

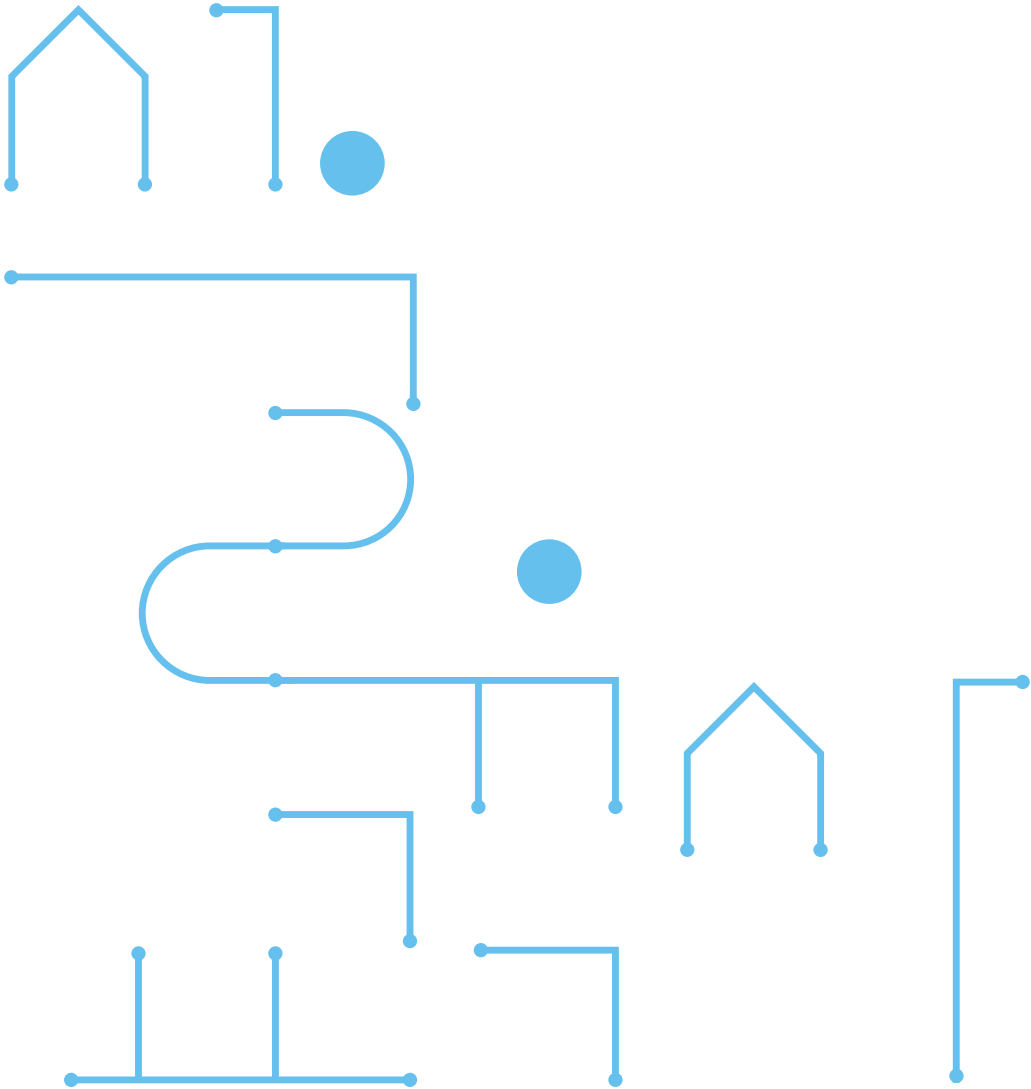
서울교육사 3
서울 교육개혁과
교육기회의 확대

일러두기

- 이 책은 서울역사총서 제14권 《서울교육사》이다.
- 이 책은 고대에서 현대에 이르기까지 서울교육의 변화과정을 삼국~통일신라시대, 고려시대, 조선시대, 개항기, 일제강점기, 광복 이후로 시기를 나누어 서술하였다. 광복 이후는 1980년의 '7·30 교육개혁'과 1995년의 '5·31 교육개혁'을 기준으로 3개의 작은 시기로 구분하였다. 광복 이전은 제1권에 수록하였고, 1945~1979년은 제2권에, 1980~1994년은 제3권에, 1995년 이후는 제4권에 수록하였다.
- 서울특별시는 법률명, 책 제목 등 특별한 경우 외에는 서울시로 약칭하였다.
- 초등학교는 명칭이 개정된 1995년을 기준으로 그 이전은 국민학교로, 그 이후는 초등학교로, 시기가 겹치는 경우에는 국민(초등)학교로 표기하였다.
- 각 장 처음의 연표는 해당 장에서 다루는 내용에서 선별하였다.
- 원고는 역사와 교육사 연구자들이 집필하고 관련 분야 전문가들이 감수하였으며, 서울역사편찬원의 최종 검토 과정을 거쳐 내용에 충실을 기하였다.
- 원고 내용의 정확성을 위해 각주를 다는 것을 원칙으로 하였다.
- 사진·도표·그림 등 관련 자료를 함께 수록하여 원고 내용을 보강하고 독자의 이해를 돕고자 하였다.
- 문장은 한글 사용을 원칙으로 하였으며, 현행 한글맞춤법과 국사편찬위원회 표기 원칙을 따랐다.
- 고유명사·전문용어 및 잘못 이해되기 쉬운 용어는 한자나 원어(原語)를 병기하였다.
- 숫자는 아라비아숫자 사용을 원칙으로 하되, 만 단위 이상은 한글을 섞어 표기하여 이해하기 쉽도록 하였다.
- 인용된 책과 문헌은 겹화살괄호(《 》)로, 논문(글)·법률·문서·작품 등은 홑화살괄호(〈 〉)로 표기하였다.
- 집필자 이름은 각 권 마지막에 집필 순서별로 밝히는 것을 원칙으로 하였다.
- 제4권 말미에 첨부한 〈서울교육사 연표〉는 《서울교육사 1981~1995》(서울시교육청, 1996)의 연표, 《서울6백년사 연표》(서울시 시사편찬위원회, 2006), 필자가 제공한 연표를 바탕으로 작성하였다. 기관 관련 연표는 《한국민족문화대백과사전》 등의 사전들도 참고하였다.

서울교육사 3

서울 교육개혁과
교육기회의 확대



발간사

서울역사편찬원은 서울의 역사와 문화를 체계적으로 집대성하고자 노력하고 있습니다. 그동안 《서울육백년사》, 《서울2천년사》 등의 방대한 발간사업을 통해 서울의 역사를 통시대적으로 살펴볼 수 있는 기반을 마련하였습니다.

1997년부터는 서울의 역사를 분야별로 정리한 서울역사총서 시리즈를 꾸준히 발간해 오고 있습니다. 제1권인 《서울행정사》를 시작으로 건축·교통·상공업·인구·재정·항일독립운동·공연예술·재해·사회복지·체육·도시계획·의료 등의 주제를 정리하여 발간하였고, 이번에 제14권으로 《서울교육사》를 발간하게 되었습니다.

사람이 짐승과 구별되는 큰 특징은 문화를 습득해 생활한다는 점입니다. 그런데 문화 습득은 저절로 되는 것이 아닙니다. ‘교육’을 통해서만 가능합니다. 오늘날 ‘교육’이란 용어는 학교 중심의 제도교육에 한정하여 사용하는 경우가 일반적이지만, 사실 ‘교육’이란 사람이 사회구성원으로 ‘정상적인’ 활동을 하기 위해 배우고 익히고 가르치는 모든 행위를 포괄합니다. 그러나 이러한 ‘광의의 교육 개념’은 인류의 역사 그 자체와 등치되기 때문에, 교육사는 제도화된 교육을 중심으로 한 ‘협의의 교육 개념’에 입각해 서술하는 게 일반적입니다. 우리 책 역시 마찬가지입니다. 서울역사편찬원에서는 서울 사람들이 시대적 제약 속에서 교육의 문제를 어떻게 인식해왔고, 더 많은 이들이 더 좋은 교육을 받을 수 있도록 어떠한 활동을 펼쳐왔는지를 《서울교육사》 안에 담고자 했습니다.

서울 교육사의 시원은 오늘날 서울지역에 세워진 백제입니다. 다만 백제가 교육을 실시했다는 역사 기록이 남아 있지만 기록 자체가 영성하여 자세한 내용은 알 수 없습니다. 통일신라를 거쳐 고려시대에 접어들면 과거 제도가 도입되고, 국자감·동서학당·향교와 사학 12도 등 국가와 민간의 교육기관들이 세워지면서 유학을 중심으로 한 교육이 활발하게 진행됐습니다. 한양은 조선 초에 수도가 되면서 전국 교육의 중심지로 떠올랐습니다. 성균관과 사부학당이 세워지고, 학생 선발과 교육 관련 규정도 갖춰졌습니다. 특히 한글 창제는 한문을 익히기 어려웠던 일반 백성들의 문해력을 획기적으로 높이는 계기가 됐습니다. 여성용 교육 교재도 발간되었고, 제한적이

지만 가정에서의 한글 교육과 언해본 교훈서를 통한 여성 교육도 진행됐습니다.

대한제국은 서양식 학교를 세우고 교육하여 독립을 유지하고자 했지만 결국 일제 식민지로 전락하고 말았습니다. 일제 강점 이후 서울지역에 각급 학교들이 많이 세워지고 학생, 교사 수도 대폭 늘어났지만, 한국인에 대한 차별적 교육정책이나 황국신민화 교육에서 보듯이 일제강점기 교육정책에는 식민지적 색채가 짙게 반영돼 있었습니다. 1949년 <교육법> 제정으로 현대 한국교육의 법적 토대가 마련됐지만, 1991년 교육자치제 부활 이전의 서울교육은 중앙정부의 교육정책을 현장에서 집행하는 수준에 머물렀습니다. 그러나 교육자치제 부활 이후 더 직접적으로는 2008년 주민직선으로 서울시 교육감을 선출하면서부터 중앙정부의 교육정책을 더 강력하게 또는 차별화된 서울교육만의 정책을 추진하기에 이르렀습니다. 자사고 확대를 통한 수월성 교육 강화 정책, 혁신학교 지정과 무상급식 추진이 그 대표적 사례입니다. 서울시에서도 평생교육국을 신설하고 혁신형 서울어린이집을 확대하는 한편 교육 소외 계층을 위해 '서울린' 사업을 확대, 강화하고 있습니다.

이 책은 고대부터 현대에 이르기까지 서울교육이 어떻게 전개되었으며, 어떠한 변화를 보였는지를 시간의 흐름에 따라 통사 형식으로 정리한 책입니다. 제1권에서는 고대부터 일제강점기까지의 변화상을 서술하였고, 제2·3·4권은 각각 광복~1979년, 1980~1994년, 1995년 이후를 검토·정리하였습니다. 광복 이후의 경우 1980년의 7·30 교육개혁과 1995년의 5·31 교육개혁을 기준으로 시기를 나누었습니다.

이 책이 서울 교육사의 발자취를 확인하고 앞으로 나아갈 방향을 모색하는 데 도움이 되기를 기대합니다. 끝으로 책 발간에 노고를 아끼지 않은 집필·감수 선생님과 연구원 및 관계자 여러분들께 깊이 감사드립니다.

2025. 10.

서울역사편찬원장 이상배

제 1 권

광복 이전의 서울교육

총설

제1장 고대 사회의 교육

제2장 고려시대의 교육

제3장 조선시대 한양의 교육

제4장 개항기 한양의 근대교육

제5장 일제강점기 경성의 교육

제 2 권

광복 이후 서울교육의 추진

제1장 교육체제 재편과 교육기관의 확대

제2장 서울 교육시설의 파괴와 서울교육의 복구

제3장 서울시 교육자치제 실시와 중단

제4장 국가교육과정 채택과 재편

제5장 초등교육 의무화와 의무교육시설 확충

제6장 중학교 무시험 입학제와 고교평준화 정책 시행

제7장 국가 주도의 대학 개편과 대학 문화

제8장 실업교육 강화와 근로자의 교육기회 확대

제9장 광복 이후 교육 담당 기구와 관련 법규의 변화

제 4 권

교육자치시대 서울교육의 변화

제1장 5·31 교육개혁의 발표와 내용

제2장 교육자치제 부활과 직선 교육감들의 교육정책

제3장 유아교육과 초·중등교육

제4장 공교육 불신 풍조와 대안학교·혁신학교 등장

제5장 대학 구조개혁과 학생의 변화

제6장 서울 평생교육 체계 마련과 민간과의 협력 추진

제7장 원격 교육의 보편화와 서울러닝 개설

제8장 사교육의 성행과 맞춤형 입시학원의 확산

제9장 서울 교육계의 주요 사건, 논쟁과 시민들의 반응

제10장 서울 학교 풍경의 변화

제11장 서울교육이 걸어온 길과 나아갈 길



제1장	7·30 교육개혁의 배경과 내용	010
제1절	1970년대 후반 대학입시 부작용 심화	012
	1. 대학입시 경쟁의 심화	014
제2절	신군부의 정권 장악과 7·30 교육개혁안 발표	027
	1. 신군부의 교육개혁안 준비	027
	2. 7·30 교육개혁안 발표와 내용	030



제2장	서울시교육청과 교육위원회의 활동	052
제1절	서울시교육청의 조직 변화와 주요 교육정책	054
	1. 서울시교육청의 조직 변화	054
	2. 서울시교육청의 주요 교육정책	061
제2절	서울시 교육위원의 선출과 교육위원회의 활동	071
	1. 서울시 교육위원의 선거와 시의원 겸직으로의 변화	071
	2. 서울시 교육위원회의 구성과 활동	073



제3장	유아교육과 초·중등교육의 변화	086
제1절	유아교육의 공교육화 추진과 초등교육의 변화	088
	1. 유아교육의 공교육화 추진과 유치원 증설	088
	2. 국민학교 교실 풍경의 변화	098
제2절	중고등학교의 교복·두발 자율화와 중등교육의 변화	105
	1. 중고등학교의 교복·두발 자율화	105
	2. 중고등학교의 증설과 중등교육의 변화	118

제4장 대학 민주화운동과 대학의 변화 136



제1절 정부의 대학 통제와 대학 민주화운동 138

- 1. 교수 재임용제와 졸업정원제 실시 138
- 2. 학생운동의 성장과 대중화 152
- 3. 대학 자율화와 총장직선제 도입 158

제2절 대학교육 대중화와 대학의 변화 164

- 1. 대학교육 대중화 시대의 도래 164
- 2. 대학평가 제도의 도입 169
- 3. 대학설립 기준의 완화와 대학 증설 172

제5장 직업교육과 특수교육의 강화 178



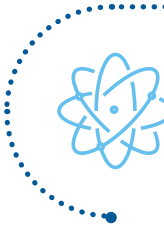
제1절 정부의 직업교육 강화 180

- 1. 직업훈련원 및 고등기술학교의 설립 181
- 2. 기능대학 및 개방대학·산업대학의 설립 197

제2절 장애인을 위한 특수교육 204

- 1. 특수교육의 법적 토대와 실제 204
- 2. 사립 특수학교의 설립과정과 특수교육 상황 206
- 3. 특수교육에 대한 국가적 관심과 〈특수교육진흥법〉 제정 209
- 4. 특수교육의 기회 확대와 특수학급·특수학교 설치 212

제6장 사회교육의 확장과 평생교육의 태동 216



제1절 국정기조 관철을 위한 국민정신교육 218

- 1. '국민정신개조'를 위한 국민정신교육 219
- 2. 새마을교육, 국민정신교육의 제도화 221

제2절 사회민주화를 위한 민중교육과 시민교육의 확장 226

- 1. 기층민중운동과 야학교육의 확장 227
- 2. 시민사회의 확장과 민주시민교육 방법론의 도입 229
- 3. 지방자치의 개막과 생활영역에서의 사회교육의 확장 234

제3절	평생교육관련 법제도의 등장과 분화:	
	‘평생교육진흥’개념의 등장과 <사회교육법>의 제정	239
	1. <헌법> 제29조 제5항의 신설과 학습권 논의의 시작	239
	2. <사회교육법>의 제정, 의미와 한계	241
	3. 제도적 차원에서의 대학의 확장	243

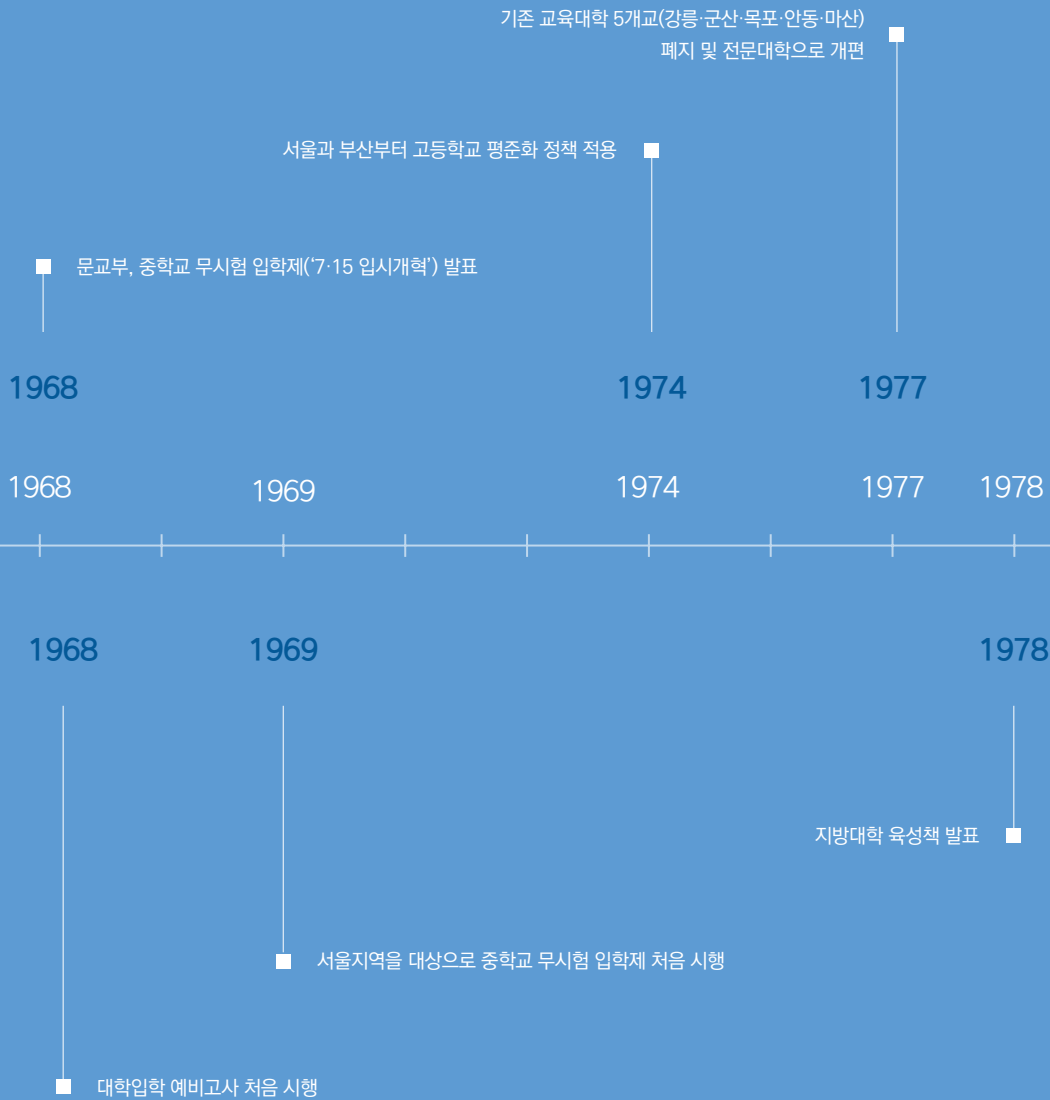
제7장 방송통신을 통한 교육기회의 확대 248



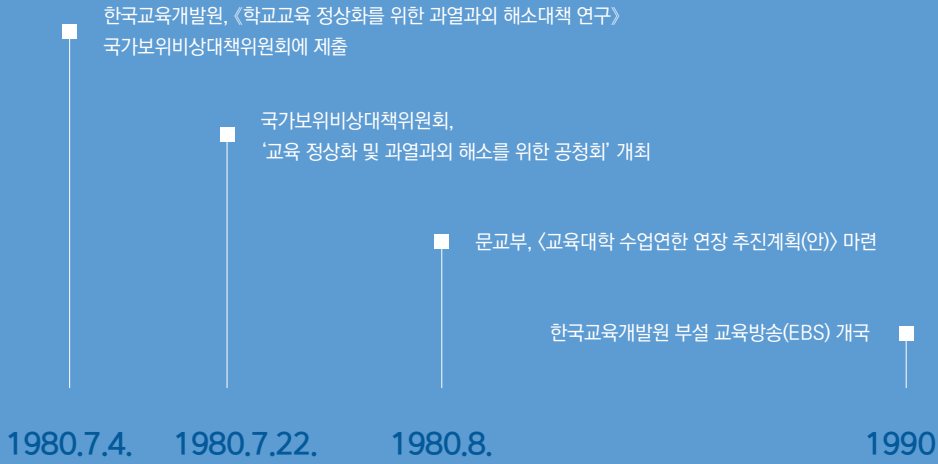
제1절	한국방송통신대학의 설립과 발전	250
	1. 한국방송통신대학의 설립과 독립화	250
	2. 한국방송통신대학의 발전	256
	3. 서울방송통신중·고등학교의 운영	270
제2절	한국교육방송(EBS) 설립과 확대 발전	274
	1. 교육전문방송국 EBS의 출범	274
	2. 한국교육방송공사의 창립과 확대 발전	279

제1장

7·30 교육개혁의 배경과 내용

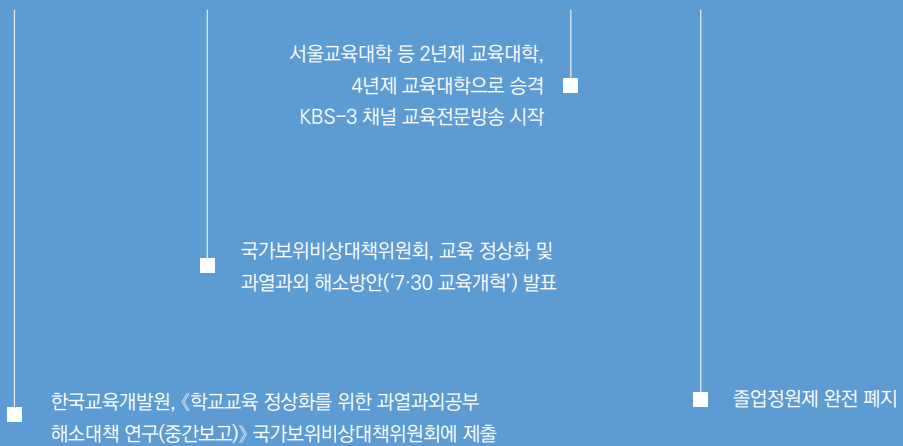


제1절 1970년대 후반 대학입시 부작용 심화
 제2절 신군부의 정권 장악과 7·30 교육 개혁안 발표



1980 1981 1988 1990

1980.7.19. 1980.7.30. 1981 1988



1970년대 후반 대학입시 부작용 심화

22일 오후 세종문화회관 대회의실에서 열린 국보위 문공위 주최 교육 정상화 및 과열과의 해소방안 공청회에는 수많은 방청객이 입추의 여지 없이 몰려 현안 교육 문제에 대한 일반의 관심도를 반영. 주최 측은 280석의 대회의실 수용 규모에 맞게 각계 인사에게 초청장을 보냈기 때문에 이들만 참석할 것으로 예상했다지만, 초청을 받지 않은 일선 교사 및 학부모도 상당수 참석, 400여 명이 장내를 뱅뱅이 메웠고 일부는 설 자리조차 없어 되돌아가기도. 그러나 이렇게 붐비는 가운데서도 장내는 찬물을 끼얹은 듯 시중 엄숙하고 진지해, 참석자들의 높은 수준을 나타냈다. 9명의 토론 참가 인사들도 방청객들의 진지한 태도를 의식했음인지 사회자의 “짧게 줄여달라.”라는 부탁을 여러 차례 묵살한 채 자신의 의견을 제시하는 열의를 보였다.¹

《조선일보》 1980년 7월 23일자에 실린 위 기사는 당시 과외 문제가 어느 정도로 심각한 사회 문제였는지를 드러내는 하나의 사례라 할 수 있다. 1970년대 말까지 대학입시는 대학입학예비고사(이하 ‘예비고사’)와 대학별 본고사(이하 ‘본고사’) 성적으로 학생을 선발하고 있었다. 이른바 명문대학교일수록 입시에서 본고사 성적이 중요하게 작용했고, 고등학교에서는 자연스레 학생들을 성적에 따라 구

1 《조선일보》 1980년 7월 23일.

분하여 상위권 대학에 진학이 가능할 것으로 보이는 학생들에게 주로 관심을 두고 수업을 진행하였다. 본고사에서는 고등학교에서 배우는 모든 교과를 대상으로 하기 보다는 국어, 영어, 수학과 같은 몇몇 주요 교과만을 대상으로 고등학교 교육과정에서 요구하는 수준보다 더 어려운 시험 문제를 제시하다 보니, 많은 학생들은 학교교육 이외에 사교육을 통해 과외를 받을 수밖에 없었고, 심지어 교사나 교수들도 과외 교사로 활동하고는 했다. 이 때문에 자녀의 과외비를 마련하기 위해 어려움을 겪는 가정도 적지 않았다.²

1979년 12·12 군사반란으로 정권을 잡은 전두환에게 대학입시 문제는 민심을 달랠 수 있는 좋은 소재였을 것이다. 전두환은 1980년 5월 31일 국가보위비상대책위원회(이하 ‘국보위’)라는 대통령 자문기관을 설치해 곧바로 7월 30일 “학교교육 정상화 및 과열과외 해소방안”을 발표하였다. 이 조치는 발표한 날짜가 7월 30일이었기 때문에, 약칭으로 7·30 교육개혁이라 불리며, 당시 사회적 이슈였던 과도한 대입 경쟁을 해소하기 위한 대중영합적 방안으로 주로 기억되고 있다.³

이는 교육계에서 5·31 교육개혁 조치에 대한 관심과는 사뭇 다르다. 5·31 교육개혁이 고등교육의 ‘보편화’ 현상에 결정적 계기가 되었다는 평가와 함께 한국교육이 글로벌 교육정책의 장(Global Education Policy Field)으로 편입되는 계기가 되었다는 평가를 받는 것과는 달리,⁴ 7·30 교육개혁에 대한 교육학계의 평은 과외금지나 졸업정원제와 같은 고등교육 개혁에 집중되어 있거나, 신군부 세력에 의해 급작스럽게 진행된 불완전한 교육개혁이라는 평가가 지배적이다.⁵

2 이현·김용·박대권, 《우리 아이의 입시는 공정한가》, 지식의 날개, 2023, 50~51쪽.

3 강무섭, 〈한국의 중등교육과 대학입시제도〉, 대한사립중고등학교장회 세미나, 1994, 5~26쪽; 김동환, 〈7·30교육개혁 조치의 해석 문제〉, 《한국교육사학》 14, 1992, 261~274쪽; 김성중, 〈대학졸업정원제 정책의 집행에 관한 연구: 1980년대 사례를 중심으로〉, 단국대학교 석사학위논문, 1984; 김인희, 〈졸정제·입시제도의 문제점〉, 《정경문화》 231, 1984, 174~181쪽; 남신동·류방란, 〈대학졸업정원제도(1981~1987)의 구상과 폐지에 대한 구술사 연구〉, 《교육사학연구》 27(2), 2017, 37~71쪽; 오제연, 〈1970년대 후반 대학 정원 정책의 전환과 고등교육 대중화〉, 《역사비평》 128, 2019, 145~176쪽.

4 김용·박대권, 〈문민정부 교육개혁에서의 OECD의 영향: 국제기구의 영향과 글로벌 교육정책 장으로의 편입〉, 《교육정치학연구》 25(2), 83~109쪽.

5 오제연, 앞의 글, 2019, 145~176쪽.

여기서는 7·30 교육개혁이 발표된 배경과 원인 그리고 개혁안의 내용에 대해 살펴보면서 이러한 국가적 교육정책이 서울교육에 미친 영향에 대해 서술하고자 한다. 이 장은 다음과 같은 순서로 진행되는데, 먼저 7·30 교육개혁의 배경으로 1970년대의 교육제도, 특히 입시제도의 문제와 함께 과열과외라 불렸던 현상이 실제로는 어느 정도였는지를 당시 한국교육개발원이나 교육부에서 발간한 보고서 등을 통해 알아본다. 다음으로는 7·30 교육개혁을 발표한 신군부의 교육개혁안과 실제 7·30 교육개혁안의 내용을 세부적으로 살펴보면서, 과연 어떠한 성격의 교육개혁안이었는지를 알아보고자 한다.

1. 대학입시 경쟁의 심화

7·30 교육개혁은 비록 1979년 12·12 군사반란으로 집권한 전두환 정부가 급작스럽게 발표한 측면이 있지만, 여기서 다루는 고등교육개혁안은 이미 1970년대 초반부터 지속적으로 논의되어 온 사항이었다. 대학진학의 수요에 비해 지나치게 적은 대학 입학정원은 치열한 대학입시 경쟁을 불러왔고, 이는 당연히 더 좋은 대학에 진학하고자 하는 수단으로 과열과외 현상을 불러오게 했다. 또한, 고등학교 졸업 후 바로 대학에 진학하지 못한 학생들이 대학에 진학하기 위해 계속해서 대학입시를 준비하게 되었으며, 이는 재수생의 지속적인 증가로 이어져 사회 문제가 되었다.

치열한 대학입학 경쟁은 고등학교 교육에도 악영향을 주었다. 당시 대입 본고사 문제가 국어, 영어, 수학 등 주요 과목에 한정되어 제시되다보니, 본고사에 나오지 않는 다른 과목들은 자연히 고등학생들에게는 학업 동기를 끌기 어려웠으며, 이는 고등학교 교육을 파행시키는 주범으로 지적되었다. 따라서 7·30 교육개혁의 주요한 목적 중 하나로 제시된 학교교육 정상화는 고등학교에서 교육과정을 정상적으로 운영할 수 있도록 대입제도를 개선하는 데 있었다. 이 장에서는 1970년대 후반 사회 문제로 지적되었던 대학입시 부작용에 대해 제도적인 요인을 살펴보고자 하며, 특히 대입 수요를 증가시킨 이유로 꼽히는 중학교 무시험 입학제, 고등학교 평준화 그

리고 대입제도 순으로 서술한다.

1) 중학교 무시험 입학제(1969)

중학교 무시험 입학제는 1968년 7월 15일 당시 문교부에 의해 발표되어 1969년부터 시작된 중학교 입시제도 개편으로 시작되었다. 이른바 ‘7·15 입시개혁’이라 불리는 이 중학교 무시험 입학제는 학군별로 무작위 추첨을 통해 학교를 배정하는 방식의 중학교 입학제도로, 문교부는 1969년부터 3차에 걸쳐 단계적으로 중학교 입시시험을 완전히 폐지하고, 중학군⁶을 설치해 학군 단위로 추첨을 통해 중학교 입학 결정을 하도록 했다. 먼저 1969년 서울지역에서 중학교 무시험 입학제가 실시되었으며, 1970년에는 부산, 인천, 춘천, 청주, 대전, 전주, 광주, 대구, 제주 등 9개 도시로 확대하였고, 1971년부터 전국적으로 실시하게 되었다.⁶

중학교 무시험 입학제를 실시하게 된 이유로는 중학교 간의 격차로 인한 초등학교들의 과도한 입시 경쟁으로 인해 국민학교의 교육이 입시위주 교육으로만 이루어지고 있으며, 아동의 정상적인 발달 과정에 방해가 되고 있다는 점 그리고 향후 의무교육 연한을 9년으로 연장하고자 한 계획을 시행하기 위한 전제조건을 갖춘다는 것 등이었다.⁷

실제로 중학교 입시로 인해 국민학생들의 입시 경쟁은 상당히 과도한 수준이었는데, 이는 1959년에 국민학교 의무교육정책이 시행되면서 초등교육이 사실상 의무교육화가 되었기 때문이었다. 당시 정부는 1946년부터 초등의무교육을 추진하여 취학연령인 만 7세 이상 12세 미만 아동까지 포함하여 모든 아동에게 교육기회를 보장하고자 하였다. 6·25 전쟁 직후 1954년부터 ‘의무교육완성 6개년계획’이 추진되어 목표연도인 1959년에는 취학률이 96%에 달하게 되었다.⁸ 초등교육 취학률 증가는 필연적으로 중학교 진학 수요 증가를 불러왔다. 초등교육이 사실상 완전 취학에 도

6 교육부, 《교육 50년사 1948~1998》, 1998, 244~245쪽.

7 문교 40년사 편찬위원회, 《문교 40년사》, 1988, 270~271쪽.

8 박환보, 〈해방 이후 학교교육 팽창의 규모와 특징〉, 《대한민국 교육 70년》, 2015, 154~155쪽.

달한 1962년 중학교 취학률은 40.2%였는데, 결국 중학교 진학단계에서 커다란 병목 현상을 빚게 된 데다 이른바 명문학교라는 서열화된 중학교가 존재하는 등 학교 간 격차문제가 중첩되면서, 중학교 입시 경쟁은 더욱 치열한 양상을 보이게 되었다.⁹

이러한 상황 속에서 중학교 무시험 입학제를 추진하는 것은 양적인 면에서 큰 문제를 안고 있었다. 특히 당시의 중학교와 교원 수가 급증할 것으로 예상되는 중학생 수를 감당할 수 있는가 하는 문제가 가장 크게 제기되었는데, 문교부는 이 문제에 대한 방안으로 중학교 2부제 시행 등을 발표하였으나, 임시방편에 불과하다는 비판을 받았다.¹⁰

중학교 무시험 입학제를 위해 서울에서는 모든 지역을 4개 학군으로 나누고, 지방의 경우 시·군을 단위로 지방 실정에 따라 학군을 나누도록 했다. 중학교 무시험 입학제에서 중요한 점은 당시 일류 중학교라 불렸던 경기중학교, 경북중학교, 서울중학교, 경기여자중학교, 이화여자중학교 등 17개 중학교를 연차적으로 폐교하고, 고등학교로 전용한 것이었다.¹¹ 이는 중학교 무시험 입학제의 핵심적 목표가 중학교 평준화에 있었다는 점을 드러내며, 초등교육이 지나친 중학교 입시교육에만 매몰되는 것을 막겠다는 뜻을 드러낸 것이다. 따라서 어떤 중학교로 진학하는가를 결정하는 것을 학군제에 기반한 무작위 추첨제로 전환시키고자 하는 것은 기존 서열화되어 있던 중학교를 평준화시킨다는 것을 의미했다.

중학교 무시험 입학제는 중학교 취학률을 비약적으로 상승시키는 결과를 가져왔다. 실제로 1965년 41.4%였던 중학교 취학률은 평준화 실시 이후인 1970년 51.2%가 되었으며, 1975년에는 71.9%로 급속하게 상승하게 되었다. 서울지역의 중학교와 학생 수 역시 크게 증가하였다. 1967년 91만여 명이던 서울지역의 학생 수는 중학교 무시험 전형 실시 이후 100만 명을 넘어섰으며, 1975년에는 200만 명을 넘어서게 되

9 강무섭, 앞의 글, 1994.

10 Seth, Michael J., *Education Fever: Society, Politics, and the Pursuit of Schooling in South Korea*, University of Hawaii Press, 2002, p. 230.

11 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 270~271쪽.

었다. 이는 중학교 교육을 사실상 보편교육화한 것으로 볼 수 있으며, 중학교 교육 기회를 획기적으로 확대했다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.

또한, 중학교 무시험 전형 실시로 의도했던 초등학교에서의 입시 중심 교육의 지양 역시 상당 부분 개선된 것으로 평가되었다. 중학교 입시가 없어지면서, 초등학교에서는 굳이 중학교 입시를 위한 입시교육에 매달릴 이유가 없어지게 되었다.

중학교 평준화는 일류중학교 입시 열풍을 가라앉히고, 학교의 평준화를 통해의 무교육으로 나아가는 것이 핵심 목표였다. 어떤 중학교에 진학하는가를 결정하는 것을 추첨으로 했고, 학생들은 자신이 속한 학군의 몇몇 중학교 중 한 곳에 무작위로 배정되는 것이었다. 문제는 학군 간의 차이가 학교의 차이로 이어진다는 점이었다. 비록 중학교 평준화가 이론상으로는 각 학급에 다양한 사회적 계층 출신의 학생들이 어우러질 수 있는 사회의 축소판이 될 수 있을 것으로 기대되었으나, 학교의 질적 수준을 완전히 동일한 정도로 평준화를 한다는 것은 현실적으로 어려운 일이었다.

2) 고등학교 평준화 제도(1974)

고등학교 평준화 정책은 1974년부터 시행된 고등학교 입학전형 방식으로, 입학시험을 통해 선발하던 고등학교 신입생을 각 지역별로 해당 실거주자가 지정된 학군에 따라 희망하는 학교별로 지원하여 각 지역별 일반계 고등학교로 무작위로 배정하는 선지원 후추첨 방식의 고등학교 입학전형 제도이다.¹²

당시 고등학교는 학교 간, 지역 간 학력 수준에 따라 명문고와 그렇지 못한 이류, 삼류 고등학교 간 격차가 존재했으며, 특히 대도시에 소재한 명문 일류 고등학교에 대한 진학열은 학생들로 하여금 중학교 시절부터 대도시로 전입해 오도록 하는 현상을 야기하였다. 그것은 현실적으로 명문고등학교에 진학하는 것이 명문대학으로 진학하는 가장 유리한 방법이기 때문이었다. 이러한 고등학교 간 학력 수준의 격차는 학생 인구의 도시 집중을 유발하는 직접적 원인으로 지목되었고, 이는 고등학교

12 문교부, 《80년대의 한국교육개혁, 교육행정백서》, 1983, 83쪽.

평준화 정책을 시행하게 된 중요한 배경이 되었다.¹³

문교부는 중학교 무시험 입학제 이후 고등학교 진학 수요가 증가할 것을 대비하여 고등학교 입시제도 개선을 위해 ‘입시제도연구협의회’를 구성하여 고등학교 입시제도를 변경하고자 하였다.¹⁴ 입시제도연구협의회는 1973년 2월 28일 새로운 고교 입시제도를 발표하였다. 새로운 고교 입시제도는 인문계와 실업계로 구분, 인문계와 실업계 모두 연합고사로 치르되 인문계는 학군제 과정별 추첨 배정을 원칙으로 후기에 실시하고 실업계는 전기에 시군 단위로 각 학교에서 선발하게 한 것이었다.

고등학교 평준화 정책으로 나타난 새로운 입시제도는 고등학교를 전형 시기에 따라 인문계 고등학교와 실업 및 2부 고등학교로 구분한 것이며, 전기에 선발하는 실업 및 2부 고등학교는 학교 지원과 경쟁을 통한 입학을 허용한 반면 후기에 선발하는 인문계 고등학교에는 추첨 배정을 통한 입시제도였다.¹⁵

[표 1] 1974년 고등학교 입시제도 개요

구분	일반고	실업 및 2부고
요지	시를 단위로 학군 설정 소속 학군에 지원 연합고사 실시 학군별로 추첨하여 학교에 배정 후기에 선발	시를 단위로 희망학교에 임의 지원 연합고사 실시 학교별로 전형 전기로 선발
학군	전체 학교를 남녀별로 구분하여 학군 설정	학군 설정 없이 시도 전체가 하나의 단위
지원	소정 학군에 지원	희망학교에 임의 지원
선발고사	일반, 실업계 고등학교 모두 동일 문제로 실시	
선발 및 배정	적용지역 단위로 모집정원만큼 사정 학군별로 추첨하여 학교에 배정	학교별로 사정
비고	실업 및 2부고 합격자는 일반고 지원 불허 특수목적고 학생선발은 전국 또는 수 개 시도 단위로 임의 지원 특수지역 교(거리, 교통 불편 지역 학교)는 임의 지원 체육특기자 및 지체 부자유자는 별도로 학교 배정	

출처: 김병성·최상근·최경선, 《고등학교 평준화 정책 평가를 위한 기초연구》, 1984, 31쪽.

- 13 김영철·강태중, 《고등학교 평준화 정책의 개선 방안》, 한국교육개발원, 1985, 19~25쪽.
- 14 김지영, 〈1974년 고교평준화〉, 《교육비평》 28, 2011, 177~178쪽.
- 15 김영철·강태중, 앞의 글, 1985, 25~26쪽.

새로운 고교 입시제도에 의한 고교 입시가 1974학년도부터 서울과 부산에서 실시되고, 1975학년도에는 인천, 광주, 대구를 포함하여 확대, 실시되었다. 이러한 조치에도 불구하고 고등학교 평준화 정책이 순조롭게만 추진된 것은 아니었다. 특히 사학에서는 이 정책에 대해 매우 부정적인 견해를 보이면서 전면적으로 시행을 재검토할 것을 주장하였다. 한국사학재단연합회, 대한사립중고등학교장회는 1975년 10월에 고등학교 평준화 제도를 전면 폐지하고 종래의 입시제도로 환원시키거나, 사립고등학교를 평준화에서 제외할 것을 건의하였다. 이에 따라 정부는 1975년에 인천, 광주, 대구를 새롭게 평준화 지역으로 확대한 뒤, 1976년부터 평준화 확대 적용을 잠정 유보하기로 하였다.¹⁶ 그러나 평준화 제도에 대한 지속적인 사회적 요구로 인해 1978년 3월에 1979년부터 수원, 춘천, 청주, 대전, 전주, 마산, 제주 등 7개 도시를 추가해 적용하도록 했으며, 1986년까지 전국적으로 실시한다는 계획이 발표되었다. 그리고 1978년 12월에 문교부는 1980년 이후 고등학교 평준화 정책의 연차적 확대 실시 계획을 발표하였다.¹⁷ 이 계획에 따르면, 1980학년도에 성남시를 비롯한 8개 시 지역, 1981학년도에 7개 시·읍 지역, 1982학년도에 8개 시·읍 지역, 1983학년도에 4개 시·읍 지역에 평준화 정책을 확대 적용한다는 것이었다. 그러나 1980학년도의 성남, 원주, 천안 등 8개 시 지역에 대한 확대 실시 계획만 진행되었을 뿐 이후 계획은 보류되었다.¹⁸

[표 2] 전국 및 서울의 고등학생 수 변화(1973~1985)

(단위: 명)

연도	학제	학생 수(전국)	학생 수(서울)
1973	일반계고	411,106	150,586
	전문계고	428,212	72,672
	소계	839,318	223,258

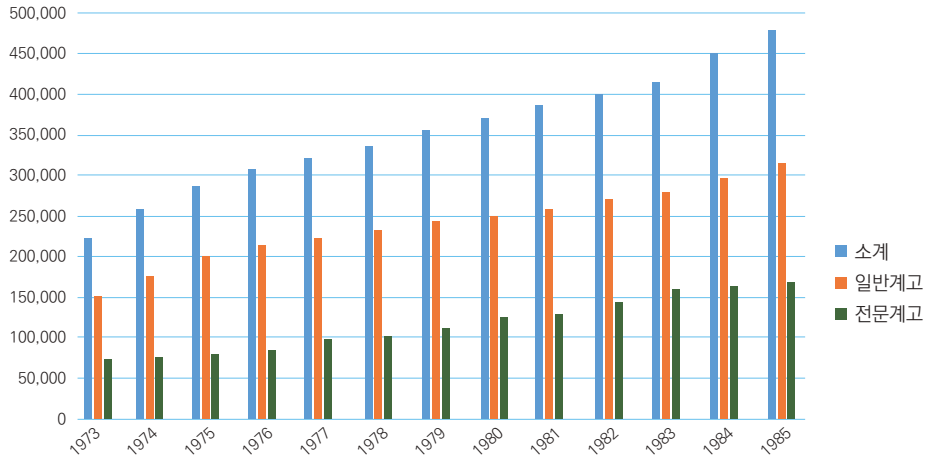
16 김병성·최상근·최경선, 앞의 글, 1984, 40쪽.

17 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 272~273쪽.

18 김영식 외, 《고등학교 평준화 정책의 개선 방안》, 교육개혁심의회, 1986, 24~31쪽.

연도	학제	학생 수(전국)	학생 수(서울)
1974	일반계고	530,177	175,374
	전문계고	451,032	78,692
	소계	981,209	254,066
1975	일반계고	648,149	198,416
	전문계고	474,868	83,710
	소계	1,123,017	282,126
1976	일반계고	746,246	213,516
	전문계고	507,430	87,509
	소계	1,253,676	301,025
1977	일반계고	795,107	221,534
	전문계고	555,493	95,375
	소계	1,350,600	316,909
1978	일반계고	839,603	230,827
	전문계고	614,773	102,669
	소계	1,454,376	333,496
1979	일반계고	887,531	241,473
	전문계고	677,824	110,007
	소계	1,565,355	351,480
1980	일반계고	932,605	247,010
	전문계고	764,187	123,643
	소계	1,696,792	370,653
1981	일반계고	1,006,313	254,774
	전문계고	816,726	129,951
	소계	1,823,039	384,725
1982	일반계고	1,068,849	257,286
	전문계고	853,372	140,269
	소계	1,922,221	397,555
1983	일반계고	1,132,249	267,992
	전문계고	880,797	152,016
	소계	2,013,046	420,008
1984	일반계고	1,200,448	291,111
	전문계고	891,953	158,430
	소계	2,092,401	449,541
1985	일반계고	1,266,840	315,087
	전문계고	885,962	163,346
	소계	2,152,802	478,433

출처: 《문교통계연보》, 각 년도.



서울지역 고등학생 수(1973~1985)

고등학교 평준화 정책으로 인해 나타난 가장 큰 변화는 고등학교 학생 수의 증가였다. 1970년에 약 59만여 명이던 고등학생 수는 1975년이 되자 약 112만 명으로 늘어났으며, 1980년에는 약 170만 명이 되었다. 그리고 중학교 무시험 입학제와 고등학교 평준화 정책으로 인해, 입시경쟁의 무대는 대학입학 전형으로 옮겨가게 되었다. 그리고 명문대학에 진학하기 위해 사람들은 좋은 학군에 거주하는 것을 중요하게 여기게 되었다.¹⁹

서울지역 역시 고등학생 수의 증가가 두드러지게 나타났다. 1973년에 22만여 명이던 서울지역 고등학생 수는 1976년에 30만 명을 넘어섰으며, 1983년이 되자 42만여 명, 1985년에는 47만여 명으로 조사되었다. 실제로 1970년대 중반에 이미 서울 소재 중학교로의 전학 문제가 지적되었다. 서울 소재 중학교의 전학생 약 60%가 서울 이외의 지역에서 전학 온 학생들이었으며, 서울에 아무런 연고가 없었던 학생들이었다.²⁰ 또한 학교 내부에서는 성적을 토대로 학급을 배정하는 우열반이 등장하게 되었으며, 이러한 학생 분반을 채택한 학교에서는 우수한 학생들이 모인 학급에 배

19 김재춘, <유·초·중등교육정책의 변동>, 《교육정책의 역사적 변동과 전망》, 2017, 87~88쪽.

20 김충수, <지방 중학생의 서울 전입에 대한 연구>, 연세대학교 석사학위논문, 1976, 36~43쪽.

정받기 위해 사교육이 성행하기도 했다.²¹

3) 대학진학 수요의 증가

중학교 무시험 입학제와 고등학교 평준화 정책으로 인한 고등학생 수의 증가는 필연적으로 대학진학 수요를 증가시키는 결과를 가져왔다. 그리고 대학 입시를 뚫기 위한 경쟁도 갈수록 치열해졌다. 대학을 가려는 고등학생 수는 갈수록 증가했지만, 대학 정원은 여전히 제한된 가운데 정원 확대를 요구하는 사회적 압력은 증가하고 있었다.

당시 대학입시제도는 엄격하게 대학 정원을 통제하는 방향으로 진행되었는데, 이를 대표하는 것이 바로 예비고사제도였다. 예비고사는 대학의 선발권을 보장하기 위해 자격시험의 성격을 지닌 시험이었다. 초기에는 자격고사의 형식을 취하다가 후기에는 선발고사의 형식을 취하였다. 예비고사제도는 1969년부터 시행되었는데, 고등학교 졸업예정자들은 이 예비고사에 합격해야만 대학에 지원할 자격을 얻을 수 있었으며, 이후에는 각 대학의 본고사에 응시해야 했다. 대학 본고사는 특정 교과에 집중된 고학력 경쟁 고사의 성격을 띠었다. 이로 인하여 입시 위주의 교육과 과열과 외의 성행 등과 같은 문제점이 나타나게 되었다.²²

대학진학과 관련된 수요와 공급의 불균형은 1970년대 내내 사회 문제로 대두되고 있었다. 이 상황에서 발생한 문제가 바로 재수생 문제와 과열과외 현상이었다. 중학교 무시험 입학제와 고등학교 평준화 정책으로 인해 평준화 이전인 1973년에 83만 9,318여 명이던 고등학생 수는 평준화 정책이 시작된 이후 급격히 증가하여 1975년에는 112만 3,017명 그리고 1979년에는 156만 5,355명에 이르렀다.

문제는 이렇게 증가한 고등학생 수에 비해 고등교육 기회는 여전히 제한적이었던 점이다. 1979년 조사에 따르면, 고등교육 취학률은 13.1% 수준으로 같은 시기

21 Seth, Michael J., op. cit.

22 이경숙, 《시험국민의 탄생》, 푸른역사, 2017, 200~201쪽.

미국이나 일본뿐만 아니라 필리핀 수준에도 미치지 못하는 수치였다.²³ 실제로 예비고사 응시자 현황을 보면 1970년 14만 5,062명으로 조사된 예비고사 응시자는 1973년에 20만 명을 넘어섰으며, 1976년에는 30만 7,367명으로 집계되었다.

[표 3] 예비고사 응시자 현황

(단위: 명, %)

연도	고졸자	예비고사 합격자	예비고사 합격률	대학 정원	예비고사 합격자 대비 대학 정원
1970	145,062	63,044	52.28	46,300	73.44
1971	173,872	63,934	44.74	47,875	74.88
1972	183,508	80,826	49.63	50,250	62.17
1973	205,587	83,308	45.6	53,310	63.99
1974	234,876	111,513	51.21	56,580	50.74
1975	263,369	119,337	53.48	59,540	49.89
1976	307,367	128,912	50.82	62,325	48.35
1977	360,244	143,354	49.39	65,750	45.87
1978	401,706	167,378	52.33	76,410	45.65
1979	449,363	350,836	87.7	182,495	52.02
1980	460,730	443,377	88.41	205,835	46.42

출처: 문교부, 《80년대의 한국교육개혁, 교육행정백서》, 1983, 323쪽.

[표 3]은 1970년대 고등학교 졸업생과 예비고사 합격자와 합격률 그리고 대학 정원을 나타낸 것이다. 연도별 고등학교 졸업생 수를 보면, 1974년 고등학교 평준화 정책이 시행된 이후 고졸자 수가 크게 늘어나고 있음을 알 수 있으며, 실제로 평준화 정책 시행 이전 20만여 명이던 고졸자 수는 1978년이 되자 40만 명을 넘어서게 되었다. 이에 따라 예비고사 합격자 수도 급증하여 대학진학 수요도 늘어났는데, 예비고사 합격자는 1979년이 되자 35만 명을 넘어섰으며, 예비고사 합격률도 87.7%에 이르렀다.

23 문교공보분과위원회, 《교육 정상화 및 과열과의 해소방안[참고자료]》, 1980, 6쪽.

문제는 대학 정원과 재수생 수였다. 예비고사 합격자가 증가한 정도에 비례하여 대학 정원도 늘어났지만 예비고사 합격자의 절반도 수용하지 못하는 상황이었다. 1979년 52.02%를 제외하면 평준화 이후 예비고사 합격자와 대학 정원 간의 비율은 꾸준히 0.5에 미치지 못했으며 이는 예비고사 합격자 절반 이상은 대학에 들어갈 수 없었다는 것을 의미했다. 이는 필연적으로 대입 재수생 수를 증가시키는 결과를 가져왔다.

[표 4] 대학진학 희망률 및 탈락자 재수율

(단위: %)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
고교졸업자 진학 희망률	51.7	55.8	58.3	57.5	55.7	59.4	57.7	54.6	50.4	57.8	68.9
탈락자 재수율		61.9	60.5	60.5	53.7	55.4	54.5	59.2	65	76.2	84.5

출처: 《교육 정상화 및 과열과의 해소방안》(공정회 참고자료, 1980.7.22.) (정태수, 《7·30 교육개혁》(일봉 정태수박사 회갑기념 논총), 예지각, 1991, 156쪽에서 재인용).

비고: 1. 고교졸업자 진학 희망률은 예비고사 응시자/고교졸업자로 계산함.

2. 탈락자 재수율은 재수자/대입 탈락자로 계산함.

[표 4]를 보면 1970년대 고등학교 졸업자의 대학 수요가 꾸준히 55% 이상을 유지한 데 반해, 재수자의 비율은 상승하고 있음을 보여준다. 특히 1979년과 1980년에는 76.2%와 84.5%에 이른다는 점은 대입 탈락자의 거의 대부분이 재수를 택했다는 점을 의미한다.

대학 정원 억제와 대학 수요의 증가가 불러온 또 다른 현상은 이른바 과열과외 현상이었다. 1970년대 중반, 특히 고등학교 평준화 정책 시행을 기점으로 중고등학생의 ‘극성 과외’가 사회적인 문제로 인식되었다. 평준화 입학생이 대학에 입학하기 시작한 시점인 1977년에 한국교육개발원이 조사한 결과에 따르면, 평준화 지역인 서울과 부산의 대학 신입생 중 61.6%가 고교 재학 중 과외수업을 받은 것으로 조사되었으며, 이는 비평준화 지역 학생들 중 과외수업을 받은 것으로 조사된 학생의 비율이 41%라는 점에 비해 높게 나타난 수치였다. 또한 같은 평준화 지역인 서울과 부산의 대학 신입생의 경우도 평준화 이전 시기인 1976년 이전 졸업생 중 50%가 과외

를 받은 것에 비해 11%가 높아진 것으로 조사되면서 과외수업을 통해 입시 준비를 하는 학생들의 비중이 높은 것으로 조사되었다.

[표 5] 1977년 대학 입학생의 고교 재학 시 과외수업 실태

(단위: 명)

수강 여부	서울, 부산		기타지역	
	1977년 졸업생	1976년 이전 졸업생	1977년 졸업생	1976년 이전 졸업생
과외 수강자	989	97	261	52
비수강자	542	89	329	45
미상	75	8	46	5
계	1,606	194	636	102

출처: 김윤태·노종희·강무섭·정진한·강승규, 《고등학교 평준화 정책의 평가연구: 고등학교 선발고사 추첨 배정 제도에 관한 연구》(연구보고 RR-63), 한국교육개발원, 1977, 77쪽.

이러한 경향은 비단 1977년에만 해당하는 것은 아니었다. 1979년 경제기획원의 과외 실태조사에 따르면, 과외를 받는 중학생과 고등학생의 비율은 각각 6.36%와 10.43%에 달했으며, 학생 수는 중고등학생을 합쳐 30만여 명을 넘는 것으로 추산되었다.

[표 6] 전국 학생 대비 과외 학생 비율(1979)

(단위: 명, %, 백만 원)

학교급	학생 수	과외 수강학생 수	과외율	총 과외비 추정
중학교	2,394,620	152,298	6.36	21,841
고등학교	1,565,355	163,267	10.43	30,981

출처: 《교육 정상화 및 과열과외 해소방안》(공청회 참고자료, 1980.7.22.)(정태수, 앞의 책, 1991, 156쪽에서 재인용).

1980년 2월부터 6월까지 한국교육개발원이 조사한 결과에 의하면, 과외수업을 받는 학생은 초등학생에서부터 고등학생에까지 다양했으며, 그 비율이 초등학생은 12.87%, 중학생은 15.26%였으며, 인문계 고등학교와 실업계 고등학생은 각각 26.19%와 15.06%로 조사되었다.

이는 전국 학생 983만 명 중 14.9%에 해당하는 147만 명의 학생이 개인·그룹지도 및 학원지도 등의 과외수업을 받아온 것으로 나타난 것이며, 대도시 지역인 서울, 부산, 대구의 경우는 전체 학생의 28.4%가 과외수업을 받는 것으로 나타났다.²⁴

[표 7] 전국 학생 중 과외자 수 추계(1980)

(단위: 명, %)

구분		초등학교	중학교	인문고	실업고	총계
전국	전체 학생 수	5,658,002	2,471,997	932,605	764,187	9,826,791
	과외자 수	728,445	377,261	244,258	115,097	1,465,061
	비율	12.87	15.26	26.19	15.06	14.91

출처: 김영철 외, 《학교교육 정상화를 위한 과외과의 해소 대책》, 한국교육개발원, 1981, 23쪽.

과외를 받는 학생 수가 증가할수록 과외에 들어가는 비용 즉 과외 수업비 역시 증가하였다. 1977년에 조사된 전국 과외 수업비는 총 638억 원으로 추계되었으나, 그 수치는 1979년에 이르러 823억 원에 이르게 되었다.²⁵ 이렇게 과외수업이 갑자기 성행하게 된 이유로는 대학진학 수요에 비해 훨씬 뒤지고 있는 진학 기회와 고등교육 기회의 지역간·계열간 불균형 등으로 인한 고등교육 수급 격차, 이에 따른 치열한 입시 경쟁, 학생의 올바른 능력을 평가하기에 미흡한 대학입학 시험제도, 교육과정 운영의 비정상화, 교원의 처우 미흡 및 자질 저하 그리고 학교 교육시설 미비 등의 침체된 학교 교육환경 및 이를 개선하기 위한 학교 교육 투자의 미흡 등이 지목되었다. 이 밖에도 고교 졸업자의 취업 기회 부족과 학력 간 임금 격차 등의 조건 미흡 등이 원인으로 지목되었다.²⁶

24 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 2쪽.

25 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 3쪽.

26 김영철 외, 앞의 책, 1981, 25~26쪽.

신군부의 정권 장악과 7·30 교육개혁안 발표

1. 신군부의 교육개혁안 준비

한국의 정치적 혼란과 신군부의 등장은 기존 교육 문제를 해결하는 데 있어 급진적인 해결책이 나오게 된 배경이 되었다. 12·12 군사반란으로 집권하여 국보위를 설치한 신군부는 당시 교육 분야의 가장 큰 문제를 과열된 대학입시 준비로 인한 불법과외의 성행과 이에 따른 사교육비 급증으로 보았으며, 이로 인해 공교육이 위기를 맞고 있다고 진단하였다. 이러한 공교육의 위기를 해결하기 위한 방안으로 등장한 것이 바로 교육개혁이었다. 특히 대입제도 개혁과 함께 고등교육 수요를 충족시키기 위해 대학 입학정원을 조절하는 문제는 가장 큰 교육 현안이었다.

이를 해결하기 위한 교육개혁안은 국보위에 의해 1980년 6월경부터 본격적으로 준비가 시작되었다. 당시 국보위 문교공보분과위원회는 5월 말에 구성되어 모임을 시작했는데, 첫 모임 당시에는 문화공보부 관료와 국보위 위원들만으로 구성되어 교육개혁이 논의된 것은 아니었던 것으로 보인다. 그러나 6월부터 문교부 관료들도 문공위 위원으로 참여하면서 교육개혁안이 본격적으로 구상되었다. 이 당시 문교공보분과위원회는 위원장에 오자복, 위원으로는 허문도, 염길정, 허만일 등이 참여했으며, 교육계 인사로는 김행자(이화여자대학교 교수), 정태수(문교부 대학교육국장) 등이 포

함되었다.²⁷

국보위는 당시 가장 큰 사회 문제 중 하나였던 과열과의 문제를 해결하기 위한 과열과의 해소방안을 만들고자 하였다. 그리고 이는 국보위 자체적으로는 정책 대안을 내기 어려웠던 관계로 한국교육개발원을 통해 정책안을 구상하였으며, 한국교육개발원은 7월 4일자로 《학교교육 정상화를 위한 과열과의 공부 해소대책 연구》라는 보고서를 국보위에 제출하였다.²⁸

이 보고서의 주요 내용은 단기 교육개혁안과 장기 교육개혁안으로 나눌 수 있다. 단기 교육개혁안으로는 ① 대학입시에서 대학별 필답고사 비중을 낮추고, 고교 내신성적과 면접 점수의 합산으로 전환, ② 학력평가 관리기구의 신설, ③ 대학의 전일제 수업 실시, ④ 대학 입학정원 외 일정 비율의 예비학생 수용, ⑤ 방송통신대학 확충, ⑥ 고등학교 교육과정 재조정, ⑦ 과외활동 등록 의무화 및 소득에 대한 세금 징수, ⑧ 공직자 과외 참여 금지 등이었다. 장기대책으로는 대학별 필답고사 폐지, 졸업정원제 계절제 운영, 교육목적세 신설, 지방교육재정 교부율 인상 등이 포함되어 있었다.²⁹ 이들 개혁안의 상당수는 이후 7·30 교육개혁안에 포함되었다.

한국교육개발원이 제출한 보고서에 담긴 내용은 국보위 문교공보분과위원회가 등장한 이후 갑자기 만들어진 제안은 아니었다. 이미 1980년 2월에 문교부는 과열과의 현상을 해결하기 위한 정책적 대안을 만들기 위해 한국교육개발원에 연구를 위촉했으며,³⁰ 한국교육개발원은 대학입시 개선안, 졸업정원제, 교육방송을 통한 텔레비전 학교방송 등 다양한 안을 구상하고 있었다.³¹ 그러나 7·30 교육개혁안의 가장 핵심적이라 할 수 있는 졸업정원제는 아직 포함되지 않았으며, 졸업정원제는 논의 중인 사항으로만 남아 있었다.³²

27 정태수, 앞의 책, 1991, 25~30쪽.

28 정태수, 앞의 책, 1991, 62쪽.

29 정태수, 앞의 책, 1991, 62~63쪽.

30 《동아일보》 1980년 2월 23일.

31 《동아일보》 1980년 7월 9일.

32 남신동·류방란, 앞의 글, 2017, 37~71쪽.

그리고 7·30 교육개혁안 발표 11일 전인 7월 19일에 한국교육개발원은 《학교교육 정상화를 위한 과열과의 공부 해소대책 연구(중간보고)》를 국보위에 제출하였다. 여기서는 기존 7월 4일 제출안보다 좀 더 구체적인 정책대안이 포함되었는데, 방송통신대학 확충이 방송통신대학의 4년제 정규 대학화로, 국공립 및 사립대학 간 등록금 격차 축소를 국립대학 등록금 수준을 사립대학의 40%에서 80% 수준의 조정으로 그리고 졸업 논문제 의무화 등이 포함되었다. 그리고 대학입시 관련 내용은 많은 변화가 있었다. 기존 7월 4일 안에서는 학생생활기록부에 의한 대학 입시전형이라 하여, 고등학교 내신성적은 단일화하고 대입예비고사와 대학별 필답고사를 폐지하는 방안이 제안되었는데, 7월 19일 보고서에는 필답고사 폐지는 유지되었지만 대입전형을 예비고사 성적, 내신성적 및 면접으로 시행하는 방안으로 조정되었다. 그리고 졸업정원제 역시 검토사항으로만 남아 있었다.³³

국보위는 이러한 안을 바탕으로 7월 22일에 세종문화회관에서 ‘교육 정상화 및 과열과의 해소를 위한 공청회’를 열었다. 이 공청회는 국보위가 추진하고 있는 교육개혁안에 대한 의견을 듣고 수정 방안을 논의하고자 하는 목적으로 개최되었다. 이날 공청회는 국보위가 교육개혁안을 제시하고 토의 참여자가 각자 의견을 밝히는 방식으로 진행되었다.

이 공청회에서 국보위는 장기대책으로 학제 개편 연구 검토, 초중등학교 교육과정의 축소 및 조정, 내신성적에 의한 대학 입학전형으로 개편 그리고 대학 입학정원의 완전 개방 검토를 장기대책으로 제안했으며, 단기대책으로는 대학 입학정원 대폭 확대, 전일제 및 계절제 수업 운영, 학년별 유급 및 탈락 강화, 졸업정원제 지향, 편입시험을 통한 대학 간 이동기회 확대, 예비고사와 내신성적 및 면접 반영 등을 제시하였다.³⁴

여기서 특기할 만한 일은 “융통성 있는 졸업정원제 지향”이라는 문구가 소개되었다는 점인데, 이는 졸업정원제가 대학 입학정원을 늘리는 데 대한 반대급부의 대

33 정태수, 앞의 글, 1991, 62~63쪽.

34 《경향신문》 1980년 7월 23일.

안으로 제시되었다는 점을 암시한다. 비록 졸업정원제라는 대학정책 구상이 이전부터 존재했던 것으로 보이지만,³⁵ 실제 정책으로 구상되기 시작한 것은 신군부가 국보위를 조직하고 난 이후로 보는 것이 더 타당할 것이다.

결과적으로 1980년 5월 말부터 구성된 국보위 문교공보분과위원회로부터 시작된 교육개혁 구상은 7월 4일과 11일 한국교육개발원이 작성해 제출한 《학교교육 정상화를 위한 과외 과외공부 해소대책 연구보고서》로 구체화되었으며, 7월 22일에 열린 공청회를 통해 여론을 수렴하는 형태로 진행되었다. 그리고 이 과정을 거쳐 최종 확정된 ‘교육 정상화 및 과외과외 해소방안’은 7월 30일 국보위의 발표로 확정되었다. 당시 한국교육개발원 및 문교부에서는 “사교육비 증대로 가계부담 압박 가중, 정상적 학교기능 마비, 국민의 동일체 의식 침해” 등을 주요 문제로 인식하고 이에 대한 교육적인 정책을 준비하고자 하였으나, 이후 국보위에서는 고용구조, 사회·경제적인 대안까지 범위를 확대하였다.³⁶

2. 7·30 교육개혁안 발표와 내용

1970년대는 인구의 급진적인 팽창과 국민소득 향상, 학부모의 높은 교육열 등으로 대학지원자가 급증함에 따라 대학교육에 대한 수요가 크게 늘어났다. 1980년 통계 조사에 따르면, 재수생 4만 명을 포함해 대학진학 희망자가 50만 명(1980년)에 육박하였다.³⁷ 그럼에도 불구하고 1980년 당시 대학입학정원은 전문대학을 포함해서 20만 명에 불과하였으며, 이와 같은 상황에서 지나친 학력별 임금 격차와 일류대학 입학을 위한 과외 성행, 재수생 누적 등이 사회문제로 등장하였다.

7·30 교육개혁은 이러한 복합 요인으로 인하여 일어난 과외 과열 현상을 해소

35 남신동·류방란, 앞의 글, 2017, 42~43쪽.

36 정태수, 앞의 책, 1991, 64쪽.

37 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 19쪽.

하고, 학교교육을 정상화시켜 건전한 인격형성을 중시하는 교육 풍토를 조성하며 과외 과열에 따른 빈부 계층 간의 위화감을 해소하기 위하여 1980년 7월 30일 국가보위비상대책위원회에 의해서 발표·실시되었다.³⁸ 국보위가 1980년 7월 30일에 발표한 ‘교육 정상화 및 과열과외 해소방안’의 내용의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 1981학년도부터 대학입학 본고사를 폐지하고, 출신 고등학교의 내신성적과 예비고사 성적만으로 입학자를 선발한다.
- ② 고등학교 이하 각급 학교의 현행 교과목 수를 줄이고, 또 그 수준도 낮추는 방향으로 교육과정을 조정한다.
- ③ 대학의 졸업정원제를 실시하여 신입생은 정원보다 일정 수를 더 입학시키되, 졸업은 인가정원수로 한정한다.
- ④ 대학의 강의를 하루 중일 개설하여 대학의 시설과 인력을 최대한 활용하는 전일제 수업을 시행한다.
- ⑤ 대학진학의 문호를 넓히기 위해 대학입학 인원을 연차적으로 대폭 확대하며, 1981년에는 최고 10만 5,000명까지 증원할 것을 검토한다.
- ⑥ 현행 TV 가정 고교 방송의 운영을 개선하여 방영 시간과 대상 과목을 늘리는 한편 1981년부터는 교육 전용 방송을 실시한다.
- ⑦ 방송통신대학을 확충하고, 교육대학의 이수 연한을 연장한다.³⁹

이상의 7가지 내용이 주로 교육 정상화 방안이라 볼 수 있다면, 과열과외 해소 방안에 초점을 맞춘 5개 방안은 다음과 같다.

- ① 국영 기업체 임직원을 포함한 모든 공직자와 기업인, 의사, 변호사 등 사회 지도급 인사들은 술선 수범하여 자녀에 대한 어떤 형태의 과외 공부도 금해야 한다. 이를 위반하는 공직자는 사회 정화의 차원에서 물러나게 하며, 기타 지도급 인사에 대해서도 적절한 조치를 취한다.

38 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 490~492쪽.

39 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 489쪽.

- ② 공사립 학교에 재직하는 모든 교수와 교사의 과외수업 행위를 일체 금지하며, 위반자는 교직을 떠나도록 한다.
- ③ 모든 과외 교사는 관계 기관에 의무적으로 등록하도록 하고, 그 소득에 대해서는 세금을 징수하는 방안을 강구한다.
- ④ 사설 학원에서는 중고등학교 재학생들의 수강을 금하며, 이를 위반하는 학원에 대해서는 인가 취소 등의 제재 조치를 가한다.
- ⑤ 은 국민의 건전한 교육관을 유도하기 위하여 신문, 방송 등 대중 매체를 활용한 계몽 활동을 전개하는 한편 교육관을 오도하는 내용의 보도는 규제한다.⁴⁰

이상의 7·30 교육개혁안을 보면, 교육 정상화 방안과 과열과외 추방 방안으로 구분되어 있지만, 주요 내용은 대학입시제도와 대학 교육과 관련된 내용들임을 알 수 있다. 이 점에서 7·30 교육개혁은 한국 교육사에 있어 1970년대 실험대학 시도에서부터 이어져 온 고등교육 개혁의 연속선상에 있다고 볼 수 있다.⁴¹

동시에 7·30 교육개혁은 최초의 종합적 교육개혁이라고도 볼 수 있다. 국보위의 담화문 발표 이후 정부는 취학 전 교육단계에서부터 고등교육 단계에 이르기까지 전 분야에 걸친 교육개혁 작업을 시작하였다. 이는 입시제도와 같은 특정 제도를 변화시키는 것을 목적으로 시행된 기존의 중학교 무시험 입학제나 고등학교 평준화 정책과는 그 성격이 다른 것이었다. 여기서는 7·30 교육개혁 발표 당시 추진되었던 여러 교육개혁 사업들과 함께 향후에 진행된 각종 교육개혁 사항들을 항목별로 정리해 살펴보도록 한다.

1) 대학입시제도 개혁: 대학 본고사 폐지와 고교 내신성적 반영

대학입시제도 개편은 7·30 교육개혁에서 가장 중요한 부분 중 하나였다. 1980년 이전까지는 국가에서 실시해 온 대학입학 예비고사와 각 대학에서 실시

⁴⁰ 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 492~493쪽.

⁴¹ 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988.

하는 대학 본고사가 대학입시제도를 구성하고 있었다. 그러나 국보위의 7·30 교육 개혁에서는 대학 본고사 전형을 폐지하고, 예비고사 성적에 고교 내신성적을 합산하여 학생을 선발하는 방식으로 개편된 것이다. 변경된 대학입시제도는 1981년부터 시행되었다.⁴²

대학입학 예비고사와 대학별 본고사로 구성된 1980년 당시 대학입시제도는 1969년부터 시행된 대학입시제도였다. 이 제도는 1968년까지 시행되었던 대학별 단독시험 방식의 대입제도가 지나치게 대학 정원 관리를 부실하게 하고 특정 과목에 편중된 입시 위주 교육이라는 비판이 제기되자 문교부가 직접 나서 대학별 정원 관리와 함께 각 대학의 학생선발권을 보장하는 방식으로 도입한 대입제도였다.⁴³ 이는 국가와 대학이 동시에 대학입시를 주관하는 것으로 예비고사는 국가가 담당하고 각 대학이 자체적으로 본고사를 출제하고 운영하는 방식이었다.

문제는 예비고사가 초기에는 자격고사의 형식이었지만 시간이 갈수록 선발고사와 마찬가지로 되었으며, 대학별 본고사가 이전 1960년대 대입 국가고시와 마찬가지로 특정 교과에 집중되어 출제됨과 동시에 고등학생 수의 증가로 인해 상당히 경쟁률이 치열한 시험이 되었다는 점이었다. 또한 대학별로 본고사 출제 방식이 달랐기 때문에 수험생 입장에서는 여러 방식의 시험을 대비해야 하는 부담이 증가하게 되었다.⁴⁴

따라서 정부는 새로운 방식의 대학입시제도를 계획하였다. 당시 계획에 따르면, 1981학년도는 입시 총점 중에서 예비고사 성적을 50% 이상, 내신성적을 20% 반영하도록 했으며, 나머지 30%를 각 대학의 자율적 재량에 맡겼다. 1982학년도에는 예비고사 성적을 50% 이상으로 하는 것은 종전 방침을 유지하면서, 내신성적을 30% 이상을 반영하도록 했으며, 20%에 대해서 대학 재량에 맡기도록 하였다. 그리고 점차 내신성적 반영 비율을 높여서 최종적으로는 예비고사를 없애고 내신성적만으로

42 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 491쪽.

43 교육부, 《교육 50년사》, 1998, 492쪽.

44 이경숙, 앞의 책, 2017, 200~201쪽.

대학입시를 준비하도록 할 계획이었다.⁴⁵

이러한 계획을 가능하게 한 기본 전제는 1974년 실시된 고등학교 평준화 정책에 있었다. 고등학교 평준화 정책은 지역 간, 계열 간, 학교 간 격차를 인정하지 않고, 전국 모든 고등학교를 동일 수준으로 본 것인데, 이를 토대로 고등학교 3년간의 학교 시험 성적인 내신성적을 똑같이 취급하여 대학입시에 반영하고자 한 것이다.

내신성적을 계산하는 방식 역시 정비되었다. 1981년에는 고등학교 3학년의 교과성적과 출석점수만 인정되었으며, 교과성적이 내신성적 총점의 90%를 차지하도록 하였다. 그리고 내신성적은 교과별 이수 단위를 토대로 계열별 석차를 매겨 10개 등급으로 나누어 산출하고, 출석점수는 전체 10%로 하되, 6개 등급으로 나누어 계산하도록 하였다. 이러한 내신성적 산출 방식은 1982년에 고등학교 2, 3학년 성적을 토대로 계산하도록 확대되었으며, 내신성적 반영 비율을 30% 이상으로 늘어나게 한다는 계획에 따라, 교과성적 등급 구분도 종전 10개 등급에서 15개 등급으로 세분화시켰으며, 1983년부터는 내신성적을 고등학교 1학년부터 포함하도록 하였다. 단, 출석 성적만 종전 6개 등급에서 5개 등급으로 축소시킨 점이 변화된 사항이었다. 또한 발표 당시에는 1982년부터 예비고사 출제 시 주관식 문항을 의무적으로 추가할 것을 검토했으나, 실현되지는 못하였고 대학에서 논술고사 시험이 추가되었다.⁴⁶ 당시 국보위는 이러한 내신성적 확대 반영에 따른 기대효과로 고등학교 교육의 정상화, 지역 간 학교 평준화 기여, 수도권 인구의 지방 분산, 교권 회복 등을 꼽았다.⁴⁷

고등학교 내신성적을 대학입시에 반영하고자 했던 정부의 시도는 그 전제가 된 고등학교 평준화 확산이 아직 미흡한 상태였기 때문에 당초 계획대로 진행되기에는 무리가 있었다.⁴⁸ 비평준화 지역이 아직 많은 상태에서 모든 고등학교의 내신성적을 동등하게 처리한다는 것은 무리가 있었기 때문이다. 따라서 대학입시에서 내신성적

45 문교부, 앞의 책, 1983, 109~110쪽.

46 문교부, 앞의 책, 1983, 111쪽.

47 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 27~28쪽.

48 김정인, 《대학과 권력: 한국대학 100년의 역사》, 휴머니스트, 2018, 239~241쪽.

을 반영하도록 한 것 자체는 성공했으나, 그 비율을 계획대로 확대시키는 데에는 실패했다고 볼 수 있다.

반면에 이러한 정책은 그 의도대로 시행되었다기보다는 오히려 또 다른 문제점을 야기시켰다. 이는 당시 문교부도 예측했던 것이었는데, 내신성적이 중요해지면서 교사와 학생 간 친분에 따른 학생평가가 이루어질 가능성이 있으며, 학부모의 개입 정도에 따른 새로운 부조리가 발생할 가능성이 있었다.⁴⁹ 또한 학교 간 질적 격차를 완전히 해결할 수 없다는 점에서 고교 내신제 확대는 그 자체로 한계를 갖고 있었다.⁵⁰

대학입시 제도개혁의 주안점은 대학별 본고사의 폐지였다. 본고사의 폐지가 갖는 의미는 대학입시제도 운영의 주체가 각 대학에서 문교부로 완전히 옮겨왔다는 점이다. 7·30 교육개혁 이전의 대학입시제도는 각 대학의 자율성을 상당 부분 보장하는 형태로 대학별로 나름의 입시시험을 운영했다면, 예비고사와 내신을 합산한 형태의 7·30 교육개혁의 대학입시 개혁은 문교부의 기준이 대학입시의 절대적 기준이 된다는 것을 의미하였다. 이후 시행된 대학입학학력고사 역시 그 출제의 주체가 문교부라는 점에서 대학입시의 운영 주체가 정부로 넘어왔다는 것을 의미한다. 이러한 경향성은 학력고사 이후 대학수학능력시험으로 대입 시험이 변화하였음에도 불구하고, 동일하게 유지되었다.

2) 대학 졸업정원제

한국 고등교육 정책의 특징 중 하나는 국립대학과 사립대학을 막론하고 대학의 입학정원을 국가가 직접 통제했다는 점이다. 정부는 대학 정원을 각 대학의 재량에 맡길 경우, 아직 재정적 기반이 취약한 대학 입장에서는 무분별하게 정원을 확대하여 과도한 고등교육 인구를 양산하게 되어 인적·재정적 낭비가 사회 문제가 된다는 것을 이유로 대학 정원을 국가가 직접 통제하는 체제를 운영해 왔다.⁵¹

49 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 30쪽.

50 오제연, 앞의 글, 2019, 147~150쪽.

51 김정인, 앞의 책, 2018, 250~251쪽.

1980년 7·30 교육개혁은 기존의 입학정원 관리 체계를 졸업정원 관리 체계로 변화시켰다. 7·30 교육개혁을 통해 시행된 졸업정원제는 각 대학, 계열, 학과별로 졸업시킬 수 있는 최대한의 졸업정원 수를 정해놓고, 신입생 선발 때 졸업정원의 130% 규모(전문대학은 150%)로 선발하게 한 것이었다. 이때 초과로 선발된 30%의 학생에 대해서는 재학 중에 중도 수료시켜 졸업할 때에는 졸업정원 수에 맞추게 한 제도였다. 그리고 당시 문교부는 졸업정원제를 실시하면서 각 대학별로 성과를 매년 검토하면서 졸업정원을 점차 확대하겠다는 방침을 세웠다.⁵²

각 대학은 정원 총수를 문교부의 인가를 받게 했으며, 학년별 혹은 학기별로 문교부와 학교 당국에 의해 제정된 별도 지침에 따라 학생의 유급 및 제적을 결정하도록 하였다. 다만 충분히 수업을 이수하고 학점을 획득했는데도 탈락하게 된 경우에는 이수증을 발급하여 다음 학년으로 편입학 기회를 허용하는 방안을 추가하였다.⁵³ 문교부가 밝힌 대학 졸업정원제의 주요 내용을 제시하면 다음과 같다.

졸업정원은 대학, 학부, 계열, 학과별로 책정한다(단, 계열별로 정원이 책정된 경우에는 학과별 최소 졸업정원을 학칙으로 규정한다.),

2학년 말까지 졸업정원 초과 인원의 60%(졸업정원의 18%에 해당)를 중도 수료시키고, 4학년(7학기) 등 록 학생은 졸업정원 초과 인원의 33%(졸업정원의 10%에 해당)를 초과할 수 없다.

대학별로 대학학사개혁위원회를 설치, 운영한다.

수료의 방법과 기준 등 세부 사항은 각 대학 총·학장이 자율적으로 합리적인 방안을 강구하여 시행한다.⁵⁴

문교부는 위와 같은 세부사항을 발표하면서, <대학 학생 정원령>과 <교육법 시행령>을 개정하여 각 대학별로 졸업정원을 확정하고, 대학 중도 수료자의 학력을 인

52 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 31쪽.

53 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 31쪽.

54 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 32쪽.

정해 타 대학으로 편·입학할 수 있도록 하였다.⁵⁵ 문교부는 졸업정원제를 실시하면서 대학입학의 기회를 확대하고 대학생들의 면학 분위기를 조성할 수 있다는 점, 사학의 재정난을 입학생 정원을 증가시킴으로써 해결할 수 있으며, 산업체 인력수요 반응을 더 유연하게 할 수 있다는 점을 기대효과로 제시하였다.⁵⁶

졸업정원제의 초점은 대학의 문호를 좀 더 개방하여 더 많은 고등학교 졸업생들이 대학에 갈 수 있도록 하는 데 있었다. 그러나 이 제도가 당시 대학의 시설 및 재정 현황을 깊이 고려한 것이 아니라 정권의 정치적 입지를 굳히기 위한 방안으로 나왔기 때문에 부작용이 뒤따랐다.⁵⁷ 실제로 문교부는 1982학년도부터 졸업정원의 150%를 입학생으로 뽑고, 향후 진행 상황을 고려하여 졸업정원 외의 재학생 비율을 더 증가시킬 계획이었다. 그러나 이 계획은 시행 당시부터 여러 반대에 직면하면서 초과 인원의 비율을 확대하지 못하였다.⁵⁸

특히 문제점으로 지적된 것은 제적자 처리 문제였다. 당초 계획에서는 제적자 처리 문제를 두고 ① 방송통신대학 편입, ② 1학년 제적자 타 대학 재입학 허용, ③ 2~3학년 일정 비율의 편입 공석 배정의 제도화 등을 제시하였다.⁵⁹ 그러나 구체적인 시행 방안을 제시한 것은 아니었으며, 대학 간 교육 환경의 격차와 서열이 존재하는 상황에서 타 대학 편입이나 재입학을 통해 해결하는 것은 제대로 된 대책이라 보기에는 어려웠다.

당시 문교부의 졸업정원제 세부 방안을 보면, 졸업정원은 대학별로 학부, 계열, 학과별로 책정하되, 2학년 말까지 졸업정원 초과 인원의 60%(졸업정원의 18%)를 중도 수료시키고, 4학년(7학기) 등록 학생은 졸업정원 초과 인원의 33%(졸업정원의 10%)를 초과할 수 없도록 하였다. 그리고 각 대학별로 이러한 졸업정원제를 운영할 대학학

55 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 410~411쪽.

56 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980, 33~34쪽.

57 김정인, 앞의 책, 2018.

58 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 493~494쪽.

59 문교공보분과위원회, 앞의 글, 1980.

사개혁위원회를 설치하여 운영하도록 하였다.⁶⁰

졸업정원제는 대학별로 졸업생 수를 일정 비율로 제한하는 것뿐만 아니라 입학 정원을 늘리는 것이 또 다른 목적이었다. 문교부는 대학입학 인원을 1981년부터 졸업정원의 130%, 1982년에는 150%로 하도록 했으며 연차적으로 확대할 것을 계획하였다. 대학입학 정원은 졸업정원제의 실시로 자동적으로 확대되며, 이를 통해 비인기학과와 입학정원 증대, 기존 대학의 학과 및 단과 대학의 증설, 단과대학의 종합대학화와 신규대학 설립 등을 통해 대학입학 정원을 확대하고자 하였다. 구체적으로는 1981년에 최대 10만 5,000명의 대학 정원을 확대하고자 했으며,⁶¹ 각 대학마다 졸업 자격 부여를 위한 상대평가제 도입, 졸업논문 및 학사 자격시험 등 졸업 학력평가, 성적 부진자 징계제도 등을 도입하거나 강화하도록 하였다.⁶²

문교부는 대학 입학정원의 대폭 확대 방침에 따라 각 대학별로 수용시설 등 여건을 고려하여 1981학년도 대학 입학정원을 확정 발표하였다. 4년제 대학은 11만 6,700명에서 18만 7,050명으로, 전문대학은 8만 4,455명에서 11만 4,300명으로, 교육대학은 4,680명에서 5,520명으로 증원하였다. 전체적으로 보면 1981학년도 대입 정원은 30만 6,880명으로 1980학년도보다 10만 1,045명이 늘어나 49%가 증원되었다. 또한 1982학년도부터는 졸업정원의 150%를 입학생으로 선발하고, 성과를 보아 졸업정원 초과 인원의 비율을 증가시킬 계획이었으나, 여러 저항에 부딪혀 초과 인원 비율을 확대하지는 못하였다.

문교부의 자체적인 평가에 따르면, 졸업정원제는 대학 사회에 긴장감을 주어 면학 분위기를 조성하고, 대학 입학정원을 확대하여 재수생 수를 줄이고 과열과외를 해소하는 데 기여했다고 하였다. 그리고 1988학년도에 졸업정원제가 폐지되면서, 결과적으로 고등교육의 정원을 확대하는데 기여했다고 서술하고 있다. 더불어 졸업정원제는 사립대학의 재정확보에 도움을 주는 부수적인 효과를 가져왔다고 보고 있

60 문교부, 앞의 책, 1983; 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988.

61 문교부, 앞의 책, 1983.

62 남신동·류방란, 앞의 글, 2017.

는데, 이는 학생 등록금에 대한 재정적 의존도가 높은 사립대학의 특성상 졸업정원제를 위한 입학정원의 확대에 의해 추가적인 등록금 수입이 발생했기 때문이었다.⁶³

[표 8] 고등교육기관 입학 인원(정원)

(단위: 명)

연도	대학	초급대학	교육대학	전문대학	계
1970	37,190	3,110	6,000		46,300
1971	39,175	2,700	6,000	2,520	50,395
1972	41,770	2,480	6,000	5,840	56,090
1973	44,810	2,500	6,000	9,880	63,190
1974	49,590	2,290	4,700	17,880	74,460
1975	53,790	2,310	3,440	23,670	83,210
1976	57,855	2,430	2,040	33,470	95,795
1977	61,630	2,560	1,560	44,090	109,840
1978	70,710	3,140	2,560	59,165	135,575
1979	99,360	-	4,680	78,455	182,495
1980	116,700	-	4,680	84,455	205,835
1981	187,210	-	5,520	112,534	305,264
1982	197,236	-	5,520	121,420	324,176

출처: 문교부, 《문교통계연보》, 1970~1982년도.

7·30 교육개혁의 고등교육 개혁은 대학 정원의 증가로 요약할 수 있을 만큼, 고등교육의 기회 확대에 초점을 두고 있었다. 졸업정원제로 인하여 초과 모집 인원 30%만큼 대학 입학생이 증가하였고, 전일수업제로 인해 서울 소재 대학의 입학정원은 더욱 증가하게 되었다. 1978년 3월에 발표된 수도권 인구분산 대책으로 서울 소재 대학의 학생 수를 동결시키거나 감소시키는 와중에, 7·30 교육개혁은 서울 소재 대학의 정원을 1만 2,315명 증가시켰으며, 영세학과의 증원, 기존 대학의 학과 및 단과 대학의 증설, 단과 대학의 종합대학교화, 신규대학의 설립 등으로 인해 대학 입학

63 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988.

정원이 급속도로 증가하게 되었다. 국민대, 한국외국어대, 아주공대, 청주대, 효성여대 등 5개 단과대학이 종합대학으로 개편하게 되었으며, 대전대와 대구 한의대가 신설되었고, 종합대학교화와 신설 대학으로 인해 1만여 명의 대학 정원이 증원되었다. 또 천안공전이 4년제 호서대학교로, 배재실업전문대가 역시 4년제 배재대학교로 개편되었다. 학과 증설과 영세학과의 증원으로 1만 5,000여 명, 전일수업제로 1만 명, 졸업정원제로 7만여 명 등 최고 10만 5,000명까지 늘릴 계획이었다. 그리하여 1981학년도에는 서울에서 1만 2,315명, 지방에서 1만 5,005명, 합계 2만 7,320명의 대학 입학정원이 증가하게 되었다.⁶⁴

1981학년도에는 학생 수 증가가 절정에 달하였다. 실제 재학생 수가 13만 2,897명 증가하였으며, 1982학년도에는 12만 5,249명, 1983학년도에는 11만 1,782명, 1984학년도에 9만 7,263명 그리고 1985년도에는 6만 1,714명이 증원되었다.

[표 9] 대학생 정원의 증원 실적

(단위: 명)

구분	1978학년도 입학정원	1979~1983학년도의 증원						1983학년도 현재
		1979	1980	1981	1982	1983	계	
서울	31,420	5,980	2,830	12,315	-1,310	-490	19,325	50,745
지방	42,430	19,530	14,510	15,005	9,010	4,610	62,665	105,095
계	73,850	25,510	17,340	27,320	7,700	4,120	81,990	155,840

출처: 정태수, 앞의 책, 1991.

졸업정원제와 대학 입학정원의 확대는 당시 지방대학 육성책과 연계되어 시행되었다. 지방대학의 육성책은 1978년 3월에 확정 발표된 수도권 인구분산 대책에 따라 인구의 서울 집중을 억제하려는 방안의 일환으로, 지방대학의 교육 수준을 높이기 위해 추진하게 된 것이다. 구체적으로는 서울 소재 대학의 지방 이전 권장, 수도권 내의 대학 신설 및 증원을 금지하면서 지방대학의 교육여건을 개선하여 서울

⁶⁴ 문교부, 앞의 책, 1983.

소재 대학에의 집중화 현상을 방지하고자 하였다. 그 결과 서울 소재 대학의 정원 수 증가에 비해, 지방 소재 대학의 정원 수가 더 큰 폭으로 증가하게 되었으며, 1978년 서울 대 지방의 비율이 42.5% 대 57.5%로 나타난 것에서 1983년에는 32.2% 대 67.7%로 나타나는 등 지방 소재 대학의 학생정원 수가 더 큰 폭으로 증가하게 되었다.⁶⁵ 그러나 졸업정원제는 학교별 여건을 무시하고 일괄적으로 탈락자 비율을 정해 대학에 통보했다는 점에서 많은 비판을 받았으며, 특히 군 입대에 의한 휴학자가 거의 없는 여자대학과 자연 탈락자 비율이 적었던 일부 대학과 학과의 경우 4학년 단계에서 대량으로 졸업 기준에 탈락하게 되는 현상을 불러왔다.⁶⁶

그러나 졸업정원제는 1988년 완전 폐지되어 입학정원제로 환원되었는데, 결과적으로 대학 입학정원을 증가시킴으로써 고등교육의 기회를 확대하게 된 효과를 가져왔다. 동시에 기존 수도권 대학의 정원 증가를 억제하던 대학정책이 정부의 개입을 통해 증가시킴으로써 지방의 대학진학 희망자들이 수도권으로 집중되게 한 원인이 되기도 하였다.

이 졸업정원제가 가져다준 효과는 복합적이다. 먼저 졸업정원제는 대학 입학정원을 증가시켜 재수생을 줄이고 과외의 과열 현상을 누그러뜨리는 데에는 성공했다고 볼 수 있다. 실제로 학부모 입장에서는 과외비를 지출하지 않아도 되었다는 점에서 과외 금지 조치는 충분히 반길 만한 일이었으며, 본고사 과목이 아닌 교과목을 가르치는 교사들 입장에서도 내신성적이 대학입시에 중요한 요소가 되었다는 점은 환영할 만한 일이었다. 당시 신문 기사 중 하나는 7·30 교육개혁 직후의 변화를 다음과 같이 말하고 있다.

7·30 교육 정상화 방안이 발표된 이후 그동안 국어, 영어, 수학 등 대학입시 위주의 고교교육을 인간 위주의 전인교육으로 탈바꿈, 학교의 수업 분위기가 정상화되는 방향으로 크게 좋아졌다. 또 과외 철폐로 인해 입시 학원가에는 재학생들의 발길이 뚝 끊긴 반면 도서관은 몰려드는 학생들로 연일 초만

65 문교부, 앞의 책, 1983, 109~110쪽.

66 이규호·김인회, <대답> 졸업정원제 잘 돼갑니까? 《월간조선》 1983년 9월.

원을 이뤄 새로운 면학 풍속도를 나타내고 있다. 과외 뒷바라지에 경제적 어려움은 물론 심신까지 시달렸던 학부모들은 과외 노이로제에서 해방됐고 학생들은 과외 대신 도서관 출입과 TV 학습을 통해 실력 향상에 열중하고 있다. 이와 함께 대학 본고사 평가 대신 출신 고교 내신 반영률이 높아지면서 최근 농촌 학생들의 도시 집중이 둔화되는 반면, 오히려 도시 학생들의 농촌 역류 경향이 두드러지는 등 과외 폐지 이후 색다른 현상이 나타나고 있다.⁶⁷

그리고 1988년에 졸업정원제가 폐지되었는데, 결과적으로 대학 정원의 확대를 가져오게 되었다. 그러나 각 대학별로 입학한 학생들 중 일부를 중도 수료시켜야만 했다는 점에서 문제가 있었다. 대학입시에서 우수한 성적으로 입학하더라도, 기계적으로 30%에 해당하는 학생을 무조건 중도 수료시켜야 한다는 점은 대학생들 간에 무의미한 경쟁을 심화시키는 또 다른 역효과를 불러왔다.⁶⁸

졸업정원제에 따른 대학 정원 확대 방안으로 서울지역에서 시도된 것으로 한국방송통신대학의 확충을 꼽을 수 있다. 7·30 교육개혁의 일환으로 시도된 방송통신대학 정원 확대는 방송통신대학을 종래 2년제 전문대학 과정에서 5년제 학사과정으로 연장하고, 학생 정원도 기존 1만 8,000명에서 3만 명으로 증원한 것이다. 방송통신대학의 학사과정 개편과 정원 증대는 기존 전문대학 졸업자에게 계속 교육의 기회를 제공함과 동시에 기존 4년제 대학에서 중도 수료하게 될 초과 모집 학생 30%를 방송통신대학으로 흡수하여 학사졸업 기회를 제공하려는 의도로 시행된 것이었다.⁶⁹

졸업정원제는 사립대학의 재정확보에 일정 부분 도움을 주는 효과를 가져오기도 했다. 학생 등록금에 대한 의존율이 높은 한국의 사립대학들에게 있어 기존 정원보다 30%를 초과해 입학시킬 수 있다는 점은 사립대학의 추가적인 재정확보에 큰 도움을 주었다. 그러나 늘어난 입학생 수에 맞게 교수를 확보하는 문제와 학교 시설

67 《동아일보》 1980년 9월 8일.

68 이규호·김인회, 앞의 글, 1983년 9월; 이형행, 〈입학과 졸업과 자율화: 개정된 졸업정원제와 타율을 극복하는 길〉, 《월간조선》 1983년 10월.

69 한국방송통신대학교, 《한국방송통신대학교 50년사》, 한국방송통신대학교 출판문화원, 2022.

을 확충하는 문제는 제대로 갖춰지지 못해, 오히려 대학의 교육여건이 악화되는 상황을 불러왔다. 결국 문교부는 1988년 졸업정원제를 이전의 입학 정원제로 되돌리는 조치를 취하게 되었다.

이처럼 졸업정원제는 결과적으로 실패한 정책이었지만 이후의 대학정책 및 대학교육에 많은 영향을 주었다. 졸업정원제 시행을 위해 증원한 대학 정원은 대학생 수를 증가시킴으로써 고등교육 기회를 확대하게 된 효과를 가져왔지만, 기존 수도권 대학 정원을 강력하게 통제하던 대학정책이 오히려 대학 정원을 확대하는 방향으로 변화함으로써 결과적으로 지방의 대학진학 희망자들이 수도권으로 집중되게 한 원인이 되기도 하였다.

3) 교육대학의 4년제 개편

7·30 교육개혁에 따라 고등교육 정원이 증가한 것과 더불어 고등교육기관의 구조적 개편도 시작되었는데 그중 하나가 바로 교육대학의 수업연한 연장 계획이었다.

초등교원 양성과정을 4년제로 개편해야 한다는 주장은 이미 1960년대부터 제기되고 있었다. 교육대학은 1979년까지 2년제 초급대학 형태로 남아 있었는데, 국립교사 양성 기관임에도 불구하고 교원양성에 있어 그 질적 문제가 지속적으로 대두되고 있었다. 교육대학의 4년제 승격은 문교부가 추진 중이던 9년제 의무교육에 맞춰 초등교원과 중등교원의 질적 수준을 평준화시키고자 하는 시도였다.⁷⁰ 이는 초등학교 교육과정이 갈수록 다양해지고 복잡해지면서 수준 높은 초등교원을 양성하기에는 기존의 2년제 교원양성 과정만으로는 부족하며 4년제로 개편해야 한다는 주장과 중등교원과의 학력 격차를 해소하기 위해서였다.⁷¹

교육대학 4년제 개편을 추진한 또 다른 이유는 교원 수급 문제가 초등교육에서 더 이상 의미가 없어졌기 때문이다. 실제로 1974년부터 초등교원 양성의 과잉공

70 문교부, 앞의 책, 1983, 112쪽.

71 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1983, 593쪽.

급 현상으로 인해, 이에 대한 대책으로 1977년에 기존 교육대학 중 5개교(강릉, 군산, 목포, 안동, 마산)를 폐지하고 전문대학으로 개편하였다.⁷² 즉, 1970년대 중반부터 초등 교원 양성과정은 더 이상 양적인 면에서는 부족 문제를 겪지 않게 되었으며, 예비교원 교육과정 개선과 함께 교사의 질적 수준을 향상시키는 방향으로 정책 전환이 일어나게 되었다.

문교부는 7·30 교육개혁 중 교육대학 4년제 개편 방침을 시행하기 위해 8월에 ‘교육대학 수업연한 연장 추진계획(안)’을 마련하였다. 이 추진계획은 교육대학 4년제 연장 방안을 2가지로 제시하였다. 제1안으로는 4년제 연장 대상학교를 지역별 균형을 고려하여 개편하는 방식이었으며, 제2안은 기존의 시설 여건과 해당 지역의 교원 수급 사정을 고려하여 개편하는 방식이었다. [표 10]은 당시 문교부가 제출했던 두 가지 교육대학 4년제 연장 방안이다.

[표 10] 1980년 전반 교육대학 4년제 연장 방안 비교

연도	제1안	제2안
1981	서울교대, 부산교대, 광주교대	제주교대, 광주교대, 춘천교대
1982	대전교대, 인천교대, 공주교대	진주교대, 전주교대, 청주교대
1983	전주교대, 춘천교대, 진주교대	부산교대, 서울교대, 공주교대
1984	청주교대, 제주교대	대전교대, 인천교대

출처: 김영우·안귀덕, 《한국현대초등교원양성교육사》, 한국정신문화연구원, 1994, 375~376쪽.

두 가지 방안 중에서 문교부는 제1안을 받아들였으며, 4년제로 확대되면서 2년간 졸업생 배출이 지연되는 것에 대한 대비책으로는 전문대학 졸업 이상의 학력을 가진 사람들을 대상으로 임시교원양성소를 설치하여 6개월간의 교육을 거쳐 초등 교원을 양성하기로 하였다. 또한 시설 확충과 관련해서는 제1안은 현 위치에서 학교 건물을 증축하는 안이었으며, 제2안은 대학 교지 기준 50% 미만의 규모인 인천교대,

72 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1983, 498쪽.

대구교대, 공주교대의 경우 이전하여 신축하는 방안이었다. 여기서는 제3안도 제출되었는데, 4년제 대학으로 승격하기 위해 모든 교육대학을 이전에 신축하는 방안이었다. 그러나 여러 재정 상황을 고려하여 시설 확충과 관련해서는 제1안이 받아들여졌다.⁷³

수업연한 연장과 함께 교육대학의 교육과정 역시 개정되었다. 문교부는 교육대학 교수 및 관련 전문가들로 구성된 교육과정개정위원회를 구성해 4년제 교육대학의 이수학점 및 교과목을 조정하여 1981년부터 시행하였다. 이전 실험대학 사업에서 조정된 4년제 대학의 졸업 이수학점 기준인 140학점이 교육대학 졸업 기준으로 제시되었으며, 교과목도 교양과정과 전공과정, 심화과정으로 구분하게 되었다.⁷⁴

교육대학 교육과정 개편은 본래 초등교육에만 한정되었던 의무교육을 중학교까지 확대하고자 한 1970년대 교육정책에 맞춰, 4년제 교육대학에서 초등학교 교사와 중학교 교사를 동시에 양성한다는 기본 방향 속에서 만들어진 교육과정이었다. 이러한 방침 속에서 당시 교육대학의 교육과정은 교과담임제 성격을 강화하는 방식으로 개정되었다. 문교부가 1982년에 개정한 교육대학 교육과정의 주요 개정 내용을 보면, 교양과정을 학문 중심에서 교사 교육 중심으로 바뀌었으며, 자연과학과 예체능 과목을 신설하였다. 또한 전공과정에서 모든 과목에 초등을 붙인 과목으로 수정하였으며, 각 교과 교수법과 교재연구 수업을 분리하여 세분화하였다. 또한 전공 분야 학점을 44~47학점에서 66~70학점으로 증가시켰다.⁷⁵

서울지역에서 초등교원 양성을 담당하던 곳은 서울교육대학교, 이화여자대학교 교육학과(초등교육전공), 한국방송통신대학교 초등교육과였는데, 서울교육대학교는 1981년에 4년제로 전환되었다. [표 11]은 1981년 변경된 서울교육대학교 4년제 교육대학의 교육과정 일람이다.

73 김영우·안귀덕, 《한국현대초등교원양성교육사》, 한국정신문화연구원, 1994, 379~380쪽.

74 문교부, 앞의 책, 1983, 113쪽.

75 김영우·안귀덕, 앞의 책, 1983, 395쪽.

[표 11] 1981년 서울교육대학교 교육과정

구분	강좌명		소계
교양과정	기본교양	국민윤리(4), 체육(4), 국어(6), 영어(6), 국사(2), 한국교육론(2) 제2외국어(독어, 불어, 중국어, 일어) 중 택 1	27
	인문·사회과학	문화사(3), 철학개론(3), 한문(3), 국어연습(3) 중 택1 사회학개론(3), 법학개론(3), 경제학개론(3), 지리학개론(3), 정치학개론(3), 심리학개론(3) 중 택 2	9
	자연과학	자연과학개론, 수학	9
전공과정	기본과정	교육학개론(3), 교육심리학(3), 교육사상사(3), 학교와 학급 경영(3), 학교와 지역사회(2), 교육과정(2), 시청각교육(2), 학교도서관 운영(2) 중 택 2	16
	각과교육	도덕과교육(3), 국어과교육(3) 사회과교육(3), 산수과교육(3) 자연과교육(3)	24~27
	선택과목	필수과목 39학점, 임의선택과목 9~12학점	48~51
	교육실습	교육실습 I, II (각 2학점)	4
총계			140

출처: 서울교육대학교, 《서울교육대학교 60년사, 1946~2006》, 2006, 281쪽.

[표 11]의 교육과정은 1980년 당시 교육대학 교수진과 관계 전문가들로 구성된 교육대학 교육과정개정위원회에서 심의하여 1981년 3월에 발표한 것이다. 다른 교육대학에서도 비슷한 원칙이 적용되어, 기본 교양 28학점, 외국어 6학점, 인문과학 4학점, 사회과학 4학점, 자연과학 2학점, 예체능 2학점으로 구성한 뒤, 전공과정으로 66~70학점을 교육기본과목과 교과교육과목, 교육실습으로 편성하고, 심화과정(부전공) 21학점을 두어 예비교원 양성교육의 전문성을 높이고자 했다.⁷⁶

4) 전담 교육방송 체제의 시작

신군부는 공교육의 질을 높이고 과외 및 입시학원의 확산을 막기 위해 교육방송 프로그램에서 고등학교 교과의 비율을 높이기로 하였다.⁷⁷ 이를 위해 정부는 KBS와 한국교육개발원에 고등학교 학생들의 대입 준비를 위한 교육프로그램을

⁷⁶ 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1983, 498쪽.

⁷⁷ Seth, Micheal J., op. cit.

제작할 것을 지시했으며, 1980년 6월부터 KBS를 통해 “TV 가정 고교학습” 프로그램을 방송하기 시작하였다.⁷⁸ MBC에서도 같은 해 9월부터 한국교육개발원이 제작한 TV 가정 고교학습 프로그램을 방송하였다.⁷⁹

또한 신군부는 교육방송체제 개편을 포함하는 새로운 교육개혁안을 마련하였다. 신군부가 1980년 공포한 ‘교육 정상화 및 과열과의 해소방안’, 이른바 7·30 교육개혁안은 기존의 한국교육개발원과 미국 국제개발처가 합의한 교육방송 체제를 변화시켰다. 신군부의 7·30 교육개혁안은 교육방송의 목표를 주로 학교교육에 초점을 두었던 기존 계획에서 유아부터 성인에 이르기까지 모든 연령대를 포괄하는 교육방송으로 전환시켰다.

특히 쟁점이 되었던 사항은 교육방송을 전문으로 하는 독립적인 채널을 만드는 문제였다. 한국교육개발원과 문교부는 기존 KBS를 이용한, 학교수업 보충을 목적으로 한 프로그램을 방영하는 방식으로는 교육프로그램의 수 및 방영시간 총량이 제한적이고, 방송시간 역시 실제 학교수업에서 이용하기 어려운 시간대로 배정될 수밖에 없다고 주장하면서, 한국교육개발원이 주도하는 독립적인 교육방송 채널이 필요하다고 주장하였다. 그러나 KBS와 문화공보부는 예산 및 프로그램 제작 역량의 부족 등을 이유로, 독립 채널을 만드는 것보다는 기존 KBS 채널을 이용해 교육방송을 진행하자고 주장했으며, 제작과 송출을 분리한 현재의 방식이 최선의 방안이라고 주장하였다. 또한 KBS는 지나치게 많은 채널을 만드는 것은 프로그램 유통의 혼란과 비효율성을 가중시킬 것이라고 보았다.⁸⁰

1981년 정부는 KBS와 문화공보부의 제안을 받아들여, KBS-3 채널을 승인하고 중·고등학교의 주요 교과목 학습프로그램을 주로 방송하는 교육전문 채널로 만들었다. 신설된 KBS-3 채널의 프로그램 제작은 한국교육개발원이 맡았고, 기존의 KBS-1, KBS-2 채널은 초·중등학교 수업을 위한 프로그램 제작 대신, 성인교육을 위한 프로그램을

78 《매일경제》 1980년 5월 17일.

79 《동아일보》 1980년 8월 27일.

80 김학천·장재현, 《전담교육방송체제연구》, 한국교육개발원 1987, 33~38쪽.

제작하게 되었다.⁸¹ KBS-3은 교육전문 채널로 시작했지만, 완전히 독립적인 채널은 아니었으며 프로그램의 제작과 송출이 분리된 이원화된 교육방송 체제였다.

결국 한국교육개발원은 학교교육을 위한 프로그램 제작에 초점을 두게 되었다. KBS-3 채널에서 방송되는 프로그램의 70% 이상은 초등학교에서 고등학교까지 각 학년의 주요 교과목을 수업하는 프로그램이 주된 유형이었으며, 교사가 교실에서 수업을 위해 활용할 수 있도록 하는 것이 주목적이었으며 한국교육개발원의 자체적인 방송 송출시스템 구축은 허가되지 않았다.⁸² 이러한 이원화된 교육방송 체제는 독립 교육방송국을 계획했던 최초의 계획과는 많은 점에서 달라진 것이었다. USAID-FSU 팀의 원안은 한국교육개발원 산하의 교육방송국을 두고, 컬러텔레비전을 최초로 도입한 교육방송을 전국적으로 시행하는 것이었다. 그러나 1981년 KBS-3 TV의 시행에서 한국교육개발원의 역할은 초중등학교 수업을 위한 프로그램의 제작에 국한되었으며, 프로그램 방송 송출 권한은 여전히 KBS가 가지고 있었다.⁸³

비록 시작은 학교교육 방송에 국한된 채널이었으나, KBS-3은 꾸준히 유아나 성인을 대상으로 한 교육프로그램 비율을 확대시켜 나갔고, 1980년대 중반부터는 학교교육 외 교육방송 프로그램이 30%의 비율을 차지하게 되었다.⁸⁴ 이는 1990년 교육방송공사의 설립으로 이어질 때, 한국의 텔레비전 교육방송은 초중등학교 교육을 위한 학교교육방송 Instructional Television, ITV과 일반 대중을 위한 교육방송 Educational Television, ETV이 한 채널 속에서 결합된, 종합교육방송의 형태로 나타나게 한 기초가 되었다.

프로그램 제작을 전문적인 교육연구기관에서 담당하게 한 이원적 체제는 한국 교육방송의 역사에서 중요한 특징으로 나타난다. 비록 초기 중앙시청각교육원의 경우는 학교교육에 필요한 프로그램을 제작해 방송하는 것보다는 녹화된 시청각 프로

81 한국교육방송공사, 《EBS 36년, 대한민국 교육의 길을 묻다》, 2010, 39쪽.

82 김학천 외, 《교육방송 활성화방안 연구》(연구보고 RR86-13), 한국교육개발원, 1987, 79~85쪽.

83 김학천 외, 앞의 책, 1987; 남명자, 〈한국의 교육방송제도〉, 《비교한국학》 2, 1996, 147~158쪽.

84 김학천 외, 앞의 책, 1987.

그램을 각 학교로 보급하는 일에 좀 더 초점을 두고 있었다면, 1970년대 이후 등장한 한국교육개발원은 KBS의 채널망을 이용해 좀 더 빠르게 교육프로그램을 방송할 수 있었다. 또한 결과적으로 한국교육개발원은 프로그램 제작에 집중하면서 다양한 프로그램의 제작이 가능해지게 되었다.

텔레비전 교육방송의 시작은 기존 교육방송 운영방안에서 상당 부분 변경된 것이었다. 한국교육개발원이 당초 구상한 독립 교육방송 체제 설립안은 미국 국제개발처의 제안에 따른 것으로, 초등교육과 중학교 교육에 접근성을 높이고 학교 수업의 질적 수준을 개선하기 위한 방안이었지만, 1970년대 한국에서 초등학교와 중학교의 접근성 확대는 그다지 시급한 사안이 아니었다. 비록 과열과의 열풍을 잠재우고자 했던 신군부의 의도가 반영된 것이긴 하지만, 교육방송의 주목적은 대입 시험을 준비하는 고등학생들을 위한 교육프로그램을 방송하는 것으로 변경되었다. 즉 KBS-3 채널의 신설과 학교방송 중심의 교육방송 체제가 시행될 수 있었던 배경에는, 의무교육에 주로 해당하는 초등교육과 중학교 교육 기간의 교육 접근성을 확대하는 것을 주된 전략으로 했던 USAID의 개발도상국 교육 원조전략이 이미 초·중학교의 취학률이 상당히 높은 수준이었던 한국에는 적합하지 않은 전략이었기 때문이다.⁸⁵

이상에서 살펴본 바와 같이 7·30 교육개혁은 한국 교육사에 있어 1995년 5·31 교육개혁 조치와 함께 고등교육 팽창과정의 주요한 변곡점 중 하나였다. 물론 고등학교 이하 교육과정 개정과 TV 교육방송 운영 개선이 포함되어 있지만, 이것을 제외한 거의 대부분은 대학입시 혹은 대학교육의 변화와 관련한 것이었다.

1969년 중학교 무시험 입학제, 1974년 고등학교 평준화 정책 등으로 늘어나게 된 고등교육에 대한 수요는 대학 정원을 조정해야 할 필요성을 증대시켰다. 정부는 7·30 교육개혁을 통해 대학 정원을 증가시키고, 동시에 고등교육기관을 개편하여

⁸⁵ 한국 초등교육과 중등교육의 취학률을 조사한 여러 연구들에 따르면, 초등교육 취학률은 1960년에 이미 96%에 이르러, 사실상 완전취학을 이룬 상태였고, 중등교육 취학률의 경우 1975년을 기점으로 50%를 넘어서게 되었다. 즉, 한국은 낮은 취학률을 해결하고자 교육방송을 도입했던 미국령 사모아나 엘살바도르와는 다른 입장에 있었던 셈이다. 한국 취학률에 대한 조사로는 김영화 외, 《한국의 교육과 국가발전(1945~1995)》(연구보고 RR97-9), 한국교육개발원, 1997 참조.

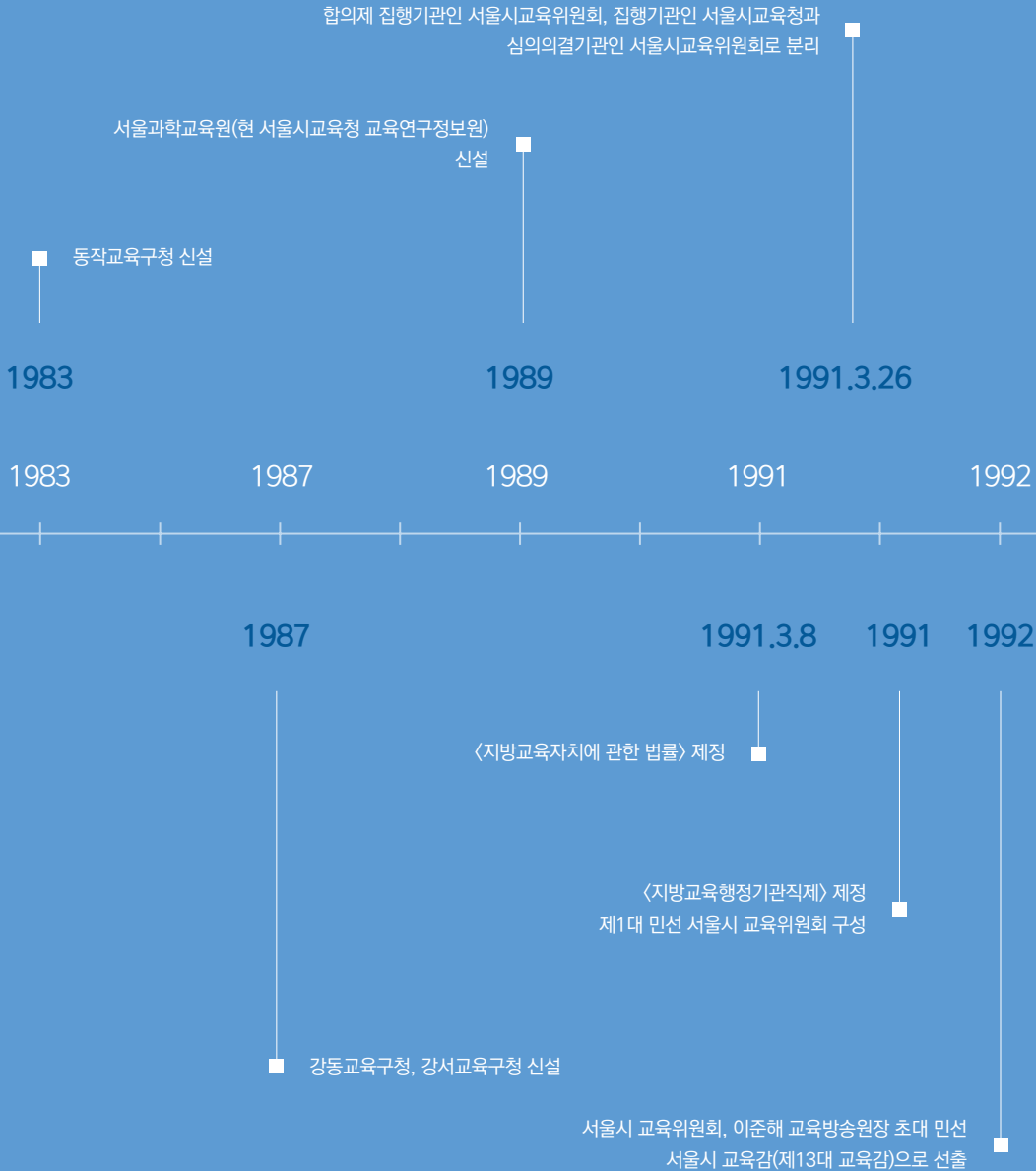
증가한 고등교육에 대한 수요를 맞추고 동시에 고등교육의 질적 변화를 시도하고자 하였다.

7·30 교육개혁은 그 시행이 신군부에 의한 정치적 목적으로 이루어졌으며, 과열과의 현상을 해결하겠다는 다분히 인기영합적인 정책임에는 분명하지만, 동시에 고등교육의 수요 확대와 구조 개선을 추진했던 교육개혁이었다. 비록 고등교육 분야에 집중된 교육개혁이지만, 7·30 교육개혁은 종래 교육개혁과는 달리 초중등교육에서 고등교육에까지 이르는 종합적인 교육개혁이기도 하였다. 그것은 유아교육에서도 제도적 변화를 가져온 것은 아니었지만, 교육방송을 통한 유아교육 프로그램 방송을 시작했다는 점을 감안할 때, 사실상 교육 전 분야에 걸친 개혁이 시행되었다는 점이 이를 증명한다.

또한 졸업정원제를 제외하고는 대부분 1960년대 말이나 1970년대 초부터 이미 구상되거나 준비과정을 거친 정책들이었다. 이 점에서 7·30 교육개혁을 지나치게 불완전하며 졸속적인 교육개혁정책이라고만 평가할 수는 없으며, 오히려 이후 한국 교육에 어떠한 영향을 미치게 되었는지에 대해서 좀 더 자세히 규명할 필요가 있다.

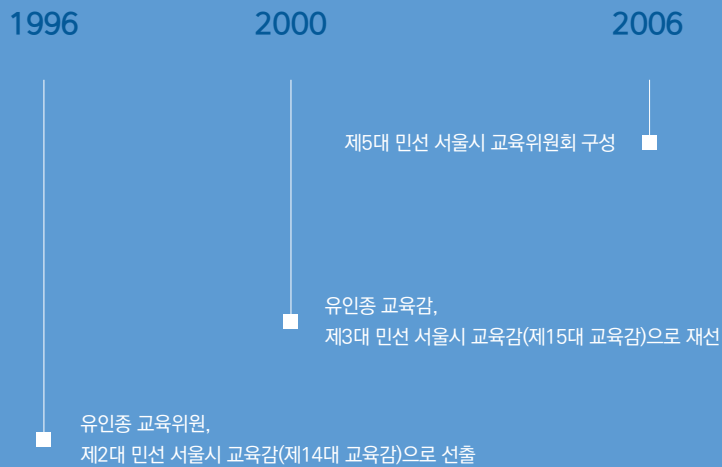
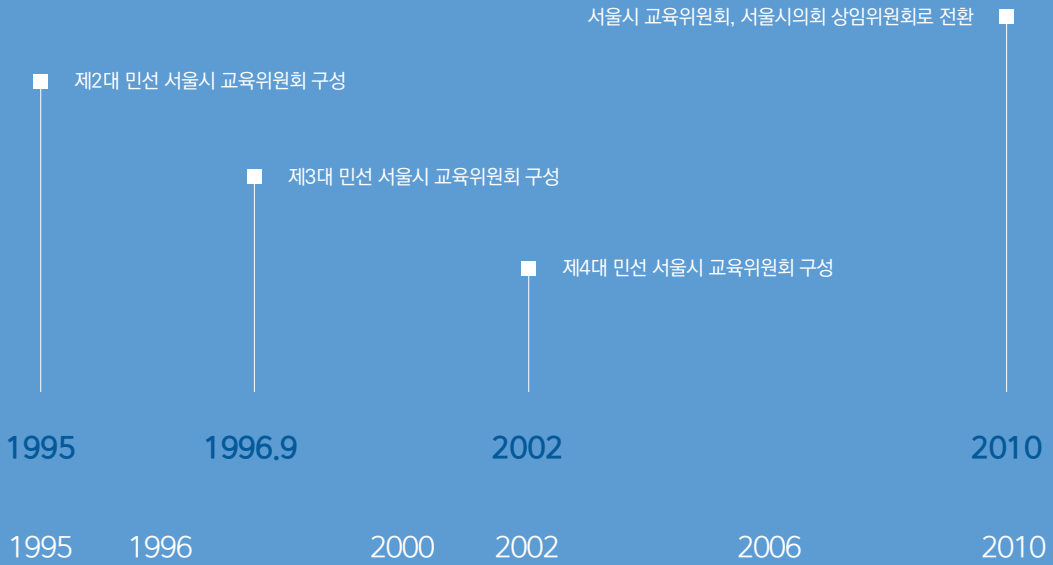
제2장

서울시교육청과 교육위원회의 활동



제1절 서울시교육청의 조직 변화와 주요 교육정책

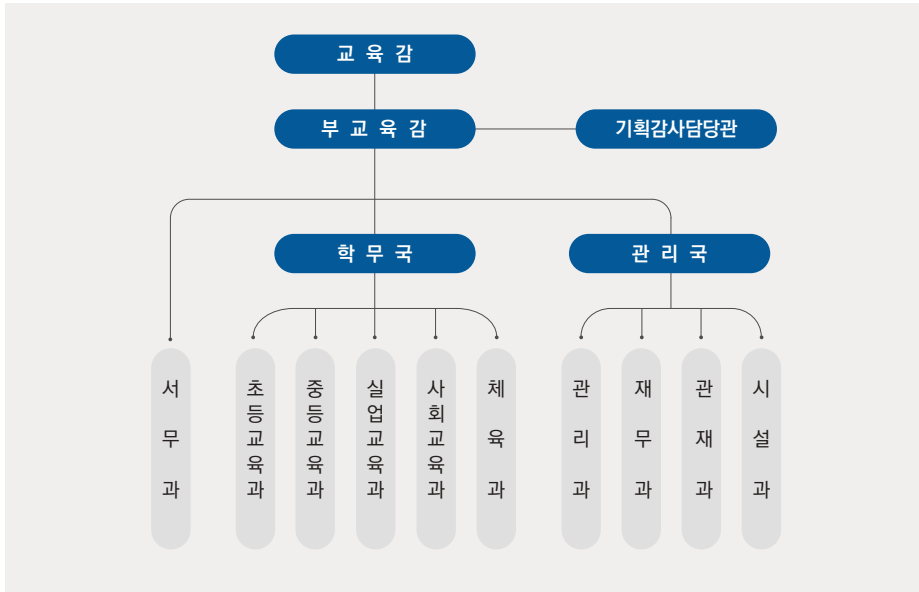
제2절 서울시 교육위원의 선출과 교육위원회의 활동



서울시교육청의 조직 변화와 주요 교육 정책

1. 서울시교육청의 조직 변화

군사정권이 계속되는 상황에서 1980년대를 맞이하였으나, 1987년 민주화 운동이 일어나고 1993년 문민정부가 탄생하는 상황에서 서울교육의 조직과 정책도 변화하였다. 그런데 교육계의 변화는 사회 변화에 비하여 약간의 시차가 있었고, 제도적으로는 1991년 교육자치제 시행을 계기로 변화의 발걸음을 내딛게 되었다. 합의제 집행기관이던 서울시교육위원회는 1991년 교육자치제 시행 이후 지방교육 행정기관인 서울시교육청으로 바뀌었다. 이 시기는 서울로의 인구 유입이 꾸준하게 지속되었다. 또 경제성장이 이루어지고 사회 변화에 따라 교육에 대한 기대도 증대되었다. 이런 배경에서 서울시교육청의 조직이 세분화하고 확대되었고, 각 부서의 소관 사무는 [표 1]과 같다.



서울시교육위원회 조직도(1981. 3. 1.)

출처: 서울시 교육위원회, 《서울교육사》 하, 1981, 186쪽.

[표 1] 서울시교육위원회 각 부서의 소관 업무(1981. 3. 1.)

기획감사담당관		<ol style="list-style-type: none"> 1. 기본운영계획의 수립 및 조정 2. 사업의 진도 파악과 그 결과에 대한 심사·분석 3. 행정 관리의 개선 4. 교육 통계에 관한 사항 5. 정화 업무 6. 감사·진정 및 비위 사항의 조사·처리
학무국	사무과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일반 서무 및 각종 행사 2. 문서 관리 3. 인사·공무원 교육(교원 제외)·연금 사무 4. 복무·상훈 및 징계 5. 관인관수·보안 및 민원 사무 6. 청사 및 차량 관리 7. 법령 정리와 조례 및 규칙의 제정 개폐 8. 소송사건에 관한 사항 9. 공보·비상 업무 10. 기타 다른 국·과에 속하지 아니하는 사항
	초등교육과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교과과정 2. 학사 및 장학 지도 3. 초등학교 교원의 자격·인사·교육 및 근무 평가 4. 교육 행사 5. 아동 교외 생활 지도 6. 시청각 교육 및 공작·학급문고의 지도 7. 유치원 교육의 감독 8. 기타 의무교육에 관한 사항

학무국	중등교육과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교과과정 2. 학사 및 장학 지도 3. 초등학교 교원의 자격·인사·교육 및 근무 평가 4. 학생의 교외 생활지도 5. 시청각 교육 및 교육학예 6. 학생의 입·퇴학, 학생 동원 및 학생회 운영 감독 7. 장학생 선발 및 장학금 관리 8. 기타 중등교육에 관한 사항
	실업교육과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 실업계 중학교·고등학교·기술학교 및 고등기술학교의 교과과정 2. 실업계학교의 학사·장학 지도 3. 실업계학교의 실험·실습 지도 4. 실업계학교의 장학금 관리 5. 실과 교원의 교육 및 훈령 6. 국가기술자격검정 및 실무 능력 검정 7. 기타 실업교육에 관한 사항
	사회교육과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공민학교 및 고등공민학교의 설치·폐지 및 지도·감독 2. 사설강습소의 설치·폐지 및 지도·감독 3. 성인교육 시설의 설치·폐지 및 지도·감독 4. 도서관 운영의 지도·감독 5. 육영단체 및 교회단체의 지도·감독 6. 기타 사회교육에 관한 사항
	체육과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 체육단체의 설치·폐지 및 지도·감독 2. 청소년의 지도·감독 3. 체육 행사 4. 시민체육 및 학교 체육 5. 학교 보건 및 환경관리 6. 학교 급식 관리 7. 체육학교 및 학교건강관리소의 지도·감독 8. 기타 체육·보건에 관한 사항
관리국	관리과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산하기관의 사무 지도 및 감독 2. 공·사립학교의 설치·폐지 및 지도·감독 3. 각급학교의 학급 편제 4. 외원에 관한 사항 5. 의무취학 및 학구제에 관한 사항 6. 교육비특별회계의 예산 편성 7. 자율적 경비 및 실업실습비에 관한 지도·감독 8. 각급학교 육성회의 지도·감독 9. 기타 다른 과에 속하지 아니하는 사항
	재무과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교육비 특별회계의 세입·세출의 경리 및 결산 2. 교육시설 공사의 계약 3. 청내 용도 4. 세입·세출 외 현금의 출납 및 보관 5. 교부금·보조금 및 사용료 수납 6. 재산수입·수수료 및 사용료의 수납 7. 기채 및 상황에 관한 사항
	관재과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재산의 취득 및 처분 2. 재산 관리 3. 재산심의회의 운영 4. 기타 재산에 관한 사항
	시설과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 초등학교 중등학교 시설의 건축·보수 계획 및 설계 2. 각종 공사의 감독 및 시공 검사 3. 초등학교 및 중등학교 육성회 시설의 영선 지도 및 감독 4. 기타 각종시설에 관한 사항

출처: 서울시 교육위원회, 앞의 책, 1981, 187~188쪽 내용을 표로 재구성.

1981년 당시 서울시 교육위원회는 산하에 동부교육구청 등 6개의 교육구청을 두었다. 각 교육구청의 관할 구역은 [표 2]와 같다.

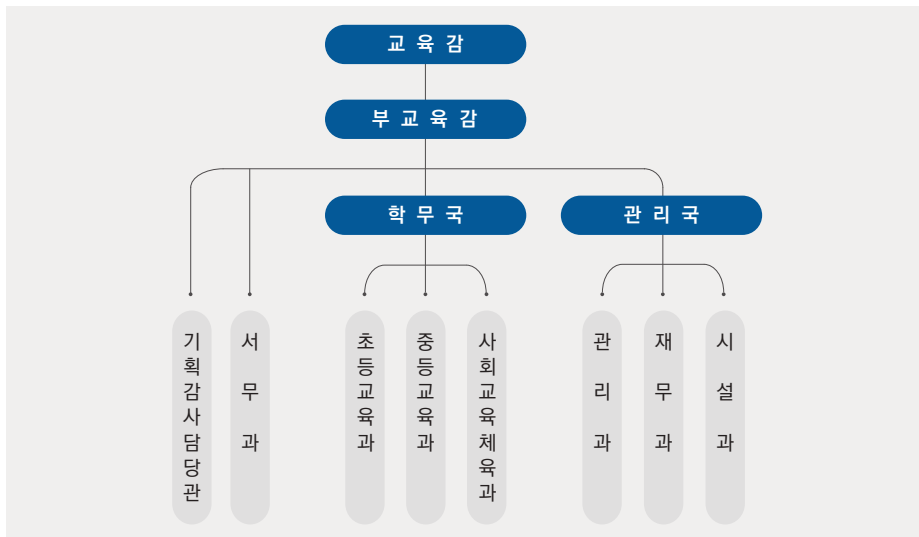
[표 2] 서울특별시교육위원회 교육구청의 명칭과 관할구역(1981. 3. 기준)

명칭	관할구역
동부교육구청	동대문구, 성동구
서부교육구청	서대문구, 마포구, 은평구
남부교육구청	영등포구, 강서구, 구로구
북부교육구청	성북구, 도봉구
중부교육구청	종로구, 중구, 용산구
강남교육구청	강남구, 관악구, 강동구, 동작구

출처: 서울시 교육위원회, 앞의 책, 1981, 193쪽 내용을 표로 재구성.

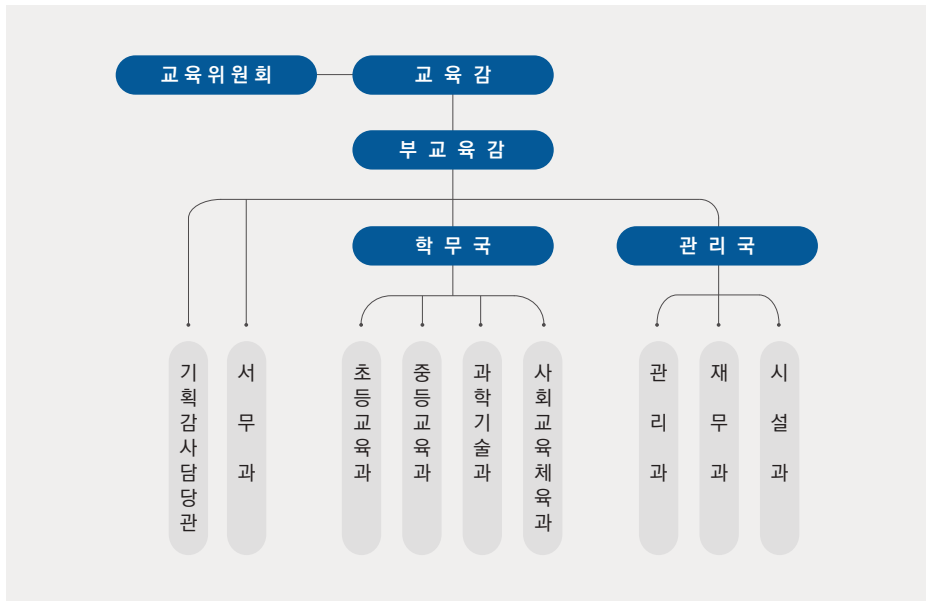
교육지원기관으로는 교육연구원, 서울교육원, 학교건강관리소, 학생체육관의 사업소와 정독, 종로, 남산, 동대문, 영등포, 마포, 용산, 어린이 도서관 등 8개 도서관이 있었다.

1983년 2월 23일부터 학무국 2개 과와 관리국 1개 과를 폐과하였다. 학무국은 초등교육과, 중등교육과, 사회체육과로 개편하여, 기존의 사회교육과와 체육과를 통합하고 실업교육과는 폐지하였다. 관리국은 기존의 관재과를 폐과하고 재무과에 통합하였다.



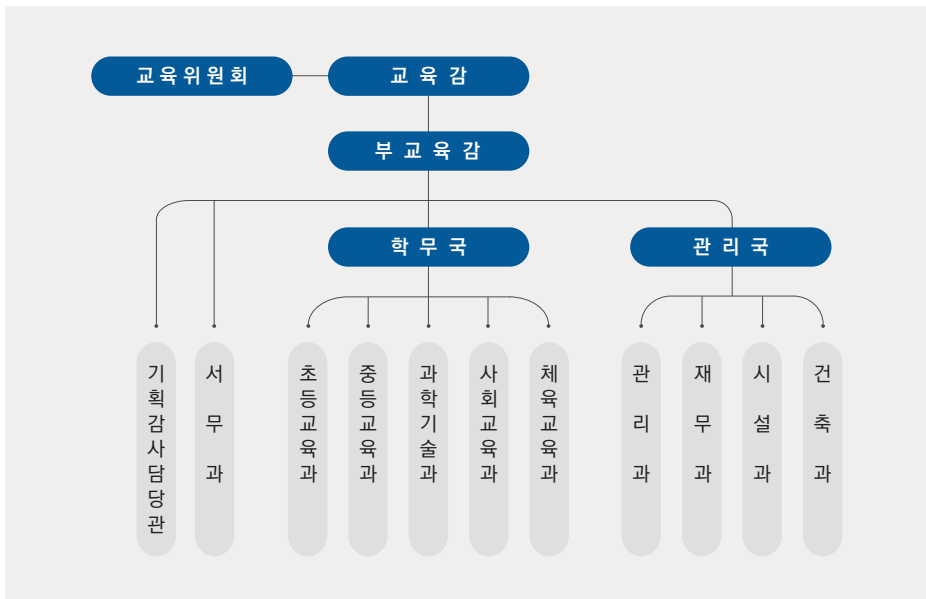
서울시교육위원회 조직도(1983. 3. 23.)

출처: 서울시교육청, 《서울교육사 1981~1995》, 1996, 614쪽.



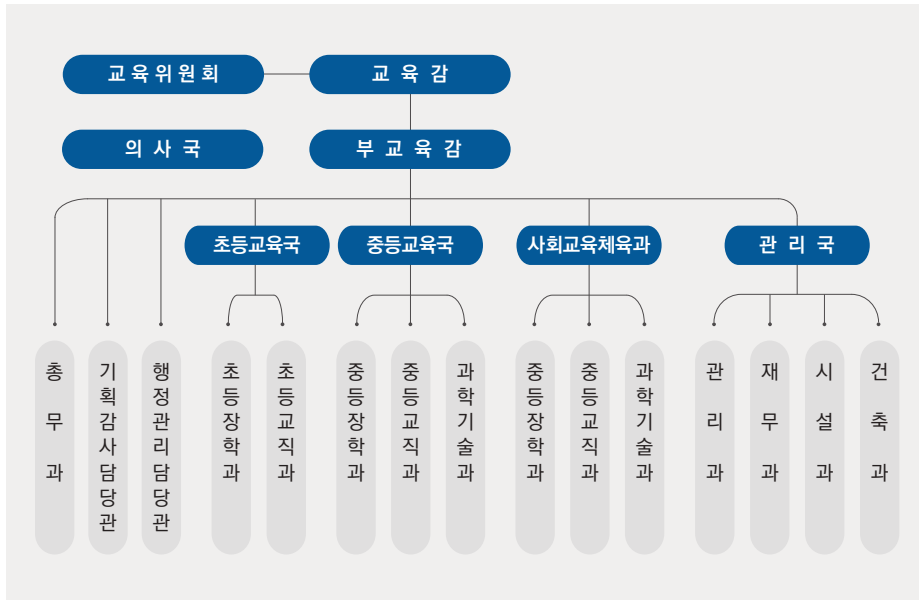
서울시교육위원회 조직도(1984. 4. 6.)

출처: 서울시교육청, 《서울교육사 1981~1995》, 1996, 615쪽.



서울시교육위원회 조직도(1987. 9. 3.)

출처: 서울시교육청, 《서울교육사 1981~1995》, 1996, 615쪽.



서울시교육위원회 조직도(1991. 8. 16.)

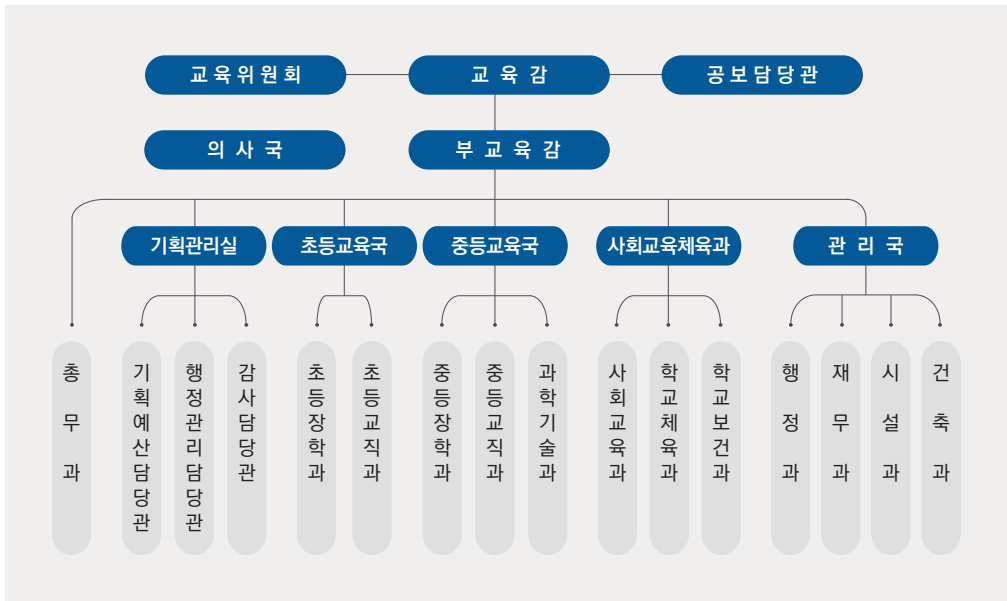
출처: 서울시교육청, 《서울교육사 1981~1995》, 1996, 616쪽.

또한 관악구와 동작구를 관할하는 동작교육구청을 신설하여 교육구청이 7개로 늘어났고, 1984년 11월에 새세대 생활관을 개관하고, 도봉, 강남, 개포, 강동, 구로, 고덕 도서관을 신설하여 서울시 도서관이 14개로 확대되었다.

1984년 4월 6일부터는 학무국에 과학기술과를 신설하여 과학 및 산업교육에 관한 사항을 분장하도록 함으로써, 학무국은 초등교육과, 중등교육과, 과학기술과, 사회교육체육과의 4과 체제로 개편되었다.

1987년 9월 3일부터 학무국의 사회교육체육과를 사회교육과와 체육교육과로 분과하여 5과 체제로 운영하였다. '88 서울올림픽을 앞두고 체육교육을 강화하기 위한 조치였다. 관리국은 건축과를 신설하여 학교 신설과 보수 업무에 대응할 수 있도록 하였다.

이 시기에 강동교육구청(강동구)과 강서교육구청(강서구)을 신설하여 9개 교육구청으로 늘어났다. 1988년 1월 28일 학생교육원(경기도 가평군 가평읍 상색리 소재)을 설립하고, 강서, 서대문도서관을 개관하여 16개 도서관을 운영하게 되었다.



서울시교육위원회 조직도(1993. 3. 1.)

출처: 서울시교육청, 《서울교육사 1981~1995》, 1996, 617쪽.

1991년 3월 8일 <지방교육자치에 관한 법률>이 제정되고 같은 해 3월 26일 서울시교육청과 서울시교육위원회가 분리되었다. 이 시기 큰 폭의 행정기구 개편이 이루어졌다. 1991년 8월 16일부터 교육청에 총무과, 초등교육국, 중등교육국, 사회교육체육국, 관리국을 두고, 교육감 밑에 공보담당관을, 부교육감 밑에 기획감사담당관과 행정관리담당관을 두었다. 초등교육국에는 초등장학과와 초등교직과를, 중등교육국에는 중등장학과와 중등교직과, 과학기술과를 두었다. 사회교육체육국에는 사회교육과, 학교체육과, 학교보건과를 두고, 관리국에는 행정과, 재무과, 시설과, 건축과를 두었다.

종래 지역교육구청을 지역교육청으로 명칭을 변경하고 교육구청장의 직함도 교육장으로 바꾸었다. 1988년 12월 새세대생활관의 명칭을 서울여학생생활교육원으로 변경하였고, 1989년 10월 31일 서울과학교육원(중구 회현동 소재)을 신설하였다. 1992년 말까지 목동, 동작, 고척, 중계도서관을 차례로 개관하여 서울시교육청이 관할하는 도서관은 20개로 늘었다.

1993년 3월 1일 교육청의 정책 및 기획을 조정하고 이를 심사·분석하며, 예산, 행정관리, 법제 및 감사에 관한 사무를 관장하기 위하여 기획관리실을 두고, 기존의 기획감사담당관과 행정관리담당관을 기획관리실장 밑에 두었다. 기획감사담당관은 기획예산담당관으로 직함을 바꾸고 감사담당관을 분리하였다.

기존 서울교육원은 1992년 7월 15일 서울시교원연수원으로, 서울과학교육원은 1995년 9월 15일 서울시과학교육원으로 명칭을 변경하였다. 1993년 7월 16일 서울시교육기자재수리정비소(성동기계공업고등학교 소재)를 설치하였다.

1980년대부터 1990년대 초까지 서울시교육청의 조직은 계속 확대되었다. 서울시로의 인구 유입이 계속되고 행정단위인 구가 나누어지고 확대되는 것에 발맞추어 지역교육청 역시 확대되었다. 또 사회가 변화 발전함에 따라 학교 교육의 역할이 확대되고, 이를 지원하기 위하여 교육청 조직이 확장일로를 걸었다. 1980년대 중반에 과학기술과가 독립되고, 종래 사회체육과는 사회교육과와 체육교육과로 분리되었다. 체육에 대한 관심과 지원이 확대된 결과였다. 1990년대 초에는 학교보건과가 독립되어, 사회 발전에 따라 학생의 보건과 안전에 대한 문제까지 관심과 지원을 확장하게 되었다.

2. 서울시교육청의 주요 교육정책

1991년 이전까지 서울시교육위원회의 수장인 서울시 교육감은 서울시교육위원회가 추천하지만, 문교부 장관의 제청으로 대통령이 임명하였다. 교육감이 서울시민의 의사보다 대통령이나 문교부 장관의 의사를 중시하는 일은 당연하였다. ‘서울시’의 교육정책이라고 할만한 것은 찾아보기 어려웠고, 정부의 문교정책을 그대로 옮긴 것이거나 군사정부 아래에서 학교와 교육에 대한 통제를 강화할 목적의 조치가 많았다. 그런데 1991년 〈교육자치법〉 제정 이후 교육감은 서울시의회에서 선출되기 시작했고, 이 시기부터 중앙정부 정책과 다른 서울시 교육정책에 대한 고민을 시작하게 되었다. 특히 학교운영위원회 위원들이 교육감을 선출하는 시기부터는 유권자를 향한 교육정책 개발이 활성화되었고, 이 시기를 즈음하여 ‘서울시’의

교육정책이라고 부를 수 있는 정책이 등장하기 시작하였다. 민주화 이후에는 전체적으로 자율을 강조하는 정책 기조가 강화되고, 시민들의 요구를 정책으로 수용하는 사례가 확대되었다.

1) 제10대 구본석 교육감(1981. 9. 29.~1985. 8. 29.)

서울시교육위원회 제10대 구본석 교육감은 제5공화국 출범 직후 ‘조화로운 인간교육’을 통해서 선진조국을 창조하는 것을 교육지표로 설정하였다. 당시 사회적 혼란과 교육재정 부족 등 여러 가지 어려움이 있었지만, 과밀학급과 과대학급 문제를 완화하고 두발과 복장 자율화를 실시하여 학교 분위기를 자율화하고자 하였다. 그의 재임 기간 연도별 교육시책은 다음과 같다.

○ 1982년도 서울시교육위원회 교육시책

- 교육지표: 조화로운 인간교육
- 주요시책: 신뢰받는 사도 확립, 국민정신교육의 내실, 과학기술교육의 충실, 생활지도의 철저, 교육여건의 개선, '88 서울올림픽, '86 아시안게임 대비 교육

○ 1983년도 서울시교육위원회 교육시책

- 교육지표: 선진조국의 창조에 기여하는 ‘조화로운 인간교육’
- 주요시책: 애국애족심 함양, 자율 생활능력 배양, 과학적 탐구력 신장, 올림픽 시민상 구현

○ 1984년도 서울시교육위원회 교육시책

- 교육지표: 선진조국의 창조 ← ‘조화로운 인간교육’
- 주요시책: 선진국민의식 함양, 건전한 학풍 신장, 과학적 탐구력 신장, 보건·체육교육 강화

○ 1985년도 서울시교육위원회 교육시책

- 교육지표: 선진조국의 창조 ← ‘조화로운 인간교육’
- 주요시책: 애국하는 마음, 창조적인 사고, 건전한 심신

구본석 교육감은 신뢰받는 사도(師道)를 확립하기 위하여 교원연수를 강화하고, 사도 관련 책자를 대량 제작하여 배포하였다. 또 교육의 전문성을 강화하기 위하여 연구교사제와 현장 연구원제를 운영하였다. 국민정신교육의 내실을 기하기 위하여 전통 예절 교육을 강화하고 국기애, 국가애, 국화애, 국토애, 국어애 등 5애교육을 실천하였다. 또 경로 효친 사상을 함양하고 반공 안보교육을 강화하였다. 과학기술교육을 충실히 하기 위하여 실험·실습 여건을 조성하고 컴퓨터 교육을 확대·강화하였다. 생활지도를 철저히 하고자 하는 정책의 일환으로 학교 생활관과 새세대생활관 교육과 학교 상담실 활동을 강화하였다. 이 시기에 유치원 598개가 증설되고, 초등학교 104개교, 중학교 66개교, 고등학교 46개교를 신설하는 등 교육여건을 개선하였다.¹

2) 제11대 최열곤 교육감(1985. 8. 30.~1988. 8. 25.)

민주화 흐름이 거세지기 시작한 상황에서 서울시교육위원회 제11대 최열곤 교육감이 취임하였다. 최 교육감은 ‘미래 지향의 인간교육’을 교육지표로 내걸고 정신력 배양, 능력 있는 인간 육성, 교육력 제고, 교육여건 개선 등을 주요시책으로 추진하였다.

정신력 배양을 위하여 ‘오늘의 명상’이라는 교육자료를 각급 학교에 보급하고 방송국과 협력하여 청소년 선도 방송을 실시하였다. 극기훈련 활동이 활성화되고 사제동행 국토순례 대행진을 실시하였다.

후기산업시대 과학문명을 이끌어갈 능력 있는 인간을 육성하기 위하여 과학 관련 각종 행사를 열고 우수한 학생들을 선발하여 영재교육 실험반을 운영하였다. 서울과학고등학교를 설립·개교하고 방학 중 과학 캠프를 활성화하였다. 초등학교 3학년생부터 컴퓨터를 가르치도록 개인용 컴퓨터를 보급하고 4학년생부터는 영어회화 교육을 특별활동으로 가르치도록 하였다.

1 서울시교육청, 《서울교육사 1981~1995》, 1996, 102쪽.

교육력을 제고하기 위하여 학교뿐만 아니라 사회 전체에 ‘가르치고 배우는 교육적 분위기’를 조성할 수 있도록 ‘사회의 학교화’ 운동을 추진하여 가정과 학교 그리고 사회를 유기적인 교육의 장으로 만들고자 하였다. 또 교원의 사기를 드높이고 복지를 강화하는 것도 교육력 제고에 중요하다고 생각하여 교원복지 시설을 확충하고 교원의 소질과 특기를 계발할 수 있는 다양한 행사를 개최하였다.

이 시기는 여전히 과밀학급과 과대 규모 학교 문제가 심각하였다. 최열근 교육감은 재임 기간 중에 초등학교 63개교, 중학교 44개교, 고등학교 29개교 등 총 136개교를 신설하였다. 또 학교안전공제회를 국내 최초로 설립하여(1987.12.19.) 학생과 교원 그리고 학교를 안전사고로부터 보호하고자 하였다.²

3) 제12대 김상준 교육감(1988. 8. 26.~1992. 8. 25.)

권위주의 시대에서 민주화 시대로 넘어가는 과도기에 사회 전반의 혼란이 극심하였다. 교육계에서도 전국교직원노조(전교조) 출범, 사학 분규, 학원 민주화 등을 둘러싼 심각한 갈등을 겪었다. 제11대 최열근 교육감이 중도 하차하고 제12대 김상준 교육감이 취임하였다. 김상준 교육감은 ‘전인교육의 실천을 통한 21세기 주역이 될 민주시민의 육성’을 교육지표로 내걸고 조화로운 인간교육, 교육의 자율성 신장, 교육의 질 향상, 국제화 대응교육, 과학·기술교육의 충실, 교육여건의 개선 등을 주요 교육시책으로 설정하였다.

인간교육을 강화하기 위하여 각급 학교에서 ‘논설문 쓰기 지도’를 권장하고 초등학교에서 예체능교과 전담교사 2,197명을 확보하여 예체능교과와 특별활동 운영을 강화하였다. 또 기본생활 습관화 지도자료를 개발·보급하고 소질·적성에 따른 진로교육을 강화하였다. 청소년들의 극기력과 협동심을 함양하고 진취적 기상과 호연지기를 기르기 위하여 야영수련 기회를 확대하였는데 1992년도에는 25만 9,000여명의 고등학생이 야영수련 활동에 참가하였다. 또 다수 교사들이 교외 생활지도와

2 서울시교육청, 앞의 책, 1996, 103쪽.

방학 중 특별 순회활동을 정례화하는 등 학생선도 활동을 강화하였다.

교육의 자율성을 신장하고자 학교운영 자체평가를 실시하고 학교교육계획 추진 상황과 예결산 내용을 수시로 홍보, 공개하도록 했고, 104개의 지구별 장학회를 조직하고 이들을 중심으로 자율장학 활동을 활성화하였다. 또 지방교육자치제 시행에 앞서 제도 기반을 조성하기 위한 각종 사업을 전개하였다.

교육의 질을 향상하기 위하여 장학방법 개선 자료를 개발하고 요청 장학 위주로 장학방법을 혁신하였다. 수업기술 향상을 지원하기 위하여 다양한 자료를 개발·보급하고 교과 위주 학력평가를 지양하고 학교생활 전반에 걸친 전인적 평가가 이루어질 수 있도록 주관식 서술형 문제 출제 비중을 점차 확대하도록 하였다. 연구학교와 시범학교, 실험학교를 운영하고, 학습부진아 지도자료를 개발하여 활용하였다.

국제화에 대응하기 위하여 생활 외국어 교육과 컴퓨터 교육, 국제이해 증진교육을 강화하였다. 또 통일·안보 현장교육과 남·북한 바로알기 교육도 강화하였다.

과학·기술교육의 내실을 기하기 위하여 실험 중심 과학교육을 강조하고 이를 위한 기반을 조성하였다. 1995년까지 일반고 대 실업고의 학생 수용 지표를 50 : 50으로 설정하고, 실업고 7개교를 신설하고 110학급을 증설하여 인력 수요가 증대되는 분야의 학과를 확충하고 첨단과학 시대에 활약할 수 있는 인재를 양성하기 위하여 첨단기계 공동실습소(3개소)와 전산공동실습소(1개소)를 설치·운영하여 공업고등학교와 상업고등학교 학생들의 특수기계 및 전산 실습교육 기회를 확대하였다.

교육여건을 개선하고자 초등학교에 교과전담교사제를 실시하였다. 초등학교 62개교, 중학교 29개교, 고등학교 24개교를 신설하여 학급당 학생 수를 초등학교는 53명에서 49명으로, 중학교는 56명에서 54명으로, 고등학교는 58명에서 50명으로 줄였다. 이 시기에 사립학교의 부족한 인건비와 운영비, 환경개선비 등에 대한 재정 지원을 확대하기 시작하였다.³

3 서울시교육청, 앞의 책, 1996, 104쪽.

4) 제13대 이준해 교육감(1992. 8. 26.~1996. 8. 25.)

1991년 3월 <지방교육자치에 관한 법률>이 제정되어 서울시 교육위원회가 심의·의결기관으로 변경되고, 교육위원회에서 이준해 당시 교육방송 원장을 초대 민선 교육감으로 선출하였다. 교육계에서는 지방교육자치가 부활하는 큰 변화를 맞이하였고, 국가적으로는 문민정부가 탄생하여 사회 전반의 자율화와 세계화가 진행되었다. 제13대 이준해 서울시교육감은 사회의 전환기에 교육의 지속성을 견지하고자 노력하였다. 그는 “미래 지향의 도덕적, 창조적인 민주시민 육성”을 교육지표로 제시하고, 조화로운 인간교육, 교육의 질적 수준 향상, 미래에 대비하는 교육, 자율적·창의적인 학교경영, 지방교육자치의 구현을 중점 과제로 추진하였다.

인성교육을 강화하기 위하여 학교 교육과정에 봉사활동을 신설하여 그 실적을 고교 입시에 반영(8%)했고, 예체능 교과 전담교사 배치 확대와 청소년 수련활동 강화에 힘을 기울였다. 교육의 질적 수준을 향상하고자 교육과정 운영을 다양화하였다. 초등학교 교육과정에 학교재량시간을 도입하고 중학교에서 선택교과를 운영하였다. 고등학교 교육과정의 필수과목을 축소하고 선택교과를 확대하였다. 주입식 수업 방식을 지양하고 과제학습, 토론학습, 실험·실습 등 학습 방법을 다양화하고 ‘열린교육’이나 ‘팀티칭’ 등 수업체제를 개선하여 학생의 잠재능력을 개발하고 사고력과 창의력, 문제해결력 등을 신장하고자 하였다. 또 평가 방법을 개선하였다. 초등학교는 일제고사를 폐지하고 서술형·논술형 배점 비율을 50% 이상 반영하도록 하였다. 중고등학교는 주관식 평가를 30% 이상 의무화하고 실기평가 기본 점수제를 정착시켰다.

미래에 대비하는 교육을 위하여 과학교육 자료 개발, 학생탐구대회 등 각종 행사, 과학교육 학교 평가제 등을 중심으로 기초 과학교육을 충실히 하고자 하였다. 공업고등학교 10개교를 신설하고 39개 학급을 증설하여 일반계 고교 대비 실업계 고교 학생 수용률을 40% 이상 높였다. 학교와 산업체가 연계된 ‘공고 2+1 체제’ 운영도 확대되었다. 이 시기에 국제 이해 교육과 통일 대비 교육, 진로 및 평생교육도 충실하게 추진하였다.

자율적·창의적 학교경영을 위하여 학교장을 중심으로 학교 중심 책임 경영체

를 구축하고, 교내 자율장학위원회를 중심으로 자율장학을 활성화하였다. 지방교육 사치 시대 개막에 발맞추어 본청에 기획관리실을 신설하는 등 행정조직을 정비하고 초등학교 47개교, 중학교 25개교, 고등학교 26개교 설립을 추진하고 1,134개 교실을 증축하는 등 과밀학급 해소에 주력하였다.⁴

5) 제14대 유인중 교육감(1996. 8. 26.~2000. 8. 25.)

개정 <지방교육자치에 관한 법률>에 따라 학교운영위원회 위원이 참여한 제2대 민선 서울시교육감 선거에서 초대 교육위원회 의장을 역임한 유인중 교육위원이 교육감에 당선되었다. 당시 김영삼 정부는 교육개혁위원회에서 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안을 추진하고 있었다. 신교육체제는 세계화와 정보화 시대에 부응하기 위하여 열린 교육 사회, 평생학습사회를 건설하기 위하여 공급자 중심 교육을 학습자 중심 교육으로, 획일적인 교육을 다양하고 특성화된 교육으로, 규제 중심의 교육행정을 자율과 책무성을 강조하는 교육행정으로 전환하고자 한 구상이었다. 서울시교육청은 정부 교육개혁에 발맞추어 30개 자체 교육개혁 추진 과제를 선정하여 추진하였다.

유인중 교육감은 취임사에서 지식 편중 교육에서 벗어나 인성과 창의성을 기르기 위한 교육으로 전환하고 교육과정과 교육 방법을 혁신하고 열린 교육행정을 구현하여 교육의 선진화를 도모할 방침을 밝혔다. 유 교육감은 1997년 교육개혁 및 실천 운동의 일환으로 초등학교에서부터 수행평가 확대 실시, 기초학력 부진아동 특별지도, 학급 담임 연장제, 학교 벽을 뛰어넘는 교육 실천 등 7개 과제를 선정하여 초·중·고 교육 새물결 운동을 추진하였다. 1998년에는 새물결 운동을 중학교까지, 1999년에는 고등학교까지 확장하였다. 서울시교육청의 새물결 운동 과제는 2002년 교육부의 <교육비전 2002 새 학교 문화 창조> 과제로 수용되어 전국으로 확산하였다.

유 교육감은 1999년 3월 북성유치원, 같은 해 9월 휘경유치원과 명일유치원을

4 서울시교육청, 앞의 책, 1996, 106쪽.

개교하여 단설공립유치원을 확대하는 동시에 병설유치원도 지속적으로 신증설하여 공사립 유치원의 균형 발전을 도모하였다. 또 특수교육의 공공성을 높이려는 노력도 가속화하여 공립 특수학교 설립을 적극 추진하였다. 공립 특수학교는 1996년 1개교에서 2000년 5개교로, 사립특수학교를 포함한 총 학교 수는 18개교에서 27개교로 늘었다.

이 시기에 서울교육 새물결 운동 자료지원센터를 설립·운영하여 교수 학습 개선을 위한 자료를 개발·공유하고 1997년 인터넷을 활용할 수 있는 통신망을 구축하여 교육정보를 공유하는 등 21세기 지식정보화 사회에 대비하기 위한 교육 기반을 조성하였다. 또 1999년 9월 충남 보령시에 연간 최대 3만 5,500명을 수용할 수 있는 대천 임해수련원을 개관하여 학생 수련 활동을 강화하고, 같은 해 10월 서울 중학생 및 교사들이 금강산에서 열린 통일 체험 한마당 행사에 참가하는 등 통일교육을 내실화하고자 노력하였다.⁵

6) 제15대 유인종 교육감(2000. 8. 26.~2004. 8. 25.)

2000년 8월 유인종 교육감이 재선되었다. 1997년부터 일관되게 추진해 온 서울교육 새물결 운동에 대한 평가는 긍정적이었다. 2000년 12월 언론사와 여론조사 기관에 의뢰하여 새물결 운동 과제에 대하여 교사와 학생 그리고 학부모 평가를 실시하였는데, 그 결과는 상당히 긍정적이었다. 서울시교육청은 2001년도에 이 설문조사 결과를 토대로 제2기 서울교육 새물결 운동의 방향과 실천과제를 설정하였다. 서울시교육청은 2001년도를 제2기 서울교육 새물결 운동의 원년으로 선포하고 정보화 소양을 갖춘 자율적·창의적·도덕적 인간 육성을 서울교육의 지표로 설정하였다.

이 시기 교육청은 유아교육 부문에서는 에듀케어Edu-Care를 역점사업으로 추진하였다. 에듀케어는 학부모가 안심하고 직장과 가사에 전념할 수 있도록 유아의 발달에 적합한 교육과 보육을 통합 운영하는 것이다. 교육청은 오전 7시부터 오후 8시

5 서울시교육청, 《「서울교육 새물결운동」을 통한 서울교육의 변화와 발전(민선 제2기~제3기)》, 2004, 196-583쪽 내용을 바탕으로 작성하였다.



서울시교육청 융합과학교육원(과학전시관 후신) 전경

까지 온종일 교육을 실시하는 에듀케어 운영 유치원을 확대하고자 노력하였다. 또 특수교육지원센터 6개소를 설치·운영하여 통합교육을 지원하고 특수학급이 설치된 일반 학교에 장애인 편의시설을 의무적으로 설치하도록 하여 통합교육의 기반을 구축하였다.

서울교육 새물결 운동의 일환으로 특기 적성 교육을 활성화하였다. 학교 단위 특기 적성교육에 참여한 학생 수는 2000년 39만 1,000명에서 2003년 47만 2,000명으로 크게 증가하였다. 2001년 7월 <영어교육 4개년 계획>을 수립하여 학생들의 영어 의사소통 능력을 획기적으로 신장하고자 하였다. 영어 교사들의 해외 워크숍과 인턴십 등 연수 기회를 확대하고 영어교사 신규 임용 제도를 개선하여 영어 인터뷰, 영어수업 실연 평가, 공인 자격시험 가산점 인정 등을 실시하였다. 학교별로 영어회화 구역 English Zone 설치를 권장하고 방학 기간을 이용하여 원어민과 함께 하는 영어캠프를 운영하였다. 이 시기에 영재교육이 강화되었다. 2001년에 영재교육 운영 계획을 수립하고 영재학교 중심의 운영에서 벗어난 영재교육 프로그램 운영을 통해 비

정규 영재 학급에서의 영재교육을 강화하였다. 수학·정보 외에 과학과 음악, 미술 교과까지 영재교육 분야를 확대하고 영재교육 담당 교사의 국외연수를 실시하여 영재교육 인프라를 구축하였다. 또 서울 시내 모든 학교의 실험실을 현대화하고 관악구에 서울시 과학전시관을 설립하고 지역교육청에 과학교육센터를 설립하는 등 과학교육 활성화에 노력하였다. 아울러 학교생활에 적응하지 못하고 중도 탈락하는 중고등학생을 위한 교육을 추진하고자 2001년 〈서울시교육청 대안학교 운영 지침〉을 확정하고, 같은 해 2월 3개의 학력 인정 학교 형태 평생교육시설(성지고, 청량정보고, 한림실업고)을 도시형 대안학교로 지정하고, 학교 부적응으로 중도 탈락 위기에 처한 고등학생 중 희망자에게 위탁교육을 실시하였다. 대안학교 위탁생 수는 2001년 79명에서 2003년 173명으로 늘었다.

서울시교육청은 당시 정부가 추진한 교육여건 개선 사업에 보조를 맞추어 과대학교 분리와 과밀학급 완화를 추진하여 교육여건을 개선하였다. 2000년 5월 교육청 행정 효율화 추진단 교원 업무경감팀을 구성하여 교원 업무를 경감하고 학교안전공제회의 교직원 보상 서비스를 확대 운영하고 교원이 자율적으로 참여한 자비 부담 연수에 대하여 연수 경비 50%를 지원하는 등 교직원 복리 후생을 강화하였다.⁶

6 서울시교육청, 《「서울교육 새물결운동」을 통한 서울교육의 변화와 발전(민선 제2기~제3기)》, 2004, 496~583쪽 내용을 바탕으로 작성하였다.

서울시 교육위원의 선출과 교육위원회의 활동

1. 서울시 교육위원의 선거와 시의원 겸직으로의 변화

지방교육자치제가 형식적으로 부활한 1964년 이후 1980년대 말까지는 제도운영에 큰 변화가 없었다. 당시에는 서울시와 부산시, 도에 합의회 집행기관으로 교육위원회를 두었다. 교육위원회는 시장·도지사와 교육감을 당연직 위원으로 하고 지방의회 선출 위원 5인 등 7인으로 구성하였다. 교육감이 교육위원회 의장을 겸하였다. 다만 지방의회가 구성되기 전까지는 문교부 장관이 선출 위원을 임명하였다. 교육위원회는 교육·학예 사무, 구체적으로는 관할 구역 내 초·중등교육을 관장하였다. 시군에는 교육위원회의 하부 조직으로 교육장 또는 교육구청장을 두었다. 교육·학예에 관한 경비는 국가 보조와 자체 수입으로 하되, 초등학교 교원봉급 전액과 공립 중고등학교 교원봉급 반액은 국고에서 부담하고 교원봉급 이외의 의무교육비로 지방자치단체의 재원이 부족한 것은 국고에서 부담하였다.

1987년 대통령선거와 1988년 국회의원 총선거를 거치며 지방자치제 부활이 합의되자 이를 계기로 교육자치제 발전을 위한 논의도 활발해졌다. 노태우 대통령의 교육정책 자문기구인 교육개혁심의회는 교육자치제 발전 방안을 제안하였고, 대한교육연합회 역시 자체 발전안을 마련하여 문교부 등에 건의서를 제출하였다. 결국 1988년 4월 6일 <교육법> 개정으로 제도의 골격을 바꾸게 되었다.

개정 <교육법>에 따르면, 교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 살리고 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 특별시·직할시·도와 시·군 및 자치구에 교육위원회를 두기로 하였다. 서울시 교육위원회는 15명으로, 직할시와 도는 11인(단 제주도는 9인), 시·군·구는 인구 7만을 기준으로 5인 또는 7인으로 구성하기로 하였다. 교육위원은 지방자치단체의 지방의회에서 무기명 투표로 선출하기로 하였다. 그런데 지방자치제 실시가 계속 연기되면서 이 개정 법률은 실제로는 시행되지 못하였다.

오히려 개정법 시행 후에도 논란이 계속되었다. 시·군·구 단위에서도 교육자치를 실시하는 방안의 타당성, 교육위원을 지방의회에서 간선할 것인가 주민이 직접 선출할 것인가, 지방의회와 교육위원회의 관계에 관한 문제, 즉 교육위원회를 심의기구로 할 것인가 의결기구로 할 것인가, 부교육장 제도의 타당성, 교육재정 확보 방안, 교원 인사 등에 관한 문제가 쟁점이 되었다.

1991년 3월 8일 <지방교육자치에 관한 법률>이 제정되는데, 그전까지 <교육법>에 있던 지방교육자치제 관련 내용을 제정 <지방교육자치에 관한 법률>로 분리·독립시킨 것이다. 제정 법률은 지방교육자치를 시·도 단위에서만 실시하기로 하고 시·군·구에는 시·도교육청의 하급 행정기관으로 교육청을 설치·운영하기로 하였다.

교육위원은 정당의 당원이 아닌 사람으로서 위원 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정 경력이 15년 이상 있거나 양 경력을 합하여 15년 이상 있는 사람으로 하였고, 시·군·구의회가 추천한 사람 중에서 시·도의회가 무기명 투표로 선출하였다. 이와 같은 방식으로 민선 제1기 교육위원회와 제2기 교육위원회가 구성되었다.

그런데 교육위원 선거 과정에서 선거 비리가 발생하고 주민 대표성 측면에서 문제가 있다는 지적이 거듭되자 선거인단을 확대하는 방향으로 제도가 개선되었다. 1998년 <지방교육자치법>을 개정하여 학교운영위원회 선거인단과 교원단체 선거인단이 교육위원을 선출하도록 하였다. 학교운영위원회 선거인단은 학교당 1인으로 하되 학부모 대표 또는 지역사회 인사로 구성하였고, 교원단체 선거인단은 교원단체가 추천한 교사로서 학교운영위원회 선거인 총수의 3/100으로 구성하였다. 이

와 같은 방식으로 제3기 교육위원회를 구성하였다. 2000년에는 <지방교육자치법>을 다시 개정하여 학교운영위원회 위원 전원으로 교육위원 선거인단을 구성하였다. 이와 같은 방식으로 제4기 교육위원회와 제5기 교육위원회를 구성하였다.

2006년 <지방교육자치법>을 개정하여 교육위원회 구성 방식을 크게 바꾸었다. 2006년 2월 <제주특별법>을 제정할 때 교육위원회를 도의회 내에서 교육·학예에 관한 소관 사항을 심의·의결하는 상임위원회로 두도록 하고, 시·도의회와 교육위원으로 구성하도록 하였다. 교육의원은 주민이 직접 선출하고, 교육위원이 교육위원회 총 위원 수의 과반을 차지하도록 하였다. 2006년 12월 <지방교육자치법>을 개정하여 제주도의 교육위원회 구성 방식을 전국으로 확대하였다. 제6대 교육위원회는 이런 방식으로 구성되었다.

2010년 2월 <지방교육자치법>을 개정하여 2014년 6월 30일까지만 교육의원 제도를 유지하기로 하였다. 2014년 7월 1일부터는 시·도의회 의원만으로 교육위원회를 구성하도록 하였다. 제7대 교육위원회부터는 시·도의회가 교육위원회 위원으로 활동하고 있다.

2. 서울시 교육위원회의 구성과 활동

<교육법>상으로 서울시 교육위원회는 교육과 학술에 관하여 서울시를 대표하지만, 지방교육자치제가 부활하기 전까지 서울시 교육위원회는 의미 있는 활동을 거의 하지 못하였다. 법률과 현실 사이에 상당한 빈틈이 있었기 때문이다. 법률상으로 서울시 교육위원회는 서울시의회가 선출한 5인의 교육위원(‘선출위원’이라 함)과 서울시장, 서울시 교육감 등 7명으로 구성한다. 그러나 지방의회가 구성되기 전까지는 선출위원을 문교부 장관이 임명하였다. 1991년 <지방교육자치에 관한 법률>이 제정되고, 이 법에 근거하여 1991년 9월 민선 제1대 서울시 교육위원회가 구성되기 전까지는 문교부 장관이 임명한 교육위원이 서울시민의 뜻을 대변하도록 하였다.

그런데 민선 서울시 교육위원회가 구성되기 전까지 서울시 교육위원회의 활동은 거의 드러나지 않는다. 서울시 교육위원회는 서울시장이 의장이 되는 합의제 집행기관이었다. 법률상으로는 교육·학예에 관한 조례 제정, 교육·학예에 관한 예산 편성 및 집행, 학교 기타 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항, 교육내용에 관한 사항, 학교 환경의 정화에 관한 사항 등 20가지에 가까운 사무를 관장하도록 되어 있었지만, 교육위원회가 합의제 기관의 성격에 걸맞게 활발하게 토론하여 의결하고, 그 결과를 집행한 흔적은 찾아보기가 어렵다. 오히려 당시 <교육법>에는 서울시 교육위원회가 기본재산의 취득 및 처분에 관한 사항, 학교 기타 교육기관과 문화·체육시설의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항, 사용과·수수료·분담금과 주민의 재정적 부담에 관한 사항, 기타 당해 자치단체의 일반회계와 관련되는 사항 등 의안을 제출하고자 하는 때에는 서울시장에게 회부하도록 규정되어 있었는데, 의안을 회부받은 서울시장은 그 안이 부적당하다고 인정할 때에는 이를 거부할 수 있었다. 이에 따라 교육위원회 의장을 맡고 있는 서울시장의 권한이 막강하였고, 사실상 서울시 교육위원회의 활동은 거의 없었으며 형식적 의결 기능만 수행하였던 것으로 보인다.

교육위원회 제도는 집행기관인 교육감에 대한 견제와 균형을 목적으로 삼는다. <지방교육자치에 관한 법률> 제정 이후 서울시 교육감이 선출되고 서울시 교육위원회가 구성되면서, 교육위원회가 견제 기구로서 역할을 시작한다. 민선 서울시 교육위원회에서는 토론이 진행되고, 서울시교육청의 정책을 본격적으로 심의하였다. 그런데 당시에는 교육위원 다수가 오랜 교육경력을 가진 사람으로 구성되어 있었다. 교육위원회가 서울시의회에 통합된 2010년 이전까지는 전문가인 교육감에 대하여 전문가인 교육위원회가 통제하는 구조를 띠고 있었으나, 이 시기에는 교육감과 교육위원 모두 교육계 출신으로서 시민 입장에서 문제를 바라보고 견제하는 기능은 강하지 않았다. 당시 교육위원회는 다양한 배경의 시민을 대표하는 방식으로 구성되지 않았다. 다만 교원노동조합 출신의 교육위원이 등장한 시기부터 실질적인 논의가 진행되고 심의의 질이 높아졌다.

이런 과정에서 서울시의회 교육위원회의 위상은 계속 강화되었고, 교육청은 시민의 대표인 교육위원회의 의견을 무겁게 고려하게 되었고, 자신들의 의사를 교육

위원회를 통해 전달·확산하고자 하는 시민들이 늘어났다.

1980년부터 2022년 6월 말까지 서울시 교육위원회 위원은 다음과 같다.

[표 3] 제8대 서울시 교육위원 명단(1980. 1. 1.~1983. 12. 31.)

직명	성명	생년	직업 및 경력	재임기간	비고
선임위원	김승한	1925	중앙일보 주필	1980. 1. 1. ~ 1983. 12. 31.	
선임위원	손영경	1910	고교 교장	1980. 1. 1. ~ 1983. 12. 31.	1982년 별세
선임위원	안이준	1926	변호사, 교수	1980. 1. 1. ~ 1983. 12. 31.	
선임위원	홍순철	1924	경성공전대 학장, 문교부 장학실장	1980. 1. 1. ~ 1983. 4. 26.	1983년 사임
선임위원	윤서석	1923	중앙대 교수	1980. 1. 1. ~ 1983. 12. 31.	
선임위원	임한영	1914	한양대 교수, 인천교대 학장	1980. 1. 1. ~ 1983. 12. 31.	보선
당연직의장	정상천	1931	서울시장, 청와대 비서관	1980. 1. 1. ~ 1980. 9. 2.	
당연직의장	박영수	1928	서울시장, 치안국장	1980. 9. 3. ~ 1982. 4. 28.	
당연직의장	김성배	1927	서울시장, 경북지사	1982. 4. 29. ~ 1983. 10. 13.	
당연직의장	염보현	1932	서울시장, 경기지사	1983. 10. 14. ~ 1987. 12. 30.	
당연직위원	이창갑	1921	고교 교장	1977. 9. 29. ~ 1981. 9. 28.	제9대 교육감
당연직위원	구본석	1925	고교 교장	1981. 9. 29. ~ 1985. 8. 29.	제10대 교육감

출처: 서울시교육청, 앞의 책, 1996, 593쪽.

[표 4] 제9대 서울시교육위원 명단(1984. 1. 1.~1987. 12. 31.)

직명	성명	생년	직업 및 경력	재임기간	비고
선임위원	김종서	1922	서울대 사대 학장	1984. 1. 1. ~ 1987. 12. 31.	보선
선임위원	서장석	1923	서울교대 학장	1984. 1. 1. ~ 1987. 12. 31.	
선임위원	이우세	1929	서울신문 주필	1984. 1. 1. ~ 1987. 12. 31.	
선임위원	이은화	1936	세세대육영화 사무처장 교수	1984. 1. 1. ~ 1987. 12. 31.	
선임위원	정보성	1933	변호사	1984. 1. 1. ~ 1987. 12. 31.	
당연직의장	염보현	1932	서울시장	1983. 10. 14. ~ 1987. 12. 30.	
당연직위원	구본석	1925	창덕여고 교장	1981. 9. 29. ~ 1985. 8. 29.	제10대 교육감
당연직위원	최열근	1930	중앙교육연수원장	1985. 8. 30. ~ 1988. 8. 25.	제11대 교육감

출처: [표 3]과 같음.

[표 5] 제10대 서울시교육위원 명단(1988. 1. 1.~1991. 9. 1.)

직명	성명	생년	직업 및 경력	재임기간	비고
선임위원	강우철	1927	이대 대학원장	1988. 1. 1. ~ 1989. 8. 28.	보선
선임위원	박승서	1929	변호사	1988. 1. 1. ~ 1991. 9. 1.	
선임위원	심춘섭	1919	걸스카웃서울 연맹장, 교장	1988. 1. 1. ~ 1991. 9. 1.	
선임위원	이우세	1929	언론회관 이사장	1988. 1. 1. ~ 1991. 9. 1.	
선임위원	장인숙	1931	대학교육협의회 사무 총장, 문교부 차관	1988. 1. 1. ~ 1991. 9. 1.	
선임위원	김덕중	1934	서강대 교수	1988. 10. 16. ~ 1991. 9. 1.	보선
당연직위원	김삼준	1928	문교부 차관	1988. 8. 26. ~ 1991. 9. 1.	제12대 교육감
당연직의장	김용래	1934	서울시장	1987. 12. 31. ~ 1988. 12. 4.	
당연직의장	고 건	1938	서울시장	1988. 12. 5. ~ 1990.12. 26.	
당연직의장	박세직	1933	서울시장	1990. 12. 27. ~ 1991. 2. 17.	
당연직의장	이혜원	1930	서울시장	1991. 2. 19. ~ 1991. 9. 1.	

출처: 서울시교육청, 앞의 책, 1996, 594쪽.

[표 6] 민선 제1대 서울시교육위원회 교육위원 명단(1991. 9. 2.~1995. 9. 1.)

성명	생년	추천 구	학력	주요경력
송낙호	1926	종로구	고려대 문리대	서울교대 교수
강준모	1944	중 구	성균관대 대학원	서울교대 교수
김정독	1941	용산구	George Mason대 행정대학원	한독전자 대표이사
김봉구	1935	성동구	동국대 대학원	단국대 교수
박덕영	1924	동대문구	서울대 법대	중등 교장
김익수	1937	종량구	건국대 대학원, 연세대 교육대학원	한국체육대 교수
이재근	1940	성북구	연세대 이공대학	동보철강 회장
김해인	1925	도봉구	계명대 교육대학원	중등 교장
전홍재	1931	노원구	청주사범학교	대한소년신문 편집인
나영수	1939	은평구	고려대 교육대학원	정선전문대 교수
장광석	1950	구로구	중앙대 사회개발대학원	구로광명신문사 대표(1992년 보선)
서한샘	1944	마포구	경기대 대학원	한샘출판사 회장
심영구	1935	양천구	동국대 교육대학원	국제팬클럽 회원, 문인
정봉채	1929	강서구	홍익대학교	문우회 회장
이영춘	1935	영등포구	건국대 대학원, 연세대 교육대학원	서울교대 교수
허재욱	1930	동작구	중앙대 대학원	한국박문학회 회장

성명	생년	추천 구	학력	주요경력
곽수경	1931	관악구	단국대 교육대학원	부산예술전문대 학장
유인중	1932	서초구	미국 North Carolina 대학원	고려대 교수
양문석	1929	강남구	연세대 교육대학원	중등 교장(1995년 보선)
장기성	1926	송파구	수원고등농림학교	충남 교육감
이범훈	1925	강동구	연세대 교육대학원	중등 교장
이기형	1934	서대문구	서울대 치대	서부신문사 사장(1995년 사직)
김장원	1935	강남구	연세대 교육대학원	고려소각로(주) 회장(1995년 사직)
안상원	1931	구로구	서울대 사범대학	건국대 교수

출처: 서울시교육청, 앞의 책, 1996, 597쪽.

[표 7] 민선 제2대 서울시교육위원회 교육위원 명단(1995. 9. 2.~1998. 8. 31.)

성명	생년	추천 구	학력	주요경력
송재섭	1939	종로구	성균관대	마동건설(주) 대표이사
강준모	1944	중 구	성균관대 대학원	서울교대 교수
지수권	1927	용산구	고려대 교육대학원	수도여고 교장
안 택	1942	성동구	중앙대 대학원	동호건설(주) 회장
김영일	1953	광진구	성균관대 무역대학원	상우통상(주) 대표
문원주	1935	동대문구	서울대 법대	제일학원 원장
김교상	1931	종랑구	경희대 대학원	우신스텐레스(주) 대표
최은석	1929	성북구	고려대 교육대학원	석관고교 교장
고승중	1935	강북구	서울대 대학원	서울북공교 교사
박윤배	1939	도봉구	피어선대학교	지왕(중) 이사
이수호	1949	노원구	고려대 교육대학원	전교조 서울시 지부장
나영수	1939	은평구	고려대 교육대학원	전남전문대 교수
박준식	1928	서대문구	연세대 교육대학원	개봉국교 교장
서한샘	1944	마포구	서울대, 경기대 대학원	다솜방송 회장(1996년 사임)
심영구	1935	양천구	동국대 교육대학원	국제팬클럽 회원, 문인
진인권	1934	강서구	성균관대 대학원	신정여중교 교장
채정묵	1934	구로구	성균관대 교육대학원	중국연변대학 객원교수
이영춘	1935	영등포구	건국대 대학원, 연세대 교육대학원	서울교대 교수
안장강	1927	금천구	연세대 교육대학원	한국보이스카웃트 서울시 위원장
박병영	1960	동작구	동국대 대학원	안양대, 동국대 강사
박삼균	1942	관악구	성균관대 행정대학원	장홍(주) 대표

성명	생년	추천 구	학력	주요경력
유인종	1932	서초구	미국 North Carolina 대학원	고려대 교수
장기영	1942	강남구	경희대 경영대학원	한국학원 이사장
이순영	1952	송파구	미국 Boston 대학원	한세정책연구원 부원장
강인재	1928. 9. 25	강동구	미국 Georgia 대학원	상정육영재단 이사
김두선	1928. 12. 1	마포구	연세대 교육대학원	한국학교발명협회 회장(1996년 보선)

출처: 서울시교육청, 앞의 책, 1996, 598쪽.

[표 8] 민선 제3대 서울시 교육위원회 교육위원 명단(1998. 9. 2.~2002. 8. 31.)

성명	생년	추천 구	학력	주요경력
김홍렬	1963	종로, 중구, 용산, 강북, 성북	서울대 사범대	선진회계법인
신창현	1935		서울교대	명원초 교장
지용근	1935	은평, 서대문, 마포	건국대	서교초 교장
김두선	1928		연세대 교육대학원	교육위원
민경현	1935	성동, 광진, 동대문	성균관대	서이초 교장
정용성	1933		광주사범대	성동 교육장
류해돈	1936	도봉, 노원, 중랑	서울대 법대	부교육감
장창식	1931		공주사범대	하계중 교장
임현만	1944	양천, 강서, 금천, 구로	대전사범대	해동문학 부회장
채정묵	1934		성균관대 대학원	교육위원
김한태	1933	동작, 관악, 영등포	연세대 교육대학원	전국사회교육시설학교연합회 회장
이순세	1946		동국대 교육대학원	난곡초 교감
서성욱	1933	서초, 강남, 송파, 강동	연세대 교육대학원	협성대 총무처장
박명기	1958		미국 North Carolina 대학원	서울교대 교수
공정택	1934		서울대학교	남서울대 총장

출처: 구 서울시 교육위원회 홈페이지.

비고: 현재 서울시 교육위원회 홈페이지는 폐쇄됐지만, 당시 필자가 교육목적으로 다운받았던 자료를 바탕으로 작성하였음.

[표 9] 민선 제4대 서울시 교육위원회 교육위원 명단(2002. 9. 2.~2006. 8. 31.)

성명	생년	추천 구	학력	주요경력
김홍렬	1963	종로, 중구, 용산, 강북, 성북	고려대 대학원	제3대 교육위원
강인복	1939		동국대 교육행정대학원	사대부초 교장
나영수	1939	은평, 서대문, 마포	고려대 교육대학원	제1·2대 교육위원
안승문	1960		서울대 사범대	성서중 교사
박찬구	1937	성동, 광진, 동대문	건국대 행정대학원	교육부 학교정책실장
조예행	1939		단국대 대학원	경기기공 교장
김귀식	1934	도봉, 노원, 중랑	서울대 사범대	서울교육포럼 공동대표
정재량	1941		이화여대 교육대학원	여의도여고 교장
이 건	1945	양천, 강서, 금천, 구로	서울교대	신림초 교사
채정묵	1934		성균관대 교육대학원	제2·3대 교육위원
이순세	1946	동작, 관악, 영등포	서울교대	제3대 교육위원
최홍이	1942		공주교대	영등포여고 교사
공정택	1934	서초, 강남, 송파, 강동	고려대 교육대학원	제3대 교육위원
박명기	1958		미국 North Carolina 대학원	제3대 교육위원
임동권	1938		건국대 행정대학원	서울시 부교육감

출처: 구 서울시 교육위원회 홈페이지.

비고: 현재 서울시 교육위원회 홈페이지는 폐쇄됐지만, 당시 필자가 교육목적으로 다운받았던 자료를 바탕으로 작성하였음.

[표 10] 민선 제5대 서울시 교육문화위원회 위원 명단(2006. 7. 1.~2010. 6. 31.)

	구분	한나라당	민주당	비고
전반기	위원장	정연희		사직: 유재운(2006.9.4.) 보궐: 양영식(2006.10.25.)
	부위원장	김황기, 김배영		
	위원	김영로, 김원태, 김정재, 김진성, 김철현, 김철환, 김현기, 나재암, 나주형, 배상윤, 양영식, 최병환		
후반기	위원장	이종은		당적 변경: 정교진(2010.3.15.) (한나라당→무소속) 의원 사직: 오신환(2006.9.4.) 최주호(2010.3.12.) 양창호(2010.3.19.)
	부위원장	박환희	정교진	
	위원	김인배, 김충선, 김혜원, 남재경, 박중환, 성무원, 이지현, 채봉석, 최용주		

출처: 서울시의회, 《제7대 서울특별시의회 의정백서》, 2010, 445쪽.

[표 11] 민선 제6대 서울시 교육문화위원회 위원 명단(2010. 7. 1.~2014. 6. 30.)

	구분	새정치민주연합	새누리당	교육의원	비고
전반기	위원장	김상현			
	부위원장	곽재웅	정문진		
	위원	김명신, 김종욱, 서윤기, 윤명화		김덕영, 김영수 김형태, 정상천 최명복, 최보선, 최홍이, 한학수	
후반기	위원장			최홍이	
	부위원장	윤명화		최명복	
	위원	김문수, 김종욱, 서윤기, 이정찬	이지현, 전종민	김덕영, 김영수 김형태, 정상천 최보선, 한학수	의원 사직: 김덕영(2014.3.5.) 최보선(2014.3.15.)

출처: 서울시의회, 《제8대 서울특별시의회 의정백서》, 2014, 775쪽.

[표 12] 민선 제7대 서울시 교육문화위원회 위원 명단(2014. 7. 1.~2018. 6. 30.)

	구분	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	무소속	비고
전반기	위원장	김문수				
	부위원장	강성언	황준환			
	위원	장우윤, 유용, 김생환, 장인홍, 김창수, 박호근, 문영민, 허기회(2016.4.~)	송재형	김용석	이행자 (~2016.1.)	의원 사직: 이행자 (2016.1.) ※허기회 선임(2016.4.)
후반기	위원장	김생환				
	부위원장	장인홍	송재형			
	위원	강성언, 김경자, 김동욱, 박기열, 오경환, 이정훈, 허기회	강구덕, 김진수	문형주		의원 사직: 허기회(2018.3.20.) 오경환(2018.3.20.) 이정훈(2018.3.20.) 김동욱(2018.4.2.) 강구덕(2018.4.4.)

출처: 서울시의회, 《제9대 서울특별시의회 의정백서》, 2018, 753쪽.

[표 13] 민선 제8대 서울시 교육문화위원회 위원 명단(2018. 7. 1.~2022. 6. 30.)

	구분	더불어민주당	자유한국당(미래통합당)	비고
전반기	위원장	장인홍		
	부위원장	김 경, 황인구		
	위원	권순선, 김수규, 양민규, 장상기, 전병주, 조상호, 채유미, 최 선, 최기찬	여 명	
후반기	위원장	최기찬		
	부위원장	김용연, 전병주		
	위원	권순선, 김상진, 김생환, 김수규, 문영민, 양민규, 이동현, 이호대, 황인구	이석주	

출처: 서울시의회, 《제10대 서울특별시의회 의정백서》, 2022, 950쪽.

1991년 <지방교육자치법> 개정 이후 2010년 서울시의회 상임위원회로 교육위원회가 편입되기 전까지의 교육위원회는 민선 교육위원회로 성격을 규정할 수 있고, 2010년부터는 서울시의회의 한 상임위원회로 성격이 전환되었다. 서울시 교육위원회가 교육청과 분리된 1991년 이후 시·도의회에 통합되기 전, 즉 2010년 6월까지 교육위원회는 의장과 부의장 각 1인을 두고 조례심사소위원회, 예결산 심사소위원회, 감사소위원회, 조사소위원회, 청원심사소위원회, 징계자격 심사소위원회, 기타 안전별 소위원회를 두었다.

지방의회에 통합되기 전까지 교육위원회는 서울시의 교육·학예에 관한 사항 즉, ① 시·도의회에 제출할 조례안, ② 시·도의회에 제출할 예산안 및 결산, ③ 시·도의회에 제출할 특별부과금·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, ④ 기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분, ⑤ 중요재산의 취득·처분, ⑥ 공공시설의 설치·관리 및 처분, ⑦ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외 의무부담이나 권리의 포기, ⑧ 청원의 수리와 처리, ⑨ 기타 법령과 시조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항을 심의·의결하는 권한을 가졌다. 지방의회 통합 후에는 앞의 사항에 대하여 심의권을 해당 상임위원회인 교육위원회가 가지며, 또한 행정사무감사와 조사권도 가지고 있다. 매년 1회 소위원회를 구성하여 교육·학예 사무를 감사 또는 조사할 수 있다.

민선 제1대 교육위원회부터 제10대 서울시의회 교육위원회까지의 활동 실적은 다음과 같다.

[표 14] 민선 제1대 교육위원회(1991. 9. 2.~1995. 9. 1.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	회의 일수	처리안건				
			조례안	예산안	결산승인	기타안건	계
정기회	4	69	76	14	3	90	183
임사회	46	161					
합 계	50	230					

출처: 구 서울시 교육위원회 홈페이지.
 비교: 필자가 연구 목적으로 다운받은 자료를 토대로 표를 작성함.

[표 15] 민선 제2대 교육위원회(1995. 9. 2.~1998. 8. 31.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	처리안건						
		조례안	예결산안	동의안	청원 및 민원	업무보고	기타안건	계
정기회	3	25	11	30	4	8	39	117
임사회	40							
합 계	43							

출처: 구 서울시 교육위원회 홈페이지.
 비교: 필자가 연구 목적으로 다운받은 자료를 토대로 표를 작성함.

[표 16] 민선 제3대 교육위원회(1998. 9. 2.~2002. 8. 31.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	처리안건						
		조례안	예결산안	동의안	청원 및 민원	업무보고	기타안건	계
정례회	7	55	15	36	1	17	46	170
임사회	45							
합 계	52							

출처: 구 서울시 교육위원회 홈페이지.
 비교: 필자가 연구 목적으로 다운받은 자료를 토대로 표를 작성함.

[표 17] 민선 제4대 교육위원회(2002. 9. 2.~2006. 8. 31.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	처리안건						
		조례안	예결산안	동의안	청원 및 민원	업무보고	기타안건	계
정례회	3	17	5	23	6	7	14	72
임사회	17							
합 계	20							

출처: 구 서울시 교육위원회 홈페이지.
 비교: 필자가 연구 목적으로 다운받은 자료를 토대로 표를 작성함.

[표 18] 제7대 서울시의회 교육위원회(2010. 7. 1.~2014. 6. 30.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	처리안건									
		조례안	규칙 규정안	동의 승인안	건의 결의안	의견 청취	청원	예산 결산안	업무 보고	기타	계
정례회	8	98	·	·	10	·	7	57	99	10	281
임시회	20										
합 계	28										

출처: 서울시의회, 《제7대 서울특별시의회 의정백서》, 2010, 446~453쪽 자료를 바탕으로 재구성.

[표 19] 제7대 서울시의회 교육위원회(2010. 7. 1.~2014. 6. 30.) 행정사무감사 총괄

구분	합계	2006년도	2007년도	2008년도	2009년도	
총 계	소 계	851	254	219	210	168
	시정요구	425	119	96	130	80
	건의사항	389	97	115	80	97
	기타	47	38	8		1

출처: 서울시의회, 《제7대 서울특별시의회 의정백서》, 2010, 454~455쪽 자료를 바탕으로 재구성.

[표 20] 제8대 서울시의회 교육위원회(2010. 7. 1.~2014. 6. 30.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	처리안건									
		조례안	규칙 규정안	동의 승인안	건의 결의안	의견 청취	청원	예산 결산안	업무 보고	기타	계
정례회	8	98	·	·	10	·	7	57	99	10	281
임시회	20										
합 계	28										

출처: 서울시의회, 《제8대 서울특별시의회 의정백서》, 2014, 776~787쪽 자료를 바탕으로 재구성.

[표 21] 제8대 서울시의회 교육위원회(2010. 7. 1.~2014. 6. 30.) 행정사무감사 총괄

구분	합계	2010년도	2011년도	2012년도	2013년도	
총 계	소 계	1,459	251	321	427	460
	시정요구	628	97	110	182	239
	건의사항	784	144	206	214	220
	기 타	47	10	5	31	1

출처: 서울시의회, 《제8대 서울특별시의회 의정백서》, 2014, 787~791쪽 자료를 바탕으로 재구성.

[표 22] 제9대 서울시의회 교육위원회(2014. 7. 1.~2018. 6. 30.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	처리안건									
		조례안	규칙 규정안	동의 승인안	건의 결의안	의견 청취	청원	예산 결산안	업무 보고	기타	계
정례회	7	152	1	39	14	1	6	36	76	16	341
임시회	20										
합계	27										

출처: 서울시의회, 《제9대 서울특별시의회 의정백서》, 2018, 754~763쪽 자료를 바탕으로 재구성.

[표 23] 제9대 서울시의회 교육위원회(2014. 7. 1.~2018. 6. 30.) 행정사무감사 총괄

구분		합계	2014년도	2015년도	2016년도	2017년도
총계	소계	1,456	470	324	369	293
	시정요구	492	221	95	125	51
총계	건의사항	484	93	149	79	163
	기타	480	156	80	165	79

출처: 서울시의회, 《제9대 서울특별시의회 의정백서》, 2018, 764~768쪽 자료를 바탕으로 재구성.

[표 24] 제10대 서울시의회 교육위원회(2018. 7. 1.~2022. 6. 30.) 회의 운영 및 처리 안건 현황

구분	회수	처리안건									
		조례안	규칙 규정안	동의 승인안	건의 결의안	의견 청취	청원	예산 결산안	업무 보고	기타	계
정례회	8	215		28	5	2	6	59	78	17	410
임시회	18										
합계											

출처: 서울시의회, 《제10대 서울특별시의회 의정백서》, 2022, 950~962쪽 자료를 바탕으로 재구성.

[표 25] 제10대 서울시의회 교육위원회(2018. 7. 1.~2022. 6. 30.) 행정사무감사 총괄

구분		합계	2010년도	2011년도	2012년도	2013년도
총계	소계	1,841	659	502	334	346
	시정요구	820	264	222	169	165
	건의사항	390	73	103	77	137
	기타	631	322	177	88	44

출처: 서울시의회, 《제10대 서울특별시의회 의정백서》, 2022, 962~964쪽 자료를 바탕으로 재구성.

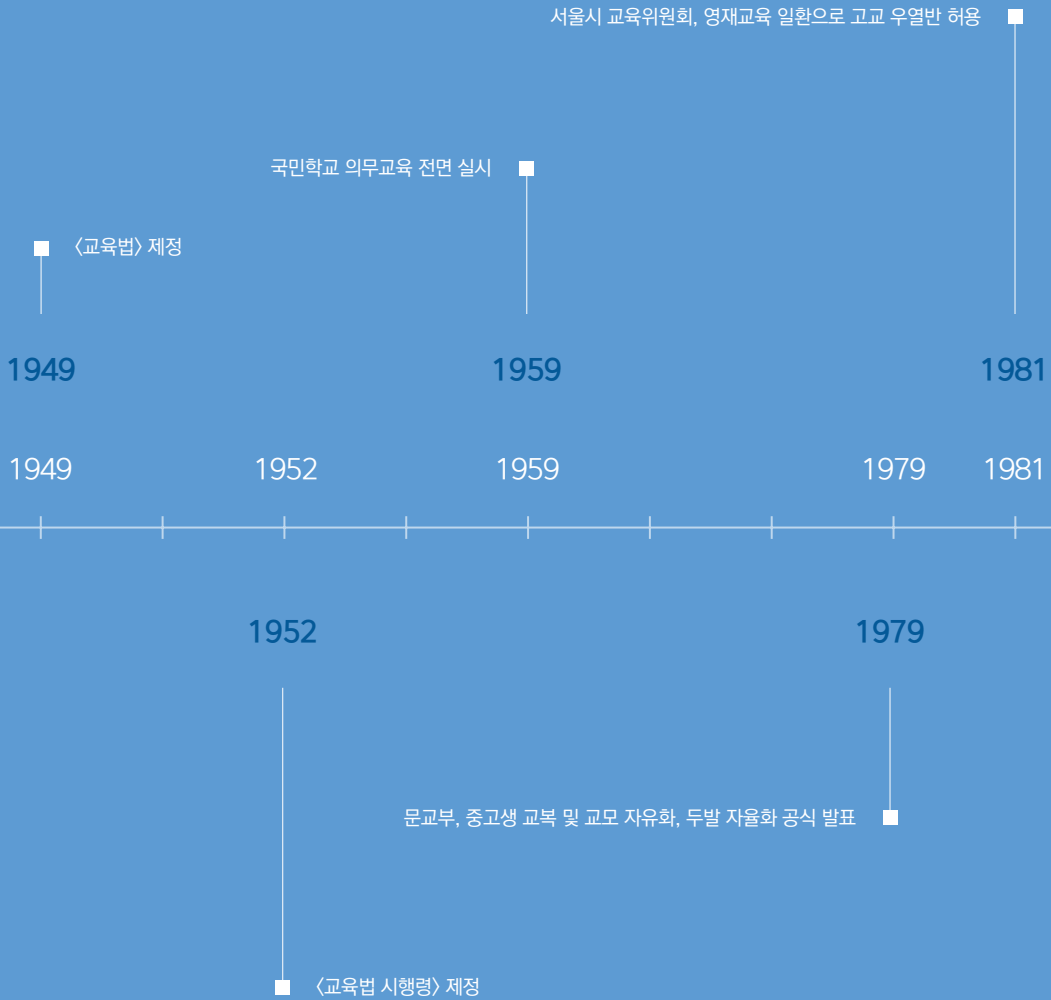
서울시 의원(교육위원회 소속 의원)들이 해가 갈수록 활발하게 활동하면서 조례 제

개정이 매우 활발하고, 행정사무감사도 내실을 확보해가고 있다. 서울시교육청은 정책을 시행하기 전에 서울시의회 교육위원회 위원들과 충분히 토론하는 관행이 확립되어가고 있다. 또 교육에 관하여 특별한 요구를 가진 주민들은 서울시의회 교육위원회 소속 의원들을 활용하여 교육청에 압력을 행사하는 경우도 확대되고 있다. 교육위원회 위원들의 소속 지역의 각종 민원사항을 교육청에 전달하고 해결을 요청하는 사례도 계속 증가하고 있다.

그러나 서울시 교육위원회가 서울시의회에 통합된 2010년 이후 특히 교육의원 제도마저 폐지되고 정당 소속 시의원들이 교육위원으로서 역할을 한 시기, 즉 2014년 이후에는 중앙 정치 무대의 정당 영향력이 강해지고, 서울시 의회의 정당별 의원 분포 구도와 교육감의 정치적 성향에 따라, 어떤 시기에는 ‘견제’라는 말이 무색할 만큼 협력 지향적이기도 했고, 어떤 시기에는 ‘발목잡기’라는 말이 정확히 어울릴 정도로 무분별한 반대 또는 반대를 위한 반대로 서울시교육청의 정책 집행을 곤란하게 하기도 하였다.

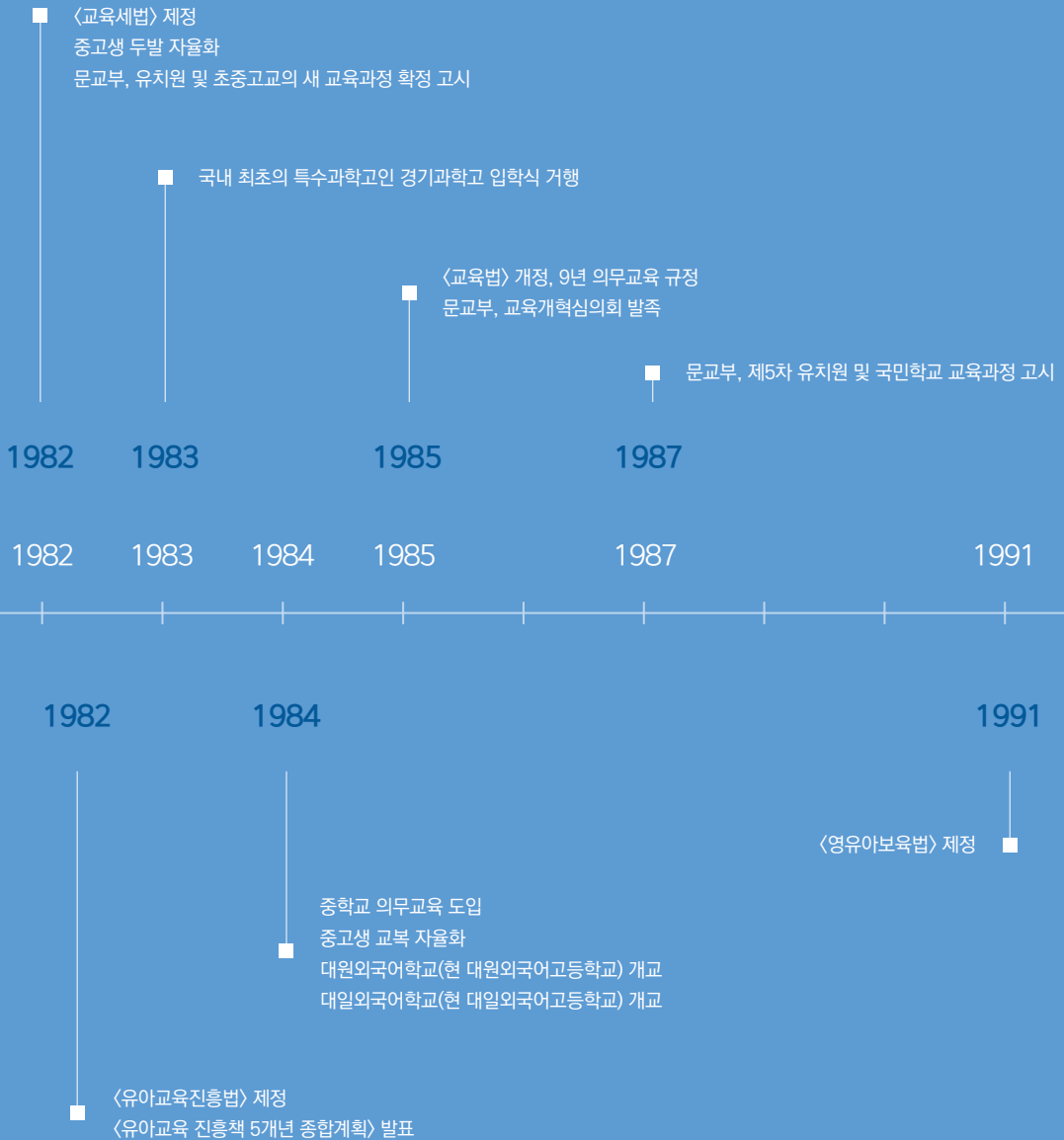
제3장

유아교육과 초·중등교육의 변화



제1절 유아교육의 공교육화 추진과 초등교육의 변화

제2절 중고등학교의 교복·두발 자율화와 중등교육의 변화



유아교육의 공교육화 추진과 초등교육의 변화

1. 유아교육의 공교육화 추진과 유치원 증설

1) 유아교육에 대한 국가관리 체계 구축

유치원이 유아교육기관으로서 법적지위를 확보하게 된 것은 1949년 12월 <교육법>이 제정되면서부터이다. <교육법> 제81조는 국가가 모든 국민에게 필요한 교육기회를 제공하기 위해서 설치해야 할 학교에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다.

제81조 모든 국민으로 하여금 신앙, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 등에 의한 차별이 없이 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받게 하기 위하여 다음과 같은 학교를 설치한다.

1. 국민학교, 중학교, 고등학교, 대학
2. 사범학교, 사범대학
3. 기술학교, 고등기술학교
4. 특수학교
5. 유치원
6. 각종학교

〈교육법〉은 유치원을 국민학교나 대학과 마찬가지로 국가가 설치해야 할 교육 기관으로서 명시하고 있을 뿐만 아니라 유치원의 목적, 목표, 대상과 함께 유치원 교원에 대한 규정도 담고 있었다. 이어 1952년 공포된 〈교육법 시행령〉은 유치원의 설립 인가 및 폐지, 학급당 원아 수, 보육 일수, 보육과목 등 보다 세부적인 사항을 담고 있었다. 1962년에는 문교부령 제106호로 〈유치원시설기준령〉이 공포되어 유치원의 위치, 건물, 시설 및 설비, 교재·교구, 소방시설 등 유치원 설립에 필요한 구체적인 기준이 제시되었다. 한편 1953년 제정된 〈교육공무원법〉은 유치원 교사의 자격 기준, 임명, 보수, 복무, 연수, 신분 보장 및 징계 등에 관한 규정을 담고 있었는데, 유치원 교사의 자격 기준은 당시 국민학교 교사와 동일하게 적용되었다. 이후 1963년 〈교육공무원법〉 개정 을 통해 유치원 교사의 자격 기준이 별도로 마련되었다.

초기 유치원 교육과정은 〈교육법 시행령〉 제186조의 ‘보육과목은 음악, 유희, 담화, 회화, 수기로 한다.’라는 규정에 근거해 운영되었지만, 국가 차원의 체계적인 교육과정은 부재하였다. 이에 따라 유아교육 전문가들의 제안을 바탕으로 국가 수준의 유치원 교육과정이 제정되었고, 1969년 2월 19일 문교부령 제207호로 공식 공포되었다. 해당 교육과정은 총론과 각론으로 구성되었으며, 총론에는 교육과정의 취지, 구성 목표, 편성 원리가, 각론에는 건강, 사회, 자연, 언어, 예능의 다섯 가지 생활 영역과 지도상 유의점이 포함되었다. 유치원 교육의 목적은 “건강한 신체와 건전한 정신으로 행복하게 생활할 수 있는 유능한 한국 국민이 될 기초를 닦는 것”으로 명시되었으며, 다섯 가지 목표가 다음과 같이 설정되었다.

- (1) 건강 및 안전교육을 철저히 하여 튼튼한 몸과 마음을 기른다.
- (2) 기초적인 생활 습관과 기능을 익히며 사회생활에 적응할 수 있는 바른 사회적 태도와 도덕성을 기른다.
- (3) 자연과 사회의 제 현상에 대하여 관심을 가지도록 하며 과학적이고 민주적인 사고력이 싹트도록 한다.
- (4) 듣기와 말하기를 바로 하고 바른말과 고운 말을 쓸 수 있도록 한다.
- (5) 심미적인 태도를 발전시키고 창조적인 표현을 할 수 있는 능력을 기른다.

유치원의 교육과정은 교과 중심보다는 생활 중심 교육을 표방하였다. 유아들의

생활영역을 건강, 사회, 자연, 언어, 예능 등 다섯 가지 영역으로 구분하였으며 각 영역에 맞는 교육과정을 조직하도록 하였다. 유치원의 교육 일수는 연간 200일, 하루의 교육 시간은 3시간(180분)으로 규정되었다.

1979년 3월 1일 문교부 고시 제424호에 따라 유치원 교육과정이 개정되었는데, 유신 체제 아래 민족 주체 의식 강화와 유아 인지 발달에 대한 교육계의 관심이 반영되었다. <유아 교육과정 문서>(문교부 고시 제424호)를 살펴보면 제일 먼저 국민교육헌장이 나오는 것이 눈에 띈다. “우리는 조국 근대화를 조속히 성취하고 평화적인 국토 통일과 민족중흥의 사명을 완수하기 위하여 거족으로 유신 과정을 추진하여야 할 역사적 시점에서 서 있다.”라는 문장으로 교육과정의 기본 방침이 시작되었다. 이어서 민족 주체 의식의 고양, 전통을 바탕으로 한 민족 문화의 강조, 개인의 발전과 국가의 육성과 조화를 내용으로 하는 국민적 자질의 함양을 첫 번째 기본 방침으로 제시하였다. 교육과정의 구성은 생활 영역에서 발달 영역을 중심으로 변화하였는데, 사회·정서 발달 영역, 인지 발달 영역, 언어 발달 영역, 신체 발달 영역 등으로 편성되었다. 교육 일수는 연간 200일로 동일하지만, 하루 교육시간은 3~4시간 범위에서 다소 융통성 있게 운영할 수 있도록 하였으며, 주당 교육시간의 기준을 18~24시간으로 추가하였다.

이처럼 정부는 <교육법> <교육법 시행령> <교육공무원법>, 문교부령 등에 유치원의 설립 및 운영, 교원, 시설, 교육과정 등에 관해 규정함으로써 유치원에 대한 국가관리의 법적 근거를 마련하였다. 그렇지만 다음과 같은 몇 가지 이유로 인해 당시 유치원이 보편교육을 제공하는 공교육기관의 위상을 지니기에는 미흡하였다.

첫째, 유치원 수가 절대적으로 부족하였다. 유치원 수의 절대적 부족은 취원율에도 영향을 미치게 되는데, 1980년 당시 취원율은 4.1%에 불과하였다. 이같이 낮은 취원율로 인해 당시 유아교육은 보편교육보다는 일부 계층의 자녀들을 위한 특별교육의 성격이 강하였다.

둘째, 사립유치원 의존도가 지나치게 높았다. 1980년을 기준으로 보면 전체 유치원 901개에서 국공립유치원은 40개로 전체 유치원에서 차지하는 비율이 4.4%에 불과하였다. 사립유치원의 높은 교육비를 고려할 때 사립유치원의 비율이 이렇게 높은 것

은 교육 기회의 평등이라는 공교육의 이념에 비추어 볼 때 부적절하다고 할 수 있다.

셋째, 유사 유치원의 난립이다. 취원 연령대의 아이들이 유치원뿐만 아니라 다양한 보육시설 및 무인가 유치원에 다니고 있던 것이 1970년대까지의 현실이었다. 이와 같은 현실은 교육평등이라는 공교육의 이념과 맞지 않을 뿐만 아니라 국가관리의 부실을 의미하기 때문에 공교육기관으로 유치원의 위상 정립에 걸림돌이 되었다.

2) 공립유치원의 증설과 유아교육의 공교육화

1949년 <교육법> 제정을 통해 유치원은 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 수 있도록 국가가 설치해야 할 교육기관으로서 법적 지위를 확보하였지만, 정부는 유치원 교육의 보편화를 위한 정책적 지원에는 소극적이었다. 그나마 1950년 문교부가 발표한 <국립유치원 설치 계획>이 유아교육에 대한 정부의 관심을 보여준 정책적 조치였다.

국민학교 입학 전의 훈육 기관인 유치원이 전국에 169개소가 있으며, 그의 원아 수는 1만 330명이라고 한다. 그러나 이 유치원은 모두 사립으로서 개인 혹은 단체에서 경영하고 있는데 아직 국립 또는 공립유치원은 우리나라에 하나도 없다. 그래서 문교부에서는 앞으로 국립유치원을 설치하여 유치원의 수를 늘리는 동시에 유치원에 입학할 여력이 없는 가정의 유아들에게도 유치원에서 받고 있는 교육을 간접적인 방법을 통하여 보급시킬 것이라고 한다.¹

위의 기사를 통해 유추해 보면 당시 정부가 국공립유치원의 설치 및 운영에 전혀 관심이 없는 것은 아니었던 것으로 보인다. 그러나 전쟁의 발발로 인해 국립유치원의 설립 계획은 실현되지 못했으며, 휴전 이후에도 국공립유치원의 설립은 정부의 관심 밖에 놓이게 되었다. 이처럼 유아교육에 대한 정부의 무관심이 상당 기간 지속되자 이에 대한 사회적 비판이 제기되었다.

1 《동아일보》 1950년 5월 8일.

60년대 들어 우리나라에서도 취학 전 아동교육에 대한 인식이 높아감에 따라 유치원 수가 점차 늘어나고 있지만 유치원 교육의 실태는 아직도 어린 자녀를 가진 많은 부모들로 하여금 “유치원에 보낼 것이냐 말 것이냐”를 망설이게 하고도 있다. 우리나라 유치원에 관한 146조(목적)와 147조(목표) 그리고 <유치원 외곽시설 기준령> <유치원 교육과정령>이 있을 뿐 오늘날까지 정부의 아무런 보조 없이 그 명맥을 유지해 왔다.²

취학 전 아동교육에 대한 학부모들의 관심이 높아지고 있음에도 불구하고, 유치원 교육 및 시설에 관한 법령만 있을 뿐 정부의 예산 지원이 없어서 자녀를 유치원에 보내지 못하는 현실을 비판하고 있다. 선진국에 비해 형편없이 낮은 취원율을 높이기 위해서는 경제적 부담이 적고 교육에 대한 신뢰를 높일 수 있는 공립유치원의 설립이 필요하다는 주장이 보도되기도 하였다.

우리나라 취학 전 아동교육은 거의 방치 상태에 놓여있다고 해도 과언이 아니다. 유치원 교육을 받아야 할 4, 5세 어린이 가운데 겨우 2.6%의 어린이만이 취학 전 교육의 혜택을 받고 있을 뿐이다. 영국의 100%, 서독의 98.9%, 일본 51.8%의 비율과 비교해 보면 우리나라는 유아교육의 불모지대라는 느낌을 어쩔 수 없이 갖게 된다. 취학 전 아동교육이 이렇게 부진한 이유는 첫째, 우리나라의 문교 행정이 취학 전 아동교육에까지 관심을 가질 만큼 깊이를 가지고 있지 못하기 때문이며, 둘째 대부분의 유치원이 학부모 부담에 완전히 의존해야 하는 사립유치원인 까닭에 부모의 경제력 부담이 과중하고 유치원의 교육내용을 신뢰할 수 없게 하는 부정적 측면이 여기에 작용하기 때문이다.³

공립유치원 설립의 필요성에 대한 사회적 여론이 커지자 정부는 1976년에 이르러서야 비로소 서울에 4개, 부산에 1개의 공립유치원을 설립하였다. 서울의 4개 공립유치원은 동부, 서부, 남부, 북부 교육구청 관내에 있는 신천국민학교, 공덕국민학

2 《동아일보》 1973년 3월 15일.

3 《동아일보》 1974년 12월 5일.

교, 신용산국민학교, 삼선국민학교에 병설로 설립되었다.⁴ 그런데 공립유치원의 뒤늦은 설립에도 불구하고 충분한 사전 준비의 부족으로 인해 개원 직후부터 이들 유치원은 운영에서 상당한 어려움에 직면하였다.

유치원의 표본으로 지난 3월 설립된 공립유치원들이 개원 1개월이 넘겼어도 일부 유치원은 교실조차 마련되지 않았고, 전임강사로 채용한 교사들이 월급이 적다는 이유로 등교를 하지 않아 제대로 운영되지 못하고 있다. 또한 교재 교구와 놀이기구 및 놀이시설이 거의 갖춰지지 않아 학부모들을 애당초 하고 있다.⁵

준비 부족으로 인한 문제가 불거지기는 하였지만, 정부는 커가는 취학 전 어린이를 위한 조기교육의 요구에 대응하기 위해 공립국민학교 병설유치원을 확대하기로 하였다. 서울, 부산, 대구, 광주, 인천 등 대도시는 구 단위로 1개, 도시지역은 시 단위에 1개씩 공립학교 병설유치원을 설립하기로 하였다.⁶ 1978년 11월 22일 정부는 <중장기교육종합계획안>을 발표하였는데, 여기에 유아교육의 보편화를 위한 방안을 포함시켰다.⁷ 정부에서 유아교육 기회의 확대를 위해 공립유치원의 증설에 나서면서 1975년까지 전무하였던 공립유치원의 수가 조금씩 늘어나 1980년에는 40개에 이르렀다. 이렇게 조금씩 늘어나던 유아교육기관은 전두환 정부가 들어서면서 새로운 전환점을 맞이하게 되었다.

전두환 정부는 민주주의 토착화, 복지사회의 건설, 정의사회의 구현, 교육혁신과 문화창달 등을 4대 국정지표로 제시하고, 교육혁신 시책 중의 하나로 유아교육의 진흥을 제안하였다. 1982년 4월 1일 정부는 유아교육의 발전을 위한 계획을 담은 <유아교육진흥 종합계획>을 발표하였다. 이 계획의 주요 내용은 다원화된 유아교육기관을

4 《조선일보》 1976년 2월 8일.

5 《동아일보》 1976년 4월 3일.

6 《동아일보》 1976년 11월 11일.

7 《경향신문》 1978년 11월 23일.

정비하여 체계화하고, 유아교육 기회의 확대를 위해 유아교육기관을 증설한다는 것이다. 먼저 다원화된 유아교육기관을 문교부가 관장하는 유치원과 내무부가 관장하는 새마을유아원의 이원 체제로 정리하는 계획을 제시하였다. 문교부는 기존의 유치원을 그대로 관장하고, 내무부가 주관하던 새마을협동유아원, 보건사회부가 주관하던 어린이집, 농촌진흥청이 운영하던 번영기유아원 등은 모두 새마을유아원으로 통합하여 내무부가 관장토록 한다는 것이다.⁸ 다음으로 유아교육기관의 증설을 위해 1982년부터 1986년까지 총 2,260억 원을 들여 5,902개의 유아교육시설을 확충하여 취원율을 14.7%(만 4~5세)에서 38%로 높인다는 계획을 제시하였다. 이를 위해 1982년 현재 공립유치원 1,927개, 사립유치원 1,023개에서 1986년까지 공립유치원 3,314개, 사립유치원 2,331개로 확대하며, 사립유치원은 시설 기준을 대폭 완화하여 유치원의 설립을 용이하게 하고, 무인가 유치원은 시설설비 기준을 확보한다는 조건부로 모두 인가하여 양성화한다는 것이다.⁹

정부에서는 다양한 유아교육기관들이 난립하고 있는 상황을 정비하기 위해 <유아교육진흥법>의 제정을 추진하였다. 당시 이규호 문교부 장관은 <유아교육진흥법>의 제정 취지를 다음과 같이 설명하였다.

취학 전에 인격의 틀이 형성되며 산업화에 따라 가정의 교육 기능이 축소되고 있어서 세계적으로 유아교육의 중요성이 강조되고 있으며, 특히 북한은 교육의 질적 문제가 있기는 하나 몇 년 전부터 유아교육을 의무교육화하고 있어 우리나라의 유아교육을 시급히 진흥해 나가지 않으면 안 된다. 그러나 우리나라 재정 형편상 의무교육도 완벽하게 하지 못하고 있으므로 내무부의 새마을유아원, 보사부의 어린이집, 농수산부의 탁아소 등의 모든 유아교육기관을 체계화하여 제대로 교육적 기능을 발휘토록 하기 위해 <유아교육법>을 제정하려고 하는 것이다.¹⁰

8 《경향신문》 1982년 4월 1일.

9 《경향신문》 1984년 4월 1일.

10 《조선일보》 1982년 11월 17일.

정부는 <유아교육진흥법>의 제정을 통해 유아교육기관을 문교부가 관리·감독하는 유치원과 내무부가 관리·감독하는 새마을유아원으로 통합하여 관리·운영할 수 있도록 하였다. 이 법은 유아교육의 진흥을 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하였다.

국가의 주요 임무로는 유아교육의 기본계획 수립, 유아교육의 내용과 방법 개선, 유아교육을 위한 교재·교구의 연구·개발과 보급, 유아교육 교원의 양성 및 연수, 유아를 위한 보건·의료, 유아교육에 소요되는 경비의 일부 지원, 기타 유아교육 진흥을 위한 시책 등이 명시되어 있었다. 지방자치단체는 유아교육의 시행계획 수립, 유아교육기관의 설립·경영과 확충, 유아를 위한 보건·의료, 기타 유아교육 진흥 등을 책임지도록 규정하였다. 이는 그동안 유아교육의 양적 확대와 질적 제고에 소극적이었던 국가와 지방자치단체가 향후 적극적인 역할을 하도록 법적 책임을 부여한 것으로 볼 수 있다.

이러한 법적 근거에 따라 정부와 지방자치단체는 유치원의 증설에 힘쓰게 되었고, 그 결과 1980년 유치원 901개, 유치원생 수 6만 6,433명이던 것이 1990년에는 유치원 8,354개, 유치원생 수 41만 4,532명으로 크게 증가하였다. 만 4~5세 아동의 취원율은 1980년 4.1%에 불과하였지만, 1990년에는 31.6%로 약 8배 증가하였다.

국공립과 사립유치원 수를 비교해 보면, 1980년에는 국공립 40개, 사립 861개였던 것이 1990년에는 국공립 1,922개, 사립 1,036개로 집계되어, 국공립유치원의 증가 폭이 더욱 컸음을 알 수 있다. 이에 따라 1990년에는 전체 유치원 중 국공립유치원의 비율이 사립을 앞서게 되었다.

그러나 원아 수를 기준으로 보면 양상은 다소 다르다. 1980년 국공립유치원 원아 수는 2,324명, 사립은 6만 4,109명이었으며, 1990년에는 국공립이 12만 7,144명, 사립이 28만 7,388명으로 증가하였다. 여전히 전체 원아 수에서 사립유치원생이 더 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 국공립유치원이 대부분 초등학교 병설 형태로 설치되어 규모가 상대적으로 작고, 사립은 단설로 운영되어 규모가 큰 경우가 많았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 1980년대 정부와 지자체의 유치원 확충 노력, 특히 국공립유치원의 확대 정책은 유아교육 참여율의 비약적 상승으로 이어졌다.

[표 1] 1970~1990년 설립별 유치원 수·원아 수(전국)

(단위: 개, 명)

구분	유치원 수			원아 수		
	계	국공립	사립	계	국공립	사립
1970	484	1	483	22,271	80	22,191
1975	611	0	611	32,032	0	32,032
1980	901	40	861	66,433	2,324	64,109
1981	2,958	1,922	1,036	153,823	77,239	76,584
1982	3,463	2,328	1,135	168,653	85,234	83,419
1983	4,276	2,562	1,714	206,404	92,707	113,697
1984	5,183	3,114	2,069	254,438	117,301	187,137
1985	6,242	3,767	2,475	314,692	144,297	170,395
1986	7,233	4,333	2,900	354,537	163,831	190,706
1987	7,792	4,559	3,233	397,020	173,311	223,709
1988	8,030	4,610	3,420	405,255	162,514	242,741
1989	8,246	4,610	3,636	410,824	145,240	265,584
1990	8,354	4,603	3,751	414,532	127,144	287,388

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1970, 1975, 1980~1990.

다음으로 이 시기 서울시의 유치원 상황을 살펴보자. [표 2]는 유치원 수와 원아 수의 변화를 보여준다. 1980년 유치원 271개, 원아 2만 2,922명이었으나 1990년에는 1,398개, 9만 4,005명으로 각각 크게 증가했음을 알 수 있다.

이와 같은 서울의 유치원과 원아 수의 증가는 전국 평균과는 다소 차이를 보인다. 서울의 유치원은 1980년 271개에서 1990년 1,398개로 늘어나 약 5.6배 증가하였으며, 이는 같은 기간 전국 유치원이 9.3배 증가한 것에 비해 상대적으로 낮은 증가율이다. 원아 수 역시 1980년 2만 2,922명에서 1990년 9만 4,005명으로 늘어나 약 4.1배 증가하였는데, 이 또한 전국 원아 수 증가율인 6.2배에 미치지 못하는 수치이다.

특히 국공립유치원에 한정해 보면, 서울과 전국 간의 차이는 더욱 뚜렷하게 나타난다. 서울의 국공립유치원 수는 1980년 11개에서 1990년 24개로 2.2배 증가에 그쳤다. 반면 같은 기간 전국의 국공립유치원은 무려 115.1배 증가하였다. 서울에서 이처럼 국공립유치원의 증가율이 낮았던 주요 이유는 정부가 대도시 지역에서 국민

[표 2] 1970~1990년 설립별 유치원수·원아수(서울)

(단위: 개, 명)

구분	유치원수			원아수		
	계	국공립	사립	계	국공립	사립
1970	127	0	127	7,371	0	7,371
1975	188	0	188	11,526	0	11,526
1980	271	11	260	22,922	849	22,073
1981	321	20	301	28,159	1,573	26,586
1982	339	0	339	27,958	0	27,958
1983	577	0	577	41,175	0	41,175
1984	729	0	729	48,987	0	48,987
1985	919	7	912	58,677	469	58,208
1986	1,087	14	1,073	65,639	1,057	64,582
1987	1,240	22	1,218	74,864	1,838	73,026
1988	1,299	24	1,275	80,721	1,942	78,779
1989	1,401	24	1,377	88,183	1,796	86,387
1990	1,398	24	1,374	94,005	1,817	92,188

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1970, 1975, 1980~1990.

학교 병설유치원의 설치를 억제하는 정책을 시행했기 때문이다.

문교부가 작년부터 유아교육 강화를 위해 국민학교에 병설유치원을 설치, 운영해왔으나 올해 들어 갑자기 대도시에서의 병설유치원을 폐지토록 각 시도교위에 지시함으로써 유아교육 행정에 혼선을 빚고 있다. 문교부는 최근 서울, 부산, 대구 등 대도시의 초등학교에 병설된 공립유치원의 원아 모집을 중지시키고 신설할 병설유치원의 원아 모집 계획도 취소토록 각 시도교위에 지시했다. 이에 따라 서울의 경우 지난 1월 27일부터 원서 접수를 받던 국민학교 병설 공립유치원이 시교위의 지시에 따라 학생모집을 중단, 원서를 되돌려주고 있어 학부모들을 어리둥절하게 했다. 서울의 경우 현재 20개의 병설유치원이 있으며 올해에 15개를 더 늘릴 계획이었다.¹¹

11 《동아일보》 1982년 2월 4일.

위의 기사에 의하면 추가적으로 설치 예정인 병설유치원은 물론 이미 운영되고 있는 20개 국민학교 병설유치원도 폐지하도록 문교부가 대도시의 시도교육위원회에 지시했다는 것이다. 대도시 국민학교들이 교실난으로 2부제 수업을 하는 상황에서, 병설유치원을 운영하는 것이 불합리하다는 것이 그 이유였다.¹² 1981년 20개였던 서울의 국공립유치원이 1982년부터 1984년까지 하나도 존재하지 않은 이유가 여기에 있었다고 할 수 있다. 1980년대 전국적으로는 국공립유치원의 급격한 증가가 전체 유치원 수의 증가를 주도했다면, 서울은 사립유치원 수의 증가가 전체 유치원 수의 증가를 이끌었다는 점에서 대조적인 모습을 보였다.

요컨대 사립유치원을 중심으로 운영되던 서울의 유아교육은 1976년 공립국민학교 병설유치원 4개가 설립되면서 변화의 전기를 맞이했다. 그러나 정부의 대도시 병설유치원 설립 억제 정책으로 인해 국공립유치원의 확산은 제한되었고, 그 결과 국공립유치원의 확충은 여전히 서울 유아교육의 주요 과제로 남게 되었다.

2. 국민학교 교실 풍경의 변화

1) 국민학교 교육시설 및 여건의 개선

1959년 전국 국민학생들을 대상으로 하는 의무교육제도가 전면 실시되었지만, 학생들을 수용할 수 있는 학교시설이 제대로 확보되지 못해 학생들의 교육환경은 매우 열악한 상황이었다. 이로 인해 국민학교의 열악한 교육환경에 대한 사회적 비판이 일었다.

국민학교에 들어갈 어린이는 해마다 놀라운 증가율을 보이고 있는데도 정부 시책의 졸렬에서 오는 심각한 재정난으로 말미암아 의무교육은 마침내 빈사의 위기에 들어서고야 말았다. 어린이들은 콩

12 《매일경제》 1982년 2월 4일.

나물 교실도 차지하지 못해 교정 밖으로 넘치는가 하면 3부제·4부제의 고된 수업 속에 교사마저 모자라는 이 기막힌 현실은 위정자의 일대 각성을 촉구하고 있다.¹³

이러한 비판에 직면한 정부는 국민학교 교육환경의 개선을 위해 1962년부터 1971년까지 제1~2차 의무교육시설 확충 5개년계획을 수립하고, 이에 따라 교육시설 확충 사업을 본격적으로 추진하였다. 이후에도 경제개발 5개년계획에 발맞춰 의무교육시설 확충 사업은 지속적으로 이어졌다. 1982년에는 교육세를 신설하여 교육 재원을 확충하고, 국민학교의 신설과 시설 개선에 집중투자하였다. 이와 같은 지속적인 노력의 결과 학급당 학생 수는 현저히 감소하였다.

[표 3] 국민학교 학급당 학생 수

(단위: 명, 개)

구분	전국			서울		
	학생 수	학급수	학급당 학생 수	학생 수	학급수	학급당 학생 수
1965	4,941,345	75,603	65.4	564,779	6,640	85.1
1968	5,548,577	85,368	65.0	679,541	8,398	80.9
1971	5,807,448	94,663	61.3	809,645	10,301	78.6
1974	5,618,768	98,098	57.3	870,494	11,377	76.5
1977	5,514,417	103,663	53.2	978,968	13,306	73.6
1980	5,658,002	109,855	51.5	1,168,724	17,063	68.5
1983	5,257,164	112,122	46.9	1,166,202	19,899	58.6
1986	4,798,323	110,372	43.4	1,086,283	20,035	54.2
1989	4,894,261	116,170	42.1	1,146,912	21,945	52.3

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1965, 1968, 1971, 1974, 1977, 1980, 1983, 1986, 1989.

[표 3]에 따르면, 1965년 전국 국민학교의 학급당 학생 수는 65.4명이었으나, 1989년에는 42.1명으로 크게 감소한 것을 확인할 수 있다. 서울의 국민학교 경우, 같

13 《경향신문》 1961년 4월 7일.

은 기간 학급당 학생 수가 85.1명에서 52.3명으로 줄어들어 전국 평균보다 더 큰 폭의 감소를 보였다. 이는 서울의 국민학교 교육여건이 상대적으로 더 많이 개선되었음을 의미하지만, 인구 집중 현상이 지속되면서 전반적인 교육여건은 여전히 열악한 수준에 머물렀다.

그러나 1970년대 강남개발로 인해 서울 내부의 인구이동이 발생하면서, 1980년대에는 강북 도심지역 일부 국민학교에서 학급당 학생 수가 현저히 감소하는 현상이 나타났다. 당시 서울 원도심의 한 국민학교에서는 학생 수 감소로 인해 주입식 교육을 탈피하고, 개인지도까지 가능할 만큼 수업 운영이 충실해졌다고 수업 분위기를 전하기도 했다.¹⁴

2) 국민학교 교실의 변화

콩나물 교실이라 불리던 과밀학급 문제가 점차 해소되면서, 교육의 질에 대한 관심도 서서히 생기기 시작하였다. 1984년 2월 서울시 교육위원회는 작문 교육의 부활, 성적 평가 방식의 개선, 성적 통지표의 등급 표기 폐지 등을 포함한 교육개선안을 발표하였다. 기존의 사지선다형 출제 방식은 학생들의 사고력과 창의력을 저해하고, 서열식 평가는 학생을 점수에 얽매이게 하여 ‘점수벌레’로 만든다는 비판을 받아왔다. 이에 따라 서울시 교육위원회는 이러한 출제 방식과 평가 제도를 폐지하고, 교사가 학생을 관찰하여 각 영역별로 우수하거나 부족한 점을 문장 형식으로 서술하는 방식으로 전환하였다.¹⁵

일부 학교 현장에서는 새로운 교육의 필요성에 대한 목소리도 나오기 시작했다. 벽지학교 교사들은 대도시 학교와 달리 학생 수가 적은 특성을 고려해 소집단 토론 학습 등 새로운 교수법의 개발이 필요하다고 주장하며, 이를 위한 교사 업무 경감의 필요성을 제안하였다.¹⁶ 또한 기존의 읽기와 받아쓰기 중심 교육이 아동의 발표력

14 《조선일보》 1982년 12월 17일.

15 《경향신문》 1984년 2월 23일.

16 《경향신문》 1985년 7월 8일.

향상에 한계를 보인다는 비판도 제기되었다. 서울면일국민학교는 이에 대한 대안으로 2년간 말하기 중심 수업을 운영하였고, 그 결과 국어 시간에 자발적으로 발표하는 학생 수와 시간이 증가하는 성과를 거두었다. 이 학교의 연구주임 교사는 “발표력은 곧 자신감의 표현이므로 학생들의 자신감을 키워줄 수 있는 아동 중심의 수업이 발표력 신장의 지름길”이라고 강조하였다.¹⁷

학교 현장에서 조금씩 제기되던 교육의 질에 대한 관심은 1980년대 중반 이후 점차 확대되었다. 1986년 3월 정부는 제6차 경제사회발전 5개년계획을 발표하면서, 교육의 양적 팽창보다는 질적 고도화에 정책의 중점을 두겠다고 선언하였다.¹⁸ 이에 발맞춰 대통령위원회인 교육개혁심의회는 1987년 12월에 10대 교육개혁 방안과 교육개혁 종합구상을 보고서로 내놓았다.

이 보고서에서 초등교육의 질을 높이기 위해 ‘교육 내용과 방법의 쇄신’을 핵심 과제로 제시하고, 구체적 혁신과제로 ‘교육과정 개발 및 평가의 체계화’, ‘교육과정 편성과 운영에 시·도 단위 재량권 부여’, ‘1종 교과용 도서의 2종 교과용 도서로의 단계적 전환’, ‘사고력과 탐구력 함양을 위한 교수 방법 개발’ 등을 제안하였다.¹⁹

특히 초등교육 개혁과 관련해서는 제도 및 운영, 교육과정과 교과서, 교육 방법과 평가, 과학기술 교육, 교육여건 및 행정 지원 등 다섯 가지 영역이 제시되었으며, 이 중 교육과정 및 교육 방법 개혁안은 초등학교의 교실 변화와 밀접한 관련이 있다. 저학년 대상의 통합프로그램 운영, 고학년 교과의 세분화, 초등학교와 중학교 교육과정 연계 등은 제5차 교육과정에 반영되었다. 학생 참여 유도, 체험 중심 도덕성 함양, 학생조직의 민주적 운영, 탐구 중심 수업, 개별 및 소집단 학습의 효율화, 선다형 평가 지양 등은 학교 현장에서 지속적으로 실천해야 할 과제로 제시되었다.

이 같은 개혁안은 기존의 초등교육이 지향해 온 방식과는 다른 새로운 방향을 제시한 것이다. 기존 초등교육은 교과 지식 전달 중심의 일제식 교육과 서열화된 평

17 《동아일보》 1986년 11월 25일.

18 《동아일보》 1986년 3월 12일.

19 교육개혁심의회, 《교육개혁 종합구상, 최종보고서》 II, 1997, 290쪽.

가로 요약될 수 있다. 일제식 교육은 교사가 일방적으로 교과 내용을 전달하고, 학생은 이를 기계적으로 암기하는 방식이며, 학습 결과는 주로 사지선다형 시험을 통해 점수 또는 등급으로 평가된다. 이러한 방식은 학생의 흥미와 요구를 반영하지 못할 뿐만 아니라, 불필요한 경쟁심과 우열감을 조장한다는 점에서 비교육적이라는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다.

다만 새로운 교육방식의 실현을 위해서 과밀학급 문제의 해소가 선결 과제로 지적되었다. 1980년대 들어와서 학급당 학생 수가 전국적으로는 50명, 서울과 같은 대도시는 60명 아래로 줄어들면서 기존의 교육방식과 다른 새로운 교육에 대한 관심이 원도심과 벽지와 같은 지역의 일부 학교에서 싹트기 시작했다고 할 수 있다.

한편 서울의 일부 사립국민학교에서도 새로운 교육을 시도하는 움직임이 등장하였다. 운현국민학교와 영훈국민학교가 이러한 움직임의 중심에 있었다. 운현국민학교는 1986년 설립되었는데 설립 당시부터 열린 교육을 표방하였다. 운현국민학교는 어린이 스스로 학습할 수 있는 능력의 함양과 정의적·인지적 사고력과 창의성의 배양을 열린 교육의 목표로 제시하였다.²⁰ 운현국민학교의 열린 교육은 일반 국민학교의 교육과 다른 몇 가지 특징을 보여주었다. 사례집 내용을 바탕으로 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.²¹

첫째, 아동 중심 교육이다. 진보주의 교육 이념에 기반하여 교사와 아동 모두가 교육 내용과 학습 활동에 대해 통제권을 가질 수 있도록 하였다. 교사는 다양한 활동 중심 환경을 조성해 아동이 스스로 선택하여 활동할 수 있게 하고, 아동이 개념과 아이디어를 명확히 이해할 수 있도록 질문과 대화를 통해 지원하였다.

둘째, 영역별 환경 구성을 통해 소집단 및 개별 활동이 원활히 이루어지고, 전체 수업과의 연계도 자연스럽게 이루어지도록 교실 환경을 조성하였다. 교실뿐만 아니라 복도도 학습 공간으로 활용하였다.

20 이인효 외, 《학교 현장의 교육혁신 사례집(1)》, 한국교육개발원, 1996, 7쪽.

21 운현국민학교 교육의 주요 특징은 다음 사례집의 내용을 참고하여 재구성하였다. 이인효 외, 앞의 책, 1996, 9~12쪽.

셋째, 통합교육과정 운영이다. 국가 수준 교육과정을 존중하면서도 관련 내용을 서로 연계하여 재구성하였다. 저학년(1·3학년)은 주제 중심의 완전 통합교육과정을, 고학년(4·6학년)은 부분 통합교육과정을 운영하였다. 통합교육과정은 주제를 중심으로 프로젝트 접근법을 활용하여 구성하였다.

넷째, 대집단(전체수업), 소집단, 개별 활동을 교차 진행하였다. 전체수업에서는 주제 도입, 공동 프로젝트 계획, 기본개념 토의, 종합 활동, 준비된 개별 및 소집단활동 소개 등이 이루어졌으며, 개별 및 소집단활동에서는 전체 수업과 연계된 개념 및 아이디어 학습, 협력 활동, 공동 프로젝트 등을 수행하였다.

다섯째, 능력에 따른 심화 및 보충 활동을 하였다. 기본활동을 일찍 마친 아동에게는 더 높은 수준의 사고력과 탐구력을 기를 수 있는 심화활동을 제공하고, 어려움을 겪는 아동에게는 보충 활동을 통해 기본 소양을 갖추도록 지원하였다.

여섯째, 다양한 평가 방법을 활용하였다. 교사의 관찰 기록, 자기평가, 아동 및 학부모 상담, 학습 결과물 등을 통해 아동의 학습 경험을 다각도로 평가하였다.

이러한 운현국민학교의 교육활동은 기존 일반 국민학교의 교육활동과는 크게 달랐다. ‘열린 교육’이라는 새로운 교육 흐름은 운현국민학교와 영훈국민학교 같은 사립학교를 중심으로 시작되어, 이후 안중국민학교와 같은 공립학교로 확산되었다. 1991년 4월에는 열린 교육을 지향하는 교육학자와 전문가들이 모여 ‘한국 열린 교육 연구회’를 결성하였으며, 이 단체는 열린 교육 실시 학교 공개 참관과 국내외 연수 등을 활발히 전개하였다.²² 또한 1992년 서울시 교육위원회는 열린 교육 시범학교 제도를 운영하였고, 시범학교로 지정된 서울윤중국민학교의 교실 풍경이 언론에 소개되기도 하였다.

가장 큰 변화는 수업방식이다. 교사들이 수업 시간표에 얽매이지 않고 수업 시간을 신축성 있게 운영한다. 모든 학생들이 동시에 공부하는 ‘일제 수업’과 함께 ‘코너 학습’을 병행하고 있다. 코너 학습이란

22 황인수, <한국 열린 교육의 역사와 학교 현장 교육>, 한양대학교 박사학위논문, 2015, 18~19쪽.

교실 내에 여러 개의 학습 코너를 마련, 아이들이 자신의 학습 능력과 흥미에 따라, 맞는 코너에서 공부하도록 하는 방식이다. …… 교실과 복도 사이의 벽을 터버린 것도 보통 학교에서는 볼 수 없는 '열린 교육'의 특색이다. 이런 변화에 대해 유덕인柳德仁 교장은 “열린 교육의 목표는 개별화, 개성화 교육이다. 공장에서 똑같은 물건을 대량 생산하는 것이 아니라 각각 크기와 모양이 다른 물건들을 만들어내는 것과 같다.”라고 설명했다.²³

이처럼 점차 확산되던 열린 교육은 1995년 5·31 대통령자문 교육개혁위원회의 보고서를 계기로 정부의 정책적 지원을 받으며 본격 추진되었다. 요컨대 1980년대는 초등학교 교육여건 개선을 바탕으로 교사 중심의 교과 지식 전달 위주인 일제식 수업에 대한 반성과 성찰이 이루어진 시기였다. 이와 함께 원도심과 벽지 지역의 소규모 학교에서는 작은 학생집단을 대상으로 한 새로운 교육의 필요성에 대한 문제 의식이 싹트기 시작했다. 나아가 서울의 일부 사립초등학교에서 아동 중심의 교육, 즉 열린 교육이 등장하며 새로운 교육의 흐름을 형성하였다.

²³ 《조선일보》 1992년 5월 19일.

중고등학교의 교복·두발 자율화와 중등교육의 변화

1. 중고등학교의 교복·두발 자율화

1970년대까지 중고등학생들이 착용하던 획일적인 교복의 기본 형태는 일제강점기 당시의 교복에서 유래하였다. 군복과 같은 유니폼이 지닌 획일성은 1969년 중학교 무시험 입학제와 1974년 고교평준화 제도의 도입으로 더욱 강화되었다. 중학교 무시험 입학제 도입에 따라 학교 간 격차 해소가 중요한 과제로 부각되었고, 이와 같은 맥락에서 중학생의 교복과 교모 또한 통일의 필요성이 제기되었다.²⁴ 학교 간 격차 해소 차원에서 전국 시도별로 교복을 통일하는 정책이 추진되었는데, 그 결과 지역 간 상호 모방이 이루어지면서 사실상 교복의 형태가 전국적으로 통일성을 띠게 되었다. 고등학생의 교복도 고교평준화 제도 도입으로 인해 학교 간 격차 해소의 필요성이 제기되었고, 일부 지역에서는 이러한 필요성에 부응하여 교복을 통일하는 정책이 추진되기도 하였다.²⁵

전국적으로 중고등학생 교복의 획일화가 심화되는 가운데 사회 일각에서는 교복 제도의 문제점을 지적하는 목소리가 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 중고등학생들

24 《동아일보》 1969년 11월 13일.

25 이경자, <교복 자율화와 그 대책에 관한 연구>, 《한국문화연구원논총》 43, 1983, 323쪽.

사이에서는 제복에 대한 불만이 적지 않았다. 1976년 서울 시내 18개 중고등학교에 재학 중인 남녀 학생 942명을 대상으로 실시한 교복 만족도 조사에 따르면, 여중생의 경우 겨울 교복에 만족한다고 응답한 비율이 18%에 불과했으며, 남학생의 경우에도 만족도는 49%에 그쳤다.²⁶

1977년 5월 24일 정부는 일부 교육계 및 단체 등에서 건의해 온 교모와 교복의 폐지를 검토한 끝에 내년부터 교모를 없애고, 교복도 순차적으로 폐지하기로 하였다는 기사가 보도되었다.²⁷ 이에 대해 교육전문가와 학부모들은 기존의 규격화된 교복은 일제 잔재로서 민주교육에 맞지 않으며, 자유로운 사고와 개성의 추구를 저해한다고 하면서 찬성하는 의견을 밝히기도 하였다.²⁸ 그러나 일각에서는 교모와 교복 폐지가 학생 생활지도를 어렵게 만들고, 사복 착용 시 빈부 격차가 드러나 위화감을 조성할 수 있다는 우려를 표하기도 하였다.²⁹

교모와 교복의 폐지에 대한 논란이 확산되자 정부는 중고교생들의 교모 교복 폐지 문제는 검토한 바 없으니 일선 학교에서 혼란을 일으키지 말도록 각 시도 교육위원회에 긴급 지시하였다.³⁰ 교모와 교복 폐지의 방침을 철회하게 된 것은 정부 내 반대 의견 때문인데, 정부 내에서 ‘복귀와 대결 때문에 그 어느 때보다도 정신 무장이 필요한 때에 자칫 정신적 해이를 불러올지도 모를 조치를 취할 필요가 있는가’라는 문제 제기가 있었다.³¹ 이처럼 정부 내 반대 의견을 내는 사람들은 교사나 학부모들이 주로 우려했던 생활지도 문제나 경제적 부담과는 달리, 안보와 관련된 정신적 해이라는 관점에서 접근하고 있음을 엿볼 수 있다.

1978년 9월 1일에는 “문교부는 전국적으로 통일된 중학생들의 교복을 학교의 특성에 따라 다양화시키고 특히 일제강점기 제복 수준에 머물러 있는 여자 중고등

26 김성연 외, <우리나라 중·고등학교 교복의 역사적 변천 및 현황>, 《婦學》9(10), 1977, 47쪽.

27 《조선일보》 1977년 5월 24일.

28 《경향신문》 1977년 5월 25일.

29 《조선일보》 1977년 5월 26일.

30 《동아일보》 1977년 5월 26일.

31 《주간조선》 1977년 6월 5일.

학생들의 교복을 세련되고 우아하게 고치도록 각 학교에 재량권을 줄 방침”이라는 보도가 나왔다.³² 그러나 이러한 방침에도 불구하고, 교복 제도는 1969년 이전 수준으로 되돌리는 데 그쳤으며, 제도의 근본적인 변화로 이어지지는 못했다.³³

그런데 1979년 12월 14일 김옥길이 문교부 장관으로 취임하면서 중고등학생 교복 자율화 정책이 다시 수면 위로 떠오르게 되었다. 김옥길은 박정희 대통령 사망으로 유신 정권이 막을 내리고 사회 전반에 민주화의 움직임이 일던 시기에 문교부 장관으로 임명되었으며, 이전에는 이화여자대학교 총장을 지냈다. 그녀는 취임 직후 언론 인터뷰를 통해 “학교 단위의 민주적이고 자율적인 교육이 뿌리내릴 수 있도록 노력하겠다.”라는 의지를 밝혔다.³⁴ 김옥길 장관의 이 같은 문교 행정의 방침에 따라 추진된 대표 정책이 두발·교복의 자율화였다. 1979년 12월 21일 문교부는 중고생의 교복 및 교모의 자유화와 머리 모양의 자율화를 공식 발표하였다.

이 같은 조치에 대해 각계의 다양한 입장들이 표출되었다. ‘일본을 거쳐 들어온 교복은 우리 학생들의 개성을 없애고 획일주의적 사고방식을 강요하는 등 많은 부작용을 낳아왔다.’, ‘학생들 스스로가 자율적인 기준으로 옷을 가려 입을 습관을 갖게 된다면 그보다 더 바람직한 일은 없을 것’이라며 일부 교육학자들은 찬성과 지지 의사를 표명하였다. 반면 현장 교사들은 학생들이 머리를 기르고 각기 다른 옷을 입게 되면 생활지도를 하는 데 어려움이 많을 것이라는 우려를 강하게 표현하였다.³⁵ 한편 일부 학부모들은 자율화 조치에 찬성 입장을 나타내기도 했지만, 전반적으로는 우려의 시선이 지배적이었다. 중학생 딸을 둔 서울의 한 학부모는 두발 및 교복 자율화에 대해 다음과 같은 의견을 밝혔다.

32 《동아일보》 1978년 9월 1일.

33 이경자, 앞의 글, 1983, 325쪽.

34 《동아일보》 1979년 12월 21일.

35 《동아일보》 1979년 12월 22일.

중1짜리 딸은 교복이 자유화된다는 신문 기사를 보고 뿔 듯이 기뻐한다. 어떤 옷을 입고 학교에 갈까, 머리는 땅을지 기를지 그동안 교복에 짓눌렸던 마음이 한껏 부푼 모양이다. 그러나 어머니의 마음은 다르다. 학생들의 헤어 스타일과 복장 등을 자유화하게 된다면 빈부의 차가 드러날 일이 무엇보다 걱정이다. 한창 감수성이 예민한 학생 사이에 묘한 경쟁의식이 생길 수 있겠고 부모로서 남의 집 자식에 처지지 않게 입혀려다 보면 부담도 늘겠기 때문이다. 그래서 나오는 중고등학교 때 아니면 영영 입어볼 수도 없고 여러 가지 추억이 깃들 수도 있는 것이 교복이기 때문에 교복 자유화에는 반대하고 싶다.³⁶

경제적 부담의 증가, 학생 간 경쟁 및 위화감 조성, 학생 교복의 추억 등을 이유로 교복 자유화에 대해 반대 입장을 표명하였는데, 이는 당시 두발 및 교복 자율화 조치에 대한 학부모들의 대체적인 시선을 보여준다고 할 수 있다. 교복 자율화를 둘러싼 찬반 논란에 대해 문교부 당국자는 “교복의 자율화 방침이 보도된 후 각계에서 찬반 의견을 보내오고 있고 특히 직접적으로 이해관계를 맺고 있는 입장들의 항의가 잇달고 있다.”라고 하면서 “김옥길 장관의 뜻에 따라 자율화의 폭, 실시 시기 등을 신중히 검토하고 있으나 이에 수반되는 문제점이 많아 세부 실시 방안의 마련이 늦어지고 있다.”라고 하였다.³⁷

문교부에서는 김옥길 장관의 취임 직후 두발 및 교복의 자율화 추진 방침을 발표하였지만, 문교부 내 입장의 차이로 인해 구체적인 방침을 정하지 못하고 있었다. 김옥길 장관은 교복의 결정권은 학교장에게 전적으로 맡겨야 한다는 입장을 가지고 있었지만, 문교부 실무진은 교복 자체는 존속하되 형태와 색깔만 학교장이 자율적으로 선택할 수 있게 해야 한다는 입장이었다. 이에 대해 김옥길 장관은 그것은 학교장에게 교복 결정권을 완전히 맡기는 것이 아니라는 반응을 보여서 문교부 내에서 교복 자율화를 둘러싼 논란이 있는 상황이었다.³⁸ 이와 같은 논란은 1980년 1월 22

36 《동아일보》 1979년 12월 22일.

37 《조선일보》 1980년 1월 6일.

38 《조선일보》 1980년 1월 23일.

일 문교부에서 중고등학교 학생 교복 착용에 관한 지침을 각 시도 교육위원회에 내려보내면서 일단락되었다. 문교부 당국자는 중고등학생 교복과 관련하여 다음과 같은 입장을 표명하였다.

교복의 범위에는 교모, 교표도 포함되는 것이며, 당초의 방침은 교복에 관한 모든 것을 학교장에게 맡기지는 것이었으나 그럴 경우 교복 폐지도 가능하지 않느냐는 반론이 제기돼 국무총리 행정조정실 및 관계부서와 협의 끝에 교복 제도는 존속시키되 형태, 색깔은 학교장에게 일임하는 선에서 낙착됐다.³⁹

문교부 당국자의 말을 보면 교복 자율화 정책에 대한 논의가 문교부뿐만 아니라 관련 부서에서 관여했다는 것과 김옥길 장관의 입장보다는 문교부 실무자들의 입장이 주로 반영되었음을 짐작할 수 있다. 김옥길 장관의 취임으로 인해 제기된 중고등학생의 두발 및 교복 자율화 정책에 대한 사회적 반향이 상당히 컸으며, 교복의 완전 자유화에 대해 반대하는 사람들이 적지 않았다고 할 수 있다. 중고등학교 학생 교복 착용에 관한 문교부의 지침이 시도 교육위원회에 전달되었다는 소식과 함께 학생 교복에 관해 일정한 자율권을 부여받은 서울시 일부 중학교의 교장 및 교감의 입장은 다음 기사를 통해 짐작해볼 수 있다.

서울 청량중淸凉中 오배근吳培根 교장은 “현재의 교복은 언젠가는 개선돼야 하며, 그런 점에서 이번 문교부의 자율화를 환영한다.”라며 “그러나 교복개선을 당장 서두를 생각은 없다.”라고 말했다. 이 학교는 지역적 여건 때문에 잘사는 집 자제보다 가난한 집 자제가 더 많다는 것. 그래서 교복을 바꾸면 학부모들의 부담이 무거워지는 것을 염두에 두지 않을 수 없다는 얘기가. …… 서울 보성여중保聖女中 노경재盧敬載 교감도 “교복이 학교 단위로 자율화됐다고 해서 당장 모양과 색깔이 바뀌지는 않을 것”이라며 “교복의 자율화 문제는 현실적으로 불편하게 느끼는 점보다도 심리적으로 교복까지도 당국

39 《조선일보》 1980년 12월 23일.

의 규제에 의해 똑같이 입어야 하느냐는 저항감이 더 작용한 것 같기 때문”이라고 그 이유를 설명했다. 노루 교감에 따르면 이 학교는 이미 지난해 교복 자율화 문제가 거론됐을 때부터 교직원-학생들의 여론을 종합, 현 복장을 당분간 그대로 존속시키기로 했다는 것.⁴⁰

학생들의 교복에 대한 불만은 실제 불편함보다는 심리적 저항감 때문이라고 해석하고, 설사 일부 불편한 점이 있다고 하더라도 전체적으로 크게 문제가 없으며, 교복을 바꾸게 되면 학부모의 경제적 부담이 증가하기 때문에 기존 교육을 유지하자는 것이 중학교 교장·교감의 대체적인 입장이라고 볼 수 있다. 고등학교의 교장·교감도 이와 크게 다르지 않았다.

인창고 서룡택 교장은 “아직 문교부나 서울시 교위의 공식 통고가 없어 뭐라고 말할 수는 없으나 현행 교복에 큰 결점이 없는 한 가격 문제와 교육적인 부작용이 생길 것을 감안해서 완전 자율화는 바람직하지 못하다.”라며 “학교 자율화는 꼭 필요하다고 의견이 모아지면 우리 학교는 적어도 1년간 연구 검토해서 결정하겠다.”라고 말했다. …… 동덕여고 손정순 교장은 “자율화의 뜻은 좋지만 학부모들의 부담과 특히 여학생인 경우 학생들의 풍기 문제를 감안해서 완전 자율화는 곤란하다.”라고 말했다.⁴¹

기존 교복의 변경은 학부모의 경제적 부담이 증가하고, 생활지도에 문제가 생길 수 있기 때문에 기존 교복을 유지하는 것이 좋다는 입장을 보여주고 있다. 학교 현장의 교육자들과 학부모들은 교복 자율화 조치에 대해 대체로 부정적 또는 유보적 입장을 보였지만, 학생들은 이 조치를 긍정적으로 보는 시각을 보여주었다. 신문에 게재된 학생들의 입장을 보면 대체로 교복 자율화 조치를 반기는 내용이 많다. 다음은 교복 자율화를 원하는 한 학생의 의견이다.

교복을 입지 않음으로써 느끼는 부유한 집 학생들에 대한 가난한 집 학생들의 눈에 비치는 위축감이

40 《조선일보》 1980년 1월 23일.

41 《동아일보》 1980년 1월 23일.

어찌 웃뽀이겠습니까? 그리고 교복은 학생의 긍지를 나타낼 수 있는 한 부분이 될 것이라는 말씀이 신데요. 그러면 텃수룩하게 머리를 기르고 낡은 청바지를 입고 교복도 있는데 입지 않는 대학생들 ㅅ들은 교복 긍지가 있다는 걸 몰라서 안 입고 다닙니까? 아닐 것입니다. 긍지도 좋지만 개인의 선택도 중요하다고 생각이 됩니다.⁴²

교복 자율화가 빈부 격차를 드러내 학생 간 위화감을 조성할 수 있다거나 교복은 학생들의 긍지를 보여주는 것이라는 기성세대의 시각에 대해 동의하기보다는 비판적 시각을 보여주고 있다. 김옥길 문교부 장관이 학교장에게 교복 결정권을 완전히 위임하고자 했던 교복 자율화 방침은 정부 안팎의 반대에 부딪혀 교복 제도는 유지하되 교복의 형태와 색깔에 대한 결정권만 학교장에게 위임하는 것으로 귀결되었지만, 제한적인 교복 자율화 방침도 학교장의 소극적·부정적 태도로 인해 제대로 실현되지 못하였다. 이처럼 지지부진하던 교복 자율화 방침은 1980년 5월 21일 김옥길 장관의 사임으로 인해 형해화되었다.

문교부는 23일 하복 착용 시기를 맞아 일부 고교에서 너무 특이한 형태로 교복을 바꾸거나 통일되지 않은 교복 착용을 허용하고 있어 학생 지도에 문제가 되고 있다고 지적, 이를 시정하도록 각 시도 교육위에 지시했다. …… 문교부 당국자는 올 신학기부터 학생 특성과 시대 감각에 맞게 교복 자율화 시책을 펴왔으나 일부 학교에서 교복의 색깔을 너무 화려하게 하고 형태도 학생 신분에 어울리지 않게 입는 사례가 많아 학부모들의 반축과 학생 지도에 문제가 많은 것으로 지적돼 이번에 다소 시정하게 된 것이라고 밝혔다.⁴³

문교부는 교복의 형태와 색깔을 학교장의 재량에 맡긴다는 방침을 밝힌 바 있었지만, 교복의 색상이 지나치게 화려하거나 형태가 학생의 신분에 어울리지 않는다는 지적이 있을 경우, 문교부가 개입하여 각 시도 교육위원회를 통해 시정 조치를 지

42 《조선일보》 1980년 1월 31일.

43 《경향신문》 1980년 6월 23일.

시하였다. 이는 실질적으로 학교장이 교복의 형태와 색깔에 대한 결정권조차 제대로 행사하지 못했음을 보여주는 사례로, 교복 자율화 방침이 유명무실해졌음을 시사한다.

1982년에 접어들면서 교복과 두발 자율화는 새로운 전환점을 맞이하게 되었다. 그해 1월 문교부는 머리 형태의 자율화를 신학기부터 시행하고, 교복 자율화는 1983학년도 1학기부터 실시하겠다고 발표하였다. 문교부 관계자는 “현행 중고교의 획일적인 교복은 학생들에게 불편을 줄 뿐 아니라 저항감을 불러일으키는 요인이 되고 있기 때문에, 이를 전면적으로 자율화하기로 했다.”라고 설명하였다.⁴⁴

획일적 교복에 대한 학생들의 불편함과 저항감은 이전부터 있었지만, 1982년 시점에서 정부가 교복의 폐지까지 가능한 교복 자율화를 추진하게 된 배경을 이해하기 위해서는 대한민국이 '86아시안게임과 '88서울올림픽의 개최국이 되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 1981년 9월 30일 서울이 1988년 올림픽 개최지로 확정되고, 이어서 11월 26일에는 1986년 아시안게임의 개최지로 확정되면서 대한민국은 세계의 주목을 받는 국가가 되었다. 올림픽의 개최는 서울을 국제적 도시로 변화시키는 계기가 되었다. 1982년부터 1986년까지 한강의 수질 개선, 수로 폭의 확보, 고수부지 시민공원의 조성 등이 한강종합개발사업의 주요 사업으로 추진되었다. 또한 새롭게 조성된 한강을 따라서 올림픽대로와 강변도로가 확충되었으며, 불량주택 재개발사업이 활발하게 진행되었다.

이처럼 서울 도시의 외관을 바꾸는 대대적인 사업을 기획·추진하면서 중고등학생의 획일적인 교복과 두발도 자율화가 필요하다는 공감대가 정부 안에서 형성되었던 것으로 보인다. 1982년 1월 23일 문교부 관계자는 “교복의 폐지 문제는 그동안 각계에서 찬반 의견이 엇갈렸으나 '86아시안게임, 1988년 올림픽 서울개최를 앞두고 세계적인 추세에 발맞추기 위해 자율화하기로 한 것”이라고 교복 자율화의 배경을 설명하였다.⁴⁵ 1979년 12월 말 김옥길 문교부 장관이 추진했던 교복의 자율화는 정

44 《동아일보》 1982년 1월 13일.

45 《동아일보》 1982년 1월 23일.

부 안팎의 많은 반대로 인해 제대로 추진되지 못했지만, '86아시아게임과 '88서울올림픽이라는 국제행사의 유치로 인해 새로운 추진 동력을 얻었다고 할 수 있다.

제복 형태의 교복이 폐지되면서, 중고등학생들의 복장에도 실질적인 변화가 나타났다. KBS 라디오가 서울 시내 남녀 중고교 각 3개교의 학생 1,042명(남 408명, 여 634명)을 대상으로 실시한 '중고생 옷차림 실태 관찰조사'에 따르면, 남학생은 겹옷으로 잠바(74%)를, 이너웨어로 남방(66%)을 입는 비율이 높았으며, 하의는 청바지(56%)가 주를 이루었다. 여학생의 경우 겹옷으로는 재킷(36%)이나 잠바(26%), 이너웨어로는 남방(39%)이나 블라우스(34%)를 선호했으며, 하의는 바지(52.5%)가 치마(47.5%)보다 더 많이 선택되었다.⁴⁶ 여학생들이 제복 형태의 교복을 입던 시절에는 치마를 착용하였지만, 교복 자유화가 되면서 치마보다는 편리한 바지 착용을 선호했다는 점이 눈에 띈다. 즉, 학생들은 '남자는 바지, 여자는 치마'라는 사회적 통념에 얽매이지 않음을 보여준다. 당시 젊은 청년들 사이에는 남녀 구분이 없이 자유롭게 옷을 입는 경향이 나타났다. 서울의 변화가와 대학가에는 남녀 공용 의류를 판매하는 가게들이 성업하였다.



남고생 교복(좌)과 여중생 교복(우)(영종역사관)

46 《조선일보》1983년 4월 6일.

남녀공용의 옷들을 파는 사람들은 손님의 3할 내지 4할이 남자들이라고 말한다. 대학생과 고등학생이 주요 고객이고 20대 직장인이나 레저용 옷을 찾는 30대들도 적지 않다. 교복 자율화 바람 등으로 멋을 내고 싶어 하는 학생들이 늘어가고 무엇보다 손쉽게 옷을 고를 수 있다는 점 때문에 인기를 얻고 있다는 것이다.⁴⁷

유니섹스 스타일 의류의 주요 소비층에 교복 자율화로 인해 자유롭게 옷을 입을 수 있게 된 중고등학생들도 상당수 포함되어 있었다는 사실을 보여주는 기사이다. 교복 자율화는 중고생들의 가방에도 큰 변화를 가져왔다. 제복 형태의 교복 착용 시절에는 주로 손에 드는 가방이 일반적이었으나, 자율화 이후에는 대부분의 학생이 실용성과 편리성을 중시하며 등에 메는 가방을 사용하게 되었다. 이는 정해진 틀에서 벗어나 실용적인 복장을 추구하는 학생들의 취향을 잘 보여주는 사례이다.

교복 자율화가 확산되던 당시 학생들은 획일화된 관습적 복장에서 벗어나 편의성과 실용성을 우선시하는 경향을 나타냈다. 실제로 1984년 3월부터 5월까지 서울시내 남녀 고등학생, 학부모, 교사들을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 교복 자율화에 대해 학생의 70.8%, 교사의 65.8%, 학부모의 56.1%가 만족한다고 응답해, 교복을 실제로 착용하는 학생들의 만족도가 교사나 학부모보다 더 높은 것으로 나타났다. 이는 교복 자율화 조치가 학생들에게는 긍정적으로 받아들여졌지만, 상대적으로 기성세대인 교사나 학부모들은 보다 낮은 수용도를 보였다는 것을 의미한다. 일부 기성세대는 청소년의 일탈 행위를 교복 자율화와 연관지어 해석하며, 자율화 조치에 대해 부정적인 시선을 드러내기도 했다.

중고교생 전용 다방이 성업 중이다. 서울 시내만 해도 독립문 부근, 청량리 역전, 영등포시장 주변, 혜화동 부근 등 30여 곳이나 된다. '학생다방'이라고 해서 여느 다방과 다를 게 없다. DJ와 시끄러운 음악, 낙서판이 있고, 다방을 이용하는 손님의 태반이 중고교 남녀학생들이라는 점이 다를 뿐이다.

47 《조선일보》 1984년 2월 14일.

이 같은 새 '풍속도'는 학생들의 두발과 교복이 자율화되면서 생겨난 것이다.⁴⁸

두발 및 교복 자율화 조치가 청소년 일탈 행위 증가의 원인이라 지적하고 있다. 중고등학생들의 일탈뿐만 아니라, 이들을 대상으로 한 범죄 증가 역시 두발과 교복의 자율화에서 비롯된 결과라는 시각도 존재했다.

영등포 Y중학교 주상만 교사는 “얼마 전 3학년 2개 반을 대상으로 지난 3월부터 두 달 동안 불량배들에게 피해당한 학생을 조사해 봤더니 무려 70%가 경험한 것으로 조사됐다.”라며 “작년만 해도 으스스한 골목길로 데려가 물건을 빼앗는 것이 보통이었는데 올해부터 교복 자율화가 실시되면서 학생과 불량청소년 여부를 식별하기 어렵게 된 때문인지 대낮에 큰길에서도 종종 학생들이 털리는 일이 생기고 있다.”⁴⁹

두발과 교복의 자율화로 인해 학생과 불량배의 구분이 잘 안되기 때문에, 불량배들이 학생들에게 쉽게 접근할 수 있어서 학생들이 범죄행위에 더 쉽게 노출되고 있다는 것이다. 정부 내에도 두발 및 교복 자율화 조치에 대한 부정적 시각이 존재하



교복 자율화 이전의 여학생 가방(좌)과 남학생 가방(우)(울산박물관)

48 《조선일보》 1983년 5월 19일.

49 《조선일보》 1983년 5월 19일.

였다. 청소년 비행의 증가 원인에 관한 국회의원의 질의에 대해 국무총리는 “청소년 비행 요인은 급격한 사업화 및 생활방식 변화에 못 따르는 가치관, 사회 환경면에서 청소년 탈선 자극 충동 요인 증가, 가정과 학교의 지도 기능 약화, 교복 및 머리 자율화 후 사회 단속 견제 기능 축소 등에 있다고 본다.”라고 답변하였는데, 이는 교복과 두발 자율화에 대한 정부 일각의 부정적 시선을 보여주는 것이라고 할 수 있다.⁵⁰ 특히 교복 자율화 이후 학생 지도와 보호의 어려움을 호소하는 현장 교사들이 적지 않았다. 서울 광신중학교의 한 교사는 학생 지도의 어려움을 다음과 같이 호소하고 있다.

처음에는 교복을 벗은 학생들의 모습이 발랄하고 신선하다는 느낌이었습니다. 과거의 교복이란 게 우중충하고 획일화돼 있었기 때문입니다. 그런데 한 해를 넘기고 신학기가 시작되면서는 학생답지 못한 차림새가 자꾸 늘어나 ‘이래서 곤란하지 않겠느냐’는 생각이 듭니다. 그나마 학교 안에 있을 때는 학생임을 확인할 수 있지만, 일단 교문을 나서면 사회인과 구분되지 않습니다. 그래가지고서야 어떻게 각종 유해환경과 유혹으로부터 학생들을 보호할 수가 있겠습니까.⁵¹

두발 및 교복 자율화에 대한 비판적 시선과 재고를 요청하는 사회적 여론이 확산되자 당시 여당에서는 교복 자율화 조치를 부분적으로 수정하는 방안을 검토하기 시작하였다. 여당 관계자는 “현재의 교복 자율화는 엄밀한 의미에서 자율화가 아니라 자유화”라고 지적하면서, “학교장의 재량을 인정하는 등 명실상부한 교복 자율화가 되도록 하는 방안을 검토할 것”이라고 밝혔다.⁵² 1985년 10월 16일 문교부는 여당의 건의에 따라 1986년 2학기 동복 착용 때부터 학교에 따라 학교장의 재량으로 교복 착용을 허용하기로 했다고 발표하였다. 내년 1학기 중에 준비기간을 가지고 학교장의 재량에 따라 교복 착용 또는 현재의 자유복 착용을 선택하도록 하고, 교복 착용을 결정한 학교는

50 《조선일보》 1983년 4월 21일.

51 《조선일보》 1984년 4월 3일.

52 《조선일보》 1984년 4월 10일.

내년 2학기 동복 착용 때부터 교복을 입을 수 있도록 한다는 것이다.⁵³

문교부가 교복의 부활을 염두에 둔 듯한 조치를 발표함에 따라 학교 현장에서는 이를 둘러싸고 다양한 의견이 분출되었는데, 당장 교복의 부활을 위해 적극적 조치를 취하는 학교는 많지 않았다. 서울의 경우 1986년 2학기부터 교복 착용을 결정한 학교는 572개교 중에서 15개교(중학교 4, 고등학교 11)에 불과하였고, 전국으로는 40여 개 학교에 불과하였다.⁵⁴ 그러나 해가 갈수록 교복을 착용하는 학교가 점점 늘어났다. 1987년 교복을 입는 학교가 서울지역에 35개교(중학교 7, 고등학교 28), 전국적으로는 100여 개교로 증가하였다.⁵⁵ 1989년에는 서울지역이 96개교, 전국적으로 531개교로 늘어났다.⁵⁶

교복을 착용하는 학교가 차츰 늘어나자 1990년 9월 21일 열린 시도 교육위원회 중등과장회의에서 문교부는 <건전생활기풍 진작을 위한 학생지도 계획>을 시달하였다. 여기서 문교부는 중고교생들에게 번지고 있는 과소비와 사치 풍조를 막기 위해 교복 착용을 적극 권장할 것을 지시하였다.⁵⁷ 1990년에 들어와서 교복을 착용하는 학교가 급속히 증가하게 되는데, 서울의 경우, 전체 중고등학교에서 교복을 착용하는 학교가 1989년 중학교 26개교(8.2%), 고등학교 70개교(29.9%)에서 1990년 중학교 78개교(23.9%), 고등학교 147개교(61%)로 급격히 증가하였다.

1970년대까지 유지되어 온 중고등학생의 획일적 교복은 유신 시대의 종식과 함께 찾아온 민주화의 분위기에서 문교부의 두발 및 교복 자율화 조치로 사라지는 듯했다. 그런데 이에 대한 반대 의견이 적지 않게 분출되고 군부정권이 재등장하면서 계속 유지하는 방향으로 가닥을 잡게 된다. 그러나 '86아시안게임과 '88서울올림픽 개최를 앞두고 대외적 이미지를 고려한 정부의 두발 및 교복 자율화 조치로 인해 교복 대신 자유복 착용이 일시적으로 허용되었다. 그렇지만 자유복에 대한 우려의 시

53 《조선일보》1985년 9월 16일.

54 《조선일보》1986년 12월 23일.

55 《조선일보》1987년 3월 14일.

56 《조선일보》1990년 1월 16일.

57 《조선일보》1990년 9월 22일.

선이 여전히 존재하였기 때문에 학교별 교복을 착용하는 학교가 조금씩 늘어나기 시작했고, 올림픽 이후에는 이러한 학교가 급속히 증가하였다.

2. 중고등학교의 증설과 중등교육의 변화

1) 중고등학교 증설

1960년대 들어와서 초등의무교육 실시의 여파로 중학교 진학생들이 증가함에 따라 중학교 진학을 둘러싼 경쟁이 치열해지면서 다양한 문제들이 발생하였다. 언론에서는 ‘입시지옥’이라는 말이 유행하기 시작하였고, 중학교 입시제도의 개선에 대한 사회적 요구가 커짐에 따라, 1969년 정부는 중학교 무시험 입학제 도입을 추진하였다. 중학교 무시험 입학제가 도입된 이후 중학교로 진학하는 국교 졸업생의 수는 더욱 증가하였다. [표 4]는 전국과 서울의 국교 졸업생 중에서 중학교 진학생의 수와 비율을 정리한 것이다.

[표 4] 중학교 진학생 수 및 진학률

(단위: 명, %)

구분	전국			서울		
	국교 졸업생	중학 진학생	중학 진학률	국교 졸업생	중학 진학생	중학 진학률
1965	603,268	310,617	51.5	74,431	56,908	76.5
1970	855,224	580,077	67.8	125,426	108,126	86.2
1975	949,817	742,513	78.2	153,054	137,540	89.7
1980	939,438	905,499	96.4	189,100	186,995	98.9

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1966, 1971, 1976, 1981.

전국 국민학교 졸업생 수는 1965년 60만 3,268명에서 1975년 94만 9,817명으로 대폭 증가하다가 1980년에는 93만 9,438명으로 소폭 감소하는 모습을 보여주고 있다. 이는 1차 베이비부머의 국민학교 입학 및 졸업과 맞물려 발생한 현상으로 보인다. 반면 중학교 진학생 수는 1965년 31만 0,617명에서 1980년 90만 5,499명으로 꾸

준히 증가하는 모습을 보여주고 있다. 국민학교 졸업생 수가 감소하는 1980년에도 중학교 진학생 수는 여전히 증가하는데, 이는 중학교 진학률의 상승 때문으로 보인다. 1965년에는 중학교 진학률이 51.5%로 국민학교 졸업생 중 절반 정도가 중학교에 진학하였는데, 1980년에는 96.4%에 이르러서 국민학교 졸업생의 대부분이 중학교에 진학하였다. 1980년대에 들어오면서 중학교 교육의 보편화 시대가 열렸다고 할 수 있다.

서울의 중학교 진학 상황은 전국적인 흐름과 유사하게 진학생 수와 진학률이 모두 증가하는 양상을 보이지만, 세부적으로는 차이를 보인다. 먼저 국민학교의 졸업생 수를 보면 1965년 7만 4,431명에서 계속 증가하여 1980년에는 18만 9,100명에 이르게 된다. 증가율로 보면 254.1%가 되는데, 이는 같은 시기 전국 국민학교 졸업생의 증가율 155.7%와 비교해 상대적으로 높은 수치이다. 이 같은 증가율은 서울로의 인구 집중 현상과 맞물린 초등 학령인구의 증가와 관련된 것으로 볼 수 있다. 서울의 중학교 진학률은 1965년 76.5%로 전국 중학교 진학률(51.5%)보다 25.0%p가 높았고, 1980년에는 그 차이가 2.5%p로 좁혀지는 모습을 보여주고 있다. 이는 서울이 다른 지역에 비해 일찍부터 중학교 진학 열기가 높았고, 중학교 보편교육도 더 이른 시기에 실현되었음을 보여주는 것이다.

1980년대 들어오면서 중학교 보편교육의 시대가 열렸지만, 정부의 중학교 증설의 노력에도 불구하고 교육여건은 좋지 못하였다. [표 5]를 보면 1980년까지 중학교의 학급당 학생 수가 지속적으로 증가하고 있음을 볼 수 있다.

[표 5] 중학교 학급당 학생 수

(단위: 명, 개)

구분	전국			서울		
	학생 수	학급수	학급당 학생 수	학생 수	학급수	학급당 학생 수
1965	751,341	12,374	60.7	127,844	2,054	62.2
1970	1,318,808	21,253	62.1	265,437	3,992	66.5
1975	2,026,823	31,441	64.5	385,450	5,557	69.4
1980	2,471,997	37,741	65.5	469,410	6,764	69.4

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1965, 1970, 1975, 1980.

서울시의 경우 1965년 62.2명이던 학급당 학생 수가 1980년에는 69.4명까지 증가하였는데, 이는 전국 학급당 학생 수와 비교할 때 3.9명이 더 많은 수치로서 서울 소재 중학교의 교육여건이 다른 지역보다 더 열악하였음을 보여주는 것이다. 언론에서도 중학교 교육여건의 심각성에 대해 문제를 제기하였다.

서울 시내 국민학교의 콩나물교실은 78년을 고비로 취학 아동수가 자연 감소 추세를 보임에 따라 앞으로 점차 완화될 것으로 예상되는 반면 진학률이 급격히 늘고 있는 서울 시내 중학교의 경우 시설 확충이 뒤따르지 못해 콩나물 수업은 더욱 심각해질 전망이다. 19일 서울시 교위의 조사에 따르면 금년 신학기 초의 국민학교 학급당 인원은 작년 말의 67명에서 64명으로 줄었으며 취학아동의 감소 추세에 따라 과밀학급 현상이 점차 해소될 것으로 보이나 학급당 인원이 70명을 넘어 콩나물교실이 중학교로 옮겨질 추세이다. …… 올해의 경우 14개 중학교가 신설, 개교돼 학급당 인원이 70명 선을 겨우 유지하고 있으나 앞으로 3년간 매년 신설 학교를 최소한 20개교 이상 세우지 않으면 중학교의 학급 평균 인원이 80명을 넘어 수업 불능 상태까지 몰고 올 우려마저 크다.⁵⁸

일선 중학교 교장들은 초중고교의 교실 크기가 동일한데, “중 3학년이 되면 몸이 성인이 다 될 정도로 크기 때문에 중학교 학급 인원 70명은 국민학교의 90명과 같다.”라고 하면서 중학교 교실 난에 깊은 우려를 표하였다.⁵⁹ 중학교의 교육여건이 이 같은 상황에 이르게 된 것은 학급증설이 증가하는 중학교의 진학수요에 미치지 못했기 때문이다. 정부는 예산 부족으로 인해 중학교 학급증설에 어려움이 있음을 인정하고, 1982년 교육세의 신설을 통해 교육예산의 확충에 나섰다. 정부가 교육예산의 확충을 토대로 중학교 증설에 힘쓰면서 중학교 수는 꾸준히 증가하게 된다. [표 6]은 전국과 서울의 중학교 수 증가 추세를 정리하여 제시한 것이다.

58 《동아일보》 1981년 3월 19일

59 《동아일보》 1981년 3월 19일

[표 6] 1980~1990년 설립별 중학교 수

(단위: 개)

구분	중학교 수(전국)			중학교 수(서울)		
	계	국공립	사립	계	국공립	사립
1980	2,100	1,351	749	200	77	128
1981	2,174	1,423	751	219	92	127
1982	2,213	1,467	746	228	101	127
1983	2,254	1,517	737	243	117	126
1984	2,325	1,587	738	267	143	124
1985	2,371	1,641	730	285	162	123
1986	2,412	1,686	726	298	177	121
1987	2,424	1,709	715	304	187	117
1988	2,429	1,720	709	309	192	117
1989	2,450	1,743	707	318	201	117
1990	2,474	1,768	706	327	210	117

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1980~1990.

1980년 전국 중학교 수는 2,100개교였는데, 1990년에는 2,474개로 374개교가 증설되어 전체적으로 17.8%가 증가하였다. 그런데 설립별로 나누어 살펴보면 국공립 중학교는 1980년 1,351개교에서 1990년 1,768개교로 417개교가 증가하였지만, 사립 중학교는 1980년 749개교에서 1990년 706개교로 43개교가 감소하였다. 사립중학교가 이처럼 감소하게 된 것은 1984년 중학교 의무교육제도의 도입과 관련이 있다. 정부는 중학교 의무교육제도의 도입을 준비하면서 전체 중학교에서 사립중학교가 차지하는 비율을 줄이는 정책을 추진하였기 때문이다.

서울의 중학교 증가 추세를 살펴보면, 1980년 200개이던 중학교가 1990년에는 327개로 127개교가 증설되어, 63.5%가 증가하였다. 설립별로 나누어 보면 국공립중학교는 1980년 77개교에서 1990년 210개교로 133개교가 증가하였지만, 사립중학교는 1980년 128개교에서 1990년에는 117개교로 11개교가 감소하였다. 서울의 중학교 수에서 차지하는 비율은 1980년 국공립중학교 38.5%, 사립중학교 61.5%였는데, 1990년에는 국공립중학교가 64.2%, 사립중학교가 35.8%로 역전되었다. 서울 소재

중학교의 이 같은 추세는 전국의 그것과 유사하지만, 전체 중학교에서 국공립중학교와 사립중학교가 차지하는 비율은 다소 차이가 있었다. 1990년 전국 중학교 수에서 국공립중학교가 71.5%, 사립중학교가 28.5%를 차지하였지만, 서울의 중학교는 국공립중학교 64.2%, 사립중학교 35.8%로 사립중학교가 차지하는 비율이 전국 평균에 비해 상대적으로 높았다.

정부에서 중학교의 증설을 위해 노력한 결과 전국의 학급당 학생 수는 1980년 65.5명에서 1990년에는 50.2명으로 15.3명이 줄어들었다. 서울의 중학교 학급당 학생 수는 1980년 69.4명에서 1990년 52.8명으로 16.6명이 줄어들면서 교육여건이 점차 개선되는 모습을 보여주었다. 그럼에도 불구하고 서울 소재 중학교의 학급당 학생 수는 전국 평균에 비해 상대적으로 높아서 교육여건의 개선을 위한 지속적 노력이 필요하였다.

[표 7] 중학교 학급당 학생 수(1980~1990)

(단위: 명, 개)

구분	전국			서울		
	학생 수	학급수	학급당 학생 수	학생 수	학급수	학급당 학생 수
1980	2,471,997	37,741	65.5	469,410	6,764	69.4
1981	2,573,945	39,630	64.9	511,136	7,370	69.4
1982	2,603,433	40,608	64.1	542,170	7,832	69.2
1983	2,672,307	41,852	63.9	578,910	8,355	69.3
1984	2,735,625	43,258	63.2	616,266	8,979	68.6
1985	2,782,173	45,082	61.7	645,367	9,687	66.6
1986	2,765,629	46,343	59.7	647,803	10,166	63.7
1987	2,657,730	46,538	57.1	621,385	10,321	60.2
1988	2,523,515	46,113	54.7	592,717	10,325	57.4
1989	2,371,215	45,301	52.3	572,740	10,385	55.2
1990	2,275,751	45,310	50.2	558,327	10,581	52.8

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1980~1990.

고등학교의 경우, 1970년대를 지나면서 중학교 졸업생 수가 증가함에 따라 고등학교 진학을 희망하는 학생들도 꾸준히 늘어났다. 이에 따라 중학교 졸업생의 고

등학교 진학률 역시 점차 상승하였다. [표 8]은 전국과 서울의 중학교 졸업생 가운데 고등학교에 진학한 학생 수와 진학률을 정리한 것이다.

[표 8] 고등학교 진학생 수 및 진학률

(단위: 명, %)

구분	전국			서울		
	중학교 졸업생	고등학교 진학생	고등학교 진학률	중학교 졸업생	고등학교 진학생	고등학교 진학률
1965	209,592	133,052	63.5	32,536	27,008	83.0
1970	364,244	242,246	66.5	68,695	55,212	80.4
1975	629,622	466,559	74.1	120,200	105,964	88.2
1980	773,421	655,485	84.6	145,696	133,156	91.4

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1965, 1970, 1975, 1980.

[표 8]을 보면, 중학교 졸업생 수는 1965년 20만 9,592명에서 1980년 77만 3,421명으로 56만 3,829명이 증가하였으며, 같은 기간 고등학교 입학생 수는 13만 3,052명에서 65만 5,485명으로 52만 2,433명이 증가하였다. 고등학교 진학률은 1965년 63.5%에서 1980년 84.6%로 21.1%p 상승하였다. 이처럼 고등학교 진학률이 크게 증가하였음에도 불구하고, 1980년 당시 고등학교는 진학률을 기준으로 볼 때 중학교와 같은 보편교육의 단계에 이르렀다고 보기는 어려웠다.

서울의 경우, 중학교 졸업생 수는 1965년 3만 2,536명에서 1980년 14만 5,696명으로 447.8% 증가하여, 같은 기간 전국 증가율인 369.0%를 웃도는 수치를 기록하였다. 이는 당시 서울로의 인구 집중 현상이 중학교 졸업생 수의 급증으로 이어졌기 때문으로 풀이된다. 고등학교 진학생 수는 1965년에 비해 1980년에 약 493.0% 증가하여 4배 이상 늘었으며, 고등학교 진학률 역시 1965년 83.0%에서 1980년 91.4%로 상승하였다. 이는 전국 평균 진학률(1965년 63.5%, 1980년 84.6%)과 비교했을 때 훨씬 높은 수치로, 서울이 다른 지역보다 앞서 고등학교 교육의 보편화 단계에 도달하였음을 보여준다. 그러나 고등학교 진학생 수가 증가한 것과 달리 교육여건의 주요 지표인 학급당 학생 수는 개선되지 못하고 오히려 악화되는 양상을 보였다.

[표 9] 고등학교 학급당 학생 수

(단위: 명, 개)

구분	전국			서울		
	학생 수	학급수	학급당 학생 수	학생 수	학급수	학급당 학생 수
1965	426,531	7,473	57.1	123,167	2,083	59.1
1970	590,382	10,150	58.2	169,432	2,823	60.0
1975	1,123,017	19,167	58.6	282,126	4,748	59.4
1980	1,696,792	28,392	59.8	370,653	6,212	59.7

출처: 교육부, 《교육통계연보》 1965, 1970, 1975, 1980, 1981.

고등학교 과밀학급으로 인해 제대로 된 교육이 힘들다는 비판이 학교 현장으로부터 제기되었다. 서울 경북고등학교의 한 교사는 고등학교의 과밀학급으로 인한 과학교육의 어려움을 다음과 같이 토로하였다.

학급당 학생이 60~70명이 되는 우리나라 고교현실에서는 실험 실습이 어려운 실정, 분단으로 나누어 실험을 할 경우 4명으로 나누어도 15조나 되어 교사가 분단당 2~3분밖에 지도할 수 없다.⁶⁰

탐구학습을 생명으로 하는 과학교육이 과밀학급으로 인해 실험에 의한 교육이 거의 불가능하다는 것이다.⁶¹ 이에 정부는 고등학교 교육여건의 개선과 진학수요의 증가에 대응하기 위해 학교 및 학급증설의 계획을 수립하였다. 1981년 11월 2일 문교부는 1982년부터 1986년까지 1만 5,316개 교실을 신축하여 고등학교 학급당 학생 수를 55명으로 줄인다는 계획을 국회 문화공보위원회에 보고하였다.⁶² 정부는 이 같은 계획에 따라 고등학교의 증설을 추진하였다. 다음은 전국 및 서울의 고등학교 수 증가 추세를 정리한 것이다.

60 《경향신문》 1980년 9월 8일.

61 《경향신문》 1980년 9월 8일.

62 《경향신문》 1981년 11월 2일.

[표 10] 설립별 고등학교 수(1980~1990)

(단위: 개)

구분	고등학교 수(전국)			고등학교 수(서울)		
	계	국공립	사립	계	국공립	사립
1980	1,353	663	690	164	27	137
1981	1,407	687	715	166	29	137
1982	1,436	713	723	169	33	136
1983	1,494	743	751	180	37	143
1984	1,549	769	780	196	44	152
1985	1,602	790	812	212	49	163
1986	1,627	795	832	213	50	163
1987	1,624	808	816	221	55	166
1988	1,653	820	833	228	60	168
1989	1,672	829	843	234	64	170
1990	1,683	833	850	239	68	171

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1980~1990.

전국 고등학교 수는 1980년 1,353개교에서 1990년 1,683개로 330개교가 증설되어, 24.4%의 증가율을 나타냈다. 설립별로 살펴보면, 국공립고등학교는 1980년 663개교에서 1990년 833개교로 170개교가 증가하였지만, 사립고등학교는 1980년 690개교에서 1990년에는 850개교로 160개교가 증가하였다. 전국 고등학교 수에서 사립고등학교가 차지하는 비율은 1980년 51.0%에서 1990년에는 50.5%로 사실상 큰 변화가 없었다. 이는 같은 기간 국공립중학교 수가 급격히 증가하고 사립중학교 수가 감소하면서 국공립중학교 비중이 크게 높아진 중학교와는 다른 양상이다.

서울의 경우, 1980년 164개였던 고등학교 수는 1990년 239개로 75개교가 증가하여 45.7%의 증가율을 보였다. 설립별로 보면, 국공립고등학교는 1980년 27개교에서 1990년 68개교로 41개교 증가하였고, 사립고등학교는 137개교에서 171개교로 34개교 늘어났다. 이에 따라 서울의 전체 고등학교 중 사립고등학교가 차지하는 비율은 1980년 83.5%에서 1990년 71.5%로 소폭 감소하였으나, 여전히 전체의 약 70% 이상을 차지하고 있어 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 1990년 전국 평균(50.5%)과 비교할 때, 서울의 사립고등학교 비율이 매우 높음을 보여준다.

한편 고등학교는 중학교와 달리 일반계 고등학교와 직업계 고등학교로 구분되므로, 고등학교 수의 변화를 이 두 유형별로 나누어 살펴볼 필요가 있다. [표 11]은 일반계고와 직업계고의 수 변화를 정리한 것이다.

[표 11] 1980~1990년 계열별 고등학교 수

(단위: 개)

구분	고등학교 수(전국)			고등학교 수(서울)		
	계	일반계	직업계	계	일반계	직업계
1980	1,353	748	605	164	117	47
1981	1,407	781	621	166	116	50
1982	1,436	810	626	169	117	52
1983	1,494	855	639	180	124	56
1984	1,549	905	644	196	135	61
1985	1,602	967	635	212	148	64
1986	1,627	996	631	213	151	62
1987	1,624	1,030	594	221	159	62
1988	1,653	1,063	590	228	165	63
1989	1,672	1,084	588	234	172	62
1990	1,683	1,096	587	239	177	62

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1980~1990.

전국의 일반계 고등학교는 1980년 748개교에서 1990년 1,096개교로 348개교가 증가한 반면, 직업계 고등학교는 1980년 605개교에서 1990년 587개교로 18개교 감소하였다. 이에 따라 전국 고등학교 중 일반계 고등학교가 차지하는 비율은 1980년 55.3%에서 1990년 65.1%로 9.8% 상승하였다.

서울의 경우, 일반계 고등학교는 1980년 117개교에서 1990년 177개교로 60개교가 증가하였고, 직업계 고등학교는 같은 기간 47개교에서 62개교로 15개교 증가하였다. 서울지역 고등학교 중 일반계 고등학교가 차지하는 비율은 1980년 71.3%에서 1990년 74.0%로 2.7%p 증가하였다. 1980년대에 서울이 전국 다른 지역에 비해 일반계 고등학교 비중이 상대적으로 높았음을 알 수 있다.

정부의 고등학교 학급증설 노력에 따라 전국 고등학교 학급당 학생 수는 1980년

59.8명에서 1990년 52.8명으로 7.0명이 감소하였다. 반면 서울 소재 고등학교의 학급당 학생 수는 1980년 59.7명에서 1990년 55.6명으로 4.1명 감소에 그쳤는데, 이는 서울지역의 고등학교 학생 수가 급격히 증가했기 때문이다.

[표 12] 고등학교 학급당 학생 수(1980~1990)

(단위: 명, 개)

구분	전국			서울		
	학생 수	학급수	학급당 학생 수	학생 수	학급수	학급당 학생 수
1980	1,696,792	28,392	59.8	370,653	6,212	59.7
1981	1,823,039	30,883	59.0	384,725	6,402	60.1
1982	1,922,221	32,905	58.4	397,555	6,662	59.7
1983	2,013,046	34,673	58.1	420,008	7,032	59.7
1984	2,092,401	36,273	57.7	449,541	7,538	59.6
1985	2,152,802	37,808	56.9	478,433	8,117	58.9
1986	2,262,397	40,210	56.3	507,067	8,735	58.1
1987	2,237,624	40,074	55.8	534,271	9,178	58.2
1988	2,300,582	41,467	55.5	562,461	9,657	58.2
1989	2,326,062	42,672	54.5	580,928	10,087	57.6
1990	2,283,806	43,233	52.8	570,516	10,266	55.6

출처: 교육부, 《교육통계연보》, 1980~1990.

2) 중등교육의 변화

한국의 중등교육기관은 일제강점기에는 고등보통학교(일제 말기에는 중학교)라는 하나의 통합된 학교 형태로 운영되었으나, 정부 수립 이후 학제 개편을 통해 중학교와 고등학교로 분리되었다. 초등 의무교육제도 도입 이후 중학교 진학에 대한 관심과 경쟁이 높아지자, 정부는 1969년 중학교 무시험 입학제를 도입하여 과열된 입학 경쟁 문제를 해소하고자 하였다. 이후 고등학교 진학 단계에서 입시경쟁이 심화되자, 정부는 1974년 학생 선발고사를 폐지하고 추첨 배정하는 고교 평준화 제도를 실시하였다.

그러나 중학교 무시험 입학제와 고교 평준화 제도는 중고등학교 진학수요를 급격히 증가시켰다. 정부는 급격한 진학수요의 수용을 위해 학급증설에 나섰으나, 예

산 부족으로 학교 증설이 원활히 이루어지지 못해 학급당 학생 수 같은 교육여건은 계속해서 악화되었다. 1980년에는 국민학교뿐 아니라 중학교도 ‘콩나물교실’이라는 비관을 받기 시작했다. 이에 정부는 교육세를 신설하여 재원을 확충하고, 중고등학교 학급증설에 박차를 가해 학급당 학생 수는 점차 감소하는 추세를 보였다. 이러한 변화는 중학교와 고등학교 모두에서 공통적으로 나타났으나, 1980년대 이후 중고등학교는 서로 다른 특성을 지닌 교육기관으로 변화하게 되었다. 여기서는 그 과정을 차례로 살펴본다.

먼저 중학교는 1969년 무시험 입학제의 도입을 계기로 하여 의무교육 논의가 시작되었다. 1967년 4월 4일 문교부는 1971년 이후 의무교육 연한을 중학교까지 연장하는 내용을 담은 중등교육 5개년계획을 발표하였다.⁶³ 같은 해 11월 15일에 서울시내 공사립초등학교 교장 180명이 대한교육연합회(이하 ‘대한교련’) 강당에 모여서 ‘중학 입학제도의 개정 건의안’을 채택하고, 교육법 개정을 정부에 건의하기로 결의하였다. 개정안에는 무시험 추첨제를 실시함과 동시에 중학교의 정원을 60명에서 70명으로 늘리고, 의무교육을 중학교까지 연장하자는 내용이 담겨 있었다.⁶⁴ 무시험 추첨제의 실시를 계기로 중학교 진학을 희망하는 모든 학생이 중학교에 진학할 수 있도록 학급 정원을 늘리고, 바로 중학교 의무교육을 실시하자는 것이다.

당시 정부는 여건상 당장 중학교 의무교육을 실시할 수는 없지만, 장기적으로 9년 의무교육제도를 실시한다는 정책 기초를 가지고 있었고, 이에 따라 중학교 의무교육의 실시를 위한 기반을 조성하는 정책들을 차례로 추진하였다. 1969년 1월 정부는 1980년대 9년 의무교육제도의 추진을 위해 1975년까지 사립중학교와 공립중학교의 비율을 4대 6으로 전환하는 국공립중학교 증설 7개년계획을 마련하였고, 향후 사립중학교의 신설은 승인하지 않겠다는 방침을 발표하였다.⁶⁵ 이어서 4월에는 중학교 낙제 제도의 폐지를 발표하였다. 문교부는 “중학교 무시험제도가 의무교육 연

63 《동아일보》 1967년 4월 4일.

64 《조선일보》 1967년 11월 16일.

65 《경향신문》 1969년 1월 16일.

장을 전제로 하고 있을뿐더러 무시험으로 입학한 학생들은 학력 적성 지능지수 등의 격차가 심하기 때문에 동일한 기준 아래 성적을 평가하는 자체가 부당하며, 낙제 제도는 무시험제도의 근본 취지에 어긋난다.”라고 하면서 중학교 낙제 제도 폐지의 배경을 설명하였다.⁶⁶ 또한 서울 시내 일부 중학교에서 시행하는 학력별 반 편성의 사례에 대해 우열감 조장 등 교육적 영향이 좋지 않다고 지적하며, 종전 방식으로 학급을 편성할 것을 권장하였다.⁶⁷

1975년 12월 정부에서 제4차 경제개발 5개년계획에 맞춰 마련한 5개년 교육개발 계획 시안에 1980년대 중학교 의무교육 추진과 초등학교 의무교육의 확대를 위해 교육세 신설과 사립중학교의 단계적 공영화 추진한다는 내용이 담기기도 하였다.⁶⁸ 1976년 10월에는 중학교 의무교육의 실시에 대비하여 사립중학교의 단계적 국립화를 추진하고, 현행 <사립학교법>을 개정하여 사무직원의 신분 보장과 기구의 설치 등 운영 전반에 관한 법제화를 추진한다고 발표하였다.⁶⁹ 1977년 7월 문교부는 중학교가 이미 준의무교육화되었고, 향후 의무교육의 연장에 대비하기 위해 중학교 교과서를 기존 국정과 검인정의 혼용에서 모두 1종 국정 교과로 통합한다고 발표하였다.⁷⁰

이처럼 정부는 중학교 의무교육제도 시행의 기반이 되는 정책들을 차례로 추진하였지만, 중학교 의무교육제도의 실시 시기와 방법에 대한 입장이 여러 차례 변경되면서 혼란을 빚기도 하였다. 1967년 4월 문교부는 1971년부터 의무교육을 중학교까지 연장한다는 계획을 발표하였고, 1968년 5월 교육감 회의에서는 의무교육의 실시를 위해 학급을 대폭 증설하겠다는 의지를 밝히기도 밝혔다.⁷¹ 그런데 예산 부족으로 인해 계획대로 중학교 학급증설이 진행되지 않자, 1970년 1월 문교부는 의무교

66 《동아일보》 1969년 4월 8일.

67 《동아일보》 1969년 4월 8일.

68 《경향신문》 1975년 12월 19일.

69 《매일경제》 1976년 10월 11일.

70 《동아일보》 1977년 7월 29일.

71 《경향신문》 1968년 5월 10일.

육 9년제를 1980년대로 연기한다고 발표하였다. 1,460개의 중학교 중 거의 절반인 641개 학교가 사립학교이기 때문에 중학교 3년까지 의무교육 연장을 위해서 사립학교를 사들이려면 많은 예산이 소요되며, 사립학교 교원에게 지급될 봉급만 해도 상당한 규모이기 때문에 현재 재정 형편으로는 의무교육 9년제의 실시가 불가능하다는 것이다.⁷²

1978년 7월 문교부는 90년대를 바라본 중장기교육계획을 통해, 1981년까지 중학교 의무교육 기반을 조성하고 1985년까지 전면 실시하겠다는 계획을 발표하였다.⁷³ 그러나 1980년 3월에는 재원 부족으로 1982년부터 단계적 실시가 사실상 불가능함을 인정하였다. 초등의무교육도 완전 무상화되지 않았고 과밀학급과 시설개선이 시급해 예산 마련이 어렵다는 것이다.⁷⁴

그럼에도 불구하고 1981년 2월 문교부가 발표한 제5차 경제사회발전계획(82~86)의 교육 부문 계획안에는 1983년 면 단위 학교부터 중학교 의무교육을 실시하고, 읍, 시, 도청 소재지, 대도시의 순서로 확대하여 1989년에 전국적으로 의무교육을 실시한다는 내용이 담겨 있었다.⁷⁵ 이처럼 중학교 의무교육의 실시 시기에 관한 정부 입장이 오락가락하면서 정부의 교육개혁안이 즉흥적이고 일관성이 없다는 비판이 사회 일각에서 제기되었다.⁷⁶

1983년 11월 11일 경제기획원은 1985년부터 면, 읍, 시 순서로 중학 의무교육을 실시하려던 계획을 철회하고, 영세민 자녀를 위해 중학 무상교육 대상을 확대하는 수정안을 국회에 제출하였다.⁷⁷ 문교부 장관은 이에 대해 1985년부터 단계적으로 실시한다는 당초 방침을 그대로 유지할 것이라는 입장을 밝혔다.⁷⁸ 이처럼 중학교 의

72 《조선일보》 1970년 1월 23일.

73 《동아일보》 1978년 7월 12일.

74 《조선일보》 1980년 3월 25일.

75 《조선일보》 1981년 2월 13일.

76 《동아일보》 1981년 5월 17일.

77 《조선일보》 1983년 11월 12일.

78 《조선일보》 1983년 11월 16일.

무교육의 도입 시기를 둘러싸고 정부 부처 간 이견이 노출되면서 이에 대한 사회적 비판이 제기되자, 정부와 여당이 만나 논의 끝에 중학교 의무교육은 예정대로 1985년부터 시행에 들어간다는 내용을 발표하기도 하였다. 도서벽지의 중학교 전 학년에 대해 1985년부터 완전 무상 의무교육을 실시하고 1986년 면 단위 중학교, 1987년 읍 단위 중학교, 1988년 시 단위 중학교, 1989년 도청 소재지 중학교, 1990년 직할시 중학교, 1991년 서울시 중학교의 전 학년에 대해 의무교육을 실시함으로써 중학교 의무교육을 완성하되, 면 단위 이상의 중학교는 학부모들이 운영비 일부를 부담하게 한다는 것이다.⁷⁹

도서벽지 중학교 의무교육은 1984년부터 시작되었지만, 1987년 읍면부터 1991년 서울시까지 단계적 확대 실시 계획은 예산 문제로 전면 보류되었다.⁸⁰ 1990년 4월 문교부는 도서벽지에 제한된 중학교 의무교육을 1992년부터 면 지역까지 확대한다는 계획을 발표하였다.⁸¹ 1992년 1월 정부는 올해 군지역 중학교 입학생부터 의무교육을 적용하고, 1993년에는 2학년까지 확대하며, 1994년까지 군지역의 모든 중학생이 의무교육을 받을 수 있도록 규정을 개정하였다.⁸²

1969년 무시험 입학제의 채택 이후 중학교는 중학교 의무교육 제도의 도입을 목표로 공립중학교 중심의 교육체제로 변화하였지만, 고등학교 교육체제의 변화는 이와 다른 방향으로 전개되었다. 중학교 무시험 입학제 도입 이후 더 많은 중학교 졸업생들이 고등학교 입학 경쟁에 뛰어들면서 고등학교 입시경쟁은 더욱 치열해졌고, 그 영향으로 교육과정의 비정상적 운영, 학교 간 서열화, 재수생의 누적, 과외비 부담 증가 등 교육 및 사회적 문제들이 발생하였다. 이에 정부는 문제 해결을 위해 1973년 2월 28일 선발고사에 의한 학생 추천 배정제 이른바 고교평준화 제도의 실시 계획을 발표하였고, 그해 6월 28일 새 고교입시제도의 확정안을 공포하였다. 새로운

79 《동아일보》 1983년 12월 19일.
 80 《경향신문》 1985년 6월 22일.
 81 《경향신문》 1990년 4월 24일.
 82 《동아일보》 1992년 1월 16일.

고교입시제도의 핵심은 인문계고등학교는 공사립을 포함한 고교 학군을 설정하고, 선발고사에 의해 입학 자격자를 선발한 후 학군별 추첨으로 학생을 학교에 배정한다는 것이다.⁸³

새로운 고교 입시제도는 1974년 서울과 부산에서부터 시작되었고, 1975년에는 인천, 광주, 대구로 확대되었으며, 계속해서 지역을 확대해 나갈 계획이었다. 그런데 1975년 10월 한국 사학재단 연합회와 대한 사립 중고등 학교장 회의가 새 입시제도의 전면 폐지 또는 사립학교만의 과거 방식으로의 복귀 허용을 건의하며, 고교평준화의 전면적 확대에 대해 반대 의견을 표명하였다.⁸⁴ 1976년 1월 22일 사학재단 연합회는 사학의 인건비 재원을 학생공납금 인상만으로 해결할 수 없으니 국고지원을 시급히 강구하고 사학에 부과하는 각종 세금을 면세 조치하여 입시제도 개선, 교원 임명 제도 개선 등 사학 육성을 위한 대책을 마련하라고 요구하였다. 그리고 당국의 대책이 마련되지 않으면 평준화 시책에 무조건 따라갈 수 없다고 선언하였다.⁸⁵ 1977년 1월 대한교련에서는 현행 연합고사를 전국적으로 확대하되, 소속 학군 내 고등학교에 자유 지원토록 하여 학교별로 전형하는 절충 방안을 당국에 건의하기도 하였다.⁸⁶

고교평준화 제도의 문제점에 대한 지적과 비판이 제기되자, 정부는 우선 고교 평준화 실시 지역의 확대를 보류하고, 고등학교 평준화 정책에 대한 평가를 한국교육개발원에 의뢰하였다. 고교평준화 제도에 대한 한국교육개발원 측의 평가 연구가 긍정적으로 나오자, 정부는 일시 중단되었던 고교평준화제도의 지역 확대를 다시 추진하였다. 1979년 수원, 춘천, 청주, 대전, 전주, 마산, 제주 등 7개 도시로 확대하였고, 1980년에는 성남, 원주, 천안, 군산, 이리, 목포, 안동, 진주 등으로 확대함으로써 전국 20개 도시에서 선발고사에 의한 학생 추첨 배정제를 실시하였다.⁸⁷

83 문교 40년사 편찬위원회, 《문교40년사》, 문교부, 1988, 395쪽.

84 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 395쪽.

85 《경향신문》 1976년 1월 22일.

86 《동아일보》 1977년 1월 26일.

87 문교 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 1988, 395쪽.

그런데 고교평준화 제도가 지역적으로 확대되면서 지방에서 다양한 문제가 발생하기 시작하였다. 고교평준화 정책은 해당 시 지역 내에서만 적용되었고, 그 지역 출신의 진학 희망자만 연합고사에 응시할 수 있었기 때문에, 지역 간 수용 능력의 불균형이 드러나게 되었다. 즉, 어떤 지역에서는 고등학교의 수용 여력이 남아도는 반면, 도시 주변의 농어촌 지역에서는 고등학교가 부족하거나 아예 존재하지 않아 진학 기회가 박탈되는 현상이 나타났다. 일부 소도시의 경우 고등학교 수 자체가 적어, 추첨 배정이라는 제도적 취지가 실질적으로 의미를 갖지 못하는 사례도 있었다.

이처럼 고교평준화 제도의 지역 확대 과정에서 여러 문제가 드러나자, 이에 대한 반대 여론이 거세게 일었다. 이에 정부는 1980년 4월 4일, 1981년에 추가로 적용 예정이던 7개 지역에 대한 확대 방안을 일시 유보하였고, 4월 17일에는 1981년 이후의 고교평준화 확대 계획 자체를 전면 보류한다고 발표하였다.⁸⁸ 1982년 8월 10일 문교부는 고교평준화 시행 과정에서 제기된 문제를 보완하여, ‘고등학교 평준화시책 추진보완 계획’을 발표하였다. 이 계획에는 보충수업 및 교과별·능력별 이동수업의 의무화, 종교계 학교의 이교계 학생 배제, 공고 및 농고 추천입학제 도입, 교육여건의 정비, 사학에 대한 지원, 영재 양성교육의 실시 등이 포함되었다.⁸⁹

이러한 고교평준화 정책의 보완 방향은 의무교육의 실시를 목표로 하는 중학교 정책과는 상이하였다. 중학교 정책이 학력별 반편성에 대한 시정 권고, 교과서의 국정화, 사립학교 설립 억제 및 공립중학교로 전환 등을 중심으로 전개된 데 반해, 고등학교 정책은 능력별 반편성의 의무화, 검인정교과서 제도의 유지, 사립학교의 특성 유지, 영재학교의 설립 등 다소 상반된 방향으로 나아갔다.

‘고등학교 평준화시책 보완계획’의 발표 이후 고교평준화에 대한 비판적 여론이 다소 진정되는 듯하였지만, 1984년 6월 한국 사학재단 연합회 주최로 열린 두 차례의 ‘사학 활성화에 관한 세미나’를 계기로 고교평준화에 대한 재검토 여론이 다시

88 최돈민, <교육정책 결정 및 추진 과정에서의 사회적 이해 관계 분석: 고교평준화 정책을 중심으로>, 한양대학교 박사학위논문, 1997, 102쪽.

89 김영철 외, <고등학교 평준화 정책의 개선 방안>, 한국교육개발원, 1985, 37~38쪽.

일어나기 시작하였다.⁹⁰ 이에 정부는 고교평준화 제도에 대한 재평가 작업을 실시하였고, 재평가 작업을 바탕으로 1988년 4월 11일 고교평준화 정책의 개선안을 내놓았다. 특별시, 직할시, 도청 소재지를 제외한 지역에 대해 평준화 시책 적용 여부를 교육감이 조정하게 하고, 특별시, 직할시, 도청 소재지 지역에 대한 교육감 위임 여부는 계속 검토한다는 것이다.⁹¹

고교평준화 정책이 시행되는 과정에서 고등학생 학력의 하향평준화를 초래한다는 사회적 비판이 지속적으로 제기되고, 서울의 8학군 고등학교가 새로운 명문 고등학교로 부상하면서 학군 간 불평등이라는 새로운 이슈가 등장하였다. 이에 정부는 1990년 8월 11일 고교평준화 제도의 기본 틀은 유지하되 미비점을 보완하는 방안을 담은 ‘고등학교 평준화 제도 개선안’을 발표하였다. 과학고등학교와 예체능고등학교를 추가적으로 설립하고, 어학 재능이 뛰어난 학생들을 수용할 수 있는 외국어고등학교를 신설하는 내용이 주요 방안으로 제시되었다.⁹² 고교평준화 제도의 보완 방안으로 등장하는 과학고등학교, 예체능고등학교, 외국어고등학교 등은 고교평준화 제도의 적용을 받지 않는 특수목적고등학교로서 해당 분야의 인재를 양성하는 교육기관이다.

과학영재 양성을 목적으로 하는 과학고등학교는 1983년 경기과학고등학교가 최초로 설립되었으며, 이후 1984년에는 광주과학고, 대전과학고, 경남과학고가 추가로 개교하였다. 1987년 이들 과학고등학교는 특수목적고등학교로 지정되면서, 독자적인 학생 선발권과 차별화된 교육과정을 운영할 수 있는 제도적 기반을 확보하게 되었다. 이후 1988년 대구과학고, 1989년 서울과학고와 충북과학고, 1991년 부산과학고와 전북과학고, 1992년 한성과학고와 전남과학고가 잇따라 설립되며 전국적으로 과학고의 수가 확대되었다.

외국어고등학교는 1984년 서울에 대원외국어학교와 대일외국어학교가 ‘각종학

90 《매일경제》 1984년 6월 23일.

91 최돈민, 앞의 글, 1997, 104쪽.

92 《한겨레》 1990년 8월 12일.

교' 형태로 개교하면서 처음 등장하였다. 이후 1990년 정부는 외국어학교를 정식 교육과정 학교로 인정하였고, 1992년에는 이들을 어학영재 양성을 위한 특수목적고등학교로 지정하였다. 이는 외국어고등학교가 명문 고등학교로 성장하는 중요한 계기가 되었다. 과학고와 달리 외국어고등학교는 대부분이 사립학교이며, 특히 서울의 대일외고, 대원외고, 한성외고, 이화여자외고, 명덕외고, 서울외고 등은 모두 사립고등학교에 해당한다.

이처럼 고교평준화제도의 적용을 받지 않는 특수목적고등학교가 점차 확대된 반면, 고교평준화 지역은 점차 축소되기 시작하였다. 1990년에는 목포, 군산, 안동이 평준화 지역에서 해제되었고, 1991년에는 춘천, 원주, 이리, 1995년에는 천안이 추가로 해제되면서 평준화 적용 지역은 14개로 줄어들었다. 1990년대에 접어들면서 이러한 평준화 지역의 축소와 특수목적고등학교의 증설이라는 사회적 분위기 속에서, 자립형사립고등학교, 자율형사립고등학교와 같은 고교 다양화 정책이 추진되기 시작하였다.

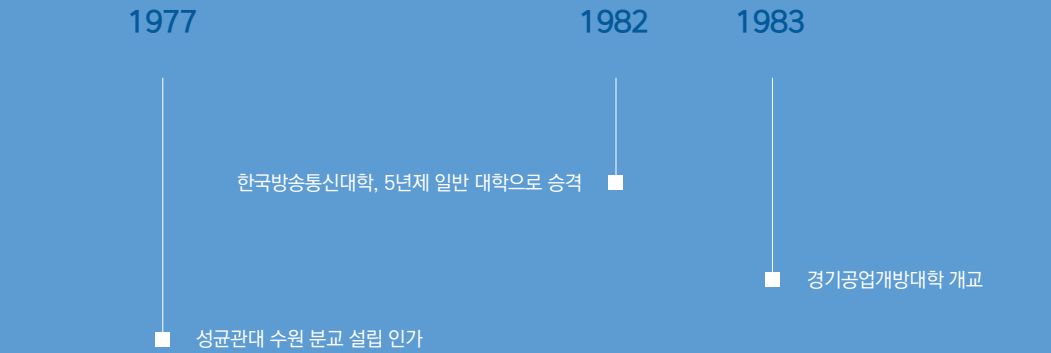
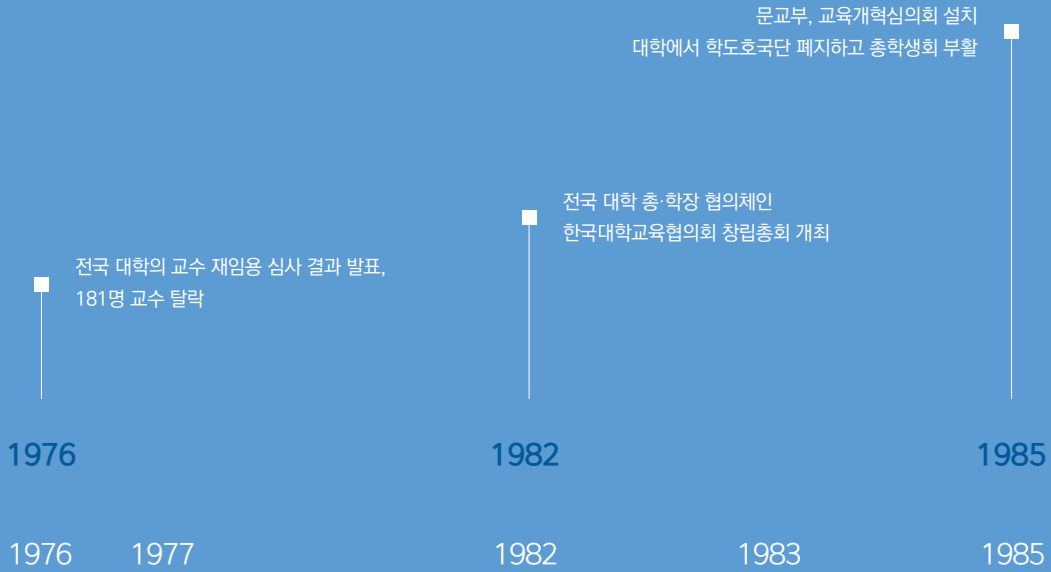
요컨대 1980년대 고등학교 증설은 사립고등학교의 증가와 함께 이루어졌고, 사립고등학교를 중심으로 고교평준화 제도에 대한 반대 여론이 형성되면서, 고등학교 정책은 사립학교의 자율성과 교육과정의 다양화를 추구하는 방향으로 나아갔다. 이는 공립중학교 중심의 의무교육기관으로서 국민공통기본교육과정을 운영하는 학교 체제로 발전시킨 중학교 정책과는 대조적인 흐름이라 할 수 있다.



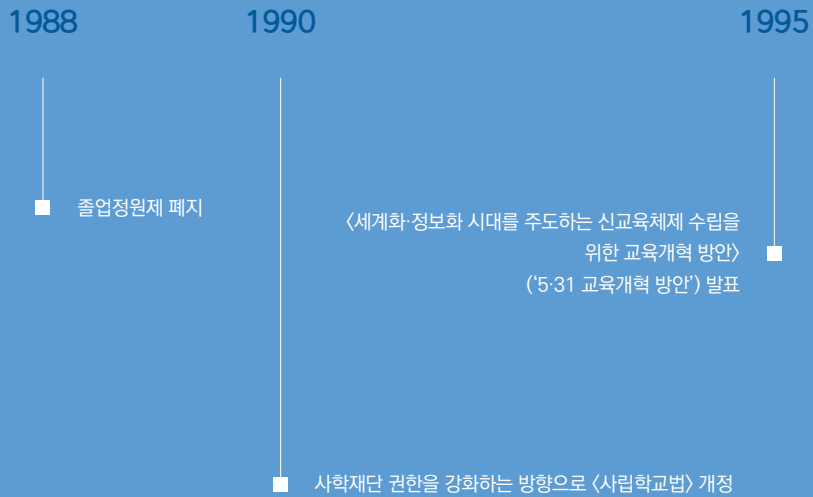
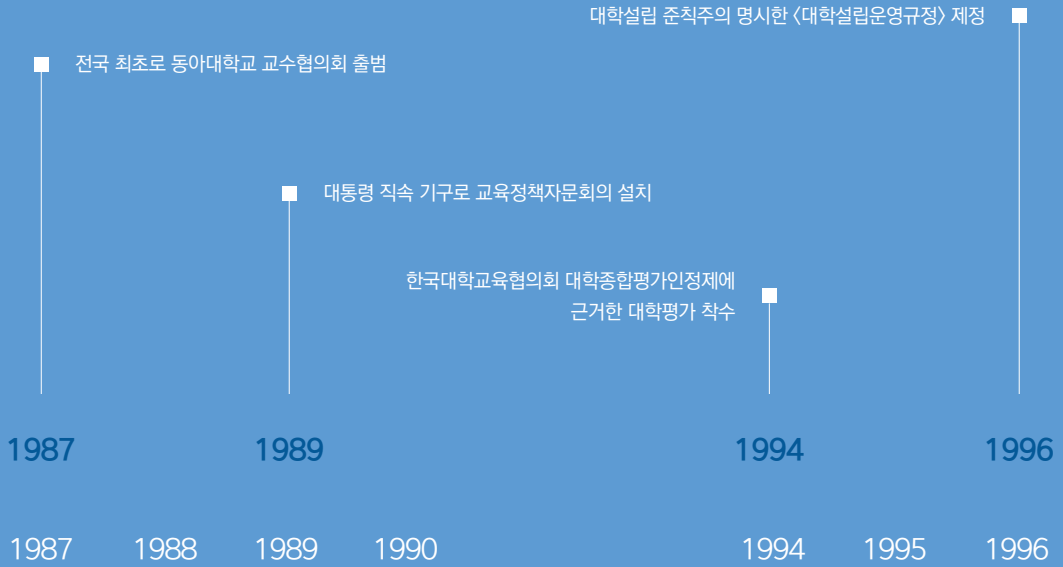
최초의 과학고, 경기과학고등학교 전경(수원시 장안구)

제4장

대학 민주화운동과 대학의 변화



제1절 정부의 대학 통제와 대학 민주화운동
 제2절 대학교육 대중화와 대학의 변화



1. 교수 재임용제와 졸업정원제 실시

1) 교수 재임용제의 실시

박정희 정부는 1975년 교수 재임용제를 도입했다. 종전에는 정부 차원에서 교수 재임용제를 운영하지 않았다. 다만 조교수에서 부교수로 승진할 때는 실적 심사를 실시하고 부교수에서 정교수로 승진할 때는 실적 심사를 하지 않았다. 그런데 사립대학인 이화여대는 1968년부터 전임강사는 5년간 매년 계약을 갱신하고 조교수 이상은 1년 예비 계약 후 정년까지 임명하는 교수 재임용제를 실시했다. 1975년 박정희 정부가 교수 재임용제를 도입할 무렵에는 서울의 사립대학인 경희대, 서강대, 고려대 등도 이화여대와 비슷한 제도를 운영하고 있었다. 국립대학으로서는 서울대가 1973년에 교수 재임용제를 도입하려다 중단한 일이 있었다.¹

1975년 7월 국회는 국공립대학의 교수·부교수는 6~10년, 조교수와 전임강사는 2~3년, 조교는 1년을 계약기간으로 임용하도록 <교육공무원법>을 개정했다. 사립대학은 10년 범위 안에서 기한 임용하는 계약임용제를 실시하도록 <사립학교법>도

1 《경향신문》 1975년 6월 20일.

개정했다.² 유신 체제하에서 여당인 민주공화당이 주도해 만든 교수 재임용제에 대해 야당인 신민당은 “정부·여당이 하필 이 시기에 법을 고치려는 것은 대학을 정부의 통제 아래 장악하려는 의도가 분명하다.”라고 비판했다.³

박정희 정부는 교수 재임용제가 법제화되자 8월에 <교수재임용 심사위원회 규정>을 마련했다. 이에 따라 대학별로 15인 이내의 교수재임용 심사위원회를 구성해야 했다. 위원장은 총장 혹은 학장이 맡고 위원은 부교수 이상의 교원 중에서 총장 혹은 학장의 제청으로 문교부 장관이 임명하도록 했다.⁴ 심사기준으로는 최근 10년간 연구 실적 및 전문영역의 학회 활동, 학생에 대한 교수(강의), 연구(지도) 및 생활 지도 능력과 실적, 교육 관계 법령의 준수, 기타 교원으로서의 품위 유지 등을 제시했다.⁵ 그리고 사상 처음 실시되는 모든 대학의 모든 교수를 대상으로 하는 재임용 심사를 1976년 2월 말까지 끝내도록 했다. 교수 재임용 심사 대상은 98개 대학의 교원, 즉 국공립대의 4,260명, 사립대의 6,672명 등 모두 1만 932명이었다.

이와 같은 교수 재임용 절차와 일정이 확정되자 각 대학은 교수재임용 심사위원회를 구성했다. 연세대는 11월 29일 9명으로 교수재임용 심사위원회를 구성하고 441명의 교수로부터 10년간의 연구 업적과 겸직 관련 서류 등을 제출받아 1976년 1월까지 심사를 끝낸다는 계획을 수립했다.⁶ 연세대, 서강대, 경희대, 건국대, 홍익대 등 서울의 사립대학들은 교수재임용 심사위원회 위원 명단을 문교부에 제출했다.

1976년 2월이 되자 교수 재임용 심사 결과는 초미의 관심사로 떠올랐다. 조교까지 포함해 대학 교원에 해당하는 모든 사람을 대상으로 한 재임용 심사도 초유의 사태이거나 그 결과가 불러올 파장을 예상할 수 없는 상황이므로 정계와 교육계는 긴장했고 언론은 대학마다 동정을 살피고 보도하는 데 열을 올렸다. 《동아일보》는 서울 소재 대학의 재임용 심사 관련 소식을 다음과 같이 보도했다.

2 《동아일보》 1975년 7월 10일.

3 《조선일보》 1975년 7월 4일.

4 《조선일보》 1975년 8월 30일.

5 서울대학교 60년사 편찬위원회, 《서울대학교 60년사》, 2006, 301쪽.

6 《동아일보》 1975년 12월 1일.

서울대는 의대 검직교수 3명을 포함, 예상보다 많은 15명 선이 되는 것으로 알려졌는데 대부분 학교 측의 종용에 따라 재심 청구를 하지 않고 자진사퇴 형식이 될 것으로 알려졌다. 이 가운데는 교수에게 폭행한 사실이 있는 조교 및 특정 교수의 존속을 위해 해마다 불필요한 강좌를 개설해야 했던 노령 교수 등도 포함되어있는 것으로 알려졌다. 연세대의 경우 의대 검직교수 2~3명과 개인 출판사를 갖고 있거나 사생활이 문제가 된 교수 및 연구 실적이 부진한 7~8명 등 10명 선이 되는 것으로 알려졌다. 검직으로 심사 대상이 된 모 교수는 최근 개인 법률 사무실을 닫고 교수직을 택하기도 했다. 서강대의 경우 ADB(아시아개발은행), KDI(한국과학원) 등에 직책을 갖고 있던 교수들이 지난주 교수직 사퇴서를 내기도 했다. 이화여대는 10일부터 재단 인사처에서 심사에 착수, 2월 말까지 결정할 예정이나 총장을 중심으로 한 심사위원들이 “아직 한 번도 만난 적이 없다.”라고 한 관계자는 전했다. 이 관계자는 “지금까지 교수들을 내쫓는 등의 전례는 없었다.”라고 말했으나 교수들 사이에서는 “작년 재야의 민주화 움직임 등에 관련되었던 모 교수 등이 타의에 의해 그만두게 될지도 모른다.”는 등의 얘기가 오가기도 했다. 중앙대, 경희대, 한양대에서는 눈치작전이 계속되는 가운데 경영자의 측근이면서도 교직자의 능력이 없는 교수의 처리, 경영자와 사이가 나쁜 일부 유능 교수의 입장 등이 묘하게 엇갈리고 있다. 일부 사립대에서는 심사위원도 아닌 총장 비서실장 등을 통해 자신의 해당 여부를 알아보거나 유임을 부탁하는 교수도 있는 등 기현상마저 빚고 있다.⁷

대학별 교수 재임용 심사기준은 문교부가 제시한 그것과 유사했다. 국립대학은 문교부가 제시한 심사기준 범위 안에서 20~37개 항목의 세부 평정표를 만들어 A~E까지의 평점을 합산, 탈락 여부를 결정했다. 또한 학위 소지, 외국어 능력, 국가 포상 등을 우대했고 보직 교수와 정부의 평가교수단 위촉 교수 등에 많은 점수를 배정했다. 서울대는 20개 항목마다 A~E의 평점을 부여하고 이를 집계해 E가 20개 항목 중 3분의 1 이상 또는 D와 E를 합쳐 2분의 1 이상일 때 탈락으로 판정했다. 또한 심사 분야를 ① 인격·품위·건강·인간관계 등 교수로서의 기본적 자질, ② 연구 실적 능력·외국어 능력, ③ 교수 능력·수업 능력 및 이에 대한 학생 반응, ④ 학생 지도의

7 《동아일보》 1976년 2월 10일.

자세와 실천 및 면학 분위기 조성 노력, ⑤ 국가·사회구성원으로서의 사회적 책임감 및 학문적 참여 실적, ⑥ 근무 상황 등으로 나뉘었다.

사립대학 역시 재임용 심사기준은 문교부가 제시한 것에서 크게 벗어나지 않았지만 국립대학에 비해 간략했다. 서울 소재 사립대학의 경우를 살펴보면, 고려대는 연구·학회·수업·학생 지도·학교 발전 기여도·품위·기타 등 7개 항목을 ABCDF로 평가했다. 연세대는 10개 항목을 평가했고, 이화여대는 교수 기본자질·학생 지도·인격과 협동 정신 등 3개 분야에 12개 항목으로 평가했다. 건국대는 20개 항목 중 품위·연구량·학교 애착심 등 11개 항목 중 하나라도 미흡하다고 인정되면 탈락되도록 규정했고, 한양대도 여러 항목 중 한 항목에서 불량이면 탈락된다고 규정했다. 단국대는 연구 실적 중 논문 또는 작품 발표가 없었던 교원이 발간한 서적이거나 대중지에 발표된 글은 실적에서 제외한다는 규정을 넣었으며, 경희대는 평가 기준에 학교행사 참여도, 애교심 등을 포함했다.⁸ 그런데 대부분 대학의 평가 항목에는 ‘건전한 국가관’, ‘불평·불만적 성격 소유 여부’, ‘대학발전을 위한 노력’, ‘교수로서의 인격과 품위’, ‘학내 인화 관계’, ‘학생 지도의 자세와 실적 및 면학 분위기 조성 노력’ 등 논란이 될 수 있는 질적 평가 항목이 포함되었다.⁹

마침내 1976년 2월 28일 재임용 심사 최종 결과가 나왔다. 98개 대학 중 64개 대학에서 탈락자가 나왔다. 31개 국공립대학 교원 4,260명 중에 212명이 재임용에 탈락했다. 이 중 자진사퇴가 91명이었고 조교 44명을 제외하면 심사에서 탈락한 교수는 77명이었다.¹⁰ 서울대에서는 조교급 20명, 조교수급 14명 등 34명이 탈락했다. 67개 사립대학 교원 6,672명 중에는 248명이 탈락했다. 이 중 사표 제출자는 144명이었고 심사 탈락자는 104명이었다. 이처럼 98개 대학에서 조교 탈락과 자진사퇴를 제외하고 181명의 교수가 재임용 심사에서 탈락했다.¹¹ 심사기준에 따른 탈락자 수는

8 《동아일보》 1976년 4월 26일.

9 강명숙, 〈1960~70년대 대학과 국가 통제〉, 《한국교육사학》 36(1), 2014, 155쪽.

10 《조선일보》 1976년 2월 29일.

11 《동아일보》 1976년 3월 8일.

연구 실적 및 전문영역의 학회 활동 부실이 99명(국공립대 44명, 사립대 55명), 학생의 교수(강의) 연구 및 생활지도에 대한 능력과 실력 부실이 35명(국공립대 11명, 사립대 24명), 교육 관계 법령의 준수, 기타 교원으로서의 품위 유지 관계가 47명(국공립대 22명, 사립대 25명) 등이었다.¹²

그런데 모든 대학의 모든 교수에 대해 재임용 심사를 단행한 일사불란한 정책은 곧 논란을 일으켰다. 1976년 3월 19일에 열린 국회 대정부 질의에서 신민당의 한병채 의원은 “학생들로부터 인기 있는 교수, 유능하고 실력 있는 교수들이 재임용에서 많이 탈락되어 대학가 여론은 비등하고 있다. 이는 교수의 어용화 내지 사병화를 위한 제도의 악용이 아닌가?”라고 따졌다. 이에 최규하 국무총리는 “교수 재임명 과정에서 유능한 교수가 탈락한 예는 없다.”라고 대답했다.¹³ 하지만 며칠 후 유기춘 문교부 장관은 교수 재임용 심사 과정에서 부작용이 있었음을 시인하면서도 탈락 교수에게 재심 청구의 기회를 줄 예정은 없다고 밝혔다.¹⁴

이듬해인 1977년 7월 2일 황산덕 문교부 장관은 국회 예결위 대정부 질문에 대한 답변에서 181명의 탈락 교수 중 여러 대학의 총·학장에게 권고해 구제한 경우가 있다고 밝혔다.¹⁵ 그런데 1977년 교수 확보율이 국공립대학이 68.8%인데 비해 사립대학이 45.5%에 머물자 《동아일보》는 그 이유 중 하나로 교수 재임용 심사로 탈락한 교수를 충원하지 않은 점을 꼽았다.¹⁶ 사립대학들이 교수 재임용제를 학교 재정에 유리한 방향으로 악용했다는 것이다. 한편 문교부는 1979학년도부터 전국 102개의 전문학교가 전문대학으로 승격·개편됨에 따라 전문학교 교원 2,943명에 대해 일제히 교수 재임용 심사를 실시했다.¹⁷

그런데 문교부는 10·26 사태로 박정희 정부가 무너진 직후인 1979년 12월 긴급

12 《동아일보》 1976년 3월 23일.

13 《조선일보》 1976년 3월 18일.

14 《동아일보》 1976년 3월 23일.

15 《동아일보》 1977년 7월 2일.

16 《동아일보》 1977년 6월 30일.

17 《조선일보》 1978년 3월 3일.

조치 9호와 관련해 제적된 학생에 대해 복교 조치를 하는 동시에 1976년 교수 재임용 심사에서 탈락한 교수에 대해 대학별 자체 심의를 거쳐 구제하는 방안을 내놓았다. 문교부는 재임용 탈락 교수 중에는 연구 실적 부진이나 장기 결강 등의 사유로 탈락한 교수도 있고 <반공법>에 저촉되어 탈락한 교수도 있어 일괄 구제는 할 수 없다고 밝히고 각 대학에서 자체 처리하도록 일임한다는 방침을 세웠다.¹⁸ 이는 사실상 교수 재임용제가 정치적 탄압에 이용되었다는 점을 정부가 스스로 시인한 셈이었다. 그러자 언론은 1976년 교수 재임용 심사의 정치성을 본격적으로 문제 삼았다. 당시 재임용 탈락자 상당수가 체제 비판이나 재단에 대한 불평을 이유로 탈락했다는 것이다. 이들 중 체제 비판을 빌미로 탈락한 교수들은 1976년 이전에 해직된 교수들과 함께 1977년에 해직교수협의회를 만들어 활동했다.¹⁹ 마침내 1980년 1학기 30여 명의 해직 교수들이 복직했다.

이와 같은 교수 재임용제가 정치적으로 악용된 것에 대한 비판과 함께 대학교수들은 교수재임용제가 무능하고 나태한 교수에 대한 학문적 심판이라는 긍정적 면에도 불구하고 오히려 교수사회의 불신을 조장했다며 폐지를 주장했다. 또한 재임용 심사기준으로 대학이 연구와 교육 업적 이외에 학원 사태 예방 또는 학생 지도 유공자 등의 항목에 높은 점수를 배치하는 등의 폐단이 있었다고 비판했다. 사립대학에서는 학교 경영자와의 불화로 특별한 이유 없이 탈락한 교수들도 적지 않았다.²⁰ 1980년 3월 숙명여대 교수들이 교수 재임용제의 철폐를 결의했다.²¹ 이에 문교부는 정치교수의 추방과 학원에 대한 부당한 인사의 도구로 이용되었고 앞으로도 이처럼 악용될 가능성이 많다는 이유로 교수 재임용제를 폐지한다고 밝혔다가²² 번복하기도 했다. 교수 재임용제를 둘러싼 논란에 대해 《경향신문》은 다음과 같이 정리했다.

18 《경향신문》 1979년 12월 10일.

19 《동아일보》 1979년 12월 11일.

20 《경향신문》 1980년 3월 5일.

21 《조선일보》 1980년 3월 11일.

22 《조선일보》 1980년 4월 8일.

교수 재임용 제도를 폐지하자는 의견이 일부 대학교수들 사이에서 나오고 있다. 정치적으로 악용되어 교권 침해의 우려가 많다는 것이 교수 재임용제 폐지를 주장하는 교수들이 내세운 이유이다. 그러나 문교부는 제도 자체를 폐지할 뜻은 없다고 못 박고 있다. 과거 운영상 다소 물의가 있긴 했지만 교수들의 연구 의욕을 북돋워 주기 위해서도 이 제도는 존속시킬 필요가 있다는 것. …… 우리나라 대학 사상 가장 큰 변혁의 하나였고 이로 인해 대학교수의 신진대사가 이루어지기도 했으나 많은 부작용이 잇따랐다. 이로 인해 일부 무능 나태 교수들이 대학에서 자리를 옮겨 대학 사회에 큰 활력소를 불어 넣기도 했지만 심사 과정에서 일부 비판 교수들과 사립대는 재단 측이나 총·학장의 사감이 개입되어 해직된 교수들도 적지 않아 큰 물의를 자아냈다. 이른바 정치교수들은 관계기관이 30~40명의 명단을 만들어 재임용 심사 작업을 하는 각 대학에 통보, 일부는 사표 제출을 강요당해 사직했고 끝까지 사표 제출을 거부한 교수들은 재임명 때 탈락되었다. 또 일부 사립대학에서는 학교 재단이나 총·학장과 평소 감정이 좋지 않았거나 학교 운영 방식에 반대 의사를 보였던 교수들도 이 제도를 이용, 해직시켜 교권 침해 사례를 만들기도 했다. 그 후 몇 년 동안 각 대학은 임기가 지난 조교수급 이하의 교원들에게 몇 차례 재심을 가졌으나 탈락된 교수들은 거의 없었다. 10·26 사태 이후 정치적인 이유로 탈락된 교수들은 각 대학에서 재심사를 통해 30여 명이 지난 학기 초에 복직했고 이를 계기로 일부 대학교수들 사이에 그간 이 제도 운영상 부정적인 측면을 들어 재임용제 폐지를 들고 나오는 단계에 이른 것이다. 지난 2월 충남 유성에서 열린 전국종합대학교 교무처장 회의에서 교수 재임용 제도가 잘못 운영될 경우 교권 확립의 저해 요인이 될 수 있다고 지적, 시정을 문교부에 건의했고 숙대 등 일부 대학 교수들도 대학자율화를 위한 폐지를 주장하기도 했다. 그러나 관계 전문가들은 대학교수들의 연구 의욕을 촉구하는 장점 등을 들어 이 제도 설립 취지 자체를 부정하기보다는 운영상의 악용을 시정하며 발전시켜야 한다는 견해를 보이고 있다. 문교부에서도 이 제도의 폐지보다는 심사기준을 마련, 운영하는 방법 등은 각 대학의 자율에 완전히 맡겨 관여하지 않는다는 방침이어서 이 제도 성패는 대학인들 스스로의 양식과 자율에 달려 있다고 볼 수 있다.²³

이러한 문교부의 존치 입장에도 교수들의 교수 재임용제 폐지 주장은 계속되었

23 《경향신문》 1980년 4월 16일.

다. 4월에는 서울 소재 대학의 교수 361명이 <최근의 학원 사태에 관한 성명서>를 발표하면서 교수 재임용제의 폐지를 주장했다.²⁴ 서울대 교수협의회도 교수 재임용제 폐지를 결의했다. 하지만 이규호 문교부 장관은 거듭 교수 재임용제를 존치하되, 대학별 실정에 맞게 자율적으로 운영하도록 한다는 입장을 밝혔다.²⁵

1982년에는 6년 만에 대대적인 교수 재임용 심사가 진행되었다. 그 결과 국공립 대학에서 26명, 사립대학에서 161명이 탈락했다.²⁶ 서울대에서는 296명 대상자 중 6명이 탈락했다. 문교부는 종전처럼 “정부에서 정치적인 이유 등으로 탈락자를 추가하거나 빼는 것은 없다.”라고 밝혔다.²⁷ 그런데 1982년의 교수 재임용 심사 이후 정교수까지 재임용 대상으로 하는 것은 부당하므로 정교수 혹은 부교수부터 정년을 보장하는 제도를 마련하고 교수 재임용과 관련한 재심 기구를 두어야 한다는 목소리가 높아졌다. 문교부는 1984년 1학기부터 1980년 계엄령 당시 해직된 86명의 해직 교수를 복직시키면서²⁸ 대학교수 재임용 및 승진 심사기준을 대폭 완화하고 대학 자율에 맡기는 방향으로 개선을 추진했다.²⁹ 하지만 교수 재임용을 대학 자율에 맡기자 사립대학 재단이 악용하는 사례가 늘어났다. 이에 맞서 결성된 교수 단체인 ‘전국 해직 교수 및 재임용 탈락 교수 복직 대책위원회’는 문교부가 대학 자율 확대를 위해 내놓은 교수 재임용제 개선안이 오히려 사립대학 재단의 비정상적인 인사권 남용을 합리화한다고 비판하면서 교수 재임용제 폐지를 요구했다.³⁰ 그런데 1987년 6월 항쟁 이후 대학 민주화운동의 요구를 수용하며 대학 자율화 조치를 시행하는 가운데 교수 재임용제는 조교수와 전임강사는 계약제로 하고 교수와 부교수에 대해서는 정

24 《경향신문》 1980년 4월 24일.

25 《동아일보》 1980년 10월 9일.

26 《경향신문》 1982년 7월 7일.

27 《동아일보》 1982년 3월 4일.

28 《동아일보》 1984년 6월 15일.

29 《동아일보》 1984년 7월 16일.

30 《조선일보》 1988년 7월 9일.

년을 보장하는 방향으로 개편되었다.³¹

1990년대에도 교수 재임용제는 “유신 시절과 5공화국 때 정부 시책에 비판적인 입장을 갖거나 사회와 학원 민주화에 앞장섰던 교수들에 대해 탄압 도구로 악용”되었다는 오명을 벗지 못했다. 특히 1990년 4월 <사립학교법> 개정으로 대학 재단에 교수 재임용 등 교직원 인사권을 모두 돌려주고 재임용 심사 기간마저 재단에 맡기자 전임강사의 경우 매 학기 재임용 심사를 하는 대학이 나오는 등의 부작용이 발생했다. 그리고 교수 재임용제 악용 사례는 지속적인 사회 문제가 되었다. 1997년 덕성여대에서는 학내 민주화운동에 앞장섰던 한상권 교수가 재임용에서 탈락하는 사건이 일어났다. 덕성여대 교수들은 교수협의회를 만들고 학생들은 무기한 수업 거부를 하는 등 학내 민주화운동을 벌여 결국 1999년에 한상권 교수는 복직했다. 다시 2001년 덕성여대 재단에 의해 5명의 교수가 해임되었으나 이번에도 학내 민주화운동을 벌인 끝에 모두 복직했다.

유신체제하인 1976년에 1만 명이 넘는 대학의 모든 교수가 동시에 재임용 심사를 받는 전무후무한 사건이 벌어졌다. 이후 교수 재임용제는 교수의 연구와 교육의 질을 제고한다는 긍정적 측면에 기대어 명맥을 유지하면서 법제화되었지만 사립대학 재단에 의해 악용되는 사례가 반복되면서 교수 통제 수단이라는 오명을 완전히 벗지 못했다. 민주화 이후 교수 재임용제는 더 이상 정치적 탄압의 수단으로 사용되지 않았지만 사립대학 재단의 교수 통제 수단으로 악용되는 사례는 계속되었다.

2) 졸업정원제의 실시와 좌절

1970년대 후반부터 대학교육의 팽창이 시작되었다. 1979학년도에는 대학 입학 정원이 한꺼번에 5만 명 늘었다. 이 변화의 출발점에는 1977년 박정희 정부가 마련한 <재수생 문제 해결을 위한 종합대책>이 자리하고 있었다. 이 종합대책에 따르면, 재수생 격증은 사회경제적인 낭비이자 사회불안 요소였고 대학 정원 증

31 차하순, <현대 한국대학의 성장과 문제점>, 《한국사시민강좌》 18, 1996, 124~125쪽.

가는 이에 대한 근본적인 대책이었다. 정부는 재수생 비율을 1976학년도 33%에서 1981학년도에 16%로 낮추고자 대학 정원 증원에 나섰다. 하지만 서울 소재 대학의 주간 정원은 정원 대상에서 제외되었다. 서울 소재 대학 중 지방으로 이전한 경우나 지방에 소재한 대학의 정원만 증원했다. 1977학년도에 이미 5,195명을 증원했던 문교부는 이듬해인 1978학년도에는 그것의 2배에 가까운 1만 660명을 증원했다. 그리고 지방 대학 우선의 대학 정원 확대로 1978학년도에는 대학 입학 정원에서 수도권 대 지방의 비율이 역전되었다. 1978학년도에 증원된 1만 660명 중 수도권 대학에는 1,010명(이 중 서울 소재 대학은 20명)만 배정하고 나머지 9,650명을 모두 지방대학에 배정하면서 대학 입학 정원의 수도권 대 지방 비율이 47.3% 대 52.7%로 변화했다. 1978학년도에는 전문학교의 입학 정원도 1만 650명이 증원되었다. 1979학년도에는 대학 입학 정원이 전년도에 비해 무려 2만 7,630명이 증원되었다. 전문학교에서 승격한 전문대학의 입학 정원도 1만 9,450명이 늘었다. 이해에도 지방대학 우선의 원칙에 따라 서울 소재 대학의 주간 입학 정원은 동결되었다.

이처럼 대학 정원이 증원된 데는 재수생 문제 해결과 함께 경제계의 증원 요구가 강력했기 때문이다. 1970년대에 들어와 대기업들은 이공계, 상관계, 어문계 출신 고급 인력에 대한 스카우트 경쟁에 뛰어들었다. 이는 곧 대졸 사원의 임금 인상으로 이어졌다. 박정희 정부는 결국 이공계, 경상계, 어문계 중심으로 대학 입학 정원을 늘렸다. 그런데 대학 정원의 증원에는 대학시설과 교수진의 확보가 선행되어야 했기 때문에, 문교부는 매년 2만 명을 증원하려 했다. 하지만 경제기획원은 대졸 인력의 공급 부족은 기업의 임금 부담을 가중하고 가격경쟁력을 약화하는 근본 원인이라며 1979학년도 대학 입학 정원 5만 명의 증원을 요구했다. 박정희 대통령은 결국 후자의 손을 들어주었다.

그런데 박정희 정부가 대학 입학 정원 증원에서 지방 대학 우선의 원칙을 고수한 것은 첫째 그것이 서울과 수도권에 밀집한 인구를 지방으로 분산시키는 수단이기도 했기 때문이다. 둘째 유신 반대 운동에 나선 학생운동의 확산을 차단하고자 했기 때문이다. 1975년 1월 경북대를 방문한 유기춘 문교부 장관은 학교 관계자들과의 간담회에서 정부가 지방 대학 우선으로 증원을 한 이유에 대해, “서울에는 학원소요

가 많기 때문”이라고 설명했다.³²

이처럼 박정희 정부는 인력 수급에 따른 대학 정원 조정을 명분으로 내세우면서 실제로는 인구 분산책, 재수생 대책, 학생운동 방지책의 차원에서 대학 정원을 확대했다. 그런데 전두환 정부에 들어와 대학 정원 정책에서 획기적인 변화가 일어났다. 해방 이후 줄곧 시행해 오던 입학정원제가 졸업정원제로 바뀐 것이다.

그런데 졸업정원제는 1970년대 중반부터 정치권, 학계, 언론 등에서 논의가 이루어졌던 제도였다. 1975년 《조선일보》는 재수생 누적 문제를 해결하기 위해 대학 정원을 대폭 늘리고 입학 정원제 대신 졸업정원제를 고려해 볼 수 있다는 주장을 내놓았다.³³ 이듬해에는 재수생 대책의 하나로 졸업정원제 실시를 주장했다.

입학 정원제의 주목적이 고급인력 수급의 균형을 유지하기 위한 것이라면 졸업정원제가 오히려 낫다는 것이다. 국민의 교육열을 정면에서 막을 수는 없으니 일단 입학시켜 놓고 가혹한 시험 등을 통해서 고급 인력을 걸러내자는 의견이다. 이 의견은 단순히 간판을 따기 위해서 대학에 진학하는 계층을 중도 탈락 시키거나 아예 대학 진학을 포기시키고 엘리트 위주로 4년제 대학을 육성하자는 것이다.³⁴

마침내 1977년 문교부의 재수생 종합대책에 졸업정원제가 들어갔다. 이때 졸업정원제는 대학 정원을 확대했을 경우 우려되는 학생들의 질적 저하를 방지할 대안으로 모색되었다. 대학 정원을 늘려 더 많은 학생이 대학에 진학하더라도 졸업 인원을 제한하면 면학 분위기가 조성되어 학생들의 질적 수준이 높아질 수 있다는 것이었다.³⁵

문교부는 1978년에 1980년대 중반에 대학 졸업정원제를 실시한다는 내용을 담은 중장기 종합교육계획을 수립했다.³⁶ 이에 앞서 유진오, 최규남, 오천석, 이선근 등

32 오제연, 〈1970년대 후반 대학정원 정책의 전환과 고등교육 대중화〉, 《역사비평》 127, 2019, 165쪽.

33 《조선일보》 1975년 1월 31일.

34 《조선일보》 1976년 2월 19일.

35 김영철, 〈대학교육의 문제 - 대학의 질 관리와 정원 책정〉, 《입법회의보》 3, 1981, 35쪽.

36 《조선일보》 1978년 2월 15일; 《조선일보》 1978년 7월 13일.

교육계 원로들은 1978년 1월 19일 문교부 장관을 만나 재수생 문제의 해결을 위해 대학의 문을 확대하고 졸업정원제를 실시하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다. 이처럼 1978년에는 문교부가 졸업정원제 실시를 예고하면서 “대학 졸업정원제 채택론이 한창”이라는 표현대로 졸업정원제가 공론화되었다.³⁷ 이 과정에서 졸업정원제에 반대하는 의견도 있었지만 재수생 문제의 해결, 교육 기회의 확대, 면학 기풍의 진작, 학교의 재정난 해결, 과도한 공납금 인상 탈피 등 졸업정원제의 이점이 더 주목을 받았다. 특히 사회 문제화되고 있는 재수생 문제를 해결하기 위해 입학 정원제보다 졸업정원제가 더 좋다는 목소리가 점점 높아졌다. 1979년에도 졸업정원제 실시 주장이 이어졌다. 그런데 이번에는 재수생 문제 해결보다는 과외 문제 해결이라는 맥락에서 주장되었다. 공화당은 과외 수업을 금지하고 대학 정원을 졸업정원제로 바꾸는 방안을 검토했다.³⁸

1980년에도 과외 해소방안으로 졸업정원제가 재차 주장되었다. 그해 2월 김옥길 문교부 장관은 과열 과외 현상을 우려하고 있다면서 그 해소방안으로 졸업정원제 실시를 검토 중이라고 밝혔다.³⁹ 공화당에서도 졸업정원제 실시 의견을 내놓았다. 졸업정원제는 정부의 과외 완화 종합대책에도 포함되었다.⁴⁰ 국가보위비상대책위원회는 과열 과외 발생 원인을 대학 진학 수요와 대학교육 기회의 불균형으로 파악하고 대학 입학생을 대폭 증가시키면 과열 과외가 어느 정도 해소될 것으로 보았다.⁴¹

1980년 7월 30일 국가보위비상대책위원회는 ‘학교 정상화 및 과열과외 해소방안’(이하 ‘7·30 교육개혁 방안’)을 발표했다. 그 방안에는 졸업정원제를 실시하고 졸업정원의 130%(전문대학은 115%)를 대학에 입학시키는 내용이 담겨 있었다.⁴²

37 《조선일보》 1978년 6월 23일.

38 《조선일보》 1979년 3월 4일; 《조선일보》 1979년 3월 7일.

39 《조선일보》 1980년 2월 17일.

40 김동환, 〈7·30 교육개혁 조치의 해석 문제〉, 《한국교육사학》 14, 1992, 273~274쪽.

41 김재웅, 〈1980년대 교육개혁의 정치적 의미와 교육적 의미〉, 《교육정치학연구》 3(1), 1996, 51쪽.

42 오제연, 앞의 글, 2019, 166~167쪽.

첫째, 졸업정원은 대학, 학부, 계열, 학과별로 책정한다(단, 계열별로 정원이 확정된 경우에는 학과별 최소 졸업정원을 학칙으로 규정한다).

둘째, 2학년 말까지 졸업정원 초과 인원의 60%(졸업정원의 18%에 해당)을 중도 수료시키고 4학년(7학기) 등록 학생은 졸업정원 초과 인원의 33%(졸업정원의 10%에 해당)을 초과할 수 없다.

셋째, 대학별로 대학 학사 개혁 위원회를 설치 운영한다.

넷째, 수료의 방법과 기준 등 세부 사항은 각 대학(교) 총·학장이 자율적으로 합리적인 방안을 강구하여 시행한다.⁴³

이 방안에 따라 문교부는 <대학 학생 정원령>과 <교육법 시행령>을 개정해 대학(교)별 졸업정원을 명시하고 대학 중도 수료자의 학력 인정에 관한 규정을 만들었다.

그런데 졸업정원제 도입은 재수생을 줄이고 과열 과외를 해소한다는 교육적 목적 이외에 정치적 목적도 갖고 있었다. 첫째, 그것은 신군부 세력이 대학의 문호를 대폭 확대해 대학 진학을 열망하는 국민의 지지를 확보하기 위한 전략의 하나였다. 둘째, 학생들을 성적에 묶어 두어 학생운동을 위축시키고자 했다.⁴⁴ 즉 졸업정원의 130%를 입학시킨 뒤 졸업 때까지 정원에 맞춰 나머지 학생들을 강제 탈락시켜 대학에 면학 분위기를 조성함으로써 학생운동을 약화시키고자 했다.⁴⁵

졸업정원제가 도입된 직후 전두환 정부가 발표한 대학 정원은 1981학년도 대학 입학생들이 졸업하는 시기(4년제 대학은 1984학년도, 2년제 전문대학은 1982학년도)의 졸업정원이었다. 즉 입학 인원은 대학의 경우 졸업정원의 130%, 전문대학의 경우 졸업정원의 115%였다. 졸업정원제의 적용을 받지 않는 교육대학만 100% 입학했다. 그 결과 1981학년도에 실제 대학에 입학한 학생은 전년도인 1980학년도보다 10만 1,045명이 증가했다. 4년제 대학은 7만 350명, 2년제 전문대학은 2만 9,855명, 교육대학은 840명이 증가했다. 지방 대학 우선 원칙 때문에 정원이 묶여 있었던 서울 소

43 강무섭 외, 《고등교육 정원 정책 연구》, 한국교육개발원, 1986, 72~73쪽.

44 강무섭 외, 앞의 책, 1986, 80쪽.

45 오제연, 앞의 글, 2019, 167쪽.

재 대학의 입학생도 크게 늘어났다. 서울대의 경우는 시설 여건이 비교적 우수하다는 이유로 96.9%를 증원했다. 특히 시설 확충이 불필요한 문과 계열 위주로 증원했다. 인문대학은 360%, 경영대학은 325%, 법과대학은 227%, 사회과학대학은 126%의 입학 정원이 늘었다. 1980학년도의 입학 정원 3,315명에 더해 3,215명이 늘어나면서 1981학년도의 입학 정원은 단번에 6,530명이 되었다.⁴⁶ 이화여대는 1980학년도 입학 정원이 2,140명이었다. 그런데 1981학년도에는 입학 정원을 3,440명으로 늘린 데 더해 30%를 더 선발하면서 4,470명이 입학했다.⁴⁷ 단 1년 만에 입학 정원이 209%까지 늘어났던 것이다. 이처럼 졸업정원제로 인해 입학 정원이 급증하면서 1981학년도 대학 진학 희망자 59만여 명 가운데 51.2%가 대학에 진학했다. 이 진학률은 전년도보다 10%가 상승한 것이었다.

그런데 졸업정원제는 처음부터 대학의 자율을 무시하는 제도라는 비판과 함께 획일적인 일정 비율의 강제 모집과 강제 탈락의 폐단이 지적되면서 그 개선을 요구하는 여론이 높아졌다. 교육여건이 대학마다 다르고 같은 대학에서도 학과별로 사정이 다른데 천편일률적으로 130%를 적용한 것은 상식 밖의 처사이며 130%라는 숫자 자체의 합리성에 대해서도 비판이 제기되었다.⁴⁸ 또한 졸업정원제는 운영상의 경직성으로 여러 가지 문제점을 야기했다. 휴학하거나 자퇴한 학생이 생겨 정원을 초과하지 않을 경우를 상정하지 않고 학년 진급 시에 일정 비율을 강제 탈락시켜야 했고 성적이 부진한 학생이라도 학년별 탈락률에 걸리지 않으면 계속 학적을 보유하는 등의 부작용이 나타났다. 결국 졸업정원제는 1983학년도와 1984년학년도에 수정 보완되었다. 학년별 탈락률을 자율화하고 계열별·학과별로 운영이 가능하도록 자율화했다. 그리고 신입생 모집 비율을 일부 자율화하고 4학년 수료자에게 졸업 자격고사를 실시하고 전·후기 졸업제 등을 활용해 졸업정원을 조정할 수 있도록 했다. 1985학년도부터는 졸업정원제 신입생 모집 비율을 완전히 자율화했다. 졸업정원의

46 서울대학교 60년사 편찬위원회, 앞의 책, 2006, 383쪽.

47 이화 100년사 편찬위원회, 《이화100년사》, 1994, 428쪽.

48 문명호, 〈졸업정원제, 폐기해야 한다〉, 《신동아》 1986년 3월호, 1986, 450~451쪽.

100~130% 범위 내에서 각 대학이 자율적으로 신입생을 모집하도록 했다.⁴⁹

하지만 여러 보완책에도 불구하고 졸업정원제의 부작용은 계속 논란이 되었다. 결국 전두환 정부는 1988학년도부터 졸업정원제를 폐기하고 그해 책정되어 있던 졸업정원의 120%를 입학 정원으로 인정한 입학정원제로 환원했다. 이처럼 입학 정원제로 환원되고 학생 정원이 졸업정원만큼 인정되면서 학생 정원만 늘리는 결과를 낳고 폐지되었다.⁵⁰ 한편 사립대학은 졸업정원제의 수혜자가 되었다. 사립대학은 등록금이 수입원의 80% 이상을 차지하고 있었으므로 졸업정원제로 입학 정원이 늘어나면서 재정난을 해소할 수 있었다.

2. 학생운동의 성장과 대중화

1970년대 유신체제는 학생회와 같은 학생 자치 기구를 허용하지 않았다. 군사훈련을 위한 기구인 학도호국단이 이를 대신하도록 했다. 이 시기 학생운동은 주로 대학 내 이념 서클을 중심으로 이뤄졌다. 1975년 긴급조치 9호 시대를 맞아 대학의 이념 서클이 박정희 정부의 탄압에 맞서 조직과 운동 방식을 바꾸는 과정에서 학생운동의 운동권 문화가 형성되었다. 서울대를 사례로 살펴보면, 당시 서울대에서는 사회과학회, 농촌법학회, 홍사단아카데미 등이 대표적인 3대 이념 서클이었다. 여기에 10개의 이념 서클이 연대해 학생운동 방향 설정과 의사결정을 주도했다. 당시 이념 서클은 학생 운동가를 안정적으로 양성하는 데 힘썼다. 또한 노동, 농민, 빈민 운동 등 민중운동으로의 활동을 이전하기 위한 준비 체계를 마련했다.⁵¹

49 강무섭 외, 앞의 책, 1986, 79쪽.

50 강무섭, 〈고등교육의 정원 정책〉, 《교육행정학 연구》 6(1), 1988, 17쪽.

51 긴급조치9호 철폐투쟁 30주년 기념행사 추진위원회, 《30년 만에 다시 부르는 노래》, 자인, 2005, 113~114쪽.

무엇보다 후배를 길러내는 재생산구조를 유지하는 것이 절실했다. 그렇다고 데모를 안 할 수는 없으니까 데모는 하되 고학년이 하고, 모든 것을 투입하지 말고 필요한 만큼만 하며, 더 이상 불길이 번지지 않도록 그 소수가 모든 책임을 지는 방식이어야 했다. 물론 학생운동만으로는 민주화 실현에 한계가 있는 만큼 노동자·농민의 의식화·조직화를 위하여 기층 대중으로 이진해 나가는 준비를 하는 것도 중요했다. 말하자면 전통적 운동 방식을 폐기하고 완전히 새로운 운동을 설계하게 된 것이다.⁵²

이념 서클의 활동으로는 매주 개최하는 세미나와 학기별로 1~2회 실시하는 MT, 여름방학의 농촌활동 등이 있었다. 이념 서클들은 1974년부터 서울대가 신입생 계열별 모임을 시작하자 신입회원을 위한 공동 오리엔테이션을 실시했고 세미나 교재인 《현실 인식》(1978), 《현실 인식의 기초》(1979)를 제작했다.⁵³ 1학년 신입회원 교육은 3학년이 책임졌고 때론 둘 이상의 이념 서클이 연대해 공동 세미나를 운영했다. MT는 통상 1박 2일 동안 서울 근교에서 한 방에 20~30명이 모여 앉아 3, 4학년 선배가 주제발표를 하고 질문과 답변, 토론하는 방식으로 진행되었다. 농촌활동은 여름방학 중에 실시했다. 오전 5시에 일어나 오후 7시까지 육체노동에 종사하고 저녁에는 농민과 대화하고 밤늦도록 반성과 토론을 하는 시간을 가졌다. 또한 이념 서클은 노동 야학에도 참가했다.

이와 같은 이념 서클 활동은 인맥을 만드는 과정이기도 했다. 세미나, 술자리, 공동 숙식 등 일상을 같이 하며 쌓은 결속력은 자신이 속한 서클을 패밀이라고 부를 만큼 단단했다. 실제로 그들은 팀방이라고 불리는 공간에서 함께 생활하는 경우가 많았다.⁵⁴ 그런데 당시 이념 서클이 가장 중시한 것은 보안이었고 이를 체질화하는 문화가 중시되었다. 긴급조치 9호 발동 직후 대부분 이념 서클은 학교 당국에 등록했지만 회원 전체가 노출되지 않는 방식을 택했다. 회장으로는 성적, 전력 등에 문제가 없고 시위에 가담하지 않을 학생을 내세웠고 이념 서클의 실제 지도부는 따로 있었다.

52 이호룡·정근식 엮음, 《학생운동의 시대》, 선인, 2013, 120쪽.

53 80년대 전반기 학생운동 기념문집 출간위원회, 《5월 광주를 넘어 6월 항쟁까지》, 자인, 2006, 12쪽.

54 농촌법학회 50년사 발간위원회, 《농촌법학회 50년사》, 2012, 579쪽.

서울대에서는 관악 캠퍼스로 옮겨 간 1976년부터 이념 서클의 대표들로 구성된 서클 연합이 학생운동을 이끌었다.⁵⁵ 서클 연합은 학년 단위로 구성되었고 연말에 회장 임기를 마친 3학년이 새로 임기를 시작하는 2학년 모임을 만들어 주는 방식으로 구성되었다. 처음에는 6~8개 정도의 이념 서클이 참여했으나 1979년에 이르러서는 10~16개 정도의 서클이 함께했다. 서클 연합은 시위를 주동할 인물을 안정적으로 배출하는 시스템을 갖추고, 보안 수칙을 생활화했다.⁵⁶ 이처럼 2학년 말에 구성된 서클 연합 지도부는 4학년이 되면 직접 학내시위 날짜와 인원을 계획하고 시위 주동자를 선발했다. 그런데 시위 주동자로 나서는 것은 구속과 제적을 각오한 일로 결단이 필요했다. 따라서 시위 주동자는 서클 연합 구성원 중 지원자 가운데 순번을 정하는 방식으로 선발되었다. 그리고 도서관 점거 시위, 건물 난간 시위, 밧줄 시위, 분·초 단위의 시간 차 시위, 예고 시위 등 온갖 방법으로 유신 반대 운동을 전개했다.

이처럼 겨울공화국이라고 불린 긴급조치 9호 시대에 학생운동은 이념 서클마다 사회과학적 학습 커리큘럼에 기반한 교육을 실시하고 이념 서클 간의 연대체를 조직해 극도의 보안을 유지하면서 시위 주동자를 지속적으로 배출했고 게릴라식 시위를 전개했다. 이렇게 형성된 운동권 문화는 1980년대에 확고한 학생운동 문화로 자리 잡았다.

1980년 5월 17일부터 1983년 말까지 대학 내에 경찰이 상주하면서 공안 사찰의 분위기는 긴급조치 9호 시대와 거의 같았다. 결국 이념 서클은 계속 비공개 형태의 유지해야 했다. 그런데 1980년대 전반기에 대학에서는 학생들의 비공개 조직인 소위 언더서클을 중심으로 이념 서클의 수가 증가했다. 5·18의 충격과 전두환 정부의 학생운동 탄압에 대한 반발로 1981년에 이념 서클의 수가 늘었다. 졸업정원제로 늘어난 학생 수도 이념 서클 회원 증가에 영향을 미쳤다. 언더서클들은 회원이 늘면 보안을 위해 몇 개 소그룹으로 나눠 운영했다.⁵⁷ 서강대에서는 기존 언더서

55 이기훈, <1970년대 학생 반유신운동>, 《유신과 반유신》, 민주화운동기념사업회, 2005, 495쪽.

56 80년대 전반기 학생운동 기념문집 출간위원회, 앞의 책, 2006, 12~15쪽.

57 유용태 외, 《학생들이 만든 한국현대사》, 한울엠피레스, 2020, 210~211쪽.

클 활동이 활발해졌고 현대문학연구회, 국제경제연구회 등 새로운 언더서클이 생겨났다. 단국대에서는 하나의 언더서클이 학생운동을 이끌면서 스터디그룹을 운영했다. 1981년에 회원이 증가하자 스터디그룹을 2개로 나눠 운영했다.⁵⁸ 고려대에서는 1982년부터 언더서클들이 본격적으로 활동했다. 이 무렵 학내에서 시위를 주도하고 유인물을 살포한 주동자들은 언더서클에서 훈련받은 학생들이었다.⁵⁹

1980년대 학생운동에서는 언더서클과 함께 공개적인 학회나 단과대 단위의 학생운동도 활발했다. 앞서 언급했듯이 1970년대 후반 긴급조치 체제에서 각 대학에는 서울대의 서클 연합처럼 학생운동을 위한 언더 지휘부가 생겨났다. 고려대에서는 1980년에 고향번 중심의 언더 조정 회의가 결성되었다.⁶⁰ 연세대에서는 평화문제 연구회·인간연구회·탈출반 등 기존 공개 이념 서클 외에 상대, 문과대, 이공대의 언더서클의 활동이 활발해지면서 1981년 2학기 말이 되자 콘트롤 타워(C·T)라고 불린 언더 지휘부가 구성되어 학생운동을 주도했다. 이와 같은 언더 지휘부들은 교내의 유인물 살포와 시위를 기획하고 시위 주동자를 선발했다.⁶¹

한편 1981년부터는 대학마다 학회 활동이 활발하게 일어났다. 학회는 ‘학문이 학문으로서 자기 역할을 수행하기 위해 필요한 자기반성을 집단적 토론으로 자율적으로 수행하고 있는 대학생 조직으로 상업화된 대중문화를 부정하는 대학 문화의 구심체’였다.⁶² 고려대에서는 학생들이 서클별 지하조직을 만드는 동시에 단과대학회를 활성화하는 활동을 전개했다.⁶³ 서울대에서는 서클 연합 중심의 학생운동이 1980년 12월 11일 학생 시위로 100여 명이 체포되는 등 타격을 입게 되자 1982년부터 언더서클 회원들이 나서 과별로 학회를 만들었다.⁶⁴

58 80년대 전반기 학생운동 기념문집 출간위원회, 앞의 책, 2006, 241쪽.

59 고려대학교 100년사 편찬위원회, 《고려대학교 학생운동사》, 고려대학교 출판부, 2005, 271쪽.

60 고려대학교 민주동우회, 《고대 학생운동》 1~2, 2009, 439쪽.

61 80년대 전반기 학생운동 기념문집 출간위원회 편, 앞의 책, 2006, 258~260쪽.

62 김원, 《잊혀진 것들에 대한 기억: 1980년대 대학의 하위문화와 대중정치》, 이매진, 2011, 91쪽.

63 고려대 청우회, 《고려대학교 청우회 40년 발자취》, 2012, 55쪽.

64 농촌법학회 50년사 발간위원회, 《농촌법학회 50년사》, 2012, 497~498쪽.

그런데 1980년대 전반기 학생운동에서는 소위 페더(federation의 약어)로 불린 비공개 학교 간 연대 모임이 영향력을 발휘하고 있었다. 개별 학교 단위를 벗어나야 학생운동이 발전할 수 있다는 인식을 가진 고려대, 서울대, 성균관대 3개 대학의 학생운동가들은 1983년 봄부터 학교간 연대 모임을 상설화했다. 1984년 4월경부터는 연세대 대표자가 가담하면서 고려대, 서울대, 성균관대, 연세대 4개 대학의 대표자 모임으로 자리를 잡았다. 학교 간 연대 모임은 거의 매주 한 번 모임을 열어 정보를 교환하고 쟁점을 토론했다. 이들 학교 간 연대 모임에 참석하는 학생 운동가들은 1985년까지 각 대학의 언더 지도부를 이끄는 위치에 있었다. 학교 간 연대 모임의 결정 사항 대부분은 각 학교 내에서 실행에 옮겨졌다. 또한 학교 간 연대 모임의 안정적인 운영은 학교 간 연합시위를 가능하게 만들었다.

1983년 12월 전두환 정부는 학생운동으로 제적당한 대학생의 복학을 허용하는 이른바 유화 조치를 실시했다. 이후 학생운동이 활기를 띠면서 언더서클 중심의 활동에 대한 본격적인 비판이 제기되었다. 그리고 학생회와 투쟁위원회와 같은 조직에 기반을 둔 학생운동이 확대되었다. 당시 서울대에서는 메아리, 탈반, 연극반 등의 문화 서클과 고전연구회, 세계문화연구회 등의 학술서클을 중심으로 한 공개 본부 서클들이 활발히 활동하고 있었고, 각 단과대학별로 잡지를 발간하고 학회를 설립하는 등 학생운동 대중화의 저변이 확산하고 있었다.⁶⁵ 이처럼 1985년 말과 1986년 중반을 거치면서 서울대는 물론 대부분 대학에서 언더서클에 기반을 둔 운동 방식에 대한 본격적인 비판이 이어지면서 언더서클 중심의 학생운동은 약화되어갔다.

하지만 1980년대 중반 학생운동이 비합법 조직에 기반을 둔 운동 방식을 완전히 포기한 것은 아니었다. 학생 운동가들은 학생운동의 확대와 함께 사회변혁을 지향하는 비합법적인 전위조직을 건설했다. 이러한 흐름은 개별 학교 단위를 넘어 전국적 단위의 학생운동 조직을 결성하는 데까지 이어졌다. 먼저 1984년 11월에는 전국민주화투쟁학생연합과 전국학생총연맹이 결성되었다.⁶⁶ 1985년 4월에는 민족통

65 박태영, 《서울법대 학생운동사》, 2020, 64쪽.

66 김민호, 〈80년대 학생운동의 전개과정〉, 《역사비평》 3, 1988, 104~105쪽.

일민주쟁취민중해방투쟁위원회가 결성되었다. 이처럼 사회변혁을 지향하며 비합법적인 전위조직을 건설하고 합법적인 전국적 연대조직으로 투쟁위원회를 건설한 데서 알 수 있듯이 1980년대 학생운동은 이념적 급진성에 기반해 있었다. 학생운동은 5·18의 진실을 마주하면서 국가 폭력과 미국의 기만적 행동에 분노했고 1980년 봄 학생운동의 좌절에서 드러난 무기력함을 자각하며 학생운동의 새로운 방향성을 모색하고자 했다.⁶⁷ 무엇보다 급진적 민족주의, 사회주의적 이념을 지향했으며 특히 마르크스주의, 종속이론, 제국주의 이론, 네오마르크스주의, 해방신학 등에 기반한 운동론을 정립하고자 했다. 그리고 이러한 이념적 토대에 기반해 반독재, 반외세, 민족해방의 통일 논리를 개진했다.

1980년대 학생운동의 가장 큰 특징은 학생운동의 대중화에 있었다. 학생 운동가들은 비합법적인 전위조직 활동과 함께 공개적이고 체계적인 학생운동조직을 만들어 학생운동 대중화에 본격적으로 나섰다. 학원자율화추진위원회와 같은 공개적인 운동조직을 만들어 활동하거나, 학생운동의 대중적 구심체인 학생회 활동에 주력했다. 또한 대자보와 유인물 등의 홍보와 선전 활동을 통해 학생운동의 지면을 확대하고자 했다. 나아가 시위 효과의 극대화 방안으로 대학 간 연합이나 타 운동 부문과의 연대를 중시했다. 이때부터 학과는 학생운동의 중심적 활동 공간으로 자리를 잡았다. 학생 운동가들은 과별 학회를 만들거나 과회지를 발행하는 등 학과에서의 활동에 많은 시간을 할애했다. 농촌활동도 1982년부터는 학과별 활동의 하나로 자리 잡았다. 이처럼 많은 학생의 참여로 학생운동이 대중화하게 된 계기로는 학생운동 이념의 급진화의 계기와 마찬가지로 5·18의 진실에 대한 접근에서 비롯된 정의감과 분노를 꼽을 수 있다.⁶⁸ 이러한 정의감과 분노는 당시 대부분 대학생이 현실 참여를 긍정적으로 받아들이는 분위기와 맞물리면서 많은 학생을 학생운동으로 이끌

67 김주호, 〈자본주의 비판과 민주주의 요구의 결합: 1980년대 학생운동과 노동운동을 중심으로〉, 《경제와 사회》 111, 2016, 211~212쪽.

68 채장수, 〈1980년대 한국 학생운동의 자주노선〉, 《한국동북아논총》 42, 2007, 249쪽.

었다.⁶⁹

3. 대학 자율화와 총장직선제 도입

1979년 10·26 사태로 유신체제가 무너지자, 1980년 1학기에 들어 대학마다 교수와 학생이 나서 대학 민주화운동을 전개했다. 교수들은 교수회 또는 교수협의회를 구성했다. 한국외대에서는 교수들이 ‘입학 편입 재입학 등 학사 제반에 관한 사항을 교수회의에서 협의하고 인준한다.’라는 결의를 하고 학사운영 전반을 관장하는 사무처장에 교수를 임명하기도 했다.⁷⁰ 학생들은 총학생회를 구성하고 어용교수 퇴진, 학내언론 확보, 병역 집체 훈련 거부 등을 요구했다. 서울대, 한국외대 등에서는 총학생회와 함께 총여학생회가 출범해 활동했다.⁷¹ 하지만 전두환 정부는 대학 민주화운동에 나선 교수들을 해직시켰고 학생회를 폐지한 후 학도호국단을 개편·강화했다. 한편 전두환 정부는 끊이지 않는 반정부운동으로 구속된 학생 수가 300명을 넘어서자 1983년 12월에 이들을 석방하는 이른바 유화 조치를 단행했다. 학생들은 유화 국면을 맞아 대학별로 학원자율화(민주화)추진위원회를 구성했다. 학생들의 요구는 다음과 같았다.⁷²

- 모든 제적 학생들은 무조건 복교되어야 한다.
- 구속 중인 학생들이 전원 석방되어야 한다.
- 해직 교수들은 원래의 대학으로 복직되어야 한다.
- 신성한 국방의 의무를 모독하는 지도 휴학 및 강제 징집은 철폐되어야 한다.

69 김정인, <이념 서클을 통해서 본 학생운동 조직문화의 변화>, 《한국 민주주의 100년, 가치와 문화》, 한울 아카데미, 2020, 362~375쪽.

70 한국외국어대학교 60년사 편찬위원회, 《한국외국어대학교 60년사》, 2014, 127쪽.

71 <여론> 11월 창간, 서울대 여학생회, 《조선일보》 1980년 4월 22일.

72 이규환, 《비판적 교육사회학》, 한울, 1987, 258-259쪽.

- 사찰 요원의 학원 출입과 전투경찰의 교내 투입은 중지되어야 한다.
- 졸업정원제는 폐지되어야 한다.
- 총학생회는 부활되어야 한다.
- 학칙을 민주적으로 개정해야 한다.
- 학술활동을 비롯한 학생활동의 자유는 보장되어야 한다.
- 민주적 평교수협의회를 구성해야 한다.

전두환 정부는 학생들의 이러한 요구를 일부 받아들여 1985년 학도호국단을 폐지했고 이에 따라 대학마다 총학생회가 부활했다. 이해에는 각 대학 학생회의 전국조직인 전국학생연합도 결성되었다. 하지만 학생들의 민주화운동이 활발해지자 전두환 정부는 1985년 8월 〈학원 안정법〉 제정을 시도했다. 학생들은 이에 반대하며 더욱 격렬한 민주화 시위를 전개했다.

대학 교수들도 전두환 정부가 자율화를 앞세우면서도 학원 사찰을 명목으로 대학 자율을 짓누르는 현실에 항의하며 민주화운동에 가담했다. 1986년 6월에는 전국 23개 대학 교수 265명이 〈우리의 뜻을 다시 한 번 밝힌다〉라는 제목의 성명서를 발표했다. 교수들은 이 성명서에서 ‘정부는 관료적 지시로 학원 문제를 더 이상 해결할 수 없다는 사실을 솔직히 시인하고 학원을 교원들에게 맡기기를 기대한다. 명실공히 철저한 자율만이 위기에 처한 우리 대학을 구제할 수 있는 길이다.’라고 주장했다. 1987년에는 직선제 개헌 요구에 정면으로 거부하는 4·13 호헌 조치가 발표되자 고려대를 시작으로 전국에서 대학마다 교수들의 성명서 발표가 이어졌다.

마침내 6월 항쟁으로 대통령 직선제 요구를 실현한 후 대학에서는 다시 대학 민주화운동이 일어났다. 교수와 학생들은 대학 운영을 민주화하고 정부와 사학재단의 부당한 압력을 거부하며 대학 운영의 공공성을 확보하고자 했다.⁷³ 먼저 학생들은 1988년부터 본격적인 학원 자주화운동을 전개했다. 1990년에는 대학마다 학생들이

73 홍덕률, 〈대학개혁의 사회학〉, 《경제와 사회》 33, 1997, 20~22쪽.

학원자주화추진위원회를 구성했다. 그리고 무능·어용교수 퇴진, 학교 예·결산 공개, 학과 실험실습비 내역 공개, 등록금 책정·교수 채용·총장 선출 과정에서의 학생 참여, 교수·학생·직원이 참여하는 대학발전위원회 구성 등을 요구했다. 사립대학 학생들은 사학재단 퇴진 운동을 전개하기도 했다.

무엇보다 학생들은 어용교수의 퇴진을 강력히 요구했다. “학교 당국과 일부 어용교수들은 정부의 꼭두각시가 되어 하나같이 자율화 운동을 짓밟기에 앞장서 왔다. 학원이 정보기관원·전투경찰·강패집단의 군화발로 유린되고 학생들이 구타·연행·구속·강제징집당하고 여학생이 추행을 당하는 데도 그들에게 한마디의 위로도 하지 않을 뿐만 아니라 그러한 만행에 대해 한 줄의 항의 성명서도 발표하지 못했다.”라며 대학 총·학장 및 어용교수를 비판했다.⁷⁴

교수들은 대학자율화 실현을 주장하며 대학 민주화운동에 나섰다. 대학마다 교수협의회를 구성하고 총·학장의 직선제를 추진했다. 1987년 7월 전국에서 최초로 동아대에서 교수협의회가 출범했다. 8월에는 경기대에서 교수협의회가 출범했다. 1987년 2학기에는 전국 여러 대학에서 교수협의회를 결성했다. 연세대에서는 교수평의회 연구 및 준비위원회를 거쳐 1988년 7월 21일 교수평의회가 탄생했다.⁷⁵

마침내 6월 항쟁 이후 민주화 바람 속에 정부가 학생과 교수의 대학 민주화운동의 요구를 수용하기 시작했다. 6월 항쟁 직후인 1987년 8월 한국대학교육협의회는 <대학자율화를 위한 대정부 건의서>를 발표했다. 같은 해 9월 전두환 정부는 이를 수용해 15개 항의 대학자율화 조치를 발표했다. 그 내용은 다음과 같다.⁷⁶

- 교수 대의제 또는 평의원제 도입
- 총·학장 선임 방법의 민주화
- 국책과목의 폐지 및 자율화

74 이규환, 앞의 책, 1987, 257~258쪽.

75 이형행, <교수의 대학운영 참여>, 《한국 고등교육 개혁의 과제와 전망》, 양서원, 1993, 126~127쪽.

76 한국대학교육협의회, 《한국대학교육협의회 20년사》, 2002, 27쪽.

- 종합대와 단과대의 구분 폐지
- 교수임용제도 개선 및 정년보장제 도입
- 사립대학 총·학장 취임 승인제 및 취소권 폐지
- 대학 학생정원의 단계적 자율화
- 대학 학생선발권의 자율화와 입시제도 개혁
- 대학 졸업정원제의 완전 폐지
- 학위 등록제의 단계적 폐지
- 학생 납입금 책정의 자율화
- 국립대학의 포괄 예산제와 사립대학 예산안 보고의 간소화
- 내부 장학생이나 학비 감면의 의무기준 철폐
- 지방대학 육성과 지역별 대학협의회의 설치 운영
- 대학 관계 법령 중의 획일적 규제 철폐

이어 10월에는 <대학자율화 시행세칙>을 발표했다. 주요 골자는 다음과 같다.⁷⁷

- 교수들을 중심으로 평의회를 구성하여 학칙 개정, 예산, 운영 계획, 교원 인사 등의 학사 제반 문제를 심의해 총·학장에게 건의하는 등 중요 학사 운영에 참여하도록 한다.
- 학위 등록제를 폐지해 각 대학의 책임 아래 학위 수여를 할 수 있게 한다.
- 대학 정원과 사립대의 등록금을 자율에 맡긴다.
- 국공립대학 총·학장은 교수들이 직접 선출하여 후보 2인을 추천하면 그중 1인을 정부가 임명한다.

대부분의 자율화 조치는 <교육법> <사립학교법> 등의 관련 법이나 각종 시행령의 개정으로 현실화되었다. 국공립대학에서의 총·학장 직선제가 실현되었고 사립대학 총장에 대한 문교부의 임용 승인권과 취소권이 폐지되었다. 사립대학 등록금

⁷⁷ 전국 대학신문주간교수협의회, 《시대와 대학신문》, 형설출판사, 1988, 196쪽.

책정의 자율화도 이루어졌다.⁷⁸

무엇보다 큰 변화는 총·학장 직선제의 실현이었다. 1988년에 계명대를 필두로 국공립대학과 사립대학을 망라해 대부분 대학에서 직선제로 선출된 총·학장이 탄생했다. 서울대와 동국대에서는 1991년에, 한국외대에서는 1994년에 최초의 직선제 총장이 선출되었다. 본래 총·학장 직선제는 1953년부터 시행되었다가 박정희 정부가 1963년에 정부 임명제로 바뀌면서 사라진 제도였다.⁷⁹ 이처럼 1987년 민주화 이후 총·학장 직선제가 부활했지만 곳곳에서 사학재단과 교수들이 갈등했다. 1988년 8월에 경기대에서는 전국에서 4번째로 직선제 총장 선거를 실시해 2명 후보를 선출했다. 하지만 재단 이사회가 교수만의 의견에 불과하다며 계속 임명을 지연했다. 교수들은 철야농성, 보직 일괄 사퇴 등으로 재단을 압박했고 결국 100여 일의 줄다리 기 끝에 직선제 총장이 탄생했다.

총·학장 직선제에는 두 가지 방식이 있었다. 먼저 일정한 수에 해당하는 교수의 추천을 얻어 총·학장에 입후보하면 이들 중에 교수회 혹은 교수협의회에서 과반 이상 득표한 자를 선출하는 방식이 있었다. 서울에서는 한양대가 이 방법으로 총장 직선제를 치렀다. 다음으로는 교수협의회에서 무기명 비밀투표로 2인을 천거하여 그 중 과반수를 얻은 두 사람이 나올 때까지 계속 투표하여 총·학장 후보를 선출하거나 혹은 몇 차례의 투표를 거쳐 과반수 득표자나 최고 득표자를 총·학장 후보로 추천하는 교황식 선출 방식이 있었다. 서울에서는 건국대, 경기대, 연세대에서 이 방식으로 총장을 뽑았다.⁸⁰ 일부 대학에서는 학생과 직원이 총장 직선제 참여를 요구했다. 세종대 교수협의회는 학생과 교직원 노조의 대표로 구성된 총장선출여론수렴위원회의 동의를 얻어 총장을 선출했다. 고려대는 처음에는 교수협의회만으로 총장 후보를 선출해 직원·학생과 갈등을 겪다가 교수·직원·학생으로 구성된 총장후보추천위원회를 만들어 총장 후보를 선출했다.

78 신현석, 《한국의 고등교육 개혁정책》, 학지사, 2005, 26~28쪽.

79 강원근, 《한국의 대학총장 선출제도》, 학지사, 2008, 64~65쪽.

80 민주화를 위한 전국교수협의회, 《대학자주화백서》, 도서출판 터, 1990, 57~61쪽.

하지만 사립대학에서 교수협의회를 구성하고 총·학장을 직선제로 선출하는 대학 민주화운동은 사학재단과의 갈등으로 번번이 난관에 부딪혀야 했다. 1990년의 <사립학교법> 개정으로 사학재단은 대학교육의 실질적 권한, 즉 인사와 재정 부문을 장악할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 이때부터 사립대학에서 재단과 교수·학생 간의 충돌이 잦아졌고 대학 민주화운동은 위축되었다. 1987년에는 75개이던 교수협의회는 1993년에 67개 대학으로 줄어들었다.⁸¹

81 김정인, 《대학과 권력》, 휴머니스트, 2018, 258~268쪽.

대학교육 대중화와 대학의 변화

1. 대학교육 대중화 시대의 도래

신군부의 국가보위비상대책위원회가 1980년에 발표한 7·30 교육개혁 방안에 담긴 고등교육 관련 방안은 다음과 같다.⁸²

- 1981년부터 대학입시 본고사를 폐지하고 출신 고등학교의 내신 성적과 예비고사 성적만으로 대학 입학자를 선발한다.
- 대학의 졸업정원제를 실시해 신입생은 정원보다 일정 수를 더 입학시키되, 졸업은 정원 수만큼만 시킨다.
- 대학의 강의를 아침부터 저녁까지 개설하여 대학의 시설과 인력을 최대한 활용하는 전일 수업제를 시행한다.
- 대학의 문호를 넓히기 위해 대학 입학 인원을 연차적으로 대폭 확대하며, 1981년에는 최고 10만 5,000명까지 증원할 것을 검토한다.
- 방송통신대학을 확충하고 교육대학의 이수 연한을 연장한다.

⁸² 문교부, 《문교40년사》, 1988, 489쪽.

이와 같은 7·30 교육개혁 방안은 대학마다 교수 확보와 시설 확충에 비상이 걸릴 수밖에 없는 파격적 조치였다. 초점은 졸업정원제에서 드러나듯 대학교육 기회의 확대에 있었다. 하지만 교육적 고려보다 정치적 고려가 앞선 방안으로 적지 않은 혼란을 야기했다. 무엇보다 본고사 폐지로 인한 혼란이 컸다. 1981학년도부터 본고사가 폐지되면서 여러 대학에 동시 지원이 허용되었다. 그러자 학생들의 치열한 눈치작전으로 주요 대학의 입시에서 미달 사태가 일어났다. 이에 문교부 대학국장이 책임을 지고 사퇴했고, 1982학년도부터는 2개 대학으로 지원을 제한했다. 그래도 미달 사태는 한동안 반복되었다. 졸업정원제는 앞서 언급한 것처럼 결국 정착하지 못하고 폐기되었다.⁸³ 전일제 수업의 경우도 시설 확충과 교수진 확보가 이루어지지 않으면서 제대로 정착하지 못했다.

그리고 이와 같은 대학입시의 개혁으로 대학은 신입생 선발권을 박탈당하고 말았다. 1970년대까지 예비고사는 국가가 관장했지만, 본고사는 대학별로 치렀다. 하지만 7·30 교육개혁 방안으로 본고사가 폐지되고 대신 성적과 예비고사 성적으로만 신입생을 선발하게 되었다. 또한 예비고사와 내신 성적만으로 대학에 가면서 대학 간, 학과 간, 서울과 지방간 서열 체제가 굳어져 갔다. 모든 대학과 학과를 점수대별로 줄 세운 배치표를 보며 대학 지원원서를 쓰는 풍토에서 우수한 학생이 특정 대학이나 특정 학과로 쏠리는 현상이 심해졌다.

전두환 정부는 1985년에도 대통령 직속 기구로 교육개혁심의회를 설치하고 교육개혁에 나섰다. 그 중심에는 대학교육이 있었다. 그 개혁 방향은 “대학의 학문적인 수월성을 추구하는 동시에 대학 체제의 다양성을 조장하고, 대학 관리·운영에 자율성과 효율성을 제고시키는 데”⁸⁴ 있었다. 이 중에서 특히 대학교육의 수월성 제고를 강조했다. 미래의 고도산업사회, 자율화 사회에서 요청되는 고급 인력을 양성하기 위해 대학교육은 앞으로 자율적인 기반 위에서 수월성을 적극 추구해야 한다는

83 한국교육정치학회, 《한국 교육개혁 정치학》, 학지사, 2014, 151쪽; 이종원, 〈정책집행과정에서의 대학정책의 변형분석〉, 《고등교육연구》 1(1), 1989, 155쪽.

84 교육개혁심의회, 《대학교육의 질 향상을 위한 개혁방안》, 1987, 135쪽.

것이다. 이를 위해 교육개혁심의회가 제시한 개혁 방안은 다음과 같다.⁸⁵

- 대학별로 독자적이면서도 상호 보완적인 발전을 조장할 수 있도록 대학의 기능을 분화하고 특성화한다.
- 대학의 정원정책을 단계적으로 자율화한다.
- 대학의 교육여건을 개선하기 위하여 교수당 학생 수를 15~20명 선으로 감축한다.
- 대학의 질을 자율적으로 관리하기 위하여 대학평가인정제도를 도입·실시한다.

이와 함께 도서관의 확충 및 현대화, 대학교수 정년 보장제 실시, 기초과학 연구체제의 확충, 대학 운영상의 규제 완화 등의 개혁 방안도 제시했다.⁸⁶

노태우 정부는 1989년 2월 27일 대통령 직속 기구로 교육정책자문회의를 설치했다. 교육정책자문회의가 제시한 대학교육 관련 개혁 방안은 다음과 같다.⁸⁷

- 독학에 의한 학사 인정
- 대학교육의 개선 방안: 대학 유형의 다양화와 특성화, 대학 설립인가의 합리화 및 정원의 단계적 자율화, 대학교육위원회 설치, 대학평가인정제도의 도입 운영
- 고등교육기관의 적정 배치 방안: 유형별 고등교육 기관 수 및 정원 재조정, 고등교육기관 설립인가 정책의 합리화, 우수 연구소에 대학원 부설, 권역별로 대학원 중심대학 중점 육성, 국립대학 설립 억제 및 시·도립대학 설립 권장

여기서 독학에 의한 학사 인정, 대학 유형의 다양화, 대학 설립인가 기준의 완화, 대학 정원의 단계적 자율화 등은 대학교육의 자율성에 초점을 맞춘 방안들이었다. 고등교육기관의 적정 배치는 대학교육의 수월성을 지향하는 방안이었다.

⁸⁵ 교육개혁심의회, 앞의 책, 1987, 138~167쪽.

⁸⁶ 신현석, 앞의 책, 2005, 24~25쪽.

⁸⁷ 교육부, 《교육50년사》, 1998, 476~477쪽.

이와 같은 전두환 정부와 노태우 정부의 대학교육 개혁은 대학교육의 대중화 시대를 열었다. 1980년을 기점으로 대학생이 크게 늘어났다. 1980년에 대학생 수는 57만 명이었다. 그런데 10년 뒤에는 1990년에는 149만 명으로 3배 가까이 증가했다. 서울대의 경우, 재학생 수가 1975년 1만 6,146명에서 1985년 3만 356명으로 10년 사이에 두 배 늘었다. 대학 진학률은 1985년 현재 35.1%로 다음 해인 1986년 일본의 대학 진학률인 29.6%보다도 높았다.⁸⁸

대학교육 대중화의 시대를 연 가장 큰 원인은 앞서 살펴본 것처럼 1981학년도부터의 졸업정원제 실시에 있었다. 그리고 1970년대 말부터 대학 형태를 다양화해 대학 입학의 문을 넓히고자 추진한 정책들도 대학교육 대중화에 적지 않은 역할을 했다. 첫째, 1979년부터 전문학교를 전문대학으로 승격하고 새로운 전문학교 설립을 장려했다. 전문대학은 ‘국가사회의 발전에 필요한 중견 직업인을 양성하는 것’을 목표로 했다. 경제성장과 함께 중견직 인재에 대한 수요가 늘어나면서 전문대학은 가파르게 성장했다. 1993년 현재 129개 전문대학에 대학교육 인구의 28.8%에 해당하는 46만여 명이 재학하고 있었다.

둘째, 서울 소재 사립대학의 지방분교 설립을 승인했다. 지방분교 설립은 1975년에 성균관대가 지방분교 건설계획을 발표하면서 본격화되었다. 성균관대 수원캠퍼스(1977)와 연세대 원주캠퍼스(1977)에 이어 단국대 천안캠퍼스(1978), 동국대 경주캠퍼스(1978), 한양대 안산캠퍼스(1978), 중앙대 안성캠퍼스(1979), 한국외대 용인캠퍼스(1979) 등이 잇달아 문을 열었다. 1980년대에는 건국대 충주캠퍼스(1980), 고려대 조치원캠퍼스(1980), 경희대 수원캠퍼스(1980), 상명대 천안캠퍼스(1985), 홍익대 조치원캠퍼스(1988) 등의 지방분교가 설립되었다.⁸⁹ 지방분교 설립정책은 ‘전국을 대전권, 광주권, 대구권, 마산권 등으로 나누어 인구의 지방분산, 교육의 질적 격차 해소, 서울 중심 대학 문화의 지방 확산 등의 효과를 기대한다.’라는 목표로 추진되었다. 하지만 대부분 지방분교가 서울에서 통학이 가능한 수도권과 충청권에 자리를 잡았

88 이돈희, <고등교육의 대중화와 질 관리>, 《고등교육연구》 2(1), 1991, 10~11쪽.

89 동대 백년사 편찬위원회, 《동국대학교 백년사》 1, 2006, 359쪽.

다. 전두환 정부는 1983년 7월 서울 이남의 경기도 지역 대부분을 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보존권역 등으로 묶어 수도권 지역에 고등교육기관 신·증설을 금지하는 내용의 <수도권 정비법>을 제정했다.⁹⁰ 그럼에도 이후 생겨난 지방분교들도 충청권을 넘지 않았다.

셋째, 2년제인 방송통신대학을 5년제로 바꾸고 개방대학을 설립했다. 이제 대학은 엘리트의 산실이던 시대에서 벗어나 대중화되었고 평생교육을 실시하는 교육기관의 일원이 되었다. 방송통신대학은 1972년에 서울대 부설의 2년제 전문 과정으로 설립되었다. 1977년 현재 2만 592명이 다니고 있었다.⁹¹ 전두환 정부는 고등교육의 기회 확대를 위한 대책으로 1982년 방송통신대학을 서울대에서 분리하여 5년제 일반대학으로 승격했다. 학과 수도 5개에서 13개로 늘렸고 입학 정원도 1만 2,000명에서 3만 5,000명으로 대폭 늘렸다.⁹² 1993년 현재 한국방송통신대학교 재학생 수는 32만여 명으로 대학교육 인구의 16.6%를 차지했다. 학생 수로는 방송통신대학이 우리나라에서 가장 큰 규모의 대학이 되었다.

개방대학은 직업을 갖고 있는 사회인과 기술자 중 학위 취득 희망자를 대상으로 한 교육기관으로 1982년에 설립되었다. 1969년 영국의 개방대학(open university)을 시작으로 여러 선진국에서 실시하던 고등교육의 대중화 정책에서 착안한 것이었다. 문교부는 1981년 10월 당시 경기공업전문대학을 개방대학 실험학교로 지정하고 이듬해 2월 15일 <국립대학 설치령>을 개정하는 등의 법적 절차를 마무리한 다음 기존의 경기공업전문대학을 폐지하고 1983년 3월 1일 경기공업개방대학을 개교했다.⁹³ 입학생은 서류전형으로만 선발했다. 재학 연한 제한이나 학년제도 없고 140학점을 취득하고 졸업종합시험에 합격하면 학사학위를 받을 수 있도록 했다. 1989년에는 개방대학 안에 석사과정의 야간 산업대학원도 개설했다. 1993년 현재 전국 12개 개방대학에 8만 3,904

90 김동훈, 《대학공화국》, 한국대학신보, 1993, 72~73쪽.

91 서울대학교, 《서울대 통계연보》 16, 1977, 9쪽.

92 주삼환, 《고등교육연구》, 한국학술정보, 2006, 50쪽.

93 조성일·신재흡, 《한국 교육행정 발달사 탐구》, 집문당, 2005, 127~128쪽.

명이 재학하고 있었다. 대학교육 인구의 4.2%에 해당하는 숫자였다.

이처럼 대학 형태의 다양화를 통한 대학 문호의 개방이 추진되는 동시에 대학 신설과 기존 대학의 승격도 활발히 이뤄졌다. 단과대학과 종합대학을 합쳐 1980년대에는 10년간 19개교가 신설되었으나, 1990년부터 1993년까지 4년 만에 20개교가 신설되었다. 단과대학에는 3개 학부와 대학원을 갖추면 종합대학으로 승격할 수 있는 자격을 주었다. 이처럼 1980년대를 거치면서 정부가 나서 대학교육의 양적 성장을 주도하는 가운데 대학교육 대중화 시대가 도래했다.⁹⁴

2. 대학평가 제도의 도입

대학교육 대중화 시대를 열면서 전두환 정부는 정부와 대학을 연결하는 기구로 한국대학교육협의회(이하 '대교협')를 창립했다. 1982년 3월 문교부 주선으로 권이혁 서울대 총장을 위원장으로 하는 발기준비위원회가 발족했다. 권이혁 위원장은 서울대, 고려대, 연세대, 홍익대, 서강대, 명지대, 숙명여대, 단국대 등 서울의 8개 대학 총장으로만 소위원회를 구성해 창립을 준비했다. 그리고 1982년 4월 2일 전국 97개 대학 총·학장이 참석한 가운데 대교협 창립총회를 개최했다. 대교협은 사단법인으로 출발했으나 1984년에 <한국대학교육협의회법>이 제정되면서 법정 기구로 자리매김했다. 이 법에 의하면, 대교협은 정부와 대학 간의 중간 조정기관이자 대학 상호 간의 협동과 연구 및 평가기관이라는 위상을 가졌다.⁹⁵ 대학들은 대교협이 대학의 이익을 대변하고 권익을 옹호하는 자율적인 기구 역할을 하기를 기대했다. 반면 정부는 대교협을 통해 대학 행정을 효율적으로 관리하고자 했다. 결국 대교협은 출범 후 한동안 대학 간의 협의가 아니라 정부의 지시를 이행하는 역할을 수행했다. 하지만 1987년 민주화 이후 대학자율화 요구가 높아지는 가운데 대교협

94 서명원, <전환기의 사회변화와 고등교육의 당면 과제>, 《고등교육연구》 2(1), 1990, 27쪽.

95 한국대학교육협의회, 앞의 책, 2002, 7쪽.

은 문교부가 관장하던 여러 업무를 이관받아 대학 상호 간의 협의와 조정에 기반해 운영되기 시작했다.⁹⁶

대교협의 역할 중 가장 중요한 것은 대학평가였다. 대학평가는 1970년대에 실험대학 선정과 운영에 대한 평가에 기원을 두었다.⁹⁷ 1980년대 이후에는 대교협 주도로 대학평가가 이뤄지기 시작했다. 대교협은 출범과 함께 문교부로부터 대학평가 사업을 위탁받아 실시했다. 1984년에 <한국대학교육협의회법>이 제정된 이후에는 이 법에 따라 대학평가를 실시했다. 그 목적은 대학 간 경쟁적 발전을 촉진하고 교육의 수준과 질을 보장하는 데 있었다.⁹⁸ 대교협의 대학평가는 크게 두 가지로 구분되어 실시되었다. 기관평가를 통해서는 모든 대학에 대한 종합 평가를 실시했다. 학문영역평가를 통해서는 특정 학문 분야를 평가 대상으로 선정해 교육 내용과 운영을 평가했다. 대교협은 5년 주기의 기관평가를 1차(1982~1986년)와 2차(1988~1992년)에 걸쳐 실시했다. 초기에는 학부와 대학원으로 나눠 평가하다가 1985년부터는 하나로 통합해 평가했다. 또한 평가 영역을 교수·학습활동, 연구 활동, 장학·복지 활동, 사회봉사 활동, 행·재정 운영, 교육여건 조성 등 6개 영역 121개 지표로 세분화했다. 기관평가는 대학이 주요 정량 지표 중심으로 서식을 작성해 제출하면 현지 방문을 통해 검증하는 방식으로 이루어졌다. 또한 평가 결과는 해당 대학에만 전달되었고 대외적으로 발표하지 않았다. 1988년에 시작한 2차 평가는 대학의 자체 발전 도모를 평가 목적으로 제시하면서 사실상 대학 간 자율적 평가로 진행되었다. 하지만 평가 계획이 체계적이지 못하고 평가 기간이 짧아 정확한 평가 결과를 얻기 어렵다는 비판이 제기되었다.

1982년부터 시작된 학문영역 평가는 계열별 평가를 축으로 하고 정부의 필요에 따라 프로그램별 평가와 학과별 평가가 추가되는 형태로 이뤄졌다. 계열별 평가는 기본적으로 교육부의 학생 모집 단위인 인문 사회계, 이공학계, 사범계, 농림학계,

96 한국대학교육협의회, 《한국대학교육협의회 10년사》, 1992, 20~21쪽.

97 한국대학교육협의회, 《대학평가의 발전방향 모색을 위한 세미나》, 1984, 37~38쪽.

98 한국대학교육협의회, 앞의 책, 2002, 21쪽.

의약학계, 예체능계 등 6개 대분류와 29개 중분류를 기준으로 진행되었다. 1982년에 기초과학계, 공학계, 특성화공학계를, 1983년에 사립 공과대학을, 1985년에 인문과학계, 사회과학계, 이학계, 공학계를, 1988년에 사범계, 농림학계를, 1989년에 어문학계, 약학계를 대상으로 평가를 실시했다. 정부의 필요에 따라 국민윤리, 이태올로지 비판 교육, 교양교육 등에 대해 평가도 실시했다. 학과 평가는 1984년에 법학과, 1987년에 특성학과, 1990년에 도서관학과 및 간호학과를 대상으로 이뤄졌다.

1987년에 전두환 정부의 대통령 자문기구인 교육개혁심의회는 대학평가제를 대학종합평가인정제로 전환할 것을 건의했다.⁹⁹ 미국식 제도인 대학종합평가인정제는 대학교육의 질을 보장하고자 대학 자체평가와 외부의 동료평가를 병행하여 실시함으로써 사회적·공공적 인정을 부여하기 위한 대학의 자율적인 평가제도를 가리킨다. 1994년부터 대학종합평가인정제가 도입되면서 대교협은 평가 실무만이 아니라 인정 평가까지 맡게 되었다. 대교협이 독립 기구로 부설한 대학평가인정위원회가 평가 인정을 담당했다.¹⁰⁰

한편 1990년대에 들어와서는 대학평가의 기관과 방식이 다양해졌다. 교육부는 1994년부터 대학의 기본적인 교육여건 및 시설 등에 대해 평가하는 일반지원사업과 특정 학문 분야나 교육프로그램에 대해 평가하는 특수목적사업으로 구분하고 이와 같은 지원의 명분과 토대 확보를 위한 각종 대학평가를 실시했다.¹⁰¹ 언론사에 의한 대학평가도 이루어졌다. 《중앙일보》는 1994년부터 전국 대학평가를 실시했다. 2010년부터는 《조선일보》가 세계적인 대학평가기관인 QS와 연계해서 《조선일보》-QS 아시아대학평가를 시작했다. 《동아일보》는 2013년부터 자사 중편방송인 채널 A, 컨설팅업체인 딜로이트 컨설팅과 함께 ‘청년드림 대학평가’라는 이름으로 대학평가를 진행했다.¹⁰²

99 박종렬 외, 《대학평가 이론과 실제》, 학지사, 2009, 3쪽.

100 이화국·강경석, 〈한국과 미국의 대학 평가 인정제 비교·분석을 통한 발전 과제 탐색〉, 《고등교육연구》 10(1), 1998, 143쪽.

101 최금진, 〈대학 종합평가 인정제의 평가체제에 관한 연구〉, 한국학술정보(주), 2006, 90쪽.

102 신현석 외, 《한국의 대학평가》, 학지사, 2020, 27쪽.

그런데 대학평가가 본격화되면서 그 효용성을 둘러싼 논란이 일어났다. 대학들은 대학의 자율성을 제고하는 방향으로 대학평가가 이뤄져야 한다고 주장했다.

대학은 자율성을 보장받기 위해 교육·과학·문화 발전에 대한 의무를 충실히 이행하며 학사 행정에 대한 사회적 책임을 진다는 전제조건이 선행되어야 하며 이를 규제하기 위해 대학종합평가제가 실시가 매우 중요하다. 대학평가는 대학의 공신력을 높이고 대학 자율성 확보를 위한 대전제이다.¹⁰³

하지만 대학평가로는 대학 자율성 제고는 불가능하고 견고한 대학 서열 구조도 깰 수 없다는 대학평가 무용론 주장도 대두했다. 그리고 평가의 신뢰성과 타당성이 비판의 도마 위에 올랐다. 평가지표나 항목 선정에 타당성과 일반성이 결여되어 있고 척도나 기준 설정에 학교의 특성, 규모 등이 고려되지 않는다는 비판이 높았다. 또한 평가 인력 구성 역시 평가의 공정성과 신뢰성을 떨어뜨리는 경우가 적지 않다는 비판도 제기되었다. 무엇보다 대학평가의 가장 큰 폐해로 지적된 것은 자율성 제고를 표방하지만 실제로는 자율성을 강화한다는 점이었다. 대학에 각종 평가기관에 의해 일방적인 척도의 평가가 강요되면서 자율적 개혁보다는 타율적 척도에 맞춘 개혁이 이뤄지고 있다는 것이다.¹⁰⁴

3. 대학설립 기준의 완화와 대학 증설

1995년 김영삼 정부의 대통령 자문기관인 교육개혁위원회는 <세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안>(이하 ‘5·31 교육개혁 방안’)을 발표했다. 이에 따르면 대학교육에는 ‘지식기반사회에 대비하여 다양화와 차별화를 통해 대학 경쟁력을 강화’하는 개혁이 요구되었다. 대학교육 관련

103 차하순, 앞의 글, 1996, 128~129쪽.

104 이정규, 《대학, 행복을 위한 황금 열쇠인가?》, 이담북스, 2010, 121~123쪽.

주요 내용은 다음과 같다.¹⁰⁵

- 대학 다양화와 특성화: 다양한 대학모형의 개발과 (단설) 전문대학원 제도 도입
- 대학설립, 정원 및 학사 운영의 자율화: 준칙주의와 대학 정원 자율화
- 학술연구의 일류화: 연구 수준의 세계 일류 수준 / 대학평가와 재정 지원 연계
- 대학교육의 국제화: 국제관계 전문인력 양성, 외국인 유학생 및 대학 해외 진출

이와 같은 김영삼 정부의 대학교육 정책 중 제일 대표성을 띠는 것은 ‘대학설립 준칙주의’였다. 대학설립 준칙주의에 따르면 교원, 교지, 교사, 수익용 기본재산 등 정부가 제시한 최소 요건만 갖추면 학교를 자유롭게 설립할 수 있었다.¹⁰⁶ 다양한 형태의 대학이 있어야 지식기반사회에 맞는 다채로운 인재를 키워낼 수 있다는 것이 이유였다. 그런데 대학설립 준칙주의의 도입은 대학 설립인가를 되도록 억제하던 초기 김영삼 정부의 입장을 정반대로 전환한 정책이었다.

1980년대 말부터 사학비리, 즉 대학 운영에 있어 부정부패 사건이 연일 터지며 사회문제로 부상했다. 그러자 노태우 정부는 대학설립 조건을 억제하는 정책을 폈다. 1990년부터 김영삼 정부 초기인 1994년까지 대학설립 신청이 4년제 대학 105건, 전문대학 221건, 개방대학 47건 등 총 373건이 접수됐지만 실제로 허가를 받은 경우는 83건(4년제 19건, 전문대 51건, 개방대 13건)에 불과했다. 김영삼 정부는 부정 입학 사건으로 상징되는 사학비리를 없애고자 1993년에 대학 설립인가 요건을 대폭 강화했다. 학교 재단 수익용 재산 확보를 종전 10억 원 이상에서 413억 원 이상으로 높였다. 교지는 10만 2,000평을, 재원은 1,200억 원 이상을 확보하고 있어야 설립인가를 받을 수 있도록 했다. 그리고 부실 사학이 될 가능성이 엿보이면 아예 설립인가를 내주지 않았고 질 높은 대학설립을 유도하고자 대학설립 기준인가 예고제를 도입했

105 장수명, <5.31 대학정책 분석 - 규제완화를 중심으로>, 《동향과 전망》 77, 2009, 12쪽.

106 교육부, 《교육개혁요람》, 1998, 141쪽.

다. 이 예고제는 1996년에 개교하려는 대학의 설립인가부터 적용될 예정이었다.¹⁰⁷

하지만 김영삼 정부는 5·31 교육개혁 방안이 발표된 다음 해인 1996년에 기존의 <대학설치기준령>을 폐지하고 <대학설립운영규정>을 제정해 OECD 기준에도 못 미치는 대학설립 준칙을 제시했다. 가령 인문계는 교원 1인당 학생 25명, 이공계는 교원 1인당 학생 20명을 확보하도록 기준을 설정했다. 당시 OECD 평균 교원 1인당 학생은 15명이었다. 교수 확보율의 경우, 1996년에는 설립 준칙의 63% 정도만 확보해도 개교가 가능하도록 했다. 이듬해인 1997년에는 70%로 높였다가 1998년에는 다시 50%로 낮추었다.

‘5·31 교육개혁 방안’을 발표할 당시 교육개혁위원회 위원이던 박도순은 대학 설립 준칙주의를 다음과 같이 평가했다.¹⁰⁸

별도의 수학생력을 가진 이들에게만 대학교육을 시켜야 한다는 주장이 있다. 반면에 교수 방법에 따라 누구든 대학 과정을 어려움 없이 이수할 수 있고 원하는 이들은 모두 대학에 가야 한다는 주장도 있다. 준칙주의는 앞의 철학이 뒤의 철학으로 넘어간 것을 의미한다. 이는 다양한 재능을 갖춘 이들이 모두 자기 능력을 개발할 수 있도록 다양한 학습기관이 나와 줘야 한다는 문민정부 교육철학에 근거한다.

대학설립 준칙주의가 대학교육 대중화 현상에 조응하는 정책이었음을 알 수 있다. 그렇다면 정원을 못 채워 허덕이는 대학은 어떻게 할 것인가? 교육개혁위원회는 대학의 진입과 퇴출 문제는 시장에 맡겨야 한다는 입장을 내놓았다. 망할 곳은 망하고 수요자가 선택하는 곳만 살아남도록 대학에 자유경쟁 원리를 도입해야 한다는 것이다. 하지만 교육부는 이에 대해 부정적인 입장을 보였다. 시장원리가 완벽하게 작동하려면 이동성이 보장되어야 하기 때문이었다. 만일 한 대학이 망하면 그 구성원들이 자유롭게 다른 대학으로 옮겨갈 수 있어야 한다는 말이다. 하지만 한국 현실

107 이행원, 《교육개혁의 논리》, 나남출판, 1994, 116쪽.

108 국정브리핑 특별기획팀, 《대한민국교육 40년》, 한스미디어, 2007, 153~154쪽.

에서 이러한 일은 일어날 수 없었다. 교육부는 이동성의 제약으로 아직은 교육정책에 시장경제 원리가 완벽하게 작동할 수 없다고 보았다.¹⁰⁹

이와 같은 대학설립 준칙주의의 적용으로 대학이 크게 늘어났다. 1996년 8월 처음으로 대학설립 준칙주의에 따라 대학설립 신청을 받자 62개 대학(원)이 신청했다. 이 가운데 이해에는 대학 15개교, 대학원대학 3개교 등 18개교가 설립인가를 받았다. 이듬해인 1997년에는 대학 8개교, 개방대학 1개교, 대학원대학 7개교가 설립인가를 받았다.¹¹⁰ 이렇게 김영삼 정부 5년 동안 신설되거나 개편 신설된 대학은 모두 37개로 2개월마다 1개꼴로 대학이 신설되었다. 무려 37%의 증가율을 보인 것이다. 그런데 이 기간 동안 서울에 새로이 문을 연 대학은 없었다. 1993년에 성공회대학이, 1996년에 서울기독교대학이, 1997년에 장로교신학대학, 대한기독교대학, 한영신학대학, 추계예술대학 등이 개편 신설되었다.¹¹¹

또한 김영삼 정부는 1996학년도부터 대학의 여건을 고려해 계열별 증원 규모를 결정하고 대학은 그 범위 내에서 학과 신·증설 및 정원 배정을 자율적으로 결정하도록 하는 포괄 승인제를 실시했다. 그러자 포항공대를 비롯한 7개 학교가 1만 6,465명을 증원했다. 1997년에 발표한 <1998학년도 정원 조정 지침>부터는 1996년에 제정된 <대학설립운영규정>을 정원 자율화 대상 대학을 선정하는 기준으로 활용했다. 정부는 정원 자율화 정책의 조속한 확대를 위해 <대학설립운영규정>에서 정한 증원 기준을 모두 적용하지 않고 교원 확보율 및 교사 확보율만 적용하도록 했다. 그것도 50% 이상을 충족하면 대학이 증원 규모를 자율적으로 결정할 수 있도록 했다. 그러자 1998학년도에는 76개교에서 총 2만 2,935명을 증원했다.¹¹² 하지만 결국 정원 자율화가 대학교육의 질을 저하한다는 비판이 제기되자 김영삼 정부는 2000년 이후부터 <대학 학생정원 조정 지침>에 제시된 교원 확보율 및 교사 확보율 기준을

109 국정브리핑 특별기획팀, 앞의 책, 2007, 154쪽.

110 교육부, 앞의 책, 1998, 141쪽.

111 《한국대학신문》 1998년 3월 16일.

112 교육개혁평가연구회, 《21세기의 새 지평 교육개혁》, 1997, 112~117쪽.

점차 상향 조정했고 2003년부터는 그동안 제외했던 교지 확보율 및 수익용 기본재산 확보 기준을 추가했다.¹¹³

한편 김영삼 정부의 대학설립 준칙주의에 따라 대학원도 크게 늘어났다. 예를 들어 1998년에는 전문대학원 신설 또는 개편을 신청한 22개 대학 32개 대학원 중에 6개 대학 8개 전문대학원에 입학 정원 695명을 인가했다. 모두 서울 소재 대학으로 서울대 행정대학원·환경대학원·보건대학원, 성균관대 경영전문대학원, 국민대 자동차공학대학원, 경기대 건축대학원, 한양대 도시대학원, 한국외국어대 통역·번역대학원이 인가를 받았다.¹¹⁴

그런데 노무현 정부에 들어와서 대학설립 준칙주의로 부실 사학이 난립할 수 있다는 우려가 더욱 커졌다. 대학설립 준칙주의의 시행 이후 2002년까지 모두 91개 학교법인이 대학이나 대학원 설립을 위해 허가를 받았는데 이 중 13개 법인이 아직 대학을 설립하지 못하고 있었다. 교육부는 이들에 대한 법인 설립 허가를 취소했다.¹¹⁵ 또한 노무현 정부는 2005년 <대학설립운영규정>을 개정해 재정이 열악한 소규모 대학이 무분별하게 설립되는 것을 방지하고 대학의 신설 요건을 강화했다. 대학 정원 자율화 대상 대학의 선정 기준도 <대학설립운영규정>에 규정하고 있는 교원 확보율과 교사 확보율 기준을 모두 충족할 것을 요구했다.

2010년대에 들어와서도 부실대학 문제가 불거졌다. 2009년 현재 대학설립 준칙주의 이후 설립된 일반 대학 38개 중 학생 정원을 모두 채운 학교는 8개교에 불과했다. 또한 서울의 한영신학대학 등이 부정비리·불법 운영 등으로 비리 사학이라는 지탄을 받았다.¹¹⁶ 또한 2000년대 이후 폐교가 결정되거나 자진 폐교한 대학 8개교 모두가 대학설립 준칙주의가 도입된 후 설립된 대학이었다. 이들 대학 중에는 준칙주의에 명시된 최소 요건마저 충족하지 못했는데도 설립인가를 받은 대학들도 있었

113 신정철·김훈호, <고등교육정책의 역사적 변동과 전망>, 《교육정책의 역사적 변동과 전망》, 서울대학교 출판문화원, 2017, 180~181쪽.

114 김부태, 《한국 학력·학벌 사회론》, 경북대학교 출판부, 2022, 183쪽.

115 《한국대학신문》 2003년 9월 22일.

116 《한국대학신문》 2011년 7월 11일.

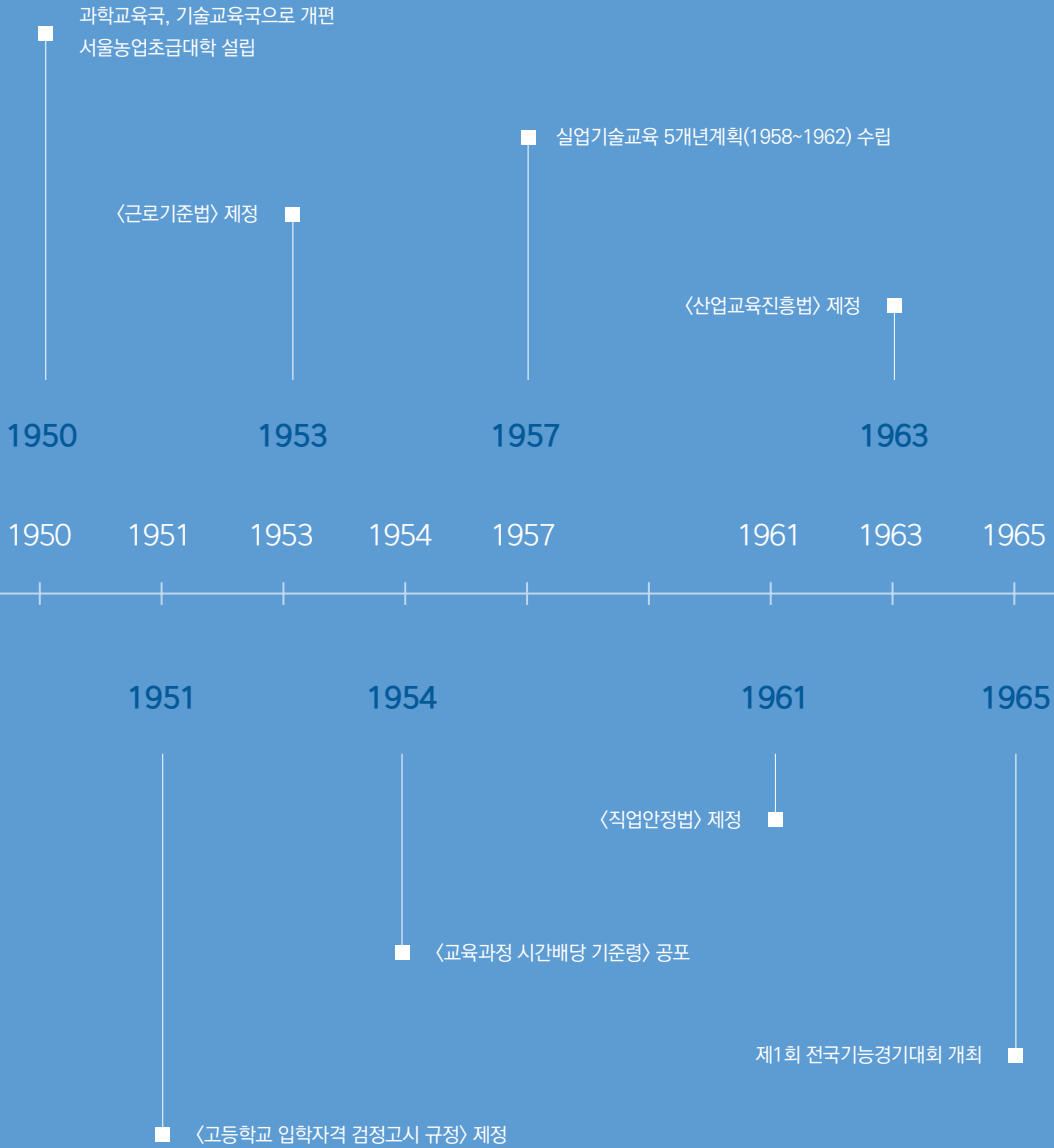
다. 논란 끝에 대학설립 준칙주의는 2013년에 폐지되었다.¹¹⁷

이처럼 대학설립 준칙주의에 의해 대학이 증설되는 동안 수도권에서도 1990년에 대비해 2008년에 19개교가 늘어났다. 여기에 대학 정원 자율화 정책이 적용되면서 수도권 대학은 더욱 비대해졌다. 결국 대학교육의 수도권 집중이 심화되었고, 대학은 SKY~IN SEOUL~수도권 사립대학 혹은 지방 국립대학~대형 지방사립대학~중소 지방사립대학 순으로 서열화되어 갔다.

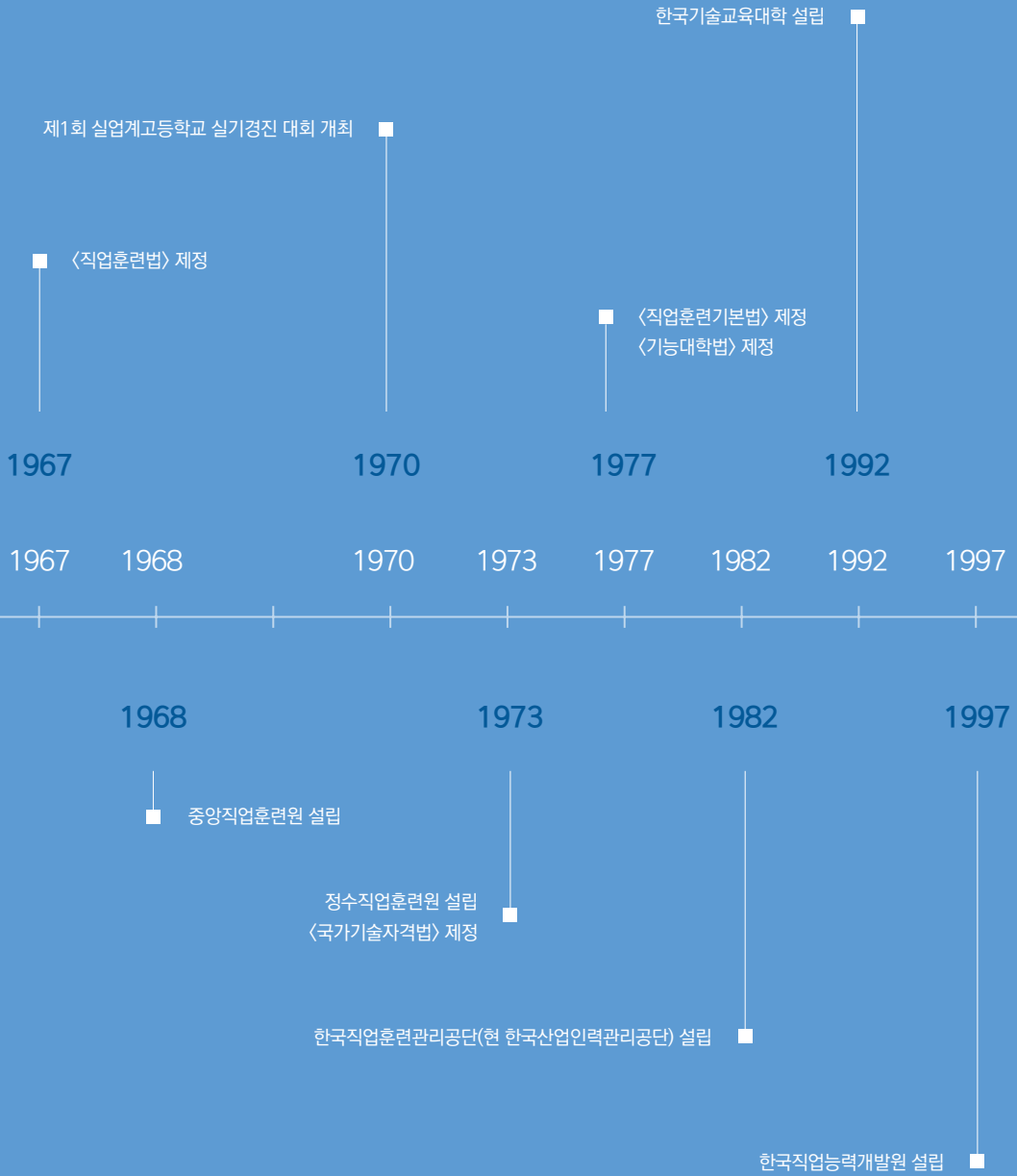
117 《한국대학신문》 2013년 8월 19일.

제5장

직업교육과 특수교육의 강화



제1절 정부의 직업교육 강화
 제2절 장애인을 위한 특수교육



우리나라에서 직업교육에 해당하는 의미로 매우 다양한 용어들이 사용되고 있다.¹ 전통적으로는 도제교육이나 견습교육이 널리 사용되었으나, 일제강점기를 거치며 실업교육이라는 용어가 일반화되기도 하였다. 사회교육 측면에서는 오래전부터 직업보도라는 용어가 사용되었으며, 1963년 <산업교육진흥법>이 제정된 이후에는 산업교육이라는 말도 널리 사용되기 시작했다. 또한 기업체 내에서의 기술교육으로만 한정하더라도, 1961년 <근로기준법>에서 기능자 양성이라는 규정이 포함되면서 기능공 또는 기능인 양성이라는 말이 노동행정 분야에서 널리 사용되기 시작했다. 그리고 1967년 <직업훈련법>이 제정되면서 일반적으로 기능인력 양성을 의미하는 말로 직업훈련이라는 용어 사용이 확산되기 시작했다. 직업훈련이라는 용어 역시 최근에는 <근로자 직업능력 개발법>이 제정되면서 점차 직업능력개발이라는 용어로 대체되고 있다.

이하에서는 우리나라 정부의 직업교육 강화정책의 역사를 검토하며, 특히 직업훈련에 주목하고자 한다. 일반적으로 직업훈련은 취업할 의사가 있거나 산업에 종사하는 자에게 직무수행에 필요한 능력을 습득·향상하도록 제공하는 체계적인 활

1 이종성, 《직업교육과정의 종합적 고찰》, 한국직업능력개발원, 2005, 20~36쪽.

동을 통칭한다. 그러나 직업훈련제도가 도입될 당시 직업훈련은 기능인력 양성을 의미하였고, 이때의 기능인력이란 넓은 의미에서 산업계의 과학기술 관련 인력을 통칭하지만, 기능공을 의미하는 좁은 의미로 사용되는 경우가 많았다.² 즉, 생산제품 또는 생산과정에 대한 연구·고찰·발전을 주 업무로 하는 ‘기술인(기술공)’ 교육과 구별하여, 직접적으로 제품을 생산하거나 생산에 기여하는 업무에 종사하는 ‘기능인(기능공)’ 교육으로 칭하는 것이 일반적이었다. 따라서 직업훈련은 근로자를 대상으로 정규의 학교기관 이외에서 실시하는 기술기능교육을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 직업훈련기관은 역사적으로 직업훈련원을 비롯하여 기능대학, 개방대학, 산업대학 등을 통해 제도적인 발전이 전개되었다.

1. 직업훈련원 및 고등기술학교의 설립

1) 직업훈련제도의 정비

1967년 <직업훈련법>이 제정되기 이전에도 개별 기업에서는 전통적인 방식으로 도제제나 견습공 제도를 통해 직업훈련이 이루어지고 있었다. 이에 따라 정부는 <근로기준법>에 근거하여 1962년 <기능자 양성령>을 제정하기도 하였다. 그러나 이는 고용주가 기술교육을 명목으로 종업원을 부당하게 대우하지 못하도록 보호하는 데 주된 목적이 있었다.³ 당시 산업계의 견습제도는 기술을 교습한다는 이유로 미숙련 근로자들이 임금과 근로시간 등에서 혹사당하는 경우가 많았기 때문이다.

2 노동부, 《노동백서》, 1983, 19쪽.

3 임세영, <직업훈련 100년의 회고와 전망>, 《직업교육훈련 100주년 기념 심포지움: 직업교육훈련 100년의 회고와 전망》, 한국직업능력개발원·직업교육 관련 학회 및 실업고교 교장회, 1999, 408쪽.

이 외에도 직업훈련제도는 사회사업이나 복지사업의 일환으로 정부의 다양한 부처에서 실시하고 있었다.⁴ <생활보호법>(1961)은 장애인을 대상으로 1~2년간 직업보도를 실시하도록 하여 국립직업보도소가 운영되었다. 그리고 <윤락행위방지법>(1961)에서도 보호 대상 부녀자에게 1년 미만의 직업보도를 실시하도록 하여 서울의 시립 부인보호지도소 등이 전국에서 운영되었다. 또한 <아동복지법>(1961)에서도 아동복지시설에 1년 미만의 직업보도 과정을 운영하도록 하여 국립소년직업보도소 17곳이 설립되었다. 그리고 <직업안정법>(1961)은 지방자치단체가 부녀자를 대상으로 적절한 직업보도소를 설치하도록 하였고, <원호대상자 직업 재활법>(1963)은 상이군경이나 그 유족들에게 필요한 직업보도가 이루어지도록 직업재활원을 설립하도록 하였다.

이처럼 1960년대 초까지 실시된 직업훈련 과정은 주로 사회적 취약 계층을 대상으로 직업보도 및 직업안정에 목적을 두고 추진되는 경우가 많았다. 그동안 전후 복구와 정치적 혼란으로 소홀했던 사회적 통합을 위한 직업 안전망 구축 사업의 일환이었다고 볼 수 있다. 그러나 1967년 <직업훈련법>이 제정되면서 직업훈련은 전혀 다른 양상을 띠게 되었다.⁵ 이후 1976년에 기업주의 직업훈련 의무제를 근간으로 하는 <직업훈련기본법>의 제정으로 직업훈련은 본격적으로 확대될 수 있었다.

1960년대에 정부가 직업훈련제도를 도입하기로 결정한 이유는 무엇보다 경제개발 5개년계획과 공업화 전략을 추진하기 위해서 다양한 기술기능 인력이 필요했기 때문이다.⁶ 그러나 당시 산업계는 무기능 상태의 인적 자원이 대부분이었고, 기존 정규 학교기관의 실업교육이나 기업체의 견습공 제도로는 신규인력 수요를 충족하기 어려운 실정이었다. 따라서 기술인력의 실수요자인 기업체가 부족한 기능인력을 스스로 양성하도록 촉진하는 제도적 장치가 필요했던 것이다.

이러한 <직업훈련법> 제정 과정에서 정부 각 부처마다 입장이 상이하어 다양한

4 한국직업능력개발원, 《직업교육훈련 100년사》, 1998, 903~904쪽.

5 나영선·주인중·손유미, 《근로자 직업훈련체제 발전 방안》, 한국직업능력개발원, 2001, 7쪽.

6 서상선, 《한국직업훈련제도의 발자취》, 대한상공회의소, 2002, 51쪽.

이견이 제출되기도 하였다.⁷ 상공부의 경우는 사업주에게 종업원의 직업훈련 의무를 부과하는 방안에 대해 기본적으로 반대하는 입장이었다. 또한 문교부는 이미 제정된 <산업교육진흥법>을 활용하여 직업훈련을 확대하는 방안을 제시하였고, 특히 <직업훈련법>이 학교 교육과 중복되며 문교부가 추진하는 다른 교육사업과 중복되는 점 등을 지적하고 있었다. 이후 직업훈련의 학력 기준, 자격 기준, 면허제도, 양성 시설, 감독기관 등 제반 사항을 두고 관련 부처들의 지난한 조율을 거쳐 <직업훈련법> 초안이 마련될 수 있었다. 여기에는 외국의 직업훈련제도 사례 연구와 더불어 외국 전문가들의 기술교육 개선에 관한 권고도 크게 기여하였다.⁸ 이렇게 제정된 <직업훈련법>의 주요 내용은 기존 학교교육을 통한 실업교육과 중복되지 않도록 하고, 기업주에게 직업훈련 의무를 부과하며, 정부는 기업주와 근로자의 직업훈련 경비를 지원하고 훈련 시설 및 제반 지원체제를 확보하도록 법률로 규정한 점에 있었다.

2) 직업훈련시설의 확충

1967년 <직업훈련법>의 제정으로 그동안 여러 형태로 실시되던 직업훈련시설을 체계적으로 발전시킬 수 있는 기반이 조성되었다. 직업훈련은 크게 공공 직업훈련과 민간 직업훈련으로 구분할 수 있으며, 민간 직업훈련은 다시 기업체에서 실시하는 사업내 직업훈련과 비영리법인이 실시하는 인정 직업훈련으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 공공 직업훈련

공공 직업훈련은 <직업훈련법> 및 <직업훈련기본법>에 의거하여 국가나 지방자치단체 또는 공공단체가 노동부 장관의 훈련시설 설치 승인을 거쳐 실시하는 직업훈련을 말한다.⁹ 정부기관이 담당하는 직업훈련시설로는 법무부가 교도소에서

7 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 908~910쪽.

8 조성수·박정주·나영선, 《한국직업훈련발전사》, 한국직업훈련관리공단 직업훈련연구소, 1989, 176~183쪽.

9 노동부, 앞의 책, 1983, 203~205쪽.

운영하는 공공 직업훈련소, 전매청의 신탄진 연초제조창 공공 직업훈련소, 상공부의 마산도자기 공공 직업훈련소 등이 있었다. 또한 미군부대에 근무하는 한국인 종업원들의 전직 훈련으로서, 주한 미군이 주체가 되어 서울, 대구, 부산, 평택, 왜관 등에서 실시하는 직업훈련도 있었다. 그리고 지방자치단체가 실시하는 직업훈련으로는 시·도가 직접 운영하는 농촌직업훈련소가 주축이었고, 서울에는 영세민 구호사업의 일환으로 서울종합직업훈련원이 운영되었다. 한편 공공단체는 이러한 공공훈련소들을 통합적으로 관리하기 위해 직업훈련공단을 설치하도록 하였지만, 1982년에 가서야 한국직업훈련관리공단(이후 한국산업인력공단)의 설립을 볼 수 있었다.

〈직업훈련법〉은 근로자에 대한 일반적인 직업훈련 외에 직업훈련에 관한 조사연구, 직업훈련에 관한 교육과정 작성, 직업훈련 교사의 훈련, 국외 파견 근로자의 직업훈련, 외국과의 기술협력에 관한 직업훈련, 사업내 직업훈련에 대한 지원 등을 담당하기 위해 공공 직업훈련소를 설치하도록 하였다. 이를 위해, 먼저 1968년 국제노동기구ILO 및 유엔개발계획UNDP과 협약 체결로 확보한 원조액 131만 달러와 정부자금 8억여 원을 투입하여 인천에 중앙직업훈련원을 설립하였다.¹⁰ 원조기관은 장비 지원과 전문가 및 연수생 파견 비용을 부담하였고, 우리 정부는 주로 시설 운영비를 부담하였다. 직업훈련의 중추적인 역할을 담당했던 중앙직업훈련원은 그동안 보건사회부가 운영하던 국립청소년직업보도소를 이관받은 것이었고, 1990년대 이후에는 다시 인천기능대학으로 재편되었다.

중앙직업훈련원은 먼저 기능사 양성과정을 설치하였다. 14세 이상 18세 미만의 중학교 졸업자를 대상으로 주물, 목형, 용접, 판금, 전기수리 등의 직종에 관해 1년 과정으로 운영하였다가, 이후 다양한 업종의 기능인력 양성과정이 확대 개설되었다. 그리고 점차 시설이 완비되면서 본격적으로 2년의 교사 양성과정이나 단기 또는 면허훈련과정도 개설될 수 있었다. 특히 면허훈련과정은 직업훈련교사 시험에서 합격한 이들에게 기능지도기법을 전수하여 민간의 사업내 직업훈련을 담당할 교사를

10 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 914~916쪽.

양성하는 코스였다. 훈련 대상은 주로 해당 직종의 조장 또는 직장 이상의 현직 종사자로서 사업내 직업훈련을 실시하는 산업체로부터 추천 선발되었다. 이처럼 중앙직업훈련원은 각종의 공공 직업훈련의 중심적 기능을 담당하며, 다른 직업훈련시설의 기술지원을 행하고, 특히 기능인력 훈련에서 모범적인 과정을 개발하여 전파하는데 그 의의를 두고 있었다.

1970년대 들어서 공공 직업훈련소 확충 사업이 본격적으로 추진되었다. UNDP 원조 외에 아시아개발은행ADB와 국제부흥개발은행IBRD의 차관 사업을 통해 1980년도까지 전국에 25개의 공공 직업훈련소가 설립되었다.¹¹ 중앙직업훈련이 UNDP 자금으로 설립된 데 이어, 미국과의 협력으로 정수직업훈련원, 독일과의 협력으로 한독부산직업훈련원, 일본과의 협력으로 대전직업훈련원, 벨기에의 지원으로 창원 직업훈련원 등이 설립되었다. 그리고 1970년대 초반에는 ADB 차관을 활용하여 춘천, 대구, 광주, 인천, 성남에 공공 직업훈련시설을 증설하였다. 이어서 1970년대 후반에는 IBRD 차관 사업을 통해 청주, 원주, 진주, 순천, 구미, 포항, 울산에 7개의 직업훈련원이 설치되었고, 다시 추가적인 차관을 도입하여 원주, 부산, 홍성, 김천, 이리, 목포, 영주, 충주 등에 8개의 공공 직업훈련원이 증설되었다.

이렇게 공공 직업훈련원을 통해 양성된 기능인력은 1972년 678명에 불과했지만, 1981년에는 1만 3,013명으로 증가했다.¹² 이러한 외형적인 실적은 전체 직업훈련 성과의 절반 정도에 지나지 않으며, 민간 부문의 직업훈련까지 포함한 전체 양성 실적에 비하면 큰 비중은 아니었다. 그러나 당시 직업훈련에서 공공 직업훈련원은 매우 좋은 평가를 받았고, 그 역할도 매우 컸다.¹³ 공공 직업훈련원은 당시 우리나라 경제 수준과 비교할 때 이례적이라 할 만큼 시설 수준이 매우 좋았다. 실습 시설과 훈련 장비도 실업계 고등학교와 비교가 되지 않을 정도로 좋았고, 실습 재료도 충분하게 제공되었다. 모든 직업훈련원은 기숙사가 무료로 제공되었고, 교사들에게

11 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 924쪽.

12 정택수, 《직업능력개발제도의 변천과 과제》, 한국직업능력개발원, 2008, 40쪽.

13 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 926쪽.

도 교사 아파트가 제공되었다. 물론 훈련비는 모두 국비 지원으로 무료였고, 훈련생에게는 훈련복과 훈련 신발까지 제공되었다. 이러한 우리나라의 공공 직업훈련원은 높은 수준의 훈련시설과 교육과정 및 지원정책 등에서 다른 후발 개발도상국의 직업훈련 모델이 되기도 하였다.

한편 지방자치단체에서는 농공병진과 농촌근대화를 위한 농촌직업훈련소가 설치되기 시작했다.¹⁴ 농촌직업훈련원은 농업기계화에 대비한 기능인력의 양성, 이농자의 도시 이입 전 기초기능 습득, 지역사회 특유의 수공예 기능 개발에 목적을 두고 설립되었다. 새마을 사업과 병행하여 실시된 농촌 직업훈련 사업은 기계화 영농에 필요한 농기구 수리 직종과 농촌지역 전기화 사업에 필요한 전기 직종을 각 훈련원의 필수 직종으로 하였으며, 그 밖에 농가 개량 사업에 필요한 건축 관련 직종 및 지역 산업에 필요한 직종들이 추가로 개설되었다. 이러한 농촌직업훈련원은 노동청이 지원금을 지급하는 외에 기술지원을 담당하는 외국의 평화봉사단 및 자문단을 배치



농촌직업훈련원 대신 설립된 서울시 부녀복지관 개관식(1979년, 시흥동)

14 정택수, 앞의 책, 2008, 42쪽.

지원하였고, 장비는 국제아동기금에서 지원하였으며, 각 지방자치단체는 대지 및 훈련시설의 건축비를 부담하는 방식으로 운영되었다. 이렇게 하여 1969년에 광주·논산, 1970년에 칠곡·이리, 1971년에 김포·음성에 농촌직업훈련원이 설립되기 시작하였고, 이후 각 도마다 1개의 농촌직업훈련원이 운영되었다. 다만 서울에서는 농촌직업훈련소 대신에 서울시 종합직업훈련소나 서울여자공공직업훈련원, 서울시 부녀복지관 등이 설립되었다.¹⁵

서울에 설립된 대표적인 공공 직업훈련시설로는 1973년 용산구 보광동에 설립된 정수직업훈련원을 들 수 있을 것이다. 미국의 상원의원이 청와대를 방문한 것을 계기로 하여 미국 정부의 지원을 받아 상급학교에 진학하지 못한 청소년들에게 직업훈련을 실시하여 기능공으로 양성하는 방안이 추진되었다. 이렇게 설립된 정수직업훈련원은 다른 공공 직업훈련원이 노동청에서 직접 운영하는 것과 다르게 재단법인 형태로 운영되었다. 즉, 전직 보건사회부 장관이 이사장을 맡고 각 부처의 현직 차관급이 이사진을 구성하여 충분한 재정을 확보할 수 있었다. 그만큼 정수직업훈련원은 정부로부터 행정적·재정적 지원을 받아 훌륭한 시설과 우수한 교사진을 갖추고 운영되어 직업훈련원의 성공적 모델이 될 수 있었다.¹⁶

(2) 사업내 직업훈련

1974년 <직업훈련 특별조치법> 및 1976년 <직업훈련 기본법>의 제정으로 기업체에서 실시해야 하는 사업내 직업훈련이 의무화되었다.¹⁷ 종업원의 직업훈련에 참여하지 않는 사업체에 대해서는 벌금이 부과되기에 이른 것이다. 사업 초기 의무적인 직업훈련이 적용되는 산업은 광업, 제조업, 건설업, 전기가스·수도업, 운수창고·통신업, 서비스업 등 6개 분야이며, 농림수산업이나 금융보험, 부동산업, 음식·숙박업, 도소매업 등은 제외되었다. 적용 대상은 해당 산업에 속하는 기업체로서 전년도

15 노동부, 앞의 책, 1983, 210쪽.

16 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 934쪽.

17 노동부, 앞의 책, 1983, 218~210쪽.

상시 고용근로자가 500인(이후 300인) 이상인 경우로 하였다.

사업내 직업훈련 의무 사업체는 매년 상시 고용근로자의 1/10을 초과하지 않는 범위 안에서 노동부 장관이 지정 고시하는 산업별 직업훈련 비율에 따라 구체적인 훈련 인원을 산출하도록 하였다. 노동부는 고용규모 증가율, 기능공 점유율, 입·이직 초과율, 기능공 탈락률, 기능공 부족률 등을 활용하여 매년 적정한 산업별 사업내 직업훈련 비율을 책정 고시하였다. 사업내 직업훈련을 실시할 의무가 있는 사업주는 정해진 훈련 인원내 대해 직접 훈련을 실시하거나, 그렇지 못한 경우는 이에 상당하는 분담금을 납부해야 했다. 직업훈련 분담금은 훈련 의무 인원 1인당 분담금 기준액을 기준으로 산출되며, 이 기준액은 실제로 사업내 직업훈련을 실시한 기업체의 비용을 기초로 직업훈련심의위원회의 심의를 거쳐 노동부 장관이 매년 고시하였다.

이러한 사업내 직업훈련은 분담금 납부 방식으로 대체하는 경우가 아니라면, 한 사업체가 독립적으로 운영하는 경우, 같은 사업을 영위하는 업체들이 공동훈련소를 세워 운영하는 경우 또는 다른 훈련기관에 위탁하여 실시하는 경우 등을 선택할 수 있었다. 1977년도 사업내 직업훈련 실적을 보면,¹⁸ 의무 사업체 총 1,012개 기업 가운데 673곳이 사업내 직업훈련을 실시하였고, 339개 업체는 분담금 납부를 선택하였다. 훈련 형태를 보면, 536개 업체가 자체 훈련소를 설치하여 기능공을 양성하였고, 105개 업체는 공동으로 훈련소를 설치하여 운영하는 방식이었고, 32개 업체는 외부기관에 훈련을 위탁하는 방식으로 운영되었다.

사업내 직업훈련의 훈련과정은 기능사 양성과정을 비롯하여 사무·서비스 종사자 훈련과정 등을 설치할 수 있었다. 이 가운데 큰 비중을 차지하는 기능사 양성과정은 실무 중심으로 6개월 이상의 비교적 장기간이 소요되었다. 대한조선공사의 예를 보면, 사업내 직업훈련으로 1962~1989년 동안 총 1만 3,443명의 기능공을 양성하였다.¹⁹ 대부분 사내 직업훈련원을 통해 양성하였으며, 인근 공업고등학교의 특별

18 노동부, 앞의 책, 1983, 224쪽.

19 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 938~940쪽.

학급에 위탁하거나 통신 훈련 등 다양한 프로그램을 적극 활용하였다. 훈련 대상자들은 중학교 졸업자로서 18~35세 가운데 학과시험, 면접, 신체검사 등을 통해 공개 경쟁 방식으로 선발하여 용접공, 조선공, 배관공, 철근공, 기계공 등 해당 산업에서 요구되는 기능공들을 양성하였다.

[표 1] 사업내 직업훈련 현황 변화

(단위: 개, 명, %)

연도	1977	1978	1979	1980	1981	1982
훈련기관	558	553	575	472	388	283
훈련 인원	58,739	73,038	90,992	66,213	48,406	30,131
참여 비율	5.7	6.2	6.7	3.1	4.1	2.4

출처: 한국직업능력개발원, 《직업교육훈련 100년사》, 1998, 937쪽; 노동부, 《노동백서》, 1983, 225쪽.

이렇게 사업내 직업훈련은 기업체에 기능공 양성 의무를 강제하여 부족한 기능인력을 확보하려는 목적을 갖고 있었다. 개별 기업 형편에 따라 종업원의 기능 향상 및 재훈련을 실시하지 못하는 경우에는 벌금을 내거나 해당 훈련비를 분담금으로 납부하는 제도를 도입한 것이다. 사업이 도입되는 초기에는 개별 기업도 기능인력을 확보하기 어려웠던 만큼 사업내 직업훈련을 실시하는 기업의 비중이 높았다. 그러나 1980년도를 전후로 하여 국제경제가 급격히 악화되면서 사업내 직업훈련을 실시하는 기업도 크게 감소하였다. [표 1]에서 나타나듯이, 1977년도에는 대상 사업체 1,012개 기업 가운데 사업내 훈련기관은 558개였으나, 1982년에는 283개 업체로 크게 감소하였다. 사업내 직업훈련에 참여하는 근로자 비율도 1977년에는 5.7%였으나, 1982년에는 2.1%로 크게 하락하였다. 점차 기업들은 사업내 직업훈련 실시 비율을 하향 조정해 줄 것을 요청하거나 훈련 분담금 산출을 낮게 조정하여 기능인력 양성에 대한 기업의 부담 완화를 강하게 요구하기 시작했다.

(3) 인정 직업훈련

1967년 <직업훈련법>이 제정될 당시에는 민간의 사업주가 실시하는 직업훈련

은 모두 사업내 직업훈련으로 분류되었고, 이 가운데 기준에 적합한 훈련기관의 경우는 정부의 인정 직업훈련으로 지정되어 다양한 지원과 혜택을 받을 수 있었다. 이후 직업훈련 분류방식이 변경되어 실시 주체에 따라 공공훈련과 사립훈련으로 구분되었고, 사립의 경우는 다시 비영리 법인체 훈련과 일반 사업내 훈련으로 구분되었다. 1976년 관련 법령이 <직업훈련 기본법>으로 통합되어 사업내 기업훈련이 본격화되면서, 사립훈련에 포함되었던 법인체 훈련이 공공훈련으로 흡수된 뒤 다시 인정 직업훈련이라는 별개의 영역으로 분류되기 시작했다.

인정 직업훈련시설을 설립하려는 경우는 관할 지역의 노동부 지방사무소에 신청서를 제출하여 인가받도록 하였다. 노동부 지방사무소장은 직업훈련시설의 운영 경비와 유지 방법, 훈련과정, 법인 정관 등을 검토하여 인정 직업훈련소의 설립 허가 여부를 결정하였다. 이렇게 하여 1977년도에는 사회복지법인 12개, 일반 비영리법인 21개로 인정 직업훈련이 시작되었다.

이처럼 인정 직업훈련은 사회복지법인과 비영리법인 외에도 개인도 인가를 받을 수 있었다. 사회복지법인의 경우는 <민법>에 의해 주무관청의 허가를 받아 설립하여 직업훈련을 통한 사회사업을 실시하는 기관이다. 따라서 사회복지법인의 경우는 훈련 비용을 모두 법인이 부담하여 비교적 양호한 운영이 가능했다. 그러나 비영리법인의 경우는 직업훈련을 통한 기능공 양성을 목적사업으로 하여 <민법>에 따라 인가된 훈련기관으로서, 법인의 자체 수입 외에 대체로 훈련비의 80%를 훈련생들이 부담하고 있었기 때문에 운영에 어려움이 있었다.²⁰ 더구나 1980년도 이후부터는 국고보조가 중단되고 사업내 직업훈련을 실시하는 기업의 위탁 훈련도 급감하면서, 비영리법인의 직업훈련은 훈련생 모집에도 어려움을 겪는 경우가 많았다. 1980년도를 전후하여 비영리법인 훈련소의 감소 경향이 나타나기 시작하여 전체 인정 직업훈련시설도 22개로 축소되었다. 또한 인정 직업훈련시설은 수도권 편중이 심하여 전체 22곳 가운데 18개 시설이 서울에 집중되어 운영되었다.

20 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 940쪽.

[표 2] 인정 직업훈련 설립 현황(1982)

구분	합계	서울	부산	인천	경기	충남	법인 감독기관
전체	22	18	(1)	1	2	1	-
비영리 법인	11	11	(1)	-	-	-	노동부
사회복지법인	7	4	-	1	1	1	보사부
사단법인	4	3	-	-	1	-	기타

출처: 노동부, 앞의 책, 1983, 230쪽.
비고: 괄호는 분소임.

이러한 인정 직업훈련 역시 기능공 양성과 기술인력 공급에 기여한 바 적지 않았다. 더구나 인정 직업훈련은 사회복지법인이 실시하는 경우도 많았기 때문에 사회복지 측면에서도 의의가 있었다. 즉, 인정 직업훈련은 저소득층, 장애인, 불우 청소년, 장·노년층 등 사회적으로 소외된 이들에게 기술기능 훈련을 실시하여, 이들이 직업능력을 갖추고 산업사회에 진출하도록 지원하는 역할도 담당하고 있었다.

(4) 직업훈련 현황

1967년 <직업훈련법> 제정 이후 직업훈련시설을 통한 기능인력 양성은 상당한 성과를 거둘 수 있었다. [표 3]에서 알 수 있듯이, 1967년부터 제4차 경제개발 5개년 계획이 완료되는 1981년까지 직업훈련을 통해 총 90만 명이 넘는 인원이 훈련과정에 참여하였다. 이 가운데 공공 직업훈련원의 운영 실적은 전체의 27% 비중을 차지 않았지만, 시설 수준은 당시 우리나라의 경제 수준과 비교하여 볼 때 매우 이례적인 것이었다.²¹ 대학생들의 실습 교육을 위탁받을 정도로 공공 직업훈련원은 질 좋은 장비와 충분한 실습 재료를 확보할 수 있었다. 훈련생들과 교사들에게 숙소가 제공되었고, 특히 훈련비는 국고지원으로 모두 무료로 진행되었다. 또한 선진국과의 적극적인 협조체제도 구축되어 있어서, 공공 직업훈련원은 여타 개발도상국에게 좋은 운영 모델이 되기도 하였다.²²

21 임세영, 앞의 글, 1999, 420쪽.

22 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 926쪽.

이렇게 공공 직업훈련의 역할도 적지 않았으나, 당시 직업훈련의 특징은 무엇보다 개별 기업체에 기능인력 양성 의무를 강제한 데 있었다. 이로 인해 사업내 직업훈련을 통한 기능사 양성 비율은 전체의 62% 수준에 이르고 있었다. 그러나 사업내 직업훈련 의무화제도는 기업들에게 적지 않은 부담이 될 수밖에 없었다. 실제로 1979년도 이후 사업내 직업훈련 실적은 9만 992명이었으나, 이후 하락하기 시작하여 1982년에는 3만 131명으로 급감하였다.²³ 또한 직업훈련에 참여하지 않고 분담금을 부담하는 업체 수도 500개 기업에서 599개 기업으로 증가하였다. 특히 1980년을 전후로 국제유가 급등과 세계 경제 위축으로 인해, 점차 기업들의 사업내 직업훈련에 대한 제도적 개선 요구가 높아지고 있었다.

[표 3] 직업훈련기관의 기능인력 양성 현황(1967~1981)

(단위: 명, %)

구분	전체		제2차 경제개발 5개년계획 (1967~1971)	제3차 경제개발 5개년계획 (1972~1976)	제4차 경제개발 5개년계획 (1977~1981)
	양성 인원	비율			
전체	962,915	100	94,786	309,593	495,616
공공 직업훈련기관	258,470	27	32,240	78,151	119,994
사업내 직업훈련기관	593,094	62	48,225	177,350	337,388
인정 직업훈련기관	111,351	12	14,321	54,092	38,234

출처: 노동부, 《노동백서》, 노동부, 1983, 199쪽.

1980년대 접어들며 우리나라는 급격한 정치적 변화가 있었다. 더구나 세계 경제환경의 변화는 우리나라의 성장전략에서도 첨단산업 중심의 기술 고도화로 다시 한번 커다란 수정을 요구하고 있었다. 인력개발 측면에서 본다면, 생산체제가 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로, 대량생산 체제에서 다품종 소량생산 체제,

23 노동부, 앞의 책, 1983, 224쪽.

유연생산체제로 변화하면서 산업계가 요구하는 인적 자원에서도 새로운 변화가 요구되고 있었다. 즉, 1970년대 말까지 공업화와 경제성장 과정에 요구되는 신규인력을 국가가 계획하여 공급하는 패러다임이 지배적이었으나, 1980년대 들어서는 종래의 구도에서 벗어나 질적으로 우수한 인력의 양성 공급과 재직근로자의 능력 향상을 중시하는 새로운 패러다임이 등장하였다.²⁴

이렇게 1980년대 이후부터 직업훈련에서 큰 변화가 불가피하였다. 이러한 변화는 직업훈련제도의 보강, 훈련과정의 개편, 훈련방식의 변화, 사업내 직업훈련의 자율화 등으로 요약할 수 있을 것이다.²⁵ 먼저 제도적인 측면에서의 가장 큰 변화는 1982년 한국직업훈련관리공단(이후 한국산업인력공단)의 설립을 들 수 있다. 공단을 중심으로 그동안 다종다양했던 훈련기관을 통합적으로 관리하고 직업훈련과 관련한 전문적인 연구개발이 진행되는 등 새로운 직업훈련 지원체제가 확립될 수 있었다. 그리고 직업훈련 대상자들의 학력 상승과 산업계의 기술인력 수요 변화에 따라 직업훈련기관의 훈련과정 및 훈련방식도 크게 변화하였다. 특히 기능장·다기능 기술자과정 등 다양한 수준의 직업훈련이 실시되기 시작했다. 또한 직업훈련 방법에서도 기업체 단체인 대한상공회의소에 공동훈련원이 설립되어 더욱 효과적인 산학협동 훈련제도를 도입하고자 하였다.

그러나 무엇보다도 가장 큰 변화는 사업내 직업훈련 의무제도의 개선에서 찾을 수 있을 것이다.²⁶ 1980년대 초에는 사업체의 부담을 경감하기 위해 종업원의 훈련 참여 의무 비율을 낮게 책정하기도 하였다. 1987년부터는 훈련 의무 산정 기준을 기존 근로자 수 기준에서 임금 총액 기준으로 변경하였고, 의무 이행 인정 대상 사업의 대상과 종류를 다양화하며 훈련 기준을 단순화하는 등 점진적인 자율화를 추진하였다. 특히 1995년 고용보험제도가 도입된 이후부터 직업훈련제도에 근본적인 변화가

24 한국직업능력개발원, 앞의 책, 1998, 419쪽.

25 정택수, 앞의 책, 2008, 67쪽.

26 이종성, 앞의 책, 2005, 119~124쪽.



한국산업인력공단 서울본부 전경

있었다.²⁷ 1997년 <근로자 직업훈련 촉진법>(이후 <근로자 직업능력 개발법>)이 제정되면서 직업훈련은 모든 직종의 사업체에 적용되고 참여 대상도 근로 경험이 있거나 고용보험이 적용되는 모든 근로자로 확대되었다. 이로써 지금까지 직업훈련 의무화제도 하에서 기업은 가급적 훈련 실시를 회피하려 하고, 정부는 그것을 강행하도록 규제·감독하는 관계에 변화가 일어나게 되었다.²⁸ 즉, 고용보험에 의한 직업능력 개발 사업이 확산되면서 지금까지 사업내 직업훈련이 수행했던 근로자의 양성 훈련 및 능력 향상 훈련을 실질적으로 지원하여 더욱 자율적인 사업 참여가 가능하게 되었다고 할 수 있다.

²⁷ 김주섭, 《한국의 직업훈련 정책 변천과정》, 한국노동연구원, 2023, 16~19쪽.

²⁸ 임세영, 앞의 글, 1999, 433쪽.

3) 기술학교·고등기술학교 제도

근로자 또는 근로자가 되려는 자를 대상으로 하는 직업훈련은 <교육법>에 의한 정규의 학교기관에서도 실시되고 있었다. 1949년 제정된 <교육법>에서도 학교에 진학하지 못하는 청소년들의 단기 직업훈련을 위하여 기술학교와 고등기술학교를 설립할 수 있도록 규정하였다. 공민학교·고등공민학교와 더불어 기술학교·고등기술학교는 정규 학교기관에서 직업교육을 실시하는 일종의 사회교육시설과 유사한 성격을 갖고 있었다. 기술학교는 초등학교 졸업자를 대상으로 하는 중학교 교육에 해당하며, 고등기술학교는 중학교 졸업자 또는 기술학교 졸업자를 입학 대상으로 하는 고등학교 교육에 해당한다. 이들 학교는 수업연한 1~3년의 전공 과정을 개설하고 교육과정을 탄력적으로 운영할 수 있으며, 필요한 요건을 갖춘 경우에는 졸업자에게 정규 학력이 인정되는 경우도 있었다.

기술학교와 고등기술학교 모두 1950년대부터 설치되기 시작하였다. 그러나 기술학교에 비해 상대적으로 고등기술학교의 설립이 활발한 편이었다. 전국적인 규모를 살펴본다면,²⁹ 고등기술학교 재학생 수는 1970년대 후반기부터 2만 명을 넘어섰다. 전공별로 비교할 때, 당시 중화학 공업화 정책에 따라 공업계 비중이 압도적으로 높았으며, 이후 점차 미용과, 음악과, 전자과, 자동차정비과 등 점차 다양한 전공 과정이 설치되었다. 그러나 1980년대 이후 지방에서는 고등기술학교의 폐교가 이어지는 등 점차 감소 경향이 나타나기 시작했다. 기술학교와 고등기술학교는 대부분 사립으로 설립되었기 때문에 재정과 시설 면에서 그다지 좋은 수준은 아니었다.

29 장석민 외, 《고등기술학교 교육과정 개정 연구》, 한국교육개발원, 1992, 19~20쪽.

[표 4] 서울 소재 기술학교 및 고등기술학교 설립 현황(1965~1990)

(단위: 개, 명)

연도	기술학교					고등기술학교				
	학교 수	학급 수	학생 수			학교 수	학급 수	학생 수		
			남	여	계			남	여	계
1965	5	28	359	370	729	11	77	1,535	3,744	5,279
1970	4	18	151	122	273	10	65	589	1,788	2,377
1975	1	9	109	66	175	10	88	2,009	1,530	3,539
1980	1	10	215	222	437	9	100	4,260	802	5,062
1985	1	51	48	77	125	11	130	4,759	1,948	6,707
1990	1	11	4	20	24	10	166	5,015	3,505	8,520

출처: 서울시 교육위원회, 《서울교육사》 하, 서울시교육연구원, 1981, 123~125쪽; 서울시교육위원회, 《서울시교육사 1981~1995》, 서울시교육청, 1996, 558쪽.

서울의 경우도 [표 4]에서 나타나듯이, 고등기술학교에 비해 기술학교의 설립은 상대적으로 미약한 편이었다. 기술학교의 교육 수준이 기능공 양성 수준까지는 이르지 못했고, 이러한 중학교 교육 정도의 기술교육에 대한 사회적 수요도 많지 않았기 때문이다.³⁰ 또한 기술학교 재학생의 연령분포도 다양하였고, 졸업생들의 진학 및 취업 경향도 해마다 다른 양상으로 나타나는데, 이러한 점도 당시 기술학교 기능에 대한 사회의 수용 태도가 매우 불안정했다는 사실을 보여주는 것이라 할 수 있다.³¹

이러한 기술학교 상황에 비해, 서울의 고등기술학교 설립은 비교적 활발한 편이었다. 1960년대부터 대체로 10~11개교가 운영되었으며, 시대에 따라 부침이 있었으나 재학생 수도 평균적으로 5,000여 명 규모가 유지되었다. 특히, 서울에서는 1980년대 이후에도 고등기술학교의 학급수가 증가하고 개설 학과가 다양화되면서 오히려 재학생 수가 증가하는 등 전국적인 상황과는 다소 상이한 경향을 보여주고

30 서울시교육위원회, 《서울시교육사》 하, 서울시교육연구원, 1981, 122쪽.

31 서울시교육위원회, 앞의 책, 1981, 124쪽.

있었다.³² 고등기술학교의 학생 구성에서는 여성 비율이 증가하고 비교적 연령이 많은 20세 이상자의 비중이 크게 높아지는 특징이 나타나기도 하였다.

2. 기능대학 및 개방대학·산업대학의 설립

1) 기능대학

1970년대 들어 중화학 공업화를 추진하기 위해서는 대규모 기술인력이 양성될 필요가 있었다. 특히 상품의 고품질화 및 생산공정에서의 고정밀화에 대한 요구의 증가로 인해 단순 저기능 인력만으로는 이러한 산업계 수요를 충족할 수 없었다. 또한 생산 현장의 기능인력에게 상위 기능을 전수하고, 생산과정의 기술적 문제를 해결하고, 현장 근로자들을 관리하며, 나아가 기업의 관리자들과도 유기적으로 협력관계를 조성할 수 있는 새로운 인력층이 필요하게 되었다. 당시 정부는 독일의 마이스터가 이러한 역할을 수행할 수 있는 최적의 인력 계층으로 판단하고 ‘기능장’ 제도를 도입하고자 하였다.³³

먼저 국가 공인 자격제도를 정비할 필요가 있었다. 1973년 <국가기술자격법>을 제정하여 기술자격을 크게 기술계와 기능계로 구분하였다.³⁴ 기술계는 기술사, 1급 기사, 2급 기사의 3개 등급으로 세분하였고, 기능계는 기능장, 1급 기능사, 2급 기능사, 기능사보 등 4개 등급으로 구성하였다. 학술적 연구를 주 업무로 하는 기술계 자격은 주로 고등교육기관에서 양성하며, 기능계 자격은 대체로 중등학교의 실업교육 또는 산업계의 현장 경험과 직업훈련을 통해 양성하는 체계였다. 그런데 기능계의 가장 높은 자격으로 설정된 기능장은 기능인으로서 경험만 쌓으면 달성되는 것이 아니라, 기능인의 최고 자격자답게 해당 분야의 전문적 지식과 탁월한 기능을 모

32 서울시교육위원회, 《서울시교육사 1981~1995》, 서울시교육청, 1996, 559쪽.

33 김덕호, 《교육개혁과 기술변화에 따른 기능대학의 역할 고찰》, 한국산업인력관리공단, 1997, 5쪽.

34 이원호, 《한국기술교육사》, 문음사, 1991, 352쪽.

두 겸비해야 했다. 따라서 기능장을 국가적 수준에서 양성하기 위해 1977년 <기능대학법>이 제정되었다.

기능대학은 1급 기능사 자격증 보유자가 입학하여 2년 과정의 실무 중심 교육을 통해 기능장 자격시험을 준비하도록 하는 데 목적을 두었다. 설립 초기에는 입학 대상으로 기술자격 외에 별다른 학력 제한을 두지 않았고, 대신에 3년 이상의 현장 실무 경험이 있는 자로 한정하였다. 기능대학은 과학기술처의 감독 관할로 운영하며, 국가와 지방자치단체에 훈련비 지원을 비롯하여 학생의 경제적·사회적 지위와 신분 보장의 의무를 규정하였다.

이러한 기능대학의 설립 후보지는 공단이 밀집되어 있는 창원으로 결정하였다. 창원기능대학의 설립에는 독일 정부의 지원이 절대적이었다. 독일과는 이미 정부 차원에서 기술협력에 관한 협정이 체결되어 있었으며, <기능대학법>이 제정되기 이전부터 한독경제실무자회의에서 기능대학 설립 계획을 설명하고 독일 측의 적극적인 협조를 요청하기도 하였다.³⁵ 대학이 설립된 이후에도 독일 측은 시설과 장비를 지원하였고, 장비 사용 훈련에 필요한 전문 인력을 파견하는 등 기능대학의 운영에 적극적으로 협조하였다.³⁶

[표 5] 기능계 국가기술자격시험 합격자 수

(단위: 명)

연도	기능장	1급 기능사	2급 기능사	기능사보	합계
1978	-	2,380	97,057	17,099	116,536
1982	45	2,750	84,684	22,432	109,911
1984	23	3,796	117,985	14,986	136,790
1886	23	5,031	133,355	11,364	149,773

출처: 직업훈련연구소, 앞의 책, 1989, 314쪽.

1980년 창원기능대학이 문을 연 이후 비로소 기능장 자격자가 배출될 수 있었

35 창원기능대학 10년사 편찬위원회, 《창원기능대학 10년사》, 창원기능대학, 1987, 41쪽.

36 창원기능대학 10년사 편찬위원회, 앞의 책, 1987, 205~211쪽.

다. 국가기술자격 체계에서 최고의 위치에 있는 기능장은 모든 기능인들의 꿈이었다.³⁷ 그러나 유일한 기능장 양성기관인 기능대학을 졸업한다고 해서 모두가 기능장이 될 수 있는 것은 아니었다. 기능대학 졸업자의 기능장 자격시험 합격률은 매년 등락이 심하였지만 대체로 20% 전후가 유지되었다.³⁸ 이렇게 자격 기준이 높은 기능장의 배출 실적이 저조한 가운데 산업 현장에서 차지하는 역할과 비중을 감안하여 기능장 양성기관의 확대 설립 방안이 모색되었다.

먼저 1992년부터 중앙직업훈련원을 인천기능대학으로 개편하였다. 이와 함께 기능대학의 수업연한도 장기과정은 1년 또는 2년으로 하였고, 단기과정으로 3개월 또는 6개월 등을 설치하도록 하여 기능장 양성과정의 다양화를 시도하였다. 이렇게 확대 재편된 기능대학은 기능장 양성 외에도 급격한 산업 환경 변화에 부응하여 다기능 기술자 양성이라는 새로운 역할도 기대되고 있었다. 이에 따라 점차 전국의 공공 직업훈련원들이 시설 및 장비 수준을 고려하여 기능대학으로 재편되었다. 1994년에 대전, 광주, 대구, 성남, 안성, 서울의 직업훈련원이 기능대학으로 전환된 것을 시작으로, 1997년까지 전국 20여 곳이 넘는 지역에 기능대학이 운영될 수 있었다. 이러한 기능대학들은 이후 한국폴리텍대학으로 재편되어 우리나라의 대표적인 직업훈련기관으로 변모하게 되었다.

서울에서는 먼저 정수직업훈련원이 1994년에 기능대학으로 전환되었다. 정수 직업훈련원은 미국의 지원으로 설립되었으며, 독일의 지원을 받은 부산의 한독직업훈련원과 더불어 대표적인 공공 직업훈련기관이었다. 그동안 정부의 충분한 재정 지원을 통해 좋은 시설과 장비를 갖추어 정예 기능공을 양성하다가 기능대학 체제로 확대 재편된 것이다. 그리고 서울시가 설립한 청소년직업훈련원도 1998년에 서울시립 기능대학으로 승격되었다. 이렇게 서울에 설립된 두 기능대학은 2006년 한국폴리텍대학이 출범하면서 각각 서울정수캠퍼스와 서울강서캠퍼스로 다시 재편되었다.

37 직업훈련연구소, 앞의 책, 1989, 321쪽.

38 김덕호, 앞의 책, 1997, 8쪽.



정수직업훈련원의 후신 정수기능대학 등을 통합해 세워진 한국폴리텍 I 대학 서울정수캠퍼스

2) 개방대학 및 산업대학

기능대학은 기능장과 다기능 기술자를 양성하기 위한 직업훈련기관으로서, <교육법>에 의한 정규 고등교육기관과는 성격이 다소 상이했다. 애초에 교명에 ‘대학’이라는 이름을 갖고 있었지만, 기능대학은 일반 대학의 학위과정과는 무관한 특수 목적 기관이었다.³⁹ 즉, 기능대학의 학위과정을 졸업하더라도 전문대학 졸업자의 전문학사학위와 다르게 산업학사학위가 수여되었다. 이는 전문대학과 기능대학에 기대되는 역할이 상이했다는 사실을 말해준다. 그리고 이러한 기능대학과는 또 다른 의미에서, 전문대학과 구별되는 산업대학 모델도 시도되기 시작했다. 일반 대학이 공학자 양성을 목표로 한다면, 전문대학은 중견 기술자 양성을 목적으로 하는 직업기술교육이며, 산업대학은 이보다 상위 단계에 해당하는 전문기술자 양성을 목적으로 한다.⁴⁰ 그러나 우리나라에서 산업대학의 역사는 다소 상이한 맥락에서

39 서상선, 앞의 책, 2002, 257~258쪽.

40 최영표·박영숙·홍영숙, 《대학 단계의 직업기술교육 활성화 방안 연구: 전문대학과 산업대학을 중심으로》

전개되었다.

산업대학은 ‘계속교육’ 이념의 실현과 전문대학 활성화 방안의 일환으로 <고등교육법>에 의거하여 1998년부터 설립되었다. 이러한 산업대학은 기존 개방대학이 고등교육의 한 형태로 분류되면서 그 명칭이 전환된 것이라 할 수 있다. 그러나 산업대학이라는 학교 명칭은 법률 제정 이전부터 개방대학들이 임의로 사용하기 시작했다. 개방대학은 1982년부터 <교육법> 개정으로 설치되기 시작했으며, 서울에 있던 기존 경기공업전문대학이 경기공업개방대학으로 재편되어 운영된 것을 시작으로 이후 부산, 대전, 광주 등 전국으로 개방대학 설립이 확대되었다. 그런데 1987년부터 이들 학교들이 순차적으로 교명을 바꾸어 산업대학이라는 이름을 사용하기 시작한 것이다.

이렇게 산업대학은 개방대학의 설립 목적이었던 “학교 교육을 마쳤거나 중단한 자로서 학술 또는 전문적인 지식·기술의 연구와 연마를 위한 교육”을 실시하여 산업인력을 양성한다는 규정을 계승하였다. 즉, 전문적인 기술인 양성을 목적으로 하면서도 동시에 평생교육의 이념도 함께 구현하고자 하였다. 따라서 산업대학은 일반 대학과 구별되는 몇 가지 특징을 갖고 운영되었다.⁴¹ 산업대학은 직무 중심의 기술교육에 초점을 두고 있으며, 이를 위해 산업체에 위탁하여 실시하는 길도 열어두고 있다. 또한 일반 대학은 출석 수업을 원칙으로 하지만, 산업대학은 현장 학습을 중심으로 운영되며, 수업 시간도 전일제와 정시제 등을 자유롭게 선택할 수 있도록 하였다. 그러나 산업대학이 일반 대학과 구별되는 가장 큰 특징은 수업연한 및 재학연한에 제한을 두지 않는다는 점에 있을 것이다. 산업대학의 입학은 대학수학능력시험 성적을 요구하지 않으며, 전문대학 졸업자의 학사과정 편입학도 매우 자유로웠다. 그리고 재학하는 동안 직장 이동 등으로 전학 사유가 발생한 경우에 산업대학 간에는 전학도 가능하도록 하였다.

그러나 우리나라 산업대학의 발전 과정은 계속교육보다 전문적인 기술인 양성

로》, 한국교육개발원, 1992, 89~91쪽.

41 최영표·박영숙·홍영숙, 앞의 책, 1992, 89~91쪽.

에 초점을 두었던 사실에 주목하여 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 대전개방대학은 1988년부터 교명에 포함된 ‘개방’이라는 부정적 이미지를 해소하기 위해 대전공업대학으로 명칭을 변경하였으나 여전히 개방대학으로 분류되었다.⁴² 이후 인문사회과학 분야 학과들이 개설된 점을 고려하여 ‘공업대학’이라는 교명을 삭제하고 다시 한밭대학교로 교명을 시도하였다. 그러나 개방대학 취지에 어긋난다는 취지로 교육 당국의 반대에 부딪혀, 결국 1993년부터 대전산업대학교로 교명을 변경하였다. 물론 대전산업대학교는 여전히 개방대학으로 분류되고 있었으며, 따라서 계속교육의 측면에서 유연하고 개방적인 학사 운영을 표방하고 있었다. 그러나 대전산업대학교는 이미 교명을 변경할 당시부터 종합대학 체제로 승격하기 위해 노력하였고, 학사 운영에서 일반 대학과의 차별 폐지를 교육 당국에 지속적으로 요구하였다. 이후 1998년부터 개방대학이 산업대학으로 변경된 이후에도, 대전산업대학은 산업대학 이미지를 약화시키기 위해 다시 교명을 한밭대학교로 변경한 데 이어, 2012년부터는 더 이상 산업대학이 아니라 일반 대학으로 완전히 전환하였다. 이러한 변천 과정은 다른 산업대학들에서도 공통적으로 발견되며, 현재 산업대학은 매우 소수만이 운영되고 있다.

서울에서도 산업대학의 상징적인 모델인 서울산업대학을 통해 대전산업대학교와 유사한 변천 과정을 확인할 수 있다.⁴³ 서울산업대학은 경기공업전문대학에서 경기공업개방대학으로 재편되었다가, 이른바 교명의 ‘개방’ 삭제 운동을 펼친 이후 1988년부터 서울산업대학으로 개칭된 학교이다. 물론 학교의 이름은 서울산업대학으로 변경하였지만, 설립 근거는 여전히 개방대학 설립 규정에 두고 있었다. 2+2 학제를 운영하여, 공업계 중견 기술자를 양성하는 전문대학 과정 2년과 고급 전문기술자를 양성하는 2년제 학사과정을 동시에 개설하는 방식이었다. 그러나 서울산업대학 역시 일반 대학으로의 승격을 위해 지속적으로 학교 운영 방식을 변경해 오다가,

42 대전산업대학교 70년사 편찬위원회, 《대전산업대학교 70년사 1927~1997》, 대전산업대학교, 1997, 394~397쪽.

43 서울산업대학교 100년사 편찬위원회, 《서울산업대학교 100년사》, 서울산업대학교, 2010, 71쪽.



여러 차례 명칭이 변경되고 운영 방식도 바뀐 서울과학기술대학교

2012년부터 학교 이름을 서울과학기술대학교로 다시 개칭하고 일반 대학으로 전환하였다.

1. 특수교육의 법제적 토대와 실제

광복 직후 조선총독부가 세웠던 제생원(濟生院) 맹아부는 미군정청 보건 후생부로 이관되고 국립맹아학교로 개칭되어 6년제 초등교육을 실시하였다. 미군정청은 1946년에 맹아교육 고문관으로 윌튼을 파견하여 학급 재편성과 학제 변동을 진행하는 한편 1948년에는 특수교육 업무를 보건사회부에서 교육부로 이관하였다. 당시 교육부의 보통교육국에 특수교육과를 설치한 것이 특수교육 행정기관의 기초였으나, 당시의 특수교육과에서는 재외 교민교육, 맹·농학교, 유치원, 서당, 사설 강습소 등 특수한 교육기관들에 관한 사항을 관장했기 때문에 오늘날의 특수교육에 만 전념할 수 있는 구조는 아니었다.

1948년 7월 제헌 <헌법>이 제정되고 8월에는 대한민국 정부가 수립되었다. 제헌 <헌법>에서는 제16조에 “모든 국민은 균등하게 교육받을 권리가 있으며, 적어도 초등교육은 의무적이며, 무상으로 한다.”라고 하여 학령기의 모든 아동에 대한 교육권 보장을 명시하였다. 이어 1949년 말에 제정된 <교육법>에서는 제81조에 “모든 국민으로 하여금 신앙, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 등에 의한 차별 없이 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받게 하기 위해 …… 특수학교를 설치한다.”라고 하여 심신장애 아동을 위한 특수학교의 설치 의무를 규정하였다. 그런데 당시 <교육법>

제98조에서 “학령 아동이 불구, 폐질, 병약, 발육, 불완전 또는 기타 부득이한 사유로 인하여 취학하기가 불가능한 경우에는 그 의무를 면제 또는 유예할 수 있다.”라고 하여 심신장애를 지닌 아동은 취학연령이 되더라도 취학의무 대상에서 면제 또는 유예할 수 있게 하였는데, 이것은 <헌법> 제16조와 <교육법> 제81조 규정에 위배되는 법리상의 모순점으로 볼 수 있다.

한편 <교육법> 제143조에서는 특수교육 대상과 교육목적, 그 교육 수준에 대하여 “특수학교는 맹자, 농아자, 정신 박약자, 기타 심신에 장애가 있는 자에게 국민학교, 중학교에 준한 교육과 그 실생활에 필요한 지식 기능을 가르침을 목적으로 한다.”라고 명시하였다. 여기서 알 수 있듯이 <교육법> 제정 당시에는 특수교육 대상 아동에 대한 분류체계와 그 인식이 맹·농·정신 박약 분야에만 한정되었고, 다른 영역의 장애 아동들은 특수교육 대상으로 인식조차 못 하였다.

특수교육 대상에 대한 인식이 이러했기 때문에 1960년대 말까지 우리나라의 특수교육은 맹교육과 농교육 위주로 시행되어왔다. 정신지체 아동과 지체부자유 아동을 위한 특수교육은 1967년이 되어서야 대구 보명학교와 대구 보건학교(대구대 부설 특수학교)에서 각각 처음 시작하기에 이르렀다.

한편 <교육법> 제144조에서는 특수학교의 설치 의무에 대하여 “특별시 또는 도는 특수학교를 각 1교 이상 설립해야 한다.”라고 명시했지만, 1977년 말 <특수교육진흥법>이 제정될 때까지는 이 규정에 의한 특수학교 설립이 매우 부진하였다. 이 규정이 법제화된 지 무려 20년이 지났으나, 극히 일부의 시·도, 즉 부산, 대구, 경남, 제주에서만 모두 6개의 특수학교만 세워진 형편이었다. 따라서 당시 국가에서 특수교육에 대한 정책 의지와 관심 수준이 어떠했음을 공립특수학교 설립 실태를 통해 살펴볼 수 있다.

<교육법> 제145조에서는 특수학급 설치에 대해 “특별한 경우에는 공회당 기타 사용 가능한 건물을 이용하여 국민학교 또는 중학교는 신체 허약자, 성격 이상자, 정신 박약자, 농자 및 난청자, 맹자 및 약시자, 언어 부자유자, 기타 불구자를 위하여 특수학급을 둘 수 있다.”라고 규정하였다. 이 조항에 의하면, 일반 국민학교와 중학교 내에 위의 장애 영역에 따라 특수학급을 설치하도록 한 것은 바람직한 조치로 볼 수

있지만, 당시 심각한 교실 부족 현상 때문인지 특수학급의 설치를 “공회당 기타 사용 가능한 건물을 이용하여” 설치하도록 한 것은 특수학급 대상 아동을 위한 교육 배치의 본래 취지에 미루어 볼 때 납득하기 어려운 조치라 할 수 있다. 즉, 특수학급에 들어갈 아동들은 일반 학교 내에서 비장애 아동과 가능하면 다양한 교류를 하면서 특수교육 서비스를 통해 교육을 받아야 하기 때문에, 일반 학교의 교실이 아닌 별도 건물에 분리 수용시킬 수 있다는 규정은 특수학급 설치의 본래 교육적 의의와는 상반되는 조치로 볼 수 있다.

요약하면, 당시 정부는 특수교육의 기초를 마련하는 법적 근거는 확보했지만 이를 실천할 수 있는 행정적·재정적 뒷받침은 대단히 미약한 실정이었다. 따라서 광복 후 1970년대에 이르기까지 우리나라의 특수교육은 법제적 기초와 특수교육의 행정적·재정적 지원 실태 사이에 심각한 괴행 현상을 드러내고 있었다. 특히 특수학급 교육의 경우 특수교육의 개념 정립조차도 제대로 되어 있지 않아서, <교육법> 제 145조의 규정에도 불구하고 1960년대 말까지 단 1개의 특수학급도 설치하지 못한 형편이었다. 이것은 특수교육에 대한 당시 국가의 책임과 인식 수준이 어떠했는지를 잘 보여주는 사례라 할 수 있다.

2. 사립 특수학교의 설립과정과 특수교육 상황

우리나라는 학교교육에서 사립학교가 대단히 높은 비중을 차지하고 있다. 사립학교의 비중이 높게 된 이유는 두 측면에서 생각해 볼 수 있다. 그 하나는 국가에서 교육기관을 일찍이 운영할 재정적 능력이 없었기 때문이고, 다른 하나는 국민들의 높은 교육열에 따라 민간인들이 교육사업에 강한 자극을 받게 된 때문이라 할 수 있다.

특수교육 분야의 경우 사립학교가 차지하는 비중이 대단히 높을 뿐만 아니라 우리나라 특수교육 발전과정에서 이들 사학이 선구적인 역할을 담당해 왔다는 점에서 역사적으로 중요한 의미를 갖는다. 장애 영역별로 광복 이후에서 1950년대와 1960

년대에 걸쳐 사립 특수학교가 전국에 13개교인데, 그중 9개교가 사립학교로서 전체의 약 70%를 차지하고 있었다. 이를 설립 순으로 보면, 광복 후 최초로 세워진 사립 특수학교는 1946년에 이영식 목사가 설립한 대구맹아학원(현 대구영화학교 전신)이었다. 이어 1956년에 강원명진학교, 1961년에 인천혜광학교, 1962년에 광주세광학교, 1963년에 전남 은광학교 등이 각각 설립되었다.

청각장애 교육기관인 농학교의 경우, 앞에서 언급한 이영식 목사가 1946년 대구에서 설립한 대구맹아학원이 최초였다. 이어 충주 야현천주교회의 옥보을 신부가 1955년에 충주성심농아원을 설립하여 1979년에 청각장애 특수학교로 인가를 받았다. 인천에서 청각장애 육 아시설을 운영하던 정규순은 1956년에 인천맹아학원을 설립하여 1961년에 특수학교로 인가를 받았으며, 그 후 인천농아학교로 교명을 변경하였다. 대전에서는 1958년에 노재욱이 대전농아기술학원을 설립하여 오늘날 대전원명학교로 발전하였다. 1960년에 이리에서 김현수가 전북농아학교를 설립하였고, 1962년에 최병문이 지금의 서울 강동구에 한국구화학교를 설립하여 구화口話 중심의 농교육을 실시하였다. 이어 이승영은 1966년에 수원농아학교를, 유옥주는 1965년에 김해에서 혜성구화학교를, 이종수는 1966년에 부산에서 부산구화학교를 각각 설립하였다. 이처럼 광복 이후 20여 년 동안 대구, 충주, 목포, 인천, 대전, 군산, 이리, 서울, 수원, 안동, 김해, 부산 등지에서 민간 독지가들에 의해 12개의 사립농학교가 설립되었다. 현재 전체 20개교의 농학교 가운데 14개교가 사립농학교이다.

한편 지체부자유아를 위한 특수교육은 교육에 앞서 의료재활 사업이 먼저 행해졌으며, 복지시설에서 지체장애인의 수용 보호와 병행하여 교육을 실시하기도 하였다. 특히 지체부자유인을 위한 복지시설은 6·25 전쟁 이후 많은 전쟁 고아들과 그 시기에 각종 질병으로 발생했던 지체부자유 아동의 수용, 보호가 필요했던 까닭에 독지가에 의해 설립되었다. 당시 지체부자유 아동 교육은 복지시설에서 그들을 수용 보호하면서 그곳에서 한글이나 수 개념을 지도하는 공민교육 형태로 행해졌다.

이처럼 1950년대에는 주로 공민교육 형태로 지체부자유 아동 교육이 행해져 오다가 중반부 터 특수교육에 대한 인식이 확산되어가면서 교육부로부터 특수학교 인가를 받게 되었다. 민영재는 1952년에 서울에서 삼육원을 개원하여 지체부자유 아

동에게 공민학교 교육을 실시하였다. 그 후 재활개념을 도입하여 교육과 의료재활을 병행하는 한편 1969년에 교육부로부터 특수학교 인가를 받기에 이르렀다. 남시군도 대전에서 지체부자유 아동 수용시설인 성세재활원을 모체로 하여 1967년에 특수학교로 성세재활학교를 설립하였다.

지체부자유 아동을 위한 사립 특수학교로서 최초로 세워진 학교는 1964년에 설립된 연세대 의과대학 세브란스 소아재활원 국민학교(현 연세대 재활학교)였다. 이 학교는 세브란스 병원의 재활의학과와 밀접한 관계를 유지하면서 치료교육에 많은 비중을 두고 있었다. 이어 1966년에 대구보건학교가 이영식 목사에 의해 설립되었다. 2002년 현재 전국 19개 지체부자유 아동 특수학교 가운데 12개교가 사립학교이며 국공립학교는 7개교에 불과하다.

정신지체아를 위한 특수학교 교육은 다른 영역에 비해서 뒤늦게 시작되었다. 우리나라 최초의 정신지체 교육기관은 한국구화학교(농학교)에서 1963년부터 정신지체 학급을 병설해 운영한 것이다. 병설이 아닌 독립된 정신지체 특수학교는 1967년 이영식 목사가 설립한 대구보명학교가 그 효시였다. 이처럼 당시 이영식 목사가 운영한 영광학원은 광복 후 맹교육, 농교육, 지체부자유교육, 정신지체교육 등에 걸쳐 한국 특수교육의 요람이 되었다. 이어 1968년에 최경순에 의해 서울명수학교가 정신지체아 특수학교로 설립되었을 뿐 대부분의 정신지체아 특수학교는 1970년대 이후 설립되었다. 현재 전체 136개 특수학교 가운데 절반이 넘는 82개교가 정신지체 특수학교이다. 이들 중 60%가 넘는 50개교가 사립학교이며, 전체 82개교 정신지체 특수학교 가운데 국립은 1개교, 공립은 31개교이다.

요약하면, 광복 이후부터 1960년대 말에 이르기까지 우리나라 특수학교 교육은 민간 독지가들이 설립한 사립 특수학교들에 크게 의존해왔다. 즉 우리나라 특수교육 발전사에서 이들 사립 특수교육 기관들이 그 선구적 역할을 해온 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 이러한 사학 주도의 특수교육 발전과정은 매우 특수한 상황으로, 대부분의 특수학교들이 시설설비가 부족하고 교육재정이 매우 취약한 영세성을 벗어나지 못하고 있었다.

이들 사립 특수학교들은 1977년 12월 31일 제정된 <특수교육진흥법>이 1979년

1월 1일자로 시행된 이후 정부로부터 모든 인건비는 물론 운영비까지 지원받는 공영사학으로 운영되어 오고 있다. 일부 사립 특수학교의 경우 학교 설립자의 기득권이 특혜처럼 계속 유지되는 가운데 경영의 전근대성을 탈피하지 못하는 경향을 보이기도 한다. 사립 특수교육기관들은 지금까지 우리나라 특수교육 발전사에 선구적 역할을 해온 것처럼, 향후 우리나라 특수교육의 발전을 위해 학교 경영의 전문성 확보와 교육의 질적 향상을 위해 더욱 노력해야 할 필요가 있다.

3. 특수교육에 대한 국가적 관심과 <특수교육진흥법> 제정

광복 이후 1960년대 말까지 우리나라의 특수교육은 민간인들이 설립한 사립 특수학교 중심으로 발전되어 왔다. 1960년대 이후부터 비록 단발적이긴 했지만 국가에서 특수교육 문제에도 점차 눈길을 주기 시작했다. 1962년에 당시 문교부는 특수학교 증설의 필요성을 절감하여 ‘맹농아를 위한 특수학교 증설에 관한 지시’를 다음과 같이 시달하였다.

첫째, <교육법> 제144조에 의거 특수학교가 없는 도·도로 하여금 1963년부터 특수학교를 최소한 1

개교 이상 개설하여 관내 특수 아동들로 하여금 실생활에 필요한 기능을 이수하도록 할 것.

둘째, (특수학교) 설치 교는 가급적 독립道立으로 하되, 곤란한 시·도는 유지로 하여금 사립으로 설치하도록 권장할 것.

셋째, 설치되는 독립 특수학교 운영비 및 사립 특수학교 보조금은 1963년부터 의무교육 예산에 추가하여 대신할 것 등이다.

특수학교 설립에 대한 국가적 의지 표명은 당시의 교육정책에 비추어 볼 때 획기적인 조치였다고 할 수 있다. 그러나 특수학교 설치에 대한 이와 같은 독려에도 불구하고 실제로 그 이후 1960년대에 새로 설치된 공립 특수학교는 정신지체아를 위한 대구 남양학교(1968)와 경남 해림학교(1969) 등 2개교만 신설되었고, 오히려 이 기

간에도 사립 특수학교가 계속적으로 경향 각지에 많이 설립되었다.

당시의 특수학교 현황을 보면, 1962년 기준 전국에 12개교에 1,343명이 재학하고 있었으며, 5년 뒤인 1967년에는 학교 수가 28개교로 5년 동안 16개교가 신설되고 학생 수도 3,121명으로 크게 늘어났다.

당시 정부에서 특수학교의 교육내용에 대해 특별히 관심을 가지지 못하여, 특수학교는 일반학교의 교육과정을 준용하거나 학교별 관례나 경험에 따라 교육과정을 운영하였다. 1967년에 문교부령으로 ‘맹학교와 농학교 교육과정’을 공포함으로써 비로소 국가 수준에서 특수학교 교육과정 기준을 마련하게 되었다.

새로 제정된 특수학교 교육과정의 구성방침은 ① 일반성과 특수성의 조화, ② 전인성의 강조, ③ 자기실현의 강조, ④ 유용성과 생산성을 강조하는 한편 그 운영에서는 ① 합리성, ② 개별성, ③ 융통성 등을 강조하였다. 그러나 1967년의 특수학교 교육과정 기준은 그 토대에 해당하는 대상 아동의 교육적·심리적 발달 특성에 대한 기초연구가 제대로 수행되지 못한 채 특수교육 현장의 의견을 개별적으로 참조하는 정도에서 그친 것이어서, 그 특수학교 교육과정 방안이 얼마나 안일하게 제정되었는지 알 수 있다.

그 후 1974년에 ‘정신박약학교 초등부 교육과정’을 제정하였고, 1983년에 ‘지체부자유학교 교육과정(초·중·고)’과 ‘정신박약학교 교육과정’(중·고 및 국민학교 특수학급)을 제정하였으며, ‘맹학교와 농학교의 교육과정’도 개정, 고시하였다. 이런 과정을 거쳐 우리나라의 특수학교 교육과정이 국가 수준에서 그 기준이 마련되었다. 이것은 국가에서 특수교육의 내용적 측면에 대한 관리에도 보다 관심을 갖게 되었음을 의미한다.

이 무렵에 정부는 특수교육 정책 수립을 국가 수준에서 추진하려는 의지를 보다 구체적으로 표명하였다. 문교부는 1967년 9월에 ‘특수교육 5개년 계획’을 마련하였으며, 1970년의 ‘장기종합 교육계획(안)’에 특수교육 계획을 포함시켰다. 그러나 당시 국가의 특수교육 정책은 경제개발 계획 틀 안에서 수립하도록 기본방침이 있었으므로, 특수교육 정책이 장애 아동의 교육권 실현이라는 본래 목적에 따라 수립되지 못한 채 일종의 ‘계획 시안’에 불과한 공허한 정책에 머물고 말았다. 당시 ‘특수

교육 5개년계획'의 수립안에 의하면, 특수 아동 취학률 8%를 목표연도인 1990년에는 50% 수준까지 상승시키는 것으로 목표를 설정하였으나, 취학률 50%는 목표연도에서 30년이 지난 현재의 시점에서조차 달성하지 못하고 있다.

당시 국가의 특수교육 정책에 대해 두 가지 측면에서 비판할 수 있다. 그 하나는 국가 입장이 경제개발 제일주의였기 때문에 경제발전에 직접 기여하지 못하는 특수교육 부문은 정책의 수립과 실천과정에서 늘 뒤로 유보됐다는 점이다. 다른 하나는 당시 국가가 특수교육 정책 입안에 대한 기본적인 의지는 어느 정도 있었지만 이것을 적극적으로 실천하고자 하는 강력한 의지가 부족했을 뿐만 아니라 당시 정부의 빈약한 재정 여건을 감안하면 특수교육 분야에 투자할 만한 현실적 여유가 거의 없었다는 점이다.

1970년대에 접어들면서 일반학교 내에 특수학급이 설치 보급되기 시작하고, 특수교육 정책에 대한 국가의 미온적 태도에 대한 반성이 제기되면서 1977년 말에 드디어 <특수교육진흥법>이 제정되기에 이르렀다. <특수교육진흥법>은 특수교육의 진흥을 위한 책임을 보다 실질적으로 수행하겠다는 국가의 의지가 입법 정신에 반영된 것이라 할 수 있다.

이 법에서는 특수교육 대상자를 시각장애인, 청각장애인, 정신지체인, 지체 장애인, 정서장애인, 언어장애인, 기타 심신장애인으로 규정하고, 이들을 위한 특수교육을 진흥하기 위해 국가와 지방자치단체는 ① 특수교육 종합계획 수립, ② 생활기능 회복을 위한 교육, ③ 특수교육 대상자의 취학지도, ④ 특수교육 내용과 방법의 연구개선, ⑤ 특수교육 담당 교원의 양성과 연수 교육 및 우대책 마련, ⑥ 특수교육 기관의 설치 경영의 확충, ⑦ 특수교육 교재 교구 및 보장구의 연구개발, ⑧ 직업보도 강구 등의 시책을 진흥하도록 명시하였다.

특히 이 법의 시행령과 시행규칙에서 이상의 진흥 규정에 대한 세부적 시행세칙을 명시함으로써 우리나라에서 국가 수준의 특수교육에 관한 규정을 처음으로 구체적으로 입법화하기에 이르렀다. 이처럼 1980년대 이후 특수교육에 대한 국가적 책임이 보다 강화되었지만, 국제적 관점에서 비교해 보면 당시 우리나라의 특수교육 정책은 대부분의 제3세계에서 실행하고 있는 수준에 머물고 있었다. 1979년의 <특

수교육진흥법>은 특수교육의 진흥을 위한 국가적인 입법 조치로서 중대한 의미를 지니는 법안이었지만 미흡한 점도 많았기 때문에 특수교육의 변화추세에 따라 1994년에 전면 개정되기에 이르렀다.

4. 특수교육의 기회 확대와 특수학급·특수학교 설치

현행 우리나라 특수교육체제는 특수학교와 특수학급 교육으로 대별되고 있다. 이하에서는 특수학교와 특수학급 교육을 중심으로 우리나라 특수교육의 실태적 상황과 그에 따른 문제점을 살펴보고자 한다. 먼저 특수학급을 살펴보자.

우리나라 특수교육은 특수학급 교육의 형태로 처음 시작되었다. 지금부터 약 1세기 전에 평양에서 의료 선교사인 로제타 셔홀드Rosetta SherwoodHall 여사가 처음 맹인 여아를 대상으로 특수교육을 시작하였다. 셔홀드는 당시 평양의 정진소학교에 일종의 특수학급 교육의 형태로 맹교육을 추진하였다. 그 후 농교육도 하게 되면서 평양맹아학교라는 특수학교 교육으로 발전하였다.

1937년 서울 동대문 공립국민학교에 허약아를 대상으로 하는 특수학급으로 양호학급을 설치하였다. 이것이 기록에 나타난 우리나라 최초의 특수학급이다. 이어 약시아동을 위한 특수학급이 1969년 서울 월계국민학교에 설치되었다.

우리나라에서 공교육의 일환으로 특수학급이 보급되기 시작한 것은 1970년대에 접어들면서부터였다. 당시 특수학급의 설치 문제가 구체적 현안으로 떠오르게 된 것은 중학교 무시험 입학제의 도입 때문이었다. 일반아동과 한 학급에서 함께 수업을 받기 어려운 지체 아동의 문제가 현실적 문제로 부각되면서 특수학급 설치 문제는 국가 차원의 정책 과제로 인식된 것이다.

일반 국민학교 내에 정신지체아를 위한 특수학급은 1970년 대구 칠성국민학교에 설치된 이래 경북지역을 중심으로 1973년에는 33개의 특수학급이 증설되었다. 1973년 9월에 한국특수교육협회에서 문교부의 후원으로 ‘특수학급 설치와 운영에 관한 세미나’를 개최하였는데, 이 세미나는 이후 특수학급 설치와 발전에 중요한 계

기가 되었다. 문교부는 1974년부터 전국의 시·군에 특수학급을 1개교씩 설치하게 하였고, 이에 따라 1980년대 후반에 이르기까지 우리나라에서 일반 초·중등학교 내에 설치된 특수학급은 크게 늘어나서 1985년에는 1,080개 학급이 증설되고 입급^{入級} 학생 수는 3만 4,268명에 달하였다. 이후 특수학급 수는 계속 늘어났지만 입급 학생 수는 오히려 줄어드는 현상을 보이고 있다. 2000년 기준으로 우리나라 특수학급 수는 3,802개 학급이고, 입급 학생 수는 2만 6,627명이었다.

우리나라에 특수학급이 전국적으로 설치되게 된 직접적인 계기는 앞서 언급한 것처럼 중학교 무시험 입학제 도입이었다. 이처럼 특수학급 설치가 특수교육 학생들의 교육적 요구를 충족시키기 위한 특수교육의 ‘내재적 목적’에 따라 추진된 것이 아니라 다수 일반 학생들의 학습을 방해하는 저해 요인을 제거하기 위한 ‘외재적 수단’으로 추진되었던 것이다. 그렇지만 1985년을 기점으로 특수학급 수와 학생 수가 급격히 늘어나게 된 것은 이때부터 일반 중학교에도 특수학급을 설치하게 된 것이 하나의 요인이 되었던 것 같다. 실제로 1984년까지 중학교에 설치된 특수학급은 13개 학급에 불과했지만, 1985년에 172개 학급으로, 1986년에는 무려 432개 학급으로 늘어났다. 또 다른 요인으로는 1981년 세계장애인의 해를 기점으로 정부에서 특수학급 교육에 적극적인 관심을 가지고 1982년부터 1986년까지를 ‘특수교육 확충계획’ 기간으로 설정하여 그 계획을 추진함으로써 특수학급이 양적으로 급속하게 팽창하게 되었다.

앞서 언급한 것처럼 1987년 이후 현재까지도 특수학급 수는 완만하게 꾸준히 늘어나고 있으나 특수학급 입급 학생 수는 오히려 감소하는 현상을 보이고 있다. 그에 비해 특수학교 재학생 수는 1987년 기준 95개교에 1만 7,373명에서 2000년 기준 129개교에 2만 4,196명으로 학교 수와 재학생 수 모두 꾸준히 증가되어 왔다. 이것은 우리나라 특수학급 교육의 구조적 모순을 잘 보여주는 현상이 아닌가 싶다. 특히 1994년 〈특수교육진흥법〉 개정 이후 정책적으로 통합교육의 실천이 적극적으로 열려있는데도 기존의 특수학급은 분리교육 중심체제로 운영되는 가운데 특수교육 전달체제에서 특수학급은 스스로의 정체성이 애매하게 된 부분이 분명히 있었을 것이다.

우리나라 특수학교의 변화는 다음과 같다. 1962년에서 1982년까지 20년 사이

특수학교 수는 6.5배 증가하였고, 재학생 수는 약 8배 늘어났다. 1962년에서 1992년 까지 30년간으로 시기를 확장하면 특수학교 수는 약 10배, 재학생 수는 15.4배 증가하였다. 1990년대 이후에도 특수학교는 꾸준히 증가하여 1992년 103개교이던 것이 2001년에는 134개교로 10년간 31개교가 늘어났고, 학생도 2만 690명에서 2만 4,390명으로 3,700명 증가하였다.

2001년 기준 전국의 특수학교를 설립별과 장애 영역별로 구분하여 살펴보자. 설립별로 보면 전체 134개 특수학교 가운데 국립이 5개교, 공립이 42개교, 사립이 87개교로 전체 특수학교 가운데 사립이 차지하는 비중이 약 65%나 되었다. 장애 영역별로는 전체 134개교 가운데 정신지체학교가 79개교로 약 59%를 차지하고 있다. 학생 수 분포를 설립별로 보면 국립이 1,298명, 공립이 9,188명, 사립이 1만 3,664명으로 전체 재학생(24,130명) 가운데 사립이 56.5%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 특수학교의 지역적 분포를 보면, 서울이 28개교, 경기도가 23개교로 전국 특수학교 수의 약 38%를 차지하고 있다. 또한 서울 28개교, 부산 10개교, 대구 8개교, 인천 6개교, 광주 5개교 등 5개 광역권 대도시에 전국 특수학교의 42.5%가 집중되어 있다.

요약하면 우리나라 특수학교는 설립별로 보면 사립 특수학교가 전체의 65%로 가장 많고, 장애별로는 정신지체학교가 약 59%를 차지하고 있으며, 지역별로는 수도권(약 38%)과 5개의 광역권 대도시(약 42.5%)에 상당히 집중되어 있음을 알 수 있다.

다음으로 특수교육 요구 학생 수 변화를 살펴보자. 교육부는 특수교육 대상자 출현율을 2.44%로 추정하고 있으며, 한국보건사회연구원(1995)의 조사에서는 2.35%로 나타났다. 그런데 국립특수교육원의 1997년 특수교육 대상자 출현율 조사연구 결과에 따르면 4.23%로 나타나 이전의 출현율보다 더 높게 나타나고 있는데, 1994년 <특수교육진흥법> 개정 이전에는 특수교육 대상으로 분류(포함)되지 않았던 학습장애의 출현율 2.46%가 포함되었기 때문이다.

이상의 출현율을 기준으로 우리나라 특수교육 요구 학생 수를 추정해보면, 종래의 출현율 2.44%를 기준으로 5~17세의 특수교육 요구 학생 수는 22만 3,700명으로 추정되나, 학령기 인구를 6~21세까지로 하고(1998년 이후 학령기 연령기준임) 특수교육 요구 학생의 출현율을 4.23%로 계산할 경우 전체 특수교육 요구 학생 수는 48만

7,900명으로 상당히 늘어나게 된다. 국립특수교육원의 특수교육 대상자 추정 수를 장애 영역별로 살펴보면, 시각장애 8,075명, 청각장애 382명, 정신지체 9만 8,055명, 지체부자유 1만 382명, 정장애 6만 5,755명, 언어장애 6,921명, 학습장애 28만 3,783명으로 추산된다.

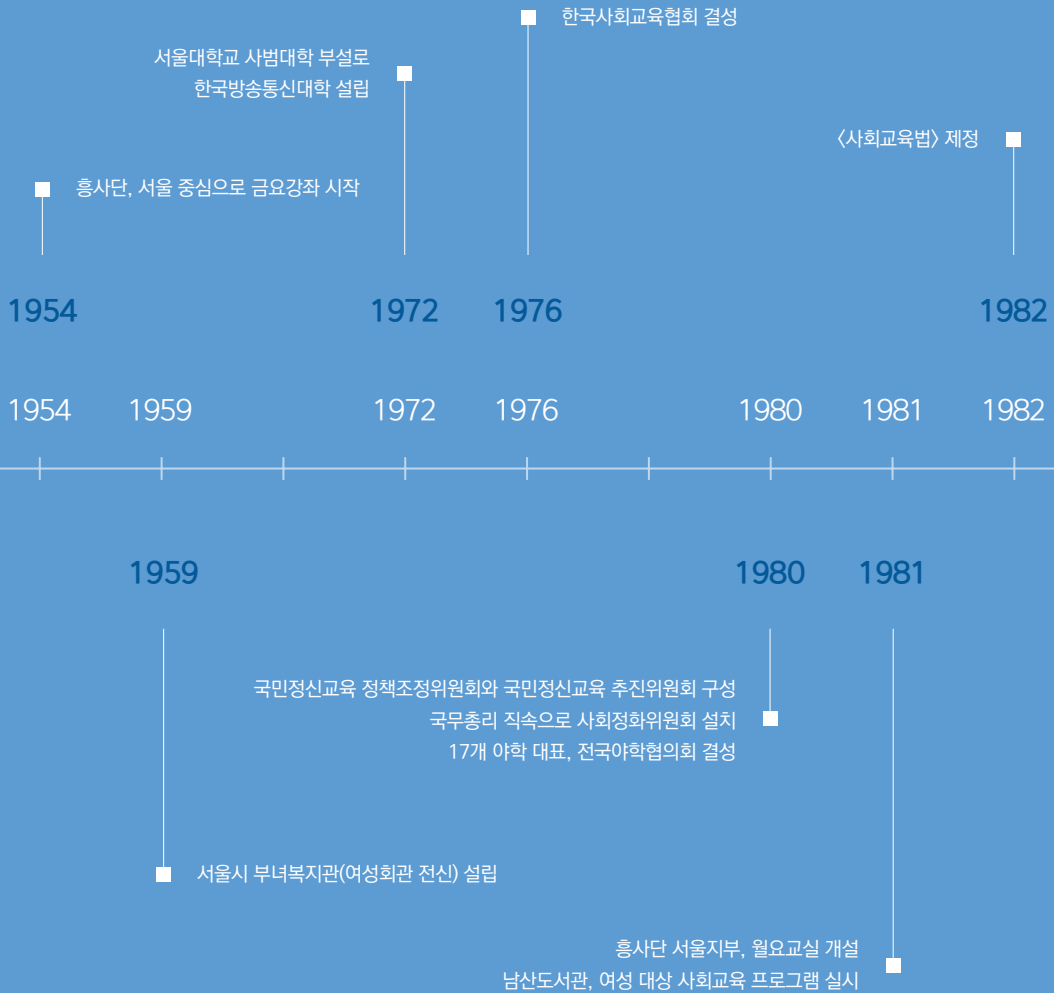
특수학교나 일반학교 내의 특수학급에 배치된 학생들은 거의 중도(severe) 장애에 해당되는데 이들 수는 21만 9,000여 명으로 추정된다. 이들 중 2002년 기준 134개 특수학교에서 특수교육을 받는 학생은 2만 4,397명이며, 3,856개의 특수학급에서 특수교육을 받는 학생은 2만 6,239명으로 모두 5만 636명에 달하였다. 따라서 이 기준에 의해 특수교육 요구 학생들의 특수교육 수혜율을 적용하면 23.12% 수준에 머물렀다.

교육인적자원부는 이들 가운데 일반학급에서 교육이 가능한 10만 1,500명(경도 장애 아동의 약 60%)을 제외한 10만 6,500명을 특수교육 대상자로 추정하였다(교육인적자원부, 2001). 이 기준에 의하면, 특수교육 요구 학생 가운데 47.55%가 특수학교와 특수학급에서 특수교육 혜택을 받고 있는 것으로 추정할 수 있다.

이상에서 볼 때 우리나라 특수교육 요구 학생들 중에서 약 48%가 특수학교와 특수학급에서 특수교육의 혜택을 받고있는 반면 이들보다 더 많은 비중을 차지하는 약 52%의 특수교육 요구 학생들이 일반학급 속에서 특수교육 혜택을 전혀 받지 못한 채 무의도적으로 통합된 상태로 방치되어 있다고 할 수 있다.

제6장

사회교육의 확장과 평생교육의 태동

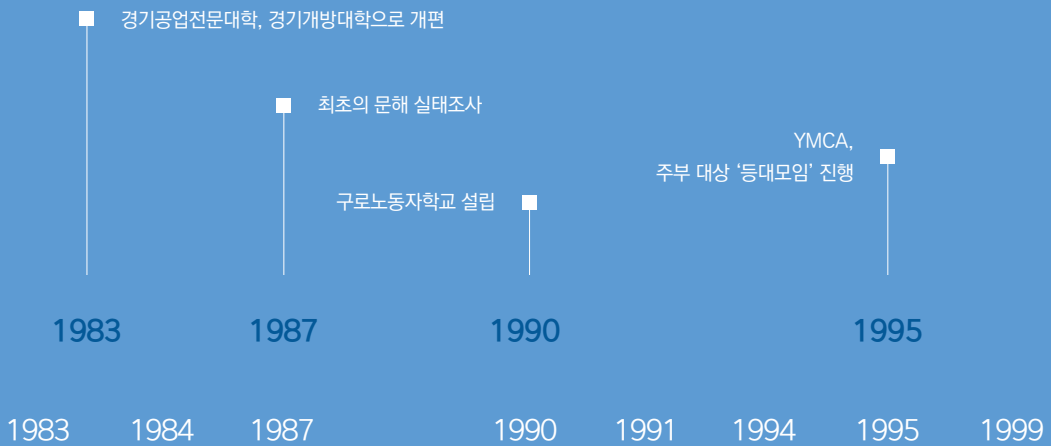


제1절 국정기조 관철을 위한 국민정신교육

제2절 사회민주화를 위한 민중교육과 시민교육의 확장

제3절 평생교육관련 법제도의 등장과 분화:

‘평생교육진흥’ 개념의 등장과 <사회교육법>의 제정



국정기조 관철을 위한 국민정신교육

이 장에서는 제5공화국의 7·30 교육개혁에서 김영삼 정부(문민정부)의 5·31 교육개혁안에 이르는 시기(1982~1995) 동안의 평생교육을 살펴본다. 이 시기에 평생교육은 학교 밖에서 진행되는 성인을 대상으로 하는 사회적 차원의 교육이라는 점에서 ‘사회교육’이라 불렸다.¹ 이 시기는 지방자치가 본격적으로 자리 잡기 이전으로, 이 장에서는 ‘사회교육의 도입 및 발전의 중심지로서의 서울’이 가지는 상징적·실질적 의미를 탐색하고자 한다. 학교교육 밖에서 진행되는 모든 종류의 교육을 대상으로 삼고 보면, 정치적으로 매우 이질적인 교육들이 사회교육의 범주 안으로 들어온다.

우선 전두환 정부는 이른바 ‘사회정화’를 위해 언론에 대한 보도지침에서 영화나 가요를 비롯한 대중 문화물, 전 국민을 대상으로 하는 각종 연수나 교육 등에 이르는 다양한 문화적 장치를 가동하였으며, 이는 사회교육적 관점에서 보면 ‘국민정

1 사회교육은 adult education의 아시아권 번역어로 교육의 사회적 영향력에 초점을 맞춘 용어이며, 법제 개편에 따라 사회교육에 이어 사용된 평생교육은 lifelong education의 번역어로서 전 생애-전 사회에 걸친 통합적 교육을 말한다. 한국에서는 두 용어 모두 법적으로는 ‘학교밖에서 이루어지는 교육’이라는 차원으로 정의되고 있어, 개념상의 혼란에 대한 문제제기가 계속되고 있다. <사회교육법>이 폐지되고 <평생교육법>이 제정됨에 따라 2000년대 이후로 사회교육 용어는 현장에서 거의 사용되지 않는다. 그렇지만 본 장에서는 다루는 내용의 시기적 특성을 고려하여 반드시 평생교육을 사용해야 하는 경우를 제외하고는 사회교육이라는 용어를 사용하였다.

신개조'를 목적으로 삼는 사회교육이었다. 당시 거리의 불량자를 수용한 폭력 시설은 삼청'교육'대라고 불렸으며, 청소년 대상의 자유총연맹 견학교육, 땅굴시찰 등도 진행되었다.

다른 한편 1980년의 '서울의 봄' 이후 열려진 민주적 공간의 확장으로, 정치적 폭압에 저항하는 민주화의 열기가 민중교육운동으로 이어져, 다양한 사회운동단체에서 교육이 확산되었다. '기층민중'이라는 용어가 사용되면서, 피억압자들에 대한 교육이 하나의 중요한 교육의 영역으로 부상하였으며, 야학에서 시민단체, 노동단체에서 여성단체에 이르는 다양한 단체가 우후죽순처럼 설립되면서 사회운동적 차원에서 진행되는 교육이 자리 잡기 시작하였다. 사회교육적 차원에서 볼 때, 이는 민주주의 의식이 전 사회적으로 확장해 나아가는 의미를 가지는 것이었다.

1980년대~1990년대 초반은 시민들의 정치적 각성뿐 아니라 문화적 성장이 제도적으로 보장되기 시작한 시기이기도 했다. 1985년 중학교 의무교육제도가 도입되었으며, 졸업정원제의 도입으로 대학 입학자가 고교 졸업자의 30%를 차지할 정도로 증가하였다. 국립중앙박물관에서 예술의전당에 이르는 국가 차원의 사회교육 인프라가 갖춰졌으며, 언론사나 백화점 등에 문화센터가 속속 설치되었고, 다양한 단체에서 문학·과학·역사·기술관련 교양교육도 확대되었다. 이런 문화적 기반을 토대로 1990년대 김영삼 정부 시기에는 시민의 학습을 지원하는 각종 제도적 장치를 갖추어 교육소외계층을 비롯한 다양한 계층을 위한 사회교육의 제도화가 진행되었다.

이런 흐름을 토대로 이 장에서는 당시의 사회교육을 국정기조의 관철을 위한 국민정신교육, 사회민주화를 위한 민중·시민교육의 확장, 평생교육 관련 법제도의 출현이라는 세 차원으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. '국민정신개조'를 위한 국민정신교육

《실록 제5공화국》에 따르면, 제5공화국(1980~1987)의 교육치적으로 첫 번째로 꼽히는 것이 '국민정신교육의 강화'이다. '국민정신교육'이란 국가 주도로

국민의 정신계발을 이루고자 하는 교육으로, 국민정신교육이 교육의 기본지침으로 제시된 것은 1978년이다. 유신 시대 말기 박정희 정부는 정권의 유지를 위해 전 국민을 하나로 묶는 이념 교육을 도입했다. 전두환 정부에서는 이 기초를 이어받아 정치교육을 통해 정권의 정통성을 부여하고자 국민정신교육의 체제를 마련하고자 하였다. 제5공화국은 국민정신교육을 “사상교육이요, 정치교육이며, 가치관교육”이라고 보면서, 이를 “도덕교육, 새마을교육, 반공교육 등을 포괄하면서 뛰어넘어 새롭게 체계화하면서 대체”하고자 하였다. 구체적으로 국민정신교육은 국민윤리교육, 경제교육, 새마을교육, 사회정화교육을 세부내용으로 설정하였다.

이는 1980년 대통령 취임사에서도 명시된 바, “국민정신의 개조”를 위해 교육혁신과 문화 창달이라는 “쌍두마차”를 이루어 갈 것을 내걸었으며, 조직 차원에서는 국민정신교육 정책조정위원회와 국민정신교육 추진위원회를 구성하였고, 국민정신교육의 체계적·심층적 연구를 위하여 한국정신문화연구원을 강화하고 관련 연구를 지원하였고, 서울대학교에 국민윤리교육학과를 설치하여 “국민정신교육을 담당할 요원”을 양성하고자 하였다. 사회교육을 학교 밖에서 진행되는 유무형의 학습지원체제로 볼 때, 제5공화국 시기에 도입된 각종 성인대상 제도들은 말 그대로 ‘국민정신’의 ‘개조’를 목적으로 하였으며, 명목상 ‘사회정화’를 지향하고 있었다고 볼 수 있다.

무형식 교육적 차원에서 보자면, “땡전뉴스”로 대표되는 언론통제와 영화나 드라마, 가요 등에 대한 검열과 스포츠 붐을 통한 국민의 탈정치화는 ‘이데올로기 통제’를 통해 국민을 순치하는 방안이었다고 할 수 있다.

전두환 정부는 출범 직후 국무총리 직속 사회정화위원회를 설치하였는데, 1985년 이후에는 통제와 규제로부터 의식개혁운동으로 중점을 이동, 각종결의대회, 가두홍보, 수범사례집 및 지침서 발간, 순회교육 및 지방교육 등의 방안을 수립하였다. 제도적으로는 중앙 집행조직과 민간조직으로 구분하여, 1988년에 이르면 행정기관 정부투자기관 등에 2만 4,025개, 초중고 및 대학교에 1만 423개, 정부출연기관이나 직능단체에 5,919개에 이르는 조직을 구성하였다. 예산은 <사회정화육성법>에 의해 중앙정부와 지방자치단체로부터 전액지원을 받았으며, 500만 명에 이르는 위원들

이 참여하였다.²

사회정화위원회는 노태우 정부의 출범과 함께 폐지되면서 민간기구인 바르게살기운동협의회로 그 역할을 이관하게 되었다. 1989년 4월 1일 출범한 바르게살기운동중앙협의회는 “진실 질서 화합운동의 추진과 민주시민의식의 함양”을 내걸고 사정업무를 제외한 사회정화운동을 진행하였으며, 1991년 12월 31일에는 <바르게살기운동 조직육성법>이 통과되어 기금조성에 필요한 예산을 국가가 제공하고 국공유 시설물을 쓰도록 허용하였다.

정리하자면, 대국민교육의 주축으로 국가 주도하의 국민정신교육은 이는 반공교육의 기초 위에서 정권의 정통성을 유지하기 위한 위원회를 통해 전국 단위의 방대한 조직을 동원하는 방식으로 진행되었다.

2. 새마을교육, 국민정신교육의 제도화

국민정신교육 가운데 전국적·제도적 차원에서 성공한 교육은 새마을교육이었다. 1970년대부터 시작된 새마을교육은 새마을운동의 일환으로 전개된 사회교육으로, 국민의 생활향상 및 국가발전에 기여함을 목적으로 사회지도자의 양성을 위해 진행되었다. 그 대상은 새마을지도자 과정, 사회지도층 과정, 기업체 과정, 직능단체 과정, 학생 과정, 공무원 과정, 농어촌 관련 과정, 교육요원 과정 등 전국민을 망라하는 단위로 편성되었다. 공통 교육과정으로는 근면, 자조, 협동 등 새마을기본정신의 확산과 새마을운동의 활성화, 투철한 국가관과 선진시민의식의 함양 등을 목표로 하였고, 교육 대상에 따라 구체적인 교육 목표가 추가되었다.

대표적인 새마을교육인 새마을지도자 과정은 ‘새마을사업의 성패가 마을지도자의 지도역량에 달려있다’라는 인식에 따라 뛰어난 마을지도자를 양성하기 위해

2 경향신문사, 《실록 제5공화국》, 1987.

실시되었다. 사회지도층 과정의 경우 고위층일수록 새마을지도자들과 함께 교육받아야 한다는 건의에 따라 신설되었으며, 장·차관 급만 아니라 언론인, 교수, 문화예술인 등도 교육 대상에 포함되었다. 기업체 과정은 공장새마을운동의 활성화와 경제인들의 새마을운동 참여를 위해 개설되었으며, 대기업체 중견간부반의 현장 견학이 오두산 OP(Observation Post, 전방관측소)의 전방초소에서 실시되었다.

한편 농수산단체 간부반, 조합장반, 직능·사회단체 지도자반 등의 직능단체 과정은 보다 효율적인 조직 관리와 사명감을 토대로 한 대민 봉사정신을 고취하기 위해 진행되었다. 예비 직능인을 대상으로 하는 한국과학기술원생반, 전공의반, 사법연수생반 등의 경우에는 국가 산업 발전이나 국민보건 등을 책임질 인재로서의 사회적 사명감을 고취하고, 올바른 국가관을 재정립하도록 하는 정신교육의 일환으로서 실시되었다. 공무원 과정은 공직자로서 투철한 국가관과 공직윤리를 확립하고, 새마을운동에 대한 이해를 바탕으로 주민계도능력을 배양하는 것을 목표로 진행되었다. 자생적 독농가, 농어민 후계자 등을 대상으로 한 농어촌 관련 과정은 주인의식과 농어촌에의 확고한 정착의욕, 올바른 국가관 등을 정립하도록 하는 철저한 정신혁명교육의 성격을 띠었다. 새마을교육은 기본적으로 새마을교육 표준과정을 반영하도록 제도화되어 있었으며, 그 내용을 보면 다음과 같다.³

[표 1] 새마을교육 분야와 내용

분야	내용
국민정신교육	민족주체사관, 국난극복의 교훈사례, 경제성장과 우리의 자세, 국민윤리
통일안보	북한의 실정과 대남전략, 국제정세, 통일정책
새마을정신	새마을 성공사례, 새마을현장교육, 새마을노력봉사
기타	자연보호, 소비절약, 경제현실

이런 기본 내용 위에 일부 교육과정이 '86아시안게임과 '88서울올림픽을 대비

3 새마을교육 40년사 편찬위원회, 《새마을교육 40년사》, 새마을운동중앙회 중앙위원회, 2012.

하여 신설되었다. 체육인반의 경우 체육인의 사명과 역할을 재인식시키고자 개설되었으며, 특히 범민족 올림픽 추진위원의 대다수가 전국 새마을조직의 회장단으로 구성됨에 따라 올림픽 준비와 새마을운동이 직결되었다. 택시사업 경영주반은 국제 행사를 앞두고 교통부 요청에 따라 신설되었으며, 사명을 고취하고 청결, 예의, 친절 등을 조기 정착시키고자 만들어졌다. 또한 새마을교육은 교장, 교사들뿐만 아니라 대학생, 중고등학생을 대상으로도 직접 실시되었고, 어머니회를 통하여 가정에서도 진행되었다. 대학생반의 경우 학도호군단 간부, 학생회 간부, 각종 동아리대표들을 대상으로 실시되었으며, 건전한 면학 분위기 조성, 올바른 가치관 및 확고한 국가관을 지닌 후속세대로서의 자질을 함양하기 위해 진행되었다. 중고생 특별수련도 비슷한 목표를 위하여 신설되었다. 새마을청소년학교 교장 및 교사반은 이들의 새마을정신을 고취하고, 산학 협동을 위한 교육을 실시하도록 선도하고자 개설되었으며, 학교새마을 어머니회 담당교사반은 학교새마을운동의 활성화뿐만 아니라 가정생활 지도에 대한 어머니들의 사명감을 고양시키기 위해 실시되었다. 전국 새마을 교육기관의 교육요원을 대상으로 하는 교육요원 과정에서는 새마을교육의 성격을 바로 이해하고, 이에 전념할 수 있는 교육요원을 양성함으로써 “새마을교육을 국민정신교육으로 확대 발전시켜가고자”⁴ 하였다.

새마을교육의 교육방법으로는 강론교육, 분임토의, 상호교육 등이 활용되었다. 특히 마을 단위 성공 사례 공유가 연수원의 중요 과목으로 자리 잡아, 연수생의 정의적 측면에 호소하고 새마을운동의 추진방법을 터득하도록 하는 데 큰 영향을 주었다. 교육의 효과는 사후지도와 수료생 모임 등을 통해 교육 종료 후에도 이어졌다. 구체적으로 합숙교육의 경우 오전 6시부터 국민의례 등을 제창하며 시작되었고, 주 간에는 강론교육이 이뤄졌다. 강론교육에서는 처지를 인식하도록 하여 동기를 부여하며, 이후 분임토의를 통해 강론 내용을 내면화하고, 해결책을 논의하는 시간을 가졌다. 하루 일정은 체력 단련 등을 진행한 뒤 밤 10시에 종료되었다. 교육 수료식 전

4 새마을교육 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 2012, 148쪽.



새마을지도자 핵심과정 1차(2025년 3월)(새마을운동 중앙연수원 홈페이지)

날 밤에는 연수 기간 동안 배우고 느낀 바에 대하여 자기서신을 작성하였으며, 이 서신은 수료 일정 기간 이후 각 연수생에게 발송되어 사후지도 역할을 했다. 이러한 체계적인 교육방식과 연수생에 대한 정서적 접근은 큰 효과를

낸 것으로 보인다. 연수생들이 일방적으로 차출되어 입교하는 경우도 있었지만, “새마을교육이 정신순화교육 내지는 일방적 국가시책 선전수단이 아니고 정말 좋았다는 입소문으로 연수원 입교경험이 없는 이들이 소외감을 느낄 정도”였다는 평가도 있었다.

연수원은 1987년 9월 비합숙 교육인 1일 새마을교육 프로그램을 추가 개설함으로써 합숙교육 진행 과정에서 발생하는 교육생 선발 및 비용 등의 문제를 해소하였고, 자원연수자반을 마련하여 연수원의 기존 교육 대상에 해당하지 않는 경우에도 연수원 수료생의 추천이 있을 경우 연수에 참여할 수 있도록 하여 전 국민을 새마을교육의 대상자로 포함하고자 하였다.

한편 새마을교육은 “비정규 성인 사회교육으로서 일반 정규교육과는 달리 피교육자의 태도변화를 위하여 생활을 통한 실천적 경험교육을 실시하는 교육방식”⁵이었기에 교육요원의 역량이 더욱 강조되었다. 이는 새마을교육이 정권의 정치적 목적에 부합하는 국민단합을 촉진하기 위한 국가주의적 운동임을 말해주는 것으로, 이후 사회교육에 대해 “학교교육의 문제점을 극복할 수 있는 개혁적인 교육체제로

5 새마을교육 40년사 편찬위원회, 앞의 책, 2012, 298쪽.

서의 역할을 수행하기보다는 학교교육과 마찬가지로 지배집단의 이데올로기를 정당화하고 유지하는 데 기여⁶했다는 평가를 받게 하였다. 학습자 수로 보면, 1982년에서 1988년 사이에만 15만여 명에 이르는 교육을 실시했던 것으로 집계되고 있다.

정리하자면, 제5공화국에서 시작된 대국민 사회교육은 정권이 원하는 특정한 국민을 형성하기 위한 교육으로서, 기본적으로 군부정권의 정통성 확보를 위한 위로부터의 ‘국민정신교육’으로 진행되었으며, 이후 경제발전의 지역주체를 형성하기 위한 ‘새마을교육’으로 전면화되었다. 이런 국가주의적 교육은 1980년 ‘서울의 봄’ 이후 급격히 확장되기 시작한 노동자나 농민, 빈민 등의 ‘민중교육’의 저항을 받으면서 평생교육의 하나의 축을 형성하고 있었다.

6 이귀숙, <사회교육의 정치사회화 기능에 관한 분석>, 《한국교육: 교육사회학적 조명》, 한울아카데미, 1987, 253쪽.

사회민주화를 위한 민중교육과 시민교육의 확장

1980년대는 전국단위 투쟁조직이 결성되고⁷ 이른바 ‘민중교육지 사건’ 등 교육 관련 시국사건이 생기면서 사회교육에 대한 관심이 높아졌던 시기였다. 그러나 당시 사회교육은 ‘교육=선전’의 등식이 통용되어 사회운동단체의 부수적 활동을 가리켰으며, 시민교육이라든가 민주주의 교육과 같은 독자적인 교육활동으로서의 명칭을 획득하지 못하였다. 그러나 1990년대에 들어서면서 소련 등 사회주의권 붕괴 및 김영삼 문민정부의 등장으로 민주화가 진행됨에 따라, 교육은 투쟁이나 선전과 거리를 두면서 독자적인 활동으로 조명되기 시작하였다. 이 시기부터 ‘민주시민교육’과 같은 명칭이 등장하였으며, 노동교육과 시민교육의 정체성을 둘러싼 논쟁도 진행되었다.

⁷ 1984년 6월 29일 민주화운동청년연합을 비롯해 천주교정의구현전국사제단, 전국목회자정의평화실천협의회, 한국노동자복지협의회, 한국가톨릭농민회, 한국기독교농민회총연합회, 자유실천문인협의회, 민주언론운동협의회, 민중문화운동협의회, 인천도시산업선교회, 가톨릭기독교학생회총연맹, 명동천주교회 청년단체연합회 등의 단체들이 모여 민중민주운동협의회(민민협)를 결성하였는데, 이를 시작으로 1986년에는 민교협(민주화를 위한 전국교수협의회) 및 전국대학생대표자협의회(전대협) 등 전국단위 투쟁조직이 결성되었다.

1. 기층민중운동과 야학교육의 확장

1980년대에는 노동자와 농민, 도시빈민 등 1970년대에 별로 주목받지 않았던 계층이 정치적으로 급부상하였다. 이들은 ‘기층^{基層} 민중’이라 불리기도 했는데, ‘사회의 기반을 형성하는 피억압 국민’이라는 의미였다. 유신정권의 독재에 대한 비판을 중심으로 삼았던 지식인 중심의 정치운동은 노동운동과 농민운동, 도시빈민운동으로 발전해 나갔고, 지식인과 민중의 관계 및 사회적 역할에 대한 논의도 전개되었다. 사회교육도 같은 맥락에서 ‘지식인에 의한 민중의 계몽’이라는 목적 의식 하에 진행되었으며, 대표적으로는 야학을 들 수 있다.

야학은 19세기 말부터 지금까지 소외계층을 위한 교육의 상징으로 받아들여지고 있으며, 시대적·사회적 차원의 교육적 필요를 적극적으로 반영해왔다. 정치적 억압상황과 민중운동의 태동 속에서 1980년대에는 농민·노동자·도시빈민의 정치 의식화를 목표로 한 노동야학이 출현하였으며, 이에 따라 당시 야학은 기존의 검정고시아학과 노동야학 그리고 그 중간적 성격의 생활야학으로 구분되었다.⁸

이런 흐름 속에서 1980년 2월 5일에는 17개 야학 40명 대표가 “야학 공동방향을 모색하고 야학운동을 정립하고 전개시켜 나가기 위해” ‘전국야학협의회’를 결성하였다. 그러나 당시의 정치상황 속에서 이는 ‘사회주의 혁명조직 교육기관’으로 명명되었으며, 해당 협의회의 교사뿐만 아니라 학생까지도 연행당하는 ‘노동야학연합회 사건’으로 이어졌다.⁹ 이러한 일련의 과정 속에서 야학은 교육조직이라기보다는 정치투쟁조직으로 대중에게 각인되었다.

1992년 문민정부가 들어서고 ‘노동현장으로의 이전’이라는 학생운동의 이슈가 약해지면서, 야학은 정치적 지향성에서 벗어나 다양화되고 학력지향성을 가지게 되었다. 야학 학습자들도 20대 노동자에 중장년 주부층이 가세 하였고, 이에 따라 기존의 검정고시 과목뿐 아니라, 공동체 프로그램, 문해교육, 컴퓨터교육, 대안교육 등

8 김호석, <2000년대 우리나라 야학운동의 변화 동향 분석>, 공주대학교 석사학위논문, 2014.

9 야학21 편집부, <한국야학사>, 《야학21》 창간호, 1998.

사회 환경 및 학습자 변화에 따른 교육 프로그램도 다양화되었다.

반면 검정고시야학(이하 ‘검시야학’)과 관련해서 보면, 전두환 정부는 검시야학과 청소년직업학교에 대한 지원과 후원을 대폭 늘리고 이를 교육부의 관리 하에 두도록 제도화하였다. 이는 복지국가에 대한 지향성을 보여주는 동시에 노동야학과의 차별화 전략이라는 의미를 가지는 것이었다. ‘건전한’ 검시야학과 ‘불온한’ 노동야학의 가름선을 분명히 하면서, 국가는 야학을 사회교육시설의 일환으로 분류하고, 교과내용의 통합을 시작하였으며, 노동야학이나 생활야학에 대해서는 “경찰 정보방에 걸려 쫓겨나게” 만들었다.¹⁰ 구체적으로 1986년에는 새마을야간학교의 국가편입이 진행되었으며, 동부직업소년학교는 동부경찰서 선도위원회에서 후원하도록 제도화하였다. 1990년대 초반에는 서울시에서 1개 야학당 300만 원가량의 지원금을 제공하였고, 야학 담당을 체육청소년과나 사회복지과로 이관하여 분명하게 ‘공교육 보완적 성격’으로 규정하였다.

노동자의 계급성과 관련된 교육도 다양하게 시도되었다. 1990년 3월에는 노동계급에 대한 선도적 교육을 위해 노동자대학이 설립되었으며,¹¹ 1988년 노동자를 중심으로 현장 활동가의 초보적 지식 전달을 목적으로 하는 서울노동자학교가 설립되었고, 1990년에는 구로에 구로노동자학교가 설립되어 전국적인 노동자교육모델을 제시하고자 하였다. 그러나 교육장소 폐쇄와 강사 연행 등의 통제조치가 반복되면서 서울을 중심으로 설립된 다양한 노동자교육기관들은 1990년대 중반을 넘기지 못하고 상당 수가 폐교하게 된다.

10 기독교 야학연합회, 《민중야학의 이론과 실천》, 풀빛, 1985, 409쪽.

11 노동자대학의 교육과정으로는 한국사회운동사, 노동자의 경제, 노동자의 철학, 세계사회운동사, 변혁이론, 노동운동론, 노동법을 과목으로 선정하였다. 1996년 3월 폐교 후 노동자대학은 2000년 ‘전태일을 따르는 사이버노동대학’으로 명맥을 이어가게 된다.

2. 시민사회의 확장과 민주시민교육 방법론의 도입

시민사회의 차원에서 1980년대 후반은 시민교육의 폭발적 증대가 이루어졌던 시기였다. 산업선교회의 노동자교육과 크리스찬 아카데미에서의 중간집단교육이 한국사회의 사회운동 지도자를 양성하기 위해 1970년대에 교육의 씨앗을 뿌렸다면, 1980년대 중반을 넘어서면서는 다층적·다차원적으로 사회교육이 확장되었다. 1987년 국민운동본부의 시민학교 설립을 필두로, 1989년에는 민중교육단체가 100곳이 넘는 정도로 확장되었다. 민중교양교육도 일반화되기 시작하여, 정치·경제·언론·통일·문화·여성 등의 교육이 ‘민주화’의 담론 안에서 확장되기 시작하였다. 학교교육 영역에서도 1985년경부터 ‘교육문화운동’이 전개되었으며, 이런 문제의식은 YMCA의 초중등교사 공부모임이나 글쓰기 모임과 같은 소규모 모임에서 공유, 발전되었다.

사회교육적 차원에서 보자면, 사회교육의 필요성에 대한 사회적 인식은 독일 아테나워재단의 정치교육방법론에 기반을 둔 ‘민주시민교육방법론’의 도입과 YMCA를 중심으로 한 시민교육의 확장 그리고 흥사단의 독립대학으로 구체화되었다.¹² 민주시민교육방법론은 학습자가 자신의 학습을 주도해나가면서 지식구성의 주체가 된다는 철학 위에서 구안된 방법론으로, 독일의 반나치적 시민의식 함양을 위한 교육방법론에 기반하여 학습자 중심성을 구현한 선진적인 교수법이었다. 아테나워재단에서 교육을 받은 교육 스태프들은 워크시트 등을 통한 팀 활동을 통해 학습자가 교수과정에 적극적으로 참여할 수 있는 방법론을 여러 기관에 전파하였다.

아테나워 재단의 교수법이 혁신적이기는 했으나, 국내의 기반이 취약했음에 반해, YMCA는 풀뿌리 조직으로서 민주적 역량을 교육적으로 키워내는 역할을 충실하게 담당하였다. 한국YMCA연맹의 자료에 따르면, 1987년 전국적으로 39개 시 청년회에 약 4만 5,000여 명의 회원이 조직되어 있었으며, 각종 클럽 회원 수는 약 1만

12 김신일·황종건, <한국 사회교육 실태조사 연구>, 《평생교육의 체제와 사회교육의 실태》, 한국정신문화연구원, 1982, 275쪽.



서울YMCA회관 전경

5,000여 명, 연간 프로그램 참가자는 230만 명에 이르렀다. 이들의 활동 내역 가운데 사회교육은 1/3에 이르는 것으로 보고될 정도로 영향력이 컸다.¹³ 정지웅과 김지자는 YMCA의 ‘사회교육사업’을 다음과 같이 6가지로 분류하여 소개하였다.¹⁴

- 1) 시민교육: 목요논단, 토요강좌, 교양대학 등으로 Y가 지향하는 정의와 평화의 실현, 민중의 복지 향상과 새 문화 창조라는 두 가지 목적을 실현하기 위하여 각종 사회문제 캠페인, 시민 논단을 통한 시민의식 개발과 시민여론 조성활동에 역점을 두고 있다. 이러한 시민교육은 사회개발사업을 벌이는 기초가 된다.
- 2) 지도자교육: 주로 연맹이 주관하여 캠프지도자 훈련, 농촌지도자 훈련, 어린이지도자 훈련, 유지 지도력 개발, 간사를 위한 전문지도력 개발, 지원지도력 개발 등이 있다.
- 3) 사회복지교육: 농민, 근로자, 여성, 노인, 장애인 등의 불우 및 소외집단을 위한 교육으로서 농민지도자 교육, 농민 법률상담, 협동조합 조직교육, 직업청소년학교 및 근로청소년교실

¹³ 유종성, <한국 YMCA회원 운동의 반성과 전망>, 한국YMCA연맹, 《한국 YMCA이념 추구》, 1982, 903쪽.

¹⁴ 정지웅·김지자, 《사회교육학개론》, 서울대학교 출판부, 1986, 370~372쪽.

의 운영, 숙녀학당, 여성취미교실, 노인교실, 수화교실 등이 있다.

- 4) 보건·체육교육: 건강한 개인, 건전한 사회를 지향하여 Y가 벌이는 각종 스포츠교실, 신체적성교실, 시민건강 상담, 각종 스포츠 보급 및 지도는 건전한 사회체육을 진흥시키는 계기가 되었음은 널리 인정받고 있는 사실이다.
- 5) 독서교육: 홍보·출판사업과 함께 독서회의 운영, 공개 독서토론회, 양서 전시회, 독서클럽 운영을 통하여 독서운동 및 교육을 실시하고 있다.
- 6) 국제이해교육: 세계 평화를 강조하는 국제적 조직으로서 Y는 아시아연맹, 세계연맹을 통해 각종 국제교류 및 이해를 증진시키고 있다.

역사적으로 보자면 1965년에는 일종의 평생교육환경이라 할 수 있는 ‘시민논단’이 개설되어 1970년대 말까지 꾸준히 지속되어 시민적 사고를 확장하는 기반이 되었으며, 각 지역 YMCA 회원들의 시민의식 각성에 기여하였다. 그러나 1980년대에 들어서면서 광주를 제외한 서울·광주·부산·대구 등의 ‘시민논단’에 제약이 가해져, 서울YMCA에서는 1978년 말 ‘시민논단’ 발행을 중지하였으며, 대신 사회봉사 활동이 그 자리를 채웠다([표 2] 참조). YMCA는 우리나라 최초로 ‘민주시민 훈련사업’을 시도했으나, 이를 전국적 모델로 만들거나 사회교육의 전형으로 만들어내기에는 사회적 조건이 마련되지 않았다.

[표 2] 1983년도 YMCA의 사회봉사 교육활동

사회교육			사회체육	
교육	친교·오락	봉사	보건·체육	캠프
8,553(회) 796,738(명)	4,096(회) 202,948(명)	2,854(회) 87,344(명)	3,541(회) 1,065,797(명)	336(회) 31,012(명)
15,503(회)	1,067,030(명)		3,877(회)	1,636,809(명)

출처: 대한YMCA연맹, 《'83 YMCA연감》, 1983.

이러한 여러 한계 에도 불구하고 학습자 중심성, 시민의식, 교수법의 중요성, 학습권 등의 개념이 사회교육 현장에서 등장하게 된 것은 1980년대 이후의 지난한 노

력 덕분이며, 이는 이후 교육의 패러다임 논의의 기반을 제공하였다.¹⁵ 1995년부터 주부 모임을 중심으로 진행된 YMCA의 등대모임은 그 대표적인 예로, 주부 개인을 쫓달로, 이들이 모인 공동체 단위를 등대로 설정, 스스로 마을운동의 중심축으로 세워나갔다. 등대모임은 이후 지자체가 실질적으로 작동할 수 있는 시민의식의 기반을 제공하였다.

여타 사회단체에서의 교육이 사회운동을 위한 부수적인 활동에 그치고 있었음에 비해, 홍사단은 조직의 정체성 자체를 사회교육에 두고 있었으며,¹⁶ 따라서 1980년대의 사회교육의 확장에 있어 선도적인 역할을 담당하였다. 이미 1954년부터 서울을 중심으로 시작되었던 금요강좌는 1980년대 초반 민주시민교육이 거의 전무했던 시절에도 지속되어, 시민의식을 싹틔우는 사회교육의 맹아가 되었다. 금요강좌는 1982년 11월 1,000회를 돌파하였으며, 전국 순회 기념강연을 개최하여 연인원 4,000명이 넘는 청중이 참여하는 기록을 남기기도 하였다. 금요강좌는 금요세미나로 전환된 1998년까지 매년 24~33회 열렸으며, 김대중, 김영희, 장기표, 김근태, 신용하, 안병욱 등 한국사회의 지도자들을 총망라하여 강좌를 구성, 대중들이 그들의 의견을 들으면서 민주주의를 학습할 수 있도록 하는 창구를 제공하였다.

이와 더불어 홍사단 서울지부는 1981년 월요교실을 개설하여 포크댄스에서 탈춤에 이르는 ‘건강사회를 위한 건강인의 민속무용의 밤’을 열어 시민들의 심신의 건강을 유지하고자 했다. 1984년부터는 청소년 민속캠프를 개최, 중고생을 대상으로 민요, 풍물, 탈춤, 민속놀이를 가르쳤으며, 어린이 문화형성 연구회, 봉산탈춤 과정, 주역 원전 강의 등을 운영하였다.¹⁷

15 서울YMCA, 《한국사회의 변화와 YMCA 운동》, 1987.

16 홍사단은 개인적 수준에서 인격 혁명을 이루고, 조직적 수준에서 독립운동과 민족과 사회의 정예로서의 지도자를 양성한다는 점에서 지속적으로 교육적 진화를 지향하는 조직으로 출범하였다. ‘인민의 교육으로 전국의 사풍士風을 흥기興起’하고자 홍사단興士團을 결성한 도산의 교육에 대한 깊은 관심에 기반하여, 홍사단은 해방 이후 시민운동단체로서 시민교육에서 선도적인 역할을 담당하게 되었다. 홍사단의 사회교육적 특징과 관련해서는 권대봉, 〈홍사단 운동의 사회교육적 의의〉, 《도산학술논총》 7, 1999, 171~183쪽 참조.

17 홍사단, 《홍사단 100년사 1913~2013》, 2013, 618~619쪽.

금요강좌의 뒤를 이은 금요토론회는 교육방법적 차원에서 학습자의 참여도를 제고한, 당시로서는 새로운 방식의 교육이었다. 교육 방식은 ‘사회의 향방과 민주주의’에 대한 일방향적 강의로부터 부패와 청렴을 중심으로 자성하는 토론으로 그 축이 이동하였으며, NGO시대에 대비하는 본격적 시민토론이라는 의미를 가지고 있었다. 1984년부터는 ‘홍사단 독서대학’을 설립하였는데, 독서대학은 한국 최초로 저자해설 강의와 질의응답을 진행하는 일종의 북 콘서트를 통한 ‘저자와 함께 하는 공부’ 프로그램이었다. 1985년부터는 대학생들로 구성된 ‘동맹독서반’을 구성하여 하나의 주제를 중심으로 관련 도서를 깊이 있게 읽고 충분히 내면화·의식화하는 교육방법을 도입하기도 하였다. 홍사단은 민주주의 관련 강좌에서 토론회, 북 콘서트에서 독서세미나, 전통예술운동에서 청소년문화운동에 이르는 다양한 교육운동을 1980년대에 전개했으며, 이는 이후 다양한 시민교육을 배태할 수 있었던 기반을 마련한 것이었다.

다른 한편으로 노동교육의 흐름을 보자면, 1980년대 초중반 노조를 어떻게 만들 것인지, <노동법>상 노동자의 권리는 무엇인지와 같은 조합실무 및 노동운동에 대한 ‘방침교육’을 주로 실시했다면, 노조가 일반화된 1980년대 후반부터는 조합 자체가 교육적 역량을 갖출 수 있도록 하는 교육자 양성을 위한 훈련을 진행하였다. 이런 문제의식 하에 학습자가 교육과정에 참여하는 ‘참여식 교육방법’¹⁸이 도입되었다. 이를 주관한 곳은 한국노동사회연구소의 전신인 한국노동교육협회로, 협회에서는 노조상담과 강사훈련과정 등 교육사업을 계속하는 한편, 월례토론회 등 현장 투쟁의 기반을 확대하기 위한 활동을 전개하였다. 1989년 9월부터는 강사훈련과정을 마련하여 지속적으로 현장에서의 교육적 역량을 제고할 수 있도록 하였다.

이른바 ‘변혁적 교육’에 대한 이러한 열망과 노력은 1990년대 중반을 넘어서면

18 1986년 노조설립에 대한 교육 및 상담을 목적으로 설립된 노동교육협회는 단체의 발전과 함께 1995년 노동사회연구소로 전환하였다. 노동사회연구소로의 전환 이후로도 강사 훈련과정을 진행하였고, 타 기관과 함께 노동교실, 현장활동가 훈련 등 기획교육과 파견교육을 진행하였다. 이 과정에서 노동대중을 교육의 주체로 세우는 참여교육 방법론이 도입되었다(한국노동사회연구소, 《한국노동사회연구소 30년사》, 2018, 72쪽, 147쪽).

서 한풀 꺾이게 된다. 문민정부의 출범과 사회주의 국가의 몰락으로 인해, ‘민주화 이후의 민주주의’를 화두로 사회운동권의 재편이 진행되었고, ‘기층민중’에서 ‘시민’으로 운동과 담론이 이동하게 되었다. 교육영역에서도 ‘노동교육’의 주도권뿐 아니라 ‘시민교육’으로의 확장이 필요하다는 주장도 제출되었다.

정리하면, 대부분의 사회운동 단체에서의 교육은 1980년대 들어서 <사설 강습소에 대한 법률> 등을 근거로 국가에 의해 폐쇄되었고, 이에 1989년 교육 탄압 문제에 대응하기 위해 설립된 ‘민중교육운동탄압 공동대책위원회’가 활동을 벌이기도 했다. 그러나 1990년 사회주의권 붕괴 등의 세계사적 변화와 결합, 사회운동단체 내부에서도 민중교육의 선도성이 대중성을 오히려 잠식한다는 비판이 나오면서 민중교육은 급속하게 쇠퇴하게 되고, 사회교육은 시민이나 민중과 같은 대상보다는 교수법이나 방법론에 중점을 두는 비형식교육으로 상정되기에 이른다.

3. 지방자치의 개막과 생활영역에서의 사회교육의 확장

1991년 지방자치제 시행은 대통령직선제 이후 한국사회와 행정 체계 상의 가장 큰 변화였다. 해방 후 4·19나 10·26과 같은 권력붕괴의 시점마다 시민사회의 열망은 집약적으로 표출되었지만, 시스템적 차원에서 이를 제도화와 연결시키고자 한 것은 1987년의 6월 항쟁 이후였다. 노동·시민운동의 흐름은 지방자치의 문제의식과 연결되었으며, 따라서 1980년대 말부터 지자체 단위에 시민사회 활성화의 기반이 되는 선도적인 조례들이 제정되었다. 1991년에는 문화체육부가 각 기관에 산재한 문화학교를 통합하여 지역사회개발을 위한 사회교육의 기능을 확충하였고, 1994년에는 내무부가 읍·면·동사무소를 주민자치센터로 재정비하면서 동 단위 지역사회교육이 체계화되었다. 교육적 차원에서 보면, 1969년부터 설립하여 활동하고 있던 지역사회 학교후원회(현 지역사회교육협의회)는 1980년대 후반부터 학부모교육을 중심으로 하는 지역사회교육을 실시하고 있었으며, 지도자 양성 프로그램을 진행하

고 있었다.¹⁹ 즉, 지자체의 제도적 안착을 위한 지역사회교육의 기초가 어느 정도는 배양되고 있었던 것이다.

각 사회단체에서는 교육을 통해 시민의식을 제고하고자 하였으며, 동시에 고양된 시민의식은 다양한 사회교육을 요청하였다. 각 지자체에서는 조례를 통해 자치, 협치, 생활, 대안사회 영역으로 시민사회 역량이 커나가는 함을 역설하였고, 이는 사회교육의 필요성과 연결되었다. 이에 따라 서울의 경우, 구민회관이나 주민자치센터에서 지역주민을 대상으로 하는 사회교육이 시작되었으며, 사회복지관이나 노인회관, 청소년수련관에 교육 프로그램이 운영되었다.

1980년대 이후 두드러진 현상은 각종 언론사나 백화점의 부설 문화센터, 각종 단체나 시설 또는 회관 등에서 사회교육 프로그램이 활발하게 운영되었다는 점이다. 1981년 남산도서관에서는 여성대상 사회교육 프로그램을 실시하였으며, 문화센터의 경우 동방문화센터가 최초로 교육 프로그램을 도입한 것으로 보인다. 사회적 수요는 상당해서, 문화센터의 경우 1981년 개설 당시 교육프로그램은 평균 200 강좌 정도였으나, 1992년에 이르면 330강으로 대폭 증가했으며, 같은 시기 수강생도 3,000여 명에서 5,000여 명으로 증가하였다. 즉 1980~1990년대 초반에 이르는 시기에 청소년회관(청소년수련관)이나 여성회관, 사회복지관이나 근로자복지관, 마을회관과 시민회관, 노인회관 등에서 유아에서 노인에 이르는 다양한 연령층을 대상으로 가정생활이나 예절교육, 예체능 실기교육과 레크레이션 활동, 직업기술교육 등 실질적으로 생활에 도움이 되는 프로그램을 다양하게 제공하였다.²⁰

언론사부설 평생교육 프로그램도 개설되었다. 시창작법에서 문예창작교실, 한국사, 서양문화사에서 편집 레이아웃에 이르는 문학·역사·미디어 관련된 강좌가 상대적으로 많았으며, 컴퓨터 교육도 선제적으로 실시하였다. 당시 ‘여가선용’이라는 용어가 사회교육의 특징을 일컫는 말로 사용되었는데, 주로 여가시간이 늘어남

19 지역사회 학교운동에서 지역사회 교육운동에 이르는 역사는 한국지역사회교육협의회, 《한국지역사회교육협의회 30년사》, 2008 참조.

20 교육부, 《평생교육백서》, 1997, 117~145쪽.

에 따라 “수다 떨고, 고스톱치고, 사우나가고 그러면서 무료해서 주부병을 앓는”²¹ 주부들에게 ‘생산적인 활동 아이템’을 제공한다는 차원으로 해석되었다.

여성단체와 여성회관은 서로 다른 성향의 활동을 진행하였다. 여성단체가 중상층 여성을 대상으로 하는 여성운동의 성격을 지니고 있다면, 1959년 11월 서울시 부녀복지관이 효시인 서울시 여성발전 센터는 주로 저소득층 여성을 위한 교육을 실시하였으며, 경제적 자립에 주요한 목적이 있었다.²² 사회교육의 중추로 여성, 특히 주부층이 부상한 것이다.

노인교육 역시 지속적으로 팽창하였다. 1972년 서울평생교육원은 최초로 ‘노인 학교’를 교육프로그램으로 개설하여 진행하였는데, 1980년대를 거치면서 1990년대 까지 노인학교에서는 노인생활강좌, 일방교양강좌 및 박물관·도서관 등을 견학하는 방문교과 등 노인에게 필요한 교육과정을 구성하여 진행하였다. 대한노인회의 교육활동도 주목되었는데, 대한노인회의 전신은 1969년 설립된 노인단체연합회로, 노인들을 대상 교육에 중점을 두었기 때문에 자연스럽게 대한노인회에서도 교육활동이 활발했다. 대한노인회는 노인대학과 노인학교, 노인교실을 개설하였으며, 서울연합회의 경우 당시 28~38개의 노인학교가 매년 등록했던 것으로 나타났다. 당시 목표는 “노인으로서의 품위를 가지고 현대사회에 적응하는 능력을 개발하며, 노인 건강관리에 대한 지식을 부여함으로써 여생을 보람 있게 보낼” 수 있도록 하는데 있었다.²³

문해교육은 사회교육의 주요 영역으로 인식되었지만, 문맹자가 거의 없다는 국가의 입장에 따라 국가지원을 통한 적극적 교육이 진행되지는 못했다. 1965년에 이미 ‘학생은 모두 문해자’로 규정한 정부는 1980년대 이후에는 더 이상 문맹률 조사가 의미 없다며 실시하지 않았다. 그러나 황종건 등(1987)은 아시아 남태평양 성인교

21 《여성신문》 1989년 5월 26일.

22 1997년 당시 여성회관의 운영주체는 광역시·도가 22개소, 시군이 52개소, 민간위탁이 4개소로 78개에 달했다. 김성경, 《여성회관의 발전적 운영방안》, 여성개발원, 1998, 184쪽.

23 최운실·백은순·최상근, 《한국인의 문해 실태 조사 연구: 1차년도 보고서》, 한국교육개발원, 1989, 197쪽.



대표적인 시설 문해교육 학원인 수도학원

육협의회(ASPBAE, Asian South Pacific Bureau of Adult Education)의 지원을 받아 서울, 대구, 광주, 광주의 저소득층 밀집 거주지역을 대상으로 구조화된 면접 조사를 실시하였다.²⁴ 조사 결과, 전체 조사대상자 378명 가운데 비문해 20.4%, 준문해 20.4%, 기초 문해 40.2%, 기능 문해 19.0%로, 기초 문해와 기능 문해를 합친 문해율은 50.2%에 이르렀다. 이는 도시 빈민 지역 여성의 절반 정도가 비문해 상태이며, 교육적인 지원이 필요함을 말해주었던 것이다. 이후 조사연구가 본격화되어 1989년과 1990년에는 한국교육개발원에 의해 본격적인 전국 단위 문해 실태 조사가 체계적으로 실시되었고,²⁵ 문해교육 역시 시민사회에 자리 잡기 시작하였다. 지역의 시민단체에 등록된 공식적 문해 학습지는 1981년부터 1990년까지 초등과정 527명, 한글반 881명에 이르렀

24 황종건, <문해교육의 역사와 앞으로의 전망>, 《한국문해교육의 현황과 발전 방향》, 한국사회교육협회·한국교육개발원, 1989.

25 최운실·백은순, 《한국의 문해 실태와 문해교육》, 한국교육개발원, 1990.

다. 학원에서도 개별적인 문해교육 과정이 진행되어, 1960년대 설립된 수도학원이 1989년까지 한글과정을 운영하였으며, 고려, 청훈, 대신, 한림학원 등 서울의 여러 학원들 역시 문해교육을 실시하였다.²⁶

정리하자면, 1980년대에서 1990년대 초반에 이르는 시기에 사회교육은 국민의 일상 속으로 스며들기 시작하였으며, 이는 국가의 지원과 문화기관의 등장에 따라, 다른 한편으로는 경제발전에 따른 여유시간의 확보에 따라 하나의 ‘현상’이 되었던 것으로 보인다. 주제는 기초교양, 여가, 취미, 건강, 경제, 음악, 서예, 정신문화, 예절, 법률, 부모역할, 국제이해, 전통문화, 한국무용 등 매우 다양하였으며, 그 결과 1995년에는 서울의 사회교육기관에서 공식적으로 등록된 교양교육 프로그램만 해도 28개 기관, 2만 7,080명에 이르게 되었다.

26 구체적인 교육성과에 대해서는 오혁진, 〈평생교육〉, 《서울 2천년사》 37, 서울역사편찬원, 2016에 정리되어 있다.

평생교육관련 법제도의 등장과 분화: ‘평생교육진흥’ 개념의 등장과 〈사회교육법〉의 제정

1. 〈헌법〉 제29조 제5항의 신설과 학습권 논의의 시작

우리나라 평생교육의 시발점은 1995년 5·31 교육개혁안으로, 당시 교육개혁위원회에서는 위 개혁안을 통해 국가적 차원에서의 평생교육 마스터플랜을 제시하였다. 개혁안에는 국가평생교육진흥 기본계획은 물론, 국가평생교육진흥원에서 기초지자체의 평생학습관에 이르는 국가적 시스템의 구축, 원격대학과 학점은행제, 평생교육 중심대학에서 평생학습 계좌제에 이르는 기본 아이디어가 제출되었다. 이런 개혁안이 가능했던 것은 이미 오래전부터 평생교육의 중요성과 이념에 대한 논의가 있었기 때문이다.²⁷ 원론적 차원에서 평생교육의 시발점을 찾는다면 그것은 〈헌법〉에 보장된 국민의 평생교육권으로, 이는 5공화국 개헌을 통해 제안되었다. 즉, 평생교육의 제도적 기반은 1980년으로 거슬러 올라간다.

1980년 10월 27일에 개정된 제5공화국 〈헌법〉 제29조 제5항은 “국가는 평생교육을 진흥해야 한다.”라고 규정함으로써 국가는 평생교육을 진흥해야 할 법적 책무를 부여받게 되었다. 이후 1987년 10월 29일 제6공화국에서 진행된 〈헌법〉 개정작

27 한국정신문화연구원 편집부, 《평생교육의 체제와 사회교육의 실태》, 한국정신문화연구원, 1984.

업에서도 평생교육에 관한 내용은 수정되지 않고 제31조 제5항에 그대로 존속되어 2024년 현재에 이르고 있다. 1980년에 <헌법>에 평생교육 진흥 조항을 1980년에 명시한 것은 세계적으로도 빠른 것으로, 당시 개정 위원으로 참여하였던 김승한 교수의 주장을 위원들이 수용함에 따라 가능했던 것으로 보인다. 당시 군부정권은 광주 유혈진압을 통해 집권하여 정통성에 대한 문제제기가 끊이지 않았으며, 따라서 국가의 ‘문화적 발전’이라는 비전을 제시함으로써 국가적 안정을 도모하고자 하는 기류가 형성되어 있었고, 이 평생교육 진흥 조항도 선진문화의 일환으로 수용되었던 것으로 보인다.

1990년대에 들어서면서는 평생학습에 대한 논의가 시작되었다. 1992년 서울대학교에 평생교육전공이 개설되고, 1976년부터 지속적으로 사회교육의 필요성을 역설해왔던 한국사회교육협회가 법 개정의 활동을 시작하면서 평생교육의 논의는 급물살을 타게 되었으며, 이런 흐름 속에서 <평생학습법>이 제안되었다. 평생학습을 국민이 전 생애에 걸쳐 향유할 권리로 보고, 이를 국가가 진흥해야 한다는 시각에서 설정한 명칭이었다. 이는 학습권 논의²⁸와 연결되면서 1998년에는 <교육기본법> 제3조에 법의 한 조문²⁹을 차지하기에 이르렀다.

즉, 평생교육은 유아교육과 학교교육, 사회교육을 아우르는 상위개념으로, <영유아교육법>과 <초·중등교육법> <사회교육법>을 총괄하는 기본법으로서의 위상을 가지는 것으로 상정되었다.³⁰ 그러나 이러한 법 제정의 문제의식은 논의의 과정 속에서 수정되면서 1999년 <평생교육법>은 기존의 <사회교육법>을 대체하는 위상을 갖는 것으로 축소되었다.

28 김신일, <학습권론의 형성과 전개>, 《평생교육연구》 5(1), 서울대학교 교육연구소 평생교육센터, 1999, 19~32쪽.

29 <교육기본법>의 관련 조문은 다음과 같다. 제3조(학습권) 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다.

30 김중서, <평생교육론의 발전과정>, 《교육학연구》 86(1), 서울대학교 사범대 교육연구소, 1986.

2. <사회교육법>의 제정, 의미와 한계

<헌법>에 평생교육 진흥 조항이 삽입된 것은 상징적으로는 물론, 이후 법률제정에 방향을 제시하였다. 정부는 평생교육 진흥이념을 위한 후속 조치로 “유아교육진흥법과 사회교육법을 제정하고, 유아교육시설, 사회교육단체 등 관련교육 기관에 대한 지원을 강화”하였으며, <헌법>의 평생교육 진흥조항의 후속 조치로서 1982년 12월 31일에는 <사회교육법>(법률 제3648호)이 공포되었다.

<사회교육법>은 현 <평생교육법>의 전신으로, ‘학교교육이 곧 교육’이라는 인식에 대하여 문제제기하면서 ‘학교밖’에도 ‘교육’이 존재함을 법적으로 공포한 것이다. 동법은 ‘학교밖에서 이루어지는 조직적 교육활동’을 사회교육으로 규정하면서 1982년 12월 30일 공포되었으며, <사회교육법 시행령>은 1983년 9월 10일에, 그리고 이어서 <사회교육법 시행규칙>이 1985년 10월 25일에 제정 공포되었다. <사회교육법>은 6장 30조로 구성되었는데, 총론, 국가 및 지방자치단체의 임무, 전문요원, 사회교육시설, 학교 및 대중매체와 사회교육, 그리고 부칙을 내용으로 하였다.

총칙의 제1조 목적에서는 사회교육의 목적이 국가사회의 발전임을 명시하였다. 제1조 목적에서는 “이 법은 모든 국민에게 평생을 통한 사회교육의 기회를 부여하여 국민의 자질을 향상하게 함으로써 국가사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있는데, 이는 헌법의 “국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.”를 법률화한 내용으로서 국민 개인의 행복권을 위한 교육과는 거리가 있는 것이었다.³¹ 이어서 제5조에서는 분명하게 사회교육의 중립성과 관련, “사회교육은 정치적·파당적 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다”라고 하여 사회문제나 정치교육에 대한 제재를 가능하게 하는 조항이 삽입되었다.

사회교육의 실행과 관련해서 1982년의 <사회교육법>에는 사설강습소(학원), 도

31 1999년 <평생교육법>에는 제1조에 “모든 국민이 평생에 걸쳐 학습하고 교육받을 수 있는 권리를 보장함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상 및 행복 추구에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 하여, 헌법의 정신을 구체화하고 있다.

서관 및 박물관, 학교, 대중매체를 통한 사회교육이라는 항목이 명시되었는데, 이는 교육의 범위를 학교 밖으로 넓히는 동시에 방송통신고등학교 및 교육방송을 사회교육적 관점에서 볼 수 있게 하는 제도의 도입이기도 했다. 이 법에 기반하여, 제5공화국의 교육비전 가운데 사회교육적 차원의 발전방안으로, 산업체 부설학교 및 특별학급 육성, 방송통신고등학교 확충, 방송통신대학을 4년제 대학으로 승격, 교육방송의 실시, 개방대학 설치운영, 사회교육의 기간시설인 공공도서관 확충이 제시되었다. 한편 국립중앙도서관 이전에 247억의 사업비를 배정하여 지식정보의 중앙센터로서의 “명실상부한 기능을 수행”할 수 있도록 하였다.³²

그러나 이런 문화·교육적 확장은 <사회교육법>과는 별개로 진행되었다. 방송통신중고등학교는 <초·중등교육법>에, 방송통신대학은 <고등교육법>에 기반하여 운영되었고, 도서관³³ 및 박물관 역시 해당 법³⁴에 따라 교육프로그램이 운영되었다. 교육방송은 1964년 <방송법>의 교육방송조항³⁵에 의거 방송사의 특정 프로그램을 지칭하다가, 1981년부터는 KBS에 교육전담 방송국이 마련되었고, 1990년부터 한국교육개발원 부설로 운영되다가, 1995년에 이르러 독립적인 교육전문 ‘재능스스로방송’으로 개국하였다. 다시 말해, 1980년대 이후 사회 전반에서 교육활동이 전개되기 시작했지만, 그것은 <사회교육법>과는 무관하게, 통합적인 비전과 연계 속에서 진행되지는 못했던 것이다.

정리하자면, <사회교육법>은 학교중심의 교육에서 탈피, 학습사회로 나아가는

32 경향신문사 편, 앞의 책, 1987, 127~128, 211쪽.

33 1963년에 제정된 종래의 <도서관법>이 폐지되고 1991년에 <도서관진흥법>이 새로 제정되면서 도서관의 전면적 정비가 이루어졌다. 중앙도서관, 국회도서관, 공공도서관, 학교도서관, 전문·특수도서관을 합하여 1997년 9월 현재 1만 265개에 달하고 있다. 이 중 공공도서관은 1980년에 110개였던 것이 1997년 현재 350개로 대폭 증가 했으며, 도서관의 시민교육적 기능에 대한 논의도 본격화되었다.

34 1984년 제정된 <박물관법>에 기반하여 1985년 7월 16일 <박물관법 시행규칙>이 공포되었는데, [별표 1]에 “박물관 운영 및 사회교육에 필요한 시설”을 갖추도록 되어 있다. 이 법은 1991년 <박물관 및 미술관진흥법>이 제정되면서 폐지되었다.

35 1964년 공포된 <방송법 시행령>에는 “교육방송이란 공중의 일반적 교양 향상을 직접 목적으로 하여 행하는 방송을 말한다.”라고 규정되어 있다. 이에 따라 수업을 보충하기 위해서 실시하는 학교 방송, 일반인의 교양 향상을 도모하는 사회교육 방송, 방송을 통한 정규 학교교육 등이 교육방송에 포함되었다.

교두보적 장치였지만, 사회복지관이나 박물관 등 여타 관련 부처에서 진행된 교육을 포괄하는 법으로 입법화 되지 못하였으며, 이는 사회교육을 교육부의 일개 부서의 업무로 축소시키는 것이었다. 사회교육은 개념상 국민정신교육과 사회운동 교육을 모두 포괄하는 전사회적인 것이었지만, 법제도적으로는 ‘사회교육전문요원’에 의해 운영되는 ‘공공적 차원의 학교밖 교육’으로 규정되었다.³⁶ 1990년대로 진입한 이후 문화적 욕구가 급증함에 따라 사회교육은 여러 정부부처에서 부처마다의 필요와 판단에 따라 산발적으로 진행되었고 관련 법규가 사회교육법과 별개로 마련되었다.

〈사회교육법〉에서의 사회교육 규정 및 사회교육 시설 및 지원방식은 1999년 제정된 〈평생교육법〉으로 이어져, 평생교육제도의 골간을 형성하였다. 당시 평생교육이라는 용어는 유아에서 청소년, 도서관 및 박물관에 이르는 다차원적 교육을 일컫는 말로 사용되었으며, 분명하게 사회교육의 상위개념으로 사용되었기 때문에, 이후 〈평생교육법〉의 제정 때 용어의 혼란이 있었으나, 더 넓은 범위의 시설을 교육시설로 규정할 수 있는 인식틀을 제공하였다. 〈사회교육법〉은 1999년 8월 31일 〈평생교육법〉이 제정됨으로써 폐기되었다.

3. 제도적 차원에서의 대학의 확장

〈사회교육법〉은 ‘학교밖’ 부서에 해당하는 법으로 인식되었기 때문에, 〈사회교육법〉의 제정 이후에도 당시 문교부의 직제에 큰 변화는 없었다. 1986년 8월에 이르러서야 교육부의 사회교육과는 사회교육진흥과와 사회교육제도과로 확대, 개편되었다. 문교부라는 명칭은 1990년 12월 12일 〈정부조직법〉 개정에 의해 1991년 1월 1일부터 교육부로 개칭되었고, 1994년 5월의 직제 개편 이후로는 해당 부서가 사회교육기획과와 사회교육진흥과로 그리고 5·31 교육개혁안이 제출된 후

36 황종건, 《한국의 사회교육》, 교육과학사, 1985.

인 1996년 7월에는 평생교육국으로 이관되었다. 즉, 사회교육에서 평생교육으로의 전환은 규모나 조직의 확장을 수반하지 않는 사실상 명칭의 전환으로, 평생교육국은 그 하부조직으로는 평생교육기획과, 평생교육진흥과, 평생교육관리과의 3과가 편성되었다.

〈사회교육법〉이라는 테두리를 넘어 제도적으로 사회교육이 어떻게 자리를 잡게 되었는지에 초점을 맞춰보면, 이것은 ‘대학 학위’를 확장하는 과정이었다고 할 수 있다. 전두환 정부에 의해 졸업정원제가 도입되고 대학 입학정원이 30%까지 늘어났음에도 불구하고, 사회적으로는 여전히 대학진학에 대한 열망이 있었고, 이는 다양한 방식의 대학 개방의 제도화로 이어졌다. 대학평생교육원의 확대와 방송통신대의 4년제 대학화, 독학 학위제와 개방대학의 등장은 이를 뒷받침해준다. 이후 5·31 교육개혁안이 학점은행제나 사이버대학의 설립으로 나아가게 된 것은 이미 1980년대에 그 방향이 틀지워져 있었기 때문이다.

대학 개방의 대표적인 제도는 ‘대학 확장 교육’, 즉 평생교육원이다. 소극적 차원의 대학 확장 교육은 공개강좌로, 대학에서 일반인을 대상으로 강좌를 여는 것이다. 7·30 교육개혁 이후 여러 대학에서 직무교육, 교양교육, 이론교육을 진행하였으며, 1997년까지 전국 66개 대학, 56개 대학원에서 275개의 대학공개 강좌를 개설하여 운영하였다.³⁷ 본격적인 대학 확장 교육은 평생교육원이었다. 1970년 12월 대구 계명대학교 부설 사회교육원에서 주부 시민대학 강좌를 최초로 개설하였지만, 평생교육원이 본격적으로 대학 내 하나의 제도로 자리 잡은 것은 대학의 재정적 관심이 본격화한 1980년대 중반부터였다.³⁸ 1984년 이화여자대학교 사회교육원 개원을 시작으로 1986년에는 3개교, 1987년에 6개교에 사회교육원이 설치되었고, 1980년대 말까지 17개 대학에서 대학 부설 사회교육원을 설립하였다. 이후 1990년대부터는

37 교육부, 《평생교육백서》, 1997.

38 박성정·정민승, 《대학평생교육원의 성인지적 운영방안》, 한국여성개발원, 2002.

보편적 제도로 정착하여³⁹ 1994년에는 54개 그리고 1997년 131개로 증가하였다.⁴⁰

대학 부설 평생교육원은 시민들에게 대학교육을 개방함으로써 높은 수준의 교육을 지역에 제공한다는 의미를 가지고 있었다. 그러나 한국 사회에서는 대학의 재정문제에 대한 해결책으로 기능한 측면이 크며, 따라서 학위와 연동되는 방향으로 진화하였다. 1990년대 후반이 되면 평생교육원은 대부분 학점은행제, 시간제등록제도와 연동하여 운영되었으며, 평생교육원에서 수강한 과목의 학점을 누적, 학위를 취득할 수 있게 되면서 학습자들의 유입이 크게 늘었다.

다음으로 1980년대 전반에 걸쳐 방송통신대의 ‘일반대학화’가 진행되었다. 1972년 설립된 방송통신대는 서울대학교 사범대학 부설로 운영되다가, 1982년 방송통신대학에서 5년제의 국립대학으로 분리 독립하였으며, 1991년에는 4년제 대학으로 전환되고 학사과정 4개 학과가 증설되어 총 9개 학과가 되었다. 방송통신대 설립 초기의 모델은 영국의 오픈 유니버시티(Open University, 방송대학·개방대학·공개대학 등으로 번역로, 원격교육을 통해 시간과 장소에 구애받지 않는 유연하고 개방적인 교육을 실시한다는 것이었다. 그러나 ‘4년제 대학’에 대한 국민적 열망으로 인하여 설립 18년 만에 4년제 일반대학 체제로의 전환이 이루어진 것이다. 기존의 초등교육과는 교육과로, 유아교육과 전문대학 과정은 학사과정으로 개편되었고, 일반대학의 학과들이 개설되어 구조 개편이 완성되었다.⁴¹

개방대학도 평생교육적 목적에서 도입되었으나 일반대학으로 전환되는 과정을 거쳤다. 개방대학은 “근로청소년 및 일정한 교육과정을 마친 사람들에게 평생교육의 하나로 고등교육의 기회를 부여하는 대학”으로, 1982년 3월 경기공업전문대학에 개방대학을 설치하였다.⁴² 1983년부터는 경기공업전문대학을 경기개방대학으로

39 대학부설 평생교육원은 대부분 4년제 사립대학에 설치되었으며, 이 중 86.3%는 1990년대 이후에 설치되었다.

40 양홍권, 〈한국 대학평생교육의 특성 변천에 관한 연구: 1900년부터 현재까지의 시기별 특성을 중심으로〉, 《평생교육·HRD연구》 15(2), 2019, 281~302쪽.

41 한국방송통신대, 《한국방송통신대학교 40년사》, 2012.

42 백형찬, 〈입법자료 분석을 통한 개방대학 설립배경 연구〉, 《한국공업교육학연구》 20(1), 1995, 65~82쪽.

전면 개편하여 시범학교로 운영하였다. 교육과정은 전문대학 과정과 4년제대학 과정으로 나누어, 전문과정은 고등학교를 졸업한 뒤 1년 이상 산업체에서 근무한 사람을, 학위과정은 전문대학 졸업자 및 동등한 자격을 가지고 1년 이상 산업체에서 근무한 사람을 대상으로 하였다.

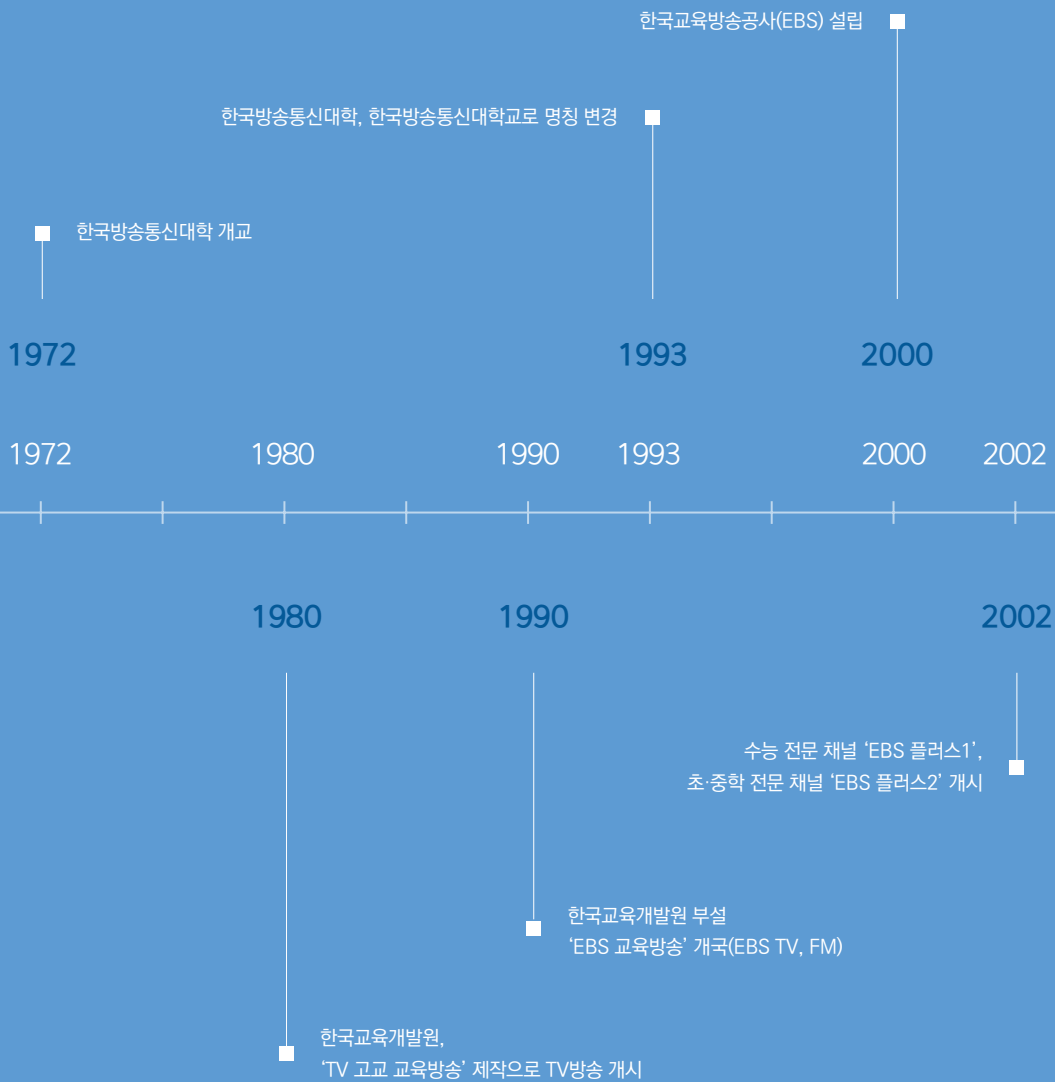
개방대학(Open University)은 영어로는 방송통신대학과 동일하게 시험 없이 누구나 입학할 수 있도록 하는 취지를 가지고 있었다. 그러나 방송통신대는 매체를 중심으로 하는 원격대학으로 그리고 개방대학은 산업체 근무자를 중심으로 하는 기술대학으로 상정되어 전혀 다른 방향으로 분화되어갔다. 결국 개방대학은 1998년 <고등교육법> 제정에 따라 산업대학으로 전환되었으며, 학기별 등록을 하지 않고 학점별로 등록을 하고 수업연한에 제한을 두지 않는다는 정도의 흔적만 남게 되었다. 평생에 걸친 지속적인 고등교육 기회의 부여라는 취지는 사라지고 대학 운영상의 유연성이 남게 된 것이다.

1990년부터는 시험을 통해 학위를 취득하는 독학사 제도가 도입되었다. 독학사 제도는 경제적·시간적 제약 때문에 대학에 진학하지 못한 사람일지라도 자학자습을 통하거나 교육기관과 매체를 이용하여 학사학위를 취득할 수 있도록 한 제도이다. 이는 “대학진학에 대한 과잉욕구를 해소하고 능력사회·평등사회를 구현함과 동시에 고등교육의 대중화로 인한 고학력 사회에 대비”하기 위해 필요한 제도로 설정되었다. 이런 문제의식에 따라, 정부는 1990년 4월 <독학에 의한 학위취득에 관한 법률>을 그리고 5월에는 같은 법 시행령 및 시행규칙을 제정, 공포하였다. 독학사 제도는 국가기관이 실시하는 시험절차에 따라 운영되었으며, 중앙교육평가원(현 국립교육평가원)에 학위검정부가 설치되어 국어국문학, 영어영문학, 경영학, 법학, 수학, 가정학의 6개 전공 분야가 개설되어 1993년 제1회 학사학위 수여식에서 학위취득자 147명을 배출하였다. 학위취득의 절차는 1단계 교양과정 인정시험, 2단계 전공기초과정 인정시험, 3단계 전공심화과정 인정시험, 4단계 학위취득 종합시험으로, 자격이 있는 경우 단계를 뛰어넘을 수 있도록 설계되었다. 1995년까지 5년간 2,502명이 학위를 취득하여 학사취득의 새로운 길을 열었다고 평가되었다. 그렇지만 합격률은 평균 19.6%로, 응시자의 1/5에 불과하였다.

정리하자면, 1980년대에서 1990년대 초반에 걸친 기간 동안 국가적 비전과 결합된 대표적인 사회교육은 고등교육의 보편화였으며, 이는 대학 부설 평생교육원의 등장과 확대, 방송통신대의 일반대학화, 개방대학의 도입과 소멸, 독학사 제도의 도입 등으로 나타났다. 그러나 평생교육적 지향성이 분명하지 않은 상태에서 한국 고유의 학위열이 작동하게 됨에 따라 고등교육의 보편화와는 목적을 달성하지는 못했다고 볼 수 있다. 5·31 교육개혁안 이전에 이미 평생교육의 전신인 사회교육은 전체 사회의 교육적 역동을 이끌어내는 혁신보다는 기존의 학교나 대학에 대한 보완이나 여가를 채우는 교양과 같은 적응 기제로 축소되었다.

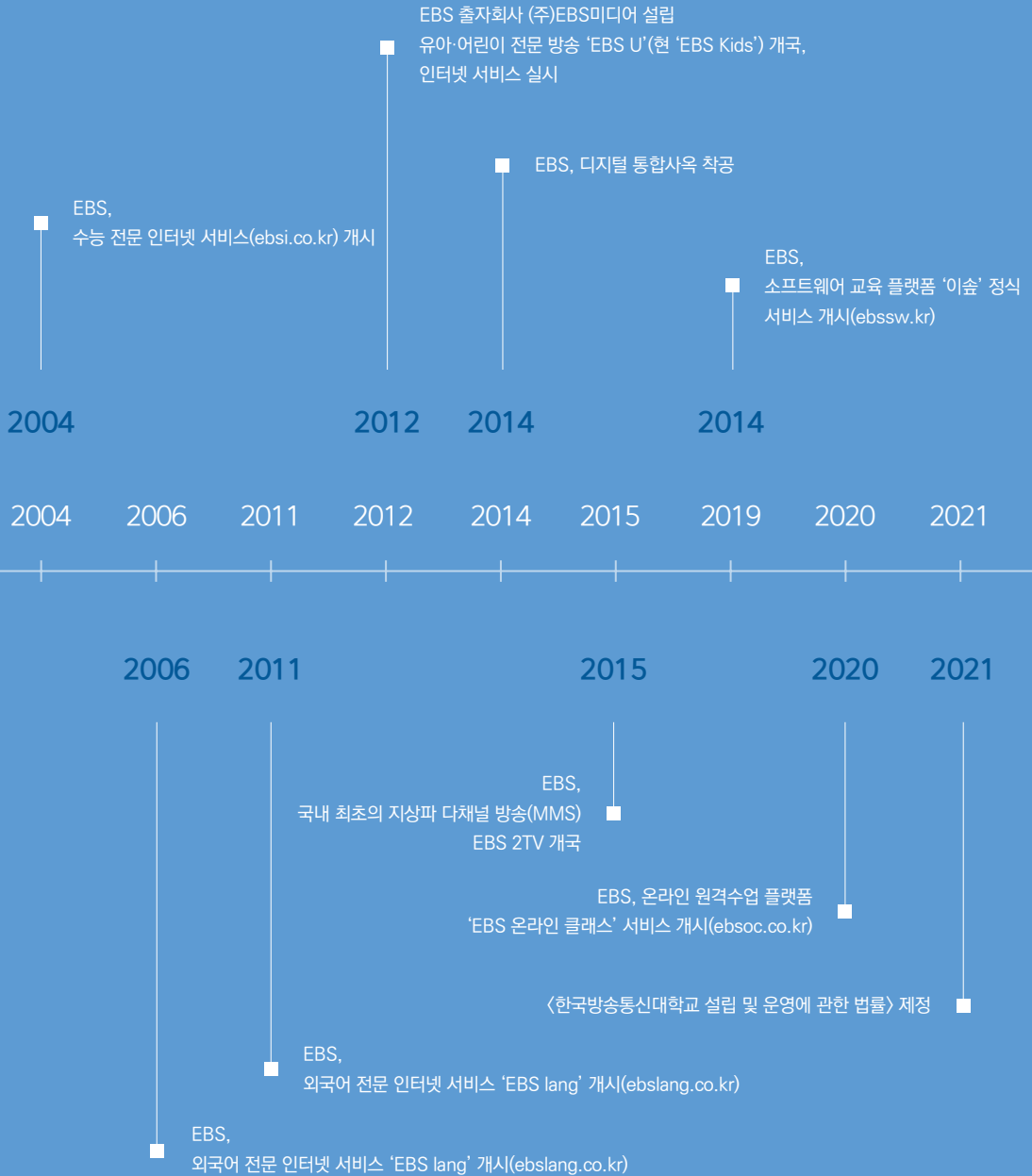
제7장

방송통신을 통한 교육기회의 확대



제1절 한국방송통신대학의 설립과 발전

제2절 한국교육방송(EBS) 설립과 확대 발전



한국방송통신대학의 설립과 발전

1. 한국방송통신대학의 설립과 독립화¹

1) 서울대학교 부설 한국방송통신대학교의 설립과 운영

한국방송통신대학교는 1972년 ‘서울대학교 부설 한국방송통신대학’으로 설립되었다. 당시 한 언론에서는 한국방송통신대학교의 출범을 “쌍수를 들어 환영”한다고 하였다.² 다른 언론에서는 한국 “초유^{初有}의 캠퍼스 없는 대중의 대학”, “캠퍼스 없는 대학”, “농어촌의 가난한 고교 졸업생들과 도시 직장인들을 위한 일종의 사회교육 대학”이라고 보도하였다.³ 이러한 언론 보도를 통해 ‘대중에게 열려 있는 고등교육의 기회 확대’라는 한국방송통신대학교의 설립 의의를 살펴볼 수 있다.

1968년 11월 1일 권오병 문교부 장관은 국회 문교공보위원회에서 중학교 무시험 입학제도, 대학입학 예비고사, 방송통신대학 설치에 관한 개정법 추진안을 동시

1 이 장은 한국방송통신대학교, 《한국방송통신대학교 50년사》, 한국방송통신대학교 출판문화원, 2022의 내용과 한국방송통신대학교 홈페이지(knou.ac.kr)에 게재된 정보를 바탕으로 작성되었다. 한국방송통신대학교는 일반적으로 ‘방통대’라 불려 왔으나, 현재 구성원들과 많은 사람들이 ‘방송대’라는 명칭을 더 자주 사용한다. 따라서 본문에서는 명칭을 축약하는 경우 ‘방송대’라는 용어를 사용한다.

2 《한국일보》 1972년 3월 2일.

3 한국방송통신대학교, 앞의 책, 2022, 46쪽(《주간조선》 1973년 1월 21일; 《중앙일보》 1973년 2월 10일; 《서울신문》 1972년 2월 17일).

에 상정하였다. 방송통신대학 설치에 관한 건을 상정한 이유는 미진학자 및 제대 군인 등을 위하여 “대학교육의 기회균등을 보장”하고 “정규대학 유학을 감소시켜 교육비 낭비를 억제하기” 위한 조치였다. 법안은 문교공보위원회 회의에서 의결되었고, 1968년 11월 15일자로 <교육법> 개정령이 확정 공포되어 국립대학교 산하에 방송통신대학을 둘 수 있도록 법적 근거가 마련되었다.⁴

문교부는 방송통신대학(이하 ‘방송대’) 설치 시안 작성에 들어갔으며, 1969년 1월 14일 서울대학교 측과 협의회를 구성하였다. 4개월 뒤인 5월 20일에는 대학 설치 업무가 서울대학교로 위임되었다. 이에 따라 서울대학교 최문환 총장은 5월 23일부터 서명원 위원장을 비롯하여 총 7명의 위원을 임명하였다. 1969년 6월에는 방송통신대학 설립을 위한 설치위원회가 발족하였다. 설치위원회는 1970년 7월까지 9차례 회의를 개최하였고, 교육과정 편성, 수업 운영안 마련, 교재편찬, 조직 구성 등과 같은 업무에 착수하였다. 그러나 학교 설립을 위한 국고지원이 뒷받침되지 않은 관계로 활동이 중단되었다.

방송대 설치 논의는 1971년 6월 민관식 문교부 장관이 취임하면서 재개되었다. 1971년 12월 학교 설립의 근간이 되는 예산안이 가결되었다. 문교부는 1972년 1월 8일자 시행공문을 통해 “1972년 3월부터 방송통신대학을 개교할 계획이며, 이를 위해 개교 준비에 만전을 기해 달라.”라고 서울대학교에 통보하였다. 이에 사범대학 교육학과 김종서 교수가 1972년 1월 8일자로 설치사무소장으로 임명되었다.

문교부와 설치위원회 간에 이견을 달리했던 중요한 문제는 입학 자격에 관한 것이었다. 문교부는 대학입학 예비고사 합격자로 입학 기준을 삼았다. 당시 중등교육의 팽창으로 잠재적 고등교육 인구가 급증할 것이 예상되었고, 대학 미진학자 혹은 재수생 문제 대책의 하나로 방송대 설치를 고려하였기 때문이다. 반면 방송통신대학 설치위원회는 대학입학 예비고사와 관계없이 고교 졸업자 모두에게 입학자격을 허용하자고 강력하게 요구하였다. 최종적으로 설치위원회의 의견이 수용되어 입학

4 <교육법> 제114조 제2항.

자격은 고교 졸업자로, 졸업 학력 인정은 초급대학 졸업 자격 부여로 결정되었다.

1972년 3월 9일 <한국방송통신대학 설치령>과 학칙이 동시에 공포되었다. 초대 학장으로 김종서 교수가 임명되었다. 방송대는 2년제 초급대학(전문학사) 과정을 운영하는 기관으로 문을 열었으며, 당시 서울대학교 전문대학 과정으로 출발하였다. 개교 일주일 후인 3월 16일, 서울대학교 치과대학 내 옛 보건대학원 건물에 ‘한국방송통신대학’의 현판이 걸렸다. 초대 학장인 김종서는 《경향신문》과 인터뷰에서 학교의 설립 취지는 경제적 혹은 다른 사정으로 대학에 진학하지 못한 사람들에게 고등교육의 기회를 주자는 것이며, 이는 고등교육의 대중화라는 세계적인 추세에 발을 맞추는 뜻에서도 의의가 깊다고 밝혔다. 학교의 운영에 관해서는 대학에 들어가는 어려우나 나오기는 쉽다는 관념을 없애고, 철저한 성적관리로 일정한 실력을 갖추지 못하면 몇 년씩 더 수강하도록 하겠다고 하였다.⁵ 개교 당시 방송대에는 가정학과, 경영학과, 농학과, 초등교육과, 행정학과 5개 과가 개설되어 있었다. 모집정원은 1만 2,000명이었다. 학생선발은 입학시험 없이 고등학교 성적으로 이루어졌다. 졸업에 필요한 학점은 교양과목 24학점, 전공과목 76학점 등 모두 100학점이었다.

개교 이후 방송대에서는 학생들이 일과 학습이 병행이 가능한 원격 교수체계 구축을 위해 노력하였다. 먼저 수월한 고등교육 진행을 위해 비대면 원격 학습과 대면 형태의 출석 수업을 병행한 ‘블렌디드 러닝(Blended Learning)’ 체제를 선택하였다. 이어서 양질의 대학교육을 유지하기 위해 출석 수업의 실시를 특히 중요하게 여겼다. 개교 당시 출석 수업은 방송대의 독자적 시설에서 이루어지지 않았다. 전국 국립대학의 캠퍼스 시설을 협조받아 활용한 ‘협력학교’의 교수진과 교육시설을 통해 진행되었다. 1972년에는 22개의 협력학교, 1982년에는 37개의 협력대학이 문교부령으로 지정되었다. 학생들은 방학 기간에 협력학교에 출석하여 2주 동안 면대면 수업을 받았다. 세번째는 교재편찬과 과제물 첨삭지도이다. 자학자습을 위주로 진행되는 ‘통신교육’의 효과성을 위해서 양질의 교재편찬 사업이 중요시되었다. 제1차 교재는

5 《경향신문》 1972년 3월 13일.

1972년 4월에 발행되었으며, 10만 권의 교재가 대한통운을 통해 전국 각지의 학생들에게 우송되었다. 넷째, 방송교육에 관한 것이다. 방송교육은 통신교육(교재, 과제물)과 출석 수업에 비하여 상대적으로 취약한 상태에서 출발하였다. 통신교육과 출석 수업은 대학 차원의 노력으로 해결될 수 있었지만, 방송교육은 국가 차원의 예산 및 정책지원이 없이 운영할 수 없는 사안이었기 때문이다. 1972년 3월 9일 개교한 이후 같은 해 5월부터 통신교육(가정학습)은 시작되었으나, 방송교육은 아직 이루어지지 않았다. 이 문제는 KBS 제3방송과 MBC 전국 네트워크 방송을 이용하여 강의를 진행하는 것으로 협의하였다. 마지막으로 엄격한 성적 평가제도의 운영이었다. 방송대는 교육의 수준을 보장하기 위해 졸업 성적 평점 평균이 2.0(C0) 이상인 학생에게만 학위를 수여하였다.

개교 이후 한국방송통신대학의 전반적인 학사구조와 운영 방식은 2년제 교육체계 및 이수 과정에 기반하였다. 당시 책정된 100학점 이수 기준은 1974년까지 적용되었다. 이후 일반대학과 2년제 대학의 졸업 학점 기준이 조정되면서, 방송대도 이를 반영해 졸업 요건을 87학점 이상으로 바꾸었다. 이 기준은 1981년 학사과정으로 승격될 때까지 실행되었다.

2) 독자적인 국립 원격대학 체제로의 전환

‘서울대학교 부설 한국방송통신대학’을 독자적인 학부 대학으로 발전시킨다는 구상은 학교 설립을 주도했던 인사들이 공유하고 있던 생각이었다. 학교 설립 이후 3년 동안 관련 정책 연구가 진행되어 그 결과가 문교부에 제출되었다. 1980년 7월 정권을 장악한 신군부는 과열된 교육열을 해소하기 위한 교육개혁 조치로 ‘7·30 조치’를 발표하였고, 방송대의 위상과 기능을 확충하기로 하였다.

1981년 2월 28일 <한국방송통신대학 설치령 중 개정령>이 공포되었다.⁶ 이에 따라 방송대는 5년 학사과정과 2년 전문대학과정을 운영할 수 있게 되었다(제3조).

6 《관보》 제8778호, 1981년 2월 28일, 18쪽.

1982년 2월 15일에는 대통령령 제10727호로 <한국방송통신대학 설치령>이 개정·공포되었다. 이 법령 제2조에서 “문교부 장관의 관할하에 국립학교로서 한국방송통신대학을 둔다.”라고 규정되었다.⁷ 이로써 방송대는 서울대학교로부터 분리되어 독자적인 국립 원격대학 체제로 자리 잡게 되었다.

대학의 독립과 함께 운영 방식에도 변화가 뒤따랐다. 전임 학장이 임명되었으며, 학장이 직접 각 학과장을 선출할 수 있게 되었다. 서울대학교 교원이 겸직하던 각 학과장도 전임교원으로 바뀌었다. 이와 함께 학과가 증설되고 학생정원이 증원되었다. 1982년과 1983년에는 5년제 과정으로 경제학과, 법학과, 영어영문학과, 중국어과, 불어과, 전산통계학과, 2년제 과정으로 유아교육과가 신설되었다. 1984년에는 국어국문학과가 만들어졌다. 입학정원은 3만 명으로 증원되었다. 이러한 변화에 맞추어 독립대학의 체계를 갖추기 위한 노력이 진행되었는데, 그 주된 내용은 대학의 특수성에 부합하는 교육 및 학습 방법의 개발, 과제물 침삭지도 등의 고유업무를 담당할 교직원의 확보, 교육 시설·지역 학습관 설치 등이었다. 1989년은 방송대의 조직이 개편되고 증설된 해였다. 초등교육과가 교육과로 이름이 변경되었고, 유아교육과는 전문대학과정에서 학사과정으로 개편되었다. 이와 함께 일어과, 무역학과, 응용통계학과, 보건위생학과가 신설되었다.⁸

개교 이후 추진해온 지역 국·공립대학교와의 협력학교 지정 사업은 1980년대에도 계속 이어졌다. 협력학교에서 진행되는 출석 수업은 방송대 설립 초기부터 꾸준히 강조되어 왔다. 그러나 방송대가 독립적인 국립 원격대학으로 자리 잡고 학생수가 급격히 늘어나면서 기존의 협력학교 체제만으로는 교육 수요를 충족하기 어려웠다. 이에 따라 종전에는 모든 강의에서 출석 수업이 필수였지만, 1984년부터는 개설 과목의 절반으로 축소하여 운영하게 되었다.

학부대학으로 승격된 이후, 원격교육 인프라 구축을 위해 가장 중점을 둔 사업

7 <한국방송통신대학 설치령>.

8 1991년 11월 20일에 국어과, 영어과, 중국어과, 불어과, 일어과는 국어국문학과, 영어영문학과, 중어중문학과, 일어일문학과로 명칭이 변경되었다.

은 자체 시설인 지역학습관의 신축·이관·증축이었다. 이 지역학습관은 방송대의 교육 기능을 지역 단위에서 수행하기 위해 설치된 부속시설이었다. 1970년대 각 지역 협력대학에는 지정된 시간에 방송강의를 청취하지 못한 학생들을 위해 ‘음향도서실’을 설치하여 녹음테이프를 제공하였다. 그러나 협소한 음향도서실로는 학생들에게 학습활동을 지원하기가 어려웠다. 이에 1983년 2월 16일 전용 건물 확보를 위한 ‘지역학습관 설치 운영 계획’이 수립되었다. 그 결과 1983년 9월 1일 인천교육대학 도서관 4층에 개관한 인천지역학습관을 시작으로 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 부산, 경남, 제주 등 여러 광역지역에 학습관을 개관하였다. 1984년 5월 7일 <한국방송통신대학 설치령>이 개정되면서 지역학습관은 방송대 부속시설로 법정기구화되었다. 그러나 협력대학의 여건에 따라 학생들의 출입이 제한되는 경우가 잦아지자, 같은 해 10월부터는 협력대학과 분리되어 독립적으로 운영되기 시작했다.⁹

전국 주요 지역에 학습관이 문을 열면서 지역 학생들은 출석 수업이나 시험을 위해 굳이 서울까지 올라올 필요가 없어졌다. 그 결과 며칠씩 휴가를 내지 않아도 되었고, 학습 편의성도 크게 향상되었다. 지역학습관의 기능과 역할은 점차 확대되었다. 수강 신청 및 출석 수업, 각종 고사 실시 및 시험관리, 학생회 활동 지원, 학적 관리 및 각종 증명 발급, 학습자료 제공 및 도서관 기능을 담당하였다. 지역학습관의 개관은 원격 고등교육의 대중화를 만들어 준 실질적인 기반으로 평가받고 있다. 방송강의 테이프를 복사하거나 대출해주기 위해 설치되었던 음향도서실은 1983년에 도서관으로 승격되었다.

한편 부속기구로 1982년 3월 1일에 방송대 신문사인 학보사가 개설되었고, 같은 해 7월 1일에는 출판부가 설립되었다. 이 두 기관은 <한국방송통신대학 설치령>과 무관하게 운영되었으며, 효율성을 높이기 위해 자체적으로 정비할 수 있었다. 출판부는 대학 부속기구로 설치된 뒤 곧바로 출판사 등록을 마쳤으며, 교재 발행 및 보급을 목적으로 업무를 개시하였다.

9 1986년 초에는 전국 12개 지역에 7개의 임대 학습관과 2개의 신축 학습관, 1개의 매입 학습관(제주), 2개의 협력대학 내 학습관을 운영하게 되었다.

1986년 이후에는 출석 수업제도 개선, 학칙의 재정비, 학부제도의 신설, 교수의 증원, 신설학과의 개설, 각종 위원회 활성화, 제 규정의 정비와 행정 능률화를 위한 업무의 하향 편제, 국고예산의 증액, 지역학습관의 전임교수 증원 배정 및 교수 인사 쇄신 등과 같은 제반 업무를 추진하였다.

2. 한국방송통신대학교의 발전

1) 4년제 종합대학교 체제로의 전환

1981년부터 방송대가 5년제 학제를 운영한 이유는 원격교육의 특수성에서 비롯된 현실적 문제를 고려한 것이었다. 당시에는 출석 수업을 맡을 전임교수가 충분히 확보되지 않아 강의 운영에 어려움이 있었고, 라디오 방송과 출석 수업만으로는 4년 안에 충실한 학사 과정을 운영하기 어렵다고 판단하였다. 무엇보다 재학생 대부분이 직장인이어서 일과 학습을 병행하며 학위를 마치기에는 4년이라는 기간이 부족하다는 점이 가장 큰 이유였다.

그러나 시간이 흐르면서 5년제 학제 운영에 대한 개선 요구가 제기되었다. 그 이유는 여러 가지였는데, 먼저 학교 실정과 학생 상황을 고려해 도입된 5년제가 오히려 졸업생들에게 상급학교 진학이나 취업·승진 과정에서 사회적 차별과 불이익을 초래한다는 지적이 있었다. 또한 학부대학으로 승격된 뒤에는 전업 학생이 늘어나는 추세를 보였고, 야간제 일반대학 등과 같은 유사 교육기관과의 형평성 문제도 함께 논의되었다. 더불어 학부 승격 이후 10여 년이 지나면서 4년제 전환이 가능할 만큼 인프라가 확충되었다. 자체 교원이 꾸준히 확보되었고, 원격 학습을 지원할 수 있는 다양한 교육 매체 역시 보장되었기 때문이다.

1990년에 구성된 방송대 개혁위원회는 그해 8월 ‘대학발전을 위한 종합개선 방안’을 제시하였다. 이를 바탕으로 4년제 학제 개편 및 종합대학 체제로 전환이 추진되었다. 1991년 언론 보도에 따르면 당시 방송대는 약 90명의 교수진과 12개 학습관을 갖추고 있었으며, 졸업생 가운데 35명이 행정고시에 합격하는 성과를 보였다. 동

시에 4년제 종합대학 승격 추진이 진행 중이라는 사실도 전해졌다.¹⁰

1991년 12월 17일 방송대 학제를 4년제로 변경하는 <교육법> 개정안이 국회에서 통과되었다. 그리고 1992년 3월 6일 <한국방송통신대학 설치령>이 개정되어 4년제 학사과정 운영을 위한 제반 제도가 정비되었다.¹¹ 개정된 법령에서 가장 주목되는 부분은 학부제 도입을 규정한 제5조였다. 그 내용은 다음과 같다.

제5조(학부·학과 및 학생정원) 방송대학에 인문과학부·사회과학부·자연과학부·교육과학부 및 교양과 정부를 두며, 학부에 두는 학과 및 학과별 학생정원은 학칙으로 정한다. <개정 1992.3.6.>

학부제 도입은 학문계열별로 교육과정 통합과 유기적인 협조체계를 구축하는 기초 작업의 일환이었다. 법령에 따라 방송대의 학과는 전공계열에 따라 인문과학부, 사회과학부, 자연과학부, 교육과학부로 편제되었고, 교양학과를 교양과정부로 개편해 5개 학부 체제가 마련되었다. 4년제 학사과정으로 개편되고, 학부제로 운영되면서 관리조직도 개편되었다. 사무처가 사무국으로 변경되고, 교무처(교무과, 수업과)에 고사과가 새로 만들어졌다. 시·군학습관이 법정화되고, 부속시설로 교육매체 개발연구소가 설치되었다.

한편 제14대 대통령 선거에서 김영삼 후보는 방송대학교 교육 환경 개선을 공약 사항으로 발표하였다. 1992년 4월에 잠실 운동장에서 개최된 방송대 ‘한마당 큰 잔치’에 참석하여 교육시설을 확충하겠다고 하였다. 같은 해 11월 15일에 열린 방송대 동창회에서는 국립대학 면모를 갖출 수 있도록 지원하겠다고 약속했다.¹² 김영삼 후보의 대표적인 공약은 학과 증설 및 입학정원 증원(4개 학과, 6,000여 명), 종합대학 개편(5개 학부를 4개 단과대학으로), 국고지원 증액(37%에서 60% 이상으로), 교수증원(111명에서 211명으로 100명 증원) 등이었다.

10 《경향신문》 1991년 1월 15일.

11 <한국방송통신대학 설치령>.

12 《조선일보》 1992년 11월 16일.

1993년 2월 24일 대통령령 제13860호로 <한국방송통신대학교 설치령>이 공포되었다.¹³ 이 법령은 1992년 3월 6일에 있었던 <한국방송통신대학 설치령>이 일부 개정된 것이다. 이 법령에서 특히 주목되는 부분은 제2조와 제7조이다. 제2조에서는 학교의 명칭을 ‘한국방송통신대학교’로 규정하였다. 이전 법령에서 사용된 ‘한국방송통신대학’이 단과대학적 성격을 띠었다면, 개정된 법령에서는 종합대학교의 성격을 반영한 교명으로 바뀐 것이다. 또한 제7조에는 ‘총장’을 둔다고 명시하여, 기존의 단과대학을 이끄는 ‘학장’에서 종합대학교를 대표하는 ‘총장’으로 직위가 격상되었다.

종합대학교 체제로 정비된 이후 학과 개설도 지속적으로 진행되었다. 1995년 사회과학부에 방송정보학과가 신설되었다. 방송정보학과는 2004년 미디어영상학과로 이름이 바뀌었다. 1999년에는 전자계산학과가 컴퓨터과학과로, 응용통계학과가 정보통계학과로 명칭이 변경되었다. 2001년에는 보건위생학과가 보건과학과로 변경되었고, 2003년 환경보건학과와 간호학과로 분리되었다. 같은 해에는 관광학과와 문화교양학과가 만들어졌다. 교육과는 2008년 교육학과와 청소년교육과로 나누어졌다. 2017년에는 사회복지학과가 개설되었고, 2020년에는 생활체육지도과가 신설되었다. 2023년 3월 1일 현재 방송대 학부 과정은 총 5개 단과대학, 24개 학과로 구성되어 있다.¹⁴

인문과학대학: 국어국문학과, 영어영문학과, 중어중문학과, 프랑스언어문화학과, 일본학과(5개 학과)

사회과학대학: 법학과, 행정학과, 경제학과, 경영학과, 무역학과, 미디어영상학과, 관광학과, 사회복지학과(8개 학과)

자연과학대학: 농학과, 생활과학부, 컴퓨터과학과, 통계·데이터과학과, 보건환경학과, 간호학과(6개 학과)

교육과학대학: 교육학과, 청소년교육과, 유아교육과, 문화교양학과, 생활체육지도과(5개 학과)

13 <한국방송통신대학교 설치령>.

14 한국방송통신대학교 홈페이지knou.ac.kr.

2013년에는 프라임칼리지 학사학위 과정으로 금융·서비스학부(회계금융전공, 서
 비스경영전공)와 첨단공학부(메카트로닉스전공, 산업공학전공)가 만들어졌다. 프라임칼리
 지는 영국 개방대학교의 개방형 프로그램 운영 체제를 모델로 삼은 것이었다. 설치
 목적은 ‘지혜의 시대를 여는 지식네트워크 중심대학의 이념 구현’이었다. 이를 위한
 두 가지 교육 기능은 다음과 같았다. 첫째, 40~50대에게 생애 주기 및 학습 요구에
 맞는 제2의 인생 설계·준비 교육 프로그램을 제공하여 이들의 자립역량을 강화하고
 사회 공헌을 확대하는 것이다. 둘째, 특성화고등학교 등 고졸 재직자의 계속 교육 및
 역량 강화를 위해 재직자 친화형 계속 교육의 인프라를 구축하고 지원하는 것이다.
 2023년 3월 1일 기준 프라임칼리지의 학과 편제는 다음과 같다.

융합경영학부: 마케팅·애널리틱스전공, 회계금융전공(2개 전공)

첨단공학부: 산업공학전공, 메카트로닉스전공, AI전공(3개 전공)

2023년 4월 1일 현재 5개 단과대학 24개 학과에는 총 9만 294명이 재학 중이며,
 프라임칼리지에는 1,785명이 공부하고 있다.

한편 방송대 구성원들은 1993년 종합대학 체제로 재정비되는 것을 계기로 대학
 의 정체성을 찾기 위한 논의를 계속하였다. 특히 교명 변경 문제가 중요한 과제로 다
 뒤했는데, 1991년 이후 설문조사와 자문회의, 학내 공청회, 워크숍 등을 통해 의견이
 수렴되었고, 이어 ‘U.I. University Identity’를 주제로 한 정책연구가 추진되었다. 그 결과
 학교의 영문 명칭은 1994년 ‘Korea National Open University’로 확정되었으며, 1996
 년 4월 문교부에 공식 보고되었다.

2) 평생대학원 개설

방송대에 대학원을 개설해야 한다는 논의가 공식적으로 시작된 것은
 1990년 ‘대학발전을 위한 종합개선 방안’에서였다. 4가지로 구성된 방안 중 제2과제
 였던 학제 개편과 학사제도 및 교육 방법 개선에 관한 연구에서 제기된 것이다. 대학
 원 설립이 논의되었던 배경은 다음과 같았다. 먼저 학생들이 학부 수준이 아닌 더 높

은 단계의 교육을 원했다. 방송대 졸업생이 대학원에 진학하는 비율은 1985년 9.7%에서 1989년 21.9%로 증가하였다. 원격대학원의 설치·운영을 통해 방송대 졸업생 뿐만 아니라 생업 등의 이유로 학업을 지속하지 못한 일반대학 졸업생들에게도 학문적 욕구를 충족하고 실무능력을 늘리는 기회를 주어야 한다는 의견도 제시되었다. 다음으로는 원격교육을 통해서도 대학원 운영이 가능하다는 판단이 내려졌다. 물론 당시에는 원격 방식으로 대학원 교육이 실제로 가능하겠느냐는 의문이 제기되었다. 그러나 방송대 설립 이후 축적된 원격교육 경험과 함께, 해외에서 이미 원격교육으로 대학원 과정을 성공적으로 운영하고 있는 사례들이 확인되면서 가능성이 입증되었다.

이와 함께 1990년대 들어 마주한 내외적 변화는 대학원 설립이 필요하다는 생각을 구체화하는 계기가 되었다. 대학원 수요는 증가하는 반면, 학사과정 지원 학생 수는 큰 폭으로 감소하기 시작한 것이다. [표 1]은 1991년부터 2000년까지 방송대 졸업생의 대학원 진학률 추이를 정리한 것이다.

[표 1] 방송대 졸업생의 대학원 진학률 추이

(단위: 명, %)

연도	졸업자 수	진학자 수	진학률	연도	졸업자 수	진학자 수	진학률
1991	11,007	1,886	17.1	1996	15,909	2,668	16.7
1992	10,384	1,340	12.9	1997	16,988	3,288	19.3
1993	10,604	1,973	18.6	1998	19,189	3,616	18.8
1994	10,039	2,626	26.1	1999	23,424	3,130	15.1
1995	13,517	2,427	17.9	2000	18,838	4,325	22.9

출처: 한국방송통신대학교, 앞의 책, 2022, 84쪽.

방송대 구성원들은 대학원 설립의 필요성을 강하게 인식하고 있었다. 1997년에 제출된 《한국방송통신대학교 대학원 설치에 관한 연구》에 따르면 방송대 교수 80%가 대학원 설립이 필요하다고 응답하였다. 전문교육이 필요하고, 학생들의 상위학위 취득 요구 증대가 가장 큰 이유였다. 재학생 대상 설문 조사에서는 응답자 74%가 대학원 진학 의사를 밝혔다. 1998년 1월 대학원 설치를 위한 ‘특수대학원 설치·추진

위원회'가 구성되었다.

위원회에서는 방송대 대학원의 방향성을 크게 세 가지로 제시하였다. 먼저 형식에 관한 것이다. 대학원은 직장인과 일반 성인의 계속교육을 주된 목적으로 하는 특수대학원 성격을 강조하기로 하였다. 이에 따라 경영대학원, 교육대학원, 행정대학원처럼 기존 대학과 중복될 수 있는 명칭은 피하고, 대신 '원격교육대학원'이나 '평생교육대학원'과 같은 이름을 사용하는 방안을 제안하였다. 둘째, 내적 요구와 함께 사회적 요구를 반영하기로 하였다. 학위과정과 비학위과정을 연계하고, 사회적으로는 실업 문제를 해결하는 데 도움이 되도록 설계하기로 했다. 마지막으로 여타 대학 대학원과의 차별성이다. 교육 대상, 교육프로그램, 교육 방법 측면에서 특성화를 통해 기존 대학원과 차이를 두기로 하였다.

학내 조직 개편 등과 같은 문제로 대학원 설치가 늦추어졌으나, 2000년 2월 15일 '대학원설치준비위원회'가 다시 조직되었고, 2001년 9월 평생대학원이 설치되었다. 당시 이찬교 총장의 평생대학원 개원 기념 축사에는 대학원 설립 이유와 방향성이 잘 나타나 있다.¹⁵

평생대학원은 한국방송통신대학교와 마찬가지로 (고등교육 받기를) 원하는 국민들에게, 벽지나 낙도와 같은 오지의 국민에게도 대학원 교육의 기회를 제공하여 교육복지의 구현에 앞장설 것입니다. 특히 이 대학원은 모든 수업을 인터넷을 기반으로 한 원격교육의 방식으로 진행하는 것을 원칙으로 하고 있어 21세기 지식 정보화 시대에 걸맞은 사이버 대학원으로서 의미를 가지게 될 것입니다.

평생대학원에는 행정학과, 경영학과, 정보과학과, 평생교육학과가 설치되었고 총 200명을 모집하였다. 새로운 형식의 대학원은 교육계뿐만 아니라 사회 각계의 기대와 관심을 받았다. 첫 학기에 접수된 입학원서의 양은 기대보다 훨씬 웃돌았다. 입학 경쟁률은 평균 8.43대 1을 기록하였고, 1차 등록 마감 결과 등록률은 95%에 이

15 한국방송통신대학교, 앞의 책, 2022, 85쪽.

르렀다.

한국방송통신대학교 평생대학원은 개설 이래 지속적으로 확대, 발전하였다. 2003년도에 가정학과와 유아교육과가 신설되었고, 정원은 300명으로 증가하였다. 2007년에는 간호학과가, 2008년에는 실용어과와 이터닝학과가 만들어졌고, 정원은 400명으로 늘어났다. 2012년에는 8개 학과(실용중국어과, 일본언어문화학과, 법학과, 영상콘텐츠학과, 농업생명과학과, 바이오정보학과, 환경보건시스템학과, 청소년교육과)가 신설되면서 대학원 전체 입학정원은 800명으로 대폭 증가하였다.

2024년 3월 1일 현재 방송대 대학원은 대학원과 경영대학원으로 나뉘어 있다. 대학원은 19개 학과로 구성되어 있고, 경영대학원은 7개 전공을 두고 있다. 2026년부터는 대학원에 실천문화교양학과가 신설되어 운영될 예정이다.

- 대학원: 문예창작콘텐츠학과, 실용영어학과, 실용중국어학과, 아프리카·불어권언어문화학과, 일본 언어문화학과, 법학과, 행정학과, 영상문화콘텐츠학과, 사회복지학과, 농업생명과학과, 생활과학과, 정보과학과, 에듀테크학과, 통계·데이터과학과, 환경보건시스템학과, 간호학과, 평생교육학과, 청소년교육학과, 유아교육학과, 실천문화교양학과(2026년 개설 예정)(20개학과)
- 경영대학원: OBHR전공, GM전공, DS전공, 마케팅전공, 회계금융전공, 경제정책전공, 국제무역전공(7개 전공)

2023년 4월 1일 현재 대학원 19개 학과 재학 인원은 총 2,300명이며, 경영대학원에는 277명이 재학 중이다.

3) 교육 매체의 확충과 발달

한국방송통신대학교는 개교 이래 방송교육을 위한 매체를 확대하고 발전하기 위해 고심해왔다. 1972년 6월 1일 MBC와 첫 방송강의 송출계약을 맺었다. 같은 해 KBS 제3방송과 계약을 맺었고, 1973년에는 KBS 제1방송을 통해 방송강의를 실시하였다. 1990년 12월 KBS에서 EBS 교육방송이 분리·독립하여 자체적으로 운영되면서, 방송대 TV 강의는 주당 1시간에서 하루 1시간(일요일 제외)으로 확대 편

성될 수 있었다. 그러나 여전히 방송교육을 위한 시간은 부족하였다. 방송교육의 효율성을 위해 방송대에서는 자체적인 케이블 채널을 확보하여 직접 강의를 송출하는 방안을 모색하였다.

유선 채널을 확보하려면 종합유선방송위원회로부터 채널 배정을 받아야 했다. 이에 독자 채널 운영의 필요성을 밝힌 신청서를 작성해 제출하였다. 신청서에는 그동안 교육방송 강의를 어떻게 진행해왔는지, 앞으로의 진행 계획 등과 같은 내용이 포함되었다. 신청서를 검토한 종합유선방송위원회는 유선 채널 개설의 타당성을 인정하였다. 이어 1995년 8월 7일 정부가 공공채널(CH47, 방송대학 TV) 운영기관으로 허가하였다. 방송대에서는 방송국 개국을 위한 조직 정비에 들어갔다. 운영을 위한 인원 선발, 기자재 구입, 스튜디오 신축 등이 진행되었다.

이러한 준비 과정을 거쳐 1996년 9월 2일 케이블TV 채널인 방송대학 TV ‘OUN’ 방송이 시작되었다.¹⁶ 1일 방송 시간은 18시간이었다. 프로그램 편성은 정규강의 프로그램인 대학 교육과정인 70%, 일반인을 위한 평생 교육과정 30% 정도로 조정되었다. 평생교육과정 프로그램에는 여성학, 컴퓨터, 외국어 등 다양한 사회교육 과목이 포함되었다. 이는 평생학습의 기회를 널리 제공한다는 대학의 목표를 반영한 것이었다. 이후 정보통신부로부터 위성 ‘실용화 시험국’ 허가를 받았으며, 1999년 3월 1일 무궁화 위성을 통해 정규 방송을 내보냈다. 이로써 방송대학 TV는 위성 수신용 안테나를 설치하면 전국 어디에서나 시청할 수 있게 되었다.

독자적 방송 매체의 확보와 함께 원격 영상강의 실시를 위한 노력도 진행되었다. 이는 1990년대 후반부터 정부가 추진한 초고속정보통신망 구축 사업과도 연결되어 있었다. 원격교육은 초고속정보통신망 구축 사업과 관련된 시범사업의 하나였으며, 방송대는 교육부가 주관한 시범사업 대상학교로 선정되었다. 그 결과 원격 영상강의시스템 구축이 시작되었다. 이를 통해 대학 본부와 전국 12개 지역학습관이 연결되면서 공간적 거리를 극복할 수 있게 되었다. 먼대면 교수-학습 상황과 근접한

16 《매일경제》 1996년 9월 3일.

교육 환경을 제공하여, 교수자와 학습자, 학습자와 학습자 간의 신속하고 정확한 상호작용이 일어날 수 있을 것으로 기대되었다.¹⁷

원격강의는 1995년 2학기부터 실시되었다. 대학 본부를 중심으로 전국 지역학습관의 영상강의실을 연결해 동시에 수업을 진행할 수 있는 시스템을 마련하였다. 강의 중 혹은 후에는 교수와 학생 간에 질의와 응답할 수 있도록 본부에서 조정하였다. 이러한 시스템을 운영하기 위한 조직을 구성하고 인력을 배치하였다. 이들은 대학 본부, 지역학습관 영상강의실의 시스템 작동 및 점검, 수리 시스템 통제 등을 담당하였다. 원격 영상강의시스템은 학생들의 활용도가 높고, 교육 효과가 높다고 평가되었다. 1997년에는 TV 강의와 라디오 강의 콘텐츠를 디지털화하여 학습자들이 언제든지 학습할 수 있도록 인터넷 방송강의(LOD) 서비스를 시작하였다. 2000년대 초반에는 전국에 구축한 쌍방향 네트워크를 통해 대학 본부와 지역학습관을 전용 초고속 통신망(T1)으로 연결하였다. 전국에 있는 학생들은 원격영상강의실을 통해 출석 수업, 계절 수업, 특별강의, 신·편입생 오리엔테이션에 참여할 수 있게 되었다.

2000년대 들어 IT 강국이라는 정부의 정책 기조와 함께 개인용 컴퓨터의 상용화에 따라 방송대의 원격교육 시스템은 변화하였다. 국내에서는 사이버대학교가 성장하였고, 동시에 일반 대학들도 평생교육에 대한 관심을 확대해 나갔다. 인터넷 통신 기술과 이를 바탕으로 한 다양한 유형의 교육 콘텐츠가 개발되면서 TV 및 라디오 방송과 녹음 강의 중심의 교육 매체의 혁신이 요구되었다. 여기에 더하여 스마트폰 보급이 확대되고, 활용이 보편화되면서 모바일 서비스 기반이 필요하게 되었다. 이러한 환경에 발맞추어 방송대는 원격교육 시스템의 확대와 발전을 모색하였다. 그 과정에서 2007년 교육매체개발원과 이러닝센터를 통합해 ‘디지털미디어센터’를 출범시켰다. 2009년에는 모바일 러닝 서비스인 ‘유노U-KNOU 모바일 캠퍼스’를 개통하였다. 이 서비스는 2012년 ‘유노 플러스U-KNOU PLUS’ 모바일 앱APP으로 나아갔다. 그 결과 멀티미디어 강의가 차지하는 비중은 점점 늘어났다. 2008학년도까지는 오디오

17 《조선일보》 1995년 6월 16일; 《매일경제》 1995년 6월 14일.



한국방송통신대학교의 K-NOU 캠퍼스 홈페이지

강의가 전체 교과목의 약 40.1%로 가장 큰 비중을 차지하였으나, 2021년에는 전체 교과목의 약 89.6%가 멀티미디어 강의로 구성되었다.

4) 출석 수업을 위한 지역학습관의 이전과 증축

1982년 서울대학교로부터 독립한 이후에도 출석 수업은 방송대 블렌디드 러닝의 핵심 요소로 계속 중시되었다. 학부 대학으로 승격한 이후 1990년대 초반까지 원격교육을 위한 인프라 구축에 가장 중점을 둔 것은 지역학습관(지역대학) 시설의 신축, 이관, 증축이었다.

종합대학 체제로 정비된 이후 지역학습관의 기능은 더욱 확대되었다. 1993년 1학기부터 동·하계 출석 수업이 폐지되었다. 대신 학기 중에 운영되는 출석 수업이 활성화되었다. 그리고 기능 분산화 정책에 따라 본부에서 지역학습관으로 학사업무가 대폭 위임되었다. 학사업무의 분산과 더불어 시대적 변화 역시 지역학습관의 기능 강화를 이끌었다. 케이블 TV, VOD, 원격 화상 강의 등 새로운 매체가 도입되면서 교육 환경이 달라졌고, 이에 따라 협력대학의 공간을 빌려 쓰는 방식에서 벗어나 자체적인 지역학습관 시설을 마련하기 위한 투자가 필요해졌다. 방송대 재학생들이 전국에 분포하고 있다는 점도 고려되었다. 지역 학생들은 서울, 수도권에 거주하는



한국방송통신대학교 서울지역대학 전경

학생들에 비해 열악한 학습 여건에 놓여 있었다. 이는 학습 정보가 부족해지는 결과로 이어졌고, 그 때문에 중도에 학업을 포기하는 학생들이 늘어났다. 이런 문제를 해결하기 위해 지역학습관을 활성화하는 정책이 추진되었다. 새로운 학습관을 세우고 기존 시설을 넓히는 방식으로 개선이 이루어졌다. 1992년에는 충북지역학습관이 증축되었고, 1999년에는 대구·경북지역대학이 새로 설립되었다. 이후 2001년에는 이름을 ‘지역학습관’에서 ‘지역대학’으로 바꾸었다. 학생들이 많은 곳은 지역대학과 함께 학습관을 설치하여 학생들이 겪는 불편함을 최소화했다. 2025년 2월 현재 지역대학과 학습관 현황은 다음과 같다.¹⁸

서울지역대학: 동두천시학습관, 남양주시학습관, 북부학습센터, 남부학습센터, 서부학습센터

¹⁸ 한국방송통신대학교 각 지역대학의 연혁은 한국방송통신대학교 지역대학포털 홈페이지(regional.knou.ac.kr) 참조.

대구경북지역대학: 상주시학습관, 구미시학습관, 안동시학습관, 포항시학습관, 경주시학습관

광주전남지역대학: 목포시학습관, 해남군학습관, 순천시학습관, 여주시학습관

대전충남지역대학: 서산시학습관, 홍성군학습관, 공주시학습관, 천안시학습관

경기지역대학: 안양시학습관, 성남시학습관, 안산시학습관

강원지역대학: 속초시학습관, 강릉시학습관, 동해시학습관, 태백시학습관, 원주시학습관

충북지역대학: 제천시학습관, 충주시학습관

전북지역대학: 군산시학습관, 익산시학습관, 정읍시학습관, 남원시학습관

인천지역대학: 부천시학습관

경남지역대학: 창원시학습관, 거제시학습관, 창원시학습관 진해별관

부산지역대학, 울산지역대학, 제주지역대학

코로나19(COVID-19)의 확산으로 방송대의 출석 수업은 큰 변화를 맞이하게 되었다. 정부의 방역방침에 따라 현장에서 이루어지는 수업이 제한됨에 따라 출석 수업은 Zoom을 이용한 온라인으로 수업이 진행되었다. 대면 수업 금지가 해제된 이후에도 온라인 Zoom 수업은 출석 수업의 새로운 형태로 자리하였다. 현재 방송대에서는 지역대학과 학습관에서 수업을 진행하는 방식과 온라인 Zoom을 이용하여 실시간으로 수업하는 형태를 함께 활용하고 있다.

5) <한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률> 제정과 평생학습의 구현

방송대는 1972년 설립된 이후 오랫동안 교육 이념과 설립 목적, 운영 방식에 관한 법적 기준이 마련되지 않은 상태였다. 2020년 기준으로 대한민국 고등 교육 학교 중 설립과 운영에 관한 법적 기준이 없는 유일한 학교이기도 했다. 국립 대학교이지만 원격대학이라는 특수성으로 설립과 운영에 관한 법적 기준 없이 대통령령으로만 규정되었으므로 국가 재정지원 사업을 받지 못했으며, 교원과 교직원의 확보도 쉽지 않았다.

방송대의 설치와 운영을 법으로 규정해야 한다는 논의는 2011년 대학이 국정과

제를 구상하고 추진에 착수하면서 본격적으로 제기되었다. 2013년 출범한 박근혜 정부는 국정과제 중 ‘100세 시대 국가 평생교육 학습체제 구축’을 위해 ‘방송대의 창업·전직·자기 개발 프로그램 제공’을 주요 관리 사업 대상으로 제시하였다.¹⁹

방송대가 추진한 국정과제의 성과가 가시적으로 창출되자, ‘방송대 미래 발전전략 추진을 위한 법제화 추진 방향’을 위한 팀이 만들어졌다(이하 ‘법제화 TF팀’). 법제화 TF팀은 행정조직 3차 실무 팀장, 원격교육연구소 및 프라임칼리지 소속 연구원 등 총 11명으로 구성되었다. 3차례의 회의를 통해 쟁점별 관련 법률 제·개정 방안(안)이 작성되었다.

2020년 7월 제21대 국회에서 <방송대 운영법>이 발의되었으며, 같은 해 12월 9일 <한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률안>이 국회에서 통과되었다.²⁰ 2021년 1월 12일 법률 제17888호로 <한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률>이 공포되었고, 6월 1일 대통령령 제31709호로 <한국방송통신대학교 설립 운영에 관한 법률 시행령>이 공포되었다. <한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률>이 제정된 사유는 다음과 같았다.²¹

국립대학인 한국방송통신대학교는 고등·평생·원격교육기관의 성격을 동시에 가지고 있는 국내 유일한 형태의 대학으로, 4차 산업혁명 시대를 대비하여 미래의 역량을 함양하고 코로나19로 인한 교육환경 변화를 극복할 수 있는 중요한 대안이 될 것임. 하지만 한국방송통신대학교는 현재 그 설치 근거가 시행령으로 규정되어 있어 증대하는 한국방송통신대학교의 역할 및 특수성을 반영하기에 미흡한 점이 있는바, 운영에 있어 특수성을 갖는 한국방송통신대학교의 설립기준과 대학 운영에 필요한 시설·교원 등에 관한 사항을 법률에 규정할 필요가 있음. 이에 기존의 <한국방송통신대학교 설치령>의 주요 내용을 포함하여 한국방송통신대학교의 책무와 운영기준 등을 명시하는 법을 제정함

19 《정책브리핑》 2013년 7월 2일; 《연합뉴스》 2013년 9월 12일; 《국민일보》 2013년 9월 12일.

20 여야 국회의원 총 208명은 <한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률안>을 발의하였다(《대학뉴스》 2020년 8월 5일). 국회 본회의에서는 재석 253인, 찬성 244인, 반대 4인, 기권 5인으로 의결되었다(《경상일보》 2021년 7월 22일).

21 법제처 국가법령정보센터(law.go.kr).

으로써 한국방송통신대학교의 국립 고등평생교육기관으로서의 성격을 명확히 하려는 것임.

〈한국방송통신대학교 설립·운영에 관한 법률〉이 대통령령으로 공포된 〈한국방송통신대학교 설치령〉과 구분되는 가장 큰 차이는 대학의 설치 목적과 이념 그리고 교육 목표를 명확히 제시했다는 점이다. 제1조에는 국민의 학습권 보장, 국가의 평생교육 진흥에 이바지해야 한다는 설립목적이 규정되었다. 〈한국방송통신대학교 설치령〉과 〈한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률〉 제1조의 내용을 비교해 보면 다음과 같다.

- 〈한국방송통신대학교 설치령〉 제1조(목적): 이 영은 〈교육기본법〉 제11조 제1항 및 〈고등교육법〉 제18조·제19조에 따라 국립학교인 한국방송통신대학교의 설치·조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 〈한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률〉 제1조(목적): 이 법은 〈교육기본법〉에 따라 국민의 학습권 보장과 국가의 평생교육 진흥에 이바지하기 위한 한국방송통신대학교의 설립·운영 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조에는 방송대의 책무로서 “방송통신대학교의 장은 국민의 학습권 보장과 국가의 평생교육 진흥에 이바지하기 위하여 방송통신대학교의 중·장기발전계획을 수립하고 이를 성실하게 이행하여야 한다.”라고 명시하였다.

현재 방송대는 지역사회와 연계한 평생학습의 확장을 중요시하고 있다. 대표적인 예로 2016년부터 서울시가 50~64세의 인생 재설계를 돕기 위해 추진하고 있는 ‘서울시50플러스재단’에 참여하고 있다.²² 2019년에는 지역사회 기반 평생학습의 실천을 위해 전국총동문회 산하에 ‘(사)KNOU평생학습협회’를 설립하고 은퇴자를 위한 효과적인 지원 활동 등을 진행하고 있다.

22 시민의 든든한 50년 서울시플러스 재단(50plus.or.kr).

3. 서울방송통신중·고등학교의 운영

방송통신중·고등학교는 일반 중학교와 고등학교에 진학하지 못하여 중등 학력을 취득하지 못한 대상자에게 배움의 기회를 제공하기 위해 설립된 정규 중·고등학교이다. 교육목표는 평생교육의 이념을 확산·정착시켜 나감으로써 국민 교육 수준을 향상하고, 국가발전에 기여할 수 있는 인재를 양성하는 것이다.²³ 2024년 현재 전국 공립 중학교 24개교, 고등학교 42개교에 부설로 설치되어 운영되고 있다. 최종 운영 주체는 한국교육개발원 방송중·고운영센터이다.²⁴

방송통신고등학교는 1974년에 처음 시작되었다. 1973년 2월 문교부 장관은 고등학교에 진학하지 못하거나 시험에서 탈락한 학생들에 관한 교육 기회 확장을 위해 단기직업기술학교를 설치 운영하고, 한국교육개발원에 교육방송국을 부설시켜 방송통신고등학교를 설치하겠다는 계획을 밝혔다.²⁵ 같은 해 3월 문교부는 고등학교 입시제도 개선 시행계획을 확정하고 공포하였는데, 계획에는 방송통신고등학교의 설치 및 운영이 포함되어 있었다. 서울에는 서울에 있는 고등학교에, 부산에는 부산에 있는 고등학교에 각각 방송통신고등학교를 부설하고, 고교 입시탈락자 혹은 가사 형편에 따른 미진학자를 구제할 방침이라는 내용이었다. 교육과정, 교육 방법, 교재편찬, 운영 방법은 한국교육개발원에서 준비를 맡을 것이고, 방송통신교육연구 위원회를 구성하여 점차 전국적으로 확대할 계획이라고 하였다.²⁶

방송통신고등학교의 설치에 관한 법적 근거는 1973년 3월 10일 법률 제2586호로 <교육법>이 개정되면서 마련되었다. 국공립의 중학교와 고등학교에 방송 통신

23 강성국·손찬희·채수은·금지현, 《교육 소외계층을 위한 방송통신중학교 설치의 의의와 과제》, 한국교육개발원, 2012.

24 방송통신중학교와 방송통신고등학교의 연혁은 방송통신중학교 홈페이지(cyber.ms.kr)와 방송통신고등학교 홈페이지(cyber.hs.kr)에서 확인할 수 있다.

25 《동아일보》 1973년 2월 28일.

26 《경향신문》 1973년 3월 13일.

교육과정을 들 수 있도록 조항이 신설된 것이다.²⁷

- 제103조의3 ① 국·공립의 중학교에 방송통신 교육과정을 들 수 있다. ② 전항의 방송통신 교육과정의 설치·교육과정·교육 방법·수업 연한 및 자격과 기타 그 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제107조의3 ① 국·공립의 고등학교에 방송통신 교육과정을 들 수 있다. ② 전항의 방송통신 교육과정의 설치·교육과정·교육 방법·수업 연한 및 자격과 기타 그 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1974년 서울시 교육위원회는 방송통신고등학교 학생모집 공고를 발표했다. 이는 각 신문에 게재되었다. 방송통신고등학교가 설치된 학교는 경기고, 경동고, 경북고, 서울고, 성동고, 용산고, 경기여고, 수도여고, 창덕여고 총 9개 학교였다. 지원 자격은 중학교 졸업자, 고입검정 합격자였으며 나이에는 제한이 없었다. 원서 교부 기간은 2월 11일부터 20일까지였다.²⁸ 같은 해 3월 15일 방송통신고등학교가 서울과 부산에서 개교하였다. 서울에서 입학한 학생은 총 6,000~7,000명이었다. 학급은 학교별로 10개로 구성되었으며, 한 학급 학생 수는 60~70명 정도였다. 방송통신고등학교는 일반 고등학교와 동일한 3년제 과정으로 운영되었으며, 졸업과 동시에 정규 고등학교 졸업 자격을 취득할 수 있었다. 이를 통해 예비고사에 응시할 수 있었고, 대학 진학도 가능했다. 교육은 라디오 강의와 출석 수업을 통해 이루어졌다. 라디오 강의를 서울의 경우 KBS에서 아침 6시 30분~7시, 저녁 10시 30분~11시 두 차례에 걸쳐 30분씩 반복하여 실시되었다. 교과 운영은 정규 고등학교의 교육과정을 그대로 준수하였다. 다만 출석 수업이 적기 때문에 자습으로 공부할 수 있도록 교과서를 따로 편찬하였다. 학생들은 방송을 청취한 것을 증명하는 노트와 자습 노트를 정기적으로 제출해야 했다. 서면으로 질의를 하면 침삭지도를 받을 수 있었다. 출석

27 <교육법>(법률 제2586호, 1973년 3월 10일 시행).

28 <동아일보> 1974년 2월 14일.

수업은 격주 일요일에 진행되었다. 학생들은 이날 등교하여 5~7시간씩 수업을 받았다. 수업에서는 실험 실습, 체육, 교련, 무용 등이 진행되었다. 출석 수업 일수의 3분의 2 이상 참석해야만 학년말 또는 졸업 시험을 치를 수 있었다.²⁹

방송통신중학교는 방송통신고등학교가 만들어진 이후에도 오랫동안 설치되지 않았다. 1998년 <교육법>이 <초·중등교육법>과 <고등교육법>으로 개편될 때 조문이 삭제되기도 하였다. 이후 2012년 <초·중등교육법>이 개정되면서 방송통신중학교의 설치 근거가 만들어졌다.³⁰

제43조의2(방송통신중학교) ① 중학교 또는 고등학교에 방송통신중학교를 부설할 수 있다. ② 방송통신중학교의 설치·교육 방법·수업 연한, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2012년 10월 24일 교육과학기술부는 2013년 3월부터 중학교를 졸업하지 못한 교육 소외계층을 위한 방송통신중학교를 개설한다고 발표하였다. 방송통신중학교가 설치되는 지역은 대구와 광주였다. 대구고등학교와 광주 북성중학교에 부설 형태로 설립하고 3학급씩 1학년 과정을 개설해서 운영한다는 계획이었다. 수업은 온라인 형태로 진행되고 1년에 20일 이상 출석하는 것으로 하였다.³¹

서울에서는 방송통신중학교가 2015년에 설립되었다. 서울시교육청에 방송통신중학교를 개설한 이유는 초등학교만 졸업한 성인뿐만 아니라 학교 밖 청소년에게 교육 기회를 제공하기 위해서였다. 2014년 기준으로 전국의 초·중·고등학생 가운데 학업을 중단한 ‘학교 밖 청소년’은 28만 명으로 추산되었다. 이 중 서울에서만 5만 5,000명의 ‘학교 밖 청소년’ 있는 것으로 추정되었고, 중학교를 그만두는 학생은 매년 1,000여 명에 이르는 것으로 보고되었다. 서울시교육청에서는 방송통신중학교

29 《조선일보》 1974년 1월 15일; 《동아일보》 1974년 4월 25일.

30 <초·중등교육법>(법률 제11219호, 2012년 1월 26일 시행).

31 《연합뉴스》 2012년 10월 24일, 2013년 1월 5일; 《세계일보》 2012년 10월 24일; 《영남일보》 2012년 10월 26일.

를 통해 이러한 문제를 개선하려 하였다.

2015년 1월 7일부터 30일까지 아현중학교 부설 방송통신중학교에서 신입생을 모집한다는 공고가 게시되었다. 최대 18학급 규모이며, 학급당 인원은 20명, 18세 이하 청소년반과 성인반으로 나눠 각각 학년당 60명을 모집한다는 내용이었다. 청소년반은 정규 중학교에서 유예 1회 이상의 중도 탈락한 학생들을 대상으로 면접을 통해 선발하는 것이 원칙이었다. 교육과정은 정규 중학교의 80% 수준이었으며, 수업은 온라인 수업과 출석 수업(연간 24일 이상)을 병행하여 운영하기로 하였다. 만 18세 이상을 대상으로 하는 성인반은 무시험 서류전형으로 충원하였다. 선발 기준은 서울 거주자, 고령자, 수도권 거주자, 기타 거주자 순이었다.³²

한국교육개발원에서 발행한 2023년 방송중·고운영센터 브로슈어에 따르면, 방송통신중·고등학교는 전국 공립 중학교 24개교, 고등학교 42개교에 부설로 설치되어 있다. 교육은 원격수업과 출석 수업을 병행을 통한 블렌디드 러닝으로 운영하고 있다. 원격수업은 PC, 태블릿, 스마트폰 등 다양한 기기를 통해 이루어지고 있다. 출석수업은 월 2회 주말에 열려 교과 학습과 학교생활 체험을 중심으로 진행된다. 2023년 4월 기준, 서울지역 방송통신중학교는 아현중학교에 설치되어 있으며, 307명이 재학하고 있다. 방송통신고등학교는 경동고, 경북고, 영등포고, 경기여고, 수도권여고에 부설되어 있고, 각각 224명, 336명, 213명, 283명, 224명이 재학 중이다.

32 《연합뉴스 TV》 2014년 1월 21일; 《뉴스1》 2014년 12월 30일, 2015년 3월 13일.

1. 교육전문방송국 EBS의 출범

한국 교육방송의 기원은 6·25 전쟁 중에 방송된 ‘라디오 학교’라고 보고 있다. 문교부 기술교육국의 주도로 만들어진 이 프로그램은 1951년 6월 18일부터 매일 아침 9시부터 15분 동안 방송되었다. 라디오 학교가 시작된 이유는 교과서의 결핍, 교육시설의 불비, 재원 부족과 같은 전시 상황에서 교육이 처한 어려움을 극복하기 위함이었다. 문교부는 미국공보원, 중앙방송국과 협의하여 초·중등학생을 대상으로 방송을 시작하였다.³⁴ 전쟁 중이라 진행에 어려움이 있었으나, 방송을 통한 교육이 가능하고 또 중요한 역할을 할 수 있음을 확인할 수 있었다. 전쟁이 끝난 뒤인 1954년에는 방송 시간을 15분에서 30분으로 늘리고, 각종 제도를 보완하며 운영을 이어갔다. 그러나 시간이 지날수록 라디오 수신기 부족, 예산 및 운영 인력 부족 등과 같은 문제가 발생하였다. 방송의 효용성 문제도 제기되었다. 1962년 조사에 따르면 방송 시간이 오전 11시에서 11시 50분이어서 학교에서 활용하기가 어렵

³³ 이 절은 한국교육방송공사, 《교육방송 46년, EBS 공사창립 20년사》, 2022와 EBS 홈페이지(ebs.co.kr)의 내용을 바탕으로 하고, 당시 신문 기사를 참조하여 작성되었다.

³⁴ 《동아일보》 1951년 6월 8일.

고, 라디오 수신시설이 갖추어진 학교도 적어서 효용성이 떨어지는 것으로 나타났다.³⁵ 이러한 이유로 1962년 8월 19일 방송이 중단되었다.

TV를 통한 학교 방송은 1950년대 중반부터 시작되었다. 1956년 8월 한국 최초의 민영방송인 KORCAD의 HLKZ TV가 시초였다.³⁶ 그러나 TV 수상기가 300대밖에 되지 않는 상황에서 광고 등 수익이 거의 발생하지 않았다. 그 결과 1년 정도 후에 방송이 종료되었다. 1969년에는 대통령의 지시로 ‘교육방송 시송 특집’이 시작되었다.³⁷ 중앙시청각교육원이 제작을 맡고, KBS가 송출을 담당했지만 활성화되지는 못했다.

교육 전문 방송국 설립은 1972년 8월 종합교육 연구기관인 한국교육개발원(이하 ‘KEDI’)이 만들어지면서 가시화되었다. 1973년 3월 14일 <한국교육개발원 육성법>이 제정·공포되었다.³⁸ 이 법령의 제4조는 교육 방송시설에 관한 내용이었다.

제4조 (교육방송시설) ① 개발원은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 학교교육과 사회교육을 위한 교육 방송에 필요한 라디오 및 텔레비전 방송시설과 송신시설을 둘 수 있다. ②제 1항의 교육방송을 위한 방송시설과 그 운영에 관한 사항은 대통령령으로 한다.

이 법령에 근거하여 기술지원국 아래에 방송편성실, 방송제작실, 방송기술실, 송신소 등을 설치하여 교육 방송 체제가 갖추어졌다. 그러나 교육방송이 활성화되기에는 어려움이 있었다. 가장 큰 요인은 TV 보급이 충분히 되지 않았고, 방송 제작을 위한 예산 부족 문제가 남아 있었기 때문이다. 문교부와 문공부는 논의 끝에 KEDI를 통해 교육방송을 시행하기로 결정하였다. 예산 문제는 외국에서 차관을 도입하여 해결하기로 했다. 그리고 기구를 통한 전파 방송인 T-COM 방식으로 자체 송

35 《경향신문》 1962년 6월 20일.

36 《조선일보》 1956년 3월 20일.

37 《매일경제》 1969년 5월 22일.

38 <한국교육개발원육성법>(법률 제2616호, 1973년 3월 14일 시행).

출을 추진하고, KEDI가 기존의 ‘라디오 학교’를 인수하기로 했다. 이러한 결정에 따라 KEDI는 1974년 3월 27일 ‘라디오 학교’를 인수하였고, 같은 해 4월 1일부터 하루 3시간 분량의 프로그램을 제작하였다. 이 방송은 KBS를 통해 송출되었다.

방송이 시작되면서 시설 구축도 이루어졌다. 프로그램 제작과 컬러TV 교육방송을 진행하기 위해서는 스튜디오와 송신소가 필수적이었다. 1974년 5월 14일에 서울 우면동 산20-1에서 새로 세워질 교육방송국 기공식이 열렸으며, 다음 해인 1975년 8월 31일에 완공되었다.³⁹ 같은 해 12월 15일 충북 제천에 있는 봉양송신소가 완공되었다.

1975년 12월 12일 한국 최초의 컬러TV 시범 방송이 성공적으로 송출되었으며, 안양서국민학교에서 공개수업이 열렸다. 수업은 3학년 도덕, 5학년 산수 과목이었고 시간은 15분 정도였다. 당시 교육관계자들은 방송 수업을 학생들 스스로가 실험해보고, 기록하고, 토의·발표하는 형식으로 진행되었다고 평가하였다.⁴⁰ 이후 컬러TV 교육방송은 서울 시내 15개 국민학교로 확대되었다. 그러나 강풍이나 폭설과 같은 기상 악화 시에는 송출이 어려운 문제가 드러났고, 결국 T-COM 방식의 방송은 1977년에 종료되었다.

T-COM 방식의 송출이 실패한 후 KEDI는 스스로 제작한 시청각 교재 활용과 독자적인 송출을 계획했다. 그러나 정부 일각에서는 사업 위험성이 크다는 이유로 반대하였다. 1978년 정부는 교육방송의 역할을 삼원화하였다. 기본 편성권은 교육방송심의위원회가 담당하고, 세부 편성과 제작은 KEDI가 맡으며, 송출은 KBS가 담당하도록 한 것이다. 이 방침에 따라 같은 해 10월에는 무선국 허가가 취소되고, 모든 송출 장비가 KBS로 이관되었다.

한편 정부 차원에서 교육방송의 전문성을 높이고 확대하려는 움직임이 일어났다. 그 이유는 사교육의 폐해가 사회적인 문제로 나타나고 있었기 때문이다. 정부는 1974년부터 선발 고사를 거친 고등학교 진학 희망자들이 추첨으로 학군별로

39 《동아일보》 1974년 5월 14일.

40 《동아일보》 1974년 12월 13일; 《조선일보》 1974년 12월 13일.

학교 배정이 되는 입시제도를 실시하였다. 이 제도는 ‘평준화’ 시책으로 불렸다. 정부는 이를 통해 ‘망국병’으로까지 지적된 사교육 문제를 해소하여 중학교 교육을 정상화하고자 했으며, 아울러 진학 과정에서 발생하는 사회적·경제적 병폐와 낭비를 줄이려 했다. 그러나 국립, 사립 고등학교 간에 형성된 교육 기반과 수준의 차이를 해소해야만 하는 과제에 봉착했다. 이러한 문제는 정부의 ‘평준화 시책’이 지체되는 원인이 되었다.⁴¹

국내 사교육의 폐해를 해소하기 위해 문공부와 KBS는 ‘TV가정고교’ 방송을 매일 90분씩 진행하기로 했다. TV가정고교는 1980년 6월 16일에 시작되었다. 국어·영어·수학 세 과목이 각각 30분씩 밤 11시 10분에 방송되었으며, 다음 날 새벽 5시에 재방송이 이루어졌다.⁴² 고등학생들의 TV가정고교에 관한 반응은 매우 높았다. 1980년 7월 2일 KBS의 조사에 따르면, 고3 수험생의 경우 89% 가까이가 시청을 하는 것으로 나타났다.⁴³ 정부는 사교육을 제한하기 위해 1980년 7월 30일 과외 금지 조치를 단행하였다. 이와 함께 그 대안으로 현행 TV가정고교 방송의 운영을 개선하여 방영 시간과 대상 과목을 늘리기로 했다. 정부는 TV를 통한 보충수업을 보다 전문적으로 제작하기 위해 KBS가 맡았던 TV가정고교를 KEDI로 이관하였다. 방송은 KBS 채널을 통해 송출되었고, 1980년 9월 1일부터 MBC 채널로 확대되었다.⁴⁴ 1981년부터는 교육전용방송을 실시한다는 방안이 마련되었다. 이를 위해 채널을 신설하고 극초단파인 UHF 채널을 활용해 교육방송의 전문성을 높이려는 계획이 제출되었다. 같은 해 2월에는 KEDI가 제작한 프로그램이 교육저널 채널인 KBS 제3TVUHF-TV와 KBS 제2라디오를 통해 방송을 시작했다.⁴⁵

1980년대 후반 국내 교육계에 큰 변화가 일어났다. 1988년 새로운 정부가 들어서자 사교육 금지에 대한 불만이 표출되었다. 1989년 2월 정부는 과외 허용을 발표

41 《조선일보》 1979년 12월 12일.

42 《대한뉴스》 제1287호(국가기록원 홈페이지, 관리번호 CEN0001125).

43 《조선일보》 1980년 7월 3일.

44 《경향신문》 1980년 8월 22일.

45 《경향신문》 1981년 1월 27일.

하였다. 정부의 교육정책이 바뀌면서 ‘교육 기회의 불균형 해소’를 위한 새로운 대책이 요구되었다. 이에 대한 대응으로 교육방송공사 설립 논의가 본격적으로 시작되었다.⁴⁶ 1989년 8월 교육방송국 설립 및 종일 방송에 관한 KEDI와 문교부 기초안이 제출되었다. 같은 해 11월 <한국교육방송공사법>이 발의되었고, 1990년 3월에는 수정안이 국회에 상정되었다. 그러나 KBS 방송민주화투쟁을 계기로 방송 구조 개편 움직임이 확대되었다. 국회에서는 교육방송공사의 독립, KBS 채널의 분할과 위상 정립, 시청료 배분 문제 등을 둘러싼 이견을 조정하지 못했다.⁴⁷ 그 결과 1990년 6월 공보처에서 발표한 방송제도 개편안에 따라 한국교육방송공사(가칭) 설립은 백지화되었고, 대신 ‘KBS 제3TV를 교육방송으로 독립시킨다.’, ‘편성권은 문교부가 가진다.’, ‘프로그램 제작은 KEDI가 담당한다.’, ‘송출은 KBS에서 맡는다.’라는 내용이 확정되었다.⁴⁸ 1990년 7월 관련 방송법안이 통과되었고, 교육방송의 완전한 독립을 촉구했던 교육계는 우려를 표했다.⁴⁹ 또한 한국방송 PD 연합 주최 교육방송 세미나에서는 “문교부를 운영 주체로 한 교육방송은 학교교육의 보충적 역할을 넘어서 평생교육, 사회교육의 기능까지 담당해야 하며 이를 위해선 가능한 빠른 시일 내에 교육방송공사가 설립돼야 한다.”라는 견해가 제출되었다.⁵⁰

1990년 12월 27일 한국 최초의 교육 전문 방송국인 EBS가 출범했다. 출범 기념행사는 서울 우면동 KEDI 청사에서 열렸다. EBS는 문교부 산하 KEDI 부설 교육방송이었으므로 완전한 독립은 아니었다. 그러나 KBS 제3TV 맡았던 방송 대신에 독립된 채널 확보와 자체 송출을 하게 되었고, 예산을 비롯한 모든 업무를 독자적으로 하게 되었다는 데 의의가 있었다. EBS는 TV 채널 1개(VHF-13, UHF-지역번호) 라디오 채

46 독립된 교육전담방송 요구는 1980년대 지속적으로 제기되었으나, KBS와 문공부의 반대로 이루어지지 못했다.

47 《연합뉴스》 1990년 3월 16일.

48 《한겨레》 1990년 5월 17일.

49 《동아일보》 1990년 7월 11일; 《한겨레》 1990년 12월 24일.

50 《연합뉴스》 1990년 11월 29일.

널 2개(FM 104.5-107.9MHz, AM 603,639 KHz)로 운영되게 되었다. TV와 라디오 FM 채널은 12월 27일부터, AM 채널은 1991년 9월1일부터 방송을 개시하기로 하였다. 방송 시간도 크게 늘어났다. 독립하기 전에는 TV 방송이 하루 4시간 20분, 라디오 방송이 하루 4시간만 편성되었다. 그러나 이후 계획에서는 1991년 8월 31일까지 TV는 하루 7시간 40분, 라디오는 하루 20시간까지 확대해 운영하기로 했다. 라디오 AM 채널이 방송을 개시하는 1991년 9월부터 1992년 2월 28일까지는 TV 10시간, 라디오 40시간으로 늘리기로 하였다.⁵¹ 한편 《매일경제》에서는 EBS의 독립과 함께 “학생들의 과외 욕구가 줄어들 수 있도록 교육방송의 내용을 확충하고 방영 시간도 확대할 필요가 있다.”라고 하였다. 나아가 “교육 방송을 정규학교 수업과 연계시켜 방과 후에 시청할 수 있도록 하여 과외의 필요성을 느끼지 않도록 해야 할 것”이라는 교육개발원 연구원의 의견을 제시하였다.⁵²

EBS 개국으로 방송 시간이 늘어나면서 자체 송출을 위한 방송 설비 구축이 이루어졌다. 자체 송출 시스템을 위한 주조정실과 부조정실이 갖추어졌으며, 마이크로웨이브(micro-wave, 극초단파) 시설과 70m 송신탑이 구축되었다. 주조정실과 연결되는 TV 중계차 2대와 FM, AM 현지 중계를 위한 라디오 중계차 1대가 제작, 도입되었다. 이러한 방송 설비 구축의 결과 1991년 11월에 EBS는 자체적 송출을 시작할 수 있었다. TV 호출부호는 HLQK-TV였으며, FM 라디오 호출부호는 HLQL-FM이었다.

2. 한국교육방송공사의 창립과 확대 발전

1) EBS 독립 공사화 논의 전개

EBS 출범 이후 방송시설은 개선되었지만 여러 문제점은 해소되지 않았다. 조직체제로 인한 갈등, 예산과 인력 부족이 대표적이었다. EBS는 교육부 직영

51 《연합뉴스》1990년 12월 21일.

52 《매일경제》1990년 2월 5일.

체제로 출범하였고, 한국교육개발원 산하에 위치하였다. 따라서 교육부, 한국교육개발원, 방송제작팀 ‘3원적 조직체제’로 인한 갈등과 마찰이 존재하였다. 예산도 다른 방송사에 비해 매우 부족했다. EBS의 1년 전체 예산이 타 방송사의 대하드라마 1편 예산과 비슷할 정도였다. 방송 제작 인력도 부족했다. 예를 들어 1991년 기준으로 KBS나 MBC의 경우 PD 2~3명에 1개 프로그램을 만드는 데 비해, EBS는 1명의 PD가 2~3개 프로그램을 제작해야 했다. 교육방송을 충실히 제작하기 위해 여러 방안이 계속 논의되었다. 교육계와 방송계는 EBS 프로그램이 학교교육뿐 아니라 사회교육에도 기여해야 한다고 보았다. 그러나 실제 편성이 학교교육에 지나치게 치우쳐 있어 오히려 바람직하지 않은 교육 환경을 만들 수 있다는 점에 대해서는 우려가 제기되었다.⁵³ 1991년 12월 24일 교육방송 개국 1돌을 맞아 ‘교육방송, 무엇이 문제인가’라는 주제로 진행된 학술회의에서 참석자들은 경영이나 편성의 외부 간섭을 막고 독립된 방송이 되기 위해서 ‘공사화’로의 위상 전환이 시급하다고 주장하였다.⁵⁴

1992년 6월 EBS 사원들을 중심으로 ‘교육방송 기간방송대책위원회’가 만들어졌고, 교육방송의 위상과 프로그램의 질적 개선, 정책과 제도의 보완 등에 관한 내용이 논의되었다.⁵⁵ 그리고 EBS를 독립 공사화할 것을 건의하기로 했다. 1993년 7월에는 EBS 교육방송 직원 400여 명으로 구성된 ‘교육방송 공사화 추진위원회’ 결성식이 개최되었다. 위원회는 성명서를 발표하고, “현재 과외 방송 수준에 머물고 있는 교육방송이 전 국민을 대상으로 한 사회교육 방송이 되기 위해서는 지난 1990년 이후 유지된 교육부 직영 관영 체제에서 자율 편성권을 보장받는 공사로 전환되어야 한다.”라고 주장하였다.⁵⁶ 대통령 직속의 교육개혁위원회 및 방송개발원은 EBS의 공사화가 필요하다고 결론을 내렸다. 1994년 11월 45개 시민단체 및 각 방송사 노조

53 《동아일보》 1991년 3월 21일.

54 《한겨레》 1991년 12월 24일.

55 《조선일보》 1992년 8월 21일; 《경향신문》 1992년 8월 24일.

56 《경향신문》 1993년 7월 8일.

등으로 구성된 방송개혁 국민회의는 성명서를 통해 교육방송의 독립 공사화 입법을 촉구하는 범국민 서명운동을 펼치겠다고 발표하였다. 방송개혁 국민회의는 방송위원회와 공영방송 발전연구위원회와 방송개발원 등이 제출한 방송제도 개편안에서 ‘교육방송의 공사화’가 합의되었음에도 정부가 정책입법을 미루고 있다고 주장하였다. TV나 지역 민영방송의 출범으로 교육방송의 제작비 부족과 제작 인력 부족이 심화되고 있음도 지적하였다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 독립 공사화가 필요하다고 보았다. 방송개혁 국민회의는 교육방송 공사화를 촉구하는 서명운동을 전개했으며, 이어 ‘교육부로부터의 독립’, ‘경영위원회를 통한 인사와 운영’, ‘평생교육과 사회교육을 지향하는 고급문화채널’이라는 세 가지를 핵심으로 한 <교육방송공사법> 입법 청원안을 국회에 제출하기로 했다.⁵⁷ 그러나 교육방송 제작을 위한 재정 상황이 갈수록 악화되었음에도, EBS의 공사화 논의는 별다른 진전을 이루지 못했다. 이에 직원들은 개선을 요구하며 4일간 파업을 벌였다.⁵⁸

1995년 1월 청와대와 총리실, 공보처, 교육부, 교육방송 등의 관계자들이 참석한 ‘교육방송 제도개선 협의회’가 개최되었다. 이 회의에서 EBS를 KBS에 통합한다는 방안이 제출되었다. KBS 1TV는 시사·정보·교양 채널로, 2TV는 문화 채널로 차별화하고, 추후 교육방송을 위성채널로 운영한다는 것이었다.⁵⁹ 이에 대해 EBS, KBS, MBC, CBS 등 방송사와 시민단체들은 강하게 반대하였다. 1995년 4월 인간교육실현 학부모연대, 전국참교육학부모회 참교육시민모임, 시청자연대회의 등 4개 단체는 ‘교육방송 살리기 연대모임’을 결성하고 교육방송 독립 공사화를 위한 활동을 전개하였다. 이 단체는 “우리 방송 매체들이 상업주의와 선정주의에 매달려 사회적 책임이나 교육적 몫을 다하지 못하였지만, 교육방송은 열악한 환경 속에서 나름대로 교육 문화를 가꿔왔다.”라고 하였다. 그러나 “정부는 교육방송이 제도적 모순으로 위기에 빠졌음에도 대책을 내놓지 않고 있다. 그러므로 국민이 스스로 나서야 한다.”

57 《경향신문》1994년 11월 29일.

58 《한겨레》1994년 12월 28일.

59 《경향신문》1995년 1월 19일.

라고 주장하였다.⁶⁰ 정부의 교육방송에 관한 미온적인 대책과 이에 대한 여론의 반대 등이 반복되자, 1996년 3월 정부는 새로운 대책이 담긴 <한국교육방송원법>을 제출하였다.⁶¹ 이 법안은 같은 해 12월에 국회를 통과하였다. 법안의 핵심 내용은 “한국교육방송원을 법인으로 설립한다.”, “교육방송 프로그램의 편성 제작과 교육 방송 실시 등의 업무를 수행하도록 하고 부설 멀티미디어교육지원센터를 설치한다.”였다.⁶² 독립적인 공사가 설립되지 않았지만, 독립된 법에 의해 설치 근거를 마련하고, 논란을 빚었던 편성의 자유를 확대한 점은 긍정적인 평가를 받았다.⁶³

2) 한국교육방송원의 출범과 공사화 과정

1997년 3월 12일 한국교육방송원이 정식 출범했고 같은 달 26일 창립 기념식이 진행되었다. 이와 함께 KEDI 부설 멀티미디어교육연구센터가 이관되어, 한국교육방송원은 부설기관으로 멀티미디어교육지원센터KMEC를 두게 되었다.

방송에서 가장 큰 변화는 오전 방송이 가능해졌다는 점이었다. 기존에는 오후 4시 30분부터 다음 날 새벽 1시까지만 편성되었으나, 이후 오전 9시부터 정오까지를 추가해 오전과 오후로 나누어 방송하게 되었다. 아침 방송이 가능해지면서 학교 현장에서 EBS 프로그램을 실시간으로 활용할 수 있었다. 오전에는 초등학생과 중학생을 위한 학습 프로그램이 편성되었으며, 오후와 밤에는 어린이 대상 프로그램이나 교양 프로그램이 진행되었다.

EBS는 한국교육방송원 출범 이전인 1990년대 중반부터 위성방송에 관심을 기울이기 시작했다. 국내 위성 발사가 성공하면서, 오랫동안 이어져 온 난시청과 화질 저하 문제를 해결할 수 있으리라는 기대가 높아졌기 때문이다. 1995년 11월 위성방송사업 추진계획을 수립하였고, 같은 해 12월에서 1996년 6월까지 위성방송DBS 시

60 《한겨레》 1995년 4월 12일.

61 《매일경제》 1996년 3월 20일.

62 《동아일보》 1996년 12월 18일.

63 《연합뉴스》 1996년 12월 18일.

협방송을 시행하였다. 한국교육방송원으로 독립한 이후에는 위성방송 시스템 구축이 더 체계화되었다. 전파송출 허가 취득, 공청회 개최가 진행되었고, 상업광고 방송도 허가받았다. 이는 엄격한 제약이 있지만, 자체적인 수익을 증대시킬 수 있는 기반을 마련하였다. 1997년 8월 25일 위성방송이 시작되었고 2개 채널로 운영되었다. 제1채널의 경우 고 1, 2학년을 대상으로 한 교과 강좌와 고 3학년 대상의 수능 강좌를 실시하였다. 제2채널에서는 초등학생을 위한 컴퓨터 및 영어 교육과 중학생을 위한 교과 강좌가 진행되었다. 제1채널은 ‘위성수능강좌(1부) 외국어영역’ 프로그램을 시작으로, 제2채널의 경우 ‘초등 3년 영어’ 강좌를 시작으로 방송이 송출되었다.⁶⁴ 같은 해 9월 2일부터는 위성방송 재원을 위한 TV 광고 방송이 시행되었다.

위성방송은 대도시보다는 읍·면 지역에서 높은 시청률을 기록하며 인기를 끌었다. 전국 초중고교 1,166개교를 대상으로 조사한 결과에 따르면, 조사대상 인문계 고교 233개교 중 59.6%인 139개교가 방과 후에 위성방송을 직접 시청하고 있다고 하였다. 19.3%인 45개교는 프로그램을 녹화해 별도의 시간에 활용하는 등 모두 78.9%의 고교가 위성방송을 활용하였다. 지역별로는 대도시지역에서는 66.3%의 고교가 위성방송을 보았고, 읍·면 지역에서는 86.8%의 고교가 활용하는 것으로 조사되었다. 중학교의 경우는 조사대상 398개교 중 58.5%인 233개교가 위성방송을 활용하고 있으며, 지역별로 대도시지역은 51%, 읍·면 지역은 67.2%의 학교가 위성방송을 보는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 위성방송의 시행 목적인 ‘학교교육을 보충·심화하여 과외 수요를 흡수하고 도서벽지 등 소외지역 학생에게 균등한 교육 기회를 주기 위함’이라는 한국교육방송원의 방침과 일치한다.⁶⁵ 그러나 프로그램 제작을 위한 환경은 여전히 좋지 않았다. 오전 방송 시행, 2개의 위성방송 채널 신설 등으로 방송의 양은 크게 늘어났지만, 인력·공간·예산은 그대로였다. 이러한 상황이 원인이 되어 ‘교육방송 완전 정상화를 위한 총파업’이 시작되었다. 안정적인 재원 마련, 인력 충원, 청사 공간 확보 등이 핵심인 요구 내용이었다. 파업은 무려 48일 동

64 《연합뉴스》 1997년 8월 24일.

65 《연합뉴스》 1997년 9월 10일.

안 진행되었다.

문제를 해결하기 위해 정치권에서는 EBS의 공사화를 공론화하였다.⁶⁶ 1998년에 EBS 공사화를 공약으로 제시한 새 정부가 들어서면서 공사화 논의가 급물살을 탔다. 1998년 12월 28일 국회 본 의회에서 <한국교육방송공사법> 제정안이 통과되었다. 핵심 내용은 정부출연기관인 한국교육방송원을 독립적인 공사로 전환하여 정치적 중립성을 보장하고 안정적 운영 재원을 확보한다는 것이다.⁶⁷ 1999년 4월 22일에는 한국교육방송원의 부설기관인 멀티미디어교육지원센터는 분리·독립되어 한국학술진흥재단 부설 첨단학술정보센터KRIC와 통합되었다.

2000년 1월 12일 <한국교육방송공사법>이 제정·공포되어 같은 해 3월 13일부터 시행되었다.⁶⁸ 주요 내용은 다음과 같다.

- 교육부 산하 정부 출연기관인 한국교육방송원을 독립적인 공사로 전환한다(제2조).
- 공사 자본금은 1,000억 원으로 하고 정부가 전액 출자한다(제4조).
- 재원은 방송발전기금의 출연액, 텔레비전방송 수신료의 일부, 국가·지방자치단체의 보조금 등으로 충당한다(제19조).

3) 한국교육방송공사의 새로운 출발: 인터넷 교육과 수능 강의의 시작

2000년 6월 30일 서울 우면동 청사에서 <한국교육방송공사법>에 따라 공사로 전환된 한국교육방송공사의 현판식이 열렸다. 한국교육방송공사 사장은 “EBS가 한국교육의 위기를 극복하는 데 선봉의 역할을 하겠으며, 치열한 경쟁에서 비교 우위를 차지하기 위해 속도경영으로 업무처리 시간의 단축 등 경영의 효율성도 높여나갈 것”이라고 밝혔다.⁶⁹ EBS는 공사창립 특집 프로그램 등을 대거 편성하

66 《연합뉴스》 1997년 10월 22일.

67 《연합뉴스》 1998년 12월 28일.

68 <한국교육방송공사법>(법률 제6136호, 2000년 3월 13일 시행).

69 《동아일보》 2000년 6월 30일.

면서 새로운 시작을 알렸다. 2000년 12월 EBS는 기존 TV와 라디오, 위성에 이어 인터넷까지 영역을 확장했다. EBS는 인터넷방송을 개국하고 이를 통해 인터넷 VOD, AOD 서비스를 시작하였다.

2000년대 초반부터 전체 사교육비 증가 추세가 가파르게 증가하였다. 3년 만에 20% 이상이나 늘어나면서 사회문제로 대두되었다. EBS는 이러한 상황을 개선하기 위해 2003년 8월 특집 토론 프로그램 ‘사교육, 그 대안을 찾는다’를 제작하였다. 이 프로그램은 3회에 걸쳐서 방영되었고, 교사, 학부모, 학생 및 각계 인사가 모여 사교육비의 실태와 원인을 분석하고 경감을 위한 선결 과제를 찾아보는 형태로 진행되었다.⁷⁰ 이와 함께 같은 해 9월에는 ‘EBS 활용 시 사교육비를 약 7,000억 원 절감할 수 있다.’라는 내용을 담은 ‘EBS의 적극적 활용을 통한 사교육비 경감 대책’을 정부에 보고하였다. 교육부는 2004년 2월 ‘공교육 정상화를 위한 사교육비 경감 대책’을 발표하였다. 그중 핵심은 EBS 수능 강의였다. 교육부총리는 “EBS만 보면 수능시험 불게 하겠다.”라고 밝혔다. EBS 위성방송인 ‘EBS 플러스 1’을 수능 전문 채널로 특화하고 상·하위권 학생을 위한 강의 내용도 인터넷을 통해 제공해 누구나 수능 시험에 대비할 수 있도록 하겠다고 하였다. 그리고 “교육부, EBS, 한국교육학술정보원 KERIS, 수능 출제 기관인 한국교육과정평가원 등이 기획 단계부터 함께해 EBS 강의만으로도 수능 시험에 충분히 대비할 수 있는 여건을 조성하겠다.”라고 하였고, “방송 내용이 수능 시험의 모델이 되도록 할 방침인 만큼 입시 학원 등에서 수능 출제 경향을 예상해 가르치는 것과 차별성이 있을 것”이라고 강조하였다.⁷¹ 정부 방침에 따라 수능 강의 제작이 시작되었다. 그러나 강의를 원활하게 제공하기 위해서는 새로운 e러닝 시스템이 필요했다. 이에 EBS는 ‘CDN⁷² 서비스 장비와 네트워크 장비’, ‘추가 회선 확보’, ‘서버 등 하드웨어 용량 확대’, ‘사용자 서비스 인력 등의 대폭 증

70 《서울경제》 2003년 8월 27일; 프로그램 제목은 다음과 같다. 1부 ‘사교육, 그 실태와 원인은’, 2부 ‘사교육, 무엇이 바뀌어야 하나?’, 3부 ‘사교육, 학교 안에서 해결할 수 없나?’이다.

71 《프레시안》 2004년 2월 17일.

72 CDN(Content Delivery Network)은 동영상 등 콘텐츠를 전송해주는 장비다.



한국교육방송공사 홈페이지의 '수능특강' 소개 화면

대', '국내 최고의 강사진 확보 및 커리큘럼 확정', '방송 제작과 이에 대한 감수'라는 원칙을 가지고 새로운 시스템 구축에 나섰다.

전용 사이트는 www.ebsi.co.kr로 결정되었고, 2004년 4월 1일 새벽 2시 'EBSi 수능강의'가 시작되었다.⁷³ 강의에 대한 반응은 매우 긍정적이었고, 우려되던 접속 문제도 큰 불편 없이 넘어갔다. 교육방송EBS 수능방송과 인터넷 강의를 시작된 지 일주일이 지난 시점에서, 고교생 4명 중 3명이 TV와 인터넷으로 강의를 시청한 것으로 조사되었다.⁷⁴ 첫 방송 이후 99일 만에 EBSi 수능강의 사이트의 가입자 수는 100만 명을 돌파하였고, 온라인 중·고 학습 분야에서 사이트 점유율 1위를 기록하였다.

4) 한국교육방송공사의 발전

2000년대 이후 IT 기술이 급격하게 발달하였다. EBS는 신기술 및 콘텐츠 혁신을 시도했고, 새로운 채널을 적극적으로 도입했다. 2002년 3월에는 한국디지털위성방송 본방송 개시일에 맞추어서 EBS 위성 1TV와 2TV 채널명을 'EBS 플러

73 《동아일보》 2004년 3월 31일.

74 《연합뉴스》 2004년 4월 6일.

스 1'과 'EBS 플러스 2'로 변경했다. EBS 플러스 1은 고등학생 대상 교과 프로그램, EBS 플러스 2는 초등 교과 및 직업 전문 채널로 삼았고, 하루 19시간씩 방송하는 것으로 했다.⁷⁵ 2005년 7월에는 'EBSu'라는 이름으로 위성 DMB⁷⁶ 방송을 시작하였다. EBSu에는 수능방송과 성인을 위한 평생교육 프로그램이 편성되었고, 선호도가 높은 유아·어린이 프로그램도 방송되었다. 이 채널은 가입비와 사용료를 내지 않아도 전국에서 시청할 수 있었다.

2006년 7월에는 '폴 인 랭귀지Fall in Language'라는 슬로건 아래 외국어 학습 전문 사이트인 'EBSlangwww.ebslang.co.kr'을 오픈했다. EBS는 "사이트 오픈과 함께 영어·일본어·중국어·베트남어·태국어·아랍어 등 6개국 학습 콘텐츠를 서비스하고, 올해(2006년) 내에 이탈리아어·스페인어·포르투갈어·네덜란드어·터키어 등을 추가해 모두 15개국 언어 학습 콘텐츠를 제작해 서비스할 예정"이라는 목표를 밝혔다.⁷⁷ 2006년 말 EBSlang은 매출이 460%나 급성장했다. 한편 2000년대 이후 영어를 중심으로 하는 외국어 관련 사교육 시장은 갈수록 커졌다. 교육부와 EBS는 사교육 문제 해결과 지역·계층 간 영어학습 격차를 해소하기 위해 'EBS 영어교육채널' 개국을 추진하였다. 그 결과 2007년 4월 '대한민국 모든 국민의 영어 교육을 책임지겠다.'라는 목표 아래 영어교육 전문채널 'EBS English'가 만들어졌다. 이 방송은 스카이라이프 채널 704번을 통해 매일 18시간, 아침 6시부터 저녁 12시까지 방송되었다. 이와 함께 초·중학 대상으로 무료 영어학습 사이트인 'EBSewww.ebse.co.kr'도 같은 날부터 서비스를 시작했다. 이 사이트에는 매년 초등 15개 과정, 중등 10개 과정이 별도로 개설하는 것으로 계획하였다.⁷⁸ 2008년 12월에는 IPTV를 통한 실시간 방송도 시작되었다.⁷⁹ 전파만이 아니라 인터넷으로, TV가 아니라 모니터로 실시간 방송을 시

75 《연합뉴스》2002년 2월 28일.

76 DMB(Digital Multimedia Broadcasting)는 지상파와 위성파로 구분되며, 차량 단말기나 휴대폰 등을 통해 멀티미디어 정보의 고품질 서비스가 가능한 방송이다.

77 《전자신문》2006년 7월 13일.

78 《뉴스시스》2007년 3월 27일.

79 IPTV(Internet Protocol Television)는 전파 대신 초고속 인터넷망을 이용하는 텔레비전 서비스이다.

청할 수 있게 된 것이다. 다음 해인 2009년 EBS는 IPTV 기반의 ‘EBS 디지털 커리큘럼’ 서비스 사업을 착수하였다. EBS 사장은 국회 문화체육관광방송통신위원회 회의에서 “EBS가 보유하고 있는 동영상 콘텐츠를 단계별 교육과정 커리큘럼에 맞춰 체계적으로 나누고, 더불어 이와 관련한 동영상·애니메이션과 텍스트 자료 등을 새로 제작하는 ‘EBS 디지털 커리큘럼’ 사업을 착수하겠다.”라고 하였다.⁸⁰ 그 내용은 20만 시간 분량의 동영상 자료와 10만 개의 학습 문항을 통해 교사에게는 교수 방법 개선에 도움을 주고, 학생들에게는 자기 주도형 학습 시스템을 제공하는 것이었다.

사교육비 경감을 위한 수능방송의 제작도 지속되었다. 2009년 4월 정부는 ‘사교육과 전쟁’을 선포하였다. 해마다 사교육비는 급등했고 그로 인해 공교육이 어려움을 겪는 경우가 많았기 때문이다. EBS는 이 문제를 해소하기 위해 국회, 교육과학기술부, 방송통신위원회를 대상으로 사교육비 절감 대책을 제시했다. 2009년 10월에는 수험생을 대상으로 강사진 선호도를 조사하고, 그 결과를 바탕으로 신뢰도가 높은 강사를 영입하였다. 2009년 11월 이명박 대통령은 지상파 3사를 통한 ‘특별생방송 대통령과의 대화’에서 EBS를 공교육 강화 수단으로 활용할 것을 강조하였다.⁸¹ 교과부는 2010년을 사교육비 절감 원년으로 정하였다. 2010년 3월 교과부 장관은 “EBS 수능 강의 내용이 지금까지 수능시험에 30% 정도 영향을 미쳤으나 (올해부터) 70% 또는 그 이상이 반영될 것”이라고 발표하였다. 그리고 대학수학능력평가 시험에 EBS의 교육내용을 반영하기 위해 EBS, 교육과학기술부, 한국교육과정평가원(이하 ‘KICE’) 사이에 ‘EBS 수능강의 대입 연계강화 MOU’가 체결되었다.⁸² EBS는 ‘수능 70% 연계 정책’을 수행하기 위해 수능강의 활용 방안을 알리기 위해 노력하였다. 학교 순회 입시정보설명회 137회, EBS 수능강의 활용 설명회 15회를 개최하였다. EBS 수능강의 집필진과 KICE 감수위원 간의 공동 연수 프로그램, 교재 공모제, 문항 공모제 등도 시행하여, 우수한 수능 교재가 만들어질 수 있도록 신경을 썼

80 《미디어오늘》 2009년 4월 29일.

81 《서울신문》 2009년 11월 28일.

82 《한국경제》 2010년 3월 10일.

다. 대대적인 변화를 준 수능강의 콘텐츠는 2010년에만 총 2만 7,979편이 제작되었고, 강좌 수는 1,283개에 달했다.

2011년 6월 EBS는 조직 개편을 단행하였다. 웹페이지 기반 콘텐츠 이용자가 전체의 대부분을 차지한다는 판단하에 스마트서비스센터를 신설하고, 고객층을 TV 시청자에서 인터넷, 모바일 등 다양한 플랫폼 사용자로 확대했다. 편성센터는 콘텐츠기획센터로 명칭을 변경하였다. 이곳에서는 학교에서 활용할 수 있는 클럽형 콘텐츠를 기획하고 제작하기로 했다. 유아, 청소년 프로그램과 교육다큐멘터리 제작을 위한 평생교육본부, 수능과 영어 콘텐츠를 제작하는 학교교육본부, 초중고생 창의력 교육을 위한 창의인성부가 새로 만들어졌다.⁸³ 이때 개편의 핵심은 ‘고객’, ‘서비스’, ‘콘텐츠’라는 개념을 도입하였다는 데 있었다. EBS는 이러한 방침과 조직 개편을 통해 인터넷과 모바일 애플리케이션 이용자에 대한 서비스 강화, 다양한 플랫폼 진출 등을 추진했다. 2012년 5월 다음^{daum}과 제휴를 맺고 여러 플랫폼 경로를 확보하였다. ‘EBS 지식’에는 동영상 약 3,500편을 제공하였고, ‘Daum TV+’에서는 EBS의 주요 프로그램 및 동영상 콘텐츠 약 1,000편을 시청할 수 있었다.⁸⁴ 2012년 9월에는 다른 지상파 방송사들과 함께 N스크린 서비스인 ‘POOQ’을 시작했다.⁸⁵ 이를 통해 인터넷, 모바일, 태블릿 PC 등 다양한 기기에서 시청이 가능해졌다. 같은 해 11월에는 구글과 협력하여 유튜브에 EBS 기본 채널 시범 서비스를 시작하였고, 2013년 2월부터 EBS 공식 채널을 개설하였다.

EBS는 어린이와 학부모를 대상으로 한 프로그램 제작에도 힘을 기울였다. 이러한 변화의 일환으로 2012년 7월 2일, 기존 위성 DMB 채널이었던 EBSu를 유아·어린이 교육 전문 채널로 개편해 새롭게 출범시켰다. ‘아이의 눈높이로! 엄마의 마음으로!’라는 슬로건을 내세운 EBSu는 3~14세 어린이와 부모 대상의 종합교육채널

83 《전자신문》 2011년 6월 7일.

84 《문화일보》 2012년 5월 21일.

85 N스크린(N-screen)은 하나의 콘텐츠를 TV, PC, 스마트폰, 패블릿, 태블릿 PC 등 다양한 기기를 통해 이용할 수 있는 서비스를 말한다.; 《한국경제》 2011년 12월 8일.

이라는 특성이 있었다. 방송 시간은 HD 화질로 하루 20시간으로 하며, 애니메이션 50%, 어린이·청소년 교육 프로그램 25%, 부모 교육 프로그램 25%로 꾸미기로 하였다. 이 중 30%는 국산 애니메이션과 유아 종합구성 프로그램으로 구성한다고 계획하였다. 대표적인 국산 애니메이션으로는 ‘뽀롱뽀롱 뽀로로’, ‘로보카 폴리’, ‘선물 공룡 디보’, ‘캐니멀’ 등이 있다.⁸⁶ 2013년 3월 14일에는 수학교육 전문사이트 ‘EBSMathwww.ebsmath.co.kr’를 오픈했다. EBSMath의 목표는 ‘학생의 자기주도 학습 지원’, ‘사교육비 경감’, ‘학교 수업 활용으로 공교육 지원’이었다. 공식 외우기와 반복된 문제 풀이 위주의 기존 교육 방식에서 탈피하여 클립형 동영상 콘텐츠, 인터랙티브형 콘텐츠, 웹툰형 콘텐츠 등으로 구성하기로 하였다. 교수 스타일에 맞게 콘텐츠를 재구성해 수업에 활용할 수 있도록 구성된 EBSMath는 학생은 물론 교사들로부터 큰 호응을 얻었다.

5) 한국교육방송공사의 성장과 확장

2015년 2월 11일 국내 최초의 지상파 다채널방송MMS인 EBS 2TV가 개국하였다. MMSMulti Mode Service는 데이터 압축 기술을 통해 현재의 1개 방송 주파수 대역6MHz을 여러 개로 나눠 HD 채널 이외에 SD급과 오디오·데이터 채널 등을 동시에 전송할 수 있는 방송 서비스이다. 디지털 영상 압축 기술을 활용하여 기존 1개 채널만을 제공했던 주파수 대역을 분할하여 여러 채널의 방송 서비스가 가능하게 한 것이다. EBS 2TV의 개국은 지역별·소득별 격차 없는 무료 보편적 교육 복지를 강화했다는 의미가 담겨 있다는 평가를 받았다. EBS 2TV는 기존 EBS 1TV의 10-1번과 별도로 전국 어디에서나 10-2번 채널을 통해 시청할 수 있으며, 방송 시간은 오전 6시부터 다음 날 새벽 1시까지였다. 다채널 방송의 공적 취지에 맞추어 상업광고는 내보내지 않았다. 편성 내용은 ‘초중고 수준·단계별 교육 콘텐츠’, ‘전 세대별 맞춤형 영어 콘텐츠’, ‘방과 후 학교 및 특기적성교육 콘텐츠’, ‘다문화 가족을 위한 한국어

86 《연합뉴스》 2012년 6월 28일.

교육 콘텐츠’, ‘미래 통일시대 대비 교육 콘텐츠’ 등이었다.⁸⁷

EBS의 교육 프로그램은 해외에서도 높은 평가를 받으며 주목을 받았다. ‘모여라 덩동댕’의 포맷을 중국 방송사에 수출했으며, 베트남과 태국 등 여러 방송사에서도 협력을 요청했다. 9개 국가 관계지는 도곡동을 찾아 ‘EBS 모델’을 확인하였다. 그중 베트남 국영방송사 VTV와의 포맷 수출이 추진되었다. 2016년 1월 1일 ‘EBS 모델’을 기반으로 한 방송이 베트남 국영 교육방송 VTV7에서 송출되었다. 한편 ICT 기술이 발전하면서 소프트웨어 교육의 필요성이 커졌다. 정부는 소프트웨어 과목을 초중고 전체에 도입하기로 하였다. 이에 맞추어 EBS는 2019년 1월 소프트웨어 교육 플랫폼 ‘이숲^{www.ebssw.kr}’ 사이트를 열었다. 이숲을 활용할 수 있는 대상은 유아에서 학생, 어르신까지였다. 누구나 소프트웨어 콘텐츠 제공자(크리에이터)와 학습자로 참여할 수 있었다. 학교교육 현장 지원을 위한 특화 서비스와 함께 실습이 가능한 플랫폼을 갖추었으며, 교사가 직접 커리큘럼을 만들 수 있도록 수업 단계별 자료를 제공하였다.⁸⁸

2020년 초반 코로나19가 전 세계를 습격하였다. 한국도 그 영향을 피할 수 없었다. 교육부는 EBS에 온라인 교육 서비스 제공을 요청하였다. EBS는 ‘이숲’을 기반으로 한 원격수업 플랫폼 ‘온라인클래스’ 구축에 착수했으며, 2020년 3월 2일 서비스를 시작했다. 전국으로 코로나19가 확산되자 대면 수업을 할 수 없게 되었다. 전국 초중고등학교 약 534만 명의 학생들이 참여할 수 있는 공공 학습관리 시스템이 부재한 상황이었다. EBS는 ‘온라인클래스’ 증설은 물론, 방송 수업인 ‘라이브 특강’을 시행하기로 하고 145명의 직원을 긴급 투입, 12개의 생방송 학습 채널 콘텐츠 제작하였다. 2020년 3월 9일부터 ‘EBS 라이브 특강’이 인터넷 동시 생방송으로 진행되었다. 실시간 방송이었음에도 큰 문제는 없었다. 이는 세계 최초로 학교 수업 시간표에 맞춘 초중고 학년별 12개 채널을 운용했다는 의의가 있다. 원격교육의 가능성을 발견한 교육부는 순차적으로 온라인 개학을 시행하였다. EBS는 2020년 4월 6일,

87 《아주경제》 2015년 2월 11일.

88 《베리타스 알파》 2019년 1월 31일.

초·중학 전문 학습 채널 ‘EBS 러닝’ 6개 채널을 신설하였다. TV 방송 채널을 확대해 학습 공백 최소화에 나선 것이다. 이와 함께 콘텐츠 접근성을 확대하기 위해 웹사이트, 네이버, 카카오, 유튜브 등 인터넷을 통해 ‘라이브 특강’을 송출하였다. 지상파, IPTV와 위성방송, 케이블 TV와 Wavve, KT seezn 등 OTT를 통해서도 방송을 보냈다. 2020년 4월 13일부터는 ‘생방송 우리집 유치원’을 긴급하게 편성하였다. 유치원 휴업에 대응하고 영유아 교육 및 돌봄 공백을 보완하기 위해서였다. 2020년 4월 20일부터는 ‘EBS 온라인 개학’ 서비스를 시작했다. 학년별 TV 채널을 통해 온라인 개학을 운영하면서 제작된 프로그램은 총 3,936편이었다. ‘온라인클래스’의 지속적인 보완도 이루어졌다. 청각장애인을 위한 자막서비스, 저소득층 원격교육 서비스 무료 지원 등이 진행되었다. ‘온라인클래스’는 전국 1만 1,710개 초중고교 중 1만 1,306곳(96.5%)이 활용하는 원격교육 플랫폼이 되었다.

2020년 12월 8일에는 <한국교육방송공사법>이 개정되었다. 가장 큰 변화는 EBS의 업무로 ‘원격교육시스템의 설치·운영 및 관리’가 추가된 것이다. 법제처가 밝힌 개정 이유 및 주요 내용은 다음과 같다.⁸⁹

코로나19로 인해 학생들의 등교에 차질이 생기는 등 교육 공백이 심각하고, 이로 인해 학업 성취도 역시 예년에 비해 상대적으로 떨어진 상황임. 한국교육방송공사(EBS)는 코로나19로 인한 교육 재난에 대응하기 위하여 비대면 교육에 힘써 왔으나 온라인 교육 시 접속 불량, 인적·물적 인프라 부족, 컨트롤타워 부재 등의 문제점도 함께 제기되었음. 이에 한국교육방송공사의 업무에 ‘원격교육시스템의 설치·운영 및 관리’를 명시함으로써 코로나19와 같은 교육 재난에 보다 효율적으로 대응할 수 있도록 하려는 것임.

2021년에도 코로나19로 인한 국가 재난 상황이 지속되었다. EBS는 ‘유아·어린이’, ‘범교과형’ 실감형 콘텐츠를 제작하였다. 여기에 더하여 초중고등학교에 소프

89 <한국교육방송공사법>(법률 제17634호, 2020년 12월 8일 시행).

트웨어 과목이 도입되는 것에 맞추어서 ‘인공지능 기초’와 ‘인공지능 수학’ 학습을 위한 교재를 개발하였다.

한편 EBS는 2019년부터 신규 핵심 IP를 개발하고, 모바일 및 수익형 콘텐츠를 강화하는 데 주력하였다. 2019년 3월 20일 <자이언트 팽TV>가 유튜브에 업로드되었으며, 같은 해 4월 2일에는 방송을 통해 송출되었다. ‘팽수’는 모바일, TV, 오프라인을 넘나들며 활동하면서 전 세대의 폭넓은 지지를 받았다. 2020년을 전후하여 구독경제가 본격적으로 활성화되기 시작했다.⁹⁰ EBS도 이러한 점을 고려하여, 2020년 8월 26일 ‘지식·교양 구독 서비스’ 중심으로 사이트를 개편했다. 시청자들에게 정기 구독 서비스로 우수한 콘텐츠를 제공하는 것이 목적이었다. 정기 구독 서비스는 오디오어학당, 애니키즈, 세상의 모든 기행 등 9가지 주제로 구성되었다. ‘최고의 요리 비결’, ‘극한직업’, ‘세상에 나쁜 개는 없다’ 등 인기 프로그램을 무료로 전환하여 더 많은 시청자가 접근할 수 있도록 했다. 2020년 이후 EBS는 지속적인 혁신을 기반으로 원격교육 주관 방송사로서의 사명을 다하기 위해 노력하고 있다.

⁹⁰ 구독경제는 사용자가 일정 요금을 지불하면 공급자가 원하는 상품이나 서비스를 주기적으로 제공하는 신개념 마케팅 활동을 말한다.

찾아보기

ㄱ

- 강동교육구청 059
- 강서교육구청 059
- 개방대학 168, 200, 201, 245, 246
- 검정고시야학 228
- 건설교육 180
- 경기공업개방대학 168, 201
- 경기공업전문대학 168, 201, 245
- 경기과학고등학교 134
- 경기여자중학교 016
- 경기중학교 016
- 경북중학교 016
- 경제기획원 130
- 고교평준화 제도 105
- 고등기술학교 181, 195
- 고등학교 평준화 014
- 고등학교 평준화시책 추진보완 계획 133
- 고등학교 평준화 정책 017, 034, 049
- 고시야학 227
- 고용보험제도 193
- 공공 직업훈련 183
- 공덕국민학교 092
- 공립유치원 091
- 과외수업 025
- 과학교육센터 070
- 과학 캠프 063
- 교과성적 등급 구분 034
- 교과전담교사제 065
- 교수 재임용 142
- 교수 재임용제 138, 146
- 교수협의회 160, 162
- 교원양성 043
- 교원연수 063
- 교육개혁심의회 165, 171
- 교육개혁안 027
- 교육개혁위원회 172, 174, 239
- 교육공무원법 089
- 교육과정개정위원회 045
- 교육구청장 071
- 교육대학 044
- 교육문화운동 229
- 교육방송 028, 047, 066, 242, 274
- 교육방송공사 278
- 교육방송 살리기 연대모임 281
- 교육법 071, 088
- 교육법 시행령 036
- 교육연구원 057
- 교육위원회 071

교육자치법 061
 교육장 060, 071
 교육정책자문회의 166
 교육프로그램 048
 구로노동자학교 228
 구분석 교육감 062
 90년대를 바라본 중장기교육계획 130
 국가기술자격법 197
 국가보위비상대책위원회 149, 164
 국가평생교육진흥원 239
 국공립중학교 증설 7개년계획 128
 국립대학 035
 국립소년직업보도소 182
 국립직업보도소 182
 국민대 040
 국민정신교육 219, 221, 225
 국민정신교육 정책조정위원회 220
 국민정신교육 추진위원회 220
 국민학교 098
 권오병 250
 권이혁 169
 근로기준법 180
 근로자 직업능력 개발법 180, 194
 근로자 직업훈련 촉진법 194
 금요강좌 232
 금요토론회 233
 기능대학 197
 기능대학법 198
 기능인력 181
 기능자 양성령 181
 기능장 197
 기술학교 195
 기충민중 219

긴급조치 9호 152, 154
 김상준 교육감 064
 김승한 240
 김영삼 257
 김종서 252

L

남산도서관 235
 내신성적 029, 033
 노동야학 227, 228
 노동자대학 228
 노인교육 236
 노인단체연합회 236
 논술고사 034
 농촌직업훈련소 186

E

단설공립유치원 068
 대원의고 135
 대원의국어학교 134
 대일의고 135
 대일의국어학교 134
 대입예비고사 029
 대입제도 015
 대전산업대학교 202
 대전직업훈련원 185
 대학 민주화운동 158, 160, 163
 대학설립운영규정 174, 176
 대학설립 준칙주의 173, 175, 176
 대학입시 012, 028
 대학입시제도 022, 033
 대학입학예비고사 012
 대학종합평가인정제 171

대학평가 170, 172
 대학평가인정위원회 171
 대학학사개혁위원회 037
 대학 학생 정원령 036
 대한교련 128
 대한교육연합회 128
 대한노인회 236
 대한사립중고등학교장회 019
 도서관 060
 도제교육 180
 독학사 제도 246
 동방문화센터 235
 동부교육구청 057
 동작교육구청 059
 등대모임 232
 디지털미디어센터 264

ㄹ

라디오 학교 274

ㄴ

명덕외고 135
 명일유치원 067
 문교부 015, 035, 044, 274
 문해교육 236
 문화공보부 047
 민관식 251
 민족통일민주쟁취민중해방투쟁위원회 156
 민중교육 219, 225, 234
 민중교육운동단합 공동대책위원회 234
 민중교육지 사건 226
 민중운동 227

ㄷ

바르게살기운동협의회 221
 박근혜 268
 박도순 174
 방송개혁 국민회의 281
 방송교육 263
 방송대 251, 252, 253
 방송대학 TV 263
 방송중·고운영센터 273
 방송통신고등학교 270
 방송통신대학 037, 168, 245
 방송통신중·고등학교 270
 방송통신중고등학교 242
 방송통신중학교 272
 번영기유아원 094
 병설유치원 068, 097
 본고사 033, 035
 부실대학 176
 북성유치원 067
 블렌디드 러닝 251, 265

ㄷ

사교육 277
 사립고등학교 019
 사립대학 035
 사업내 직업훈련 187
 4·13 호헌 조치 159
 사학비리 173
 사회교육 218, 226, 229, 235, 238, 241, 247
 사회교육법 241, 242
 사회정화운동 221
 산업교육 180
 산업교육진흥법 180

산업대학 200, 201
 산업선교회 229
 삼선국민학교 093
 새마을교육 221, 223, 225
 새마을운동 221
 새마을유아원 094
 새마을지도자 과정 221
 새마을협동유아원 094
 새물결 운동 067
 생활보호법 182
 생활야학 227, 228
 서대문도서관 059
 서울과학고 134
 서울과학기술대학교 203
 서울교육대학교 045
 서울교육원 057
 서울노동자학교 228
 서울산업대학 202
 서울시 과학전시관 070
 서울시 교육위원회 057, 066, 075
 서울시교육청 054
 서울시립 기능대학 199
 서울시 부녀복지관 186, 187, 236
 서울시 여성발전 센터 236
 서울시의회 085
 서울시 종합직업훈련소 187
 서울여자공공직업훈련원 187
 서울여학생생활교육원 060
 서울외고 135
 서울의 봄 219, 225
 서울종합직업훈련원 184
 서울중학교 016
 서클 연합 154

수도권 정비법 168
 수업연한 045
 시립부인보호지도소 182
 시민논단 231
 10·26 사태 142, 158
 신군부 027
 신용산국민학교 093
 신천국민학교 092
 실업교육 180



아동복지법 182
 아시아 남태평양 성인교육협의회ASPBAE 236
 야영수련 064
 야학 227
 언더서클 156
 에듀케어 068
 HLKZ TV 275
 여성운동 236
 열린교육 066
 영재교육 069, 070
 예비고사제도 022
 5·31 교육개혁 013
 5·31 교육개혁 방안 172, 174
 5·31 교육개혁안 218, 239, 244
 오천석 148
 오픈 유니버시티 245
 YMCA 229, 231
 외국어고등학교 134
 운동권 문화 154
 운현국민학교 102
 원격교육 256
 원호대상자 직업 재활법 182

위성방송 282
 유기춘 142, 147
 유신 반대 운동 147
 유신체제 152, 158
 유아교육 088
 유아교육진흥법 094
 유아교육진흥 종합계획 093
 6월 항쟁 159, 234
 유인종 교육감 067
 유진오 048
 유치원시설기준령 089
 유화 조치 156
 윤락행위방지법 182
 의무교육시설 확충 5개년계획 099
 의무교육제도 098
 이규호 145
 이념 서클 152, 154
 EBS 278, 288
 EBS 디지털 커리큘럼 288
 EBS 라이브 특강 291
 EBSlang 287
 EBS 러닝 292
 EBSMath 290
 EBS 수능 강의 285
 EBSu 287, 289
 EBS ZTV 290
 EBS English 287
 EBS 플러스1 286
 EBS 플러스2 287
 2부 고등학교 018
 이선근 148
 이숲 291
 이준해 066
 이화여자대학교 교육학과 045
 이화여자외고 135
 이화여자중학교 016
 인문계 고등학교 018
 인성교육 066
 인정 직업훈련 189
 인천기능대학 184
 임시교원양성소 044
 입시제도연구협의회 018
 입학정원제 041, 148, 152

ㄹ
 자립형사립고등학교 135
 자율장학 067
 자율장학위원회 067
 자율형사립고등학교 135
 자이언트 팽TV 293
 재수생 146
 전국교직원노조 064
 전국민주화투쟁학생연합 156
 전국야학협의회 227
 전국학생연합 159
 전국학생총연맹 156
 전문대학 167
 전산공동실습소 065
 전위조직 156
 정수직업훈련원 185, 187, 199
 정태수 027
 제5차 경제사회발전계획 130
 졸업정원제 028, 036, 148, 150, 152, 165, 167, 219,
 244
 종합대학 040
 중등교육 127

중등교육 5개년계획 128
 중앙시청각교육원 275
 중앙직업훈련원 184, 199
 중학교 2부제 016
 중학교 무시험 입학제 014, 049, 105, 127
 중학교 의무교육제도 219
 중학군 015
 지방교육자치법 072
 지방교육자치에 관한 법률 072
 지방교육자치제 071
 지방대학 040
 지방분교 167
 지방자치제 234
 지역대학 266
 지역사회 학교후원회 234
 지역학습관 255, 264, 265
 직업교육 180
 직업보도 180
 직업안정법 182
 직업재활원 182
 직업훈련기본법 182
 직업훈련법 180, 181, 182
 직업훈련원 181
 직업훈련제도 182

국

창원기능대학 198
 창원직업훈련원 185
 첨단기계 공동실습소 065
 청소년직업훈련원 199
 초등교육 043
 총학생회 159
 최규남 148

최규하 142
 최열근 교육감 063, 064
 출석 수업 265
 7:30 교육개혁 013, 041, 218, 244
 7:30 교육개혁 방안 149, 164
 7:30 교육개혁안 029
 7:30 조치 253

국

KBS 047
 KBS 방송민주화투쟁 278
 KBS-3 048
 KNOU평생학습협회 269
 KORCAD 275
 KEDI 275, 277
 코로나19 267, 291
 크리스찬 아카데미 229

국

통신교육 253
 특수목적고등학교 135
 TV가정교과 277
 T-COM 방식 275
 팀티칭 066

국

'86아시아게임 112
 '88서울올림픽 112
 평생교육 218, 225, 239, 240
 평생교육법 243
 평생교육원 244
 평생대학원 261
 평생학습 240

평준화 277
 프라임칼리지 259
ㅎ
 학교간 연대 모임 156
 학교건강관리소 057
 학교교육 방송 048
 학교운영위원회 선거인단 072
 학교 정상화 및 과열과의 해소방안 149
 학군 021
 학도호국단 152, 158
 학무국 059
 학생교육원 059
 학생운동 152, 154, 156, 227
 학생체육관 057
 학생탐구대회 066
 학생회 152, 157, 158
 학원 민주화 064
 학원자율화(민주화)추진위원회 158
 한강종합개발사업 112
 한국교육개발원 024, 047, 242, 270, 273, 275, 280
 한국교육방송공사 284
 한국교육방송공사법 284
 한국교육방송원 282
 한국교육방송원법 282
 한국노동교육협회 233
 한국노동사회연구소 233
 한국대학교육협의회 160, 169
 한국방송통신대학교 045, 168, 250, 258
 한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률 268
 한국사학재단연합회 019
 한국사회교육협회 240
 한국산업인력공단 184, 193
 한국외국어대 040
 한국직업훈련관리공단 184, 193
 한국폴리텍대학 199
 한독부산직업훈련원 185
 한독직업훈련원 199
 한성외고 135
 해직교수협의회 143
 허문도 027
 협력학교 252, 254
 황산덕 142
 황종진 236
 휘경유치원 067
 홍사단 232
 홍사단 독서대학 233

| 감수 |

한승희 서울대학교 교육학과 교수

| 집필 |

김우영	한국학중앙연구원 사회과학부 교육학 교수	제1장
김 용	한국교원대학교 교육학과 교수	제2장
박철희	경인교육대학교 교육학과 교수	제3장
김정인	춘천교육대학교 사회과교육과 교수	제4장
안홍선	서울대학교 사범대학 교육연구소 연구교수	제5장 제1절
연준모	제주대학교 교육대학원 초등교육과 교수	제5장 제2절
정민승	한국방송통신대학교 교육학과 교수	제6장
남기현	한국방송통신대학교 문화교양학과 교수	제7장

| 사진 협조 |

국립중앙도서관, 새마을운동중앙연구소, 서울역사박물관, 영종역사관, 울산박물관, 한국교육방송공사, 한국방송통신대학교

서울역사총서 14

서울교육사

제3권 서울 교육개혁과 교육기회의 확대

발행인	서울역사편찬원장 이상배
발행처	서울역사편찬원(history.seoul.go.kr) 서울시 송파구 올림픽로 424(02-413-9622)
기획·편집	박명호(시사편찬과장), 김웅호
발행일	2025년 10월 31일
판매가	총 4권 40,000원
편집·인쇄	경인문화사(031-955-9300)
사진촬영	스튜디오 수포토

발간등록번호	51-6110000-003304-01
ISBN	979-11-6071-224-7 94910 978-89-94033-21-1 (세트)