

이명박 정부의 교육정책 공약 이행도 분석

주 영 효(동국대학교 경주캠퍼스)
박 균 열(한국교육개발원)*

요 약

본 연구는 2007년 한나라당이 발표한 대선 공약에 대한 이명박 정부의 교육정책 공약의 이행도 분석을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 선거 기간 중 발표된 한나라당의 정책공약집 내용 중 교육정책 관련 내용을 유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 등 크게 네 분야로 나누어 세부 공약을 식별하였다. 다음으로 집권 기간 동안의 공약 이행도 분석을 위해 두 단계의 분석 절차를 거쳤다. 먼저, '이명박 정부의 100대 국정과제' 외에 정부 및 국회 자료를 분석하고, 교육관련 정부 부처 실무자 24인 및 학계 전문가 6인과의 인터뷰를 거쳐 정부의제화된 공약 수와 비율을 산출하였으며, 이를 완전 이행, 부분 이행, 완전 불이행 등으로 구분하여 교육정책 분야별 공약 이행 정도를 분석하였다. 분석 결과, 이명박 정부는 정책공약집에 제시한 64개의 교육정책 공약 가운데 60개(94%)를 정부의제화 하였으며, 정부의제화된 공약의 이행 정도는 완전 이행 55개(92%), 부분 이행 5개(8%)로서 정부의 정책 공약 이행 노력이 상당히 높은 것으로 나타났다.

[주제어] : 이명박 정부, 교육정책, 선거공약, 공약 이행도, 정부의제화

I. 서 론

민주주의 정치체제에서 정부권력의 획득을 목표로 하는 정당(또는 후보자)은 대통령 선거과정에서 국민의 정책선호를 나름대로 집약하는 정책 공약을 발표하여 유권자들의 선택을 받아 권력을 장악한다(이시원, 1998). 선거후 대통령 당선자는 새로운 정부를 구성하여 선거과정에서 제시한 정책 공약을 실현하게 되는데, 이는 국민에 대한 책임정치의 구현이라는 점에서뿐만 "국민의 지배"를 지향하는 대의민주주의의 가치 실현을 위해서도 중요한 의미를 지닌다(한중수, 2007). 따라서 국민의 직접선거를 통해 출범한 정부가 선거과정에서 제시한 공적인 약속을 어느 정도 이행하였는가를 체계적으로 분석하는 작업이 필요하다.

* 교신저자(corresponding author).

■ 접수일(2012. 10. 30), 심사일(2012. 11. 20), 게재확정일(2012. 12. 21)

특히 대통령 선거와 같이 선거를 통한 주기적인 정부 권력의 변동이 있는 경우에 선거공약의 이행도 분석은 정부의 정책성파에 대한 평가라는 측면에서 더욱 필요하다. 왜냐하면 대통령제를 택한 민주주의 국가들의 경우 대통령이 마치 국민들 위에 군림하고, 제약받지 않는 권력을 행사하면서 통치하는 경향이 있기 때문이다(Joo & Reyes, 2010; Kingdon, 2003). 즉, 국민들은 대통령 선거 기간 중에만 ‘주인’ 노릇을 하고 선거 이후에는 다시 대통령의 ‘피지배’ 신분 되는 상태가 되는 경우가 흔히 발생하게 되는데(홍승헌, 2007:38), 그 결과 국민의 대표 기관 사이의 감독과 여론, 그리고 언론의 감시를 통한 책무성의 기제는 무력하게 되는 사례가 일어나게 된다(서울대 정치학과, 2007:323). 따라서 선심성 공약이 난무하는 오늘의 선거 현실에서는 대통령 후보자들이 제시하는 정책 공약의 타당성, 실현가능성, 구체성, 형평성 등의 평가 기준에 따른 선거전 평가도 중요하지만 특정 후보자가 대통령으로 당선된 후 5년 간 정책 공약을 제대로 이행했는지에 대한 사후평가를 통해 집권정부의 내용적 정당성을 확보해 주는 정책성과 분석 또한 중요하다(이시원, 1994, 1998). 이와 함께 공약의 이행도 평가가 필요한 보다 큰 이유는 국민들의 정치 불신을 제거하고, 당선을 위해 공약을 남발하는 문제점을 미연에 방지하며, 이와 함께 포퓰리즘도 예방할 수 있기 때문이다(이기선, 2011).

정책 공약의 이행도 평가에서는 한 가지 내용이 전제가 되어야 한다. 그것은 선출된 대통령 후보자의 공약이 선거 과정 중 공론화 과정을 거쳐 합의에 이르렀다는 대전제에서 출발해야 한다(Manin, 2004)는 점이다. 왜냐하면, 공약의 이행 또는 달성이라고 하는 개념 자체는 선거가 가지는 대의 민주주의 맥락 속에서 논의되는 것이고, 평가 목적 자체가 책임정치의 구현이기 때문이다(박병식·전용태, 2008; 한중수, 2007). 이는 우리나라 대통령 선거 문화에서 특히 중요한 전제 요건이다. 그 이유는 대통령 선거에서는 후보자 개인의 공약이나 후보자가 소속한 정당의 정강정책을 기준으로 국민들이 투표하는 것이 아니라 통상 후보자의 인품, 개인적 능력, 후보자와의 관계(지연, 혈연, 학연), 이념 등에 의하여 투표를 하는 경우가 많기 때문이다(엄기홍, 2008; 유현중, 2007; 정정길 외, 2012; Mansergh & Thomson, 2007). 따라서 교육정책 공약에 대한 사후평가로써 본 연구에서 그 주된 관심 대상은 세부 공약의 국민 요구에 대한 수용도, 우선순위에 따른 집행 및 그 과정 등에 분석보다는 이명박 정부가 선거과정에서 제시한 공약의 이행도 분석을 통해 대국민 약속을 얼마나 성실히 수행하여 책임정치를 구현했는다고 할 수 있다.

지금까지 우리나라에서 공약관련 평가는 정책선거를 지향하고, 선거 문화 개혁을 이루고자 하는 큰 틀 속에서 주로 선거전 평가에 초점이 맞추어져 왔다(박병식·전용태, 2008). 그 가운데 2006년 지방선거 이후 전개되고 있는 매니페스토 참공약 운동은 네거티브 선거문화와 정책선거 문화 정착에 큰 기여를 해오고 있는 것으로 평가받고 있다(중앙선거관리위원회, 2008, 2010). 한편, 선거후 평가는 공약의 효과 평가와 이행도 평가로 대별할 수 있다. 먼저 공약의 효과 평가는 공약의 적합성과 달성도로 다시 나누어 볼 수 있는데, 공약의 적합성은 공약의 필요성과 시급성이 주요 평가항목이고, 달성도는 공약목표의 달성도와 공약추진에 따른 만족도로 평가된다. 반면, 공약 이행도 평가는 당선자의 의지와 그에 따른 실행을 주요 평가항목으로 한다(박병식·전용태, 2008:68-70).

국내 선거공약 이행도 평가 연구는 대통령 선거공약 이행도 평가(이시원, 1998; 함성

득, 2000), 지방자치단체장의 공약 이행도 평가(김병식, 2002; 박광국 외, 2000), 광역단체장의 공약 이행도 평가(한국매니페스토운동본부, 2009, 2012) 등으로 대별할 수 있다¹⁾. 대표적인 대통령 선거공약 이행도 평가 연구로 평가 받을 수 있는 이시원(1998)의 연구에서는 6공화국의 정책 공약을 민주발전, 경제선진화, 복지증진, 농어촌개발, 지역균형개발, 교육문화, 외교국방 분야로 구분하여 법령 제정 및 개정, 예산 반영 내용을 기준으로 공약 이행도를 평가하였다. 함성득(2000)은 역대 대통령의 취임사에 나타난 정책 지표를 기준으로 하여 그 성취도를 분석하고 있는데, 주요 평가대상 업적들은 경제업적, 소득의 균등한 분배, 정치발전 풍토 조성 등이다. 요컨대, 우리나라 대통령 공약 이행도 평가 분석 연구에서는 정책 공약 내용 전반을 다루고 있어 교육정책 공약에 대한 이행도 분석이 구체적이지 않거나 제외되고 있는 실정이다. 이러한 점에 착안하여 본 연구는 한나라당(2007)이 발간한 정책공약집을 중심으로 이명박 정부의 교육정책 공약 이행도를 분석해 보고자 한다²⁾. 본 연구에서는 대통령의 리더십, 국내외 정책 환경 등과 같이 공약 이행에 미치는 요인과 정책우선 순위, 정책의 타당성 및 효과성 등(Royed, 1996)은 고려하지 않았다. 왜냐하면, 공약 이행도의 평가는 기본적으로 공적인 약속에 대한 이행 여부가 주된 관심 대상이기 때문이다(Artés & Bustos, 2008).

본 연구는 이명박 정부의 공약 이행도 평가를 수행함에 있어서 평가의 객관성을 담보하고 평가 내용의 단순성과 평가 기준의 제한성(엄기홍, 2008:219-220)을 극복하는데 주력하였다. 이를 위해 학계에서 수행된 중앙정부 수준에서의 공약 이행도 분석 연구들(이시원, 1998; Artés & Bustos, 2008; Mansergh & Thomson, 2007; Royed, 1996)을 참고하여 분석 대상과 분석 준거를 마련하였다. 아울러 단순히 이행도 비율과 이행 수준 등의 분석 결과 제시에서 비롯될 수 있는 평가 내용의 단순성과 평가 기준의 제한성의 한계를 극복하기 위해 노력하였다. 구체적으로 이명박 정부의 100대 국정과제를 중심으로 관련 법입안·개정 내용, 정부 부처의 예산 조치 및 실행 실적 등을 분석하면서, 공약 추진 현황 및 성과와 관련된 언론 보도 자료를 참고하였으며, 해당 부처의 실무진 및 학계 전문가와 해당 과제의 집행 상황에 대한 인터뷰를 통해 세부 공약 이행 정도를 구체적으로 살펴보았다.

II. 이론적 배경

1. 교육정책 공약

선거는 주권자인 국민이 대표자를 선출하는 사회적 의사결정(social decision-making)

- 1) 국외에서 수행된 대표적인 공약 이행도 평가 연구로는 Royed(1996), Thomson(2001), Mansergh와 Thomson(2007), Artés와 Bustos(2008) 등을 제시할 수 있으며, 이들 연구는 공통적으로 공약 이행도를 완전 이행, 부분 이행, 불이행으로 구분하면서 공약 이행 정도를 비율(%)로 제시하고 있다.
- 2) 엄기홍(2008:218)이 지적하고 있는 것처럼, 정당의 선거공약과 선거 후보자 간의 공약에는 차이가 있을 수 있지만, 대의정치의 근간으로 정당정치가 전제되고 있다는 점, 17대 대통령 선거 당시 이명박 후보를 대신하여 한나라당이 정책공약집을 발간한 점, 이명박 후보자가 대통령에 당선된 후 지금까지 당적을 유지하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때 정책공약집 발간 주체와 선거공약 이행 주체를 동일하게 보는 것이 타당하다.

이며(유현중, 2007:195), 투표로 공직에 있을 사람을 선출하는 방법이다(서울대 정치학과, 2007:283; 한중수, 2007). 선거를 통해 공직에 진출하려는 사람은 선거기간 중 자신과 소속 정당이 추구하는 가치에 따라 공약(公約, pledge 또는 promise)을 발표하게 된다. 선거 과정에서 내세운 선거공약은 후보자가 유권자에게 제시하는 미래에 대한 약속일뿐만 아니라(송근원, 1996), 현대 민주주의 특징인 대의정치를 이루는 뿌리라고 할 수 있다(김병식, 2002). 선거 과정에서 제시되는 공약은 사전적으로는 “정부, 정당, 입후보자 등이 어떤 일에 대하여 국민에게 실행할 것을 약속함 또는 그런 약속” 혹은 공법에서 “계약”을 뜻하는 것(Naver 국어사전)으로, 중앙선거관리위원회(2007:5)는 이를 “후보자가 공직 재직기간 동안 지향하고 수행하고자 하는 주요 정책에 대하여 국민들에게 제시하고 실천을 약속한 청사진”으로 정의하고 있다.

Royed(1996:79-80)는 선거공약의 개념을 실제적인 공약(real pledge)과 잠재적 공약(potential pledge) 두 가지로 구분하면서 보다 구체적으로 설명하고 있다. Royed에 따르면, 실제적인 공약은 “어떠한 결과물을 얻기 위한 혹은 어떠한 활동을 수행하기 위한 약속으로써 객관적인 수치가 제시될 수 있는 것”으로 정의된다. 다음으로 잠재적인 공약은 선언적 의미공약으로써 “할 것이다, 지지한다, 반대한다”와 같은 지지나 약속이 포함된다. 이와 유사하게 중앙선거관리위원회(2007:3)도 공약을 “~를 지향하겠다”와 같이 구체적 계획이 포함되어 있지 않은 선언적·수사적 의미의 공약과 구체적인 계획이 포함된 실천적 의미의 공약 두 가지로 나누어 설명하고 있는데, 여기서 실천적 의미의 공약을 정책 공약(policy pledge)의 범주에 포함시키고 있다. 한편, Mansergh와 Thomson(2007:313)은 경성의 공약(hard pledge)과 연성의 공약(soft pledge) 두 가지로 구분하고 있다. 우선 경성의 공약은 구체적인 수치나 명확한 기준을 제시하고 있는 공약을 의미하며, 연성의 공약은 앞서 설명한 잠재적 공약 혹은 선언적·수사적 의미의 공약을 의미하는 것으로 이들에 따르면 선심성 공약까지도 연성의 공약에 포함될 수 있다. 선행연구들을 종합해 보면, 선거공약은 선거 기간 중 공직 진출을 원하는 후보자 혹은 그 소속 정당이 제시하는 것으로써 법 입안 또는 개정, 명확한 수치와 정책안 등이 제시되어 있는 실제적 공약과, 지향·약속 등의 내용이 담긴 선언적·수사적·잠재적 공약으로 구분될 수 있다. 교육정책 공약 또한 이와 같이 두 가지 공약 형태를 보인다.

대통령 선거 과정에서 공식적으로 제시되는 교육정책 공약은 다른 어떤 공약보다도 중요하다. 그 이유는 다른 공약들처럼 그것이 국민들과의 약속이라는 의미에서뿐만 아니라 백년지대계인 교육정책의 중장기적 방향을 결정한다는 점 때문이다(Joo & Reyes, 2010). 교육정책 공약의 개념과 의미를 살펴보기 위해서는 우선, 교육정책의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 교육정책은 교육에 관한 정책이기 때문에 교육에 대한 중요한 결정이나 권위적 결정 혹은 교육목표 달성을 위한 수단의 기획 등 여러 가지 관점에서 정의할 수 있으며, 교육목적의 달성을 위해 정부가 공익과 국민의 동의를 바탕으로 강제하는 체계적인 활동들로 구성된 교육지침이다(윤정일 외, 2004:211). 따라서 교육정책은 정치적 과정의 결과물로서 그 개념에는 국가의 교육이념과 국가행정에 대한 기본지침이 내재되어 있다고 할 수 있다(신현석 외, 2011). 이러한 의미에서 대통령 후보자가 선거기간 중 공식적인 경로를 통해 발표하는 대통령 후보자의 교육정책 공약은 유권자들의

민의를 반영하여 제시하는 미래 교육에 대한 약속이며, 추구하는 교육이념이 반영된 중장기적인 세부 지침들이 집약된 것으로 정의될 수 있다.

2. 공약 이행도

선거 과정을 거쳐 선출된 대통령의 업적을 평가할 수 있는 일차적 방법은 공약의 이행도 분석이다(이시원, 1994, 1998; 함성득, 2000; Royed, 1996). 선거공약의 이행도 분석은 당선 이후의 평가에 해당하는 것으로 평가주체에 따라 공약 이행 당사자에 의한 자체평가와 제3자에 의한 평가로 구별할 수 있고, 공약의 구체성, 달성가능성, 타당성을 평가하는 것이 아니라 공약의 실행 여부 및 정도를 평가하는 것이라고 할 수 있다(장지호 외, 2010). 따라서 선거공약 이행도를 평가하는데 있어서 무엇보다 중요한 과제는 분석 내용과 방법을 어떻게 구성하여 자의적 해석 가능성을 배제하면서 객관성을 담보하는데 있다(엄기홍, 2008).

공약 이행도 평가에 있어서 선행되어야 할 과제는 공약의 분석 범위와 내용을 한정짓는 것이다(Artés & Bustos, 2008; Mansergh & Thomson, 2007). 여기서 공약의 내용은 공약의 개념을 어떻게 규정하는가와 밀접하게 관련되며 분석에 포함될 공약 범위 설정에 기초가 된다. Artés와 Bustos(2008:310)는 선언적 의미의 공약은 모호할 뿐만 아니라 일반적 의미라고 지적하면서 공약의 범위에 포함시키지 않고 있는데, 예를 들어 “우리는 노동자들의 인권을 보장하고 경쟁력 있는 경제를 보장할 수 있는 유연한 노동시장 틀이 필요하다”는 식의 공약은 분석의 대상에 포함시키지 않고 있다. 하지만, 명확한 수치를 제시하여 그 결과가 검증될 수 있는 공약, 예를 들면 “3% 이내로 재정 적자 규모를 축소하겠다”는 분석 대상에 포함시키고 있다. 한편, Royed(1996:80)는 공약 이행도 평가는 기본적으로 입법 유무에 따라 결정되어야 하며, 실제적인 수치를 밝히는 공약이 아닌 잠재적인 공약(potential pledge)의 경우(예를 들어, 실업률 감소를 위해 노력할 것이다)에는 이전 정부 평균 수치와의 비교를 통해 이행도 평가가 가능하다고 주장하면서 이를 분석 대상에 포함시키고 있다. 같은 맥락에서 Mansergh와 Thomson(2007:313) 또한 구체적인 수치나 명확한 기준을 제시하지 않은 공약이라도 각국의 정치상황을 고려하는 것이 필요하며, 일반적으로 선거공약을 연성(soft)으로 제시하는 경우에는 경성의 공약(hard pledge)뿐만 아니라 연성의 공약(soft pledge)까지 포함시켜야 한다고 주장한다. 이는 우리나라 선거 문화에서 구체적인 수치, 명확한 법 입안과 같이 실제적 공약이 아닌 구체적이지 않은 미래의 약속과 선심성 공약이 남발되는 경향을 고려해 볼 때 중요한 의미를 지닌다.

공약 이행도 분석을 위해 공약의 분석 범위와 내용이 확정된 뒤 다음으로 진행하여야 하는 절차는 어느 정도의 범위를 이행의 수준으로 볼 것인가를 결정하는 일이다(이시원, 1994, 1998; Thomson, 2001)³⁾. 앞서 살펴본 것처럼, 공약 이행도 판단의 기본적인 방법은

3) 공약 이행도 분석은 평가주체와 분석 대상에 따라 그 형태를 분류할 수 있다. 먼저 평가주체에 따라서는 공약 이행 당사자에 의한 평가와 시민단체, 언론, 학계 등에 의한 평가로 나눌 수 있다. 분석대상에 따라서는 중앙정부(의원내각제, 대통령제 시행 국가)에 대한 평가, 지방 정부(광역단체장, 지방자치단체장과 교육감까지 포함)에 대한 평가로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 학계에서 중앙정부를 대상으로 실시한 공약 이행도 분석 연구를 중심으로 선행연구를 고찰하였다.

구체적인 정책 시행을 위한 입법 유무와 정책 기준으로 제시하고 있는 수치의 달성 유무라고 할 수 있다. 하지만, Artés와 Bustos(2008:310-312)는 공약과 관련된 입법 및 기존 법안의 개정 유무, 제시하고 있는 정책 수치의 달성뿐만 아니라 정부의 정책 달성을 위한 노력 유무까지 포함시키는 것이 필요하다고 주장하고 있다. 이들은 스페인 소수여당정부의 경제 분야 공약 정책 이행도를 완전 이행, 부분 이행, 불이행으로 분류하여 집권당 연감(annual report), 의회 연감, 예산법 등의 분석을 통해 선거공약 이행도를 분석하고 있으며, 공약 이행도 분석에 있어서 다음과 같은 세 가지 분류법을 사용하고 있다. 첫째, 입법을 기준으로 공약 이행도를 분석하는 방법이 있다. 여기에서 공약 안들이 입법이 되었을 경우 이행된 것으로 보며, 구체적인 법률이 만들어지지 않은 경우라도 기존 관련법이 수정된 경우 그 공약은 부분적으로 이행된 것으로 본다. 둘째, 그 결과가 명확하지 않지만, 공약 이행을 위해 정부가 노력한 사실이 분명한 경우 그 공약은 이행된 것으로 본다. 셋째, 공약이 명확한 수치로 제시된 경우는 집권 기간 동안의 평균값을 통해 이행도를 판단한다.

Royed(1996)가 사용하고 있는 이행도 평가 준거를 차용하고 있는 Thomson(2001:180)도 Artés와 Bustos와 동일하게 완전 이행, 부분 이행, 불이행으로 분류하여 네덜란드 각 정당에 제시한 공약의 이행 정도를 분석하고 있다. 공약과 관련된 법안이 입법된 경우, 제시된 수치가 달성된 경우 성취된 것으로 판단한다. 하지만 부분 이행에 대한 판단에 있어서 Thomson은 공약과 관련된 구체적인 정부의 이행 노력이 있었다라도 공약과 세부적인 내용이 다를 경우에는 부분 이행된 것으로 보고 있어 Artés와 Bustos와는 차이를 보이고 있다. 한편, 이시원(1998:89-91)은 민주정의당의 정책공약집에 실린 정책 공약수에 대한 노태우 대통령 임기 말을 기준으로 한 정부의제화된 수를 기준으로 비율(%)로 산출하고 있으며, 이를 다시 분야별로 완전 이행, 부분 이행, 완전 불이행으로 나누어 분석하고 있다. 여기서 공약 이행 수준을 판단하기 위해 사용된 준거는 임기 내 공약 관련 법규 정비 실행 여부, 구체적인 행정조치와 예산 운영 현황을 계획대로 수행하는지의 여부이다. 따라서 공약 이행도와 관련된 연구를 종합해 보면, 선거기간 중 공식적으로 제시하고 있는 공약의 이행을 위한 정부의 노력과 그 활동이 일차적인 분석 준거가 된다는 사실을 알 수 있다. 여기서 정부의 노력은 구체적인 입법, 관련 법개정, 구체적인 수치의 달성뿐만 아니라 어떠한 조치를 취해야 할 문제로 인식하는 경우까지도 포함하는 것으로써 이는 정책의제설정(agenda setting) 개념으로 설명될 수 있다.

정책의제설정은 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위, 즉 사회 문제가 정책문제로 전환되는 과정이나 행위를 의미한다(정정길 외, 2012:283). Birkland(2001)는 이러한 정책의제를 의제모집단(agenda universe), 체제의제(systemic agenda), 제도의제(institutional agenda), 결정의제(decision agenda) 등 네 가지로 단계화하여 분류하고 있는데, 여기서 의제모집단은 한 사회의 의제 전체를 의미하고, 체제의제는 제도적 의제 이전에 사회가 문제로 의식하고 있는 의제를 의미한다. 제도의제는 권위 있는 정책결정자가 신중하게 검토하고 있는 공적의제를 의미하는 것으로 대체로 정부 당국자가 의미 있게 고려하고 있는 의제를 말하기 때문에 정부의제(governmental agenda)라고도 한다. 마지막으로, 결정의제는 정부당국이 최종적으로 정책결정을 내리고자 하는 의제를 뜻한다(노화준, 2007).

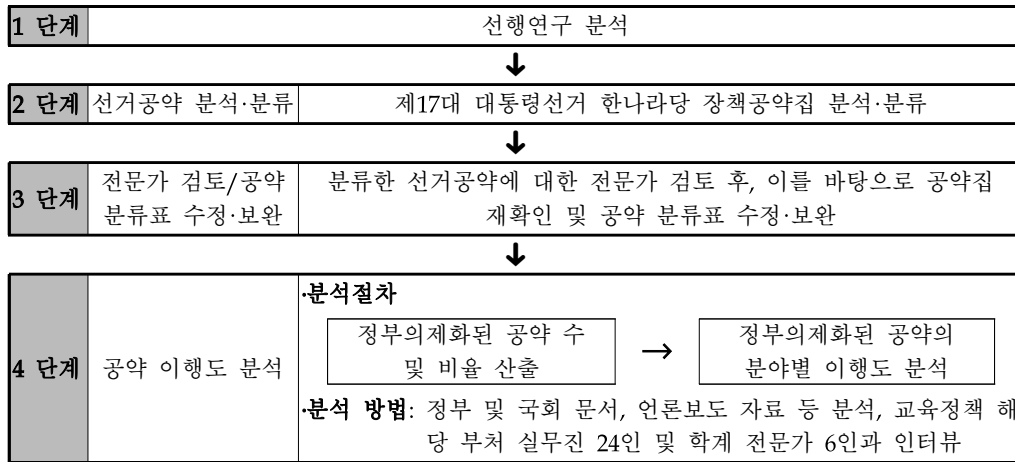
지금까지 논의한 내용을 종합해 보면, 대통령의 선거운동 과정에서 제시된 정책 공약들이 이행되기 위해서는 체제의 수준을 넘어 정부의 공식적인 의제로 채택(정부의제화)되고 이는 현장에서 실행되기 위해 정책안의 형태로 개발되어야 한다(이시원, 1998; 정정길 외, 2012; Kingdon, 2003). 이를 본 연구에서는 공약 이행도 분석을 위한 일차준거로 상정하고, 관련법의 입안과 개정, 제시한 수치의 달성뿐만 아니라 공약과 관련된 정부 노력까지 이행 수준의 판별을 위한 범주에 포함시키도록 한다. 이와 같은 정책의제의 설정 과정에서는 필연적으로 집단 간 격렬한 경쟁이 수반되는데, 그 이유는 사회적·제도적으로 특정 시기에 수용 가능한 역량이 한정되어 있고, 결정된 의제라고 해도 의제에 반대하는 집단과 이해당사자 간 갈등이 상존하는 경우가 많기 때문이다(Birkland, 2001:106-109). 따라서 앞서 논의한 것처럼, 정책 공약을 중심으로 한 이행도 분석은 정부의제를 대상으로 하는 것으로써, 이는 “공공의 결정으로서 토론의 과정을 거친”(Marin, 2004) 합의된 의제라는 전제에서 출발하게 된다.

III. 연구 방법

1. 연구 절차

본 연구는 이명박 정부의 교육정책 공약⁴⁾ 이행도 분석을 위해 총 네 단계의 절차를 거쳤다. 그 내용을 구체화하여 도식화하면 [그림 1]과 같다. 1단계에서는 선행연구 분석을 통해, 선거공약의 개념을 검토하였으며 분석 내용 및 기준을 마련하였다. 2단계에서는 제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집 내용을 초·중등교육, 고등교육, 직업교육 및 평생교육 분야로 나누어 세부 공약을 분류하였다. 3단계에서는 이와 같이 분류된 내용을 교육행정 전문가 3인에게 분류 방식과 내용 등에 대한 타당성 검토를 의뢰하였다. 전문가들은 교육과학기술부가 주관하는 유아교육 정책 분야를 추가할 것, 대분류 가운데 직업교육 및 평생교육을 평생교육으로 수정할 것 등의 의견을 개진해 주었다. 이들의 의견을 반영하여 정책공약집 내용을 재검토·확인하여 이명박 정부의 교육 공약(<표 1> 참조) 내용을 확정하였다. 마지막으로 최종 확정된 공약 내용을 이시원(1998) 등이 사용하고 있는 공약 이행도 분석 방법을 준용하여 정부의제화된 정책 공약 수와 비율을 산출하였으며, 의제화된 공약에 대한 분야별 이행 정도를 판별하였다.

4) 교육정책 공약은 “교육에 관한 약속”이라는 점에서 교육 공약과 의미상 차이가 없고, 정당, 후보자, 언론 또한 교육정책 공약을 교육 공약과 동의어로 사용하고 있다.



[그림 1] 연구흐름도

2. 분석 내용

대통령 후보의 정책 공약은 정치철학, 국정이념, 국정방향, 기초정책, 정강, 정전, 방침 등 다양한 경로를 통해 실제적 공약과 선언적·수사적·잠재적 공약이 혼재되어 공표되기 때문에 공약의 내용과 범위를 확정하기 어려운 것이 사실이다(중앙선거관리위원회, 2007). 따라서 본 연구에서는 이명박 정부의 교육 공약 내용과 범위를 당론으로 결정된 공식적인 정책공약집에 제시되어 있는 내용으로 한정하도록 한다. 왜냐하면 정책공약집은 정당의 정책 방향을 가장 명확하게 진술하고 있는 공식적 문서로써 선거 과정 중 후보자가 참고하는 주요 자료가 되기 때문이다(Artés & Bustos, 2008; Mansergh & Thomson, 2007).

한나라당⁵⁾은 대통령 선거 기간 중 발간한 정책공약집 “일류국가 희망공동체 대한민국”(한나라당, 2007)⁶⁾에서 잘사는 국민, 강한 나라, 따뜻한 사회 등 3대 비전을 중심으로 10대 희망, 43대 과제, 92개 약속을 제시하고 있다. 교육정책의 기본 방향으로서는 관치에서 자율로 교육의 자율경영 강화, 소질과 특성에 따른 공교육의 고품질화로 사교육비 절감, 고급인력 양성을 위한 대학교육의 다양화와 개방화, 교육안전망 구축, 평생학습체제 구축 등을 제시하면서 유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 분야에서 세부 교육 공약을 제시하고 있다. 이 가운데 유아교육 분야는 따뜻한 사회의 비전 아래 “생애 희망 디딤돌 복지” 비전 아래 제시되고 있으며, 초·중등교육, 고등교육, 평생교육과 관련된 교육정책 공약은 강한 나라 비전 아래 “소프트파워가 강한 나라”의 10대 희망 속에 제시되고 있다. 본 연구는 구체적인 수치와 정책안을 제시하고 있는 실제적 교육 공약뿐만 아니라 대학교육의 다양화와 개방화, 지역 간·학교 간 교육격차 해소와 같은 선

5) 한나라당은 2012년 2월 제15차 전국위원회를 통해 새누리당으로 당명을 개정하였다(새누리당 홈페이지, <http://www.saenuriparty.kr/>). 본 연구에서는 한나라당에서 발간한 정책공약집을 중심으로 공약 이행도를 분석하므로, 한나라당 명칭을 그대로 사용하도록 한다.

6) 한국매니페스토실천본부의 홈페이지(<http://www.manifesto.or.kr/>)에서 열람이 가능하다.

언적·수사적 교육 공약도 포함하였다(Mansergh & Thomson, 2007).

연구자들이 교육 공약을 분류·정리한 후 전문가 검토를 거쳐 대분류, 중분류(정책 공약), 소분류(세부 공약)에 따라 정리한 내용은 <표 1>과 같다([그림 1] 연구흐름도 참조). 그 결과, 분야별 세부 공약수는 유아교육 2개, 초·중등교육 36개, 고등교육 20개, 평생교육 6개 등 총 64개로 나타났다. 그 내용을 살펴보면, 유아교육 분야에서는 영유아 보·교육에서의 국가책임 확대를 목표로 보·교육체제 발전과 취학 전까지의 이용금액 지원 등의 공약이 제시되고 있다. 초·중등교육 공약은 학교만족도 향상과 사교육비 감축을 주된 목적으로 하고 있다. 이를 위해 교육의 자율성과 다양성 확대, 영어 공교육 완성 등의 공약을 제시하고 있다. 이외에도 교육 안전망과 맞춤형 국가 장학제도 구축 공약이 포함되어 있다. 고등교육 분야에서는 대학의 경쟁력과 자율성 확대를 목적으로 연구지원시스템 구축과 대학 운영 자율성 보장 관련 공약 12개를 제시하고 있다. 이와 함께 취업 확대와 대학생 대상의 맞춤형 국가장학제도 관련 공약을 제시하고 있다. 마지막으로 평생교육 분야에는 개인, 군 인력뿐만 아니라 저소득층의 평생학습을 위한 평생학습계좌제 도입과 함께 대학과의 연계성을 통한 20세부터 80세까지의 평생학습 플랜이 공약에 포함되고 있다.

<표 1> 이명박 정부의 교육 공약

대분류	중분류(정책 공약)		공약수	소분류(세부 공약 내용)
유아교육	국가책임 영유아 보·교육 실시		2	국가의 보·교육체제를 선진국 수준으로 발전, 0세부터5세까지 모든 영유아를 대상으로 보육시설 이용금액 지원
초·중등교육	교육의 자율과 자치 확대		4	초중등 교육의 시·도교육청 이관, 고등학교 학점형 수업, 고등학교 적성별 능력 선택에 의한 다양한 교육과정 마련, 사교육절감형 창의교육
	고교 다양화 300	150개 기숙형 공립고 지정	2	농어촌지역·중소도시에 설립·학생의 80% 기숙사에 입주, 기숙사비는 학생의 가정 형편에 따라 맞춤형 장학금으로 지원
		지역별 자율형 사립고 100개 육성	2	국가의 획일적 통제 벗어난 자율 운영과 창의 교육 지향, 자립형 사립고의 재정규제(법인전입금) 낮춤
		한국형 마이스터고 50개 육성	6	교육내용과 교원에 대한 획일적 규제 철폐, 학교단위 자율성 보장, 학생에 대한 학비 면제, 외국어 교육, 해외연수 지원, 취업·진학에 대한 지원
	학교 특색 살리기 플랜		6	1,859개 고교에 대한 연간 운영비의 10% 추가 지원, 학교 재량의 교육과정 운영, 교원보강, 행정지원 인력 확충, 교과연구, 시설개선
	학교폭력 근절과 자녀 안심 학교 보내기		3	체계적인 학교 부적응 지표개발 및 정기적인 실태 조사 실시, 학교안전관리 통합시스템 구축, 가정·지역사회·학교가 연결되는 협력체계 구축
	맞춤형 국가 장학제도 구축(고등학생)		3	자율형 사립학교 소외계층 입학생의 30%에게 장학금 지원, 기숙형 공립학교·마이스터고 학생 70%에게 학생당 연간 300만원의 장학금 지급, 저소득층 고등학생들에 대한 등록금, 학교운영지원비, 학습부대경비 등 일체 지급

	영어 공교육 완성	6	영어수업을 영어로 하는 교사 매해 3천명 양성, 영어로 하는 수업 확대, 원어민 보조교사 확보체계 확립, 영어 잘하는 대학생 활용, 교육국제화 특구 확대 도입, 교사 국제교류 프로그램 도입
	기초학력 바른 인성 책임교육	4	기초학력 미달 학생 제로플랜, 학교별 학력정보 등 공시, 바른 인성 책임제 실시, 지역 간·학교 간 교육격차 해소
고 등 교 육	대학입시 3단계 자율화 및 대학의 자율성 보장	8	1단계-학생부 및 수능 반영 자율화, 2단계-수능과목 축소, 3단계-완전 자율화, 관치 없는 대학 학생 선발, 입학사정관제 지원, 평가를 통한 정책 사업비 대폭 축소하고 포물리·블록펀딩 방식으로의 전환하여 지원, 규제완화와 세계개혁 추진, 국립대학의 단계적 법인화
	글로벌 연구지원시스템 구축	4	연구비 공개경쟁체제 구축, 글로벌 연구네트워크 구축, 해외석학 영입플랜, 대학과 연구소 연계 촉진
	취업 100% 대학 프로젝트	5	대학교육에 대한 평가·인증·퇴출 시스템 구축, 취업률 높이는 대학에 대한 재정지원, 특성화 전문대학에 대한 수업연한 규제 완화, 실효성 있는 산학협력 지원, 취업과 학업을 병행하는 특성화대학 육성
	맞춤형 국가장학제도 구축(대학생)	3	저소득층 대학생을 대상으로 6천 억 원의 근로장학금 지급, 학자금 대출의 확대, 대학 기부금 세액공제로 교내 장학금 대폭 확대
평 생 교 육	평생학습계좌제 도입	2	저소득층 자활과 군 인력의 재취업이나 대학공부 지원, 개인에게 평생학습 마일리지 부여
	2080평생학습 플랜	4	직장인 대입특별전형 및 맞춤형 수강제도 지원, 대학의 지역사회 기여 강화, 대학 강의 온라인 공개 등 유비쿼터스 대학 시스템 구축, 사내대학 육성
교육정책 세부 공약 수		64	

3. 분석 방법

본 연구에서는 선행연구(이시원, 1998; Artés & Bustos, 2008; Mansergh & Thomson, 2007; Royed, 1996)를 참고하여 공약 이행도 분석을 위해 다음과 같은 분석 방법과 준거를 사용하였다. 분석은 두 단계로 나누어 진행하였다. 먼저, 정부의제화된 공약수는 이명박 정부의 100대 국정과제, 교육과학기술부 자료(예를 들어, 2012년 7월 국회교육과학기술위원회 전체회의에 제출된 주요 업무 보고와 2012년 3월 발간된 “이명박 정부 4년, 교육 분야 주요 성과” 등) 등에 제시된 내용을 기준으로 정부의제 수와 비율을 산출하였다. 다음으로 정부의제화된 공약을 대상으로 분야별 이행도 분석을 실시하였으며, 이는 완전 이행, 부분 이행, 완전 불이행으로 구분하여 다음과 같은 내용에 따라 이행 여부를 판단하였다.

먼저, 공약관련 법규의 제정 또는 정비가 이루어졌고, 제시하고 있는 구체적인 수치가 달성되었으며, 실천 계획에 따라 행정조치와 예산 뒷받침 등의 정부의 노력이 있었던

경우 완전 이행으로 판별하였다. 다음으로 공약과 관련된 정부의 이행 노력 또는 활동이 있었지만, 이행한 세부 내용이 다르거나 수정된 내용으로 이행한 경우, 정책목표가 제대로 성취되지 못한 경우에는 부분 이행으로 분류하였다. 마지막으로 완전 이행과 부분 이행의 준거에 속하지 않는 경우에는 완전 불이행으로 파악하였다. 이러한 세 가지 준거에 따라 세부 공약의 이행도를 신뢰할 수 있는 자료들과 비교·검토하면서 분석하였다. 활용된 자료는 앞서 제시된 정부 문서 외에 국회 자료, 공약 관련 법 입안·개정 내용, 정부 부처의 예산 조치 및 실행 실적, 공약 추진 현황 및 성과 등과 관련된 언론 보도 등이다. 이와 함께 분석 과정에서 발생할 수 있는 자의적인 판단 가능성을 줄이고 분석의 객관성을 확보하기 위해 2012년 9월 10일부터 2012년 10월 23일에 걸쳐 정책의 입안 및 집행 업무를 담당하고 있는 해당 부처 실무진 24명⁷⁾과 인터뷰를 실시하였다. 아울러 이들의 편파적인 인터뷰를 견제하기 위해 학계 전문가 6명⁸⁾을 대상으로 해당 과제의 집행 상황에 대한 인터뷰를 구분하여 실시하였다.

IV. 이명박 정부의 교육 공약 이행도 분석 및 논의

1. 교육 공약의 정부의제 설정 정도 분석

민주정치 체제에서는 정부의 권력을 장악하기 위해 경쟁하는 정당들이 그들의 정책선호를 담은 정책 공약을 선거과정에서 제시하고, 선거에서 승리한 정당인 정부를 구성하여 정책 공약을 구체적으로 실현하게 된다. 그리고 그 우선 순위 등을 검토하여 집행을 위한 적절한 입법조치의 골격과 자원을 배분하고 정책의 구체적 집행을 담당할 행정기관들의 통제를 통해 정책의 성과를 가져오도록 한다(이시원, 1998:89). 이러한 맥락에서 이명박 정부의 교육 공약 이행 여부는 선거과정에서 자신들이 제시하였던 교육 공약들이 집권한 이후 공식적인 의제로 채택되었는가의 전제가 수반된다. 따라서 이명박 정부의 교육 공약의 이행도는 정책의제로 설정된 비율에 따라 결정된다고 할 수 있다. 이명박 후보는 대통령 선거과정에서 한나라당의 정책공약집을 통해서 뿐만 아니라 집회, 언론 등을 통해 많은 정책 공약을 제시한 바 있다.

본 연구에서는 한나라당에서 펴낸 정책공약집을 통해서 분류된 교육 공약이 이명박 정부의 교육정책 의제로 어느 정도 채택되었는지를 알아보기 위해 ‘이명박 정부의 100

7) 인터뷰 대상자의 소속 및 주무 부서와 인원은 다음과 같다. 국무총리실 기획총괄정책관 1인, 교과부 유아교육과 2인(행정사무관 1인, 교육연구관 1인), 교과부 창의인성교육과 4인(사무관 3인, 주무관 1인), 교과부 학교선진화과 4인(사무관 2인, 주무관 2인), 교과부 방과후학교팀 사무관 1인, 교과부 영어교육정책과 2인(과장 1인, 사무관 1인), 교과부 진로교육인재정책 3인(과장 1인, 사무관 1인, 주무관 1인), 교과부 직업교육지원과 사무관 1인, 교과부 교원정책과 교육연구관 1인, 학교폭력근절과 2인(과장 1인, 사무관 1인), 교과부 인성교육지원팀 교육연구관 1인, 교과부 학술인문과 서기관 1인, 교과부 대학장학과 사무관 1인 등 24명.

8) 중앙대학교 교수, 이화여자대학교 교수, 고려대학교 교수, 인하대학교 교수, 대학교육협의회 연구원, 연세대학교 교수 등 6명.

대 국정과제' 중 교육정책 분야에 주목하였다. 집권 이후의 국정과제는 많은 정책 공약들을 선별, 관리 대상으로 삼아 우선순위를 정하는 공론의 절차를 수반한 산물이기 때문이다. 따라서 한나라당의 17대 대통령선거 정책공약집에 수록된 교육관련 선거공약이 '이명박 정부의 100대 국정과제' 중 교육 분야 과제에 어느 정도 반영되어 있는가를 통해서 정부의제화의 정도를 파악해 볼 수 있을 것이다.

이명박 정부는 "일류국가 희망공동체 대한민국"의 정책공약집에 수록된 선거공약 중에서 100대 국정과제를 확정하였고, 이 중에서 교육정책 분야는 <표 1>의 선거공약의 분류를 바탕으로 본 연구자들이 <표 2>와 같이 국정과제에서 교육정책 분야를 분류분석하였다. 앞서 설명한 것처럼, 분석을 위해 관련 문헌을 참고하였고, 정부의 교육관련 부처의 실무자 및 학계 전문가와 인터뷰를 하였으며, 관련 부서의 1차 자료를 바탕으로 <표 3>과 같이 정부의제화 수와 비율을 산출하였다. 정책 공약 수는 중분류 내용을 세분화한 세부 선거공약 수를 근거로 하기 때문에 중분류의 정책 공약 수는 의미를 갖지 않는다고 할 수 있다.

<표 2> 이명박 정부의 선거공약과 국정과제 분류 분석(교육정책 분야)

대분류	중분류(공약 내용)		공약수	국정 정책과제(내용)
유아 교육	국가책임 영유아 보·교육 실시		2	과제46. 믿고 맡길 수 있는 보육환경을 조성하겠습니다. (보육과 유아교육지원체제 개선 등) 과제69. 유아교육과 특수교육을 내실화하겠습니다. (수요자 중심으로 유아교육 정책 개편 등)
초· 중· 등 교육	교육의 자율과 자치 확대		4	과제7. 지방정부의 권한을 늘리겠습니다. (지방이양과제의 적극적 발굴 및 절차의 신속한 진행 등) 과제62. 학교의 자율과 책임을 확대하겠습니다. (학교자율화 현장 안착 등) 과제67. 학력을 높이고 교육격차는 줄이겠습니다. (사교육 절감형 창의경영학교 등)
	고교 다양화 300	150개 기숙형 공립고 지정	2	과제61. 학생과 학부모가 원하는 다양한 학교를 많이 만들겠습니다. (다양하고 좋은 학교 더 만들기 등)
		지역별 자율형 사립고 100개 육성	2	
		한국형 마이스터고 50개 육성	6	
	학교 특색 살리기 플랜		6	과제61. 학생과 학부모가 원하는 다양한 학교를 많이 만들겠습니다. (다양한 교육과정을 운영하는 '특색있는 학교 만들기 플랜' 추진 등)
	학교폭력 근절과 자녀 안심 학교 보내기		3	과제11. 법과 원칙을 지키는 신뢰사회를 구현하겠습니다. (인성 및 공공의식 함양을 위한 학교문화 선진화 등) 과제19. 여성과 어린이가 걱정없이 다닐 수 있는 나라로 만들겠습니다. (놀이터,공원,학교내 CCTV설치 등) 과제68. 학생들의 건강과 안전을 책임지겠습니다. (학교안전통합시스템 구축 등)
	맞춤형 국가 장학제도 구축(고등학생)		3	과제66. 가난해서 학교를 못 다니는 일이 없도록 하겠습니다. (맞춤형 국가장학지원 확충 등)
	영어 공교육 완성		6	과제67. 학력을 높이고 교육격차는 줄이겠습니다. (영어교육의 질 제고 및 격차 완화 등)
	기초학력 바른 인성 책임교육		4	과제67. 학력을 높이고 교육격차는 줄이겠습니다. (기초학력보장체제 구축 등)

			과제62. 학교의 자율과 책임을 확대하겠습니다. (초·중등학교의 학교정보공개 등)
고등 교육	대학입시 3단계 자율화 및 대학의 자율성 보장	8	과제71. 대학의 자율을 확대하겠습니다. (입학사정관 및 고교연계형 대입제도 활성화, 국립대 학의 법인화 추진 등)
	글로벌 연구지원시스템 구축	4	과제72. 대학과 연구기관의 교육과 연구역량을 강화하겠습니다. (우수인력 교류 및 글로벌 공동연구 활성화 등)
	취업 100% 대학 프로젝트	5	과제71. 대학의 자율을 확대하겠습니다. (대학정보 공개 및 평가인증제 도입 등)
	맞춤형 국가장학제도 구축(대학생)	3	과제66. 가난해서 학교를 못 다니는 일이 없도록 하겠습니다. (맞춤형 국가장학지원 확충 등)
평생 교육	평생학습계좌제 도입	2	과제70. 평생 공부할 수 있는 환경을 마련하겠습니다. (평생학습계좌제 도입·운영 등)
	2080평생학습 플랜	4	과제70. 평생 공부할 수 있는 환경을 마련하겠습니다. (지역사회와 고등교육기관의 평생교육기능 강화 등)

이상에서 본 바와 같이 초·중등교육과 고등교육 분야 선거공약 가운데 정부의제화 되지 못한 공약들이 일부 있다. 이를테면, 초·중등교육 분야의 교육의 “자율과 자치 확대 공약” 영역의 세부 공약인 고등학교 학점형 수업, 지역별 자립형 사립고 100개 육성 공약의 세부 공약인 “자립형사립고의 재정규제(법인전입금) 낮춤” 공약은 정부의제로 채택되지 못했다. 또한, 고등교육 분야의 대학입시 3단계 자율화 공약 중 세부 공약인 “3단계 완전 자율화”, “관치 없는 대학 학생선발” 등은 국정과제에 포함되지 못하여 역시 정부의제화에서 제외되었다. 하지만 선거과정에서 제시된 공약이 집권정부의 구체적인 이행대상의 의제인 국정과제로 설정된 비율은 대단히 높은 것으로 나타났다. 이는 대통령 선거과정에서 제시한 선거공약을 대부분 지키려는 상당한 의지가 반영된 것으로써 높이 평가하기에 손색이 없다.

<표 3> 이명박 정부의 분야별 세부 교육정책의 정부의제화 정도

	유아교육	초·중등교육	고등교육	평생교육	계
정책 공약 수	2	36	20	6	64
정부의제화 수	2	34	18	6	60
정부의제화 비율	100(%)	94(%)	90(%)	100(%)	94(%)

2. 교육 공약의 분야별 이행도 분석 및 논의

가. 개괄적 분석

이시원(1998)에 따르면, 선거과정에서 제시된 공약 가운데에서 집권정부가 임기 중 추진해야 할 검토의 대상으로 삼은 공약(정부의제화된 공약)이 실제 어느 정도 이행되었는지를 파악하기란 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서 분석의 기초 자료로 삼은 정책 공약 자료인 “일류국가 희망공동체 대한민국”에 제시되어 있는 각 공약별 실천계획이 이명박 대통령의 임기 말인 2012년을 기준으로 실천 여부를 분석하고자 한다. 이러한 분석의 기준으로는 국내·외 문헌을 활용하였으며, 특히 이시원(1998)이 활용한 공약 이행도 분

석 방법을 준용하였다. 즉, 실천 계획대로 임기 내에 이행한 경우를 완전 이행, 실천 계획의 일부나 그렇지 않으면 규모 등을 수정하여 이행한 경우를 부분 이행, 그리고 애초에 의도한 대로 이행하지 않은 경우를 완전 불이행으로 구분하여 파악하는 것이다. 물론 이와 같은 방법이 정책 공약 이행도를 파악하는 객관화되고 정형화된 접근이라고 하기에는 다소 어렵다는 한계를 갖고 있지만 자의적인 판단을 최소한 줄일 수 있는 자료와 면담 방법을 활용해 이를 상쇄하여 분석(Joo & Reyes, 2010)해 보고자 하였다.

<표 4> 교육정책 분야별 공약 이행도

		유아교육	초·중등교육	고등교육	평생교육	계(%)
정부의제 수		2	34	18	6	60(100%)
공약 이행 정도	완전 이행	2	33	14	6	55(92%)
	부분 이행	0	1	4	0	5(8%)
	완전 불이행	0	0	0	0	0(0%)

<표 4>에서 보는 것과 같이, 정부의제화된 공약 60개 가운데 완전 이행된 것으로 파악된 공약은 92%, 부분 이행된 공약은 8%였으며, 완전 불이행된 공약은 0%로 나타났다. 분야별로 살펴보면, 유아교육과 평생교육은 정부의제화된 공약 가운데 완전 이행 비율이 100%로 나타났고, 초·중등교육은 정부의제화된 공약 가운데 97%, 고등교육은 78%가 완전 이행된 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 이명박 정부의 정책 공약에 대한 타당성과 그 효과에 대한 지속적인 논란(예: 사회디자인연구소, 2012.4.5)에도 불구하고 국민과의 약속을 적극 실천했다는 점에서 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 다음으로 교육 정책 분야별 세부 정책 공약 이행 실태를 분석하도록 한다.

나. 분야별 정책 공약의 이행 실태 분석 및 논의

1) 유아교육

“국가책임 영유아 보·교육 실시” 공약의 세부 공약 2개는 완전 이행되었다. 국가책임 영유아 보·교육 실시 공약은 자녀 양육과 보육을 위한 경제적 부담 증가로 출산기피 등과 같은 저출산 현상이 심화되고 있기 때문에 이를 해결하기 위해 국가의 보·교육체제를 선진국 수준으로 발전시키고, 0세부터 5세까지 모든 영유아를 대상으로 보육시설 이용 금액에 대한 지원을 하겠다는 취지였다. 이에 따라 이명박 정부는 국가의 보·교육체제를 선진국 수준으로 끌어올리기 위해 2009년 기준 2조 7천억 원의 재원을 투입하였다. 이는 무상교육을 시행하는 스웨덴, 영국, 프랑스 등의 국가가 유상교육을 시행하는 나라 보다 출산율이 높은 것(OECD, 2010)에 기인되었다. 이와 같은 맥락에서 이명박 정부는 유아학비·보육료 지원은 차상위계층부터 시작하여 소득하위 70%까지 그 대상을 지속적으로 확대해왔고, 양육수당도 2009년 도입 후 차상위계층(소득하위 15% 수준)에 대해 지원대상과 금액을 확대해왔다. 지원대상은 2008년 차상위 소득하위 15% 수준에서 2009년 소득하위 50%, 2011년 소득하위 70%로 대폭 확대하였고, 2010년 24개월 미만의 영아에게 10만원을 지급하였으며,

2011년에는 이를 더욱 확대하여 36개월 미만의 영아에게 10~20만원을 지급하였다(교과부 유아교육과, J연구관). 특히, 2012년에는 만5세 누리과정을 도입하고 0~2세 전 계층에게 보육료를 지원하여 국가의 책임을 더욱 강화하였다(국무총리실, 2012.1.18).

구체적으로 살펴보면, 정부는 국가책임 영유아 보·교육 실시를 위해 법령 정비와 체계적인 예산의 집행에도 많은 관심을 갖고 노력해 왔다. 우선, 2007년 개정 고시된 유치원 교육과정과 2010년도 보건복지부 수탁과제로 육아정책연구소에서 추진된 표준보육과정 개정안을 비교·검토하였고, 5세 누리과정 제정(안) 공청회를 개최(2011.8.12)하였으며, 5세 누리과정 도입 관련 법령을 개정 공표하였다(2011.9.30). 「유아교육법」과 「교육공무원법」이 개정·공포됨에 따라 교과부(2012.3.6)는 만3~4세까지 유아 무상교육을 확대하여 왔고, 이는 유아교육 선진화를 위한 법적기반을 마련하였다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다. 보건복지부(2012.4.17) 역시 민간·가정어린이집의 맞벌이·다자녀 가구 우선 입소 등 양육부담 경감을 위한 사항을 개정하기 위한 「영유아보육법 시행령 및 시행규칙 일부개정령안」을 입법 예고하였다. 교과부의 유아·보육 지원 소요예산은 <표 5>와 같다. 언론 보도 역시 만5세 포함 만3~5세 누리과정 완성, 만3~5세 국가 공통교육 실시 등을 적극 홍보하였다(매일경제, 2012.6.11). 이와 같은 맥락에서, 이명박 정부는 1997년 이래 법률로 명문화된 만5세 아 교육·보육에 대한 국가책임을 15년 만에 실현한 정부로 평가받기에 부족하지 않다. 다만, 유치원 교사와 보육 교사 양성체제의 질 차이로 인한 교육과정 운영의 질 차이 발생, 시설과 아동에 대한 행정적·재정적 지원 체계가 종합적으로 시행되지 못하고 있어 국가행·재정의 비효율성 문제 등은 해결해야 할 과제로 판단된다(중앙대학교, J교수).

<표 5> 누리과정 도입에 따른 유아·보육 지원 소요예산(단위: 억 원)

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015
만5세*	교육	지방교육재정교부금	2,482	2,586	5,392	5,482	5,611	6,509
	보육	국고	1,316	1,012	-	-	-	-
		지방비	1,375	1,036	-	-	-	-
		지방교육재정교부금	-	-	5,996	6,087	6,218	7,204
		소계	2,691	2,048	5,996	6,087	6,218	7,204
	지방교육재정교부금계		2,482	2,586	11,388	11,569	11,829	13,713
	계		5,173	4,634	11,388	11,569	11,829	13,713
만3·4세**	국비+지방비				7,747	7,747	4,510	-
	지방교육재정교부금		-	-	4,964	16,781	22,930	30,836
	계				12,711	24,528	27,440	30,836
유아·보육 지방교육재정교부금 부담(2012년 대비 증가액)			2,482	2,586	16,352	28,350 (11,998)	34,759 (18,407)	44,549 (28,197)

출처: 교육과학기술부(2011.05.02 보도자료, 2012.01.18 보도자료)

2) 초·중등교육

가) 교육의 자율과 자치 확대

정부의제화로 설정된 “교육의 자율과 자치 확대” 3개 세부 영역은 완전 이행된 것으

로 분석되었다. 교육의 자율과 자치의 확대는 ‘관치’에서 ‘자율’로의 자율경영을 강화하기 위해 시·도교육청으로 초·중등교육을 이관하는 등의 취지를 구현하고자 한 선거공약이었다. 이에 따라 이명박 정부는 2008년 지방교육 내실화를 위한 권한 이양 법령을 정비(2단계, ‘08.4.15)하였으며, 초·중등교육에 관한 교육감·학교장의 권한과 책임을 강화하고 국가의 관여를 최소화하는 기반을 마련하였다. 아울러, 유아 및 초·중등교육의 13개 업무 관련 교과부장관 권한 또한 교육감에게 이양(9개 법령 개정)하였다(국가교육과학기술자문회의, 2011). 이를 구체적으로 박균열(2010)은 <표 6>과 같이 정리하여 제시하였다.

〈표 6〉 학교자율화 단계별/단위별 추진내용

단계	추진내용	
	중앙 단위	지방 단위
1단계 (2008.4)	불합리한 지침 등 정비: 교수학습 평가(6건), 교원분야(5건), 교육과정 운영(7건), 생활진로 지도(5건), 학사학적 관리(3건), 기타(3건) 등 29건 즉시 폐지	
	<ul style="list-style-type: none"> 1단계: 불합리한 지침, 수시보고, 각종 시책 등 즉시 폐지 -교과부의 주요 업무에 관해서는 포괄적인 지도·감독권 행사 	<ul style="list-style-type: none"> 1단계: 단위학교에 필요한 지침 제외한 시도교육청 시행 지침 일괄 폐지 -교육감 시책사업으로 학교에 일률적으로 요구하는 지침 정비
2단계 (2008.6)	시·도교육청으로 권한 이양/위임할 법령 및 규제성 법규 등 정비: 교수학습 평가(4건), 교원분야(6건), 학사학적 관리(1건), 기타(2건) 등 장관의 권한 이양·위임/개선(법령 개정, 13건)	
	<ul style="list-style-type: none"> 2단계: 시·도교육청에서 추진하는 것이 효율적인 법령 정비 및 행정절차 간소화 -교과부 및 교육청의 인가, 각종 보고사항 등을 정보공시제로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 2단계: 비효율적인 규제성 조례·교육규칙 정비 -교과부에서 교육감에게 위임한 권한 중 단위학교로 재위임할 필요가 있는 사항 정비
3단계 (2009.6)	학교자율경영을 위해 단위학교에 권한을 부여할 수 있는 방안 추진: 교육과정 자율화(6개 과제), 교직원 인사 자율화(7개 과제), 자율학교 확대(2개 과제), 학교현장 지원체제 구축(5개 과제) 등 20개 세부과제 추진	
	<ul style="list-style-type: none"> 3단계: 20개 과제를 교과부 각 부서에서 책임 추진 -관련 과제수행을 위한 입법 조치(법령·지침의 신설/개정/추가/삭제) 	<ul style="list-style-type: none"> 3단계: 학교장 책임경영을 위해 단위학교에 실질적인 권한부여 -관련 과제수행을 위한 시·도교육청 조례 및 지침 조치(조례·교육규칙의 전면 재정비)

출처: 교육과학기술부(2008.4.15, 2009.6.11)의 자료를 토대로 작성함.

한편, 다양한 교육과정 마련 공약 실천을 위해 이명박 정부는 국가 교육과정 기준 개선을 위한 정책연구(‘08.4)를 실시하였고 교육과정을 개정하였다(‘10.10). 그 핵심 내용은 국민공통교과 통합 및 축소 방안 마련이었고 이를 위해 10개 교과목(국민공통과정)을 7개 교과로 축소하였다. 이는 적성별 수능 선택을 위한 다양한 교육과정 마련의 초석을 마련한 것으로 평가된다(교과부 학교선진화과, O사무관). 사교육절감형 창의교육 공약 실현을 위해 이명박 정부는 사교육비 경감을 위한 학교교육 내실화 선도모델로 사교육절감형 창의경영학교를 육성하였고, 2011년을 기준으로 사교육절감형 창의경영학교의 학생 및 학부모의 학교교육 만족도가 증가(학생: 24.8%, 학부모: 11.2%)하는 성과를 보였다. 또한 2008년에 20.9조 원이었던 총 사교육비를 2011년에 20.1조 원으로 감소시키는 성과를 거두었고(교과부, 2012.10.5), 2012년까지 2년 간 567억 재정을 투자하였으며 사업

학교(600교)의 연간 사교육비를 약 1,560억 절감하는 효과도 거두었다(국회교육과학기술위원회 전문위원실, 2012.6). 그러나 민간위탁 프로그램 규모가 증가하여 프로그램이 다양화 되었으나 일부 프로그램은 고액으로 운영되고 있어 학부모 부담 증가 우려, 학교 교육 및 정규 수업의 중요성에 대한 인식 경감 우려, EBS 교재의 다양화로 학생의 학습 부담 증가 등은 대책 마련이 필요하다(이화여자대학교, J교수).

나) 고교다양화 300

“고교다양화 300”의 150개 기숙형 공립고 지정, 지역별 자율형 사립고 100개 육성, 한국형 마이스터고 50개 육성 공약의 9개 세부영역은 부분 이행 1개, 완전 이행 8개로 파악되었다. 고교다양화 300은 하향평준화와 획일적 규제에서 벗어나 다양한 고등학교 체제를 도입하여 뒷걸음치는 학교경쟁력을 조속히 끌어올리기 위한 취지의 공약이었다. 이에 따라 정부는 기숙형고교의 정착을 위해 농산어촌 지역의 1군 1교 기준, 지역거점고 중심으로 시도교육청의 자체 심의와 추천을 거쳐 기숙형공립고 82개교를 선정하였고, 해당 학교의 기숙사 설치를 지원(2008.8)하였으며, 68개교를 추가로 더 선정하여 기숙형고교 150개교를 지정(2009)하였다. 학생들의 기숙사 입주와 기숙사비를 지원하기 위해 기숙사 운영비를 보통교부금 기준재정수요에 반영하여 추진 중(지방교육재정교부금법시행령 개정(‘12.10.15.완료)/시행규칙 개정 중)이다. 자율형사립고 100개 육성의 경우, 정부는 25교의 자율형사립고 지정(2009.8), 기존의 자립형사립고가 고교체제 개편과 함께 자율형사립고로 전환되는 경우를 포함하여 26교를 추가 지정(2010)하였으며, 13개 시도, 50교를 운영(2012.7)하였다. 따라서 국가의 획일적 통제를 벗어난 자율 운영과 창의 교육 지향이라는 세부 공약의 취지는 당초 100개를 목표로 하였으나 사회적 배려대상자나 법정 전입금 문제 등에 발목을 잡혀 부분적으로만 이행된 것으로 파악된다.

한편, 한국형 마이스터고 50개 육성 공약 실천을 위해 이명박 정부는 2008년에 마이스터고 제도를 도입하고, 2010년 기존 특성화고 중에서 21개교를 선발하였으며, 마이스터고 관련 법·제도(초·중등교육법시행령, 설립근거·학생 학비면제·산업계 출신 교장 임용시 연봉제 적용·취업자 병역 입영연기 등 신설) 마련을 완료하였다. 또한 마이스터고 지정(1차~6차) 및 개교식(제1회/21개교(‘10.3.2), 제2회/7개교(‘12.3.5))을 하여 총 35교를 지정(28교 운영 중/‘13.3월 7교 개교 예정)하였다. 세부 공약인 교육내용과 교원에 대한 획일적 규제를 철폐, 학교단위 자율성 보장 영역은 개방형의 교원인사제 도입, 교육과정 100% 자율화 등을 통해 완전 이행하였다(교과부 창의인성과 G사무관). 이를테면, 마이스터고의 한 학교가 평균 72개 기업, 모두 1,500개 기업과 협약을 맺고 기업이 원하는 교육과정을 개설해 가르치고 있다는 점, 학생들이 졸업 후 바로 취업해도 경쟁력이 있도록 현장 중심의 실무형 교육과정을 제공하고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 학생의 학비 면제, 취업·진학에 대한 지원 공약의 경우, 기업이 협약을 맺은 마이스터고와 일정 숫자의 학생을 채용하는 사전 약정을 하고 장학금을 제공할 수 있도록 하였다. 외국어교육과 해외연수 지원의 공약 역시 직업영어교재를 활용하여 효과를 극대화하였고 글로벌현장학습 인원을 선발하여 학교별로 해외연수(수도전기공고의 필리핀 연수 등)를 실시하여 왔다. 동아일보(2012. 9.22)는 이와 같은 성과 이유에 대해 학비 무료, 대부분 기숙사 생활, 취업이 확정되면 4년 동안

군 입대 연기 가능, 졸업과 함께 국내 유명 기업에 취직 보장 등을 들고 있다.

다) 학교특색 살리기 플랜

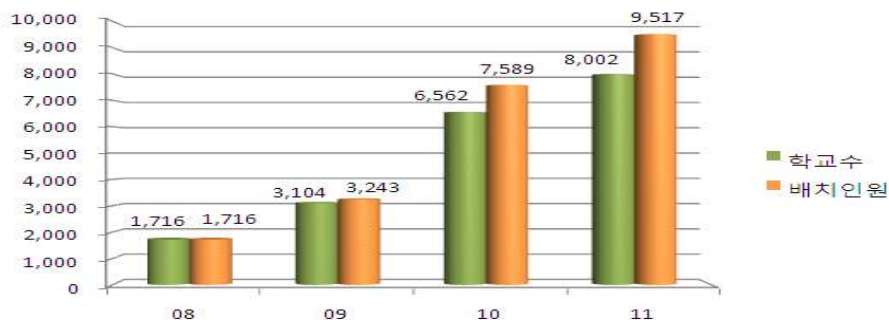
“학교특색 살리기 플랜”의 6개 세부 공약은 모두 완전 이행된 것으로 분석되었다. 학교특색 살리기 플랜 공약 실천을 위해 이명박 정부는 학교장 재량권을 확대하여, 고교별로 다양하고 특색 있는 교육과정을 운영할 수 있도록 하며, 학교의 내재된 교육력을 극대화 하고자 노력하였다. 고교다양화 프로젝트에 포함되지 않는 일반학교를 대상으로 다양하고 창의로운 교육활동을 전개하는 특색 있는 학교 육성 지원 사업을 연차적으로 시행하였다. 이를 위해 학교특색살리기 선도학교를 지정(‘08.11)하였고, 시·도교육청을 통해 1,859개 고교에 연간 운영비의 10%를 추가 지원하였다. 국정과제에 제시한 것처럼 학생과 학부모가 원하는 다양한 학교를 만들기 위해 다양한 교육과정을 운영하는 ‘특색있는 학교 만들기 플랜’을 추진하였다. 이를 위해 교원보강, 행정지원 인력을 확충하였고 교과연구를 활성화하였으며, 학교별 특색과제에 따라 시설개선 지원을 하였다(교과부 창의인성과, P사무관, S사무관, K사무관).

라) 학교폭력근절과 자녀 안심 학교 보내기

“학교폭력근절과 자녀 안심 학교 보내기”의 세부 공약 3개는 완전 이행되었다. 학교폭력 근절과 자녀 안심 학교보내기는 충격적인 사건이 발생할 때마다 갑작스런 대책들이 발표되지만 근본적이고 지속적인 시스템이나 대책은 부족한 실정에서 체계적인 학교부적응 지표개발 및 정기적인 실태조사를 실시하고 학교안전관리 통합시스템을 구축하며 가정, 지역사회, 학교가 연결되는 협력체제 구축을 필요로 한다는 취지의 공약이었다. 이에 따라 이명박 정부는 Wee 프로젝트(클래스→센터→스쿨)를 통해 학교부적응 및 위기학생에 대한 상담활동 강화 및 학교폭력 등 부적응학생 조기 진단·치유하였고(Wee 클래스 3,219개, Wee 센터 126개, Wee 스쿨 7개(‘11년)), 학교 경비인력 ‘배움터지킴이’ 배치·운영으로 학교 내 등·하교 지도 및 학내 순찰활동 등 ‘안전한 학교 만들기’ 기반을 마련하였다([그림 2] 참조; 교과부, 2012.3.6). 또한, 학교폭력 근절을 위한 법·제도적 기반 마련을 위해 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」(‘12.4.1, 5.1), 「교육공무원 징계양정 등에 관한 규칙」(‘12.5.1), 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 등을 개정 완료(‘12.4.1)하였다. 아울러 학교폭력 근절을 위한 범사회적 협력 확산을 위해 학교폭력지역위원회(광역, 17개) 및 학교폭력지역협의회(기초, 228개) 설치를 완료하고(‘12.4.9), 지역 차원의 다양한 대책을 추진하였으며, 학교폭력 예방 및 학부모들의 자녀교육에 대한 이해를 높일 수 있도록 전 사회가 동참하는 학부모 교육을 실시하였다(교과부 학교폭력근절과, J사무관). 또한 총리실·경찰청·여가부 등 범부처와 교육계를 비롯한 사회의 모든 역량을 결집하여 “학교폭력 근절 종합대책”을 수립(‘12.2)하고 지속적으로 추진 중이다(교과부, 2012.10.5).

다만, 법령에 대한 이해 부족, 학교폭력에 대한 안일한 인식 등으로 학교폭력 사안 발생 시 법령에 따른 대응을 하지 않는 학교가 존재하고, 담임교사, 생활지도교사 등의 역할(생활지도, 상담 등)에 따른 책임이 증가되어 업무 과중에 따라 담임을 기피하는 경향이 나타나고 있다. 또한 학교폭력 예방교육을 연 2회 이상 실시하도록 의무화하고 있으나, 형식적으로 이루어지는 경우가 많아 실효성이 미흡하고, 학교폭력대책자치위원회에

학부모 위원이 과반수 이상 구성되도록 하고 있어 외부 전문가 참여 및 자치위원회의 효율적 운영이 어렵다는 문제 등을 해결할 필요가 있다(고려대학교, H교수).



출처: 교육과학기술부(2012.3.6). 이명박 정부 4년, 교육분야 주요성과(p. 4).

[그림 2] 연도별 배움터지킴이 배치 현황

마) 맞춤형 국가장학제도 구축(고등학생 대상)

“맞춤형 국가장학제도 구축(고등학생 대상)” 공약의 세부영역 3개는 완전 이행되었다. 자율형 사립학교의 소외계층학생에 대한 장학제도를 운영 지원하는 공약의 경우, 사회적 배려 대상자 맞춤형 프로그램 운영·지원(12)을 위해 44억 원을 투입하였다. 기숙형고와 마이스터고의 학생들에게 장학금을 지원하는 공약의 경우, 특별교부금지원과 기업과의 채용 약정을 통해 장학금을 지급하였다(교과부 학교선진화과, C주무관). 저소득층 고등학생들에 대한 등록금, 학교운영지원비, 학습부대경비 등의 일체지급 공약의 경우, EBS 교재의 무상지원 확대, ‘드림장학금 제도’를 통해 저소득층 고등학생에게 해외대학 진학의 기회를 제공하는 계획을 실천하고 있다(한국정책방송, 2012.6.4). 또한 사·도교육청별로 예산 범위 내에서 저소득층 고등학생들에 대한 학비, 정보화 지원을 하여 왔다. 저소득층 학생 교육비 지원 절차를 개선함으로써 낙인 효과를 방지하고 학부모의 편의성을 제고하기 위해 사회복지통합관리망 활용 근거를 명시한 「초·중등교육법」을 개정(12.3 시행)하였다(교과부, 2012.10.5). 또한, 특성화고등학교에 다니는 기초수급가구 학생이 졸업 후 취업할 경우 2년간 의료·교육급여를 지원하는 방안을 추진하고 있다(뉴시스, 2012.6.4).

바) 영어 공교육 완성

“영어 공교육 완성” 공약의 6개 세부 공약은 완전 이행된 것으로 분석되었다. 영어 공교육 완성 공약은 2006년 기준 초·중·고 조기유학생 3만 5천명 이상, 매해 방학마다 어학연수 등을 위해 해외로 출국하는 초·중·고생이 1만여 명으로 심각한 영어 열풍이 지속되고 있고, 학교에서 10년 이상을 배워도 영어로 대화하기 힘든 현실을 감안하여 해결책을 내놓은 선거공약이었다. 이를 실현하기 위해 이명박 정부는 영어교육 질제고와 격차해소를 국정과제로 제시하였고, 영어 교육과정 개정으로 초등 영어수업시수 확대(34학년(1→2시간), 56학년(2→3시간)), 중등 주1회 회화수업 실시(전체학교의 83.4%에서 실시), 말하

가·쓰기 수행평가 실시(30%이상 반영 학교 비율 65.4%) 등 학생들의 영어 노출시간을 증가시켰다(교과부, 2012.10.17). 또한, 영어교사의 지속적인 능력개발 지원을 위해, 심화연수 대상자를 확대, 맞춤형 연수 프로그램을 다양화하는 한편, 원어민 영어보조교사 선발·관리를 강화하였으며, 2009년부터는 영어회화 전문강사 제도를 도입하여 전문 인력을 지원하여 왔다('11년 기준 TEE인증교사(영어수업을 영어로 하는 교사) 6,400명 배치, '12년 기준 전국 초·중·고교에 8,520명 원어민영어보조교사 및 6,104명 영어회화전문강사 배치). 이는 영어수업을 영어로 하는 교사들의 양성, 영어로 하는 수업 확대와 원어민 보조교사 확보체계 확립의 공약이 이행되었다는 점을 의미한다(교과부 영어교육정책과 J사무관). 한편, 영어 잘하는 대학생 활용 세부 공약은 정부초청 해외 영어봉사 장학생(TaLK, Teach and Learn in Korea)을 배치하여 방과후 강사로 활동하게 하고 있다('12.3월 기준). 교육국제화 특구 확대 도입 공약의 경우, 교과부는 전국 지방자치단체를 대상으로 교육국제화특구 신청을 공모한 결과 인천시를 비롯한 대구시, 전남 여수시를 교육국제화 특구로 최종 확정·고시했다(중부일보, 2012.10.4). 이는 '특구법 관련 시행령'을 통해 이루어진 성과로서 의미가 있다고 볼 수 있다. 교사 국제교류 프로그램 도입 공약 역시 2010년에 우수교원 해외진출제도, 2011년 방학 중 영미교사교류 프로그램 등을 통해 도입 취지를 공고히 하여 왔다. 그러나 대학수학능력평가지험 외국어(영어)의 듣기, 읽기 2개 기능 습득에서 탈피하여 영어의 4개 기능(듣기, 읽기, 말하기, 쓰기)을 균형 있게 학습하기 위해 국가영어능력평가지험(NEAT)을 개발·적용하고 있으나 일부대학에서만 적용하는 등 전면시행이 되지 못하고 있는 점은 해결해야 할 과제로 남아있다(인하대학교, H교수).

사) 기초학력 바른 인성 책임교육

“기초학력 바른 인성 책임교육”의 4개 세부 공약은 완전 이행되었다. 기초학력 바른 인성교육 책임 교육 공약은 농어촌 및 낙후지역의 학력격차 등 교육격차가 심각하나 정보공개가 제대로 이루어지지 않음으로써 뒤떨어지는 이이들을 끌어올리기 위한 대책의 일환으로 제시되었다. 이에 따라 이명박 정부는 2008년 업무에서 교육복지기반확충 차원에서 '기초학력미달 제로 플랜', 2009년 업무에서 교육복지확대 차원에서 '학력 격차 해소를 위한 기초학력향상 지원 사업 확대' 과제를 추진하였다. 또한 2012년도에는 기초미달비율이 높은 학교(2,867교)에 학습보조인턴교사(3,198명) 등을 지원하기 위해 2,750억을 투입하였고, 학습종합클리닉센터(103개소)를 운영하여 정서·행동상 도움이 필요한 학생 8,000명을 지원하였다(교과부, 2012.10.5). 아울러 '교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(안)'을 발표하면서 학교별 학력정보를 공시하게 하였다. 공시에 따라 드러나는 지역 간·학교 간 학력 격차 해소를 위해 정부는 우수교사 배치, 학습자료 제작·배포, 전년 대비 성과 학교에 인센티브 등 다양한 정책지원을 하였다(교과부 창의인성교육과, P사무관). 또한 이를 위해 정부는 2009년에 1,440개 학력향상형 창의경영학교를 지정·운영하였다. 학업성취도 평가 결과에 따르면, 학력향상형 창의경영학교의 기초학력 미달 학생 비율은 2009년 10.8%, 2010년은 6.2%로 감소하고 있는 것으로 나타났다(국가교육과학기술자문회의, 2011). 바른 인성 책임제 실시 공약의 경우, 정부는 2008년 충남교육청의 사례를 필두로 하여 지속적으로 추진하여 왔다. 충남교육청은 지역사회 네트워크를 활용하

여 ‘안전한 학교 추진지원단’을 결성하였고, 인적·물적 협력지원시스템을 운영하여 학교현장의 안전망을 정착시키고자 노력하여 왔다(<http://blog.naver.com/1318news>). 최근에는 교육경찰시민단체 등 다양한 전문가로 구성된 컨설팅단(32개조, 160명)이 학교폭력 사안 처리에 어려움을 겪고 있는 학교(390개교)를 대상으로 컨설팅을 지원하여 왔다(2012.7.2-7.20). 이어 정부는 인성교육 실천 포럼(12.5.25) 및 인성교육범국민실천연합(인실련) 출범식(12.7.24)을 갖고 인성교육 비전(시안) 선포(12.9.4)를 하는 노력을 전개하였다.

3) 고등교육

가) 대학입시 3단계 자율화 및 대학의 자율성 보장

정부의제화로 설정된 “대학입시 3단계 자율화 및 대학의 자율성 보장” 6개 영역은 완전 이행한 것으로 나타났다. 대학입시 3단계 자율화는 수능, 내신, 논술 삼중고(三重苦)에 학생과 학부모가 지쳐가는 상황에서 입시부담과 학습 부담을 줄여서 누구나 좋아하는 분야를 열심히 공부하면 대학이 찾아가서 선발한다는 선거공약 취지다. 또한 대학의 자율성 보장을 위해 관치 없는 대학 학생 선발, 입학사정관제 지원, 평가를 통한 지원, 규제완화, 국립대학 법인화를 약속하였다. 이에 따라 이명박 정부는 정부의 대입전형 개입 근거를 삭제하되, 대교협 등에서 정한 원칙과 일정 등을 준수하도록 관련법령인 「고등교육법 시행령」 개정령 안을 입법예고하였다. 또한 입학사정관제 지원을 통해 대학이 줄세우기식 선발에서 벗어나 창의성과 인성을 갖춘 인재를 보다 적극적으로 선발(교과부, 2012.10.5)하도록 학생선발의 선진화를 유도, 선발학생 수를 2009학년도에 4,476명에서 2012학년도에는 41,762명(교과부, 2012.10.5)으로 대폭 늘리는 한편, 정보공시제를 통해 대학의 사회적 책무성을 확보하게 하였다. 입학사정관제 지원예산은 '07년 20억의 8배 가까운 158억 원('08)으로 늘렸다. 그러나 입학사정관제에 대한 정부와 대학의 중장기 로드맵 구체화, 입학사정관제 정착을 위한 행·재정 지원의 지속 및 확대, 한국형 입학사정관제 전형의 내실화 모형 개발, 입학사정관의 주기적 직무연수 및 자격기준 강화로 전문성 신장, 공정성 담보를 위한 대학내 전담기구 설치, 주기적인 고교-대학간 정보교환의 활성화로 기록에 대한 정확성 및 신뢰성 확보 등이 해결해야 할 과제로 대두되고 있다(대학교육협의회, P연구원). 한편, 「수능 체제개편 종합방안」 연구를 실시('08.5)하여 수능과목을 축소하였고, 수능과 EBS 강의 간 연계를 강화하고 수능난이도의 일관성을 유지하여 학생들의 수능준비 부담을 경감하였다(교과부, 2008, 2012). 아울러, 국립대학의 단계적 법인화 세부 공약 실천을 위해 이명박 정부는 대표적인 서울대 법인화를 통해 대학의 책임경영 체제를 확립하였다(교과부, 2012.10.5).

2010년 12월 ‘국립대학법인 서울대학교 설치운영에 관한 법률’이 국회를 통과하였고, 2011년 9월 시행령이 제정되어 2012년부터 법인으로 전환·운영되고 있다. 이를 통해 이명박 정부는 대학 지배구조를 선진화하여 글로벌 선도대학으로의 도약을 추구하고 있고, 이러한 사실로 인해 선거공약을 완전 이행하고 있다고 볼 수 있다(교과부, 학술인문과 S사무관). 규제완화와 관련하여서는 국립대학 소재지 제한 완화, 교원확보율 기준 완화, 대학교원의 역할 다양화(교육·산학협력 전담 교원 근거 마련), 교원채용 시 출신교

제한 완화 및 모집절차·공고기간 제한 폐지, 인접교지의 단일교지 인정 등을 실시하였다. 또한 2008년에서 2011년까지 학사·인사·재정 등의 분야에서 66개 자율화 과제를 추진 및 완료하였다(교과부, 2012.10.5). 대학재정 지원의 경우, 대학재정지원 포물러 펀딩 방식을 도입('08.3)하였고, 지원금을 대학에 총액교부(block grant)하였으며, 대학별로 특성과 여건에 맞는 사업비의 자율적 집행을 보장하였다. 그러나 지원 대상 대학 선정에 위한 핵심지표가 매년 부분적으로 변화하고, 대학교육역량과 직접 관련 없는 정책유도 지표 추가로 대학 자율성이 위축되고 있는 점, 재정지원 대학으로 선정되기 위해 대학들이 포물러 지표 관리와 여건개선에 치중하여 교육·연구·봉사의 균형 있는 발전에 걸림돌이 되는 문제 등은 해결해야 할 과제이다(연세대학교, M교수).

나) 글로벌 연구지원시스템 구축

정부의제화 된 “글로벌 연구지원시스템 구축”의 4개 공약은 부분 이행 2개, 완전 이행 2개로 파악되었다. 글로벌 연구지원시스템 구축은 국내대학이 글로벌 지식경제의 중심에 서서 우리나라 지식경제 발전의 새로운 원동력이 될 수 있도록 대학과 연구소의 연구지원 기능을 세계적 수준으로 끌어올리고, 이를 통해 세계의 우수대학 및 세계최고의 연구자들과 경쟁할 수 있는 시스템을 구축한다는 선거공약이었다. 이에 따라 이명박 정부는 공모의 절차, 공개경쟁을 통해 실력이 있는 연구자가 집중 지원을 받을 수 있도록 노력해 왔으나 ‘지인에게 연구용역 수의로 몰아줘’(뉴시스, 2010.10.22) 등의 언론 보도 등을 통해 확인된 바와 같이 공정한 경쟁이 아닌 온정주의와 정실에 치우친 연구비 몰아주기가 지적된 바 있다. 따라서 이는 부분 이행으로 파악되었다. 글로벌 연구네트워크 구축과 해외석학 영입플랜은 시너지 효과를 얻기 위해 2008년부터 동시에 시행하여 왔다. 2008년 5월에 WCU(World Class University)사업시안을 확정 및 발표('08.5)하였고, 노벨상 수상자 9명을 포함하여 340명의 해외학자를 유입하여 대학의 교육 분위기를 전환하였다. 아울러 융복합 학과·전공 32개를 신설하여 학문 간 융합적 사고 교육을 체계적으로 실시하는 발판을 마련하기도 하였다(교과부, 2008). 그러나 대학과 연구소 연계를 통해 연구자들에게 안정적이고 지속적인 연구 환경을 조성한다는 공약의 경우, 그 취지와는 다르게 완전 이행되지는 못한 채 부분 이행되었다. 이명박 정부는 「학연협력 활성화 방안」을 마련함으로써 대학과 출연(연) 간 협력에 기반을 둔 ‘교육과 연구개발의 연계’ 정책을 다각도로 기획하고 우수·유망기술 DB 구축 지원 전문가 T/F를 구성·운영('08.3~)하는 등의 노력과 성과가 있었지만 기초연구를 늘리고 내실화하기 위해 투자 포트폴리오의 조정과 함께, 기초과학연구원(IBS)과 출연연구소, 대학 간에 기능적 연계를 강화해야 한다는 주장이 제기되어 왔다(문화일보, 2012.6.14).

다) 취업 100% 대학 프로젝트

“취업 100% 대학 프로젝트”의 5개 영역 모두 완전 이행된 것으로 파악되었다. 취업 100% 대학 프로젝트는 대학교육의 자율적인 질 관리 체계를 구축하고 대학별 특성화와 산업협력의 성과에 따라 지원받는 인센티브 제도를 도입함으로써 목표를 달성한다는 선거공약이었다. 이에 따라 이명박 정부는 대학정보공개 및 평가인증제를 도입하였다.

2008년 11월에 ‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법시행령’이 국무회의를 통과하였고 동년 12월에 대학알리미 사이트를 오픈하였다. 또한 평가를 통해 우수대학을 재정 지원하였고, 그 반대로 하위 15% 대학은 컨설팅 등을 통해 자발적으로 구조조정을 유도하는 ‘특별관리제’를 운영하였다. 이러한 맥락에서 이명박 정부는 37개 국립대학을 대상으로 ‘대학운영 성과목표제’를 도입·시행(‘12.4)하였고, 사립대학에 대한 객관적 평가를 통해 1단계 정부재정지원제한대학, 2단계 학자금대출제한대학, 3단계 경영부실대학으로 지정·관리하는 단계별 구조조정 체계를 구축하였다(교과부, 2012.10.5). 한편, 취업률 높이는 대학에 대한 재정지원 공약은 이명박 정부가 재정지원 사업 대상 학교를 선정할 때 취업률 통계를 핵심 지표로 활용(매일경제, 2012.7.26)하고 있다는 관점에서 완전 이행되었다고 볼 수 있다. 특성화 전문대학에 대한 수업연한 규제 완화의 경우, 전문대에서도 수업연한이 4년제인 간호과와 산업체 재직 경력이 없어도 입학해 학사 학위를 딸 수 있는 학사학위 전공심화 과정을 개설할 수 있게 하였다. 간호과는 4년제 대학과 같이 4년의 교육과정으로 운영하고 학사학위를 수여할 수 있도록 고등교육법시행령을 개정하였다(아시아경제, 2011.10.11). 실효성 있는 산학협력 지원 공약의 경우, 이명박 정부는 산학협력선도대학(LINC)을 육성하여 지역대학과 전문대학의 취업률을 높이고 창업을 지원하는 사업을 추진 중이다. 우선, 산학협력 선도대학(LINC) 육성사업(참여 학과 1,639개, 참여 학생 수 355,941명, 참여 교원 수 8,435명)을 통해 산학협력을 활성화하여 대학교육과 산업수요간 미스매치를 해소하고 대학생 취업역량을 제고하였다. 전문대학의 경우, 산업수요 맞춤형 교육프로그램 운영을 지원하여 우수 전문대학은 세계적 수준의 전문대학(WCC)으로 육성(2011년 7개교 대상 58억 원 지원, 2012년 11개교 대상 70억 원 지원)하는 노력을 기울여 왔다(교과부, 2012.10.5). 또한 한밭대학교, 조선대학교, 경남정보대학 등 산업단지캠퍼스 운영대학을 지정하여 기업맞춤형 교육을 지원하였다(교과부, 2012). 창업 지원 역시 61개 창업교육센터 설치 및 창업교육센터 기본 운영지침을 마련하였고, 44개 대학 69개 창업동아리로 구성된 전국학생창업네트워크(SSN)를 출범시켰다(교과부, 2012.5.18). 취업과 학업을 병행하는 특성화대학 육성 공약의 경우, 이명박 정부는 재직자특별전형을 실시하였고, 이를 구체적으로 실천하기 위해 건국대학교는 대학원과 석·박사 연계과정을 운영하면서 재직자들을 위해 평일 18시 이후의 야간수업과 주말 수업, 온라인 강의를 운영하였다(투데이건국, 2012.9.26).

라) 맞춤형 국가장학제도 구축(대학생)

“맞춤형 국가장학제도 구축(대학생)” 3개 영역은 2개의 부분 이행, 1개의 완전 이행으로 파악되었다. 맞춤형 국가장학제도 구축은 연간 1천만원대의 등록금 시대의 도래와 함께 교육비 부담이 가중되고 있는 상황에서 장학금 규모를 확대하여 등록금 부담을 완화하고자 한 선거공약이었다. 이명박 정부는 국가장학기금(www.studentloan.go.kr)을 설치하였고 근로장학금 등을 지원하였다. 그러나 저소득층 대학생을 대상으로 한 6천억 원의 근로장학금 지급의 공약은 연간 800억 원 정도로 지급하여 절반 정도의 지원에 그쳤다. 더욱이 경제적으로 어려운 대학생들을 대상으로 근로기회를 제공하고 장학금을 지원하는 ‘근로장학금’의 지원자는 해마다 늘어나고 있는 반면, 예산 지원은 오히려 줄어들고 있는

것으로 나타났다(한국대학신문, 2012.10.5). 학자금 대출 확대 공약의 경우, 이명박 정부는 2009년 7월, 학생의 대학등록금 부담을 획기적으로 경감하기 위하여 “취업후 학자금 상환제도(든든학자금)”의 시행을 발표하였고, 「취업 후 학자금 상환 특별법」 및 동법 시행령, 시행규칙을 제정하였다. 연도별 학자금 대출 이용 인원 및 규모는 지속적으로 확대되고 있는데 2010년 학자금 대출 총 인원은 761,335명, 규모는 27,660억 원으로 2007년 615,063명 21,295억 원 대비 각각 약 24%와 약 30%가 증가하였다(국가교육과학기술자문회의, 2011). 대학 기부금 세액공제로 교내 장학금을 대폭 확대하겠다는 공약은 이명박 정부가 실천의지를 갖고 노력을 기울이고 있으나 부분 이행의 정도에 그치고 있다. 그 예로 한나라당은 대학에 기부한 돈 10만원까지는 전액 세액공제를 도입하는 방안을 검토하기로 했는데, 현행 정치후원금과 같은 형태의 세제혜택을 줘서 재학생 장학금 혜택을 늘리기 위해서였다(연합뉴스, 2011.5.22). 2012년 6월에는 서상기 의원이 ‘조세특례제한법’ 입법 발의를 해 놓고 있는 중이다. 그러나 지난 18대 국회에서도 입법 발의가 있었지만 계류되다가 폐기되는 등 논란이 여전히 적지 않다(교과부 대학장학과, L사무관).

4) 평생교육

가) 평생학습계좌제 도입

“평생학습계좌제 도입” 공약의 2개 영역은 1개의 부분 이행과 1개의 완전 이행으로 파악되었다. 평생학습계좌제 도입 공약을 실현하기 위해 이명박 정부는 2009년 5월에 평생학습계좌제 관련 법령인 평생교육법 제23조(학습계좌)를 개정하였다. 저소득층 자활과 군 인력의 재취업이나 대학공부 지원 공약은 성인기초·문자해독교육을 실시하여 평가인정을 하였고, 학습계좌에 등록한 학습자 중에서 저소득층 등 사회적으로 배려가 필요한 계층을 대상으로 학습비를 지원하였다. 군 인력의 재취업이나 대학공부 지원 공약의 경우, 국가평생교육진흥원에 평생직업교육역량강화사업단을 두고 선취업후진학·군평생학습 지원 사업을 전개하였다(교과부 진로교육인재정책과, R사무관). 개인에게 평생학습 마일리지 부여하는 공약은 완전 이행한 것으로 파악되었다. 국가평생교육진흥원은 평가인정한 450여개 기관의 1,800여개의 프로그램을 대상으로 1시간당 1마일리를 부여하고 있었다(국가평생교육진흥원 운영 평생학습계좌제 홈페이지, <http://www.all.go.kr/>).

나) 2080평생학습 플랜

“2080평생학습 플랜” 공약의 4개 영역은 모두 완전 이행으로 분석되었다. 2080평생학습 플랜 공약을 실천하기 위해 이명박 정부는 ‘평생 공부할 수 있는 환경을 마련한다’는 국정과제를 제시하였다. 이를 위해 지역사회와 고등교육기관의 평생교육기능 강화를 추진하였다. 구체적으로 살펴보면, 직장인 대입특별전형 및 맞춤형 수강제도 지원 공약의 경우, 재직자 특별전형 도입·실시와 ‘성인 친화형 교육과정 체제’를 개편하여 성인들이 수강하는데 어려움을 덜어 주었다. 특히, 고졸 취업자가 재직 중 계속교육을 할 수 있는 후진학 인프라 구축을 본격화하여 선진 직업교육 정착을 위한 환경을 조성하였다(교과부, 2012.3.6). 또한 교과부·국가평생교육진흥원에서 추진하는 대학 중심의 평생학습 활성화 지원 사업을

통해 성인학습자가 일과 학습을 원활히 병행하게 하였다. 대표적인 사례로서 영남이공대는 성인재직자들이 학업 단절기간을 극복하고 대학 적응력을 높일 수 있도록 입학 전 기초학습능력 보완을 위한 영어·수학·물리 강의를 온라인으로 학습할 수 있도록 지원하고 있다(한국경제, 2012.10.15). 이는 또한 대학 강의 온라인 공개 등 유비쿼터스 대학 시스템 구축 공약을 실현하고 있음을 의미한다. 대학의 지역사회 기여 강화 공약은 '평생학습 중심대학 육성' 사업을 통해 대학이 학령기 대학생 위주로 운영되는 기존 대학의 구조를 개편하여 지역 평생교육의 거점 역할을 할 수 있게 함으로써 지역사회에 기여하도록 하였다(교과부 진로교육인재정책정책과, O주무관). 정부는 2009년도 4월에 '평생학습 중심대학 육성' 사업 지원 대상으로 전국 11개 대학(전문대학 포함)을 선정·발표하여 지역 경제 활성화에 기여할 수 있는 질 높은 재교육프로그램을 확대하여 왔다(NAC미디어, 2009.4.4). 사내대학 육성 공약의 경우, 교과부는 사내대학 활성화 방안('11.10)을 수립한 이후 2012년 5월에 '사내대학설명회'를 개최하는 등의 노력을 기울였다. 또한 평생교육법 일부개정법률안('12.6.11)을 제출하여 사내대학 형태의 평생교육시설 입학요건을 해당사업장에서 일하지 않는 관련업체 종업원까지 확대하는 내용을 추진 중이다.

V. 결론

본 연구는 한나라당(2007)이 발간한 정책공약집 내용을 중심으로 이명박 정부의 교육 공약 이행도를 분석하였다. 이를 위해 학계에서 수행된 중앙정부 수준에서의 공약 이행도 분석 연구(이시원, 1998; Artes & Bustos, 2008; Mansergh & Thomson, 2007; Royed, 1996)를 참고하여 분석 범위, 방법 및 준거를 마련하였다. 공약 이행도 분석을 위해 이명박 정부의 국정과제를 중심으로 정부의제화된 공약을 분류하였으며, 이들을 정부 및 국회 문서, 법안, 언론 보도 자료, 교육정책 집행 실무진 및 학계 전문가 인터뷰 내용을 토대로 교육정책 분야별 공약 이행 정도를 분석하였다. 분석 결과, 이명박 정부는 후보 시절 국민과 한 약속 가운데 대부분(94%)을 정부의제화하였으며, 이행도에 있어서도 완전 이행 비율(92%)이 상당히 높은 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 이명박 정부의 교육정책 방향 등과 관련된 타당성, 그리고 개별 정책 공약의 효과성과 이에 따른 정책 존재에 대한 지속적인 논란에도 불구하고 현 대통령이 임기를 다하는 순간에 국민과의 약속을 대부분 이행하여 책임정치를 구현했다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. 물론 앞서 논의한 것처럼, 정부의제화 비율과 이행 수준 제시에서 비롯되는 평가의 객관성, 평가 내용의 단순성, 평가 기준의 제한성 등과 관련된 비판이 지속적으로 제기되고 있는 것도 사실이다(예: 엄기홍, 2008). 하지만, 우리나라의 경우 공약 평가가 시민단체 등을 중심으로 선거전 공약 평가에 치중되어 왔고, 선거후 공약 이행도 평가 혹은 분석의 경우에 있어서도 교육정책 분야가 전체 공약의 일부분으로 다루어져 그 세부적인 내용을 알기 어려웠다는 점을 고려해 볼 때 본 연구 결과가 시사하는 바가 크다고 여겨진다.

결론을 대신하여 본 연구의 한계와 그에 따라 필요한 후속 연구를 제시하면 다음과 같다. 먼저, 정책 공약의 범주를 대통령의 취임사, 취임 후 가지는 언론 매체와의 인터뷰 등을 통

해 발표되는 공약뿐만 아니라 대선 전 소속당의 정견, 기조정책, 방침까지 확대할 필요가 있다(함성득, 2000; 중앙선거관리위원회, 2007; Mansergh & Thomson, 2007). 왜냐하면, 정책 공약집의 공약 내용이 정당 혹은 대통령 후보자의 정책 방향을 가장 명확하게 진술하고 있는 공식적 문서이기 는 하지만, 대다수의 국민들은 영상 매체를 통해 정책 공약을 접하는 경우가 많아 정책공약집에 대한 접근성이 현저히 떨어지기 때문이다. 이는 결국 공약 이행도에 대한 학계의 평가와 대중의 평가가 엇갈리게 되는 원인을 제공하게 되는데 가장 대표적인 사례가 바로 “반값 등록금”이라고 할 수 있다. 즉, 한나라당의 정책공약집에는 반값 등록금을 실현하겠다는 용어 자체가 발견되지 않고 있지만, 대중들은 이를 이명박 대통령의 공약으로 인식하고 있다. 그 가장 큰 이유는 반값 등록금에 대한 공약이 한나라당 내 여러 경로(예를 들어, 2007년 1월 23일 한나라당 국회대책회의에서 전채희 정책위 의장 발언과 2007년 2월 8일 매일경제와의 인터뷰에서 강제섭 대표의 발언 등)를 통해 공론화되었기 때문이다. 앞서 논의한 것처럼, 정당과 후보자의 선거공약 사이에 간극이 존재할 수 있지만(엄기홍, 2008), 대통령과 소속 정당 간의 긴밀한 정치적 관계뿐만 아니라 국민들의 공약 접근성을 고려할 때 공약 이행도 평가 연구에서 분석의 대상이 되는 공약의 범주는 확대될 필요가 있다. 또한 이명박 정부가 외형상 정책공약을 실천한 것으로 보인다고 하더라도 실제 성과는 다를 수 있음을 고려하여 추가적인 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

다음으로 선거후 공약 분석으로써 공약 이행도 분석뿐만 아니라 국민 만족도가 포함되는 공약 달성도에 대한 분석도 동시에 이루어질 필요가 있다. 우리나라에서 수행되고 있는 공약 평가는 주로 선거전 분석·평가에 초점이 맞추어지고 있는 것이 현실이다(박병식·전용태, 2008). 선거후 공약에 대한 분석·평가는 책임정치의 구현을 위한 초석이 될 수 있다는 점에서 중요하다. 책임정치 실현은 국민과의 약속을 얼마나 이행했는가도 중요하지만 보다 근본적으로는 국민과의 소통을 통해 국민이 원하는 정책을 펼 때, 참된 의미에서 실현되었다고 할 수 있다. 따라서 공약 달성도와 이행도에 대한 동시 평가를 통해 선거 기간 중에만 주인 노릇을 하는 오늘날의 불행한 정치 현실을 극복하고, 책무성의 기제가 무력하게 되는 사태도 막을 수 있게 될 것이다(서울대 정치학과, 2007; 이기선, 2011; 한중수, 2007).

마지막으로, 공약 이행도 분석을 통해 나타난 예산집행 현황에 대한 공과분석이 이루어 질 필요가 있다. 공약 이행을 위해 예산을 뒷받침하려는 정부의 노력이 중요한 정책 성과 평가의 준거가 되기는 하지만(이시원, 1998; Artés & Bustos, 2008), Royed(1996)가 논의하고 있는 것처럼 예산 집행과 그 효과성에 대한 평가 역시 중요하다. 2012년 우리나라의 교육과학기술 관련 총 예산규모는 53조 6,586억 원이다. 이 중 유아 및 초·중등 교육의 예산이 약 38조 8천 억 원 정도이고 고등교육 예산은 약 6조 2천 억 원 정도, 평생교육은 약 5,900억 원이다. 이는 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생교육에 대한 중요성이 어느 정도인지를 가늠하게 해 준다. 따라서 후속 연구에서는 집권 기간 동안의 교육관련 투자 현황을 면밀히 검토, 평가하여 투자율(투자액계/총소요액) 대비 효율성에 대한 공과분석을 철저히 할 필요가 있다. 또한 이를 바탕으로 차기 정부가 지향해야 할 향후 장단기 과제의 우선 순위를 제안해야 할 것이다.

참고문헌

- 교육과학기술부(2008). 교과부 국정과제.
- 교육과학기술부(2008.4.15). 학교 자율화 추진계획 발표 - 다양하고 질 높은 교육을 위한, 학교 중심의 자치기반 마련. 보도자료.
- 교육과학기술부(2009.6.11). 학교 자율화 추진계획 발표 - 다양하고 질 높은 교육을 위한, 학교 중심의 자치기반 마련. 보도자료.
- 교육과학기술부(2012). 아름다운 공생, 산학협력.
- 교육과학기술부(2012.10.17). 말하기·쓰기 수행평가 실시(30%이상 반영 학교 비율 65.4%) 등 학생들의 영어 노출시간을 증가. 내부자료.
- 교육과학기술부(2012.10.5). 2012년 국정감사 주요 업무 보고.
- 교육과학기술부(2012.3.6). 이명박 정부 4년, 교육분야 주요 성과.
- 교육과학기술부(2012.5.18). 창업을 꿈꾸는 전국 대학생들이 모인다. 보도자료.
- 교육과학기술부(2012.7.12). 주요 업무 보고.
- 국가교육과학기술자문회의(2011). 현 정부 핵심교육정책 진단 및 대책.
- 국무총리실(2012.1.18). 내년 만 3~4세아도 '누리과정(공통과정)' 도입 및 0~2세아에 대한 양육수당 대폭 확대. 보도자료.
- 국회교육과학기술위원회 전문위원실(2012.6). 19대 국회 정책자료집.
- 김병식(2002). 지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지 정책향에 관한 연구. 2002년도 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 699-712.
- 노화준(2007). **정책학원론**. 서울: 박영사.
- 뉴시스(2010.10.22). 지인에게 연구용역 수의로 몰아줘.
- 뉴시스(2012.6.4). 정부, 특성화고 취업 후 2년간 의료·교육급여 지원.
- 동아일보(2012.9.22). 취업률 84% 마이스터고.
- 매일경제(2012.6.11). 만 5세 포함 만 3~5세 누리과정 완성.
- 문화일보(2012.6.14). R&D 투자, 추격형서 창조형으로.
- 박광국 외(2000). 지방자치단체장의 선거공약의 정치적 상징성에 관한 연구 : 대구시 일반회계예산을 중심으로. **한국정책학회보**, 9(3), 91-108.
- 박균열(2010). 학교자율경영체(School Based Management) 관점에서의 학교 자율화 정책 분석. **교육행정학연구**, 28(2), 1-25.
- 박병식·전용태(2008). 자치단체장 공약의 달성도 평가. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 55-85.
- 사회디자인연구소(2012.4.5). 이명박 정부 교육정책 4년 평가와 과제.
- 새누리당 홈페이지(2012). 걸어온 길.
- 서울대학교 정치학과(2007). **정치학의 이해**. 서울: 박영사.
- 송근원(1996). 정책 공약의 평가지수 개발에 관한 연구. **정책분석평가학회보**, 6(1), 255-273.
- 신현석 외(2011). **학습사회의 교육행정 및 교육경영**. 서울: 학지사

- 아시아경제(2011.10.11). 특성화고 대입 특별전형, 2015년까지 1.5%로 줄인다.
- 엄기홍(2008). 광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발. **한국정당학회보**, 7(2), 217-238.
- 연합뉴스(2011.5.22). 與 "등록금 대폭 인하".. '반값 등록금' 탄력받나.
- 유현중(2007). 대통령 선거 의제설정과 공약검증모델에 관한 연구. 한국행정학회 하계 공동학술대회 발표논문집, 195-212.
- 윤정일 외(2004). **교육행정학원론**. 서울: 학지사.
- 이기선(2011). 공약 이행하지 않으면 바뀌라. 중앙일보(2011. 08. 18) 세설(世說).
- 이시원(1994). 제6공화국 정부의 정책에 대한 국민의 평가. **한국행정학보**, 28(3), 1033-1049.
- 이시원(1998). 제6공화국 정부의 정책 공약 이행도 분석. **한국사회와 행정연구**, 9(2), 83-95.
- 장지호 외(2010). 매니페스토 선거공약 평가지표 개발. 한국정책학회.
- 정정길 외(2012). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 중부일보(2012.10.4). 인천시, 교육국제화 특구 지정.
- 중앙선거관리위원회(2007). 제17대 대통령선거 매니페스토 정책공약 평가지표. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회(2008). 매니페스토 정책선거 지수. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회(2010). 매니페스토 선거공약 평가지표 서울: 중앙선거관리위원회.
- 투데이건국(2012.9.26). 건국대 산업체 재직자 특별전형 활성화 우수사례로 발표.
- 한국경제(2012.10.15). 영남이공대학교, 성인친화형 교육체제...평생 직업교육 거점대학.
- 한국대학신문(2012.10.5). 근로장학금, 지원자 '늘고' 예산은 '줄고'.
- 한국매니페스토실천본부(2009.07.16). 민선4기 3주년. 전국 16개 광역단체장 공약이행 평가 결과 발표. 보도자료.
- 한국매니페스토실천본부(2012.08.16). 민선 5기 시도지사 공약이행 및 정보공개 평가 결과발표. 보도자료.
- 한국정책방송(2012.6.4). 저소득층 고등학생 국비유학 선발·지원.
- 한나라당(2007). **제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집**. 서울: 북마크.
- 한종수(2007). **정치학개론**. 서울: 세창출판사.
- 함성득(2000). 한국 대통령의 업적 평가 취임사에 나타난 정책지표와 그 성취도를 중심으로. **한국정치학회보**, 34(4), 93-118.
- 홍승현(2007). 여론과 정책-민주화 이후 한국정부의 정책응답성. **사회연구**, 13(1), 9-43.
- NAC미디어(2009.04.04). 교과부, 11개 평생학습 중심대학 선정 발표.
- Artés, J., & Bustos, A.(2008). Electoral promises and minority governments: An empirical study. *European Journal of Political Research*, 47(3), 307-333.
- Birkland, T. A.(2001). *An introduction to the policy process*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Joo, Y. H., & Reyes, P.(2010). A political analysis of the policy process of the Open

- Recruitment System of Principals in Korea. *KEDI Journal of Educational Policy*, 7(2), 233-255.
- Kingdon, J.(2003). *Agendas, alternatives and public policies*(2nd ed.). New York: Longman.
- Manin, B.(1997). 선거는 민주적인가(곽준혁 역). 서울: 후마니타스.
- Mansergh, L., & Thomson, R.(2007). Election pledges, party competition, and policymaking. *Comparative Politics*, 39(3), 311-329.
- OECD(2010). *Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*.
- Royed, T. J.(1996). Testing the mandate model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher eras. *British Journal of Political Science*, 26(1), 45-80.
- Thomson, R.(2001). The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands. *European Journal of Political Research*, 40(2), 171-197.
- U. S. Department of Health and Human Services(2009). *Births: Final Data for 2008*.

Abstract

An Analysis on the Pledge Fulfillment of the Lee Myung-Bak Government

Joo, Young-Hyeo(Dongguk University at Gyeongju)

Park, Kyun-Yeal(Korean Educational Development Institute)

The purpose of this study is to analyze the pledge fulfillment of the Lee Myung-Bak Government. Using election programs, the Grand National Party published in 2007, this study categorized educational policies as early childhood education, elementary and secondary education, higher education, and lifelong education. This paper went through two-step processes to analyze the pledge fulfillment of the Lee Myung-Bak Government. First, we analyzed 100 Government Projects, government files, and the National Assembly materials. In addition, this study interviewed 24 officials in the government and six academic scholars in order to overcome the subjective judgment for evaluating the pledge fulfillment. After these processes above, we produced the number of governmental policy agenda.

Next, we used three categories such as total fulfillment, partial fulfillment and total non-fulfillment to analyze the promise fulfillment rate of the selected governmental policy agenda. According to the results, the Lee Myung-Bak Government produced 60 educational policies as the governmental policy agenda among 64 election promises, and the rate was 94%. In addition, the results show that the number of total fulfillment was 55 (92%) and 5 (8%) for partial fulfillment. Therefore, we concluded that the Lee Myung-Bak government fulfilled its pledges at a high rate.

[Key words] Lee Myung-Bak Government, educational policy, election pledge, promise fulfillment, governmental policy agenda