creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

외교학 석사학위논문

1960년대 박정희 평등주의 교육개혁의 정치성 연구

- 무한경쟁체제와 사회계층화 -

2018년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

조 원 선

1960년대 박정희 평등주의 교육개혁의 정치성 연구

- 무한경쟁체제와 사회계층화 -

지도교수 최 정 운

이 논문을 외교학 석사학위논문으로 제출함

2017년 12월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

조 원 선

조원선의 석사학위논문을 인준함

2018년 1월

위 원 장 송 호 근 (인)

부위원장 신 욱 희 (인)

위 원 최 정 운 (인)

국문초록

본 연구는 박정희 평등주의 교육개혁의 진정한 유산은 바로 현대 한국의 무한경쟁체제의 완성임을 그리고 산업화와 이념통제의 목적이 있었던, 1960년대 한국의 평등주의 교육개혁은 인구학적 요인과 결부되어 단기적으로는 교육보상률의 증가를 장기적으로는 무한경쟁체제를 조성했음을 제시하고, 이는 결국 한국사회 계층화를 촉진시켰다는 주장을 역사적 사례연구를 기초로 한 사실적 문헌연구를 통해 밝혀내고자 하였다. 이러한 주장을 확인하기 위해 본 연구는 "1960년대 박정희 평등주의적 교육개혁의 목표와 결과는 왜 그리고 어떻게 상충되었고 결과는 무엇이었는가?"라는 핵심질문을 통해서 연구를 진행하였다.

구체적으로 현재 국제사회에서 한국은 뛰어난 인적자본을 바탕으로 경제성장을 이룩한 교육강국으로서 그 위치를 공고화 하고 있다. 하지만 아이러니하게도 현대 한국은 교육지옥, 헬 조선이라고 스스로를 부르며 내부적으로 극심한 경쟁과 학력주의 심화 등 갈등이 점점 고조되고 있는 상황이다. 이러한 상황은 대대적인 변화가 있었던 1960년대 박정희 정부 등장에 기인한다. 1961년 5월 16일 혁명정부 등장 이후, 가난하고 후진한 국가에서 산업화에 성공한 선진화된 국가로 탈바꿈하기 위해, 국가 정체성을 새로이 확립하고 국가를 건설하기 위해서 제일 먼저 대대적으로 개혁 했던 것은 바로 교육분야였다.

박정희 교육개혁은 실제로 거대한 규모로 진행되었다. 교육 분야는 거의 건드리지 못했던 1950년대와 달리 1960년대의 박정희는 교육에 대한 예산을 약 두 배 증가시켰으며 입시제도 학교 통제, 교육 행정 개편, 교과서 개편과 같이 교육의 모든 방면에서 대대적으로 개혁이 진행되었다. 이 때 박정희 교육개혁은 평등주의를 내세우며 진행되었다. 모두가 평등한 조건에서 평등하게 만점을 받을 수 있다는 희망을 홍보하면서 교육개혁을 진행하였다.

박정희 평등주의 교육개혁은 무시험 진학제도, 사립학교 개혁, 교과서 정책을 중심으로 진행되었으며, 수순에 따라 진행되었다. 무시험 진학제도는 모두가 평등하게 교육받을 수 있도록 하겠다며 진행되었지만, 실제 과정에서는 오히려 학생을 가려 받을 정도로 불평등한 모습이 보이고, 교원인사를 포함한 교육행정을 철저히 국가 통제 안으로 편입시키는 작업을 보였다. 또한 사립학교들을 개혁의 명목 하에 국·공립과 마찬가지로 국가의 통제 아래에 두었다. 교과서 관련 정책들도 평등주의를 내세우며 교과서 내용을 바꾸고 명문과 일반 학교 가릴 것 없이 모두가 비슷한 교과서를 쓰게 하였다. 그리고 입시제도에서 모든 입시는 교과서 중심으로 객관식 중심 출제를 명령하면서 모두가 평등하게 만점

받는다는 것을 강조하며, 쉬운 문제 출제로의 변화가 나타났다. 결국 박정희 평등주의 교육개혁의 핵심인 무시험 진학제도, 사립학교 개혁, 그리고 교과서에 대한 정책은 쉬운 문제 출제로 귀결되었음을 의미한다.

쉬운 문제 출제는 모두를 만점 받게 해준다는 평등주의에 입각한 것처럼 보이지만, 실상은 오히려 학업능력이 우수한 학생이 피해를 받는다. 학업능력이 저조한 학생이 사교육을 통해서 학업능력이 우수한 학생을 이길 수 있는 구조를 만들었고, 학생전부가 이러한 경쟁에 적응하고 뒤처지지 않기 위해 사교육을 계속 강화해가는 새로운 사교육 경쟁을 펼치게 된다. 그러면서 학생들은 이렇게 만들어진 교육지옥에서 고통을 받지만, 경쟁에 참여할 수밖에 없는 강제된 삶을 가지게 된다. 그리고 이러한 경쟁체제에 승리한 집단은 이익집단으로 존재하며 무한경쟁체제를 위한 정책들을 계속 지속시켰다.

결국 박정희 평등주의 교육개혁은 교육의 목적이 학업수준의 향상에서 쉬운문제 안 틀리는 훈련으로의 변화를 야기했음을 의미한다. 교육개혁은 수순에 따라 진행되었고 전략적으로 평등주의를 내세우며 국민을 기만하며 산업사회의 필수요소 중 하나인 국가에 유순한 무한경쟁국민을 만들어냈다. 그리고 그러한 국민을 바탕으로 성공적인 산업사회를 만들어냈다. 하지만 이는 경쟁을 위한 경쟁, 바로 무한경쟁체제를 완성시킴으로서 현대 한국인들이 극복해야갈 가장 중요한 문제를 유산으로 남겼다.

현대 한국이 성장할 수 있었던 핵심 요인인 박정희 평등주의 교육개혁이 아이러니 하게도 현대 한국이 극복해야 할 무한경쟁체제를 완성시켰고 사회계층화를 오히려 더 촉진 시켰다. 또한, 한국이 스스로를 교육지옥, 헬 조선이라고 부르게 만든 무한경쟁체제는 박정희 평등주의 교육개혁을 통해 완성되었고 자승자박의 논리처럼 사회계층화에 반영되었다. 이렇듯 박정희 교육개혁은 현대 한국에 큰 함의점을 가짐에도 불구하고 사회과학적으로 제대로 연구되지 못했다. 따라서 본 연구는 현대 한국을 만들어낸 핵심 요인인 무한경쟁체제를 그동안 연구되지 못했던 박정희 평등주의 교육개혁을 통해서 밝혀냈다는 점 그리고 가장 간단하지만 어려운 질문인 정체에 대한 문제를 교육개혁을 통해 사회과학적으로 접근했다는 점, 마지막으로 평등주의 교육개혁을 통한 정치성 측면에서 사회계층화를 사회과학적으로 해석 했다는 점에서 연구 의의와 함의를 가진다.

주요어 : 박정희, 평등주의, 교육개혁, 무한경쟁체제, 사회계층화, 국가 정체성, 국가 건설, 민족주의

목 차

표 목차 ····· V
그림 목차 ····· VI

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 문제 제기와 연구 질문 ····· 1
2. 선행 연구 검토 및 분석 ····· 5
3. 연구 가설과 연구 방법 ····· 9

Ⅱ. 이론적 자원: 국가교육의 목적 ····· 13
1. 교육의 산업화 ····· 14
2. 교육과 이념통제: 국가가 원하는 국민 만들기 ····· 18
3. 교육훈련: 규율·훈육 권력 (Disciplinary Power) ····· 20

Ⅲ. 평등주의 교육개혁의 과정 ····· 23
1. 역사적 배경 ····· 23
2. 평등주의 입시제도: 중학교 무시험 진학 제도 ····· 26
1) 중학교 무시험 진학 제도 성립 과정 ····· 26
2) 교원 평준화와 시설 평준화 ····· 29
3) 무시험 진학 제도의 결과 ····· 32
3. 교육행정통제: 사립학교 개혁 ····· 34
1) 사립학교 개혁 ····· 34
2) 사립학교 개혁의 결과 ····· 37
4. 교과서: 이념교육과 입시제도 ····· 38
1) 교과서 정책의 의미 ····· 38

2) 교과서 지식통제: 교과서 내용 ····· 40
3) 교과서 중심의 입시제도 ····· 41
4) 교과서 통제와 교과서 중심의 입시제도 결과 ····· 43

Ⅳ. 평등주의 교육개혁 의미와 유산 ····· 45
1. 무시험 진학 제도의 의미 ····· 45
2. 사립학교 개혁의 의미 ····· 46
3. 교과서 정책과 교과서 중심 입시제도의 의미 ····· 48
4. 쉬운 시험의 의미 ····· 50

Ⅴ. 평등주의 교육개혁 과정의 환경적 요인 ····· 53
1. 교육의 수요와 공급의 차이 ····· 53
2. 인구급증과 시설부족의 결과 ····· 58

Ⅵ. 교육개혁의 유산: 교육보상률의 증가와 무한경쟁체제 ·· 60
1. 1980년대 계층화: 교육보상률 증가 ····· 60
2. 무한경쟁체제 ····· 64

Ⅶ. 결론: 무한경쟁체제의 성립과 한국교육 ····· 69

참고문헌 ····· 71

Abstract ····· 77

표 목 차

<표 Ⅵ-1> 고졸과 대졸의 근속 연수와 경력 연수 비교 …… 62
<표 Ⅵ-2> 1980-1981년도 고졸 취업자의 경력별 임금 …… 63
<표 Ⅵ-3> 1980-1981년도 대졸 취업자의 경력별 임금 …… 63

그 림 목 차

<그림 Ⅰ-1> 1960년대 박정희 교육개혁의 과정과 결과 ····· 11
<그림 Ⅳ-1> 평등주의 교육개혁의 결과 ····· 50
<그림 Ⅴ-1> 1968년-1969년 초•중 학교수 비교 ····· 54
<그림 Ⅴ-2> 1968년-1969년 초•중 학생수 비교 ····· 55
<그림 Ⅴ-3> 1968년-1969년 초•중 교원수 비교 ····· 55
<그림 Ⅵ-1> 한국 교육경쟁의 변화 ····· 66

I. 서론

1. 문제 제기와 연구 질문

국제사회에서 한국은 농경사회이자 개발도상국이었던 과거와 달리 산업화를 완성하고 세계가 인정하는 국가로서 그 존재가치를 증명해보이고 있다. 특히 한국은 교육과 관련된 다수의 지표에서 세계 최상위권에 위치하며 뛰어난 인적자본을 확보한 교육강국[1]으로서 국제사회에서 그 존재를 인정받고 있다.

하지만 현대 한국은 위상의 깊이만큼이나 극심한 경쟁과 학력주의 심화 등으로 내부적인 갈등 역시 점점 고조되고 심화되고 있다. 이러한 상황의 근원은 대대적인 변화가 있었던 1960년대에서 기인한다. 1960년대 박정희는 '안보의 위협과 부패와 부정과 빈곤으로 인한 국가와 민족의 위기를 극복하겠다.' '자유민주주의의 최대의 적은 다름 아닌 가난이다.' '가난 탈피가 곧 국가안보와 직결되고 국가와 민족의 위기를 극복하는 유일한 길이다.'를 천명하였다. 이것은 박정희 등장 후 그리고 1960년대에 꾸준히 외쳤던 문제의식이자 최대의 목표였다. 1960년대 한국 최대의 목표는 가난에서 벗어나야 한다는 목적의식을 가지고 전체적인 국가동원을 하여 산업화를 일구어 내어서 현실화시키는 것이었다.

1961년 5·16 혁명[2]이후 한국은 전체적으로 변화하였다. 이 변화

---

1) OECD 총장 (1996~2006)이었던 도날드 존스톤은 한국의 기적과 같은 성장은 교육의 산출물이라 믿는다는 주장과 오바마 미국 대통령의 한국교육에 대한 칭찬, 그리고 OECD 국가 웰빙 지표(Better Life Index) 한국 보고서에서도 교육을 한국 경제 발전의 핵심 요인으로 분석 한다. 또한 이를 비롯한 교육에 대한 다수의 지표에서 세계 최상위권으로 국제사회에서 한국의 존재를 인식할 때는 교육이 큰 부분을 차지하고 있다.

2) 5·16의 명칭에 대해서는 5·16사태, 쿠데타, 혁명 등 많은 지시어가 있지만 본 연구에서는 한국의 문화를 근본적으로 바꾸었다는 점에서 혁명 (revolution)으로 지칭한다. 또한 5·16혁명은 '모든 것을 짜임새 있게 계획적으로 나라를 바꾸어 복된 사회를 이룩한다'를 주장하면서 1961년 5월 16일 반공, 친미, 구악 일소, 국가자립경제재건, 국가실력배양 그리고 국토통일 등의 공약을 가지고 4·19혁명을 계승한다는 목적아래에 박정희 당시 소장과 김종필 당시 중령을 주축으로 일어났다.

는 단순한 경제성장에 따른 변화뿐만이 아니라, 산업사회의 국민으로서의 문화와 의식을 포함한 모든 것들이 변화함을 의미했다. 농업사회였던 1950년대의 한국을 산업화에 성공한 근대적인 국민을 가진 국가로 만들기 위해 수많은 제도개혁이 이루어지고 이를 뒷받침하는 입법이 수도 없이 행해졌다. 이 엄청난 국가개조 프로젝트의 핵심은 안보와 직접적으로 연결되어 있는 가난을 탈피하자는 것이었으며 그 가난을 탈피하기 위한 산업화, 그리고 산업화에 '알맞은' 국민 만들기, 바로 '교육'에 있었다. 즉 박정희의 계획 전체는 '한국을 가난에서 벗어날 수 있는 산업사회로 만들겠다' 그리고 거기서 '새로운 민족국가를 재건한다' 였다. 박정희는 민족주의를 강조하며 한국 민족의 문화를 바꾸는 대대적인 프로젝트를 진행하였다.

박정희[3]의 이러한 문제의식과 철학을 연설, 저작, 그리고 입법으로 나타냄과 동시에 국가 전체를 동원하며 현실화하였다. 경제발전을 통한 산업화와 근대화라는 목표를 세우고 그것에 맞추어서 전략적으로 경제정책과 국민동원전략을 실시했다. 경제발전은 경제정책만으로 되는 것이 아니라는 것을 알고 있었던[4] 박정희는 경제발전 전략과 교육을 통하여 한국 국민들을 개조시키는 사회 문화 개혁을 수반했다.

특히 광범위한 교육개혁이 1960년대에 있었다. 입시제도를 개혁하고 학교통제 정책을 시행하였으며 교육행정을 바꿨다. 이뿐만 아니라 학교를 통한 동원전략 실시와 교과서 개편을 진행하고, 1960년대 말에는 국민교육헌장까지 발표하였다. 그리고 이 모든 개혁은 1950년대 농경사회였던 한국이 1960년대를 거치면서 산업사회로 넘어갈 때 은밀하지만 치밀하게 이루어졌다.

이러한 시기에서 교육의 중요성을 보여주는 유의미한 연구를 한 어네스트 겔너(Ernest Gellner)는 산업사회에서 가장 중요한 것은 필요한

---

3) 본 연구의 목적은 박정희 '개인', '정권', '정부', '체제 (regime)' 등에 대해 특정한 하나의 층위만을 연구하는 것이 아니라 종합적인 것을 연구함을 목적으로 하고 있어 '개인', '정권', '정부', '체제'와 같은 층위를 구분하지 않고 '박정희'로 총칭하여 사용한다.

4) 당시 다양한 정책들은 산업화에 필요한 근대적 주체를 만들기 위한 국민 만들기를 목적으로 행해졌고, 경제정책은 박정희의 전략 중 하나였다.

인력을 양성하는 교육으로, 이는 민족주의의 연원이었음을 제시한다.[5] 즉 산업사회에서는 특유의 지적, 기술적 능력이 있는 인구 그리고 그에 맞는 교육이 필요하다. 이러한 겔너의 논의를 생각해보면, 한국이 산업사회로 도약하기 위해서는 그에 걸맞은 교육이 필요할 것이다. 걸맞은 교육이란 겔너가 주장하는 식의 산업화에 필요한 인력형성을 위한 것이다. 겔너에 따르면 한국의 교육개혁은 산업화를 준비하고 만들기 위한 개혁으로 해석할 수 있다. 그러나 당시 박정희는 그러한 목적을 내세우기 보다는 평등주의적 가치를 내세워서 교육개혁을 진행했다. 무시험 진학 제도, 사립학교 개혁, 교과서에 대한 정책 등 다양한 정책들이 평등주의라는 가치 아래에서 등장했다. 특히 당시 최복현 서울교육감과 권오병 문교부 장관은 모든 문제를 객관식 중심의 문제은행식으로, 교과서 안에서만 쉽게 출제토록 하였다. 당시 내걸던 명분은 과열되는 사교육과 경쟁을 완화하며 돈 많고 적음에 따라 성적이 결정되는 것이 아니라 학교 교과서만으로도 만점(滿點) 받기에 충분하도록 시험문제를 쉽게 내겠다는 것이었다.

이러한 평등주의적 가치를 표방한 박정희 교육개혁은 1960년대 들어서 발생한 폭발적인 인구증가와 산업화로 발전해나가는 상황에서 일사불란하게 진행되었다.

하지만 박정희가 남긴 유산은 산업화가 주는 경제적 유익함 뿐만 아니라 기회의 평등으로 여겨지던 학교 안에서의 극심한 경쟁과 교육 불평등, 학력·학벌주의 심화, 특히 쉬운 문제를 쉽게 내겠다던 정책 자체가 오히려 희망고문(false hope)[6]을 가중시키면서 학생들을 기만하여, 학생

---

5) 겔너는 농경사회와 달리 산업사회는 경제성장에 대한 갈망이 있고 그러한 갈망을 위하여 움직이는 엄청나게 유동적인 사회라고 주장한다. 이러한 특징을 가진 산업사회는 공유하는 문화를 필요로 한다. 공유하는 문화는 보편화된 교육에서 나오는 문화의 재생산에서 나온다. 국가와 문화가 일치 할 때 민족주의 국가가 탄생하고 산업사회가 바로 획일화된 교육과 그 교육에서 나오는 일치된 문화의 지배를 받는 사회이다. 그러한 일치된 문화와 일체감을 갖는 국가에 의해 보호되는 포괄적이고 일반적인 교육체계에 입각하여 하나의 민족, 하나의 문화라는 원리가 산업사회에서 성립된다. 겔너의 논의는 기존의 다른 학자들과 달리 민족주의를 산업사회 조직화의 핵심으로 보고 있고 교육을 조직화의 핵심으로써 논의하고 있다 (Gellner 1983).

들을 전부 경쟁에 참여시키는 문제를 야기했다. 시험문제가 교과서 안에서만 출제되어 쉬우니 족집게 과외를 쉽게 구할 수 있는 대도시 학생들이 상대적으로 유리해지고 학업능력이 상대적으로 저조한 학생들이 사교육을 포함한 교육훈련을 통하여 학업능력이 상대적으로 우수한 학생에게 이기는 메커니즘으로 바뀐다. 교육에서의 경쟁의 의미가 학업능력 신장이 아니라 쉬운 문제 안 틀리는 훈련으로, 지식을 높이는 경쟁이 아니라 경쟁을 위한 경쟁이 된다. 그리고 이러한 쉬운 문제 출제는 명문화된 일이 없고, 한 번도 개혁되지 않은 채 현재까지도 평등의 주요한 가치로서 은밀하게 지속되고 있다.

이 모든 과정은 현대 한국에서 흔히 말하는 '입시지옥', '교육지옥' '무한경쟁', '헬코리아 혹은 헬조선'과 같은 단어들이 등장하게 만들었다. 모든 분야에서 경쟁이 심화되고 생존전략으로 경쟁만 선택하게 하게 하며, 그러한 교육을 받은 한국인을 경쟁에 목숨을 거는 무한경쟁국민으로 만든다. 1960년대 온 국민이 원하던 꿈은 21세기 초반에 이미 이루어졌는데[7] 현재 한국 사회는 역설적이게도 1960년대 평등주의 교육개혁에서 이어진 무한경쟁으로 인해 값비싼 대가를 치루고 있는 상황이다.

이 상황을 이해하기 위해서는 사회문화 전반에 걸쳐서 국가 자체가 변화했던 1960년대 한국에 대한 연구가 필요하다. 특히 박정희 교육개혁이 겔너가 강조한 교육 목적인 산업화 상태에서의 시대의 요구에 따라 이루어진 것인지, 혹은 산업화를 만들기 위한 목적이었는지 혹은 목적이 정말로 평등주의적 교육개혁이었으나 어떤 다른 요인으로 인해 상충된 결과를 가져왔는지에 대한 검증이 필요하다. 또한 당시 박정희의 교육개혁이 이루어질 때 사회적 상황은 어떠했는지에 대한 검증과 함께

---

6) 여기서의 희망고문이란 False Hope이며, 허황된 꿈을 주는 것을 의미한다.

7) 1960년대 세계경제의 개발 판도에서 한국은 외국 자본과 기술을 빌려서 국내 계층 간의 희생 없이 경제개발에 성공한 유일한 사례로 평가 된다 (황병태, 2011). 또한 문맹률, 교육률, ICT 산업, 그리고 다양한 산업분야에서 1960년대에는 상상도 못할 상위권에 위치해있다. 즉 눈으로 확인할 수 있는 다양한 지표에서 한국은 뛰어난 활약을 선보이고 있다. 이에 따르면 적어도 대내외적으로 외쳤던- 1960년대 목표이자 국가개조의 지향점이었던 - 가난은 확실히 탈피하였다고 볼 수 있다.

그 결과에 대한 탐구가 이 연구의 목표이다.

기존 연구의 대부분은 박정희 교육개혁이 있었다는 사실 조차 제대로 인지하지 못하며 박정희 교육개혁에 대해 사회과학적으로 연구한 연구들은 전무하다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 박정희의 교육개혁을 연구할 것이다. 만약 명시된 목적대로 평등주의만을 표방하였다면 불평등한 결과나 경쟁의 심화 같은 문제들은 발생하지 않았을 것이다. 하지만 박정희 평등주의 교육개혁은 평등에 반하는 사회적 결과를 초래했다. 더 중요한 것은 박정희는 평등을 지향하면서 모든 것을 경쟁체제로 만든다는 것이다. 박정희의 교육개혁은 평등주의를 표방하며 정치적으로 이용했다. 결국 박정희 교육개혁은 명시된 목적과는 달리 불평등을 심화했다. 이러한 교육개혁의 모순에 대한 의문을 바탕으로 본 연구는 **"1960년대 박정희 평등주의적 교육개혁의 목표와 결과는 왜 그리고 어떻게 상충되었고 결과는 무엇이었는가?"** 라는 핵심질문을 통해서 은밀해 보였던 박정희의 교육개혁은 국가 권력이 정치적으로 국민들을 통제하기 위한 각종 제도와 이념들을 위한 장기적 계획으로 교육개혁을 설계했음을 밝혀나갈 것이다. 보다 구체적으로, 본 연구는 박정희의 교육개혁을 산업화와 국가 이데올로기 전파와 통제라는 목적을 담고 있지만, 내세우는 가치는 평등주의며 이러한 가치를 통해 어떻게 전략적으로 교육개혁이 이루어지고 있는지 교과서, 학교통제 정책, 교육행정, 학교를 통한 동원전략, 그리고 입시제도를 활용하여 연구할 것이다. 이를 통해 박정희의 국가 개조 과정과 그 목적과 동기 그리고 결과를 분석할 것이다.

2. 선행 연구 검토 및 분석

1) 박정희의 산업화와 민주화에 대한 연구검토

박정희에 대한 연구는 사회과학 전반에 걸쳐서 다양하고 방대하게 진행되고 있다. 심지어 박정희에 대한 연구들을 연구하는 연구들도 적지 않다(김갑식 2007, 김일영 2005, 이광일 1998). 박정희에 대한 연구경향은

크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째 한국의 경제 성장과 박정희 리더십 연구에 대한 긍정적 연구, 둘째 박정희 권위주의 체제에 대한 비판적 연구, 마지막으로 이 두 가지를 적절히 절충하여 박정희의 긍정적인 부분과 부정적인 부분을 동시에 연구하는 중립적 연구로 나눌 수 있다.

첫 번째 긍정적인 연구는 크게 경제 성장을 이룩한 발전 국가로서의 한국과 박정희의 리더십의 연구로 나눠진다. 기본적으로 이 연구들은 권위주의국가와 경제개발의 긍정적인 면에 주목하였다. 시대적으로 불가피했다는 입장을 견지하면서, 당시 권위주의적인 모습은 시대적 상황에 따른 어쩔 수 없는 선택이었다는 평가가 주를 이루고 있다. 우선 찰머스 존슨(Chalmers Johnson)은 국가가 경제에 깊게 개입함으로써 경제성장을 이루어 낸다는 주장을 하였다(Johnson 1982). 이어서 앰스덴(A. Amsden)은 당시 한국의 발전전략이었던 박정희의 경제개발을 교도 시장경제(guided market economy)의 모범사례라고 극찬하였다(Amsden, 1990). 그리고 개발초기라는 어쩔 수 없는 상황에서의 민주화 정책은 성장의 걸림돌이라고 주장한 배로(Barro)는 한국과 같이 선 경제성장 후 민주화의 전략을 선택한 나라들만 성공하였다고 주장하였다(Barro 2004). 마지막으로 김일영은 산업화의 초기에는 민주적인 정부보다 발전을 지향하는 모습을 보이는 것이 의미가 있다고 주장한다(김일영 2005).

박정희의 리더십에 대해서는 웨이드(Larry L. Wade)는 박정희의 정치권력의 강화 및 안정화, 정책수행의지, 그리고 행정능력이 경제개발을 성공시켰다고 주장한다(Wade 1978). 또한 정윤재는 터커(Robert C. Tucker)의 정치지도자와 정치리더십의 정의를 이용하여[8] 박정희가 경제성장을 통해 가장시급한 과제인'가난탈피'를 이루어냈다는 점에서 박정희를 문제 해결자로 지칭하며 그에 대한 긍정적인 연구를 하였다(정윤재 1995).

두 번째 비판적인 연구는 박정희의 권위주의적 정치와 경제개발이

8) 터커는 정치지도자란 어떠한 방향을 제시하고 그러한 방향제시의 과정에서 의미있게 참여하는 사람이라고 주장하고 정치리더십에 대해서는 문제 상황에 대한 진단, 문제해결을 위한 처방, 그리고 진단과 처방에 대한 국민적 지지의 동원이라는 세 가지 기능을 실천한다고 주장하였다 (Tucker 1965).

상호 모순된다고 주장한다. 변형윤은 박정희가 주도한 경제개발은 농업과 공업의 상호보완을 취약하게 만들었고 대기업이 지배하는 형태를 비롯한 다양한 문제점이 나타났다고 주장한다(변형윤 1986). 또한 강만길, 박현채, 서중석은 박정희를 반통일 세력으로 바라보았고 그러한 세력인 박정희가 민주화를 희생시켰고 민족통일의 문제와도 연관되므로 박정희는 반민족적이고 국가주의적이었다고 비판한다(강만길 1987, 박현채 1983, 서중석 1995). 이광일과 손호철은 박정희 시기 경제성장·빈부격차·인권탄압·독재는 서로 떨어질 수 없는 관계이며 특히 박정희의 경제개발 정책은 저임금, 장시간 노동, 노동자들의 기본권 부정 등 국가의 고착취의 결과라고 주장한다(이광일 1998b, 손호철 1997).

임지현은 박정희의 파시즘적인 성격에 주목하여 박정희가 일방적으로 독재를 한 것이 아니라 전략적으로 지지를 유도하여 대중들이 자발적으로 동원하였다는 '대중독재론'을 주장하였다(임지현 2005). 즉 산업화를 위해 독재를 정당화한 행위자체가 파시즘적 성격을 가지고 있었다고 주장하는 연구가 등장했음을 알 수 있다(고병권 2006). 임지현을 비롯한 대중독재론을 지지하는 연구자들은 위로부터의 파시즘에서 아래로부터의 파시즘으로 시선을 돌려 주목하고자 한다(임지현·김용우, 2004). 이러한 연구들은 단순한 권위주의적 정치뿐만 아니라 그 내부에 있는 박정희의 전략적인 헤게모니적 장치들을 비판한다.

세 번째 중립적인 연구는 산업화의 긍정과 민주화를 퇴보시킨 독재를 비판하는 개발독재론이 있다. 이병천은 개발독재론을 제시하며 박정희 체제는 독재 권력의 주도로 경제개발은 산업화라는 목표로 시민사회와 민주주의 발전을 억압하고 통제하는 국가주의적 수동혁명 체제라고 주장하면서 박정희는 성공적 개발과 독재가 서로 공생하면서 병행 발전한다고 주장한다(이병천 2003). 또한 최장집은 박정희가 한국 역사상 최초의 근대적 정부였음을 강조하면서 박정희의 성장 제일주의 발전이 한국사회의 자본주의 산업화를 가능하게 하는데 효과적이었다는 사실을 인정한다. 하지만 박정희가 정치적으로나 산업화 방식으로나 권위주의적으로 몰아가면서 엄청난 대가를 지불할 수밖에 없는 체제로 변화했다는 점을 지적한다(최장집 2002).

2) 교육학적 측면의 연구검토

박정희 교육에 대한 연구는 사회과학적으로는 전무하지만, 교육학적 측면에서 연구한 연구들은 존재한다. 특히 교과서를 이데올로기의 주요 도구라는 측면에서 분석 또는 해석하는 연구들이 주를 이루고 있다(강진호 2007, 김한종 2014, 윤구병 1988, 조미숙, 2006, 차혜영 2005).

부르디외는 '교육은 상징 권력이 만들어지는 장소이다' 그리고 언어를 통한 상징권력에 주목한다. 이러한 논의를 바탕으로 강진호는 언어는 권력과 이데올로기를 실어 나르는 정치적이고 권력을 행사하기 위해 필요한 이데올로기 주입 도구라고 주장한다. 이러한 주장을 바탕으로 학교 교육에서의 언어지식을 전달하는 특징을 가지는 '국어' 교과서를 분석한다(강진호 2007). 비슷한 맥락으로 차혜영은 국어 교과서에서 지배 이데올로기가 관철되는 과정을 연구하며 국어 교과서와 지배 이데올로기는 상보적으로 연관되어있다는 결론을 내린다(차혜영 2005). 김한종은 역사교과서를 통한 국가주의논리의 이데올로기 전파를 통해 국가정체성을 형성한다고 주장한다(김한종 2014). 조미숙은 중등 국어교과서를 중심으로 지배 이데올로기가 교과서에 스며들어 반공교육의 기원이 되었다는 주장한다(조미숙 2006).

또한 오성철은 한국의 경제성장과 교육관의 관계를 설명하고자 민간부문의 교육열과 국가의 교육정책의 관계를 설명한다. 오성철은 한국의 교육의 팽창은 발전교육정책의 일환으로 국가주도로 보기는 어렵고 교육팽창 역시 경제성장의 순기능 쪽으로만 전개되었다고 단언하기 어렵다고 주장한다(오성철 2003).

3) 기존의 연구들을 넘어서

이상의 논의를 통해 박정희에 대한 기존 연구들의 대부분은 박정희의 산업사회의 성공 그리고 성공에 이르는 과정에서의 권위주의적 성격 비판이라는 이분법적으로 나누어서 논의한다는 한계를 가진다는 것을

확인해 볼 수 있다. 산업화에 성공하고 민주화에 실패했다는 이분법적 접근보다 중요한 변화과정인 국가개조 그리고 그 목적을 보는 연구가 중요하다. 1950년대와 다른 1960년대 한국의 변화의 핵심은 산업화이다. 그리고 산업화와 '교육'의 관계는 명확하다(Gellner, 1983). 하지만 기존의 연구들은 변화의 핵심인 '교육'을 간과한다. 박정희 시기 광범위하게 이루어졌던 교육개혁에 대한 사회과학적 연구는 전무하다. 교육학의 측면으로 박정희의 교육을 바라본 연구들은 광범위한 박정희의 교육개혁의 일부분인 교과서를 중심으로 보는 경향이 강하고 본 연구가 연구대상으로 삼은 교육개혁의 부분적인 측면만 강조한다. 또한 박정희 교육개혁을 정치적으로 보기보다는 단순한 교육정책의 일부분만을 해석한다는 한계를 가지고 있다. 본 연구는 기존연구들의 한계를 넘어서 박정희의 국가개조과정의 핵심인 장기적 동원체제로서의 박정희 교육개혁을 연구 주제로 삼아 구체적인 자료를 통해 분석할 것이다.

3. 연구 가설과 연구 방법

1960년대 박정희는 농경사회였던 1950년대의 한국을 산업사회로 탈바꿈하고자 하였다. 박정희의 국가개조의 핵심은 산업화였고 전략적으로 평등을 내세웠다. 그리고 평등이라는 가치를 전달하는 공간인 학교와 교육을 전략적으로 이용했다.

다양한 평등주의 교육정책이 나왔으며 전통적으로 전달되는 문화가 아니라 학교에서 전달되고 재생산되고 재구성된 문화가 1960년대 한국의 지배문화로 등장하였다. 이러한 지배문화를 바탕으로 박정희의 국가개조가 진행되었다. 국가개조의 핵심인 국민동원에서 교육은 경쟁의 합리화를 위한 도구로 사용되었다. 국민동원은 국민을 국가가 원하는 방향으로 나아갈 수 있도록 설득해야 하는 전략이 더해져야 한다. 그 설득이란, 국가가 제시하는 방향으로 동원되어서 따르면 가난을 벗어나고 안보의 위협에서도 벗어난다는 것을 알려주어 자발적으로 따르게 하는 것이다. 박정희는 선전과 제도화를 이러한 생각을 평등주의를 통해 자연스럽게 국민들에게 심어놓고 스며들게 했다. 그리고 여기서 평등은 중요한

조건이 되었다. 누구에게나 동일한 출세, 부의 획득 기회가 있다는 조건의 설득을 진행하였다. 같은 맥락에서 제도적으로도 모든 시험제도에서 학력 제한을 철폐[9]하고 명문학교들을 없애는 작업을 실시했다. 그리고 교과서 속에서만 문제은행식으로 객관식 중심으로 출제하여 문제를 쉽게 해서 누구나 만점을 받을 수 있다는 것을 강조했다. 즉 모두가 '평등' 하다는 희망을 강조했다. 이러한 희망고문은 '운만 좋으면 만점 받고 성공할 수 있다'는 생각을 심어주어 국민들로 자발적으로 거대한 교육개혁에 스스로 참여하게 했고 국민들로 하여금 교육경쟁에 동원되기 용이하게 만들었다.

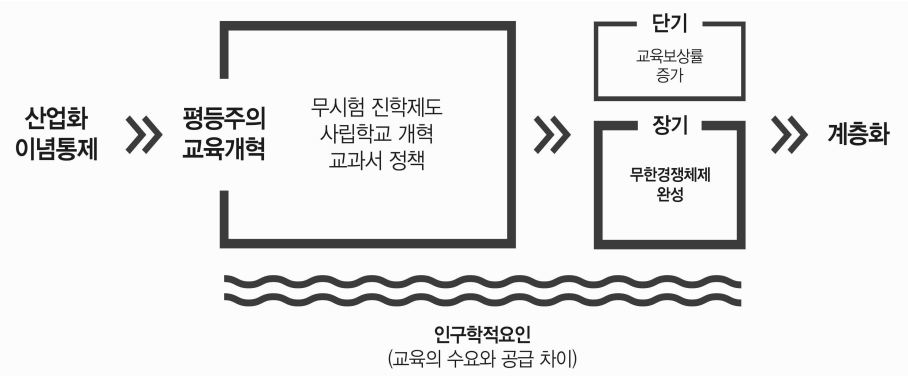
이러한 만들어진 국가 동원 체제 하에서 한국인들은 의식주 개조, 몸에 대한 동원과 통제, 국가주의, 성과중심주의 등 생활양식이 전체적으로 변화하였다. 결국 1960년대 박정희의 광범위한 교육개혁은 평등을 내세운 목적과는 달리 불평등적인 결과와 함께 경쟁이 더욱 심화되는 결과로 나타났다.

좀 더 구체적으로, 본 연구는 대대적으로 홍보한 평등주의적인 가치를 따라가기 보다는 박정희의 교육개혁은 과정에서 다른 방향으로 진행될 뿐만 아니라 평등주의가 요구되지 않는 분야에서도 평등주의를 강하게 밀어붙이는 경향을 지적한다. 같은 맥락으로 박정희 교육개혁은 평등주의와 반하는 결과를 초래하였다. 박정희의 교육개혁은 평등주의적인 가치를 가지고 지지를 얻으나, 실제로 이루어지는 교육개혁은 교과서 개편은 장기적 국민 이념 통제의 수단으로써, 학교 통제는 각종 캠페인에 국민 동원의 프로파간다 수단으로써, 교원인사 등 교육 행정 개편은 전국의 교육체계를 관료제를 통해서 일사불란하게 통제하기 위해서, 입시제도 개편은 국민 동원의 전제 조건인 평등을 표방하는 제도로 국민들의 정치적 지지를 얻기 위해서 진행되었다. 평등주의를 내세웠으나 박정희 평등주의 교육개혁의 의도된 목적과 기능은 산업화와 이념통제적인 측면이 강하였다. 이러한 평등주의적인 목표와 전혀 다른 양상의 교육개혁은

9) 행정고시를 예로 들면, 1969년 9월 4년제 대학 1학기 수료자, 1971년 1월 3학년 수료자, 그리고 1972년 9월 "학력은 요청되지만 학력은 전적으로 폐지"했다 (이성복, 2004, pp. 181)

결국 단기적으로는 교육보상률의 증가와 장기적으로는 무한경쟁체제를 지속한다.

그래서 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구수행을 위한 연구의 핵심가설은 다음과 같다. **'산업화와 이념통제의 목적이 있었던, 한국의 1960년대 평등주의 교육개혁은 인구학적 요인과 결부되어 단기적으로는 교육보상률의 증가를 장기적으로는 무한경쟁체제를 만들었고, 이는 결국 한국사회 계층화를 촉진시켰다'** 따라서 본 연구의 흐름과 구성 그리고 핵심주장은 <그림 Ⅰ-1>과 같다.



<그림 Ⅰ-1> 1960년대 박정희 교육개혁의 과정과 결과

본 연구는 이와 같은 주장을 증명하기 위해 역사적 사례연구를 기초로 한 사실적 문헌연구를 기반으로 한다. 본 연구가 대상으로 하는 시기는 1961년 혁명정부의 등장부터 1968년 국민교육헌장 발표 이후 결과까지 연구를 한다.

연구수행을 위한 구체적인 방법으로는 문헌연구를 활용하며, 연구대상 문서를 다음의 네 가지의 유형으로 분류하여 분석한다.

첫 번째, 정책결정자들을 포함한 엘리트들의 인식이나 구상을 살펴볼 수 있는 문서들이다. 교육 정책은 당시 문교부 장관과 박정희가 주축이 되어 진행되었기에, 박정희의 국가개조의 생각이 들어가 있는 1960년대 발간된 박정희 본인의 책과 연설들 그리고 당시 문교부 장관의 발화 내용을 살펴보는 것을 주목적으로 한다. 두 번째, 정책결정자들의 의도가 실제로 정책으로 반영되어 이루어진 내용을 확인하기 위해 혁명정부와

박정희의 구체적 정책들인 당시 행해진 입법들을 참조할 것이다. 세 번째, 한국에 실제로 끼친 영향을 확인하기 위해 당시 생활과 분위기를 알 수 있는 1960년대 당시 발표된 글과 신문들을 활용할 것이다. 네 번째, 1960년대의 교육과 관련된 문헌들이다. 특히 교육의 시대적 변화를 볼 수 있는 교과서와 교육 자료들을 통해서 어떻게 혁명적으로 변화하였는지 확인하면서 박정희의 국가개조 과정을 교육의 측면에서 분석할 것이다.

위의 문서들을 대통령기록관, 국가기록원, 정치 엘리트들의 회고록 혹은 그들이 발표한 글, 교과서, 정책문서, 신문, 표어들로 주로 이루어져 있고 이 모든 자료는 구체적인 정책의 변화와 과정을 보여주는 것을 목적으로 한다.

II. 이론적 자원: 국가교육의 목적

국가에 대한 정의[10]는 다양하다. 특히 민족국가에 대한 정의는 더욱 복잡하다. 그 중에서도 겔너의 정의를 따르면, 겔너는 국가와 문화가 일치할 때 바로 민족국가가 탄생한다고 주장한다(Gellner, 1983). 즉, 일치된 문화를 국가와 국민이 받아들일 때 그 국가는 민족국가로서 존재하게 되는 것이다.

일치된 문화를 위한 문화의 재생산이 이루어지려면 보편화된 교육이 필요하다. 보편적인 교육이란 국가에 의해 보호되고 엘리트 계층에게만 전수되는 것이 아니라 전체 국민에게 보급되어 같은 교육을 받는 교육이다. 이러한 보편적인 교육은 같은 민족이라는 일체감을 형성한다.

그래서 근대국가에서 민족국가의 발현은 바로 교육에서 나타난다. 전근대 시기 교육은 특정계층이 향유하는 특권이었다. 이러한 특권적 위치에 있던 교육을 보편화 시키고 의무화시키는 작업이 바로 근대 민족국가의 특징이다. 그러므로 교육은 근대 민족국가 형성에 핵심적인 역할을 담당한다. 이러한 교육은 기본적이고 보편적인 지식체계 구축과 국민들의 정체성 등을 형성시키며 이를 통해 일치된 문화를 공유하는 '민족국가'를 탄생시킨다.

국가가 공유하는 고유한 지식체계의 형성은 국가가 국민을 교육하면서 만들어진다. 마치 푸코가 말한 에피스테메[11]처럼, 그 시대가 공유하는 국가 고유의 지식체계가 있고 이는 교육을 통해서 공유된 지식체계가 만들어지면서 활성화된다.

이러한 지식체계를 바탕으로 고유의 정체성을 형성한 국가는 국가와 문화가 일치된 민족국가로 존재하게 된다. 그리고 이러한 민족국가

---

10) 최정운 (1992)에 따르면 "국가란 고대로부터 일반적으로 어떤 한 사람이 개인적으로 알 수 있는 범위를 넘어서는 지리적 삶의 공간을 포괄하며 그러한 이유에서 국가는 구체적인 지배체제이지만 추상적인 정체 (identity)와 상징체계를 갖는 것이다." 즉 일반적으로 국가란 단순한 지리적 의미의 국가를 넘어서 그 국가 고유의 정체와 상징체계를 갖는다 할 수 있다.

11) 에피스테메에 관한 논의는 Foucault, *The Order of Things*. (New York: Vintage Books, 1970). 참조.

형성, 발전, 그리고 유지는 여러 제도와 정책들에 의해서 이루어지지만 바탕에는 교육을 통해 형성된 국민들의 자질과 능력으로 이루어진다.

그래서 국가가 요구하는 특별한 자질들이 어떠한 제도와 정책들에 의해 선택적으로 계발되고 '국민'이 되어 가는지 보여줄 수 있다면 국가가 원하는 국민상이 무엇이었는지 알 수 있다.

교육과 국가의 관계가 이렇게 긴밀하게 연결되어 있다면, 교육의 본질과 목적은 무엇이고, 왜 국가는 국민을 교육하고자 하는 것인지에 대한 논의가 박정희 교육개혁을 이해하기 위해서 선행되어야 한다. 이러한 논의가 선행된 이후, 박정희의 교육개혁의 목적과 본질이 무엇이었는지 그리고 그에 따른 결과가 무엇이었는지 깊게 탐구할 수 있을 것이다.

교육을 개혁한다는 것은 단순히 법률과 제도를 개혁하는 것을 넘어서 국가가 요구하는 국민의 자질, 공유된 지식체계, 사회 문화 등이 변화한다는 것을 의미한다. 또한 국가 정체성을 새로이 만들고 새로운 국가를 건설한다는 의미이다. 즉 교육개혁이 단순히 교육 하나만을 바꾸고 끝나는 것이 아니라 그러한 교육을 받는 국민의 '옳고 그른' 행동양식 전부를 변화시키는 것이다.[12] 그러므로 국가가 대대적으로 교육을 바꾼다는 것은 단순한 교육의 문제가 아니라 국가 전체의 문제이다.

박정희의 교육개혁은 평등주의를 전반적으로 내세웠다. 실제로 이루어지는 교육개혁 과정과 그 결과를 바탕으로 추론해보면 진정한 의미의 평등주의보다는 오히려 의도된 목적이 드러난다. 의도된 목적이란 산업사회를 위함과 국가가 원하는 국민 만들기이다. 박정희의 교육개혁은 그러한 목적을 달성하기 위해서 규율적이고 훈육적으로 진행되었으나, 평등주의를 프로파간다적으로 사용했으며, 매우 효과적이었다.

1. 교육의 산업화

국가가 국민을 교육하는 데에는 국가를 구성하고 유지하는데 필수

12) 농경사회에서 산업사회로 갈 때, 농경사회에서의 '옳고 그른'행동은 산업사회에서의 '옳고 그른'행동양식에는 차이가 있고 이 차이는 바로 교육을 통해서 형성된다.

적인 국민들의 자질인 지식, 능력, 태도 등을 형성하기 위함이다. 또한 국가의 미래를 위해서 국가에 도움이 되는 인력을 개발하여 국익을 위해서 국가가 국민을 위해서 교육한다고 볼 수 있다. 결국 국가가 산업화를 목표로 하고 있다면, 국가교육은 산업화를 위하여 산업화의 필요한 인력 양성을 위하는 목적을 가지게 된다.

특히 농경사회에서 산업사회로 넘어갈 때 교육의 중요성은 더욱 두드러진다. 사회가 바뀐다는 것은 그 나라의 정체성 역시 바뀐다는 것을 의미한다.[13] 단순히 경제성장을 통해서 일정부분의 분야에서 기술이 발전하여 산업사회를 이룩하는 것뿐만 아니라, 산업사회에 맞는 국민이 새롭게 태어나야한다. 그때 국가교육은 중요한 역할을 하며 국가의 최우선적인 목표가 된다. 농경사회의 국민과 산업사회의 국민의 차이점은 바로 교육에 있다.

산업사회에서의 교육은 보편적이다. 산업화를 진행하려면 인력이 많이 필요하고 인력은 주로 공장에서 요구하는 평균적인 지식을 가진 대체가능한 인력이 필요하다. 이를 위해서는 교육을 보편화시켜 미래의 노동인력들을 산업사회에 맞는 인력으로 키워내도록 하는 작업이 필요하다. 이러한 교육을 통해서 만들어진 산업사회 국민은 어느 한 부분에서 특화된 인력이라기보다는 다양한 분야를 평균적인 만큼만 잘하게 되어서 한 사람이 빠지더라도 기계적으로 바로 채울 수 있는 시스템이 되는 것이다. 이러한 산업화 시기 교육은 철저한 군대식 훈련으로 인력을 만들어낸다. 즉, 규율과 훈련을 바탕으로 철저하게 훈련시켜 인력양성의 목적으로 진행되고 산업사회에서의 교육의 목적이 된다.

산업사회의 가장 두드러지는 특징 중 하나는 획일화라고 할 수 있다. 획일화는 똑같이 만든다는 것 보다는 사람을 대체가능하게 만든다는 점이 중요하다. 그것을 담당하던 노동자가 그만두어도 다른 노동자가 바로 대체할 수 있는 구조로 만들어 놓는다. 즉, 산업사회 노동시장이라 함은 평균이상의 능력이 있는 사람이 보편적으로 있는 시장, 즉 일정수준의 교육을 받은 사람이 언제나 있는 상황이라고 표현할 수 있다.

---

13) 사회가 바뀐다는 것은 단순한 일이 아니다. 획일화된 교육에서 나온 일치된 문화가 등장할 때, 농업사회에서 산업사회로 바뀌는 혁명적인 일이 가능해진다.

한국에서의 이러한 산업사회의 특징은 1960년대부터 나타나기 시작한다. 1950년대 한국의 노동력 학력수준은 매우 낮았다. 하지만 1960년대부터 초등교육이 본격적으로 보편화되고[14] 중등교육 역시 급증한다. 1960년대 초반 30%의 낮은 중학교 취학률은 1980년대 들어서 약 95%로 급증하기 시작하였고 고등학교 취학률 역시 19%에서 63%로 증가하게 된다. 이는 경제개발과 함께 산업사회가 요구하는 양질의 노동력을 공급하여 질적 향상을 이룬 노동력의 양적인 팽창을 이루었다고 볼 수 있다. 이러한 모습은 취학률은 50년대와는 비교도 되지 않게 증가하고 경제성장[15] 역시 세계적인 수준으로 증가하는 것을 보여준다.

이러한 산업화의 영향은 실제로 교육과정 내에서도 드러난다. 1963년 박정희는 산업교육진흥법을 제정한다. 산업교육진흥법[16]은 국가경제에 도움이 되는 국민을 양성하기 위함이고 교육에 산업지식을 주입시키는 작업의 당위성을 제공해준다. 이러한 산업교육진흥법은 산업화의 영향이 교육까지 미친 것을 보여준다. 이후, 실업교육역시 추가하여 중화학공업에 맞는 인력 수급을 위해 학교 제도까지 바꾸는 정책들을 시행한다. 이에 따라 교과과정역시 산업화를 위한 교과과정으로 바뀐다. 산업화를 위한 교과과정이란 중화학 공업을 위한 인력공급을 위한 기술교육으로 획일성을 추구하는 교과과정이다. 이것을 이루기위한 평등주의를 주요 프로파간다로 사용하지만 결국 획일적인 인력공급을 위한, 산업화에 필요한 인력을 공급하는 이유가 첫 번째로 오게 된다.

---

14) 1960년 한국의 초등교육 취학률은 96%로 완전취학 단계에 이르렀다.

15) 실제로 1960년대 교육개혁이 이루어질 때 한국사회는 산업사회로의 전환이 이루어지고 있었다. 1950년대 한국의 경제는 농림수산업의 비중은 50%정도 차지하고 있었고, 그에 반해서 제조업은 10%도 미치지 못하는 농경사회였다. 1960년대 들어와서 제 1차 경제개발계획(1962~1966)이 시작됨에 따라 본격적으로 원조 의존적인 소비경제 체제에서 탈피하여 자립적인 산업사회로 발전되기 시작했다.

16) 이 법은 산업교육이 국가의 산업경제의 발전과 국민생활의 향상의 기초임을 비추어, 산업교육을 통해 근로정신을 함양하고 창조능력을 배양해서 국가경제의 자립발전에 기여할 수 있는 국민을 양성하기 위한 목적이 있다. 또한 산업교육이란 산업사회에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득시킬 목적으로 행하는 교육을 의미한다 「산업교육진흥법」1968년 개정.

또한 교과내용의 변화 역시 산업화에 맞춰서 노동력 훈련을 우선시 하는 것이지 지성의 발전과는 거리가 멀다. 즉 학업수준을 높이는 '교육'이 아니라 획일화된 평균지식만을 추구하는 '훈련'이 요구된다.

당시 전 사회가 산업사회에 진입하기 위해서 진행되었고 교육 역시 그와 같은 맥락으로 산업사회를 만들기 위한 것으로 진행되었다. 교육이 산업사회를 위한 교육이라는 목적으로 진행될 때, 평등주의 개혁은 그 당위성을 얻는다. 누구나 평등한 교육을 받을 수 있다는 것을 강조하면서 양질의 노동력 생산의 토대를 만들고 강한 훈련과 통제가 당위성을 얻는다. 이것에 중점이 된 사회적 상황이 바로 1960년대 한국 박정희 교육 개혁이 이루어지던 때의 상황이다. 결론적으로, 1960년대 교육개혁 당시 한국의 상황은, 산업사회가 시작됨과 동시에 혹은 산업사회가 이루어지고 난 후에 교육이 아니라, 산업사회를 만들기 위한 교육을 진행할 수 밖에 없었던 상황이라고 볼 수 있다.

평등하게 교육을 시키고 평등한 교과서로 모두가 평등한 경쟁을 펼치는 교육개혁의 목표는 아이러니하게도 모두가 포드식 대량생산체제[17]에 알맞은 똑같은 일을 할 수 있는 대체 가능한 학생, 인력을 생산이 필요해지고 생산하는 메커니즘을 만든다. 결국, 일정수준의 인력을 만들기 위한 통제된 규율 아래에서 훈육적인 교육이 행해진다.

그리고 산업화를 표방한다는 것은 모두의 이익을 평등하게 보장해준다는 것과는 거리가 멀다. 박정희식 국가발전은 단시간 내에 산업화를 달성하는 것을 목표로 했기 때문에 평등주의적인 발전보다는 불균형 성장전략[18]이었다. 즉 어느 한쪽이 희생하고 그 희생한 한쪽을 밟고 올라가는 다른 한쪽이 존재하게 만들게 하는 구조적인 억압을 바탕으로 하는 성장 이었다.

이렇게 산업화를 강조하는 것은 모두가 평등하게 이루어지는 성장

---

17) 아담 스미스의 핀 공장의 예를 들면, 공장에서 일을 하는 인력이 그만두어도 쉽게 대체가 가능하고, 모두가 비슷한 수준의 일을 하는 상황을 의미한다.

18) 정부는 경영실적에 따라 보너스 지급에 차등을 두는 인센티브제를 신설하고 실적에 따라 기업체별로 차등 지급키로 했다.『매일경제』1973년1월6일. 이렇듯, 경쟁을 시켜서 승리한 집단에 더욱 큰 인센티브를 주어서 성장하는 전략을 국가성장의 전략으로 사용했다.

이 아니라 일부 계층에게 특권을 줄지라도 국가 성장이 우선되는 목적성을 띈다. 이러한 상황에서 평등주의 가치관을 투입시켜 진행한 교육개혁은 자연스럽게 모순된 결과로 귀결된다.

결국 산업사회에 진입을 위해서 한국은 우선적으로 고려해야 할 대상은 바로 산업사회에 필요한 인력 즉 평균적인 지식을 가지고 있는 인력을 만들 수 있는 교육임을 알 수 있다. 교육의 산업화란, 결국 교육훈련을 통한 평균지식을 습득한 인적자본을 생산하는데 주목적이 있다고 볼 수 있다. 또한 평등주의 교육개혁은 전체적인 평균수준을 일정수준까지 높이고 모든 획일화된 지식을 가르치는데 핵심적인 역할을 한다. 이는 산업사회 노동시장에서 대량생산시스템에 언제든지 투입할 수 있는 인력이 동원되는데 평등주의 교육개혁이 핵심을 담당한다고 볼 수 있다. 그리고 교육개혁이 진행되며 군대식의 강한 훈련과 통제의 논리, 규율과 훈육의 논리가 교육 속에 스며든다. 그래서 교육의 산업화를 위해 평등주의 교육개혁은 서로의 필요에 의해 상호작용한다. 평등주의를 내세워서 산업화의 논리를 자연스럽게 교육에 스며들도록 강요하는 교육체제가 1960년대 박정희 교육개혁을 통해 만들어졌다.

2. 교육과 이념통제: 국가가 원하는 국민 만들기

산업화의 노동인력이 첫 번째 중요한 점이 평균적이고 정상적인 지식획득에 있다면, 두 번째는 저항하지 않고 자신이 맡은 일을 충실히 해내는 인력 공급 역시 필요로 한다. 평균적인 지식을 가지고 있고 맡은 일만 군소리 없이 충실히 해낼 수 있는 이념통제가 완벽히 된 노동인력이 산업화를 위한 국가교육의 목적이 된다. 이때 이념통제는 은밀하고 치밀하게 이루어진다. 자연스럽게 국민이 국가교육을 받아드리면서 이념통제는 시작된다.

국가교육은 국가가 국민에게 제공하고자 하는 상식과 지식을 독점적으로 제공한다. 이 때 국가교육을 통해 지배 이데올로기가 자연스럽게 주입된다. 물론 이러한 메커니즘의 작동을 위해선 국민의 동의 역시 수반되어야 한다. 왜냐하면 국민들은 그러한 메커니즘을 작동시키는 힘을

가지고 있기 때문이다.

국민의 동의는 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 국가가 원하는 방향으로 교육을 하려면 국민들의 요구사항을 들어주는 - 혹은 들어주는 것처럼 보이는 - 정치적 노력 역시 요구된다.

이때 다양한 교육정책들은 프로파간다적인 성격을 지니며 국민들에게 미래에 대한 희망을 약속한다. 실제로 그 희망이 이루어지는지, 아니면 이루어지지 않는지는 중요하지 않다. 국민들이 그렇게 느끼기만 한다면 정책의 프로파간다는 성공이다.[19] 이후 지속적으로 희망적인 프로파간다를 통해 교육정책을 진행하며 국민들의 합의를 이끌어낸다.

결국, 국가주도의 교육정책이 아이러니를 품고 있다 하더라도, 국민들은 그것을 따라가게 되고 의문을 품지 못하게 된다. 즉 국가교육은 하나의 세력이 주장하고 옳다고 여기는 것들을 다른 세력에게 영향을 주어 그 세력에 대한 다양한 영역에서의 영향력을 가진다. 지배세력은 힘의 강제뿐만 아니라 피지배 세력에 대한 동의를 통해서 자신의 지배를 유지하며, 이때 교육은 문화적이고 도덕적이고 이데올로기적 리더의 역할을 하게 된다. 국가교육이 성공적으로 이루어진다는 것은 지배세력의 이념을 피지배 세력이 지극히 자연스럽고 보편적이고 자신의 이익에도 부합하는 것으로 받아들인다는 의미와 같다. 이때 피지배 세력은 지배세력을 자발적으로 따르고, 반하는 세력을 반대한다. 교육은 지배세력의 이념 전파의 주요한 역할을 하게 된다.

국가 교육은 결국 지배문화의 중요한 전수자[20]가 된다. 교육을 통해서 보존되고 분배되고 있는 자본은 경제자본만이 아니라 상징적 자본인 문화자본 역시 존재한다. 겉으로 드러나는 공식적인 지배 메커니즘을 이용하지 않더라도 교육을 통해서 그 교육을 받는 국민들의 의식구조 혹은 공유된 문화를 형성하여 사회통제를 자연스럽게 지속할 수 있게 된다. 산업화 측면에서 생각해보면, 보편적인 교육이 진행되며 평균적인 학습능력을 가진 노동자에게 체제에 복종하는 유순하고 온순하게 만드는

---

19) False Hope을 주는 것을 의미한다.

20) Apple, *Ideology and Curriculum.* (London ; Boston : Routledge & K. Paul 1979).

이념이 주입되어 통제할 수 있는 대상이 된다.

이념 통제란 강한 훈련의 반복이다. 다시 말하면, 모든 교육과정을 철저하게 중앙 통제하여 국가가 원하는 이념 이외의 것은 생각도 못하게끔 만드는 것이다. 경쟁을 위한 이념통제의 예를 들면, 모든 분야를 경쟁화시켜 어디를 가든 경쟁에 참여시켜서 생각보다 몸이 먼저 경쟁체제에 반응하게 하는 군대식 통제가 교육을 통해 이루어진다. 쉬운 문제를 틀리지 않기 위해서 모든 것을 외우고 시험 평가를 받으며 지속적인 경쟁을 하면서 자연스럽게 경쟁에 적합한 것은 어디든 동원되어 경쟁할 수 있는 국민이 만들어진다.

일상적인 학교의 규칙들, 교과서 속 특정 교육 내용, 그리고 그것을 전달하는 교원들을 통제할 수 있다면 자연스럽게 지배문화[21]를 형성할 수 있다. 그리고 그것을 바탕으로 철저한 중앙통제를 한다. 이러한 점에서 국가주도의 대대적인 교육개혁은 지배이념의 전파와 통제라는 점에서 중요하고, 이는 유순한 인력 생산과 연결이 된다. 또한 국가가 새로운 체제를 갖추고 유지할 때 교육은 핵심적인 역할을 맡기 때문에 중요하다.

3. 교육훈련: 규율·훈육 권력 (Disciplinary Power)

교육의 산업화와 이념통제는 군대식 교육훈련을 통해서 이루어진다. 철저하게 규율된 제도 내에서 훈육으로 진행되는 교육은 군대식 훈련으로써의 교육훈련으로 박정희 교육개혁 과정 전반에 걸쳐서 작동한다.

산업화와 이념통제의 목적은 박정희 교육개혁에서 드러나지만, 박정희 교육개혁은 이러한 목적보다는 평등주의를 내세우며 진행한다. 평등주의 교육개혁은 다음과 같은 특징이 있다. 평등주의를 내세우면, 첫째 보편화된 교육이 당연하게 된다. 산업화와 보편화된 교육은 근대 국가의 특징이다. 박정희가 한국을 근대산업국가로 세우려 했다면, 보편화된 교

21) 국가가 만들어낸 문화와 이데올로기를 뜻한다.

육을 통한 평균적인 지식을 가진 인력양성이 최우선적으로 고려되었을 것이다. 또한 보편화된 교육을 통제하면서 전 국민의 대부분은 국가가 통제하는 교육과 교육내용을 자연스럽게 받아들이게 된다. 더 나아가, 평등주의 교육을 내세우면서 국가주도의 교육이 지지를 얻는다. 국가 이데올로기 전파가 훨씬 수월해진다. 교육은 산업화에 맞는 유순한 국가의 인력을 만들어낸다. 그렇게 됨으로써 그러한 국가교육을 받은 국민들은 산업화에 알맞은 경쟁에 아주 능숙한 국민들이 되고, 이러한 국민들은 산업사회의 주요 일꾼으로서 핵심역할을 하게 된다. 마지막으로 이러한 교육은 철저하게 군대식, 강한 훈련과 통제를 통해 이루어진다. 이러한 산업화 시기 교육을 받은 학생들은 규율적이고 훈육적인 교육을 통해서 경쟁에 승리하기 위한 훈련과 그러한 훈련을 통한 강제된 삶을 가진다.

산업화와 국가 이데올로기 전파라는 목적은 평등주의를 내세우면서 자연스럽게 교육개혁에 스며들었다. 결국 이러한 목적들을 달성하기 위해서는 평등주의 교육개혁을 내세우는 것이 합리적이고 전략적이었다.

지금까지 논의한 국가교육의 산업화와 국가 이데올로기 주입과 교육훈련은 박정희가 평등주의 교육개혁을 내세웠지만, 실제로 이루어지는 과정과 결과를 설명하는데 중요한 이론적 자원이다. 실제 박정희 평등주의 교육개혁의 과정에서 국가교육에서의 산업화와 국가 이데올로기 주입이라는 특징이 드러나는지 아니면 다른 목적이 드러나는지, 비교를 통해서 확인할 수 있기 때문이다. 결론적으로 산업사회의 교육은 철저하게 군대식의 강한 훈련과 강력한 통제, 규율 그리고 훈육적인 '교육훈련'을 통해 이루어지며, 평등주의는 프로파간다로 이용되었다.

1960년대 한국 교육은 계층구조를 더욱 공고화시키는 도구로 교육경쟁은 시험을 통해 탁월함을 증명하는 것이 아니라 얼마나 잘 훈련받았는지 확인하는 작업으로써 작용하였다. 결국 1960년대 한국의 산업화 시기 교육은 규율과 훈육이 어우러진 교육훈련으로 작동하며 군대식의 강한 훈련과 통제로 이루어진다. 이러한 과정은 박정희 교육개혁이 진행되며 여실히 드러난다. 또한 이렇게 표방한 목적과 상이한 결과가 나타나는 것은 당시 환경적 사회적 요인들이 있었음을 무시할 수 없다. 이러한 이론적 자원을 바탕으로 연구를 수행한 본 연구는 박정희 교육개

혁의 과정과 결과에 대한 연구이며, 평등주의 교육개혁의 핵심 정책들인 중학교 무시험 진학 제도, 사립학교 통제, 교과서정책들을 연구할 것이다.

III. 평등주의 교육개혁의 과정

1. 역사적 배경

광복직후 한국은 교육체제를 형성하기에는 미비한 상태였다. 한국의 교육은 높은 교육열만 존재할 뿐, 그에 맞는 교육제도가 정비되어 있지 않았다. 식민지 해방 직후에 갑작스럽게 교육을 담당하던 일본인 관리들과 교사들의 유출은 급하게 한국인 교육담당 관리와 교사들을 충원해야 할 필요뿐만 아니라 식민지의 유산인 교과서 역시 폐기하고 새로운 교과서로 대체하는 작업에 대한 필요 역시 있었다. 또한 억눌려있던 당시 한국인들의 어마어마한 교육열은 이러한 작업을 신속하게 진행할 것을 요구하였다.

그래서 1948년 등장한 이승만 정부는 바로 다음해 1949년 「교육법」을 제정하며 교육체제 제도화를 시작했다. 하지만 이후 한국전쟁으로 인한 교육전반에 걸친 파괴는 이승만 정부로 하여금 최소한의 교육제도밖에 집중할 수 없게 만들었다.

따라서 이승만 정부 시기 교육은 기본적인 교육제도에 집중하여, 전쟁으로 인해서 파괴된 학교시설들의 복구와 초등교육 의무화 정책을 실시하였다. 하지만 이러한 정책들은 제대로 진행되지 않았고, 제정된 법 역시 이후 교육과정의 시발점이 되는 제1차 교육과정을 제정한 것 외에는 크게 두드러진 법은 제정되지 않았다.[22] 제1공화국 시기 이러한 교육

22) 대한민국 정부수립 이후에는 「교육법」이 제정되어 '홍익인간'의 가치가 공식적인 교육이념으로서 등장하였다. 「교육법」제 1조에 따르면 '교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 완성하고 자주적인 생활 능력과 공민으로서의 자질을 구유하게 하여 민주국가 발전에 봉사하며, 인류공영의 이상 실현에 기여하게 함을 목적으로 한다'고 규정하고 있다. 이 시기 교육이념인 홍익인간의 가치는 개인적 수준인 인격에서 그치는 것이 아니라 사회적 수준의 공민 그리고 세계적 수준의 인간인 세계인 이라는 세 수준의 인간상을 포함하는 넓고 큰 개념으로 규정되어 설정되었다. 즉 이러한 교육이념의 '명시적인 목적'은 평등한 교육을 지향하지만, 실제로 이루어지는 과정은 그에 반하여 이루어진다. 이는 교육개혁 과정에서 더욱 자세히 다룰 것이다.

에 대한 미비한 준비는 연도별 정부예산 대 문교예산 비율에서 더욱 잘 드러난다.

제1공화국이 시작된 1948년 정부예산 대비 문교예산 비율은 8.9%로 시작하였고 1960년까지의 평균적으로 약 8%로 유지되었다. 마지막 2년 동안의 초등교육 의무화가 시행되는 예산을 제하면 10년간 약 6.7%로 교육에는 그다지 큰 투자를 하지 못하는 상황이 벌어진다. 하지만 1961년도부터 1970년까지 10년간의 정부예산 대 문교예산의 평균은 약 16%로, 박정희 등장이후 정부예산 대비 문교부 예산은 약 두 배 이상 증가한 것을 볼 수 있다.[23]

즉 이승만 정부의 교육에 대한 예산은 보이는 것처럼 박정희 정부에 비해서 두드러지게 적었고, 이는 교육법 제정과 질질 끌다가 간신히 통과시킨 초등교육 의무화 이외에 제 1공화국이 한 교육정책은 거의 없었고 투자조차 못했다는 사실을 확인할 수 있다.

문교부 예산 차이 이외에도 실제적인 입법 측면에서도 1950년대와 달리 1960년대는 대대적인 교육에 대한 정책이 논의되고 진행된다. 1961년 5·16 혁명이후 등장한 혁명정부부터 1963년 제3공화국의 등장까지 짧은 시간동안 박정희를 중심으로 한 혁명정부는 최고회의를 통해 '각급학교 입학고사 국가관리제'의 시행과 교원을 비롯한 교육행정 그리고 학교제도 전부를 포함하여 대대적인 법안과 계획을 발표하고 진행했다. 그러므로 1961년도부터 국가는 1950년대와 달리 교육에 대해 핵심 행위자로 전면적으로 등장함을 의미한다.

1961년 국가재건 최고회의는 조국 근대화를 목적으로 인간개조를 위한 교육을 강조했다. 제도가 정비되어도 그 제도를 움직이는 인간이 바뀌질 않는다면 결과는 같다는 생각[24]을 가지고 인간을 개조시키는 대

---

23) 교육통계연보에 따르면 1967년 교육통계는 19%이고 1971년 교육통계에는 17.6%로 나오는 등 차이가 보인다. 이러한 차이는 보통 1967년 교육통계는 1966년까지 제공되는 점으로 미루어보아 19%라는 수치는 예상수치임을 예상 할 수 있고, 실제 비율은 1971년도 교육통계에서 제공한 17.6%로 볼 수 있다.

24) 1962년 박정희는 아무리 제도를 고치더라도 개인이 바뀌질 않으면 소용이 없다고 주장하며 인간개조와 민족적 자각을 강조했다. 박정희. *우리 민족의 나아갈 길.* (서울: 동아출판사 1962.). 즉 이미 교육을 통해 국민을 대대적으로 변화시킨

대적인 교육개혁이 시작된다. 1961년 5월 20일 제10대 문교부 장관으로 취임한 문희석은 문교정책의 핵심기제로 인간개조를 제시하였으며 교육행정에 대한 혁신과 더불어 정신과 교육 혁명을 설정하였다. “정신혁명은 도의교육의 강화, 국민 신생활 운동 전개, 민주주의 수호를 통해서 이루고자 하였으며, 교육혁명은 교육의 질적 향상, 입학시험제도의 개선, 학생 정원제 엄수 등을 세부 계획으로 추진하였다. 교육행정의 혁신은 인사의 공정, 체계적인 행정 추진, 일선 위주의 행정을 추진하였다.

이에 따라, 먼저 1961년 9월 1일 교육계의 부패일소, 국민교육 질적 향상 등의 목적으로 발표된 「교육에 관한 임시특례법」을 시작으로 문교재건 자문위원회 설치계획과 교육대학 설치, 사립학교 통제와 교원의 집단적 행위 금지와 교원정년에 대한 법적 근거를 마련하였다. 또한 1961년 8월 12일「중학교·고등학교 및 대학의 입학에 관한 임시조치법」을 제정·공포 하며 국가고시제도를 도입하며 입시제도를 전반적으로 바꾸었다. 종래에 각 학교별·지역별 실시하던 학생 선발권을 국가가 통제하게 되며 전반적인 통제권을 획득하였다. 이 법안은 1963년 ‘중·고등학교 및 대학의 입학에 관한 임시 조치법 폐지에 관한 법률’을 의결함으로 다시 폐지되었다.

이후 1963년 제3공화국이 등장하면서 최고회의 시절 부분적으로 시행하였거나 폐지된 분야의 정책들은, 1960년대에 걸쳐 수순을 밟으며 일사불란하게 다시 시행되고 진행되었다. 특히 입시제도는 이후 1968년 무시험 진학 제도를 통해 평등주의와 함께 다시 등장하고, 사립학교 통제는 더욱 강화되었으며 교육행정과 교육제도 전반에 걸친 개혁이 진행되었다.

근대화를 목표로 인간개조를 통해 산업화에 알맞은 인력을 양성하겠다는 박정희 교육개혁은, 1960년대 전반에 걸쳐서 전 영역에서 진행되었으며 그 과정에서 대대적인 군대식의 규율·훈육적인 교육훈련을 통해 진행된다. 하지만 박정희 교육개혁은 대대적으로 평등주의적 가치관을 표방하며 교육개혁을 단행하였다.

그리고 이러한 평등주의적인 가치관 아래에서 교육개혁은 확실한

다는 목적을 가지고 있었음을 알 수 있다.

목적성을 가지고 진행되었으며, 교육은 전방위에 걸쳐 개혁되었다.

2. 평등주의 입시제도: 중학교 무시험 진학 제도

1) 중학교 무시험 진학 제도 성립 과정

1968년 7월 15일 발표된 중학교 무시험 진학 제도는 가히 혁명적이었다. '7.15 교육혁명'이라고 까지 불리기까지 했다.

문홍주 문교부 장관에 이어 문교부 장관이 된 권오병은 1968년 2월 중학교 무시험 진학을 중심으로 하는 입시제도 개선안을 발표하였고, 같은 해 10월 대학입학 예비고사 제도를 공포하였다. 이어서 그 유명한 국민교육헌장이 제정되었다. 당시 이뤄진 이 세 가지 교육개혁은 언론에서는 세 개의 폭탄이라고 말할 만큼 혁명적이었다.

중학교 무시험 진학 제도의 골자는 다가오는 1969학년도부터 중학교 입학시험을 폐지하고 중학교를 군으로 나누어 추첨으로 학생의 입학을 결정한다는 것이다. 또한 일류 중학교라고 불리는 중학교 50여개를 연차적으로 폐지하고 그 시설을 고등학교로 전용한다는 것이었다. 평등주의에 입각하여 소위 말하는 명문중학교를 평등하게 만드는 정책이라고 보일 수 있다.

문교부가 대대적으로 내세운 이러한 입시제도의 변화는 철저하게 '교육적'이었다. 우선 첫째, 충분한 수면과 운동을 통해 어린학생의 정상적 발달을 촉진한다. 둘째, 초등학교의 입시준비교육을 지양하고 과외공부의 과열문제를 해소하며 입시로 인한 가정의 부담을 경감한다. 셋째 극단적인 학교차를 해소하고, 학교의 균형적 발전을 도모한다는 것이었다.[25] 이상으로만 살펴보면 이는 평등주의에 입각한 굉장히 순수한 교육

---

25) 국가기록원 자료에 따르면, 무시험 진학 제도는 "중학교 입학제도의 현황과 문제점, 중학교군 무시험추첨제의 내용, 연차적 시행계획, 중학교군 무시험추첨제 실시에 따르는 조치사항" 등으로 제시되어 있다. 중학교 입시제도의 현황으로 '입시준비교육의 과열, 학부형의 과도한 교육열, 학교수업의 형식화, 학교차의 발생' 등이 지적되고 있으며, 실시계획으로는 '중학교군 설정, 학교선정 방법, 세칭 일류중

의 목적이 담겨있다 해석할 수 있다. 하지만 실질적으로 이루어지는 과정은 내세운 목적과는 전혀 달랐다.

우선, 문교부가 무시험 진학 제도 발표 당시 세운 실시 계획에 따르면 추정된 중학교 지원자 수 는 10만 천여 명이었다. 이어서 문교부는 이러한 수치자료를 통해서 위 지원자들을 위한 학급 수를 1,406개로 계산하였다. 계산에 따르면 482개의 학급 증설이 필요하게 되고 문교부는 이에 반응하여 263개 학급은 23개 학교를 신설하여 해결하고 나머지 219개 학급은 기존의 64개 학교에 증설토록 하겠다고 발표했다. 또한 추첨 실시에 따른 사무처리를 위해 각 학군별로 국민학교장, 중학교장, 학부모, 법조계, 언론계, 행정기관 대표로 구성되는 추첨관리위원회를 구성하겠다고 발표하였다.

하지만 추정된 지원자 수는 10만 1천 명보다 3천 명 더 많은 10만 4천 명이었고 여기에 더해서 시골에서 2천5백 명의 학생이 무시험 진학 제도의 영향으로 인해 전입하였다. 또한 지원자들을 위한 학급 수도 턱없이 부족했는데, 폐지하기로 한 몇 곳을 제외하면 겨우 6만 5천 명만 수용할 수 있었다.[26]

이러한 상황에 대해서 문교부는 평등주의적 교육관과는 어긋나는 조치를 취했다.[27] 서울시 교육위원회로 하여금 전입생들 중 군인과 공무원 그리고 국영기업체 직원의 직계 자녀만을 받아들이고 나머지는 본 학교로 되돌려 보내는 행동을 취했는데, 이는 선택적이었다. 불평등한 교육기회를 보장하는 조치였다.

학교의 개편, 추첨관리위원회의 설치' 등이다. (국가기록원, 총무처, "중학교 무시험 진학에 관한 건(중학교 입시제도의 개선)(제59회)", 1968.

26) 실제로 서울시 교육위원회는 1968년 9월20일까지 101,600명의 중학지원 어린이들의 원서를 받았고 이는 서울시내에서 수용 가능한 인원인 8만5천명을 가뿐히 넘어서는 수치였다. 『동아일보』,1969월 2월8일.

27) 지방초등학교 재학학생들은 이번 기회에 서울에 있는 중학교에 들어가고자 몰리는 바람에 문교부는 일단 지방에서 오는 학생들을 받지 못하도록 동결하였다. 하지만 이에 격분한 학부모들은 주거이전의 자유마저 말살하느냐면서 항의했다. 결국 이동 동결을 해체하고 전 가족 이주를 조건으로 이주를 허용하자 이때 전입해온 수가 3천6백여 명에 달했다. 결국 서울시 교육위원회는 군인, 국영기업체등의 자녀만을 받기로 했고 이는 다시 한 번 그러한 혜택에 해당되지 않는 학부모들로 하여금 행정소송이 제기되는 결과를 낳았다. 『동아일보』,1969년2월8일.

이후 6학년 재학생 수는 줄었으나 아직도 수용능력을 초과하고 있었다. 문교부는 더 나아가 교육법 시행령을 개정하여 중학교 학급당 학생 수를 기존의 64명에서 70명으로 늘리고 학년 당 학급수를 15학급으로 늘렸다. 이를 통해 의도적이든 아니든 결과적으로 과밀학급, 과대학급을 조장하였음을 알 수 있다.[28]

또한, 문교부는 서울시 교육위원회에게 어떤 방법을 써서든지 지원학생 수를 줄이라는 지시를 받고 '진학지도'라는 것을 이용해서 지능이나 경제적으로 어려움이 있는 학생들과 신체적으로 학업을 계속하기 어렵다고 판단되는 학생들을 선별하여 진학을 포기하도록 권고하고 종용하는 작업을 실시하였다.[29] 이 작업은 문교부의 독려에 이은 교사들의 적극적인 협조로 3천명의 학생이 진학을 포기하게 하는 등 성공적이었다. 그러나 그럼에도 불구하고 여전히 학생 수는 예상을 넘기는 수치였다. 그리고 설상가상으로 학교 신설과 학급 증설이 계획대로 진행되지 않았다. 이러한 학생과 학교의 수요공급의 불균형이라는 상황은 문교부로 하여금 '추첨권'이라는 제도를 시행하게 만든다. 추첨권은 수혜자 부담의 원칙 하에서 등록금을 사립학교 수준으로 인상 후에 인상된 등록금을 미리 예치한 학생에게만 추첨권을 줘서 학교에 보내는 정책이었다.

이러한 방법들은 박정희교육개혁의 핵심가치인 평등주의와는 정면으로 배치되는 것이었다. 7·15개혁이 표방하던 명분은 평등주의의 가치를 내세운 의무교육 이었다. 즉 '중학교 의무교육의 실시' 였으나, 이러한 방법이 이루어지는 과정은 전혀 평등하지 않았고 등록금 예치자만이 입학 하고 못 낸 사람은 진학을 포기하여 기회를 잃게 되는[30] 오히려 평등한 기회를 박탈하는 방법이었다.

---

28) 과대학급, 과밀학급은 마치 공장을 방불케 하며 이는 노동시장의 토대인 인력보충의 장과 사회화가 효율적으로 이루어진다. 많은 학생들이 있다는 것은 그것을 통제하는 규율과 강한 훈육이 필요하다는 것이며 규율과 강한 훈육을 통해서 국가가 원하는 인간상을 만들어냄과 동시에 동원에 용이한 체제가 되는 것이다. 바로 국가교육개혁의 산업화적 면모와 국가 이데올로기 주입이라는 모습이 군대식 통제를 통해 이뤄진다.

29) 『동아일보』, 1969년 2월 8일.

30) 71학년도 입학에서 무시험 중학 입시에 예치금을 못 내서 진학 포기한 학생은 6천여 명을 넘겼다.『조선일보』, 1970년12월18일.

이러한 기회박탈의 조치는 계속 이어져서, 결국 1969년 1월 21일 서울시내 중학 무시험 진학 공납금 예치자는 89,645명으로 전체지원 예정자의 약 89%로, 11,452명의 학생들이 추첨권을 받지 못하였다. 이러한 조치에 많은 학부형들이 반발을 했고, 이에 대해 권오병 문교부 장관은 25일까지 공납금예치를 받아서 미납학생들을 구제할 것을 검토하라고 명령하였다. 최복현 교육감은 보증서를 낸 공무원 자녀등에 한해서만 공납금 예치를 허용했고 그 밖의 미납학생들에게는 연장하지 않겠다고 밝혔다.[31] 당초 중학교 무시험 진학에 따른 진학희망자는 63만6천 1백 78명이었는데 등록금 예치결과 36,156명이 줄어들었다.[32]

중학교 무시험진학제가 전국적으로 확대되어 실시되는 71학년도의 중학교 지원자 수를 초등학교 졸업 예정자 873,639명의 68.6%인 602,022명으로 확정하고 이들을 1,880개교 9,238개 학급에 전원 수용키로 1일 확정했다. 무시험 진학 제도의 전국적인 확대실시에 따른 중학교 진학률 68.6%는 무시험 진학 이전인 68학년도의 진학률 51%보다 17.6%가 증가된 것이다. 70학년도의 10대 도시 진학률 62.6%보다는 6%늘어난 현상을 가져온 것이다. 이렇듯 무시험 진학 제도를 통해서 결과적으로는 전보다 더 높은 중학교 취학률을 달성했다. 학급당 수용인원은 서울 부산 등 10대도시가 종전과 같이 70명 선이며 농촌지역은 65명 이하로 수용케 했다.

2) 교원 평준화와 시설 평준화

중학교 무시험 진학 제도의 정책과정은 이뿐만이 아니었다. 평등주의에 따라서 교원과 시설에 대한 평준화 역시 이루어졌다.

중학무시험 진학 실시에 따른 교원 평준화 작업의 일환으로 과목에 대한 자격이 없는 과목상치 교사 1천49명을 정리하고 무자격 교원 역시 대폭 줄였다. 그리고 부족 교사확보를 위해 1969년 12월에 교원신규채용고시를 실시하도록 지시했다.[33] 또한 서울시 교육위원회는 1971년 2

31) 『동아일보』, 1969년1월21일.
32) 『경향신문』, 1971년2월.1일.

월 말까지 무자격 교사를 해임하도록 사립중고교 법인에 시달했다. 그리고 대부분의 사립중고교가 시간강사 과목상치 교사들을 마구 채용하고 있다고 지적하고 이를 금할 것 역시 지시했다.[34]

문교부는 71학년도 전국 중학교 무시험 진학에 따른 평준화 계획을 확정하고 교원조직, 교육내용, 학교시설, 내부설비 상태에 대한 조사를 시작했다. 또한 문교부 고위당국자의 말에 따르면 평준화 상황을 학교별로 체크리스트를 작성하게 했고 기준에 미달되면 모두 학생배정을 중지하겠다고 밝혔다. 당시 지시된 평준화 계획은,

교원조직에 대해서는 1) 교원신규채용은 반드시 공개경쟁채용 시험에 의한다. 2) 무자격·과목상치 교사를 정리 3) 공립중학교의 교원에 대한 전폭적인 인사교류 등을 지시했다. 학교시설에 대해서는 1) 보통교실 특별교실 관리실과 교재와 교구 등은 시설 기준령에 의해서 완비해야 한다. 2) 수도가 없는 지역의 학교는 펌프시설을 설치 할 것. 3) 기준에 미달되는 학교는 중학교와 고등학교를 분리 이전한다. 4) 노후시설 또는 내부시설이 부실한 학교는 이를 철거 할 것, 이상 네 가지를 지시했다.[35]

(1) 교원 평준화

이러한 평준화계획을 통해서, 문교부는 교원 평준화를 위해 1968년 9월 국공립 중학교 교사를 대폭 이동시키고 무능·무자격 교사를 적발하여 교단에서 추방하겠다는 입장을 밝혔다. 이에 따라 가장 먼저 중학교 무시험 진학 제도를 적용할 서울시 교육위원회는 중학평준화 계획의 하나인 교사의 질적 향상을 위해 자격증을 갖지 않은 교사, 과목상치교사, 자격증을 갖고 있으나 무능한 교사들을 적발하여 정리하기로 했다. 그래서 서울시 교육위원회는 그러한 지시에 대한 결과로 그 동안 30여 명의 부실교사 및 무자격교사와 100여 명의 과목상치 교사를 정리했다고 밝혔다.[36] 하지만 교사들은 이미 5년 순환 주기가 관례화 되어있기 때문에

33) 『매일경제』, 1969년5월26일
34) 『동아일보』, 1971년1월29일
35) 『경향신문』, 1970년3월11일.

강제적으로 옮기는 것을 크게 반발하였다. 이에 문교부는 입학 배정자를 받지 못해서 문을 닫는 학교들의 교사들은 신설 학교에 배치하고 5년 기간이 찬 교사만 소폭이동 하는 것으로 그쳤다. 또한 서울시 교육위원회는 무자격, 과목상치, 무능교사 200여 명 이상을 적발했지만 갑자기 방침을 바꾸어서 소수의 무자격 교사들만 자격을 정지시키고, 자격 상치 교사들에 대해서는 자격증 변경시험을 보도록 문교부가 주선해주는 선에서 그쳤다. 나머지는 겨울방학 동안 단기 재교육을 시키고 계속 교단에 머물게 하였다.[37]

결과적으로 이러한 일련의 작업은 교원 통제와도 연결이 된다. 교사들을 교단에서 물러나게 했다가 다시 불러서 교단에 세우는 일련의 작업들은 교사라는 직군이 국가 통제 아래에서 명령에 따라 이리저리 움직이는 모습을 보여준다. 즉 교사라는 직업이 이제 중앙 통제를 받는 관료제의 한 형태로 바뀌는 것을 보여준다. 또한 이는 보여 주기식 교원 통제라고도 볼 수 있다. 평등주의 교육개혁이라는 명시된 목적에 의하여 교원 평준화를 진행하였지만, 실제로 이루어지는 것은 오히려 정리하는 척하고 극소수만 정리한 후, 문교부가 나서서 자격시험을 주선하고 단기 재교육을 시켜서 다시 발령을 내린다. 이는 당시 폭발적인 학생 수 증가에 의한 어쩔 수 없는 처사라고 볼 수 있겠지만 결국 질적으로 떨어지는 교사에게 배우는 학생들이 더 늘어나게 됨을 야기하고 전체적인 교육의 질이 떨어진다는 것을 의미한다.

(2) 시설 평준화

평준화 계획을 통해서 시설평준화역시 역시 이루어졌다. 시설평준화는 무시험 진학 제도로 인해 학생들이 추첨권으로 중학교로 진학하기 때문에 전체적인 시설을 평준하게 만들어 학생들의 불만을 잠재우려고 진행된 것으로 사료된다.

하지만 문교부에서 밝혀진 것에 따르면 주요 도시의 중학교의 시

36) 『경향신문』, 1969년1월6일.
37) 『동아일보』, 1968년12월5일. 1968년12월21일. 『경향신문』, 1969년1월6일.

설현황은 운동장은 76% 특별교실은 40% 관리실은 44% 교육 자료실은 46% 교재교구는 40%밖에 갖추어지지 않았다. 이에 따라 문교부는 운동장이 미비한 학교는 실내 체육관을 짓고 특별교실 중 도서실, 음악실, 미술실, 상담실, 양호실, 과학실험실, 자료실, 시청각 교재실, 가사실은 반드시 갖추고 교재 교구는 80%이상 확보 하도록 명령했다.[38] 이것은 무시험 진학 제도가 이미 서울에서 진행되고 있고 전국적으로 진행되기 겨우 1년 전의 상황이었다.

이는 학생들을 강제로 줄일 만큼 시설의 미비함의 문제가 컸음을 알 수 있다. 무시험 진학 제도 발표 당시, 엄청난 양의 국고지원을 통해서 문제를 해결하겠다고 발표했으나 '예산상의 이유'로 흐지부지 되었다. 이때 또 다른 통제인 사립학교 통제와 연결이 된다. 문교부는 이 문제를 사립학교로 돌려서 시설이 미비한 사립학교에 대해 학생배정을 중지하겠다고 전달했다. 실제로 이는 19개 사립학교에 대해 11월 말까지 시설 보완명령을 내렸으며 시설이 미비한 사립학교 5개에 대해서는 학생을 배정하지 않겠다고 밝혔다.[39] 그러나 이 5개 학교 중 두 학교인 서울 남중과 선일 여중은 당시 인가된 지 채 1년이 안된 학교들이었다.[40]

무시험 진학 제도를 마련하려면, 전부까지는 아니더라도 대다수의 학생에게 기회가 돌아갈 수 있도록 해야 하는데 오히려 줄이는 작업을 통해서 68%만이 중학교를 진학하게 만들었다. 결국 시설의 미비함에도 불구하고 '일단' 평등주의를 내세우며 정책을 시행한 것이다.

3) 무시험 진학 제도의 결과

무시험 진학 제도는 해방이후 엄청난 교육열과 늘어나는 학생의

---

38) 『동아일보』, 1969년12월19일

39) 동양중, 선일여중, 서울남중, 장훈중, 동도중 이상 5개의 사립중학교에 대해서 69학년도 입학자 배정을 중지하고, 숭실,남대문,정화여,문성여,수도,명성여,서울동,경일,우석,고명,균명,동북,강문,동국,성북,대동,한양,숭의,서라벌 이상 19개 사립중학교에 대해서는 1968년 11월 30일까지 보완조치 하도록 명령했다.

40) 이에 비춰서 생각해보면, 곧 폐쇄될 학교를 인가한 것은 사립학교가 철저하게 국가 통제 아래 있음을 보여주는 사건이라 해석할 수 있다 .

수에 반응하여 정권의 안정성을 지키는 것이 당시 정부에서도 경제성장과 더불어 필연 과제이었을 것이다. 국민들에게 교육이란 단순한 지식의 공간이라기보다 합의된 계급상승의 사다리였다. 1965년 이후 발생한 무즙파동과 창칼 파동은 전에 없었던 엄청난 사회문제가 될 만큼 60년대 한국의 교육은 국민들에게는 어떠한 것보다 중요했다.

즉, 경제정책뿐만 아니라 교육을 통해 지지를 얻는 것은 박정희에겐 국민의 마음을 얻는 중요한 전략으로 여겨졌을 가능성이 있다. 이때 경제성장의 인력을 키우면서 교육을 통한 지지를 같이 얻을 수 있는 평등주의 교육개혁은 합리적이고 필수적인 전략이다. 또한 경제성장의 인력을 위해서 전체적인 학력수준을 올리는 것이 산업화의 인력을 위해 중요했다.

그래서 당시 1968년 7·15 교육혁명이라고 할 만큼 대대적인 교육개혁이 이루어졌다. 이는 마치 고속도로 5개년 계획처럼 도저히 인간이라면 할 수 없는 기간에 이루어졌다. 초등학교 의무교육이 막 이루어져 있었고 의무교육 시설확충 제2차 5개년 계획이 한창 이루어지는 상황에서 여러 개혁들이 동시에 이루어졌다. 평등의 가치를 내세우면서 국민의 지지를 얻음으로써 사립학교와 교원, 교육행정 통제 등을 자연스럽고 당연하게 얻어내며 산업화를 위한 교육개혁을 진행하였던 것이다.

하지만 교원과 시설은 곧 늘어날 엄청난 수의 학생 수에 비해서 너무나도 부족했다. 이를 만회하기 위해 교원과 시설평준화를 서둘렀으나 이러한 작업은 무시험 진학 제도가 실행되기 전에 선행되었어야 했다. 과목상치·무자격 교원들을 선별한다고 했으나 갑작스럽게 폭증한 학생들을 받기 위해선 어쩔 수 없이 재교육만 시켜서 다시 교단으로 보내어야만 했고, 학생 수 대비 시설 역시 미비한 상태였기 때문에 학생들을 '선택적'[41]으로 불평등하게 받을 수밖에 없었다. 결국 평등주의를 내세운 무시험 진학 제도는 불평등하게 진행되었고, 주요 문제는 교육기관 부족과 정책실시전 준비의 미비함이었다.

한국전쟁이후 엄청난 교육열과 늘어나는 학생의 수를 감당하기 위

41) 시골학생들 가려서 받은 것, 진학지도로 가려 받은 것, 그리고 돈을 미리 낸 학생부터 받은 것 등 전부 평등주의적 교육 개혁에 전면으로 배치되었다.

해서 박정희는 평등을 핵심 키워드로 교육개혁을 진행하였다. 학교는 계급 상승의 장이었으며 합의된 계급 사다리였다. 이는 국민들의 교육열을 더욱 활활 타오르게 했고 박정희는 그것을 성공적으로 이용했다. 그 중에서도 무시험 입학은 순수한 교육의 목적 보다는 계산된 전략적인 정책이었음을 알 수 있다. 평등주의를 대대적으로 내세웠으나 실제 정책이 진행되는 과정은 명시된 목적과는 거리가 멀었다. 또한 뒤에 이어지는 사립학교 통제를 비롯한 다양한 교육정책의 발판을 마련했다.

3. 교육행정통제: 사립학교 개혁

1) 사립학교 개혁

(1) 박정희 등장 전

박정희 등장전인 1950년대 제1공화국 시기, 한국의 초등교육에 관한 정책들은 목표 연한을 넘겼을 뿐만 아니라 열악한 시설공급이 되고 있었고, 1960년대 들어와서야 간신히 전체 학령을 흡수할 수 있었다. 이러한 상황에서 국가가 중등교육을 책임진다는 것은 매우 어려웠다. 이러한 국가를 대신하여서 중등교육 이상의 교육을 공급하며 국민들의 교육열을 해소시키고 요구를 들어주는데 큰 역할을 한 것은 사립학교였다.

당시 사립학교의 증가는 토지개혁이 큰 영향을 끼쳤다. 북한은 이미 토지개혁을 단행하였고, 남한의 차례였다. 북한의 토지개혁은 토지를 강제로 뺏어서 국가소유로 만들고 사용하는 방식이었다. 북한의 상황에 영향을 받은 지주들은 이때 토지를 잃을 것을 염려하여 차라리 자신들의 토지를 학교를 세우는데 사용했다. 직접 학교를 세우기도 하고, 학교설립에 자신들의 토지를 제공하기도 했다.

그래서 많은 수의 사립학교가 제1공화국 시기 등장하였고, 1946년부터 1963년 박정희가 집권하기 전까지는 사립중학교가 국·공립 중학교보다 우세한 위치를 차지하고 있었다. 또한 1945년 19개교, 1948년 48개교, 1961년 85개로 사립 교육기관은 국·공립 교육기관 보다 더욱 빠르게

증가했다.[42] 결국 해방 당시에 비해서 학교 수는 4.5배, 학생 수는 12.9배 만큼 증가했다. 당시 학교는 특별한 통제 없이 무분별하게 우후죽순(雨後竹筍)으로 늘어나고 있는 상황이었다.

사립학교들의 문제는 자기확장을 과도하게 꾀했다는 데 있다. 제1공화국시기 사립학교들은 토지개혁에 의한 급조된 학교들이 대부분이었고, 특히 재정문제에서 그러하였다. 학생들을 늘려 학비를 통한 재정문제를 충족시켜야 했다. 그리고 대부분의 사립학교는 자기 확장을 과하게 시작했고 설상가상으로 국가의 통제는 거의 존재하지 않아서 사립학교들은 정해진 수 이상의 학생을 과하게 모집하였다.

이렇듯, 당시에는 국가차원의 사립학교 통제는 보이지 않고 오히려 교육체제 확립에 사립학교를 이용한 것으로 보인다. 왜냐하면 박정희 집권이전 사립학교를 규율하던 법령은 「교육법」의 사립학교에 대한 내용이 4개조에 불과하고 내용역시 그다지 통제를 한다는 해석을 어렵기 때문[43]이다.

(2) 박정희 등장 후

사립학교의 문제는 날이 갈수록 심해지고 있었고, 국민들의 교육적인 여건은 점점 열악해지고 있었다. 이러한 상황에서 박정희 정부의 등장과 함께 사립학교에 대한 대대적인 개혁과 통제가 이루어졌다.

사립학교를 개혁하고 통제하는 표면적인 이유로는 양적 불균형과 질적 저하 및 부정부패와 무계획적 방임정책으로 인한 수요와 공급의 차이였다. 그리고 박정희 교육개혁 기간 동안 지속적으로 관철했던 가치인 평등주의였다. 여기서 평등이란 명문학교 없애기 작업, 무시험 진학과 관

---

42) 1945년 중학교 166개, 중학교와 고등학교 분화되기 이전 46년 344개, 1955년 849개, 중학교 고등학교 나누어진 다음 1961년 1,073개. 1965년 국·공립 중학교 학교수 695개, 사립중학교 513개, 1965년부터 사립중학교는 지속적으로 증가하긴 했으나 국 공립중학교가 압도적으로 많이 증가했다.

43) 제 71조 국고보조가 없음, 제 83조 사립학교가 차별받지 않도록 국공립학교와 사립학교 학교명으로 둘 사이의 차이를 없앤다. 제 87조 사립학교 교원 임용시 감독청에 보고 또는 승인토록 한다. 제 88조 예 결산을 감독청에 보고토록 한다.

련 하여서 누구나 평등하게 평등한 교육을 준다는 목적아래에서 진행되었다. 즉 학생들을 위한 것이었다. 하지만 사립학교 통제 역시 표면적인 이유와는 다르게 결과가 나타난다. 이는 학생들의 위한 곳이라기보다는 국가의 사회장악력을 높이기 위해서, 정권의 안정과 목표를 이루기 위해서라고 볼 수도 있다. 이는 실제 이루어지는 과정을 통해서 확인해볼 수 있다.

사립학교에 대한 박정희의 개혁은 우선 사립학교들의 비리를 조명하면서 전체적인 교육행정 통제를 실시하면서 시작되었다. 5·16 혁명이후 박정희는 1961년 9월 1일 「교육에 관한 임시 특례법」을 발표하면서 「교육법」과 「교육공무원법」 등의 효력을 일시 정지시키고, 넘칠 정도로 많았던 사립학교와 사립학교 안팎에서의 비리들에 대한 정리 작업을 시도했다.

그러한 정리 작업의 일환으로, 우선 '1) 무계획적인 방임 정책으로 인해서 대학교육이 인구 비례로 보나 인력 수요 면에서 지나치게 팽창했고 2) 양적 불균형과 질적 저하 및 부정부패를 수반하게 되었고 3) 이런 폐단을 시장하기 위해 국가적인 계획과 통제를 강화해야 한다.'라는 이유와 목적을 통해 대학정비를 시행했다. 또한 1965년 12월 부정입학생과 같은 사학 비리의 척결과 경제개발 5개년 계획에 따른 인력수급 계획 그리고 대학의 지역격차를 줄인다는 목적으로「대학학생정원령」을 실시했다. 또한 1966년 입학선발에 합격한 학생에게 주는 합격증은 문교부 장관의 승인을 받도록 하였다.「대학정비안」과「대학학생정원령」[44] 의 부분적 실패에도 불구하고 박정희는 지속적으로 사립학교에 대한 조치들을 추가해나가며 통제를 강화해갔다.

박정희의 사립학교 통제는 초·중등 교육에 초점을 맞추어 진행되었다. 1963년 6월 26일 공포된「사립학교법」을 시작으로 지속적으로 사립학교에 대한 영향을 강화하였다. 사립학교법을 통해서 국가가 사립학

44) 사립학교들은 지속적으로 정원을 초과하여 학생을 모집하였고 결국 총학장의 승인이 취소되는 사태까지 벌어지게 되었다. 이에 대한 반응으로 박정희는 「대학입학예비고사령」을 발표하여 고교졸업자들 중 대학에 진학할 수 있는 정원을 대학정원의 1.5배로 한정했다. 박정희는 사립학교의 지속적인 저항에도 불구하고 이러한 조치들을 추가해 가면서 통제를 강화해갔다.

교에 대한 통제를 하는데 근거로 사용되었다. 이 법안은 「교육법」을 통해 최소한의 규율만을 하던 국가가 사립학교 전반에 걸쳐서 광범위한 통제를 행사할 수 있게 됨을 의미했다.

사립학교법을 통해 학교법인은 수익사업을 일일이 감독청에 신고하도록 규정해 놓았고 법인 임원의 정원, 구성, 임기 등에 대해서도 일일이 규정을 하였다. 더 나아가서 법인의 예산과 회계 사항은 문교부 장관이 담당하였고 사립학교장의 임명은 감독청의 승인을 받도록 하였다.

사립학교법은 1964년 11월 10일 개정되었고 여기서 이사의 재임규정을 중임으로 바꾸어 이사 선임에 대한 감독청의 승인하는 권력에 대해서도 사립학교법에 위반한 바가 없으면 감독청이 승인을 거부할 수 없게 하여 기존 이사진들의 영구적인 지배를 가능하게 해주었다. 이에 따라 추론해보면, 사립학교들에 대한 국가통제와 같이 사학 내에서의 재단과 이사장이 학교를 지배를 보증하는 행위를 동시에 진행하였으며 이는 국가가 제공하는 교육체제, 정치적 이데올로기에 순응하는 한 학교 내부 지배를 확보해주는 타협이 진행되는 아주 전략적인 방법으로 보인다.

이후 박정희는 국·공립학교들과 사립학교를 똑같이 취급하였다. 국·공립학교들과 사립학교의 교과서의 차이를 없애고, 모든 정책들을 국·공립학교들과 사립학교를 같이 적용시키면서 통제권 안에 들어온 국·공립과 사립학교를 거쳐서 평등주의를 내세우며 전체적이고 대대적인 교육개혁을 진행하였다.

2) 사립학교 개혁의 결과

‘교육이라 하면, 공공성과 자율성이 있다는 것은 이미 모두가 알고 있는 얘기다. 그런데, 흔히 사학의 자주성은 교육의 자주성이라고 할 수 있을 것이다. 사학 측에서 강조하고 싶은 것은 사학의 특수성이다. 즉, 사학은 그 설립정신 내지 취지에 따라 교육이념이 뚜렷하게 서 있는 것이다. …(중략)… 우리 대광학교는 기독교학이므로 기독교육을 통해서 국민을 길러 낸다는 엄연한 이념이 있다. 그러나 무시험 진학에 따라 종교교육을 받기를 원치 않는 학생들도 다수 입학하였고, 학부형들

에게 종교 교육을 받겠느냐의 여부를 문의하였더니 이의를 제기한 분들이 있었다(이창로 외, 1969.).'

당시 대광중·고등학교 교장의 위와 같은 주장은 중학교 무시험 진학 제도와 맞물려 작동한 사립학교 개혁은 사립학교의 자율성을 침해하며 사립학교를 통제하는 방향으로 진행되었음을 천명한다. 박정희의 사립학교 개혁은 평등주의를 내세워서 국공립과 사립학교를 통일하여 모든 학교는 국가의 통제권 안에 들어오게 하였다.

사립학교가 세워진 교육이념보다는 국가의 목적이 우선되도록 국공립과의 차이를 평등화시킨 후, 국·공립과 사립학교를 포함한 모든 학교에 대한 통제권을 획득했다. 같은 맥락으로 평등주의의 목적 아래에서 사립학교는 국가가 요구하는 똑같은 교과서를 중심으로 수업이 이루어지며 국·공립학교와의 차이가 점차적으로 사라진다. 이후 사립학교는 국가의 목적에 따라 정치적 도구로써 국가행정에 위치하게 되었다.

4. 교과서: 이념교육과 입시제도

1) 교과서 정책의 의미

'국정교과서와 검인정교과서를 제외한 어떠한 서적도 이를 교과용으로 볼 수 없다.'[45] 1968년 문교부는 문교부가 인정한 것 외의 어떠한 도서도 교과용으로 대체될 수 없으며 모두가 평등하게 교과서를 통해서 시험을 보도록 결정하였다. 이것은 단순하게 정책이 변화한 것이 아니라 교육에서의 지식을 전해주는 핵심 도구를 국가가 소유하게 된 것이다.

박정희의 교육개혁은 평등주의를 핵심 이념으로 내세우며 무시험 진학 제도를 통해 보편적인 교육의 조건이 마련되었고, 사립학교 개혁을 통해 모든 학교에 대한 통제권을 국가가 쥐게 되었다. 교과서 정책 역시 같은 맥락으로 평등주의를 핵심 이념으로 진행한다.

---

45) 『경향신문』, 1968년 2월 12일. 검인정 교과서역시 국정교과서와 마찬가지로 문교부의 통제를 받았으며 사실상 같은 내용을 담은 교과서였다.

일반적으로 교과서에 실리는 내용은 지배계급의 문화와 이념을 반영할 뿐만 아니라 교육의 모든 과정에 걸쳐서 지배계급의 이해관계 역시 반영된다. 같은 맥락으로 피지배계급의 이해관계는 배제된다. 결국 계속적인 선택과 배제의 과정을 거쳐서 지식과 상징의 구조화가 이루어진다(Apple, 1979). 이러한 특성을 가지고 있는 교과서는 교육과정에서 압도적인 영향력을 발휘한다. 따라서 교과서에 대한 정책은 교육과정에서 국가의 이념과 생각이 가장 잘 드러나 있는 핵심 정책이라고 할 수 있다. 같은 맥락으로 선발과 평가의 과정에서 교과서에서만 문제가 출제된다는 것은 교육과정에서의 교과서의 위치를 더욱 공고히 한다.

1960년대 한국의 교과서는 국가가 직접 저작에 관여하여 만든 국정교과서와 국가가 간접적으로 저작에 관여해서 만든 검정교과서들로 이루어져 있었다. 국정교과서는 국가가 직접 관리한다는 점에 있어서 국가의 생각과 지향점이 들어간다는 것은 당연하다. 검인정 교과서 역시 문교부장관의 검정을 통과하여야만 출판 가능하기 때문에 국가의 생각과 지향점을 드러내보여야 한다. 또한 검인정교과서에 대한 통제가 심하였다. 이러한 점 때문에 국정교과서와 비슷한 역할을 한다고 볼 수 있다.

박정희 평등주의 교육개혁의 일환으로 진행된 교과서 행정의 특징은 다음과 같다. 우선, 초등학교의 모든 교과서와 중고교의 교과서 중 일부를 국정제로 하였고, 그 밖의 것은 검인정제로 하였다. 하지만 검인정제라고 국정제와 다를 바 없이 통제가 강하게 적용되었다. 두 번째, 교과서를 편집하고 수정하는 시간이 짧았고 판형과 지질 그리고 인쇄가 효과적이지 못했다. 세 번째, 편수 행정을 위한 기구를 자주 개편했고 예산이 적었다. 네 번째, 검인정 교과서의 사열기간이 너무 짧았고 사열기준을 대외비로 하였다. 다섯 번째, 교과서 채택을 위한 교과서 전시회와 평가가 제대로 이루어지지 않았다.[46]

당시 검인정 교과서 제도는 '교과서에서의 자유경쟁에서 야기되는 부작용을 막고 학생 부담을 덜기 위해'라는 목적으로 중고교 및 실업고의 일부 교과목에만 한정시켰다. 하지만 그런 검인정 교과서 역시 대대

46) 허강. 2002, "한국의 검인정 교과서 변천에 관한 연구", *한국교과서연구재단*, pp. 138-139.

적인 통제를 받았다. 우선 예산 자체가 적었을 뿐만 아니라 검인정 교과서에 대한 사열기준이 모호했고 편수기간을 짧게 하여 시간 내에 끝내도록 압박을 하였다. 마감을 지키기 위하여서는 국정교과서를 참고하여 최대한 한 번에 사열을 통과하고자 하였을 것이다. 통과 이후에는 국정교과서와 비슷한 관리를 받았으며, 이는 결국 당시 모든 교과서가 국가의 통제 아래에 있었다고 추론해 볼 수 있다.

박정희 평등주의 교육개혁이 진행되던 1960년대에는 이러한 교과서 정책을 바탕으로 한국 초등학교의 모든 교과서는 교과서 정책을 바탕으로 국정교과서로 발행되었다.[47] 초등학교는 학생들이 최초로 사회화된 지식을 배울 수 있는 기관이다. 그래서 그러한 기관에서 쓰는 교과서를 전부 국정교과서로 발행한 것은 그 만큼 국가의 생각과 지향점을 학생들이 더욱 잘 받아들일 수 있다는 것을 의미한다. 또한 당시 초등학교 취학률은 96%이상 이었는데, 이는 대한민국 학생 대부분이 국가교육을 받으면서 사회생활을 시작한다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 바라보면 박정희 정부는 2차와 3차에 걸친 대대적인 교과서 재구성 작업은 단순한 문제가 아니게 된다.[48] 이때 교과서는 초등학교 학생들의 유일한 지식의 기반으로써 작용할 뿐만 아니라 그 지식에 대한 내용을 지식평가의 기준으로 사용함으로써 더욱 강화한다.

2) 교과서 지식통제: 교과서 내용

1960년대 교과서의 목표는 교과서를 통해 학생들이 실질적으로 생활을 개선할 수 있는 능력과 태도를 기르는 것에 주안점을 두었으며, 학교와 국가 그리고 생활은 서로 떨어질 수 없다는 것을 강조하였다. 또한 국가의 요구와 학생들이 쓸모 있는 사회인이 되게 하고 자활할 수 있는 국민의 육성을 강조하였다.

---

47) 당시 초등학교 교과서는 국정교과서 (textbook publishing Co.), 고려서적 (Korea Book Co.), 문화서적 (Munhwa Book Co.) 이상의 회사들이 발행하였으며 모두 국정교과서였다(교육통계연보, 1969).

48) 교과서를 재구성 한다는 것은 전체 내용의 3분의 1이상을 개정한다는 것이다.

실제로 교과서 내용을 살펴보면 초등학교 교과서 전반에 걸쳐서 근로를 강조하며 부유층이라고 할지라도 국가 전체의 이익을 위하여 근로하여야 하고 부지런히 움직여야 한다. 게으른 민족은 후진과 가난 속에서 부지런히 일하며 자기 자신뿐만 아니라 나라에 이익이 된다. 여러 방면에서 일군이 필요한데 일단 기술보다는 튼튼한 몸이 있어야 한다. 국민의 의무를 다하기 위해선 일단 건강하게 하여 일을 하여야 한다는 내용이 주를 이루었다.

이와 같이 이 시기 교과서는 근로를 강조하며 남들보다 열심히 다른 나라 국민보다 열심히 일해야 한다며 경쟁적인 가치관을 드러낸다. 특히 근로의 정신을 강조하며 온 국민이 열심히 노력하고 경쟁하여 가난에 승리하자는 것을 강조하고 있다. 열심히 일하는 것은 국가경쟁력을 높이기 위한 경제 성장의 바탕으로 볼 수 있다.

무시험 진학 제도와 사립학교에 대한 통제 정책을 시행하면서 교과서 역시 평등주의에 입각하여 정책이 이루어진 것이다. 이어서 박정희 교육개혁은 교과서 중심의 교육개혁으로 그 정점을 찍는다.

3) 교과서 중심의 입시제도

무시험 진학 제도가 시행되며 입시제도가 개편되면서 교과서는 시험의 유일한 출제 자료가 된다. 사립학교를 통제하며 사립학교의 시험 역시 국가가 인정한 교과서 안에서만 출제토록 한다. 즉, 박정희 교육개혁의 핵심이 다시 한 번 드러난다. 국·공립과 사립학교 전부 같은 교과서를 평등하게 쓴다. 그리고 그러한 교과서 내에서만 문제를 출제하여 모든 학생이 만점(滿點)을 받게 한다는 평등주의적 성격이 잘 드러나 있다.

1960년대 교과서 정책은 평등주의의 일환으로 초등학교는 국공립과 사립 관계없이 같은 국정교과서를 통하여 학생들을 가르치며 입시제도 역시 그러한 교과서를 바탕으로 출제된다. 그 이유는 바로 모두가 같은 교과서를 통하여 시험을 보며 평등한 경쟁을 유도하겠다는 것이었다.

이러한 평등주의적인 교과서 중심의 입시제도는 당시 권오병 문교

부 장관이 직접 발화하며 강조했다.

“과외수업과 과도한 입시공부로 학생들의 보건과 정서면에 중대한 위협을 주고 있다…(중략)…각종 참고서 수련장 부독본 등의 강매와 사용을 엄금토록…(중략)…명년도부터 중학입시 출제는 교과서 안에 국한한다 (권오병, 1966).”[49]

권오병 문교부장관은 서울시 교육위원회에서 주최한 시내 초중고등학교장 회의에서 교과서에 있는 그대로 출제하라는 명령을 다시 한 번 강조했다. 학생들의 건강과 입시과열 그리고 사교육 과열 등의 문제를 해결하기 위해서 시험을 교과서 안에서 출제하겠다는 것을 지속적으로 밝혔다. 이는 모든 학교는 같은 교과서를 쓰게 하는 평등주의적 교육정책의 일환이라고도 볼 수 있다. 같은 맥락으로, 시험문제가 교과서 안에서만 출제된다고 하는 것은, 돈 많고 사교육을 할 수 있는 가정의 학생과 돈이 없어 사교육을 할 수 없는 학생들을 같은 입장에서 경쟁을 시키는, 평등주의적 정책이라 볼 수 있다.

또한 교과서 안에서 문제를 출제한다는 것은 문제 자체가 쉬워짐을 의미한다. 실제로 당시 사회 분위기를 보면,

“우선 불안하고 긴장된 분위기에서 시작된 전기중학 입학시험문제는 쉬웠다는 게 중론이다. 특히 서울시의 경우는 문제은행식이라고 해서 일류중학교에서는 어려운 문제를 뽑아갈 것이라는 예상을 뒤집고 시험을 치르고 나온 어린이들의 말을 종합하면, 한결같이 1) 교과서 안에서 2) 쉽게 냈다는 것이다.…(중략)…해마다 사회적인 악영향을 조성하였던 입시지옥을 해소하는 바탕이 되기를 바란다.”[50]

와 같이 나타나고 이뿐만 아니라 당시에 문제가 쉬웠다는 여론이 대대적으로 등장하였다. 여론은 교과서 안에서 문제은행식으로 쉬운 문제를 출제하였다는 내용을 중심으로 대대적인 보도[51]를 하였다. 문제가

---

49) 『동아일보』,1966년2월28일

50) 『동아일보』,1966년12월6일

51) 문제가 쉽다는 것은 당시 언론을 통해서 잘 드러난다. 조선일보, 1961.11.09. ‘입시계절…조이는 가슴들, 입시경향 - 명년도 중학교입시 첫 번 국가공동출제, 모두 객관식 출제. 걱정할것 없다는 문교부’ 1961.12.02. 중학입시의 출제경향 - 특별한 준비 필요없고 교과서 일독정도로‘ 1962.11.03. ’서울시 중·고교 전형 요강, 교

너무 쉬워 전체적인 패닉상태에 대해 걱정하는 분위기였지만, 대체로 입시지옥을 해소하는데 오히려 도움을 줄 것이라는 예상도 주를 이루고 있다. 즉 이는 시험문제가 '객관적'으로 쉬워졌다는 것을 의미한다.

4) 교과서 통제와 교과서 중심의 입시제도 결과

교과서 외의 지식은 틀린 지식이 되므로 자연스럽게 지식의 척도에서 배제된다. 또한 교과서 안의 지식은 유일한 지식으로 학생들에게 전달되며 지식에서의 권위는 무엇보다도 높아지게 된다. 교과서에 수록되는 글들은 이제 더 이상 비판의 대상이 되지 못하고 너무나도 '훌륭하고 완벽'하게 여겨진다. 결국, 모두가 평등한 교과서를 가지고 입시제도 역시 그것에 맞춰서 진행하면, 교과서 안의 내용이 진실이자 진리로써 학생들에게 전달된다. 같은 맥락으로 교과서는 더 이상 의심을 받지 않고 학교를 통해서 모든 수업과정에서 이용되며 학생들의 실력을 판단하는 기준으로 작용하는 것이다.

결국 교과서는 이러한 점에서 지식에 대한 독점적 위치에 있다고 볼 수 있다. 너무 훌륭하여 비판과 비난의 대상이 될 수 없게 된다는 의미이다. 오직 교과서에서만 시험문제를 내고 입시제도 역시 그에 맞춰서 통제하면, 학생들은 오직 교과서에 실린 글을 진리로 받아들여 사고방식의 유일한 지식 기반이 된다.

교과서 내용을 통한 이념전파는 이제 상식으로 통한다.[52] 모든 교

과서 중심 출제' 1964.12.19. '후기중학입시문제 총평. 전기의 파동 거울삼아 교과서 중심으로 세련' 1966.10.18 '박종협학무국장에게 듣는 처음 시도되는 중학입시 「문제은행」 제, "「쉬운데에 큰 의의」" - 실력보다 주의력 테스트, 합격의 열쇠는 체능 몇점' 1967.10.28. '문교부장관 지시 중학입시 출제 교과서대로' 1967.12.02. '올해의 전기중학 시험문제 경향. 「교과서대로」출제' 1968.01.28. '전기고입시, 중학교과내서만 문제은행식 출제' 1970.09.23. '71년도 대입예비고사 연례같이 출제, 고교전과목서 객관식' 와 같이 쉬운 문제에 관한 논의는 조선일보 하나만 해도 지속적으로 다양하게 이루어졌을 뿐만 아니라 당시 다양한 신문에서 문제가 문제은행과 객관식 그리고 교과서 안에서만 쉽게 낸다는 것을 천명하고 있다. 즉 당시 문제가 쉽다는 것은 주관적이기 보다는 오히려 거의 모든 사람이 느끼는 객관적인 사실이었다고 판단된다.

52) 교육과 이념에 대한 논의는 Apple, 1979; Bowles and Gintis, *Democracy and*

과과정이 그 이념을 강조하는 것 그리고 그러한 교과과정에 동원되어서 지속적으로 그 이념을 체화시키는 과정이 바로 평등주의 교육개혁의 목표였다. 모두 같은 교과서를 쓰고 그러한 교과서를 통해서만 시험을 출제하는 것도 같은 맥락이다.

교과서를 대대적으로 바꾸고 입시제도 역시 교과서 중심으로 바꾼다. 이는 교과서가 이념통제에 훌륭한 도구가 되었다는 것의 반증이다. 결국 평등주의를 주장하며 모두가 같은 교과서를 쓰고, 모두가 같이 쓰는 교과서에서 모든 문제를 낸다는 것은 평등주의적인 정책으로 보이지만, 오히려 그러한 평등주의 이데올로기를 통해 국가의 사회적 통제를 용이하게 만든다.

또한 모두가 같은 교과서를 사용함으로써, 교원들 역시 교과서만 중심적으로 공부하여 수업을 진행하면 되었다. 실제로 무시험 진학 제도 진행과정 중에서 과목상치·무자격 교사들을 단기간에 재교육해서 다시 교단으로 보낼 수 있었던 것도, 평등주의 교과서 정책의 폐단으로 지적할 수 있다. 왜냐하면 교사들도 교과서만 집중적으로 다루면 다시 교단에서 수업을 할 수 있기 때문이다. 그리고 교과서 안에서만 나오니 사교육, 특히 족집게 과외가 오히려 성행하게 만든다.

교과서 중심의 입시제도 역시 평등주의를 내세우며 모두가 사용하는 교과서에서 평등하게 모두 만점을 받을 수 있도록 하겠다며 국민들을 유인하지만 실제로 이루어지는 것은 오히려 경쟁을 과열하고 우등생을 뽑는 것이 아니라 평균지식만 습득하면 합격인 입시제도가 성행한다. 결국, 교과서 중심의 입시제도는 교과서 밖에 있는 것은 정상적인 교과과정에서 배우지 못한다는 의미이다. 입시제도를 개혁하며 교육범위를 입시를 위해 축소한다. 지성을 위한 교육이 아니라 경쟁을 위한 교육, 반(反)지성주의이다.

이러한 추세 속에서, 실제로 문제는 쉬워져서 무즙사건과 창칼파동 같은 문제 하나가 당락을 결정한 만큼 중요해진다. 또한 쉬워진 문제는 학생들이 만점(滿點) 받을 수 있다는 희망(false hope)을 가지게 하여 그들을 사교육 교육시장으로 끌어들였고 경쟁에 참여하게 만들었다.

Capitalism. (New York: Basic Books 1986). 참조.

IV. 평등주의 교육개혁 의미와 유산

1. 무시험 진학 제도의 의미

무시험 진학 제도의 긍정적인 면을 살펴보면, 무시험 제도를 실시한 이후 입시 지옥과 과도한 사교육 문제는 어느 정도 해결된 것처럼 보인다. 1969년의 연구에 따르면 당시 직접적인 혜택을 받은 초등학교의 학부형, 중학교 학부형, 그리고 초등학교 교사들은 각각 82.5%, 75.1%, 81.5%가 무시험 진학 제도가 과열된 사교육을 해소하는데 도움을 주었다고 대답하였다. 또한 학부형과 교사를 대상으로 한 설문조사에 따르면 아동의 신체적 발달의 촉진, 과열된 과외 공부의 지양 그리고 가정의 부담감소 등에 특히 높은 만족도를 보이는 조사 결과를 내린다.[53]

이러한 통계를 보면 당시에는 무시험 진학 제도의 목표 중 하나였던 과열된 사교육을 해소하였다는 해석을 할 수도 있다. 하지만 실제로는 사교육 경쟁의 상황이 나타났다. 중학교 무시험 진학 제도를 통해서 명문 중학교를 없애는 작업을 하였으나 오히려 중학생 인구를 더욱 증가시켰고, 이는 더욱 좁아진 명문학교를 들어가기 위해서 입시경쟁이 더욱 치열해짐을 의미했다. 또한 무시험 진학 제도를 통해 많은 학생이 중학교에 진학하게 되면서 중학교의 수용능력이 부족하게 되고 농어촌 학생들은 사실상 서울에서의 학교입학은 불가능하거나 매우 어렵게 되어 누구나 평등하게 교육받을 수 있다는 취지에서 벗어나게 된다. 결국 도서·산간지방과 도시간의 격차는 오히려 더 벌어지게 된다. 그리고 명문학교와 일반학교를 평준화시켜서 얻은 것은 학교 내의 더욱 극심한 경쟁이었다. 0점 맞는 학생부터 만점(滿點) 받는 학생까지 다양한 배경의 학생들이 공존하게 되어, 한 학년에 실질적으로 2개에서 많게는 3개의 학년이 존재하는 것과 마찬가지였다. 또한 교원 평준화 정책으로 인해서 과목상치·무자격 교사들을 축출하는 듯했지만 오히려 무시험 진학 제도 자체가

---

53) 새교육 편집부, “중학교 무시험 진학에 관한 추후연구” *새교육* ,(대한교육위원회, 1969).

중학교 진학률을 높임으로써, 다시 교원들을 충원해야 되었다. 결국 단기간 재교육 후 다시 교원으로 임용[54]하는 상황은 학교 교원에 대한 신뢰를 더욱 떨어뜨려 학생들이 사교육을 다시 찾도록 했다.

특히 산업화의 논리가 이 정책에 들어있음을 무시할 수 없다. 산업화 시기 일정 수준이상의 노동인력이 필요했고, 무시험 진학 제도가 그 배경으로서 작용했다. 산업화가 한창 이루어질 때 중학교 무시험 진학 제도를 통해서 중학교 취학인구를 강제적으로 늘리는 작업을 통해 산업화 노동인력 공급의 토대를 마련했다. 그리고 당시 교원을 비롯한 교육행정 전반에 걸쳐서 중앙통제 시스템으로 만들어 통제한다. 무시험 진학 제도의 진행과정을 보면 명령을 하고 그 명령을 이루기 위해 목적과 반하더라도 이루고 마는 박정희 시기 특유의 권위주의적 행정체계를 확인할 수 있다. 교사들에게도 무지막지한 통제를 가해 결국 단순한 월급쟁이로써 국가의 명령에 따르는 직업으로 만들었다. 무시험 진학 제도는 단순한 교육정책이라기보다는 오히려 권위주의적인 관료제식의 행정체계와 교육에 산업화의 논리가 들어가는 과정으로 봐야한다. 평등주의를 내세운 무시험 진학 제도는 강압적이었으나, 국민들의 환영[55]을 받은 아이러니한 정치적 작품이다. 이어지는 사립학교 통제 역시 무시험 진학 제도가 성립되던 과정과 비슷하게 진행된다.

2. 사립학교 개혁의 의미

박정희는 사립학교법을 통해 수많은 사립학교들의 수와 부패를 빌미로 사립학교에 대한 통제력을 확보했다. 박정희의 교육체제에서 사립학교는 재단의 학교 지배권을 보장 받거나 학교 지배권을 침해하지 않는 한 국가의 통제를 수용하는 타협이 이루어졌다. 박정희는 많은 수의 사

54) 이러한 교원 임용이 가능한 것은 문제가 교과서 안에서만 나왔기 때문이다. 모든 입시제도가 교과서 안에서만 출제하고 다른 교재를 지양하게 했기 때문에 교과서 안의 지식만 숙지하면 학생을 가르치는데 문제가 없다.

55) 무시험 진학 제도 발표당시 '과외공부 안 해도 된데' 입시지옥 해방·독립, '만세를 부르고 싶다는 학부형' 등등 당시 사회적 분위기는 대대적인 환영 분위기였고, 여론은 이러한 분위기를 적극적으로 보도했다.

립학교들을 거의 아무런 비용도 들이지 않고 자신의 관할권 아래 복속시킨 것이며, 이후 박정희의 정치적 의도에 따라 사립학교를 동원할 수 있는 토대를 1960년대에 이미 완성했다. 이러한 결과에 비추어 보자면, 사립학교에 대한 개혁 역시 사회 장악력과 정권의 안정이라는 정치적 목표가 우선적으로 고려되어 진행되었음을 알 수 있다. 결국 사립학교는 국·공립학교와 마찬가지로 이제 국가의 지배 아래에 들어오게 되었다.

또한, 사립학교에 대한 통제는 무시험 진학 제도와 연결되면서 더욱 강해진다. 무시험 진학 제도로 인해서 중등교육에 대한 수요가 급상승했다. 이에 대해서 문교부는 다양한 정책을 시행함과 동시에 모든 사립학교와 국공립학교들을 평준화시켜서 학생들을 같이 받게 한다. 당시 유명한 사립학교들, 소위 명문학교라고 불리는 학교들은 사립학교에 상당수 존재했다. 1968년 문교부는 서울 시내 중학교의 수용능력을 늘리기 위해서 사립국민학교를 중학교로 개편하고 배제, 휘문, 중동, 동성, 대광 등 당시 명문으로 불리던 사립중학교들이 '자진'해서 폐쇄를 원한다면 고등학교로 개편해준다고 밝혔다. 1968년은 무시험 진학 제도가 시행되고 있었으며 중등교육에 대한 수요가 급격하게 늘어나기 시작한 해였다. 이렇게 늘어난 수요에 대한 방책으로 당시 문교부는 사립 초등학교를 중학교로 사립중학교를 고등학교로 바꾸고 '평등'하게 시험을 치지 않고 학생들을 입학시키게 했다. 즉 이미 통제권아래에 들어온 사립학교에 대해서 평등이라는 가치를 앞세우고 늘어난 학생들을 받게 했다.

이러한 작업에 힘입어 권오병에 따르면 당시 69학년도 서울시내 중학지원 예상자수는 현재 수용능력보다 겨우 오천 명 정도 많다고 밝히고, 학급정원을 60명에서 70명으로 나머지는 사립학교들의 개편으로 충분히 수요를 감당할 수 있을 것이라 내다봤다.[56]

결국 사립학교를 완벽하게 통제하여서 지배력을 확보한 후, 평등이라는 가치를 앞세워서 명문 죽이기를 실행했던 것이다. 무시험 진학 제도와 더불어서 사립학교에 대한 통제는 국공립과 명문 사립학교들을 같은 레벨로 맞추게 하였으며 '평등한' 교육을 강조하였다. 사립학교에 대

56) 『동아일보』, 1968년7월17일

해서 평등이라는 가치를 강조하면서 통제를 더욱 강하게 하였다.

사립학교가 완벽하게 통제되면서 모든 교육의 가치는 국가에 우선하게 된다. 교과서가 통일되고 모두가 동일하고 평균적이고 보편적인 교육을 받는 시대가 온 것이다. 이로써 산업화의 가장 중요한 가치인 대체가능한 산업인력 생산이 가능해진다. 모든 학생은 국가의 관할 아래에 있는 학교들에서 공부를 하게 되며, 그곳에서 가르치는 지식은 유일한 지식이 된다.

박정희의 교육개혁은 무시험 진학 제도로 교육의 보편화를 이루고 사립학교 통제로 모든 학교의 교육을 국가 통제아래에 놓았다. 이러한 작업을 통하여 학교기관은 국가의 전면적인 통제 아래에 놓이게 되며, 국가의 산업화와 국가 이데올로기 전파라는 목적달성에 훨씬 용이하게 되어 산업화의 유순한 근로자를 만드는데 사립학교를 포함한 모든 학교들이 이용되었다.

박정희의 평등주의는 사립학교 통제의 정당화의 기반으로 사용되었으며, 모든 교육기관은 국가의 통제 아래에 놓이게 되었다. 정치적 목적을 시행하기에 용이한 전반적인 교육통제가 가능해졌다. 그러므로 사립학교 통제는 결국 철저한 정치적 의도가 선행된 정책이었다.

3. 교과서 정책과 교과서 중심 입시제도의 의미

모든 학생들이 평등하게 같이 쓰는 교과서 그리고 같은 교과서에서 출제되는 시험은 언뜻 보기에 굉장히 평등주의적인 정책 같아 보여서 평등주의적 교육개혁에 부합한다고 생각될 수 있다. 하지만 실제로 수혜를 받는 학생들은 산간지방, 도서 지방 혹은 돈이 없어 사교육을 못 받는 가난한 학생들보다는 사교육을 이용하여서 일정한 수준까지 강제적으로 올리게 할 수 있는 돈 있는 집안의 학생들이 혜택을 받는다. 교과서 안에서 문제를 쉽게 내겠다는 것 자체가 시험을 통해 학업능력이 우수한 학생을 가리고 학업능력을 높인다는 목적보다는 오히려 쉬운 문제 안 틀리는 경쟁이 되어버린다. 그래서 쉬운 문제를 안 틀리는 훈련을 한 학생이 결국 승리하게 되며, 실수한 학생은 계급상승의 기회에서 탈락해버린

다. 결국 쉬운 문제를 안 틀리는 훈련이 시험의 중요한 기술이 되어버린다.

교과서 안에서 내는 문제은행식의 문제의 난이도는 한계가 있을 수밖에 없다. 결국 만점에 가까운 상위권 학생들이 많아지게 되어서 진짜 공부 잘하는 학생과 어중간하지만 사교육을 통해 일정 수준까지 끌어올린 학생들과의 차이는 구별할 수 없게 된다. 즉 변별력이 사라진다고 볼 수 있다. 1965학년도 시험에서의 무즙사건과 1968학년도 시험에서의 창칼파동이 바로 그것의 예시가 될 수 있다. 평소라면 공부 잘하는 학생과 못하는 학생의 차이를 손쉽게 가를 수 있을 것이고 한 문제로는 많은 학생들의 운명이 갈리지는 않을 것이다. 하지만 문제가 쉬워졌기 때문에 한 문제 차이로 많은 학생들의 운명이 흔들렸다.[57] 즉, 쉬운 문제 중심의 입시제도는 학생들의 학업능력을 가리기엔 부족했고 무즙사건과 창칼파동이 일어나게 된 것이다.

창칼파동이후 다음해인 1969년에는 설상가상으로 "내년도 출제에서는 학부모와 학생들이 지나친 시험공부를 해도 아무론 소용이 없다는 것을 보여줄 수 있는 '평범하고 교육적인 출제'를 하겠다."[58]라는 단언까지 나온다. 지금까지 일어난 결과를 살펴보면 알 수 있듯이 이것은 진정한 평등을 위한 정책들이 아니다. 쉬운 문제들만으로 경쟁을 시킨다는 것은 누구를 위한 것이었는지에 대해 먼저 생각해봐야 한다. 이는 사교육을 하지 못해서 교과서만 봐야하는 학생들을 위함이 아니라 오히려 사교육을 통해 교과서만 족집게 과외를 받은 학생들을 위함이다.

문제가 쉬워진다는 것은 결국 평등하게 경쟁시켜 준다기보다 오히려 이상한 종목을 하나 더 만들어서 경쟁을 시키는 체제를 만들어 나간

57) 무즙사건이후 38명의 학생들이 승소하여서 경기중학교에 30명, 서울중학교에 4명, 경복중학교에 3명, 경기여중에 1명 등 소위 명문중학교에 불리는 학교들에 적지않은 학생들이 추가 입학을 하였다. 창칼 파동에서는 160점 만점에서 156.7점 이상이면 합격선이었으나 복수정답을 인정하면 158.6점으로 높아지고 이로 인해 300여명의 순위가 바뀐다는 예상결과가 나왔다. 결국 158.4점이던 경기중학교의 합격선은 158점으로 낮아졌고 17명의 불학격자가 합격하게 되었다. 이 사건은 추후엔 다시 환소되었지만, 이는 한 문제 차이가 얼마나 중요한지 말해주는 사건으로 볼 수 있다.

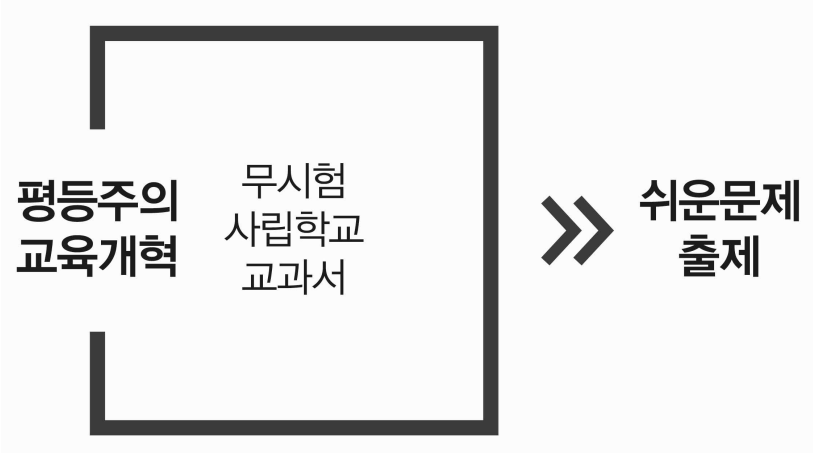
58) 『동아일보』, 1969년7월9일

다. 본디 교육의 본질은 경쟁이고 불평등한 결과는 가시적이다. 하지만 이러한 교육에 평등이란 가치를 주입하려 하기 때문에 교육에서 경쟁이 왜곡된다. 박정희정부의 교과서 정책들은 평등을 표방하였으나 결과적으로 되레 경쟁을 위한 경쟁을 진행하며 왜곡된 경쟁을 가속화했다.

4. 쉬운 시험의 의미

무시험 진학 제도, 사립학교 통제, 그리고 교과서에 대한 정책들은 평등주의를 내세우며 국·공립학교와 사립학교 구분 없이 같은 난이도의 교과서를 쓰며 문제은행식으로 객관식 출제를 이루어 냈다. 결국 평등주의 교육개혁은 쉬운 문제 출제로 귀결되었으며, 모두가 평등하게 만점을 받을 수 있다는 점을 강조했다.

박정희 평등주의 교육개혁의 핵심은 '교과서 안에서만 쉬운 문제로 출제'에 있다. 문제가 문제은행식으로 객관식 중심의 출제를 한다는 것의 의미는 단순하게 쉬운 문제가 되었다는 결론보다 쉬운 문제 출제의 목적이 무엇이었는지, 의미는 무엇일지를 고민해 봐야 한다.



<그림 Ⅳ-1> 평등주의 교육개혁의 결과

객관식의 역사는 로버트 여키스 박사가 1913년 정상과 비정상을 나누는 척도로 처음 사용했으며, 이후 1939년 미군에서 병사를 모집할

용도로 사용했다. 즉, 객관식은 학업능력 확인의 척도보다는 오히려 저능아를 가리는 테스트로서 역사에 처음 등장했다.[59] 이는 결국 객관식은 '평균·정상적인' 지식 측정 정도 그 이상은 아니었다고 볼 수 있다.

이러한 객관식의 역사에 비추어 보았을 때 문제를 객관식으로 쉽게 내겠다는 것은 학업능력을 확인하겠다는 용도보다는 평균지식의 확인의 용도가 강하였다고 볼 수 있다. 학생 자신이 생각하여 문제를 푸는 것보다는 문제은행의 답안을 외우는 능력과 쉬운 문제를 안 틀리는 훈련이 되어버린다.

또한 교과서 안에서만 문제를 출제하겠다는 것은 족집게 과외와 같은 사교육을 조금만 첨가해서 쉬운 문제 안 틀리는 훈련을 진행하면, 충분히 상위권에 오를 수 있는 여지를 준다는 의미와도 같다. 이는 도서·산간지방과 도시의 차이를 없앤다는 평등주의적인 목표와도 반하는데, 왜냐하면 쉬운 문제에서 이익을 얻는 집단은 학업능력은 좋으나 가정형편 때문에 사교육을 할 수 없는 집단이 아니라, 오히려 학업능력은 상대적으로 저조하나 사교육을 할 가능성이 더 높은 도시지역 혹은 사교육을 감당 할 수 있는 집단이 그 혜택을 받는다.

본래 교육은 애초부터 학업에 대한 등수를 매기고 최우등학생과 최하위 점수를 받은 학생을 나누는 것이 목적이다. 그래서 교육에서의 평등은 기회의 평등을 의미하는 것이지 교육 그 자체가 평등을 의미하지 않는다. 하지만 박정희 평등주의 교육개혁에서 비롯된 교과서 중심으로 문제를 쉽게 출제하겠다는 것은 공부 못하는 학생이 잘하는 학생보다 더 높은 점수를 받을 수 있게 하겠다는 것이다. 이때 교육은 탁월함을 평가하기 보다는 훈련의 척도로서의 교육으로 변화됨을 보여준다.

같은 맥락으로 누구든 만점 받을 수 있다는 것은, 성적이 하위권인 학생들에게 희망고문을 시키며, 오히려 경쟁에 동원되게 만든다. 즉 문제를 쉽게 내겠다는 것이 오히려 경쟁에 모든 학생을 참여시키는 메커니즘을 만든다. 또한 문제를 교과서 안에서만 출제하여 그 이상의 것은 시험

59) Trewin, Shae A. "History of Psychology: 'Robert Yerkes' Multiple-Choice Apparatus, 1913-1939." The American Journal of Psychology Vol. 120, No.4 (2007). pp. 645-660.

에 필요 없는 지식이 되어버린다.

박정희 평등주의 교육개혁의 핵심인 무시험 진학 제도, 사립학교 개혁, 그리고 교과서에 대한 정책은 쉬운 문제 출제로 귀결되었고, 이는 교육의 목적이 평균지식을 가진 학생을 많이 양산하는 것으로 바뀜을 의미한다.

모두가 평등하게 만점의 기회를 준다는 명시적인 목적과는 달리 쉬운 시험의 진정한 의미는 산업사회의 알맞은 국민을 만드는 것이었다. 군대식의 교육훈련을 통해서 배우는 것을 자꾸 줄여나가고 교과서 안에서만 쉬운 문제를 출제함으로써 지식을 높이는 교육보다는 지식을 측정하는 교육이 되어버렸다. 이어서 전부 객관식화 되면서 출제자의 의도를 정확히 파악하는 자, 즉 권위에 유순한 학생이 점수를 잘 받게 만든다. 또한 쉬운 문제는 학업능력이 우수한 학생보다는 박정희 교육체제에서 훈련을 잘 받은 학생에게 기회를 주고 사교육을 심화한다. 또한 모두가 만점의 희망을 품으면서 경쟁에 참여함으로써 산업화 인력 양적 토대 역시 마련한다. 산업화에 최적합한 평균적인 지식이상을 함양하고 체제에 유순하며 어디든 경쟁적으로 동원되어 목표를 쟁취하는 무한경쟁국민이 만들어지고 동원된다. 쉬운 문제는 결국 장기적 동원 체제를 완성하고 지속하였으며, 그러한 체제를 국민이 체화하도록 했다.[60] 결국 교육의 목적이 쉬운 문제 출제로 변화했다는 뜻은 무한경쟁체제를 만들었다는 의미이다.

---

60) 이러한 과정은 체능시험에서 그대로 나타난다. 운동을 잘하지 못하는 학생도 운동선수를 이길 수 있게끔 종목을 바꿔버린다. 제자리멀리뛰기와 같은 종목을 신설하여 축구를 못하는 학생이 축구선수를 그 종목에서 이기게 만든다. 축구를 잘하는 학생, 농구를 잘하는 학생, 운동 자체를 못하는 학생 등등 전부 이러한 경쟁에 의무적으로 참여 시켜서 경쟁시키며 운동을 못하는 학생이 이길 수 있는 구조의 경쟁을 만든다. 즉, 모두가 평등하게 경쟁한다는 목표는 아이러니 하게도 운동선수들에게는 차별적인 경쟁이 되는 것이다. 또한 이런 기초체력 종목을 대학교 입시에까지 반영하여, 고등교육 기관이 초등교육기관에서 이미 마무리 했을 기초체력을 측청 한다. 운동 자체를 위한 경쟁이라기보다는 경쟁을 위한 경쟁이 가열되는 양상을 보인다.

V. 평등주의 교육개혁 과정의 환경적 요인

1. 교육의 수요와 공급의 차이

박정희 평등주의 교육개혁의 명시된 목적은 평등주의였으며 결과는 평등주의가 아니라 오히려 불평등이었다.

이러한 상충된 결과의 환경적 요인은 바로 인구학적 요인이다. 교육시장에서 학교 교육과 학생으로 대변되는 수요와 공급이 맞지 않았다. 다시 말하면 박정희 평등주의 교육개혁은 교육의 수요와 공급을 맞추지 않은 상태에서 급하게 진행되었기 때문에 명시된 목적과 다른 과정을 통해 진행할 수밖에 없었다.

1960년 우리나라 인구는 2,500만 명 이상으로 해방 당시 한반도 전체 인구와 비슷한 규모로 증가하였다. 출산율 역시 합계 출산율 6명으로 후진국 중 가장 높았다. 당시 우리나라 인구 성장률은 연 약 3%로, 이 추세라면 23년마다 인구가 배가되는 인구 폭증현상 역시 나타났을 것이다.[61]

이는 1950년대 베이비 붐 현상으로 인한 인구증가현상이 절정에 달했다고 볼 수 있다. 1960년의 인구구조를 보면 65세 이상 노인의 인구는 총 인구에서 2.9%로 매우 낮고 유소년 인구는 42.3%고 생산가능 인구는 54.8%로 겨우 반을 넘는 수준이었다. 이후 1961년의 인구증가율은 3.01%로 역대 최고치를 경신하였다. 비슷한 추세가 계속 이어져 1970년의 인구는 3천2백만 명 이상까지 증가하게 된다.

이에 따라 학령인구[62] 역시 증가하게 된다. 1960년에 학령인구는 초등학교 3,629,000명, 중학교 1,566,000명, 고등학교 1,417,000명, 대학교 1,941,000명 이후 1970년도에는 초등학교 12,604,000명, 중학교 2,574,000명, 고등학교 2,101,000명, 그리고 대학교 2,218,000명으로 총 4,052,000명

---

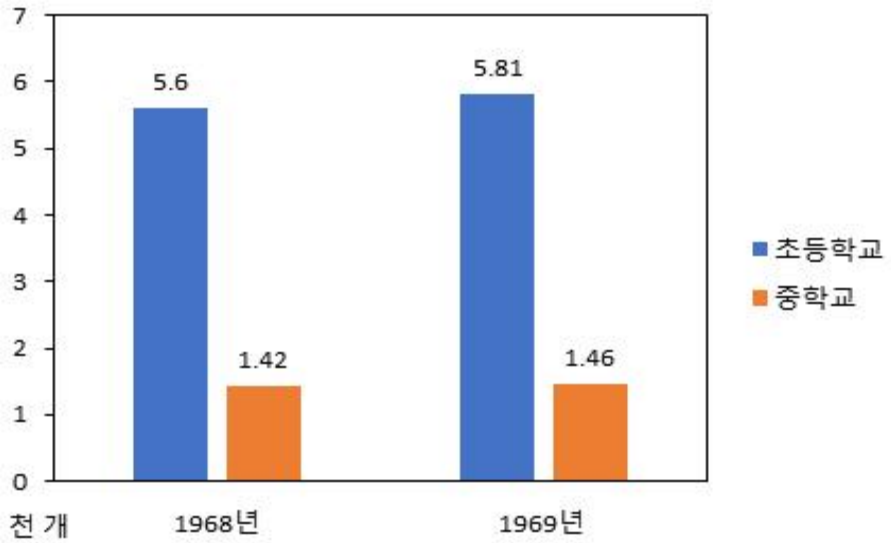
61) 교육통계연보 1966~1972년도와 국가기록원 인구정책 과 통계청 참고하여 작성.

62) 초등학교 학령인구 (6-11세), 중학교 학령인구 (12-14세), 고등학교 학령인구 (15-17세), 대학교 학령인구 (18-21세).

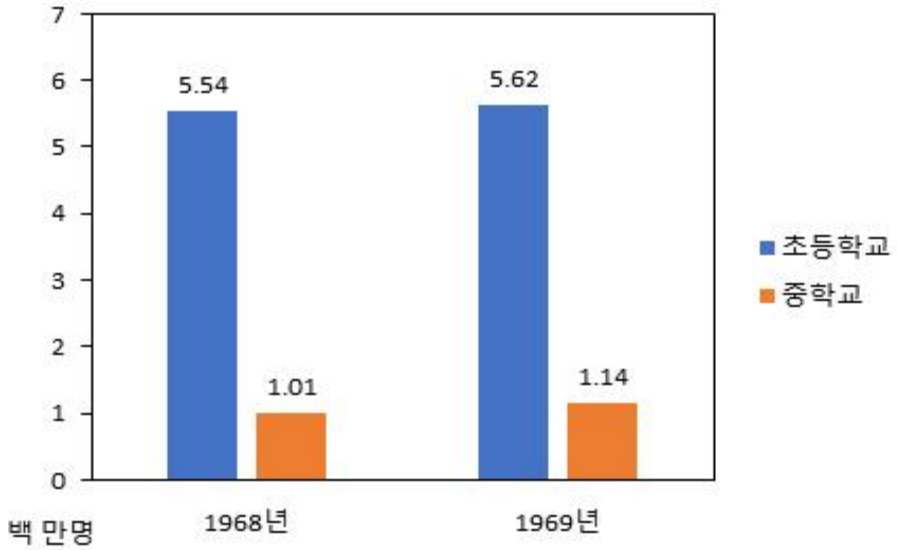
증가하였다. 실제적인 학생 수 뿐만 아니라 비율상으로도 1960년대에 비해서 1970년대 전체인구 대비 학령인구는 40%로, 약 6%이상이 증가했다. 이러한 학령인구의 증가는 더 많은 교육기관이 필요함을 나타내고, 교육기관 역시 최소한 비슷한 추세로 증가해야만 된다는 사실을 나타낸다.

하지만 교육기관은 이러한 인구 증가율에 비해서 여전히 부족했다. 연도별 초·중등학교 신축상황을 보면 꾸준히 늘어가는 것이 아니라 늘어났다가 줄어들었다가 하는 상황이 반복된다.

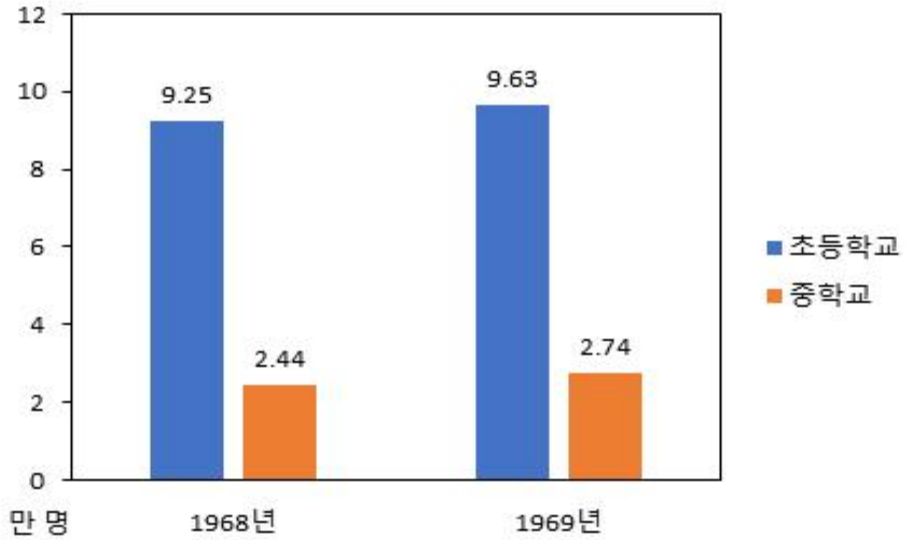
<그림 Ⅴ-1>을 보면 알 수 있듯이 학교 수는 1968년 초등학교는 5,601개, 중학교는 1,420개이었다. 1969년 초등학교는 5,810개, 중학교 1,463개로 전부 소폭 증가하였다. 이는, 1968년에서 1969년으로 넘어가는 시기는 중학교 무시험 진학 제도가 발표되고 시행할 때로서, 결국 중학교 수만큼은 급격하게 증가함을 나타낸다. 결과적으로 중학교는 52개 신설하지만 오히려 무시험진학에 따른 학교 평준화로 9교가 폐교되어 최종적으로는 고작 43개 증가하였다.



<그림 Ⅴ-1> 1968년-1969년 초·중 학교수 비교 (자료:교육통계연보)



<그림 Ⅴ-2> 1968년-1969년 초·중 학생수 비교(자료:교육통계연보)



<그림 Ⅴ-3> 1968년-1969년 초·중 교원수 비교(자료:교육통계연보)

또한, <그림 Ⅴ-2>, <그림 Ⅴ-3>을 보면 알 수 있듯이, 1969학년도 중학교 학생 수는 1,147,408명으로 직전년도인 1968년도보다 133,914명 오히려 증가하였다. 증가량에 비례하여 계산해보면, 한 학교당 평균적

으로 약 3,114명의 학생을 배정해야한다는 사실을 알려준다. 교원 역시 1969학년도 27,437명으로 1968년에 비해서 2,961명 증가했다. 이는 교원 한 명당 약 45명의 학생을 담당해야한다는 것을 나타낸다. 또한 교실 수는 68년까지 초등학교는 6,865개 증가한 반면 중학교는 1,792개 증가하였다. 심지어 그 전년도인 1967년도에는 초등학교 6,263개 중학교 1,072개로 격차가 더욱 벌어져있었다.

이러한 상황 속에서 1960년대 초부터 초등교육 의무화에 이은 초등학교 취학률은 96%이상까지 증가하였다. 즉, 점점 늘어나는 학생에 비해서 교육기관은 점점 부족해지는 상황이 나타났다. 물론 교육기관을 늘리는 작업을 하지 않은 것은 아니지만, 교육에 대한 수요는 그에 비해서 점점 더 늘어났다. 심지어 박정희는 중학교 무시험 진학 제도까지 시행함으로써 초등교육기관 뿐만 아니라 중등교육기관 역시 부족해지는 상황이었다. 즉, 초등교육기관도 아직 마무리가 되지 않았는데, 중등교육기관 시설 확충을 더 늘려야 하는 상황까지 온 것이다. 고등학교 역시 마찬가지로 1970년대 인구증가율은 1960년대에 비해 적었지만 취학률은 시간이 지나갈수록 더 높아지고 있었다. 그러한 상황에서 1974년도에 고등학교 역시 무시험 입학과 평준화를 시킴으로써 학생 수는 더욱 증가하고 중등교육기관의 시설은 더욱 부족해진다.

중학교 무시험 진학 제도가 실시될 때 박정희는 대통령령 제3599호를 통해서 학급정원을 60명에서 70명으로 늘려 기관을 늘리기보다는 급한 대로 학생 수를 늘리는 방안을 사용하여 과밀학급을 조장하였다. 중학교 무시험 진학 제도에 따른 중학교의 인원은 133,914명이나 증가[63] 하였다. 반면 그들을 수용하는 중학교는 43개가 증가하였다. 신설은 52개에 그치고 9개는 도리어 철폐하였다.[64] 교실 수 역시, 60년대 초 의무화

---

63) 1969년 서울만 우선적으로 무시험 진학 제도를 진행했는데도 인원은 급증했다. 결국 무시험 진학 제도가 전국적으로 시행되면 학생 수가 더욱 급증하여 시설기관은 더욱 많이 필요하다는 것을 반증한다.

64) 당시 초등학교는 209개가 증가하였다. 즉, 이제 초등교육에 대한 시설확충이 마무리되고 있는 시점에서 중학교 무시험을 시행하여 더욱 과열되게 만들었다고 해석할 수 있다. 초등학교에서의 시설 확충 작업은 1962년부터 본격적으로 시작되었다. 1962년 제 1차 경제개발 5개년계획 사업의 일환으로 각 급 학교 시설확충

에 이어 엄청난 수요가 늘어났고 이에 맞춰서 교실 수 역시 대대적으로 늘어났다. 하지만 중학교는 들쑥날쑥한 상태에서 수요가 압도적으로 늘어나는 상황이었다. 즉, 간신히 초등학교 의무화에 맞는 기관을 공급했는데, 바로 중학교 기관 역시 공급해야하는 상황이었던 것이다.[65] 결국 한국의 1960년대 교육개혁을 할 당시의 상황은 공급량과 수요량이 맞지 않아서, 과열될 수밖에 없었다.

학령인구와 실제 취학률은 계속 높은 수준으로 증가하고 시설은 그에 따라가지 못하는 상황에서 교육정책들은 학생들을 더욱 늘려가는 상황이었다. 교육기관을 늘리고 학생들을 받아야하는데, 학생들을 먼저 늘리고 뒤늦게 시설들을 정비하는 상황이 벌어지고 있는 것이 1960년대 한국 교육의 상황이었다.

실제로 중학교 무시험 진학 제도가 가장 먼저 시행되었던 서울시의 중학교 수 추이는 꾸준히 상승하다가 1970년 기점으로 오히려 한 번 크게 줄어들지만 학생 수는 꾸준히 증가했다. 서울시 중학교 수는 1968년에 135개의 학교 수에서, 무시험 진학 제도가 실행된 1969년 190개로 급격히 늘어났다가 다시 156개로 줄어드는 흐름의 의미는 무시험 진학 제도를 위해 학교 승인을 무분별하게 해주고 그 우를 사립학교에 돌려 폐쇄했음을 보여준다. 같은 맥락으로 학생 수는 점점 증가하는데 비해서 학교 수의 추이는 들쑥날쑥하다. 학교시설·기관이 마련되고 학생을 선발해야 하는데, 재학생이 증가하고 그에 대한 대책으로 학교시설·기관을 늘렸다. 결국 교육의 수요와 공급을 고려하지 않은 채 일단 정책을 시행한 것이다. 즉 준비를 마친 후에 교육개혁을 시행한 것이 아니라 후에 행정명령 등을 통하여 대책을 수립하였음을 추론 할 수 있다.

한정된 교육기관과 그것을 원하는 많은 수의 국민들 그리고 박정희의 교육개혁은 그것을 제제 없이 들어주는 상황이었다. 이러한 상황에서 소위 말하는 명문학교의 존재는 더욱 높아져 간다. 명문 학교들이 평

에 주력하여 초등학교 교실 18,212,실의 신축과 교실 4263실의 개출 및 노후 교실 4263을 수리하였다. 또한 실업계 각 급 학교의 실습시설 확보를 위해 16억 원 투자했다.

65) 교육통계연보, 1969.

등화 정책에 의해서 점점 줄어져 가는 상황에서 그러한 명문 학교를 원하는 학생들은 점점 많아지는 상황을 만든다. 이 때 문제 역시 점점 쉬워지면서 입학시험은 한 두 개 안 틀리는 실수 안하는 경쟁이 되었고 만점자 역시 많이 나오게 만들었다. 좋은 학교에 들어가고 싶어 하는 인구는 많아지나 시설은 부족하고 이때 평등주의 이데올로기로 인해 문제 역시 쉬워지고 점점 더 많은 명문학교들이 사라진다. 이 때 경쟁은 더욱 가속화 되고 가열 되는 결과를 초래하였다. 왜냐하면 평등주의 개혁으로 인하여 계급상승의 거의 유일한 통로가 좁아지고 과열되었기 때문이다. 또한 더 적은 명문학교들은 그들만의 카르텔까지 만들면서 평등과는 다른 불평등을 야기했다.

2. 인구급증과 시설부족의 결과

1950년대는 초등교육 의무교육의 법적 기반을 마련하긴 했으나 그에 비해 수용능력이 없었다. 그래서 초등학교 취학률은 1960년대에 이르러서야 완전한 취학률을 달성한다. 이러한 문제는 중등교육에서도 드러난다. 한국은 1960년대 들어서 인구증가에 이은 의무교육 적령아동 역시 증가하고 이는 학급 과밀로 이루어진다. 초등교육에 대한 수요와 공급을 맞추자마자 바로 중학교 무시험 진학 제도를 시행하면서 수요와 공급이 다시 한 번 어긋나게 된다. 그래서 시행 과정 속에서 통제된 사립학교를 동원하고 학급의 정원을 늘리고 선별적으로 학생을 받는다. 즉 재정지원을 비롯한 학생이 초과했을 경우 시행할 대책은 준비되어있지 않아서 임시방편적으로 문제를 해결하려 했음을 알 수 있다.

또한 산업화가 진행되며 산업분야에 종사하는 사람이 증가함에 따라 교원퇴직률 역시 늘어난다. 급한 대로 1964년 문교부는 각 교육대학에서 보수 교육제도를 설치하도록 하고, 대학졸업자들을 대상으로 5-8주간 단기교육 이후 초등학교 교사자격증을 준다. 또한 1967년에는 초등교원 양성소를 통해서 18주간 단기교육을 실시한 후 초등학교 교원으로 임용하였다.[66] 이러한 과정은 중학교에서도 비슷하게 일어나 교원들의 평균 실력이 낮아진다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해 교원 평준화

를 실시하지만 실제로는 단기 교육 후 다시 교육계에 투입하는 등, 학생 수가 급격하게 증가함에 따라서 제대로 반응을 하지 못하고 우왕좌왕 하는 모습을 보인다. 그 과정에서 또한 과목상치, 무자격 교원을 색출해 내어 양질의 교육을 제공한다고는 하나, 이러한 수요와 공급의 차이로 인해 그러한 과목상치, 무자격 교원을 단기 재교육만 시켜서 다시 학교로 돌아가게 만들었다. 결국 이는 평등주의 교육개혁의 정책들이 시행 전에 사전 준비가 부족했고 인구폭증에 따른 임시방편적인 정책들을 주로 사용했다는 것을 알 수 있다.

결과적으로 인구증가에 따른 학교 수 부족, 그리고 경쟁에 참여하는 인원은 늘지만 보상을 받는 대상은 점점 좁아진다. 이는 오히려 학력주의 계층화를 심화하게 된다. 명문학교들은 점점 없어지고, 결국 대학밖에 안 남은 상황에서 대학을 가려는 학생들은 점점 늘어나는 상황 속에서 사회에서의 주는 학력은 더욱 가치가 증가한다. 즉 학력경쟁이 더욱 심화된다. 1960년대의 교육개혁은 결국 단기적으로 1980년대 교육보상률의 증가와 장기적으로는 무한경쟁체제를 야기한다.

66) 김영우, 1999, pp. 413.

VI. 교육개혁의 유산: 교육보상률의 증가와 무한경쟁체제

1. 1980년대 계층화: 교육보상률[67] 증가

박정희 평등주의 교육개혁은 1960년대 초반부터 대대적으로 개혁되기 시작하여 1968년 중학교 무시험 진학 제도를 기점으로 더욱 가속화된다. 그리고 이러한 교육개혁의 결과로 1980년대 학력경쟁에 이은 계층화가 공고해진다.

박정희 평등주의 교육개혁은 동질적인 지식을 중요시함과 동시에 평균이상의 지식을 가진 인력자본을 동원하는데 그 주안점을 두었다. 평등주의에 기반을 둔 전체적인 평준화 정책들에 따라서 소위 명문학교들은 초중고를 걸쳐서 평준화가 되었다. 또한 다양한 평등주의 정책으로 교육에 참여하는 학생들이 많아짐에 따라 학령인구가 급격히 증가한다.

이런 상황에서 학력은 점점 더 높은 가치를 가지게 된다. 잠재적 갈등 요인인 학력이 명시적으로 변화한 것이었다. 명문학교는 줄어들고 학생은 많아진다. 결국 1980년대 정부는 졸업정원제를 실시하여 그 수요를 감당하려 했다. 이는 입학문턱을 확 낮추고 졸업에 정원을 두어서 평등주의 정책으로 인한 엄청난 수의 학생을 받아들이기 위함이었다. 당시 정부는 학력경쟁을 이렇게 흡수하려 했다. 하지만 결과적으로 그 인원은 대부분 그대로 졸업하게 되고, 이는 대학교육의 대중화로 이어진다.

결국 대학졸업정원제가 시행된 후에는 학력프리미엄이 크진 않았으나 그 전까지는 박정희 평등주의 교육개혁을 초중고에 걸쳐서 전부 경험한 1960년대 학교를 다닌 세대들[68]에게는 대학프리미엄이 80년대 후

---

67) 교육보상률 (rate of returns to schooling)은 임금변화가 학력변화와 정비례적 밀접한 관련이 있다는 개념으로써 학력이 높아지면 실제 임금역시 높아지는 관계를 설명하면서 Jacob Mincer 가 1958년 처음으로 제시했다. 또한 World Bank의 Montenegro에 따르면 Returns to schooling은 개인이 schooling에 대한 공헌은 노동시장에서의 임금과 직결 된다 (Montenegro, 2013).

68) 중학교 무시험 진학 제도가 시행될 당시 혜택을 본 학생 세대

반보다는 굉장히 컸고 특히 학력주의가 두드러지게 드러남을 보인다.

1970년대 말부터 1980년대 초반은 박정희의 평등주의 교육개혁이 한창 시행되던 때에 초중고대학을 마친 년도이다. 그리고 1969년과 1970년대 초반은 박정희 평등주의 교육개혁이 시행되고 있으나 아직 그 결과를 본 세대라기보다는 과정을 겪는 시대이다.

즉 1960년대 후반부터 1970년대 초반과 1980년대 초반을 비교하면 10년 사이에 한국의 학력주의를 기반으로 한 계층화가 얼마나 심해졌는지 확인이 가능할 것이다.

이러한 학력주의 계층화를 확인하는 방법은 총 두 가지이다. 첫 번째로 대학을 평균 졸업하는 연수를 4년이라고 한다면, 고졸이 대학을 가지 않고 일했을 경우 4년의 경력과 연수에서 1:1로 대응 된다. 그렇다면 고졸의 5-9년의 임금과 대졸의 1-4년의 임금차이가 커지면 커질수록 임금에 대학졸업프리미엄이 붙는 것이고, 임금에 학력이 들어감으로써 점점 차이가 벌어지는 것을 볼 수 있을 것이다. 또 하나는 경력에 비례하여 임금이 커질 경우이다. 다시 말하면 대졸자의 근속 연수와 경력 연수와 고졸자의 근속 연수와 경력 연수의 차이가 크면 클수록 실제로 받는 임금의 차이 역시 비례하여 차이가 벌어질 것이다.

이렇게 두 가지 방법으로 박정희 평등주의 교육개혁의 단기적 결과를 조사하면 다음과 같다.

1969년 고등학교 졸업자의 평균 근속 연수는 2.3년이고 경력 연수는 3.9년이다. 그리고 대학 졸업자의 근속 연수는 3.1년 이고 경력 연수는 5.3년이다. 이후 1971년 고등학교 졸업자의 평균 근속 연수는 3.2년이고 경력 연수는 4.3년으로 2년 동안 근속 연수는 0.9년 경력 연수는 0.4년 늘어났다. 대학 졸업자의 근속 연수는 4.2년 그리고 경력 연수는 5.8년으로 2년 동안 근속 연수는 1.1년 경력 연수는 0.5년 늘어났다. 두 그룹의 2년 동안의 근속 연수와 경련연수의 증가량 차이는 근속 연수는 0.2년 경련연수는 0.1년으로, 2년 동안 경력에 따른 임금격차는 증가했으나 엄청난 차이를 보이지는 않는다. 하지만 1981년에는 고등학교 졸업자의 근속 연수는 3.3년 그리고 경력 연수는 4.5년으로 10년 동안 고등학교 졸업자의 근속 연수와 경력 연수는 각각 0.1년 0.2년 증가한 반면, 대학

졸업자의 근속 연수는 5.0년 경력 연수는 7.3년으로 근속 연수는 0.8년 경력 연수는 1.5년이나 증가했다. <표 Ⅳ-1>에서 보면 그 추이를 알 수 있듯이 1981년 두 그룹의 증가량 차이는 근속 연수 0.7년 경력 연수는 무려 1.3년으로 경력에 따라 임금이 증가하는 정비례적 관계의 임금-경력 관계를 비추어 보았을 때, 두 그룹의 임금격차가 학력을 통해 확실히 더 벌어졌다고 볼 수 있다.

<표 Ⅵ-1> 고졸과 대졸의 근속 연수와 경력 연수 비교

	근속년수			경력년수		
년도	1969년	1971년	1981년	1969년	1971년	1981년
고졸	2.3년	3.2년	3.3년	3.9년	4.3년	5.0년
대졸	3.1년	4.2년	4.5년	5.3년	5.8년	7.3년

또한 실제로 1971년 고졸과 대졸의 임금은 각각 28,944원, 51,292원으로 1.77배 차이가 났으나, 시간이 흐를수록 격차는 심해져서 1981년 고졸 월 평균 임금은 218,502원 대졸은 491,546원으로 두 배 이상 (2.24배)의 임금차이가 난다.

또한 일반적으로 경력이 높으면 높을수록 돈을 더 받는 것이 상식이다. <표 Ⅵ-2>, <표 Ⅵ-3>에서 알 수 있듯이 고졸 출신의 경력자와 대졸 출신의 경력자의 평균임금을 확인해 보면 학력프리미엄이 임금에 영향을 얼마나 미치는지 확인할 수 있다. 1981년 통계에 따르면, 5-9년의 경력을 지닌 고졸 경력자는 평균 임금 229,223원을 받은 반면, 1-2년 경력을 지닌 대졸 경력자는 그 임금보다 높은 303,457원을 받는다. 또한 3-4년 경력을 지닌 대졸 경력자는 350,131원으로 같은 기간의 경력을 지닌 고졸 경력자보다 거의 두 배에 가까운 임금 차이가 난다.

결국 교육보상률이 시간이 갈수록 더욱 증가한다는 사실을 알 수 있다. 고등학교 졸업하여 4년 이상 일하는 것과 대학에서의 4년은 이미 임금에서의 차이가 심각해진다. 학력이 높아지면 경력 연수도 높아지고 이와 별개로 임금역시 높아진다. 그리고 시간이 갈수록 점점 격차가 벌

어진다. 결국 이러한 사실은 교육보상률의 증가에 따른 학력주의 계층화를 더욱 공고화되어간다는 것을 보여준다.

<표 Ⅵ-2> 1980-1981년도 고졸 취업자의 경력별 임금

	전경력	1년	1-2년	3-4년	5-9년	10년이상
1980년	155,647원	114,573원	132,313원	156,670원	202,081원	265,437원
1981년	186,193원	127,553원	149,526원	179,132원	229,223원	304,073원

<표 Ⅵ-3> 1980-1981년도 대졸 취업자의 경력별 임금

	전경력	1년	1-2년	3-4년	5-9년	10년이상
1980년	338,208원	265,134원	280,513원	314,187원	369,851원	446,321원
1981년	396,373원	278,779원	303,457원	350,131원	413,751원	517,674원

교육보상률에 따른 계층화가 심화된 이유는 시간이 갈수록 산업화가 완성되어가고, 이는 노동인력의 양적성장에 이은 질적 성장 역시 요구되기 때문이다. 왜냐하면 70년대 이후로는 경공업에서 중화학 중심의 산업체제로 넘어가고 있었고 이 때 국가는 질적으로 더 뛰어난 인력을 선호하게 된다. 학력은 노동인력의 질적 수준을 확인할 수 있는 가장 보편적인 지표이다. 또한 이는 국가 교육을 누가 더 오래 받았는가라는 의미로 바꾸어 말할 수 있다. 산업화와 이념 통제의 목표를 가지고 있던 평등주의 교육훈련을 더 많이 받은 학생은 국가가 원하는 평균적인 지식 이상을 소유하고 유순한 인력으로 변화할 가능성이 더 크다. 결국 인구학적으로 양적 팽창을 이루고 교육을 통해 질적 향상을 이룬 것인데, 여기서 질적 향상은 국가가 원하는 인력에 맞는다는 의미이다.[69]

69) 주입식 교육과 같은 교과서 안에서의 문제은행식의 출제를 통해서 국가에 충성하고 산업화를 위해 목숨을 바칠 '국민'에 맞는 질이 향상되었고, 국가가 그러한 인력을 강조하면서 학력이 인력을 평가하는데 중요한 가치가 된다. 결국 국가교육을 오래 받았다는 것은 국가가 원하는 인력에 더욱 가까워졌다는 의미가 된다.

결과적으로 박정희 평등주의 교육개혁을 받은 학생들이 졸업할 1970년대 말부터 1980년대 초까지 학력은 임금과 경력을 결정하는 데에 핵심적인 지표로 등장했다. 중학교 입학의 기회가 넓어짐에 따라 학생수는 폭발적으로 증가했으나, 그에 비해 명문학교는 줄어들었고 이는 결국 교육보상률에 따른 계층화를 더욱 공고하게 하는 역할을 하였다.

2. 무한경쟁체제

일반적으로 경쟁은 적자생존(適者生存)으로 가장 잘 적응한, 다시 말하자면 가장 우수한 사람을 선별하는 것이라고 볼 수 있다. 하지만 아이러니 하게도 한국의 교육은 경쟁이 극심했으나, 우수한 학생을 선별하는 것과는 거리가 멀었다. 누가 똑똑한가(excellence)를 보는 것이 아니라, 누가 잘 훈련 (well trained)되었나에 초점을 맞추어 진행된다.

> ‘지나친 시험공부를 해도 아무런 소용이 없도록 평범하고 교육적인 출제를 하겠다’ ‘객관식 중심의 문제은행식으로 교과서 안에서만 쉽게 출제한다’ (최복현, 1969)

박정희 평등주의 교육개혁에서 가장 중요하게 강조한 것은 누구나 평등하게 만점(滿點)을 받을 수 있도록 모든 시험·평가를 쉽게 바꾸었다. 이것이 박정희 평등주의 교육개혁의 핵심이었다. 누구든 어떤 조건을 가진 학생이든 상관없이 만점의 희망을 가지고 경쟁에 동원될 수 있게 만들었다.

결국 평등주의를 강조하면서 공부를 못하는 학생이 공부 잘하는 학생을 이길 수 있게 교육체계를 바꾸어 놓았다. 학생들은 만점의 희망을 가지고 전원 경쟁에 참여해서 교육을 위한 경쟁보다는 경쟁을 위한 경쟁에 승리의 희망을 가지고 동원된다. 즉 지식 획득의 목적이 아니라 쉬운 문제 안 틀리는 경쟁에 승리하기 위해서 희망을 가지고 경쟁을 한다.

하지만 현실은 그런 희망과 다르다. 우선 교과서만으로도 누구나

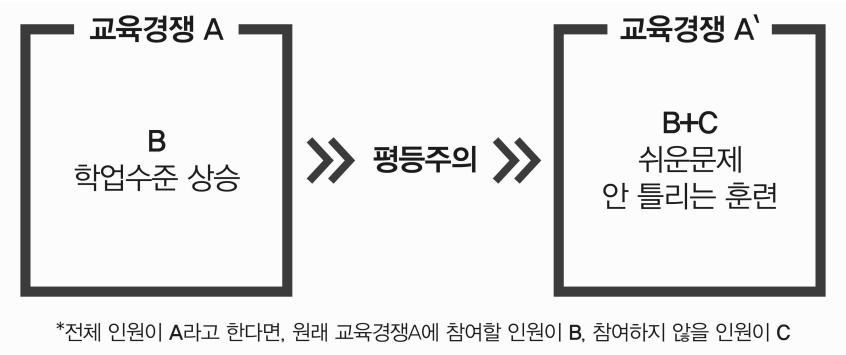
만점 받을 수 있게 해주겠다는 것은 서울뿐만 아니라 도서지방 산간지방 등 지방의 학생들도 평등하게 시험을 치게 한다는 의도로 해석할 수도 있다. 그러나 오히려 그 혜택을 받는 학생은 각 지방의 돈은 없지만 학업능력이 우수한 학생보다는 학업능력이 저조하지만 족집게 과외와 쉬운 문제 안 틀리는 훈련을 통해서 시험 맞춤형 학생이 오히려 이득을 본다. 왜냐하면 족집게 과외를 통해 교과서에서 핵심만 추출하고 학업능력과 상관없이 외운 그대로만 시험에 적용하여 실수만 안하면 상위권에 들어가기 때문이다. 이에 반하여 학업능력은 뛰어나지만 실수 한번으로 쉬운 문제를 틀려버리면 그 학생은 떨어진다. 즉, 어떤 문제를 풀면 합격이라기보다는 쉬운 문제를 안 틀리는 학생이 합격을 하게 되는 것이다. 그리고 그러한 경쟁에 승리한, 명문학교에 합격한 학생들은 좁아진 명문대학교에 들어가면서 경쟁에 대한 자부심을 가지게 된다. 왜냐하면 그 학생들은 무한경쟁 속에서 지속적으로 경쟁을 하며 경쟁에 능숙해졌기 때문이다.

박정희 교육개혁은 평등주의라는 이념이 교육경쟁에 들어가면서 새로운 종목을 만든다. 새로운 종목이란 기존의 학업능력을 평가하는 시험에서 쉬운 문제 안 틀리는 훈련을 누가 제일 잘 받았나를 확인하는 종목으로 변화한다. 누가 잘 훈련되었나를 평가하는 것이 교육 평가의 기준이 된다.

이러한 평가기준을 가진 교육은, 누구나 참여를 해서 사교육과 훈련을 적절히 거치면 승리하는 메커니즘을 만든다. 이러한 메커니즘은 학생들에게 희망고문을 시키며 대학 입시 잭팟을 꿈꾸며 '전부' 참여한다. 문제가 어렵다면 아예 처음부터 방향을 틀어서 경쟁에 참여하지 않을 학생까지, 문제가 쉬우니까 큰 거 한방을 노리고 참여하게 된다. 그리고 쉬운 문제 안 틀리기 경쟁에서 승리한 그룹이 명문대학에 입학하여 지성인으로 등장한다.

평등주의 교육개혁은 명문 중·고등학교를 평준화시키고 같은 맥락으로 중·고등학교 시험을 없애면서 대학 하나로 모든 것을 결정되게 만들었다. 학력을 통한 계급 상승은 이러한 경쟁에서 승리한 학생들이 가져가고 학력주의를 더욱 공고화한다. 또한 고등교육을 위한 대학입시도

시간이 갈수록 누구나 참여해서 '찍을 수 있고' '쉬운 문제만 다 맞으면 된다'는 시험으로 만들어버려서 사행심을 조장한다. 그리고 이러한 시합에서는 모두가 다 희망고문을 하면서 경쟁에 참여하고 과열된다.



<그림Ⅵ-1> 한국 교육경쟁의 변화

박정희의 평등주의 교육개혁은 학생들의 학업능력과는 상관없이, 일단 문제를 쉽게 낸다는 것으로 유인한다. 누구나 문제를 풀 수 있는 문제로 입시를 구성함으로써 학업능력이 낮은 학생에겐 잭팟을 노리게 만드는 사행 심리를 조장하고 학업능력이 높은 학생에겐 쉬운 문제 안 틀리는 훈련을 가중 시킨다. 결국 학업능력을 평가하고 그것을 올리기 위한 교육보다는 산업화 인력에 필요한 평균지식 함양만을 목적으로 실수안하기 위한 교육으로, 그리고 학업능력과 상관없이 모두가 참여하는 경쟁으로 만든다. 그러면서 대학 입시만이 출세의 길이 되며, 문제가 쉬워지니 사교육 역시 조장된다. 이러한 쉬운 문제 안 틀리는 훈련으로 대학가기 경쟁에 승리한 학생들은 이제 그러한 경쟁이 모든 것을 해결한다는 믿음 그리고 그러한 믿음을 바탕으로 전 분야에 걸쳐서 경쟁이 과열된다. 경쟁이 과열될 필요가 없는 분야조차도 경쟁이 과열되는 현상이 교육뿐만 아니라 전 산업전반에 걸쳐서 등장한다. 전에 학업수준이 우수했든 저조했든 그러한 교육훈련에 이은 무한경쟁에서 승리한 집단은 관료사회에 중심이 되고 산업화를 이끄는 세력이 되었다. 결국 단 한 번도 명문화된 일 없는 쉬운 문제 출제가 현재까지 유지되는 것은, 희망고문(false hope)에 의한 학부모·학생들의 지지와 쉬운 문제 출제에 대한 이

익집단(interest group)이 존재했음을 의미한다.

결과적으로 박정희 평등주의 교육개혁은 공부 잘하는 학생에게 오히려 불리하게 작용했다. 문제를 쉽게 출제함으로써 학업능력이 우수한 학생보다는 오히려 학업수준은 저조하지만 돈으로 일정수준까지 끌어올리는 훈련이 가능한 학생이 그 혜택을 본다. 학업능력이 우수한 학생이 더욱 우수한 학업능력을 기를 수 있도록 하는 것이 교육경쟁의 목적인데, 한국의 교육은 오히려 학업능력이 저조한 학생들도 학업능력이 우수한 학생을 이길 수 있도록 경쟁 종목을 바꾼다. 결국 학업능력이 우수한 학생에게 불리한 경쟁으로 바뀐다. 학업능력이 우수한 학생에게 적합한 경쟁의 원리가 아니라 오히려 학업능력이 저조한 학생들도 희망고문을 하며 똑같이 경쟁할 수 있게 만든다. 일반적으로 경쟁은 우수한 집단이 승리하며 발전한다. 열등한 집단에게 유리한 경쟁제도는 오히려 퇴보를 초래한다. 우수한 집단에게 불리하게 만드는 제도는 제대로 된 경쟁이 아니다. 어떠한 목적을 위해 경쟁하는 것은 발전을 위해 이익이 되지만, 경쟁 그 자체를 위한 경쟁은 경쟁의 가치를 훼손하는 문제이다. 쉬운 문제를 통해서 경쟁 자체를 낮추는 것은 경쟁의 가치를 훼손하는 일이며, 제대로 된 경쟁이 아니다. 장학금 제도와 같은 다른 보상제도를 마련하여 경쟁을 시켜야지, 경쟁 종목 자체를 변화시키는 것은 교육에서의 경쟁의 가치를 훼손한다. 경쟁을 위한 경쟁이 전 산업에 걸쳐서 등장하는 무한경쟁체제는 바로 1960년대 박정희 평등주의 교육개혁의 장기적인 결과로 나타난다. 1960년대 평등주의 교육개혁은 한국의 사회전반에서 무한경쟁을 지속하게 하였다.

또한 문제를 쉽게 낸다는 것의 폐단은 평균지식을 대학까지 가지고 온다는 것에 있다. 산업화에 필요한 것은 기본적인 지식을 함양한 대체가능한 노동인력이다. 즉 탁월한 노동 인력보다는 공장에서 실수를 안할 만큼의 획일화된 지식만을 갖추면 된다. 이는 확실히 산업화에 필수적인 과정이었다. 하지만 문제는, 이렇게 실수안하는 것을 고등교육까지 가져온다는 점에 있다. 고등교육에서의 교육은 평균지식보다 높은 지식을 요구된다. 하지만 실수안하는 경쟁에서 승리한 집단은 자신도 어느 정도 수준인줄 모르고 평균지식을 가지고 있다는 정도만 확인된 학생들

이다. 즉 교육을 받은 학생들이 오히려 반(反)지성주의를 추구하게 되는 아이러니가 발생한다. 결국 박정희의 교육개혁을 통하여, 산업화의 기본 원리가 교육에까지 그대로 적용되었을 뿐만 아니라 스며들도록 강조하는 체제로 만들었다.

따라서 교육의 목적이 쉬운 문제 안 틀리는 훈련으로 변화함은 공부 못하는 학생들이 사교육을 통해 공부 잘하는 학생을 이기는 구조로 만든다. 그 때 학생들은 사교육을 통해서 경쟁에서 우위를 점하려 한다. 이에 따라 사교육비는 점점 증가하고 경쟁에 임하려면 기본적으로 사교육을 해야 하는 상황에 이른다. 결국 위치를 유지하기 위해서 기본적으로 사교육을 해야 하는데, 사교육 경쟁은 더욱 과열되어 간다. 경쟁을 위해서 사교육 투자 경쟁을 벌이는 상황이다.

이러한 경쟁을 위한 경쟁은, 한국 교육을 교육지옥으로 만들었고, 이러한 교육 지옥은 쉬운 문제 출제에서 나왔다. 그리고 쉬운 문제 출제는 박정희 평등주의 교육개혁을 통해 완성했고 의도적으로 만들어졌다.

VII. 결론: 무한경쟁체제의 성립과 한국교육

박정희의 교육개혁은 평등주의를 내세웠으나, 과정에서는 산업화와 이념 통제의 목적이 두드러졌고, 이는 인구학적 요인과 결부되어 단기적으로는 1980년대 교육보상률의 증가를, 장기적으로는 무한경쟁체제를 지속했고 학력주의 계층화를 심화시켰다.

1961년 5월 16일 이후 한국은 변화했다. 교육개혁의 규모는 무시험 진학 제도, 사립학교 개혁, 교과서 정책 등을 포함하여 1950년대와는 비교도 되지 않을 만큼의 거대한 규모로 진행되었다. 이렇듯 거대한 교육개혁은 국가자체의 성격만이 아니라 사회·문화·국민의 모든 것들을 변화시켰다.

박정희의 대대적인 교육개혁은 평등주의를 내세우며 모두가 만점을 받을 수 있는 교육체제를 만들어갔다. 이에 따라서, 1960년대 중학교 무시험 진학 제도, 사립학교 개혁, 교과서 정책 등을 통해서 모두가 평등한 조건 아래에서 평등한 경쟁을 펼치는 경쟁을 조장했다.

하지만 이는 교육의 목적을 학업수준의 향상에서 쉬운 문제 안 틀리는 훈련으로의 변화를 야기했다. 이에 따른 결과로 1960년대 대대적인 교육개혁은 지식획득의 목적이 아니라 경쟁을 위한 경쟁, 바로 무한경쟁체제를 완성 시켰다.

무시험 진학 제도와 사립학교 개혁 그리고 교과서 중심의 입시제도로 이어지는 일련의 과정들은 평등주의를 강하게 내세우면서 전부 경쟁으로 자연스럽게 동원하는 메커니즘을 만들었다. 박정희는 처음부터 쉬운 문제를 통해서 이러한 경쟁사회를 만들겠다고 주장하지는 않았다. 하지만 전체적인 교육개혁이 수순을 따라, 개별적으로 진행하면 모호했겠지만 세 정책이 서로 상호작용을 하면서 박정희 교육개혁을 완성했다.

교육개혁 전체는 수순에 따라 진행되었다. 전략적으로 평등주의를 내세우며 국민을 기만하였고 산업사회의 필수요소중 하나인 국가에 유순한 무한경쟁국민을 만들어낸다. 그리고 그러한 국민을 바탕으로 산업사회는 성공적으로 정착되었다.

이러한 교육의 변화는 확실히 산업화를 이룩하기 위한 최고의 전략이었다. 국민들의 평균 지식이 올라가며 산업화 인력의 학업능력 역시 상승되었고, 이는 결국 산업화를 가속화 시켰기 때문이다. 하지만 이러한 산업화를 만들기 위한 체제가 산업화를 이미 완성하고 그 유산을 처리해야할 문제가 현재까지 지속됨에 있다.

박정희 평등주의 교육개혁은 한국 교육을 쉬운 문제 안 틀리는 훈련중심의 교육경쟁으로 변화시켰다. 교육개혁은 수순에 따라 진행되었고 전략적으로 평등주의를 내세우며 국민을 기만하였다. 그리고 이는 중등교육뿐만 아니라 고등교육까지 이어지며, 지식을 탐구해야 할 영역까지 쉬운 문제 안 틀리는 훈련으로 탈바꿈시켰다. 결국 경쟁을 위한 경쟁, 바로 무한경쟁체제를 완성시킴으로서 현대 한국인들이 극복해야할 가장 중요한 문제를 유산으로 남겼다.

현대 한국이 성장할 수 있었던 핵심 요인인 박정희 평등주의 교육개혁이 아이러니 하게도 현대 한국이 극복해야 할 무한경쟁체제를 완성시킨 근간을 가져왔고 사회계층화를 오히려 더 촉진시켰다. 또한, 한국이 스스로를 교육지옥, 헬 조선이라고 부르게 만든 무한경쟁체제는 박정희 평등주의 교육개혁을 통해 완성되었고 자승자박의 논리처럼 사회계층화에 반영되었다. 이렇듯 박정희 교육개혁은 현대 한국에 큰 함의점을 가짐에도 불구하고 사회과학적으로 제대로 연구되지 못했다.

따라서 현대 한국을 만들어낸 핵심 요인인 무한경쟁체제를 그동안 연구되지 못했던 박정희 평등주의 교육개혁을 통해서 밝혀냈다는 점 그리고 가장 간단하지만 어려운 질문인 정체에 대한 문제를 교육개혁을 통해 사회과학적으로 접근했다는 점, 마지막으로 평등주의 교육개혁을 통한 정치성 측면에서 사회계층화를 사회과학적으로 해석 했다는 점에서 연구 의의와 함의를 가진다.

참 고 문 헌

● 1차자료

1차, 2차 교과서: 문교부 저, 문교부 발행.
『문교월보』『새교육』『조선일보』『중앙일보』『동아일보』『경향신문』『사상계』
『국가기록원』『대통령기록관』
『국민교육헌장』『직종별임금실태보고서』
『교육통계연보』
교육개혁위원회. 1998. 『한국교육개혁백서』, 교육개혁위원회.
교육부. 1998. 『교육50년사』. 교육부.
교육신문사. 1999. 『한국교육100년사』, 교육신문사.
대통령비서실. 1973. 『박정희대통령연설문집 1권-3권』. 서울: 대통령비서실.
『문교사 1945~1973』, 중앙대학교 부설 한국교육문제연구소.
박정희. 1962. 『우리 민족의 나아갈 길』. 서울: 동아출판사.
박정희. 1963. 『국가와 혁명과 나』. 서울: 향문사.

● 2차자료

강다위. 2015. “경부고속도로건설사업 (1967-1970) 참여 국가조직과 관련제도 분석을 통한 박정희 정권기 관료제 형정 특징 연구.” 서울대학교 석사학위논문.
강만길. 1987. “한국 민족주의론의 이해.” 이영희·강만길 편. 『한국의 민족주의 운동과 민중』. 서울: 두레.
강진호 외. 2007. 『국어 교과서와 국가 이데올로기』, 서울: 글누림.
강정인. 2012. “박정희 대통령의 민족주의 담론: 민족과 국가의 강고한 결합에 기초한 반공·근대화 민족주의 담론.” 『사회과학연구』 Vol. 20, no. 2.
강준만. 2002.『한국 현대사 산책. 1970년대편 1-3』. 서울:인물과사상사.
_____. 2004a.『한국 현대사 산책. 1950년대편 1-3』. 서울:인물과사상사.
_____. 2004b.『한국 현대사 산책. 1960년대편 1-3』. 서울:인물과사상사.
고병권. 2006. “대중의 모호성과 잠재성.” 장문석·이상록 엮음. 『근대의 경계에서 독재를 읽다』. 서울:그린비.
공제욱 외. 2013. 『국가와 일상: 박정희 시대』, 파주: 한울.

권보드래·천정환. 2012. 『1960년대를 묻다: 박정희 시대의 문화정치와 지성』. 서울: 천년의 상상.
김갑식. 2007. “박정희 시대 연구경향과 재조명.” 『한국정치연구』, 16집, 제1호.
김경미. 2001. “보통교육정책의 전개와 그 평가.” 『한국교육사학』, Vol. 23. No 2. pp. 37-64.
김보현. 2006. 『박정희 정권기 경제개발: 민족주의와 발전』. 서울: 갈무리.
_____. 2011. “박정희시대 지배체제의 통치 전략과 기술 - 1970년대 농촌새마을운동을 중심으로.” 『사회와역사』 90, pp. 49-77.
김영우. 1999. 『한국 초등교육사: 한국 근·현대 초등교육 100년사』. 서울: 한국교육사학회.
김영철 외. 2007. 『대한민국 교육정책사 연구』
김일영. 1995. “박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가.” 『한국정치학회보』, 29집, 2호.
_____. 1999. “1960년대의 정치지형 변화: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 형성.” 『1960년대의 정치사회변동』, 한국정신문화연구원 편. 서울: 백산서당.
_____. 2005. “박정희시대 연구의 쟁점과 과제.” 정성화 편. 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』. 서울: 선인.
김종태. 2013. “박정희 정부 시기 선진국 담론의 부상과 발전주의적 국가정체성의 형성 - ‘대통령 연설문’과 ‘조선일보’를 중심으.” 『한국사회학』, Vol. 47. No. 1. pp. 71-106.
김한종. 1991. “해방 이후 국사교과서의 변천과 지배 이데올로기.” 『역사비평』, 15. pp. 64-86.
_____. 2005. “학교교육을 통한 국민교육헌장 이념의 보급.” 『역사문제연구』, 15. pp. 177-204.
_____. 2014. “역사교과서의 사회문화적 기능과 국가 이데올로기.” 『역사교육』, 131. pp. 103-129.
김호준. 2015. “이승만정권기 실업교육진흥책의 추진과 그 성격.” 연세대학교 석사학위논문.
민관식. 1975. 『한국교육의 개혁과 진로』. 서울: 광명출판사.
박명림. 2011. “박정희 시기의 헌법 정신과 내용의 해석.” 『역사비평』 96 (가을), pp. 109-139.
박상철. 2013. “이데올로기와 교육.” 『도덕교육연구』, Vol. 25. No. 1. pp. 145-164.
박진근. 2009. 『한국 역대정권의 주요 경제정책』 한국경제연구원.

박철희. 2014. “대학입학예비고사의 이데올로기적 특성 고찰.” 『한국교육사학』, Vol. 36. No. 4. pp. 79-109.
박태균. 2000. “1956-1964년 한국 경제개발계획의 성립과정: 경제개발론의 확산과 미국의 대한정책 변화를 중심으로.” 서울대학교 박사학위논문.
_____. 2007. “한국전쟁 이후 이승만 정부의 경제부흥 전략”, 『세계정치』, 8, pp. 203-242.
박현채. 1983. “분단시대 한국 민족주의의 과제.” 손건호·강만길 편. 『한국민족주의론 Ⅱ』. 서울: 창작과비평사.
박호근. 2005. “5·16 군사정부의 교육정책과 결정유형.”『교육정치학연구』, Vol. 12. No 2. pp. 1-26.
백낙청. 2004. “지속불가능한 발전의 유공자.” 『중앙일보』. 8월 12일.
_____. 2005. “박정희시대를 어떻게 생각할까.” 『창작과비평』 128호.
변형윤. 1986. 『한국경제연구』. 서울: 유풍출판사.
브루스 커밍스. 2001. 『브루스 커밍스의 한국현대사』. 서울: 창작과비평사.
서중석. 1995. “박정권의 대일자세와 파행적 한일관계.” 『역사비평』 28호 (봄).
손호철. 1997. “박정희정권의 재평가.” 『현대한국정치: 이론과 역사』. 서울: 사회평론.
송호근. 2000. “박정희 정권의 국가와 노동-노동 정치의 한계.”『사회와 역사』, 58집, 겨울호: pp. 199-234.
_____. 2006. 『한국의 평등주의, 그 마음의 습관』. 서울: 삼성경제연구소.
이광일. 1998a. “박정희정권에 관한 연구현황과 과제.” 『역사와 현실』 29권.
_____. 1998b. “박정희체제론 비판.” 『정치비평』 3.
이돈희 외. 2015.『한국의 교육 70년』. 성남: 한국학중앙연구원출판부.
이병천. 2003a.『개발독재와 박정희시대』. 서울: 창비.
_____. 2003b. “개발독재의 정치경제학과 한국의 경험: 극단의 시대를 넘어서.”
이병천 엮음.『개발독재와 박정희시대』. 서울: 창비.
이병천. 2005. “개발독재와 돌진적 산업화: ‘한강의 기적’과 그 딜레마” 참여사회연구소 편 『해방 60주년기념 심포지엄 ‘다시 대한민국을 묻는다’ 자료집』. 10월 20일.
이완범. 2000. “박정희 군사정부 ‘제5차 헌법 개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격: 집권을 위한 ‘강력한 대통령제’ 도입.” 『한국정치학회보』. Vol.34. No. 2.
임지현. 2005. “‘대중독재’의 지형도 그리기.” 임지현·김용우 엮음. 『대중독재: 강제와 동의 사이에서』. 서울: 책세상.
임지현·김용우 엮음. 2004. 『대중독재: 강제와 동의 사이에서』. 서울: 책세상.

오성철. 2003. “박정희의 국가주의 교육론과 경제성장.” 『역사문제연구』 11, pp. 53-80.
오성철 외. 2015. 『대한민국 교육 70년』. 서울: 대한민국 역사박물관.
윤구병 외. 1988.『교과서와 이데올로기』. 서울: 천지.
장달중. 1986. “제3공화국과 권위주의적 근대화.” 한국정치학회 편.『현대한국 정치론』. 서울: 법문사.
전재호. 1997. “박정희 체제의 민족주의 연구: 담론과 정책을 중심으로.” 서강대학교 박사학위논문.
_____. 2000. 『반동적 근대주의자 박정희』. 서울: 책세상.
정윤재. 1995a. “박정희 대통령의 근대화 리더십 연구.” 김호진 외 공저. 『현대한국정치사론』. 서울: 법문사.
_____. 1995b. “제 3·4공화국의 성격과 리더쉽: 박정희대통령의 근대화리더십에 관한 연구.” 『동북아 연구』 Vol. 1, no. 1.
조미숙. 2006. “지배 이데올로기의 교과서 전유양상 - 1차 중등 국어교과서에 전유된 반공주의.” 『한국문예비평연구』
조성운. 2017. “제2차 교육과정의 제정과 국사교과서의 편찬.” 『한국사학보』, 66, pp. 329-373.
조원선. 2017. “국가 사이버안보 담론과 안보화 이론 : 한국의 사이버안보 상황 분석을 중심으로.”『국방정책연구』116, Vol. 33. No. 2. pp. 145-177.
조이제 외. 2005.『한국 근대화, 기적의 과정』, 서울:월간조선사.
조희연. 2010.『동원된 근대화 : 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성』. 서울:후마니타스.
차혜영. 2004. “성장소설과 발전 이데올로기.” 『상허학보』, 12집.
_____. 2005. “국어교과서와 지배 이데올로기.” 『상허학보』, 15집.
최연식. 2007. “박정희의 ‘민족’ 창조와 동원된 국민통합.” 『한국정치외교사논총』, Vol. 28 No. 2, pp. 43-73.
최장집. 1985. “과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조″ 『한국사회연구 3』. 서울: 한 길사
_____. 2001.『한국민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남출판.
_____. 2002.『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
최정운. 1992.『지식국가론: 영국, 프랑스, 미국에서의 노동통계 발달의 정치적 의미』. 서울: 삼성출판사.
_____. 2007. “문화와 권력.” 『세계정치 7』, Vol. 28. No. 1.
_____. 2009. “감시와 처벌의 현대적 의미: Surveiller et punir: Naissance to de la prison , Michel Foucault.”『현대 사회과학 명저의 재발견 1』.

서울: 서울대학교출판문화원. pp. 213-226.
_____. 2013.『한국인의 탄생: 시대와 대결한 근대 한국인의 진화』. 서울: 미지북스.
_____. 2016.『한국인의 발견: 한국 현대사를 움직인 힘의 정체를 찾아서』. 서울: 미지북스.
한국정신문화연구원 편. 1999. 『1960년대 사회변화 연구』. 백산서당.
_____. 2004.『내가 겪은 한국전쟁과 박정희정부』. 서울:선인.
한수영. 2006. "문학교과서와 소설 교육의 이데올로기 - 민족주의와 계급 담론을 중심으로."『한국근대문학연구』, Vol. 7. No. 2. pp. 37-60.
허강. 2002, "한국의 검인정 교과서 변천에 관한 연구", 『한국교과서연구재단』, pp. 138-139.
허은. 2007. "1960년대 후반 '조국근대화' 이데올로기 주조와 담당 지식인의 인식." 『사학연구』, 86. pp. 247-291.
허진석. 2010.『스포츠 공화국의 탄생: 제3공화국 스포츠-체육 정책과 대한체육회장 민관식』. 서울: 동국대학교 출판부.
홍석률. 2002. "1960년대 한국 민족주의의 두 흐름."『사회와역사』Vol. 62. pp.169-203.
황병주. 2004. "박정희 체제의 지배 담론과 대중의 국민화" 임지현·김용우 엮음 『대중독재: 강제와 동의 사이에서』. 서울· 책세상.
_____. 2005. "국민교육헌장과 박정희 체제의 지배담론." 『역사문제연구』, 15. pp. 129-175.
황병태. 2011. 『박정희 패러다임 : 경제기획원 과장이 본 박정희 대통령』. 서울: 조선뉴스프레스.
Amsden, A. 1990. 『아시아의 다음 거인』. 서울: 시사영어사.
Apple, W, Michael. 1979. *Ideology and Curriculum*, London, Boston and Henley: Routledge Education Books
Barro, R. J. 2004. "Democracy: a Recipe for Growth?" Wall Street Journal 1 December.
Bowles and Gintis. 1986. *Democracy and Capitalism*. New York: Basic Books.
Gellner, Ernest. 1983. *Nations and Nationalism*, New York: Cornell University Press
Perlmutter, Amos. 1981. *Modem Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*, New Haven: Yale University.
Bourdieu, Pierre. 1984. *Distinction: A social critique of the judgement of*

taste. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Chalmers, Johnson. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.

_____. 1987. “Political Institution and Economic Performance: The Government Buisness Relationship in Japan, South Korea and Taiwan,” Frederic C. Deyo(ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, (Ithaca & London, Cornell University Press), pp. 136-164.

Trewin, S. A. 2007. "History of Psychology: Robert Yerkes' Multiple-Choice Apparatus, 1913-1939." *The American Journal of Psychology* 120, pp. 645-660.

Tucker, Robert C. 1965. “The Dictator and Totalitarianism." *World Politics*, Vol. 17, no.4.

Sokal, M. 1990. *Psychological Testing and American Society, 1890-1930*. Rutgers University Press.

Wade, Larry L. 1978. *Economic Development of South Korea: The Political Economy of Success,* London: Praeger.

Yoon, K. 2014. “The Change and Structure of Korean Education Policy in History.” *Italian Journal of Sociology of Education*, Vol. 6, no.2 , pp.173-200.

Abstract

A Study of Park Chung-hee's Egalitarian Reform in Education During 1960s

-The System of Limitless Competition and Social Stratification-

One-Sun Cho

Dept. of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

This dissertation seeks to identify the influences of Park Chung-hee's egalitarian reform in education during the 1960s and the changes it has caused to the whole system of Korea. This dissertation utilizes historical case study and evidence based literature reviews as methodologies to analyze the Park's education reform.

I argue that Park's egalitarian reform in education left limitless competition system as a legacy in contemporary Korea. Also, egalitarian reform in education, devised as part of ideological control to foster industrialization, did result in higher 'rate of returns to

schooling' which promotes stratification in the short term. On the longer term, however, combined with Korea's demographical factor, the reform spiraled the country into limitless competition and caused to promote stratification.

As such, the following research is based the main question: "How and why does the purpose of Park's egalitarian reform contradict its legacy?"

More specifically, Park's reform in the 1960s was implemented in a tremendous scale compared to that in the 1950s. Enrollment system without examination, private school reform, and textbook policy were Park's main policies in force during the decade. On every level of reform, Park stressed egalitarianism. The administration instilled the hope that anyone could receive a perfect score in the examinations by deriving all exam questions from the contents of the textbooks. As a result, exams were levelled down to easy questions to answer to Park's emphasis on egalitarianism.

Setting easy questions may have suited egalitarian goals but is disadvantageous for those with excellent academic abilities. This new structure allows students with lower academic abilities to score better than those with higher abilities by the help of shadow education. Thus anyone who wishes to score higher, which is most everyone, is forced to participate in a non-stope competition to receive more and better shadow education. The only way students can now stay on par with each other is by taking a part in the costly and highly competitive market of shadow education. Thus, students, even today, are suffering from the artificial 'education hell' that accompanies unlimited competition to score higher. In turn, those who come out to be the 'winner' group in such system are accepted into the interest group that carries this one.

As a result, Park's egalitarian reform changed the purpose of

learning from improving one's academic capacity to reduce making mistakes on easy questions. Education reform proceeded smoothly, like sailing downwind, strategically propagandizing egalitarian as a national goal to deceive the citizens from the devastating competition the reform was producing. Education reform yielded citizens accustomed to feverous competition, an essential component of a competitive industrial society.

However, the system of limitless competition, or the endless stream of competition from competition in education and life, remains the most crucial legacy of Park's education reform that is still yet to overcome for the contemporary Korean society.

This dissertation reveals that Park's egalitarian reform in education which was an essential part of Korea's modernization, ironically surmounted the system of limitless competition that poisons Korea today and promoted social stratification. Furthermore, this research points out the although 'hell Joseon' or the formidable state of contemporary Korean society, is originated from Park's egalitarian reform in education and the resulting system of limitless competition, such perspective had not been thoroughly researched in a social science perspective.

The significance of this research is that it discloses the aspects of limitless competition that was heavily involved in shaping contemporary Korean identity by assessing previously unstudied aspect that is Park's egalitarian reform and approach it in a social scientific perspective.

Key Words :Park Chung-hee, Egalitarianism, Education Reform, The System of Limitless Competition, Social Stratification National Identity, State Building. Nationalism