

## 제1공화국시대 제주교육행정사 연구

양진건\*

### 目次

- I. 서론
- II. 정부수립과 제주교육행정
- III. 제주교육의 시설과 제도
- IV. 지방교육자치제 실시
- V. 제주사회교육행정
- VI. 결론

### I. 서론

1948년 8월 15일 유엔감시하의 5.10 총선거 결과 대한민국 정부가 정식으로 수립된다. 정부수립 이후 무엇보다 시급한 과제는 대한민국 헌법이 규정한 교육의 기회균등과 초등무상의무교육, 교육기관에 대한 국가감독권과 교육제도의 법정주의 원칙 등에 입각하여 국민교육제도의 근간이 될 교육의 기본법을 제정하는 일이었다. 그리하여 1949년 12월 31일에 전문 10장, 177조와 부칙으로 구성된 교육법이 공포된다. 그러나 교육법의 시행은 한국전쟁의 발발로 일단 파란을 맞는다.

제1공화국의 교육정책은 한국전쟁의 정치경제적 귀결과 함께 교육의 중앙집권화와 교육원조를 매개로 한 복구사업을 그 특징으로 들 수 있다. 특히 한국전쟁을 거치면서 분단의식의 내재적 생산 계기를 마련하고 이러한 이데올로기적 정치작업위에서 반공은 전국민적 합의기반으로 확대되기에 이른다. 또한 전후의 교육원조를 위해 내한한 미국교육사절단은 문교부에 대한 원조활동을 통해 교육과정의 개편이나 교과서 편찬 및 개편은 물론 사범학교 승격, 개편 문제에도 영향력을 행사함으로써 교육의 모든 면에서 미국교육의 영향을 직접적으로 수용하게 된다.

본고는 제주교육행정이 제1공화국 시대라는 역사적 공간에서 어떻게 형성되고 전개되었는지를 살펴봄으로써 현대 제주교육행정의 위상을 검토해보고자 한다. 왜냐하

\* 교직과 부교수

면 제1공화국 시대에 구축된 제주교육행정의 구조와 내용이야말로 현대 제주교육행정의 기틀이 되고 있기 때문이다. 아울러 국가주도교육이라는 한국교육의 특징이 지방교육 차원에서는 어떻게 형성, 발전되었는가를 규명할 수 있는 의의도 갖게 된다.

## Ⅱ. 정부수립과 제주교육행정

### 1. 건국문교정책

건국직후 교육정책의 입안과 법제화로 나타나는 개혁의지는 상당하였으나 빈약한 교육재정과 특히 한국전쟁의 발발로 대부분 실시되지 못한 채 유보될 수밖에 없었다. 1948년 7월 17일 공포된 대한민국의 헌법 제16조에 “모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있으며 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다”고 규정하였다. 이러한 헌법정신에 기초하여 교육기본법의 제정에 착수, 10인의 전담위원을 선임하여 교육법을 성안토록 하였다.

결국 교육법은 이것을 토대로 1949년 11월 30일 국회에서 통과되자 12월 31일 법률 제86호로 공포되었는데 모두 11장 173조(후일 177조로 개정)로 이루어졌다. 교육법 제1조는 우리나라의 교육이념이 “홍익인간”임을 천명하였으며 제5장에서는 일원적인 학제를 규정하여 학교제도를 단선형으로 제도화하였다.

또한 제96조에는 헌법 제16조 초등교육의 무상의무교육 규정을 구체화하기 위해 모든 국민은 6년간의 초등교육을 받을 의무와 권리가 있음을 규정하였다. 이런 규정에 입각, 문교부는 의무교육 6개년 계획을 세워 6월 1일을 기해 그 실시에 착수하였으나 채 1개월도 안되어 한국전쟁의 발발로 연기되었다.

이밖에 건국직후의 문교정책은 단독정부수립으로 인하여 그 정당성이 취약한 정권이 국민들의 통치에 대한 이념적 동의를 확보하기 위해서 국가의 전형적인 이념적 지배기구인 교육을 통제하며 一民主義라는 교육슬로건을 내걸고 교육의 정치적 연속화를 위한 발판을 마련하였다는데 그 특징이 있다.

초대 문교부 장관인 안호상은 일민주의를 인간주의와 민주주의로 된 민족주의로서 일민주의 교육은 곧 민족민주의 교육이라고 주창, 보급에 주력하였지만 그러나 본질에 있어서 그것은 반공주의에 불과했다고 해도 과언이 아니다.<sup>1)</sup> 일민주의 교

1) 한국교육개발원 연구보고서 RR 89-21, 『교육이념과 홍익인간』, 1990, pp.60-68.

육정책으로 최초로 시행된 것은 “사상정화” 정책이었으며 이 정책은 한편으로는 일민주의에 대한 대대적인 사상교육과 함께 다른 한편으로는 모든 학교에 학생위원회를 설치 반공교육체제 구축에 주력하였다.

따라서 일민주의 보급과 함께 시행된 중·고·대학의 학도호국단의 조직, 중학교 이상 학생에 대한 군사훈련 및 배속 장교제 실시, 중·고 교장 및 교감에 대한 사상 시사, 군사과목 중심의 재교육 실시 등은 건국문교가 지향했던 반공교육체제를 공고히 하기 위한 정책들이었다. 학도호국단은 1948년 10월에 조직방안이 구체화되고 조직요강이 완성되어 1949년 4월 중앙학도호국단이 결성되고 그 해 9월에 대통령령 186호로 “대한민국 학도호국단 규정”이 공포됨으로써 탄생하였다.

학도호국단은 그 슬로건으로 “민족주의·사상통일”을 내걸고 “단체훈련을 하여 신체단련과 정신연마를 함으로써 학원내 좌익세력의 행동을 분쇄하고 민족의식 고취를 통하여 애국적 단결심을 함양한다”는 목표를 제시하였다. 학도호국단 조직은 대통령이 총재를, 국무총리가 부총재를 그리고 문교부 장관이 중앙학도호국단장을 맡도록 되어 있었다. 이것은 학생 전원과 교직원을 포함한 군대식 조직이었으며 운영과정에서도 군대식 용어가 사용되었다.

학도호국단이 결성되기 이전의 학생단체는 전국학생총연맹 소위 學聯體制였다. 4·3사건 이후 제주도는 이 학련을 중심으로 학생활동이 전개되었으며 군사교육도 시행되었었다. 1949년 1월 22일부터 2월 21일까지 학련에서는 제주농중 3,4,5학년 학생 중 사상이 건전하고 신체 건강한 자를 선발, 이를 주축으로 오현중, 제주중의 학련 간부급 학생 138명을 오현중 교정에 모아 학교간의 구별을 없애기 위해 “호국”이라고 쓴 흰띠를 모자에 두르고 학도군사훈련 제1기 입소식을 가졌다.<sup>2)</sup>

제주도에서 정식으로 학도호국단 체제가 등장한 것은 1949년 5월 20일로 도지사가 단장이 되어 제주도 학도호국단 결성대회를 가졌으며 각 중학교별로 단위 학교장이 학교단장이 되고 산하 학생위원장 체제의 학도호국단이 결성되었다. 제주농중에도 배속장교와 사병이 배치되어 학생들에게 군사훈련을 지도하였다.

정부수립직후의 교육행정에서 돋보이는 점은 다른 어떤 것 보다도 법치행정의 원칙을 반영하는 교육법규의 정비를 통해 모든 교육활동의 운영을 국민의 대표로 구성된 국회에서 제정된 법률의 규정과 그 법률의 범위 안에서 제정된 각령, 대통령령, 문교부령 등의 기준에 따라 운영하고 시행하게 되었다는 점이다. 이것은 행정의 운영에 있어서 국민의 뜻에 순응한다는 것이며 정통성과 대표성의 문제가 개제되었다.

2) 제주농업고등학교, 『濟農八十年史』, 1990, p.212.

때로는 그 정통성과 대표성의 문제가 제기될 수 있는 여지가 있었으나 정부 수립 이후의 교육행정이 식민지 통치방식과 전혀 차원을 달리하는 것이었음은 법치행정의 원칙이 지켜진 사실에 기인하는 것이었다. 그러나 제주도는 4·3사건의 후유증으로 그러한 법치행정의 원칙을 고수하기에는 여러가지로 여력이 미비한 상황이었으며 곧 밀어닥친 한국전쟁의 비극으로 그 정도는 더욱 심할 수 밖에 없었다.

### Ⅲ. 제주교육의 시설과 제도

#### 1. 교육시설의 복구

한국전쟁의 교육적 귀결은 1951년 2월 26일에 발표한 「전시하 교육특별조치 요강」 아래 전시교육체제라는 중앙집권적인 비상교육행정예의 형태로 전개되었는데 피난 초기의 무정부 상태를 끝내고 점차 행정조직을 정비하여 각종 업무를 시작하는 한편 전쟁의 장기화에 대비해 여러가지 교육적 시책을 발표하였던 것이다.

이를테면 그 내용 가운데 피난학생에게 피난지 소재의 각 학교에 등록하여 학업을 계속하게 하면서 교육의 재개를 시달한 부분이 있는데 이에 따라 제주도에서도 1951년 8월 31일에 허가 설립된 오현고등학교에 피난중등학교가 병설되었다. 당시 제주도에는 피난민이 엄청나게 밀려들어 왔는데 1951년 1월 3일까지는 16,000명이었으나 5월 20일의 조사에 의하면 무려 14만8천7백94명에 이르러 제주도 토착인구의 절반을 넘어서는 상황이었다.<sup>3)</sup>

이에 따라 오현고등학교가 설립될 때 피난중등학교가 병설되고 피난아동들은 도내 20여개의 국민학교에 분산 수용되었다. 당시 피난학생 상황을 보면 20개 국민학교에 3,315명, 1개 중등학교에 703명 그리고 21개의 분교장에 4,018명<sup>4)</sup>이 수용되고 있었다. 이들을 위해 피난고교와 피난중학교 2개가 생겼으며 韓國大學도 세워졌다. 그러나 휴전이 성립되면서부터는 피난학교의 기능이 점차 상실되어 가면서 지원도 중단<sup>5)</sup>이 되었다.

3) 부만근, 『광복제주 30년』, 문조사, 1975, p.117.

4) 백낙준, 『한국교육과 민족정신』, 서울문화사, 1975, p.298.

5) 『제주신보』, 제2117호, 1954. 1. 31. UNKRA의 부흥사업 계획에 의해 교실중축 기자재가 각급 학교에 할당되는데 처음에는 피난국민학교 및 중학교에도 할당하기로 계획되었으나 곧 취소된다.

4·3사건을 통해 철저히 황폐화된 제주교육의 상황은 1950년대 들어 한국전쟁의 여파로 더욱 악화될 수 밖에는 없었는데 다행히 전쟁의 포화는 모면할 수 있었기 때문에 일찍부터 교육시설의 복구에 신경을 쓸 수 있었다. 전후의 문교방침 역시 도의교육의 강화, 교육과정의 개편, 장학 및 학사지도의 확립, 파괴된 교육시설의 복구, 교원교육의 강화였기 때문에 이러한 맥락에서 제1공화국 시대는 제주교육의 재건을 도모했던 해라고 하여도 결코 과언이 아니다.

하여 이 시기는 해방직전과는 또다른 성질의 교육시설 증축운동이 전개되었다. 그러나 한국전쟁의 여파로 나라 전체가 여력이 없었던 까닭에 그 운동은 자력에 의존하는 경우가 대부분이었다. 이를테면 서귀포 법환국민학교의 경우처럼 400여 명의 재학생들이 손수 노동을 하여 교실을 증축했던<sup>6)</sup> 경우가 그것인데 이런 방법은 제주도의 경우 흔한 예였다.

대정국민학교의 경우는 학생들이 폐품모집운동을 통해 전복껍질 같은 것을 수집하여 교실증축 기금을 마련하자 학부모들도 이에 동조, 추계운동회를 절약함으로써 18만원이라는 기금을 조성하였다. 이어 사친회에서는 35조의 책결상을 마련함과 동시에 교사수리비로 사친회비 100만원을 계상하여<sup>7)</sup> 교육개선에 본격적으로 나서게 된다.

이런 방법에 의하여 복구된 학교로는 삼양교, 도두교, 광령교, 어도교, 하가교, 장전교, 위미교, 난산교, 남읍교, 남원교, 구업교, 신촌교, 서광교, 도평교 등이었으며 그 밖에 분교장으로 복구된 학교도 많았다. 남원 북교의 경우 남원교 위미분교로, 서광교가 덕수교 서광분교로, 오라교가 제주남교 오라분교로, 노형교가 도두교 노형분교로, 북촌교가 함덕교 북촌분교로, 송당교가 세화교 송당분교로, 가시교가 화산교 가시분교로, 저청교가 외도교 저청분교로, 금악교가 한림교 금악분교로 각각 복구, 개교되었다.

이렇게 전적으로 자력에 의존할 수 밖에 없었던 극빈한 상황에서 외국의 원조는 불가피한 것이었다고 볼 수 있을 것이다. 특히 유엔한국부흥단(UNKRA)의 경우 제주교육의 재건에 3차례의 원조가 있었다. 그 원조는 시설복구에 필요한 목재 등의 물품을 직접 원조하는 것으로서 1954년 제1차 부흥사업에서는 27개의 교실을 증축할 수 있는 물량이 공급되었는데 제주 남국민학교를 비롯한 삼양, 하귀, 조수, 난산, 온평국민학교에 각각 2개, 조천국민학교에 1개 그리고 서귀고등학교와 중문중학교에 각각 2개의 교실 증축을 위한 물품이 배당되었다.<sup>8)</sup>

6) 『제주신보』, 제2042호, 1953. 11. 9.

7) 『제주신보』, 제2065호, 1953. 12. 4.

8) 『제주신보』, 제2117호, 1954. 1. 31.

우리나라에 대한 UNKRA의 원조는 1951년 부터 1960년 까지 실시되었는데 그 규모가 대략 122,084,000달러로서 순수 교육원조는 9,591,000달러에 달하였는데 원조액 50% 이상이 초등교육을 위한 시설복구에 쓰였으며 중등교육에 대해서는 원조액의 약 7, 8%가 배당되어었고 그 중 90% 가량이 실업교육을 위한 시설에 투입되었다.<sup>9)</sup> 그런가하면 한림공고가 교실중축을 하다가 자금난으로 중지하자 부산에 거주하는 한림출신들이 십만원 상당의 건축자재와 硝子 22상자를 기증<sup>10)</sup> 해옴에 따라 중축에 도움받았던 것도 당시 제주교육 재건의 한 모습이다.

그런가하면 용담동 출신 아동들 1200여명이 제주북국민학교에 취학하는 관계로 북교가 2부제, 3부제 수업을 하게 되어 모두에게 피해가 크자 서국민학교 설립기성회를 결성하여 국민학교 설립운동을 펼침으로써 서국민학교를 신축하였던 예도 당시의 교육재건의 또다른 양상이었다.

## 2. 교육제도의 진전

전시상황하에서 문교부가 주도한 교육개혁 가운데 두드러진 점으로는 그동안 논란의 대상이 되어왔던 학제를 1951년 9월 1일로 6·3·3·4제로 확립시켰던 것을 들 수 있을 것이다. 1949년의 교육법은 학제에 관한한 원칙을 벗어난 6·4·2~4·4제라는 것을 만들었는데 즉 국민학교 6년에 이어서 중학교를 4년, 고등학교를 2년 내지 4년, 대학을 4년제로 하는 것이었다. 그러나 1950년 3월의 제1차 개정과 1951년 3월 20일의 제2차 개정을 거쳐 6·3·3·4제로 정착하게 되었다.

1950년의 개정에서는 먼저 고등학교 수업년한을 3년으로 통일하였고 1951년의 개정에서는 중학교의 수업년한을 3년으로 하였으며 1950년의 개정안에서 중학교 4년 수료후 진학하는 2년제 초급대학과 고등학교 졸업 후 진학하는 2년제 초급대학으로 이원화되어 있던 초급대학을 고교 졸업후 진학하는 초급대학만 존속시키는 제도개편도 함께 시행하였다. 이로써 6·3·3·4제 기본학제가 정식으로 성립, 발족되었으며 그것은 1977년 교육법 개정을 통해서 1978년부터 초급대학이 전문대학으로 개편될 때까지 우리나라 학제의 기본이 되었다.

9) N.F.McGinn, D.K.Snodgrass, Y.B.Kim, S.B.Kim and Q.Y.Kim, *Education and Development in Korea(1945-75)*, Cambridge, 1980, pp.89-94.

10) 『제주신보』, 제2083호, 1954. 12. 24.

## 1) 중·고교 병설

1949년의 교육법 영향으로 제주도 유일의 최고 중등기관이었던 제주공립농업중학교는 1950년 5월 20일자로 6년제에서 4년제가 되었으며 교명도 공립이란 두글자가 없어진 제주농업중학교로 변경하였는데 6·3·3·4로 학제가 개정되고 新制 고등학교가 발족됨에 따라 1951년 8월 31일 제주농업중학교는 실업계 고등학교로 개편 발족되어 제주농업고등학교가 되었고 중학교 체제는 제주제일중학교로 분리하게 되었다. 이때 제주농업고등학교는 학급규모가 9학급으로 농업과 6학급 그리고 수의과 3학급이었으며 제주제일중학교는 12학급 규모였다.

해방후 실업교육은 크게 6년제 실업중학교와 3년제 초급실업중학교 두 갈래였으며 그 후 1949년의 교육법에 의하여 실업계 중학교로 개편 되었는데 이론적으로는 중학교 수준에서도 실업계 학교가 설립될 수 있었고 또 사실 그러한 예가 없었던 것은 아니었지만 그러나 대부분의 실업중등교육기관은 1950년의 신제 고등학교 발족 이후 실업계 고등학교로서 개편 발족하거나 신설되었다.

따라서 1950년 4월에 개편 발족되었던 서귀공립농업중학교와 애월공립농업중학교 그리고 대정공립농업중학교, 성산공립수산중학교, 김녕공립농업중학교는 1951년 8월 교육법 개정으로 각각 서귀중학교, 애월중학교, 대정중학교로, 성산중학교, 김녕중학교로 다시 개편되었고 아울러 고등학교가 신설되었다. 한림공립수산중학교도 이때 한림중학교로 개편된다.

1951년 8월 성산수산고등학교의 신설을 필두로 1952년 6월 대정고등학교가 대정중학교 구내에 신설되었고, 애월중학교 구내에 남녀공학으로 1953년 4월 애월상업고등학교가 설립된다. 서귀중학교 구내에는 서귀농림학교가 신설되는데 1974년 중고 분리 정책이 있기까지 이러한 중·고교 병설체제는 당분간 지속된다. 신제 고등학교의 신설을 계기로 제주도의 중등교육기관은 대폭 확충되는 계기를 맞게 되었다.

또한 한림중학교가 생기자 이를 계기로 1952년 5월 한림공업고등학원이 개교되어 이것이 1953년 4월에 한림공업고등학교로 정식 인가되는데 한림리 측에서는 원래 수산고등학교 설립을 도모했었지만 성산수산고등학교가 먼저 신설됨에 따라 계획을 변경할 수 밖에는 없었는데 당시 한림중학교 과학교사였던 송봉규의 제의와 설득"에 의해 공업고등학교가 신설되었던 것이다.

- 11) 송봉규씨와의 면담 결과, 설득과정에서 학생들의 의견을 수합하여 80%이상의 찬성을 얻어내었다는 흥미로운 사실을 알 수 있었는데 왜냐하면 학교행정에 학생들의 의견을 수용했다는 것은 학교경영의 내용과 방향에 대해 여러가지를 시사하기 때문이다.

이때 신설된 고등학교는 공립이었지만 사립의 경우 제주중학교를 설립하였던 제주향교재단에서도 고등학교 병설의 필요성을 절감하여 1952년 4월 제주고등학원을 설치하였으며 1953년 12월 제주상업고등학교로 정식인가를 받게 된다. 특히 제주중학교에서는 근로 청소년들을 위해 1954년 7월에 야간학급을 설치, 운영함으로써 제주도에서 처음으로 야간학제를 출발시키는 계기를 만들게 된다. 야간부 학생을 모집하기 위하여 신문에 공고<sup>12)</sup>를 내었는데 이것을 보면 국민학교 6년 졸업자 및 동등학력을 소지한 사람 또는 중학교 1,2학년 수료자를 대상으로 1954년 3월 31일부터 4월 10일 까지 1,2,3학년에 약간명씩을 모집한다고 하였다.

대개의 경우 중학교에 이어 고등학교가 설립되는 수순을 밟았지만 그렇지 않은 경우도 있었다. 1953년 4월 축산과와 농업과 양과로 설립된 함덕상업고등학교의 경우가 그러하다. 함덕중학교는 1951년 9월 함덕국민학교 구내에 개설되었던 함덕종합고등공민학교가 모체로서 학급증가로 함덕상고 구내로 이설, 운영되다가 1955년에 중학교로 인가를 받았는데 다른 학교의 입장과는 반대의 경우라고 할 수 있을 것이다.

## 2) 공민학교

중등교육기관이 확충될 수 있었던 것은 이외에도 고등공민학교의 영향도 지대하였다. 원래 공민학교는 1946년 5월에 설치요령이 제정되어 학령을 초과한 아동들에게 소년과, 성인과, 보수과 등의 과정을 거쳐 교육을 받게 하기 위한 사회교육기관이었다. 1949년의 교육법은 공민학교의 성격을 사회교육을 실시하기 위한 학교로서 그 성격을 분명히 규정하였는데 공민학교의 보수과를 토대로 발전시킨 것이 바로 고등공민학교였다.

고등공민학교는 국민학교를 졸업한 자를 대상으로 일종의 중학교에 준하는 과정을 제공하였기 때문에 중학교로 개편 인가되기가 수월했는데 이러한 사회교육기관의 제도교육 전환은 반드시 바람직한 것은 아니지만 당시 제도교육의 시설확충을 서두르던 실정으로는 불가피한 방법이었다고 볼 수 있다. 따라서 50년대 들어 표선고등공민학교, 안덕고등공민학교, 신창고등공민학교, 연평고등공민학교, 신양고등공민학교, 함덕고등공민학교, 남원고등공민학교 등이 설립되었으며 나아가 모두 중학교로 개편되었던 것이다.

12) 『제주신보』, 제2175호, 1954. 4. 6.



### 3) 도립제주대학

교육시설 확충과 관련 문교부가 주도하였던 제1공화국 시대의 교육개혁 가운데 가장 두드러진 것으로는 1도 1교의 국공립대학 설립 추진이었다. 1도 1교의 국공립대학 설립 계획에 따라 1952년 5월 27일 2년제 도립제주초급대학이 국문과 80명, 영문과 80명, 법과 80명, 축산과 80명 체제로 개교됨으로써 제주교육의 큰 획을 긋게 된다.

제주도에 대학을 설립하려는 노력은 애초 그 출발이 민간주도에 의한 것이었는데 1951년 9월부터 대학설립을 본격적으로 추진하기 시작한 지방유지들은 설립인가를 받기 위해서는 시설과 운영의 재정적 토대가 될 자산을 출자할 주체가 있어야 한다는데 의견을 모으게 되었던 것이다. 그러나 사립재단의 재정형편으로는 막대한 경비가 소요되는 대학을 설립 운영하기에는 도저히 불가능하다는 판단 아래 도립으로 설립하여야 한다는 결론을 내리고 제주도 당국과 절충, 마침내 합의에 이르렀던 것이다.<sup>13)</sup>

제주대학을 4년제로 승격시키려는 열의는 대단하여 제주대학승격추진위원회가 결성되어 서울지부와 부산지부를 두기도 했다. 4년제가 되기 위한 선결조건으로 요구되고 있었던 것이 건물과 도서관 그리고 교수진이었기 때문에 우선 건물은 조일고무공장을 550만원에 매수하기로 하고 기금을 조성하였는데 도민 거출금 250만원과 제주주정회사 회사금 100만원을 그 기반으로 하였다.

도서관은 재경유지들이 책임지기로 하고 3만권 장서 마련을 계획하였는데 가장 문제점이 교수진 확보였다. 4년제 승격과 관련하여 조사차 내도한 문교부 고등교육국 대학교육과장 역시 교수빈곤을 가장 난점으로 지적하였는데 이러한 어려운 여건 속에서 1955년 4월 6일 도립 4년제 대학으로 승격됨과 동시에 농학과, 상학과 2개 학과가 증설되고 축산과가 수의축산과로 개편되었다.

도립대학으로의 승격에 앞서 제주도의 입장에서는 도립초급대학이 도립4년제 대학으로 승격된다고 해도 도 재정의 빈약성 때문에 정상적인 운영을 기하기가 곤란하다는 판단아래 국립이관을 강력하게 피력하였고 결국 대통령으로부터 국립이관에 대한 결정을 얻어내기도 했었지만 국립대학 승격은 도 재정의 빈곤 이유로 국무회의에서 부결되고 결국 4년제 도립대학으로 낙착되었던 것이다.

13) 제주대학교, 『濟州大學校三十年史』, 1983, p.37.

### 3. 교원정책

교육시설의 확충을 도모했다는 것은 교육의 중요성에 대한 인식이 고조되었다는 뜻이기도 한데 이러한 인식의 고조와 더불어 부상하게 되는 것이 교원의 중요성이다. 제주도에서도 교원의 중요성에 대한 인식 때문에 1953년 4월 1일 초등교원양성소가 3년제 과정의 제주도립사범학교로 승격, 개교되어 사범교육의 정상화를 위한 기초를 마련하게 된다.

사범교육의 정상화는 곧 교원수급의 정상화를 뜻하는 것으로서 이러한 정상화가 진전됨으로써 점차 부각되는 것이 무자격교사 처리 문제이다. 이 문제를 해결하기 위해 제주사범학교에 40명 정원의 연수과를 설치함으로써 무자격교사의 자격획득을 도와주긴 했지만 무자격교사가 280여명에 이르다 보니 연수과 진학도 경쟁이 심한 형편<sup>14)</sup> 이어서 무자격교사는 여전히 방치되고 있었다. 이러한 이유에서 무자격 교사를 교체하기 위해 조건부 채용 교원과 자격기준에 해당치 않은 교원 그리고 중·고교 교장의 자격에 대한 교원자격조치안이 결정되기도 하였다.<sup>15)</sup>

무자격교사를 도태시킴과 동시에 유자격 교사를 양산하기 위해 사범학교내에 6개월 과정의 부설 강습과 1개학급이 증설되어 도내 초등교원의 수급에 따른 속성과의 양성을 도모하게 된다. 그 후 사범학교의 기본적인 교육시설이 갖추어짐에 따라 1956년 7월 14일 국립제주사범학교로 승격, 이관된다. 중등교사의 양성책의 하나로 실시되기 시작한 교직과정 제도가 제주대학에서도 실시됨으로써 1954년 2월 15일 부터 약 10일간 제주대학 교직과정 이수자 80명을 대상으로 교생실습이 처음 시행되기도 하였다.

### 4. 장 학

8.15이후 종전의 視學制度 대신에 민주적인 장학의 개편과 장학제도의 도입이 있었으며 교사에 대한 전문적인 지도조언을 강조하는 새로운 장학의 개념이 강조되어 왔다. 제1공화국 시대의 장학의 기본방향은 반공, 도의교육의 강화, 기술교육, 건강교육의 추진 등에 중점을 두기는 했지만 아직은 과도기적 성격이 다분하였다. 1953년 11월 6일에 있었던 북제주군 관내의 국민학교 교장회의에서는 특히 建國文

14) 『제주신보』, 제2134호, 1954. 2. 20.

15) 『제주신보』, 제2495호, 1954. 12. 17.

教. 戰時文教. 獨立文教라는 3대 문교정책을 구현하기 위한 장학방침이 시달<sup>16)</sup>된 것만을 보더라도 그러한 과도기적 성격을 일별할 수 있다. 이러한 특징은 1960년 초에 문교부 직제에 장학실이 독립 설치되면서부터 완화되었다.

## 5. 교육재정

제1공화국 시대의 극도로 빈약한 교육재정을 타개하기 위한 대책의 하나로 문교부는 교사와 학부모의 공동노력으로 아동의 복리를 증진한다는 목표 아래 사친회(P.T.A: Parents and Teachers Association) 제도를 1951년에 발족시켰다. 50년대의 혼란 상황에서 사친회가 탄생하였으므로 본래의 의도와는 크게 다르게 운영될 수 밖에 없었다. 본래 빈약했던 국가재정 때문에 학부모들의 학교재정지원은 당연한 것일 수 밖에 없었다. 따라서 사친회는 학교의 일상 운영경비는 물론 학교시설 복구비와 교원생계비 보조에 이르기까지 학교교육재정의 거의 전부를 도맡아 지원하다시피 해야했다.

제주도의 경우도 사친회의 의존은 예외가 아니었는데 대정국민학교 교실중축의 예에서도 보았듯이 사친회비는 교육재정의 큰 몫이었다. 이러한 이유에서 1953년 11월 6일의 북제주군 관내 국민학교 교장회의에서는 사친회 운영 문제가 교육개조 운동 차원에서 논의되기도 하였다.<sup>17)</sup> 그러나 사친회 운영에 있어 그 문제점이 노정됨에 따라 1954년 2월에 열린 전국문교행정관 회의에서는 사친회비 잡부금 전폐 조치가 있었기도 했지만<sup>18)</sup> 상황은 사친회 의존에서 벗어날 수 없는 형편이었다.

따라서 제주도에서는 국민학교 사친회비를 일인당 매월 최고 30원으로 결정했으나 남국민학교 경우는 100원을 징수하여 말썽을 빚기도 했었다.<sup>19)</sup> 중등학교에서도 교원후생비 지급을 위한 사친회비 징수에 있어 일인당 100원을 징수키로 했으나 그러나 문제가 민감했기 때문에 액수 결정은 도당국에 일임하기도 했었다.<sup>20)</sup> 이런 상황을 볼 때 사친회비에 따른 논의와 문제는 당시 교육재정 상황에 있어 가장 긴급한 사안이었음을 알 수 있다.

16) 『제주신보』, 제2040호, 1953. 11. 7.

17) 『제주신보』, 제2040호, 1953. 11. 7.

18) 『제주신보』, 제2135호, 1954. 2. 21.

19) 『제주신보』, 제2180호, 1954. 4. 11.

20) 『제주신보』, 제2183호, 1954. 4. 14.

#### IV. 지방교육자치제 실시

제1공화국 시대의 교육행정 가운데 가장 괄목할만한 사업은 교육의 자주성과 중립성 및 전문성 확보를 목표로 52년 전국적으로 실시된 교육자치제의 실행이다. 1949년 12월 31일 법률 제86호로 공포된 교육법에 규정된 교육자치에 관한 조문은 1952년 4월 23일 대통령령 제633호로 공포된 교육법시행령에 따라 의무교육기관인 국민학교에 한하여 같은 해 6월 4일에 각 교육구와 시교육위원회가 발족을 봄으로써 실시되었다.

교육자치제는 교육행정의 지방분권을 통하여 주민의 참여의식을 높이고 각 지방의 실정에 적합한 교육정책을 강구, 실시토록 함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하는 기본적인 교육제도이다. 따라서 교육자치제에는 지방자치와 교육자치라는 두가지 개념이 포함되어 있는 것이다. 즉 교육행정의 자주성을 보장하기 위한 일반행정으로부터의 분리, 독립과 지방분권과 주민자치를 통한 중앙으로부터의 자치라고 하는 두가지 요소가 포함되어 있다. 그러므로 여기서 말하는 교육자치제는 사실상 지방교육자치제를 의미한다.

교육자치제 시행에 따라 제주도에서도 전국적으로 설치된 17시 123개군 교육위원회의 하나로 북제주군과 남제주군에 교육위원회가 구성되었는데 북제주교육구 교육위원회는 당연직 의장인 군수를 제외한 6명의 의원을, 남제주교육구 교육위원회는 7명의 의원을 각 읍면의회에서 선출하고 양 교육위원회 의장이 52년 5월 30일 구교육위원회 회의소집을 공고하여 6월 4일 전의원들이 모인 가운데 제1회 회의가 열림으로써 교육자치기관인 교육위원회의 역사적인 활동이 시작되었다.

북제주교육구 교육위원회에서는 洪宗彦 위원과 張權兒 위원을 투표에 의하여 부의장으로 선출했고 남제주교육구 교육위원회에는 梁仁洙 위원과 金昌元 위원을 부의장으로 선출하여 의장 부재시 지명에 의하여 의장을 대행하였다.

또한 교육구청의 장이며 교육자치의 집행기관인 교육감으로 북제주교육구는 金時濬을 남제주교육구는 康雲玉을 선출하는 한편 도교육위원회 교육위원으로 각각 洪完杓와 梁仁洙를 뽑았는데 52년 8월 8일 교육감이 정식 발령나고 8월 26일과 29일에 군수들에 의해 대행되던 교육감직의 사무인계가 완료됨과 동시에 명실공히 교육자치기관으로서의 독자적인 출발을 하였다.

이와 함께 55년 9월 1일자로 제주읍이 시로 승격되면서 북제주군에서 분리, 시제를 실시함에 따라 제주시의회가 구성되고 이 의회에서 시교육위원 10명을 선출하였으며 의장은 제주시장 崔守眞이 되었다. 그러나 제주시 교육위원회는 교육위

원들이 동일 지역에 동일 주민을 대상으로 같은 성질에 속하는 2개의 자치단체를 둘 수 없다는 해석에 따라 군교육위원회와는 달리 시의회를 의결기관으로 하는 합의회행기관의 형식을 띠고 탄생하였다.

이후 57년 2월 2일 문교부의 제주도 교육감 전임 결정에 의하여 초대 시교육감으로 문종성을 선출하게 되는데 시교육감 전임 결정이 내리기까지 1년 4개월간은 북제주교육구 교육감이 겸임하였다.

교육위원회의 활동을 보면 세입, 세출 예산의 심의, 국민학교 신설 및 통·폐합, 교육구 재산취득 및 처분 승인, 관련 조례 제정, 의결 등 교육행정 전반을 다루었다. 특히 1954년 1월 8일 북국민학교 강당에서 교육쇄신을 기획하여 신교육사조에 대한 교육운동과 교육연구를 주요 목적으로 열린 제1회 교육자대회<sup>21)</sup>는 여러가지 면에서 시사적이다. 이 회의에서는 300여명의 교직자들이 참여하여 학교학급 경영에 대한 발표와 도의교육과 생산교육에 대한 연구발표가 있었으며 교육시찰을 보고 받는가 하면 교육운영에 관해 협의사항을 마련하는 등의 노력이 경주되었다.

1952년 1차년도 남제주교육구 교육위원회에서는 교직원의 봉급과 배급양곡의 지급이 수개월씩 지연됨에 따라 직원들의 사기 및 교육전념에의 의욕이 상실될 우려가 있으므로 요로에 진정, 매월말에 정기적으로 지급토록 하자는 요지의 건의를 한바 있어 당시의 교원봉급에 따른 교육재정 빈곤현상을 잘 보여주고 있다. 그런가하면 사친회에서 교직원을 제외하여 순수한 학부모로 구성, 운영하게 해달라는 것과 회비의 일률적 감액 조치 요망을 골자로 한 건의도 있었다.

당시 교육구의 예산을 보면 52년 북제주교육위원회가 전체 6,534,495환으로서 교육세 2,585,409환과 환부금 1,124,494환 그리고 보조금 2,391,121환, 기부금 250,000환 등이 세입 내역의 주류를 이루었는데 57년도에는 전체 183,002,100환으로 증가했으며 특히 보조금이 127,021,000환으로 크게 증가되어 빈곤했던 교육재정의 형편을 반영하고 있다.

여기서의 교육세란 지방세 중 목적세로 1949년 12월에 신설된 초등교육세를 말하는데 1950년 6월 1일부터 실시하게 된 의무교육을 지원하기 위한 경비를 조달하기 위한 것으로서 주된 내용은 교원봉급 전액과 국고보조 국민학교의 운영비 일부를 제외한 부족분을 충당하는 것이었다. 그러나 1951년 9월 25일부터 임시토지수득세법이 제정됨과 함께 징수대상이 비농가에 국한되었다.

따라서 임시토지수득세법은 농가를 대상으로 국세인 제1종 토지수득세를 징수하

21) 『제주신보』, 제2097호, 1954. 1. 10.

여 이를 지방자치단체에 일정율을 지원하는 환부금으로서 52년도의 교육비 환부율은 142/1,000이었다. 환부된 경비의 용도는 의무교육기관 경비 중 교실신축경비에만 사용되도록 하였지만 전체 의무교육비에서 차지하는 수준이 미미하여 큰 재원이란다고 볼 수는 없었다.

이러한 재정적 빈곤 때문에 교육자치는 출발부터 취약점을 갖고 있었다. 교육자치제의 정책은 무엇보다 안정된 재정기반을 필요로 하는 것이며 따라서 1950년대의 교육자치를 위한 물적 기반은 극히 불안정 할 수 밖에는 없었기에 그러한 취약점은 지극히 당연한 일이었다.

특히 외국원조에 의존하는 중앙재정의 현실은 내국세에 의존하는 지방교육재정을 점차 외국원조가 조정하는 중앙재정의 내용편성에 종속되게 하였고 결국 교육의 구조를 중앙집권적으로 바뀌게 함에 따라 교육자치제의 성공 조건은 마련될 수 없었던 것이다. 이러한 내부적인 문제와 함께 외부적인 도전도 만만치 않아서 내무행정 계통에서는 교육행정의 분리, 독립이 종합행정이라는 전통적인 관료제도의 원리에 위배되며 재정의 낭비는 물론 민도가 낮음을 이유로 4번에 걸쳐 폐지가 주장되기도 하였다.

제1공화국 시대의 교육자치제는 일반행정으로부터 분리, 독립되지 않았기 때문에 의안이 의결 확정되어 집행될 때까지에는 그 과정이 대단히 복잡할 뿐만 아니라 많은 시간이 소요되었다. 제주시교육위원회는 의안이 상정되어 확정될 때까지 그 과정이 대단히 복잡할 뿐 아니라 군교육위원회 보다 시간적으로 5배에 가까운 시간을 소요했다.

당해년도의 세입, 세출 예산안을 의결 결정하는데 있어 시교육위원회 경우는 사무장격인 시교육감이 입안하여 교육위원회에 회부하면 교육위원이 제반 실태를 검토, 예산안을 심의하고 이를 시의회에 이송하면 운영분과위원회에서 의사일정을 감안하여 예비검토키관인 문교사회분과위에 이송하고, 이송된 안은 다시 문교사회분과위에서 검토 심의한 후 수정하거나 혹은 원안을 또다시 운영분과위에 회부하면 이 운영분과위에서 의회의 의사일정에 상정하여 정식 의안으로 본회의의 심의 의결을 기대해야 했던 것이다. 이러한 시간낭비와 비능률은 교육행정의 일반행정에 대한 예속 상황하에서는 불가피한 일이었다.

## V. 제주사회교육행정

1948년 정부수립후 교육정책의 역점은 초등의무교육과 함께 문맹퇴치에 주어져

사회교육은 여전히 중시되었다. 1949년의 교육법은 공민학교, 고등공민학교 및 공민학교의 성인반 등을 제도화하였고 직업을 가진 자의 수학을 위한 야간제, 계절제, 시간제 등을 명문 규정하여 사회교육 진흥의 정책의지를 반영하였는데 한국전쟁으로 공백을 초래할 수 밖에 없었다.

그러나 전세가 안정되면서 1952년 유네스코와 유엔한국부흥단(UNKRA)의 재정 지원으로 里洞 단위의 농사보급회라는 농촌지도요원의 조직체가 구성되고 그것은 1953년 이후의 향토학교 건설운동을 촉진시키는 모체가 된다. 제주도에 이러한 농촌지도원 양성프로그램이 생긴 것은 1954년 3월 경으로 두번에 걸쳐 진행되어 제1기는 제주읍을 포함 5개 마을에서 92명이 제2기는 서귀를 포함 9개 마을에서 106명 모두 합쳐 198명<sup>22)</sup>이 과정을 이수하였다.

휴전후 1954년에는 국민학교에 공민학교 성인반이 부설되었으며 전국적인 문자해득 운동이 본격적으로 전개되기 시작하였다. 그런데 이러한 문맹퇴치운동은 제주도의 경우 추자도나 심지어는 군대에서도 진행되었는데 추자도는 야간성인교육을 통해 문맹퇴치운동이 활발했으며<sup>23)</sup> 모슬포 29사단에서도 휴전기간을 이용 문맹사병들에게 한글교육을 시켰다.<sup>24)</sup>

1954년 2월 국무회의에서는 「전국문맹자완전퇴치계획」을 의결하였고 이에 의거 제주도에에서도 1954년 4월부터 1957년 까지 매년 1회씩 총 4회에 걸쳐 실시되어<sup>25)</sup> 전도에 걸쳐 59,370명의 문맹자를 대상으로 1,326개의 교육반을 설치하고 1,373명의 강사를 위촉 38,120명을 취학시켰으며 32,406명의 국문해득실적을 기록하게 된다.

바로 이 문맹자퇴치계획 때문에 1954년 4월 12일에 열린 제주도 중등교장회의가 열렸는데 문맹퇴치의 국가적인 중대성을 자인, 본 사업의 완수를 기하여 도내 각 중등학교에서는 첫째 교직원 전원이 합동지도반에 참여하고 지도에 임할 것, 둘째 학생을 총력동원하여 학생 일인당 문맹퇴치교육책임인원을 정하여 소정 기일내에 완료하도록 할 것이라는 지시사항이 긴급 하달되기도 하였다.<sup>26)</sup>

22) 『제주신보』, 제2148호, 1954. 3. 7. 마을 별로 정리해 보면 1기가 제주읍:39명, 애월:24명, 한림:28명, 구좌:2명, 조천:9명이고 2기가 구좌:13명, 추자:5명, 대정:16명, 안덕:8명, 중문:12명, 서귀:12명, 남원:18명, 표선:9명, 성산:13명이다.

23) 『제주신보』, 제2097호, 1954. 1. 10.

24) 『제주신보』, 제2126호, 1954. 2. 23.

25) 제1차: 1954년 4월 5일 - 5월13일

제2차: 1955년 4월10일 - 5월30일

제3차: 1956년 1월20일 - 4월20일

제4차: 1957년 1월20일 - 4월20일

26) 『제주신보』, 제2183호, 1954. 4. 14.

그런데 이 문맹퇴치교육은 사회적 관심과 필요성에 행정력이 제대로 미치지 못한채 민의원 선거나 총선거와 관련하여 실시되었고 이로 인해 해당자들의 적극적인 참여가 부족했기 때문에 한마디로 “미온적인 연차사업”<sup>27)</sup> 이라고 혹평을 받기도 하지만 그럼에도 불구하고 전체적으로 볼 때 문맹퇴치운동의 효과는 컸었던 것으로 보인다.

1차년도인 1954년도에는 문맹자 26,259명을 중 12,306명을 취학시켰고 11,787명에게 수료 인정의 실적을 기록하였으며 2차년도인 1955년도에는 19,855명의 문맹자 가운데 14,983명을 취학시켰고 11,230명의 교육실적을 올렸다. 3차년도인 1956년에는 문맹자 8,601명 가운데 7,587명이 취학, 6,651명의 실적을 올렸으며 그리고 4차년도인 1957년에는 4,655명의 문맹자 중 3,244명을 취학시켰고 2,738명에게 수료 인정의 실적을 올렸다. 이리하여 1954년의 문맹률 26.76%이었던 것이 1955년에는 20.18%, 1956년에는 8.71% 그리고 1957년에는 4.70%로 격감한 것으로 보고되었다.<sup>28)</sup>

문맹퇴치운동 외에도 사회교육적 계몽활동이 있었는데 학생들이 주도하는 제주도 학도문화계몽단을 중심으로 특히 겨울방학을 이용하여 중고생들이 마을에서 벌인 향토문화계몽운동 같은 것은 좋은 본보기이다. 특히 계몽극 공연이 주를 이루었는데 화북에서는 「청년은 조국과 더불어」, 그리고 신업에서는 구업국민학교에서 「형제相爭」 등을 공연했으며 표선에서는 제주도 학도문화계몽단 표선면분대가 주최하여 표선국민학교에서 20여명의 학생들이 계몽극을 공연하였다.<sup>29)</sup>

그런가하면 도내 유일한 고등교육기관인 제주대학교에서도 겨울방학을 이용, 향토계몽운동을 전개<sup>30)</sup>하기도 했었고 중앙에서 직접 사상계몽대가 내도 하여 제주도 전역을 돌아다니며 강연을 하기도 했었다.<sup>31)</sup>

## VI. 결 론

제주도는 4·3사건으로 교육환경이 완전히 파괴화된 상황에서 학교교육의 정상화를 위해 총력을 전개하게 된다. 그러나 학교교육의 정상화라는 어려운 과업을

27) 『제주신문』, 1958. 1. 21.

28) 북제주교육구, 『교육행정요람』, 1957.

29) 『제주신문』, 제2098호, 1954. 1. 11.

30) 『제주신문』, 제2409호, 1954. 12. 22.

31) 『제주신문』, 제2155호, 1954. 3. 15.



수행해 나가기에는 여러가지가 역부족이어서 제1공화국 시대의 제주교육 상황은 개선의 조짐은 더디기만 하였다. 이런 상황속에서도 교육재건을 위한 다양한 교육행정적 노력이 이루어지고 교육자치제는 물론이며 사회교육 차원에서도 다양한 활동이 병행됨으로써 제주도 교육의 초석이 구축된다. 본고를 통해 분명히 확인 할 수 있는 것은 현재와 같은 제주교육의 기본틀이 형성된 것은 제1공화국 시대라는 것이다. 또한 제1공화국을 기점으로 국가주도교육이 본격화되는 와중에서 펼쳐졌던 제주교육의 자발적인 노력들이 매우 다양했었음을 확인 할 수 있었다.

## 참 고 문 헌

『영평마을』

『온평리지』

『조천읍지』

『제주신보』

『화북동향토지』

김봉옥, 『제주통사』, 제주문화, 1987.

부만근, 『광복제주30년』, 문조사, 1975.

서울대학교 교육연구소, 『한국교육사』, 교육과학사, 1998.

손인수, 『한국근대교육사』, 연세대학교출판부, 1983.

제주농업고등학교총동창회, 『제농80년사』, 1990.

제주도교육위원회, 『제주교육사』, 1979.

제주도청, 『제주도세요람』, 1954.

한국교육연구소, 『한국교육사 -근·현대편-』, 풀빛, 1993.

Brubacher, J. S., *A History of the Problems of Education*, McGraw-Hill Book Company, INC, 1947.

Cubberley, E.P., *History of Education*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1984.

N.F.McGinn, D.K.Snodgrass, Y.B.Kim, S.B.Kim and Q.Y.Kim, *Education and Development in Korea(1945-75)*, Cambridge, 1980.

Abstract

A Study on the History of Cheju Educational  
Administration in the First Republic

Jin-geon Yang

Nationalization of the Cheju education system increased during the First Republic of Korea. The Education Act of the First Republic accelerated the pace of nationalization more rapidly than at any previous time in the history of Cheju education. A system of schools, erected and maintained by the regional government, could take its stable basis during the First Republic. Thereafter public and private schools of Cheju were established side by side, and its educational autonomy by local community was enforced. The effect of this change on Cheju education is notable.