

# 1920~1930년대 제주도 지역 보통학교 설립 및 운영 과정에 나타난 특징\*

최병택\*\*

머리말

- I. 1920년대 초 제주 지역의 보통학교 입학난과 그에 대한 지역민의 대응
  - II. 사립학교 증설 과정에 나타난 문제점과 일제 당국의 개입
  - III. 일제의 지역 보통학교 장악과 학교 운영 통제
- 맺음말

## 국문요약

이 글은 1920년대 이후 조선총독부의 보통학교 설립 정책의 이면에 놓여 있던 비민주성과 교육 차별 문제를 다룬 논문이다. 조선총독부는 보통학교 증설에 소요되는 비용을 지역 주민이 납부하는 부과금과 강제 기부금으로 조달했다. 주민들이 학교 설립과 운영에 필요한 비용을 모두 부담하고 있었기 때문에, 당연히 그 재원을 어떻게 사용할 것인가 하는 문제에 주민들의 의견이 반영되어야 했다. 하지만 일제는 학교 설립에 관한 주민들의 의견을 묵살했다. 다시 말해 보통학교를 어느 지역에 설립하고 그 학생 규모는 어떻게 정할 것인가 하는 등의 문제를 자의적 판단에 따라 결정했다.

제주도 당국도 교육 문제에 있어 주민들의 참여를 배제하였다. 도당국은 지역 주민의 교육 열기를 억누르고 항일 운동을 억압하기 위한 방편의 하나로 교육

---

\* 이 논문은 2015년도 공주교육대학교 교내 연구비 지원에 의한 것임.

\*\* 공주교육대학교 초등사회과교육과 교수.

문제를 이용했다. 어떤 학교에서 학생들이 항일 의사를 표명하는 일이 벌어지면, 학급 수 감축 등 해당 지역 학교에 대한 차별 정책이 전개되었다. 또 인구 수에 조응하여 학교를 증설해야 함에도 불구하고 단순히 특정 지역이 당국에 비우호적이라는 이유 하나만으로 학교 설립을 거부하는 일이 비밀이재하게 벌어졌다.

일제 교육 정책의 형식과 절차는 조선인의 참여 배제와 차별을 특징으로 하고 있었다. 제주도 지역민들이 이로 인해 겪어야 했던 불편은 상당히 컸으며, 또 당국에 대한 불신도 높아지지 않을 수 없었다.

주제어 : 학교비, 제주도 학교비, 제주도 학교평의회, 제주공립보통학교, 조천공립보통학교.

## 머리말

1920년대에 접어들어 보통학교 입학 지원자가 많아졌다는 것은 주지의 사실이다.<sup>1)</sup> 1910년대 조선총독부는 초등 교육기관인 보통학교의 설립을 되도록 억제하여, 1개 군에 1개 정도의 학교를 설립하는 데에 그치겠다고 발표한 적이 있다.<sup>2)</sup> 실제로 조선총독부는 1910년대 당시에 보통학교 숫자를 제한했는데, 이 때문에 1920년대에 접어들어 늘어나는 입학 지원자를 다 수용할 수 없어 입학 시험까지 치르는 일이 벌어졌다.

보통학교 입시난이 본격적으로 나타나기 전이었던 1910년대에는 보통학교 취학률이 그리 높지 않았다. 1919년 현재 전체 취학 아동 39만 명 가운데 서당에 재학 중인 학생이 27만 5천명에 이를 정도로 정규 교육이 차지하는 역할이 크지 않았다.<sup>3)</sup> 1910년대에는 학교 교육도 그리 수준 높은 편이 아니었다. 당시 보통학교는 초보적인 읽기와 쓰기, 셈하기, 재봉과 수예만 가르치는 이른바 ‘실용교육’에 치중했다. 교육연한도 4년에 불과했고, 500여 개에 이르는 보통학교에 편성된 학급은 한 학교 당 3~4개 정도에 지나지 않았다. 그런데 1920년대에 접어들어 분위기가 반전되었다.

1) 오성철, 『식민지 초등 교육의 형성』, 교육과학사, 2000, 32쪽.

2) 關屋貞三郎, 「朝鮮教育に就て」, 『公立普通學校長講習』, 1912.

3) 조선총독부, 『朝鮮總督府統計年報』 1919년도 발행본 참조

1920년대에 들어서서 갑자기 보통학교 입학 열기가 높아진 것은 3·1 운동 후 “조선독립은 당분간 절망적이므로 우리들 조선인은 힘써 교육, 산업과 문화적 시설에 열중하여 실력양성에 주력하지 않으며 안된다”는 식으로 민족주의적 감성에 변화가 있었기 때문이기도 하지만, 개인적 출세 욕구가 고조되었다는 점도 무시하지 못할 원인의 하나이다.<sup>4)</sup> 이러한 분위기에 편승하여 조선총독부는 ‘3면 1교’ 방침을 내세우면서 보통학교 확충 의지를 표명하였다.<sup>5)</sup>

보통학교 수를 억제하던 일제가 갑자기 그 방침을 바꾸어 학교를 늘리겠다는 방침을 밝혔다는 사실은 관련 연구자들의 주목을 끌기에 충분하다. 상당수 연구자들은 일제가 보통학교를 늘리겠다고 발표한 이면에 게재한 속셈이 무엇이었으며, 교육정책상 나타난 민족 차별 양상은 무엇이었는가 밝혀내는 데 관심을 가져왔다. 그러한 연구 흐름의 일환으로 어떤 연구자들은 ‘보통학교가 많아지긴 했으나 어디까지나 식민지 동화 교육 강화의 일환이었고 조선인과 일본인 학생 사이의 차별이 철폐되지 않았다’는 논리로 비판하곤 했다. 그런데 필자는 그러한 비판이 일종의 결과론적 시각에서 내려진 것이라고 보며, 조선총독부의 보통학교 확충 정책이 안고 있던 당시대의 구조적인 문제점을 효과적으로 드러내는 데에는 미흡하다고 생각한다.

1920년대 이후 일제의 교육 정책은 보통학교 설립과 운영에 소요되는 비용 문제, 교육과정 운영을 둘러싼 주도권 문제, 교육 재정 운영의 지역 차별 문제 등 여러 가지 문제점들을 안고 있었다. 조선총독부가 이른바 ‘3면 1교’ 방침을 표방하고 학교 증설에 나서기는 했지만, 보통학교 증설에 소요되는 비용 조달 문제, 지역 주민의 교육 참여 문제 등에 있어서 큰 모순이 있었던 것이다. 일제는 학교 증설에 소요되는 비용 전액을 지역 주민들로부터 징수하는 방침을 견지하고, 학교비 부과금이나 기부금으로 학교 재원을 마련해나갔다. 군이나 도(島)에서 확보한 교육 재정의 거의 전액이 사실상 주민들이 내놓은 돈으로 형성된 것이다.

사정이 이러했기 때문에 그 재원을 어떻게 사용할 것인가, 다시 말해

4) 『개벽』, 1925년 3월, 「죽을 사람의 생활과 살 사람의 생활」.

5) 오성철, 위의 책.

보통학교를 어느 동리에 설립하고 그 입학생 규모는 어떻게 정할 것인가 하는 등의 문제에 대하여 주민들의 의견이 마땅히 반영되어야 했다. 그러나 실상은 그렇지 않았다. 군·도(島) 행정 당국은 지역의 학교 정책에 관한 이니셔티브를 장악하기 위해 노력했고, 주도권을 잡은 후에는 주민의 교육 열기를 견제하거나 항일 분위기가 표면화된 지역을 차별하는 식으로 교육 재정을 운영했다.

보통 교육 문제는 어느 사회이건 그 사회의 근대화와 밀접하게 관련되어 있는 양상을 보인다. ‘근대적 교육’이라고 하였을 때 그동안 다수의 연구자가 그 핵심적 요소로 지목한 것은 신학문을 중심으로 구성된 교육과정이거나, ‘국민보통교육’의 실시 여부였다. 그런데 어느 것을 핵심 사항으로 삼는지 불문하고, ‘근대 교육’이 국가 자강을 목표로 한 것이라는 데에는 암묵적으로 동의한 것처럼 보인다.<sup>6)</sup>

그러한 인식을 유지한 채 일제 강점기의 교육 문제를 바라보게 되면 “조선총독부가 조선인의 ‘자강’ 혹은 ‘실력양성’에는 관심을 두지 않고 식민지 동화교육으로 일관했다”는 결론을 이미 전제한 상태에서 연구를 하게 마련이다. 물론 필자는 그러한 시각에 대체로 큰 이견을 가지고 있지 않다. 하지만 일제 강점기 교육 정책의 구조적 문제점을 드러내고, 조선인들이 해결하고자 했던 사회적 과제가 무엇이었는가 하는 문제를 조명하기 위해서는 선형적으로 논의되는 결론을 잠시 접어두고, 1920~30년대 초등교육 정책이 지닌 한계와 지역 단위에서 벌어졌던 교육 현안이 어떠한 것들이었는지 미시적 수준에서 묘사해 볼 필요가 있다.

필자는 이러한 판단에서 제주도의 사례를 통해 지역의 교육 문제를 살펴보고자 한다. 제주도는 개량서당의 비중이 높았다는 점에서 타 지역에 비해 신교육 수요가 월등하게 높았던 것으로 평가받고 있다.<sup>7)</sup> 1920년대 이후 보통학교 입학 열기도 상대적으로 높은 편에 속했으며, 이를 해결하고자 하는 지역 주민의 열망도 높았다. 그러나 설립된 보통학교 교육의 수준은 교육 수요에 충분히 응할 수 있을 정도로 높은 편이 아니었다.

6) 변승웅, 「한말사립학교 설립동향과 애국계몽운동」, 『국사관논총』18, 1990.

7) 정선영, 「일제강점기 제주도 개량서당 연구」, 제주대학교 석사학위논문, 2007.

1900~1910년대 제주도에는 1907년에 만들어진 제주공립보통학교 외에 1909년에 개교한 정의보통학교, 1911년에 문을 연 대정보통학교가 있었다.<sup>8)</sup> 제주도는 그 면적이 육지부의 군보다 큰 편이고 지형상으로 중심부에 한라산이 위치해 있기 때문에 교통이 원활하지 못했다. 1920년대에 보통학교가 9개교 늘어나 표면적으로는 상당한 수의 학교가 증설된 것으로 보인다. 하지만 수업연한이 대부분 4년제였고, 조천 및 화북과 같이 3·1운동 당시 주도적인 역할을 했던 지역에 대한 교육 차별이 좀처럼 해소되지 않았다. 이 때문에 사립학교를 중심으로 근대 교육을 시도하는 경우가 많았는데,<sup>9)</sup> 그 대다수는 1929년에 이른바 ‘1면1교’를 표방한 ‘조선초등교육보급 제1차 계획’ 발표 이후 공립으로 흡수되거나 사라졌다.

이하에서는 이상의 경향을 간단히 서술하면서 1) 일제가 지역 주민들로부터 기부금이나 부과금을 징수하여 학교를 설립하는 방침을 택하였다는 점 2) 학교 설립과 운영 방침을 결정하는 자리에 지역 주민의 참여를 원천적으로 차단했다는 점 3) 학교 운영에 대한 주도권을 장악하기 위하여 학교 운영에 대한 개입 의도를 노골적으로 나타냈으며, 일제에 저항하는 움직임이 뚜렷한 지역에 대해서는 학교재정 투입을 줄였다는 점을 보다 집중적으로 언급하도록 하겠다.

일제는 표면적으로 학교를 증설하는 정책을 펼쳤지만 그 재원 마련에 있어 방관자의 입장에서 있었고, 조선인의 교육 열기를 통제하기 위하여 교묘하게 교육 재정을 운영해나갔다. 이러한 면모를 확인하기 위해서는 일제 강점기 제주도의 학교 정책 운영을 실제 모습을 보여주는 자료를 분석할 필요가 있는데, 마침 국가기록원 소장 문서 번호 CJA0002843 이하에 제주도 학교평의회 회의록 및 각 연도 예산 자료가 다수 수록되어 있다. 필자는 이를 이용하여 일제 강점기 제주도의 학교 설립 과정과 그 운영에 나타난 문제점을 살펴보고자 하였다.

8) 제주도교육청, 『제주교육사』, 1999.

9) 양진권, 「일제하 제주도 학교 설립운동」, 『탐라문화』24, 2004.

## I. 1920년대 초 제주 지역의 보통학교 입학난과 그에 대한 지역민의 대응

1920년대에 접어들어 전국적으로 보통학교 입학 지원자가 늘어났다. 하지만 보통학교 설비가 부족했기 때문에 늘어난 지원자를 모두 수용할 수는 없었다. 1919년 당시 전국의 공립보통학교 수는 535개 정도였고, 그에 재학하는 학생은 76,900여 명이었다.<sup>10)</sup> 보통학교의 수가 생각보다 많다고 볼 수 있겠지만, 일제 당국자는 1920년대 중반까지 보통학교의 수를 2배 늘리지 않으면 입학 지원자가 남아도는 현상을 해소하지 못할 것이라고 예상한 바 있다.<sup>11)</sup> 보통학교를 더 늘려야만 입학 열기를 수용할 수 있다는 것이다.<sup>12)</sup>

보통학교를 설립하기 위해서는 건물 신축, 교사 초빙 등에 상당한 비용을 투입해야 한다. 그런데 공립보통학교 설립 과정에 필요한 비용을 조선총독부가 지원한 사례는 사실상 전무하다.<sup>13)</sup> 보통학교 설립과 운영은 부·군·도(島)의 장이 주관하고 그 비용은 1911년 10월에 공포된 ‘공립보통학교비용령’ 또는 1920년 7월 제령 제14호로 공포된 ‘조선학교비용령’에 따라 징수하는 부과금 등으로 확보하도록 되어 있었다.

1911년의 ‘공립보통학교비용령’에는 호세·가옥세 부가금, 지세부가금, 수업료, 기부금을 재원으로 보통학교를 운영하도록 규정되어 있었는데, 호세·가옥세 부가금은 각각 본세(호세, 가옥세)의 1/10, 1/100(평안도 및 함경도의 경우 2/100)이었고, 지세부가금은 본세인 지세의 1/100을 세율로 했다. 이 세율에 따라 각 군과 도(島)가 거두어들인 부과금은 1918년 기준으로 전국 총액이 195,300여 원에 지나지 않았다. 이는 공립보통학교 운영에 소요된 비용 1,800,000여 원의 1.4%에 불과한 액수였다.

10) 조선총독부, 『朝鮮總督府統計年報』 1919년도 발행본 참조

11) 柴田善三郎, 「地方制度の改正と教育施設について」, 『朝鮮』 80, 1921.

12) 참고로 1930년 무렵 공립보통학교의 수는 1,644개교에 달했는데(조선총독부, 『朝鮮地方財政要覽』, 1935 참조), 그 해 보통학교 취학율은 17.3%에 머물렀다. 500개 교에 불과한 학교로는 입학 지원자를 제대로 수용할 수 없었던 것이다.

13) 최병택, 「일제하 학교비 재정 운영의 성격·호별화과 기부금 문제를 중심으로」, 『역사와현실』 90, 2013.

사실 1910년대 보통학교 운영비의 대부분은 수업료, 임시은사금이자 등 비정규적인 세입으로 충당되었다.<sup>14)</sup> 어떤 경우 일제는 각 지역에서 주민들에게 기부금 납부를 강요하고, 이를 학교운영 재원으로 삼기도 했다. 주목할 것은 일제 당국자들이 ‘공립보통학교를 운영함에 있어 국고 보조금을 지원하는 것은 곤란하다’는 입장을 비교적 강하게 표방했다는 점이다. 다시 말해 “공공 단체를 조직하고 운영하는 지역 주민들이 공공 사업에 필요한 경비를 알아서 부담하는 것이 이상적이다”라는 이른바 ‘자양주의’ 원칙을 표방하고,<sup>15)</sup> 학교 운영과 관련된 국고 지원을 제공하지 않은 것이다.<sup>16)</sup>

1920년대에도 일제는 국고지원최소화 방침을 그대로 견지하면서 호별할과 기부금을 학교비의 주요 재원으로 삼았다. 호별할은 지세부가금·호세부가금 등으로 충당되지 않는 학교 비용을 확충할 목적으로 주민들에게 추가적으로 거두어들이는 추가 부과금이다. 1921년에 처음 이 제도가 실시될 때에는 부과 대상을 담세력에 따라 38등급으로 나누었는데, 이후 등급에 대한 불만이 증가함에 따라 50등급, 70등급으로 점차 세분화하여 거두어들었다. 1922년부터는 지가를 기준으로 재산을 평가하고 부과액을 정하는 방식이 정착되었다. 이에 따라 각 부·군·도는 매년 지가를 산정하고, 부과대상자를 등급별로 나눈 다음 학교 운영에 필요한 비용을 등급에 따라 분할 징수하였다.

당시에는 학교평의회라는 자문기구가 조직되었는데, 이 조직은 호별할의 등급 사정에 대한 의견 진술을 그 주요 활동 내용으로 삼고 있었다.<sup>17)</sup> 호별할은 부·군·도 일원에 일률적으로 매겨지는 부과금이었다. 그런데 부·군·도의 영역이 작지 않다 보니 그를 재원으로 학교를 설립할 때 어느 특정 동리 주민들에게만 입학 기회가 주어지고, 같은 돈을 낸 다른 지역 주민은 통학 거리가 멀다는 이유로 입학 기회를 얻지 못하게 될 수 있다. 이러한 문제점에 대응하여 일제는 학교가 설립되는 면이나

14) 배민재, 「1910년대 조선총독부임시은사금 사업의 운영 방향과 그 실제」, 『한국사론』 55, 2009.

15) 守屋榮夫, 「地方自治の理想へ」, 『朝鮮』 80, 1921.

16) 최병택, 앞의 논문.

17) 『동아일보』, 1922년 8월 15일, 「부학교비 부과 방법에 대하여」.

동리의 주민들에게만 따로 기부금을 징수하고 나섰다. 다시 말해 ‘수익자 부담 원칙’을 내세우면서 학교 설립 및 운영 비용을 더 부담하라고 했던 것이다.

호별할이 동일 부·군·도 행정 구역 내 주민에게 일괄적으로 부과되는 것이었던 반면, 기부금은 해당 부·군 전역에 균일하게 부과되는 것이 아니라 학교가 신설될 지역 주민이 부담했다. 학교 증설 요구가 높아지던 1920년대에 일제는, 학교 신설을 계획한 지역 주민들에게 기부금을 내지 않으면 학교를 지어줄 수 없다고 통보하는 식으로 설립 비용을 조선인들에게 전가해나갔다. 사정이 이러했기 때문에 빈한한 지역의 경우에는 아무리 입학 열기가 높다고 하더라도 학교를 쉽사리 설립하기가 곤란했다.

이처럼 학교 설립 비용을 둘러싼 일제의 정책이 구조적으로 모순을 안고 있었지만, 1920년대 초 입학 열기가 불어 닥쳤을 당시에는 어떤 수를 써서라도 당장 학교의 학생 수용력을 개선해야 한다는 목소리가 컸다. 보통학교에도 입학하지 못하고 좌절감을 느껴야 하는 아동이 너무 많았기 때문에 기부금을 강제하는 일제의 행태를 비판하는 목소리가 좀처럼 나타나지 않았다. 그만큼 학교를 증설하는 것이 시급하다는 여론이 높았던 것이다.

제주 역시 여느 곳과 다름없이 보통학교에 입학하려는 아동 수가 격증했다. 1921년 제주 지역에서도 제주공립보통학교 입학 지원 낙방자가 170명을 넘는 초유의 사태가 벌어져 지역 사회에 충격을 안겼다.<sup>18)</sup>

제주공보교에서는 금년도 신입생을 모집하는 바 의외로 입학지원자가 2백여 명에 달하였음은 실로 경하할 바이라, 그런데 학교 측에서는 교사 협착이란 구실로 단 70명 외에는 선발 수용하지 못하겠다고 하므로 그 나머지 130여 명은 장차 여하히 처치하여야 가할는지, 이는 금년도뿐만 아니라 금후 연연 더욱 심해질 것임은 정리(定理)이니 그러면 이에 대한 선후책은 여하히 할까 하여 당지 학부모 간에 일대 문제가 된다는데 좌우간 학부 당국자는 가장 신중히 고려할

18) 제주공립보통학교는 1897년 무렵 설립된 제주목공립소학교가 1907년 그 교명과 체제를 달리하여 출범한 학교이다. 강만생, 「신식 여성 교육기관의 등장」, 『일제강점기 제주여성사Ⅱ』, 2011.



문제라더라.<sup>19)</sup>

제주공립보통학교의 수용 능력이 70명 정도 밖에 지나지 않았기 때문에 지원자 대다수가 입학에 실패했다는 것이다. 1910년의 자료에 따르면 제주보통학교는 4학급으로 구성되어 있었고, 그 재학생수는 남녀를 모두 합해 196명이었다. 학급당 약 50명 정도가 수용되어 있었던 셈인데, 4년제 학교였던 만큼 한 학년에 한 개의 학급만 두어져 있었다고 볼 수 있다. 학생 수용 능력이 실제로 낮았던 것이다.<sup>20)</sup>

제주청년수양회라는 단체는 이 문제에 대한 대응의 일환으로 제주교육기성회라는 단체를 급조하고,<sup>21)</sup> 학교 증설 문제를 협의하기 위한 지역 대표 회의를 개최했다.<sup>22)</sup> 이 회의에 참석한 각 동리 대표들은 입학난 완화를 위해 1) 사립학교 5개교를 설치해야 하며 2) 사립학교 경영에 필요한 비용을 제주 주민 전체가 부담한다는 데에 의견 일치를 보았다. 또 사립학교 설립에 관한 제반 사항은 교육기성회에 일임하기로 할 것을 결의하였다.

교육기성회가 사립학교를 증설하여 입학난을 완화하겠다는 방침을 채택하는 데에는 무언가 복잡한 사정이 작용했던 게 분명해 보인다. 이와 관련하여 1921년 4월 7일자 『동아일보』 기사는 다음 인용문과 같이 제주교육기성회 임시대회 당시의 분위기를 전하고 있다.

당회에서는 우선 제일착으로 차 문제에 대하여 백열적 여론을 환기한 바 당일 여론은 공립보통학교 확장이나, 사립학교 신축이나 하는 2파로 나뉘어 자못 논쟁이 되더니 결국 ‘오인(吾人)의 일은 오인(吾人)의 손으로 해결한다’는 주장 하에 사립학교를 설립하기로 낙착되어 교육기성회를 설립을 보게 되었다.<sup>23)</sup>

다시 말해 사립학교를 설립하자는 주장과 제주공립보통학교의 시설을 확장해 아동 수용력을 늘리자는 주장이 대립했다는 것이다. 사립학교를

19) 『동아일보』, 1921년 3월 20일, 「제주공보학생문제」.

20) 조선총독부, 『朝鮮總督府統計年報』 1910년도 발행본 참조

21) 『동아일보』 1921년 4월 2일, 「청년수양회임시회」.

22) 『동아일보』, 1921년 4월 12일, 「제주교육기성후보」.

23) 『동아일보』, 1921년 4월 7일, 「교육기성회성립호」.

증설하여 입학난 문제를 해결하자고 주장한 인사들이 어떤 부류의 사람 인지는 명확히 알 수 없지만, 1920년대에 제주도 내 여러 지역 주민들이 자발적으로 사립학교를 설립하겠다고 나섰다는 점을 감안한다면 상당수의 주민이 사립학교 증설안을 선호하였을 것으로 볼 수 있다.

일제 당국이 3면 1교, 1면 1교 방침에 따라 만든 제주 지역 보통학교의 상당수는 원래 사립학교였다. 지역민이나 독지가들이 학교를 운영하다가 재정난을 이기지 못하고 공립으로 전환된 학교인 것이다. 지역민들이 사립학교를 많이 만들었던 이유를 알기 위해서는 일제 강점기 당시 조선총독부 및 그 산하 행정 당국이 보통학교 설립과 관련하여 취한 정책이 무엇이었는지 파악할 필요가 있다.

앞서 간단히 언급한 것처럼 1910년대에 일제는 재정 부족을 이유로 이른바 ‘1군 1교’ 정책을 추진했다.<sup>24)</sup> 한 개 군에 오직 하나의 공립보통학교만 설립한다는 것이었다. “보통학교를 여러 개 만들게 되면 재정이 많이 필요하게 되는데 그 재정이 아직은 충분하지 않기 때문에” 당분간은 학교 증설을 생각할 수 없고, 의무교육 실시 논의도 시기상조라는 논리였다.<sup>25)</sup> 일제는 의무교육이라고 하더라도 학교 비용을 국가가 부담하는 것이 아니라 조선인들이 스스로 부담해야 한다는 점을 분명히 못박아두었다. “공공 단체를 조직하고 운영하는 지역 주민들이 공공 사업에 필요한 경비를 알아서 부담하는 것이 이상적이다”는 논리를 담은 이른바 ‘자영주의’ 원칙을 표방하고,<sup>26)</sup> 학교 운영과 관련된 국고 지원을 제공하지 않았던 것이다.<sup>27)</sup>

제주에서 가장 오래된 학교로 알려진 제주공립보통학교도 이러한 정책의 영향으로 그 운영 비용 일체를 지역에서 스스로 조달해야 했다. 다른 지역의 경우, 일제가 강제합방 후 각 군에 지급한 임시은사금이라는 돈의 이자 수입으로 학교를 운영하는 편이었다.<sup>28)</sup> 그런데 제주공립보통학교는 다소 특이하게도 제주관아 내에 있던 망경루의 유지 수선 재원

24) 關屋貞三郎, 「朝鮮教育に就て」, 『公立普通學校長講習』, 1912.

25) 위의 자료.

26) 守屋榮夫, 「地方自治の理想へ」, 『朝鮮』 80, 1921.

27) 최병택, 앞의 논문.

28) 최병택, 앞의 논문.

을 그 운영비로 사용하고 있었다. 잘 알려진 바와 같이 이 학교는 1907년에 설립되었는데 그 운영 비용에 대하여 다음과 같은 내용의 기록이 전하고 있어 참고가 된다.

약 30년 전 제주목사 홍종우가 망경루의 유지와 수선 자금을 확보하기 위하여 제주면 일도리 외 15개 동리로 하여금 상당한 액수의 비용을 출연하도록 조치한 적이 있다. 그는 이 돈을 비축하지 않고 각 동리에 이식(利殖)을 돌리도록 하고 그 이자를 망경루의 유지 수선비로 쓰도록 했다. 이후 망경루는 훼손되었고, 이 돈의 채권은 모두 제주보통학교가 만들어질 때 운영 재원으로 이관되었다. 이 채권은 원래 성문의 계약서가 존재하지 않고 구비로 누구누구가 얼마를 학교에 빚졌다는 식으로 전하고 있을 뿐이었다. 하지만 그 원금은 확실히 알 수 있다. 원금은 1,661원이고 소화4년(1929년-필자)까지 원금 회수 적립금이 310원이며, 이자정수액은 400원 42전이다. 이 돈은 주민들에게 대부분 행하고 있는 중이다. 이를 학교비로 이관한 후에 도(島)는 채무자들에게 납입고지서를 발행하여 채권을 회수하고 있다. 현재 삼도리의 김홍석이라는 사람이 가장 많은 채무를 지고 있는데, 그 금액이 1,049원에 이른다.<sup>29)</sup>

주지하는 바와 같이 망경루는 제주목 관아 내에 자리잡고 있었던 2층 누각으로서, 1913년에 헐려 자취를 감춘 것으로 알려져 있다. 이 누각의 관리 비용은 인용문에서 알 수 있듯이 제주면 일대 동리에서 염출한 돈을 재원으로 하는 주민 대상 대부 이자로 충당했다. 그런데 제주보통학교가 설립될 당시에 이 돈이 그 운영 재원으로 전용되었다는 것이다.

참고로 3.1운동이 터지기 직전이었던 1918년 전국 공립보통학교의 세입 총액은 1,835,000여 원이었다.<sup>30)</sup> 그런데 제주도는 학교 운영 재원 원금을 합쳐도 1,660여 원을 넘지 않는 수준이었고 그를 통해 거두어들이는 수입도 1920년대 후반까지 누계 400원을 초과하지 않았다. 타 지역에 비해 학교 운영에 투입되는 돈이 지나치게 적었던 것이다.

사실 1910년대 당시 제주보통학교의 교사 시설은 매우 열악했다. 제주 객사를 교사로 사용하고 있었는데 건물이 낡아 부식된 곳이 많았고

29) 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002843-0026890801 ‘昭和6年度 濟州島學校評議會 會議錄’

30) 조선총독부, 『朝鮮總督府統計年報』(1918년도 발행본)

수용 인원도 적었다.<sup>31)</sup> 이러한 상황이었던 만큼 1920년대 갑자기 불어 닥친 보통학교 입학 열기에 대응하여 시급히 재원을 확보하여 학교를 증설해야 한다는 주장이 지역 주민들 사이에서 어느 정도 설득력을 가질 수 있었다.

하지만 제주도는 특히 그 면적이 육지부의 군(郡)에 비해 다소 큰 편이고, 주민들도 여러 곳에 산재해 있다. 따라서 보통학교를 어느 한 곳에만 설립하게 되면 특정 지역 아동만 통학할 수 있고 타 지역 거주자는 지리적 여건 때문에 입학을 포기해야 한다. 통학권이 한정되어 있기 때문에 입학난을 완화하기 위해서는 제주면 뿐만 아니라 여러 곳에 보통학교를 설립할 필요가 있었던 것이다.

그 뿐만 아니었다. 공립보통학교를 중심으로 교육 설비를 확장한다고 했을 때, 일제 행정 당국이 교육 현안을 주도적으로 처리하는 입장에 설 수 있기 때문에 지역 주민의 여론에 반하는 결정을 내릴 개연성도 컸다. 이 때문에 앞서 제시한 인용문에서 볼 수 있는 바와 같이 지역민 사이에서 ‘오인(吾人)의 일은 오인(吾人)의 손으로 해결’해야 한다는 주장이 대두했던 것이다.

당시 제주도의 학교 설립과 운영과 관련된 업무는 1920년 제령 제14호로 공포된 ‘조선학교비령’에 따라 도사(島司)가 담당하고 있었다. 그런데 제주도사는 한꺼번에 여러 개의 사립보통학교를 여기저기 만들자는 주장에 부정적이었다. 사립학교가 3·1운동을 비롯한 항일 운동의 인적 기반이 되고 있었기 때문이다.<sup>32)</sup> 후술하는 바와 같이 제주도사는 특히 조천 지역에 있던 학교를 예의주시하고 있었는데, 이 지역은 김시범, 김장환 등을 중심으로 만세 시위를 준비하고 실행한 사적으로 잘 알려져 있다. 도 당국이 학교 증설과 관련된 일체의 사항을 장악하게 된다면 이런 지역에 대한 교육 투자가 제대로 이루어지기 어려울 수도 있었다.

요컨대 일제는 보통학교 입학 열기와 함께 민족주의적 분위기가 사립학교를 중심으로 확산되지 않도록 차단하는 데에 주력하고자 했다. 따라

31) 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002843-0026890801 ‘昭和6年度 濟州島學校評議會 會議錄’

32) 김동진, 「제주인의 3·1운동과 그 영향」, 『탐라문화』16, 1996.

서 제주공립보통학교를 확장하는 방식으로 보통학교 증설 요구를 일부 수용하고자 했던 것이다. 하지만 당국의 바람과는 달리 1921년 제주교육기성회 임시대회는 격론 끝에 사립학교 증설로 그 방향을 잡았다. 제주보통학교 입학 정원을 아무리 늘린다고 하더라도 제주성이라는 특정 지역 학생들만 이용할 수 있기 때문에 입학난을 근원적으로 해결하기는 어렵다는 것이 지역의 여론이었던 셈이다.

## II. 사립학교 증설 과정에 나타난 문제점과 일제 당국의 개입

앞 절에서 언급한 바와 같이 1920년대 초 제주 지역 주민들은 사립학교를 중심으로 교육 시설을 확충하는 것이 당국의 간섭을 최소화하고, 학교를 즉각적이면서도 효율적으로 설립할 수 있는 방안이라고 보았다. 1921년에 개최된 제주교육기성회는 이와 같은 방침을 확인하고, 사립학교 설립에 관한 일체의 사무를 전담하기로 하였다. 그런데 이 기성회의 임원 구성을 보면 일제 당국이 사립학교 설립 위치라든지 그 규모 등 학교 건립에 관한 제반 사무에 개입할 여지가 없지 않았다는 점을 알 수 있다.

『동아일보』 1921년 4월 7일자 기사에 의하면 제주교육기성회 임원진은 회장 홍종시, 부회장 김문희, 총무 박이혁, 재무이사 박이민, 서기 송전일로 구성되어 있었다.<sup>33)</sup> 홍종시라는 인물은 제주목 주사, 제주재판소 주사 등을 거쳐 제주면장을 역임했다.<sup>34)</sup> 부회장 김문희 역시 제주목 주사를 거쳐 1914년부터 제주군서기, 도속(島屬)의 자리에 있다가 1930년대 후반 조천면장을 역임했다. 주요 임원진이 모두 관리이거나 공직자였던 것이다. 제주교육기성회 설립에 주도적인 역할을 한 제주청년수양회의 임원진도 이와 크게 다르지 않았다.

『동아일보』 1922년 6월 12일자 기사에 따르면 제주청년수양회에는

33) 『동아일보』, 1921년 4월 7일, 「교육기성회성립호」

34) 大垣丈夫(편), 『朝鮮紳士大同譜』, 1913, 744쪽.

간사, 의사(議事) 등의 임원직이 있었는데, 김응두, 강세득, 이한철, 홍순재, 박종훈 등이 임원진으로 활동했다고 한다. 김응두는 3·1운동 직후 의친왕 이강의 상해 망명을 주선하다가 일경에 적발된 대동단 조직과 모종의 관계를 맺고 있던 인물이다. 그는 1920년대 동아일보 제주지국 기자를 지냈고 오사카로 건너가 소비조합 운동을 전개했다. 행적상 특별한 문제점이 확인되지 않는 셈이다.<sup>35)</sup> 그러나 이한철은 제주도청 서기라는 직위에 있는 관리였고, 해방 후 제주읍장을 역임한 홍순재도 제주도청 도속으로 있다가 농촌진흥운동 당시 제주도 지방진흥주사로 활동한 적이 있다. 박종훈도 제주도 서기로 있던 인물이다.

청년수양회가 관리 혹은 면장 등을 중심으로 운영된 것은 제주도 나름의 독특한 분위기가 작용했기 때문일 수 있다. 당시 제주 지역 사회의 분위기에 대하여 다음과 같은 기사가 전하고 있다.

원래 제주성은 신사인 체 아니 하고는 살 수가 없는 곳이거니와 …(중략)… 도청, 재판소, 면역소, 순사, 은행, 금융조합 종무원, 심지어 고원(雇員)들이 이른바 ‘일류 청년신사’이다. 저들은 제주도사(濟州島司)를 국왕같이 숭봉하여 복종할 대로 복종하여 제주도사에게만 충애를 잘 받았으면 제일 영광이라고 하여 도사의 문에 출입하는 것을 용문에 오른 것 같이 득의만면하고 …(중략)… 젊은 사람은 물론 소학생이라고 할지라도 어서 학교를 졸업한 후에는 고원 급사라도 얻어 하려는 것이 속념이고 장년 이상 된 사람은 젊은 사람을 대하면 의례히 첫 인사로 어느 관청에 다니는가 하여 만일 아니 다닌다면 어디 운동이나 좀 하여야지 하는 것이 보통 수작이다. 그러므로 관청에 종속하지 않은 사람은 아주 무능 또는 불량청년으로만 인정한다.<sup>36)</sup>

관리, 공직자, 관청 고용원이 아니면 제주성 내에서 ‘행세’를 할 수 없다는 것이다. 청년수양회라는 간판을 내걸고 활동할 때에도 관청 소속원이 아니면 권위를 세울 수 없다고 보는 사람이 많았고, 어쩌면 그들 스스로도 제주도민을 대표하는 위치에 있다고 자부했을지 모른다. 하지만 이들은 제주 지역 주민으로부터 대표성을 획득한 것이 아니라 제주도사를 중심으로 하는 행정기관의 권위를 바탕으로 활동한 인물들이다.

35) 『한민족독립운동사자료집 6』, 「大同團事件-豫審訊問調書」

36) 『동아일보』, 1925년 5월 15일, 「제주성내 假 신사」

곧 설명하는 바와 같이 이들을 중심으로 한 사립학교 설립 움직임은 제주 지역민의 저조한 참여율 때문에 난관에 부딪히게 되는데, 이러한 문제를 해결하는 방안으로 청년수양회는 사립학교의 운영권을 제주도사에게 쉽사리 넘겨주고 말았다. 그 출자가 지닌 한계 때문에 제주교육기성회의 임원들은 제대로 교육 사업을 전개하기 어려웠고, 일제 당국과도 일정한 협력 관계를 쉽게 맺을 수 있었다.

1920년대 초 무렵에 제주도에는 제주청년수양회처럼 교육 문제 해결을 부르짖으면서 활동을 시작한 단체가 더 있었다. 대표적인 것이 탐라 협회이다. 1922년에 김유돈, 강태현, 고창현 등이 주도해 설립한 이 단체는 주로 소년 웅변대회를 주관하는 등의 활동을 펼쳤다. 주도 인물의 하나였던 김유돈은 제주자혜의원 소속의 의사로서 지역에서 특별한 활동을 하지는 않았지만, 강태현이라는 인물은 독특한 경력을 지니고 있다. 그는 제주경찰서 순사부장 양권일이라는 자와 짜고 소를 절도한 후 이를 처분하다가 체포된 적이 있는데,<sup>37)</sup> 어찌된 영문인지 무사히 풀려난 후 이듬해에 제주공립보통학교 교사로 채용되어 학생을 가르치는 위치에 올라섰다.

교사가 된 뒤에도 강태현의 부적절한 행실은 고쳐지지 않았다. 여학생들에게 성적 수치심을 안기는 발언을 자주 하는 바람에 학생들의 반발을 샀던 것인데, 그 빈도가 잦았던지 급기야 제주보통학교 학생 동맹 휴업 사건으로 비화되었다. 전하는 바에 따르면 강태현은 “교원으로서의 입에 담지 못할 양성(兩性)의 관계를 말하고 난봉가를 교단에서 고창”했다고 하며 그 사실 여부를 본인이 직접 인정하기까지 했다.<sup>38)</sup> 학생들이 그 행실을 문제삼아 그의 면직을 요구했으나, 엉뚱하게 경찰이 개입하여 학생 대표를 검거하고 강제 진압을 시도했다.<sup>39)</sup>

이 사건으로 제주 지역 사회는 한동안 큰 진통을 겪었다. 연일 동창회와 학교의 긴급회의가 개최되었고, 학부모들까지 시위를 벌이는 등 일대 소란이 벌어진 것이다. 절도 혐의로 체포된 적이 있는 인물이 제주공립보통학교 교사로 채용되었다는 점, 그가 여학생에 대한 성희롱적 발언

37) 『시대일보』, 1926년 1월 13일, 「우적 경관, 순사부장과 순사 3명 符同 盜牛」

38) 『동아일보』, 1928년 2월 29일, 「보교학생 맹휴에 경찰이 대거 간섭」

39) 위의 기사

을 꾸준히 하면서도 경찰의 비호를 받아 교사라는 지위를 보전할 수 있었다는 점으로 미루어 볼 때 당시 제주도의 교육 행정이 얼마나 문제가 많았는지 짐작해 볼 수 있다.

탐라협회, 제주청년수양회 같은 단체에 속해 활동하던 인물의 상당수는 경찰이나 제주도청과 긴밀한 관계를 맺고 있었다. 사정이 이러했기 때문에 제주청년수양회 등은 지역 주민의 지지를 이끌어낼 수 없었다. 제주청년수양회가 발기한 제주교육기성회는 김응두가 교장으로 있던 4년제 사립 명신학교 지원에 나섰는데 그에 대한 제주 지역민들의 참여가 저조한 편이었다.

명신학교는 1919년에 개설된 명신야학소와 가톨릭 신자를 중심으로 설립된 여수원 야학소가 통합을 거쳐 만든 학교이다.<sup>40)</sup> 이 학교는 설립 직후부터 재정난에 봉착하여 학사를 제대로 운영해보지 못했다. 학교 운영 재단이었던 명신학회 회장에 취임한 최원순은 회장 취임 불과 일주일만에 “회원의 부단합, 회비 징수 불가능”을 이유로 사퇴해버리고 말았다.<sup>41)</sup> 임원진이 교육 사업에 큰 뜻이 없는 것처럼 보였고 지역민들의 참여도도 낮다는 것이었다.

제주교육기성회가 뜻한 바 사업을 펼치지 못했다는 것은 기부금이 제대로 걷히지 않았음을 의미한다. 1920년대 당시에는 제주뿐만 아니라 타 지역에서도 교육 관련 기부금을 거두는 일이 많았다. 앞서 잠깐 언급한 것처럼 일제는 1920년령 제14호로 ‘조선학교비령’을 발표하고 지세 부가금과 호세 및 가옥세부가금 등으로 지방 교육 재정을 확보하도록 규정했다. 또 그와 동시에 보통학교 설립 및 운영에 대한 국비보조를 없애겠다는 방침을 발표하였다.<sup>42)</sup> 보통학교를 설립하고 싶으면 그 지역 주민들이 알아서 재원을 마련하라는 뜻이었다.

이런 조치는 언뜻 보기에 큰 문제가 없어 보이지만, 실상은 전혀 그

40) 양진권, 앞의 논문.

41) 『동아일보』, 1923년 12월 22일, 「제주 명신학교 來1월부터 개학될 듯」, 최원순은 1908년 제주재판소 판사로 부임하여 1923년 제주도에서 변호사로 개업한 인물이다. 그는 해방 후 제헌의회 선거에서 제주도선거위원회 위원장을 맡아 활동하기도 했다.

42) 일본대장성, 『明治大正財政史-外地財政』, 1939, 417쪽.



렇지 않다. 일본의 경우 1918년에 제정된 ‘시·정·촌 의무교육비 국가부담법’에 따라 공립학교를 설립·운영할 때 그 비용의 절반을 국가가 부담하였다.<sup>43)</sup> 이 제도에 근거하여 조선인 유지들은 “총독부가 경찰비나 군사비 같이 조선인의 현재와 장래를 위해 하등의 관계가 없는 곳에 거액을 투자하지만 교육에는 일체 지원을 하지 않는다”면서 보통학교 국비보조를 시행해달라고 요구하곤 했다.<sup>44)</sup> 이런 비판에 대응하여 일제는 “자식을 기르는 것은 자신의 노후 행복을 위해서 하는 것인 만큼, 결국 자신의 의무가 되는 것”이지 국가에 손을 벌려서는 곤란하다는 등의 궤변을 늘어놓았다.<sup>45)</sup>

사정이 이러했기 때문에 1920년대 당시에는 각 군이 지역 주민들에게 제공할 교육 서비스를 확충하기 위해 거액의 학교비 부과금을 거두어들이는 것이 일반화되어갔다. 주지하는 바와 같이 학교비는 각 군의 학교 재정과 교육과정을 운영, 감독하는 기구이다. 공립보통학교는 바로 이 군·도(島) 학교비가 설립 또는 운영하는 것이다.

지역 사회 유지들은 아동 입학난을 해결하자는 논의가 수렴되면 먼저 그 지역 학교비 재정을 이용하여 공립학교를 개설하려 했다. 이 학교비라는 것은 지역 주민들로부터 징수하는 부과금으로 재정을 마련하게 되어 있다. 제주도학교비의 경우 도 일원에 일률적으로 부과금을 징수하고, 그렇게 하여 마련한 재원으로 학교비 당국이 알아서 학교를 만드는 것이다.

이러한 구조는 교육의 지역 편차를 심화시킬 수 있었다. 주민들이 성실히 학교비 부과금을 납부하기는 했지만, 학교비 당국이 그 지역의 교육 수요가 타 지역에 비해 상대적으로 적다는 이유로 학교 설립을 거부할 수 있기 때문이다. 당시 지역 사회에서는 이러한 문제가 지역 주민 사이의 대립으로 비화하는 일이 비일비재했다.<sup>46)</sup> 자기 지역에 학교를 설립해달라면서 청원을 제기했다가 다른 지역 주민들과 시비가 붙어 폭

43) 최병택, 앞의 논문.

44) 선우전, 「조선총독부 재정의 개요 및 비평」, 『개벽』56, 1925.

45) 江原素六, 「教育の義務」, 『朝鮮』85, 1922.

46) 이기훈, 「식민지 학교 공간의 형성과 변화-보통학교를 중심으로」, 『역사문제연구』 17, 2007.

력 사태까지 벌어졌던 것이다.

제주 지역은 1920년대 초 보통학교 입학난을 완화하자는 여론이 형성된 후 식민 교육의 폐해를 사전에 차단하자는 의미에서 자발적 기부금을 모아 사립 명신학교를 확충, 운영하는 방향으로 가닥이 잡혔다. 하지만 제주교육기성회를 주도하는 인물의 상당수는 친일 경력이 있거나 제주도사의 지휘를 받는 관리 또는 면장이었다. 이러한 상태에서 주민들의 자발적인 참여를 이끌어내기에는 아무래도 무리가 있었다. 교육기성회에 기부금을 냈을 때 그 돈이 제주 교육 현실의 개선을 위해 제대로 쓰일 것이라는 확신을 갖지 못했던 것이다. 제주교육기성회가 출범 직후 곧바로 자금난에 봉착한 사정의 이면에는 그러한 이유가 작용하고 있었다.

제주교육기성회가 기부금 징수 불능으로 활동 정지 상태에 빠져들자 당장 사립 명신학교의 재정도 위기를 맞이하게 되었다. 다음 기사를 통해 당시의 상황이 어떠했는지 조금이나마 살펴보도록 하자.

제주 사립 명신학교는 본시 기초가 불완전하여 항상 불안 중에 있던 바 ... (중략)... 생도들은 학교 당국에 대하여 애원하는 진정서를 제출하고 동맹휴학을 단행하기도 하였는데, 진정의 내용은 완전한 교육을 시켜달라는 애원이었다. 이를 보는 오인(吾人)은 실로 눈물을 금치 못하였나니 직원들의 심사는 과연 어떠하였겠는가. 이에 대하여 동교 직원은 우리들도 남과 같은 완전한 교육을 시키고 싶은 마음이야 생도들보다 더 간절하지만 돈이 있어야지 하며 눈물을 머금을 뿐이라 한다.<sup>47)</sup>

명신학교가 재정난에 봉착하자 제주면장 홍종시 등은 제주면 일도·이도·삼도·건입·용담리 주민들을 대상으로 기부금을 징수하기로 결정하였다.<sup>48)</sup> 하지만 기부금이 계획대로 징수되지 못하자 제주도사(濟州島司) 마에다 요시치[前田善次]에게 학교 운영에 대한 제반 권한 일체를 넘겨버렸다.<sup>49)</sup>

마에다는 제주면장으로부터 사립 명신학교의 운영권을 넘겨받자마자 도청 안에 ‘제주사립학교창립위원회’를 설치한 다음, 명신학교 교명을

47) 『동아일보』, 1923년 11월 18일, 「제주 명신교 문제는 금전」

48) 『동아일보』, 1923년 12월 5일, 「명신학회 부흥 제주유지의 분발」

49) 『동아일보』, 1924년 2월 20일, 「제주의 창피」

갑자의숙(甲子義塾)으로 변경하고 그 운영 자금 일체를 제주교육기성회가 지정한 일도리 등 5개 동리 주민의 기부금으로 조달하겠다는 방침을 밝혔다.<sup>50)</sup>

제주사립학교창립위원회는 사실상 제주도청의 산하 조직이었다. 이 위원회의장이 제주도사였고, 그 주요 구성원도 면장이나 제주도청 관리였다. 위원회가 징수한 기부금은 학교비부과금과 그 성격이 크게 다르지 않았다. 겉으로 ‘기부금’이라고 되어 있지만 실제로는 도청이 강제로 징수하는 돈이었다. 학교비 부과금에 비해 다른 점이 있다면 그 징수 구역이 특정 동리에 국한되어 있다는 정도였다.

제주 지역 뿐만 아니라 다른 곳에서도 일제는 학교 기부금을 강제로 거두어들였다. 혹자는 ‘기부금’이라는 표현에 근거하여 조선인들이 교육 문제 해결에 자발적으로 뛰어들었고, 그러한 점에서 식민지적 근대성이 지나는 독특한 면모를 찾아야 한다고 주장한다. 또 어떤 논자는 학교 설립 운동을 중심으로 지역의 여론이 자율적인 범주 안에서 수렴되었던 것으로 보기도 한다. 물론 그러한 사례가 없는 것은 아니겠지만, 학교 기부금 모집을 목적으로 개최되는 면민대회·군민대회 부류의 집회는 거의 모두 관변 단체 혹은 지역 실력자가 주도한 것으로서 기부금을 동리마다 할당하고 그 강제 집행을 결의하기 위해 열렸다. 일제의 정치적 자율성이 허용되지 않는 가운데 조선인들이 학교 비용을 모두 부담하는 아이러니가 발생하고 있었던 것이다.

학교 기부금은 군·도 학교비가 징수하는 학교비호별할(學校費戶別割)과 거의 같은 방식으로 할당되었고, 징수 업무 실행자는 대개 면장이었다.<sup>51)</sup> 면장은 면부과금 징수 업무를 맡고 있었는데, 그 행정 조직을 제대로 활용하기만 하면 기부금도 손쉽게 거두어들일 수 있었다. 그런데 제주면의 경우 면장이 기부금을 제대로 징수하지 못했다. 이것은 그만큼 지역 주민들이 제주면을 불신하고 기부금 징수에 거부감을 가지고 있었다는 의미가 된다. 제주면이 학교 기부금 징수에 실패하자 더 강력한 행정력을 지닌 제주도사가 나서서 제주사립학교창립위원회라는 관변 조직

50) 『동아일보』, 1924년 1월 24일, 「명신교 遂 해산, 갑자의숙 창립」

51) 최병택, 앞의 논문.

을 만들어놓고 기부금을 강징한 것이다.

이렇게 만들어진 갑자의숙은 제주 지역 주민의 기대만큼 양질의 교육을 제공하지 못했던 것 같다. 교사였던 오유일이라는 인물이 제대로 수업을 하지 못했다고 하며, 명신학교 당시 50전이던 월사금이 1원으로 상향 조정되었다. 학생들이 월사금 납부를 제 때 하지 못하기라도 하면 완납 때까지 출석을 불허하는 조치를 취하기도 했다.<sup>52)</sup> 무엇보다 갑자의숙의 등장으로 지역 주민이 내세운 “오인의 일은 오인의 손으로 해결한다”는 학교 문제 해결의 대원칙이 뒤틀어졌고, 교육과정 운영에 제주도청이 개입할 수 있는 길을 열어놓게 되었다.

사립학교가 제주도 당국에 의해 장악되는 일은 제주면 뿐만 아니라 다른 지역에서도 이어졌다. 기존 연구에서 이미 언급된 바와 같이 1920년대에 개설된 공립보통학교 중 성산, 서중, 추자보통학교를 제외하고 대부분은 개량서당이나 사립학교가 공립보통학교로 전환된 경우이다.<sup>53)</sup> 예를 들어 1920년에 개교한 조천공립보통학교는 조천의숙(朝天義塾)과 신명사숙(新明私塾)을 계승한 것이고 한림의 구우보통학교도 보명숙(普明塾)을 모체로 한 것이었다.<sup>54)</sup> 그 외에 노형공립보통학교, 구좌공립보통학교, 함덕공립보통학교 등도 그러한 경우에 속한다.<sup>55)</sup>

사립학교가 공립보통학교로 변경된 것은 대개 학교 재정에 문제가 있기 때문이었다. 제주도 당국자도 “사립학교의 현상은 모두 재정적으로 궁핍할 뿐 아니라 이사 기관이 제대로 확립되어 있지 않기 때문에 내홍을 많이 겪고 경영상 분란이 많다”고 하여 사립학교를 공립으로 전환하는 등 “상당한 개혁”을 해나가고 있다고 말한 바 있다.<sup>56)</sup>

사립학교의 경영난은 제주 지역만의 문제가 아니라 전국적으로 벌어지는 현상이었다. 다음 기사를 이에 대하여 간단히 살펴보도록 하자.

52) 『동아일보』, 1924년 2월 25일, 「제주갑자의숙, 생도퇴학명령과 정학으로 불안 중,

53) 양진건, 앞의 논문.

54) 위의 논문.

55) 정선영, 앞의 논문.

56) 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002843-0026890801 ‘昭和6年度 濟州島學校評議會 會議錄’

기미운동 후 삼천리 근역 방방곡곡에 향학열이 보급되어 조그마한 촌락이라도 학술강습이나 사립학교나 개량사숙이니 하여 우후에 죽순처럼 일어나서 우리도 배워야겠다 남과 같이 살아야 하겠다 남보다 뒤떨어지지 않겠다는 고운 사상이 퍼져 있던 것은 이천삼백만이 공통으로 기뻐하던 바 아닌가? 그러나 겨우 2,3년 못된 때부터 지금까지 유지한 것이 얼마나 되는지 헤일만하다. 경비곤란이나 당국의 고압으로 폐쇄된 곳도 있으나 천신만고로 부지한 곳이 있다 할 지라도 금일에 문을 닫을지 명일에 문을 닫을지 알지 못하는 것이 아닌가?<sup>57)</sup>

재정적으로 곤란한 사립학교로서는 공립보통학교로 전환하는 길을 택하는 것이 가장 현실적이었다. 조선총독부는 1918년 말 3개면에 최소한 1개 이상의 공립보통학교를 만들겠다고 발표한 적이 있는데,<sup>58)</sup> 없던 학교를 만드는 데에 상당한 액수의 비용이 들기 마련이었므로 기설된 사립학교를 공립으로 전환시키는 방식을 자주 취했다. 그러한 경향은 1929년에 이른바 ‘1면1교’를 표방한 ‘조선초등교육보급 제1차 계획’이 발표된 후 더 뚜렷해졌다.<sup>59)</sup>

### Ⅲ. 일제의 지역 보통학교 장악과 학교 운영 통제

사립학교의 공립 전환 조치는 조선총독부가 공립보통학교 숫자를 늘려 그 교육정책을 선전하고자 하는 데에 이용된 측면이 강했다. 사립학교가 공립학교가 되면 당연히 군이나 도(島) 학교비가 그 운영 재원 일체를 관장하게 된다. 군·도 당국이 학교 운영을 매개로 지역 사회에 막강한 영향력을 행사할 수 있게 되는 것이다. 그런데 제주도의 경우 도 당국이 이를 기회로 학교를 중심으로 하는 항일 분위기 확산을 막고, 경

57) 『동아일보』, 1928년 12월 4일, 「각성을 촉함」

58) 柴田善三郎, 1921 「地方制度の改正と教育施設について」, 『朝鮮』 80

59) ‘조선초등교육보급 제1차 계획’은 1929년에 발표된 이른바 ‘1면1교’ 설치 방침의 정식 명칭이다. 조선총독부는 이 해부터 1937년까지 1면에 1개 이상의 보통학교를 세우겠다면서 그에 요하는 비용을 학교비 제한의 부과와 기부금 증수로 충당하도록 했다. ‘1면1교제’에 따라 신설될 보통학교의 수업연한은 원칙적으로 4년이었다. 이 방침의 그 구체적인 내용은 국가기록 문서번호 CJA0002760 - 0026888202 ‘初等教育の普及振興及師範教育の改善に關する計劃要項拔萃’ 참조.

우에 따라서는 일제 당국에 저항했다는 구실을 달아 제재를 가하는 등 적극적으로 학교 행정에 개입하는 일이 많았다. 이하에서는 조천공립보통학교의 사례를 통해 이에 대해 간단히 살펴보도록 하겠다.

조천공립보통학교는 위에서 언급한 것과 같이 1903년 설립된 의흥학교를 계승한 조천의숙과 신명사숙(新明私塾)을 모체로 한 것이다. 이 학교가 설립될 수 있었던 데에는 김태호를 비롯한 지역주민의 노력이 크게 작용했다. 김태호는 현 조천초등학교 자리에 신명사숙을 운영하다가 재정난을 겪게 되자 공립보통학교 부지를 회사하고 지역 주민들과 함께 학교 설립을 청원하였고, 그 결과 1921년 조천공립보통학교 개교가 결정되었다.

조천 지역은 잘 알려진 바와 같이 3·1 운동 당시에 제주에서 가장 먼저 만세 운동이 시작된 곳이다. 이곳은 치안유지법 위반으로 구속된 사람이 유난히 많았다고 할 정도로 항일 분위기가 널리 퍼져 있었다. 조천주민 박두규는 1920년대 초 조선의회설립 운동을 하고 다니던 친일단체 국민협회의 총무 정병조가 제주에 들어와 이른바 ‘신일본주의’를 선전하고 다니자 ‘협박장’을 보내 그 활동을 제지한 바 있다.<sup>60)</sup> 또 1930년대 ‘제주 야체이카’의 주요 인물인 강창보가 이곳을 중심으로 활동한 적이 있으며, 조선노동공제회 회장 김명식과 고려공산청년동맹 일본총국 책임 비서 고정흠도 이곳 출신으로 알려져 있다.<sup>61)</sup>

조천보통학교는 제주 내 다른 지역보다 그 위상이 높은 편이었다. 1924년에 여자부를 설치하여 30여 명의 여생도를 받아들였는데, 당시 제주도 내 10개 공립보통학교에서 여자부가 설치된 곳은 조천보통학교 외에 제주, 구우, 신우보통학교 정도였다.<sup>62)</sup> 조천보통학교는 그 수학연한에서도 다른 곳과 차별성을 띠고 있었다. 1920년대 제주도 내에서는 수학 연한이 6년으로 되어 있던 학교가 제주보통학교와 조천보통학교 뿐이었다.

60) 『동아일보』, 1921년 3월 7일, 「협박장에 8개월 불복하고 공소해」.

61) 염인호, 「일제하 제주지방의 사회주의 운동의 방향전환과 ‘제주 야체이카’ 사건」, 『한국사연구』70, 1990.

62) 1924년 당시 제주도 내에 설립되어 있던 보통학교는 제주, 정의, 대정, 서귀, 조천, 구우, 신우, 성산, 구좌, 서중보통학교로 모두 10개교였다.

잘 알려진 바와 같이 조선총독부는 1922년에 ‘조선교육령’을 개정하여 기존의 보통학교 수업연한을 4년에서 6년으로 연장하고 중등학교 수업연한도 4년에서 5년으로 개정하였다. 그러나 이러한 조치가 내려졌다고 하더라도 모든 보통학교의 수업연한이 늘어난 것은 아니었다. 각지의 재정 사정에 따라 선별적으로 6년제로 늘린다는 단서 조항이 있었기 때문에 실제로는 한 개 군에 1~2개 학교만이 6년제로 재편되는 정도에 그쳤다. 조천보통학교의 경우 1926년에 조천, 신촌, 함덕, 신흥, 북촌리가 연합하여 의연금을 모집한 후 이를 재원으로 학제를 6년으로 연장해 달라고 요청한 끝에 겨우 그 결실을 볼 수 있었다.<sup>63)</sup>

당시 제주에는 6년제 학교가 적었다. 그러다보니 당연히 그 희소성이 높은 편이었다. 상급학교로 진학하기 위해서는 6년제 학교를 나오지 않을 수 없었기 때문에 4년제 보통학교를 졸업하고 다시 6년제 보통학교에 편입하려는 학생이 많았다. 다른 공립보통학교를 졸업한 뒤 제주보통학교나 조천보통학교로 편입해서 무사히 졸업해야만 제주공립농업학교를 비롯하여 육지부의 중등학교로 진학할 수 있었던 것이다. 상황이 이러하다보니 조천공립보통학교에 대한 지역의 관심이 높았고, 상급학교 진학을 목표로 한 전입생도 많았다.

조천보통학교는 제주보통학교와 함께 제주청년동맹의 주요 활동 대상으로 지목되기도 했다. 선행 연구에서 자세히 밝혀진 바와 같이 1925년 설립된 제주청년연합회가 1928년 제주청년동맹으로 개편되었는데,<sup>64)</sup> 그와 함께 보통학교 학생들을 대상으로 하는 활동도 늘어났다. 예를 들어 1928년 2월 제주공립보통학교 학생들이 교사 강태현의 퇴진을 요구하며 동맹휴학을 펼칠 당시에 일제 경찰은 제주청년동맹의 간부인 김정로와 윤석원을 그 배후 인물로 지목한 후 검거한 바 있다. 제주청년동맹이 학생들에게 항일 의식을 주입하고 있다는 혐의가 씌어졌던 것이다.<sup>65)</sup>

제주청년동맹이 보통학교 학생을 주요 활동 대상으로 삼고 있다는 경찰의 판단이 전혀 근거 없는 것은 아니었다. 동아일보 제주지국 기자로 활동하면서 제주청년동맹의 간부로 활동한 윤석원은 1928년 8월 조선공

63) 『동아일보』, 1926년 6월 25일, 「조천공보 학년 연장 인가」.

64) 염인호, 앞의 논문

65) 『동아일보』, 1928년 2월 29일, 「청년회에 비화, 3인 일시 검속」.

산당재건계획 사건에 연루되어 체포되기 전에 제주소년선봉회와 제주소년연맹 등을 조직하여 학생을 대상으로 하는 각종 행사를 기획, 실행하였다.<sup>66)</sup> 윤석원이 수감된 후에는 김민화, 김하정, 오문규, 김태안, 문재진, 문달모 등이 학생 운동을 지도하고 있었는데, 이들은 1931년 6월 제주읍내 흥관이라는 사람의 집에서 열린 ‘제주도소년운동지도자비밀간담회’에서 “종래에 학교 방면을 과중 평가하고 활동”했다면서 그 활동의 방향을 자평하기도 했다.<sup>67)</sup>

제주보통학교 내에서 제주청년동맹과 연락을 취하면서 동맹휴학 사건을 주도한 사람은 동교 학생 김기범이었다. 그는 고려공산청년회와 조선학생전위동맹의 조직원으로서 1928년 8월에 조선공산당 재건계획에 연루되어 체포된 경력을 가지고 있다. 사회주의 활동에 적극 가담하고 있던 제주청년동맹원이 보통학교 학생으로 재학하면서 항일 운동을 주도했던 것이다.

제주도 당국은 제주보통학교과 조천보통학교 학생들이 제주청년동맹과 연계되지 않도록 하고자 학교 설비 확충과 관련된 지역민들의 제반 노력을 철저히 통제해나갔다. 예를 들어 1929년에 조천면민들이 기부금을 자발적으로 거두어들이어 학급을 늘리겠다고 신청서를 제출하자 당국은 그 요청을 받아들이지 않을 뿐만 아니라 도리어 여자부를 폐지하고 학생 수를 감축해버렸다.

조천공립보통학교는 9년 전에 공립 인가 지령이 있는 후에 지방인사가 다대한 열성과 노력을 다하여 교실 증축도 3차나 하였고 본교 학급 7개, 부설학교 학급 2개로 교수 중인데, 제작년에는 6학년 연장인가를 받은 후 타 지방에서 상급학교 입학 지원자가 증가하므로 동교 교장과 지방학부형 제씨가 대책을 강구중에 지난 2월 1일에 …(중략)… 5학급 증설하기로 동의를 제출하매 유지, 학무위원 제씨도 찬동, 원조하기로 하여 학급증설원을 제주도 당국을 경유하여 전남도학무과에 제출하였는데, 소원하던 학급 증설은 수포로 돌아가고 기실된 여자 학급을 이유 없이 축소하여버렸으므로 일반 인사들은 …(중략)… 비난하며 격분한다더라.<sup>68)</sup>

66) 『시대일보』, 1926년 5월 8일, 「지방단체집회」.

67) 『동아일보』, 1932년 12월 25일, 「제주도사건에심중결사」.

68) 『동아일보』, 1929년 5월 1일, 「학급증설진정에 기설학급을 축소」.



학급 증설을 목적으로 주민들이 자발적으로 기부금을 모으겠다고 결의했으나 당국이 거부했다는 것이다. 혹자는 기부금이라는 것이 말 그대로 자발적 납부 의사를 가진 사람들이 자율적으로 거두어들이는 것으로 보기도 한다. 하지만 기부금 징수 행위는 명백히 조선 총독으로부터 허가를 획득해야 하는 사안이었다. 당국은 기부금 징수 청원의 목적을 면밀히 검토한 후 이를 선별하여 허가를 내릴 수 있었다.

조천 지역의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 일제 당국은 상황에 따라 얼마든지 자발적 기부금 모집 행위를 통제할 수 있었으며, 특히 항일 운동이 펼쳐진 지역을 따로 선별하여 학교 혹은 학급 증설 움직임을 통제했다. 실제로 1931년 1월 조천공립보통학교 신년축하식에서 학생들이 이른바 ‘척어봉답가’와 일본국가 제창을 거부하는 사건이 벌어졌던 바, 일제는 그에 대한 보복으로 이후 지속적으로 학급 증설을 위한 기부금 모집 요청을 묵살하고 학교 운영비 배정에 있어서 차별을 가했다.

조선보통학교의 ‘척어봉답가’ 제창 거부 사건 직후에 제주도사는 제주도학교평의회 석상에서 다음과 같이 경고하고 나섰다.

현재 교육상 가장 우려할 바 적지 않습니다만 가장 유감인 점은 덕풍(德風)에 결함이 있다는 것입니다. 각 학교에서 벌어지고 있는 일을 볼 때 아동이 교사에 대하여 존경의 마음을 가지지 않고, 사소한 일까지 문제를 삼고 있습니다. 교사에 대한 마음은 부모에 대한 마음, 군주에 대한 마음과 같아야 합니다. 아동은 교사에 대하여 절대 복종하지 않으면 안됩니다. …(중략)… 아동과 부형 지역의 사람들이 모두 학교에 반항하는 일이 있는데, 이는 결함이 있는 행동입니다. 나의 임무는 보통학교를 중심으로 지방에 덕풍을 수립하고 교풍을 숙정하여 훌륭한 인물을 만들고 청소년의 기풍을 순화하는 것입니다. 제군(학교평의회원·필자)은 본도의 교육 중심인물로서 이 분야의 선각자의 위치에 있는 이상, 모든 우려에 유의하여 학교당국에 협력하고 본도 교육의 진흥에 노력해주시시오<sup>69)</sup>

제주도사가 보통학교를 설립하고, 그 교육과정을 운영하는 궁극적 목적이 “지방에 덕풍을 수립하고 교풍을 숙정”하는 데에 있다는 것이다.

69) 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002843-0026890801 ‘昭和6年度 濟州道 學校評議會 會議錄’

이러한 목적에 반하는 학생과 주민들의 저항 행위는 용납할 수 없다는 의지를 표명한 셈이다. 이후 제주도는 학교비 운영 과정에서 제주, 조천 보통학교에 대한 견제를 상당히 강화했던 것으로 보이는데, 우선 학급 증설 문제에 있어 소극적인 태도를 드러낸 것이 특징적이다. 그해 제주도는 학교비 세입출예산에 계상되어 있던 기부금 세입액을 조정하여 조천 지역 등 주민들을 대상으로 하는 기부금을 삭제하였다. 그 결과 지정 기부금 징수 예상액이 6,554원에서 2,588원으로 줄어들었다.<sup>70)</sup>

당시 조천과 제주보통학교는 시급히 학급을 증설해야 할 필요가 있었다. 1931년도 학교평의회 회의 석상에서 조선인 평의원들은 다음과 같이 제주, 조천, 구우보통학교 등에 입학 지원자가 집중되고 있다는 점을 지적하였다.

제주, 조천, 구우, 신우 등의 보통학교는 매년 입학 희망자가 많아서 그 전부 입학시키는 것이 곤란한 상황인데 그에 반하여 서중, 정의, 좌면, 대정과 같이 편벽한 지방에 소재한 학교는 모두 입학지망자가 적고 매년 아동의 모집에 다대한 곤란을 겪고 있습니다.<sup>71)</sup>

지역의 사정이 이러했으나 제주도 당국은 1930년대 내내 조천 지역의 학급 증설 요구를 모두 묵살하였다. 이를 간단히 살피기 위해 1939년 제주도 교육평의회 석상에서 학교평의원과 제주도사 사이에 오고간 발언을 일별해보자.

김태호 평의원 - 조천소학교 입학난 완화를 위하여 작년 평의회에서도 동(同) 학교의 학급 증가를 건의하였습니다. 그동안 일반 조천면민은 본년도 만큼은 틀림없이 학급 증가가 가능할 것이라고 확신하였습니다. 그러나 본년도 예산에 관련 예산이 계상이 되지 않았습니니다. 이는 비상히 유감입니다.

제주도사(의장) - 입학난 완화하고 하는 것에 대해서는 당국으로서는 가능한 방안을 강구하고 있습니다만 조천소학교보다도 곤란 학교가 많습니다. 상부의 지정 방침인 제2차 조선인 초등교육 확충계획에 기반하여 학교비재정의 상

70) 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002843-0026890800 ‘昭和6年度 濟州道 學校費 歲入出豫算の件回答’

71) 위의 자료.

태를 고려하면서 점차적으로 확충할 예정입니다. 조천소학교는 학급 증가보다도 현재의 14평의 협소한 교실을 확충시켜 아동으로서 즐겁게 공부할 수 있도록 하는 것이 좋다고 생각합니다. 지역 독지가의 기부를 재원으로 협소한 교실을 확장하는 것이 좋습니다. 면민들이 협의하여 재원을 염출할 방법을 강구하여 통지해주십시오.<sup>72)</sup>

조천보통학교 같은 경우에는 학급 증가를 할 필요가 없고, 남은 교실을 확장하거나 개조하기만 하라는 것이다. 도당국은 조천 지역 출신 평의원에게 학급 증가를 목적으로 하는 기부금보다는 교실 확장에 필요한 비용을 기부금으로 납부할 것인지를 지역민끼리 논의하여 알려달라며 일방적으로 통지하였다.

위 인용문에 언급된 ‘제2차 조선인 초등교육 확충 계획’이란 ‘1면 2교제’를 내용으로 하는 초등학교 증설안이다. 조선총독부는 1929년에 ‘1면 1교제’를 내용으로 하는 ‘제1차 조선인 초등교육 확충 계획’을 발표하여 4년제 보통학교의 증설을 추진하다가 1937년에 ‘1면 2교제’로 그 목표를 수정하고 보통학교의 수를 배가하는 작업에 들어갔다.<sup>73)</sup> 이 계획의 실행을 위해 일제는 학교비부과금의 증액, 기채와 기부금 징수의 확대 등과 같은 조치를 취해나갔다.

제주도 당국은 ‘1면 2교제’ 실시라는 조선총독부의 정책을 실행한다는 명분을 앞세워 제주, 조천보통학교의 학급 증설이라는 당면 과제를 후순위로 돌리고 대정, 추자면 등 상대적으로 입학지원자가 적은 지역에 학교를 설립하는 식으로 정책을 입안해나갔다. 1938년에 발표된 ‘제주도학교비 세입출 예산안’에는 이러한 상황이 <표 1>과 같이 반영되어 있다.

72) 국가기록원 소장 문서번호 CJA003393-6026906905 ‘昭和14年度 濟州道 學校評議會 會議錄’. 보통학교의 명칭이 ‘소학교’로 바뀐 것은 1938년에 개정된 조선교육령에 따라 조선인 보통학교의 명칭이 소학교로 변경되었기 때문이다.

73) 『동아일보』, 1936년 1월 9일, 「제2차 초등교육확충안 -지원자 전부 수용, 1면1교제 완성 후 10개년 계획으로」.

〈표 1〉 1938년도 제주도학교비 세입출 예산안의 주요 내용

세입	재산수입 469원 54전 사용료 및 수수료(수업료 등) 43,587원 66전 전년도조월금 13,331원 25전 도보조금 39,914원 ㉠기부금 30,386원 20전(애월, 대정, 추자면 등) 조입금(교사수선준비적립금 등) 6,194원 60전 잡수입(물품매각대금, 예금이자 등) 1,420원 49전 부과금(호별할, 특별부과금) 76,318원 재산매각대금(불용건물 매각) 2,326원 50전
경상세출	평의회비 281원 42전 사무비 6,924원 24전 소학교비 116,075원 23전 (소학교 교원 급여 76,346원 4전 포함) 간이학교비 6,879원 43전 농업실습학교비 3,927원 84전 기본재산조성비 67원 재산비(화재보험료, 임야식재비 등) 1,356원 72전 잡지출 1,201원 65전
입시세출 (학교신설비용)	신축비 52,264원 41전 설비비 1,489원 98전 토지매수비 6,770원 ㉡적립금(교사 개축 적립금 등) 4,614원 ㉢대정소학교 화재 복구비 15,925원

※ 국가기록원 소장 문서번호 CJA003393-6026906905 ‘昭和14年度 濟州道 學校評議會 會議錄’을 참조하여 작성함

※ 일부 세입출 항목이 누락되어 있어 표에 수록된 세입과 세출의 총액이 합치하지 않음

위 표의 밑줄 친 ㉠은 당해연도에 신설될 예정인 애월, 대정, 추자면의 소학교 교사 신축 비용을 지역 주민들의 기부금으로 충당하겠다는 계획이 반영된 부분이다. 그 해 제주, 조천보통학교 등 입학 지원자가 물리는 학교에 대한 학급 증설 요구와 그에 소요되는 비용을 기부 형식으로 모집하겠다는 제안이 있었지만, 도 당국은 ‘2차 조선인 초등교육 확충 계획’에 따라 일단 보통학교를 증설하는 것이 급하다는 이유로 이를 거부했다. “상부의 기정 방침”을 충실히 지키는 것이 더 중요하다는 것이었다.<sup>74)</sup>

사실 당시 제주도 학교비에는 밑줄 친 ㉡과 같이 교사 개축에 사용할

74) 국가기록원 소장 문서번호 CJA003393-6026906905 ‘昭和14年度 濟州道 學校評議會 會議錄’

적립금이 따로 계상되어 있었지만, 해당 예산이 앞의 인용문에 언급된 조천보통학교 등의 협착 교실 확장 공사에 투입된 적은 없었다. 제주도 당국은 조천보통학교의 학급 증설이라면 절대 허락할 수 없지만, 교실 확장 공사라도 원한다면 기부금을 모아 학교비에 납부해 공사 시행을 요청해도 상관없다고 응했다.<sup>75)</sup>

도 당국은 어디까지나 조선총독부의 지시 사항을 실현하는 데에만 주력하겠다는 그 외 교사 개축 관련 비용은 기부금으로 충당할 방침을 밝혔다. 밑줄 친 ㉔에 보는 바와 같이 당해연도에 화재를 입은 학교 교사의 복구를 위한 예산 집행이 계획되어 있었는데, 이 비용 역시 해당 지역 주민들로부터 징수하는 기부금으로 추진되는 공사였다.

학교 개설에 투입되는 기부 수납액은 무시하지 못할 규모였다. 일례로 1930년에 설립된 안덕보통학교의 경우 신설 경비로 7,430원이 들었는데 제주도 학교비에서 지원된 금액은 2,680원이고 나머지 4,750원은 기부금 수납으로 충당했다.<sup>76)</sup> 해당 예산의 70~80%를 차지했던 것이다. 이 정도의 비중은 지역주민들로부터 거두어들이는 제세 규모를 감안할 때 상당한 수준이었다.

〈표 2〉 1938년도 제주도 남원면 거주민의 제세 부담액 및 기부금 총액

구분	세목 및 수납액	계
국세	지세 1,225원17전, 영업세 63원17전, 제3종소득세 22원78전, 자본이자세 18전	1,311원95전
도세	지세부가세 846원 24전, 호별세 1,346원 80전, 영업세부가세 22원 88전, 어업세 10원, 임야세 405원 23전, 도축세 90원, 차량세 44원, 부동산취득세 238원 28전, 가옥세 932원 47전	3,935원90전
면부과금	지세부가세 636원 85전, 호별세부가세 4,217원 89전, 영업세부가세 50원 89전, 가옥세부가세 334원 1전, 차량세부가세 44원, 부동산취득세 부가세59원 42전	5,343원15전
학교비부과금	호별할 3,675원 81전	3,675원81전
학교 신축 기부금	기부금 3,833원	3,833원

※ 국가기록원 소장 문서번호 CJA003393-6026906905 ‘昭和14年度 濟州道 學校評議會 會議錄’을 참조하여 작성함

75) 위의 자료.

76) 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002712-0026886977 ‘濟州道學校費 公立普通學校增設計劃臨時費財源として寄附金受納の件’

<표 2>는 1938년도 남원면민들의 제세 부담액과 학교 신축 기부금 액수를 제시한 것이다. 이에서 알 수 있는 바와 같이 그 해 남원면에서 수납된 국세총액은 1,310여 원이었고, 도세는 3,930여 원, 면부과금은 5,340여원이었다. 학교비부과금 수납액은 3,670여 원에 달해 도세 수납액과 거의 같은 수준이었다는 것을 알 수 있다. 그런데 당해 연도 남원면에 신설된 학교 교사 신축 비용으로 남원면민이 납부한 지정기부금의 총액은 3,833원으로서 학교비부과금 수납액을 넘어서는 수준이었다.

남원면은 납세자 1인당 지세 부담액이 64전에 지나지 않을 정도로 주민들의 담세력이 높지 않았다. 이와 같은 지역에 학교 신설을 명분으로 거액의 기부금 징수를 결정한 것이다. 그런데 당시 남원면에는 이미 사립조수소학교가 있었기 때문에 굳이 대규모 예산을 책정하지 않고 해당 사립학교에 대한 지원을 강화하는 것도 고려할만 했다.

유사한 경우로 애월면의 사례를 들 수 있다. 애월면은 <표 1>의 밑줄 친 ㉠에서 볼 수 있는 바와 같이 1938년도에 학교 신설을 목적으로 하는 기부금 징수가 결정되었는데, 그 수납액 규모가 5,000원에 달했다.<sup>77)</sup> 이 애월면에도 사립일신소학교가 자리잡고 있었다. 1922년에 설립된 일신학교는 1939년도 당시 재학생 수가 214명에 달할 정도로 규모가 컸고, 당해지역 면장을 중심으로 하는 행정적 지원도 적지 않은 편이었다. 학교 설립 당시 형성된 운영 재원이 5,000원이었으며 학교 부지도 독지가의 기부로 확보하고 있었다.<sup>78)</sup>

제주도 당국은 이와 같이 비교적 교세가 큰 사립학교를 공립보통학교로 전환하여 ‘제2차 조선인 초등교육 확충 계획’에 기반한 실적을 달성하는 데에 주력했다. 또 그를 위해 거액의 교사 신축 기부금을 징수했다. 그런 반면 기존 공립보통학교의 학급 증설을 목적으로 하는 주민들의 자발적 기부금 모집 요청은 내내 외면했던 것이다.

요컨대 일제는 보통학교 학생들이 일제 당국의 방침을 거부하고 항의하거나 주민들 사이에 항일 분위기가 만연한 곳에 대해서는 학급 증설

77) 국가기록원 소장 문서번호 CJA003393-6026906905 ‘昭和14年度 濟州道 學校評議會 會議錄’

78) 문여규, 「일제하 제주도 초등교육기관의 형성에 관한 연구」, 1998, 제주대학교 석사학위논문

을 목적으로 한 자발적 기부금 모집 요청을 거부했다. 그러나 담세력이 낮은 지역이나 사립학교가 활성화된 곳에 기부금을 강제 징수하는 방식으로 공립보통학교를 늘려나갔다. 조선총독부의 초등교육기관 확충 계획에 응한다는 것이 그 명분이었다.

일제의 학교 정책은 표면적으로 보았을 때 조선인을 위한 교육 시설 투자에 적극적인 것으로 보여질 수 있다. 그러나 실제로는 지역의 교육 현실에 적합하지 않았을 뿐만 아니라 식민교육에 대한 조선인들의 불만 표출을 경계 혹은 징벌하는 방식으로 학교비 운영이 결정되곤 했다.

## 맺음말

1920,30년대 제주도의 보통학교 입학 지원자는 급증했다. 특히 제주, 조천면 지역의 입학 열기는 어떤 곳보다 높은 편이었다. 1920년대에 2차 조선교육령의 공포로 보통학교의 수업연한이 4년에서 6년으로 확대되었지만 제주도에서는 제주보통학교와 조천보통학교만 상급학교 진학이 가능한 6년제로 재편되었다. 이 때문에 이들 학교에 대한 입학 및 전입 지원자가 급격히 늘어났다.

조천면의 경우 이렇게 늘어난 교육 수요에 대응하여 학급증설을 지속적으로 제주도 당국에 요청하였다. 그러나 당국은 제주청년동맹의 ‘소년운동’과 1931년 조천보통학교 학생들의 ‘칙어봉답가’ 제창 거부 사건을 계기로 조천보통학교 설비 증설 요구를 일체 거부하기 시작했다. 그와 대조적으로 담세력이 낮은 지역이나 기존에 사립학교가 충실히 갖추어진 지역에 거액의 기부금을 징수해 공립보통학교를 신설해나갔다.

일제하 제주도 학교비 운영비 사례를 통해서 1920년대 이후 보통학교 증설에 필요한 비용의 상당 부분이 학교가 개설될 면 주민들에게 부과된 기부금으로 충당되었다는 점을 확인할 수 있다. 교육 재원이 주민들에 의하여 형성된 만큼 지역민의 참여를 확대하거나 지역의 교육현안에 대한 주도면밀한 조사 결과를 바탕으로 학교비가 사용될 필요가 있었다. 그러나 학교비 운영은 지역 주민의 교육 수요에 적실하게 대응하는 식으로 운영되지 않았다.

주민들이 자발적으로 기부금 납부 의사를 표명한 곳도 있었지만, 도 당국은 해당 지역의 항일 분위기와 조선총독부가 발표하는 방침을 감안하여 이를 받아들일지 결정했다. 또 기부금을 징수할 면을 일방적으로 정하고 하향식으로 이를 할당, 징수하였다. 제주도사가 “보통학교를 중심으로 지방에 덕풍을 수립하고 교풍을 숙정하여 훌륭한 인물을 만드는 것이 나의 임무”라고 했던 것처럼 일제의 지역 교육 정책은 식민지 당국이 원하는 인간상을 만드는 데에 목적이 맞추어져 있었다.

요컨대 일제 교육 정책의 형식과 절차는 조선인의 참여 배제와 차별을 특징으로 하고 있었다. 제주도 지역민들이 이로 인해 겪어야 했던 불편은 상당히 컸으며, 도 당국에 대한 불신도 높아지지 않을 수 없었다. 해방 후 제주도가 겪어야 했던 사회적 혼란 가운데 학교 문제가 간간히 지적되는 것은 그러한 이유에서일지도 모른다.



## 참 고 문 헌

### 1. 연구 논문

- 김동전, 「제주인의 3·1운동과 그 영향」, 『탐라문화』16, 1996.
- 문여규, 「일제하 제주도 초등교육기관의 형성에 관한 연구」, 제주대학교 석사학위논문, 1998.
- 배민재, 「1910년대 조선총독부임시은사금 사업의 운영 방향과 그 실제」, 『한국사론』 55, 2009.
- 변승웅, 「한말사립학교 설립동향과 애국계몽운동」, 『국사관논총』18, 1990
- 양진건, 「일제하 제주도 학교 설립운동」, 『탐라문화』24, 2004.
- 오성철, 『식민지 초등 교육의 형성』, 교육과학사, 2000.
- 이기훈, 「식민지 학교 공간의 형성과 변화-보통학교를 중심으로」, 『역사문제연구』 17, 2007.
- 정선영, 「일제강점기 제주도 개량서당 연구」, 제주대학교 석사학위논문, 2007.
- 최병택, 「일제하 학교비 재정 운영의 성격-호별할과 기부금 문제를 중심으로」, 『역사와현실』90, 2013.

### 2. 자료

- 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002712-0026886977 ‘濟州道學校費 公立普通學校增設計劃臨時費財源として寄附金受納の件’
- 국가기록 문서번호 CJA0002760 - 0026888202 ‘初等教育の普及振興及師範教育の改善に關する計劃要項拔萃’
- 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002843-0026890800 ‘昭和6年度 濟州道 學校費歲入出豫算の件回答’
- 국가기록원 소장 문서번호 CJA0002843-0026890801 ‘昭和6年度 濟州道 學校評議會 會議錄’
- 국가기록원 소장 문서번호 CJA003393-6026906905 ‘昭和14年度 濟州道 學校評議會 會議錄’

『시대일보』

『동아일보』

일본대장성, 『明治大正財政史-外地財政』, 1939

조선총독부, 『朝鮮地方財政要覽』, 1935

조선총독부, 『朝鮮總督府統計年報』

Abstract

## The process of establishment and management of school in the Jeju island(1920~1930s)

Choi, Byung-Taek\*

This paper is concentrated on revealing several problems of the Joseon Governor-General's education policy. Since 1920' Japanese authorities established more schools than those of 1910'. But local residents were required to pay whole money for the new schools. Local annual revenue on schools was composed of only two parts: raising compulsory subscriptions and House rates(戶別割).

Although the local residents laid the foundations of revenue on schools, they couldn't attend The Local School's Governing Board. That was undemocratic decision-making processes.

Japanese authorities that dominated The Local Governing Board, didn't get interested in the welfare of residents. They only cared about how to control the behaviors of students and local education fever which would be the direct cause of anti-Japanese movement.

Key Word : Local annual revenue on schools, The Local School's Governing Board, Jeju Local School's Governing Board, Compulsory subscriptions, Establishing Elementary Schools in 1920s.

---

\* professor at GongJu University of education.

**교신 : 최병택** 32553 충청남도 공주시  
웅진로 27 공주교육대학교  
초등사회과교육과  
(E-mail: newcbt@gjue.ac.kr)

논문투고일 2016. 01. 04.

심사완료일 2016. 02. 11.

게재확정일 2016. 02. 12.