

통일교육 지원법에 대한 입법평가

음선필

통일교육 지원법에 대한 입법평가

음 선 필

(홍익대학교 법과대학 교수)

Contents

I	시작하며		1
II	통일교육 지원법의 개관	1. 연혁: 제·개정 이유 및 내용 2. 현행 통일교육 지원법의 주요 내용	3 5
III	통일교육 지원의 기본법으로서 법체계에 대한 평가	1. 서언 2. 교육목표 규정의 불명확성 3. 통일교육 정의규정의 불충분함 4. 통일교육 기본원칙 및 기본방향의 미흡 5. 통일교육 유형의 애매함 6. 기타	11 11 13 15 17 17
IV	통일교육의 추진체계에 대한 평가	1. 통일교육 기본사항에 대한 심의기구의 필요성 2. 통일교육계획 수립 및 평가의 불완전성 극복 필요성 3. 국가 및 지방자치단체의 역할 강화 4. 「통일관」의 관리체계 미흡	19 20 22 23
V	학교통일교육에 대한 평가	1. 초·중·고 통일교육 2. 대학통일교육	25 32
VI	사회통일교육에 대한 평가		35
VII	북한이탈주민에 대한 통일교육의 필요성		39
VIII	맺는 말: 입법과제의 제언		41

I. 시작하며

- 통일교육 지원법이 제정·실시된 지, 18여년이 지난 시점에서 이에 대한 평가를 시도하고자 함.
 - 이 기간 동안 진보에서 보수로, 보수에서 다시 진보로 정권의 교체가 이뤄짐. 이에 따라 통일교육 지원법의 입법취지에 맞게 과연 통일교육이 제대로 실시되고 있는지를 확인할 필요가 있음.
- 통일교육은 헌법적 근거를 갖는 국가적 과제라 할 것인바, 정권의 성향에 따라 달라질 사안이 아니라고 할 것임. 따라서 통일교육이 정권의 교체와 별도로 독자적이고 지속적인 체계 가운데 실시되어야 할 것임.¹⁾
 - 통일교육의 헌법적 근거는 "조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여, ...밖으로 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함"을 천명한 헌법 전문과 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다."라고 규정한 헌법 제4조임.
 - 따라서 통일교육은 남북관계의 변화 및 국제관계의 변동에 따라 영향을 받을 수 있으나, 이에 의하여 중단되어서는 아니 될 국가적 과제임.
- 그런 점에서 통일교육이 실제로 어떠한 형태로 이뤄지고 있는지, 이를 뒷받침하는 법적 근거인 통일교육 지원법이 제대로 작동되고 있는지를 평가할 필요가 있음.

1) 통일교육은 정권의 성향에 따라 변화를 거듭하였다. 이에 관하여 자세히는 양정훈, "통일교육의 변천과정과 발전적 과제", 통일문제연구, 제48호, 2007, 373-401면.

- 제20대 국회에서 통일교육 지원법의 개정안이 제출되고 있는바, 이러한 개정안이 과연 지금까지의 통일교육 지원법의 운용에 대한 합리적인 반성을 담고 있는지 확인할 필요가 있음.²⁾
- 이처럼 통일교육 지원법에 대한 평가는 향후 입법과제를 확인하는 의미를 지니고 있음.

2) 제20대 국회에서 논의되는 통일교육 지원법 개정안에 관한 검토의 일례로 소성규, “통일교육 활성화를 위한 법제도 개선방안”, 『법과 정책연구』, 제17집 제2호, 2017.6., 81-117면.

II. 통일교육 지원법의 개관

1. 연혁: 제·개정 이유 및 내용

- 1999.2.5. 통일교육지원법 [법률 제5752호] 제정
 - 1999.8.6.부터 시행된 「통일교육지원법」은 통일교육 제도화의 법적 근거가 되었음.
 - 국가 차원에서 체계적으로 이뤄져야 하는 통일교육이 제도적으로 정비되지 못하였음을 반성하고, 모든 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관을 함양하도록 통일교육활동 촉진·지원의 법적 기반을 마련하려는 것이 동법 제정의 이유였음.
 - 통일교육이 자유민주적 기본질서 및 평화적 통일을 부정하거나 개인적·과당적 목적을 위하여 이용되어서는 아니 됨을 통일교육의 기본원칙으로 선언함.
 - 통일교육을 체계적이고 종합적으로 추진하기 위하여 기본정책 등이 포함된 통일교육기본계획을 통일부장관이 관계행정기관과의 사전협의를 거쳐 수립하도록 하고, 이를 심의하기 위하여 통일부에 통일교육심의위원회를 둠.
 - 정부는 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 교육요원의 양성·지원, 교재의 개발·보급, 경비의 보조 기타의 방법으로 통일교육을 활성화하도록 함.
 - 통일교육을 전국민적으로 실시하기 위하여 사회교육기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 교육과정에 통일교육을 반영하도록 노력하고, 정부는 초·중등학교에서의 통일교육을 진흥하며, 대학에 통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설 등을 권장할 수 있도록 함.
 - 통일교육전문가의 양성 및 통일기반조성을 위하여 통일부장관은 통일교육을 실시하는 자, 남북교류협력업무에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자등에게 통일교육을 받을 것을 요청할 수 있도록 함.

- 2005.1.27. 개정 통일교육지원법 [법률 제7355호]
 - 국민들의 통일교육에 대한 무관심이 심화되고 부분적으로 무질서한 통일교육이 확산됨에 따라, 통일교육체계를 정비하고 통일교육의 범국민적 확산을 위한 기반을 강화함으로써 통일교육을 활성화하려는 취지로 개정됨.
 - 지역통일교육센터의 지정·운영: 통일부장관은 지역주민을 대상으로 통일교육의 실시와 통일교육에 관한 정보의 수집·제공 등의 기능을 수행하기 위하여 통일교육을 주된 목적으로 하는 기관·단체 또는 시설 등을 지역통일교육센터로 지정할 수 있는 근거를 마련하고, 이와 함께 그 지정을 취소할 수 있는 사유와 지정을 취소하는 청문절차를 규정함.
 - 통일교육의 기본사항 결정 및 반영: 국가적 차원에서 통일교육을 체계적으로 실시하기 위하여 통일부장관이 통일교육에 관한 기본적인 사항을 정하고, 교육인적자원부장관은 이를 당해 초·중등학교의 교육활동에 반영하도록 노력하여야 함.
 - 통일교육을 위한 공공시설의 이용: 통일교육을 실시하는 자는 통일교육을 위하여 공공시설을 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 이용할 수 있도록 함.
- 2008.12.31. 개정 통일교육 지원법 [법률 제9287호]
 - 부처 중심의 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 높이기 위한 정부위원회 정비계획에 따라 통일교육심의위원회를 폐지하고, 그 대신에 통일교육에 관한 기본사항 및 통일교육기본계획 등을 통일부장관이 관계 중앙행정기관과 협의하도록 하는 등 관련 절차를 정비함.
- 2009.10.19. 개정 통일교육 지원법 [법률 제9800호]
 - 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 지방자치단체가 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있도록 하고, 통일교육의 성과를 높이기

위해 통일교육원에 통일교육 전문과정을 개설하도록 하며, 통일부장관은 통일 교육활동을 통하여 국민 통일의지와 역량을 강화함으로써 평화통일 기반조성에 기여하기 위해 통일교육위원을 위촉하도록 하려는 것이 개정 취지였임.

- 2013.8.13. 개정 통일교육 지원법 [법률 제12040호]
 - 통일교육과 관련된 정부예산은 지속적으로 증액되고 있으나, 현행법상 초·중등학교를 대상으로 하는 통일교육프로그램이 각 시·도교육청 및 각급 학교에서 자율적으로 운영되고 있어 교육내용의 질이나 통일성을 담보하기 어려운 상황인바, 통일부장관이 초·중등학교 통일교육에 대한 실태조사를 하도록 하고, 교육부장관 등에게 초·중등학교 교육과정에 통일교육을 반영하도록 요청한 경우 이를 반영하도록 의무화함으로써 통일교육의 질을 높이고, 보다 체계적인 통일교육기반을 마련하려는 것임.

2. 현행 통일교육 지원법의 주요 내용

1) 통일교육의 개념

- 정의(제2조): 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말함.
 - 통일교육의 정의규정이 통일교육 지원법의 체계와 내용을 결정하게 됨. 따라서 통일교육을 어떻게 정의하느냐에 따라 통일교육 지원법의 규범성(현실구속력)이 달라지게 됨.
 - 통일교육은 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육인바, 통일의 목적·방법·시기에 따라 통일교육의 목표·내용·방식 등이 달라지게 됨. 즉 통일관에 따라 통일교육의 형식과 내용이 결정됨. 그런 점에서 통일관에 대한 국민적 합의를 이루는 것이 매우 중요함. 그렇지 않을

경우 통일교육은 실시하는 자에 따라 상이한 내용을 이루게 되어 자칫 통일을 저해하는 결과를 초래할 수 있음.

- 기본원칙(제3조): 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 하며, 개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 아니 됨.
 - 현행법상 통일교육의 기본원칙은 ① 자유민주적 기본질서 수호, ② 평화적 통일 지향, ③ 개인적·당파적 이용금지 세 가지로 파악됨.
 - 현행법상 통일교육의 기본원칙은 첫째, 통일의 목적(자유민주적 기본질서의 수호 및 확대 적용) 및 통일의 방법(평화적 통일)으로부터 논리적으로 도출된 통일교육의 내용, 둘째, 통일교육을 하려는 동기(의도)에 대한 지침을 제시하고 있음.
 - 통일교육의 기본원칙을 실효성 있게 하기 위해서, 통일교육을 하는 자가 자유민주적 기본질서를 침해하는 내용으로 통일교육을 하였을 때에는 통일부장관이 수사기관 등에 고발하여야 함(제11조).³⁾

2) 통일교육의 추진체계

- 통일교육에 대하여 국가와 지방자치단체는 일정한 책무를 짐(제6조).
 - 통일교육은 일차적으로 국가의 책무임. 국가는 통일교육의 실시, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 함. 또한 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체 포함)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음.
 - 지방자치단체 역시 담당 지역 내 통일교육을 담당함. 지자체는 지역 내 통일

3) 견해에 따라서는 이러한 규정이 「교육지원법」의 성격이 어울리지 않는다고 볼 수 있으나, 통일교육의 중대성을 고려한다면 즉 그 기본원칙에 반하는 교육이 가져오는 심각한 결과를 고려한다면 이러한 규정이 부득이하다고 볼 것임.

교육을 활성화하기 위하여 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있음.

■ 주무부서로서의 통일부장관(제3조의2, 제4조)

- 통일부장관은 통일교육을 하기 위한 기본사항을 정하며, 통일교육을 효율적으로 추진하기 위한 통일교육기본계획을 수립함.
- 통일부장관이 통일교육의 기본사항을 정하고 기본계획을 수립함에 있어서 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 하여야 함. 특히 기본계획을 수립하면서 학식과 경험이 풍부한 전문가의 의견을 들을 수 있음.

3) 통일교육의 진흥방안

■ 학교통일교육의 진흥(제8조)

- 정부는 초·중등학교의 통일교육을 진흥하기 위하여 노력하여야 하고, 대학의 통일교육을 권장할 수 있음.
- 통일교육의 효과를 높이도록 정부는 먼저 초·중등학교의 통일교육을 진흥하기 위하여 노력하여야 함. 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일교육이 초·중등학교의 교육과정에 반영될 수 있도록 교육부장관 또는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 교육감에게 요청할 수 있으며, 요청을 받은 교육부장관 또는 교육감은 교육과정에 통일교육을 반영하여야 함.
- 통일교육에 관한 정책과 계획을 실효성 있게 수립하기 위하여, 통일부장관은 교육부장관과 협의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 초·중등학교의 통일교육에 대한 실태조사를 실시할 수 있음.
- 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 초·중등학교의 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음.
- 한편, 정부는 대학·전문대학 등을 설립·경영하는 자에게 통일문제와 관련된

학과의 설치, 강좌의 개설, 연구소의 설치·운영 등을 권장할 수 있음.

■ 사회통일교육의 촉진

- 통일문제에 대한 지역 주민들의 관심과 이해를 제고하기 위해 사회통일교육의 거점기관으로 지역통일교육센터를 운영함. 통일부장관은 통일교육을 주된 목적으로 하거나 통일교육을 할 능력이 있다고 인정되는 기관·단체 또는 시설을 지역통일교육센터로 지정할 수 있음(제6조의3). 통일부장관은 지역통일교육센터가 그 취지에 맞게 운영되도록 일정한 규제(신고수리, 업무정지 또는 지정취소)의 권한을 가지고 있음(제6조의3).
- 통일교육을 하는 자는 통일교육을 위하여 필요한 경우에는 공공시설을 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있음(제6조의2).
- 국가나 지방자치단체가 설립한 교육훈련기관 및 대통령령으로 정하는 사회교육기관을 설치·운영하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육훈련과정에 통일교육을 반영하도록 노력하여야 함(제7조).
- 통일부장관은 통일교육을 하는 자, 남북교류·협력사업에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자, 그 밖에 통일교육을 받을 필요가 있다고 인정되는 자에게 통일교육을 받도록 요청할 수 있음(제9조).

■ 통일교육 전문인력의 양성 및 지원

- 통일부장관은 통일교육을 실효성 있게 추진하기 위해 필요한 전문인력으로서 통일교육위원을 위촉함. 즉 통일부장관은 통일교육 활동을 통하여 국민의 통일 의지와 역량을 강화함으로써 평화통일 기반조성에 기여할 수 있는 통일교육위원을 위촉함(제10조의2).
- 통일부장관은 통일교육위원에게 예산의 범위에서 통일교육 활동에 필요한 경비를 지원할 수 있으며, 통일교육을 실시하는 기관·단체 등은 통일교육위원의 활동을 장려하기 위하여 각종 행정적 지원을 할 수 있음.

- 통일교육을 하는 자는 효율적인 통일교육을 위한 협의·조정, 그 밖에 상호간의 협력증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 통일교육협의회를 설립할 수 있음(제10조). 이 협의회는 지역통일교육센터를 통하여 통일교육을 추진하게 됨.

Ⅲ. 통일교육 지원의 기본법으로서 법체계에 대한 평가

1. 서언

- 통일교육 지원법은 통일교육을 지원하는 기본법이라 할 수 있음. 현행 법체계에
서 특정 분야의 교육을 지원하는 주요 법률로 법교육지원법, 경제교육지원법,
문화예술교육 지원법, 식생활교육지원법, 인성교육진흥법, 진로교육진흥법, 발
명교육의 활성화 및 지원에 관한 법률 등이 있음.
- 이러한 교육지원 관계법을 살펴봄으로써 현행 통일교육 지원법의 법체계상 문
제점을 발견할 수 있음.
 - 교육목표, 통일교육의 정의, 통일교육의 기본원칙 및 기본방향 등에 대한
검토가 필요함.

2. 교육목표 규정의 불명확성

- 통상 교육지원법에서 지향하고자 하는 교육목표는 제1조(목적)에서 규정됨.
 - 예컨대, 법교육지원법 제1조: “이 법은 법교육을 체계적으로 지원하고 수행
하는 데 필요한 사항을 정함으로써 국민들로 하여금 자율과 조화에 바탕을
둔 합리적인 법의식을 함양하고 자유민주적 기본질서를 이해하는 건전한
민주시민을 육성하여 법치주의 구현에 이바지함을 목적으로 한다.”
 - 경제교육지원법 제1조: “이 법은 경제교육의 활성화에 필요한 사항을 정함으
로써 국민이 경제생활을 할 때 자기 책임으로 합리적인 의사결정을 할 수
있도록 지원하고, 나아가 국가와 사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”
 - 문화예술교육지원법 제1조: “이 법은 문화예술교육의 지원에 필요한 사항을
정함으로써 문화예술교육을 활성화하고, 나아가 국민의 문화적 삶의 질 향상
과 국가의 문화 역량 강화에 이바지함을 목적으로 한다.”

- 발명교육의 활성화 및 지원에 관한 법률 제1조: “이 법은 발명교육의 활성화 및 지원에 필요한 사항을 정하여 국민의 발명지식, 탐구능력 및 창의력을 키움으로써 국가와 사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”
- 한편 통일교육 지원법 제1조는 “이 법은 통일교육을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 하여 법률의 규정 내용만을 밝히고 있을 뿐, 정작 중요한 통일교육의 지향점을 제시하지 않고 있음.
 - 통일교육 지원법 제1조의 규정은 교육지원법의 제1조 규정이 아니라, 법률의 하위규범인 행정입법에서의 전형적인 제1조 규정에 해당함.
 - 통일교육의 지향점 내지 교육목표를 통일교육 지원법의 입법목적으로 분명히 제시해야 통일교육의 성취도에 대한 합목적적 평가가 가능하며, 나아가 통일교육 지원법에 대한 사후적 입법평가가 제대로 이뤄질 수 있음.⁴⁾
- 그런데 통일교육원은 통일교육의 지향점 내지 목표가 ‘미래지향적 통일관’, ‘건전한 안보관’, ‘균형 있는 북한관’의 정립을 통하여 통일에 대한 긍정적 인식과 바람직한 태도를 기르는 것이라고 제시하고 있음.⁵⁾
 - 미래지향적 통일관: 자유민주적 가치와 민족공동체 의식의 결합된 정치공동체로서 통일한국을 구현하고자 하는 관점
 - 건전한 안보관: 일체의 안보위협 요소를 냉철히 인식하고 제반 가치와 제도를 지켜나가려는 관점
 - 균형 있는 북한관: 북한 실상을 있는 그대로 이해하면서 북한을 장차 민족공동체로 통합하기 위한 상대이면서 동시에 우리 안보를 위협하는 경계의 대상으로 인식하는 관점. 즉 북한의 이중적 성격을 인정하는 관점.

4) 통일교육의 교육목표는 통일교육의 역할과 밀접한 관련성을 갖는다. 통일교육의 역할을 국가관 확립, 통일관 확립, 올바른 북한관 확립으로 보는 입장으로 박광득, “통일교육의 역할과 효과에 대한 문제점과 개선방향 연구”, 『통일전략』, 제14권 제1호, 2014, 127-160면.

5) 통일교육원, 『2016년 통일교육지침서』, 6-7면.

- 이처럼 통일교육원의 『통일교육지침서』는 통일교육의 정의규정에 착안하여 통일교육의 목표를 제시하고 있음. 법체계상, 이를 통일교육 지원법의 제1조(목적)에서 명시하는 것이 바람직함.
 - 예컨대, 제1조를 “이 법은 통일교육을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 국민들로 하여금 통일에 대한 긍정적 인식과 바람직한 태도를 함양하고 통일에 대한 동일한 열망과 각자 통일을 준비하는 능력을 갖게 하여 통일과 그 이후 통합의 토대를 구축함을 목적으로 한다.”로 개정하는 것이 바람직함.

3. 통일교육 정의규정의 불충분함

- 통일교육 지원법의 정의규정에 의하면, 통일교육은 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육임. 그런데 이 정의규정은 통일 및 통일교육에 관한 깊은 이해가 결여되었다고 봄.
- 통일교육의 시간적 범위와 관련하여
 - 통일교육의 일차적인 목적이 통일을 이룩하기 위함인 것은 분명하나, 통일이 완성을 의미하는 것이 아니라 새로운 공동체로 나아가는 계기임을 분명히 알 필요가 있음. 즉 통일(unification) 이후에 통합(integration)이 못지않게 중요함을 알아야 함. 정치적·법적 통일 이후에 사회적·경제적 통합이 제대로 이뤄지지 않는다면 또 다른 갈등과 분열의 씨앗이 자라게 되기 때문임. 그러므로 통일교육은 일차적으로는 통일을, 궁극적으로는 통합을 지향하여야 함.
 - 그런 점에서 통일교육의 시간적 범위를 넓게 잡고 장기적으로 단계적·체계적 접근방법을 취하여야 함.
 - 그래서 통일교육은 공동체 구성원에 대한 교육이라는 의미의 시민교육 관점

에서 접근할 필요가 있음. 이는 통일교육의 내용에 시민교육의 요소가 포함 되어야 함을 의미함.⁶⁾

- 따라서 통일교육의 정의에는 통일뿐 아니라 통합을 위한 교육으로서 요소가 포함되어야 할 것임.

■ 통일교육의 내용적 범위와 관련하여

- 현행법상 통일교육은 자유민주주의에 대한 ‘신념’과 민족공동체 ‘의식’ 및 건전한 안보 ‘관’을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 ‘가치관’과 ‘태도’를 기르도록 하기 위한 교육임. 이 정의에 따르면 통일교육은 주로 의식(태도, 가치관) 형성에 초점을 맞추고 있음. 그런데 이러한 가치관이 제대로 형성되고 지속화(인격화) 되기 위해 필요한 요소가 정의개념에 포함되지 않고 있음. 현재의 정의에 따르면 통일교육이 일방적인 주입 심지어 ‘의식화’에 의해서도 가능하다는 주장이 성립될 수도 있음.
- 그러므로 다른 교육지원법에서의 정의규정과 같이, 교육의 개념요소로 ‘지식에 대한 이해’, ‘올바른 태도(의식, 가치관)의 형성’, ‘해당 교육이 기대하는 실행능력’을 포함하여야 할 것임.
- 예컨대 법교육지원법의 법교육은 “청소년 및 일반국민에게 법에 관한 지식과 기능, 법의 형성과정, 법의 체계, 법의 원리 및 가치 등의 제공을 통하여 민주시민으로서 필요한 법적 이해능력, 합리적 사고능력, 긍정적 참여의식, 질서의식, 헌법적 가치관 등을 함양함을 목적으로 하는 법과 관련된 일체의 교육”임.
- 경제교육지원법의 경제교육은 “소비, 생산 및 금융 등의 분야를 포함한 경제와 관련된 지식을 습득하고 의식을 함양하며 합리적인 의사결정능력을 향상시키는 것을 목적으로 하는 경제와 관련된 모든 교육”임.

6) 통일교육과 시민교육의 접목에 관한 고민의 일례로 박찬석, “시민 통일교육의 현황과 과제”, 『도덕윤리과교육연구』, 제56호, 2017.8, 83-107면. 앞으로 통일교육, 시민교육, 법교육 및 인성교육의 상호 관계와 연계가능성을 고민하여야 할 것이다.

- 발명교육의 활성화 및 지원에 관한 법률의 발명교육은 “창의적 문제해결 능력과 사고력을 개발하고 발명에 대한 의욕을 증진시키며 발명을 생활화하기 위한 모든 형태의 교육”임.
- 따라서 통일교육의 개념요소로 통일교육의 내용(영역)에 해당하는 북한 및 통일에 대한 객관적인 이해, 통일에 대한 바람직한 의식 및 가치관, 통일을 촉진하고 통합을 이뤄갈 수 있는 능력이 포함되어야 할 것임.
- 한편 통일교육원은, 통일교육이 통일시대를 대비하여 국민들에게 올바른 통일의를 심어주고, 통일문제를 객관적으로 판단할 수 있는 능력을 갖추도록 하며, 실질적으로 통일을 준비할 수 있는 실천의지와 역량을 갖추는 것을 그 주안점으로 삼고 있다고 설명하고 있음.⁷⁾ 이를 구체적으로 보면, ① 통일문제에 대한 관심 제고 및 통일의지 확립, ② 한반도 통일시대를 위한 통일준비 역량 강화, ③ 자유민주주의 가치에 대한 확신 및 민주시민의식 함양, ④ 민족공동체를 형성하기 위한 노력, ⑤ 국가안보의 중요성 인식, ⑥ 북한 실상에 대한 올바른 이해.
- 통일교육의 정의에 위와 같은 포괄적인 내용이 포함되지 않은 까닭에, 후술하는 바와 같이, 학교통일교육에 사용되는 여러 교과서의 서술 내용이 통일되지 않고 미흡할 수 밖에 없음.
- 따라서 위와 같은 통일교육의 주안점이 통일교육의 정의에 포함될 수 있도록 현행 규정을 개정할 필요가 있음.

4. 통일교육 기본원칙 및 기본방향의 미흡

- 일반적으로 교육지원법이 규정하는 기본원칙은 교육의 동기(의도), 내용, 방법, 대상 등에 관한 것으로서 교육체계를 전반적으로 구성하는 데 필요한 지침을 제공함.

7) 통일교육원, 『2016년 통일교육지침서』, 8면.

- 통일교육 지원법의 통일교육 기본원칙은 교육의 동기(의도)와 내용에 관하여 국한됨.
 - 교육의 내용에 관하여 ‘자유민주적 기본질서 수호’와 ‘평화적 통일 지향’ 두 가지를 제시하고 있음.
 - 교육의 동기(의도)에 관하여 ‘개인적·당파적 이용 금지’를 제시하고 있음.
- 그런데 다른 교육지원법의 교육 기본원칙과 비교해 볼 때, 통일교육 지원법의 기본원칙은 미흡한 점이 있음.
 - 예컨대, 경제교육지원법 제3조(경제교육의 기본원칙)는 경제교육의 내용 (“국민의 경제생활에 도움을 줄 수 있도록 실용적인 방향으로 실시되어야 한다.”), 의도(“특정 단체나 특정인의 이익을 옹호하는 방향으로 실시되어서는 아니 된다.”)뿐 아니라 대상 및 방법(“국내와 국외, 학교와 학교 밖에서 모두 장려되어야 한다.”)에 관한 기본원칙을 제시하고 있음.
 - 인성교육진흥법 제5조(인성교육의 기본방향)는 인성교육의 특성에 상응한 교육방법에 관한 기본방향을 제시하고 있음. 즉, ① 인성교육은 가정 및 학교와 사회에서 모두 장려되어야 함. ② 인성교육은 인간의 전인적 발달을 고려하면서 장기적 차원에서 계획되고 실시되어야 함. ③ 인성교육은 학교와 가정, 지역사회의 참여와 연대 하에 다양한 사회적 기반을 활용하여 전국적으로 실시되어야 함.
 - 문화예술교육 지원법 제3조(문화예술교육의 기본원칙)는 문화예술교육의 내용, 대상, 방법 등에 관한 기본원칙을 제시하고 있음. 즉, ① 문화예술교육은 모든 국민의 문화예술 향유와 창조력 함양을 위한 교육을 지향함. ② 모든 국민은 나이, 성별, 장애, 사회적 신분, 경제적 여건, 신체적 조건, 거주 지역 등에 관계없이 자신의 관심과 적성에 따라 평생에 걸쳐 문화예술을 체계적으로 학습하고 교육받을 수 있는 기회를 균등하게 보장받음.

- 이와 같이, 통일교육에 대해서도 교육의 내용과 동기 외에도 대상, 방법 등에 관한 교육원칙을 선명하게 제시함으로써 통일교육의 일관성과 체계성 및 지속성을 보장할 필요가 있음.

5. 통일교육 유형의 애매함

- 일반적으로 국가적 차원에서 특정 분야의 교육을 체계적으로 지원·진흥·촉진하기 위해서는 교육의 유형을 학교교육에 국한하지 않고 사회교육으로까지 확장하기 마련임. 그래서 교육지원 관련법에서는 학교교육과 사회교육으로 구분하여 각자에 적합한 지원책을 제시하고 있음. 예컨대, 문화예술교육 지원법 제3장(학교문화예술교육의 지원)과 제4장(사회문화예술교육의 지원), 법교육지원법 제7조(학교 법교육의 지원)과 제9조(사회 법교육의 지원) 등.
- 그런데 통일교육 지원법은 제8조(학교의 통일교육 진흥)에서 학교에서 실시되는 통일교육에 관하여 규정하고 있으나, 사회통일교육에 관하여는 체계적으로 명시하고 있지 않음. 물론 직·간접적으로 사회통일교육을 규정하고 있는 것은 사실이나, 학교통일교육과 구별되어 독자적으로 이뤄지는 유형으로서 사회통일교육의 체계, 방법 등을 명시하는 것이 더욱 바람직함.

6. 기타

- 타법과의 관계를 명시할 필요가 있음.
 - 통일교육을 지원하는 기본법의 지위를 명확히 할 수 있도록 통일교육 지원법과 다른 법률과의 관계를 명시하는 규정이 필요함.
 - 예컨대 법교육지원법 제11조, 인성교육진흥법 제3조, 문화예술교육 지원법 제5조, 발명교육의 활성화 및 지원에 관한 법률 제3조에서는 “·····교육에 관하여 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는

바에 따른다.”라는 규정을 명시하고 있음.

- 국가 및 지방자치단체의 책무 규정의 위치를 조정할 필요가 있음.
 - 통일교육 지원법은 제6조에서 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있음. 그런데 이 규정은 본칙 이전에 위치하여야 할 총칙에 해당하므로 적어도 제4조(통일교육기본계획의 수립) 앞에 위치하여야 할 것임.

IV. 통일교육의 추진체계에 대한 평가

1. 통일교육 기본사항에 대한 심의기구의 필요성

- 현행법상 통일부장관이 기본사항과 기본계획을 정하는 과정에서 어떠한 심의기관을 거칠 필요는 없음(제3조의2 및 제4조). 이와 같이 통일교육의 핵심적인 사항을 통일부장관이 주도적으로 결정하는 체제를 취하고 있음.
 - 이러한 체제는 2008.12.31. 통일교육지원법 개정으로 통일교육에 관한 기본정책 기타 중요사항을 심의하는 「통일교육심의위원회」의 폐지에 따른 결과임. 당시 개정의 사유가 부처 중심의 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 높이기 위한 정부위원회 정비계획에 따른 것이라고 하였으나, 실제로는 통일교육 추진체계를 정부 주도 하에 두려는 의도에 따른 것이라고 보아야 할 것임.
- 일반적으로 교육지원 관련법의 경우, 명칭의 차이는 다소 있더라도, 교육에 관한 주요정책 및 사업을 결정하는 심의위원회를 두고 있음. 예컨대 법교육위원회(법교육지원법 제4조), 경제교육관리위원회(경제교육지원법 제8조의2), 인성교육진흥위원회(인성교육진흥법 제9조), 문화예술교육지원위원회(문화예술교육 지원법 제8조) 등.
- 통일교육의 추진체계를 어떻게 구성하느냐에 따라 통일교육의 실질이 결정된다고 해도 과언이 아님. 특히 통일교육이 당파적 목적으로 이용되지 않기 위해서는 정권의 영향을 상대적으로 적게 받을 수 있는 추진체계를 초당파적·범국민적으로 구성하여야 할 것임.
- 그런 점에서 가칭 「통일교육위원회」를 설치하는 규정을 마련할 필요가 있음.
 - 참고로, 2005.1.27. 개정 통일교육지원법에서는 통일교육심의위원회를 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장

은 통일부장관이 되며, 위원은 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 통일부장관이 위촉한 자(이 경우 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 함), 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급공무원 및 국무조정실 소속 공무원 중 당해 기관의 장이 지명하는 자가 됨.

- 한편 법교육지원법의 법교육위원회는 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정 기관 소속 공무원 및 법교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 법무부장관이 위촉한 25인 이내의 위원으로 구성됨(법 제4조). 이때 전체 위원 중 과반수 이상을 중앙행정기관 소속 공무원 아닌 자로 위촉하여야 함.
- 통일교육위원회가 국가적 차원에서 통일교육을 지속적으로 추진하기 위해서는 범국민적·초당파적으로 구성되어야 하며 또한 민·관협력 거버넌스의 구축형태이어야 한다는 점에서 위의 입법례가 좋은 참고가 될 것임.

2. 통일교육계획 수립 및 평가의 불완전성 극복 필요성

- 현행법은 통일교육계획으로 통일교육기본계획만을 규정하고 있고, 이를 구체화 하는 시행계획을 상정하고 있지 않음. 또한 계획의 실제적 수립을 위해 필요한 평가과정이 명문으로 규정되어 있지 않음.
- 통일교육기본계획을 매년 수립하는 것은 적절하지 않음. '시행'계획이 아니라 '기본'계획으로서 지위를 갖기 위해서는 보통 5년 단위로 하는 것이 바람직함. 추진계획을 장기적으로 세워야 통일교육 계획자의 변동 또는 정권교체에 따른 불필요한 변화를 최소화할 수 있어서 통일교육을 안정성 있게 추진할 수 있음.
- 일반적으로 교육지원 관련법에서 교육기본계획의 수립시기를 5년으로 정하고 있음. 예컨대 인성교육 종합계획, 문화예술교육 종합계획, 발명교육 기본 계획 등.
- 통일교육의 기본방향이 국제정세 특히 남북관계에 따라 영향을 받을 수 있으

나, 적어도 기본계획에 포함되어야 할 내용이 통일에 이르는 과정뿐 아니라 통일 이후의 통합과정에 해당하는 사항들이어야 하므로, 통일교육의 기본계획은 5년 정도의 기간에 걸쳐 지속성과 일관성을 유지하여야 할 것임.

■ 기본계획에 포함되어야 사항의 확대 필요

- 현행법은 통일교육 기본계획에 포함되어야 할 사항으로 다섯 가지를 규정하고 있음. 즉 통일교육의 기본원칙·추진목표와 방향, 통일교육과 관련한 각 부처 및 기관·단체의 협조에 관한 사항, 통일교육 전문인력의 양성·지원에 관한 사항, 통일교육실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항, 그 밖에 통일교육에 관한 중요 사항.
- 그러나 통일교육 명실상부하게 지원하기 위해서는 더욱 다양한 사항을 포함할 필요가 있음.
- 예컨대 현재 국회에서 논의되고 있는 개정안에 포함된 것으로는 통일교육에 관한 국민의식 제고, 초·중등 교원에 대한 통일교육 관련 전문성 강화, 통일교육 관련 교재의 개발·보급, 국내외 통일교육 기관 및 단체의 육성·지원, 통일교육에 필요한 시설 및 장비의 확충·관리, 통일문제 및 통일교육에 관한 연구의 진흥, 통일교육 협력체제의 구축 및 운영 등이 있음.
- 다른 교육지원 관련법의 경우를 보더라도, 위에 언급한 것 외에 추가할 사항으로는 통일교육 관련 교육과정 및 교육내용의 연구·개발 지원, 통일교육포털 구축 등 교육기반조성 등을 생각할 수 있음.

■ 시행계획 수립의 필요성

- 통일교육기본계획을 실질적으로 시행하기 위하여 통일부뿐 아니라 각 국가 기관 및 지방자치단체는 매년 시행계획을 수립하여야 함.
- 시행계획을 수립함에 있어 전년도 계획의 성과 및 이에 대한 분석을 반영할 수 있도록 환류(feed-back)의 평가과정이 필요함.

- 성과에 대한 분석과 이를 차기년도 계획의 수립에 반영하기 위해서는 실태조사가 적절하게 이뤄져야 함.

3. 국가 및 지방자치단체의 역할 강화

- 국가 및 지방자치단체의 통일교육 지원 책무의 강화
 - 통일교육이 국가적 과제라는 점에서 지자체로 하여금 이에 참여하고 일정 부분 책임을 맡게 하는 것이 부적절하다는 입장이 있을 수 있으나, 통일교육의 중대성을 고려한다면 국가뿐 아니라 지자체의 참여도 가능한 한 확보하는 것이 효과적이라 봄.
- 이 경우, 국가와 지자체 간의 적절한 역할 분담을 위해서 상호 간의 협력 체제를 구축하는 것이 필요함.
 - 다른 법률의 경우, 국가와 지자체 간의 협력 체제를 구축하고 있음. 예컨대 법교육지원법 제3조 제2항, 문화예술교육 지원법 제5조의2 제2항.
- 한편 지자체가 통일교육을 지역적 상황을 고려하여 추진할 수 있도록 통일조례를 제정할 수 있는 법률적 근거를 규정할 필요가 있음. 통일교육 지원법 제6조 제3항이 지자체의 역할을 규정하고 있는바, 이 조항에서 조례 제정의 근거를 명시하는 것이 적절함.
 - 2017년 10월 말 현재, 통일교육관련 조례를 제정한 지자체는 14 곳이 있음.
 - 지자체의 조례에 따라 통일교육이 실시되는 경우, 지자체가 지역 주민을 대상으로 자발적으로 통일교육을 실시한다는 순기능과, 지역별로 자칫 상이한 때로는 상충되는 내용의 통일교육이 이뤄질 수 있다는 역기능이 공존할 수 있음.

4. 「통일관」의 관리체계 미흡

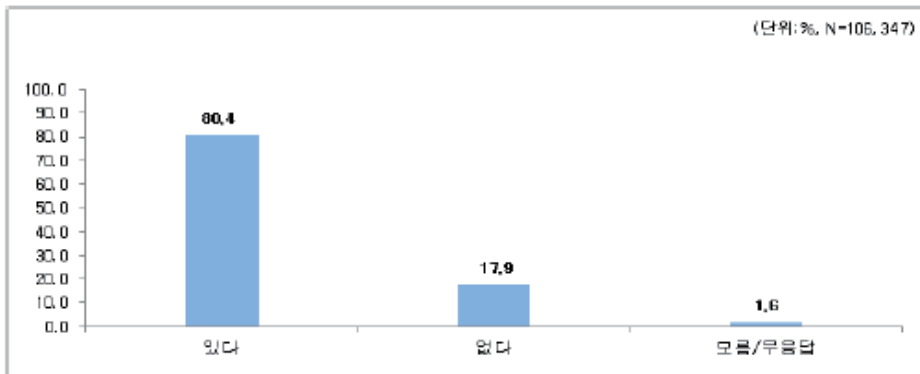
- 현재 전국에 걸쳐 국민통일교육의 장(場)으로 13개의 통일관이 운영되고 있음. 통일관이라 함은 북한 및 통일에 관한 자료 전시나 체험 등을 통하여 북한에 대한 이해의 폭을 넓히고 국민의 통일의식을 함양하기 위하여 통일부장관이 지정하거나 설치하는 시설을 말함. 통일부가 직영하는 1곳 외에는 지방자치단체, 교육기관, 민간단체, 자유총연맹 등에서 운영하고 있음. 그런데 여러 이유로 통일관이 본연의 기능을 제대로 수행하지 못하는 경우가 있음.
 - 일부 통일관의 경우, 시설이 낙후될 뿐 아니라 제한적인 정보만을 제공하는 자료가 전시되기도 함. 따라서 명실상부한 국민통일교육의 장으로서 기능하기 위해서는 일정한 수준의 지원이 필요함.
 - 통일관의 소유권자와 운영 주체가 다른 경우가 대부분임. 운영 지원은 주로 지자체가 담당하고 있는 반면에, 통일부는 자료의 지원과 운영경비의 일부만을 지원하고 있음. 따라서 체계적인 관리감독과 지원이 제대로 이뤄지고 있지 않음.
 - 현재는 통일관 운영에 관하여는 통일부훈령(제424호)으로 「통일관운영규정」을 두고 있음.
- 따라서 통일관의 효율적인 운영을 위한 명문의 근거가 필요함.
 - 현재 국회에서 논의되고 있는 개정안에서 이를 다루고 있음. 적절한 개정사항이라고 평가됨.
 - 통일관 지정 등에 관한 절차를 마련할 필요가 있음. 즉 지정요건, 지정절차, 운영에 대한 시정명령, 지정 취소절차 등을 상세히 규정하여야 함.

V. 학교통일교육에 대한 평가

1. 초·중·고 통일교육

- 학교통일교육의 실태를 정확히 파악하여야 이에 대한 평가를 객관적으로 할 수 있음. 2013.8.13. 개정으로 통일부장관은 교육부장관과 협의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 초·중등학교의 통일교육에 대한 실태조사를 실시할 수 있게 되었음.
- 「2016년 학교통일교육 실태조사」 결과에 따르면⁸⁾, 통일교육을 받는 학생들이 지속 증가하고 있음.
 - “학교에서 통일교육을 받은 적이 있다”고 응답한 학생이 80.4%임. 이들은 교과수업이나 창의적 체험활동 시간에 북한 및 통일관련 교육을 받은 경험이 있다고 응답하였음.

〈그림 1〉 2016년 학교통일교육 실태조사(통일교육 경험)

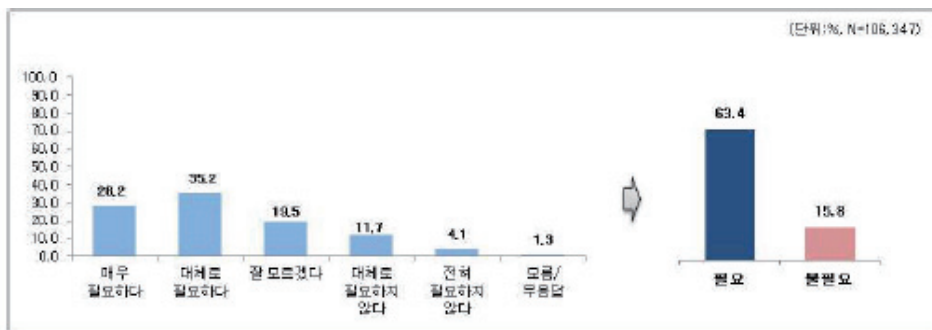


출처: Research & Research, 2016년 학교통일교육 실태조사 결과보고서, 23면

8) 통일부의 2016년 「학교통일교육 실태조사」는 전국 615개 초·중·고등학교 학생 106,347명, 교사 4,141명 등을 대상으로 실시되었음.

- 2014년 조사 첫 해 76.7%에서 2015년 78.8%, 2016년 80.4%로 점차 증가세를 보임.
- 북한의 핵·미사일 도발 등에 따라 학생들의 76.8%는 북한이 우리나라의 안전을 위협하고 있다고 응답하였음. 이는 2015년도 75.5%에 비하여 약간 상승한 것임. 그럼에도 “통일이 필요하다”고 응답한 학생은 63.4%이었음. 한편 “필요없다”는 응답이 15.8%, “잘 모르겠다”는 응답이 19.5%이었음.

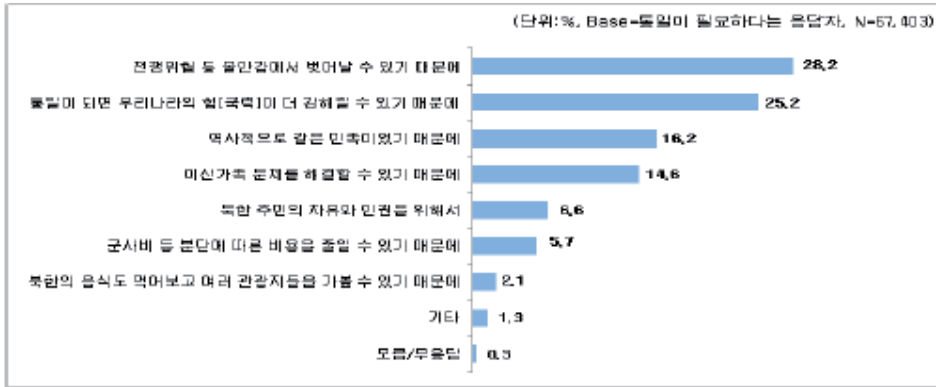
〈그림 2〉 2016년 학교통일교육 실태조사(통일의 필요성)



출처: Research & Research, 2016년 학교통일교육 실태조사 결과보고서, 14면

- 이는 2015년에 “필요하다”고 응답한 63.1%와 비슷한 수준임. 여기서 주목할 점은 여전히 통일의 필요성에 관한 교육이 필요하다는 사실임.
- “통일이 필요하다”고 응답한 학생 중, ‘통일이 필요한 이유’로 열거한 순위는 아래와 같음

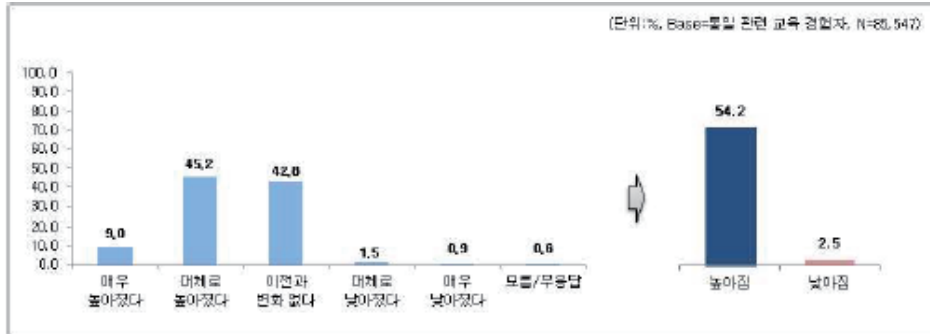
〈그림 3〉 2016년 학교통일교육 실태조사(통일이 필요하다고 생각하는 이유)



출처: Research & Research, 2016년 학교통일교육 실태조사 결과보고서, 15면

- 전쟁불안 해소(28.2%), 국력강화(25.2%), 같은 민족(16.2%), 이산가족 문제 해결 (14.6%)
- 통일의 필요성에 관하여 학생들은 이산가족의 인도적 고려나 민족공동체로서의 인식보다는 전쟁불안의 해소와 국력강화라는 현실적 필요를 더 우선시하고 있음.
- ‘통일 이후의 사회 변화 전망’에 대해서는 학생들의 53%가 “좋아질 것 같다”라고 응답하였음.
- ‘통일교육을 받은 이후 통일에 대한 관심도가 변화했는지’에 대해서는 학생들의 54.2%가 “(통일에 대한 관심이) 높아졌다”고 응답하였음.

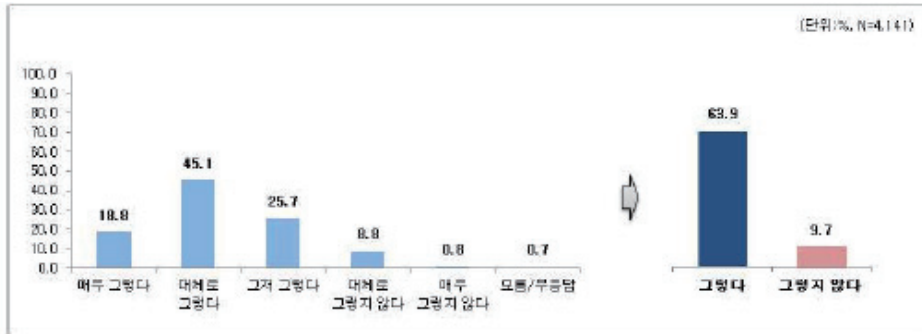
〈그림 4〉 2016년 학교통일교육 실태조사(통일교육 후 통일에 대한 관심도)



출처: Research & Research, 2016년 학교통일교육 실태조사 결과보고서, 25면

- 이러한 사실은 학생들에 대한 통일교육이 어느 정도 성과를 거두고 있음을 보여 줌과 동시에 앞으로의 과제를 제시하고 있음.
- 통일에 대한 학생의 응답과는 별도로, 교육 현장에 있는 교사들의 관점에서 보면 학생들의 통일에 대한 인식이 더 높아져야 함을 알 수 있음.
- 한편, 학교통일교육에 대한 교사들의 평가도 향상되고 있는 것으로 조사됨.
 - “학교에서의 통일교육이 잘 이루어지고 있다”고 응답한 교사는 63.9%임.
 - 2014년 57.9%에서, 2015년 62.8%, 2016년 63.9%로 향상됨.

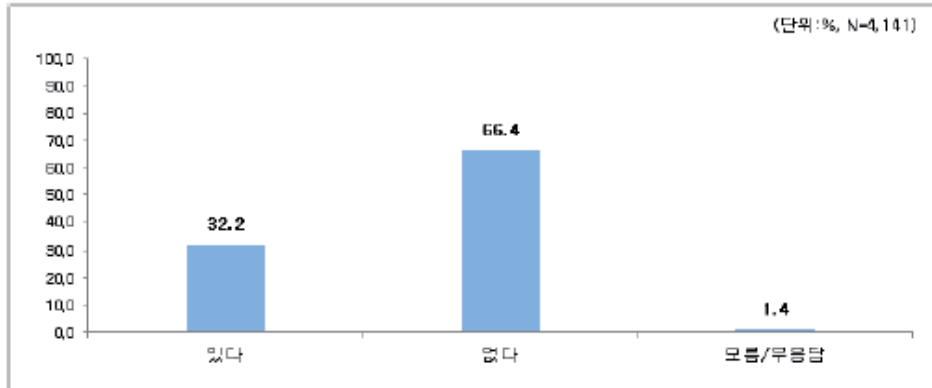
〈그림 5〉 2016년 학교통일교육 실태조사(학교통일교육이 잘 이루어지는지 여부)



출처: Research & Research, 2016년 학교통일교육 실태조사 결과보고서, 33면

- ‘학교 현장에서 주로 사용하는 교육방법(복수응답)’에 대해서는 시청각 자료 활용(78.6%), 강의식 교육(55.3%), 퀴즈·게임 이벤트 활용(22.5%), 토론식 교육(17.4%) 순서로 조사되었음.
 - 학생들에 대한 정보의 전달이 주된 교육방법임을 알 수 있음. 통일교육이 북한 및 통일문제에 대한 지식의 전달만이 아니라 통일에 대한 의식·가치관을 형성할 수 있도록 더욱 다양한 교육방법이 필요함을 알 수 있음.
- ‘통일교육과 관련한 연수를 받은 적이 있는지’에 대한 질문에 대해서는 32.2%가 “직무연수를 받은 경험이 있다”고 응답함.

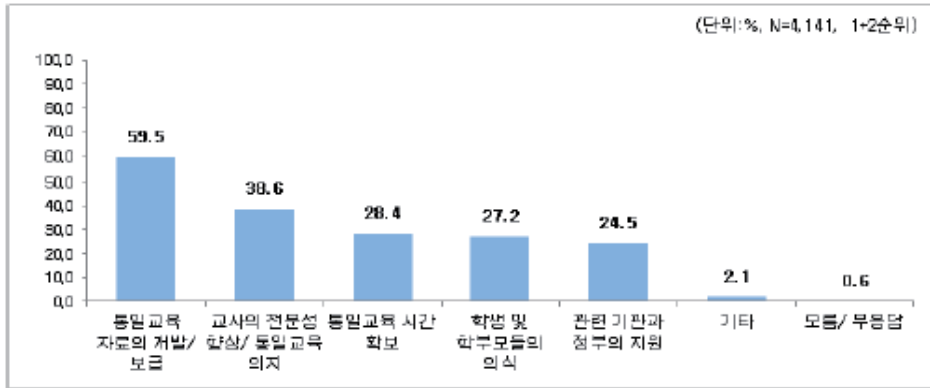
〈그림 6〉 2016년 학교통일교육 실태조사(통일교육 연수 경험)



출처: Research & Research, 2016년 학교통일교육 실태조사 결과보고서, 44면

- 이는 통일교육을 효과적으로 하기 위한 연수가 필요함을 잘 보여줌.
- '학교통일교육의 활성화를 위한 과제(복수응답)'에 대한 교사들의 응답은 학교통일교육의 과제를 잘 보여줌.
 - 교사들이 응답을 순서대로 열거하면 다음과 같음. ① 통일교육 자료의 개발·보급(59.5%), ② 교사의 전문성 향상(38.6%), ③ 통일교육 시간 확대(28.4%), ④ 학생들의 통일에 대한 인식 향상(27.2%).

〈그림 7〉 2016년 학교통일교육 실태조사(통일교육 활성화 위해 가장 시급한 과제)



출처: Research & Research, 2016년 학교통일교육 실태조사 결과보고서, 46면

- 위의 실태조사를 기초로 통일교육 지원법의 개정사항을 제시한다면 아래와 같음.
 - 통일교육 자료의 개발·보급을 통일교육기본계획에 필수항목으로 포함하고 매년 수립하는 시행계획에 반영하도록 함.
 - 교사의 전문성 향상을 위하여 교원에게 연수기회를 제공하고 교원의 연구 및 각종 활동을 지원하는 규정을 신설할 필요가 있음. 예컨대 법교육지원법 제8조(교원의 연수기회 제공 등), 문화예술교육 지원법 제16조(교원의 연수기회 제공 등), 인성교육진흥법 제17조(교원의 연수 등).
- 학교통일교육을 위해서는 통일교육의 기본방향에 충실한 교과서의 서술이 중요함. 그런데 통일부의 통일교육지침을 기준으로 중학교 교과서를 평가한 연구⁹⁾에 의하면, 관련 중학교 교과서가 통일교육지침을 충분히 반영하지 못한 것으로 드러남. 특히 미래지향적으로 통일을 바라보며 준비해야 할 내용에 관한 서술이 상대적으로 미흡한 편임.

9) 예컨대 강구섭, “중학교 도덕교과서의 통일교육 관련 내용 분석”, 『도덕윤리과교육』, 제50호, 2016.2; 윤혜순, “중학교 사회교과서를 통한 청소년 통일교육 관련 내용 분석”, 『청소년학연구』, 제23권 제1호, 2016.1.

2. 대학통일교육

- 2015년 말 통일교육협의회가 실시한 대학생 통일의식 조사에 의하면, ‘통일에 무관심하다’는 응답이 45.4%인 반면에 ‘반드시 통일이 되어야 한다’는 응답은 13.5%에 불과하였음.
 - 초·중·고 학생들의 통일의식에 비하여 대학생의 통일의식이 오히려 저조한 수준에 머물러 있다는 사실은 대학생에 대한 통일교육이 절실함을 보여줌.
- 통일교육 지원법 제8조에 의하면, 정부는 대학이나 전문대학 등을 설립·운영하는 자에게 통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설, 연구소의 설치·운영 등을 권장할 수 있다고 규정하고 있음. 즉 통일관련 교육이나 연구에 대하여 권장할 수 있도록 되어 있음.
- 따라서 대학이나 전문대학 등 고등교육기관들에 대하여 통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설, 연구소의 설치·운영 등을 권장하는 것을 의무화하는 방안이 논의되고 있음.¹⁰⁾ 아울러 정부가 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 지원하는 방안이 주장되고 있음.¹¹⁾
 - 장차 사회의 주도세력으로 성장하게 될 대학생들을 대상으로 국가적 과제인 통일에 대한 진지한 고민과 의식을 갖도록 돕는 것은 절대적으로 필요함.
 - 여기서 중요한 것은 통일교육의 내용과 방법임. 대학 차원의 교육이기 때문에 어느 정도의 다양성을 허용하는 것이 필요할 것임. 왜냐하면 일방적인 주입식 교육은 오히려 부작용을 야기할 수 있다는 우려가 있기 때문임.
 - 이와 관련하여 모든 대학에서 일시적으로 실시하기보다는 현재 운영하고 있는 통일교육 선도대학을 중심으로 시행함으로써 대학생 대상의 통일교육

10) 현재 20대 국회에서 통일교육 지원법 개정안의 내용으로 논의되고 있음.

11) 통일교육에 있어 대학통일교육은 최근 부각되고 있는 중요한 연구분야이다. 배영애, “대학 통일교육의 현황과 개선방향 연구”, 『통일과 평화』, 제9권 제1호, 2017; 김홍수, “대학 통일교육의 현실과 지속가능한 통일교육을 위한 제언”, 『도덕윤리과교육』, 제53호, 2016; 조은희, “대학 통일교육 현황과 사례”, 『교양교육 연구』, 제10권 제1호, 2016; 신희선, “대학통일교육 발전을 위한 모색”, 『윤리연구』, 제103호, 2015 등.

모델을 개발하는 것이 효과적이라고 봄.¹²⁾ 이에 대한 평가를 거친 후에 전국 차원으로 확대 실시하는 것이 안전하고도 효율적이라고 봄.

12) 2016년 통일부는 전국적으로 통일교육 선도대학으로 6개 대학(서울대, 숭실대, 아주대, 충남대, 경남대, 광주교대)을 선정한 바 있다. 이 선도대학은 대학 통일교육의 시험적(pilot) 모관이 될 것으로 기대된다.

VI. 사회통일교육에 대한 평가

- 사회통일교육을 실시하는 기관은 공공기관과 민간기관으로 구분됨.
 - 공공기관으로는 통일교육원, 각 시·도 교육청 교육연수원, 공무원교육원, 지방자치단체, 민주평화통일자문회의 등임. 이 중에 통일교육을 지속적으로 담당하는 곳은 통일교육원임.
 - 민간기관으로는 통일교육협의회¹³⁾에 소속되어 있는 통일관련 민간단체와 시민단체, 청소년단체, 지역통일교육센터, 대학부설 평생교육원, 산업교육연수기관, 직업훈련기관, 일반기업체 연수원과 연수시설 등임.
- 사회통일교육은 대상자에 따라 여러 형태로 이뤄지고 있음. 통일교육원의 「2017 통일교육 운영계획」에 의하면, 일반인을 대상으로 하는 과정 외에 전문가를 대상으로 하는 전문과정, 주요공무원을 대상으로 하는 평화통일기반구축과정, 교원을 대상으로 하는 학교통일교육과정, 재외동포 및 외국인을 대상으로 하는 글로벌통일교육과정 등이 있음.¹⁴⁾
 - 다양한 대상자를 염두에 둔 교육과정의 개설은 매우 바람직하다고 봄.
 - 법 제9조에 따라 통일교육이 필요하다고 보아 통일부장관이 통일교육을 받도록 요청하는 자들을 대상으로 하는 교육과정의 질적인 운영이 매우 중요하다고 봄.
- 특히 국가, 지방자치단체 소속 공무원 및 공공기관 직원에 대한 통일교육을 의무화하는 것이 필요함.¹⁵⁾
 - 2015.2. 통일부가 국가 및 지자체 소속 공무원을 대상으로 통일교육 실시 실태를 조사한 결과, 전체 공직자의 통일교육을 받은 비율이 54.1%이며 그

13) 통일교육 지원법 제10조에 의하여 설립된 통일교육협의회에는 통일교육을 실시하는 민간단체 69개가 참여하고 있다.

14) 통일교육원, 『2017 통일교육 운영계획』, 9면.

15) 이와 관련하여 현재 국회에서 검토하고 있는 통일교육 지원법 개정안이 적절하다고 봄.

중 지방공무원의 경우에는 47.7%만이 통일교육을 받았다고 함.¹⁶⁾

- 공무원 및 공공기관 직원들로 하여금 통일에 대하여 올바른 인식과 가치관을 가지고, 또한 평화통일을 추진하는 과정에서 각자 맡은 바의 책무를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 일정 수준의 통일교육을 수강하는 것을 의무화할 필요가 있음.
 - 이를 위해 중앙행정기관·지방자치단체 및 공공기관의 장은 소속 공무원 및 직원 등에게 통일교육을 실시하고, 그 결과를 통일부장관에게 제출하여야 함.
 - 또한 공공분야 관계자를 대상으로 하는 통일교육 교재를 통일부에서 개발·보급할 필요가 있음.
- 또한 일반인을 대상으로 한 통일교육이 지속적으로 이뤄져야 함.¹⁷⁾
- 이를 위해 법 제10조의2에 따른 통일교육위원의 확보가 매우 중요함. 현재 국내외적으로 1,063명의 통일교육위원이 활동 중이며, 미국·일본·중국·러시아 등 해외지역에 73명의 위원이 활동하고 있음.¹⁸⁾ 통일교육위원의 원활한 활동수행과 자치적 운영을 위한 기구로서 통일교육위원중앙센터가 설립되어 있음.
 - 지역사회에서 일반인을 대상으로 하는 통일교육을 위한 기구로서 지역통일교육센터가 운영되고 있음.
- 지역통일교육센터 운영 상황
- 현재 총 18개 지역센터가 운영되고 있음. 중앙센터 및 17개 지역센터가 있음. 전국 16개 광역시도에 있는데, 경기도에는 2개가 있음.
 - 지역통일교육센터는 주로 대학부설 통일관련 연구소 또는 통일교육위원회 협의회가 운영하고 있음.

16) 통일교육 지원법 일부개정법률안(정부제출) 검토보고서(국회 외교통일위원회 전문위원), 2017.2., 17면.
 17) 일반인을 대상으로 하는 통일교육의 바람직한 체계구성은 통일의식에 대한 선행조사를 요구한다. 박균열·송도선, “대학생과 성인의 통일의식 및 통일교육 시사점”, 『통일전략』, 제14권 제2호, 2014.4., 135-159면.
 18) <http://unikoredu.org/purpose-of-establishment>.

- 지역통일교육센터가 시행하고 있는 사업은 아래의 표와 같음.

〈표 1〉 지역통일교육센터 사업

구 분	사업명	사업내용
기본 사업	열린통일강좌	• 지역주민들이 통일문제를 쉽게 이해할 수 있도록 통일·북한 등 다양한 소재로 토크쇼, 팀티칭, 토론회 시민강좌, 학부모 교육, 인문학 강좌, SNS 연계 강좌 등 다양한 형태로 진행(지역센터·지자체·지역언론사 등과 협업을 통한 공동기획 장려)
	통일순회강좌	• 학생 및 지역주민의 통일문제에 대한 관심 유발 및 올바른 통일관 정립을 위해 각급 학교·기관·단체 등을 대상으로 찾아가는 통일교육
	통일체험학습	• 지역주민 및 대학생 통일의식 고취를 위한 분단현장 방문 등 체험형 통일교육
	통일교육위원 워크숍 및 전문가 포럼	• 통일교육위원의 전문성 강화와 사기진작, 통일담론 창출, 지역통일교육 선도 등을 위해 통일교육위원 지역협의회별로 워크숍 및 전문가 포럼 개최
자율 사업	통일문화축제·경진·경연대회 등	• 지역 사회 통일인식 제고 등을 위해 지역문화 축제와 연계하거나 문화공연·경진대회 등 다양한 형식으로 실시 (지자체, 언론사 등과 공동으로 주관하거나 신문·방송 기획기사 보도 등 홍보도 병행)

출처: https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/cms/page/area_educenter_info/view.do?mid=SM00000195

- 그런데 지역통일교육센터의 조직이나 다른 유관기관과의 네트워킹에 따라 실제 이뤄지는 사업은 지역통일교육센터마다 상이함.
- 지역통일교육센터의 사업비는 국고보조로 지원하고, 경상경비는 총 사업비의 10% 범위 내에서만 사용하도록 하고 있음. 그 결과, 인건비·시설임대료 등 기본 운영경비를 센터 운영주체가 자체로 부담하고 있어 안정적이고 지속적인 활동전개나 창의적인 통일교육 프로그램 개발이 제한되고 있는 실정임.¹⁹⁾
- 사회통일교육의 활성화를 위해서는 정부 주도의 통일교육과, 통일교육협의회 산하 민간단체 및 지역통일교육센터 등을 통해 이뤄지는 민간 주도의 통일교육

19) 양재성, “사회통일교육의 주요방향에 대한 성찰”, 한국행정학회 학술발표논문집(2016.12), 1186면.

의 협조체계를 구축할 필요가 있음.²⁰⁾ 이른바 통일교육 민·관 거버넌스를 구축하는 것이 필요함.

- 이를 제도화할 수 있는 근거 규정을 통일교육 지원법에 마련할 필요가 있음.

20) 윤창원, “통일교육 민관거버넌스 활성화 방안: 통일교육협의회를 중심으로”, 『사회통일교육 활성화를 위한 실증적 방안 모색』, 2016 통일교육포럼 제22차 자료집(2016.10.27.), 19-37면.

VII. 북한이탈주민에 대한 통일교육의 필요성

- 통일교육이 통일을 이룩하기 위한 교육일 뿐 아니라 통일 이후 통합을 원활하게 하기 위한 교육이라고 본다면, 남한으로 내려온 북한이탈주민을 대상으로 통일교육을 실시하는 것이 전략적으로 매우 중요하다고 봄.
 - 북한이탈주민은 자신이 체험한 북한주민의 인권 실태를 생생히 증언함으로써 통일의 필요성과 중요성을 알리고 또한 북한체제와 주민의 생활상을 전함으로써 북한에 대한 객관적인 이해를 도와줄 수 있음.²¹⁾
 - 통상 우리가 북한에 대한 갖는 이해와 인식은 북한 정권에 대한 단편적이고 피상적인 정보에 기초하기 때문에 정작 북한체제와 주민의 객관적 모습을 제대로 알지 못하고 있음. 이러한 까닭에 북한이탈주민들은 남한 사람과의 교감에 한계를 느낀다고 말함.
 - 통일교육에 참여함으로써 어느 정도 훈련받게 된 북한이탈주민은 자기와 동일한 처지에 있는 북한이탈주민을 대상으로 적응훈련을 도울 수 있을 것임. 그 뿐 아니라 훗날 통일 이후 북한주민을 대상으로 통합교육을 실시할 수 있는 최적의 자원이 될 것임.
- 통일교육을 매개로 하여 북한이탈주민을 남한과 북한의 통합을 위한 가교(架橋)로 활용할 수 있는 방안이 필요함. 북한이탈주민에게 이러한 역할을 부여하는 것은 그들에게 자존감을 심어줄 뿐 아니라 남한 내 신속한 정착을 돕는 수단이 될 수 있을 것임.
- 북한이탈주민(대학생)과의 인터뷰에 의하면, 위와 같은 통일교육 전문가로서 참여하고자 의욕이 강한 편임.

21) 학교통일교육을 위해 통일교육강사와 북한이탈주민이 학교로 직접 찾아가 특강을 실시한 바 있다. 이처럼 북한이탈주민이 참여하는 통일교육은 좋은 반응을 얻는 것으로 평가되고 있다.

- 지금까지 북한이탈주민에 대해서는 일시적인 사회적응교육을 실시하거나(북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제15조), 남한체제의 이해를 돕는 단기 과정의 교육을 실시하고 있었음. 그러나 북한이탈주민을 통일교육 전문가로 양성하기 위해서는 남한체제에 대한 전반적인 이해와 경험, 다양한 남한 사람과의 직접적인 교류를 통한 체험이 필요함. 이를 효과적으로 하기 위해서는 남한 사람과 북한이탈주민이 함께 참여·운영하는 통일교육단체를 결성하는 것이 필요함.
- 요컨대, 북한이탈주민 중에서 통일교육 전문인력으로 양성할 수 있는 잠재능력이 있는 자들을 별도로 선발·관리할 필요가 있음. 이를 위한 법적 근거를 통일교육 지원법에 규정하는 것이 필요하다고 봄.

VIII. 맺는 말: 입법과제의 제언

- 통일교육은 국가적 차원의 관심사이며 헌법적 과제이므로 장기적인 연속성 가운데 체계적 추진되도록 하여야 함.
- 통일교육의 방향은 일관성이 있고, 내용은 다양한 관점에서 풍부하고, 방법은 취사선택이 가능하도록 다양하고, 수준은 대상에 따라 차별성이 있어야 할 것임.
- 이를 위해서 통일교육 지원법이 통일교육의 지원에 관한 기본법으로 역할을 명실상부하게 수행할 수 있도록 법체계를 정비할 필요가 있음.
 - 통일교육의 정의, 통일교육의 교육목표 및 교육원칙, 교육유형 등에 관하여 정비하여야 함.
- 통일교육의 추진체계와 관련하여 심의기구로서 「통일교육위원회」를 설치하는 것이필요함.
 - 통일교육위원회를 범국민적·초당파적으로 구성하되, 전문성을 확보하여야 할 것임.
- 학교통일교육의 진흥을 위해 통일교육 자료의 개발·보급, 초·중등 교사의 전문성 향상, 대학통일교육의 적극적 추진에 힘써야 할 것이며, 이를 뒷받침하는 관련 규정을 통일교육 지원법에 명시하여야 할 것임.
- 사회통일교육의 촉진을 위하여 현재 다양하게 실시되고 있는 통일교육의 체계성, 전문성, 지속성을 위해 민·관 거버넌스를 구축, 활용하는 것이 필요함.
- 북한이탈주민을 통일교육의 전문가로 체계적으로 양성하는 것이 매우 필요하다고 봄. 통일교육 전문가의 역할을 맡게 되는 북한이탈주민은 동료 북한이탈주민의 남한 정착을 도울 뿐 아니라, 장차 통일 이후의 북한주민을 대상으로 한 통합교육에 매우 중요한 자원이 될 것임. 이를 뒷받침하는 근거규정을 마련하는 것이 필요함.

참고문헌

- 강구섭, “중학교 도덕교과서의 통일교육 관련 내용 분석”, 『도덕윤리과교육』, 제50호, 2016.2.
- 김홍수, “대학 통일교육의 현실과 지속가능한 통일교육을 위한 제언”, 『도덕윤리과교육』, 제53호, 2016.
- 박광득, “통일교육의 역할과 효과에 대한 문제점과 개선방향 연구”, 『통일전략』, 제14권 제1호, 2014.
- 박균열·송도선, “대학생과 성인의 통일의식 및 통일교육 시사점”, 『통일전략』, 제14권 제2호, 2014.4.
- 박찬석, “시민 통일교육의 현황과 과제”, 『도덕윤리과교육연구』, 제56호, 2017.8.
- 배영애, “대학 통일교육의 현황과 개선방향 연구”, 『통일과 평화』, 제9권 제1호, 2017.
- 소성규, “통일교육 활성화를 위한 법제도 개선방안”, 『법과 정책연구』, 제17집 제2호, 2017.6.
- 신희선, “대학통일교육 발전을 위한 모색”, 『윤리연구』, 제103호, 2015.
- 양재성, “사회통일교육의 주요방향에 대한 성찰”, 한국행정학회 학술발표논문집 (2016.12).
- 양정훈, “통일교육의 변천과정과 발전적 과제”, 통일문제연구, 제48호, 2007.
- 윤창원, “통일교육 민관거버넌스 활성화 방안: 통일교육협의회를 중심으로”, 『사회통일교육 활성화를 위한 실증적 방안 모색』, 2016 통일교육포럼 제22차 자료집(2016.10.27.).

윤혜순, “중학교 사회교과서를 통한 청소년 통일교육 관련 내용 분석”, 『청소년학 연구』, 제23권 제1호, 2016.1.

조은희, “대학 통일교육 현황과 사례”, 『교양교육연구』, 제10권 제1호, 2016.

통일교육 지원법 일부개정법률안(정부제출) 검토보고서(국회 외교통일위원회 전문 위원), 2017.2.

통일교육원, 『2016년 통일교육지침서』.

통일교육원, 『2017 통일교육 운영계획』.

통일법제 Issue Paper 17-19-⑦

통일교육 지원법에 대한 입법평가

발행일 2017년 10월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI

KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공저작물 자유이용허락