

濟州教育行政의 歷史的 整理

- 60년대 ~ 80년대를 중심으로 -

양진건*

〈 목 차 〉

1. 60年代 教育行政體制와 財政 및 施設	다. 教育施設
가. 教育行政體制	3. 80年代 教育行政體制와 財政 및 施設
나. 教育財政	가. 教育行政體制
다. 教育施設	나. 教育財政
2. 70年代 教育行政體制와 財政 및 施設	다. 教育施設
가. 教育行政體制	참고 문헌
나. 教育財政	Abstrac

1. 60年代 教育行政體制와 財政 및 施設

가. 教育行政體制

(1) 教育自治制 復活前後

1960년 4.19학생의거는 한국교육 자체에 있어 획기적인 변화를 일으키는 계기를 마련하였다. 이에 따라 과도정부인 민주당 정권 밑에서는 여러 가지 민주적 개혁운동이 태동하였으며 교육의 개혁을 위한 정책적 노력의 일환으로 교육자치제의 개편운동이 크게 대두되었다. 종래의 시,군 단위 교육자치제는 교육위원회가 군에서는 의결기관이고 시에서는 집행기관으로서 이중적 성격을 갖는다든가 교육의 인사와 재정 등에 관하여 문교부와 내무부의 이원적 관할을 받는 등의 많은 문제점을 내포하고 있었다.

이에 따라 국회 안에 교육자치제의 개편을 위한 심의회가 발족되고 문교부 산하에도 위원회가 조직되어 구체적인 연구와 토의가 진행되었다. 당시에 구상된 교육자치제의 개편안은 이른바 中教育區案으로서 전국을 인구 40, 50만명 정도의 중교육구로 나누어 50개 전후의 교육구를 두고 초, 중등학교를 통합운영하게 하자는 것이었다.

* 제주대학교 교육대학원 교육학과 교수

그러나 1961년 5.16으로 혁명정부가 수립됨에 따라 문교부기구와 지방행정기구를 포함한 문교행정의 기구개편이 대폭적으로 단행되었다. 특히 지방 교육행정기구의 개편은 행정기구의 통일적 확립과 경비의 절약 그리고 행정능률의 향상을 도모하기 위한다는 전제하에 지방의회 기능의 전면정지와 함께 교육위원회의 기능은 정지되었다.

1961년 9월 1일 교육에 관한 임시특례법과 아울러 지방자치에 대한 임시조치법을 공포하여 종래의 읍면자치제를 폐지하고 시,군자치제 실시를 명문화하였다. 그러나 교육자치제는 1961년 10월 6일 대통령 제223호에 의하여 지방행정기구의 일원화 시책에 따라 폐지되었고 1962년의 교육법 개정으로 법제화됨으로써 교육행정은 일반 내무행정에 병합되어 버렸다.

교육자치제 폐지 후 대한교육연합회를 중심으로 도 단위 교육자치제안을 토대로 부활운동이 계속되었는데 특히 1963년 2월 교육자치제를 실시할 것을 촉구하는 목적으로 전국교육자대회를 열고 관계요로에 진정 또는 건의를 하여 사회 각계의 지지를 얻어내었다. 그 결과 1963년 10월 6일에 소집된 제106차 국가재건 최고회의 상임위원회에서 교육법 개정안이 의결되어 동년 12월 16일 법률 제1582호로 공포됨으로써 교육자치제가 부활되었다.

부활 개편된 교육자치제는 우선 교육행정에 관한 합의제 집행기관으로서 7명으로 구성되는 교육위원회를 두도록 하였다. 해당 지방자치단체장과 교육감은 당연직 위원으로 하고 나머지 5명을 지방의회에서 선출하되 지방의회 성립의 과도조치로서 문교부장관이 임명하도록 하였다. 이밖에 교육감을 교육위원회에서 선임, 추천한 자를 문교부장관이 제청하여 대통령이 임명하며 임기는 4년으로 한다든가 교육장의 자격 그리고 교육위원회 직제 등도 규정하였다.

이러한 내용에 의거 1963년 12월 31일 문교부 장관에 의하여 시,도교육위원이 임명됨으로써 제3공화국의 출발과 함께 1964년 1월 1일부터 시,도 단위 교육자치제가 실시되었는데 그러나 이는 어디까지나 지방자치제 실시까지의 과도적 제도의 성격을 띠고 출발하였던 것이다.

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 두 가지 개념이 포함되어 있는 것이다.

즉 교육행정의 자주성을 보장하기 위한 일반행정으로부터 분리, 독립과 지방분권과 주민자치를 통한 중앙으로부터의 자치라고 하는 두 가지 요소가 포함되어 있다. 그러므로 우리가 흔히 말하는 교육자치제는 사실상 지방교육자치제를 의미하는 것이다.

교육행정이 일반행정과 중앙교육행정으로부터 분리, 독립되어야 할 사항은 여러 가지가 있으나 크게 보면 재정과 인사 두 가지라고 할 수 있다. 이 두 영역에 있어서 독립이 보장되지 않으면 지방교육은 항상 중앙과 일반행정에 예속되어 교육자치제의 본질이라고 할 수 있는 교육의 자주성, 민주성, 전문성을 확보할 수 없게 되며 또한 교육자치제의 기본원리인 주민통제의 원리, 자주성 존중의 원리,

지방분권의 원리, 전문적 관리의 원리를 실현할 수 없게 된다.

역사적으로 볼 때, 우리나라는 1952년 4월부터 1961년 5월까지 10년간 민선지방의회의 구성, 지방자치단체장의 직접선거로 지방자치제가 실시된 바 있고 교육에 있어서도 군에 국한되기는 하였지만 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감을 두는 교육자치제를 경험한 바 있다. 그러나 5.16군사혁명으로 지방의회가 해산된 이래 1991년 초까지 지방자치는 중단되었고 교육자치제는 명목상 1964년에 부활되기는 하였으나 이는 지방자치제 실시까지의 과도적 제도에 불과했다. 1991년에 들어 본격적으로 지방자치가 실시되게 됨에 따라 올바른 의미에서의 지방교육자치제는 비로소 30년 만에 부활을 보이는 셈이다. (조병효, 1988), (한국교육30년편찬위원회, 1980)

(2) 濟州道 教育委員會의 發足

1) 第 1 期

1964년 1월 1일부터 실시될 교육자치제를 위해 문교부는 1963년 12월 31일자로 金龍河, 夫大炫, 金文奎, 高淳河, 高正一을 제주도 제1대 교육위원에 임명하였다. 교육감이 선출되기 까지 잠정조치로 교위 법정의장인 康祐俊 지사가 교육감직무대리를 맡고 직제조례에 의거 교육과장에는 姜達勳, 문정과장에는 康周喆이 직무대리로 임명되었다. 1964년 1월 4일 도교육위원회와 교육청의 개청식을 갖게 됨에 따라 교육자치제가 운영되기 시작하였다.

1964년 1월 6일 당연직 위원인 康祐俊지사를 포함한 6명의 위원이 당시 신성여중교 교장이었던 崔貞淑을 교육감으로 추천하였고 2월 4일 임명됨으로써 교육자치기구인 제주도교육위원회가 정식으로 출범 하게 되었다. 당시 교육위원회 하부조직 직제로는 2과 4계 체제로 교육과와 문정과를 두고 교육과에서는 초등교육계와 중등교육계가, 문정과에서는 관리계와 재무계가 각각 업무를 분장하였다. 교육과장에는 玄平淑, 문정과장에는 金東翼이 정식으로 임명되었다.

이후 직제는 1964년 8월 6일 문정과의 재무계 대신 시설계, 세입계, 경리계가 신설됨으로써 2과 6계 체제로 개편되었다. 당시 교육위원회의 규모는 보잘 것 없어서 일반직이 6명, 고용직이 4명에 불과하였다. 1967년 5월 8일에는 2과 9계 체제로 다시 개정되는데 문정과에 서무계가 신설되고 교육과에 초등장학계, 초등인사계, 중등장학계, 중등인사계가 신설 또는 변동되었다. 이로써 일반직이 13명, 고용직이 18명으로 인원이 배가되었다.

여기서 우리가 유의해볼만한 부분은 초기의 직제 개정이 관리행정을 보강하기 위한 조치였다면 장학행정이나 학무행정의 보강은 후에 실시되었다는 점이다. 이는 교육행정을 내무행정의 일부로 취급 당했던 초창기 교육위원회의 사정을 짐작할 수 있는 부분이다. 장학실이 문교부의 기구로 직제화된 것은 1963년 12월이었는데 4년이 지난 후에야 장학계가 신설된 것만을 보아도 알 수 있다.

2) 第 2 期

제 2 대 교육위원으로 임명된 康雲玉, 金文奎, 高奉湜, 金斗熙, 金碩斗 5명은 법정의장인 鄭雨湜지

사와 함께 1968년 1월 4일 제 2 대 교육감으로 1대 교육위원이었던 夫大炫을 문교부에 추천, 2월 12일에 교육감이 취임하였다. 1968년 9월 20일로 학무국을 신설 초대국장에 玄平淑이 임명되었다. 그 밑에 초등, 중등 양과를 두게 되었고 문정과와 함께 1국 3과 9계로 기구가 개편됨으로써 타시도 교육위원회에 비하여 열세였던 교육위원회의 직제가 대폭 보강되었다.

학무국의 신설은 교육위원회의 본질적 업무라고 할 수 있는 학무행정의 출발을 시사하는 것으로 중요한 대목이라 하지 않을 수 없다. 이는 교육위원회라는 것이 그 자체를 위하여 존재하는 교육의 관료통제적 기구라기보다는 교육의 필요에 응하기 위한 수단적 존재라는 것을 제도적으로 정비한 것이다. 학무국장과 산하의 초등교육과장, 중등교육과장은 장학관으로 보하였다.

교육위원회의 직제가 학무행정 차원에서 보강됨으로써 고용직이 대폭 축소되고 전문직으로 인력이 충원되는데 1969년 전문직이 10명, 일반직이 13명, 고용직이 3명 모두 합쳐 26명으로 교육위원회 직원들이 구성된다. 산하의 교육청이나 각 사업소도 교육위원회와 마찬가지로 그 규모를 갖추게 되기는 하지만 아직까지는 지방자치단체의 적정규모(optimum size of local unit)라는 차원에서 전체적으로 영세성을 면치 못하였다.

(3) 市,郡教育廳의 新設

도단위 교육자치제로서 제주도 교육위원회가 발족되면서 시군의 교육행정기구도 시장, 군수 관할에서 분리 독립하게 되었다. 이리하여 교육위원회의 감독 하에 교육청을 신설하고 아울러 교육장도 발령하게 되었는데 제주시는 金寶鉉, 북제주군에는 金海龍, 남제주군에는 姜君平이 각각 임명되었다. 대개 그 주요업무로는 1972년말 교육위원회의 직제개편이 있기 까지 초등교육만을 관장하였다. 시,군교육청의 직제는 학무과와 관리과 2과 체제로 출범 당시 전체적으로 기구성원이 일반직 9명, 고용직 7명이었다. 뒤이어 제주시 교육장에 左奉斗가, 남제주군 교육장에 高敬沃, 金黃洙가 북제주군 교육장에 梁常鍾이 60년대 후반 시,군교육청을 관리하였다. (제주도교육사편찬위원회, 1979)

나. 教育財政

5.16후에 혁명정부는 빈곤의 역사를 극복하겠다는 강력한 의지아래 경제개발계획을 추진하였고 이를 뒷받침하기 위한 투자의 증대를 도모하기 위하여 교육비의 수요를 억제하지 않을 수 없었던 사정으로 인하여 교육재정의 궁핍은 더욱 심화되었다. 이 당시 정부결산에 대한 문교부의 일반회계와 특별회계 결산통계를 비교해 보면 1959년에 10.45 %였던 것이 1960년에 9.02 %, 1961년에 7.00 %, 1962년에 6.80 %까지 계속 내려갔으며 1963년에 이르러서 겨우 9.84 %로 상승하였다. (윤정일 외, 1996)

제3공화국이 수립되고 1964년 도 단위 교육자치 실시이후에 義務教育財政交付金法 의 교부율이 인상되고 안정 재원이 점차 확보되었으며, 경제개발 특별회계에 의한 시설 확충의 추진으로 실질적

인 지원이 가능해 졌으며 따라서 문교예산은 1964년에는 10.13 %, 1966년도에는 16.9 %로 증가하였으나 절대액수가 부족한 실정이었다.

1958년 12월에 제정, 공포된 의무재정교부금법은 의무교육 여건의 지역간 격차 해소, 의무교육재원의 형평과 안정을 목적으로 하였으나 그 재원을 국세 중의 특정세인 소득세와 입장세에 의존하고 있어 실제 교부액과 차질을 빚게 되었으며 이를 시정하고 의무교육재정의 정확한 교부를 기하고자 1962년 4월 크게 개정되었다. 1968년에는 내국세 총액의 11.55 %를 의무교육에 필요한 재원으로 교부하도록 규정하였고 내국세의 징수에 따른 차액을 다음 년도에 추가 교부받을 수 있는 길까지 마련하였다. 그러나 이 법은 1971년 地方教育財政交付金法 이 제정, 공포되면서 자동적으로 폐지되었다.

1963년의 地方教育稅法 의 제정은 60년대 교육재정 정책의 전환의 계기를 마련한 것으로서 주목할 만한 사실이었다. 동법은 제3공화국의 출범과 더불어 시행에 옮겨졌는데 그것은 지방 교육행정 운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조절함으로써 지방 교육의 건전하고 균형 있는 발전을 기하는 것을 목적으로 국가가 재정적 결합이 생기는 서울특별시, 직할시 및 도에 지원하는 교부금 재원을 마련하는 제도였다. 그것은 중등교육비의 재원을 안정적으로 확보하고자 하는 노력이기도 하였다.

이는 1954부터 실시된 의무교육완성 6개년 계획이 성공적으로 추진됨으로써 초등교육의 취학률이 96 %를 넘어섬에 따라 중등이상의 교육에 대한 수요가 증대했기 때문에 취해진 조치였다. 중등이상 단계의 교육에 대한 수요는 이제 개인의 욕구를 넘어서 국가적으로 사회적으로 보다 절실한 과제가 되었던 것이며 따라서 이에 따른 재정 확보가 시급해졌던 것이다.(남정걸, 2003)

당시 제주도 교육위원회의 교육예산은 국고보조, 전입금으로 이루어진 것으로 1964년도의 경우 세입 중 80 % 이상이 교부금에 의한 것이었다. 이것이 1969년도에는 84 %로 높아져 재정자립도가 미약했음을 단적으로 실증한다. 전체 문교예산에서 제주도가 차지하는 비율은 평균 2 % 정도의 극히 미미한 것이었는데 이를테면 1964년 당시 충청북도가 문교예산 대비가 7.2 %였음을 비교할 때 그 정도를 알 수 있을 것이다.

교육비의 백분율에 변화에 대한 교육량의 백분율 변화의 관계를 나타내는 교육재정탄력도(elasticity of educational finance) 개념을 빌리자면 60년대의 문교예산에 대한 제주도 교육예산의 탄력도는 평균적으로 비탄력적인 경향을 나타내고 있어 제주도 교육예산에 대한 정책적 배려가 상당히 미흡했음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 60년대의 제주도 지역총생산량(gross regional product)에 비해 교육예산의 규모는 큰 것이었다.

이런 가운데서도 60년대 말기에 들어 특히 69년에는 전년대비 137 %나 되는 엄청난 증가폭으로 교육시설비가 크게 투자되었는데 이는 제 2 차 경제개발 5개년계획의 일환으로 추진된 의무교육시설 확충 제 2 차 5개년계획(1967-1971)으로 649억에 달하는 막대한 자원 가운데 일부가 제주도에도 배분되었기 때문에 가능했던 것으로 여겨진다. 따라서 이 시기 제주도 교육예산에 대한 교육시설비의 탄력도가 매우 높은 탄력적 현상을 보이는 것은 당연한 일이었다.(양진건, 2001)

다. 教育施設

(1) 國民學校

1950년대 휴전이후 각급학교 취학 및 진학률의 향상이 두드러졌으나 전란과 전후복구에 의한 문교 예산의 궁핍으로 그 후원조건이 불비하였으므로 60년대 이르러 국민학교와 중학교의 교실난은 더욱 심각하였다. 문교부는 부득이 1961년 7월 전국적으로 국민학교 교실난을 타개하기 위한 긴급조치로서 교실난 완화정책 실천요강을 각 시도에 시달하기도 했지만 어렵기는 마찬가지였다.

제주도 역시 1964년 도 단위 교육자치제가 실시되면서 시설확충에 노력하였지만 교육재정이 빈곤한데다 교육예산의 10 % 정도 밖에는 시설비를 투자할 수 없는 상황에서 문제를 타개하기란 요원한 일일 수밖에 없었다. 특히 이런 문제는 국민학교 경우가 심하여 취학아동에 따른 수용시설의 미비 때문에 불가피하게 2부제 수업이 진행되었고 60년대 전반에 걸쳐 2부제 학급 수가 평균 100여 학급을 넘어 1967년도에는 155학급을 기록하였다.

의무교육을 수행하는데 가장 긴급한 것은 취학아동의 증가에 따른 수용시설의 유지경영에 관한 문제이다. 1964년도만하더라도 평균 60.6명이었던 학급당 수용학생이 1967년도에는 70.6명으로 증가했던 상황에서 수용시설의 문제는 긴박한 과제가 분명했다. 이러한 까닭에 60년대 제주도 국민학교의 시설상황은 2부제 학급 수가 계속 증가하는 빈약한 형편이었다. 그러나 제주도는 국민학교 설립이 일찍부터 시작되었고 지역주민들의 조력은 물론 지역출신 재일동포들의 도움이 컸기 때문에 상황은 다른 지역에 비해 그런대로 괜찮은 형편이었다.

64년과 69년을 비교해보면 학생수 증가율은 32 % 그리고 학급 수 증가율은 30 %였지만 더욱이 한 학급당 학생수가 평균 58명인 상황에서 보통교실 수의 증가율은 23 %에 그치고 있어 시설확충은 매우 더딘 편이었다. 그러나 68년에는 전년도에 비해 15 % 가 넘는 수준의 시설확충이 있어서 68년을 고비로 2부제 수업학급 수가 줄어들기 시작하였는데 시설투자가 확대됨으로써 68년도만 하더라도 122개의 교실이 신축되었다. 이런 현상은 75년도까지 계속되었다. 그런데 당시 국민학교의 시설확충은 臨時校舍 또는 假校舍를 지어 충당하고 있었던 관계로 엄격히 말해 시설기준에는 문제가 있었다.

(2) 中等學校

중등학교의 시설형편은 국민학교 보다 더 좋지 않아 64년과 69년을 비교해볼 때 중학교의 경우 학생수 증가율은 무려 70 % 이상이었고 학급 수 증가율이 50 %였음에 비해 보통교실 수의 증가율은 39 %에 불과하였다. 그래서 한 학급당 학생수가 64년에 평균 52명이었지만 69년에는 60명으로 대폭 증가하게 되고 70년대 들면서는 상황은 더욱 악화되었다. 60년대 중학교 보통교실을 비롯한 시설에 있어서 도교육회 특별회계의 재원부족으로 이 재원만으로는 시설이 불가능하여 지엽적으로 해당 학교 기성회의 지원을 받아 이루어진 것이 적지 않았다.

고등학교의 경우는 학생수 증가율은 30 %이지만 학급 수 증가율은 41 %에 달해 한 학급당 학생수가 평균 45명 수준으로 다인수학급 운영에서는 벗어나 있는 것을 알 수 있지만 보통교실의 증가율이 13 % 밖에 되지를 않아 어려움은 중학교 형편이나 마찬가지였다고 할 수 있다. 더욱이 고등학교 시설에 투자되는 교육비는 66년도를 제외하고는 하향추세를 보여 사업우선순위에서 고등학교 시설 사업이 일단 뒤로 밀려나 있음을 알 수 있다.

1966년 말 문교부는 실업교육의 강화를 위한 시책으로서 실업고등학교 시설확충 5개년계획을 성안 발표하였으나 제주도는 별다른 혜택을 받지 못했으며 결국 계획완료년도에는 문교부가 의도했던 당초 목표의 70 %도 달성하지 못하였다.(양진건, 2001), (제주도교육청, 1999)

2. 70年代 教育行政體制와 財政 및 施設

가. 教育行政體制

(1) 濟州道 教育委員會의 成長

1972년 1월 5일 宋邦植, 金繼鏞, 韓在源, 金鏞勛, 宋奉奎 등의 제 3 대 교육위원들은 당시 남제주군 교육장이었던 金黃洙를 제 3 대 교육감으로 추천하였다. 이후 김황수 교육감은 李東一, 康泰淳, 梁重海, 玄鶴淳, 洪官洙 등의 4대 교육위원에 의해 제 4 대 교육감으로 재선되었는데 이로써 1972년부터 1980년까지 국가의 교육통제가 가장 강력했던 70년대 전반에 걸쳐 재임을 하게 되는 셈이었다.

1973년 1월 29일에는 제주도교육위원회 직제조례가 개정 승인됨에 따라 관리국이 신설, 2국 4과 13계 체제가 되어 초대 국장에 金讚幸가 임명되었다. 이후 74년 8월 31일에는 관리과에 비상계획담당관이 신설되어 2국 4과 14계 체제로, 77년 11월 1일에는 중등교육과에 실업교육계가 신설되어 2국 4과 15계 체제로 개정되고 78년 4월 6일에는 교육감 직속으로 서무과가 신설되어 2국 5과 16계 체제를 갖추면서 타시도교육위원회는 물론 여타의 지방행정기구와 비교하여 직제 균형을 유지하게 되었다.

73년의 직제 개편으로 교육위원회 사무규모가 커짐에 따라 직원이 많이 늘게 되었는데 특히 일반직 공무원이 72년도에 13명이었지만 39명으로 대폭 보강된다. 이러한 일반직의 증가로 인한 전문직의 열세현상은 궁극적으로 관리행정 우위적 양식을 반영하는 것으로 70년대의 권위주의적 정치상황과 무관하지 않다. 70년도 당시 38 %에 불과했던 전문직 비율이 해가 가면서 크게 하향, 급기야 77년도에는 16 %에 불과하게 되어 학무행정과 장학행정의 빈사상태를 단적으로 웅변하였다.

이런 현상은 직제 개편 때마다 되풀이 되어 3명 수준으로 감소추세이던 고용직도 74년에 들어 10명으로 늘어나고 이후 꾸준히 증가하여 고용직에 대한 정책적 조정이 있던 90년도 까지 계속된다. 증감이 없이 11명으로 유지되던 전문직이 78년에 가서 16명으로 증원되어 20 %선을 겨우 넘어서게 된다.

이는 교육행정을 국가통치권의 작용으로 인식하였던 당대의 중앙집권적, 관료통제적 정치체제로부터 빚어진 너무도 당연한 결과였다. 교육행정이란 교육관계 법규와 정책의 테두리 안에서 교육제도와 시설을 유지하고 관리하는 작용에 불과한 것으로 취급한 70년대 특유의 국가주의적 발상은 교육위원회의 관리행정적 측면을 대폭 보강하였고 결국 교육을 획일적이고 통제적인 틀 속에서 질식시키는 결과를 초래하였다. 당시의 교육행정이란 국가가 주체가 되어 행하는 것이 원칙이었으며 지방의 자치단체가 행하는 것은 국가의 위임에 의한 것이지 고유사무는 아니었다. 80년대에 가서도 그러한 현상은 크게 개선되지 못했다.

(2) 市,郡 教育廳의 變貌

교육법 제84조가 개정되어 1973년도부터 중학교의 지휘감독권이 시,군교육청에 이양됨에 따라 교육청의 권한은 크게 확대되었고 업무량도 크게 증가하였다. 이 조치로 인하여 시,군교육청 학무과장은 장학관으로 보하게 되고 초,중등 출신의 장학사들이 그 아래 배속되었다. 하여 14명이었던 전문직 인력이 73년도부터 20명으로 보충되어 권한 이양에 따른 사무를 인수, 처리하였다. 이로써 시,군교육청의 직제는 전문직 비율이 대체적으로 40% 수준으로 유지되었다. (제주도교육사편찬위원회, 1979)

나. 教育財政

1963년 12월 5일에 제정 공포된 地方教育交付稅法은 1968년 이후 내국세의 1.43%를 중등교육을 위하여 교부하는 제도적 장치로 발전하였으며 1971년 12월 28일 地方教育財政交付金法으로 통합 발전되면서 지방교육재정의 안정적 확보를 위한 제도적 장치로 정립되었다. 즉 의무교육재정교부금의 법정교부율 11.55%와 지방교육재정교부세법에 의한 1.43%가 통합 일원화되어 내국세의 12.98% 해당액을 지방교육재정교부금으로 확보할 수 있게 되었던 것이다. 1972년의 8.3조치에 의하여 그 법정교부율이 중단되기에 이르렀으나 지방교육재정의 확보를 위한 획기적인 정책이었음은 명백한 사실이었다.

70년대에도 초등의무교육비는 그 실제액에 있어서 계속 증대추세를 나타냈음에도 불구하고 그것이 문교예산이나 제주도 교육예산 중에서 차지하는 비율은 점차 줄어드는 추세를 보였다. 이는 초등교육비의 상대적 감축과 함께 중등이상 교육비의 상승추세를 반영하는 것으로 교육정책의 우선순위가 달라졌음을 간접적으로 시사하고 있는 것이다. (한국교육30년편찬위원회, 1980)

70년대 들어 중등교육재정 수요의 급증으로 71년도에는 전년대비 40% 정도의 국고보조금이 증가되는데 특히 이 시기의 문교예산에 대한 제주도 교육예산의 탄력도도 보기 드물게 탄력적 현상을 보여준다. 1972년-1973년의 제주도 교육예산에 대한 중등교육비의 탄력도의 경우 33.07의 유사 이래 최고의 높은 탄력적 현상을 보여주고 있어서 이를 통해 70년대 초반 정부의 제주도 교육투자에 대한 정책적 배려가 높았으며 그것은 주로 중등교육에 투자되었음을 알 수 있다. 1964년부터 1985년까지의 제주도 교육예산에 대한 중등교육비의 평균 탄력도가 2.76임을 감안할 때 72년-73년의 탄력계수 33.07의 탄력정도를 짐작하고도 남는다.

1974년을 기점으로 제주도 중등교육비도 의무교육비 보다 증가하게 되는데 70년 당시 의무교육비는 제주도 교육예산의 62% 규모이고 중등교육비는 27%에 불과했지만 74년도에는 의무교육비가 47%, 중등교육비가 52%된다. 이러한 여러 가지 현상은 71년도부터 실시된 중학교무시험진학정책과 사립중학교에 대한 국고보조가 실시됨에 따른 현상이라고 볼 수 있다. 중학교 무시험제도를 계기로 중학교평준화 시책이 광범위하게 추진되었기 때문에 그것은 사립학교에 대한 재정지원을 불가피하게 하였던 것이며 제주도 교육위원회에서도 도내 사립중학교에 대하여 재정보조의 의무를 질 수 밖에 없게 되었던 것이다.

이후 사립학교에 대한 재정보조는 계속되었고 77년부터 고등학교로도 확대되었지만 제주도 학교법인 및 사립학교 교육비에 대한 사립학교 학생 일인당 교육비의 탄력도를 70년대 중반부터 80년대 전반기에 걸쳐 조사해보면 매우 비탄력적으로 나타나고 있다. 이러한 결과를 토대로 할때 교육위원회의 재정보조가 계속되었음에도 불구하고 제주도 사립학교법인의 구조적인 영세성으로 인하여 교육재정의 투자부족으로 사립학교 학생들의 질적 개선에는 크게 도움을 주고 있지 못하였다는 것을 알 수 있다.

중학교에 대해 많은 교육투자가 있었음에도 불구하고 중학교 학교교육비에 대한 학생 일인당 교육비의 탄력도는 70년대 초반은 물론 전반적으로 비탄력적인 현상을 보인다. 이는 중학교 평준화 정책 추진으로 인하여 교육비의 증가율보다 학생수 증가율이 상대적으로 높아 학생 일인당 교육비는 감소되었다는 것을 뜻하는 것으로 교육투자가 중학교 교육의 질적 개선에는 미흡하였음을 시사하고 있다.

국고보조는 70년대 전반에 걸쳐 비교적 증가했다고 볼 수 있는데 그러나 세입예산의 비율 면에서 국고보조는 자체수입(입학금 및 수업료 기타)과 비교할 때 점차 줄어드는 양상을 보인다. 즉 70년에는 국고의존이 무려 85%이던 것이 74년에는 67%로 대폭 감소되었던 것이다. 이는 제주도의 교육재정자립도가 높아졌다고 해석하기 보다는 문교예산 편성과 관련하여 생각해볼 필요가 있다. 즉 정부예산에 대한 문교예산의 비율이 이를테면 70년에 17.5%이던 것이 75년에 14.3%로 줄었듯이 매년 하락하게 된데 연유된 것으로 교육재정 수요의 계속적 증대에도 불구하고 재정면의 어려움이 가중되어 가고 있음을 보여주고 있으며 상대적으로 학부모의 부담이 늘어나고 있음을 말해주고 있다.

1970년부터 육성회가 제도화되어 학부형 부담에 의한 공비재원의 확보를 위한 일익을 담당할 수 있게 된 점도 정책적으로 중요한 사실이었다. 학부모에게는 기본적으로 수익자부담의 원칙에 의하여 징수되는 입학금이나 수업료 외에도 육성회 제도가 발족됨으로써 육성회비가 공식적으로 부담되었던 것이다. 육성회 제도는 학부형들로 하여금 공교육비 일부를 공식적으로 부담케 하는 제도로서 후원회, 사친회 등으로 이어져 온 교육재원 확보의 방안을 개편 부활시킨 것이었다. 학부형과 정부가 공동으로 교육재정을 부담할 수밖에 없는 재정 현실을 다시 받아들인 것에 불과하였다.

제주도의 경우 실시초기인 71년도에는 육성회비 세입이 313,923,306원 정도에 달했는데 이는 71년도 제주도 교육예산의 21%에 해당하는 막대한 액수였다. 그러나 교육예산 규모가 계속 팽창함에 따라 예산대비는 줄어들어 79년에는 전체예산의 6% 해당 정도의 액수가 되기는 하지만 육성회비 자체로는 매년 증액되었는데 74년 경우에는 그 증액이 전년대비 68% 정도의 규모였다.

제주도 교육예산의 세출내역을 보면 60년대와 마찬가지로 많은 부분이 의무교육교부금으로 충당되고 있으나 60년대 비하여는 10 % 정도의 감소 추세를 보여주고 있으며 의무교육교부금을 제외한 세출내역에서는 평균 60 % 정도가 인건비로 빠져나가고 있다. 특히 시설비가 71년도의 경우 전년대비 76 %가 증가되었지만 72년도에는 53 %, 73년도에는 36 %로 줄어들다가 74년도에는 다시 81 %로 증가했고 75년에 14 %로 하향하는 등 기복이 심하였다는 것을 알 수 있다.

71년도의 시설비 증가는 전도적으로 무시험진학이 실시됨에 따라 중학교의 시설증설이 크게 요청되었기 때문에 결과된 현상이라고 보여지며 74년의 증가는 중고분리사업에 대한 재정지출 때문으로 여겨진다. 제주도 교육예산에 대한 교육시설비의 탄력도가 70년대 초반에 평균 24.7을 기록해 아주 강력한 탄력현상을 보여주는데 교육시설에 투자의 그 정도를 실감케 한다.(양진건, 2001)

다. 教育施設

(1) 國民學校

70년에 들어서면서 전반적으로 학생수의 증가가 둔화되고 교육예산의 대체적인 증대 추세 속에 지방교육재정교부금법의 제정 등으로 의무교육을 위한 안정재원 확보가 어느 정도 용이해짐에 따라 국민학교 교실부족 해소를 위한 교실 증축사업이 계속되었다. 제주도의 경우 75년도까지는 2부제 학급 수가 현격히 줄어들어 의무교육시설이 점차 정상화되어 가고 있었다.

제 3 차 5개년계획(1972-1976)에 의한 의무교육시설 확충사업으로 536억원이 투입되어 교실신축을 비롯한 여러 가지 사업을 통해 국민학교의 교육조건을 개선하였던 것이 제주도에도 영향을 주었던 것이다. 제주도 교육시설비가 전년도에 비해 73년에는 35 %, 74년에는 81 %가 증가했고 국민학교 교실 수도 73년에 58개, 74년에 22개가 증가했고 그것을 토대로 74년과 75년에는 2부제 학급 수가 최저수준일 수 있었던 것이다.

그러나 70년대 말에 접어들면서 국민학교 보다는 중등학교에 대한 시설투자가 집중됨으로써 국민학교의 교실 신축은 둔화되고 76학년도부터는 다시 교실부족이 늘어나서 79년도에는 70년에 비해 보통교실이 244개 교실이 증가한데도 정규교실이 135개나 부족한 실정이었으며 2부제 수업학급이 116개 학급이나 되었다.

(2) 中等學校

1971학년도부터 전도적으로 중학교무시험진학이 실시됨에 따라 중학교의 시설증설이 크게 요청되었다. 이에 따라 제주도에서는 중학교 시설평준화를 위하여 70년대 초반부터 많은 투자를 계속하였는데 1969년부터 실시된 시설평준화 3개년계획에 의거 70년에는 46개 교실이 대거 증축되었고 71년에는 14개, 72년에는 23개의 교실이 증축되었다. 이렇게 해서 71년도에는 311개의 학급 수에 311개

의 교실이 완비되어 부족교실을 완전 해소하였다.

그러나 72년 이후 학급증가세는 보통교실 수를 넘어서게 되면서 74년에는 부족교실이 13개로 늘어남에 따라 다시 38개의 교실이 증축되었고 75년에 가서는 416개의 학급 수에 415개의 교실이 완비되었다. 이렇게 학급증가세를 뒤는 식의 시설투자는 근본적인 교육시설 해결책은 될 수 없었지만 어려운 재정형편에서는 별다른 대안이 없었다. 보통교실 수도 모자란 형편에서 특수교실의 실정은 더욱 악화될 수밖에 없었다.

70년대 들어 고등학교에 대한 시설투자가 계속되었다는 것은 75년도에 잠시 부족교실이 해소되었던 것을 보면 알 수 있지만 전반적인 상황은 중학교와 마찬가지로 형편이었다. 대체적으로 볼 때 70년대의 학생수 증가율은 11% 정도이고 이에 따른 학급 수 증가율은 10%였는데 보통교실 수 증가율 또한 10% 수준이어서 고등학교 시설확충은 전반적으로 큰 문제는 없었지만 중학교와 마찬가지로 근본적인 시설투자는 없이 땀질하는 식의 보완방법을 사용했다는 것이 문제라면 문제였다.

70년대 고등학교 시설확충에 있어 특기할만한 사실은 74년도부터 실시된 I.D.A 차관에 의한 시범공고와 시범농고의 시설확충사업이다. 제주도는 I.D.A 제2차 차관계획에 의거 한림공업고등학교와 서귀농업고등학교가 시설을 확충하게 되었는데 한림공고에는 1974년부터 1978년까지 2억5,525만원이 시설투자 되었고 서귀농고에는 1976년부터 1978년까지 6억793만원이 투자되었다. 이 사업에 의거 실험실, 보통교실, 특별교실 등이 신축되었고 실습용 기계장비들이 도입되었다.

이 시기에 들어 또 하나 주목되는 시설사업으로는 1974년도부터 교육환경개선을 위해 실시되었던 병설 중고등학교의 분리 및 이설사업이다. 그 결과 74년도부터 78년 사이에 중고분리 대상학교 15개교 중에서 12개교가 분리되었는데 여기에 막대한 재원이 소요되었을 것이라는 것은 재론할 필요가 없을 것이다. 더욱이 제주도 교육예산의 한계성을 감안할 때 이 사업을 위한 재원확충에 음으로 양으로 많은 수고가 있었을 것이라는 것은 쉽게 추측할 수 있다. 어쨌든 이러한 분리 및 이설사업으로 중등학교의 시설이 개선되었던 것만은 분명하다. (양진건, 2001), (제주도교육청, 1999)

3. 80年代 教育行政體制와 財政 및 施設

가. 教育行政體制

(1) 濟州道 教育委員會의 發展

1) 第 5 期

1980년 2월 11일 제 5 대 교육감으로 梁致鍾이 취임하였는데 張龍職, 玄容駿, 玄天寬, 趙文富, 申順娘 등이 교육위원으로 활동하였다. 바른 교육의 추진, 밝은 교실의 건설을 모토로 70년대와 달리 교육현장을 중시하려는 입장을 보였다. 그러나 교육위원회 상황은 70년대의 관리행정우위 양식을 그대

로 승계, 오히려 내부적으로는 문제를 더욱 산적시키는 형국이었다. 78년도부터 유지되던 전문직 20% 비율이 80년을 고비로 급전직하하게 되면서 83년에 가서는 겨우 16%라는 상황을 연출하게 된다.

1980년 6월 24일 서무과에 인사계가 신설됨으로써 제주도 교육위원회의 직제는 2국 5과 20계 체제를 갖추게 되는데 점차 살림규모도 방대해져 100여명 안팎이었던 교육위원회 공무원이 1980년을 기점으로 100명을 넘어서게 된다. 이어 단행된 81년 8월의 직제개편과 관련하여 주목되는 것은 기존의 초등학교과와 중등학교과 산하기구들이 대폭 장학관 체제로 바뀌었다는 사실이다. 이는 관리행정의 절대 우위 속에 장학행정을 제고시키려는 노력이라는 점에서 일단은 긍정적인 변화라고 볼 수 있다.

81년 11월의 직제개정으로 서무과는 관리국에 흡수됨으로써 방만하게 펼쳐졌던 관리행정 체제가 정돈된다. 그리고 80년대 들어 급격히 부상하게 된 유아교육 추세에 부응하여 교육위원회 직제도 개정되어 1983년 5월 25일 초등학교과에 유아교육담당 장학관을 신설함으로써 2국 5과 21계 체제를 갖추게 되었다. 유아교육의 중요성에 대한 사회적 인식이 심화되고 유아교육의 공교육화가 촉진되면서 유아교육정책의 중요성이 부각되는 시점에서 유아교육담당 장학관의 신설은 당연한 논리가 아닐 수 없었다.

2) 第 6 期

1984년 1월 1일 임명된 金錫範, 金榮敦, 梁常鍾, 吳允謙, 黃玉仙 등의 교육위원들에 의해 추천되어 1984년 2월 11일 교육감으로 임명된 高奉植은 산 교육, 푸른 기상이라는 지표아래 자율속의 개방이라는 교육행정원칙을 표방하였다. 1984년 4월 6일 교육위원회 직제가 개정됨으로써 제주도교육위원회에도 학무국에 과학기술과를 두어 과학교육담당 장학관과 실업교육담당 장학관 그리고 진흥계를 설치하게 되어 2국 6과 24계 체제를 갖추게 되었다.

1985년 3월 1일에는 기획감사담당관이 설치되어 산하에 기획계와 교육지도계, 감사계를 설치함으로써 2국 6과 1담당관 27계 체제로 직제가 개정된다. 그리고 1987년 10월 5일에는 사회체육과가 설치되어 초등학교과 산하의 보건체육담당 장학관을 보건계와 체육담당 장학관으로 나누어 사회체육과 산하로 둬고 동시에 사회교육계를 같은 산하에 신설하여 전체적으로 2국 7과 1담당관 28계 체제를 갖추게 된다. 원래 1984년 4월 4일의 직제 개정을 가능케 했던 대통령령 제11401호에 의거하자면 서울특별시, 직할시, 도에 사회체육과를 두도록 했던 것이지만 제주도 교육위원회 경우는 87년에 설치되었던 것이다. 사회체육과장에는 일반직이나 장학관으로 보하였다.

1985년도 전국 교육위원회 및 교육청의 교육전문직 과 일반직의 정원 현황은 교육전문직이 2,360명, 일반직이 4,690명으로 교육전문직이 전체 50.3%를 차지하여 일반직과 거의 동수를 이루고 있으며 그 가운데 시,도교육위원회는 교육전문직이 692명, 일반직이 1,520명으로 교육전문직 비율이 45.5%이었다. 그런데 제주도의 경우는 1985년의 경우 전문직 비율이 30.3%에 그치고 있어 관리행정 편제가 여전함을 보여주고 있다고 하겠다.

이 시기 교육위원회는 교원 및 학생연수와 학생예절교육을 위한 기구로 탐라교육원과 학생예절관

을 설립하였음은 물론 제13회 전국소년체육대회를 제주도에 처음 유치, 성공리에 개최를 하였다. 87년도에 사업소의 인원규모가 크게 증가한 이유도 탐라교육원과 학생예절관이 설립되었기 때문인데 탐라교육원에는 전문직이 8명, 일반직이 5명, 고용직이 15명 배치되었고 학생예절관에는 각각 3명씩 9명의 인원이 배치되었다.

3) 第 7 期

1988년에 제 7 대 교육감으로 임명된 康禎殷은 밝은 교실 힘찬 교육 이라는 교육지표 아래 교육의 자주화, 인간화, 창의화를 행정 표방으로 내세워 특히 도덕성을 일깨우는 교육이라는 차원에서 교육의 민주화라는 시대적 소명에 부응하려는 노력을 보였다. 이는 당대의 정치적 변화와도 관계가 있어서 그동안의 발전과 체제중심의 교육관 때문에 빚어진 교육의 이차적 기능에 대한 중시 경향에서 교육의 일차적 기능으로의 전환이라는 가치지향을 의미하였다.

1990년 3월 26일 직제가 개정되어 시설과를 설치하여 관리과 산하의 시설계와 설비계를 독립시킴으로써 전체적으로 2국 8과 1담당관 28계 규모의 방대한 체제를 갖추게 된다.

이 시기에 눈여겨 볼만한 부분은 1990년을 기점으로 고용직이 거의 일소되었다는 사실일 것이다. 이는 교육행정 조직의 안정성(security)이라는 측면에서는 바람직한 현상이긴 하나 고용직이 차지하던 공간만큼을 일반직이 점유함으로써 오히려 조직을 硬化시키는 측면도 없지 않다. 이러한 조직의 경화현상은 조직의 비대화에도 관련되는 문제로서 제주도 교육위원회의 진로와 관련하여 시사하는 바가 크다고 하겠다.

1990년 현재교육위원회와 교육청의 소속 공무원 가운데 전자의 경우 19%, 후자의 경우 25%가 교육전문직이고 일반직은 무려 80%와 73%를 각각 차지하고 있어서 일반직의 구성비율이 너무 높은 것을 알 수 있다. 이는 학무행정이나 장학행정보다 관리행정의 그 우위가 지나쳐 독주하고 있는 현상이다. 관리행정의 우위현상은 60년대 이후 계속된 것이기는 하지만 그것이 90년대 들어서면 더욱 강화되는 면이 있다는 것은 분명히 짚고 넘어갈 일이다.

이로 보건대 교장, 교감 또는 교사를 전직시켜 장학관이나 장학사로 임명하는 현재의 교육전문직 충원 방법이나 극히 미흡한 연수체제 보다는 전문직 요원의 양성을 위한 전직교육이나 현직 교원을 대상으로 한 특별양성과정 같은 것이 시급하다는 것을 알 수 있다.

(2) 市,郡教育廳의 發展

80년대 들어서 관장학교들이 많이 늘었는데 특히 유아교육기관이 대폭 확충되었고 사설학원들이 증가됨에 따라 시,군교육청은 감독기관으로서의 역할이 크게 확대되었다. 이것은 교육청이 교육위원회의 단순한 위임사무기관이라는 잘못된 인식에서 벗어나 고유사무를 관장할 만큼의 여건이 성숙되었다는 말도 되는데 그러나 내용적으로 볼 때는 전문직 충원은 전혀 안된 채 일반직만 증가되어 관장학교의 교육행정적 관리가 오히려 소홀했음을 반증하고 있기도 하다. (제주도교육청, 1999)

나. 教育財政

80년대 들어 제 5 공화국이 출범되면서 정부는 교육정상화 및 과열과외 해소를 골자로 한 7.30교육개혁을 성공적으로 추진하는데 필요한 교육재원의 확보를 교육정책의 기본과제로 인식하고 이에 적극 대응코자 하였다. 그와 같은 정책적 대응이 곧 教育稅의 신설과 지방교육재정교부금법의 개정이었다. 이들은 모두 교육법 제68조의 규정에 의거하여 지방교육재원의 확보를 도모하고자 하는 것이었다. 이 두 가지의 재원확보책에 힘입어 정부예산 중 문교예산이 차지하는 비율은 유사 이래 처음으로 20% 수준을 넘어서게 되었다. (윤정일 외, 1996)

1982년에 개정된 지방교육재정교부금법은 1971년의 그것과 마찬가지로 지방자치 단체가 교육기관 및 교육행정 기관을 설치, 경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 하였다. 그것은 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 수입액이 수요액에 미달된 경우에 그 미달되는 금액을 국가가 교부하는 제도였다. 교부금은 종전과 같이 보통교부금법과 특별교부금으로 구분되어 년 4회에 걸쳐 교부되었다.

이 규정은 실질적으로 1983년부터 적용되었으며 종전의 지방교육재정교부금법 제정 당시에 비하면 1982년에 제정된 교육세법에 의한 재원을 새로 算入한 반면에 내국세의 1.18%에 해당액으로서의 특별교부금이 법정교부금이 아닌 임의교부금 형태로 바뀌게 된 점이 달라졌다고 할 수 있다. 그러나 특별교부금은 실질적으로 교부가 중단된 상태인데 특별교부금법의 교부율이 환원되지 않은 상황에서 한정된 개선이기는 하였으나 이것은 분명 우리나라 지방교육재정제도에 새로운 활력소를 주입하는 결과가 되었음은 의심할 여지가 없다. (남정걸, 2003)

이러한 활력은 제주도에도 반영되어 80년대의 제주도 교육재정은 어느 다른 시기보다 안정적이었다. 이것은 80년대 문교예산에 대한 제주도 교육예산의 탄력도가 문교예산의 성장률을 1로 볼 때 1.03 정도로 산출되어 문교예산의 성장률과 거의 같은 비율로 성장하고 있다는 사실에서도 쉽게 알 수 있다.

81년도의 제주도 교육예산은 전년도에 비해 무려 44%나 상향되는데 이와 비슷한 현상은 71년도도 있었다. 그런데 이렇게 상향된 예산 가운데 48%가 의무교육비로 충당되고 있다는 사실은 여러 면에서 시사적이다. 이는 우선 제 5 차 경제개발 5개년계획에 의거 국민학교 학생 수용시설 확충을 위하여 6천억원이라는 막대한 재정이 투입되었기 때문이다.

제주도 교육예산에 대한 의무교육비의 탄력도를 조사해보면 60년대 후반이 0.9868로 단위탄력적으로 나타나고 70년대는 3.5638로 높은 탄력적 현상을 보이며 80년대 전반에 와서는 5.224로 더욱 높게 기록되고 있다. 이것은 제주도 교육투자가 의무교육 투자에 치중되어 진행되어왔음을 시사하는 예로서 국민학교 교육비에 대한 학생 일인당 교육비의 탄력도에서 나타나는 80년대 전반의 높은 탄력적 현상과 일치되는 맥락이다.

물론 중등교육에 대한 투자도 계속되었다. 제주도 교육예산에 대한 80년대 중등교육비의 탄력도나

교육예산에 대한 중등학교운영비의 탄력도를 보면 양측 모두 탄력적인 현상을 보이는데 이것은 곧 80년대의 중등교육에 대한 투자가 양호했음을 뜻하는 것이다. 그런데 고등학교의 경우 전체적으로 볼 때 인문계 보다는 실업계에 대한 투자가 많았었음을 알 수 있다.

이것은 제주도 실업고등학교 학교교육비에 대한 학생 일인당 교육비의 탄력도와 제주도 인문고등학교 학교교육비에 대한 학생 일인당 교육비의 탄력도를 비교해 볼 때 전자가 후자보다 높게 나온 데서 알 수 있는데 이는 실업교육 확충방안의 일환으로 실업교육에 대한 교육투자가 80년대에 정책적으로 이루어졌음을 의미하는 것이다. 그러나 개별적으로 볼 때는 전자, 후자 모두 80년대 전반에 걸쳐 비탄력적인 현상을 보여주고 있어 이것은 80년대 접어들면서 제주도 인문고등학교나 실업고등학교의 교육비는 증가하였어도 학생수 증가율이 더 큼으로서 학생 일인당 교육비는 상대적으로 감소했다는 것을 의미하는 것이다.(양진건, 2001)

다. 教育施設

(1) 國民學校

80년대의 교육재정 상황이 그러하였듯이 제주도 교육투자의 의무교육 차중은 우선 83년 178개에 달하였던 2부제 학급 수를 80년대 후반에 들어서면서 현격하게 감소시켰다. 특히 83년에 48개라는 많은 수의 학급이 증설되었는데 83년-84년도의 제주도 교육예산에 대한 의무교육비의 탄력도를 보더라도 탄력계수가 22.8로 나타나고 있어 2부제 수업 및 과밀학급, 그리고 과대 규모의 학교들을 해소하기 위한 조치가 있었음을 알 수 있다. 이것은 1982년부터 시작된 제5차 경제개발계획 기간 중에 국민학교의 학생 수용시설 확충을 위하여 5,968억원이라는 막대한 재원이 투자되었던 것과 상관이 큰 일이었다.

83년에 학급 수는 증가된 대신 학생수는 감소됨으로써 한 학급당 평균 45명 수준의 비교적 양호한 학급규모를 유지하게 된다. 83년도부터 시작된 학생수의 감소는 제주도 초등교육의 역사에서 주목되는 내용으로서 이후부터 제기될 문제는 교육의 양적관리 차원에서 질적 관리 차원으로 옮겨질 것이라는 것을 예견케 하는 현상이다. 즉 이제부터의 문제는 교육의 규모가 아니라 교육의 내용이라는 것이다.

시설사업으로 교실 수는 느는 대신 학생수는 감소함으로써 학급당 평균학생수는 더욱 줄어들지만 학급 수는 오히려 늘어나고 2부제 학급 수도 비록 적은 규모로나마 잔존한다는 사실은 소위 移村向 鄆의 경향을 증거 하는 것이다. 이것은 80년대 전반에 걸쳐 분교장이 꾸준히 늘었다는 사실만을 보더라도 알 수 있다. 89년도 2부제 수업이 진행되었던 48개 학급이 제주시 7개교 35개 학급, 서귀포시 3개교 13학급이라는 사실과 84년 이후에 신설된 한천교, 남광교, 신광교 3개의 학교가 모두 제주시의 신개발지역 등이라는 사실도 이를 대변하는 실례들이다.

1991년 현재 제주도의 국민학교는 총 115개교로서 114개교가 공립이며 1개교가 국립이다. 그리고 18개교의 분교장이 있다. 분교장의 수치를 제외하고는 이것은 80년 이래 크게 변화하지 않은 내용인

데 80년 역시 국민학교 총수는 115개교로서 83년에 3개교가 폐교되었고 85년과 88년, 89년에 각각 1개교씩 개교하여 다시 115개교가 되었다. 분교장은 83년 까지 24개교였지만 이후 감소하여 87년까지 23개교, 88년에 20개교, 89년에 20개교, 90년에 19개교가 되었다.

(2) 中等學校

80년대 들어 제주도의 중등교육은 중학교의 경우 81년도에 공립중학교 2개교, 83년도에 공립중학교 1개교, 84년도에 국립중학교 1개교가 신설되고 고등학교의 경우는 84년도에 국립과 사립고등학교 각각 1개교 그리고 86년에 사립고등학교 1개교가 신설되어 양적으로 질적으로 크게 변모하게 된다.

이런 상황에서 중학교의 경우는 부족교실 수도 86년 이후 완전 해소하게 되는데 이는 80년대 들어 정부가 중등교육의 핵심정책으로 추진하게 되는 중학교 의무교육화의 기반조성이 어느 정도 갖추어지게 되었음을 뜻하는 것이기도 했다. 따라서 93년도부터 실시할 예정인 제주도 중학교 의무교육이 실시되면서부터 재정수요의 증대에 따른 문제가 부각될 것이라는 예측이 가능하다.

1991년 현재 제주도 중학교 진학률은 99.8%에 달하고 있어 무상화 정도가 부분적으로라도 성공할 수 있으며 취학 의무의 기반이 자연적으로 조성되었다는 점에서 중학교 의무교육화의 奮爲를 찾을 수 있다. 그러나 국민학교 의무교육도 완전 무상화가 실현되고 있지 못한 상황에서 중학교의 의무교육 실시는 불완전한 것일 수밖에 없으며 더욱이 국가의 재정형편이 어려운 실정에서 불완전한 중학교 의무교육의 실시는 실효성이 없으며 형식적일 수 있으므로 바람직하지 못하다는 견해도 만만치 않다.

고교평준화 정책이 실시됨에 따라 중학교 졸업자들이 대거 고등학교로 몰려들었는데 81년의 경우 졸업생의 93%가 고등학교 진학을 희망했고 졸업생의 89%만이 고등학교에 입학하였는데 고등학교 시설이 확충된 87년도 경우에는 졸업자의 97%가 고등학교 입학을 희망한 가운데 졸업자의 95%가 고등학교에 입학했다.

고등학교 학생수가 증가하고 이에 따른 학급 수가 증가함에 따라 교실 수도 증가되었지만 전체적으로 교실의 수급상황은 그러한 증가세를 뒤에서 쫓는 입장이었는데 그러나 이러한 현상은 인문계고등학교만으로 국한시켜 보아도 별 무리가 없다. 왜냐하면 중학교 졸업생의 98%가 고등학교 입학을 했던 89년도만 하더라도 실업계 학생수별 평균 학급 수가 50명 정도로 41-50명 규모의 학급이 112개, 51-60명 규모의 학급이 130개 정도였지만 인문계의 경우는 55.4명 수준이었으며 내용적으로 볼 때 51-60명 규모가 277개나 되며 심지어 61-70명 규모의 학급도 27개나 운영되고 있는 형편으로 보아 그렇다.(양진건, 2001), (제주도교육청, 1999)

참 고 문 헌

- 김종철, 한국고등교육연구, 배영사, 1979.
남정걸, 교육행정 및 교육경영, 교육과학사, 2003.
양진건, 제주교육행정사, 제주문화, 2001.
윤정일 외, 한국교육정책의 탐구, 교육과학사, 1996.
제주도교육사편찬위원회, 제주교육사, 제주도교육위원회, 1979.
제주도교육청, 제주교육사, 제주도교육과학연구원, 1999.
조병효, 한국교육자치제연구, 교육과학사, 1988.
한국교육30년편찬위원회, 한국교육30년, 문교부, 1980.

<Abstract>

**Historical Regulation about Administration
of Education on Jeju-Do**

Yang, Jin-geon

The recurrent questions of educational administration are various. How and where, for example, should the educational program be housed? More basic is the question of finance. How shall money for the educational program be raised? Once raised, how shall it be distributed? Closely related to the method of raising and apportioning funds is the size of the geographic unit to be organized for the support of schools. What is the relative importance here of small-size or local educational administration as compared with large-scale or central educational administration? Whatever the unit of educational administration, what sort of officers of administration should be set up? What should be their proper powers and responsibilities? This paper deals with these questions.