

# 통일교육의 확산 방안에 관한 연구: 독일 연방정치교육센터의 사례를 바탕으로

진종순

## 국문요약

통일에 대한 국민들의 낮은 관심, 정권변화에 따른 대북 및 통일관 편차, 통일교육 전달체계 상의 비효율성, 특히 청소년층을 중심으로 젊은 세대의 통일에 대한 무관심은 우려할 만한 상황으로, 이는 통일 한국이라는 목표를 달성하기 위해서는 반드시 극복되어야 할 필요가 있다. 이와 더불어 국민에게 통일교육 서비스를 제공하는 통일교육원의 기능과 역할도 변화되어야 할 필요가 있다. 이 연구에서는 독일 연방정치교육센터의 사례를 바탕으로 통일교육을 확산하기 위한 방안을 제시한다. 연구의 결과, 현 통일교육 추진체계를 보완하기 위해서는 첫째, 통일교육의 흐름을 통제·조정하는 헤드쿼터(head-quarter)이면서 공공, 민간부문의 지원기관의 역할을 하는 통일교육원, 둘째, 민간부문의 통일교육을 지원하면서 통일교육을 집행하는 통일교육진흥원(가칭), 그리고 셋째, 통일교육을 일선에서 집행하는 공공부문(중앙정부부처, 지방자치단체, 공공기관)과 민간부문(통일교육협의회 및 소속 민간단체)으로 구성된 통일교육 거버넌스체계를 설립하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

**주제어:** 통일교육, 통일교육원, 독일 연방정치교육센터

## 1. 서론

분단 이후 현재까지 대국민 통일교육 서비스에 대한 국민들의 실제적인 수요가 점차 증대되고, 국민들의 눈높이도 높아지고 있다. 그러나 이러한 상황의 변화에도 불구하고 통일에 대한 국민들의 전반적으로 낮은 관심, 정권변화에 따른 대북 및 통일관의 높은 편차, 통일교육 전달체계의 비효율성 등은 효과적인 통일교육에 있어 난점으로 작용하고 있다. 특히 청소년층을 중심으로 젊은 세대의 통일에 대한 무관심은 우려할 만한 상황으로, 이는 통일 한국이라는 목표를 달성하기 위해서는 반드시 극복되어야 할 필요가 있다. 이와 함께, 통일연수원 역시 변화하는 환경변화에 따른 조직의 기능과 업무 재검토, 통일교육 기능 체계의 점검과 개선 등이 필요한 시점이다. 또한 지역사회 통일교육의 중심 기능을

하는 지역센터와 통일관 등 지역사회 통일교육 전달체계에 대한 제도적 보완도 시급한 상황이다.

이 연구는 통일준비위원회의 출범으로 높아진 국민의 통일문제에 대한 관심에 부응하고, 변화된 환경에 대응하기 위해 통일교육 전달체계를 개선하여 통일교육의 확산방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구의 목표를 위해 이 연구에서는 우선 우리나라의 상황과 비교할 수 있는, 어찌 보면 유일한 통일교육기관의 사례인 독일 연방정치교육센터의 사례를 상세하게 살펴본다. 그리고 우리나라의 통일교육 현황과 문제점을 살펴본 후, 독일 연방정치교육센터의 사례와 우리나라의 현황과 문제점을 바탕으로 통일교육원과 통일교육진흥원(가칭)의 역할을 제시하고 통일교육 거버넌스 체계를 제안한다. 마지막으로, 결론에서 정책적 함의를 간략하게 제시한다.

## II. 독일 연방정치교육센터

### 1. 설립배경과 시대별 교육 중심 주제

독일 연방정치교육센터의 사업은 민주주의 의식과 정치참여 의식의 고양에 중점으로 두고 있으며, 각종 행사와 출판간행물, 시청각 및 온라인 자료를 제공하여 시의성과 역사성 있는 주제들을 다루고 있다. 독일 연방정치교육센터는 1952년 11월 25일 ‘지역업무를 위한 연방정부’라는 이름의 연방내부성 산하기관으로 설립되었으며, 1963년 ‘정치교육’ 목적을 명시하여 현재와 같이 개칭되었다. 분단으로 독일인들에게 새로운 민족적 정체성의 확립이 필요하였고, 한편으로는 통일이 되어야 한다는 민족적 여망의 부응과 함께, 공산주의 이념의 확산을 저지하고 자본주의체제를 안정적으로 발전시켜야 할 과제를 얻게 되면서 정치교육을 활성화하게 되었다(심익섭, 1998).

독일 연방정치교육센터는 제국주의와 나치 지배가 끝난 후 연방공화국의 국민들로 하여금 의회주의적 정부형태 및 민주주의의 정치적 규칙에 익숙해지도록 하기 위해 설립되었다. 전후 독일 사회의 정치적 변화로 인해 독일 국민들이

가질 수 있는 무기력감과 정치적 무관심, 불신을 해소하고 사회적 위기상황의 극복과 안정된 사회기반을 조성하는 것이 정치교육을 적극적으로 시행하게 된 주요 요인이 되었다(심익섭, 1998). 국가사회주의(나치)를 비판적으로 고찰하는 것과 점차 고조되던 동서간의 갈등과 관련하여 공산주의와 대결하는 것이 초기 독일 연방정치교육센터의 중요한 활동영역이었다.

이후 독일 연방정치교육센터는 동구권의 붕괴와 유럽 통합의 과정에서 업무와 목표가 확대되면서, 1987년 연방내부성 개정법령의 정치교육이라는 조치를 통해 “독일 국민들에게 정치적 사안에 대한 이해를 증진시키고, 민주주의 의식을 공고히 하며, 나아가 정치적 협력자세를 강화시켜야 한다”는 규정에 따라 국민들의 정치 참여에 대한 동기부여를 위해 노력하고 있다. 독일의 통일은 독일 뿐만 아니라 주변국에게도 민감한 사안이었기 때문에 통일 이전에 서독 정부는 ‘독일문제’라는 주제 아래 분단 현실과 동독 문제, 통일교육을 모두 아울러 다루었다. 민감한 사안이므로 ‘통일’이라는 직접적 단어보다 동서독 분리의 고착화를 ‘독일문제’의 카테고리 내에서 다루도록 한 것이다.

1950년대와 1960년대 독일 연방정치교육센터에서는 민주주의적인 공공기관의 설립과 그 기능, 그리고 전체주의적인 체제들에 대한 계몽과 과거 역사에 대한 정리 등이 중요하였다. 1960년대 말에는 사회변혁이 보다 중요한 관심사였으며, 1970년대에는 경제문제와 동방정책, 그리고 당시 독일 연방공화국에서 새로운 현상으로 대두되었던 테러리즘이 부각되었다. 이와 더불어 정치교육을 위한 새로운 교수법과 커리큘럼이 개발되었다. 1980년대에는 환경문제, 평화정책, 안보정책, 그리고 신(新)사회운동이 정치교육의 지배적 주제였으며, 1989년 이후에는 독일 통일과 유럽통합이 중요한 이슈였다.

독일에서는 연방정치교육센터라는 중앙 기관을 통해 종합적으로 독일문제 연구와 관련 프로그램을 진행하여 '분단된 채 고착화'되는 문제를 완화시키기 위해 노력하였다. 또한 독일 연방정치교육센터에서는 통일 직후부터 정기적으로 사회통합 정도, 혹은 갈등 양상 등에 대한 분석결과를 발표하면서 동서독 간 사회적 격차와 함께 동독 주민의 박탈감, 서독 주민의 부담과 재정적 피로와 같은 지속적인 문제를 중요시하고, 이를 해소하기 위해 보다 적극적인 정치·사회교육을 시행해왔다.

## 2. 특징

독일 연방정치교육센터는 독립적으로 운영되는 독일연방기관으로, 독자적 책임 하에 고유 업무를 수행하며, 정치적 중립성과 학문적 균형을 확보해야 하는 특별한 의무를 가지고 있다. 정치적 중립성을 유지하기 위해서 독립적인 전문가의 자문을 지속적으로 받도록 하여 편향성을 줄이고, 신뢰성 높은 정치교육 관련 정보를 제공하려고 노력하고 있다(Hünger, 2005). 독일 연방정치교육센터의 정치적 중립성은 연방의회 원내 의석수에 비례하여 구성되는 22인의 감사위원회에 의해 감독된다. 감사위원회는 예산안, 사업계획, 활동보고서 등에 대한 의견을 제시하고, 중요한 계획과 자문위원회가 제출한 추천 및 소견 사항에 대한 보고를 받고 있다. 연방정치교육센터의 특이한 점은 정치교육 담당 주체들이 파트너관계 내지는 공조체제 속에서 네트워크를 이루고 있으며, 모든 주가 연방정치교육센터와는 별도로 독자적인 주정치교육원을 두고 있다는 점이다(Hünger, 2005). 하지만 주정치교육원은 연방정치교육센터와 매년 2회의 정기 워크숍을 가지는 등 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다.

독일의 정치교육은 연방정치교육센터의 총괄적 교육기획과 재정지원 하에 이루어지고 있다. 하지만 정치교육의 실시는 다원적 교육주체에 전적으로 일임되는 방식으로, 연방정치교육센터는 국가차원의 정치교육의 구심점이자 국가와 시민사회를 잇는 일종의 클러스터로, 전국에 산재한 민주시민교육 관련 시민단체 및 정치재단 등과 협력하여 범 국가·사회적 정치교육네트워크를 형성하고 있다. 독일의 정치교육은 학교교육을 기본으로 국가, 정당재단, 지방자치단체, 시민단체, 기업 등이 성인교육을 담당함으로써 관·정·민이 하나의 시스템으로 연결되어 이루어지고 있다. 학교에서의 정치교육을 기초로 하여 성인이 되어서는 현실 민주주의에 대한 평생교육으로 이어지는 시스템이다. 시민단체나 재단이 정치교육을 담당하기 위해서는 일정한 조건과 기준을 충족하여야만 연방정치교육센터에 공인 정치교육기관으로 인정받을 수 있다.

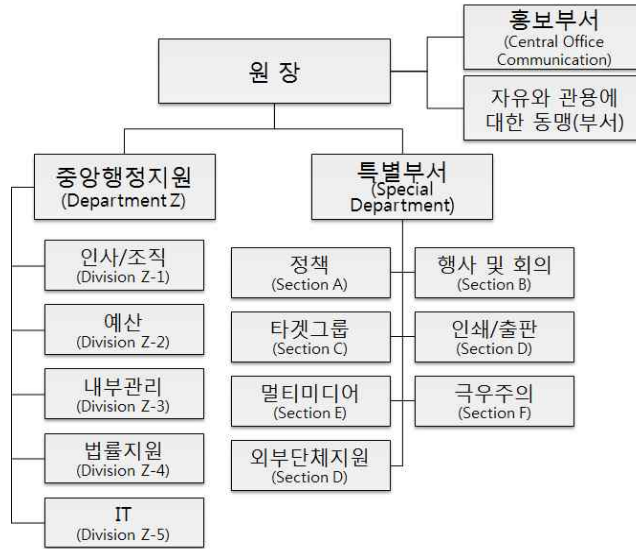
독일 연방정치교육센터에서는 정치교육을 위한 최소한의 원칙을 세 가지 마련하고 있다. 국가의 재정지원을 받고 정치사회교육을 하고 있는 민간의 교육주체들도 이러한 세 가지의 기본 원칙을 준수해야 한다. 첫째, 정치적 중립성을

바탕으로 특정한 논조가 아닌 수요자가 스스로 판단 할 수 있도록 운영한다는 것이 전제가 되고 있다. 가르치는 자는 자신의 견해를 배우는 자에게 강요해서는 안 되며, 배우는 자는 수업을 받음으로서 자신의 고유한 견해를 스스로 형성할 수 있어야 한다(강압 금지/교조(敎條)화 금지). 둘째, 하나의 주제에 대해 사회 내에 대립적 양상이 나타나는 경우, 가르치는 자는 주제에 대해 어느 한 쪽이 아닌 양측의 대립적 입장이 모두 드러나게 서술하고 논의해야만 한다(균형성 내지 대립적 논점의 확보). 마지막으로, 정치교육은 배우는 자로 하여금 사회의 정치적 상황과 배우는 자 자신의 위치를 분석하고, 이러한 분석으로부터 자신을 위한 최종적인 결론을 도출할 수 있도록 해야만 한다(배우는 자를 지향).

### 3. 주요 기능과 활동

독일 연방정치교육센터의 활동은 크게 시민 및 전문가를 대상으로 하는 정치교육과 독일사회를 둘러싼 국내외 이슈에 대한 다양한 정보를 제공하는 것으로 구분할 수 있다. 독일 연방정치교육센터는 다양한 계층, 사회적 배경, 연령대의 사람들이 여러 주제와 관련하여 다양한 정보를 제공받고, 관련 교육에 대한 욕구를 충족할 수 있도록 새로운 프로젝트를 지속적으로 만들어내는, 다시 말해서 정보와 교육의 생성 활동을 한다. 유럽 통합, 정치 및 사회 참여, 경제에 관련된 문제와 금융 시장, 이주 및 사회 변화뿐만 아니라 역사 문제와 민주주의를 포함하는 사회 내 다양한 주제를 정치교육에 담고자 하는 활동을 하고 있다. 독일 연방정치교육센터의 조직도는 다음의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 독일 연방정치교육센터 조직도



자료 : 연방정치교육센터 홈페이지(www.bpb.de)

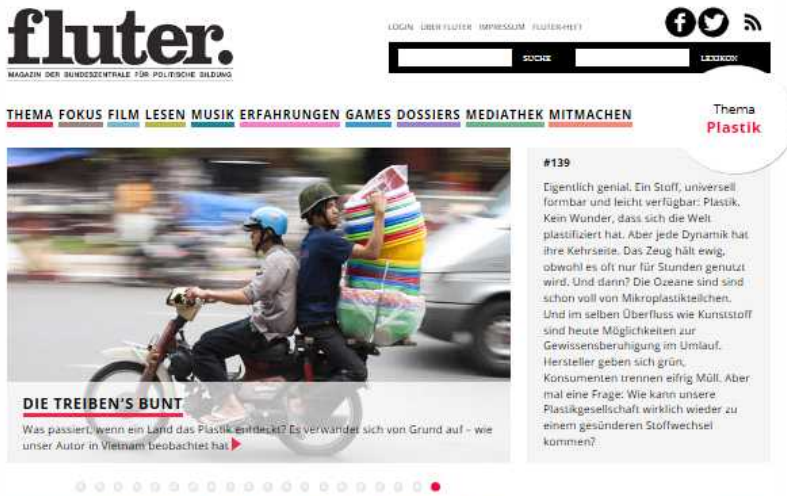
독일 연방정치교육센터는 직접 교육 기능보다는 여러 영역에서의 정치교육이 효과적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 역할을 하며, 정치교육 관련 네트워크의 중심에 있으면서 상호연계를 통해 독일 내 정치교육의 구심점이 되는 방향잡기(steering)의 역할을 하고 있다. 연방정치교육센터의 두 가지 주요 기능과 활동은 다음과 같다.

### 1) 정치사회교육 기능과 활동

국민들에게 정치·사회적 이슈에 대한 깊이 있는 견해를 제공하고, 실제 정치 활동에 참여하고자 하는 동기를 이끌어 내고자 다양한 교육 활동을 하고 있다. 정치교육관련 각종 강연회, 세미나, 탐방여행, 전시회, 영화/TV프로그램 등 정보를 제공하고 있다. 정치교육은 단지 국민들을 대상으로만 이루어지는 것은 아니다. 기자 등 언론인을 위한 확장교육, 아동 및 청소년 교육을 담당하는 교사에게 서비스를 제공하는 등 교육의 대상과 활동의 폭이 상당히 넓다. 특히 학교에서의 정치교육을 위한 노력을 기울이고 있다. 다양하고 복잡한 사회·정치·경제 이슈에 대한 학교에서의 교육을 위한 교육 정보와 자료를 제공하고 있다. 서로

다른 연령 그룹에서 사용할 수 있도록 교육 자료를 제공하며, 특수교육이나 집중 워크숍도 실시하고 있다. 다채로운 문화적 가치와 이주 배경을 갖고 있는 청소년들에게 적용할 수 있는 주제와 더불어, 서로의 문화적 차이를 이해할 수 있도록 하는 피어 교육 프로젝트도 진행하고 있다(<그림 2>, <그림 3> 참조).

<그림 2> 청소년을 위한 정치교육 사이트 Fluter(www.fluter.de)



<그림 3> 어린이를 위한 정치교육 사이트



Hanisauland(www.hanisauland.de)

독일 연방정치교육센터에서는 정치시민교육에 참여하는 전문가를 위한 서비스를 제공하고 있다. 정치, 사회, 경제 문제와 관련하여 학교, 각종 워크숍, 학습 활동 등 여러 학습 환경에서 활용할 수 있도록 전문 지식을 제공하기 위한 교육 세션과 자료를 전문가들에게 제공하고 있다. 그리고 교사들을 위한 다양한 정치 교육 수업자료를 소개하고 제공하고 있다. 1972년 이후 지역 언론인들을 위해 큰 이슈와 관련하여 자신들의 지역에 미치는 영향과 그들의 책임에 대해 이해할 수 있도록 하는 교육 또한 진행하고 있다. 해당 이슈들을 다룸에 있어 어떠한 시각과 자세를 가지고 있어야 하는지를 다루고 있는 것이다. 지역저널리즘 프로그램(Local Journalism Programme)이라는 자가 학습프로그램도 제공하여 지역 언론인들이 정치사회이슈에 대한 해석 역량을 지속적으로 강화할 수 있도록 하고 있다.

독일 연방정치교육센터에서는 시민의식교육을 담당하는 파트너 기관에 대해 직접 재정지원을 제공하기도 하고, 모금과 다른 자원마련의 기회와 관련한 정보를 파트너 기관에게 제공하기도 한다. 현재 시민교육을 위한 각종 교육기관, 재단, NGO 등 약 300개가 넘는 기관에 대한 지원을 하고 있다. 이들 지원을 받는 기관들은 독일 연방 정부에 승인을 받은 기관이다. 연방정치교육센터는 젊은 세대들이 사회적 이슈를 쉽게 접할 수 있도록 특별한 미디어 패키지나 스포츠 클럽에서 적용할 수 있는 프로그램을 마련하는 등 다양한 콘텐츠 마련을 위한 노력을 계속 이어가고 있다. 또한 최근에는 소셜미디어와 협업 교육방법의 활용에 초점을 맞추고 있으며, 청소년 정치사회교육을 담당하고 있는 교사들을 위한 워크숍과 세미나도 진행하고 있다.

## 2) 이슈별 정보제공 기능 및 활동

국민을 대상으로 하는 정치교육의 출발점은 정치적 관심과 이해이다. 독일 연방정치교육센터에서는 이를 위해 국민들이 사회·정치·경제 등 국가에서 이루어지는 다양한 이슈에 대해 쉽게 접하고 이해할 수 있도록 하는데 많은 비중을 두고 있다. 정치교육관련 각종 강연회, 세미나, 탐방여행, 전시회, 영화/TV프로그램 정보에 대한 제공이다. 온라인으로 정치교육과 관련한 출판물을 제공하고 있



으며, 국내외 정치와 정치기초원리, 사회 문화, 미디어, 경제 등에 대한 정보도 제공하고 있다. 모든 사람을 위한 주제별 이슈와 논쟁을 위한 포괄적인 정보를 획득할 수 있도록 다양한 방법을 활용하여 정보를 제공하고 있다.

독일 연방정치교육센터에서는 세계화에 대한 이슈, 역사, 민주주의, 사회, 경제, 문화, 미디어, 교육 등에 대한 자료를 온·오프라인을 통해 다채로운 방법으로 제공하고 있다. 홈페이지에서 관련 잡지, 책, DVD 등을 주문할 수 있으며, 세미나, 컨퍼런스, 대중 강연 등을 지속적으로 개최하고 있다. 일종의 지식정보 DB로써 주요 개념들이 대한 이해를 돕기 위해 다양한 정치(교육)관련 사전을 비롯하여 정치·사회·경제 등에 대한 최신 통계와 여론조사나 보고서 등에 나타난 흥미로운 통계(number)에 관한 정보도 제공하고 있다.

#### 4. 통일교육

과거 서독에서는 우리나라에서 이루어지는 형태의 통일교육은 이루어지지 않았다. 통일의 상대인 동독이 독일의 일부라는 것을 국민들이 인지하는 것에 초점을 두고, 이에 대한 다양한 교육을 지속적으로 실시하였다. 서독 역시 우리나라와 마찬가지로 시간이 갈수록 분단문제에 대한 관심이 줄어들고, 동서독이 하나라는 의식이 줄어들었다. 분단의 시간이 길어지면서 통일의 당위성에 중심을 둔 일방향적 교육방식으로 인해 국민들의 통일에 대한 관심이 줄어들었다. 이에 교조적 형태의 정치 및 통일관련 교육은 국민으로부터 반사적인 거부와 뿌리 깊은 불신, 무관심의 원인으로 작용할 수 있다는 우려 하에 어떤 특정한 내용을 다루기보다는 교육 수요자가 스스로 고찰하고 직접 판단할 수 있는 기회를 제공하고자 다양한 생각과 의견이 표출되는 가운데 자연스럽게 의견이 수렴되는 방향으로 프로그램이 진행되었다.

즉 다양한 견해를 제공하는 형태의 통일교육이 이루어졌으며, 이 중심에 연방정치교육센터가 있었다. 연방정치교육센터는 다양한 프로그램 뿐 아니라 수요자가 자신의 생각을 정립할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는 역할을 하였다. 통일의 당위성을 반복하는 거대 담론 수준의 논의보다는 교육 수요자가 직접 관련되거나 미래에 직면할 수 있는 주제를 발굴하여 이를 적극적으로 다룰 수 있

는 기회를 제공하는 것이 통일교육의 주된 방향이었다.

### Ⅲ. 우리나라 통일교육의 현황과 문제점

우리나라의 통일교육 추진 체계는 크게 시행 주체와 교육 대상별로 구분이 가능하다. 통일교육 시행 주체의 경우, 그 성격 등에 따라 공공부문과 민간부문으로 구분이 가능하다. 기본적으로 「헌법」, 「통일교육 지원법」 등에서 통일교육에 대한 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있으며, 필요 시 지역통일교육센터 등과 같이 민간 기관 중에서도 통일교육 기능을 담당할 수 있는 기관 지정 등에 대한 사항을 규정하고 있다. 공공부문 시행 주체는 정부기관, 산하기관 등에서 통일교육을 시행하는 기관을 의미하며, 통일부, 교육부, 통일교육원, 중앙 및 지방의 공무원 연수원, 각급 학교, 민주평화통일자문위원회의 등이 포함된다. 민간부문 시행 주체는 공공부문의 기관 이외를 의미하며, 통일교육협의회, 지역통일교육센터, 청소년 단체, 대학부설 평생교육원, 직업훈련기관 등이 포함된다.

통일교육 대상은 크게 대학교 이하의 학생을 포함하는 학교통일교육과 일반 성인을 대상으로 하는 사회통일교육으로 구분된다. 학교통일교육은 초·중등 교육과정에 해당되는 학생들이나 대학생들을 대상으로 이루어지는 통일교육을 의미하며, 사회통일교육은 일반 성인들을 대상으로 이루어지는 통일교육을 의미한다. 사회통일교육의 경우 공공기관 등에 종사하는 공무원 등을 대상으로 하는 교육과 일반 사회인들을 대상으로 하는 통일교육으로 세분화된다(〈표 1〉 참조).

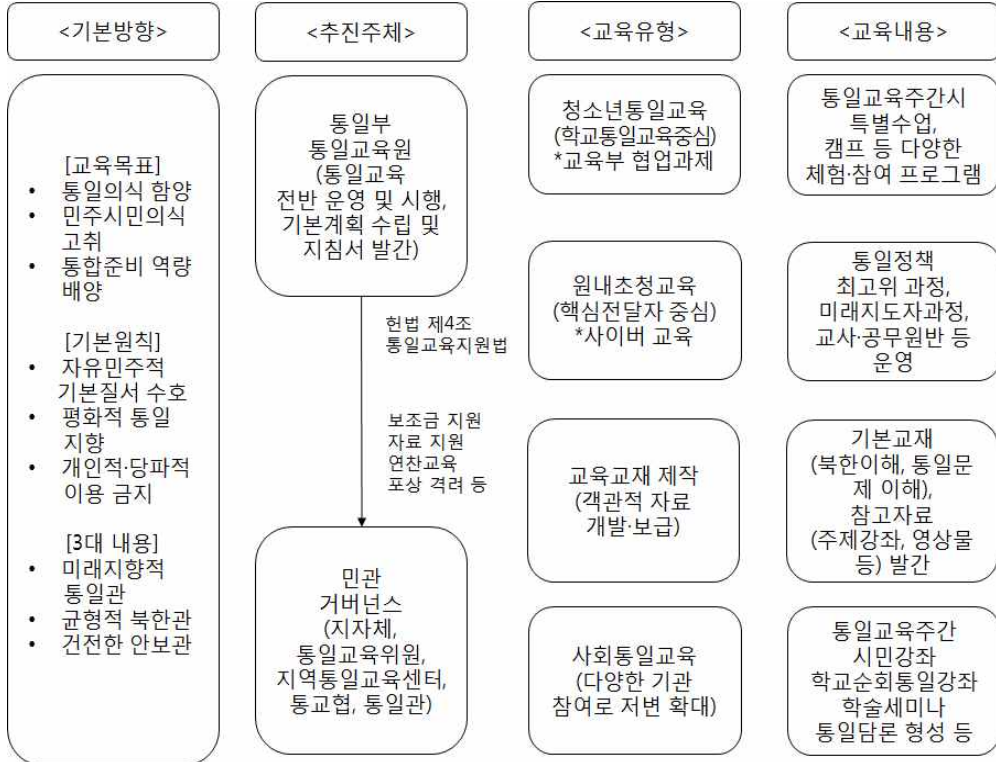
〈표 1〉 우리나라의 통일교육 체계

		교육 시행 주체	
		공공(부문)	민간(부문)
교육 대상	학교통일 교육	교육부, 각급 일선 교육청 및 학교, 통일교육원, 민주평화통일자문회의	청소년 단체, 대학부설 평생교육원, 직업 훈련기관
	일반 (공공부문)	통일부, 통일교육원, 중앙공무원교육원, 지방행정연수원, 각 지자체인재개발원 등 (서울시인재개발원, 경기도인재개발원등)	
	일반 (사회일반)	통일교육원, 민주평화통일자문회의	통일교육협의회, 지역통일교육센터, 직업훈련기관, 일반기업체 연수원 등

자료: 전북통일센터(2010); 조정아(2009)의 내용을 바탕으로 재정리.

통일교육의 내용과 전달체계는 다음의 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 통일교육의 내용과 전달체계



자료: 통일부(2014). 「통일백서」. p. 200.

민주평화통일자문회의는 대통령의 통일정책 전반에 대한 자문과 건의 기능을 수행하는 것을 목적으로 하는 헌법기관으로 헌법 제92조에 근거하고 있다.<sup>1)</sup> 현재 민주평화통일자문회의 의장은 대통령이 담당하고 있다. 민주평화통일자문회의는 운영위원회, 상임위원회, 분과위원회, 지역회의, 지역협의회, 사무처로 구성된다. 운영위원회는 통일자문회의 운영에 관한 규정의 제·개정 및 폐지에 관한 사항 등 통일자문회의의 운영에 관한 사항을 담당하며, 의장이 임명하는 50인 이내의 위원으로 구성된다. 상임위원회는 통일자문회의에서 위임한 사항, 의

1) 헌법 제92조

① 평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다.  
② 민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

장이 명한 사항, 또는 각 분과위원회에서 의결된 사항 등을 심의하며, 의장이 임명하는 300인 이상 500인 이하의 인원으로 구성된다.<sup>2)</sup>

분과위원회는 상임위원장이 회부하는 안건 심의, 통일문제에 관한 전문분야별 조사·연구 및 정책의 개발, 각 분야별 통일논의에 관한 의견수렴 및 건의 등의 역할을 담당하고 있다. 제16기에는 10개의 분과위원회가 설치되어 있으며, 각 분과위원회에는 위원장 1인, 간사 1인을 포함하는 20인 이상의 위원으로 구성된다.<sup>3)</sup> 지역회의는 당해 시·도청 소재지 내에 지역회의 사무실을 두며, 평화통일정책자문 및 건의, 지역사회의 통일여론 형성 및 여론 수렴, 지역사회의 통일지지기반 확충 등의 기능을 수행하고 있다. 지역협의회는 시·군·구를 대상으로 구성된 국내지역협의회 228개와 해외동포를 대상으로 하는 42개 해외지역협의회로 구성된다. 사무처는 민주평화통일자문위원회의 운영 및 자문위원 활동 지원에 관한 사무를 관장하고 있다.

민주평화통일자문회의의 경우, 기본적으로 통일관련 정책 자문·심의 기능을 수행한다는 점에서 통일교육만을 전문적으로 담당하기에는 한계가 있다. 민주평화통일자문회의 조직 중 통일교육을 수행하는 조직은 사무처 교육연수과, 지역회의 및 지역협의회이며, 지역협의회를 통해 ‘통일시대 시민교실’ 등의 통일교육을 실시하고 있다. 민주평화통일자문회의 지역협의회는 시·군·구 단위를 대상으로 통일교육을 진행한다는 점에서 지역수준에서까지 통일교육을 수행할 수 있는 조직적 역량은 어느 정도 갖춘 것으로 평가받고 있다(조정아, 2009). 다만, 다음과 같은 점에서 한계가 존재하며, 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.<sup>4)</sup> 지역협의회에서 이루어지고 있는 통일교육의 경우 100명 정도의 인원을 대상으로 강연회 중심의 통일교육이 이루어지고 있는데, 이는 효과적인 내용 전달에 대한 의문이 제기될 수 있다. 지역협의회에서 진행하고 있는 통일교육 내용의 경우 지역·교육 대상을 고려한 차별화된 교육이 아닌 유사한 내용

2) 민주평화통일자문회의 홈페이지(<http://www.nuac.go.kr/>).

3) 기획법제분과위원회, 정치안보국제분과위원회, 경제과학환경분과위원회, 통일교육분과위원회, 문화예술체육분과위원회, 인도지원인권분과위원회, 사회복지분과위원회, 종교민족화합분과위원회, 여성분과위원회, 청년분과위원회 등으로 구성된다.

4) 이하의 내용은 조정아(2009)의 내용 및 기준을 바탕으로 관련 홈페이지, 참고문헌 등을 재정리하였다.

의 통일교육이 이루어지고 있다는 점에서 맞춤형 통일교육이 이루어지기 어렵다. 더불어 교육 내용 역시 전문적인 통일교육보다는 정부의 통일정책 홍보 성격이 강하다는 점 역시 한계로 존재한다. 참여자들이 자발적으로 통일교육에 참여하기보다는 자문위원이나 관변단체 등을 동원하는 형태가 많다는 점에서 한계가 존재한다.

다양한 민간단체를 통해서도 통일교육이 이루어지고 있으나, 주로 통일교육협의회에 소속되어 있는 통일관련 단체와 지역통일교육센터를 중심으로 통일교육이 이루어지고 있다(조정아, 2009). 각종 청소년단체, 대학부설 평생교육원, 직업훈련기관, 일반기업체 연수원 등에서도 통일교육이 이루어지고는 있지만, 자체적인 통일교육을 진행하기는 어렵다는 점에서 한계가 있다. 따라서 이하의 내용에서도 통일교육협의회와 지역통일교육센터를 중심으로 살펴보고자 한다.

통일교육협의회는 통일교육을 실시하는 단체들 간 협의·조정 기타 상호간의 협력증진을 통해 보다 광범위하고 효율적인 통일교육을 실시하기 위해 설립되었다. 통일교육협의회는 「통일교육지원법」 제10조<sup>5)</sup>에 그 설립 근거를 두고 있으며, 통일교육법상 그 활동에 대한 보장내용이 규정되어 있어 단체운영과 관련하여 국가의 재정지원을 받을 수 있다.<sup>6)</sup> 2014년 11월 현재, 통일교육협의회에는 총 63개의 단체들이 가입되어 있다. 가입된 단체마다 성격 및 활동, 교육내용 및 비중, 단체 역량 등에서 큰 편차를 보이고 있다. 교육 대상 현황을 보면, 연령의 경우 초등학생부터 일반 성인까지, 교육 내용 역시 일반 시민, 전문가, 활동가 양성 등 매우 다양하게 구성되어 있다. 교육 내용 역시 북한이나 통일에 대한 기본적인 내용에서부터 전문적이고 통일에 대한 태도 변화를 유도하는 내용까지 각 기관별로 다양한 교육 프로그램을 진행하고 있다.

5) 「통일교육지원법」 제10조(통일교육협의회)

- ① 통일교육을 하는 자는 효율적인 통일교육을 위한 협의·조정, 그 밖에 상호 간의 협력증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 통일교육협의회(이하 "협의회"라 한다)를 설립할 수 있다.
- ② 협의회의 조직과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

6) 「통일교육지원법」 제10조의2(통일교육위원)

- ① 통일부장관은 통일교육 활동을 통하여 대국민 통일의지와 역량을 강화함으로써 평화통일 기반 조성에 기여하기 위하여 통일교육위원을 위촉한다.
- ④ 통일부장관은 통일교육위원에게 예산의 범위에서 통일교육 활동에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

〈표 2〉 통일교육협의회 가입 단체 현황(2014년 11월 현재)

연 번	기관명	연 번	기관명
1	(사)겨레사랑복지협의회	32	세계평화청년연합
2	(사)남북장애인교류협회	33	아시아사회과학연구원
3	(사)남북청소년교류연맹	34	어린이어깨동무
4	(사)남북청소년네트워크	35	여성평화통일단체연합
5	(사)남북통일운동국민연합	36	영세중립통일협의회
6	(사)뉴라이트학부모연합	37	우리겨레하나되기운동본부
7	(사)민족문화통일회	38	우리민족서로돕기운동
8	(사)어린이의약품지원본부	39	전국대학통일문제연구소협의회
9	(사)평화한국	40	좋은벗들
10	경남대 극동문제 연구소	41	통일건국민족회
11	경북대 평화문제 연구소	42	통일교육개발연구원
12	교육복지연구원	43	통일교육문화원
13	굿네이버스	44	통일교육연구원
14	남북경협국민운동본부	45	통일교육위원중앙협의회
15	남북문화교류협회	46	통일민주협의회
16	남북사랑나누기협의회	47	통일여성안보중앙회
17	남북사회문화연구소	48	평화문제연구소
18	남북청소년교류평화연대	49	평화통일시민연대
19	남북청소년통일교육진흥원	50	한국가족문화원
20	단국대정책과학연구소	51	한국걸스카우트연맹
21	대한기독교자유연맹	52	한국여성단체협의회
22	동학민족통일회	53	한국자유총연맹
23	민족통일중앙협의회	54	한국통일교육학회
24	민족화해협력범국민협의회	55	한국통일문화진흥회
25	북방문제연구소	56	한국통일민족문화연구원
26	북한문제연구협의회	57	한국통일진흥원
27	사)경실련통일협회	58	한국통일철학회
28	새롭고 하나된 조국을 위한 모임	59	한국평화연구학회
29	새천년생명운동본부	60	한마음통일포럼
30	선진통일교육센터	61	한민족통일여성중앙협의회
31	세계평화여성연합	62	한반도평화운동본부
		63	흥사단 민족통일운동본부

자료: 통일교육협의회 홈페이지(<http://www.tongiledu.org/system/bd/board>).

앞서 언급한 바와 같이 통일교육협의회 소속기관들의 경우 교육 대상 및 내용, 수준 등이 매우 다양하다는 점에서 통일교육 내용의 편차가 크다는 특징이 있다.

다만, 소속 단체 중에서도 통일교육이 중심 사업이거나 별도의 통일교육 담당자나 조직이 존재하는 기관의 경우 통일교육 프로그램의 안정성, 연속성, 질적 우수성을 확보했다는 의견이 존재한다(조정아, 2009). 경실련통일협회, 남북어린이 어깨동무, 남북청소년교류연맹, 한국자유총연맹, 흥사단민족통일운동본부 등이 해당된다. 이들 단체들의 경우 시청각자료 활용, 체험활동, 감수성 교육 등의 다양한 교육 매체를 통한 통일교육을 진행하고 있으며, 교육 내용 역시 통일 그 자체보다는 다문화 이해교육, 평화교육, 민주시민교육 등과 같은 보다 넓은 맥락에서 통일 및 사회 통합 문제를 다루고 있다는 특징이 있다. 그러나 이러한 기능에도 불구하고 민간단체에서 진행하고 있는 통일교육의 경우 통일교육 기관별 상이한 대북·통일관 차이, 정권 변화에 따른 교육내용의 큰 편차, 획일적인 교육 내용, 안보·이념 교육 치중 등의 문제점 등이 지적되고 있다(조정아, 2009). 일부 기관을 제외한 대부분의 소규모 민간단체들에서 수행하는 통일교육은 체계성·일관성·전문성 등에서 크게 낙후되어 있다는 평가가 일반적이다.

## IV. 통일교육 거버넌스 체계

### 1. 통일교육원과 통일교육진흥원(가칭)의 역할

지금까지 살펴본 바와 같이 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 통일교육은 크게 공공부문과 민간부문으로 구별할 수 있다. 이들 기관에서 이루어지고 있는 통일교육 내용을 살펴보면, 공공부문의 경우 지역사회에 대한 통일교육 기능이 약한 것으로 나타난다. 그리고 민간부문의 경우 일부 통일교육 단체를 제외하고는 통일교육 역량이 그리 우수한 상황은 아니라고 판단된다. 특히 민간부문의 통일교육 기관들의 경우 기관의 성격이나 역량 등에 따라 통일교육 내용이나 수준, 또는 지향점이 상이한데, 이는 통일교육의 체계성·지속성·객관성 등에 부정적인 영향을 줄 가능성이 크다. 그리고 통일교육은 전 국민을 대상으로 한다는 점에서 직접교육기능에 대한 변화를 고려할 필요가 있다.

따라서 통일교육원이 통일교육에 대한 전반적인 정책결정, 타 통일교육 기관

및 통일교육에 대한 관리·감독, 통일교육 내용에 대한 지침 설정 및 배포, 통일교육 교재 제작·배포 등의 기능을 보다 강화하는 방향으로 민관 역할 관계를 재정립할 필요가 있을 것으로 보인다. 독일 연방정치교육센터는 직접적인 교육기관이라기보다는 실제 교육집행을 하는 기관들을 지원하는 헤드쿼터(head-quarter)라고 할 수 있다. 통일교육 관련 타 부처나 외부단체와의 긴밀한 네트워크를 재구성하고 지속적으로 운영할 수 있어야 보다 효과적인 통일교육이 될 것이라는 점을 독일의 사례를 통해 인지할 수 있다.

현재 우리나라의 통일교육은 정부가 주도하는 경향이 짙어서 민간 간의 유기적 연결 구조를 가지지 못하고 있다(박광기, 2012). 협력적 관계보다는 서로 독자적인 길을 추구하고 있다. 통일교육을 담당하는 기관과 단체들은 다수 존재함에도 불구하고 통일교육을 실시하는 각 기관 및 단체들 간의 상호 교류와 협력이 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 이는 국가 전체적인 비효율성을 나타내는 요인이다. 통일교육원, 또는 중앙정부만이 주도하는 통일교육은 질과 양 모두에서 한계를 드러낼 수밖에 없기 때문에 통일교육 네트워크를 공고화하여 유기적이고 효율적으로 포괄하는 통일교육 체계를 마련해야 한다.

공공부문의 통일교육 역시 직접교육 보다는 통일교육원이 통일교육의 흐름을 통제, 조정하고 각 지역과 영역에서 통일교육이 이루어 질 수 있는 헤드쿼터(head-quarter)의 역할을 하는 것이 필요하다. 즉 통일교육원은 직접교육보다는 행사나 출판, 협력기관 지원 등의 방식을 통해 각 지방자치단체에서 운영하고 있는 공무원연수기관에서 통일교육이 가능하도록 뒷받침하는 역할을 주로 해야 할 것이다. 각급 기관의 통일교육 커리큘럼을 지원하고 평가하는 역할을 담당할 필요가 있다.

「통일교육 지원법」에서 국가 및 지방자치단체에서의 통일교육 책무를 규정하고 있으며, 필요시 교육기관, 지역통일센터, 통일교육협의회 등을 대상으로 통일교육 내용 및 행·재정적 지원을 할 수 있다는 내용을 규정하고 있는데, 이는 통일교육에 대한 지원 및 관리·감독을 위한 기본적인 법적 근거는 마련되어 있다고 판단할 수 있다. 해당 법에서 이와 관련한 업무를 통일부 장관이 수행한다고 규정하고 있으나, 실제 통일교육 내용 및 교육 현장 등 현실적인 조건을 감안할 때 해당 업무를 제3자에게 위임가능하다고 판단되며, 이 경우 통일교육원이 통



일교육 주관 기관으로 그 역할을 담당할 수 있을 것으로 판단된다.

단, 실제 업무 추진에 있어서 통일교육과 연관이 있는 상위 부처 및 타 기관들과의 협의가 필요할 것이며, 법령 및 판례 해석 등에 대한 보다 면밀한 검토가 추가되어야 할 것이다. 현실적으로 통일교육원에서 공무원 및 공공부문 종사자에 대한 통일교육 프로그램을 직접 운영한다는 것은 인력과 시설의 한계 때문에 의도한 효과를 거두기 어려운 상황이다. 따라서 이러한 역할을 담당하는 통일교육진흥원(가칭)을 신설하여 교육운영 패러다임 자체를 바꾸는 시도가 필요한 시점이라고 보여진다.

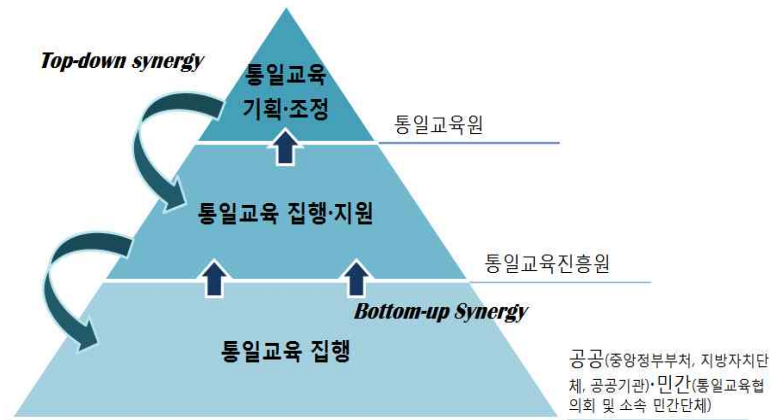
## 2. 통일교육 거버넌스 체계

이 연구에서는 (1) 통일교육의 흐름을 통제·조정하는 헤드쿼터(head-quarter) 이면서 공공, 민간부문의 지원기관의 역할을 하는 통일교육원, (2) 민간부문의 통일교육을 지원하면서 통일교육을 집행하는 통일교육진흥원(가칭), (3) 통일교육을 일선에서 집행하는 공공부문(중앙정부부처, 지방자치단체, 공공기관)과 민간부문(통일교육협의회 및 소속 민간단체)으로 구성된 통일교육 거버넌스체계를 제안한다. 이하에서는 통일교육 거버넌스체계에 참여하는 통일교육원, 통일교육진흥원(가칭), 공공민간부문 간의 협력구조와 각각의 역할에 관해 기술한다.

통일교육이 성공적으로 이루어지려면 통일교육원, 통일교육진흥원(가칭), 공공부문(중앙정부부처, 지방자치단체, 공공기관), 민간부문(통일교육협의회 및 소속 민간단체) 등 이해관계자들 간의 긴밀한 협력 구축이 중요하다. 현재 통일교육은 다양한 민간부문에 분산되어 일관성 없이 이루어지고 있고, 각 중앙정부부처와 지방자치단체, 공공기관 등에 산재해 있다. 따라서 다양한 통일교육을 통합하여 통일교육의 일관성과 효과성을 상승시키기 위한 거버넌스 체계를 설계해야 한다. 이러한 통일교육 거버넌스 체계를 구축하기 위해 이 연구에서는 모듈방식에 의한 포지셔닝을 제시한다. 이와 같은 모듈 방식에 의한 포지셔닝에서 포괄적인 정책 산출물은 복잡한 제품으로 여겨지지만, 이해관계자들 각각은 독립적이면서도 전체적으로는 함께 기능하도록 디자인된 작은 하부 시스템으로

구성된다. 즉 모듈 방식을 도입하게 되면 정책 산출물은 일관성이 있으면서도  
 밋밋하지 않은 포지셔닝과 커뮤니케이션을 유지할 수 있다. 이 연구에서 주장하  
 는 통일교육 거버넌스 체계는 아래의 <그림 5>와 같이 제시될 수 있다.

<그림 5> 통일교육 거버넌스 체계



위의 통일교육 거버넌스 체계에서 각 주체의 역할은 다음의 <표 3>과 같이  
 보다 구체적으로 정리될 수 있다.

<표 3> 통일교육 거버넌스 체계에서 각 주체의 역할

주체	역할
통일교육원	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일교육의 비전과 방향제시, 기획</li> <li>공공부문과 민간부문의 통일교육을 조정</li> <li>공공부문과 민간부문 간의 협력을 위한 컨트롤타워 기능 수행</li> </ul>
통일교육진흥원(가칭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공부문과 민간부문 등 각 주체의 전문성을 살린 통일교육 발굴</li> <li>공공부문과 민간부문의 통일교육이 통일교육원의 비전과 방향에 부합하는지 검토, 이들과 협업</li> <li>통일교육을 집행</li> <li>공공부문과 민간부문의 의견을 수렴하여 통일교육의 전문성 제고를 지원</li> </ul>
공공부문(중앙정부부처, 지방자치단체, 공공기관)과 민간부문(통일교육협의회 및 소속 민간단체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일교육과 관련하여 통일교육원과 통일교육진흥원(가칭)에 협조</li> <li>해당 분야, 지역의 실정에 맞는 통일교육을 집행</li> </ul>

일관성 있고 지속적인 통일교육을 위해서는 통일교육원의 컨트롤타워로서의

위상을 강화할 필요가 있다. 법적 지위를 부여하고 통일교육원 직원들의 해당 기능에 대한 전문성을 높여 통일교육을 기획, 개발하는 통일교육 거버넌스 체계에서 컨트롤타워 역할을 수행해야 한다. 그리고 통일교육이 원활하게 이루어질 수 있도록 충분한 예산과 인력을 배정해야 한다. 통일교육의 성공을 위해서는 기획, 운영 단계에서 적절한 재원이 충분히 배정되어야 하며, 지원되는 재원의 흐름을 간소화할 필요가 있다. 또한 공공부문(중앙정부부처, 지방자치단체, 공공기관)과 민간부문(통일교육협의회 및 소속 민간단체)에 동기를 부여하기 위해서는 적절한 타이밍에 재원이 제공되어야 한다. 정책이 실행되고 나면, 예산지원이 해당 정책의 실행에 실질적인 도움이 되었는지 아니면 오히려 정책의 진행에 방해가 되지는 않았는지 검토해야 한다.

공공부문과 민간부문의 통일교육 역량을 높이기 위해서는 통일교육진흥원(가칭) 내에 지원팀을 구성하고, 이들을 공공부문(중앙정부부처, 지방자치단체, 공공기관)과 민간부문(통일교육협의회 및 소속 민간단체)에 파견하는 것이 필요하다. 이들 전문성을 갖춘 통일교육 지원팀(가칭)은 중앙정부부처, 지방자치단체, 공공부문과 민간부문의 통일교육을 지원하고 이들의 전문성을 높이는데 핵심 역할을 할 수 있을 것이다.

## V. 결론

통일교육 서비스에 대한 국민의 관심과 수요는 점차 커지고 있으며, 통일교육의 내용도 과거와 달리 새롭게 변화해야 할 필요성이 커지고 있다. 따라서 국민에게 통일교육 서비스를 제공하는 통일교육원의 기능과 역할도 강화되고 변화되어야 할 필요가 있다. 현 통일교육 추진체계를 보완하기 위해서는 첫째, 통일교육의 흐름을 통제·조정하는 헤드쿼터(head-quarter)이면서 공공, 민간부문의 지원기관의 역할을 하는 통일교육원, 둘째, 민간부문의 통일교육을 지원하면서 통일교육을 집행하는 통일교육진흥원(가칭), 그리고 셋째, 통일교육은 일선에서 집행하는 공공(중앙정부부처, 지방자치단체, 공공기관)·민간부문(통일교육협의회 및 소속 민간단체)으로 구성된 통일교육 거버넌스체계를 구성하는 것이 요건

할 것으로 판단된다. 이러한 통일교육 거버넌스체계가 수립될 때, 국민의 새로운 수요와 시대의 변화에 대응 가능한 보다 구체적이고 효과적인 통일교육이 가능할 것이다.

## 참고 문헌

- 박광기. (2012). 한반도 통일비전과 통일교육의 재인식, 「정치·정보연구」, 15(1): 187-214.
- 심익섭. (1998). 독일정치교육 조직체계에 관한 연구: '연방정치교육원'을 중심으로, 「한국민주시민교육학회보」, 3: 281-305.
- 전북지역통일교육센터. (2010). 지역통일교육센터의 사회통일교육 허브화 모델 개발. 통일교육원 연구용역보고서.
- 조정아. (2009). 상생공영시대의 통일교육 거버넌스 구축 실행 방안. 통일연구원 연구보고서.
- 통일부. (2014). 「통일백서」.
- 독일 연방정치교육센터. <http://www.bpb.de/>
- 민주평화통일자문회의. <http://www.nuac.go.kr/>
- 통일교육협의회. <http://www.tongiledu.org/>
- Hütinger, B. (2005). 「독일 연방정치교육원의 기능과 역할」.
- Fluter. [www.fluter.de](http://www.fluter.de)
- Hanisauland. [www.hanisauland.de](http://www.hanisauland.de)

---

**진종순**: American University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직행태, 행정관리, 인사행정, 행정부패 등이다. 최근 발표한 논문으로는 “The role of assessment centers in job satisfaction and organizational commitment”(2016), “직무스트레스가 이직의도에 미치는 영향: 교정공무원을 중심으로”(2016), 「조직행태론: 사람, 관리 그리고 행정」(2016) 등이 있다(jongsoonj@mju.ac.kr).

투 고 일: 2016년 11월 7일  
게재확정일: 2016년 12월 2일

## Abstract

### A Study on Civic Education about Unification of Korea: A Case of Federal Agency for Civic Education in Germany

Jongsoon Jin

A low profile about reunification of Korea, each administration's unbalanced views toward North Korea, inefficiency of civic education system, and the younger generation's low interest about reunification of Korea must be improved in order to achieve unification of Korea. Along with these, the function and role of the Institute for Unification Education need to be modified to give better civic education for free democracy, national unity, and sound national security with regard to inter-Korean relations. This study suggests citizenship education based on the case of the Federal Agency for Civic Education in Germany. The results of this study recommend three suggestions to improve current civic education system. First, the Institute for Unification Education as a head-quarter should control public and private civic education agencies. Second, a new public organization for civic education that assists private education agencies for unification should be founded. Finally, a governance system of civic education for unification which is consisted of public sector (central government agencies, local government agencies, and public institution) and private sector should be instituted.

Key Words: civic education, Institute for Unification Education, Federal Agency for Civic Education in Germany