



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주특별자치도의 학교 변천과
그 영향요인 분석

제주대학교 교육대학원

교육행정 및 교육컨설팅 전공

김 경 옥

2021년 8월



제주특별자치도의 학교 변천과 그 영향요인 분석

지도교수 이 인 회

김 경 옥

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함

2021년 6월

김경옥의 교육학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 김 대 영 인
위 원 양진건 인
위 원 이 인 취 인

제주대학교 교육대학원

2021년 8월



【국문초록】

제주특별자치도의 학교 변천과 그 영향요인 분석

김경옥

제주대학교 교육대학원 교육행정 및 교육컨설팅전공

지도교수 이 인 회

본 연구의 목적은 문헌연구와 면접조사를 통해 제주특별자치도의 학교 수 변천을 파악하고 변천에 영향을 미치는 요인을 분석하여 시사점을 도출하는 데 있다. 이와 같은 연구 목적을 달성하기 위한 연구 문제는 다음과 같았다.

첫째, 제주특별자치도 초·중·고등학교의 학교 수 변천의 추이는 어떠한가?

둘째, 학교 변천에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

문헌연구는 국내 제주특별자치도의 교육 관련 논문 자료와 정책보고서, 학계에 서 발간된 보고서, 통계청의 통계자료 등을 조사하였다. 면접조사의 연구 대상은 오랜 기간동안 교육 현장에 있으며, 교육행정사를 직접 겪은 퇴임한 도내 학교 교장 선생님 4명을 대상으로 진행하였다. 연구 기간은 2020년 10월부터 20년 11월까지이며, 제주 학교의 특징, 학교 변천에 영향을 미친 배경 요인, 제주 교육행정 및 정책의 변화 등에 대한 면접조사로 진행되었다. 이를 파악하기 위해 1차·2차 면접조사를 통해 수집한 자료를 녹음 및 진사하고 이후 코딩하여 연구 문제에 접근하였다.

본 연구를 통해 얻게 된 결과는 다음과 같다. 첫째, 제주특별자치도의 학교 수 변천 추이는 태동기, 적응기, 양적 확장기(도약기), 정착기, 질적 성숙기로 5단계로 나타났다. 둘째, 학교 변천에 영향을 준 요인에 대한 의미 있는 진술을 추출하여

의미와 맥락을 발견하였다.

이상의 연구 결과를 바탕으로 얻은 결론은 다음과 같다. 첫째, 제주특별자치도 학교 변천의 영향을 준 요인은 5단계 중 1949년부터 1962년까지 해당하는 적응기를 제외하고는 교육정책 요인보다 교육정책 외적요인의 영향이 컸기 때문에 향후 학교 수를 증가하고 감소하는 데 있어서 교육정책 외적요인을 면밀히 분석하여 개선해나가야 한다.

둘째, 교육정책 외적요인 중 가장 주요한 요인은 학생 수였기 때문에 학생 수에 의해 학교의 수와 규모를 유연하게 증감할 필요가 있다. 예를 들어 학생 수 감소 시, 기존 학교 수는 그대로 두면서 읍면지역의 초등학교 일부는 유치원부터 초등학교 2학년까지 운영하고, 또 다른 초등학교에서는 거점지역의 초등학교로서 3학년부터 6학년까지를 통합하여 운영하는 것을 말할 수 있다. 그리고 기존 읍면지역 초등학교의 3학년부터 6학년이 사용하지 않고 남아있는 유휴공간은 마을과 공동시설로 운영하면서 지역별로 학교-마을 밀착형 학교를 만들어 나갈 수 있다.

셋째, 미래 사회를 조망할 때 지역 소멸, 인구 절벽 등 지역 내 인구수를 고려하여 제주의 학교 정책에 반영할 필요가 있다. 왜냐하면 지역 내 인구수 감소는 지역의 소멸을 불러오며, 이는 학교 통·폐합, 폐교 등의 영향을 미치므로 지역 내 인구수 변화, 국가의 인구 정책 등의 발맞추어 학교 수와 관련된 정책들을 수립할 필요가 있다.

이상에서 결론을 바탕으로 후속 연구를 위한 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 시간적 범위는 해방 이후 시점인 1945년부터 시작한다. 당시 제도적 정비와 통계에 대한 정비가 잘 안 되고, 과학적인 기술이 발달하지 않음에 따라 문헌 자료 수집에 한계가 있었다. 추후에는 학교 현황에 대한 더 많은 자료를 발굴하여 보다 정확한 데이터를 바탕으로 분석하는 데 주력해야 할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 연구대상을 제주특별자치도의 학교 교장 출신의 4명으로 한정하여 진행하였다. 추후에는 제주의 학교 역사를 아는 교육계 외의 다양한 전문가를 대상으로 면담을 수행할 필요가 있다. 이를 통해 향후 연구는 제주특별자치도 학교의 경험과 인식에 대해 교육계 안팎의 다각적인 측면을 포함할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 본 연구에서는 제주특별자치도의 학교 변천의 영향요인을 교육정책 요인과 교육정책 외적요인을 중심으로 분석하였는데, 향후에는 보다 다양한 영향요인 분석 도출을 위해 세부적으로 영향요인을 구분하여 연구를 수행할 필요가 있다.

주제어 : 학교, 학교 변천, 영향요인, 제주특별자치도, 교육정책, 면접조사

목차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 문제	3
3. 연구의 제한점	3
II. 이론적 배경	5
1. 학교의 개념	5
1) 학교의 정의	5
2) 학교에 대한 관점	9
2. 우리나라 학교 정책	10
1) 시대별 학교 정책의 변화	11
2) 학교 수 변천의 추이	17
3. 학교 변천에 영향을 미치는 요인	23
1) 교육정책적 요인	23
2) 사회적 요인	25
3) 재정적 요인	26
4. 선행연구 고찰	27
III. 연구방법	29
1. 문헌연구	29
2. 면접조사	30
1) 연구 대상	30
2) 면접조사 내용	32
3) 자료 수집 및 분석	32
3. 연구모형	37

IV. 연구 결과	38
1. 제주특별자치도의 학교 수 변천	38
1) 제주특별자치도의 학교 수 변천의 배경	38
2) 제주특별자치도의 학교 수 변천의 시기 구분	43
2. 학교 변천의 영향요인	47
1) 태동기(1945~1948)	47
2) 적응기(1949~1962)	53
3) 양적 확장기(도약기)(1963~1968)	56
4) 정착기(1969~1991)	59
5) 질적 성숙기(1992~2019)	61
6) 정리	68
V. 결론 및 제언	70
1. 요약	70
2. 논의 및 결론	71
1) 연구문제 1: 제주특별자치도 학교 수 변천	71
2) 연구문제 2: 학교 변천의 영향요인	74
3. 제언	77
참고문헌	79
【ABSTRACT】	82
<부록 1> 전국 학교·학생·교원 수	85
<부록 2> 제주특별자치도 학교·학생·교원 수	88
<부록 3> 면담 질문지	91

표 목차

<표 II-1> 「학교 시설·설비 기준령」 변천	5
<표 II-2> 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 변천	6
<표 II-3> 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」	7
<표 II-4> 학교의 관점	9
<표 II-5> 학교 정책: 해방 이후~1950년대	11
<표 II-6> 학교 정책: 1960년대~70년대	12
<표 II-7> 학교 정책: 1980년대~90년대 초	13
<표 II-8> 학교 정책: 1990년대~1990년대 중반	14
<표 II-9> 학교 정책: 1990년대 말~2010년대	15
<표 II-10> 학교 정책: 2010년대 초~현재	16
<표 II-11> 우리나라 교육정책 흐름	16
<표 II-12> 우리나라 인구 정책의 변천	25
<표 III-1> 심층 면접 대상 기본배경	31
<표 III-2> 심층 면접 일정 및 내용	31
<표 III-3> 조사 항목 및 내용	32
<표 III-4> 코딩 정리	34
<표 IV-1> 제주특별자치도 역사적 사건	39
<표 IV-2> 제주특별자치도의 행정구역 변화	40
<표 IV-3> 제주특별자치도 교육정책의 변화	42
<표 IV-4> 단계별 구분 및 특징	44
<표 IV-5> 미군정기 도내 중등학교 설립 유형	49
<표 IV-6> 미 군정기의 중등 교육기관	49
<표 IV-7> 4·3사건 당시 학교 시설 전소 현황	54
<표 IV-8> 4·3사건 당시 학교 폐교 현황	54

<표 IV-9> 1950년대 도내 중등학교 설립 유형	55
<표 IV-10> 1965학년도 제주도 내 졸업생 및 진학 상황	57
<표 IV-11> 베이비붐 세대	58
<표 IV-12> 제주지역 통폐합 학교	61
<표 IV-13> 제주지역 통합운영학교	62
<표 IV-14> 「제주특별자치도 작은학교 지원에 관한 조례」	62
<표 IV-15> 제주지역 국제학교 현황	64
<표 IV-16> 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」	65
<표 IV-17> 연도별 행정시별 인구 수	66
<표 IV-18> 행정시별 마을 지원현황 종합	67
<표 IV-19> 단계별 학교 변천의 영향요인	68
<표 V-1> 단계별 학교 변천의 영향요인 요약	70
<표 V-2> 우리나라의 학교 교육 전개 과정 (1)	72
<표 V-3> 우리나라의 학교 교육 전개 과정 (2)	73

그림 목차

[그림 II-1] 「교육시설법」 관련 보도자료	8
[그림 II-2] 전국 학교 수 추이	18
[그림 II-3] 전국 학생 수 추이	19
[그림 II-4] 전국 교원 수 추이	20
[그림 II-5] 제주특별자치도 학교 수 추이	21
[그림 II-6] 제주특별자치도 학생 수 추이	22
[그림 II-7] 제주특별자치도 교원 수 추이	23
[그림 III-1] 연구의 절차 및 흐름도	37
[그림 IV-1] 제주특별자치도의 단계별 학교 변화 추이	46
[그림 IV-2] 제주특별자치도의 행정시별 인구 수 추이	66

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

사회적으로 학교개혁 실패에 대한 반성과 함께 학교의 역할과 기능 변화에 대한 사회적 요구, 학교 지원 활동의 새로운 흐름 등을 배경으로 학교 변화 노력이 다양하게 시도되고 있다(진동섭, 2003). 이에 학교에 대한 관심이 집중되면서 현재의 학교 모습이 있기까지 변화한 모습을 바라볼 필요가 있다. 더욱이 서로 다른 문화와 풍토 속에서 형성된 학교와 교육행정의 물리적 구역을 감안하여 오늘의 교육행정을 논하는 것이 무엇보다 중요하다는 시각에서, 제주 학교의 고유한 교육행정 특성과 이론을 개발하는 작업이 필요하다.

학교는 개인들의 심리적 욕구를 최대한 보장해줌으로써 학생들의 전인적 성장을 꾀하고 학교 조직의 목표를 달성하는 공간으로 볼 수 있다. 또한 학생과 학부모, 교사, 지역사회가 교육에 대한 특정한 가치나 신념 등을 공유하는 곳으로, 구성원들이 충분히 숙고하고 성장하고, 그리고 탐구를 본질로 하는 학습이 삶의 한 과정이 되는 곳이다(이종재 외, 2012).

학교는 학교 제도 아래 운영되며, 학교 제도는 각종학교를 고립적으로 보는 것이 아니라 각 학교 간에 존재하는 일종의 관련성과 전체구조를 파악하려는 것으로 교육제도는 통상적으로 학교 제도로 이해된다. 교육제도는 사회문화의 보존적 기능, 개조적 기능, 중립적·통합적 기능을 수행한다. 또한 이념적 원리는 근대 시민사회와 국민국가의 사회학적 특성이 교육제도 속에 반영, 자유와 평등, 박애라고 하는 근대 시민사회의 성격이 교육제도의 원리로서 확립되었다(주삼환, 2009). 이는 곧 학교 제도는 사회제도의 근간이 되고 있으며, 사회구성원에게 지대한 영향을 준다는 것을 시사한다.

서구의 근대화와 함께 형성된 근대교육과 학교 제도는 20세기 2차대전의 종료 이후 절정기를 맞이한다. 모든 국가에서 교육은 국가발전과 미래의 번영을 위한 가장 확실한 투자 대상으로 받아들여졌으며, 이에 따라 공교육제도가 보편화되었다. 개인 역시 학교 교육을 떠나서는 안정된 미래를 기약할 수 없다는 믿음이 확

고하게 정착되었다(이종태, 2001).

또한 교육행정의 과정을 거쳐 한국교육은 오늘의 발전된 수준을 이룩하여 왔다. 1945년 해방 이후 2010년에 이르기까지 한국교육은 괄목할 만한 양적인 성장을 하였다. 한국 교육 60년의 발전과정에서 교육기회를 제공하기 위하여 학교를 세웠고 교사를 확보하고 학교를 운영하여 왔다(이종재 외 2012).

학교는 학생, 교육목표, 교육내용, 교육정책과 교육행정 등이 투입되고, 투입되는 요인들은 학교 체제를 이루고 있는 하위체제들과의 역동적 상호작용으로 학생의 학업성취, 변화된 행동 등 산출물을 산출한다(이종재 외, 2012).

교육기본법 제9조 2항에 따르면 ‘학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술과 문화적 전통을 유지·발전시키고 주민의 평생 교육을 위하여 노력하여야 한다.’라고 명시하며 교육의 공공성 실현을 위해 존재한다고 밝히고 있다. 학교는 주어진 목표를 달성하기 위해 존재하는 곳으로, 학교 조직은 구체적인 목표를 달성하기 위해 고안된 공식적이고 구조화된 도구이다(Hoy & Miskel, 2008).

그러나 획일성과 형식성으로 인하여 60년대 말부터 공교육에 대한 비판에 직면하게 되었으며, 70년대 초에는 급진적인 ‘탈학교론’이 등장하였고 이어 교육의 이데올로기적 가면들이 적나라하게 폭로되며 80년대 이후 이론적으로 도덕적 정당성의 위기에 봉착했다고 할 수 있다(이종태, 2001).

이에 더하여 80년대 이후 학교 제도는 단지 이론적인 영역에서만 아니라 실제에서도 다양한 변화를 겪게 된다. 그 대부분은 급격한 사회변화에 수반되는 불가피한 것들이었다. 교육은 사회의 변화를 반영한다. 하지만 동시에 사회의 변화에 영향을 미치기도 한다. 이러한 평범한 사실은, 특히 지금과 같은 이른바 ‘문명적 전환의 시기’의 교육적 논의에서, 포스트모더니스트들이 말하는 바와는 다른 의미의 ‘거시적 담론’의 중요성을 시사한다(이종태, 2001).

교육행정학 연구가 점차 누적되고 교육행정학계의 학문적 역량이 성장함에 따라 ‘교육행정의 현재와 당면 과제’에 집중되었던 관심이 점차 ‘교육행정의 과거’에 대한 관심으로 확장되기 시작하였다. 교육행정학계에서 역사적 연구의 필요성과 중요성은 끊임없이 강조되어 왔다(서정화, 1982; 정진환, 이일주, 이석경, 1993; 정태범, 2002).

학술적 측면으로 바라볼 때, 지금까지 교육행정학 연구는 주로 실제적, 처방적

문제에 대한 연구가 주류를 이루었고, 이론적 연구는 빈약한 편이다(이종재, 2002). 이는 직면한 문제에 대한 해결책을 내놓으며 대안 마련에 집중되었음을 의미한다. 소모적 현안 대응을 넘어서 중장기적 문제 해결력을 높이기 위해선 기초연구는 반드시 필요하다. 교육이 언제부터 시작되었으며, 어떠한 전개 과정을 거쳐 오늘에 이르렀는가에 대한 사실적 지식의 추적은 그 자체로도 매우 의미 있는 연구이다.

한국의 지방교육자치는 1949년 교육법의 제정과 1952년 교육법시행령의 제정으로 시·도단위 교육자치로 시작되었다. 중앙의 정치 권력으로부터 지방 교육 자율성을 보장해주는 제도로, 각각 교육에 대한 결정 및 집행이 이루어지면서 그 지역만의 지역적 특색, 전문성 등을 보여왔다. 따라서 제주 학교의 변천에 대한 연구의 노력들이 모아질 때 제주교육의 정체성과 제주교육만의 교육사적 독자성을 파악이 가능함에 따라 제주교육 행정사의 심층적 분석이 가능해지게 될 것이라 보인다. 또한 시간적 흐름에 기반을 두고 지역별 비교 분석을 통한 지역 간 교육 불균형, 사회적 의미 등을 도출하여 제주특별자치도만의 교육 정체성을 파악할 수 있다.

본 연구의 목적은 제주특별자치도의 학교 수 변천을 파악하고 변천에 영향을 미치는 요인을 분석하여 시사점을 도출하는 데 있다.

2. 연구의 문제

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 설정한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도 초·중·고등학교의 학교 수 변천의 추이는 어떠한가?

둘째, 학교 변천에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

3. 연구의 제한점

교육행정사의 범위는 개념적으로 매우 광범위하다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 교육행정학의 관점에서 역사적 접근이 주된 연구방법으로 초·중·고등학교 수

로 한정하여 연구하고자 한다.

교육행정사의 범위를 한정할 것은 교육사와 역사학계의 연구, 현대사, 역사에 대한 부분적인 기술 등을 망라할 경우 범위가 매우 넓어지므로 분석이 어렵고 초점이 흐려질 수 있기 때문이다.

II. 이론적 배경

1. 학교의 개념

1) 학교의 정의

학교는 표준국어대사전(2008)에 의하면 “일정한 목적·교과 과정·설비·제도 및 법규에 의하여 계속적으로 학생에게 교육을 실시하는 기관”으로 정의하고 있다. 또한 고려대한국어대사전(2009)에 의하면 “일정한 목적, 설비, 제도 및 법규에 의거하여, 교사가 계속적으로 학생에게 교육을 실시하는 기관”으로 정의하고 있다.

「교육기본법」 제9조 학교 교육에 의거 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다고 명시하고 있다. 또한 학교는 공공성을 갖고 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생 교육을 위하여 노력하여야 하며, 학생의 창의력 계발 및 인성 함양을 포함한 전인적 교육을 중시하여 이루어져야 한다고 한다.

그리고 학교는 법적 규정에 근거하여 설립되어 운영된다. 학교의 시설·설비에 관한 최초의 법령인 「학교 시설·설비 기준령」은 1969년 제정된 후 교육과정과 사회의 변화에 따라 16차례의 개정을 거쳤다. 그 변화는 다음 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 「학교 시설·설비 기준령」 변천

개정 시기	개정 내용
1967.10.26.	• 학교시설·설비 기준령 제정
1969.12.4.	• 법령에 사용된 단어들과 어긋난 맞춤법을 교정
1970.7.3.	• 실업고등학교와 전문고등학교의 등장 • 체육장 면적의 기준이 12학급 또는 2학과로 개정
1970.11.25.	• 시설기준에 미달하는 학교에 대한 제재조치 법제화
1973.9.14.	• 체육장 면적에 대한 기준 개정 • 교육과정에 필요한 특별교실 설치 규정 신설 • 보통교실에 ‘학급 수에 해당하는’ 단서 조항 삭제
1976.3.4.	• 기준 미달에 대한 조치에 도서·벽지 등에 대한 지역 여건을 반영

개정 시기	개정 내용
1976.6.17.	• 각종 학교에 대한 시설기준 마련
1979.8.25.	• 보통 교실 면적 66㎡ 이상으로 변경 • 권장시설에 어학실습실, 생활지도관, 학습자료실, 운수공급시설 신설
1980.9.26.	• 체육장 기준 면적 세부화 및 축소
1982.1.27.	• 면적에 대한 단위, 평방미터에서 제곱미터로 변경 • 유치원 최소면적 축소
1982.8.5.	• 학교설립 용지 확보난 해소를 위한 체육장 기준 면적 축소
1984.8.2.	• 일부 교육부령의 기준을 교육부 장관에게 위임
1988.9.24.	• 특수 교육 대상자들의 취학편의를 위한 시설 및 통학버스 운영 규정을 마련
1991.2.1.	• 문교부에서 교육부로 명칭 변경 • 설비 등의 내부기준을 교육부 장관이 별도로 고시하기 위한 근거 마련
1992.10.1.	• 권장시설에 회의실, 교재 연구실 신설 • 컴퓨터교실의 설치기준 마련 • 교육시설기준을 학생수에 따라 설정
1996.3.1.	• 국민학교에서 초등학교로 명칭 변경
1997.9.23.	• 학교시설 설비 기준령 폐지

※ 출처: 노란 외(2011: 24~25)

이후 학교에 많은 자율성을 부여한 7차 교육과정으로 들어서면서 고등학교 설립기준을 최소화하여 일정기준만 충족하면 다양한 형태의 고등학교를 쉽게 설립·운영할 수 있도록 하고, 고등학교 이하 각급 학교의 설립·운영기준을 체계적으로 정비하기 위하여 「고등학교 이하 학교 설립·운영 규정」이 새로 제정되었다(교육과학기술부, 1997). 1997년에 제정된 후 2021년까지 총 21차례 개정을 거쳤으며, 그 변화는 다음 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 변천

개정 시기	개정 내용
1997.9.23.	• 학교시설 설비 기준령 폐지 • 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 신설 • 교사대지면적 기준이 건폐율로 변경 • 교사의 필수시설과 권장시설의 분류 폐지
2001.1.29.	• 교육부에서 교육인적자원부로 명칭 변경
2002.3.1.	• 교육법 폐지 후 세부화된 법령으로 규정 변경 • 특성화 중·고등학교의 시설 기준면적 완화

개정 시기	개정 내용
2005.1.30.	• 유아교육법 제정, 그 시행에 관련된 사항 정리
2005.3.25.	• 수준별 교육에 필요한 시설의 기준면적은 지역 및 학교 특성에 따라 시·도교육감이 별도로 정하도록 함 • 교육 및 공공의 목적에 부합하는 시설 중 설립주체에게 소유권이 이전되는 경우에 건축물을 교지안에 둘 수 있음
2006.1.1	• 학교보건법 개정, 그 시행에 관련된 사항 정리
2007.4.12.	• 초·중등교육법 시행령 일부개정에 따른 부칙 개정
2007.5.2.	• 학교 특성에 따라 교사 기준 면적을 일정 범위 안에서 완화 • 복합시설에 관한 조항 신설, 국·공립학교에 복합시설을 둘 수 있게 됨
2008.2.29	• 교육인적자원부와 과학기술부와 통합, 교육과학기술부로 명칭 변경
2009.11.5.	• 대학학교의 설립·운영에 관한 규정의 일부 개정에 따른 부칙 개정
2010.6.29.	• 초·중등교육법 시행령의 일부개정에 따른 부칙 개정
2013.3.23.	• 「정부조직법」이 개정되어 일부 업무가 신설되는 미래창조과학부로 이관됨에 따라, 교육부의 조직과 기능을 합리적으로 개편
2014.1.1.	• 「행정규제기본법」개정에 따른 규제 재검토 기한 설정 및 해당 규제 타당성 검토를 통한 개선
2015.1.6.	• 학교설립계획서의 제출 및 면제대상에 유치원을 포함하도록 규정
2016.7.12.	• 학교법인이 확보하여야 하는 수익용기본재산에 규제 완화
2017.5.29.	• 사립학교의 교지에 시설 및 건축물 설치 규제 완화
2017.12.29.	• 유치원 시설 설비 기준 정비 및 강화
2018.6.26.	• 전통시장을 소방안전 특별관리시설물에 추가함으로써 대처 강화
2018.11.6.	• 「협동조합 기본법」에 따른 사회적 협동조합이 설립·경영하는 사립 유치원에 대한 규제 개선
2020.3.3.	• 규제 재검토기한 도래에 따른 정비
2020.11.24.	• 국민의 미디어 이용 방식의 변화에 맞추어 정책의 공고 방식 확대

※ 출처: 노란 외(2011: 24~25), 고등학교 이하 학교 설립·운영 규정(2020.11.24.).

2021년 현행 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」에 의거 필요한 시설·설비기준과 경영에 필요한 재산의 기준 등은 다음 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」

구분	내용
제1조 (목적)	이 영은 「유아교육법」 제8조, 「초·중등교육법」 제4조, 「사립학교법」 제5조 및 「유아교육법 시행령」 제8조, 「초·중등교육법 시행령」 제2조의 규정에 의하여 유치원·초등학교·중학교·고등학교·공민학교·고등공민학교·고등기술학교와 이에 준하는 각종학교(대안학교는 제외한다)의 설립·운영에 있어서 필요한 시설·설비기준과 학교법인이 설립·경영하는 사립학교의 경영에 필요한 재산의 기준 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

구분	내용
제2조 (시설·설비기준)	유치원·초등학교·중학교·고등학교·공민학교·고등공민학교·고등기술학교와 이에 준하는 각종학교(이하 “각급학교”라 한다)의 설립·운영에 필요한 시설 및 설비기준은 제3조 내지 제12조 및 제17조와 같다
제3조 (교사)	①각급학교의 교사(교실, 도서실 등 교수·학습활동에 직·간접적으로 필요한 시설물을 말한다)는 교수·학습에 적합하여야 하고, 그 내부환경은 「학교보건법」 제4조의 규정에 의한 환경위생 및 식품위생의 유지·관리에 관한 기준에 적합하여야 한다.
제6조 (교지)	각급학교의 교지는 제4조의 규정에 의한 교사용 대지와 제5조의 규정에 의한 체육장의 면적을 합한 용지로서 교사의 안전·방음·환기·채광·소방·배수 및 학생의 통학에 지장이 없는 곳에 위치하여야 한다.
제8조 (교구)	①각급학교에는 학과 또는 교과별로 필요한 도서·기계·기구 등의 교구를 갖추어야 한다.
제15조 (각급학교의 인가기준 등)	①시·도교육감은 사립의 고등학교를 설립·경영하고자 하는 자가 다음 각호의 기준을 갖추어 학교설립의 인가를 신청한 때에는 이를 인가한다. 이 경우 학교의 전학년의 총 학생정원은 60명 이상이어야 한다.

※ 출처: 고등학교 이하 학교 설립·운영 규정(2020.11.24.).

또한 문재인정부는 교육시설의 노후화와 재난·재해 등에 체계적으로 대비하기 위해 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률(약칭: 교육시설법)」 제정을 국정과제로 추진한 결과, 2019년 12월 법률이 제정되어 2020년 12월 4일부터 시행되고 있다.

교육시설법 시행령 및 시행규칙 제정안 입법예고

교육시설의 안전 및 유지관리를 위한 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」 제정안에 대한 입법예고(4월 21일)가 시작되었습니다.

이법 제정은 교육시설의 안전 및 유지관리 기준·세칙을 정하고, 안전성 확보 등을 위해 제정(2020.12.23)한 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」(이하 「교육시설법」)의 후속 조치입니다.

- 그동안 교육시설에 관한 교육 법령이 없어 교사들이 다른 법률에 의해 관리하게 되었고, 시설의 노후화와 재난·재해 등에 대처할 체계적인 방안이 갖춰지지 못하였다.
- 또한, 장수교량 시설, 상도유체 건물 붕괴 등 각종 재난·재해 및 안전사고가 계속적으로 발생하여, 학생들의 인원이 특정학교에 인하여 피해는 큰 교육시설에 대한 안전에 대한 관심이 높아지고 있다.
- 이에 더 발전시키는 「교육시설법」 제정을 추진하기로 결정하였으며, 지난해 12월 23일 법안이 제정될 수 있는 법적 기반을 마련하였다.
- 이번 제정하려는 시행령·시행규칙 제정안은 대학·교육청 관제, 편입 편퇴 등 법령의 다양한 적용사항을 고려 반영하였으며, 2020년 12월 4일부터 시행될 예정이다.
- 「교육시설법」 시행령과 시행규칙 제정안은 주요내용은 다음과 같다.

현행 법령	주요내용	제정안 주요내용
· 교육시설 안전성 확보에 관한 법률(2018.12.23 제정)	· 교육시설 안전성 확보에 관한 법률(2020.12.23 제정)	· 교육시설 안전성 확보에 관한 법률(2020.12.23 제정)
· 교육시설 안전성 확보에 관한 법률(2018.12.23 제정)	· 교육시설 안전성 확보에 관한 법률(2020.12.23 제정)	· 교육시설 안전성 확보에 관한 법률(2020.12.23 제정)

- 「한국교육서적진흥법」을 제정(2020.12.23)한 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」(이하 「교육시설법」)의 후속 조치입니다.
- 이번 제정하려는 시행령·시행규칙 제정안은 대학·교육청 관제, 편입 편퇴 등 법령의 다양한 적용사항을 고려 반영하였으며, 2020년 12월 4일부터 시행될 예정이다.
- 이번 제정하려는 시행령·시행규칙 제정안은 대학·교육청 관제, 편입 편퇴 등 법령의 다양한 적용사항을 고려 반영하였으며, 2020년 12월 4일부터 시행될 예정이다.

[그림 II-1] 「교육시설법」 관련 보도자료

※ 출처: 교육부 보도자료(2020.6.2.), 「「교육시설법 시행령 및 시행규칙」 제정안 입법예고」

이와 같이 학교는 학생에게 교육을 실시하는 기관으로 정의하며, 법률적 근거에 의거 학교 존재의 이유와 설립 및 운영 규정을 명시하고 있다. 또한 최근에는 이를 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 법적 기반을 마련하여 안전한 교육 환경을 구축하고 있다.

그리고 교육행정은 학교에 대한 행정에서 출발하였다. 우리나라에서는 조선왕조 말기인 1860년대 이후부터 근대학교가 설립되기 시작하였다. 근대학교의 등장과 함께 현대적 의미에서 교육행정이 시작되었다고 볼 수 있다(최광만, 2010).

강길수(1983)는 교육행정은 장선(長善)과 육덕(育德)하는 수업을 위하여 필요한 행위로서, 사람, 시설, 돈을 다스리는 것이며 수업 진행의 수단이라고 규정하였다. 또한 김종철(1982)은 교육행정을 공교육을 위한 행정이라고 바라보았다. 이는 학교가 만들어지고 학교 교육이 사회적으로 의미가 있고, 공적으로 조직되어 운영되어야 할 중요한 활동으로서의 공교육이 등장하면서 교육은 정부가 해야 할 중요한 과제가 되었다. 현대 사회에서 공교육이 등장하면서 교육행정이 등장하게 되었다(이종재 외, 2012).

이처럼 학교는 교육행정의 기반이다. 즉, 교육행정을 정의할 때 기초가 되는 바탕이라고 일컬을 수 있다. 학교를 기반에 두고, 교육행정은 국가나 지방자치단체가 교육 목적을 달성하기 위하여 필요한 인적·물적 요소를 조직하고 관리하는 것으로 정의할 수 있다(표준국어대사전, 2008).

2) 학교에 대한 관점

학교는 다양한 관점에서 바라볼 수 있으며, 그에 따른 학교의 특성을 살펴볼 수 있다. 이에 심리적 관점, 구조적 관점, 문화적 관점, 정치적 관점, 법률적 관점, 체제적 관점 등을 살펴보고자 한다(이종재 외, 2012).

<표 II-4> 학교의 관점

구분	내용
심리적 관점	<ul style="list-style-type: none"> • 학교는 학생들이 조화로운 인간관계를 통해 심리적 배려를 보장받는 공간이다. • 하루의 대부분 시간을 함께 보내는 교사들과 학생들은 상호작용

구분	내용
	<p>용하면서 심리적 만족과 성장을 꾀하게 된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 학교의 이러한 모습은 인간의 심리적 관계를 중요시하는 인간 관계론에 기반해 있다.
구조적 관점	<ul style="list-style-type: none"> • 학교는 주어진 목표(학생의 학업 성취 향상)를 달성하기 위해 존재한다. • 이러한 목표를 달성하기 위하여 고안된 공식적이고 구조화된 도구이다(Hoy & Miskel, 2008).
문화적 관점	<ul style="list-style-type: none"> • 학교는 학생과 학부모, 교사, 지역사회가 교육에 대한 특정한 가치나 신념 등을 공유하는 곳이다. • 학교 조직은 규율, 정책과 통제 가능한 권위에 의해서 움직여지는 것이 아니라 학교 조직 내 구성원들이 공통적으로 공유하고 있는 의식, 이야기, 신화 등에 의해서 변모해 간다.
정치적 관점	<ul style="list-style-type: none"> • 학교는 정치적 작용이 일어나는 공간이다. • 학교는 다양한 이해집단 간의 타협을 통해 학교 조직의 목표와 구조, 정책들을 수립한다. • 이 과정에서 갈등과 정치적 협상은 사회적 상호작용의 필연적 산물이다.
법률적 관점	<ul style="list-style-type: none"> • 학교는 공교육이라는 국가의 특정 목적을 실현하기 위해 일반 대중에게 제공된다는 점에서 영조물의 의미를 갖는다. • 영조물로서 학교가 존재하는 가장 중요한 이유는 공공성을 실현시키기 위한 것이다.
체제적 관점	<ul style="list-style-type: none"> • 학교는 교수-학습활동 체제, 관리운영 체제, 행정 지원체제, 부가적 지원 체제 등으로 구성된다(김성렬, 1998). • 학교 조직은 학생, 교육목표, 교육내용, 인적 자원 등이 투입되고 투입된 요인들은 학교 체제를 이루고 있는 하위체제들과의 역동적 상호작용으로 학생의 학업 성취, 변화된 행동 등 산출물을 산출한다.

※ 출처: 이종재 외(2012: 340~353)를 참조하여 재구성함.

2. 우리나라 학교 정책

해방 이후 현재까지의 시기를 학교 교육에 대한 국가 통제의 정도에 따라 시기로 구분하고(이혜영, 1998), 각 시기별로 시행된 교육제도와 정책 중 교육의 양적·질적 발전에 증대한 영향을 미친 것으로 판단되는 제도와 정책의 특성을 살펴본다.

1) 시대별 학교 정책의 변화

(1) 해방 이후~1950년대

자주 독립 국가로 존립하기 위해 새로운 국가 교육제도를 수립하고 정비한 시기이다. 6·3·3·4의 단선형 학제가 정착되었으며, 해방 이후 폭발적으로 표출된 국민의 교육열을 수용하기 위하여 교육 기회 개방 정책이 취해졌다.

<표 II-5> 학교 정책: 해방 이후~1950년대

구분	내용
단선형 학제의 정착	<ul style="list-style-type: none"> • 1951년 6·3·3·4의 기본학제는 신분, 계층 등에 의한 차별 없이 균등하게 교육받을 수 있는 개방적·민주적인 제도로서 국민의 교육 기회 확대에 기여하였다. • 그러나 사회·경제적 조건이 갖추어지지 않은 상태에서 선진적인 제도를 도입함으로써 인력 수급상의 차질을 초래하였고, 질적 발전이 따르지 못하는 양적 팽창을 야기했다는 부정적인 측면이 있는 것도 사실이다.
의무교육 완성 계획의 수립과 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 1948년에 제정된 헌법에서 모든 국민이 균등하게 교육받을 권리와 초등교육의 의무화와 무상화를 규정하였다. • 1949년에 제정된 교육법에서는 모든 국민은 6년의 초등교육을 받을 권리가 있으며, 국가와 지방 공공단체는 초등교육 시설을 확보할 의무가 있고, 학령 아동의 친권자나 후견인은 취학시킬 의무가 있음을 규정하였다. • 그러나 이와 같은 목표 달성은 최저의 교육비 투입으로 열악한 교육 여건을 감수한 상태에서 이루어진 것으로서 한국교육의 질적 낙후성의 단초가 여기에서 비롯했다고 할 수 있다.
고등교육체제 재편과 고등교육기회 개방·확대	<ul style="list-style-type: none"> • 해방 이후 최초로 이루어진 고등교육체제의 재편은 1946년 초 문교부 고등 교육국에서 입안한 ‘대학계획’에 의한 것이었다. • 기존 전문학교 2학년 수료자는 물론 1학년 수료 예정자도 특별시험에 의해 대학 본과 1학년에 진학할 수 있게 하였고, 중등학교 4학년 졸업자에게도 특별시험에 의해 입학할 수 있는 길을 열어 놓았다. • 이는 대학 운영의 편리를 도모하려는 대학 설립 운영자들의 이해관계, 그리고 식민지 지배에서 해방이 되자 폭발적으로 분출된 국민의 교육열이 결합하여 대학의 급격한 양적 팽창을 초래했다고 할 수 있다.

※ 출처: 이해영(1998: 13~27)를 참조하여 재구성함.

(2) 1960년대~70년대

1961년 5.16 군사쿠데타 이후 사회 전반에 대한 국가 통제가 강화되면서 학교 교육에 대해서도 강력한 통제가 가해졌다. 반공교육과 새마을 교육 등 국민정신 교육이 강력히 추진되었다. 학교 교육에 대한 국가 관리 체제가 확립된 시기라고 할 수 있다.

<표 II-6> 학교 정책: 1960년대~70년대

구분	내용
<p>중등학교 입시제도 개혁과 중등교육 기회 확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1969년부터 1971년도까지 3개년 계획으로 중학교 입학시험 제도를 전폐하고, 학군별 추첨제를 실시하여 무시험으로 중학교 입학을 시키겠다는 입시 개혁안을 발표하였다. • 또 하나의 입시 개혁으로 단행된 것이 바로 고등학교 평준화 정책이다. • 이는 교육 기회의 균등화 실현을 중요한 정책 목표로 삼고 있다. 실제로 두 제도를 시행함으로써 중등학교의 교육 기회는 대폭적으로 확대되었다.
<p>고등교육에 대한 통제 강화와 고등교육 기회 억제</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 5.16 군사정부의 ‘대학정비안’으로 시작된 1960-70년대의 고등 교육정책은 국가에 의한 고등교육체제의 확립으로 특징지을 수 있다. • 고등교육에 대한 통제를 강화한 제도적 장치로는 ‘대학정비안’(1961.07.22.)을 필두로 ‘사립학교법’(1961.10.16.), ‘대학 학생 정원령’(1965.12.22.) 및 ‘학위 등록제’(1965.12.22.), ‘대학 입학 예비고사령’(1968.11.14.) 등을 들 수 있다.
<p>국민 의식 통제를 위한 이념교육 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 1968년에 국민교육헌장을 제정하였다. 문교부는 이념을 구현하기 위한 시책으로 학교 교육을 통한 구현 방안과 성인교육을 통한 구현 방안을 수립하여 추진하였다. • 1972년 10월 유신체제가 설립된 후에는 유신 교육이 강력하게 추진되었다. 유신 교육은 ‘국적 있는 교육’과 ‘충효 교육’으로 실체화되었다. • 이러한 60~70년대에 추진된 국민정신 교육은 지시·감독·통제·보고 위주의 확인 행정에 의해 추진됨으로써 권위주의적이고 형식주의적인 교육행정이 관행되는 폐해를 남겼다.

※ 출처: 이혜영(1998: 27~41)를 참조하여 재구성함.

(3) 1980년대~90년대 초

1980년대에는 1970년대에 이루어진 경제성장을 바탕으로 교육의 내적 발전을 이루기 위한 조치들이 이루어졌다. 1980년대 말에는 1960년대부터 공고화된 권위주의적이고 중앙집권적인 교육체제를 민주화하려는 교사와 학부모의 교육 운동이 일기 시작하였다. 이런 배경 속에서 지방 교육자치제도 출범, 대학 운영에서의 자율성 확대 등 교육 운영을 분권화·자율화하기 위한 조치들이 시행되었다.

<표 II-7> 학교 정책: 1980년대~90년대 초

구분	내용
교육의 질 개선을 위한 체계적·종합적 교육개혁 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 자체의 문제를 해결하고 질을 개선하는 데에 많은 관심과 노력을 기울이는 방향으로 전개되었다고 할 수 있다. • 헌법에 평생 교육 진흥, 교육제정 및 교원의 지위 향상에 관한 사항을 명시하고, 유아교육과 사회교육법을 제정하는 등 교육 발전을 위한 법적 기반을 마련하였다. • 1985년에는 대통령 직속으로 ‘교육개혁 심의회’를 설치하여 장기적인 관점에서 체계적·종합적인 교육개혁을 추진하고자 하였다.
교육 민주화 운동 대두	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 교육통치권에 문제를 제기하고 중앙집권적이고 권위주의적인 교육체제와 교육 운영 방식을 분권적이고 민주적인 것으로 변화시키고자 하는 교사와 학부모의 조직적인 운동이 전개되었다. • 1986년 5월 10일 YMCA 중등 교육자협의회가 발표한 ‘교육 민주화 선언’을 계기로 교사 운동이 본격화되었다. • 학부모들도 범사회적인 조직을 통하여 교육 운영에 대한 의견을 개진하기 시작하였다. 학부모 운동 단체로는 ‘참교육을 위한 전국 학부모회’와 ‘인간교육 실현을 위한 학부모 연대’가 있다.
지방 교육자치제의 출범과 교육 통구조조의 분권화	<ul style="list-style-type: none"> • 1991년 3월 8일 ‘지방교육자치에 관한 법률’, 4월 23일에 동법 시행령이 제정·공포됨으로써 지방 교육자치제가 출범하였다. 1991년의 지방교육자치에 관한 법률에서는 시·도의 광역 단위에서 지방 자치를 시행할 수 있도록 규정하였다. • 또한 이 시기에 개정된 제6차 교육과정에서는 시·도 교육청에 교육과정 편성 및 운영 권한이 대폭 위임되었으며, 단위 학교의 재량권도 확대되었다.

※ 출처: 이해영(1998: 42~47)를 참조하여 재구성함.

(4) 1990년대~1990년대 중반

1989년 소련 및 동구 사회주의의 몰락으로 인해 형성된 단일의 ‘글로벌 경제권’은 국가 간의 상호 의존성을 높이는 동시에 이들 간의 무한 경쟁을 야기시켰다. 이런 세계화 추세는 국가 경쟁력을 높이기 위한 교육개혁을 추진하도록 만들었다.

우리나라도 1980년대 말부터 국가 경쟁력 제고를 위한 교육개혁의 필요성을 인식하기 시작하였으며 이는 문민 정부의 출범과 더불어 가속화되었다.

<표 II-8> 학교 정책: 1990년대~1990년대 중반

구분	내용
교육 패러다임의 변화	<ul style="list-style-type: none"> 교육개혁의 주요 목표를 수월성 제고에 두었으며, 이를 위해 기본적인 개혁 방향은 교육 운영의 중앙집권화 및 관료주의를 탈피하는 것이다. 선진 제국들이 교육 운영의 기본 원리는 시장원리로서, 교육행정 기관이나 학교, 교사 등 교육 공급자들 간의 경쟁을 통해 교육의 질을 향상시키고자 하는 것, 학교 제도와 교육과정을 다양화 등이 그 예이다. 김영삼 정부에서 교육개혁의 기본 방향으로 내건 ‘교육수요자 중심주의’와 경쟁체제 도입은 바로 이 시장 경제 원리를 담고 있는 것이다.
5·31 교육개혁	<ul style="list-style-type: none"> 김영삼 정부는 1995년 5월 31일 ‘세계화·정보화 시대를 주도하는 신 교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안’을 발표하였다. 누구나, 언제, 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 열린 교육체제를 구축함으로써 모든 국민이 자아실현을 극대화할 수 있는 교육복지 국가를 만드는 것을 목표로 한다.

※ 출처: 이해영(1998: 47~51)를 참조하여 재구성함.

(5) 1990년대 말~2010년대

김대중, 노무현 정부는 교육의 민주화와 형평성 증진에 역점을 두었고, 이명박 정부는 교육의 다양화를 중요시하여 약간 다른 정책 이념을 보였다. 그러나 고등 교육의 질적 개선, 교육 운영의 자율화, 교육복지의 증진 등을 강조해온 점에서는 공통적이었다(김성열, 2015).

<표 II-9> 학교 정책: 1990년대 말~2010년대

구분	내용
<p>소비자 중심주의 및 시장 논리 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 김영삼 정부의 5·31 교육개혁 이후 견지되어온 소비자 중심주의와 시장 논리가 강화되는 경향이 두드러지게 나타났다. • 구체적인 교육개혁 정책으로는 다음과 같다(신현석, 2005). 교원정책 분야의 교원정년 단축, 교원노조 합법화, 교원성과 상여금제, 교직 발전 종합방안, 학교 정책분야의 새 학교 문화창조, 제7차 교육과정, 학교 유형 다양화, 공교육 내실화 방안 등을 들 수 있다.
<p>형평성과 공공성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 청와대 직속 ‘교육혁신 위원회’를 발족시켜 교육 문제에 대한 대안책을 수립하는 등의 노력을 기울였다. • 구체적 정책으로는 다음과 같다(교육인적자원부, 2004). e-learning 체제 구축을 통한 수능과외 대체, 방과 후 수준별 보충학습을 통한 교과과외 흡수, 특기·적성 교육을 활성화하여 재능·영어 과외 수요 충족 등이 있다.
<p>실용주의를 통한 교육 질 향상</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이명박 정부는 자율과 경쟁을 통한 ‘실용주의’를 통해 교육의 질을 향상시키고자 하였다. 이는 교육의 경제 논리를 대입함으로써 수요자 중심, 경쟁 강화를 통한 교육의 질 향상, 다양화와 자율화를 통한 수월성 교육이 강조되고 있다. • 구체적 정책으로는 다음과 같다(교육과학기술부, 2009). 대학입시 3단계 자율화, 공교육 완성, 대학 운영의 자율 확대, 대학의 연구역량 강화, 평생학습계좌제 도입, 고교 다양화 300 프로젝트 등이 있다.

※ 출처: 김성열(2015: 21~22), 김세아(2018: 41~106)를 참조하여 재구성함.

(6) 2010년대 초~현재

박근혜 정부와 문재인 정부는 교육 수요자 모두가 보편적인 교육을 받을 수 있는 여건과 기반을 갖추하고자 노력하였다. 박근혜 정부의 경우 개인의 특성을 발휘할 수 있는 교육 여건을 만들고자 하였다면 문재인 정부는 영아·유아까지 포함한 한 보육 기능까지 아우르며 평등교육을 만들고자 하였다.

<표 II-10> 학교 정책: 2010년대 초~현재

구분	내용
창조경제와 문화 융성을 증시한 복지 교육 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 박근혜 정부는 “꿈과 끼를 살리는 복지 교육”을 정책 슬로건을 내세우며 교육정책을 추진하였다. • 자유학기제 시행과 함께, 공교육정상화법, 진로 교육법, 인성교육진흥법을 제정하고, 창의 융합형 인재를 길러내기 위한 2015 교육과정을 확정하여 꿈과 끼를 키워나갈 수 있는 ‘공교육제도의 틀’을 만들었다. • 정부지원장학금을 지속적으로 늘려 전체 등록금 중의 절반을 국가와 대학이 부담하는 소득연계형 반값 등록금을 달성함으로써 대학생들의 학비 부담을 덜어주었다.
다함께 가는 평등 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 문재인 정부는 “보육과 교육을 책임지는 나라로 만들어 갑니다”라는 슬로건을 내세우며 교육정책을 추진하였다. • 0~5세 아동 무상보육 교육·공립 보육시설과 유치원 확대·취학 전 1년 유치원 과정 의무교육을 통한 보육복지 확대, (가칭) 아동 교육복지 기본법 제정 추진, 학업성취도 평가 개선, 중학교 자유학기제 개선, 고교학점제 추진 및 정착 등이 있다(김세아, 2018).

※ 출처: 김세아(2018: 41~106)를 참조하여 재구성함.

(7) 우리나라 교육정책 흐름

앞서 살펴본 우리나라 교육정책과 그 변화 내용을 정리하면 다음 <표 II-11>과 같다.

<표 II-11> 우리나라 교육정책 흐름

구분	내용
해방이후~1950년대	<ul style="list-style-type: none"> • 단선형 학제의 정착 <ul style="list-style-type: none"> - 1951년 6·3·3·4의 기본 학제: 국민의 교육 기회 확대 • 의무교육 완성 계획의 수립과 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 1948년 교육의 의무화와 무상화 규정 - 고등교육체제 재편과 고등교육 기회 개방·확대 • 1946년 초 문교부 고등교육국에서 입안한 ‘대학계획’

구분	내용
1960년대~70년대	<ul style="list-style-type: none"> • 중등학교 입시제도 개혁과 중등교육 기회 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 중학교 입학시험 전폐 및 고등학교 평준화 정책 • 고등교육에 대한 통제 강화와 고등교육 기회 억제 <ul style="list-style-type: none"> - 5.16 군사정부의 ‘대학정비안’ • 국민의식 통제를 위한 이념교육 강화
1980년대~90년대 초	<ul style="list-style-type: none"> • 교육의 질 개선을 위한 체계적·종합적 교육개혁 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 1985년 대통령 직속 ‘교육개혁심의회’ 설치 • 교육 민주화 운동 대두 <ul style="list-style-type: none"> - 교육 운영 방식을 분권적이고 민주적인 것으로 변화 • 지방 교육자치제의 출범과 교육 통제구조의 분권화 <ul style="list-style-type: none"> - 1991년 3월 8일 「지방교육자치에 관한 법률」 제정
1990년대~1990년대 중반	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 패러다임의 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 교육 운영의 중앙집권화 및 관료주의 탈피 • 5·31 교육개혁 <ul style="list-style-type: none"> - 1995년 5월 31일 ‘세계화·정보와 시대를 주도하는 신 교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안’
1990년대 말~2010년대	<ul style="list-style-type: none"> • 소비자 중심주의 및 시장 논리 강화 • 형평성과 공공성 <ul style="list-style-type: none"> - 청와대 직속 ‘교육혁신위원회’ 발족: 교육 문제에 대한 대안책 수립 • 실용주의를 통한 교육 질 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의 경제 논리 대입: 수월성 교육 강조
2010년대 초~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 창조경제와 문화 융성을 중시한 복지 교육 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 개개인의 꿈과 끼를 살릴 수 있는 교육 추구 • 다함께 가는 평등 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 영유아 보육 기능을 포함한 평등 교육 추구

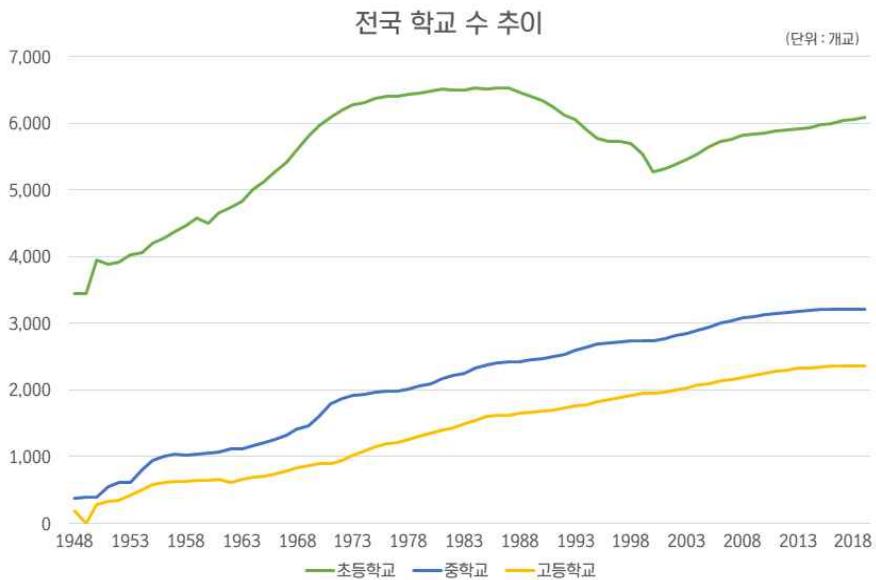
2) 학교 수 변천의 추이

전국과 제주특별자치도의 학교 수·학생 수·교원 수 변천을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 전국

(가) 학교 수

1948년 이후부터 2019년까지 전국 학교 수 변화를 살펴보면 [그림 II-2]와 같다. 초등학교는 1948년 3,443개교에서 2019년 6,001개교로 증가하였으나, 그 추세를 살펴보면 1948년부터 지속적인 상승세를 보이다 1986년 기점으로 하락세를 보였으며 2000년을 기준으로 다시 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 중학교와 고등학교는 1948년 각각 380개교, 184개교에서 2019년 3,209개교, 2,353개교로 증가하였으며 1948년부터 지속적인 상승세를 보이고 있다.



[그림 II-2] 전국 학교 수 추이

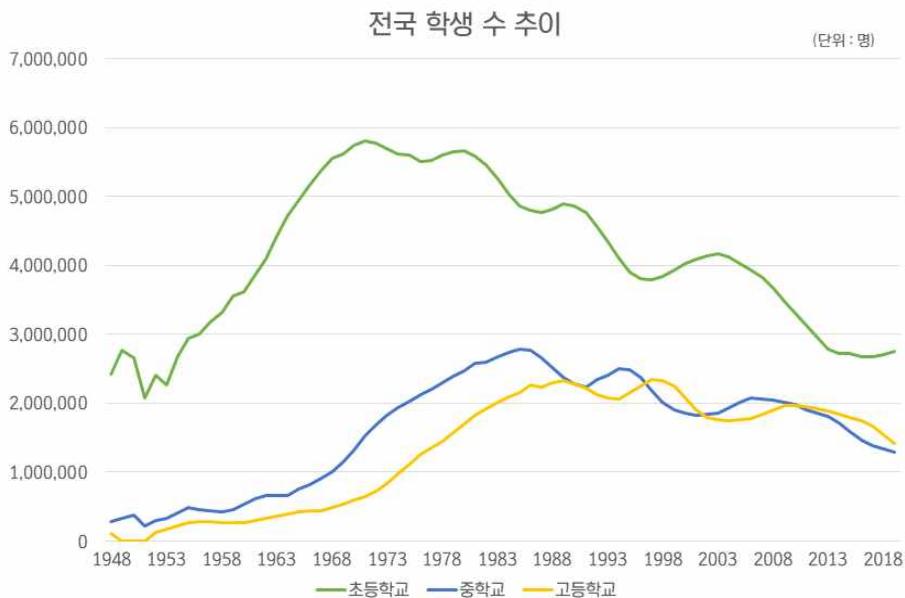
※ 출처: 한국교육개발원(1948~2019).

초·중·고등학교의 수를 살펴보면 초등학교가 가장 빠른 속도로 팽창하였고, 이어 중등교육, 고등교육이라 알 수 있다. 초등학교의 팽창이 가속화된 가장 큰 원인은 「초등의무교육 완성 6개년 계획」으로 1954년부터 추진하여 1957년에는 초등학교 취학률을 90% 이상 높였다. 이후 경제 개발 5개년 계획 등에 따라 경제성장 및 높은 인구증가율과 교육에 대한 사회적 수요 증가 등으로 초·중·고등

학교의 양적 확대가 이루어졌으며, 1980년대 후반에 진입하면서 학교의 양적 성장에 한계에 도달하였고 이는 곧 학교의 질적 개선이 대두되고 새로운 교육체제 변화를 요구하였다.

(나) 학생 수

1948년 이후부터 2019년까지 전국 학생 수 변화를 살펴보면 [그림 II-3]과 같다. 정부 수립 후 증가하던 초·중·고등학교 학생 수는 1950년 한국전쟁의 발발로 약간의 감소세를 보였으며 이후 급격한 증가세를 보였다. 그러나 1980년대에 진입하면서 초등학교 학생 수가 다시 감소세를 보이기 시작하였으며 이는 곧 1980년대 후반 중학교와 고등학교 학생 수 감소를 유발하였다.



[그림 II-3] 전국 학생 수 추이

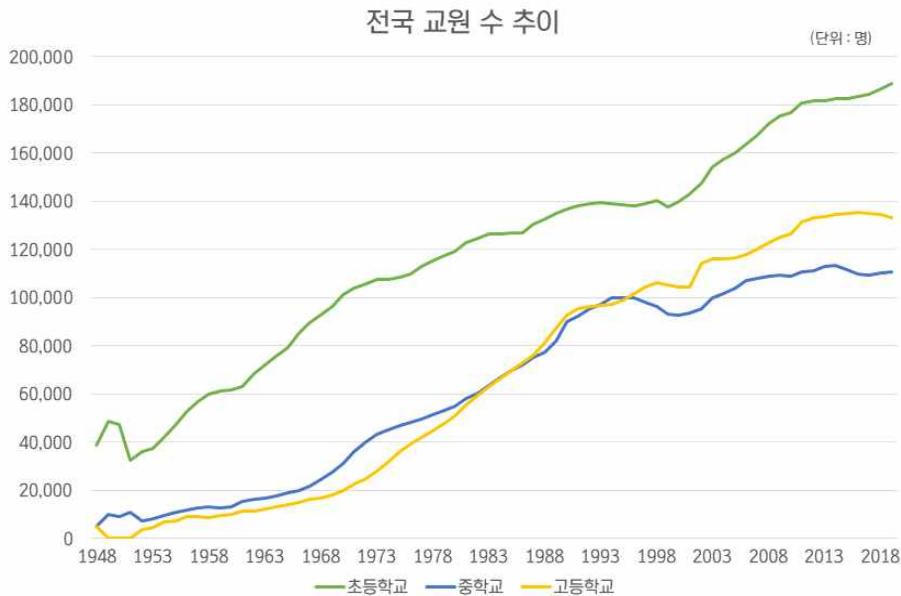
※ 출처: 한국교육개발원(1948~2019).

1950년대 후반에 진입하면서 초등의무교육에 도달하기 위하여 학교를 비롯한 학생 수가 증가하였으며 이는 곧 중등교육에 대한 수요 확대로 이어졌다. 1960년대 후반에 중학교 무시험 진학제도, 고등학교 평준화 정책 등을 추진하면서 중등교육 수요에 대응하기 시작한다. 또한 경제의 고도성장에 필요한 인재를 키우기

위하여 산업계의 인력 수요에 맞추어 중학교·고등학교·대학교까지 교육 기회를 상향적·단계적으로 확대하기 시작함에 따라 1980년대 중반까지 지속적으로 학생 수가 증가하였다. 그러나 IMF 외환위기에 따라 경제가 침체됨으로써 낮은 경제 성장률, 맞벌이 부부 증가, 교육비 증가, 보육 지원 체제 미비 등 저출산 현상이 가속화되면서 이는 곧 지속적인 학생 수 감소로 이어졌다.

(다) 교원 수

1948년 이후부터 2019년까지 전국 교원 수 변화를 살펴보면 [그림 II-4]와 같다. 앞서 살펴본 학교와 학생 수 추이와 달리 교원 수의 경우 1950년대 이후 초·중·고등학교 모두 지속적으로 증가하고 있다.



[그림 II-4] 전국 교원 수 추이

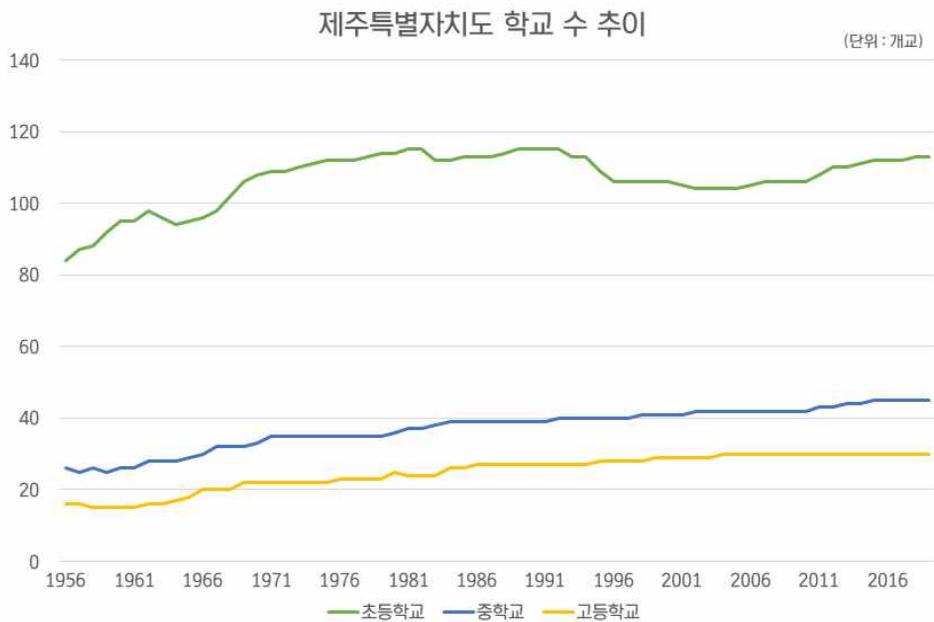
※ 출처: 한국교육개발원(1948~2019).

우리나라의 경우 1948년부터 1980년대까지 교육 기회 확대에 따른 양적 성장을 추구했다면 1981년 이후는 양적 접근 방식의 한계에 따른 질적 변화를 위해 새로운 접근과 발전을 시도하였다. 따라서 교원 수는 교육의 양적 확대에 따른 대응과 교육의 질적 성장을 위해 변화된 교육체제에 맞추어 지속적으로 증가하였다.

(2) 제주특별자치도

(가) 학교 수

1956년 이후부터 2019년까지 제주특별자치도 학교 수 변화를 살펴보면 [그림 II-5]와 같다. 1960년대 중반 이후 본격적으로 초등학교 학교 수가 증가하였고, 이는 곧 졸업생들의 중·고등학교의 교육 수요 확대로 이어지면서 중학교, 초등학교 수가 증가하였다.



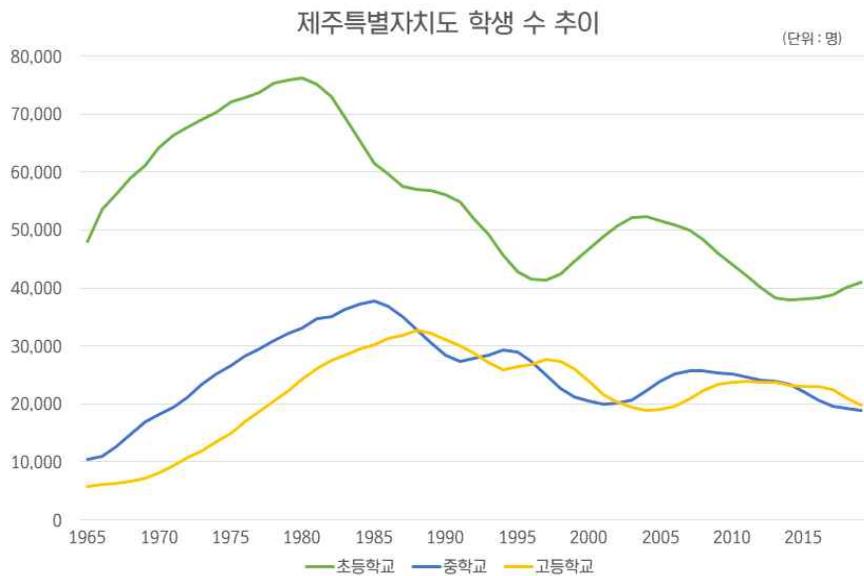
[그림 II-5] 제주특별자치도 학교 수 추이

※ 출처: 한국교육개발원(1956~2016).

해방 이후 대한민국 정부 수립까지 정치·사회적으로 혼란 시기였으나, 교육적 측면에서는 민주주의에 입각하여 새로운 교육제도의 기초가 닦이고 수많은 학교가 건립되었는데 이는 제주도민들의 교육열에서 비롯되었다고 할 수 있다. 제주도민들은 학교 부지를 기부하거나 기금 모음 운동, 노동력 등을 제공하는 등 제주도민들의 적극적인 노력이 있었다.

(나) 학생 수

1965년 이후부터 2019년까지 제주특별자치도 학생 수 변화를 살펴보면 [그림 II-6]과 같다. 1965년부터 상승세를 이어가던 초등학교 학생 수는 1980년 76,161명으로 정점을 찍었으나 이후 1997년까지 하향세를 지속하였다. 이후 1998년을 기점으로 잠시 상승세를 보이는 듯 었으나 2005년부터 다시 하향세, 최근 다시 상승세를 보이고 있다. 하급 학교 졸업에 이은 상급 학교의 진학으로 중학교·고등학교 또한 초등학교 학생 수 변화와 유사한 추이를 보이는 것을 알 수 있다.



[그림 II-6] 제주특별자치도 학생 수 추이

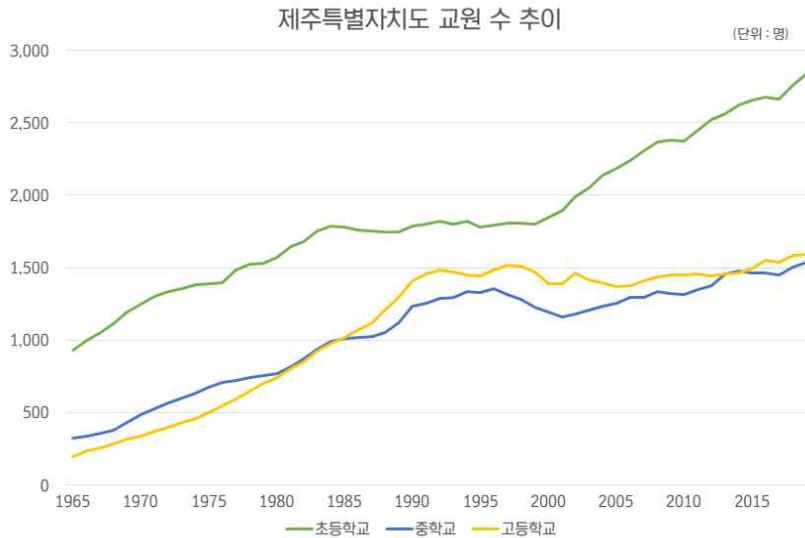
※ 출처: 한국교육개발원(1965~2016).

제주도민들의 높은 교육열로 학생 수 증가가 이어졌으나, 80년대 이후 출산율 급감 및 이촌 향도, 도외 유출인구 증가 등으로 감소세가 이어졌다. 그러나 최근 제주의 가족 단위 인구 유입 등으로 학생 수가 다시 증가하고 있다.

(다) 교원 수

1965년 이후부터 2019년까지 제주특별자치도 교원 수 변화를 살펴보면 [그림 II-7]과 같다. 전국 교원 수 추이와 비교하여 비교적 유사한 상승곡선을 보이며,

전국 교원 수 증가의 원인과 학교의 양적 확대와 질적 변화에서 비롯되었다.



[그림 II-7] 제주특별자치도 교원 수 추이

※ 출처: 한국교육개발원(1965~2016).

교육 수요 확대에 따라 학교 수가 증가하였으나, 교원이 충분치 않은 상황으로 교원 양성을 위하여 1946년 7월 29일 ‘제주도 임시초등교원강습소’가 설립하는 등 교원 수급의 균형을 유지하였다.

3. 학교 변천에 영향을 미치는 요인

학교 변천에 영향을 미치는 요인은 Hoy와 Miskel(2005)의 학교에 대한 체제적 모형에서 설정하고 있는 교육행정에 투입되는 요소 중 교육정책적 요인, 사회적 요인, 재정적 요인 등을 살펴보고자 한다.

1) 교육정책적 요인

(1) 초등 의무교육 시행

1948년 정부 수립 이후, 교육계에서는 초등교육의 완전한 의무교육제를 실시하기 위한 노력을 계속적으로 전개하였다. 우선 헌법 제16조에 ‘초등교육은 의무적

이며 무상으로 한다'라는 규정을 삽입하여 의무교육 제도의 기초를 마련하였다. 이어 1949년 12월 31일 공포된 교육법 제 8조에 '모든 국민은 6년의 초등교육을 받을 권리, 국가와 지방 공공단체는 초등교육을 위하여 학교를 설치·경영해야 할 의무, 친권자 후견인은 보호 아동에게 초등 의무교육을 받게 할 의무'를 규정하여 법적 근거를 마련하였다.

이후 문교부는 "의무교육은 1950년 6월 1일 취학 시기에 달한 학령 아동으로부터 시행한다"라는 교육법 제 167조 2항에 의거, 1950년 6월을 착수 연도로 하는 '의무교육 6개년 계획'을 수립하여 무상 의무교육을 추진하였으나 6·25 사변의 돌발로 시행되지 못 하였고, 그 후 1952년 4월 23일 교육법 시행령의 공포와 함께 본격적으로 추진되었다(蔡山默, 2001).

(2) 중학교 의무교육 시행

중학교 의무교육은 1972년 개정 헌법에서 의무교육 범위를 '초등교육과 법률이 정하는 교육'으로 확대하면서 중학교 의무교육의 헌법적 근거가 마련되었으며 중학교 의무교육이 가시화된 건 1984년이다.

1984년 8월 교육법 개정을 통해 중학교 의무교육의 법적 근거를 마련했으며 대통령령에 따라 순차 실시를 규정했다. 이어 1985년 2월 '중학교 의무교육 실시'에 관한 규정' 제정을 통해 도서벽지(1985~1986년), 읍면지역(1992~1994년), 시지역(2002~2004년) 등으로 중학교 의무교육이 확대됐다. 중학교 의무교육이 완성되기까지 총 20년이 소요됐다.

(3) 기타 열린 교육 기회 제공 정책 추진

해방 이후 형성된 국가체제는 제2공화국의 일시적 과도기를 제외하면 이승만, 박정희, 전두환, 노태우 이르기까지 고도로 권위주의적이었다. 권위주의 국가체제 하에서 실시된 일련의 교육 기회 관련 정책은 한국인의 교육열과 결합하여 한국의 교육 팽창에 결정적인 영향을 미쳤다. 68년 '중학교 무시험제', 74년 '고교평준화' 80년 '7·30 교육개혁조치' 등 일련의 정책들이 그것이다. 이 정책들은 거의 6년 단위로 연쇄적으로 추진되었다(오성철 외, 2014).

2) 사회적 요인

(1) 높은 교육열

한국사회의 전통적인 사회계층 구조는 외국에 의한 군사점령, 전쟁과 국토의 분단 등 크나큰 변동으로 인하여 완전히 붕괴되었다. 따라서 이러한 사실들은 다른 국가에서 작용하는 사회이동(social mobility)을 가능하게 하는 여러가지 영향력을 약화시켰고, 오직 교육만이 개인적 발전에 중요한 수단으로 남게 되었다고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 사실로서 상급 학교에 진학하기 위한 격렬한 경쟁 현상을 설명할 수 있다(김영봉 외, 1980).

학부모들의 자녀들에 대한 높은 교육열은 교육에 대한 높은 수요를 낳아 한국 교육의 성장 동력을 낳았다.

(2) 인구 정책

우리나라의 인구 정책은 크게 세 가지 시기로 구분된다. 1962~1995년은 인구 억제 정책을 펼쳤으며, 1996~2004년까지는 인구증가 정책을 펼치기 위한 발판을 마련하던 시기이다. 2005년부터 현재까지는 급격한 저출산·고령화 현상에 대응하기 위해 인구증가 정책을 적극적으로 마련하는 시기라고 평가할 수 있다(김명선, 2020).

<표 II-12> 우리나라 인구 정책의 변천

구분	내용
인구 증가 억제 정책 (1962~1995)	<ul style="list-style-type: none"> 경제개발 5개년계획과 동시에 산아제한정책·가족계획사업 실시 산아제한정책: 35년간 실시, 출생률 저하(1955~59년 6.33 → 1995년 1.57) 가족계획사업: 60년대(적게 낳아 잘 기르자), 70년대(아들딸 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자), 80년대(잘 키운 딸 하나 열 아들 안 부럽다)
인구 자질 향상 정책 (1996~2004)	<ul style="list-style-type: none"> 정책수정: 인구 자질 및 복지향상을 기본내용으로 소폭의 수정 출산 유지: 경제·사회발전을 위해 현재의 출산율 유지목표 세부 정책: 출생 성비균형, 임신중절 수술방지, 남녀평등 및 여성권리 보호·신장, AIDS 및 성병 예방, 가족 보건 및 복지증진 결과: 출생률 1.19명(2003년)으로 역대 최저기록

구분	내용
저출산·고령 사회 정책 (2005~현재)	<ul style="list-style-type: none"> • 본격 대응: 저출산의 심각성 인식, 본격 대응을 위한 정책 전환 준비 • 법률제정: 저출산 고령사회기본법(2005년), 대통령 직속 기관으로 설치 • 대책본부: 정책추진 기구로서 12부처 공무원 및 민간전문가로 구성 • 장기비전: 저출산고령사회기본계획 실시(2006~2020년)

※ 출처: 김명선(2020: 33).

3) 재정적 요인

(1) 경제 성장에 따른 교육 재원 확보

1971년 말, 초·중등교육을 지원하기 위해 내국세의 12.98%를 지방교육재정교부금 재원으로 확보하는 규정을 신설함으로써 안정적인 교육 재원 확보를 위한 제도적 장치를 마련하였다. 이 과정에서 한국의 경제발전으로 인한 내국세의 증가는 교육의 재원으로 활용되어 교육 발전에 이바지할 수 있었다. 즉, 경제발전 에 따른 안정적인 재원 확보를 통해 한국교육은 필요한 시설 기반 (Infra-structure)을 갖추고 교육체제를 정비할 수 있었다.

(2) 교육재정의 효율성

우리나라의 소규모 학교 통폐합 정책은 1980년대 초에 수립되어 30년 동안 추진되고 있으며, 그동안 통폐합된 학교는 2010년까지 총 5,425개에 이른다. 이러한 교육정책이 수립·추진되어 온 직접적인 배경은 산업화와 도시화로 인한 농산어촌의 인구 감소와 이에 따른 학생 수 감소 등을 지적할 수 있다(임연기 외, 2005; 남궁윤, 2006; 이해영 외, 2010).

교육적으로 복식수업 해소, 교육과정 운영 정상화, 적정규모 학교 조성으로 학업성취에 대한 동기유발, 사회성 강화 등의 성과를 거두었고, 경제적으로도 1982년부터 2006년까지 1.7조 원의 예산을 절감하는 효과를 거두었다고 평가되기도 한다(교육인적자원부, 2006; 교육과학기술부, 2009).

4. 선행연구 고찰

연구 동향 분석연구는 일반적으로 특정 학문 혹은 분야의 연구 성과를 점검하여 현재 상태를 평가하고 미래의 연구 방향을 제시하는 데 그 목적을 둔다(변기용 외, 2012).

우정기(1995)는 시대와 사회에 따라 학교는 독특한 특징을 지니고 상이한 사회적 기능을 담당하였으므로 학교의 사회적 의미는 시대별로 달리 규명되어야 한다고 한다. 교육의 문제를 올바르게 진단하고 개선하기 위해서는 현재의 교육적 이해와 빈곤의 악순환을 차단하여야 한다고 밝혔다. 즉, 교육의 본질과 교육의 문명사적 의미를 밝힘으로써 교육의 미래에 대한 올바른 이정표를 만들 수 있을 것이라고 하였다. 근대교육의 성격을 규명하기 위하여 근대 이전의 교육 활동의 특징을 살피고, 근대적 교육의 모태가 되어 온 학교 제도의 발달을 공교육제도의 발달이라는 맥락에서 체계화하여 연구 결과를 도출하였다.

염미경(2006)은 학교 교육에서 학생들은 자신이 생활하고 있는 지역사회를 이해하는 것이 필요하다고 밝히며, 제주도의 지역화 교육 활성화를 위한 전제로 제주도라는 지역에서 제주도에 대한 교육 현황을 중심으로 지역화 교육 현실을 살펴보는 데 주안점을 두었다.

제주 근대 교육사를 다룬 최초의 연구는 「제주교육통사」이다. 이 책은 제주의 고대 교육부터 현대까지 제주교육 전체를 들여다보고 있지만 근대 시기의 학교에 대한 부분은 제주보통학교·의신학교·신성여학교만 살피며 마무리하고 있다.

가장 최근에 발간된 제주 교육 통서류인 「근·현대 제주교육 100년사」는 근대 제주교육의 태동격인 1907년 개교한 제주보통학교를 전후한 시기부터 2010년까지, 즉 제주교육의 100여 년 역사를 정리하며 21세기 제주교육의 방향까지 제시하고 있다. 또한 제주 현대사의 비극인 제주 4·3과 관련해 제주교육에 심도 있게 기술하고 있다.

양진건(1999)은 현재와 같은 제주교육의 기본 틀이 형성된 것은 제1공화국 시대라고 밝히며, 제1공화국을 기점으로 국가주도교육이 본격화되는 와중에서 펼쳐졌던 제주교육의 자발적인 노력들이 매우 다양했었다고 말한다.

위에서 살펴본 바와 같이 시대적 흐름에 맞추어 대한민국 교육의 특징과 의미

와 제주도 교육의 흐름과 특징 등 밝혀냈지만 단지 근대 시기의 시간적 제약, 학교 제도 등 한정적인 요인에 초점을 맞추어 도출하였다. 또한 제주도만의 교육 정체성을 밝힌 연구는 지역화 교육을 전제로 하여 한계를 보였다.

따라서 본 연구는 해방연도인 1945년부터 최근 2019년까지 근현대를 아우르는 시대적 흐름을 파악하고, 다각적 영향요인 분석을 통해 보다 복합적인 연구가 이루어질 수 있도록 계획·실행하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

이 연구는 제주특별자치도의 학교 수 변천과 그 영향요인을 모색하기 위하여 문헌연구와 면접조사를 병행하여 진행하였다.

1. 문헌연구

표준국어대사전(2008)에 따르면 문헌이란 옛날의 제도나 문물을 아는 데 증거가 되는 자료나 기록 또는 연구의 자료가 되는 서적이거나 문서를 일컫는다. 이에 문헌연구란 문헌을 활용한 문제해결에 필요한 의의 있는 추론(Inferences)을 도출하고, 확인하고, 또 성립시켜 나가는 일련의 탐구과정이라고 규정할 수 있다(최지운, 1984).

문헌연구를 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 해당 학문분야에서 선구적 역할을 할 수 있도록 주기 때문이다. 최근까지 연구된 논문들을 읽으면서 어디까지 연구가 진행되었고, 앞으로 연구 가능한 주제가 무엇인지를 알 수 있다. 둘째, 연구문제를 구체화할 수 있다. 학회지나 논문은 결론 뒤에 앞으로 연구하여야 할 후속 연구과제에 대해 언급하고 있다. 이 부분에서 연구자들은 새로운 연구주제를 발견하게 될 수도 있다. 셋째, 연구 방법에 대한 통찰력을 얻는다. 선행 연구들이 어떤 연구 대상에, 어떤 연구 방법과 절차로 연구하였는지를 알게 됨으로써 보다 효율적인 연구방법을 선택할 수 있다. 넷째, 연구를 시행하는 과정에서 발생할 수 있는 시행착오를 피할 수 있기 때문이다. 연구자는 사전에 시행된 연구를 참고함으로써 연구를 실시할 때 나타날 수 있는 문제점을 미연에 방지할 수 있다(성태제 외, 2006).

따라서 본 연구에서 제주특별자치도의 학교 수 변천과 영향요인을 파악하기 위하여 제주특별자치도교육청에서 발간된 「통계로 본 제주교육 100년」 과 양진건 저자 「제주교육행정사」를 참고하였다. 또한 정책보고서와 학계에서 발간된 보고서, 통계청의 통계자료 등도 분석하였다.

문헌연구는 국내의 제주특별자치도의 교육 관련 논문 자료와 다양한 보고서

등을 통해 제주특별자치도의 학교 수 변화, 역사적 사건, 행정구역 변화, 제주 교육정책적 요인, 교육정책 외적요인 등을 파악할 수 있었다.

2. 면접조사

질적 연구방법은 자연과학이나 사회과학에서 양적 연구방법과 뚜렷이 구분된다. 상대적으로 덜 알려진 연구주제들에 초점을 두면서 인간행동과 사회현상에 대한 이해 제고 및 이론 개발에 초점을 두는 경향성이 강하다(강철희 외, 2003).

질적 연구방법 중 면접조사는 질문지보다 더 공정한 표본을 얻을 수 있으며, 보다 융통성이 높고 신축성이 있다. 연구 과정에서 자료 수집의 주된 도구로써 사용되는데 이러한 경우 면접기술을 표준화하는 문제나 신뢰도 및 타당도를 측정하는 문제는 중요성을 갖게 된다. 또한 면접조사는 한 연구에서 사용되는 다른 방법을 보충하는 방법으로도 사용된다(서대진 외, 2011).

면접조사(interview)는 연구자가 알고자 하는 어떤 주제에 관련된 자료를 수집하기 위해 피면접자의 의사를 묻는 일종의 상호작용이다. 연구의 목적으로 면접을 말할 때 그것은 면대면(面對面)의 접촉(face-to-face contacts)을 통해 타인에게서 직접 자료를 수집하는 것을 의미한다(서대진 외, 2011). 면접조사의 주 목적은 깊이 있고 다양한 종류의 정보를 총체적으로 얻고자 하는 데 있다. 면접조사는 연구 대상 혹은 그들 주변 세계를 해석하는 방법을 관찰할 수 없을 때나, 반복하기가 불가능한 과거 사건들에 관심이 있을 때 효과적인 자료 수집 방법이다(허미화, 1997).

1) 연구 대상

교육은 항상 현대문화에 대한 비판과 미래 사회의 교육적 발전을 위한 기준과 준거를 마련하는 일에 많은 주의를 기울여야 하며, 교육행정사는 그 기준과 준거를 마련하기 위한 자료를 과거의 교육적 사건과 사실로부터 발견하여 활용하고자 해야 한다(제주특별자치도교육청, 2011).

이에 오랜 기간동안 교육 현장에 있으며, 교육행정사를 직접 겪은 퇴임한 도내 학교 교장 선생님을 대상으로 면담을 진행하여 세밀하게 드러내기 어려운 현장

의 목소리를 들어 시사점을 도출하고자 한다.

심층 면접은 4명을 대상으로 선정하였고, 면접 대상자들의 기본배경은 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 심층 면접 대상 기본배경

구분	성별	주요 근무경력 (근무지 및 직함)
A 선생님	남	<ul style="list-style-type: none"> • 도교육청 장학사 (2001~2008) • 도교육청 장학관 (2010~2012) • 도내 고등학교 교장 (2012~2018)
B 선생님	남	<ul style="list-style-type: none"> • 도내 초등학교 교사 (1980~2007) • 도내 초등학교 교감 (2007~2009) • 도교육청 장학사 및 장학관 (2009~2014) • 도내 초등학교 교장(2014~2018) • 서귀포학생문화원 원장 (2018~2020)
C 선생님	남	<ul style="list-style-type: none"> • 도내 일반계 고등학교 교사(1972~1995) • 도내 일반계 고등학교 교장(2000~2004) • 도교육청 교육정책 국장(2004~2007)
D 선생님	남	<ul style="list-style-type: none"> • 도내 초등학교 교사 (1973~2003) • 북제주교육청 장학사 (2003~2006) • 도내 초등학교 교감 (2006~2007) • 도내 초등학교 교장 (2008~2009) • 서귀포학생문화원 원장 (2009~2010) • 도교육청 정책기획과장 (2010) • 도교육청 정책기획실장 (2010~2012) • 도내 초등학교 교장 (2012)

심층 면접은 2020년 10월 ~ 11월 사이에 커피숍에서 진행하였다. 구체적인 시간, 장소, 내용은 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 심층 면접 일정 및 내용

구분	시간	연구 대상	장소	내용
1차	2020.10.17. 10:00 ~ 11:30	A 선생님	커피숍	제주 학교의 특징, 학교 변천에 영향을 미친 배경 요인, 제주

구분	시간	연구 대상	장소	내용
2차	2020.10.24. 16:00 ~ 17:30	B 선생님	커피숍	교육행정 및 정책의 변화 등
	2020.11.23. 14:00 ~ 15:30	C 선생님	커피숍	
	2020.11.28. 14:00 ~ 15:30	D 선생님	커피숍	

2) 면접조사 내용

면접조사는 문헌연구를 바탕으로 설계한 개방형 설문지를 사용하여 진행하였다. 조사 항목은 <표 III-3>과 같으며, 교육 전문가와 연구자가 상의하여 작성하였다.

<표 III-3> 조사 항목 및 내용

조사 항목	조사 내용
일반적 사항	주요 근무지 및 근무경력 등
학교급별 요인	학교 수 변천 확인, 시기별 교육 분위기, 제주만의 교육정책 요인 등
일반적 요인	단계 구분 설정, 제주지역의 특징, 시기별 사회 분위기, 추가 자료 확보 방안 등

3) 자료 수집 및 분석

면접조사는 눈덩이 표집(Snowball sampling)을 활용하여 진행하였다. 눈덩이 표집은 처음에는 소규모의 응답자 집단으로 시작하여 다음에는 이 응답자들을 통해 비슷한 속성을 가진 다른 사람들을 소개하도록 하고, 이들을 대상으로 조사하는 표집 방법이다(고영복, 2000).

이에 교육 전문가가 추천한 2명의 면담자를 시작으로 추가 면담자를 추천받아 총 2차례로 진행하였다. 교육 전문가와 연구자가 함께 참여하여 2:1 방식으로 이루어졌으며, 각 2시간 이내로 면담을 하였다.

면담 시 녹음이 가능한지 허락을 받고 스마트폰의 녹음 기능을 사용하여 녹음

하였다. 면담은 면담자의 일반적 사항, 학교급별 요인, 일반적 요인 등에 대한 사항을 조사하였다.

질적 자료분석의 핵심적인 과정은 개개의 정보들을 나중에 필요할 때 꺼내 쓸 수 있는 인출체계와 함께 분류하거나 범주화하는 코딩이다. 코딩의 목적은 자료 분석을 통해 연구주제에 대한 이론적 이해를 도와줄 수 있는 어떤 패턴을 발견하는 일이다. 이와 같이 어떤 이론적 패턴이나 개념을 도출하는 것은 질적 자료 분석의 핵심적인 일이다(백옥현, 2006).

Hsieh와 Shannon(2005)은 질적 내용분석을 전통적 내용분석(conventional content analysis), 지시적 내용분석(directed content analysis), 총괄적 내용분석(summative content analysis)으로 분류하였다. 본 연구에서는 질적 내용분석 방법론 중 전통적 내용분석 방법을 택하여 코딩 작업을 거쳤다.

전통적 내용분석은 코딩을 위한 사전적 정의를 내리지 않고 글이나 말을 분석하는 방법으로 자료화를 위한 코딩 방법은 자료를 분석하는 과정 중에 정의된다(Hsieh & Shannon, 2005). 코드-하위범주-핵심 범주 등으로 귀납적 접근을 통해 범주를 개발하는 방법이며 주로 면담자료나 개방형 질문에 응답한 자료를 분석할 때 활용된다(손행미, 2017).

이에 연구자는 속성과 차원에 따라 현상을 발견하고 특징에 따라 코드(주제어)를 도출하였다. 이후 분석한 자료들을 다시 재조합하는 과정으로, 하위범주와 범주를 연결시키고, 범주를 속성과 차원의 수준으로 계속 발전시키며, 범주의 관련성을 파악하였다. 코딩의 마지막 단계에서는 핵심 범주를 중심으로 범주화하였다.

본 연구에서 도출된 코드(주제어)의 결과는 모두 65개였다. 이러한 코드(주제어)를 재조합하여 추출한 하위 범주는 단계 구분 영역 1개, 영향요인 영역 15개로 총 16개를 도출하였다. 이후 이를 범주화하는 과정에서 5단계로 구분한 1개 핵심 범주와 5단계별 2개의 범주로 구분한 총 10개의 핵심 범주를 도출하였다. 이를 통해 본 연구 결과를 총 11가지의 핵심 범주를 중심으로 연구 내용을 정리하였다. 이를 정리하면 다음 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 코딩 정리

구분	코드 (주제어)	하위 범주	범주화
단계	<ul style="list-style-type: none"> • 7단계 - 1단계, 2단계, 3단계, 4단계, 5단계, 6단계, 7단계 	<ul style="list-style-type: none"> • 5단계 - 혼란기(I), 혼란기(II), 발전기, 정착기, 안정기 	<ul style="list-style-type: none"> • 5단계 - 태동기, 적응기, 양적 확장기(도약기), 정착기, 질적 성숙기
영향 요인	<p>해방, 미군정기, 제주 4.3사건, 6.25전쟁, 유신, 행정구역 개편, 제주도 교육감, 의무교육시도, 새로운 교육제도, 제주도민의 높은 교육열, 본도 출신 외지인의 학교 설립, 마을 애착심, 수놓음, 설치용이한 중학원 설립, 높은 고등학교 취학률, 베이비부머, 노동력 부재, 흉년/역병, 학교 통폐합, 신도시개발, 독자적인 학교 설립 운동, 전라남도 분리, 독자적인 교육행정조직 기반 확보, 마을 공회당, 읍면사무소, 도지사 인가, 문맹퇴치 운동, 일본에서 온 신지식인, 과밀학급, 2부제 수업, 단선형 학제, 중학교 무시험 입학 제도, 제주시 인구 증가, 도시확장, 제주도민의 DNA, 제주인들의 높은 생활력, 제주인들의 헌신력, 1면 1교제,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 혼란기(I): 1945~1948 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 교육정책적 요인: 새로운 교육제도 공표 : 의무교육 추진 - 제주 정책적 요인: 설립이 용이한 교육기관 설립, 미군정 시기에 전라남도에서 분리되면서 독자적인 교육행정조직 기반 확보, 초등학교는 마을단위, 중학교는 면 단위 설립 추진, 중등학교 다수 설립 - 사회적 요인: 제주도민의 높은 교육열, 본도 출신 외지인의 학교 설립 추진, 마을에 대한 애착심 • 혼란기(II): 1949~1962 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 교육정책적 요인: 단선형 학제 정착: 교육기회 확대 - 제주 정책적 요인: 4.3사건으로 인한 학교 건물 소실, 중등 학교 다수 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 태동기 : 1945~1948 <ul style="list-style-type: none"> - 제주교육정책 요인: 설립이 용이한 교육기관 설립, 독자적인 교육행정 조직 기반 확보, 마을 단위, 면 단위 설립 추진, 중등학교 다수 설립 - 교육정책 외적 요인: 제주도민의 높은 교육열, 본도 출신 외지인의 학교 설립 추진, 마을에 대한 애착심 • 적응기: 1949~1962 <ul style="list-style-type: none"> - 제주교육정책 요인: 4.3사건으로 인한 학교 건물 소실, 중등학교 다수 설립 - 교육정책 외적 요인: 하급 학교 증가에 따른 상급 학교 증가

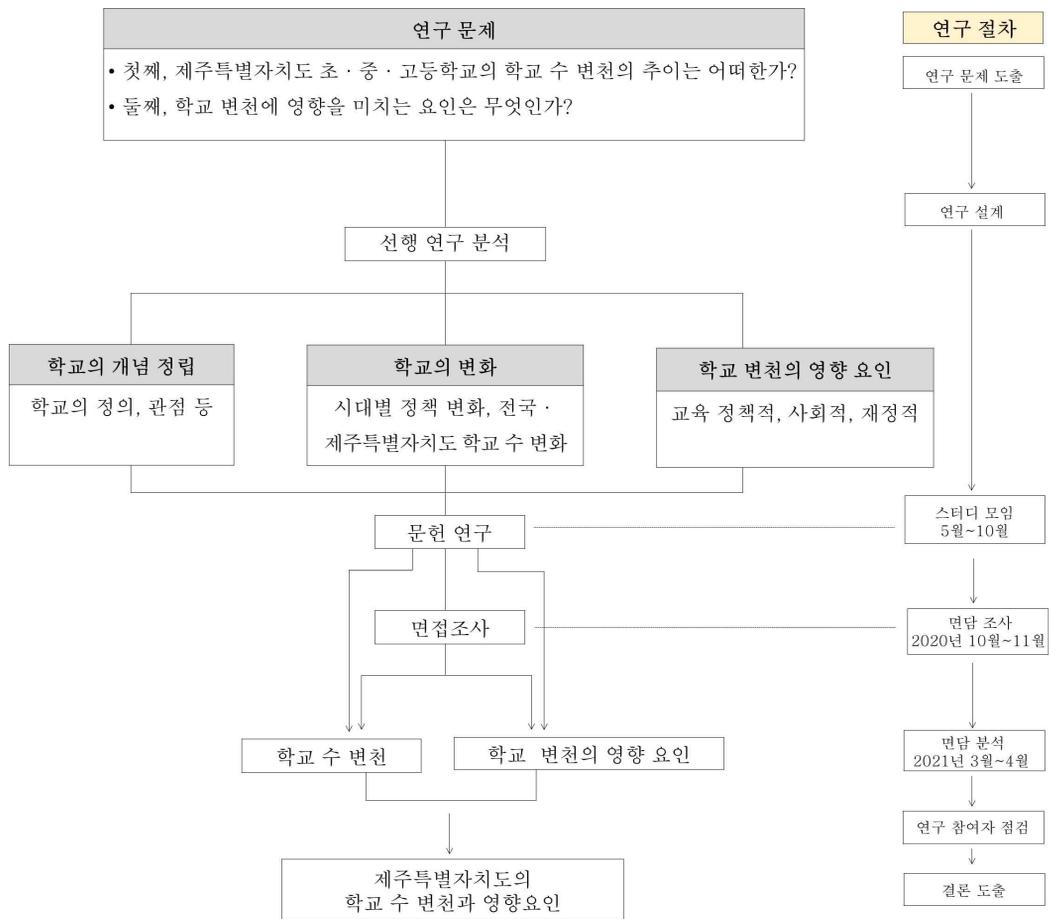
구분	코드 (주제어)	하위 범주	범주화
	<p>경쟁적인 학교 설립 추진, 토지제공, 마을단위 추진, 면단위 추진, 마을 경쟁심, 6.25 피난민, 국제학교, 통합운영학교, 제주국제자유도시 특별법, 세계자연유산 등재, 마을살리기 운동, 여성 교육 저조, 여성학교 설립, 한일 기본조약, 중·고등학교 분리사업, 중·고등학교 신설사업, 작은 학교 및 농어촌 학교 살리기, 시내 도심지 학교 거대화, 학급 과밀화, 제주 이농현상, 도시집중 현상, 도시개발계획, 제주도 인구 증가, 지방 교육자치 시도, 국민교육 현장, 5.31 교육개혁</p>	<p>하위 범주</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 요인: 하급 학교 증가에 따른 상급 학교 증가 • 발전기: 1963~1968 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 교육정책적 요인: 국민교육 현장 제정 - 제주 정책적 요인: 최정숙 교육감 등장, 여성 교육을 위한 학교 설립 시도 - 사회적 요인: 베이비붐, 1965년 한일 기본조약 한-일 국교 정상화에 따른 제일 교포들의 영향 • 정착기: 1969~1991 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 교육정책적 요인: 중학교 무시협 입학제도, 고교 평준화 정책, 학교 통폐합 정책, 지방교육자치제 출범 - 제주 정책적 요인: 교육환경 개선을 위한 중·고등학교 분리 사업, 교육 환경 개선을 위한 학교 신설 노력 - 사회적 요인: 제주 초등학생 수 절정, 1980년대 초: 시내 도심지 학교의 거대화 및 학급의 과밀화 :제주의 이농현상, 도시집중현상 	<p>범주화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 양적 확장기(도약기): 1963~1968 <ul style="list-style-type: none"> - 제주교육정책 요인: 의무교육 정상화 시도를 한 최정숙 교육감 등장, 여성 교육을 위한 학교 설립 시도 - 교육정책 외적 요인: 베이비붐, 제일 교포들의 영향 • 정착기: 1969~1991 <ul style="list-style-type: none"> - 제주교육정책 요인: 중·고등학교 분리 사업, 학교 신설 노력 - 교육정책 외적 요인: 제주 초등학생 수 절정, 시내 도심지 학교의 거대화 및 학급의 과밀화 • 질적 성숙기: 1992~2019 <ul style="list-style-type: none"> - 제주교육정책 요인: 학교 통폐합 정책추진(1982~2014), 작은 학교 및 농어촌 학교 살리기(2015), 국제학교 설립 - 교육정책 외적 요인: 도시개발계획, 제주도 인구증가, 마을 주도적인 학교 살리기 사업 추진

구분	코드 (주제어)	하위 범주	범주화
		<ul style="list-style-type: none"> • 안정기: 1992~2019 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 교육정책적 요인: 5.31 교육개혁, 진보성향 교육감 등장 - 제주 정책적 요인: 학교 통폐합 정책 수용, 작은 학교 살리기, 국제학교 설립 - 사회적 요인: 도시개발계획(도시확장), 제주시 인구 증가 	

연구자의 의견으로 인해 편향성이 나타나는 것을 방지하기 위해 다양한 측면에서 자료를 수집하고 검토하는 삼각 검증을 실시하였다(Mills, 2005). 또한 교육 전문가의 검토와 조언을 받아 자료를 분석·해석하고, 연구참여자 점검을 통해 면담 분석결과의 검증을 거쳐 최종적으로 검토하는 과정을 거쳤다.

3. 연구모형

본 연구의 구체적인 절차와 이에 따른 연구의 흐름도는 다음의 [그림 III-1]과 같다.



[그림 III-1] 연구의 절차 및 흐름도

IV. 연구 결과

1. 제주특별자치도의 학교 수 변천

1) 제주특별자치도의 학교 수 변천의 배경

(1) 주요 사회적 변화

제주특별자치도의 교육에 영향을 미친 사회적 사건은 8·15광복, 미군정기, 제주 4·3사건, 한국전쟁, 한일 기본조약, 시월 유신, 제주국제자유도시 특별법 공포, 세계자연유산 등재 등이 있다.

우리나라는 1945년 8월 15일 일제의 압제로부터 벗어나 염원하던 광복을 맞이하게 되었으나, 곧바로 자주독립 국가로 이어지지 못하고 미·소 양국에 분할 점령으로 군정의 지배를 받는 시기를 겪는 시련을 겪었다. 이 시기에 미군정청은 일반명령 제4호 (1945.9.17.)를 시행하여 해방 이전 일제강점기에 이미 설립되었으나 휴교 상태에 있었던 학교를 공립 초등학교부터 개학하도록 하는 조치를 내렸다(제주특별자치도교육청, 2011).

미군정 시기에 발생한 제주 4·3사건은 한국전쟁 다음으로 인명 피해가 극심했던 비극적인 사건이다. 또한 학교 시설을 직접적으로 소실시키거나, 아니면 간접적인 여러 이유로 하여 학교들을 임시 또는 완전 폐교에 이르게 하는 상황을 초래했다(제주특별자치도교육청, 2011).

1950년 한국전쟁 발발 후 제주도에는 1950년 7월 16일 제주·한림·성산·화순항으로 피난민들이 1만여 명 쇄도하였다. 이후 계속 늘어 1951년 1월 15일에는 8만 7천여 명, 5월 20일에는 14만 8,794명에 이르러 제주도민의 수를 절반을 넘어섰다(제주특별자치도교육청, 2011).

1965년 우리나라와 일본 간의 기본관계에 관한 조약 등을 맺게 되면서 양국의 교류가 활발하게 되었고 이에 따라 재일 교포들의 향토애가 발휘되면서 학교 설립의 영향을 주기도 하였다.

1972년 박정희 정권의 유신체제가 공식적으로 출범하게 되면서 한국적 민주주

의를 내세우면서 ‘주체적 민족사관’, ‘국적 있는 교육’ 등의 슬로건을 통해 민족주의를 극력 강조하는 모습을 보여주었다(한국민족문화대백과사전, 1991).

2002년 제주국제자유도시 특별법 공포, 2007년 세계자연유산 등재 등으로 제주만이 가진 가치 창출을 통한 특색있고 경쟁력 있는 국제자유도시로 조성해나가고 있다. 이 과정에서 다수의 국제학교가 설립되었다.

<표 IV-1> 제주특별자치도 역사적 사건

구분	내용
8.15 광복 (1945년)	• 1945년 8월 15일 우리나라가 일제의 식민통치에서 벗어나 독립을 되찾은 사건
미군정기 (1945년~1948년)	• 1945년부터 1948년까지 한반도의 38도선을 경계로 미국과 소련이 남한과 북한을 각기 통치했던 기간
제주 4.3사건 (1947년~1954년)	• 1947년 3월 1일부터 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 남로당 무장대와 토벌대 간의 무력 충돌과 토벌대의 진압과정에서 다수의 주민이 희생당한 사건
한국전쟁 (1950년)	• 1950년 6월 25일 새벽에 북위 38° 선 전역에 걸쳐 북한군이 불법 남침함으로써 일어난 한반도 전쟁
한일 기본조약 (1965년)	• 1965년 6월 22일 조인되고, 12월 18일 성립, 발효된 대한민국과 일본 간의 기본관계에 관한 조약과 이에 부속하는 4개 협정의 총칭
시월 유신 (1972년)	• 1972년 10월 17일 박정희 정권의 장기 집권과 지배체제 강화를 위하여 단행한 초헌법적인 비상조치
제주국제자유도시 특별법 공포 (2002년)	• 제주도를 동북아시아의 개방 거점 도시로 발전시켜 국가 경제력을 강화하기 위해 국제자유도시 추진
세계자연유산 등재 (2007년)	• 제주도는 2007년 우리나라 최초로 '제주 화산섬과 용암동굴'이라는 이름으로 세계자연유산 등재

※ 출처: 한국민족문화대백과사전[웹사이트].(2021.04.20.). URL:<http://encykorea.aks.ac.kr>
 세계자연유산 제주[웹사이트].(2021.04.20.). URL:<http://www.jeju.go.kr/wnhcenter/index.htm>
 국가교통부[웹사이트].(2021.04.20.). URL:<http://www.molit.go.kr/portal.do>

(2) 지방 행정구역 개편

표준국어대사전(2008)에 따르면 행정구역은 행정 기관의 권한이 미치는 범위의 일정한 구역으로 특별시, 광역시, 도, 군, 읍, 면 따위를 일컫는다. 이처럼 행정구역은 지방 행정을 위한 공간 단위이기도 하지만 동시에 지역적 정체성이 만들어지기도 한다.

제주특별자치도는 1946년 전라남도 행정 소속에서 벗어나 독립적인 도제(道制)로 행정기구 개편을 시작으로 1955년 제주시 승격, 1981년 서귀포시 승격되었다. 이후 2006년 제주특별자치도가 출범되면서 제주시와 북제주군은 제주시로 통합되었고, 서귀포시와 남제주군이 서귀포시로 통합되어 현재의 행정 체제를 갖추게 되었다. 이를 정리하면 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 제주특별자치도의 행정구역 변화

구분	내용	
1946년		<ul style="list-style-type: none"> 1946년 8월 1일 제주는 전라남도 행정 소속에서 벗어나 도제(道制)로 행정기구가 개편됨에 따라, 교육행정도 제주도청에서는 총무국 학무과 체제를, 그리고 북제주군청과 남제주군청에서는 내무과 학무계의 체제를 갖추게 되었다(제주도교육청, 1991).
1955년		<ul style="list-style-type: none"> 1955년 9월 1일 제주읍이 시로 승격되어 북제주군에서 분리됐다. 제주시는 이어 의회를 구성하고 10명의 위원을 선출하여 시 교육위원회를 설치했다(제주도교육청, 1991).

구분	내용	
1981년		<ul style="list-style-type: none"> • 1981년 7월 1일 법률 제3425호로 서귀포시가 승격되어 남제주군교육청을 통합 운영하는 서귀포시교육청이 발족 되었다(제주도서귀포교육청, 2002).
2006년		<ul style="list-style-type: none"> • 제주도를 지방분권 모델로 삼기 위하여 2006년 2월 21일 법률 제 7849호로 「제주특별법」을 공포하여 2006년 7월 제주도가 제주특별자치도로 출범되었다. • 「제주특별법」에 따라 7월부터 우리나라 최초로 지방의회 기관연계형 의결기관 형태인 제5기 교육상임위원회가 출범함으로써 교육자치 모델이 시범적으로 운영되어 (백혜선, 2014) 현재까지도 지속되고 있다.

※ 출처: 국토교통부(2020: 45).

(3) 교육정책의 변화

교육감 직선제 이전의 경우 교육위원회 체제였으며, 1964년 시·도 단위의 교육자치제가 시작되면서 제주도 교육을 이끌어갈 수장을 선출하기 위한 노력이 이어졌다. 이에 1964년 2월 4일 제1대 최정숙 교육감을 시작으로 현재 16대 이석문 교육감이 제주특별자치도의 교육을 이끌어 가고 있다. 역대 교육감 및 역점시책은 다음 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 제주특별자치도 교육정책의 변화

구분	내용
<p>초대 교육감 최정숙 (1964.2.4.~1968.2.3.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 창의와 노력으로 전진하는 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 학원의 민주화, 생산기술의 연마, 능력개발, 체위 향상
<p>부대현 (1968.2.4.~1972.2.3.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 창의와 협동으로 힘을 생산하고 향토 개발에 앞서자 <ul style="list-style-type: none"> - 기초학력의 향상, 기본 체력의 증진, 자활학교의 육성, 향토개발과제 연구의 추진
<p>김황수 (1972.2.4.~1980.2.3.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 사랑의 학교 믿음의 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 반공 애국하는 안보 교육 추진, 성실한 교사상의 정립, 건진한 면학 기풍 조성, 과학기술의 진흥, 보건 체육교육의 강화, 쾌적한 학습환경 조성 • 사랑의 학교 믿음의 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 국적 있는 교육의 신장, 교육 유신의 심화, 새마을 정신의 생활화, 과학 기술교육의 진흥, 보건 체육교육의 충실
<p>양치종 (1980.2.4.~1984.2.10.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 바른 교육의 추진·밝은 학교의 건설 <ul style="list-style-type: none"> - 탐라 학생상의 정립, 사도의 진작, 기초교육의 철저, 책임행정의 구현
<p>고봉식 (1984.2.11.~1988.2.10.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 산 교육·푸른 기상 <ul style="list-style-type: none"> - 자율 능력의 신장, 삼무정신의 전승, 과학 기술교육의 충실, 사도의 정진
<p>강정은 (1988.2.11.~1996.2.10.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 밝은 교실의 힘찬 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 도덕성을 높이는 교육 강화, 과학·실업교육의 질적 향상, 학교 교육의 자율성 제고, 사랑과 믿음의 사도 실천 • 우리 모두 함께 사는 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 도덕성 높은 제주인의 육성, 미래를 개척하는 교육력의 배양, 학생 위주의 봉사행정 구현, 존경받는 스승상의 정립
<p>김태혁 (1996.2.11.~2004.2.10.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 열린 교육·변화하는 학교 <ul style="list-style-type: none"> - 실천 중심의 인성교육 강화, 창의성을 일깨우는 교육의 정착, 세계화·정보화 교육의 내실, 학교 자치의 실현 • 더불어 사는 교육·신나는 학교 <ul style="list-style-type: none"> - 바른 가치관을 심는 인성교육, 새로운 지식을 창출하는 창의성 교육, 제주의 특성을 가꾸는 환경·관광 교육, 교육공동체가 함께 하는 열린 학교 경영, 교육수요자가 감동하는 봉사행정

구분	내용
오남두 (2004.2.11.~2004.3.16.)	<ul style="list-style-type: none"> • 당선 직후, 불법 선거로 입건되어 옥중에서 교육감으로서 모든 권한을 부 교육감에게 위임하고 2004년 교육위원회에 사직서를 제출함으로써 교육감직에서 물러남
양성언 (2004.5.13.~2014.6.30.)	<ul style="list-style-type: none"> • 미래를 여는 교육·꿈을 키우는 학교 <ul style="list-style-type: none"> - 사람다운 품성을 가꾸는 인간교육 강화, 창의성을 기르는 다양한 교육과정 운영, 국제자유도시를 주도하는 인적 자원 개발, 참여와 자율을 통한 학교 책임경영체 구현 • 미래 사회를 주도할 창의적인 인재 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 바른 품성을 기르는 인성교육 강화, 창의성을 키우는 교육과정 운영, 국제자유도시에 걸맞은 세계화 교육, 더불어 사는 선진 교육복지 실현, 학교 현장을 지원하는 교육행정 구현 • 미래 사회를 주도할 창의적인 인재 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 꿈을 키우는 창의·인성교육, 미래를 여는 세방화교육, 더불어 사는 교육복지, 소통과 신뢰의 지원행정
이석문 (2014.7.1.~)	<ul style="list-style-type: none"> • 배려와 협력으로 모두가 행복한 제주교육 <ul style="list-style-type: none"> - 건강하고 안전한 행복학교, 함께 웃는 따뜻한 교육복지, 참여하고 소통하는 민주교육, 학교를 우선하는 현장 행정 • 배려와 협력으로 모두가 행복한 제주교육 <ul style="list-style-type: none"> - 교육특별자치실현, 교육복지특별자치도 추진, 모두를 존중하는 맞춤형교육, 미래를 여는 제주교육, 함께 만드는 행복 교육

※ 출처: 제주특별자치도교육청[웹사이트] (2021.04.25.). URL: <https://www.jje.go.kr/corona.html>

2) 제주특별자치도의 학교 수 변천의 시기 구분

(1) 단계별 구분

단계별 구분은 문헌연구와 면접조사를 기반으로 자료 수집하였으며, 구분 기준은 역사적 사건, 학교 수 변화 등을 토대로 하였다. 당초 7단계로 나누어 진행하였으나, 면접조사에서 세분화한 단계 구분은 복잡하고 논의가 어려울 수 있다는 의견이 있어 5단계로 나누었다.

“개인적으로 7단계까지 너무 단계를 나누는게 아닌가 싶어요. 많아도 5단계 아니면 3단계. 7단계는 너무 복잡하다. 단계를 나누려면 요인이 있어야 되는데.. 4~5단계를 합치고, 6~7단계를 합치고.. 1단계, 2단계, 3단계는 구분하고.. 수치로 구분 말고 명칭을 붙이는데 나올 것 같다.”(A 선생님, 2020.10.17.)

첫 번째 단계인 태동기는 1945년~1948년 시기로 해방 이후 미군정 시기이다. 이 시기에 두드러진 특징은 초등학교 수의 급격한 증가였다.

두 번째 단계인 적응기는 1949년~1962년 시기로 제주특별자치도의 가장 큰 사회적 사건이었던 제주 4.3건과 한국전쟁이 발발했던 시기이다. 초등학교 수는 비교적 정체되어 있으나 태동기의 초등학교 수 증가 영향으로 중·고등학교 수의 증가세가 이어지는 시기이다.

세 번째 단계인 양적 확장기(도약기)는 1963년~1968년 시기로 초대 교육감인 최정숙 교육감 시기이다. 주춤하던 초등학교 수가 다시 한번 반등하는 구간이며, 이와 더불어 중·고등학교 또한 증가하던 시기이다.

네 번째 단계인 정착기는 1969년~1991년 시기로 제주특별자치도 내 초등학교 수가 가장 많았던 시기이다. 초등학교와 중·고등학교 수에 있어서 큰 변화폭이 보이지 않는 구간으로, 비교적 제주특별자치도 학교 수의 안정세를 보이는 구간이다.

마지막 단계인 질적 성숙기 단계는 1992년~현재까지 시기로 제주특별자치도는 세계화 시대를 맞이하기 위해 기반 마련 및 조성하던 시기이다. 초등학교 수는 감소 추세를 보이다 증가하는 시기이며, 이에 반하여 중·고등학교는 안정세를 보이는 구간이다.

각 단계별 구분에 따른 특징은 다음 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 단계별 구분 및 특징

구분	시기	내용
태동기	1945~1948	• 미군정 시기로서, 초등학교 수가 급격히 증가세를 보이는 시기임
적응기	1949~1962	• 제주특별자치도의 가장 큰 사회적 사건이었던 제주 4.3사건과 한국전쟁 발발했던 시기로, 초등

구분	시기	내용
		학교 수는 비교적 정체 되어 있으나, 중·고등학교 수의 증가세가 이어지는 시기임
양적 확장기 (도약기)	1963~1968	<ul style="list-style-type: none"> 초대 교육감 최정숙이 취임한 시기로, 정체하던 초등학교 수가 다시 한번 반등하는 시기이며 더불어 중·고등학교 또한 증가하는 시기임
정착기	1969~1991	<ul style="list-style-type: none"> 제주 초등학교 수가 가장 많았던 시기로, 초등학교와 중·고등학교 수의 변화폭이 크지 않는 구간임
질적 성숙기	1992~현재	<ul style="list-style-type: none"> 제주도가 세계화 시대를 맞이하기 위해 제반 마련 및 조성하던 시기임. 초등학교 수가 감소 추세를 보이다 증가하는 시기이며, 이에 반하여 중·고등학교는 안정세를 보이는 구간임

(2) 단계별 변화 추이

1945년 이후부터 2019년까지 제주특별자치도의 학교 수 변화를 살펴보면 그림 [그림 IV-1]과 같다.

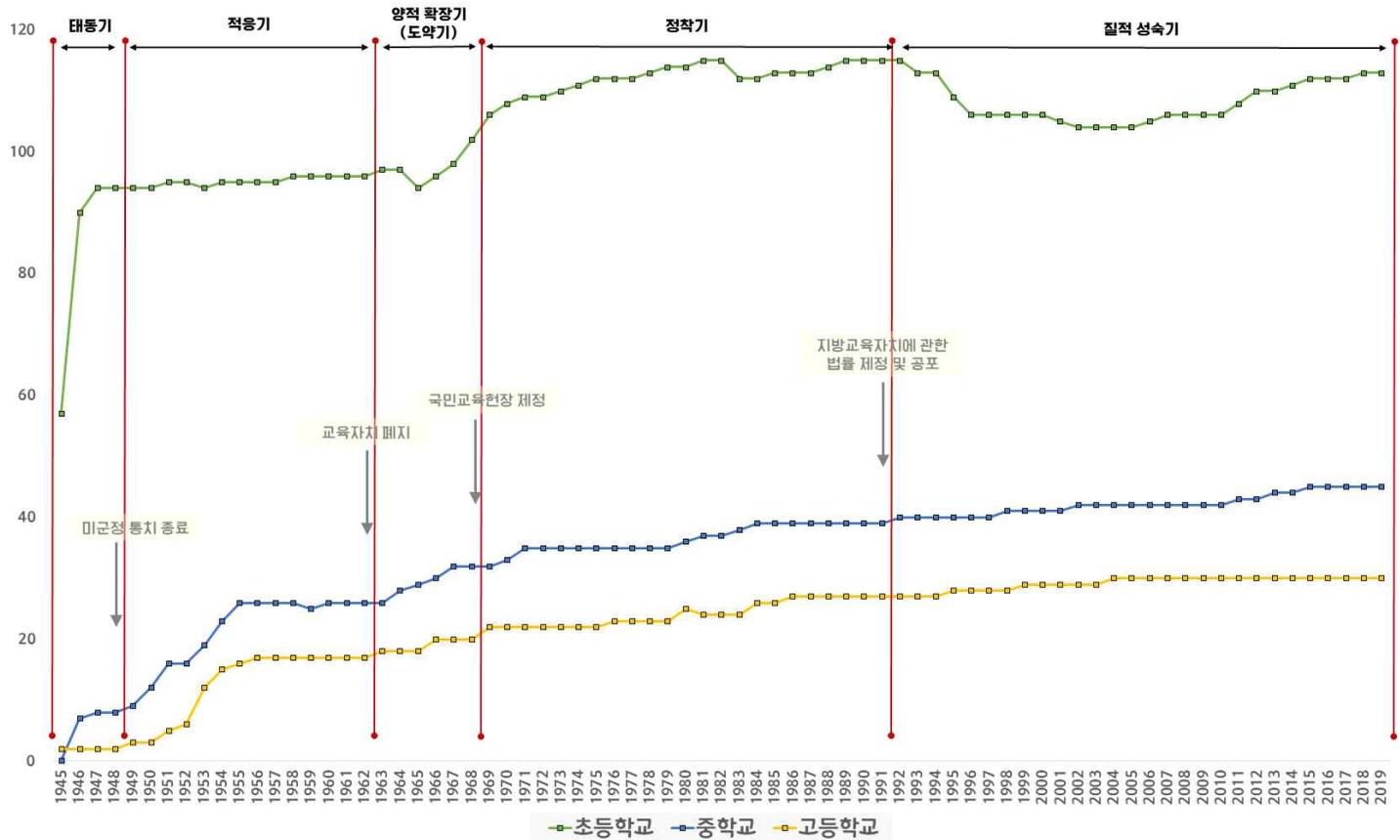
1945년~1948년에 해당하는 태동기 시기인 3년 사이에 초등학교는 37개교가 급격히 증가한 특징을 보였다. 더불어 중학교는 8개교가 증가했다. 고등학교는 기존 2개교가 유지되었다.

1949년~1962년에 해당하는 적응기 시기에는 초등학교 수는 2개교 증가하였으며, 중학교는 17개교, 고등학교는 14개교가 증가했다. 초등학교는 비교적 정체하였고, 중·고등학교가 급격히 증가하는 특징을 보였다.

1963년~1968년에 해당하는 양적 확장기(도약기) 시기에는 초등학교 5개교, 중학교 6개교, 고등학교 2개교가 증가하였다.

1969년~1991년에 해당하는 정착기 시기에는 초등학교 수가 증가와 감소 추세를 보이다 정착기 시작 시점인 1969년보다 약 9개교가 증가했으며, 중학교 7개교, 고등학교 5개교 증가하였다.

1992년부터 2019년에 해당하는 질적 성숙기 시기에는 초등학교 수는 감소세를 보이다 2000년대 초반을 기점으로 증가 추세를 보였으며, 질적 성숙기 시작 시점인 1992년보다 2개교 감소, 중학교는 5개교 증가, 고등학교는 3개교 증가하였다.



※ 출처: 한국교육개발원, 1948-2019; 제주특별자치도교육청, 1999a; 제주도교육청, 1999b; 양진건, 2001; 제주특별자치도교육청, 2011을 참조하여 재구성함.

[그림 IV-1] 제주특별자치도의 단계별 학교 변화 추이

2. 학교 변천의 영향요인

제주특별자치도 학교 변천의 영향요인을 교육정책 요인과 교육정책 외적요인으로 나누어 단계별로 제시한다.

1) 태동기(1945~1948)

(1) 제주 교육정책 요인

첫째, 학교 설립이 비교적 용이한 중학원·고등 공민학교 등의 교육기관 설립 시도가 이루어졌다. 해방 당시 국가 지원이 열악하고 교육부 허가를 받기 힘들었기 때문에 사실 학술 강습소에 해당하는 중학원, 그리고 중학교를 다닐 시기를 놓친 사람들을 위한 고등 공민학교 등을 중심으로 교육기관 설립이 이루어졌다. 이러한 설립 시도는 제주도민들의 교육에 대한 열정과 같은 교육정책 외적요인 과도 연결되어 있다.

“본도에서 새로 설립된 중등 학교들은 그 설립 과정에서 볼 때 두 가지 유형으로 분리해 볼 수 있다. 첫째는 처음부터 정규학교로 설립된 경우이고, 둘째는 중학교 교육과정을 가르치는 사실 학술 강습소에 해당하는 중학원으로, 사실 또는 마을 단위.. 그래서 도지사가 허가할 정도.. 중학원에서 중학교로 승격된 경우다. 정규 중학교로 설립된 경우는 제주고등여학교와 대정공립초급중학교뿐이다. 이외 중학교들은 모두 중학원의 과정을 거쳐 설치되었다는 것이 제주 중등학교 설립의 특징이라고 할 수 있다. (중략) 중학원 설치에 정치·사회적 혼란, 경제적 흉년 상황에서 정규학교보다는 설립 인가가 용이한 중학원이라도 먼저 설치하여 자녀들을 교육시키려 했던 당시 도민들의 중등교육에 대한 열망과 집념을 반영한 것이라 하겠다.” (A 선생님, 2020.10.17.)

“해방은 됐지만, 국가 지원이 거의 없었으니깐. 그래서 대부분 학교들이 50년대 세워진 중학교치고는 제주여자중학교. 이 학교가 유일하게 처음부터 교육부 허가를 받은 학교고 나머지 학교들은 전부가 중학원, 고등 공민학교였죠. (중략) 학교 교육열이 높아서 자녀들 교육을 시키고 싶은데, 경제력이 약하다 보니깐 시설이라던지 투자하지 못해서 인가를 받기가 상당히 어려웠다... 그래서 인가받기 쉬운 학교

부터 시작을 했다. 중학원이나 공민학교, 고등 공민학교 이런거죠.” (C 선생님, 2020.11.21.)

둘째, 미군정 시기인 1946년 8월 1일 제주도는 행정구역상 전라남도에서 분리, 도제(道制)를 실시하게 되었다. 하나의 섬인 도(島)에서 남한 아홉 번째의 도(道)로 승격된 것이다. 제주도의 도제 실시는 1946년 7월 2일 러치(Archer L. Lerch) 군정장관의 명의로 공포된 재조선미국육군사령부 군정청 법령 제94호 ‘제주도의 설치’에 법적 근거를 두고 있다(양조훈, 2006). 이와 같이 도(島)로 승격되면서 중학원, 고등 공민학교 등은 도지사에게 허가를 받아 비교적 쉽게 설립하였으나, 중학교 등 정규학교는 이전과 같이 교육부의 허가가 필요하여 다소 설립이 힘들었다.

“해방되면서 군정이 오면서 도제가 전라남도에 속해있다가 다시 제주도 독립으로 도제가 실시되면서 학교 승인을 도지사한테 쉽게 받을 수 있었죠. 그래서 이 당시에 학교 수가 급격히 늘어났죠. 46년도에 해방되자마자 학교 수가 많이 늘어났죠. 아마 학교 승인이 쉬어졌기 때문일 겁니다.” (B 선생님, 2020.10.24.)

“학교 설립은 초등학교든 중학교든 인가가 교육부 장관이니까, 도지사가 인가하는 거라면 가능하겠지만... 이런 관점에서 일제강점기에는 초등학교도 마찬가지입니다. 초등학교도 조선총독부에서 인가를 줬으니깐.. 인가받기 쉬운 학교부터 우선 세워 놓고 그래서 차츰차츰 확대시켜가면서 인가를 받아가는겁니다. 중학원만이 아니고 고등 공민학교.. 그러니깐 중학교들이 1945~1950년대까지 세워진 중학교들은 거의 다 중학원이나 고등 공민학교였죠. 중학원은 도지사가 인가를 했죠.” (C 선생님, 2020.11.21.)

셋째, 초등학교는 마을 단위, 중학교는 면 단위에서 설립 추진이 이루어졌다. 당시에 학교 설립 시 적정규모의 학생 수, 재원 등이 확보되어야 학교 설립이 가능하였기 때문에 초등학교는 마을 단위, 중학교는 보다 넓은 범위의 면 단위에서 학교 설립이 이루어졌다.

“우리 제주도 학교 설립을 보면 미군정기 시대에 초등학교 설립한 것을 보면 마을 별로 이루어졌고, 중학교설립은 면 단위로 이루어졌고.. 그래서 면장이 추진위원장

이 된다든지.. (중략) 학교 설립 운동이 대개 마을 단위로 중학교 설립하기는 쉽지 않거든요. 초등학교도 어려웠는데.. 그러니깐 마을 단위가 아니라 주로 면 단위로 이루어졌습니다. (중략) 학교를 아무리 마을 단독으로 한다고 해도 경제력과 학생 수가 한 학교를 이룰만하게 돼야 하는 거고, 그렇게 하지 않고서는 독단적으로 했을 때는 학생 수를 확보를 못하는 거고.” (C 선생님, 2020.11.21.)

넷째, 중등학교 설립이 활발했다. 광복 이후 초등학교의 설립 열기에 못지않게 중등학교의 설립도 실질적으로 활발하게 전개되었다. 광복 이후 1950년대까지 도내에 설립된 중등학교들의 설립 과정을 4가지 유형으로 분류할 수 있다(제주특별자치도교육청, 2011).

<표 IV-5> 미군정기 도내 중등학교 설립 유형

구분	내용
유형 1	처음부터 정규 중등학교로 설립된 경우
유형 2	중학교 과정을 가르치는 사설 강습소에 해당하는 중학원으로 설치된 후 정규학교로 승격한 경우
유형 3	중학원에서 고등 공민학교를 거쳐 정규학교로 된 경우
유형 4	고등 공민학교에서 정규학교로 승격된 경우

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2011: 193)를 참조하여 재구성함.

위와 같은 유형으로 설립된 중학원과 정규 중등학교는 다음 <표 IV-6>과 같다. 미군정 시기에 신규 설립 시 정규 중학교로 설립된 경우는 제주고등여학교가 유일하며, 이외의 중학교들은 모두 중학원의 과정을 직접 거치거나 흡수함으로써 설치되었다. 이러한 현상은 이 시대 제주도 중등학교 설립의 특징이라 할 수 있다.

<표 IV-6> 미 군정기의 중등 교육기관

일제 시대 (설립)	미 군정기		정부 수립 이후
	중학원	정규 중등학교	
제주 공립농업학교		제주공립농업중학교 (1946.9.1.)	

일제 시대 (설립)	미 군정기		정부 수립 이후
	중학원	정규 중등학교	
제주도공립농업실수학교 (서귀농업실수학교)		서귀공립초급중학교 (1946.10.3.)	
	중문중학원 (1945.10.4.)		부(중)문중학교 (1950.4.2.)
	하귀중학원 (1945.11.18.)	단국중학교 (1948.4.2.)	폐교
	제주중학원 (1945.12.1.)	제주초급중학교 (1946.12.1.)	
		제주고등여학교 (1946.2.10.)	
	대정중학원 (미상)	대정초급중학교 (1946.9.24.)	
	조천중학원 (1946)	폐교	
	형설중학원 (창고중학원)	서귀농업중학교에 흡수	
	애월중학원 (1946.1.20.)	애월초급중학교 (1947.7.5.)	
	제주제일중학원 (1946.2.15.)	오현초급중학교 (1946.10.22.)	
	김녕중학원 (1946.9.1.)	김녕초급중학교 (1947.7.8.)	
	신성여자중학원 (1946.9.3.)		신성여자중학교 (1949.8.3.)
	한림중학원 (1946.10.1.)	한림초급중학교 (1949.12.7.)	
	남원중학원 (1947.1.15.)		남원고등학교 (1948.9.28.) → 남원중학교
	성산중학원 (1947.3.)		성산초급중학교 (1949.9.29.)
	추자청년중학원 (1947.9.)		추자고등공민학교 (1952.1.5.) → 추자중학교
계	13	10	5

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2011: 194).

(2) 교육정책 외적요인

첫째, 제주도민의 높은 교육열이 학교 설립에 큰 영향을 끼쳤다. 해방 당시 제주도의 인구가 전체에 걸쳐 25만 미만이었고 가구 수도 약 5만 정도에 불과하였다. 이를 미루어볼 때 민간인들의 자발적인 의지에 의하여 많은 수의 학교가 설립되었다는 것은 보기 드문 일이었다(양진건, 2001). 이러한 높은 교육열은 배우지 못한 한(恨), 자식에게 대물림해 주고 싶지 않은 마음, 육지 이주 희망 등에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

“그 당시 지역주민들이 배운 사람들보다는 배우지 못한 사람들이 대다수여서 그거에 대한 어떤 한풀이라고 할까? 그렇게 해서.. 저 어릴 때만 해도 재산 팔면서 학교를 보내줘야 된다고 했으니깐.. 그 당시에는 더했겠죠. (중략) 제주도는 변방이었어요. 그때 꿈이 뭐냐 하면 육지 올라가는 것예요. 제주도 사람들의 꿈은 육지 올라가는 최고의.. 우리만 하더라도 서울에 있는 대학만 가면 소도 팔고 밭도 팔면서 보내줬어요. 땀땀하게 나가는.. 꿈의.. 어쩌면 지금은 제주도 섬이 낭만의 섬, 꿈의 섬인지 몰라도 우리가 클 때만 해도 서울 육지로 올라가는게.. 단 돈 몇천 원 갖고 서울로 가출해서 가서 돈 벌어서 자수성가 하는 사람도 있고.. 그러면서 이제 말이 빗나갔지만, 학교 설립도 본인들이 배우지 못했기 때문에..” (A 선생님, 2020.10.17.)

“지원받아서 한 것보다는 교육열에 의한 노동력 제공, 마을 사람들의 토지 제공.. 역사가 오래된 학교들 운동장 한쪽을 보면 학교 설립 비석들이 많이 있습니다.” (C 선생님, 2020.11.21.)

둘째, 제주도 출신 외지인의 학교 설립 추진이 이루어졌다. 해방 후 학교 운동이 가속화되고 결실을 볼 수 있었던 저변에는 10만이 넘는 제주도 출신의 재일 교포와 타 시도에 진출한 제주인들의 후원에 힘입은 바가 컸다(양진건, 2001). 이를 통해 교사, 교육시설 구입비 등을 확보할 수 있었고, 제주 학교 교육에 직접 참여함으로써 학교 운영에 적극적으로 협조하였다.

“특히 본도 출신 재일 교포, 타 시·도에 진출한 제주인들까지 학교 설립에 적극적이었다. 이러한 실적들은 당시 거의 모든 학교의 건립 사례 속에서 나타납니다.”

(A선생님, 2020.10.17.)

“제주도의 교육열이 남다르지 않았나 싶어지고 일본에서 제주도민들이 돌아오면서.. 일본에서 공부하고 온 신지식인이 많지 않았을까..학교를 설립할 때 마을 사람들이 각출하기도 했지만, 재일교포들이 재정적인 지원들이 있었습니다.” (B 선생님, 2020.10.24.)

“신지식인들은 선생님이요.. 4.3을 일으킨 이○○, 이○○, 김○○.. 이분들도 일본에서 공부한 분들이어서.. 제주도로 와서 교사로서 교육에 참여했죠. 선생이 일단 없었으니깐..” (D 선생님, 2020.11.28.)

셋째, 마을에 대한 애착심으로 학교 설립이 이루어졌다. 자녀 교육에 열정적인 마을 주민들이 기금을 모아 교사 신축을 하기도 하였다. 또한 마을 주민들이 나서서 ‘학교 바당’을 만들었다. 해녀들이 미역을 캐서 수입의 1/2을 학교의 운영경비로 제공하였으며, 모자랄 때는 수입 전부를 학교에 헌납하기도 하였다(양진건, 2001). 이처럼 학교가 정상적인 운영을 한대는 마을 사람들의 공로가 컸으며, 이는 다른 지역에서는 찾아볼 수 없는 제주만의 특징이라 할 수 있다.

“일제에서 벗어나서 마을 중심으로 학교를 세우고자 하는 이러한 운동들이 있었죠. 교육사에도 보면 나와 있겠지만 각 마을별로 있었던 것 같아요. 그래서 마을마다 공회당이라던지, 면사무소 부속건물이라던지.. 이러한 게 있으면 그곳에 학교를 설립하고자 했죠.” (B 선생님, 2020.10.24.)

“육지 동화책을 보면 학교를 산 넘어서 2시간씩 걸어갔다 왔다고 쓴 글이 보입니다. 그런데 제주도는 그렇지 않고.. 거의 마을마다 있었으니깐.. 중산간까지도 학교들이 있었죠.. 본인들 마을에 학교들이 있어야 한다고 봤죠. (중략) 학교 바당으로 정해서 여기서 해녀들이 물질을 해서 학교를 세웠거든요. 건물을 지어서.. 땅은 마을 사람들이 내놓고 건물을 세울 돈이 없으니깐 해녀들이 물질을 해서 받은 가져가고 받은 내놔서 학교를 지었는데..” (D 선생님, 2020.11.28.)

반면에 마을 단위의 경쟁적인 학교 설립 추진이 이루어지기도 하였다. 마을에 대한 애착심이 크다 보니 인근 마을에서 학교 설립 추진이 이루어지면 본인들의

마을에도 있어야 한다는 마음으로 경쟁적인 학교 설립 추진이 이뤄지기도 하였다.

“또 제주도는 옆 마을에서 하면 바로 옆 마을에서 또 하려고 해요. (중략) 함덕하면 조천.. 뭐 이런 식.. 그럼 마을에 하나 설립하면, 그러다 보니깐 어느 읍에 고등학교 하나 생기면 자기네 읍에도 세워야 되는거예요.” (A 선생님, 2020.10.17.)

“지역민들이 경쟁적으로 초등학교를 세우는 경우였죠. 이게 마을 단위로 세워졌다는 특징이 있습니다. 마을 단위로 초등학교가 설립되었고.. (중략) 또 이 당시에 특이점이 학교를 지역경쟁 하다시피 설립하면서 취학률은 그렇게 높지 않았습디다. 그런데 취학률이 높지 않은 이유는 미군정기라던지 50년대까지는.. 여학생들이... 제주도 특징입니다. 여학생은 학교를 안 보냈습니다. 시집가서 남의 집 아이가 될 아이에게 돈을 들이지 않았죠.” (C 선생님, 2020.11.21.)

“신지식인보다는 마을 경쟁에 의한 설립이 오히려 크죠. 마을에 대한 애향심, 자녀 교육에 대한 열정.. 이렇게 더 많지 않았나 싶습니다. 신지식인이 세웠다면 사립학교가 많이 세워졌을 건데..” (D 선생님, 2020.11.28.)

2) 적용기(1949~1962)

(1) 제주 교육정책 요인

첫째, 4·3사건으로 인한 학교 건물 소실이 있었으나 폐교는 극히 일부였다. 학교 시설이 큰 피해를 본 것은 당시 군경 토벌대가 학교에 주둔한 것과 관계가 깊다. 이는 연쇄적으로 무장대의 공격을 초래해 학교 시설이 파괴되는 단초가 됐다(양진진, 2001). 그 결과 전소 42개교, 부분 소실 및 해체 7개교가 피해를 보았으며, 이에 대한 기초 자료와 면담 내용은 다음과 같다.

“4·3 사건이 발생하면서 학교가 많이 소실되고 불타고 이러한.. 그래서 여기 보면 45~46년 사이 쪽 올라왔다가, 4·3으로 인해서 학교가 소실되고.. 굉장히 많은 학교가 불탔죠.” (B 선생님, 2020.10.24.)

<표 IV-7> 4·3사건 당시 학교 시설 전소 현황

구분	조천	구좌	한림1	한림2	애월	제주	성산	표선	남원	서귀	중문	안덕	대정	합계
전소	4	3	1	1	9	10	2	1	5	1	2	2	1	42
부분 소실 및 해체	1	1	2	-	1	-	-	-	2	-	-	-	-	7

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2011: 216).

그러나 학교 시설에 대한 전소가 곧 학교의 폐교로 이어진 것은 아니다. 학교 시설에 대한 피해는 많이 입은 것은 사실이나 완전 폐교 3개교, 임시 폐교 26개교로 학교를 지키기 위한 노력이 있었던 것으로 파악된다.

“4·3 사건으로 학교가 불타버리니깐.. 공회당에서 공부했는데.. (중략) 불타서 건물이 없어진 거지 학생은 있었죠. 교육청에서 학교 불타버리니깐 이 학교 없는 것이다. 이런 게 아닙니다. 다만 4·3사건때 중산간 지대에 학생들이 전부 이동해버려서 잠시 학교가 중단되는 경우는 있어도.. 그러한 사유로 폐교된 학교는 몇 학교 없었을 겁니다.” (C 선생님, 2020.11.21.)

“4·3 때도 마을 사람들이 학교를 지키기 위한 노력이 있었죠. 교육을 소중하게 여겼고, 금방 학교를 지었기 때문에.. 마을도 지켰지만, 학교도 지키는 사람들이 마을에 따라서 있었죠.” (D 선생님, 2020.11.28.)

<표 IV-8> 4·3사건 당시 학교 폐교 현황

구분	조천	구좌	한림1	한림2	애월	제주	성산	표선	남원	서귀	중문	안덕	대정	합계
완전 폐교	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	3
임시 폐교	1	-	2	1	7	4	1	1	5	-	-	2	2	26

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2011: 217).

둘째, 1950년대 중등학교의 설립 열기가 이어졌다. 국가적 차원에서 문맹 퇴치 일환으로 일반인 대상 고등 공민학교가 다수 설립되었다. 광복 이후에는 1954년, 1961년 두 차례에 걸쳐 국민운동 차원에서 시작되었다. 1954년 한국전쟁 이후 국가에서 전국 문맹 완전 퇴치 계획을 결의하였다. 교육부, 내무부, 국방부, 공보실,

농림부, 보건사회부 등이 합동하여 정부 차원에서 국민교육반을 조직, 문맹퇴치 운동을 전개하였다(한국민족문화대백과사전, 1988). 이 결과 고등 공민학교 등 다수 설립되어 문자 교육을 통해 다수의 문자 해독자를 만들어 내었다.

“이 당시에 문맹 퇴치를 위해서, 일반인들을 대상으로 공민학교도 많이 있었던 거 같아요. 문맹률이 줄어들기 시작하니깐 공민학교는 점차 사라지기 시작했죠..” (B 선생님, 2020.10.24.)

이처럼 실질적으로 제주도 내에서 중등학교 설립 유형을 살펴보면 다음의 <표 IV-9>과 같다. 또한 이와 같은 중등학교 설립 열기는 문맹 퇴치 일환과 더불어 지역주민들과 학생들의 자발적인 노력, 중앙정부·재외 도민 등의 경제적 지원 등으로 이루어질 수 있었다.

<표 IV-9> 1950년대 도내 중등학교 설립 유형

구분	내용
유형 1	<ul style="list-style-type: none"> • 중학원에서 정식 중학교로 승격된 경우 • 신성여중, 세화중 해당
유형 2	<ul style="list-style-type: none"> • 고등 공민학교에서 중학교로 승격된 경우 • 표선중, 안덕중, 신창중, 연평중, 추자중, 함덕중, 남원중 등 해당
유형 3	<ul style="list-style-type: none"> • 1951년 3월 제2차 교육법 개정에 따라 6·3·3·4 학제가 완성되면서 중학교와 고등학교가 분리·병설된 경우 • 이때 실업계 고등학교가 많이 설립되었음 • 제주공립농업중학교: 제주농업고등학교와 제주제일중학교 분리 • 서귀공립농업중학교: 서귀중학교와 서귀농립고등학교 분리 • 애월농립중학교: 애월중학교와 애월상업고등학교 분리 • 대정공립농업중학교: 대정중학교와 대정고등학교 분리 • 성산공립수산중학교: 성산중학교와 성산수산고등학교 분리 • 김녕공립농업중학교: 김녕중학교 개편
유형 4	<ul style="list-style-type: none"> • 사립 중등학교, 사립 인문계 고등학교가 다수 설립 • 1951년 오현고등학교, 제주여자고등학교 설립 • 1953년 신성여자고등학교, 제주상업고등학교, 한림공업고등학교, 귀일중 설립 • 1954년 고산중학교 설립 • 1955년 제주제일고등학교 설립 • 1956년 남주고등학교 설립

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2011: 229~230)을 참조하여 재구성함.

(2) 교육정책 외적요인

첫째, 하급 학교 증가에 따른 상급 학교 증가 영향이 있었다. 앞서 언급한 태동기 시기에 보인 초등학교 수의 급격한 증가는 적응기 시기에 상급 학교 증가로 이어졌다. 이들을 수용하기 위하여 중등학교 설립이 이루어졌다. 이는 상급 학교 진학을 희망하는 교육열, 1951년 6·3·4·기본 학제의 정착 등의 영향을 미친 것으로 판단된다.

“고등학교 증가는 초등학교가 늘어나기 시작하니깐 6년 후쯤인 시기이니, 초등학교 증가요인이 그 영향이라 할 수 있겠네요. 거의 농고 중심이죠. 이때가 고등학교들이 취학률이 6-70% 정도..” (A 선생님, 2020.10.17.)

3) 양적 확장기(도약기)(1963~1968)

(1) 제주 교육정책 요인

첫째, 최정숙 교육감의 등장으로 인한 의무교육 정상화 시도의 영향이 있었다. 최정숙 교육감은 의무교육 정상화를 역점시책으로 내세우며 구현 실적을 쌓았다. 그 결과 의무교육 취학률은 1964년에 95.1%였으나 1965년 96.8%, 1966년 97.3%, 1967년 98%로 꾸준히 향상되었고 도시보다 농촌이 더 높은 취학률을 나타내었다.

또한 시 지역에서는 과밀학급과 2부제 수업의 철폐가 시급히 해결해야 할 과제였다. 보통 한 학급의 학생 수는 70~80명 정도였으나 심한 곳은 90~100명의 학생을 수용해야 했다. 이러한 과밀학급과 2부제 수업 문제를 해결하기 위해 가장 시급한 것은 예산을 확보하여 교실을 증축하고 교사를 확보하는 일이었다(제주신문, 1964.3.7.).

이에 의무 교육시설 확충을 추진한 결과, 1964년부터 1967년까지 교실 신축 128실, 화장실 29동, 급수 시설 67개소, 교실 개축 39실, 교실 수리 107실 등을 완료했다. 또한 교육위원회 발족 초기였기 때문에 교육의 기반 조성에 주력하여 교육청사의 신축, 제주도교육연구원 설립, 초등학교 8개교 및 분교장 2개교, 중학교 3개교, 고등학교 4개교를 신설하였다(김태혁, 1999a).

“최정숙 교육감의 과제 중에도 과밀학급 해소라던가.. 2부제 수업 해소 이런 것들.. (중략) 해방이 되면서 베이비붐 세대들이 등장하기 시작했죠. 점차 학생 수가 늘어나요.. 자연증가적으로.. 그래서 과밀학급도 많이 생기고, 2부제 수업도 많이 생기고.” (B 선생님, 2020.10.24.)

둘째, 여성 교육을 위한 학교 설립 시도가 이루어졌다. 1965년 기준으로 제주도 내 여학생의 진학률은 상당히 저조하였는데, <표 IV-10>을 보면 당시 진학 상황을 알 수 있다. 이는 남존여비 사상 등의 이유로 추측된다. 이러한 여성 교육의 상황에 대해 당시 교육감이었던 최정숙은 여학생들의 상급 학교 진학의 꿈을 실현하게 해주기 위하여 적극적으로 학교 설립을 추진하였다. 그 결과 대정여자중·고등학교와 한림여자중·고등학교, 제주중앙여자중학교, 제주여자실업고등학교가 설립되었다.

<표 IV-10> 1965학년도 제주도 내 졸업생 및 진학 상황

학교	졸업생	상급 학교 진학 상황	진학 비율
초등학교	• 5,843명(남 3,018명 여 2,825명)	• 4,300명	• 73%
중학교	• 3,236명(남 2,151명 여 1,085명)	• 2,576명	• 79%
고등학교	• 1,756명(남 1,328명 여 428명)	• 337명	• 19%
제주대학	• 72명	-	-
병설학교	• 38명 (남 25명 여 13명)	-	-

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2011: 248).

(2) 교육정책 외적요인

첫째, 노동력 확보를 위한 베이비붐의 영향이 있었다. 베이비붐은 특정 시기에 출산이 집중적으로 일어나 출생아 수가 폭증하는 현상으로, 우리나라에서는 1955년부터 1963년 사이가 해당한다. 베이비붐 세대가 취학 적령아가 된 시기는 1967년부터 1972년에 해당한다.

<표 IV-11> 베이비붐 세대

구분	출생 시기	핵심적인 역사적 경험	사회적 공간	정치·사회의식
베이비붐 세대	1955년~1963년	근대화, 유신시대	과밀, 경쟁의 장	현실주의

※ 출처: 박길성 외(2005: 34).

이 시기는 소위 콩나물 교실이라고 일컫는 과밀학급 현상이 일어났다. 베이비붐이 등장하게 된 배경에는 8·15광복, 제주 4·3사건, 한국전쟁 등을 겪으며 가족들이 희생되고, 모든 것들이 황폐해지면서 좌절했던 세대가 다시 삶을 일구어 나갔던 것에서 비롯되었다. 이 과정에서 일을 할 수 있는 인력 확보, 즉 노동력 확보를 급선무로 인식하여 출생아 수가 증가했던 것으로 판단된다.

“63년 이후 증가세는 베이비 부모예요. 우리부터 시작한 55년생.. 이때 갑자기 아이들이 늘어났죠. (중략) 제주도는.. 우리가 얼마나 아픔의 고통을 겪어 왔냐면 일제강점기 30년, 해방 이뤄졌고 미군정기가 있었고 정부 수립은 되었지만, 다시 정치적 혼란.. 그러다가 6·25전쟁 터졌고.. 1946년도에 대홍년이 들었을 거예요. 지금 처럼 코로나 19만큼 한 콜레라 역병이 46년에 있었고.. 그러다가 전쟁에서 남자들이 거의 죽고, 아기를 낳아야.. 그 당시에는 어쩌면 노동력일 수도 있어요. (중략) 애들을 많이 낳았죠. 낳아놓으면 자기대로 크다.. 유치원이니 뭐니 없었으니깐.. 그러다보니깐 베이비부모가 갑자기 55년생~63년생까지 일거예요. 55년생이 초등학교 입학이 62년부터가 그럴거예요.” (A 선생님, 2020.10.17.)

“주 영향은 베이비붐 영향이죠. 6·25 피난민들도 대거 밀려오면서..제주시 같은 경우에는 피난민.. 동초등학교 부근이 해남촌이 되는데, 전라남도 해남 사람들이 많이 와서.. 서귀포는 서귀포 동문로터리, 북쪽에 해남촌이 있었는데.. 피난민촌이 있었습니다. 북한에 하모니카 집이라고 하지 않습니까? 집을 길게 지어놓고 앞에 들어가선 부엌, 방, 부엌, 방.. 쪽 되어 있는 집이 있었죠. 그런 집들이 제주도에도 있었습니다.” (D 선생님, 2020.11.28.)

둘째, 1965년 한일 기본조약 한-일 국교 정상화에 따른 재일 교포들의 영향이 있었다. 한-일 국교가 정상화됨에 따라 재일 교포들의 모국 방문의 기회가 증대

되어 교포들이 향토애를 발휘하게 되었다.

이는 곧 향토 개발 사업 및 교육 환경 개선에 자진 참여하게 되었다. 그 결과, 학교 부지 매입, 교실과 강당의 신축, 교구 확보 등에 필요 자금을 부담·기증하는 등 후세 교육을 위한 지극한 정성을 모으는 계기를 만들도록 하였다(제주도교육청, 1999a).

4) 정착기(1969~1991)

(1) 제주 교육정책 요인

첫째, 교육환경 개선을 위한 중·고등학교 분리 사업 시도가 있었다. 교육 환경 개선을 위한 병설 중·고등학교의 완전 분리 및 이설 사업을 제3대·제4대 교육감의 숙원 사업으로 추진되었다.

그 결과 자체 예산 부족 등 어려운 여건 속에서도 중·고등학교 분리 대상 학교 15개교 중에서 12개교가 분리되었다. 그 학교들은 서귀여고, 서귀고, 세화고, 함덕상고, 제주여상고, 대정고, 성산중, 표선중, 한림중, 제주중앙중, 제일중, 애월중이다(제주특별자치도교육청, 2011).

“그 당시 과밀학급도 아주 많았고, 그것을 다 소화하려고 하니깐 학교를 분리해서.. (중략) 분교장이 학교로 승격되었거나 제주시를 중심으로 학교가 증가하지 않았을까.. 합니다.” (B 선생님, 2020.10.24.)

“제주고등학교도 학교 명칭이 한 열 번 바뀝니다. 4년제에서 5년제, 6년제.. 그리고. 제일중과 제일고로.. 나누어지고 그러면서 일중, 일고가 생기고.. 이런 과정들이 학교에 따라 있었죠. 한림공고 안에 여중·고가 있다가 분리되기도 하고..” (D 선생님, 2020.11.28.)

둘째, 교육환경 개선을 위한 학교 신설 노력이 있었다. 양치종 교육감은 교육의 기본 충실을 위한 교육 여건 개선 차원으로 과대 규모 학교 분리 및 중·고교 분리 시책을 강력히 추진하였다. 이에 삼성교를 포함하여 초등학교 3개교와 제주동여중 포함하여 중학교 4개교를 신설하였다. 또한 재임 기간 중 초등학교 106학

급, 중학교 94학급, 고등학교 88학급 증설이 이루어졌다.

고봉식 교육감 또한 맥락을 이어 재임기간 중 1984년에 한천교, 제주서중, 제주사대부설중·고등학교, 대기고등학교, 1986년에 남녕교 등 6개교를 신설하였다 (제주특별자치도교육청, 2011).

(2) 교육정책 외적요인

첫째, 1964년부터 제주특별자치도 내 초등학생 수가 상승세를 보이다 1980년 76,161명으로 학생 수가 절정에 다 달았다. 이에 초등학생 수가 증가함에 따라 상급 학교 진학 시점인 약 5년 후 1985년 중학교 학생 수도 37,744명으로 절정에 이르렀고, 자연스레 약 3년 후 1988년 고등학교 학생 수도 32,705명으로 절정에 이르렀다. 이는 곧 앞서 언급한 교육환경 개선을 중·고등학교 분리 사업 및 학교 신설 등과 맞물리는 현상으로 파악할 수 있다.

둘째, 도심지 학교의 거대화 및 학급의 과밀화 영향이 있었다. 1980년대 초기에는 시 외곽 또는 시외 지역의 학부모가 시내로 주민등록만 옮겨와 시내 학교로 자녀를 위장 전입한 사례가 다수 발생했다. 1984년의 경우 시내 10개 초등학교에 280여 명이 전·입학했다(제주신문, 1984.10.12.). 이러한 이유로 시내 도심지 학교의 거대화, 학급의 과밀화 현상이 지속되었다. 도심지의 선호 경향은 도시 인프라, 교육환경 등의 영향이 있었던 것으로 판단된다.

“읍면에서 넘어와서 제주시내 살면서 문화 혜택이라든지, 교육 혜택이라든지.. 이런 교육 여건들 때문에 제주시로 오죠.. 그리고 일부 읍면지역에서 유학하러 와서 중학교 때부터.. 집은 촌에 있지만, 애들만 시내로 보내고..” (B 선생님, 2020.10.24.)

“이농, 도시집중현상 때문에... 가까스로 학교를 이어가던 학교들이 한동안 학교 통폐합되고, 학교 전환되고.. 이런 현상이 있었죠. (중략) 이농현상이나 도시 집중 현상에 따른.. 학교가 사실은 아무리 작은마을에서 교육열이 강하다 해도 학교를 운영할 기초는 되어야 하는 거거든요. 작은 여러 마을이 합해서..” (C 선생님, 2020.11.21.)

5) 질적 성숙기(1992~2019)

(1) 제주 교육정책 요인

첫째, 소규모 학교 대상으로 학교 통폐합 정책이 이루어졌다. 정부는 1982년~2014년까지 소규모 학교의 비효율성 등을 지적하며 소규모 학교 통폐합 및 통합 운영학교를 추진하였다.

1980년대 초반부터 제주지역에서 소규모 학교 통폐합 정책이 추진되면서 도내 곳곳에서 학교 통폐합이 추진되었으며, 해당 학교는 다음 <표 IV-12>와 같다.

<표 IV-12> 제주지역 통폐합 학교

구분	연도	기준	분교 폐지	분교장 개편	분교장 폐지	합계	통폐합 학교
제1기	1982 ~ 1993	학생 수 180명	1	8	10	19	비양분교장, 해안교, 도평교, 신흥교, 동복교, 대평교, 보흥분교장(무릉), 광명분교장(서광), 화전분교장(어도), 색달분교장(중문), 덕천분교장(김녕), 횡간분교장(추자), 상전(광령), 금덕(장전), 신평(보성), 상천(창천), 명월교, 난산교, 무릉동교
제2기	1994 ~ 2005	학생 수 200명	9	5	9	23	무릉동분교장, 산양교, 영락교, 용수교, 조수교, 구역분교장, 난산분교장, 산양분교장, 선흥교, 판포교, 회천분교장, 신평분교장, 대평분교장, 삼달교, 더덕교, 신도교, 삼달분교장, 어음분교장, 신양교, 하천교, 화산교, 가시교, 영천교

구분	연도	기준	분교 폐지	분교장 개편	분교장 폐지	합계	통폐합 학교
제3기	2006 ~ 2012	학생 수 60명	-	-	2	2	동광분교장, 신흥분교장

※ 출처: 이인회(2017: 195).

주) 2011년부터는 적정규모 학교 육성과 연계하여 통폐합이 추진되고 있음

또한 이 시기에 통합운영학교의 모형이 학교 통폐합의 한 유형으로 추진되어 초·중 또는 중·고가 통합되었으며, 해당 학교는 다음 <표 IV-13>과 같다.

<표 IV-13> 제주지역 통합운영학교

연도	초	중	고	합계	통합운영학교
1998	1	1	-	2	신창초·중
1999	3	3	-	6	무릉초·중, 신산초·중, 저청초·중
2000	1	1	-	2	연평초·중
2003	-	1	1	2	고산중·뷰티고
합계	5	6	1	12	

※ 출처: 이인회(2017: 195).

둘째, 2014년 이석문 교육감이 당선되면서 2015년부터 소규모 학교 및 농어촌 학교에 대해 지원 정책을 펼쳐나가고 있다. 제주특별자치도교육청은 2015년 ‘작은학교 지원에 관한 조례’를 제정하여 교육 여건 개선 및 교육복지 증진 등을 통해 적정규모의 학교로 육성하는데 필요한 사항을 지원하고 있다.

<표 IV-14> 「제주특별자치도 작은학교 지원에 관한 조례」

구분	내용
제1조 (목적)	이 조례는 제주특별자치도에 소재하는 작은학교에 대하여 교육 여건 개선 및 교육복지 증진 등을 통하여 지역발전과 연계하여 적정규모의 학교로 육성하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

구분	내용
제2조 (정의)	<p>이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. "작은학교"란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 학생 수 100명 이하 또는 6학급(특수학급은 제외한다) 이하의 초등학교와 중학교를 말한다.</p>
제5조 (사업 계획 수립·시행)	<p>① 도 교육감은 작은학교 육성을 위하여 다음 각호의 내용을 포함하는 종합적인 시행계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>1. 작은학교 활성화를 위한 사업 계획 및 예산 지원 계획에 관한 사항</p> <p>2. 지원 절차, 지원 대상 및 사업 선정, 지원 규모에 관한 사항</p> <p>3. 지역 공동체 일원으로서 지역발전과 연계하는 사항</p> <p>4. 작은학교 지원 사업 추진 실적 평가에 관한 사항</p> <p>5. 그 밖에 작은학교 지원을 위하여 도 교육감이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>② 교육지원청교육장(이하 "교육장"이라 한다)은 제1항에 따른 세부 계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③ 도 교육감과 교육장이 계획을 수립할 때는 해당 학교, 학부모, 지방자치단체, 관련 기관 및 단체, 주민 등의 의견을 들어야 한다.</p>

그 결과, 작은 학교의 학생 수가 늘어 초등학교 7개교와 중학교 1개교 등 8개 학교가 작은학교를 벗어나는 성과를 이뤘다. 작은학교의 학생 수는 2015년 이후 지속적으로 증가해 2021년 2월 기준 학급수 32개 및 학생 수 663명이 증가한 것으로 나타났다. 이 중에서 남읍초, 애월초, 수원초, 법환초, 서호초, 보성초, 한마음초 7개교 초등학교와 세화중 등 8개 학교가 작은학교를 벗어났다. 특히 더덕분교장은 2018년에 본교로 승격했고, 함덕초 선흘분교장은 학생 수가 현재 109명으로 늘었다.

셋째, 정부 방침에 의해 도내 국제학교 설립이 이루어졌다. 제주국제학교는 조기 유학으로 인해 발생하는 사회적 문제를 해결하고자 하는 한국의 사회적 배경과 제주도의 지역적 특수성을 활용한 개발의 동기에 의해서 2011년 영어교육도시가 조성되고 제주국제학교가 설립되었다(정승모, 2021). 그 결과, 현재까지 4개의 국제학교가 운영중이다.

<표 IV-15> 제주지역 국제학교 현황

구분	한국국제학교 (Korea International School)	노스런던컬리지 에잇스쿨 (North London Collegiate School)	브랭섬홀 아시아 (Branksome hall Asia)	세인트존스베리 아카데미 (Saint Johnsbury Academy Jeju)
개교일	<ul style="list-style-type: none"> 초·중: 2011. 9. 19. 고: 2013. 8. 19. 	<ul style="list-style-type: none"> 2011년 9월 26일 	<ul style="list-style-type: none"> 2012년 10월 	<ul style="list-style-type: none"> 2017년 10월 23일
위치	<ul style="list-style-type: none"> 서귀포시 대정읍 글로벌에듀로 260 번길 34 	<ul style="list-style-type: none"> 서귀포시 대 정읍 구역리 	<ul style="list-style-type: none"> 서귀포시 대 정읍 구역리 	<ul style="list-style-type: none"> 서귀포시 대 정읍 구역리
대상	<ul style="list-style-type: none"> 초·중·고 	<ul style="list-style-type: none"> 유·초·중·고 	<ul style="list-style-type: none"> 유·초·중·고 	<ul style="list-style-type: none"> 유·초·중·고
설립 주체	<ul style="list-style-type: none"> 초·중: 공립(교육청) 고: 사립 	<ul style="list-style-type: none"> 사립 	<ul style="list-style-type: none"> 사립 	<ul style="list-style-type: none"> 사립
운영 법인	<ul style="list-style-type: none"> 초·중: (주) YBM JIS 위탁 고: (주) YBM JIS 	<ul style="list-style-type: none"> (주) 해울 	<ul style="list-style-type: none"> (주) 해울 	<ul style="list-style-type: none"> (주) 해울

※ 출처: 제주특별자치도교육청[웹사이트] (2021.04.25.). URL: <https://www.jje.go.kr/corona.html>

“정부 방침에 의해서 국무 총리실에서 추진했죠. 제주교육청에 480억인가 예산을 내려줘서 KIS유초중.. 건물을 지어주고.. (중략) 고등학교는 자체적으로 지은거고, 중학교까지는 교육청에서 지어준 거죠. 교육청에서 건물도 지어주고 기 교재도 지원해주고.. 정부 돈으로 지어졌죠” (D 선생님, 2020.11.28.)

(2) 교육정책 외적요인

첫째, 도시 확장에 따른 도시개발계획의 영향이 있었다. 도시개발계획 관련 개발 사업은 도시개발사업, 택지개발사업, 토지구획정리사업, 도시재생사업 등이 있다.

도시개발사업은 도시개발구역 안에서 주거·상업·산업·유동·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위해 시행하는 사업이다. 택지개발사업은 도시지역의 주택난을 해소하고 저소득 국민의 주거생활을 안정시키기 위해 저렴한 가격으로 택지를 개발·공급하는 사업이다. 토지구획정리사업은 주로 도시 주변의 미개발된 지역을 대상으로 환지 방식에 의해 임야·전·답 등 토지의 형질과 구획을 변경하여 대지를 조성하고 도로 등 공공시설

을 정비하는 도시개발사업이다. 도시재생사업은 인구의 감소·산업구조의 변화·도시의 무분별한 확장·주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화와 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화하는 사업이다.

이 중 학교 설립에 영향을 준 사업은 주로 택지개발사업이다. 제주시 삼화택지개발사업지구 공동주택 개발 사업이 추진되면서 이도초·도련초·삼화초가 신설되었다. 그리고 서귀포시 동홍지구 택지개발사업에 따라 동홍초 신설, 하귀 택지개발사업에 따라 하귀일초, 노형2지구 도시개발 사업에 따라 한라초 등이 신설되었다.

택지개발사업에 의해 주택난 해소로 인구 규모가 증가함에 따라 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 의해 설립된 것으로 판단된다.

<표 IV-16> 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」

구분	내용
제89조 (학교의 결정기준)	①학교의 결정 기준은 다음 각호와 같다. 10. 초등학교는 2개의 근린주거구역 단위에 1개의 비율로, 중학교 및 고등학교는 3개 근린주거구역단위에 1개의 비율로 배치할 것. 다만, 초등학교는 관할 교육장이 필요하다고 인정하여 요청하는 경우에는 2개의 근린주거구역단위에 1개의 비율보다 낮은 비율로 설치할 수 있다.

“2014년에 개교한 학교들은 신도시 개발에 영향이 있었죠. 도시가 새로 만들어지면서.. 그런데 그렇게 많이 늘어나지 않았죠.. 초등학교가 109개, 고등학교 30개, 중학교 45개.. 중학교는 탐라중 하나 더 생겼고.. 오름중학교도 있고..” (A 선생님, 2020.10.17.)

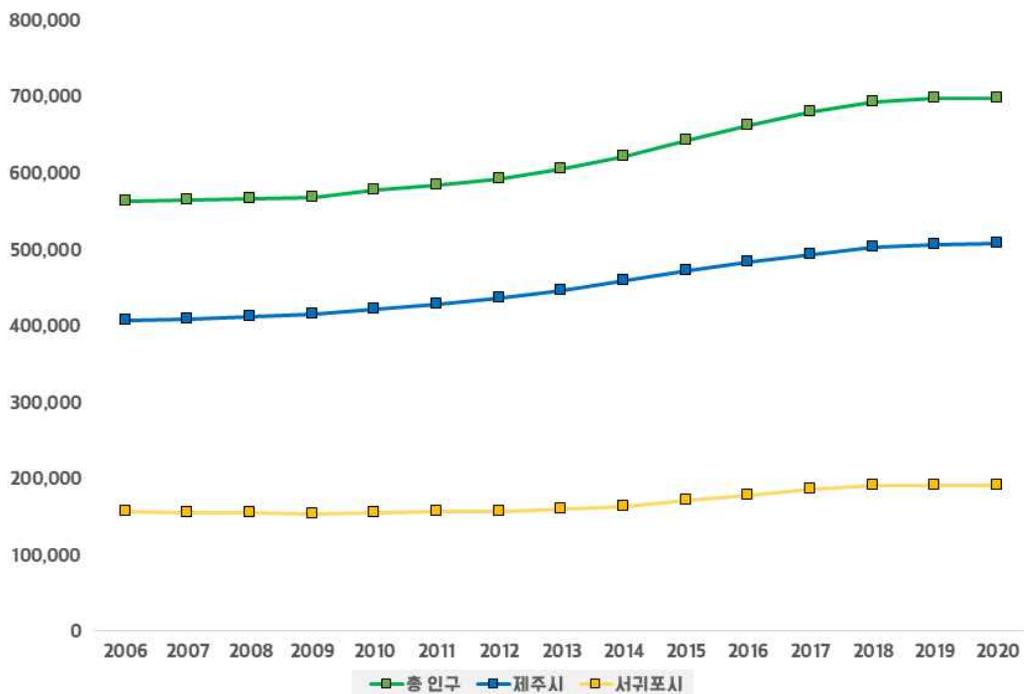
둘째, 제주시 인구증가에 따른 학교 설립이 있었다. 2006년 제주특별자치도가 출범되면서 제주시, 서귀포시 2개의 행정시 체제가 시작되었다. 제주특별자치도 출범을 기점으로 현재까지 인구수를 파악한 결과 꾸준한 증가세가 이어지고 있다. 2010년대에 진입하면서 탐라중, 오름중 등이 설립되었는데 이러한 인구증가 추세를 반영한 결과라고 판단된다.

<표 IV-17> 연도별 행정시별 인구 수

(단위: 명)

구분	총인구	제주시	서귀포시
2006	561,695	405,819	155,876
2007	563,388	408,364	155,024
2008	565,520	410,915	154,605
2009	567,913	414,116	153,797
2010	577,187	421,683	155,504
2011	583,284	427,593	155,691
2012	592,449	435,413	157,036
2013	604,670	445,457	159,213
2014	621,550	458,325	163,225
2015	641,355	470,778	170,577
2016	661,190	483,325	177,865
2017	678,772	492,401	186,371
2018	692,032	501,791	190,241
2019	696,657	505,950	190,707
2020	697,578	507,358	190,220

※ 출처: 제주도청[웹사이트] (2021.04.25.). URL:https://www.jeju.go.kr/index.htm



[그림 IV-2] 제주특별자치도의 행정시별 인구 수 추이

셋째, 마을에서 주도적으로 학교 살리기 사업을 추진하고 있다. 제주특별자치도 내 읍·면 단위 마을에서는 인구 감소 및 고령화로 농어촌 지역의 소멸 위기에 대응하기 위해 적극적으로 나서고 있다.

제주특별자치도에서는 「제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을지원에 관한 조례」에 의거 임대용 공동주택 건립사업, 빈집정비사업, 그밖에 제주특별자치도의 교육발전 등에 필요한 사항 등을 지원 사업으로 추진하고 있다. 이때 마을 자체의 자발적인 노력과 주민자체 부담금 재원확보가 가능한 마을에 한하여 임대용 공동주택 건립비와 빈집정비사업비 등을 지원하고 있다. 최근 행정시별 마을 지원현황은 <표 IV-18>과 같다.

<표 IV-18> 행정시별 마을 지원현황 종합

행정시	공동주택 건립 추진 실적	빈집 정비 추진 실적	유희시설 리모델링 추진실적	학령기 인구 유입효과
제주시	9개 마을 16개동 111세대 11,970백만원 (보 4,700, 자 7,270)	3개 마을 4개소 72백만원 (보 50, 자22)	-	239명 (빈집 정비 제외)
서귀포시	5개 마을 7동 45세대 1,853백만원 지원 외부학생 유입 81명	19개 마을 74개소 540백만원 지원 외부학생 유입 100명	1개 마을 1동 5세대 65천원 지원 외부학생 유입 9명	190명 (공동주택 81명 빈집정비 100명 유희시설 9명)
종합	14개 마을	22개 마을	1개 마을	429명 (일부제외 됨)

※ 출처: 노화동(2018: 153).

이주민이 정착하기 쉽도록 주거환경과 교육환경이 개선되면서 정착주민들이 혼자가 아니라는 공감대가 형성되고 있는 특성으로 인해 정착에 도움이 되는 효과가 있다. 또한 주민화합과 지역발전을 위한 지역공동체의 구심체적 기능이 회복되고 초등학생 자녀를 둔 젊은 세대가 유입됨으로 인해 마을에 활력이 제고되고 있다(노화동, 2018).

6) 정리

앞서 분석한 제주특별자치도 학교 변천의 영향요인을 단계별로 정리하면 다음 <표 IV-19>과 같다.

<표 IV-19> 단계별 학교 변천의 영향요인

구분	제주 교육정책 요인	교육정책 외적요인	참조 (국가 교육정책 요인)
태동기 (1945~1948)	<ul style="list-style-type: none"> • 설립이 용이한 교육기관(중학원·고등 공민학교 등) 설립 • 미군정 시기에 전 라남도에서 분리되면서 독자적인 교육행정 조직 기반 확보 • 초등학교는 마을 단위, 중학교는 면 단위 설립 추진 (1면 1중학교 추진) • 중등학교 다수 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주 도민의 높은 교육열(출도하고자 하는 마음 등) • 본도 출신 외지인의 학교 설립 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 토지, 기금 기부 등에 의한 각 마을별 독자적인 학교 설립 운동 활발 • 마을에 대한 애착심 <ul style="list-style-type: none"> - 마을 향사나 공회당, 읍면 사무소 창고, 부속건물을 활용한 학교 설립 - 해녀들의 물질을 통한 학교 재정 지원: 학교 바당 - 마을 단위의 지역민들의 경쟁적인 학교 설립 추진(부작용) 	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 교육제도 공표: 의무교육 추진→교육개방 (1948)
적응기 (1949~1962)	<ul style="list-style-type: none"> • 4:3사건으로 인한 학교 건물 소실(이 있었으나, 폐교 극히 일부) - 중등학교 다수 설립 - 중학원→중학교 승격 - 고등 공민학교→중학교 승격 	<ul style="list-style-type: none"> • 하급 학교 증가에 따른 상급 학교 증가: 초등학교 증가에 따른 높은 중학교·고등학교 취학률 	<ul style="list-style-type: none"> • 단선형 학제 정착 → 교육 기회 확대 (1951) • 교육자치 폐지

구분	제주 교육정책 요인	교육정책 외적요인	참조 (국가 교육정책 요인)
	<ul style="list-style-type: none"> - 학제 완성에 따른 중학교와 고등학교 분리·병설 - 문맹 퇴치를 위한 일반인 대상 공민학교 설립 다수 		
양적 확장기 (도약기) (1963~1968)	<ul style="list-style-type: none"> • 최정숙 교육감 등장(의무교육 정상화 시도) • 여성 교육을 위한 학교 설립 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 베이비붐 <ul style="list-style-type: none"> - 일제강점기, 미군정기, 흉년/역병, 6·25전쟁, 4.3사건 등에 따른 많은 죽음은 노동력 부재를 발생시킴: 노동력 확보를 위한 출산 • 1965년 한일 기본조약 한-일 국교 정상화에 따른 재일 교포들의 영향 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민교육 헌장 제정(1968)
정착기 (1969~1991)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육환경 개선을 위한 중·고등학교 분리 사업(12개교 분리): 김황수 교육감 등장 • 교육 환경 개선을 위한 학교 신설 노력: 양치종 교육감, 고봉식 교육감 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주 초등학생 수 절정 (1980) • 1980년대 초: 시내 도심지 학교의 거대화 및 학급의 과밀화 →제주의 이농현상, 도시집중현상 	<ul style="list-style-type: none"> • 중학교 무시험 입학제도(1969~1971) • 고교평준화 정책 (1974) • 학교 통폐합 정책 (1980년대 이후) • 지방 교육자치제 출범(1991)
질적 성숙기 (1992~2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 통폐합 정책 추진(1982~2014) • 작은 학교 및 농어촌 학교 살리기 (2015) • 국제학교 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발계획 (도시 확장) • 제주시 인구증가 • 마을 주도적인 학교 살리기 사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 5·31 교육개혁 (1995) • 진보성향 교육감 등장 (2014~)

V. 결론 및 제언

1. 요약

본 연구는 제주특별자치도의 학교 수 변천의 추이와 그 영향요인을 분석하는데 목적이 있었다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 문헌연구와 면접조사를 진행하였고, 이를 통해 제주특별자치도의 학교 수 변천 과정을 파악하고 제주특별자치도만의 영향요인을 도출하였다.

이와 같은 연구 목적을 달성하기 위해 설정한 연구문제는 다음과 같았다.

첫째, 제주특별자치도 초·중·고등학교의 학교 수 변천의 추이는 어떠한가?

둘째, 학교 변화에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

문헌연구는 2020년 5월부터 2020년 10월까지 스터디 모임을 진행하며 제주특별자치도의 교육 변화의 흐름, 영향요인 등을 사전 자료로 수집하였고, 면접조사는 2020년 10월부터 2020년 11월까지 진행하며 연구의 참여자는 제주특별자치도의 학교 교장 출신인 4명이었다. 이들을 대상으로 학교급별 요인, 일반적 요인 등을 조사하였다.

문헌연구와 면접조사 결과, 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다. 첫째, 제주특별자치도의 학교 수 변천 추이는 태동기, 적응기, 양적 확장기(도약기), 정착기, 질적 성숙기로 5단계로 나타났다. 둘째, 학교 변천에 영향을 준 요인에 대한 의미 있는 진술을 추출하여 의미와 맥락을 발견하였다. 그 결과, <표 V-1>과 같이 제주 교육정책 요인과 교육정책 외적요인으로 2개 범주화로 나눌 수 있었다.

<표 V-1> 단계별 학교 변천의 영향요인 요약

구분	제주 교육정책 요인	교육정책 외적요인
태동기 (1945~1948)	<ul style="list-style-type: none"> • 설립이 용이한 교육기관 설립 • 독자적인 교육행정 조직 기반 확보 • 마을 단위, 면 단위 설립 추진 • 중등학교 다수 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도민의 높은 교육열 • 본도 출신 외지인의 학교 설립 추진 • 마을에 대한 애착심

구분	제주 교육정책 요인	교육정책 외적요인
적응기 (1949~1962)	<ul style="list-style-type: none"> 4:3사건으로 인한 학교 건물 소실 중등학교 다수 설립 	<ul style="list-style-type: none"> 하급 학교 증가에 따른 상급 학교 증가
양적 확장기 (도약기) (1963~1968)	<ul style="list-style-type: none"> 의무교육 정상화 시도를 한 최정숙 교육감 등장 여성 교육을 위한 학교 설립 시도 	<ul style="list-style-type: none"> 베이비붐 재일 교포들의 영향
정착기 (1969~1991)	<ul style="list-style-type: none"> 중·고등학교 분리 사업 학교 신설 노력 	<ul style="list-style-type: none"> 제주 초등학생 수 절정 시내 도심지 학교의 거대화 및 학급의 과밀화
질적 성숙기 (1992~2019)	<ul style="list-style-type: none"> 학교 통폐합 정책추진 (1982 ~ 2014) 작은 학교 및 농어촌 학교 살리기 (2015) 국제학교 설립 	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발계획 제주시 인구증가 마을 주도적인 학교 살리기 사업 추진

2. 논의 및 결론

분석한 결과를 바탕으로 연구문제별로 논의하면 다음과 같다.

1) 연구문제 1: 제주특별자치도 학교 수 변천

제주특별자치도의 학교 수 변천의 추이는 우리나라의 학교 수 변천과 비교하여 비교적 유사하였다. 우리나라와 제주특별자치도는 양적 확장기에 해당하는 1968년까지 초·중·고등학교의 학교 수가 증가하였고, 이후 감소세를 보이다 2000년대 진입하여 다시 증가세를 보였다.

그러나 제주특별자치도의 특징을 말한다면 1945년에서 1948년 시기인 태동기 단계를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있었다. 이 시기에는 해방 직후에 다양한 요인들로 인하여 급격한 초등학교 수 증가세를 보였다. 이러한 영향요인은 연구문제 2. 논의 부분에서 후술하겠으며, 이는 제주특별자치도만의 특징을 나타냈다.

그리고 학교 수 변천을 파악하는 과정에서 단계를 구분하여 파악할 필요가 있었다. 왜냐하면 단계 구분은 연속적으로 변하는 통계량을 시기별로 단순화시켜 주기 때문이다(지형 공간정보체계 용어사전, 2016). 본 연구의 시간적 범위는

1945년부터 현재까지로 약 70년 동안의 비교적 장기간에 해당한다. 해당 시기의 학교 변천의 영향요인을 면밀히 파악하기 위해서는 단계 구분이 필수적이었다. 단계가 갖는 의미와 특징을 구분하는 것이 학교 수 변천을 파악하는 데 중요하였고, 단계 구분을 하지 않고 시계열로 분석한다면 영향요인이 엄밀하지 못하여, 혼란의 소지가 있을 것으로 판단하였다.

타 문헌에서는 한국교육의 전개 과정을 다음 <표 V-2>, <표 V-3>과 같이 구분하였다.

<표 V-2> 우리나라의 학교 교육 전개 과정 (1)

구분	내용
제1기 (1945~1960)	<ul style="list-style-type: none"> 정초기로서 교육의 제도를 세웠다. 1945년 8.15 해방 이후 미군정은 서울대학교를 설치하였고, 조선교육심의회는 교육이념으로 “홍익인간”을 제시하고 6-3-3-4의 기간학제를 채택하였다. 중등교육을 분리함으로써 중학교 취학을 용이하게 하였다. 1군 1교의 중등교육 기관을 설치하였다. 이 기간 동안 한국전쟁으로 인한 폐허위에서 교육의 재건과 초등교육의 완전 취학을 이루었다.
제2기 (1960~1980)	<ul style="list-style-type: none"> 중등교육 확대기로서 중등교육 기회를 양적으로 크게 확대하고 중학교 무시험진학과 고교추첨 배정에 의한 입학제도(고교평준화 정책)를 통하여 학교간의 서열화된 격차의 평준화를 시도하였다.
제3기 (1980~1998)	<ul style="list-style-type: none"> 7.30 교육개혁 정책 이후에 고등교육의 확대가 이루어졌다. 이 시기에 행정 주도형의 교육 질적 개선을 시도하였다. 이 시기에 5.31 교육개혁 방안을 입안하여 5.31 교육개혁 시대를 준비하였다.
제4기 (1998~현재)	<ul style="list-style-type: none"> 1998년 이후 현재에 이르기까지 교육의 재구조화를 시도하고 있다. 교육의 자율화, 다양화와 특성화, 경쟁력 강화, 교육자치의 확대, 협치의 거버넌스 체계 구축 등의 과제를 안고 있다.

※출처: 김성열(2015: 172).

<표 V-3> 우리나라의 학교 교육 전개 과정 (2)

구분	1948~1960 (기초수립 및 전후 재건기)	1961~1980 (양적 성장기)	1981~2000 (질적 변화 모색기)	2001~현재 (지식구조사회에 따른 재구조화기)
교육에 대한 도전	<ul style="list-style-type: none"> 의무교육 	<ul style="list-style-type: none"> 중등교육 확대 산업인력 공급 	<ul style="list-style-type: none"> 고등교육의 보편화 	<ul style="list-style-type: none"> 평생학습 인적자원개발 (HRD)
주요 관심	<ul style="list-style-type: none"> 교육 기회 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 교육의 양적 성장 효율성과 통제 	<ul style="list-style-type: none"> 교육의 질 자율성 책임성 	<ul style="list-style-type: none"> 세계화· 지식 정보화에 따른 경쟁력 확보
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> 초등의무교육 완성 교육시설 복구 	<ul style="list-style-type: none"> 중등교육의 팽창 및 평준화 직업 기술교육 및 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> 지방교육자치 고등교육의 보편화 교육의 질적 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 고등교육의 재구조화 <ul style="list-style-type: none"> - 연구 지원 - 지역 개발 - HRD, 평생학습, 공교육 내실화
자원 및 수단	<ul style="list-style-type: none"> 해외 원조 	<ul style="list-style-type: none"> 경제 개발 5개년계획 교육세법의 제정 직업 기술교육 지원을 위한 해외원조 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 직속 교육개혁 위원회 5·31 교육개혁 (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> 연구 활동 지원 (BK, NURI, Post BK)

※출처: 이종재(2006: 8).

본 연구에서는 단계를 구분하는 주요 요인을 학교 수 변천의 변곡점으로 구분하였다. 급격한 초등학교 수의 증가세를 보였던 태동기, 초등학교 수는 정체되었으나 중·고등학교 수의 증가세를 보였던 적응기, 초등학교 수가 반등 증가세와 더불어 중·고등학교의 증가세를 보였던 양적 확장기(도약기), 초·중·고등학교 수의 큰 변화 폭을 보이지 않았던 정착기, 초등학교 수의 감소세를 보이다 반등 증가세를 보이던 질적 성숙기로 구분하였다.

학교 변천의 영향을 준 요인은 단계별로 다양한 요인이 중첩적이고 순환적이며 동시 발생적인 특징을 보였다. 이는 학교 변천에는 교육 분야뿐만 아닌 사회, 문화 분야 등과 다양한 상관관계가 있기 때문으로 판단된다.

2) 연구문제 2: 학교 변천의 영향요인

앞서 구분한 5단계 구분을 통해 학교 변천의 영향을 주는 요인은 교육정책 요인과 교육정책 외적요인으로 나타났다. 아래와 같이 단계별로 영향을 주는 주요인은 상이하였다.

첫째, 교육정책 요인은 태동기 4개, 적응기 2개, 양적 확장기(도약기) 2개, 정착기 2개, 질적 성숙기 3개로 총 13개가 도출되었다. 이러한 요인들을 단계별로 정리하면 다음과 같다.

(1) 1945년부터 1948년까지 해당하는 태동기: 중학원·고등 공민학교와 같은 설립이 용이한 교육기관 설립, 미 군정시기에 전라남도과 분리되면서 독자적인 교육 행정조직 기반 확보, 초등학교는 마을 단위, 중학교는 면 단위 설립 추진, 그리고 중등학교 대상으로 다수의 학교 신규 설립이 이루어졌다.

(2) 1949년부터 1962년에 해당하는 적응기: 4.3사건으로 인한 학교 건물 소실이 있었으나 폐교는 극히 일부였다. 중등학교가 다수 신규 설립되었으며 중학원이 중학교로 승격되거나 고등 공민학교가 중학교로 승격되는 양상을 보였다. 또한 학제 완성에 따른 중학교와 고등학교 분리·병설, 문맹 퇴치를 위한 일반인 대상 공민학교가 다수 설립되었다.

(3) 1963년부터 1968년에 해당하는 양적 확장기(도약기): 초대 교육감인 최정숙 교육감의 등장으로 의무교육 정상화 시도가 이루어졌다. 또한 여성 교육을 위한 학교 신규 설립이 이루어졌다.

(4) 1969년부터 1991년에 해당하는 정착기: 김황수 교육감의 교육 환경 개선을 위한 중·고등학교 분리 사업이 이루어졌다. 또한 양치종 교육감과 고봉식 교육감의 교육환경 개선을 위한 학교 신설 노력이 있었다.

(5) 1992년부터 2019년에 해당하는 질적 성숙기: 학교 통폐합 정책의 추진, 작은 학교 및 농어촌 학교 살리기 사업, 국제학교 설립 추진 등이 이루어지면서 농어촌 지역의 학생 수 감소에 따른 대응 정책, 세계화 시대를 맞이하기 위한 학교 신규 설립이 이루어졌다.

둘째, 교육정책 외적요인은 태동기 3개, 적응기 1개, 양적 확장기(도약기) 2개, 정착기 2개, 질적 성숙기 3개로 총 11개가 도출되었다. 이러한 요인들을 단계별

로 정리하면 다음과 같다.

(1) 1945년부터 1948년까지 해당하는 태동기: 제주도민의 출도하고자 하는 마음과 교육받지 못한 아쉬움을 물려주고 싶지 않은 부모의 마음 등으로 제주도민의 높은 교육열이 큰 영향을 미쳤다. 또한 토지, 기금 기부 등 본도 출신의 외지인에 의한 학교 설립 추진이 이루어졌다. 그리고 마을에 대한 애착심이 커 마을 향사나 공회당, 읍면 사무소, 창고 등을 활용하여 학교 설립을 추진하였고, 제주도만의 특징인 해녀바당을 통한 학교 운영 재정 마련하였다. 그러나 마을 단위의 지역민들의 경쟁적인 학교 설립 추진이 부작용으로 나타나기도 했다.

(2) 1949년부터 1962년에 해당하는 적응기: 이전 태동기 시기에 초등학교 수 증가에 따른 높은 상급학교 진학을 희망하는 학생이 늘어났고, 이는 중학교·고등학교 취학으로 이어져 중·고등학교 수가 증가하였다.

(3) 1963년부터 1968년에 해당하는 양적 확장기(도약기): 베이비붐의 영향이 가장 컸다. 이는 일제강점기, 미군정기 등을 거치며 가족원 이탈에 따른 노동력 부채를 충족하기 위한 것으로 판단된다. 또한 1965년 한일 기본조약에 따른 한-일 국교 정상화로 재일 교포들의 기금을 자유롭게 헌납할 수 있어 학교 수 증가의 영향을 미쳤다.

(4) 1969년부터 1991년에 해당하는 정착기: 제주도 초등학교 수는 절정을 맞이하였다. 이를 수용하기 위해 신규 학교가 설립되었다. 또한 1980년대 초 제주의 이농현상, 도시 집중 현상 등에 따라 시내 도심지 학교의 거대화 및 학급의 과밀화 양상을 보였다.

(5) 1992년부터 2019년에 해당하는 질적 성숙기: 도시 확장에 따른 제주시 삼화택지 개발사업지구 공동주택 개발 사업, 서귀포시 동홍지구 택지개발 사업 등과 같은 도시개발 계획의 영향이 있었다. 그리고 제주시 인구증가가 가파르게 상승하여 학령기 인구도 증가하였고 이는 신규 학교 설립으로 이어졌다. 또한 마을 주도적인 학교 살리기 사업을 추진하여 마을 내 인구 유입 효과 등을 얻었다.

앞서 분석한 것과 같이 교육정책 요인은 13개, 교육정책 외적요인은 11개로 도출되었다. 물론 요인 개수는 교육정책 요인이 많았지만, 1949년~1962년에 해당하는 적응기를 제외하고 모든 단계에서 교육정책 요인보다 교육정책 외적요인의 영향이 더욱 크게 나타났다. 이는 학교 변천의 영향을 주는 주요 요인은 교육정

책 외적요인이라는 것을 시사한다.

현대 사회에서의 교육은 국가의 주요 사업으로 되어 있어서, 이해관계를 달리 하는 다양한 집단이 교육을 둘러싸고 사회적 상호작용을 전개하고 있다. 각 시대의 교육은 그 시대의 사회적, 경제적, 정치적 조건에 의하여 영향을 받고, 또 역으로 교육이 사회 각 부문에 영향을 준다. 이처럼 교육은 사회마다 다르고 각 사회의 사회적, 경제적, 정치적 특성에 따라 교육은 달라질 수 있다(김신일, 1985).

특정한 역사적 시기에 학교팽창을 야기한 제원인이 관련되어 있는 매카니즘의 분석을 시도한 대표적인 학자인 아처(M. Archer, 1982)에 따르면 기존의 일반적이고 보편적인 학교팽창이론들이 주장하듯이 학교팽창은 하나의 원인으로 환원될 수 있는 현상이 아니라, 정치·경제 등의 사회적 조건과 교육체제 간의 복합적인 상호작용의 결과로 만들어지는 현상이라고 말하고 있다. 즉, 그는 학교의 제 현상은 학교를 둘러싼 내외의 집단 간의 경쟁과 상호작용에 의하여 이루어지는 것으로 바라본다.

또한 세계자본의 주도 하에 진행되고 있는 세계화는 교육에 엄청난 변화를 야기하고 있다. 일반적으로 사회가 변화하면 교육도 영향을 받아 변화하지만, 세계화로 인한 교육의 변화는 어느 때보다 심대하다. 왜냐하면 교육이 세계화된 경제의 동력 그 자체이기 때문이다(김신일, 1985).

따라서 교육을 주도하는 집단 외에 교육과 관련된 다양한 집단 간의 사회적 상호작용, 교육 관련 제도의 사회경제적 기능, 서로 다른 정치집단 등과의 관계를 이해하는 것은 상당히 중요하다. 이 중요성은 본 연구의 결과인 학교 변천의 영향을 미치는 주요한 요인이 교육정책 외적요인이라는 것에서 보여준다.

또한 우리나라와 제주도의 학교 수 변화의 추이는 비교적 유사하였으나 영향을 미치는 요인은 제주도만의 특수성을 보였다. 이는 당시 제주도가 직면한 사회적 상황, 교육과 관련한 이해집단과의 상호작용 등 교육정책 요인 외에 다양한 교육정책 외적요인이 작용했기 때문이다.

이상의 논의를 바탕으로 내린 본 연구의 결론은 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도 학교 변천의 영향을 준 요인은 5단계 중 1949년부터 1962년까지 해당하는 적응기를 제외하고는 교육정책 요인보다 교육정책 외적요

인의 영향이 컸기 때문에 향후 학교 수를 증가하고 감소하는 데 있어서 교육정책 외적요인을 면밀히 분석하여 개선해나가야 한다.

둘째, 교육정책 외적요인 중 가장 주요한 요인은 학생 수였기 때문에 학생 수에 의해 학교의 수와 규모를 유연하게 증감할 필요가 있다. 예를 들어 학생 수 감소 시, 기존 학교 수는 그대로 두면서 읍면지역의 초등학교 일부는 유치원부터 초등학교 2학년까지 운영하고, 또 다른 초등학교에서는 거점지역의 초등학교로서 3학년부터 6학년까지를 통합하여 운영하는 것을 말할 수 있다. 그리고 기존 읍면지역 초등학교의 3학년부터 6학년이 사용하지 않고 남아있는 유휴공간은 마을과 공동시설로 운영하면서 지역별로 학교-마을 밀착형 학교를 만들어 나갈 수 있다.

셋째, 미래 사회를 조명할 때 지역 소멸, 인구 절벽 등 지역 내 인구수를 고려하여 제주의 학교 정책에 반영할 필요가 있다. 왜냐하면 지역 내 인구수 감소는 지역의 소멸을 불러오며, 이는 학교 통·폐합, 폐교 등의 영향을 미치므로 지역 내 인구수 변화, 국가의 인구 정책 등의 발맞추어 학교 수와 관련된 정책들을 수립할 필요가 있다.

3. 제언

이상의 제주특별자치도의 학교 수 변천 추이와 영향요인에 대한 결론을 바탕으로 후속 연구를 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 본 연구의 시간적 범위는 해방 이후 시점인 1945년부터 시작한다. 당시 제도적 정비와 통계에 대한 정비가 잘 안 되고, 과학적인 기술이 발달하지 않음에 따라 문헌 자료 수집에 한계가 있었다. 추후에는 학교 현황에 대한 더 많은 자료를 발굴하여 보다 정확한 데이터를 바탕으로 분석하는 데 주력해야 할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 연구대상을 제주특별자치도의 학교 교장 출신의 4명으로 한정하여 진행하였다. 추후에는 제주의 학교 역사를 아는 교육계 외의 다양한 전문가를 대상으로 면담을 수행할 필요가 있다. 이를 통해 향후 연구는 제주특별자치도 학교의 경험과 인식에 대해 교육계 안팎의 다각적인 측면을 포함할 수 있을 것

으로 기대된다.

셋째, 본 연구에서는 제주특별자치도의 학교 변천의 영향요인을 교육정책 요인과 교육정책 외적요인을 중심으로 분석하였는데, 향후에는 보다 다양한 영향요인 분석 도출을 위해 세부적으로 영향요인을 구분하여 연구를 수행할 필요가 있다.

참고문헌

- 강철희, 김미옥 (2003). 한국 사회복지학 연구방법론에 대한 분석과 고찰: 질적 연구 방법의 유용성 제고를 위한 논의. 한국사회복지학, 55, 55-81.
- 강길수 (1983). 교육행정학의 개념. **교육행정학연구**. 1(1), 5-18.
- 고영복 (2000). **사회학사전**. 서울: 사회문화연구소.
- 국토교통부 (2020). 대한민국 국가지도집.
- 김명선 (2020). 지역별 인구 분석과 지역발전방안 연구: 강원도를 중심으로. 박사학위 논문. 가천대학교.
- 김성열 (2015). 광복 70년, 한국의 교육정책 : 후학이 묻고 원로가 답하다. 한국교육행정학회, 2015년 한국교육행정학회 광복 70주년 기념 특별세미나 발표집. 서울: 도서출판 가람문화사.
- 김세아 (2018). 교육공양과 교육관련 입법에 관한 분석 연구: 노무현정부에서 문재인정부까지. 석사학위논문. 연세대학교.
- 김신일 (1985). **교육사회학**. 서울: 교육과학사.
- 김영봉, 김기영 (1980). **한국의 교육과 경제발전 1945~75**. 서울: 한국개발연구원.
- 김종철 (1982). **교육행정학의 이론과 실제**. 서울: 교육과학사.
- 김종철 (1985). **교육행정학신강**. 서울: 세영사.
- 남궁윤 (2006). 농어촌 소규모학교 통폐합 정책 연구. 전북: 전라북도 교육청.
- 노란, 윤성훈, 정진주 (2011). 교육과정과 학교 시설·설비 법령의 변천 비교에 따른 향후 개정 방향 연구. 대한건축학회지연합회. 학술발표대회논문집. 23-33. 서울: 대한건축학회지연합회.
- 노화동 (2018). 인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 ‘학교 살리기’ 연구: 제주특별자치도 마을과 학교의 상생사례를 중심으로. 박사학위논문. 서울시립대학교.
- 박길성, 함임희, 조대엽 (2005). **현대 한국인의 세대경험과 문화**. 광주: 집문당.
- 박수정 (2016). **한국 교육행정사 탐구**. 충남: 충남대학교출판부.
- 백옥현 (2006). **연구방법 6. 면접법**. 서울: 교육과학사.
- 변기용, 가신현 (2012). 한국 고등교육행정 연구의 동향과 과제: 연구주제, 연구방법 및 연구자를 중심으로. **교육행정학연구**. 30(1). 135-160.
- 서대진, 김봉화 (2011). 인문 사회과학도를 위한 학위논문 조사연구방법 교과서. 서울: 일문사.
- 서미경 (2010). 중고령여성의 취업 경험에 관한 현상학적 연구. 박사학위논문. 이화여자대학교.
- 서정화 (1982). **한국 교육행정학의 연구동향**. 서울: 대한교과서주식회사.
- 성병창 (2016). 박근혜 정부의 교육정책에 대한 반성적 검토. **교육비평**, 37, 10-18.
- 성태제, 시기자 (2006). **연구방법론**. 서울: 학지사.
- 신경림, 조명옥, 양진향 (2004). **질적 연구방법론**. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 양진건 (1999). 제1공화국시대 제주교육행정사 연구. **교육과학연구**, 1, 363-380.
- 양진건 (2001). **제주교육행정사**. 제주: 도서출판 제주문화.

- 염미경 (2006). 지역화와 지역정체성, 그리고 지역화교육의 방향: 제주도 사례를 중심으로. **시민교육연구**, 38(2), 101-136.
- 오성철, 강일국, 박환보, 김영화, 장상수, 황병주, 이윤미 (2014). **대한민국 교육 70년**. 서울: 대한민국역사박물관.
- 우정기 (1995). 근대적 학교교육의 발달과 특징. **경성교육연구**, 1, 105-125.
- 이인회 (2020). **마을로 돌아온 학교**. 서울: 교육과학사.
- 이종재 (2002). 교육행정학의 학문적 이론 수립의 현황과 발전 좌표. 한국교육행정학연구학회, 한국교육학회 추계학술대회 논문집.
- 이종재 (2006). 지식기반사회의 학업성취와 학교혁신. 서울대학교 교육학과 교육 포럼 발표자료.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오 (2012). **한국교육행정론**. 서울: 교육과학사.
- 이종태 (2001). 근대교육의 기본 과정과 그 변화에 관한 시론적 해석. **교육철학연구**, 26, 185-204.
- 이혜영 (1998). **한국근대 학교교육 100년사 연구(Ⅲ): 해방이후의 학교교육**. 서울: 한국교육개발원.
- 이혜영, 김지하, 마상진 (2010). **농산어촌 소규모 학교 통폐합 효과 분석**. 서울: 한국교육개발원.
- 임연기, 박삼철, 이진철 (2013). **소규모학교 성공사례 분석 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 손행미 (2017). 질적내용분석의 이해와 적용. **대한질적연구학회지**, 2, 56-63.
- 정진환, 이일주, 이석경 (1993). 한국교육학회 교육행정학연구회 업적 분석. **교육행정학연구**, 11(3), 303-332.
- 정대범 (2002). 한국 교육행정학 연구의 반성과 발전방향. 한국교육행정학연구학회, 2002년도 한국교육행정학회 연차학술대회 발표집, 3-32.
- 제주도교육위원회 (1974). **제주교육통사**. 제주: 제주도교육연구원.
- 제주도교육위원회 (1979). **제주교육사**. 제주: 제주도교육사편찬위원회.
- 제주도교육청 (1991). **제주교육행정사**. 제주: 제주교육청.
- 제주도교육청 (1999a). **제주교육사**. 제주: 제주도과학교육연구원.
- 제주도교육청 (1999b). **통계로 본 제주교육 100년**. 제주: 제주도교육청.
- 제주도북제주교육청 (2004). **북제주교육 50년사**. 제주: 제주도북제주교육청.
- 제주도서귀포교육청 (2002). **서귀포교육 50년사**. 제주: 제주도서귀포교육청.
- 제주도제주시교육청 (2004). **제주시교육 50년**. 제주: 제주도제주시교육청.
- 제주특별자치도교육청 (2011). **제주교육 100년사**. 제주: 제주교육박물관.
- 조홍식, 정선욱, 김진숙, 권지성 (2010). **질적 연구방법론**. 서울: 학지사.
- 주삼환 (2009). **교육행정 및 교육경영**. 서울: 학지사.
- 진동섭 (2003). **학교 컨설팅**. 서울: 학지사.
- 최광만 (2010). **근대 학교교육의 역사적 맥락**. 서울: 서울대출판문화원.
- 최지운 (1984). **文獻研究의 理論과 實際**. 서울: 신학사.
- 한국교육개발원 (1948~2019). **교육통계연보**.
- 허미화 (1997). **질적 사례연구법**. 경기: 양서원.

- 황진우 (2019). 2019년에 바라보는 문재인 정부의 교육정책: 자유주의 정권의 한계와 한국교육의 난맥상을 여실히 보여준 2년. 진보평론, 80, 106-144.
- 蔡山默 (2001). 한국 초등교육정책 변천 과정에 관한 고찰. 석사학위논문. 원광대학교.
- Hsieh, H., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. Qual Health Res, 15(9), 1277-1288.
- Jennifer Mason (1999). **질적연구방법론**. 김두섭(번역). 서울: 나남출판사.
- Mills, J. E. (2005). **교사를 위한 실행 연구**(강성우 외 공역). 서울: 우리 교육.

【ABSTRACT】

Analysis on the Transition Process and Factors of
Schools in Jeju Special Self-Governing Province

Kim, Kyoung-ok

Department of Educational Administration & Educational Consulting
Graduate School of Education
Jeju National University

Supervised by Professor Lee, In Hoi

The purpose of this study is to identify the change in the number of schools in Jeju Province through literature research and interview surveys and analyze the factors affecting the change to derive implications. The research challenges to achieve this research objective were as follows.

First, how is the change in the number of elementary, middle, highschools in Jeju Special Self-Governing Province?

Second, What factors affect the change in schools?

The literature research investigated the education-related papers and policy reports of the Jeju Province in Korea, reports published by academia, and statistical data of the National Statistical Office. The subjects of the interview surveys were four school principals in Jeju who had been in the field of education for a long time and had experienced educational administration. The research was from October 2020 to November 2020, and interview surveys were conducted on the

characteristics of Jeju schools, background factors that affected the change of schools, and changes in Jeju education administration and policies. To understand this, The data collected through Secondary interviews were recorded and transcribed and subsequently coded to approach the research problem.

The results from this study are as follows. First, the trend of changing the number of schools in Jeju Province was shown in five stages : the beginning period, the adaptation period, the quantitative expansion period (the leap period), the settlement period, and qualitative maturity. Second, meaningful statement about the factors that influenced the change of schools is extracted to discover the meaning and context.

The conclusions obtained from the study are as follows. First, the factor that influenced the change of schools in Jeju Province were during step 5, Except for the adaptation period from 1949 to 1962, external factors were more influential than educational policy factors, so external factors in increasing and decreasing the number of schools in the future should be closely analyzed and improved.

Second, the most important factor external of education policy is the number of students, so it is necessary to flexibly increase and decrease the number and size of schools by the number of students. For example, if the number of students decreases, the number of existing schools remains the same, some elementary schools in the township area operate from kindergarten to second grade, Another elementary school in the base area may proceed to the integration of grades 3 to 6. In addition, idle spaces that are left unused by third to sixth graders of existing elementary schools in the eup-myeon area can be operated as villages and communal facilities to create village-friendly schools by region.

Third, it is necessary to reflect Jeju's school policies in consideration of the number of people in the region, such as regional extinction and population cliff, when highlighting future society. because the decrease in the number of people in the region causes the destruction of the

region, which affects school consolidation, closure, etc., so it is necessary to establish policies related to the number of schools in line with changes in the number of people in the region and national population policy.

Based on the above conclusions, some suggestions are made for subsequent research.

First, the temporal scope of this study is start since 1945, when after liberation. At that time, due to poor maintenance of the system and statistics, and the lack of scientific technology, there was a limit to the collection of literature data. In the future, it is necessary to focus on discovering more data on the current state of schools and analyzing them based on more accurate data.

Second, this study limited the research subjects to four former school principals of Jeju Province. In the future, it is necessary to conduct interviews with various experts who know the history of Jeju schools. Through this, future research is expected to include various aspects of the current status and perception of Jeju Province schools.

Third, in this study, the influential factors of the change of schools in Jeju Province were analyzed mainly by educational policy factors and external factors of educational policy. In the future, it is necessary to distinguish the influences in detail to analyze various influences.

Key words: School, the change of school, influential factor. Jeju Province, educational policy, interview survey.

<부록 1> 전국 학교·학생·교원 수

□ 전국 학교 수 (1948~2019)

(단위: 개교)

구분	초등학교	중학교	고등학교	구분	초등학교	중학교	고등학교
1948	3,443	380	184	1984	6,528	2,325	1,549
1949	3,443	393	-	1985	6,519	2,371	1,602
1950	3,942	395	279	1986	6,535	2,412	1,627
1951	3,888	552	330	1987	6,531	2,424	1,624
1952	3,923	609	343	1988	6,463	2,429	1,653
1953	4,033	621	420	1989	6,396	2,450	1,672
1954	4,053	803	498	1990	6,335	2,474	1,683
1955	4,205	949	578	1991	6,245	2,498	1,702
1956	4,274	999	615	1992	6,122	2,539	1,735
1957	4,369	1,042	631	1993	6,057	2,590	1,757
1958	4,461	1,018	636	1994	5,900	2,645	1,784
1959	4,576	1,032	641	1995	5,772	2,683	1,830
1960	4,496	1,053	645	1996	5,732	2,705	1,856
1961	4,653	1,073	663	1997	5,721	2,720	1,892
1962	4,732	1,122	621	1998	5,688	2,736	1,921
1963	4,835	1,114	660	1999	5,544	2,741	1,943
1964	5,004	1,165	692	2000	5,267	2,731	1,957
1965	5,125	1,208	701	2001	5,322	2,770	1,969
1966	5,274	1,251	735	2002	5,384	2,809	1,995
1967	5,418	1,314	781	2003	5,463	2,850	2,031
1968	5,601	1,420	840	2004	5,541	2,888	2,080
1969	5,810	1,463	861	2005	5,646	2,935	2,095
1970	5,961	1,608	889	2006	5,733	2,999	2,144
1971	6,085	1,794	898	2007	5,756	3,032	2,159
1972	6,197	1,866	942	2008	5,813	3,077	2,190
1973	6,269	1,916	1,015	2009	5,829	3,106	2,225
1974	6,315	1,935	1,089	2010	5,854	3,130	2,253
1975	6,367	1,967	1,152	2011	5,882	3,153	2,282
1976	6,405	1,977	1,198	2012	5,895	3,162	2,303
1977	6,408	1,987	1,215	2013	5,913	3,173	2,322
1978	6,426	2,012	1,253	2014	5,934	3,186	2,326
1979	6,450	2,056	1,298	2015	5,978	3,204	2,344
1980	6,487	2,100	1,353	2016	6,001	3,209	2,353
1981	6,517	2,174	1,402	2017	6,040	3,213	2,360
1982	6,501	2,213	1,436	2018	6,064	3,214	2,358
1983	6,500	2,254	1,494	2019	6,087	3,214	2,356

출처: 한국교육개발원(1948~2019).

□ 전국 학생 수 (1948~2019)

(단위: 명)

구분	초등학교	중학교	고등학교	구분	초등학교	중학교	고등학교
1948	2,426,115	278,512	110,055	1984	5,040,958	2,735,625	2,092,401
1949	2,771,078	322,850	-	1985	4,856,752	2,782,173	2,152,802
1950	2,658,420	380,829	-	1986	4,798,323	2,765,629	2,262,397
1951	2,073,844	225,518	-	1987	4,771,772	2,657,730	2,237,624
1952	2,399,776	293,286	129,558	1988	4,819,857	2,523,515	2,300,582
1953	2,259,313	324,114	171,727	1989	4,894,261	2,371,215	2,326,062
1954	2,678,374	407,393	223,252	1990	4,868,520	2,275,751	2,283,806
1955	2,947,436	480,295	267,915	1991	4,758,505	2,232,330	2,210,912
1956	2,997,463	452,905	287,821	1992	4,560,128	2,336,284	2,125,573
1957	3,170,982	439,571	288,536	1993	4,336,252	2,410,874	2,069,210
1958	3,316,389	429,081	267,153	1994	4,099,395	2,508,357	2,060,825
1959	3,558,142	458,184	271,793	1995	3,905,163	2,481,848	2,157,880
1960	3,621,269	528,593	273,434	1996	3,800,540	2,379,983	2,243,307
1961	3,854,770	620,520	296,384	1997	3,783,986	2,180,283	2,336,725
1962	4,089,146	655,123	323,693	1998	3,834,561	2,011,468	2,326,880
1963	4,421,541	665,760	364,313	1999	3,935,537	1,896,956	2,251,140
1964	4,726,297	666,630	399,617	2000	4,019,991	1,860,539	2,071,468
1965	4,941,345	751,341	426,531	2001	4,089,429	1,831,152	1,911,173
1966	5,165,490	821,997	434,820	2002	4,138,366	1,841,030	1,795,509
1967	5,382,500	911,938	441,946	2003	4,175,626	1,854,641	1,766,529
1968	5,548,577	1,013,494	481,494	2004	4,116,195	1,933,543	1,746,560
1969	5,622,816	1,147,408	530,101	2005	4,022,801	2,010,704	1,762,896
1970	5,749,301	1,318,808	590,382	2006	3,925,043	2,075,311	1,775,857
1971	5,807,448	1,529,541	647,180	2007	3,829,998	2,063,159	1,841,374
1972	5,775,880	1,686,363	729,783	2008	3,672,207	2,038,611	1,906,978
1973	5,692,285	1,832,092	839,318	2009	3,474,395	2,006,972	1,965,792
1974	5,618,768	1,929,975	981,209	2010	3,299,094	1,974,798	1,962,356
1975	5,599,074	2,026,823	1,123,017	2011	3,132,477	1,910,572	1,943,798
1976	5,503,737	2,116,635	1,253,676	2012	2,951,995	1,849,094	1,920,087
1977	5,514,417	2,195,770	1,350,600	2013	2,784,000	1,804,189	1,893,303
1978	5,604,365	2,298,124	1,454,376	2014	2,728,509	1,717,911	1,839,372
1979	5,640,712	2,394,620	1,565,355	2015	2,714,610	1,585,951	1,788,266
1980	5,658,002	2,471,997	1,696,792	2016	2,672,843	1,457,490	1,752,457
1981	5,586,494	2,573,945	1,823,039	2017	2,674,227	1,381,334	1,669,699
1982	5,465,248	2,603,433	1,922,221	2018	2,711,385	1,334,288	1,538,576
1983	5,257,164	2,672,307	2,013,046	2019	2,747,219	1,294,559	1,411,027

출처: 한국교육개발원(1948~2019).

□ 전국 교원 수 (1948~2019)

(단위: 명)

구분	초등학교	중학교	고등학교	구분	초등학교	중학교	고등학교
1948	38,591	5,112	5,070	1984	126,233	66,372	66,278
1949	48,700	9,949	-	1985	126,785	69,553	69,546
1950	47,248	9,100	-	1986	126,677	71,979	72,700
1951	32,421	11,000	-	1987	130,142	74,858	76,015
1952	36,100	7,115	3,582	1988	132,527	77,430	81,139
1953	37,320	8,240	4,691	1989	134,898	81,699	87,277
1954	41,857	9,347	6,621	1990	136,800	89,719	92,683
1955	47,020	10,594	7,049	1991	138,200	92,348	95,272
1956	52,635	11,723	8,838	1992	138,880	95,330	96,342
1957	56,705	12,570	8,967	1993	139,159	97,131	96,698
1958	59,593	13,039	8,554	1994	139,096	99,775	97,064
1959	61,059	12,496	9,413	1995	138,369	99,931	99,067
1960	61,749	13,053	10,022	1996	137,912	99,928	101,591
1961	63,003	15,080	11,083	1997	138,670	97,931	104,404
1962	68,124	16,163	11,065	1998	140,121	96,016	105,945
1963	72,118	16,693	12,083	1999	137,577	93,244	105,304
1964	75,455	17,339	13,036	2000	140,000	92,589	104,351
1965	79,164	19,067	14,108	2001	142,715	93,385	104,314
1966	84,927	19,801	14,636	2002	147,497	95,283	114,304
1967	89,277	21,678	16,124	2003	154,075	99,717	115,829
1968	92,530	24,496	16,688	2004	157,407	101,719	116,111
1969	96,358	27,437	18,186	2005	160,143	103,835	116,411
1970	101,095	31,207	19,854	2006	163,645	106,919	117,933
1971	103,756	35,938	22,315	2007	167,182	107,986	120,211
1972	105,672	39,888	24,506	2008	172,190	108,700	122,906
1973	107,259	43,155	27,834	2009	175,068	109,075	125,074
1974	107,436	44,769	31,545	2010	176,754	108,781	126,423
1975	108,126	46,917	35,755	2011	180,623	110,658	131,083
1976	109,530	48,115	39,027	2012	181,435	111,004	132,953
1977	112,997	49,249	41,864	2013	181,585	112,690	133,414
1978	115,245	51,045	44,451	2014	182,672	113,349	134,488
1979	117,290	52,854	47,611	2015	182,658	111,247	134,999
1980	119,064	54,858	50,948	2016	183,452	109,525	135,427
1981	122,727	57,838	55,347	2017	184,358	109,130	134,754
1982	124,572	60,178	59,160	2018	186,684	109,906	134,227
1983	126,163	63,350	63,109	2019	188,582	110,556	133,127

출처: 한국교육개발원(1948~2019).

<부록 2> 제주특별자치도 학교·학생·교원 수

□ 제주특별자치도 학교 수 (1948~2019)

(단위: 개교)

구분	초등학교	중학교	고등학교	구분	초등학교	중학교	고등학교
1945	57	0	2	1983	112	38	24
1946	90	5	2	1984	112	39	26
1947	94	8	2	1985	113	39	26
1948	94	8	2	1986	113	39	27
1949	94	9	3	1987	113	39	27
1950	94	12	3	1988	114	39	27
1951	95	16	5	1989	115	39	27
1952	95	16	6	1990	115	39	27
1953	94	19	12	1991	115	39	27
1954	95	23	15	1992	115	40	27
1955	95	26	16	1993	113	40	27
1956	95	26	17	1994	113	40	27
1957	95	26	17	1995	109	40	28
1958	96	26	17	1996	106	40	28
1959	96	25	17	1997	106	40	28
1960	96	26	17	1998	106	41	28
1961	96	26	17	1999	106	41	29
1962	96	26	17	2000	106	41	29
1963	97	26	18	2001	105	41	29
1964	97	28	18	2002	104	42	29
1965	94	29	18	2003	104	42	29
1966	96	30	20	2004	104	42	30
1967	98	32	20	2005	104	42	30
1968	102	32	20	2006	105	42	30
1969	106	32	22	2007	106	42	30
1970	108	33	22	2008	106	42	30
1971	109	35	22	2009	106	42	30
1972	109	35	22	2010	106	42	30
1973	110	35	22	2011	108	43	30
1974	111	35	22	2012	110	43	30
1975	112	35	22	2013	110	44	30
1976	112	35	23	2014	111	44	30
1977	112	35	23	2015	112	45	30
1978	113	35	23	2016	112	45	30
1979	114	35	23	2017	112	45	30
1980	114	36	25	2018	113	45	30
1981	115	37	24	2019	113	45	30
1982	115	37	24				

출처: 한국교육개발원, 1948-2019; 제주특별자치도교육청, 1999a; 제주도교육청, 1999b; 양진건, 2001; 제주특별자치도교육청, 2011을 참조하여 재구성함.

□ 제주특별자치도 학생 수 (1948~2019)

(단위: 명)

구분	초등학교	중학교	고등학교	구분	초등학교	중학교	고등학교
1948	-	-	-	1984	65,453	37,286	29,518
1949	-	-	-	1985	61,441	37,744	30,179
1950	-	-	-	1986	59,635	36,787	31,276
1951	-	-	-	1987	57,592	35,034	31,856
1952	-	-	-	1988	57,077	32,725	32,705
1953	-	7,927	-	1989	56,876	30,620	32,252
1954	-	8,295	-	1990	56,033	28,473	31,146
1955	-	-	-	1991	54,822	27,240	30,076
1956	-	-	-	1992	51,947	27,900	28,710
1957	-	-	-	1993	49,186	28,411	27,149
1958	-	-	-	1994	45,743	29,379	25,840
1959	-	-	-	1995	42,768	28,876	26,356
1960	-	-	-	1996	41,442	27,411	26,799
1961	39,885	10,740	1,885	1997	41,291	25,017	27,676
1962	-	-	-	1998	42,435	22,572	27,287
1963	-	-	-	1999	44,510	21,274	25,983
1964	46,210	-	-	2000	46,778	20,537	23,865
1965	48,073	10,404	5,693	2001	48,850	19,963	21,505
1966	53,612	10,923	6,060	2002	50,770	20,178	20,229
1967	56,111	12,613	6,277	2003	52,144	20,719	19,415
1968	58,917	14,739	6,658	2004	52,359	22,207	18,880
1969	61,094	16,866	7,166	2005	51,671	23,856	19,035
1970	64,201	18,078	8,069	2006	50,791	25,252	19,515
1971	66,351	19,505	9,285	2007	50,047	25,667	20,936
1972	67,691	21,127	10,715	2008	48,291	25,708	22,304
1973	68,983	23,322	11,813	2009	46,028	25,372	23,436
1974	70,379	25,232	13,413	2010	44,035	25,204	23,807
1975	72,180	26,549	14,910	2011	42,143	24,556	23,869
1976	72,894	28,276	16,823	2012	40,172	24,059	23,797
1977	73,741	29,570	18,712	2013	38,235	23,887	23,713
1978	75,257	30,915	20,511	2014	37,915	23,380	23,221
1979	75,795	32,143	22,286	2015	38,164	22,051	22,984
1980	76,161	33,126	24,264	2016	38,272	20,629	22,936
1981	75,233	34,731	25,999	2017	38,901	19,603	22,422
1982	72,952	35,090	27,453	2018	40,096	19,306	21,088
1983	69,410	36,336	28,318	2019	41,068	18,899	19,707

출처: 한국교육개발원, 1948-2019; 제주특별자치도교육청, 1999a; 제주도교육청, 1999b; 양진건, 2001; 제주특별자치도교육청, 2011을 참조하여 재구성함.

□ 제주특별자치도 교원 수 (1948~2019)

(단위: 명)

구분	초등학교	중학교	고등학교	구분	초등학교	중학교	고등학교
1948	-	-	-	1984	1,789	991	978
1949	-	-	-	1985	1,778	1,009	1,020
1950	-	-	-	1986	1,758	1,021	1,075
1951	-	-	-	1987	1,753	1,027	1,121
1952	-	177	-	1988	1,746	1,053	1,207
1953	-	166	-	1989	1,749	1,121	1,293
1954	-	194	-	1990	1,787	1,236	1,411
1955	-	-	-	1991	1,798	1,255	1,453
1956	-	-	-	1992	1,820	1,290	1,481
1957	-	-	-	1993	1,800	1,295	1,468
1958	-	-	-	1994	1,823	1,333	1,448
1959	-	-	-	1995	1,778	1,329	1,443
1960	-	-	-	1996	1,796	1,353	1,480
1961	819	234	46	1997	1,804	1,312	1,515
1962	-	-	-	1998	1,808	1,283	1,508
1963	-	-	-	1999	1,801	1,227	1,469
1964	893	-	-	2000	1,850	1,190	1,389
1965	928	326	196	2001	1,895	1,159	1,392
1966	996	334	239	2002	1,991	1,179	1,461
1967	1,051	355	259	2003	2,048	1,205	1,415
1968	1,111	379	286	2004	2,134	1,231	1,397
1969	1,194	431	320	2005	2,186	1,254	1,371
1970	1,246	488	336	2006	2,241	1,295	1,374
1971	1,301	526	372	2007	2,307	1,292	1,409
1972	1,334	565	400	2008	2,365	1,334	1,434
1973	1,358	602	431	2009	2,380	1,322	1,452
1974	1,379	635	458	2010	2,370	1,316	1,450
1975	1,387	677	502	2011	2,446	1,345	1,459
1976	1,393	705	543	2012	2,522	1,378	1,442
1977	1,485	724	590	2013	2,564	1,453	1,459
1978	1,526	739	650	2014	2,620	1,475	1,464
1979	1,532	754	703	2015	2,658	1,465	1,496
1980	1,568	768	742	2016	2,676	1,461	1,548
1981	1,648	815	799	2017	2,664	1,450	1,538
1982	1,681	867	850	2018	2,757	1,503	1,586
1983	1,752	934	921	2019	2,840	1,538	1,589

출처: 한국교육개발원, 1948-2019; 제주특별자치도교육청, 1999a; 제주도교육청, 1999b; 양진건, 2001; 제주특별자치도교육청, 2011을 참조하여 재구성함.

제주특별자치도의 학교 변천과 그 영향요인 분석

- 면담 질문지 -

안녕하세요,

우선 먼저 귀한 시간을 할애해 주셔서 감사드립니다. 문헌자료 분석을 바탕으로 아래에 질문지 초안을 작성해 보았습니다. 함께 보내드린 제주특별자치도 학교 수 추이 그림을 참조하여 답변하시면 됩니다.

만일 해방 직후부터 1960년대 초반까지의 학교 상황에 대해서 자세한 정보를 주시지 못해도 걱정하지 않으셔도 됩니다. 일반적인 현황이나 향후 연구자가 참조할 자료 또는 인물 등을 소개해 주시거나 상상력을 통한 아이디어를 제안해 주시면 되겠습니다.

그리고 인터뷰 내용은 연구를 위해서만 활용될 것이며, 연구 이후에는 폐기 처분할 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2020년 10월

김경옥(제주대 교육대학원 교육행정및교육컨설팅 전공) 드림
지도교수: 이인희

1 학교급별 요인

❖ 초등학교

- 해방 이후, 1946년까지 초등학교의 급격한 증가 요인은 무엇인가 ?

- 1963년→1964년 급격한 증가에 미친 영향 요인은 무엇인가?

□ 학생 수, 교원 수에 대한 통계치가 있는가?

□ 북제주군, 남제주군, 제주시, 서귀포시 학생 수 편차는 어떠했는가 ?

❖ 중학교

□ 해방 이후, 1946년까지 중학교의 급격한 증가 요인은 무엇인가 ?

□ 1950년 이후, 북제주군 내 학교 설립 증가의 이유는 무엇인가?

□ 학생 수, 교원 수에 대한 통계치가 있는가?

❖ 고등학교

□ 1948년 당시 학교 수 불과 2개교(제주농고, 서귀농고)에 불과한데, 일반계고가 아닌, 농업고가 설립된 이유는 ?

□ 1951년부터 일반계고가 설립되기 시작하였는데, 당시 학생수는 ?

□ 1953년 고등학교의 증가 요인은 ?

□ 학생 수, 교원 수에 대한 통계치가 있는가?

2 일반적 요인

□ 학교 증가 수에 따라 7단계로 구분하였는데, 학교 증가 수 이외에 이러한 단계를 구분할 수 있는 요인이 더 있는가?
(또한 이러한 7단계 구분을 보다 간략하게 한다면 어떠한 수정의견이 있는가?)

□ 학교 설립의 영향을 미친, 또 다른 제주만의 특별한 요인 ?

□ 제시된 학교 설립 년도와 명단이 정확히 작성 되었는가 ?

□ 지역별 변화 추이 양상은 어떠한가 ?

□ 추가 면담자 및 자료가 있는가 ?

□ 기타 자유롭게 조언주실 말씀이 있으시지요?

귀한 시간을 할애해 주셔서 감사드립니다.

- 4 -

- 94 -