

## 교육감 선거와 ‘인정의 정치’: 어떤 후보자가 ‘다문화’ 공약을 제시하는가?\*

함승환, 이승현

한양대학교

### The ‘Politics of Recognition’ Among Candidates in Elections for Educational Superintendents: Whose Manifestos Include Cultural Diversity Agendas?

Seung-Hwan Ham\*\*, Seunghyun Lee

Hanyang University

#### ARTICLE INFO

##### Article history:

Received May 04 2020

Revised June 02 2020

Accepted June 12 2020

##### Keywords:

politics of recognition;  
superintendents of  
education;  
local elections;  
election promises;  
cultural diversity agendas

#### ABSTRACT

To observe an aspect of the ‘politics of recognition’ that appears in political elections, this study analyzes the election promises made by candidates for superintendents of education in the 2014 and 2018 nationwide local elections. A series of analyses has been conducted based on the content analysis data derived from the promises of the 130 candidates of these elections. The results reveal that issues of cultural diversity in education tended to be advanced more explicitly by those candidates who demonstrated greater competitiveness in the election process, irrespective of their ideological orientations or local contexts. This pattern does not appear to be well explained by conventional ‘actor-centric’ perspectives that understand both candidates and voters as ‘rational’ actors in the ‘political marketplace.’ Instead, an ‘institutionalist’ perspective deserves close attention—a perspective that regards ‘the logic of appropriateness’ as largely determined by elaborate epistemic models that evolve in transnational institutional environments. The diversity and equity agendas seem to serve as an ‘appropriate’ bundle of promises favored by influential candidates with sharp attentiveness to such models.

\* 이 연구는 2017년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단 지원을 받아 수행됨(NRF-2017S1A3A2065967).

\*\* Corresponding author, [holish@hanyang.ac.kr](mailto:holish@hanyang.ac.kr)

## I. 서 론

본 연구는 한국사회의 ‘인정의 정치’(politics of recognition)의 일면을 교육감 선거의 공약 내용 측면에서 관찰하고자 한다. 캐나다의 정치철학자 Taylor(1994)는 다양한 문화적 집단이 함께 살아가는 사회의 ‘공적 영역’에는 ‘인정의 정치’가 필요함을 역설했다. 그는 개인의 정체성이 ‘독백적’ 과정을 통해 결정되기보다는 ‘대화적’ 상호작용의 누적을 통해 사회적으로 구성되고 협상된다는 점에 주목했다. 다양한 문화적 집단에 대한 온당한 ‘인정’은 단순히 ‘예의’의 문제가 아니라 ‘존재론적’ 요구라는 것이다. 이러한 관점에 기초하여, 그는 다양성에 대한 ‘몰인정’(nonrecognition)이나 ‘오인정’(misrecognition)이 결과적으로는 소수집단 구성원의 정체성에 대한 실제적 가해나 왜곡에 가담하는 것과 다르지 않다고 보았다. 그는 다양한 정체성에 대한 포용적 ‘인정의 정치’에는 교육의 역할이 중요하다고 강조했다. 교육을 통해 주류집단 문화뿐만 아니라 보다 확장된 범위의 문화에 대한 ‘인정’을 도모하고 소수집단에 대한 부당한 ‘열등성’(inferiority)의 이미지를 바로잡는 노력이 필요하다는 것이다.

한국사회에도 점차 다양한 문화적 배경의 구성원이 늘어나고 있는 만큼, ‘인정의 정치’가 더욱 중요해지고 있다. 한국사회에서 지난 십 수 년간 추진되어 온 다문화정책은 그 실제적 효과성과는 별개로 한국사회가 문화적 다양성 ‘인정’에 ‘공적’ 관심을 기울인다는 것을 보여준다는 점에서 중요한 상징성을 지닌다. 특히, 교육 분야 정책은 다문화정책의 중요한 축을 이루어 왔다. 단적으로, 다문화가족지원법에 따르면, 국가와 지방자치단체는 이주배경을 지닌 사회구성원이 “사회적응교육과 직업교육·훈련 및 언어소통 능력 향상을 위한 한국어교육 등을 받을 수 있도록”(제6조 제1항) 지원할 수 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 모든 “사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화 이해교육을 실시하고 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다”(제5조 제1항).

다양한 정체성에 대한 이해와 포용을 강조하는 ‘인정의 정치’는 경제적 구조의 불평등 개선을 강조하는 ‘재분배의 정치’(politics of redistribution)와 종종 비교된다. ‘재분배의 정치’(Fraser, 2000)를 통한 경제적 불평등의 완화가 주로 사회정책의 과제라면, ‘인정의 정치’를 통한 존재론적 평등의 구현은 ‘민주적 평등성’(Labaree, 1997)을 지향하는 교육정책의 과제와 중첩된다. 사회복지 제도가 ‘재분배’를 통해 불평등을 줄일 수 있다면, 교육 제도는 ‘인정’의 고양을 통해 불평등을 줄일 수 있다는 것이다. 일례로 ‘2018년 국민 다문화수용성 조사’ 결과에 따르면, 다문화교육에 참여한 경험이 있는 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 다문화수용성이 뚜렷하게 더 높은 것으로 나타났다(김이선 외, 2019). 또한 많은 연구는 다문화 친화적 교육의 중요성과 그 긍정적 효과를 보고해 왔다(오상아·한유경·양영은, 2017; 장인실·유영식, 2010; 함승환·구하라·차운경, 2014). 이러한 결과는 ‘인정의 정치’에서 교육의 역할을 강조한 Taylor(1994)의 기대와도 부합하는 것이다.

한편, 한국사회의 교육 제도 운영이 점차 지방자치의 영역으로 옮겨옴에 따라 교육감 선거의 의미와 중요성도 더욱 커지고 있다. 지방자치법(제9조)은 “유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도” 등의 ‘교육’ 관련 사무를 지방자치단체의 사무 범위에 포함시키고 있다. 지방교육자치에 관한 법률도 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여”(제1조) 지방자치단체가 “교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다”(제18조)고 명시하고 있다. 교육감은 시·도를 대표하여 교육과 관련한 다양한 사무를 관장한다. 여기에는 교육 관련 조례안 작성과 교육규칙 제정, 예산안 편성과 결산서 작성, 학교 등 교육기관의 설치·이전·폐지, 교육과정 운영, 보건의 학교환경 정화 등 학생의 학교생활에 밀접한 영향을 미칠 수 있는 사무가 다수 포함되어 있다(지방교육자치에 관한 법률 제20조).

구체적으로, 본 연구는 과거의 교육감 선거에서 어떤 후보자가 다문화 관련 공약을 제시했는지 검토한다. 교육감 선거는 교육정책 의제로서 어떤 이슈가 누구에 의해 부각되는지 살펴볼 수 있는 흥미로운 기회를 제공한다. 교육감 후보자는 시·도를 대표하여 교육 관련 사무를 관장하고자 하는 의도로 선거라는 공적 과정에 ‘고부담’을 안고 참여한 사람들이다. 이들이 내세우는 공약은 그 구체성의 결여와 선언적 성격에도 불구하고 이들이 무엇을 중요한 이슈로 간주했는지 파악할 수 있는 핵심 자료이다. 이들이 다문화 이슈를 공약에 반영했는지 살펴보는 것은 교육을 통한 ‘인정의 정치’의 구현 가능성이나 구현 양상을 짐작하는데 중요한 실마리를 제공할 수 있을 것이다. 본 연구는 특히 어떤 배경이나 특징을 지닌 후보자가 다문화 이슈를 강조했는지 살펴봄으로써, 교육정책 의제로서의 다문화 이슈가 지니는 성격에 대해 심화된 이해를 제공할 것으로 기대된다.

## II. 이론적 배경

교육감 선거에서 어떤 후보자가 다문화 이슈를 공약에 포함하는지 예측하는 이론적 설명으로, 본 연구는 세 가지 가설에 주목한다. 이들 가설은 ‘이념지향 표현’ 가설, ‘지역요구 반응’ 가설, ‘표준답론 반영’ 가설이다. 아래에서 각 가설을 하나씩 살펴본다.

### 1. ‘이념지향 표현’ 가설

교육감 선거에서 어떤 후보자가 다문화 공약을 제시하는지 설명하는 데 적용될 수 있는 대표적인 관점은 후보자의 정치이념적 성향에 따라 공약 내용에 차이가 있을 것이라는 관점이다. 선거에서 후보자는 자신의 정치이념적 성향과 일관성을 갖는 의제를 공약에 적극

적으로 반영함으로써 동일한 정치이념적 성향의 유권자로부터 지지를 얻고자 노력하는 경향이 있다(Naurin 2011; Panova, 2017). 다문화 공약이 평등과 포용 등 진보적 가치와 매우 밀접하게 맞닿아 있다는 점을 고려할 때(김한길·소경희, 2018; 정재요, 2018), 정치적으로 보수 성향인 후보자보다는 진보 성향인 후보자가 다문화 이슈를 공약에 포함할 가능성이 더 높을 것으로 기대할 수 있다.

교육감 선거에는 정당의 관여가 법으로 금지되어 있다는 점에서 다른 지방선거와 차이가 있는 것이 사실이다. 정당은 교육감 후보자를 공천할 수 없으며, 교육감 후보자도 특정 정당과 연계된 정치적 공조 관계에 있음을 표방할 수 없다. 교육의 정치적 중립성을 강조하는 헌법 가치(헌법 제31조 제4항)가 정당의 선거 관여 행위 금지 원칙으로 교육자치법(지방교육자치에 관한 법률 제46조)에 반영되어 있기 때문이다. 하지만 각 후보자는 선거운동 과정에서 보수와 진보 등 정치적 진영 대결 구도 속에서 자신의 정치적 이념지향 정체성을 뚜렷하게 드러내 왔다. 전국동시지방선거로 치러지는 여러 선거들이 정당 간 대결의 장을 제공하는 가운데, 유독 교육감 선거에만 정당 관여가 금지되어 있는 상황 속에서, 교육감 후보자들은 자신의 정치적 노선을 분명히 드러냄으로써 ‘정당 없는 정당효과’를 얻어 왔다(함승환, 2019). 이는 실제로 선거 결과뿐만 아니라 당선자의 교육행정 사무 수행에도 큰 영향을 미치는 요인이다(최영철, 2013; 함승환, 2019).

교육감 선거는 공교육의 사회정치적 목적을 어떻게 설정할 것인지에 대한 사회구성원의 참여적 선택 과정으로 볼 수 있다. 일반적으로 공교육의 사회정치적 목적은 크게 ‘사회의 민주적 운영’, ‘사회의 경쟁력 강화’, ‘사회의 계층이동성 확보’ 등 세 가지 정도로 요약될 수 있다(함승환·김왕준·김정덕·양경은·최경준, 2014; Labaree, 1997). 먼저, 사회의 민주적 운영이라는 목적은 교육을 통한 민주적 평등 실현이라는 이상과 맞닿아 있으며, 다문화 교육 등 평등주의에 입각한 민주적 시민성 함양 교육을 강조한다. 다음으로, 사회의 경쟁력 강화를 강조하는 입장은 사회구성원의 집단적 교육수준을 그 사회의 ‘인적 자본’으로 보고, 이에 대한 ‘투자’의 필요성을 주장한다. 이러한 입장에서는 평등주의에 기반을 둔 교육보다는 노동시장의 구조를 반영하는 다양한 교육이 제공되는 것이 우선시된다. 일반 학교와 함께 특수목적 학교나 직업계 학교 등 다양한 트랙의 학제를 운영하는 것이 그 예이다. 마지막으로, 사회의 계층이동성 확보를 강조하는 입장은 교육이 누구에게나 상향적 계층이동을 가능하게 하는 사다리로서 기능할 수 있어야 한다고 강조한다. 사회적 소수자나 취약계층에 대한 특별한 교육적 지원은 이러한 관점에 기초한다.

이러한 세 가지 목적 가운데, ‘사회의 민주적 운영’과 ‘사회의 계층이동성 확보’가 다문화 이슈와 밀접한 관련성을 갖는다. 다문화교육은 평등주의에 입각한 민주적 시민성 함양 교육의 하나로서 이해될 수 있으며, 이는 교육을 통해 사회의 민주적 평등을 구현하고자 하는 진보적 이념지향과 일관성을 갖는다. 또한 이주배경 학생의 특별한 교육적 요구에 응하

기 위해 이들에게 교육적 지원을 추가적으로 제공하는 것은 교육을 통한 계층이동 기회로부터 소외되는 집단이 없도록 하는 적극적 평등실현 조치의 일환으로 볼 수 있다. 이는 교육 영역에서 다문화 관련 어젠다가 상당한 정도로 진보적 정치철학에 기초해 있음을 의미한다. '사회의 계층이동성 확보'라는 목적은 위계적으로 계층화된 사회구조를 기본전제로 가정한다는 점에서 보수적 정치철학과도 일부 맞닿아 있는 것이 사실이다. 하지만 자유주의적 국가에서 교육기회 보장을 통한 '사전적' 평등화 노력은 시민주의적 국가에서의 '사후적' 재분배 노력과 그 성격이 유사하다는 점에서(함승환 외, 2014; 양경은, 2016), '사회의 계층이동성 확보'라는 공교육의 목적은 기본적으로 진보적 가치를 담고 있다고 보는 것이 설득력을 지닌다.

요컨대, 후보자의 정치적 이념지향과 공약 내용 간의 유기적 결합성을 강조하는 이론적 시각에 따르면, 교육감 선거에서 다문화 관련 공약은 보수 성향의 후보자 집단보다는 진보 성향의 후보자 집단에게서 더 많이 제시될 것으로 예상할 수 있다. 교육정책과 관련하여 다문화 이슈가 보수적 이념보다는 진보적 이념과 더 긴밀하게 맞닿아 있다는 점에서, 다문화 관련 공약은 보수 진영보다는 진보 진영에서 더 빈번하게 공약으로 포함될 가능성이 큰 것이다. 따라서 다음과 같은 가설이 제기된다. 가설 1: 교육감 선거에서 진보 진영 후보자가 보수 진영 후보에 비해 다문화 공약을 더욱 적극적으로 제시한다.<sup>1)</sup>

## 2. '지역요구 반응' 가설

교육감 선거에서 후보자별로 다문화 공약 제시 여부에 차이를 보이는 이유에 대한 또 하나의 개연성 있는 설명은 교육감 선거가 전국동시지방선거의 일부로 치러진다는 점과 관련

1) 교육감 선거의 공약을 분석한 소수의 선행연구에 따르면 이 가설은 실증적 근거가 약한 것으로 보인다. 선행연구들은 진보 교육감 후보자와 보수 교육감 후보자 간에 다문화 공약 면에서 일관된 차이를 보이지 않았음을 보고해 왔다. 2010년 및 2014년 교육감 당선자의 선거공약과 취임사를 분석한 강은숙(2019)의 연구에 따르면, '다문화'는 2010년에는 보수 성향 교육감 당선자가 사용한 핵심어 중 하나였으나, 2014년에는 진보 성향 교육감 당선자가 사용한 핵심어 중 하나였다. 2018년 교육감 선거 후보자의 이념적 성향과 선거공약 간의 관계를 분석한 서현진(2019)은 다문화 관련 공약을 '민주시민·다문화·통일' 주제로 한데 묶어서 살펴본 결과, 이 주제는 진보 성향 후보자의 핵심 공약 내용 가운데 하나였다. 하지만 다문화가정, 탈북자, 장애인, 저소득층 등을 '소외층' 주제로 한데 묶어 살펴본 분석에서는 이와 관련한 공약이 진보 성향과 보수 성향 후보자 집단 양쪽의 핵심 공약으로 포함되어 있었다. 2018년 교육감 당선자의 선거공약을 검토한 정재요(2018)의 분석 역시 다문화가정 학생 교육지원책이 진보와 보수 성향 교육감 집단 양쪽에서 모두 중요한 공약으로 포함되어 있었다고 밝히고 있다. 이들 선행연구는 다문화 공약 제시 면에서 진보 진영과 보수 진영 간에 일관된 차이를 보이지 않는 이유를 체계적으로 설명하지는 않았다. 이들 연구는 교육감 선거 공약 전반을 개괄적으로 분석한 것이었다. 다문화 공약에 초점을 두고 심층적인 분석이 이루어진 연구는 그간 전무했다.

된다. 지방선거는 지방자치에 지역의 특수한 이해가 더욱 충실히 반영될 수 있도록 하는 분권적 의사결정 장치의 하나로 볼 수 있다. 따라서 지방선거의 후보자는 지역의 구체적 이슈에 대한 높은 예민도를 공약에 표현함으로써 유권자에게 지지를 호소하는 것이 합리적인 득표 전략으로 이해된다. 지방선거로 치러지는 교육감 선거 역시 이러한 성격을 공유한다. 지역별로 구체적인 교육현안이 다를 수 있을 뿐만 아니라, 지역별 사회경제적 차이에 따라 어떤 교육현안이 더욱 우선순위를 지니게 되는지에 대해서도 차이가 나타나곤 한다. 특히, 이주민의 분포와 특성 면에서 기초자치단체별뿐만 아니라 광역자치단체별로도 큰 편차를 보이는 한국사회의 인구지리학적 특성을 고려할 때, 교육감 후보자는 출마 지역의 구체적 맥락에 따라 다문화 이슈를 주요 공약으로 내세울지 여부에도 차이를 보일 것으로 예측된다.

실제로, 직선제로 치러지는 교육감 선거에는 교육에 각 지역의 특수성이 충실히 반영될 수 있도록 하자는 취지가 담겨 있다. 오래도록 대통령 임명제와 간선제 등의 방식으로 선출되던 교육감은 2007년부터 주민 직선제로 선출되고 있다. 특히, 2010년부터는 교육감 선거가 전국동시지방선거의 일부로 치러진다. 교육감 직선제는 지방분권과 주민통제의 원리를 구현하는 데 기여한다는 점에서 “지방교육의 특수성”(지방교육자치에 관한 법률 제1조)을 살리고자 하는 지방교육자치의 정신과도 부합한다. 한국사회에서 교육에 대한 사회구성원의 관심은 지대한 반면, 그간 주민통제의 원리보다는 중앙정부의 통제에 의해 교육이 좌우되어 왔다는 점을 고려할 때, 교육감 직선제는 이러한 상황을 개선할 수 있는 중요한 제도적 진전으로 평가되곤 한다(김달효, 2016; 장귀덕·김왕준, 2015).

유권자의 투표 행위에 대한 전통적 이론 모형은 이러한 예측에 개연성을 더한다. 각 유권자가 어떤 후보자에게 투표할 것인지를 예측하는 기존의 이론은 그 핵심 결정요인으로서 주로 유권자의 정당 일체감과 유권자의 이슈 관심도를 포함한다. 먼저, 유권자의 정당 일체감이란 유권자가 특정 정당에 대해 호감이나 귀속감을 느끼는 정도이며, 이는 주로 유권자가 성인이 되기 전부터 부모 등과의 상호작용을 통한 자연스러운 정치사회화 과정을 거쳐 형성되는 것으로 알려져 있다(Achen, 2002; Niemi & Jennings, 1991). 이러한 이유로 정당 일체감은 가변적 유동성보다는 안정적 지속성을 가지는 것으로 이해된다. 정당 일체감은 개인의 사회적 정체성의 일부로서 자리 잡아 상당히 안정적으로 유지된다는 것이다(Greene, 2004). 유권자는 정당 일체감을 통해 특정 정당에 대해 호감을 갖게 됨으로써 그 정당이 내세우는 정책적 이슈에 대해서도 관심과 지지의 태도를 보이게 된다. 사회 내의 다양하고 복잡한 현안에 대해 각 개인은 현실적으로 제한된 판단 근거만을 가진다. 이러한 상황 속에서, 정치엘리트 그룹으로서의 각 정당은 나름의 정교한 해석의 틀을 제공한다. 유권자는 자신이 일체감을 갖는 정당이 제공한 해석의 틀을 차용함으로써 ‘손쉽게’ 다양한 이슈에 대한 자신의 태도를 결정할 수 있게 된다. 이를 통해 유권자는 투표 결정에 요구되는 어려운

판단의 부담을 크게 덜어낼 수 있는 것이다(Finkel, 1993; Markus, 1982).<sup>2)</sup>

하지만 교육감 선거의 경우, 후보자는 선거 과정에서 자신의 정치적 이념지향성을 드러낼 뿐, 특정 정당의 공천을 받아 정당을 대표하는 후보로 출마하는 것은 아니다. 이 점에서, 정당 일체감이 투표 행위에 미치는 영향은 교육감 선거의 경우 다른 선거에 비해 다소 덜 뚜렷할 가능성이 있다. 그 대신, 유권자의 투표 행위에 영향을 미치는 또 다른 핵심 요인인 이슈 관심도가 더욱 중요하게 작용할 가능성이 있다. 유권자는 정당에 대한 애착심에 따라 투표하기도 하지만, 구체적인 이슈에 대한 자신의 해석과 판단을 종합하여 투표하기도 한다(Ansolabehere, Rodden, & Snyder 2008; Fournier, Blais, Nadeau, Gidengil, & Nevitte 2003). 사회구성원의 의사수렴에 기초하여 정책을 지속적으로 개선해 나아가는 것은 대의 민주주의의 이상적 상태이다(Powell, 2004). 실제로 많은 유권자는 '이슈 투표'를 통해 선거 과정을 일종의 참여적 정책의제 설정 과정으로 만드는 데 기여한다. 교육감 선거가 지방자치의 구현을 위한 제도적 장치 중 하나라고 볼 때, 다문화 관련 공약에 대한 후보자의 적극성은 지역별 상황에 따라 차이를 보일 것으로 예상할 수 있다. 특히, 인구구성 면에서 다문화적 특징을 강하게 보이는 지역일수록 후보자가 다문화 관련 공약을 더욱 적극적으로 내세움으로써 지역의 특수성에 대한 후보자의 이해도와 관심도를 표현하고자 할 가능성이 있다.

요컨대, 유권자의 투표 행위에 대한 전통적 이론 모형에서 '이슈 투표'의 가능성을 강조하는 시각에 따르면, 교육감 선거의 다문화 관련 공약은 지역별로 다문화 관련 어젠다가 얼마나 중심적 '이슈'로서의 성격을 지니는지에 따라 그 제시 양상에 차이를 드러낼 것으로 예상된다. 교육감 선거가 지방선거로 치러진다는 점을 고려할 때, 후보자는 지역의 특수한 상황을 부각하여 이를 정책적 의제로 제시함으로써 유권자의 지지를 유도하고자 할 개연성이 크다. 따라서 다음과 같은 가설이 제기된다. 가설 2: 교육감 선거에서 다문화적 인구구성이 두드러진 지역의 후보자일수록 다문화 공약을 더욱 적극적으로 제시한다.

### 3. '표준담론 반영' 가설

어떤 교육감 후보자가 다문화 공약을 제시하는지에 대한 앞서의 두 가설은 공통적으로 공약 제시가 후보자의 이익을 극대화하기 위한 '합리적 선택' 행위라는 가정에 기초한다. 선거의 맥락에서 후보자의 이익은 유권자의 지지를 의미한다. 후보자는 선거에서 더 많은 표를 얻기 위해 자신의 공약 역시 매우 신중하게 구성할 가능성 크다는 것이다. 후보자는 유권자의 지지를 얻기 위해 자신의 잠재적 지지자의 것과 일치하는 정치적 이념지향성을

2) 유권자의 정당 일체감과 유권자의 정치적 이념지향성은 서로 유기적으로 맞닿아 있다고 볼 때, 유권자의 투표 행위를 정당 일체감의 함수로 설명하는 이론적 관점은 선거 후보자의 선거운동 전략을 이념지향성의 함수로 설명하는 '이념지향 표현' 가설(가설 1)과 한 쌍을 이룬다.

표현하거나(가설 1) 유권자의 구체적 요구에 대한 관심을 드러내야 하는데(가설 2), 특정한 이슈를 선별하여 공약의 내용으로 포함하는 것은 이러한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

이러한 설명 방식은 선거 과정을 후보자 간의 치열한 경쟁 과정이자 유권자 집단 간의 이해 조정 과정으로 본다는 점에서 ‘행위자 중심적’ 접근이다. 후보자와 유권자는 모두 ‘정치 시장’의 행위자로 간주되는 것이다(Bonica, 2013; Issacharoff & Pildes, 1998). 이러한 접근에 따르면, 후보자가 특정 공약을 제시하는 것은 유권자 집단 간의 특정한 역학 구조 속에서 후보자가 자신에게 더 많은 표를 가져다줄 것으로 기대되는 입장을 표현하는 것으로 이해된다. 후보자는 정치이념적 지형에서 자신의 잠재적 지지자가 어디에 위치해 있느냐에 대한 판단에 따라(가설 1), 혹은 유권자가 어떤 이슈에 관심을 두고 있는지에 대한 판단에 따라(가설 2), 공약 제시에 있어서 섬세하고 신중한 선택을 한다는 것이다.

이러한 ‘행위자 중심적’ 접근과 달리 ‘제도주의적’ 접근은 대안적 관점을 제시한다. 신제도주의 시각에 따르면, 선거 공약은 후보자가 ‘선택한’ 것이라기보다는 사회의 집단적인 인식론적 표준으로 제도화된 담론 모델에 기초하여 ‘선택된’ 것으로 이해될 수 있다. 행위자 중심적 시각이 후보자의 ‘합리적 선택’을 강조한다면, 제도주의적 시각은 무엇이 ‘적절한 선택’으로 정의되는지를 결정하는 거시적 담론 모델에 주목한다(March & Olsen, 2011). 이러한 담론 모델은 주로 국제적인 학술 네트워크나 정치엘리트 네트워크를 통해 지속적으로 정교화되고 확산된다(McNeely & Cha 1994; Meyer, Boli, Thomas, & Ramirez 1997). 어떠한 공식적 주장이나 견해가 그러한 담론 모델에 얼마나 부합하느냐에 따라 그것의 ‘적절성’ 내지는 제도적 ‘정당성’이 달라질 수 있다는 것이다. 선거에서 후보자가 제시하는 공약을 정치인의 공식적 입장으로 볼 때, 후보자는 단순히 ‘합리적’ 선택만을 하는 것이 아니라 ‘적절한’ 선택을 하게 된다. 하지만 모든 후보자가 고도의 적절성과 정당성을 갖춘 어젠다를 공약으로 제시하는 것은 아니다. 후보자 간에는 공약 구성에 차이를 보이며, 이러한 차이는 어떤 후보자가 제도적 표준담론 모델을 더 예민하게 공약에 반영하고 있는지의 차이로 이해될 수 있다.

다문화 관련 교육정책은 그 구체적인 기능적 필요성과는 별개로 각 아동의 고유한 개인성에 대한 존중과 다양한 학생의 포용을 강조하는 국제적 교육담론 모델을 반영하여 세계 각국에서 널리 제도화되어 왔다(오만석 외, 2018; 차윤경, 2008; Cha, Gundara, Ham, & Lee, 2017; Sutton, 2005).<sup>3)</sup> 이러한 세계적 추세를 고려할 때, 교육감 선거에서 다문화 관련 공약

3) 일례로, 세계 160개국의 교육정책을 분석한 Cha & Ham (2014)의 연구에 따르면, 국가별 다문화교육 정책의 공식적 도입 여부는 각국의 사회문화적 다양성이나 국가경제의 국제시장 의존도 등 구체적인 사회경제적 맥락 변수와 뚜렷한 관련성을 보이지 않았다. 대신, 각국이 국제시민사회에 얼마나 연결되어 있는지의 정도와 유의한 정적 관련성을 보였다. 국제시민사회는 국제적 표준담론이 정교화되고 확산되는 초국가적 네트워크라고 볼 때(Boli & Thomas, 1999; Cha, Dawson, & Ham, 2012; Coleman & Wayland, 2006), 이는 신제도주의 시각과 부합하는 것이다. 이러한 패턴은 새로운 데이터를 활용한 후속연구에서



은 높은 제도적 정당성을 갖춘 '적절한' 내용의 공약 가운데 하나로 볼 수 있다. 이러한 표준 교육담론에 대한 예민도가 높은 후보자일수록 교육감 선거에서 다문화 공약을 내세울 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있다. 주요 정당의 공천을 통해 선거 후보자가 될 경우, 정당이 제공하는 체계적인 지원 속에서 고도의 적절성을 갖춘 공약이 선별될 가능성이 크다. 정당과의 공식적 연계 없이 개인이 후보자로 등록하는 교육감 선거의 경우에도, 후보자가 체계적으로 조직화된 '선거 캠프'의 지원 속에서 높은 당선 경쟁력을 지닐 때, 공약 구성에 있어서도 더욱 높은 적절성을 갖출 개연성이 크다. 또한 자신의 당선 가능성을 높게 예측하는 후보자일수록 '혁신적인' 공약 제시로 '위험'을 감수하는 선거전략은 가급적 피하고, 내용적 '정당성'이 이미 확보된 공약을 제시함으로써 '안전'을 택할 가능성이 크다. 당선 경쟁력이 높은 후보자일수록 다문화 관련 내용을 공약으로 포함할 가능성도 큰 것이다.

요컨대, 기존의 행위자 중심적 시각은 선거 후보자의 공약 제시가 후보자의 득표를 극대화하기 위한 합리적 선택이라고 간주해 온 반면, 대안적 관점으로서의 제도주의적 시각은 후보자의 공약 제시가 상당한 정도로 적절성의 논리에 따라 이루어질 가능성을 강조한다. 모든 학생의 고유한 개인성에 대한 존중과 문화적 다양성에 대한 포용은 국제적 교육담론 모델의 일부로 그 정당성을 공고히 해 왔다. 높은 당선 경쟁력을 갖추고 조직화된 선거운동 지원을 동원할 수 있는 후보자일수록 공약 구성에 있어서도 이러한 국제적 교육담론에 대한 높은 예민도를 드러낼 가능성이 크다. 따라서 다음과 같은 가설이 제기된다. 가설 3: 교육감 선거에서 높은 당선 경쟁력을 갖춘 후보자일수록 다문화 공약을 더욱 적극적으로 제시한다.

### III. 연구 방법

#### 1. 분석 변수

본 연구의 분석에 사용된 모든 변수에 대한 기술통계는 <Table 1>에 제시된 바와 같다. 아래에서는 이들 변수를 하나씩 설명한다.

##### 가. 종속변수

이 연구의 종속변수는 제6회(2014년)와 제7회(2018년) 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거에서 후보자가 '다문화' 이슈를 공약에 포함했는지 여부이다. 중앙선거관리위원회는

도 제차 확인되었다(Cha, Ham, & Yang, 2017). 하지만 이러한 정책적 제도화가 실제로 의도한 결과를 가져오는지에 대해서는 논쟁이 있다(송효준·함승환, 2019; Ham, Song, & Yang, 2020).

〈Table 1〉 Descriptive statistics for variables

	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수					
공약_‘다문화학생 지원’	130	0.42	...	0.00	1.00
공약_‘다문화교육’	130	0.21	...	0.00	1.00
공약_‘다문화’					
미포함	130	0.51	...	0.00	1.00
하나 포함	130	0.35	...	0.00	1.00
둘 다 포함	130	0.14	...	0.00	1.00
독립변수					
정치이념 진영					
보수(준거)	130	0.49	...	0.00	1.00
진보	130	0.38	...	0.00	1.00
중도	130	0.13	...	0.00	1.00
다문화적 인구구성	130	0.00	1.00	-1.40	2.29
당선 경쟁력	130	7.25	2.52	1.98	10.00
통제변수					
선거 회차	130	0.45	...	0.00	1.00
여성	130	0.06	...	0.00	1.00
연령					
50대 이하(준거)	130	0.35	...	0.00	1.00
60대	130	0.59	...	0.00	1.00
70대 이상	130	0.05	...	0.00	1.00
대학원 졸업	130	0.82	...	0.00	1.00
실업률	130	3.35	0.77	2.00	4.80
재정자립도	130	50.12	17.04	22.20	84.30

주: 표준편차가 제시되지 않은 변수(더미변수)의 평균은 비율을 의미함.

‘매니페스토’(manifesto)에 기초한 정책경쟁 선거문화를 만들어간다는 취지로, 후보자별 5페이지 분량의 핵심공약을 중앙선거관리위원회 웹사이트에 공개했다. 본 연구는 이 자료를 토대로 후보자별로 다문화 이슈가 공약 내용으로 포함되었는지 살펴보았다. 공약에 포함된 다문화 이슈는 크게 ‘다문화학생 지원’에 대한 공약과 ‘다문화교육’에 대한 공약으로 구분

되었다. 먼저, '다문화학생 지원'에 대한 공약은 주로 다문화학생 등 이주배경 학생이 직면한 교육격차의 문제나 차별의 문제 등에 초점을 두고 이러한 문제를 해결하고자 하는 노력을 공약화한 것이다. 다음으로, '다문화교육' 공약은 다문화(이해)교육, 문화다양성교육, 세계시민교육 등에 대한 강조를 공약화한 것이다. '다문화학생 지원' 공약과 '다문화교육' 공약은 모두 '다문화' 공약이라는 점에서 공통점이 있지만, 전자가 그 수혜 대상을 명확히 한정하고 있는 반면, 후자는 그렇지 않다는 점에서 차이가 있다.

따라서 본 연구는 다음 세 가지 방식으로 다문화 관련 공약을 변수화하고, 종속변수를 바꿔가며 분석을 진행했다. (1) **공약\_다문화학생 지원**: 후보자가 '다문화학생 지원' 공약을 제시했는지 여부를 나타내는 이분형 변수이다. 제시했으면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩했다. (2) **공약\_다문화교육**: 후보자가 '다문화교육' 공약을 제시했는지 여부를 나타내는 이분형 변수이다. 제시했으면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩했다. (3) **공약\_다문화**: 후보자가 '다문화학생 지원' 공약과 '다문화교육' 공약 중 몇 가지를 제시했는지 나타내는 서열변수이다. 양자 중 어느 것도 제시하지 않은 경우 0, 양자 중 어느 하나만 제시한 경우 1, 양자 모두를 제시한 경우 2의 값을 갖는다.

#### 나. 주요 독립변수

##### 1) 정치이념 진영

후보자가 정치적 이념지향성 면에서 '진보', '중도', '보수' 진영 가운데 어디에 속해 있는지를 나타낸다. 이 변수는 '보수' 진영을 준거집단으로 하는 범주형 변수이다. 교육감 선거에는 정당 관여가 법으로 금지되어 있기 때문에 어떤 후보자도 특정 정당의 공천을 받지 않았다. 그럼에도 불구하고 각 교육감 후보자는 선거운동 과정에서 자신의 진영을 분명히 밝힘으로써 일종의 '정당 없는 정당효과'(함승환, 2019)를 누리는 것이 사실이다.

##### 2) 다문화적 인구구성

후보자의 선거 출마 지역이 당시(당해 연도) 인구구성 면에서 얼마나 다문화적이었는지를 나타낸다. 이 변수는 지역별 외국인 주민 비율, 외국인 선거권자 비율, 다문화 혼인 비율을 주성분 분석을 통해 하나의 성분으로 요약한 것이다. 이 한 개의 성분은 고유값(eigenvalue) 2.2를 나타냈으며 세 변수의 총 분산 중 73% 이상을 설명했다. 고유값 1.0 이상의 성분은 이것이 유일했다. 이렇게 추출된 성분은 평균 0.0 및 표준편차 1.0을 갖도록 표준화된 상태에서 변수로 사용되었다. 이 변수의 수치가 클수록 해당 후보자는 다문화적 인구구성 정도가 높은 지역에서 출마했음을 의미한다.

### 3) 당선 경쟁력

후보자가 선거에서 당선될 가능성을 실제의 선거 결과에 기초하여 역으로 계산한 것이다.<sup>4)</sup> 이를 위해 황아란(2002)의 계산 방식이 사용되었다. 이 방식은 당선자 득표율과 후보자 득표율 간의 차이(A)가 당선자 득표율과 후보자 득표율의 합(B)에서 차지하는 비율(A/B)을 당선자의 경쟁력으로 본다. 이것을 1에서 뺀 값(1-(A/B))이 해당 후보자의 당선 경쟁력 점수가 된다. 즉, 후보자의 당선 경쟁력은 다음과 같은 식으로 요약된다: 후보자의 당선 경쟁력 = 1 - [(당선자 득표율 - 후보자 득표율) / (당선자 득표율 + 후보자 득표율)]. 이에 따르면, 후보자는 최소 0.0에서 최대 1.0 사이의 당선 경쟁력을 지니는 것으로 간주된다. 이 연구에서는 해석상의 편의를 위해 점수에 10을 곱하여 변수의 이론적 범위가 0에서 10까지가 되도록 조정하였다.

## 다. 통제변수

### 1) 선거 회차

후보자가 제6회(2014년)와 제7회(2018년) 전국동시지방선거 중 어떤 선거의 후보자인지를 나타낸다. 제7회 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거를 1로, 제6회 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거를 0으로 코딩하였다. 양 선거에 모두 참여한 후보자는 두 명의 서로 다른 후보자로 간주되었다.

### 2) 여성

후보자의 성별이 여성인지 여부를 나타낸다. 여성이면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 여성 후보자는 전체 후보자 가운데 매우 적은 비율을 점한다는 점에서 특수성을 지닌다. 이 변수는 다문화 공약 제시에 성차가 존재하는지 확인하고자 투입되었다.

### 3) 연령

선거 출마 당시 후보자의 연령대(만 나이 기준)를 나타낸다. ‘50대 이하’ 집단을 준거집단으로 하여, ‘60대’와 ‘70대 이상’ 집단을 비교하였다. 이 변수는 후보자의 연령에 따라 다문화 공약 제시에 차이가 있는지 관찰하고자 투입되었다.

---

4) 기존의 교육감 선거와 달리, 본 연구가 분석 대상으로 삼은 최근 두 차례의 선거에서는 투표용지상의 후보자명이 기초의원 선거구를 단위로 하여 순환배열 방식으로 표기되었다. 이를 통해 후보자명 기재 순서로 인한 득표상의 이익과 손해를 모든 후보자가 고르게 나눠 갖게 됨으로써 투표용지 순서효과로 인한 선거 불공정성 문제가 개선되었다(김범수, 2014; 정우승, 2016). 이는 후보자별 당선 경쟁력 산출 면에서 신뢰도를 높이는 요인이다.

#### 4) 대학원 졸업

후보자가 석사학위 이상의 학력을 지니는지 여부를 나타낸다. 석사학위 이상이면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 이 변수는 후보자의 교육수준에 따라 다문화 공약 제시에 차이를 보이는지 확인하고자 투입되었다.

#### 5) 실업률

후보자 출마지의 당시(당해 연도) 실업률을 나타낸다. 이는 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비율을 의미한다. 높은 실업률 등 사회경제적으로 열악한 여건을 지닌 지역일수록 주민들이 이주민을 '위협' 요인으로 인식하거나 이주민에 대해 큰 '사회적 거리감'을 느낄 가능성이 제기되어 왔다(민지선·김두섭, 2013; 최영미·이나련, 2016).

#### 6) 재정자립도

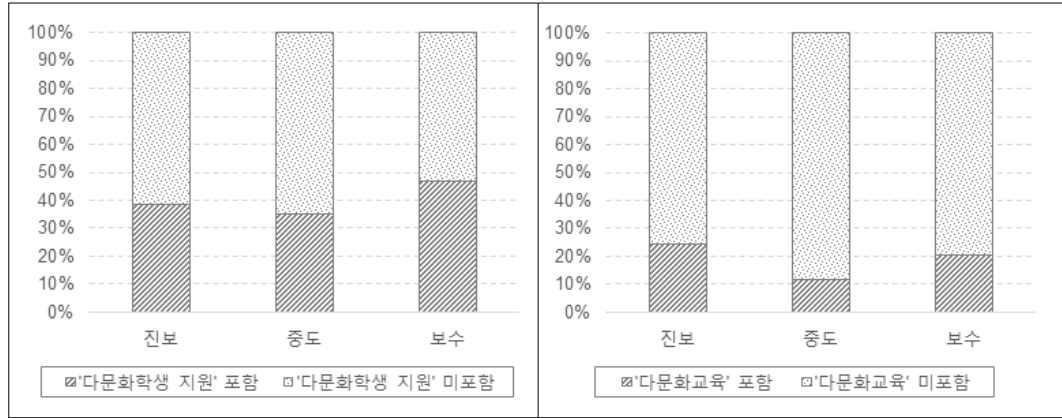
후보자가 선거에 출마한 지역의 당시(당해 연도) 재정자립도를 나타낸다. 이는 지방자치단체의 세입 면에서 자체수입이 차지하는 비중을 의미한다. 재정자립도가 높을수록 지방자치단체가 더욱 광범위한 이슈에 관심을 기울일 여력을 가진다.

## 2. 분석 방법

이 연구는 교육감 후보자별로 다문화 공약 포함 여부에 차이를 보이는 이유를 설명하기 위해 후보자의 다문화 공약 제시를 종속변수로 하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. <Table 1>에 제시된 기술통계에 따르면, 최근 두 차례의 전국동시지방선거의 경우, 교육감 후보자 가운데 10명 중 4명꼴로 '다문화학생 지원' 공약을 제시했으며, 10명 중 2명꼴로 '다문화교육' 공약을 제시한 것을 확인할 수 있다. 본 연구의 가설에 따르면, '정치이념 진영' 변수가 '진보'일수록(가설 1), '다문화적 인구구성' 변수가 클수록(가설 2), '당선 경쟁력' 변수가 클수록(가설 3) 종속변수를 정적으로 설명할 것으로 예상된다.

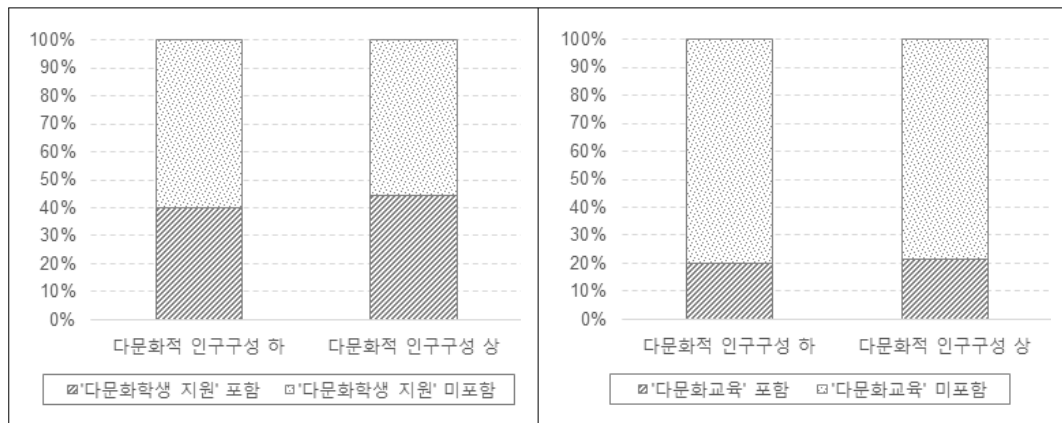
## IV. 연구 결과

기술통계를 통해 예비적 분석이 먼저 진행되었다. [Figure 1]은 교육감 선거 후보자의 '정치이념 진영'에 따른 다문화 이슈의 공약화 비율을 보여준다. '이념지향 표현' 가설(가설 1)에 따르면, '진보' 후보자 집단이 '보수' 후보자 집단에 비해 더 높은 비율로 다문화 이슈를 공약화할 것으로 예측된다. 하지만 '진보'와 '보수' 진영 간에는 이러한 차이가 나타나지 않



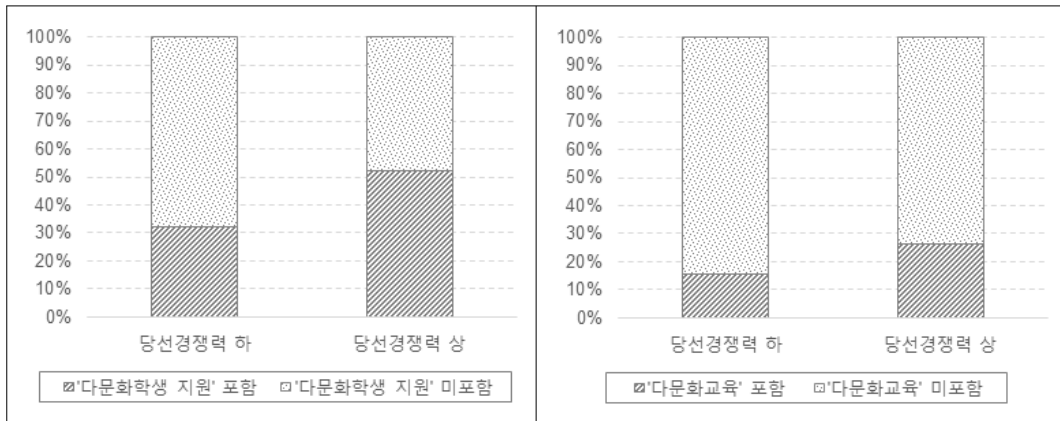
(Figure 1) % whose manifestos mentioned diversity, by ideological orientation

았다. ‘다문화교육’ 공약의 경우 ‘보수’ 진영보다 ‘진보’ 진영에서 약간이나마 더 높은 비율로 채택된 것으로 나타났으나, ‘다문화학생 지원’ 공약의 경우 오히려 반대의 패턴을 보였다. 다음으로 [Figure 2]는 ‘다문화적 인구구성’ 변수의 중간값을 기준으로 집단을 ‘상’과 ‘하’로 나눈 뒤 집단별 다문화 이슈의 공약화 비율을 비교한 것이다. 분석 결과, 다문화적 인구구성 ‘상’ 지역 후보자들이 ‘다문화학생 지원’ 공약을 약간이나마 더 높은 비율로 제시한 것을 관찰할 수 있었다. 하지만 이것이 ‘지역요구 반응’ 가설(가설 2)을 분명하게 지지할 만큼의 뚜렷한 차이로 보이지는 않았다. ‘다문화교육’ 공약의 경우, 다문화적 인구구성 ‘상’ 지역 후보자 집단과 ‘하’ 지역 후보자 집단 간에 공약 제시 비율 면에서 거의 차이가 없었다. 이는 ‘지역요구 반응’ 가설(가설 2)과 일치하지 않는 것이다.



(Figure 2) % whose manifestos mentioned diversity, by local population composition

마지막으로 [Figure 3]은 교육감 선거 후보자를 '당선 경쟁력' 수준에 따라 중간값을 기준으로 '상'과 '하' 집단으로 나눈 뒤 집단별 다문화 이슈의 공약화 비율을 비교한 것이다. 앞서의 두 그림과 달리 [Figure 3]의 패턴은 집단 간 비교적 뚜렷한 차이를 보여준다. 먼저, '다문화학생 지원' 공약의 경우, 당선 경쟁력 '상' 집단에서는 2명 중 1명꼴(52.3%)로 공약을 채택한 반면, '하' 집단에서는 3명 중 1명꼴(32.3%)로 공약을 채택한 것으로 나타났다. '다문화교육' 공약 면에서도 이러한 차이는 반복되었다. '상' 집단의 경우 4명 당 1명꼴(26.2%)로 '다문화교육' 공약을 채택한 반면, '하' 집단에서는 그 비율이 6~7명 당 1명꼴(15.4%)로 낮게 나타났다. 이러한 패턴은 높은 당선 경쟁력을 갖춘 후보자일수록 다문화 공약을 더욱 적극적으로 제시할 것이라는 '표준담론 반영' 가설(가설 3)과 일관성을 보이는 것이다.



[Figure 3] % whose manifestos mentioned diversity, by level of candidate competitiveness

여러 변수를 통제한 정교한 분석을 위해 회귀분석이 사용되었다. <Table 2>의 모형 I 과 모형 II는 각각 '다문화학생 지원' 공약과 '다문화교육' 공약을 종속변수로 하여 이분형 (binomial) 로지스틱 회귀분석을 수행한 결과이다. 분석 결과에 따르면, 후보자의 '당선 경쟁력' 변수가 종속변수를 유의하게 설명하는 것으로 나타났다. '당선 경쟁력' 변수는 '다문화 학생 지원' 공약 변수와 뚜렷한 정적 관계( $b=0.27$ ,  $\exp(b)=1.31$ ,  $p < 0.01$ )에 있었으며, '다 문화학생 지원' 공약 변수와도 유의한 정적 관계( $b=0.21$ ,  $\exp(b)=1.24$ ,  $p < 0.10$ )를 보였다. 이는 앞서의 예비 분석 결과에 이어 재차 '표준담론 반영' 가설(가설 3)을 지지하는 것이다. 반면, '정치이념 진영' 변수나 '다문화적 인구구성' 변수는 종속변수와 유의한 관계에 있지 않았다. 이들 두 변수는 '다문화학생 지원' 공약이나 '다문화교육 지원' 공약 중 어느 것도 유의하게 설명하지 못했다. 이는 '이념지향 표현' 가설(가설 1)이나 '지역요구 반응' 가설(가

<Table 2> Logistic regression analyses identifying the candidates whose manifestos included diversity agendas

	( I ) 다문화학생 지원	( II ) 다문화교육	( III ) 다문화
정치이념 진영			
보수(준거)			
진보	-0.080 (0.51)	0.00 (0.56)	-0.39 (0.45)
중도	-0.10 (0.65)	-0.79 (0.89)	-0.36 (0.60)
다문화적 인구구성	0.06 (0.25)	-0.12 (0.29)	0.07 (0.22)
당선 경쟁력	0.27** (0.10)	0.21† (0.11)	0.25** (0.08)
선거 회차	-0.60 (0.51)	0.06 (0.60)	-0.49 (0.46)
여성	-1.01 (0.92)	-0.02 (0.91)	-0.55 (0.77)
연령			
50대 이하(준거)			
60대	0.41 (0.43)	-0.81 (0.50)	0.00 (0.39)
70대 이상	-0.19 (0.95)	0.13 (1.00)	0.01 (0.83)
대학원 졸업	-0.05 (0.52)	0.84 (0.71)	0.27 (0.48)
실업률	0.46 (0.33)	0.26 (0.38)	0.47 (0.30)
재정자립도	-0.02 (0.01)	0.01 (0.02)	-0.01 (0.01)
상수항	-2.49† (1.31)	-4.33** (1.59)	
경계값 1			2.48* (1.17)
경계값 2			4.43** (1.22)
Nagelkerke $R^2$	0.17	0.12	0.12

주: 사례수(n)는 130명임. 회귀계수와 표준오차를 제시함. 모형 I 과 모형 II는 이분형 로지스틱 회귀분석 결과, 모형 III은 순서형 로지스틱 회귀분석 결과임.

†  $p < 0.10$ ; \*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ .



설 2)과 일치하지 않는 결과이다.

모형 I 과 모형 II의 분석 결과는 종속변수를 '다문화학생 지원' 공약과 '다문화교육' 공약으로 나누어 따로 분석한 것인 반면, 모형 III에 제시된 분석 결과는 이들을 함께 고려한 것이다. 여기서 종속변수는 서열변수로서, 양 유형의 공약을 모두 제시한 후보자는 2, 어느 하나의 유형에 해당하는 공약만을 제시한 경우 1, 어느 유형의 공약도 제시하지 않은 경우 0의 값이 부여되었다. 변수의 수치가 클수록 후보자가 더욱 다양한 유형의 다문화 공약을 제시한 것으로 해석할 수 있다. 순서형(ordinal) 로지스틱 회귀분석 결과, 앞서의 결과와 일관되게 '당선 경쟁력' 변수가 종속변수를 뚜렷하게 설명했다( $b=0.25$ ,  $\exp(b)=1.28$ ,  $p<0.01$ ). 당선 경쟁력이 높은 후보자일수록 더 다양한 유형의 다문화 공약을 제시한 것으로 보인다. 하지만 '정치이념 진영' 변수나 '다문화적 인구구성' 변수는 종속변수를 유의하게 설명하지 못했다. 이러한 패턴은 재차 '표준답론 반영' 가설(가설 3)과 조화를 이루는 결과이면서, '이념지향 표현' 가설(가설 1)이나 '지역요구 반응' 가설(가설 2)과는 부합하지 않는 결과이다.

## V. 논의 및 결론

선거경쟁의 성격에 대해 설명하는 기존의 이론적 관점은 대개 '행위자 중심적'이다. 후보자는 선거에서 가능한 한 최대 득표하기 위해 유권자들에게 유인가가 큰 정책이나 비전을 선별하여 제시한다는 것이다. 또한 유권자는 자신의 입장에서 가장 큰 유인가를 지닌 정책이나 비전을 제시한 후보자를 지지하는 합리적 행위자로 간주된다. 이러한 관점에 기초하면, 선거 공약은 후보자가 유권자에게 자신의 정책이나 비전을 설명하고 설득하기 위한 '선전물'로 이해된다. 하지만 최근 두 차례의 교육감 선거 후보자의 공약을 체계적으로 분석한 본 연구의 결과는 이러한 기존의 관점과는 거리가 있었다. 분석 결과에 따르면, 다문화 공약 제시는 후보자가 자신의 정치이념 지향성을 표현하거나 지역의 특수한 요구를 반영함으로써 유권자의 지지 획득을 극대화하려는 합리적 선택 행위로 보기 어려웠다. 선거경쟁을 후보자와 유권자간의 합리적 거래행위로 이해하는 기존의 관점은 이러한 패턴에 대해 명료한 설명을 제공하지 못한다.

본 연구의 결과에 따르면, 교육감 선거의 다문화 공약 측면에 대해서는 '행위자 중심적' 관점이 충분한 설명력을 지니지 못하는 것으로 보인다. 대신, '제도주의적' 관점이 대안적 설명을 제공한다. 행위자 중심적 관점이 후보자의 '합리적 선택'을 강조한다면, 제도주의적 관점은 무엇이 '적절한 선택'인지를 정의하는 거시적 담론 모델에 주목한다. 이러한 관점에서 보면, 선거 공약은 단순히 후보자의 합리적 선택에 따라 결정되는 것이라기보다는 사회

의 집단적인 인식론적 표준으로 제도화된 담론 모델에 따라 결정되는 것이기도 하다. 공약 내용이 그러한 담론 모델에 비추어 높은 ‘적절성’을 지닐 때 그 공약은 강한 ‘정당성’을 얻을 수 있다는 것이다. 따라서 후보자 간에 나타나는 공약 구성의 차이는 어떤 후보자가 최신의 표준담론 모델을 더 예민하게 공약에 반영하고 있는지의 차이에 기인하는 것으로 이해된다.

본 연구의 결과는 이러한 ‘제도주의적’ 설명과 부합했다. 최근 두 차례의 교육감 선거에서 등장한 공약 내용을 살펴본 결과, 높은 당선 경쟁력을 갖춘 후보자일수록 다문화 공약을 더욱 적극적으로 제시하는 경향이 관찰되었다. 다문화 관련 교육정책은 모든 학생의 고유한 개인성에 대한 존중과 다양성의 포용을 강조하는 국제적 교육담론 모델을 반영한다. 교육의 맥락에서 다문화 관련 이슈는 이미 높은 제도적 ‘정당성’을 확보한 ‘적절한’ 정책 의제인 것이다. 높은 당선 경쟁력을 지닌 후보자일수록 이러한 표준 교육담론과 자신의 공약 내용 간의 유기적 연계성을 확보할 여력을 더 높은 수준으로 갖추고 있을 개연성이 크다. 또한 선거에서 당선 가능성이 높게 예측되는 후보자일수록, 선거운동 과정에서 새롭고 논쟁적인 공약 제시를 통해 ‘위험’을 감수하는 ‘모험’을 택하기보다는, 사회정치적 담론 지형에서 이미 높은 정당성을 확보한 ‘안전한’ 공약을 선호할 가능성이 높다.

지방선거 제도의 취지는 지역 단위의 대의과정을 통해 지역주민의 선호와 의견을 수렴함으로써 지방자치단체가 민주적이고 능률적으로 지방자치행정을 수행하도록 하는 데 있다. 지방선거의 일부로 치러지는 교육감 선거 역시 이러한 취지를 공유한다는 점에서 그 중요성이 크다. 특히, 한국사회가 여러 지역에 걸쳐 점차 다문화사회로 이행하고 있는 상황에서, 교육감 선거에서 제시되는 다문화 공약은 한국사회의 ‘인정의 정치’의 일면을 들여다볼 수 있도록 한다. ‘인정의 정치’는 다양한 정체성에 대한 포용적 수용을 공적 영역에서 공식화하는 것으로부터 출발한다. 교육감 선거에서 다문화 공약이 적극적으로 제시되고 이에 대한 공적 논의와 인식이 각 지역에서 지속적으로 확대되는 것은 그 자체로 ‘인정의 정치’의 싹이 자라고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히, 다문화 공약이 정치적 진영이나 지역의 특수성을 떠나 높은 당선 경쟁력을 갖춘 후보자들을 중심으로 적극적으로 제시되어 왔다는 본 연구의 분석 결과는 이러한 해석을 실증적으로 뒷받침한다.

이 연구는 다문화 공약에 초점을 두고 교육감 선거 공약을 체계적으로 분석한 최초의 연구라는 점에서 중요한 의의가 있다. 하지만 후속연구에서는 교육감 선거에 등장하는 다문화 공약을 더욱 면밀히 들여다볼 필요가 있다. 본 연구는 다문화 공약을 다문화학생 등 이주배경 학생 지원에 대한 공약과 다문화교육에 대한 공약으로 양분하여 살펴보았다. 하지만 다문화 공약을 무엇으로 볼 것인지에 대한 보다 정교한 개념적 정의를 바탕으로 후보자 간 다문화 공약의 제시 방식 등을 더욱 세밀하게 관찰하고 분석해볼 필요가 있다. 또한 향후 다문화 공약이 다른 어떤 공약들과 의미론적으로 근접해 있거나 혹은 경쟁관계에

있는지 등을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 연구를 통해 교육을 둘러싼 사회정치적 담론 지형에서 다문화 이슈가 위치하고 있는 지점과 그 성격을 보다 정확하게 이해할 수 있을 것이다.

## 국문요약

본 연구는 한국사회의 '인정의 정치'의 일면을 교육감 선거의 공약 측면에서 관찰하고자 했다. 구체적으로, 2014년과 2018년 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거에서 어떤 후보자가 다문화 관련 공약을 제시했는지 검토했다. 후보자 130명의 공약을 체계적으로 분석한 결과, 다문화 공약은 후보자의 정치적 진영이나 출마 지역의 특수성을 떠나, 높은 당선 경쟁력을 갖춘 후보자들을 중심으로 적극적으로 제시되어 온 경향이 관찰되었다. 이러한 결과는 선거 후보자와 유권자를 '정치 시장'의 '합리적' 참여자로 간주하는 '행위자 중심적' 시각으로는 제대로 설명되지 않는 것이다. 대신, 후보자의 공약 제시가 상당한 정도로 '적절성의 논리'에 따라 이루어질 가능성을 강조하는 '제도주의' 가설과 부합한다. 교육감 선거에서 다문화 공약은 높은 제도적 '정당성'을 갖춘 '적절한' 정책 의제로서 주요 후보자들을 중심으로 제시되어 온 것으로 보인다.

주제어 : 인정의 정치, 교육감, 지방선거, 선거공약, 다문화 어젠다

## 참고문헌

- 강은숙 (2019). 언어네트워크 분석을 이용한 2010년과 2014년 교육감 선거공약과 취임사에 관한 연구. *교육정치학연구*, 26(1), 29-58.
- [Kang, E.-S. (2019). A study on the 2010 and 2014 election pledges and inaugural address of the superintendent using the language network analysis method. *The Journal of Politics of Education*, 26(1), 29-58.]
- 김달효 (2016). 교육감 주민직선제 존속의 합당함에 관한 조명. *교육정치학연구*, 23(4), 1-16.
- [Kim, D.-H. (2016). A study on justification of the superintendent direct election system. *The Journal of Politics of Education*, 23(4), 1-16.]
- 김범수 (2014). 투표용지의 순서효과, 기호효과, 후광효과: 2014년 서울시 교육감 선거. *선거연구*, 5, 253-287.
- [Kim, B. (2014). Ballot order effect, ballot sign effect, coattail effect: 2014 Korean Seoul superintendents election. *The Study of Election*, 5, 253-287.]
- 김이선 · 최윤정 · 윤지소 · 이재경 · 문희영 · 이명진 · 양계민 (2019). 2018년 국민 다문화수용성 조

- 사(연구보고 2018-60). 서울: 여성가족부.
- [Kim, L., et al. (2019). *2018 national survey of multicultural acceptability*. Seoul, South Korea: Ministry of Gender Equality and Family.]
- 김한길 · 소경희 (2018). 한국의 다문화교육정책 문서에 나타난 다문화교육 성격의 변화 양상 분석. **다문화교육연구**, 11(2), 59-83.
- [Kim, H., & So, K. (2018). A study on changes of the nature of multicultural education in Korean multicultural education policy documents. *Multicultural Education Studies*, 11(2), 59-83.]
- 민지선 · 김두섭 (2013). 거주지역의 외국인 비중이 외국인에 대한 사회적 거리감에 미치는 영향. **한국인구학**, 36(4), 71-94.
- [Min, J., & Kim, D.-S. (2013). Effects of the residential ethnic composition on the social distance toward foreigners. *Korea Journal of Population Studies*, 36(4), 71-94.]
- 서현진 (2019). 2018년 교육감 선거 후보자의 이념성향과 정책 공약에 관한 연구. **한국과 국제정치**, 35(2), 75-111.
- [Seo, H.-J. (2019). An analysis of campaign pledges in 2018 superintendent election. *Korea and World Politics*, 35(2), 75-111.]
- 송효준 · 함승환 (2019). 다문화주의 정책은 이주민의 사회통합을 돕는가? 이주배경 청소년의 교육적 통합 양상 재검토. **사회과학연구**, 45(1), 127-149.
- [Song, H., & Ham, S.-H. (2019). Does multiculturalism work? The effect of immigrant integration policies on immigrant youth's academic performance. *Journal of Social Science*, 45(1), 127-149.]
- 양경은 (2016). 부모의 사회경제적 지위가 자녀의 학업성취도에 미치는 영향에 대한 복지체제론적 재조명. **비판사회정책**, 53, 146-174.
- [Yang, K.-E. (2016). Revisiting the effect of parents' socioeconomic status on students' academic performance in relation to welfare state regimes. *Journal of Critical Social Welfare*, 53, 146-174.]
- 오만석 · 이길상 · 정미량 · 모경환 · 차윤경 · 주미경 · 함승환 (2018). **글로벌 시대의 다문화교육**. 성남: 한국학중앙연구원출판부.
- [Oh, M. S., et al. (2018). *Multicultural education in the global age*. Seongnam, South Korea: Academy of Korean Studies Press.]
- 오상아 · 한유경 · 양영은 (2017). 초·중등학생의 다문화수용성에 미치는 영향 분석: 다문화 외국인 교사 배치 학교를 중심으로. **교육행정학연구**, 35(4), 1-22.
- [Oh, S.-A., Han, Y.-K., & Yang, Y.-E. (2017). An analysis of the effects on multicultural acceptability of primary and secondary school students: Evidence from students in schools with exchanged foreigner teachers. *Korean Journal of Educational Administration*, 35(4), 1-22.]
- 장귀덕 · 김왕준 (2015). 지방교육자치제의 헌법적 본질 관점에서 본 교육감-교육부 장관의 갈등 조정에 관한 연구. **교육법학연구**, 27(3), 209-238.
- [Jang, K.-D., & Kim, W.-J. (2015). The legal issues on conflict and coordination between superintendent and minister of education from the nature of constitutional regulations on local education autonomy. *The Journal of Law and Education*, 27(3), 209-238.]
- 장인실 · 유영식 (2010). 다문화 교육 모형과 교과서에 근거한 다문화 교육과정 개발 방법의 효과성 연구. **초등교육연구**, 23(1), 141-161.
- [Chang, I., & Yoo, Y. (2010). Effectiveness of multicultural educational curriculum development based on multicultural models and textbooks. *The Journal of Elementary Education*, 23(1), 141-161.]
- 정우승 (2016). 투표용지 순서효과에 대한 지역의 조절효과: 2010년 및 2014년 한국 교육감 선거에 대한 경험적 분석. **한국지방자치학회보**, 28(1), 129-153.
- [Jung, W. (2016). The moderate effect by region in the ballot order effect: Empirical analyses of 2010 and 2014 education superintendent elections in Korea. *Journal of Local Government Studies*, 28(1),

- 129-153.]
- 정재요 (2018). 2018년 교육감 당선인 선거공약에서의 진보와 좌파 이념. *교육사상연구*, 32(4), 171-193.
- [Jung, J.-Y. (2018). Progressive and left ideology in the 2018 superintendent election pledge. *The Journal of Korean Educational Idea*, 32(4), 171-193.]
- 차윤경 (2008). 세계화 시대의 대안적 교육모델로서의 다문화 교육. *다문화교육연구*, 1(1), 1-23.
- [Cha, Y.-K. (2008). Multicultural education as an alternative educational model in the era of globalization. *Multicultural Education Studies*, 1(1), 1-23.]
- 최영미 · 이나련 (2016). 외국인 및 이주민에 대한 인식에 관한 연구. *다문화와 평화*, 10(3), 149-166.
- [Choi, Y., & Lee, N. (2016). A study on perception toward foreigners and immigrants. *Multiculture & Peace*, 10(3), 149-166.]
- 최영출 (2013). 현행 교육감 선출제도의 주요쟁점과 성향일치도 분석. *한국비교정부학보*, 17(2), 243-261.
- [Choi, Y.-C. (2013). Analysis of the critical issues on superintendent's election system and political propensity coincidence between governor and superintendent. *Korean Comparative Government Review*, 17(2), 243-261.]
- 함승환 (2019). 정당 없는 정당효과?: 교육감 선거 후보자의 당선경쟁력 결정요인 재검토. *지방정부연구*, 23(1), 325-342.
- [Ham, S.-H. (2019). The robustness of the party effect: A pseudo-party effect in local elections for educational superintendents in Korea. *The Korean Journal of Local Government Studies*, 23(1), 325-342.]
- 함승환 · 구하라 · 차윤경 (2014). 다문화사회 친화적 교육과정 정책의 효과: 민족·언어적 소수자 학생의 수학 흥미 및 성취도를 중심으로. *다문화교육연구*, 7(4), 125-144.
- [Ham, S.-H., Ku, H., & Cha, Y.-K. (2014). The effect of multicultural education policy on ethno-linguistic minority students' academic enjoyment and performance: Evidence from TIMSS 2011. *Multicultural Education Studies*, 7(4), 125-144.]
- 함승환 · 김왕준 · 김정덕 · 양경은 · 최경준 (2014). 복지국가 유형과 교육복지의 제도적 모형. *다문화교육연구*, 7(3), 135-151.
- [Ham, S.-H., Kim, W.-J., Kim, J.-D., Yang, K.-E., & Choi, K.-J. (2014). Welfare state regimes and educational welfare policies. *Multicultural Education Studies*, 7(3), 135-151.]
- 황아란 (2002). 국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차 연구. *한국정치학회보*, 36(1), 203-222.
- [Hwang, A.-R. (2002). Gender difference in electoral competitiveness: An analysis of the national assembly elections in Korea. *Korean Political Science Review*, 36(1), 203-222.]
- Achen, C. H. (2002). Parental socialization and rational party identification. *Political Behavior*, 24(2), 151-170.
- Ansolahehere, S., Rodden, J. & Snyder, J. M. (2008). The strength of issues: Using multiple measures to gauge preference stability, ideological constraint, and issue voting. *American Political Science Review*, 102(2), 215-232.
- Boli, J., & Thomas, G. M. (Eds.). (1999). *Constructing world culture: International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bonica, A. (2013). Ideology and interests in the political marketplace. *American Journal of Political Science*, 57(2), 294-311.
- Cha, Y.-K., Dawson, W. P., & Ham, S.-H. (2012). Multicultural education policies and institutionalization across nations. In J. A. Banks (Ed.), *Encyclopedia of diversity in education* (pp. 1554-1558). Thousand Oaks, CA: Sage.

- Cha, Y.-K., Gundara, J., Ham, S.-H., Lee, M. (2017). *Multicultural education in global perspectives: Policy and institutionalization*. Singapore: Springer.
- Cha, Y.-K., & Ham, S.-H. (2014). The institutionalization of multicultural education as a global policy agenda. *Asia-Pacific Education Researcher*, 23(1), 83-91.
- Cha, Y.-K., Ham, S.-H., & Yang, K.-E. (2017). Multicultural education policy in the global institutional context. In Y.-K. Cha, J. Gundara, S.-H. Ham, & M. Lee (Eds.), *Multicultural education in global perspectives: Policy and institutionalization* (pp. 11-21). Singapore: Springer.
- Coleman, W. D., & Wayland, S. (2006). The origins of global civil society and nonterritorial governance: Some empirical reflections. *Global Governance*, 12, 241-261.
- Finkel, S. E. (1993). Reexamining the minimal effects model in recent presidential campaigns. *Journal of Politics*, 55(1), 1-21.
- Fournier, P., Blais, A., Nadeau, R., Gidengil, E., & Nevitte, N. (2003). Issue importance and performance voting. *Political Behavior*, 25(1), 51-67.
- Fraser, N. (2000). Rethinking recognition. *New Left Review*, 3, 107-120.
- Greene, S. (2004). Social identity theory and party identification. *Social Science Quarterly*, 85(1), 136-153.
- Ham, S.-H., Song, H., & Yang, K.-E. (2020). Towards a balanced multiculturalism? Immigrant integration policies and immigrant children's educational performance. *Social Policy & Administration*, published online ahead of print.
- Issacharoff, S., & Pildes, R. H. (1998) Politics as markets: partisan lockups of the democratic process. *Stanford Law Review*, 50(3), 643-717.
- Labaree, D. F. (1997). Public goods, private goods: The American struggle over educational goals. *American Educational Research Journal*, 34(1), 39-81.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2011). The logic of appropriateness. In R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford handbook of political science*. NY: Oxford University Press.
- Markus, G. B. (1982). Political attitude during an election year: A report on the 1980 NES panel study. *American Political Science Review*, 76(3), 538-560.
- McNeely, C. L., & Cha, Y.-K. (1994). Worldwide educational convergence. *Education Policy Analysis Archives*, 2(4).
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181.
- Naurin, E. (2011). *Election promises, party behaviour and voter perceptions*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Niemi, R. G., & Jennings, M. K. (1991). Issues and inheritance in the formation of party identification. *American Journal of Political Science*, 35(4), 970-988.
- Panova, E. (2017). Partially revealing campaign promises. *Journal of Public Economic Theory*, 19(2), 312-330.
- Powell Jr, G. B. (2004). The quality of democracy: The chain of responsiveness. *Journal of Democracy*, 15(4), 91-105.
- Sutton, M. (2005). The globalization of multicultural education. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12(1), 97-108.
- Taylor, C. (1994). The politics of recognition. In A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

함승환(holish@hanyang.ac.kr)

한양대학교 사범대학 부교수로 재직 중이다. 다양성과 형평성 이슈를 둘러싼 국내외 교육 현안을 교육정책학 시각에서 분석하는 데 관심이 있다. 최근 논문으로는 *Social Policy & Administration*에 게재된 *Towards a balanced multiculturalism? Immigrant integration policies and immigrant children's educational performance* 등이 있다.

이승현(leesehy816@hanyang.ac.kr)

한양대학교 교육학과를 졸업하고 현재 석사과정에 재학 중이다. 주요 연구 관심 분야는 다문화교육, 학교개혁, 교육정책 등이다.