濟州教育行政史

梁　鎭　健　著

增補版 序文

교육의 흔적을 교육의 역사로 확인하는 일은 매우 어렵고도 고되지만 분명 중요한 과업임에 틀림없다. 그러한 사명의식을 가지고 필자는 1992년 2월 『濟州敎育行政史』를 출간하였는데 학계와 지역사회의 과분한 성원은 지금도 큰 부채(負債)가 아닐 수 없다.

필자는 이른바 제주교육이라는 지방교육의 양식을 주체적으로 정립하기 위해서는 제주교육의 역사에서 제고되었던 여러 교육적 사실들을 선취적으로 읽어 내야 한다고 평소 믿고 있다.

이러한 일환으로 1999년 10월에는 『그 섬에 유배된 사람들』을 출간하였으며 최근 『新濟州敎育百年史』 원고를 탈고하였다. 또한 대학의 기획연구업무를 가까이 보조함으로써 제주고등교육의 문제에 대해 여러 보고서를 작성할 수 있는 기회를 가졌다. 변화의 논리에 직면해 있는 제주고등교육은 제주교육의 주체적 양식 정립에 가장 중요한 내용이다.

지방교육자치시대가 본격화되면서 특히 지방교육의 주체적 양식 정립은 시대적 과제이다. 이러한 과제 수행에 필자의 작업들이 미력이나마 도움이 될 수 있었으면 하는 바람이다.

이미 절판(絶版)이 된 『濟州敎育行政史』를 증보 출판하자는 제의를 받고 차일피일 망설이다가 작업을 서둘렀던 까닭에 미진한 감이 없지 않다.

이 책자를 처음 출간하였을 때 아버님이 기뻐하시던 모습이 지금도 생생하다. 작년에 뜻하지 않게 필자는 대수술을 받게 되어 지금까지도 주변 사람들에게 큰 짐이 되고 있다. 이 증보판 출간으로 고마운 분들에게 빚을 갚을 수 있도록 영육(靈肉)간에 건강이 회복될 수 있는 계기가 마련되었으면 한다.

2001년 새해
잔설이 고운 한라산을 바라보면서
저자 양 진 건

목 차

Ⅰ. 서 론

제1장 제주교육행정사의 의미 ····· 13
제1절 교육행정사의 의미 ····· 13
1. 교육의 역사 ····· 13
2. 교육행정의 역사 ····· 14
3. 제주교육행정사의 의미 ····· 17
제2절 시대구분의 의미 ····· 18

Ⅱ. 제주교육행정의 맹아기(萌芽期)

제1장 고대의 제주교육행정 ····· 23
제1절 고대사회의 교육행정 ····· 24
1. 고대교육의 특징 ····· 24
2. 고대의 교육행정 ····· 25
제2절 탐라국의 교육행정 ····· 33
1. 탐라의 교육행정 ····· 33
2. 탐라의 기술교육행정 ····· 38
제2장 고려시대의 제주교육행정 ····· 43
제1절 고려와의 관계 ····· 43
제2절 고려조의 과거제도 ····· 46
1. 지방교육과 과거제의 특징 ····· 46

2. 과거제와 제주도 ····· 50
제3절 기술 및 사회교육행정 ····· 58
1. 기술교육행정 ····· 58
2. 사회교육행정 ····· 64
제4절 교육지도성 ····· 68

Ⅲ. 제주교육행정의 여명기(黎明期)

제1장 조선시대의 제주교육행정 ····· 73
제1절 교육시설 ····· 74
1. 교육시설의 성격 ····· 74
2. 제주도의 향교 ····· 75
2. 제주도의 서원(書院) ····· 89
3. 기타 교육시설 ····· 104
제2절 교육내용 ····· 107
1. 도서정책(圖書政策) ····· 108
2. 실학(實學)의 보급 ····· 116
3. 척사위정(斥邪衛正) 사상의 교육내용 ····· 121
제3절 인사행정 ····· 126
1. 선상정책(選上政策) ····· 127
2. 과거정책 ····· 132
3. 출륙억제정책(出陸抑制政策) ····· 139
4. 유배정책 ····· 146
제4절 교육정책결정 ····· 153
1. 정책의 결정과정 ····· 153

2. 정책결정의 내용 ····· 156
제5절 사회교육행정 ····· 163
1. 조선조의 사회교육 ····· 163
2. 가례(家禮)의 보급 ····· 164
3. 교화행사(敎化行事) ····· 166
4. 정문(旌門)의 사회교육 ····· 167
제6절 기술교육행정 ····· 181
1. 기술교육의 체제 ····· 181
2. 농업관계 ····· 184
3. 수공업관계 ····· 190
제7절 교육지도성 ····· 194
1. 의미와 준거 ····· 194
2. 제주유림 ····· 196
2. 관직자 및 유배인 ····· 208

Ⅳ. 제주교육행정의 잠복기(潛伏期)

제1장 개화기의 제주교육행정 ····· 247
제1절 개화기의 의미와 전개 ····· 248
1. 근대교육 발아(發芽)와 사상 ····· 248
제2절 근대교육의 개안(開眼) ····· 253
1. 학교의 설립 ····· 253
2. 학교설립의 열기 ····· 257
3. 근대학교의 개교 ····· 259
제2장 일제시대 제주교육행정 ····· 268
제1절 일제하 제주교육 ····· 268

1. 일제의 교육정책 ····· 268
2. 제주도의 실정 ····· 269
제2절 사립학교 개설운동 ····· 272
1. 개량서당 ····· 272
2. 사립교육기관의 설립 ····· 277
3. 공교육기관의 설립 ····· 285
제3절 제도적 선별(選別) ····· 298
1. 교육기관의 선별 ····· 298
2. 선별의 규정 ····· 301
제4절 민족교육운동 ····· 302
1. 조천만세운동(朝天萬歲運動) ····· 302
2. 교육저항운동 ····· 309
제5절 사회교육행정 ····· 321
1. 계몽활동(啓蒙活動) ····· 321
2. 결사활동(結社活動) ····· 328

Ⅴ. 제주교육행정의 도약기(跳躍期)

제1장 미군정기의 제주교육행정 ····· 333
제1절 미군정 교육정책 특징 ····· 333
1. 군정의 출발 ····· 333
2. 군정의 교육조치 ····· 334
제2절 미군정기 제주교육행정현상 ····· 336
1. 교육시설 ····· 336
2. 교원행정 ····· 351
3. 사회교육행정 ····· 355

제3절 4·3사건과 제주 교육 ····· 358
제2장 제1공화국시대의 제주교육행정 ····· 363
제1절 정부수립 직후의 제주교육행정 ····· 363
1. 건국문교의 정책 ····· 363
2. 교육정책의 의의 ····· 365
제2절 1950년대의 제주교육행정 ····· 366
1. 제주교육의 난항(難航) ····· 366
2. 교육자치제의 실시 ····· 377
3. 사회교육행정 ····· 381

Ⅵ. 제주교육행정의 발전기(發展期)

제1장 현대의 제주교육행정 ····· 387
제1절 교육행정체제와 장학의 변천 ····· 388
1. 60년대의 교육행정체제 ····· 388
2. 70년대의 교육행정체제 ····· 398
3. 80년대의 교육행정체제 ····· 403
4. 교육자치제의 발전적 개편 ····· 412

Ⅶ. 정리 및 시사

제1장 정 리 ····· 423
제2장 시 사 ····· 431

참고문헌 ····· 434
찾아보기 ····· 441

Ⅰ. 서 론

제1장 제주교육행정사의 의미

제1장 제주교육행정사의 의미

제1절 교육행정사의 의미

1. 교육의 역사

역사는 본래 인간의 '삶의 표현'을 의미한다. 그러므로 역사는 인간의 특수한 활동 형식이요 생활 공간이며 삶의 질서이다. 인간은 또한 역사적 존재로서 언제나 역사 안에서 현존하면서 역사를 만들어 왔다. 따라서 역사는 지나간 사건들의 총화(總和)가 아닌 것이다. 역사는 우리가 실제로 살고 있고 체험하고 있는 생활 세계에서의 삶 자체이다. 우리는 우리의 역사 안에서 살고 있는 것이다. 다만 이를 의식하지 못하고 있을 뿐이다. 즉 역사의식이 없을 뿐이다.

역사는 역사의식에 기초하여 확인되고 풍부해진다. 교육의 역사를 연구함은 교육이 과거에 어떠했음을 단지 확인하기 위해서가 아니다. 본질적으로 역사의 확인은 역사에 대한 관심을 불러일으키고 일정한 시각으로 역사를 보게 한다. 그렇기 때문에 우리는 교육의 역사를 연구하는 것이다.

과거의 교육을 정확하게 아는 일은 대단히 중요하다. 그러나 더욱 중요한 것은 수많은 교육의 흔적을 교육의 역사로 확인하는 일이다. 바꾸어 말하면 역사를 보는 눈을 훈련하는 일이다. 어떠한 역사도 아무런 전제도 없는 문제제시를 통하여 확인되지는 않는다. 이른바 순수한 역사성이란 없다. 역사적 인식은 언제나 해명(解明)하는 관찰(觀察)[1]

인 것이다.

교육의 역사는 과거에 기성세대가 성장세대를 가르치고 기르기 위해 계획하고 생각하고 실천한 모든 개인적이고 사회적인 활동들의 현상을 일정한 역사의식을 통하여 파악한 내용이다. 교육은 인간의 삶의 원현상(原現象)인 것이다. 따라서 인류 문화의 생성과 발전이 모두 교육의 역사가 아닌 것이 없다. 그러나 이들이 그대로 교육의 역사가 되지는 않는다. 교육적인 관점 아래에서 포착되고 확인되고 의미가 주어진 것만이 교육의 역사가 된다. 따라서 교육의 역사는 넓은 의미에서 교육적 관점에 의하여 비판(批判)된 문화사(文化史)라고 할 수 있다.

교육의 역사 가운데 특히 교육행정의 역사는 그러한 비판된 문화사로서의 특질을 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 행정의 실체는 곧 문화의 실체라고 하여도 과언이 아니기 때문이다. 특히 교육행정이 주안을 두는 제도적 교육은 개인적인 차원이 아니라 사회적 차원에서 만들어진 장치로서 사회적, 문화적 맥락에서 그 목적이 강구(講究)되기 때문에 교육행정의 역사가 비판된 문화사로서의 특징을 반영한다는 것은 당연한 이치이다.

2. 교육행정의 역사

가. 교육행정의 성격

교육행정은 그것의 본질을 국가권력으로부터 연역적으로 해석하려는 국가공권설적(國家公權說的) 입장과 교육의 실제적 필요에 입각해서 기

---

1) H.M.Elzer, Bildungsgeschichte als Kulturgeschichte. Eine Einfuhrung in die historische Padagogik, 제1권 : Von der Antike bis zur Renaissance (Ratingen, 1965), p.13.

능적으로 파악하려는 조건정비설적(條件整備說的)인 입장 그리고 교육의 목적을 달성하기 위한 협동적 행위로 보는 행정행위설적(行政行爲說的)인 입장으로 크게 대별된다. 그러나 현실의 교육행정은 정작 그 어느 하나의 입장만을 대변하는 것은 아니어서 오히려 그러한 입장들을 모두 포용하는 포괄적이고 복합적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

그러한 포괄적이고 복합적인 성격은 근본적으로 타분야의 행정과 구분되는 교육행정의 독자적인 속성에서 기인된 것이라고 보아도 결코 무리가 없다. 교육행정의 독자성은 일반 기관이나 조직과는 다른 특수분야인 교육조직이나 학교사회 또는 교육의 목적 등에서 찾아볼 수 있는데[2] 이러한 이유에서 교육행정은 궁극적으로 교육목적으로 나타난 이상을 시대적, 사회적 상황 속에서 구체적으로 실현하는데 귀착된다고 할 수 있다.

따라서 교육행정의 성격을 포괄적으로 정리해 본다면 1) 교육의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 2) 교육법규나 정책을 집행하고 3) 교수-학습에 필요한 제 조건을 정비 확립하며 4) 교육조직 성원의 협동적 행위를 능률적으로 조성하는 5) 수단적 봉사활동의 과정이라고 할 수 있을 것이다. 여기서 우리가 간과해서 안 될 것은 교육행정의 목적은 교육의 목적을 효과적으로 달성하는데 있다는 사실이다.

이러한 이유에서 교육행정은 교육활동을 위하여 존립하고 교육의 본질적 활동에 대하여는 수단과 목적의 관계를 가진다. 따라서 교육활동을 떠나서 교육행정활동을 생각할 수 없다. 교육행정활동은 교육활동의 제 기능을 원만하게 수행하기 위하여 존립하며 교육의 목적과 수단 및 방

---

2) Roald F. Campbell, "What Peculiarities in Educational Administration Make it a Special Case?" in Administative Theory in Education, ed.by A.W.Halpin, Chicago : Midwest Admistration Center,University of Chicago,1958, p.166.

법 등을 떠나서 교육행정의 과업을 생각할 수 없는 것이다. 특히 오늘날과 같이 교육활동이 크게 복잡해진 상황에서 효율적인 교육행정활동의 지원 없이 교육활동 자체의 성공을 기대하기는 어려운 실정이다.

나. 교육행정사의 성격

교육행정은 교육 자체의 본질로부터 자연적으로 발생한 교육제도에 국가가 간여하여 이에 법적 규정을 두어 공교육제도로 운영하는 것에서 시작되었다. 이렇듯 자연발생적이었던 교육제도가 국가의 입법과 행정의 대상이 되어 어떻게 국가적 학교제도로 형성되고 발전했는가에 대한 역사적 규명이 곧 교육행정사의 출발이라고 할 수 있다.

이러한 이유에서 교육행정사는 교육제도사와 동의어로 사용되기도 했었다. 그것은 교육의 실제는 교육제도에 의해 이루어지는 까닭에 교육제도에 관한 연구가 대단히 긴요하다는 인식의 소산이었다. 교육제도 특히 학교제도는 교육문제를 해결하는 하나의 해결체인 동시에 미해결의 문제성을 내포하는 것으로서 그 같은 변증성(辨證性)을 해결하는데 기여하려는 것이 교육제도사의 임무였다.

기존의 문화, 사회, 정치체제와 내용과 질서를 전승하고 그 토대 위에서 발전을 도모한다고 하는 목적을 달성하기 위해 제도적 장치를 만들어 놓고 기성세대가 자라나는 세대를 조직적, 계획적으로 가르쳐 키우는 것이 제도적 교육이라고 한다면 교육제도사는 그러한 제도적 교육의 역사적 규명이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 최근의 교육제도사는 교육행정사는 물론이고 학교발달사, 교육재정사, 교육정책사, 학교개혁사, 교육과정사, 기술교육사 등을 포괄하는 광범위한 영역으로 확대됨으로써 교육에 대한 충분한 이해는 물론 문제성과 모순성을 확인하기 위해서는 교육행정의 역사적 이해가

불가피한 실정이다. 교육사의 영역을 크게 이상과 현실로 대별할 때 전자에 대한 것이 교육사상사의 과제라면 후자에 대한 모든 교육사적 천착을 교육제도사의 과제라고 하여도 무리가 없을 만큼 확대된 것이다.

따라서 교육행정사는 교육제도사의 부분 영역으로, 특히 교육목표를 효과적으로 달성하기 위하여 필요한 인적, 물적 요소를 조절하고 통제하고 관리하는 제반 지원활동을 역사적으로 규명하려는 노력이라 할 수 있다. 과거에는 수립된 정책을 집행하는 것이 행정이라고 보았기 때문에 교육행정사라는 것이 내무행정사(內務行政史) 시각에서 다루어져 왔었지만 오늘날에 있어서는 법적 권한 행사보다는 교육의 효과를 높이기 위한 창의적, 기술적 행위를 교육행정의 보다 본질적인 기능으로 여기고 있어 그에 대한 역사적 천착이 시급한 실정이다.

3. 제주교육행정사의 의미

지방교육사의 하나로 제주교육행정사 기술 작업은 지방사라는 것이 중앙사의 보조역에서가 아니라 그 나름대로의 존재이유와 그에 상응하는 독자성을 갖고 있다는 인식 아래 제주교육 나름의 지역성(locality)을 규명하고 제주인들의 삶과 관련한 제주교육의 정체성(identity)을 확인해 보고자 하는 노력의 일환이다.

이러한 맥락에서 제주도교육위원회에서는 1974년과 1979년에 각각 『濟州敎育通史』와 『濟州敎育史』를 발간한 바 있다. 제도와 내용의 상호 유기적인 관계를 해명하는 데는 크게 미흡하긴 했지만 이러한 서술상의 문제점에도 불구하고 이러한 작업은 지방교육사의 독자성 구축이라는 점에서는 물론이고 나아가 제주교육의 과거와 현재 그리고 미래를 재확인하려는 노력이라는 점에서 큰 가치가 있다.

이밖에 도지(道誌)나 군지(郡誌) 혹은 부락지(部落誌) 등에서도 제주교육에 대해 많은 언급들을 하고 있으며 제주의 향토사를 다루는 여러 문헌에서도 제주교육은 분명 중요한 항목으로 다루어지고 있다. 여기에는 여러 가지 삶의 표현들을 교육이라는 관점 아래에서(sub specie educationis) 해명하려는 전문적인 노력이 부족하기는 했지만 분명 그러한 언급들은 모두 제주인들의 역사적 실존을 확인시켜주고 생동적인 지역인식을 가능케 하고 있다는 점에서 또 다른 가치가 있다.

따라서 『濟州敎育行政史』는 그러한 노력을 승계하는 후속작업으로서 궁극적으로 교육사의 양대 지주 가운데 하나인 교육제도사의 부분영역인 교육행정사를 지방사적 차원에서 독립적으로 체계 정립시키고자 하는 작업이다. 도사(道史)의 차원에서 하청연구에 의해 관찬(官撰)된 많은 지방교육사들이 있기는 하지만 대개가 통사적 차원에서 교육의 역사 전반을 다루고 있음에 비해 『濟州敎育行政史』는 교육행정에 대한 역사적 규명이라는 내용의 특성화 차원에서 분명 특징적이다.

그런데 이러한 특성화 작업이 보다 생산적이기 위해서는 지방교육사 단위의 편협성에 자족하기보다 보편성과 특수성에 대한 긴장을 잃지않는 수준이 요망된다고 하겠다. 그러한 수준에서 비로소 제주교육에 대한 진정한 의미의 시사(示唆)가 이루어질 수 있을 것이며 교육행정사의 발전적 경향이 제고될 수 있을 것이다. 따라서 제주도와 다른 지방 또는 다른 나라와의 비교는 필수적인 과제인 것이다.

제2절 시대구분의 의미

교육의 역사에 대한 시대구분은 교육의 역사에 대한 체계적인 인식을 위한 유효한 방편이다. 여기에서 방편이란 역사인식의 방법에 있어

필요한 하나의 도구요 가설이란 뜻이다. 다시 말해서 시대구분은 사실이 아니라 사실을 체계적으로 파악하고 해명하는데 필요한 하나의 가설이라는 의미이다. 그러므로 특정한 시대구분의 타당성은 역사적 사실들에 대한 체계적 통찰이 새로운 지식을 증진시키는 데 유효하냐 하는 여부에 달려있다고 보아야 할 것이다.

지방교육사의 시대구분은 그 지방의 독특한 시대적 이해를 배려해야 함은 물론이거니와 동시대의 시대적 추이나 상황을 동시에 고려해야 된다는 이중적 어려움이 뒤따른다. 즉 지방교육사의 시대구분은 지방의 교육역사에 대한 이해 뿐만 아니라 한국교육사의 이해에도 기여할 수 있어야만 한다는 것이다. 중앙사에 의한 지방사의 시대구분은 지방사를 변형적인 역사로 만들어 버릴 위험성이 있는데 전형적인 것과 변형적인 것의 차이는 사회의 본질적인 차이로서 결과적으로 지방의 정체성을 정당화하게 된다.

그러므로 지방교육사 연구에 있어서는 지방사에 나타나 있는 개성적인 발전의 논리가 어떤 것인가를 찾아내도록 힘써야 한다. 이러한 견지에서 지방사에 나타나는 독자적인 사회적 특징을 과감하게 표면에 내세울 필요가 있게 된다. 그리고나서 중앙사와의 관련성, 즉 중앙사의 편년체와의 관계에 대해 고려하는 작업이 병행되어야 하는 것이다.

따라서 『濟州敎育行政史』는 제주도 교육행정의 변화추이를 준거로 하여 전체를 맹아기(萌芽期), 여명기(黎明期), 잠복기(潛伏期), 도약기(跳躍期), 발전기(發展期) 등 5기로 나누고 각 시대 나름의 구체적 내용을 주제별로 서술함으로써 시대적 특징을 드러내는 방식을 취하였다.

그런데 맹아기, 여명기, 잠복기, 도약기, 발전기 등의 표현은 교육행정의 성장과 발전과정을 기준으로 한 시안일뿐이지 어떤 객관적인 준거는 아니다. 따라서 이러한 구분은 본질적으로 논리적 일관성을 결여할 위험

성이 있기는 하나 그럼에도 불구하고 한 시대가 다음 시대로 넘어가는 계기적(繼起的) 발전에 대해 시사를 준다는 점에서 그 의미가 있다.

이를 토대로 전체적인 윤곽을 제시해 보면 다음과 같다.

1. 맹아기 : 고대사회의 제주교육행정
   고려시대의 제주교육행정
2. 여명기 : 조선시대의 제주교육행정
3. 잠복기 : 개화기의 제주교육행정
   일제시대의 제주교육행정
4. 도약기 : 미군정시대의 제주교육행정
   제1공화국시대의 제주교육행정
5. 발전기 : 현대의 제주교육행정

Ⅱ. 제주교육행정의 맹아기

제1장 고대의 제주교육행정

제2장 고려시대의 제주교육행정

제1장 고대의 제주교육행정

제주교육행정의 역사는 제주교육의 역사와 동일하다. 교육행정은 국가의 법적규정에 의한 공교육 제도의 성립과 함께 시작되었다는 기능주의적 입장에서 출발한다면 제주도의 교육행정의 역사는 근대에 들어서나 가능했던 것처럼 진술되겠지만 그러나 그러한 입장은 교육은 삶의 원현상(原現象)이라는 교육사상사적 의미를 애써 배제한다는 뜻에서 지나치게 도식적이다.

그렇기 때문에 제주교육행정의 역사는 제주인들의 생활사에 대한 교육적 관찰이라는 점에서 마땅히 고대의 교육행정 현상을 추적하는 일로부터 시작되어야 한다고 본다. 제주교육행정의 역사가 고대로부터 시작되어야 하는 또 다른 이유는 특히 교육행정 현상의 과거에 관한 지식으로부터 교육행정 현상의 미래에 대한 당위적 규칙들을 얻을 수 있는 가능성 때문이다.

고대의 제주교육은 집단생존과 관련, 교육의 목적은 생활의 보존이라는 명제를 확연히 드러내 보여주는데 특히 그러한 고대의 보존적 교육현실은 일련의 교육행정적 절차를 함의하고 있어서 고대 제주교육행정의 역사성과 의미를 재고케 한다. 부족국가체제에서는 그러한 절차들이 보다 진전되고 다양한 양식을 갖추게 되었음을 볼 수 잇다.

고대 제주교육행정의 역사를 다루는 기본 시각은 교육행정이라는 것을 효율적인 조직목적 달성을 위해 다른 사람과 협동하는 과정으로 보는 협동행위론적인 입장에서 출발하여 고대 제주도의 비형식적 교육에 내재하고 있는 일련의 교육적 행정행위를 도출하는 데 주안을 두게 된

다. 아울러 문자나 기술양식에 대해서도 교육행정적 의미부여를 함으로써 전체적으로 고대 제주교육행정의 전형과 특질을 모색하게 된다.

제1절 고대사회의 교육행정

1. 고대교육의 특징

제주도 원주민은 북방대륙으로부터 이주해 온 여러 종족과 주변 여러 도서지방으로부터 유이(流移)한 종족들로 복잡 다양하게 구성되고 있다. 제주도에 표착(漂着)한 여러 종족들은 외부와 교류가 차단되어 있는 절해고도인 이 섬에서 살아가는 동안 서로 동화융합하여 독특한 문화를 형성하게 된다. 제주도는 이렇듯 북방대륙 계통과 주변 도서의 표류민이 혼합되어 성립된 까닭으로 그 문화는 북방적인 것과 남방적인 색채를 동시에 띠게 된다.

이런 가운데 제주도 원주민들이 행하였던 교육의 원래적인 모습을 고대 제주도 사회의 공동체적인 생활양식에서 찾아보기란 어려운 일이 아니다. 물론 제주도의 고대사회에서 교육에 대한 어떤 개별적인 자각 같은 것이 있었다고는 할 수 없겠지만 설사 존재했다고 할지라도 생활 자체의 목적과 동일했었을 것임은 의심할 나위가 없다.

그러므로 제주도 고대사회 교육의 목적은 보존(conservation)에 있다[3] 고 볼 수 있을 것이다. 즉 사회경험의 정립된 자본을 영속화하고 보존하는 방법으로 제주도 나름의 교육풍토가 형성되었다는 말이다. 사실 고대사회에 있어서 집단생존은 집단의 교육목적이었을 뿐만 아니라 개

3) Brubacher,J.S., *A History of the Problems of Education*, New York & London : McGraw-Hill Book Company, INC, 1947, pp.1~22.

인의 목적이기도 했다. 개인은 집단의 교육목적들과 다른 것을 가질 수가 없었던 것이다.

집단생존, W.Dilthey의 해석학(解釋學)[4]에 있어서 생존 즉, 산다는 것은 일반적으로 세 가지의 철학적 함의를 지니고 있다. 체험하는 것이며, 표현하는 것이며, 이해하는 일이 그것이다. 따라서 인간이 산다는 것은 무정형(無定型)한 것이 아니고 일정한 형식들을 삶의 필연성으로 인정하는 일이다.

우리가 집단생존이라는 고대사회의 삶의 양식에서 보존적인 교육목적을 유추해 낼 수 있음도 바로 인간 생존의 이러한 철학적 함의 때문이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 보존적인 교육목적은 고대 제주인들의 삶을 구체화시키는 데 필연적으로 인정되어야 할 내용이었다고 할 수 있다. 여기서부터 교육은 구체적으로 관습이나 제도 등 일정한 형식 아래서 실현되고 전개되는 것이다.

2. 고대의 교육행정

가. 집단생존의 교육행정

1) 통과의례의 교육풍습

집단생존을 위해 일차적으로 관심을 기울이게 되는 것은 집단성원의 관리 문제이다. 그것은 곧 인구조절과 관련된 문제로서 이러한 인구를 조절하는 절차 가운데 대표적인 것이 곧 출산(出産)과 장사(葬事)의 예들이다. 집단성원의 생존과 생활수준을 유지하기 위해 실행되었던 원시시대의 자녀살해 풍습[5]이나 성년식[6]은 그 대표적인 관습이다.

---

4) Dilthey, W., *Gesammelte Schriften* V, Göttingen, 1968.
5) 梅根悟, 『世界教育史』, 東京 : 新評論社, 1967, 第1章, 原始時代の教育, 參照.

자녀살해가 집단생존을 위한 육아수의 제한제도였다면 성년식은 인간집단이 시도한 집단교육의 최초제도였다고 할 수 있을 것이다. 따라서 출산과 장사의 예는 단순히 통과의례의 절차로 한정되기 보다는 개인이 살아가는 생활의 일부분이며 문화적 기대에 따라 집단적으로 강요되는 일련의 사회교육적 교육풍습이기도 하다. 그렇기 때문에 그러한 교육풍습의 관리는 고대교육의 보존적 목적을 정당화시키는 일련의 교육행정적 절차가 되는 셈이다.

이러한 예는 제주도의 지석묘(支石墓)에서 구체적으로 드러난다. 지석묘는 우리나라의 부족국가 혹은 족장사회(chiefdom society) 단계의 지배층 무덤으로서 제주도 전역에 걸쳐 60여기가 분포하고 있으며 역사여명기의 제주사회를 이해하는데 있어 중요한 자료적 구실을 하고 있다.

그런데 BC 1세기 경에서 기원 전후한 시기로 편년이 예측되고 있는[7] 북제주군 애월읍 광령리 지석묘군을 보면 여러 기의 지석묘 상석(上石)에 무수한 성혈(性穴, cupmark)이 패여있음을 볼 수 있어[8] 지석묘가 단순히 분묘의 기능에만 한정되지 않았었음을 알 수 있다. 성혈은 풍요와 다산을 기원하는 주술적 내지 원시신앙적 의미를 갖고 있는 상징으로서 소위 자손을 낳기 위하여 인간보다 힘이 있다고 생각되는 초인간적인 능력을 지닌 대상에게 기원하는 기자습속(祈子習俗)의 부산물로서 치성기자(致誠祈子)의 대상물이다.

기자습속은 지역에 따라 특이한 경우가 많은데 제주도의 삼양(三陽)

---

6) Peters.R.S., *Ethics and Education*, London : George Allen & Unwin LTD, 1970, pp.46~62.

7) 李淸圭, 濟州道 支石墓 硏究(1), 『耽羅文化』 第4號, 濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1985, p.47.

8) 上揭書에 의하면 전체 23호의 支石墓 가운데 제2호와 제13호, 제17호가 性穴이 패여있음이 보고되고 있다.

지역에서는 예로부터 운모 성분이 많은 모래로 부녀자의 복부를 찜질함으로써 출산력을 얻는 비방이 전해져 내려왔다. 이는 거무스름한 모래가 달빛을 잘 흡수하기 때문에 달과 풍요와 물과 여성의 생산원리와의 관계에서 볼 때 부녀자에게 출산력을 강화해 준다고 생각되었기 때문이다.

이러한 기자속은 전통사회의 유아교육을 이해할 수 있는 중요한 풍속이며 지석묘의 성혈은 그러한 풍속의 고대적 전형이다. 결국 지석묘는 출산과 장례를 동시에 담당해줌으로써 집단의 생존을 웅변하는 기능을 하였다고 볼 수 있는 것이다.

2) 협동의 과정

이러한 제주도 고대사회의 집단생존을 위한 보존적인 교육목적이 행정적인 차원에서 관리되고 있었다는 사실은 지석묘의 축조 과정에서 그대로 나타나고 있다. 지석묘의 대략적 무게는 7톤 정도이며 100kg 정도가 성인 남자 한 사람이 감당할 수 있는 무게라는 설을 따른다면 하나의 지석묘 운반에 70여 명의 성인 남자가 동원되었다고 볼 수 있다. 이를 바탕으로 이청규(李淸圭)는 평균 4, 5인 정도로 구성된 생물학적 가족에서 성인 남자 한 사람이 있다고 가정하여 광령리 일대에만도 최소한 300여 명의 인구가 거주했었을 것으로 추정하였다.[9]

그리고 이러한 지석묘 축조와 같은 대역사가 있을 때 인접한 몇 개의 마을 또는 씨족이 두레같은 일종의 협동조직체를 구성하였을 것이라는 사실은 쉽게 추정할 수 있다. D.Waldo같은 이가 행정을 고도의 합리성을 가진 집단적 협동행위라고 규정하였듯이[10] 우리는 지석묘

9) 上揭書, p.72.
10) Waldo,D., *The Study of Public Administration*, New York : Random House,

축조라는 조직목적을 달성하기 위하여 다른 사람과 협동하는 과정에서 진행되었던 행정적 절차를 보게 된다.

두레는 사람을 중심으로 인위적으로 결합할 때는 일종의 정신공동체이나 어떤 지역을 중심으로 하여 모여들 때는 촌락과 같은 지역공동체이며 「도(徒)」로서 삼한사회에 이미 존재했음은 이병도(李丙燾)가 지적[11]한 바와 같다. 그리고 인접한 촌락의 두레 혹은 도는 그 탄생의 선후를 따져 형두레, 아우두레의 구별이 있으며 제주도에 있어서 삼성신화(三姓神話) 중 삼을나(三乙那)의 소거지가 일도(一都, 徒), 이도(二都, 徒), 삼도(三都, 徒)라는 사실은 이를 반증하는 좋은 예이다.

이런 맥락에서 볼 때 삼성신화의 구조체계는 제주도 고대사회의 사고체계와 의식을 그대로 나타내고 있다는 점에서 고대사회의 교육구조와도 관련이 깊다. 이런 점에서 삼성신화 역시 제주도 고대사회의 집단생존을 위한 보존적인 교육목적이 일련의 행정적인 차원에서 관리되었음을 시사하는 좋은 예라고 할 수 있다.

나. 삼성신화의 교육행정

1) 신화의 행정구조

삼성신화의 구조를 도식화시켜 보면 용출(湧出)한 신인(神人)이 삼인이요, 그 소거지(所居地)가 일, 이, 삼도로 삼분되어 있고 삼을나가 장(長), 차(次), 삼(三)의 삼계층(三階層)으로 서열화되어 있는데 이 화소들은 사회공간과 사회질서의 인식양상이다. 소거지의 삼분은 사회공간의 삼분이며, 삼인 용출 그리고 삼계층의 서열화는 사회질서 구조의 삼분을 의미한다.

1967, Preface, 參照.

11) 李丙燾, 『韓國古代社會와 그 文化』, 서울 : 瑞文堂,瑞文文庫 71, 1975, pp.20~30.

이는 결국 가치개념의 서열화를 의미함과 동시에 사회성원의 계층화를 반증하는 사례이기도 한 것이다. 소위 삼이라는 수의 원리가 사상(事象)마다 일관되어 있는 것은 고대 제주도 사회조직의 관리행정 기능이 삼분체계의 구조로 분화되었다는 사실을 암시하고 있으며 결국 사회의 삼부조직을 의미하는 것이라고 볼 수 있는 것이다.[12]

특히 현용준(玄容駿)[13]은 삼성신화의 구조를 해명하면서 고을나는 '높올닉'로 높은 이(崇高)의 뜻, 양을나는 '어질닉'로 어진이(善良)의 뜻, 부을나는 '불닉' 내지는 '불닉'로 밝은 이(光明)의 뜻이 된다고 해석하였는데 이것은 종래의 서열순위 집착의 할거주의적, 분립주의적 해석을 뛰어넘는 탁견으로서 여러 가지 면에서 시사적이다.

특히 이것을 바탕으로 입약(立約)과 시정(施政) 그리고 행형(行刑)의 조직기능에 대한 유추가 가능해지는데 즉, 숭고(崇高)의 고을나는 입약의 조직이며 선량(善良)의 양을나는 시정의 조직이며, 광명(光明)의 부을나는 행형의 조직을 상징적으로 드러내고 있다는 말이다. 이같은 삼을나류의 삼부조직은 역사적으로 볼 때 결코 드문 사례가 아니며[14] 결국 삼성신화의 삼분체계적 구조는 나아가 「계획-조직-통제」하는 현대행정의 관리조직(management organization)과 깊게 연관되어 있음을 알 수 있다.

조직은 행정에 있어서 가장 기본적인 개념의 하나이며 두 사람 이상의 의식적으로 조정된 활동 또는 힘의 체제를 조직[15]이라고 한다면

---

12) 玄容駿, "三姓神話研究", 『耽羅文化』 第2號, 濟州大學校 耽羅文化研究所, 1983, pp.41~45

13) 註 12) 參照.

14) 歷史的으로 볼 때 神市와 古朝鮮의 風伯, 雨師, 雲師의 三伯組織과 大震의 政堂省, 宣詔省, 中臺省의 三省組織 그리고 高麗의 中書省, 門下省, 尙書省의 三省組織과 朝鮮의 領議政, 左議政, 右議政 등 三政丞組織, 韓國의 立法部, 行政部, 司法部의 三部組織 등이 現代組織論의 計劃, 組織, 統制의 管理機能과 연관되어 있다고 볼 수 있다.

15) C.I.Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass : Havard Univ.

따라서 삼성신화는 고대 제주사회의 행정활동의 전제였다고 할 수 있다. 특히 삼성신화의 삼분체계가 조직의 공동목표를 달성하기 위하여 집단적 노력을 입약, 시정, 행형의 원칙으로 질서있게 배열되어 있음을 볼 때 조직의 원리 가운데 조정의 원리(the principle of coordination)가 깊게 내재하고 있음을 알 수 있다. 조정의 원리는 조직 안에서 흔히 볼 수 있는 할거주의 내지 분립주의의 경향을 경계하고 조직의 공동 목표를 향하여 협동적 노력을 기울이는 것을 목표로 하는데 Mooney는 이 원리를 조직의 제 1의 원리라고 하면서 기타의 원리는 조정을 위한 수단적 하위원리라고 하였다.[16]

이같은 유추는 고대 왕권은 전제적이지 않았다는 기존의 정치사 연구[17]를 뒷받침하는 근거가 되고 있기도 하다. 이를테면 국가와 시대에 따라 약간의 편차는 있으나 국가형성기 화백회의(和白會議)에 의했던 신라의 귀족연합제 지배방식과 마찬가지로 탐라국의 개국설화가 함의하고 있는 삼부조직 역시 입약, 시정, 행형의 사무 분장을 통한 조직의 조정적, 합의적 지배방식이 가능했었음을 웅변하고 있다는 말이다.

이러한 조정적, 합의적 방식은 제주 삼신인이 살 땅을 활을 쏘아 정했다는 사실복지(射矢卜地)의 설화에서도 나타나고 있어 견강부회의 논리가 아님을 증거하고 있다. 김종업(金宗業) 역시 각 씨족장들의 협의하에 사실복지(射矢卜地)가 이루어졌다는 견해를 피력한 바 있는데[18] 그는 이를 바탕으로 일도, 이도, 삼도에서 제주도 전지역을 제주(濟州), 정의(旌義), 대정(大靜)으로 삼분하는 관할지역의 구역정리가 이루어졌다고 하였다.

이러한 논의들을 토대로 할 때 우리는 조심스럽게나마 고대 제주사

Press, 1938, p.72.

16) J.D.Mooney, *Principles of Organization*, p.5.

17) 井上秀雄, 『新羅史 基礎研究』, 東京 : 有斐閣, 1974, 參照.

18) 金宗業, 『耽羅文化史』, 濟州 : 조약돌, 1986, p.45.

회는 씨족장들이 주재하에 촌행정(村行政)이 이루어졌다고 결론 내릴 수 있을 것이다. 촌행정은 대개의 경우 촌락의 집회소에서 씨족간의 중요한 사항을 회의에 부의(附議)하여 결정하였으며 이러한 촌집회소는 부족사회에서는 부족집회소로 발전, 후일 정청(政廳) 및 관청(官廳)의 기원이 되었다. 이러한 촌행정에 기초한 씨족제도는 점차 수장(首長)과 군수(軍帥)의 직이 세습화되고 계급제도와 사유재산제도의 발생 등으로 붕괴되어 탐라국과 같은 원시부족국가의 탄생을 보게 되는 것이다.

따라서 삼성신화의 구조는 단적으로 말하자면 고대의 제주인들을 구속하였던 「정신생활의 행정」[19]으로서 곧 교육행정의 고대적 전형이라 할 수 있다. 도(徒)의 개념이 두레조직과 일맥상통하는 것이라면 제주도의 일도, 이도, 삼도는 일종의 교육두레로도 볼 수가 있는 것이며[20] 따라서 삼성신화의 삼분체제는 곧 교육두레의 교육행정적 구조체계라고 보아도 무리가 없는 것이다.

원래 국민의 정신적 생활에 관여하는 형식 및 한계에 관한 공적 규정이 전체 의지에 의한 명령으로 될 때 한 민족의 정신생활의 행정은 성립되는 것이다. 이렇게 볼 때 삼부조직은 곧 고대 제주도 사회 성원들의 정신적 생활에 관여하는 형식 및 한계에 관한 공적 규정이며 결국 고대 제주도 사회라는 공동체(Gemeinschaft)의 보존과 관련된 행위적 활동으로서 제주도 고대 교육행정의 독특한 구조인 것이다.

2) 설화의 의미

공동체의 보존과 관련된 행위적 활동으로서 제주도 고대 교육행정의

---

19) Stein,L,v., 猪木正道 譯,『社會の槪念と運動法則』, みすす書房, 1949.

20) 金炯孝는 高麗朝 崔沖의 私學十二徒도 일종의 敎育 두레로 보았다. 金炯孝, 韓國神話의 原形,『韓國哲學史』上卷, 東明社, 1987, p.12.

구조는 단편적이나마 그외에서도 찾아볼 수가 있다. 삼성신화와 관련하여 전해내려오는 설화 가운데 혼인지(婚姻址) 설화가 있는데 탐라의 시조 삼신인이 온평리 바닷가에서 세 처녀를 맞아들여 혼례를 올림으로써 비로소 제주민이 늘어나고 농사를 짓기 시작하는 계기가 되었다는 내용이 그것이다.

세 처녀의 출신성분에 대해 논란이 있기는 하지만 우리에게 보다 중요한 것은 교육적인 측면에서 볼 때 다른 무엇보다 혼인지 설화가 내포하고 있는 지역외혼인(地域外婚姻) 문제이다. 우리의 전통사회는 우생학적인 안목에서 지역외혼인을 장려하였었다. 이 혼인권은 본래 '백리내(百里內) 불혼(不婚)'이라는 우생학적 결혼관행 때문이었는데 전통사회에서 백리내 불혼의 결혼관행이 실시된 증거는 여러 곳에서 찾아볼 수 있다.[21] 즉 양반일수록 통혼권(通婚圈)의 범위가 넓은 것으로 나타났고 양반 중에도 가격(家格)이 높을수록 백리 이상의 결혼이었다. 여중철(呂重哲)의 연구[22] 결과 백리 이상의 원혼(遠婚)을 하는 경우는 반촌의 동족원 중에서도 가격이 높은 집에서 한했다는 것이다.

혼인지 설화가 내포하고 있는 이러한 지역외혼인 문제는 궁극적으로 결혼에서부터 시작된 한국의 전통적 육아방식과 관련된다는 점에서 교육적으로 가치가 크다. 지역외혼인은 전통사회가 지리적, 풍토적 특성에서 기인될 수 있는 열성요인끼리의 결합을 예방하려는 우생학적 결혼관행으로서 법적인 제재력 같은 것은 없었음에도 불구하고 전통사회인들의 행동과 사고를 지배하였고 그러한 영향력으로서 전통사회인들의 생활방식에 관련된 것들이 자연스럽게 이런 관행에 순응되어 지켜

---

21) 金宅圭, 『同族部落의 生活構造 硏究』, 大邱 : 靑丘大出版部, 1964. 또는 李萬甲, 『韓國農村社會의 社會構造와 變化』, 서울 : 서울大出版部, 1973. 등이 있다.

22) 呂重哲, "韓國農村의 地域的 通婚圈", 『新羅伽耶文化』, 9, 10輯, 大邱 : 嶺南大 新羅伽耶文化硏究所, 1979, 參照.

져 온 것이다. 그러한 관행의 준수야말로 정신생활의 행정이 지향하는 핵심내용이며 전통육아방식의 절차로서 유아교육과 관련한 교육행정의 또 다른 시사이기도 한 것이다.

혼인지 설화는 이밖에도 그 혼인관계가 견지하고 있는 개방성(開放性)이나 세 처녀를 맞아들일 때 망아지, 송아지, 오곡(五穀)의 씨를 가져왔다는 농축전래(農畜傳來)의 모티브를 통해 제주인들 사유방식의 원형(原形)이 지극히 도덕적이며 자연적이라는 사실을 보여주고 있다. 이렇게 도덕적이며 자연적인 사유방식의 원형은 곧 고대 제주교육행정 이념의 자연법적인 전개과정의 한 실마리라 하지 않을 수 없다.

신화와 설화는 모든 인간의 합리적이고 이성적인 사유를 가능케 하고 근거지어주는 사유의 시원적(始原的) 조건이기 때문에 혼인지 설화를 통해 찾아볼 수 있는 도덕적이며 자연적인 제주인들의 원형적 사유방식은 고대 제주교육의 경험적 위치(la position empirique)로서 고대 제주교육행정의 이념이라고 할 수 있을 것이다.

제2절 탐라국의 교육행정

1. 탐라의 교육행정

가. 탐라국의 성립

수렵시대에서 농목시대로의 정착과 씨족사회에서 부족국가로의 형성을 의미하는 제주도 삼성신화에서 볼 수 있듯이 고, 양, 부 삼성의 씨족사회가 발전하여 삼씨족의 공동체인 원시부족국가가 성립되는데 이것이 곧 탐라국이다.

권력이 세습되는 단계에 이르면 세습제도를 정당화하는 이데올로기

로서 혈연적 출자의 신비화가 도모된다. 각 혈연집단의 시조가 신격화되며 아울러 현실에서의 권력 분포상태를 반영하여 위격을 달리하는 신화가 나타나고 예속집단의 신화는 위축 폐기된다. 삼성신화는 바로 그러한 혈연적 출자의 신비화를 근거로 탄생되었던 것이며 그것은 탐라국의 전역사(前歷史)(Vorgeschichte)였던 것이다.

탐라국은 처음에 가라국, 백제와 교통하였고 12세기 초까지 탐라(耽羅), 섭라(涉羅), 둔라(屯羅), 탐부라(耽浮羅), 탁라(乇羅) 등 여러 가지 이름으로 불리며 독립국가로서 그 명맥을 유지했었다. 삼국시대에는 백제, 신라와도 활발히 통교하면서 조공하였는데 이는 어디까지나 자주적인 입장에서 이루어졌었다.

탐라국 행정조직의 성립과정을 개괄해 보면 삼성신화 설화에서 보듯 초기는 삼성씨족을 중심으로 한 토착세력이 형성되었으며 이러한 토착세력들이 언제부터 육지부의 정권과 교섭을 시작했는지는 구체적으로 알 길이 없으나 삼국시대들어 육지부와의 교섭은 삼국 중 거리가 가장 가깝고 신라보다 일찍 성장한 백제와 주로 교섭이 이루어진 것 같으며[23] 백제가 망한 후 신라의 세력이 미치게 됨에 따라 문무왕 2년 이후에는 신라와의 종속관계가 지속되었던 것으로 보인다.[24] 탐라국의 이러한 육지부 정권과의 관계는 곧 행정조직의 체제개편과 관련되어 있는 문제로서 그것은 곧 교육행정의 구조나 절차의 개편과도 연관된 문제이기도 했다.

원래 어떤 집단이든 생산력 및 사회관계를 전제로 한 그 같은 협동양식에서는 필연 서로의 의향이나 목적을 연결하는 의사소통의 수단이

---

23) 『三國史記』 卷26, 百濟本記4, 文周王2年條, 「夏四月 耽羅國獻方物王喜 拜使者爲恩率」과 東城王20年 8月條, 「王以耽羅不修貢 賦親征室武珍州 耽羅聞之 遣使乞罪 乃止」라는 기록이 이를 뒷받침한다.

24) 同上書, 卷6, 新羅本記6, 文武王2年2月條, 「耽羅國主佐平徒冬音律來陸」.

필요하게 된다. 이에 일찍부터 음절이 간추려진 언어가 생길 수 있으며 언어로 상호 의사전달이 잘 이루어지면 인간적 사고력의 향상은 물론이요 노동과정의 집단적 협동을 가능케 한다. 이러한 맥락에서 조직은 정교한 의사소통의 체제로서 개념화될 수 있다. 따라서 언어는 항용 집단적으로 관리가 되며 그 관리만을 전문으로 하는 교사계급이 출현하기도 하고, 관리의 체계를 위한 교육행정이 마련된다.

이처럼 교육행정은 자연적으로 발생한 교육현상에 국가가 간여하여 이에 법적 규정을 두어 교육제도로 운영하는 것에서 시작되었다. 교육제도(Bildungswesen)란 근본적으로 도야(Bildung)의 활동이 발전된 형태로서 언어는 도야 활동의 가장 근본적이고도 기초적인 정신적 재산(das geistige Gut)이다.

나. 언어와 교육행정

1) 탐라의 언어

탐라국에서 언제부터 어떤 문자를 사용하였는지는 확실하지 않으나 『몽계필담(夢溪筆談)』에 의하면 고려 태조 때 중국 소주(蘇州)지방에 표착한 탐라인들이 지방관에게 보인 문서 중의 글자에 대하여 「글줄은 서로 철(綴)하여져서 기러기 날아가는 행렬과 같은」[25] 해독할 수 없는 문자를 사용하였다고 하였다. 여기서 탐라인들이 사용했던 문자는 어떤 것인지는 알 수 없으나 탐라국에는 고유의 특수한 표기문자가 있었음을 유추할 수 있다.

제주도 방언은 육지부의 그것과 격심한 차이를 보이는데 활용어미들은 국어사적인 면에서 볼 때에는 그 어미형태들 사이에 년대적으로 역

25) 沈括, 『夢溪筆談』, 「行則相綴如雁行」.

사적 층위가 다르다고 보고되고 있다.[26] 즉 7, 8세기의 어미형태가 빈번히 쓰이는가 하면 18, 19세기 형태도 혼잡하게 쓰여지고 있다는 것인데 이로 미루어 볼 때 제주도는 고유의 언어적 특색을 이미 갖추고 있었으며 그러한 문자사용과 관련한 도야활동도 짐작이 가능할 수 있는 것이다.

그밖에 탐라 원왕(遠王)이 고지창(高支昌)을 신라에 보내어 신라에서 통용하고 있는 이두문을 배워오게 한 일[27]이나 소주지방에 표착한 탐라인들이 소지했던 문서 가운데 고려 조정에 보내는 서류는 모두 한자로 썼으며 당에서 탐라에 고(告)한 문서도 있었음[28]을 볼 때 당이나 일본과도 공식적인 교역관계가 있었으며 이에 따른 외국어와 관련한 도야활동 역시 있었음을 짐작하게 한다.

고대 탐라어는 남방계어와 아이누어하고 관계있으며 그 근간은 북방계어인 반도언어 그 중에서도 고구려계에서 연유되었다[29]는 학계의 주장도 있듯이 여기서 분명히 알 수 있는 것은 탐라국은 개체의 언어권을 넘어서 공동체적 도식화(gemeinschaftliche Schematisierung)를 지향했었다는 사실이다.

즉 탐라국이라는 하나의 언어조직은 더 나아가서 다른 언어집단과의 상호적 영향과 내적 소통을 통해 하나의 공속집단(共屬集團 : zusammengehörige Verkehr)으로 발전되었고 따라서 탐라 특유의 언어적 특색을 유지함과 동시에 다른 언어집단들과의 공통성을 유지하고 나아가 완만하기는 하지만 좀더 광범위한 언어 단일성을 형성할 수 있었다는 말이

---

26) 玄平孝, 金洪植, 姜根保,濟州島 方言의 活用語尾에 대한 硏究,『論文集』第6輯, 濟州大學校, 1974, pp.15~16.
27)『耽羅星主遺事』및『耽羅史年表』參照.
28) 沈括, 前揭書,「亦稱毛羅島 皆用漢字」.
29) 金公七, "耽羅語 硏究",『日本學報』, 第25輯, 1990, 參照.

다.[30] 이러한 이유에서 탐라시대와 고려시대가 언어적 차원에서 단절되지 않고 연계성을 확보할 수 있게 되었던 것인데 그러한 연계성의 확보는 곧 공동체 언어정신의 생명력과 나아가 그것을 기초로 하는 탐라시대 교육현상의 생동성을 반증하는 좋은 예라고 하겠다.

2) 탐라의 언어관리

탐라의 언어생활과 관련된 교육활동 가운데 주목되는 것 가운데 또 다른 하나는 신라 신문왕 4년(684) 탐라 원왕이 사람을 신라에 보내 이두문을 배워오게 한 일과 탐라관청에서 고려조정에 보내는 서류는 모두 한자로 썼다는 기록인데 이것은 별개의 사건이라기보다 중요한 연관성을 갖고 있는 내용이다.

신문왕 4년은 신라의 대석학 설총(薛聰)과 강수(强首)가 생존해있던 시기이고 보면 이두문 학습에 있어서는 설총과의 관련성을 생각하지 않을 수 없다. 아울러 고려조정에 보내는 외교문서를 한자로 썼다는 기록에서는 강수와의 관련성을 생각하지 않을 수가 없는데 특히 강수 이래 유학교육의 최고목표는 춘추의리에 배치되지 않는 미문(美文)으로 외교문서를 작성하는 것이었기 때문에 더욱 그렇다. 이러한 예측이 무리한 것이 아니라면 결국 언어와 관련된 탐라의 제반활동은 이두문에서 한문에 이르기까지 그 영역이 매우 포괄적이었으며 결국 신라를 통해 그 내용들을 숙지하게 되었고 고려조에 들어 순한문의 외교문서를 작성할 수 있는 언어적 수준까지 이르렀다고 볼 수 있다.

신라 중대 이래 춘추의리에 배치되지 않는 미문으로 외교문서를 작성하는 능력에 대하여 국학교육은 최고의 평가를 내렸으며 그러한 능

30) 이러한 논의는 言語의 國民性에 관한 Humboldt의 견해를 그 토대로 하였다. W.von Humboldt, *Werke in fünf Bänden*, Bd.III, Darmstadt, 1969, S.64ff, 參照.

력배양을 위해 문선(文選)과 춘추학(春秋學)이 교육되었는데 그 정치적 기능은 관인의 정치적 의례(儀禮)를 인지시키는 것과 외교를 위한 실용적인 것이었다. 신라의 이러한 교육추세는 근본적으로 문학은 학문의 형식이면서 말을 바르게 하는 것과 신절(臣節)을 드러내는 외교적 업무 특히 한림(翰林)의 직을 맡아 외교문서를 작성하는 공용성을 주장한 한당유학(漢唐儒學)의 관도지기(貫道之器) 문학론의 영향이었다.

이런 정황을 놓고 볼 때 탐라인의 고려조정에 순한문의 외교문서를 제출할 수 있었던 것은 신라에서의 언어학습을 위한 교육활동과 관련되어 있으며 더 나아가 중국교육의 사상사적, 제도사적, 행정사적 맥락과 연관되어 있다고 보아도 큰 무리가 없을 것이다.

그리고 고려조정에 한자로 된 외교문서를 보냈다는 맥락에서 우리가 또 하나 주목하게 되는 것은 단순히 말하는 사람, 듣는 사람 그리고 전하는 말(message)로 이루어지던 종전의 자연주의적 의사소통 유형에서 점차 외교라는 경로(channel)와 문서라는 매체(medium)를 통해 소통이 이루어지는 진전된 양식의 의사소통 유형을 갖게 되었다는 사실이다. 특히 이러한 양식이 보다 공식화됨으로써 유형화된 공식적 의사소통은 곧 교육조직 운영의 중요 기능으로서 행정적 의사소통의 관건이다.

2. 탐라의 기술교육행정

탐라시대에 주목할만한 것 가운데 또 다른 하나가 기술교육에 관한 내용이다. 노예소유제 사회로 옮겨지면서 기술교육은 사회의 하층민이 짊어져야 하는 고역으로 전락하게 되지만 원시공동체의 기술교육이란 근본적으로 노동을 편리하게 하는 도구를 만들고 사용함으로써 자연을 합목적적으로 개조하려는 생활활동이었다.[31]

물론 고대사회에 있어서 기술교육은 아직 객관적 법칙성에 의한 기술과 주관적 법칙성에 의한 기능이 완전히 구분되는 상태는 아니지만 집단의 생존을 위해 절대적으로 필요한 도구를 만들거나 그 도구를 조작하는 등 제행위의 모방, 훈련, 학습의 일상사 외에도 특수한 비의(秘儀) 전수의 양식이나 형태 속에 그 모습들이 내재하고 있었다.

인간의 인간다운 생활에의 염원과 그 발전은 인류 출현 이후 물질을 변형시키거나 재구성하면서 형성되어 왔다. 그러므로 물질의 사용에 있어서 필요한 도구 제작과 도구 조작의 규칙을 습득한다는 것은 인류가 삶을 영위하는데 있어서 종족의 존속에 절대로 요구되는 본질적 행위였다. 기술교육이란 다름아닌 그러한 규칙에의 입문을 말하는 것이며 입문의 절차가 곧 기술교육행정인 것이다.

가. 농업관계

1) 농작업(農作業)

탐라의 기술교육은 우선 농업관계분야가 주목된다. 제주도의 토질은 농업생산에 불리한 화산회토로서 지표에는 자갈 등 화산쇄설물이 널려 있다. 여기에다 지하는 화산의 영향으로 절리층을 이루고 있어 담수상태가 이루어질 수 없어 거의 전작(田作) 농법만이 가능한데 이렇듯 전작풍토이면서도 화산쇄설물의 영향으로 그 땅을 일구기란 지난한 일이었다. 더욱이 제주도의 농경은 「잡초와의 싸움」[32]으로 시종하여야 하는데 이것은 농작업 중 가장 고된 노동이었다.

따라서 이러한 풍토적 악조건에 정면으로 맞서기 위한 땅을 일구는

---

31) Antoine Léon, Histoire de l'education technique, *Collection que sais-je?* NO.938, 參照.

32) 姜景瑾, 濟州道의 農耕方式(農法)에 대한 比較 硏究(上), 『耽羅文化』 創刊號, 濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1982, p.91.

방법이나 땅을 일구는 도구의 개발 등은 탐라의 농업기술 가운데 가장 시급한 문제였을 것이다. 탐라국의 농경방식에 대해 기록은 「그 땅에 오곡이 자라고 농사일에 쇠스랑을 써 흙을 파서 고르고 소를 쓸 줄 모른다」[33]고 전하고 있다. 즉 괭이나 따비, 호미 등에 의하여 밭을 일구는 방식이 발달하였다는 말인데 그것을 주조하는 풀무질 같은 기술도 아울러 발달하였음을 알 수 있다.

2) 노동교환

앞서 우리는 지석묘나 개국설화를 통해 제주도 특유의 두레 형태가 존재했었음을 알 수 있었는데 제주도의 농업에 있어서도 그러한 두레 조직이 활용되었을 것임은 명약관화한 일이다. 제주도 소농의 노동확보 수단에는 노동교환을 목적으로 하는 「수눌음」과 「접」이라는 형태가 있는데 이는 제주도 특유의 농업 두레로서 이러한 두레의 출현은 농업과 더불어 시작되었다.

물론 수눌음이나 접이 구체적인 노동교환 수단으로서 정형성을 띠게 되는 것은 훨씬 나중의 일이겠지만 그러나 농사라는 공동의 목적을 위해 사람들은 모였을 것이며 모인 가운데 농사 이야기를 주고 받고 계획을 궁리함으로써 농업관계의 기술교육이 진행되었을 것이라는 점은 충분히 짐작하고도 남음이 있다.

따라서 이러한 노동교환의 양식은 생활수단의 생산을 위한 기능으로서 생활수단의 생산은 근원적으로 인간의 생산이라는 교육의 본질 규정을 뒷받침하는 중요한 개념이다. 교육은 '생활수단의 생산'의 특정한

33) 『新唐書』, 流鬼傳, 「龍朔初 有儋羅者 其王儒李都羅遣使入朝 國居新羅武州南島上 俗朴陋 衣大豕皮 夏居草屋 冬窟室 地生五穀 耕不知用牛 以鐵齒杷土 初附百濟 麟德中 酋長來朝 從帝至太山 後附新羅」

역사적, 사회적인 존재방식에 의해 규정되기 때문이다.

농업관계 생산용구의 제작 그리고 농업 두레의 출현과 함께 농경은 개선되고 이에 목축의 개시가 겹침으로써 탐라인들의 정주생활은 발전되고 비로소 생존수단을 안정적으로 재생산 확보할 수 있게 된다. 즉 『삼국지(三國志)』 나 『후한서(後漢書)』에는 공히 탐라인들은 「소와 돼지를 잘 친다」[34]고 기록되었으며 『신당서(新唐書)』에는 탐라인들이 「큰 돼지 가죽으로 만든 옷을 입고 산다」[35]고 기록되었는데 목축기술교육 가운데 특히 이러한 동물 순양법(馴養法)이야말로 정주생활(定住生活)의 안정을 위한 기초지식이며 의사소통의 내용이라는 점에서 탐라국의 교육적 담화와 행정을 가능케 하는 문화적 유산이다.

나. 조선(造船) 관계

이밖에 탐라의 기술교육은 외부와의 교류관계에서 나타나고 있는 조선과 항해술의 흔적에서도 찾아볼 수 있다. 배를 만들거나 배를 다루는 일이 탐라인의 집단생존에 필수불가결한 일이었을 것이라는 것은 추측하기 어렵지 않다. 탐라인의 해상활동은 그 역사의 전개와 더불어 시작된 오랜 것이었으며 따라서 조선과 항해의 역사도 같은 것이었다.

탐라는 일찍부터 신라는 물론 고구려나 백제와도 조공이나 해상교역을 통하여 긴밀한 관계를 맺었으며[36] 『삼국지』나 『후한서』에 탐라인들은 「배를 타고 한(漢)나라에 오가면서 장을 본다」[37]고 하였듯이 중

---

34) 『三國志』, 魏志, 東夷傳, 『又有州胡馬韓之西海中大島上 其人差短小 言語不與韓同 皆髡頭如鮮卑 但衣韋 好養牛及猪 其衣有上無下 略如裡勢 乘船往來 市買韓中』 『後漢書』, 「馬韓之西 海島上有州胡國 其人短小髡頭 衣韋衣 有上無下 好養牛豕 乘船往來 貨市韓中」

35) 註 33) 參照.

36) 『瀛洲誌』, 「至十五世孫厚淸季三昆系 造船渡海 朝于新羅…至厚十二世孫聘 服事百濟」.

국은 물론이요 일본과도 해상교류가 빈번하였음을 미루어볼 때 동해와 서해 혹은 남해를 넘어 다닐 수 있는 수준의 조선과 항해와 관련한 기술교육이 매우 활발했었음을 짐작케 한다. 이를테면 신라는 선부서(船府署)와 같은 조선기관을 설치하여 조선과 항해를 감독, 발전시켰는데 탐라 역시 나름대로 활발한 기술교육을 관리하였을 것이며 이러한 관리는 기술교육과 관련한 교육행정의 한 실마리를 제공하는 예이기도 한 것이다.

탐라의 기술교육을 통해 알 수 있는 또 하나의 사실은 아직은 미미하기는 하지만 점차 조직의 구성원들이 기능 또는 직능에 따라 각각 상이한 업무를 담당하는 경향성이 증대되고 있다는 것이다. 조직체는 집단적 협동체제이기 때문에 이러한 분업은 필수적 요건이다. 더욱이 탐라국이라는 개별 국가체제를 정비하게 되면서 사람들에게 일을 분담시키는 것은 행정의 원리상 당연한 이치인 것이다.

가능한 한 한 사람에게 한 가지 주된 업무만 수행하도록 일을 분담시키는 분업의 원리는 동시에 전문화의 원리를 수반하게 되는데 즉 조직체 구성원들의 전문적 지식이나 기술적 숙련도에 따라서 각각 어떠한 특수업무를 분담하고 그 일을 반복함으로써 그 일에 대한 전문성이 높아질 수 있으며 마침내 조직의 능률을 높일 수 있는 것이다. 이러한 분업과 전문화의 원리는 조직의 기본원리로서 탐라의 교육이 아직은 미미한 단계이기는 하지만 교육행정의 원칙을 함의하고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

---

37) 註 34) 參照.

제2장 고려시대의 제주교육행정

고려는 후삼국을 통일함으로써 신라통일 이후 처음으로 단일민족국가를 형성, 발전의 토대를 마련하게 되는데 대외적으로는 고구려의 구토를 회복하기 위한 북진정책을 강력히 추진하였고 대내적으로는 신라와 백제의 유민들에 대한 융화정책을 실현하면서 결속력을 도모하게 된다. 이 무렵 탐라는 고려에 복속이 되면서 특히 과거제라는 인사절차를 통해 고려와 구체적인 행적관계를 형성하게 된다.

이러한 행정관계를 통해 제주교육의 교육행정적 형성이 보다 진전되는 양상을 보이는 것은 물론이요 나아가 제주도의 교육현실을 규정하고 형성하는 행정적 변인들이 국가적인 차원에서 다양하게 출현하게 된다. 따라서 법정화된 교육정책을 실현하는 공권적 작용으로서 교육행정현상을 문제시하게 되는 것은 고려조부터라고 할 수 있다.

그러나 제주교육의 자치력을 거세하는 중앙의 공납제적 지방지배로 전체적인 교육 양상은 부진을 면치 못하지만 불교와 관련한 사회교육적 체계가 제주교육을 구성하는 불가결한 조건으로 등장함은 물론이요 점차 노동수단의 체계로서 양식화되는 기술교육 등이 본격적으로 부상하게 된 것도 고려조에 들어서면서였다.

제1절 고려와의 관계

고려 초기는 국가적으로 새로운 질서를 수립하기 위하여 많은 진통을 겪은 호족연합(豪族聯合) 형태의 사회였다. 그러므로 지방의 통치자

는 독자적인 경제적 기반과 함께 무력과 지배기구를 갖고 있었던 호족 세력이었다. 태조 왕건으로 하여금 고려를 건국하고 나아가서 후삼국을 통일하게 한 배후의 세력은 다름아닌 지방에서 그에 호응하여 온 호족들이었다.

태조의 세력이 강해짐에 따라 탐라 역시 사신을 보내어 토산물을 바치는 등 나름대로 예를 표하기도 했지만 탐라국은 결국 신라와 후백제를 병합한 고려의 위세에 눌려 태조 21년(938)에 이르러 고려의 한 번국으로 예속되어 귀부(歸附)하기 시작하면서 성주(星主) 중심의 호족세력을 필두로 반독립적인 자치형태를 유지하게 된다.[38]

고려의 강성과 빈번해진 왕래로 고려와의 관계는 밀접하여져 현종 15년(1024)에 탐라추장(耽羅酋長) 주물(周物)과 아들 고몰(高沒)이 운마대장군(雲摩大將軍)과 상호군(上護軍)의 관직을 받았으며[39] 동왕 20년(1029)에는 탐라세자 고오만(孤烏彎)이 내조하여 유격장군(遊擊將軍)의 관직과 포(袍)를 하사받았는데[40] 이후로 탐라의 성주는 대체로 유격장군(遊擊將軍)이라는 관직을 계승했던 예가 많았다.

이러한 탐라의 호족세력들과 같은 귀부호족들은 태조에 대하여 충성을 서약하고 자식이나 측근을 인질로 잡혀야 했으며 관할지역에 대하여 수성(守城)의 의무가 있었고 또 태조의 군사작전에 협찬해야 했었다. 또한 그들은 의무를 다하지 못하였을 때 처벌을 받았고 인질이 처형되는 일도 있었다.[41]

---

38) 『瀛洲誌』, 「高麗太祖二十一年戊戌 耽羅王高自堅 遣太子末老 來朝 仍賜星主王子爵」.
39) 『高麗史』 世家 卷5 顯宗15年 7月 壬子, 「以耽羅酋長周物子高沒竝爲雲摩大將軍上護軍」.
40) 『高麗史』 世家 卷5 顯宗20年 6月 癸丑, 「耽羅世子孤烏彎 來朝授遊擊大將軍 賜袍一襲」.
41) 嚴成鎔, "高麗初期王權과 地方豪族의 身分變化", 『高麗史의 諸問題』, 서울 : 三英社, 1986, pp.37~62.

이러한 점을 감안할 때 지방호족들은 태조에 대하여 제후로서 충성할 것을 서약하였고 태조는 주군(主君)으로서 그들의 지방 지배권을 공인해 주었음을 알 수 있는데 이러한 봉건관계는 이미 태조 때부터 학교가 설립되어 있었던 만큼[42] 교육적인 측면에서도 예외일 수 없었다. 즉 고려조에 들어서면서 탐라국의 교육은 이제 중앙집권의 봉건관계적 행정체제의 맥락에서 논의가 되기 시작하였다는 말이다.

그러한 논의가 보다 직접적으로 전개되기 시작한 것은 탐라가 고려의 지방행정 구역으로 편제되면서 부터인데 고려의 지방 행정구역은 성종 때부터 정비되기 시작하여 그 후 여러 번 개폐과정을 거쳐 현종 9년(1018)에 정비를 보게 되었다. 탐라의 경우 군현의 설치는 숙종 10년(1105)으로 탁라(乇羅)를 고쳐 탐라군(耽羅郡)으로 하였으며 의종 때에 강등(降等)하여 현령관을 두었다고 하였다. 이것은 탐라가 고려 조정의 간접통치를 받아오다 숙종 10년에 이르러 비로소 지방 행정구역으로 편제되어 직접통치를 받게 되었다는 말이다.

고종조에 들어서면서 탐라가 제주(濟州)라 개칭되어 부사와 판관이 파견되었는데 이로써 고려의 행정력이 크게 확대되었다. 충렬왕 원년(1275)에 원은 제주를 탐라로 복호하여 직할지로 삼았으며 동왕 20년(1294)에는 환속이 되어 다시 고려의 영역이 되자 제주라 개칭하였고 이렇게 혼미를 거듭하다 공양왕 23년(1374) 목호의 난이 평정됨에 따라 비로소 제주도는 고려에 완전히 환속되었던 것이다.

---

42) 『高麗史』 卷93, 選擧志 序文 「高麗太祖 首建學校」, 學校條 「太祖十三年 幸西京 創置學校」.

제2절 고려조의 과거제도

1. 지방교육과 과거제의 특징

가. 지방교육의 진작

1) 진작의 의미

고려 초기에 있어서 교육 특히 지방교육에 대한 열성을 가장 크게 나타내준 것은 성종이었다. 성종의 지방교육에 대한 열성은 그의 지방행정구역 정비 노력과 연계된 것으로 우선 여러 주군현의 자제들에 명해서 서울에 와서 습업(習業)을 하도록 하였으며[43] 또한 귀향한 학생들에게는 교수할 선생이 없음을 생각하여 경학박사(經學博士)와 의학박사(醫學博士)를 각기 1명씩 12목(牧)으로 파견하여 교유(敎諭)케 하였다. 또한 여지(勵志), 명경(明經), 효제(孝弟)로 널리 알려진 자와 의방(醫方)으로 족히 쓸만한 자를 목(牧)이나 주현(州縣)의 장관(長官)으로 하여금 서울로 추천해 올리도록 하였다.[44]

그리고 유사(有司)에게 명하여 승지(勝地)를 가려서 서재(書齋)와 학사(學舍)를 넓혀 짓고 전장(田庄)을 주어 학량(學粮)에 충당하고 또 국자감(國子監)을 창건함으로써 중앙의 학교제도도 완비하였다.[45] 그런데 지방향리의 자제에 대한 성종의 이 같은 열성스런 교육은 무엇을 목적으로 한 것이었을까? 그것은 두말할 것도 없이 과거를 통해서 이들을 중

---

43) 『高麗史』 卷74 「選擧志」2 學校條 「成宗소令諸州郡縣 選子弟 지京習業」.
44) 『高麗史』 卷3 成宗世家 6年8月條에는 이 때에 내린 長文의 敎書가 全文 그대로 실려있다.
45) 『高麗史』 卷74 選擧志 學校 成宗 11年12月條 「敎有司 相得勝地 廣營書齋 學舍量給田庄 又充學粮 又創國子監」.

앙관료군으로 편입시키는 데 있었다.

한 조직을 운영하려면 적어도 재정, 물자, 인력 등 세 가지 요소가 필요하다. 이를 조직의 삼대 관리요소라고도 부르는데 그러나 이 가운데서도 인적 요소가 가장 중요한 것으로 강조되고 있다. 이는 조직활동의 성패를 좌우하는 것이 바로 인사이기 때문이다. 이러한 맥락에서 교육인사 행정은 교육목표를 효과적으로 달성하는 데 필요한 인적 자원을 확보하고 그들의 능력 발전과 사기를 높이는 일에 관심을 둔다. 즉 어떻게 하면 우수한 인재를 확보하여 그들의 능력을 발전시키고 좋은 근무조건을 마련하여 사기를 높일 것이냐 하는 것이 인사행정의 기본과제가 된다. 이것은 곧 고려조 과거제 실시의 이유이기도 하였다.

2) 과거제(科擧制)의 근간

우리는 여기서 과거제의 실시와 관련 고려 초기의 중앙집권적 왕권 확립 문제에 대해 간략히나마 살펴볼 필요가 있을 것 같다. 고려 초기 왕권의 회복은 정종 즉위 초(946) 척신(戚臣) 왕규(王規)의 퇴치에서 이루어졌으며, 중앙집권적 봉건관료체제(hierarchy)는 광종 때에 그 기초가 놓여지고 경종을 거쳐 성종 때에 이르러 완성되었다. 광종의 노비안검법(奴婢按檢法)의 강행, 공신(功臣) 골육(骨肉)의 구별없이 단행한 권호강족(權豪强族)의 숙청, 한당(漢唐)의 봉건체제하의 관료 선발제인 과거제의 도입 실시, 백관(百官)의 품계에 따라 관복을 4색으로 구별하여 의제로써 계급적 관료질서를 제도화한 것 등은 중앙집권적인 왕권 확립의 기초작업이었던 것이다.

이 체제는 성종 때에 두 번이나 개편되어 거의 완성된다. 이러한 계층적 관료체제는 거기에 상응한 토지제도의 개혁에 의하여 더욱 공고하게 된다. 즉 공훈자의 공의 다소나 관품의 고하에 따라 급전지(給田

地)의 다과가 배정되는 과전법(科田法) 등에 의하여 피라미드(pyramid)적인 중앙집권적 왕권체제가 더욱 확고하게 된 것이다.

이러한 사회체제를 굳건히 세워가는 데 필수적 요건은 이 질서를 자기 생명 같이 소중히 지키고 백성을 잘 영도할 인재, 무력으로서가 아니라 바른 정치원리와 의(義)에 따라 백성을 이끌어 갈 유능한 인문적 인재의 집결이었다. 그러한 인재를 선발하여 관료에 등용한 것이 과거제도의 실시이다. 이러한 과거제도와 밀접한 관계에 있는 것이 교육이었다는 것은 다 아는 사실이다.

교육의 기회를 넓혀 널리 인재양성을 행하고 그 중에서 최량의 인재를 얻는 것은 공적인 정치가 지향할 방향이었다. 고려는 유교정치 이념의 구현을 위해서 유교정치교육을 받은 관리들을 필요로 하였고 이를 위한 인사행정 제도의 필요성을 인식하고 있던 가운데 광종 9년(958)에 후주의 귀화인 쌍기(雙冀)의 건의로 국초의 호족 세력을 억압하고 관료, 문치주의를 위해 과거제도를 시작하였다.

나. 과거제의 특징

과거제는 문과(文科)와 아울러 잡과(雜科)가 실시 되었다. 그러나 가장 중요한 과거는 문과였다. 문과에서는 경학(經學)과 문학(文學)을 시험보았는데 경학은 전근대사회에 있어서의 정치철학이었고 문학은 지배층이 필수적으로 익혀야 하는 교양이었기 때문이다. 한편 국가가 요망하는 인재를 미리 골라서 지도자의 자질을 함양시켜 국가의 동량이 되도록 교육하는 기관, 즉 관료 양성의 대학이 세워졌는데 그 중에도 규모가 가장 큰 것이 개경(開京)의 국자감이었다.

그런데 과거제와 학교, 토지체제와 정치원리 등 네 가지는 서로 밀접하게 연결되어 있는 것이다. 정치원리는 계층적 체제 속의 관료의 정치

원리요, 과거제는 그러한 관료 선발의 제도이며 학교는 그러한 정치원리를 체득한 인재를 양성하는 기관인 것이다. 따라서 이러한 체제의 국가흥망은 관료들의 정치원리에의 충실성 여하에 의존하게 된다. 여기에서 근원적으로 가장 중요한 것은 그 정치원리를 체득한 관료의 윤리성이다. 그 정치원리와 윤리성을 강조한 것이 유교의 철학이요 윤리이다.

그러므로 성종은 「욕흥주공지풍(欲興周孔之風) 기치당우지리(冀致唐虞之理)」[46]라 하여 특히 당(唐)의 제도를 거의 그대로 채용했을 뿐만 아니라 그 체제를 뒷받침하는 유교의 이념과 윤리를 국가의 지도이념으로 한 것이다. 「범이국가필선무본(凡理國家必先務本) 무본막과어효(務本莫過於孝)」[47]라 하여 충효를 기간으로 한 유교의 윤리는 온 국민이 꼭 실천할 윤리로 숭상하게 되었다.

무질서한 고려 초기의 정치적 현실을 계층적 사회체제의 질서 속에 고정하여 정착함에 있어 그의 정초이론으로서 유교가 등장하게 되었던 것인데, 탐라의 고려 복속을 계기로 제주도에서도 어쩔 수 없이 그러한 유교의 원리를 수용할 수밖에 없었다. 물론 자치력을 거세하는 중앙의 공납제적 지방지배 때문에 고려조의 제주도 유교교육은 부진할 수밖에 없었지만 지방민의 성장에 따라 활성화될 소지는 충분히 갖추고 있었으며 그것은 조선조에 들어 발현된다.

어떻든 유교의 보급은 제주도의 정치사나 사상사적으로는 물론 교육행정사적 측면에서도 특기할 하나의 역사적 사건이었다고 할 수 있다. 따라서 과거제는 이제 제주도로서도 거역할 수 없는 역사적 대세였으며 이에 제주도 출신들이 과거를 통해 고려의 계층적 사회체제에 동참함과 동시에 교육의 원리로서 유교를 차용하게 되는 것이다.

---

46) 『高麗史』 卷74, 選擧志 學校條, 成宗5年7月 敎書.
47) 『高麗史』 卷74, 選擧志 學校條, 成宗9年 敎書.

2. 과거제와 제주도

가. 과거진출의 내용

1) 입격(入格)의 외연

그러나 과거제 실시와 관련하여 문제가 없지 않았는데 워낙 학문적 전통이 얕은 호족 계통에서는 학문적인 권위에 입각하여 극히 소수의 급제자만을 내는 엄격한 과거시험에 합격하기란 그리 쉬운 일이 되질 못하였다.[48] 성종조에 들어 과거급제자가 급격히 증가한 것은 지방호족 자제들의 교육에 대한 성종의 각별한 관심에서도 이미 나타나 있듯이 호족 계통의 불만을 해소시키기 위한 의도가 다분하였다.

따라서 정종 11년(1045) 탐라성주 고자견(高自堅)의 손자인 고유(高維)의 남성시(南省試) 장원과 예부시(禮部試) 합격[49] 그리고 예종 2년(1107) 고유의 아들인 고조기(高兆基)의 예부시 합격[50] 나아가 원종 2년(1261) 고조기의 손자 고적(高適)의 예부시 합격[51] 등을 볼 때 그러한 일련의 일들이 호족의 불만을 무마시키기 위한 의도의 연장선에서 이루어졌다고 생각하는 것은 결코 무리한 추측이 아니다.

특히 고유는 빈공(賓貢)으로서 합격을 한 것인데 빈공이란 타국인의 공사(公使) 즉 외국인으로 과거에 응시하여 급제한 것으로서 따라서 고유가 빈공으로써 남성시에 합격하였음을 보면 당시 성주를 중심으로 반독립적 왕국을 유지했던 탐라의 왕족들에게 일반 군현의 향공과는

---

48) 光宗代의 科擧試驗 及第者 數가 극히 少數였던 사실을 미루어 볼 때 科擧制 導入의 目的이 매우 制限的이었음을 알 수 있다.

49) 『東文選』 卷101, 鄭以吾, 星主高氏家傳, 「然世襲星主王子而已 未有仕王國 而大賢者 高維始以賓貢 靖王乙酉 首中南省試 明年丙戌 李作挺榜第三人」.

50) 『高麗史』 卷98 列傳11 高兆基條, 「耽羅人 父惟右僕射 睿宗初登第…仁宗朝拜侍御史…毅宗卽位 拜政堂文學 轉參知政事進中書侍郎平章事」.

51) 『東文選』 卷101, 鄭以吾,星主高氏家傳.

달리 위무정책적 차원에서 특별한 배려가 있었음을 알 수 있다. 또한 고조기의 경우는 예종 초에 예부시에 등재하여 인종조에 시어사(侍御史)가 되고 의종 때에는 중서시랑평장사(中書侍郎平章事)에까지 이르게 되는데[52] 고유와 함께 탐라인이 중용된 대표적인 경우라고 할 수 있을 것이다.

고유가 장원을 했던 남성시란 일종의 예비고시로서 선거지(選擧志)에는 진사시 또는 성균시로도 기록되고 있는데 이들 용어는 이를 주관한 관부와 관련되는 것으로 남성시(南省試)의 의미는 확실치 않으나 당대(唐代)의 상서성(尙書省)을 남성이라 별명하였던 것으로 보아 상서성에 속한 국자감과 연결지어 생각할 수 있으며 고려의 국자감은 상서성에 속하였으므로 생긴 이름이라 추측된다. 결국 남성시란 국자감에서 실시한 자격고시란 의미로서 국자감시의 일종이라고 볼 수 있다. 합격자는 최종고시인 예부시의 응시자격을 가지며 진사라 불리었다.[53]

그런데 국자감시는 예부시의 예비시험이었다는 견해에 대해서는 논란이 없지 않은데[54] 고유의 경우 예부시 급제에 앞서 국자감시를 치루었던 사실을 주목해 볼 때 국자감시를 예부시의 예비시험으로 보는 주장을 뒷받침하는 증거가 되고 있다. 그런가하면 고조기나 고적의 경우는 국자감시와 상관없이 예부시에 급제하였는데 이로 미루어 볼 때 국자감시가 예부시의 예비시험으로 한정시키는 데는 분명 문제가 있음을 알 수 있다.

그러나 우리가 여기서 얘기하고자 하는 것은 국자감시나 예부시의 성격이라기보다는 고려조의 과거제도라는 일련의 교육행정적 절차에

---

52) 註 50) 參照.
53) 『韓國金石文追補』, 吳元卿墓誌 「赴成均試 得進士名」.
54) 이에 대해서는 李重孝, "高麗時代의 國子監試", 『全南史學』 第4輯, 全南史學會, 1990.에 소상히 소개되고 있다.

제주인들도 나름의 동참을 함으로써 종내는 제주도의 교육진작에 몫을 했다는 사실이며 결국 고려조의 과거제도가 가졌던 제주도와의 관련성을 여러 각도에서 살피게 함으로써 고려조의 제주교육의 행정적 면모를 이해하는데 도움을 준다는 사실이다.

2) 입격의 내포

이렇게 고려에 과거가 생긴 뒤로는 중국의 당과 오대(五代)와 같이 과거에 뽑아준 주시자(主試者)를 좌(座)主 또는 은문(恩門)라 하고 그 밑에 합격한 이를 문생(門生)이라 하여 사제의 분을 지키었다. 사학의 사제제도가 생기게 된 것도 이러한 것과 관련이 있어 습속을 이루게 된 것이다. 이때에는 명망높은 경대부(卿大夫)의 문도(門徒)라 칭하는 것이 행세도 되고 과거에 오르는 계제(階梯)도 되었다. 스승된 이들은 모두 명망과 세력있는 경대부(卿大夫)이기 때문에 서숙(書塾)의 설비와 서적의 저장도 있고 교육하는 방법이 국자감보다 나았던 것이다.

그러나 사학이란 사립교육을 중심으로 한 교육두레적 단체(徒)를 이룬 것이지만 그것이 과거실시 자체에 포함된 직접적인 제도의 일부는 아니었다. 이것은 교육집중과 관련지어 문벌사회(門閥社會), 숭문(崇文)의 전성기에서 볼 수 있었던 현상이었던 것이다. 고유가 사학십이도(私學十二徒)의 대표자인 문헌공(文憲公) 최충(崔沖)의 문하에서 사사한 예나 고조기가 구재학사(九齋學舍)에서 수학한 예는 이러한 사실을 반증하는 것이다.

고유와 고조기가 문헌공도(文憲公徒) 내지 유관인(有關人)이라는 사실[55]은 여러 가지 면에서 시사적이다. 최충은 교육사적인 측면에서 볼

55) 『首陽世稿』 및 『崔子全實記』 參照.

때 본격적인 사립학교 설립의 시초이며 그리고 이러한 사립학교 교육운동을 통해 고려의 유학교육의 신기원을 이룩한 인물로 기록되고 있기 때문이다. 따라서 그와 관련이 있다는 사실은 일단은 교육제도사적인 측면에서 볼 때 교육기관의 발전에 대한 교육행정적 입장이 적어도 최충에 대해 동조적이었음을 의미하는 사례이다.

또한 이 같은 사실은 학사를 설립하여 유학교육을 실시함으로써 그 당시 피폐해진 유학의 재기를 꾀하고 유교의 정신을 되살리기 위해 노력했던 최충의 유교교육관을 승계하고자 했다고 볼 수도 있을 것이다. 그렇기 때문에 고유나 고조기도 후일 주시자가 되었던 점을 미루어 볼 때 그들을 중심으로 했던 교육두레의 존재나 제주도에서의 그들의 교육적 영향으로 인한 교육조직과 함께 그와 관련된 교육운동도 함께 상상하기 어렵지 않다.[56]

이러한 추측이 무리한 것이 아니라면 귀법사(歸法寺)에서의 하과(夏課)와 시작회(試作會)의 개최와 소연회(小宴會) 등을 통해 문도 간의 진퇴의 예의와 장유질서(長幼秩序)의 엄격한 예교(禮敎)를 실천하였던 최공도의 유교적 예교의 실천원리도 소개가 되었을 것이며 이러한 교육의 실천적 원리는 결국 고려조 제주교육행정의 한 체제적 원리가 될 수 있었을 것이다.

나. 과거진출의 배경

탐라인으로서 과거급제자 모두가 문과라는 사실을 통해 지방호족의 무적(武的) 성격을 약화시키기 위하여 과거에 있어서 무과는 실시하지

---

56) 主試者(座主)와 及第者(門生)의 관계는 父子關係와 같은 밀접한 紐帶를 가지고 있어서 朋黨과 學閥을 이루는 원인이 되었기 때문에 그렇다. 『東文選』 卷90, 賀門下侍中平壤趙公浚詩序, 「…座主視門生猶子…門生視座主猶父」.

않고 문과만 실시하였던 고려조 인사행정 체계의 일단도 엿보게 된다. 원래 고려는 성종 14년(995)에 중앙관계로서 중국식 문·무산계(文·武散階)를 실시하였는데 과거제와 더불어 양반관료제의 제도적 기반을 마련하였다.

과거제와 문·무산계가 실시됨에 따라 전체의 관료를 그 직능에 따라 문·무 양반으로 구별하게 되었으며 탐라의 호족세력들에게도 무산계가 주어졌다.[57] 이는 지방호족들의 지위를 보증시켜 주는 대신에 그들을 통하여 고려의 지배력을 강화시키려는 정책의 일환이었는데 결국 중앙집권적 관료체제를 확립하기 위해 탐라 호족세력들에게 초기에는 무산계가 그리고 이후 과거제가 실시되었음을 알 수 있다. 그러나 고려의 과거제에는 문과만 있고 무과는 없었으며 무산계 또한 정식으로 활용되지 못하였다.[58] 이는 문과를 통하여 무사적인 성격을 띠고 있는 호족들을 충량한 문관관료로 전환시키고자 했기 때문이다.

따라서 탐라인의 문과 급제는 교육적으로 볼 때 일단은 의미있는 사실임에 분명하며 나아가 그것을 준비, 수행하기 위한 절차적 측면으로서의 교육행정적 의미 또한 묵과하기 어렵다. 고려시대에 있어서 과거에 응시할 수 있는 자격을 갖춘 사람들은 지방에서 선상되는 향공(鄕貢)과 중앙의 국학생인 사공(士貢) 및 재관자들이었다.[59] 다시 말하면 중앙귀족 자제와 지방호족 자제들이 과거에 응시할 수 있었던 것이다.

현종조 이전까지만 해도 되도록이면 많은 호족자제들을 중앙의 국학

---

57) 『高麗史』 世家, 卷5, 顯宗15年 7月 壬子 「以耽羅長周物子高沒竝爲雲摩大將軍上護軍」이라는 기록이나 顯宗 20年 6月 癸丑 「耽羅世子孤烏彎來朝授遊摩將軍 賜袍一襲」이라는 기록 등이 이를 반증한다.

58) 旗田巍, "高麗의 武散階", 『朝鮮學報』 第21, 22合併號, 1961, p.480.

59) 徐兢, 『高麗圖經』 卷19, 進士條, 「進士名不一 王城之內曰士貢 郡邑曰鄕貢 萃於國子監合試」.

에 불러들이거나 과거에 응시시키려 하였기 때문에 고려초기의 향공은 아무런 예비시험도 치르지 않고 직접 본과거에 응시할 수 있었지만 탐라인들이 문과 급제한 시기는 과거제도가 정비되던 현종조 이후이며 특히 탐라가 고려의 지방행정구역의 하나로 편입된 숙종조 이후라는데 주목할 필요가 있다.

현종 15년(1024) 12월부터는 향공들도 주현의 인정(人丁) 수에 따라 1~3인씩 세공(歲貢)될 수 있되 반드시 계수관(界首官)이 실시하는 계수관시를 거쳐 국자감에서 실시하는 예비시험에 합격하여야만 본과거인 예부시에 응할 수 있었다.[60] 즉 국자감시가 시작되지 않았던 덕종 이전에는 향공진사와 중앙교육기관의 학생이 국자감시를 거치지 않고 직접 예부시에 응시하였으나 문물제도의 정비와 사회의 안정으로 응시자들이 증가하게 되었던 것이다.

결국 이러한 정책은 중앙교육기관의 권한을 확대시키고 지방관을 통제하여 과거실시를 체계화하는 일석이조의 효과를 보았는데 특히 향공에 대한 불리한 부담은 산재한 토호들의 세력을 약화시키고 중앙집권화할 때는 의의가 있었겠으나 후에 나타날 중앙으로의 교육집중이라는 폐단도 이때부터 싹트고 있었다고 하겠다.

이러한 제도는 고려의 고유한 인사행정적 절차이며 그렇기 때문에 탐라인들의 문과 급제는 그러한 교육행정의 절차적 측면을 준수했음을 시사하는 사실이기도 한 것이다. 그러한 절차가 보다 정식화되기 시작한 것은 탐라가 고려의 왕권강화 방책으로 숙종 10년(1105) 군으로 정비되어 고려의 지방 행정구역의 하나로 정식 편제되면서부터라 할 수

60) 『高麗史』 卷73, 志27, 選擧1, 科目1條, 「顯宗十五年十二月判 濟州縣 千丁以上歲貢三人 五百丁以上二人 以下一人 令界首官試選 製術業則試以五言六韻詩一首 明經則試五經各一杭 依例送京 國子監更試 入格者許赴擧 餘竝任還本處學習 如界首官貢非其人 國子監考覈科罪」.

있다.[61]

이로써 탐라국은 해체되고 고려의 일군으로 직접 중앙에서 지방관이 파견되어 민정을 관장하는 체제를 갖추게 됨과 동시에 호족세력의 지위 보증 체계 구실을 하였던 무산계의 제수 같은 것도 필요가 없게 되었다. 의종 때에는 군이 현으로 강등되어 현령관을 두게 됨으로써 현령과 현위가 와서 다스리게 되었다. 또한 고종조에 들어서면서 탐라를 제주(濟州)라 개칭하였고 제주에 부사와 판관이 파견되었는데 이를 통해 제주도에 대한 고려의 행정력이 크게 확대되었음을 알 수 있다. 물론 이러한 고려의 군현제 강화는 과거제와 밀접한 관계가 있었음이 주지의 사실이다.

다. 제주교육의 실정

고려조에 들어 제주교육은 형식적인 측면에서는 분명 많은 변화를 보인 게 사실이나 내용적인 측면에서는 매우 빈곤할 수밖에는 없었다고 생각된다. 왜냐하면 과도한 조공부담 때문에 교육재정 형편이 아주 좋지 않았을 것이라고 여겨지기 때문이다. 교육에 필요한 재화를 공권력에 의해 조달하는 교육재정은 예나 지금이나 교육행정을 수행하는데 있어서 필수 불가결한 경제적 기반이다.

고려의 주요 행사에 보내는 탐라의 방물에는 귤과, 우황, 우각, 우피, 나육, 비자, 해조, 구갑 등의 토산물이 주종을 이루었는데 고려의 많은 양의 방물 강요에 고유 등이 세공액 감축을 상소함으로써 문종조에는 귤자 백포로 세공액을 정해주기도 했었지만 고려조 내내 계속된 조공의 부담은 여러 가지 형태로 탐라인들의 생활을 압박했었을 것임을 쉽게 추측할 수 있다. 여기에다 원에 의한 공마(貢馬)나 공선(貢船) 까지

61) 『高麗史』 卷57 志11 地理2 耽羅縣條 「肅宗十年 改乇羅爲耽羅郡 毅宗時爲縣令官」.

겹치고 보니 상황은 더욱 좋지 않을 수밖에 없었던 것이다.

여기에다 더불어 탐라가 고려의 군현으로 편제되자 경래관들이 파견되어 서정을 관장하며 관용경비를 빙자하여 도민들에게는 콩 10두, 위전(衛前)에게는 1인당 말 한 필씩을 상납시킴으로써 도민과 아전들의 고통이 심하였는데 상납된 물자는 관용경비보다는 부사 및 판관들이 분배하여 착복하였으므로 교육재정은 물론 제주도의 전체적인 형편이 고갈상태라고 하여도 결코 과언이 아니었다.

고려의 지방에 대한 경제적 수취는 이미 광종 즉위년에 주현의 세공액을 정[62]하므로써 커다란 진전을 보게 되었던 것인데 주현의 세공액을 정한 이 조치의 의미는 이때에 처음으로 주현에 대한 공부(貢賦)의 수취를 시작했다는 뜻이 아니라 태조 이래 일정한 기준에 입각하지 못하고 있었던 공부의 수취기준을 재조정하여 주현이 납부해야 할 공부의 액수를 할정한 것으로 본다. 그 목적은 지방 간의 불균등한 수취를 해소하여 공부의 수취체계를 확립하고 부세 수취의 증가를 도모하는데 있었으며 결국 국고를 충실히 하면서 왕권의 안정을 도모하고 지방호족세력을 약화시키려는 제도적 의미가 담겨 있었던 것이다.

제주도의 형편이 교육재화 조달보다는 조공에 연연하는 입장에서 교육활동을 기대하기란 지난한 노릇임이 분명하다. 교육활동이 가능하다고 하더라도 그것은 분명 혜택받은 계층들만의 몫일 뿐이다. 따라서 고려조의 제주교육에 있어서 일부 성주세력 중심의 귀족교육은 가능했을런지는 모르나 서민들에 대한 교화 같은 것은 기대하기가 어려운 형편이었다. 일반 서민들의 교육은 기술교육과 사회교육에서 그 편린을 확인할 수 있을 뿐이다.

---

62) 『高麗史』 卷78, 食貨1 田制 貢賦, 「定宗四年 光宗卽位 命元甫式會 元尹信康等定州縣歲貢之額」.

제3절 기술 및 사회교육행정

1. 기술교육행정

고려조에 들어서면서 기술교육은 제도적인 차원에서 정비되는데 즉 수(隋), 당(唐)시대에 기원한 잡학(雜學)제도가 그것이다. 물론 잡학제도가 우리나라에 처음으로 유입된 것은 삼국시대 중엽 이후로서 잡학의 하나인 의학(醫學)과 사대(史臺), 담성대(膽星臺), 율령전(律令典), 누각전(漏刻典) 및 누각박사(漏刻博士), 천문박사(天文博士), 율박사(律博士) 등의 잡학관서 또는 이에 소속된 교직제(教職制)가 별설되어 그 요원의 양성도 겸장하고 있었음을 확인할 수 있다. 그러나 잡학이 정식으로 설치되었다는 기사는 고려 중엽 인종조에 와서 비로소 나타나고 있으며 광종 9년에 과거제도가 시행되면서부터 정식으로 잡과가 제도적인 차원에서 정비되었음을 볼 수 있다.

잡과시(雜科試)에는 법률, 의학, 천문, 지리 등을 시험보았고 고려 중기를 거쳐 공양왕 원년에는 십학(十學) 즉, 예학(禮學, 成均館), 병학(兵學, 軍候所), 악학(樂學, 典儀寺), 율학(律學, 典法司), 자학(字學, 典校寺), 의학(醫學, 典醫寺), 이학(吏學, 司譯院), 풍수음양학(風水陰陽學, 書雲觀), 기타의 잡학이 당해 관서에 분설 예속되었고 각각 교수관도 배치되었다. 이는 십학이 어느 정도 자리 잡아가고 있었던 것을 뜻하는 것이다.

탐라는 그러나 이러한 잡학제도에 얼마나, 어떻게 참여했는지는 모르겠으나 아직은 그 정도가 미미한 것 같으며 오히려 노동수단의 체계화라는 측면에서 고대사회 이래 계승되어온 자체내의 기능적, 기술적 진전에 의존함이 컸었던 것 같다.

가. 건축관계

고려시대 탐라의 기술교육은 그 이전에 비해 양적, 질적 측면에서 한층 진전되는데 이렇게 탐라의 기술교육이 촉발될 수 있었던 주목되는 계기 가운데 하나가 대몽항쟁(對蒙抗爭)으로 인한 삼별초(三別抄)의 내도이다. 고려의 대몽관계에 있어서 항쟁론을 고수하였던 삼별초 무신들이 최후의 항쟁을 위해 제주도를 선택하여 원종 11년(1270) 11월부터 14년 5월까지 만 2년 반 동안 벌인 소위 삼별초란은 제주도의 기술교육적 측면에서 많은 영향을 끼쳤던 것이다.

당시 삼별초는 최후의 근거지를 제주도로 옮긴 뒤에 내외성과 해안에 장성을 쌓아 방어 시설을 튼튼히 하였는데[63] 이를테면 애월읍 고성리 항파두성(缸波頭城)을 비롯하여 관위(官位)와 병영 그리고 제방 등의 축조와 관련한 토목건축 기술과 발달된 농경법(農耕法), 양잠 직조기술 등의 농업관계 기술의 보급은 기술교육적 측면에서 다대한 의미를 갖는 일이었다.

그 같은 대규모적인 기술이 가능하기 위해서는 제주도 사람들과의 조직적이고도 유기적인 일련의 협력체계가 요구되었을 것이며 그러한 조직적인 협력체계란 다름아닌 교육행정 현상이라 하여도 무방한 것이다. 여기서 조직적이라 함은 그러한 기술교육 활동의 규모가 방대하고 그 내용이 복잡함을 의미하며 그 운영이 계획적이고 합목적적이며 또한 여러 사람이 공통목표를 지향하여 협동적 행위를 하는 것을 말한다.

행정이란 바로 그러한 인간의 협동적 행위를 바탕으로 탄생되는 것이다. 따라서 인간의 공동적인 협력이 있는 곳에서는 언제나 행정이

---

63) 『高麗史』 世家 元宗 13年 6月 乙卯條 「時 賊旣入濟州 築內外城 恃其險固 日益猖獗 常出據掠 濱海蕭然」.

존재한다고 보아도 무방할 것이다.[64] 이러한 교육행정관은 우리에게 중요한 통찰력을 안겨주게 된다. 즉 이러한 협력을 이끌어내기 위한 방법은 무엇인가 하는 것이 문제의 핵심을 이루게 되는 것이다.

나. 목축관계

그밖의 고려시대 탐라의 기술교육은 고려를 복속시킨 원이 제주도에 목장을 설치하고 직접 목호를 파견하여 목축을 담당하게 함으로써 시작된 목축 기술교육이 주목된다. 즉 충렬왕 2년에 원이 제주도에 달로화적(達魯花赤)을 파견하여 몽고마 160필[65]을 수산평(水山坪)에 들여와 목장을 설치하고 처음에는 말만을 사육하더니 다음 해부터는 소, 말, 낙타, 노새, 양 등을 들여오면서부터 본격적으로 목축업을 시작하였던 것[66]인데 이는 제주도 목축 기술교육 발흥의 한 계기가 되었던 것이다.

원래 한국의 전통 목축 기술교육사를 보면 목축을 전업으로 하는 민간산업은 거의 나타나지 않고 대체로 영농의 부산적 형태로서의 축력(蓄力) 이용을 위한 소의 사육이나 부식 조달수단으로서의 가금류(家禽類)의 사육 정도가 당시의 실정이었다. 이는 국토나 자연의 제약성과 밀집집약 영농식의 확립 등으로 인해 넓은 방사지나 사료 재배지가 요구되는 다각적인 목축업의 발전은 제한받게 되었기 때문이었다.

이러한 실정에서 군마 조달을 위한 원대의 대대적인 제주도 목장 설치는 주목되는 것이다. 원이 탐라에 목마장을 개설한 이유는 일본 정

---

64) Hebert A. Simon, Donald W. Smithburg, & Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York : Alfred Knopf, 1950. p.3.

65) 『高麗史』 卷28 同王 2年 8月 丁亥條, 「元遣塔剌赤爲耽羅達魯花赤 以馬百六十匹來牧」.

66) 『新增東國輿地勝覽』 卷38 濟州牧條, 「高麗忠烈王時 元塔羅赤載牛馬駱驢羊來 於于水山坪」.

벌에 필요한 마필을 조달하기 위한 이유도 있었지만 그보다는 방성분야(房星分野) 즉 방목에 적합한 천연적인 조건을 가지고 있었기 때문이다. 이는 원사(元史)에 원대의 여러 목장 중에서 탐라 목장을 수위로 기재[67]한데서도 알 수 있다.

이러한 원대의 제주도 목장의 관리는 당초에는 달로화적으로 하여금 겸임하여 관장케 했으나 목축에 관한 일을 전담하기 위해 단사관(斷事官), 만호(萬戶), 목호(牧胡) 등을 파견하기도 하였다. 충렬왕 원년(1275)에 원은 제주를 탐라로 복호하여 직할지로 삼았으며 동왕 20년(1294)에는 환속이 되어 다시 고려의 영역이 되자 제주라 개칭하게 되어 목사를 두게 되지만 원의 입장에서 볼 때 제주도는 우수한 목마장이며 군사적 요충지였기에 원의 세력을 계속 잔류시킴에 따라 제주도에 대한 고려와 원의 지배가 혼미를 거듭하게 된다.

이렇듯 탐라의 목마장은 고려의 행정력이 미치지 못하는 치외법권 지역이었기 때문에 원대에의 공마(貢馬)는 계속되었고 그와 관련된 방물까지도 공헌의 대상이 되었음은 말할 것도 없다. 이와 같이 탐라목장은 원에 의해 충렬왕 2년 이후 약 100년간 관리되었으며 원명교체시기에 이르러 공양왕 23년(1374) 목호의 난이 평정됨에 따라 비로소 제주도는 고려에 완전히 환속되었던 것이다.

원의 탐라 목마장 개설과 관련하여 교육적 측면에서 주목되는 사안은 목장의 관리가 단사관이나 만호, 목호 등의 마필사육 전문가에 의해 이루어졌다는 사실이다. 전문적인 마필사육이나 목장 경영방식은 목축기술교육의 절차가 되는 셈이며 그러한 절차의 맥락은 또한 일련의 교육적 행정현상이기 때문에 주목되지 않을 수 없는 것이다. 오늘

67) 『元史』 卷100 兵志 馬政條.

날 제주도에 잔존하고 있는 마정어휘의 대개가 몽고어와 유사점이 많음을 상기할 때 당대 마필사육이 끼친 영향을 짐작할 수 있는데 그것은 100여 년에 걸친 관리 기간은 물론이요 목축기술교육과의 관련도 아울러 짐작케 하는 부분이다.

다. 조선(造船) 관계

원은 제주도에 목장도 개설하였지만 제주도로 하여금 일본 정벌에 필요한 선박들을 건조케 했을 뿐만 아니라 제주도를 선박 수리장으로 만들기도 하여 조선관계의 기술교육 또한 활발하였다. 고려시대의 조선기술은 이미 태조의 통일과업이 그의 수군력에 힘입은 바가 컸었을 만큼 뛰어났었고 또한 왕조의 성립 후에도 도부서(都部署)를 중심으로 하는 수군 조직의 활약이 대단했었던 만큼 탐라국 시대부터 소지하고 있었던 제주도 나름의 조선과 항해관계의 기술적 잠재력은 고려조에 들어 더욱 촉발되었을 것임은 의심할 나위가 없을 것이다.

현종 2년(1012) 탐라가 큰 배 2척을 고려조정에 공헌한 사실[68]이나 문종조에 들어 송나라와의 교역을 위한 상선을 만들기 위해 인적, 물적 제공 장소로 제주도가 선정되었던[69] 것만을 보더라도 탐라의 조선기술은 이미 상당한 수준이었음을 미루어 짐작할 수 있다. 더욱이 당시 탐라는 땅이 척박하고 백성이 가난하여 해산(海産)과 목도(木道)(배질)로 생계를 유지한다고 한[70] 것은 탐라의 주산업이 수산임을 말하는 것이지만 한편으로는 이러한 사정이 일찍부터 해외로 진출하게 하는 계기가 되기도 하였던 것이다.

---

68) 『高麗史』 卷4, 顯宗 3年 8月 壬寅條.
69) 『高麗史』 世家 文宗 12年 8月條, 「王欲於耽羅及靈巖 伐材造大船 將通於宋」.
70) 『高麗史』 世家 文宗 12年 8月條, 「且耽羅地瘠民貧 惟以海産乘木道」.

그러므로 본토와의 왕래가 빈번하였음은 물론 때로는 폭풍우를 만나 중국대륙이나 일본(日本), 안남(安南), 유구(琉球) 등지에 표착하는 예도 적지 않았다. 그리고 이러한 사실은 대형 선박이 없이는 불가능한 일이며 항해술에 있어서도 뛰어났음을 반영하는 것이다. 아울러 큰 배를 건조하였다는 사실은 선박 건조용의 재목이 풍부하였다는 것을 시사하는 예이기도 하다. 지원(至元) 17년(충렬왕 6년)에 탐라에서 조선용재 3천척 분을 공급케 했다는 기록[71]과 탐라를 선박 수리장으로 삼았다[72]는 사실을 토대로 할 때 당시 제주도에는 한라산을 중심으로 나무가 무성했었음을 알 수 있다.

그렇기 때문에 원은 두번째의 일본 정벌시에 탐라에서 새로 만든 선박을 출정군에 합쳐 출전시키기도 하였고[73] 일본 정벌에 실패한 후에도 3천쌍의 대소선박 건조에 참여시켰는가 하면[74] 일본 정벌을 목적으로 탐라에서 건조했던 선박을 고려조정에 하사하기도 하였던[75] 것이다. 이외에도 고려 중엽부터는 탐라에 대한 지방행정력이 강화되면서 지방관을 파견하여 조공을 강요함으로써 진상이라는 명목 밑에 특산물, 토산물 등을 바치게 하였는데 이러한 공부제도(貢賦制度)가 가능할 수 있었던 것은 높은 수준의 조선관계 기술교육이 밑받침하고 있었기 때문이었다는 것은 자명한 사실이다.

---

71) 『元史』 卷11 世祖 至元17年 5月條,「甲寅…造船三千艘敕耽羅發材木給之」.
72) 『高麗史』 卷29 忠烈王 6年 8月條.
73) 『元史』 卷11 世祖 至元18年 2月條,「乙亥 敕以耽羅新造船 付洪茶丘 出征」.
74) 『元史』 卷12 世祖 至元19年 9月條,「壬申 敕平灤高麗耽羅及楊州隆興泉州共造大小船三千艘」.
75) 『元史』 卷13 世祖 至元22年 夏 4月條,「辛酉以耽羅所造征日本船百艘 賜高麗」.

2. 사회교육행정

가. 불사(佛事)의 참석

고려시대 탐라의 사회교육적 문제는 본질적으로 불교와 관련되었다고 볼 수 있다. 고려의 피라미드적 왕권체제의 지도원리로서 유교가 주로 관료층의 정신적 원리로서 정립되어 간 것과 상응하여 국민 상하에 광범위하고 심층적으로 정신계를 영도해 온 것은 불교였다.

이러한 이유에서 제주도에서 일찍부터 불교가 수용되었음을 알 수 있는데 팔관회의 참가는 물론 나아가 불천(佛天)의 힘으로 몽고의 내침을 물리치고자 대장경판을 재조하게 됨에 따라 그 판목을 위한 목재로서 후박나무를 완도, 거제도, 울릉도와 더불어 제주도에서도 제공했었기 때문에 그러한 유추를 자연스럽게 한다.

팔관회는 연등회와 더불어 고려의 2대 국가적 행사로서 태조 초부터 시작되어 성종 때에 일시 정파하였으나 현종 때 다시 부활되었는데 추수 이후 음력 11월에 등불을 찬란히 하여 술과 다과를 베풀고 가무와 백희를 아뢰어 나라와 왕실의 태평을 빌었던 제의식이었다.

11월 14일에는 팔관의 소회(小會)가 열리고 15일에는 대회(大會)가 열렸으며 특히 대회일에는 소회에 뒤이어 태자(太子) 이하 공후백(公候伯), 재신(宰臣), 추밀(樞密)과 문무백관(文武百官)이 왕께 드리는 헌수(獻壽), 헌화(獻化)와 재배(再拜) 무용의 의식 그리고 왕에게 주(酒), 과(果), 화(花)를 선사하는 등 복잡한 절차가 진행되었다. 이에 뒤이어 3경유수(京留守), 양계병마사(兩界兵馬使), 4도호(都護), 8목(牧)이 하표(賀表)를 올리고 송상(宋商)의 두목인 강수(綱首)를 비롯하여 동(東), 서번(西蕃)의 두목과 탐라인이 조하(朝賀)를 행한 다음에 사방의 공물과 제번(諸蕃)의 공물을 접수하였는데 팔관대회에서의 공물진헌은 정종 초년부터 관례

가 되어 이 회의 의식에 있어서도 탐라인은 송(宋)의 강수(綱首)와 동(東)·서번(西蕃)(女眞) 다음 3번째로 진공물장(進貢物狀)을 봉납하였다.[76]

팔관회에 탐라인으로서는 정종의 즉위(1034)를 축하하고자 성주(星主)의 직분으로 고유가 참가하였는데 그는 이러한 인연으로 정종 11년(1045)에 과거급제라는 시혜를 받게 된다. 이러한 일련의 과정을 통해 우리는 팔관회와 관련한 종교교육적 단상은 물론이요 조공과 관련한 당대의 세·재무행정의 사회교육적 의미에 대해서도 그 일단을 추측케 한다.

무릇 일련의 종교적 행사와 절차가 하나의 주요한 사회교육적 기능을 담당하고 있다는 데 대해서는 오늘날 아무도 부인할 수 없다. 특히 팔관회나 대장경 제작 등은 단순한 신앙운동을 넘어서 국가의식을 고취하고 민족적 접합과 사회적 결속을 강화시키는 사회교육적 기능이 다분하였던 일련의 교육적 행사였기 때문에 그 당시 교육의 기회가 별로 없었던 제주도의 입장에서는 그 같은 일련의 행사와 절차에 비록 미미한 관여밖에는 하지 못했다 하더라도 강력한 사회교육적 효과가 있었을 것임은 의심할 나위가 없다.

나. 신불(信佛)의 내용

특히 고종 38년(1251)에 완성된 팔만대장경의 내용 가운데 제주도의 아름다운 풍광을 상찬함과 동시에 제주도가 불가의 도량(道揚)임을 언급한 『제주선경가(濟州仙境歌)』[77]가 판각되어 있다는 사실은 우리의 주

---

76) 『高麗史』 卷69 志23 札11 「德宗三年…十一月設八關會…宋商客東西蕃耽羅國 赤獻方物 賜坐觀樂 後以爲常」.

77) 구경가세 제주선경 구경가세 / 남방으로 수로길 5백리 가면 / 남해바다 한복판에 앉으신 모양 / 백록담 머리위엔 감로수 있고 / 오백장군 상상봉은 사람 앉은 양 / 좌우로 아름답게 뻗은 산맥은 / 삼신산 영주산인 한라산인데 / 이곳 저곳 벌려있는 장한 풍경은 / 그중에 영주십경을 들어보아라 / 성산일출 뜨는 해는 불타의 광명 / 영구춘화 봄꽃이 백화가 난만 / 정방하폭 물줄기는 시원도 하다 / 삼방굴사

목을 끈다. 선경이란 속세를 떠난 청정한 곳으로 소위 유토피아를 말한다고 하겠다. 유토피아의 개념은 학술적으로는 완전한 사회(perfect society)에 대한 비전이나 관념 등으로 정의[78]되는데 서양의 유토피아가 환상적이라면 동양의 그것은 풍수적 길지에 입각한 구체적 실체로서 지상에 존재하는 좋은 땅(good place)을 지칭한다.

고려 불교의 제주도에 대한 인식이 선경 즉, 좋은 땅으로 나타나고 있다는 점은 그 사실의 진위와 관계없이 종교적인 맥락에서 중요한 시사이다. 그러한 시사는 궁극적으로 좋은 삶(good life)에 관한 도덕철학의 내용을 함의하고 있으며 그것은 곧 당대의 교육적 이상과도 관련되기 때문이다.

앞에서도 언급하였듯이 제주도에 불교가 언제 들어왔는지 알 수는 없으나 팔관회 같은 기원불사 참석이나 대장경 조판불사 등을 통해 자연스럽게 이루어졌을 것이다. 왜냐하면 고려 불교의 특징이라는 것이 신행면(信行面)에서 볼 때 거국적인 불사(佛事)의 거행을 위주로 했기 때문이며 그와 같은 거국적인 불사는 곧 범국민적으로 타력적인 신불(信佛) 기풍을 조성하게 되었기 때문이다. 어떻든 문종 12년(1058) 불사(佛寺)를 창건하기 위해 목재를 벌채했었던 점[79] 등으로 미루어 볼 때 일찍부터 불교와 관계를 맺었음은 분명하다.

그리고 삼별초의 내도 역시 불교 보급에 영향을 끼쳤던 것으로 보인다. 삼별초가 근거하였던 항파두성내에서 불상이 출토되었던 점 등으로 미루어 호국불교의 흔적을 엿볼 수 있을 것 같다. 충혜왕 4년(1343)

는 기묘한 수도장인데 / 고수목마 노는 말은 자유천지요 / 아득한 옛날 삼성혈에서 / 일도, 이도, 삼도에서 웅거했도다 / --(이하 생략)--

78) Kateb,G., "Utopias and Utopianism", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York : The MaCmillan Co. & the Free Press, 1974, p.267.

79) 『高麗史』 世家 文宗 12年 8月條, 「伐材過海新創佛寺」.

에 고승 학선(仙)과 종범(宗範) 등이 제주도에 유배되었던 점으로 미루어 보아 그들의 영향 또한 간과하기 어려운 게 사실이다. 이러한 영향으로 제주도에서도 혜일(慧日) 같은 훌륭한 선승이 배출되었는가 하면 많은 사찰이 건립되기도 하였다.

고려조 제주도에 건립된 사찰은 그 수가 많았던 것 같은데 이를테면 존자암(尊者庵), 월계사(月溪寺), 수정사(水精寺), 묘련사(妙蓮寺), 문수암(文殊庵), 해륜사(海輪寺), 만수사(萬壽寺), 강림사(江臨寺), 보문사(普門寺), 서천암(逝川庵), 소림사(小林寺), 관음사(觀音寺), 안심사(安心寺), 곽지사(郭支寺), 원당사(元堂寺), 돈수암(敦水庵), 영천사(靈泉寺), 성불암(成佛岩), 법화사(法華寺), 굴암(窟巖)[80] 등이 그것이다. 이들 가운데 수정사나 원당사, 법화사 등의 대찰(大刹)이 원에 의해 축조된 것임을 미루어 볼 때 불교 전래에 있어 원의 영향도 매우 컸었던 것 같다.

불교의 사찰은 본래 승려들이 함께 모여서 수도하고 그리고 승려 또는 일반인들을 대상으로 진리를 가르쳐주는 장소로서 마련된 곳이었다. 부처가 세상을 떠난 뒤로는 부처의 사리를 모신 탑과 뒷날의 불상이 예배의 대상이 되면서 법당이 생기게 되어 사찰은 이 탑과 법당을 중심으로 수행과 설법을 하는 공간으로서의 건물로 구성되게 되었다. 따라서 사찰은 불교의 신앙생활을 하는 중심적 장소로서의 의의를 지니게 되었던 것이다.

그러나 한국불교사에 있어서 사찰은 이러한 신앙행위로서의 예배와 수도 및 설법이 승려나 불교신도에 한정된 것이 아니고 사회의 모든 사람들에게 개방되어 모름지기 사회교육기관의 중추적 역할을 담당해 왔다. 이같은 맥락에서 볼 때 고려조의 제주도 사찰들은 제주교육사

80) 金奉玉, 『濟州通史』 濟州 : 濟州文化, 1987. pp77~79.

에 있어서 가장 오랜 생명력을 견지해 온 사회교육기관이라고 하여도 별 무리가 없을 것이다.

그 같은 오랜 생명력의 유지가 가능했던 것은 고려조 전체적인 맥락에서 볼 때 승려(僧侶)와 승단(僧團)의 제반 행사를 관리하는 승관제(僧官制)인 승록사(僧錄司)와 승려의 국가고시제인 승과제(僧科制) 등이 설치되어 불교를 관리했기 때문인데 광종 9년 과거제의 실시와 거의 같은 시기에 설정 실시된 것으로 추정되고 있는 이 승과제는 승려의 질적 향상과 사회적 지위의 보장을 제도화하는 한편 국가체제에 순응하는 사상 통일과 각 지방대로 방임되어 산만한 불교계를 통일적인 지도체계에로 귀일시키고 국민의 정신을 정도(正導)할 승려를 선발하는 국가고시제였던 것이다.

제주도의 경우에는 후일 '당 오백, 절 오백'이라는 표현에서 보듯 그만큼 불교의 여러 양식이 민중의 행위 기준이 될 만큼 근접했었음을 알 수 있는데 적어도 이러한 제도의 관리나 양식의 관리는 행정적 의미를 함축하고 있는 절차로서 궁극적으로 볼 때 사회교육행정의 의미를 시사하는 내용이다.

제4절 교육지도성

고종 23년(1236) 제주 판관(判官)으로 부임한 지포(止浦) 김구(金坵)는 목민관으로 뛰어난 업적을 남겼는데 행장을 참고해 볼 때 그의 교육지도성은 남달랐으며 그에 따른 교육행정적 업적이 지대하였음을 알 수 있다. 그런데 고종조 최자(崔滋)가 제주 부사(副使)가 된 때에 김구가 판관이 되었던[81] 것으로 보아 고종조에는 이미 탐라를 제주라 개칭하였고 제주에 부사와 판관이 파견되었음을 알 수 있다. 이것은 의종조

이후 현령관(縣令官)을 차견(差遣)하던 사실에 비하면 제주도에 대한 고려의 행정력이 크게 확대된 것임을 뜻한다.

제주 판관 이전부터 김구는 남다른 교육행정적 업적이 많았는데 그 가운데 대표적인 것은 충렬왕 2년(1276) 왕에게 건의하여 설치하게 된 외국어 교습기관인 통문관(通文館)을 들 수 있을 것이다. 이런 교육행정적 업적은 아들들에게도 영향을 끼쳐 그의 맏아들 김여우(金汝盂)는 원나라에 사신으로 가서 학교제도를 시찰하고 돌아와 아우 김승인(金承印)에게 이야기 하여 강릉 화부산(花浮山) 연적암(硯滴岩) 아래에 학교를 세워 여러 고을에 퍼지게 하였다.[82]

김구의 이같은 교육행정적 지도성은 제주도에서도 예외가 아니어서 행장에는 다음과 같이 기록되고 있다.

> 제주도에는 본래 논이 없고 다만 밀, 보리, 콩, 조만을 심었는데 소, 말, 노루, 사슴 등 들짐승들이 짓밟아서 곡식이 여물 수가 없고 또 밭두렁의 경계가 없어서 지방의 세력있는 토호들이 조금씩 먹어 들어가 빼앗는 횡포가 심하여 백성들이 그 고통을 견딜 수가 없었다. 공이 돌을 모아 담을 쌓고 그 경계를 확정하여 토호들이 겸병(兼倂)하지 못하도록 엄금하고 짐승들의 폐해도 막으니 백성들이 비로소 편안하여 지금까지 전하여 찬송(讚頌)하며 그 유적이 아직도 남아 있다.[83]

즉 토지의 경계를 위해 노력했던 김구의 민본주의적 치적을 지적한 것인데 예로부터 토지의 경계는 인정의 기초요 왕도실천에 있어서 민의존중의 대표적 사례라고 하였다. 일찍이 등문공이 정전제도(正田制度)

---

81) 『高麗史』 卷106 列傳19 金坵條, 「高宗朝 擢第二人及第…權臣崔怡重其才 營救不得 改濟州判官 時崔滋爲副使」.

82) 『扶安金氏世譜』, 「列邑古無學校公勸弟承印創建於江陵花浮山硯滴岩下列邑自此繼起麗代文物於斯爲盛」

83) 金坵 『止浦集』, 卷3, 行狀 「州 素無水田 惟牟麥豆粟而牛馬獐鹿 蹂躪 穀穗 又田無疆畔 豪强 得以蠶食橫奪 民不堪其苦 公聚石築垣 正其經界 禁其兼倂 而獸畜之患 亦祛 民皆便之 至今傳頌 遺址尙存」.

를 물었을때 맹자는 「인정이란 반드시 땅의 경계를 정하는 데서부터 시작되는 것이니 경계가 바르지 않으면 정전(正田)이 균등하지 못하고 곡록이 공평하지 못하게 된다」[84]고 하였다.

이렇듯 토지의 경계는 민의안무(民意按舞)에 있어 중요한 사안인데 제주도에 있어서는 돌담이라는 것이 비단 토지경계의 효과만을 갖는 것이 아니라 방풍이라든가 우마침입의 방지 그리고 잡석제거로 인한 경지작업 능률의 향상과 같은 부수적인 효과도 컸기 때문에 그러한 중요성은 더욱 클 수밖에 없었을 것이다.

이 같은 지방행정의 책임자인 지방관의 업무 행사를 통해 우리가 유념하게 되는 것은 행정이란 그 자체가 권력의 행사를 의미하는 것은 아니라는 사실이다. 물론 집행적 기능을 무시할 수는 없겠지만 지방사업의 충실한 관리자로서 행정은 여전히 존재하고 있는 것이며 또한 행정은 이념적인 속성을 지닌다기보다는 실용적인 속성을 지니고 있다는 사실이다. 행정의 실천에 있어서 공익의 확보는 매우 중요한 전제임에 틀림없다는 사실을 확인하게 되는 것이다.

공익의 확보는 교육을 사회적, 국가적 기업으로 인식할 때 지향하게 되는 교육의 가치적 함의이기도 하다. 물론 이러한 가치추구는 우리의 생활과정에서 교육활동을 다른 활동과 관련시킴으로써 성립되는 교육의 비본질적인 기능이긴 하지만 많은 경우에 있어서 이것은 국가권력에 의해 지지되는 교육이념으로서의 교육정책의 성격을 띠기도 한다. 따라서 한 지방관의 업무 행사를 통해 우리는 법정화된 교육정책을 실현하는 공권적 작용으로서의 교육행정 체계를 엿보게 된다.

---

84) 『孟子』, 騰文公, 上 「夫仁政 必自經界始 經界不正 井地不均 穀祿不平」.

Ⅲ. 제주교육행정의 여명기

제1장 조선시대의 제주교육행정

제1장 조선시대의 제주교육행정

제주교육행정사에 있어서 가장 중요한 시기는 조선시대이다. 이 시기에 제주도는 중앙집권화 정책에 따라 중앙정부의 행정권 관할에 놓이게 됨과 동시에 체제정당화의 이데올로기로서 성리학이 보급되고 그에 따른 교육이 실시됨으로써 보다 복잡하고도 전문화된 양식의 교육행정의 직무들이 출현하게 된다.

즉, 국가권력기관의 체계적이고 진전된 교육정책을 통해 교육목표가 설정되고, 교육활동의 조건들이 정비되고 확립되며, 또한 교육활동이 일관되게 지도 또는 감독을 받게됨으로써 교육에 관한 행정적 관련이 더욱 명백할 수 있었던 시대가 곧 조선조였던 것이다. 그러나 조선조의 교육은 전자본주의 교육의 보편적 속성인 봉건성을 그 내용으로 하고 있기 때문에 교육의 일반적 특징은 신분제에 귀속되어 있었으며 교육행정이라는 것이 그러한 신분제를 견고케 하는 견인으로서 활용되곤 하였다.

이러한 특정 단계의 역사사회적 현실을 토대로 국가기관의 정책실현적 교육행정이라는 맥락에서 제주도라는 개체적인 교육현상을 가능하게 해주었던 조선시대는 소위 제주교육의 행정현상이라는 것이 어떠한 보편성과 특수성을 바탕으로 어떻게 다양하게 그리고 튼실하게 전개되어 왔는가를 재고케 한다. 특히 조선조 제주교육행정의 특수성은 교육기층문화의 탐색은 물론이요 제주교육행정의 역사성과 면면한 계승력을 확인하는 차원에서 논의가 집중된다.

제1절 교육시설

1. 교육시설의 성격

교육행정의 대상인 학교의 원시적 형태는 가정 외의 교육시설이 처음 출현한 때로부터 인정된다. 가정 외의 교육시설의 출현은 서양교육사 측면에서 볼 때 종족적 사회교육의 형태를 띠고 있던 고대 그리스의 아테네와 스파르타 시대부터라고 할 수 있겠지만 종래 종파적으로 분리되어 처리되고 있던 학교에 관한 사무를 전문적으로 처리하는 관청을 만들고 행정에서 종교와 교육의 분리에 구체적인 일보를 내딛기 시작함으로써 교육행정의 분야에서 선구적인 역할을 담당한 것은 1786년 프리드리히 빌헬름 2세가 즉위한 다음 해, 사법성 내에 학무국(Oberschulkollegium)을 설치하였던 프로이센이다.

우리나라의 경우 프로이센처럼 공교육에 대한 국가적 관리의 원칙이 성문으로 공포된 것은 근대에 들어서이지만 조선조가 개국하면서 고려조보다는 훨씬 진전된 교육시설에 대한 감독규정들이 시행되었다. 조선조는 주(周)의 육경설(六卿說)에 의거하여 중앙정부를 육부(六部)로 구분하여 정치를 하려는 주의를 따랐던 것인데 육조(六曹) 가운데 예조(禮曹)가 학교와 과거 등의 교화 문제를 담당하였던 것이다.

조선조는 왕조의 중앙집권체제를 강력히 구축하기 위해 성리학적 정치이데올로기의 보급에 진력하였는데 이를 위해 일찍부터 체제의 제도적 정비라는 차원에서 학교교육이 확충되었다. 선초(鮮初) 흥학운동은 학교교육의 활성화를 그 목적으로 하고 있었던 것이며 따라서 학교교육을 통하여 양성된 인물이 현명한 관료가 될 수 있고 이들을 중앙관료로

임명함으로써 왕권이 강화될 수 있다는 관념이 확산되었던 것이다.

그러한 문교정책적 필요성에 부응하여 변방의 제주도 역시 학교교육 제도가 정비되고 내용과 형식을 갖추게 되었다. P.W.Musgrave에 따르면 한 나라 교육제도의 발달은 사회변화의 주요한 예증이다.[85] 따라서 조선조 제주도 교육시설의 변천을 추적함은 당대 법정화된 교육정책을 실현하는 공권적 작용으로서 교육행정의 면모는 물론이요 그같은 교육행정을 실제로 움직이는 사회적 세력을 통해 사회변화의 한 단서를 추적할 수 있게 한다.

2. 제주도의 향교

가. 건치와 변모

1) 향교의 설치

향교는 조선조 지방교육의 대표적인 기관이다. 교육행정사 측면에서 향교가 중요시 되는 이유는 향교는 인재를 양성하고 유교이념을 보급하기 위하여 일읍일교(一邑一校)의 원칙에 따라 모든 군현에 존재한 유일한 관학이고 공자를 봉사(奉仕)하기 위해 마련된 문묘가 소재한 공적 기구였기 때문이다. 따라서 그것은 군현의 상징이기도 했으며 지방교육의 중심이었던 것이다.

유교국가를 표방한 조선조는 유교를 바탕으로 하는 사회체제를 정비해 나가는 한편 체제를 지지하게 할 교화정책도 아울러 펴나갔다. 교화정책 가운데 가장 근본적인 방법은 지방민을 교육하고 교화할 학교

85) Musgrave, P.W., "A Model for the Analysis of the Development of the English Educational System from 1860", in P.W.Musgrave(ed), *Socilogy, History and Education*, 1970, p.16.

의 설립이었다. 따라서 건국 초부터 학교를 '교화(敎化)의 본(本)'으로 삼았기 때문에 인륜을 밝히고 인재를 양성하기 위하여 대학(大學)으로 수도에 성균관을 두어 고급인재를 양성했고 소학(小學)으로 중앙에 사학(四學)과 지방에 향교를 두어 연소한 경(京), 외자제(外子弟)들을 길러 냈던 것이다.[86]

그리하여 고려 인종 5년(1127)에 등장한 향교가 조선조에 이르러 전국적인 확대를 보게 되었으며 성종대에는 모든 군현에 설치되었지만 제주도에는 태조 원년(1392)에 일찍부터 학교가 세워졌었다.[87] 이것은 지방 향교로는 가장 일찍 설립된 예였다. 태조 3년부터는 교수관을 두고 학교에 10세 이상의 토관 자제들을 교육시켜 국시에 나가게 하였다.[88]

향교의 설립과 함께 이러한 조치는 근본적으로 선초의 대(對)제주도 정책과 관련한 회유책임과 동시에 제주도를 교화가 가장 시급한 지역으로 인식한 중앙의 입장이 개진되어 있다. 정의(旌義), 대정(大靜)의 양현(兩縣)은 태종 16년(1416)에 분치(分置)되어 그후 곧 향교가 설치되었으며 이로써 제주도에는 3개의 향교가 설립되었다.

2) 향교의 이설(移設)

제주향교의 처음 위치는 가락천 서쪽 뚝 위에 있었는데 선조 15년(1582) 김태정(金泰廷) 목사에 의하여 향교가 민가의 틈에 있고 사격장이 가까워서 숭경의 분위기가 적합하지 못하다고 하여 성 안 동남쪽

86) 鄭道傳, 『三峰集』 卷7, 朝鮮經國典上, 禮典, 學校.

87) 『新增東國與地勝覽』, 卷38, 濟州牧 學校案, 「在域中 金處禮碑 我太祖元年壬申 學校成 世宗十七年乙卯 鄕校再造」.
『增補文獻備考』,卷209,學校考8,鄕學,「太祖元年 是年 濟州學校成」.

88) 『太祖實錄』 卷5, 3年3月, 丙寅,「都評議使司上言…乞自今置敎授官 土官子弟十歲以上 皆令入學 養成其材 許赴國試…上從之」.

청풍대 옆으로 이설하였다.[89] 현종 9년(1668)에는 이인(李璌) 목사에 의하여 옛 가락천 서쪽으로 다시 이설하게 되었는데[90] 경종 4년(1724) 정월에 성안의 큰 화재로 유실되어 신유익(愼惟益) 목사에 의해 가락천 동쪽으로 이설되었다.[91]

그 후 영조 31년(1755) 홍태두(洪泰斗) 목사는 향교가 비습진 곳에 있다하여 광양 쪽으로 이설하였고[92] 순조 27년(1827) 심영석(沈英錫) 목사가 광양은 사면으로 바람을 받아서 공부하는데 불편하다 하여 조정에 이설할 것을 품신하였는데 임기가 차서 떠났고 후임으로 온 이행교(李行敎) 목사가 지금의 자리인 용담동 쪽으로 이설하였다.[93]

정의향교는 태종 16년(1416) 정의현이 설치되면서 본읍인 고성리에 설치하였었으나 세종 5년(1423) 현청을 성읍으로 옮기면서 향교도 이설되었다. 처음에는 서문 밖에 건립하여 그곳을 향교골이라 하였으며 영조 14년(1738) 나억령(羅億齡) 현감에 의하여 중수되고 순조 9년(1809) 여철영(呂哲永) 현감에 의하여 성북쪽으로 이설하다가 마치지 못하였으며[94] 현종 15년(1849) 장인식(張寅植) 목사에 의하여 현 위치로 이설되었다.[95]

대정향교는 태종 16년(1416) 현이 설치되면서 북쪽 성안에 건립하였다가 동문 밖으로 이설하였다. 그 후 현종 10년(1669) 조문혁(趙門赫) 현감

89) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 「(宣祖)十五年 春 牧使金泰廷 移建鄕校于嘉樂川東古齡田 初鄕校 在觀德亭下一里地 鄕校田 泰廷 以爲聖廟 在鄕校內 萬世瞻瞻之地 而介處於閭 巷之間又當射帿之場 非所以致崇敬之意也 遂啓請移建 功旣訖而丁憂辭去」.

90) 上揭書, 「(顯宗)九年 牧使李璌 移建鄕校 于嘉樂川西舊址」.

91) 上揭書, 「(景宗)四年…秋 牧使愼惟益 移建鄕校于嘉樂川東舊址 時大成殿 明倫堂及齋舍 講堂幷被火燹 惟東西兩廡免 因啓請移建鄕校」.

92) 上揭書, 「(英祖)三十一年…洪泰斗以文廟卑濕 移建鄕校于廣壤 踵前牧使金夢奎議也」.

93) 上揭書, 「(純祖)二十七年 冬 牧使李行敎 移鄕校于西城外 初 牧使沈英錫 以文廟基址 四面受風 啓請移建 未作而罷去 李行敎踵而成之 官隷高相信 納付基地」.

94) 上揭書, 「(純祖)九年 冬 旌義縣監呂喆永 移建鄕校于城北 工未訖而以縣庭火燹逮去」.

95) 上揭書, 「(憲宗)十五年 牧使張寅植 移建旌義鄕校于縣城內」.

이 중수하고 숙종 10년(1684) 이희룡(李希龍) 목사가 또 중수하였다. 영조 48년(1772) 이관(李寬) 현감이 명륜당과 부속건물을 중수하고[96] 헌종 원년(1835) 박장복(朴長復) 목사와 장시열(張時悅) 현감이 중수하였다.[97]

제주삼읍의 향교 이설 또는 중수와 관련하여 몇 가지 주목하지 않을 수 없다. 우선 빈번한 이설과 중수의 문제이다. 향교의 유지와 관련된 모든 일들, 예컨대 향교의 이건(移建), 중건(重建), 중수(重修), 위패(位牌)의 봉안(奉安)과 승출(陞黜), 제례(祭禮)에의 향축하송(香祝下送) 등은 반드시 예조에 보고하도록 되어 있고 또 예조에서 주관하여 처리케 하였기 때문이다. 그리하여 향교를 사사로이 이건하거나 위패를 손상한 수령(守令), 교임(校任), 교생(校生) 등은 처벌을 받았고 심하면 군현이 강호(降號)되는 예도 있었다.[98] 이런 점에서 볼 때 제주삼읍의 빈번한 향교 이설과 중수는 매우 예외적이다. 또한 그 시기 역시 마찬가지이다.

특히 이설시기를 눈여겨 보면 명종이나 선조조 이후의 일들인데 명종, 선조조 이후는 사학인 서원의 융성으로 향교가 급속하게 폐이(廢弛)되던 시기로서 법제상으로도 속대전(續大典)에는 교수(敎授), 훈도(訓導)마저 혁파되어[99] 교육기관으로서의 기능이 마비되고 교생도 지방 토족의 자제만으로 충원되던 것이 그 신분마저 완전히 변질되어[100] 실질적인 지방교육은 서원이 대행하다시피 하던 때였다. 전체적으로 이렇게 향교가 침체되던 상황임에도 불구하고 제주도에서는 빈번한 향교 이설정책을 펼쳤다는 사실은 주목되는 사안이 아닐 수 없다.

---

96) 上揭書, 「(英祖)四十八年…大靜縣監李寬 重修明倫堂」.
97) 上揭書, 「憲宗元年 春 牧使朴長復 重修大靜鄕校」.
98) 禮曹에서 鄕校에 대한 제반 조치들을 모아 정리한 것이 『學校謄錄』 7卷이다.
99) 『續大典』, 吏典, 外官職條에 各道의 敎授, 訓導는 「減」이라 되어 있고 『續大典』, 吏典, 取才條에는 「外敎官今廢」라 하여 鄕校의 敎授, 訓導는 革罷되었음을 보여주고 있다.
100) 『仁祖實錄』 卷 14, 4年 11月, 庚寅條, 「古之校生 皆是簪纓世族 非今日雜類之比」.

나. 규모 및 내용

1) 학전(學田)

그런데 향교는 관학이었기 때문에 학전이 지급되고 있었다. 제주도의 경우도 선초부터 향교가 설치되었기 때문에 일찍부터 학전이 지급되었을 것이라고 짐작하는데 정조 2년(1778) 목사 황최언(黃最彦)에 의해 설정되었다는 기록[101]이 보인다. 그런데 나라에서 지급한 학전은 소유권(所有權)이 아니라 수조권(收租權)만을 지급한 것으로서 그 규모는 성균관 400결(結), 주부(州府)향교 7결, 군현(郡縣)향교 5결이었다.[102] 학전 외에 향교의 중요한 경제기반 가운데 하나가 향교노비였는데 부(府)의 향교는 30명, 대도호부(大都護府), 목(牧)의 향교는 25명, 도호부(都護府)의 향교는 20명 그리고 군현(郡縣)의 향교는 각 10명이었다.[103]

제주삼읍의 향교 역시 학전과 노비를 지급받고 있었는데 제주향교의 학전은 7결로 노비가 18명이었으며 대정향교는 학전이 5결, 노비가 4명 그리고 정의향교는 대정향교와 마찬가지로 학전이 5결이고 노비가 4명이었다. 이로 보건대 노비 수는 모자란 형편이었음을 알 수 있다. 그러나 노비가 적거나 아예 없는 경우도 없지 않았기 때문에[104] 제주삼읍의 경우는 비교적 양호한 편이었음을 짐작할 수 있다. 이밖에 향교에서는 학전 이외에 안정적인 수입을 보장할 수 있는 별도의 사유지를 마련할 필요가 있었는데 그것은 제주삼읍의 향교 경우도 마찬가지였다.

---

101) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 「(正朝二年)牧使黃最彦…設三邑學田敎士」.
102) 『續大典』 卷2, 戶典 諸田條.
103) 『經國大典』 卷5, 刑典 外奴婢條.
104) 『學校謄錄』 3, 甲辰(顯宗 5年) 閏 6, 10. 『學校謄錄』 6, 戊辰(肅宗 14年) 6,1.

2) 직제 및 구성

직제를 보면 제주목은 교수(종 6품) 1명, 훈도(종 9품) 1명, 장의(掌議) 2명, 유사(有司) 4명이 있고 정의, 대정 양현(兩縣)에는 훈도가 각 1명, 장의 2명 유사는 2명에서 4명이 있어서 교훈을 담당하였다.[105] 세종 초 양현의 생도수는 각각 50여 명에 이르렀고 제주인 가운데서 학행이 뛰어난 자를 골라 교도(敎導)를 삼아 가르치게 하였다.

향교 교생의 정원은 『경국대전(經國大典)』에 의하면 제주목이 90명, 정의·대정 양현이 각각 30명이라고 하나[106] 수의 제한이 엄격하지 않아 때에 따라 정액(定額)보다 적을 수도 있었으나 대체로 초과하는 예가 많았다. 경국대전 이전이지만 세종 2년(1420)에는 양현 향교의 생도수가 각각 50여 명이나 되었으며[107] 효종시의 생도수도 제주향교인 경우는 정원을 초과하였고[108] 정의현은 66명이나 되어 정원의 두배를 넘고 있었으나[109] 대정현은 15人으로 반밖에 안되었다.[110]

숙종 30년(1704) 당시 제주향교는 동남성내(東南城內)에 이건, 봉안위수(奉安位數)는 성균관과 동수였으며 교생수는 350여 명이었다. 정의향교는 현서성내(縣西城內)에 위치, 교생수가 180여 명이었으며 그리고 대정향교는 북성중(北城中)에 있다가 성남단산하(城南簞山下)에 이건, 60여 명의 교생이 있었다. 이때 이형상(李衡祥) 목사는 향교의 건물, 위판, 시설등이 낙후되었음을 상계하여 윤허를 얻고 삼읍 전우(殿宇), 명륜당(明

105) 『經國大典』, 吏典, 外官職條.
106) 『經國大典』 禮典, 生徒條.
107) 『世宗實錄』 卷10, 2年11月, 己卯, 「濟州京在所上言 大靜旌義二縣 始置鄕校 兩縣生徒 各五十余人 請選州人 經明行修者爲敎導」
108) 李元鎭, 『耽羅誌』, 「敎生之數 過於州額 而志學者少」.
109) 上揭書, 旌義縣 學校條, 「鄕校在縣南城內 校生時水 六十六人」.
110) 上揭書, 大靜縣 學校條, 「鄕校 舊在北城內 中移東門外 環移西城內 今移城南簞山下 校生時數 十五人」.

倫堂), 동서재(東西齋), 제기(祭器), 제복(祭服), 상탁(床卓)을 포진(鋪陣)하고 모든 위판의 파손은 개수하기도 하고 개조 및 개편하였다. 이때 제주도의 유생수는 제주가 277명, 정의가 161명 그리고 대정이 42명이었다.[111]

또한 정조 때(1793) 읍지[112]에 의하면 제주향교에는 액내교생(額內校生)이 150명, 액외교생(額外校生)이 33명, 청금유생(靑衿儒生)이 163명이고 정의향교는 액내교생이 30명, 액외교생이 20명, 별치거접생(別置居接生)이 15명, 청금유생이 240명이었으며 대정향교는 액내교생이 30명, 액외교생이 70명, 별치거접생이 5명 그리고 청금유생이 110명이 있었던 것으로 보고되고 있다.

3) 교생(校生)

원래 액내교생이란 정액내의 교생으로서 교생의 정액은 『경국대전』에 부(府)·대도호부(大都護府)·목(牧)은 각 90명, 도호부는 70명, 군(郡)은 50명, 현(縣)은 30명으로 규정되어 있다.[113] 이를 토대로 보면 제주향교의 액내교생은 정액을 넘어선 수임을 알 수 있다. 그런데 이러한 정액규정은 양반에게만 적용될 뿐 비(非)양반에게는 해당되지 않았다.

그러나 액내교생은 양반이며 액외유생은 서얼 또는 평민이라는 구별은 서원의 등장과 발달이 양반들의 향교천시를 가중시키게 되면서 허물어지게 되는데 17세기 중엽에 이르러 점차 비양반이 액내 및 액외교생을 차지하였다. 특히 인조조에 들어 새로 바뀐 군역제도를 통해 양역인(良役人)의 확보를 위해 교생고강(校生考講)에 대한 원칙이 새롭게 마련되어 낙강한 교생을 신분에 구애없이 군역에 충당하려고 하자 신

111) 李衡祥, 『南宦博物誌』, 誌文條.
112) 『濟州大靜旌義邑誌』.
113) 『經國大典』, 卷3, 禮典 生徒條.

분특혜를 고수하려는 양반들이 고강을 모면하기 위하여 청금록을 별도로 작성하고 유생이라 호칭하였는데 이것이 곧 청금유생이다.

영조 14년(1738) 홍중징(洪重徵) 목사가 선비를 대접하고 지위와 문벌이 있는 10여 가문을 선택하여 청금안을 세워 토목 역사를 면해 주었듯이[114] 제주도에서도 군역을 모면할 대책을 모색하여 양반임을 입증해 주는 향안에 입록하고자 많은 사람들이 청금록의 입안에 신경을 썼던 것 같으며 결국 정조조 읍지에 기록된 교생들 가운데 액내,외교생과 별치거접생의 구별은 명확한 것이 아니며 많은 수의 청금유생은 양반사족(兩班士族)의 신분유지 노력과 관계된 것이라 볼 수 있다.

다. 운용의 폐단

특히 정의와 대정향교의 상당수에 달하는 청음유생들은 당대 청음록의 문제점을 단적으로 시사하는 증거라고 할 수 있다. 제주도에 청금안이 설치된 것은 그 유래가 오래지만 중간에 폐지되었다가 홍중징(洪重徵) 목사에 의해 다시 설치되었는데 앞에서 보았듯이 숙종조와 정조조의 제주삼읍 교생수가 현격한 차이를 보이는 것은 바로 청음안 설치 때문이었음을 알 수 있다. 김석익은 청음안이 설치되면서부터 매일 학문을 강독하는 풍습이 폐지되었고 사람을 논하여 추천하지 아니하고 문벌을 숭상하는 습속이 나왔으며 선왕의 학문을 일으키고 선비를 기르는 본뜻을 구원하지 못했다[115]고 통박하였다.

결국 교생고강(校生考講)을 강행함으로써 향교의 청금록 작성을 부추킨 것은 인조 때부터였는데 그러나 교생고강은 비록 의례적이긴 하지

---

114) 金錫翼, 前揭書, 「(英祖)十四年…洪重徵 特士以禮擧 靑衿生立案 勿責土木之役」.
115) 金錫翼, 『破聞錄』, 「以後課目講學之風遂廢不擧論人尙閥之習出而莫救卒使先生建學造士之本意至旀一敗塗地可謂得失不掩矣」

만 선초부터 행해졌었다. 선조 33년(1600) 12월 제주목사 성윤문은 전염병과 흉년으로 제주민호가 3분의 2 줄어 군정이 부족하므로 고강에 불통한 교생을 군역에 충당할 것을 주청하면서 고강에 불통한 교생수를 제주 106명과 정의 2명이라고 지적하였다.[116]

이러한 지적에서 보듯 권학(勸學)과 권과(勸課)에 목적을 두어 선초부터 교생고강이 행하여 오기는 했으나[117] 향교교육의 쇠퇴와 교관의 무능 그리고 양반들의 향교교육 외면으로 의례적이고 형식적일 수밖에는 없었다. 교생고강에 불통한 수가 많았던 것은 군역을 모면해 보기 위해 향교를 이용했었던 당대의 실상이 적나라하게 노출된 예이다.

특히 선조 년간에는 방어상 수령이 무관으로 임명되고 있었기 때문에 향교 교생에 대한 대우가 좋지 않아 교생들을 군역에 종사시키는 외에도 때로 천역에도 충당시켰는데 훈도 결원시 향교교생들이 훈도가 빨리 부임해주기를 바랐던 것은 단적으로 말해 이런 천역을 면코자 하는데 그 이유가 있었다.

이러한 맥락에서 인조는 조종조의 법례라는 명분으로 교생고강충군법(校生考講充軍法)은 강력하게 고집하였지만 신분의 특혜를 고수하려는 양반들은 청음록 설치 등을 통해 이에 반발함으로써 실제 고강실적은 미미할 수밖에 없었다. 고강실적이 부진할 수밖에 없었던 이유는 고강을 회피하거나 고강이 제대로 시행되지 않고 자주 중단되는 등 여러 가지가 있었지만 낙강자(落講者)의 소요도 고강을 형식적으로 그치게 하는데 큰 이유가 되었다.

영조 21년(1745) 제주목사 윤식(尹植)이 유품(儒品)과 가솔(假率)들을

---

116) 『宣祖實錄』, 卷132, 33年 12月, 壬申, 「濟州牧使成允文馳啓曰…本州校生 額數過多 托名校籍 偃然閑遊 極爲無理 曾時讀考 講純粗以上 元額充數 其餘不痛者州一百六名 旌義縣二名 依法隆定軍役事 啓下兵曹」.

117) 『經國大典』, 卷3, 禮典 勸奬條.

고강과 시사(試射)에서 떨어뜨려 기병(騎兵)과 보병(步兵)에 충당하자 이들 낙강자들이 성이 나서 심야에 객사의 전패(殿牌)를 봉안한 곳에 모여 곡을 하였던 사건[118]이 그 대표적인 경우이다. 이러한 이유에서 교생고강을 논의하면서 낙강자의 원망이 일어난다면 이는 군역의 폐단보다 더 처리하기 힘든 것이니 낙강자들의 불만을 고려하면서 신중히 논의해야 할 것이라는 의견이 지배적이었던 것이다.

군역 회피와 관련한 청금유생의 등장은 다른 한편으로 관료의 보수화 경향과도 관계되어 있다. 흥학이 제왕지도 가운데 가장 중요한 일로 여겨져 선초 역대 왕들에 의해 흥학이 자주 강조되어 인재양성을 위한 향교 교육의 중요성이 깊이 인식되고 있었음에도 불구하고 실제로 그 교육적 효과는 기대치에 미치지 못하였던 것 같다.

중앙관료들에게 흥학절목, 흥학조건, 흥학지방에 대한 의견을 자주 개진하도록 요구되었던 것은 흥학운동이 시간의 경과에도 불구하고 만족할 만큼 잘 이루어지지 못하고 있었음을 반증하는 것이기도 하기 때문이다. 이러한 현상은 체제 정비를 통하여 집권세력이 보수화되면서 그 운영체제도 그런 방향으로 성격이 변화되어 나타난 결과라고 생각되는데 다시 말해서 관료조직의 보수화 경향이 나타난 것이라고 볼 수 있다.

그러므로 흥학정책의 실시를 위한 관료들의 의견 개진이 자주 행해졌을지라도 근본적 개혁보다는 비본질적 외형상의 변화를 강조하는 수준에서 끝날 수밖에 없었다. 이러한 분위기 속에서 향교는 인재양성을 위한 흥학기구로서보다는 특권 양반층의 피역장소로 그 성격이 점차 변질되었던 것이며 청금유생 같은 것이 생겨나게 된 것이다.

---

118) 『英祖實錄』 卷413, 21年 5月 癸未, 「領議政金在魯曰 濟州牧使尹植狀論 本島有品假率名色見落於考講試射降充麒步則此輩發怒 深夜會哭於客舍 殿牌奉安之可云」.

라. 운용의 실제

군역 충당 여부를 구별하기 위해 제주향교에서 실시되었던 고강의 구체적인 내용을 헌종시 기록[119]을 토대로 살펴보면 향교의 유생은 정식으로 합격해서 들어온 유생인 접생(接生) 60명 외에 강론(講論) 받기를 원하는 15세 이상 50세 이하의 사람은 모두 뽑아들였고 시험은 고강의 경우 매달 10일, 20일 그리고 말일에 보았다.

시험일이 되면 향교에서 기숙하며 공부하는 학생인 재생(齋生)들은 갓과 의복을 갖추어 시간에 맞춰 모였다가 목사가 나오면 동서로 나눠서서 뜰 아래서 공손히 맞이한다. 목사가 명륜당(明倫堂)으로 물러나 앉으면 훈장(訓長), 장의(掌議), 직월(直月)은 동쪽 계단 아래에 서고 재생은 서쪽 계단 아래에 서서 마주보고 읍(揖)한 뒤 목사를 향해 차례로 올라 온다. 훈장, 장의, 직월은 앞줄에, 재생은 뒷줄에서 목사를 향해 두 번 절하고 목사는 이에 읍으로 답한다.

시험에 임할 때는 책상을 방 가운데 두고 목사는 북쪽 벽에 훈장, 장의, 직월은 동쪽 벽에 앉고 재생은 서쪽 벽에 앉는다. 직월은 나이가 많고 학문이 높은 이를 2명 뽑는데 그 중 한 사람이 책상 앞에 나아가 소리를 가다듬어 주자(朱子)의 『백록동규(白鹿洞規)』를 낭독하면 재생은 조용히 듣고 난 뒤에 고강한다. 40세 이하는 목사와 뒤돌아 앉아 글을 외우는 배강(背講)을 하게 하고, 40세 이상은 면강(面講)토록 하는데 이때 음과 뜻풀이 보다 글뜻을 분명히 하고 구독(句讀)이 잘 되었는가를 보아 높고 낮음을 평(評)한다.

벌칙으로는 선비가 한 번 부(不 : 최하 점수)를 맞으면 벌(罰)로 종이

119) 이하 濟州鄕校에서 발견된 文件 參照.

10장을 내고 두 번 부를 맞은 접생(接生)에게는 급료(給料 : 장학금)를 주지 않았다. 이때 접생이 아닌 사람은 벌지(罰紙) 1권(卷)을 내며 세번째 불을 맞으면 회초리를 맞아야 한다. 반면 한 번 순통(純通 : 높은 점수)를 맞으면 상으로 종이 10장을 주고 두 번 순통을 맞으면 종이 1권을 준다. 세번째 순통을 맞으면 접외(接外) 유생에게는 장학금을 접내(接內)의 유생에게는 종이 1권과 10장을 주었다.

양반들이 고강 때문에 액내교생 입학을 회피하였음에도 불구하고 청금록을 작성하면서까지 향교와 계속 관계를 유지한 이유는 액내교생 때와 마찬가지로 향교가 유일한 관학이요 문묘가 있는 교화와 유학의 상징으로 향교에의 출입 자체가 신분유지의 수단이 되었기 때문이다.

또한 향교는 비단 교화의 중심지이며 학생을 가르치던 교육기관에 그치는 것은 아니었다. 향교는 지방양반들이 출입하여 활동하던 장소이기도 하였다. 다시 말하자면 향교는 지방양반들의 모임 장소로서, 공론의 소재지로서 지방양반들의 정치사회적 활동을 보장해 주는 활동근거지요 향촌기구였던 것이다.

수령들도 향교를 이용하여 군현통치의 원활을 기하려고 노력하였다. 왜냐하면 일읍(一邑)의 대민(大民)들이 모여 관정(官政)의 시비를 내놓는 곳이 향교였으며 의정(議政)하는 곳이 향교였기 때문이다. 이에 향교에서 관정을 보좌하는 향소(鄕所)를 권점(圈點)케 하거나 향소를 선발하는데 향교에 자문을 구하기도 하였다. 그리고 향교를 통하여 관정의 득실에 대한 여론을 수렴하기도 하였다. 따라서 관에서 작성한 각종 절목(節目)을 향교에 하나씩 반포(頒布)하거나 보관케 한 것도 향교의 한 군현내에서의 위치나 기능을 이용한 실례라 하겠다.

마. 부수적 기능

원래 향교는 공자와 선현의 위패를 봉안하고 제례를 위해 마련된 대성전, 동,서무 등 문묘와 학생들이 공부하고 기숙하는 명륜당, 동,서재의 학교가 기본구조로 되어 있었다. 이는 향교의 두 기능인 제례와 교육을 나타내는 것인데 여기서 동재(東齋)와 서재(西齋)는 학생들의 기숙처로서 둘은 위치의 차이에서 뿐만아니라 그것을 이용하는 학생들의 성격에 있어서도 구별되고 있었다. 하여 동재를 출입하는 유생을 일컬어 동재유생, 한산서얼(寒散庶孼) 및 민의 우수자 가운데 서재에 출입하던 유생을 서재교생이라 하였다.[120]

그런데 이와 관련하여 제주향교가 특이한 점은 효종조까지만 해도 서재를 성명(誠明)이라 하여 책을 보관하는 책고로 이용했다는 점이다. 이는 교육문고가 불비되었던 환경과 함께 서재교생에 대한 당대 제주향교의 실정을 대변하는 예이기도 하다.

조선조는 주지하다시피 향교의 설립과 개선에 많은 노력을 경주하였으며 이와 병행하여 신설향교에는 우선적으로 나라에서 책을 찍어 보내는[121] 등 향교에는 교육에 필요한 서적을 모집, 보관하는 교육문고가 출현하게 되었다. 이렇듯 향교 등의 교육기관에 서책이 모여지기 시작한 것은 세종조 이후에 나타나는 두드러진 현상이었다.

시간이 흐름에 따라 향교에 서책이 증가되어갔을 것은 너무도 당연한 일이며 이를테면 서책분실의 방지를 위한 조치로서 향교에서는 서적목록을 작성하여 철저한 인수인계를 하도록 하였으니 향교에 따라서

---

120) 安鼎福, 『雜同散異』, 鄕校約令.

121) 『文宗實錄』, 卷7, 元年辛未四月甲戌條, 「禮曹啓 平安道慈城郡 新設鄕校 未有書冊 請令諸道板子所在官 印四書三經 各二件以送 從之」.

는 상당량의 서책을 보유하게 되는 것이다. 그런데 제주향교의 경우는 교육문고를 위한 독자적인 영역을 확보하지 못한 채 서재를 함께 쓰는 등 매우 협소하고 불편한 환경 속에서 경영되었던 것 같다. 그러다가 숙종 6년(1680)에 들어 임홍망(任弘望) 목사에 의해 향교 옆에 책고가 세워지게 되고 책판이 개간됨으로써 제대로운 교육문고가 출현되었음을 알 수 있다.

서재를 책고로 쓴 예에서 시사하듯 제주도의 경우는 다른 곳에서보다도 특히 양반들이 향교에 많은 집착을 보였음을 알 수 있다. 제주인들은 과거라는 공식적인 관문을 통과해야만 양반으로 인정받는 중앙의 정책에 순응하였지만 실제 제주인들이 중앙관료직에 진출하는 경우는 매우 적었다. 물론 제주인들을 위해 주기적으로 과거를 실시하기도 했지만 대부분 시험에 합격하여 명예를 얻는 것으로 그칠 뿐 실제로 등용되어 제주도를 떠나 한양 또는 다른 지방에서 관료생활을 한 경우는 극히 드물었다.

따라서 과거에 응시하여 합격하였으나 실직(實職)을 받지 못한 자들과 과거에 응시하지는 않았으나 양반 가문 출신의 자제들은 대부분 해당 지역 향교를 중심으로 결집되어 있었다. 이들에게는 향교에 출입한다는 사실 자체가 특권의 상징이었으며 다른 지방과는 달리 이들은 향직(鄕職)을 독점하였다. 향직은 제주도의 경우 양반임을 상징하는 매우 중요한 직역(職役)이다. 어쩌면 그만큼 양반의 경우 중앙관직을 얻을 기회가 적고 과거를 통과할 가능성이 적었기 때문에 향교에의 직책(職責)과 향직을 중요시 여기고 신분유지의 수단으로 파악하였다고 볼 수도 있다.

2. 제주도의 서원(書院)

가. 서원의 발생

서원의 발생은 선초의 교학이념이 안고 있던 모순을 어떤 형태로나마 극복하려는 교육적인 노력에서 출발하였다. 선초의 관학적 교학체계가 안고 있던 모순에는 관학의 쇠퇴라는 교학체계의 붕괴와 사화(士禍)로 표상되는 정치도의의 문란이 그 대표적인 것이었다.

사화 이후 서원은 교학진흥의 거부할 수 없는 필요책으로 부각되는데 특히 명종은 흥학을 위해 허물어져 가는 관학에 기대하기보다 서원에 관심을 쏟음으로써 서원은 그 발전의 새로운 면모를 갖추게 되었다.[122] 그러나 결정적으로 서원제도가 정착되고 성립된 것은 퇴계(退溪) 이황(李滉)의 서원보급운동에 의해서이며, 그는 서원을 사림(士林)의 강학(講學)과 장수(藏修)를 위한 교육기구로 성격지웠다.[123]

이러한 서원의 전개과정은 크게 3기로 나누어 볼 수 있다. 16세기 중엽부터를 사문(斯文)의 진흥과 인재의 양성을 목적으로 했던 강학우위(講學優位)의 제1기라고 한다면, 서원의 본래 목적을 상실, 강학기구 대신에 사현위주(祀賢爲主)로 변모하였던 17~18세기를 제2기라고 할 수 있으며 19세기에 들어서면서부터를 서원정비시대, 즉 제3기라고 할

---

122) 예컨대 白雲洞書院에 대한 賜額 조치가 그것이다. 『明宗實錄』 卷9, 5年 2月, 丙午條 참조.

123) 李滉 『退溪全書』 卷42, 記, 迎鳳書院記. 「雖然上國之於書院 必擇儒先之 知道者爲之山長主盟以倡率 故道術不分 而學者知所趨矣 若吾東方 則院敎新 興 而此典未講 或入阮之士爲學之方 不幸而不出於古人爲己之學 而惟科目 譁競之事 是尙是務 則雖日從事事於書林藝苑之中 而求 聖賢之門墻 比如適 越而北轅 反之於心而無得 撥之於事而太乖 豈不可畏之甚耶 嗟乎 擇里擇術 孔孟之深戒 爲今之士 科擧之習 雖不能全廢 其祀聖賢爲己之學 正心修身之 道 則內外本末輕重緩急之序 判然如 壤之不 矣 學者誠能審擇於此 而勇 決其取舍」.

수 있다.

16세기 후반에 정착된 서원제도는 고등교육 기능을 목적으로 하는 장수우위(藏修優位)의 특징을 가지고 있었지만 이후의 서원은 양육인재(養育人才)의 교육적 기능 대신에 부차적이었던 제향(祭享)을 강조하게 된다. 서원향사인(書院享祀人)은 반드시 사문(斯文) 유공인(有功人)이 아니라도 된다는 주장까지 나오게 되어 서원의 남설(濫設), 첩설(疊設)의 시대가 열리게 되었다. 이러한 원인은 바로 정략적인 당쟁에 있었고, 자당(自黨)의 학문적인 정통성이 곧 서원수에 의해 과시되는 까닭에 서원향사(書院享祀)는 바로 당권의 척도로 둔갑하기에 이른 것이다. 이와 같이 서원의 역기능이 계속됨으로써 사회 전반에 걸쳐 각종 폐단이 속출하게 되었고 드디어 대원군(大院君) 집권시에 서원철폐령을 내리게 되었던 것이다.

제주도에 서원이 설립된 것은 제2기에 해당되는 향사우위(享祀優位) 시대였다. 본격적 의미의 서원은 「도학서원(道學書院)」과 「충절서원(忠節書院)」으로 되어 있어서 전자의 경우에는 「서원」, 후자는 「사(祠)」로 불리우는 것이 보통이었다. 이러한 의미의 서원으로는 제주도에 귤림서원(橘林書院)과 삼성사(三姓祠)가 있었다.

귤림서원은 선조 11년(1578)에 조인후(趙仁後) 판관이 중종 16년에 기묘사화로 유배와 사사(賜死)된 김정(金淨)의 넋을 위로하기 위하여 묘(廟)를 세운 데서 비롯되었다.[124] 성혼(成渾)의 문인으로 당대의 명문장가인 임제(林悌)가 절도사인 부친을 뵙고자 내도하였다가 조인후의 부탁으로 기(記)를 썼고[125] 효종 10년(1659)에 이회(李檜) 목사가 제주유림

124) 金錫翼『耽羅紀年』,「宣祖 十一年 春 判官趙仁後 建沖庵廟于嘉樂川東」.
125) 林悌『南溟小乘』,「金先生祠宇成 趙侯屬余記之」.
李元鎭『耽羅志』詞廟條.

김진용(金晉鎔)의 건의를 받아들여 장수당(藏修堂)을 건립하자[126] 현종 6년(1665)에 최진남(崔鎭南) 판관이 김정의 묘를 장수당 남쪽으로 옮기어 이를 사(祠)로 하고 장수당을 재(齋)로 하여 귤림서원이라 현액(懸額)하였다.[127]

현종 10년(1669)에는 김상헌(金尙憲)과 정온(鄭蘊)을 배향하여 숙종 1년(1675) 삼신(三臣)의 서원으로 사액(賜額)을 요청해 보지만 비변사에 의해 거절되었다.[128] 숙종 8년(1682)에 가서야 송인수(宋麟壽)를 배향하면서 사신서원(四臣書院)으로 사액되어 서원으로서의 면모를 갖추게 되었으며[129] 숙종 21년(1695)에는 송시열(宋時烈)을 배향함으로써 오현배향(五賢配享)의 형식을 갖추게 된다.[130]

나. 귤림서원 성립

1) 충암묘(沖菴廟) 건립

충암묘는 중종 14년(1519) 기묘사화 때에 조광조(趙光祖)와 함께 투옥되었다가 금산(錦山)에 장배(杖配)되고, 이듬해 제주에 안치되었다가 사사(賜死)된 김정(金淨)을 봉향(奉享)하기 위해 선조 11년(1578)에 조인후(趙仁後) 판관에 의해 세워진 것이다. 충암묘의 사호(祠號)는 바로 김정의 호를 취한 것이며, 당초의 위치는 가락천 동쪽이었다.

임제(林悌)의 충암묘기(沖菴廟記)에 의하면, "사묘는 대개 영원히 잊혀

126) 金錫翼, 前揭書, 「牧使李建藏修堂 是因金晉鎔議 遂建學堂于南城內 高得宗舊基扁藏修 仍興學事」.
127) 上揭書. 「顯宗 六年 判官崔鎭南 移建沖庵廟于藏修堂南 揭額橘林書院」.
128) 『肅宗實錄』 元年 9月 庚戌 「三臣書院亦宜宣額 下備局 備局回啓 言賜額事 重有難輕議」.
129) 金錫翼, 前揭書. 「肅宗 八年…以宋麟壽 金尙憲 鄭蘊 從享于沖庵廟 仍宣 額曰橘林書院」.
130) 上揭書, 「二十一年 以文正公宋時烈 從享于橘林書院 宋時烈 字英甫 號尤菴 恩津人 己巳春淪 謫本州 踰月被逮 受後命于中道 官左議政從祀文廟」.

지지 않도록 도모하여 공경하여 사모하는 마음을 불러 일으키고, 그 영영(英靈)과 정상(精爽)이 오래도록 충분히 묘식(廟食)할 수 있게 하려는 것"이라고 하였다. 그리고 이러한 사묘는 옛날부터 공이 보상을 받을 만하거나 덕이 세상 사람을 놀라게 할 만한 경우에 세워졌다고 했다. 충암의 경우, "인(仁)에 살고 의(義)를 따랐으니 덕이 지극함이요, 나약함을 분기케 하고 탐욕스러움을 청렴케 했으니 공이 또한 크다"고 하였다.

공과 덕이 이와 같이 사모할 만하기 때문에 판관 조인후는 절제사 임진(林晋)과 상의하여 장인들을 고용하고 재목을 마련하여 두어 달만에 사묘 3칸을 마련하였다고 하였다. 더욱이 조인후는 충암묘를 준공한 뒤, 관노(官奴) 한 사람으로 묘지기를 삼았고, 또 약간의 곡식을 향교에 비치하고 해마다 백성들로부터 이자를 받아 존채(尊采)의 비용을 만들어 봄, 가을로 향불이 꺼지지 않도록 하였다고 한다.

2) 장수당(藏修堂)의 설치

장수당은 이회(李繪) 목사에 의해 건립되었다. 그의 장수당기(藏修堂記)에는 "성화(聖化)를 선양하고자 하면 흥학(興學)만한 것이 없다"고 생각하고, 우선 3읍의 교생을 모아 고강(考講)하였는데, 이때에 사서(四書)·소학(小學) 등을 배워서 음독(音讀)과 훈석(訓釋)에 통하는 자가 많으므로 그 중 글 읽는 소리가 맑고 명랑하며, 기질이 밝고 뛰어난 자 20명을 선발하여 관에서 책과 양식을 지급하고, 초옥 6칸을 향교 옆에 지어서 이들로 하여금 거접(居接)케 하였다.

또 일찍 경서를 읽은 자를 차출하여 훈장으로 삼고 이들을 가르치게 하였다. 이회 목사 자신도 삭망에는 이곳을 찾아 더불어 강론하고 그 능부(能否)를 상벌하니 사람들이 모두 분기하였으며, 이와 같이 한 지

2년이 되자 20명 중에는 사람에 따라 혹은 사서(四書) · 일경(一經), 혹은 사서 · 이경, 혹은 사서 · 삼경을 익히 암송하였다고 한다.

그리고 임기가 만료될 무렵에는 토민(土民)인 김진용의 건의를 받아들여 예전의 판윤 고득종의 구지(舊址)에 학사 12칸을 지어서 장수당이라 게판(揭板)하고, 동몽 15명을 더 선발하여 앞서의 인원에 합치니, 그 수가 35명이 되었다. 그 경비로는 본 주에는 다른 고을과는 달리 적모(糴耗) 3분모(分耗)가 있는 외에 300곡(斛)의 모곡(耗穀)을 회록(會錄)하는 일이 있으므로, 조정에 장계를 올려 이를 감해 줄 것을 요청하고, 대신 거학(居學)의 양료(糧料)로 쓸 수 있도록 하였다. 적모 3푼모의 적모는 곧 환곡이며 3푼모는 환곡의 이자, 즉 모곡(耗穀)이다. 원래 모곡은 비모(費耗) · 작서모(雀鼠耗)라고도 불렀듯이 그 수취가 환곡에 대한 소정의 이자라기보다는 원곡(元穀)을 보관하고 출납할 때에 생기는 자연적인 소모를 보충하려는 것이었다.

때문에 성종 때부터는 원곡을 확보하기 위해 환곡을 회수할 때 대출량(貸出量)의 10분의 1을 모곡으로 징수하는 관례가 생기게 되었고(이를 1분모라 하였다), 명종 때에 이르러는 이를 공식으로 인정하게 되었다. 그리고 이와 함께 모곡의 일부를 재정에 흡수하는 회록법(會錄法 : 회록이란 수입으로 하여 회계에 드는 것)을 시행하였다. 명종 9년(1554)에 재정된 호조(戶曹)의 일분모회록(一分耗會錄), 즉 모곡의 10분의 1인 1섬당 1되 5홉을 호조에서 받아 사용케 하는 제도가 그 효시였다. 이러한 회록법은 임진왜란과 병자호란을 겪으면서 재정이 궁핍해지자 더욱 확대되어 모곡의 10분의 3을 더 받아 쓰게 되었고(이를 3분모회록이라 한다), 뒤이어 정부의 각 기관들에게도 원곡을 설치하여 그 모곡의 일부를 수령에게 받아 경비에 쓰게 하였다. 이리하여 조선 후기에는 각 관부의 경비가 대부분 이에 의존하는 실상을 이루어 이른바 환정(還政)의 폐해

를 일으키는 원인이 되었다.

제주도의 경우, 이러한 삼분모회록 제도가 언제부터 생겨났는지 알 수 없으나 그 모곡 가운데 약 3백섬을 회록하고 있었던 것이며, 결국 이 3백섬을 조정에 아뢰어 거학(居學)의 양료(粮料)로 대체코자 한 것이다. 또 부족할 것이 염려되어 콩 150곡, 전미(田米) 50곡, 보리 50곡, 목면 2동을 변통하여 지급하고 배 한 척을 마련하여 정기적으로 육지에 나아가 양식을 사들이게 했는데, 이에는 유사 두 사람을 차출하여 주관케 하였다.

3) 서원의 성립

현종 6년(1665)에 이르러서는 앞서의 충암묘가 장수당이 있는 위치로 옮겨지면서 사(祠)와 재(齋)를 갖춘 명실상부한 서원이 설립되게 되었다. 최진남 판관은 현종 6년 6월에 병조좌랑(兵曹佐郞)의 직(職)에서 이배(移拜)된 뒤, 충암선생묘를 찾아 참배하였는데, 이때 그 동우(棟宇)가 세월이 오래되어 허물어지고 또 그 장소가 협소한 데다가 향교의 신문 밖에 위치해 있어 서원을 세워 장수하는 곳으로는 적합하지 못하다고 판단하여 현종 8년(1667) 8년 3월에 장수당이 있는 곳으로 이전할 계획을 세웠다.[131]

그러나 당시 흉년이 들어 백성을 역사에 동원하기가 어렵게 되자 내왕하는 상선에 양식을 지급하며 주변 도서(島嶼)에서 재목을 벌채하여 바다로 띄어오게 하였고, 역군(役軍)은 영(營)·목(牧)에 번(番)을 서는 자 가운데 일정한 직업이 없이 놀고 지내는 사람을 뽑아 양식을 지급하고 고용하였다. 이는 재물을 모아 실업자를 구제하는 일거양득의 처

131) 「冲菴廟記」.

사였다.

이리하여 건물은 공역(工役)을 시작한 지 한 달만에 완성되었는데, 이때에 그 현판을 내걸어서 귤림서원이라 하였다. 이리하여 명실 공히 사(祠)와 재(齋)의 두 기능을 갖춘 서원이 처음으로 제주도에 세워지게 된 것이다. 그리고 임원(任員)은 원장 1명, 유사 2명, 묘지기 14명 정도였으며, 서원에 입학한 유생은 따로 원적(院籍)에 기록하고 이들로 하여금 학업에 열중하게 하였다.

그러나 이후 임원과 원생 등에 대해서는 "장의 1명, 유사 2명, 액내원생 30명, 액외원생 36명, 거접생 20명"[132]이라 하였고, "훈장 1명, 장의 1명, 유사 2명, 부름접생(付廩接生) 20명"[133]이라 하여, 그간의 변천을 보여주고 있다. 즉 임원에 있어서는 원장(院長) 1명, 유사(有司) 2명, 묘지기 14명 체제에서 장의(掌議) 1명, 유사 2명 체제로, 다시 훈장(訓長) 1명, 장의 1명, 유사 2명 체제로 변천해 갔다. 그리고 원생(院生)도 당초 장수당을 설치할 때 35명에서 액내원생(額內院生) 30명, 액외원생(額外院生) 36명으로 충원되었다가 다시 부름접생(付廩接生) 20명만으로 감원된 것이다. 그러나 이에 대해서는 보완할 자료가 나타나지 않는다.

그런데 이 귤림서원은 고종 8년(1871)의 서원철폐령(書院撤弊令)으로 훼철되었으며, 뒤에 경신재(敬信齋)가 이 자리에 세워졌으며 "고종 12년(1875) 봄에 목사 이희충(李熙忠)이 경신재(敬信齋)를 장수당의 구지(舊址)에 세워 선비의 자제들이 학업을 닦는 장소로 삼았다."[134] 경신재의 재원으로는 삼소폐장(三所廢場)이 획급(劃給)되고 있었다.[135] 그러나 원래 폐장(廢場)이 지급되었던 곳은 귤림서원이었던 것으로 추정된다. 그

132) 『濟州大靜旌義邑誌』 濟州牧 學校條.
133) 『耽羅誌草本』 濟州牧 學校條.
134) 『耽羅紀年』.
135) 『三所廢場劃給節目』.

것은 조정(朝廷)의 덕화(德化)에 힘입어 접생 20명을 두어서 학습방법을 성취하게 하였으나 늠료가 모자라고 수용비가 부족해서 제구실을 못하였는데, 순조 10년(1810) 조정철 목사가 이 고을에 부임하였을 때에 비로소 7소폐장을 그 재원(財源)으로 떼어 주었고, 헌종 15년(1849)에는 장인식 목사가 이를 3소폐장의 열 닷 섬지기의 땅으로 바꾸어 주었다는 일련의 사실에서 엿볼 수 있다.

더욱이 귤림서원이 훼철될 때 학생들은 향교의 계성사(啓聖祠)로 옮겨야 했고, 그에 딸린 폐장(廢場)과 채전(採田) 따위가 모두 영진고(營賑庫)로 이관되었는데, 뒤에 이희충 목사가 경신재를 세우면서 귤림서원의 재원이었던 3소폐장과 채전(採田)이 다시 경신재의 섬학자금(贍學資金)으로 환원되고 있는 것이다. 그리고 절목은 모두 8개 조항[136]으로 되어 있다.

4) 오현의 봉안(奉安)

오현의 봉안과정에 대해서는 다음과 같은 기록이 참고된다.

부호군(副護軍) 이선(李選)이 제주도를 순무(巡撫)하고 돌아와서 섬

136) 一. 稅米 12섬은 한 해의 네 節日에 각각 3섬씩 분배하여 접생이 절일마다 봉향하는 饌需 비용으로 삼을 것.
一. 쌀 9말은 방의 등불값으로 부칠 것.
一. 쌀 6말은 본 경신재 庫子에게 매달 5되씩 급료로 지급할 것.
一. 쌀 6두는 食婢에게 매달 5되씩 급료로 지급할 것.
一. 쌀 1섬 9말은 접생의 문방구를 구입할 것.
一. 농사의 풍흉을 조사하여 구실을 매길 때에 해당 각 洞任으로 하여금 농사의 작황을 실지로 답사한 뒤에 총계에 따라 경신재에 수납하되, 접생으로 하여금 간섭하게 하지 말 것.
一. 稅田은 다른 加耕田의 예에 따르되, 稅民들에게 목장 일의 모든 절차는 절대로 侵責하지 말 것.
一. 절목 3건을 만들어 1건은 경신재에, 1건은 吏廳에 각각 비치하고, 나머지 1건은 奉盖·細泉 사람들에게 비치케 하여 영원히 바꾸지 말 것.

> 안의 폐막(弊瘼) 40조를 올리면서 아뢰기를, '선정신(先正臣) 문간공(文簡公) 김정(金淨), 문정공(文正公) 김상헌(金尙憲), 문간공(文簡公) 정온(鄭蘊)은 혹은 편배(編配)(流配)로 혹은 봉사(奉使)(牧使)로 전후하여 제주도에 들어왔는데, 김정은 예전에 사묘(충암묘를 가리킴)가 있었고, 뒤에 김상헌과 정온을 (여기에) 추향(追享)하였다. 그런데 목사 이인이 그의 조부 이약동(李約東)을 사림(士林)들과는 의논도 하지 아니하고 삼현(三賢)의 위에 배향하여 3현을 욕되게 함이 이보다 심함이 없으니, 그대로 둘 수 없으며, 세 신하의 서원도 액호(額號)를 선포하도록 하십시요.' 하니, 왕이 비변사(備邊司)에 내렸는데, 비변사에서 회계(回啓)하기를 '사액은 중한 일이니, 경솔히 의논하기 어렵고, 이연이 그의 조부를 세 신하 위에 둔 것은 사사로운 정분에 따라 망녕되게 한 자취가 없지 않으니, (이약동의) 위판을 철거하도록 하십시요.' 하므로, 왕이 이를 윤허하였다.[137]

이는 부호군(副護軍) 이선(李選)이 제주도를 순무(巡撫)하고 돌아와서 왕에게 보고한 섬 안의 폐막(弊瘼) 40조 중 그 일부라고 생각되는 내용이다. 내용상에 보이는 선정(先正)이란 용어는 돌아간 유현(儒賢)을 이르는 말로, 주로 문묘에 배향된 유현을 말할 때 쓰인다. 그리고 선정신(先正臣)은 임금 앞에서 선정(先正)을 이르는 말이다.

그런데 위의 내용은 대략 세 가지로 요약하여 정리해 볼 수가 있다. 그 하나는 1675년(숙종 1)에 이미 김상헌(金尙憲)과 정온(鄭蘊)은 추향(追享)되어 있었다는 것이다. 두번째는 사액을 요청하였으나 비변사에서 "경솔히 논의하기 어렵다"는 건의를 받아들여 허락하지 아니 했다는 것, 세번째는 이인이 제주 목사 때에 그의 조부 이약동을 배향하였으나 이를 철거하도록 하였다는 것이다. 이약동은 뒤에 영혜사(永惠祠)에 봉안된다.

또 제주읍지류(濟州邑誌類) 등에는 숙종 8년(1682)에 예랑(禮郞) 안건

137) 『肅宗實錄』 元年(1675) 9月 25日(庚戌)條.

지(安健之)를 파견하여 귤림서원(橘林書院)이라 사액하였다고 되어 있다.

> 제주 유생이 '문간공(文簡公) 김정과 참판(參判) 정온은 일찌기 이 섬에서 귀양살이를 하였고, 문간공(文簡公) 송인수는 본 주의 목사를 지냈으며, 문정공(文正公) 김상헌(金尙憲)은 순무어사(巡撫御使)로 섬에 들어왔었다'는 이유로, 네 신하의 서원을 창건하고 상소(上疏)하여 사액을 청하니, 당해 관청에서는 '중첩(重疊)하여 설치했다'는 이유로 전례를 들어 방계(防啓)(남이 세우는 의견을 막고서 아뢰는 일)하였다. 이에 김석주(金錫胄)는 '네 신하는 모두 문학(文學)과 명절(名節)이 있었기 때문에 바다 밖에 사는 사람들이 가상하게도 존경하고 사모할 줄 아는 것이므로 육지 근방에 부산하게 중첩으로 설치한 것과는 비교할 수 없다'고 아뢰니 임금이 특별히 사액하기를 허락하였다.[138]

즉 위의 내용에 의하면, 당초 충암묘를 장수당이 있는 곳으로 옮긴 뒤에 정해진 귤림서원이란 원호가 숙종 8년의 사액 때에 그대로 반영되고 있다. 배향 인물도 여기서는 송인수(宋麟壽)가 추향되고 있음을 알 수 있다. 그리고 숙종 21년(1895) 2월 11일(계묘)조에는, 제주 유학(幼學) 김성우(金聖雨) 등이 상소하여, "송시열(宋時烈)을 귤림사(橘林祠)에 합향(合享)할 것"을 청하자, 임금이 당해 관청에서 품의(稟議)하여 처리하도록 명하였는데, 귤림사(橘林祠)는 김정(金淨)·송인수(宋麟壽)·김상헌(金尙憲)·정온(鄭蘊) 등을 봉안한 곳이었다. 따라서 귤림서원에 오현(五賢)이 봉안된 것은 숙종 21년에 이르러서임을 알 수 있다.

그런데 이 5현의 봉향 과정에 대해서는

> 귤림서원(현종 무신년에 건립하고, 숙종 임술년(숙종 8년, 1682)에 사액하였다.) 본조의 형조 판서 시호 문간공 김정·대사헌 증 이조 판서 시호 문충공 송인수(宋麟壽)(숙종 무오년에 추향하였다.)·좌의정

138) 『肅宗實錄』, 8년 6월 23일(기해)조.

> 증 영의정 시호 문정공 김상헌(金尙憲)(현종 기유년에 추향하였다.) · 이조 참판 증 영의정 시호 문간공 정온(鄭蘊)[위와 같다.] · 좌의정 증 영의정 시호 문정공 송시열(宋時烈)(송인수의 종증손이다. 숙종 을해년에 추향하였다.) 향사하였다.[139]

고 하였다. 이를 정리해 보면, 김상헌과 정온은 현종 10년(1669), 송인수는 숙종 4년(1678), 송시열은 동왕 21년(1695)으로 되어 있고, 서원의 성립 연대는 현종 9년(1668)이라 하여 1667년의 최진남(崔鎭南)의 '장수당기' 내용과 1년의 차이를 보이고 있다.

5) 영혜사(永惠祠)와 향현사(鄕賢祠)

귤림서원 동쪽에 있었던 사당 터이다. 현종 10년(1669)에 이인(李璌) 목사가 창건하여 이약동(李約東)·이회(李禬)를 배향(配享)하였는데, 순조 19년(1819)에 조의진(趙義鎭) 목사가 유장(儒狀)에 따라 이형상(李衡祥)·김정(金儌)을 종향(從享)하였으며, 순조 31년(1831)에는 이예연(李禮延) 목사가 또 유장(儒狀)에 의하여 김진용(金晋龍)을 추향(追享)하였다. 처음에는 향현(鄕賢)이라 게액(揭額)하였으나 헌종 7년(1841)에 이원조(李源祚) 목사가 '주목(州牧)을 지낸 사람은 향현(鄕賢)이라 칭할 수 없다' 하여 상현(象賢)이라 개명하였고, 헌종 14년(1848)에는 장인식(張寅植) 목사가 다시 영혜(永惠)로 개명(改名)하고 김정희(金正喜)가 제액(題額)하였다. 뒤에 이예연(李禮延)·임형수(林亨秀)를 추향(追享)하였는데, 고종 8년(1871)에 훼철(毁撤)되었다. 장인식(張寅植)의 영혜사기(永惠祠記)가 있다.

향현사는 영혜사 옆에 있었다. 조선조 세종 때 한성판윤(漢城判尹)을 지낸 영곡공(靈谷公) 고득종(高得宗)을 봉향(奉享)하던 곳이다. 헌종 9년(1843)에 이원조(李源祚) 목사가 창건하였고, 헌종 15년(1849)에 김진용(金

139) 『增補文獻備考』, 學校考 各道祠院 全羅道條.

晉鎔)을 추향(追享)하였으나 고종 8년(1871)에 훼철되었다. 그 유허비(遺墟碑)가 현재 오현단(五賢壇)에 남아 있는데, 고경준(高景晙)이 글을 짓고 이기호(李基鎬)가 글을 쓴 것으로 되어 있다.

2) 배향의 의미

서원이란 서재학교(書齋學校)와 선현선사(先賢先師)를 제사 지내는 사묘(祠廟)를 합친 것으로서 단순히 글만 가르치는 서당이나 서재(書齋), 정사(精舍) 등과 위패를 모시고 제사를 지내는 사우(祠宇), 향현사(鄕賢祠)와는 다르다. 특히 선현의 봉사(奉祀)는 곧 그 서원의 권위와 영향력을 상징하는 것으로서 일종의 문묘종사적 성격을 띠고 있었다. 그러나 서원에서는 문묘종사와는 달리 어느 정도 자유롭게 모시고 싶은 유현들을 모셔 놓고 향사를 할 수 있었으며 그래서 수백 명에 달하는 유현들이 전국 각처의 서원들에 모셔지게 되었다.[140]

유현배향이라는 일종의 문화적 결속은 교육에 의해 더욱 발전, 계승되었으며 특히 지방 사풍순화에 지대한 역할을 하였다. 서원향사에도 사액, 비(非)사액의 구분이 있어 향사의 경중이 달랐는데 사전(祠典)의 경중으로 보면 문묘보다 한 등급 낮은 것이 사액서원향사였고 또 한 등급 낮은 것이 비(非)사액서원향사였다.

이러한 이유에서 서원향사를 둘러싸고 문제들이 많았는데 이를테면 현종 9년(1668) 이인 목사가 귤림서원에 그의 조부인 이약동(李約東)을 배향케 하였던 경우가 그 대표적인 것이다. 물론 이것은 이인 목사가

---

140) 書院享祀의 내용을 典故大方 書院享祀條에 의거하여 書院의 數와 享祀人物의 數를 통계내어 보면 書院의 數는 賜額書院이 205곳이고 非賜額書院이 196곳으로 모두 401곳이다. 여기서 享祀되어 있는 人物의 數는 賜額書院이 290인, 非賜額書院이 397인으로 모두 687명이다. 그리고 가장 많이 享祀되어 있는 儒賢은 退溪가 31곳, 宋時烈이 28곳 그리고 栗谷이 20곳의 순으로 되어 있다.

사정(私情)에 의하여 망작(妄作)한 것이라 하여 숙종 1년(1675) 이선(李選) 어사의 소(訴)에 의해 위판(位版)이 철거[141]되기는 했지만 이렇듯 향사인물의 선정에 따른 갈등이 만만치 않았다.

그런가 하면 송시열이 향사되던 숙종 21년은 이조판서 윤지선(尹趾善)이 서원첩설이 있을 경우 그것을 저지하지 못한 지방관과 감사의 논죄를 청하자 국왕이 이것을 받아들임으로써 지방관의 연대책임하에 서원첩설이 금지되었던 시기로 향사인물 선정금령이 엄격하던[142] 때였는데도 불구하고 귤림서원의 경우는 쉽게 배향이 가능하였다.

이러한 유현배향이 갖는 교육적 의미는 시대정신의 교육적 표현을 구체적인 인격 속에서 찾고자 했었다는 데 큰 특징이 있다. 이는 곧 "서원에 가면 엄연히 그 사람을 보는 듯(入其堂儼然若見其人)"하여 뒤의 학자로 하여금 그들처럼 되도록 감발흥기(感發興起)케 하려는 교육적 의미인 것이다.

서원향사에 있어서 사액과 비(非)사액은 그 경중이 달랐다. 제주도의 서원은 모두 사액서원이었다. 사액이 되면 자연적으로 공인서원이 되어 전답과 노비 및 서책의 일정량을 동시에 하사받으며 서원의 재정을 국가에서 보충받게 되기 때문에 사액을 받기가 그리 쉽지 않았다.

더욱이 귤림서원이 사액을 받은 숙종 초의 분위기는 사액을 통한 서원보호책에 대하여 중신들 간에 강력한 반발이 일기 시작하던 때[143]였

---

141) 『肅宗實錄』 元年 9月 庚戌 「牧使李又以其祖父李約東不議於士林置之三賢之上有辱三賢莫此爲甚不當仍置…李置其祖於三臣之上不無循私妄作之述位版使之撤去上允之」.

142) 『肅宗實錄』 21年 6月 壬辰條 「吏曹判書尹趾善 仍陳書院求請之弊 請禁疊設 左議政柳尙運 又請 如有疊設新建之祠 則地方官及監司論罪之事 定式施行 上皆許之」.

143) 『肅宗實錄』 肅宗 2年 10月 甲戌條에 「尙州儒生李在憲等上疏曰 嶺南卽東方之濂洛也 麗朝文忠公鄭夢周本朝文敬公金宏弼文獻公鄭汝昌文元公李彦迪文純公李滉等五賢 先後輩出 萬曆甲午文肅公鄭經世 謀建學宮 合祀五賢 所謂道南書院是爾…恩賜未實 乞允所望 使儒賢俎豆之地 衣被榮光…(禮曹)判書李元翼以爲 此八

으니 만큼 더욱더 그러하였다. 그럼에도 불구하고 귤림서원이 사액을 받을 수 있었던 것은 제주도라는 지리적, 정치적 여건에 따른 회유문제가 제일 큰 이유였다.[144]

나라에서 사액을 내리고자 할 때는 홍문관(弘文館)의 대제학(大提學) 또는 부제학(副提學)과 같은 명망있는 학자관원이 먼저 그 서원 원호(院號)에 알맞는 후보액호(候補額號) 셋을 선정하여 국왕에게 올리게 되어 있다. 이것을 비삼망(備三望)이라고 부르며 국왕은 이 삼망(三望) 가운데 하나를 택하여 명명한다. 이를 낙점(落點)이라 한다. 이렇게 액호가 결정되면 글씨 잘 쓰는 사람에게 위촉하여 쓰게 하고 현판이 내려 갈 때는 예조좌랑(禮曹佐郞)을 보내어 치제(致祭)토록 한다.

이 때에 그 지방의 수령 방백은 모두 이를 맞이하여야 하며 더욱이 어필(御筆)로써 사액을 내리는 경우에는 서울에서 이름난 각수(刻手)로 하여금 그 액을 각(刻)하도록 하고 그 원본이 서원으로 봉안(奉安)될 때는 의장대와 악대를 동원하여 그 위의(威儀)를 돋우게 하였다. 귤림서원은 숙종 8년에 정식으로 선액(宣額)되고 예조좌랑 안건지(安健之)가 내려와 치제를 하였다.[145]

사액 즉 왕의 인정을 받는다는 일은 서원의 사회적 지위를 높이는 것일 뿐만 아니라 면세, 면역의 특전을 향유한다는 실질적인 이득이 따랐다. 물론 이것이 정치경제적인 역기능을 유발시킴으로써 결과적으

賢各建書院 皆賜額號 而先朝有書院疊設之禁 今不可疊設賜額號…領議政許積筵白曰 禮曹防啓楷語過矣 此院與他異 圃隱及我朝四賢 皆文廟從祀人也 且柳成龍鄭經世 相議建設 如此者先朝亦皆賜額矣 上特命賜額」이라 하였다.

144) 『肅宗實錄』 38卷 八年, 6月 己亥「引見大臣備局諸臣 先是濟州儒生 以文簡公金淨參判鄭蘊 嘗謫居島中 文忠公宋麟壽爲本州牧使 文正公金尙憲以巡撫御史入來島中甁建四臣書院 上疏請額該曺以疊設前例防啓矣錫胄奏四臣俱有文學名節 而海外之人 能知尊慕此爲可嘉不可與陸地近眼 紛耘疊設者比也上特許賜額」.

145) 金錫翼, 上揭書「以宋麟壽 金尙憲 鄭蘊 從享于沖庵廟 仍宣額曰橘林書院乃遣禮郞安健之來致祭」.

로 서원정비의 빌미가 되기도 했지만 적어도 제주도에 대한 국가의 정책적 배려가 매우 컸었음을 알 수 있다.

다. 삼성사(三姓詞)

제주도의 서원 가운데 충절서원의 형식을 띤 것으로 삼성사가 있다. 원래 삼성사는 숙종 24년(1698) 유한명(柳漢明) 목사가 삼성혈(三姓穴) 동쪽에 삼을나묘(三乙那廟)를 건립하자[146] 숙종 28년(1702)에 이형상(李衡祥) 목사가 가락천(嘉樂川) 동쪽으로 옮겨 춘추로 제사를 지냈고[147] 삼성사가 서원으로 발전한 것은 영조 16년(1740) 안경운(安慶運) 목사가 재생(齋生)을 두면서였다.[148] 그리하여 이 곳에도 사(詞)와 재(齋)가 갖추어졌고 정조 9년(1785)에 사액되었다.[149]

서원의 체제는 읍지에 의하면 장의 1명, 유사 2명이고 학생수는 액내원생이 30명 액외원생이 70명이었다. 순조 27년(1827) 이행교 목사가 전사청을 건립하고 헌종 15년(1848)에 장인식 목사는 숭보당을 건립하였다.

귤림서원 배향유현이 모두 외지인들임을 감안할 때 소위 시조신(始祖神)으로서 고, 양, 부 3인의 배향은 제주인의 주체성(identity)과 관련되는 상징적 사건인 것이다. 시조신의 배향문제는 교육행정적 측면에서 볼 때 애국교육(patriotic education)의 전통과 관련이 깊다. 애국교육은 같은 조상의 피를 이어받은 혈연관계를 출발점으로 하고 조상의 땅이면서 동시에 자신이 태어난 땅에 대한 충성심을 바탕으로 하는 고대

---

146) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 「肅宗二十四年春 牧使柳漢明 建三乙那廟於毛興穴東邊」.
147) 上揭書, 「肅宗二十八年 牧使李衡祥 移建三乙那廟於嘉樂川東 於三高氏從享」.
148) 上揭書, 「英祖十六年 牧使安慶運 設三乙那廟生及齊任」.
149) 上揭書, 「正祖九年春 遣禮郎高宅謙來 致祭三乙那廟 初州人梁擎天謫吉州蒙宥回路 上言請賜額 王特命校理高宅謙 爲禮官致祭 因宣額曰三姓祠 御筆揭扁」.

교육의 전형이다.

이러한 애국교육의 일차적인 목적은 공동체의 결속으로서 그러한 결속을 다지는 데는 다른 무엇보다도 시조신의 배향과 같은 연대행사의 역할이 지대하였다. 따라서 삼성사의 건립은 제주인의 자존과 자립, 자주와도 관련된 문제이며 그것은 궁극적으로 삼성시대를 태평시절로 보고 그 시절로 돌아가고 싶어하는 제주인들의 교육적 바람이 제도화된 양식이라고 볼 수 있다.

3. 기타 교육시설

제주도에 제일 먼저 생긴 사설 교육기관으로는 중종 29년(1534) 목사 심연원(沈連源)이 세웠던 향학당(鄕學堂)[150]을 들 수 있을 것이다. 이것이 폐쇄되자 임형수(林亨秀) 목사는 인종 원년(1544)에 부임, 김녕(金寧) 포구 위에 김녕정사(金寧精舍)를 지어 동학(東學)이라 하고 명월성(明月城) 서쪽에는 월계정사(月溪精舍)를 지어 서학(西學)이라 하여 학생들을 모아 교육시켰다.[151]

일반적으로 정사라 함은 명망이 높은 유사(儒士)가 처음부터 사환(仕宦)에 뜻이 없어 한운야학(閑雲野鶴)과 더불어 초야에 묻혀 있거나, 또는 벼슬을 살다가도 귀전원(歸田園)하여 그의 향리(鄕里)나 풍광(風光)이 명미(明眉)한 곳을 골라 은거(隱居), 장수(藏修)의 자리를 열면 그를 흠모하는 지학(志學)의 청소년들이 찾아와 문도(問道), 집지(執摯)함으로써 성립되는 일종의 사숙(私塾)(사설 아카데미)이었다. 따라서 그 명칭은 대

150) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 「(中宗二十九年)冬 牧使沈連源建鄕學堂于南城內」.
151) 李元鎭, 『耽羅志』, 「月溪精舍在明月城西 金寧精舍在金寧浦上 月溪爲西學 分校生爲附近居者讀書于 此擇土人之學文者 爲師長」.

개 그 지명이나 경승의 특징 또는 그 주인의 아호(雅號)와 월향(越向)하는 바를 따라서 택정되었다.

정사는 보통 명유(名儒)가 창건한 강학(講學)의 서재(書齋)이기 때문에 그의 몰후문인(歿後門人)들이 서원으로 발전시키는 모태가 되기도 하였다. 퇴계의 용운정사(龍雲精舍)와 율곡의 은병정사(隱屛精舍)가 그 대표적인 경우이다. 그러나 제주도의 경우는 정사가 서원으로 발전, 변모되지는 못했다.

그런데 향학당이나 김녕정사, 월계정사는 일종의 사치서재(私置書齋)의 서재적(書齋的) 서당(書堂)이라고 볼 수 있을 것 같다. 왜냐하면 중종조나 인종조는 서당들이 적극적으로 직접 조선국가체제에 편입되어 재지농민교화의 기능을 맡게 된 촌락교화서당으로 발전하였던 시기로서 동리에서 문자를 터득한 자를 택하여 학장(學長)을 주고, 지방장관이 이를 논상(論賞)하여 교육을 권장하는 등 국가의 뒷받침으로 지방장관이 밀접하게 관계를 짓고 있었기 때문이다. 이러한 까닭에 심연원(沈連源)은 김양필(金良弼)을 학장으로 삼았던 것이다.

서당의 성질은 이후 변모되어 독자적으로 재지민중의 교육적 욕구에 의해 운영되기 시작하는데 안거강학(安居講學)을 행하는 이전의 서재서당과는 달리 일반서민의 자치적 성격을 내포한 서민교육기관으로서의 역할이 부각되기 시작함으로써 교육활동이 활발해진다. 이것은 교육이라는 개념이 내실적으로 확대되었음을 의미하는 것으로 적어도 초등교육이라는 영역이 구체화되었음을 뜻한다.

영조 12년(1736) 김정(金攸) 목사는 동쪽 성안에 삼천서당(三泉書堂)을 설립하고 재생(齋生) 15명을 가려 늠료(廩料)를 주면서 교육시켰는데 제주도의 사설 교육기관으로는 교육활동이 가장 활발했었으며 많은 사람들을 배출시켜 장한철(張漢喆)이나 오점(吳霑), 신상흠(愼尙欽) 그리고 오

태목(吳泰穆), 안영수(安永綏), 김양수(金亮洙) 등이 거쳐갔다.[152] 삼천서당의 설립과 함께 서당 설립 움직임이 제주삼읍에서 일어나는데 정조 2년(1778) 정의서당이 설립[153]되고 동왕 19년(1795) 대정서당이 설립된다.[154]

조선 후기에 접어들면서 사설 교육기관 설립이 비교적 활발하게 진행되었다. 순조 31년(1831)에 이예정(李禮廷) 목사가 좌우학당(左右學堂)을 세워 재생과 늠료를 두었는데 좌는 세화(細花)에 있었고 우는 명월(明月)에 있었다.[155] 또한 동왕 33년(1833) 한응호(韓應浩) 목사는 남서학당(南西學堂)을 세웠으니 남은 오등(梧登)에 있었고 서는 상가(上加)에 있었다.[156]

그런데 서당이라는 것이 종래의 여러 교육기관에 비해 이질성을 갖고 있지만 같은 국민의 교육이라는 점에서 특권적인 보호를 받을 권리가 있다는 의식을 갖고 있었던 것도 이즈음[157]으로 특권적인 보호는 특히 군역면제라는 형태로 나타났다. 따라서 순조조에 생긴 사학당(四學堂)에는 재생들이 교육 때문에도 출입하였지만 군역을 면하기 위한 구실이 보다 더 컸던 것 같다. 이러한 이유에서 헌종 12년(1846) 이의식(李宜植) 목사는 남서학당과 우학당 등 삼학당(三學堂)을 폐지하고 학당의 학생을 고강케 하여 학생들을 선별하였다.[158]

---

152) 金錫翼, 『破閒錄』, 「英廟丙辰牧使金蘆峯倣設三泉書堂于東城內揀齋生十五人置廩料以敎凡民俊秀南方右文之會可謂盛矣前有張縣令漢喆吳生員霑愼參判尙欽後有吳進士泰穆安進士永綏金進士亮洙而文士有名不以藏修堂之盛也」.

153) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 「正祖二年…設三邑學田敎士 因建旌義書堂 以廢場稅穀 補諸生늠料」.

154) 上揭書, 「(正祖)十九年…是歲 大靜縣監高漢祚 設書堂于城中 捐月廩勸諸生」.

155) 上揭書, 「(純祖)三十一年牧使李禮廷建左右學堂東在細花西在明月設齋廩料」.

156) 上揭書, 「(純祖)三十三年 春 牧使韓應浩 建南西學堂 南在梧登 西在上加」.

157) 渡部學, 『近世敎育史硏究』, 東京 : 雄山閣, 1970, p.334.

158) 上揭書, 「(憲宗)十二年牧使李宜植…罷南西右三學堂 査楡三學齋生試講以充賤役」.

제2절 교육내용

교육성립의 3요소 가운데 하나인 교육내용은 교육의 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 마련된 세부적인 교육활동의 내용을 의미하는 교육활동의 핵심적이고도 본질적인 부분이다. 따라서 교육내용에 관한 정책은 교육목표, 교육과정, 교과서 등에 관한 국가의 기본지침으로서의 정책을 의미한다. 교육내용은 이른바 교육에 있어서 내적 사항(interna)에 속하는 것이며 주로 가르치는 사람들의 전문적인 책임에 속하는 것이기 때문에 행정의 소관 사항이 될 수 없다는 주장이 있지만 교육내용의 공적기준을 마련하고 질적통제를 가하여야 할 필요가 있다는 점만 보더라도 행정의 개입은 불가피하다.

이러한 맥락에서 볼 때 조선조의 도서정책은 그것이 곧 교재(敎材)라는 점에서 교육내용의 공적기준을 드러내 보여줌과 동시에 성리학적 교육방법의 방향을 제시하고 있다고 하겠다. 이러한 전통은 교재사적 측면에서 볼 때 서양의 경우 7자유과목(seven liberal arts)에서 찾아볼 수 있는데 궁극적으로 이 전통은 모든 교육은 교육내용에 따라 특징지워지게 된다는 사실을 웅변함으로써 교재의 중요성을 강조하였다.

그런가하면 실학(實學)은 도서정책의 성리학적 전제를 근본적으로 회의한다는 점에서 교육내용의 질적 전환을 실증함으로써 제주교육의 내용적 유형을 다양하게 한다. 이러한 류의 전환을 두고 John Dewey는 "고정된 목적과 교재에 대립하여 변화무쌍한 세계와의 따뜻한 교섭"[159]이라고 표현하였다. 따라서 제주도에서 전개되었던 도서정책이

---

159) J.Dewey, Experience and Education, New York : The MacMillan Company, 1952, p.21.

나 실학 그리고 척사위정의 논리는 그것을 통해 제주교육의 내용적 근거를 확인해 볼 수 있다는 측면에서 제주교육행정사의 마땅한 주제가 되는 셈이다.

1. 도서정책(圖書政策)

가. 도서의 보급

조선 전기의 국가교육적 활동 가운데 교육내용적 측면에서 논의되어야 할 사항 중의 하나가 도서정책이다. 도서의 확충과 보급은 한 나라 교육의 내용이나 방향과도 관련되는 일이기 때문에 성균관 등의 도서관 시책에 대하여 중앙정부의 특별한 배려와 관심이 있었던 것은 당연한 일이다.

그와 마찬가지로 신설 향교에는 우선적으로 나라에서 책을 찍어 보내는 등 지방 교육기관에 대하여도 교생의 면학을 위한 서적의 반사(頒賜)에 각별한 관심을 가졌다. 원래 조선조의 도서 인쇄는 중앙의 교서관(校書館)과 지방 감영(監營)에서 실시되었으며 이러한 도서는 중앙 관서에서 상례적으로 반포되는 경우와 지방관의 요청에 의하여 특사(特賜)되는 경우가 있었다.

제주도에 서적이 하사된 것은 세종 17년(1435) 9월의 기록[160]이 처음이다. 이 기록에 의하자면 『대학』(大學), 『중용』(中庸), 『논어』(論語), 『맹자』(孟子), 『시경』(詩經), 『예기』(禮記), 『역경』(易經), 『춘추』(春秋), 『성리대전』(性理大全)이 각각 2건(件), 그리고 『소학(小學)』 10건(件)이 하사된다. 새로운 경학(經學)으로서의 성리학이 이학(理學)으로 이해되고, 이학

160) 『世宗實錄』, 卷3, 17年 9月, 己丑, 「賜大學中庸論語孟子詩書禮記春秋性理大全各二件小學十件于濟州鄕校」.

의 개념이 새로이 정립되는 한편 『사서』(四書), 『오경』(五經), 『성리대전』(性理大全)이 이학의 기본 경전으로서의 위치를 확보하게 되었던 시기가 세종조라는 점에서 세종 17년의 서적 하사 의미는 매우 중요하다.

세종은 숭문정책을 내세우고 많은 서책을 인행반사(印行頒賜)하여 학문과 문화의 발전에 크게 기여한 영매한 군주였다. 따라서 교육기관에 대한 서적반사의 기록도 특히 세종년간에 자주 나타나고 있다. 세종조는 성리학을 수용하여 자기화하려는 측면과 동시에 성리학을 널리 보급하려는 의도를 강하게 보여주던 시기였다. 이러한 성리학의 보급이라는 측면에서 제주도에도 『사서오경』 및 『성리대전』이 하사되었던 것이다.

선초 성리학은 이학으로 이해되고 이학의 개념이 새로이 정립되는 한편 『사서오경』 및 『성리대전』은 이학의 기본 경전으로서의 위치를 확보하게 된다. 특히 세종조에는 『사서오경』의 이해를 심화시키기 위한 노력이 줄기차게 개진되었는데 『오경』의 잔견록(見錄)이 만들어지고,[161] 선유들이 정한 사서오경구결(四書五經口訣)이 널리 구해지게 되며,[162] 『사서오경』에 토를 다는 작업이 진행되기도 하였다. 뿐만 아니라 『사서오경』과 더불어 『성리대전』의 대대적인 간행이나 보급이 시도되었던 점은 성리학을 수용하여 자기화하려는 측면과 동시에 성리학을 널리 보급하려는 의도를 강하게 내포하였던 것으로 생각된다.

나. 『소학(小學)』의 보급

1) 『소학』의 의미

이렇듯 『사서오경』이나 『성리대전』은 성리학적 예제(禮制)의 정비과정에서 학적 근거로서 그 역할이 매우 중요시 되었던 것이지만 성리학

161) 『世宗實錄』, 卷59, 15年 2月, 癸巳.
162) 『世祖實錄』, 卷37, 11年 11月 丙辰.

의 실천윤리로서는 『소학』이 새로운 덕목으로서 보다 중요시 되었다. 이러한 이유에서 선초의 도서정책과 관련하여 가장 주목되는 책으로는 아무래도 『소학』을 들지 않을 수 없다. 특히 지방교육에서 『소학』이야말로 성리학 이해의 기초교재로서 유학교육의 차례를 세우는(立敎之序) 필독서였으며 서민교화를 위한 윤리서였기 때문이다.

원래 『소학』은 주자가 삼대(三代)의 교육이상을 실현하기 위해 편찬한 것으로 경사자집(經史子集)의 여러 경전에서 추출 선택한 것이며 '쇄소(灑掃), 응대(應對), 진퇴지절(進退之節)'을 위시하여 "애친(愛親), 경장(敬長), 충군(忠君), 융사(隆師), 친우지도(親友之道)'에 이르기까지 구체적인 내용으로 편집하였기 때문에 유교적 이상실현에 가장 적합한 교과목이었다. 사대부들의 기본 교과서인 『사서』와 『오경』은 모두 일서일경(一書一經)으로 어느 일면만을 취급한데 반해 『소학』은 여러 경전에서 입교(立敎), 명륜(明倫), 경신(敬信)의 3대 강령에 적합한 내용을 선집한 것이기 때문에 『사서』와 『오경』을 유교의 강령이라 한다면 『소학』은 이 강령을 실천하는 시행세목이라 할 수 있다.[163]

2) 제주도 보급

제주도에 『소학』이 본격적으로 보급되기 시작한 것은 세종조부터이며 세종의 소학교육 장려로 제주도에도 『소학』 10건이 하사되었던 것이다. 그러나 국가적 차원에서 소학교육이 적극화 되었던 것은 성종조였다. 성종의 소학교육 장려책은 중앙에 한하지 않고 전국의 제도제읍(諸道諸邑)에까지 미쳐 모든 학도들로 하여금 반드시 『소학』을 강독케 하였는데 특히 성종은 강상(綱常)을 밝히고 교화를 진작하여 유교적인

163) 李樹健, "李朝時代 『小學』 敎育에 대하여", 『嶺南大論文集』 2, 1969, p.252.

사회로 '이풍역속(移風易俗)'하기 위해서는 『소학』이 근본이 되어야 한다고 강조하였다.

하여 성종 24년(1493) 9월에는 '제주도에는 서적이 거의 없다'는 유자광(柳子光)의 상계에 의하여 제주판관 김익겸(金益謙)에게 서책들을 보내면서 제주목사 이종윤(李從允)에게 교육장려를 위한 장문의 간곡한 하교를 내렸다.

> 제주목사 이종윤에게 말하기를 …본주(本州)와 정의(旌義), 대정(大靜) 등 삼읍(三邑)은 멀리 해중(海中)에 있어서 학문에 힘 쓰는 이가 거의 적은 것은 오직 훈계하여 인도하는 방도가 없는 것만이 아니라 서책 역시 얻기가 쉽지 않은 까닭이다 … 지금 사서(四書), 모시(毛詩), 소학(小學)을 각각 3건씩 보내니 너는 김익겸과 삼읍의 교수, 훈도와 더불어 마음을 합하여 권장하고 인재를 양육하라 하였다.164)

그러나 국초에 관학에 의해 주도되었던 소학장려책은 문교정책의 일환으로 제도적인 차원에서 다분히 형식적으로 관학기관에 의해 타율적으로 실시되었기 때문에 결국 효과를 제대로 거두지 못하였고 성리학의 실천윤리를 기반으로 하는 『소학』은 오히려 사림파에 의해 주도되었다. 『소학』과 그 교육의 진흥은 선초 사대부들의 공통된 관심사였으나 사림파의 관심이 더욱 각별하였던 것은 그 내용이 성리학이 지향하는 새로운 질서, 새로운 세계의 실현과 깊은 연관을 가졌기 때문이다.

요컨대 성리학과 그에 바탕을 둔 새로운 통치질서의 수립을 위해서는 그 목표에의 도달을 위한 실천적 행위가 전제되어야 하였다. 따라서 성리학에 대한 이해의 수준이 향상되어가면서 그리고 그에 대한 애

---

164) 『成宗實錄』, 卷282, 24年 9月, 己亥條, 「下書濟州牧使李從允曰…本州 與旌義大靜等三邑 邈處海中 務學者蓋 非唯訓迪之無方 書冊赤不易得…今付四書毛詩小學各三件以送 爾其與益謙及三邑敎授訓導協心勸奬 養育人才」.

정과 사명감을 보다 강하게 지닌 사림파의 지배시대에 가까와지면서 『소학』에 대한 관심이 증대된 것은 당연한 역사적 추세였다.

이러한 맥락에서 볼 때 중종 12년(1517) 12월의 「본도는 외딴 섬이라 비록 교수와 훈도를 둔다 하더라도 누가 성의를 다하여 가르치겠는가. 지금 서책을 가지고가서 가르치는 것은 나의 마음과도 일치되니 가서 진력하라」[165]는 전교는 매우 중요하다. 왜냐하면 이때가 바로 조광조(趙光祖) 등의 사림파에 의해 진행된 중종조 개혁정치가 가장 무르익었을 무렵이기 때문이다.

그러나 제주도에 『소학』의 실천윤리가 본격적으로 소개된 것은 김종직(金宗直)이나 조광조(趙光祖) 일파로서 제주도 적거(謫居)의 형을 받은 유배인들로부터라고 볼 수 있다. 그 이유는 두 가지 차원에서 그렇다. 하나는 단순히 유배인들의 성향이 『소학』을 중시했던 사림파들이었기 때문이며 다른 하나는 그들이 『소학』으로 핍박을 받았었던 사람들이기 때문에 그렇다.

즉 조광조(趙光祖) 등 사림파가 중시하던 초학자의 필독서인 『소학』이 기묘사화를 계기로 한때 무용지서(無用之書) 또는 생화지서(生禍之書)로 낙인이 찍혀 『소학』을 읽다가 들키면 조광조의 일파로 지목되고 화를 자초할 수 있었던 것이다. 물론 이러한 일은 짧은 기간에 지나지 않았지만 『소학』의 중요성을 역설적으로 드러내준 사건이었기 때문에 그만큼 그 내용에 대한 세인의 호기심은 클 수밖에 없었다.

3) 내용과 체계

『소학』은 내외 2편 6권 386장으로 구성되어 있는데 각 권마다의 내용

---

165) 『中宗實錄』 卷15, 12年 12月 戊寅, 「本州絶島也雖置敎授訓導孰肯致意而敎之乎今欲賚書冊而敎之允副子心往哉」.

을 살펴보면 제1권 입교(立敎)편에서는 삼대(三代)의 고제(古制)인 오교(五敎), 삼물(三物), 팔형(八刑)을 열거하여 인륜교화의 정신과 그 방침을 제시하였고 제2권 명륜(明倫)편에서는 부자(父子), 군신(君臣), 부부(夫婦), 장유(長幼), 붕우(朋友)의 오륜(五倫)을 밝히고 있으며 제3권 경신(敬身)편에서는 이러한 인륜을 구체적으로 실천하기 위한 심술(心術), 위의(威儀), 의복(衣服), 음식(飮食) 등을 기본세목으로 나타내고 있다. 그리고 내편의 마지막 4권 계고(稽古)편에서는 순(舜)에서부터 공자에 이르기까지 유교경전에 나오는 성현들의 언행을 열거하여 명륜과 경신의 근거로 제시하고자 하고 있다. 외편인 제5권은 가언(嘉言)편으로 한대(漢代)로부터 송대(宋代)에 이르기까지 현사들의 언행을 기록하여 계고편을 부연, 보강하고 있으며 마지막 제6권 선행(善行)편 또한 가언편 시대의 모범이 되는 인물의 행적을 제시하여 계고와 가언의 내용을 보충하고 있다.

따라서 이와 같은 내용구성체제에서도 알 수 있는 것과 같이 인륜을 밝히는 명륜이 그 중심이 되어 장별 소제목상으로도 전체 386장 중 226장이 명륜에 속하는 것으로 되어 있다. 『소학』에서 말하는 인륜이란 삼강오륜을 근간으로 해서 현실세계의 인간관계와 사회관계를 규정한 덕목인데 부자, 군신, 부부, 장유, 붕우의 관계를 친(親), 의(義), 별(別), 서(序), 신(信)의 도리로 규정, 이를 오륜으로 하고 이러한 오륜 중 부자, 군신, 부부의 관계를 삼강(三綱)이라고 하여 부(父), 군(君), 부(夫)는 강의 위치에서 목(目)의 위치에 있는 자(子), 신(臣), 부(婦)를 제어하고 통솔하는 부위자강(父爲子綱), 군위신강(君爲臣綱), 부위부강(夫爲婦綱)의 상하, 주종관계가 가장 중심되는 내용이다.

『소학』의 내용구성에 있어서 하나의 특징은 내편의 내용이 총 22종의 경전에서 인용되어 있는데 그 중 예기(99장), 논어(50장), 맹자(13장) 등이 전체 214장중 거의 대부분을 차지하고 있으며 특히 예기의 비중

이 거의 절반에 육박하는 것을 보아도 알 수 있듯이 예의 보급이 교화의 중심이라는 의미를 강하게 나타내고 있다. 또한 외편의 전체 172장 중 110장 이상이 20명에 이르는 송대의 사대부의 언행 및 행적에서 취선되고 있어서 주자 당시의 사대부 지배층이 현실문제를 보는 관점 및 해결방안이 그 주가 되었음을 알 수 있게 해준다.

다. 도서의 인쇄

1) 책판(冊板)의 소장(所藏)

성리학적 체제에 대한 이해를 도모하기 위해서는 비단 『사서삼경』이나 『소학』만이 도움되는 것은 아니어서 각종의 유교경전들 또한 더불어 강조, 보급되었는데 제주향교의 책판고에 보관되어 있던 책판의 목록을 살펴보면 그밖의 유교경전들의 면모를 일괄할 수 있다.

효종 4년(1653)에 간행된 『탐라지』를 참고해 보면 당시 제주향교의 책판고(冊板庫)에는 『서전대문(書傳大文)』, 『논어(論語)』, 『맹자(孟子)』, 『중용(中庸)』, 『대학(大學)』, 『소학(小學)』, 『효경(孝經)』, 『중용언해(中庸諺解)』, 『대학언해(大學諺解)』, 『소학언해(小學諺解)』, 『십구사략(十九史略)』, 『당시(唐詩)』, 『절구(絶句)』, 『삼운통고(三韻通考)』, 『장감박의(將鑑博議)』, 『옥호빙(玉壺氷)』, 『목민심감(牧民心鑑)』, 『병학지남(兵學指南)』, 『전등신화(剪燈新話)』, 『천자문(天子文)』, 『포은집(圃隱集)』, 『충암집(沖菴集)』, 『동명집(東溟集)』, 『속청구풍아초(續靑丘風雅抄)』, 『가례동자습(家禮童子習)』, 『동몽선습(童蒙先習)』, 『유합정속(類合正俗)』, 『격몽요결(擊蒙要訣)』, 『구급방(救急方)』, 『경험방(經驗方)』, 『마우방(馬牛方)』, 『탐라지서판(耽羅志書板)』, 『적벽부(赤壁賦)』, 『등왕각서(騰王閣書)』, 『완화류수(浣花流水)』, 『초천자(草千字)』, 『퇴계시(退溪詩)』, 『청선서(聽蟬書)』 등 다양한 책판이 소장되어 있었다.[166]

책판이 소장되어 있다는 말은 인쇄가 가능했었으며 또한 인쇄된 책들을 보관, 보급할 수 있었다는 말이 되는데 숙종 6년(1680) 임홍망(任弘望) 목사가 책판을 개간하여 사서삼경(四書三經), 외가사(外家史), 선현문집(先賢文集) 및 주자필첩(朱子筆帖)을 인쇄하고, 인쇄된 책들을 쌓아두었다는 기록[167]은 이를 반증한다. 책판을 통한 책의 인쇄는 근대까지 비교적 활발했던 것 같다.

2) 『여사서(女四書)』

그 가운데 주목을 끄는 것으로는 대한제국기에 접어든 1907년에 영주정사(瀛州精舍) 간본(刊本)으로 박만환(朴晩煥)에 의해 번역되어 인쇄, 배포된 소위 『여사서(女四書)』[168] 즉 후한(後漢) 조대가(曹大家)의 『여계(女誡)』, 당(唐) 송약소(宋若昭)의 『여론어(女論語)』, 인효문황후(仁孝文皇后)의 『내훈(內訓)』, 명 왕절부(王節婦)의 『여범(女範)』이다. 이 『여사서(女四書)』 언해본(諺解本) 4권은 제주감영판(濟州監營板)으로 한말에 박만환(朴晩煥)이 번역하고 수재비(繡梓費)를 출연(出捐)한 희귀본(稀貴本)으로 조선조 여성교육을 위했던 대표적인 여성교재 가운데 하나이다.

원래 『여사서(女四書)』는 명말청초(明末淸初)에 간행된 중국 여훈서(女訓書) 사책(四冊)의 합본으로 조선에 들어와 처음으로 국역이 된 것은 영조 12년(1736) 어명에 따라 이덕수(李德壽)에 의해서이다. 이것이 번역된 계기는 『어제여사서(御製女四書)』 서문에 잘 나타나 있다.

---

166) 李元鎭, 『耽羅志』, 濟州, 倉庫條.

167) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 卷之三, 濟州 旌義 大靜, 「牧使任弘望 建冊庫于鄕校傍 開刊冊板 前後梓 四書三經 外家史 先賢文集及 朱子筆帖 多數推積」.

168) 嶺南大學校가 소장하고 있는 『女四書』는 1907년 瀛州精舍 刊本으로 宋秉珣의 序, 田愚의 跋, 그리고 濟州牧使 朴晩煥이 譯刊했다고 하는데 당대의 제주목사가 朴晩煥은 아니었으나 瀛州精舍 간본이라는 점에서 일단 濟州에서 인쇄되었던 것은 확실한 것 같다.

> 내가 일찍이 우연히 중국책 하나를 얻어 보니 그 이름이 여사서(女四書)이니, 하나는 내훈(內訓)이요, 하나는 여계(女誡)요, 하나는 여론어(女論語)요, 하나는 여범(女範)이라, 그 가르침이 자세(仔細)하여 부녀(婦女)를 가르침에 도움이 되므로 이것을 우리말로 옮겨 소혜왕후(昭惠王后)의 내훈(內訓)과 함께 세상에 퍼뜨리면 말세(末世)의 사람들을 힘쓰게 하고 풍속을 바로 잡는 데 유익함이 없겠는가. 이에 관각(館閣)의 신(臣)에게 명하여 우리말로 옮겨 오게 하고 이어 예각(藝閣)에 명(命)하여 간행(刊行)하여 널리 펴노니[169]

따라서 가정내 역할수행에 필요한 부덕과 범절의 여성교육을 강조한 이러한 여성교훈서가 제주도에서도 인쇄되었다는 사실은 여러 면에서 시사적이다. 특히 교육내용적인 측면에서 『여사서(女四書)』가 유사시에 여자로서의 기본적인 동작과 제 습관형성을 비롯하여 여자로서의 마음가짐, 언어, 몸가짐을 통한 여자다운 태도와 성격형성에 이르는 하나의 여성으로서의 인격완성을 위한 수신교육내용을 중요시 하였다.

성숙하여서는 결혼준비교육으로서 장차 결혼이후의 생활내용 즉 혼례의 중시와 부부생활의 화목, 시부모(媤父母)에 대한 효도, 형제친척간의 우애, 자녀의 양육과 교육에 대한 책임, 그리고 봉제사(奉祭祀)와 의식의 관리와 조리, 가정부업의 권장, 가정의 경제생활에 걸치는 온갖 내용에 대한 이해와 태도, 기능을 중요한 학습내용으로 삼았기 때문에 전형적인 남성교육과는 또 다른 교육내용이 소개되었다고 할 수 있다.

2. 실학(實學)의 보급

가. 실학과 제주위항문화운동(濟州委巷文化運動)

조선조 후기에 들어서면서 성리학의 풍토가 지닌 모순과 한계성을

169) 『御製女四書』, 서울 : 亞細亞文化社, 1974, 序文.

벗어나기 위한 변혁개신의 노력으로 대두된 실학이 제주도에 유포될 수 있었다는 것은 기존의 성리학과 질적으로 다른 교육내용의 소개라는 점에서 제주교육행정사의 또 다른 특징이다. 성리학적 인간관과 세계관의 한계성을 극복하려는 사상적 반정운동(反正運動)인 실학은 마침내 종래에 행해져 온 학문방법의 전환을 꾀하면서 경세치용(經世致用), 이용후생(利用厚生), 실사구시(實事求是)의 세 유파로 나뉘게 된다.

경세치용에 있어서는 제도개혁과 농민문제에 주로 관심을 기울였고 이용후생에서는 기술개혁과 상공업의 장려를 역설했으며 실사구시의 경우에는 청대 고증학의 영향을 받아 학문을 근대과학으로 발전시키는데 기여를 하게 된다. 이러한 실학사상이 제주도에 소개된 직접적인 계기는 유배인 김정희에 의해서라고 할 수 있다.

특히 조선조 제주교육의 질적 변환의 구체적 예증은 김정희와의 사우강습을 통해 발흥된 문화운동에서 찾아볼 수 있다. 소위 시(詩)·서(書)·화(畵) 겸수의 문인취향의 고조를 지적함인데 양반사대부를 제외한 하층계층에 의해 주도된 소위 위항문화운동(委巷文化運動)을 말한다. 이 운동은 제주도 특유의 문화운동이며 그것은 곧 제주도 나름의 교육내용의 질적 변환을 주창했던 일련의 교육운동이라는 점에서 교육행정적 측면에서 충분히 주목할 필요가 있다.

제주의 위항문화운동은 당대 문명을 날리던 김정희와 그를 배경으로 했던 여러 문인들과 관계되어 그들의 추만(推輓)으로 제주인들은 문력(文力)을 증진시키고 서기(書記)로서 문학적 소양을 요하는 임무를 다하기도 하며, 제술문(製述文)을 짓기도 하고, 시음(詩吟)의 상대가 되기도 하였으며 필원(筆苑)으로 추앙되기도 했다. 또한 위항문화운동의 하나로서 전각운동(篆刻運動) 역시 제주 특유의 계보를 형성할 만큼 나름의 생명력을 견지해왔다.

이들 제주인들의 문화운동은 출륙억제정책(出陸抑制政策)이나 한품서용(限品敍用) 등의 국제(國制)에 묶여 자신의 포부와 경륜을 펴나갈 통로를 잃은 채 고착된 신분의 벽을 깨기 위한 주체적인 노력이라는 의미를 함축하고 있었다. 종래 귀족문화였던 한문문화의 소단(騷壇)에 진출하여 위항문화운동을 활발하게 전개함으로써 상대적인 신분상승과 제도적 금압정책의 돌파구 마련이라는 효과를 꾀하였던 것이다.

이러한 일련의 움직임은 근본적으로 문화의 저변화 내지 평준화라는 시류에 대한 양식있는 사대부들의 대세파악과 관련이 크다. 특히 청의 예원(藝苑)을 풍미하고 다시 조선학예에 영향을 미쳐 김정희가 삼절(三絶)의 고봉(高峰)을 이루고 다시 그의 문하에 중인출신의 무수한 제자를 배출함으로써 기인된 제주도의 위항문화운동은 그러한 대세파악을 실천적으로 승계하려는 노력이기도 했던 것이다. 제주도의 이 같은 노력은 조선 말기『귤원(橘園)』시회(詩會)의 모임과 활동으로 계승된다.

나. 실학의 전개

1) 서책(書冊)의 소개

실학의 보급통로 가운데 서적 또한 중요한 것이었다. 기껏해야 통감(通鑑)과 맹자(孟子)에 불과했던 제주도의 형편에서는 서적의 소개는 격조 높은 교육적 강화였다. 더욱이 그러한 서적들이 기존의 교육내용과는 다른 새로운 메세지임을 감안할 때 그 영향의 파장은 짐작하기 어렵지 않다. 이러한 맥락에서 김정희의 장서가 주목된다.

우선 제자를 통해 받았던 1843년 계복(桂馥)(未谷)의『만학집(晩學集)』8권과 운경(惲敬)의『대운산방집(大雲山房集)』8권 그리고 하장령(賀長齡)(耦耕)의『황청경세문편(皇淸經世文編)』120권이 주목된다.『만학집(晩學集)』은 1841년 간행되었는데 표지에는 옹방강(翁方綱)의 제첨(題簽)이

있고 권(卷) 머리에 장상(蔣祥)지의 '계군미곡전(桂君未谷傳)' 다음에 '조각성씨(助刻姓氏)' 계현심(桂縣詵)의 '식(識)', 완원(阮元)의 '서(序)' 그리고 공숙산(孔肅山)의 '후서(後序)'가 있어 계복(桂馥)의 경술(經術)을 보기에 매우 귀한 자료이다. 또 『대운산방문고초집(大雲山房文藁初集)』은 1811년 간행하였고 2집 4권 『목록범잡문(目錄凡襍文)』 96편은 같은 해 장주(長州)의 송양광(宋揚光)이 간행했지만 김정희가 받은 것은 초집(初集) 4권이었다. 『황청경세문편(皇淸經世文編)』은 1827년 간본(刊本)으로 자서(自敍)가 있다.

이밖에 김정희가 적소에서도 대하였던 서책들의 목록은 다음과 같다.

- ○ 『본초(本草)』 : 명나라 이시진(李時珍)이 편찬한 『본초강목(本草綱目)』 52권.
- ○ 『시순(詩醇)』 : 청나라 고종(高宗)이 편찬한 『어선당송시순(御船唐宋詩醇)』 47권.
- ○ 『율수(律髓)』 : 원나라 방회(方回)가 편찬한 『영규율수(瀛奎律髓)』 49권.
- ○ 『서화보(書畵譜)』 : 청나라 손악령(孫岳頒) 등이 봉지찬(奉旨贊)한 『어정쇄문제서화보(御定佩文齊書畵譜)』 100권.
- ○ 『주역절중(周易折中)』 : 청나라 성조(聖祖)가 어찬(御贊)한 『어찬주역절중(御纂周易折中)』 22권.
- ○ 『장진첩(藏進帖)』 : 명나라 만력(萬曆) 진원서(陳元瑞) 각(刻)의 『발해장진첩(渤海藏眞帖)』 8권.
- ○ 『천자문(千字文)』 : 양(梁)나라 주흥사(周興嗣)가 편찬한 『천자문(千字文)』.
- ○ 『영비경(靈飛經)』 : 도경(道經)의 일종.
- ○ 『예해주진(藝海珠塵)』 : 불분권(不分卷) 48책.
- ○ 『해지(海志)』 : 청나라 위원(魏源)이 쓴 서양문물(西洋文物) 소개서인 『해국도지(海國圖志)』.
- ○ 『기정시첩(岐亭詩帖)』 : 소동파(蘇東坡)가 황주(黃州)에 귀양가 있으면서 지은 시첩(詩帖).
- ○ 『청애당첩(淸愛堂帖)』 : 청나라 유용(劉墉)이 법첩(法帖)으로 만든

『청애당석첩(淸愛堂石帖)』 4권.
○ 『고기관식(古器款識)』 : 철첩(鐵帖)이 만든 금문도록(金文圖錄) 『십육장락당고기관식(十六長樂堂古器款識)』.
○ 『한례자원(漢隸字原)』 : 남송(南宋) 누기(婁機)가 편찬한 서학(書學)에 관한 책.[170]

이들 가운데 새로운 교육내용이라는 측면에서 가장 주목되는 책은 『해국도지(海國圖志)』이다. 『해국도지』는 청조(淸朝)의 위원(魏源)이 쓴 서양문물 소개서로서 청조 말의 중국은 물론, 조선과 일본에도 큰 영향을 끼친 책이다. 이 책은 후일 『만국정표(萬國政表)』 등이 간행되어 풍부한 해외지식이 제공되기까지는 해외에 관한 가장 권위있는 입문서였다.

이 책은 단순한 세계지사서(世界地史書)임에 그치는 것이 아니라 19세기 청국 공양학파(公羊學派)의 입장을 대변하는 사상서로서 조선 말기에 들어 박규수(朴珪壽)와 유대치(柳大致) 등을 통하여 김옥균(金玉均) 등의 개화파에 영향을 주었다. 『해국도지』의 50권본은 1842년에 완성되어 1844년에 간행되었는데 김정희는 1845년에 벌써 이 책을 제주도에서 입수하고 있다.

2) 논변(論辯)의 소개

김정희는 이러한 서적 외에도 제주목사였던 이원조(李源祚)와의 학문적 논의를 통해 새로운 교육내용을 웅변하였다. 김정희는 청(淸)의 염약거(閻若璩)(1636~1704)가 그의 『상서고문소증(尙書古文疏證)』에서 논증한 『고문상서(古文尙書)』는 진대(晋代)의 위작(僞作)이라는 주장을 수용하였으나 이원조는 이에 반박하였던 것이다.

원래 염약거가 고문상서가 위서(僞書)임을 고증하자 모기령(毛奇齡)은

170) 이 目錄은 秋史의 流配書翰을 토대로 작성된 것이다.

이에 반박하고 비판했지만 염씨(閻氏)의 고증에 대적하지 못했으므로 위작이라고 확정되었었다. 고문상서가 위작이라면 위서에 근거해서 인도심(人道心)을 거론하였기 때문에 송유(宋儒)의 인심(人心), 도심설(道心說)이 기초로부터 동요하게 되는 중대한 문제에 봉착하게 되는 것이다.[171] 특히 노론계 김정희가 그같은 입장을 취한 것은 매우 흥미로운 일이었다.

3. 척사위정(斥邪衛正) 사상의 교육내용

가. 척사위정의 분지(分枝)

조선 후기에 이르러 제주도의 교육은 분명 새로운 활력을 갖게 된다. 그러한 활력은 내면적으로 볼 때 교육내용의 심화를 뜻하는 것이기도 했다. 즉 많은 제주인들이 출륙을 하여 여러 거유(鉅儒)들 밑에서 직접수업의 기회를 갖게 됨으로써 보다 다양하고 심도있는 교육내용을 숙지하게 됨은 물론이거니와 그들 또한 제주도로 다시 들어와 많은 제자들을 가르침으로 하여 교육의 주체력을 회복하게 됨에 따라 유파적 연대의식이 조성되는 등 이전에 찾아볼 수 없었던 교육적 활기를 찾게 되었다.

특히 그러한 유파의식은 그들의 대개가 전라도 지역에 출륙하여 학문을 취했던 탓으로 기호의 학풍과 관계되었고 기호의 학풍과 관련한 제주도 나름의 독특한 향당문화권(鄕黨文化圈)을 형성하게 된다. 이전에는 거유의 사우록(師友錄)이나 제자록(弟子錄)에 제주인들이 기록되는 예가 없었으나 출륙억제정책 해제 이후에 와서는 많은 사람들이 여러

171) 梁啓超, 『淸代學術槪論』 李基東, 崔一凡 共譯, 서울 : 驪江出版社, 1978.

거유의 사우록에 등재되는 것이 그 유파적 연대의식을 대변하는 실례이다.

조선 후기의 기호학풍을 주도하는 세력은 이항로(李恒老)의 화서학파(華西學派), 기정진(奇正鎭)의 노사학파(蘆沙學派), 그리고 전우(田愚)의 간재학파(艮齋學派)로 크게 대별된다. 화서학파는 경기, 강원, 충북, 충남을 중심으로 활동하는데 이 학파의 학풍은 화서문하의 대표적인 인물인 최익현(崔益鉉)의 유배로 제주도에 소개된다.

노사학파는 비교적 제주인들의 출륙이 용이했던 전남을 중심으로 경남서부 지역까지 뻗쳐 있었으며 제주인 안달삼(安達三), 고성겸(高性謙), 이계징(李啓徵), 양관(梁觀), 현상희(玄尙希) 등이 장성(長城)에서 기정진에게 직접수업함으로써 그 학풍을 접하게 된다. 특히 안달삼, 고성겸, 이계징은 기정진의 사우록에 등재되어 있어 기정진의 초전(初傳)(제1대 제자)임을 입증하고 있다.

화서나 노사학파보다는 후기계열이면서 화서나 노사학파와 논쟁적 태도를 보여준 간재학파는 전북(全北)을 중심으로 전국에 산재해 있었는데 제주인 고경수(高景洙), 김태교(金泰交), 김옥림(金玉林), 김경종(金景鍾), 고병오(高炳五) 등이 가르침을 받는다. 이들도 역시 전우의 사우록에 등재되고 있다.

그런데 이들 삼대학파는 19세기 말엽에 역사적 상황의 불안정과 급변하는 과정에서 유학의 본질을 지키기 위해 투쟁하고 있었으며 따라서 역사적 변천에 저항하는 보수적 양상을 보이기도 하고 외세의 압력에 저항하는 척사위정의 민족주체적 의식을 드러내기도 했다.

19세기 중엽 이후의 조선조 정치체제는 여러 가지 측면에서 도전을 받아 점차 질서와 균형을 상실해 가며 약화일로의 길을 걷고 있었다. 체제유지에 기여했던 요소들 사이의 상호 견제와 균형 그리고 이것을

기반으로 했던 체제의 안정은 급속하게 와해되어 갔다. 이러한 상황전개에 대하여 조선조 체제내에서는 다양한 반응들이 전개되었는데 그 가운데 척사위정론(斥邪衛正論)은 조선조의 통치이념으로서의 정통성리학의 문맥에서 조선조 정치체제의 보위를 주장한 대표적인 사상이었다.

이러한 척사사상의 이론적 기수는 이항로(李恒老 : 1792~1868)와 기정진(奇正鎭 : 1789~1876)으로서 그들의 척사논의에서 정통적으로 나타나는 철학적 기조는 강력한 주리론(主理論 또는 唯理論)인데 이러한 사실은 당시의 조선조 정치체제의 대외관계적 상황과 밀접한 관련을 갖고 있었다.

조선조의 체제보위라는 실천목표와 연결되어 있던 척사논의는 이존기비(理尊氣卑)의 논리에서 조선조의 체제와 문화를 이(理)로 보고 외세를 기(氣)로 보는 자존적 의식이 바탕을 이룬 것이다. 기정진의 유리일원론적(唯理一元論的) 척사(斥邪) 논의는 그 뒤 사상사적 계보가 이어지지 못하고 있으나 이항로(李恒老)의 주리이원론적(主理二元論的) 척사(斥邪) 논의는 그의 문인들에 의해 이어지며 특히 최익현(崔益鉉)에 의해 척사운동으로 확산되었다.

나. 척사위정(斥邪衛正)과 제주도

제주도에 척사위정론이 전파될 수 있었던 주효한 동기는 많은 제주문사들이 출륙하여 척사사상의 이론적 기수들 문하에서 직접 가르침을 받은 데서 기인된다. 유배인들의 영향에 의존함이 컸던 조선조의 제주도 교육은 그러나 후기에 들면서 질적으로 새로운 변모를 하게 되었던 것이다. 즉 출륙에 의한 직접수업을 통해 많은 제주문사들이 보다 본격적으로 조선조 교육 전반에 걸친 뚜렷한 문제의식을 갖게 되는 제주교육행정사에 있어 하나의 전기를 이루게 된다. 따라서 출륙에 의한

직접수업은 교육내용의 진전된 심화과정이 아닐 수 없다.

교육내용의 진전된 심화라는 측면에서 척사위정 사상이 제주인들에 의해 유입되어 결실을 본 것은 구체적으로 제주의병운동(濟州義兵運動)과 집의계(集義契)의 결성이다. 집의계는 기울어져 가는 국운을 바로잡기 위하여 결사항쟁을 맹약한 일종의 비밀결사로서 최익현의 제주유배시 종유자였던 이기온(李基瑥)의 아들이면서 기정진(奇正鎭)의 제주초전(濟州初傳)인 고성겸(高性謙)의 제자였던 이응호(李膺鎬)가 주도하여 김좌겸(金佐謙), 김병로(金炳路), 김병구(金炳龜), 김이중(金履中), 서병수(徐丙壽), 고석구(高錫九), 김석익(金錫翼), 강철호(姜哲鎬), 강석종(姜錫宗), 임계숙(任戒淑), 김기수(金基洙)[172] 등 12명의 제주문사들이 의기투합하여 결성한 단체이다. 그런데 이들 12명은 당대 제주유림의 대표적인 인물들로서 제주교육을 책임지고 있는 사람들이라고 해도 과언이 아니었다.

집의계가 화서나 노사학파로부터 승계한 거의소청(擧義掃淸)하는 강경함은 집의계의 선언문에서 그대로 반영되어 있다. 광무(光武) 9년(1905) 선포된 집의계 결성선언문[173]에서 보듯 체제의 자강(自强)이라는 기조 위에 척사논의를 강력하게 제기하였던 것이다.

융희(隆熙) 4년(1910)에 선포된 2차 선언문은 「무력투쟁의 구국의거는 을사조약과 한일합방의 치욕을 씻고 국권을 회복하는 데 있음이니 더한 대의가 있겠는가」라고 결성선언문보다 그 논조가 매우 강경하며 이제 이론적 척사론의 단계를 넘어 무력투쟁의 확실한 결의를 보인다. 즉 외세의 도전에 의해 조성된 주체성의 위기에 어떻게 대응하느냐 하

172) 『濟州先賢誌』, 濟州道, 參照.

173) 「吾等은 半萬年 歷史를 負戴한 우리 百姓으로서 朝鮮의 確固不動한 獨立과 守古開化兩黨之紛爭과 奸臣謀利輩爲政과 外寇와 倭寇侵入之紛爭을 義理로 抗拒하며 忠君爲國과 禮義道德을 滿天下 百姓들에게 感應이 되도록 行動하며 倭人을 一刀一劒에 殺戮할 것을 首領代表 李膺鎬는 契員과 더불어 宣誓한다. 光武9年 3月」.

는 문제의 차원이 실천운동으로 전개된다.

제주의병운동은 제주도에서 해배된 뒤 태인(泰仁)에서 거병하여 전라도지방을 휩쓸다가 순창(淳昌)에서 일군(日軍)에게 잡혀 대마도에 끌려가 분사한 최익현의 순국(1906)과 고종의 퇴위(退位) 그리고 군대해산(1907) 소식에 자극을 받은 제주유림들이 1908년에 일으킨 운동으로 기정진의 문하이자 손자인 기우만(奇宇萬)의 도움에 크게 의존하였다.

즉 제주유림 고사훈(高士訓)은 김석윤(金錫允)과 의병운동을 구상하게 되는데 그의 제자인 김만석(金萬石)을 장성(長城)에 보내 기우만에게 협조를 요청하여 의병의 훈련을 맡게 될 노상옥(盧尙玉)이라는 인물을 천거받게 됨으로써 제주도에서의 의병운동은 급진전을 보게 되고 모병(募兵)에 박차를 가하게 된다. 조선조의 체제보위를 위한 척사론적 강경함은 그들의 격문[174]에 잘 나타나고 있다. 비록 그들의 운동은 실패하여 고사훈은 39세, 김만석은 31세의 나이로 죽어 갔지만 화서나 노사학파가 지향했던 것처럼 그들 역시 대의(大義)에 순(殉)하였던 것이다.

---

174) 「사람이 세상에 태어나서 가장 소중한 것은 國恩에 대한 충성이요,부모에 대한 효도이다. 만약 자식된 자로서 부모의 困窮함을 구하지 못하면 불효가 되는 것이요,나라의 危急함을 걱정하면서 나서지 않는다면 이는 불충이 되는 것이니 이는 비록 사람이라 할지라도 禽獸와 다를 바가 없다. 지금 교활한 왜적이 병자년 수호조규 이래 감언이설과 강압으로 침략의 마수를 뻗치니 을사조규로 나라의 주권을 강탈하려 하고 있다. 이제 우리의 눈앞에는 왜적의 무리가 강산을 짓밟고 있으니 그대로 두면 이 강토를 송두리채 삼킬 것이요, 우리들은 왜적의 노예가 될터이니 이 어찌 좌시할 수 있으랴. 오호라, 천도가 무심하리오, 경향각지의 충의지사들은 국권수호를 위하여 총궐기 하였다. 우리 제주민도 盡忠護國하고 자손만대에 선롱을 지키게 할 때가 왔도다. 피끓은 충의지사는 죽음으로써 왜적을 격퇴하여 국운을 회복하여 성은에 보답하고자 하는 자는 義聲을 합창하며 삼천리 금수강산을 지키는데 생사를 같이 한다면 이보다 다행하고 이보다 더한 충효가 어디 있으랴. 열혈의 충의지사여, 팔뚝을 걷어붙이고 너도 나도 앞을 다투어 황사평으로 모이라」.

제3절 인사행정

조직의 3대 관리요소인 재정, 물자, 인력 가운데 인사행정 또는 인사관리가 가장 중요하다는 것은 의심할 여지가 없다. 교육에 있어서 인사행정 또는 인사관리란 교육의 목적을 달성하기 위하여 필요한 인적자원을 확보하고 능률적으로 활용함으로써 최대의 교육효과를 올리려는 기술(art)로서 교육활동을 지원하기 위한 기본적 조건의 하나이다. 이렇듯 교육활동에 필요한 적정규모의 능력있는 인원을 확보하고 적소에 배치하여 적절히 활용하는 일은 조선조 제주도의 형편에서도 마찬가지로 중요하였다.

특히 조선조 제주교육의 인사행정은 조선조의 대(對)제주도 정책과 깊게 연관되어 있는 문제로서 이를테면 선상정책이나 과거정책 그리고 출륙억제정책이나 유배정책에서 보듯이 대개가 정치적 과정을 거쳐 내려진 공적 결정의 성질을 띠고 있는 제주도 특유의 특수한 역사사회적 기능으로서 제주교육의 전개과정에서 결코 간과해서는 안될 인적자원 관리책이다.

동일한 세계관의 확산 혹은 가치관의 공유라고 하는 기능이 포괄적으로 이데올로기의 포용적 속성이라고 한다면 구별짓고 변별하는 기능은 차별적 속성이라고 말할 수 있는데 선상정책과 과거정책이 포용적 속성을 기반으로 하고 있다면 유배정책과 출륙억제정책은 이데올로기의 차별적 속성에 근거한 인적자원 관리책이며 그러한 포용과 차별의 이원성은 곧 지식의 제도화 과정과 관련한 논리라는 데 유의할 필요가 있을 것이다.

출륙억제정책과 유배정책을 통해 우리는 국가기구에 의한 교화방법

이 적극적인 동의 창출의 과정이기보다 강압적 금제(禁制)를 통해 이루어지는 전자본주의 교육의 공통적 특징을 찾아볼 수 있다. 특히 그러한 금제가 어떤 방식을 통해 교육의 의미로 정당화되는지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

1. 선상정책(選上政策)

가. 선상의 의미

조선조 교육이데올로기인 성리학은 조선조 창건의 정당성을 합리화시켜주는 이념이기 때문에 그 보급은 정책적일 수밖에 없었다. 특히 제주도의 경우는 일찍부터 탐라국이라는 독립된 개별국가 체제를 경험하고 있던 지역이라서 그러한 정책은 보다 강력하고도 집요할 수밖에 없었다. 따라서 선초 대제주도 통치방식은 내지화(內地化) 또는 복속화(服屬化) 의미의 위무정책적(慰撫政策的) 성질을 띠고 있었다.

조정의 제주도에 대한 인식은 '해외지인(海外之人)'이라는 표현에서 볼 수 있듯이 단순히 지리적 여건을 지적함을 넘어 해외로 상징되는 독립국가의 분리성에 대한 경계가 함축되어 있었다. 결국 위무정책이란 그러한 경계의 완곡한 태도일 따름이었다.

일반관직과 달리 지리적인 특수성을 감안하여 설치되었던 특수관직으로서 토관직(土官職)[175]이 회유책의 일환으로 운용되었는가 하면 제주자제의 선상문제 또한 같은 차원에서 시행되었다. 특히 선상제도는 위무의 수단으로서만이 아니라 제주도의 토호자제를 인질로 하여 지방

175) 조선 초기 平安, 咸境, 濟州人을 임용하기 위해서 설치한 특수관직이다. 일반관직과 달리 회유책으로 지리적인 특수성을 감안하여 설치되었는데 품계는 文·武官을 막론하고 최고 정5품에서 종9품까지로 관찰사나 절도사가 추천하였다.

세력을 통제하기 위한 목적에서 나온 방책으로서 고려조의 기인제도(其人制度)와 유사하였다. 따라서 선상제도는 일종의 통제책임과 동시에 내부적으로는 선상된 자제에 대해 새로운 왕조가 통치적 차원에서 견지하는 교육이념의 숙지화(熟知和)라는 교육적 측면도 아울러 지니고 있었던 제도였다.

이러한 선상제도가 교육적으로 의도하는 것은 궁극적으로 당대의 성리학적 정치이데올로기에 기초한 문화전수와 문화주입에 성공적으로 작용하는 성향체계를 소지한 주체들을 키워내는 일로서 인사행정적인 것이었다. 결국 선상된 제주자제들에게는 성리학적 이념에 기반을 둔 문화적 능력이 요구되었던 것이며 그것은 곧 조선조 체제동참의 요구를 의미하는 것이기도 했다.

나. 선상의 실제

자제의 선상은 세조조에는 평안도 14개처, 함경도 14개처, 제주삼읍 등 모두 31개처를 대상으로 하여 그 지방자제를 동서반(東西班)에 등용할 수 있도록 했었다. 이때 제주자제는 제주 4명, 정의, 대정이 각 2명씩 군직(軍職)으로서 서반직(西班職)에 오를 수 있었다.[176] 이 원칙은 이후 변동이 되어 영안도, 평안도 자제의 정원이 10명이고 제주자제의 정원은 30명으로 대폭 증가되었다.[177]

이는 북도(北道)에 비해 3배가 되는 수로서 북도와 같은 국방상의 이유 이외에도 선초 이후 토관직의 소멸에 따르는 불만을 해소시키기 위

176) 『世祖實錄』 卷37, 11年 11月 己未 「平安道 平壤子弟一人 用之東班 江邊六 郡子弟 用之司僕 寧邊 安州 義州 麟山 龜城 定州 成川子弟 用之西班 咸吉 道咸興子弟 用之東班 六鎭 三水 甲山子弟 用之司僕 鏡城 吉州 端川 北靑 永興子弟 用之西班 以之濟州子弟四人 旌義 大靜子弟 各二人 亦用西班」.

177) 『經國大典』 兵典, 番次都目條.

한 방책임과 동시에 양마(養馬)를 비롯하여 공납 등 경제상의 중요성 때문에 취해진 결과였다. 그리고 그만큼 무마시키고 경계해야 할 내용이 많은 곳이 제주도였음을 보여주는 예이기도 하였다.

이러한 제주자제의 선발은 처음에는 경재소(京在所)의 천거에 의했으나 세종 10년(1428) 이후 목사가 인품(人品), 세계(世系), 조상(祖上)의 공로(功勞) 등을 고찰하여 병조(兵曹)에 알리면 병조는 이를 경재소 천장(薦狀)과 더불어 고찰한 후에 서용(敍用)하였다.[178] 그 후 선상규정은 달라져서 제주목사가 선발하고 관찰사를 거쳐 병조에 상신토록 하였다.[179]

제주자제들의 경우 소위 벼슬 승진심사인 도목정(都目政)은 정월과 칠월에 실시하며 품계는 직사가 없는 체아직(遞兒職)[180]으로 종6품 1명, 종7품 1명, 종8품 2명, 종9품 2명으로 되어있고 사환(仕宦)만기는 450일이며 만기가 지나면 가계(加階)하였다.[181] 이때 제주자제들은 녹봉으로서 체아록(遞兒祿)을 받았는데 춘맹삭록봉(春孟朔祿俸)은 반만 주고 하맹삭록봉(夏孟朔祿俸)은 2명이 교대로 1명분을 받았으며 추맹삭(秋孟朔)과 동맹삭(冬孟朔)도 그 같이 하였다.[182]

---

178) 『世宗實錄』 卷40, 10年 4月 壬戌 「兵曹啓 濟州子弟 只以本州京在所薦狀敍用不可 請自今 安撫使考其人品 世系及祖上功勞 移文本曹 本曹幷考京在所薦狀 敍用 從之」.

179) 『經國大典』 卷4, 兵典, 番次都目 濟州子弟案 「濟州牧使 於三邑居人內 擇從 仕可當者 報觀察使以啓 本曹錄簿每日親着」.

180) 遞兒職이란 원래 현직을 떠난 문무관에게 계속해서 녹봉을 주기 위하여 만든 벼슬로서 다음 세 가지 경우가 있었다. 즉 첫째, 이름만 있는 벼슬, 곧 閑職으로서 문무의 堂上官 이상과 春坊의 관원이 임기가 끝난 뒤 적당한 벼슬자리가 없으면 일시적으로 실무가 없는 中樞府의 벼슬 자리에 보냈는데 이런 경우가 체아직의 대표적인 것이었다. 둘째, 한 관청의 일이 바쁠 때 다른 관청에 와서 집무하는 정원 외의 관원. 셋째, 벼슬을 돌려가며 하는 경우로 한 관청의 정원이 초과되어서 교대로 집무할 때 벼슬을 쉬는 사람으로서 둘째, 셋째 경우는 하급벼슬에서 많이 볼 수 있었다.

181) 『經國大典』 卷4, 兵典, 番次都目 濟州子弟案.

182) 『文宗實錄』 卷8 元年 6月 甲戌, 「春孟朔爲半 夏孟朔相遞受職受祿 秋冬孟朔同」.

사환 기간 중 이탈하면 그때까지의 사환기간을 셈하지 않았고 조상(遭喪)으로 하향할 때는 상전월수(喪前月數)를 계산하였으며, 문종 이후에는 근친소분(覲親掃墳) 등의 연고로 하향한 자에게는 그 전의 사환월수를 병계(幷計)하는 혜택을 주었다.[183] 그러나 이 시책의 초기에는 토관직이 우대되어 조정에 사환(仕宦)하기보다는 토관이 되기를 원하는 자가 많았기 때문에 사환을 마친 자제를 천호백호(千戶百戶)로 차정(差定)함으로써 중앙에 종사하는 제주자제의 비중을 높여 주었다.[184]

선상된 제주자제의 품계는 서반의 체아직이지만 세종조 갑사(甲士)의 예에 의하여 기보사(騎步射)를 시험하고 가장 뛰어난 자를 실직에 등용한 경우처럼 때로는 실직에 등용되기도 했었으며[185] 점차 문관의 반열인 동반에도 서용되었다. 세종조에는 제주자제 중에서 문산(文算)에 능한 자를 이조(吏曹)에서 시취(試取)하여 서용했으며[186] 성종 때에는 재행(才行)이 있고 문필이 능한 자를 목사가 초계(抄啓)하면 이조(吏曹)가 다시 시험하여 동반직에 서용하였다.[187] 따라서 제주자제는 그 품계가 서반의 체아직이지만 때로 실직에 등용되기도 했으며 문필에 능한 자는 동반직에 등용되는 예도 있었던 것이다.

---

183) 『文宗實錄』 卷10, 元年 10月 丙戌, 「議政府據兵曹呈啓 前此濟州子弟留京者 遭喪下鄕及腹關還京 則幷計喪前月數 而其以病親 相見及覲親掃墳等故下鄕者 則不計其留京月數未便 同是爲親之事請令 幷計從之」.

184) 『太宗實錄』 卷19, 10年 6月 甲寅 「命以濟州子弟從仕者 差千戶百戶 趙源啓曰 濟州百戶千戶 從其守令差定 至有司直副司直 趨過于前踞床不爲禮 故土人輕王 丞重土官 是以無子弟願從仕于朝者 若以嘗從仕于朝者 差百戶千戶 則上下之分定 而子弟多欲從仕者矣上從之」.

185) 『世宗實錄』, 卷46 11年 10月 己丑 「兵曹啓 濟州子弟 請依新甲士例 試以騎步射一才中者 授職…從之」.

186) 『世宗實錄』, 卷 46, 11年 10月 己丑, 「兵曹啓 濟州子弟…其文算有能者 吏曹試取敍用 從之」.

187) 『成宗實錄』 卷14, 3年 正月, 丁卯, 「濟州子弟 在所優待 其軍職遞兒 會已詳定兩都目除授 然西班無職事 而但相遞受祿 故雖有異能 遠來京師 自售其才 得從仕於東班爲難 誠爲可矜 如有才行能文筆者 令牧官抄啓 吏曹更試才 敍於東班」.

이밖에 선상된 제주자제에 대한 배려는 귀향할 때 주어졌던 초료(草料)에서도 나타난다. 초료란 관원이 공무로 지나가는 길의 각 역참(驛站)에 차마(車馬), 식료(食料) 등의 공급을 명령하는 문서로 세종 12년(1430)에 제주자제에 대한 규정이 마련되어 7품 이하에게도 마 2필, 종인(從人) 2명을 출급하게 했는데 그 후 경국대전의 시행과 더불어 3품에서 6품까지는 종인 4명, 대소마 각 1필, 그리고 7품 이하는 종인 2명, 대소마 각 1필이었으며 무직인(無職人)은 종인 1명, 소마 1필을 출급하였다. 그리고 회환할 때에는 두 사람마다 타마(駄馬) 한 필을 출급(出給)한다고 규정하여[188] 역마도 이용할 수 있게 함으로써 되도록 특별배려를 하였다.

제주자제에 대한 이러한 선상정책은 제주도에 대한 특수정책으로 시행되어 왔으나 그 시행은 점차 소원해지는 경향을 나타내었다. 제주자제에 대한 대두가 전과 같지 아니하고 종임자가 점차 감소 추세를 보였다. 특히 임진란 이후부터는 방어상의 이유로 제주자제는 상경하여 종임하기보다는 현지방어를 책임지게 됨으로써 사환의 길이 막혔던 것이다. 이러한 형편은 당분간 계속이 되다가 양란 후 사회가 다소 안정됨에 따라 제주자제에 대한 본래의 규정이 어느 정도 회복이 된다.

이렇게 선발된 자제들은 일종의 특혜인으로 중앙의 위무정책적 교육시혜의 혜택을 받았음은 물론이다. 특히 그들은 다른 무엇보다 왕조교체를 이론적으로 정당화시키기 위해 신흥사대부들에 의해 도입되고 관학화된 성리학적 교육이념들을 숙지할 수 있었다. 그 내용이란 한 마디로 말하여 강상(綱常)의 진리(眞理)(綱常之道)이다. 즉 '하늘의 법칙을 간직하여 사람의 욕망을 제거한다(存天理 滅人慾)'는 공부로서 역성혁명

188) 『經國大典』 卷4, 兵典, 驛馬案 『濟州子弟及押貢人廻還時每二人給馬一匹』.

은 천명을 구현하기 위한 방벌(放伐)로서 하늘의 뜻이며 백성들은 이에 마땅히 따라야 할뿐만이 아니라 나아가 이러한 강상의 진리가 제주도에도 유포된다면 제주인들도 기꺼이 조선조의 체제를 받아들이고 분리성을 고집하지 않게 된다는 의미가 함축되어 있는 내용이었다.

결국 선상정책은 제주도 전통세력의 회유와 약체화 작업을 통해 조선조 체제의 정통성과 정치적 실천에 대한 동조를 유지하기 위하여 강행되었던 제도이자 아울러 조선조 건국세력들이 통치이념으로 규정한 성리학의 보급확산을 위해 교육행정적으로 활용하였던 제도이기도 하였다.

2. 과거정책

가. 과거제와 제주도

조선조 교학이념인 성리학은 원래 글하는 사람을 가르침(Lehre der Literaten)으로써 문예적 교양인을 기르려는 현세적이며 합리주의적인 윤리를 바탕으로 하였다. 과거정책은 그러한 문예적 교양인의 특수성과 존속력을 위해 구안된 제도로서 본질적으로 인재양성 목적의 교육적 장치였지만 그러나 그것은 과거 입격자(入格者) 자신 혹은 그가 속한 가문이 특정 지역 내에서 일정한 사회질서의 형성 및 유지자로서 기능할 수 잇다는 것을 보장받는 사회이동(social mobility)의 통로이기도 하였다.

조선조의 과거제도는 그 형식에 있어서 고려조의 것을 그대로 답습한 것에 지나지 않는다고 볼 수도 있지만 지배계급의 인적구성의 확대 및 이에 따른 생산관계의 재정립에 있어서 보다 더 중요성이 높아졌다. 과거의 종류는 3가지로 문과, 무과, 잡과가 있었으나 문과 과시를

제외한 무과나 잡과는 커다란 의미가 없었다.

문과에는 생진과(生進科)라고 하는 소과와 문과라고 부르는 대과(大科)가 있었고 소과는 초시(初試), 복시(覆試)의 2단계, 대과는 초시, 복시, 전시(殿試)의 3단계가 있어 원칙적으로 이 5단계를 차례로 통과해야만 입사(入仕)가 가능하였다. 입격한 사람이 모두 입사했는지 여부에 대해서는 논란의 여지가 있는데 제주도의 경우는 과거에 합격했다고 해서 반드시 현직이 보장되지는 않았다.

결국 제주도는 중앙에 비하여 교육문화수준이 낮은 형편이었고 변방이라는 특수성이 국방상의 부담이나 정치상의 거리를 가져오기 때문에 상대적으로 그만큼 중앙진출의 기회는 박탈되었으며 결국 제주도에 대한 시취정책(試取政策)은 회유정책으로서의 성격을 띠기 마련이며 지배정책의 일환으로서 그 의미를 지니게 되었던 것이다.

제주인의 중앙 관계진출은 문, 무과 등의 과시(科試)와 지방행정에의 참여로 가능하였는데 물론 태조 3년(1394) 도평의사사가 제주학교에 관한 상언(上言)을 통해 10세 이상의 토관 자제들을 학교에 입학시켜 인재로 키운 후 국시에 응할 수 있도록[189] 배려하긴 했지만 과시는 제주도가 처한 지리적 조건으로 말미암아 그 실현이 거의 불가능 하였다.

설사 이를 극복하고 중앙에 간다 하더라도 재력불비에 따른 장기간의 체류가 곤란함으로 과시를 통한 입사는 극히 어려운 실정이었다. 그래서 조정에서는 어사를 파견해 외방별시(外方別試)를 설행한다거나 전라도 문과초시 1액을 제주에 할당[190]하거나 또는 소과초시(儒生陞補

189) 『太祖實錄』 卷5, 3年3月, 丙寅, 「都評議使司上言…乞自今置敎授官 土官子弟十歲以上 皆令入學 養成其材 許赴國試…上從之」.

190) 外方別試는 非定期科試로서 文, 武科만 있고 單試로 及落을 결정, 直赴殿試 자격을 주었는데 濟州는 仁祖1年에 設試되었다. 『仁祖實錄』 卷3, 1年, 閏10月 戊子, 참조. 한편 定期試인 文科(大科) 初試1額은 濟州 경우 文官 牧使(또는 判官)와 敎授가 試取하였다. 『肅宗實錄』 卷35, 27年, 6月 丙寅, 참조.

試)를 제주관위에 위임함으로써 지리적 조건에 기인한 제주인의 불이익을 다소 완화하고자 하였다. 그러나 외방별시가 특별한 일이 있을 시에만 거행되고 승보시는 문관수령[191]이 있어야만 가능했기 때문에 과거를 통한 관계진출은 여전히 어려운 실정이었다.

원래 대소과(大小科) 초시는 관찰사 주재로 열리기 때문에 이에 응시할 제주인은 육지에 나가지 않으면 안되었던 것이며 따라서 험난한 교통이 큰 장애가 되어 초시 응시가 어려운 형편이었다. 이에 제주도의 응시자는 초시에 한하여 제주도에서 응시할 수 있도록 하는 시책이 마련되어 제주도에 생진초시(生進初試)를 설치한 바 있으나 이는 세종조와 문종조에 잠시 시행되었을 뿐 시행상에 난점이 있었던지 곧 중지되어 제도로서 성립되지 못한 채 별도의 시책이 마련되지도 못했었다. 이에 대해 제주인 김의중(金義中) 등이 제주도에서도 3년마다 과거를 열고 과조(科條)를 별설하여 문·무, 생원을 그 액수로 정하되 도외향시(都外鄕試)를 내지의 예와 같이 베풀어 달라[192]는 건의를 하였다.

이 문제는 인조 16년(1638)에 들어서야 목사 심연의 상계에 따라 승보초시가 설치됨으로써 해결되는데 해마다 2명을 시취하여 시부로 과시하여 등급을 정하도록 하였으나 오직 문관 재임시에만 그렇게 하기로 했던 것이다.[193] 승보초시가 열리게 되면 고시관(考試官)이 정해지는데 숙종 28년(1702)에 있었던 승보시의 예를 들면 목사가 고시관이

---

191) 陞補試는 小科初試에 해당하는 것으로 開城,水原,濟州에서 시행되었다. 濟州는 仁祖 17年에 실시되었고 考試官 3員이 매년 2명을 試取해 直赴會試토록 하였다. 후일 考試官, 試取生의 數는 여러 차례의 변화를 겪는다. 『增補文獻備考』 下, 卷188, 選擧考, 참조.

192) 『中宗實錄』 卷11 5年 7月 甲子, 「三年大比 別設科條 文武生員 酌定其額 都外鄕試 如內地之例」.

193) 金錫翼, 前揭書. 「(仁祖)十六年牧使沈演啓設陞補初試歲取二人試課以詩賦計畫惟文官在任時爲然按世宗戊午設生進初試甲子停後辛未復設又仍停至是沈演又啓設儒生陞補」.

되고 판관이 부시관(副試官), 대정현감이 참시관(參試官)이 되었으므로[194] 시재는 삼읍수령이 모두 참석하는 대행사였던 것이다.

원래 생진초시에서 『사서오경』의 시험에 합격한 자를 생원이라 하고 시부의 시험에 합격한 자를 진사라고 하는데 이들 합격자에게는 '자패(自牌)'를 주었으며 이들은 성균관에 입학할 수 있는 자격 뿐만아니라 사류로서의 사회적 지위를 공인받고 하급관료에 취직할 수 있는 자격이 부여되었다. 과거가 가세의 농락을 받게되면서부터는 생진을 '소성(小成)'이라 하여 이에 만족하고 대과로 나아갈 것을 단념하는 풍이 생기게 되었고 지방의 응학자는 대부분 그 목표를 여기에 두는데 그치게 되었지만 제주도 같은 경우는 워낙 과거를 통한 사회이동이 어려운 실정이었기 때문에 생진초시에 대한 집착이 클 수밖에 없었다.

나. 문과의 실시

문과초시가 제주도에 설치된 시기는 자세하지 않으나 어사를 별도로 보내는 일이 있을 때 시행되었던 것으로 생각된다. 어사의 파견에 따라 시재가 행해진 예는 적지 않은데 이 가운데 현종 5년(1664) 시재어사 윤심에 의한 시취절차가 참고적이다. 즉 유생제술(儒生製述)과 무사시재(武士試才)의 단자(單子)를 올린 후 대제학(大提學)으로 하여금 유생시권(儒生試卷)의 등급을 정하여서 3명을 선취(選取)하였으며 전시(殿試)에 응하게 하였던 것이다.[195] 이와 같이 문과인 경우도 무과와 마찬가지로 복시(覆試)를 거치지 않고도 전시에 응시할 수 있는 특전을 주고 있는데 어사 파견시 시재를 행하는 것은 어사 파견부터가 특별한 경우

194) 權寧徹, '耽羅巡歷圖에 對하여', 『濟州道』, 1975, p.93.

195) 『顯宗實錄』 卷9 5年 11月 丁酉, 「濟州試才御史尹深復命 進儒生製述及武士試才單子 上命大提學科次 儒生試卷 選取文榮後文徵後高弘進等三人 竝賜直卦殿試」.

에 있었던 일이므로 비정기 과시라고 하겠다.

어사들에 의한 이같은 비정기과시는 주로 제주도에 기근이나 치병 또는 재난[196]이 있어 제주인들이 곤란을 당하였을 때나 혹은 역모사건이나 민란으로[197] 제주인의 불평과 의구심이 있을 때 특별히 조정에서 위유(慰諭)어사를 파견하여 진휼의 상황을 살피고 문무시재를 행함으로써 치루어졌는데 근본적으로 제주인들에 대한 회유책의 일환이었다. 제주인의 불평과 의구심은 곧 전통적인 분리주의적 성향을 촉발시키는 계기가 되기 때문에 그러한 회유책이 요구될 수밖에 없었던 것이다. 특히 시재를 통한 회유는 일부 제주인들의 신분유지의 필요성과도 부응하는 면도 없지 않아서 조정의 입장에서는 시의적절하고도 효과있는 방책이었다.

숙종조에 이르러서는 전라도 문과초시 일액(一額)을 제주에 작정하고 문신이 목사이면 교수와 더불어 시취하고 무신이 목사이면 문관을 판관으로 삼아 교수와 같이 시취하게 하였던 것이므로 문과 식년초시는 시재어사의 파견이 없는 때는 대체로 목사나 판관을 시관(試官)으로 하여 시취하였던 것 같다.[198]

이로 미루어 문과 식년시(式年試)는 제주도 향시의 시취인원을 1명으로 정하였던 것으로 생각되지만 타과의 경우는 시취정수가 증가되는 일이 많았다. 그 예로서 영조 원년(1725)의 증광시(增廣試)에는 제주 초시입격인이 3명이나 되어 식년시 때와는 달리 시취인원을 증가시켰고

196) 대표적인 예는 純祖22년(1822) 유행병이 심하여 3천여명이 죽자 慰諭御史 趙廷和를 파견하여 文科에 愼尙欽을 급제시킨 경우이다.

197) 대표적인 예는 宣祖34년(1601) 吉雲節의 음모사건을 撫慰하기 위하여 安撫御史 金尙憲을 파견 시취했었던 경우이다.

198) 『肅宗實錄』 卷35, 27年 6月 丙寅, 「今許以全羅道文科初試一額 移于濟州 文臣爲牧使 則與敎授試取 武臣爲牧使 則判官當爲文臣 與敎授又可以試取 宣以此爲式從之」

교통의 불편으로 초시 입격인(入格人)이 회시(會試)에 이르지 못하자 정시전시에 응할 수 있도록 특전을 주었다.[199] 이러한 제주도 문,무과 초시 입격인에 대한 정부의 배려는 영조조 제주 직부인(直赴人)에게 회량(回粮)을 지급하여[200] 원거리 왕래로 인한 노고를 위로한 예에서도 찾아볼 수 있다.

제주인으로서 과거 급제자는 크게 용방록(龍榜錄)과 연방록(蓮榜錄)으로 구별되어 기록되었는데 용방록이란 전시문과 급제자를 수록한 것으로서 대부분 어사들에 의한 외방별시 시취자들이 이에 해당되며 진신선생안(縉紳先生案)이라고도 했다. 또한 연방록은 향시문과 급제자를 수록한 것으로서 향시를 사마시라고도 하므로 사마선생안(司馬先生案)이라고 하였다.

먼저 용방록을 살펴보면 고득종(高得宗)(태종 갑오방 1414년), 고득중(高得中)(세종 을묘방 1435년), 고태필(高台弼)(문종 신미방 1451년), 고태정(高台鼎)(세조 을묘방 1459년), 김계충(金繼忠)(미상), 정응정(鄭應禎)(선조 신축방 1601년), 오섬(吳暹)(인조 계해방 1663년), 문영후(文榮後), 문징후(文徵後), 고홍진(高弘進)(현종 갑진방 1664년), 김계융(金繼隆), 김계창(金繼敞)(현종 신해방 1671년), 김계흥(金繼興), 고기종(高起宗)(숙종 을묘방 1675년) 정희관(鄭希寬)(숙종 병술방 1706년), 김계중(金繼重)(숙종 경인방 1710년), 고처량(高處亮), 정창선(鄭敞選), 고만갑(高萬甲)(숙종 병신방 1716년), 변시중(邊是重)(영조 정미방 1727년), 이수근(李壽根), 이구성(李九成), 양덕하(梁德夏)(영조 무오방 1738년), 변성우(邊聖遇), 변성운(邊聖運), 김형중(金衡重)(영조 계미방 1763

199) 『英祖實錄』 卷8 元年 10月 庚寅, 「命濟州增廣初試入格人李盤根等三人 許卦於今庭試殿試 蓋本州以絶海之地 自前初試入格之類 雖未及於本科會試 隋其來訴許赴他科 故有是命」.

200) 『英祖實錄』 卷105, 41年 4月 甲辰, 「上御崇賢門 親受文武科謝恩 命給濟州直赴人會粮」.

년), 강봉서(姜鳳瑞), 장한철(張漢喆), 김경회(金慶會)(영조 갑오방 1774년), 변경우(邊景祐), 강성익(康聖翊), 김용(金墉)(정조 신축방 1781년), 부종인(夫宗仁), 김명헌(金命獻), 변경붕(邊景鵬), 홍달훈(洪達勛), 이태상(李台祥), 고명학(高鳴鶴), 정태언(鄭泰彦)(정조 갑인방 1794년), 김영집(金英集), 김영업(金英業), 변경준(邊景俊), 강계우(姜繼遇)(순조 갑술방 1814년), 신상흠(愼尙欽)(순조 계미방 1823년), 김유(金柔)(순조 을유방 1825년), 오승현(吳承鉉), 김명악(金命岳), 박수룡(朴秀龍)(철종 갑인방), 송상순(宋祥淳), 김병수(金炳洙), 고경준(高景晙), 신재호(愼裁祜), 한석윤(韓錫胤)(철종 계해방 1863년)

연방록에는 김양필(金良弼)(명종 미상), 오섬(吳暹)(광해군 10년 1618년), 김진용(金晉鎔)(인조 12년 1634년), 김계융(金繼隆)(현종 4년 1663년), 오정빈(吳廷賓)(숙종 13년 1687년), 오점(吳霑)(정조 10년 1786년), 정익환(鄭益煥)(순조 25년 1825년), 김석린(金錫麟)(순조 28년 1828년), 안영수(安永綏), 오태직(吳泰稷)(헌종 즉위년 1834년), 김용징(金龍徵)(헌종 9년 1843년), 강기석(姜琦奭)(철종 9년 1858년), 김성호(金性昊)(철종 10년 1859년), 신재전(愼栽全)(고종 10년 1873년), 김양수(金亮洙), 김치용(金致用)(고종 11년 1874년), 채현석(蔡玄錫)(고종 16년 1879년), 김병윤(金炳胤), 박승규(朴升奎)(고종 17년 1880년), 김문용(金汶龍)(고종 22년 1885년), 김우종(金禹鍾), 김학현(金學鉉), 김항유(金恒裕), 전군형(全君亨)(고종 28년 1873년)이 수록되어 있다.

3) 무과의 실시

제주도에 무과향시가 설치된 것은 중종 8년(1513) 한성부(漢城府) 좌윤(左尹) 김석철(金錫哲)의 상계에 의해서인데 전라도 무과향시액수 25인내에서 3명을 제출(除出)하고 매식년(每式年)에 삼읍수령으로 하여금 시관을 삼아 시취 상송(上送)하여 회시(會試)에 응하게 할 것을 주장하고 왕의 윤허를 얻었던 것이다.[201] 이로써 무과시재가 제주도에서 처

음으로 열리게 되었는데 이때가 삼포왜란이 있었던 3년 후이기 때문에 문사보다 무사를 선발하여 어적장기(禦敵長技)를 양성하고 왜변을 막고자 하는데 그 목적이 있었던 것이다.

제주도 무과향시의 액수는 3명이긴 하였으나 국방상의 필요에 따라 그 수가 크게 증가된 때도 있었다. 선조 27년(1594)에는 제주삼읍의 시취수를 50명으로 정하였다.[202] 이때는 임진왜란 중이어서 현지 방어가 시급한 형편이었기 때문에 취해진 조치였던 것이다. 이후 무과향시의 정수는 감소되며 불편한 교통으로 인해 시기를 놓치기 쉬운 점을 감안 후기에는 초시 입격인이 회시에 응하지 않고도 직접 전시에 나갈 수 있도록 특전을 주기도 하였다.[203] 그 뿐만 아니라 풍랑이 심하여 식년 전시에 응할 시기를 놓친 자에게는 상례가 아니나 별시에 응할 수 있도록 배려를 해주었다.[204]

3. 출륙억제정책(出陸抑制政策)

가. 출륙억제의 제도

제주도의 특수한 교육현실 가운데 출륙억제정책은 다른 여러 각도에

---

201) 『中宗實錄』 卷19, 8年 12月 庚申, 「全羅道武科鄕試額數二十五人內 除出三人 每式年 以三邑守令 爲之試官 試取上送 令赴會試 則三邑之人 感發而爭習弓馬 禦敵長技自此而成就…上從之」.

202) 『宣祖實錄』 卷52, 27年 6月 己酉, 「兵曹啓曰 濟州三邑 試取之數 問于大臣 則沈守慶崔興源議以爲五十人爲當 柳成龍議舟師前取百人 今此三邑人才多 則百人爲當 小則五十人亦可云矣 傳曰取五十人」.

203) 『正祖實錄』 卷31, 14年 9月 戊子, 「速步重溟 能越試期 極爲奇喜 人格人不過三人 何必更赴會試 一竝直付殿試」.

204) 『顯宗實錄』 卷12, 7年 9月 戊子, 「兵判洪重普曰 濟州甲辰年直赴之人 當付於今春式年 而武擧子 阻風不及來 今者呈狀 願付於別試 雖非常例 海外之人 宣有變通之道 上命 從其願」.

서 조망이 가능하겠지만 인적 관리라는 측면에서도 시사적이다. 여말선초(麗末鮮初)의 과도기를 거치면서 왜적의 창궐과 국역부담의 압력으로 이를 피하기 위한 유민의 다수가 유입됨에 따라 제주도의 인구가 급증하였다. 원래 토지가 척박하고 협소한 데다 기근이 계속됨으로써, 급격한 인구증가는 자급자족의 생활체제를 무너뜨렸고 지역의 원격(遠隔)함이 정부의 보호를 약화시켰으므로 경제적인 부담은 무거운 반면, 구휼의 시책은 제대로 미치지 못하여 급기야 민생을 압박하기에 이르자 이전의 입도현상과는 반대로 출륙이 늘기 시작하였다.

원래 조선조는 국역 등 부담자의 동태를 파악하고 농민들의 농토로부터의 이탈을 막기 위하여 호적(戶籍), 오가작통법(五家作統法) 또는 호패법(號牌法)을 시행하여 역(役)을 피하여 호구(戶口)의 등록없이 이주, 유이(流離)하는 것을 금하고 있다. 이런 원칙에도 불구하고 제주도의 경우에는 조선 초기 국가정책에 의하여 제한된 범위에서나마 출륙이 허용되고 있다. 즉 「제주 삼읍은 사람은 많고 땅이 좁습니다. 민호(民戶)는 9,935호에, 인구는 63,093이고 전(田)은 9,613결(結), 48복(卜)입니다. 지리(地利)는 한계가 있는데 식자(食者)는 많으니 구황(救荒)의 폐단이 없는 해가 없습니다. 농사 짓지 않는 양인(良人)은 각기 자원에 따라 육지로 옮겨 살게 하십시오. 사천(私賤)도 역시 본주를 따라 자원출륙하게 하십시오」[205]라고 하여 출륙 허용의 원인을 인다지착(人多地窄)의 사정에 두고 있다.

이외의 출륙은 목마보호정책 때문에 이루어지기도 하였는데 도살우마자(盜殺牛馬者)만이 아니라 심지어 단순한 식육자(食肉者)나 연계자까

---

205) 『世宗實錄』 卷70, 17年, 12月, 乙酉. 「濟州三邑 人多地窄 民戶九千九百三十五 人口六萬三千九十三 田則九千六百十三結四八卜 地利有限 食者之衆 救荒之弊無歲無之 無田業良人 各從自願 徙居陸地 私賤亦從本主 自願出陸 從之」.

지 추방하여 평안도에 이치(移置)시켰다.[206] 우마적(牛馬賊)의 쇄출(刷出)은 세종년간에 계속되었고 주로 평안도 지방으로 입송케 했던 것으로[207] 이렇듯 출륙은 마정에 연유하는 경우도 있었으며 평안도에 입송케 한 것은 조선 초기, 특히 세종년간의 북방지역 개척과 더불어 추진된 사민정책(徙民政策)과 연관된 것이었다.

이렇게 출륙이 정부정책으로 허용된 반면, 그러한 정책 범위를 벗어나서 도망출륙하는 무리들이 점차 늘어 갔는데 이는 대체로 질병과 기근에 대한 구휼의 손이 미치지 못하거나 때로는 수령관원들의 작폐로 생활고가 심했던 점에서 기인되었다.[208] 특히 관아(官衙)에서 혹사당하는 노비나 역의 부담이 심한 군정 등 비교적 생활에서 고통이 많은 계층에서부터 도망출륙하는 일이 많았다.[209] 성종대에 이르러서는 그 수가 기천여인에 달하고 입거지역은 경기, 강원, 함경의 3도 지역을 제외한 여타의 지역에 널리 분포되는 현상을 보인다. 이런 현상은 조선 중기에 들어서 더욱 빈번하였다.

제주도의 기민들이 도외 각처로 이류하였기 때문에 세종조에 6만이 넘었던 인구가 선조 초에는 약 2만 3천으로 크게 격감하였으며[210] 따라서 조정에서는 이런 사태를 중시, 난민들의 도외 출륙이산을 방지하

---

206) 『世宗實錄』 卷67, 17年, 正月, 丙戌, 「今自濟州移置平安道盜殺牛馬者幾至六百五十余豈皆盜殺之人或有食肉而連及者轉達分辨何如」.

207) 『世宗實錄』 卷105, 26年, 7月, 甲子, 「議政府據兵曹呈啓濟州牛馬賊眞犯人依已 受敎使之出陸入送平安道」.

208) 『中宗實錄』 卷40, 15年, 10月, 壬寅, 「御朝講正言崔克成曰臣聞濟州之事至爲可慮礪疫大起人畜多死非徒此也年凶太甚死者相枕如旌義大靜人戶皆空云別令措置可也」.

209) 『太宗實錄』 卷34, 17年, 7月, 辛酉, 「濟州各司奴婢及軍丁等因興利船逃亡出陸」.

210) 金尙憲의 『南槎錄』 卷之三에 의하면 濟州城中에 「男壯老弱竝六百九十餘名 女壯老弱一千一百餘名」이라 하였으며 本州에 속한 四面의 인구는 「男壯老弱一千一百餘名 女老弱一千四百八十餘名」이라 하였다. 大靜縣은 「男壯老弱五百五十餘名 女老弱竝八百八十餘名」이라 하였으니 이는 모두 합하여 약 三萬三千의 인구가 된다.

기 위하여 강경한 입장을 취하게 되는 것이다.

이를테면 제주도 사선(私船) 입출항의 포구를 조천(朝天)과 별도(別刀) 두 곳으로 제한하고 목사가 군관과 더불어 출항하는 선박을 일일이 점검하여 출선기(出船記)를 기록했었던 것이 그 한 예이다.[211] 또한 제주 삼읍 사람으로 허가 없이 타지방으로 이주하는 자는 벌을 주고 원적(原籍)에 되돌리는 한편, 이런 제주인을 감싸준 자는 장(杖) 1백(百)에 3천리(千里) 먼 곳으로 유배케 한다[212]고 『대전회통(大典會通)』에 법률화하는 강경함을 보이기도 하였다.

그런데 제주인들의 출륙이라는 것이 식량난, 군역의무의 과중, 왜적들의 침범에 대한 불안, 토호들의 압력 및 관리의 횡포, 신공(身貢)의 과중(過重), 조정으로부터의 학대 등 그 원인이 복합적이었음에도 불구하고 이런 사정을 무시, 구호정책이나 진휼정책은 세우지 않고, 대신 출륙억제정책이 강압적으로 그리고 과도하게 강요되었다는 데서 그 문제점이 노정되고 있다.

임진왜란과 병자호란을 거친 후 중앙의 정치기강이 회복되면서 출륙억제정책은 본격적으로 강화되어 비록 왕족의 출륙이라 할지라도 강경하게 금지되었다.[213] 물론 여기에는 정치적 파쟁의 의미가 담겨 있기는 하나 조선 후기에 들어 제주도에 대한 출륙억제정책이 보다 철저하였음을 시사해 주는 예이다.

출륙억제의 여파로 숙종조의 제주인구는 43,515명으로 선조 초에 비해 백 년만에 두 배 가까이 증가되었으며 철종 원년(1850)에는 약 팔만

---

211) 金尙憲, 『南槎錄』. 「自乙卯以後私船任意出入島中避役者往往乘船走陸故只於朝天別刀兩浦許令放船而放船之日則牧使軍官一人執簿照点稱爲出船記雖一人一馬不敢潛匿」.

212) 『大典會通』, 刑典.

213) 『仁祖實錄』 卷45, 22年, 4月, 癸酉, 「濟州人物出陸之禁乃祖宗金石之典」.

에 이르게 된다.[214] 그러나 약 200여년 동안 무리하게 지속되었던 출륙억제라는 조선조 특수정책의 여파는 종국에 가서는 제주도의 대외문화적인 교류의 길을 억제하는 부작용을 낳아 제주도로 하여금 경제적, 문화적으로 낙후되고 폐쇄적인 풍토에서 벗어나지 못하게 하는 악영향을 끼쳤는데 결과적으로 제주도의 피폐화를 가속시켰다.

나. 출륙억제정책의 파장

출륙억제정책은 남성들을 제주도에 고립시킴으로써 남성들의 대외적인 활동력을 제한하였고 그 결과 남성들이 여성농업체계에 의존하게 하는 실정을 보인다. 남성들은 동시에 유교문화의 영향을 받아 부계전승 제사를 중심으로 공적 정체성을 이어감으로써 경제 산출자로서의 여성과 대치구조를 이룬다.

결과적으로 남성들은 여성들에게 의존하면서도 가부장적인 권위를 인정받아야 된다는 유교적 당위 때문에 부담을 갖기 마련이었는데 이러한 부담을 완화하고 그 자신의 위치를 정당화 시키기 위한 방법의 하나로 학문숭상이 적극화된다. 이러한 이유로 제주도에서 남자는 사고하는 양반계층을 이루는 경우가 많다.

출륙억제는 제주교육의 행정사적 측면에서 볼 때 이중적인 의미를 함축하고 있다. 억압(抑壓)(Unterdrückung)과 지배(支配)(Herrschaft)의 의미는 물론이요, 동시에 초월성(超越性)의 개념적 의미를 갖고 있다는 말이다. 억압이란 말 그대로 아래에로(unter) 누른다(drücken)는 의미이며 지배는 인간간의 상하관계를 전제로 하는 것이다. 억압이 포괄적으로 상위에 있는 사람이 하위에 있는 사람에 대한 불평등한 행위 전체를 가리키는 것

---

214) 『哲宗實錄』 卷2, 元年, 4月, 丁丑, 「濟州大靜旌義民數啓元戶一萬一千一百二十四戶」.

이라면 지배는 보다 구체적으로 정치, 경제, 문화적인 의미에서의 억압을 뜻한다고 할 수 있다. 이 상황은 J.Habermas가 지적한 왜곡된 의사소통의 상황 가운데 하나인 사회적 제외(social exclusion)의 차원과 유사한 상황으로 곧 조선조 정치, 문화, 사회 등 여타의 체제조직이 가지고 있는 제주도 지방에 대한 뿌리깊은 편견을 의미하는 사례이다. 이것은 곧, 한 국가의 소수민족이나 소수집단에 대한 문화적, 정치적 지배 및 경제적 착취를 의미하는 내부식민주의(內部植民主義)(intercolonialism)의 대표적 전형이다.

또한 인간은 현실에 결코 안주하지 못하면서 언제나 자기의, 지금 여기에 있음의 한계와 환경의 한계를 철폐하려고 한다. Husserl은 이와 같이 자신이 자기 삶의 주체로 드러나게 하는 가장 중요한 방법은 초월적 환원(transzendental Reduktion)이며 이는 종교적인 개종과도 같은 근본적인 태도변경이라고 했다. 따라서 초월성은 인간의 본질추구를 위한 자유로운 의지의 결단이다. 이는 스스로 자기 삶 전체를 돌이켜 지금까지의 삶을 부정하고 본래적인 삶을 추구하려는 인간 정신작용의 산물이다. 제주인들은 비록 출륙은 할 수 없었지만 반대급부로서 지금 제주도에 있음의 한계와 환경의 한계를 철폐하려고 애썼던 것인데 이는 곧 초월성의 표출이었다.

이러한 출륙억제라는 제도적 장치로부터 배태되었다고 볼 수 있는 이념적 성향 가운데 하나가 제주인들 특유의 분리주의적 태도이다. 분리주의적 성향은 애초 탐라국이라는 개별 독립국가의 전통에 바탕을 둔 의식으로서 조선조에 들어 그것은 내외집단의 강력한 구별의식으로 기능하였다. 즉 조선조의 출륙억제정책에 기반한 내외집단의 엄격한 차별성은 200여 년에 걸친 집요한 제도적 강요로 인하여 제주도로 하여금 외부로부터 고립되는 정도를 더욱 왜곡시켰으며 결국 이러한 왜

곡의 여파가 누적됨으로 인하여 강화된 주변문화의 특이성이 이 성향의 내용인 것이다.

이러한 분리주의적 성향은 결과적으로 제주도 특유의 공동체 의식을 강화, 결속시키는 계기가 되기도 하였는데 이를테면 그것은 삼무의 양속 등 자급자족의 경제순환과 그러한 체계의 기능유지를 위한 공동체적 연대감 조성으로 나타난다. 결국 출륙억제정책 등으로 야기된 사회적 조건은 농업소득의 평균화를 가져와 공동체 구성원들로 하여금 큰 부자도 없고 아주 가난한 사람도 없게 하였을 뿐만 아니라 구성원들끼리의 빈번한 접촉과 대면을 통해 두레의 제주도식 형태인 수눌음이나 번쇠 등의 사회경제적 자치기능을 강화시켰고 균등상속제라든가 결혼과 동시의 분가제도 등 독특한 생활양식을 낳게 하였다. 결국 귀속적 신분의 사회임에도 불구하고 육지와 비교하여 자율성, 평등성이 존중될 수 있었던 것은 분리주의적 성향으로부터 기인된 공동체 의식의 소산이었던 것이다.

제주도 특유의 내집단의식으로서 분리주의적 성향은 공동체 의식의 강화를 통해 결국 외부세계로 표현되는 육지문화 혹은 유교문화 등에 강한 거부반응을 표명하지만 그러면 그럴수록 외부에 대한 선망 역시 그에 못지 않게 잠재되어 있었다. 이러한 외부에 대한 양면성은 소위 육지문화에 대한 배타적인 태도에도 불구하고 유배인들에 대한 제주인들의 강한 친화력에서 그 예를 쉽게 찾아 볼 수 있다. 즉 육지에 대한 배타성은 정치, 문화, 사회적으로 고립된 제주도 특유의 자기 사회에 대한 정체감으로 정착되었음에도 불구하고 유배인들에 의한 문화전파의 결과, 유교문화에 대한 선망의식이 나타나고 있어 그 양면성의 특징이 잘 반영되고 있다. 외적 권력에서 부단히 자유로와지고자 하는 역사를 보임과 동시에 외적 권력에 아부하는 역사의 이중적인 면은 이

밖에도 여러 곳에서 노출된다. 제주도의 육지에의 정치·문화적 종속과 지배층과 일반 농민간의 이분화, 그리고 특히 지배 엘리트층의 육지문화에 대한 사대주의적 경향은 그 같은 양면성을 이해하는 중요한 변수라 하겠다.

4. 유배정책

가. 유배의 형

조선조는 창건 이후 체제안정을 위해 형률을 정비하게 된다. 형률의 큰 원칙은 대명률(大明律)에 의거하였으나 특별히 조선의 국정에 맞는 도형(徒刑), 유형(流刑), 속형(贖刑)을 결정하였는데 이때 제주도는 원악(遠惡)의 일급 유형지로 기능하게 된다. 유형은 중죄를 범한 자에게 사형까지는 과하지 않고 원격지(遠隔地)로 보내어 종신토록 다시 귀환하지 못하게 하는 형벌[215]로서 그 본질은 자유형과 비슷하나 사형의 환형(換刑)으로 대치되는 사형완화법으로 주로 이용되었다.

유형의 기원은 정확하지는 않지만 『백제본기(百濟本記)』의 기록으로 미루어 보아 삼국시대부터 행해졌던 것 같으며[216] 실제의 법제화는 고려시대부터였다. 고려는 원대의 법전율을 따랐지만 고려 말에 이르러 명의 정치세력이 확장됨에 따라 명률준용(明律準用)이 나타난다. 이것이 조선조에 와서 본격적으로 실시되기에 이른 것이다.[217]

---

215) 『大明律直解』 名例律, 五刑名義. 「流配謂人犯重罪刑殺流法遠方終法遠方終身不得回歸」.

216) 『北史』, 百濟傳. 「其刑罰反逆退軍及殺人者斬盜者流」.
『三國史記』, 新羅本紀, 興德王 三年條. 「漢山州瓢川人妖人自言有速富之術衆人頗感之王聞之曰執左以或衆左刑之先王之法也投界其人遠島」.

217) 『太祖實錄』 卷1, 元年, 七月, 乙巳條. 「自令京外刑決官凡公私罪犯心該大明律」.

유형은 『대명률직해(大明律直解)』에 규정되어 있는 것처럼 황폐된 불모의 벽지나 해변의 주(州), 군(郡), 현(縣) 내에 보내어 안치(安置)하는 제도였는데 도형(徒刑)과 같이 노역을 과하지는 않았다. 그런데 국토가 넓은 중국에서는 대명률에 따른 유형규정이 적용 가능하였지만 국토가 좁은 조선에서는 이를 따를 수 없어 유형의 원근(遠近)은 세종 12년(1430) 형조(刑曹)의 명에 따라 유배지역을 규정하였다.[218] 그러나 정치범이나 특수 범죄인에 대한 유배지의 선정은 왕정의 정책적인 배려에서 일부의 예외가 인정되기도 하였다.

대개의 유배인들은 그 죄의 경중에 따라 유배지의 원근거리가 책정되었고 유형기간으로서의 형기는 원칙적으로 무기종신형이었다. 유배인은 일단 사형에 해당하는 중죄인으로서 감(減) 1등(等)된 죄인이었으며 그들의 성분은 대개가 정치범이었다. 정치범으로 단죄되어 유배된 유형인은 사면령이 내리든지 아니면 정치정세의 변동이 일어나든지 하지 않으면 일생 귀향(歸鄕)할 수가 없었다. 그런데 이러한 유형에는 내용상 그 종류가 천사(遷徙), 부처(付處), 안치(安置)가 있었는데[219] 대개의 제주도 유배는 안치의 유형으로 이른바 절도안치(絶島安置)에 해당되는 것이었다.

유형 중에 가장 가혹한 조치가 이른바 절도안치로서 중죄인에 대한 응징적 의미를 갖고 원악의 도서에 유폐시키는 유형제도였다. 이런 맥락에서 제주삼읍에는 「죄명이 특히 무거운 자가 아니면 정배(定配)되지 않

218) 『世宗實錄』 卷50, 12年 潤12月 11日條. 「京城留後司京畿三千里則慶尙全羅平安咸吉道內三十息外濱海各官二千五百里則慶尙全羅平安咸吉道內二十五息外各官二千里則慶尙全羅平安咸吉道內二十息外各官」.

219) 遷徙는 "遷離鄕土一千里外"로서 범죄인을 고향에서 천리나 떨어진 곳으로 강제이주시키는 형벌이다. 이는 피해적 성격을 가진 자를 사회로부터 격리시키는 데 목적이 있었다. 付處는 中途付處의 준말로 관원에게 과해진 형벌의 일종이다. 安置에는 本鄕安置, 絶島安置, 圍籬安置가 있다.

는다」라든가 「제주목에는 특별한 교지가 없으면 정배되지 않는다」라고 규정하여 특히 절도안치로서 제주도의 유배를 조심스럽게 다루었다.[220]

또한 중죄인에게는 적소를 가시울타리로 에워싸 그 안에 유폐시키는 위리안치(圍籬安置)라는 중연금이 함께 가해지기도 하였는데 더구나 위리안치는 「不可與家屬混處」라 하여 가족과의 동거를 허락하지 않았었기 때문에 제주도에 절도안치되고 또한 위리안치된 유형자는 가장 가혹한 형벌자였음을 짐작할 수 있다. 그러나 유배인의 감시 책임은 관내의 수령이었던 까닭에 수령의 성격이나 재량권 활용여부, 유배인에 대한 인식여부에 따라 위리안치의 형은 형식에 그치는 수도 많았다.

그런데 국초 유교입국의 정책을 강하게 밀고 나간 결과 학설의 대립, 학문의 파벌을 잉태시켰고 그것은 나아가 당파의 파벌로 분화되어 정권다툼으로 이어져 끝내는 피비린내 나는 사화나 당쟁 등의 당옥(黨獄)을 초래하게 됨에 따라 유형이 남발하게 된다.

특히 조선 중기에 접어 들면서 권력투쟁에 따른 당쟁의 격화로 절도안치가 남용되어 당대의 명유(名儒)들이 제주도에 유배되는 일이 빈번하게 되는데 그 수가 타도와는 비교가 안될 만큼 압도적인 다수를 차지하게 되는 것이다. 조선조 지역별 유배인수를 조사해 보면 제주도 대정현(大靜縣)이 가장 많은 수를 차지하고 있어 제주도 대정현은 조선조 정책적 유배지였음을 알 수 있다.[221]

이러한 이유에서 조선조의 선비들에게 있어 유배라는 것, 나아가 제주도 유배라는 것은 그렇게 낯선 일만은 아니었다. 오히려 그들에게

---

220) 『大典會通』 刑典, 推斷.

221) 『韓國人名大辭典』(서울;新丘文化社,1983)을 기초로 할때 朝鮮朝의 인물 40,000여명 가운데 流配者는 대략 800여명이며 流配地는 240여개처로 나타나고 있다. 이 가운데 濟州島 大靜의 경우는 34명 정도가 流配되는데 이는 단일 流配地域으로 가장 많은 숫자이다.

있어 유배라는 것은 때로 그들이 지향하는 삶의 가치나 규범과도 엇물려 있어 한편으로 염치와 명분의 징표가 되기도 하였다. 선비들의 유소(儒疏), 성균관생들의 권당(捲堂), 공관(空館)에서부터 언관(言官)과 사관(史官)들의 간언(諫言)과 직필(直筆) 등 세속적 명리나 일신의 편안을 결연히 버릴 수 있었던 태도들의 연장선상에 유배가 놓여 있었던 예는 비일비재하였다. 그렇기 때문에 모두가 그런 것은 아니지만 많은 유배인들이 유배적 상황을 낯설어 하거나 개탄해 하지 않고 오히려 그 상황 속에서 교학활동을 전개할 수 있었던 것이다. 이를테면 제주 유배인 가운데 정온(鄭蘊)이나 김정희(金正喜) 등의 태도는 가히 전형이라 하지 않을 수 없다.

조선조의 선비들은 수기치인(修己治人)(개인의 인격과 학문적 소양을 닦은 후에 남을 다스린다)을 전제로 한 사대부(士大夫)(학자관료)로서 학문적 소양으로 정치를 하는 것을 원칙으로 삼았기 때문에 기본적으로는 학자이면서 정치인이었고 정치인이면서 또한 학자였다. 따라서 그들이 유배되거나 정계에서 은퇴할 때에는 학자적 측면이 부각되기 마련인데 특히 정치적 우승투쟁의 결과로 야기된 유배의 경우에는 그러한 학자적 생활이 더욱 치열할 수 있었다.

이러한 이유에서 유배인들은 교학활동을 통해 유교적 교양을 바탕에 깐 많은 양의 지적 유산을 유배지에 남기게 되는 것이다. 특히 출륙억제정책으로 막혀 있었던 제주인들의 앎에의 충동(Antrieb)에 유배인들의 지적 유산은 가장 큰 교육적 자극이 될 수 있었다.

나. 유배교학활동

유배라는 차별적인 인적 관리책이 특히 제주도와 관련하여 의미를 갖는 것은 다른 무엇보다 유배인들의 교학활동을 가능케 함으로써 근본

적으로 제주인들의 동기(動機)와 사기(士氣)를 진작시켰던 조건이기 때문이다. 집단성원의 동기와 사기 그리고 의사소통을 창출하려는 적극적인 노력이 적극적인 인사행정(positive public personnel administration)이라면 유배는 그것이 본인이 원하지 않았지만 감수할 수밖에는 없는 금제였다는 점에서 그럼에도 불구하고 유배인들의 교학활동에 의해 지역의 계도가 있었다는 점에서 소극적인 인사행정의 조건이라고 할 수 있다.

유배인들의 교학활동은 일련의 계몽활동에 비견할 수 있다. 물론 여기에서 의미하는 계몽활동이란 근대 이성주의 소산으로서의 계몽주의적 활동이라기보다는 인간의 깨우침과 관련된 제반 가르침의 활동을 지칭하는 일반적인 개념이다. 원래 계몽(Aufklärung)이란 환하게, 명료하게 한다는 행위가 그 행위 이전의 상태가 어둡다는 것을 전제하고 있다고 할 때 결국 계몽은 어두운 상태를 빛으로 비추어 밝게 만든다는 의미를 가지고 있다.

여기에서 어두운 상태란 곧 조선조 체제의 제주도 모순상황, 즉 억압, 지배 상태를 의미하는 것이라면 빛이란 유배인들이 행한 교학활동을 의미한다. 결국 계몽이란 유배인들의 교학활동을 통해 제주도의 모순적 상황을 이해하게 되는 일을 뜻한다고 할 수 있다.

인간의 깨우침과 관련된 가르침의 활동이라는 의미에서 계몽적 교육활동은 이미 옛부터 일상적인 삶 속에서 실천되고 이해되어 왔던 소위 「좋은 인간관계」의 형성 요인 가운데 하나이다. 교육행정에 있어서 인간관계론의 대표자인 D.Griffiths는 행정에 있어서의 훌륭한 인간관계는 상호존중, 호의(good will), 인간의 권위와 가치에 대한 신념의 굳건한 기초 위에 이루어지는 것임을 전제하였는데[222] 유배교학활동은 그

222) Daniel E. Griffiths, *Human Relations in School Administration*, New York : Appletion Century-Crofts.1956, p.17.

러한 전제를 만족시키는 조건이 되는 것이다.

Flitner는 인간과 교육에 관한 관점들을 첫째, 자연적 존재로서의 인간의 발달과 성장과정에 대하여 관심을 갖는 생물학적 고찰방식 둘째, 교육을 문화화와 사회화의 관점에서 보는 역사적-사회적 고찰방식 셋째, 교육을 객관적인 정신이 담긴 전통의 수행자들과 미성숙한 인간과의 만남 속에서 정신적인 세계를 깨우쳐 주는 정신적 각성으로 보는 입장 넷째, 그리고 교육을 양심과 믿음의 각성을 통한 인격형성으로 보는 입장 등으로 구분하였는데[223] 유배인의 교학활동은 대개의 경우 가르치는 사람의 적극적이고도 능동적인 개입을 전제로 한다는 점에서 세번째의 입장에 근거하고 있다고 할 수 있다.

결국 Flittner의 세번째 입장에 비추어 볼 때 유배인의 교학활동에 의한 교육의 관계(Erziehungsverhältis)란 전통을 생생하게 그 안에 품고 있는 존재와 그와 같은 전통들 안에서 살아가면서도 그 전통의 질서들과 성과들의 의미 내용에 충분히 성숙해 있지 못한 사람들 사이의 정신적인 교류에서 발생하는 그 무엇이다.

이러한 이유에서 유배인의 교학활동은 교육사에서 되풀이 돼 왔던 소위 '만드는 교육'과 '기르는 교육'이라는 교육에 관한 두 가지 근본 이해 가운데 만드는 교육의 전통에 서 있다고 볼 수 있다. 만드는 교육의 전통은 인간을 얼마든지 교육을 통해 변화 가능한 존재로 파악하기 때문에 인간의 교육 필요성과 가능성이 매우 중시된다.

그런데 이 전통은 근본적으로 인간을 생물학적 본성으로부터 자유롭지 못한 존재라는 인간 이해에 기초하고 있다. 인간을 자기의 환경에 본능적으로 반응하는 환경 구속적인 몰아적(沒我的) 자극반응체이며 자

223) W.Flitner, *Allgemeine Pädagogik*, Stuttgart : Klett-Cotta, 1950, p.28

기의 환경과 자기 자신을 대상적으로 파악할 수 없다고 보기 때문에 학습자와 환경은 서로 구분되지 않으며 학습이란 결국 프로그램화 되고 이데올로기화 되는 과정일 수밖에 없게 된다. 유배인들의 교학활동은 당대의 체제 이데올로기인 성리학을 당연시 하는 범주내에서 이루어졌다는 점에서 특히 만드는 교육의 학습관을 잘 대변한다.

그러나 일반적으로 만드는 교육의 대상이 무차별한데 비해 유배인의 교학활동은 그 대상이 비교적 한정적이었으며 또한 대부분의 교육활동이 계속적임에 비해 유배인의 교학활동은 단속적이고도 돌발적이었다는 점에서 그 두드러진 특징이 있다. 이렇듯 유배인의 교학활동은 우연적이고 돌발적으로 나타나기 때문에 예상할 수도, 계획할 수도, 방법화할 수도 없다. 그렇기 때문에 유배인의 교학활동은 실천의 우위성을 새롭게 자각케 한다.

결국 유배인의 교학활동이란 유배인과 제주인의 돌발적인 만남이다. 만남이란 인간과 인간의 상호 작용이고 생동적인 인격적 관계를 의미하는 개념으로서 환경에 대한 포괄적이고 실천적인 광범위한 모든 관계를 뜻한다. 인간은 만남을 통해서 자기의 본래적인 실존으로 돌아온다. 그렇기 때문에 만남은 교육의 가장 궁극적인 과제이다. 교학활동은 유배인과 제주인의 만남을 위한 매개변인인 것이며 만남을 촉발시키는 가능한 조건으로서 궁극적으로 서로가 만남에 직면하였을 때 공존으로서의 실존을 확인하고 서로를 권고하며 깨우쳐야 할 과제를 갖고 있는 활동이었다.

제4절 교육정책결정

1. 정책의 결정과정

가. 투입의 형식

조선조의 교육정책 결정과정은 계급적 신분질서에 의하여 그 참여의 범위가 제한, 고정되고 거기에 작용하는 의식 내지 문화가 유교적 사상에 의해 정형화되어 있으며 결정 내용의 범위는 조종(祖宗)의 전장(典章)에 대한 권위적 준수로 인하여 상당히 제약되고 한계지워졌는데 여기에 조선조의 교육정책 결정과정이 갖는 한계성과 단조성이 존재하였다.

조선조 제주도의 경우만을 국한시켜 교육정책 결정과정에 투입된 의사의 전달방법을 보면 감사(監司)나 왕명으로 지방에 내려간 관원이 서면으로 보조하는 장계(狀啓)나 관찰사, 어사, 절도사 등이 문서로서 상주(上奏)하는 계문(啓聞) 또는 장청(狀請) 등의 문서에 의한 전달방법이 대부분이며 문서를 통한 하의상달(下意上達) 방식의 대표적 형식인 상소(上疏)도 많이 이용되었다.

이런 이유에서 교육정책 결정을 위한 의사소통의 형식 또한 대부분이 건백형식(建白形式)[224]의 문서형식을 띠기 마련이었다. 이렇게 의사소통의 동인이 신하의 요구에 의한 것이었기 때문에 교육정책의 결정과정의 의사전달은 하정상달(下情上達)의 형식을 띠고 있었다. 그런데 이러한 양식은 제주도가 육지부와 격리되어 있기 때문에 상용되었던 방법이었다고 할 수 있을 것이다. 그런가 하면 민중들의 민란(民亂) 또

224) 疏通의 形式에 의해 크게 討議形式, 建白形式, 示威形式, 求言形式으로 분류된다. 金雲泰, 『朝鮮王朝行政史』, 서울 : 博英社, 1983, p.232.

한 중요한 의사소통의 한 형식이었다.

이같은 조선조 교육정책 결정의 일반적인 양식 때문에 특히 지방관의 역할이 중요할 수밖에 없었는데 지방관은 정책결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 의사를 언제라도 투입할 수 있는 정치단위였기 때문이다. 그들은 관부에서 파견된 사람들이기 때문에 정책결정에 직접 관여할 뿐만 아니라 정부의 중요한 의결이나 인사를 지방에 전달하기도 하고 또한 지방의 실정을 보고하여 정책결정에 반영시킬 수 있는 사람들이었던 것이다.

나. 지방관의 위상

특히 제주목사는 제주도의 전지역 즉 삼읍을 총치(總治)하는 것이 그의 중요한 기능이었다. 제주도는 타지역과 달리 멀리 떨어진 해도이기 때문에 관찰사의 감독이 미치지 않아 목사의 행정권한은 관찰사의 직무를 대행하는 경우가 많았다. 또한 제주목사는 삼읍을 안찰(按察)하고 수령에 대한 포폄(褒貶)을 하며 감사(監司)처럼 행하는 일도 있었다고 하니[225] 그 직능은 타지역 목사와는 크게 달랐던 것으로 짐작된다.

제주목사는 그 솔하(率下) 양현의 직감(直監)을 비롯한 모든 관원에 대한 감독권을 가지고 있었는데 목사가 현감을 비롯한 관원들의 치정(治政)에 관한 업적들을 고과하여 관찰사에게 보고하면 관찰사는 목사, 판관의 업적을 또한 고과하여 포폄을 시행하였다. 그리고 형옥(刑獄), 결송(決訟), 전량(錢量) 등의 일도 그때그때 보고할 수 없기 때문에 그 내용을 일 년에 두 번 관찰사에게 보고하였다.[226]

---

225) 『成宗實錄』 卷236, 21年 10月, 丙子, 「下書濟州牧使李從允曰 本州牧使爲實職 而節制使則兼官也 牧使當專治民事 兼理軍務 而自謂按察三邑 褒貶守令 妄擬監司」.

226) 『太宗實錄』 卷31, 16年 5月 丁酉, 「濟州都安撫使吳湜 前判官張合等 上其土事宣啓曰…其新設縣監政績殿最 都安撫使依他領內官例 以時考察 傳報都觀察使 都

일반적으로 지방관사의 관원은 소관 관찰사가 매년 두 번 등재하여 상주(上奏)하는 것이 일반적인 규정이나 제주 삼읍의 관원은 목사가 등재하여 관찰사에게 보고 하였던[227] 것으로 보아 관원에 대한 감독권이나 형옥, 송사(訟詞)에 관한 일, 전곡(錢穀)에 관한 일, 마정(馬政)에 관한 일 등 제주도에 관한 사항은 일차적으로 목사의 전결로써 이루어졌기 때문에 그 중요성이 매우 컸다고 할 수 있다. 이러한 이유에서 제주목사의 품계가 당상관(堂上官)으로 유지되었던 것이다.

목사 외에 정책결정 과정에 영향을 발휘할 수 있었던 사람 가운데 하나가 판관이었다. 제주판관은 제주도내에서 목사 다음의 직위이며 감목관(監牧官)을 겸하므로써 목사를 보좌하여 사송(詞訟)이나 전곡(錢穀) 또는 마정의 일을 돕는 위치에 있었고 목사 부재시에는 목사의 직무를 대행하며 목사인(牧使印)을 사용할 수 있는 권한까지도 지니고 있었다.[228] 지역적인 면에서 타지방과 구별되는 것처럼 제주도 판관 역시 그 비중이 달랐는데 타지역의 판관이 항관(亢官)으로 취급되어 혁파되는 경우가 있는데 반하여 제주판관은 그대로 존속되어 왔었다.

그런데 대부분의 지방관들은 제주도의 상황을 전혀 모른 채 임명되는 경우가 많아서 이론 입장에서 수령은 제주지방 토착세력의 도움 없이는 통치가 불가능하였다. 특히 선초에는 제주도의 특수성을 고려하여 제주도를 효과적으로 지배하고 관리하기 위하여 토착세력을 회유하는 차원에서 토관직(土官職)이 운영되고 있었는데 지방관들은 이들 토

觀察使 竝考牧使判官政績 褒貶施行 凡刑獄決訟錢糧等事 因隔海 不可以時而報施行後辭緣略擧一年兩次呈報監司…從之」.

227) 『經國大典』, 吏典, 褒貶條.

228) 『中宗實錄』 卷19, 8年 12月 庚申, 「漢城府左尹金錫哲 書濟州弊瘼以啓曰…又濟州 本以安撫使 今改爲牧使 兼시節制使 凡啓本書狀及行移關帖 竝以節制使結衛只用節制使印信 牧使印信 閉而不用 故判官凡決訟及錢穀斂散馬政大事 竝用白文 此地人心巧詐 塗令濟州判官 行用牧使印 以杜奸僞何如…上從之」.

관들과 자연 밀접한 관계를 맺을 수밖에는 없었다. 점차 중앙집권적인 체제가 안정되어 감에 따라 중앙의 입장에서는 토관직의 폐지를 시도해 나갔지만 그들이 제주지방에서 강력한 사회, 경제적 기반을 갖고 있는 한 좀처럼 용이한 문제가 아니었다.

당시 토관들은 모두 인신(印信)을 갖고 수령과 병립하여 지방행정에 참여하고 있었다. 이들은 심지어 위전(衛前), 이졸(吏卒)을 거느리며 700명[229] 정도의 규모로 막강한 세력을 형성하였다. 따라서 지방관들은 교육정책에 관련된 사안을 도모함에 있어서도 그들의 도움이 불가피하였을 것이라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 그러나 지방관을 중심으로 한 향촌지배체제가 강력히 시행됨에 따라 17세기 이후부터는 점차 토관세력이 갖는 향촌지배권은 약화되었고 모든 정책이 지방관의 우위로 이행되어 나갔다.

2. 정책결정의 내용

가. 계문(啓聞)

제주목사나 제주판관 같은 경우는 이렇게 타지역과는 다른 중요한 기능을 가지고 있었기 때문에 제주교육행정에 관한 그네들의 정책적 의사개진의 비중도 클 수밖에는 없었던 것이다. 제주목이나 대정현, 정의현에 각각 향교를 설립하고 수령으로 하여금 이를 독려하도록 수령칠사(守令七事) 중에 흥학(興學)을 포함시켜 이로써 고과(考課), 포폄(褒貶)한 것이나[230] 제주도 향촌 삼읍의 유학교육을 위하여 교수관(敎授官)이 파견되었던 예만을 보더라도 지방관은 지방의 교육정책과 관련된

229) 世宗 7년 7월의 土官 수가 629명이었다.
230) 『經國大典』 卷1, 吏典, 考課條.

언로를 책임지고 있었던 것이다.

이를테면 성종조(1470)에 지방관으로 재임하였던 이약동(李約東)은 제주삼읍의 유생교육을 걱정하여 제주목사는 문무를 겸비한 인재를 보내어 민치와 교학을 겸행하여 인재양성에 노력하도록 상계하였던[231] 예 같은 것이 그렇다. 이런 류의 장계는 많은데 태종 18년(1418) 4월에 제주목관이 예조를 통한 상언에 공무라 번잡한 판관의 교수관 겸무가 곤란하다는 이유로 교수관의 차견(差遣)을 주청하므로 유학교수관을 보내주었던[232] 예나 성종 24년(1493) 9월 제주도에 서적이 거의 없다는 유자광(柳子光)의 상계에 의하여 제주판관 김익겸(金益謙)에게 서책들을 보내면서 제주목사 이종윤(李從允)에게 교육장려를 위해 장문의 간곡한 하교[233]를 내린 경우도 같은 예에 의해 교육정책 결정이 이루어진 것이라 볼 수 있을 것이다.

제주교육의 행정사적인 측면에서 볼 때 지방관의 장계에 의해 결정된 가장 중요한 교육정책 가운데 하나는 아무래도 태종 16년(1416) 안무사 오식(吳湜)과 전판관 장합(張合) 등의 상계에 따른 제주도 행정구역의 재편[234]이 아닌가 생각된다. 행정구역의 재편이란 단순히 행정구역의 구획문제만을 지칭하는 것은 아니어서 교육적인 측면에서 볼 때 그것은 교육행정 현상의 구체적 실체로서 교육행정 조직에 영향을 주는 일련의

231) 『成宗實錄』, 8年閏 2月, 庚子, 「濟州人願學者多然無師授不能成就臣爲牧使治事之暇敎以經書今若三邑守宰文武交差以治以敎則人材赤出矣」.

232) 『太宗實錄』, 卷35, 18年 4月, 戊辰, 「復差濟州儒學敎授官禮曹據濟州牧官呈上言州及任內 儒生二百余人 詞訟雜務煩劇雖以判官兼敎授官 實難敎訓 請依前例 別差敎授官 旌義大靜學校 竝令考察 以振文風 從之」.

233) 『成宗實錄』, 卷282, 24年 9月, 己亥條, 「下書濟州牧使李從允曰…本州 與旌義大靜等三邑 邈處海中 務學者蓋寡 非唯訓迪之無方 書冊赤不易得…今付四書毛詩小學各三件以送 爾其與益謙及三邑敎授訓導協心勸奬 養育人才」.

234) 『新增東國與地勝覽』, 卷38, 旌義縣 建置沿革條, 「本濟州東道 本朝太宗十六年用濟州安撫使吳湜之啓議 析漢拏山南幅員九十余里之地 東爲旌義 西爲大靜 俱置縣監」.

행정력 강화 추세라고 이해할 수 있다. 사실 체제를 조정, 통합하고 체제의 목표를 달성하기 위해서는 적극적이며 조직적인 행정력의 개입은 불가피한 것인데 그러한 행정력 강화 추세는 결국 교육행정 조직에 규모나 역량에도 중요한 영향을 끼치기 마련이므로 결국 행정구역의 재편은 제주교육행정사의 중요한 문제 가운데 하나가 되는 것이다.

장계 등을 통한 지방관들의 의견개진은 때로 국가의 기본정책과 상충되는 경우도 없지 않아서 앞서 문·무 교차에 관한 이약동의 장계에 대해 이조(吏曹)는 방어문제 때문에 문,무 교차는 불가하다는 의견을 피력하게 되는데[235] 이러한 이조의 의견 저변에는 국방상의 이유로 무관을 목사로 임명하였던 선초 이래의 대제주도 정책을 고사하고자 하는 의도가 깔려있었다.

이러한 문·무 교차의 문제는 현종조에 들어서는 제주목사를 지냈던 이익한(李翊漢)의 상주(上奏)에 따라 목사가 무신일 때는 판관은 문관으로 하여 보완하는 융통성을 발휘하기도 하는데[236] 이렇게 의견이 분분할 수 있다는 것은 어떤 면에서 볼 때 정책결정과정에 대한 언로가 상당히 개방되어 있음을 의미하는 것이기도 하다. 이러한 언로의 개방은 근본적으로 지배자의 현명을 보장하려는 유교적 정치윤리에 근거해서 나타난 것으로 여러 가지 내부적인 문제가 잔존하고 있음에도 불구하고 정책결정을 위한 제도상의 합리성과 기능상의 조화성을 반영하는 실례이다.

개방된 언로를 통해 지방관이 교육정책에 반영할 만한 의사를 정책결정 과정에 투입하기 위해서는 사전에 의사가 수집되어야 하는데 이

---

235) 『成宗實錄』, 卷77, 8年閏 2月, 己酉, 「吏曹啓 濟州邊在海島 防禦最緊 牧使判官皆差武臣 邇來生齒漸繁 詞訟亦多 然文武交差 不可例以爲法 請擇有學解 有吏幹者交差 又擇有學行者 差敎授 訓誨子弟 從之」.

236) 『顯宗實錄』, 卷8, 5年 3月, 戊子, 「牧使若武臣 則判官必以官差送」.

러한 의사를 수집하는 데는 지방관의 독자적인 판단에 의한 것도 있지만 지방양반이나 토착사림들로부터의 의사청취가 다른 무엇보다 주효하였다. 이를테면 제주향교의 이건(移建)의 경우가 그 대표적인 예인 것 같다. 즉 제주향교는 다섯 번에 걸쳐 이건되었는데 이러한 빈번한 이건은 다른 지방에서는 흔히 찾아볼 수 없는 경우로서 이같은 정책이 결정되기까지에는 지방양반들과 지방관과의 의사교환이 많았었을 것으로 짐작된다.

왜냐하면 조선조가 개국한 이래 나라에서는 향교에 대한 관심을 한 번도 소홀히 한 적이 없으며 향교의 유지와 관련된 모든 일들, 예컨대 이건(移建), 중건(重建), 중수(重修), 위패(位牌)의 봉안(奉安)과 승출(陞黜), 제례(祭禮)에의 향축하송(香祝下送) 등을 예조에 보고 하도록 하고 또 예조에서 주관하여 처리하게 하였기 때문이다. 그리하여 향교를 사사로이 이건하거나 위패를 손상한 수령(守令), 교임(校任), 교생(校生) 등은 처벌을 받았고 심하면 군현이 강호(降號)되는 예도 있었기 때문이다.

또한 양반들도 향교에 지대한 관심을 가졌기는 마찬가지였다. 교임을 선출하여 향교의 운영에 간여하였는가 하면 향교의 재정을 확보하고 건물을 유지하기 위하여 유전(儒錢)을 거출하고 희사를 아끼지 않았던 것이다.[237] 따라서 빈번한 이건에 따른 지방관과 지방양반들과의 의사소통은 필수적일 수밖에 없었을 것이라고 짐작하기 어렵지 않다.

이렇게 지방관은 수합된 의사를 정책결정 기구인 조정에 보고하면 그에 맞추어 조정에서는 합당한 정책 결정을 하는 경우도 있었지만 지방관 스스로 결정하는 경우도 많았다. 그러나 이러한 교육정책 결정은 어디까지나 국가의 문교정책이라는 절대원칙의 테두리 안에서만이 가

237) 姜大敏, "朝鮮後期 鄕校의 財政的 基盤", 『富山史叢』 2, 1986, pp.26~28.

능할 수 있었음은 주의할 필요가 있다.

이를테면 제주도 서민들의 자제교육을 위하여 중종 31년(1536) 심연원 목사가 남문성 안에 향학당(鄕學堂)이라는 교육기관을 설립하고 또한 제주유림 김양필(金良弼)의 의견을 청취한 후 제주향교의 명륜당을 중수하여 학식과 인망이 있는 제주인을 택하여 대용교원격인 학장(學長)을 삼아 학생들을 가르치게 한 일 등은 지방관에 의한 교육정책 결정의 독자성을 보여주는 부분이긴 하지만 특히 명륜당 중수 문제 등은 국가의 권학 및 교화시책과 맞물려 있는 정책임을 유의할 필요가 있다.

즉 향교의 흥학과 교생의 권학을 위하여 역대 군왕이 예의부심한 시책으로서는 향교가 문묘제향의 임무를 겸하고 있었던만큼 학원환경을 정화하고 전우(殿宇)나 학사(學舍)의 관리를 철저하게 하는 한편 교육의 부진이나 학관의 태만, 교생의 수학과 지신이 해이했을 때마다 교육진흥과 사풍의 진작을 위한 간곡한 교시와 하교를 내렸고 조신의 진언을 들어 학풍 쇄신에 노력하였으며 각종의 교육규범을 제정 정비하고 변방지역의 풍화를 위하여서는 각별한 권장책을 기도하였던 것이다. 특히 전우와 학사의 관리에 관하여는 성종조의 『권려절목(勸勵節目)』과 『흥학절목(興學節目)』에 수령(守令) 방백(方伯)이 철저히 용심(用心)하도록 규정하였는데 따라서 명륜당 중수 같은 학궁을 중시하는 조치는 그 배경에 이같은 국가의 권장정책에 대한 시범적 의미가 함축되어 있음을 알 수 있다.

숙종 6년(1680) 목사 임홍망(任弘望)이 책고(冊庫)를 향교 옆에 세우고 책판을 개간하여 사서삼경(四書三經) 및 외가사(外家史) 그리고 선현문집(先賢文集) 및 주자필첩(朱子筆帖)을 인쇄하여 퇴적(堆積)하였던[238] 일

238) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 卷之三, 濟州 旌義 大靜, 「牧使任弘望 建冊庫于鄕校傍 開刊冊板 前後참梓 四書三經 外家史 先賢文集及 朱子筆帖 多數推積」.

도 선초 이래 국가에서 교육기관에 서책을 비치시키고자 경주했던 문고정책과 엇물려 있는 경우이다.

그러나 이러한 결정이 이렇듯 모두가 바람직한 것만도 아니어서 이인 목사가 귤림서원에 그의 조부 이약동(李約東)을 배향하기로 한 결정 같은 것은 지방관에 의한 교육정책 결정의 독단을 반영하는 예일 뿐이었다. 물론 이 사건은 사정(私情)에 의하여 망작(妄作)한 것이라는 숙종 1년(1675) 이선(李選) 어사의 소에 의해 위판이 철거되기 했지만[239] 이러한 사건은 문묘종사의 심각성과 함께 그것의 완화책으로 시도된 서원향사를 둘러싼 조선조의 교육정책적 갈등을 시사하는 예이다.

나. 상소(上訴)

지방관을 거치지 않고 직접 지방양반들이 조정에 교육정책과 관련한 의사를 직접 투입하는 경우도 있는데 즉 상소(上疏) 형식이 그것이다. 이 상소는 원칙적으로 모든 사람에게 개방되었으나 재야유림들이 가장 많이 활용한 방법이자 문서를 통한 하의상달(下意上達) 방식으로서 가장 대표적인 것이었다. 상소의 언로는 왕에게 직결되지 못하고 반드시 승정원을 거쳐야 하며 승정원에서는 그 내용이나 형식에 관하여 일단 사전 검토를 한 다음에야 국왕에게의 등철(登徹)여부를 결정하게 된다. 등철된 상소에 대하여 국왕은 비답(批答)으로써 회답하게 되어 있었다. 즉 상소는 원칙적으로 등철되어야 하며 등철한 상소는 반드시 왕이 비답하여야 할 의무가 있었다. 명실공히 상소는 개인의 언로로서는 가장 중심이 되는 수단이었던 것이다.

---

239) 『肅宗實錄』, 元年 9月, 庚戌, 「牧使李瑄又以其祖父李約東不議於士林置之三賢之上有辱三賢莫比爲甚不當仍置…李瑄置其祖於三臣之上不無循私妄作之迹位版使之撤去上允之」.

숙종 21년(1695) 제주유림 김성우(金聖雨) 등이 상소를 올려 귤림서원에 송시열을 배향한 일이 그 대표적인 경우이다. 숙종 21년은 지방관의 연대책임하에 서원첩설을 금지시켰던 시기로 향사인물 선정금령이 엄격하던 때였던만큼 상소에 의한 유현배향 결정은 제주도 교육정책에 충분히 의미있는 일이라 할 수 있다. 그밖의 제주교육정책과 관련된 주요 상소로는 중종 5년(1510) 제주자제 김의중(金義中) 등이 제주도에 향시를 별설해 달라는 건의[240] 등이 주목된다.

다. 민란(民亂)

지방양반들 외에 일반 민중들도 의사를 표명하기는 마찬가지인데 일반 민중들의 의사표시 형식은 문서형식을 띠기보다 대개의 경우 민란과 같은 시위형식을 띠는 게 통상적이었다. 민란은 긴박한 민중의 요구를 드러내는 의사표현의 양식이었던 것이다. 선조 34년(1601) 길운절(吉雲節)과 소덕유(蘇德裕)를 중심으로 일어났던 제주민란의 경우를 보면 일단 그러한 의사표명에 대해 난의 평정과 함께 안무어사를 파견 순무활동을 벌임으로써 조정의 정책적 의지를 대변한다. 그러한 의지 가운데는 원래 일반 민중들이 의도한 것은 아니지만 순무활동적 차원에서 교육과 관련된 새로운 결정도 당연히 들어있어 제주도 교육정책 결정에 적지않은 몫을 하였던 게 사실이다.

이를테면 제주유생의 고강과 제술을 어사로 하여금 등제시켜 보고케 한 일[241]이 그것인데 비변사에서 내려진 사목에 따라 안무어사 김상헌은 내도 후 시재(試才)하였으며 이 비정기과시에서 4명을 입격시켰다.

---

240) 『中宗實錄』, 卷11, 5年 7月, 甲子, 「濟州子弟副司猛金義中等上疏其略曰…且濟州三邑 地非不廣 人非不多 而文武之士罕出者 豈無其故 是誠平民無科試勸奬之方…三年大比 別設科條 文武生員 酌定其額 都會鄕試 如內地之例」.

241) 金尙憲, 『南槎錄』, 「本主儒生 考講製述等第 啓聞事」.

이와 유사한 예는 별국(別國)의 건설을 목표로 순조 13년(1813)에 일어났던 양제해(梁濟海)의 모변에서도 볼 수 있는데 모변이 평정된 후 어사 이재수에 의해 문무시가 베풀어졌으며 이때 문과에 4명이 무과에 60여 명을 급제시켰다.

제5절 사회교육행정

1. 조선조의 사회교육

조선왕조를 개창한 사대부정권의 주체들은 그들이 수용한 성리학적 지식을 바탕으로 새로운 통치질서의 확립에 부심하여 개국 초기부터 적극적인 국가시책으로 광범위한 서민교화사업을 추진하였다. 이것은 유교를 국교로 삼은 조선의 건국자들에게서 서민교화가 통치의 한 중요한 수단으로 인식되어졌기 때문이다. 조선시대의 서민교화사업은 주대(周代)의 만민교육(萬民教育)에 그 기반을 두고 있었기 때문에 그 자체가 사회교육적인 성격을 강력하게 띠고 있었다.

조선시대의 서민교화가 사회교육적인 성격을 띠고 있다고 보는 이유는 교육의 범위에서 한정되어 다루어졌던 정규교육 즉 양반자제들을 위한 교육과 구별이 되고 있기 때문이다. 우선 가장 뚜렷이 구별되는 점은 양반자제를 위한 교육이 주로 강학 즉 경서의 강독을 위주로 이루어졌다면 서민들을 대상으로 한 교화는 명분론적 윤리규범으로서의 예(禮)의 보급과 혹은 비예(非禮)의 단속을 통하여 이루어졌다는 것이다.

또한 서민교화는 정규학교기관 혹은 그에 상응할 만한 기관에 의해 계획적으로 시행된 것이 아니라 국가 혹은 향촌의 재지양반층에 의하여 자의적인 정책이나 행사를 통하여 이루어진 것이라면 양반자제들을

위한 교육은 대부분 학교기관을 통하여 이루어졌다는 점도 서민교화의 사회교육적 성격을 대변해주는 내용이다.

따라서 조선조 제주도의 사회교육행정을 알기 위해서는 조선조 제주도의 서민교화사업이 어떻게 이루어졌는가를 확인해 보면 되리라 믿는다. 이러한 이유에서 가례(家禮)의 장려책이나 향교의 교화행사, 또는 향약(鄕約)의 교화기능 그리고 무속(巫俗)이나 불사(佛事)에 대한 행정적 행위들을 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2. 가례(家禮)의 보급

여말에 주자학의 전래와 함께 들어오게 된 주자가례(朱子家禮)는 이미 여말의 성리학자들에게도 상당히 보급되어 국가적인 정책으로 시행할 것을 주장하게 되지만 그러나 왕조 말기의 혼란된 정국으로 시행되지 못하다가 조선조의 개국과 함께 시행이 결정된다. 선초의 가묘제 실시를 필두로 특히 태종 때 주자가례의 보급 및 시행이 적극적으로 추진되어 제주도의 경우에는 태종 13년 주자가례에 의한 상장(喪葬)을 치루었다고 특별히 포상했던 기록이 보인다.

즉 태종 13년(1413) 탐라성주 가문의 고득종(高得宗)과 다른 세력출신의 자제 문방귀(文邦貴), 양심(梁深) 등 세 사람이 친상(親喪)을 지냄에 있어 당시 서민들의 장례에 있어서 일반적인 의식인 불교의 칠칠지설(七七之說)을 따라 행하지 않고 제주도에서는 처음으로 주자가례에 의거 삼년상(三年喪)을 행하였다는 이유에서 효자로 논상(論賞)되었던 경우가 그것이다.[242] 이로 인해 고득종의 경우는 특별시취로 태종 14년

242) 『太宗實錄』 卷25, 13年 戊午, 「濟州都安撫使尹臨孝子節婦可褒賞者 前直長文邦貴提控梁深生員高得宗等丁親喪廬墓側施行三年之制一州感慕」.

문과에 급제, 제주 출신으로서는 유일하게 당상관(堂上官)까지 승진하게 되었던 것이다.

당시까지만 해도 서민들에게 있어서 유교적인 의식보다는 불교적인 혹은 무속적인 의식이 보다 일반적인 것이었다고 생각할 수 있는데 태종은 3년 9월 『주자가례』를 인쇄 경관(京官)의 각사(各司)와 평양부에 반사(頒賜)하는 등 중앙과 지방의 관리를 중심으로 하여 이의 보급에 주력하였다.[243]

태종은 특히 양반층에 대하여 가례의 시행을 장려 3년 6월 초입사자(初入士者)나 칠품(七品) 이하의 관리들에게 주자가례를 시험토록 지시하였으며[244] 8년 5월 태상왕(太上王) 태조(太祖)의 승하(昇遐)에 「치상일의주자가례(治喪一依朱子家禮)」[245]토록 하였으며 양반가에서 가묘입사(家廟立祀)를 불행(不行)할 때에는 엄벌토록 하였다.

이와 같이 건국 초부터 국가적으로 가례를 장려 보급한 것은 고려때까지의 서민 깊숙히 침투되어 있던 토속적인 신앙 및 의식들을 유교적인 예(禮)개념으로 흡수하여 국가적 의식을 통일하기 위한 일종의 국민의식개혁운동이라고 할 수 있으며 이는 서민생활 깊숙히까지 성리학적인 예의 보급을 장려하기 위한 사회교육운동이었다고 할 수 있다. 이러한 운동때문인지 제주도의 경우에도 점차 삼년상을 치루는 예가 빈번해지는데 나아가 삼년상을 추복(追腹)하는 예도 있었다. 이런 경우는 대개 효자나 열녀 등으로 정려(旌閭)되었다.

---

243) 『太宗實錄』, 卷6, 3年 9月 甲戌條.
244) 『太宗實錄』 卷5, 3年 6月 癸丑, 「令初入士者 幷試朱文公家禮…雖已入士者 七品以下 亦令試之」.
245) 『太宗實錄』 卷8, 4年 8月 乙丑條.

3. 교화행사(敎化行事)

서민교화를 위한 이러한 사회교육운동은 교학기관을 통해서도 이루어졌는데 이를테면 향교는 향촌양반자제들의 교육을 위한 기관이었지만 동시에 향촌서민층에 대한 유교적 가치관의 보편화를 위한 사회교육기관이기도 하였다. 특히 향교의 문묘(文廟)는 서민교화에 중요한 의미를 가졌던 바 향교의 문묘를 통해 춘추 2회에 걸쳐 시행한 석존제(釋尊祭)는 유교적 의식을 통하여 사상면에서 각 지방 서민들의 의식을 통일하는 데 커다란 공헌을 하였던 것이다.

제주도에서는 석존제는 물론 석존제와 비슷한 기능을 하였던 삼성사대제(三姓詞大祭)가 있었으며 지금까지도 시행이 되고 있는데 삼성사대제가 시조신(始祖神) 배향과 관련하여 제주인의 주체성을 확인하는 행사이기 때문에 공동체의 결속을 확인하고 다지는 데는 그 의미가 석존제보다 컸으면 컸지 못하지 않았다. 귤림서원에서의 오현숭배(五賢崇拜)도 석존제와 비슷한 기능을 하였음은 물론이다.

향교는 석존제와 함께 민간에 도덕적 예양적(禮讓的) 향풍(鄕風)을 수립할 목적으로 많은 교화행사를 하도록 규정되었는데 국가적 시책으로 편찬보급한『소학』같은 윤리서를 서민들을 대상으로 특별강습을 열어 이를 해독하였는가 하면 이러한 특별강습 외에 정기적으로 향음례(鄕飮禮), 향사례(鄕射禮) 그리고 향노례(鄕老禮)[246] 같은 교화행사를 시행하였던 것이다.

향차례는 향간(鄕間)의 연고(年高)하고 덕행있는 자를 청하여 읍양(揖讓)과 주악(奏樂)과 주배(酒盃)로서 서로 즐거움을 주고받는 행사이며, 향사례는 향음례와 비슷하나 단(壇)을 만들어 활을 쏘는 행사가 추가되

246)『國朝五禮儀』, 嘉禮條.

었으며, 향노례는 향내의 노인들을 인도 지방관과 절차에 따라 음식하며 치리(治理)를 권면하는 격언을 주고받던 행사이다. 물론 이러한 교화행사들은 그 시행이 의무화된 규정에도 불구하고 제대로 행하여지지는 못했는데 제주도의 경우 항간에까지도 향음주례만은 향교에서 치루어졌던 점으로 미루어 그 몫을 짐작하기 어렵지 않다.

4. 정문(旌門)의 사회교육

가. 정문정책

유교적 세계관에 있어서 예란 상하의 신분적인 구분을 근거로 하여 각각의 신분에 합당한 행위규범을 준수함을 말한다. 성리학적 예악질서의 확산과 정착을 강조한 조선조는 서민교화적 차원에서 특히 성리학적 예악질서를 몸으로 체현한 이상적 인간상 즉 효자나 열녀에 대한 국가적 포상이 장려되었다.

행실 특이자를 기록하여 보고하라고 지시하는가 하면 서민들의 교화를 위한 윤리서로서 『삼강행실도(三綱行實圖)』의 간행, 배포, 강습에 신경을 썼다. 세종에 의해 간행된 『삼강행실도』는 『이륜행실도(二倫行實圖)』, 『속삼강행실도(續三綱行實圖)』, 『동국신속삼강행실도(東國新續三綱行實圖)』와 함께 서민교화의 기본서였는데 그 중 삼강행실도는 가장 먼저 편찬, 간행되었을 뿐만 아니라 또한 가장 많이 읽힌 책으로 알려져 있다.[247]

이상적 인간상 형성의 한 가지 방법으로 활용되었던 정문정책(旌門政策)은 조선조의 일반 서민들에 대한 사회교육의 전형적인 특징을 잘

247) 金元龍, "三綱行實圖刊本攷", 『東亞文化』, 第4輯, 1965, p.97.

나타내주고 있다. 즉 서책의 보급이 극히 제한된 상황에서 일반 서민들로 하여금 모범적 사건이나 인물들에 관한 상징적 구조물을 세워줌으로써 이를 보고 듣고 하는 과정에서 그 모범들을 모방하게 된다는 것이다. 유학은 그 근본목적이 수기치인(修己治人)하는 지배자의 학문인 까닭에 치자의 인격적인 우월에 의해 피치자에게 모범을 보임으로써 상행하효(上行下效) 즉 재상자(在上者)의 규범적 모범을 재하자(在下者)가 모방하는 것이 가장 중요한 교육의 방법적 원리라고 할 수 있다.

이러한 교육원리는 물론 교육의 가장 근본적인 단계인 모방(模倣)이라고 할 수 있다. 그리고 모방이란 합리적인 판단에 의한 것이라기보다는 주로 정의적인 감동에 의존하는 경향이라고 볼 수 있다.[248] 금제나 형벌이 소극적인 측면에 비추어 정문정책은 적극적인 측면에서 성리학적 가치관이나 규범을 확산시키는 기능을 하였으므로 국가에서는 이를 적극 장려하였던 것이다. 따라서 이와 같은 장려책으로 이상적인 인간상에 대한 포상정책은 조선조의 확고한 서민교화정책의 하나로 정착하게 되었다고 할 수 있다.

이렇듯 정문정책은 조선조 교화정책의 핵심적 역할을 담당하였는데 실제적으로 성리학적 이데올로기의 확산에 정문이 가장 커다란 영향력을 행사하여 정문은 여러 범주의 교화정책 중 국가의 가장 커다란 관심사이기도 하였다. 서책이나 문자의 보급이 제한될 수밖에 없었던 조선조에 있어서 국가의 사회교육이 보고 듣는 것을 중심으로 할 수밖에 없는 것이라고 한다면 정문정책은 가장 큰 사회교육이였기 때문이다.

---

248) M.L.Bigge, *Learning theories for Teachers*, New York : Haper & Row, Publishers, 1976, pp.22~47.

나. 제주도의 정문

1) 효자

제주도의 행실특이자로서 효자와 열녀들의 행적[249]은 다양한데 효자의 경우 독신으로 모친을 극진히 봉양했다든가 맛있는 음식으로 부모를 공양하였다는 등의 평범한 일상생활 속에서 이루어졌던 효행의 모습이 보이는가 하면 손가락을 잘라 피를 먹였다는 단지(斷指)와 하루 두 번이나 종아리 살을 베어 화주(和酒)하여 먹였다는 할기(割飢) 그리고 똥을 맛보는 상분(嘗糞) 등을 통한 부모 병환시의 극적인 효행의 모습들도 꽤 있다. 특히 부모 병환시의 극적인 효행의 모습들은 효행특이자의 핵심적 내용으로 다루어지고 있다. 그런가하면 부모 사후의 효행 사례들도 있는데 3년간의 여묘살이는 효행의 기본 수칙으로 다루어지고 있다.

대표적인 예를 몇 개 정리해보면 다음과 같다.

<일상생활에서의 효행>
- ○ 고찬원(高贊元) : 모친의 구미에 맞는 음식을 얻어다 봉양.
- ○ 고윤문(高允文) : 독신으로 모친 봉양
- ○ 고오학(高鳴鶴) : 늙은 부친 봉양하기 위해 벼슬 사양

<병환 중의 효행>
- ○ 김칭문(金秤門) : 종아리 살을 베어 모친의 병 수발
- ○ 홍달한(洪達漢), 진달흥(秦達興), 김명집(金明集) 등 : 손가락을 잘라 부모들의 병 수발
- ○ 부천겸(夫千謙), 강여신(姜汝信) : 부모들의 똥을 맛보아 병세 진단
- ○ 김광숙(金光淑) : 똥을 맛보며 병세 진단하고 손가락을 잘라 병 수발
- ○ 이종응(李鐘應) : 한겨울에 하늘의 도움으로 잉어를 얻어 부친 병 간호

---

249) 濟州道가 발간한 『濟州先賢誌』에는 孝子가 82명, 烈女가 122명 실려있다.

<사후의 효행>
○ 오몽열(吳夢悅) : 여막(廬幕)에서 3년 동안 애훼지례(哀毁之禮)
○ 강운(康運) : 삼년상을 추복(追服)

단지와 할기, 특히 단지가 조선조에 일반화되는 과정에는 그것이 『삼강행실도』의 강독을 의무화한 강독절목의 시행, 그리고 『삼강행실도』 이외의 절행실적을 효유하는 방법이 중요한 몫을 했을 것이라고 생각된다. 『삼강행실도』에는 단지를 통한 효행사례가 나오는데 재미있는 것은 그 사례가 모두 본국의 사례들이고 그것도 조선조의 것이라는 점이다.

원래 유가의 전통에는 부모로부터 물려받은 몸을 손상시키지 않는 것이 효의 시작이라 했는데[250] 신체를 잘라 부모에게 바친다는 것이 어떤 의미를 가지고 있는지 그리고 왜 특별히 조선조에 이러한 사례가 집중적인지 의문이 가는 것이다. 상분(嘗糞) 즉 똥을 맛봄으로써 병세를 확인하는 방법[251]은 똥이 달고 미끄러우면 병이 심해진 것이고 쓰면 차도가 있는 것으로 알려져 단지와 같이 민간요법의 하나로 널리 확산되었다.

그런데 병환 중의 효행사례로 가장 많이 등장하는 것이 단지인데 이러한 이유에서 효행의 상징으로서의 단지는 시간이 지나갈수록 그 의미가 퇴색할 수밖에는 없었다. 이것은 효행의 내용이 시간이 지나갈수록 그 행위가 극단화되고 또 연령도 저하되며 또 효행의 기간도 장기화되는 추세와 맥을 같이한다. 따라서 조선 말기에 가서는 단지의 효행이 크게 평가절하되는데 제주도의 경우는 여전히 중요한 효행사례로 등장하고 있다.

---

250) 『孝經』, 開宗明義章.
251) 『南史今婁傳』, 參照.

사후의 효행과 관련하여 3년간의 여묘살이는 기본수칙이었지만 단순히 3년상을 치루었다는 정도가 아니라 점차 그것의 철저함을 증빙하는 여타 사항이 첨가되지 않으면 포상의 대상에서 제외시켰다. 다시 말하자면 삼년상을 치룬다는 것이 자식의 마땅한 도리이지 포상의 대상은 아니라는 것이다. 특히 중조조에 이르면 일시적 효행 보다는 장기적인 효행이 보다 더 중요한 것으로 간주되어 더욱 그러하였다.

2) 열녀(烈女)

이상적인 여인상으로서의 열녀의 모습은 예외적인 경우가 있긴 하지만 남편 사후의 열녀상이 대부분으로 그 대상이 부모에서 남편으로 바뀌었을 뿐 효자의 모습과 유사하다. 그러나 그 절행의 정도는 지아비의 죽음과 동시에 목숨을 끊는다든가 남편 무덤을 파다가 기진하여 죽는 등 효자들의 경우보다 극단화되고 있다.

대표적인 예를 정리해 보면 다음과 같다.

- ○ 김천종의 처 오씨(吳氏) : 남편이 병으로 죽자 목매어 자결
- ○ 송천향 : 남편의 뒤를 따라 죽고자 했으나 아이들 때문에 수절
- ○ 강유진 : 남편 소상(小祥)에 무덤에서 자결
- ○ 강위보의 처 오씨(吳氏) : 약혼자 강씨가 죽자 상복을 입고 자결
- ○ 강응록의 처 이씨(李氏) : 남편이 죽자 몇 날을 절식하여 자결

즉 지아비의 생명과 자신의 생명을 일체화시키는 처절함을 단적으로 보여주고 있다는 말이다. 열녀의 효행사례들이 표현하는 공통적인 의미는 단적으로 말하여 남편 사후의 삶이란 무미 건조하고 살만한 가치가 없다는 것이다. 결국 개개 열녀, 효행사례의 차이점이란 그러한 의미를 얼마나 극단적으로 표출하느냐를 경쟁적으로 실현한 것이라고 할

수 있다. 열녀효행이 효자효행과 다른 점은 그것이 자발적이기보다는 유교의 정절숭상에 따른 제도적 희생[252]이라는 점이다.

3) 포상

이들 효자와 열녀에게는 앞서 포상이 주어졌는데 행실 특이자에 대한 포상의 절차는 향촌에 행실 특이자가 발생하면 재지사림이 중심이 되어 관찰사를 통해 예조에 보고하고 예조에서는 각각의 내용을 심의하여 왕의 재가를 받아 포상의 범위를 결정하였다. 포상의 수준은 정려문을 세워주는 것(旌門), 관직을 제수하는 것(贈職, 除職), 세금을 면제해 주는 것(復戶), 잡역을 면제해 주는 것(免役), 천인의 경우 양인으로 승격시키는 것(免賤), 기타 곡식이나 면포 등의 포상물을 주는 것(賞物) 등으로 다양하였다. 정문의 경우 세금면제가 수반되는 것이 일반적이었다.

제주도의 경우에는 정문과 복호가 많았으며 상물과 면역도 취해졌었다. 정문의 방법은 초기에는 마을 어귀에 문려를 세워 주든가 장승을 세워주는 방법, 그리고 비석을 세워주는 등 여러 가지가 있었으나 점차 문려를 세워주는 것으로 단일화되어 나갔다. 이러한 정문의 효과에 대해서는 국왕 자신이 잘 알고 있었던 것 같은데 특히 중종은 여타의 포상 방법보다 정문이 가장 효과가 크다하여 가급적 정문, 복호로 포상토록 지시하였다. 사림이나 수령들도 정문에 대해 관심을 갖기는 마찬가지였다. 이것은 정문이라고 하는 의식이 당사자 개인이나 가족에만 해당되는 것이 아니라 마을 전체의 자랑거리였기 때문이다.

이상에서 살펴본 이상적 효자상과 열녀상은 그 허상과 실상의 격차

252) 金用淑, 『한국 女俗史』, 서울 : 民音社, 1989, pp.190~210.

가 크든 작든간에 일반 민중들의 생활 속에 각인되어 왔다. 그것은 곧 조선조의 정문정책이 사회교육적 차원에서 일단은 성공했다는 말이기도 하다. 이러한 이상적 인간상의 전형은 끊임없이 간행되어 향촌 구석구석까지 배포된 『삼강행실도』가 준거가 되었으며 이 준거에 의해 증폭된 절행의 사례는 증보판에 실려 환류, 강화되었다.

5. 무속의 사회교육

가. 제주도와 무속

제주도의 삼성신화는 제주도라는 공동체 공간과 질서를 구성하는 삼부조직의 체계로서 그것은 교육적으로 보존적인 교육목적을 함의하고 있음을 우리는 앞에서 검토한 바 있다. 심지어 삼성신화의 원시적 단계를 넘어 훨씬 진전된 문명의 단계에서도 제주인들의 교육목적들은 명백하게 보존적이었다. 육지부와 비교할 때 제주도의 독특하고도 이질적인 문화양태는 역설적으로 제주도가 거의 정적인 사회질서의 영속화를 목적으로 하는 보존적인 교육의 목적을 중시했었음을 단적으로 드러내 보여주는 예이다.

제주도가 이렇게 할 수 있었던 것은 섬이라는 지형적인 변수를 무시할 수 없으며 또한 전통적으로 육지가 관개 수리사업과 가축의 힘을 토대로 한 남성노동 중심의 미작(米作)농업인 반면 제주도는 밭농사 위주의 생업과 해변지역의 잠수업 등으로 「여성적 농경체제(the female farming system)」를 이루어 왔음도 주요한 동기라 하겠다.

재래의 무속문화는 이러한 제주도의 여성지배적 현실[253]을 뒷받침

253) 조혜정, 『韓國의 女性과 男性』, 서울 : 文學과 知性社, 1988, pp.263~331.

해줌으로써 최적의 사회교육적 기능을 담당하였다. 생활세계(Lebenswelt)와 관련된 삶의 양식을 가르친다는 측면에서 분명히 무속은 비형식적 교육으로서 일종의 사회교육적 기능을 함의하고 있다. 무속이 가르치는 교육내용의 핵심은 항상 생활의 현실 속에서 피부로 접촉하고 체험하는 현실적이고 구체적인 공동체로서 혈연공동체의 유지와 존속이었기 때문에 따라서 무속은 제주도 전래의 보존적인 교육목적을 승계하고 있었다고 할 수 있다.

무속의 교육적 기능이 이렇듯 제주인들의 생활과 관련이 있다면 형식교육으로서 유학교육은 오히려 직접적인 생활과는 관계가 없었다고 할 수 있다. 형식교육은 잉여재산의 수유자처럼 일상생활의 경험으로는 더 이상 직접적으로 전달되지 않는 사회문화의 잔여를 물려받아 영속시키는 구조였기 때문이다. 학교의 어원인 라틴어의 스콜라(schola)의 의미가 여가를 나타낸다고 하듯이 경제적 잉여의 발생에 따른 비생산계급과 형식교육은 밀접한 관련을 맺고 있는 것이다.

제주인들의 생활과 관련한 무속의존의 예는 비일비재한데 이를테면 제주인들은 숲이나 내, 못, 언덕, 무덤, 큰 나무, 큰 바위에 신을 모셔 매해 정월 초하루부터 보름까지 무당들이 앞장을 서서 신기를 내세워 나희를 꾸미고 쟁과 북을 치며 무리지어 동네 여러 집을 드나들면 사람들이 다투어 재물을 바치며 제사 지내고 또 2월 초에 귀덕, 김녕 등지의 마을에서는 신대(神木)를 여러 개 세워 신을 맞아 제사를 지내며 또한 애월 등지에서는 말머리(馬頭)같은 형태의 떼배를 구하여 울긋불긋하게 비단으로 장식하고 약마희(躍馬戱) 놀음을 하면서 신들을 즐겁게 하여 보름까지 지내는데[254] 이 같은 제주인의 무속의존은 그 절차

254) 李元鎭, 『耽羅志』, 俗尙淫祠乃於山藪川池丘陵墳俯木石俱設神祀每歲元日至上元巫覡共擎神作儺戱錚鼓前導出入閭閻爭損財穀以祭之又於二月朔日歸德金寧等地

적 측면에서 볼 때 무속의 사회교육행정과 연관되고 있음은 물론이다.

원래 제주도에는 신당(神堂)이 많고 무속이 성행했었다. 유배인 김정(金淨)은 제주인들은 사귀(祠鬼)를 몹시 숭배하므로 무당들이 많고 이들은 사람들이 어려운 일을 당할 때마다 그것을 빙자하여 많은 재물을 갈취하는 등의 행패를 자행하기에 이르고 있다고 하고, 사람들은 명일(名日)이나 삭망(朔望), 7·7일(初七, 十七, 二十七日)에 짐승을 잡아 음사(淫祠)에 제사지내는데 그 음사 수가 300여 소에 이르고 해마다 늘어나며 이로 인한 허황스럽고 그릇된 일들이 자꾸 더해만 가 혹 질병이 나도 약을 쓰려 않고 이 신(神)에 빌어 나으려 하다가 죽음에 이르는 경우가 많다고 지적하였다.[255] 이런 기록들에서 볼 수 있듯이 제주인들의 삶은 무속과 깊은 관계에 있었다.

조선 전기 성리학적 지식의 제도화 과정에서 그것의 근본원리에 벗어나는 양식이나 습속은 일단 음사(淫事)로 규정되어 다양한 방식으로 금제 조치가 내려졌는데 예컨대 무당을 믿는 것도 음사에 속하였다. 특히 무당과 관련하여서는 성종 3년 1월에 『음사금지절목』이 마련되어 시행되고 있었다. 이런 상황임에도 불구하고 제주도의 사정을 볼 때 음사에 관한 국가의 금제 조치가 어느 정도 영향력을 발휘하였는지는 의심의 여지가 많다. 특히 엄격한 금압에도 불구하고 부녀자들의 무격과의 결합은 끊임없이 계속되어 왔는데 이러한 맥락은 제주도의 여성 지배적 현실과 밀접한 관련이 있다.

立木竿十二迎神祭之居涯月者得　形如馬頭者飾以彩帛作躍馬戲以娛神至望日乃罷謂之然燈是月禁乘船」.

255) 金淨, 『濟州風土錄』, 「酷崇祠鬼男巫甚多人災禍取財如土名日朔望七七日初七十七二十七必殺爲牲爲淫祠淫祠幾至三百餘所歲增月加妖訛屢騰人病甚畏服藥謂爲鬼怒至死不悟」.

나. 무속의 교육적 의미

이렇듯 무속이 제주인들의 삶을 지배해 온 데는 제주도 나름의 사회, 역사적 원인이 있다. 역사적으로 볼 때 제주인들의 삶은 한 마디로 난파(難破)(das Scheitern) 상태(狀態)라고 하여도 과언이 아니다. 척박한 환경도 문제였지만 제주인들의 삶을 결정적으로 난파시킨 것은 행정력의 부재로 인한 관리들의 횡포였는데 도외출륙이 억제된 상황 아래서 위로는 목사로부터 아래로 아전에 이르기까지 행정관리들은 제주의 일반백성들을 철저하게 수탈하였던 것이다.[256]

이러한 난파(難破)의 위기상황(危機狀況)에서 사람들의 삶은 황폐할 수밖에는 없다. 위기 앞에서 인간은 파괴로부터 오는 위협과 두려움을 느끼게 되는 것이다. 위기의 특징은 자포자기와 그에 연결되는 죽음의 불안이라 할 수 있다. 하여 제주인들은 죽은 자를 더 복된 사람으로 생각하고, 어서 죽어 고생을 면할까하는 탄식이 예사였다. 여기에 바로 무속의 근거의미가 확보되는데 무속은 곧 제주인들의 유일한 자기구제의 방법이었다.

폐쇄된 사회일수록 그리고 그 사회에서 사는 사람들의 삶이 황폐할수록 무속신앙 같은 것이 번창하기 마련이다. 의지할 곳 없는 제주 사람들의 삶을 당신(堂神)에게 의탁할 수밖에 없었던 것이다. 그들은 당신을 신앙하므로 당신과 하나가 되는 정신적 상황에 이르게 되고 여기에서 현실적 황폐함을 보상받게 된다. 이 점은 제주당신들의 내력담인 본풀이에서 보는 당신일생(一生)의 황폐함이 바로 제주사람들의 그것과 상

256) 金靜, 前揭書, 「人心鹵莽自品官下至微者皆交結朝貴無人無傾佛者其豪右求爲鎭撫土人自星主以來流風已然不足怪也次者旅師次者書員此以下非品官持印貢生皆平民等鄕吏日各以漁利爲事毫縷細故皆有贈賂不知廉義爲何事以强制弱以暴劫仁不下君示以故官員貪如陸閑不以爲怪」.

통하는 데서 이해할 수 있다. 추방과 좌절과 배고픔의 신들이 바로 제주당신들인데 제주사람들은 이들과 하나가 되므로 현실적인 고통을 위무받게 된다. 여기에 당신숭배의 무속은 성행될 수밖에 없었던 것이다.

그러나 조선조에 들어 활발해진 유교의 보급과 강화로 당신숭배(堂神崇拜)의 무속은 점차 그 위세를 상실하게 된다. 그래서 남성사회는 유교교육의 영향으로 유교의 형식주의 및 가족중심주의와 습합(習合) 내지 그것을 수용하여 제주도의 공동체 윤리는 죽은 조상을 위해서는 제사중심의 조상숭배의식으로 고정화되고 살아있는 자손을 위해서는 충과 효를 절대가치로 표방하는 규범주의로 체질화되어 적어도 그 외형에 있어서 무속은 전통적인 위세를 상실하게 된다.

그럼에도 불구하고 유교적 교육의 영향권에서 벗어날 수 있었던 여성들에게서는 여전히 무속은 현실적인 힘을 발휘하고 있었으며 그 결과 유교교육이 보급되지 않은 여성사회에서는 재래의 무속신앙을 계승하여 그것에 의존하고 남성사회에서는 유교식 제례에 의존하는 민간신앙의 이중구조적 현상[257]이 생겨나게 된다. 즉 남성문화는 유교문화이며 여성문화는 무속문화라는 이중조직 문화형태가 바로 그것이다. 규범문화인 유교와 무격 그리고 여성과의 관계는 종교적인 측면에서는 밝고 이성적이고 폐쇄적인 세계관과 어둡고 개방적인 세계관과 형상학적 균형을 이루는 것으로 설명될 수도 있지만 사회, 경제적인 측면에서는 계급관계와 남녀관계의 중층적 복합체로도 설명될 수 있을 것이다.

이러한 이중조직은 결국 형식교육(formal education)으로서의 유교교육과 비형식교육(informal education)으로서의 무속이라는 교육의 이중구조를 반영하는 예이기도 한데 따라서 이러한 교육의 이중구조적 특징은

257) 玄容駿, 『濟州島 巫俗硏究』, 서울 : 集文堂, 1986, p.29.

조선조의 제주도 교육이 어떻게 관리, 운용되었는가를 이해할 수 있게 해주는 중요한 실마리라 할 수 있다. 분명한 것은 중앙의 교육행정적 차원에서는 그러한 이중구조를 상호 대치현상으로 파악하였지만 제주도의 입장에서 볼 때는 내면적으로 쌍방이 결합하여 상호보완적인 차원에서 하나의 독특한 교육체계를 만들고 있었다는 사실이다.

즉 무속은 직관적, 예언적 설득과 주술적 암시에 의한 의식화의 교육방법을 활용함으로써 혈연공동체의 유지와 존속을 도모했다면 제주도에서의 형식교육으로서 유학교육의 내용과 방법 역시 결과적으로 볼 때 그러한 도모의 수단으로서의 의미와 효과가 더 중요시 됨으로써 교육적 이중구조의 상호보완성을 보여주고 있다는 말이다. 그러나 중앙집권적 왕권체제 하에서 이해되는 상호대치의 개념은 나아가 체제에 대한 도전으로 이해될 수 있는 소지를 항상 내포하고 있었기 때문에 제주도의 입장이야 어떻든 마땅히 간섭받기 쉽상이었다. 그같은 중앙의 이해가 단적으로 표명된 예가 바로 이형상 목사의 신당철폐 사건이다.

다. 관리(管理)의 논리

이형상 목사는 '당 오백, 절 오백'이라고 회자되었듯이 제주도에 산재해 있던 소위 음사(당)와 불사 130여 개소를 파괴하고 무당 400여 명을 귀농시켰는데 이 사건[258]으로 해서 제주도의 불사는 완전 소멸되고 무속은 여성사회의 비공식적 속신과 같이 되어 음지에서 그 명맥을 이어 오게 된다. 비록 조선조가 숭유억불정책을 표방했다 하더라도 다른 지역에서는 유례를 찾기 어려운 불사 파괴시책이 시행된 것을 보면 제주도의 불교가 토속성이 농후하여 무속과 동류의 것으로 간주되었기

258) 이에 대해 玄吉彦, "歷史的 事實과 文學的 認識", 『耽羅文化』 第2號,濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1983이 잘 정리되어 있다.

때문이다.

원래 조선조에 있어서 불교의 승려들은 대표적인 일탈집단이었으며 무당 또한 마찬가지였다. 이는 서구 중세사회의 경우 기독교인과 이교도에 대한 분명한 경계설정과 체제내 일탈집단에 대한 부정적 채색과정과 동일한 의미구조를 갖는 것이었다. 체제내 집단인 일반 서민들로 하여금 일탈집단에 대한 채색된 의미를 획득하도록 하는 방법은 형벌이 주종을 이루었는데 신당철폐 역시 같은 맥락에서 행해졌던 것이다.

이러한 신당철폐의 표면적 의도는 지방의 풍속을 개량하고 백성을 교화하는 데 있었겠지만 그러나 그 이면에는 행정력의 강화라는 동기가 강력하게 내재하고 있었다. 전통적으로 무속이 강했었던 제주도의 입장에서는 자연 무당들의 영향력이 지대할 수밖에 없었으며 더욱이 그 수가 천여 명이나 되고 강력한 결속력을 가지고 있다는 사실은 행정 수행과정에서 문제로 대두되기에 충분하였다.

이것은 교육적으로는 비형식교육의 한 형태인 무속이 체제의 형식교육인 유교교육을 압도하는 형국이기 때문에 곧 성리학을 통치이념으로 내세우고 있는 조선의 체제에 대한 도전으로 간주하여도 충분하였다. 따라서 이러한 사태는 중앙집권의 조선조 체제적 견지에서는 결코 용납할 수 없는 일이며 따라서 이에 강력한 물리적 실력행사가 가능할 수 있었던 것이다. 결국 이러한 신당 철폐사건은 지배질서 문란에 대한 성토 내지는 경고의 의미를 강하게 부각시킴으로써 제주도의 교육적 이중구조를 견제하는 교육행정적 의미가 담겨 있었던 것이다.

신당철폐가 갖는 교육의 원리는 포섭과 배제의 원리라고 할 수 있다. 즉 특정의 교육내용을 전달하는 과정에서 그것에서 배제되는 내용을 강력하게 부각시킴으로써 그 내용을 보다 분명하게 피교육자에게 각인시킨다는 것이다. 예컨대 성리학적 이데올로기를 체제내 집단에게

분명히 전달하기 위해서 특정집단을 물리적으로 분리시키게 된다는 것이다. 이때 배제되는 집단에 대한 의미부여는 이미 대중 속에서 공감대가 형성되어 있는 부정적 이미지들이 추가되는 경우가 일반적이라고 할 수 있는데 이를테면 김정이 승려를 목석(木石)에 비유[259]했고 이형상 목사가 신당을 "요사스런 이무기"와 관련시켰던 점[260]이 그 단적인 예가 될 수 있다.

포섭과 배제의 원리는 곧 형식교육과 비형식교육의 이중구조를 설명해주는 논리로서 교육사적인 측면에서 볼 때 형식교육과 비형식교육에 관한 문제는 오랫동안 중요한 논의의 주제가 되어왔었다. 예컨대 고대 그리스 교육이 비형식교육의 우세를 강조하는 입장이었다면 16세기 영국의 교육학자인 Roger Ascham은 전적으로 형식교육의 우월성을 강조함으로써 생활에서 비형식교육으로 그리고 비형식교육에서 형식교육으로의 교육운동사를 제시하고자 하였었다.

그런가하면 17세기 영국교육의 대변자인 Locke나 18세기 프랑스의 라 샬로테 같은 이는 형식교육과 비형식교육 간에 보다 파격적인 균형을 유지시키고자 하였다. 그러나 20세기에 들어 미국의 W.C.Bagley는 라 샬로테의 상대적인 강조를 역전시키고자 했으며 나아가 John Dewey 같은 이는 형식교육과 비형식교육은 별개가 아닌 하나라는 학설을 주장하기도 했다.[261]

---

259) 金淨, 前揭書,「而土之僧徒 皆畜妻村居 頑如木石」.

260) 金錫翼,『耽羅紀年』「…衡祥親到其堂 使巫刑馬以祭 求見其神 妖出現 毒牙司命旗竿 遂斬之燒 其堂 自此淫詞遂絶」.

261) Brubacher, J.S., *A History of The Problems of Education*, New York & London : McGraw-Hill Book Company, INC, 1947. p.431~438.

제6절 기술교육행정

1. 기술교육의 체제

여말의 십학제도는 선초에 있어서도 대체로 그대로 계승되었다. 태조 즉위 관제를 보면 성균관 직제를 개정할 때 동반(東班) 속에 율학(律學)과 산학(算學)이 들어 있고 율학에 박사 2명, 조교 2명, 산학에 박사만 2명, 전의감(典醫監)에 박사 2명, 조교 2명을 두었다. 한양에 환도 후 육학(六學)을 설치하고 십학 중 예학, 약학, 이학, 풍수음양학, 기타의 잡학이 없어지고 역학(譯學), 산학(算學)이 추가되어 서민층 양가의 자제들로 하여금 이에 참가케 했다.

그러나 태종 6년에(1406) 다시 유학, 이학, 음양풍수학, 약학 등 4개 부문의 새 잡학을 가하여 다시 십학이 나타나고 잡학교육의 체계를 완성하게 되었고 공부한 결과를 년말에 한꺼번에 예조에서 제조(提調)가 시험보아 성적을 평가했다. 여기서 주목할 것은 십학의 확립과 함께 「사중월고시법(四仲月考試法)」이 아울러 제정된 사실이다. 이것이 바로 취재법(取才法)의 효시로서 태종 16년(1416)에 「사맹월취재법(四孟月取才法)」으로 바뀌었다.

국초에 유학은 3품 이하의 관, 그리고 구학(九學)은 현직, 퇴직관리를 막론하고 4품 이하로서 각 학(學) 제조가 학생들의 공부한 결과를 시험하여 우수자를 관리로 등용하였고 매 4중월(仲月)에도 학생들의 성적을 고시하여 우수자는 역시 관리로 등용하였다. 그런데 이때부터 유학자들이 잡학과 함께 시험보는 것을 못마땅하게 여기기 시작하는 풍토가 서서히 움트기 시작하였다.

태종의 광업, 인쇄, 천문, 기타 과학기술 정책에 힘입어 세종대에는 십학제도가 더욱 충실화되었다. 즉 세종 12년(1430)에 십학에 대한 교육과정이 확립됨에 따라 잡학교육이 충실하게 이루어졌고 이로부터 조선조 잡학교육의 규범을 이루게 되었다. 세종대에는 특히 천문학과 장인교육 그리고 농업교육이 그 발전의 절정에 이르렀다.

세조는 세종의 이러한 잡학 치중책을 승계하여 기술교육을 강화시키기는 하나 유학자들의 잡학에 대한 차별 천시는 더욱 노골화된다. 이로 인해 16세기부터 유학교육과 잡학교육은 완전히 분리되면서 중인층이 독자적 신분층으로 자라게 되고 기술교육이 중인층에 의해서 전습되기에 이른다. 이렇게 기술교육이 사양길에 접어들면서 왜란이나 호란 그리고 당쟁 등으로 그 상태가 완전 지리멸렬된다.

교육이 신분제와 정치적 권위를 위한 것으로 제한되어 감에 따라 기술교육은 이렇듯 차별 천시되고 점차 부차적인 것으로 취급되기 시작했는데 그러나 실용적인 기술교육이 없을 수는 없고 제반기술의 용도에 따라 차별적으로 정치경제적 후원을 받았다. 이를테면 정치운용에 필요한 공문서 같은 것을 작성하는 일은 전통적으로 기술 또는 기예적 차원의 인문학이었지만 정치교양교육의 일부로서 포함되었던 것이다.

체제의 안정을 위하여 국가는 민산과 백성들의 생산활동에 관심을 가져야 했으며 유교의 왕도정치사상은 그 중요성을 강조하고 있었다. 일반적으로 생산력 향상을 위한 적극적인 대책이 세워지기보다 수취제도의 문제로 간주됨에 그치고 있었으며 세종대에 들어 그에 대한 관심이 특별히 제고된 적이 있었으나 제도적인 정립을 이루지 못한 채 개별 관인의 활동에 그치고 말았다.[262]

---

262) 全相運, 『韓國科學技術史』, 서울 : 正音社, 1983, pp.25~26.

기술교육과 민산의 향상을 위한 교육이 부차적이거나 아예 배제되어 있었음에도 불구하고 사회는 기술적 노동과 백성의 생산활동에 의해 유지되는 것이었다. 특별히 후원을 받았던 적은 분야를 제외하면 지배체제의 유지에 필요했던 생산물은 모두 백성의 경험적 노동의 산물이었다. 백성의 노동이 단순하다고는 하나 그에는 역사적으로 축적된 경험과 개인의 숙련성이 담겨 있었다. 그에는 신분적 제약이 가한 부자유 노동의 한계도 있었던 반면 신분적 제약을 극복해 나가고자 하는 발전논리를 지니는 것이었다. 그러했던 백성의 노동의 장(場) 자체가 가장 중요한 교육의 장이었다.

그러한 발전논리는 당대 지배이데올로기인 성리학에 대한 반정적(反政的) 운동이 실학에 의해 개진되기 시작했는데 조선 후기에 들어서면서 조선조 전반에 걸친 제도적 개혁을 추구하는 실학의 영향으로 기술교육의 중요성이 주창되고 필요성이 대두됨으로써 기술교육의 문예부흥기를 맞게 된다.

조선조의 기술교육 체제에 제주도가 본격적으로 참여하게 되는 것은 세종조에 들어서면서부터인데 제주자제 중에서 문산(文算)에 능한 자를 이조(吏曹)에서 시취하여 서용하게 했던 것[263]이 단적인 예이다. 그리고 제주 고씨(高氏) 집안이 역과(譯科)합격자를 많이 배출했던 것[264]만으로 미루어 보아도 조선조의 기술교육 체제에 깊숙히 개입하였음을 알 수 있다. 그러나 제주도의 경우는 자체내의 기술교육이 더욱 활발하였는데 이는 제주도의 환경적, 정치사회적 특수성 때문이었다고 볼 수 있다.

---

263) 『世宗實錄』, 卷46, 11年 10月 己丑, 「兵曹啓 濟州子弟…其文算有能者 吏曹試取敍用 從之」.

264) 金泳謨, 『朝鮮支配層硏究』, 서울 : 一潮閣, 1986, p.239.

2. 농업관계

가. 목축기술교육

조선조 제주도에서 시행되었던 기술교육은 크게 농업관계, 수공업관계로 나누어 볼 수 있을 것이다. 농업관계는 또다시 농업 기술교육과 목축 기술교육으로 나눌 수 있을 것이며 수공업관계는 복식분야의 기술교육이 있지 않은가 생각된다. 농업관계의 기술교육 가운데 특히 목축 기술교육은 마정[265]과 관련된 사안으로 고려조 이래 줄곧 중시되어 온 내용이다.

조선조는 제주의 마필이 군사, 외교, 산업면에서 중요성이 인식되어 마정의 체제를 갖추게 되었다. 태조 때의 마적(馬籍)은 4,414필이고 우적(牛籍)은 1,914두였다. 이 당시 목장은 도 전역에 걸쳐 있었는데 고득종이 목장을 한라산 산장으로 옮길 것을 건의하여 10소장(所場) 체제를 갖추게 되었다. 1소장부터 6소장까지는 제주목에 속하며 7, 8장은 대정현, 9, 10소장은 정의현에 속하였다.

목장은 산장(山場)이라 칭하고 침장(針場), 녹산장(鹿山場), 상장(上場)으로 구성되었는데 동쪽으로는 표선면 성읍리 동가마장을 경계로 하고 서쪽은 남원읍 영천(靈川)을 경계로 하였으며 북쪽은 조천읍 교래리 다래오름을 경계로 하는 광활한 지역이었다. 축양을 편리하게 하기 위해 전체목장을 세분, 13둔(屯)으로 나눈 다음 사이에 돌담을 쌓았다.

효종 4년(1653)에 간행된 『탐라지』에 의하면 당시 제주목에는 6,450필, 대정에 1,552필, 정의현에 2,383필 도합 10,185필이 방목되고 있었다.[266] 목장 관리의 최고책임자는 목사이고 감목관(監牧官)은 판관, 현

---

265) 金奉玉, 『濟州通史』, 濟州 : 濟州文化, 1987, pp.92~96.
266) 李元鎭, 『耽羅誌』, 濟州 牧養條, 旌義縣 牧養條, 大靜縣 牧養條, 參照.

감이 겸임하였는데 밑에 목장관리의 책임자인 마감(馬監)과 우감(牛監)이 1명씩 있고 그 밑에 군두(群頭) 1명과 군부(群副) 2명이 있고 그 밑에는 사양(飼養)에 임하는 목자(牧子)가 있었다.

군두는 목자 중에서 성적이 우수한 자로 임명하는데 50필을 둔마(屯馬) 단위로 하여 2명의 목자가 사육을 책임졌다. 또한 진상할 말을 가리고 또 기르고 병치료하는 일을 주관했던 습마(習馬)가 6명 있었다. 이러한 체제는 목축기술교육의 행정적 관리체계를 시사하는 대표적인 예이다.

목장에서 방목되고 있는 둔마(屯馬)를 구별하기 위하여 천지현황(天地玄黃) 등 천자문의 글자를 낙인(烙引)으로 사용하여 제주목에는 38자, 정의현에는 17자, 대정현에는 3자 합계 58자로 낙인하여 구분하였다. 우적과 마적은 우마가 생산되어 목자나 사육주가 관에 신고하면 관에서는 치세(齒歲)와 모색(毛色)과 관리자를 조사하여 적을 5통 작성, 1통은 감목관이 보관하고 나머지는 목사, 감사, 사복사(司僕寺), 병에 보내고 소속 둔을 구별하는 낙인을 함으로써 끝냈다.

우마의 진상은 연례공마(年例貢馬)로서 200필과 3년마다 하는 식년공마(式年貢馬) 700필과 교역 필요상 징마하는 부정기 공마가 있었다. 이외에 삼명일(三名日)에 각각 20필씩 진상하는 60필이 있었고 또 삼읍수령이 체임할 때 헌마하는 3필이 있었다. 마가(馬價)는 『경국대전』에 의하면 왕경(王京)에 도착한 가격으로 웅마(雄馬)는 필당 쌀 20석, 중등웅마와 상등아마(兒馬), 상등자마는 쌀 15석, 하등웅마와 중등자마는 쌀 10석 등이다. 우가(牛價)는 두당 비단 한 필이나 면포 네 필로 되어 있으나 때에 따라 차이가 있었다.

마정과 관련하여 가장 주목되는 제주인으로는 아무래도 김만일(金萬鎰)을 들지 않을 수 없다. 그는 정의현 의귀촌(衣貴村) 사람으로 돈버는

기술과 가축번식에 통달하였다[267]고 기록은 전하고 있는데 특히 마축 개량번식에 남다른 기술이 있었던 것으로 전하고 있다. 임진왜란의 여파로 마필이 절대적으로 고갈되었던 조정에 앙마 500필을 헌상함으로써 일약 상신(相臣)계열의 종1품에 해당하는 벼슬을 제수받게 되는데 이러한 영향으로 후손들에게는 종문의 세습직으로 감목관직이 특설되었다.

제주도의 감목관은 국영목장의 그것과 명칭이 같았으나 그 성격은 판이하였다. 국영목장의 감목관은 주의 관속이 겸직하였으나 제주도의 경우는 김만일의 종문인 경주김씨의 세습직이었다는데 그 두드러진 차이가 있다. 따라서 이 직제의 특전은 특설 목장내의 필요한 조치나 시설운영 등 관리사항은 감목관이 전행하고 주관(州官)의 지시나 감독은 받지 않았다. 휘하에는 여러 명의 도패장(都覇長)과 목동(牧童)을 두고 마축과 목장을 관리하였는데 군역 등의 부역에서 면제되었다. 마필은 감목관으로 재직하는 동안 2기로 나누어 3년에 203필씩 모두 406필을 공납하였다.

나. 농업기술교육

1) 농업의 형편

제주도의 농업[268]을 2개의 지대로 구분하면 해안농업지대와 중간농업지대는 정착농경지대로, 중산간농업지대와 산간농업지대는 이동농경지대로 구분할 수 있다. 해안에서 산간농업지대로 옮겨갈수록 조방적(粗放的) 성격이 농후하며 반면에 산간에서 해안농업지대로 옮겨 갈수

---

267) 金錫翼, 『破閒錄』, 「本島氏族之盛以慶州金氏爲最金氏自都摠管萬鎰始大 萬鎰旌義依貴村人達於陶琦之術家畜蕃息」.

268) 以下 南碩珍, "濟州島 傳統社會의 農業經營에 관한 硏究", 『耽羅文化』, 第9號, 濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1989, 參照.

록 집약적 성격이 농후한 특징이 있었다.

해안농업지대는 대부분이 영세한 소농으로 인력농구의 사용, 집약적인 제초 및 시비, 2년3작 혹은 1년2작의 작부체계 등 집약적 농경지대였다. 이 지대의 주민들은 영세한 토지 소유로 인한 열악한 생활환경을 극복하기 위하여 바다에 의존하였다. 중간농업지대는 인력농구의 사용이라는 집약적 성격과 2년2작식 작부체계, 근권(根圈) 시비법(施肥法) 등 조방적 성격이 공존하는 지대였다. 이 지대는 해안에 비하여는 조방적이나 중산간이나 산간에 비하여는 집약적 농경이 이루어졌다.

이동농경지대로서 중산간 농업지대의 농경은 소규모의 숙전(熟田)의 소유, 축력의 소유, 인력의 여유라는 요건의 충족에 의해 성립하였다. 이 지대에서는 미개간지를 개간하고 일정 기간동안 작물을 재배한 다음 경작지를 장기간 이동하였다가 되돌아 오는 장기휴경방식에 의하여 작물을 재배하였다. 이 지대는 이러한 장기 휴경, 극히 미약한 시비 및 제초, 그리고 1년1작식 작부체계 등 조방적 농경지대였다.

주민들의 생활근거지는 해안과 중간농업지대에 두고 있었다. 해안농업지대에 생활 근거를 둔 소농은 경지면적의 영세성과 해산물의 경제적 가치의 저소로 인하여 생활자급에 상당한 어려움이 있었던 반면에 중간농업지대에 생활근거를 둔 소농은 중산간농업지대에 의존한 영농 및 축산이 가능하였으며 따라서 해안의 소농에 비하여는 생활의 여유가 있었다. 자급사회에서는 바다보다는 중산간에 의존하는 생활이 식량 자급에 유리하였고 이러한 환경이 중간농업지대가 전통사회에서 생활권의 중심이 되는 요인이었다.

2) 농업의 관리체계

교육목표를 달성하는 데 필요한 협동적 집단행동 또는 조직적 협동

행위라는 교육행정의 협동행위론적 측면에서 볼 때 조선조의 제주도 농업 기술교육은 다른 어느 때보다도 진전된 양식의 절차적 행위가 개진되고 있음을 알 수 있다. 즉 노동교환의 절차가 바로 그것인데 물론 그러한 교환양식이라는 것이 일종의 두레 양식으로서 그 출현은 고대로부터 시작되었다고 보아야 하겠지만 그 절차가 보다 체계를 갖추고 공동체의 행위적 활동으로서 일련의 행정적 면모를 갖추게 된 것은 조선조에 들어서라고 보아진다.

조선조 제주도라는 공동체의 행위적 활동으로서 행정적(Verwaltung) 절차를 간직한 대표적인 노동교환의 양식으로는 부농(富農)과 무전민(無田民) 사이의 삯노동 그리고 소농(小農)간의 접과 수눌음을 들 수 있을 것이다. 이것은 말하자면 직업 도야(Berufsbilding)의 성질을 갖는 일련의 교육행위라고 할 수 있는 것이다. 직업 도야는 형식적 개념에 따르면 특정한 생활목적을 실현하기 위한 능력의 획득과 소유를 도모하는 노력으로 직업 도야의 발전은 공동사회의 사회적 발전에 의존하게 된다.

노동교환의 행위는 '남을 통하여' 또는 '남과 더불어' 어떤 과업을 수행하는 과정으로서 일종의 인간관계론적 행위이다. 인간관계를 조직의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 단체행동(teamwork)으로 발전시키도록 동기유발하는 인간의 상호작용[269]이라고 정의 내릴 수 있다면 수눌음과 접은 조직성원의 상호작용관계를 규정하는 일종의 비공식조직(informal organization)으로서 가장 모범적인 예라고 할 수 있을 것이다.

제주도의 경우 삯노동의 형태는 일시고용과 년고용의 두 가지로 나누어 진다. 연고(年雇)는 무전민(無田民)의 자녀 중 미혼의 성인 남자를

---

269) K.Davis, *Human Behavior at Work : Human Relations and Organizational Behavior*, 4th ed., New York : McGraw-Hill Book Co., 1972, p.6.

대상으로 1년에서 수년 동안의 고용에 의해 일정한 댓가를 지불할 것을 약속하는 삯노동으로 주로 중간농업지대에서 나타났던 형태이다. 고용된 남자를 장남이라고 불렀으며 무전민의 가정에서는 식구 중 한 사람을 내보냄으로써 식량난을 해결하려 하였고, 부농의 가계에서는 가족노동의 보충이라는 필요에 의해 발생한 노동의 형태였다.

두 가계 사이의 계약은 미리 돈을 제공하는 등의 경제적 계약의 형태를 지닌 것이 아닌 막연한 잠정계약, 즉 장가를 보내준다 등의 부농의 시혜를 기대하였던 형태로서 땅이 없는 사람은 이러한 연고(年雇)에 의해 일고(日雇)에 우선적으로 고용될 수 있다는 이점과 농한기에도 자녀의 생계를 부농에 맡길 수 있다는 이점 등을 기대하였고 부농은 장남에 대한 생계 이외의 큰 책임이 없이 안정적 노동확보가 가능하였기에 이루어진 삯노동으로 보인다.

일시고용 즉 일고(日雇)는 첫째, 제초(除草), 수확(收穫) 등의 농경과 가사노동의 필요에 따라 고용되었던 일고와 둘째, 단순 협업적 집단노동력 확보를 필요로 하는 일고 셋째, 수공업자를 고용하여 생활용구를 제작하는 일고로 나누어 볼 수 있다.

첫번째 형태의 일고는 여성을 대상으로 한 일고였으며 노동자간의 경쟁은 존재하였으나 고용주간의 경쟁은 존재하지 않았던 삯노동이다. 두번째의 일고는 주로 대맥(大麥)을 타작할 때 나타나는 삯노동의 형태로 대체로 남성 노동력으로는 도리깨장남과 ᄀᆞ림질장남이 고용되고 여성노동력으로 저쇠질꾼이 고용된다. 세번째 고용의 대표적인 예는 죽제품을 만들기 위해 대는 고용주가 구입하고 수공업자인 죽쟁이는 죽제품을 만들어 품삯을 받았다.

이러한 일고에 대한 댓가는 노동시간을 단위로 하여 주어지는 것이 아니라 과제의 완수를 목표로 하여 주어지기 때문에 노동의 시간은 일

에 따라 일정하지 않고 해 뜰 무렵부터 해 질 때까지의 하루를 기준으로 하여 품삯이 주어진다. 수공업자와 그림질장남 등 전문적 기술을 요하는 경우는 하루 품삯이 대맥(大麥)이나 조의 조곡 2말(斗)이며 그 외는 조곡 1말이 관습적으로 정해져 있었다. 첫번째와 두번째의 삯노동은 주로 부농이 존재하였던 중간농업지대에서의 노동 존재이며 해안농업지대에서는 수눌음이라는 노동교환이 그 자리를 메꾸고 있었다.

부농(富農)은 삯노동에 의하여 가족노동의 부족한 부분을 충당하였으나 소농의 노동확보 수단은 수눌음과 접이었다. 수눌음이란 타도에 있어서의 품앗이와 유사한 것으로서 농경을 비롯하여 다수의 인력을 필요로 하는 모든 일에 노동을 교환하는 형태이다. 즉 농경에 있어서의 제초(除草), 수확(收穫), 탈곡(脫穀), 우마(牛馬)를 소유하지 못한 농가들 사이의 연자마를 이용하는 작업, 새로 지붕을 덮는 작업 등 다양한 노동교환이 존재하였다.

노동교환은 삯노동에 있어서와 같이 과제의 완수를 목표로 하여 교환되었다. 즉 하루 동안 도움 받으면 하루를 갚는 형식이었다. 일의 종류나 시기 등도 구분하지 않았다. 즉 제초작업에서 도움을 받고 수확작업에서 갚기도 하고 봄에 도움을 받고 가을에 갚기도 하였다. 접이란 계의 일종으로 수눌음은 수시로 필요에 따라 노동을 교환하는 비조직적 노동교환이었던 데 비하여 접은 분명한 공동작업의 목표에 따라 조직된 노동교환 형태이다.

3. 수공업관계

가. 복식기술교육(服飾技術敎育)

조선조에 있어서 제주도의 기술교육 양식 가운데 가장 특징적인 분

야는 아무래도 수공업관계일 것이다. 원래 수공업 노동은 대체적으로 농민의 부업으로서 이루어진 것이 많으나 승려 또는 백정들의 전업적인 수공업 노동도 있었으며 사장(私匠)인 도공, 야장들의 수공업 노동도 거의 전업적인 것이었다고 보아야 할 것이다. 당시의 수공업 노동으로서는 그 규모와 기술의 면에서 관설의 제조장에서 종역한 관장들의 그것이 큰 비중을 가진 것이며 사장의 경우 그 관장수공업의 그늘 밑에서 거의 질식되어 있었다고 할 수 있다.

사장의 경우도 여러 가지로 관의 간섭을 받아 제작명령을 받은 연후에 비로소 제작을 해야 한다든가 기타 가격의 통제를 받는 등 온갖 제약 밑에서 그 활동은 아주 위축되어 있었다. 오직 후기에 이르러서는 관장수공업의 쇠퇴와 더불어 그와는 반비례로 사장수공업이 발달하였으며 종래에는 전적으로 관장수공업에만 의존하던 관수(官需)도 차차 사공임용(私工賃用)으로 전환하지 않을 수 없게 되었다.

조선조 제주도의 수공업은 부녀자들의 부업 형태로 이루어진 양태산업(凉太産業)이 대표적인 것이었다. 양태(凉太)란 구체적으로는 사대부의 관모(冠帽)중 얼굴을 가리는 차양부분을 말하지만 갓양태라고 하여 갓을 지칭하는 표현이다. 부녀자들의 부업 형태로 이루어진 것이기 때문에 그 산업의 형태는 자연 비조직적일 수밖에는 없으며 따라서 후계자 양성의 전습제도 같은 것은 기대하기 어려운 실정이었다. 원래 조선조 5백년을 통해서 볼 때 의도적이거나 제도적이며 법제적으로 뒷받침이 된 기술교육과 관련된 전습제도는 없었다.[270]

그러므로 기술의 전습형태는 대체로 직업의 숙명적인 세습제도에서

---

270) 이런 맥락에서 호조판서 李德良이 「工曹諸色傳習匠人三百 以外方收貢好子 擇定已久 而無有成才 臣等意以京居可學者擇定 而外方好子 官收其貢 則其於工事易肄而國亦有益矣 傳曰可」(『成宗實錄』 19年, 正月)를 아뢰어 기술을 전습토록 하는 조처를 취하긴 하였으나 만족할 만한 성과가 없었다.

오는 신분상에 얽매인 생활수단으로써 전달되었으며 그 전수, 습득 형태도 구체적으로 기록 같은 것을 통해 남길 수 없는 형편이었다. 이러한 형편 때문에 제품 완성이나 자신들의 권익옹호를 위한 조직적 체제가 뚜렷할 수 없어서 자연히 개인 중심적인 기술유지라는 풍토가 형성되었던 것이다.

이렇듯 개인 중심적 기술유지에도 불구하고 제주의 여자라면 누구나 반드시 준립(駿笠)을 걸어서 육지에 팔고 식생활을 돕는다[271]고 했듯이 제주 여자라면 6, 7세쯤 되면서부터 이 양태 수공예를 하는 어른들 틈에 끼어들어 그 기량을 익히고 한평생 이 부업을 벗삼아 치름으로써 가정경제를 유지해 나가는 것을 의당한 의무로 알고 있었다는 측면에서 그것은 대단히 교육적인 것이었으며 또한 협동행위론적 행정행위의 또 다른 내용이기도 하였다.

특히 그것은 양태작업이라는 것이 어떤 개별적인 작업과정이라기보다는 관망공예(冠網工藝) 즉 갓일의 한 과정으로 진행되었기 때문에 더욱 그렇다. 제주도의 관망공에는 동으로는 조천읍 일대까지 뻗치고 서로는 애월 동반부 일대에 걸쳐 분포되었었는데 삼양을 위시한 화북, 신촌, 와흘 등지에서는 양태작업이, 제주성내를 포함하여 그 서쪽인 도두, 이호, 외도, 동귀, 하귀, 금덕, 광령, 수산 등지 중심으로는 갓모자 작업이, 그리고 조천, 신흥, 함덕 등지에는 망건(網巾), 화북을 비롯한 삼양, 신흥, 도련 중심으로는 탕건(宕巾)작업이 성행했었다. 따라서 양태작업은 분명히 개인중심적 기술유지 차원에서 진행은 되었으나 그 내용적인 측면에서나 일의 과정적 측면에서 볼 때 행정행위적 요소가 다분한 작업이었던 것이다.

---

271) 『顯宗實錄』.

제주도에서 양태산업[272]이 융성할 수 있었던 것은 말이 많아서 갓일 재료의 한 가지인 말총을 확보하기가 용이해서이기도 했지만 조정의 진휼책과도 관련이 크다. 당시 제주도의 입장에서는 흉작으로 농사가 결딴나기만 하면 국가의 적극적인 진휼책에 의존치 않으면 안되었다. 그래서 영조시기에는 제주 구휼을 위한 항구적인 대책의 하나로 나리포(羅里鋪)를 임피(臨陂)로 이설하고 이 곳의 곡물과 제주산 어류나 미역 같은 해조류 등의 물건을 서로 교환토록 하였다. 그러나 동 3년(1727) 제주의 미역 생산이 이전만 못해서 그 대체물종에 대한 논의가 조정에서 활발하게 전개되었다.

그 과정에서 좌참찬 김흥경(金興慶)이 제의한 양태 등 토산잡물로의 대양(代凉)이 채택되어[273] 이후 양태는 기존의 어류나 미역과 더불어 제주민의 생계에 주요 수단이 되었다. 그런데 미역은 그 잠채시간이 불과 봄철 뿐인데 비하여 양태 제조는 연중 가능했기 때문에 많은 사람들이 여기에 매달리게 되었다. 더욱이 양태 제조는 기후 조건에 구애받지 않고 남녀노소 모두가 종사할 수 있다는 이점으로 인하여 이에 대한 의존도는 더욱 높아만 갔다. 또한 영조 때에는 양태로 이름을 날렸던 김제(金提)가 국가에 의해 방금(防禁) 조치를 받음에 따라서 이 부문에는 제주양태만이 유일한 독점적 상품으로 부상하게 되어 제주의 양태 생산은 더욱 활기를 띠게 되었던 것이다.

당시 제주 양태가 육지로 반출될 때는 주로 강진(康津)과 해남(海南) 등지를 거쳤으므로 이 곳은 양태의 집산지가 되었고 이 곳에서는 중간상인에 의해 서울의 양대전(凉臺廛)으로 전매되었던 것이다. 그러나 19

---

272) 以下 權仁赫, "19世紀 前半 濟州地方의 社會經濟構造와 그 變動", 『史學論總』, 서울 : 敎學社, 1986, 參照.

273) 『備邊司謄錄』 81, 英朝3年 丁未 6月 11日, 8冊, pp.95~96.

세기 초엽에 이르러서는 개성상인들이 강진과 해남에 진출하여 제주에서 건너오는 양태를 매점하고 그것을 전국의 각 도시에 직접 전매함으로써 서울의 양대전이 상품을 구득하지 못하는 상황이 발생하였다. 이에 양대전은 본전의 사람을 직접 강진, 해남 등지에 파견하여 바다를 건너 온 제주양태를 모두 독점하고 이것을 다시 개성상인, 각처에 전매하겠다고 나섬으로써 제주산 양태와 개성상인은 한동안 멀어지게 되었다.

그러나 그 후 양태가 북상하는 길을 따라서 그것이 서울로 들어가는 길목이나 기타 주요 도시에서 개성상인들의 도매활동이 다시 나타나 개성(開城)과 안성(安城) 등지에서 보다 왕성한 도매행위가 자행되어 양대전이 극심한 피해를 입는 현상이 나타났다. 한편 정조 시기에 경향각지에서의 자유스런 전판활동(轉販活動)이 보장된 제주상인들은 순조 이후 서울의 입장(笠匠)과 직접적인 거래 관계를 맺는다든가 또는 양태 산매행위에 직접 관여함으로써 서울에서의 양태 판매망을 보다 확대시켜 나갔다. 그리고 이러한 적극적인 판매 활동은 제주상인 고상엽(高尙葉)의 경우에서 보듯이 영남지역까지 확대되고 있었으며 윤경록(尹京祿)은 토산물 전매를 통해서 선박을 구입할 정도로 부를 축적하고 있었다.[274]

제7절 교육지도성

1. 의미와 준거

조선조에 들어 제주도는 성리학적 이념에 기반을 둔 국가 교육행정

274) 『耽羅啓錄』, 道光 23年 3月 7日, 「高尙葉矣身殷 以本州中面別刀里 去丁酉秋 持凉臺出往嶺南地 散給外上或推未推自至屢年 而去夏貿竹換布 載於尹京祿船」.

구조에 공식적으로 입문하게 된다. 이로써 제주도에도 성리학적 교의를 숙지한 학인(學人)들이 배출되어 국가교육의 체제와 내용을 전달하는 교량적 구실을 하게 된다. 아직 이들의 학문과 행정적 역량은 미숙한 차원으로 중앙의 교육체제와 내용을 전달받고, 전달하는 수준의 교화적 차원에 머물러 있었지만 제주도 교육행정사의 맥을 형성하는 정신들이라는 점에서 주목되는 바 크다. 그 정신의 핵심은 이른바 행정적 지도성(administrative leadership)으로서 조직성원의 행동을 조정하고 통합하여 목표달성에 기여토록 하는 과업을 의미한다.

조선조의 경우 교육지도성과 행정적지도성은 동일한 것으로 보아도 별 무리가 없는데 왜냐하면 조선조의 관직자는 국민의 어버이요 교사로 간주되고 있었기 때문이다. 이렇게 간주되는 것은 정치가 도덕의 차원에서 해석되고 따라서 정치가 언제나 교화 내지는 교육의 형태로 운영되던 혹은 그렇게 운영되는 것을 이상으로 삼았던 당시에 있어서는 지극히 당연한 일이라고 할 수 있다.

그러나 조선조의 지배계급인 사대부들은 관직자 뿐만 아니라 사(士) 즉, 유자가 관직자와 동일하다는 생각을 공유하고 있었다. 소위 유사위일(儒使爲一) 혹은 사관일치(士官一致) 사상은 성리학의 명분론에서 자연히 도출되는 이념이기 때문이다. 관직자가 아닌 재지사림(在地士林)으로서의 향촌 지배계급은 바로 이러한 논리적 추론을 통해 자신들의 지배권력을 확장하려고 노력하였으며 그들의 의지 즉, 교육지도성의 행사를 적극적으로 실천해 나갔다.

이런 관점에서 볼 때 결국 교육지도성을 주도하는 세력들이 매우 광범위하다는 것을 알 수 있다. 제주도의 경우에도 예외는 아니어서 제주인은 물론이요 목민관이나 유배인들의 경우도 이에 해당된다. 대표적인 몇몇 사람들을 선별하여 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2. 제주유림

가. 고득종(高得宗)

제주인 가운데는 우선 고득종의 교육지도성이 주목된다.

고득종(1388~1452)은 선초의 선상정책(選上政策)에 의하여 교육을 받은 대표적인 제주인이다. 그는 제주도 전통 토호세력 출신으로 열 살 때 이미 한양에서 공부를 하였고 태종 13년(1413)에는 그의 탐라 성주(星主) 가문을 위세로 하여 다른 세력 출신의 자제 문방귀(文邦貴), 양심(梁深)과 함께 효자로 선상된다.[275] 친상(親喪)을 지냄에 있어 제주도에선 처음으로 3년상을 행했다는 것이 그 표면적인 이유였으나 그 이면에는 탐라의 전통세력 대표가 조선정부의 상제인 3년상을 수용했던 일에 대한 치하의 의미로서 결국 조선정부의 정책동조에 대한 포상적 의미를 띠고 있었다.

고득종은 제주도의 특수성을 배려한 특별시취로 태종 14년(1414) 문과에 급제하여 이후 제주출신으로서는 유일하게 당상관(堂上官)에까지 승진하기에 이른다. 당상관에 이르까지 그는 아홉 번에 걸쳐 고발되는 특이한 경력을 갖는데 그러나 특이한 것은 고발된 횟수가 많다는 것이 아니라 고발되면서도 은퇴하지 않은 채 계속 정계에 머물렀다는 점으로 이는 조선정부의 대(對)제주도 정책의 회유적 속성을 보여주는 한 실례이다.

또한 그의 관직재임 초기활동 거의 전부가 제주도와 관계가 깊다고 해도 과언이 아니어서 도식적으로 말한다면 그는 제주도 출신의 관료라기 보다는 오히려 조선정부에 억지로 편입된 제주도 대표였다고 할

275) 『太宗實錄』 卷1, 13年 6月 戊午 「濟州都按撫使尹臨啓孝子節婦可褒賞者 一前直長文邦貴 提控梁深 生員高得宗 等丁親喪廬慕側始行三年之制一州感慕」.

수 있다. 그는 관직 재임기간 동안 제주도의 흥학에 대한 그의 행정적 지도력을 천명할 기회를 갖게 되는데 그것은 곧 조선조 국가 교학체제의 직접적 보급이라는 의미를 띠고 있었다.

교육행정적 측면에서 우선 고득종은 교육시설의 불비(不備)를 지적하였는데 제주도는 학교를 갖추지 못하여 여러 가지 문제가 많다는 것이었다.[276] 그에게 있어서 교육시설이란 단순히 교육을 하기 위한 지원조건이라기보다는 나아가 국가운영의 성과를 좌우하는 가장 중요하고 기본적인 조건으로 인식되고 있다. 즉 「옛 성왕은 상학(庠學), 서학(序學) 기타 학교를 세워 오륜을 가르쳤는데 삼대(三代)시대에 치세가 많고 난세가 적었던 것은 오로지 이러한 학교 때문이었다」[277]는 것이다.

그는 일찍부터 학교를 세워보고자 했으나 뜻을 이루지 못했음을[278] 토로하고 있는데 「나라에는 국학(國學)이 있고 주(州)에는 서(序)가 있고 촌락(村落)에는 상(庠)이 있고 집에는 가숙(家塾)이 있다」[279]는 지적처럼 그가 생각하는 교육시설의 위계는 비교적 체계적인 것이었다. 이러한 교육시설의 위계는 곧 교육내용의 위계를 반영하며 그 같은 위계를 통해 우리는 교육활동에 관한 계획을 수립하고 이를 달성함에 필요한 인적, 물적 조건을 정비, 확립하고 교육계획을 합법적, 효율적으로 집행하고 평가하는 일련의 활동과정을 보게 된다.

숙사는 소학을, 상사는 사서를, 서사는 소학과 사서오경을, 학사는 송현의 문집과 전기, 역사서를 가르치되 각 단계의 성적 우수자는 상급학교로 추천하며 국학의 우수자는 조정에 추천, 공직에 내보내는[280]

---

276) 高得宗, 『救弊俗興仁政狀』, 「學校之政不備 絃誦之聲未達於閭巷 禮義之節不明 孝悌之義未漸於賤隷」.
277) 同上狀, 「故聖王設爲庠序學校 敎以人倫 三代之所以治日常多亂日常少者戰由此也」.
278) 同上狀, 「常欲延賓賢士 爲巨寶於國中…尙今未果」.
279) 高得宗, 「條例十箇條」, 「國有學 州有序 黨有庠 家有塾」.

수순의 교수요목을 정리하였고 아울러 각 단계에서는 오일씩 간격을 두고 송(誦), 강(講), 시(試)의 방법으로 시험을 두 차례 본 후 그에 따른 상, 벌을 성적표에 기입하여 상급학교 입학자격 여부에 참조하는[281] 교육방법을 제시하였는데 특히 체벌계획은 단계적이고 매우 치밀하게 짜여져 있다.

즉 상은 종이로 하고 일범(一犯)은 타이르고, 재범(再犯)은 꾸짖고, 삼범(三犯)은 공개하고, 사범(四犯)은 벌(罰)을 주는 단계적인 방법을 취하는데 벌은 일벌(一罰)은 3번 내지 10번, 재벌(再罰)은 6번 내지 15번, 삼벌(三罰)은 9번 내지 20번까지 매를 때리는 강화계획(reinforcement schedule)을 마련하였다. 또한 국학에서 3회, 주에서 6회, 상(庠)에서 10회 이상의 벌을 넘게 받게 되면 유급을 결정함으로써 적절하고도 타당한 체벌행사를 의도하였다.

치밀한 체벌계획이 의도하는 바는 이른바 "적절하고도 타당한 체벌"을 행사함으로써 교사의 엄격성을 지키기 위함인데 그 방법의 유의사항으로 체벌의 도구가 일정한 것으로 정해져서 매질의 부위도 제한되고, 매질의 횟수도 과도하지 않도록 하는 것이다. 고득종에 있어서 체벌의 도구는 회초리로 한정되었으며 매질의 부위 또한 종아리로 한정되어 있다. 다른 무엇보다 매질의 횟수와 방법을 엄격하게 고려하고 있음이 특징이다.

이러한 특징은 궁극적으로 학교에서 행해지는 벌이란 아동으로 하여

---

280) 高得宗, 『條例十箇條』, 「太學州序黨庠家塾 各有定課 塾師敎之以小學 掌初學有優者進之庠 庠師敎之以四書 有優者進之序 序師敎之以五經 複習塾庠之素習者 有優者進之學 學師複習庠序之素習者 兼看宋朝諸賢書及諸史 通古今達事理足以有兼人之勇濟世之才 進之于朝 惟欽哉欽哉」.

281) 同上條, 「五日而誦 十日而講 十五日而試 望後復如初 其賞罰必 正直而書之簿籍 塾進之庠而止 庠進之序而止 序進之學而止 初入庠者必考其塾賞之多少罰之輕重且試其才而 如不勝庠之學則 復退干塾 庠序學亦然毋敢挾私黜陟」.

금 배움에 대한 충동을 촉발시키는 것이어야 한다는 것과 아울러 스승의 역할이란 궁극적으로 기억하지 못했을 때 벌을 주는 십장(什長)의 역할 이상으로 결정적이고도 교육적인 것이어야 한다는 논리에 바탕을 두고 있다.

일반적으로 회초리 매질에 대한 유교적 전통은 '夏楚二物 救其威也'나 '朴作敎刑'이라는 말이 있듯이 군사부일체의 논리를 강화하기 위한 방안에서 적극 권장되었다. 하(夏), 초(楚)는 막대기와 회초리를 뜻하며 복은 교육용 형틀을 말하는 것으로 교사의 엄격한 수단을 상징하는 것들이다. 고득종의 체벌계획 역시 그러한 성리학적 전통과 무관한 것이 아니며 제주인들에게 이러한 체벌계획을 소개함은 결국 그 체벌의 근거가 되는 성리학적 이념을 소개하는 것이다.

고득종이 생각하는 이러한 교육활동이 가능하고 효율화하기 위해서는 목표달성을 위한 지도, 감독활동이 불가피한데 따라서 그러한 지도, 감독을 위해 소위 스승(師)의 역할이 강조되는 것은 지극히 당연한 논리이다. 스승의 적극적이고도 능동적인 개입을 강조했다는 점에서 고득종은 일단 '기르는 교육' 대신에 '만드는 교육'의 논리를 긍정하고 있다고 볼 수 있다. 만드는 교육의 특징은 기르는 교육과 달리 환경과의 상호작용이 매우 중요시 된다.

그가 생각하는 스승이란 「도를 전해주고 학업을 가르쳐주며 미혹을 풀어주는」[282] 사람으로 '일반 사람들이 바라보면 엄연하여 두려워하는'(嚴然人望而之畏) 도학가의 모습이다. 이러한 입장은 근본적으로 유학이 주장하는 사설(師說)의 내용으로 스승은 덕행과 학문이 학생의 표솔

282) 同上條, 「師者所以傳道受業解惑者也 人之生也 非生知安行者 不能無惑 旣有惑則 非師不能解惑故 學必立師 然豈特解或而已 孩提之童愚昧之民 苟非師敎 仁心藥於利欲 忠言奪於遙辭 放僻邪慝無新不至故 必喩之敎之 苟能喩之敎之 利欲轉爲仁心 遙辭化爲忠言」.

이 되기에 충분해야하고 학생들에게 바치는 교육적 관심이 커야하며 또한 학생들은 스승에 대하여 제자례(弟子禮)를 지극히 행하여야 한다는 사제관계의 논리이다.

이렇듯 스승에 대한 강조는 사제관계에 대한 강조이며 그것은 곧 조선조 교육체제의 정당화를 위한 논리이기도 했다. 왜냐하면 성리학의 기본 체제는 스승으로부터 도(道)를 전해 받아 제자에게 도를 전해주는 계왕개래(繼往開來)의 질서였기 때문이다.[283] 특히 조선조의 형정(刑政)에 있어 고려율(高麗律)과 다른 것으로 제자로서 스승을 살해하는 하극상의 범행을 십악(十惡)에 넣어 극형에 처했음은 사제관계의 논리가 정책적이었음을 보여주는 사례이다.

그것은 또한 낳아 준 부(父)와 가르쳐준 사(師)와 먹여주는 군(君)을 하나 같이 섬기고 그 은혜를 죽음으로써 갚아야 했으며 그리고 부가 죽으면 치상삼년(致喪三年), 군이 죽으면 방상삼년(方喪三年), 사가 죽으면 심상삼년(心喪三年)이라 하여 모두 삼년상을 지냄으로써 군과 사와 부를 삶의 기본전제로 받아들였던 성리학의 군사부일체(君師父一體)의 의식과 관계된 내용이기도 했다.[284]

그러나 다른 무엇보다 고득종의 교육행정적 면모는 교육시설에 대한 입장 개진에서 특히 돋보이는데 가세가 빈곤한 사람들을 위해 몇몇의 개인이나 향촌이 조합하여 훈장을 두고 교육하는 이른바 조합가숙(組合家塾)과 가숙(家塾) 옆에 설치하여 20세 이상 40세 이하의 문맹자를 교육하는 야학(夜學)의 건립 주장은 일단의 관리능력과 관련한 교육행정

283) 栗谷은 『聖學輯要』에서 「必使斯道大明而大行 以接道統之傳 萬世幸甚」이라고 하여 道統傳受를 강조하였다.

284) 『小學』 內編,明倫,通論. 「事親 有隱而無犯 左右就養無方 腹勤至死致喪三年 事君 有犯無隱 左右就養有方 腹勤至死方喪三年 事師 無犯無隱 左右就養方無腹勤至死心喪三年」.

가로서의 폭넓은 교육지도성을 시사하는 부분이다. 이러한 교육지도성의 실질적 측면은 교육조직 업무의 독특하고 중심적 맥락을 다루는데 있다.

나. 김양필(金良弼), 김진용(金晉鎔), 고홍진(高弘進)

조선조에 들어 교육지도성과 관련하여 주목되는 제주인으로는 고득종 외에 김양필, 김진용, 고홍진 등이 있다. 조선 전기의 제주인으로는 보기 드물게 성리학 및 그 실천윤리에 관한 이해를 가지고 있어서 후진교육을 위해 지도성을 발휘할 수 있었던 김양필은 목사 심연원을 도와 병신년(丙申年)(1537)에 제주향교를 중수하는 등 당대 향교의 퇴폐와 교화의 실추에 대한 쇄신 노력을 통해 그의 능력을 발휘한다.

그런가 하면 김진용은 인조 12년에 사마시(司馬試)에 급제하고 이어 성균관에 진학하여 인조 21년에 숭녕전 참봉으로 천거 되었으나 나가지 아니하고 고향에 돌아와 훈학에 전념함으로써 교육지도성을 발휘하였던 제주유림의 큰 인물이다. 그밖에 고홍진은 목사 이원진(李元鎭)을 도와 『탐라지(耽羅誌)』를 편수, 인쇄하였는데 제주도에 대한 고증문헌이 빈약했던 당시로서는 교육적으로 매우 중요하고도 획기적인 작업이었다.

김진용은 목사 이회의 임기가 끝날 무렵(1660) 목사에게 「사도(使道)가 오신 이래로 교생이 권과불태(勸課不怠)하여 문풍(文風)이 되었습니다. 그러나 사도가 떠난 후에도 학풍이 계속되도록 고판윤(高判尹)의 옛집터가 버려져 있으니 그곳에 장수당(藏修堂)을 지어 준다면 불후의 성사가 될 것입니다」[285]고 건의하여 그의 도움으로 학사(學舍) 12간을 지어 장수당이라 이름하고 35명을 선발하여 교육하였다. 또 환곡 삼분

285) 濟州道, 『濟州先賢誌』, p.85.

모곡(三分耗穀) 외에 삼백석의 모곡(耗穀)을 회록(會錄)하고 특별히 쌀 50석, 보리 50석, 목면(木棉) 2동과 선박 한 척을 장수당의 운영비로 마련하였다.

장수당의 설립은 그의 교육지도성의 대표적인 사례로서 이를 통해 유생들에게 책도 빌려주고 식량을 무상으로 지급하는 동시에 학사구내에 초가를 세워 공부방 걱정을 없게 하였고 흉년이 들어 제주도에서 식량을 구입하지 못할 경우에 대비하기 위하여 전라도에 구매교섭을 하는 한편, 양곡운반선 두 척을 관급지정선으로 배치하게 하는 등 장학제도를 실시하게 하였다. 또한 몸소 강론을 통해 학생들과 기거숙식을 같이 하였는데 이는 스승과 제자가 한 집에 살며 풍량명회(風兩明晦)을 가리지 않고 성리학의 정신에 투철함을 몸소 보여준 예이다. 이 같은 여러 가지 이유에서 그는 고득종과 더불어 후일 향현(鄕賢)으로 추대된다. 향현 추대는 그의 교육적 영향력을 반증하는 대표적인 사례이다.

다. 안달삼(安達三)

조선 후기 제주인 가운데 주목되는 인물로는 안달삼이 있다. 그는 이한우(李漢雨)에게서 첫 수업을 하고 출륙을 하여 장성의 기정진(奇正鎭) 문하에서 공부하게 된다. 특히 그는 심성론(心性論)의 논구에 주력하였는데 그 중에서도 이른바 사단칠정론(四端七情論) 문제에 주력하게 된다. 사단칠정론이란 주지하다시피 퇴계에서 비롯된 심성(心性)에 대한 이해의 방법으로 당시 기대승(奇大升)과의 사이에서만도 왕복서신으로 8년 여에 걸쳐 논변을 벌였으며 그 뒤로는 한국의 온 성리학계가 3세기 여에 걸쳐 열정적으로 이를 논구의 대상으로 삼기에 이르렀으며 그와 같은 논구로 해서 사단칠정론은 한국철학의 한 특색을 이루게 된다.

그는 「사단칠정이 같음은 그 마음이 발(發)한 것이니 단(端)을 넷으로 말하고 정(情)을 일곱으로 이름하니 무슨 까닭인가」[286]하는 입장이었다. 이는 사단과 칠정이 구별되는 것은 그것이 다만 부분적인 정(情)이냐 전체적인 정(情)이냐의 차이에 의할 뿐이며 따라서 사단은 칠정의 범위를 벗어나 따로 존재하는 것이 아니므로 사단과 칠정을 대립적인 관계의 것처럼 해석하는 것은 부당하다는 인식의 소산이다.

이러한 인식은 퇴계의 전통인 이기호발적(理氣互發的) 입장과는 상반되는 것이며 본질적으로 기대승의 이기겸발적(理氣兼發的) 입장에 가깝다. 따라서 안달삼은 퇴계의 주리론적 견해를 답습하면서 주기론적 견해를 배격하였던 스승 기정진과는 대치되는 입장이었음을 알 수 있다. 그러나 안달삼의 사단칠정에 관한 의문에 대해 기정진은 「사칠(四七)은 비록 숫자 항목이 되나 네 가지 덕목의 사와 일곱가지 정리(情理)의 칠은 그 내력과 경중이 같지 않다」[287]고 이일분수(理一分殊)의 입장을 천명하게 된다.

그는 「음양(陰陽)의 물성적(物性的) 의미(意味)」[288]에 대해서도 논구하였는데 이 또한 그의 주기론적 관심의 일단을 엿보여주는 예이다. 이로 보건대 그는 기정진의 문하에서 주리론적 전통의 가르침을 받기는 하였지만 주기론에 대한 관심이 남달랐음을 알 수 있다. 이는 후일 안달삼의 후손들이 보여주는 유물론적 사회사상의 개진과 무관하지 않으며 결국 그의 주기론적 관심은 가학적 전통으로 계승되고 후대에 들어 유물론적 사고방식으로 발현되었음을 알 수 있다.

그의 관심에 대해 기정진은 「음양(陰陽)이 비록 큰 구분이 있으나 또

---

286) 奇正鎭, 『蘆沙集』. 「四端七情同是此心之發而端以四言情以七名何也」.
287) 上揭書, 「四七雖同爲數目而四德之四七情之七其來歷輕重迥然不」.
288) 上揭書. 「陰陽之物性味之偏」.

한 서로 떨어져서 얻지 못하니 무릇 이르기를 음물양물(陰物陽物)이라는 것은 그 큰 구분을 좇아서 말한 것이지 단지 음양을 따로 말하는 것이 아니다」[289] 라고 하면서 태극은 이(理)이며 음양은 기(氣)라는 세계의 시원적 실재로서의 이의 일차성을 설명해 준다.

교육과 관련한 안달삼의 관심은 「도는 고금에 따라 다른 것이 아닌데 고금에 다르게 보이니 이는 어떠한 까닭인가」[290] 하는 도덕교육적인 문제였다. 이것은 그가 도를 절대적인 것으로 알고 있었지만 그렇지 않다는 그의 상대주의적 견해를 표명하는 물음이라는 점에서 중요하다. 결국 진리는 절대적인 것이 아니라 상대적인 것이요 결과에 따라 수정될 수 있는 것이라는 입장이다. 이는 도를 절대적인 천리로 규정하여 결국 번쇠한 봉건적 도덕질서를 합리화하였던 기존의 사회정치적 견해와는 상반된 것으로 안달삼의 진일보한 윤리도덕적 견해를 대변함과 동시에 조선후기 사회질서의 갈등을 시사하는 예이기도 하다.

안달삼은 제주도에 돌아와 훈학을 하게 되면서 유배 중이던 최익현과 교분관계를 갖게 되는데 이 때 그는 스승 기정진의 글을 최익현에게 보여 줌으로써 기정진과 최익현의 만남을 중재한다. 즉 최익현은 안달삼이 가져온 글을 보고 「이는 우리 화서 선생의 지결(旨訣)과 대략 비슷하다」[291]하고 등초(謄抄)하여 두 권의 책으로 만들어 가지고 기정진의 글을 보관케 되는데 해배(解配)가 되자마자 장성에 들려 기정진을 뵙고 안달삼으로 인한 '은혜로운 만남'을 증언한다. 하여 최익현은 「내가 제주에 있을 때는 한라산을 보았고 장성을 지날 적에는 기정진을 뵈었다」[292]고 토로하게 된다.

---

289) 上揭書. 「陰陽雖有大分亦相離不得凡曰陰物陽物者從其大分而言也非獨陰孤陽之謂」
290) 上揭書. 「道無古今之異而古今異宜何也」.
291) 崔益鉉, 前揭書 「此與我華西先生旨訣六略相似」.
292) 上揭書, 上奇蘆沙正鎭 乙亥 9月14日 「吾在濟州見漢拏過長城誇奇丈席」.

즉 최익현은 일찍부터 기정진의 명성은 들어 알고 있었지만 학문을 구체적으로 접한 적이 없다가 제주도에서 만난 안달삼을 통하여 기정진의 글 수십 편을 읽어 보고는 자기의 스승인 이항로(李恒老)의 학설과 흡사하여 기뻐한 나머지 두 권의 책으로 베껴서 가지고 있던 중 해배가 되자 장성을 지나며 기정진을 직접 뵙고 숭모의 정을 토로했었다는 말이다.

기정진이나 최익현과 같은 거유들과 직접 면대할 수 있었던 안달삼으로서는 그의 학문의 폭도 깊고 넓어 도학(道學)의 남방사표(南方師表)라 불림을 받았으며 그의 학문은 아들 안병택(安秉宅)에게 가학(家學)으로 계승되고 안병택은 부백심이나 김석익, 김균배, 양찬휴, 현상희, 양성하 등의 제자들을 가르침으로써 조선 후기 제주도의 큰 학맥을 형성하게 된다.

라. 이기온(李基溫), 이응호(李應鎬)

조선 말기에 척사파의 거두 최익현은 제주도에 유배오게 되자 이기온과 같은 제주유림들과 사제의 인연을 맺게 된다. 중국의 소동파(蘇東坡)가 혜주(惠州)에 유배시 백수산(白水山)을 여러 지기(知己)들과 유람하였듯이 최익현 역시 이기온 등의 제주유림들과 더불어 한라산을 유람하였는데 이러한 관계를 사제동행(師弟同行)이라고 한다. 옛 선비의 사제관계는 오직 사제동행이라는 「서로 만남」 속에서야 비로소 심허(心許)하여 종평생(終平生) 사지(事之), 사숙(私淑)하는 관계가 성립될 수 있었던 것처럼 사제동행은 운명적이고도 돌발적인 하나의 "사건"이었던 것이다.

그러한 사제동행의 의미를 기리는 흔적으로 문연사(文淵社)라는 유적이 있다. 1931년에 만들어진 문연사는 최익현과 이기온의 유덕을 추모

하여 매년 정월 중순에 향사하는 제단으로서 이 문연사제(文淵社祭)는 현재까지 이어지고 있다. 문연사의 옛 터에는 최익현이 직접 식수한 고목이 있으며 이기온이 최익현을 사모하여 각석(刻石)한 「사장수포차배(師長樹抱且拜)」라는 글이 남아 있다. 이러한 문연사제와 같은 행사는 제주유림들에게는 위대한 사표의 상징이자 각성의 상징이었다.

그런데 이기온, 이응호는 조선 중기 광해군대(光海君代) 인목대비 폐모론을 반대하다가 유배당했던 간옹(艮翁) 이익(李瀷)의 후손으로서 서로 부자간이다. 이러한 이기온, 이응호의 가학적(家學的) 전통은 제주도의 특이한 교학질서를 보여주는 대표적인 예이다.

退 溪 → 鄭 逑 → 李 瀷(流配) ⋯→ 李重發 ⋯→ 李基溫 ⋯→ 李膺鎬

金萬基 → 金鎭龜(流配)

李恒老 → 崔益鉉(流配)

奇正鎭 → 高性謙

즉 이익으로부터 비롯된 영남학파의 학풍이 후기에 들면서 자연스럽게 기호학파의 그것으로 변모되고 있는데 물론 이 변모의 과정에는 어떤 유배인과 접촉을 했었느냐 하는 것이 문제의 관건이라는 사실은 두말할 나위가 없다. 그러나 후기에 들어서는 그 양상이 변모하여 제주문사의 출륙이 제주의 교학질서 형성에 새로운 변수로 작용하는데 이응호의 경우는 그 두 가지 영향력을 동시에 받아들이는 예이다.

결국 이응호의 학문은 조선 후기 척사론의 거유인 기정진과 최익현으로부터 승계된 것으로서 강인한 저항성을 기조로 하는 척사론의 정통맥락에 닿아 있다. 그의 「적오군대현척양교(吊吳君大鉉斥洋敎)」라는 한시가 이 분위기를 잘 대변해 준다.

耶敎比年漸南海　三君起義盡誅除
斥邪旌號非吾道　誓衆兵威讀古書
思到龍溪堪作傳　抑如鴻水永終譽
子輿千載猶還魄　不愧韓朝望漢拏

근년에 야소교가 남쪽으로 번져와서
삼의사가 의병을 일으켜 모두 다 베어냈다
우리 도가 아닌 사특한 무리를 물리침을 명분으로 하였고
옛 책을 읽은대로 많은 이들에게 맹세하여 병위를 떨쳤다
용수의 일에 생각이 미쳐 회민(會民) 이어짐이 일어났고
홍수를 다스린 것과 같은 명예는 영원히 끝나 버렸으나
그대들의 영혼은 오히려 우리 곁에 돌아와 있어
대한제국 조정에서 한라산 보기가 부끄럽지 않게 되었다

이 시는 천주교도들과 제주도 민중 사이의 충돌로 수백 명의 인명피해를 가져와 제주도 근대사의 매우 중요한 사건으로 기록되는 이재수란(李在守亂) 또는 성교란(聖敎亂)으로 불리우는 1901년의 농민항쟁에 대한 것이다. 이응호는 이 사건이 프랑스 신부의 교회권력과 봉세관의 위세를 이용하면서 온갖 횡포를 부린 교도들의 소행 때문에 일어난 것으로 보면서 이에 맞서 일어난 오대현(吳大鉉), 강우백(姜遇伯), 이재수(李在守) 소위 삼의사(三義士)는 정의(正義)에 입각하여 민중의 민생과 인권을 싸움으로 지킨 제주인의 자랑스런 존재로 평가하고 있다. 특히 회민(會民) 즉, 의병에 대한 강조는 이응호의 척사론적 입장과 관련하여 주목을 요하는 부분이다. 이응호의 문하에는 고지규, 고사규, 고경수, 고영중, 강병일, 오인환, 강태홍, 고대종, 고경준 등이 함께하고 있었으며 이는 제주유림의 가장 굵은 학맥이기도 하였다.

2. 관직자 및 유배인

가. 이약동(李約東), 심연원(沈連源)

이약동과 심연원은 조선 전기 제주도의 문풍진작에 지도성을 발휘하였던 대표적인 지방관이다. 이들이 중요한 이유는 조선조 교육사의 정당한 계보인 도통(道統)의 대하적 맥락과 직접적으로 연관되어 있으면서 제주도의 문교진흥에 지도성을 발휘하였기 때문이다. 성리학은 이제 교육이념으로서 거부할 수 없는 대세가 되었으며 따라서 한 지역의 성리학적 문풍도모는 학식과 덕망을 겸비한 학자를 어떻게 모실 수 있느냐에 결정적으로 달려 있었다. 이러한 요구에 부응하는 사람들도 있기는 하였지만 그러나 제주도의 입장에서 볼 때 지방관들이란 대개의 경우 가렴(苛斂)에 눈 멀었던 탐관오리일 뿐이었다.

그런데 이들의 근본적인 문제점은 그들이 관부에서 파견된 사람들이라는 데 있었다. 교육을 맡은 사람이 관부에서 파견되면 그들은 어쩔 수 없이 형식교육에 치중하게 되고 나아가 학생은 스승을 선택할 가능성이 매우 적어진다. 고을에서는 호적을 살펴 학교에 입학시키므로 학교 역시 행정구역을 넘어서 널리 학생을 모을 수가 없어 스승 또한 학생을 선택할 수가 없게 되는 것이다.

이는 교육의 근거로서 운명적이고도 은혜로운 만남(begegnen)의 문제를 형식적인 차원(treffen)으로 전락시킬 위험성이 다분한 것이다. 이러한 것은 유배교육을 통해서는 초전(初傳)(제1대 제자) 형식의 사제관계가 성립되었지만 지방관이나 교수관에게는 그러한 관계가 전혀 성립되지 않았다는 것이 그것을 반증하며 또한 향교 등 교육기관을 출입하는 일부 제주인들이 뜻있는 지방관들의 교육적 노력을 역(役)을 피하기 위한 수단으로 이용하였던 예에서 단적으로 드러난다.

이약동은 당대 사림의 종주(宗主)인 김종직(金宗直)의 문인으로서 그의 문과급제시 청도군수(淸道郡守)로서 영친연(榮親宴)에 참석하는 등 학문적 교분이 남달랐던[293] 지방관으로 재임시(1470) 제주인들의 교학에 남다른 애정을 갖는다. 그는 제주유생들이 향학열은 있으나 좋은 교수가 없어서 학문이 성숙대성하지 못함을 보고 안타깝게 여겨 공무의 여가를 이용하여 몸소 경서를 교수하였으며 이미 경사에 정통하였으므로 유생들이 경복(敬服)하여 가르침을 받았다. 재임 후에도 제주삼읍의 유생교육을 걱정하여 제주목사는 문무를 겸비한 인재를 보내어 민치와 교학을 겸행하여 인재양성에 노력하도록 상계하였다.[294] 이러한 연유로 그는 제주유림들에 의해 헌종 10년(1669)에 영혜사(永惠詞)에 향사되고 후일 주현(州賢)으로 추앙된다.

심연원(沈連源)은 김종직의 학통을 이은 김안국(金安國)의 제자로[295] 제주에 부임(1534)하자 교육기관으로 남문성 안에 향학당(鄕學堂)을 설립하고 제주향교의 명륜당을 중수하는 등 교학진흥에 일조한다. 그는 제주유생들에게 주는 글에서 교육목적을 다음과 같이 밝히고 있다.

> 이른바 명륜이라 함은 인륜의 도리를 강론하여 밝히는 것이니 삼대(三代)의 배움은 다 인륜을 밝히는 바라고 하였다. 그러므로 배움의 길은 이에 지나지 않는다. 그러나 그 근본은 효제(孝悌)에 있을 따름이니 만약 효제의 실제를 잘 닦지 못한다면 이 당(堂)에 올라서 아침에 읊고 저녁에 암송하여 무슨 소용이 있으랴.[296]

---

293) 張志淵, 『朝鮮儒敎淵源』. 「門生受業者甚多如金寒暄堂…李平靜約東諸公多不能盡錄」

294) 『成宗實錄』 8年 閏2月 庚子 「濟州人願學者多然無師授不能成就臣爲牧使治事之暇敎以經書今若三邑守宰文武交差以治以敎則人材亦出矣」.

295) 金堉, 『海東名臣錄』, 卷5. 「及長質業於慕齋金公竟歲不返才識大進」.

296) 李元鎭 『耽羅志』. 「所謂明倫者 講明彝倫也 傳曰 三代之學 皆所以明人倫也 夫爲學之道 不越乎是矣 然其本原 在於孝弟而已 若不克修孝弟之實 則雖登是堂朝吟而暮誦之 有何益哉」.

성리학의 교육목표인 명인륜(明人倫)을 지적하는 애기로서 인륜은 글자 그대로 군신(君臣), 부자(父子), 형제(兄弟) 등의 인간관계이다. 그래서 인륜을 밝힌다는 것은 인간관계의 본질을 안다는 애기이며 나아가 인간관계 속에서 각자가 수행해야 할 직분을 안다는 애기로서 곧 명인륜은 조선조 교육의 목표인 동시에 선비의 삶의 목표이기도 했다.

심연원은 학식과 인망이 있는 제주인을 택하여 학장(學長)을 삼았으며[297] 그로 하여금 학생들을 모아 이 교육목표를 가르치게 하였는데 학장은 품관(品官)이 아닌 것으로 보아 대용교원격(代用敎員格)인 듯하다. 당시 대용교원 능력을 갖춘 제주인은 흔하지 않았지만 김량필(金良弼)이나 이의영(李義英) 같은 제주교수들의 진력이 주목된다. 김양필은 심연원에게 명륜당(明倫堂) 중수를 건의하였으며, 이의영(李義英)은 공사를 주관, 감독하였다.[298] 향교는 강학만이 아니라 문묘제향의 임무를 겸하고 있었던 만큼 심연원은 학원환경을 정화하고 전우(殿宇)나 학사(學舍)의 관리를 철저하게 하고자 하였으며 그것은 곧 사풍(士風)의 진작과 관련된 일이었다.

나. 홍유손(洪裕孫)

조선조 창업초기에 있어서는 지배체제의 정당성 확보를 위해 교육의 이념적 정비가 일찍부터 요청되어 성리학이 도입되는데 성리학의 도입, 발달에 핵심적인 역할을 했던 일군의 학자집단을 사림파(士林派)라고 한다. 이들 사림파들은 성리학과 주자가례의 보급을 통해 현실적인 여

297) 李元鎭『耽羅志』「令學長聚貢生及童蒙而敎訓之」.

298) 金錫翼『耽羅紀年』卷2.「中宗 三十一年 秋 牧使沈連源 重修明倫堂 初沈連源與敎授金良弼謀議重甁 久而未遑 至是 令敎授李義英 掌程督撤 而改」.
李元鎭, 前揭書,「與敎授金君良弼慨然興嗟卽 有重新之志也…夫是役也今敎授李君義英 實監掌程督 閱月有奇而告成」.

러 가지 제도의 개혁을 도모하고 그를 통해 자파세력의 확립을 모색한다는 매우 현실적이고도 구체적인 공동의 목표를 지니고 있었다. 특히 김종직(金宗直)과 같은 인물을 중심으로 결속된 어느 정도의 조직성을 가지고 있었으며, 강렬한 동류의식도 지니고 있었고, 상호간의 지속적인 접촉도 유지하였으며 집단을 규제하는 구체적인 규약은 없어도 성리학적 가치관에 의해 규제되고 있었던 학자집단이다.

선초 사림파의 학통은 길재 → 김숙자 → 김종직으로 연결되는데 후진 교육활동이 본격화한 것은 김종직부터였다. 그는 세조 5년(1459) 29세의 나이로 문과에 급제한 이래 성종 23년(1492) 62세로 죽을 때까지 많은 문인들을 길러내었다. 김종직의 교육활동은 경직(京職)에 종사하던 세조 1년부터 시작되었다고 하나 본격화한 것은 성종 1년(1470) 부터였다.[299]

홍유손의 경우는 복상(服喪) 여막시(廬幕時)에 김종직에게 사사(師事)한 제자[300]로서 무오사화(戊午士禍)로 인해 8년간 유배된다. 사림파의 영수로 추앙받던 김종직의 학문적 성향은 사장(詞章)과 경학(經學)의 불가분성을 강조함으로써 당대의 과도기적 양면성을 드러내며 이러한 양면성은 그의 문인대에 와서는 두 갈래로 분기, 계승된다. 즉 그가 비록 "기위학자 각인기재이설교(其爲學者 各因其材而設敎)"[301]의 방식에 따라 교육하였다고는 하나 김굉필에게는 소학(小學)을, 홍유손에게는 두시(杜詩)를, 김일손에게는 한문을 가르친 예에서 보듯이 그 문인들은

299) 『佔畢齋文集』의 年譜에서는 세조 10년 그가 34의 나이로 在京從仕하고 있을 때 "敎誨不倦 學徒集街巷"이었다고 하였으나 실은 성종 1년 11월 咸陽군수에 제수된 이래 12년간 계속된 外職生活期間이 집중적인 교육기간이었던 것으로 나타나고 있다.

300) 『佔畢齋詩集』 卷15, 詩, 「贈楊秀才凌 · 洪貢生裕孫條.

301) 『佔畢齋文集』 附錄 1, 行錄.

사장을 추구하는 부류와 경학 즉 성리학을 탐구하는 부류로 갈리게 되어[302] 결국 홍유손의 경우는 사장학에 주력하게 된다.

그런데 사장에 관심을 가진 인물들의 학문이나 교육활동을 통한 문인 배출에 있어서는 경학에 관심가진 인물들과는 비교할 바가 못될 만큼 보잘 것 없었다. 이러한 사장학의 특징 때문이라고는 할 수 없겠지만 홍유손 역시 이렇다 할 문인을 두지 못했으며 이것은 유배지 제주도에서도 다를 바가 없었다.

그러나 그 자신을 죽림칠현(竹林七賢)에 비유했듯이 방외인(方外人)으로서 그의 초세속적(超世俗的)인 태도와 거침없는 시문은 제주유생들에게 경탄의 적이 되었다. 무엇보다도 무오사화(1498)가 일어남으로써 스승의 죄 때문에 무고한 제자도 죽임을 당하거나, 유배 당하는 일이 일어나게 되어 이 사건을 계기로 사제의 관계는 학문의 전수에만 그치는 것이 아니라 생사의 관계로 심화되었는데[303] 이로써 홍유손의 적거는 사제의 인륜이라는 것이 진정 무엇인지를 제주유생들에게 웅변하는 계기가 된다.

그런데 홍유손은 스승 김종직의 양면적 학문태도로 인한 현실자족적인 경향에 대해 불만이 많았으며 스승의 현실안주와 '시위절록(尸位竊祿)'을 간(諫)할 만큼[304] 현실 대응의식이나 자세가 강경파적 정치성향을 띠고 있었다. 그 같은 성향은 분명 유배라는 제도에 의해 억압되었

---

302) 上揭書.

303) 現存하는 先儒들의 淵源錄을 보면 대개 金宗直으로 부터 師弟關係의 淵源이 본격적으로 시작되고 잇다. 金宗直과 함께 활동한 徐居正, 成俔, 魚世謙 등 쟁쟁한 인물들의 師友關係는 기록이 없고 金宗直, 金宏弼, 鄭汝昌이 세 사람이 成宗~燕山에 걸친 師友關係의 全部를 차지하고 있다.

304) 『秋江集』 卷7, 雜著, 師友名行錄. 「辛丑年 南陽守蔡申甫 以餘慶爲能文 放其役 卽步歸嶺南 謁 畢齋 受杜詩 先生曰此子已見顔子所樂處 學者皆宗之人頭流山肄業到京諫先生 不建白時事 何空取人爵祿爲也 … 先生大惡之自是每稱餘慶譎詐」.

고 결과적으로 그에 대한 반동적 의식이 그가 접한 제주인들에게 전파되었을 것이며 그러한 의식은 제주인들의 고유한 분리주의적 성향과 묘한 조화를 보였을 것이다. 그러한 조화는 후대로 계승이 되면서 제주인들의 운동적 역량을 보충하는 요소가 되기도 한다.

다. 이세번(李世蕃)

이세번은 기묘사화(己卯士禍)로 제주도에 유배를 온 사람 중에 한 사람이었다. 그는 조광조나 김정 등 기묘제현(己卯諸賢)의 무죄함을 신구항소(伸救抗訴)하다가 중종 15년(1520)부터 7년간 유배되었으며 종내 이곳에서 고부리씨(古阜李氏) 제주입도조로서 적사하였다. 원래 그는 중종조 사림파 개혁정치의 일환으로 실시된 현량과(賢良科)와 관계되어 조광조 등의 사림파들과 인연을 맺은 사람이다.

현량과는 종래의 과거제가 지닌 모순 내지 폐단을 뜯어 고쳐 새로운 취인(取人)의 방도를 모색해야 한다는 것 외에 훈구세력이 진출의 통로로서 이용하여 온 전통적 과거와는 다른, 새로운 방도로써 자파의 진출을 모색하지 않으면 안된다는 현실적 필요에서 설치된 제도였다. 그런데 현량과는 천거과(薦擧科)이므로 그 응시 자격은 천거를 받은 자에 한하였다.

따라서 현량과의 실시는 현량의 천거가 선행되어야 했다. 하여 중종 14년(1519) 4월 13일(丙子)에 처음이자 마지막으로 현량과가 실시되었는데 이때에 120명이 천거되었으며 그 가운데 한 사람이 이세번이다. 120명 가운데 급제한 인물은 28명이었지만 이세번은 급제는 못했다.[305]

120명은 경향 각지로부터 천거되어 온 이른바 '才行可用之人'으로서

---

305) 『己卯諸賢傳』, 『己卯名賢錄』 및 「己卯錄保有」 「己卯錄續集」 參照.

이들의 천거는 거경인(居京人)의 경우에는 홍문관(弘文館), 대간(臺諫), 육경(六卿) 등에 의해 지방인의 경우는 유향소를 거쳐 관찰사에 의해 이루어졌다. 그런데 모든 피천인(被薦人)에 대해서는 천거명목 즉 천목(薦目)이 제시되어야 했는데 그 평가요목(評語)은 대개 성품, 기국(器局), 재능, 학식, 행실 또는 행적, 지조, 생활태도 또는 현실대응의식 등 7개 항목으로 구분되어졌다.[306]

그런데 천거된 120명 거의 모두가 기호지방 내지 영남지방과 관련된 인물들이었고 또 어떤 형태로든 조광조 일파와 연결되어 있었던 것이고 보면 이 천목은 결국 사림파가 추구하고 있던 학문 내지 학문하는 자세, 가치관, 행동유형, 현실대응의식 및 자세 등을 설명하는 내용이다. 결국 천거된 120명은 거의가 사림파의 성분을 지닌 인물들이었던 것으로 판단할 수 있으며 이세번 역시 예외가 아닌 것이다. 그에 대한 '都事李世蕃 有學問操守'라는 기록이 이를 반증한다.

그가 유배 중에 병에 걸리게 되자 부인과 두 아들이 간호를 위하여 적소에서 동거하게 되고, 적사 후에는 식구들이 아예 제주도에 정주(定住)함으로써 결국 이세번은 고부이씨 제주입도조가 된다. 이러한 이세번과 사마시(司馬試) 진사과(進士科)에 합격하여 당시 태학유생(太學儒生)으로 수학 중이던 아들 이충현(李忠賢)으로 이어지는 그들의 가학적 전통은 제주교육사상사의 면모를 다양하게 하는 동인으로 작용한다.

15세기 사림파의 학문적 전수관계와 사우관계를 살펴 보면 바로 가정적인 학문의 전통이 기초가 되었고 거기에다 혈연적인 관계와 지연적인 연대가 서로 얽히어 있었다. 제주도는 당시까지만 하더라도 성리학의 수용범위는 철저히 제한되어 있었으며 이런 입장에서 이세번의

306) 『燃藜室記述』 卷8, 賢良科罷復條.

식구들 같은 경우는 제주도 학풍일신에 중요 변수가 될 수 있었던 것이다.

라. 오현배향(五賢配享)

귤림서원에는 김정(金淨), 김상헌(金尙憲), 정온(鄭蘊), 송인수(宋麟壽) 그리고 송시열(宋時烈) 이렇게 5명의 유현이 배향되었다. 김정이 1578년에 처음 배향되고 1695년에 끝으로 송시열이 배향된 것을 보면 그 기간이 대략 백여 년에 달했음을 알 수 있다. 배향을 통해 제주인들의 교육적 의욕과 동기를 유발하고 교육적 활동을 조정했다는 측면에서 볼 때 그들은 분명히 교육지도성의 모범이다. 이렇게 볼 때 귤림서원에 배향된 오현은 제주교육행정사의 구체적 매개체임에 틀림이 없다.

한국교육사의 서술 과정에 있어서 "오현(五賢)"이란 단지 다섯 명의 사상가를 거론하는 산술적 의미만을 한정하는 것이라기보다는 인식내용으로서 한국교육사의 의미와 깊은 관련을 맺는 중요한 교육학적 개념이다.

일찍이 한국 성리학의 도통(道統) 계보 형성에 있어서 「김굉필·정여창·조광조·이언적·이황」을 이른바 오현이라고 하였을 때 그것은 정몽주 → 우탁 → 김숙자 → 김종직 → 김굉필 → 조광조로 이어지는 도학(道學) 연원(淵源)의 확정 작업과 관련되는 것으로서 사상의 정당한 계보(系譜) 구축을 위한 노력의 일환이었다.

이러한 이유 때문에 이이가 창도한 율곡학파에서는 따로 그들의 오현을 거론하기도 했으며 이는 특정 사상가의 주관뿐 아니라 그가 속해 있었고 그의 주관과 어우러져 성립된 당대의 지성 풍토, 규범 체계, 생활 관습 등에 대한 관심과 이해를 새롭게 조망해 보려는 노력으로서 넓게는 영남학파(嶺南學派)와 기호학파(畿湖學派) 간의 사상적 갈등을 의

미하는 사례이기도 했다.

그러나 이황을 제외하고는 일단 어느 한 당색(黨色)에 치우치게 되어 초당적인 지지를 받기 어렵게 되고 또 선조 10년 이후의 학자는 어느 학자이고 간에 거국적인 지지를 받기 어려웠기 때문에 그러한 사상적 갈등은 더욱 심화될 수밖에 없었다.

갈등의 대표적인 예가 오현에 대하여 일부 노론(老論)과 소론(少論)들이 이황을 제쳐놓고 직접 조광조에다 연원을 대었던 것인데 즉 노론은 조광조 연원에다 율곡을 대고 또 소론은 조광조 연원으로 성혼을 대었던 것이다. 이러한 오현의 갈등은 단순히 당리당략(黨利黨略) 차원의 자파 확보라는 의미가 없는 것도 아니지만 도통(道統)이라는 최고의 가치 질서를 확립하고자 했던 일련의 사상적 정초 작업이라는 의미가 더욱 강하다. 왜냐하면 오현의 선발은 그 당시 국론으로 정한 것이지 한 두 사람의 제창으로 그렇게 된 것은 아니기 때문이다.

다시 말해 오현의 갈등은 도통의 확립을 둘러싼 숱한 학문적인 논쟁과 깊게 관련되어 있다는 말이다. 양명학(陽明學)의 배척, 이설(異說)에 대한 사문난적(斯文亂賊)의 시비, 주리(主理)·주기(主氣)의 논쟁, 호락논쟁(虎落論爭) 등이 그것이다. 이것은 곧 문묘배향(文廟配享)의 시비 논쟁이기도 하였는데 각 학파에 따라서 문묘종사(文廟從祀)를 주장하는 인물들이 다른 경우가 많았던 것이다. 그래서 율곡과 성혼이 문묘에 배향되었다가(숙종7년) 출향되고(숙종15년) 다시 배향되는(숙종20년) 사태가 벌어지게 되었던 것인데 이러한 논쟁들이 곧 오현의 계보 설정에 따른 갈등의 한 단면이다.

이렇게 볼 때 '오현'은 한국 교육사상사를 밝히는 데에 있어서 의미 있게 기능하는 일종의 통합적인 의미 연관을 갖고 있는 사상적 수렴·확산의 구체적 매개체로서 위치하고 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 성

리학의 학문적 목표인 도통 확립의 기본 골격이 바로 '오현'이라고 할 수 있기 때문이다.

애초 공자가 그의 학문과 사상에 있어서 정당한 질서이자 계보로서 「요・순・우・탕・문왕・무왕・주공」을 들었을 때 공자를 포함한 이른바 「8성인」의 의미 또한 '오현'과 마찬가지로 그러한 사상적 수렴・확산의 구체적 매개체와 다름 아니었다.

앞에서 언급하였듯 '오현'의 계보 설정이란 곧 문묘 종사의 갈등을 의미하는데 이러한 문묘종사의 심각성을 조금 완화해 줄 수 있는 곳이 바로 서원이었다. 서원에서는 문묘종사와는 달리 어느 정도 자유롭게 모시고 싶은 유현들을 모셔 놓고 향사를 할 수 있었다. 그래서 수백 명에 달하는 유현들이 전국 각처의 서원들에 모셔지게 되었는데 이른바 귤림서원에 배향된 '제주 오현'이 바로 그러한 예이다.

따라서 '제주 오현'은 그 기원이 도통의 확립을 둘러싼 치열한 이념 논쟁에서 결과된 것이라기보다는 비교적 자유롭게 제주 지방 자체의 자의적 수준에 의해 배태된 것이라고 볼 수 있다. 즉 목민관이나 유배 등의 이유로 입도(入島)하여 제주와 관계를 맺은 유현들 가운데서 오현이 선정되었다는 지적인데 이러한 지적은 조선조 제주도의 지정학적 위치와 관련한 상호 설명력을 구성할 뿐 아니라 조선조 제주도의 교학 질서를 해명하는 방향을 암시한다.

오현의 제주입도의 배경에 대해 장인식(張寅植) 목사는 다음과 같이 기록하고 있다.

> "탐라성(耽羅城) 남쪽에 예전에 충암묘(冲庵廟)가 있었는데, 이평정공(李平靖公) 약동(約東)과 같이 향사(享祀)하였다. 평정공(平靖公)은 곧 이 고을에 목사로 부임하여 청렴결백으로 이름이 드러난 분이다. 숙종 을묘(乙卯)(숙종 원년, 1675)에 지호(芝湖) 이공(李公) 선(選)이 순

무차(巡撫次) 왔을 때에 생각하기를, '충암 선생의 도학(道學)과 절의(節義)로 볼 때, 한 사당에 같이 철향(腏享)하는 것은 미안한 바가 있다.' 하여, 따로 옆에 향사(鄕祠)를 세우고 평정공을 옮겨 봉향(奉享)하였는데, 이것이 이른바 영혜사(永惠祠)이다. 숙종 8년(1682) 임술(壬戌)에 송규암(宋圭庵)·김청음(金淸陰)·정동계(鄭桐溪) 세 선생을 합향(合享)하고 서원을 세워서 귤림(橘林)이라 사액(賜額)하였다. 13년 뒤인 을해(乙亥)(숙종 21년, 1695)에는 우암(尤庵) 송선생(宋先生)을 추향(追享)하였다.

다섯 선생의 학문은 비록 그 진로(進路)가 다르다고 하지마는 도(道)인 즉은 귀결(歸結)하는 바가 같았다. 대체로 모두 인의(仁義)로 성품을 삼고 충효(忠孝)로 행실을 삼으며 선현(先賢)으로 법을 삼고 사벽(辭闢)(이단 배척)으로 공(功)을 삼았다.

충암 김선생의 휘는 정(淨)이요, 자는 원충(元冲), 시호는 문간(文簡)이다. 중종 때를 당하여 요순(堯舜)의 정치에 뜻을 두고, 정암(靜庵) 조선생(趙先生)과 더불어 협심(協心)하여 임금을 보좌하고 삼대(三代) 성인(聖人)(夏·殷·周)의 교화를 기어이 부활하려 하였으나, 불행히도 남곤(南袞)·심정(沈貞)의 무리가 하룻밤 사이에 신무문(神武門)으로 잠입하여 기묘(己卯)(중종 14년, 1518)의 망측(罔測)한 화(禍)를 빚어내니, 선생은 마침내 이곳 제주로 유배되었고 결국 후명(後命)(賜藥)을 받았다. 동쪽 성 안에 판서정(判書井)의 옛 터가 있다.

규암 송선생의 휘는 인수(麟壽)요, 자는 미수(眉叟), 시호는 문충(文忠)이다. 기묘(己卯)의 연원(淵源)으로 을사(乙巳)(인종 원년, 1545)의 영수(領袖)가 되니, 비로소 허자(許磁)·이기(李芑) 등이 큰 화를 도모하여 냄으로써 정언각(鄭彦慤)의 벽서(壁書)의 옥(獄)으로 마침내 정미(丁未)(명종 2년, 1547)의 화(禍)를 면하지 못하였다. 일찍이 이 고을에 목사로 와서 남방의 풍속을 크게 개혁하여 유애(遺愛)가 있었다.

청음 김선생의 휘는 상헌(尙憲)이요, 자는 숙도(叔度), 시호는 문정(文正)이다. 우리 숭정황제(崇禎皇帝)(중국 明나라 마지막 황제)의 병인(丙寅)·정축년간(丁丑年間)(인조 14~15년, 1636~1637)을 당하여 천하의 어지러움이 극에 달하였다. 몸소 예의(禮義)의 대종(大宗)을 맡아 이미 무너진 인륜의 길을 바로 세웠다. 우암 선생이 말하기를, '석실(石室) 같은 분은 이른바 천백 년에 곧 한 사람이란 것인데, 또 한 집의 천륜(天倫)에 선원(仙源) 선생을 얻었으니, 아, 성대하도다. 일찍이 선

조 때에 어사(御史)로 여기에 왕림하였었다.

동계 정선생의 휘는 온(蘊)이요, 자는 휘원(輝遠), 시호는 문간(文簡)이다. 병자(丙子)(인조 14년, 1636)의 강화(講和)의 날을 당하여 칼날로 배를 배어 거의 죽을 뻔하다가 겨우 소생하였다. 청음 선생과 더불어 한 몸의 화복(禍福)을 돌아보지 않고 홀로 만고(萬古)의 인륜의 길을 바로 세우려 하였다. 일찍이 혼조(昏朝)(光海君)의 동기(同氣)의 변(變)에 선생이 다투어 말하기를, '지금 능히 한 아우를 용납하지 않는다면 타일에 무슨 면목으로 선왕(先王)의 사당에 들어가겠는가.' 하였다. 광해군(光海君)이 크게 노하여 드디어 제주에 귀양보내었다. 유허(遺墟)에 송죽사(松竹祠)를 세워 대정현(大靜縣) 선비들이 장수(藏修)하는 곳으로 삼았다.

우암 송선생의 휘는 시열(時烈)이요, 자는 영보(英甫), 시호는 문정(文正)이다. 선현(先賢)의 학업을 이어받고 후진을 열어주어 크게 사문(斯文)(儒學)에 공이 있었고, 이단(異端)을 배척하고 왕도(王道)를 진작시켜 편벽되고 음란한 행위를 막았으며, 사악한 학설을 그치게 하여 말학(末學) 후생(後生)으로 하여금 그 말을 외우고 그 일을 본받아서 지금에 이르기까지 오랑캐와 금수의 지역을 면하게 한 것은 실로 공(公)이 홍수를 막고 맹수를 몰아낸 데 비할 수 있을 것이다. 선생이 일찍이 정통(正統)을 높이고 이적(夷狄)을 물리치는 것으로 자기의 책임을 삼은 것도 또한 주부자(朱夫子)의 심법(心法)인 까닭으로, 일찍이 말하기를, '주자(朱子)는 공자(孔子) 이후에 한 사람'이라 하였으니, 나 또한 말하기를, '선생은 주자(朱子) 이후의 한 사람'이라 하겠다.

아, 다섯 선생이 강설(講說)한 바는 주자(周子)(周敦頤)·정자(程子)(程顥·程頤)·朱子(朱熹) 네 부자(夫子)의 도(道)에서 벗어나지 아니한다. 그 도학(道學)과 공업(功業)은 사람의 이목에 있는 것이니, 말학(末學)으로서는 감히 알 수 없는 것이다. 그러나 오직 우리 우암 선생은 율곡(栗谷)과 사계(沙溪) 두 선생의 적통(嫡統)으로 전해 옴으로써 이미 충암·규암 제선생(諸先生)의 정맥(正脈)을 이어 받았고, 그 병이(秉彝)와 집중(執中)의 대의(大義)인 즉은 청음·동계 두 선생의 사적(事跡)에 더욱 빛이 나는 것이다. 선배들이 이른바 우암 선생은 곧 동유(東儒)가 대성(大成)한 것을 모아놓았다 한 것도 실제로 정확한 논거였다. 숙종 기사(숙종 15년, 1689) 3월에 귀양와서 겨우 한 달을 지내고 압송되어 가다가 중도에서 후명을 받았으니, 기사(己巳)(숙종 15년,

1689)의 화(禍)를 또한 차마 말할 수 있으랴. 선생은 일찍이 무인(武人)을 경계하여 말하기를, '서생(書生)의 투필(投筆)은 예전에도 있었으나 금일 바라는 바는 옥문관(玉門關) 밖의 일뿐만이 아니라 한 부의 춘추(春秋)를 또한 읽지 않을 수 없는 것'이라고 하였다. 소자(小子)가 여기에 깊히 힘쓰고 마음에 남기어 잊지 아니하였으나 춘추(春秋)의 뜻을 잘 이해하지 못하였다. 그러므로 비록 늦게나마 손오(孫吳)의 술(術)(兵法)을 좋아하였다고 하지마는 현인(賢人)을 사모하는 정성은 여느 사람보다 배나 간절하여, 선생의 유허비각(遺墟碑閣)을 수리하고 서원의 외대문(外大門)과 내신문(內神門)을 창건하여 새롭게 하였다. 이에 따라 빗돌을 다듬어 세워서 희생(犧牲)을 3분의 1의 뜰에 매어 두고 그 위에 글을 새기었다."307)

---

307) 『橘林書院廟庭碑記』.
耽羅城南 古有沖庵廟 與李平靖公約東同享 而平靖公卽刺是州 以淸白著名者矣 肅廟乙卯/ 芝湖李公選巡撫之行 以爲沖庵先生道學節義 一廟同腏 有所未安 別搆鄕祠于旁 移奉平/靖公 是所謂永惠祠也 肅廟八年壬戌 合享宋圭庵·金淸陰·鄭桐溪三先生 立書院而賜額曰橘林/ 後十三年乙亥 追享尤庵宋先生 五先生學雖殊轍 道則同歸 盖皆以仁義爲性而忠孝爲行 聖賢爲法/而辭闢爲功 夫沖庵金先生諱淨字元庵謚文簡 當中廟有意於堯舜之治 與靜庵趙先生協心贊襄/ 期復三代聖化 不幸衰貞輩 一夜之間 從神武門潛入 釀成己卯罔測之禍 先生遂有此耽羅之行 竟受/後命 東城內有判書井古址 圭庵宋先生 諱麟壽字眉叟謚文忠 以己卯之淵源爲乙巳之領袖 始因磁芑之/圖生大禍 終爲鄭彦悆辭壁書之獄 竟不免丁未之禍 嘗牧玆州 南俗丕變有遺愛焉 淸陰金先生 諱尙憲/字叔度謚文正 當我崇禎皇帝丙丁之間 天下之亂極矣 身任禮義之大宗 以樹綱常於旣壞 尤庵先生曰/ 若石室先生所謂千百年乃一人者 又得仙源先生於一家之天倫 噫 其盛矣 曾在宣廟朝 以御史來/臨于此 桐溪鄭先生 諱蘊字輝遠謚文簡 當丙子媾和之日 以刀剚腹幾殊僅甦與淸陰先生 不顧一身禍/福 獨扶萬古綱常 而嘗於昏朝同氣之變 先生爭之曰 今不能容一弟焉 則他日何面目 入先王廟乎 光海/大怒 遂竄于大靜 遺墟立松竹祠爲縣士藏修之所 尤庵宋先生 諱時烈字英甫謚文正 繼往開來 大有功於/斯文 而闢異端陳王道 距詖淫息邪說 使末學後生 論其言法其事 至今得危於夷狄禽獸之域者 實功可擬於抑洪水驅猛獸 而先生嘗以尊揚爲己任 亦朱夫子心法 故嘗曰 朱子是孔子後一/人 余亦曰 先生是朱子後一人也 噫 五先生之所講 不出乎周程朱四夫子之道矣 其道學功業/ 在人耳目 而非末學之所敢知 然惟我尤庵宋先生 以票谷沙溪二先生之嫡傳 旣承沖圭諸先/生之正脉 而其所秉執之大義 則於淸桐二先生之事 尤有光矣 先輩所謂尤庵先生 卽集東儒/之大成云者 信的論也 肅廟己巳三月 入來纔踰月 被逮而去 受後命於中道 己巳之禍 尙忍言/哉 先生嘗戒武人曰 書生投筆 古亦有之而今日所望 不但玉門關外事而已 一部春秋亦不可不/讀 小子於此 深有所愴愴服膺 粗解春秋之義 故雖晩悅孫吳之術 慕賢之誠則倍切餘人 修治/先生遺墟碑閣 創建書院外大門及神門而新之 因伐石而遂立 牲繫于三分

오현의 제주입도의 배경이 된 사건과 사상을 대략 엿볼 수 있다.

오현 가운데 김정과 정온 그리고 송시열은 유배인으로서, 김상헌은 안무어사로, 송인수는 목사로 각기 내도하게 된다. 이들은 각기 상이한 사회 역사적 위상 속에서도 몇 가지 점에서 상호관련성을 공유하고 있었다. 이들이 제주도에 끼친 교육적 영향이란 시혜적 차원의 개인적인 것이라기보다는 조선조 교육사상의 정당한 질서인 도통(道統)과의 연관 속에서 비롯된 것이기 때문에 우선 이들이 당대를 계승하는 시대정신의 문맥을 직・간접으로 공유하고 있다는 측면에서 일차적인 관련성을 찾게 된다.

즉, 김상헌과 송시열은 도통의 핵심세력으로 조선조 교육사상을 발전적으로 주도하였던 기호계열의 큰 스승(大師)이며 김정이나 송인수, 정온은 영남계열의 학자들과 사제 혹은 종유관계를 통해 성리학의 도통관계를 형성하고 있었던 인물이다.

김상헌과 정온이 활동하던 선조대는 명・청 교체의 격변기로 이러한 정세의 급변은 그것을 뒷받침하는 성리학적 도통이 무너지는 것인만큼 존주(尊周)의 대의(大義)가 절규되었고 그런 명분을 통하여 이협(夷狹)의 침략에 항거하는 민족의 저항이 척화의 이름으로 강조되었는데 김상헌과 정온이 청의(淸議)를 대표한다는 점에서 또한 상호관련을 맺는다.

이들이 귤림서원에 향사된 것도 그들이 병자호란 중의 충신과 의사로서 제주도와 관계있는 사람들이기 때문이다. 특히 김상헌의 경우는 청의와 문명(文名)이 송시열의 추숭으로 후인에게 더욱 널리 알려졌는데 송시열은 평소 김상헌을 대의의 종주(宗主)라 생각하고 서지(書贄)를 올려 사제관계를 맺었던 것이다. 결과적으로 귤림서원에는 스승과 제

一之庭 而刻文/其上云
崇禎紀元後 四上章閹茂 四月 日 通政大夫濟州牧使 玉山後人 張寅植 述

자가 함께 배향된 셈이다.

귤림서원은 고종 8년(1871) 대원군의 서원철폐령에 의해 폐원되기까지 근 212년간을 존속되었는데 서원의 역할이라는 것이 한편으로는 학통을 추증하고 한편으로는 철학과 역사의 큰 스승(經史大師)을 흠모하는 것이었기 때문에 제주도의 교육적 기능으로서 그 가치는 큰 것이었다. 귤림서원이 제주교육에 끼친 영향에 대해 면암(勉庵) 최익현(崔益鉉)은 다음과 같이 언급했다.

> 이 작은 제주섬은 오랫동안 개명하지 못하여 잡스런 말과 가죽옷 등 그 풍속이 비루하였는데 오현이 혹은 귀양살이로 혹은 관직으로 이곳에 와서 백성들이 흥기되고 감격하여 지금까지 공경하니 그 연유를 따져 보면 사실은 하늘의 뜻입니다.[308]

1) 김정(金淨)

김종직(金宗直)을 통해 경학(經學)에 주력하였던 김굉필(金宏弼)은 무오사화(戊午士禍)로 평안도 희주(熙州)에서 유배생활을 하는 과정에서도 교육활동을 멈추지 않았으며 이때 조광조(趙光祖)를 가르치게 된다. 따라서 이 시기 김굉필의 교육활동은 매우 중요한 뜻을 지니게 된다. 그것은 말할 것도 없이 그의 학통을 이어 받아 그것을 조선조 교육사상의 정통으로 정착시킴과 동시에 김굉필 그 자신과 스승 김종직의 문묘종사(文廟從祀)를 가능케 한 조광조와의 사이에 학문적 연결이 성립되었기 때문이다.

중종반정(中宗反正) 후 조광조의 관계진출을 통해 중종 12년(1517) 부터 급속히 성장한 사림파는 대간(臺諫)과 홍문관(弘文館)을 장악하고 언

308) 崔益鉉『勉菴集』,「爾耽羅 久未破荒 尤言皮眼 陋矣俗尙 噫我五賢 于坎于職 觀感興作 民到今式 苟究其由意實自天」.

론활동을 통하여 정조(政曹)의 보수세력을 견제하면서 언관(言官) 우위의 지배체제를 굳히고자 했으며 특히 현량과(賢良科)의 실시를 통해 개혁정치세력들을 규합, 훈구파(勳舊派)가 주축을 이루고 있던 정국공신(靖國功臣)의 위훈삭제(僞勳削除)를 추진함으로써 그 위세를 떨치게 된다.

그러나 조광조를 필두로 한 사림파의 개혁정치에 불만이 컸던 훈구파들이 역공을 취함에 따라 사림파들이 대거 축출당하는데 이것이 곧 기묘사화(己卯士禍)(1519)이다. 조광조의 일파로서 학문과 정치의 합일을 모색하였던 '지치(至治)' 지향의 개혁세력 선두인 기묘팔현(己卯八賢)의 한 사람으로 과격파 소장층이었던 김정은 기묘사화로 인해 유배오게 되며 1년여의 적소생활을 끝으로 교사자진(絞死自盡)한다.

기묘사화(己卯士禍)로 김정은 극형에 처해지게 되었으나, 영의정 정광필(鄭光弼) 등의 옹호로 금산(錦山)에 장배(杖配)되었다. 그러나 이때 노모를 문병한 것이 문제가 되어, 다음 해 여름에 서울로 압송되어 국문을 받았는데, 이때 올렸던 상소가 옷자락을 찢어서 쓴 옥중소(獄中疏)이며, 이로 인해 감사장배(減死杖配)가 결정되어 제주도로 이배(移配)되었다. 이러한 그가 진도(珍島)를 거쳐 제주도에 도착한 것은 중종 15년(1520) 8월 21일이었다. 그것은 그가 남긴 시구(詩句) 중 「일촬(一撮)」의 협주(夾注)에 「八月二十一日到濟州後」라 하였기 때문이다(일설에는 음력 8월에 들어 온 것으로 되어 있다).

그런데 뜻밖에 다음 해인 중종 16년(1521) 10월에 집의(執義) 김인손(金麟孫)·사간(司諫) 채소권(蔡紹權) 등이 또다시 김정의 배소이탈 문제를 끌어내어 왕에게 그를 처형할 것을 강력히 요청하였다. 그 때문에 중종도 부득이 그에게 사사(賜死)의 명을 내리지 않을 수 없었다. 그러나 김정은 왕명을 받고도 얼굴빛 하나 변하지 않았다고 한다. 그는 의연한 태도를 잃지 않고 술을 가져오게 하여 통쾌하게 마신 다음, 형과

아우에게 '노모의 봉양을 잘 부탁한다'는 유언을 한 조각의 종이에 써서 목사 이운(李耘)에게 부탁한 뒤, '절명사(絶命辭)'를 읊어 자신의 뜻을 나타내었다고 한다. 10월 17일의 일이었다. 그때 그의 나이는 36세였다. 유해는 이듬해 겨울에 청주 주안현(朱雁縣)으로 반장(返葬)되었는데, 그곳은 그가 일찍이 즐겨 노닐면서 거처를 마련했던 곳이라고 한다.

그의 학문은 천인합일(天人合一) 지향의 심성설(心性說)을 바탕으로 이미 자득(自得)과 독득처(獨得處)가 열려 있었으나 1년여의 유배생활을 끝으로 36세라는 이른 나이에 사사(賜死)된다. 김정과 함께 중종조 사림파의 핵심세력이었던 기묘팔인(己卯八人)은 공히 연령상으로는 소장층이었으며 정치적으로는 급진적이고도 과격한 성향을 지니고 있었다. 이러한 성향은 무오유인(戊午流人) 홍유손의 정치성향과도 유사하며 제주교육사의 특성을 구성하는 한 요인이 된다.

짧은 유배기간 중에 그는 사림(士林)의 경학적(經學的) 전통에 따라 교학활동에 진력하여 김양필(金良弼)과 문세걸(文世傑) 등의 제주인과 학적관계를 맺는다. 비록 그들의 관계라는 것이 성리학의 전수를 목표로 이루어진 서재교육(書齋教育)이라고는 볼 수 없지만 적어도 김정이 제주도의 무당과 승도대처(僧徒帶妻) 등의 폐단에 대해 통박한 것을 보면 주자가례나 향약같은 풍습 순화가 논의되었음을 알 수 있다.

> 사귀(祀鬼)를 몹시 숭배하여 무당이 매우 많아서 재앙과 불행한 일이 생기면 소리 질러 비웃으며 두렵게 위협하면서 재물을 쉽게 갈취하고 … 이 지방의 중은 다 처를 길러 마을 안에 살고 있어 완악함이 목석과 같고 만약 무귀(巫鬼)같은 자는 사람을 겁내 위협하니 떡과 술로써 또한 이(利)에만 쫓아 감이니라.[309]

309) 金靜, 『濟州風土錄』. 「酷崇祠鬼 男巫甚多 人災禍 取財如土…而土之僧徒皆畜妻村居 頑如木石 若如巫鬼者人餠酒 亦利之歸耳」.

성리학적 질서의 보급에 있어서 풍교덕화(風敎德化)와 관련하여 가장 강조되었던 것이 향약인 바 무릇 악습을 타파하고 바른 풍속을 일으켜 온 백성 전체의 학문과 생활을 바르게 함을 목적으로 향약운동을 주도했던 장본인 김정으로서는 의견 개진이 당연스러웠다. 하여 그는 제주도의 실정을 보고 「만일 학문으로서 가르쳐 그 마음을 깨우치지 못하면 길이 풍속을 고칠 기약이 없을 것이다」[310] 라고 얘기하였다. 이는 곧 풍화(風化)의 교(敎)를 통한 교육의 사회화를 강조하고자 했던 것이다.

그런데 김정의 지적을 토대로 할 때 당대의 또 다른 제주교육의 현실을 엿볼 수 있게 된다. 즉 조선 전기만 하더라도 아직까지는 재래의 무속신앙이 번창하고 있었으며 따라서 무속의 교육문화가 유교교육 보다는 강세를 보이고 있었다는 사실이다. 문제는 무속이 강세를 보이고 일부 남성들을 상대로 유교교육이 전개되는 등 유교식 체계와 무속식 체계가 병존하고 있었지만 그 둘은 서로 충돌관계에 있는 것은 아니었다는 사실이다.

즉 외형적으로는 교육의 이중문화 구조로 보이지만 내면적으로는 쌍방이 결합하여 하나의 독특한 교육체계를 이루고 있는 셈으로 오히려 상호보완적인 성격을 띠고 있었다고 할 수 있는데 정통 성리학자인 김정의 입장에서는 그것을 갈등적 상황으로 이해하고 있으며 나아가 그 대치구조의 해결을 위해 유학교육을 강력하게 강조하고 있음을 알 수 있다.

2) 김상헌(金尙憲)

김상헌(1570~1652)은 선조 34년(1601) 7월에 길운절(吉雲節)과 소덕유

310) 上揭書, 「若不敎以學文以開其心則永無移風之期」.

(蘇德裕) 등의 민란으로 도내 민심이 흉흉하므로 동년 8월에 안무어사(按撫御史)로 제주에 내도하여 각처를 순회하고 다음 해 1월말에 떠났다. 그 사이에 민정시찰은 물론 도민의 의구심을 덜게 하고 향교에 들어가 고강(考講)도 하였다.

김상헌은 후일 효종(孝宗)의 종묘배향신(宗廟配享臣)이자 도통(道統)의 핵심인물로 기록되는 서인계(西人系) 기호학파(畿湖學派)의 대표적인 학자로서 김식(金湜) → 김덕수(金德秀) → 윤근수(尹根壽) → 김상헌(金尙憲) 계보의 교육사상가이다. 그가 내도할 당시는 기호의 학풍과 윤근수의 문(門)에서 길러진 명분을 고수하는 학적 태도가 가장 무르익었을 32세 때였다. 그 당시 그는 스스로의 독서가 극히 적다고 겸손하면서도 자신의 학문, 문장의 연원이 소종래(所從來)가 있음을 자부하고 있었다.

김상헌이 안무어사로 부여받은 임무 가운데 교육과 관련된 것으로는 「본주(本州) 유생을 고강(考講) 제술(製述)로 등제시켜 문서로 보고하라」[311] 는 것이었다. 이것은 예조(禮曹)에서 「제주유생의 고강과 제술은 어사로 하여금 등제시켜 순서로 보고하게 하되 고강은 경사 중에서 스스로 자원하고 제술은 대제학으로 하여금 문제를 내어 보내게 하는 것이 어떻습니까」[312] 하는 질의에 대한 선조(宣祖)의 허락과 관련한 업무였다.

강(講)이라 함은 원래 배운 글을 선생 앞에서 외우는 일을 말하며 제술(製述)이란 시나 글을 짓는 것을 말하는 것인데 일종의 문예로 시취하는 방법이다. 제주도에서 이러한 종류의 문과초시가 설치된 시기는 자세하지 않으나 김상헌의 경우처럼 어사를 별견(別遣)하는 일이 있을 때는 시행되었었다. 비변사에서 내려진 사목(事目)에 따라 김상헌은

311) 金尙憲『南槎錄』,「本州儒生 考講製述 等第啓聞事」.
312) 上揭書,「濟州儒生考講製述 令 御史等第 啓聞矣 考講則經史中自願 製述 則令大提學出題以送 何如」.

내도 후 시재(試才)하였는데 이 비정기과시에 4인이 입격하게 된다.

김상헌의 제주인들에 대한 인상은 매우 애정적이며 또한 긍정적이었다. 인간성에 대한 긍정과 교육에 대한 낙관은 곧 인간교육의 터전이다. 이러한 김상헌의 긍정은 나아가 제주교육의 기반에 대한 긍정이며 그 기반이란 곧 제주교육사상의 원천이기도 했다. 또한 그것은 김상헌이 오현의 한 사람으로 배향케 된 중요한 원인이기도 했다.

> 나는 지방민을 보니 밖으로는 어리석은 듯하나 안으로는 공교로운 지혜가 많아서 일찍 자기의 곤고한 일과 수재의 나쁜 일을 말하여 일일이 밝히고 매우 조리가 있었으며 또 의리를 섞어 말하여서 남에게 경청하게 하였는데 단연히 전연 어리석은 무리가 아니었다.[313]

김상헌의 이러한 태도가 중요한 이유는 그의 내도 원인인 소덕유(蘇德裕)와 길운절(吉云節) 역모사건 때문이다. 왜냐하면 이 사건으로 조정에서는 제주도를 역향(逆鄕)으로 읍호를 강등시키고자 했기 때문이다.[314] 읍호의 강등은 그 고을에서 반란, 역적과 같은 중죄를 저질렀을 경우에 행하여지는 것으로 일종의 행정적 통제제도이다. 물론 이 조치는 이항복(李恒福)의 반대로 면하기는 하였지만 이러한 예를 통해 중앙의 제주도에 대한 경직된 인식의 한 단면을 보게 되는데 결국 읍호의 강등을 통해 수치심을 유발시킴으로써 제주도의 분리주의적 성향을 견제하고자 하였던 것이다. 따라서 김상헌의 태도는 제주인들이 역모나 꾀하는 불평분자가 아니며 나아가 그 역모의 원인이라는 것이 다른 곳에 내재하고 있음을 시사하는 것이라는 점에서 중요하다고 하겠다.

---

313) 上揭書. 「余見土人 外似愚蠢 而內多巧慧言其自己困苦之事 守宰無狀之實一一貫穿 甚有條理 且雜以義理 動人傾聽 斷非全然鹵莽之類」.

314) 『宣祖實錄』 24卷 34年 8月 壬午 「初濟州將議降號」.

3) 정온(鄭蘊)

김상헌과 함께 현종 10년(1669) 귤림서원에 배향된 정온(1569~1641)은 광해군 6년(1614) 영창대군(永昌大君)의 옥사에 대해 상소하고 그 가해자에 대해 참수할 것을 주장하다가 그 해 8월 대정현에 유배되어[315] 인조반정(仁祖反正)까지 10여 년간 지내게 된다. 그는 처음에는 정인홍(鄭仁弘)을 스승으로 하여[316] 대북(大北)이 되었으나 뒤에 정인홍과의 알력 때문에 스스로 제자의 적(籍)을 없애고 중북(中北)이 되었다가 다시 인조반정(仁祖反正) 후 남인(南人)이 된 사람으로 그의 학문됨은 일찍이 조식(曺植) → 정인홍(鄭仁弘) → 정온(鄭蘊)으로 이어지는 소위 남명학파(南冥學派)의 분위기에서 이루어진 것이지만 후일에 가서는 퇴계(退溪) → 정구(鄭逑)→ 정온(鄭蘊)의 퇴계학파(退溪學派) 영향을 받게 된다.

이로 미루어 보건대 정온의 학문경향은 제주도 유배를 전후하여 크게 질적(質的) 전환(轉換)하였음을 알 수 있다. 제주도 유배시에는 아직 성명(性命)을 닦은 후의 실행을 주창하고 경의를 신조로 하여 반궁체험(反躬體驗)과 지경실행(持敬實行)을 학문의 목표로 삼았던 남명의 학문경향을 따랐었던 때였다.

그는 유배올 때 많은 서적을 가지고 올 수 있어서 독서로써 일과를 삼을 수 있었고 대정현감이 적소 경내에 서재용으로 두 간의 집을 지어 주었으므로 그 곳에서 지방유생들을 교학하고 먼저 유배와 있던 송상인(宋象仁), 이익(李瀷) 등과도 시문 교류를 하였다. 또한 그는 중국 은대(殷代)부터 남송시대(南宋時代)에 이르기까지 어떠한 곤란과 우환을 당하여도 정도를 잃지 않았던 59명의 행적을 모아 『덕변록(德辨錄)』이라 하여 자성서(自省書)로 삼았고, 매년 정월 초하루 새벽에는 자경잠

315) 『光海君日記』 卷11, 6年 甲寅 2月 丙午條 「兩司語鄭蘊極邊安置」.
316) 金堉 『海東名臣錄』, 「盖公自幼受學於鄭仁弘」.

(自警箴)을 지어 연중(年中) 자경서(自警書)로 하였는데 자성과 자경이란 곧 학문과 인간자아의 주체를 지키는 자세이자 그 기반으로 곧 자율학습(自律學習)의 시작이었다.

그는 제주인들게 써 준『읍선생록(邑先生錄)』의 발(跋)에서 자신의 교육관을 피력하였다. 원래『선생록(先生錄)』또는『선생안(先生案)』이란 각 관아에서 전임(前任) 관원의 이름, 직명(職名), 생년월일, 본적(本籍) 등을 적은 책을 말하는 것으로 이를테면『은대선생안(銀臺先生案)』이나『옥당선생안(玉堂先生案)』또는『독서당선생안(讀書堂先生案)』같은 것이 있었는데 이는 때로『독서당선생안(讀書堂先生案)』처럼 구체적으로 교육적인 의미를 시사하는 것도 있었지만 대개의 경우 그러한 의미를 상징적으로 드러낸다.

「무궁한 장래에 포폄(褒貶)을 붙이지 아니할 리 없을 것이므로 안(案)에 이름이 오른 자 마음에 두려워하지 않겠는가. 이 뒤에 이제를 계승할 자, 어진 자는 법을 삼고 모진 자는 경계(警戒)를 삼으며 맑은 자는 스승을 삼고 더러운 자는 두려워 함을 살 수 있다면 곧 선생안(先生案)을 만든 것이 어찌 부질없는 일이겠는가」[317] 하는 정온의 언급 같은 것이 바로 그러한 예이다.

4) 송인수(宋麟壽)

송인수(1487~1547)는 김상헌이나 정온보다 훨씬 선대의 인물이지만 귤림서원에 배향된 것은 숙종 8년(1682)이었다. 그는『소학(小學)』실천도학(實踐道學)을 주장한 김안국(金安國)과는 망년교(忘年交 ; 나이의 차를 잊고 사귀는 벗)였으며[318] 영남학파의 두 주류중 하나인 조식(曺植)의 강

317) 鄭蘊『邑先生錄』跋「而奇褒貶於無窮 則登名於案者 其不湯然於中乎使後之繼今者 能以仁者爲法 而暴者爲戒淸者爲師 而汚者爲 則先生案之作 豈夫 徒然哉」.

우학파(江右學派)가 이루어지는데 영향을 준 한 사람이었다.[319] 그는 중종 29년(1534) 제주목사로 3월에 도임하여 병으로 6월에 떠남으로써 그의 제주 임기는 3개월 밖에 되지 못하였다.

이런 짧은 기간 때문에 그가 제주도에 어떤 영향력을 끼쳤는가를 진술하기는 어렵다. 한 가지 분명한 사실은 귤림서원 배향이 그가 을사사화(乙巳士禍)(1547)의 여파로 사사된 지 135년이 지난 숙종조여서 제주도에 미친 영향때문이라기보다는 파당적 이유에서 향사된 것임을 알 수 있다. 숙종조는 서원의 남설로 향사인물에 대한 일정한 기준이 무너진 시기이며 도통(道統) 대신에 지연, 학연, 당연으로 인물이 선택되던 시기로서 붕당의 대립으로 인한 자파세력의 근원처 확보, 자파 선사선배의 경쟁적 봉사가 우선시 되던 시기였기 때문이다.

귤림서원에 늦게나마 송인수의 향사를 도모한 것은 당쟁적 이유에서 청의(淸議)라고 하는 일종의 정치여론 조작행위를 빌어, 을사사화 당시 대윤(大尹)의 잔여세력을 제거하기 위하여 소윤(小尹)이 날조한 소위 양재역(良才驛) 벽서사건(壁書事件)으로 누명을 쓰고 사사된 송인수를 복권하고자 하는 의미였다.

송인수의 향사를 기점으로 귤림서원은 사액(賜額)을 받게 된다. 서원 향사에는 사액(賜額), 비사액(非賜額)의 구분이 있어 경중이 달랐다. 사액이 되면 자연적으로 공인서원(公認書院)이 되어 전답과 노비 및 서책의 일정량을 동시에 하사받으며 서원의 재정을 국가에서 보충받게 되기 때문에 사액을 받기가 그리 쉽지 않았다. 더욱이 귤림서원이 사액을 받은 숙종조 초기의 분위기는 사액을 통한 서원보호책에 대하여 중신 간에 강력한 반발이 일기 시작하던 때[320] 였으니만큼 더욱더 그러

318) 金堉, 前揭書「金慕齋爲忘年交 慕齋臨終語及國事曰 後日之憂 子當任之」.
319) 曺植, 前揭書. 年譜.

했다. 그럼에도 불구하고 귤림서원이 사액을 받을 수 있었던 것은 제주도라는 지리적, 정치적 여건에 따른 회유문제가 제일 큰 이유였다.

> 제주유생들은 문간공(文簡公) 김정(金淨), 참판(參判) 정온(鄭蘊)이 도중에 적거하였고 문충공(文忠公) 송인수(宋麟壽)는 본주의 목사이였고 문정공(文正公) 김상헌(金尙憲)은 순무어사로서 섬에 들어왔으므로 사신서원(四臣書院)을 창건하고 상소하여 청액(請額)하였다. 해당 조(曹)에서는 중첩된 설립이라 하여 전례를 들어 상소를 막았다. 김석주(金錫胄)가 아뢰기를 "사신(四臣)은 모두 문학과 절개로 유명합니다. 해외의 사람들이 능히 존모(尊慕)할 줄 아는 것은 가상한 일이며 육지의 근처와 비교할 수 없는데 중첩이라 분분하는 것은 옳지 않습니다." 하니 임금이 특별히 사액을 허락하였다.[321]

5) 송시열(宋時烈)

조선 중기 성리학의 거유(鉅儒)이며 노론(老論)의 영수였던 송시열(1607~1689)은 숙종 15년(1689) 왕세자(景宗)가 책봉되자 이를 시기상조라 하여 반대하는 상소를 했다가 83세의 고령으로 유배된다. 3개월 정도 머물다가 국문(鞫問)을 받기 위해 상경 도중 남인(南人)의 책동으로 정읍에서 사사되는데 그의 유배기간은 3개월 밖에는 안되었지만 당대의 거유요 석학이었다는 점에서 영향력의 파장을 짐작하기는 어렵지

---

320) 『肅宗實錄』 肅宗 2年 10月 甲戌條에 「尙州儒生李在憲等上疏曰 嶺南卽東方之濂洛也 麗朝文忠公鄭夢周本朝文敬公金宏弼文獻公鄭汝昌文元公李彦迪文純公李滉等五賢 先後輩出 萬曆甲午文肅公鄭經世 謀建學宮 合祀五賢 所謂道南書院是爾…恩賜未實 乞允所望 使儒賢俎豆之地 衣被榮光…(禮曹)判書李元翼以爲 此八賢各建書院 皆賜額號 而先朝有書院疊設之禁 今不可疊設賜額號…領議政許積筵白曰 禮曹防啓楷語過矣 此院與他異 圃隱及我朝四賢 皆文廟從祀人也 且柳成龍鄭經世 相議建設 如此者先朝亦皆賜額矣 上特命賜額」이라 하였다.

321) 『肅宗實錄』 38卷 八年, 6月 己亥 「引見大臣備局諸臣 先是濟州儒生 以文簡公金淨參判鄭蘊 嘗謫居島中 文忠公宋麟壽爲本州牧使 文正公金尙憲以巡撫御史入來島中甁建四臣書院 上疏請額該曺以疊設前例防啓矣錫胄奏四臣俱有文學名節 而海外之人 能知尊慕此爲可嘉不可與陸地近眼 紛耘疊設者比也上特許賜額」.

않다. 즉 그의 내도 자체가 제주유림에는 교육적 충격이었으며 큰 자극이었을 것이라는 것은 갑술옥사(甲戌獄死)(1694)로 서인(西人)이 집권하면서 그가 신원(伸寃)되자마자 서둘러 귤림서원에 향사했던 것을 보면 알 수 있다.

그의 학문은 추상적이며 공리공론을 일삼는 이론성리학 차원에 안주하지 않고 공자의 중심철학인 심법학(心法學)과 도학(道學)을 충실하게 계승하고 경세학(經世學)의 대표자인 조광조(趙光祖), 이이(李珥), 김장생(金長生)으로 전수되는 도학과 예학(禮學)을 계승하여 직철학(直哲學)과 심법학을 발전시켰다.[322] 그런데 이러한 김장생 → 송시열의 계보는 특히 의리를 내용으로 하는 예학을 중시했었기 때문에 송시열은 이른바 의리학파를 여는 개산조이기도 했다. 그의 학풍은 제자 임홍망(任弘望)이나 김만기(金萬基) 가족을 통해 전파되는데 김만기의 경우에는 그의 아들 김진구(金鎭龜), 손자 김춘택(金春澤), 김진구의 사위이자 임홍망의 손자인 임징하(任徵夏) 등이 유배를 오게 됨으로써 그 학적 통로가 마련된다.

특히 김춘택은 적거시 제주유생들이 귤림서원에 송시열을 병향(竝享)할 수 있도록 상소문을 청하였으므로 이를 지어 주어 숙종 21년(1695) 2월에 제주유생 김성우(金聖雨) 등이 상소하여 귤림서원에 송시열을 배향할 수 있게 도와줌으로써 오현배향의 체제를 갖추는데 조력해 주었다.

송시열이 귤림서원에 향사되던 숙종 21년은 이조판서 윤지선(尹趾善)이 서원첩설(書院疊設)이 있을 경우 그것을 저지하지 못한 지방관과 감사의 논죄를 청하자 국왕은 모두 이것을 받아들임으로써 지방관의 연대책임하에 서원첩설이 금지되었던 시기로 향사인물 선정 금령이 엄격

322) 韓國哲學會編『韓國哲學史』中卷, 東明社, 1987. p.363.

하던 때였다.[323] 이런 와중에 송시열이 향사됨으로써 그 의미가 더욱 클 수 있었던 것이다.

송시열의 수제자인 권상하(權尙夏)는 스승이 제주도에 안치되자 스승의 운명을 예고하고 제주도로 찾아와 이별을 고하고 스승의 의복과 책을 유품으로 받게 된다. 여기서 송시열은 제자로 하여금 만동묘(萬東廟)를 청주에 세워 명나라의 신종(神宗)과 의종(毅宗)을 제향하도록 유서를 남기고 그의 학문적 신조인 직(直)에 대해 마지막으로 언급을 하게 된다.[324] 여러 가지 상황의 악화에도 불구하고 전혀 흔들림이 없는 이러한 송시열의 집요한 의식집중은 그 자체가 긍정적이고도 실제적인 교육내용이자 교육방법으로서 제주유림에게는 풍류사종(風流師宗)의 한 절정이었다.

제주도에서 송시열이 압송될 때의 상황은 비교적 소상히 기록되어 있다.

> 이 때 금오랑(金吾郞) 권처경(權處經)이 봉명(奉命)을 자청하고 와서 무슨 명(命)으로 왔다는 것을 숨기고 말하지 않았으나, 선생은 후명(後命) 때문에 온 것임을 짐작하고 목욕하고 옷을 갈아입은 다음 후사(後事)를 부탁하였다. 그리고 권상하(權尙夏)에게 영결(永訣)을 알리는 편지에서, '주자학(朱子學)의 전통을 계승하기를 부탁하였고, 화양동(華陽洞) 절벽 아래에 한 칸의 사당(祠堂)을 세워 명(明)나라의 신종(神宗)과 의종(毅宗)을 제사하라.' 하였다. 조금 뒤에 권처경(權處經)이 금부(禁府)의 관리에게 명하여 선생을 끌어내어 당(堂)에서 거리가 먼 객사(客舍)의 뜰 아래 꿇어앉히고 교생(校生)으로 하여금 당상(堂上)에서 교지(敎旨)를 읽게 하였다. 선생이 위리(圍籬)에서 나올 적에 성조(聖祖)(孝宗)의 수찰(手札)과 명성왕후(明聖王后)의 수찰을 소매 속에 넣고 나와

323) 『肅宗實錄』 21年 6月 壬辰條 「吏曹判書尹趾善 仍陳書院求請之弊 請禁疊設 左議政柳尙運 又請 如有疊設新建之祠 則地方官及監司論罪之事 定式施行 上皆許之」.
324) 『炭翁集』 卷135, 雜著, 字說 「不直則失其以生之道 而不免於死矣」.

서, 공청(公廳)에 놓고 마지막 작별을 고하려 하였다. 그러나 처경(處經)이 이것마저 허락하지 않고 당상(堂上)의 탁자(卓子) 위에 봉안(奉安)하라 하므로 선생이 앞으로 나아가 그 수찰을 바치었다. 전지(傳旨) 읽기가 끝나자 선생이 사배(四拜)하였다.[325]

마. 이익(李瀷), 신명규(申命奎), 김진구(金鎭龜) 김춘택(金春澤), 임징하(任徵夏)

유배인 가운데 김진용(金晋鎔)과 고홍진(高弘進) 같은 뛰어난 제주학인을 배출시킨 사람은 간옹(艮翁) 이익(李瀷)(1579~1624)이다. 그는 광해군 10년(1618) 인목대비(仁穆大妃)에 대한 폐모론(廢母論)을 반대하다가 5년여에 걸쳐 유배생활을 하게 된다. 그는 원래 퇴계의 수제자인 정구(鄭逑)의 종유자(從遊者)[326]로 퇴계 → 정구로 계승되는 영남학파의 전통에 닿아 있는 학자이다. 그가 안치되었을 때 정온(鄭蘊)도 함께 유배되었으므로 두 사람은 동병상련의 정으로 시문을 교류하며 격려할 수 있었다.

특히 이익은 성리학 연구에 전념함으로써 김진용(金晉鎔)과 고홍진(高弘進), 문영후(文榮後) 같은 제주인들을 문하에 두게 된다. 또한 그는 해배(1623)되자 제주에 소실(小室)을 두고 떠났기 때문에 후손들을 남길 수 있었으며 그들 가운데 여러 사람이 가학적 전통을 계승함으로써 결과적으로 제주도의 문교발전에 큰 기여를 한다.

또한 현종 14년(1673) 육상석역(陸上石役)이 불완전하다는 문제로 유배온 신명규(申命奎) 역시 대정현에서 7년간 유배생활하는 동안 오정빈

---

325) 『宋子大典』, 年譜.

326) 朴世采 『東儒師友錄』, 補遺, 下. 「寒岡先生從遊一李艮翁謂瀷字洞如號艮慶州人萬曆乙卯生壬子中大小科光海乙卯被囚戊午濟州安置」.

(吳廷賓) 같은 훌륭한 제자를 두게 된다. 오정빈은 그 후 숙종 15년(1689) 기사환국(己巳換局)으로 유배오게 된 김진구(金鎭龜)에게도 가르침을 받는데 김진구는 39세의 장년의 나이로 유배를 왔었기 때문에 훈학적 열의가 대단하여 오정빈만이 아니라 고만첨(高萬瞻), 이중발(李重發), 정창선(鄭敞選), 양수영(梁秀瀛), 김덕항(金德恒), 백희민(白喜敏) 등 여러 제주인들을 문하에 둔다. 이 같은 김진구와 제주인과의 교육관계는 제주도에 경사학풍(京師學風)을 전수시킴과 동시에 제주인들의 학풍을 일신시키는 계기가 되었는데 이는 조선 중기 제주교육사상사에서 가장 내용있는 맥락이다.

김진구의 아들인 김춘택(金春澤)은 숙종 32년(1706) 세자를 모해하려 한다는 무고를 받고 유배오게 되는데 9월에 제주에 도착, 16년전 그의 부친이 적거하였던 주기(州妓) 오진(吳眞)의 집을 적소로 정하여 전일 그의 부친이 적거할 때에 수학하였던 제주인들과 교류하였다. 때마침 순무어사 이해조(李海朝)가 어제(御題)를 가지고 와서 제주유생들을 시취(試取)하자 그의 부친에게 수학한 정창선(鄭敞選), 오정빈(吳廷賓), 고만첨(高萬瞻) 등이 문과에 급제하였으므로[327] 그 기쁨에 그의 교육적 열의는 부친처럼 적극적일 수 있었다. 그는 유배지에서의 일상을 「모든 물산이 빈곤한 지방이었지만 귤림서원에는 유생과 지방자제들이 모여 와서 독서와 음시를 하고 있었으므로 그들과 벗하여 시서(詩書)로서 즐겁게 지냈다」[328] 라고 적고 있다.

김진구의 사위인 임징하(任徵夏)도 영조의 탕평책에 반대하다가 영조 3년(1727) 정미환국(丁未換局)으로 제주도에 이배(移配)되었는데 그는 전

---

327) 金錫翼, 前揭書.「秋 遣巡撫御史李海朝來 試取文科 賜鄭敞遠 高萬瞻 初名萬秋 吳廷賓三人」.
328) 金春澤『北軒集』囚海錄.

임 목사 임홍망의 손자라는 점 때문에 존경과 대우를 받을 수 있었다. 적소에서 그는 특히 장인의 제자인 김덕항(金德恒)과 친교하며 학문을 나누었지만 이듬해 2월 서울로 압송되어 영조 6년 의금부 옥중에서 죽게 된다. 제주를 떠날 때 자기의 뜻과 주장이 후세에 이르러서야 알게 되리라는 요결제생(要訣諸生)의 시를 남기게 된다.

讀聖賢書所學何事　要使此心俯仰無愧
從古以來人誰不死　橘林在傍百世可竢
嗟小子毋以我戚　閉門讀書益勤無怠

성현의 글을 읽어 배울 바가 무엇이냐
하늘을 우러르나 땅을 보나 부끄러움이 없게 함이네
예로부터 지금까지 그 누구가 아니 죽었느냐
귤림이 곁에 있으니 오랜 세상을 기다려 보세
슬프다. 제자들이여. 나의 일을 가지고 경계치 말며
문 닫고 독서를 부지런히 하여 게으름이 없도록 하라.[329]

이 시는 곧 후진교학의 사기진작을 위함과 동시에 교육가치관의 수립과 그 실현방법을 언급함으로써 교육이상의 실현을 염원했다는 측면에서 주목된다.

바. 권진응(權震應), 이존중(李存中)

조선조 성리학의 이론적 탐구에 있어 절정의 경우가 두 차례였다. 그 한 경우가 16세기 중엽에 발생한 '사단칠정(四端七情)'에 대한 이기론적 해석의 논쟁이라면 또 한 경우는 18세기 초두에 발생한 '인성물성(人性物性)'의 동이문제(同異問題) 논쟁이다. 특히 후자의 논쟁을 일컬

329) 任徵夏『西齋集』.

어 호락론쟁(湖洛論爭)이라고 하는데 이 호락시비는 이이와 송시열의 학풍을 계승하는 권상하(權尙夏)의 문하에서 처음 발단한 것이다.

권상하의 문하에는 소위 '강문팔학사(江門八學士)'로 일컬어지던 8명의 학자들이 있었으며 그들 가운데 특히 한원진(韓元震)과 이간(李柬)이 가장 널리 알려진 학자로서 이들이 곧 논변을 야기시킨 주인공이다. 당시 한원진은 인성(人性)과 물성(物性)이 다르다고 주장한데 반하여 이간은 서로 같다고 주장함으로써 견해의 대립을 보였다. 그들의 논전 열의는 나아가 친우나 제자들까지 논쟁에 참여케 하였으며 이 논쟁에 참여한 학자들은 두 견해 중 어느 한 편을 지지 동조함으로써 마침내 많은 학자들이 학파적 대립 양상을 띠게 되었다.

제주도에서는 이 호락논쟁에 본격적으로 참여하지는 못하였으나 호론(湖論)과 낙론(洛論) 계열의 학자들이 유배오게 됨으로써 그 논쟁을 대할 수 있는 기회를 갖게 된다. 즉 호론은 권상하의 손자이자 한원진의 제자인 권진응(權震應)의 유배를 계기로, 그리고 낙론은 이간의 제자인 이존중(李存中)의 유배를 계기로 개진된다. 그런데 권진응과 이존중은 영조의 탕평책을 반대하는 이유로 제주도에 유배오게 된 사람들이다.

이존중은 3년 동안 제주도 정의현 적소에서 지방유생과 자제들에게 학문과 도덕을 교학하였으며 권진응은 대정현 강필발(姜弼發)의 집을 적소로 정하고 그 곳을 '창주정사(滄洲精舍)'라 하여 지방유생들을 교학하였다. 창주정사(滄洲精舍)는 주자(朱子)가 죽기 전에 있었던 곳으로 그 때 그의 학문이 위학(僞學)이라고 매우 심한 공격을 받아 매우 어려웠으나 강학을 쉬지 않고 저술활동 또한 그만두지 않았었는데 권진응은 자신의 처지를 주자에 비유했기도 하려니와 가르침(精舍)을 통해 그러한 이상향을 만들어 보겠노라는 의지를 함축하고 있기도 하다.

호락의 인물성동이(人物性同異) 논쟁은 근본적으로 주자설을 원용함

으로써 주자사상의 범위를 벗어나지 않고 있기 때문에 제주도 같은 곳에서는 인물성동이의 편벽된 입장보다는 오히려 주자사상의 풍부한 해석력 그 자체에 공감된 바가 없지 않았다. 왜냐하면 호론과 낙론이 개진되었어도 제주도에서는 대립양상을 보이지 않았기 때문이다. 이것은 앞에서도 말했듯이 각립된 개별적인 사상을 고집하기에는 학문적으로나 교육적으로 고립이 심했었고 따라서 그 어느것이든지 받아들였고, 받아들여야 했던 것이 출륙이 억제된 제주도의 교육적 상황에서 파생된 특징인 것이다.

사. 실학자(實學者) 김정희(金正喜)

실학의 실사구시 학파 개산조(開山祖)는 김정희(1786~1856)로서 그는 박제가(朴齊家)를 첫 스승으로 모시면서 실학의 학문적 기초를 다지게 되고 연경 예방으로 청조학적(淸朝學的) 전통을 승계함으로써 실사구시의 방법론을 인식하게 되어 약관의 나이에 몸소 학파의 원류로서 두각을 보이게 된다. 그는 안동김씨의 정치극으로 자행된 헌종 6년(1840)의 윤상도(尹尙度) 옥사(獄事)가 재론되기 전까지는 평탄한 출사기를 보내다가 이 사건으로 55세 때 대정현(大靜縣)에 유배오게 되면서 종신무기수로서 9년간의 중요한 후반생을 제주도에서 보내게 되는데 이것이 계기가 되어 제주도에도 실학의 학풍이 소개되는 것이다. 김정희의 유배생활은 후일 그의 학통을 잇고 『완당집(阮堂集)』 오권오책(五卷五冊)을 편집하였으며 두 차례나 내도했었던 내종질 민규호(閔奎鎬)가 쓴 「소전(小傳)」에 잘 나타나 있다.

> 귀양사는 집에 머무니 멀거나 가까운 데로부터 책을 짊어지고 배우러 오는 사람들이 장날같이 몰려들어서 겨우 몇 달 동안에 인문(人文)

> 이 크게 개발되어 문채(文彩)나는 아름다움은 서울풍이 있게 되었다.
> 곧 탐라의 거친 풍속을 깨우친 것은 공으로부터 비롯된 것이다[330]

이렇듯 김정희의 유배는 제주도 교육의 질적 변환에 중요한 동인으로 작용하였다. 무엇보다도 그는 제주인들과 흥학교화의 동화를 통하여 교육내용의 수준 높은 자극과 변화를 예고하였는데 왕성한 사제관계가 이를 대변한다. 제자가 삼천명이라는 「阮翁門下三千士 不負才名獨出群」[331] 의 시어(詩語)가 시사하듯 그만큼 많은 제자를 배출하였으며 제주도에서도 예외가 아니어서 많은 사람들과 사우강습이 가능할 수 있었다. 즉 강사공(姜師孔), 박계첨(朴啓瞻), 허숙(許璹), 이시형(李時亨), 김려추(金麗錐), 이한우(李漢雨), 김구오(金九五), 강도순(姜道淳), 강기석(姜琦奭), 김좌겸(金左謙), 홍석우(洪錫祐), 김병욱(金炳旭) 등이 그들로서 이들의 신분계층은 양반사대부를 제외한 넓은 의미의 하층계층으로서 소위 위항계층(委巷階層)이었다.

조선조 제주교육의 질적 변환의 구체적 예증은 김정희와의 사우강습을 통해 발흥한 위항문화운동(委巷文化運動)으로 나타나는데 제주도의 이 운동은 주로 김정희와 만남을 가졌던 제주인들이 주도하였다는 데 주목할 필요가 있다. 이 운동을 통해 김구오(金九五), 강도순(姜道淳), 박계첨(朴啓瞻) 등은 제주필원(濟州筆苑)으로 추앙(推仰)되기도 한다. 이 운동의 하나인 전각운동(篆刻運動)은 제주인들 가운데 김구오(金九五)에게 승계되었으며 이어 김구오(金九五)의 아들인 우제(愚齊)가 정통(正統)을 이었고 우제(愚齊)의 아들 김의남(金義男)이 가법(家法)을 따랐다. 이어 김의남(金義男)을 홍종시(洪鐘時)가 이었고 이어 박판사(朴判事)(성명 미

330) 金正喜, 『阮堂先生全集』 卷1, 阮堂金公小傳. 「居謫舍 遠近負 者如市 數月人文大開 彬彬有京國風 耽羅開荒 自公始」.
331) 『姜瑋全集』 上 「同白小香金松年再會紅館送別」.

상)가 전승하는 등 조선 후기 특유의 문화운동이 활발하게 전개되었으며 그것은 곧 제주도 나름의 교육내용의 질적 변환을 주창한 일련의 교육운동이기도 하였다.

이렇듯 제주도의 위항문화운동은 유배인 김정희와의 관계에서 비롯된 학예적 흐름이 큰 부분을 차지하며 근본적으로 이 흐름은 청(淸)의 예원(藝苑)을 풍미하고 다시 조선학예에 영향을 미쳐 김정희가 삼절(三絶)의 고봉(高峰)을 이루고 다시 그의 문하에 중인출신의 무수한 제자를 배출함으로써 기인된 것이기 때문이다. 조선 후기의 이같은 문화운동은 조선 말기『귤원(橘園)』시회(詩會)의 모임과 활동으로 계승된다.

이러한 문화운동으로서 교육내용의 변혁을 주도할 수 있었던 것은 근본적으로 김정희의 학문관에서 기인한다.

> 사람의 재주란 각각 하늘에서 받은 것이라 처음에는 지역에 따른 차이가 없습니다. 다만 눈 밝은 사람이 열어 이끌어 줌이 없을 뿐입니다… 그러다 보면 지혜와 식견이 월등한 다른 사람이 있지 않겠습니까. 이중에 큰 병은 게으름에 편안히 있는 것입니다. 태산 꼭대기를 가려면 다시 한 걸음을 나가야하는 것이라 언제나 탄식을 마지 않습니다.[332]

인간의 문화는 실은 철저하게 학습되고 계승되는 것이며 문화수준의 지역적 차이는 인종의 재능의 차이에 기인하는 것이 아니라 오랜 역사를 통하여 개발되고 계승된 문화의 차이에 기인하는 것임을 김정희는 철저히 믿고 있었다. 따라서 낙후된 문화수준을 끌어 올리고 묻혀 있는 재능을 개발하는 것은 스승의 인도만 있으면 얼마든지 가능하다고 보았던 것이다.[333] 그것은 제주도라고 하여 예외일 수 없었으며 오히

---

332) 上揭書 卷4, 與張兵使寅植「人才各有天分 初無界於南北 特無明眼人開導 之耳 …果有慧識超異者否 此中大病 在安於惰 欲向泰山頂上 再進一步 每 不已」.

333) 그는 이것이 정책적 차원에서 이루어질 때 가장 신속하다고 믿고 있었다. 그 예

려 제주도는 스승으로서의 역할이 더욱 촉발되어야 하고 또한 될 수 있었던 지역이었다.

당시 조선 최고의 문화수준을 향유하고 청(淸)나라의 문화와 학자를 접하고 절해고도 제주도로의 유배편력을 통하여 김정희가 절실히 느낀 것은 인간이 문화를 창조하는 것이지만 그보다 더욱 더 문화가 인간을 만들기도 한다는 것이었다. 개인이 타고난 재능의 계발은 어느 지역 어느 계층 어느 신분(上下貴賤南北)에 처하느냐에 따라 엄청난 차이가 있다고 그는 생각한다. 선천적으로 타고난 천재는 거의 없고 평범한 재능을 타고 나는 사람들이 대부분이며 그 평범한 재능을 비범한 것으로 바꾸는 것은 개인이 타고난 재능에 의해서라기보다 차라리 한 사회가 가지고 있는 문화유산의 계승 즉 교육에 의해서라는 것이 김정희의 생각이다.

따라서 그는 궁벽한 절해고도 제주도에도 문화의 계발이 이루어지기를 열망하였고 중인계층의 시재를 유난히 반가워하고 격려했다는 사실을 환기할 필요가 있다. 이는 제주도에서 서울의 양자 상무(商懋)에게 보낸 서한 가운데 특별히 제주유생 이시형(李時亨)을 부탁하는 글에서 잘 드러나 있다.

> 여기 이시형이란 사람은 나이가 젊고 재주가 뛰어난데 결단코 학문을 하고자 하니 그 뜻이 자못 예리하여 막을 수 없으므로 올려 보내니 함께 공부하여 보도록 하여라. 비록 그 견문은 넓지 않다 하더라도 만약 갈고 닦게 한다면 족히 이 곳의 책을 읽지 않는 사람들에게서는 뛰어날 수 있을 것이다. 그가 가는 것은 배를 타고 가야 하므로 늦을 것 같다.[334]

로 「人才各有天分 初無界於南北 特無明眼人開導之耳 …走之初來耶 頗示之以九經之色 說之以文選之理 皆 恍不人如蚊嘴鐵壁或有來問者 是史要聚選 不爾則某題之頭項 當作如何 蓋其平日見聞 不出此三家村中都都 平丈耳 若有處官師之尊 以大力量 順風一呼 齊變魯變 恐似不難」라고 하였다.

334) 金正喜『阮堂先生全集』卷2「此邑李生時亨 年少才逸 決意欲此學其志頗銳 不可阻奪 使之上去 試與同研 雖其見聞不廣若使磨足以儆此地不讀者耳 其行從船

자기는 자신이 속해 있는 동양문화권의 정상에 올라 그 문화의 시원과 맥락 지향점을 가늠해 보는 것을 목표하면서 문화에서 소외된 지역, 소외된 계층에 대한 남다른 관심과 정열을 아울러 가졌던 것이 김정희였다. 이러한 까닭에 유배지에서도 문하에 많은 사람들의 내왕이 빈번할 수 있었던 것이다. 열악한 환경적 여건에도 불구하고 스승의 문하에 제자들의 내왕이 빈번하다는 것은 사도(師道)가 존엄하다는 것과 관련이 되기도 한다. 이것은 곧 교사의 권위문제이기도 하다.

유배지에서 김정희가 제주인들에게 존경을 받은 것은 바로 그의 덕행과 학문이 제주인들의 표솔(表率)이 되기에 충분할 뿐 아니라 제주인들에게 바치는 교육적 관심이 크기 때문이기도 하다. 스승에게는 여러 가지 유형이 있다. 크게는 엄격한 스승과 온화한 스승이다. 엄격한 스승은 자신에게도 엄격하고 학생에게도 엄격하다. 그러면서도 학생들의 존경을 받는 분이다. 온화한 스승은 차근차근히 타이르면서 언제나 온화하고 성내지 않는다. 그는 학생들의 애대(愛戴)를 받고 그의 온화함 때문에 친화감을 주면서도 스승으로서의 위망(威望)을 손상받지 않는 분이다. 김정희가 바로 그러한 스승이었다.

김정희는 유배지에서 많은 서적들을 대하고 있었는데 이들 가운데 가장 눈길을 끄는 책은 『해국도지(海國圖志)』이다. 『해국도지』는 청조(淸朝)의 위원(魏源)이 쓴 서양문물 소개서로서 청조 말의 중국은 물론, 조선과 일본에도 큰 영향을 끼친 책이다. 이 책은 후일 『만국정표(萬國政表)』 등이 간행되어 풍부한 해외지식이 제공되기까지는 해외에 관한 가장 권위있는 입문서였다. 이 책은 단순한 세계지사서(世界地史書)임에 그치는 것이 아니라 19세기 청국 공양학파(公羊學派)의 입장을 대변하

而去 似遲緩矣」.

는 사상서로서 조선 말기에 들어 박규수(朴珪壽)와 유대치(柳大致) 등을 통하여 김옥균(金玉均) 등의 개화파에 영향을 주었다.

『해국도지』의 50권본은 1842년에 완성되어 1844년에 간행되었는데 김정희는 1845년에 벌써 이 책을 제주도에서 입수하고 있다. 1845년 막내아우에게 보낸 서한에서 「해국도지는 요사이 좋은 소일거리를 만들어 주고 있네. 그러나 눈 어두운 것이 이와 같아서 예전처럼 책을 읽을 수가 없으니 아쉽기 짝이 없군」[335] 이라고 쓰고 있다. 그는 또한 이 책의 가치를 이해하고 공책에다 베끼는 노력도 아끼지 않았는데[336] 유배 중 김정희의 관심지향성을 말해주는 단적인 실례이다. 또한 그는 지우(知友) 권돈인(權敦仁)에게 보낸 서한 가운데서도 「해국도지는 꼭 필요한 책이며 나에게 있어서는 다른 집의 많은 보물과 맞먹는다」[337] 고 쓰고 있다. 이렇듯 『해국도지』가 중요한 이유는 그것이 근대조선의 개화사상을 낳는 한 빌미가 되고 있기 때문이다.

김정희는 이렇듯 문화 전반, 특히 학문과 예술에 대하여 깊은 관심을 가지고 있었으며 개인적 친분으로 간곡히 당부하거나 백파(白破)나 이원조(李源祚)와의 경우에서 보듯 논쟁하는 방법에 의존, 주변 사람들을 가르치고 깨우쳐 주었다. 특히 그의 학문적 논쟁은 자신의 학문적 입지를 근거하면서 한편으로는 학술논쟁을 통한 자신의 유배적 상황을 극복하려는 시도라는 점에서 더욱 중요하다.

대체로 학술논쟁은 쌍방이 지니는 주장에 따라 자신의 주장을 끝까지 관철시키면서 상대방의 이론적 주장을 깨뜨리려는 것이다. 그러나 논쟁이 진행되는 동안 자신의 장점은 더욱 발휘되고 단점은 천하에 공

335) 上揭書「海志好作 近日消遣三去 而眼花如此 不得如前日之看讀 可歎」.
336) 上揭書「切欲抄錄 空冊之大 印札兩卷 可以得送耶」.
337) 上揭書「海國圖志 是必需之書 在我似若他家數寶」.

개된다. 이것은 학문의 발전에 매우 귀중하다. 더욱이 논쟁의 초점을 세상에 내걸어 공표하는 문제는 논쟁의 커다란 공헌이다. 무엇보다 김정희의 공헌은 논쟁의 초점을 제주인들에게 공표함과 동시에 더불어 함께하는 논쟁정신을 발휘시켰다는 사실에 있다.

근본적으로 그의 관심은 비록 동양문화권의 원류라 할 수 있는 중국문화에 깊이 경도되어 있었지만 결국 그것은 조선의 문화를 부흥시키고자 하는 열망에서였으며 더 나아가 제주도와 같은 낙후된 지역의 낙후된 사람들에 대한 애정과도 연결되어 있었다. 이같은 김정희의 흥학교화의 노력으로 제주도에서는 실학의 분위기에 입각, 교학적 쇄신의 계기를 맞게 된다.

Ⅳ. 제주교육행정의 잠복기

제1장 개화기의 제주교육행정

제2장 일제시대의 제주교육행정

제1장 개화기의 제주교육행정

봉건사회 해체기의 교육적 특징은 봉건적 요소가 남아 있음에도 불구하고 분명히 봉건사회의 교육과는 다를 것이다. 봉건적인 입장에서 보는 교육은 부정적 혹은 소극적인 것이었다고 할 수 있다. 부정적이라함은 그것이 극복되어야 할 그 무엇이라는 의미에서이며 소극적이라함은 교육에 거는 기대가 상대적으로 적다는 의미에서이다. 이런 의미에서 봉건사회 해체기의 교육적 특질을 근대적이라고 명명할 수 있다면 그것은 교육의 긍정적이고 적극적인 측면들을 지적함일 것이다.

교육의 그러한 긍정적이고 적극적인 측면은 근대적 법률체계의 수립과 함께 공교육체제를 근간으로 한 근대적 교육행정체제의 구축과 분명히 관련되기 때문에 공교육제도의 정착과정에 대한 탐구는 이 시대의 교육현상을 밝히는 주요한 과제임에 틀림이 없다.

제주도의 근대적 각성이 교육의 그러한 긍정적이고 적극적인 측면들을 기반으로 비롯되었다는 것은 이 시기에 진작된 근대학교의 설립에 대한 열의만을 보더라도 단적으로 증명되는데 더욱 소망스러운 사실은 그러한 자생적 열의를 모태로 출현한 근대교육의 맹아들이 지역 주민들의 지지속에 전통교육을 발전적으로 승계하고 있다는 사실이다. 따라서 개화기에 들어 발현되었던 제주교육의 행정적 변모를 추적함은 제주의 공교육사를 밝히는 첩경임과 동시에 당대 사회구성에 대한 해명에 일조가 될 것이다.

제1절 개화기의 의미와 전개

1. 근대교육 발아(發芽)와 사상

가. 근대교육의 발아

876년 개항으로부터 1910년 일제에 의해 국권이 침탈될 때까지의 기간인 개화기(開化期)는 봉건사회가 해체되고 자생적인 민족 발전의 과정이 서구열강과 일제의 침략으로 좌절되던 때로서 아울러 근대교육[338]이 촉발되던 시점이라는 점에서 매우 중요한 시기이다. 이 시기는 종래의 유교적 전통의 제약 속에서 소수의 개화사상가들이 서구의 신문화를 섭취하려는 의도에서 근대교육운동이 전개되었으며 이어 근대적 교육사상의 형성과 그것이 대중 속에 침투함으로써 대중적 교육운동이 크게 일어났다는 점에서 여타의 시기와 그 성격이 다르다.

이 시기에 이르러 제주도에서는 구교육체계가 상당히 정비되어 근대교육체계가 비로소 성립되게 된다. 근대교육의 기점 설정이나 근대교육을 바라보는 사상적, 역사적 관점은 학자에 따라 차이를 나타내고 또한 근대교육이란 용어의 인식에도 다소 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 대체로 근대교육은 전근대와 구별되는 근대의 역사적 진보성에 의거하여 실시된 교육을 의미하며 소위 개화기는 근대교육의 발아기로 보아도 무리가 없을 것이다.

---

338) 여기서 의미하는 근대교육은 이전의 봉건적 신분체제의 반영이자 재생산기구인 폐쇄적인 교육제도의 틀을 벗어나 교육의 주체와 객체가 신분적 제한을 초월하고 교육과정이 근대적 지식의 전달을 위한 것으로 구성되는 것을 의미한다.

나. 근대교육의 사상

그런데 근대교육의 성립과정에는 제도적 측면과 사상적 측면이 상호 의존관계에 있으므로 근대적 교육사상이 뒷받침되지 않고서 근대적 교육제도만이 정착되는 일은 결코 없다. 이러한 근대적 교육사상의 역할을 담당한 것이 곧 개화사상[339]인데 개화사상은 봉건적 틀 속에서 머물러 있던 실학사상을 기반으로 하면서도 새로운 서양사상과 서양문물의 지식을 포섭함으로써 근대교육의 성립을 담당하는 사상으로 형성되었던 것이다. 따라서 제주도 근대교육을 뒷받침 해준 근대교육사상에 대한 해명은 제주도와 관련한 개화파들의 사상사적 활동을 개관함으로써 가능할 것이다.

개화파들의 제주도와의 관련은 우선 그들의 유배로부터 시작이 된다. 일부 개화파적 성향의 제주유배인들은 그들의 개화교학활동[340]을 통해 제주도 근대교육을 광범위하게 구체화하는 전망을 열었다는 점에서 우리는 주목할 필요가 있다는 말이다. 특히 1897년에 유배왔던 김윤식(金允植)이나 1907년에 유배를 왔던 박영효(朴泳孝) 같은 개화파 유배인들은 봉건적 신분제도의 철폐와 관리임용제도의 개혁에 의하여 교육의 기회균등을 법적으로 보장하고 광범위한 학교교육의 전개를 전제로 개화운동을 지지했던 사람들이기 때문에 그들의 유배기간 중의 활동, 특히 교확활동은 제주도에서의 근대교육에 대한 인식의 빌미를 제공했다는 측면에서 그 의의가 크다.

---

339) 개화란 대체로 물적 개화로서의 開物과 인적 교화로서의 化民을 결합한 용어로서 정착되고 있다. 개화파에 있어서 개물이란 국내자원의 개발에 의한 산업의 근대화이며 화민이란 계몽과 교육에 의한 인간의 의식의 근대화를 말하는 것이었다.

340) 이 부분은 拙稿, "濟州流配人의 開化敎學活動 硏究" 『民族文化硏究』 第23號, 高麗大學校 民族文化硏究所, 1990에 소상히 정리되어 있다.

1) 김윤식의 활동

김윤식의 제주 유배생활 가운데 관심을 끄는 것은 시회「귤원(橘園)」의 모임과 활동이다.「귤원」시회(詩會)는 1898년 4월 22일 김윤식의 적소에서 첫 모임을 가진 이래 유배인 7명, 제주도 거주 육지인 논객 5명, 그리고 10여 명의 제주사람을 회원으로 해서 그 해 그믐까지 20여회에 걸쳐 시작활동의 모임을 가졌다.[341] 애초 유배인들이 무료를 달랠 요량으로 추진하였던 이 모임에는 점차 시문에 관심을 가진 제주사람들도 가입하여 시작활동에 함께 참여함으로써 결과적으로 제주도 문화개발의 기폭을 마련하는 계기가 된다.

이 모임은 조선 후기의 제주도 위항문화운동(委巷文化運動)을 계승하는 성격이 강하였으며 근본적으로 김윤식의 지원에 의해 이루어진 것이기 때문에 개화사상의 본류를 제주도에 확산시키는 매개의 역할을 수행하였다. 그러한 진보성이 근대교육의 개안에 측면작용을 하였고 결국 근대교육사상을 제주도에 전파시켜 계몽하는 역할을 담당하였다.

2) 박영효(朴泳孝)의 활동

박영효의 제주 유배생활에서 행해진 개화교학활동은 원예농사와 관련된 것이다. 제주도는 전체 경지면적 중에서 한전(旱田)이 차지하는 비중이 절대적이었던 지역으로 대맥(大麥)과 조(粟)가 대표적인 작물이었다. 그런데 박영효는 제주도가 온난하고 강수량이 많은 기후풍토 등을 고려하여 일반농사보다는 특수원예농업이 적합하리라는 판단 아래

341) 金允植『續陰晴史』卷上 참조. 詩會의 회원으로는 謫客으로 金允植, 李承五, 徐周輔, 鄭丙朝, 韓善會, 李容鎬, 金思燦이 있고 陸地人으로 鄭顯龜, 黃炳郁, 吳慶林, 羅寅永(喆), 柳英錫이 있으며 濟州人으로 金炳潤(胤), 金秉夏(鐘河), 金膺銓, 金膺彬, 李肯植, 洪鐘時, 成俊鎬, 金熙斗, 崔昌淳(元淳), 金昌鎬, 張奎烈이 있었다. 金允植의 詩는『瀛島稿』,『詩餘學步(詞)』라는 詩集으로 文集『雲養集』에 분류, 편집되어 있다.

여러 가지 과수를 심고 원예작물을 재배하였다. 이는 20여 년의 일본 망명생활에서 얻은 견문각지(見聞覺知)의 결과이다.

감귤류를 비롯하여 감, 비파, 대추, 석류 등 과수와 양배추, 양파, 토마토, 무우, 당근 등 여러 가지 작물을 재배했는데 더러 실패하는 것도 있었지만 대체로 성공율이 높은 편이었다. 박영효는 재배에 성공한 작물에 대해서는 제주사람들에게 적극 권장하여 심도록 했으며 아울러 식생활의 개선도 강조했는데 이는 실생활과 관련된 개화교학활동이다.

박영효의 이러한 활동은 아직 농촌개혁운동 차원까지는 이르지 않은 것이지만 원예작물의 권장을 통해 제주도 전통사회의 농업구조를 자극시켰다는 측면에서 괄목할 만한 일이었다. 고립성과 특수한 자연적 조건에 기인한 제주도 농업의 전통적 모습이 박영효의 권장으로 원예작물이 공존하는 이원적 구조를 이루게 되었다는 사실은 제주도 농업사적 측면에서 큰 변화라 아니할 수 없다.

이 같은 맥락에서 박영효의 활동은 농촌계몽운동적인 성격을 띠었다고 볼 수 있다. 농촌계몽운동은 교육의 역사적 측면에서 볼 때 사회교육의 고전적 양식 가운데 하나로서 특히 사회개량(社會改良) 교육개혁운동의 주요한 흐름이었다.[342] 즉 박영효는 유배 동안에 농촌개량주의적인 개화교학활동을 하였던 것이다.

물론 제주사람들에 대한 계도(啓導)는 원예농사에 국한되지 않고 국운과 국제정세 등의 시국관은 물론, 근대사상의 강론에 이르기까지 다양했다. 이에 공명하여 박영효의 주변에는 많은 제주사람들이 모여 들어 학문적인 질의와 토론을 나누었다.[343] 박영효는 그 외에도 제주청

342) 平野一郎, 松島釣 編, 李元浩 譯『西歐民衆敎育史』서울 : 探求堂, 1985.

343) 金膺銓, 金膺彬, 金昌鎬, 金鐘河, 宋斗玉, 蔡龜錫, 金亮洙, 金熙斗, 洪鐘時, 崔元淳, 張容堅, 蔡洙康, 安秉宅, 金弘翊, 金根耆 등이 그들이다.

소년들을 상대로 신학문을 소개하였으며 고자환(高子煥)의 경우엔 양자로 삼아 교육을 시키기도 했다. 김윤식에 비해 박영효는 당대의 정치적 비중 덕에 여러모의 개화교학활동이 활발할 수 있었는데 이런 영향은 제주사람들에게 개화에 대한 이해의 새로운 지평을 열어 주었다.

3) 개화파(開化派)의 교육행정관(敎育行政觀)

이들 개화파 유배인들의 교육행정적 기본논리는 화방어미연(禍防禦未然)[344]하기 위해서는 교육에 힘을 쏟아야 한다는 소위 「치안을 위한 교육」으로서 아직까지는 민중이란 사회혼란을 일으킬 수 있는 위험한 존재로서 교육이 없이는 국가의 일원으로서 인정될 수 없는 우민에 불과한 것으로 취급하였다. 특히 이러한 논리는 한말에 경인민란(庚寅民亂)(1890), 병신민란(丙申民亂)(1896), 방성칠란(房星七亂)(1898), 신축민란(辛丑民亂)(1901) 등으로 혼란의 연속이었던 제주도에서는 더욱 강조될 수 밖에 없는 상황이었다.

환언하면 그들의 교육행정에서 상정하고 있는 민중관은 자각한, 혹은 자각할 능력을 갖고 있는 민중이 아니라 지배계급이 계몽해야 할 우민이었으며 여기서의 계몽이란 민중의 자주적 노력을 끌어내려고 하는 사고가 결여된 것으로서 군주의 정치적 영지에 호소하고 위정자의 이성을 기대하는 이른바 계몽전제주의에 불과했던 것이다.

이렇듯 계몽적이고 낙관적인 입장에도 불구하고 이들의 계몽전제주의는 근대적 학교제도의 창설, 의무교육의 실시, 근대학문의 도입, 국사, 국문의 중시 등의 획기적인 내용들을 제시했다는 점에서 제주도 근대교육 개안의 동력원이 되었다고 볼 수 있다.

---

344) 朴泳孝, 『建白書』. 이 建白書는 政變 실패후 日本에 망명했던 朴泳孝가 1888년에 開化를 거듭 주장하며 국왕에게 올렸던 上疏文이다. 올린 原文은 『日本外交文書』 제12권에 수록되어 있다.

4) 개화운동의 수순(手順)

한국의 개화운동은 1870년대의 개화파 형성으로부터 1910년 전후의 좌절에 이르기까지 고양기(高揚期)와 자복기(雌伏期)를 거듭하면서 인맥상으로나 사상적으로 일관된 계승성을 가지고 심화, 발전하는 역사과정을 밟았다. 그 과정은 개명적 양반 소장파를 중심으로 하는 개화운동기, 대중적 정치운동으로서의 개화운동기, 국권회복운동으로서의 개화운동기로 나누는 것이 일반적이다.

제주도의 개화운동 역시 그러한 역사과정의 수순을 밟았다고 볼 수 있다. 즉, 개명적 유배인을 중심으로 이루어졌었던 개화교학활동이 일단의 제주인들에게 영향을 주었으며, 그 영향이 촉매가 되어 근대학교 설립과 같은 대중적 운동으로 전개되었고 그것이 조천만세운동이라는 국권회복 차원의 운동으로까지 심화, 발전되었던 것이다.

제2절 근대교육의 개안(開眼)

1. 학교의 설립

가. 근대교육의 맹아(萌芽)

제주도 근대교육의 개안은 당시 조선전역에 걸쳐 열화같이 일어난 교육구국운동을 통해 더욱 촉발되었다고 볼 수 있는데 특히 조선을 식민지로 만들려는 일제의 의도가 심각한 위기에 봉착했던 1895년 경부터 조선인들 사이에서는 조선의 자주독립, 민족계몽운동을 통해 국권회복운동을 전개함으로써 그 일환이었던 교육구국운동을 통해 3, 4천을 넘는 사립학교가 설립되었으며 「산간벽지의 작은 마을에도 학교를 세우지 않으면 부끄럽게 여기는 풍조가 생겼다」[345]고 할 정도였다. 이

시기(1870~1910)에 설립된 제주도 근대교육기관을 정리해 보면 다음과 같다.

개화기 교육기구 상황

서기년	주 요 사 항	지역	비 고
1891	七 峰 書 塾	오 라	
1898			金允植 流配
1903	義 貞 學 塾 日 語 學 堂	조 천 제 주	1907년 閉銷 日人이 개교
1904	文 陰 書 塾	오 라	七峰書塾 改稱 1915년 閉銷
1905	開 成 學 塾	대 정	
1906	新 明 私 塾 進 英 私 塾	조 천 하추자도	
1907	義 明 學 校 濟州公立普通學校 義 信 學 校	성 읍 제 주 제 주	朴泳孝 流配 濟州北校 前身
1908	漢 一 學 校	대 정	
1909	晨 星 女 學 校 公立旌義普通學校 朝 天 義 塾	제 주 성 읍 조 천	1916년 개교
1910	永 興 學 校 公立濟州農林學校	제 주 제 주	야간 義信學校 모태

345) 강덕상, “朝鮮に於はる국권회복운동について”『朝鮮史硏究會論文集』第1輯, 1965, p.7.

우리가 이 도표를 통해 확인할 수 있는 가장 소망스런 사실은 우리 제주도의 근대교육의 맹아가 서당교육에서 출발하고 있다는 사실이다.[346] 제주도의 근대교육은 제주농업학교에서부터 시작된 것으로 보는 것이 일반적이나 이것은 단순히 제도사적인 입장에서만 고려한 것이며 근대교육이라는 것을 어떤 시혜물로 인식하려는 처사이다. 제주도의 근대교육은 분명히 개량서당을 중심으로 자주적으로 이루어졌으나 그 맥이 일제의 식민지교육의 강행으로 이어지지 못했을 뿐이지 근대교육 창출에 대한 그 어떤 노력도 없었던 것은 분명 아니다.

이것은 일제시대 이후 전개되는 제주도의 여러 교육운동만을 보더라도 그 역사성의 계승이라는 차원에서 실증된다. 또 하나의 분명한 사실은 이러한 자생적 근대교육의 맹아는 외세의 개입에 저항하는 민족주의적 성격을 강하게 띠게 된다는 것이다. 이러한 정신은 일제하 민족교육운동으로 부활하여 나타나게 된다.

이들 가운데 칠봉서숙에서 개칭된 문음서숙은 이응호(李膺鎬)가 개설한 것으로 그 교육체제는 척사위정의 논리를 밑바탕으로 한 한학훈도가 강조되었다. 전통교육의 필요성이 점차 회실되어가던 1900년대 초반에도 전국에 걸쳐 많은 수의 서당이 있었고 제주도에도 그러한 것을 보면 한말에 들어서도 여전히 서당은 보편적 교육기능을 감당하고 있었다는 사실을 알 수 있으며 이러한 전통적 교육의 배경에서 당시 민중들의 전통지향성이 어느 정도 강력했고 또한 사회적 인정을 받을 수 있었는가를 짐작할 수 있다.

이러한 전통교육을 위해 개설된 칠봉서숙의 사상적 배경을 동도동기적(東道東器的)이라고 한다면 한학훈도는 하였지만 제주도의 다른 어느

346) 이 부분은 「制2章 日帝時代의 濟州敎育行政」에서 자세히 논의되고 있다.

지역보다 개화의 풍모에 대한 정보가 밝았던 조천(朝天) 지역의 신명사숙이나 조천의숙의 사상적 입장은 동도서기적(東道西器的) 맥락이라고 할 수 있다. 그런가하면 신학문의 도입이나 신문화의 전파로 신식교육의 초보를 다져 나간 이재교(李在喬) 설립의 개성학교나 한일학교 또는 의명학교 등은 서도서기(西道西器)의 맥락에 닿아 있었다. 이 같은 개량서당은 특히 3·1운동 직후 많이 설치되어 공립학교에 포용하지 못하는 학생들에게 공립학교와 유사한 교과과정을 가르쳤으며 자금은 수개의 마을이 공동으로 부담하였다. 1924년 당시 개량서당은 공립학교 보다 더 많은 학생들을 수용하고 있었다.

나. 일어학당(日語學堂)의 개설(開設)

이와 함께 주목을 요하는 것이 1903년 일인(日人) 원길환(原吉丸)에 의한 일어학당의 개설이다. 제주도와 일본의 관계는 역사적으로 밀접하였는데 일본어민이 제주도 어장에 침투하기 시작한 것은 대략 1879년 이후의 일로서 이것은 조·일통상(朝日通商)장정 및 조·일통어장정 등의 불평등조약이 체결됨에 따라 더욱 증대되어갔다. 더구나 이러한 일본어민의 어장침탈에는 제주도민에 대한 도둑질, 강간, 살인 등의 만행이 부수되기도 하는 등 약탈적, 폭력적 성격이 농후하였는데 이것은 자본의 원시적 축적의 강제적 창출이라는 일본 자본주의 조건 속에서 파생된 조선침략의 특질을 이룬다 하겠다.

특히 1895년 청일전쟁의 승리 후 일인들의 호남에서의 활동은 목포항을 중심으로 가속되어 이에 따라 제주도에서도 일인들과의 접촉이 빈번하여졌다. 더욱이 그러한 접촉의 연장으로 도일하는 제주인들의 수효도 점차 늘어감에 따라 일본어의 필요성을 실감하기도 했거니와 일본의 조선침략계획의 하나로 일찍부터 실시된 언어정책 때문에 일어

학당의 개설은 개화기 초기에서부터 이루어졌다.

이밖에도 1906년 하추자도(下楸子島)에 개설된 진영서숙(進英書塾)에도 일인(日人) 內村德平이 일어교육에 임했었고 1908년엔 일인(日人) 승려 武田賢亮이 화북(禾北)에서 신식학당(新式學堂)을 개설하여 일본어와 산수교육을 실시하다가 일년 후 조천으로 건너가 그 지방의 일어교육에 임하였다. 조선의 문명화가 일본어를 통해서 이루어져야 한다는 논리가 본격적으로 개진되 시작한 것은 제2대 통감인 會根荒助에 들어서면서부터인데 당시의 학부서기관 三土忠造는 일어교육의 필요성을 생존경쟁의 관점에서 언급하면서[347] 일어습득이 조선 번영의 방법이며 개인적 영달을 위한 최고의 수단이라고 역설하였던 것이다. 이런 견지에서 볼 때 제주도에서는 비교적 이른 시기부터 일어교육이 시행되었음을 알 수 있다.

2. 학교설립의 열기

전통적 교육이 제도상으로 부정을 당한 것은 갑오경장 이후의 일로서 따라서 개화기에는 신식교육에 입각한 많은 학교가 설립된다. 이러한 학교설립은 전통적 교육기관과는 달리 그것에 투자할 수 있는 경제적 기반이 있어야 했다. 그런데 경제력이 있는 자는 정부를 제외하면 귀족이나 관료, 대지주와 같은 한인 지배층이거나 그렇지 않으면 기독교계 선교사의 외래자본뿐이었다. 그런데 제주도의 근대교육기관은 주민들의 자발적인 열의에 의해 만들어진 개량서당외에는 모두 외래자본에 의한 것이었다.

개량서당의 경제적 기반을 갖추기 위한 노력 가운데 주목되는 점 중

347) 三土忠造, 『敎科課程 및 敎科書 編纂趣旨에 관한 說明』, 1908. 6.

에 하나는 접(接)이 활용[348]되었다는 것이다. 접이라 함은 원래 글방 학생들이나 과거에 응하는 유생들이 모여 이룬 동아리를 뜻하나 제주도에서의 접이란 공동작업의 목표에 따라 조직된 일련의 노동교환형태로서 이를테면 어떤 기금을 마련하여 큰일 때 쓸 수 있는 연장을 마련하여 두었다가 빌려쓰는 사람에게 일정한 임대료를 받아 기금을 불리는 목적으로 결성된 민간 단체조직 같은 것을 지칭하는 말로 쓰인다. 따라서 접은 동리의 공공사업의 수행이나 공동 경비의 마련 같은 동리의 공공이익과 직접 관련되는 목적을 지향하였던 것이다.

제주도의 경우 접의 교육적 활용은 오래전부터 있어 왔는데 동리의 제반 서책(書冊) 이용을 위해 만들어진 "책접(冊接)"이나 서당교육을 위해 결성되어진 "강학접(講學接)"이나 혹은 "문인접(門人接)" "모현접(慕賢接)"과 같은 구체적 교육목표를 소지한 계(契) 공동체(共同體)가 바로 그것이다. 이러한 접들은 그 자체가 교육공동체였으며 때로 그러한 공동체에는 「근래에 세태가 맑지 못하여 글을 읽는다고 하면서 더러는 궐연을 피우고…어린애들에게까지 물들여 가니…만약 궐연을 피우고 도박하는 자는 학비낸 것을 찾아가지 못하고 책을 꾸려 내쫓는다」[349]와 같은 나름대로의 구체적인 교육적 규약 같은 것도 있었다.

특히 개량서당의 유지비나 보조금 마련을 위해 접의 역할이 적절히 활용되었는데 그 역할은 접의 재산을 일정액 기부하는 방식이나 접의 공동 노동력을 서당관리에 출력하는 경우 등 여러 양식을 띠고 있었다. 특히 접의 재산 기부에 있어 비록 접의 재산이 공동 재산이기는

348) 村老들을 면담한 결과 이러한 예는 제주도 여러 곳에서 있었던 것으로 나타나고 있다. 그러나 학교설립에 契가 관계되었던 육지부의 경우처럼 그렇게 전폭적이거나 대규모는 아니었다.

349) 「右立論事殷近來世態不淑以讀書爲名或吸卷烟…染化幻稚…若有吸卷烟貝者口者失其束修抱其書冊出斥事」 戊申, 十二月, 十二日, 夜.

하지만 원래 개개인의 출자에 의해 마련된 것이며 따라서 그 처분이 개개인의 이익과 결부되는 성격의 것임을 생각할 때, 그 재산을 기부했다는 사실은 당시 근대교육에 대한 주민들의 자발적인 열의가 얼마나 대단한 것인가를 짐작케 하는 점이 아닐 수 없다.

3. 근대학교의 개교

가. 개교의 배경

그런데 근대학교의 설립은 근대학교행정과도 밀접히 관련되어 있는 사안으로 이를 위해 우리나라에는 근대적인 교육행정기관인 학무아문(學務衙門)이 1894년에 설립되었고 이어 8월에는 신교육에 관한 학무아문의 고시, 다음 해 10월에는 국왕의 홍범14조가, 같은 해 2월에는 근대교육의 이념과 필요성을 명확히 한 교육입국조서가 발표되었다. 이어 4월에는 내각관제의 공포에 따라 학무아문을 대신하여 학부가 발족된 후, 한성사범학교 관제를 비롯한 각종 학교 법규가 제정되었다.[350]

이렇듯 근대적인 교육행정은 각종 학교관제와 규칙의 제정에 의거하여 정부에 의해 시작되었던 것이다. 그것이 비록 일본정부의 간섭하에서 일본의 교육제도를 이식한 것이었다 하여도 국민교육제도를 확립하는 첫걸음이었다는 의미에서 획기적인 것이었다.

일본이 일련의 교육행정을 통해서 침략적인 교육정책을 노골화 시키게 되는 것은 1907년 헤이그 밀사 파견사건을 계기로 조선에게 정미 7조약을 강요하면서부터라고 할 수 있는데 즉 1904년 한일협약 이후 일본인을 하정참여관으로 기용하여 교육에 대한 전면적인 간섭을 하기

350) 孫仁銖, 『韓國近代敎育史』, 서울 : 延世大學校 出版部, 1983, 參照.

시작하였으며 정미 7조약 이후 참여관 제도를 폐지하고 직접 학부에 들어와 학무차관으로서 일본인이 조선의 교육행정권을 장악하게 된다.

일제는 조선의 반동 지배층과 친일관료의 매국적 협력 아래 식민지 지배정책의 중요 고리 중의 하나인 교육을 식민지정책에 맞게 개편하였던 것이다. 그 방침으로 조선인의 우민화, 일본어교육, 친일교육을 실시하였는데 이는 학부 관제, 각종 법규의 개, 제정과 각급 공립학교를 모범학교로 지정하는 등 실재화, 구체화되었다.

나. 공립보통학교(公立普通學校)

1) 제주보통학교(濟州普通學校)의 개교

제주도에서의 근대교육의 시작은 그러니까 1906년 8월에 윤원구(尹元求)가 제주군수로 부임하면서부터라고 할 수 있다. 그는 부임하면서부터 근대학교 설립을 서둘러 통감 이등(伊藤)이 '시정개선'이라는 명목하에 조선정부로 하여금 일본 은행에서 도입시킨 교육차관 5백만원 가운데 8천원을 학부에서 할애받아 제주목의 객사였던 영주관(瀛州館)을 개축하여 1907년 1월 초등교육기관인 제주공립보통학교를 설립하고[351] 관덕정에서 백일장을 주제하여 입학생들을 선발, 연소자들을 입학 시켰다. 그리고 1907년 7월에는 귤림서원의 자리에 중등교육기관인 사립 의신학교를 설립, 개교하였으며 백일장에서 선발된 연장자들을 입학시키는 방법을 취했다.

이 당시 지방의 공립소학교는 대개의 경우 군수의 노력에 의하여 설립된 경우가 많기는 하였지만[352] 제주도의 경우 특이한 사실은 두 학

---

351) 이때 28개교의 公立普通學校가 설치된다. 小田省吾, 『朝鮮敎育制度史』, 朝鮮史學會, 1923, pp.71~72, 參照.

352) 白南薰, 『나의 一生』, 解溫白南薰先生 紀念事業會, 1968, p.40.

교의 교장을 군수인 윤원구가 겸무하였다는 것인데 왜냐하면 당시는 일본인 교사를 중심으로 한 '간단하고 쉽게 하여 실용에 적합한 교육'을 표방한 통감부가 식민지 교육을 부식하기 위한 제일보로서 소위 모범교육[353]을 실시하고 있었던 시기로서 두 학교에 걸친 한국인의 교장직 수행은 매우 예외적인 것이었기 때문이다.

또한 학생모집 방법으로 백일장을 개최하였다는 것도 특이한 사항이다. 왜냐하면 원래 백일장이란 관장(官長)이 주관하여 인근 서당연합과 향교가 주최하던 전통적인 학술대회를 일컫는 것으로 강(講)을 실시하는 경우와 시작(詩作)을 포함하는 경우가 있었다. 백일장에 참가하여 장원하는 것은 서당의 명예로 간주되었고 이에 대비하여 특별지도를 하기도 하였다. 이러한 전통적인 방법을 통해 근대교육 시설의 학생들을 모집했다는 것은 아이러니칼한 사실이 아닐 수 없다.

일제는 그 같은 모범교육을 위해 우선 초등교육에 중점을 두어 종래의 소학교를 보통학교로 명칭을 바꾸고 수업년한을 6년에서 4년으로 단축했으며 또한 사립학교를 관공립학교로 바꾸고자 하였는데 1910년 5월 2일에는 사립의신학교를 모체로 하여 제주공립농업학교가 개교하게 된 것도 모두 이러한 맥락에서 였다.

2) 제주보통학교 개교의 배경

원래 국민교육을 목적으로 한 근대 공교육제도로서의 초등교육법제가 「소학교령」이라는 이름으로 처음 공포된 것은 1895년 7월 19일 칙령 제 145호에 의해서였다. 특히 「소학교령」 제 17 조는 각 부군의 행정구역에 그의 관할 안에 거주하는 학령아동의 취학을 위하여 공립소

353) 學部, 『朝鮮教育の現狀』, 1910, pp.7~9.

학교를 설치할 것을 규정하였으며 이어 제 19 조에서는 각 부군에 설치될 공립소학교의 수와 위치는 학부대신이 정한다고 못박았는데 바로 이 규정은 1896년 9월 17일 학부령 제 5호의 「지방공립소학교위치」의 법령을 낳게 하였다.

이 법령에 따라 공립소학교가 설치될 부군(府郡)은 한성부(漢城府)를 비롯한 13개의 관찰부(觀察府)와 개성부(開城府) 등 2개 부(府), 인천항(仁川港) 등 4개 항(港), 제주목(濟州牧)의 1개 목(牧), 그리고 양주군(楊州郡)을 비롯한 17개 군(郡) 등 도합 37개 지역을 망라하고 있다. 「지방공립소학교위치」에 따라 제주도에도 공립소학교가 설립될 수 있는 기반이 마련되었던 것이다.

이러한 공립소학교의 원할한 운영을 위하여 당시 정부는 1897년 2월 20일 학부령 제1호로 「보조공립소학교규칙」을 제정하였는데 이 규칙은 지방의 부군(府郡)에서 설치하는 공립소학교가 국고의 보조를 원하는 경우에 재정원조를 위한 절차법이었던 것이다. 국고보조를 받으려면 적어도 400명 이상의 출석학생을 확보하여야 하고 아울러 교사(校舍)와 긴요한 교구(敎具)와 기구(器具)를 갖추어 있어야 하는 것이다.

이상과 같이 국고에 의한 지원 등 초등교육의 보급, 확산을 위한 충격조치로 「소학교령」 체제하에서 설립된 공립소학교는 상당수에 이르렀다. 1906년 9월 현재 학부직할의 관립소학교는 교동(校洞)을 비롯한 10여개교, 관찰부와 각 지방에 이미 설립되었거나 설치하기로 계획된 공립소학교가 수원(水原) 및 개성(開城)을 비롯한 42개교,[354] 그리고 지방에 산재하여 운영되던 공립소학교가 강화(江華)를 비롯한 29개교, 도합 70여개교에 달하였던 것이다.[355]

---

354) 濟州公立普通學校는 이 42個校 가운데 하나이다.

355) 『학부직할보통학교 명칭』(1906.9.1,학부령 24호), 『각 관찰부에 소재한 공립보통학

이는 「소학교령」 체제 밑에서 11년 동안에 이룩된 성과였다고 해도 과언이 아니다. 이러한 성과의 연장선에서 제주도의 근대 초등교육기관은 1906년 8월 27일 「보통학교령」의 발표를 직접적인 계기로 하여 1907년 1월에 설립되었다. 1896년 「지방공립소학교위치」를 통해 제주도 근대 초등교육기관 설립이 논의된 이래 12년만에 성사가 된 셈이다. 그런데 「보조공립소학교규칙」에 의하자면 국고보조를 받기 위해서는 여러 가지 조건들이 만족되어야 했었음에도 불구하고 제주도의 경우에는 비교적 까다롭지 않게 국고보조가 있었다는 점도 부기할 필요가 있을 것이다.

3) 초등교육의 법체계

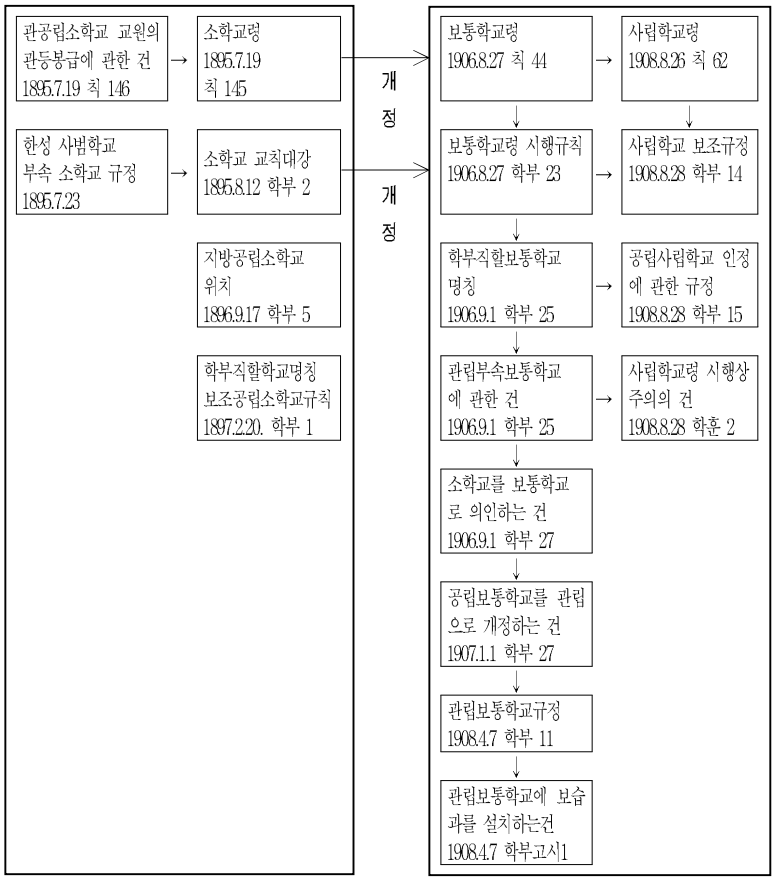
그 당시의 보통학교를 위한 초등학교 법체계를 참고하면 다음과 같다.

다. 공립제주농림학교(公立濟州農林學校)

1907년 7월 윤원구에 의해 보통과와 고등과 체제로 개교를 한 사립 의신학교는 1909년의 「실업학교령」에 의거, 공립제주농림학교로 개편되면서 제주도내 최초의 중등교육기관으로 변모하게 된다. 당시 의신학교는 사립학교로 출발하긴 하였지만 그 설립과정에서 정부가 재정을 지원하였고 제주군수가 교장직을 겸직하였는데 학생모집에 있어서도 정부의 직접적인 간섭이 있을 정도로 공립학교적인 성격이 강했으며 이러한 결과가 공립제주농림학교의 개교로 나타났다.

교의 명칭』(1906.9.18, 정부령18호), 『각 지방공립보통학교의 명칭』(1907.4.1.학부령4호) 등을 참조.

초등학교 법체계



의신학교에서 무엇을 가르쳤는지는 알 수 없으나 측량[356]을 가르쳤던 것으로 미루어 실업교육이 진행되었음을 추측할 수 있다. 이것은 당시의 정부가 국가산업의 발흥을 위하여 교육의 보급을 절실하게 원하였으며 그 중에서도 실업교육의 진흥을 우선적으로 바라고 있었던

356) 『大韓民報』, 1909年 9月 14日字에 私立義信學校 생도들이 漢羅山을 측량했다는 記事가 나온다.

것과도 일치하는 맥락이다.

의신학교가 사립이며 실업교육을 했다는 사실을 미루어볼 때 1904년 6월의 「농상공학교관제」에 근거하여 설립된 것이 아닌가 생각된다. 왜냐하면 이 관제에 의거 세워지는 학교는 상업과 공업계통의 과목을 가르치는데 지방에도 설립할 수 있게 규정한 동시에 공,사립을 설립할 수 있게 하였기 때문이다. 특히 측량과 같은 과목은 이후의 농림학교 교육과정에는 없는 것이며 농업학교 교육과정에는 있지만 실시되지 않은 과목인 점으로 미루어 보아 그렇다.

원래 제주농림학교의 인가가 난 것은 1909년 12월 22일이었으며 그것을 바탕으로 개교를 하게 된 것은 1909년 5월 2일이었다. 그러나 농림학교 인가를 고시하기는 1910년 6월 9일이며 이 학부고시 제15호 「공립제주농림학교의 설치를 인가하는 건」을 학부대신 이용식(李容植)의 이름으로 관보에 실은 것은 동년 6월 11일이었다. 농림학교의 인가는 1906년 8월 칙령 39호로 공포된 「농상공부소관농림학교관제」에 근거한 것으로 「농림업(農林業)에 수요(須要)한 교육」을 그 목적으로 하였다.

라. 신성여학교(晨星女學校)

1909년 5월 제주도내 최초의 중등교육기관으로서 농림학교가 개교하였는가 하면 동년 10월에는 최초의 여성교육기관 신성여학교가 초등과정 4년, 중등과정 1년 편제로 탄생하게 된다. 초창기 여성교육이 모두 그러했듯이 신성여학교 역시 운영상에 애로가 많았는데 특히 여성교육에 대한 인식부족으로 학생모집이 어려웠다. 설립자인 구마슬(具馬瑟) 신부가 도내 유지들을 찾아다니며 딸들을 보내주도록 간청했고 서울에서 수녀 두 사람을 초빙하여 가가호호 방문하여 학생들을 모집, 교과서와 학용품을 무료로 나누어 주면서 공부를 시키는 방법을 취했다.

우리나라 최초의 근대여성교육기관인 이화학당이 1886에 개교한 점으로 미루어 1909년의 개교는 결코 늦은 일이 아니며 더욱이 1886년부터 1907년까지 개교한 미션계 여성교육기관[357] 가운데 가톨릭계에서 세운 학교는 전주(全州)여학교 단 하나였다는 사실에 비추어 가톨릭계 신성여학교의 개교는 또 다른 의미가 있다.

특히 제주도는 가톨릭이 개입되어 발생한 신축년(辛丑年) 민란(民亂)(1901)의 그 엄청난 피해 후유증이 아직 가시지 않은 상황이었기 때문에 더욱 그렇다. 즉 1901년 5월에 발생하여 사후 수습이 지연됨으로써 1904년 6월에 가서야 그 해결을 보았기 때문에 일반 백성들에게는 곧이어 전개된 가톨릭계 학교설립에 대해 거북한 심정이[358]었을 것이라는 것은 충분히 짐작하고도 남는다.

이러한 상황을 분명히 인지하고 있었을 가톨릭 측에서 그렇다면 왜 서둘러 교육사업을 전개한 것일까? 물론 열강들의 이해관계로 인해 선교사들의 교육활동이 방조될 수 있어서 선교라는 차원[359]에서 그것이 가능했던 면도 있기는 하겠지만 여러 가지 상황을 고려해 볼 때 기본적으로 제주도에 대한 멸시와 자주적 역량의 무시라는 측면이 강하다.

이러한 결론은 그리 새삼스러운 것은 아니며 개화기 한국 기독교계 사학이 공유하고 있던 공통적인 사안으로서 서구 기독교 휴머니즘이 제3세계에 침투되어서는 문화적 제국주의의 성격을 띰으로써 오히려 반휴머니즘이 되어버린다는 이데올로기의 양면성을 확인시켜주는 예가 될 것이다.

---

357) 모두 16개교인 것으로 보고되고 있는데 이중에 감리교 계통이 6개교, 장로교 계통이 9개교이며 카톨릭계는 1개교 뿐이다.

358) 유림의 李應鎬는 「弔吳君大鉉斥洋敎」라는 漢詩에서 강력하게 토로하고 있다.

359) 金玉姬, "濟州島 天主敎의 受容 展開過程", 『耽羅文化』, 第6號, 濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1987, p.177.

제2장 일제시대 제주교육행정

자본주의 사회로의 이행과정에서 맞게 되는 제국주의 침탈과정 속에서 일제는 제도교육 전반을 천황숭배와 군국주의를 결합한 국가신도를 앞세워 식민지적 인간을 양성하는 신민지교육으로 전환시킨다. 그런가하면 새로운 유학교육기관으로서 경학원 같은 것을 설치, 삼강오륜의 유교도덕 및 그것을 기초로 한 가부장적 가족주의를 온존시킴으로써 오히려 봉건성을 부추켰다. 그래서 우리는 일제하의 교육적 특징을 식민지반봉건교육(植民地半封建教育)이라 하게되는 것이다.

식민지반봉건교육이 제주도에서는 어떤 경로를 통해, 어떻게 진행되었으며 또한 어떻게 정착되었는가를 밝히는 것이 일제시대 제주교육행정의 과제라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 일제의 다양한 교육정책과 함께 그것의 전달통로인 학교제도를 집중 검토하면서 식민지반봉건의 이데올로기 창출과정을 논의하게 된다.

그런가하면 봉건사회 해체기 이후 주체적으로 전개된 교육개혁의 움직임을 중시하면서 또한 식민지반봉건의 제국주의 교육침탈에 저항하는 민족주의 교육의 저류를 추적하게 된다. 특히 제주교육의 내재적 발전법칙은 그러한 민족교육의 저류 속에 잠재되어 있다는 판단에서 일제의 교육침략에 대한 제주도 나름의 대응양식을 교육행정적 차원에서 검토, 규명하게 된다.

제1절 일제하 제주교육

1. 일제의 교육정책

1910년 일제는 통감정치를 총독정치로 바꾸고 헌병경찰을 통한 무단통치를 감행함으로써 조선의 주권을 완전히 박탈하고 병합하였다. 다른 식민지에서 종주국들이 상당히 유화적인 정책을 병존해야 했던 것과는 달리 이렇듯 처음부터 강압적인 수단에 의존해야 했던 것은 그만큼 강압적인 식민통치를 하지 않을 수 없을 만큼 조선인의 저항이 큰 탓이었다.

총독정치와 함께 한편으로 교육을 통해 식민지민을 순화시키고 내국인과 동화(同化)시키는 정책을 병행하게 되는데 이 첫작품이 1911년 8월에 발표된 제1차 조선교육령(朝鮮教育令)이다. 제1차 조선교육령은 소위 일본화 교육을 추진하기 위한 첫번째 계획인 셈이었다.

1885년 태정관제(太正官制)가 폐지되고 내각제로 된 시점을 기준으로 변모되어온 일본 교육행정의 정책 일환으로 제1차 조선교육령은 추진되었는데 이를 위해 우선 학무국을 중심으로 교육행정기구를 세우고 일본인 관리가 그 일을 독점하였다. 근대학교가 각지에 세워지고 보통학교에서 전문학교에 이르기까지 학교제도가 정비되었는데 이는 1886년 제국대학령, 사범학교령, 소학교령, 중학교령을 차례로 제정하여 학교 교육제도의 초석을 다지고자 하였던 일본 교육정책[360]의 식민지적 연장으로서 각급 학교의 관리층에 일본인 교사가 빠짐없이 배치되었음은 물론이다. 각급학교의 교과서는 일본인이 편찬한 것을 배포하였으

360) 皇 至道, 『教育の本質と教育行政學』, 東京 : 協同出版, 1978, pp.212~214.

며 이를 통해 조선 청소년의 민족정신을 찬탈하는 장치가 정비되었던 것이다. 결국 일본제국의 신민으로 만들기 위해서는 천화제 사상의 주입과 일본어 교육이 기본이라는 것이 제1차 조선교육령에서 강조되었던 것이다.

2. 제주도의 실정

1910년부터 1918년에 이르는 동안 일제는 토지조사령에 의거 제주도에서도 토지조사사업(土地調査事業)을 실시, 일본인 기생지주를 포함한 반봉건지주제를 창출하는 계기를 마련하게 되는데 전당으로 맡긴 토지를 되돌려 주지 않거나 위조화폐로 토지대금을 지불하거나 시가보다 낮은 가격으로 사들이거나 조선인의 이름을 도용하는 등의 방식으로 당시 일제가 약탈해 간 토지는 엄청난 규모였다. 이 토지조사사업은 부락의 공동체성을 위협하는가 하면 교육환경에도 많은 변화를 가져다 주었다.

이를테면 남제주군 안덕면 창천리는 토지조사사업으로 인해 마을의 조직과 마을 사람들의 생활양식에 커다란 변화를 겪었던 대표적인 경우이다. 즉 토지조사사업 이전의 마을의 조직은 향장(鄕長), 경민장(警民長), 존위(尊位), 농감(農監), 기찰(譏察), 동장(洞將), 임(任)의 체계를 갖춘 소위 향회(鄕會) 조직으로서 본래는 안덕면 대평리(大坪里), 상창리(上倉里), 감산리(柑山里) 동쪽 일부와 중문면 상모이리(上貌二里)까지 관할하였는데 1900년에 상창리가 분리되고 1914년 토지조사사업으로 서쪽 일부가 감산리에, 상모이리는 중문면에 속하게 됨으로써 향회 조직은 결국 이장 중심의 근대행정체제로 바뀌게 되었던 것이다.[361] 이러한 변

361) 『濟州島部落誌(Ⅲ)』, 濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1990. pp.311~313.

화는 곧 공동체 교육환경의 변화이기도 한 것이며 이제 공동체의 교육환경은 근대행정체제의 맥락에서 재단이 시작되었다.

1914년 3월, 전국적으로 행정구역을 개편하면서 제주도에서는 대정, 정의 2군을 폐지하고 제주군으로 병합함과 동시에 추자도는 완도군에서 제주도로 흡수시켰다. 제주군 밑에는 13개의 면을 두었고 1915년부터는 도제를 실시하여 군수를 폐하고 도사(島司)를 두었는데 도사는 제주도 경찰서장을 겸임하였다. 일제는 제주도를 특별행정구역으로 삼았던 것이다.

이즈음 일제는 제주도 근대화 계획을 서둘렀는데 제일 먼저 시행한 작업이 일주도로를 닦는 일이었다. 제주도는 토질이 현무암이기 때문에 도로 닦는 일은 무척 어려운 일이었다. 1차로 1912년 부터 1913년 까지 도민들에게 부역을 과하여 도로를 만들고 2차로 1914년 부터 1917년 까지 도민에게 3년 계획으로 노폭 확장을 위하여 노변토지를 소유주로부터 무조건 기부하도록 억압하여 일주 간선도로가 완성되었다.[362]

일제의 제주도에 대한 이러한 조치는 교육적으로 볼 때 자본주의적 문명화라는 미명하에 이루어진 교육침략의 물적 토대 확보책이었다. 교육을 위한 물적 토대의 확보는 원래 역사 만들기(Geschichte machen)의 한 행위이지만 일제 주도의 그것은 근본적으로 탈아입구(脫亞入歐)의 의식에서부터 출발했다는 데 그 문제가 있다.

탈아입구의 교육모델은 유럽과 미국에서 받아들여진, 학교에서 새로운 지식과 선진문화를 입수하는 것만이 교육이라고 생각하는 지식주의적 교육관으로서 복택유길(福澤諭吉)의 세계국진(世界國盡)이 그 시작이었다.[363] 이러한 인식은 조선을 비롯한 아시아 제민족을 후진국 내지

362) 『未開の寶庫, 濟州島』, p.24.
363) 遠山茂樹, 『福澤諭吉』, 東京 : 東大出版會, 1963, 參照.

열등민족으로 평가하는 태도를 가져왔고 거기에서 생성되는 교육관심은 교육적 후진지역에서 배울 것은 없으며 따라서 모든 것을 뜯어 고쳐야 한다는 교육침략을 정당화하고 있었다.

그러나 1919년 3·1운동은 일제에 큰 충격을 주었으며 이전의 총독정치(總督政治)에 대한 전반적인 검토가 필요함을 느껴 이후부터는 소위 문화정치(文化政治)가 시행되었다. 1919년 3월 1일 육지부에서 만세시위운동이 일어나자 제주도에서도 마찬가지로 만세시위운동이 전개되었는데 이에 대해 도민들은 조천만세운동은 물론 서귀포의 해상만세시위 그리고 삼매봉 만세시위 등을 전개[364]함으로써 그 동참의 폭을 넓혀나갔다.

이러한 이유 때문에 제주도에서도 일제는 총독부 정책과 발맞추어 문화정치를 실시하였다. 우선 일제는 조선인 가운데서 관리를 임명하여 조선인 유력자를 포섭하였는데 3·1운동이 전개되고 있을 무렵 도내 유력자들을 제주면장으로 앉히기 위해서 그들과 적극 교섭하였고 그 결과 개화파 인사인 홍종시(洪鐘時)를 1919년 5월 제주면장으로 앉힐 수 있었다. 그리고 1919년에 마련된 지방행정제도의 개정에 따라 1920년부터 제주 13개면에 관선 면협의회를 설치하고 면협의원을 선발하여 면 행정에 참여시켰다.[365] 그런데 면협의회원으로 될 수 있는 사람은 면세를 5원 이상 내는 유지로 한정하였는데 제주도의 경우는 인구의 1%도 되지 않았다.

---

364) 拙稿, "朝天만세운동의 역사적 의미", 『北濟州』 復刊號, 1990, pp.213~216.
365) 『全羅南道事情誌』, p.30.

제2절 사립학교 개설운동

1. 개량서당

가. 개량서당의 설치

1919년 이후의 문화정치 기간은 여러 가지 개량적인 술책이 담겨있기는 했지만 제주도의 지식인들은 문화정치로 열려진 공간을 적극적으로 활용하였다. 즉 그들은 교육을 통해 그리고 산업의 발전을 통해 민족의 실력을 쌓아야 한다는 소위 실력양성운동을 전개하였던 것이다. 그들은 계몽운동을 열렬히 전개하여 제주도민의 각성에 노력하는 한편 사립학교 개설운동을 적극적으로 전개하였다. 1920년 사립 명신학교의 설립을 필두로 각지에 사립보통학교(私立普通學校), 개량서당(改良書堂), 의숙(義塾), 야학(夜學)이 속속 설립되었다.

특히 개량서당이 3·1운동 직후 많이 설치되어 공립학교에서 포용하지 못하는 학생들에게 공립학교와 유사한 교과과정을 가르쳤는데 자금은 수개의 마을이 공동으로 부담하는 형식을 취했다. 1923년도 말 당시 개량서당은 공립학교 보다 더 많은 학생들을 수용하고 있었는데 당시 공립보통학교가 9개교 34학급으로서 아동수가 2,499명인데 반해 개량서당은 47개교로서 아동수는 3,432명에 달하고 있었다.[366] 이렇듯 개량서당은 근대 교육시설이 미비하고 의무교육이 실시되지 못한 시대에 있어서 가장 비중이 큰 보조초등교육기관의 역할을 담당하여 농촌지역이나 빈한(貧寒)한 서민층에게는 중요한 교육기관으로 위치를 굳혔던 것이다.

---

366) 『未開の寶庫, 濟州島』, pp.40~42.

개량서당은 교과에 있어서 근대교과를 도입하고 교원도 신교육을 받은 자들로 구성되어 국민교육과 문맹퇴치 그리고 민족의식의 앙양에 공헌을 하였는데 가장 큰 공헌은 교육인구의 저변확대를 가능하게 한 점이다. 이렇게 개량서당이 민족교육 및 초등교육의 역할을 수행함으로써 그 수가 급증하게 되자 관망하던 일제는 그 방침을 변경, 「서당규칙」 같은 것을 마련하여 탄압을 시작하였다.

1918년에 제정된 「서당규칙」은 일어와 산술을 가르치도록 1929년에 다시 개정됨으로써 점차 서당은 민족교육 보루로서의 기능을 상실하게 되며 공립보통학교나 간이학교와 마찬가지로 초등교육을 통해 조선인의 충량한 일본인화라는 동화교육의 도구로 철저히 전락하게 된다. 일제는 개량서당의 교과과정을 통제하고 개량서당을 일제가 직접 지배하는 공립보통학교로 개편해 나가는 정책을 취하였다.

이러한 상황을 놓고볼 때 일제의 초등교육을 통한 제국신민화 정책이라는 것이 얼마나 집요한 것이며 철저한 것인지를 새삼 절감하지 않을 수가 없다. 일제의 식민지 교육정책이 이렇듯 집요하게 제국식민화를 지향하게 됨에 따라 어떤 형식의 교육이든 그것은 모두 조선인들의 민족적 기반을 말살하는 침략적 전술에 불과하였던 것이다. 따라서 학교라는 문명적 시설의 보급과 발전은 거꾸로 조선인의 정신적 각성을 방해하는 조선통치의 유력한 수단이 되었던 것이다.

나. 개량서당(改良書堂)의 전환

제주도에서도 일찍부터 한학훈도 중심의 전통적인 서당교육이 있어왔으며 여기에다 개량서당까지 합세하여 서당교육에 관한 한은 다른 지역에 비해 그 열기나 내용이 결코 뒤지지 않았다. 그런데 많은 서당들이 근대학교로 전환하였다는 사실에 주목할 필요가 있을 것이다. 이

러한 전환은 제주도의 근대교육이라는 것이 서당교육이라는 물적 토대를 그 근간으로 하고 있다는 사실을 확인하게 하고 있다.

제주도의 경우 개량서당을 모체로 한 초등교육기관의 탄생은 일제시대 전체에 걸쳐 비교적 많았는데 이를 정리하면 다음의 개량서당 일람표와 같다.

일람표에서 보듯이 일제시대 초등교육기관 대부분이 개량서당들을 기반으로 하고 있다는 사실은 제주교육의 내재적 발전 법칙을 규명하는데 있어 제주도 근대교육의 제 특징과 그 지향점의 성격을 보여준다는 점에서 귀중한 시사이다. '개량서당의 전환'이라는 것이 '식민지 제도교육의 구축'이라는 맥락과 곧바로 연계되고 있다는 점에서 그러한 전환의 외연과 내포를 조심스레 진단해 볼 필요가 있을 것이다.

제주도 근대교육의 맹아로서 서당교육의 역할은 그것이 식민지 제도교육으로 전환됨과 동시에 일제의 식민지 반봉건교육정책에 의해 식민지 엘리트를 배타적으로 재생산하는 반민족적 교육기구로 고착됨으로써 철저히 왜곡되긴 하지만 그러나 다른 한편으로는 제주교육의 저류에 있어서는 민족교육의 근간이 되고 있었음을 알 수 있다.

다. 개량서당의 현황

물론 근대교육기관으로 전환이 되지 않고 개량서당으로 그냥 남아 있는 경우도 많았다. 한 지역에 서당이 하나만 있었던 게 아니어서 1면 1개교 범위로 보통학교가 설립되기 위해 모체가 되었던 서당 외에는 전환되지 않고 남아 있었던 서당의 수가 더 많았다. 이렇게 남아 있던 서당의 예로 온평리 서당을 들 수 있을 것이다. 온평리의 서당은 상,하동에 있었는데 생도수가 각 25명씩이었다. 교육내용은 강독, 습자, 제술 등이 있었으며 강독에 주로 의존하여 『천자문』, 『명심보감』, 『대

개량서당일람

서 당 명	변 경 명	설립년	변경년	비 고
義貞學塾	조천보통학교	1903	1920	
私立漢一學塾	사립대정학교	1908	1911	
徽文義塾	외도공립심상소학교	1914	1939	
普明塾	구우공립보통학교 한림공립심상소학교	1914	1923 1938	
永信私塾	사립하도보통학교	1918	1923	
光明義塾	동광간이학교	1918	1934	동광개량서당
昌興私塾	조천동공립보통학교	1920	1943	
涯月共進私塾	신우공립보통학교	1920	1923	
進修義塾	좌면공립보통학교 중문공립보통학교	1920	1927 1935	
書堂	구좌공립보통학교	1921	1923	서당명 불명
武陵疑問義塾	무릉심상소학교	1922	1940	
辛酉義塾	가파공립국민학교	1922	1946	
普成書堂	어도간이학교 어도공립국민학교	1923	1943 1943	
禾北義塾	화북사립보통학교 사립화북심상소학교 화북공립국민학교	1925	1927 1939 1943	
育英義塾	도순공립심상소학교	1929	1940	
演明書堂	사립연평심상소학교	1929	1938	
倪來義塾	예래간이학교	1930	1944	
光明書堂	광령간이학교	1930	1941	
孝敦書堂	신효심상소학교 신효국민학교	1931	1938 1941	
今岳書堂	금악공립국민학교	1931	1944	
三共書堂	아라간이학교	1933	1941	
創林書堂	도두사립보통학교	1933	1936	
西廣書堂	서광간이강습소	1934	1939	
仁明書堂	삼양공립심상소학교	1934	1939	
造水改良書堂	사립신성학교	1934	1938	
大東書堂	사립보성심상소학교	1935	1940	
吐坪書堂	토평공립국민학교	1935	1946	
大屹共同書堂	대흘공립국민학교	1938	1941	
普明學舍, 永信學舍	사립중앙보통학교		1924	설립년 불명
里書堂, 부투왓書堂 김풍헌書堂, 가시밭書堂	서호간이학교 서호공립국민학교		1934 1943	설립년 불명

학』 등을 배웠고 상동은 여기에 『지리서』가 첨가되었다. 일주일에 한 번씩 강(講)을 보는데 거기서 일등을 하면 떡과 술을 가져가서 훈장을 대접하기도 하였다. 훈장은 무보수였으나 추수 때 학생들이 보리, 조, 곡물로 약 2말 정도 가져갔다. 서당에서 2년 교육을 받으면 여유있는 사람들은 이웃 마을에 있는 보통학교에 진학하였다.[367]

일제의 통치가 본격화가 되면서부터는 서당교육은 그 역할에 분명한 한계를 노정시키게 된다. 많은 개량서당들이 근대식 초등교육기관으로 전환되었고, 남아 있는 것들은 「서당규칙」으로 규제되고 있었기 때문이다. 그런데 그럼에도 불구하고 서당은 오히려 증가세를 보였다. 제주도의 경우 1929년도에는 서당수가 53개에 2,360명의 생도가 있었지만[368] 1937년도에는 그 수가 69개로 늘고 생도수 역시 3,254명[369]으로 증가를 보였다. 그런가하면 1939년에 서당수는 59개로 줄어드나 생도수는 3,698명[370]으로 오히려 증가하였던 것이다.

이러한 이유는 우선 일제의 온존책 때문이라고 할 수 있다. 일제의 이러한 정책은 서당교육이라는 것이 그 교육내용에 있어서 구태의연하고 실용성이 결여된 점을 감안하여 그 존재가 그들의 식민지교육에 큰 지장을 주지 않을 뿐만 아니라 당시의 교육시설 미비를 보충해 주는 면도 있었기 때문에 취해진 것이었다. 이는 규모와 내실이 있는 서당들은 이미 보통학교로 전환시키거나 「서당규칙」으로 규제된 데서 오는 일종의 방임책이기도 하였다.

그런가하면 일제하의 조선인 교육이 일본인과 차별대우를 받게 되자 민족주의적 측면에서 국민교육에 대한 관심이 고조됨에 따라 서당교육

367) 南濟州郡 城山邑 溫平里, 『溫平里誌』, 1991, p.119.
368) 『濟州島便覽』, 參照.
369) 『濟州島勢要覽』, 參照.
370) 『濟州島勢要覽』, 參照.

에 대한 인식을 새롭게 하게된 데서도 그 이유를 찾을 수 있다. 서당을 민족교육 최후의 보루로 인식함에 따라 취해진 이러한 처사는 마을의 서당을 보통학교 체제로 바꾸려는 시도에 지식인들이 강력하게 반발을 하였던 구우면의 신창서당의 예에서 단적으로 드러난다.

어떻든 개량서당 덕분으로 제주도 교육인구의 저변이 확대되었음은 부인할 수 없다. 교육인구의 저변 확대는 근대교육의 또 다른 특징인데 그러한 특징을 전통교육기관이라고 할 수 있는 서당을 통해서 확보하게 되었다는 것은 아이러니칼한 사실이다. 특히 서당교육에 여성들의 참여가 점차 확대되었음은 여러 면에서 시사적이다. 1930년만 하더라도 52개 서당에 여자생도가 27명[371]에 불과했지만 1938년에는 63개의 서당에 296명[372], 1939년에는 59개 서당에 418[373]명이라는 대폭적인 증가세를 보인다.

그런가 하면 제주도에도 1939년에 처음으로 여교원이 1명 나타나는데 여자생도의 대폭적인 증가에 부응하는 조치로 보인다. 우리나라 전체적인 상황에서 여교원이 개량서당에 진출한 것은 1917년이 처음이며 이후 계속 증가되다가 1930년, 1934년 그리고 1939년도에 급증[374]하는 현상을 보이는데 제주도의 경우도 1939년의 증가에 영향을 받은 것 같다.

2. 사립교육기관의 설립

가. 사립명신학교(私立明信學校)

사립명신학교는 1919년 말에 개설되어 여성에 대한 문맹퇴치운동과

371) 『全羅南道事情誌』, 參照.
372) 『全羅南道の敎育と宗敎』, 參照.
373) 『濟州島勢要覽』, 參照.
374) 『朝鮮總督部 統計年報』, 參照.

사회계몽 및 부녀에게 필요한 수공 등을 지도하던 명신야학소와 3·1 운동 당시 서울에서 돌아온 최정숙 등이 가톨릭 신자를 중심으로 폐교된 신성여학교를 계승하고, 여성 문맹퇴치교육을 실시하기 위해 만든 여수원(女修園) 야학소의 통합이 그 모태가 되었는데 1920년 김응두(金應斗), 송택훈(宋澤薰), 홍순재(洪淳宰), 오유일(吳有一), 김택수(金澤銖), 한상호(韓相鎬), 이국빈(李國彬), 고자환(高子煥), 박교훈(朴喬壎) 등에 의해 정식으로 설립하게 되었다.

초대교장에는 김응두였으며 2대 교장에는 오유일이었는데 교사로는 송택훈, 박교훈, 한상호, 김택주, 고자환 등이 활동하였고 강사로는 최정숙(崔貞淑), 강평국(姜平國) 두 여성과 김명식(金明植), 이덕빈(李德彬), 최남식(崔南植) 등이 활동하였다. 학교는 이도동 소재의 5천여 평에 4개의 교실과 1개의 관리실을 갖출 만큼 규모가 컸었는데 이 땅은 송택훈이 무료로 임대제공한 것으로서 기타 경비는 설립유공인들의 자비를 염출했고 교사들도 무보수가 대부분이었다.

편제는 4년제 남녀공학으로서 1개 학년의 수용인원은 40명이었다. 과목은 보통학교의 과정과 동일하되 한문이나 조선어, 산술, 지리 등에 주력하였다. 그러나 일제의 간섭이 강화되고 교육재정의 곤란 등으로 부득이 1922년 갑자의숙(甲子義塾)이라 개칭하여 그 명맥을 유지하다가 1925년 초에 폐교를 하게 된다.[375]

명신학교의 폐교는 그 표면적인 이유가 어려운 교육재정 때문이었는데 일단은 그러한 이유를 수긍할 수도 있을 것 같다. 왜냐하면 일제는 「사립학교령」을 통해 사립학교의 시설보완을 독려하였으며 시설보완이 미흡할 때는 폐교조치를 취함으로써 열악한 사립학교들을 정비했었기

375) 濟州道敎育委員會, 『濟州敎育史』, pp.70~71.

때문이다. 이러한 맥락에서 일제는 우리나라의 사립학교기관들을 독려함으로써 시설을 확충케 하고 보다 근대학교의 수준으로 이끌어 올리는데 기여했다고도 볼 수 있겠으나 문제는 그리 간단치가 않다.

명신학교의 사정이 폐교를 할 만큼 어려웠는가 그리고 어려웠다면 분명히 시설보완이 미흡했었을 것인데 그렇다면 왜 「사립학교령」에 규정되어 있는 시설보완책은 강조되었고 사립학교의 진흥을 위한 사립학교 보조책 같은 것은 베풀어지지 못했었는가 하는 의문이 생긴다. 더욱이 명신학교는 당시 도내에서는 신성여학교가 폐교된 이래 처음으로 출발을 한 사립학교로서 보조를 받는다면 가장 먼저 받을 수 잇는 입장이었기 때문이다. 이러한 의문의 결론은 결국 명신학교의 폐교는 미흡한 시설 등을 이유로 「사립학교령」에 의한 폐교를 위한 폐교가 아닌가 생각된다. 특히 이러한 생각을 뒷받침하는 것은 교사들 가운데 몇 사람의 성향은 일제의 신경을 건드릴만 했고 학교의 개교 배경도 그러했기 때문이다.

나. 기타 사립초등학교

대표적인 사립초등교육기관으로는 1922년 6월에 인가를 받고 애월면에 개설된 일신(日新)학교와 1923년 4월에 인가되어 구좌면에 개설된 하도(下道)보통학교와 또한 1924년 5월에 인가된 중앙(中央)보통학교 그리고 1920년 7월에 인가된 제주읍의 화북(禾北)보통학교 등이 있었다. 이들 학교의 공통된 특징은 그 설립이 모두 3·1운동 이후라는 점과 마을 유지들의 공로가 컸다는 점이다. 여기에는 몇 가지 중요한 시사가 담겨있다. 다른 무엇보다 3·1운동 이후 소위 문화정치라는 유화적 시기를 교육적으로 적극 활용하였는데 이에는 마을의 개명된 지식인들의 활약이 주효했다는 사실이다.

일제는 1911년에 공포하였던 「사립학교규칙」을 그들의 계획대로 사학을 이끌어 나가기 위하여 대폭 수정하여 1915년 3월 「개정 사립학교규칙」을 다시 공포함으로써 사학에 대한 단속을 한층 강화시켰다. 이리하여 1910년에 2,080교이던 사립학교가 1915년에는 1,154교로 다시 1923년에는 649교로 대폭 감소되는데 대체로 5년마다 반으로 줄었던 셈이다.

이러한 맥락에서 볼 때 만약 3·1운동이라는 기폭제가 발생하지 않았었다면 제주도에서의 1920년대의 사립학교 개설은 엄두도 내지 못했을 것이라는 것은 분명하다. 그러나 한편으로는 명신학교 같은 사립학교는 폐교시키면서 다른 한편으로는 여러 사립학교를 인가했다는 사실은 우리를 의아케 하는 부분이긴 하지만 화북학교의 설립과정을 볼 때 어느 정도 납득이 가는 면도 없지 않다.

1) 화북학교(禾北學校)

일반적으로 사립학교의 설립은 그것에 투자할 수 있는 경제적 기반이 있는 독지가들이거나 그렇지 않으면 외래자본에 의해서 뿐이었다. 그런데 화북사립보통학교(禾北私立普通學校)[376]는 주민들의 자발적인 열의에 의해 그 경제적 기반을 마련했다는 데 큰 특징이 있다. 제주도의 경우 주민들의 노력에 의하여 학교가 설립된 예는 많지만 화북사립보통학교의 설립은 그 가운데 모범적이다.

화북의 주민들은 그들의 자녀들에게 신지식을 교육시킬 필요를 느끼게 되자 마을 유지들은 계획을 세우고 주민들은 누구나 자기의 경제능

376) 白子勳, "禾北里 名稱의 變遷과 禾北校의 設立", 『耽羅文化』 第10號, 濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1990, 參照.
拙稿, "禾北의 敎學文化", 『耽羅文化』 第8號, 濟州大學校 耽羅文化硏究所, 1989, 參照.

력에 따라 자발적으로 약간씩의 성금을 내었는데 1921년부터 시작되어 1923년에 경에는 2,179만84전이라는 많은 기금을 모을 수가 있었다.[377] 기금 모금은 학교가 설립된 이후에도 계속되었는데 이는 학교운영비 때문이었으며 1928년에는 그 기금을 마을별로 할당하여 동수(洞首) 책임하에 수금하도록 하기도 했는데 이때 미납자에게는 차용증서를 받기도 하였다.

기금 모금이라는 것이 마을 주민들에게는 분명히 부담이었겠지만 그러한 재정부담은 물론, 나아가 교사(校舍)를 마련하기 위하여 주민들이 자발적으로 터를 닦고 출력을 하여 한라산에서 나무를 해 오고 돌을 운반하는 등의 육체적 부담도 마다 않고 열의를 보인 끝에 옛 화북진(禾北鎭) 터와 화북의 일부 공유지를 기본자산으로 하여 학교설립 인가를 받았다. 2개의 교사도 지었으며 마을의 몇 안되는 지식인들이 자발적으로 무보수 교사가 되어 1926년 7월 마침내 주민들의 힘으로 화북사립보통학교를 훌륭히 설립하였던 것이다.

화북의 주민들은 자녀들을 이 곳에 보내고 성인들은 화북학교 안에 다시 야학을 개설, 공부를 하였는데 이 화북학교를 1943년 일제당국이 무상으로 접수한 것이 화북공립국민학교인 것이다. 일제가 학교를 접수하여 공립화하기까지 많은 시간이 걸렸던 것은 화북학교 설립을 둘러싼 이러한 주민들의 공동체적 강고성 때문이다.

화북학교는 주민들이 자발적으로 중력을 모아 세운 학교라는 점에서 다른 어느 학교의 설립보다 그 의의가 크다. 사립명신학교가 일부 사람들에 의해 운영됨으로 인해 여러 문제가 노정됨으로써 결국 폐교가 되었다고 본다면 화북학교의 경우는 공동체적 결속력을 모태로 출발했

377) 「大正拾貳年 癸亥正月拾日 學務財政明細 一金貳千壹百七拾九圓八拾四錢也 內譯 借金證書貳拾壹通 貳千0貳拾八圓七拾五錢 現時殘金 壹百五拾壹圓0九錢」.

고, 운영되었다는 면에서 명신학교와는 질적으로 상이한 사립학교였다고도 볼 수 있다.

화북이 일찍부터 신학문에 눈을 뜰 수 있었던 것은 제주관문 역할을 했었던 입지적 조건과 무관하지 않다. 화북학교 설립 배경에는 1925년에 개설된 화북의숙(禾北義塾)이 있으며 그 존재가 부인되고는 있으나[378] 입지적인 조건으로 인한 각성이 일찍부터 있었다는 이유에서 화북의숙 보다 더 이른 시기에 개량서당류의 교육활동이 있었을 것임은 충분히 추측할 수 있다.

2) 기타

화북과 유사한 입장이 조천인데 조천의 경우는 화북보다 더 이른 시기인 1903년에 의정학숙을 신학문 보급을 위해 조천리 연북정(戀北亭)에 개설하였던 것이다. 마을 주민들의 협조하에 운영되다 재정난으로 폐교되긴 했지만 이 학교 역시 주민들의 중력에 의존함이 컸으며 또한 이것은 1908년에 개설되었던 사립한일학교의 경우도 마찬가지이다.

이밖의 사립교육기관으로는 1938년 4월에 한림면에 설립된 조수심상소학교(造水尋常小學校)와 구좌면의 연평(演坪)심상소학교 그리고 1940년 4월에 설립된 귀덕(歸德)심상소학교와 하귀(下貴)심상소학교, 고산(高山)심상소학교 등이 있었는데 이들은 모두 후일 공립학교로 개편된다.

---

378) 禾北改良私塾이 1908년에 설립되었고(濟州敎育沿革誌), 또 禾北寧信(新)學校(濟州敎育史)라는 것이 있었다고 하나 白子勳은 그 근거가 없음을 들어 禾北義塾을 그 출발점으로 보았는데 이는 섣부른 판단이라고 생각된다. 그도 關門으로서의 영향에서 밝혔듯이 新學問에 대한 수용이 일찍부터 시작되었다면 禾北義塾 이전의 교육활동을 충분히 짐작할 수 있다. 제주농업학교 입학생 가운데 화북의 보통학교나 영신학교 또는 私塾 졸업생이 있었던 것으로 보아 오히려 당시 화북에는 교육기관이 3~4개 정도 공존하고 있지 않았나 하는 생각마저 든다.

사립학교일람

1927년 현재

설립	교명	연한	설립년도	학급	학 생			조력자
					남	여	계	
사립	日新	4	1922. 6	3	187	0	187	白昌由
〃	下道	4	1923.11	4	171	8	179	康共七
〃	中央	4	1924.11	4	172	5	177	洪淳中
〃	禾北	4	1926. 7	4	169	7	176	康基業

다. 종교계 사립학교

1) 가톨릭계

제주도 근대여성교육기관으로는 1909년 10월 천주교 신부 구마슬(具瑪瑟)이 설립한 종교계 사립학교인 신성여학교가 효시이다. 4년의 초등과정과 1년의 중등과정 체제를 갖추었는데 구마슬 신부가 도내 유지들을 찾아다니며 딸들을 보내주도록 간청했고 서울에서 수녀 두 사람을 초빙하여 가가호호 방문하며 학생들을 모집, 교과서와 학용품을 무료로 나누어 주면서 공부를 시키는 방법을 취했다. 1914년에 제1회 졸업식이 있었으며 다섯 명을 배출하였다. 2회에도 졸업생이 6명 수준이었지만 3회에는 16명으로 대폭 증가되는데 도내의 여성교육에 대한 변화를 보게 된다.

일찍부터 일제는 「사립학교령」을 공포함으로써 1908년 당시 3, 4천을 헤아리고 있던 사립학교에 대해 본격적인 규제를 하기 시작했는데 사립학교를 정담정론(政談政論)을 일삼는 소위 정치학교와 종교를 매개로 하는 종교학교로 구분, 종교학교를 사립학교령에 복종하도록 하면서 정치학교에 대해서는 가혹한 탄압을 가하였다.[379] 사학을 그들의

379) 小澤有作, 『民族敎育論』, 東京 : 明治圖書出版株式會社, 1982, p.94.

계획대로 이끌어 나가기 위하여 1911년에 만든 「사립학교규칙」을 대폭 수정하여 1915년에 「개정 사립학교 규칙」을 공포하게 되는데 여태껏 어느 정도 치외법권에 속해 있던 종교계 학교에 대해 교육과 종교의 분리라는 구실 아래 탄압이 가해졌으며 이러한 이유에서 신성여학교도 3회의 졸업생만을 배출한 채 1916년 폐교의 위기를 맞게 된다.

개신교와 비교해 볼 때 당시 가톨릭의 교육사업은 상대적으로 빈약했던 것이 사실이며 더욱이 1901년의 제주도 신유민란으로 인한 가톨릭의 파란이라는 여러 가지 어려운 상황에도 불구하고 제주도에서 가톨릭계의 신성여학교가 개교되었다는 것은 제주교육사에서 중요한 일이다. 또한 가톨릭의 교육사업과 문화활동이 지향하는 상부상조의 활동정신은 제주도 여성 특유의 전통적인 자주적 품성과도 일치되는 바가 없지 않아서 제주도 여성의 근대적 각성을 촉구함에 있어서 신성여학교가 수행한 선구적 역할은 결정적이었다.

2) 개신교계(改新敎系)

종교계 학교로서 가톨릭계에 의해 신성여학교가 개교되었다는 점에서 주목을 요한다. 선교사에 의한 학교의 설립은 개화기의 특징적인 현상 가운데 하나로 육지부에서는 개신교계 학교가 갑오경장을 전후하여 많이 설립되지만 제주도에서는 종교계 학교로는 가톨릭계 신성여학교가 먼저 설립되었고 현재까지 교육활동이 계속되고 있다. 개신교 계통의 학교는 1920년대 들어 생기기는 하나 교육활동이 지속적으로 이어지질 못했다.

개신교계는 본격적인 교육사업보다는 문맹퇴치운동 차원에서 주로 야학을 개설하는 노력을 하였는데 1910년 6년제로 개설된 성안교회의 영흥(永興)야간학교와 1920년 개설된 모슬포교회의 광선의숙(光鮮義塾),

또한 1922년에 개설된 협재교회의 영재(英才)야간부 등이 그것이다. 이러한 개신교계의 노력은 일제하 제주도에서 진행되었던 문맹퇴치와 관련한 성인교육으로서 사회교육의 한 단면을 반영해주는 사례로써 좋은 참고가 된다.

또한 성안교회에서는 1924년에 중앙(中央)유치원을 개설하였는데 개원 당시에는 1학급에 교사가 1명, 원생수가 남자 12명, 여자 18명으로 30명[380]이었지만 1927년도 당시에는 교사가 2명이고 남자 19명, 여자 22명 도합 41명[381]으로 도내의 호응도가 비교적 컸었음을 반영하며 특히 여자가 남자보다 많았다는 것은 눈여겨 볼만한 내용이다. 중앙유치원은 제주도 최초의 유치원으로 도내 개신교계 교육활동 가운데는 가장 오랜 전통을 갖고 있다.

3. 공교육기관의 설립

가. 초등교육기관

1) 보통학교

이밖에 일제는 문화창달 정책으로 각급 보통학교를 세워 상승하는 조선인의 교육열에 부응하려 하였는데 1919년부터 8년 계획으로 3면 1개교에 이어 1면 1개교 비율로 보통학교를 설립하기로 하였다. 1907년에 제주공립보통학교, 1909년에 정의공립보통학교 그리고 1911년에 대정공립보통학교가 이미 설립되어 있었는데 이어 1920년에 서귀공립보통학교가 설립되었고 1921년에는 조천공립보통학교, 1923년에는 명월리에 있던 사립 구우면보통학교가 구우공립보통학교로 인가되었고 애

380) 『濟州邑勢』, 1936, 參照.
381) 『全羅南道事情誌』, 1927, 參照.

월리에 신우공립보통학교가, 금릉리에 구좌공립보통학교가 설립되었다. 또한 성산공립보통학교가 설립된 것도 이때였다.[382] 1923년도말을 기준으로 할 때 도내의 공립보통학교는 9개교 34학급으로 교원수가 42명이었으며 유자격교사와 무자격교사가 각각 반반이었다. 학생수는 2,499명이었고 총경비 10만원을 투자하였다.[383] 1924년에는 서중공립보통학교가 1925년에는 추자공립보통학교가 설립되었다.

보통학교일람

1927년 현재

설립	교명	연한	설립년도	학급	학 생			소재지
					남	여	계	
공립	제주	6	1907. 5	15	750	148	898	제주읍
〃	정의	4	1909. 3	4	207	5	212	표선면
〃	대정	4	1911. 6	6	189	1	190	대정면
〃	서귀	4	1920.10	4	188	0	188	서귀면
〃	조천	6	1921.10	7	354	34	388	조천면
〃	구우	4	1923. 9	6	322	16	338	한림면
〃	신우	4	1923. 9	5	287	24	311	애월면
〃	성산	4	1923. 9	5	237	10	247	성산면
〃	구좌	4	1923. 9	5	252	0	252	구좌면
〃	서중	4	1924.11	4	151	0	151	남원면
〃	추자	4	1925. 9	4	110	7	107	추자면
〃	좌면	4	1927. 4	2	92	0	92	중문면
부설	모슬포		1927. 4	2	91	2	93	대정면
〃	松 操		1923. 4	2	140	0	140	조천면

382) 『全羅南道事情誌』, 1927, p.40.
383) 『全羅南道事情誌』, 1927, p.40

여기에 더불어 안덕면 소재의 안덕보통학교가 1930년 4월에, 조천면의 함덕보통학교와 표선면의 성읍보통학교가 1937년 7월에, 한림면의 신창보통학교와 구좌면의 세화보통학교 그리고 서귀면의 신효보통학교가 1938년 5월에 각각 개교됨으로써 제주도는 일면일교(一面一校)를 훨씬 넘어서는 정도의 공립보통학교가 설립되었다.

그 규모도 점차 확대되어 1927년에 898명이던 제주공립보통학교 학생수가 1938년에는 남학생 847명, 여학생 340명 모두 1187명으로 증가하며 학급규모도 17학급으로 2반이 증가한다. 다른 학교의 경우도 마찬가지여서 이를테면 1927년 당시 학생수가 92명으로 비교적 소규모였던 중문면 소재의 좌면보통학교의 경우 1938년에는 교명이 중문보통학교로 바뀌면서 여학생 29명을 포함 226명을 기록하는 대폭적인 증가세를 보이게 된다.[384]

이러한 증가의 원인은 일제의 서당교육 탄압책 때문이었는데 개량서당을 보통학교 체제로 바꿔 인가하거나 「서당규칙」을 개정하여 기존의 서당 인원수를 30명을 초과하지 못하게 하거나 서적을 제한하는 등 개량서당의 교육기능을 저지하는 데 총력을 기울였다. 서당교육의 조건 가운데 「서당이 있는 곳에 근대학교인 보통학교가 설치되었을 경우에는 모든 자녀들은 보통학교에 입학하도록 계도하고 방해하지 말 것」[385]과 같은 항목은 그러한 제한 조치의 대표적인 예였다.

이로 인해 개량서당은 급격히 감소되었고 초등교육 지원자들은 자연 보통학교로 모여들었던 것이다. 이것은 「서당규칙」이 제정되던 1918년의 경우 전국적으로 개량서당의 생도수가 260,975명으로 보통학교 학생수 76,061명에 비해 월등하였는데 1938년경에는 전자가 172,456명이

384) 『全羅南道事情誌』, 1927, p.40.
385) 「書堂管理件」, 1908年 8月 28日 學部訓令 第3號.

고 후자가 1,081,908명[386]으로 완전히 역전된 데서도 그 증거를 찾을 수 있다.

제주보통학교나 서귀보통학교 그리고 성산보통학교, 서중보통학교, 추자보통학교 등은 애초부터 보통학교 편제로 설립이 된 것이지만 다른 학교들은 대개 개량서당을 그 모체로 하였다. 이를테면 대정보통학교는 1908년 10월 19일에 개교한 사립한일(韓一)학교에서 1911년 2월 1일 사립대정학교로 개편인가 되었던 것이 1911년 11월 1일 개칭되었으며, 조천보통학교 역시 1903년 3월에 개설되었던 의정학숙(義貞學塾)과 그것을 승계한 조천의숙(朝天義塾)을 모체로 1920년 7월 개교하였다. 그런가하면 당시 제주도의 1읍 12면 중에서 23개 리를 포함하는 가장 넓은 면이었던 구우면 (한림읍)에서 한 개뿐이었던 구우보통학교는 1914년에 개설되었던 보명숙(普明塾)을 모체로 하였으며 구좌보통학교는 1921년 김녕진풍회가 동김녕과 서김녕에 개설하였던 개량서당을 발판으로 하였다. 좌면보통학교 역시 1920년에 개설된 진수의숙(進修義塾)이라는 개량서당이 모체였다. 우리는 여기서 공립보통학교의 모체는 사립의 개량서당이었다는 것을 분명히 알 수 있다.

2) 초등교육기관의 변모

국민교육을 목적으로 한 근대 공교육제도로서의 초등교육법제가 「소학교령」이라는 이름으로 처음 공포된 것은 1895년 7월 19일 칙령 제145호에 의해서였다. 「소학교령」에서의 편제는 초등교육단계의 소학교를 심상(尋常)과 고등(高等)의 2개과로 나누고 수업연한을 전자는 3년 또는 2년으로 하고 후자는 3년으로 하였다. 학교 명칭의 관두(冠頭)에

386) 『朝鮮總督府 統計年報』, 各種 初等學校 累計, 書堂 累計, 參照.

는 공립, 사립 등으로 설립 종별을 표시케 하였다. 그러나 1906년 8월 27일의 「보통교육령」에 이르러서는 이러한 구분은 사라지고 보통학교를 단일과정으로 하는 동시에 수업연한도 4년으로 단일화하였다.

1938년 3월 칙령 제103호로 공포된 제3차 「조선교육령」에서는 일제가 동화정책으로 내세운 황국신민화(皇國臣民化) 교육의 목적인 내선일체(內鮮一體)를 수행하기 위한 조치로서 종래의 보통학교를 심상소학교(尋常小學校)라 개칭하여 일본인 학교의 명칭과 동일하게 하였다. 수업연한은 6년으로 하되 당분간 4년으로 존속시켰다. 1941년 3월에 「국민학교규정」이 공포됨으로써 모든 초등학교는 국민학교(國民學校)로 개칭되게 된다.

3) 간이학교(簡易學校)

1922년에 발표된 제2차 조선교육령에 의하여 종래 4년이던 보통학교의 수업년한이 6년으로 연장되었지만 사정에 따라 4년으로 단축될 수 있다 하여 실제 4년제 보통학교가 많았는데 여기에다 보통학교의 증설이 불가능한 지역을 대상으로 초등보통교육의 보급을 위해, 특히 일본어 습득을 위해 1934년에는 수업년한 2년의 간이학교를 설치하여 식민지 교육의 제도적 확장을 이루었다. 간이학교가 설치된 데는 다른 무엇보다 당시 개량서당을 통한 서당교육의 왕성한 증가를 견제하기 위함이었다.

1934년 애월면 소재의 고성간이학교와 서귀면에 서호간이학교를 출발로 1939년도까지 7개교의 간이학교가 운영되었는데 이를 정리해보면 다음과 같다.

간이학교일람

교 명	면 별	개교일	학생		
			남	여	계
고성간이학교	애월면	1934. 5. 1	61	2	63
서호간이학교	서귀면	1934. 5. 1	41	15	56
난산간이학교	성산면	1935. 6.20	61	-	61
선흘간이학교	조천면	1936. 5. 1	60	19	79
용담간이학교	제주읍	1938. 5.10	53	17	70
송당간이학교	구좌면	1938. 6. 5	38	-	38
금악간이학교	한림면	1938. 7. 1	53	17	70

1940년에 들어서면서 애월면의 어도간이학교와 대정면의 구억간이학교 그리고 애월면의 광령간이학교가 설치되고 이어 1941년에는 제주읍에 아라간이학교가 남원면에 의귀간이학교 그리고 조천면에 대흘간이학교가 설치되어 모두 13개로 확대된다. 1943년부터는 모두가 6년제 국민학교로 개편 승격되게 된다.

간이학교는 대개의 경우는 처음부터 간이학교 체제로 설립되었지만 보통학교처럼 개량서당을 모체로 한 경우도 많았다. 어도간이학교의 경우가 그러하였다. 1923년 중화동 도갓집 자리에 보성서당을 설립하였는데 한문선생 한 사람과 신학문 선생 한 사람 등 두 사람을 두어 가르쳤으며 초기의 숙장은 강하병(姜夏柄)이었다. 1936년 어도 1구의 제일친우회에서 송금해 온 것과 어도리 친우회에서 부지를 마련하여 보성서당을 크게 넓히게 되어 1940년에는 간이학교로 인가를 받게 되고 박의광이 교장이 되는데 이것이 1943년에는 어도공립국민학교로 인가된다.

이런 경우는 아라간이학교도 마찬가지여서 1928년 아라1리(我羅一里)

지역에 개량서당이 개설되었는데 호응이 좋아짐에 따라 1933년에는 삼공서당(三共書堂)으로 발전되고 이를 모체로 1941년에 아라간이학교가 설립되었다. 이것은 해방 후 1945년 10월 아라국민학교로 승격된다.

4) 초등교육 후원단체

초등교육기관들의 설립이나 운영은 일제의 시혜(施惠)에 의한 것이 아니라 그 대부분이 주민들의 자발적인 후원에 의해 이루어졌다. 이러한 전통은 한국교육의 독특한 내용이며 당대의 교육을 가능케하는 기본 원동력이자 견인차였다. 제주도에서 가장 먼저 결성된 후원단체는 화북보통학교의 학교운영기금을 모금하기 위해 1918년에 결성되었던 유지회(有志會)라고 할 수 있다. 유지회의 대표는 김문준(金文準)이었다.

김문준은 3·1운동 당시에는 팽창하는 청년들의 향학열을 지도, 조직하기 위하여 5, 6개소에 개량서당 형식의 사립학교를 창설하는 등 왕성한 교육운동을 펼쳤던 수원농림학교 출신의 지식인[387]으로서 화북사립보통학교 보습과에서 학생들을 가르치다가 일본으로 건너가 북촌 출신 노동자 친목회인 신성회 같은 모임에 참여하여 독립사상을 일깨우던 민족주의자였다.

김녕보통학교나 구좌중앙보통학교 경우처럼 후원회가 지속적으로 조직되어 운영된 경우도 있지만 대부분은 학교설립을 위한 기금모금이나 경지를 확보하기 위해 일시적으로 결성되었고 그 목적이 이루어지면 해체되었다. 이를 정리[388]해 보면 다음과 같다.

---

387) 『解放日報』, 1946. 4. 19.
388) 濟州道敎育委員會, 『濟州敎育史』, 1979, p.656.

초등학교 후원회 상황

학교명	설 립	후원단체	대표자	활 동 내 용
화북	1918	유 지 회	김문준	학교운영기금모금
삼양	1929	교육기성회	김용혁	학교설립기금모금
선흘	1931~1945	후 원 회	김완현	학교설립기금모금
북촌	1941~1944	기 성 회	이봉희	학교설립경지확보
김녕	1929	진 풍 회	김신홍	학교설립기금모금, 경지확보, 교실신축
	1930	후 원 회	한석필	경지확장, 부속건물신축, 교실증축
	1936	〃	김기봉	학교운영지원, 관사신축
	1940	〃	김병선	학교운영지원
구좌중앙	1923~1945	학교유지회	홍순중	사립중앙보통학교설립추진, 경지확보
도순	1940~1941	후 원 회	고경원	도순심상소학교설립추진, 경지확보, 교실신축
효돈	1943	〃	김희명	학교설립기금모금
고산	1940	기 성 회	고승구	학교설립인가추진, 경지확보
신창	1933	학교후원회	양승윤	경지확보, 교실신축
귀덕	1941~1942	기 성 회	홍순옥	학교신축
애월	1934	연 장 회		경지확보
	1940	보 호 자 회		경지회사
광령	1941	교육후원회	양병열	경지확보

나. 중등교육기관

1) 제주농업학교

사립의신학교를 모체로 공립제주농림학교가 1910년 5월 개교하면서 도내 최초의 근대적 중등교육기관으로서 막중한 시대적 소임을 천명하게 된다. 비록 그것이 일제에 의해 이루어진 것이긴 하지만 근대 중등교육제도의 수용이라는 측면에서 공교육사의 기념비적인 출발임에는 분명하였다. 제주농업학교의 개교는 1909년의 「실업학교령」에 의거한

것인데 이로써 각종 실업학교들이 학부의 통제 밑에 있게 되었다.

이에 따르면 당시의 실업교육의 목적은 「권농일사(勸農一事)에만 지(止)함이 아니라 어상어공(於商於工)에 구기이용후생(苟其利用厚生)의 도(道)에 협합(協合)하고 민이국익(民利國益)에 자(資)할 자는 차(此)의 보급 발달을 진려(振勵)코자 하심에 재(在)함」[389]에 있다고 하여 농상공의 실업교육을 통하여 획득한 지식과 기술을 이용함으로써 후생에 기여케 하고 백성을 이롭게 할 뿐 아니라 국가의 이익을 도모하자는 데 실업교육을 진흥코자 하는 참뜻이 들어 있다고 설득하고 있다.

이 「실업학교령」은 실업학교의 목적을 「실업에 종사함에 필요한 교육」을 하는데 두고 있다고 하고 그 학교의 종류를 농업학교, 상업학교, 공업학교, 실업보습학교로 나누고 있다. 수업연한은 3년이며 사정에 따라 1년 이내에서 늘리거나 줄일 수 있게도 하였다. 그리고 수업연한을 2년 이내로 하는 속성과도 설치할 수 있게 하였다. 입학연령과 자격은 12세 이상인 자와 보통학교를 졸업한 자 또는 이와 동등한 학력이 있는 자나 속성과의 입학지원자에 대하여서는 예외로 하였다.

교과는 본과인 경우 실업에 관한 교과 이외에 수신, 국어 및 한문, 일어, 수학, 이과를 공통으로 듣게 하여야 하나 그 중에서 수학과 이과는 제외할 수 있으며 지리, 역사, 도화, 법규, 통계, 측량, 체조, 기타 등의 과목을 추가할 수 있다. 특히 농업을 위한 실업학교의 교과목은 기후, 토양, 수리(水利), 비료, 농구, 작물, 원예, 병충해, 농산제조, 양금(養禽), 양잠 및 제종(製種), 과수(樹)재배, 제사(製絲), 조림, 임산제조, 양축(養畜), 수의(獸醫), 어로(漁撈), 양식(養殖), 채조(採藻), 수산제조, 기타 등에서 선택하여야 한다.

---

389) 『實業學校施行上의 注意事項」, 1909年 7月 16日 學部訓令 第7號, 序文, 參照.

1909년 7월에 들어 전면적인 학교령 시행규칙의 개정이 있었으나 실업학교의 경우는 큰 변화가 없었다. 「실업학교령」의 제정에 따라 학부고시를 비롯 지방관서의 고시에 의하여 전국 각지에 실업학교가 속속 등장하였다. 이에 따라 제주도의 경우는 1910년 5월 2일 공립제주농림학교(公立濟州農林學校)가 탄생을 보게 된 것이다. 수업연한은 본과 3년, 속성과는 1년이었다.

그러나 1911년 8월 「조선교육령」이 공포되자 이에 의거 제주공립보통학교 부설의 2년제 제주공립간이농업학교(濟州公立簡易農業學校)로 개편되고 1920년 10월 3년제 농업학교(農業學校)로 환원되기까지 간이학교 체제가 계속되었다. 3년제 농업학교 체제였던 1924년의 입시에는 모집정원 40명에 173명이 지원하는 경쟁률을 보일 만큼 도내의 관심이 컸는데 당시 4년제와 6년제의 보통학교 졸업생들이 같이 응시를 했던 결과였다. 따라서 불합격자 가운데 30명을 선발, 제농부설학교에 입학시켜 1년 과정으로 기초교육을 보충시킨 뒤 신입생 응모에 다시 응시케 하였다.

3년제 농업학교 체제는 비교적 오래 지속되다가 1940년 4월 5년제로 승격되었고 3학년에 진급하면서 농과, 축산과로 전공이 분과되었으나 전쟁수행을 위한 인력동원책으로 1943년의 제4차 「조선교육령」에 의거 4년제로 다시 변경되었다. 1944년에 축산과는 수의축산과로 개칭되었다.

2) 농업실수학교(農業實修學校)

통칭 서귀실수학교로 불리웠던 이 학교는 실업보습학교로서 1936년 5월 29일 개설되었는데 수업연한은 1년이며 재학생은 35명 정도의 소규모 실업학교였다. 1910년 4월에 학부령 1호로 공포된 「실업보습학교 규정」을 통해 「간이한 방법에 의하여 실업에 종사함에 수요(須要)한 교육을 시(施)함」이라는 목적으로 밝혔는데 원래 수업연한은 2년 이내이

며 학생이 편리한 시간 또는 계절에 맞추어 수업을 할 수 있으나 이 때는 수업연한이 연장되어야 한다고 하고 있다.

이 학교는 보통학교를 비롯 실업학교 그 밖에 여러 학교에 부설할 수가 있었으나 제주농업실수학교는 부설학교로서가 아니라 독립 운영되었다. 교육과정은 수신, 국어 및 한문, 일어, 산술, 실업에 관한 과목으로 구성되나 국어 및 한문, 일어, 산술 등을 뺄 수 있다고 하였다. 실업에 관계되는 과목은 「실업학교령」 제2조2항에 있는 과목 중에서 선택한다고 하고 입학자격에 관하여서는 사정에 따라 적절하게 조정하게 하였다.

「실업학교보습규정」은 1935년에 총독부 제52호로 개정이 되었는데 농업을 교수하는 실업보습학교는 입학자격이나 교수시간 등에 따라 1년 이내로 단축할 수 있다는 규정에 의거 제주농업실수학교는 1년제로 운영이 되다가 1943년 4월에 2년제로 개편 승격되었으며 해방후에는 서귀초급중학교로 개편 인가를 보았던 것이다.

3) 학교설립의 허실

중등교육이 열악한 상황에서 중등교육기관 설립 도모하였던 노력들이 있었다. 그 대표적인 예가 제주중등학술강습회(濟州中等學術講習會)의 활동으로 이 강습회는 일명 제주중학강습원이라고도 불렸으며 제주도 최초의 중등교육강습소 역할을 하였다. 강습소 활동 가운데 두드러진 것은 중학교 과정의 강습을 시행하면서 정규 중학교 설치를 위해 노력하였던 점이다.

학교설치에 필요한 막대한 재원을 확보하기 위해 기성회가 조직되고 제주 관음사 신도들을 중심으로 기금 모금활동이 전개되었으나 결국은 목표액을 마련하지 못하고 중학교 설립계획은 중도 포기할 수밖에 없었다. 설립계획이 수포로 돌아갔음은 그 계획의 무모함을 반증하는 것

이다. 그 계획이 무모했다는 말은 주민들의 동의를 창출하지 못했고 따라서 계획에 대한 동조자를 규합하지 못했다는 말이 된다.

이러한 증거는 쉽게 찾아볼 수 있는데 당시 기성회가 기금모금을 위해 양홍기(梁洪基)와 홍순령(洪淳寧)이 도일(度日)하자 일본내 제주인들이 보여준 냉소적인 태도에서 단적으로 드러난다. 그날그날 연명해 가기에 바쁜 사람들에게 향리사업의 기획을 남발하여 돈을 요구하는 지방인사들은 착각이 심한 자들이라는 통렬한 비판[390]은 중학교 설립계획이 동의창출 과정이 없이 일부 지방인사들에 의해 계획된 얼마나 무모한 일이었는가를 보여준다.

물론 일본내 제주인들의 도움을 얻기 위해 대판협찬회를 조직해보고자 준비위원회를 결성하나 모임에 아무도 출석을 하지 않아 참가했던 기자와 오히려 언쟁만 높이게 됨으로써 문제를 더욱 악화시키게 된다.[391] 더욱 문제가 된 것은 기금모금에 있어 당시 일본에서는 노동자의 흡혈귀라 불리던 신기석(愼基錫)과 결탁함으로써 도덕성을 크게 실추시켰다는 사실이다.

신기석은 상애회(相愛會)라는 것을 조직, 일본내 제주 출신의 방적여공들을 갈취하던 사람으로서 제주도사 겸 경찰서장을 지내기도 했고 제주공제회의 고급간부로도 활동했었던 대표적인 친일인사였다. 당시 그는 일본 방적업자의 부탁을 받고 제주도에서 일부세력가들과 결탁하여 노동자모집허가증도 없이 교묘한 수단으로 97명의 여공을 모집, 방적공장에 파는 등 문제가 많았는데 그 방적여공들로부터 일금 1500원을 갹출하는 등의 불손한 방법으로 제주중학기성회에 기금을 제공하기

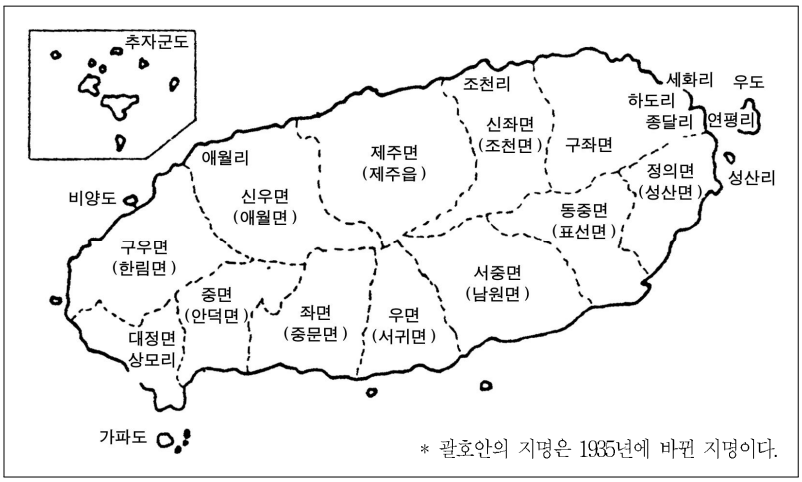
390) 『民衆時報』, 第7號, 1935年 10月 1日.

391) 이 문제에 대해 『民衆時報』는 "濟州中學期成會의 野卑狂暴한 兩 特派員 보도 안코 新聞記事를 트집 - 데리威脅의 修羅場에서 大阪協贊會組織을 討議-"라고 신문 머리말을 쓰고 있다.

로 약속했었던 것이다.[392]

물론 이 계획은 대판의 수상서(水上署)에서 선객 조사 중에 방적공장 여공 수급문제의 내막이 탄로되어 신기석이 구속됨으로써 실패하게 되고 기성회 역시 급거 귀국하게 되지만 학교설립의 도덕성에 먹칠을 하게 됨으로써 결과적으로 학교설립 자체를 포기하게 된 동기가 되었다. 앞서 살펴본 화북학교의 설립과 질적으로 대비되는 사건이다.

일제하 제주 지방 행정도



출전 : 善生永助, 1929 ≪生活狀態 調査(其二) - 濟州島≫ 朝鮮總督府 券末 地圖

392) 『民衆時報』 第8號, 1935年 10月 15日.

제3절 제도적 선별(選別)

1. 교육기관의 선별

가. 선별의 의미

조선 전역에 걸친 현상이긴 하지만 우리는 여기서 일제의 학교 설립에 있어 왜 고등교육기관은 설립하지 않고 초등교육기관을 많이 만들었는가 하는 전반적인 '제도적 선별'의 의미를 확인해 볼 필요가 있다. 예를 들자면 1928년의 학교수는 전국적으로 소학교가 1,581개, 중학교가 39개, 관립전문학교가 5개, 대학이 경성제대 1개였다. 이러한 상황은 제주도 같은 경우는 더욱 심하여 초등교육기관 외에는 전무하다고 하여고 결코 과언이 아닌 상황이었다.

초등교육은 근대학교법제에 있어서 최초 단계의 교육으로 국민 모두를 대상으로 하는 교육으로서 특수 지배층에게만 한정되었던 교육을 모든 국민에게 공개하는 이른바 교육의 확산정책을 보여주는 혁명적 조치라고 애기되기도 하지만 그러나 그것은 어디까지나 고등교육과의 연계를 염두에 두었을 때 하는 말이다. 그러한 연계가 부재한 상황에서의 초등교육이란 그것이 아무리 주밀한 계획성에 의하여 짜여졌다고 하더라도 한정적이며 제한적일 수밖에 없다.

이처럼 식민지 조선에서 학교를 제도적으로 선별했던 상황은 일본인 지배자의 손에 의해 정치적으로 재편성된 교육에 적합한 지식만이 초등학교를 중심으로 보급되었음을 가리키는 것이다. 위에서 내리는 일방적인 교화내용을 관철시키는 통로로서 초등교육기관이 가장 적합했다는 말이다. 이것은 초등교육기관에서 가장 강조되었던 것이 일본어

숙지였다는 사실만을 보더라도 쉽게 알 수 있다.

사실 보통학교에도 진학하지 못했던 가난한 농민자제들은 빈곤한 간이학교 시설에서 대부분의 일과를 일본어를 학습하고 일본인들이 사역하기에 적합한 하급노동을 준비하는 일에 보내야만 했다. 결국 초등교육기관의 확장은 조선에 진출하려는 일본자본가들을 위한 노동자를 양성하는 측면이 많았던 것이다.

또한 그것은 고등교육으로부터 조선민중을 배제함에 따라 이를테면 학문연구 등에 일본인 연구자가 지식을 독점하게 되었음을 의미한다.[393] 이 대표적인 결과가 식민사관(植民史觀)이다. 이것은 네 차례에 걸친 교육령의 개정을 통하여 제도교육 전반을 식민지 반봉건교육으로 전환시켰던 이데올로기로서 근본적으로 타자를 자기쪽으로 획일화하는 이데올로기이다. 그것은 동화(同化)를 요구하면서 동시에 배제하고 멸시하는 구조로 이루어진 일본의 소위 탈아입구적(脫亞入歐的) 교육침략사상이다.

나. 선별(選別)의 거부

따라서 일부 지식인들은 이러한 일제의 의도를 간파하고 공립보통학교 편제에 반대하기도 하였는데 이를테면 제주도의 경우 신창서당이 그 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다. 신창리는 구우면(한림읍) 소재지와 멀리 떨어져 있어서 신창리 주민자제들은 구우공립보통학교 대신 가까운 신창서당에 출입하였는데 일부 주민들을 중심으로 신창서당을 공립보통학교로 승격하자는 운동이 전개되었던 것이다.

이러한 운동은 앞에서도 말했듯이 일제의 이해와 일치되는 것으로서

393) 小澤有作, 『民族教育論』, 東京, 明治圖書, 1967, pp.90~113.

서당을 조선인의 자주적 민족교육을 위한 최후의 보루로 인식하고 있던 민족주의자들에게는 큰 문제가 아닐 수 없었다. 이미 일제는 1918년 서당규칙을 제정하여 서당을 통한 조선인의 자주적 민족교육을 봉쇄하고자 안간힘을 써왔으며 당시 제주도의 일제당국은 사립학교가 사상 기타 훈육에 유감이 많다[394]라고 보고 있었기 때문에 가급적 이를 공립학교로 승격시킨다는 방침을 갖고 있었다.[395] 이러한 상황에서 공립보통학교 승격이라는 미명하에 저질러지는 서당교육의 포기는 곧 민족교육의 좌절과 같은 맥락이었던 것이다.

실제 신창서당은 민족운동과 관련된 일련의 행사를 도모했었는데 1932년 5월 1일에는 '노동의 날' 기념투쟁의 일환으로 신창서당 교사였던 고자화를 필두로 100여명의 서당학생들이 시위행진을 하였으며 또 '소년의 날'이라고 일컬어졌던 5월 5일 어린이날에는 200여 명을 이끌고 시위를 감행하고자 했었으나 사전 예비검속됨으로써 좌절되기도 했었다.

그런데 1932년 8월 상순경 신창서당에서 마을 사람 100여 명이 모여 신창 두모 리민대회를 개최하고 신창서당을 공립보통학교로 승격하는 운동을 펼쳤다. 이에 신창서당을 중심으로 민족주의 운동 노선을 견지하고 있던 양두옥(梁斗玉)을 중심으로 한 신창독서회그룹은 이에 강력히 반대를 하였다.[396] 보통학교로의 승격은 무산농민들의 부담을 가중시키며 보통학교 교육은 무산농민 대중에게 이익을 가져다 주지 않는다라고 주민을 선동하면서 승격을 반대하는 서명운동을 전개하였던 것이다.[397] 그러나 이러한 반대운동에도 불구하고 1935년 5월 신창서당

394) 『濟州島勢要覽』, p.83.
395) 『濟州島勢要覽』, p.83
396) 『犯罪報告』, p.156.
397) 『犯罪報告』, pp.176~177.

은 폐지되고 구우보통학교 신창분교가 설립되었다.[398]

양두옥은 1931년 3월 제주농업학교에서 의식학생 3명을 졸업생 명단에서 탈락시키자 이에 분개하여 일본인 교장에게 따지며 폭행을 했던 제주농업학교 사건 피고인으로서 1932년 3월 집행유예로 고향에 돌아오게 되자 고행만, 고자화 등의 신창서당 교사들과 함께 신창독서회 5인 비밀결사를 조직, 일제에 대한 투쟁을 감행하고 있었던 인물이다.

2. 선별의 규정

일제에 의한 제도적 선별은 다른 한편으로는 「서당규칙」이나 「향교재산관리규정」 등을 통해 전통교육에 대한 억제로도 나타났는데 이것은 단순히 전통교육에 대한 근대교육의 선별이라는 의미보다는 민족주체의식의 근절이라는 식민지교육정책의 의도가 개재된 정책이었다. 서당관리에 관한 서문에 서당이 구제의 교육시설로서 의연히 옛날의 기풍에 빠져 있어 개명의 사물에 대하여 소외된 채 오로지 한문학만을 가르치고 있고 현대를 사는데 필수적인 지식과 기능을 가르치는 데에는 소홀하여 정력과 시간을 낭비하고 있다[399]고 비판함으로써 전통교육이야말로 철폐되어야 할 마땅한 것으로 취급되었던 것이다.

그런가 하면 1910년 4월 23일 학부령 2호로 「향교재산 관리규정」을 공포하고 이 규정의 시행을 위해 「향교재산관리규정 반포의 취의」를 발하였는데 이 규정은 향교의 재산이 이 규정이 발효되는 날부터는 관찰사의 지휘 감독 밑에 부윤(府尹)이나 군수가 관리하도록 하고 임의적으로 이를 방매한다거나 양도, 교환, 전당(典堂) 등의 행위를 할 수 없

398) 『濟州島勢要覽』, p.85.
399) 「書堂規則」.

다고 못박고 있다. 제주도의 향교들도 그 재산 규모가 컸었는데 기본재산으로서의 부동산만 하더라도 1,019,114평을 소지하고 있었으며 기본재산 이외의 토지도 6,688평을 갖고 있었다. 당시 금융조합에 예금되어 있는 현금액수는 일금 4,159원 5전으로 전재산 규모[400]가 결코 적은 게 아니었다.

또한 규정은 향교에서 생기는 수입은 향교가 소재하는 군내에 설립된 공립학교나 관찰사가 지정하는 학교를 위해서 사용할 것과 그밖에 예산, 결산의 집행절차 등에 관하여 소상하게 규정하였다. 제주도 향교의 수입으로는 대표적인 것이 소지하고 있었던 부동산에 대한 소작료로서 1937년 당시는 1,485,44원을 기록하였는데 이러한 수입들을 향교 자신들을 위해서는 쓸 수가 없게 되었던 것이다. 이러한 조치는 무엇보다도 근대학교제도의 도입과 함께 종래 향교가 맡아오던 육영양사(育英養士)의 교육기능을 포기하라는 제도적 선별책의 연장이었던 것이다.

제4절 민족교육운동

1. 조천만세운동(朝天萬歲運動)

3·1운동은 한국 근,현대사에 있어서 커다란 의의를 갖는 사건이다. 3·1운동은 항일독립의 거족적 항거임과 동시에 민중의 의식을 각성시켜 그들이 민족해방운동의 주체로 등장하는 결정적 계기를 마련했다. 그런데 3·1운동은 민족해방운동이라는 통일성을 전제로 하면서도 운동이 지역적, 시기적으로 분산되어 있었으며 참가한 각 계층의 처지에 따라 각기 다른 양태를 보였다.

---

400) 濟州道廳, 『濟州島勢要覽』, 1937. pp.197~199.

조천만세운동은 3·1운동의 거족적 확산기류에 편승하여 일어난 제주도의 만세운동으로서 3·1운동의 민중적 성격과 지방사적 의의를 대변하는 실례이다. 특히 조천만세운동은 지역단위의 가능한 수준에서 민중들에 의해 운동의 조직화가 모색되고 거사되었다는 점에서 큰 의미가 있다.

조천만세운동처럼 지방에서 만세운동이 표면적으로 일어나는 데는 서울의 정보가 나름대로 입수되는 데서 비롯되었다. 서울의 정보는 인산(因山)에 참가했던 사람이 귀향하는 길에 가져오는 경우가 가장 많았고 다음이 학생들 편에 들어오는 경우였다. 제주도에서 만세운동이 표면상의 행동으로 나타난 것은 3월 21일 조천의 운동이 시초였다. 이렇듯 조천이 제주도에서 만세운동이 진원지가 될 수 있었던 것은 조천의 입지적 조건과 함께 학생의 역할 때문이었다.

판결문에 의하면 조천만세운동의 주모자인 김시범(金時範)은 이미 신문에 의해 경기 기타 각 방면에서 대한독립만세를 부르짖고 있는 것을 알고 있었다고 하였는데 이렇듯 서울의 소식을 접하기가 용이했던 곳이 당시까지만 하여도 제주도의 관문역할을 하였던 조천이었다. 그러나 김시범을 비롯 김시은(金時殷) 등의 모의에 실천적 결의를 점화시킨 것은 학생 김장환(金章煥)이었다. 3·1운동 당시 학생들은 정보를 전달할 뿐만 아니라 만세운동의 전위적 역할을 담당하였는데 김장환 역시 예외가 아니었다. 그는 당시 사립휘문고등보통학교 졸업생으로서 3월 20일 백부 김시우(金時宇)의 소상을 맞아 김시범, 김시은 등과의 동석을 계기로 서울 소식을 전하게 되었던 것이다.

농촌사회는 감정적 결합사회이기 때문에 의식구조가 복잡하지 않다. 따라서 서울의 소식이 조천이라고 해서 무관할 까닭이 없었으며 당시 고종(高宗)의 서거가 독살설로 퍼져 나가는 상황하에 반일감정이 고조

될 것은 분명한 일이었다. 이런 맥락에서 김시범, 김시은의 거사계획에 마을 청년들은 쉽게 의기투합을 하였고 이때 14명의 거사동지가 규합되게 된다. 즉 김시범(金時範), 김시은(金時殷), 김용찬(金容燦), 고재륜(高載崙), 김형배(金瀅培), 황진식(黃鎭式), 김장환(金章煥), 김경희(金慶熙), 김필원(金弼遠), 김희수(金熙洙), 이문천(李文千), 백응선(白膺善), 박두규(朴斗圭), 김연배(金年培)가 그들이다. 모의과정에서 그들은 김형배를 중심으로 태극기 등의 유인물을 제작하게 되는데 만세운동이 본격적으로 결행되는 것은 다음 날 3월 21일부터였다.

3월 21일 조천 미밋동산에서 김시범, 김시은 등의 주도로 결행된 시위에는 많은 민중들이 합세하게 되어 21일부터 5,6일간 8천 여명의 민중이 창화하게 된다.[401] 이렇듯 시위 자체의 호응도는 매우 높았으며 시위가 점차 가열되는 양상을 보였다. 이것은 이때 그들의 주된 구호인 "만세만세 대한독립만세 같이죽자 만만세"[402]에서 볼 수 있듯이 시위의 동참을 적극 격려함으로써 얻어진 결과였다.

그들의 시위 계획은 매우 치밀하였으며 그러한 이유로 조천이라는 소규모 지역단위의 고립분산성을 극복하여 생활권을 중심으로 신촌, 함덕 등과 지역별 연대 시위를 사전 모색했었다는 점을 들 수 있다. 특히 지역연대를 꾀함에 있어 신촌, 함덕지역의 운동주도가 조천사람들에 의해 이루어졌다는 사실은 사전 모의의 치밀성을 반증하는 예이다.

3월 22일 아침, 일단 대부분의 주도자들은 검거되지만 그럼에도 불구하고 시위는 3월 23일 조천 오일장날을 계기로 더우 본격화된다. 이는 장터나 장날을 유효적절하게 이용하여 운동의 조직화와 지속화를

401) 高載崙의 個人記錄 參照.

402) 조천 주민들과의 면담에서 밝혀진 내용으로 이 면담을 통해 시위 선두에 부녀자들이 나섰다는 것도 알게 되었다. 특히 얼굴 부위에 큰 혹이 달렸던 성명미상의 중년여성이 선두에 있었다는 것을 면담자들이 기억하고 있었다.

도모하고자 했었던 시위계획의 또 다른 치밀성을 대변하는 실례이기도 하다.

그러나 조천만세운동의 내용은 매우 온건했다. 주도자들의 대개가 농업, 상업에 종사하는 자들로서 일제통치의 가장 큰 피해자라는 점에서 육지부의 경우처럼 시위전개가 투쟁적이기 십상이었을텐데도 불구하고 조천에서는 별다른 충돌이 없었다. 이것은 전면적으로 반일운동을 지도할 수 없었던 운동지도부의 취약성을 드러내는 예이기도 하며 운동의 초반에 핵심주도자들이 대부분 검거됨으로 인해 운동방향성의 회실에서 야기된 무저항주의적 자세이기도 하다.

조천만세운동과 관련되어 주도자로 검거, 처벌된 14명은 연령상으로 18세에서 31세까지의 젊은 청년층이었다. 그들의 직업은 농업 7명, 잡화상 4명, 과자상 1명, 교사 1명, 학생 1명으로 분포되고 있어 지식인보다는 일반 노동자, 농민들에 의해 운동의 모의와 주도가 이루어졌음을 알 수 있다. 당시 제주도 상인들은 각종의 관제조합에 의해 시달리고 있었으며 또한 농민들은 일제의 농촌지배와 식민지 지주제의 압박으로 인하여 소생산자로서 자신의 독립성을 끊임없이 위협받는 형편에 처해 있었다.

이러한 이유에서 노동자, 농민들은 반제반봉건의 민족해방운동에 대하여 다른 어느 계층보다도 절실한 이해관계를 가지고 있었던 것이다. 특히 1910년 3월부터 1918년 10월까지 일제에 의해 시행된 제주도 토지조사사업에 대한 농민들의 불만이나, 일제에 의해 징수되는 조합비, 수량비, 시장세와 각종 관제조합의 횡책 등에 대한 상인들의 불만은 만세운동을 계기로 폭발될 수 있었는데 조천만세운동 주도자의 분포가 그러한 정황을 잘 대변해 준다.

노동자, 농민 주도의 운동이었기 때문에 조천만세운동에 대한 시위

추종자들의 연대감은 매우 높았다. 시위에 참가한 사람들의 심리적 경향을 보면 물론 대부분이 김경희의 진술처럼 독립을 희망하는 뜻에서 참가하였지만 혹간의 경우는 박두규의 진술처럼 독립이 되는 것인 줄 알거나 독립된 줄 알고 행동한 경우도 있었다.[403] 그러나 문제는 독립이 됐다 안됐다 하는 사실보다 반일감정이 극도로 고조되던 때였으니 대개의 일반민중은 따랐고 시위에 헌신하였던 것이다. 특히 시위의 선두에 많은 부녀자들이 만세를 고창하였음은 시위동참자들의 연대감과 함께 제주도 여성 특유의 운동력을 확실하게 보여준다.

조천만세운동은 23일의 조천 오일장날을 정점으로 점차 소강상태에 접어들게 되는데 그러나 김필원, 김희수, 박두규 등은 22일까지, 백응선은 23일, 이문천, 김연배는 24일까지 시위를 주도하게 된다.[404] 대부분의 주도자들이 검거되는 22일 이후 미검거된 주도자들의 활동에서 두드러진 것은 신촌, 함덕 등의 여타지역과 연대시위를 주도했다는 점이다.

즉 핵심주도자들의 검거를 무릎쓰고 운동의 관성을 연대시위라는 차원으로 승화시켰다는 점은 운동내용의 무저항성에도 불구하고 조천만세운동 이후의 여타 반일운동에 큰 참고가 되는 것이다. 이러한 연대시위 주도로 인해 김필원, 백응선, 박두규, 이문연, 김연배는 연속범(連續犯)[405]에 해당한다는 판결을 받게 된다.

시위가 가열됨에 따라 일경 조천주재소 신전(神田)순사부장은 제주시로 긴급지원을 요청, 검거를 강행하였으며 이때 많은 사람들이 구속된다. 특히 검거된 시위 14명은 1919년 4월 26일 광주지법 제주지청에서 열린 공판에서 독립요구의 정당성을 주장, 1년 내지 6개월 이상의 실

403) 大邱覆審法院, 『判決文』, 參照.
404) 大邱覆審法院, 『判決文』, 參照.
405) 大邱覆審法院, 『判決文』, 參照.

형을 선고받는다. 그들은 이에 불복 대구복심법원에 공소하지만 1919년 5월 29일 대구복심법원 형사 제1부에서 일심과 비슷한 형량을 선고받고[406] 6월 1일부터 대구형무소에서 복역하였다. 백응선은 출옥후 옥고로 인하여 1920년 3월 28일 사망을 하게 된다. 그런데 그들은 노동을 하며 옥살이를 한 관계로 출옥 때 약간의 자금을 받았는데 이 돈을 모아 독립기금에 쓰고자 동미회(同味會)를 구성했고 김희수(金熙洙)가 자금을 관리했으며 백응선의 묘비도 이 자금에서 마련되었다.

조천만세운동의 여파는 제주도내에 급속하게 퍼졌고 이것은 23일 조천 오일장날 시위에서 행상들의 역할과 관련이 매우 깊다. 육지부에서 행상들은 장날시위에 적극 동참했음은 물론 각지 운동의 생생한 경험을 전파하여 그 지역 봉기 촉발에 결정적인 기여를 하였고 제주도에서도 예외가 아니었기 때문이다. 서귀포 일부 어촌에서 벌어졌던 해상만세시위라든가 서귀포 삼매봉에서의 만세시위 등이 조천만세운동에 영향을 받았음은 물론이다. 특히 조천오일장이 3일, 8일에 서귀오일장이 4일, 9일에 열렸음을 감안할 때 행상들의 역할이 주요했었음을 알 수 있다.

집의계(集義契)라는 비밀결사를 중심으로 제주유림들이 벌였던 조설대 만세시위 역시 조천만세운동과 무관하지 않다. 특히 집의계의 장두격이었던 이응호(李膺鎬)의 스승이 조천출신 고성겸(高性謙)이었다는 사실과 고성겸과 함께 같은 조천출신 안달삼(安達三), 이계징(李啓徵) 등이 한말 척사론의 거유였던 기정진(奇正鎭)의 제자였다는 사실은 조천만세운동의 사상적 기저와 함께 만세시위에 대한 제주유림의 공유를 이해하게 해 주는 중요한 내용이다. 아울러 조천만세운동의 모의를 가능케 했던 김시우는 한말 척사운동의 강경론자였던 최익현(崔益鉉)의 유일한

406) 大邱覆審法院, 『判決文』, 參照.

제주제자 김희정(金義正)의 문인이었음도 역시 같은 맥락에서 유의할 중요한 내용이다.

제주도 기독교계의 조봉호(趙鳳鎬)와 함께 1919년 5월 초 군자금 기금모금을 위해 독립희생회(獨立犧牲會)를 조직하였던 최정식(崔靜植)의 기록[407]을 보면 그가 독립운동을 하게 된 동기가 조천만세운동이라는 것을 밝히고 있어 유림은 물론 각 계에 대한 조천만세운동의 파장이 컸음을 쉽게 알 수 있다.

제주도에서 사회주의사상을 연구하기 위한 사상단체로서 「반역자구락부」가 조천을 중심으로 처음 조직되었던 것도 우연이 아니며 이른바 야체이카 사건이 김시용(金時容) 등의 조천출신들에 의해 이루어졌던 것도 그렇다. 기정진의 제자로 제주유림의 큰얼굴이었던 안달삼의 손자인 안세훈은 야체이카 사건 판결에서 자신은 「대정 8년 제주도에서 조선독립만세 소요사건이 발생하자 여기에 자극을 받고 점차 민족의식에 눈을 떴다」[408]고 웅변하기도 하였다. 이러한 민족적, 계급적 자각은 후일 1941년 김봉각(金奉角) 등에 의해 조선독립을 위한 일본내 제주청년들의 비밀결사인 계림동지회(鷄林同志會)의 결성[409]으로 나타나기도 하고 해방후 4·3사건의 저변적 이데올로기 구실도 하게 된다.

조천만세운동 이후 제주도에서는 일제에 대해 여러 가지 항쟁들이 계속되었는데 조천만세운동은 주지하다시피 항시 그 항쟁들의 모체로서 역할을 하였던 것이다. 조천만세운동은 이전에 축적된 제주도 민중들의 운동적 역량이 하나로 결집해서 폭발한 것이며 동시에 이후에 전개되는 제주도 제반 민족운동의 분기점이기도 하였다. 즉 항만노동자,

---

407) 濟州市, 『慕忠祠記』, p.73.
408) 光州地方法院刑事部, 『判決文』, 昭和 17年 8月 13日, 參照.
409) 金奉角, 『현해탄을 넘어서』, 濟州文化, 1990, 參照.

해녀 등이 전개한 반일항재의 다양한 갈래는 바로 이 조천만세운동에서 배태된 것이다. 제주도 학생운동 역시 같은 맥락이며 이러한 점에서 초천만세운동은 그 역사적, 교육적 의미를 갖고 있는 것이다.

2. 교육저항운동

몇몇 의숙과 야학은 어느 정도 민족적 기반 조성에 대해 활동을 하였는데 그것은 일제하 정부주도의 각종 공교육제도는 이제 완전히 식민지 교육기구로 전락하였고 그에 따라 식민지 엘리트를 배타적으로 재생산하게 됨으로써 그 본질상 반민족적 교육기구로 고착되어버렸음을 뜻함과 동시에 식민지 제도교육에서 배제되어버린 의숙이나 야학 등은 문자전달을 매개로 민중교육적 차원에서 민족교육을 위한 거점이 되었음을 뜻한다.

일제하 우리나라의 민중교육은 두 가지 차원에서 전개되었는데 첫째는 일제의 공교육제도가 갖는 형식적 개방성 때문에 특권적 제도교육을 이수할 수 있었던 학생들에 의해 촉발된 민족교육자주화운동 같은 것이 그것이고 둘째는 제도적 교육으로부터 배제된 기층민중들의 의식화를 위한 민중교육운동이 그것이다.

가. 신유의숙(辛酉義塾)

1921년 김성숙(金成淑)에 의해 설립된 가파도의 신유의숙[410]의 경우는 전주민을 교육대상으로 출발하였던 일제하 제주도 민중교육의 모범적인 예이다. 경성고보의 졸업생으로서 3·1운동으로 투옥되었다가 귀

410) 濟州4·3研究所, "조선의 진정한 독립을 건설하는데 다같이 뭉쳐 일어나서야…", 『4·3 長征』, 1990.8.11, pp.23~38.

향한 24세의 김성숙은 이치화(李致化), 김옥천(金玉千), 김한정(金漢貞), 이도일(李道一) 등 마을 어른들의 조력으로 6년제 신유의숙을 설립하게 되는데 김한정(金漢貞)(제주시), 박창계(朴昌桂)(제주시), 김호천(金鎬千)(조천) 등을 교사로 초빙, 본격적인 교육활동을 벌이게 된다. 뒤이어 송종현(宋鐘鉉)(제주시), 장종식(張鐘植)(제주시) 강창거(姜昌擧)(지역) 등도 교사로 초빙되는데 이들은 모두 민족주의적인 성향을 견지하고 있었다는 데 주목할 필요가 있다.

이들 중 대부분은 1932년 제주도 공산당 재건운동에 연루되어 검거됨으로써 신유의숙은 일경의 감시대상이 됨은 물론이요 1년 가까이 폐교의 위기를 맞게 되었던 것이다. 신유의숙 3회를 졸업하고 1939년 부터 신유의숙의 선생을 맡았던 이정백(李貞白)은 「내가 선생을 맡으면서 맨 먼저 생각하엿던 것이 우리를 가르쳤던 선생님들의 민족적인 교육을 본받고 가르치겠다는 것입니다」라고 술회했듯이 교사들의 민족주의적 노선이 매우 강고했었음을 알 수 있다.

교사들에 의해 부녀회, 청년회, 새별소년회가 조직되었고 문맹퇴치를 위한 토요야학이 이루어지기도 하였는데 야학에서는 불빛이 모슬포 주재소 쪽으로 새어나가는 것을 방지하기 위해 창문을 가려 공부하는 등 그 노력이 각별하였는데 그 결과 가파도의 문맹을 일소할 수 있었다. 야학의 석유호롱불을 위한 석유값을 마을별로 모금해 운영함으로써 공동체적 단결력을 과시하였는데 이러한 모든 노력들 모두가 교사들의 민족주의적 노선을 그 기반으로 하고 있었던 것이다.

신유의숙의 민족주의적 특징은 특히 한글을 가르쳤던 수업내용에서 돋보이는데 또는 4, 5, 6학년의 시나 동요 모음집을 매달 만들었다던가 일주일에 한 번씩 일반사회 상식을 가르쳤던 예도 마찬가지이며 학생들이 나이가 많이 들었기 때문에 교과와 관련된 문제가 아닌 것으로

일주일에 한 번씩 토론회를 개최했던 것도 특이한 내용이다. 또 다른 신유의숙의 민족주의적 특징은 김성숙이 만든 「가파도 신유의숙가」에서도 찾아볼 수 있다. 신유의숙가에서 강조된 무궁화는 신유의숙의 모표에서도 쓰여져 민족주의를 간접적으로 상징하였던 것이다.

1. 활발하고 건강한 우리 학도들, 일조의 서광이 비치었으니 소리를 마주치고 용맹스럽게, 아 찬송합시다.
2. 의롭다 한라산을 쳐다보세요, 일제의 동풍한설 몇 번 지나도 만고불변 엄연하기 군장의 절개, 아 고상하도다.
3. 고금천지 고금역사 들어보아라. 나폴레옹은 누구이며 콜롬부스는 누구인가. 아아 어느 때 누구누구 영웅열사가 씨가 있으라. 아 찬송합시다.

후렴 : 신성하다 우리 학교여! 화려하다 우리 학교여! 무궁화 세 가지의 꽃이 아닌가. 아 잘 배양합시다.

신유의숙에서 활동했던 교사들은 김성숙(金成淑)을 필두로, 이신호(李辛浩), 김한정(金漢貞), 박창계(朴昌桂), 김호천(金鎬千), 조응호(趙應浩), 송종현(宋鐘鉉), 장종식(張鐘植), 문달진(文達珍), 강성화(姜聖華), 이치화(李致化), 김옥천(金玉千), 강종호(姜鐘昊), 김태능(金泰能), 이병호(李炳浩), 김창익(金昌謚), 이창효(李昌孝), 강창거(姜昌擧), 이병호(李丙浩), 김창하(金昌廈), 이원정(李元貞), 정재경(鄭在京), 박용후(朴用厚), 이도일(李道一), 문시욱(文始旭), 송병길(宋丙吉), 이정백(李貞白), 강문범(姜文範), 정호명(丁鎬明), 이두옥(李斗玉), 고경수(高京秀), 김태순(金太淳), 허기린(許基麟), 이원함(李元含), 이원오(李元吾), 김동우(金東宇), 강군섭(姜君涉) 등이 있었다.

나. 창흥사숙(昌興私塾)

1920년 한학자이며 신학문에 조예가 깊었던 이선익에 의해 독립을 위한 후진양성을 목적으로 북촌에 설립된 창흥사숙[411]은 우선 윤창화

(尹昌和)의 집을 빌어 출발하였다가 이어 김재기의 집에서 그리고 북촌 출신의 재일본 노동자 친목회인 신성회의 조력으로 만들어진 신성회관으로 옮겨 교육활동이 이루어졌다. 학제는 4년제였고 월사금은 한 달 30전이었는데 입학조건 가운데 하나가 상투를 자르고 삭발을 하는 것이었다. 교과목으로는 일본어, 조선어, 산술, 창가, 도화, 작문 등으로 초기에는 장윤삼(張允三)(평대리) 혼자 교사활동을 하였지만 홍이숙, 한양준, 김진만(金鎭萬), 차평옥 등이 후일 가세하였다.

1921년에 들어 바로 근처 조천에 조천공립보통학교가 생기긴 하였지만 창흥의숙의 교육활동은 계속되었는데 여기서 우리는 창흥사숙이라는 것이 식민지 제도교육에서 배제되어 버린 민중들 상대의 교육기관이었음을 단적으로 알 수 있다. 1회 졸업생이 9명인 점으로 미루어 보아 여러 가지가 신유의숙에 비해 활발하지 못하였으리라 추측이 가능하나 이곳에서 한글을 깨우쳤던 사람들이 많았던 점이나, 학생들에게 애국가를 가르쳤다든가, 졸업생들이 대판 등지에서 노동운동을 펼쳤던 점 등으로 미루어 민족의식에 대한 교육적 각성도 만만치 않았던 것 같다.

창흥사숙은 1943년 6월에 조천동공립보통학교라는 이름으로 북촌에 보통학교가 설립됨에 따라 폐교를 당하게 된다. 개량서당의 경우나 마찬가지로 일제는 가능한 모든 초등교육 기관을 일제의 직접 지배가 가능한 공립보통학교로 개편하고자 했었기 때문에 창흥사숙의 경우도 조천동공립보통학교로 개편되었던 것이다.

원래 북촌의 지역주민들은 창흥사숙의 정신을 계승할 수 있는 사립보통학교를 건립하고자 하여 북촌의 주민들은 등급별로 조금씩 다 자금을 내놓았으며 이 가운데 특히 해녀조합에서 많은 자금을 내놓았고

---

411) 上揭書, "北村里 歷史(1)", pp.39~52.
濟州4.3硏究所, "北村里 歷史(2)"『4·3長征 3』, 1990.11, pp.26~39.

한지홍이 건축값 반 이상에 해당하는 200원을 내놓았던 것인데 도청 학무과에서 공립학교 인가를 유도함에 따라 비교적 돈이 덜 든다는 명목하에 이를 수락, 공립학교가 설립되었던 것이다. 북촌에 공립학교가 설립됨으로써 선흘에 있던 간이학교가 폐지됨에 따라 분출된 선흘주민들의 원성을 일제는 다시 공립학교를 인가해주는 방식을 취하는데 이것 또한 결국은 일제의 공립보통학교 개편 취지에 벗어나지 않는 조치였던 것이다.

다. 구우보통학교(舊右普通學校)

신유의숙이나 창흥사숙의 운동이 사립학교를 기반으로 한 민족교육운동이었다면 공립학교운동으로는 구우공립보통학교[412]의 경우를 손꼽을 수 있을 것이다. 공립보통학교 편제를 갖추게 되면서부터 민족주의적 색채를 공공연히 하기란 매우 어려운 일이었음에도 불구하고 구우공립보통학교의 경우는 특히 초창기 몇몇 사람의 노력으로 그러한 노선 견지가 어느 정도 이루어졌었던 것 같다.

당시 제주도에서 가장 넓은 면이었던 구우면(한림면)에서 유일한 공립보통학교인 구우공립보통학교는 특히 30년대 한림지역 항일운동가들을 배출하는데 견인차 역할을 하였는데 특히 문달현 등 교사들의 공로가 컸었다. 문달현은 신유의숙의 김성숙처럼 노래를 통해 학생들의 독립의식 고취를 위해 애쓰기도 하였다.

> 해님은 서산에 빛을 숨기고 어두운 빛은 사방에 두말려온다.
> 만경창파에 노를 저어라 어서 저어라, 희망봉에 오르라.
> 자유안락을 누리는 노랫소리 들려온다.

412) 濟州4.3硏究所, 『濟州抗爭』, 서울 : 實踐文學社, 1991, pp.212~216.

라. 야학(夜學)

일제하 식민지 제도교육으로부터 배제된 기층민중들의 의식화를 위한 민중교육 가운데 가장 광범위하게 전개되었던 운동이 곧 민중야학운동이다. 제주도의 민중야학운동은 3·1운동 이후 제주 청년들이 계몽운동 차원에서 노동야학을 개설, 교사로 참여하여 대중계몽을 벌임으로써 시작이 되었는데 이렇듯 1920년대의 야학운동은 진보적인 의식을 가진 청년들을 담당자로 시작하고 있고, 후반기에 가서는 사회주의적 색채가 농후해 진다.

물론 1920년 이전에 조천에서 한 여성에 의해 설립되어 교사 2명이 50명 정도의 학생들을 대상으로 펼쳤던 조선부녀야학[413]이 있긴 했지만 본격적인 야학운동은 1920년대 들어서면서부터였다. 1922년에 구좌면 김녕리에 김녕청년회가 설립한 연경야학회[414]가 있었고 1925년 함덕의 협성청년회가 설립한 노동야학회[415]와 함께 같은 해 구좌면 상도리청년회가 설립한 상도야학회[416]가 있었다.

그러나 야학운동은 광범위하였기 때문에 일일이 거론하기가 어려운데 확실한 것은 거의 모든 야학이 문맹퇴치를 기조로 민족교육이 전개되고 있었다는 점이다. 성산면 온평리에도 야학소라고 하여 야학이 개설되었는데 청년들이 야학교사를 하며 민족정신과 한글들을 가르쳤다. 특히 온평리 야학의 특징점은 연례적으로 연극을 통해 계몽활동을 벌였다는 점이며 「겨울바다」 등의 공연이 있었다.[417] 연극 제목이 시사하는 분위기를 볼 때 그것이 일제의 침탈과 관련된 것임은 쉽게 짐작

---

413) 『東亞日報』, 1926年 5月 20日字.
414) 『東亞日報』, 1922年 12月 2日字.
415) 『東亞日報』, 1925年 10月 19日字.
416) 『東亞日報』, 1925年 11月 14日字.
417) 南濟州郡 城山邑 溫平里, 『溫平里誌』, 1991, p.120.

할 수 있다.

특히 주목되는 것은 제주 청년들이 계몽의 의도를 가지고 야학의 강사가 되었고 그 활동을 통해서 해녀들의 신뢰를 얻고 있었다는 점이다. 그리하여 후일 해녀투쟁의 전개과정에서 이를 지원하는 역할을 수행하였던 것이다. 해녀들 대부분은 장부나 전표류를 기록해야 할 필요 때문에 야학에 다녔다. 당시 야학의 상황에 대해 「그때 마을에는 한두 곳씩 야학이 결성되어 있어서 글청마다에는 또래끼리 모인 야학패가 서넛씩 있었으며 선생님은 마을 청년들도 있었고 보통학교 교원도 있었다」[418]고 증언하고 있으며 야학에서는 조선말 이외에도 저울눈 읽는 법 같은 실지로 살아가는데 필요한 지식도 습득시켰다고 한다. 또 야학패 중에는 나이 많은 아기 엄마패도 있었다.

김성숙이 개설한 신유의숙의 교사들이 주민들을 대상으로 하였던 토요야학이나 화북사립보통학교에 개설되었던 야학도 민족정신의 고취를 의도하였다는 점에서 같은 맥락들이었다. 그리고 각 마을 단위로 조직되었던 각종 소년단체, 청년단체들이 또한 야학을 중심으로 민족정신 앙양과 반일투쟁을 도모하였다는 것도 잊지 말아야 할 것이다.[419] 특히 신좌면 조천리의 여자야학회는 후일 제주도 야체이카 사건에서 검거되었던 김유환을 강사로 유입하고 있기도 했다.[420]

조수리에 개설되었던 야학을 통해 야학의 교육과정을 대강이나마 알아볼 수 있다. 조수리의 야학은 그 기간이 대개 겨울철 3, 4개월 쯤 되었다. 시간은 저녁 8시에서 10시까지 매일 2시간 정도로 한글과 산술 그리고 일본어 기초과정을 가르쳤다. 시험을 보고 갑, 을, 병의 평가를

418) 『女性新聞』, 第16號, 1989年 3月 24日.
419) 이런 점에서 야학활동은 다음 절에서 다루는 사회교육활동과 같은 맥락에서 다루어야 하겠지만 일단 논의의 편의를 위하여 구분해 보았다.
420) 『東亞日報』, 1926年 6月 20日.

내어 그것을 기준으로 반을 나누기도 하였다. 수강료는 일인당 5전정도였지만 무료봉사도 많았다. 야학공부에 필요한 준비물들 이를테면 램프(호야)나 석유, 나무판자에 먹칠을 해서 만든 칠판 등은 모두 수강생들이 부담하였다. 특히 1조에 2명 단위로 당번이 지정되어 운영되었는데 수업 시작 전에 나가 청소도 하고, 램프를 닦고, 기름을 넣는 등 수업준비를 했다.[421]

야학에는 대개 그것을 주도하는 사람들이 있기 마련이었는데 그들이 검거되면 일단 야학도 타격을 받게 되었다. 1928년에 설립된 북촌부녀야학은 조성환, 부기순 등이 교사활동을 하였는데 막후에서 부병준(夫丙準)의 활동이 활발하였다. 부병준은 북촌부녀야학을 기반으로 1932년 2월 신좌(조천) 적색농민조합준비위원회를 조직하는 등 30년대 제주도 민족해방운동의 세력을 도모하려던 여운형 계열의 민족주의자로서 1934년 10월 일제에 의한 대규모 검거선풍으로 입건, 기소됨에 따라 결국은 부녀야학까지도 침체 국면에 빠져들게 된다.

그런데 야학은 일제가 의도하여 결성되었던 것도 있었다. 일제는 매년 농한기인 11월부터 익년 4월 사이에 일개 마을에 약 1개월에 걸쳐 읍면주최 야학회를 개최하고 읍면 직원, 공립학교나 서당 교원 중 적당한 자를 선정하여 자력갱생운동을 지도하고 총독부 기관지인 『매일신보』 윤독회 등을 실시하였다. 이는 야학을 통해 친일적인 마을을 만들어 보겠다는 일제 식민지계획의 일환으로 추진된 활동이었다.

마. 민립대학(民立大學) 기성회

이러한 야학운동 같은 것들은 제주도 독자적 단위의 교육운동이었지

421) 『造水里鄕土史』, 1988, p.120.

만 전국적으로 연대하여 벌였던 교육운동도 있었다. 그 가운데 대표적인 것이 민립대학 설립을 위한 기성회 지방부 조직으로서 제주지부를 결성하였던 예이다. 원래 민립대학운동은 한말의 국채보상운동에서 시작되고 3·1운동을 계기로 강화된 민간인에 의한 교육진흥운동으로서 민족적 자립에 필요한 학술적 근거와 시설에 대한 일련의 민중적 요구운동이었다. 이를 위해 1923년 3월 29일 조선민립대학 기성회 발기총회가 열렸고 이어 자본금 1천만원 모금을 위해 기성회 지방부를 조직하게 되었는데 이때 조직된 지방부는 백여 곳으로 제주도에서도 기성회가 거도적으로 조직되었다.

즉 장용견, 양상룡의 노력으로 명신학교에서 1923년 6월 창립총회가 개최되었는데 임시의장은 홍순재(洪淳宰), 임시서기로는 송종현(宋鐘鉉)이 선출되었다. 집행위원으로는 장용견(張容堅), 양상룡(梁翔龍), 김근기(金根耆), 홍순완(洪淳完), 김택수(金澤銖), 홍종시(洪鐘時), 신수학(愼洙學), 김도현(金道鉉), 문창숙(文昌淑), 김익수(金翊洙), 임창현(任昌鉉), 양두석(梁斗錫), 채용석(蔡龍錫), 오기룡(吳基龍), 허안식(許安軾), 김봉규(金奉奎), 고군칠(高君七), 이재교(李在喬), 김선석(金宣錫), 강응세(康應世), 오기남(吳箕南), 김문준(金文準), 김병주(金秉柱), 김계륜(金桂潤), 김평담(金平淡), 조동권(趙東權), 강공칠(康共七), 박성일(朴聖一), 김수호(金修鎬), 김두식(金斗植), 조태환(趙台煥), 김승배(金承培), 김상진(金相珍), 고승호(高承昊), 고은삼(高殷三) 등이 선발되었다. 그리고 감사위원으로는 박명효(朴明效), 문창래(文昌來), 홍순재(洪淳宰), 모금관리위원으로는 송전형(宋銓瀅), 박만혁(朴萬赫), 최윤순(崔允淳), 박종실(朴宗實), 박옥철(朴沃哲) 등이 책임을 맡았다.[422] 일제의 압력으로 민립대학 설립운동은 결국 실패하게

422) 『濟州道誌』, 上, p.400.

되지만 제주도가 전국적 연대의 교육운동에 동참했었다는 사실은 분명 교육행정사적 맥락에서 큰 의의를 갖는 사건임에 분명하다.

이들 가운데 이재교는 인재양성과 교육구국의 급선무를 역설하고 1905년 개성학숙을 설립하여 청소년 교육에 진력하였던 사람이며 김문준은 왕성한 교육운동을 펼쳤던 지식인으로서 화북사립보통학교 보습과에서 학생들을 가르치다가 일본으로 건너가 노동운동을 하며 독립사상을 일깨운 민족주의자였다. 강공칠은 1923년 하도보통학교를 설립하는데 진력하였으며 임시의장이었던 홍순재는 1924년 제주청년수양회를 조직, 민중계몽활동을 펼쳤던 사람이다.

물론 이들 가운데 많은 인원이 후일 일제의 통치체제를 일단 긍정하고 일제와의 유착관계를 통해 친일적인 면모를 보이게 되는데 이것은 결국 3·1운동 직후에 있었던 실력양성운동의 한계를 동시에 시사하는 예라고 하겠다. 1923년에 설립된 하도사립보통학교의 경우를 보면 학교설립유지회 회장이며 초대교장을 겸임하고 있었던 강공칠은 민립대학 설립을 위한 기성회 집행위원으로 활동하는 등 교육사업에 성의를 다했던 사람이긴 하지만 조선인 유력자를 통치기구에 포섭하고자 하였던 일제의 의도에 유착, 신좌면장에 임명됨으로써 본질적으로 그의 교육사업의 한계와 노선의 취약성을 노출하였는데 그러한 한계는 곧 하도사립학교의 설립취지 및 실력양성운동의 내용을 다시 음미케 해 보는 결정적인 요인이기도 한 것이다.

바. 학생운동

이러한 이유에서 분명 조선에서 이루어진 근대학교의 보급은 조선의 이익이 아니라 궁극적으로 일본제국주의의 이익을 위한 것이라는 인식이 확산되었다. 바로 그런 까닭에 3·1운동의 정신이 계승되어 전국적

으로 1921년에는 23건, 1922년에는 52건, 1923년에는 57건, 1924년에는 55건, 1925년에는 48건, 1926년에는 55건, 1927년에는 72건, 1928년에는 83건의 동맹휴학이 일어났다.[423] 공통적인 슬로건은 "조선인 교육은 조선인 본위로, 보통학교를 의무교육으로, 보통학교교육을 조선어로, 보통학교장을 조선인으로, 중등학교 이상의 학생집회를 자유롭게, 대학은 조선인을 중심으로" 등이었는데 독립적인 민족교육에 대한 줄기찬 요구가 면면히 흐르고 있었던 것이다. 그 정점이 "일본제국주의를 타도하자, 식민지 노예교육을 철폐하라"는 슬로건 아래 일어났었던 1929년의 광주학생운동이었던 것이다.

1926년 7월의 제주농업학교 학생들의 유전(柳田)교사 배격 동맹휴학[424]이나 1927년 5월 대정공립보통학교 삼사학년 100여 명이 교사를 배척하여 벌인 동맹휴학사건,[425] 1928년 2월 제주공립보통학교 생도들의 동맹휴학사건,[426] 1930년 1월 신년축하식을 거행하는데 일본국가와 칙어봉답가(勅語奉答歌)를 부르지 않았으므로 학교와 경찰이 합세하여 4명의 학생을 퇴학시켰던 조천리 소년단원 피검사건,[427] 5월 어린이날 행사의 하나로 행군을 하였다는 이유로 경찰을 동원하여 30여 명을 검거하였던 대정면 어린이날 사건,[428] 5월 구우공립보통학교 동맹휴교사건,[429] 1931년 1월 조천공립보통학교 학생사건,[430] 2월 화북리 청년동맹원의 소년들에 대한 선동사건,[431] 3월의 제주농업학교 교장 폭행사

423) 朝鮮總督部, 『朝鮮에 있어서 同盟休學의 考察』, 1929.
424) 獨立運動史 編纂委員會, 『獨立運動史 資料集』, 第13卷, pp.984~989.
425) 『東亞日報』 1927年 5月 18日字.
426) 獨立運動史 編纂委員會, 『獨立運動史 資料集』, 第13卷, pp.990~992.
427) 『濟州道誌』 上, p.397.
428) 『濟州道誌』, p.397.
429) 『犯罪報告』, p.188.
430) 獨立運動史 編纂委員會, 『獨立運動史 資料集』, 第13卷, p.992.
431) 『犯罪報告』, pp.139~140.

건,[432] 5월의 구우공립보통학교 동맹휴학사건[433] 등등도 같은 맥락에서 이루어진 것이라 볼 수 있다.

1928년 2월의 제주공립보통학교 생도들이 벌인 동맹휴학은 동년 2월 17일 아침 제주공립보통학교 수채에 「경찰과 협력하여 생도들을 고압하려는 학교당국에 적극적으로 항쟁하라」는 의미의 선전격문이 붙어 있었는데 학교당국에서 이를 수거하여 감추어 버리자 이 사실을 안 학생들이 그 내용을 공개하라고 요구하면서 일어난 사건이었다. 이것이 계기가 되어 학생들은 식민지 교육에 반대하는 동맹휴학을 단행하였다. 2월 21일에는 학생을 체포하려는 경찰과 이에 맞서 함성을 지르는 학생들간에 싸움이 전개되기도 하였다. 이 사건으로 학생 9명이 검속되고 11명이 무기정학 처분을 받았다.

1931년 2월 화북리 청년동맹원의 소년들에 대한 선동사건은 화북사립보통학교 6년생이자 화북소년회 간부였던 신양근이 사망하자 제주청년동맹 화북지부 문화부 위원이었던 부병훈은 장례식의 고별사에서 일제에 의하자면 불온한 언사를 사용하고 소년들과 혁명가를 합창하였던 데서 비롯된 것이었다. 5월에는 구우공립보통학교 6학년이었던 김정맹 등이 노예교육의 폐지, 수업료 저감(低減), 교과서 무료 배포, 김선생 전교(轉校) 등을 교장에게 요구하고 학생 400여 명에게 동맹휴학을 선동한 사건이 일어났는데 김정맹 등은 이 사건으로 퇴학하였다.

특히 제주농업학교 학생들에 의해 단행된 반일운동들은 제주도 학생운동의 큰 획을 긋는 사건들로 기록이 되고 있다. 동맹휴학은 일본인 교사 유전언이(柳田彦二)가 실력도 없는 데다 조선 민족을 멸시하는 발언을 자주한 것에 분개하여 단행하였던 것인데 민족차별에 대한 항거

---

432) 『犯罪報告』, p.197.
433) 『犯罪報告』, p.188.

를 시사하는 사건이었다. 그리고 제주농업학교 졸업반 학생들이 같은 졸업반이었던 의식학생 3명이 졸업생 명단에서 탈락되자 이에 분개하여 일본인 교장에게 따지며 폭행하였던 사건은 일제의 교육차별 정책에 대한 구체적인 투쟁양식의 한 본보기였다.

특히 1932년 3월에 있었던 제주농업학교 독서회 사건[434]은 광주학생운동의 여파가 전국적으로 파급된 후 일어난 것으로 광주학생운동이 독서회 멤버들에 의해 촉발된 것이기 때문에 민족주의적 색채를 띠고 있는 비밀써클 제농독서회(濟農讀書會)의 기세를 철저히 꺾어야겠다는 의도 아래 조직적으로 강행되었던 탄압책으로서 기본적으로 일제에 의한 민족교육의 발본색원이라는 의미를 함축하는 사건이었다. 일본의 황민화 교육이 노골화되던 1941년에 들어서도 농업학교 학생들의 반일운동은 계속되었는데 「조선독립」, 「일본인 죽여라」, 「조선독립만세」 등의 낙서를 변소 등에 써붙여 2학년생 김기오(金基五)가 검거되던 낙서사건[435]도 있었다.

제5절 사회교육행정

1. 계몽활동(啓蒙活動)

일제시대 제주도의 사회교육은 광범위하게 전개되었다고 볼 수 있는데 크게 구분한다면 일제의 의도에 의해 계획적으로 진행되었던 장기적이고도 대규모적인 사회교육적 활동과 일련의 민족주의적 활동으로서 지역규모의 사회교육활동이 있었다. 일제의 사회교육적 활동은 제

434) 濟州農業高等學校總同窓會, 『濟農八十年史』, p.144.
435) 上揭書, p.145.

도교육에 대한 정비가 어느 정도 진행되었던 1930년대에 들어 노골화되는데 다만 그 대상이 다를 뿐 그 목적이란 제도교육의 지향점인 충량한 황국신민화 양성과 다를 바 없었다.

조선조까지만 하더라도 일부 계층의 전유물에 불과했던 교육의 장이 일제시대에 들어 개방적으로 전개됨으로써 학교교육은 물론이고 사회교육의 형식을 빌린 여타의 교육의 장에 많은 사람들이 참여를 하게 되었는데 제주도도 예외가 아니었다. 일제시대 초반의 사회교육은 그 대부분이 농촌계몽이나 부녀계몽과 관련 애국계몽운동이 많았는데 소위 '브나르도 운동(Vnarod 運動)'이라는 것이 그 대표적인 것이었다. 이러한 운동은 학생들이 봉사활동적인 차원에서 주도한 경우가 많았다.

그런가 하면 종교계의 계몽활동도 그것이 선교를 목적으로 한 것이긴 했지만 사회교육적인 측면에서 충분히 주목할만한 내용이다. 이를테면 제주도의 경우 1908년 성안교회의 목사사택에서 여자 34명을 모아 이기풍(李基豊) 목사부인 윤(尹)씨에 의해 이루어졌던 계몽활동 같은 것이 바로 그 대표적인 경우이다. 이러한 부녀계몽이라는 맥락에서 볼 때 일제중엽에 들어 활발했던 부녀야학 같은 것도 대표적인 사회교육 활동으로 기록할 수 있을 것이다.

1) 청년단체(靑年團體)

1920년대 들어 제주청년들이 집중적으로 노력하였던 것은 자신의 계발, 청년들의 단결, 민중의 계몽이었다. 이들은 그 목적을 위하여 수양회, 흥학회, 청년회 등 각종 명칭을 지닌 청년단체를 만들기 시작하였다. 육지부의 경우에는 이런 류의 애국계몽운동 단체[436]는 을사조약

436) 대표적인 것으로 大韓自强會, 新民會, 大韓協會, 西友學會, 漢北興學會, 西北學會, 畿湖興學會, 關東學會, 교南敎育會, 湖南學會, 大韓興學會, 興士團 등을 들

체결 이후부터 많이 생겼던 것이지만 제주도의 경우는 3·1운동 이후 들어 활발하였다.

수양회로 대표적인 것은 1921년경부터 민중계몽을 위해 결성되었던 제주청년수양회(濟州青年修養會)를 들 수 있을 것이다. 김문희(金汶熙), 홍순완(洪淳完), 조태현(趙泰顯), 홍순재(洪淳宰), 김용하(金容河), 박종훈(朴鐘薰), 박교훈(朴喬薰), 한상호(韓相鎬), 김철준(金哲埈), 김성준(金成埈), 고희종(高禧鐘), 김택수(金澤洙), 양계무(梁啓武), 김창언(金昌彦), 김석영(金錫英), 김지호(金志鎬), 김병훈(金秉勳), 김유돈(金有敦), 김유훈(金有勳), 고창현(高昌鉉), 홍형표(洪亨杓), 오추전(吳秋銓) 등이 회원이었는데 이 단체는 도내 보통학교를 순회하면서 애국계몽 강연을 주최하여 많은 호응을 얻었다. 그런가하면 서울에서 유학하는 학생들과 친목모임을 가져 자신들의 교양을 높이기도 하였는데 1921년 8월 7, 8일 양일간 하기휴가에 입도한 유학생 40여 명을 청하여 환영회 및 정기축구전을 열기도 하였다.[437]

그런가하면 홍학회의 활동으로는 제주청년홍학회가 벌였던 제주출신 사상가 초빙강연 같은 것이 있었다. 1921년 8월 12일 제주청년홍학회는 조선 최초의 노동단체인 노동공제회의 발기인의 한 사람이자 무정부주의자로 명성이 높았던 고순흠과 이석연을 공립보통학교 강당으로 초청하여 강연을 들었는데 고순흠은 「우리의 전도(前途)」, 이석연은 「내가 본 제주도」라는 제목으로 열변을 토하여 모여든 남녀 청중 700여명에게 깊은 감명을 주었다.[438]

그런데 일제는 수양회나 홍학회 등 유력한 청년단체의 간부들을 회유

수 있다.

437) 『東亞日報』, 1921年 8月 21日字.

438) 『東亞日報』, 1921年 8月 21日.

하기 위하여 1921년 11월부터 매년 1번씩 청년단체의 간부를 모아 청년수양강연회를 개최하였으며 1922년부터는 「내지문명의 발달실상을 목격시키기」 위해 돈을 대어 내지관찰을 시켜주었다. 이러한 일제의 시도는 효과를 보았는지 관헌 및 민간유식자들이 주민들을 집중적으로 선도한 결과 점차 제주도의 민심은 진정 국면으로 접어들었다[439]고 하고 있다.

이것은 당시 식산운동을 통해 합자 또는 개인기업을 설립하여 성장하기 위해 일제와의 유착이 필연적이었던 사람들 가운데 많은 사람들이 각종 단체에 참여하였던 데서 기인한 일제하 계몽운동의 한계이기도 하였다. 또한 계몽운동은 서양의 부르죠아 문물을 받아들이는 것이었으므로 그것이 갖는 제국주의적 속성까지 받아들이는 측면이 있어 결국 일부에 의해서는 일제와의 타협에 들어가는 결과를 낳고 말았던 것이기도 했다.

기존의 계몽운동의 한계를 극복하기 위해 1925년에 들어 제주 각지에 조직되어 있던 청년단체들을 하나로 묶고 나아가서는 전국적 조직과 연대하고자 하는 조짐이 보이기 시작하였다. 그 결과 1925년 9월 23일에는 제주청년연합회가 결성되어 창립총회가 개최되었는데 이 단체에 가입된 단체는 가파청년회, 모슬포청년회, 온평청년회, 서귀포청년회, 함덕협성회, 신촌청년회, 화북청년회, 제주청년회 등 8개 단체였다.

2) 농촌진흥운동(農村振興運動)

일제는 1930년대 들어서면서 일련의 사회교육적 활동을 전개함으로써 그들의 의도를 관철시키고자 했는데 제주도의 경우 그것은 농촌진흥운동으로 나타났다. 1932년 11월부터 전개된 제주도 농촌진흥운동은

439) 梁川覺太郎, 『全羅南道事情誌』.

크게 민심작흥과 생활개선 그리고 산업장려라는 세 가지 요목으로 구분되어 진행되었다. 물심일여(物心一如)의 운동으로 전개된 이 운동의 내용중에는 국기게양, 유색옷 착용, 집회강화, 시간엄수, 납세권장, 저금장려, 자급비료의 증산, 감귤의 증산, 어구의 개량[440] 등등의 실천이 강요되었다.

결국 민심작흥이란 일장기를 잘 게양하고 일제의 법을 잘 지키며 세금을 잘 내는 등 요컨대 제주도민을 충량한 황국신민으로 만들겠다는 내용이다. 생활개선, 산업장려란 물자를 최대한 절약하고 생산을 최대로 한다는 것인데 이는 만주사변 이후 국제적으로 고립이 심화되고 원료의 자급자족이 절실한 속에서 농민들의 생산을 최대화하고 소비를 최소화해서 전쟁물자를 동원하겠다는 발상이었다. 이는 당시 전국적으로 전개되었던 남면북양(南綿北洋) 정책과 궤를 같이하는 것이었다.

이때 증산된 물자는 농민들의 생활증진과는 관련이 없었다. 왜냐하면 물자는 일본 독점자본가들에게 강제기구를 통하여 제공되며 절약하여 남은 돈은 금융조합을 통해 또는 국방헌금으로 독점자본의 구축에 제공되었기 때문이다. 일본자본의 활성화를 위해서도 한국농촌을 재활시킬 필요가 있었기 때문에 내선일체(內鮮一體)의 일환으로 추진된 농촌진흥운동은 경제적인 의미에서 농민의 갱생을 위한다는 것 뿐만 아니라 황국농민으로의 갱생을 의미하는 것이았다.

이러한 진흥운동을 추진하기 위해 1932년부터는 매년 11월 11일부터 5일간을 민심작흥 주간으로 정하고 읍면장은 관내 온 마을에 걸쳐 주민을 집합시켜 좌담회를 열고 각 관공서의 중심인물들과 연계하여 농촌진흥운동 요목들을 강조하고 독려하였다. 특히 일제는 제주도의 21

440) 『濟州島勢要覽』, pp.52~54.

개 마을을 갱생지도부락으로 선정하고 특별지도를 실시하였다.

일제가 진흥운동을 전개하기 위해 특별히 힘을 쏟았던 것은 이 운동을 추진할 민간단체 양성이었다. 1920년대부터 있어 왔으나 유명무실하였던 일제가 조종하는 민풍진흥회(民風振興會)[441]를 확대 강화하여 1935년 말에는 43개에 달하였는데 특히 남제주 지역에 편중되어 있었다. 유사한 진흥운동단체들이 관의 주도하에 결성되었고 그런가 하면 주민들의 자치적 기구도 진흥운동단체로 탈바꿈시키는 조치들이 취해졌다. 주민들이 자치적으로 운영하던 리민회를 관제 진흥운동 단체로 변질시킴으로써 리민회의소는 진흥운동을 추진시켜 나가는 장소가 되었다. 결국 일제는 농촌진흥운동을 통해 제주도 전 지역을 장악하고자 하였음을 알 수 있다.

3) 소년단체(少年團體)

사회교육적 차원에서 청년단체의 활동 못지않게 주목되는 것이 소년단체 운동이다. 제주도에는 소년단체들도 많았는데 제주 전역 160여개 리에 거의 설치되고 있었다.[442] 대개 이들 단체는 야학을 통해 결속되고 있었으며 그러한 결속을 주도하는 세력들은 마을 출신의 고학력의 민족주의자들이었다. 1920년대의 제주도 민족주의 운동은 이들 소년단체를 중심으로 전개되었던 소년운동이었는데 여러 가지의 취약성에도 불구하고 일단은 사회교육적 차원에서 그러한 단체들의 활동들이 있었다는데 우선 주목하지 않을 수 없다.

이들이 소년단체운동에 주력하였던 것은 식민지하 조선의 소년, 소녀는 무산자의 아들, 딸로서 정규학교를 거의 갈 수 없었고 노동을 해

---

441) 『全羅南道 道勢要覽』, p.39.
442) 고정종, 『濟州便覽』, 1930, pp.16~20.

소년단체일람

단체명	소재지	회원	단체명	소재지	회원
제주소년단	제주읍 성내	50	대동소년단	구우면 두모	
샛별소년단	〃	50	야광소년단	신창	
소년성학회	〃	50	한림소년단	한림	
소년신명회	〃	50	한수풀소년단	한림	
소년선봉회	〃	80	신조소년단	옹포	
소년탐홍회	〃	800	금악소년회	금악	70
소년용진회	〃	70	협재소년회	협재	
화북소년회	제주읍 화북	50	모슬포소년단	대정면 모슬포	80
삼양소년회	삼양	50	소년육영회	우면 서귀포	40
외도소년회	외도	50	성산소년회	정의면 성산	50
소년수양회	도두	21	김녕소년회	구좌면 김녕	50
이호소년회	이호	80	월정소년회	월정	80
향상소년회	신우면 애월	50	하도소년회	하도	50
일신소년회	신암	50	조천소년회	신좌면 조천	98
가파소년회	대정면 가파	47	신촌소년회	신촌	65
제주소년연맹		1,356	함덕소년회	함덕	80

야 하는 처지였으며 간다하더라도 전망이 없이 역시 노동자나 농민으로 제국주의 지배질서 맨 하층의 희생양으로 운명지워져 있다는 인식 때문이었다. 이러한 소년, 소녀에게 민족의식을 앙양함은 장래 반일투쟁의 전위투사 양성은 물론이고 부모나 친지를 설득하여 반일투쟁의 연대를 확보하고자 함이었다.

소년단체의 결성과 운영을 주도하였던 민족주의자들은 야학을 통해 특히 공립보통학교 학생들을 집중적으로 지도하였는데 1928년 9월 조사에 의하면 소년단체에 참여했던 공립보통학교 학생들은 240여 명에 이르렀다.[443] 그들은 소년단체를 통해 어린이날 기념식 개최, 어린이가 볼 수 있는 잡지의 간행과 배포, 학예회 마련 등은 물론이요 일제 식

443) 『思想月報』, p.10.

민지교육 반대 투쟁을 지도함으로써 궁극적으로 민족해방운동을 계몽하였다. 서울 휘문고보를 졸업하고 귀향하여 구우면 한림의 한수풀소년단을 지도하였던 이익우(李益雨)는 소녀단원들에게 글자공부나 학예회를 지도하기도 하였는데 민족의식이 배여 있는 노래[444]도 가르쳤다.

이러한 단체들의 민족주의적 노선은 일제시대 사회교육의 역사적 선택이었다고 할 수 있는데 제도교육이 이제 일제의 의도대로 개편, 진행되는 상황에서 불가피한 선택이었다고 볼 수 있다. 1920년대 소년운동의 취약성을 극복하고 운동의 초점을 기층대중으로 옮김으로써 민족주의 노선을 보다 강고히 견지할 수 있었던 1930년대 제주도 민족해방운동 세력들이 결성한 수십여 종류의 사회주의 비밀결사들이 바로 그러한 선택의 전형들이라고 하여도 과언이 아니다.

2. 결사활동(結社活動)

그 대표적인 예로 1930년대 최대의 반일운동인 해녀투쟁을 지원했던 혁우동맹(革友同盟)을 들 수 있을 것이다. 혁우동맹은 해녀투쟁의 무대가 된 구좌면에서 의식있는 청년들이 결성한 지역적 결사로서 멤버 11명[445] 가운데 9명이 기소되었던 것으로 미루어 그들의 관여 정도를 짐작할 수 있을 것이다. 청년들의 조직화가 급진전되고 있던 지역에서 해녀투쟁이 전개되었다고 하는 사실은 역시 양자의 인과관계를 살필 수 있는 것이다.

혁우동맹과 같은 비밀결사는 구좌면만이 아니라 사실상 전도에 퍼져 있었던 것으로 볼 수 있으나 혁우동맹이 먼저 청소년이 아닌 대중들에

444) 가시덩쿨 얽히어든 한수풀속에 피었던 무궁화도 시들어지고 피려던 꽃봉우리 바람에 쫓겨 부르짖는 그 손에 한수풀 소년단.

445) 申才弘, 吳文奎, 康寬順, 金順鐘, 文道培, 金時坤, 夫大鉉, 吳熙平, 韓香澤, 韓遠澤, 蔡載五 등이 그들이다.

게 눈을 돌렸다는 것은 획기적인 것이었다. 결국 1930년대의 제주 민족해방투쟁은 그러한 대중에 기반을 둔 사회교육활동의 한 성과라고 보아도 결코 무리가 없다. 그리고 일제하 제주도 민족해방운동 주도세력의 학력을 보면 그 60% 이상이 중등학교 재학 이상의 고학력자로 나타나고 있는 바[446] 이들 고학력자들에 의해 주도된 비밀결사의 사회교육적 활동은 보다 조직적이고 체계적이었을 것이라 짐작할 수 있다.

이러한 혁우동맹을 근간으로 하여 출발한 것이 야체이카[447] 결성이며 야체이카는 일제에 대한 저항운동을 그 기본으로 하는 보다 급진적이고 조직적인 사회주의 운동 결사체로서 대중의 계몽에 만족할 것이 아니라 대중들의 투쟁을 앞에서 이끌어야 하며 생산하는 근로자가 그 운동의 주체가 되어야 한다는 내용을 골간으로 하고 있었다. 제주 야체이카가 결성된 이후 도민들의 반일투쟁은 격화되었고 비례하여 일제의 탄압은 더욱 강화되었다.

당시 청년들의 사회주의나 공산주의 또는 아나키즘에 대한 경도는 일제에 대한 대항적 이데올로기로서의 불가피한 선택이었다고 볼 수 있다. 특히 1930년대 들어서면서 이러한 경도현상은 더욱 심해지는데 학생과 교사들의 사회주의 선택은 당시 언론이 지적한 그대로 교장 기타 일본인 교사의 민족적 경시에 대한 반항과 식민지적 노예교육 배척[448]을 위한 것이었다.

당시 일제는 조선의 사회주의 경도자를 적화자로 분류하였는데 학생과 교사만도 2만여 명에 달하고 있다고 보고하고 있다. 일제의 학무당

---

446) 박찬식, 일제하 제주도 민족해방운동 주도세력의 성격, 제주 4·3연구소『제주항쟁』, 서울 : 실천문학사, 1991, p.114.

447) 염인호, "일제하 제주지방의 사회주의운동의 방향전환과「제주 야체이카」사건",『韓國史硏究』, 第70輯, 1990.9, 參照.

448)『民衆時報』, 第12號, 1935.12.15.

국이 1930년부터 5개년간 조사한 것을 토대로 구체적으로 살펴보면 교육자로서 학교에서 공산주의 지하공작을 획책하다 발각된 자 120명, 발각건수 85건, 학생으로서 좌익사상에 공맹한 자 21,769명, 발각건수 485건, 그 중 초등학교에서 발생된 것 375건, 관계인원 16,000명, 보통학교에서 발생된 것 128건, 관계인원이 4,374명이었다.[449]

따라서 일제는 사회주의 경도 현상을 체제 위협으로 받아들일 수밖에는 없었고 이를 적극 저지하기 위해 대대적인 탄압 조치를 취하였다. 성적이 우량하고 인격적 함양이 풍부한 학생이 좌익사상에 물들인 자가 많다[450]는 일제의 진술처럼 일제에 대한 대항적 이데올로기로서의 사회주의는 광범위하면서도 능력있는 지지 기반을 구축하엿던 것인데 이것을 좌시할 일제가 아니었기 때문에 일제는 탄압책의 일환으로 경찰을 동원하였다. 당시 언론은 이를 두고 「경찰화 하여가는 조선 교육기관」[451]이라는 우려를 표명하였기도 했었다.

사회주의 운동에 대한 이러한 일제의 초강경한 파쇼적 탄압은 제주도에서도 예외가 아니어서 그 결과 야체이카는 결국 와해의 길을 걷게 되는데 따라서 기존의 청년, 소년, 농민조직은 침체되고 이러한 국면을 이용, 일제는 대대적으로 농촌진흥운동을 전개하였다. 그 일환으로 제주도 각 면의 서기, 순사, 교사, 농회직원들을 동원하여 각 마을에 침투시켜 생활향상을 이유로 강연회를 개최하여 일제에 순응할 것을 강요하였다. 각종 수단을 동원하여 청년조직, 소년조직을 관제조직으로 흡수하여 갔고 각지에 민풍진흥회나 중견청년양성소를 설치하여 청소년들을 충성스런 황국신민으로 만들려고 하였던 것이다.

---

449) 『民衆時報』, 第12號, 1935.12.15.
450) 『民衆時報』, 第10號, 1935.11.15.
451) 『民衆時報』, 第10號, 1935.11.15.

Ⅴ. 제주교육행정의 도약기

제1장 미군정기의 제주교육행정

제2장 제1공화국시대의 제주교육행정

제1장 미군정기의 제주교육행정

1945년 8월 15일, 연합국에 의한 조국해방으로 한국의 현대사는 막을 올렸다. 미,소 양대강국에 의한 한반도 분단이라는 결과를 초래한 해방은 결국 우리 민족에게 환희와 비통을 함께 교차시켜준 일대 역사적 사건으로 결론 지워졌다. 정부수립이 될 때까지의 사회적 혼란은 이루 헤아릴 수 없는 것이었으나 결국 해방한국에 부과된 민주국가 건설이라는 지상과제를 달성하기까지에는 민족의 자율성과 아울러 타율적인 국제관계의 영향을 받지 않을 수가 없었다. 따라서 정부가 수립되기 전인 미군정하의 3년 동안은 민주국가 탄생을 위한 진통기였다고 할 수 있을 것이다.

미군정은 "군정법령을 통하여 일본의 군국주의적 식민지적 사상과 형태를 불식시키고 해방된 한국을 민주화시키려는 미군에 의한 직접통치"였다. 따라서 문교행정에 관하여 미국의 관여는 당연한 이치였고 그것은 학무국의 설치와 함께 자문기관인 한국교육위원회와 중앙교육계획위원회를 상설기관으로 두는 것으로부터 시작되었다. 이로부터 일제의 구체제에서 탈피하고 민주사회 건설에 부합된 교육의 새로운 방향과 제도를 모색하는 노력이 시작되었다고 볼 수 있는데 그러나 그러한 노력에 어떤 양태로든 미국의 관여가 있었다는 점에서 미군정기의 교육정책은 또한 어떤 한계가 있었다.

다른 한편으로 이 시기는 혼란한 사회질서 가운데서도 국가건설이라는 대명제하에 광범위한 교육재건운동이 있었으며 그것은 교육이념의 탐색과 제도의 정착으로 나타나기도 했고 제주도 같은 곳에서는 학교설립이나 학교운영에 있어 자치적인 노력이 경주되었다. 따라서 미국의 영

향을 받아 이룩된 교육의 제도적 성격과 함께 교육재건을 위해 경주되었던 자치적 성격은 당대 제주도의 교육행정적 특징이라고 할 수 있다.

제1절 미군정 교육정책 특징

1. 군정의 출발

일제 36년의 질곡에서의 해방을 맞은 우리 민족은 국제정세 전반에 걸친 미소냉전(美蘇冷戰)의 강화와 민족의 주체역량의 결집 실패로 분단시대(分斷時代)라는 새로운 국면을 맞이하게 된다. 본질적으로 미국주도의 자본주의 시장 확대와 공산주의에 대한 방벽을 쌓을 수 있는, 미국에 우호적인 국가를 건설하기 위한 의도로 1945년 9월 7일 남한에 진주한 미군은 포고령(布告令) 1호와 2호를 발령하면서 38선 이남(以南)의 군정통치를 시작하였다. 이렇게 시작된 미군정기(1945~1948) 3년은 한국의 정치경제적 구조를 어느 정도 규정한 것처럼 교육분야에서도 교육이념, 교육제도, 교육과정, 교육방법, 교육자치제 등을 규정하게 되었다.

미군정 당국은 A.B.아놀드 군정장관을 중심으로 행정기구를 조직하기 시작했고 교육부문에서는 E.L.락카드 대위가 책임자로 임명되었다. 군정당국은 9월 14일 일제의 중앙청 학무국을 접수하고 당면한 교육문제를 해결하기 위해 9월 16일 일반명령 제 4호로 긴급조치 「신조선인(新朝鮮人)의 조선인(朝鮮人)을 위한 교육방침(敎育方針)」을 내림으로써 교육재건을 위한 조치들을 본격적으로 시행하기 시작하였는데 이 방침의 주된 내용으로는 9월 24일까지 모든 공립초등학교의 재개를 지시했고 사립초등학교의 경우는 당국의 허가를 받은 후에 개교할 수 있도록 하는 것이었다.

이러한 조치들을 모색하는 과정에서 「조선교육위원회」(The Korean

Committee on Education)[452]와 조선교육심의회(National Committee on Educational Planning)[453] 같은 자문기관이 설치되었는데 전자는 주로 휴교 상태에 있던 학교의 개교를 비롯하여 교육운영의 정상화를 위한 단기적 시책을 다루었고 후자는 장기적 안목에서 한국교육의 재건을 위한 기본방향을 심의하였다.

2. 군정의 교육조치

해방은 되었지만 사회의 식민지적 구조는 변함이 없었기 때문에 교육적 실행이 순조롭지 못하여 교육의 빈곤이 노출될 수밖에는 없었다. 이러한 빈곤에 대하여 미국은 교육원조 정책으로 그 해결을 돕고자 하였는데 그 표면적 의도는 교육의 자본주의적 발전을 촉진하기 위한 것이지만 이면에는 그러한 정책을 통하여 새로운 정치, 경제, 문화적 종속을 이루려는 의도가 내재하고 있었다. 소위 교육에 있어서 新식민주의적 지배방식의 등장이 그것이다.

비교적 긍정적인 측면에서 미국식 교육이 한국의 교육제도와 교육행정에 영향을 미친 구체적 사실을 보면 첫째 6, 3, 3, 4학제의 도입, 둘째 교육자치제의 발족, 셋째 교사양성과 현직훈련제도, 넷째 교육기회의 확충과 균등화, 다섯째 교육행정방식의 근대화, 여섯째 교육내용의 개편, 일곱째 새로운 교수방법과 기술의 도입, 여덟째 교육시설의 복구와 재정지원 등을 들 수 있을 것이다.[454] 뿐만 아니라 반공의 보루를

452) 1945년 9월 16일 7인으로 구성, 발족하였으며 그 후 4명이 추가되어 모두 11명으로 구성되었고 1946년 5월 까지 활동하였다.

453) 1945년 11월 14일에 활동을 개시하여 1946년 3월 7일 까지 활동하였는데 10개의 분과에 걸쳐 100여명이 참여, 105회의 분과위원회와 20회의 전체회의를 가졌다.

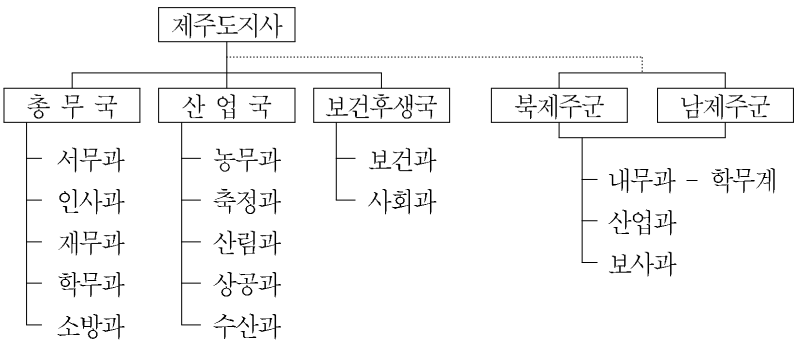
454) 金鐘喆, "韓國의 敎員制度와 敎育行政에 미친 美國文化의 影響", 『亞細亞硏究』, 高麗大學校 亞細亞硏究所, 1967, p.3.

형성키 위해 교원 재교육을 시키는 것도 논리의 필연이었으며 이로써 한국의 교육에 있어서 미국의 선례가 참고가 되고 표본이 되어 미국은 한국교육의 준거집단(reference group)이 되었던 것이다.

제주도에는 1945년 9월 28일 미군 1개연대가 주둔하게 되면서 제주도 주재 미군정청이 개설되었는데 그러나 미군정이 라우렐 대령의 제59연대를 제주도에 주둔시켜 실질적인 통치기능을 시작한 것은 10월 중순이었다. 특히 제주도는 1946년 8월 1일 그간의 전라남도 행정 소속에서 벗어나 도제로 행정기구가 개편됨에 따라 교육행정이 격상되는 기회를 맞게 된다.

즉, 전라남도의 학무행정 편제에 소속되어 있던 제주도 교육행정은 도제의 행정기구가 발족되자 총무국, 학무과 체제로 그리고 양군은 내무과, 학무계의 체제를 갖추게 됨으로써 교육행정에 대한 체계성을 확보하게 되었던 것이다. 미군정이 도제승격을 수용한 데에는 나름대로의 이유가 있지만 효과적으로 미국식 교육을 관철시키려는 의도와 전혀 무관하다고 볼 수는 없다. 도제 실시와 관련해 당시의 기구를 표로 정리해보면 다음과 같다.

1946년 제주도기구표



제2절 미군정기 제주교육행정현상

1. 교육시설

가. 국민학교

미군정기 동안 제주도에서 가장 특이했던 교육현상은 학교설립이 치열하게 전개되었다는 것인데 특히 초등학교 설립이 그 대세를 이루었다. 1947년 1월 26일 도총무국장이었던 김두현(金斗鉉)의 발표에 의하자면 도승격전 그러니까 1946년 8월 이전에는 제주도의 국민학교 수가 50교였으며 취학아동수가 2만명 정도에 불과하였으나 1947년 1월 현재 국민학교 수는 95개교이며 취학아동수가 3만8천여 명에 달하고 있다[455]고 하였다.

해방당시 국민학교 수가 44개교였던 것으로 미루어 볼 때 46년 8월 이전 까지는 불과 6개교 밖에 설립이 안되었었지만 47년 1월 까지, 그러니까 약 5개월여 동안에 무려 45개교가 설립되었다는 말이 되는데 이는 참으로 놀라운 일일 수밖에 없다. 당시 제주도의 인구가 전체에 걸쳐 25만 미만이었고 가구 수도 근 5만 정도에 불과하였던 점으로 미루어 민간인들의 자발적인 중력에 의하여 이렇게 많은 수의 학교가 설립되었다는 것은 보기드문 일이었다. 1947년 6월 현재 도학무국 발표[456]에 의하자면 초등학교 졸업예정자수는 남자가 2,383명, 여자가 530명이었다.

---

455) 『濟州新報』, 제148호, 1947.1.26.
456) 『濟州新報』, 제205호, 1947.6.6.

국민학교설립상황

연도	국 민 학 교
1945	제남교, 신촌교, 평대교, 봉개교
1946	더럭교, 납읍교, 곽금교, 수원교, 판포교, 도리교, 신창교, 용수교, 저청교, 신도교, 덕수교, 서광교, 오라교, 창천교, 대평교, 강정교, 법환교, 토평교, 보목교, 하예교, 신예교, 태흥교, 홍산교, 화산교, 가시교, 신산교, 은평교, 풍천교, 수산교
1947	시흥교

그런데 학교설립이라는 것이 기반시설들을 완비한 후에 개교했던 것이 아니기 때문에 그에 따른 문제점도 적지 않았다. 동국민학교의 경우는 일본군들이 쓰던 창고를 임시교사로 썼기 때문에 겨울철이면 학생들이 겪는 고초는 말이 아니였다. 이러한 상황을 두고 도내 신문은 「엄동설한에 가교사에서 떠는 동국민학교 아동들의 참상, 꿈의 교사신축은 언제면 ?」[457]이라는 힐난조의 머리기사를 썼다.

제주 동국민학교가 당시 도내에서 유일하게 교사(校舍)가 없던 학교였던 관계로 교사신축을 위해 1947년 5월 제주읍내 5개리 주민들에게 의무적으로 후원금을 할당하여 동년 6월말까지 완납해주기를 바랬지만 동년 12월 중순까지 10여 만원 정도 밖에는 걷지를 못해 각 구장들 앞으로 후원금을 납입해주기를 독촉하기도 했었다. 이와 더불어 제주 동국민학교 건축기성회도 발족되어 「개인 사업을 희생하여서라도 본 사업을 추진시켜야」[458] 한다는 각오하에 활동에 들어 갔다.

1946년 11월에 설립 인가를 받은 남제주군 성산읍 온평리 온평국민

457) 『濟州新報』, 제276호, 1947.12.20.

458) 『濟州新報』, 제292호, 1948.2.6. 기성회는 제주동교는 종래 제주읍내 5개리 아동을 전적으로 수용하여 왔고 또 수용할 의무를 가진 제주북교의 연장이기 때문에 시민 전부가 의무적으로 건설할 책임이 있다는 입장을 표명하고 있었다.

학교의 경우는 당시 학교운영이 어려웠던 시기이므로 후원회에서 해외나 육지부에 나가 있는 마을출신 사람들에게 모금을 하였지만 책, 걸상을 마련하는 정도였고 따라서 마을 주민들이 나섰는데 이때 만들어진 것이 소위 '학교바당'이라는 것이었다. 원래 온평리 해안가는 상당히 길었는데 양쪽 경계인 신산리와 신양리 사이를 공유화하여 마을에서 관리하고 있었다.

그 당시는 미역값이 상당히 좋았으므로 여기서 미역을 캐서 1/2을 해녀들이 갖고 1/2은 마을의 경비로 써오다가 후원회 임원들이 상의하여 1/2을 학교의 운영경비로 제공을 했으나 경비가 모자라자 양쪽 경계에서 나오는 수입 전부를 학교에 헌납하였던 것이다. 해녀들은 미역을 캐서 관리를 하고 그 금액을 학교 운영비로 사용하였는데 당시 온평리 미역은 다른 지역에 비해서 품질이 좋았기 때문에 값을 많이 받을 수 있었다. 학교가 정상궤도에 오르기까지 온평리 해녀들의 공로는 대단한 것으로서 다른 지역에서는 결코 찾아볼 수 없는 후원회의 진정한 모습이기도 하였다. 온평국민학교에서는 그 뜻을 기리기 위해 해녀공로비를 세우기도 했다.[459]

그런가 하면 함덕국민학교의 경우는 자녀교육에 열성적인 마을주민들이 기금을 모아 1946년 6월부터 교사신축을 하였는데 1년여의 공사끝에 거의 마무리 단계에 와서 1947년 4월 5일 붕괴되어 버렸던 애석한 사건[460]도 있었다. 이 사건으로 지붕에 기와 덮는 일을 돕고 있었던 학생 7명이 다치기도 하였다.

그러나 이웃 신촌국민학교와 후원회 등에서 재건동정금 등을 기탁, 격려를 아끼지 않았던 점을 볼 때 해방 후의 교육운동이라는 것이 이

459) 한림화, 『제주바다의 四季』, 서울 : 한길사, 1987, pp.23~24.
460) 『濟州新報』, 제181호, 1947.4.12.

렇듯 전도적인 후원에 그 기반을 두고 있었다는 것을 알 수 있다. 이를 바탕으로 함덕국민학교는 다시 힘을 기울여 5개 교실을 중축하게 되고 이를 기념하기 위해 1947년 10월 20일에는 교사낙성식 축하 가을 운동회를 성대히 개최하게 된다.[461]

교실을 중축하고 그것을 기념하기 위하여 운동회를 개최했던 예는 많은데 서귀포의 신효국민학교 역시 1000여 명의 마을주민들이 운집한 가운데 중축 축하운동회를 1947년 11월 4일 거행했었다.[462] 여기서 우리가 알 수 있는 것은 학교설립이나 교실중축 같은 것이 주민들의 집단적인 연대성 속에 가능했으며 따라서 이러한 전통은 교육사적인 측면에서 볼 때 자기들 자신의 손으로 학교를 세우고 운영하려는 독립학교 정신과 깊은 연관관계를 맺고 있다는 사실이다.

비교적 상황이 나았던 제주 북국민학교 역시 문제가 있기는 마찬가지였는데 1948년 2월 현재 제주 북국민학교는 3000여 명의 재학생에 33학급 규모였지만 교실은 19개 밖에 없어 2부제 수업으로 겨우 버티는 실정이었다. 이를 해결하기 위해 교장실은 물론 창고까지도 교실로 개조하였고 모자란 교실 가운데 우선 2개를 중축하기 위해 후원회를 통해 천원에서 만원까지 자진 기부토록 했는가 하면 학부형들도 일인당 오백원씩 부담하기로 학부형회의에서 결정, 교사중축에 동참하였는데 박봉에 시달리는 교사들까지도 한 사람당 천원씩 희사를 하였다. 이를 토대로 130만원의 교사중축 예산이 편성되었다.[463]

또 다른 문제로는 많은 학교가 설립이 되었던 관계로 취학적령기 아동들을 전부 수용하게 되었음에도 불구하고 취학율이 50%에 불과했다

461) 『濟州新報』, 제262호, 1947.10.26.
462) 『濟州新報』, 제266호, 1947.11.8.
463) 『濟州新報』, 제293호, 1948.2.8.

는 사실이다. 이렇게 미취학율이 46%를 상회할 만큼 취학학생이 떨어지자 1947년 5월 10일 급거 도지사 주재로 제주 북국민학교 강당에서 초중등교장회의가 열려 「취학도(就學度)의 고양문제」를 토의하고 각 학구(學區) 교장의 책임하에 이 문제를 해결하라는 지시가 내려지기도 하였다.[464]

해방 후 학교운동이 가속화되고 결실을 볼 수 있었던 저변에는 10만이 넘는 제주도 출신의 재일동포와 타시도에 진출한 제주인들의 후원에 힘입은 바가 컸다. 화북국민학교의 경우는 교사중측을 위해 백방으로 노력했지만 결실을 보지 못하다가 일본에 거주하는 화북출신들이 130만원이라는 거금을 보내주어[465] 그것을 기반으로 하여 기금조성을 도모한 끝에 광주의 동방공영회사(東邦工榮會社)와의 교사중측 계약금인 360만원과 기타 교육시설 구입비를 합쳐 약 420만원 정도의 교사중축 예산을 편성하게 된다.

그런데 이러한 학교설립운동에서 나타나는 제주인들의 교육열은 역사적으로 볼 때는 전통적인 제주교육의 주체력을 승계한 것이며 당대 해방공간의 자치의식을 반영하는 민족주의 교육운동의 핵심 내용이기도 했다. 해방공간의 자치의식은 그 성격상 좌우연합적이었으며 궁극적으로 민족의식을 드높이는 근원으로 작용하였던 요소가 다분하였다. 이러한 성격 때문에 때로 학생들의 양식은 미군정이 일제와 동일한 제국주의 점령세력이라는 인식하에 미군정의 점령정책과 불가피하게 대치하는 형식을 띠기도 했다.

이러한 대치구조는 육지부도 마찬가지어서 국대안반대운동으로 표출되기도 했고 제주도에서도 양과자 먹지말기 운동 같은 것을 통해 미군

---

464) 『濟州新報』, 第194號, 1947年 5月 10日.
465) 『濟州新報』, 제254호, 1947.10.6.

정에 대한 인식을 제고시켜 나가기도 하였다. 특히 양과자 먹지말기 운동은 제주도 중등학교 연맹의 주도 아래 1947년 2월 10일 「조선의 식민지화는 양과자로부터 막자」라는 슬로건을 내걸고 제농, 오중, 제중, 교양(교원양성소) 등 천여 명이 넘는 학생들의 대대적인 시위가 전개되기도 했었다.[466]

나. 중등학교

1) 공립중등학교

초등학교 설립 열기 못지않게 중등학교 설립운동도 만만치 않았는데 도총무국장 김두현의 발표에 의하자면 중등교육의 경우 도 승격전 제주도에는 농업학교 1개교뿐으로서 취학 생도수도 3백여 명에 불과하였으나 1947년 1월 현재에는 농업학교에 고등과가 설치되고 대정공립초급중학교와 서귀공립초급중학교가 신설되었으며 사립으로 오현초급중학교와 제주초급중학교가 인가되어 취학 생도수가 3천6백여 명에 달하고 있으며 사설학술강습소도 10여 개소에 달하고 있다[467]고 하였다. 1947년 6월 현재 도학무과 발표[468]에 의하자면 초급중학교 졸업예정자수가 남자가 612명, 여자가 50명이었다.

제주도에 있어서 중등학교의 태동은 이미 한말 개화기에서부터 비롯되었는데 1907년 사립의신학교를 모체로 하여 1912년 제주공립간이농업학교로 개편되면서 제주도 유일의 중등교육기관이자 농업교육의 본산으로 오랜 전통을 유지하고 있었던 현재의 제주농업고등학교가 그것이다. 원래 일제식민지하에서는 '민도에 맞는 교육'을 실시한다는 정책

466) 『濟州新報』, 제155호, 1947.2.10.
467) 『濟州新報』, 제148호, 1947.1.26.
468) 『濟州新報』, 제205호, 1947.6.6.

목표 아래 각급 학교 교육을 제한하는 조치로 제주도에도 농업교육이 실시되었던 것인데 해방당시는 제주공립농업학교로서 4년제(4학급)였으며 1946년 9월 학제변경으로 6년제 제주공립농업중학교로 개편, 농업과, 축산과 2개과, 12학급으로 제주도 유일의 고급실업중학교가 되었으며 48년 6월에는 학칙변경을 통하여 농업과 12학급, 축산과 6학급 계 18학급, 1700명의 인가를 받았다.

이어 서귀공립초급중학교, 애월공립초급중학교, 한림수산초급중학교, 대정공립초급중학교, 성산공립초급중학교가 설립되는데 후일 이들은 모두 초급실업중학교 체제로 개편된다. 서귀초급중학교는 1936년 5월에 개설되었던 1년제의 제주도공립실수학교를 모체로 출발하여 1946년 10월 정규학교로 승격되면서 서귀공립초급중학교로 개편되었던 것이지만 1950년 4월 다시 학칙이 개정되면서 4년제 서귀공립농업중학교로 개편, 농업과를 설치하게 되었던 것이다.

대정초급중학교는 1946년 9월에 설립인가를 받았고 1950년 4월에 공립농업중학교로 개편되었는데 그 과정을 보면 미군정기간의 제주도 중등학교 설립의 성격을 알 수 있다. 해방이 되자 일본인들이 남기고 간 대촌병사 건물을 토대로 1945년 말경부터 기성회를 조직, 각 마을에서 500원에서 1000원씩 약 8, 9개월 모금을 했었다. 교사로는 대정국민학교에 있던 강달훈을 출발로 수학담당에 이태식, 물리, 화학에 이경선 등이 담당하였다. 특히 이경선은 동덕여학교를 거쳐 일본 고오베 약전을 졸업한 당시 여자로서는 대단한 인텔리였다. 이경선의 남편은 음악을, 김달삼은 역사를 담당했다.

박경훈(朴景勳) 도지사가 1946년 9월 개교식에 축사를 하러 왔을 때 공립으로 인가해 줄 것을 부탁하여, 인가를 위한 기금 100만원이 필요하게 됨에 따라 그동안 모금했던 돈을 합쳐 100만원을 만들어 김인지

(金仁志) 학무과장에게 제출함으로써 공립으로 인가를 받게 되었다. 공립으로 인가됨에 따라 교장 선출이 문제가 되었고 종내는 이경선의 부친이 되는 이도일을 임명하였다. 1947년 11월 8일에는 창립 1주년 기념으로 추계운동회를 개최하기도 했었다. 그 후 1948년 4, 5월경 총파업이 지령되자 학교가 폐업되는 등 해방후의 정치적 우여곡절을 겪게 된다.

애월초급중학교는 1946년 1월에 1년제로 개설된 애월중학원을 발판으로 1947년 7월에 초급중학교 인가를 받았으며 1950년 4월 공립농업중학교로 개편되었다. 애월초급중학교는 학생들을 모집하기 위하여 신문에 광고[469]를 내는 등 매우 특이한 방법을 활용하였다. 당시 광고란에는 신입생을 약 70명 모집하는데 원서접수는 8월 19일까지이며 시험은 8월 21일, 22일 이틀간이라고 하였으며 아울러 2, 3학년 편입생도 받는다고 선전하였다. 김녕초급중학교도 마찬가지로 1946년 9월 개설되었던 김녕중학원에서 개편되어 애월중학교와 같은 날에 초급중학교 인가를 받았고 같은 농업중학교 체제로 개편된다. 성산초급중학교 경우는 1947년 개설된 성산중학원을 모체로 1949년 9월 인가를 받았는데 역시 1950년 4월 공립수산중학교로 개편되었다.

한림수산초급중학교[470]는 1947년 12월 인가를 받았는데 원래 한림에는 1946년에 인민위원회 측이 한림 남국민학교를 인수하여 개설한 한림중학원이 있기는 했지만 수산초급중학교는 그와는 독자적으로 설

469) 『濟州新報』, 제232호, 1947.8.6.

470) 이하 한림출신의 고종석씨와의 면담을 토대로 하였다. 면담 결과 『濟州敎育史』(1979)와 상이한 점 몇 가지를 발견할 수 있었다. 가장 중요한 부분은 한림중학원-한림초급중학교-한림수산초급중학교로 변모한 것이 아니라는 사실이다. 애초 한림수산초급중학교로 출발하였고 그것은 한림중학원과는 별개의 것이었으며 또한 중학원이 좌익진영에 의해 주도되었다면 수산중학교는 우익 진영의 노력을 대표하고 있었다는 사실도 증언되었다.

립되었다. 따라서 교실 사정이 여의치 못하여 후일 한림중학원을 합병하게 되면서 여유를 갖게 되기까지는 읍사무소 창고와 협신공장 창고를 이용하여 수업이 진행되었다.

원래 한림리 측에서는 기존의 중학원을 토대로 제주도 유일의 공립종합중학교를 설립하기 위해 600만원의 기금 조성을 목표로 기성회를 조직하였었고 종합중학교에는 인문과와 수산과를 설치하고 수산과 안에 어로과와 제조과를 둘 예정이었다.[471] 이러한 노력은 제주도의 특수한 사정을 감안 수산학교를 설치코자 하였던 제주도 당국의 이해[472]와도 일치되는 일이었다.

수산초급중학교 인가를 받아내기까지 한림주민들의 로비활동은 매우 광범위하게 전개되었던 것으로 전해지는데 당시 서귀포나 성산도 마찬가지여서 다른 지역보다 한림이 수산학교가 설치되어야 하는 이유를 피력하기 위해 수산통계를 제출하는[473] 등 각종 노력을 경주했다. 결과 김두현 총무국장은 서울 출장에서 수산초급중학교 인가를 받아오게 된다.[474]

미군정 당시 실업계 학교체제는 3년제의 초급실업중학교와 6년제의 고급실업중학교로 대별되어 있었는데 제주도에서는 제주공립농업중학교만이 유일한 고급실업중학교였으며 초급실업중학교로는 1947년 12월에 한림수산초급중학교가 설립되었고 성산공립수산중학교가 1949년 9월에, 그리고 서귀공립농업중학교, 애월공립농업중학교, 김녕농업중학교 그리고 대정공립농업중학교가 각각 1950년 4월에 설립된 셈이었다.

---

471) 『濟州新報』, 제266호, 1947.11.8.
472) 『濟州新報』, 제148호, 1947.1.26.
473) 수산통계는 고종석씨에 의해 도지사에게 전달되었다고 하는데 어획고가 다른 지역보다 앞서 있었다고 하였다.
474) 『濟州新報』, 제276호, 1947.12.20.

1947년 5월 7일에 도지사 주재로 개최되었던 초중등학교 교장회의에서 실업교육 진흥문제와 관련한 논의가 있었는데 실업학교와 보통중학교를 6 : 4 비율로 개편하라[475]는 지시가 있었다. 이러한 조치를 바탕으로 도내의 여러 초급중학교가 농업 또는 수산중학교 같은 실업학교 체제로 개편되었던 것이다.

해방후 제주도의 중등교육을 위해 결성되었던 최초의 단체로는 제농고실승격기성동맹과 제주도공립중학설립기성회가 발전적으로 해체되면서 결성된 중등교육사업협회로서 동협회는 1947년 1월 10일 제주읍사무소 회의실에서 결성되었다.[476] 이 단체는 교육시설 확충을 위해 일차사업으로 우선 제주공립중학교 신설기금과 제주농업학교확충기금을 500만원 목표로 모집에 노력하였는데 우선 34만원을 조성하게 된다.[477]

중등교육사업협회는 특히 제주공립중학교 설치에 적극적인 의욕을 보여 모금운동을 계속 확대시켜 나감으로써 짧은 시간에 1,503,000원이라는 거액을 모금[478]하게 되고 또한 얼마 안 가 2,000,000원을 돌파[479]하게 된다. 이러한 사실만을 미루어 보더라도 중등교육에 대한 주민들의 호응이 상당히 고양되어 있었음을 알 수 있다.

2) 사립중등학교

사립중등학교로는 1946년 2월 10일에 설립된 제주고등여학교 그리고 1946년 10월 22일 설립된 오현초급중학교, 1946년 12월 1일 설립인가받은 제주초급중학교 등이 그 대표적이다. 4년제로 개교한 제주고등여

475) 『濟州新報』, 제194호, 1947.5.10.
476) 『濟州新報』, 제147호, 1947.1.22.
477) 『濟州新報』, 제190호, 1947.4.30.
478) 『濟州新報』, 제222호, 1947.7.14.
479) 『濟州新報』, 제223호, 1947.7.16.

학교는 1947년 5월 12일 학제개편에 따라 제주초급여자중학교로 개칭 인가되어 4학급으로 운영되었다. 제주초급여자중학교는 1947년 6월 2일 고등과 설치를 요구하면서 동맹휴학[480]에 들어가기도 했었는데 이런 경우는 매우 드문 일이었다. 1947년 7월 15일에는 이 학교의 공식적인 제1회 수료식이 64명의 학생을 대상으로 거행되었다. 제주초급중학교는 제주향교가 주축이 되어 1945년 12월 1일에 설립한 제주중학원을 개편한 것으로서 제주향교의 자산을 그 기반으로 출발한 학교였다는 점에서 특이한 경우인데 제1회 수료식은 1947년 7월 17일, 54명의 학생을 대상으로 거행되었다.

오현초급중학교 경우는 해방 후 제주북국민학교에서 영어강습을 실시하던 로고스회원들이 중심이 되어 1945년 12월 1일에 설립한 3년제 제주제일중학원이 모태였는데 1946년 오현초급중학교로 개편될 당시 학생수는 1학년 주간 39명 야간 35명 그리고 2학년 주간 103명 야간 35명, 3학년 주간 123명 야간 35명이었다.

1946년 12월 중순경부터 오현중학교는 동맹휴학사건(同盟休學事件)에 휘말려 들었는데 학생연극 공연문제로 인한 사제간의 의견충돌을 발단으로 '파쇼적 교육 절대반대' 등 4개조의 요구조건을 제시하고 동맹휴학에 들어갔던 것이다. 이 사건으로 당시 교감을 맡고 있던 양명률(梁明律)과 교사 문태오(文泰午)가 사의를 표함에 따라 일단 사태는 한 달여 만에 수습되는데[481] 이 사건은 당대의 어수선했던 교육환경을 단적으로 예증함과 동시에 곧이어 닥칠 난관을 시사했다는 점에서 주목되는 일이었다.

---

480) 『濟州新報』, 제205호, 1947.6.6. 그런데 고등과 설치는 표면적인 이유에 불과했던 것처럼 보인다.

481) 『濟州新報』, 제147호, 1947.1.22.
『濟州新報』, 제148호, 1947.1.26.

그런데 당시 오현중학교의 인가는 정식으로는 1학년 밖에는 되어있지를 않아 맹휴사건(盟休事件) 와중에 2, 3학년 폐지문제가 거론됨으로써 도총무국장(道總務局長)의 해명에도 관계없이 맹휴사건을 해결하기 위한 방책이지 않은가 하는 오해를 불러일으키기도 하였다. 인가가 없는 2, 3학년은 따라서 인가수속을 완료할 때까지 학술강습소(學術講習所) 형식으로 머물 수밖에는 없었으며 도학무당국(道學務當局)에서는 하루빨리 인가수속이 되지 않으면 2, 3학년을 폐지할 수밖에는 없다는 입장이었다.[482] 당시 2, 3학년의 인가수속에는 3백만원의 기본 적립금이 필요하였는데[483] 학교측에서는 기금의 출처에 일정한 복안이 없었기도 했거니와 더욱이 맹휴사건은 그러한 해결을 더욱 어렵게 만들고 있었던 것이다.

다. 학교설립의 예

1) 하귀중학원

제주도의 중등학교 설립운동은 전도적이어서 오히려 하귀중학원이나 조천중학원 등을 통해 그 운동의 치열함을 읽어낼 수 있다. 하귀중학원[484]은 해방과 동시에 고창옥(高昌玉) 등의 주동으로 1945년 11월 인가를 받지 않고 개교하였는데 이후 학교운영에 애월면 동귀리 주민들의 관심은 매우 각별하였던 것 같다. 학교 운동장 부지로 주민들 소유의 밭을 내놓았으며, 시설확장을 하고 정식인가를 얻기 위해 마을유지들이 발벗고 나섰고[485] 그 기금을 마련하기 위해 면민대회를 개최하였

482) 『濟州新報』, 제147호, 1947.1.22.
483) 『濟州新報』, 제148호, 1947.1.26.
484) 이하 제주4·3연구소, 『이제사 말햄수다 2』, 서울 : 한울, 1989, pp.108~131에서 도움을 받았다.
485) 『濟州新報』, 제228호, 1947.7.28.

으며[486] 특히 금덕리의 강조원(姜朝元)은 중학교 설립기금으로 자신의 토지를 하귀중학설립기성회에 희사하기도 하였다.[487]

한 학년에 1개 반 그리고 학년당 50여 명 수준으로, 1학년은 가문동 동민관에서, 2학년은 현 농협창고 자리인 동귀리 리민관에서, 3학년은 현 귀일교회 자리인 미수동 공회당에서 분산 수업을 실시하였다. 대상 학생들은 하귀지역을 중심으로 신엄, 구엄, 고성, 광령, 수산, 이호 등에서 왔는데 나이가 초과하여 다른 학교에는 진학을 못하게 되자 제주시나 멀리 대정에서 찾아온 학생들도 더러 있었다.

중(中)자가 새겨진 모표도 있었으며 교과는 국어, 한문, 영어, 대수, 물리, 화학, 사회, 음악과 함께 보건 등을 가르쳤는데 10여 명의 교사가 일 인당 두 과목 정도를 분담하고 있었다. 교재는 프린트물로 교사들이 그날그날 배울 것을 등사해서 주면 그것을 철하여 교재 대용으로 사용하였다. 시험은 중간고사와 기말고사를 치루었으며 그밖에 전도체육대회의 축구경기 참가라든가 수학여행과 비슷한 1박 2일의 도일주 활동 그리고 써클활동도 있었다.

이 같은 정황으로 미루어 보건대 하귀중학원은 그 형식과 내용이 비교적 충실했었던 같으며 이러한 활력을 바탕으로 48년 4월 2일에 조정구(趙鼎九) 등이 재단을 설립, 하귀중학원을 인수하여 단국중학교로 개칭하고 정식중학교 인가를 받았다. 일설에 의하자면 조정구는 당시 한민당 계열의 문교부 관리 출신으로 하귀중학원 인수시 단국중학교는 물론 단국고등학교, 단국대학교 부설 2년제까지 허가를 받아왔다고 하는데[488] 48년 7월에 단국중학교라는 이름으로 제1회 졸업생을 배출하

---

486) 『濟州新報』, 제266호, 1947.11.8.
487) 『濟州新報』, 제275호, 1947.12.18.
488) 제주4·3연구소, "개물사람이야기", 『4·3연구회보』, 1989.12, p.18. 여기에 실린 증언은 여러가지로 시사적이다. 증언자에 의하면 현재 서울 소재의 단국중학교

고 나아가 파군봉 쪽에 교사신축을 위해 설계도 하고 자재까지도 들여온 상황이었지만 4·3으로 모든 계획이 풍지박산 되어버리는 아쉬움을 남긴다.

2) 조천중학원

하귀중학원에 비해 늦게 개교를 한 조천중학원[489]은 1946년 3월에 첫 입학생을 받아들였는데 해방 전에는 조천국민학교를 졸업하면 농업학교를 진학하는 것이 일반적이었지만 중학원이 생기자 마을 주민들의 호응이 매우 컸었다. 따라서 1학년은 주·야간 각각 한 학급으로 주간은 50여 명 수준 그리고 야간은 100여 명에 가까운 많은 학생이 모여들었다.

야간에는 국민학교 선생이나 면사무소 직원도 다녔으며 조천, 함덕, 신흥, 신촌은 물론이요 제주시 등지에서도 학생들이 왔다. 2학년은 주간에 50여 명 규모의 A클라스, B클라스 두 학급이었으며 야간도 있었다. 연령이 높은 학생은 A클라스에 소속시켰으며 B클라스는 남녀 합반으로서 15명 정도의 여학생이 재학하고 있었다.

개교는 했어도 교실이 없어 면사무소 옆에 있는 면창고에서 수업을 했으나 다음 해에는 인원을 모두 수용하기 어려워 A클라스는 구(舊)리 사무소로 옮겨 분산수업을 하였다. 학생들이 공모하여 '우리가 앞으로 나갈 길은 하나다'라는 의미를 상징하여 만든 모표도 있었다.

교사는 7, 8명 정도로 모두 무보수 교사였으며 현복유는 중학원장으로 사회를, 영어와 독어는 김동환, 역사는 김석환, 화학과 물리, 그리고

등은 제주도의 인가를 가지고 간 것이라 하는데 추후 조사가 필요한 부분이다.

489) 이하 제주4·3연구소, 『이제사 말햄수다.1』, 서울 : 한울, 1989. pp.47~77.에서 도움을 받았다.

수학은 김민학 등이 가르쳤는데 이덕구는 정치와 사회, 역사 그리고 체육 등 광범위하게 담당하였다. 이들 모두는 당대의 진보적인 지식인들로서 사회주의 성향의 민족주의 노선을 견지하고 있었다. 교재는 하귀중학원과 마찬가지로 프린트물이었으며 교사들이 등사해서 배부하였다. 조천중학원은 4·3사태의 여파로 5·10선거를 전후하여 강제 폐교를 당하였는데 교사들의 정치적 성향과 관련된 조치였을 것이라고 이해된다.

라. 학교설립의 이념

교육사적인 측면에서 볼 때 이러한 학교설립운동은 민족주의 교육운동과 연계가 되며 또한 민족주의 교육운동은 민족해방의 교육운동과 표리의 관계를 이룬다. 이와 같은 민족주의 교육은 아시아, 아프리카, 라틴 아메리카 근대교육사의 특징이기도 하며 아시아, 아프리카, 라틴 아메리카에서의 교육건설은 그 근저에 해방운동의 조류 속에서 교육이 조직되고 학교가 재건되어 간다는 운동론적인 과정이 흐르고 있다.

여기에 민족주의 교육의 귀중한 역사적 특질이 있다고 할 수 있는데 해방 후 교육변혁의 사상에 관한 한 어떤 독립국의 경우에도 거의 공통적으로 이와 같은 민족해방운동과 그 교육에 수반된 민족교육 전통의 재발견, 식민지 교육논리의 부정, 자신의 교육가치 창조라는 세 가지 논리가 흐르고 있다.[490]

제주도에서의 학교설립운동 역시 이러한 세계 교육사의 대하적 흐름과 무관하지 않다. 교육시설이라는 물질적 관점을 척도로 할 때 이 같은 학교설립의 형편은 대단히 빈곤한 것일 수밖에는 없겠지만 그러나

---

490) 小澤有作, 『民族解放과 敎育運動』, 東京 : 明治圖書, 1985, pp.31~69.

교육의 가치나 참여자들의 의식을 기준으로 할 때 교육은 이제 마을사람들의 손으로 축조되고 있으며 바로 거기에 교육원리의 역사적 전환이 내재하고 있는 것이다.

2. 교원행정

가. 교원양성

어떻든 도민들의 자발적인 중력에 의해 학교는 많이 설립되었으나 이에 대처해 나갈 교사는 절대 부족인 형편이었다. 따라서 본토나 일본에서 교육을 받아 귀환한 인사들이나 징용에서 돌아온 학도병 혹은 지역내에서 교육을 담당할 수 있다고 인정되는 사람들이 주축이 되어 임시방편으로 교사수급을 조절하였는데 특히 중등교육의 형편이 그러했다.

그들은 교육경험이 거의 일천한 상태였다고 해도 과언이 아니며 이런 이유에서 전공분야의 지식이나, 교육방법에 있어서 미흡한 점이 많을 수밖에 없었고 전공과 관계없이 형편 닿는대로 교과를 담당하는 실정이었으며 교육과정도 학교임의로 작성하는 실정이었다. 미군정청 학무국에서 각급학교 교과목 편제와 시간배당을 발표하긴 했으나 그것을 따를 수는 없는 형편이었으며 국어와 국사를 제외한 교과는 그 내용이 매우 빈약하였고 교과서는 절대부족인 형편이라 교사들이 작성한 등사물에 의존하는 실정이었다.

초등교육의 경우는 절대부족의 교사를 충원하기 위해 미군정 당국이 사범학교에 강습과와 임시 초등교사 양성과를 부설하고 각도에 임시 초등교사 양성소를 1개에서 6개까지 설치하였다. 제주도에서도 초등학교의 모자란 교원을 충원하기 위해 1946년 7월 20일 제주도 사범교육

의 효시 격인 「제주도임시 초등교원강습소」를 설립, 수업기간 3개월의 단기로 교원을 양성하였는데 11월 10일부터는 1년 과정이 되면서 「제주도초등교사양성소」로 개편되었다.

초기 강습소의 입소자격은 당시 중학교 4년 졸업 또는 수료자였으며 101명이 입소하였는데 교육과정은 소장의 재량에 의해 편성되었고 필요에 따라 현직교사를 위촉, 강의를 받거나 현장실습하는 것이 대부분이었다. 이러한 사정에 대해 도총무국장 김두현은 국민학교의 소질을 향상하며 부족한 교사를 보충하기 위하여 초등교원양성소를 설치하여 제1회 졸업생 100여 명은 벌써 국민학교 교단에서 교편을 잡고 있으며 제2회 입소생은 수강 중에 있으나 장차 사범학교로 승격하도록 중앙청에 교섭중에 있다고 하였다.[491]

교원양성소 수강자들은 소정의 교과과정을 이수하고는 제주 북국민학교에서 교육실습을 하였고 이어 검정고시를 치루어 합격이 되었을 때 신원조사 후에 교사로 채용이 되었는데 1947년 8월 20일에 있었던 수료식에서는 50여 명이 과정을 마쳤다.[492] 1948년 3월 3일부터 동 6일 까지 3일간을 기하여 실시되었던 국민학교교사 검정시험에서는 원서접수기일을 2월 20일부터 28일까지이며 시험과목으로는 『국어과』, 『사회생활과』, 『과학과』, 『수학과』, 『체육보건과』, 『음악과』, 『미술공예과』, 『교육과』, 『가사과』를 정했었다.[493]

이렇듯 여러 가지 노력이 있었음에도 불구하고 양성소 상황은 별로 개선되지 못한 채 초급중학교 졸업자를 상대로 소양과목이나 현장실습 중심으로 이루어졌으며 물론 문교부 주최 이동강습회 같은 것도 있었

491) 『濟州新報』, 제148호, 1947.1.26.
492) 『濟州新報』, 제220호, 1947.7.8.
『濟州新報』, 제238호, 1947.8.20.
493) 『濟州新報』, 제292호, 1948.2.6.

지만 그같은 빈약한 교사 양성체계로는 교원수급 균형을 유지할 수 없었던 관계로 이를 보완하기 위해 1개월의 동계 또는 하계강습과정을 통한 단기양성과정 등의 골육지책을 강구하였다.

1947년 1월에 개강했었던 동계학교는 1개월간의 강습을 통해 145명의 수강자를 배출하였는데 145명 중 현직촉탁교원이 99명이고 갑종중등학교 출신자가 46명으로서 수료증을 받은 갑종중등학교 출신자는 결원이 있는대로 채용하는 방식을 취했었다.[494] 교사강습회는 비단 교사의 양성만이 아니라 교사재교육과도 깊은 관련성을 가지고 있었는데 특히 이 시기의 교사재교육을 위한 교사강습회는 새로운 교육이론의 소개와 함께 반공의식을 강화하기 위한 교육적 조처로서의 강한 의미를 내포하고 있었다.

이를테면 서울의 동계대학 연구강습회에서 수강을 마친 4명의 교원을 강사로 하여 1947년 2월 22일부터 24일까지 북국민학교 강당에서 열렸던 동계대학 연구강습회의 전달강습회가 그 대표적인 경우이다. 강습과목들은 『민주주의 교육』, 『민족 위생교육』, 『과학교육』, 『사회생활 교육론』, 『미국교육』[495] 등이었는데 이를 통해 미국의 실용주의, 진보주의 교육이론이 제주도에 소개되는 계기를 마련하였던 것이다.

그런데 전달강습회에 참가했던 60명의 수강자들은 신생교육에 총역량을 집중하겠다는 취지하에 3개월 봉급을 즉시 지불할 것, 최저한도의 생활을 보장할 것, 봉급은 월초에 지불할 것 등의 3개조의 요구조건을 문교부에 제출하였는데[496] 당시 최저생활 보장도 어려웠던 교원들의 형편을 짐작할 수 있다.

---

494) 『濟州新報』, 제153호, 1947.2.6.
495) 『濟州新報』, 제160호, 1947.2.24.
496) 『濟州新報』, 제161호, 1947.2.26.

이러한 어려운 교육형편에도 불구하고 1947년 7월에는 도내 국민학교 49개교에 필요한 교사 인원 100여 명 중 50여 명을 충원하면서 도 학무당국은 아울러 교의(校醫)(양호교사)를 각 국민학교에 배치, 1개월에 1회씩 정기적으로 신체검사를 실시하겠다[497]는 계획을 발표하기도 하는데 이러한 계획의 무모함은 곧 당대 교원양성과도 관련이 있는 것으로서 그 문제의 심도를 보여주는 예라고 할 수 있다.

나. 장학(奬學)

이와 아울러 1947년 3월 4일 제주도 북군청 사무실에서 열렸던 국민학교 교장회의에서 시달된 사항을 보면 당시 교원들의 위상을 참고적으로 알 수 있다. 즉 「관공리가 고유의 사명을 완수함에는 불편부당의 중립태도를 견지고수함이 긴요함으로 직원 중에 정당에 가입하거나 혹은 이면에서 정치운동에 참가하는 사(事)가 없도록 유의하라」[498]는 내용인데 우리는 여기서 해방정국의 정치적 격랑에 많은 수의 교원들이 음으로 양으로 개입되어 있었음과 함께 제주도에서도 예외가 아니었음을 알 수 있다.

또한 이 회의에 도시학관(道視學官)을 비롯한 관계당국자들이 참석하였다는 기록을 토대로 할 때 단편적이나마 해방 후 군정 초기 장학행정의 일단을 보게 된다. 1947에 들어 시학관이라는 명칭은 대신 장학관으로 개칭되는데 이 명칭의 변경은 종래 국책(國策)의 입장에서의 감독의 역할에서 벗어나 장학이라는 것이 교육내용에 관하여 권장하고 지도하고 조언하는 독자적인 민주교육행정의 한 기능으로 인식받게 되었음을 시사하는 사안으로 제주도의 사정은 그러한 인식전환의 과도기를 반영

497) 『濟州新報』, 제217호, 1947.7.2.
498) 『濟州新報』, 제165호, 1947.3.8.

하는 내용이다.

그런가하면 1947년 5월 7일에 제주 북국민학교 강당에서 개최되었던 초,중등교장회에서는 「현실적 교육의 실천문제」, 「교육내용 지도문제」, 「취학도의 고양문제」, 「실업교육진흥문제」, 「성인교육사업추진문제」 등에 관한 정부의 방침이 시달되었는데[499] 법정화된 교육정책을 실현하려는 공권적 작용으로서의 장학의 한 예라고 할 수 있을 것이다. 1947년 8월 21일 도청회의실에서 열렸던 교장회의[500]에서는 공립중학교 월사금으로 50원, 사립중학교 월사금으로 80원을 책정하고 일 년에 2회씩 내기로 결정하기도 하였다.

3. 사회교육행정

미군정기 교육정책 가운데 중요한 과제 중의 하나는 사회교육의 문제였다. 해방직후 12세 이상의 총인구 중 78%가 문맹이었다는 기록에서 시사하듯이 학무국은 초,중등의 학교가 다시 재개됨에 따라 문맹자 일소를 위한 사회교육에 대단한 관심을 기울였던 것이다. 미군정은 문맹퇴치와 교화사업에 역점을 두었는데 그 목적은 조선인을 상대로 민주주의를 보급시키고 사회질서를 확립하자는 데 있었다.

따라서 1945년 10월에 각 시, 도에 성인교육협회를 발족시키고 1946년 1월 군정청의 문교부 직제에서 초등교육국, 중등교육국, 고등교육국, 편수국, 기상국 등과 함께 성인교육국과 문화교육국을 두어 2국에서 사회교육을 관장하게 하였다. 1946년 5월에는 공민학교설치요령(公民學校設置要領)을 제정하여 학령을 초과한 성인들을 대상으로 기초교육을

499) 『濟州新報』, 제194호, 1947.5.10.
500) 『濟州新報』, 제240호, 1947.8.24.

실시하였고 각종 강습소와 학원들이 공민학교로 개편되었다.

1947년 8월 제1차 전국도서관회의가 개최되었으며 조선도서관협회(朝鮮圖書館協會)가 발족되어 1군1도서관(一郡一圖書館) 설립을 목표로 도서관 증설운동을 벌였고 1948년 1월 고등공민학교(高等公民學校) 설치로 문맹퇴치를 위한 제도적 장치는 계속 확대되었다. 제주도에서 사회교육적 차원에서 공식적으로 도서관에 대해 관심을 표명하여 설립사무를 진행시키기는 1947년 10월경[501]으로 초중등학교를 위한 순회문고 개설과 일반인들을 위한 문맹퇴치 프로그램 작성 등이 계획되었다.

이러한 계획들을 실현하기 위해 1947년 10월 18일 도서관후원회[502]를 조직하려다 연기되었고 11월 8일에 정식으로 발족[503]되었는데 회장에는 오창흔(吳昶昕), 부회장에는 윤성종(尹性鐘), 이학형(李學珩)이었다. 도서관 후원회가 조직되자 도서관 설립기금조성을 위해 모금활동에 들어갔다.[504] 이때 고석조(高석祚) 개인이 10만원을 희사하기도 했다. 이러한 활동과 국립도서관의 후원으로 도립도서관 창립을 기도하게 되면서 「제주도립도서관설립취지서」를 발표한 것은 1948년 2월 24일이었다.[505]

해방 직후 제주도의 사회교육에 대한 기록은 찾기가 어려운데 다만 학교설립운동에 부응하여 마을 단위로 그러한 류의 교육이 있었을 것이라는 것은 짐작이 가능하며 다른 무엇보다 1945년 10월 고혜영 등 여성 5명이 주동이 되어 약 1년 동안 야간에 제주북교에서 펼쳤던 여

501) 『濟州新報』, 제254호, 1947.10.6. 이 때 타이틀은 「도서관 설립필요 절실, 목하 설립사무 진행중」이라고 되어있다.
502) 『濟州新報』, 제299호, 1947.10.18. 도서관을 「일반민중의 문맹퇴치와 아울러 지식수준의 향상을 도모하기 위한 사회교육기관」으로 정의내리고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.
503) 『濟州新報』, 제266호, 1947.11.8.
504) 『濟州新報』, 제291호, 1948.2.4.
505) 『濟州新報』, 제302호, 1948.2.26.

성들에 대한 문맹퇴치교육[506]과 제주북교에서 이루어졌던 로고스회원들의 영어강습[507] 등이 돋보인다.

또한 국민계몽의 일환으로 학생들에 의해 계몽극이 공연되기도 했는데 1948년 1월 12일 겨울방학을 이용, 대정중학생 30여 명이 2000여 명의 관객들이 운집한 가운데 문맹퇴치계몽극을 공연하였고 동년 1월 9일부터 11일까지 한림에서 한림웅포리 진흥회 주최로 연일 인파가 집중된 가운데 계몽극이 공연되기도 하였다.[508]

성인교육협회는 육지부보다는 늦은 1947년 2월 15일에 결성되었는데 회장에 최남식(崔南植), 부회장에 김희수(金希洙), 현경호(玄景昊) 이사에 안세훈(安世勳), 한려역, 조대수(趙大秀) 외 17명이었는데 성인교육협회의 결성에 대해 여론의 관심은 비교적 컸던 것 같다.[509] 1947년 5월 7일에 개최되었던 초중등교장회의에서 성인교육사업추진문제가 집중 논의되었는데 「보선(普選)실시 전 문맹국민이 한 사람도 없도록 각 교장은 실시지도 조력하여 오는 5월 10일부터 2개월간 성인교육을 실시하여 문맹국민 남녀를 의무적으로 60시간 이상 수강토록 할 것」[510]을 강력히 지시하였다. 여기서 우리가 알 수 있는 것은 성인교육이라는 것이 사회교육적 차원에서 진행되었다기보다는 보통선거와 관련 정치적인 의도와 연계되고 있다는 점이다.

이밖에 제주도 민청(民靑)이나 부녀동맹(婦女同盟) 등이 1947년 1월에 결성되어 계몽운동을 주창하고 특히 민청은 결성되면서 시내청소와 도로수리 등 사회사업을 벌이기도 했었지만[511] 정치적인 색조가 강하여

506) 濟州道敎育委員會, 『濟州敎育史』, 1979, p.747.
507) 濟州道敎育委員會, 『濟州敎育史』, 1979, p.747.
508) 『濟州新報』, 제285호, 1948.1.16.
509) 『濟州新報』, 제157호, 1947.2.16.
510) 『濟州新報』, 제194호, 1947.5.10.

사회교육적 의미는 찾기 어려운 실정이었다. 제주도의 경우는 4·3사건으로 학교교육은 물론이요 사회교육 역시 계속성을 확보할 수 없었던 상황이라 본격적인 문맹퇴치교육은 1954년부터 시작되었다고 할 수 있다.

제3절 4·3사건과 제주 교육

미군정 말기인 1948년 제주지역은 미군정과의 갈등과 대결로 긴장이 고조되고 있는 상황이었다. 그러한 긴장은 해방 후의 여러 정치적 상황과 연관되어 있었기 때문에 참으로 복잡하고도 미묘해서 그 이유로 어느 하나의 사안만을 꼽을 수는 없지만 그러나 그 저변에는 제주도 특유의 전래적인 자치주의적 전통과 관련된 반외세적 요소가 다분하였음은 어느 누구도 부인하기 어렵다.

특히 해방공간의 학교설립운동은 자주교육적 측면에서 그러한 요소를 촉발시키는 계기가 되었음은 지극히 당연한 일이었다. 더욱이 일제시대 민족운동 세력으로서 활동하던 사람들이 해방 후 교사로 편입하는 계기를 갖게 됨에 따라 자치의식과 민족의식에 대한 강조는 민중계몽적 차원에서 학생과 일반인들 사이에 널리 수용되어 의식화와 조직화라는 차원으로 승화될 수 있었던 것이다.

이러한 반외세적 저항주의는 따라서 일본이나 미국이나 동일한 제국주의라는 인식 아래 미군정과의 대치를 불가피하게 했으며 결국 1947년 3·1절 기념행사에서의 군정경찰의 과잉진압에 의한 6명의 사망사건으로 반미의식이 광범위하게 유포되는 계기를 맞게 됨으로써 비극적인 4·3사태를 예비하게 되는 것이다.

---

511) 『濟州新報』, 제145호, 1947.1.18.
『濟州新報』, 第149號, 1947.1.28.

1948년 4월 3일 새벽 1시 한라산과 제주지역의 89개 오름에 일제히 봉화가 오르면서 시작된 4·3은 이해의 편의를 위해 전, 후반부로 크게 나눌 수가 있을 것이다. 즉, 사태 지도부가 민족주의에 입각한 독자적인 노선을 견지한 가운데 미군정과 대결하여 단선, 단정투쟁과 같은 소기의 성과를 올리던 전반부와 이어 남한에는 대한민국이, 북한에는 조선민주주의 인민공화국이 성립됨으로써 사태의 본질적 성격이 좌,우익의 대결양상으로 변질되던 후반부로 크게 대별할 수 있다는 말이다.

사태 초기는 지역적인 차원에서는 민중생존권의 방어를 위한 자위적 공격에, 정치적으로는 단선단정의 저지를 통한 조국의 통일문제 해결에 그리고 민족적으로는 민족해방에 목표를 둠으로써 민족자주화 투쟁임을 천명하고 민족주의적 자치노선을 견지하였는데 이러한 입장에는 역사적으로 제주도가 견지하고자 했었던 자치주의적 분위기가 깊게 내재되어 있음을 알 수 있다. 그러나 이후 사태는 좌, 우익의 대결 양상으로 변질되어 물고 물리는 아비규환의 장을 연출하게 됨으로써 일단 이 과정에서 제주교육의 기반이 초토화되는 국면을 맞게 된다.

우리는 여기서 4·3을 극좌 모험주의와 폭동으로 규정하여 좌익의 폭동만을 부각시키거나 혹은 그 역으로 설명하려는 어떤 일방의 입장만을 옹호함으로써 그 본질을 왜곡시키기보다는 교육적 차원에서 일단 4·3이 가져다준 교육적 결과에 주목할 필요가 있다. 교육적인 차원에서 볼 때 4·3은 다른 무엇보다 교육빈곤을 가속화 시키는 결과가 되었다. 이러한 맥락에서 좌, 우의 이데올로기적 대립은 그 책임의 소재 문제와 상관없이 일단 그 자체로 비난받을 소지가 충분하다.

피해상은 당시 제주도의 전체마을 169개 중 130여 마을이 참화를 입었고 직접적인 피해를 받은 가구만도 15,000여 세대에 이르렀다. 읍면별로는 제주시 3,162세대, 조천 1,327세대, 구좌 598세대, 애월 2,180세

대, 한림 2,125세대, 서귀 533세대, 중문 665세대, 안덕 933세대, 대정 717세대, 남원 1,572세대, 표선 966세대, 성산 311세대로 중산간 마을이 많은 읍면일수록 피해가 더 컸다.[512]

당시 학교피해 상황에 대해서는 약간씩 차이가 있는데 당시의 보도에는 국민학교 96개 중 45개교, 중학교 11개교 중 2개교가 회실되었고 이로 인해 2부제, 3부제 수업이 진행되고 있으며 교원은 학생 3,4백명에 5,6명 비율밖에는 안된다고 하였다.[513] 제주도의 발표에서는 국민학교의 경우 북제주군 관내에서는 30개의 학교가 전소되고 1개교가 파손되었고 남제주군 관내에서는 43개교의 학교가 전소되고 2개교가 파손되어 당시 피해액은 대략 7억원으로 산출되었다. 또한 중학교 경우는 서귀중학교 1개교가 전소된 것으로 나타나고 있다.[514]

차이가 있음에도 불구하고 우리는 그 피해의 막대함을 알게 되는데 여기서 그 피해의 막대함이란 단순히 학교가 전소(全燒) 또는 파괴됨으로써 야기된 교육시설의 소실과 그로 인한 교육환경의 피폐화만을 의미하는 것은 아니다. 그동안 공동체적 강고성을 근간으로 하여 지역단위 수준에서 학교를 둘러싸고 형성되어 있던 제주도 특유의 교육적 결속이 치명적인 타격을 받음으로써 야기된 정신적 생산(geistiges Produkt)의 몰락은 더 커다란 피해이자 손실이었다.

4·3의 이데올로기적 대립과 그로 인한 피해는 그동안 제주인들이 학교를 둘러싸고 보여주었던 「행동의 진정한 공통성」을 상실시켜 버렸고 따라서 4·3 이후의 교육적 전개는 애초 학교 설립과 운영과정에서 보여주었던 지역주민들의 건강성은 상실된 채 단순히 고정된 교재를 강의

512) 夫萬根, 『光復 濟州 30年』, 文潮社, 1975, p.60.
513) 『自由新聞』, 1949.4.19.
514) 濟州道廳, 『濟州道勢要覽』, 1954, p.35.

하고 필기하며 암기하는 역립(逆立)한 교육단체(ein auf Kopf gestelltes Kollegium)로서 기능하게 된다. 즉 4·3 이후의 교육활동은 이제 지역단위 자치적인 공동체의 원리보다는 국가의 관료적 봉사 차원에서 행정원리가 우선하게 되었다.

4·3의 초기 많은 수의 학생들이 교사를 따라 입산을 했다는 것은 어떤 이념적 동조라기보다는 제주도의 특유한 교육적 결속의 한 징표이며 학교를 둘러싸고 형성되었던 진정한 공통성의 한 예증이다. 즉 이념을 추종한 것이 아니라 선생님을 추종하였다는 말이다. 그러한 예증과 징표들은 일제의 그 혹독한 탄압 속에서도 끝내 간직해냈던 제주교육사상사의 가장 핵심적인 미덕이었다. 결국 4·3은 그러한 미덕의 파괴이며 그 책임은 좌,우 양측 어느 누구도 면키 어렵다.

또한 4·3의 이데올로기적 대립과 그로 인한 피해는 제주인들에게는 이념에 대한 공포를 불러일으켰고 그러한 공포는 나아가 분단이데올로기를 강화하고 내재화하는 요인으로 작용하였다. 이러한 분단이데올로기의 재생산구조는 4·3을 비롯한 해방정국의 숱한 이데올로기 각축과 6·25를 계기로 하여 한국교육의 기본틀로 정착되는데 이로써 교육은 이념적인 면에 관한 한 긴장될 수밖에는 없었고 결국 그 어떤 편협성을 노정시킬 수밖에 없었다.

제2장 제1공화국시대의 제주교육행정

1948년 8월 15일 유엔감시하의 5·10총선거의 결과 대한민국 정부가 정식으로 수립되었다. 정부수립 이후 무엇보다 시급한 과제는 대한민국 헌법에서 규정한 교육의 기회균등과 초등무상의무교육, 교육기관에 대한 국가감독권과 교육제도의 법정주의 원칙 등에 입각하여 국민교육제도의 근간이 될 교육의 기본법을 제정하는 일이었다. 그리하여 1949년 12월 31일에 전문 10장, 177조와 부칙으로 구성된 교육법이 공포되었다. 그러나 교육법의 시행은 6·25전쟁의 발발로 일단 파란을 맞게 된다.

1950년대의 교육정책은 한국전쟁의 정치경제적 귀결과 함께 교육의 중앙집권화와 교육원조를 매개로 한 복구사업을 그 특징으로 들 수 있을 것이다. 특히 한국전쟁을 거치면서 분단의식의 내재적 생산 계기를 마련하고 이러한 이데올로기적 정지작업 위에서 반공은 전국민적 합의기반으로 확대되기에 이른다. 또한 전후의 교육원조를 위해 내한한 미국교육사절단은 문교부에 대한 원조활동을 통해 교육과정의 개편이나 교과서 편찬 및 개편은 물론 사범학교 승격, 개편 문제에도 영향력을 행사함으로써 교육의 모든 면에서 미국교육의 영향을 직접적으로 수용하게 된다.

4·3사건으로 교육환경이 완전히 피폐화된 상황에서 이 시기 제주도의 교육행정은 학교교육의 정상화를 위해 총력을 전개하게 된다. 그러나 학교교육의 정상화라는 어려운 과업을 수행해 나가기에는 여러 가지로 역부족이어서 1950년대의 제주교육의 상황은 개선의 조짐이 더디기만 하였다. 이런 상황속에서도 교육자치제가 실시됨으로써 나름대로 교육조건을 구축하기 위한 노력이 전개되기도 하였다.

제1절 정부수립 직후의 제주교육행정

1. 건국문교의 정책

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

결국 교육법은 이것을 토대로 1949년 11월 30일 국회에서 통과되자 12월 31일 법률 제 86호로 공포되었는데 모두 11장 173조(후일 177조로 개정)로 이루어졌다. 교육법 제1조는 우리나라의 교육이념이 "홍익인간"임을 천명하였으며 제5장에서는 일원적인 학제를 규정하여 학교제도를 단선형으로 제도화하였다.

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

이밖에 건국직후의 문교정책은 단독정부수립으로 인하여 그 정당성이 취약한 정권이 국민들의 통치에 대한 이념적 동의를 확보하기 위해서 국가의 전형적인 이념적 지배기구인 교육을 통제하며 일민주의라는

교육 슬로건을 내걸고 교육의 정치적 예속화를 위한 발판을 마련하였다는 데 그 특징이 있다.

초대 문교부 장관인 안호상은 일민주의를 인간주의와 민주주의로 된 민족주의로서 일민주의 교육은 곧 민족민주의 교육이라고 주창, 보급에 주력하였지만 그러나 본질에 있어서 그것은 반공주의에 불과했다고 해도 과언이 아니다.[515] 일민주의 교육정책으로 최초로 시행된 것은 "사상정화" 정책이었으며 이 정책은 한편으로는 일민주의에 대한 대대적인 사상교육과 함께 한편으로는 모든 학교에 학생위원회를 설치 반공교육체제 구축에 주력하였다.

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

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

---

515) 韓國敎育開發院 硏究報告書 RR 89-21, 『敎育理念과 弘益人間』, 1990, pp.60~68.

학도호국단이 결성되기 이전의 학생단체는 전국학생총연맹 소위 학련(學聯) 체제였다. 4·3사건 이후 제주도는 이 학련을 중심으로 학생활동이 전개되었으며 군사교육도 시행되었었다. 1949년 1월 22일부터 2월 21일까지 학련에서는 제주농중 3, 4, 5학년 학생 중 사상이 건전하고 신체 건강한 자를 선발, 이를 주축으로 오현중, 제주중의 학련 간부급 학생 138명을 오현중 교정에 모아 학교간의 구별을 없애기 위해 「호국」이라는 쓴 흰 띠를 모자에 두르고 학도군사훈련 제1기 입소식을 가졌었다.[516]

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

2. 교육정책의 의의

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

때로는 그 정통성과 대표성의 문제가 제기될 수 있는 여지가 있었으

516) 濟州農業高等學校, 『濟農八十年史』, p.212.

나 정부수립 이후의 교육행정이 식민지 통치방식과 전혀 차원을 달리하는 것이었음은 법치행정의 원칙이 지켜진 사실에 기인하는 것이었다. 그러나 제주도는 4·3사건의 후유증으로 그러한 법치행정의 원칙을 고수하기에는 여러 가지로 여력이 미비한 상황이었으며 연이어 밀어닥친 6·25의 비극으로 그 정도는 더욱 심할 수밖에 없었다.

제2절 1950년대의 제주교육행정

1. 제주교육의 난항(難航)

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

이를테면 그 내용 가운데 피난학생에게 피난지 소재의 각 학교에 등록하여 학업을 계속하게 하면서 교육의 재개를 시달한 부분이 있는데 이에 따라 제주도에서도 1951년 8월 31일에 허가 설립된 오현고등학교에 피난중등학교(避難中等學校)가 병설되었다. 당시 제주도에는 피난민이 엄청나게 밀려들어 왔는데 1951년 1월 3일까지는 16,000명이었으나 5월 20일의 조사에 의하면 무려 14만8천7백94명에 이르러 제주도 토착인구의 절반을 넘어서는 상황이었다.[517]

이에 따라 오현고등학교가 설립될 때 피난중등학교가 병설되고 피난아동들은 도내 20여 개의 국민학교에 분산 수용되었다. 당시 피난학생

517) 夫萬根, 『光復濟州 30年』, 文潮社, 1975, p.117.

상황을 보면 20개 국민학교에 3315명, 1개 중등학교에 703명 그리고 21개의 분교장에 4,018명[518] 이 수용되고 있었다. 이들을 위해 피난고교와 피난중학교 2개가 생겼으며 한국대학도 세워졌다. 그러나 휴전이 성립되면서 부터는 피난학교의 기능이 점차 상실되어가면서 지원도 중단[519]이 되었다.

가. 교육시설의 복구

4·3사건을 통해 철저히 황폐화된 제주교육의 상황은 1950년대 들어 6·25전쟁의 여파로 더욱 악화될 수밖에는 없었는데 다행히 전쟁의 포화는 모면할 수 있었기 때문에 일찍부터 교육시설의 복구에 신경을 쓸 수 있었다. 전후의 문교방침 역시 도의교육의 강화, 교육과정의 개편, 장학 및 학사지도의 확립, 파괴된 교육시설의 복구, 교원교육의 강화였기 때문에 이러한 맥락에서 1950년대는 제주교육의 재건을 도모했던 해라고 하여도 결코 과언이 아니다.

하여 이 시기는 해방직전과는 또 다른 성질의 교육시설 중축운동이 전개되었다. 그러나 6·25 전쟁의 여파로 나라 전체가 여력이 없었던 까닭에 그 운동은 자력에 의존하는 경우가 대부분이었다. 이를테면 서귀포 법환국민학교의 경우처럼 400여 명의 재학생들이 손수 노동을 하여 교실을 중축했던[520] 경우가 그것인데 이런 방법은 제주도의 경우 흔한 예였다.

대정국민학교의 경우는 학생들이 폐품모집운동을 통해 전복껍질 같

---

518) 白樂濬, 『韓國敎育과 民族精神』, 서울문화사, p.298.

519) 『濟州新報』, 제2117호, 1954.1.31. UNKRA의 부흥사업 계획에 의해 교실중축 기자재가 각급학교에 할당되는데 처음에는 피난국민학교 및 중학교에도 할당하기로 계획되었으나 곧 취소된다.

520) 『濟州新報』, 제2042호, 1953.11.9.

은 것을 수집하여 교실증축 기금을 마련하자 학부모들도 이에 동조, 추계운동회를 절약함으로써 18만원이라는 기금을 조성하였다. 이어 사친회에서는 35조의 책걸상을 마련함과 동시에 교사수리비로 사친회비 100만원을 계상하여[521] 교육개선에 본격적으로 나서게 된다

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

이렇게 전적으로 자력에 의존할 수밖에는 없었던 극빈한 상황에서 외국의 원조는 불가피한 것이었다고 볼 수 있을 것이다. 특히 유엔한국부흥단(UNKRA)의 경우 제주교육의 재건에 3차례의 원조가 있었다. 그 원조는 시설복구에 필요한 목재 등의 물품을 직접 원조하는 것으로서 1954년 제1차 부흥사업에서는 27개의 교실을 중축할 수 있는 물량이 공급되었는데 제주 남국민학교를 비롯한 삼양, 하귀, 조수, 난산, 온평국민학교에 각각 2개, 조천국민학교에 1개 그리고 서귀고등학교와 중문중학교에 각각 2개의 교실 중축을 위한 물품이 배당되었다.[522]

우리나라에 대한 UNKRA의 원조는 1951년부터 1960년까지 실시되었는데 그 규모가 대략 122,084,000달러로서 순수 교육원조는 9,591,000달러에 달하였는데 원조액 50% 이상이 초등교육을 위한 시설복구에 쓰였

521) 『濟州新報』, 제2065호, 1953.12.4.
522) 『濟州新報』, 제2117호, 1954.1.31.

으며 중등교육에 대해서는 원조액의 약 7, 8%가 배당되어있고 그 중 90% 가량이 실업교육을 위한 시설에 투입되었다.[523] 그런가하면 한림공고가 교실증축을 하다가 자금난으로 중지하자 부산에 거주하는 한림출신들이 십만원 상당의 건축자재와 초자(硝子) 22상자를 기증[524]해옴에 따라 증축에 도움받았던 것도 당시 제주교육재건의 한 모습이다.

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

나. 교육제도의 진전

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

1950년의 개정에서는 먼저 고등학교 수업년한을 3년으로 통일하였고 1951년의 개정에서는 중학교의 수업년한을 3년으로 하였다. 1950년의 개정안에서는 중학교 4년 수료 후 진학하는 2년제 초급대학과 고등학

523) N.F.McGinn, D.K.Snodgrass, Y.B.Kim, S.B.Kim, and Q.Y.Kim, Education and Development in Korea(1945-75), Cambridge, 1980, pp.89~94.
524) 『濟州新報』, 제2083호, 1954.12.24.

교 졸업 후 진학하는 2년제 초급대학으로 이원화되어 있던 초급대학을 고교 졸업 후 진학하는 초급대학만 존속시키는 제도개편도 함께 시행하였다. 이로써 6,3,3,4제 기본학제가 정식으로 성립 발족되었으며 그것은 1977년 교육법 개정을 통해서 1978년부터 초급대학이 전문대학으로 개편될 때까지 우리나라 학제의 기본이 되었다.

1) 중고교의 병설(倂設)

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

해방 후 실업교육은 크게 6년제 실업중학교와 3년제 초급실업중학교 두 갈래였으며 그 후 1049년의 교육법에 의하여 실업계중학교로 개편되었는데 이론적으로는 중학교 수준에서도 실업계학교가 설립될 수 있었고 또 사실 그러한 예가 없었던 것은 아니었지만 그러나 대부분의 실업중등교육기관은 1950년의 신제고등학교 발족 이후 실업계 고등학교로서 개편 발족하거나 신설되었다.

따라서 1950년 4월에 개편 발족되었던 서귀공립농업중학교와 애월공립농업중학교 그리고 대정공립농업중학교, 성산공립수산중학교, 김녕공립농업중학교는 1951년 8월 교육법 개정으로 각각 서귀중학교, 애월중학교, 대정중학교, 성산중학교, 김녕중학교로 다시 개편되었고 아울러 고등

학교가 신설되었다. 한림공립수산중학교도 이때 한림중학교로 개편된다.

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

또한 한림중학교가 생기자 이를 계기로 1952년 5월 한림공업고등학원이 개교되어 이것이 1953년 4월에 한림공업고등학교로 정식 인가되는데 한림리 측에서는 원래 수산고등학교 설립을 도모했었지만 성산수산고등학교가 먼저 신설됨에 따라 계획을 변경할 수밖에는 없었는데 당시 한림중학교 과학교사였던 송봉규의 제의와 설득[525]에 의해 공업고등학교가 신설되었던 것이다.

이때 신설된 고등학교는 공립이었지만 사립의 경우 제주중학교를 설립하였던 제주향교재단에서도 고등학교 병설의 필요성을 절감하여 1952년 4월 제주고등학원을 설치하였으며 1953년 12월 제주상업고등학교로 정식인가를 받게 된다. 특히 제주중학교에서는 근로 청소년들을 위해 1954년 7월에 야간학급을 설치, 운영함으로써 제주도에서 처음으로 야간학제를 출발시키는 계기를 만들게 된다. 야간부 학생을 모집하기 위하여 신문에 공고[526]를 내었는데 이것을 보면 국민학교 6년 졸업자 및 동등학력을 소지한 사람 또는 중학교 1,2학년 수료자를 대상으

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

526) 『濟州新報』, 제2175호, 1954.4.6.

로 1954년 3월 31일부터 4월 10일까지 1,2,3학년에 약간명씩을 모집한다고 하였다.

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

2) 공민학교

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

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

3) 도립제주대학

교육시설 확충과 관련 문교부가 주도하였던 1950년대의 교육개혁 가운데 가장 두드러진 것으로는 1도 1교의 국공립대학 설립 추진이었다. 1도 1교의 국공립대학 설립 계획에 따라 1952년 5월 27일 2년제 도립 제주초급대학이 국문과 80명, 영문과 80명, 법과 80명, 축산과 80명 체제로 개교됨으로써 제주교육의 큰 획을 긋게 된다.

제주도에 대학을 설립하려는 노력은 애초 그 출발이 민간주도에 의한 것이었는데 1951년 9월부터 대학설립을 본격적으로 추진하기 시작한 지방유지들은 설립인가를 받기 위해서는 시설과 운영의 재정적 토대가 될 자산을 출자할 주체가 있어야 한다는 데 의견을 모으게 되었다. 그러나 사립재단의 재정형편으로는 막대한 경비가 소요되는 대학을 설립 운영하기에는 도저히 불가능하다는 판단 아래 도립으로 설립하여야 한다는 결론을 내리고 제주도 당국과 절충, 마침내 합의에 이르렀던 것이다.[527]

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

도서관은 재경유지들이 책임지기로 하고 3만권 장서 마련을 계획하였는데 가장 문제점이 교수진 확보였다. 4년제 승격과 관련하여 조사차 내도한 문교부 고등교육국 대학교육과장 역시 교수빈곤을 가장 난

527) 濟州大學校, 『濟州大學校三十年史』, 1983, p.37.

점으로 지적하였는데 이러한 어려운 여건 속에서 1955년 4월 6일 도립 4년제 대학으로 승격됨과 동시에 농학과, 상학과 2개 학과가 증설되고 축산과가 수의축산과로 개편되었다.

도립대학으로의 승격에 앞서 제주도의 입장에서는 도립초급대학이 도립 4년제 대학으로 승격된다고 해도 도재정의 빈약성 때문에 정상적인 운영을 하기가 곤란하다는 판단 아래 국립이관을 강력하게 피력하였고 결국 대통령으로부터 국립이관에 대한 유시를 얻어내기도 했었지만 국립대학 승격은 국가재정의 빈곤 이유로 국무회의에서 부결되고 결국 4년제 도립대학으로 낙착되었던 것이다.

다. 교원정책

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

사범교육의 정상화는 곧 교원수급의 정상화를 뜻하는 것으로서 이러한 정상화가 진전됨으로써 점차 부각되는 것이 무자격 교사 처리 문제이다. 이 문제를 해결하기 위해 제주사범학교에 40명 정원의 연수과를 설치함으로써 무자격 교사의 자격획득을 도와주긴 했지만 무자격 교사가 280여 명에 이르다 보니 연수과 진학도 경쟁이 심한 형편[528]이어서 무자격 교사는 여전히 방치되고 있었다. 이러한 이유에서 무자격 교사를 교체하기 위해 조건부 채용 교원과 자격기준에 해당치 않은 교원 그리

528) 『濟州新報』, 제2134호, 1954.2.20.

고 중고교 교장의 자격에 대한 교원자격조치안이 결정되기도 하였다.[529]

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

라. 장학

8·15이후 종전의 시학제도(視學制度) 대신에 민주적인 장학의 개편과 장학제도의 도입이 있었으며 교사에 대한 전문적인 지도조언을 강조하는 새로운 장학의 개념이 강조되어 왔다. 1950년대의 장학의 기본방향은 반공, 도의교육의 강화, 기술교육, 건강교육의 추진 등에 중점을 두기는 했지만 아직은 과도기적 성격이 다분하였다. 1953년 11월 6일에 있었던 북제주군 관내의 국민학교 교장회의에서는 특히 건국문교(建國文敎), 전시문교(戰時文敎), 독립문교(獨立文敎)라는 3대 문교정책을 구현하기 위한 장학방침이 시달[530]된 것만을 보더라도 그러한 과도기적 성격을 일별할 수 있다. 이러한 특징은 1960년 초에 문교부 직제에 장학실이 독립 설치되면서부터 완화되었다.

50년대 제주도의 주요 장학 방침을 정리해 보면 다음과 같다.

---

529) 『濟州新報』, 제2495호, 1954.12.17.
530) 『濟州新報』, 제2040호, 1953.11.7.

장학방침일람

년도	주 요 장 학 방 침
51, 52	일일일기 배양, 도덕심 함양, 반공도덕, 체력향상
53, 54	도덕심 함양, 반공도덕, 사도쇄신, 과학기술진흥
55, 56	반공교육, 실과교육 철저, 체력향상
57	도덕심 함양, 생활교육 충실, 건강교육 철저
58, 59	기초학력 향상, 과학기술 진흥, 사도쇄신, 보건위생 교육 강화

마. 교육재정 상황

1950년대의 극도로 빈약한 교육재정을 타개하기 위한 방책의 하나로 문교부는 교사와 학부모의 공동노력으로 아동의 복리를 증진한다는 목표 아래 사친회(P.T.A : Parents and Teachers Association) 제도를 1951년 발족시켰다. 50년대의 혼란 상황에서 사친회가 탄생하였으므로 본래의 의도와는 크게 다르게 운영될 수밖에 없었다. 본래 빈약했던 국가재정 때문에 학부모들의 학교재정지원은 당연한 일일 수밖에는 없었다. 따라서 사친회는 학교의 일상 운영경비는 물론 학교시설복구비와 교원생계비 보조에 이르기까지 학교교육재정의 거의 전부를 도맡아 지원하다시피 해야했다.

제주도의 경우도 사친회의 의존은 예외가 아니었는데 대정국민학교 교실증축의 예에서도 보았듯이 사친회비는 교육재정의 큰 몫이었다. 이러한 이유에서 1953년 11월 6일의 북제주군 관내 국민학교 교장회의에서는 사친회 운영 문제가 교육개조운동 차원에서 논의되기도 하였다.[531] 그러나 사친회 운영에 있어 그 문제점이 노정됨에 따라 1954년 2월에 열린 전국문교행정관 회의에서는 사친회비 잡부금 전폐 조치가 있기도

531) 『濟州新報』, 제2040호, 1953.11.7.

했지만[532] 상황은 사친회 의존에서 벗어날 수 없는 형편이었다.

따라서 제주도에서는 국민학교 사친회비를 일 인당 매월 최고 30원으로 결정했으나 남국민학교 경우는 100원을 징수하여 말썽을 빚기도 했었다.[533] 중등학교에서도 교원후생비 지급을 위한 사친회비 징수에 있어 일 인당 100원을 징수키로 했으나 그러나 문제가 민감했기 때문에 액수 결정은 도당국에 일임하기도 했었다.[534] 이런 상황을 볼 때 사친회비에 따른 논의와 문제는 당시 교육재정 상황에 있어 가장 긴급한 사안이었음을 알 수 잇다.

2. 교육자치제의 실시

1950년대의 교육행정 가운데 가장 괄목할만한 사업은 교육의 자주성과 중립성 및 전문성 확보를 목표로 한 교육자치제의 실행이었다. 1949년 12월 31일 법률 제 86호로 공포된 교육법에 규정된 교육자치에 관한 조문은 1952년 4월 23일 대통령령 제 633호로 공포된 교육법시행령에 따라 의무교육기관인 국민학교에 한하여 같은 해 6월 4일에 각 교육구와 시교육위원회가 발족을 봄으로써 실시되었다.

교육자치제는 교육행정의 지방분권을 통하여 주민의 참여의식을 높이고 각 지방의 실정에 적합한 교육정책을 강구, 실시토록 함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하는 기본적인 교육제도이다. 따라서 교육자치제에는 지방자치와 교육자치라는 두 가지 개념이 포함되어 있는 것이다. 즉 교육행정의 자주성을 보장

532) 『濟州新報』, 제2135호, 1954.2.21.
533) 『濟州新報』, 제2180호, 1954.4.11.
534) 『濟州新報』, 제2183호, 1954.4.14.

하기 위한 일반행정으로부터의 분리, 독립과 지방분권과 주민자치를 통한 중앙으로부터의 자치라고 하는 두 가지 요소가 포함되어 있다. 그러므로 여기서 말하는 교육자치제는 사실상 지방교육자치제를 의미하는 것이다.

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

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

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

이와함께 55년 9월 1일자로 제주읍이 시로 승격되면서 북제주군에서 분리, 시제를 실시함에 따라 제주시의회가 구성되고 이 의회에서 시교육위원 10명을 선출하였으며 의장은 제주시장 최수진(崔守眞)이 되었다. 그러나 제주시 교육위원회는 교육위원들이 동일 지역에 동일 주민을

대상으로 같은 성질에 속하는 2개의 자치단체를 둘 수 없다는 해석에 따라 군교육위원회와는 달리 시의회를 의결기관으로 하는 합의집행기관의 형식을 띠고 탄생하였다.

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

교육위원회의 활동을 보면 세입·세출 예산의 심의, 국민학교 신설 및 통,폐합, 교육구 재산취득 및 처분 승인, 관련 조례 제정 의결 등 교육행정 전반을 다루었다. 특히 1954년 1월 8일 북국민학교 강당에서 교육쇄신을 기획하여 신교육사조에 대한 교육운동과 교육연구를 주요 목적으로 열린 제1회 교육자대회[535]는 여러 가지 면에서 시사적이다. 이 회의에서는 300여명의 교직자들이 참여하여 학교학급 경영에 대한 발표와 도의교육과 생산교육에 대한 연구발표가 있었으며 교육시찰을 보고 받는가 하면 교육운영에 관해 협의사항을 마련하는 등의 노력이 경주되었다.

1952년 1차년도 남제주교육구 교육위원회에서는 교직원의 봉급과 배급양곡(配給糧穀)의 지급이 수개월씩 지연됨에 따라 직원들의 사기 및 교육전념에의 의욕이 상실될 우려가 있으므로 요로에 진정, 매월말에 정기적으로 지급토록 하자는 요지의 건의를 한 바 있어 당시의 교원봉급에 따른 교육재정 빈곤현상을 잘 보여주고 있다.

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

535) 『濟州新報』, 제2097호, 1954.1.10.

환으로 크게 증가되어 빈곤했던 교육재정의 형편을 반영하고 있다.

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

따라서 임시토지수득세법은 농가를 대상으로 국세인 제1종 토지수득세를 징수하여 이를 지방자치단체에 일정율을 지원하는 환부금으로서 52년도의 교육비 환부율은 142 / 1,000이었다. 환부된 경비의 용도는 의무교육기관 경비 중 교실신축경비에만 사용되도록 하였지만 전체 의무교육비에서 차지하는 수준이 미미하여 큰 재원이라고 볼 수는 없었다.

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

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

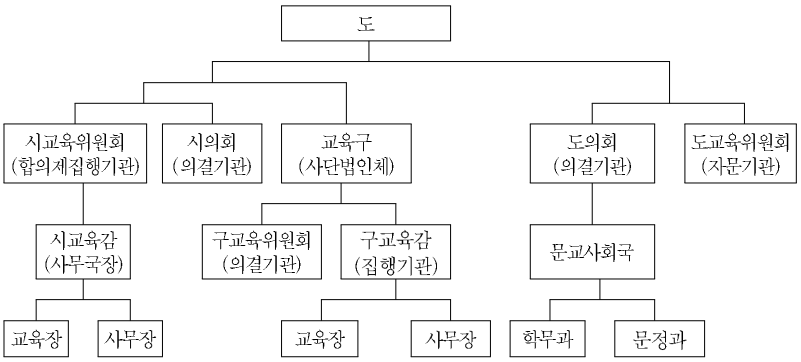
1950년대의 교육자치제는 일반행정으로부터 분리, 독립되지 않았기

때문에 의안이 의결확정되어 집행될 때까지에는 그 과정이 대단히 복잡할 뿐만 아니라 많은 시간이 소요되었다. 당해년도의 세입, 세출 예산안을 의결 결정하는데 있어 시교육위원회 경우는 사무장격인 시교육감이 입안하여 교육위원회에 회부하면 교육위원이 제반 실태를 검토, 예산안을 심의하고 이를 시의회에 이송하면 운영분과위원회에서 의사일정을 감안하여 예비검토기관인 문교사회분과위에 이송하고, 이송된 안은 다시 문교사회분과위에서 검토 심의한 후 수정하거나 혹은 원안을 또다시 운영분과위에 회부하면 이 운영분과위에서 의회의 의사일정에 상정하여 정식 의안으로 본회의의 심의 의결을 기대해야 했던 것이다. 이러한 시간낭비와 비능률은 교육행정의 일반행정에 대한 예속 상황하에서는 불가피한 일이었다.

3. 사회교육행정

1948년 정부수립후 교육정책의 역점은 초등의무교육과 함께 문맹퇴치에 주어져 사회교육은 여전히 중시되었다. 1949년의 교육법은 공민

교육자치제 초기의 교육행정 기구



학교, 고등공민학교 및 공민학교의 성인반 등을 제도화하였고 직업을 가진 자의 수학을 위한 야간제, 계절제, 시간제 등을 명문 규정하여 사회교육 진흥의 정책의지를 반영하였는데 6·25동란으로 공백을 초래할 수밖에 없었다.

그러나 전세가 안정되면서 1952년 유네스코와 유엔한국부흥단(UNKRA)의 재정지원으로 리동(里洞) 단위의 농사보급회라는 농촌지도요원의 조직체가 구성되고 그것은 1953년 이후의 향토학교 건설운동을 촉진시키는 모체가 된다. 제주도에 이러한 농촌지도원 양성 프로그램이 생긴 것은 1954년 3월경으로 두 번에 걸쳐 진행되어 제1기는 제주읍을 포함 5개 마을에서 92명이, 제2기는 서귀를 포함 9개 마을에서 106명 모두 합쳐 198명[536]이 과정을 이수하였다.

휴전 후 1954년에는 국민학교에 공민학교 성인반이 부설되었으며 전국적인 문자해득 운동이 본격적으로 전개되기 시작하였다. 그런데 이러한 문맹퇴치운동은 제주도의 경우 추자도나 심지어는 군대에서도 진행되었는데 추자도는 야간성인교육을 통해 문맹퇴치운동이 활발했으며[537] 모슬포 29사단에서도 휴전기간을 이용 문맹사병들에게 한글교육을 시켰다.[538]

1954년 2월 국무회의에서는 「전국문맹자완전퇴치계획」를 의결하였고 이에 의거 제주도에서도 1954년 4월부터 1957년까지 매년 1회씩 총 4회에 걸쳐 실시되어[539] 전도에 걸쳐 59,370명의 문맹자를 대상으로

536) 『濟州新報』, 제2148호, 1954.3.7. 마을 별로 정리해 보면 1기가 제주읍 39명, 애월 24명, 한림 28명, 구좌 2명, 조천 9명이고 2기가 구좌 13명, 추자 5명, 대정 16명, 안덕 8명, 중문 12명, 서귀 12명, 남원 18명, 표선 9명, 성산 13명이다.

537) 『濟州新報』, 제2097호, 1954.1.10.

538) 『濟州新報』, 제2126호, 1954.2.23.

539) 제1차 : 1954년 4월 5일~5월 13일
제2차 : 1955년 4월 10일~5월 30일

1,326개의 교육반을 설치하고 1,373명의 강사를 위촉 38,120명을 취학시켰으며 32,406명의 국문해득실적을 기록하게 된다.

바로 이 문맹자퇴치계획 때문에 1954년 4월 12일에 열린 제주도 중등교장회의가 열렸는데 문맹퇴치의 국가적인 중대성을 자인, 본 사업의 완수를 기하여 도내 각 중등학교에서는 첫째, 교직원 전원이 합동지도반에 참여하고 지도에 임할 것 둘째, 학생을 총력동원하여 학생 일인당 문맹퇴치교육책임인원을 정하여 소정 기일내에 완료하도록 할 것이라는 지시사항이 긴급 하달되기도 하였다.[540]

그런데 이 문맹퇴치교육은 사회적 관심과 필요성에 행정력이 제대로 미치지 못한 채 민의원 선거나 총선거와 관련하여 실시되었고 이로 인해 해당자들의 적극적인 참여가 부족했기 때문에 한마디로 "미온적인 연차사업"[541] 이라고 혹평을 받기도 하지만 그럼에도 불구하고 전체적으로 볼 때 문맹퇴치운동의 효과는 컸었던 것으로 보인다.

1차년도인 1954년도에는 문맹자 26,259명을 중 12,306명을 취학시켰고 11,787명에게 수료 인정의 실적을 기록하였으며 2차년도인 1955년도에는 19,855명의 문맹자 가운데 14,983명을 취학시켰고 11,230명의 교육실적을 올렸다. 3차년도인 1956년에는 문맹자 8,601명 가운데 7,587명이 취학, 6,651명의 실적을 올렸으며 그리고 4차년도인 1957년에는 4,655명의 문맹자 중 3,244명을 취학시켰고 2,738명에게 수료 인정의 실적을 올렸다. 이리하여 1954년의 문맹률 26.76%이었던 것이 1955년에는 20.18%, 1956년에는 8.71% 그리고 1957년에는 4.70%로 격감한 것으로 보고되었다.[542]

제3차 : 1956년 1월 20일~4월 20일
제4차 : 1957년 1월 20일~4월 20일

540) 『濟州新報』, 제2183호, 1954.4.14.
541) 『濟州新聞』, 1958.1.21.

문맹퇴치운동 외에도 사회교육적 계몽활동이 있었는데 학생들이 주도하는 제주도 학도문화계몽단을 중심으로 특히 겨울방학을 이용하여 중고생들이 마을에서 벌인 향토문화계몽운동 같은 것은 좋은 본보기이다. 특히 계몽극 공연이 주를 이루었는데 화북에서는 「청년은 조국과 더불어」, 그리고 신엄에서는 구엄국민학교에서 「형제상쟁(相爭)」 등을 공연했으며 표선에서는 제주도 학도문화계몽단 표선면분대가 주최하여 표선국민학교에서 20여 명의 학생들이 계몽극을 공연하였다.[543] 그런가 하면 도내 유일한 고등교육기관인 제주대학교에서도 겨울방학을 이용, 향토계몽운동을 전개[544]하기도 했었고 중앙에서 직접 사상계몽대가 내도 하여 제주도 전역을 돌아다니며 강연을 하기도 했었다.[545]

542) 北濟州敎育區, 『敎育行政要覽』
543) 『濟州新報』, 제2098호, 1954.1.11.
544) 『濟州新報』, 제2409호, 1954.12.22.
545) 『濟州新報』, 제2155호, 1954.3.15.

Ⅵ. 제주교육행정의 발전기

제1장 현대의 제주교육행정

제1장 현대의 제주교육행정

60년대 이후 제주교육 나아가 한국의 교육은 여러 문제상황에도 불구하고 질과 양에 있어서 비약적인 성장을 하여 왔음을 부인할 수 없다. 특히 60년대, 70년대는 전례없는 학교교육의 양적인 발전을 가져온 시기였다. 이 같은 학교교육의 팽창 원인은 전통적인 숭문(崇文)의 전통과 더불어 정부의 고도 경제성장정책에 따른 고급인력양성이라는 교육의 이차적 기능에 대한 중시에서 오는 결과였다.

현재 우리나라의 학생인구는 1천142만여 명으로 전체 인구의 1/4을 상회하고 있다. 이는 교육의 거대화, 대량화(massification)를 의미하며 다름아닌 교육기회의 확대를 의미한다. 교육받는 인구가 많다는 사실은 국민의 질적 고도화를 의미하며 아울러 경제적 생산성과 생활수준의 향상을 의미하는 척도이기도 하다. 그러나 교육인구의 양적 확대에 비례하여 교육재정과 시설도 확대되어야 하는데 그렇지 못한 실정이며 결국 이것은 교육의 질적 저하를 불가피하게 하고 있다.

이러한 상황 속에서도 제주교육의 발전은 더욱 진전되고 있고 특히 오늘과 내일의 제주교육문제에 대하여 어떻게 대응하며 어떠한 방향으로 문제를 풀어나갈 것이냐에 대한 공적 논의와 결정이 증대되고 있다. 따라서 교육의 행정적 관리체계도 그 부문별 영역과 기능요인별 영역에 따라 그리고 교과별 영역에 따라 세분화됨은 물론 더욱 다양해지고 복잡해지고 있는 입장이다.

제1절 교육행정체제와 장학의 변천

1. 60년대의 교육행정체제

가. 교육자치제 부활전후

1960년 4·19학생의거는 한국교육 자체에 있어 획기적인 변화를 일으키는 계기를 마련하였다. 이에 따라 과도정부인 민주당 정권 밑에서는 여러 가지 민주적 개혁운동이 태동하였으며 교육의 개혁을 위한 정책적 노력의 일환으로 교육자치제의 개편운동이 크게 대두되었다. 종래의 시,군단위 교육자치제는 교육위원회가 군에서는 의결기관이고 시에서는 집행기관으로서 이중적 성격을 갖는다든가 교육의 인사와 재정 등에 관하여 문교부와 내무부의 이원적 관할을 받는 등의 많은 문제점을 내포하고 있었다.

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

그러나 1961년 5·16으로 혁명정부가 수립됨에 따라 문교부기구와 지방행정기구를 포함한 문교행정의 기구개편이 대폭적으로 단행되었다. 특히 지방 교육행정기구의 개편은 행정기구의 통일적 확립과 경비의 절약 그리고 행정능률의 향상을 도모하기 위한다는 전제하에 지방의회 기능의 전면정지와 함께 교육위원회의 기능은 정지되었다.

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

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

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

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

교육자치제는 교육행정의 지방분권을 통하여 주민의 참여의식을 높

이고 각 지방의 실정에 적합한 교육정책을 강구, 실시토록 함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하는 기본적인 교육제도이다. 따라서 교육자치제에는 지방자치와 교육자치라는 두 가지 개념이 포함되어 있는 것이다.

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

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

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

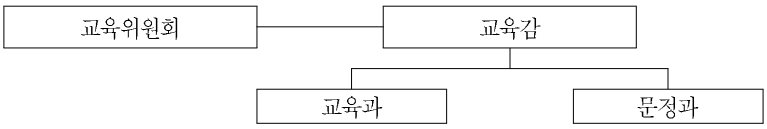
나. 제주도 교육위원회의 발족

1) 제1기

1964년 1월 1일부터 실시될 교육자치제를 위해 문교부는 1963년 12월 31일자로 김용하(金龍河), 부대현(夫大炫), 김문규(金文奎), 고순하(高淳河), 고정일(高正一)을 제주도 제1대 교육위원에 임명하였다. 교육감이 선출되기까지 잠정조치로 교위 법정의장인 강우준(康祐俊) 지사가 교육감직무대리를 맡고 직제조례에 의거 교육과장에는 강달훈(姜達勳), 문정과장에는 강주철(康周喆)이 직무대리로 임명되었다. 1964년 1월 4일 도 교육위원회와 교육청의 개청식을 갖게 됨에 따라 교육자치제가 운영되기 시작하였다.

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

이후 직제는 1964년 8월 6일 문정과의 재무계 대신 시설계, 세입계, 경리계가 신설됨으로써 2과 6계 체제로 개편되었다. 당시 교육위원회의 규모는 보잘 것 없어서 일반직이 6명, 고용직이 4명에 불과하였다.



제주도 교육위원회 교육규칙 제3호 하부규칙 제정(1964.1.8)

1967년 5월 8일에는 2과 9계 체제로 다시 개정되는데 문정과에 서무계가 신설되고 교육과에 초등장학계, 초등인사계, 중등장학계, 중등인사계가 신설 또는 변동되었다. 이로써 일반직이 13명, 고용직이 18명으로 인원이 배가되었다.

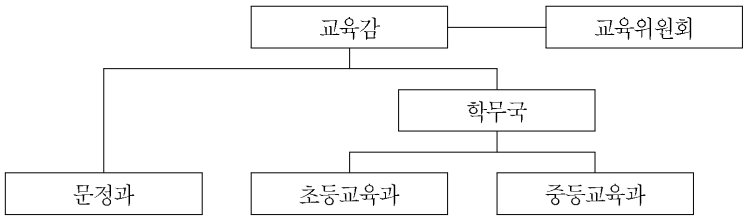
여기서 우리가 유의해 볼만한 부분은 초기의 직제 개정이 관리행정을 보강하기 위한 조치였다면 장학행정이나 학무행정의 보강은 후에 실시되었다는 점이다. 이는 교육행정을 내무행정의 일부로 취급당했던 초창기 교육위원회의 사정을 짐작할 수 있는 부분이다. 장학실이 문교부의 기구로 직제화된 것은 1963년 12월이었는데 4년이 지난 후에야 장학계가 신설된 것만을 보아도 알 수 있다.

2) 제2기

제2대 교육위원으로 임명된 강운옥(康雲玉), 김문규(金文奎), 고봉식(高奉湜), 김두희(金斗熙), 김석두(金碩斗) 5명은 법정의장인 정우식(鄭雨湜) 지사와 함께 1968년 1월 4일 제2대 교육감으로 1대 교육위원이었던 부대현(夫大炫)을 문교부에 추천, 2월 12일에 교육감이 취임하였다. 1968년 9월 20일로 학무국을 신설 초대국장에 현평숙(玄平淑)이 임명되었다. 그 밑에 초등, 중등 양과를 두게 되었고 문정과와 함께 1국 3과 9계로 기구가 개편됨으로써 타시도 교육위원회에 비하여 열세였던 교육위원회의 직제가 대폭 보강되었다.

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

과장은 장학관으로 보하였다.



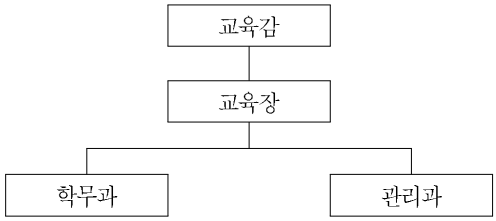
제주도 교육위원회 교육규칙 제13호 하부조직규칙 중 개정(68.9.20)

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

다. 시·군교육청의 신설

도단위 교육자치제로서 제주도 교육위원회가 발족되면서 시군의 교육행정기구도 시장, 군수 관할에서 분리독립하게 되었다. 이리하여 교육위원회의 감독하에 교육청을 신설하고 아울러 교육장도 발령하게 되었는데 제주시는 김보현(金寶鉉), 북제주군에는 김해룡(金海龍), 남제주군에는 강군평(姜君平)이 각각 임명되었다. 대개 그 주요업무로는 1972년말 교육위원회의 직제개편이 있기까지 초등교육만을 관장하였다. 시·군교육청의 직제는 학무과와 관리과 2과 체제로 출범 당시 전체적

으로 기구성원이 일반직 9명, 고용직 7명이었다. 뒤이어 제주시 교육장에 좌봉두(左奉斗)가, 남제주군 교육장에 고경옥(高敬沃), 김황수(金黃洙)가 북제주군 교육장에 양상종(梁常鍾)이 60년대 후반 시·군교육청을 관리하였다.



市·郡敎育廳 機構

라. 60년대 장학의 기조(基調)

60년대 들어 우리 사회의 긴급한 과제는 빈곤의 악순환에서 벗어나기 위해 자립경제의 터전을 시급히 닦는 데 있었다. 따라서 이 시기의 장학은 생산교육, 기술교육, 과학교육, 향토교육 등의 강화에 역점을 두어 학원이 국가경제발전, 향토발전에 직접 간접으로 참여하도록 하는 데 크게 힘썼던 것이 특색이었다. 또한 당시의 장학은 이론 보급이나 권장형식에 그치는 장학이 아니고, 필요한 규정, 행정지시를 겸했고, 구체적인 조건조성을 전제로 하는 것이었기 때문에 매우강한 실행력을 갖추었었다. 따라서 60년대 제주도 교육위원회의 장학방침도 이러한 내용을 골간으로 하였다.

1) 제3기

제주도 교육위원회가 발족될 당시는 교육과 단설로서 장학관 1명과

장학사 5명의 장학요원으로 업무를 수행하였다. 초창기라서 교육여건 개선을 위한 학교의 노력을 지원, 지도하거나 교육시책의 구현을 위한 교육계획과 그 실천상황을 확인, 지도하는 장학지도가 주로 이루어졌다.

제1대 교육감인 최정숙은 취임사에서 인사행정의 공정화, 관리행정의 원골화(圓滑化), 장학행정의 강화, 실업교육의 진흥을 천명하면서 "창의와 노력으로 전진하는 교육제주"라는 교육행정지표를 내세웠는데 이는 교육위원회 발족에 따른 첫출발의 의지를 담고 있다고 하겠다. 따라서 의무교육의 정상화, 실업 및 과학교육의 진흥, 교육시설의 확충, 문화체육의 향상, 사회기여정신의 확립이라는 행정지침을 마련하였다.

교육위원회 발족 초기단계였기 때문에 다른 무엇보다 기반조성에 주력하여 교육청사의 신축과 교육연구원을 설립하였고 국민학교가 8개교, 분교장 2개소, 중학교 3개교, 고등학교 4개교를 신설하였다. 교육청사는 특별재정 지원으로 1966년 6월 10일 준공을 보았고 학교증설은 특히 여학교 시설사업이 활발하였는데 1964년 대정 및 한림 지역에 여자중고등학교가 개교하였고 1966년도에는 제주시내에 처음으로 공립으로서 제주여자중학교와 제주여자상업고등학교가 설립되었다.

당시 국가적으로는 발전교육정책 차원에서 향토학교운동이 가장 중점적으로 추진되었다. 향토학교운동은 1950년대에 주창되어오던 지역사회학교운동을 제2공화국 때 개칭한 것으로 학교와 지역사회 간에 긴밀한 유대관계를 맺어서 지역사회의 자원과 문제를 교육에 절실히 반영하고 지역사회 발전과 개선에 기여한다는 목적을 가지고 있었다.

이에 따라 제주도에서도 감귤 주산지 확대사업의 일환으로 도전역에 걸쳐 실습지 여건이 허락되는 학교에 감귤 재배를 권장, 소요되는 감귤 묘목은 무상공급으로 자활학교 건설의 기반을 마련하는 특색있는 장학사업을 펼쳤다. 이와 함께 서귀농림고등학교에 아열대작물 시험재

배를 위하여 연구비를 보조, 파인애플 재배를 연구케 하여 적응시험에 성공시키는 사업도 병행되었다. 이러한 맥락에서 60년대 전반기 제주도 교육위원회의 장학은 방법론 위주의 특색을 보여주었다고 하겠다.

이밖의 장학사업으로는 교직연수나 연구학교 운영 등이 있었으며 학교도서관 육성이 또한 특색있게 펼쳐졌다. 즉 1교 1도서관을 목표로 1966년부터 학급도서관 시설확충 3개년계획을 수립, 단계적으로 도서관 봉사활동을 추진시켜 학습활동과 직결되는 운영으로 자학자습의 능력과 습관을 배양시키도록 조력하였다.

2) 제4기

제2대 교육감인 부대현은 "창의와 협동으로 힘을 생산하고 향토개방에 매진하자"라는 교육행정지표 아래 반공애국의 사도확립, 과학 및 실업교육진흥, 교육시설의 확충정비, 향토과제 연구실천, 행정운영의 합리화를 행정지침으로 마련하였다. 특히 1968년 12월에 국민교육헌장이 선포됨으로써 국가주의적 국민통합 이념과 실용적 가치관에 기초한 장학방침이 중점적으로 구현되었다.

특히 60년대 중반에 들어 국민교육의 방향과 한국교육이 추구하는 인간상에 대해 진지하게 논의되기 시작하였고 민족자주성, 주체성, 봉사정신, 경제발전의 밑받침이 되는 정신적 기반으로서의 제2경제 등에 대한 언급이 차차 강화되었다. 이러한 시대적 요청에 부응하는 조치로 선포된 것이 1968년 12월 5일의 국민교육헌장이었다.

따라서 당시 제주도 교육위원회의 장학방침도 일관되게 교육의 생산성 강화를 강조하는 쪽으로 설정되었고 기본적으로 60년대말 한국교육의 이념적 기반인 발전교육론을 정당화하려는 노력을 보여줌으로써 방법론 위주의 장학에서 이념 위주로의 전환을 시사하였다.

성장이데올로기를 근저로 한 한국의 발전교육론은 국민교육헌장의 선포로 그 이념적 체계를 공고히 하게 되면서 국민교육헌장은 70년대 장학행정의 기저가 되었고 소위 안보교육, 국적있는 교육, 민족주체성 교육의 토대가 되었던 것이다. 헌장 제정직후 그 실천을 위해 강력한 조치가 내려졌는데 교육과정 개편시 헌장이념을 기본 방향으로 하고 헌장이념을 기반으로 교과서의 모든 내용을 재검토, 개편하고 모든 장학자료를 통해 헌장이념 구현의 구체적 방법을 제시하고 학생들의 일상생활도 반드시 헌장의 규범에 입각하도록 하였다.

교육위원회의 형식과 내용이 점차 보강됨에 따라 청사도 증축되었고 복지시설 사업의 하나로 1971년 12월에 다목적용 학생회관이 준공되었다. 각급학교 증설도 계속되어 국민학교 6개교, 분교장 5개소, 중학교 3개교, 고등학교 2개교가 신설되었다. 또한 이 시기에 실업계 학교 시설이 확충되었는데 이를 위해 I.D.A 차관이 도입되었고 대일청구권 자금에서 도입된 실습기재가 한림공업고등학교를 비롯 성산수산고등학교 및 서귀농업고등학교에 배정되었다.

그리고 1971년도부터 도전역에 걸쳐 중학교 무시험진학이 실시됨에 따라 2학군(제주시, 서귀읍) 24학구(북제주군 13, 남제주군 11)의 진학 학군구를 설정하여 중학교 평준화 계획을 행정적으로 뒷받침하였다.

물론 이밖에도 향토개발과제 연구나 자활학교 육성 등 여러가지 장학사업이 추진되기도 했는데 그 가운데 자활학교 육성사업은 60년대 전반기 향토학교운동을 계승하는 내용으로서 계획적인 감귤원 조성을 통한 생산소득을 학교운영에 교육적으로 활용하자는 것이었다. 이를 위해 1968년을 기점으로 자활학교 육성 4개년 계획이 펼쳐졌으며 90개 학교에 2,125a 면적의 감귤원이 조성되었다.

60년대 교육지표 및 행정지침

대	교 육 감	교육지표 및 행정지침
1	최정숙 1964.2.4 ~ 1968.2.3	* 창의와 노력으로 전진하는 제주교육 1. 의무교육의 정상화 2. 교육시설의 확충 3. 문화체육의 향상 4. 사회기여정신의 확립
2 1966	부대현 1968.2.4 ~ 1972.2.3	* 창의와 노력으로 힘을 생산하고 향토개발에 매진하자. 1. 반공애국의 사도 2. 과학실업교육의 진흥 3. 교육시설의 확충 정비 4. 향토개발교육의 추진 5. 행정운영의 합리화

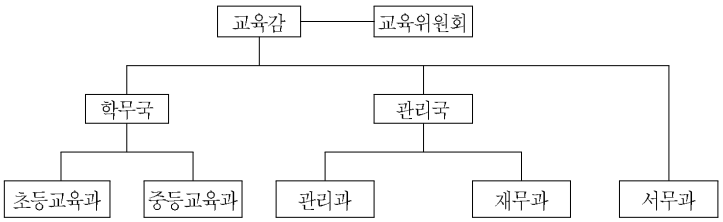
2. 70년대의 교육행정체제

가. 제주도 교육위원회의 성장

1972년 1월 5일 송방식(宋邦植), 김계용(金繼鏞), 한재원(韓在源), 김용훈(金鏞勛), 송봉규(宋奉奎) 등의 제3대 교육위원들은 당시 남제주군 교육장이었던 김황수(金黃洙)를 제3대 교육감으로 추천하였다. 이후 김황수 교육감은 이동일(李東一), 강태순(康泰淳), 양중해(梁重海), 현학순(玄鶴淳), 홍관수(洪官洙) 등의 4대 교육위원에 의해 제4대 교육감으로 재선되었는데 이로써 1972년부터 1980년까지 국가의 교육통제가 가장 강력했던 70년대 전반에 걸쳐 재임을 하게 되는 셈이었다.

1973년 1월 29일에는 제주도교육위원회 직제조례가 개정 승인됨에

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



제주도 교육위원회 교육규칙 제90호 사무분장규칙 개정(78.4.6)

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

이런 현상은 직제 개편 때마다 되풀이 되어 3명 수준으로 감소추세이던 고용직도 74년에 들어 10명으로 늘어나고 이후 꾸준히 증가하여 고용직에 대한 정책적 조정이 있던 90년도까지 계속된다. 증감이 없이

11명으로 유지되던 전문직은 78년에 가서야 16명으로 증원되어 20%선을 겨우 넘어서게 된다.

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

70年代 公務員 變動 現況

	교육위원회				교 육 청				사 업 소			
	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계
1970	10	13	3	26	14	22	3	39	10	6	4	20
1971	10	13	3	26	14	22	3	39	10	6	4	20
1972	10	13	3	26	14	22	3	39	9	6	4	19
1973	11	39	3	53	20	22	3	45	9	8	7	24
1974	11	39	10	60	20	23	3	46	9	8	7	24
1975	11	40	10	61	20	26	3	49	9	8	7	24
1976	11	40	10	61	20	26	4	50	9	13	7	24
1977	11	42	14	67	20	26	4	50	9	13	12	34
1978	16	47	15	78	26	26	9	61	14	13	13	40
1979	19	49	15	83	26	33	9	68	14	12	13	39

나. 시·군 교육청의 변모

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

다. 70년대 장학의 기조

70년대 장학행정의 기저는 60년대 말에 선포되어 그 구현이 절실히 요청되었던 국민교육헌장 이념 구현이 무엇보다도 강조되었고, 새로운 가치관을 확립하고 자주, 자립의 민족국가를 육성하는 데 역점을 두었다. 또한 그동안 누차 강조는 되었으면서도 그 성과가 부진했던 과학, 기술교육과 보건, 체육교육의 진흥이 계속 강조되었으며 교권의 향상, 교직의 전문성 제고를 위해 노력을 기울였다.

1972년부터 1979년까지 제3, 4대 교육감을 지낸 김황수는 제3대 재임 때는 국가안보교육체제의 정비, 교육조건의 개선, 지역사회 개발교육의 확대, 행정질서의 확립을 교육행정시책으로 내세웠고 제4대 때는 사랑의 학교, 믿음의 교육이라는 교육지표 아래 성실한 교사상의 정립, 건전한 면학기풍의 형성, 적합한 교육환경의 조성, 확고한 학교행정의 추진이라는 시책을 내세웠지만 그 기저에는 전적으로 국민교육헌장 이념 구현을 목표로 하였다.

8년 동안의 재임기간에 국민교육헌장이라는 단일 목표만을 장학시책으로 시종일관했다는 것은 국민교육헌장이 국가통제적 목표로 정착되

었음을 시사한다. 1973년부터 국민교육헌장 이념의 실현을 국민교육의 이념으로 절대시한 유신정권은 교육정책의 핵심과제를 민족주체성교육, 국적있는 교육, 안보교육의 강화, 과학기술교육의 진흥, 보건체육교육의 진흥 등으로 다양하게 제시하였는데 이것은 곧 제주도 교육위원회의 장학방침이기도 하였다.

이 시기에 들어 교육기능의 질적 개편, 교육사회화의 움직임에 새로운을 뜨게 되었으며 나아가 향토학교, 새마을 교육의 적극적인 전개가 시도되었다. 그러나 새마을 교육은 새로운 향토를 건설하는 국민적 운동으로 정착되기보다는 점차 유신교육의 일부로 변화하면서 지배권력을 정당화하는 체제순응적 교육의 성격을 띠게 되면서 일련의 이데올로기 교육으로 변질되어 버리는 아쉬움을 남겼다.

70년대 교육지표 및 행정지침

대	교 육 감	교육지표 및 행정지침
3	김황수 1972.2.4 ~ 1976.2.3	1. 국가안보교육체제의 정비 (73년 이후 : 유신교육체제의 정비) 2. 교육조건의 개선 3. 지역사회 개발교육의 확대 4. 행정질서의 확립
4	김황수 1976.2.4 ~ 1980.2.3	* 사랑의 학교, 믿음의 교육 1. 성실한 교사상의 정립 2. 건전한 면학기풍의 형성 3. 적합한 학교환경의 조성 4. 확고한 학교행정의 추진 4. 향토개발교육의 추진

이 시기 교육위원회는 시설면에 있어서 동일구내에 있는 병설된 중, 고등학교의 분리와 이설을 역점사업으로 추진하였는데 제주농업고등학교를 비롯한 12개교가 이설되었고 3개교의 중고등학교가 분리되었다. 이와 병행하여 교지의 확장과 교실의 증·개축 등 교육환경 개선을 위한 시설사업이 활발하게 추진되었다. 과학교육의 진흥을 위하여 학생과학관을 개관하는 한편 1975년 2월 25일에는 학생회관이 준공되었고 교육위원회 청사 이설사업이 추진되었다.

3. 80년대의 교육행정체제

가. 제주도 교육위원회의 발전

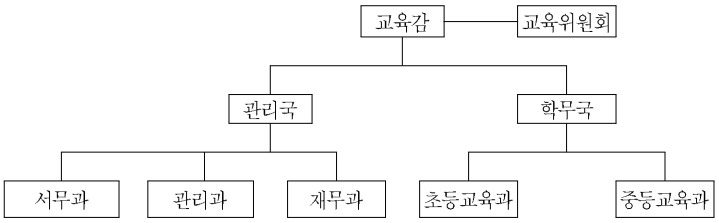
1) 제5기

1980년 2월 11일 제5대 교육감으로 양치종(梁致鍾)이 취임하였는데 장용직(張龍職), 현용준(玄容駿), 현천관(玄天寬), 조문부(趙文富), 신순낭(申順娘) 등이 교육위원으로 활동하였다. "바른 교육의 추진, 밝은 교실의 건설"을 모토로 70년대와 달리 교육현장을 중시하려는 입장을 보였다. 그러나 교육위원회 상황은 70년대의 관리행정우위 양식을 그대로 승계, 오히려 내부적으로는 문제를 더욱 산적시키는 형국이었다. 78년도부터 유지되던 전문직 20% 비율이 80년을 고비로 급전직하하게 되면서 83년에 가서는 겨우 16%라는 상황을 연출하게 된다.

1980년 6월 24일 서무과에 인사계가 신설됨으로써 제주도 교육위원회의 직제는 2국 5과 20계 체제를 갖추게 되는데 점차 살림규모도 방대해져 100여 명 안팎이었던 교육위원회 공무원이 1980년을 기점으로 100명을 넘어서게 된다. 이어 단행된 81년 8월의 직제개편과 관련하여 주목되는 것은 기존의 초등교육과와 중등교육과 산하기구들이 대폭 장

학관 체제로 바뀌었다는 사실이다. 이는 관리행정의 절대우위 속에 장학행정을 제고시키려는 노력이라는 점에서 일단은 긍정적인 변화라고 볼 수 있다.

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



제주도 교육위원회 교육규칙 제137호 사무분장규칙 개정(81.11.20)

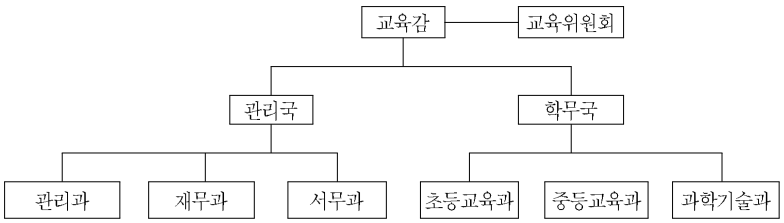
80年代 公務員 變動 現況

	교육위원회				교 육 청				사 업 소			
	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계
1980	21	60	22	103	26	38	11	75	14	14	16	44
1981	21	64	38	123	26	40	33	79	14	11	23	48
1982	21	63	38	122	26	46	34	106	14	11	22	47
1983	21	69	39	129	26	50	36	112	14	12	24	50

2) 제6기

1984년 1월 1일 임명된 김석범(金錫範), 김영돈(金榮敦), 양상종(梁常鍾), 오윤겸(吳允謙), 황옥선(黃玉仙) 등의 교육위원들에 의해 추천되어 1984년 2월 11일 교육감으로 임명된 고봉식(高奉植)은 "산 교육, 푸른 기상"이라는 지표 아래 자율 속의 개방이라는 교육행정원칙을 표방하였다. 1984년 4월 6일 교육위원회 직제가 개정됨으로써 제주도교육위원회에도 학무국에 과학기술과를 두어 과학교육담당장학관과 실업교육담당장학관 그리고 진흥계를 설치하게 되어 2국 6과 24계 체제를 갖추게 되었다.

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



제주도 교육위원회 교육규칙 제166호 사무분장규칙 개정(84.4.6)

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

80年代 公務員 變動 現況

	교육위원회				교 육 청				사 업 소			
	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계
1984	22	73	39	134	26	51	31	108	14	12	25	51
1985	24	76	39	139	26	52	31	109	15	12	27	54
1986	24	79	42	125	26	51	31	108	15	15	28	58
1987	27	85	41	153	27	50	29	108	27	24	46	97

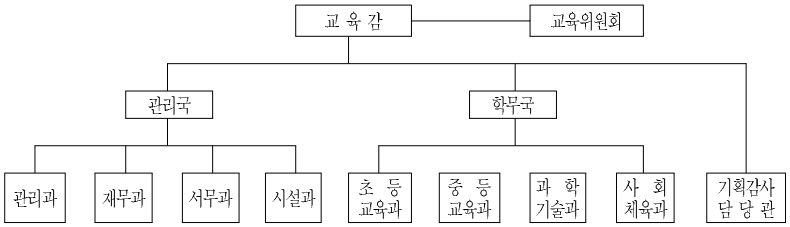
이 시기 교육위원회는 교원 및 학생연수와 학생예절교육을 위한 기구로 탐라교육원과 학생예절관을 설립하였음은 물론 제13회 전국소년체육대회를 제주도에 처음 유치, 성공리에 개최를 하였다. 87년도에 사업소의 인원규모가 크게 증가한 이유도 탐라교육원과 학생예절관이 설립되었기 때문인데 탐라교육원에는 전문직이 8명, 일반직이 5명, 고용직이 15명 배치되었고 학생예절관에는 각각 3명씩 9명의 인원이 배치되었다.

3) 제7기

1988년에 제7대 교육감으로 임명된 강정은(康禎殷)은 “밝은 교실 힘

찬 교육"이라는 교육지표 아래 교육의 자주화, 인간화, 창의화를 행정 표방으로 내세워 특히 도덕성을 일깨우는 교육이라는 차원에서 교육의 민주화라는 시대적 소명에 부응하려는 노력을 보였다. 이는 당대의 정치적 변화와도 관계가 있어서 그 동안의 발전과 체제중심의 교육관 때문에 빚어진 교육의 이차적 기능에 대한 중시 경향에서 교육의 일차적 기능으로의 전환이라는 가치지향을 의미하였다.

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



제주도 교육위원회 교육규칙 제220호 사무분장규칙 개정(90.3.26)

80年代 公務員 變動 現況

	교육위원회				교 육 청				사 업 소			
	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계	전문직	일반직	고용직	계
1988	30	94	40	164	27	57	25	109	27	25	41	93
1989	30	98	40	168	27	57	25	109	26	31	48	105
1990	31	130	4	165	29	84	1	114	33	32	15	80
1991	32	131		163	30	83	1	114	34	37	8	79

이 시기에 눈여겨 볼만한 부분은 1990년을 기점으로 고용직이 거의 일소되었다는 사실일 것이다. 이는 교육행정 조직의 안정성(security)이

라는 측면에서는 바람직한 현상이긴 하나 고용직이 차지하던 공간만큼을 일반직이 점유함으로써 오히려 조직을 경화(硬化)시키는 측면도 없지 않다. 이러한 조직의 경화현상은 조직의 비대화와도 관련되는 문제로서 제주도 교육위원회의 진로와 관련하여 시사하는 바가 크다고 하겠다.

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

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

나. 시·군교육청의 발전

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

다. 80년대의 장학기조

80년대는 국가적으로 초·중등교육보다는 고등교육이나 유아교육, 사회교육 등에 정책의 관심이 집중되었음은 부인할 수 없다. 이러한 이유에서 80년대는 장학의 방향을 국민정신교육, 과학기술교육, 평생교육 등의 진흥에 초점이 모아졌고 교육의 민주화, 자율화, 전문화, 국제화에 역점을 두었다. 특히 장학의 방법도 종래 교육행정기관에서 행하는 장학지도에서 학교중심의 자율적 장학으로 그 중심이 이동하기 시작했고 장학지도 방식도 종전의 지시, 지도에서 상담, 협의하는 형태로 변모하기 시작했다.

80년대 들어 제주도 유아교육이 양적, 질적으로 확대되었던 것도 이러한 정책의 향배와 관계된 것이다. 80년대 전반 제주도 교육위원회의 가장 큰 실적은 아무래도 유아교육의 진흥을 들지 않을 수 없다. 80년대는 한국의 유아교육 발전에 있서 가장 획기적인 진전을 이룩한 시기로 기록되고 있는 만큼 당시 제주도 교육위원회의 노력으로 제주도의 유아교육은 양적으로 급속한 성장이 있었고 질적으로도 많은 개선이 있었으며 이념적으로도 커다란 진전을 이루었다.

80년 4월만하더라도 공립유치원 1개소 사립유치원 11개소 도합 12개소에 불과했던 유치원이 81년에는 51개소, 82년에는 69개소 83년에는 71개소로 개설되었던 것인데 이로써 제주도 유아교육 진흥의 일대 전환점을 이루었다. 이러한 유아교육기관의 공교육화는 유아교육의 기회를 확대하였을 뿐만 아니라 균등화시키는데도 크게 기여하였다.

국가적으로 1985년 3월에는 교육정책자문기구인 교육개혁심의회가 발족되어 학제개편, 영재교육 및 과학기술교육의 진흥, 고등학교평준화 제도의 보완, 교육자치제의 운영, 대학입시제도, 조기교육방안, 실어교

육진흥방안, 대학원교육의 개선방안, 현직교원 재교육방안 등 주요 연구과제를 설정하고 공청회, 세미나, 설문지 등을 통해 한국교육의 당면과제를 다루었다. 교육개혁심의회는 1987년 말까지 잠정적 한시기구로 설치운영되었으며 그간 심의 결정한 개혁방안들은 교육개혁종합보고서에 제시되었다. 이러한 개혁방안은 곧 제주도 교육에도 영향을 끼쳤음은 물론이다.

1987년부터 각급학교 교원, 교육전문직 및 교육행정을 담당하는 일반직 공무원의 연수업무를 관장하기 위하여 각 시, 도에 교원연수원을 설치, 운영토록하였다. 이로써 11개 연수원이 개원되었으며 이렇게 교육의 선진화를 앞당기는 중추기능을 담당할 현직교원의 연수에 노력을 기울인 것도 80년대 후반의 큰 특징이었다. 탐라교육원이나 학생예절관의 설립도 같은 맥락인 것이다.

그러나 교원연수에 관한 규정에 의하여 중등교원으로서 필요한 기본자질의 향상과 교직의 전문성을 제고시키기 위한 방안으로 1973년 9월부터 제주대학교에 사범대학 부설로 중등교육연수원이 개설되어 있음에도 불구하고 교원연수를 위해 따로 사업소를 두게 되었다는 것은 비단 제주도만에 국한된 문제는 아니지만 행정의 낭비라는 측면에서 그 문제점을 지적하지 않을 수가 없다.

교원연수의 바람직한 현상은 특히 80년대 후반들어 그 규모가 점차 확대되어 실시되고 있는 교사해외연수를 들 수 있을 것이다. 이는 교육의 국제화라는 정책적 지향에 부응하는 대표적인 조치라고 할 수 있다. 실시 초기에는 교육연수보다 시찰연수가 위주였지만 교원연수의 본래 목적에 부응하는 교육연수가 점차 늘고 있다.

실시 초기인 88년의 경우 전체 해외연수 42명 가운데 교육연수는 5명에 불과했으나 91년 현재 전체규모도 292명으로 대폭 증가하였고 특

히 전문교과연수로서 교육연수가 127명에 달하고 있음을 볼 때 일부과목과 공립학교 편중이라는 몇몇 문제점에도 불구하고 매우 고무적인 현상이라고 하지 않을 수 없다.

80년대 후반기 교육위원회의 사업 가운데 가장 특색있는 것은『사회의 학교화운동』이다. 알찬교육의 실현을 위한 사회의 교육적 기능과 기성세대의 교사적 역할 제고를 위한 교육운동이라는 점에서 시대적 상황에 적절히 부응하는 사업이었다. 이는 학교와 사회라는 이원적 관계를 동일한 학습의 지평에 둠으로써 교육의 관찰 지평을 확대하려는 나름대로의 교육철학적 안목도 지니고 있어 구호적 차원의 운동에서 벗어나려는 노력을 시사하고 있다.

80년대 교육지표 및 행정지침

대	교 육 감	교육지표 및 행정지침
5	양치종 1980.2.11~1984.2.3	* 바른교육의 추진, 밝은 학교의 건설 1. 탐라학생상의 정립 2. 사도의 진작 3. 기초교육의 철저 4. 책임행정의 구현
6	고봉식 1984.2.4 ~ 1988.2.3	* 산 교육, 푸른 기상 1. 자율능력의 신장 2. 삼무정신의 전승 3. 과학기술교육의 충실 4. 사도의 정진
7	강정은 1988.2.4~	* 밝은 교실, 힘찬 교육 1. 도덕성을 일깨우는 교육 2. 스스로 다스리는 학교 3. 창의력을 키우는 수업 4. 사랑,믿음을 본보이는 교사 4. 교단을 생동케 하는 행정

이밖에 사랑과 믿음의 사도실천에 힘쓰는 교원을 발굴, 표창하는 '사랑의 사도상'을 매년 시상하였고 교원종합예술제를 열어 교직원 상호간의 협화분위기 조성과 재능 발표기회를 갖도록 하였다. 한편 7억8천만원을 들여 학생체위에 맞는 책걸상 및 교원휴게실 마련 등 학습여건을 지속적으로 개선하였다. 성산수산고등학교의 자립기반을 구축하기 위하여 5억원을 투자 양어장 시설을 완비하였고 학생수련 및 교사연수에 활용하고자 16억원을 투입 학생예절관을 탐라교육원 부지로 이전 추진 중에 있다.

4. 교육자치제의 발전적 개편

가. 제주도 교육자치제의 개편

5·16군사혁명을 계기로 폐지된 지방자치제도의 부활은 제5공화국에 와서 다시 태동하였다. 제5공화국 헌법은 지방자치를 규정하고 지방의회를 두기로 하였으나 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 시기를 법률로 정하도록 하였다. 그러나 결국 실시를 보지 못하고 제6공화국의 출범에 앞서 1988년 대통령 선거와 국회의원 총선거를 계기로 지방자치의 부활이 합의되면서 교육자치제를 발전적으로 개편, 활성화하려는 노력이 활발히 진행되었다.

그리하여 1988년 4월 지방자치법에 이어 교육법 개정안이 국회를 통과함으로써 새로운 교육자치제가 시·군·구의 기초자치구역은 89년 5월, 시,도 광역구는 91년 5월 중에 단계별로 실시키로 되었다. 그러나 새로운 교육자치제 역시 지방자치제와 연동적으로 실시키로 되어 있는 바 지방자치법이 시행되기에 앞서 여·야 간의 논란이 계속되다가 1989년 12월 정기국회에서 다시 개정되었다. 이에 의하면 90년 상반기

에 실시키로 되어 있었으나 1990년 12월 정기국회에서 1991년도에 실시키로 확정하였다.

그리하여 교육법 제2장에 규정된 교육자치에 관한 규정을 따로 떼어서 새로이 제정 공포된 「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제4347호, 1991.3.8)로 흡수, 개편하였다. 지방교육자치에 관한 법률에 의한 새로운 교육자치제도는 1991년 3월 26일부터 발효하여 집행기관인 시,도교육청이 개설되고 91년 8월 8일과 10일에 교육위원 선출과 더불어 심의, 의결기관인 교육위원회가 발족되었다. 이로써 새롭게 출발을 보인 제주도 교육위원회는 백자훈(白子勳)을 의장으로 오남련(吳南蓮), 고맹선(高孟善), 박행신(朴行信), 문정열(文貞烈), 김기진(金基珍), 강통원(姜通源) 등 7명의 교육위원으로 구성되었다.

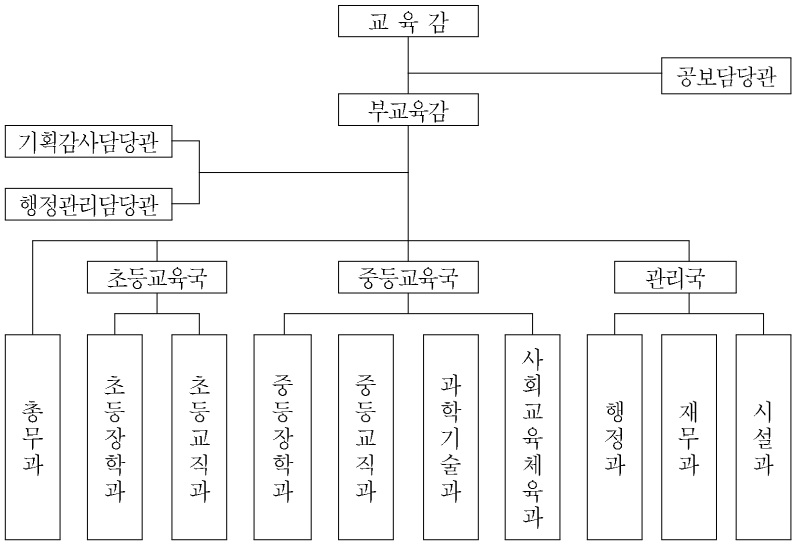
종래 의결권이 없는 합의제집행기관(council or board system)에서 자율적 의사결정권과 정책결정권을 가진 의결기관으로 교육위원회가 새롭게 탄생하였고 교육감 또한 독임제(獨任制)(single system) 집행기관으로서 행정의 신속성과 능률성을 기할 수 있게 되어 바야흐로 진정한 지방교육자치의 서막을 올리게 되었던 것이다.

나. 개편 교육자치제의 조직

1991년 8월부터 실시된 제주도 교육청의 조직 개편은 종래 학무국과 관리국의 이원구조를 다원화하였다. 특히 학무국을 초등교육국, 중등교육국으로 분리하여 교육행정 대상영역 중 교육기능을 크게 강화하여 관리행정주의라는 종래의 비판을 크게 수용한 것이 특징이라 할 수 있다. 이는 지방자치단체내의 소관학교의 교육을 지원하는 행정 강화라는 측면에서 매우 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

또한 지방분권에 입각한 중앙행정기능의 위임 등 각종 행정업무의

증대에 대비하기 위해 종래 서울특별시와 부산직할시에만 두고 있던 부교육감제가 신설된 것도 또 다른 특징이다. 그리고 기획관리업무를 강화하기 위해 종래의 기획감사 담당관 외에 행정관리 담당관을 신설하여 총무과와 더불어 부교육감 직속으로 둠으로써 전문적 참모기능을 수행토록 한 것도 종래와 다른 특색이다.



改編 敎育廳 機構

한편 시·도교육청의 하급 행정기관인 시·군·구 교육청의 조직을 기초 자치구인 시·군·구의 인구 규모에 따라 세 가지로 대별하였는데 즉 인구 30만명 미만의 교육청과 30만명에서 50만명까지의 교육청 그리고 인구 50만명 이상의 직할시나 특별시의 하급교육청 세 가지이다. 인구 30만명 내지 50만명 규모의 하급교육청의 기구는 종래의 학무과와 관리과로 조직된 이원구조를 학무과, 관리과, 사회체육과, 재무과의 사원구조로 분화 확대하고 있다. 30만명 미만은 종래 이원구조

그대로이다. 제주도의 시·군교육청은 모두 30만명 미만 체제를 갖추게 된다.

다. 개편 교육자치제의 특징

1) 특징

새로운 교육자치제의 특징을 대별해 보면 다음과 같다.

첫째, 교육의 자주성, 전문성과 지방교육의 특수성을 살리고 지방자치단체의 교육, 학예에 관한 중요사항을 심의, 의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 두기로 하였다. 이는 종래 집행기관이었던 교육위원회를 심의,의결기관으로 전환한 것이다. 그러나 교육위원회의 의결사항 중 가장 중요한 입법권과 예산·결산권은 지방의회에서 최종 의결토록 되어 있다.

이와 같이 교육위원회를 수임형(受任型) 의결기관화하고 의결사항을 지방의회에 분담시킨 데 관하여 문제시 될 수 있는 것은 교육자치가 일반 자치에 예속될 위험을 초래할 수도 있다는 사실과 두 의결기관간의 불화 내지 갈등이나 의견 충돌시 그 조정이 어렵다는 사실이다. 특히 의존수입으로 지탱하는 취약한 지방교육재정을 감안하면 지방의회와의 관계는 매우 중요하면서도 상충될 가능성이 있다.

둘째, 교육위원회의 정수를 특별시와 직할시는 지방자치단체인 구(區)의 수로 하되 최하 7명으로 하고 도는 교육청의 수로 하되 제주도는 7명으로 하였다. 이는 지역주민의 인구 규모에 따라 정원을 조정하여 주민의 참여기회를 종전보다 확대하여 주민의 대표성을 강화한 것이다.

셋째, 교육위원회는 시·군·구 의회가 추천한 2명 중에서 시·도의회가 선출하되 그 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자로 한정하였다.

이렇게 교육위원을 주민직선으로 하지 않고 간접선거제를 채택한 것은 직선에 따른 시간, 인력, 예산의 낭비와 선거운동의 과열에 따른 부작용을 막고 지방의회에서 선출토록 함으로써 교육위원회와 지방의회 간의 협조, 연계체제를 중시하여 양자 간의 협력관계를 증진할 수 있는 장점을 살린 것이라고 하겠다.

넷째, 교육위원회의 자격은 학식과 덕망이 높은 자로서 시,도의회의원의 피선거권이 있는 자이고 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육위원 정수의 2분의 1이상은 교육 또는 교육행정 경력이 15년 이상 있는 자라야 한다고 규정하였다.

이는 교육위원의 당적을 불허함으로써 교육행정의 정치적 중립성과 안전성을 보장하려는 것과 교육행정의 전문성을 확보하려는 것이다. 교육위원 2분의 1 이상을 교육 또는 교육행정 경력자로 규정한 것은 집행기관이 아닌 의결기관화했기 때문에 일반 주민의 참여 폭을 넓히기 위한 조치였다고 볼 수 있다. 그러나 교육자치는 소인통제(素人統制)(layman control)가 원칙이기 때문에 이러한 2분의 1 이상의 제한조치는 주민의 대표성을 저해하고 폭넓은 주민의 의사를 반영하지 못할 위험성이 있는 것도 사실이다.

다섯째, 교육위원회의 의장과 부의장은 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하되 임적의원(任籍議員) 과반수의 득표로 당선되며 임기는 2년으로 하였다. 이는 현재 당해 지방자치단체의 장이 당연직 의장으로 되어 있어서 교육행정의 일반행정으로 부터 분리, 독립되지 못하여 자주성을 저해한다는 문제점을 제거하기 위한 조치였다.

여섯째, 시・도에 교육・학예에 관한 사무의 집행기관으로서 교육감을 두었다. 시・군・구에는 교육장을 두고 교육・학예에 관한 사무를 분장케 하였으며 교육장은 장학관으로 임명하였다.

이로써 우리나라의 교육자치제는 의결기능과 집행기능을 단일 기관에서 맡는 기관통합형(機關統合型)이 아니라 양기능이 각기 다른 기관에서 분담하는 기관분립형(機關分立型)이 되고 교육감을 독임제 집행기관으로서 신속하고 능률적인 책임행정을 할 수 있게 되었다. 직명은 시·도 수준에서는 교육감, 시·군·구 수준에서는 교육장으로 구분하였다.

일곱째, 교육감의 임기는 4년이며 1차에 한하며 중임할 수 있도록 하였다. 교육감은 당해 교육위원회에서 선출하되 이에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 되어 있다. 선출된 교육감의 임명절차는 종전과는 달리 교육부장관의 제청으로 대통령이 임명하지 않고 교육위원회 선출로 끝난다.

시·군·구 교육장의 임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 교육감은 지방의회에서 직접 선출한 교육위원들로 구성된 교육위원회에서 선출하게 되어 있으므로 종전과 같이 중앙의 권력이 작용될 소지는 대폭 축소되었다. 교육자치의 기본정신을 살려 교육위원회에서 선출된 교육감이 교육부장관에게 보고만 하도록 하였다.

여덟째, 교육감의 자격은 학식과 덕망이 높고 지방의회의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며 교육 또는 교육전문직 경력이 20년 이상 있거나 양쪽 경력을 합하여 20년 이상 있는 자로 규정하였다.

교육감의 자격 요건에 당적을 불허한 것은 당연하며 교육의 전문성을 확보한다는 점에서 종전의 교육 또는 교육행정 경력에서 교육행정 경력을 삭제한 것은 그 동안 요구되었던 교육일선의 여망을 반영한 것이다. 그러나 교육의 전문성과 교육행정의 전문성은 불가분의 상호의존관계에 있는 것이어서 양자택일식으로 한정한 것은 문제의 소지가 충분하다.

종전 교육자치제도와 현행 제도의 비교

구분	내용	종 전		현 행	
		시·군·구	시·도	시·군·자치구	시·도
교육위원회	·설치지역	·미설치	·설치됨	·미설치	·설치됨
	·성격	·독임제 집행기관으로 교육장을 둠	·합의제 집행기관		·수임형의결기관 (일부 지방의회)
	·권한	·교육장이 단독 집행	·교육, 학예에 관한 사항 합의집행		·교육, 학예에 관한 사항 의결 ·조례안, 예산안, 결산 등은 지방의회 의결
	·구성	·미구성	·7인(당연직 2인 포함)	·미구성	·특별시, 직할시는 행정구수, 도는 교육청 수대로 하되 최저7인
	·위원선출	·미구성	·지방의회에서 선출 (경과조치 : 교육부장관 임명		·당해 지방의회에서 선출
	·위원자격	·미구성	·교육 또는 교육행정 경력이 있는 자로서 지방의회의원 피선거권자		·정수의 1/2 이상은 교육 또는 교육행정 경력자 15년 이상인 자로 하며, 지방의회의원 피선거권자
	·위원임기	·미구성	·4년(중임 가능)	·미구성	·4년
	·의장	·미구성	·지방자치단체의장 (당연직) ·교육감은 집행책임자	·미구성	·당해 교육위원회에서 선출(의장 1인, 부의장 1인)
교육감	·성격	·독임제 집행지관	·교육위원회 위임사무 처리기관	·교육감의 사무분장기관	·독임제 집행기관
	·직명	·교육장	·교육감	·교육장	·교육감
	·자격	·교육 또는 교육행정경력이 있는 자	·교육 또는 교육행정 경력 있는 자	·장학관	·교육 또는 교육전문 경력이 20년 이상인 자 ·당적불허
	·임기	·4년 (연임가능)	·4년(연임가능)	·미정	·4년(2차 중임가능)
부교육감	·자격	·미설치	·장학관 또는 일반직 국가공무원(서울, 부산에 한함)		·국가공무원
	·임기		·대통령 임명		·교육감추천-문교부장관 제청-국무총리-대통령 임명

아홉째, 시·도에 부교육감을 두어 국가공무원으로 임명하고 그 직급을 대통령령으로 정하도록 하였다. 부교육감의 임명절차는 교육감의 추천과 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하였다.

종래 서울특별시와 부산직할시에만 두고 있는 부교육감제를 타시,도까지 확대키로 한 것은 지방분권에 입각한 중앙행정 기능의 위임 등 각종 행정업무의 증대에 대비코자 한 것이라고 볼 수 있다. 그런데 문제시되는 것은 지방자치단체의 부교육감을 일반직 국가공무원으로도 임명하도록 되어 있어서 지방자치의 본래 의미를 퇴색시킬 중앙집권적 색채를 띠고 있다는 점이다.

열번째, 국가의 행정사무 중 시·도와 시·군·구에서 시행하는 교육·학예에 관한 사무는 시·도교육감과 시·군·구 교육장에게 위임하고 시·도교육감은 그 권한에 속하는 사무의 일부를 시·군·구 교육장에게 위임할 수 있고 교육장은 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 교육기관 또는 법인에게 위임할 수 있도록 규정하였다. 이와 같은 규정은 교육행정의 지방분권화와 권한이양의 원리를 실현하려는 것으로서 그 구체적 사항은 관계법령과 조례에서 구체화될 것이다.

Ⅶ. 정리 및 시사

제1장 정 리

제2장 시 사

제1장 정 리

제주교육행정의 역사는 장구한 세월 동안에 형성된 제주교육의 역사만큼이나 길다고 할 수 있다. 원래 교육행정을 국가의 법적 규정에 의한 공교육 제도의 성립과 함께 시작되었다고 보는 것이 일반적이긴 하지만 이러한 입장은 지극히 기능주의적인 것으로 교육은 삶의 원현상이라는 교육철학적 의미를 애써 외면하는 처사이다. 따라서 교육행정은 현실적으로 활동하고 있는 인간(die wirklichen, wirkenden Menschen)에서 출발하고 있음을 전제로 할 때 제주교육행정의 역사는 제주교육사와 나아가 제주도사(濟州島史)와 동일한 역사적 맥락이라고 할 수 있다.

따라서 제주교육행정사에 대한 탐구는 일차적으로 정체론이라는 함정을 극복할 수 있는 나름의 내재적 교육발전법칙에 대한 모색이 요구된다. 이것은 역사라는 것이 거역할 수 없는 어떤 필연적인 역사법칙에 따라 전개되어 간다고 하는 역사주의적인 주장이라기보다는 제주인들 스스로가 제주교육행정사의 능동적인 행정행위의 창조자라는 관점에서 요구되는 주체성의 문제이다. 즉 제주도는 중앙정치에 의해 일방적으로 좌우되었다는 역사인식의 한계성으로 말미암아 내부의 교육행정적 역동성을 간과하고 그 주체 설정에 실패하기 쉽기 때문에 이를 극복하기 위한 노력이 병행되어야 한다는 것이다.

분명 제주교육행정의 역사는 제주교육의 역사와 동일하다. 교육행정은 국가의 법적 규정에 의한 공교육 제도의 성립과 함께 시작되었다는 기능주의적 입장에서 출발한다면 제주도의 교육행정의 역사는 근대에 들어서나 가능했던 것처럼 진술되겠지만 그러나 그러한 입장은 교육은

삶의 원현(原現象)이라는 교육철학적 의미를 애써 배제한다는 뜻에서 지나치게 도식적이다.

그렇기 때문에 제주교육행정의 역사는 제주인들의 생활사에 대한 교육적 관찰이라는 점에서 마땅히 고대의 교육행정 현상을 추적하는 일로부터 시작되어야 한다고 본다. 제주교육행정의 역사가 고대로부터 시작되어야 하는 또 다른 이유는 특히 교육행정 현상의 과거에 관한 지식으로부터 교육행정 현상의 미래에 대한 당위적 규칙들을 얻을 수 있는 가능성 때문이다.

고대의 제주교육은 집단생존과 관련, 교육의 목적은 생활의 보존이라는 명제를 확연히 드러내 보여준다. 특히 그러한 고대의 보존적 교육현실은 일련의 교육행정적 절차를 함축하고 있어서 고대 제주교육행정의 역사성과 의미를 재고케 한다. 탐라국과 같은 부족국가체제에서는 그러한 절차들이 보다 진전되고 다양한 양식을 갖추게 되었음을 알 수 있다.

고대 제주교육행정의 역사를 다루는 기본 시각은 교육행정이라는 것을 조직목적을 효율적으로 달성하기 위하여 다른 사람과 협동하는 과정으로 보는 협동행위론적인 입장에서 출발하여 고대 제주도의 비형식적 교육에 내재하고 있는 일련의 교육적 행정행위를 도출하는 데 주안을 두게 된다. 아울러 문자나 기술양식에 대해서도 교육행정적 의미부여를 함으로써 전체적으로 고대 제주교육행정의 전형과 특질을 모색하게 된다.

고려는 후삼국을 통일함으로써 신라통일 이후 처음으로 단일민족국가를 형성, 발전의 토대를 마련하게 된다. 대외적으로는 고구려의 옛 영토를 회복하기 위한 북진정책을 강력히 추진하였고 대내적으로는 신라와 백제의 유민들에 대한 융화정책을 실현하면서 결속력을 도모하였

다. 이 무렵 탐라는 고려에 복속되면서 특히 과거제(科擧制)라는 인사 절차를 통해 고려와 구체적인 행적관계를 형성하게 된다.

이러한 행정관계를 통해 제주교육의 교육행정적 형성이 보다 진전되는 양상을 보이는 것은 물론이요 나아가 제주도의 교육현실을 규정하고 형성하는 행정적 변인들이 국가적인 차원에서 다양하게 출현하게 된다. 따라서 법정화된 교육정책을 실현하는 공권적(公權的) 작용으로서 교육행정 현상을 문제시 하게 되는 것은 고려조부터라고 할 수 있다.

따라서 지방교육의 실태는 분명하지 않으나 고려조부터는 제주도에도 관제교육(官制敎育)이 보급되었을 것이라 예상된다. 교육제도의 정비가 미숙한 상태에서 행해진 이러한 교육은 최소한 이념적 차원에서나마 당대 제주교육의 수준을 자극시켰을 것이며 그것은 곧 제주교육행정의 육성과 관련되었을 것이라는 사실은 명백한 것이다.

그러나 제주교육의 자치력을 거세하는 중앙의 공납제적(貢納制的) 지방지배로 전체적인 교육 양상은 부진을 면치 못하였다고 볼 수 있다. 따라서 불교와 관련한 사회교육적 체계가 제주교육을 구성하는 불가결한 조건으로 등장함은 물론이요 점차 노동수단의 체계로서 양식화되는 기술교육 등이 본격적으로 부상하게 되는 것도 고려조에 들어서면서였다.

전통시대의 제주교육행정에 있어서 가장 중요한 시기는 조선 시대라고 하지 않을 수 없다. 중앙집권적 정책에 따라 중앙정부의 행정적 감독이 강화되고 동시에 체제 정당화의 이념으로서 성리학(性理學)이 보급되어 그에 따른 교육이 실시됨으로써 보다 복잡하고도 전문화된 양식의 교육행정적 직무들이 출현하게 된다.

즉, 국가권력기관의 체계적이고 진전된 교육정책을 통해 교육목표가 설정되고, 교육활동의 조건들이 정비되고 확립되며, 또한 교육활동이 일관되게 지도 또는 감독을 받게됨으로써 교육에 관한 행정적 관련이

명백하던 시대가 곧 조선조였던 것이다. 그러나 조선조의 교육은 전통교육의 보편적 속성인 봉건성을 그 내용으로 하고 있기 때문에 교육의 일반적 특징은 신분제에 귀속되어 있었으며 교육행정이라는 것이 그러한 신분제를 견고케 하는 견인(牽引)으로서 활용되곤 하였다.

이러한 특정 단계의 역사사회적 현실을 토대로 제주도라는 개체적인 교육현상을 가능하게 해 주었던 조선시대는 소위 제주교육의 행정현상이라는 것이 어떠한 보편성과 특수성을 바탕으로 어떻게 다양하고 튼실하게 전개되어 왔는가를 재고케 한다. 특히 조선조 제주교육행정의 특수성은 교육기층문화의 탐색은 물론이요 제주교육행정의 역사성과 면면한 계승력을 확인하는 차원에서 논의가 집중된다.

봉건사회 해체기인 개화기의 교육적 특징은 봉건적 요소의 잔존이나 어떠한 명명에도 불구하고 분명히 봉건사회의 교육과는 다를 것이다. 봉건적인 입장에서 보는 교육은 부정적 혹은 소극적인 것이었다고 할 수 있다. 부정적이라함은 그것이 극복되어야 할 그 무엇이라는 의미에서이며 소극적이라 함은 교육에 거는 기대가 상대적으로 적다는 의미에서이다. 이런 의미에서 개화기의 교육적 특질을 근대적이라고 명명할 수 있다면 그것은 교육의 긍정적이고 적극적인 측면들을 지적함일 것이다.

교육의 그러한 긍정적이고 적극적인 측면은 근대적 법률체계의 수립과 함께 공교육 체제를 근간으로 한 근대적 교육행정 체제의 구축과도 분명히 관련되기 때문에 공교육 제도의 정착과정에 대한 탐구는 이 시대의 교육현상을 밝히는 주요한 과제임에 틀림이 없다.

제주도의 근대적 각성이 교육의 그러한 긍정적이고 적극적인 측면들을 기반으로 비롯되었다는 것은 이 시기에 진작된 근대학교의 설립에 대한 열의만을 보더라도 단적으로 증명이 된다. 더욱 소망스러운 사실

은 그러한 자생적 열의를 모태로 출현한 근대교육의 맹아(萌芽)들이 지역 주민들의 지지 속에 전통교육을 발전적으로 승계하고 있다는 사실이다. 따라서 개화기에 들어 발현되었던 제주교육의 행정적 변모를 추적함은 제주의 공교육사를 밝히는 첩경임과 동시에 당대 사회구성에 대한 해명에 일조가 될 것이다.

자본주의 사회로의 이행과정에서 맞게 되는 제국주의 침탈과정 속에서 일제는 조선의 제도교육 전반을 천황숭배와 군국주의를 결합한 국가신도를 앞세워 식민지적 인간을 양성하는 신민지 교육으로 전환시켰다. 그런가 하면 새로운 유학교육기관으로서 경학원(經學院) 같은 것을 설치 삼강오륜의 유교도덕 및 그것을 기초로 한 가부장적 가족주의를 온존시킴으로써 오히려 봉건성(封建性)을 부추켰다. 이 같은 이유에서 우리는 일제하의 교육적 특징을 식민지반봉건교육(植民地半封建教育)이라 하게되는 것이다.

따라서 식민지반봉건교육이 제주도에서는 어떤 경로를 통해, 어떻게 진행되었으며 또한 어떻게 정착되었는가를 밝히는 것이 일제시대 제주교육행정의 과제라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 일제의 다양한 교육정책과 함께 그것의 전달통로인 학교제도가 집중적으로 검토되면서 식민지반봉건의 이념 창출과정이 논의되었다.

그런가하면 봉건사회 해체기 이후 주체적으로 전개된 교육개혁의 움직임을 중시하면서 또한 식민지반봉건의 제국주의 교육침탈에 저항하는 민족주의 교육의 저류를 추적하였다. 특히 제주교육의 내재적 발전법칙은 그러한 민족교육의 저류 속에 잠재되어 있다는 판단에서 일제의 교육침략에 대한 제주도 나름의 대응양식을 교육행정적 차원에서 검토, 규명되었다.

1945년 8월 15일, 연합국에 의한 조국해방으로 한국의 현대사는 막

을 올렸다. 미·소 양대강국에 의한 한반도 분단이라는 결과를 초래한 해방은 결국 우리 민족에게 환희와 비통을 함께 교차시켜준 일대 역사적 사건으로 결론 지워졌다. 정부수립이 될 때까지의 사회적 혼란은 이루 헤아릴 수 없는 것이었으나 결국 해방한국에 부과된 민주국가 건설이라는 지상과제를 달성하기까지에는 민족의 자율성과 아울러 타율적인 국제관계의 영향을 받지 않을 수가 없었다. 따라서 정부가 수립되기 전인 미군정 3년 동안은 민주국가 탄생을 위한 진통기였다고 할 수 있을 것이다.

미군정은 "군정법령을 통하여 일본의 군국주의적 식민지적 사상과 형태를 불식시키고 해방된 한국을 민주화시키려는 미군에 의한 직접통치"였다. 따라서 문교행정에 관하여 미국의 관여는 당연한 이치였고 그것은 학무국의 설치와 함께 자문기관인 한국교육위원회와 중앙교육계획위원회를 상설기관으로 두는 것으로부터 시작되었다. 이로부터 일제의 구체제에서 탈피하고 민주사회 건설에 부합된 교육의 새로운 방향과 제도를 모색하는 노력이 시작되었다고 볼 수 있는데 그러나 그러한 노력에 어떤 양태로든 미국의 관여가 있었다는 점에서 미군정기의 교육정책은 또한 어떤 한계가 있었다.

다른 한편으로 이 시기는 혼란한 사회질서 가운데서도 국가건설이라는 대명제하에 광범위한 교육재건운동이 있었으며 그것은 교육이념의 탐색과 제도의 정착으로 나타나기도 했고 제주도 같은 곳에서는 학교설립이나 학교운영에 있어 자치적인 노력이 경주되었다. 따라서 미국의 영향을 받아 이룩된 교육의 제도적 성격과 함께 교육재건을 위해 경주되었던 자치적 성격은 당대 제주도의 교육행정적 특징이라고 할 수 있다.

1948년 8월 15일 유엔감시하의 5·10총선거의 결과 대한민국 정부가

정식으로 수립되었다. 정부수립 이후 무엇보다 시급한 과제는 대한민국 헌법에서 규정한 교육의 기회균등과 초등무상의무교육, 교육기관에 대한 국가감독권과 교육제도의 법정주의 원칙 등에 입각하여 국민교육제도의 근간이 될 교육의 기본법을 제정하는 일이었다. 그리하여 1949년 12월 31일에 전문 10장, 177조와 부칙으로 구성된 「교육법」이 공포되었다. 그러나 교육법의 시행은 6·25전쟁의 발발로 일단 파란을 맞게 된다.

1950년대의 교육정책은 한국전쟁의 정치경제적 귀결과 함께 교육의 중앙집권화와 교육원조를 매개로 한 복구사업을 그 특징으로 들 수 있을 것이다. 특히 한국전쟁을 거치면서 분단의식의 내재적 생산 계기를 마련하고 이러한 이데올로기적 정지작업 위에서 반공은 전국민적 합의 기반으로 확대되기에 이른다. 또한 전후의 교육원조를 위해 내한한 미국교육사절단은 문교부에 대한 원조활동을 통해 교육과정의 개편이나 교과서 편찬 및 개편은 물론 사범학교 승격, 개편 문제에도 영향력을 행사함으로써 교육의 모든 면에서 미국교육의 영향을 직접적으로 수용하게 된다.

4·3사건으로 교육환경이 완전히 피폐화된 상황에서 이 시기 제주도의 교육행정은 학교교육의 정상화를 위해 총력을 전개하게 된다. 그러나 학교교육의 정상화라는 어려운 과업을 수행해 나가기에는 여러 가지로 역부족이어서 1950년대의 제주교육의 상황은 개선의 조짐이 더디기만 하였다. 이런 상황 속에서도 교육자치제가 실시됨으로써 나름대로 교육조건을 구축하기 위한 노력이 전개되기도 하였다.

60년대 이후 제주교육은 여러 가지 어려움에도 불구하고 질과 양에 있어서 비약적인 성장을 하여 왔음은 부인할 수 없다. 특히 60년대, 70년대는 전례없는 학교교육의 양적인 발전을 가져 온 시기였다. 이 같

은 학교교육의 팽창 원인은 전통적인 숭문(崇文)의 전통과 더불어 정부의 고도 경제성장정책에 따른 고급인력양성이라는 교육의 이차적 기능에 대한 중시에서 오는 결과였다.

현재 우리나라의 학생인구는 1천142만여명으로 전체 인구의 1/4을 상회하고 있다. 이는 교육의 거대화, 대량화(massification)를 의미하며 다름아닌 교육기회의 확대를 의미한다. 교육받는 인구가 많다는 사실은 국민의 질적 고도화를 의미하며 아울러 경제적 생산성과 생활수준의 향상을 의미하는 척도이기도 하다. 그러나 교육 인구의 양적 확대에 비례하여 교육재정과 시설도 확대되어야 하는데 그렇지 못한 실정이며 결국 이것은 교육의 질적 저하를 불가피하게 하고 있다. 이것은 제주도의 경우도 마찬가지이다.

이러한 상황 속에서도 제주교육의 발전은 더욱 진전되고 있고 특히 오늘과 내일의 제주교육문제에 대하여 어떻게 대응하며 어떠한 방향으로 문제를 풀어나갈 것이냐에 대한 공적 논의와 결정이 증대되고 있다. 따라서 교육의 행정적 관리체계도 그 부문별 영역과 기능요인별 영역에 따라 그리고 교과별 영역에 따라 세분화됨은 물론 더욱 다양해지고 복잡해지고 있는 실정이다. 교육활동의 규모가 확충되고 내용이 심화, 복잡화, 다양화되었으며 방법도 또한 다양화되고 전문화되었을 뿐만 아니라 그 공공성이 증대되어 가고 있는 상황에서 교육행정활동의 분화가 요청되고 추진된다는 것은 당연한 현실이다.

제2장 시　　사

오늘날 널리 통용되고 있는 교육발전의 논리는 교육행정에 동태적(動態的)인 차원을 첨가하였다. 변화의 설계(plan of change) 즉 의도적, 계획적 변화의 논리를 강조하고 있는 것이 곧 그것이다. 이 논리에 의하면 인간개발, 교육발전, 국가발전 등 일련의 미래지향적, 목표지향적 변화의 논리는 새로운 동적(動的) 교육행정을 필요로 하며 변화의 전략과 계획을 담은 교육정책의 역할을 중시해야 한다는 것이다. 따라서 최근의 지방교육자치제 시행으로 새로운 분권화(分權化)에의 전환을 목표로 하고 있는 제주교육의 상황에서 특히 이러한 동적 교육행정은 미래 제주교육활동의 운영에 있어서 필수 불가결한 사안으로 등장하고 있다.

우리의 경우 교육행정은 중앙 지방 및 단위학교 등을 연결하는 중층구조 속에서 운영되어왔던 것이 사실이다. 그리고 역사적 전통으로 말미암아 중앙정부의 교육행정이 지방 및 단위학교의 교육행정에 거의 일방적으로 막강한 영향을 미쳐 왔으며 이른바 고도의 중앙집권적 행정체제와 행정문화를 유지하여 온 것이 사실이다. 또한 최근 교육의 민주화, 자율화가 강조되고 지방교육자치의 구현과 자율성의 신장이 크게 강조되고 있는 것도 사실이다.

그러나 중앙집권적 행정형태가 지배적이었던 사회에 있어서 새로운 분권화, 자율화가 뿌리를 내리려면 상당한 시일이 필요할 것으로 보인다. 그러한 까닭으로 중앙정부 교육행정의 기본지침으로서의 교육정책이 우선적으로 고려되고 학교교육의 현장에까지보다 직접적인 영향을

미치게 되는 것도 무리가 아니다.

교육의 민주화와 자율화가 가능해지고 분권화에의 전환이 손쉽게 이루어지기 위한 방법적 대안으로서는 여러 가지가 있겠으나 동적 교육행정 또한 그 하나의 대안이 되리라 여겨진다. 적어도 교육에 대한 행정의 개념과 역할이 보다 동태적인 것으로 이해되고 교육운영을 위한 제반 결정이 보다 분권화된 체제 속에서 이루어진다면 중앙정부의 교육정책의 비중은 그만큼 감소될 것이다.

분권화 차원에서 교육행정의 과업 중 핵심적인 것의 하나는 정책대안을 발굴하여 가장 합리적인 대안을 설정할 수 있도록 충분한 자료를 제시하는 일이다. 대안의 작성은 두 단계를 거치는 것이 필요하다. 먼저 정책목표를 달성하고 문제를 해결할 수 있는 대안을 다 모아보는 일이다. 이 단계에서는 정책목표와 관련시켜 연역적인 논리에 의하여 대안을 도출하는 방식이 있을 수 있을 것이다. 또 한 가지 방식은 관련된 여러 사람들로부터 가능하다고 생각되는 모든 안을 모아보는 방식이다.

이러한 대안 도출에 있어서 제주교육행정의 역사적 사실(historical facts)들은 그 자료로서 충분한 역할을 할 수 있을 것이다. 하나하나의 대안을 걸러내는 방식(screening of alternatives)이 궁극적으로 제주도라는 특수성을 고려하려는 노력이라고 할 수 있다면 제주교육행정의 역사는 제주도만이 지니고 있는 정신문화의 특수성을 바탕으로 하여 이루어진 교육의 역사라는 점에서 그러한 고려 노력의 준거가 될 수 있을 것이다.

적어도 중앙집권적 행정형태에서는 그러한 노력은 필요치 않거나 필요하다 하더라도 최소한의 수준의 것일테지만 지방교육자치와 같은 분권화 차원에서 정책대안을 위한 머리 짜내기(brainstorming)의 노력은 시대적 당면 과제일 것이며 여기에 제주교육행정발전사가 보여주고 있는

여러 가지 제주 고유의 특수한 행정적 사실들은 그 주요한 준거가 될 것이다.

특히 제주교육행정사를 관류하고 있는 제주교육의 독특한 역동성(力動性)은 오늘의 제주교육행정을 위한 그러한 변화의 설계에 뜻깊은 시사를 한다는 점에서 주목을 요한다고 하겠다. 오늘날 제주교육이 직면하고 있는 여러 문제들을 타개하기 위해서는 다른 여러 조치들과 함께 제주교육행정사에서 제고된 제주교육의 역동성을 결코 간과하지 말아야 하며 그러한 역사성을 기반으로 새로운 제주교육의 양식을 선취적으로 읽어낼 필요가 있다. 열려진 변증법(辨證法)의 관점에서 볼 때 제주교육행정사에서 제고된 과거의 이념들은 현대 제주교육에 대해 성찰적 기회를 제공할 것이기 때문이다.

參 考 文 獻

□ 資 料

『經國大典』.

『己卯名賢錄』.

『己卯諸賢傳』.

『大典會通』.

『備邊司謄錄』

『小學』.

『承政院日記』

『日省錄』

『朝鮮王朝實錄』.

『耽羅觀風案』.

高得宗,『救弊俗興仁政狀』,『條例十箇條』.

金尙憲,『南槎錄』.

金 堉,『海東名臣錄』.

金錫翼,『耽羅紀年』

金允植,『續陰晴史』.

金宗直,『畢齋文集』.

金 淨,『濟州風土錄』

金正喜,『阮堂先生全集』.

金春澤,『北軒集』.

金致仁,『增補文獻備考』

南萬里,『耽羅誌』

南孝溫,『秋江集』.

朴世采,『東儒師友錄』.
朴泳孝,『建白書』.
宋時烈,『宋子大全』
李肯翊,『燃黎室記述』.
李栗谷,『聖學輯要』.
李源祚,『耽羅誌草本』
李元鎭,『耽羅志』
李 滉,『退溪全集』.
李 荇,『新增東國與地勝覽』.
林 悌,『白湖集』
任徵夏,『西齋集』.
鄭道傳,『三峰集』.
鄭 蘊,『桐溪集』.
崔益鉉,『勉菴集』.

□ 單行本

金奉玉,『濟州通史』, 濟州 : 濟州文化, 1987.
金仁會,『韓國人의 價値觀 - 巫俗과 敎育哲學 -』, 서울 : 文音社, 1979.
朴致聖,『敎育史』, 서울 : 檀大出版部, 1986.
愼鏞廈,『韓國近代史와 社會變動』, 서울 : 文學과 知性社, 1980.
梁啓超,『淸代學術槪論』.
尹絲淳,『韓國儒學思想論』, 서울 : 열음사, 1986.
李萬桂,『朝鮮敎育史』上,下, 서울 : 乙酉文化社, 1949.
李基白,『韓國史新論』, 서울 : 一潮閣, 1984.
李榮薰,『朝鮮後期 社會經濟史』, 서울 : 한길사, 1988.

丁淳睦,『退溪의 敎育哲學』, 서울 : 知識産業社, 1986.
———,『韓國書院敎育制度硏究』, 大邱 : 嶺南大學校民族文化硏究所, 1979.
조혜정,『한국의 여성과 남성』, 서울 : 文學과 知性社, 1988.
濟州敎育史編纂委員會,『濟州敎育史』, 濟州道敎育委員會, 1979.
濟州敎育通史編纂委員會,『濟州敎育通史』, 濟州道敎育委員會, 1974.
濟州大學校 耽羅文化硏究所, 『耽羅文化』(1~10號), 濟州大學校, 1982~90.
濟州島硏究會,『濟州島硏究』(1~6輯), 서울 : 大學社, 1984~90.
朝鮮總督府,『生活狀態調査(其二) -濟州道-』, 1929.
車錫基, 敎育史敎育哲學, 서울 : 集文堂, 1988.
平野一郎, 松島釣 編, 李元浩 譯,『西歐民衆敎育史』, 서울 : 探求堂, 1985.
韓國敎育學會 敎育史硏究會編,『敎育思想家評傳』, 서울 : 敎學硏究社, 1987.
————————————,『韓國儒學思想과 敎育』, 서울 : 三一閣, 1976.
韓國敎育史硏究會, 『韓國敎育史硏究의 새 方向』, 서울 : 集文堂, 1982.
韓國經濟史學會,『韓國史時代區分論』, 서울 : 乙酉文化社, 1973.
韓國社會史硏究會,『韓國 古·中世 社會의 構造와 變動』, 서울 : 文學과 知性社, 1988.
韓國哲學會篇,『韓國哲學史』 서울 : 東明社, 1989.
黃源泳,『敎育哲學』, 서울 : 大恩出版社, 1985.
玄相允,『韓國儒學史』, 서울 : 民衆書館, 1977.
玄容駿,『濟州島巫俗硏究』, 서울 : 集文堂, 1986.

□ 外 書

林語堂, The Gay Genius, 合山究 譯,『蘇東坡評傳』, 東京 : 明德出版社, 1978

城塚登 編,『社會思想史入門』, 東京 : 有斐閣, 1980.

篠原助市,『歐洲敎育思想史(上,下)』, 東京 : 創元社, 1950.

Bertram D.W.,Three Who Made a Revolution : A Biographical History.rev.ed.New York : Dell Publishing Co.1964.

Boyd,W. & King,E,J., The History of Western Education, Londo n : Adam & Charles Black, 1975.

Burger,T., Max Weber's Theory of Concept Formation, History, Laws, and Ideal Types, Durham, NC : Duke Univ.Press, 1976.

Byrant,C.G.A., Positivism in Social Theory and Research, Londo n : Macmillan Pub.LTD. 1985.

Collingwood,R.G., The Idea of History, Oxford : Clarendon, 1946.

Cordasco,F., A Brif History of Education, Totowa : Littlefield, Adams & Co. 1976.

Curtis,B.& Mays,W., Phenomenology & Education, London : Methuen & Co.LTD. 1978.

Debbins,W(ed)., Essays in the Philosophy of History, New York : McGraw-Hill Book Company, 1966.

Ehrard,J., "Histoire des idées et histoire littéraire", Problémes et méthodes de l'histoire litteraire, Publication de la Société d'Histoire Littéraire de la France, Paris,1974.

Febvre,L., "Leur histoire et là nôtre", Annales d'Histoire Economique et Sociale(1928), reprinted in Combats pour

l'histoire, Paris, 1953.

Flitner,W., Allgemeine Pädagogik, Stuttgart : Klett-Cotta, 1950.

Freire,P., Pedagogy of the Oppressed, New York : The Seabury Press, 1970.

Iggers,G.G., New Direction in European Historiography, Middletown, Conneticut : Wesleyan Univ.Press, 1975.

Kecskemeti,P., Essays on the Sociology of Knowledge, London : Routledge & Kegan Paul, 1952.

Kocka,J., Sozialgeschichte, Begriff - Entwicklung - Probleme : Göttingen, 1977.

Kosik, K., Dialectics of Concrete, Dordrecht & Boston : Reidel, 1976.

Lukcas,G.,History and Class Consciousness, Cambridge, Massa-chussetts : The MIT Press, 1971.

Mannheim,K.,Ideology and Utopia, reprinted in paper edition, New York : Harvest, 1955.

Mayerhoff,H., The Philosophy of History in our Time, New Yor k : Doubleday & Company, 1959.

Monroe, P.,History of Education, New York : The Macmillan Company, 1976.

Spiegelberg,H., The Phenomenological Movement, Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 1982.

Ulich,R., History of Educational Thought, New York : American Book Company, 1950.

찾 아 보 기

ㄱ

가락천(嘉樂川) 103
가례동자습(家禮童子習) 114
가묘입사(家廟立祀) 165
간재학파(艮齋學派) 122
갑술옥사(甲戌獄死) 232
갑자의숙(甲子義塾) 278
강기석(姜琦奭) 138, 239
강도순(姜道淳) 239
강림사(江臨寺) 67
강문팔학사(江門八學士) 237
강사공(姜師孔) 239
강우학파(江右學派) 230
강운(康運) 170
강운옥(康雲玉) 378, 392
강정은(康禎殷) 406
강학접(講學接) 258
개량서당(改良書堂) 272
격몽요결(擊蒙要訣) 114
경국대전(經國大典) 80
경민장(警民長) 269
경사자집(經史子集) 110
경세치용(經世致用) 117
경세학(經世學) 232
경신재(敬信齋) 95
경인민란(庚寅民亂) 252
경재소(京在所) 129
계림동지회(鷄林同志會) 308
계성사(啓聖祠) 96
계현심(桂縣訞) 119
고경준(高景晙) 100, 138
고득종(高得宗) 99, 137, 164, 196
고등공민학교(高等公民學校) 356
고몰(高沒) 44
고사훈(高士訓) 125
고성겸(高性謙) 122, 124, 307
고오만(孤烏彎) 44
고오학(高鳴鶴) 169
고유(高維) 50
고자견(高自堅) 50
고자환(高子煥) 252, 278
고재륜(高載崙) 304
고적(高適) 50
고조기(高兆基) 50
고지창(高支昌) 36
고판윤(高判尹) 201
고홍진(高弘進) 137, 234
고희종(高禧鐘) 323
공립제주농림학교(公立濟州農林學校) 294
공마(貢馬) 56, 61
공숙산(孔肅山) 119
공양학파(公羊學派) 120, 242

공인서원(公認書院) 230
과거제(科擧制) 47, 425
과전법(科田法) 48
곽지사(郭支寺) 67
관음사(觀音寺) 67
관제교육(官制敎育) 425
광선의숙(光鮮義塾) 284
광해군(光海君) 219
교생(校生) 78, 81, 159, 233
교생고강충군법(校生考講充軍法) 83
교서관(校書館) 108
구기이용후생(苟其利用厚生) 293
구마슬(具馬瑟) 265
구재학사(九齋學舍) 52
국자감(國子監) 46
권돈인(權敦仁) 243
권상하(權尙夏) 233, 237
권진응(權震應) 237
귀법사(歸法寺) 53
귀전원(歸田園) 104
귤림사(橘林祠) 98
귤림서원(橘林書院) 90, 98
귤원(橘園) 118, 240, 250
기대승(奇大升) 202
기묘사화(己卯士禍) 213, 223
기묘팔현(己卯八賢) 223
기사환국(己巳換局) 235
기우만(奇宇萬) 125
기인제도(其人制度) 128
기자습속(祈子習俗) 26
기정진(奇正鎭) 122, 123, 124, 202, 307
기호학파(畿湖學派) 215, 226
김굉필(金宏弼) 222
김구(金坵) 68
김녕정사(金寧精舍) 104
김상헌(金尙憲) 91, 97, 98, 99, 215, 225, 226, 231
김양필(金良弼) 105, 138, 160, 224
김정(金淨) 90, 91, 97, 98, 175, 215, 222, 231
김정희(金正喜) 99, 149, 238
김진구(金鎭龜) 206, 232, 235
김진용(金晉鎔) 91, 99, 100, 138, 234
김춘택(金春澤) 232, 235
김희정(金羲正) 307

ㄴ

남명학파(南冥學派) 228
남서학당(南西學堂) 106
남성시(南省試) 50, 51
노비안검법(奴婢按檢法) 47
노사학파(蘆沙學派) 122
농업실수학교(農業實修學校) 294
농업학교(農業學校) 294
누각박사(漏刻博士) 58
누각전(漏刻典) 58

ㄷ

단사관(斷事官) 61

달로화적(達魯花赤) 60
담성대(膽星臺) 58
대도호부(大都護府) 81
대명률직해(大明律直解) 147
대운산방집(大雲山房集) 118
대원군(大院君) 90
대전회통(大典會通) 142
대정현(大靜縣) 148, 219, 238
덕변록(德辨錄) 228
도학서원(道學書院) 90
독립희생회(獨立犧牲會) 308
독서당선생안(讀書堂先生案) 229
독임제(獨任制) 413
돈수암(敦水庵) 67
동명집(東溟集) 114
동몽선습(童蒙先習) 114
동미회(同味會) 307
동방공영회사(東邦工榮會社) 340
동서재(東西齋) 81
등왕각서(騰王閣書) 114

ㅁ

마우방(馬牛方) 114
만국정표(萬國政表) 120, 242
만동묘(萬東廟) 233
만수사(萬壽寺) 67
만학집(晩學集) 118
명륜당(明倫堂) 81, 85, 210
명성왕후(明聖王后) 233
명월성(明月城) 104
무오사화(戊午士禍) 211, 212, 222
무오유인(戊午流人) 224
문방귀(文邦貴) 164, 196
문벌사회(門閥社會) 52
문산(文算) 130, 183
문세걸(文世傑) 224
문수암(文殊庵) 67
문연사(文淵社) 205
문인접(門人接) 258
민풍진흥회(民風振興會) 326

ㅂ

박영효(朴泳孝) 249, 250
박용후(朴用厚) 311
발해장진첩(渤海藏眞帖) 119
방성칠란(房星七亂) 252
백록동규(白鹿洞規) 85
백제본기(百濟本記) 146
백희민(白喜敏) 235
법화사(法華寺) 67
벽서사건(壁書事件) 230
별치거접생(別置居接生) 81
병신민란(丙申民亂) 252
병학지남(兵學指南) 114
보명숙(普明塾) 288
보문사(普門寺) 67
복택유길(福澤諭吉) 270
본초강목(本草綱目) 119
부녀동맹(婦女同盟) 357

부름접생(付廩接生) 95

ㅅ

사단칠정론(四端七情論) 202
사립보통학교(私立普通學校) 272
사마선생안(司馬先生案) 137
사마시(司馬試) 201, 214
사맹월취재법(四孟月取才法) 181
사서오경구결(四書五經口訣) 109
사신서원(四臣書院) 91, 231
사실복지(射失卜地) 30
사장수포차배(師長樹抱且拜) 206
사중월고시법(四仲月考試法) 181
사치서재(私置書齋) 105
사학십이도(私學十二徒) 52
삼강행실도(三綱行實圖) 167
삼공서당(三共書堂) 291
삼별초(三別抄) 59
삼분모곡(三分耗穀) 202
삼성사(三姓祠) 90
삼성사대제(三姓詞大祭) 166
삼성신화(三姓神話) 28
삼성혈(三姓穴) 103
삼운통고(三韻通考) 114
삼을나(三乙那) 28
삼의사(三義士) 207
삼천서당(三泉書堂) 105
삼학당(三學堂) 106
상서고문소증(尙書古文疏證) 120
서재교육(書齋敎育) 224
서재학교(書齋學校) 100
서전대문(書傳大文) 114
서천암(逝川庵) 67
서화보(書畵譜) 119
석존제(釋尊祭) 166
선상정책(選上政策) 196
선생록(先生錄) 229
선생안(先生案) 229
선정신(先正臣) 97
선현문집(先賢文集) 115, 160
선현선사(先賢先師) 100
설총(薛聰) 37
섭라(涉羅) 34
성교란(聖敎亂) 207
성남단산하(城南簞山下) 80
성리대전(性理大全) 108, 109
성불암(成佛岩) 67
성주(星主) 44, 65, 196
소덕유(蘇德裕) 162, 226, 227
소동파(蘇東坡) 119, 205
소론(少論) 216
소학(小學) 92, 108, 114, 229
소학언해(小學諺解) 114
소혜왕후(昭惠王后) 116
속대전(續大典) 78
속삼강행실도(續三綱行實圖) 167
속청구풍아초(續靑丘風雅抄) 114
송인수(宋麟壽) 91, 98, 215, 229, 231
시취정책(試取政策) 133
시학제도(視學制度) 375

식년공마(式年貢馬) 185
식년시(式年試) 136
식민사관(植民史觀) 299
식민지반봉건교육(植民地半封建敎育) 267, 427
신구항소(伸救抗訴) 213
신당서(新唐書) 41
신축민란(辛丑民亂) 252
심상소학교(尋常小學校) 289
심성론(心性論) 202
심연원(沈連源) 104, 105, 209

ㅇ

안달삼(安達三) 122, 307
양명학(陽明學) 216
어선당송시순(御船唐宋詩醇) 119
어제여사서(御製女四書) 115
어찬주역절중(御纂周易折中) 119
연방록(蓮榜錄) 137
연북정(戀北亭) 282
연적암(硯滴岩) 69
영규율수(瀛奎律髓) 119
영남학파(嶺南學派) 215
영주관(瀛州館) 260
영주정사(瀛州精舍) 115
영창대군(永昌大君) 228
영천사(靈泉寺) 67
영혜사(永惠祠) 97, 99, 209, 218
예기(禮記) 108
예해주진(藝海珠塵) 119
오가작통법(五家作統法) 140
오경(五經) 108
오현(五賢) 98, 215
오현단(五賢壇) 100
오현배향(五賢配享) 91
오현숭배(五賢崇拜) 166
옥당선생안(玉堂先生案) 229
옥문관(玉門關) 220
옥중소(獄中疏) 223
외방별시(外方別試) 133
용방록(龍榜錄) 137
용운정사(龍雲精舍) 105
우마적(牛馬賊) 141
원길환(原吉丸) 256
원당사(元堂寺) 67
원당집(阮堂集) 238
월계사(月溪寺) 67
월계정사(月溪精舍) 104
위리안치(圍籬安置) 148
위항문화운동(委巷文化運動) 117, 239, 250
위훈삭제(僞勳削除) 223
유격장군(遊擊將軍) 44
유대치(柳大致) 120, 243
유생시권(儒生試卷) 135
유생제술(儒生製述) 135
유자광(柳子光) 111, 157
유한명(柳漢明) 103
은대선생안(銀臺先生案) 229
을사사화(乙巳士禍) 230

읍선생록(邑先生錄) 229
의정학숙(義貞學塾) 288
이계징(李啓徵) 122, 307
이기온(李基瑥) 124
이시형(李時亨) 239, 241
이약동(李約東) 97, 99, 100, 157, 161
이원조(李源祚) 99, 120, 243
이이(李珥) 232
이익(李瀷) 206, 228, 234
이한우(李漢雨) 202, 239
이항로(李恒老) 122, 123, 205
이항복(李恒福) 227
이해조(李海朝) 235
이행교(李行敎) 77
이형상(李衡祥) 80, 99, 103
이황(李滉) 89
인조반정(仁祖反正) 228
인효문황후(仁孝文皇后) 115
임계숙(任戒淑) 124
임징하(任徵夏) 232, 235
임홍망(任弘望) 88, 115, 160, 232

ㅈ

작서모(雀鼠耗) 93
잠복기(潛伏期) 19
잡과(雜科) 48
잡과시(雜科試) 58
잡학(雜學) 58
장감박의(將鑑博議) 114
장권아(張權兒) 378
장수당(藏修堂) 91, 92, 201
장한철(張漢喆) 105, 138
전등신화(剪燈新話) 114
절명사(絶命辭) 224
정구(鄭逑) 228, 234
정동계(鄭桐溪) 218
정언각(鄭彦慤) 218
정온(鄭蘊) 91, 97, 98, 99, 149, 215, 228, 231, 234
정인홍(鄭仁弘) 228
정재경(鄭在京) 311
정전제도(正田制度) 69
정창선(鄭敞選) 137, 235
제농독서회(濟農讀書會) 321
제주감영판(濟州監營板) 115
제주공립간이농업학교(濟州公立簡易農業學校) 294
제주목(濟州牧) 262
제주보통학교(濟州普通學校) 260
제주선경가(濟州仙境歌) 65
제주의병운동(濟州義兵運動) 124
제주중등학술강습회(濟州中等學術講習會) 295
제주청년수양회(濟州靑年修養會) 323
제주필원(濟州筆苑) 239
조광조(趙光祖) 91, 112, 222, 232
조선교육령(朝鮮敎育令) 268
조선도서관협회(朝鮮圖書館協會) 356
조수심상소학교(造水尋常小學校) 282
조식(曺植) 228, 229

조천의숙(朝天義塾) 288
좌우학당(左右學堂) 106
주역절중(周易折中) 119
주자(朱子) 85, 219, 237
주자가례(朱子家禮) 164
주자필첩(朱子筆帖) 115, 160
죽림칠현(竹林七賢) 212
중용(中庸) 108, 114
중용언해(中庸諺解) 114
지역외혼인(地域外婚姻) 32
진달흥(秦達興) 169
진사과(進士科) 214
진수의숙(進修義塾) 288
진신선생안(縉紳先生案) 137
진영서숙(進英書塾) 257
진원서(陳元瑞) 119

ㅊ
창주정사(滄洲精舍) 237
책접(冊接) 258
척사위정론(斥邪衛正論) 123
철첩(鐵帖) 120
청선서(聽蟬書) 114
청애당석첩(淸愛堂石帖) 120
청애당첩(淸愛堂帖) 119
최남식(崔南植) 278, 357
최익현(崔益鉉) 122, 123, 206, 222, 307
최정숙(崔貞淑) 278, 391
최진남(崔鎭南) 91, 99
최충(崔沖) 52
춘맹삭록봉(春孟朔祿俸) 129
출륙억제정책(出陸抑制政策) 118
충암묘(冲庵廟) 91, 217
충절서원(忠節書院) 90

ㅌ
탁라(乇羅) 34, 45
탐라군(耽羅郡) 45
탐라성(耽羅城) 217
탐라지(耽羅誌) 201
탐라지서판(耽羅志書板) 114
탐라추장(耽羅酋長) 44
탐부라(耽浮羅) 34
토관직(土官職) 127, 155
토지조사사업(土地調査事業) 269

ㅍ
포은집(圃隱集) 114
풍교덕화(風敎德化) 225
풍량명회(風兩明晦) 202
피난중등학교(避難中等學校) 366

ㅎ
하맹삭록봉(夏孟朔祿俸) 129
하추자도(下楸子島) 257
학무아문(學務衙門) 259
학술강습소(學術講習所) 347
한례자원(漢隷字原) 120
항파두성(缸波頭城) 59

해국도지(海國圖志) 119, 120, 242
해륜사(海輪寺) 67
해지(海志) 119
행정행위설적(行政行爲說的) 15
향당문화권(鄕黨文化圈) 121
향사례(鄕射禮) 166
향학당(鄕學堂) 104, 160, 209
향현(鄕賢) 99, 202
향현사(鄕賢祠) 99, 100
혁우동맹(革友同盟) 328
현량과(賢良科) 213, 223
현천관(玄天寬) 403
호족연합(豪族聯合) 43
호패법(號牌法) 140
홍문관(弘文館) 102, 214, 222
홍순재(洪淳宰) 278, 317, 323
홍종시(洪鐘時) 239, 271, 317
화북사립보통학교(禾北私立普通學校) 280
화북의숙(禾北義塾) 282
화북학교(禾北學校) 280
화서학파(華西學派) 122
흥학절목(興學節目) 160

▣ 저자 약력

양 진 건(梁鎭健)

1957년 제주 출생으로 한양대학교와 동대학원 교육학과를 졸업 교육학박사. 현재 제주대학교 교육대학원 교수로서 Texas 주립대학교 교환교수를 지냄.

저서로 「교육학개론」, 「그 섬에 유배된 사람들」(문학과 지성사, 1999) 등이 있으며 시집으로 「대담한 정신」(교육과학사, 1997)이 있음.

濟州敎育行政史

초 판 1991년 3월 5일 발행
증보판 2001년 2월 15일 인쇄
증보판 2001년 2월 28일 발행

발행처 : 도서출판 제주문화
발행인 : 홍 성 호
저 자 : 양 진 건
인 쇄 : 경 신 인 쇄 사
(☎ 746-2044, FAX 748-1534)

* 한정판 300부 값 30,000원

ISBN 89-88949-13-7-94370
ISBN 89-88949-00-5(세트)