



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](#)

석사학위논문

통일 이후 남북교육행정체제 통합방안

제주대학교 교육대학원

교육행정전공

이 상 현

2014년 8월

통일 이후 남북교육행정체제 통합방안

지도교수 이 인 회

이 상 현

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함

2014년 8월

이상현의 교육학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 교육대학원

2014년 8월

목 차

I. 서 론	1
1. 연구 필요성 및 목적	1
2. 연구의 내용 및 범위	3
3. 연구의 방법	3
4. 연구의 제한점	3
II. 남북 교육행정체제 통합의 이론적 배경	5
1. 교육행정체제의 정의	5
2. 통일의 정의	7
3. 통합의 정의	11
4. 통합이론의 적용	16
III. 독일의 교육통합 및 협력 사례	20
1. 통일 이전 동서독의 교육체제	20
2. 통일과정에서 동서독의 교육협력	26
3. 통일 이후 동서독 교육통합	30
IV. 남북 교육체제 비교 및 교육협력 사례	36
1. 남북한 교육체제 비교	36
2. 남북 교육협력 사례	54
V. 남북 교육행정체제 통합방안	70
1. 통합의 기본방향	70
2. 남북 교육행정체제 통합방안	74
VI. 결론 및 제언	83
참고문헌	86

표 목차

<표 II-1> 남한 정부의 역대 ‘남북연합’ 통일방안	8
<표 II-2> 북한의 역대 연방제통일방안	9
<표 II-3> 연방주의와 기능주의 그리고 신기능주의적 시각 비교	15
<표 II-4> 교육통합을 위한 통합이론의 적용	19
<표 III-1> 1965년 10년제 종합기술학교의 교과과정	24
<표 III-2> 정부 지원에 의한 서독에서 동독으로의 여행 현황	27
<표 III-3> 연도별 청소년 교류현황	28
<표 III-4> 동서독 간 연방주의 자매결연 현황	30
<표 VI-1> 유엔합동호소에 의한 분야별 대북 지원 동향(1996~2004)	57
<표 VI-2> UNICEF의 2013년도 분야별 요청액에 대한 모금지원 현황	58
<표 VI-3> 교육분야 대북지원 현황	60
<표 VI-4> 평야과학기술대학교(PUST) 주요연혁	63
<표 VI-5> 평양과학기술대학교(PUST)의 SWOT 분석	66
<표 V-1> 교육체제 통합형태	73

그림 목차

[그림 II-1] 한국 지방교육행정체제 체계도	7
[그림 III-1] 1959년 이후 동독 학교제도	23
[그림 III-2] 독일의 교육행정기구 조직	31
[그림 VI-1] 남북한의 학제 비교	44
[그림 VI-2] 북한의 중앙교육행정체제	48
[그림 VI-3] 북한의 교육체제	50
[그림 VI-4] 북한의 지방교육행정조직	52
[그림 VI-5] 북한의 학교교육행정조직	54
[그림 V-1] 교육행정체제 준비 단계	76
[그림 V-2] 교육행정체제 연계 단계	79
[그림 V-3] 교육행정체제 통합 단계	82

【국문초록】

통일 이후 남북교육행정체제 통합방안

이 상 현

제주대학교 교육대학원 교육행정전공

지도교수 이 인 회

박근혜 정부는 다른 정부와는 다르게 통일에 대한 다양한 정책들을 내놓고 있다. 2013년 5월에는 박근혜 대통령이 미국을 방문하여 남·북 분단의 상징인 비무장지대(DMZ)에 평화공원을 설립함으로써 세계에서 가장 위험한 지대를 가장 평화로운 곳으로 탈바꿈하겠다는 의지를 나타내었으며, 2014년 3월에는 독일에서 ‘드레스덴 통일 구상’을 발표함으로써 구체적인 남북 협력의 방향을 제시하였다. 하지만 이러한 정책들은 북한의 긍정적인 반응을 전혀 얻지 못하였다.

따라서 통일의 모든 정책은 양 체제가 화해와 협력을 바탕으로 한 준비가 필요로 한다. 예시로, 독일은 동독과 서독이 통합하는 과정에서 발생하는 통일비용, 그리고 생활수준 차이에서 나타나는 패배감과 열등감과 같은 괴리감이 깔린 의식의 차이 등 다양한 사회적 문제점이 준비 없이 나타났다.

남·북한 또한 독일과 같이 통일 된다 하여도 통일 후 발생할 문제점들은 통일 전 남·북한이 겪고 있는 갈등들, 그리고 독일이 경험했던 문제점들보다 크게 다가올 것이다. 왜냐하면, 남·북 분단은 벌써 60년이라는 긴 세월이 흘렀기 때문이다. 이 기간에 남·북한은 같은 한 민족이라고 하지만 언어, 사회, 문화, 경제, 그리고 역사 등에

서 너무나도 큰 이질성과 차이점을 나타내고 있으며 이러한 문제점들을 해결하지 않고는 통일을 이루기는 힘들 것이다. 설사 통일을 이룬다 하여도 그에 발생하는 사회적 문제나 통일의 비용은 독일과 비교할 수 없을 만큼 클 것이라 예상된다.

이 같은 맥락에서 통일정책은 사회적 문제에 대비하할 수 있는 방안들이 되어야 할 것이며 그 중심은 교육통합이 되어야 할 것이다. 교육은 정치적으로 중립적이고 미래지향적이며 평화를 수반할 수 있는 영역이며 교육 통합을 위한 협력은 정치적으로 해결하기 힘든 문제도 모색할 수 있기 때문이다. 사실, 통일에 대비한 다양한 교육통합에 대한 연구가 이루어져왔지만 실제적으로 중요한 교육행정체제 통합에 대한 연구는 거의 되지 않았을 뿐더러 연구가 되어졌더라도 일시적인 연구에 그치는 경향을 보여 왔다.

따라서 이 연구의 목적은 통일 이후 남북한 교육행정체제 방안을 모색하는데 있다. 이를 위해 독일의 통합 사례, 남북한 교육체제 비교 및 협력사례를 조사하여 교육행정체제 통합 방안을 제시하는데 분석 자료로 사용하였다.

이 연구의 교육행정체제 통합 방안은 다음과 같다. 첫째는 화해와 협력을 바탕으로 교육행정체제 준비 단계로서 남북한의 교육행정체제의 현황과약이다. 이를 위하여 교육행정체제 공동연구 및 학술발표가 이루어져야 할 것이고 남북 교육관계자의 상호 방문 및 인적교류가 활발히 추진해 나가야 한다.

둘째, 교육행정체제 연계단계이며 이를 위하여 교육거버넌스의 구축이 필요하다. 교육거버넌스의 형태는 남북한 정부와 북한정부의 교육기구 설치, 남북한정부와 민간단체의 교육협력 기구 설치, 그리고 남북한 정부와 국제기구와의 북한 교육환경 협력을 이루어냄으로써 북한과의 정치적인 교육협력을 이끌어 낼 수 있다.

셋째, 통일국가로서 교육행정체제 통합 단계이다. 이 시기는 남북한 두 체제가 완전히 하나의 교육 공동체로 형성하여 통합된 중앙교육행정체제와 지방교육행정체제를 나타내는 단계이다. 중앙교육행정체제는 북한의 독재기관의 폐지로 교육성을 유지한채 북한의 교육을 계속 담당할 것이며 교육공무원제도를 재정립함으로써 교육행정통합의 과도기 시간을 줄여나가는 필요가 있다. 지방교육행정체제는 각 도의 자율성과 자주성 지역성을 보장함으로써 종적인 구조에서 횡적인 구조로 구축해야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

최근 박근혜 정부의 대북 정책을 살펴보면 해외 순방 중 남북관계의 개선 방안과 통일 의 중요성에 대해 언급하고 있음을 알 수 있다. 특히 2013년 5월 미국을 방문한 박근혜 대통령은 미국의회 상·하원 합동회의 연설에서 남·북 분단의 역사적 현장인 비무장지대에 세계평화공원을 조성하여 세계에서 가장 위험하고 중무장한 지역을 평화에 이바지하는 진정한 비무장 지대로 탈바꿈하겠다는 원대한 의지를 나타냈다. 또한 지난 2014년 3월에는 독일을 방문한 대통령이 통독의 상징인 드레스덴에서 신년 구상에서 밝힌 ‘통일대박론’을 뒷받침하는 새로운 통일구상을 담은 연설문을 발표하였다.

이러한 우리정부의 평화통일 정책제안에도 불구하고 북한은 끊임없는 도발을 일삼았다. 지속적으로 연평도 NLL 침범하고, 무인 정찰기를 띄워 위협을 가하고, 개성공단의 중단으로 남한 사회에 불안감을 조성하고, 특히 UN 안보리의 북한 핵실험에 대해 대북 결의안을 발표에도 불구하고 북한은 핵무기 실험을 감행하여 한반도뿐만 아니라 세계 안보질서에 큰 위협을 가하는 실정이다.

현재 북한은 외부적 압박뿐만 아니라 내부적으로도 정치적 불안구조의 모습을 보이고 있다. 김정은이 정권을 잡은 후 백두혈통을 강조한 공포정치로 국제사회로부터 인권유린이라는 비난과 외면을 받고 있다. 특히 북한 2인자인 장성택을 숙청함으로써 겉으로는 정치적 안정을 취하고 있는 것처럼 보이지만 내부적으로 주민들의 불안과 함께 매우 혼란스러운 모습을 나타내고 있다. 그리고 북한은 경제적 불안구조의 모습도 보이고 있는데 이는 북한의 인플레이션을 해소하고 재정능력을 강화하고자 화폐개혁을 강행하였다. 하지만 이러한 정책은 오히려 살인적인 인플레이션을 이끌어 북한경제의 침체로 나타났다.

이러한 불안정한 북한사회와 평화통일을 이루기 위해서는 일방적인 통일정책제안은 쉽게 다가갈 수가 없다. 우리가 추구하고 북한이 동의할 수 있는 평화통일을 이루기 위해서는 화해와 협력으로 시작하여야 한다. 화해와 협력을 바탕으로 한 통일정책은 정치경제의 분야뿐만 아니라 사회문화의 영역에서 공동체를 형성하고 특수한 기능적 연계 체

제를 형성하는 것이라고 할 수 있다. 사회문화의 영역에는 교육도 포함된다고 할 수 있어 남북한의 교육은 다방면의 교류와 협력이 활성화되면서 기능적인 통합이 이루어지는 과정이다(한만길 외, 2001).

이에 대비하여, 통일 이후 정치적 경제뿐만 아니라 사회통합을 위한 많은 연구가 필요하겠지만 무엇보다도 진정한 민족의 화합과 동질성 회복, 정체성 확립, 그리고 남북의 이질성을 극복하기 위해 통일교육에 대한 체계적인 연구가 필요하다. 하지만 북한교육에 관한 연구는 1980년대 이전에는 정부의 통제와 규제위주의 정책으로 소수의 학자들만이 관심을 갖고 있었고, 연구 성과 또한 미흡하였다(장중욱, 2006).

1990년대에 들어서는 북한에 대한 연구가 국토통일원을 비롯하여 북한 관계 연구 기관, 그리고 학계에서 활발하게 연구되고 있다. 또한 각 기관들 뿐만 아니라 많은 학자들의 참여가 이루어지면서 연구가 총론적 수준을 벗어나서 주제의 다양화와 세분화, 연구방법의 다양화가 이루어졌다. 교육에 있어서의 연구는 주로 북한사회주의 교육학의 특성, 사회주의 교육이념과 주체사상 교육의 특성, 북한의 교과서 분석 및 학제 등에 관한 개괄적인 연구가 활발하였다(김재우, 1996). 나아가 최근 남북한 통일에 대비하여 교육과정과 교과서 연구가 유례없이 활발히 진행되고 있다. 교과서의 분석 대상이 과거에는 정치사상 미 이상화 과목, 국어·수학의 주요 과목에 집중되었다면, 최근에는 과학 및 예체능 과목에 이르기까지 전 과목으로 확대되었다. 연구 경향에 있어서도 교육내용의 이데올로기적 성격뿐만 아니라 교육내용의 난이도·주제 편성 원칙과 방법 등 비교준거에 따른 심층적 분석이 이루어지고 있다(신효숙, 2006). 이러한 북학교육이 다각적·심층적으로 이루어지고 있는 반면에, 교육행정체제 통합의 연구는 축적되지 못하고 정책연구에서 일시적인 경향을 보여 왔다. 그러나 이러한 연구들은 대체로 10여 년 전에 이루어져 지금 상황과는 현격한 차이가 있어 시의적절하지도 못한 상태에 있다(신현석, 2005). 이와 같이 북한의 교육이념, 교육제도, 그리고 학제 등 북한 교육의 다양한 부분에서 많은 연구가 진행되고 있음에도 불구하고 남북한 교육행정체제에 대한 연구는 보다 구체적이고 심도 있는 연구가 진행되어 있지 않았다.

따라서 이 연구는 점진적·단계적 평화통일을 전제로 통일단계를 ① 화해·협력단계 ② 남북연합 단계 ③ 통일국가 총 3단계로 설정하여 통일 후 남북한의 교육행정체제 통합방안의 방향에 대해 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 내용 및 범위

이 연구의 목적을 위하여 다음과 같이 연구내용과 범위를 설정하였다.

첫째, 남북 교육행정체제통합연구의 이론적 배경을 살펴본다.

둘째, 통일이전 동서독의 교육체제, 통합과정에서 동서독의 교육협력, 그리고 통일독일의 교육통합 사례를 살펴본다.

셋째, 남북한의 교육이념, 교육제도, 교육행정을 비교하고 북한의 교육지원 사례를 살펴본다.

넷째, 통일 이후 교육행정체제 통합방안을 제시한다.

3. 연구의 방법

이 연구는 위와 같은 목적을 달성하기 위하여, 문헌 연구로 진행되었으며 국내 정부기관, 연구기관 및 학계에서 발간된 북한의 교육행정체제 자료 및 논문을 참고하였다. 또한 독일을 우리나라 교육행정체제의 통합을 위한 사례로 선정하였다. 독일은 현재 통합국가로 하나의 교육행정체제로 유지하고 있지만, 과거에는 북한과 같이 공산주의 이념을 같이 했던 나라로서 남북한 교육행정체제 통합을 연구하는데 있어서 발생될 문제점들을 예측하는데 도움이 된다. 1990년 독일의 통일은 서독의 자유민주주의 체제가 동독의 사회주의를 일방적으로 흡수하는 통일의 형태를 가졌을 뿐만 아니라, 교육도 동독이 서독의 교육체제를 그대로 받아들이는 사례를 보여왔다. 따라서 이러한 독일의 통합사례를 살펴보기 위해 독일의 교육통합관련 자료, 및 논문 등을 분석하였으며 사례를 통해, 남북한 교육행정체제 통합과정에 발생될 수 있는 문제점들을 예기할 수 있을 것이고 그에 대한 대처 방안도 모색하여 교육행정통합 방안을 제시하였다.

4. 연구의 제한점

이 연구를 수행함에 있어서 다음과 같은 제한점이 있다.

첫째, 북한은 공식적으로 표현한 것과 내면적으로 추구하는 실체가 다른 이중성이 크

기 때문에 북한체제에 불리한 면은 공개하지 않고, 체제 선전과 인민의 동원에 유리한 것은 과장하거나 허위적인 내용이 많아 자료수집이 곤란하고 수집된 자료 또한 사실 여부를 확인하는 것이 어렵다. 따라서 북한에서 발간된 1차 자료는 신뢰성 부족하기 때문에 정부기관, 연구기관 및 학계 등에서 발간된 2차 자료를 주로 의존 할 수밖에 없어 오류가 있을 수도 있다.

둘째, 북한교육과 관련한 기존연구는 북한 교육제도, 교육체제, 그리고 통일교육에 관한 질적 및 양적 연구가 진행되어 왔다. 그러나 북한 교육행정체제의 역할에 관해 미시적 관점에서 연구한 자료가 부족하고, 관련된 자료의 양이 적어 보다 상세한 연구를 하지 못하는 한계가 있다.

셋째, 교육의 통합은 교육뿐만 아니라 사회, 민족정서, 역사, 문화 등 다양한 요소와 얽매어 있기 때문에 서로 상이한 두 사회체제에서 교육 통합은 연구자의 환경과 연구 방법에 따라 통합의 방향이 다를 수 있다.

II. 남북 교육행정체제 통합의 이론적 배경

1. 교육행정체제의 정의

가. 교육행정체제의 개념

남한의 교육행정체제는 크게 중앙교육행정체제와 지방교육행정체제로 나눌 수 있다. 이는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조 “지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.”를 바탕으로 남한도 다른 민주국가처럼 지방자치를 실시하고 있음을 알 수 있다. 하지만 교육에 관한 행정권을 지방자치단체에 통합시키느냐 독립된 기관으로 분리 또는 분산시키느냐의 분권화 문제가 있었지만 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조와 「지방자치법」 제121조에 구체적으로 명시된 것처럼 남한의 모든 시·도의 광역구에 지방교육행정이 설립이 되어있다.

교육행정체제의 개념을 살펴보자면, 호이와 미스켈(Hoy & Miskel, 2001:18-32)은 교육행정체제(educational administration system)를 “의도적으로 설정된 체제의 목표와 방향에 따라 교육행정의 과정을 작동시키기 위하여 필요한 인적·물적 자원을 환경으로부터 투입 받아 구조화된 제도를 운영함으로써 목표를 달성하고자 하는 개념적 실체이다.”라고 하였으며 이러한 교육행정체제는 기본적으로 개방체제(open system)로서의 성격을 갖는다. 라고 주장하였으며, 신현석(2005)은 “이러한 개방체제는 환경으로부터 인적·물적 자원과 체제운영의 생각들이 받아들여 그것들을 체제의 운영과정을 통해 처리하며 처리결과로서 산출물들을 생산해낸다.”라고 하였다. 산출물들은 환경으로 배출되거나 체제의 운영과정으로 송화되기도 한다. 교육행정체제는 전형적인 개방체제로서 교육활동의 지원을 목표로 삼고 이를 달성하기 위하여 인적·물적 자원을 정부로부터 지원받아 행정과정이 다양한 교육제도를 통해 진행되고 이에 따라 요구되는 산출 결과 혹은 교육서비스를 제공하는 것이라고 주장하였다.

나. 교육행정체제의 구조

1) 중앙교육행정체제

중앙교육행정체제는 중앙정부에서 교육행정을 담당하는 기관의 조직으로 아래로 지방 교육행정체제와 학교행정체제와 연계되며 위로는 대통령과 국무회의 및 국무총리를 포함한 광범위한 체제를 이루고 있는 기관이다. 중앙교육행정의 핵심 부서인 교육과학기술부는 「헌법」과 「정부조직법」에서 규정한 국가조직체제의 한 하위체제이기 때문에 입법기관인 국회와 사법기관인 법원, 그리고 예산과 회계 담당인 기획재정부에게 막대한 영향을 받는다(남정걸, 2006).

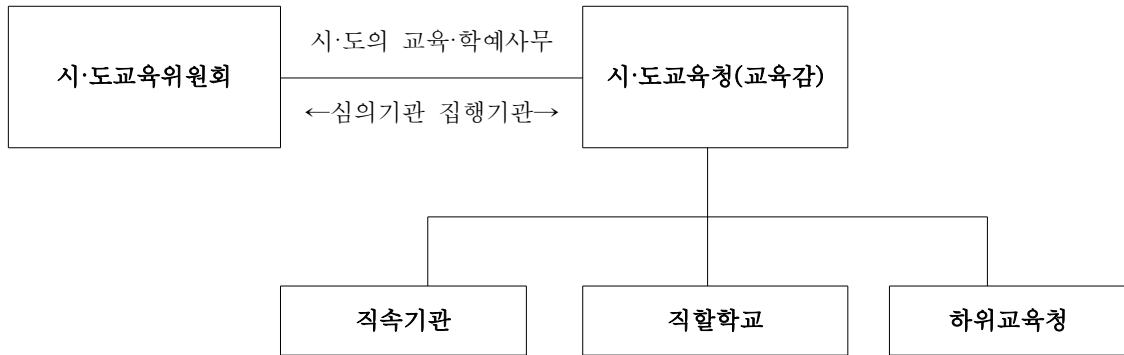
무엇보다도, 대통령은 정부 수반으로서 교육행정을 포함한 모든 국가행정권의 정점에 위치하고 있어 대통령령의 발포, 긴급처분·명령권, 주요 교육공무원 임면권, 국무회의의 장관, 그리고 중앙행정기관의 지휘·감독권과 같은 주요 권한들을 갖는다. 또한 교육정책 자문기구와 같은 기관은 대통령이 교육정책을 수립하는데 지대한 영향력을 행사한다.

교육과학기술부는 국가교육에 관한 정책수립과 학교교육·평생교육·인적자원에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관이다. 이는 주요 기능이 인력개발과 과학진흥을 통합하여 출범하였다. 주요 업무는 국가교육에 관한 정책수립과 학교교육, 평생교육 및 인적자원에 관한 사무, 과학진흥 등이다. 또한, 교육과학기술부장관의 자문기관으로는 정책자문위원회가 존재하는 하는데 이는 교육의 기본 정책과 발전계획의 수립, 교육제도, 기타 정부의 교육 정책 및 교육발전에 관한 중요사항을 심의 또는 연구하여 장관의 자문에 응하는 기관이다(남정걸, 2006).

2) 지방교육행정체제

한국의 경우 지방교육행정은 시·도교육청, 지역교육청, 학교로 이어진 체제이다. 「지방교육자치에 관한 법률 시행령」(일부개정 2010.6.29., 대통령령 제 22230호) 제2조에 따라 “특별시·광역시 및 도 교육감이 교육·학예에 관한 조례안을 교육위원회에 제출하거나 교육규칙을 제정·개정 또는 폐지하려는 경우에 이를 심의하기 위하여 교육감 소속으로 법제심의위원회를 둔다.” 이에 따라 교육위원회는 심의·의결기관이고, 교육청은 집행기관으로 분리되어 있으며, 지역 교육청도 단순 집행기능만 갖는다. 반면에 학교는 심의기능

을 갖는 학교운영위원회와 집행기능의 교장으로 구성되어 있다(「초·중등 교육법」, 제 20,31조). 시·도 교육청과 학교가 스스로 기획을 하고 예산을 편성하여 집행할 수 있는 자율적 구조를 가지고 있다. 아래는 한국 지방교육행정체제의 체계도이다.



※출처: <지방교육자치에 관한 법률> (일부개정 2010.0.26, 법률 제 10046호)에서 재구성함

[그림 II-1] 한국 지방교육행정체제 체계

2. 통일의 정의

가. 통일의 역사적 배경

한국의 역사를 살펴보면 남·북 관계뿐만 아니라 통일 국가를 이루었던 시대가 존재하였다. 한민족 역사에서 최초의 민족 통일을 이루었던 신라의 삼국통일과 고려가 한반도의 제국가를 통일한 후삼국 통일이 그러하다. 이러한 역사가 말하듯이 통일은 언제나 우리가 인식하고 있는 평화통일의 의미로만 사용되지 않는음을 알 수 있다. 이는 남·북간의 통일은 전쟁에 의한 정복을 의미하기도 하며 남·북 정부는 통일을 반드시 평화통일의 의미로만 사용되지 않음을 볼 수 있다. 국제법상에서 통일이란 단어를 무력침공에 의한 정복의 의미로 사용되어 있다 이는 1950년 6월 25일에 발생한 한국전쟁을 국제적으로 침략전쟁이라고 규정하였지만 북한은 이것을 조국통일전쟁이라고 불렀다. 이렇듯 남·북에서 통용되어지고 있는 통일의 의미는 상반된 의미를 내포하고 있다.

한국에서의 통일은 대한민국 헌법 제4조 ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.’라고 하였다. 이는 대한민국

국이 헌법에 입각한 통일정책을 추진하였으며 평화적 의미를 내포하고 있음을 알 수가 있다. 역대정부의 통일방안정책을 살펴보면, 1989년 9월 11일 노태우 전 대통령이 발표한 한민족공동체통일방안은 자주, 평화, 민주를 3대 원칙하에 통일을 이루어야 한다고 하였으며, 김영삼 전 대통령이 채택한 민족공동체 통일방안은 ‘선 교류 후 통일’의 원칙하에 통일을 강조하였다. 또한, 국민의 정부와 참여정부는 햇볕정책을 세웠는데 이는 화해와 협력을 바탕으로 통일이 되어야 주장 하였다. 이렇듯 남한은 화해와 협력을 바탕으로 ‘1민족·1국가·1체제·1정부’의 국가 통일을 추진하고 있다고 말 할 수 있다.

<표 II-1> 남한 정부의 역대 ‘남북연합’ 통일방안

	통일론	남북연합의 단계설정	남북연합의 성격	군사·외교권	진입방법/ 달성기간
노태우	한민족 공동체 통일 방안	제2단계: 남북대화 →남북연합 →통일민주공화국	1민족 2체제	남북한 각각 보유	언급없음
김영삼	민족 공동체 통일방안	제2단계: 화해·협력 →남북연합 →통일국가	1민족 2국가	남북한 각각 보유	남북한이 ‘남북연합헌장’을 채택하고 각각 국내입법절차에 의해 비준발효/임기말 인 1998년에 남북연합 실현목표
김대중	3단계 통일론	제1단계: 남북연합 →연방제 →통일국가	1민족 2국가 2체제 2독립정부 1연합	남북한 각각 보유	남북한간 정치적 신뢰를 바탕으로 결단에 의해 진입/10년간 지속 후 연방제 진입
노무현	4단계 통일론 (평화구조 정착→교류 ·협력강화 →국가연합 →통합)	제1단계: 남북연합 →연방제 →통일국가	1민족 2국가 2체제 2독립정부 1연합	남북한 각각 보유	언급없음

※ 출처: 양준모, 이준호(2001)을 재구성함.

하지만 북한은 노동규약에 있어 통일을 “조선노동당의 최종 목적은 한반도 전체의 주체사상화 및 공사주의 사회를 건설하는데 있다”라고 규정하였으며, 그에 근거하여 대남적 화 통일전략이라는 통일정책 기조를 변함없이 고수하면서 이를 당성하기 위한 수단으로 1960년 초부터 연방제 통일방안을 주장해 왔다(채형복, 2007). 북한의 통일정책은 연방제를 바탕으로 수차례 수정된 방안들을 발표하였는데, 북한 역대 연방제통일방안은 다음 <표Ⅱ-2>와 같다.

<표Ⅱ-2> 북한의 역대 연방제통일방안

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
통일방안 명칭	‘남북연방제 창설 제안’	‘고려연방공화국 창설안’	‘고려민주연방공화국 창립방안’	‘고려민주연방공화국 립방안’
정부기구	최고민족회의 (정치·군사 문제 논의는 제외)	대민족회의	최고민족연방회의 연방상설위원회	최고민족연방회의 연방상설위원회
주요특징	2제도2정부의 형태로 지역 정부의 독립성 인정 최고 민족회의는 경제·문화교류와 직결된 현실적인 조절을 하는 기구로 정의함	대외관계의 공동 보조와 함께 정치·군사·외교분야의 남북합작을 강조하는 1국가 2체제의 연방제 개념을 강화함	1국 2지역정부의 연방제에 정부기구로서 최고민족연방회의와 연방상설위원회, 연방군대로서 민족연합군을 제시함	1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제를 제기함

※출처: 양준모, 이준호(2001)을 재구성함

연방제를 처음 주장한 것은 1960년 8월 15일 해방 15주년을 맞이해서이다. 김일성은 남북 접촉과 협상을 바탕으로 두 국가 간의 불신을 잠재우고 남북 총선거를 통하여 조국의 평화적 통일을 이룩하고자 ‘남북연방제’를 첫 번째 방안으로 제시하였다. 1970년에 들어서에는 남북연방제를 보완한 ‘고려 연방공화국’ 정책을 발표하였고, 1980년 10월 10일에는 노동당 제6차 대회에서 기존의 통일정책과 제안들을 제 정리한 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제시하였다. 마지막으로 김일성은 1991년 신년사를 통해 1민족·1국가·2제도·2정부에 기초한 ‘낮은 단계의 연방제’를 발표하였다.

나. 통일의 개념

사전에서 정의하는 통일이란 나누어진 것을 합쳐서 하나의 조직·체계 아래로 모이게 하는 것을 말한다. 그래서 채형복(2007)은 통일을 우리 민족이 서로 적대적인 상이한 체제를 지닌 두 개의 국가 속에서 살고 있는 현재의 상태를 극복하고, 하나의 국가 속에서 민족공동체를 형성하면서 살아가는 상태라고 정의하였으며, 심익섭(1996)은 통일을 분단체제가 법·제도적으로 일원화된다는 의미로 정치적으로 하나의 국가, 제도, 정부를 갖는 상태라고 정의하였다. 이와 같이 통일은 분단 이전의 상태로 돌아가는 것만을 의미하지 않는다. 그것은 국토를 보다 이전의 상태로 회복하는 동시에 서로 다른 체제를 자유민주주의와 시장경제의 기반 위에 하나로 통합하여 새로운 민족공동체를 건설하는 것이다. 이러한 의미에서 통일은 과거로의 회귀가 아니라 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이라고 할 수 있다.

통일을 다원적인 관점에서 살펴보면 크게 외적 통일과 내적 통일로 나눌 수가 있다. 외적 통일은 지리적, 경제적, 정치적 통일로서 이는 남북 구성원 모두가 한반도 내에서 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 나타내며, 하나의 제도와 단일화된 체제 속에서 살아가는 것을 의미한다. 내적통일은 문화적·사회적 통일로서 민족의 동질성을 회복시키고 지난 반세기 동안 이질화된 삶의 방식과 정체성을 회복시키는 것이라고 말할 수 있다.

이와 같은 맥락에서, 두 가지 통일 관점은 서로 균형을 맞춰 이루어지는 것이 통일 이후 발생될 문제점을 최소화 시킬 수 있을 것이다. 일반적으로 통일이라 함은, 남북을 가로 막는 철조망을 떼어놓아 단일화된 체제 속에서 살아가는 일차원적 통일을 생각하는 경우가 다반사 이지만, 진정한 통일을 이루기 위해서는 하나 된 영토와 이념에서 남북한 주민들이 민족적 일체감을 가지고 이질화된 가치관과 규범, 그리고 생활방식을 서로 맞춰 나가는 것이 진정한 통일이라고 할 수 있겠다.

즉 통일은 분단된 국토가 하나 되는 것은 물론 정치적으로 대립되었던 체제를 하나로 만드는 것이고, 경제적으로 서로 다른 제도를 하나로 거듭나게 하는 것이며, 남북 주민 사이에 내면화된 이질적인 문화를 하나로 다시 탄생시키는 것이다. 이와 같이 통일은 둘로 나누어진 국토와 제도와 민족과 생활이 모두 진정한 하나로 거듭나는 과정으로서 새로운 역사를 만들어나가는 창조적인 작업이라고 할 수 있다(통일교육원, 2013).

3. 통합의 정의

가. 통합의 개념

통합(Integration)은 통일(Unification)과는 구별되는 개념이다. 통합이란 통일을 지향하는 과정으로 평화적 변화를 위한 공동체 의식과 행동양식 및 제도를 발전을 일컫는다(김태완외, 1991). 이와 같이 통일은 통합보다 상위개념으로 통일 이전 단계를 통합이라고 볼 수 있는데 조정원(1998)은 통합을 “통일을 유도할 수 있는 하나의 과정”이라 하였으며, Friedrich(1996)는 통합을 ‘사회통일의 과정’이라 정의 하였다.

통합의 개념은 다양한 의미를 지니고 있는데 일반적 의미를 정의해 보면, “부분들로서 전체를 만드는 것, 즉 이전에는 각각 개별적으로 분리되어 있던 단위들을 통일성 있는 체계의 구성요소를 만드는 것을 의미한다.”라고 할 수 있다. 이상우(1996)는 이러한 통합을 ‘여러 분야의 제도나 기능들이 제대로 작동되도록 유기적으로 연결되는 상태라는 개념으로부터 출발하고 그 개념정의는 다양한 측면에서 접근한다.’라고 하였으며, K.W.Deutsch는 통합을 한 집단의 사람들이 일정 영역 내에서 이들 안의 문제들에 대하여 평화적인 변경이 가능하다고 믿을 만한 기대를 오랫동안 확신하기에 충분할만한 공동체 의식과 기구 및 관행을 갖게 되는 상태의 조건이라 주장하였다. 구영록(1986)은 통합을 ‘개별단위들이 일관성 있는 체제를 형성하는 과정으로서, 통합을 통해 개별단위들의 상호 의존적 관계뿐만 아니라 그 개별단위들만으로는 가질 수 없는 체제특성이 만들어진다.’라고 주장하였다.

일반적으로 통합(Integration)은 ‘어떤 요소나 구조들이 다른 체계에 편입된 후 신규 체계가 결속되어 새로운 전체를 형성하는 현상’을 말한다. 이때 통합 개념은 ① 이질적인 요소나 구조를 새로운 질서에 편입하는 과정과 ②편입 후 개별 요소가 전체 내에 결속되는 정도를 함께 나타낸다. 이를 통일문제와 연관하여 표현하면, 전자는 분단된 두 체제가 하나로 결합하는 것을, 후자는 이질적인 정치, 경제, 사회 구조에 익숙해 있던 양쪽 구성원들 사이에 공통적 기반이 확장되는 것을 의미한다. 한마디로 통합은 외적인 결합과 내적인 유대를 모두 성취한 상태를 말하기 때문에, 진정한 통합을 이루기 위해서는 분단 속에서 독립적으로 발전해 온 두 체제를 외형적으로 합하는 작업과 더불어, 구성원 사이에 동질성을 공유하는 내적 통일에 대한 노력을 병행해야 한다(권오현, 2006).

나. 통합이론

1) 연방주의

연방주의(Federalism)는 국가 통치 이념으로서 세계적 차원이 아닌 지역차원의 통합을 강조하는 것으로, 국가권력을 초국가공동체에 이양할 것을 주장하는 이론이다. 즉, 각 주보다 국가의 전체의 이익을 내세우는 통합 우선 이념이라 할 수 있겠다. 이러한 통합을 촉진하기 위해 권력수단의 사용과 같은 정치적 해결과 정치기구를 강조하며, 의사결정의 초국가적 중심부 형성을 통합의 목표로 간주한다. 미국은 연방주의를 대표하는 나라로 건립 때부터 중앙 정부와 지방 정부간 권력이 나뉜 연방으로 정부를 구성하여 왔다.

이러한 연방주의의 접근은 두 가지 차원으로 분류할 수 있는데, 하나는 범세계적 차원에서 전쟁을 줄이는 것이고, 다른 하나는 분열된 또는 공통의 이익을 가진 두 개의 이상의 국가를 통합하는 과정으로서의 연방주의적 접근이다. 이러한 관점의 연방주의적 접근은 국가나 집단 간의 거시적인 규제와 틀이 갖추어지지 않은 상황에서의 기능적 교류와 협력은 상호 협조와 이익을 담보할 수 없기 때문에 연방을 형성하여 상부구조의 통합을 먼저 이룩한 후 이를 기능적인 통합으로 역확산시켜야 한다는 이론이다(Daniel J. Elazar, 1972).

한편, 연방주의 이론은 정치 지도자의 의지, 능력 및 결단력을 중요시하는 엘리트주의적 경향을 지니고 있는데, 이는 통합을 이루는 방법에서 완벽한 정치적 법적 제도의 방안을 만들어 놓아 그에 따른 통합을 이루는 것으로 점진적인 절차보다도 급진적인 통합의 성격을 지니고 있다고 할 수 있겠다. 연방주의 이론은 둘 이상의 국가가 연방으로 통합하는 방법론에 있어서 어떠한 과정과 시간을 가지고 통합을 이루는가 하는 것이 매우 중요한 의미를 가지며, 주로 정치적인 의지의 중요성에 초점을 맞춤으로서 통합의 조건으로서 사회적, 경제적, 심리적 요소에 큰 주의를 기울이지 않는다. 따라서 통합을 위해서는 다양한 정치적 행위자들의 합의를 필요로 하나 국가마다 상이한 전통과 가치 및 생활양식이 국가들 간의 합의의 도달을 어렵게 한다는 점을 간과하고 있다.

에치오니는 연방주의(Federalism)를 주장한 대표적인 학자이다. 그는 선진 산업국가들 간의 통합이 개발도상국가들의 통합보다 달성되기 쉽고, 엘리트 단위의 수가 많은 경우보다 적은 경우에 연방을 성립할 가능성이 높아진다고 주장한다. 연방주의 이론가들은 일반적으로 연방국가의 형성이 선진민주주의 국가에서 쉽게 이루어진다고 기술하고 있으

나, 엘리트주의적 경향을 지니고 있는 연방주의 이론은 연방국가의 창설이 사실상 권위주의적 국가에서 더 쉽게 이루어질 수 있다는 점을 함축하고 있다. 이는 개별 국가들이 주권을 포기하고 새로운 공동체 형성을 위해서는 통합을 지향하는 정치지도자들은 그들 손에 권력을 집중하여 현상유지를 원하는 사회기득권층의 반발을 억압할 필요가 있는데 이러한 결정은 민주주의 국가에서보다 권위주의 국가에서 더 쉽게 이루어지기 때문이다 (김국신, 1994).

2) 기능주의

데이비드 미트라니(D.Mitrany)가 국제연합 창설 후 국제사회의 전쟁문제를 해결하기 위한 방법론으로서 기능주의(Functionalism)를 제시하였다. 그는 전쟁의 근본적인 원인이 좌절, 공포, 그리고 증오와 같은 인간의 본성이나 불합리한 감정에서 기인하는 것이 아니라, 국가의 사회적·경제적 불평등과 격차에서 발생한다고 간주하였다. 이처럼 전쟁은 인간의 경제적·사회적 여건의 격차에서 비롯되므로 전쟁의 방지를 위해서는 불만스런 경제적·사회적 여건을 개선하는 노력이 해결방안이 될 수 있다(나필렬, 1975)는 입장을 취하고 있다.

기능주의에서 가장 중요한 전제는 ‘비정치적인 분야의 통합에서 정치적인 분야의 통합’이다. 다시 말해, 세계 평화를 위해 비정치적 문제의 해결에 주력함으로써 궁극적으로는 정치적 안정과 평화를 유지하는데 효과적이라는 인식이 근거를 이루고 있는 것이다. 이러한 기능주의는 비정치적 영역에서 국가 간의 공동의 이익을 찾아 상호 협조하는 가운데 세계의 각 국민 간에 협력의 정신이 고양되고, 이러한 정신이 궁극적으로 정치적 영역에 침투하게 됨으로써 전쟁을 방지하고 상호 자발적이면서도 자연적 질서에 의한 영구적 세계평화를 평화의 길을 모색 하고자 했다(나필렬, 1975).

이러한 가정과 전제 위에서 출발한 데이비드 미트라니(D.Mitrany)의 기능주의는 분쟁이 발생할 수 있는 정치적 문제 대신에 비정치적인 영역에서의 협력 사업을 집중적으로 수행함으로써 국가 간의 협력적 활동으로 인한 편익을 도모하려고 한다. 이로 인해 관련국의 국민들이 국제협력의 유익성을 경험하게 되면, 학습과정(learning process)을 통해 다른 영역에서도 국가 간의 협력을 도모하는 파급효과를 나타내고, 이러한 움직임이 결국 정치적인 부문으로 확대되어 국가 간의 협력을 가능하게 함으로써 궁극적으로 평화

를 유지함은 물론, 평화의 창조가능성을 극대화해 나갈 수 있게 한다는 것이다(김용우, 2004).

그러나 기능주의는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 기능주의에서 경시된 국가의 역할이 아직도 국가 간의 통합에 있어서 중요한 역할을 하고 있는 것을 간과하고 있다. 둘째, 기능주의자들이 정치적인 문제와 무관한 것으로 보았던 경제, 통신, 과학, 기술과 같은 분야가 여전히 국가 간 정치관계에서 중요한 영역으로 자리 잡고 있다. 셋째, 비정치적인 영역에서의 협력이 중대함에도 불구하고 정치적인 영역에서의 통합이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 넷째, 통합과정에서 국가 지도자의 역할도 상당히 중요한데, 이 부분을 배제한 비정치적 분야의 교류·협력은 한계가 크다는 것이다.

3) 신기능주의

신기능주의(Neo-functionalism)는 통합이론인 기능주의의 ‘비정치적인 분야의 통합에서 정치적인 분야의 통합’에서 정치를 배제한 경제·기술적인 부분에서의 협력만으로는 정치적 안정과 복지의 문제점을 보완하기 위해서 하스(E. Haas)에 의해 제시된 이론이다. 유럽의 국가들이 철강을 공동으로 관리할 목적으로 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community) 국제기구를 설립하였는데, 이러한 ‘지역적 차원에서 얻은 경험의 산물’로 신기능주의가 이론적으로 정립되었다. 이러한 신기능주의는 자기 이익을 추구로 목표로 하는 행위자의 적극적인 개입과 정치를 다원주의적 관점 전제하에, 정치적 기능 수단을 통해서 연방적 목표를 추구하는 것이라고 할 수 있다.

기능주의와 달리 신기능주의는 기능적 협력과 정치적 협력을 분리할 수 없다고 본다. 다시 말해서 기능주의는 정체문제를 해결하기 위한 비정치적인 접근 방법이라고 할 수 있는 반면, 신기능주의는 통합에 있어서 정치적 요소를 중요시 한다. 정치적인 논쟁을 불러일으킬 가능성이 큰 분야를 제외하고 비정치 분야의 교류와 협력을 추진하는 것이 아니라, 정치 분야의 협력에 강조점을 두고 있다(홍용표, 조한범, 2005).

이러한 관점에서 하아스(E. B. Haas)는 기능주의의 가정을 다음과 같이 네 가지로 수정하고 있다. 첫째, 권력과 복지를 구별할 수 있다는 가정을 부정하고 있다. 둘째, 국제협력은 각국이 자국의 이익을 도모하려고 시도할 때 가능한 것이므로, 한

분야의 통합이 파급효과를 통해 다른 분야로 그 효과가 파급된다는 가정을 부정하고 있다. 셋째, 집단 또는 이질성이 적으면 적을수록 통합할 수 있는 가능성이 보다 크므로 많은 국가를 대상으로 할 때에는 오히려 통합을 저해할 수 있다. 넷째, 국제기구를 통한 국가간의 성공적인 업무수행이 국가에 대한 국민들의 충성심을 국제기구로 차츰 이동하게 만든다는 가정에 회의적이다(김용우, 2004).

통합의 과정을 설명하는 신기능주의의 핵심적 개념은 “파급효과(spill-over)”이다. 이는 통합이 추진되는 분야 간의 상호의존에 의하여 한 분야에서 시작된 통합이 다른 분야로 전파되어 가는 과정을 설명한다. 따라서 신기능주의는 기능주의에 의한 비정치적인 분야에서의 점진적 교류·협력은 자동적으로 정치적 통합으로 확산되지 않기 때문에 기능적 교류·협력과 정치적 통합을 연결시키는 “파급효과의 정치화”로 기능적·정치적 통합을 이룰 수 있다는 이론이다. 국가간의 협력과정에 내재하고 있는 정치적 장애를 제거함으로써 정치연합의 회원국이 될 모든 국가에게 공동으로 이득이 될 수 있는 점을 보여줘야 한다는 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 신기능주의 이론은 기능주의의 소극성을 벗어나기 위하여 제시되었다고 할 수 있다(홍용표, 조한범, 2005).

그러나 신기능주의는 경제적 통합이 정치적 통합으로 곧바로 전화되지 못하는 점, 내부의 변수만을 지나치게 강조하면서 외생적 변수를 간과하고 있으며, 지역 내의 특수성을 배제한다는 한계를 지니고 있다(김승채, 2000). 또한 1970년대 전 세계를 휩쓴 경제위기에 대한 유럽공동체 차원의 집합적 대응 노력의 부재 등을 겪으면서 유럽 통합이 침체기에 빠져들게 되자, 그 논리 속에 내재된 낙관적이고 목적론적 요소의 오류가 지적되면서 신기능주의는 심각한 도전에 직면하게 되었다. 그 결과 이 이론의 창시자라고 할 수 있는 하스 자신이 1975년에 이르러 신기능주의 이론의 한계를 스스로 인정하기도 했다(홍용표, 조한범, 2005).

<표 II-3> 연방주의와 기능주의 그리고 신기능주의적 시각 비교

구분	특징과 주요 전제
연방주의적 시각	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 공동체를 성취할 수 있는 가장 확실한 방법은 공식적 헌법 조치에 의한 것이다. - 정치적 공동기구의 설치는 어떤 문제에 대하여 공통적 태도와 공동체의식을 형성시키는 역할을 한다고 전제한다. - 사회·경제적 요인은 크게 중요시하지 않는다.

기능주의적 시각	<ul style="list-style-type: none"> - 연방주의적 단위가 구축된다고 해도 국제사회는 여전히 경쟁적 집단을 기초로 하여 분리된 상태에 놓인다는 점을 들어 연방주의적 접근을 비판한다. - 소송, 보건, 복지, 과학 및 문화 활동, 무역 등에 기능상의 필요에 맞추어 국제기구가 조직되고 평화가 유지된다는 것을 전제한다.
신기능주의적 시각	<ul style="list-style-type: none"> - 기능주의적 접근과 달리 통합에 있어서 기능적 협력과 정치적 협력이 분리될 수 없다고 주장한다. - 한 분야에서의 통합이 확대해 나가 다른 분야에 영향을 미치는 과급효과(spill-over)를 중요 명제로 한다.

※ 출처 : 김태환 외(1991)에서 재구성함

4. 통합이론의 적용

남북 교육통합은 두 개의 이질적인 교육체제가 하나의 체제로 형성되어 가는 과정뿐만 아니라 사회 구성원들의 동질감이 회복되고 가치관 혼란과 갈등을 회복할 수 있는 중요한 역할을 지니고 있다고 말할 수 있다. 독일 또한 통일 후 하나의 사회체제로 외적통합은 이루었지만 구성원들 간의 내적 통일은 오랜 기간 동안이 걸렸다. 특별히 청소년들의 경우 통일이 가치관의 혼란과 갈등, 부적응 등 많은 문제점을 낳을 수 있고, 그것을 적절히 해결하지 못했을 때에는 독일 통일에서 보여 지듯이, 정치적 극단주의와 폭력으로 흐를 수 있다는 점에서 교육은 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 말할 수 있다. 이처럼 통일과정과 통일 후의 민족통합을 위해서 교육의 역할은 매우 중요하다(정지웅, 2005).

하지만 교육통합은 정치적 통합에 종속되어 영향을 받기 때문에 교육통합의 형태는 한계를 지닐 수밖에 없다. 이러한 한계는 정치, 군사적 통합 수준에 따라서 교육통합 추진이 제약받는 것을 의미하지만 부분적으로 정치, 군사적 통합의 수준에 영향을 받지 않고 교육의 교류, 협력 및 통합의 가능성도 있다. 그러나 70년 가까이 분단으로 인하여 발생하게 된 이념과 체제와 같은 이질적인 요소는 당장 교육통합이 되더라도 극복하기 어렵다(정지웅, 2005).

앞서 본 3가지 통합이론은 정치통합에서 다루어진 이론이지만 교육통합은 이념, 사상, 동질성 그리고 국가의 미래를 내포하고 있기 때문에 교육통합의 수준은 정치, 경제, 군사적 통합 수준 보다 더 복잡하고 제약이 많다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 교육의 통합은 하나의 이론에 의지하여 적용할 수는 없을 것이다. 하지만 이 연구에서는 3가지의 정

치통합론이 교육통합에 주는 함의를 살펴봄으로써 통일이후 교육행정체제통합을 위한 방향을 모색하고자 한다.

가. 교육통합을 위한 기능주의 이론의 적용

기능주의가 주장한 핵심은 사회적, 기술적, 인도적 등 비정치적인 부분에서 통합이 이루어진다면 정치적인 통합으로 정치 및 사회 통합을 이룰 수 있다는 것이다. 여기서 사회적, 기술적, 인도적 분야는 기능주의가 가지고 있는 특징 중 하나인 폭넓은 기능의 조정에 속하며 이는 각 분야에서 수행되고 있는 각 기능적 활동은 서로 연계 되도록 조정·통합되어야 한다는 것이다.

그렇다면 교육이 기능적 활동에 속하는 비정치적인 부분에 포함되는가에 대한 구분이 필요한데 헌법 제 34제 ④항을 보면 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률에 정하는 바에 의하여 보장된다.’라고 하였다. 정지웅(2005)은 이러한 명제의 구분을 다음과 같이 정의하였다. “고등교육에서 교육은 초·중등 교육보다 교류가 더 용이하고 학술적인 부분이 인정하는 범위에서 자유롭게 논리를 펼칠 수 있다는 점에서 비정치적인 것으로 보일 수 있지만, 고등 교육 차원에서의 국제 협력이 반드시 비정치적인 것만은 아니다. 왜냐하면 고등교육은 국가 이익, 계급 및 사회 등의 쟁점들과 공공 정책과 관련되며, 어떤 지역에서는 정부가 고등교육에 대한 정부의 강력한 역할을 주장하고 있어 고등 교육도 그 나라의 정치에 영향을 받는다.”라고 주장하였다.

이와 같은 맥락에서 보면, 교육은 무조건 비정치적이라고 하기 어렵고, 반대로 교육은 무조건 정치적이라고 하기도 어렵다. 교육 활동은 정치적 요소와 비정치적 요소가 복합되어 있고, 교육 내용은 고도로 정치적인 것과 극단적으로 비정치적인 것의 복합체이기도 하다. 이러한 구분을 전제한다면 교육 부분의 남북한 관계도 ‘비정치적인 교육 분야’가 ‘정치적인 교육 분야’에 앞서서 접촉, 교류가 이루어지는 것이라는 가설이 정립될 수 있다. 바로 여기에 기능주의적 요소가 자리 잡고 있다. 즉, 남북한 교육 부분 간에 체육, 과학, 기술, 학술과 같은 차원에서 기능적인 상호 의존 관계가 생기면 기능적 통합의 이익이 생겨날 것이고, 이 공동의 이익은 두 사회를 통합으로 이끌 것이다(정지웅, 2005).

교육에서 비정치적인 부분의 통합은 정치적인 부분의 통합으로 발전해 나가는데 걸림돌이 되는 요소를 완화 시킬 수 있기 작용을 하기 때문에 반드시 비정치적인 부분의 협력 및 교류에 노력을 기울여야 할 필요가 있다. 우선, 교육 협력·교류로는 남북 물질, 인

적 자원의 협력 구체적인 사업으로는 남북한 교육 관계 자료와 정보의 교환 고등학술 연구사업 실시, 남북한 교육관계자 교류, 수학여행 및 고적 답사, 남북 학생 공동생활 경험의 유도 등이 검토되어야 하고, 더 나아가서는 교류, 협력 관계 위원회의 설치와 연구의 지원, 그리고 소요 기금을 마련해 가는 방향을 생각해 볼 수 있다. 또한 좀 더 통합이 진행된다면 정치적 결단이 요구되는 초·중·고등학교 교육 차원의 통합을 요구하게 될 것이다.

나. 교육통합을 위한 신기능주의 이론의 적용

신기능주의는 국가간의 통합과 평화의 유지는 비정치적 공동 관심사에 대한 기능적 수행만으로는 그 목적을 달성하기 어려우므로 국가들을 구속할 수 있는 초국가적 기관의 설립과 이들을 역할이 중요하다고 보고, 이를 위한 정치적 접근의 불가피성을 강조하고 있다(김용우, 2004).

한편 유럽의 통합사례에서 알 수 있듯이 경제·기술적 영역만의 협력으로는 정치통합은 물론 교육통합까지 심화시켜 나가기 어렵다는 것을 알 수 있다. 그런데 신기능주의 이론에서는 실질적 통합을 가속화시킬 수 있는 요인이 있는데, 분단국 지도자들의 정치적 결단에 의하여 파급효과를 가져올 수 있다는 것이다. 정치적 결단이 선행되어야 법적·제도적 개선이 이루어질 수 있고, 궁극적으로는 정치·경제·사회·문화 및 교육통합까지 이루어낼 수 있기 때문이다(한말길, 2002). 결국 이때는 신기능주의적 시각이 남북한 교육통합을 위한 전략으로서 고려될 필요성이 생기게 된다. 한편 학술 교류를 비롯한 다방면의 접촉은 기능주의와 다원주의이론으로 설명할 수 있다. 그러나 통합이 진행되어 교육 각 분야의 통합 기구를 설치하게 될 상황이 되면 신기능주의적 접근으로 설명이 가능해지는 것이다. 단순한 교류의 차원을 넘어 구체적인 통합기구를 설치할 경우 정치력이 발휘되어야 하기 때문이다(정지웅, 2005).

다. 교육통합을 위한 연방주의 이론의 적용

연방주의 이론은 국가 간 통합이론으로서 국가 간의 권력 투쟁과 상호경쟁을 통제할 수 있는 초국가적 중앙정부를 설립하여 평화와 안전을 보장해야 한다는 것이다. 이에 따라 통합은 국가의 주권, 권력배분 그리고 정치지도자의 형태와 직접적으로 연관된 정치적 현상이라고 할 수 있다.

그러므로 고전적 연방주의자들은 새로운 공동체를 형성하기 위한 헌법작성과 연방정부와 지방정부간의 권력배분 문제 등 제도적 장치 구성에 특별한 관심을 쏟았다. 이 이론에 의하면 연방 국가들은 일반적으로 성문헌법을 채택하고 양원제 의회를 구성하며 연방정부와 지방정부간의 권력배분을 유지하는 특성을 지니고 있다(김용욱, 2008).

연방주의가 내포하고 있는 교육 통합적 함의를 보면 남과 북에 두 개의 교육 체제를 인정하고, 두 교육체제 사이에 가능한 교류의 체제를 제도적으로 준비하는 것이다. 이것은 일종의 연방주의식 교육통합이라고 볼 수 있다. 연방주의식 교육통합은 남북한 간의 교육 체제의 차이를 현실로 인정하고, 이것의 다양성과 차이를 법적으로 보장하면서 양 체제간의 교육성격을 최대한 허용할 수 있다는 점에서 현실성을 갖는다(정지웅, 2005). 통합 이후에도 중앙교육행정체제에서 권력 배분을 통하여 각 지방의 특성과 교육적 독특성을 유지할 수 있는 지방교육체제의 분권화를 이끌어 낼 수 있다.

<표 II-4> 교육통합을 위한 통합이론의 적용

구분	교육통합을 위한 적용
기능주의	- 고등학술연구사업, 남북한 교육관계자 교류, 수학여행 및 고적 답사, 그리고 수학여행 등 비정치적인 교육의 교류·협력
신기능주의	- 남북 교육통합 기구 설치
연방주의	- 두 체제의 교육교류를 위한 제도적 방안 마련 - 통합 이후 지방교육체제 분권화

Ⅲ. 독일의 교육통합 및 협력 사례

독일의 교육 통합과정은 우리에게 매우 중요한 역사적 의미를 주고 있다. 특히 교육에서의 통합은 이질적인 두 사회체제가 하나로 통합되는 과정에서 가장 근본적인 토대구축의 역할을 담당한다. 왜냐하면 교육행위를 통해 재생산되는 사회규범과 가치관은 국가의 정통성과 합법성을 유지할 수 있는 사회적 동의를 형성하기 때문이다. 그러므로 교육통합을 통한 이질적 사회 정체성의 극복이야말로 진정한 사회통합의 근간을 제공한다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 독일 교육통합은 우리 사회에 두 가지 핵심적 담론, 즉 ‘통일’과 ‘교육’의 담론을 전개하는데 매우 중요한 해법을 제시하고 있기 때문이다(황선혜, 2005).

1. 통일 이전 동서독의 교육체제

가. 통일 이전 동독의 교육체제

독일의 통일 사례는 교육통합을 준비하고 있는 남북에 큰 시사점을 주고 있다. 1990년대에 들어서는 상당수의 독일 교육통합에 연구가 진행되어 왔다. 하지만 황선혜(2005)는 “이런 연구의 바탕으로 독일 교육제도에 대한 우리사회의 이해 폭은 한층 넓혔지만, 대부분의 연구는 신 연방주(구 동독) 교육제도에 대한 세심한 연구나 논의 없이 구 연방주의 교육제도가 표준제도로써 적용된 교육통합의 모델에 기초하여 독일 통일교육 과정을 분석하고 있다.”라고 하였다.

남한이 올바른 교육통합 과정을 진행하기 위해서는 분단 기간 동안의 북한의 교육 실정을 바로 이해하고 그 이해를 바탕으로 남한과의 교육 이질성을 깨닫는 데부터 시작해야 한다. 독일의 교육통합 또한 동독과 서독의 세심한 연구가 바탕으로 연구되어야지만 통합과정에서의 우리가 얻을 수 있는 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

“동독 학교와 교육학 발전” 연구회의 주도적 연구자이며, 동독 교육학계의 대표적 학자인 올리히는 동시대 교육발전사 연구에 대한 중요성을 강조하며, “개요”의 시기구분을 학교발전과정에 따라 다음의 네 단계로 정의했다 ① 반파시스트-민주적 학교개혁

(1945-1949) ② 학교의 사회주의화 이행기(1949-1955/56) ③ 사회주의적 학교형태로 개조기(1956-1961) ④ 통일적 사회주의 교육체제로 발전기(1961-)

따라서, 이 연구에서도 동독 교육 발전사에서 시기구분이 중요성을 인식하여 황선혜(2005) 연구에서 나눈 기조변화를 단계별로 살펴볼 것이다. 첫 번째 시기는 1946년 “독일 학교 민주화 법”(das Gesetz zur Demokratisierung der deutschen Schule)을 통한 학교의 민주화 단계, 두 번째 시기는 1959년 도입된 “사회주의 학교 발전 법”(das Gesetz über die sozialistische Entwicklung des Schulwesens)에 의한 학교의 사회주의화 단계 마지막으로 1965년 “통일적 사회주의 교육제도 법”(Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem)에 의한 통일적 사회주의화를 거쳐 사회주의적 통합학교모형을 연구함으로써 동독의 교육적 특성들을 살펴볼 것이다(황선혜, 2005).

1) 반파시스트-민주적 학교개혁(1946-1955)

이 시기는 1948년 이후 소련점령지역에 도입된 소비에트와 과정에서 입안된 교육지침과 제도가 전체적인 틀을 유지하면선 발전된 시기라고 할 수 있다. 1948년 6월 제 1차 동독 공산당 전당대회 이사회에서 채택한 “새로운 형태의 정당” 원칙이 1949년 이후에도 계속 유지되었다. 1949년 1월 제1차 당 회의에서 이 원칙은 재천명되었고 프롤레타리아의 계급투쟁 전위조직으로서 당 성격을 규정했다(Christoph, 1986). 1949년 8월 당 이사회는 “학교정책에 관한 기본노선”을 채택했다. 이 “기본노선”은 “반파시스트적-민주적 학교개혁이 사회주의 혁명으로 나아가는 이행기에 작성된 학교발전에 관한 기본원칙을 제공한 문건’으로 간주하였다.

이 기본노선을 바탕으로 일차적으로 교육 부문의 탈나찌화에 주력하였으며, 교육 시스템으로는 부르조아 사회의 전통을 담보하고 있던 독일의 3선형 제도가 폐지되었고, 통일적 사회주의 학제를 지향하고 있는 8년제 일반 공동학교가 도입되었다. 이 시기 교육관련 정책과 업무는 소련 군정청 산하 인민교육청에 의해 주도적으로 이루어졌고, 동독 국가의 수립 후에는 인민교육부로 이관되었다. 그러나 실제적으로는 SED의 학교위원회가 모든 교육업무를 통제했다. 1949/50년 “2개년 계획”, 1950년에 도입된 “5개년 계획” 그리고 1952년부터 국가목표로 제정된 “사회주의 건설”에 필요한 생산성의 향상과 노동력의 육성 그리고 새로운 지식인의 양성과 같은 사회적 요구에 따라 이 시기 교육의 주요 목표와 내용이 구성되었으며 1950년에는 제 3차 전당 대회에서 교육개편 논의가 이루어졌

고 1951년에는 8년제 일반 공동학교에서 10년제 학교 도입의 결실을 맺었다(Sonja Hader, 1998: 102).

10년제 학교는 동독의 “5개년 계획”의 실행을 위해 필요한 산업인력의 양성을 위해 도입되었으며 학제는 4년 하급과정과 6년 상급과정으로 구성하였다. 그리고 1952년 7월 29일 당 중앙위원회 사무국에 의해 발간된 “수업의 학문적 수준의 향상과 학교 내 정당 활동 개선을 위한 지침”을 통해 “사회주의 건설을 위해 능력 있고 준비된 인재를 양성한다.” 라는 새로운 교육목표가 설정되었다. 이 지침을 통해 동독의 사회주의화 교육이 실질적으로 수행되었다고 할 수 있다(황선혜, 2002).

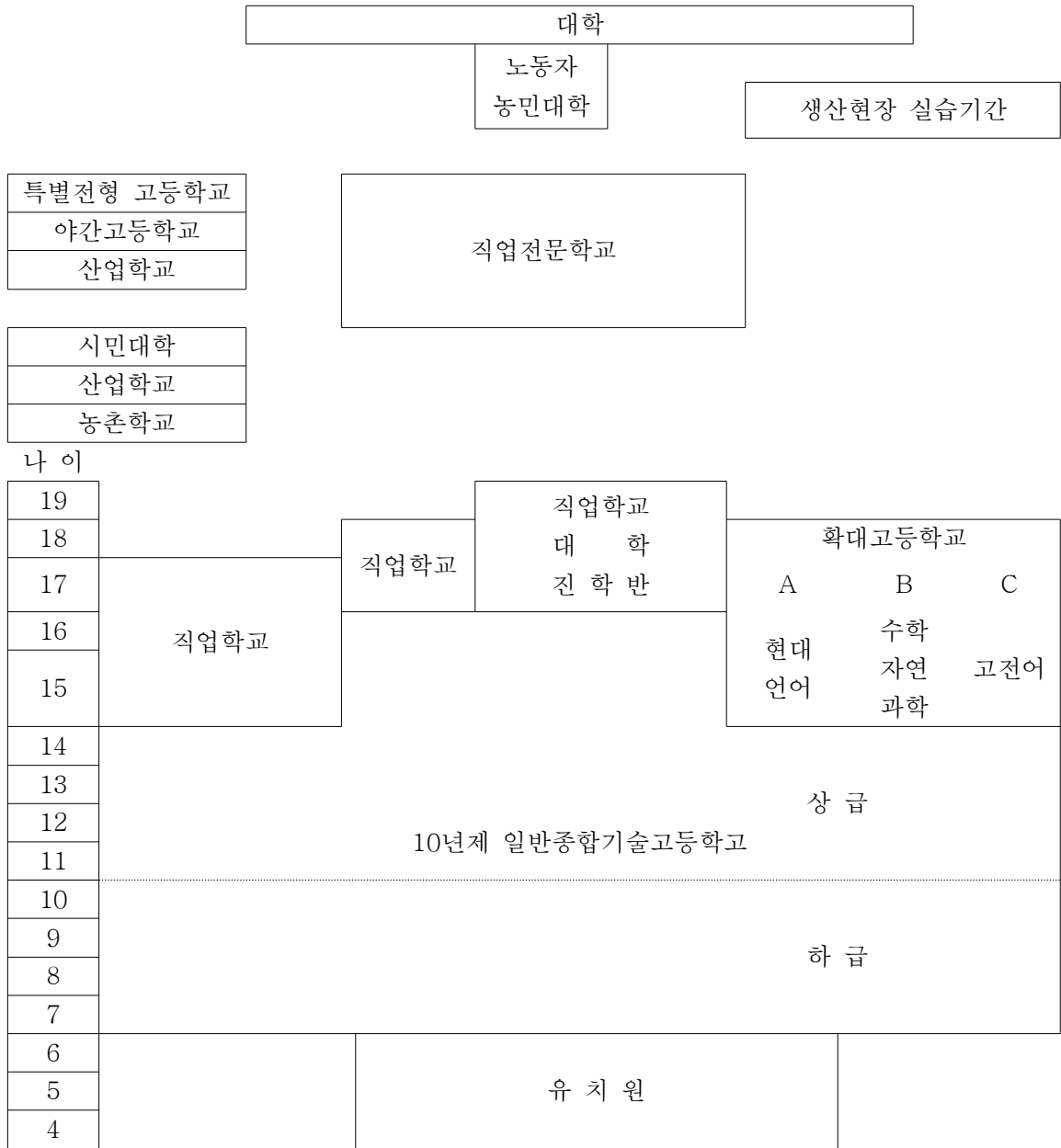
2) 1958년-1965년

이 시기는 1952년 당중앙위원회 사무국에 의해 설정된 교육목표에 근거하여 사회주의화가 교육에 침범한 기간이며 학교의 ‘이데올로기화’와 ‘종합기술화’로 특징지을 수 있다(황선혜, 2022). 학교의 이데올로기화는 동독의 공산당이 교육에 관한 모든 통제 권한을 가짐으로써 교육부는 언제든지 정치적으로 통제 가능한 기관으로 전략하게 되었다. 교육이 정치에 철저히 종속되기 위해서는 이데올로기 교육에 입각한 충성스러운 간부 양성이 무엇보다 필요하였다. 간부란 개념은 1939년 스탈린에 의해 정립되었는데, “당의 정치적 노선을 이해하고, 이 노선을 자신의 것으로 받아들이며, 이를 현실화시키기 위해 준비가 되어 있으며, 이를 위해 투쟁하고 책임 질 수 있는 능력이 있는 사람”을 의미한다고 했다(Arnd Bauerkamper, 1999).

이러한 간부를 양성하기 위해 일반 종합기술학교가 교육적 기능을 담당하였다. 동독 교육현장에서 이루어졌던 체제교육의 성격은 마르크스-레닌주의에 근거한 이데올로기 교육을 강조하는 정치사상교육을 통해서뿐만 아니라 종합기술교육제도 그 자체에서 찾을 수 있다. 1959년 도입된 교육법의 전무에는 “이론과 실제간 차이를 수업과 생산적 노동을 결합시킴으로서 극복하기 위해” 10년제 학교를 도입한다고 그 목적을 밝히고 있다(황선혜, 2005).

10년제 종합학교의 가장 중요한 정책은 직업학교 육성과 인문교육의 축소로 간주할 수 있다. 직업학교에서는 기술 자격증과 대학진학자격증을 동시에 취득 할 수 있어 직업학교 학생들의 고등교육 진학의 어려움을 해소시켰다. 그에 반해 인문교육은 대학입학 자격시험과 대학진학 지도가 직업학교에서도 가능해서 인문교육이 가졌던 역학과 과제는

축소되었음을 알 수 있다.



※ 출처: Siegfried Baske / Martha Engelbert(1966). Teil 1, X X X III

[그림 III-1] 1959년 이후 동독 학교제도

3) 1965년 이후

1965년 교육법의 토대 위에 1970년대 초 동독 교육기관에 대한 세부적 사항이 새로이 조정되었고 1970년대 초 교육개혁은 행정 조직적 측면에서 완결구조를 갖추게 되었다(황정혜, 2004). 이러한 동독의 교육행정체제는 수직적 체계로 지방교육행정기관을 직접적으로 통솔하고 권력을 행사하는 체제로 발전하게 되었다. 동독의 중앙교육행정체제는 인민교육부, 직업교육담당 정부사무처, 대학학술부로 분할할 수 있는데 인민교육부는 유치원, 초·중·고등학교와 같은 일반학교 관리, 교원양성을 목적으로 하는 교육대학과 사범대학에 대한 지도 관리를 하는 역할을 담당하고 있다. 직업교육담당 정부사무처는 각 급 학교의 직업기술교육을 감독하고 관련 업무를 총관하며 대학학술부는 종합대학 등 모든 고등교육 관련문제에 대해 지도 및 관리·감독을 담당하고 있다.

지방교육 행정체제로는 도와 군의 교육위원회(Schulart)가 있어 학교감독, 자유독일청년단(FDJ)과 우정개척단(Freundschaftspoiniere), 자매결연기업, 이념교육 및 간부임용 등에 대한 책임을 지고 있다(이상훈,2011).

다음 1965년 변화된 10년제 종합기술학교의 교과과정 및 학제를 살펴보면 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 1965년 10년제 종합기술학교의 교과과정

	과정별 학습내용		학습지침	직업교육 단계
	학년	나이		
상급 과정	10	직업기본훈련과	인문교육 + 종합기술교육 직업교육 통합	가능한 한 학 급당 2가지 직 업훈련 모든 학생 직 업부유 구체적 직업선택
	9	차별화된 기술교육		
	8	종합기술 기본과정 인문, 기술수업		
	7			
중급 과정	6	“정서법: 과정 졸업 제2외국어(영어)	체계적 종합기 술이 일반 교 육내용의 특징 역사적-유물론 적 기본시각	체계적 직업이 해 생산적, 사 회적으로 유용 한 노동 수행
	5	제작수업과 학교 채소밭 수업		
	4	자연과학 과목 제1외국어(러시아어)		
하급 과정	3	종합기술교육 및 훈육	기초 지식 + 기초 제작능력	작업이해를 위 한 준비단계
	2	기술, 공학		
	1	경제 및 학교채소밭 수업		

※출처: Hans Mikeskes, 1971: 114

1965년 변화된 학제는 다음과 같이 세 가지 특징을 나타낸다. 첫 번째는 학제의 변경이다. 1959년 10년제 종합기술학교는 4년제 하급과정과 6년제 상급과정으로 구분되었다가, 1965년 법을 통해 세 과정으로 세분화되었다. 1학년에서 3학년까지 하급과정, 4학년에서 6학년까지 중급과정 그리고 7학년에서 10학년까지 상급과정으로 구성된다(황선혜 2004).

나. 통일 이전 서독의 교육체제

서독에 있어서 일반적으로 학교교육은 주의 문화권 하에 있기 때문에 모든 학교는 주의 감독 하에 있다. 국가·주 및 자치단체간의 교육업무 관할을 살펴보면, 연방정부는 교육목표, 교육과정, 및 내용 등 교육의 내적인 업무를, 주정부는 교육입법과 예산, 규정·지침 재정 및 학교발전계획 수립, 대학규제, 교사임용 및 승진 등 인사행정을 관할하고, 지방자치단체는 기본법에 따라 재정지원 및 학교시설 설치 등의 외부적인 학교 지원업무를 관할한다. 연방교육학술부는 직업교육, 대학제도 일반 원칙, 교육계획과 지역을 초월한 전국적 수준에서의 각 지방과의 협력문제 등 극히 제한된 권한을 보유하고 있다.

문화적 연방주의를 위한 정책협의기구로 주문교장관회의, 교육계획과 연구진흥을 위한 연방·주위원회, 학술위원회를 두고 있다. 주문교장관회의는 1949년 주문교장관들의 자발적 업무협의체로 설립되어 연방국가의 교육제도 통일성 유지를 위한 협의를 하며, 결정사항은 각 주에서 제도화 및 법령화 되고 있다. 1990년 1월 12일 제 251차 전원회의에 구동독지역이 가입하였다. 조직으로는 전원회의, 학교위원회, 대학위원회, 계속교육위원회와 국제협력과 관련된 몇 개의 상설위원회, 기타 특별위원회를 두고 있다.

모든 독일연방주 교육제도의 구조적·내용적인 기본구조는 KMK의 결정과 본질적으로 관련되어 있다. 이와 관련된 것으로 독일연방 교육제도의 통일에 대한 기본협정, 함부르크협정, 김나지움상급반에 대한 합의, 종합학교 실험프로그램에 관한 합의, 특수학교의 결정, 김나지움상급반의 개혁, 구동독아비투어의 인정 등이 있다. BLK는 1970년 연방과 주간의 행정협정을 체결 하여 설립되었으며, 전체 교육제도에 대한 장기기본계획, 재정에 관한 제안 등 교육정책 조정을 하고 있다. 연방정부 대표 7명, 연방주 대표 8명으로 구성된다. 학술위원회는 1957년 연방과 주의 행정협

정으로 대학, 학문 및 연구의 진흥·발전에 대한 정부 자문을 위해 설립되었다.

주 문교부는 주의 전 교육제도 계획·조직 및 관리를 하고 있는데, 주에 따라 명칭, 업무범위는 각각 차이가 있다. 일반교육, 대학, 문화, 청소년 및 체육업무를 포괄하는 주와 위의 업무영역을 실정에 따라 주학술부와 분담하는 주가 있다. 주 문교부 산하의 교육행정조직으로 교육청이 있는데 보통 2단계로 조직되어 있다. 도 수준의 교육청과 군수준의 교육청이 있다. 교육자치조직으로는 주교육심의회, 주학부모협의회, 학부모운영회, 교사협의회 등이 있다(교육부, 1997).

통일 전 서독의 학제를 살펴보면, 유치원은 공교육제도가 아니지만 3~6세의 어린이를 대상으로 하고 있으며, 만 6세가 되면 초등학교에 입학하여 4년간의 초등교육 과정을 다니게 된다.

중등학교는 전기 중등학교와 후기중등학교로 나누어지는데, 전기중등학교는 5년 혹은 6년간의 3가지(하우프트슐레, 레알슐레, 김나지움)로 분화·조직된 학교제도가 기본구조이고 일부 주에서는 종합학교가 추가된다. 5학년부터는 하우프트슐레, 레알슐레, 김나지움으로 나누어져 진학한다. 하우프트슐레는 9학년으로 일단 수료하지만 10학년에 진급하여 직업학교 또는 김나지움 11학년에 편입할 준비를 한다. 보통교육을 실시하는 학교이나 대학진학을 목표로 하지 않기 때문에 직업학교의 교육을 계속 받을 수 있는 기초지식과 능력을 교육한다. 레알슐레는 10학년 까지 다니며 지도과정 포함하여 6년간의 교육이수 후 중간졸업증이 수요 되고, 상급단계의 직업학교, 김나지움 상급반에 진학이 가능하다. 김나지움은 대학진학을 위한 6년간의 인문교육과정이다. 그 외 주에 따라서는 하우프트슐레, 레알슐레, 김나지움을 한데 묶어 종합학교를 운영하는 곳도 있다. 이것도 10학년까지 다니면서 직업학교에 진학하거나 졸업성적이 좋으면 김나지움 상급반에 진학할 수 있다. 이처럼 세 종류의 학교에 들어가는 학생들을 보면 대략 성적에 따라 우수한 학생은 김나지움, 중간정도는 레알슐레, 낮은 학생은 하우프트슐레에 들어간다.

2. 통일과정에서 동서독의 교육협력

가. 학생 및 청소년 분야 교류

분단이후 동서독의 청소년 교류는 부분적으로 이루어지고 있었다. 이는 양국의 교육교류의 의지를 알 수 있을뿐더러 특히, 서독은 다음과 같은 3가지 조약을 볼 때 동독과의 교육협력과 통합을 위하여 여러 노력을 했음을 알 수 가 있다. 첫 번째는 1964년 함부르크 협정이라고도 불리는 연방과 주정부 간에 체결된 ‘학교제도 단일화를 위한 연방-주정부간 협정’이다. 두 번째는 동독과 서독 간에 조인된 기본조약 즉 ‘독일연방공화국과 독일민주공화국 관계의 기본원칙에 관한 조약이다. 세 번째로는 교육장관회의에서 조약된 ‘독일문제 교육지침’이다.

서독은 1978년에 11월 서독의 11개주 교육장관들이 합의한 ‘독일문제 교육지침’을 통해 동독의 존재에 대한 올바른 인식을 전제로 한 독일의 평화적 통일에 대한 의지를 강조하고, 정치적 통일이 불가능한 현실속의 동서독 주민들의 이익과 유럽의 평화를 고려하면서, 동서독의 조화된 병존의 필요성과 그 방법을 제시함으로써 학교교육을 통한 독일통일의 장기적인 기반을 마련하게 되었다

하지만 세 가지 조약은 예전보다 교육 교류가 늘어나긴 했지만 그 수도 많지 않았고 서독학생들이 동독을 방문하는 일방적인 것이었다. 하지만 1982년 이후 동서독의 수상회 정상회담에서 청소년교류가 논의되었고, 양 국가 수상이 교류확대를 합의하면서 부터 서독의 연방청소년동맹과 동독의 자유일반청소년단의 교류가 정기적으로 크게 늘어났다.

학생 및 청소년 분야의 교류와 협력은 크게 세 유형으로 나타났다. 첫 번째는 서독에서 동독으로의 수학여행이고, 두 번째는 서독의 연방청소년동맹과 동독의 자유독일청소년단의 교류이다. 그 다음으로는 자매결연 도시 간 교류 시 이루어진 청소년들의 접촉을 들 수 있다.

두 국가 간의 교육교류 중 서독이 동독으로 방문한 수학여행이 대략 77%로 가장 많은 수를 차지하였고 그다음으로는 청소년단체(18%) 그리고 대학생단체(5%)로 나타났다. 수학여행을 제외하고는 청소년단체와 대학생단체의 방문의 수는 극히 적은걸 알 수가 있다. 수학 연도별 정부 지원으로 서독에서 동독으로 여행을 떠난 학생, 청소년, 대학생 수는 다음의 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 정부 지원에 의한 서독에서 동독으로의 여행 현황

연 도	여행 단체 유형별			단체 수 (총인원 : 명)
	대학생단체(비율)	청소년단체(비율)	학급 단위 수학여행(비율)	
1984	45(5.2%)	127(14.5%)	705(80.3%)	877(22000)

1985	34 (3.5%)	160(16.7%)	709(73.7%)	961(-)
1986	45 (5.2%)	136(15.7%)	665(76.9%)	864(22551)
1987	64 (5.7%)	171(15.2%)	889(76.4%)	1124(26326)
1988	71 (6.5%)	186(17.1%)	833(76.4%)	1090(26812)
1989	62 (5.8%)	189(17.8%)	811(76.4%)	1062(-)

※출처: 윤종혁 외(2007). 통일시대에 대비한 북한교육 지원방안 연구. p.31에서 재인용

<표 III-3> 연도별 청소년 교류현황

연도	동독으로 여행한 서독 청소년들	서독으로 여행한 동독 청소년들
1981	10,000	-
1982	15,000	300
1983	22,000	1,200
1984	36,000	300
1985	50,000	1,000
1986	50,000	3,000
1987	77,000	3,700
1988	78,000	5,000

※출처: 윤종혁 외(2007). 통일시대에 대비한 북한교육 지원방안 연구. p.31에서 재인용

<표 III-3>는 1981년부터 8년간 동서독간의 청소년 교류 현황을 나타낸 통계이다. 1984년을 제외하고는 서독으로 여행한 동독 청소년들이 늘고 있으며, 동독으로 여행한 서독 청소년들도 8년간 대략 8배가 늘었다. 두 국가가 해를 거듭할수록 양국가를 방문한 청소년들의 숫자는 증가추세지만 동독과 서독의 방문수 차이는 큰 격차를 보이고 있다.

서독 청소년이 동독 방문 시 대부분의 일정은 동독 측 여행사가 담당하였고 동독 안내원이 항상 동반했는데 이는 정해진 프로그램 외에 동독 주민 및 청소년과의 접촉을 금하기 위해서이다. 학생들은 주로 문화유적지 방문, 관광, 연극관람 그리고 드물게 학교 방문을 하였다. 이러한 교류는 서독학생에게 하여금 동독의 편견을 바꾸는 계기가 되었지만 교류를 통하여 교류학생, 공동프로젝트 등 실질적인 협력이 이루어지지 않는 한계를 나타냈다.

나. 학술분야 교류

양 국가 간의 학술분야 교류는 1986년 5월에 체결된 문화협정 이후 크게 증가하였다. 체결된 문화협정 제2조를 살펴보면, 학술대회 참가와 학술적 정보 교환, 경험의 교환을 목적으로 대표단, 학자, 전문가를 파견하고, 강연과 연구목적으로 학자들을 교환하며, 대학원 과정을 중심으로 학생과 젊은 학자들의 연구 목적의 체류, 전문서적과 학술정보자

료의 교환을 지원한다고 규정하고 있다. 협정내용은 고등교육기관이 교육교류와 협력의 주요대상이며 특히, 동서독 대학간 자매결연이 활성화게 일어났는데 동독의 칼마르크스 대학교는 서독의 자르부뤼켄 대학, 아첸공대와 드레스덴공대, 그리고 뮌헨대와 슈투트가르트 대학교와 학술교류를 맺게 되었다.

동서독 대학 간 자매결연을 통하여 대학생들의 파견 및 초청이 이루어졌고 공동프로젝트 또한 진행되었다. 양국 간 공동학술연구사업의 대표적인 연구는 동독 측 동독학술원 산하 언어학 중앙연구소내 독일어사전 사업부와 서독측 괴팅엔 아카데미 독일어사전 사업부가 공동으로 추진한 ‘그림 독일어사전’ 편찬사업을 꼽을 수 있다. 이는 민족구성원의 문화적 동질성을 회복하려는 일환으로 이질화된 언어를 극복하고자 하는 움직임이었다.

대부분의 교류는 연방 차원의 지원 없이 민간단체와 기구들의 재정 부담 아래 진행되었고, 교류와 협력이 진행되는 가운데 서독에서 무관심한 연구 분야 중에서 동독에서 상당한 연구 성과를 내고 있는 영역을 발견하기 했다. 하지만 서독 학자들은 국제교류에만 너무 익숙해져 동독의 연구 수준을 비하하는 경향을 나타내기도 했다. 거기다 문화협정을 통한 학술교류는 동서독이 통일되기 불과 몇 년 전에 진행되었기 때문에 구체적인 성과물이 나오기에는 시간적인 한계가 있다.

1990년 1월 12일 통일과정의 교육문제를 논의하기 위해 양국의 장관급 접촉이 처음으로 이루어졌다. 그리고 2월과 3월 전문가들의 협의를 거친 후, 5월 16일 동서독의 교육부장관은 양국의 공동 교육위원회(Gemeinsame Bildungskommission) 구성을 합의 하였다.이 위원회는 4개의 하위 소위원회(일반학교 분과, 학교 및 작업장에서의 직업교육 분과, 대학과 학술 분과, 계속교육 분과)로 구성되어졌으며 9월 26일 공동결의문을 채택하고 활동을 종결하였다.

1990년 10월 3일 통일 이후 구 동독 지역은 5개 주인 신연방주로 새롭게 개편되고 독일 연방정부에 편입되었다. 이 과정에서 동독 교육행정기관은 새롭게 개편되어야 했기 때문에 서독 교육행정형태를 참조하며 받아들일 수밖에 없었다. 독일 통일은 소위 ‘흡수 통일’의 형태이었기 때문에 동서독 통일과정에서 교육행정의 통합은 우월한 체제로의 전면적 흡수통합의 방식으로 이루어졌다고 할 수 있으며, 서독의 행정체제의 확장이라고 볼 수가 있다.

3. 통일이후 동서독 교육통합

가. 교육체제통합

문교장관회의(Kultusministerkonferenz)에서 승인된 5개의 신연방주의는 각 주 교육부가 신연방주 교육문제에 권한을 행사하게 되는데 각 지역의 주 정부의 내각은 각기 상이한 명칭을 사용하고 있다. 예컨대 Mecklenburg-Vorpommern 주에서는 교육, 학술, 문화를 관장하는 부서는 정통적인 이름의 문교부(Kulusminsterium)에서 담당하였다. 문교부는 주로 보통교육, 대학 및 연구 진흥, 평생교육, 체육, 그리고 청소년 및 문화 등을 함께 분장을 하였으며 다른 주에서는 보통교육부문과 대학·연구진흥부문을 분리하여 문교부와 학술부가 각각 분장하여 담당하였다.

주문교부 산하에 교육청 및 산하기관을 설립하게 되는데, 주문교부 산하의 교육행정기관은 1 또는 2단계 행정 구조를 구축하게 된다. 작센 등과 같이 도교육청과 시·군교육청을 설립하는 경우와 브란덴부르크(Brandenburg), 튀링겐(Thüringen) 주 등과 같이 시·군교육청만 설치하는 경우가 있다.

모든 신연방주는 교사재교육기관인 주교사연수원, 각급학교 교사임용 제1 혹은 제2국가시험관리를 위한 교사시험관리청(Landesprüfungssamt)을 설립하였다.

동독은 서독은 흡수통일의 방식이었기 때문에 동독지역의 교육행정체제 구축을 지원하는데 서독 행정부의 도움이 절대적으로 필요한 상황이었고, 이를 위하여 동독의 각 주는 서독의 각 주와 자매결연 하여 행정적 도움을 받았다. 이에 서독의 주 정부는 자매결연한 동독의 주 정부에 인적, 물적 도움을 주었다. 주 정부 수준에서뿐만 아니라 자치단체 혹은 개별 기관의 수준에서도 독자적인 자매결연을 통하여 활발한 지원이 이루어졌다. 각 주와 자매결연을 맺고 동독지역의 개발에 도움을 준 서독의 주는 다음의 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 동서간 연방주의 자매결연 현황

서 독		동 독
슐레비히-홀슈타인, 함부르크, 브레멘	→	멕클렌부르크-포어포먼
노트라인베스트팔렌, 베를린, 헤센	→	브란덴부르크
니더작센, 헤센	→	작센안할트
라인란트-팔츠, 바이에른, 헤센	→	튀링겐
바덴-뷔템부르크, 바이에른, 헤센	→	작센

※출처: 강구섭(2012)에서 재구성함.

통일 독일에서의 교육체제의 단일화 과정은 교육에서의 교육적 이데올로기적 이념의 제거로부터 시작하여 동독이 서독의 교육체제를 받아들여 각 주에 자율적 권한을 부여하였다. 교육행정체제의 변화를 보면 동독의 획일적인 중앙집권교육행정에서 분권화되고 다원화된 서독의 교육행정체제로의 전환과정이었음을 알 수 있다. 구 동독지역에 주 정부의 설치 등으로 연방정부와 주 정부와의 권한 분리, 주교육청 및 군교육청의 설치에 따른 연방 정부와의 역할 분담 등으로 특징지어진다 할 수 있다.



※출처: 주요국의 교육행정제도, 백종억, 174쪽

[그림 III-2] 독일의 교육행정기구 조직

나. 구동독의 학제 개편

체제 붕괴 후 동독지역은 통일 독일의 교육정책에 상응하는 개혁을 실천함으로써 독자적 정체성을 확립하기 위해 발 빠르게 움직였다. 1989년 11월 Modrow 정부에 의해 호테

커 정권이 교체된 시점에 이미 그리고 1990년 4월 1일부터 1990년 10월 까지 de Maiziere정부가 들어선 기간 동안에 벌써 다양한 교육개혁 작업이 시작되었다. 각 학교들은 솔선하여 변화를 모색하였으며 교사와 학부모들은 학교제도를 새롭게 구성하는데 자발적으로 참여하여 다양한 제안들을 내어 놓았다. 그리고 독일통일조약에 따라 1990년 구성된 5개 신설 연방주들은 1991년 6월 30일 까지 그들의 교육제도를 법적으로 새롭게 확립하도록 일정이 짜여졌다. 이러한 기간 설정은 큰 시간적 압력으로 작용하였지만 각 연방주들의 교육제도 정비를 앞당기는 결과를 가져왔다(권오현, 2006).

통일 후 교육통합은 동독의 초중등과정의 교육제도를 자유민주주의와 시장경제 체제의 서독의 학제에 의해 조정되어야 했다. 1990년 이후 분단에서 자본주의 국가의 승리는 동독에 의해 채택된 학제를 거부하고 동독 지역의 단선적인 학제를 서독식 초등과정 4년과 3개 학교형태를 갖춘 중등과정의 학제를 편입함으로써 구조적인 변화를 시행해야 했다. 독일의 교육제도는 16개 주마다 차이가 약간 있으나 기본적으로 초등교육, 중등교육 I, II 그리고 고등교육과정을 구분된다(김면 외, 2012).

이러한 학제개편은 통일조약 규정을 바탕으로 실행이 되었는데 교육에 관한 규정은 37조 4항에 다음과 같이 나타난다. “조약 제3조에 명시된 지역의 학제 변경에 요청되는 규정들은 조약 21조에 언급된 주들에 의해 결정된다. 학위인정을 위한 필요 규정들은 주교육부장관회의에서 합의한다. 상기 두 경우는 함부르크협정과 주교육부장관회의에서 추가로 합의한 사항을 기초로 한다.” 학제변경과 관련하여 통일조약은 두 가지 사항, 즉 학제개편의 주체는 개별 연방주라는 점과, 개편 방향은 함부르크협정의 규정 및 주교육부장관회의에서 추가로 합의한 사항에 기반을 두어야 한다는 점을 명시하고 있다. 이는 동독 지역의 학제 개편이 연방차원의 ‘통일성’과 개별 연방주의 ‘독자성’을 동시에 추구함을 의미한다(권오현, 2006).

통일이후 편입된 동독의 신연방주들은 브란덴부르크(Brandenburg), 튀링겐(Thüringen), 작센안할트(Sachsen-Anhalt), 메클렌부르크-포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern)과 작센(Sachsen)주이다. 동독의 10년제 종합학교를 비롯해 방과 후 학교 기능을 수행하던 전일제학교 제도(Ganztagsschule) 등 동독의 교육체제가 전면적으로 폐지되었다(장구섭, 2012). 이 신연방주들은 교육개혁으로 전통적이며 선택적인 학제구조의 서독교육시스템을 받아들였다. 초등교육은 베를린과 자매결연 한 브란덴부르크(Brandenburg)주에서는 6년제 초등학교 제도가 도입되었지만 다른 신연방주는 함부르크 협정(Hambburger Abrommen)에 따라 4년제의 초등교육체제가 도입되었다.

신연방주들은 중등 학제개편에 있어서 서독의 3유형제 학교의 토대와 종합학교제도를 약간의 수정만 하여 수용하였다. 브란덴부르크를 제외하고 모든 신연방주에서는 중등교육이 5학년에서 시작된다. 메클렌부르크-포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern)주는 서독의 3유형제와 종합학교의 교육진로체제를 유일하게 그대로 도입하였다. 따라서 이 주는 김나지움, 하우프트슐레, 레알슐레와 게잠트슐레를 이전 학제대신에 설치하였다.

다른 연방주들은 중등1단계 교육과정에서 하우프트슐레(Hauptschule)와 레알슐레(Realschule)의 명칭을 도입하지 않고 구조적인 시스템만을 도입하였다. 따라서 중등학제에 있어서 튀링겐(Thüringen)주는 정규학교(Regelschule)를, 작센안할트(Sachsen-Anhalt)주는 중등학교(Sekundarschule)를, 작센(Sachsen)주는 중학교(Mittelschule)를 학제로 받아들였다. 이처럼 통일 초기 신 연방 지역의 교육체제 개편은 동독 중앙집권 체제가 지방분권형 체제로 바뀐 상황에 걸맞게 학부모, 학생 등 교육수혜자의 의견이 적극 반영되는 방식으로 추진되었다. 결과적으로 서독의 전통적 학교체제를 구성하는 주요 요소인 종합학교(Hauptschule)는 매우 적은 규모로 신 연방 주에 도입되었다(강구섭, 2012).

전체 통일 일정에 맞춰 1991년 6월까지 1차 마무리가 된 학제 통합작업은 이후 동서독의 학교법이 적용되는 전환기였던 1993년까지 계속 진행되었다. 이를 통해 각주 학제가 점차 자리를 잡아갔다. 브란덴부르크는 김나지움(Gymnasium), 실업학교(Realschule), 통합학교(Gesamtschule)의 3개 형태로, 메클렌부르크-포어포먼 주는 상기 3개 형태에 종합학교(Hauptschule)를 포함한 4개의 형태로 구성되었다. 작센의 경우 김나지움 이외에 직업교육 과정과 일반교육 과정을 동시에 다루는 중등학교(Mittelschule)체제가 도입되었다. 통일 후 한시적으로 적용되었던, 12학년 이수 후 아비투어 응시가 계속 허용되어 브란덴부르크를 비롯한 3개의 신 연방 주는 주당 수업시간을 늘려 13학년제와 균형을 맞추는 방식으로 12학년 이수 후 아비투어 응시를 인정하였다(임선택, 2000).

종합하면, 교육체제의 통합은 각 주의 상황과 교육 수혜자의 의견이 고려되어 가운데 구연방의 교육체제가 동독에 이식되는 방식으로 진행되었다는 것을 알 수 있다(Fuchs, 1991). 이를 통해 각 주의 교육체제는 기존의 서독 체제와는 다소 상이한 모습을 보였다. 독일의 추구하는 교육·문화에 있어서의 지방분권주의 원칙이 구동독의 교육체제 형성과정에서도 구체적으로 적용된 것이다.

다. 독일 교육통합의 시사점

동서냉전의 상징물로 여겨졌던 베를린 장벽의 붕괴와 독일의 통일은 이 시대의 마지막 분단국가인 남한과 북한이 앞으로 나아가야할 방향을 제시한다. 일반적으로 독일의 통일 과정을 서독이 동독을 흡수한 통일이라고 평가한다. 독일통일조약에도 나타나듯이 서독의 제도와 정책을 동독에 이식한다는 규정이 명시되어있지만 동독 주민들의 통일에 대한 바람과 흡수를 주체적으로 택했다는 점에서 수동적인 흡수통일보다 능동적인 흡수통일의 성격을 띠고 있다고 말할 수 있다.

그렇지만 통일 이후 동서독 주민들에게 ‘통일에 대한 환상’은 처참히 무너지고 말았다. 왜냐하면 외적 통합보다 지난 40년간의 분단에서 발생된 이질감이 통일 이후에 더 가중한 2차적인 문제점으로 다가왔기 때문이다. 동독 주민들에게는 정체성 상실, 2등 국민 시선, 그리고 대량실업 사태는 사회적·경제적 문제가 다가왔으며 서독 주민들에게는 동독의 복지와 사회 인프라 구축을 위한 높은 세금에도 불구하고 끊임없는 동독 주민들의 불만은 통일에 대한 긍정적인 이미지를 반감시키게 된다.

아직까지 독일은 통일의 후유증을 완전히 극복했다고 말할 순 없겠지만 교육통합의 과정과 방법은 통일 이후 독일이 겪은 이질감과 같은 사회적 문제를 빠르게 극복하는데 큰 영향을 주었다고 할 수 있다. 특히, 교육통합에 있어서 중앙정부의 독단적인 정책보다도 일선학교의 교사나 학부모와 같은 구성원들이 직접 참여하여 의견을 최대한 반영하도록 권한을 부여하였고 권한을 부여받은 동독의 신연방주는 서독의 파트너주의 영향을 받아 과감히 그들의 교육정책을 포기하고 독자적인 정책을 수립할 수 있게 되었다.

이와 같은 독일의 교육통합의 특징에 따라 남북한의 교육통합에 있어서 다음과 같은 시사점을 안겨준다.

첫째, 독일의 주정부는 연방제 구조를 기초로 각 신연방주에 교육에 관한 결정권을 최대한 보장하였다. 독일은 함부르크협정과 주 문교장관회의 결정의 원칙을 근간으로 삼아 교육 전체의 통일성을 강조하는 반면 각 연방의 다양성을 보장함으로써 교육의 자율적 권한을 부여하였다. 남한의 교육체제를 살펴보면 독일과 마찬가지로 중앙교육체제조직과 지방교육체제조직으로 나뉘어져 그 역할과 기능을 분배하고 있지만 지방교육체제의 권한과 자율성은 수평적 체제를 유지하고 있어 각 지방교육체제는 차별성과 지역성을 가지고 있지 못하고 있는 실정이다. 따라서 남북한의 교육통합과정은 각 지역별 특성을 살리고 교육을 수립하는 자율권과 자주성의 권한을 부여하는 제도 구상이 필요하다.

둘째, 교육통합 과정에 있어서 동독과 서독은 행정적 파트너를 맺어 통일 이후에 동독의 신연방주는 자연스럽게 자매결연의 주의 정책을 최대한 반영하는 결과를 낳게 되었다. 동독 학제개편과 행정구조 형성과정 그리고 조직의 구성 속도에서도 각 주마다 신연방주들은 서독의 파트너주의 교육제도와 지역적 특성에 맞게 제도를 도입 하였다. 남북한도 성격은 다르지만 지방교육행정체제를 유지하고 있어 통일 이후에 새로운 교육체제를 구축하는 것보다 현재 남북한이 유지하고 있는 교육체제의 공통점을 이용하는 것이 훨씬 효율적이다. 따라서 남한의 각 시·도 교육청과 북한의 지방교육행정청과의 교류와 협력은 통일을 촉진시킬 수 있는 역할을 할 뿐만 아니라 통일 이후에도 복잡한 교육통합의 과정을 수월케 하기 때문에 남북한의 교육 파트너십 구축이 중요하다.

셋째, 독일의 통일과 교육통합의 원동력은 동독 주민의 의지가 가장 강하였고, 지역사회뿐만 아니라 학교 구성원들의 적극적인 참여와 의견이 교육정책 수립에 최대한 반영이 되었다. 교육통합은 반세기 동안 분단의 아픔을 극복하고 두 나라간의 이질성의 차이를 줄여나가는 작업이라고도 할 수 있기 때문에 무엇보다도 통합의 주체들의 의지가 가장 중요하다고 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서, 남북한의 교육통합은 교육 구성원들의 참여가 없으면 통합 이후 끊임없는 갈등을 유발 시킬 수 있기 때문에 교육의 당사자인 교사와 학부모 그리고 학생들의 적극적인 참여를 동요시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

독일의 교육통합은 앞에서 언급되어졌던 것처럼 순조롭게만 진행되어진 것은 아니다. 동서독 간의 정체성의 혼란, 경제적 차이, 그리고 상이한 이데올로기 관점에서 오는 사회적 문제는 평생교육 그리고 동독학생의 평등한 대우와 같은 교육통합 문제에도 부정적인 영향을 미쳤다. 교육통합은 사회통합과 종속적인 관계인 반면 사회통합 또한 교육통합에 완전한 주체의 역할을 하지 못한다고 볼 수 있다. 즉, 독일의 사회적 문제는 교육통합에도 부정적인 영향을 미쳤지만 통일 후 독일의 교육통합의 역할은 교육뿐만 아니라 대두되어진 독일 사회의 부정적인 문제를 감소하는데 큰 역할을 하였다.

이상에서 알 수 있는 바와 같이, 독일의 교육통합은 신연방주와 서독이 교육 파트너십을 기반으로 각 연방주가 교육정책을 주관하는 분권적 교육체제로 통일성과 다양성을 추구하였다. 정책을 수립하는 과정에서는 지역사회와 교육정책 현장에 있는 구성원들의 의견이 최대한 반영되도록 하였고 이와 같은 교육의 통합과정은 사회통합에 있어서도 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 독일의 연방제 교육협력 및 통합 정책 방안은 중앙교육체제와 지방교육체제의 성격을 동시에 지니고 있는 남북한에 바로 적용하기에는 다소 무리가 있지만 방향을 설정하는데 있어 참고할 수 있는 사항이라 하겠다.

IV. 남북 교육체제 비교 및 협력 사례

1. 남북 교육체제 비교

가. 남북 교육이념

교육이념은 한 사회가 표방하는 교육의 목표와 본질, 교육운영의 원리 등에 대한 기본적 논리이며 교육에 있어서의 가치체계나 교육을 바라보는 인식체계, 그리고 교육활동에 있어서의 행동체계 등을 제시해 주는 원리적 사고의 틀로서, 우리들의 교육을 어떻게 인식하고 어떻게 운영하며 교육을 통해 무엇을 이룩할 것인가 등의 목표와 방향, 준거와 논리를 제공해준다. 즉, 교육이념은 한 사회의 교육적 행위 전체를 지휘하는 근본원리로서 기본적인 교육철학이며 교육지표이다(오천석, 1983).

이는 교육이념이 한 사회의 교육을 포괄하여 기본방향을 제시하거나 지침이 되는 가치체계를 말하는 것으로 교육목적 혹은 교육목표에 비해 훨씬 더 궁극적인 가치 기준을 나타내는 것이며, 그 사회의 총체적인 가치지향을 표현하는 것으로 이해된다. 따라서 교육이념이란 교육의 기본정신이고 이를 달성하고자 하는 것이 교육의 목적인 것이다. 이러한 교육이념을 구현하기 위해 교육목적과 교육목표가 설정될 수 있는 것이며, 이를 다시 각 급 학교 교육목표와 교육목표를 통해 교육과정 원리로 이어진다.

국가 이념과 사상은 한 국가가 나아가야 할 방향을 제시하고 국가를 통합하는데 가장 효율적인 방법이다. 무엇보다도 교육은 사회 구성원들이 이념과 사상을 자연스럽게 습득하고 인지하게 함으로써 국가가 추구하는 사회를 이끌어가게 하는 가장 중요한 수단인 것이다. 그래서 교육의 이념은 국가의 이념과 사상이 잘 수행되어 질 수 있도록 교육의 목적과 목표가 수립 되어질 것이다. 남북한도 마찬가지로 서로 다른 국가 이념으로 대치된 가운데 교육의 이념을 통합하는 과정은 가장 이질적이고 많은 어려움이 수반될 것이라 예상된다. 하지만 교육 이념을 통합하지 않고는 남북 학제나 교육행정을 통합할 수 없을뿐더러 다른 어떤 사회통합도 이루어지지 않을 것이다. 따라서 남북의 교육이념을 살펴보고 비교함으로써 통합 후 남북 교육

이념이 어떤 방향으로 나아가야할지 살펴보고자 한다.

1) 남한의 교육이념

남한의 교육이념은 헌법, 교육 관계법, 국민교육헌장 등에 명문화되어 있을 뿐만 아니라 교육정책을 수립하는 사람들과 교육의 실천에 종사하는 사람들 및 교육사상가들의 교육관과 교육사조 속에도 스며있다. 그것은 한국의 역사적 현실과 사회적 요구를 반영하며 한국인의 이상과 목표를 나타낸다.

남한의 교육이념은 1997년 12월 13일 법률 제5437호로 공포되고, 1998년 3월 1일부터 시행된 “교육기본법”에 명시되어 있다. 교육기본법 제2조(교육이념)은 “교육은 홍익인간의 이념아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서의 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데 이바지함 목적으로 한다.”라고 규정되어 있다. 이는 1987년 10월 29일 전면 개정되어 공포된 ‘헌법’ 전문에서 밝힌 국가 기본이념과 목적을 구현하려는 것이다(김종철, 1996).

이러한 교육이념은 1992년 9월에 개정·공포된 ‘제6차 교육과정’에서도 그대로 반영되고 있는 데, 여기에서는 홍익인간의 이념 아래 건강한 사람, 자주적인 사람, 창의적인 사람, 도덕적인 사람을 이상적인 인간상으로 설정하였다(교육부, 1994). 그리고 이를 구현하기 위해 도덕성과 공동체의식이 투철한 민주시민의 육성과 사회의 변화에 대응할 수 있는 창의적인 능력의 개발에 중점을 두는 교육적 노력을 전개하였다.

1995년 5월 31일 대통령의 자문기구인 교육개혁위원회에서 보고한 ‘세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안’에서는 신교육이 지향하는 인간상을 더불어 사는 인간, 슬기로운 인간, 열린 인간, 일하는 인간으로 제시되었다(대통령자문회의, 1995). 2000년부터 적용되기 시작한 제7차 교육과정에서는 교육개혁위원회에서 제시한 ‘신교육이 지향하는 인간상’을 수용하며, 이를 다양한 교육관과 학교교육의 현실 속에서 서로 조화될 수 있는 ‘복합적이고 다면적인 인간상’을 설정하고 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 전인적 성장의 기반위에 개성을 추구하는 사람, 즉 지·덕·체가 모두 조화롭게 발달된 사람이며, 이는 전인적인 성장을 기본 바탕으로 하되, 자신만의 독특한

삶의 스타일을 형성하여 어떠한 상황에서도 독자적인 판단에 의해 자신의 삶의 용기 있게 꾸려나가는 개성 있는 인간이다.

둘째, 기초 능력을 토대로 창의적인 능력을 발휘할 수 있는 사람, 즉 생존을 위해 필요한 기초 능력뿐만 아니라 기존의 방식을 뛰어넘어 새로운 대안과 발상을 가능하게 해 주는 창의적인 능력을 발휘할 수 있는 사람이다.

셋째, 폭넓은 교양을 바탕으로 진로를 개척하는 사람, 즉 공동체의 구성원으로서 필요한 자질을 갖추고, 일 자체를 고귀한 것으로 여기며, 일을 통하여 자아의 실현을 꾀하기 위한 진로 탐색과 개척 능력을 갖춘 인간이고, 폭넓은 교양과 직업적 능력을 갖춘 인간은 자율적인 삶을 추구하면서 자아실현을 경험할 수 있을 뿐만 아니라 국가·사회의 발전에도 크게 이바지 할 수 있는 열린 인간이다.

넷째, 우리문화에 대한 이해의 토대 위해 새로운 가치를 창조하는 사람, 즉 우리 민족의 유구한 문화 전통을 계승·발전시킴과 동시에 인류 보편의 가치로서의 인간의 존엄성과 자유, 평등과 같은 민주적인 가치를 구현하는 인간이다.

다섯째, 민주시민의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람, 즉 자신과 차이를 가진 다른 사람과 더불어 살아갈 수 있는 인간, 다른 사람의 고통을 함께 느낄 수 있는 인간, 자신의 부를 가난하고 굶주린 사람들과 나눌 수 있는 인간이다. 그리고 이 교육과정이 추구하는 인간상을 구현하기 위하여 교육과정 구성 방침 및 학교급별 교육목표 초등학교, 중학교, 고등학교의 교육목표를 제시하였다.(윤희광, 2004).

2) 북한의 교육이념

초기 북한의 교육은 구소련의 헌법을 그대로 가지고와 적용을 하여 헌법과 마찬가지로 마르크스-레닌주의에 기초한 사회주의 교육 이념을 추구하였다. 하지만 1960년대에 들어서 주체사상이 북한의 통치이데올로기로 확립되면서 김일성과 김정일 교시는 북한의 헌법보다 높은 최고의 권위를 지고 있는 상위법이 되었다. 북한 교육이념 또한 1972년 12월 개정된 「사회주의헌법」에 근본으로 북한의 교육은 마르크스-레닌주의보다 김일성의 ‘주체사상’이 북한의 교육이념에 의거하게 되었다.

오늘날 북한에서는 마르크스-레닌주의 이념보다는 김일성의 주체사상이 교육은 물론 정치, 경제, 사회, 군사 및 문화 등 제 분야의 기본적인 이념으로 적용되고 있다. 따라서 북한에서의 김일성 주체사상은 제반 활동의 지침이나 방향을 결정하는

최고의 기본이념으로서, 모든 국민의 일상생활의 행동준칙을 결정하여 주는 도덕규범이며 해위의 선악을 판단하는 종교가 되어 있다고 할 수 있다(이상수, 1982).

1977년 9월 5일 주체사상을 구현한 교육강령으로 「사회주의 교육에 대한 테제」를 발표하였다. 교육테제에 따르면 교육은 ‘공산주의적 인간을 양성하는 사상·문화 교양의 무기’이며 모든 국민을 혁명화, 노동계급화, 공산주의화해야 한다는 기본원리를 제시하고 있다. 즉 ‘사회주의 교육에 관한 테제’는 모든 국민은 공산주의 혁명사상으로 무장하여야 하며, 공산주의 혁명을 위하여 높은 교양, 지식, 기술 및 건강한 체력을 갖추어야 한다는 것이다. 즉 이것이 공산주의적 새 인간이 갖추어야 할 자질이며 김일성 주체사상의 구현이라고 명시하였다(박문갑, 1987).

1992년에 들어서서는 사회주의 헌법이 개정되었는데 “국가는 사회주의 교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지·덕·체를 갖춘 공산주의적 새 인간으로 키운다.”고 하여 북한의 교육이념은 주체사상을 기한 지·덕·체를 갖춘 공산주의적 새 인간으로 양육함을 알 수 있다.

1999년에 들어서서는 북한은 건국 이래 처음으로 헌법에 교육관련 조항을 제정·공포하였다. 교육관련 조항은 1972년 사회주의 헌법상의 교육조항에서 크게 달라진 게 없으며 기본적으로 사회주의원리에 입각한 사회주의교육학의 원리와 방향이 그대로 적용되었다고 볼 수 있다.

다시 말해, 북한 사회주의 교육이념은 마르크스·레닌주의를 불한 사회의 현실에 적용하여 만든 김일성의 주체사상 교육을 통해 자본주의적 의식의 잔재를 일소하고, 공산주의적 혁명사상으로, 무장하여 전 국민을 노동계급화, 공산주의화, 혁명화하는 공산주의적 새로운 인간을 육성하는 데 있다(김재우, 1996).

3) 남북 교육이념 비교

앞에서 본 양국의 교육이념은 남한은 민주주의 교육이념을 지향하며 북한은 김일성 주체사상을 근간으로 삼고 있다는 것을 알 수 있다. 남북 교육통합의 시작은 교육이념의 통합부터 시작되어야하며 교육이념의 통합은 남북의 교육이념의 이질성과 동질성을 정확히 인지한 다음 동질성은 발전시켜 나가며 이질성은 상호보완 해야 나갈 필요가 있다.

남북한 교육이념에 나타난 동질성을 살펴보면, 남북이 추구하는 방향에서 정도의

차이가 있지만 지·덕·체와 도덕규범을 강조하고 있다. 남한의 경우 ‘지’는 지적 탐구에 기본을 두고 생활에 필요한 지식을 갖추고 관련된 분야의 전문가로서 갖추어야 할 기본 소양을 기르는 것을 뜻하며, ‘덕’은 정서의 순화와 건전한 도덕 윤리관과 국가관의 확립을, 그리고 체육은 개인 생활과 사회생활을 즐겁게 보람 있게 영위할 수 있는 건강과 체력을 배양하는 것을 말한다. 이에 비하여 북한에서는 “지”를 공산주의의 교리를 습득케 하고, ‘덕’은 소위 ‘공산주의 도덕 품성’을 지닌 ‘혁명투사’의 정신을 고양시키며 ‘체’는 전투적인 기량을 기르는데 중점을 두고 있다(박승식, 2006). 도덕규범 또한 남북한이 우리나라의 전통적인 규범인 예절과 신의, 효도와 공경과 같은 고유한 생활풍습 등을 강조하고 있다.

하지만 양국의 교육의 이념에서 동질성보다 이질성이 더 크다고 할 수 있다. 가장 큰 문제점은 남북의 체제가 지향하는 교육이념이 다르다는 것이다. 남한은 자유민주주의에 근거를 두고 이를 실현할 수 있는 이념으로 ‘홍익인간’을 교육이념으로 삼고 있다. 민주주의 교육이념으로서의 홍익인간의 교육이념은 널리 모든 사람을 이롭게 해야 한다는 이타심과 인간존중의 사상으로 민주주의, 박애주의의 사상이라 할 수 있다. 또한 홍익인간의 교육이념은 민주주의, 민족주의, 민주주의, 자유주의, 세계주의 및 인본주의 철학의 이념으로서 궁극적으로 자유민주사회 건설에 근간을 두고 있다. 즉 이상적인 인간상으로 민주주의 사회의 유용한 공민으로서의 인격, 자주·자율성의 존중, 평등한 인간관계의 유지, 그리고 협력과 조화를 이루는 인간상을 지향하는 교육이념이라 할 수 있다(김재우, 1996).

북한은 자유민주주의와 상반된 이념인 사회주의 체제를 지향하고 있다. 사회주의는 개인보다 집단주의 원칙을 기반으로 하여 사회와 인민을 투쟁하는 견결한 혁명가와 지·덕·체를 갖춘 새 인간을 육성하고, 자주성과 창조성을 가진 공산주의적 혁명인재로 키우는 것을 근간을 두고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 남북한의 상반된 체제이념이 교육이념에서 이질성으로 나타났으며 분단 전 한 민족으로 공유하고 유지했던 문화와 생활양식이 교육이념에서 동질성으로 보여줬음을 알 수 있다.

나. 남북 교육제도 비교

교육제도(educational system)는 교육에 관한 작용이나 활동이 법률에 의해 구체

적으로 조직화된 것, 비교적 안정된 조직형태를 가지고 있는 기본적인 사회 제도의 하나이다. 또한 교육제도는 교육정책을 법률로 규정한 지속성을 가진 조직이며, 사회적으로 공인된 관한 조직이므로 단순히 교육법규의 체계만이 아니라 사회의 전통 및 관습과 관련을 맺어 성립하는 것이다. 광의의 개념으로서의 교육제도는 학교 가정·사회의 교육 전반의 것을 의미하나 협의의 개념으로는 학교교육 제도를 의미한다.

김창걸(1992)은 교육제도를 “한 사회에서 의도적으로 교육활동을 능률적·합리적으로 추진시키기 위하여 조직·구성된 것으로 교육행정제도, 학교교육제도, 사회교육제도 등을 포함한다. 이 중 학교교육제도는 학제, 의무교육제도, 중등교육제도, 직업기술교육제도, 특수교육제도, 고등교육제도 등을 포함하여 국민교육 제도의 핵심을 이루고 있다.”라고 하였으며, 특히 학제는 교육의 기본제도 중의 하나이며 그 것은 교육목표를 실현하려는 제도적 장치로 각종·각층 학교의 성격과 학교간의 종적 연결과 계열, 이종학교 계열간의 연계를 의미한다(신용일, 1993).

즉, 학제는 각 급 학교의 전반적 조직으로 교육제도의 근간이 되며, 그 운영은 교육정책의 기본과제임을 동시에 교육문제의 핵심을 이루고 있다. 따라서 학교교육제도는 국가의 건국이념과 통치이념에 바탕을 둔 교육이념의 실현을 목표로 삼아야 하며 경제 사회의 여건과 그 변화의 추세에 적합하게 부응하여야 한다(정관수, 2008).

1) 남한의 교육제도

남한은 현재 초등학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년, 그리고 대학교 4년의 6-3-3-4가 기간학제로 되어 있다. 광복 이전 미군정기에는 6-6-4제와 6-3-3-4제를 병행시킨 학제를 운영하였고, 1949년에 교육법이 재정·공포됨으로써 자주 독립 국가의 민주적 교육제도의 성립을 보게 되었다. 1950년과 1951년에 제 1차, 제2차 개정 학제가 공포됨으로써 6-3-3-4제를 근간으로 하는 이른바 단선형 학제가 계속 유지되었으며, 이 후에도 부분적인 수정 보완을 거쳐 현재에 이르렀다. 현재 초등학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년, 대학교 4년의 기간학제로 구성되어 있다.

초등학교 과정의 학교로는 초등학교와 사회교육체제로서 공민학교가 있다. 초등학교는 국민생활에 필요한 기초적인 초등교육을 하는 것을 목적으로 하며 수업연한

은 6년이다. 공민학교는 초등교육을 받지 못하고 취학연령을 초과한 자에 대하여 국민생활에 필요한 교육을 하는 것을 목적으로 하며 수업연한은 3년으로 하고 있다.

중학교과정으로는 중학교를 비롯하여 고등공민학교, 각종학교, 산업체 부설학교 및 산업체 특별학급이 있다. 중학교는 초등교육에서 받은 교육의 기초위에 중등교육을 하는 것을 목적으로 하며 수업연한은 3년이다. 고등공민학교는 중학교과정의 교육을 받지 못하고 취학연령을 초과한 자 또는 일반 성인에게 국민생활에 필요한 중등교육 및 직업교육을 하는 것을 목적으로 하며, 수업연한은 1년 내지 3년으로 하고 있다.

고등학교는 중학교에서 받은 교육의 기초위에 중등교육 및 기초적인 전문교육을 하는 것으로 수업연한은 3년이다. 다만, 고등학교에 관할청의 인가를 받아 전일제의 과정 외에 시간제 또는 통신제의 과정을 둘 수 있는데, 시간제 및 통신제과정의 수업연한은 4년으로 하고 있다.

고등학교는 교육과정 운영과 학교의 자율성을 기준으로 일반 고등학교, 특수목적 고등학교, 특성화고등학교, 자율고등학교로 구분한다. 특수목적고등학교는 특수 분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 고등학교로 과학 인재 양성을 위한 과학계열의 고등학교, 외국어에 능숙한 인재 양성을 위한 외국어계열의 고등학교와 국제 전문 인재 양성을 위한 국제계열의 고등학교, 예술인 양성을 위한 예술계열의 고등학교와 체육인 양성을 위한 체육계열의 고등학교, 산업계의 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정을 운영하는 고등학교로 분류한다. 특성화고등학교는 소질과 적성 및 능력이 유사한 학생을 대상으로 특정분야의 인재양성을 목적으로 하는 교육 또는 자연현장실습 등을 체험위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고등학교이다.

2) 북한의 교육제도

북한의 학제는 해방이후 소련의 교육제도를 모방하여 북조선임시인민위원회에서 「학교사업개선책에 관한 결정서」를 통해 5-3-3-4학제를 도입하였다. 그 후 몇차례 개편을 거쳐 4-6-4 유치원 2년, 인민학교 4년, 고등학교 6년, 대학교 4~6년으로 변경되었다.

2013년에 들어서서는 북한은 2년 과정이었던 북한은 2년 과정이었던 유치원의 높은

반 1년을 소학교 과정에 포함시키는 등을 주요 골자로 한 학제 개편을 실시하였다. 이에 따라 북한의 학제는 유치원 1년, 소학교 5년, 초급중학교 3년, 고급 중학교 3년, 대학은 4~7년으로 구성되어 있으며, 소학교부터 고급 중학교까지 「11년 의무교육제」를 실시하고 있다.

소학교는 남한의 초등학교에 해당하는 단계로 기존의 4년에서 5년으로 수업연한이 1년이 길어졌으며, 초급·고급 중학교는 남한의 중학교와 고등학교에 해당하는 단계로 기존에는 초급중학교가 2년, 고급 중학교는 4년에서 초급중학교 3년, 고급중학교 3년으로 변경되었다. 그리고 초급·고급 중학교 과정 후 출신 성분이 좋고 성적이 우수한 5% 정도의 학생만이 대학에 진학할 수 있다. 또한 당 유일사상 체계가 확고하고 계급적 각성이 높으며 당과 혁명을 위하여 충실하게 복무할 수 있는 사람이어야 하며 고등학교 졸업예정자나 제대군인, 노동자 등 기종업자 중 지·덕·체를 갖춘 자로써, 각 도 및 시·군에 조직되어 있는 ‘대학 추천위원회’의 사상 검토를 비롯 대학입학자격고시를 치러야 한다.

종합대학은 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 고려성균관대학 3개이며 평양외국어대학 등 280여 개의 단과대학이 있다. 각 도에는 우리나라의 지역 국립대학과 같이 농업대학, 의학대학, 사범대학이 있다. 이 밖에 체육 및 예술전문학교와 기술계전문학교가 있다. 대학에서는 주체철학, 혁명역사, 주체정치경제학을 공통과목으로 이수해야 하며 특히 영어, 중국어, 러시아어 등 외국어 1개 이상을 수료하도록 하고 있다.

북한의 학위 종류는 우리의 석사에 해당하는 학사, 박사 그리고 명예칭호인 원사가 있으며 대학 졸업생들에게는 우리나라와 달리 학위를 수여하지 않고 전문가나 기사 자격증을 부여하고 있다. 대학을 졸업하고 학업을 계속하려면 연구원과 박사원 과정을 이수해야 하며 연구원 과정은 남한의 석사과정에 해당하고 학사 학위를 수여한다. 박사원은 남한의 박사과정에 해당하는 박사학위를 수여하고, 연구원과 박사원은 김일성대학을 비롯한 주요 대학과 과학원, 사회과학원 등 연구 기관에 설치되어 있다.

3) 남북한의 교육제도 비교

남북한의 교육제도는 서로 상이한 두 체제의 사회적 성격을 바탕으로 여러 차례

둘째, 남한은 부모의 신분이나 지위에 관계없이 자유경쟁에 따라 교육의 기회를 획득하여 진학함으로써 신분상승이 가능한 단선제 학제를 채택하고 있는 반면, 북한은 특수계층의 자녀를 위해 특수학교를 설치하는 등 출신성분과 정치사상의 성향이 교육기회를 획득하는데 중요한 요인으로 작용하고 있기 때문에 불평등을 야기할 문제를 안고 있으며 예·체능 특기자와 성인교육을 위한 교육체제를 별도로 마련하는 복선제의 학제를 채택하고 있다. 따라서 북한의 경우 겉으로는 계급구분이 없는 인민의 평등을 기본이념으로 내세우면서도 실제로는 출신성분에 의해 차별 받는 불평등한 교육제도를 채택하고 있어 모순점을 갖고 있다.

셋째, 교육제도 중 공통적인 부분은 남북한 모두 보통교육을 의무교육으로 제도화 시켰다는 점이다. 북한은 인민학교 5년, 고등중학교 6년까지 포함하여 총 11년제의 의무 교육제도를 시행하고 있으며, 남한은 초등학교 6년 중학교 3년을 포함하여 9년간의 의무교육을 실시하고 있다. 특히, 북한은 고등학교 6년 과정 모두를 무상의무교육 대상에 포함시키고 있는 반면 남한은 중등 3년 과정만 의무교육 대상에 포함시키고 있다는 차이점이 있다.

넷째, 남한의 교육제도는 미국식의 개방적이고 민주적인 단선행 제도를 도입하여 운영하면서 자율성 신장, 개성의 신장, 개성의 존중, 그리고 교육기회의 확대를 시도하였다. 그러나 북한의 기본학제는 소련식 노동 통일학교의 기본 골격을 도입하여 공산주의 사회 건설에 적합한 새로운 인간상의 교육목표를 구현에 초점을 맞추었고 교육과 노동을 연결시켜 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 진실한 혁명가로서의 임무와 기능을 연결시켜 발휘할 수 있는 사람을 기르는 데에 역점을 두었다.

다. 남북 교육행정체제 비교

1) 남한의 교육행정

한국의 교육행정체제는 중앙교육조직 행정과 지방교육조직 행정으로 구분된다. 중앙교육조직 행정이란 교육에 대한 권한과 책임을 중심으로 한 통제, 지휘, 감독이나 행정적 결정권 등에 관한 중앙정부의 교육행정 조직을 의미한다.

중앙교육조직행정은 교육부가 중심이 되지만 헌법을 정점으로 하여 정부조직법 및 교육부직제 등의 규정에 따르고 있기 때문에 대통령과 국무회의까지를 중앙교육

행정 조직의 범위에 포함시켜야 한다. 본래 행정조직이란 행정권의 행사를 위한 조직으로서 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 소속되어 있다. 따라서 교육행정에 대한 행정권도 대통령을 정점으로 하여 국무회의를 거쳐 교육부를 통하여 행사되고 있다.

대통령은 행정부의 수반으로서 중앙교육행정기관에 대한 지휘·감독을 비롯하여 교육에 관한 대통령령의 발포, 주요 교육공무원의 임명은 물론, 국무회의의 의장으로서 교육정책수립에 대한 영향력을 행사한다.

국무회의는 대통령, 국무총리 및 기타 국무위원으로 구성되는 합의제기관이며, 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 최고기관으로서 교육행정에 관해서도 최고의 심의 의결기관이 된다.

국무총리는 국무회의를 통해서 교육정책을 행사할 뿐만 아니라 대통령의 명을 받아 행정의 각부를 통괄하는 권한과 총리령을 발하는 권한을 가지고 있으므로 교육부에 권한을 행사한다. 이와 같은 국무회의나 국무총리는 각 부처간의 정보를 분배·교환하는 조정기관으로서 교육정책에 관한 타 부처의 이해를 넓히고 협조를 촉진시키는 등 종적·횡적 조정기능도 가능하다. 또한 국무회의를 통해서 대통령의 교육정책에 관한 지시를 논의하기도 하고 교육부장관이 제출한 사항이 국무회의에서 논의되어 대통령에게 상달하기도 한다.

그러나 중앙교육행정 조직의 핵심은 교육부 조직이다. 즉 교육에 관한 모든 정책을 계획하고 결정된 사항을 집행하고 평가하는 총책임은 교육부에 있다. 그런데 교육부장관은 교육에 관한 중요계획이나 정책은 국무회의에 상정하기에 앞서서 관련 부처에 합의를 얻어야 한다. 즉 교육부는 중앙교육행정에 영향을 주는 정부내 유관 각 부처의 협력이 있어야 한다는 점을 간과할 수 없다.

이러한 교육부는 국가 교육행정의 중추적 기능을 담당하며 교육관계 법령과 대통령의 지시, 명령 및 국무회의의 결정에 따라 국가의 교육에 관한 정책을 입안하고 집행·평가하는 최고의 교육행정기관이다.

교육부의 조직은 병부조직법과 교육부와 그 소속기관직제에 의하여 규정되고 있다. 교육부의 직무는 학교교육, 평생교육, 및 학술에 관한 사무를 관장하며, 교육부장관은 중앙교육행정 조직의 최고 책임자로서 법적 지위가 부여되어 있다. 교육부장관 산하의 중앙교육행정 부서에는 차관, 실장, 국장, 과장 등 계선으로서의 하부조직이 있으며 이들은 장관의 보조기관이다. 또한 교육부에는 중앙교육심의회를 비

뿐만 각종 자문위원회가 있어서 가계 각층의 다양한 의견을 수렴하고 있다.

이 밖의 교육부의 소속기관으로 국사편찬위원회, 국립교육평가원, 중앙교육연수원, 국제교육진흥원 및 국립특수교육원 등이 있으며 산하단체로서는 한국정신문화연구원, 한국교육개발원, UNESCO 한국위원회, 한국대학교육협의회, 대한교원공제회 등이 있다.

2) 북한의 교육행정

북한의 교육행정을 이해하기 위해서는 모든 권력과 정책결정이 이루어지는 북한의 노동당을 이해하는 것이 중요하다. 그 중에서도 권력의 정점인 노동당 총비서는 노동당 최고인민회의를 대표하는 기관으로 헌법 및 법령을 수정할 수 있으며 조선민주주의 인민공화국의 주석을 선거할 수 있는 최고의 권한을 지닌 기관이다.

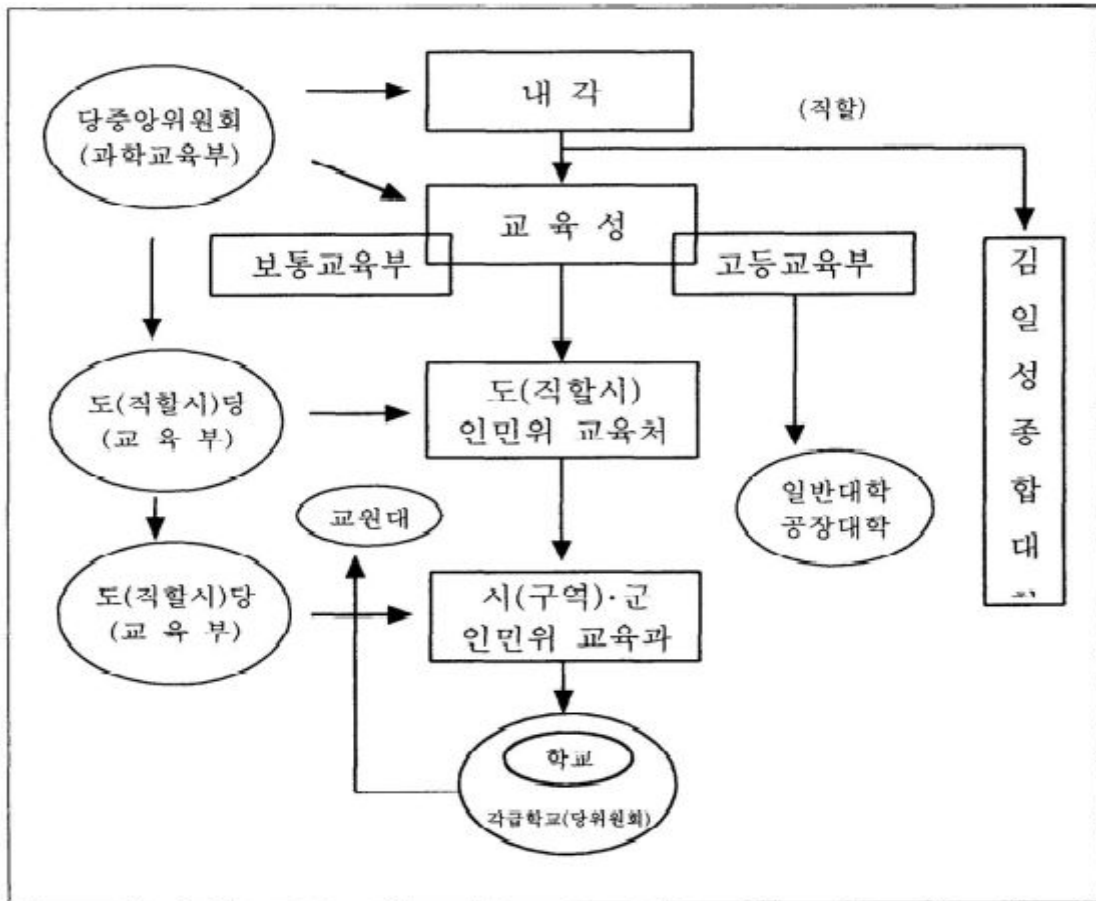
북한의 주석은 행정의 수반이며 국가의 주권을 대표하고, 중앙인민위원회를 직접 지도하며 정부원을 지도한다고 헌법에 명시하고 있다. 헌법상의 주석의 주요권한은 다음과 같다. ① 주석은 조선민주주의 공화국의 전반적 무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장이며, 국가의 일체무력을 지휘 통솔한다. ② 주석은 최고인민회의 법령, 중앙인민위원회 정령, 최고인민회의 상설회의 결정을 공포하고, 명령을 발포한다. ③ 주석은 특사권을 행사하고 외국의 조약비준 및 폐기, 외국대사의 신임장·소환장을 접수한다.

이와 같이 주석은 국가주권의 대표이며, 행정의 수반으로 절대 권력을 장악하고 있다. 중앙인민위원회는 북한의 헌법상 조선민주주의 인민공화국 국가주권의 최고지도기관이며, 국가수호를 위한 행정의 최고 의결기구이다. 그러나 주석이 수장이므로 실제에 있어서는 주석의 보좌 내지 자문기구에 불과하다.

이와 같은 중앙인민위원회의 헌법상의 임무와 권한을 살펴보면 다음과 같다. ① 국가의 대외정책을 입안하고 정부원과 지방인민회의 및 인민위원회 사업을 지도한다. ② 사법, 검찰, 국방 및 국가정치 보위부의 사업을 지도한다. ③ 헌법, 최고인민회의 법령, 주석명령, 중앙인민위원회 정령결정, 지식, 집행을 감독한다. ④ 정부원 총리의 제의에 의하여 부총리, 각 부장, 그 밖의 정부원들을 임명·해임한다. ⑤ 대사·공사의 임명 및 소환, 중요 군사간부의 임명 및 해임, 그리고 장령군사칭호를 수여한다. ⑥ 훈장, 명예칭호, 군사칭호 및 외교관 직급을 제정하며 훈장, 명예칭호를

수여한다. ⑦ 대사의 실시, 행정구역의 개편 및 전시상태의 동원령을 선포한다.

이와 같이 북한은 일체의 국가 기구와 사회조직이 최고의 권한을 지닌 당의 지배 아래 당의 노선과 정책을 집행하는 도구로 이용되는 당 국각의 사회주의 체제이다. 이에 따라 중앙 인민위원회는 주석을 최고정점으로 한 입법, 사법, 행정의 3권을 지도·감독하는 국가의 최고지도관이며 교육정책을 수립하는 중앙교육행정의 조직은 중앙인민위원회 정무원산하의 과학교육부가 관장하고 있다(김재우, 1996).



※ 출처: 통일교육원, 「북한이해」 서울: 통일교육원, p.267

[그림 VI-2] 북한의 중앙교육행정체제

(1) 북한의 중앙교육행정

북한의 교육행정은 중앙집권적인 형태이다. 교육행정은 교육정책을 수립하고 지도, 감독, 평가하는 노동당과 그 정책을 집행하는 정무원이 이원적인 체계를 이루고, 당과 교육행정조직이 유기적으로 연결되었다.

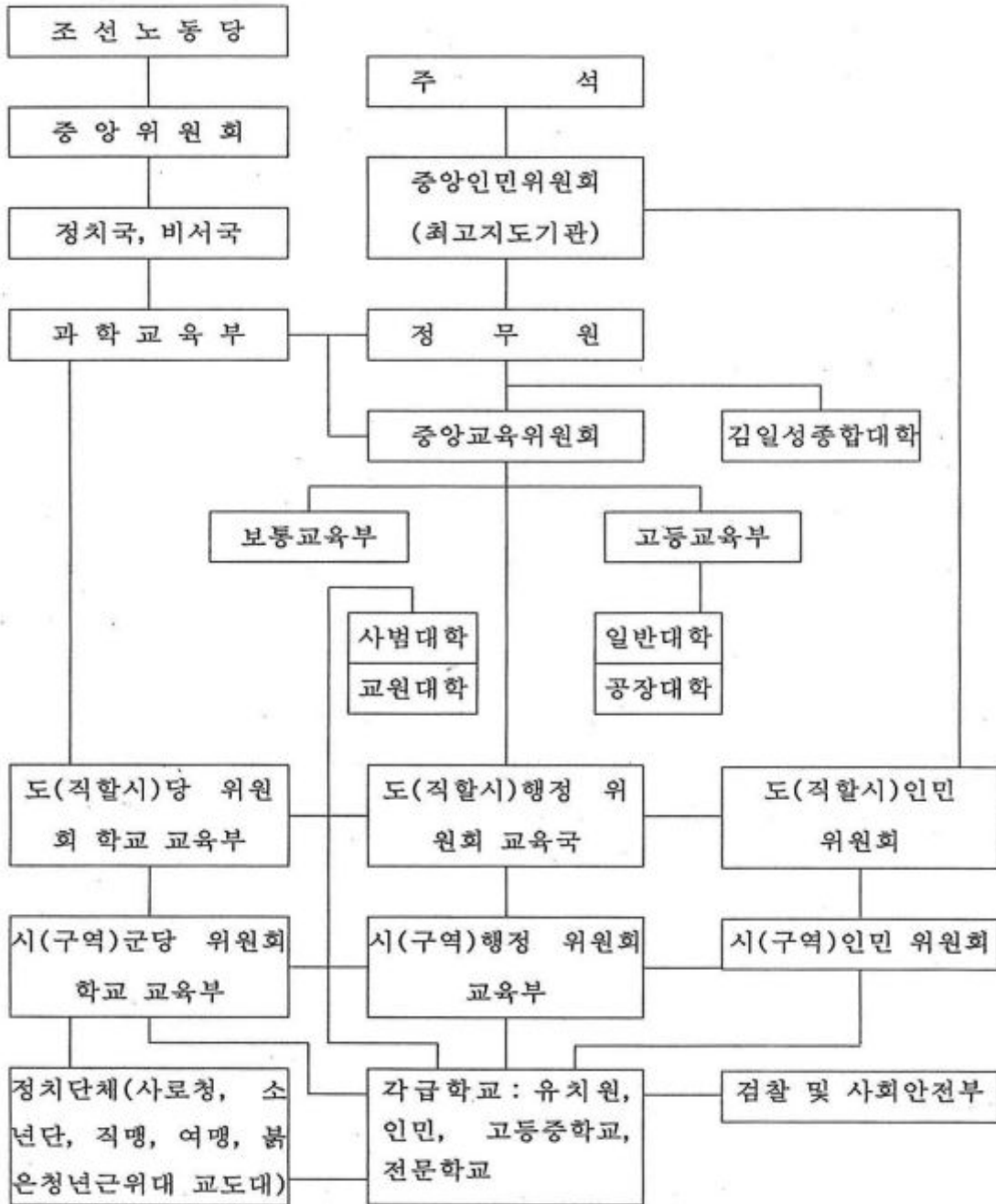
북한은 노동당이 권력구조의 핵심을 이루면서 모든 권한을 행사한다. 노동당은 당대회가 형식상 최고지도기관이지만 실제로는 당중앙위원회가 당사업을 관장한다. 구체적으로는 당중앙위원회에 속한 정치국과 비서국이 사업을 전담한다. 정치국은 당대회의 결정에 따라 당의 정책을 수립하고 노동당의 사업을 결정하며 지도한다. 비서국은 당의 중추기관으로서 각 부서를 총괄적으로 지휘 감독하는 역할을 한다. 그리고, 비서국 산하의 각 부서가 영역별로 구체적인 집행계획을 수립한다.

교육정책 역시당중앙위원회가 수립하고 그 집행과정을 총괄적으로 지도·감독한다. 정치국이 정책의 방향을 결정하고, 비서국이 교육의 당면과제를 결정하여 그 집행을 지도하고 감독한다. 그리고 비서국 산하의 과학교육부가 교육에 관한 세부적인 집행지침을 수립하고 구체적인 집행을 지도하고 통제한다.

교육행정은 정무원의 교육위원회가 관장하는데, 교육을 비롯하여 도설글 관리하고 교육에 관한 예산편성과 구체적인 시책을 수립하고 집행한다. 그리고 행정부인 정무원은 내각으로서 중앙인민위원회 산하에 있으며 최고 책임자는 총리이다. 정무원은 헌법상 정책결정권을 갖도록 명시되어 있으나 이것은 형식적이며 실제로는 노동당의 결정사항을 집행하는 기관에 불과하다. 이와 같은 정무원의 헌법상 기능은 다음과 같다.

① 정무원 직속기관 및 지방행정기관의 행정·경영지도, 각 부서의 경제지도, 각종 위원회 등의 사업을 지도한다. ② 정무원의 직속기관을 신설·폐지한다. ③ 인민경제 발전계획 작성 및 실행대책을 수립한다. ④ 국가 예산편성 및 실행대책을 수립한다. ⑤ 농업, 공업, 대내외 상업, 건설, 운수, 체신, 국토관리, 도시경영, 과학, 교육, 문화 및 보건 등의 사업을 집행한다. ⑥ 화폐 및 은행제도를 공고히 하기 위한 대책을 세운다. ⑦ 외국과의 조약체결 및 대외사업을 한다. ⑧ 인민무력 건설에 대한 사업을 한다. ⑨ 사회질서유지, 국가이익보호, 공민권보장을 위한 대책을 수립한다. ⑩ 정무원의 결정이나 지시에 어긋나는 국가기관을 적발한다. 등이 헌법상에 나타난 정무원의 주요기능이다(김재우, 1996).

정무원의 교육위원회는 교육행정을 주관하며, 교육을 비롯하여 출판과 도서를 관리하고 교육에 관한 예산편성과 구체적인 시책을 수립하고 집행한다.



※출처: 김순배(1993), 북한의 교육에서 재구성

[그림 VI-3] 북한의 교육체제

(2) 북한의 지방교육조직 행정

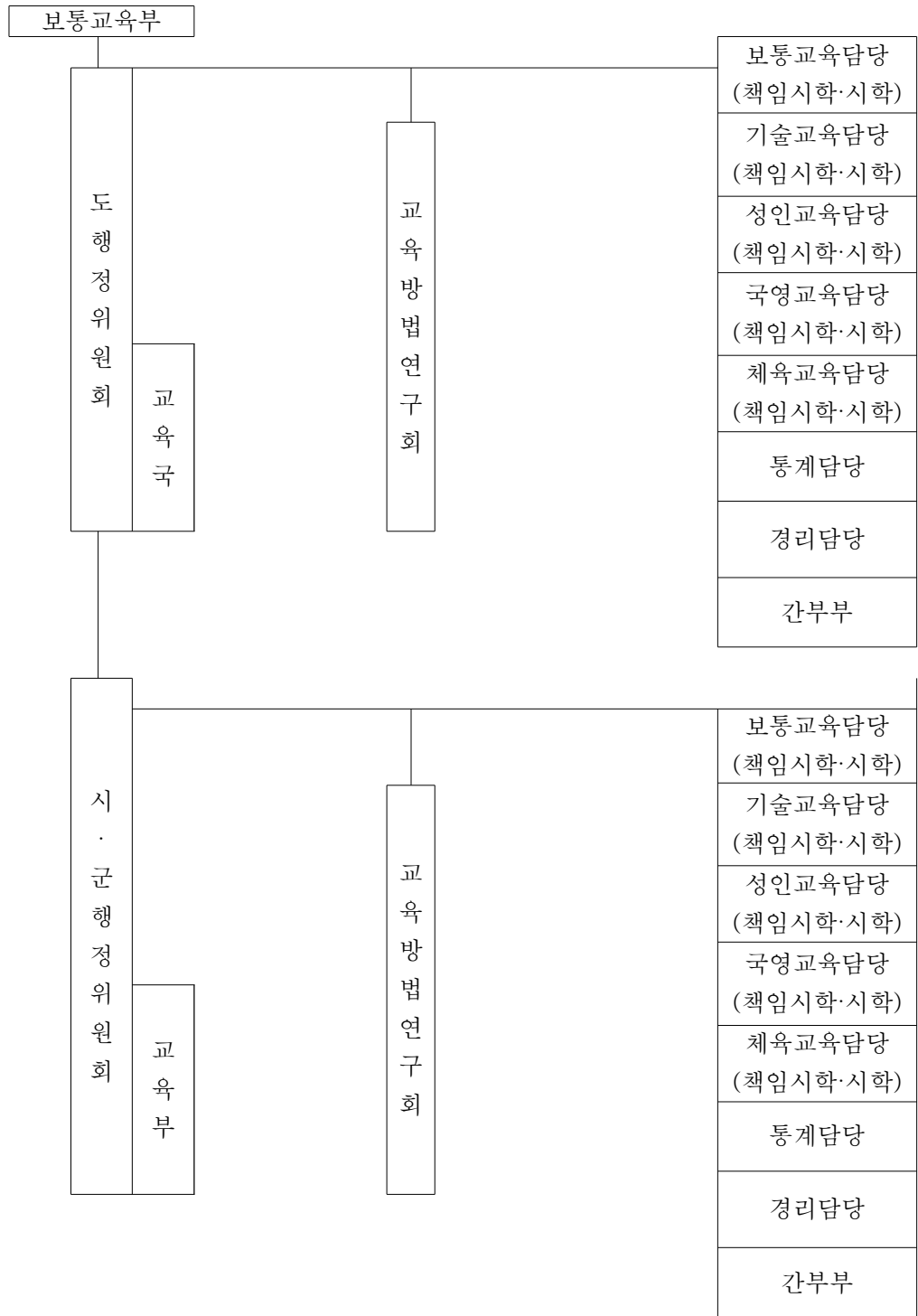
북한의 지방교육 행정은 정무원 교육위원회 보통교육부 산하에 있으며 각 시·도 인민위원회의 행정위원회와 시·군 인민위원회의 시·군 행정위원회가 지방교육 행정의 업무를 관장하고 있다.

즉 시·도 행정위원회 산하에는 교육국이 있고 시·군 산하의 시·군 행정위원회에는 교육부가 설치되어 지방교육 행정을 관장하고 있다. 그런데 이들 지방교육 행정의 조직은 상부의 지시사항을 성실하게 수행하는 것이 그 임무로 되어 있다.

북한 교육행정의 지도·감독의 행정체계는 노동당의 정치국 산하의 비서국에서 전국을 통괄하며 지도·감독의 역할을 수행하고 있다. 그리고 정무원 교육위원회에서는 시·도 행정위원회 교육국을, 시·도 행정위원회 교육국에서는 시·군 행정위원회 교육부를 지도·감독하고 있다. 각급 학교 경영은 학급 학교의 학교 당 위원에서 지도·감독을 하고 있다.

좀 더 구체적으로 지방교육행정 조직을 살펴보면 시·도 행정위원회 교육국에는 교육방법 연구회를 비롯하여 보통교육담당, 기술교육담당, 성인교육담당, 국영교육담당, 체육교육담당, 통계담당, 경리담당 그리고 간부부로 조직되었고, 시·군 행정위원회 교육부는 시·도 조직과 유사하게 교육방법 연구회를 비롯하여 보통교육담당, 기술교육담당, 성인교육담당, 원아교육담당, 통계담당, 경리담당 및 간부부 등으로 조직되었다.

특히 지방교육조직 행정에서 주목되는 것은 교원대학, 사범대학 그리고 단과대학을 비롯하여 성인대학인 공장, 농장, 어정대학 등이 모두 시·도 행정위원회에 소속되었으며, 유치원, 인민학교, 고등중학교 및 고등전문학교, 그리고 직장단위 고등전문학교, 근로자 고등학교 등은 모두 시·군행정위원회 교육부 소관으로서 조직되어 상당한 분권화가 형식상으로는 이루어져 있다. 이와 같은 지방교육행정 조직은 다음 [그림 VI-4] 와 같다.



※ 출처: 북한연구소, 「북한총람」 (서울: 북한총람, 1994), p. 1269.

[그림 VI-4] 북한 지방교육행정조직

이상과 같이 북한의 교육행정 체제는 중앙의 노동당, 중앙인민위원회, 정무원 교육위원회, 시·도 인민위원회 행정위원회, 시·군 인민위원회 행정위원회 등의 개선조

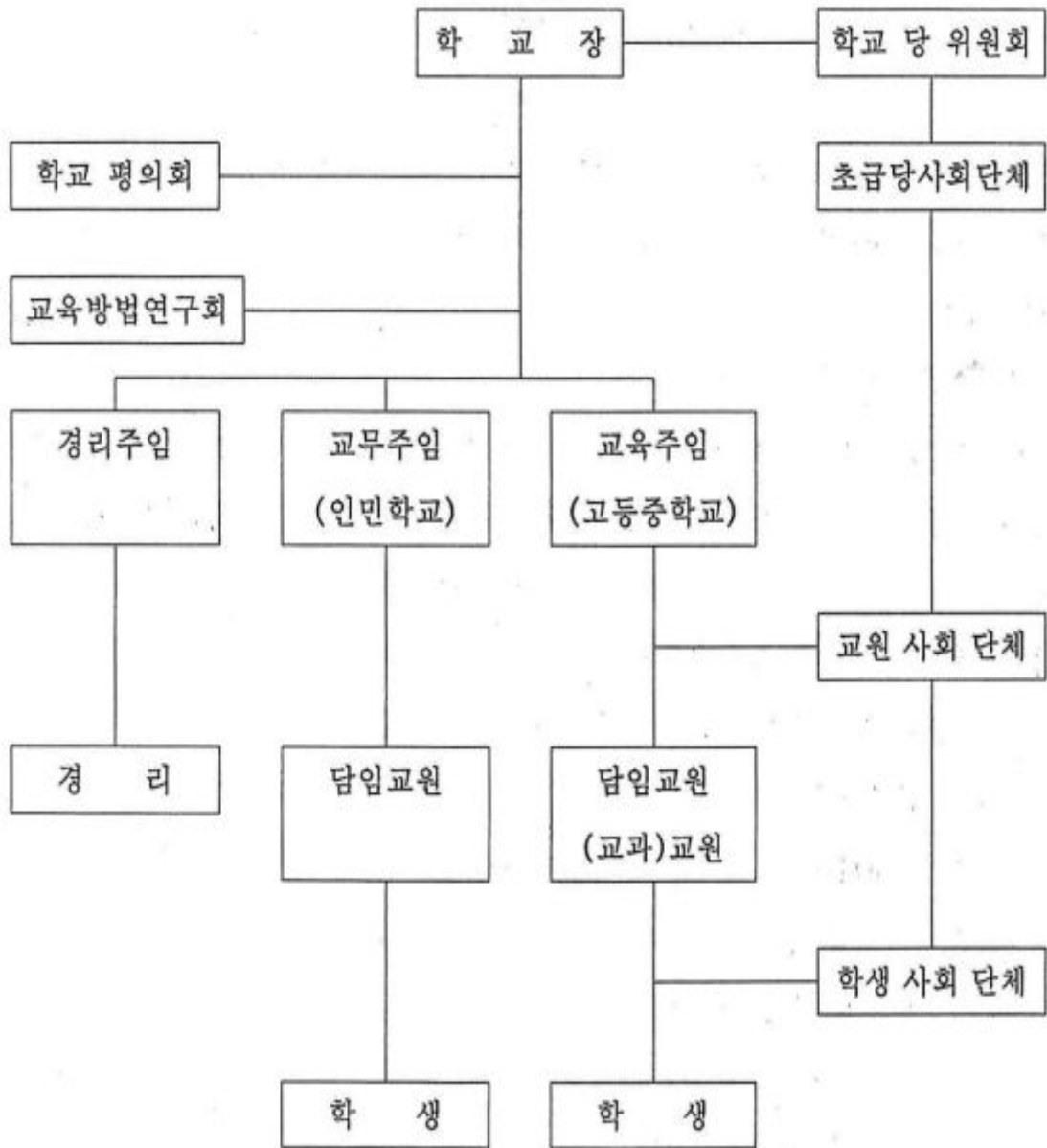
직으로 체계화되고 최하부의 각급 단위학교로 연결되어 노동당의 교육정책을 일선 학교에서 구현하도록 되어 있다(김재우, 1996).

(3) 북한의 학교교육조직 행정

각 급 학교는 당과 내각의 지도 및 통제를 받아 교육을 실시한다. 학교의 행정조직은 학교장과 학교단위 초급당위원회위원장인 부교장 그리고 각 분과와 경리주임 등으로 이루어져 있다. 그리고 학교장의 자문기구로서 학교평의회와 교육방법 연구회가 있고 학교의 중간 관리층으로서 교무주임, 교육주임 그리고 경리주임 등을 두고 있다. 인민학교의 경우는 교무주임의 산하에 담임교원이 배치되고, 고등중학교의 경우는 교육주임 산하에 전공교과교원을 배치하여 수직적으로 개선조직으로 이루어지도록 제도화하였다. 중학교에서는 교과별 분과가 조직되어 있고, 소학교에서는 학년별로 분과가 조직되어 있다. 또한 학교 당위원회가 있고 이 당위원회 산하에 교원사회단체, 학생사회단체 등의 사회정치활동조직이 있다.

당우위의 통치체제에서 당의 통제력은 학교교육의 정치문제 지도에 국한된 것이 아닌 실제 학교운영의 전반에 걸쳐 행사되고 있다. 이에 따라 학교 당위원회위원장의 권한은 학교관리, 운영의 책임자인 교장의 권한을 능가한다. 이러한 점에서 북한의 교육행정체제는 교육부문에 당의 개입이 제도화된 교육의 당적 통제체제라는 특성을 지니고 있다(통일교육원, 2008).

북한 학교행정체제에서 주목되는 것은 각 학교에 학교 당 위원회가 있어서 학교장이 학교운영에 관한 문제의 결정에 앞서 그 학교 당 위원회에 파견된 노동당의 당세포와 지역사회 간부들의 협의를 거치도록 되어 있다는 점이다. 이와 같은 학교 행정체제는 다음 [그림 VI-5] 와 같다.



※ 출처: 국제관계 공동연구소(1975), 북조선연구, p.45

[그림 VI-5] 북한 학교교육행정조직

2. 남북 교육협력 사례

최근 박근혜 대통령이 독일 드레스덴에서 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’에 대해 연설하면서 평화통일 기반 구축을 위한 3대 제안을 발표하였다. 첫 번째는 남북한 주민들의 인도적 문제를 해결을 위한 방안으로 이산가족 상봉 정례화, 유엔과 함께하는 북한 모자 패키지 사업 추진이다. 두 번째는 남북한 공동번영을 위한 민생 인

프라 구축으로 복합농촌단지 조성, 경제개발 협력, 그리고 남·북·러 및 남·북·중 3각 협력 사업 추진이며 마지막으로 남북 주민 간 동질성 회복을 위한 역사·문화·예술·스포츠 교류 장려, 북한인력 경제교육, 미래세대 교육프로그램 공동개발을 제안했다.

사실 경제적인 수치로만 따졌을 때 박근혜 정부의 ‘통일 대박론’은 근거 없는 정치적 발언이 아니다. 골드만삭스 보고서에 의하면 한반도 통일시 GDP 규모는 30~40년 내에 프랑스, 일본, 독일을 넘을 수 있다고 보고 있다. 하지만 이러한 결과를 가져오기 위해서는 ‘통일의 과정’을 준비해야 한다. 통일의 과정이란 남북한의 교류를 통해 상호 이해와 협력을 강화해 나가는 것이며 이러한 과정 없이는 심각한 통일 후유증을 낳게 될 것이다.

예시로 독일은 통일 이후 동독 마르크와 서독 마르크의 화폐통합 문제, 동독과 서독이 통합하는 과정에서 발생하는 통일비용 조달 문제, 그리고 동독과 서독의 생활수준 차이에서 나타나는 패배감과 열등감과 같은 괴리감이 깔린 의식의 차이 등 다양한 사회적 문제점이 준비 없이 나타났다(정용길, 1999). 남·북한 또한 독일과 같이 통일이 된다 하여도 통일 후 발생할 문제점들은 통일 전 남·북한이 겪고 있는 갈등들, 그리고 독일이 경험했던 문제점들보다 크게 다가올 것이다. 왜냐하면, 남·북분단은 벌써 60년이라는 긴 세월이 흘렀기 때문이다. 이 기간에 남·북한은 같은 한민족이라고 하지만 언어, 사회, 문화, 경제, 그리고 역사 등에서 너무나도 큰 이질성과 차이점을 나타내고 있으며 이러한 문제점들을 해결하지 않고는 통일을 이루기는 힘들 것이다. 설사 통일을 이룬다 하여도 그에 발생하는 사회적 문제나 통일의 비용은 독일과 비교할 수 없을 만큼 클 것이라 예상된다.

이러한 남북 이질성 및 통일 후유증을 최소화하는 방안은 교육협력이다. 사실 북한의 교육협력이 전혀 이루어지지 않는 것이 아니다. 교육·학술 교류가 2000년대 초반 꾸준히 이루어졌다. 2004년과 2005년 평양에서 한국교총과 전교조가 공동으로 북한의 교원직업동맹과 교원 교류 공동행사를 개최한 바 있으며, 2010년에는 동북아교육문화재단의 지원으로 평양과학기술대학교(Pyongyang University of Science & Technology)가 북한에 설립되었다.

따라서 남한의 교육 분야 지원과 국제사회의 교육지원 경험을 분석하여 통일 이후 남북한 교육통합에 정책 방향에 시사점을 얻고자 함이다. 이를 위해 가장 대표적인 국제사회의 대북 교육지원 정책과 전략을 고찰하고, 다음으로 한국 정부와 민

간단체의 대북 교육지원 현황을 분석할 함으로써 남북한 교육통합을 활성화하기 위한 방안을 모색할 것이다.

가. 국제사회의 북한 교육지원 현황

1990년대 이후 국제사회는 매년 북한 GDP의 1%를 상회하는 인도주의적 대북지원을 수행하고 있는데 이러한 인도주의적 대북지원의 중추를 담당하고 있는 것이 국제 NGO이다. 국제사회의 대북 지원이 공식화된 것은 1995년 대홍수를 계기로 북한정부가 외부세계에 공식적인 대규모의 인도적 지원을 호소하면서 부터이다. 국제 NGO들의 대북 진출은 초기에 조직화되지 않은 상태에서 진행되었으나 지원이 활성화되면서 조직적으로 다양한 활동을 전개하기 시작했다. 국제사회의 북한에 대한 지원 경로는 크게 다자지원과 양자 지원으로 대별된다. 다자지원은 UN을 중심으로 통합적인 지원체계하에 수행되는데 2004년까지 유엔합동호소(CAP: consolidated appeals process) 절차에 의해 진행되었다. 이러한 유엔합동호소에 의한 다자간 통합지원은 2005년부터 폐지되어 다시 개별 지원으로 전환되었다. 한편 양자지원은 북한에 직접 지원하는 방식으로 한국과 중국 정부, 그리고 주로 한국 NGO들에 의해 추진되고 있다. 2000년 6.15 정상회담 이후 한국정부 NGO의 대북지원이 급증하면서 전체 대북지원 금액 중에서 양자 지원 금액이 다자지원 금액보다 많은 비중을 차지하고 있다.

1) UN의 북한 교육지원 현황

국제사회의 대북 지원은 인도주의적 지원 차원에서 식량 지원에 집중되어 있다. 1996년부터 2004년까지 유엔합동호소에 의한 대북 지원 중 식량이 차지하는 비중은 89.1%에 이른다. 식량 다음으로는 보건(6.1%), 농업(3.2%), 물과 위생(1.1%), 교육(1.1%) 순이다. 최근에 농업 분야의 지원 비중이 비교적 높았으나 그 비중이 점차 낮아지다가 2003년 소폭으로 증가했다. 2002년부터는 식량의 비중이 점차 감소하고 보건 분야의 비중이 높아지는 추세이다. 식량 지원 이외의 분야별 북한 지원의 특징이 최근 들어 분야에 집중되고 있음은 2007년도 분야별 지원 실적을 통해 확인할 수 있다.

<표 IV-1> 유엔합동호소에 의한 분야별 대북 지원 동향(1996~2004)

(단위 : %)

분야	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	계
식량	76.2	84.8	93.9	93.7	95.1	96.8	93.7	88.4	79.4	89.1
농업	13.1	3.7	2.8	2.0	2.0	0.9	0.7	1.7	2.0	3.2
교육	-	-	0.3	-	-	0.1	0.1	0.7	1.1	0.2
보건	10.0	10.4	1.3	2.5	2.5	1.9	3.4	8.3	12.6	6.1
물과위생	-	1.0	1.6	-	-	0.1	1.8	0.7	4.5	1.1
조정·지원	0.6	0.1	0.1	0.4	0.4	0.2	0.3	0.2	0.4	0.3
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

※ 출처: UNOCHA, Financial Tracking Database, 1996-2004(<http://www.reliefweb.int>), 김영훈 「식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석, 1995-2005년」(서울: 한국농촌경제연구원, 2006), 63쪽에서 재인용

분야별 지원 현황과 관련하여 주목할 만한 사실은 보건 분야와 함께 교육 지원이 증가하고 있는 점이다. 교육 지원의 비중이 2001년부터 지속적으로 조금씩 증가하고 있다. 2001년 0.1%에서 출발하여 2002년 0.1%, 2003년 0.7%, 2004년 1.1%로 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 수치는 선진 공여국의 저개발국 및 개발도상국가에 대한 지원에 있어서 빈곤퇴치와 개발을 목표로 교육훈련 분야에 대한 지원을 확대하는 것과 맥락을 같이 하는 것이다. 대표적 사례로 2002년의 경우 OECD/DAC 회원국들은 ODA(Official Development Assistance: 공적 개발원조) 전체 지원액의 8.7%, 2003년에는 7.7%를 교육훈련 분야에 지원하고 있으며, 교육 분야 지원은 점차 확대되고 있는 추세이다(신효숙, 2007).

UNOCHA의 Financial Tracking Database 통계는 상황에 따라 보건과 교육을 분리하여 교육 분야 통계를 별도로 편성할 때도 있고, 교육 분야 지원액이 적을 경우에는 교육 지원이 보건 분야에 포함되어 제시되기도 한다. 따라서 2007년도 분야별 지원 실적에 교육 지원이 별도로 편성되어 있지 않지만 지속적으로 교육 지원이 이루어지고 있는 추세이다.

2) UNICEF의 북한 교육지원 현황

UNICEF는 북한교육의 현실에 대해서, “북한의 초등 및 중등교육은 무상의무교육이며 17세기까지의 모든 학생들이 일반교육의 대상으로 등록되어 있다. 그러나 경제적 어려움은 교과서, 학교 기자재, 긴 겨울 동안 난방 연료의 부족을 초래하였다

고 하였다. 또한 학습방법들은 국제적 발전의 수준으로 개발되지 못하고 있는 실정이며 이러한 모든 요소가 교육의 질에 부정적 영향을 미치고 있다. 기초적 건강과 물, 교육 서비스를 포함한 정부 관련 부처의 부족한 관리 능력은 역량 개발의 필요를 강조하고 있는 투입 및 프로젝트 실행의 전달과정에 있어 발전을 제한하고 있다고 평가하였다. 유니세프의 2004년부터 2006년까지의 북한의 기초교육 분야의 지원 사업 현황은 다음과 같다(곽재석 외, 2005).

첫째로, 가장 취약한 것으로 나타난 5개도(양강도, 함경남도, 함경북도, 황해남도, 황해북도)의 모든 초등학생과 유치원생들에게 교과서와 수업에 필요한 기초 준비물의 지원을 목표로 설정하였다. 이 목표 하에 매년 교과서용 종이 220톤을 제공하였고, 북한 아동 65만 명이 유니세프가 제공한 종이로 제작된 교과서와 문구 세트를 지원 받았다.

둘째로, 10개의 목표 지역, 구에서는 지정된 학교에 학교 외적 환경 및 학습 효과 향상을 위한 개선계획을 실행하고 있다. 선정된 10개 학교는 시범학교로서 개선 계획에 따라 시설을 확충하고 개선하였다.

셋째로, 북한의 학교 교육과정에 아동의 권리, HIV/AIDS 및 생존기술 교육(life skills based education)을 포함시키도록 노력하고 있다.

넷째로, 환경 요소들을 감안한 2학년 5학년용으로 4개 과목에 대한 학업성취테스트가 개발되어 우선 3개 학교에서 실시되었고 앞으로 25개 학교에서 확대 실시될 예정이다.

다섯째로, 전국 학교에 교육행정정보시스템(EMIS)의 설치를 목표로 본 계획에 선정된 군 교육청에 컴퓨터를 지원하며, 학교에서 교육행정정보시스템을 위한 자료를 입력하고 그 결과를 분석할 수 있도록 교원 훈련을 실시한다.

2013년도 UNICEF의 분야별 요청액에 대한 모금지원현황은 <표 V-3>과 같다.

<표 IV-2> UNICEF의 2013년도 분야별 요청액에 대한 모금지원 현황 (US\$)

분야	총 필요금액(US\$)	재원부족액(US\$)	모금된 액수(%)
식량안보 및 농업	109,000,000	68,752,053	36.9
건강	24,100,000	18,056,649	25
영양	9,500,000	4,667,245	50.9

위생	6,420,000	5,430,674	15.4
교육	1,070,000	1,013,720	5.3
총계	150,090,000	97,920,341	34.8

※ 출처: UNICEF, 「Humanitarian Needs and Priorities Democratic People's Republic of Korea」

유네스코는 2013년도 사업을 위해 <표 V-3>에서와 같이 식량안보 및 농업, 건강, 영양, 위생, 교육 분야에 대략 1,500만 달러를 책정하고 있는데 이 중에서 교육 분야는 107만 달러로 전체에서 0.7%를 차지하고 있다. 개별국가 및 NGO 단체, 개별 기부자들의 기부로 이루어지는 사업예산은 당초 계획과 달리 진행되는 경우가 적지 않다. 2013년 총 필요금액의 34.8%만 달성했으며 교육 분야에서는 단지 목표금액의 5.3%만 이루어짐을 알 수 있다.

나. 남한의 북한 교육지원 현황

교육 분야를 중점적으로 지원하고 있는 대표적인 지원 단체로는 굿네이버스, 나눔인터내셔널, 동북아교육문화협력재단, 남북어리어어깨동무, 우리민족서로돕기운동본부, 우리겨레하나되기운동본부, 한국복지재단, 한국 JTS, 한민족복지재단 등을 들 수 있다(윤종혁 외, 2006). 또한 주목할 점은 2004년 용천 폭발 사건을 계기로 교사, 학생을 비롯한 전 국민의 호응 하에 용천소학교를 재건하였고, 이는 북한 교육에 대한 관심과 지원이 확산되는 계기가 되었다.

국제사회의 지원정책이 인도적 지원에서 개발협력으로 전환하고 있듯이, 북한에 대한 교육 분야 지원도 차츰 긴급구호에서 개발협력 차원으로 지원의 방식을 전환해 가고 있다. 따라서 지원사업의 내용이 소모성 단순물품 지원에서 교육기반시설 지원물품으로, 비계획적·일회적 지원에서 계획적·장기적인 지원으로, 물적 교류에서 인적 교류의 지원으로 전환하는 것이 필요하다. 이러한 인식에서 교육 분야에 있어서도 개발지원의 문제가 제기되기 시작했다.

<표 IV-3> 교육 분야 대복지원 현황

지원단체	-지원 사업 구분 및 지원내용			
	영양개선 사업 (영양·보건 분야 연계프로그램)	교육환경개선 사업		교육프로그램 교류 사업
		교육물자지원	교육인프라 (교육환경 과학화·학교 개보수)	
굿네이버스	-육아원에 기본 생필품 및 영양 식 지원	-교과서용 종이(서 울시교육청과 함께) -아동용품 및 교구 -학교개보수물품 총 \$3,301,391	-어학실습기자재 -평양남포 육아원 외 7개 육아원에 대 한 개보수 및 신축 사업	
경남도교육청			-경남도와 경남통일 농업협력회 등이 북 한학교동기 경남교육 협의회 구성, 교육기 자재 지원 및 평양영 소학교 재건축사업 계획	
남북경제문화협력 재단			김일성종합대학 도 서관 현대화 사업	
남북어린이 어깨동무	-콩유유 급식 -생필품 및 영양식 지원	-연필공장 운영자재 -학용품 제조설비 및 원자재 -보육시설 개보수 물품 등 총 \$684,278	-학용품 공장건설 -평양어깨동무어린 이병원 건립 -어린이 보육시설 개보수 등	
남북나눔 인터내셔널	-기본생필품 및 영 양식 지원	-교과서용 종이비닐 -아동가구 등 총 \$222,131\$		
동북아교육 문화협력재단	-함북 어린이집 10 여 곳에 영양식 지 원	-교육기자재, 학용 품 총 \$66,310	-라선어린이집 건립 -평양과학기술대학 건립	-평양과학기술기술 대학과 남북한성 간 협력 프로그램 계획
대한적십자사	기본생필품 및 영양 식 지원	-학용품 세트 -학생용가방 등 총 \$361,003		
용천동기운동본부		-교육용 비품 -학교비품 등 총 \$231,544,563		
우리겨레하나 되기운동본부	기본생필품 및 영양 식 지원	-교과서용 종이, 공 책 -김일성종합대학 기 숙사의 학생복지후 생용품 등		-남북교육협력 추진위원회 구 성을 통한 학 술·교육 교류 추진
우리민족서로 돕기운동	기본생필품 및 영양 식 지원	-학용품 -교과서용 종이 총 \$825,143		-하나프로그램 센터와 북한 소프트웨어 전 문인력교육
월드비전	기본생필품 및 영양 식 지원	-책가방 \$9,100		
유네스코 한국위원회	기본생필품 및 영양 식 지원	-학용품 등 \$99,923	교육기자재 지원	
유진벨	기본생필품 및 영양 식 지원	-학용품 등 \$437,766		
천주교한마음 운동본부	기본생필품 및 영양 식 지원	-가방 및 학용자재 \$118		
통일준비 네트워크		-노트 등\$22,833		
평화의 숲		-공책 \$10,450		

한겨레통일 문화재단	기본생활필품 및 영양 식지원	-교과서·공책용종이 -인쇄기 자재 등 총 \$1,064,196		
한국 JTS	기본생활필품 및 영양 식지원	-학용품등 \$14,995		
한민족복지재단	기본생활필품 및 영양 식지원	-학용품등 \$30,005		
교원단체		-교과서용 종이 -학용품,교육기자재		-남북교육자 교류 -6.15 남북 공동수업
한국복지재단	-통일빵공장 설립 및 운영 -육아원 영양개선		-개성육아원 등 5개 육아원의 개보수 사업	
교류협력기반 조성사업 (경제)				개성공단내 직업훈련 센터 설립 지원 (2007년 11월 개원 예정)
				2007년도 포항공대의 북한 경제인력양성 사업 지원

※ 출처: 대북 교육지원 활성화와 개발지원, 현대북한연구 10권 2호(서울: 북한대학원대학교, 2007)

위 표에서 보듯이 각 단체들은 나름대로 지원 분야를 ‘특화’하면서 지원의 효율성과 전문성을 꾸준히 제고시켜 가고 있음을 알 수 있다. 이들 단체 중 동북아교육문화협력재단은 북한에 평양과학기술대학교(Pyongyang University of Science & Technology : PUST) 대학을 설립하여 특화된 교육지원 하고 있으며 실질적으로 평양과학기술대학교가 북한 교육협력에서 가지는 의미를 살펴보도록 하겠다.

1) 평양과학기술대학교 설립 사례

평양과학기술대학교(Pyongyang University of Science & Technology : PUST)은 2001년 남측의 동북아교육문화협력 재단과 북 교육성의 합의로 평양시 낙랑구역 보성리 승리동의 100만m²의 부지에 2009년 9월에 완공한 북한 최초 사립대학으로 한반도 분단 60년의 아픔을 딛고 일어나 민족화해와 상호 번영을 목적으로 통일을 준비하는 대학으로 설립되었다. 평양과학기술대학교(PUST) 목적은 다음과 같다.

첫째, 선진적 교육 구조와 설비로 고급 인재를 양성하는 대학이다. 평양과학기술대학교(PUST)는 선진적인 대학 구조와 선진 설비로 운영되며 우수한 인재를 길러 통일조국의 미래를 담당할 우수한 지도자와 각 분야의 전문가를 양성하는 데에 목

적을 두고 있다.

둘째, 현대화, 과학화, 세계화를 통하여 민족번영에 이바지하는 대학이다. 평양과학기술대학교(PUST)에 개설된 정보통신 컴퓨터 및 전자, 산업경영, 농업 식품공학 분야를 통해 배출된 인재를 통하여 실용적이고 구체적인 과학기술분야와 생산의 가치를 창출하고 부강한 조국 건설에 일익을 담당한다.

셋째, 국제무대에서의 경쟁력을 키우고 과학기술을 선도하는 대학이다. 세계에서 뛰어난 대학 및 연구소와 활발한 학술 교류를 통해 세계 석학들과 함께 만나 토론하는 장을 만들고 평양과학기술대학교(PUST)의 우수성을 인정받게 될 것이며 이를 통해 선진기술을 개발하여 과학기술을 선도하는 역할을 담당할 것이다.

다섯째는, IT 인력 양성소를 개설하고 IT 산업을 주도하는 대학이다. 평양과학기술대학교는 정보 통신대학 교육과정을 통하여 훌륭한 IT 전문 인력을 배출함으로써 IT 발전을 담당하고 IT 기술을 수출하여 조국 경제 발전에 이바지할 것이다.

여섯째는, 지식산업복합단지를 통해 학문과 산업을 연결하는 대학이다. 지식산업 복합단지(Academy-Industry Complex) 구축으로 말미암아 한국과 외국의 기업, 연구소, 대학 분소를 유치하여 PUST 학생들을 활용하여 연구 개발을 통한 특허 등 지적재산권(Intellectual Property Rights) 획득과 지식의 산업화와 상업화를 도모할 것이다.

마지막으로는, 동북아 지역 경제 발전의 주도를 잡는데 이바지하는 대학이다. 탁월한 국제언어교육과 학제간 교육 등 독특한 선진교육 기법으로 맞춤형 인재를 양성하여 동북아시아 지역 경제 발전을 주도하는 데에 일익을 담당할 것이다.

이와 같은 평양과학기술대학교(PUST) 설립목적을 바탕으로 현재 명예총장인 박찬모 총장은 “교육이념으로서 실용성, 창의성, 국제성으로 국제적인 인재 양성을 지향하는데 그 의의를 두었으며 실천 강령으로는 창의, 협력, 봉사 정신을 강조함으로써 동북아 시대를 선도할 지도자 자질을 소유 할 수 있게 육성할 계획이다”(박찬모, 2012; 131-132에서 재인용) 라고 하였다.

평양과학기술대학교(PUST)의 현재 개설된 학부는 농업생명과학부(Agriculture and Life Science, ALS)와 전기컴퓨터공학부(Electrical and Computer Engineering, ECE), 국제금융경영학부(International Finance and Management IFM), 외국어과(Foreign Language Department, FL)이며 앞으로 보건의료(Public Healthcare, PH)가 개설될 예정이다. 또한 2013학년도 봄 학기에는 경제법과 재정법 과목이 개설되

었다. 교수진들의 국적은 미국이 가장 많고 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 독일, 프랑스, 핀란드, 중국 등 47명이 강의를 담당하며 모든 강의는 영어로 진행된다. 평양과학기술대학교 (PUST) 입학생들을 살펴보면 김일성종합대학과 김책공업종합대학 등에서 2~3학년에 재학하다 전공분양에 우수하고 영어에 능통한 학생들을 추천받아 면접 및 필기시험에 합격한 학생들이 대부분이며 첫 해에는 학부 100명과, 대학원 60명이 입학으로 시작하였다. 대학원인 경우는 학교를 졸업 후 6개월 간 연구소나 기업에서 연수를 받고 선발된 학생들이다(박찬모, 2012).

(1) 주요연혁

평양과학기술대학교(PUST)는 연변과학기술대학(YUST) 성공과 know-how의 기반으로 세워진 대학으로써 북측 정부는 오랫동안 연변과학기술대학(YUST) 성장 과정을 자세히 관찰하면서 중국 사회주의 국가에서 성공적으로 인재들을 양성하는 것을 지켜보았다. 특별히 김정일 위원장의 북경, 상해 방문 이후 IT 분야의 성장의 중요성을 인지하여 연변과학기술대학(YUST)의 설립자인 김진경 총장에게 북측 내에 정보통신 대학을 설립해 달라고 요청하였다. 이와 함께 북측은 평양에 백만 제곱미터의 대학 부지제공과 남측의 비영리 사단법인인 동북아교육문화재단에게 2011년 3월 평양과학기술대학교(PUST) 설립을 인가를 허락하였다. 2001년 대학설립 인가로 시작하여 2010년 첫 개학까지 10년이 걸렸으며 설립 발자취는 다음과 같다.

<표 IV-4> 평양과학기술대학교(PUST) 주요연혁

년도	월	주요연혁
2001	5월	평양과학기술대학교(PUST) 건립 계약 체결
	6월	남측 통일부 남북교류협력사업 승인
2002	6월	평양과학기술대학교(PUST) 착공식
	11월	건설 장비 탁송식
2003	10월	평양과학기술대학교(PUST) 토목공사 개시
	11월	제1차 남북학사 협의(연길)
2004	4월	평양과학기술대학교(PUST) 건축공사 개시
	12월	학사동 골조 공사 완료
2005	2월	2차 남북 학사 협의(연길)
	12월	학사동, 종합관 등 10개동 골조공사 완료

2006	1월	3차 남북 학사 협의(평양)
	5월	통일부 남북협력기금 지원
	7월	4차 남북 학사 협의(연길)
2007	1월	디지털캠퍼스구축 협의/평양
2008	12월	대학건물 17개동 건축마무리
2009	9월	준공식 및 공동운영총장 임명식(9.16)
2010	4월	5차 남북 개학준비 학사협의(연길)
	6월	대학원생 선발 및 학사안 준비

※ 출처: 평양과학기술대학교(PUST) 홈페이지에서 재구성함

(2) 위치 및 시설

평양과학기술대학교(PUST)는 평양시 낙랑구역 보성리 승리동에 캠퍼스가 자리 잡고 있으며 대지는 북한이 50년간 대여해준 것으로 약 30만 평에 시설면적은 2만 4천 평을 차지하고 있다. 대학 건축에 투입된 초기 자금은 약 400억이다. 20010년 9월 개교 당시에 건축이 완료된 건물은 행정 및 강의동, 종합생활관(식당, 도서관 등), 복지관(의료실, 사우나, 이발소 등) 방문자 숙소, 교수 숙소, 대학원생 숙소, 학부생 숙소 등 총 17개 동이다. 광케이블로 연결된 디지털 캠퍼스에는 북한 유일의 대학원생이 사용할 수 있는 인터넷에 연결된 컴퓨터실이 있으며 도서관에는 재래식 도서와 함께 수백만 권의 전자도서 및 논문을 연람할 수 있는 시스템이 구축되어 있다. 행정 및 강의동에는 영상회의실, 컴퓨터강의실, 원경강의실이 마련되어 있어 장차 세계 여러 나라와 학술 교류 협력을 할 수 있게 했다. 무엇보다도 평양과학기술대학교(PUST)는 설립과 동시에 북한의 정부로부터 준 외교관 기관으로 분류되어 교수들은 외교관 상점, 식당, 수영장, 헬스, 사우나, 노래방 등을 사용할 수가 있다 (박찬모, 2012).

앞에서 보았듯이 북한 정부가 국제 사회에서 누구나 안심할 수 있도록 북한 내각의 결의 하에 평양과학기술대학교(PUST) 설립 허가와 100만 평방미터의 대지를 등기까지 하여 준 것은 북측 정부의 결의와 의지를 더욱 짐작케 한다. 이것은 단순한 대학 건물을 지어달라는 것이 아니라 진정으로 북측의 젊은이들을 국제화 시대에 알맞은 인재로 배양시켜 달라는 시대적 요청이 담긴 의미라고 볼 수 있다.

(3) 평양과학기술대학교(PUST) SWOT 분석

이 연구에서는 평양과학기술대학교(PUST)의 외부환경과 내부 환경의 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위협(Threat)의 요인들을 파악하여 북한정부와 국제사회 그리고 남측의 사회단체와 어떠한 교육 거버넌스의 모형을 취하고 있는지 보다 쉽게 접근하기 위하여 SWOT 분석도구를 사용하였다.

첫 번째는 강점(Strength)인 부분으로서 북한은 뛰어난 학생들을 보유하고 있다. 평양과학기술대학교(PUST)는 개교당시 학부 100명과, 대학원 60명이 입학하였는데 학부에 입학한 학생들은 고등중학교를 졸업하고 바로 오는 것이 아니라 북한 명문대인 김일성종합대학과 김책공업종합대학 등에서 2~3학년에 재학하다 편입한 학생들이 대부분이다. 따라서 입학 당시 이들의 전공분야의 성적이 우수할 뿐만 아니라 100% 영어로 진행되는 모든 강의를 소화할 만큼 뛰어난 영어실력을 갖추고 있다.

또한, 평양과학기술대학교는 북한 정부의 신뢰를 받고 있다. 북한 정부는 2012년 4월 故 김일성 주석 탄생 100주년을 맞아 국가 차원으로 많은 이벤트를 준비하였다. 이를 위해 건설현장 등에 김일성대, 김책공대 등 모든 대학생은 1년간 수업을 폐지하고 공사현장에 투입되었지만 평양과학기술대학교(PUST) 학생들은 수업 중단 없이 계속 수업을 하는 특권을 받아 북한 정부의 특별한 관심을 알 수가 있다.

두 번째는 기회(Opportunity)의 영역으로서 남·북 과학 외교를 통하여 한반도 통일에 큰 이바지 할 수 있다. 박찬모(2012)는 과학외교를 정치적 국경을 초월하여 과학교류 협력을 함으로써 양국의 관계개선을 초래하는 일련의 행위로서 공식, 비공식적인 학문적 정보와 연구성과 교류 협력이 주축을 이룬다 하였다. 무엇보다도 냉전 시대에 미국과 소련의 민간 과학자의 상호왕래를 통한 우주선 공동 개발 연구는 과학 외교를 통해 세계 평화에 얼마나 큰 이바지를 한 지를 나타낸 대표적인 사례이다. 그리고 과학외교를 통하여 북한 경제의 자립을 도울 수가 있다. 평양과학기술대학교(PUST)에 설립된 학과는 남·북한 및 여러 나라들과 교류 할 수 있는 가능한 전기컴퓨터 분야, 북한의 부족한 식량문제를 해결을 위한 농업생명 분야, 그리고 북한 사회가 이와 같은 사업이 재정적 잘 이행할 수 있도록 하는 국제금융경영학부 등은 북한 경제가 자립을 할 수 있도록 실질적인 도움을 줄 것이다.

세 번째는 약점(Weakness)으로서 남한 학생 및 교수의 입학이 불가하다. 평양과학기술대학교(PUST)는 설립부터 평양에 위치한 대학이기 때문에 애초부터 한국학생의 입학은 불가능할 뿐더러 한국국적의 교수는 통일부가 방북을 금지하고 있어서

방북할 수 없고 오직 이중 외국국적을 가진 해외동포 교수만이 북한정부 허락 안에 가르칠 수가 있다.

그리고 교육기자재가 부족하다. 교육기자재는 한국의 육로로 올 수 없는 상황이 때문에 대부분은 중국을 거쳐서 평양과학기술대학교(PUST)에 들어오게 하는데 이 또한 재정적인 문제나 시간적으로도 많은 난관에 부딪치는 경우가 많다.

네 번째는 위협(Threat)이다. 평양과학기술대학교(PUST)는 남·북 관계 및 국제관계에 큰 영향을 받는다. 국내로는 평양과학기술대학교(PUST)가 양국의 관계 악화 시 남한 민간재단의 지원 제약을 받으며, 국외적으로는 2013년 5월 유엔안전보장이사회가 대북제재 결의안을 채택하고 북한과의 은행거래를 차단하면서 송금이 전혀 이루어지지 않고 실정이다.

그리고 남한 정부 개입성의 부족하다. 평양과학기술대학교(PUST)는 북한정부와 동북아교육문화협력 재단과 함께 설립한 대학으로 남한 정부의 개입은 2005년 통일부 남북협력기금 지원(10)금 말고는 전혀 없는 실정이다.

<표 IV-5> 평양과학기술대학교(PUST)의 SWOT 분석

강점(Strong)	약점(Weakness)
-뛰어난 학생들을 입학 -북한 정부의 전폭적인 신뢰	-남학 학생입학 및 교수임용의 제한성 -교육기자재의 부족
기회(Opportunity)	위기(Threat)
-과학 교류 협력을 통한 한반도 통일 -과학 교류 협력을 통한 북한 경제 자립	-남·북 관계 및 국제관계 영향에 의한 불안성 -남한 정부 개입성의 부족

남·북 과학외교는 이데올로기적 이념과 사상을 초월하여 양국의 교류 협력을 만들어 나갈 수 있는 유일한 수단이다. 그래서 북한에 설립된 평양과학기술대학교(PUST)는 남·북의 중요한 외교의 축으로 앞으로의 남·북 관계를 긍정적인 방향으로 이끌어 가며 뛰어난 학생들을 훌륭한 인재로 교육시켜 북한 과학기술 발전에도 큰 기여를 하리라 기대한다. 하지만 평양과학기술대학교(PUST)는 북한정부와 남한 민간재단이 설립한 사립대학이다. 그래서 남한민간재단인 동북아교육문화재단은 남한정부 도움 없이 북한 땅에 있는 평양과학기술대학교(PUST)와 꾸준한 협력을 구축하기란 무척 어려운 일이다. 무엇보다도 국제사회와 북한과의 관계가 악화 시 재정적 지원이 어려운 상황이라 학교를 운영하는데도 큰 어려움이 있다.

다. 북한교육 협력사례 시사점

북한은 6·25 전쟁 이후 사회주의 체제유지를 위한 과도한 군사비 지출과 세계 자본주의 흐름에 역행하는 경제체제로 인해 1990년 들어서서는 심각한 경제난을 겪게 되었다. 제도상으로는 유아부터 고등교육까지 11년제 무상교육이라는 최고의 교육 체제를 유지하고 있지만 지나친 군사 유지비와 폐쇄적인 정치는 교육으로 하여금 그 기능을 제대로 발휘하지 못하게 하였다. 또한, 교육재정이 확보가 되더라도 식량과 의료 부족과 같은 외부적인 교육환경은 교사와 학생 그리고 교육 당사자들이 교육에 참여하고 싶은 의지를 단절시켜버렸다.

이로 인해, 국제사회와 NGO 단체들은 경제난 이후 북한정부의 요구에 따라 부족한 식량, 생필품, 보건 등을 지원하였고 구호의 타당성 조사를 위해 북한사회의 인권, 농업, 보건 그리고 교육 등 다양한 분야에서 북한의 현실에 대한 연구와 조사가 시작되었다. 남한에도 북한의 실상이 알려지면서 다양한 북한지원 NGO 단체들이 생겨났고 기존의 시민단체들도 북한지원 사업을 지원하고 나섰다. 이러한 인도적 지원은 20여년이 지난 지금 남북한이 교류·협력을 유지하는데 있어 큰 의미 있는 일로 부각되고 있다.

북한 구조현황을 살펴보면, 국제사회는 북한의 식량난으로 인한 식량, 건강 그리고 위생의 지원이 가장 많이 이루어졌다. 특히, 유엔아동기금인 UNICEF와 WFP(유엔세계식량계획)는 아동영양실조 문제를 해결하기 위하여 다양한 지원을 하였음을 알 수 있다. 남한의 민간단체는 교육기자재 지원 사업, 보건사업, 그리고 고등교육 분야 학술지원 사업을 하고 있다. 이는 북한의 지원이라는 큰 의미를 부여할 수 있지만 제도상의 장애 요소가 놓여 있어 지원과 협력이 제한되어지는 문제점을 가지고 있다.

향후 남한의 민간단체의 북한지원은 다음과 같은 과제를 해결해야 한다. 첫째, 교육지원 사업은 북한 교육 당사들이 우선 지원을 받을 수 있도록 북한 교육지원 현황에 대한 연구가 이루어져 효율적이고 공정한 지원이 이루어질 필요가 있다.

둘째, 교육지원 사업이 가능하면 많은 북한 주민들에게 분배될 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 대북사업이 주로 평양에 집중되어 더 열악한 조건에 있는 지역 주민들에게 도움이 미치지 못한다는 비판이 자주 제기되고 있는 실정이다. 그러므

로 대북교육지원은 평양 이외의 농촌지역, 특히 동북 지역 등으로 확산되어야 한다.

셋째, 북한 당국과 협조 참여하는 방식으로 사업을 추진함으로써 북한의 개발역량 신장에 기여하면서도, 개발지원 자체가 북한 사회의 변화에 갖는 함의에 유의해야 한다. 그러므로 개발계획은 북한이 수립한 교육개발계획과 결합되어야 하며, 북한 당국과 충분한 합의를 거치는 방식으로 추진되어야 한다. 그런 측면에서 북한에 대한 교육개발지원은 교육 인프라 구축과 같은 하드웨어 측면뿐만 아니라 교유과정 개발, 교사와 교육행정가 교육, 인적자원개발 같은 소프트웨어 분야에 대한 관심도 제고되어야 한다. 북한 교육개발지원의 궁극적 목표는 인적자원개발을 통해 북한 사회가 변화하기를 기대하는 것에 초점을 두어야 할 것이다(윤종혁, 2007).

하지만 이러한 과제에도 불구하고 앞으로 북한교육협력에 있어서 다음과 같은 다양한 시사점을 우리에게 제시해준다. 첫째는 다양한 시민단체들이 북한과의 교육지원 사업을 진행했다는 점에서 남북한 간의 교류와 협력의 장을 열었다고 할 수 있다. 1990년 초반까지 북한과의 접촉이 가능한건 남한정부와 극소수의 NGO 단체였을 뿐 북한사회에 대한 관심과 지원은 극히 한정되어 있었다.

둘째, 평양과학기술대학교 설립은 이념을 넘어서 남북한의 정부, NGO, 그리고 국제사회가 교육 거버넌스 바탕으로 설립된 학교로써 교육 네트워크 구축의 새로운 형태를 보여주었다. 평양과학기술대학교는 북한의 침체된 사회에서 미래의 북한을 이끌어 가는 인재육성을 목표로 세워진 학교로 시민단체의 자금과 남북한 정부의 정치적 합의 그리고 국제사회의 인적·물적 자원으로 지원되어졌으며 북한 학생뿐만 아니라 남한 학생과 교수도 입학 및 강단에 설 수 있는 장기적인 계획을 가지고 있다. 아직까지 교육 거버넌스를 유지하는데 정치적·경제적으로 불안정한 부분이 존재하지만 남북한이 공동으로 평양에 대학을 설립했다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다.

셋째, 국제사회와 NGO의 인도적 지원 사업으로 인해 북한의 교육실상을 파악하여 체계적인 교육지원이 가능해졌다. 사실 북한이 내비친 북한사회는 내면에 비춰지는 현실만 알 수 있을 뿐 실제 모습을 파악하는데 어려움이 많았다. 하지만 북한의 경제난 이후 국제사회와 NGO 단체들의 지속적인 현지조사와 탈북자들의 현지 증언을 통하여 북한 내부의 현황을 조금이나마 파악할 수 있었고 주먹구구식의 지원에서 벗어날 수 있었다.

이와 같은 맥락에서 남북한의 교육 교류·협력은 10여 년 전부터 네트워크를 형성

해왔다고 할 수 있다. 다만 교육 교류·협력이 북한 지원에 많이 치우쳐져 있어 앞으로의 교육협력은 남북한이 상호작용할 수 있는 형태로 변화하기를 기대하고 초점을 두어야 할 것이다.

V. 남북 교육행정체제 통합방안

1. 통합의 기본방향

근본적으로 교육통합의 유형은 남북한 통일 유형과 상호종속적인 관계를 지닌다. 그동안 남북관계는 남북정권의 정치적인 성격 및 대북정책에 따라 다르게 형성되어져 왔다. 김대중 전 대통령 정부 전에는 대립의 관계를 유지해 오던 시기라 사회·문화적으로 발전적인 교류 및 협력이 단기적인 형태로만 이루어졌지 그로인한 발전적인 모습은 전무했던 기간이었다. 그래서 사회 부분의 통합은 남북한 통일의 정치적인 방향에 따라 크게 달라지는 모습을 볼 수가 있다 하겠다. 물론 교육과 같은 사회를 구성하는 요소들이 통합을 위한 협력과 노력이 정치적 방향을 결정하는데 중요한 메커니즘이라고도 할 수 있다. 하지만 남북한의 통일의 형태 즉, 두 국가 중 한 나라가 주도권을 가지고 흡수통일을 만들어 갈 것인가? 전쟁과 무력으로 상대체제를 전복시키는 무력통일을 이룰것인가? 아니면 점진적·단계적인 평화통일을 만들어갈 것인가? 등에 따라 교육통합의 방향과 유형이 달라질 것이다.

따라서 교육통합의 유형을 논하기 전에 남북한 통일의 방법과 그 유형에 대하여 먼저 논의하고자 한다. 기존의 남한의 통일방안을 살펴보면, 1989년 노태우 전 대통령이 발표한 자주·평화·민주 3원칙을 바탕으로 한 ‘한민족공동체통일방안’을 계승하면서 발전시켜왔다. 김영삼 정부는 한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안으로 보완·발전시켰으며 이후 박근혜 대통령의 ‘통일대박론’ 까지 보수와 진보 정부 모두 ‘민족공동체통일방안’을 계승한 모습을 볼 수가 있다.

앞에서 말한 자주·평화·민주 3원칙은 통일의 전제조건하에 진행되어야 함을 알 수 있는데 자주란 우리 민족 스스로의 뜻과 힘으로 그리고 남북 간의 상호 협의를 통해 통일이 이루어져야 한다는 의미이다. 평화는 통일을 이루기 위해서 전쟁이나 무력으로 상대방을 전복시켜서는 안 되고 오직 평화적으로 이루어져야 한다는 점이다. 마지막으로 민주는 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통합의 방식으로 이루어져야 한다는 원칙이다.

이러한 한민족공동체통일방안 3원칙을 바탕으로 양현모 외(2002)는 ① 화해·협력

단계 ② 남북연합단계 ③ 통일국가단계에 따라 통합의 과제를 제시하고 있다. 첫째, 화해·협력단계는 남북한이 상호 신뢰 속에서 남북교류·협력을 추진함으로써 화해적 공존을 추구하는 통합단계이다. 앞에서 살펴본 기능주의 통합이론에서 보면, 남북교육 교류·협력은 비정치적인 분야에서의 협력으로 정치적인 분야로의 통합이 가능할 것으로 보고 있다. 사실 남북은 지난 60여 년 동안 극단적인 이념 대립 속에서 역사, 언어, 문화, 가치관, 사고방식에서 이질화 되어 왔다. 이러한 상대적 생활과 교육은 제도의 변화와 정치적인 압박으로 순조롭게 통합할 수 있는 사항이 아니기 때문에 이념, 문화, 사상, 가치관 등 민족의 정신적인 면을 내포하고 있는 교육의 교류·협력으로 준비해 나가는 것이 매우 중요하다고 할 수 있겠다.

둘째, 남북연합단계는 남북한이 2체제·2정부를 유지하면서 서로의 이념과 체제의 차이와 이질성을 인정하고, 남북한의 여러 사회공동체를 형성·발전시키는 과도기 체제라고 할 수 있다. 이 단계는 남북 간의 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영 되게 된다. 장명봉(1989)은 남북연합단계를 통일된 민족국가의 형성에 이르는 과도기 동안 남북한 간의 민족적 동질성 회복을 위한 사회문화·경제적 민족공동체 형성을 그 목표로 하며, 남북한 간의 민족공동체 의식의 회복, 공동생활권의 형성, 통일국가 형성을 위한 조직과 기능을 갖는 과도적인 협의체의 성격을 갖는다 하였다. 앞에서 살펴본 부분적인 연방주의 통합이론에서 보면, 남북이 두 개의 교육 체제를 인정하고 제도적으로 가능한 교류를 준비하는 시기라고 할 수 있다. 화해·협력단계는 쌍방향적인 교류보다는 남한에서 북한으로 향하는 일방적 교류라면, 남북연합단계는 양체제간의 교류성이 무엇보다 중요하며 통일국가로 가는 단계이기 때문에 남북교육통합이 제도적, 법률적으로 지원할 수 있는 교육기구 및 공동체가 필요하다고 할 수 있겠다.

셋째, 통일국가 단계는 통일부에서 정의하기를 남북연합 단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 정치 공동체를 실현하여 남북 두 체제를 완전히 통합하는 것으로서, 1민족 1국가 1체제 1정부의 단일국가로의 통일을 완성하는 단계이다. 즉, 남북 회의대표들에 의해 마련된 통일헌법에 따라 민주적인 선거에 의행 통일정부, 통일국회를 구성하고 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 1민족 1국가로의 통일을 완성하는 단계라고 할 수 있다. 통일 국가는 과도기를 거쳐 통합된 교육체제를 구축하는 시기로 교육통합으로 오랜 분단의 민족의 후유증을 최소화하고 동질성을 회복하며 하나의 통합이 지속되도록 노력이 필요하다고 할 수 있겠다.

한반도 통일유형은 별도로 정의된 것은 없지만 과거 분단국의 통일 사례와 현재 남북관계를 토대로 크게 세 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫 번째 유형은 북한사회의 붕괴로 일방적으로 흡수 통일방식이다. 이는 서독이 동독을 통일하는 과정으로 한 지역의 정권·체제·국가 자체가 동시에 소멸하여 자생적인 존속능력이 없을 경우 다른 한 측이 이를 흡수함으로써 이루어지는 통일형태를 의미한다. 현재 북한사회의 체제불안, 경제적 빈곤 등의 문제를 지켜볼 때, 북한체제붕괴로 흡수통일의 상황을 배제할 순 없지만 독일의 사례를 살펴봤듯이, 40년 가까이 이질화된 두 사회의 가치관과 생활양식이 동화되지 못한 채 구심력을 잃은 동독인으로 통일 독일 사회에 살아가는 사회적 현상들이 일어남을 알 수 있다. 따라서 흡수통일 또한 예측하고 준비해야겠지만 다양한 변수들이 발생할 수 있어 통일을 위한 남북한에는 바람직하지 않는 통일이라고 할 수 있겠다.

두 번째 유형은 북한체제의 내분과 연계된 무력형 통일로서 남북이 가장 피해야 할 통일 유형이다. 역사적으로 볼 때도 북한은 꾸준히 전화통일로 남한을 위협할 뿐만 아니라 최근에 김정은 위원장은 3년 내 무력통일을 이루겠다고 수시로 공언하고 있는 바이다. 무력형 통일은 북한의 내부적 위기가 가속화되어 북한의 군부와 강경파들이 정치체제의 전면에 등장함으로써 국내위기를 타파하기 위해 국지전 혹은 전면전을 감행하는 경우인데 무력통일의 사례로 베트남을 살펴보면, 북 베트남은 남 베트남을 사회주의 체제로 무력통일을 이루었지만 주변국들의 끊임없는 전쟁과 구조적인 모순으로 인해 베트남은 최빈국으로 추락한 모습을 볼 수가 있다. 북한이 무력통일의 바람을 버리지 않고 적화통일의 야망을 끝까지 지켜 나간다면 전쟁 후 한반도는 다시는 회복이 불가능한 상태로 전락하고 말 것이다.

세 번째 유형은 남북통일을 다루는데 있어 가장 고려해야 할 남북한이 이해와 협력을 바탕으로 한 점진적 평화통일 방식이다. 점진적 평화 통일은 북한체제의 내부 붕괴가 이루어지기 이전에 그 예방적인 조치로서 남북한 사이의 신뢰구축이 이루어지고 잠정적인 평화공존체제가 구축되는 경우를 상정한다. 무엇보다도 분단된 민족이 통일을 이루는 것은 민족의 자존심을 회복하는 것으로 무엇보다도 바꿀 수 없을 뿐만 아니라 통일은 양측의 합의에 의해 평화적으로 달성함으로써 민족의 자존심 회복과 함께 통일의 시너지효과를 극대화하고, 보다 효율적인 정치, 경제, 사회, 문화를 창출할 수 있는 통일의 유형이라 할 수 있다.

한편 이상과 같은 통일 유형들은 북한의 변화방향과 밀접하게 연계되어 있다. 북

한이 끝까지 현실을 직시하지 못하고 체제가 붕괴될 때까지 폐쇄적인 정책을 고수할 경우, 첫 번째인 흡수통일의 유형이 적용될 것이고, 북한이 개혁을 거부하고 체제위기가 심화됨으로써 대남도발을 감행한다면 무력통일로 이루어질 것이다. 그리고 북한이 남한과의 협력과 교류를 통하여 체제의 문을 개방한다면 점진적 평화통일로 발전할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 종합해 볼 때 위의 3가지 통일유형 중 가장 현실성이 있고 남북한이 추구해야할 통일 유형이 점진적 평화통일 이라 할 수 있겠다. 따라서 이 연구에서는 점진적 평화통일 유형을 전제로 하여 교육통합의 방향과 과제를 논하고자 한다.

<표 V-1> 교육체제 통합형태

통합방법	교육체제 통합형태
흡수통일	남 혹은 북의 우위적 교육통합
무력통일	남 혹은 북의 일방적인 교육통합
평화통일	상호보완적 교육통합 or 제3의 형태 교육통합

※ 출처: 윤종혁 외(2007)에서 재구성함.

남북한 교육통합을 방향을 제시하는데 있어 새로운 설계와 보완적 설계 두 가지 방식을 볼 수가 있다. 새로운 설계는 기존 남북한의 교육제도, 행정과는 별개로 제 3의 교육체제를 만들어 내는 것이다. 이러한 설계는 북한이 남한의 교육방식을 따라야 한다는 불만을 잠재울 수 있고, 현재 다양한 문제를 안고 있는 남한의 교육을 개혁하여 새로운 교육체제를 만들 수 있다는 장점을 지니고 있다.

그러나 통일 후 남북한의 새로운 교육체제 창출은 예측치 못하는 남북관계에 있어 현실적으로 실현가능성이 높지 않다. 왜냐하면 통일 후 남북사회에 가장 중요한 부분은 체제안정이기 때문에 남북한에 검증을 거치니 않는 제 3의 교육체제 도입은 남북한의 교육체제를 발전시키는 것 보다 큰 불안정성을 가져올 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 남북한의 교육체제는 새로운 교육환경에 맞게 교육체제를 보완적 개편하는 것이다.

이에 이 연구에서는 남북한 통일유형을 남북한 간 교류·협력을 통한 점진적 평화

통일을 상정하여 남북한 교육행정모형을 상호보완적 방향을 제시할 것이다.

교육통합의 방향은 남북한의 통일 방법에 따라 좌우될 것이며, 통일 방법에 따라 교육통합의 형태도 달라질 것이다. 통일 방법에는 흡수 통일과 상호 협의적 통일이 존재하는데 북한이 주도가 된 통일은 현실적으로 실현가능성이 극도로 낮으며, 남한이 주도한 흡수 통일의 형태 또한 통일독일의 사례에서도 보듯이 통일 이후 예상치 못한 사회적 문제점을 야기할 수 가 있다는 어려움이 있다. 따라서 이 연구에서는 양현모 등(2002)에서 제시한 점진적 통일 단계인 ① 화해·협력단계 ② 남북연합 단계 ③ 통일국가 단계를 바탕으로 교육통합의 기본방향으로 설정해 나갈 것이다.

교육행정체제 통합의 단계를 다음과 같이 설정하였다. 첫 번째 단계는 화해와 협력을 기반으로 한 교육행정체제 준비 단계이다. 실질적인 교육행정 통합보다는 교육 교류·협력을 통하여 교육행정 통합의 발판을 마련하는 단계이며 두 번째 단계는 교육행정체제 연계단계로서 정치적 협력을 바탕으로 제도적으로 교육 통합이 이루어지는 시기라고 할 수 있다. 그리고 마지막 단계는 교육행정체제 통합단계로서 이 단계는 남북한이 중앙교육행정과 각 지방교육행정을 구축으로 하나의 통합된 교육행정체제를 유지하는 시기로 구분하였다.

2. 교육행정체제 통합 방안

가. 교육행정체제통합 준비 단계

남북 교육행정체제 통합의 첫 단계는 준비 단계로서 교육의 화해와 협력을 바탕으로 진행되어야 한다. 이 단계는 거시적 단계로서 남북한이 교육 교류·협력을 통하여 냉정구조의 산물인 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에서 남북교육행정 통합의 발판을 마련하고 화해적 공존을 추구하는 단계라고 할 수 있다(신현석, 2005). 즉, 남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단 상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류와 협력을 통해서 서로간의 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계를 전제로 한다(박영호, 박종철, 1993:137). 교육행정체제 준비 단계에서 교육행정체제의 통합은 '1민족 2국가 2체제' 유지를 상정하기 때문에 사회·문화·교육적 측면에서 상호보완적 체제 수렴을 통해 이질성을 해소

하고 동질성을 증대시키는 방향에서 이루어져야 한다. 그리고 통합의 원칙으로는 일방적 흡수나 평균적 결합보다는 협력을 통한 발전적 통합을 견지해야 한다(민족 통일연구원, 1994).

현재 남북한의 교육행정체제 준비 단계는 부분적으로 진행이 되고 있는 실정이다. 인적교류로는 6·15 공동선언 실천을 위해 평양에서 개최되었던 남북교육자 상봉 모임, 북한 태권도 시범단 방한 지원, 남북체육교류협의회 북한청소년축구대표팀 방한 등을 들 수가 있다. 사회문화 협력으로는 남북경제문화협력재단의 김일성종합대학 도서관 현대화 사업, 겨레말 큰 사전 남북공동편찬사업, 우리겨레하나되기 운동본부의 남북공동학술토론회, 우리민족서로돕기운동의 북한 소프트웨어 전문 인력 교육 사업 등이 있으며, 인도적 지원 사업으로는 한국구제보건의료재단의 북한 의료인 교육훈련사업, 굿네이버스의 건강증진 및 질병퇴치사업 지원, 남북나눔공동체의 영유아 이유식 생산지원이 이루어져 왔다.

사실 남북한 교육행정 협력·교류는 다른 분야처럼 활발히 이루어지지 않는 상태에 있다. 따라서 통일 후 남북한 교육행정의 완전한 통합을 실천하기 위해서는 점진적이고 기능주의의 명제인 비정치적인 것으로부터 정치적인 영역으로 확대해 나가야 한다. 교육행정을 전적으로 비정치적이라고 하기 어렵고 반대로 정치적이라고 하기도 어렵지만 비정치적인 교육행정 화해·협력단계로 시작하여 정치적인 교육 분야로 발전해나가야 한다. 이러한 조건으로 교육행정체제 준비 단계에 교육행정의 통합은 크게 3가지의 교류와 협력이 필요하다.

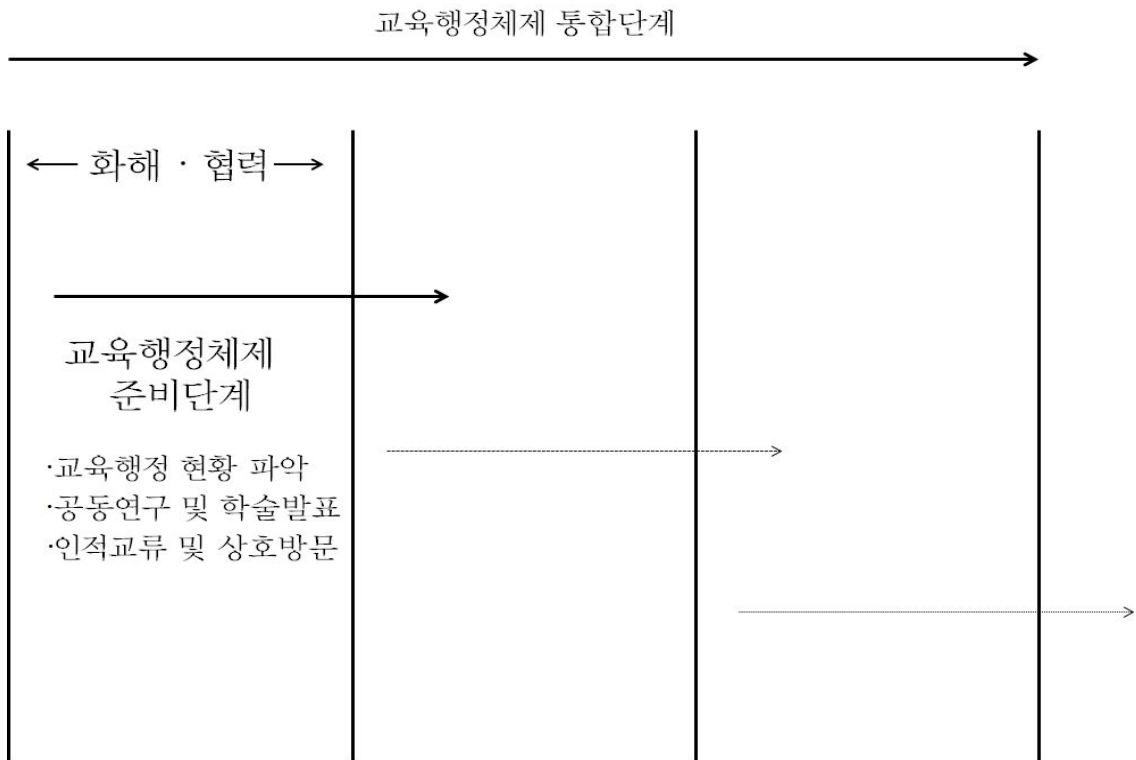
첫 번째는 남북한의 교육행정체제의 이해를 위한 상호간의 교육행정체제 현황과 약이다. 교육행정 통합을 위하여 남북한의 교육행정체제를 사전에 충분히 조사·연구하여 현황을 철저히 파악해야한다. 무엇보다도 북한 교육행정조직의 역할과 현황을 면밀하게 파악해야하는데 이는 남북한 교육행정의 공통점과 차이점을 추출하여 통합 과정에 있어서 중요한 작업이라고 할 수 있겠다. 남북한의 교육행정 체제에 대한 사전 연구를 통해 통일 이후 교육행정 통합 작업을 효과적이고 신속하게 추진하여야 한다.

두 번째로는 남북 교육행정체제 교류·협력을 위한 남북 교육행정 공동연구 및 학술발표이다. 북한의 교육행정체제를 올바르게 이해하고 연구를 하기 위해서는 남북한 간의 지속적인 학술교류의 장이 필요하다. 남북한은 지난 60년 동안 학술적 교류가 끊어진 상태로 탈북자의 증언이나 불확실한 방법으로 자료를 수집하여 연구가

되어져 북한교육행정 실상과 다른 경우를 볼 수가 있다. 따라서 지속적인 학술교류는 양 교육행정체제의 이질성을 극복하고 동질성을 회복을 위하여 반드시 추진해야 할 교류이다.

세 번째는 남북 교육관계자의 상호 방문 및 인적교류가 필요하다. 남북 교육관계자들의 상호교류는 양 체제간의 차이점을 몸으로 인식함으로써 교육행정 통합과정에서 발생할 수 있는 이질감을 줄일 수 있다. 또한 남북 학생들의 인적교류를 통하여 잠재적으로 통일에 대한 인식을 전환시킬 수 있다. 지금의 학생들은 실질적으로 통합된 남북한에 살아가야 할 주역들이기 때문에 이들이 가지고 있는 양 국가 간의 잘못된 지식과 이해를 줄여나가는 것이 남북한 통합에 있어 무엇보다 중요하다고 할 수 있겠다.

따라서 남북한 화해·협력 단계에서의 비정치적인 교육행정의 교류는 정치적인 교육행정 통합으로 나아가는 첫 걸음이라 할 수 있겠다. 무엇보다도 교류와 협력을 통하여서 서로의 이질감의 격차를 줄여나가고 차이점을 이해해 나가는데 중점을 두어야 할 것이다.



[그림 V-1] 교육행정체제 통합 준비 단계

나. 교육행정체제 연계 단계

남북 교육행정체제 통합의 두 번째 단계는 교육행정 연계단계이다. 이 단계는 비정치적인 분야를 넘어선 정치적인 분야로서의 통합을 의미하는데 실질적으로 남북 통일국가로의 전 단계로 교류·협력을 통해 신뢰구축, 평화공존이 정착·제도화된 상황에서 남북한이 통일국가로 탄생할 때까지 통일의 기반을 조성하고 준비하는 시기를 배경으로 한 단계라고 할 수 있다. 이에 따라 남북연합단계에서 교육은 단순한 교류·협력의 추진을 넘어서 부분적으로 남북 교육제도가 연계되어 운영되고 통일에 대비한 남북한 교육 거버넌스를 구축하여 연구하여 합의하는 수준까지 통합 노력이 이루어져야 한다(신현석, 2005).

교육행정체제 연계 단계를 이루기 위해서는 남북한 정부, 민간단체, 그리고 국제사회와 교육 거버넌스를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다. 교육 거버넌스 관계는 남한과 북한정부, 민간단체와 남북한정부, 그리고 국제사회 및 국제기구와 남북한정부로 크게 나눌 수가 있다. 남북연합단계에서의 교육네트워크의 관계는 다음과 같다.

1) 남한정부 ↔ 북한정부

교육행정체제 연계 단계는 정치적인 통합으로 전진하는 단계이기 때문에 무엇보다도 양 정부의 의지와 노력이 중요하다고 할 수 있다. 또한 연계 단계에서의 교육행정 연계는 초기설계가 무엇보다 중요하며 남북교육행정 통합의 문제를 해결하기 위해서 남북 정부는 첫 번째로 남북 교육행정체제 방안을 공동으로 연구할 수 있는 교육기구 설치가 필요하다. 남북 공동 교육기구는 실질적으로 통일 이후 중장기 계획과 단기 계획을 세워 교육 교류 및 발전 사업을 추진하여 정치적 합의 안에서 교육행정체제 및 제도를 연구하고 적용하는 역할을 담당해야 할 것이다. 두 번째로는 남북 각 지방별 자매결연 및 개별 기관 수준에서의 독자적인 상호협정이 필요하다. 이는 남북한이 중앙집권적 수준뿐만 아니라 지방교육행정 체제를 유지하고 있는 공통점을 지니고 있기 때문에 교육행정 통합 이후 발생할 문제점을 최소화 시킬 수 있기 때문이다. 이는 통일 이후 남북한 교육행정체제 또한 중앙집권교육행정에서 분권화되고 교육의 역학 분담으로 하는 특징을 가질 수 있다고 할 수 있겠다.

<표 V-2> 남북한 교육행정 자매결연

남한		북한
서울 교육청	↔	평양
경기도 교육청	↔	황해도
강원도 교육청	↔	함경남도
충청남도, 북도 교육청	↔	평안남도
전라남도, 북도 교육청	↔	평안북도
경상남도, 경상북도 교육청	↔	함경북도

2) 남북한정부 ↔ 민간단체

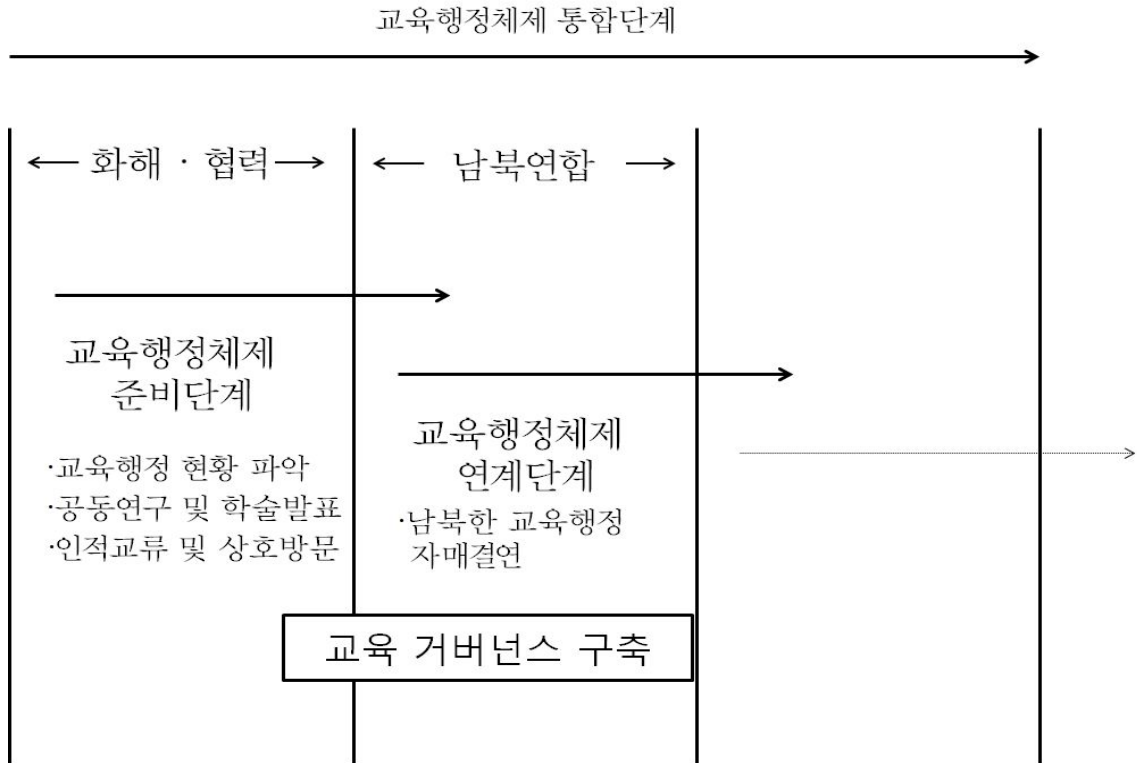
교육지원을 넘어서서 이후 중장기적인 전망을 가지고 미래를 설계하는 교육협력 사업으로 확대발전하기 위해서는 이에 대한 공감대를 확대하면서 관련분야의 협력이 무엇보다도 필요한 시점이다. 이를 위해서는 남북한 및 민간단체가 참여하는 교육협력 기구를 구성할 필요가 있다. 민가단체의 교육협력 기구의 역할은 다음과 같이 특징지을 수 있다.

첫째는 통일 이후 남북한 교육행정체제의 혼란을 최소화하기 위해서는 북한 지역의 학교 정상화를 위한 노력을 해야 할 것이다. 둘째는 교육행정체제 준비 단계에서의 교육 지원의 수준을 넘어선 상호간의 교류와 협력을 진행하여야 한다. 셋째는 시민들을 위한 지속적인 통일 교육과 세미나를 개최해 북한에 대한 오해와 반감을 축소시키고 교육통합에 있어 남북한이 하나의 교육체제에서 교육받는 환경을 조성해야 한다.

3) 남북한정부 ↔ 국제사회 및 국제기구

남북한 교육행정체제 통합에 앞서 북한은 오래된 경제난에 의해 무상교육의 체제에도 불구하고 책상, 수업교재, 노트 등 교육기자재 공급이 원활히 이루어지지 않아 학교에서 수업이 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 영양실조 및 위생과 같은 외부환경 요인에 의해 교육에 큰 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이러한 문제점이 해결되지 않는 상황에서 교육행정 통합방안을 연구하는 것은 어불성설이라고 말

할 수 있다. 따라서 UN이나 UNESCO와 같은 국제기구의 지속적인 협력으로 남북한 정부와 시민 단체의 한계에 부딪친 지원에서 벗어나 북한 교육외적 환경의 지원할 수 있는 환경을 조성해야 할 필요가 있다.



[그림 V-2] 교육행정체제 연계 단계

다. 교육행정체제 통합 단계

남북 교육행정체제 통합의 셋째 단계는 통일국가로서 교육행정통합이다. 이 단계는 남북연합단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제 기구와 제도를 완전히 통합하여 정치 공동체를 실현하는 것으로 '1민족 1국가'의 단일국가 통일을 완성하는 시기를 배경으로 기능한다(신현석, 2005). 무엇보다도 통일국가단계는 경제·사회 문화 공동체 형성에 이어서 정치공동체까지 형성이 됨으로 교육에 가장 큰 영향을 미치는 정치적인 걸림돌이 해결되는 시기이다. 이 시기의 교육통합의 모습은 남북연합단계에서부터 연구한 표준교육제도를 검토·보완하여 시행하는데 중점을 둔다는 점에서 '표준교육제

도형'이라고 명명할 수 있다(최영표 외, 1993). 통일국가에서 남북교육행정 통합은 크게 3 단계별로 볼 수가 있는데 각 단계별 구축으로는 중앙교육행정조직과 지방교육행정조직 구축으로 볼 수가 있다.

(1) 중앙교육행정조직

통일국가로서의 교육행정조직 구축은 새롭게 설계하는 것이 바람직하긴 하나 여건에 적합한 교육행정조직을 완전히 새롭게 하는 것은 엄청난 노력과 비용이 들기 때문에 실현가능성이 약하다. 따라서 남한의 교육행정조직을 모체로 하여 운영하되 두 체제의 통합으로 인한 여건의 변화를 수용하여 조직을 신설하거나 변형하는 것이 바람직하다. 따라서 중앙교육행정조직 구축의 방향은 크게 3가지 방향들이 도출되어야 한다.

첫 번째는 북한의 중앙교육행정체제의 구조적 개혁이 필요하다. 북한의 교육정책의 수립과 총괄적 지도는 최고인민회의, 조선노동당, 국방위원회에서 통제한다. 따라서 북한의 3권을 장악하고 북한 사회주의체제 및 독재체제를 유지하였던 기관들이 폐지가 되어야만 중앙교육행정통합을 이룰 수가 있다.

두 번째는 북한의 교육정책의 총괄 기관인 교육성은 남한의 교육부 소속으로 편입되어 통일 남북한의 교육행정체제의 운영 목적과 이념을 통합시키고 남북한 통합 교육행정 체제를 적용을 시켜야 한다. 통일 이후 북한교육을 담당하던 교육성을 바로 폐지시켜 남한의 교육부만으로 남북한 교육행정체제를 유지할 순 없기 때문에 교육성을 교육부 소속으로 이전시켜 북한교육이 안전성과 지속성을 유지할 때까지 북한의 교육성은 정치적 관여를 배제한 교육의 역할을 담당해야 할 필요가 있다.

마지막으로 통합 교육행정체제를 위한 교육공무원제도를 재정립함으로써 적절한 인적 배분계획이 이루어져야 한다. 통일은 자유민주주의 이념으로 이루어지기 때문에 북한지역의 교육공무원 행정인력을 어떻게 처리할 것인가 하는 것도 어려운 문제이다. 북한지역 교육공무원들의 반발과 주민들의 불만을 야기하지 않도록 합리적이고 객관적인 인사 선정 및 재교육이 있어야 한다. 그리고 남북한이 통일되었을 때 교육행정 통합을 위해서는 남한의 교육공무원들이 북한 교육성에 파견하여 체제전환 업무와 교육행정 업무를 수행하도록 해야 할 것이다. 따라서 통일국가에서 교육행정통합의 과도기 시간을 줄이기 위해서 사전에 통일 교육행정요원을 선발하여 양성하고 관리해야 할 것이다.

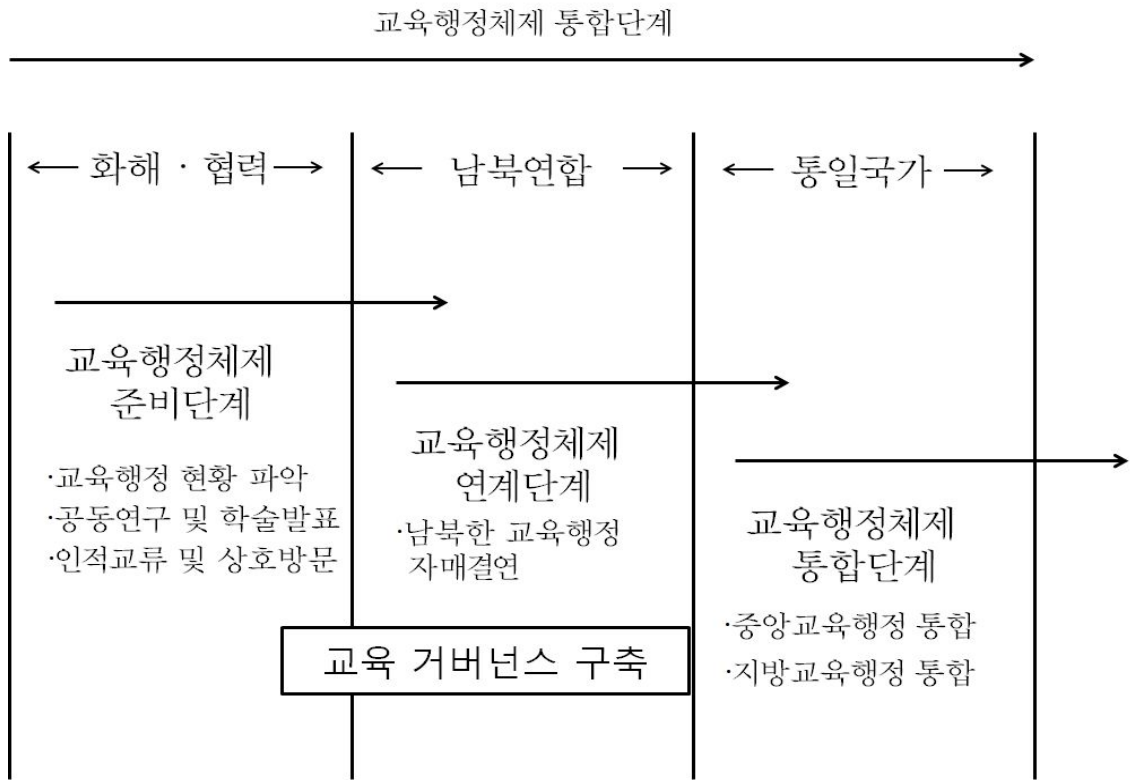
(1) 지방교육행정조직

북한은 지방교육행정은 중앙노동당의 지시·감독을 받는 종적인 구조로 되어 있고 지시 사항을 충실히 수행해야만 하는 구조로 되어 있어 남북한의 지방교육행정체제 통합은 지방교육행정체제 성격에 맞게 자율성과 자주성 그리고 지역성이 중점이 된 조직으로 남북 지방교육행정조직이 구축되어야 할 것이다. 따라서 통일국가 지방교육행정조직 방향은 다음과 같이 3가지로 볼 수 있다.

첫 번째는 자율성이 견비된 지방교육행정조직 구축이다. 북한의 지방교육행정은 지시·감독의 성격보다 사찰하고 통제하는 개념이 강하기 때문에 북한의 지방교육행정의 자율성의 현저히 떨어진다고 볼 수 있다. 따라서 남북교육행정 통합은 각 교육청이 자율성을 가지고 사업을 수행해나갈 수 있도록 북한의 도당 교육부, 시·군당 교육부를 해체하고 지역 교육청을 신설하여 도교육청 산하의 교육청으로 편성하도록 한다. 이는 통일국가에서의 지방교육행정체제는 과도한 중앙집권화와 당적통제를 제거하고 행정업무의 과감한 위임과 자율성을 부여케 하기 위해서이다.

두 번째는 자주성이 견비된 지방교육행정조직 구축이다. 통합 단계에서의 남북의 교육행정체제는 일반 행정과 정치적 이용으로 부터 완전히 배제되어야 한다. 또한 지방교육행정은 고도의 전문성을 요하기 때문에 북한교사의 재교육, 교사의 학생 관리와 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입의 배제가 이루어져야 할 것이다. 이는 획일화된 중앙교육행정의 일방 통행적 교육정책의 수립의 권한이 지방교육행정체제로 분산될 필요가 있음을 의미한다. 그리고 무엇보다도 그 지역의 교육을 책임질 교육감, 교육위원회 위원 등의 공선제가 실현되어야 한다.

세 번째는 지역성이 견비된 지방교육행정조직 구축이다. 통일국가에서 편성된 지방교육행정조직은 표준형 교육제도에 근간을 두되, 다양성을 보장하는 체제를 수립하도록 하여야 한다. 통일 이후 표준형 교육행정 체제를 마련하여 순응하는 것이 바람직하지만 통일이후 남북 지방교육행정체제는 획일적으로 경직되게 구조화하는 것은 바람직하지 않다. 지역의 실정을 이해하고 다양성을 인정하는 노력이 필요하다. 무엇보다도 북한지역은 낙후된 교육시설과 외부환경 요인 때문에 제도적으로 행정적으로 완벽한 체제가 갖추어졌다고 해서 북한 지역의 교육 정상화가 이루어지긴 힘들 거라 예상한다. 그래서 빠른 정상화를 위해 남북연합단계에서 자매결연으로 맺은 지역별 교류는 한 단계 더욱 발전하여 상호 인적·물적 지원이 원활이 이루어져야 할 필요가 있다.



[표 V-3] 교육행정체제 통합 단계

VI. 결론 및 제언

최근 우리 사회는 북한의 김정일 사망 후 김정은으로 정권이 교체되면서 핵실험, 장석택 숙청, 서해 NLL 침범 등 북한에 관한 부정적인 뉴스를 심심치 않게 접하게 되면서 전쟁에 대한 불안감이 증감되었다. 하지만 분단 70년 동안 북한 위협에 관한 소식은 남한 사회에 안전 불감증을 안겼으며 이러한 현상은 남북의 평화통일의 필요성에 대해 다시 한 번 재기되었다.

박근혜 대통령도 드레세덴 공과대학에서 남북 평화통일을 위한 3대 제안을 발표하였는데 첫째는 남북한 주민의 인도적 문제 우선적 해결 두 번째는 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축 세 번째는 남북 주민 간 동질성 회복 이다. 이는 역대 정부의 노선과 같이 통일은 평화통일을 전제로 이루어져야 한다는 생각이 변함없다는 걸 확인할 수 있는 대목이다. 하지만 이처럼 남북의 통일 정책은 각 국의 만족감을 위할 뿐 양국의 동의와 호응을 얻지 못한 채 두 나라의 정치적·경제적 상황에 따라 금강산 관광이나 개성공단이 중단된 사태에 이르고 말았다.

연구자는 이 연구를 진행함에 있어서 교육행정 통합방안을 진행하는데 있어서 남북 정치적인 상황에도 영향을 받지 않는 비정치적인 부분으로 시작하는 것이 중요하다고 생각했다. 따라서 이 연구는 통일 후 남북교육행정 통합방안을 3단계인 비정치적인 부분에서 시작하는 화해·협력단계 그리고 정치적인 부분의 통합을 이끄는 남북연합단계 마지막으로 1국가 1체제를 유지하는 통일국가 단계로 설정하였다.

통일 후 교육행정 통합방안 방향을 설정하는 데 있어서 독일의 사례와, 남북교육의 비교 그리고 북한 교육협력의 사례를 바탕으로 연구를 진행하였다. 독일은 분단된 국가들 중 가장 모범적인 통일을 이룬 국가로써 남북한이 가야할 길을 잘 보여주고 있다. 동독은 서독에 흡수된 채 통일이 진행되었지만 그 과정은 갑작스러운 통일이 아니라 충분한 협력과 교류가 있었던 통합임을 알 수가 있었다. 하지만 서독위주의 통일은 동독 주민의 반발을 불러왔을 뿐만 아니라 열등감과 같은 괴리감이 깔린 의식의 차이 등 다양한 사회적 문제도 발생하였다. 또한 동독 교육공무원의 충분한 인력배치가 제대로 이루어지지 않아 상대적 박탈감도 발생하였다. 이러한 문제점은 남북한 교육행정통합을 준비하면서 꼭 한번 되짚어 봐야할 문제임은 틀림없다.

남북한 교육체제에도 상당한 차이점을 발견하였지만 공통점도 분명히 존재하고 있음을 알 수 있었다. 남북한은 서로 상이한 사회주의와 민주주의 이념을 바탕으로 교육이념이

세워졌지만 민족의 뿌리인 지·덕·체와 같은 도덕규범의 강조는 부분적으로 비슷함을 알 수 있었다. 또한 북한의 12년 무상교육 제도는 통일 후 남북한의 교육제도가 나아가야 할 방향이며 무엇보다도 북한은 그 성격은 다르지만 교육행정체제에서 중앙교육행정체제와 지방교육행정체제를 유지하고 있어 남한의 교육행정과도 비슷한 면을 보이고 있음을 알 수 있다.

북한은 남한뿐만 아니라 국제사회와도 꾸준한 교육협력을 진행하고 있다. 국제사회는 UN과 UNESCO와 같은 국제기구가 인도적 차원에서 학교설립, 교육환경 개선 등 다양한 차원에서의 지원이 이루어지고 있으며, 남한도 평양에 과학기술대학교를 설립하여 실질적으로 북한의 미래를 긍정적으로 이끌어 갈 인재를 양육할 교육협력을 진행하는 데 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 이것은 또한 남북한 정부 시민단체와의 협력으로 이루어진 교육협력으로서 긍정적인 남북 교육네트워크의 가능성을 엿볼 수 있었던 계기를 마련하였다.

따라서 이 연구는 독일사례와 남북한의 교육비교 그리고 북한의 교육협력 사례를 바탕으로 통일 후 남북한의 교육행정체제 통합방안 방향을 3단계로 제시하여 남북한 통일에 대비하여 교육행정 통합을 준비하고 추진하는 정책 자료로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 이 연구는 통일과 교육행정 전체 부문 전체를 다루지 못하고, 교육행정 통합의 방향만 살펴보는데 그쳤다는 한계가 있고 단계적이고 점진적인 평화통일이라는 낙관적인 견해에 입각하고 있다는 제약이 내재하고 있어 향후 연구를 위해 몇 가지 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 이 연구는 교육행정의 통합의 큰 방향을 제시한 연구이므로, 교육통합에 있어서 중요한 교육 재정과 법률 통합에 대해 다루지 않아 연구 결과를 교육통합에 제시하기에는 다소 어려움이 있다. 그러므로 향후 연구는 교육통합에 있어 재정조달 방법과 법률 통합에 대한 연구가 필요하다.

둘째, 이 연구는 기존의 3 단계의 통합방안을 바탕으로 한 연구이기 때문에 교육통합 방안을 제시하는데 있어 기존의 연구와는 큰 차별성이 없다는 한계가 있다. 그러므로 향후 연구는 통합 3단계 방안이 아닌 새로운 통합모형에 대한 연구가 필요하다.

셋째, 북한교육에 대한 조사는 문헌연구와 기존의 연구된 자료를 활용한 연구이기 때문에 북한교육의 현실적인 상황을 조사하는데 어려움이 있다. 그러므로 향후 연구는 교육에 종사한 탈북자를 심층 인터뷰 및 설문조사를 하여 보다 심층적인 북한교육의 현실을 연구할 필요가 있다.

따라서 이러한 한계와 제약을 벗어나 다음 연구는 좀 더 다양한 각도에서 다차원적인 분석들을 통해 실제적이고 구체적인 교육행정통합방안에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김국신(1994). 남북연합 형성 및 운영 방안연구. 서울: 통일연구원.
- 김동규(1999). 북한학총론. 서울: 교육과학사.
- 김면, 이장로, 김병료(2012). 체제 전환국의 경험과 북한 교육개혁 방안. 서울: 한올아카데미.
- 김성열, 고창규(1998). 북한의 교육행정 및 재정의 특성. 경남대학교 교육문제연구소.
- 김승채(2000). 남북정상회담 이후 대안적 통합방안에 관한 연구: 전략적 통합모델의 가능성. 고려대학교평화연구논집, 9, 69-88.
- 김용우(2004). 통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의. 한국정책과학회보, 8(3), 5-25.
- 김용우(2008). 한반도 연방제통일신현의 단계와 과정에 관한 연구. 박사학위논문. 한남대학교.
- 김지수, 이향규, 조정아(2010). 북한교육 60년. 서울: 교육과학사.
- 김재우(1996). 남북한 교육행정체제의 비교연구. 건국대학교 사회과학연구소.
- 김종철(1996). 한국교육정책연구. 서울: 교육과학사.
- 김창걸(1992). 교육행정학 신문. 서울: 형성출판사.
- 김태완, 박재윤, 한만길, 백성준(1991). 남북한 교육통합 정책연구. 서울: 한국교육개발원.
- 강구섭(2012). 독일통일 후 동서독 교육통합 사례연구. 비교교육연구, 22(1), 45-69.
- 권오현(2006). 독일 통일 후 동독지역 교육통합연구. 한국독일어문학, 14(32), 271-296.
- 나필렬(1975). 평화통일을 위한 방법론적 고찰-기능주의적 접근방법. 한국정치학회, 379-590.
- 민족통일연구원(1994). 남북연합 형성 및 운영방안 연구.
- 박문갑 외(1987). 남북한비교론. 서울: 문우사.
- 박승식(2006). 남북한 교육제도의 비교와 통합 연구. 석사학위논문. 대진대학교 통일대학원.
- 박영호, 박종철(2002). 통일 시나리오와 통일 과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사. 연구총서, 02(09).
- 박영호(2001). 남북한 평화공존과 대북정책. 서울: 북한연구소.
- 박영호, 김규륜, 서재진, 임강택, 조민, 허문영(2002). 통일 시나리오와 통일 과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가. 서울: 북한연구소.
- 박형중(2004). 북한의 개혁·개방과 체제변화. 서울: 해남.
- 박형중(2012). 통일대비를 위한 대북통일정책 모색. 서울: 통일연구원.
- 박찬모(2012). 평양과학기술대학의 비전과 한반도의 미래. 북한과학기술연구 제9집
- 북한연구소(2011). 북한총람. 서울: 북한연구소.
- 신현석(2000). 세기적 대전환과 미래지향적 교육행정의 탐색. 교육행정학연구, 18(3), 111-132.
- 신현석(2005). 통일시대의 남북한 통합교육을 지원하는 교육행정체제의 구성 방안. 교육행정

- 학연구, 23(3), 279-318.
- 신효숙(2006). 북한교육 연구의 성과와 과제. 서울: 북한연구소.
- 신용일(1993). 교육학개론 신강. 서울: 동문사.
- 송은희(1996). 통합이론: 유럽경험의 동북아지역적용. 유럽연구, 4(1), 393-413.
- 이상수(1982). 정치이념, 사회변화와 대남관계. 서울: 법문사.
- 이상우(1978). 평화통일 논리와 새 정책 모형. 서울: 북한연구소.
- 이상우(1993). 사회주의 체제변혁과 남북한 관계. 서강대학교 사회과학연구소.
- 이상훈(2011). 통일이후 교육체제 통합과정에 대한 연구. 석사학위논문. 한국교원대학교.
- 양현모, 이준모(2001). 남북연합의 정부 행정체제 구축방안. 서울: 통일연구원.
- 양현모, 최진욱, 이준호(2002). 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제. 서울: 통일연구원.
- 윤준혁, 김정래, 김창환, 한만길(2002). 남북한 실질적 통합단계의 교육통합방안 연구. 서울: 통일연구원.
- 장종욱(2006). 남북한 교육제도의 비교와 통합 연구. 석사학위논문. 대진대학교.
- 장중석(2001). 북한의 지방행정 체제에 대한 연구. 석사학위논문. 카톨릭대학교 국제대학원.
- 정관수(2008). 통일학구 교육통합의 방향과 과제. 석사학위논문. 연세대학교 행정대학원.
- 정지웅(2005). 교육통합과 민족통합을 위한 이론과 교육 대책. 서울: 통일연구원.
- 정용길(1999). 독일통일 이후 체제전환 과정의 문제점에 관한 고찰. 서울: 평화문제연구소.
- 조한범(2002). 남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구. 서울: 북한연구소.
- 조흥래(2005). 통일한국의 행정체제 통합방안에 관한 연구. 박사학위논문. 경기대학교대학원.
- 최영표, 박찬석(2010). 북한의 교육학 체계 연구. 서울: 집문당
- 한만길(1997). 통일시대 북한교육론. 서울: 교육과학사.
- 한만길 외(2002). 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안연구. 서울: 통일연구원.
- 한만길(2006). 북한교육의 현실과 변화. 서울: 한국교육개발원.
- 허병기(2000). 교육행정의 새로운 패러다임 탐색. 교육행정학연구, 18(1), 205-232.
- 황선혜(2005). 구동독 사회주의 교육제도와 청소년 조직에 대한 고찰. 교육문제연구, 22, 119-153.
- 홍용표, 조한범(2005). 6.15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제. 서울: 통일연구원.
- Hoy, K. & Miskel, G.(2001). Educational Administration: Thoery, Research and Practice. New York: McGraw-Hill Inc.
- Daniel J. Elazar(1996). "Federalism" in international Encyclopedia of the social Sciences, vol, 5.

Hader, Sonja(1998), Schulerkindheit in Ost-Berlin, Köln: Bahlau Verlag.

Fuchs, H. -J, et al.(1991). Bildungspolitik in der DDR 1966-1990, Wiesbaden

【Abstract】

A Study on the Integration of Educational Administration System of South and North Korea After Unification

Lee, Sang Hun

Educational Administration, Graduate School of Education
Jeju National University

Supervised By Professor: Lee, In Hoi

President Park Geun-hye visited America and showed her intention to build Pyeonghwa Park in the DMZ, the symbol of Korea's national division, in order to convert the most dangerous zone in the world into the most peaceful place. And in March, 2014, she unveiled her 'Dresden Unification Vision' in Germany and presented concrete measures for cooperation between North and South Korea. However, such policies of hers have not gained any positive responses from North Korea at all.

This means that every policy for national unification should be prepared through reconciliation and cooperation between the two systems. For instance, in Germany, they did not prepare for any social problems regarding the cost of unification to be incurred in the process of integration between East and West

Germany or their awareness of difference causing a sense of defeat and sense of inferiority resulted from the difference of their living conditions.

Even if North and South Korea become unified like Germany, the problems that may occur after the unification would be greater than either the conflicts that North and South Korea have been experiencing before the unification or the problems that Germany did experience then. It is because it has been already 60 years since Korea was divided into North and South. During this period, North and South Korea have been exhibiting so much difference and heterogeneity between them in terms of language, society, culture, economy, or history though it has been one nation. Without solving these problems, it would be hard to realize national reunification. And even if we can achieve unification, it is expected that the social problems or cost of unification resulted from that would be even greater than those of Germany.

Within this context, we can see that unification policy should be the one that can cope with those social problems, and it should be based on educational integration. Education is the area that is politically neutral and future-oriented and can be accompanied by peace. And through cooperation for educational integration, we can solve problems that cannot be easily settled down politically. As a matter of fact, research has been diversely conducted for educational integration to cope with unification; however, it has hardly dealt with the integration of the educational administration system which is practically important and has ended up being temporary research though it has been attempted.

Therefore, this study aims to find out ways to build a North and South Korean educational administration system after the unification. For this, the researcher examined Germany's cases for integration, compared North and South Korean education systems, and investigated the cases of cooperation between them in order to use the data for analysis to provide measures to integrate their educational administration systems.

And the study has found out ways to integrate their educational

administration systems as follows: first, as a step to prepare for the educational administration system based on reconciliation and cooperation, it is needed to figure out the current status of North and South Korean educational administration systems. To realize it, it is necessary to conduct joint research and hold conferences regarding their educational administration systems. And those concerned in education in North and South Korea should visit each other and promote personal exchanges aggressively.

Second, as a step to connect their educational administration systems, it is necessary to build educational governance. Regarding the form of educational governance, we can attain educational cooperation with North Korea politically by building North and South Korean government's and North Korean government's educational organizations, installing North and South Korean government's and private institutions' organizations for educational cooperation, and also achieving cooperation between North and South Korean government and international organizations for the environment of North Korean education.

Third, it is a step to integrate their educational administration systems as a unified nation. In this period, the two systems of North and South Korea form a complete education community and have both central and local integrated educational administration systems. After the abolition of dictatorial government in North Korea, the central educational administration system will maintain its educational function and continue to perform North Korean education. And by reestablishing the public educational official system, it is needed to shorten the period of transition to integrate their educational administration systems. And the local educational administration system should be built in a horizontal, not a longitudinal structure by securing each province's autonomy, independence, and regionality.