■ 민족문화연구 제87호(2020.05.31), 고려대 민족문화연구원, pp.313-340.
http://doi.org/10.17948/kcs.2020..87.313

1960년대 후반 인력개발의 추진과 지능・적성검사의 도입

정무용(鄭武容)*

목 차

1. 머리말
2. 인력개발 정책의 형성과 시행
3. 기능검정과 지능・적성검사의 도입
4. 맺음말

국문초록

1960년대 후반 한국 정부는 인력개발 정책을 더욱 진전시키기 위해 전담 기구를 설치하고자 하였다. 1966년 경제기획원 자문 기관으로서 관계 부처 인사들과 관계 전문가로 구성된 인력개발위원회가 설치되었고 1967년 장기 인력 개발 정책을 수립하고 조정할 기구로서 과학기술처가 설립되었다. 또한 과학기술처 산하에 인력개발연구소를 두어 인력개발을 위한 제반 계획과 정책 수립에 필요한 자료를 수집하였다. 과학기술처는 1968년 12월 『과학기술개발장기종합계획 1967-1986』과 『장기인력수급추계 및 정책방향 1967-1986』을 수립하는 등 장기 인력 개발 정책을 발표하였다.

과학기술처 등 관계 기관과 장기 인력 개발 정책이 마련되는 각 관계 부처들은 다양한 인력 정책을 추진하였다. 정부가 가장 기본적으로 생각한 것은 원활한 인력의 수급이었다. 이에 노동청의 주관으로 직업훈련과 직업 소개를 실시하였고 다양한 직업

* 서울대 국사학과 강사.

교육을 하였고, 군 기구까지 활용하여 인력을 수급하고자 하였다. 그러나 인력개발은 인력양성에서부터 인력의 활용, 배치, 보호까지를 포괄하는 개념이었다. 따라서 이는 과학기술처의 기능을 넘어선 문교부, 노동청, 보건사회부 등이 담당하는 교육·노동·사회보장의 문제였고, 이 모든 사회 분야 정책의 목표는 생산성의 사회 총합의 증대였다. 그 활동의 내용은 『장기인력수급추계 및 정책방향 1967-1986』에 포괄되었다.

인력개발은 생산성을 극대화 시도였기에 양성한 인력의 능력을 표준화된 기준에 따라 측정 평가하고 그에 맞는 자리에 인력을 배치하는 것이 효율적인 인력의 활용 방법으로 인식되었다. 이에 1967년 기능 검정이 도입되었다. 이와 더불어 인간의 능력을 측정하여 분류하려는 시도들이 인력개발 정책이 추진되기 이전부터 도입되어 확장되어 가고 있었다. 그 측정도구는 바로 지능검사와 적성검사였다. 지능검사가 교육현장에 도입되어 학생들의 학습 능력을 측정하고 분류하는데 적극적으로 활용되었다면 적성검사는 주로 정부 주도의 인력 선발이나 훈련에서 기능공들의 적성을 파악하는데 활용되었다.

주제어: 인력개발, 직업훈련, 기능검정, 지능검사, 적성검사.

1. 머리말

제2차 경제개발5개년계획이 추진되던 1960년대 후반 인력개발이라는 용어는 신문지상에 심심치 않게 등장하였다. 당시 한 경제지는 인력개발의 의미를 다음과 같이 설명하였다. 경제와 관련하여 “인구는 두 가지의 뜻을 가진다. 하나는 먹어야 할 입(口)으로서의 인구이고 다른 하나는 일하는 손(手)으로서의 인력이다. 이 인력은 최근 하나의 자원으로서의 뜻을 갖게 되어 인적자원이라고 한다.” 우리나라에서 인구는 “자원으로서 보다는 먹여야 할 부담”이었으나 “경제적인 자원으로서의 인력은 다른 자원(자연자원)과 마찬가지로 개발의 문제가 대두된다.” 인력은 단순히 존재할 때는 무의미하지만 “하나의 기능으로서 개발되었을 때 경제적인 가치를” 갖는다.[1)]

당시 논의되던 인력개발의 의미는 기능을 갖추는 것, 즉 인력의 양성 및 형성에 그치지 않았다. 인력개발은 인력의 형성, 배분(배치), 활용, 보호 등을 포괄하였다. 배출한 인력을 적재적소에 배치하여 생산성을 늘리는 한편 그

1) 「인력개발 (1) 자원」, 『매일경제』, 1967.11.11.

인력이 손상되거나 훼손되어 생산성이 저하되는 것을 막는 것을 골자로 하였다.[2] 이러한 인력개발에 대한 논의는 단지 논의의 수준에만 머문 것이 아니라 국가정책으로 추진되었고 단지 경제개발5개년계획의 보조 계획이 아니라 그 기간을 훨씬 넘어서는 시기를 포괄하는 장기적인 기획으로 제시되었다.[3]

박정희 정권 시기 인력개발과 관련된 연구들은 주로 기술자인력 배출과 인력수급에 초점이 맞추어져 전개되었다. 한편에서는 주로 중화학공업화 시기 정부가 추진한 인력 수급 및 양성 정책에 중점을 두어 그 적실성을 평가하는 연구들이 있고[4] 다른 한편으로 직업훈련이나 공업고등학교를 통한 기술인력 양성이 연구되었다.[5] 또한 1960-70년대 논의된 사회개발과 관련해서 사회개발의 한 부분으로서 인력개발이 다루어지기도 하였다.[6]

하지만 1960년대 후반 본격적으로 제기된 인력개발이 기술자 양성에 국한된 것이 아니라 수요에 맞는 인력을 양성하고 이들을 적절한 장소에 배치하는 것까지 포괄하여 생산성을 증대시키고자 하는 기획이었다는 점에 주목한 연구는 아직 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구는 그 시발점으로서 인력개발이 국가의 장기적인 기획으로 만들어지는 시점인 1960년대 후반에 주목하여 인력개발과 관련한 정부 부처 및 기관들의 활동을 살펴볼 것이다.

또한 인력개발은 단지 인력을 양성하는 데 그치지 않고 양성된 인력을 적재적소에 배치하여 효율성을 극대화한다는 목적 아래 수행되었다. 그를 위한 각종 측정 기법들이 마련되기 시작하였다. 그것은 인간의 기능을 일정한 기준에 맞추어 객관적으로 측정하기 위한 것이었다. 그 대표적인 도구로는 기

---

2) 정무용, 「1960-70년대 증대하는 유동성과 불안, 그리고 위험관리서의 사회개발」, 『역사문제연구』 제37호, 역사문제연구소, 2017, 306-308면.

3) 과학기술처, 『과학기술개발장기종합계획 1967-1986』, 1968a.

4) 김윤태, 『한국산업화과정에서의 인력수급의 실태 및 평가』, 한국교육개발원, 1990; 박영구, 『한국의 중화학 공업화: 과정과 내용 (II)』, 해남, 2012; 정진성, 「정부의 기술 인력 수급 계획과 기능공 양성 인력」, 『한국 중화학공업화와 사회의 변화』, 대한민국역사박물관, 2014.

5) 임소정, 「금오공업고등학교의 설립과 엘리트 기능 인력의 활용 1973-1979」, 서울대 석사학위논문, 2015; 장미현, 「박정희 정부 시기 기술인력정책의 전개와 숙련노동자의 대응」, 연세대 박사학위논문, 2016.

6) 백승욱·이지원, 「1960년대 발전 담론과 사회개발 정책의 형성」, 『사회와 역사』 제107호, 한국사회사학회, 2015; 정무용, 앞의 글, 2017.

능검정시험이 있었다. 기능검정시험이 훈련된 후의 기능을 측정한 것이었다면 그 전에 자질을 평가하여 특정 직업에 더욱 알맞은 사람으로 훈련·교육시키고자 하는 시도들도 있었다. 그것을 위한 도구로는 지능검사와 적성검사가 있었다. 본고는 인력개발이 추진되면서 기능검정시험과 지능검사·적성검사가 도입되고 활용되는 양상을 서술할 것이다.

1960년대 후반 인력개발이 성공적으로 추진되어 한국이 고도성장의 길로 들어섰다고 설명하는 것이 이글의 목표는 아니다. 본고는 쓸모를 기준으로 인간을 평가하는 사고방식이 한국의 국가정책과 한국의 사회에 자리 잡게 되는 계기로서 1960년대 후반의 인력개발의 시행 양상을 살펴볼 것이다.

2. 인력개발 정책의 형성과 시행

1) 인력개발 기구의 설립과 장기인력수급정책의 작성

1967년 9월 25일부터 30일까지 중앙공무원교육원에서 열린 인력개발을 위한 효율적 방안을 주제로 한 고급 관리자 세미나에서 인력개발위원회 위원장이자 경제기획원장관인 장기영은 기조 연설문에서 인력개발에 관하여 아래와 같이 말했다.

> 일반적으로 인력자원이란 특정 사회구성원이 지식, 기능 또는 기타 제반 능력을 총체적으로 지칭하는 것이며 이러한 것들의 개발 과정이 바로 인력개발이란 것입니다. 따라서 인력개발이란 경제적인 관점에서는 인력자본의 축적 및 경제개발을 위한 그 효과적인 투자과정이며 정치적인 관점에서는 사회구성원을 건실한 민주시민으로서 양성하는 것이고 사회문화적 관점에서는 국민으로 하여금 재래의 습속에 구애됨이 없이 보다 알찬 정신적 생활을 영위하도록 하는 과정으로 단적으로 말하면 인력개발이란 국민사회의 근대화과정을 의미하는 것이라고 생각됩니다.[7]

그는 이어서 “개발 및 훈련되지 못하면 아무리 풍부한 인적자원이 있어도

7) 장기영, 「인력개발의 효율화 방안」, 『1967년도 인력개발을 위한 효율적 방안(고급관리자 쎄미나 과정 제2기 참고자료)』, 중앙공무원교육원, 1967, 3면.

이는 오히려 경제성장의 장해적 요인이" 되기 때문에 "하루 빨리 풍부한 인적 자원을 기술자원으로 개발"해야 하며 제2차 5개년계획의 목표를 성공리에 달성하려면 부족한 자연자원의 개발보다도 "진정한 잠재자원인 인적자원의 개발에" 더욱 역점을 두어야 한다고 역설하였다.[8] 인적자원의 개발, 즉 인력개발이 근대화의 과정 그 자체임을 역설하였던 것이다.

제1차 경제개발5개년계획 시기에도 인력개발과 과학기술을 진흥하기 위한 계획들이 작성된 바 있었고[9] 2차 계획에서도 이에 짝하는 계획들이 작성되었다. 1966년 4월 경제기획원은 '제2차 경제개발5개년계획'에 따르는 '인력개발5개년계획'을 마련하였는데 이 안은 1966년 인력 수요를 8,738,000명으로 예측하였고, 1967년도부터 매년 약 33%의 증가율을 감안하여 만들어졌다. 최종 연도인 1971년도에는 10,440,000명의 인력 수요와 대학 및 전문학교의 4만여 명과 각종 고등학교의 118,000여 명의 인력공급을 계상하였다.[10] 이와 더불어 경제기획원은 1966년 7월 '제2차 과학기술진흥5개년계획안'을 성안하였다. 이 계획의 취지는 "1차 산업에 주력해 오면서 공업화에 따르는 과학기술은 아직도 거의 외국에 의존하고" 있는 상황에서 "우리나라가 지닌 인적자원과 자연자원을 국가적 규모에서 계획, 활용하자는 것"이었다. 이 계획안에는 "창의력의 원천인 인간두뇌와 생산성의 근원인 기술개발의 극대화"를 비롯한 연구 활동의 촉진, 선진 과학기술의 효과적인 도입, 과학적인 풍토의 조성 등 네 가지 목표를 세우고 인력개발, 연구개발, 기술협력 및 도입 등이 포함되었다.[11]

그러나 이러한 계획들은 5년을 기한으로 하는 계획이었기 때문에 보다 장기적인 관점이 요구되며 이를 위해서는 장기적인 안목에서 인력 수요를 추계할 수 있는 방안의 연구가 필요하다는 비판이 제기되었다. 즉 인력추계와 장

8) 같은 책, 5면.
9) 김윤태에 따르면 제1차 경제개발계획을 전제로 '제1차 과학기술진흥5개년계획'이 작성되고 그 일환으로 '제1차 인력개발5개년계획(1962-66)'이 수립되었다. 그는 이것을 시초로 하여 경제계획을 수립할 때마다 인력개발계획과 교육계획이 함께 작성되었다고 평가하였다. 김윤태, 앞의 책 참고.
10) 「인력수급5개년계획」, 『매일경제』, 1966.4.26.
11) 「인력개발 창의력의 원천」, 『동아일보』, 1966.7.9.

기인력개발계획 작성을 위한 기초 자료를 수집하고 연구할 수 있는 조건이 구비되어야 한다는 것이었다.[12]

이러한 관점에서 정부는 인력수급계획과 과학기술진흥계획을 작성함과 동시에 인력개발에 관한 정책을 구상하고 작성하는 역할을 담당하는 기구를 만들고자 하였다. 1966년 5월 인력수급계획수립과 과학기술연구개발을 촉진시키기 위한 방안으로 경제기획원에 인력개발위원회를 설치하기로 결정하였고[13] 이 인력개발위원회는 1966년 7월 15일 대통령령으로 설립되었다.[14] 인력개발위원회는 역할은 "경제기획원 장관의 자문에 응하여 우리나라 인력의 형성・배분・활용 및 복지 향상에 관한 중요 정책을 심의"하는 것이었고 인력수급계획, 인력양성을 위한 교육, 인력개발을 위한 훈련, 인력활용, 인력정책에 필요한 사항의 심의 등을 주요 기능으로 삼았다. 인력개발위원회의 위원은 정부 관계 부처의 차관급 인사들과 민간의 관련 단체들의 인사들이었고[15] 1967년 1월 과학기술진흥법 공포 후 인력개발위원의 정부 측 인사는 차관급에서 장관급으로 변경되었다.[16]

인력개발위원회 설치 후 정부는 인력개발에 관한 자료를 수집하고 이를 연구하여 장・단기적인 계획을 작성할 역할을 담당할 부처를 설립하였다. 그것은 과학기술처였다. 과학기술진흥책을 전담할 과학기술기구 설치에 관한 내용은 1967년 2월 1일 박정희 대통령에게 보고되었다.[17] 이에 관하여 세

12) 「주제 1. 인력개발을 위한 정책 및 기획」, 『1967년도 인력개발을 위한 효율적 방안』, 중앙공무원교육원, 1967, 30-31면.

13) 「기획원에 〈인력개발위〉, 구성안 곧 국무회의에 상정」, 『동아일보』, 1966.5.25.; 「과잉노동력 개발, 인력개발위원회설치법안 마련」, 『매일경제』, 1966.5.28.

14) 『관보』 제4398호, 1966.7.15.

15) 당시 인력개발위원은 다음과 같다. 위원장: 김태동 기획원 차관. 위원: 김입삼(경제인협회사무국장), 이은복(생산성본부 이사장), 최영태 (해외개발공사인력연구소장), 백현기(중앙교육연구소장), 한기수(대한노총사무총장), 이창렬(고려대학교 교수), 국방부차관, 문교부차관, 농림부차관, 상공부차관, 건설부차관, 보사부차관, 총무처차관, 원호처차관, 노동청장. 「인력개발위원 15명을 위촉, 인력형성・배분・활용 등 정책심의」, 『매일경제』, 1966.10.8.

16) 위원장은 경제기획원장, 부위원장은 과학기술처장관이었다. 위원은 문교부・국방부・노동청 장관 등 관계 부처 장관과 국가안전보장회의상임위원 1인, 경제과학심의회의상임위원 1인, 민간인 전문가 등이었다. 과학기술처, 『현황 1967』, 과학기술처, 1967, 49면; 「인력개발위 위원 13명 임명 전문가 9명도」, 『매일경제』, 1968.8.19.; 정무용, 앞의 글, 2017, 308면.

부적인 내용은 밝혀지지 않았으나 “강력한 참모 조정”과 실무를 겸하는 것을 원칙으로 하여 과학기술진흥을 위한 정책 수립과 집행, 인력 자원과 자연 자원의 개발, 과학 기술의 연구・조정 및 촉진, 국제 과학 기술계와 협력 등을 주요 업무로 한다는 것이 주요 내용이었다.[18] 2월 28일 국무회의에서 과학기술처 설치가 의결되었고 이에 따라 4월 과학기술처가 설립되었다. 과학기술처는 과학기술진흥위원회와 인력개발위원회의 자문을 받았고 그 밑에 진흥국, 협력국, 연구조정실을 두었다.[19] 1967년 7월에는 진흥국에 인력과를 신설하여 인력의 개발, 양성, 수급 등 인력정책을 전담하게 하였다.[20]

과학기술처는 설치 직후인 1967년 8월 24일 재단법인 인력개발연구소를 설치하였다. 이 연구소의 주요 업무는 “인력개발을 위한 제반 계획 및 정책 수립에 필요한 자료를 종합적이고 조직적으로 조사 연구”하는 것이었고[21] 인력수급부, 적성부, 인간공학부, 인력보유부, 검사부, 총무부 등 6부로 구성되었다. 인력수급부는 인적 자원 동태・산업구조・경제 성장 및 연구・교육훈련 지침을 마련하였고 적성부는 인간능력・흥미・태도 및 특질을 분석하여 이의 측정 방법을 연구하였고 인간공학부는 인간에 맞는 기계장치의 제작・작업환경 등의 개선 등을 다루었다. 또한 인력보존부는 인력 소모 현상을 산업・보건・심리・경제・생리적 측면에서 연구하여 이직률을 줄이는 장기 취업 방안을 마련하였고 검사부는 해외취업・이주예정자 등에 대한 신체검사와 적성검사를 실시하였다.[22] 인력개발연구소는 인력개발 계획을 수립하

17) 홍성주에 따르면, 과학기술처 설치는 1965년 경제・과학심의회의 위원인 최규남과 이종진이 제출한 과학기술행정기구 개편안에서 제시된 과학기술원을 기원으로 한다. 이들이 제시한 과학기술원안은 과학기술 연구정책을 중심으로 한 것이었다. 그리고 비슷한 시기 행정개혁조사위원회도 과학기술행정 기구 개편을 제안하였으나 국무회의에 잘 받아들여지지 않았다. 그러다 1966년부터 박정희 대통령이 수출 상품의 품질 관리와 품목 개발에 관심을 갖기 시작하면서 과학기술행정 기구 신설로 이어졌다. 홍성주, 「한국 과학기술 정책의 형성과 과학기술 행정체계의 등장, 1945-1967」, 서울대 박사학위논문, 2010, 170-184면.

18) 「최종검토마쳐 과학기술원설치」, 『경향신문』, 1967.1.30.

19) 「과학기술청을 설치」, 『경향신문』, 1967.2.28.; 「과학기술처 개청」, 『경향신문』 1967.4.21.; 『관보』 제4621호, 1967.4.12.

20) 「인력・개발과 신설」, 『매일경제』, 1967.7.28.; 정무용, 앞의 글, 2017, 309면.

21) 과학기술처, 앞의 책, 1967, 9면.

22) 설립 당시 임원진은 다음과 같다. 대표이사: 고제훈(해외개발공사 부사장)/ 이사: 함병선(해외개

고 이를 효과적으로 시행하기 위해 필요한 기초자료를 수집하고 연구하는 기능을 맡았던 것이다.

한편, 과학기술처는 제2차 인력개발5개년계획을 전면 수정하는 한편으로 장기인력수급계획의 작성 작업을 추진하였다. 이를 위해 과학기술처는 기능군 별 정의를 변경하고, 과학 기술계 인력 수급 추계 모델을 만들었고, 인구추계 및 고용 계획을 세우고 교용계수・퇴직률・전직률 등을 조사하였다. 과학기술처는 이를 위해 노동청・인력개발연구소・인구문제연구소 등 관계 기관의 관계자 14명으로 실무 작업반을 구성하고 전문적인 사항에 관한 자문을 얻기 위하여 전문연구위원회를 구성하기도 하였다.[23]

인력개발정책을 논의하고 조정하는 과정에서 실무 부처들과 갈등을 빚기도 하였다. 한 언론은 "행정적으로 과학기술처의 위치가 미약하고 또 그 성격이 애매"하여 "정부기구 상 총무처 다음의 낮은 서열에서 이미 오랜 행정의 역사를 가진 상공, 농림, 문교부 등과 중복되는 분야는 방임할 수밖에 없고 각 부 간의 협조에서도 결함"이 나타난다고 평가하였다.[24] 특히 문교부와 대학 정원 조정을 둘러싸고 대립하는 일도 있었다.[25]

과학기술처는 장기전망으로 1968년 12월 『과학기술개발장기종합계획 1967-1986』과 『장기인력수급추계 및 정책방향 1967-1986』(이하 『장기인력수급추계』) 을 발표하였다. 두 장기 계획 모두 관계부처 및 관계 전문가들이 모여 만든 시안을 만든 후 이 안을 검토한 후 국무회의에 상정하여 확정하는 과정을 거쳤다.

두 계획 중 더욱 포괄적인 『장기인력수급추계』의 작성과정을 살펴보면, 먼저 인력 구조에 대한 기초 자료 조사를 위해 인구문제연구소와 인력개발연

발공사 사장), 김동립(해외개발공사 대표이사), 송인상(경제개발협회장), 이창정(국제기능올림픽대회 한국위 사무총장), 박창원(종합기술개발공사 사장), 박대현(종합기술개발공사 전무), 최영태(해외개발공사 이사), 정순화(국제기능올림픽 한국위 사무차장), 최인규(해외개발공사 이사), 이선희(공화당 정책발전부장), 김경식(특허국장 대리), 김경진(코스모스 공업사 사장), 권하식/ 감사: 정희택(변호사). 「25일 설립인가 인력개발연구소」, 『매일경제』, 1967.8.26.; 「훈련기능공 장기 취업 기술처 인력연구소 설치안 마련」 『매일경제』, 1967.5.29.

23) 「인력개발 전면 수정」, 『매일경제』, 1968.3.14.

24) 「의욕뿐인 과학정책」, 『동아일보』, 1968.12.24.

25) 「인력개발에 이견」, 『매일경제』, 1968.12.13.

구소에 조사 용역을 의뢰하였고, 과학기술처 자체로 학교졸업자동태조사를 실시하였다. 기초 조사 후 인력수급추계 내용을 경제 및 과학기술발전배경 관계 전문가 및 관계 부처의 의견 등을 종합하여 설정하고, 이를 종합하여 '장기인력수급추계 및 정책방향'(안)을 작성 한 후 이를 관계부처 실무자회의에서 이견을 조정하였다. 그리고 인력개발위원회 전문가회의를 개최하여 이 안을 검토 조정하고 인력개발위원회에 상정하여 심의 의결한 후 국무회의에 최종 보고하였다.[26]

이상에서 서술한 인력 개발의 방향은 1968년 과학기술처가 발표한 『장기인력수급추계』에 종합 제시되었고, 아래와 같은 사항을 목표로 내걸었다.[27]

① 인구의 연간 증가율은 1.34%까지 둔화시켜 1986년의 인구를 42백만 선으로 유지하고 선진국형의 인구 구조를 형성한다.
② 노동력의 기능개발에 의한 생산성의 향상과 함께 완전 고용을 이룩하며 사회보장제도를 점차적으로 확립한다.
③ 산업구조의 고도화에 따라 일어나는 노동력의 산업 간 지역 간 직종 간 이동을 원활히 한다.
④ 9년제 의무 교육 제도를 확립함으로써 국민의 기본교육수준을 향상시킨다.
⑤ 과학기술교육 및 직업훈련을 강화하여 과학기술계 인력의 자질을 향상시키고 목표 연도에는 과학기술자 153천 인, 기술공 297천 인, 기능공 1,997천 인 총 2,427천 인의 과학 기술계 인력을 확보한다.
⑥ 해외노동시장을 개척하여 인력자원의 해외지출을 촉진하고 국제 간 기술협력을 강화한다.

위에서 제시된 목표를 달성하기 위한 21개의 주요 정책을 제시하였다. 우선 가족계획사업을 계속하여 인구 증가를 억제하고, 완전 고용과 생산성 향상을 도모하기 위해 "추계 기간 전반기에 노동집약적인 생산 방법을, 후반기에는 자본집약적인 생산 방법을 도입하고, 최저임금제도, 실업보험, 퇴직보험 및 산재보험 등 제반 사회보장제도를 점차적으로 확충 발전시키겠다고 제시하였다.

---

26) 과학기술처, 『과학기술개발장기종합계획 1967-1986』, 과학기술처, 1968a, 182-184면; 『장기인력수급추계 및 정책방향 1967-1986』, 과학기술처, 1968b, 95-97면.
27) 과학기술처, 앞의 책, 1968b, 17면.

인력의 원활한 수급을 위해 정시제 직업학교 제도를 확립하는 한편 직업 훈련의 경우 재훈련 및 촉진 훈련에 중점을 두고 기업주 책임 하에 사업 내 직업 훈련 중심으로 확대하고, 군의 기존 조직과 시설을 활용한 군 산업 기술 훈련을 확대하고 군 주특기(MOS) 제도를 합리적으로 운영하여 직업 훈련 효과를 높이고 제대 군인의 취업 알선을 위한 직업 보도제도를 확립하며, 여성 기술 훈련을 강화하고 여성인력의 활용을 확충할 것이라고 제시하였다. 그리고 인력의 효과적인 활용을 위해 전국적인 직업안정기구의 망상 조직 및 노동시장의 EDPS화(전산화)를 시도하고, 과학 기술 직종에 자격 제도를 확립하며 적성검사를 제도화하여 인력의 활용을 극대화할 것이라는 정책을 제안하였다.

교육의 경우 의무 교육의 학급당 정원을 평균 40명 정도로 유지하고 교육시설을 확충하며 교원의 수급을 원활히 하고, 과학기술 교육에 중점을 두어 교육시설투자는 이공계 및 실업계 학교에 우선순위를 두겠다고 제시하였고, 과학 기술 교육에 소요되는 실험 실습 시설의 적극적인 국산화 추진한다는 계획을 밝혔다. 그리고 과학기술계 고등교육인구는 장기인력수급 추계에 따라 조정하고 그 질적 개선에 중점을 두겠다고 하였다.[28]

위에서 제시된 것들은 일종의 청사진일 뿐 그대로 시행되지는 않았다. 일례로 9년제 의무교육, 즉 중학교까지 의무교육을 실시한다는 계획이나 학급당 정원 평균 40명은 박정희 정권이 끝날 때까지 달성되지 못하였다. 그러나 그 추진 과정에서의 미진함과는 별개로 인력개발의 생산성과 그 활용성을 극대화하기 위해 각종 제도들을 도입하려는 기획이 추진되기 시작하였다.

2) 인력개발 정책의 시행

인력개발에 관하여 정부는 기술 인력의 빠르고 안정적인 수급을 가장 중점적으로 다루었다. 정부는 1967년 1월 16일 “노동자에게 직업훈련과 기능검정을 실시하여 공업 및 기타 산업에 필요한 기능자를 양성”한다는 취지의 직업훈련법을 공포하였고[29], 2월 23일에는 1967년도 ‘직업훈련사업지원방

28) 같은 책, 17-19면.

안'을 마련하여 기능공 22,970명을 양성하고 5,133명에게 특수 기술 훈련을 실시하고자 하였다.[30] 직업훈련사업은 사업 내 직업 훈련, 군 기술 훈련을 포함하는 공공직업훈련 그리고 감독자 훈련, 통신 훈련, 교사 훈련 등을 포함하는 특수 훈련 사업으로 구분되었다. 1967~1968년 동안 실시된 직업 훈련의 상황은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 1967-1968년 직업 훈련[31]

	1967년			1968년		
	훈련소 수 (개)	직종 수 (개)	훈련 인원 (명)	훈련소 수 (개)	직종 수 (개)	훈련 인원 (명)
인정 직업훈련	16	26	3,140	36	43	5,918
군위탁 훈련	80	-	1,278	17	32	853
일반 공공훈련	30	91	4,410	8	22	1,294
수출기능공촉진훈련	-	-	-	34	19	4,946
특수 훈련	-	7	5,346	-	7	4,665
감독자 훈련	-	-	2,100	-	-	1,300
교사 훈련	-	-	246	-	-	160
통신 훈련	-	7	3,000	-	7	3,100
관리자 훈련	-	-	-	-	-	105
계			14,174			17,676

* 비고: 인정 직업훈련은 노동청장이 인정한 직업훈련을 의미한다.

또한 노동청은 1968년 8월 국립직업안정소를 설치하였다. 직업안정소는 1967년 3월 30일 개정·공포된 직업안정법[32]에 따라 전국의 시·군·구마다 1개씩 184개를 단계적으로 설치될 예정이었다. 노동청은 1차 연도인 1968년도에 서울을 비롯한 전국 23개 주요 도시에 25개(서울·부산은 2개소)의 직업안정소를 개설하고, 같은 해에 상용 구직자 48,000명, 일용 구직자 8,000,000명의 직장을 알선한다는 계획을 발표하였다. 또한 직업안정소를 통해 구직근로자들의 적성검사와 직업상담, 인력수급의 적정화를 위한 정

29) 『관보』 제4549호, 1967.1.16.
30) 「기능공 2만천여명양성 직업훈련사업 지원책 마련」, 『매일경제』, 1967.2.23.
31) 과학기술처, 앞의 책, 1968b, 33면.
32) 『관보』 제4611호, 1967.3.30.

기적인 노동시장의 분석, 사용주의 근로자 모집을 대행, 채용시험을 위탁 관리하는 등 인력 은행의 역할 및 구직자 직업 훈련 기능 검정 등도 계획에 포함되었다.[33] 실제 1968년도 국립직업안정소 활동 현황은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 1968년 국립직업안정소 현황[34]

	직업안정소 (개)	구직자 (명)	구인자 (명)	취업자 (명)
서울・부산	4	2,748	3,906	2710
경기・강원	5	310	457	129
충남・충북	4	1,010	671	689
전남・전북	5	648	659	235
경남・경북	6	893	971	650
제주	1	-	-	-
계	25	5,609	6,664	

또한 정부는 기술 인력의 양성을 위하여 군을 적극적으로 활용하였다. 국방부는 12월 14일 1,500 명의 기술하사관들에게 노동청에서 실시하는 기능검정에 응시하게 하였다. 그리고 12월 17일 국방부는 이에서 더 나아가 군에 운전, 유무선 통신, 항공, 선박 등에 대한 기술자 175,000명 중 매년 61,000명의 기술자들이 제대하고 있으나 이들을 효율적으로 활용하지 못한다고 판단하고, 장병들이 군 복무를 하면서 자동차운전면허 등 각종 기술 면허를 얻도록 하는 '군 인력개발 및 기술자공급 계획'을 마련하고 이를 인력개발위원회에 회부하였다.[35]

한편 민간 기업의 직업 훈련을 의무화해야 한다는 의견도 제시되었다. 경제과학심의회의는 인력개발을 위한 정부의 교육훈련투자가 적다고 지적하고 생산성이 높은 양질의 노동력과 과학기술계 인적자원의 확보를 위해 민간 기업체의 직업훈련 시행을 의무화하는 방안을 마련해야한다고 건의하기도 하였다.[36] 실제로 1967년 현재 직업 훈련을 실시한 기업체는 16개였고, 26개

33) 「23개 도시에 국립직업안정소」, 『동아일보』 1968.8.7.
34) 과학기술처, 앞의 책, 1968b, 35면.
35) 「군 인력을 개발 국방부서 계획 마련」, 『경향신문』 1968.12.17.
36) 직업 훈련 의무화 제도는 1967년 1월 공포된 직업훈련법을 제정할 때에도 논의되었으나 국회에서 반대하여 실현을 보지 못하였고, 노동청은 1967년 세법개정시 직업훈련세와 훈련장비의 면

직장에서 약 3,000명이 훈련을 받았다. 그러나 직업 훈련은 정부의 비용 보조를 받은 것이었다.[37]

교육에 관해서는 실업 내지 기술 교육이 강조되었다. 1966년 8월 19일 정부는 각급 실업계 학교의 실태 조사에 착수하였다. 내각기획조정실의 주관 아래 16명의 대학 교수와 전문가들이 전국 26개 실업계 대학, 전문학교, 고등학교를 대상으로 중심으로 조사를 시행하였다. 그와 함께 '2차 5개년계획을 뒷받침하는 기술수급', '균형적 교육투자의 타당성 여부', '전략적 인력개발을 위한 집중투자', '우수교원 확보와 재훈련 문제', '직업보도책과 병역문제의 제도적 고려' 등이 논의되었다.[38]

또한 1966년 12월에는 1,300여 명의 숙련 기술공을 양성키 위한 '기술원양성소설치운영계획안'이 마련되었다. 전국 15개 공업학교에서 조선, 자동차, 방직, 기계 등 26개 학과를 설치하고 이듬 해 4월 1일부터 1년 간 30세 미만의 고등학교 졸업 이상의 자격을 갖춘 자에게 교육을 실시한다는 것이었다. 이 학교에는 제대 군인 및 공업 고등학교 졸업자들을 우선 입소시키도록 하였다.[39]

인력개발은 인력수급이나 인력양성을 넘어선 개념이었고, 이는 교육에 대해서도 마찬가지였다. 이와 관련하여 1968년 10월 대한교육연합회(이하 대한교련)가 발표한 이른바 '제3교육선언'이 주목된다. 대한교련은 10월 7일 '제3교육선언'을 발표하였는데 '7·15교육개혁', 국민교육헌장 제정, 장기교육심의회의 구성 등 일련의 교육 운동은 자립경제, 자주 국방과 아울러 우리 겨레의 3대 국책으로서 가장 우선되어야 할 것이라고 강조했다. 제16회 교육주간을 맞아 발표된 '제3교육선언'은 "제2경제의 기조는 곧 이마에 땀 흘려 부지런히 일하며 손발을 놀려 과학과 기술을 익히고 어려움을 참고 견디면서 억척스럽게 전진하는 '새 한국인 만들기' 운동으로 규정한다"고 밝히고 이러한 운동은 교육을 통해서만 실천할 수 있다고 주장했다. 그리고 구체적

세제도 등을 신설토록 추진했으나 법제화되지 못하였다. 「민간기업 직업훈련 의무화」, 『매일경제』, 1968.1.24.

37) 과학기술처, 앞의 책, 1968b, 33면.

38) 「실업교 실태조사, 경제개발 뒷받침 위해」, 『경향신문』, 1966.8.19.

39) 「전국 공고에 기술원양성소」, 『경향신문』, 1966.12.19.

으로 '정부와 국회가 학교의 평준화에 대한 명확한 시책을 마련하고 이를 실시하고', '교육 전반의 생산성을 극대화할 수 있도록 재편성하고 초·중·대학의 각급교육에 걸쳐서 과학기술 교육을 확충하며', '의무교육만 받은 근로청소년에게 교육 기회를 부여할 수 있는 대책을 강구하여 인력 개발에 전력을 다 하여야 한다'고 선언하였다.[40]

그리고 대한교련은 다음 날 '효율적인 인간교육과 생산하는 교육의 연구'라는 주제 하에 제12회 전국 교육연구대회를 개최했다. 이 자리에는 권오병 문교부 장관을 비롯한 각계 인사와 5백여 명의 교육자가 참석하였는데, 권 문교부 장관은 개막식 축사에서 "근대화 작업 수행에 총력을 기울이고 있는 이때 인력개발을 위한 인간교육은 매우 중요하다"고 강조하였다.[41] 대한교련의 제3교육선언과 교육연구대회에서 표방된 '효율적인 인간 교육과 생산하는 교육의 연구'는 교육 자체의 생산성 증대와 교육으로 인한 생산성 증대 모두를 표방하는 것이었다. 이는 일차적으로 과학 기술 교육을 확대와 근로 청소년에게 교육의 기회를 확대하여 생산성을 증대하는 것이었고 더 나아가 이른바 '7·15교육개혁'으로 중학교 평준화 정책을 더욱 확대하여 교육 전반의 생산성을 확대하는 것이었다.

중학교 평준화는 1968년 서울에서 처음 시행되었고 1971년에는 전국 모든 중학교에서 실시되었다. 당시 시행된 학교 평준화의 주요 골자는 시설·설비의 평준화와 교원 평준화였다. 문교부는 시설 기준을 맞추지 못한 학교들에 신입학생을 배정하지 않는 방식으로 시설 확충을 추진하였고, 자격이 없는 교사를 정리하고 인사이동을 통해 교원의 수준을 평준화하고자 하였다. 학교 평준화는 시설과 교원의 표준화를 통한 교육 수준의 표준화를 의미하였고 이는 곧 교육을 통해 배출된 인력의 표준화를 도모하려는 시도였다.[42]

---

40) 「제3교육 선언」, 『동아일보』, 1968.10.07.
41) 「'생산하는 교육' 연구」, 『매일경제』, 1968.10.8.
42) 학교 평준화는 무시험진학 위한 전제 조건으로서, 학교 간 수준의 격차를 해소하여 서열을 철폐하는 것을 주요 내용으로 하였다. 이에 관해서는 정무용, 「1970년대 중고등학교 평준화 정책의 시행과 '교육격차'」, 『역사문제연구』 제29호, 역사문제연구소, 2013, 111-113면 참고.

3. 기능검정과 지능·적성검사의 도입

1) 기능검정시험의 도입과 확대 시행

인력개발은 단순한 인력의 양성을 넘어서 인력의 활용과 배분, 그리고 보존까지를 포괄한 개념으로 집단적 생산성을 최대한으로 증대하려는 것이었다. 따라서 양성한 인력의 능력을 표준화된 기준에 따라 측정·평가하고 그에 맞는 자리에 배치하는 것이 가장 효율적인 인력의 활용 방법으로 중요하게 인식되었다. 아래의 인용문에서와 같이 과학기술처는 기능수준을 '공정하게' 평가하여 '객관적인' 자격을 부여하기 위해 기능검정 사업을 도입 확대하고 있다고 밝히고 있었다.

> 종래에 사회적으로 천시되어 온 기능인에 대한 기능 수준을 공정히 평가하여 객관적인 자격을 부여함으로써 기능공으로 하여금 자부심을 갖게 함과 동시에 사회일반의 신인(信忍)을 받게 함으로써 산업발전에 필요한 기능 개발을 촉진하기 위하여 1967년 이래 직업훈련법에 의거 실시되어 온 기능검정 사업은 그 규모가 점차 확대되어 가고 있다.[43]

위 인용문에서와 같이 과학기술처는 기능공들의 수준을 적절히 평가하기 위해 기능검정이 1967년 1월 직업훈련법에 규정되면서 도입되었다.[44] 노동청은 첫 2급 기능검정시험의 학과 시험을 1967년 3월에 실시하고 실기시험을 4월에 실시한다고 공고를 내었으나 직업훈련법의 시행령이 공포의 지연과 검정위원 선정, 검정기준 마련, 검정 비용 예산 책정 등 행정적인 준비의 미비로 검정시험은 연기되었다.[45] 노동청은 4월에 14개 직종에 대한 검정기준을 마련하였고[46] 2급 기능사학과검정시험은 7월 16일에 실시되었다.[47] 학과검

43) 과학기술처, 앞의 책, 1968b, 35면.
44) 직업훈련법은 기능검정을 "노동청장이 보건사회부령이 정하는 바에 의하여 노동자의 기능을 공인"하는 것으로 규정하였다. 『관보』 제4549호, 1967.1.16.
45) 「학과 시험 6월 이후 실시」, 『매일경제』, 1967.2.24.
46) 「기능검정 14개 직종 검정기준 마련」, 『매일경제』, 1967.4.11.
47) 「2천7맥명 응시」, 『매일경제』, 1967.7.17.

정 합격자를 대상으로 한 기능검정실기시험은 8월 26일에 시행되었다.[48]

1968년 들어 기능검정의 규모는 더욱 확대되었다. 노동청은 1968년 2월 19일 1968년도 기능검정사업계획을 확정하고 15개 직종의 2급 기능사에만 한정되었던 것을 115개 직종에 걸쳐 1,2,3,4 등급으로 나누어 실시하기로 결정하였다. 그 중 55개 직종은 노동청이 직접 실시하고 60개 직종은 건설협회, 중소기업중앙회 등 10개 단체에 위탁하고, 위탁검정을 하는 경우엔 재료비를 보조해 주기로 결정하였다. 3급과 4급 기능검정은 학과시험 없이 구술시험과 실기만으로 검정하고 3급의 수험자격은 직업훈련2년 수료자, 고교 졸업 후 1년 실무경험자, 중졸 후 2년 실무경험자 4년 이상 실무경험자였고 4급(수습기능공)의 경우는 직업훈련 1년 수료자였다.[49]

노동청은 관련 민단단체에 기능검정을 위탁한 것과 같이 군 및 정부 기관에도 검정 업무를 일정 정도 위탁하였다. 1967년 4월 노동청은 국방부를 및 정부 각 기관에서 실시하는 직업훈련의 수료생에 대해서는 그 기관에 위탁하여 기능검정을 실시하기로 결정하고 직업훈련법에 따른 기능검정의 기준을 각 군 및 정부기관에 보낸 바 있었고[50] 1969년 4월 26일 국방부는 군 제대대상자 중 기능・기술 교육을 받은 장병들에게 6월에 기능검정을 실시하고 직종에 따라 직업을 알선해 주기로 하였다. 제대군인의 90.8%가 군 복무 시 배운 기술과는 전혀 관련 없는 일에 종사하고 있기 때문에 군에서 배운 기술을 제대 후 사회에서 쓸 수 있 수 있게 한다는 것이었다. 국방부는 3차에 걸쳐 기능, 기술직에 복무하는 제대 대상 장병에게 일제히 기능검정을 실시하고 기능검정이 끝난 제대 장병들을 노동청 산하 전국 24개 직업안정소에 등록시키며, 노동청이 이들의 직종을 구분하여 기업체에 취업을 알선한다는 계획이었다.[51]

이렇게 기능검정시험의 규모가 확대되면서 각 급별 기능검정 시험에 통과하는 사람 수도 아래의 표와 같이 급증하였다.

---

48) 「제1회 기능검정 실기시험 실시」, 『매일경제』, 1967.8.12.
49) 「115개 직종에 실시」, 『매일경제』, 1968.2.19.
50) 「군단위로 기능검정」, 『매일경제』, 1967.4.28.
51) 「기술병과 제대자에 〈6월에 기능검정 실시〉」, 『조선일보』, 1969.4.27.

〈표 3〉 기능검정 실시 상황 (1967-1968년)[52]

구분 / 연도	직종수 (개)	합격자 수 (명)				
		계	1급	2급	3급	4급
1967년	15	442	-	442	-	-
1968년	77	4,266	63	1,717	1,271	1,215

물론 위의 수는 1967년 기능공의 총수가 273,000명이었던 것을 감한한다면 그 매우 미약한 수준이었다.[53] 이후 기능검정의 규모는 더욱 확대되었고 이에 따라 1968년 9월 노동청은 기능검정시험을 전국 각 사업장에 출장하여 치르고 1년에 한 번 실시하던 것을 수시 시행으로 변경하기로 결정하였다.[54]

2) 지능・적성 검사의 도입과 확산

기능 검정이 기술에 대한 평가였다면, 그에 먼저 인간의 소질에 대해서 측정하고 분류하려는 움직임이 이전부터 나타나 확대되고 있었다. 그 측정 도구는 바로 지능 검사였고 측정된 수치는 지능 지수[55]로 표현되었다. 지능지수에 대한 관심은 1950년대 중반부터 주로 교육학・심리학 분야를 중심으로 증대되고 있었다.

> 지능이라는 것이 똑바른 해석과 판단은 교육계획에서만 아니라 여러 번 사회기업이나 활동에서도 수반되어야 하는 것으로 생각됩니다. (…) 교육기관 산업기업 기관 군대 등에서 어떤 특정한 일을 위하여 인간을 선발 선정하거나 인간을 적소배치하거나 인간을 위한 특정한 교육을 하거나 할 때에는 타당한 정확한 지능판단을 할 것이 실 이상으로나 도의상으로 필요하게 됩니다. 잘못 판단하여 천

52) 과학기술처, 앞의 책, 1968b, 35면.
53) 같은 책.
54) 「기능공자격시험 사업장서 수시로」, 『경향신문』, 1968.9.14
55) 지능지수는 프랑스 소르본 대학의 심리학실험실 실장이었던 알프레드 비네(Binet)가 1904년 교육부 장관의 요청으로 보통 학급에서 학습 성적이 떨어지는 학생을 식별하는 기술로 고안되었다. 그러나 이후 지능 지수는 미국에서 더욱 발전하여 지적 능력을 측정하는 도구로서 이민자, 육군 등등에서 광범위하게 활용되었다. 이에 대해서는 스티븐 제이 굴드, 김동광 역, 『인간에 대한 오해』, 사회평론, 2003, 5장 참고.

> 재를 범용으로 취급하여 썩혀두게 되는 것, 도저히 감당할 수 없는 대학 공부에 바보를 얽매어 두는 것, 다 개인적 사회적 불행이고 손실입니다. 석연히 금방 보이지는 않으나 크나큰 손실이며 非倫이라고도 하겠습니다. 타당하고 정확한 지능 판단, 이 방법이 과학적으로 심리학적으로 연구된 것은 극히 최근의 일이며 대략으로 따지어 20세기에 들어와서의 일입니다. 실은 아직도 연구 개량 중에 있는 문제입니다. 그러나 이 방면의 선진국에서는 이미 상당한 정도로 타당정확하게 개인의 지능을 판단 혹은 측정하는 방법이 연구 제작되어 있고 그것이 여러 번 실사회문제에 활용되고 있습니다. 이 방법이 지능검사라는 방법입니다. 우리나라에는 엄밀한 의미에서의 지능검사라는 것이 죽 없다가 겨우 금년에 들어와서 몇 개 생겼습니다.[56] [강조는 인용자]

한 인간의 지능을 적절히 판단하여 적재를 적소에 배치하여 개인적 불행과 사회적 손실을 피할 수 있다는 주장이었다. 그리고 그것의 타당성은 지능 판단의 과학성이 보장해 주는 것이었다.

위 인용문의 글쓴이 정범모가 말한 금년에 생긴 몇 개의 지능 검사는 중앙교육연구소에서 제작한 것이다. 중앙교육연구소[57]는 1955년 6월 '아동 지능 성숙 검사'를, 1957년 9월 초등학교 고학년용 지능 성숙 검사를 작성하였다.[58] 그리고 1963년 중앙교육연구소는 국내 최초로 개인용 지능검사에 알맞은 한국판 개인용 지능검사(KWIS)방법을 제정하였다.[59] 중앙교육연구

56) 정범모, 「지능검사라는 것, 판단의 부정확은 사회적 불행(上)」, 『동아일보』, 1956.11.6.

57) 중앙교육연구소는 1953년 3월 9일 부산에서 "우리나라의 교육을 발전시키기 위한 교육의 이론과 실제를 조사·연구하여 교육연구와 실천에 기여함을 목적으로" 설립된 교육연구 기관이다. 1973년 10월 폐쇄되기까지 교육의 전문분야에 관한 연구조사와 연구실험 학교 운영, 현직교육 및 교육상담, 교육연구집회, 교육도서 및 각종 교육 자료의 발간 등의 활동을 하였다. 1965년에 사단법인체(社團法人體)로 성격이 바뀌었으며, 회장은 교육과학기술부장관이 되었다. 소장은 총회에서 추천하여 회장이 임명하였다.

58) 「국민교 아동 지능성숙의 표준 중앙교육연구소 제공」, 『경향신문』, 1955.10.1., 4면; 중앙교육연구소에 따르면, '아동 지능 성숙 검사'의 작성에는 1954년 피바디 사절단의 믹스볼(Myksvoll)이란 인물이 중요한 역할을 하였다. 그는 노르웨이인으로 미국 피바디 대학에서 심리학을 전공하였는데, 그의 제안으로 중앙교육연구소에서 '아동 지능 성숙 검사'를 작성하였다고 한다. 중앙교육연구소, 『中央教育研究所二十年誌』, 중앙교육연구소, 1973, 64-65면; 이와 함께 1950년대 한국의 경제적 상황을 고려한다면 이 과정에서 미국이나 국제기구의 원조가 있었을 것으로 추정된다. 이에 관해서는 추후 과제로 남겨 두고자 한다.

59) 「한국판 개인용 지능검사방법」, 『동아일보』, 1963.3.16.; 중앙교육연구소, 앞의 책, 65면.

소에서 개정하여 표준화한 이 방법은 12세 이상 64세까지의 일반인에게 맞도록 만들어진 것이었다.[60]

중앙교육연구소는 1950년대 중반부터 1960년대 초반까지 초등학교 저학년에서 성인까지 각 단계별 집단용 지능검사, 개인용 지능검사, 적성검사 등 대부분의 기본 표준화 검사를 제작하였고, 이를 바탕으로 1960년대 중반부터 각 단계 별 지능 검사를 한국의 문화 현실을 고려하여 개정하고, 각종 부속자료를 보강하였다. 그리고 그 범위도 유치원 아동에게 실시할 수 있는 학습 준비도 검사에서 대학생까지 사용할 수 있는 지능 검사 등으로 확장하였다.[61]

개발 초기 지능검사법은 교육 분야에 많이 활용되었다. 1959년 서울시 교육위원회는 학생들의 능력과 소질을 파악하기 위해 간편 지능검사를 활용하라는 지시를 내렸고[62] 1960년대 초 서울사범부속국민학교에서는 입학 학생들을 분류하기 위해 지능 검사를 실시하였다.[63] 그리고 1962년 6월부터 인천시에서 국민학교 4-6학년 학생에 대해 6월 초부터 지능검사를 실시한다고 보도되었다.[64] 어느 정도로 초등 교육 현장에서 지능검사법이 도입되어 활용되었는지는 알 수 없지만, 지능검사 가능 범위가 점차 확대되어가는 것과 동시에 학교 현장에서도 지능검사의 활용 폭이 더욱 넓어졌을 것으로 생각된다.

지능 지수에 대한 관심은 중학교 평준화 정책이 시행된 이후 상급학교 진학과 관련하여 더욱 커졌다. 중학교 평준화 이후 학교 간 서열은 사라졌지만 같은 학교·학급 내 학생 간 격차가 새로운 문제로 부각되었다. 그런데 학생을 가르는 기준이 학습 능력의 전제로서의 지능지수인지, 아니면 학습의 결과, 즉 성취도인지는 명확히 제시되지 않았다. 오히려 그러한 모호함으로 인해 지능지수의 중요성이 매우 강조되었다. 즉 지능지수의 차이가 학습능력의 격차로 이어지고, 학습 격차로 이어진다는 생각이 주를 이루고 있었다.[65]

---

60) 중앙교육연구소, 『KWIS 실시요강—한국판 Wechsler 지능 검사—』, 배영사, 1963.
61) 중앙교육연구소, 앞의 책, 1973, 148-149면.
62) 「도의교육 등 지시, 서울 시내 중고교장회의」, 『동아일보』, 1959.5.12.
63) 「꼬마 과거장」, 『동아일보』, 1961.2.19.; 「혹한 속의 20대 일」, 『경향신문』, 1963.12.27.
64) 「국민교생 지능검사」, 『경향신문』, 1962.6.2(석간).
65) 이에 대해서는 정무용, 「1960년대 말-1970년대 초 중학교 능력별 학급편성 논란과 행동과학 교육법의 도입」, 『역사문제연구』 제33호, 역사문제연구소, 2015, 405-406면 참고.

이에 교육 당국은 학생들을 지능지수로 분류하고 일정한 수치 이하 학생들의 상급학교로 진학을 막으려 하였다. 1970년 3월 문교부는 중학교무시험 진학에 따라 발생되는 '저능아' 및 '지진아'에 대한 교육 등 중학교 평준화 장학 계획을 마련하여 각 시·도교육위원회에 시달하였다. 이 계획에는 IQ 80이하의 '저능아'에 대한 교육 문제, '지진아'(평균 60점미만)에 대한 지도 문제, 학력 저하와 새로운 학교차 형성에 대비한 학력 향상 및 평준화 문제, 학급편성 문제, 고교 입시 제도의 개선 문제 등이 포함되었다. 문교부는 '저능' 아동이 중학교 진학을 포기하게끔 지도하라고 하였다.[66]

지능검사는 단지 '저능아'들이 일반 학급으로 진학하여 교육에 혼란을 주는 것을 막으려는 도구만은 아니었다. 반대로 지능검사는 '저능아'에게 알맞은 교육을 제공하고 그들에게 적당한 일자리에 배치하기 위한 도구였다.

> 외국에서는 전문적으로 지능검사를 하고 있다. 이번 54명을 상대로 실시한 지능검사에서 좋은 성과를 얻었다. 뭣보다 어린이들의 지능을 파악하여 이들에게 적합한 교육과 환경조성을 시켜주어야 한다. 저능 아동을 위한 특수학교 또는 특수직업보도소가 있어야만 이들이 마음 놓고 일하게 되는 것이다.[67]

위 인용문은 1962년 서울지법 소년부 지원 권순영 부장판사가 지능검사를 실시한 후 발언한 것이다. 지적 능력과 범죄 가능성을 연결하고 있는 편견이 깃들어 있는 동시에 인간의 능력을 측정하여 그에 맞는 적절한 환경을 조성해 적절히 활용해야 한다는 생각이 엿보인다.

이러한 생각은 앞서 서술한 바와 같이 '저능아'의 중학을 통제하려고 했을 때 동시에 제기되었다. 문교부는 '정신박약아' 또는 '저능아'는 특별반을 편성하여 별도 교육하는 방안을 연구하기 위해 심의회를 구성하였다.[68] 또한 서울시 교육위원회는 중학교 무시험 입학에서 소외된 '저능아동'들을 위한 특수학교를 1971년도에 신설하기로 결정하였다. 18명의 전문 교사들로 특수학교를

66) 「저능아 진학을 규제」, 『매일경제』, 1970.3.13.; 정무용, 앞의 글, 2015, 390면.
67) 「특수학교 필요」, 『동아일보』, 1962.1.22(조간).
68) 「저능아 진학을 규제」, 『매일경제』, 1970.3.13.

구성하고, 특수 중등 과정을 새로 마련하여 학업에 뒤쳐진 이들에게 적성에 맞는 기능을 가르쳐 사회로 진출시킨다는 것이었다.[69] 이어서 민관식 문교부 장관도 1971년 11월 '저능' 국민학교・중학교 학생들을 대상으로 특수학급을 편성하여 별도 특수교육을 실시할 방침이라고 밝혔다. 민 장관이 밝힌 지진아 특수교육 계획은 각 시도에서 실험적으로 편성하고 있는 특수학급을 확대하여 10만여 명에 이르는 저능아들 모두에게 교육의 혜택을 주겠다는 것이었다.[70]

지능 지수가 주로 교육 현장에서 중점적으로 적용되었다면, 정부가 주도한 인력 선발과 배치에서는 적성이 주목을 받았고, 적성검사가 점차 확대되었다. 정부는 1967년 2월 14일 1968년도부터 경제개발5개년계획을 위한 인력 수급과 신규 공무원 채용, 신병 모집, 대학 입시 안내를 위해 적성검사를 광범위하게 실시하여 적격자를 선발하기로 하였다. 문교부 산하 기관인 중앙교육연구소가 이 적성검사를 맡았고 군 당국은 신병모집을 할 때 적성검사를 통해 육・해・공・해병대의 분류를 하고, 총무처는 공무원 채용 시 이 적성검사를 통해 부처를 결정한다는 것이었다.[71]

또한 1967년 3월 한국해외개발공사는 적성검사기구를 도입하였다. 해외개발공사는 이 적성검사기구를 이용하여 해외취업기술자, 국내 각종자동차운전사 및 각종 기능공들의 산업적성을 검사하기로 하였다. 이 기구는 환경에 적응되는 체격・체력・감각・지능・성격 등을 정확하게 가려낼 것으로 기대되었다.[72]

적성검사가 인력개발문제에 본격적으로 적용되기 시작한 것은 과학기술처가 인력개발연구소를 설치하면서부터이다. 앞서 서술했듯이 과학기술처는 인력 문제를 연구하기 위한 산하 단체로 인력연구소를 설치하였는데, 이 연구소는 해외 취업・이주 예정자 등에 대한 정밀한 신체검사와 적성검사를 실시하여 '과학적인' 진학지도 및 직업지도를 담당했고 교육과 직종의 상호 관계 분석 조사, 기능공의 실태・자격제도・질적 결함 등을 규명하는 적성 연

69) 「특수중학교 신설, 무시진학 제외된 저능아 위해」, 『경향신문』, 1971.1.4.
70) 「민문교 저능아에 특수교육」, 『경향신문』, 1971.11.17.
71) 「적성검사를 실시」, 『경향신문』, 1967.2.14.
72) 「인력연구소 곧 발족, 해외파견기술자 신검 등 맡기로」, 『동아일보』, 1966.2.23.; 「적성검사기 구도입」, 『동아일보』, 1967.3.29.

구를 시행하였고, 진학과 직업지도를 위한 적성검사를 시행하였다.[73]

그리고 인력개발연구소는 검사 시행을 위해 적성검사 센터를 설치하였다. 인력개발연구소는 적성에 관하여 기업체나 근로자들의 상담에 응하는 한편, 직종별로 적성 모델을 만들어 인력 진단을 실시하였다. 직종별 적성 모델은 운전사, 방직공 등 기능직 직종과 일반 사무직 직종 등이었다. 인력개발연구소의 적성 검사 센터에서는 노동청의 직업안정소에서 의뢰하는 적성검사도 담당할 계획이었다.[74]

점차 공적 영역에 적용되기 시작한 적성검사는 정부 기관들에 의해서 뿐만이 아니라 민간 기관들에 의해서도 시행되었다. 오히려 이 민간 기구들에 의해 적극적으로 연구되었다고 할 수 있다. 1960년대 전반까지 중앙교육연구소가 지능검사 등의 각종 표준화 검사의 개발과 적용을 주도하였다면, 1960년대 후반부터는 행동과학연구소[75]라는 민간 연구 기관이 이를 이어 받았다.

노동청은 1969년 3월 20일부터 "산업인력육성을 통한 생산성 향상을 기하기 위해" 직업훈련지망생 2,520명과 일반 구직자 5,800명 등 8,320명을 대상으로 적성검사를 시행하였는데, 이 적성검사는 한국행동과학연구소와 인력개발연구소의 협조로 서울 제1직업안정소, 서울 제2직업안정소, 부산 직업안정소에서 실시되었다. 검사 종류는 종합 직업 적성검사(DAT), 적성 분류검사, 지능검사(KWIS), 기기 및 세트타입 적성검사 등이었다.[76]

---

73) 「훈련기능공 장기 취업, 기술처 인력연구소 설치안 마련」, 『매일경제』, 1967.5.29.
74) 「적성검사 센터 곧 설치」, 『매일경제』, 1968.2.29.
75) 한국행동과학연구소는 1967년 7월 1일 문교부와 USOM의 공동출자로 시작된 능력개발계획(Talent Identification Project)을 모태로 한다. AIR(American Institute for Research in Behavioral Sciences)은 1966년 USOM을 통해 정부기관과 학계 인사들에게 종합적인 인력개발 연구의 일환으로 능력개발계획을 제안하였다. 이를 계기로 문교부, 경제기획원, 국방부, 노동청, 총무청, 중앙교육연구소, AIR, 대학기관의 관계 대표자들로 자문 회의를 구성하여 주로 적성검사를 개발하였다. 1년 후 자문 회의는 능력개발계획을 확대하고 이를 사단법인으로 발족시키자는데 합의하였고, 1968년 7월 3일 한국행동과학연구소를 창립하였다. 회장에는 권오병 당시 문교부 장관을, 소장에는 정범모 서울대학교 사범대학 교수를 선임하였다. 한국행동과학연구소는 주로 검사, 조직, 사회, 아동, 학습 연구 등을 수행하였다. 한국행동과학연구소, 『行動科學十年(1968-1978)』, 한국행동과학연구소, 1978, 12-13면; 『인간행동의 탐구』, 한국행동과학연구소, 1998, 216-220면; 정무용, 앞의 글, 2015, 397면.
76) 「생산성 향상에 박차」, 『매일경제』, 1969.3.8.

적성검사가 각종 분야에 도입 확대되는 것과 동시에 이에 대한 세간의 관심도 높아져 갔다. 특히 1968년 인력개발연구소가 운전기사를 대상으로 한 적성검사 결과를 발표하였는데, 이 검사에서 무사고 집단에서는 적성 합격자 82%, 불합격자 18%인데 반해 사고 집단의 경우는 적성 합격자가 28%이고 불합격자가 72%라는 결과가 나와 주목을 끌었다.[77]

> 취직이 아주 힘들어 개인의 능력 성격 흥미 등이 고려될 여지가 없던 것이 얼마 전까지의 우리나라 현실이었지만 최근에는 몇 기업체와 해외기술자 파견에서 적성검사 결과를 따져 이에 대한 관심이 높아가고 있다. 이 같은 추세에 떠라 인력개발연구소는 우리나라 최초의 적성검사 세미나를 13일부터 5일간 신문회관소강당에서 연다. 현재 우리나라에서 이용되는 적성검사에는 직업의 적합성을 따지는 것과 진학에서의 전공 선택을 문제 삼는 두 가지가 있다. (…) 실제로 미국 노동성이 오랜 연구 끝에 이룩한 종합적성검사(GATB)는 개인의 능력을 지적 능력·언어능력·수리능력·공간지각력·지각속도·운동능력·손의 器用性·손가락의 기용성 등으로 나누어 과학적인 측정방법에 따라 몇 가지 직업이 요구하는 상대적인 기준을 마련하고 있다. 이 방식은 우리나라의 몇 기업체에서도 직공의 채용 기준으로 쓰여진 것이다.
>
> 우리나라에서 실시된 대표적인 적성검사에는 인력개발연구소의 운전사를 상대로 한 것이 있다. (…) 언제나 긴장된 상태 하에서 우발적인 사태에 즉각 대처해야 하는 운전사의 적성을 따진 이 조사 결과는 무사고 운전사 집단의 경우 적성검사 합격자는 82%, 불합격자는 18%, 사고 집단의 경우 합격자는 28%, 불합격자는 72%임을 보여주었다. 이것은 외국의 검사 결과와도 비슷한 내용으로 운전사에 대한 적성검사가 사고방지를 위해 필요하다는 사실을 말해 주는 것이다.[78]

이렇듯 적성검사는 "노벨상을 탈 위대한 과학자나 문호의 앞날을 예견해 주거나 틀림없이 대성할 길을 알려" 주지는 않지만 "통계학적인 의미에서 사회적으로 가치를" 가지고 있다고 생각되었다.

물론 이와는 개인을 적절한 자리에 배치하고자 하는 흐름에 역류하는 힘도 함께 존재하고 있었다. "진학을 위한 적성검사도 오래전부터 실시되어"

---

77) 「운전 적성과 사고」, 『경향신문』, 1968.5.11.
78) 「오늘의 시각 적성검사」, 『동아일보』, 1968.5.7.

왔으나 “이에 대한 관심이 모자라고 부형들 사이에 가시지 않는 일류병으로 인해 조사결과는 묵살되는” 경우가 많았고 “서울대부설 가이던스센터의 집계는 재학생의 30% 이상이 전과를 희망하고” 있다는 사실을 보여주었던 것이다.[79] 집단으로서의 생산성의 향상을 기하기 위해 개인들을 적절한 자리에 배치하려는 의도는 각 개인들의 상승의 욕망과 충돌하고 있었던 것이다.

4. 맺음말

이 논문에서 다룬 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다. 정부는 인력개발 정책을 더욱 진전시키기 위해 전담 기구를 설치하고자 하였고 1966년 경제기획원 자문 기관으로서 관계 부처 인사들과 관계 전문가로 구성된 인력개발위원회가 설치되었다. 1967년 장기 인력 개발 정책을 수립하고 조정할 기구로서 과학기술처가 설립되었고 과학기술처 산하에 인력개발연구소를 두어 인력개발을 위한 제반 계획과 정책 수립에 필요한 자료를 수집하였다. 과학기술처는 관계 시행부처들과 갈등을 빚기도 하였으나 1968년 12월 『과학기술개발장기종합계획 1967-1986』과 『장기인력수급추계 및 정책방향 1967-1986』을 수립하는 등 장기 인력 개발 정책을 발표하였다.

과학기술처 등 관계 기관과 장기 인력 개발 정책이 마련되는 각 관계 부처들은 다양한 인력 정책을 추진하였다. 정부가 가장 기본적으로 생각한 것은 원활한 인력의 수급이었다. 이에 노동청의 주관으로 직업훈련과 직업 소개를 실시하였고 다양한 직업 교육을 하였고, 군 기구까지 활용하여 인력을 수급하고자 하였다. 그러나 인력개발은 인력 양성에서부터 인력의 활용, 배치, 보호까지를 포괄하는 개념으로 인력의 적절한 자리를 찾아 배치하고 계속해서 생산성을 향상시켜 능률을 증가시키고 근로자를 재해로부터 보호하여 생산성이 훼손되거나 저하되는 것을 막는 것이었다. 따라서 이는 과학기술처의 기능을 넘어선 문교부, 노동청, 보건사회부 등이 담당하는 교육・노동・사회보장의 문제였고, 이 모든 사회 분야 정책의 목표는 생산성의 극대화였다. 그 활동의

79) 「오늘의 시각 적성검사」, 『동아일보』, 1968.5.7.

내용은 『장기인력수급추계 및 정책방향 1967-1986』에 포괄되었다.

인력개발이 집단적 생산성의 증대하려는 시도였기에 양성한 인력의 능력을 표준화된 기준에 따라 측정 평가하고 그에 맞는 자리에 인력을 배치하는 것이 효율적인 인력의 활용 방법으로 인식되었다. 이에 1967년 기능검정시험이 도입되었다. 이와 더불어 인간의 자질을 측정하여 분류하려는 시도들이 도입되어 확대되었다. 그 측정 도구는 바로 지능검사와 적성검사였다. 지능검사가 교육현장에 도입되어 학생들의 학습 능력을 측정하고 분류하는데 적극적으로 활용되었다면 적성검사는 주로 정부 주도의 인력 선발이나 훈련에서 기능공들의 적성을 파악하는 데 활용되었다.

정부는 인력 수급 계획을 작성하여 이에 맞는 인력을 양성하고 그 인력을 적절히 배치하고 활용하며 그들을 적절히 관리 보호하는 역할을 자임하였다. 그와 더불어 개인은 정부의 계획에 맞추어 자신을 쓰임새 있는 인력으로 탈바꿈시켜야 했다. 인력개발과 더불어 한 개인은 더 이상 덜어 내야 할 입이 아니라 사용 가능한 손으로서의 인력으로 전환되어 갔다. 그리고 한 인간의 가치는 바로 그 쓰임새로부터 평가되기 시작하였다.

▮ 참고문헌

『관보』, 『경향신문』, 『동아일보』, 『매일경제』, 『조선일보』.

과학기술처, 『현황 1967』, 과학기술처, 1967.
_____, 『과학기술개발장기종합계획 1967-1986』, 과학기술처, 1968a.
_____, 『장기인력수급추계 및 정책방향 1967-1986』, 과학기술처, 1968b.
김윤태, 『한국산업화과정에서의 인력수급의 실태 및 평가』, 한국교육개발원, 1990.
박영구, 『한국의 중화학 공업화: 과정과 내용 (II)』, 해남, 2012.
백승욱・이지원, 「1960년대 발전 담론과 사회개발 정책의 형성」, 『사회와 역사』 제107호, 한국사회사학회, 2015, 349-388면.
서울대 교육연구소, 『교육학용어사전』, 하우동설, 1995.
스티븐 제이 굴드, 김동광 역, 『인간에 대한 오해』, 사회평론, 2003.
임소정, 「금오공업고등학교의 설립과 엘리트 기능 인력의 활용 1973-1979」, 서울대 석사학위논문, 2015.
장미현, 「박정희 정부 시기 기술인력정책의 전개와 숙련노동자의 대응」, 연세대 박사학위논문, 2016.
정무용, 「1970년대 중·고등학교 평준화 정책의 시행과 '교육격차'」, 『역사문제연구』 제29호, 역사문제연구소, 2013, 111-135면.
_____, 「1960년대 말-1970년대 초 중학교 능력별 학급편성 논란과 행동과학 교육법의 도입」, 『역사문제연구』 제33호, 역사문제연구소, 2015, 379-411면.
_____, 「1960-70년대 증대하는 유동성과 불안, 그리고 위험관리서의 사회개발」, 『역사문제연구』 제37호, 역사문제연구소, 2017, 295-330면.
정진성, 「정부의 기술 인력 수급 계획과 기능공 양성 인력」, 『한국 중화학공업화와 사회의 변화』, 대한민국역사박물관, 2014.
중앙공무원교육원, 『1967년도 인력개발을 위한 효율적 방안』, 중앙공무원교육원, 1967.
중앙교육연구소, 『KWIS 실시요강—한국판 Wechsler 지능 검사—』, 배영사, 1963.
_____, 『中央教育研究所二十年誌』, 중앙교육연구소, 1973.
한국행동과학연구소, 『行動科學十年(1968-1978)』, 한국행동과학연구소, 1978.
_____, 『인간행동의 탐구』, 한국행동과학연구소, 1998.
홍성주, 「한국 과학기술 정책의 형성과 과학기술 행정체계의 등장, 1945-1967」, 서울대 박사학위논문, 2010.

「네이버 뉴스 라이브러리」, https://newslibrary.naver.com/.

【Abstract】

Implementation of manpower development in the late 1960s and introduction of intelligence and aptitude tests

Jeong, Moo-Yong*

In the late 1960s, the Korean government tried to set up a dedicated organization to further advance manpower development policies. In 1966, the Manpower Development Committee, composed of personnel from related ministries and related experts, was established as an advisory body to the EPB, and in 1967, the Ministry of Science and Technology was established as an organization to establish and coordinate long-term human resource development policies. In December 1968, the Ministry of Science and Technology announced long-term manpower development policies.

A variety of manpower policies were promoted by related agencies, such as the Ministry of Science and Technology, and related ministries that have long-term manpower development policies. The most basic idea of the government was the smooth supply and demand of manpower. Accordingly, the Ministry of Labor conducted vocational training and job introductions, provided various vocational trainings, and tried to supply manpower using military organizations. However, manpower development was a concept that encompasses the development of manpower and the use, deployment, and protection of manpower. Therefore, it was a matter of education, labor, and social security, which was carried out by the Ministry of Education, Labor, and Health and Social Affairs beyond the functions of the Ministry of Science and Technology. The contents of the activities were covered in Long Term Manpower Supply and Demand Estimation and Policy Direction 1967-1986.

As manpower development was an attempt to maximize productivity, it was recognized as an effective method of utilizing human resources by measuring and evaluating the ability of the trained personnel according to standardized standards and placing them in the appropriate positions. Thus, a functional test was introduced in 1967. In

* Lecturer, Dept. of Korean History, Seoul National Univ.

addition, attempts to measure and classify human abilities have been introduced and expanded before the manpower development policy was promoted. The measurement tools were intelligence tests and aptitude tests. If the intelligence test was introduced to the educational field and was actively used to measure and classify students' learning abilities, the aptitude test was mainly used to grasp the aptitude of skilled workers in government-led personnel selection or training.

Keywords: manpower development, vocational training, skill test, intelligence test, aptitude test.

접수일: 2020.03.31. ‖ 심사일: 2020.04.10. ‖ 게재확정일: 2020.05.18.