

한국교육행정학회 제 41 차 연차 학술대회 (제169차 학술대회)

남북통일시대 대비 교육제도의 발전 방향과 과제 탐색

일 시 2013년 12월 14일(토) 14:00~18:00

장 소 서울교육대학교 전산관 공학1실

한국교육행정학회

인천광역시 연수구 송도동 12-1 인천대학교 창의인재개발학과 사무실(13-302호실)
Tel: 010-8495-6080 kssea1@hanmail.net <http://keas.or.kr>

한국교육행정학회 제 41 차 연차 학술대회 (제169차 학술대회)

남북통일시대 대비 교육제도의 발전 방향과 과제 탐색

일 시 2013년 12월 14일(토) 14:00~18:00

장 소 서울교육대학교 전산관 공학1실

학술대회 준비위원

* 회 장 : 이윤식(인천대학교)

* 부회장 : 박세훈(전북대학교)

[학술위원회]

* 위 원 장 : 김이경(중앙대학교)

* 부위원장 : 박선형(동국대학교)

* 위 원 : 김갑성(한국교원대학교)

김병찬(경희대학교)

박소영(숙명여자대학교)

백정하(대학교육협의회)

이덕난(국회입법조사처)

이정열(중부대학교)

이태상(상지대학교)

주현준(대구교육대학교)

황영남(영훈고등학교)

* 사무국장 : 김왕준(경인교육대학교)

* 총무간사 : 김기선(인천대학교)

* 편집간사 : 김무영(영남대학교)

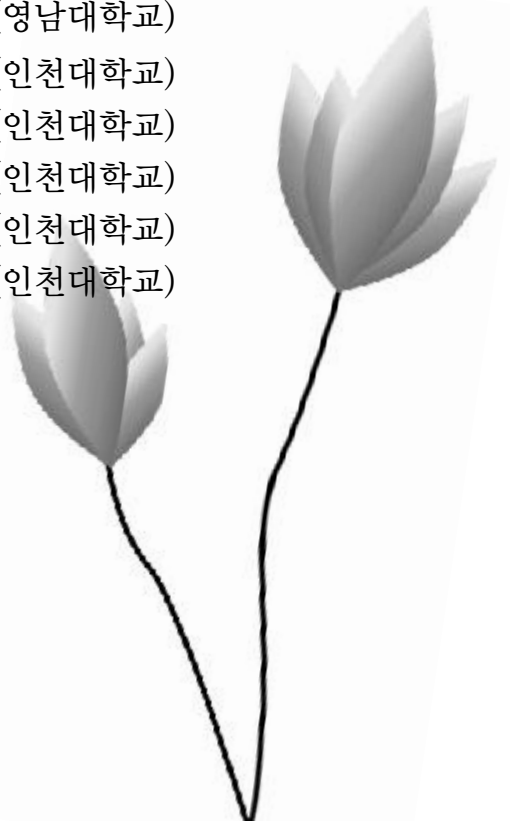
* 행사준비 : 강성국(인천대학교)

권혁미(인천대학교)

김선옥(인천대학교)

김정아(인천대학교)

이정란(인천대학교)



초대의 글



존경하는 회원님들! 2013년 한해를 마무리하는 시점에서 회원님들의 가정과 근무하시는 학교와 직장과 기관에 행운이 가득하기를 바랍니다. 이제 12월 14일(금)에 한국교육행정학회 제41차 연차 학술대회를 개최하게 되어 안내 말씀을 드립니다.

이번 연차 학술대회는 “남북통일시대 대비 교육제도의 발전 방향과 과제 탐색”이라는 주제로 이루어지게 됩니다. 우리 학회는 1992년도 12월 5일 서울대 호암생활관에서 열린 제20차 연차 학술대회에서, “남북통일의 전망과 교육통합”이라는 주제 하에, 학교제도 측면, 교원 측면, 교육내용 측면, 교육재정 측면 등에서 교육통합의 가능 모형을 논의하였습니다.

이제 21년이 지난 현 시점에서 다시 연차 학술대회에서 남북통일 시대에 대비하여 교육제도에 대한 논의를 하고자 합니다. 남북통일은 급변하는 국제경쟁 상황 속에서 발전된 한민족의 미래를 위하여 우리가 반드시 이루어야 할 민족적 시대적 사명인 것입니다. 특히 이번 연차 학술대회에서는 학회 역사상 처음으로 특강 순서를 마련하였습니다. 북한이탈주민인 전 북한 교원이 전하는 북한 교육의 현황에 대한 특강은 우리 모두에게 북한 교육에 대한 이해를 높일 것으로 생각합니다.

‘기조강연’을 해주시는 이종재 서울대 명예교수님, ‘남북한 학교제도의 발전 방향과 과제’ 발표를 해주시는 한만길 박사님, ‘남북한 교원교육제도의 발전 방향과 과제’ 발표를 해주시는 김병찬 교수님, ‘남북한 교육행정체제의 발전 방향과 과제’ 발표를 해주시는 정지웅 소장님을 비롯하여, 모든 토론자들과 사회로 수고하실 분들에게 깊이 감사드립니다. 또한 본 연차 학술대회 준비를 위하여 수고하신 학술위원회 김이경 위원장님을 비롯하여 김왕준 사무국장님, 김기선 총무간사와 뒤에서 협조하여 주신 모든 분들에게도 깊이 감사드립니다.

2013.12.14.

한국교육행정학회 회장 이 윤 식

학술대회 일정



13:30~14:00	등록 및 접수	
14:00~14:10	개회식	사회: 김왕준(본회 사무국장, 경인교대 교수) • 개회사: 이윤식(본회 회장, 인천대 교수)
14:10~14:40	【기조강연】 남북한 통일전망과 통일교육의 과제	• 발표자: 이종재(서울대 명예교수, 전 한국교육개발원 원장)
14:40~15:20	【특 강】 교사로 경험한 남북의 교육현장이야기	• 발표자: 김향춘(한겨레중등학교 교사, 전 북한 중등 수학교사)
15:20~15:30	휴 식	
		사회: 김혜숙(본회 이사, 연세대 교수)
15:30~16:10	【주제발표 1】 통일에 대비한 남북한 학교제도 통합 방안 탐색	• 발표자: 한만길(한국교육개발원 선임연구위원) • 토론자: 박찬석(공주교대 교수)
16:10~16:50	【주제발표 2】 남북한 교원교육제도의 발전 방향과 과제 : 교원양성제도를 중심으로	• 발표자: 김병찬(경희대 교수) • 토론자: 권성아(성균관대 초빙교수)
16:50~17:30	【주제발표 3】 남북한 교육행정체제의 발전 방향과 과제	• 발표자: 정지웅(통일미래사회연구소 소장) • 토론자: 이차영(한서대 교수)
17:30~17:50	종합토론 및 폐회	사회: 신현석(본회 학회발전위원장, 고려대 교수)
17:50~18:10	정기총회	
	만찬 - 원조두부촌(02-588-6765) <교대 후문 길 건너편 골목에 위치>	

기조강연 ●●

- 남북한 통일전망과 통일교육의 과제
 이종재(서울대학교 명예교수, 전 한국교육개발원 원장) 1

특 강 ●●

- 교사로 경험한 남북의 교육현장이야기
 김향춘(한겨레중고등학교 교사, 전 북한 중등 수학교사) 23

주제발표 ●●

- 주제발표 통일에 대비한 남북한 학교제도 통합 방안 탐색
 ❶ 발표 한만길(한국교육개발원 선임연구위원) 35
 토론 박찬석(공주교육대학교 교수) 52
- 주제발표 남북한 교원교육제도의 발전 방향과 과제 : 교원양성제도를 중심으로
 ❷ 발표 김병찬(경희대학교 교수) 59
 토론 권성아(성균관대학교 초빙교수) 91
- 주제발표 남북한 교육행정체제의 발전 방향과 과제
 ❸ 발표 정지웅(통일미래사회연구소 소장) 99
 토론 이차영(한서대학교 교수) 116

기조강연

남북한 통일전망과 통일교육의 과제
이종재(서울대학교 명예교수, 전 한국교육개발원 원장)

기조강연

남북한 통일전망과 통일교육의 과제*

이종재(서울대학교 명예교수, 전 한국교육개발원 원장)

I. 서론

1989년 독일통일 이후 남북한 통일에 대한 기대는 높아졌다. 북한에서 급변상황이 발생할 경우에는 남한의 개입으로 통일이 쉽게 이루어질 것으로 생각하였다. 그로부터 25년이 지난 오늘 북한의 핵 개발과 수령세습체제로 인하여 북한의 개혁과 개방은 더욱 멀어지고 통일문제는 더욱 복잡하게 얽혀있다.

주어진 논제는 “남북통일시대에 대비한 교육제도 발전방향과 과제”로 되어 있다. 남북통일시대는 북한이 지금의 정치, 경제 체제를 개혁하고 대외 개방을 한 이후에 한반도에 1국 1체제 1정부가 되었을 때 열릴 것으로 전망된다. 남북통일시대에 대비한다는 것은 통일시대 뿐만 아니라 “통일을 준비하는” 통일준비단계도 포함한다고 생각한다. 이 논의는 “통일시대의 교육제도의 발전방향과 과제”보다도 남북한 통일을 준비하는 교육분야에서의 정책방향과 과제를 검토하려 한다.

II. 통일전망

1. 통일유형

남북통일의 유형은 통일의 주체와 통일방식에 따라 몇 개의 기본적인 유형으로 다음 <표 1>과 같이 구분할 수 있다. 통일의 주체로 남한과 북한, 그리고 남북한을 생각할 수 있고, 통일방식으로는 교류 협력에 의한 점진적 통일방식, 전쟁에 의한 무력통일방

* 이 논문은, 이종재, “남북한 교육통합과정과 과제”, 한림대학교 한림과학원주최 제2회 일송학술대회(2010.10.8)에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것임.

4 ❖ 남북통일시대 대비 교육제도의 발전 방향과 과제 탐색

식, 그리고 북한의 급변사태에 따른 흡수통일방식을 생각할 수 있다.

전쟁의 방식을 제외한다면 검토할 수 있는 통일유형으로는 남한의 ‘민족공동체 통일방안’과 북한의 ‘고려연방제 통일방안’ 그리고 남북한이 합의한 “남북기본합의서”에 기초한 통일방안을 생각할 수 있다. 남한과 북한의 통일방안은 목표와 원칙이 서로 다르기 때문에 양립하기 어렵다. “남북한 기본합의서”는 북한이 이행하지 않고 있으나 남북한 합의에 의한 통일방안으로서 가능성은 있다. 또 하나의 가능성은 북한 정권의 붕괴에 따른 급변상황에서의 흡수통일방식이다. 이 논의에서는 이 두 가능성을 고려하여 통일 이전에 통일을 준비하는 교육부문의 정책방향과 과제를 검토하려 한다.

<표 1> 통합주체와 통합방식에 따른 통합유형*1)

통합방식 통합주체	교류협력에 의한 점진적 통일	전 쟁	급변상황 (상대체제의 내부붕괴 상황에 의한 흡수통일)
남 한 통일정책의 성격 대북정책 유형	유형 I (‘민족공동체통일’) 상대의존적 통일정책 햇볕정책 vs. 호혜주의 적용	유형 II (‘북진통일’)	유형 III (‘흡수통일’)
북 한 통일정책의 성격 대남정책 유형	유형 IV (‘고려연방제통일’) 상황주도적 통일정책 개혁개방적 vs. 핵위협선군정책	유형 V (‘무력적화통일’)	유형 VI (‘인민전선통일’)

* 유형의 명칭은 통합주체의 입장에서 제기하는 통합방안이나 통합논리를 표시하고 있음.

1) 이 중재 외 남북한 교육통합방안 연구(미간행 연구보고서), 1999. p.9

2. 통일관련요인

북한의 정치적 경제적 체제개혁과 대외개방이 남북한 통일을 위해서 필수적 조건이라고 생각할 때 북한의 체제개혁과 관련된 다음 요인들이 남북한의 통일을 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다.

가. 개혁과 개방을 지향하는 북한의 자발적 변화

북한의 통일정책은 초지일관하여 대남적화 통일정책을 추진하여왔다. 이 과정에서 북한은 체제개혁과 대외개방 보다는 수령독재 세습체제와 핵무기를 개발하는 선군정책을 고수하여 왔다. 남북한 합의에 의한 통일이 이루어지기 위해서는 북한의 체제개혁과 개방이 전제가 되어야 한다. 그러나 현재의 수령독재의 세습체제는 체제개혁과 개방과 양립하기 어렵다. 따라서 북한의 자발적 변화를 기대하기는 어렵다고 본다.

북한은 자유민주주의 체제와 시장경제체제로의 개혁과 대외 개방을 할 수 있는가? 북한의 통일전략을 수정할 가능성은 있는가? 황장엽은 수령절대주의와 북한의 체제개혁은 양립 불가함을 지적한 바 있다.²⁾ 핵무기 개발과 선군정치를 포기하지 않는 한 개방체제로 이행은 어려울 것이다. 개혁세력의 등장은 가능할 것인가? 집권세력 전체가 세습화 되는 경향을 보이고 있다. 수령절대주의를 포기하지 않는 한 개혁 개방은 어려울 것으로 전망된다. 이 점에서 남한의 유화론과 압박론은 한계를 가지게 된다. 북한은 자기 변화가 어려운 모순적 구조를 가지고 있다.

나. 남한의 대북정책의 효과

1994년의 김영삼정부가 발표한 '민족공동체통일방안'은 교류협력에 의한 점진적 통일 방안으로서 통일을 지향하는 3단계 과정을 설정하고 있다. 이 3단계과정은 교류협력의 단계, 남북연합단계, 그리고 통일국가완성 단계이다. 통일국가완성단계에서 남북한 합의에 의한 통일이 이룩된다고 설정한다. 그러나 남한주도의 교류협력에도 불구하고 점진적 통일을 지향하는 단계적 이행은 진척되지 않고 있다. 민족공동체 통일방안은 통일원칙으로서 자주·평화·민주를 설정하고, 분단현실을 인정하고 흡수통합보다는 공존의 관점에서 점진적 통일과정을 설정하였다. 정치공동체 이전에 사회·문화 경제에서의 통합 공동체 구성을 위해서 기능주의적 사회통합론의 접근을 체계화하여 왔다. 그러나 이 통일방안은 현상유지와 교류협력에 치중하여 통일에 대한 비전과 남한이 주도할 수 있는

2) 박세일, 선진통일전략, 21세기 북스, p.254

6 ❖ 남북통일시대 대비 교육제도의 발전 방향과 과제 탐색

전략을 깊이 있게 검토하지 못했다. 오히려 북한은 교류협력과정에서 핵무기 개발과 무력도발로 한반도에서의 긴장의 수위를 높여 왔다.

이 과정에서 남한에서는 남북관계와 북한을 보는 이념적 성향에 따라 그 관점에서 정부의 대북정책을 평가하고 있다. 북한에 비판적인 입장에서는 점진적 통일방안에 따라 '국민의 정부'와 '참여정부'가 추진해 온 '대북 포용정책'(햇볕정책)은 한반도 평화정착과 북한의 체제변화에 기여하기 보다는 북한이 북핵위기를 조장하는데 기여 했다고 비판한다. 친북한 입장에서는 이명박정부의 '비핵개방 3000정책'은 북한의 동조를 이끌어내지 못하였고 오히려 남북관계의 경색과 북한의 도발 을 유발하였다고 비판한다.

남한의 대북정책은 대북 관여정책이었다. 상대적 호혜주의 원칙을 강조하는 호혜적 관여정책과 이 원칙과 약하게 연계된 호의적 관여정책(햇볕정책)으로 구분된다. 남한의 대북정책은 정권상대의 대북정책이었으며 주로 호의적 관여정책을 사용하였다. 남한의 호의적 혹은 호혜적 관여정책은 북한의 체제개혁과 변화를 이루어 내는데 한계를 보여 왔다. 남한의 관여정책으로 북한정권의 통일정책에 영향을 주기에는 한계가 있었다.

다. 북한의 안정화수준

북한의 안정화 수준은 통일유형에 영향을 준다. 북한체제가 불안정하여 급변사태로 갈 경우에는 우리가 원하지 않더라도 급변사태에 대응하는 통합유형으로 들어 갈 수 밖에 없다. 북한의 국가전략에서 정권유지와 체제개혁은 양립하기 어려운 구조속에 있다고 분석된다.³⁾ 북한의 안정화수준은 북핵해결가능성, 북한의 개혁개방정책추진 가능성, 외부지원가능성, 그리고 북한내부의 위기관리능력에 따라 달라질 것으로 전망된다.⁴⁾ 북한이 수령독재체제를 유지하는 쪽으로 전략을 잡을 경우에 북한의 안정화수준은 현저하게 낮아질 것으로 전망된다.

선진화통일론과 Oh와 Hassig의 연구는 북한이 수령체제와 정권유지에 집착하고 있다고 평가한다. 이 관점에서는, 북한의 대남전략은 수령체제의 고수, 이를 위한 선군체제, 핵무기와 대량살상무기의 개발, 계산된 도발과 한반도 긴장과 갈등상황의 조성, 개방에 대한 저항등을 그 핵심내용으로 삼고 있다고 본다.⁵⁾ 북한의 이러한 대남전략은 교류 협

3) Kongdan Oh and Ralph C. Hassig, North Korea: Through the looking Glass, The Brookings Institution, Wahington D.c, 2000. pp.

4) 박명규· 이근관· 전재성외, 연성북한통일론, pp.141-143

5) Kongdan Oh and Ralph C. Hassig, North Korea: Through the looking Glass, The Brookings Institution, Wahington D.c, 2000.

력을 어렵게 하고 남한의 대북관여정책의 실효를 기대하기 어렵게 한다. 또한 최근의 북한의 후계승계의 불안정성, 배급제의 붕괴, 산업가동율의 급감, 식량부족, 탈북사태, 국제적 제재 등의 상황은 북한의 급변사태 가능성을 제기한다고 전망한다.⁶⁾ 연성복합 통일론은 북한이 변화할 수 있도록 도와주면 중국적으로 북한이 변화할 것으로 전망한다.

라. 주변국가의 개입과 특히 중국의 영향력의 억제가능성 등

중국의 북한에 대한 영향력은 증가하고 있으며 중국의 동북공정은 중국의 대외팽창정책을 반영하는 것으로 생각하여 주변국들은 긴장하고 있다.

3. 통일전망

통일의 그 시기는 알 수 없다. 단지 우리에게 준비하는 접근이 필요하다. 통일이전의 단계에서는 북한의 변화를 유도할 수 있는 보다 적극적인 통일정책을 수립하고, 교류협력과 북한의 급변상황에 대한 대비와 북한의 체제개혁과 개방단계에서의 교육지원과 통일한국시대의 교육체제를 설계할 필요가 있다.

통일방안, 대북정책 등을 통하여 통일에 대한 전망을 할 수 있다. 한국선진화 재단과 박세일 교수가 제시하는 선진화 통일론과 선진통일전략은 적극적 통일정책과 통일에 대한 전망과 원칙과 비전, 전략을 체계적으로 제시하고 있다. 이 전략은 앞으로 20-30여년 이내에 통일을 성취할 수 있도록 적극적으로 노력해야 할 당위를 강조하고 있다. 서울대학교 평화통일연구소와 박명립 교수 등이 제시한 연성복합통일론은 교류협력에 의한 통일전망을 제시하고 있다. 연성복합통일론은 북한의 반응에 따라 그 결과가 결정된다.

이 두 개의 통일론은 크게 보아 교류협력에 의한 점진적 통일방안에 포함된다. 이 두 개의 방안은 정책적으로는 대북 관여정책(engagement)에 해당된다고 볼 수 있다. 단지 북한의 북핵과 체제개혁과 개방문제에 대하여 북한이 취하고 있는 입장에 대해서 대응 방법상의 차이를 보이고 있다. 선진화통일방안이 '원칙에 터한 대북관여정책'(principled engagement)의 입장을 보이고 있다면 연성복합통일론은 대북포용정책(햇볕정책)보다도 좀 더 온건 하고 유연한 '유화적 관여'쪽에 있는 것으로 보인다.⁷⁾ 이 두 개의 전망은 통일에 대한 양 극단의 전망을 대표한다고 볼 수 있다.

6) Ralph Hassig and Kongdan Oh, The Hidden People of North Korea: Everyday Life in the Hermit Kingdom, Rowman & Littlefield Publishing, Inc, Lanham, MD, 2010.

7) 박명규·이근관·전재성외, 상계서, 2010, pp.170-173

III. 선진화통일론

‘선진화통일론’은 북한이 대남전략으로 ‘비핵화’와 ‘체제개방’을 거부할 경우에는 ‘대북 관여’정책은 인도주의적 차원에서의 협력과 지원에 국한하고, 북한이 핵을 포기하고 개방노선으로 체제전환을 시도할 경우에는 북한경제개발을 적극 지원하는 과감한 유인체제를 동원하는 두 개의 접근방안을 담고 있다. 더욱 중요한 점은 우리에게 대북정책은 있어도 통일정책은 없다고 지적하고 있는 점이다.⁸⁾ ‘통일정책’을 수립하여 통일의 목표와 비전을 세우고 핵심가치를 설정하고 국가전략을 수립하여 이를 추진할 것을 제안하고 있다. 통일정책에는 북한의 급변사태에 대비하기 위한 ‘통일외교방안’도 포함된다.⁹⁾ 통일을 지향하는 교육부문에서의 정책과 과제를 “통일교육”이라고 할 때, “통일교육”은 ‘통일정책’의 중요한 내용이 될 수 있다. 선진화통일론은 “선진통일전략”으로 정리되어 출판되었다.¹⁰⁾ 선진통일전략은 통일과 북한에 대한 기본관점과 통일전략과 단계를 설정하고 있다.

1. 선진통일전략의 기본관점¹¹⁾

가. 통일에 대한 관점

지난 150여년의 한민족역사의 전개과정을 볼 때 조선은 18세기 근대국가 만들기에 실패함으로써 일본제국의 식민지 지배를 받게 되었다. 일본이 명치유신(1867)을 할 때 조선은 대원군의 쇄국정책(1866)으로 44년 후에 일본에 합병되었다. 선진화통일전략은 통일을 민족의 대의(大義)이자 오늘의 우리에게 주어진 가장 주요한 도전으로 본다. 통일을 남한과 북한의 한민족이 담당해야 할 민족의 과제, 신동북아시대를 여는 전략적 기회이자 과제로 본다.

통일을 하지 못했을 때 북한의 중국화와 중국의 비민주화로 인한 대외팽창전략으로 동북아에는 신냉전시대를 맞게 될 가능성이 있다. 중국의 동북공정은 중국의 소수민족에 대한 대응뿐만 아니라 북한의 급변사태시에 개입할 수 있는 근거를 확보하기 위한 목적이라는 우려가 제기된다. 통일을 못했을 때의 문제에 비하여 통일비용은 감당할만

8) 박세일, 전게서, pp.14-16

9) 오승렬, 한반도 선진화 통일의 대내외전략 소고(小考), 한반도 선진화재단, 선진화통일정책 세미나 발표논문, 2009. 11. 5. 배재대학교.

10) 박세일, 선진통일전략, 21세기 북스., 2013.

11) 박세일, 전게서, pp.151-218

한 수준으로 추정된다. 통일비용은 위기관리비용과 남북한간의 소득균등화를 위한 투자비용으로서 위기관리비용은 그리 크지 않은 것으로 추정된다. 소득균등화비용은 일종의 투자비용으로 가변적 비용이다. 통일이후 10년동안 북한의 소득수준을 남한의 1/2 수준으로 유지할 경우에 소요되는 투자비용은 남한 GDP의 2-3% 수준으로 남한경제가 감당할 수 있는 수준으로 추정된다. 통일이익과 분단비용을 비교할 때 비용부담은 큰 문제가 될 수 없다.

통일은 우리 한반도에 선진일류국가를 건설할 수 있는 기회인 동시에 동아시아의 평화와 번영에 기여할 수 있는 기회가 될 수 있다. 북한동포의 해방과 자유화를 할 뿐만 아니라 민족정체성과 동질성을 회복할 수 있는 기회가 된다. 통일은 외부의 상황에 의하여 만들어지기 보다는 우리가 주도적으로 준비하고 도전해야 하는 과정이자 과업이다.

나. 북한체제의 특성과 북한의 통일전략¹²⁾

우리는 상대를 알아야 한다. 북한체제는 수령절대주의와 세습에 의한 독재체제를 특성으로 한다. 북한의 통일전략은 민족해방과 인민민주주의 혁명을 목표로 한다. 민족해방은 미제로 부터의 해방을 의미하고, 인민민주주의는 자본가 계급으로부터의 해방을 의미한다. 북한식 공산주의 혁명을 이루기 위하여 대남적화전전략을 대남정책의 핵심으로 삼고 있다. 북한의 통일전략은 우리 헌법에서 규정하는 자유민주주의 통일을 부정한다. 북한의 통일전략은 명백하게 남한의 교란, 외교적 고립, 무력화를 통한 흡수통일전략을 추진하여 왔다. 기본전략은 대내적으로는 대남혁명전략과 대외적으로는 대미평화전략을 추진한다.

대남혁명전략은 북한식 흡수통일전략으로서 궁극적으로 남한에 친북정권을 수립하고 남북한간에 국가연합제를 시작으로 대북지원의 확대, 주한미군철수, 국가보안법폐지의 공론화를 통하여 연방제 통일을 목표로 한다. 이 과정에서 지하당 구축, 통일전선의 확대, 남한의 통일정책의 교란, 반체제 반정부 운동의 조직화등을 교란전략을 추진하려 한다.

대미평화통일전략은 “북한식 통일외교전략”으로서 적화통일을 위한 조건을 확보하는데 전략의 중점을 두고 있다. 핵무기를 개발하여 미국을 압박함으로써 미국과 평화협정을 체결을 목표로 한다. 평화협정의 체결로 주한미군의 철수와 한미동맹의 해체를 추진하고, 휴전협정으로 만들어진 북방한계선(NNL)의 무효화로 수도권에 침투할 수 있는 전선의 확대를 시도한다. 핵무기 개발은 자위의 수단으로 시작하였으나 이제는 북한식

12) 박세일, 전게서, pp. 244-281

10 ❖ 남북통일시대 대비 교육제도의 발전 방향과 과제 탐색

통일전략의 중요한 수단이 되었다. 이를 강화하기 위하여 선군노선을 설정하여왔다.

한반도에서 민족의 과업 수행을 위한 역사의 과정에서 대한제국은 근대국가 형성에 실패하였으나 남한은 경제개발과 민주화에 성공하여 일류국가를 지향하는 선진화과정에 돌입하였다. 북한은 수령절대주의와 세습에 의한 독재체제를 추구함으로써 북한주민의 인권탄압과 민주주의를 억압하고 개방을 외면하고 폐쇄경제체제를 운영함으로써 빈곤 상태에 있다. 핵무기개발로 진퇴양난의 상황에 처하게 되었다.

북한은 핵무기를 포기할 것인가? 1989년 이후 2009년까지 북한의 핵 포기 가능성을 두고 핵 협상을 전개하여 왔다. 핵무기가 북한의 불변의 전략적 목표임을 확인하는데 20년을 보냈다. 핵무기는 북한에게 저비용 방위전략과 대남무력전략과 대외 평화전략의 중요한 수단이 된다. 대남 군사력 균형에서 우위에 서게 될 뿐만 아니라 주한 미군의 무력화와 남한의 북핵 인질화 전략을 구사하게 된다. 북한의 무력도발에 남한이 대응하는데 한계가 있게 되고 미국의 개입을 억제하고 한미동맹을 무력화할 가능성이 있다.

북한은 핵무기를 포기하지 않을 것이고 시간이 가면 갈수록 북한의 핵무기의 위협은 증가할 것으로 전망된다. 남한의 방위력과 도발 억지력, 임전무퇴의 방위의지, 전략적 안보외교, 이를 수행할 수 있는 정치적 지도성이 절실하게 요구된다.

‘선진통일전략’은 북한에 대해 원칙에 터한 관여정책으로서 북한이 원칙에 동의하지 않을 경우에 ‘대북관여’ 정책은 북한을 상대하는데 한계를 갖게 된다. 북한의 경제 개발에 대한 지원에 대하여 북한이 호응하지 않을 경우에 인도적 지원이외에 북한에 대응하기가 어렵다. 이런 점에서 볼 때, ‘선진통일전략’은 오히려 통일정책의 수립과 급변사태에 대한 준비에 역점을 두고 있는 것으로 보인다. 교류협력을 통하여 남북통일을 지향하는 단계적 이행을 낙관적으로 가정하기 보다는, 통일의 목표와 가치, 그리고 이를 실현하기 위한 전략을 설정할 것을 주장한다. 북한의 체제위기가 새로운 분단으로 고착화할 가능성이 있기 때문에 우리의 통일역량을 개발하고 통일에 대하여 주도적으로 접근하는 통일정책적 노력이 필요함을 강조한다.

2. 선진통일전략의 원칙과 대북정책의 전략

선진통일전략은 남북한통일의 기준으로서 선진자유원칙, 자주공영의 원칙, 민주평화원칙을 제시하였다.

- (1) 선진자유원칙은 북한의 정상국가화를 추구하는 원칙이다. 북한이 국제규범과 국제적 약속을 지키고, 개혁과 개방, 기본적 인권존중과 평화주의를 추구하는 것이다. 통일은 대한민국 헌법 4조의 자유민주주의 질서를 기본으로 한다.
- (2) 자주 공영의 원칙은 유엔 헌장 제1조 제2항에 근거한 민족자결주의에 기초한 자주독립의 통일원칙에 의거하여, 주변 강대국의 개입을 불용하고, 호혜주의에 기초한 남과 북의 공존공영을 목표로 한다.
- (3) 민주평화원칙은 북한주민의 기본적 인권을 존중하고, 북한주민의 자유의사와 자유선택을 존중하는 통일이 되어야 한다. 통일과정에 대한 국민의 합의를 전제로 한다.

북한의 조국평화 3대원칙에서 말하는 자주와 평화, 민족대단결은 미국으로부터의 자주와, 미국과 북한과의 평화협정체결에 의한 평화와, 민족대단결은 김일성을 중심으로 하는 민족대단결을 의미한다.

3. 대북정책의 전략적 과제

대북정책의 목표를 북한의 정상국가화를 지원하는데 두고 북한주민의 삶의 질과 생활조건의 향상과 인권의 개선에 두고 장기적으로 민주주의의 토대를 형성하는데 둔다. 대북정책을 당국자 차원과 병행하여 주민차원에서 통일의 기반을 조성하는 중요한 전략으로 추진한다. 중요한 정책과제를 보면 다음과 같다.

- (1) 안보와 국방정책에서 대남침투를 봉쇄하고 대남무력도발을 철저히 억제할 수 있는 억제력을 구축한다. 북한이 무력도발의 가능성을 믿을수록 개혁과 개방에 대한 유인은 약화된다.
- (2) 대북 당국자 정책은 원칙에 터한 관여정책을 추진한다. 북한에 대하여 상호호혜주의 원칙에 따라 무력도발의 억제, 주민의 삶의 질 개선, 북한체제개혁과 연계하여 지원하고(principled engagement), 이를 투명하게 추진한다. 이것은 서독이 시종일관하여 동독에 취한 접근이었다.
- (3) 북한주민의 빈곤, 인권, 정보면에서 삶의 질적 조건을 개선하기 위한 포용과 통합적 접근을 추진한다. 북한주민에 대한 인도적 지원을 확대하도록 추진한다.
- (4) 북한의 급변사태시에 중국의 개입을 방지하고 북한의 개혁세력과 함께 남한이 주도하는 사태수습이 가능하도록 외교적, 국방적, 행정적, 재정적 준비를 한다.

4. 통일의 추진단계

선진통일전략은 통일단계를 통일준비단계와 통일단계로 크게 두 개의 단계로 구분한다. 북한이 정상국가의 길로 들어가는 계기를 기준으로 통일단계를 구분한다. 이 계기는 북한이 자발적으로 체제의 개혁과 개방을 추진할 수도 있고, 급변사태로 인하여 체제의 개혁이 추진될 수도 있을 것이다. 통일단계는 다시 4개의 단계로 구분된다. 통일에 대한 대비와 준비는 통일준비단계에서 수행해야 할 과제가 된다.

선진통일전략의 선진화통일 단계로 4단계를 설정하고 있다.

- 제1단계: 북한의 정상국가화 단계
- 제2단계: 1국가 2체제의 남북통합단계 (경제적 통합)
- 제3단계: 1국가 1체제의 남북통합단계 (정치적 통합)
- 제4단계: 한반도 선진통일국가단계를 상정하고 있다.

제1단계는 2국가 2체제 2정부의 체제에서 북한의 정상국가화를 추진하는 단계이다. 남한으로서는 가장 시급한 통일국가 준비단계가 된다. 제1단계의 행로에 따라서 다음 단계의 과정이 영향을 받게 될 것이다. 북한의 경제개혁, 정치개혁, 대외개방을 추구하는 단계이다. 북한이 핵무기를 포기하고 국제평화주의를 지향하는 단계이다. 북한의 김정은체제가 자발적으로 북한의 정상국가화를 주도하거나, 북한의 새로운 개혁세력이 주도하거나 남한 혹은 중국의 외부지원에 의하여 체제개혁을 추진하는 단계가 된다.

제1단계에서 남한이 택할 수 있는 접근은 북한의 대외도발을 봉쇄, 억제하고 북한의 내부 변화를 자극 유도할 수 있어야 할 것이다. 이를 위하여 식량, 의료지원등의 긴급 지원과 대량탈북사태를 예방하는 조치가 필요하다. 개혁과 개방에 필요한 기술지원을 제공한다. 통일을 지향하는 대북정책의 추진과 통일외교와 통일교육을 포함하여 주요 영역별로 통일을 준비하는 전략적 과제를 추진하는 단계가 될 것이다.

제2단계는 1국가 2체제의 남북한 통합추진단계로서 한반도에서 남한이 주도적으로 북한의 산업화 개발을 지원하는 단계이다. 남북한간의 발전수준의 격차를 고려하여 전기와 후기로 나누어 접근한다. 제2단계부터는 남북한간에 단계적, 순차적으로, 중층의 수준에서 통합과정을 수행하는 단계이다. 북한경제의 자생적 발전력을 높여 주기 위하여 북한을 특별행정구역으로 관리한다. 북한에 시장경제체제를 구축하고 저임금과 양질의 인적자원의 비교우위를 활용하여 북한경제개발계획의 추진한다.

제3단계는 1국 2체제의 남북통합 후기단계로서 북한의 민주화를 이룩하는 단계로서 정치적 통합을 추진하는 단계이다. 제4단계는 동부아시아 한반도에 선진통일국가를 운영하는 단계이다.

지금부터 제1단계로 가기까지 시간이 얼마나 걸릴지 알 수 없다. 이 단계를 통일준비 단계라고 할 때 이 기간의 전략적 중요성은 매우 크다. 선진통일전략은 제1단계 소요 기간을 2-3년으로 전망하고, 제2단계 북한의 산업화와 경제개발단계를 5-10년으로 보고 있다. 제3단계 북한의 정치적민주화를 제도화하는 기간을 3년 정도로 전망한다. 통일준비단계와 남북한 통합을 위한 3단계를 거쳐 통일한국의 시대를 열어갈 것으로 전망한다.

선진화통일론에서는 통일교육의 맥락으로 통일준비단계와 남북통합단계로 구분한다. 통일준비단계에서 (1)통일정책의 수립, (2)교류협력단계에서 원칙에 터한 북한교육의 지원, 그리고 (3)급변상황에 대한 대비와 통합과정이후의 상황에 대한 준비를 요구한다. 남북통합단계에서는 준비한 계획을 집행하는 단계가 될 것이다.

IV. 연성복합통일론

연성복합통일론은 통일이전에 통합을 추구할 필요가 있음을 강조한다. 연성복합통일론은 남북관계와 통일문제에 대해서 연성적 접근과 복합적 차원에서 통일문제를 검토한다. 통일국가 수립을 장기적 목표로 하되, 북한이 체제개방과 체제전환을 할 수 있도록 (soft landing) 지원함에 중점을 둔다. 통일을 추진하는 과정에서 정치 군사적인 경성요인보다는 경제, 사회, 문화등의 연성요인(soft power)의 작용을 확대하는 연성적 접근을 제안한다.

국가중심의 통일만이 아닌 개방적 민족공동체, 정치공동체, 경제공동체, 사회문화공동체의 여러 영역에서 여러 차원에서 기능적 연계와 실질적인 통합을 추구한다. 통일이전에 기능적 통합을 통일로 간주한다. 두 체제간의 기능적 연계와 통합을 추구하는 통일론으로 평가할 수 있다. 통일과 통합의 단계에서 정치적 통일 이전에 통합을 생각하는 방안이다.

연성복합통일론도 크게 보아 대북관여정책에 해당한다. 남북한간에 바람직한 변화를 향하여 북한의 문제에 관여(engagement)한다. 관여하되 정책수단간에 '느슨한 결합'

(loosely coupled)으로 한 쪽이 잘 안되더라도 다른 한쪽이 기능적 연계와 실질적 통합의 추진할 수 있는 기능적 교류통합의 가능성을 높이려고 한다. 연성적 복합통일론은 교류협력단계에서 두 체제간의 다양하고 복합적인 상호작용을 통하여 실질적인 기능상의 연계와 통합을 중시한다. 그러나 북한이 동조하지 않을 경우에 대한 접근은 분명하지 않다. 이 점에서 연성복합통일론은 대북관여정책의 유형중에서 온건하고 유화적인 관여에 해당한다고 볼 수 있다.

‘연성복합통일론’은 교류협력단계에서 교류와 협력에 대한 북한측의 소극적인 반응에도 불구하고, 교육통합이 다소의 독자성을 가지고 남북한간에 기능적 연계와 통합을 추진해야 함을 시사하고 있다. 연성복합통일론은 교육통합은 교류협력단계에서 교육기능을 중심으로 기능적 연계와 통합을 추진할 것을 요구한다.

이상의 논의는 남북한간의 교육통합이 이루어지는 맥락으로서 통일이전 단계, 급변사태로 인한 단기적 관리단계를 지나 통일이후의 장기적 통합단계를 시사한다. 교육통합은 통일이후의 장기적 통합단계나 급변사태로 인한 흡수통일이후에 추진될 것으로 논의하여 왔으나¹³⁾, ‘선진통일전략’은 통일이전의 통일준비단계에서 정부의 ‘통일정책’안에 통일교육의 구상이 만들어 져야 하며, 교류협력단계에서도 교육분야에서도 북한이 체제변환을 추진할 경우에 적극적인 변화유인을 제공하여 함을 강조한다.

V. 통일교육모형

1. 북한교육체제 운영의 실제

북한의 교육체제 운영의 실체를 알기는 쉽지 않다. 교육에 대한 기본통계도 제한적이고 단편적 상황정보를 넘어 북한의 교육체제와 운영실제를 구조적으로 분석한 결과를 얻기가 어렵다.¹⁴⁾ 북한의 교육체제는 정치체제의 유일적 통치구조 속에서 당의 지도와 통제속에 매우 열악한 교육조건 속에서도 북한주민들에게 북한체제의 정당성을 부여하는 이념과 사상교육과 교육기회의 차별적 배분을 통하여 주민을 통제하는 기능을 담당

13) 이 중재 외, 남북한 교육통합방안 연구(미간행 연구보고서), 1999.

14) 구조적 분석연구의 한 예로 다음의 연구를 들 수 있다. 김 동규, ‘남북한 학교교육체제의 이질화과정과 통일이후 동질화방안’, 한림과학원(편), 남북한 통합 그 접근방법과 영역(하). 1996

하고 있다. 북한의 교육체제는 당과 수령중심의 정치체제의 통치구조 속에서 정치, 경제, 행정체제와 긴밀한 연관관계에 있는 것으로 파악된다.

북한의 교육은 주체사상에 따른 “북한식 사회주의 교육방법 및 내용의 틀”과 “사회주의 교육제도의 전체주의적 효율관리체제”에 의하여 운영하고 있는 것으로 분석된다.¹⁵⁾ 북한교육체제는 체제의 상부구조에 의하여 동원되는 동원형 교육체제를 운영하고 있다. 조기교육과 11년제 무상의무교육제도를 동질적 사회통합을 이루는 중요한 교육 기제로 활용하고 있다.

북한의 경제가 그 기능을 수행하지 못함으로써 배급제의 붕괴로 교육체제를 지원하지 못하고 있다고 평가된다. 학교의 운영부실로 교육을 통한 주민통제력은 많이 약화된 것으로 분석되고 있다.¹⁶⁾ 혁명적 인간형성은 환상에 지나지 않고 북한 주민의 의식은 통제에 대한 순응과 ‘생존’을 지향하는 겉과 속이 다른 ‘이중적 의식구조’속에 있는 것으로 분석된다. 고난의 삶 속에서도 절제와 인내, 강인한 심성을 기르고 있는 것으로 평가되었으나 2000년이후로는 주민통제와 동원에 한계를 보이는 것으로 평가된다. 북한교육은 획일적인 체제운영으로 비효율을 제도에 체질화하고 있고 교육내용의 다양성 결여로 인간계발기능이 약화되어 있는 것으로 평가된다. 북한교육은 표면적 강점속에 이면적 약점을 안고 있으며 교육외적 활동에 투입하는 엄청난 학습기회상실비용을 부담하고 있는 것으로 평가된다.

북한교육은 교육의 보편적 가치를 지향하는 방향으로 변화가 필요하다. 그 이념지향성을 보편적 교육이념이 되는 인간계발을 위한 전인교육의 이상으로 전환해야 할 것이다. 또한 교육의 억압체제를 풀고 기본적 인권을 보장하는 자유 속에서 다양한 개성을 신장하는 자율적 교육운영체제로 전환해야 할 것이다. 그리고 열악한 학교교육여건을 획기적으로 개선해야 할 것이다.

2. 통일교육의 성격과 내용

남북한 교육간의 교육통합이라는 용어를 사용하여 왔으나 교육통합은 통일을 지향하는 단계에 따라 그 내용을 달리한다. 교육통합이라는 용어보다는 좀 더 포괄적으로 통일을 지향하는 교육을 “통일교육”으로 규정하고 단계에 따라 그 내용을 검토하는 방식이 적합하다고 생각한다. 통일교육은 통일을 준비하는 통일외교, 통일국방, 통일경제, 통일행정등과 함께 중요한 전략적 접근의 하나가 되어야 할 것이다. 통일교육은 크게 세 가지 내용을 포함할 수 있다.

15) 이 종재외, 상계서, pp. 14-32

16) Ralph Hassig and Kongdan Oh, 전계서, 95-132

- 통일에 대비하는 교육과
- 통일추진시대의 남북한 교육통합 과제와
- 통일한국시대의 교육제도와 그 운영을 설계하는 과제이다.

“통일교육론”은 이상의 과제에 대한 논의의 체계로 규정할 수 있다.

통일과정상의 단계가 통일교육의 맥락이 된다. 통일준비단계, 북한의 체제개혁단계 (통합 제 1단계 북한의 정상국가화단계), 북한의 산업화 및 경제개발단계 (제2단계 북한의 산업화 단계), 북한의 정치적 민주화단계(제3단계), 그리고 통일한국의 단계(제4단계) 별로 통일교육의 과제를 설정하여야 할 것이다. 가장 중요한 단계는 통일준비단계와 북한의 체제개혁단계일 것이다.

3. 통일교육정책의 지향

통일교육을 위한 교육정책은 정부의 통일정책과 대북정책과의 정책적 정합성을 유지해야 한다. 통일교육은 통일정책목표를 위한 중요한 독립변인이 된다. 통일교육모형은 정부의 통일정책과 대북정책과의 정책목표를 공유하면서 정책수단에 적절한 연계가 필요하다. 이때 통일교육의 관점과 중점을 어디에 두어야 할 것인가는 중요한 문제가 된다.

교육은 본질상 인간지향적이고 가치지향적이고 그 속성상 단기적 대응과 성과를 추구하기 보다는 장기적 목표를 추구한다. 통일교육 정책은 북한주민의 교육권을 보장하고, 교육을 통한 북한아동의 교육적 성장을 목표로 해야 할 것이다. 남북한 통일교육의 이념으로서 홍익인간의 이념은 적합하다. 홍익인간의 교육의 이상을 향하여 전인교육으로 전인(全人)과 공인의식(公人意識)¹⁷⁾ 그리고 전인(專人)의 역량을 계발하는 교육의 보편적 방향은 통일교육의 정책지향이 될 수 있다.

수령독재체제에 순응하는 북한교육의 체제순응형 인간형성의 목표와 충돌할 가능성이 높다. 통일교육을 지향하는 교육정책은 교육의 보편적 가치를 존중해야 할 것이다. 교육적으로 성장하기 위하여 기본적 인권과 자유가 존중되어야 한다. 이러한 관점을 남북통일교육에 임하는 ‘교육적관점’이라고 규정한다. 교육정책은 교육적 관점을 내포해야 할 것이다.

통일교육정책의 지향은 대북한 관여정책이 안고 있는 한계를 고려하여 교육적 관점을

17) 정 범모, ‘교육을 왜 하는가?’, 한림과학원 일송학술회의 기조강연, 춘천: 한림대학교, 2009.10.9

세우고, 북한주민의 역량을 계발하고 교육체제를 혁신하는 것을 추구하는 장기적 관점과 다각적 교류와 협력을 보장받을 수 있도록 필요한 협상자원을 활용하는 ‘원칙에 터한 느슨한 연계’ 방식을 활용할 필요가 있다.

4. 통일교육의 전략적 과제

통일교육을 위한 가장 중요한 전략으로, (1) 통일을 준비하는 교육, (2)북한주민의 삶과 교육의 질을 개선하는데 초점을 두는 주민차원의 대북지원과 (3) 세계의 존경을 받는 교육모범을 보이는 교육체제를 운영하는 것과 (4) 급변사태에 대한 대비를 생각한다.

가. 통일을 준비하는 교육

1) 통일교육:

통일의 의지와 역량과 통일세대를 육성하는 통일교육이 필요하다. 학교교육에서의 통일교육은 공교육이 담당해야 할 것이다. 한국의 공교육에서 공적 가치에 대한 교육이 부실하다. 교육해야 할 중요한 공적가치로서 통일의 과제를 민족의 대의로서 교육해야 할 것이다. 이를 위하여 역사교육과 “통일을 생각하는 교육”이 필요하다. 역사교육 한국의 근세사, 분단의 역사, 남한과 북한의 역사적 발전과정, 북한의 역주행 과정(폐쇄적 경제체제의 운영, 인권탄압과 비민주적 정치체제 운영, 수령독재와 권력세습체제, 핵무기 등의 대량살상무기에 의존하는 반평화주의 무력도발)에 대한 역사교육이 필요하다. 통일의 비전과 가치, 전략에 대한 교육으로 통일을 생각하고 구상하는 통일세대를 육성하는 새로운 차원의 통일교육이 있어야 한다.

2) 통일교육정책의 수립

통일교육정책은 통일한국 교육체제의 비전과 발전전략과 과제를 설계해 가야 할 것이다. 통일교육정책에 담아야 할 교육통합의 목표는 총론적으로 민주주의 원칙과 시장 경제체제의 운영을 지향해 나가고 북한을 이끌어 나갈 민주체제 운영의 주인과 북한의 경제를 운영할 수 있는 북한주민의 역량계발에 두어야 할 것이다. 이 점에서 ‘홍익 인간’의 교육이상은 통일한국의 교육이상으로 삼아도 될 것이다. 교육통합에서 보편적으로 수용가능한 기본 원칙과 목표만 지켜진다면 각론에서의 여러 가지 다양성과 자율성은 수용할 수 있을 것이다.

이렇게 북한교육체제 개편의 방향과 원칙과 목표를 정한다면 북한교육체제의 구조와 그 운영을 새롭게 설계하기보다는 ‘가감법’에 의하여 제거해야 할 것과 넣어야 할 것을 규정하여 반영하는 접근을 따를 수 있을 것이다. 주체사상과 수령독재사상, 사상통제,

주민통제 기제등이 제거되어야 할 요소라면, 인간으로서의 기본권과 자유를 보장하고 시장경제체제를 도입해야 할 것이다. 특히 사상통제로부터의 자유, 감시와 억압으로부터의 자유, 생존을 위협하는 빈곤으로부터의 자유, 표현의 구속으로부터의 자유 등을 보장해야 할 것이다.

민주주의 원칙, 시장경제체제의 도입, 기본적 인권과 자유의 보장의 원칙위에서 통일한국의 교육의 보편적 이념과 가치, 중요한 추진전략을 제시하여 우리의 통일역량과 통일한국의 미래에 대한 북한의 주민과 국제적 신뢰와 인정을 획득하도록 노력할 필요가 있다. 인권의 존중과 보호, 북한교육체제의 안정화와 활성화, 교육기회의 확대, 교육의 질적 수준의 향상, 북한교육체제의 역량을 제고하기 위한 원칙을 제시할 수 있어야 할 것이다.

교육통합의 과정에서 통일에 이르는 단계에 따라 여기에 적합한 접근방법을 제시해야 할 것이다. 흡수통합형에 대한 우려와 저항을 줄이기 위해서 북한이 체제운영의 역량을 개발할 수 있도록 지원하고, 북한 주도형으로 체제의 개혁과 운영할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이러한 원칙으로서;

- 보편성의 원칙: 교육의 보편적 가치에 수렴하여 통합함.
- 효율성의 원칙: 남 북 교육체제의 장기적 운영에서 장기적으로 효율성을 높일 수 있는 내용을 수용함. 북한의 학제의 변경이 이 원칙의 대상이 될 수 있다.
- 북한주도성의 원칙: 북한이 북한교육체제의 개편문제를 주도적으로 검토하고 자율적으로 자주적으로 결정하는 원칙이다.
- 남측의 재정지원의 원칙
- 연계협력의 원칙: 남북한의 관련기관간의 연계와 협조원칙으로 관련기관과 지역이 서로 연계하여 학습하며 연구하여 개선해 나가도록 하는 원칙이다.

3) 북한교육체제 발전계획의 수립

급변사태시 북한학교정상화를 위한 북한교육관리계획을 수립하고, 통일을 지향하는 단계별로 남북교육체제의 통합과제의 수행계획을 수립하고, 통일한국시대의 교육 체제의 비전과 전략과 과제를 제시할 필요가 있다.

급변사태에서는 북한교육체제의 안정화에 초점을 맞추어야 할 것이다. 급변사태에 대응할 수 있는 명분과 역량에 대한 국제적 신뢰와 지원을 얻는 사전적(事前的) 기반을 구축하는 일이 중요한 과제가 될 것이다. 급변사태이후 남한의 개입은 북한지역에서 교육체제의 안정화와 활성화를 도모하여 통합의 용이성과 적절성 그리고 통합비용의 절감을 도모해야 할 것으로 판단한다. 18)

통일국가에서의 남북한 교육체제의 통합은 통일정책의 틀에 따라서 가야 할 것이다. 남북교육통합의 추진원칙으로서 위에서 제시한 보편성의 원칙, 효율성의 원칙, 북한주도·자율결정의 원칙, 남측의 재정지원 원칙, 협력적 연계추진의 원칙등은 그 적용을 구체화할 필요가 있다. 이 과정에서 일정기간 북한 지역을 독자적으로 운영하도록 하여 통합 부분의 최소화과 비용최소화를 검토할 필요가 있다.

통일한국에서의 남북한 교육통합에서는 북한교육의 주체사상에 의한 사회주의 교육의 틀을 자유민주주의 교육체제로 전환하고 이 토대 위에서 인권차원에서 교육권과 교육의 기회균등을 보장하며 학교교육여건의 획기적 개선과 함께 교육의 필요에 부응하는 교육기회의 질적 다양성을 확보하는데 중점을 두어야 할 것이다.

남북한 교육체제의 통합은 정치·경제·사회·행정 등의 타 분야의 통합과정 및 방안과 무관하게 추진하기는 어렵다. 북한체제의 접수와 관리단계에서는 타 분야의 통합방안의 틀 안에서, 그리고 이 틀과의 관계 속에서 교육통합을 추진해야 할 것이다. 타 분야의 통합방안에 의한 교육통합과정의 의존성에도 불구하고 통일이후의 국가통합을 위해서는 교육체제의 통합이 실질적으로 가장 중요한 통합기능을 수행하게 될 것으로 기대된다. 이 점에서 정부의 통일정책안에 남북한 교육통합의 비전, 원칙, 전략과 기본구상을 반영해야 할 것이다.

통일 이후에 북한교육체제 운영을 위한 연간 재정소요를 감안하여 통일교육재원을 준비하는 것이 필요하다. 긴급하게 학교 운영지원을 비롯하여 통일한국의 건설과 국가 통합을 위한 초기기반을 조성하기 위하여 전후 유럽의 Marshal Plan과 같은 북한지역의 사회간접자본 구축사업에 교육사업을 적극적으로 반영해야 할 것이다.

4) 한국교육행정학회 중심으로 “통일교육학회 구성”

통일교육에 대한 교육학계의 논의와 기여를 위하여 한국교육행정학회가 중심이 되어 “통일교육학회”를 구성할 필요가 있다. “통일교육론”을 연구, 논의하고 “통일교육 Forum”을 구성하여 남북한 교육통합에 관한 논의의 장(formum)과 정책 Networks를 운영할 필요가 있다.

나. 북한 주민의 역량개발

1) 호혜와 투명성 원칙에 터한 교육교육지원

교류협력단계에서 북한교육 지원은 상황조건의 영향을 받게 될 것으로 전망된다. 그러나 교육의 연성적 특성을 살려 교류협력의 실효를 높여 갈 수 있도록 적극적으로 노

18) 통일연구원, 상거서, ‘북한의 급변사태와 개발지원’, 북한개발지원의 쟁점과 해결방안, pp.200-233.

력할 필요가 있다. 교류협력단계에서는 북한이 비핵과 개방을 거부할 경우에는 인도주의적 차원에서의 연성적 협력과 지원을 통한 기능적 연계를 시도해야 할 것이다. 이때는 대북정책간에 느슨한 연계체제에서의 어느 정도 독자적 자율성을 갖는 교육통합모형을 적용할 수 있을 것이다. 연성복합적 교류와 협력에 대한 북한의 태도가 이 접근의 성과를 결정할 것이다. 단지 북한이 보다 유연하게 이 접근을 수용할 수 있도록 정책수단간의 연계를 분리하거나 느슨하게 하고 점진적으로 그리고 국제적 연대를 통하여 추진하는 전략을 검토할 필요가 있다,¹⁹⁾

교류와 지원의 확대를 통하여 교류협력의 제한속에서도 북한의 교육체제의 변화와 발전에 기여할 수 있는 토대를 만들어 갈 필요가 있다. 북한의 교과서 공급, 학습기자재 보급, 교육정보자료의 활용 networks 구축, 지방과 벽지에 소재하는 학교의 북한 아동을 위한 학교급식 지원, 북한의 직업기술교육센터의 지원, 다양한 인적교류등 북한이 초기에는 거부하더라도 체제붕괴의 두려움을 극복하고 장기적으로 수용할 만한 사업을 개발할 필요가 있다. 북한에 대한 지원을 남북한간의 통로뿐만 아니라 다자간의 협력프로그램과 U.N. UNESCO, IBRD 등의 국제기구를 통한교류와 지원의 확대를 시도할 필요가 있다.

북한이 비핵과 개방노선으로 체제전환을 시도할 경우에는 북한교육체제의 안정화와 활성화를 지원하는 과감한 북한교육체제의 역량을 강화하는 프로젝트를 추진해야 할 것이다. 20) 남북교육통합의 장기적 가능성을 고려할 때, 가장 효과적인 남북교육통합은 교류협력단계에서 북한교육체제의 발전을 지원하는 것이다.

2) 탈북자의 역량개발

탈북자는 통일과 남북통합을 위한 귀중한 인적자원이다. 탈북자의 역량개발은 탈북자에 대한 인도적 교육적 지원뿐만 아니라 북한 주민에게 남한의 통일 의지와 통합역량에 대한 기대와 신뢰수준을 결정하는 요인이 된다. 이들은 남한의 국가역량과 사회적배려수준을 알리는 전달자 역할을 수행하게 될 것이다. 이들이 가지고 있는 인적 networks는 북한 주민을 상대하는 귀중한 통로가 될 수 있다. 탈북자들은 북한주민에게 탈북자를 통하여 북한사회와 교육에 대한 monitoring을 할 수 있다. 남북한 통합체제에 대한 북한주민의 적응과정과 적응교육의 program 개발연구에 도움을 줄 수 있다. 남북통합시대에 이 들을 통합시기에 북한 체제개혁을 위한 관리요원으로 육성할 수 있다.

19) 박명규·이근관·전재성의, 상계서, 2010., pp. 213-231

20) 통일연구원, '비핵·개방 3000구상과 대북개발지원', 북한개발지원의 쟁점과 해결방안, 서울: 통일연구원, 2009., pp. 126-153.

현재 남한에는 약 25,000명 수준의 탈북자들이 있다. 이들의 교육과 취업을 지원하고 정착과정을 도와주는 것이 향후 남북 통합시 남한에 대한 국제적 신뢰뿐만 아니라 북한 주민의 마음을 얻는데 중요한 작용을 할 것이다. 급변상황을 대비하여 난민수용능력을 확충하여 국제적으로 한국의 북한개입의 능력을 보여주어야 할 것이다.

다. 교육모범국가 형성의 중요성

남한주도의 한반도 통일을 위하여 남한이 국제사회의 존경받는 국가의 모습을 보여주는 것이 중요하다. 북한의 변화를 이룩할 수 있는 한국의 역량을 높이고 국제사회의 인정을 받는 것이 필요하다. 특히 한반도 주변 4개 국가와 특히 중국의 영향력을 고려할 때 한국과 한국교육이 존경받는 모습을 만드는 것이 중요하다.

Asia 문화속의 공동체적 가치를 들어내는 배려와 통합의 역량을 들어낼 필요가 있다. 한국교육이 성취하는 높은 학업성취수준과 교육체제의 운영에서 교육의 평등성과 수월성을 조화하는 능력은 세계의 관심의 대상이 되고 있다. 이제 탈북자를 포함하여 100만 명이 넘는 다문화가족에 대한 배려와 통합노력, 교육약자에 대한 배려와 지원능력을 육성할 필요가 있다.

라. 남북한 교육체제의 통합을 위한 북한교육체제의 개편

장기적 관점에서 '통일한국'의 교육체제 수립을 위한 남북한 교육체제의 통합은 북한의 교육체제를 남한교육체제로 통합하는 것을 기본 방향으로 삼아야 할 것이다. 두 교육체제 운영의 효율성 차원에서 북한교육의 학교체제의 개편은 불가피한 것으로 평가된다. 북한의 1-4-6-4의 기간학제를 운영하고 있다. 4년제 인민학교와 6년제의 고등중 학교를 운영한다. 중등교육까지의 이수기간을 남한보다 2년 단축하여 운영하여 왔다. 이 학제를 남한형의 (1)-6-3-3-4기본학제로 전환하여, 유치원 1년을 공교육화하고, 4년제 인민학교를 6년제 초등학교로 개편하며, 6년제 고등중학교를 3년제의 중학교와 3년제의 고등학교로 개편하여, 유치원부터 중학교까지 10년제 의무교육을 실시하는 것을 골격으로 삼을 수 있다.

이 골격 위에서 특성화한 실업계학교를 설립하고 대학을 정비하여 일부 대학은 세계적인 수준의 대학으로 육성하고, 평생학습체제를 육성하고 특수계층을 위한 학교를 특수목적학교로 전환이 필요할 것이다. 북한의 학교체제를 개편하는 데에는, 입학생부터 단 순인수방식으로 체제개편을 할 경우에 12년이 소요된다. 이 기간 동안에 학교의 설립, 학교의 개편, 교육과정의 정비, 교사의 재배치 그리고 제도의 정비를 추진해 갈 수 있을

것이다. 참고로 북한지역의 교사재임용의 과제를 보면, 북한지역 학교를 개편하는 과정에서 공산주의 이념교육과 개인숭배사상의 주입을 위한 교과를 폐지할 경우에 인민학교 교원의 10%, 고등중학교 교원의 12%, 고등교육기관 교원의 20% 내외의 교원의 교체가 불가피할 것으로 예상된다.

VI. 결론: 통일을 준비하자

향후 남북한 통일을 위한 우리의 힘을 기르고 통일을 감당할 수 있는 우리의 역량에 대하여 국제적 신뢰획득과 북한에 급변사태가 발생할 경우에 이에 대응할 수 있어야 할 것이다. 이러한 역량을 ‘통일자본’²¹⁾이라고 할 때 통일자본의 축적이 필요하다.

남북교육 통합에 대한 비전과 원칙, 전략과 기본구상을 수립해야 한다. 그리고 이것을 ‘통일정책’에 반영해야 할 것이다. 한국의 공교육은 지난 60여년동안 괄목할 만한 발전의 과정을 지나왔다. 한국교육의 수준과 역량을 세계적 수준으로 높여가는 일이 통일을 지향하는 중요한 전략과 자원이 된다. 통일을 염두에 두고 남한의 공교육을 혁신·발전하는 과제가 매우 중요한 통일교육과제가 된다. 이 점은 다른 모든 분야에도 공통적으로 적용되는 기준이 된다고 생각한다.

남한의 경제개발과 국가발전의 실적은 국제적으로 인정을 받고 있다. 경제적 빈국에서 G20에 들 수 있는 정도로 발전하였다. 피원조국에서 원조국의 국제적 지위를 획득하였고 이에 대한 높은 기대를 받고 있다. 한국은 국제적 분쟁지역에 UN의 평화유지군으로, 재난지역에 구호지원활동 국가로 그 역할을 수행하고 있다. 한국의 발전경험은 개발도상국가에게 중요한 지침과 전략을 제공하고 있다. 이러한 역할을 더욱 강화하여 재난지역과 분쟁지역과 개발해야 할 지역으로 등장할 ‘북한의 문제’에 대한 교육분야에서의 국제협력과 지원 실적을 높여가야 할 것이다.

통일 자본은 통일을 추진하기 위한 재원의 확보도 중요하다. 통일을 추진할 수 있는 에너지와 역량도 중요한 자본이 된다. 교육분야에서는 이 점에서 통일세대 육성을 위한 진정한 ‘통일교육’이 필요하다.

21) 여기서 자본은 재정적인 자본뿐만 아니라 ‘우리가 추구하는 가치를 구현할 수 있는 역량’이라는 의미에서의 자본을 말한다.

특강

교사로 경험한 남북의 교육현장이야기
김향춘(한겨레중고등학교 교사, 전 북한 중등 수학교사)

특강

교사로 경험한 남북의 교육현장이야기

김향춘(한겨레중고등학교 교사, 전 북한 중등 수학교사)

1. 들어가면서

저는 북한의 철의도시인 함경북도 청진에서 청진제2사범대학 수학과를 졸업하고 10여년 수학교사로 근무하다가 2009년 3월 대한민국에 입국한 탈북교사입니다.

갑작스러운 남편의 사고로 생계형탈북을 시도한 저는 중국에서 친인척을 찾아 주겠다는 인신매매 군들에게 속여 근 5년 동안 인간이 그 어떤 환경 속에서도 살아가는 방법을 체득하였으며 온실안의 화초가 들판의 야생화로 피어날 수 있다는 삶의 진리도 깨달았습니다.

버릴 수도 없는 내 삶의 소중한 퍼즐로 좋은 것은 추억으로, 나쁜 것은 경험으로 삶으면서 항상 열심히 노력하여 따라준 운과 함께 오늘의 이 자리에 서게 되었지만 아직은 우리아이들의 꿈과 미래를 책임진 교사로서 너무나 부족한 사람입니다.

같은 연령의 우리학생들을 서로 다른 환경과 교육현장에서 가르치면서 너무나 많은 것을 느끼고 배우면서, 아직도 모든 것이 부족한 우리아이들과 “사회부적응”이라는 단어 속에 방황하고 있는 우리 학부모들과 탈북민들을 상대할 때 마다 교육개발원에서 주최한 탈북교사 재교육연수시기 “통일은 교실에서부터 온다.”고 하시던 송재록 선생님의 말씀을 되새겨 보기도 합니다.

또한 하나로 합치는 “통일”이라는 명사보다 둘이 서로 이해하는 “통이”라는 명사가 더 어울린다고 말씀하시던 저의 대학원교수님의 말씀도 떠올리면서, 아직도 이해와 소통의 부족으로 일어나는 이산가족상봉의 무산소식을 어찌면 3,4세대 우리자신의 일로 되는 현실을 가슴 아픈 마음으로 지켜보면서 많은 것을 배우기도 합니다.

하지만 저녁이 가면 새벽이 오고, 봄이 가면 겨울이 오듯이 세월의 흐름과 더불어 언제든 오는 통일의 소원을 안고 열심히 우리 자녀들을 가르쳐 그들의 올바른 학교 적응과 나아가서 사회적응의 디딤돌로, 통일한국의 가교로 거듭날 그날을 그려가며 적은 힘이나마 보탬이 되고자 노력하고 있습니다.

2. 북한의 교육현장이야기

가. 북한교육목적과 학제

1) 교육의 목적

- 남한의 경우에는 민주시민양성에 그 목적을 가지고 교육내용과 방법운영이 개인의 성장에 기본원리를 두고 국가발전에 연결시키는 자의적 교육체계를 유지하고 있다.
- 북한의 교육은 모든 교육목적과 내용이 공산주의 혁명사상의 주입과 고취를 통한 혁명투사 육성이며 나아가서 김일성의 주체사상으로 튼튼히 무장시키므로 국가를 위한 인조인간으로 과학과 기술을 발전시키기 위한 교육으로 일관되어 있는 것이 차이점이다.

2) 북한 교육학제

- 교육은 서로 다른 양 체제의 사회적인 성격에 바탕을 두고 있기 때문에 북한은 독재정권체제 유지를 위한 이념교육에 중점을 두고 말로는 교육기회의 평등을 주장하면서 부모의 계층이나 신분지위에 따르는 자녀들과 인재양성을 위한 특수학제 제도를 실시하고 있다. 북한은 분단 후 7년제 의무교육(1960~1966), 9년제 의무교육(1967~1974), 11년제 의무교육(1975~2012), 12년제 의무교육(2013~) 으로서 “4.6,4(7)제의 학제를 운영하고 있다. 또한 일반학제와 초등, 중등이 구분이 없는 특별학제의 특수학교들이 있다.

예: 특수충자녀교육기관인 만경대혁명학원, 무용학교, 음악학교, 조형예술학교, 특수영재교육기관 등 외국어학교, 미술학교, 체육학교, 공예학교 등....

<표1> 정규교육의 기본학제 변천과정

구분	11년제 의무교육제도 실시 1975년 ~ 2012년	12년제 의무교육제도 실시 2012년 9월25일 발표
고등교육 (16세~27세) (17세~27세)	- 고등전문학교 (2~3년) - 단과대학 (3~4년) - 대학 (4~6년) - 박사원 ,연구원(2~3년)	
중등교육 (10세~16세) (11세~17세)	- 중고등학교 (6년)	- 초급중학교 (3년) - 고급중학교(3년)

구분	11년제 의무교육제도 실시 1975년 ~ 2012년	12년제 의무교육제도 실시 2012년 9월25일 발표
초등교육 (6세~10세) (6세~11세)	- 소학교(4년)	- 소학교 (5년)
학교전교육 높은반(1년)	유치원 높은반 (1년)	

나. 북한교육방법의 특징

- 1) **교육방법**: 교원이 교육형태에 따라 일정한 교육내용을 목적의식적, 계획적으로 가르침
- 교수= 교육+교양 (논리적으로 결합)
 - 일반적으로 지식전달과 가치관신념이 교육의 의미이지만 북한은 교육도 쓸모 있는 산지식교육을 강조함으로서 합리적인 도덕적 신념과 결합하는 교양을 하고 있다.

2) 교수방법의 특징

- 교육과 교양의 통일을 실현하는 것 (당성, 노동계급성, 과학성, 이론실천결합)
- 교수의 당정책화(단순한 지식이 아니라 당의 노선방침을 전달해주는 혁명가적 역할)
- 깨우쳐주는 교수방법 : 능동적인 사고활동을 통하여 학생들이 자립성과 창발성을 발전시키고 그들 스스로 사물현상의 본질을 파악하고 체득할 수 있도록 하는 방법
사례: 북한수학수업: 비와비례식 설명에서 공화국기발의 가로와 세로의 비는 2:1인데 우리나라 국기는 어떤 사상이 담겨져 있으며 이 이를 지켜나가기 위해 공부를 열심히 하여 과학의 총대로 나라를 지켜야 한다는 사상교양이 받침 되어있어야 한다.

다. 북한의 교수기법 특징

첫: 설명 : 교수자중심의 강의, 질의, 시범

- 사물현상에 대한 구체적인 묘사로서의 형상적 이야기와 현상들 간의 인간관계, 개념, 법칙, 원리 등을 분석적으로 해설 설득하는 논리적이야기, 담화의 방식

둘: 토론과 논쟁 : 상호작용, 토론과 집단과제

- 수업시간에 교원이 제시한 물음을 학과토론방식으로 토론방향을 안내, 평가정리

셋: 문답식 방법 : 개별학습, CBT

- 항일유격대식학습방법으로 정치교양의 기본 교수방법 (조별, 반별 질의문답경연)
개별지도와 방식상학 (시범수업방식), 글짓기 노래

넷: 직관교육, 실물교육 : 경험학습, 현장학습, 시물리케이션

- 자연 직관물, 모형, 상형직관물(사진, 그림), 도식직관물(도표), 상징직관물(지도)

라. 북한학교 운영 변화에 대하여

- 북한은 1996년부터 신학기를 4월1일로 선정하고 매년 2-4월 김일성과 김정일의 생일을 계기로 정치적인 축제분위기속에 청소년들과 학생들의 사상교양사업을 강화하고 경제과업 완수를 위한 인력수급을 원활히 하기 위한 대책을 세웠다. 그리하여 김부자의 존재를 확고히 심어주고 대를 이어 충성하라는 의미로 모든 학교에서 졸업식과 개교식을 변경하도록 하였다.
- 북한은 1970년대부터 11년제 의무교육제도를 시행하면서 학비 뿐 아니라 교과서, 학습장, 필기도구에서부터 교복까지 무료, 저렴한 국정가격으로 공급하였다.
- 이러한 공급체계는 90년대의 경제난과 식량난으로 고난의 행군을 맞이하면서 거의 공급 되지 않고 해당기관이나 기업소로부터 학교운영에 필요한 전력과 난방뿐 아니라 교육기자재와 비품공급이 중단되었다.
- 교사들은 식량공급중단으로 먹고사는 일이 더 바빠져 분과별로 식량구입을 가야 되었으며 합동수업으로 간신히 이어갔으며 학생들도 배고픔과 잇닿은 교육비품을 비롯한 학교의 세 부담으로 학교조차 오지 못하여 학생출석률도 30-40%로 수업을 할 수가 없을 지경으로 공교육이 붕괴될 지경이었다.

사례: 제가 근무하던 학교도 배고픔과 학교의 사부담 때문에 학교 나오지 못하는 학생들이 절반이상이었고 가정방문을 가면 산과 들로 나무하고 산나물 뜯으러 다니는 학생들이 대부분이었으며 굶어서 죽는 제자들도 제 손으로 땅에 묻는 일도 가슴 아픈 사연도 있었다. 조금이나마 재력 있는 부모들은 시장에서 교과서를 사서 보장하였고 자녀들의 대학입시를 위해 과외지도선생님을 두고 학교에 존지를 주고 대학입학추천서와 대학과의 물물 작업으로 대학입학을 사업하기도 하였다.

- 2000년대에 와서는 공공연히 돈의 함수로 중앙대는 1000\$,지방대는 500\$가 국정가격으로 명시되었고 실력으로 대학에 입학하여도 경제상황이 되지 않으면 도중에서 자퇴하는 하는 대학생들이 늘어났다.

이렇게 저조해진 교육의 질을 보장하기 위하여 1999년에는 그동안의 교육에 대한 각

중 교시와 지침을 종합하면서 20년간의 무료의무교육의 내용을 구체화하면서 교육법을 새롭게 창시하기도 하였지만 나날이 어려워지는 교육의 현실을 법을 받쳐 주지 못하였다. 또한 보통교육을 정상화하기 위한 여러 가지 조치들로 교육성은 교과서 개편과 원활한 공급, 그리고 교육내용의 질 개선, 교사의 정상적인 수급을 위해 해당교육기관과 기업소를 독려하고 학교시설의 보수, 학교비품과 실험실습 기구의 지원 등 교육환경 개선을 위한 학교후원단체결성운동을 전개하였다.

하지만 나라의 경제적환경이 이를 받쳐주지 못하고 평등교육이 위기에 빠지자 2008년에는 각 도,시, 군에 있던 1고등을 각도에만 두도록 하고 없애도록 조치를 취하기도 하였으나 교육 분야의 심각한 위기는 가셔지지 못하였다. 그리고 학교 교육의 기본인 교과서공급이 거의 중단되면서 학기가 끝나면 몇 부도 안 되는 교과서마저 수거하거나 대물림하는 현상이 과반수며 학교기자재부족과 교육관련 시설의 부족으로 학교정상화가 어렵고 학교교육전반에서 학습결손이 빈번하다.

사례: 학교 겨울준비 화목동원 - 학급당 3자동차분량 한차 3000*3대 학생인원수로 나누어서 개별부담. 토끼가죽, 외화벌이 (학부모재량)

학생들은 공교육으로부터 배제당하여 생계의 부담을 안고 산과 들로 헤매면서 한 끼 살 걱정으로 학교에 나오지도 못하여 정상적인 인간으로 자라나는 정기적인 교육교양훈련을 받아야 할 북한이 그토록 자랑하는 학교무상의무교육은 허상 의무교육으로 수많은 문맹자를 배출하였으며 2만 6천여 명의 탈북자들과 3000여명의 부진학생의 명예를 안고 사는 탈북청소년들 배출하였다.

- 김정일 시대의 보통교육정상화와 수재교육확대, 시대교육변화에 따른 실용적 교과의 도입 등 교육방법상의 커다란 변화로 인한 여러 가지 국가적인 법령과 시책들이 경제난과 식량난으로 심각한 상황을 맞이하면서 부족한 교사진과 더불어 교육은 붕괴직면에 이르게 되었다. 어제 날 시대의 깨끗한 양심과 순결한 충실성을 노래처럼 부르던 모범교사들과 실력 있는 교사들이 재력이 든든한 학부모들의 선택에 따라 거래되는 사회적 지위와 역할로 전환되어 북한의 제2사교육이 활성화 되기 시작하였다. 시대적 흐름의 사회적 변화는 12년제 의무교육의 발표로 교육 개혁의 변화를 요구하고 있지만 너무나 달라진 북한교육의 상황은 이전 사회주의 교육으로 회복하기는 어렵다고 본다.

사례: 사교육존재, 중학교 5학년에서 경제력만 있으면 가졸업도 가능(현재)

중학교 대학교 기말고사에서 예물작전(술, 담배), 정무원시험(현금시험지에 부착)

3. 내가 다시 겪은 우리아이들

가. 다시 변화된 가정환경으로 인한 스트레스로 고민하는 아이들

- 북에서 태어난 학생들은 재북 시 경제난으로 한 부모나 무연고가 된 아이들과 탈북 과정에 부모 형제를 잃거나 이혼, 재혼한 가정, 입국 후 이혼, 재혼한 가정, 편부, 편모, 무연고, 기타 가정이 80%이다. 또한 탈북과정에서 중국의 문화권에서 태어나 국적이 다른 부, 모를 둔 자녀들인 비보호아동 등이 지금 50%이상을 넘으면서 다양한 탈북청소년들이 자기의 정체성으로 고민하고 있는 상황이다.
따뜻한 가정의 울타리로 자녀들의 학습이나 학교생활에 적극적인 방조자가 되지 못하는 가정이 대부분이고 부모들 자신이 안정적이지 못하다보니 애들이 혼란성으로 심리적 고충과 정신적 불안으로 부적응 결과를 초래하고 있다.
- 또한 입국 후에도 북한의 교육문화와 양육문화, 교육문화에 익숙되어 담임의존도가 높으며 학교에 맡기면 모든 것이 해결되는 것으로 이해하고 자녀에 대한 희망 교육 수준을 높이면서 자녀들에 대한 기대치를 높이었다가 학교부적응으로 받는 실망과 갈등 속에 또 다른 아픈 경험을 하게 되며 쉽게 포기하게 된다.
이런 중첩적인 모순 속에 탈북학생들은 안정적 지지집단으로서의 가족의 영향을 받지 못함으로 힘든 일에 부딪칠 때마다 좌절과 신심을 잃게 되며 또 다른 부정적인 생각과 그릇된 행동을 반복하게 된다.

나. 탈북학생에 대한 일반적인 이해와 일방적인 이해

- 거의 모든 탈북학생들은 입국이전까지 생사의 기로를 넘나드는 탈북과정을 통하여 학습결손은 물론 심리적 불안정, 새로운 문화권에서 겪는 여러 가지 충격으로 학교생활을 해나가는데 적지 않는 어려움을 겪고 있다. 탈북과정의 극심한 공포 속에 자주 노출된 그들은 어린나이에 감당하기 힘든 가족의 총탄에 맞아 사망하거나 친인척의 사망 등 가족의 해체를 경험하면서 충격적인 사건과 갈등 속에 복합적인 심리적 갈등을 가지게 된다.
- 탈북공백이 클수록 시시각각 위험이 뒤따르는 매우 불규칙적인 생활로 학교책상에 앉아 있는 것 자체가 매우 어려운 고역인 탈북학생들은 개념적인 생활법칙과 타인에 대한 기본적인 배려, 존중, 이해가 아주 부족한 상황이다. 거의 무 개념적인 상태로 학교생활을 하는 그들이 생소한 장소에서 잘 알아듣지 못하는 언어로 소통을 한다는 것은 참으로 힘든 리허설이라고 생각한다.

이러한 상황 속에 심리적으로 안정되지 못하고 준비되지 못한 우리아이들이 학우 관계에서 갈등상황이 발생하면 감정조절기능이 형성되지 못하고 공격적인 행동으로 비정상적이고 극단적인 반응을 일으키는 것은 타당하다고 본다.

아직 학업은 둘째고 기본생활의 개념조차 이해하지 못한 아이들이 복잡한 환경 속에 대처하는 능력이 되지 않아서 준비되지 못한 상태로 일반학교에 입학하면 예견하지 못하였던 여러 가지 상황에서 자신의 일방적인 행동의 단점과 결함보다도 상대방의 이해와 관심이 부족하다고 생각하면서 선생님들과의 상의나 의논도 없이 갑자기 학교를 그만두고 만다.

학부모나 학생들이 학교를 그만둘 때에도 자퇴와 휴학의 개념이 없기 때문에 기분 주의적으로 생각하고 행동하고는 후회하면서 학교로 다시 찾아와서 전학할 때 학교에서 휴학처리하면 그때야 그릇된 결과임을 인식하게 된다.

사례: 일반학교 전학 갔다가 온 현00 이야기

- 북한의 비판적이고 일방적인 조직문화에 적응된 부모들의 영향과 학습으로 모든 일의 절차와 그 과정속의 결론의 중요성보다 조건을 따지면서 자신의 그릇된 행동의 합리화하려는 경향으로 상대방의 오해와 불신을 가지게 되는 탈북자들의 일방적인 행동에 대한 이해도 서로의 이질성을 줄이는 하나의 이해과정이라고 생각한다. 탈북청소년들의 이러한 행동과 습관은 하루 이틀사이 고쳐지는 것이 아니라 많은 학습과 반복 과정, 상호간의 배려 속에 고쳐질 수 있지 않을까 싶다.

우리 학생들에게 시초학습과 더불어 반드시 습득해야 할 개념적인 생활습관과 이 사회에 상호적인 관계 속에 살아갈 수 있는 올바른 생활습관을 가르치는 것은 정말 중요한 사활적인 문제라고 본다.

정부에서 수많은 교육지원제도를 실시하고 학습지도와 생활지도, 진로지도를 실시하고 있지만 성과보다도 부정적인 관습이 쉽게 달라지지 않고 있으며 복지혜택제도의 의존도가 만성화되고 있는 탈북자들과 자녀들의 모습에서 북한의 조직문화, 사회문화 구조에 대한 여러 가지 이해가 반드시 필요하다고 생각한다.

저 자신도 비록 다른 환경이지만 똑같은 우리학생들을 가르치면서 너무나 빨리 변화되어 가는 우리 아이들의 모습 속에 의문과 이해불가가 오지만 부모라는 그 넓고 깊은 그릇 속에 자식이라는 다양한 재료를 다듬어 좋은 음식으로 만들 수 있는 비결이 물론 그 기술도 필요하지만 그것보다 더 중요한 것은 사랑과 정성이라고 생각합니다.

- 북에서 교사로 근무할 때에는 학습지도와 생활지도를 하면서 자기 나름의 자긍심과 긍지감을 가지고 애들을 위해 헌신한다고 자부하였는데 여기 학교에 와서 생활하면

서 우리선생님들이 하시는 모습을 보고 많은 것을 생각하였다.

하루 종일 애들과 함께 생활하면서 주말휴식도 따로 없이 부진된 학습지도와 여러 가지 애로 조건을 생활 상담을 해주시며 밤늦게까지 수고하시는 모습을 보면서 마음으로 가르치는 이런 분들이 계시기에 우리아이들이 밝은 모습으로 학교에서 자기의 꿈과 미래를 찾아가지 않을까 싶다.

북한학생들이 우리사회의 걸림돌이 아니라 남북통합의 디딤돌로 되는 것은 거창한 말속에 있는 것이 아니라 그들이 적응기준이 시각의 차이가 사람마다 다르겠지만 학교생활에 대한 긍정적인 인식과 기본적인 개념들을 체득함으로서 살아가는 방법을 스스로 모색하도록 하는 것이라고 본다. 그것을 제때에 올바르게 찾아갈수 있게 안내해주고 인도해 줄 수 있는 리더들이 다름 아닌 여러분들이라고 생각한다.

마지막으로 우리에게는 우리자신의 일이지만 바쁜 시간을 내어주시면서 우리 탈북 학생들에게 많은 관심 가져주시고 그들의 올바른 적응을 위하여 노력해주시는 선생님들에게 고마운 마음으로 다시 한 번 감사의 인사를 드리고 싶다.

주제발표 ①

통일에 대비한 남북한 학교제도 통합 방안 탐색

발표 한만길(한국교육개발원 선임연구위원)

토론 박찬석(공주교육대학교 교수)

주제발표 ①

통일에 대비한 남북한 학교제도 통합 방안 탐색

한만길(한국교육개발원 선임연구위원)

I. 서론

남북한의 통일 시나리오는 두 가지 상황을 상정할 수 있다. 첫째는 단계적인 통일로서 지금 까지 우리 정부의 공식적인 통일방안인 민족공동체 통일방안에 기초하는 통일 실현이다. 둘째는 북한지역에서 급변사태가 발생하고, 북한체제의 붕괴로 인한 급격한 통일이 실현되는 과정이다.

가장 바람직한 통일방안은 장기적으로 남북한의 교류와 협력을 통하여 단계적이며 점진적으로 통일이 실현되는 상황이다. 말하자면 화해·협력 단계와 남북연합 단계를 거친 이후 남북한이 점차 사회문화적으로 통합을 실현하여 궁극적으로 통일국가를 완성하는 것이다. 이러한 통일 과정을 통해 남북한의 갈등을 해소하는데 필요한 노력을 할 수 있으며, 이를 통해 통일 후 직면할 것으로 예상되는 후유증을 미리 완화할 수 있기 때문이다. 말하자면 남북한의 장기적인 교류와 협력을 통하여 상대방을 이해하고 수용할 수 있는 준비태세를 갖추 수 있게 되어 통일 전후 과정에서 나타날 수 있는 갈등 문제를 미리 대체할 수 있다는 점에서 바람직하다.

그러나 북한의 체제위기 상황을 고려하면 급변사태의 발생도 배제할 수 없다. 지난 1990년 초반부터 구소련의 붕괴, 동유럽 국가체제의 전환, 동서독의 통일로 인하여 북한은 장기적인 경제침체를 맞이하였다. 여기에 거듭된 자연재해로 인하여 극심한 식량부족에 시달려 왔다. 더욱이 1994년 김일성의 사망으로 말미암아 국내외 북한 전문가들은 북한체제의 붕괴 가능성을 예측하기도 하였다. 이러한 상황에서 북한은 스스로 '고난의 행군' 시기로 규정하면서 이를 타개하려고 시도하였다. 그러나 여전히 만성적인 경제침체, 식량부족 상황을 타개하지 못하고 있다. 여기에 주민들의 불만과 사회일탈 현상이 확산되는 것으로 진단할 수 있다.

당시 우리는 북한체제의 붕괴 가능성을 예측하면서 급변상황에 대비하는 남북한 통합 대책을 수립하기도 하였다. 그런데 북한체제는 지난 20여년간 위기상황이 지속되는 가운데 유지되고 있다. 오히려 북한은 스스로 '고난의 행군'이라는 위기 상황을 겪으면서

나름대로 내구성(耐久性)을 가지게 되었다. 그 요인은 국내외적으로 다양한 요인을 살필 수 있지만 국내적으로는 물리적인 억압체제(군대와 경찰), 그리고 정신적인 통치이념(사상, 교양)이 중요하게 작용하고 있다. 그리하여 지금은 김정은 3대세습체제로서 독재권력의 기반을 구축하고 있다.

이러한 통일 상황은 다양한 요인을 고려하여 분석할 문제이며 교육분야에서 독자적으로 접근하기는 어려운 문제이다. 원칙적으로 우리는 남북한의 통일은 '민족공동체 형성을 위한 단계적 통일방안'을 기반으로 한다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 이는 화해협력 단계, 남북연합 단계, 그리고 통일국가 단계로 설정하고 있으며, 이에 따라서 단계별 교육통합의 과제를 설정해야 할 것이다. 또한 평화적인 방법으로 통일을 실현하는 것이 합리적이며 실제로 실현 가능한 통일방안이기 때문이다.¹⁾ 만약 북한의 체제붕괴로 인한 급격한 통일이 실현되는 상황이 발생한다 해도 기본적으로 접근 방향은 동일해야 할 것이다. 말하자면 남북한 통합의 기간을 얼마나 단축시킬 수 있느냐의 문제가 다를 뿐이다. 급변상황에서는 그에 상응하는 만큼 단기간에 걸쳐 남북통합 작업을 추진해야 할 것이다.

이 글은 남북한 교육제도 통합을 위한 방향과 과제를 모색하고자 한다. 이를 위해서 먼저 통합이론에 기초하여 교육통합의 의의를 살펴본다. 그리고 북한이 지난 해 단행한 학제 개편 내용과 우리에게 주는 시사점을 살펴 보기로 한다. 다음은 통일 및 북한교육 전문가 델파이 조사 결과를 참고하여 남북한 교육제도 통합 방안에 대하여 논의해 본다. 이 글은 남북한 통일상황을 예측하고 이에 따른 교육통합 대책을 강구함으로써 사전에 준비한다는 관점에서 의의가 있다.

II. 교육통합의 접근 방향

1. 통합에 관한 논의

통합은 개별단위들이 일관성 있는 체제를 형성하는 과정으로서, 통합을 통해 개별단위들의 상호의존적 관계뿐만 아니라 그 개별단위들만으로는 가질 수 없는 체제특성이 만들어진다.²⁾ 이 정의에 따르면 통합은 국가의 관계는 물론 국가 내부의 다양한 행위자들의 관계에도 적용될 수 있다. 즉 국가 내부 또는 국가 간의 이념, 계급, 지역, 종교 등

1) 한만길 외, “남북 교육공동체 구성을 위한 교육통합 방안 연구: 남북한 평화공존상황을 중심으로”, 통일연구원, 2001.

2) 구영록, “남북한 정치통합과 국제관계”, 1986; 구영록, “한국과 햇볕정책”, 법문사, 2000.

을 둘러싸고 벌어지는 갈등을 전환시키려는 행위들과 그 결과로 만들어진 새로운 체제도 통합결과이다.

기능주의 통합론은 독립된 두 체제가 서로 교류와 협력하면서 점차적으로 통합에 이른다는 것이다. 대표적으로 제이콥(Jacob) 등³⁾은 통합의 전제 조건으로서 지리적 인접성(proximity), 사회적 동질성(homo-geneity), 상호작용의 관계, 인식상의 친화성(cognitive proximity), 기능적 이익의 공통성(functional interest), 두 사회의 지배적인 생활 감정·가치 지향·행위 양식, 사회 공동체 내의 의사 결정 구조, 정부 기능의 능률성 등을 들고 있다. 상호작용은 체제간의 교류 즉 커뮤니케이션, 무역, 왕래 등이 빈번할수록 동질성이 증대된다. 인식의 친화성은 체제 간의 지식이나 이해의 유사성이 높을수록 동질성이 증대된다. 기능적 이익은 통합의 과정에서 발생하는 이익을 공통적으로 공유할 수 있는 조건에서 동질성이 증대된다는 것이다.

이와 같이 동질성을 강조하는 통합론에서 볼 때 남북한의 통합은 상호 공통적인 조건을 구비하고 있는 요인이 많다. 우선 지리적으로 인접하고 있으며 역사적 전통과 문화를 공유하고 있기 때문에 생활, 가치, 인식체계의 유사성을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 남북한 통합에 접근하지 못하는 것은 통합을 저해하는 요인이 존재하기 때문이다. 그것은 현실적으로 상호작용의 과정을 거치지 않고 있다는 점에서, 그리고 이념과 체제의 차이가 너무 크기 때문에 서로 친화성을 공유하지 못하기 때문이다.

그래서 도이취 등⁴⁾은 통합에 있어서 교류의 중요성을 강조하고 있다. 그는 두 체제간에 교류가 증대되어 상호 안전성을 제고함으로써 “복합적 안전 공동체”를 형성할 수 있다. 그는 서구의 여러나라 통합 과정에 대한 분석을 통하여 통합의 배경 조건으로서 다원주의의 강화, 통합의 추동력, 커뮤니케이션의 증대, 다양한 교류와 거래, 행동의 상호 예측 가능성 등을 제시하고 있다.

한편 에찌오니⁵⁾는 통합의 조건으로서 ‘통합을 통제하는 힘’을 중시하였다. 그것은 다양한 엘리트들이 행사하는 통합 추진력을 의미한다. 여기에는 강제적 힘(예: 군사력), 공리적 힘(예: 경제 제재), 그리고 동화 추진력이 있는데 교육은 바로 동화 추진력(identitive power)에 관련 된다⁶⁾. 그 동력은 정치, 군사, 경제력에 의해서 형성되지만 그 내용은 교육, 종교에 의해서 만들어지는 가치와 상징체계 등을 들 수 있다.

3) Philip E. Jacob, and James V., Toscano, Eds., "The Integration of Political Communities", Philadelphia: Lippincott, 1964.

4) Karl Deutsch et al., "Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience", N.J.: Princeton University Press, 1957.

5) Etzioni, Amitai, "The Active Society: A Theory of Society and Political Process" N.Y.: Free Press, 1968.

6) Etzioni는 동화추진력 (identitive power)이라는 용어를 그 저작의 초기에는 규범적 파워(normative power)라고 했다가 다음에는 동화추진력 그리고 어떤 때는 설득력(persuasive power)이라는 용어를 사용하고 있다.

그러나 기능주의 통합론은 두 체제 간의 점진적인 교류와 협력을 통하여 통합을 추구해 간다는 관점이기 때문에 어느 일방이 교류와 협력을 기피할 경우 통합 과정은 형성될 가능성이 없다는 점에서 한계다. 특히 남북한의 통합 과정에서 남북한 어느 한 쪽이 교류와 협력을 기피할 경우 통합은 시도될 수 없는 것이다. 즉 기능주의 통합론은 남북관계에 있어 어느 일방이 타방에 의하여 동질성을 강요하는 경우나 동질화 거부를 위한 교류 회피가 나타나는 경우를 설명하지 못하고 있다.⁷⁾

이러한 한계를 극복하는데 있어서 신기능주의 통합론은 통합 과정에서 국가의 역할을 강조하는 접근이다. 즉 정치 엘리트, 정치조직, 정부 등의 능동적인 역할이 두 체제 간의 교류와 협력을 촉진하는데 중요한 역할을 한다는 것이다.⁸⁾ 현실적으로 남북한 간의 교류와 협력을 증진시키려면 정치적인 추동력을 지녀야 한다는 점을 강조하는 것이다. 말하자면 신기능주의 통합론의 관점에서 보면 거의 모든 분야에 걸쳐서 남북관계가 교착상태에 빠진 현 상태에서 이를 타개할 수 있는 길은 정치적인 결단과 노력이 수반되어야 한다.

무엇보다도 신기능주의 통합론은 남북간의 정치군사적 협력과 교류협력을 함께 추진하는 구상이 필요하다. 정치통합의 초기 단계에서는 다른 기능주의적 협력과 더불어 남북이 공동안보를 지향하는 안보공동체 또는 평화체제를 구축하는 신기능주의 통합론의 추진이 필요하다. 무엇보다도 정치군사적으로 서로를 인정할 수 있어야 한다. 또한 한반도의 평화와 통일을 위한 길은 평화적 방법에 의해 이루어져야 한다. 그 원칙을 담보하는 개념으로서 통합 개념을 사용해야 한다. 이러한 통합의 관점을 사회의 전 부문으로 확장할 필요가 있다.⁹⁾

이러한 관점에서 보면 우리 정부가 공식적으로 채택하고 있는 민족공동체 통일방안은 남북한 정부 당국의 주도적인 추진력을 중시하고 있다는 점에서 신기능주의에 입각한 남북한 통합 방안이라고 할 수 있다. 우리의 통일방안 자체가 남한 정부의 통일 정책을 표방하는 것으로 정부의 통일 추진력이 중요하다.

남북한 통합의 첫째 단계인 화해 협력 단계는 남북이 적대와 불신, 대립 관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에서 긴장을 완화하고 평화를 정착시키면서 실질적인 교류와 협력을 추진함으로써 공존을 추구하는 것이다. 이 단계에서는 남북 분단의 현실과 서로 다른 이념과 체제를 상호 인정하면서 남북의 문제를 평화적 방법으로 해결하는 것이다.

다음으로 남북연합 단계는 남북이 연합하여 민족공동체 형성을 지향하여 궁극적으로 단일 국가를 건설한다는 목표를 설정하는 것이다. 그리하여 남북간의 공존을 제도화하는 과도적 통일 체제인 남북연합을 구성한다. 이 단계에서는 사회·문화·경제적 민족 공동

7) 윤덕희, 김도태, “남북한 사회문화 공동체 형성방안”, 민족통일연구원, 1992, 22

8) 임혁백, “남북한 통일정책의 비교 분석”, 이용필 외, 『남북한 통합론』 인간사랑, 1992, 66쪽

9) 구갑우, “국제관계학 비판 : 국제관계의 민주화와 평화”, 후마니타스, 2008

체 실현과 국가 통일의 구체적 준비를 하는 것이다.

통일국가 단계는 남북연합단계에서 구축한 민족공동의 생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북 두 체제를 완전히 통합하는 것으로서 단일국가로 통일을 완성하는 단계이다. 즉 통일 헌법에 따른 총선거를 통하여 통일 정부를 구성함으로써 평화통일을 완성하는 것이다.

2. 교육통합의 방향과 원칙

교육통합은 정치·경제·사회 등의 전체 통합 과정에서 한 부문에 해당한다. 또한 국가 통합 또는 전체 통합은 여러 부문 통합의 총합으로 보아야 한다. 그렇기 때문에 교육통합은 정치, 경제, 사회, 문화 분야의 전체적인 통합과의 관계 속에서 교육통합의 의의와 원칙을 규정할 수 있다. 또한 남북한의 교육통합은 우리의 통일이 어떠한 방법으로, 어떠한 형태로 이루어지는가에 의하여 좌우될 것이다. 그러나 통일이 어떠한 방법과 형태로 이루어지든지 간에 교육통합의 과정에서 공통적으로 고려해야 할 원칙을 앞에서 논의한 통합론에 기초하여 정리할 수 있다.

첫째, 남북한의 교육통합은 점진적인 교류와 협력을 거치면서 서로 상대방을 이해하고 존중하는 단계를 거쳐야 한다. 이를 위해서 교육분야에서 인적 왕래와 물질 교류가 이루어져야 한다. 둘째, 남북한 교육제도의 차이를 어떻게 연계하고 극복할 것인가의 문제이다. 예를 들면 남북한 학제에서 학교급별 단계와 수학연한의 차이를 서로 연계할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 여기에는 학력인정, 학점이수 등의 부분적인 연계 방안을 고려할 수 있다. 셋째, 남북한의 이념과 체제에 대하여 상대방을 비방하고 왜곡하는 교육을 중단해야 한다. 이는 상호 적대적 관계를 해소하고 이해와 신뢰를 바탕으로 협력체제를 구축해 나가는 것이다. 교육은 목적과 내용, 방법에 이르기까지 정치이념적 요소가 내포되어 있기 때문에 중요한 문제이다. 이로 인하여 남북한 통합 논의에서 교육분야 통합 논의는 더 많은 논쟁점을 갖고 있으며 장애 요인이 될 수 있다. 넷째, 남북한의 교육의 동질성을 발견·발굴하면서 상호 간의 화합과 통합의 가능성을 모색하는 노력을 기울이는 방식으로 추진해야 한다. 남북한은 오랫동안 동포로서의 혈연관계를 맺고 있으며, 역사문화적으로 공동체를 형성하고 있기 때문에 교육통합 논의에서 서로의 공통점과 동질성을 중시하고 이를 통합의 매개요소로 삼아야 한다. 다섯째, 보편적인 가치로서 민주주의와 인권, 인간존중의 가치를 교육에서 구현해야 한다. 동시에 남북한의 다양성과 이질성을 인정해야 할 것이다. 우리가 지향하는 통일의 원칙은 민주주의 가치에 기초하며 평화적 통일을 지향하는 것이다. 남한의 헌법 제4조에서 명시하고 있는 통일의 원칙 즉, “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일

정책을 수립하고 이를 추진한다”는 것이다. 우리가 추진해온 통일정책상 국가의 미래상과 관련하여 자유와 평등을 추구하는 민주주의 이념에 기초한 통일이다.

III. 북한의 학제 개편과 시사점

1. 북한의 12년 의무교육제도 개편

북한은 지난 해 2012년 9월 25일에 12년제 의무교육 추진에 대한 법령을 제정하였다¹⁰⁾. 이에 따르면 북한은 지난 1973년부터 실시하던 11년제 의무교육을 12년으로 연장하였다. 북한이 새롭게 채택한 12년제 의무교육은 학교전교육 1년, 소학교 5년, 초급중학교 3년, 고급중학교 3년으로 개편하였다. 말하자면 1년 유치원 의무교육은 그대로 유지하고, 소학교는 현행 4년에서 5년으로 연장하고, 중등학교는 현행 6년제 중학교(통합학교)에서 초급중학교 3년과 고급중학교 3년으로 분리하는 것이다. 이러한 의무교육제도의 개편은 학교교육을 정상화시키고, 지식경제시대에 필요한 인재를 양성하기 위해 중등일반교육을 개선 강화하는 데 목적이 있다. 12년제의무교육의 추진 계획에는 교육과정과 교육방법 개혁, 교육 시설 및 환경 개선, 우수 교원 충원 등의 개혁 내용이 포함되어 있다.

이와 관련하여 북한은 “지식경제시대에 교육발전의 현실적 요구와 세계적 추이에 맞게 교육의 질을 결정적으로 높여 새 세대들을 완성된 중등일반 지식과 현대적인 기초기술지식, 창조적 능력을 소유한 주체형의 혁명인재로 키우는 가장 정당하고 우월한 교육”이라고 강조하였다. 학제개편의 목적은 우선 학교교육의 질적인 향상을 도모하려는 것이다. ‘중등일반교육을 새로운 높은 단계에 올려세우고 혁명인재 육성 사업에서 획기적인 전환을 일으킬 수 있는 확고한 담보가 마련되었다’고 하였다.

북한은 지난 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후 호전되기는 했지만 여전히 정상화에는 거리가 멀다는 난제를 안고 있는데, 이를 해결하기 위한 대책이다. 북한은 식량난 속에서 낮은 급여로 인하여 교원들의 학교 이탈이 발생하고, 이로 인하여 교원 부족 사태를 겪고 있다. 그리고 교과서와 학용품 부족, 실험·실습실의 부족과 낙후된 시설 등의 심각한 문제를 안고 있다. 이러한 상황에서 북한 당국은 교육여건을 개선하기 위해서 ‘행정적 지도와 법적 통제’를 강화하면서 물질적 지원을 강조하고 있다. 이는 그동안 야기되었던

10) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여”, 「로동신문」, 2012년 9월 26일자. 북한은 2012년 9월 25일 조선중앙TV 중대발표 내용으로 북한 전역에서 2013년부터 전반적 12년제 의무교육을 실시한다는 정책을 발표하였다.

주민들의 교육에 대한 불만을 무마시키기 위한 조치라고 할 수 있다.

또한 북한이 주장한 바와 같이 정보산업시대, 지식경제시대에 적합한 과학기술 인재를 양성하기 위한 조치이다. 2000년대 이후 본격적으로 추진하고 있는 첨단과학기술을 활용하는 국가경제 전략의 일환으로 학제 개편을 단행한 것이다. 이는 첨단과학기술로 발전하는 세계 경제의 변화에 부응하려는 대응책이라고 할 수 있다.

현재 북한의 경제여건을 고려할 때 이러한 학제개편은 학교시설의 확대와 증설, 교원 양성과 재교육, 교육과정 개편에 따른 교과서 개발, 교육기자재 확충 등 수많은 과제를 안고 있다. 이를 위해서 많은 인력과 재원을 추가로 확보해야 하며, 이를 동원할 수 있는 행정력을 가동해야 한다. 그러나 그 실현 가능성은 아직 미지수라고 할 수 있다.

2. 남북한 학제 비교와 시사점

남북한 학교제도가 갖고 있는 특성을 비교하여 다음 <표 1>과 같이 요약하고 남북한 학제를 도표화하여 다음 [그림 1]으로 정리하였다.

<표 1> 남북한 학제 비교

남한	- (1)-6-3-3제(취학전 1년: 무상, 초·중학교 9년: 무상 의무교육) - 단선형 학제, 중등 후반기(고교)에 직업교육 분화(특성화고/특목고) - 3월 입학기 시작, 1년 2학기제 - 국립/공립/사립 공존(고교의 약 50% 정도는 사립) - 개인 능력에 기반하여 학교 선택 가능
북한	- (1)-5-3-3년제(유·초·중 12년 무상 의무교육) - 단선형 학제, 중등교육단계에서 직업교육 계열 구분이 없음 - 4월 입학기 시작, 1년 2학기제 - 국가가 모든 학교를 운영·관리하며 사립 형태의 학교는 없음 - 혁명 유자녀, 특수계층, 기타 특기자를 위한 특수목적학교 운영

남한은 (1)-6-3-3년 학제로서 취학전 1년을 무상교육하고 있고 초·중학교 9년을 무상 의무교육제로 실시하여 국제적 기준을 수용하고 있다. 학생 개인의 능력과 소질에 따라 다양한 학교를 선택할 수 있으며, 국·공립이외에 다양한 사립학교가 설립되어 교육의 상당부분을 담당한다. 중등교육 후반기에 계열분화가 시작되어 진학과 취업을 위한 학교로 구분되어있다.

한편 북한은 (1)-5-3-3년 학제로서, 유·초·중 12학년 무상의무교육을 실시하고 있는데, 초등 교육이 5년제로 국제적 기준에 비해 1년이 부족하다. 학생개인의 선택은 제한되어

있으며 특수 목적 학교를 제외하면 대부분 학교는 거주지 배치원칙으로 운영되고 있다. 당과 교사의 결정에 의해 진학하는 경우가 대부분이고, 모든 학교는 국립이며 사립학교는 없다. 혁명유자녀와 신분적으로 특수한 계층 및 예술과 체육 분야의 특기자를 위한 특수목적학교를 운영하고 있다.

북한의 학제 개편은 우리에게 몇 가지 시사를 준다. 우선 북한 스스로 국제적 표준에 부응하려는 노력의 일환으로 학제개편을 추진한다는 점에서 환영할 만하다. 더욱이 우리 남한과 초중등학교 학제에서 차이가 크기 때문에 상호 호환과 연계, 나아가 통합을 논의하는 데 있어서 괴리가 컸다고 할 수 있다. 북한이 기존의 학제에서는 초중등교육 연한이 10년에 불과했는데, 이를 11년으로 확대함으로써 우리와 1년의 차이를 갖게 되었다. 아직 1년의 차이는 지속되지만 우리와 근접할 수 있는 단계에까지 와 있다고 할 수 있다. 더욱이 중등학교를 기존의 6년 통합학교를 분리하여 초급중학교 3년, 고급중학교 3년으로 개편함으로써 우리와 근접해 지고 있다.

고등 교육	대학원 (석사 2~3, 박사 2~3)		28	박사원			고등 교육	
			27					
			26					
			25					
			24					
			23					
	의학·치의학대학(6) 일반대학(4) 교육대학(4)	전문대학 (2~3)	22	일반대학 (4~6)	단과대학 (3~4) 고등 전문 학교(2~3)			
			21					
20								
19								
중등 교육	고등학교(3)		18	12 년 의 무 교 육	고급중학교(3)		중등 교육	
			17					
			16					
	중학교(3)	9 년 의 무 교 육	15		초급중학교(3)			
			14					
			13					
초등 교육	초등학교(6)		12		소학교(5)		초등 교육	
			11					
			10					
			9					
			8					
			7					
학교 전 교육	유치원		6	유치원	높은반(1) 낮은반(1)		학교 전 교육	
			5					
	어린이집		4		탁아소			
			3					
남한			연령	북한				

[그림 1] 남북한 학제 비교

IV. 남북한 학제 통합 방안 탐색

1. 남북한 학제의 수용 및 배제 요소

남북한 교육통합 방안을 모색하기 위하여 델파이조사 결과를 소개하기로 한다. 지난 2012년 한국교육개발원 연구¹¹⁾에서 북한 및 통일교육 전문가 50명을 대상으로 남북한 교육통합에 관한 델파이조사를 실시하였다. 델파이조사는 총 3차에 걸쳐 실시하였는데, 1차는 각자 자유기술 형식으로 작성하였으며, 이를 유목화하여 2차조사지를 작성하였다. 2차 조사는 각 항목에 대한 동의 정도를 5단계 척도에 따라 응답하도록 하였다. 2차 조사 결과에 기초하여 3차 조사는 각 항목에 대한 우선 순위를 작성토록 하였다. 학교제도와 관련되는 델파이 조사 결과를 소개하면 다음과 같다.

가. 남한 학교제도의 수용 및 배제 요소

남한 학제의 수용 요소에 대한 1차 조사결과에 의하면 빈도수가 가장 높은 항목은 '초·중·고로 구분된 6-3-3제, 총 12년의 교육연한'이었고, '초·중학교 9년의 무상의무교육' 및 '유치원 1년의 무상교육'과 '단선형 학제'가 그 뒤를 이었다. 1차 조사 결과를 유목화하여 빈도수에 따라서 번호 순서대로 제시한 결과는 다음<표>와 같다.

2차 조사 결과에 의하면 남한학제의 수용 요소 중 가장 높은 동의를 얻은 항목은 '유치원 1년의 무상교육'(4.50)으로 표준편차도 가장 낮아 전문가들의 합의 정도가 가장 높다. 그 다음이 '학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장'과 '국·공립 및 사립의 다양한 학교 설립 형태'가 높은 동의를 얻었다. 동의 정도가 높은 항목은 '유치원 1년의 무상교육'이고 '학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장'과 '남한의 현행 학교제도 전반', '중등교육 후반기의 계열 분화' 및 '국·공립 및 사립의 다양한 학교 설립 형태' 등이다.

3차 조사결과를 보면 수용 항목으로 1순위는 '학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장'이었고 2순위는 '유치원 1년의 무상교육', 3순위는 '국·공립 및 사립의 다양한 학교 설립 형태'로 나타나 1,2차 조사결과와 일치하는 항목이 높은 순위를 차지했다.

11) 한만길 외, 「통일에 대비하는 교육통합 방안 연구」, 한국교육개발원, 2013

<표 2> 남한 학교제도의 수용 요소

남한 학제 수용 요소 : 1차 조사 결과	2차조사	3차조사
수용	적정성평균 (표준편차)	우선순위 총점(순위)
① 초·중·고로 구분된 6-3-3제, 총 12년의 교육연한	3.72(1.132)	181(6)
② 초·중학교 9년의 무상의무교육	3.79(1.040)	228(4)
③ 유치원 1년의 무상교육	4.50(0.791)	310(2)
④ 단선형 학제	3.33(1.230)	148(7)
⑤ 중등교육 후반기의 계열 분화	3.93(0.988)	204(5)
⑥ 국·공립 및 사립의 다양한 학교 설립 형태	4.04(0.999)	264(3)
⑦ 학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장	4.29(0.841)	317(1)
⑧ 남한의 현행 학교제도 전반	3.26(0.943)	104(8)
합계평균	3.86	

다음으로 남한학제의 배제 요소에 대한 1차 조사결과에 의하면 ‘무상의무교육 기간이 초·중학교 9년으로 짧다’는 의견이 가장 많았다. ‘초등학교 교육연한이 6년으로 길다’는 의견과 ‘교과 성적 중심의 경쟁적 진학제도’를 배제해야한다는 의견이 다음으로 많았다. 1차 조사 결과를 유목화하여 빈도수에 따라 번호 순서대로 제시하였다. 배제할 요소로서 가장 높은 항목은 ‘교과 성적 중심의 경쟁적 진학제도’(3.81), 다음으로 ‘사립학교의 비중이 큼’(3.68) 항목이다. 또한 이들 항목에 대한 합의 정도가 높게 나타났다. 3차 조사결과에서 배제할 항목 1순위로는 ‘교과 성적 중심의 경쟁적 진학제도’이며, 2순위는 ‘사립학교의 비중이 큼’, 그리고 ‘무상의무교육 기간이 9년으로 짧다’, ‘학생의 입직(취업) 시기가 늦다’, ‘초등학교 연한이 6년으로 길다’ 항목 순이다.

나. 북한 학제의 수용 및 배제 요소

먼저 ‘북한 학제의 수용 요소’에 대한 1차 조사결과에 의하면 가장 많은 빈도수를 보인 항목은 ‘11년제 무상의무 교육제도’이다. 다음으로 ‘4년의 초등학교 연한’ 및 ‘계열분화 없는 단선형 교육 체제’, ‘국가차원의 영재 및 예술 특기자 전문학교 운영’이 많은 빈도수를 보였다.

2차 조사 결과에서 가장 높은 동의를 보인 항목은 ‘11년제 무상의무 교육제도’, ‘교육과정과 산업의 높은 연계성’, ‘학생의 빠른 입직(취업)시기’순으로 나타났다. 표준편차에 근거하여 합의 정도가 높은 항목은 ‘교육과정과 산업의 높은 연계성’, ‘학생의 빠른 입직

시기'순위로 높았다. 북한학제에서 수용할 부분이 없다는 데에 대해서는 동의정도는 낮으나 합의정도는 매우 높은 것으로 나타났다. 3차 조사결과에 의하면 북한의 학교제도에서 수용할 항목은 '11년제 무상의무 교육제도', '교육과정과 산업의 높은 연계성'이 1, 2순위를 보이고 있다. 다음으로 '국가차원의 영재 및 예술 특기자 전문학교 운영', '학생의 빠른 입직(취업) 시기'로 나타났다.

<표 3> 북한 학교제도의 수용 요소

북한 학제의 수용 요소 : 1차 조사 결과	2차조사	3차조사
수용	적정성평균 (표준편차)	우선순위 총점(순위)
① 11년제 무상의무 교육제도	3.70(1.117)	297(1)
② 4년의 초등학교 연한	2.25(1.070)	135(6)
③ 계열분화 없는 단선형 교육 체제	2.41(1.057)	147(5)
④ 국가차원의 영재 및 예술 특기자 전문학교 운영	2.62(1.092)	208(3)
⑤ 교육과정과 산업의 높은 연계성	3.68(0.893)	275(2)
⑥ 학생의 빠른 입직(취업)시기	3.29(0.912)	204(4)
합계평균	2.99	
⑦ 수용할 부분이 없음	2.00(0.690)	51(7)

다음으로 '북한 학제의 배제요소'에 대한 델파이조사 결과로서 1차 조사결과에 의하면 북한학제에서 배제할 항목으로서 '장기간(11년)으로 구성된 의무교육'이 가장 많은 응답을 보였다. 다음으로 '계열 분화가 없는 중등교육체제', '학생의 학교 및 교육 선택권 부재' 항목의 빈도수가 높았다.

2차 조사 결과에서 배제 요소로서 가장 높은 동의를 얻은 항목은 '학생의 학교 및 교육 선택권 부재', '특수 계층을 위한 학교 운영', '사립학교 없이 모든 학교를 국가가 운영하는 체제'로 나타났다. 합의 정도가 가장 높은 항목은 '장기간(11년)으로 구성된 의무교육' 이고 그 다음이 '계열 분화가 없는 중등교육체제' 였다. 3차 조사결과에 의하면 북한의 학교제도에서 배제할 가장 우선적인 항목은 '학생의 학교 및 교육 선택권 부재', '특수 계층을 위한 학교 운영'이 2순위, '사립학교 없이 모든 학교를 국가가 운영하는 체제' 순위이다.

다. 남북한 교육통합시 예상되는 문제점

교육통합시 예상되는 문제점에 대한 1차 조사에서 '남북한 교육체제의 이질성 극복

문제'와 '남한교육체제 적용에 대한 북한주민의 반발' 문제 등이 다수 항목이다. 기타 의견으로 '교육통합을 위한 재정보조 문제', '정치적 개입 가능성', '통합 후 소득격차에 따른 사회적 불만' 등이 제시되었다. 즉 교육통합이 이뤄지는 사회적 여건과 관련된 내용들이 예상되는 문제점으로 전망되었다.

3차 델파이 조사 결과에 의하면, '남북한 교육의 이질성에 따른 문제점 극복'과 '남한의 우월의식에 따른 갈등'이 각각 1, 2순위로 제시되었다. 3차 조사에서도 우선순위를 차지하고 있음을 알 수 있다. 종합하면, 남북한 교육체제의 이질성 문제, 그리고 북한주민의 반발 문제가 문제점으로 제기되었다.

<표 4> 교육통합시 예상되는 문제점에 대한 델파이 조사 결과

1차 조사 결과	2차 조사 결과	3차 조사 결과
추출 항목(다수 응답순)	적절성 평균 (표준 편차)	응답 총점(순위)
① 남북한 상반되는 교육체제에 따른 이질성 극복의 어려움	4.39(0.784)	1.68(1)
② 남한교육체제 적용에 대한 북한주민들의 반발	3.79(1.040)	3.77(4)
③ 교육통합 합의과정에서의 남북한 기득권 세력간의 갈등	4.27(0.907)	2.71(3)
④ 남한의 우월의식이 북한주민의 상대적 박탈감, 소외감을 야기하여 갈등발생	4.47(0.707)	1.80(2)

2. 남북한 학제 통합방안 탐색

현재 남한 학제는 6-3-3-4제인데 비해서, 북한 학제는 (1)-4-6-4제를 채택하고 있으며, 이를 2013년부터 단계적으로 (1)-5-3-3-4제로 개편하기로 결정하였다. 북한 학제 개편이 아직 미지수라는 점을 감안하여 현행 학제와 비교하면 학교단계(유치원-초등학교-초기 중등-후기 중등), 그리고 수학연한에서 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 학제의 차이를 어떻게 극복하고 학제 통합을 실행할 것인가의 문제가 있다. 이와 관련하여 전문가 델파이 조사 결과를 보면 다음과 같다.

다음 <표 5>는 '교육연한의 통합방안'에 대한 델파이조사 결과로서 1차 조사결과에 의하면 가장 많은 응답을 보인 항목은 '남한의 현행학제이면서 국제표준연한 형식인 6-3-3, 12년 학제 유지'이다. 2차 조사결과에서 가장 많은 동의를 얻은 항목은 '남한의 현행학제이면서 국제표준연한 형식인 6-3-3, 12년 학제 유지'이다. 그 다음은 '5-3-4, 12년 학제 도입', '5-3-3, 11년 학제 도입'방안이다.

3차 조사결과에서 남북한 교육연한 통합방안의 우선 순위는 '남한의 현행학제이면서

국제표준연한 형식인 6-3-3, 12년 학제 유지'가 1순위이며, 다음으로 '5-3-4, 12년 학제 도입'이고 '5-3-3, 11년 학제 도입'방안이 3순위로 나타났다.

<표 5> 남북한 학교제도 통합 방안

1차 조사 결과	2차조사	3차조사
교육연한	적정성평균 (표준편차)	우선순위 총점(순위)
① 남한의 학제이면서 국제표준인 6-3-3, 12년 학제 유지	3.41(1.152)	168(1)
② 5-3-3, 11년 학제 도입	2.93(1.278)	102(3)
③ 5-3-4, 12년 학제 도입	3.00(1.238)	143(2)
④ 북한현행과 같은 (1)-4-6, 11년 학제 도입	1.97(1.051)	71(4)

남북한 교육연한 통합방안의 우선순위는 '남한의 현행학제이면서 국제표준연한 형식인 6-3-3, 12년 학제 유지'가 1순위이고, 그 다음이 '5-3-4, 12년 학제 도입'으로 나타났다. 이렇게 볼 때 남북한 학제통합 방안으로서 (1)-6-3-3-4제(1안), 그리고 (1)-5-3-4-4제(2안)를 검토해 볼 수 있다. 두 안의 공통점은 유치원 1년(적어도)을 공교육제도 또는 무상교육에 포함하는 것이며, 초중등교육을 12년 수학연한으로 통일하는 것이다. 이것은 무상교육의 확대라는 차원에서 검토할 수 있으며 초중등교육의 12년제 학제통합을 의미하는 것이다.

북한은 지난해 (1)-5-3-3-4 학제 개편을 발표하였기 때문에 종전의 (1)-4-6-4 학제보다는 국제적 표준은 물론 남한 학제에 근접하는 방향으로 변화하고 있다. 북한은 학제 개편에 따라 유치원 1년과 초중등교육 11년으로서 초중등교육 연한은 11년, 무상의무교육은 12년을 추진하고 있다. 초중등교육 연한은 북한이 11년이라는 점에서 남한의 12년과 1년 차이가 있다. 이러한 학제 개편안은 북한이 주장한 바와 같이 '지식경제시대의 요구'와 '세계적 추세에 맞추어' 교육의 질을 높이하고자하는 조치이다. 따라서 남북한 학제통합방안으로서 초중등교육 12년을 유지한다는 원칙에서 볼 때 결국 북한의 초중등교육 11년을 12년으로 개편하는 것이 과제다.

3. 남북한 학제 통합의 단계적 과제

이상의 논의를 바탕으로 남북한 학제 통합의 기본 원칙을 정리해 본다. 우선 초중등교육 수학 연한은 총 12년을 기준으로 하며 무상교육으로 설정한다. 중학교 9년까지는

의무교육으로 하되, 고등학교를 의무교육으로 설정할 것인가의 문제는 별도 논의할 수 있다. 여기에서 유치원 1년은 무상교육으로 포함시킨다. 현재 남한의 6-3-3제와 북한의 5-3-3제를 통합하는 방안이다.

여기에서 단계적 통합모형으로서 남북한 병존형, 남한제도 적용형, 남북한 절충형, 제3의 대안적 통합형으로 구분하여 접근할 수 있다. 남북한 교육통합 모형에 대한 1차 델파이조사에서 '남한체제 적용형'으로 하되 이후 남북한 절충형, 그리고 '남북한 절충형'에 대한 의견이 다수를 차지하였다. 다음으로는 '남한체제 적용형', '남북한체제 병존형', '남북한체제 절충형', '제3의 대안형'등 다양한 교육통합 모형이 제시었다. 1-3차에 걸친 조사 결과는 다음 <표 6>과 같다. 3차 조사결과에 의하면, '남북한 병존형을 거쳐 제3의 대안적 모형으로 단계적 추구' 항목과 '제3의 대안적 통합형'이 각각 1, 2 순위로 나타났다. 즉 3차 조사에서 2차 조사의 평균점수 우선순위와 동일한 결과가 나타났다. 종합하면, 남북한 교육통합의 부작용을 극복하기 위해 기존의 남북한 양체제의 병존을 거친 이후 제3의 대안형으로 교육통합을 추진하는 것을 가장 바람직한 모형으로 제시하였다.

<표 6> 남북한 교육통합 모형에 대한 델파이 조사 결과

교육통합 모형 : 1차 조사 결과	2차 조사 결과	3차 조사 결과
추출 항목(다수 응답순)	적절성 평균 (표준 편차)	응답 총점(순위)
① 남한체제 적용형을 기본으로, 남북한 절충형을 부분 적용	3.47(1.175)	3.67(4)
② 남북한 절충형 모델	3.34(1.154)	4.43(5)
③ 남북한 병존형을 거쳐, 제3의 대안적 통합형으로 단계적 추진	4.02(1.070)	1.45(1)
③ 남북한 병존형을 거쳐, 남북한 절충형 모델로 단계적 추구	3.44(1.257)	3.11(3)
⑤ 남한체제 적용형 모델	3.14(1.129)	5.28(6)
⑤ 제3의 대안적 통합형 모델	3.89(1.134)	2.76(2)

*남한체제 적용형: 남한교육제도를 북한에 이식, *남북한 병존형: 남북한 교육제도 유지,

*남북한 절충형: 남북한 장단점 보완, *대안적 통합형: 대안적 통합모형

이상의 논의를 정리하면 남북한 통일상황에서 단기적으로는 남북한이 각각의 학제를 유지병행하면서 새로운 대안적 학제를 구상해 나가야 할 것이다. 여기에서 남북한 학제의 병존을 통하여 어떻게 상호 연계할 것인가의 문제가 있다. 학교단계별 수학연한에서 남북한이 서로 다른데 어떻게 연계하고 통합할 것인가의 문제다.

이와 관련하여 현재 북한이탈주민의 학력인정 제도는 남북한 학제통합의 초기 단계에

서 시행되는 한가지 사례로서 부분적인 연계라고 할 수 있다. 현재 탈북주민의 학력 인정은 초·중등교육법시행령¹²⁾에 근거하여 시도 교육감이 북한이탈주민학력심의위원회를 구성하여 심의인정하도록 규정되어 있다. 현재 시도교육청이 공통적으로 따르는 심의 기준은 다음과 같다.

- 북한 소학교(인민학교) 4년 졸업자→초등학교 졸업(6년) 인정
- 북한 (고등)중학교 3학년이상 이수자→중학교 졸업 인정
- 북한 (고등)중학교 6학년 졸업자→고등학교 졸업 인정
- 단 신청자 연령이 남한 학교의 동학년 연령보다 적은 경우는 불인정함.

이 기준은 북한이탈주민의 특수성을 고려하여 학교 취학과 취업기회를 보장하기 위한 조치이므로, 비록 북한 학교에서의 수학연한이 적다하더라도 초·중등교육단계를 마친 경우 한국의 초등학교 졸업으로 인정해 주는 것이다. 다만 신청자의 연령이 한국학교의 동학년 나이보다 적을 경우 이를 인정하지 않고 해당 연령의 학년으로 편입하도록 한다.

이러한 방식으로 탈북주민의 학력을 인정하는 것은 남북한이 분단된 상황에서 일부 특수한 상황에서 시행되는 제도이다. 남북한이 본격적인 화해협력 단계에 진입하면서 학생·교원의 교류와 교환이 활성화된다면 초·중등교육의 12년 기준을 근간으로 하여 북한주민의 학력 인정을 적용해야 할 것이다. 초·중등교육 12년제를 기준으로 보면 북한은 1년(학제 개편전) 또는 2년(학제 개편후)의 수학 기간이 부족하기 때문에 이를 보충하는 학습기간을 설정해야 한다. 말하자면 기존의 10년 초·중등교육(유치원 1년 포함한 11년 의무교육제), 그리고 지난 해 개편한 11년 초·중등교육(12년 의무교육제) 제도에서 각각 학력을 취득한 경우를 대상으로 다르게 학력인정 제도를 구상해야 할 것이다. 여기에서 북한지역 출신자가 남한의 학교에 편입학할 경우에는 그의 수학연한만을 학력인정의 기준으로 적용할 것이 아니라 탈북주민의 학력인정에서 나이를 고려하듯이 동시에 고려해야 할 것이다. 이러한 남북관계 상황에서는 학점의 상호 호환, 학력과 자격의 상호 인정에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

다음으로 북한 학제개편에 대한 단계적인 조치를 강구해야 한다. 우선 현행의 10~11년제 초·중등교육을 국제표준에 맞추려면 12년으로 연장해야 하는데, 단기적으로 학제개편을 통해서 개편하기는 어려울 것이다. 우선(삭제) 북한학제의 개편 방안에 따라서 현행 소학교 4년을 5년으로 개편하고 현행 중학교 6년(중고통합)을 분리하여 초·급중 3년, 고·급중 3년으로 개편하는 작업을 완수해야 한다. 이럴 경우에도 여전히 초·중등교육

12) 초·중등교육법 시행령 제98조의 2(학력심의위원회의 설치·운영) ①북한이탈주민의 학력인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육감 소속으로 학력심의위원회를 둔다.--- ⑤학력심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1.북한이탈주민의 학교 교육과정 이수정도, 수학능력 및 연령 등을 고려한 학력인정기준에 관한 사항.

12년 기준에서 1년이 부족하기 때문에 이를 보충할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 그 이후에는 북한 지역 학제에서 초중등교육 기간을 12년으로 확대하는 작업에 착수해야 할 것이다.

북한의 현행 중등학교 6년 과정 이후에 2년의 보충심화 학습과정을 두어 대학입학지원자들 대상으로 운영한다. 즉, 과도기 과정으로 대학 예비과정 2년을 두어 보충학습과정으로 운영하는 것이다. 과도기로서 국가간 이동과 교류가 활발하게 이루어지는 국제무대에서 교육의 통용성을 담보할 수 있도록 수학 연한을 근간으로 학력을 인정하도록 한다. 또한 모든 단계의 학년에서 유급과 월반이 가능하도록 하여 제도 운영의 탄력성을 제고하는 동시에 각 교육 단계에 적합한 학업 성취수준을 보유할 수 있도록 한다.

남북교육통합 초기(화해·협력 단계)에는 북한의 초중등교육 기간(10~11년)에서 부족한 1~2년의 교육을 11~12학년에서 보충할 수 있도록 '보충 교육기관'을 설립해야 한다. '보충교육기관'은 지역사회 및 산업체와 연계하여 설립하거나 기존의 평생학습기관을 활용할 수 있다. 이러한 보충교육 기간은 남북한 간의 교육이념과 교육과정의 차이, 산업기술의 차이 등을 고려하여 진로적성 교육을 강조하고, 직업교육 등 다양한 내용을 체계적으로 다루어야 한다.

한편 남한과 북한 소재 학교간 협정을 기반으로 교환학생제도를 활성화하여 남북한 학생간 상호교류를 활발히 하여 이해의 폭을 넓혀가도록 한다. 진로지도 및 진학지도가 중등교육단계부터 지속적이고 유기적으로 이루어 질 수 있도록 산업체 및 대학이 주말 체험교육, 방학 체험교육, 평생교육을 프로그램 수준으로 운영하거나, 학교를 직접 설립하여 운영할 수 있는 방안을 마련하도록 한다.

V. 결론

통일을 위한 준비는 현재도 진행되고 있으며 앞으로 통일에 대비한다는 의미에서 현재 무엇을 하느냐가 더욱 절실한 과제이다. 현재 우리는 무엇을 해야 할 것인가에 대하여 검토하고 당장 착수할 수 있는 과업을 찾아서 하는 것이 그야말로 통일을 준비하는 자세라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 통일을 준비하기 위해서 절실한 과제를 제안하면서 결론에 대신한다.

첫째, 북한 교육의 특성과 운영 원리에 대하여 정확한 분석이 이루어져야 한다. 북한 교육에 대하여 전통적인 전체주의 접근 방식에서 탈피하여 북한교육의 내면적인 특성을 파악하고 이해해야 할 것이다. 북한교육은 북한사회를 움직이는 중요한 작동기제이기 때문에 이를 정확히 이해하는 것은 북한이해의 기초이다. 북한사회가 경제난과 식량부족으

로 인하여 심각한 위기에 직면한지 20년 가까이 되고 있지만 우리가 예상하는 만큼 북한은 내부적으로 심각한 위기에 직면하고 있는가에 대하여 의문을 제기할 만큼 북한체제는 지속성을 갖고 있다. 그 이유는 물리적 통제력을 갖춘 강력한 통치체제에 기반하고 있다. 이와 더불어 정치사상적 교화체제는 북한체제를 유지하는 데 있어서 또 하나의 중요한 기반이다. 이러한 북한사회에서 교육의 역할과 기능에 대하여 심층적인 분석이 필요하다.

둘째, 궁극적으로 통일국가의 미래상을 이상적인 체제로 구성하고 그러한 맥락에서 교육 체제도 이상적인 방향으로 구상하려는 방식을 생각해볼 수 있다. 델파이조사 결과에 따르면 전문가들은 단기적으로는 남북한 교육의 병존을 택했지만 장기적으로는 남북한 교육의 장단점을 보완하고 보다 이상적인 교육체제로 발전할 것을 제안하였다. 남북한 통합의 궁극적 목표는 국민국가를 넘어서는 새로운 정치공동체를 건설하는 것이다. 공동체란 한 사회 내부의 다양한 조직과 기능들이 상호보완적 관계를 유지하고 상호 간에 조화와 균형을 이루면서 하나의 사회로 발전되어 가는 단위를 말한다. 또한 공동체는 그 내부에 서로 다른 특성들이 존재하면서도 상호보완 관계를 유지하여 높은 차원의 동질성을 유지해 나가는 하나의 유기적 성격을 띠고 있다. 이러한 관점에서 새로운 공동체는 공동체 내부에 이질적인 요소가 내포되어 있으면서도, 이러한 이질성이 공동체의 발전을 저해하지 않으면서 발전을 도모하는 방향으로 기여하는 것이다. 다시 말해 통일 상황을 한국 교육을 새롭게 개편할 수 있는 기회로 적극 활용하기 위해 개별 사안에 대한 대안을 제시하는 광범위한 연구가 진행되어야 한다.

셋째, 현재의 교육분야에서 남북간의 교류와 왕래, 접촉과 협력이 가장 절실하다. 남북의 분단 상태에서 상호 대화와 왕래, 접촉이 단절되어 있는 상태에서는 서로를 이해하고 인정할 수 있는 여지가 없다. 이것이 남북 상호 간의 불신과 오해를 더욱 증폭시키고 있다. 남북의 교류와 협력이 가능한 분야부터 시작하고, 서로의 관심사가 합치되는 사업부터 교류와 협력이 시도되어야 한다. 남북한의 교육통합은 점진적인 교류와 협력을 거치면서 서로 상대방을 이해하고 상호 시정하고 보완할 수 있는 과정이 필요하기 때문에 우선 남북간의 대화와 왕래가 절실하다.

마지막으로 북한교육에 대한 물적 지원 사업을 적극적으로 추진해야 한다. 북한교육에 대한 지원은 두 가지 측면에서 필요하다. 첫째는 북한에 대한 인도적 지원의 필요성이며, 둘째는 우리가 북한과 교류협력할 수 있는 여건을 조성하기 위해서 필요하다. 북한교육은 교과서 용지, 문구 용품, 시설설비, 기자재 등 대부분의 교육물자가 부족한 실정이다. 북한과 교류와 협력이 가능하려면 1차적으로 북한이 필요한 물자지원에 적극적으로 호응해야 한다. 북한에 대한 지원을 통해 남한 사회는 북한과의 접촉·왕래 기회를 만들 수 있다. 북한에 대한 인도적 물자 지원, 특히 식량과 의약품 지원이 성사되지 않는 조건에서 교류협력을 시작하는 것은 용이하지 않을 것이다.

토론

“통일에 대비한 남북한 학교제도 통합 방안 탐색”의 토론

박찬석(공주교육대학교 교수)

한만길 선생님의 “통일을 대비한 남북한 학교제도 통합 방안 탐색”에 대해 감히 논평하게 되어 송구할 뿐이다. 그럼에도 맡은 바의 책무를 주신 한국교육행정학회에 감사드린다.

1. 학교 제도 통합의 기본적 인식의 성찰 필요

한만길 선생님의 발제는 오늘을 사는 사람들에게 남북한의 통일의 대시나리오로 적용하기 좋은 자료이다. 오늘날 우리는 대북 통일인식에 있어서 두 가지를 벗어나지 않는 인식에 사로잡혀 있다. 하나는 단계적인 통일로서 점점이고, 다른 하나는 북한지역에서 급변사태가 발생하면, 북한체제의 붕괴로 인한 급격한 통일이 실현되는 과정에서의 논의이다.

선생님께서 밝혔듯이 가장 바람직한 통일방안은 장기적으로 남북한의 교류와 협력을 통하여 단계적이며 점진적으로 통일이 실현되는 상황이다. 그러한 상황으로 통합 방안을 기초하여 “준비태세를 갖추어 통일 전후 과정에서 나타날 수 있는 갈등 문제를 미리 대체할하는 것”이 정말 요청된다.

한편으로 북한의 급변 사태의 경우에 대한 대비도 종종 이야기되고 있다. 본 토론자는 북한 급변 사태에 대비하는 것에 너무도 우리 사회가 준비되지 않음을 자책할 필요는 없다고 생각한다. 중요한 것은 근본적 통합에 있어서 진정성을 갖추는 것이라고 하겠다. 한 마디로 남북은 더불어 살 궁리로 논의를 강화하면 될 것으로 보인다. 즉 급변이든 점진이든 사후 준비가 부족한 것이 아니라 충분한 북한의 실정을 헤아리는 진정성이 지금 이 시간에 더 요청된다.

그러한 이유를 나는 우리 사회가 거대 급변상황에 너무도 잘 적응한 사례가 있음을 밝히고 싶다. 우리는 해방 전후 오늘에 이르기 까지 엄청난 격변을 살고 있기에 “단기간에 걸쳐 남북통합 작업을 추진해야 할 것”에 대한 논의와 진척도 설사 그런 시대가

이루어진다고 해도 매우 건설적으로 잘 접근하리라 생각한다. 특히 한 박사님과 같은 “현실 착안 속의 미래 대비 교육 통합”을 주시하시는 학자들의 입장을 잘 수용하는 정책이 구체화되어야 하는 단서는 있다. 그러한 관점에서 선생님의 논문은 남북 교육 통합의 매뉴얼을 잘 이루는 기초를 제공하고 있다고 생각한다.

그러나 우려되는 것은 교육행정학자들의 중론 중에서 현재의 정치인들이 편향되게 선별하여 ‘실제적인 접근을 마다하고 왜곡된 작동’을 선호할까 우려된다. 그러한 입장에서 우리 교육계는 보다 중론적인 전문가 집단의 논의를 수렴하려는 스스로의 자세를 갖추어야 한다고 생각한다. 즉 선생님이 밝혔듯이 “우리 정부가 공식적으로 채택하고 있는 민족공동체 통일방안이나, 남북한 정부 당국의 주도적인 추진력을 중시하고 있는 신기능주의에 입각한 남북한 통합 방안”을 늘 염두에 두고 추진하려는 의지를 갖고 있느냐가 앞으로 점진적으로 이루어지든지 아니면 급변하게 이루어지든지 완급을 조절하는 남북한 통합 상황의 교육 통합이 되었으면 한다.

2. 남북한 교육제도 통합의 방향에 대하여

안정적인 통합 논의가 이루어지려면 우리 사회가 진정으로 “남북한 통합의 첫째 단계인 화해 협력 단계”의 기초를 잘 수용하고 실천하는 기회를 갖추어야 할 것이다. 2010년대 남북한 정부가 보여 준 “상호 불신의 장벽은 이제 잘 조율이 되어야 한다.” 그러한 기초로 우리 교육제도 “더 이상 북한에 대해 적대와 불신, 대립 관계를 확대하지 않으려는 의지를 보여야 한다.” 그것이 가능하도록 하는 상황을 만들기 위하여 상호 신뢰나 긴장 완화 그리고 화해정착을 서서히 준비하여야 한다.

그러나 오늘의 상황은 우리 내부에서조차 기초적인 사회 통합 분위기를 조성하지 못하는 논조들이 팽배해 있다. 실질적인 교류와 협력이 이루어지려면 대북 인식에 있어서도 상당한 관계 개선의 돌파구를 찾아야 할 것이다. 그러한 관점에서 오늘의 현실에서 북한의 급변 사태를 파악하고 있는 것은 매우 논리적으로나 상황적으로 맞지 않아 보인다. 실질적인 교류와 협력을 추진은 앞으로 급변 사태로 되든 전진적으로 되는 공통적인 북한과의 관계에서 기본으로 실행되어야 할 필수적 요건이다. 이러한 측면에서 선생님의 타론은 매우 현실적이며 이상적이다.

특히 교육 통합의 원칙인 “상호 이해-교육 분야의 인적, 물적 교류 강화, 남북한 교육제도의 차이 인정과 연계-남북한 학제에서 학교급별 단계와 수학연한의 차이 연계 방안 강구, 학력인정, 학점이수 등의 부분적인 연계 방안, 상호 비방 왜곡 교육 중단-상호 적대적 관계 해소”라는 측면에서 이러한 조치는 통일 전후 늘 항상 이루어져야 할 사안이다.

이제 우리 교육의 전문가들은 남북한 정부가 실질적으로 화해와 협력을 수용할 수 있는 조치를 마련하는 길을 찾아야 하며, 우리 교육 전문가 집단이 그러한 논의에 지루하지만 서서히 교육 통합을 이루려는 자세에 집요함을 보여야 할 것이다.

여기서 북한의 변화를 보면, 북한은 지난 해 2012년 9월 25일에 12년제 의무교육 추진에 대한 법령을 제정하였다. 이는 남북한 교육제도 통합에 있어서 매우 고무적인 사실이다. 소학교 1년을 연장하여 그들의 입장에서 12년제 의무교육을 실시하게 된 것이다. 선생님의 입장에서 본 “북한은 정보산업시대, 지식경제시대에 적합한 과학기술 인재를 양성하기 위한 조치”를 취하고 있다. 즉 북한도 그들 나름의 국제적 추세와 세계적 흐름을 인식하고 있음을 우리는 주시하여야 한다는 것을 알게 하는 대목이다.

또한 논문에서는 많은 한계를 갖고 있는 남북한 상황에서도 남북한 교육통합 방안을 모색하기 위하여 델파이조사 결과를 보여 주고 있다. 특히 남한 학교제도의 수용 및 배제 요소에 있어서 수용할 것에 드러난 1차 조사결과의 ‘초·중·고로 구분된 6-3-3제, 총 12년의 교육연한’은 앞으로 남북한 교육제도 통합의 기초를 마련한 것이라고 볼 수 있다. 또한 ‘학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장’과 ‘국·공립 및 사립의 다양한 학교 설립 형태’에 대한 관심은 앞으로 남북한 간에 놓여 있는 교육통합의 기초를 설명하는 중대한 의미를 갖고 있다.

남북한의 교육제도 통합 방향은 ‘유치원 1년의 무상교육’과 ‘학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장’, ‘남한의 현행 학교제도 전반’, ‘중등교육 후반기의 계열 분화’ 및 ‘국·공립 및 사립의 다양한 학교 설립 형태’ 등에서 교육 전문가들은 의의를 두고 있다. 우리 사회에서 배제할 요소로서 가장 높은 항목은 ‘교과 성적 중심의 경쟁적 진학제도’(5점 만점 중 3.81), 다음으로 ‘사립학교의 비중이 큼’(3.68) 항목은 우리 사회가 앞으로 논의해야할 중대한 문제인식이라고 하겠다.

또한 북한 학제의 수용 및 배제 요소에서 수용할 것은 ‘11년제 무상의무 교육제도’, ‘계열분화 없는 단선형 교육 체제’, ‘국가차원의 영재 및 예술 특기자 전문학교 운영’이라는 것에서 우리는 보다 섬세한 교육에 대한 국가의 기여를 고심하여야 할 것으로 보인다. 그리고 ‘북한 학제의 배제요소’에 대한 델파이조사는 ‘장기간(11년)으로 구성된 의무교육’이 문제이다. 정부가 교육 지원을 하되 일정한 거리를 두는 교육을 만들어야 한다는 생각을 교육 전문가들은 요청하는 것으로 파악할 수 있다.

바로 그것이 해결책일 수 있다는 생각을 해본다. 정부가 진정으로 국가 교육을 생각한다면 장기적인 입장에서 국가교육 통합을 생각하여야 할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 남북한 교육통합시 예상되는 문제점은 ‘남북한 교육체제의 이질성 극복 문제’와 ‘남한교육체제 적용에 대한 북한주민의 반발’ 문제라고 하겠다. 그러한 문제점을 지금이라도 조율하려면 우리의 교육 자치가 성숙하는 방법을 중앙 정부와 지방 정부가 모색하

여야 한다. 이제 중앙 정부는 지역 교육에 대해 자율성을 주며 지휘 감독의 균형적 조치를 발휘하여야 할 것으로 생각된다.

현재 우리 사회가 팽배해 있는 필요 이상의 ‘남한의 우월의식’나 ‘종북 논란이나 반복 의식’은 분명 ‘남북한 병존형을 거쳐 제3의 대안적 모형으로 단계적 추구’에 있어서 매우 염려스러운 상황을 만들 것이라 보인다. 따라서 남북한 통일 상황이 오면 우리는 보다 적극적으로 남북한이 각각의 학제를 유지 병행하면서 새로운 대안적 학제를 구상해 나가야 할 것이다. 이러한 측면에서 우리의 통일 미래는 진정한 통일을 위한 준비는 현재도 진행되어야 할 것이다.

3. 교육제도의 통합을 위한 길을 강인하게 걷자.

전반적으로 본 논문은 교육제도 통합의 건설적이며 융합적 관점을 제시하고 있다. 선생님께서 주장하는 남북한 교육제도 통합을 위한 기초는 “북한 교육의 특성과 운영 원리에 대하여 정확한 분석, 통일국가의 미래상을 담대한 체제로 구성, 교육 체제도 방향을 구상, 현재부터의 교육 분야에서라도 남북간의 교류와 왕래, 접촉과 협력”을 밝히고 계시다. 이는 그동안의 남북한의 군사적 정치적 갈등을 뛰어넘는 매우 중대한 시도라고 생각한다. 따라서 우리는 소소하지만 좀 신뢰할 수 있는 여지를 강화하여야 할 것이다.

남북한이 서로에 대해 강한 군사적 정치적 안보 태세를 갖추더라도 우리 교육계는 북한교육에 대한 적극적인 관심과 물질 인적 교류 및 지원 사업에 방법을 찾아야 한다고 본다. 진정으로 한반도의 평화와 통일을 위한 길을 진척하는 길은 진정성을 누가 얼마나 오래 끈기 있게 상호 이해를 추구하는가, 상대에 대한 증오까지 발전의 기초를 만드느냐에 달려 있다. 그들이 보이는 대로, 그들이 말하는 대로 다 믿으면서 증오하기 보다는 그들의 이면과 한계를 벗어나게 하기 위한 교육 제도적 준비가 잘 이루어져야 한다.

교육은 바로 사회의 통합과 이해를 목적으로 한다. 그러한 입장에서 남북한의 분단의 벽을 넘는 일은 서로에 대한 이해를 교육하려는 의지를 갖추어야 한다. 그 사실을 잊지 말아야 한다. 일부에서는 북한이 갑도 아닌데 갑 노릇을 하니 문제라는 입장도 말한다. 그러나 분명히 우리가 그들을 교육적 교류와 지원을 하는 것에서 길을 찾아야 한다. 북한의 모진 비난과 야유에도 굴하지 않고 남북 통합의 지도력을 계속 보일 때, 본 연구의 진가는 의미가 있는 작업이 될 수 있을 것이다. 그렇지 않으면 우리는 늘 갈등과 대립으로 반목과 무시로 남북 교육통합은 빈말이 될 수 있다. 안보 태세나 군사적 조치는 안보 능력을 강조하며 이루어야 하겠지만, 교육제도 통합을 위한 길은 남북한 관계의

한계를 갖고 있다고 해도 좀 더 남북간의 교육적 소통과 공감을 얻는 방법을 모색하여야 할 것이다.

그러한 측면에서 오늘 남북통일과 교육 통합 그리고 북한이탈청소년들에 대한 올바른 지향점을 모색하려는 한 선생님의 고뇌에 찬 글 속에서 새롭고 줄기찬 희망을 찾아 기쁘다.

제 본분을 하기 위해 본 논문의 토론자로서 질문하고자 한다.

현재의 냉각적인 남북한 관계 속에서 교육 행정의 전문가들은 무엇을 염려하고 준비하여야 하는 지를 말씀해 주셨으면 합니다.

다시 한번 한만길 선생님의 논문에 토론을 맡게 해 주신 한국교육행정학회에 감사드립니다.

주제발표 ②

남북한 교원교육제도의 발전 방향과 과제 :

교원양성제도를 중심으로

발표 김병찬(경희대학교 교수)

토론 권성아(성균관대학교 초빙교수)

주제발표 ②

남북한 교원교육제도의 발전 방향과 과제 : 교원양성제도를 중심으로*

김병찬(경희대학교 교수)

I. 서론

정부나 정권의 성격이나 특성에 따라 남북관계 진전의 속도나 성격은 달라질 수 있으나, 정권 교체나 남북 정권의 특성과 상관없이 평화통일은 민족의 과제이며 미래의 방향이다(박광기, 2012; 이웅범 외, 2007: 2-3). 정세 변화에 따라 통일의 시기, 내용, 방법에 있어서는 달라질 수 있지만, 통일은 장기적인 비전과 전략 가운데 지속적으로 준비되어야 한다. 독일의 예를 보더라도 통일 후 통일국가의 변영과 발전은 통일을 위한 준비를 얼마나 철저히 했느냐에 달려 있음을 알 수 있다(김도일, 2013; 이종재 외, 2003). 성급한 통일 추구보다는 체계적이고 철저한 준비를 통한 통일이 더 중요함을 시사해 준다고 할 수 있다.

통일 준비는 어느 한 주제, 혹은 어느 한 분야만의 노력으로는 결코 제대로 될 수 없으며, 전 분야에 걸쳐 구성원 모두의 협력과 노력이 필요하다. 그리고 단기적인 접근으로는 제대로 된 준비를 할 수 없으며 장기적이고 전략적인 준비와 노력이 필요하다. 따라서 당장 통일될 기미가 보이지 않는다고 해서 통일에 대한 준비를 소홀히 한다면 통일 후에 지게 될 국가적, 민족적 부담은 더욱 커질 수밖에 없을 것이다(숙명여자대학교 통일문제연구소, 1999: 3-5).

정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 통일에 대한 준비가 필요한데 교육분야 역시 예외가 아니다. 교육은 남북 모두 국가발전의 핵심 근간으로 삼고 있으며 통일 후에도 국가의 주요 과업이 될 것이다(신효숙, 2006: 6-8). 따라서 교육분야에서 통일에 대한 준비는 그 어느 분야 못지 않게 중요하다고 할 수 있다. 지금까지 교육분야에서 통일에 대비한 과제와 방향을 제시하는 연구들이 꾸준히 있어 왔다. 북한 교육체제의 특성을 연구한 이종재 외(2003)은 북한 교육체제의 변화 양상을 정치체제 수호와 안정을 위해

* 본 논문은 김병찬(2001), 김병찬(2008), 김병찬(2013) 등의 논의를 수정, 발전시키고 보완하여 재구성한 것임.

사상교육의 강화, 과학기술교육의 강화, 영재교육 진흥, 외국어와 실습 등 실용교육 강화 등으로 분석하고, 북한에서 사회적 변화가 진전되고 경제에서 시장적 체제가 강화될 경우, 교육체제의 변화 즉, 교육과정, 학제, 교원 등의 구조적 변화가 불가피할 것으로 예상하였다. 남북한 교육의 동질성 추구 방향을 모색한 한민길(1994: 157-174)의 연구에서는 공통의 교육 이념을 개발하고, 취학전 교육을 위한 국가의 지원과 관심을 확대하며, 의무교육을 사회복지 차원에서 충실하게 발전시켜 나가고, 성인교육을 확대하는 방향에서 동질성을 확보해 나갈 필요가 있다고 주장하였다. 한종하 외(1994)는 남북한 교원제도 통합방안 연구에서 교원제도 통합의 기본방향으로 민주주의 교육이념을 구현할 수 있고, 상호 장점을 살릴 수 있으며, 남북간의 균형적인 교육발전 및 비용을 최소화할 수 있는 방향으로 나아가야 한다고 제안하였다.

교육체제 전반에 걸친 통일 방안 모색과 아울러 교육의 각 영역별 준비나 대비 또한 필요하다. 즉, 유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 평생교육 등 각 영역별 통일 방안 및 통일 전략 마련이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 교원 분야 역시 남북통일과 관련하여 대비가 필요한 분야이다. 그 나라 교육의 질은 그 나라 교원의 질에 달려있다는 말이 있듯이 통일 후 국가체제 및 교육체제 구축에 있어 교원의 역할은 매우 중요해질 것이다. 따라서 교원 분야의 통일 방안 및 전략 마련은 좀더 비중 있게 다루어져야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 교원 분야 통일 방안 및 전략을 마련하기 위한 기초 연구라고 할 수 있다. 교원분야 역시 그 범위가 상당히 넓은데 본 연구에서는 교원 분야 전체를 다루지 않고 그 중에서 교사양성교육에 초점을 맞추었다. 교원양성분야 통일을 위한 전략 및 방안을 마련하기 위해서는 우선적으로 남북한 교원양성분야의 실재와 특성을 이해하는 것이 필요하다. 본 연구는 좀더 구체적으로 남북한 교사양성 과정의 실재와 특성을 비교 분석하고 이 분야의 통일에 대비한 방향과 과제를 도출하는데 그 목적이 있다.

그동안 남북한 간의 교육을 비교하는 연구는 꾸준히 있어 왔다(김도일, 2013; 유균상 외, 1997; 유시규, 안순주, 2005 등). 이들 연구들은 남북 교육의 차이를 드러내 주고 발전이나 통합을 위한 시사점을 제공하고 있다는 점에서 의의가 있다. 하지만 교원교육 분야에 대한 심층적 비교 연구는 드문 편이다. 김동별(1997), 이애시(2006), 한만길(1997), 한종하 외(1994) 등이 남북한 간의 교원제도 비교 연구를 수행하였는데, 이 연구들에서는 남북 교원제도의 모습을 다른 영역의 제도와 함께 설명적으로 드러내주고 있다는 점에서는 의의가 있으나, 교사양성교육에 좀더 초점을 맞춘 심층적인 분석이 이루어지지 않았다는 점에서 한계를 갖는다. 교사양성교육은 교사교육의 질을 결정하는 중요한 과정으로서 남북의 통합교육을 위한 핵심적 기반이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 남

북한 교사양성교육의 실재와 특징을 밝혀 남북한 교사양성교육에 대한 이해를 높일 뿐만 아니라 향후 남북한 교사양성교육의 통합을 위한 시사점을 얻을 수 있다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

II. 선행연구 분석

그동안 우리나라에서 남북한간의 교육분야 비교 연구는 다양한 형태로 이루어져 왔는데, 이들 연구들을 종합하면, 크게 1) 북한 교육의 현실과 변화 동향에 관한 연구, 2) 남북한간의 교육과정 및 교과서를 비교·분석하는 연구, 3) 남북간 교육 통합의 방향 및 방안을 구안하는 연구 등 셋으로 구분될 수 있다.

첫째, 북한 교육의 현실과 변화 동향에 관한 연구들이 있는데, 우선 김지수(2005)는 해방 이후부터 1960년대 중반까지 북한 교육관료제의 변천에 관한 연구를 수행하였다. 이 연구는 직접적으로 교사양성교육에 관한 내용을 다루고 있지는 않지만, 북한 교사양성교육 체제가 구축되던 시기의 배경을 이해하는데 중요한 연구가 되고 있다. 즉, 이 연구에 의하면 해방 이후 북한 교육관료제의 변천은 행정기관중심 교육관료제, 당-국가 교육관료제, 수령중심 교육관료제 등의 순서로 이루어졌음이 드러났는데, 북한에서 교사양성교육 체제 구축의 시작이 대략 1940~1950년대 사이에 이루어졌음을 볼 때 수령중심 즉, 철저한 김일성 개인중심의 관료제체제 하에서 구축되었음을 알 수 있다. 한편, 차우규(2006)는 최근의 북한 교육의 위기와 개발 전략에 관한 연구를 수행하였는데, 이 연구에서는 북한 교육의 위기를 크게 합법성 및 정통성 위기와 효율성 위기로 나누어 분석하였다. 합법성 및 정통성 위기로는 '지시행정으로 인한 합리적 의사결정체제 미흡', '생활방식 변화에 따른 가치관의 이중성과 일탈행동', '엘리트교육' 및 '실용주의 강화'의 한계 등의 문제를, 효율성 위기로는 '정치적 구속성으로 인한 교육의 기능 약화', '교육기회의 확대와 교육의 질 저하', '경제난으로 인한 교육기자재 부족 및 학생들의 학력 저하', '폐쇄체제로 인한 네트워크 부족' 등의 문제를 들고 있다. 이종재 외(2003)는 북한 교육의 특성과 기능에 관한 연구에서 북한 교육체제는 공산주의 이데올로기 주입, 체제 순응적 혁명인력 충원, 지배계급의 영속화, 동질화를 위한 사회통합 등의 정치적 기능과 인력수급계획에 의한 훈련된 인력 공급, 과학기술 발전, 직업기술발달을 통한 경제발전 등 경제적 기능을 하는 것으로 나타났다.

둘째, 남북한간의 교육과정 및 교과서를 비교 분석하는 연구가 있는데, 각 학교급 및 교과별로 다양하게 비교 연구가 진행되었다. 우선, 이선경(2003)은 남북한 유아 무용 교육 비교 연구를 수행하였다. 이 연구에 의하면 남한의 유아교육은 어린이의 잠재력과

가능성을 신장하여 성장과 발달을 도와 개인의 행복과 사회발전에 기여케 하려는 민주주의 교육 이념과 목적을 추구함에 비해, 북한에서의 유아교육의 이념과 목적은 주체형의 혁명적 인간 육성과 여성의 노동력 동원을 용이하게 하려는 특징을 가지고 있는 것으로 나타났다. 유시규, 안순주(2005)는 남북한 수학 교육과정 비교 분석 연구를 수행하였는데, 이 연구에 의하면, 남한에 비해 북한에서 교과서의 한글 사용이 더 많은 것은 사실이지만 예외적인 경우도 있음을 밝혀냈고, 학습내용의 범위에 있어 남한보다 북한 교과서들이 더 깊이 있게 다루고, 학습내용 도입 과정에 있어서도 그 내용과 순서가 다르고, 교수학습 방법의 통합면에서 남한보다 북한이 좀더 통합적이며, 학습자 개인 수준을 반영하는 측면에서는 북한이 남한보다 미흡함이 밝혀졌다. 중등 과학과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 윤종혁, 성기선(1998)의 연구, 중등학교 역사과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 이찬희 외(1997)의 연구, 중등 지리과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 최석진 외(1997)의 연구, 중등학교 도덕, 사회과 교육과정 및 교과서를 비교 분석한 유균상 외(1997)의 연구 등도 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구들인데, 이 연구들에서는 각 학교급 및 교과에 따라 남북한간에 다양한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다. 공통적으로 북한의 교육과정 및 교과서는 이념지향 및 사상교육적 성향이 매우 강하고, 학습의 내용이 좀더 깊이 있고 어려운 내용을 다루고자 하였으며, 현장이나 사회와의 연계 정도가 좀더 강한 특징을 가지고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 남북한간의 교육 통합의 방향 및 방안을 구안하는 연구들이 있다. 우선 김태완 외(1991)는 남북한의 학교교육과정 통합 방향을 제안하였는데, 통합을 위해서는 우선적으로 상호간의 이질적인 체제를 이해하고 각 체제의 장단점을 객관적으로 검토하면서 서로의 장점을 수용할 수 있어야 한다고 주장하였다. 그리고 교육과정에 공통의 문화, 언어, 전통, 민족정신, 가치 등이 포함되고 정치, 경제, 사회 등의 객관적 지식이 토대가 되어야 한다고 강조하였다. 한만길(1994)은 남북한이 교육 동질성을 확보하기 위하여 기본적으로 교육 동질성을 민족의 역사적 전통에서 찾아야 하며, 남북한의 교육현실에 기초해서 동질성을 추구해야 하고, 미래의 이상적인 교육이 지표가 되어야 한다고 주장하였다. 한종하 외(1994)는 남북한 교원제도 통합방안 연구에서 단계별 통합방안을 제안하였는데, 화해·협력단계에서는 남북한 교원제도가 공존하면서 통합에 대비하며, 남북연합기에는 통합수요가 많은 부분부터 우선적으로 연합을 시도하고, 통일국가단계에서는 동질화된 교육공동체를 형성해야 한다고 제안하였다.

한편, 남북한의 교원양성제도를 비교한 연구도 일부 수행이 되었는데, 김동별(1997)은 남·북한 중등교원 양성제도 비교 연구에서, 남한의 교원양성과 관련해서는 양성기관들의 선발, 교육과정 운영 등의 측면에서 독자성과 전문성을 제고시킬 필요가 있으며, 북한의 교원양성과 관련해서는 지나친 이념 편향이 주요 문제점이라고 지적하였다. 그리

고 남북 모두 대학 수준에서 교원양성을 담당하고 있는데 총 교육 연한은 남한에 비해 북한이 약간 짧고, 특히 북한의 경우 의무교육의 확대실시로 인한 교원 부족과 질 저하 문제 등이 있는 것으로 나타났다. 남한의 경우는 교원양성의 수급조절 실패, 교원양성의 과잉 등으로 인한 문제가 지속되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 남북한 교육통합에 대비하여 우선적으로 교육제도의 통합에 관심을 기울일 필요가 있다고 주장하였다. 전정태(1997)는 남한과 북한의 교원양성 현황을 중심으로 비교 분석하는 연구를 수행하고, 남한은 자유민주주의 이념을 교육목표로 학문의 자유와 선택이 보장되고, 목적형과 개방형체제를 병행하고 있으며, 교과과정이 비교적 다양하게 운영되고 있다는 점이 특징이고, 북한은 공산주의와 사회주의 이념을 목표로 당성 및 이념성을 중시하고, 폐쇄형 양성체제를 취하고 있으며, 획일적인 교육과정이 운영되고 있음을 밝혀냈다. 이 외에도 이애시(2006), 이정희(2000), 한만길(1997) 등이 북한의 교원양성제도를 소개 하거나 남한과의 비교 연구를 수행하였는데, 이들 연구들이 실재를 드러내는 데에는 어느 정도 기여하였으나, 교원교육 측면에서 체계적인 분석을 통한 특징과 차이점을 드러내는 데에는 미흡했다는 점에서 한계를 갖는다. 따라서 본 연구에서는 남북한 교사양성교육의 특징을 교원교육 측면에서 드러내고, 이를 바탕으로 남북 교사양성교육의 통합을 위한 과제와 시사점을 제안하는데 목적이 있다.

III. 분석의 틀

비교교육 연구에서 비교의 대상이나 내용은 매우 다양하다고 할 수 있다. 교육의 거의 모든 영역이 비교의 대상이 될 수 있다. 일찍이 Rossello(1963: 103-107)는 비교 교육 연구에서 비교의 대상 및 내용으로 교육체제와 교육구조, 교육과정과 교수요목, 교육방법, 교육이론 등을 들었다. 한편 교사양성교육과 관련하여, Anderson(1995: 1-10)은 교사양성교육의 주요 구성 요소로 학생과 교수, 조직구조와 교육과정, 인증과 자격 수여 등을 제시하였다. 교사양성교육의 비교 분석의 틀로, 윤기옥(1994)은 한국과 미국의 교사교육 비교 연구에서 교사교육기관, 선발, 교육과정, 졸업(자격수여)의 분석 틀을 활용하였으며, 조태경(1987)은 한·일 양국의 과학교사 양성제도 비교연구에서 교사교육기관과 교육과정을 중심으로 분석하였고, 한국과 미국의 과학교사 양성제도를 비교한 김문원(1988)의 연구에서는 교육 목적과 목표, 교육과정, 자격증 수여 등을 중심으로 분석하였다. 남·북한 교원양성제도를 비교 연구한 전정태(1997)는 교원양성 기관과 교육과정 측면에서 비교 분석을 하였고, 남·북한 보육교사 및 유아교사의 양성교육을 비교 분석한 임재택(1996)의 연구에서는 유아교사 양성 교육기관, 교육과정, 수급 현황을 비교 분석

의 틀로 사용하였다. 그리고 김동별(1997)은 남·북한 중등교원 양성제도 비교연구를 수행하면서, 남·북한 중등교원 양성제도의 변천, 교육과정, 입학 및 자격제도, 졸업요건 및 학위과정 등을 비교, 분석하였다.

교사양성교육 체제의 구성 요소 및 비교의 틀은 위와 같이 다양하게 구성되고 있는데, 본 연구에서의 위의 선행 연구들의 틀을 바탕으로 남한과 북한의 교사양성 과정 비교의 틀로, 교사양성교육의 역사적 배경, 교사양성교육의 이념 및 목적, 교사양성교육기관, 교사양성교육 교육과정, 교사양성기관 입학 및 졸업 등 다섯 가지를 구안하였다. 이를 표로 나타내면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구의 분석 틀

비교 분야	비교 요소
교사양성 과정	교사양성교육의 역사적 배경
	교사양성교육의 이념 및 목적
	교사양성교육기관
	교사양성교육 교육과정
	교사양성기관 입학 및 졸업

IV. 남한과 북한의 교사양성 과정 비교

1. 교사양성교육의 역사적 배경

남한에서 최초의 초등교원양성기관은 1895년에 설립된 한성사범학교이며, 해방후 미군정기간에는 초등교원의 수요에 대비하기 위하여 중등학교 수준의 사범학교를 증설하고 단기 교원양성과정을 설치하였다. 1949년에 새로 제정한 교육법에 의하여 초등교원을 중학교 졸업자가 입학하는 3년제 사범학교에서 양성하도록 하였다. 그리고 기존의 17개의 사범학교를 국립으로 이관시키고(1950년 4월), 대구사범학교에 강습과, 초등교원양성소, 특설교원양성소, 연수과정 등을 부설하여 1년 이내의 단기과정으로 초등교원을 양성하게 하고, 고등학교에도 교직과정을 설치하여 이수자에게 초등학교 준교사 자격증을 수여하기도 하였다(김영우, 1993: 360-370).

그후 1958년에 양성소가 폐지되고 사범학교로 단일화되었으며, 1961년 '교육에 관한 임시특별법'이 제정되어 2년제 교육대학이 법제화되었는데, 기존의 사범학교를 10개의 2

년제 교육대학으로 개편하고 6개의 교육대학을 증설하여 16개의 교육대학 체제가 마련되었다. 1960년대 후반에는 또다시 초등교원의 수요가 급증하게 되자 단기양성과정인 임시초등교원양성소를 교육대학에 부설하도록 하였다. 그 결과 1970년대에는 공급과잉 현상이 나타나 1973년에 임시초등교원양성소를 폐지하고, 16개의 교육대학 중에서 5개를 일반대학으로 개편하였다. 그후 점차 강조되는 초등교육의 전문화 요구와 초등교원 양성체제의 세계적 추세에 따라 1981년 서울교육대학을 시작으로 1984년까지 연차적으로 전국의 11개 교육대학이 4년제로 개편되어 오늘에 이르고 있다(김영우, 1993: 369). 이 외에 1958년부터 이화여대 초등교육과에서, 1985년부터 한국교원대학교 초등교육과에서 초등교원을 양성하고 있기도 하다. 교육대학의 4년제로의 개편은 교직의 전문성 심화뿐만 아니라 교원의 사회적, 경제적 지위 향상 측면에서도 긍정적으로 평가되고 있다(강환국, 1995: 150-200).

남한에서 중등교사양성의 경우, 김종서(1991: 112)는 일제말기(1940~1945)를 시발점으로 보고 이 시기의 중등교원 위탁생제도, 사립전문학교 졸업자 교원자격증수여제도, 농업교원 양성소, 이과계 중등교원양성소 등이 그 역할을 담당한 것으로 분석하였다. 그리고 좀더 본격적으로는 해방 이후 미군정기(1945~1948)에 사범대학 및 임시중등교원 양성소가 설치되면서 중등교원양성체제가 자리를 잡았다고 볼 수 있다(김종서, 1991).

근대교육이 시작된 일제강점기 때 별도의 중등교원양성기관은 없었으며 다만 1927년 임시중등교원양성소가 일부 전문학교에 부설되어 운영된 적은 있다(김동별, 1997: 34). 해방이후 중등교육의 급격한 팽창과 함께 중등교원 양성을 위한 제도적 정비가 필요하였다. 중등교원 정규 양성과정은 1946년 국립서울대학교설치령에 의하여 경성사범학교와 경성여자사범학교를 병합하여 만든 서울대학교 사범대학이 설치되면서 시작되었다고 볼 수 있다(김영우, 1989). 이후 경북대 사범대학, 공주사범대학 등 국립 사범대학들이 설치되고 1950년대 들어 이화여자대학 사범대학을 비롯한 사립 사범대학들이 설치되기 시작하였다. 1961년 잠시 '학교정비 기준령'에 의하여 문리과대학과 중복되는 사범대학 학과를 폐지하기도 하였으나 1963년 곧 다시 환원되었다(강환국, 1995: 180-200). 1960년대 들어 날로 증가하는 중등교원의 수요에 대처하기 위하여 사립 사범대학들이 대량으로 인가, 설치되었으며, 교원양성의 사립 사범대학으로의 확대와 함께 일반대학 교직과정을 설치하여 교원양성을 더욱 개방화시켜 일반대학 출신자들에게도 교직 진출의 기회가 열렸다(김영우, 1989). 그리고 1965년 부터는 교육대학원을 통해서도 교원 양성을 가능하게 하였으며, 1973년부터는 사범대학이 아닌 일반대학에 교육과를 설치하여 교사를 양성할 수 있도록 하였다(강환국, 1995). 즉, 남한에서는 중등교원 수요를 충당 하기 위한 차원에서 제도적 변화를 거치면서, 사범대학, 일반대학 교직과정, 교육대학원, 일반대학 교육과 등의 교사양성체제가 구축되었다(김종서, 1991: 112).

북한에서 초등교원 양성기관이라고 할 수 있는 교원대학에는 교양원학부와 교원학부가 있는데 각각 유치원 교양원과 소학교 교원을 길러내는 곳이다. 북한에서 교원대학은 1946년에 최초로 설립되었으며, 설립 당시에는 중학교 졸업생을 받아 교육시키는 2년제였다(이애시, 2006: 40-55). 그 후 1959년 「인민교육체계를 개편하는데 관한 법령」에 의하여 2년제 교원대학과 4~5년제 사범대학을 병행 설치하여 교원대학에서는 당시의 유치원, 교양원, 인민학교 및 중학교 교원을 양성하였고, 사범대학에서는 중등교육 수준의 교사양성기관으로서 당시의 기술학교와 고등기술학교 교원을 양성하였다(김동별, 1997: 40). 그리고 1961년에는 3~4년제 교원대학 11개와 4년제 사범대학 8개를 설치 여 교원 양성체제를 구축하였다(전순익, 1995). 이후 교원대학은 여러 차례의 변화를 거쳐 1972년부터 3년제로 개편되었다(이애시, 2006: 50-55).

그리고 북한에서는 1973년 최고인민회의에서 '전반적 10년제 고등의무교육과 1년제 학교 전 의무교육을 실시하는데 대하여'라는 안건을 통과시킴으로써 11년제 의무교육체제를 구축하고, 중학교와 고등학교를 통합하여 5년제 고등중학교 체제로 개편하였으며,¹⁾ 교원 양성도 유치원과 공민학교 교원은 교원대학에서, 고등중학교 교원은 사범대학에서, 고등기술학교와 고등전문학교의 기술과목 교원은 기술사범대학과 기술계통 대학에서 양성하는 체제가 구축되었다(김동별, 1997: 40).

한편, 북한에서는 특수한 성격의 사범대학으로 평양에 김형직 사범대학이 있다. 1948년에 설립된 김형직사범대학은 북한의 사범교육기관 중 가장 권위 있는 최고의 기관이다. 이 대학에서는 지방의 사범대학과 교원대학의 교원 및 여러 교육행정기관의 교육관리들을 양성하고 있으며 내각 산하 교육성에서 직접 관리한다. 이 사범대학은 북한에서 최초로 설립된 사범대학으로서 처음에는 평양사범대학으로 불리다가 평양 제1사범대학으로 바뀌었으며, 1975년부터 지금의 명칭인 김형직사범대학으로 지칭되고 있다. 수업연한은 예비과 1년과 본 학부 5년, 합하여 6년이며, 김일성 혁명역사학부 등 13개 학부가 있고, 전국에서 유일하게 교육학부가 설치되어 있고, 남한의 박사학위 과정인 박사원 과정도 북한 사범대학들 중 가정 먼저 설치되었다(이애시, 2006: 55).

북한에서 교사양성교육은 전반적으로 교육체제 개편과 의무교육 연장에 따라 변화되어 왔다고 볼 수 있다(김동별, 1997: 40-41). 북한에서는 1956년에 초등의무교육제도를, 1958년에는 7년제 중등의무교육제도를, 1973년부터는 11년제 의무교육을 실시하는 등 일찍이 의무교육제도를 확대하였는데, 확대된 의무교육을 실시하기 위해서는 교원의 확보가 절실하였다(한만길, 1997). 그리고 일찍부터 의무교육제도를 실시하여 지속적으로 교원 부족 문제를 겪어 왔는데, 이러한 문제를 해결하기 위하여 주간의 정규 과정뿐만

1) 북한의 학제는 여러 변천 과정을 거쳐 2002년부터 유치원(2년)-소학교(4년)-중학교(6년)-대학교(3~7년)으로 편성되어 오늘에 이르고 있다(김기서, 『2007북한연감』 (연합뉴스), pp. 240-241).

아니라 통신교육 과정, 야간교육과정 등을 마련하여 교원을 양성하기도 하였다(이애시, 2006: 54-57).

2. 교사양성교육의 이념 및 목적

남한에서 교사양성기관의 교육목표는 고등교육법 제41조 및 제44조의 규정을 바탕으로 각 기관에서 주체적이고 자율적으로 정할 수 있도록 되어 있는데, 고등교육법 제44조에서는 교사양성기관의 설립 목적을 다음과 같이 규정하고 있다.²⁾

1. 교육자로서의 확고한 가치관과 건전한 교직윤리를 갖추도록 함
2. 교육의 이념과 그 구체적인 실천방법을 체득하게 함
3. 교육자로서의 자질과 역량을 생애에 걸쳐 스스로 신장시켜 나가기 위한 기초를 확립하도록 함

이러한 규정을 바탕으로 각 교사양성기관에서는 나름대로의 교육 목표와 이념을 정하고 있는데, 한 예로 초등의 경인교육대학교 및 중등의 경북대학교 사범대학의 교육 목적과 목표를 제시하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 남한의 교사양성기관 교육 목적 및 목표 사례

경인교육대학교	경북대학교 사범대학
(교육 목적) 우리 대학은 대한민국의 교육이념에 입각하여 국가와 인류사회 발전에 필요한 학문의 심오한 이론과 응용법을 교수, 연구하고 아울러 학생들로 하여금 사표로서의 지도적 인격을 도야케 함으로써, 이들을 유능한 초등교원으로 양성하는 것을 목적으로 하고 있다.	(교육 목적) 1. 교육의 학문적 체계를 발전시킨다. 2. 시대에 부응하는 교사로서 필요한 지식, 기능 및 태도를 함양한다. 3. 교육 현장의 발전을 지원, 조장한다.
(교육 목표) - 국민교육 이념과 실천방법 체득 - 교육자로서의 신념과 사상 함양 - 지역사회 발전과 현장 교육에 봉사 - 학문의 이론과 응용 방법 연구	(교육 목표) - 지식기반 사회의 최고의 교사 양성 - 현장 적합형 교육 지식 창출 - 사회 교육 문화 발전의 선도

자료: 경인교육대학교, <<http://www.ginue.ac.kr/ginue/intro/02.htm>> (검색일: 2013. 11. 7).

경북대학교 사범대학, <http://knutc.knu.ac.kr/introduction/01_02_object.html> (검색일: 2013. 11. 7).

2) 고등교육법 제44조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 20).

그리고 헌법 제31조 4항에서 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는데,³⁾ 이는 교원양성기관에도 동일하게 적용되는 규정으로서 교육대학 및 사범대학을 비롯한 각 교원양성기관도 이러한 이념 및 방향의 토대 위에서 양성교육을 담당하고 있다.

북한에서는 교사양성교육뿐만 아니라 모든 교육의 이념적 토대를 1970년대 초반에 김일성에 의해 정립된 사회주의 교육학에 두고 있다. 이 원리에 의하면, “사회주의 교육학은 사람들을 사회주의, 공산주의 사회가 요구하는 자주적이며 창조적인 혁명인재로 키우기 위한 교육교양의 이론과 방법을 밝혀주는 과학”이다(집필위원회, 1975: 6-8). 북한에서의 교원교육은 이 사회주의 교육학의 기본원리를 철저히 구현함을 목적으로 하고 있다.⁴⁾ 사회주의 교육학에서는 김일성에 의해 정립된 교원의 역할과 임무에 대해 밝히고 있는데 다음과 같다.⁵⁾

“...당이 교육일군들 앞에 내세운 중요한 임무는 우리의 젊은 후대들을 사회주의와 공산주의의 믿음직한 건설자로, 전면적으로 발전된 훌륭한 공산주의자로 교양육성하는 것입니다.... 교원들 자신이 공산주의사상과 고상한 혁명가적 도덕품을 가진 훌륭한 공산주의자로 되어야 합니다.... 교원 자신이 사상적으로나 도덕적으로 결함이 있을 때에는 누구도 그를 존경하지 않을 것이며 아무리 그가 좋은 말을 하여도 그의 말을 믿지 않을 것입니다.”(『김일성저작선집』, 제3권, pp. 40-43)

“...우리는 이미 오래전에 교육사업은 밥벌이를 위한 직업이 아니라 혁명의 계승자를 키우는 영예로운 혁명사업이며 교원들은 밥벌이군이 아니라 직업적인 혁명가라고 말하였습니다.”(『김일성저작선집』, 제6권, pp. 478-479)

이러한 사회주의 교육의 이념을 바탕으로 구체적인 교육지침이 만들어 졌는데, 1977년 김일성이 조선로동당 중앙위원회 제5기 제14차 전원회의에서 발표한 「사회주의 교육에 관한 테제」가 북한 교육의 종합지침서가 되었고 교원양성대학에도 적용되고 있다. 이 테제에서 교원양성사업의 강화를 강조하였는데 구체적인 내용은 다음과 같다.⁶⁾

“...사범교육체계를 정연하게 세우고 교원양성사업을 확고히 앞세워야 한다. 사범대학, 교원대학을 비롯한 교원양성기관들은 후대 교육사업을 위한 <원종장>이다. 교원양성기관들에서 학생들을 잘 교육하여야 정치 사상적, 과학 기술적으로 준비된 훌륭한 교원이 나올 수 있으며 그래야 모든 청소년학생들을 유능한 혁명인재로 키울 수 있다. 교원을 키워내는 대학에 좋은 학생들을 골라 넣으며 이 대학들의 교수교양수준을 결정적으로 높여야 한다...”(「사회주

3) 헌법 제31조 4항, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 5).

4) 조선민주주의인민공화국 교육법 제3조 (장명봉, 『북한법령집』 (2006)), p. 613.

5) 김일성, 『김일성 저작선집』, 제1-6권 (평양: 조선노동당출판사, 1974).

6) 김일성, 「사회주의 교육에 관한 테제」, 1977, 김형찬 외, 『북한의 교육』 (서울: 을유문화사, 1990), p. 482에서 재인용.

의 교육에 관한 테제」, p. 17)

교원대학의 목적에 대해서는 1949년의 내각결정 「교원대학에 관한 규정」 제2조에 나타나 있는데, “교원대학은 조선공민의 고등교육에 대한 권리를 보장하기 위한 사업을 수행하며 선진과학과 기술을 습득함으로서 부강한 민주조국건설을 위하여 헌신할 초급중학교 교원 양성함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.⁷⁾

이러한 이념과 사상은 김정일, 김정은 체제에서도 큰 변화 없이 거의 그대로 계승되었다. 따라서 북한 교사양성교육의 목적과 이념은 여전히 공산주의와 사회주의 인간 및 혁명 일꾼을 길러내기 위한 직업적 혁명가를 양성하는데 있다. 북한에서 이 교원양성사업은 여전히 핵심 과업이 되고 있다.

“...위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 지적하시였다. <교육부문에서는 사범대학, 교원대학을 비롯한 교원양성기관들을 잘 꾸리고 거기에 좋은 사람들을 넣어 교원으로 키우도록 하여야 합니다.> 사범교육을 강화하기 위하여 경애하는 김정일 동지께서는 선차적으로 관심을 돌리신 문제는 사범대학, 교원대학을 비롯한 사범교육부문의 교원대렬을 튼튼히 꾸리는 사업이였다.... 이 시기 사범교육을 강화하기 위한 경애하는 김정일동지의 령도에서 특별히 중요한 자리를 차지하는 것은 사범대학, 교원대학들을 후대교육을 위한 <원종장>답게 잘 꾸리고 그 물질적 토대를 튼튼히 갖추도록 하신 것이다....”⁸⁾

이와 같이 북한 교사양성교육의 ‘공산주의 혁명 인재’ 양성이라는 이념은 큰 변화 없이 여전히 교사양성의 핵심 기반이 되고 있다. 1999년도에 제정된 북한의 교육법 제1조에서도 사회주의교육을 더욱 발전시키고 공산주의 인재를 키워 내고자 하는 목적의식을 분명히 하고 있다(장명봉, 2006: 613).

3. 교사양성교육기관

남한에서 초등교사 양성은 11개의 교육대학교와 한국교원대학교 초등교육과, 이화여자대학교 초등교육과 등 13개 기관에서 이루어지고 있으며, 중등교사양성은 사범대학, 교육과, 교직과정, 교육대학원 등에서 이루어지고 있는데, 모두 연간 약 6만 5천 여명의 교사를 배출하고 있다. 남한에서의 교사양성기관 수 및 양성 인원을 제시하면 다음 <표 3>과 같다.

7) 교원대학에 관한 규정, 내각결정 제190호, 1949. (정경모 외, 『북한법령집』 (1990)), p. 2169.

8) 편집위원회, 『교원선진수첩』, 주체96년 제3호, (평양: 교육신문사, 2007), pp. 16-17.

<표 3> 남한의 교사양성 현황

구분	초등교사		중등교사								계
	교육대학		사범대학		교육과		교직과정		교육대학원		
	국립	사립	국립	사립	국립	사립	국립	사립	국립	사립	
기관 수	12	1	16	30	7	52	30	124	25	83	380
양성 인원	4,755	40	4,189	7,013	235	3,401	3,767	10,889	5,592	11,597	51,478

자료: 교육부(2013), 2013년도 교사양성기관 현황 자료, 교육부 내부자료. p. 1-2.

* 양성인원은 한 학년의 정원을 가리킴.

교육대학은 초등교육의 특성을 반영하여 느슨한 학과제⁹⁾를 운영하고 있으며, 사범대학은 교과전문성을 강조하여 보다 엄격한 학과제를 운영하고 있다. 서울교육대학교와 공주대학교 사범대학의 전공 설치 현황을 보면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 교육대학 및 사범대학 전공 설치 현황

대학	서울교육대학교	공주대학교 사범대학
설치 전공	(심화과정) 윤리교육과, 국어교육과 사회과교육과, 수학교육과 과학교육과, 체육교육과 음악교육과, 미술교육과 생활과학교육과, 초등교육과 영어교육과, 컴퓨터교육과 유아특수교육과	(인문사회계) 국어교육과, 한문교육과, 영어교육과 국민윤리교육과, 교육학과, 상업정보교육과 문헌정보교육과, 특수교육과, 역사교육과 일반사회교육과, 지리교육과, 유아교육과 (자연계) 수학교육과, 물리교육과, 화학교육과 생물교육과, 지구과학교육과, 환경교육과 컴퓨터교육과, 기술·가정교육과 (예체능계) 체육교육과, 음악교육과, 미술교육과

자료: 서울교육대학교, <<http://www.snue.ac.kr>> (검색일: 2013. 11. 18).

공주대학교 사범대학, <<http://sabum.kongju.ac.kr/>> (검색일: 2013. 11. 18).

북한의 유치원 및 인민학교 교원양성은 1949년 제정 공포한 내각결정 「교원대학에 관

9) 기본적으로 초등교육 전 교과에 대해서 배우며, 교육대학 3, 4학년 과정에서 교과별 심화과정을 배우고 있다.

한 규정」 제1조 “교원대학은 조선민주주의 인민공화국 교육성 직접 관할로 하되 그의 설립 또는 폐지는 조선민주주의인민공화국 내각 결정에 의하며, 학과 강좌의 설치 또는 폐지는 교육상이 결정한다”의 규정에 의하여 실시되고 있다.¹⁰⁾ 개교 당시 교원대학은 2년제 였으나 1973년부터 11년제 의무교육으로 개편되면서 3년제로 바뀌어 지금까지 운영되고 있다. 교원대학에는 교원학과, 교양원학과, 체육학과, 무용학과 등이 설치되어 있으며, 또한 직장을 다니면서 학점을 이수할 수 있는 통신학과, 현직교사들이 방학을 이용하여 단기강습을 받는 재교육반도 운영되고 있다(전순익, 1995: 28). 1973년 당시에는 각 도와 직할시에 2개씩의 교원대학이 설치되었으나, 점차 교원 수요가 감소하였고, 한편, 교원교육을 정예화하기 위한 목적으로 각 지역에 1개씩의 교원대학을 유지하는 것으로 재편되었다. 현재, 북한 전국의 주요도시에 16개의 교원대학이 설치되어 있다(한만길 외, 1998: 167). 북한의 구체적인 교원대학 현황을 보면 다음과 <표 5>와 같다.

<표 5> 북한의 교원대학 현황

대학명	학과	비고
평양 교원대학, 남포 교원대학 평성 교원대학, 강계 교원대학 신포 교원대학, 혜산 교원대학 북청 교원대학, 김정숙 교원대학 신의주 교원대학, 선천 교원대학 리수덕 원산 교원대학 최희숙 함흥 제1교원대학 함흥 제2교원대학, 사리원 교원대학 조옥희 해주 교원대학, 안영애 대학	교원학과, 교양원학과, 체육학과, 무용학과, (통신학과) (재교육반)	1972~1973년도에 교양원대학을 교원대학으로 개편

자료: 한만길 외, 『북한교육 현황 및 운영실태 분석 연구』 (한국교육개발원, 1998), p. 167.

의무교육의 확대에 따라 북한에서는 각 도와 시에 대체적으로 2개의 교원대학과 2개의 사범대학 체제를 갖추고 있었다. 사범대학의 경우 중학교 고등반(5~6학년) 교원을 양성하는 기관을 제1사범대학, 중학교 중등반(1~4학년)의 교원을 양성하는 기관을 제2사범대학으로 분리 운영하였었다(김창순, 2003: 1290-1291). 그런데 사범대학 역시 교원 수요의 감소와 교원 정예화 정책에 의해 통합되어 가고 있는 추세이며, 일부 지역에서는 여전히 제1, 제2사범대학 체제를 유지하고 있다. 북한의 사범대학 현황을 보면 다음 <표 6>과 같다.

10) 교원대학에 관한 규정, 내각결정 제190호, 1949 (정경모 외, 『북한법령집』 (1990)), p. 2169.

<표 6> 북한의 사범대학 현황

대학명	학과	비고
김형직 사범대학, 김철주 사범대학 남포 사범대학, 송도 사범대학 평성 사범대학, 원산 사범대학 혜산 사범대학, 김정숙 사범대학 강계 제1사범대학, 강계 제2사범대학 김형권 신포 제1사범대학, 함흥 제2사범대학 오중흡 청진 제1사범대학, 청진 제2사범대학 김종태 해주 제1사범대학, 해주 제2사범대학 리계순 사리원 제1사범대학, 사리원 제2사범대학 차광수 신의주 제1사범대학, 신의주 제2사범대학	(김정숙 사범대학 사례) 혁명역사학과, 조선어문학과, 한문학과, 지리학과, 역사학과, 로어학과, 영어학과, 수학과, 물리학과, 생물학과, 화학, 음악학과, 체육학과	
함흥기술사범대학	기계제작학과, 기계공학과, 물리학과, 수학과, 지리학과, 화학공학과, 전력공학과, 로어학과, 영어학과, 조선어학과, 생물학과, 화학, 역사학과	설립: 1958. 12.

자료: 한만길 외, 『북한교육 현황 및 운영실태 분석 연구』, p. 167.

김창순, 『북한총람』 (북한연구소, 1983), pp. 1290-1291.

종합대학 내에 설치되어 있는 남한의 사범대학과는 달리 북한에서는 사범대학이 독립 대학으로 운영되고 있으며, 대체로 4년제이고, 특수 목적으로 설치된 함흥기술사범대학은 5년제, 김형직 사범대학은 6년제이다(전정태, 1997: 165-186).

북한에서 김형직 사범대학은 북한의 가장 권위 있는 사범교육기관으로 교원대학과 사범대학의 교수 요원, 교육행정 담당자 등을 양성한다. 1946년에 개교한 평양교원대학을 모체로 하여 1948년에 설립된 북한 최초의 사범대학이다. 이 대학에는 김일성혁명역사학부를 비롯하여 철학부, 교육학부, 어문학부, 외국어학부, 수학부, 물리학부, 생물학부, 화학부, 지리학부, 음악학부, 미술학부, 체육학부, 재교육학부 등의 학부와 4년제 대학을 졸업한 현직 교사들을 대상으로 하는 3년제 통신학부가 있다(이예시, 2006: 54-55). 김형직 사범대학의 구체적인 학부와 학과를 소개하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 김형직 사범대학의 학부 및 학과

학부	학과
혁명역사학부	혁명역사과, 로작과, 철학과
교육학부	학년 전 교육학(유치원), 교육학, 심리학
어문학부	한문과, 어문학(작가만 양성 2년제)
외국어문학부	영어과, 로어과, 교수법과
수학학부	대수과, 기하과
물리학부	
화학학부	무기화학, 유기화학, 분석, 생화학
생물학부	식물학부, 동물학부, 해부생리학, 실험생물학, 유전학 식물분류학, 식물통계학, 식물생리학
지리학부	
역사학부	조선역사과, 세계역사과
체육학부 및 체육단	구기강좌, 기재학과, 육상
음악학부	이론강좌, 실기강좌
미술학부	조선회화과, 산업미술과, 서예과
재교육학부	

자료: 탈북 교육자 김명신과의 면담에 근거함(백종익·유위준, “북한의 초중등학교 교육과정과 교원 양성대학 교육과정과의 관련성 연구,” 『교수논총』, 제18권 1호 (한국교원대학교, 2002), p. 84에서 재인용)

4. 교사양성교육 교육과정

남한에서는 교원양성기관 교육과정에 대한 별도의 법적 규정을 마련하고 있지는 않다. 교원양성기관 교육과정 운영은 대학의 교과에 관한 사항을 규정하고 있는 고등교육법 시행령 제4조와 교원자격검정령시행규칙 제12조의 규정을 준용하고 있다. 교육대학의 교육과정은 초등학교 교원 양성을 목적으로 하고, 사범대학의 교육과정은 중등학교 교원 양성을 목적으로 한다.¹¹⁾ 구체적으로 교육대학 및 사범대학은 교육자로서의 확고한 가치관과 건전한 교직윤리를 갖추고, 교육의 이념과 그 구체적인 실천방법을 체득하며, 교육자로서의 자질과 역량을 생애에 걸쳐 스스로 신장시켜 나가기 위한 기초를 확립하는 것을 목적으로 한다.¹²⁾ 이러한 목적을 달성하기 위하여 각 교육대학 및 사범대학에서는 교육과정을 마련하여 운영하고 있는데, 대체로 교육대학 및 사범대학 모두 140~150학점 이상 이수를 졸업 요건으로 하고 있다. 몇몇 사범대학의 교육과정 편성 및 졸업 이수 학점 현황을 보면 다음 <표 8>과 같다.

11) 고등교육법 제41조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 7).

12) 고등교육법 제44조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 7).

<표 8> 남한의 사범대학 교육과정 편성

구분	교양과목	전공	심화전공	교직과목	일반선택	졸업이수 학점
부산대	30	51	21	22	16	140
전북대	36	42	21	22	29	150
충북대	36	45	21	22	26	150
교원대	21	51		15	53	140

자료: 부산대 사범대학 <<http://www.edu.pusan.ac.kr/>>, 전북대 사범대학 <<http://coe.chonbuk.ac.kr/>>, 충북대 사범대학 <<http://edu.chungbuk.ac.kr/>>, 교원대 <<http://www.knue.ac.kr/>> (검색일: 2013. 11. 20).

교육대학교에서도 비슷한 구성 특성을 보이고 있는데, 서울교육대학교 교육과정 운영 사례를 보면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 서울교육대학교 교육과정 편제

교과구분		학점	과목 영역
교양과정		40	인문학, 어문학, 사회과학, 자연과학, 체육, 영어, 컴퓨터, 사회봉사 등
전공과정	교육학교육	18	
	교육실습	4	
	교과교육 및 특별활동	50	
	실기·실험	8	
	심화과정	20	윤리교육, 국어교육, 사회과교육, 수학교육, 과학교육, 체육교육, 음악교육, 미술교육, 실업교육, 초등교육, 영어교육, 컴퓨터교육 중 택일
졸업과제		P/F	
사회봉사		P/F	
계		140	

자료: 서울교육대학교, <<http://www.snue.ac.kr>> (검색일: 2013. 11. 10).

이와 같이 교육대학이나 사범대학 등 교원양성기관들은 교양, 전공, 심화전공, 교직, 일반선택 등으로 교육과정을 구성하여 운영하고 있다. 교양은 일반 교양과목이라고 할 수 있으며, 심화전공, 일반선택 등은 전공과 관련된 과목들이라고 할 수 있고, 교직과목

은 교사준비과정으로서의 교육에 대한 이론과 실제를 배우는 과정이다. 그 중 한 사례로 전남대학교 사범대학 수학교육과 전공 교육과정 사례를 살펴보면 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 전남대 수학교육과 전공 교육과정

구분	과목	학점	구분	과목	학점
전공 필수	수리통계학 고급해석학1 및 실습 수학교육론 교육행정및교육경영 수학교재연구및지도법 현대대수1 위상수학1 복소함수론1	과목당 3학점	전공 선택	집합론및실습, 선형대수1및실습, 수학교육의기초, 기하학개론, 선형대수2, 미분방정식및실습, 수학교육론실습, 중등교사를위한동역학계, 고급해석학2, 정수론, 이산수학및실습, 프로그래밍언어및실습, 수학교육심리학, 수학교재연구및지도법실습, 사영기하학 컴퓨터와수학교육, 현대대수2, 미분기하1, 수치해석, 위상수학2, 복소함수론2, 수학수업지도실습, 수학학습지도및평가, 미분기하2, 수학사, 실험수론, 컴퓨터대수학, 기하학과교육, 대수학과교육, 해석학과교육, 확률론	과목당 3학점

자료: 전남대학교 수학교육과, <<http://www.mathedu.or.kr/home/index.html>> (검색일: 2013. 11. 5).

한편, 전공과목 이외에 교직과목이 교사양성 과정에서 중요 과목 중의 하나라고 할 수 있는데, 남한에서 교직과목은 1969년 문교부령 제215호에 의해 제도화되어 실시되어 오다가 크게 다섯 차례의 변천을 거쳐 1983년 문교부령 제519호에 의거하여 교직이론 영역, 교과교육 영역, 교육실습 영역 등 세 분야로 구축된 이래 현재까지 큰 변화 없이 이어져 오고 있다(강환국, 1995: 180-200). 교직이론 영역은 교직이론 7개 과목과 기타 교육이론에 관한 과목을 개설할 수 있도록 하고 있는데, 이 기준은 교육학의 각 영역을 균등하게 배분하는 차원에서 나온 측면도 있다(강환국, 1995: 200-201). 교육대학이나 사범대학에서 교직과목 운영에 관한 별도의 규정이 있는 것은 아니며, 각 대학 나름대로의 규정을 만들어 운영하고 있는데, 대체적으로는 일반대학 교직과정 운영 규정인 교원 자격검정령시행규칙 제12조의 규정을 준용하고 있다. 이 조항에 규정된 교직과목 내용은 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 교직과목 영역 및 이수학점

영역	과목	학점
교직이론	교육학개론 교육철학 및 교육사 교육과정 교육평가 교육방법 및 교육공학 교육심리 교육사회 교육행정 및 교육경영 기타 교직이론에 관한 과목	생활지도 및 상담 학교폭력 예방 및 대책 기타 교직이론에 관한 과목 14학점 이상 (7과목 이상)
교직 소양	특수교육학개론(영재교육 포함) 교직실무	4학점 이상 (2과목 이상)
교육실습	학교현장실습 교육봉사활동	4학점 이상 (2과목 이상)

자료: 교육부(2013a). 교원자격검정 실무편람. pp. 74-75.

북한의 교사양성교육은 학생들에게 공산주의 혁명적 세계관과 김일성이 제안한 사회주의 교육학을 철저히 습득하게 하는 일을 중시한다. 이는 졸업 후 각급 학교의 교사로 진출하여 후세대들에게 모범적 사상적 성향을 보여주면서 교육할 수 있어야 하며 소위 ‘공산혁명의 든든한 후비대’를 양성할 수 있어야 하기 때문이다(김창순, 2003: 783-785). 이러한 목적에서 북한의 교원양성대학의 교육과정에서는 공산주의 이데올로기나 계급투쟁에 관련된 과목들이 중시된다(한만길, 1997: 240-250).

북한에서 교원대학은 유치원 교양원과 소학교 교원을 양성하는 기관으로서 교육과정에서 예능분야 비중이 비교적 높다. 주로 음악, 미술, 무용 등의 예능 과목을 중시하는데, 교원대학에 설치되어 있는 주요 과목을 보면, 김일성혁명역사, 김일성과 김정일의 아동시기, 주체철학, 교육학, 아동문학, 외국어, 각과 교수법, 음악, 무용, 미술, 교육실습 등이 있다. 그리고 기초과목으로는 교육학, 심리학, 교과교육, 교수법 등이 있고 실습, 답사, 단체활동 등의 과정도 부과된다(한만길, 1997: 242-243). 북한 교원대학의 주요 교과목을 보면 다음 <표 12>와 같다.

<표 12> 북한 교원대학 교과목

·김일성 혁명사 ·김일성 로작(현행당정책 포함) ·김정일 혁명사 ·김정일 로작 ·교육학 ·심리학 ·철학 ·외국어(영어, 로어) ·국문강좌(5대 혁명가극분석) ·문화어(우리말 문법) ·수학 ·물리 ·화학 ·음악	·미술 ·체육(체조, 탁구, 배구, 축구, 농구, 수영 등) ·김일성 어린시절 교수법 ·김정일 어린시절 교수법 ·음악교수법 ·우리말교수법 ·샘세기 교수법 ·무용(유치원 노래와 춤동작) ·여학생 실습(음식요리, 봉제) ·체육무용(예술체조) ·사로청, 소년단 ·군사훈련(야외훈련 및 실내병기학) ·교육실습
---	--

자료: 탈북 교육자 김명신과의 면담에 근거함(백종억·유위준, “북한의 초중등학교 교육과정과 교원 성대학 교육과정과의 관련성 연구,” 『교수논총』, 제18권 1호, p. 82에서 재인용)

북한에서 사범대학은 중학교(남한의 중학교와 고등학교 과정) 교원을 양성하는 기관으로서 당의 지침과 방침에 의해 교육과정이 구성되기 때문에 각 지역별로 큰 차이 없다. 북한 사범계 대학 교육과정 구성의 공통 내용을 보면 다음 <표 13>과 같다.

<표 13> 북한 사범계대학의 교과목과 시수(군사훈련 4년간 2,740시간은 별도)

구분	과목명	총 시수	비고
공통과목	·당투쟁사	260	(자연계는 70시간 내외) (1학년) (1학년)
	·마르크스·레닌주의	-	
	·정치경제학	180	
	·철학	140	
	·군사학	-	
	·교육학	260	
	·심리학	80	
	·조선문학	120	
전공과목	·각 전공별 영역	400	
계		1,700	자연계(1,630)

자료: 김동규, 『북한의 교육학』 (서울: 문맥사, 1990), pp. 467-468.

표에서 나타나듯이 당투쟁사, 마르크스·레닌주의, 정치경제학, 철학 등 정치사상 강좌가 총 580시간으로 전체 1,700시간 중 1/3 정도를 차지하고 있어서 교사양성교육에서

사상교육이 강조되고 있음을 알 수 있다. 그리고 전공 과정은 총 400시간으로 교사양성 과정에서 이수해야 하는 총 시간의 1/3에도 훨씬 못 미치고 있다. 이러한 공통 기준을 바탕으로 각 사범대학에서 지역 실정에 맞게 교육과정을 구성하고 있는데, 한 사례로 김정숙사범대학 수학과 교육과정 예시를 보면 다음 <표 14>와 같다.

<표 14> 김정숙 사범대학 수학과 교육과정

구분	과목	구분	과목
정치사상 과목	김일성 동지 혁명력사(1,2권), 김정일 동지 혁명력사(1,2권), 김일성 동지 로작, 김정일 동지 문헌, 현행 당 정책, 정치경제학, 철학	전공과목	1전공: 대수학(1,2권), 기하학(1,2권), 해석학(1,2권), 응용수학, 계산수학, 수학(1,2권), 수학교수법 2전공: 일반물리(1,2권), 제도(도학)
일반사회 과목	외국어(영어, 로어 중 선택), 사회주의 아동심리학, 사회주의 교육학, 체육	과목 외 활동	혁명전적지 답사, 동서해안 답사, 교도대 훈련(군사훈련), 봄, 가을 농사 동원, 교육실습(평균 45일)

자료: 탈북자 천정순과의 면담에 근거함(백종익·유위준, “북한의 초중등학교 교육과정과 교원 양성대학 교육과정과의 관련성 연구,” 『교수논총』, 제18권 1호, p. 86에서 재인용)

위에서 정치사상과목, 일반사회과목, 과목 외 활동은 전공과 관계없이 모든 과에서 배워야 하는 과정이다. 혁명전적지 답사, 교도대 훈련, 각종 동원 등 과목 외 활동 역시 사범대학 교육에서 중요하게 다뤄지고 있다.

5. 입학 및 졸업

남한에서 교육대학이나 사범대학의 입학은 고등학교 졸업예정자 및 고등학교졸업 이상인 자, 또는 그와 동등한 자격을 갖춘 자는 누구나 교육대학 및 사범대학에 지원할 수 있다. 입학전형 과정에서 교직적격자 선발을 위하여 교직적성 및 인성시험, 그리고 면접 등을 통해 그 적격을 판정하고 점수화하여 선발과정에 반영한다. 현재 교원양성대학의 입학전형은 고교내신성적, 수학능력시험, 인성 및 적성검사, 면접 등으로 이루어져 있는데, 반영 비율에 있어서는 대학마다 약간씩 차이를 보이고 있다.¹³⁾

13) 서울대학교 사범대학 입시안내, <<http://edu.snu.ac.kr/plinfo/plinfo/index.html>> (검색일: 2013. 11. 15); 서울교육대학교 입학안내, <http://www.snue.ac.kr/sub.jsp?menu_chk=entr0101> (검색일: 2013. 11. 15).

교원 자격은 검정에 의하여 인정·수여된다. 검정 방법에는 시험검정과 무시험검정이 있는데, 현재 교원양성기관 졸업자는 대부분 무시험검정으로 교사자격을 취득하고 있다. 무시험검정은 별도의 시험을 부과하지 않고 서류심사로 교사자격을 검정하는 것을 말하는데 주요 대상은 1) 정규 교원양성기관 졸업자, 2) 일반대학 교직과정 이수자, 3) 교육대학원 양성과정 졸업자, 4) 임시교원양성소 수료자, 5) 특수 교육기관 졸업자 등이다.¹⁴⁾ 2009년도 교원양성기관 입학생부터 적용되는 개정 법령에 의하면, 전공과목 50학점 이상, 교직과목 22학점 이상을 이수하고, 졸업평점 환산점수 100분의 75점 이상을 획득해야 무시험검정에 합격할 수 있도록 하였다.¹⁵⁾ 교원자격의 시험검정은 교사자격 종별에 따라 교원수급계획상 필요한 경우에 시행을 할 수 있도록 하고 있는데, 시험검정은 학력고사, 실기고사, 구술고사로 구성되어 있다.¹⁶⁾

북한에서 교직은 혁명의 계승자가 될 아동과 학생들을 키우는 것으로 교육은 곧 혁명사업이다. 따라서 당과 사회주의 건설에 합당한 자격을 갖춘 자에게 교원양성기관 입학자격과 교원자격을 부여한다. 북한에서는 고등중학교 졸업생 중 약 10% 정도의 특권층 자녀만 졸업과 동시에 대학에 진학한다. 대학 진학자들은 성적이 우수하고, 신분이 확실하며, 당성이 강해야 한다(최영표 외, 1992: 254-256). 이러한 기본적인 요건에 사범대학이나 교원대학에 진학하기 위해서는 1) 중학교를 졸업했거나 이와 같은 자격을 가지고 인민경제 각 분야에서 규범적으로 일하고 있으며, 지·덕·체를 갖춘 사람, 2) 중학교 졸업예정자로서 사회정치생활에서 규범적이며, 지·덕·체를 갖춘 사람 등의 요건을 갖추어야 한다(윤춘식, 2005: 119-121). 북한에서는 교원을 공산주의 혁명가를 키워내는 직업적 혁명가로서 중시하며 선발 과정에서 출신성분과 당성을 중요하게 고려한다. 이와 같이 북한에서 교원대학이나 사범대학에 입학하는 교원후보자를 선발하는 과정에 비교적 엄격한 기준을 적용하고 있는데, 당성, 인민성, 노동계급성 등 공산주의 성분을 강화시키는 요인들이 중요하게 작용한다(김창순, 2003: 783-790).

북한에서는 대학을 졸업하는 사람에게 국가졸업시험과 졸업논문을 부과한다. 사범대학이나 교원대학 졸업자들에게도 동일한 과정이 부과되는데, 이들은 대학 과정을 이수하고 나서 학위를 수여받는 것이 아니라 자격증을 받게 된다. 졸업 과정 통과와 함께 자격증을 받게 됨으로 별도의 시험 과정이 있지는 않다. 한편, 북한의 교원대학 및 사범대학을 포함하여 모든 대학의 졸업예정자는 군사이론과 군사기술에 대한 국가고시사도 합격을 해야 한다(신희선, 1998: 147-194). 교원대학 졸업자에게는 유치원 교양원, 소학교 교원 자격증을 수여하고 사범대학 졸업자에게는 중학교 교원 자격증을 수여한다. 북한에서 교원자격은 1~5급으로 구분되어 있는데, 사범대학 졸업자는 3급 교원으로 정하고 교원대학

14) 교원자격검정령 제18조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 10).

15) 교원자격검정령 제19조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 10).

16) 교원자격검정령 제26조, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 10).

졸업자는 4급 교원으로 정하며, 사범대학이나 교원대학을 졸업하지 못한 교원은 보통 5급으로 정한다. 임용된 후 경력과 승급 검정에 의해 1급까지 올라갈 수 있다.¹⁷⁾

V. 남한과 북한의 교사양성 과정의 특징

본 장에서는 남한과 북한의 교사양성 과정 비교 분석을 통해 드러난 남북한 교사양성 과정의 특징에 대해 논한다. 교사양성교육의 역사적 배경, 교사양성교육의 이념 및 목적, 교사양성교육기관, 교사양성교육 교육과정, 교사양성교육기관 입학 및 교사자격 수여 등의 측면에서 그 특징을 살펴본다.

1. 교사양성교육의 역사적 배경 측면

남한과 북한은 해방 이후 본격적인 교사양성교육을 시작하였으며, 양쪽 다 늘어나는 교원 수요를 맞추기 위한 공급 확대 차원에서 주요 변천을 겪어왔다. 이 과정에서 남한은 목적형 양성기관인 교육대학과 사범대학 이외에 임시교원양성소, 일반대학 교직원과정, 교육대학원 등에서도 교사를 양성하는 개방형체제를 병행하여 온데 비해, 북한에서는 교원대학과 사범대학중심의 목적형체제를 지속적으로 유지시켜 왔다는 점에서 차이가 있다.

남북한 모두 교사양성체제의 변화는 주로 교사의 수요-공급을 맞추기 위한 전략 차원에서 이루어진 것이라고 할 수 있는데, 상대적으로 교사양성교육의 질적인 측면에서의 변화 노력은 미흡했다고 지적되고 있다(이애시, 2006: 40-57). 즉 양쪽 다 교사양성교육의 구조와 체제는 많이 바뀌었지만 교사양성교육의 핵심이라고 할 수 있는 교육과정에서는 큰 변화가 없었다(강환국, 1995: 190-210). 남한의 경우 상황적 필요에 따라 사소한 것들은 여러 차례 개정이 되었으나 교육과정의 큰 틀에 있어서는 거의 변화가 없었고, 1983년에 구축된 교육과정체제가 거의 지금까지 이어져 오고 있다(강환국, 1995: 199-201). 북한의 경우도 1960~1970년대 김일성에 의해 사회주의교육 및 교사양성교육의 이념과 지침이 정해진 이래 그의 사후에도 거의 변화 없이 이어지고 있다(신효숙, 2006: 19-24). 즉 남북 모두 교사양성교육의 역사적 측면에서 볼 때, 양적 성장이나 변화에 걸맞는 질적 성장을 이루지 못했다고 할 수 있다.

교사양성교육기관 설치와 출발이 국가에 의해 주도되었다는 점도 한 특징이다. 해방 이후 양측 모두 국가의 재건이나 창건기 수준에 있었기 때문에 국가 및 모든 사회체제

17) 『조선일보』, 『조선일보』 NK데이터베이스, <<http://www.nkchosun.com>> (검색일: 2013. 11. 2).

구축이 국가에 의해 주도되었다. 교육분야 역시 국가에 의해 그 기반이 닦여졌는데, 교사양성교육 역시 국가의 주도로 시작되었다. 남한에서는 국립대학인 서울대학교 사범대학이 남한 사범대학의 출발이었으며 교육대학 역시 국가 주도로 그 체제가 구축되었고, 북한에서도 국가주도로 교원대학 및 사범대학이 설치되었다. 남한의 경우 1950년대 중반 이후에 사립사범대학들이 설치되면서 <표 3>에 나타난 것처럼 현재에는 사립사범대학에서 더 많은 교사를 양성해 내고 있기는 하지만, 사립사범대학 역시 국가의 관리를 받고 있다는 점에서 국가로부터 완전히 자유로운 것은 아니다. 북한에서는 사회주의체제의 특성에 따라 국가와 당의 통제 하에 교사양성교육 계획, 운영되는 철저한 국영체제를 취하고 있다. 종합하면, 역사적인 측면에서 봤을 때, 남북의 교사양성교육은 국가에 의해 주도되어 왔으며, 양적 팽창에 따른 구조 변화에 초점이 맞추어진 반면, 상대적으로 질적 성장을 위한 노력은 미흡했다라고 할 수 있다.

2. 교사양성교육의 이념 및 목적 측면

교사양성교육의 이념 및 목적 측면에서 남북한간에는 뚜렷한 차이를 보여 준다. 남한의 경우 ‘인류와 국가 사회발전에 이바지’, ‘지식기반사회에 적합한 교사 양성’, ‘사회 문화발전 선도’, ‘교사로서의 지도적 인격 도야’ 등 보편적인 가치 추구를 교사양성 교육의 기본 이념으로 삼고 있다. 반면 북한에서는 사회주의 이념의 토대 아래 ‘사회주의와 공산주의 건설자’, ‘직업적 혁명가’, ‘혁명의 계승자’ 양성을 목적으로 하고 있다. 교사양성 교육기관의 운영 과정에서도 남한에서는 ‘자주성’, ‘전문성’, ‘정치적 중립성’ 등을 보장하고 보다 자율적인 여건에서 교사양성교육을 실시하도록 하고 있는 반면,¹⁸⁾ 북한에서는 ‘공산주의 사회가 요구하는 혁명 인재양성을 위한 이론과 방법’을 강조한다.¹⁹⁾

이와 같이 교사양성교육의 이념이나 사상 측면에서 남한에서는 보다 보편적인 가치에 기반을 두고 다양한 교육적 노력을 기울이고 있는 반면, 북한에서는 철저한 공산주의와 사회주의 이념을 바탕으로 하고 있다는 점이 큰 특징적인 차이이다. 이러한 차이에서 남한에서는 교사양성교육에 있어 국가가 교육의 이념이나 방향을 엄격하게 통제하는 것이 아니라 보편적 이념 하에 각 교사양성기관에서 나름대로의 목적과 목표를 추구하도록 하고 있다. 반면 북한에서는 교사양성기관의 이념이나 방향을 국가와 당에서 정해서 내려주며 또 철저히 그에 따르도록 하고 있다. 따라서 북한의 모든 교사양성기관에서 그 목표와 방향이 거의 같은 획일성을 보여 주고 있다.

18) 헌법 제31조 4항, <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>> (검색일: 2013. 11. 25).

19) 김일성, 「사회주의 교육에 관한 테제」 (1977), 김형찬 외, 『북한의 교육』, p. 482.

3. 교사양성교육기관 측면

교사양성교육기관 측면에서 우선적인 차이는 남한은 목적형과 개방형의 병행체제이고 북한은 철저히 목적형체제라는 점이다. 즉, 남한에서는 전문 교사양성기관인 교육대학이나 사범대학에서 교사를 양성함과 아울러 일반대학 교직과정, 교육대학원 등에서도 교사를 양성하는 개방형체제를 병행하고 있다. 남한에서도 초등의 경우는 대부분의 교사를 교육대학에서 양성하는 목적형체제이지만, 중등의 경우는 <표 3>에서 나타나는 것처럼 목적형 양성기관보다 개방형 양성기관에서 더 많은 교사를 배출하고 있는 개방형중심의 병행체제라고 할 수 있다. 반면에 북한에서는 유치원 교사와 초등 교사는 교원대학에서 양성하고, 중등 교사는 사범대학에서 양성하는 전형적인 목적형 양성체제이다. 보편적인 교육이념을 바탕으로 다양한 가치를 추구하는 남한에서는 교사양성교육에 있어서도 다양한 형태의 교사양성교육이 가능했던 반면, 철저히 사회주의 이념을 바탕으로 교육체제를 운영하고 있는 북한에서는 국가가 획일적으로 통제, 관리하는 목적형체제가 더 효율적이었을 것으로 해석된다.

교사양성교육기관 측면에서 또 하나의 차이점 중의 하나는 남한에서는 유치원 교원을 초등 교원과 분리하여 별도의 기관에서 양성하고 있는 반면, 북한에서는 초등 교원과 함께 교원대학에서 양성하고 있다는 점이다. 남한에서는 유치원교육은 초·중등교육과 달리 국가의 엄격한 관리하에 있지 않았기 때문에 교원 양성에 있어서도 초·중등교육과 분리된 측면이 있는데, 최근 들어 유치원 교육에 대한 국가의 관리가 좀더 본격화되고 있다(박재환 외, 2007: 95-117). 북한에서는 초·중등교육과 함께 유아교육도 일찍부터 국가의 관리 대상이었다. 따라서 유아교육에 대한 관심이 높았으며 유아를 가르칠 교사를 양성함에 있어서도 초·중등 교사양성과 별 차이가 없었기 때문에 유치원 교사 양성과 초등 교사 양성이 처음부터 통합된 상태에서 출발하였다(임재택, 1996).

교사양성기관과 관련하여 초등교사 양성은 남북 모두 독립된 기관에서 이루어지고 있는 반면, 중등교사 양성의 경우, 남한에서는 종합대학 내에 통합된 단과대학으로서의 사범대학에서 양성이 되고 있는데 반해, 북한에서는 독립된 사범대학에서 양성되고 있다는 점이 특징적인 차이이다. 즉 남한에서는 중등교사 양성의 경우, 사범대학이든 비사범대학이든 모두 종합대학 내의 교사양성기관에서 양성교육이 이루어지는데 반해, 북한에서는 전문적 교사양성기관인 독립된 사범대학체제를 취하고 있다. 이는 남한에서는 보편적 가치를 바탕으로 교사양성교육에 있어 타 학문 영역과의 교류나 협력을 중시하는 풍토가 반영된 것으로 보이고, 북한에서는 뚜렷한 이념적 지향을 바탕으로 ‘사회주의 혁명 일꾼’ 양성이라는 명확한 목적의식을 바탕으로 목적형, 독립형 양성체제를 갖게 된 것으로 보인다.

교사양성기관의 학과나 전공체제 면에서 남한에서는 비교적 다양하게 분화되어 있는 반면, 북한에서는 그 분화 정도가 약하다는 점도 특징적인 차이점이다. 즉 북한에서는 교원대학이나 사범대학의 학과나 전공 구성에 있어 전통적 학과나 전공체제가 거의 그대로 이어져 오고 있는 반면, 남한에서는 전통적 학과나 전공 이외에 '특수교육', '환경교육', '컴퓨터교육' 등 시대적인 변화를 반영한 새로운 전공들이 다양하게 개설되고 있다. 이는 남북한 간의 교육 발달의 차이, 그리고 개방화 정도의 차이에 의해 나타난 현상일 수 있다. 종합하면 교사양성기관 측면에서 남한에서는 좀더 개방화되고 다양한 구조적인 변화를 겪고 있는 반면, 북한에서 전통적, 폐쇄형체제가 지속되고 있다고 할 수 있다.

4. 교사양성교육 교육과정 측면

교사양성교육의 교육과정 측면에서도 남북한간에는 뚜렷한 차이를 보인다. 우선 교육과정 내용 구성 측면에서 남한에서는 보편적 학문기반을 바탕으로 구성되고 있는 반면, 북한에서는 사상 및 이념 교육 과정이 상당 부분을 차지하고 있다(<표 13> 참조). 남한에서는 교사양성교육 교육과정 구성에 있어 특정 이념에 편중되지 않고 교양, 전공, 교직, 선택 과목이 균형적으로 구성되고 있다. 반면 북한에서는 김일성, 김정일, 김정은 우상화 과목, 사회주의 이념과 철학 과목 등의 비중이 높은 편이다.

전공과목의 비중에도 있어서도 차이가 난다. <표 8>과 <표 9>에서 알 수 있듯이 사범대학의 경우 남한에서는 교사양성 교육과정에서 대체적으로 전공과목의 비중이 거의 절반을 차지하고 있는 반면, 북한에서는 1/4 정도의 비중을 차지한다(<표 13> 참조). 즉, 북한에서는 정치사상교육, 사회교육 등의 비중이 높아지면서 상대적으로 전공과목의 비중이 낮은 것이다. 남한에서는 교과교사 양성, 즉 '교과 전문성'을 강조하여 전공과목의 비중이 높은 반면, 북한에서는 교과 전문정보다는 사회주의 혁명 정신을 강조 하기 때문에 교과전공보다는 사상교육을 중시하는 것으로 보인다. 이로 인해 구체적인 전공과목 구성을 보더라도 <표 10>과 <표 14>에서 알 수 있듯이 남한의 전공과목들이 좀더 분화되고 다양화되었다고 할 수 있다.

교육과정 중 교직과목에 있어서도 차이가 난다. 교직과목은 교사양성과정에서 예비 교사들에게 교육의 이론과 실제를 가르치는 과정이라고 할 수 있다. 이 교직과목 구성에 있어 남한에서 일반대학 교직과정을 제외하고 타 교사양성기관에 별도의 규정을 두고 있지는 않지만, 대체로 교직과정 규정을 준용하고 있다. 따라서 대부분의 교사양성 과정에서 <표 11>에 나타난 과목들 중 5~9개 정도의 과목을 교직과목으로 이수한다(강환국, 1995: 180-200). 반면 북한에서는 교육학과목이 하위 영역으로 분화되어 있지

않고, '교육학' 단일과목에 '아동심리학', '교수법' 등의 과목이 병행해서 제공 되고 있다. 남한에서는 교육학의 학문적 발전과 기반을 토대로 다양한 교직과목을 개발하여 운영하고 있는 반면, 북한에서는 미분화된 교육학 과목을 가르치고 있는 것이다. 북한에서는 일찍부터 김일성에 의해 주창된 '사회주의 교육학'이 정립되어 그 이념과 사상, 방법의 주입에 초점이 맞추어져 있었기 때문에 다양한 교직과목 개발 여건이 되지 않았던 것으로 보인다.

교사양성기관의 교육과정 내용과 관련하여 남한에서는 학문중심적 성향이 강하고 북한에서는 실제중심적 성향이 강하다는 점도 하나의 특징이라고 할 수 있다. <표 2>의 사례에서도 알 수 있듯이 남한의 교사양성기관들은 교사양성에 있어 '학문적 체계', '지식 기반' 등을 중요한 토대로 삼고 있다. 그리고 실제 과목 구성이나 내용 구성에 있어서도 학문적인 측면과 이론, 원리 등이 중심이 된다(박용현, 1993: 17-22). 반면 북한에서는 교사양성교육을 통해 교육분야에서의 '혁명 일꾼'을 양성하는 것을 목적으로 하기 때문에 좀더 구체적이고 실제적인 과정과 과목들로 구성된다. 사상교육 이외에 집단활동, 노력동원, 군사훈련 등이 필수 과정으로 구성되며, 현장과 연계될 수 있고 현장에 나가서도 직접 활용할 수 있는 것들을 강조한다.²⁰⁾ 북한의 교사양성교육의 교육과정은 남한과 비교했을 때, 특정 이념에 토대한 편향적 측면이 있기는 하지만, 현장 및 실제와의 연계가 비교적 강한 교육과정이라고 할 수 있다. 종합하면 교사양성기관 교육과정 측면에서 남한에서는 보편적 이념을 바탕으로 한 학문적 성향이 강한 반면, 북한에서는 공산주의 이념을 바탕으로 한 실제적 성향이 강한 특징을 가지고 있다고 할 수 있다.

5. 교사양성기관 입학 및 졸업

교사양성기관 입학과 관련하여 남한에서는 능력과 자격을 갖춘 사람이면 누구나 교사양성기관에 입학할 수 있는 반면, 북한에서는 능력과 자격 이외에 출신성분이나 당성이 중요하게 작용한다는 점이 특징적이다. 남한에서는 자유민주주의 이념과 보편적 가치를 토대로 하고 있기 때문에 평등하고 균등하게 입학 기회를 부여하고 있는 반면, 북한에서는 사회주의 혁명의 완성이라는 이념적 토대 위에서 교사양성교육을 보고 있기 때문에 출신 성분과 당성이 강조된다고 할 수 있다(김창순, 2003: 783-785). 그리고 남한에서는 교사양성기관 학생 선발에 있어 최근에 교직 적성을 강조하여 면접 등을 강화시키고 있기는 하지만, 여전히 지적 능력 중심의 선발체제라고 할 수 있다(박용현, 1993: 17-22). 반면 북한에서는 교사양성기관 입학자 선발에 있어 지적 능력뿐만 아니라 공동체생활이나 사회정치생활 등 사회성 측면의 역량도 강조한다(김창순, 2003: 783-790). 이러한 모

20) 편집위원회, 『교원선진수첩』, 주체96년 제3호 (평양: 교육신문사, 2007), pp. 16-18.

습은 사회주의 혁명이라는 편향된 목적의식에 나온 것이라고 할 수 있는데, 지적 능력 이외에 사회성 측면 등 보다 종합적인 준거를 바탕으로 양성기관 입학자를 선발하려고 한다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다.

교사자격 수여 측면에서는 남북한 간에 큰 차이를 보이고 있지는 않다. 남북 모두 교사양성기관 졸업자들에게 교사자격을 수여하고 있는데, 기본 과목을 이수하고 요건을 갖춘 학생들에게는 대체로 무시험으로 교사 자격이 수여된다. 남한의 경우 준교사 자격증을 획득한 학생들이 교사 자격을 수여 받기 위해서는 시험검정을 거쳐야 하나 실제에서 대상자는 소수에 그치고 있다. 기본 요건을 충족하면 무시험으로 교사자격이 수여된다는 점에서는 큰 차이가 없으나, 남한에서는 기본교과과목 이수 이외에 별도의 요구조건이 없는 반면 북한에서는 기본교과과목 이외에 군사이론이나 군사기술과 관련된 과목을 이수해야 하며, 국가졸업시험, 졸업논문 등을 통과해야 졸업이 가능하고 교사 자격을 수여받을 수 있다. 즉, 남한과 달리 북한의 교사양성기관 졸업생들은 교사자격을 수여받기 위해 기본교과과목 이수 이외에 다양한 과정들을 통과해야 한다는 점이 특징적인 차이라고 할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 남한과 북한간의 교사양성 과정의 차이를 종합적으로 정리하면 다음 <표 15>와 같다.

<표 15> 남한과 북한의 교사양성 과정 특성 차이

구분	남한	북한
역사적 배경	·교육 수요의 팽창에 따른 대응 ·공립, 사립 기관의 병존 ·목적형, 개방형 병행 체제 ·양성기관 폐지 위기 경험	·의무교육의 확대에 따른 대응 ·양성교육 국가 독점 ·목적형체제
이념 및 목적	·자유민주주의의 원리 기반 ·정치중립성 ·자주성, 전문성 중시 ·교육자로서의 가치관, 윤리 중시 ·교육자로서 자질, 역량 중시	·사회주의 교육원리 구현 ·사회주의, 공산주의 건설 ·혁명의 계승자, 직업적 혁명가 ·후대 교육사업을 위한 원종장 ·공산주의 도덕 품성 함양
양성기관	·목적형, 개방형 병행 ·종합대학내 통합형 ·교육 연한 4년 ·초·중등교원 분리 양성 체제 ·유·초등교원 분리 양성 체제 ·학과 및 전공의 다양화 및 분화	·목적형 ·사범대학 독립형 ·교육 연한 3-5년 ·초·중등교원 분리 양성 체제 ·유·초등교원 통합 양성 체제 ·전통적 학과 및 전공 체제

구분	남한	북한
교육과정	·학문중심 ·보편적 가치, 이론 중심 ·전공과목 중심 ·교과중심 ·교직과목 분화 ·교육과정 운영의 다양화	·실제중심 ·공산주의, 사회주의 사상 중심 ·정치, 사상교육 중시 ·교과 외 활동 중시 ·교직과목 미분화 ·교육과정 운영의 획일화
입학 및 졸업	(입학) ·개방형 경쟁시험 ·교직적성, 인성, 면접 ·지적 능력 중심 (졸업: 교원자격 수여) ·무시험검정 중심 ·기본교과 이수 중심	(입학) ·당성 및 신분에 따른 제한 경쟁 ·직업 및 근로 경력 중시 ·정치생활 및 공동체 생활 경력 중시 (졸업: 교원자격 수여) ·무시험검정 ·기본교과 외 정치, 사회, 군사 활동 이수 요구

VI. 남북한 교원양성제도의 발전 방향과 과제

본 연구는 남북한간의 교사양성 과정을 비교, 분석하고 그 특징을 드러내고자하는 연구로서, 본 연구를 통해 남북한간의 교사양성 과정의 역사적 배경, 교육 이념 및 목적, 양성기관, 교육과정, 입학 및 교사자격 수여 등의 측면에서 특징적인 차이가 있는 것으로 나타났다.

남북한 모두 교사양성교육의 발전 과정에서 양적 확대 위주의 변천 과정을 거쳐 왔으며, 상대적으로 질적 향상을 위한 노력은 미흡했다는 점, 초등교사 양성기관은 독립형체제를 취하고 있다는 점, 무시험검정의 교사자격 수여제도를 갖추고 있다는 점 등에서는 서로 유사한 것으로 나타났다. 하지만, 교사양성교육에 있어 뚜렷한 이념적 차이, 양성체제의 개방형과 목적형 체제의 차이, 중등교사 양성기관의 통합형과 독립형의 차이, 보편적 교육과정 구성과 이념적 교육과정 구성 차이 등 여러 측면에서 차이가 있는 것으로 나타났다.

본 연구 결과를 토대로 남북한 교사양성교육의 발전 및 향후 남북한 교사양성교육의 통합을 위한 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 교사양성교육에 있어 이념적 편향과 격차를 완화시키기 위한 노력이 필요하다. 본 연구에서 남북한 교사양성교육에서 가장 큰 차이이면서도 가장 본질적인 차이가 이념적 격차인 것으로 나타났다. 북한의 철저한 사회주의 이념의 고수와 구현은 교사양성교육의 본래적 측면을 왜곡시킬 수도 있는 위

협성을 안고 있다. 따라서 사회주의 이념에 집착하는 한 교사양성교육에 있어 통합 교육의 실현은 요원한 일이 될 것이다. 남북간의 향후 발전방향과 통합된 미래를 내다보면서 특정 이념에 집착하기보다는 통합된 사회에 적합한 새로운 이념을 개발해야 할 것이다. 그리고 현 단계에서는 무엇보다도 상호간에 이념적인 편향과 격차를 완화시키는 노력이 필요하다. 이념적인 격차 해소를 위해서는 단계적인 접근이 필요하다. 우선 교사양성교육에 있어 이념적인 대립이 심하지 않는 부분부터 통합을 위한 노력을 시도하고, 이를 토대로 다른 영역으로까지 점차 확대시켜 나가는 전략이 필요하다.

둘째, 교사양성교육의 교육과정 개발 및 질 향상을 위한 공동의 노력이 필요하다. 교사양성교육에 있어 교육과정은 핵심 기반이고 토대이다. 따라서 교사양성교육 통합을 위해서는 우선적으로 교육과정 개발에 관심을 기울여야 한다. 하지만 현행 교사양성 교육과정은 남북간에 뚜렷한 차이를 보여주고 있다. 북한의 사상교육중심의 교육과정, 남한의 학문중심 교육과정, 그리고 교육과정 구조와 구성 내용에 있어서 많은 차이를 보이고 있다. 따라서 남북의 교사양성교육의 통합을 위해서는 위에서 논의한 공동의 이념을 바탕으로 남북에 공통으로 적용될 수 있는 공동의 교육과정 개발 노력이 필요하다. 아울러 남북은 교사양성교육의 질 향상을 위한 노력에도 관심을 기울여야 한다. 본 연구에서 나타났듯이 남북 모두 교사양성교육의 질 향상을 위한 노력은 상당히 미흡했다. 교사양성교육에서 수준 높은 통합을 이루기 위해서는 우선 남북 각자가 각자의 교사양성교육의 질 향상을 통해 수준 높은 교육체제를 구축하고 있어야 한다. 단순한 통합을 위한 통합이 아니라 발전을 위한 통합을 바란다면 더욱 필요한 일이다.

셋째, 교사양성체제의 통합 방안 마련이 필요하다. 특히 중등교사 양성의 경우, 남한은 종합대학 내에 위치한 사범대학에서 양성하는 통합형체제이고 북한은 독립된 사범대학에서 양성하는 독립형체제이다. 통합형체제와 독립형체제는 각각 장단점이 있다. 따라서 어느 한 쪽으로의 통합보다는 양 체제의 장점을 살리면서 우리의 특성을 반영한 절충형의 체제가 마련되어야 한다. 그리고 중등교사 양성기관이 남한은 목적형과 개방형의 병행체제이고 북한은 목적형체제이다. 이 역시도 각각의 장점을 살리면서 남북의 특성에 맞는 체제의 개발이 필요한 분야이다.

넷째, 공통의 교직과목 개발 노력이 필요하다. 본 연구에서 나타났듯이 남한은 교사양성과정에서 교육학 과목이 여러 과목으로 분화되어 있고 북한은 '교육학' 단일 과목으로 되어 있다. 교직과목은 교육이론과 방법을 다루는 과목으로 교사양성과정에서 중요한 과정 중의 하나이면서 정치적 성향이 비교적 덜한 과목이라고 할 수 있다. 따라서 통합의 필요성과 가능성이 높은 과목이다. 현재는 상당히 이질적인 과정으로 차이가 나고 있으나 다른 과목에 앞서 공동의 노력으로 우선적으로 개발할 수 있는 과목이 교직과목이라고 할 수 있다.

참고문헌

- 강환국(1995). 『교사교육론』. 서울: 교학연구사.
- 교육부(2013). 2013년도 교사양성기관 현황 자료, 교육부 내부자료.
- 교육부(2013a). 교원자격검정 실무편람. 교육부.
- 김기서(2007). 『2007북한연감』. 연합뉴스.
- 김도일(2013). 남북한 교과서 비교분석을 통한 통일교육 모색을 위한 연구. 장신논단, 45(1), 205-231.
- 김동별(1997). 「남북한 중등교원양성제도 비교 연구」. 동국대학교 석사학위논문.
- 김문원(1988). “한·미 양국의 중등학교 과학교사 양성제도와 그 교육내용에 관한 비교 연구.” 『과학교육연구』, 제20권. 공주대학교 과학교육연구소.
- 김병찬(2001). 한국과 미국의 교사교육 프로그램 비교·연구 : 서울대학교 미시간 주립 대학 교사교육 프로그램 비교. 교육행정학연구, 19(4). 201-228.
- 김병찬(2008). 남한과 북한의 교사양성 과정 비교 연구. 통일정책연구, 17(1). 143-179.
- 김병찬(2013). 핀란드의 교사양성교육 프로그램의 특성. 비교교육연구, 23(1), 45-79.
- 김영우(1993). “한국 교사 교육정책의 역사적 평가.” 한국교육학회 교육사연구회 세미나자료집.
- 김영우(1989). 『한국 중등교원 양성교육사』. 서울: 교육과학사.
- 김일성(1974). 『김일성 저작선집 제1-6권』. 평양: 조선노동당출판사.
- 김일성(1990). 「사회주의 교육에 관한 테제」. 1977. 김형찬 외. 『북한의 교육』. 서울: 을유문화사.
- 김정일(1984). “교육사업을 더 발전시킬 데 대하여.” 동경: 구월서방.
- 김종서(1991). 『최신교육학개론』. 서울: 교육과학사.
- 김지수(2005). 「북한 관료제의 변천에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- 김창순(2003). 『북한총람』. 북한연구소.
- 김태완 외(1991). 『남북한 교육통합 정책 연구』. 한국교육개발원.
- 박광기(2012). 한반도 통일비전과 통일교육의 재인식. 정치·정보 연구, 15(1), 187-214.
- 박용현(1993). 종합대학교 내에서의 사범대학 운영 개선방안. 『경상대중등교육연구』, 제5집.
- 박재환 외(2007). “유아교육법의 제정과정 및 문제점에 관한 연구.” 『유아교육논총』. 제16집 제1호.
- 숙명여자대학교 통일문제연구소(1999). 『남북한 사회문화 비교』. 숙명여자대학교출판부.
- 신효숙(2006). 『김정일시대 북한교육의 변화』. 통일부 통일교육원.
- 신희선(1998). “남북한의 교육체계 및 특징.” 이경숙 외. 『남북한 사회문화 비교』. 서울: 숙명여자대학교출판부.

- 유균상 외(1997). 『남북한 중등학교 도덕, 사회과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원.
- 유시규·안순주(2005). “남·북한 수학 교육과정 비교·분석.” 『한국교육문제연구』, 제16집. 동국대학교 교육연구원.
- 윤기옥(1994). “교사교육에 대한 비교 연구: 한국과 미국.” 『인천교육대학교논문집』. 제28권 2호.
- 윤종혁·성기선(1998). 『남북한 중등학교 과학과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원.
- 윤춘식(2005). 『북한 사회주의 교육과 선교』. 서울: 예영커뮤니케이션.
- 이범웅 외(2007). 『통일시대의 북한학』. 서울: 양서원.
- 이선경(2003). “유아 무용교육에 관한 남북한 비교 연구.” 『한국유아체육교육학회지』. 제5권 1호.
- 이애시(2006). 「통일 대비 남북한 교원양성체제 비교 연구」. 제주대학교 석사학위논문.
- 이정희(2000). 『남북한 비교사회론』. 경북대학교출판부.
- 이종재 외(2003). 『북한 교육체제의 특성과 기능 연구』. 한국교육개발원.
- 이찬희 외(1997). 『남북한 중고등학교 역사과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원.
- 임재택(1996). “남북한 보육교사 및 유아교사 양성교육.” 『미래유아교육학회지』. 제1권 2호.
- 장명봉(2006). 『북한법령집』. 북한법연구회.
- 정경모 외(1990). 『북한법령집』. 내외경제신문사.
- 전순익(1995). 「남북한 초등교원의 양성제도 비교 연구」. 숭실대학교 석사학위논문.
- 전정태(1997). “남북한의 교원양성제도에 관한 비교 연구.” 『한국동북아논총』. 제2권 1호.
- 조태경(1987). “한·일 양국의 중등학교 과학교사 양성제도와 그 내용에 관한 연구.” 『과학교육연구』, 제19권. 공주대학교 과학교육연구소.
- 집필위원회(1975). 『사회주의 교육학』. 평양: 교육도서출판사.
- 차우규(2006). “북한 교육의 위기와 개발 전략.” 『논문집』, 제5권. 한국교원대학교 통일교육연구소.
- 최석진 외(1997). 『남북한 중고등학교 지리과 교육과정 및 교과서 비교 분석 연구』. 한국교육개발원.
- 최영표 외(1992). 『북한과 중국의 교육제도 비교 연구』. 한국교육개발원.
- 편집위원회(2007). 『교원선진수첩』, 주체96년 제3호. 평양: 교육신문사.
- 한만길(1994). “남북한 교육의 동질성 추구를 위한 방향 모색.” 『한국교육』. 제21권.
- 한만길(1997). 『통일시대 북한교육론』. 서울: 교육과학사.

한만길 외(1998). 『북한교육 현황 및 운영실태 분석 연구』. 한국교육개발원.

한중하 외(1994). 『남북한 교원제도 통합방안 연구』. 한국교육개발원.

Anderson, L. W. (Ed.)(1995). International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education (2nd ed). UK: Cambridge University Press.

Rossello, P. R.(1963). "Concerning the structure of comparative education." Comparative Education, Vol. 7. 103-117.

『로동신문』.

『조선일보』.

경북대학교 사범대학. <<http://edunet.knu.ac.kr/intro/sub03.html>>.

경인교육대학교. <<http://www.ginue.ac.kr/ginue/intro/02.htm>>.

공주대학교 사범대학. <<http://sabum.kongju.ac.kr/>>.

법제처. <<http://www.moleg.go.kr/main/main.do>>.

부산대 사범대학. <<http://www.edu.pusan.ac.kr>>.

서울교육대학교. <<http://www.snue.ac.kr>>.

서울대학교 사범대학 입시안내. <<http://edu.snu.ac.kr/p1info/p1infof/index.html>>.

전남대학교 수학교육과. <<http://www.mathedu.or.kr/home/index.html>>.

전북대 사범대학. <<http://coe.chonbuk.ac.kr>>.

조선일보 NK데이터베이스. <<http://www.nkchosun.com>>.

충북대학교 사범대학. <<http://edu.chungbuk.ac.kr>>.

한국교원대학교. <<http://www.knue.ac.kr>>.

토론

“남북한 교원교육제도의 발전 방향과 과제”

권성아(성균관대학교 초빙교수)

■ 1. 이 연구는 김병찬 교수께서 “Ⅰ. 서론”에서 밝히셨듯이, 교육은 남북 모두에 있어서 국가발전의 핵심 근간으로 삼고 있으며 통일 후에도 국가의 주요 과업이 될 것입니다. 그런데 발제자는 그 나라 교육의 질은 그 나라 교원의 질에 달려 있는데 그동안 교사양성교육에 좀 더 초점을 맞춘 ‘심층적인 분석’이 이루어지지 않았다는 점에서 한계가 있었다는 점을 지적하면서, 교사양성교육이 (교사) 교육의 질을 결정하는 중요한 과정이기 때문에 이는 또한 남북의 통합교육을 위한 핵심적 기반이라고 보았습니다. 그래서 본 연구는 남북한 교사양성교육의 실재와 특징을 밝혀 향후 남북한 교사양성교육의 ‘통합을 위한 시사점’을 얻고자 한, 상당히 의의 있는 연구라 할 수 있습니다.

■ 2. 그런데 이 연구가 좀 더 의의 있으려면 우선 “Ⅱ. 선행연구 분석”에서 좀 더 치밀한 ‘심층적인 분석’을 보였어야 할 것 같습니다.

1) 북한 교육의 현실과 변화 동향에 관한 연구에서는 2006년도에 북한연구학회에서 북한학총서를 발간하면서 7권을 『북한의 교육과 과학기술』(경인문화사)을 내놓은 바 있는데, 물론 교원교육에 대한 절이 별도로 들어가 있는 것은 아니나, 선행연구에서 반드시 다뤄야 할 내용이 아닌가 싶습니다.

2) 남북한 간의 교육과정 및 교과서를 비교·분석하는 연구에서는 유아 무용교육에 대한 비교가 왜 가장 먼저 들어갔는지 의심스럽고, 유시규·안순주(2005)를 제외하면 2000년 이후의 연구는 전혀 반영이 되어 있지 않습니다.

그런데 2004년도에 김재복 당시 경인교육대학교 총장을 책임자로 하여 남북한 교육과정을 총체적으로 분석하여 『남북한 초·중등학교 교육과정 통합연구』를 수행한 바 있습니다. 그리고 교과서를 비교 분석한 것은 아니지만 북한의 교과서 분석을 통해 남북한 통합의 방향을 모색한 것으로는 줄고 「헌법 개정에 따른 북한의 교육이념 변화: 국어와 공산주의도덕 교과서를 중심으로」(한국교육과정학회, 『교육과정연구』 21권 2호, 2003. 6)도 있습니다.

- 3) 남북한 간의 교육 통합의 방향 및 방안을 구안하는 연구와 관련해서는 특히 1995년 이후의 연구는 전혀 반영이 안 되어 있는데, 가장 최근의 것으로 북한 및 통일 교육 전문가 50명이 세 차례에 걸친 델파이조사에 응답한 결과를 토대로 내놓은 『통일에 대비하는 교육통합 방안 연구』(한국교육개발원, 2012: 이하 델파이연구)가 있습니다.

여기에는 특히 남북한 교원제도 비교 및 통합방안이 part III에 들어가 있기 때문에 반드시 선행연구에 포함시켜야 할 것으로 보입니다. 그래야 발제자가 선행연구 분석 마지막 부분에서 지적한 “교원교육 측면에서 체계적인 분석을 통한 특징과 차이점을 드러내는 데에는 미흡했다는 점에서 한계”를 갖는다는 논의가 타당성을 지닐 수 있게 될 것입니다.

- 3. “Ⅲ. 분석의 틀”에서는 비교교육 연구 방법을 남한과 북한의 교사양성 과정 비교(① 역사적 배경 ② 이념 및 목적 ③ 양성기관 ④ 교육과정 ⑤ 입학 및 졸업)의 내용으로 삼았는데, 이것을 곧 ‘비교의 틀’이라고 하기는 어려울 것 같습니다. 더욱이 이것이 곧 ‘분석의 틀’일 수는 없을 것 같습니다. 무엇을 ‘어떻게’ 비교하여 분석할 것인지를 밝혀야 ‘틀’이라 할 수 있기 때문입니다. 더욱이 이 틀에서 남북한 교사양성교육 통합의 방안까지 마련하려면, 이 분석의 틀이 남북한 교사양성교육 ‘통합의 틀’로 역할 할 수 있도록 통합의 개념과 그 과정 및 결과까지도 밝힐 수 있어야 할 것입니다.

- 4. 이에 따라 “Ⅳ. 남한과 북한의 교사양성 과정 비교”에서 몇 가지 논의에 문제점이 보입니다.

- 1) 교사양성교육의 역사적 배경에서, 발제자가 밝혔듯이, 우리나라의 공식적 근대교육은 1894년 갑오개혁으로 1895년 설립된 한성사범학교에서 교원양성이 이루어졌기 때문이라 할 수 있습니다. 그런데 이 절의 네 번째 단락에서는 우리나라의 “근대교육이 일제강점기 때 시작”되었다는 ‘엄청난’ 모순을 보이고 있습니다.

그리고 다섯 번째 단락에서는 북한의 교원양성과 관련한 내용을 이애시(2006)의 석사논문으로 인용하고 있는데, 이 당시에 관한 것으로는 『해방후 10년간의 공화국 인민교육의 발전』(조선교육출판사, 1955)과 『조선교육사 3』(사회과학원출판사, 1990) 등 북한의 직접적인 자료들이 있습니다.

또한 마지막에 북한의 의무교육제도를 설명하고 있는데, 2013년 올해부터 소학교가 4년에서 5년으로 늘어나게 됨에 따라 ‘전반적 12년제 의무교육’을 실시하게 되었습니다만 이에 대한 논의는 아예 빠져 있습니다.

- 2) 교사양성교육의 이념 및 목적과 관련해서는, 마지막 단락에서 “북한 교사양성교육의 ‘공산주의 혁명 인재’ 양성이라는 이념은 큰 변화 없이 여전히 교사양성의 핵심 기반이 되고 있다”고 적고 있는데, 공산주의 혁명 인재 양성은 교육의 목적 내지 이념이지 ‘교사양성교육의 목적’은 아닙니다. 그리고 1999년도에 제정된 북한의 교육법 제1조에서도 이러한 목적의식을 “분명히 하고 있는” 것이 아니라, 여전히 그 목적의식에서 크게 벗어나지 못하고 있다고 보는 것이 맞을 것 같습니다. 아울러 이 절의 논지에 맞게 교육의 목적이 아닌 ‘교원교육의 목적’을 논하는 것으로 마무리하면 좋을 것 같습니다.
 - 3) 교사양성교육기관과 관련해서는, 저도 정확한 자료를 가지고 있지는 않으나, <표6> 북한의 사범대학 현황자료가 1983년도 것인 것이 좀 걸립니다. 1990년대 이후 북한의 경제사정이 너무나 악화되었기 때문에 없어진 사범대학이 좀 있지 않을까라는 생각이 들며, 학과에서도 로어학과 등은 변화했을 것 같고, 기술사범대학의 학과에도 컴퓨터학과가 생기는 등의 변화가 있지 않을까 싶습니다.
 - 4) 교사양성교육 교육과정과 관련해서는, <표 11>에서 “기타 교직이론에 관한 과목”이 두 번 나오는데, 왜 이런 일이 발생했는지요? 혹시 교직이론에 ‘생활지도 및 상담’과 ‘학교폭력 예방 및 대책’이 새로 첨가되면서 생긴 현상이 아닐까요? 그렇다면 이들 과목이 언제 왜 교직이론에 들어가게 되었는지를 밝혀주면 좋을 것 같습니다.
- 그리고 <표 12> 북한 교원대학 교과목은 탈북자와의 면담자료로 구성해서 그런지, 사범대학의 교과목과 어떤 것은 중첩되는 것 같습니다. 유치원은 물론 소학교에서 물리·화학이라는 과목은 없고 대신 ‘자연’ 과목이 있어서 교원대학에서 이를 가르친다고 보기 어려우며, ‘위생’ 과목은 빠져 있고, 북한에서는 미술을 ‘도화·공작’이라 부르고 있는데 이는 어떻게 된 건지요? 또한 체육이 체육무용과 함께 두 번 등장하는데 이것도 왜 이렇게 되어 있는지 잘 모르겠습니다. 혹시 이것이 이들 교과목을 남한처럼 교양과정·교과교육·교수법·기타 등으로 구분하지 않아서 생긴 문제일지 모르겠으나, 그렇다 하더라도 북한에서 ‘혁명(력)사’는 중등교과인데 교원대학에서도 다루는지요? 또한 ‘현행당정책’만 살아 있고 로작 과목은 현재 사라진 것으로 알고 있으며, 로어도 사라지고 대신 ‘컴퓨터’ 과목이 탄생한 것으로 알고 있습니다. 그리고 북한에서는 소년단이 아닌 ‘소년대’(소년선도대)라고 하지 않나요?
- <표 13>에서도 1990년대 이후 변화가 있을 것으로 보이며, 특히 소련 공산주의 붕괴와 더불어 ‘마르크스-레닌주의’는 아마도 사범대학 과목에서 빠졌을 것으로 판단됩니다. 그리고 <표 14>에서도 로작 과목은 사라졌을 것이고, ‘혁명활동’ 과목은 빠져 있는 것으로 보입니다. 또한 1998년 이후 ‘김정숙 혁명력사’ 과목이 첨가되었

으며, 2004년 이후 공산주의도덕이 ‘사회주의도덕’으로 바뀌었지만 이 과목도 들어가야 할 것입니다. 외국어에서도 로어가 빠졌거나 ‘중국어’ 중에 선택하도록 되었을 가능성이 있고, 2000년대 이후 컴퓨터 과목이 들어갔을 겁니다. 한편, 2009년경에 ‘심리학초보’와 ‘론리학초보’ 과목도 신설되었습니다. 이와 관련하여 2009년경에 당시 한국통일교육학회 회장이었던 최영표 등이 김형직사범대학을 중심으로 북한의 교육학에 대한 논문을 쓴 것이 있는데, 제가 자료를 가지고 있지 않아 확인을 못해드려 죄송합니다.

■ 5. “Ⅴ. 남한과 북한의 교사양성 과정의 특징” 중

- 1) “1. 교사양성교육의 역사적 배경”에서는 교사양성교육의 핵심이라고 할 수 있는 교육과정의 큰 틀에 있어서는 1983년에 구축된 교육과정체제가 거의 지금까지 이어져 오고 있다는 것을 강환국(1995)의 글을 인용하였는데, 이후 특히 1997년의 7차 교육과정에는 체제 변화가 컸으며, 이명박 정부가 들어서고 2009년도에도 변화가 큰 편입니다.

북한의 경우에도 김일성 사후에 거의 변화 없이 이어지고 있다(신효숙, 2006)고 했는데, 김정일 체제를 공고히 한 1998년 이후 ‘선군정치에 입각한 강성대국 건설’이 북한의 가장 중요한 이념이었기 때문에 이에 따라 교육에 있어서도 엄청난 변화를 보입니다. 그리고 이런 북한의 입장이 2008년 「사회주의강성대국 건설의 요구에 맞게 교육사업에서 혁명적전환을 일으킬데 대하여」라는 문건으로 나왔기 때문에, 이 안에서 교원교육의 방향도 살펴봐야 할 것입니다. 당시 교육에서의 변화 내용과 관련해서는 줄고, 『조선력사』를 통해서 본 북한 이념교육의 변화와 남북통합의 방향(서울대 통일평화연구원, 『통일과 평화』 3집 2호, 2011)이 참고가 될 것입니다.

- 2) IV장에서의 수정사항이 이루어지면 “Ⅴ-3. 교사양성교육기관 측면”의 마지막 단락에서 “북한에서는 교원대학이나 사범대학의 학과나 전공 구성에 있어 전통적 학과나 전공체제가 거의 그대로 이어져 오고 있는 반면...”이라는 논의도 수정되어야 할 것입니다.
- 3) “5. 교사양성기관 입학 및 졸업”의 각주 20)에서 인용된 『교원선전수첩』을 비롯한 자료들과 관련해서는, 2012년에 한국통일교육학회에서 당시 최민수 학회장을 연구책임자로 하여 2009년~2011년 동안의 북한 각종 교육 및 교원자료를 수집하여 『북한교육 현황 자료 분석』(한국교육개발원)을 내놓았는데, 여기에 교원교육에 관한 최근의 경향이 각 장마다 다 들어가 있기 때문에 여기에서 관련 내용을 찾아내면 좋을 것 같습니다.

■ 6. 마지막 결론에 해당하는 “Ⅵ. 남북한 교원양성제도의 발전 방향과 과제”에서는, 우선 발제자가 말한 것처럼 “향후 남북한 교사양성교육의 통합을 위한 과제를 제시”하려면, 통합의 방향과 방법이 먼저 나오고 그에 따라 발전 방향과 과제를 제시해야 할 것으로 보입니다. 여기에는 앞서 말한 ‘텔파이연구’가 큰 도움을 줄 것입니다.

- 1) 첫째 과제에서 “이념적인 대립이 심하지 않는 부분부터 통합을 위한 노력을 시도”하여야 한다고 했는데, 그것은 구체적으로 무엇을 뜻하는지 그리고 어떤 방법으로 접근해나가면 좋을지와 이념 대립이 심한 영역엔 어떤 방식으로 점차 확대시켜 나갈 수 있는지 그 전략을 말씀해 주시면 좋겠습니다.
- 2) 둘째 과제에서도 “남북에 공통으로 적용될 수 있는 공동의 교육과정 개발 노력이 필요”하다고 하였는데, 과연 누가 언제 어떻게 해야 할까요?
- 3) 셋째 과제에서 “양 체제의 장점을 살리면서 우리의 특성을 반영”하여야 한다고 했는데, 여기서 양 체제에서 살려야 할 장점에 대한 논의가 좀 더 필요할 것 같으며, ‘우리’라는 것이 남한을 뜻한다면 북한의 특성은 하나도 반영하지 말아야 한다는 것인가요? 그러면 바로 앞서 말한 북한 체제의 장점은 어떻게 해야 하나요?
- 4) 넷째 과제에서 “교직과목은 교육이론과 방법을 다루는 과목으로 … 정치적 성향이 비교적 덜한 과목”이라고 하였는데, 방법이라는 것이 이론에서 따라 나오는 것이기 때문에, “통합의 필요성과 가능성이 높은 과목”이라 하여 “우선적으로 개발”할 수 있는 것이 아닙니다. 이론에 대한 통합이 없이 방법에 대한 통합이 나올 수 없기 때문입니다.
- 5) 결론적으로, 이 연구의 서론에서는 교원양성교육에 대한 ‘심층적 분석’을 통해 교원양성교육의 ‘통합’을 위한 시사점을 찾는다고 했는데, 통합적 교원양성기관의 설치 및 운영에 관한 논의는 빠져 있습니다. 그리고 통합교사 양성을 위한 ‘교육’ 자체를 어떻게 할 것인가에 대한 논의도 빠져 있기 때문에, 과연 이 논문이 제목에서 말한 ‘제도적 측면’에서 통합교사를 양성하기 위한 교원교육제도의 방향을 이야기하고 있는지 의심이 듭니다.

주제발표 ③

남북한 교육행정체제의 발전 방향과 과제

발표 정지웅(통일미래사회연구소 소장)

토론 이차영(한서대학교 교수)

주제발표 ③

남북한 교육행정체제의 발전 방향과 과제

정지웅(통일미래사회연구소 소장)

I. 들어가며

교육부분의 통합은 정치적 통합의 양태에 따라 그 형태가 결정될 가능성이 크다. 교육 통합은 현실적으로 많은 제약 속에서 이루어진다. 교육 통합의 한계는 일반적으로 정치, 군사적 통합 혹은 교류, 협력의 수준을 교육통합이 넘을 수 없다는 것을 의미한다. 정치, 군사적 통합의 수준에 따라서 교육 통합 추진이 제약받기 때문이다. 그러나 경우에 따라서는 정치, 군사 통합의 수준에 직접적으로 제한받지 않는 부문별 교류, 협력 및 통합의 가능성도 있다. 한편 교육제도 통합의 한계는 통합되는 국가들의 사회와 교육 체제의 이질성으로부터의 한계이다. 장기간의 분단으로 인하여 벌어진 이질적 요소는 단기간에 통합되기 어렵기 때문이다.(정지웅, 273-274) 통합에서 교육의 기능과 역할이 무엇이나 하는 것은 곧 통합되는 국가들의 정치, 경제, 사회통합 등 각 부문의 통합과 교육통합의 상호 관계가 무엇이나 하는 문제이다. 한편 통합과 관련하여 경제 통합이 먼저 된 후의 스피로버(spill-over) 현상으로 자연스럽게 정치 통합으로 간다(David Mitrany, 92-93)는 기능주의 이론¹⁾과 경제교류를 통한 관계를 형성하지만 그 밑바탕에는 정치통합을 의도하고 있는 신기능주의, 정치적 행위로 정치통합이 항상 우선적이라는 연방주의적 견해가 있다. 6.15 공동선언에서 약간의 수렴을 보이기는 하지만, 남한 정부는 점진적인 기능주의적 접근을, 북한은 연방주의²⁾적 접근을 주장하고 있는 것이다.

- 1) 기능주의 이론의 사고와 체계적인 연구의 기본적 틀을 제시한 학자는 데이비드 미트라니(David Mitrany)교수였다. 그는 모든 국가는 비논쟁적인 사회, 경제적 諸問題의 노력의 증대에 의해 상호의존의 복잡한 網狀구조 속에 통합되어, 거기서는 분쟁과 전쟁의 물질적 심리적 기반이 점차로 침식되어, 최종적으로 국경을 횡단하는 다수의 기능별 국제기구의 행정망이 확립되어 평화스러운 지역공동체가 창설된다고 보았다. 기능주의자들의 전략은 정치문제 이전의 영역--즉 비정치적 영역--에서 협동과 조화를 모색하는 것이며, 이러한 기반이 굳건히 구축되어 정치문제의 충격에 의해서도 기능으로 얽혀진 국가 간의 관계가 붕괴될 수 없을 정도가 될 때 비로소 정치적 영역의 통합 시발점이 발견될 수 있다는 것이다.
- 2) 연방주의에 대해서는 Frank N. Trager, "Introduction: On Federalism," Thomas M. Franck, Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for Successful Federalism(New York: New York University Press, 1968), W.S. Livingston, Federalism and Constitutional

또한 교육은 국가 통합이 이루어 질 수 있는 풍토 즉 배경 조건을 형성하는데 결정적 역할을 한다. 통합의 배경조건이란 통합이 시작되기 위해 미리 조성되어 있어야 할 조건들을 말한다. 칼 도이치 등은 독일, 합스부르크 제국, 이태리, 노르웨이-스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등의 사례분석을 통하여 안전공동체가 형성되는 배경조건을 제시했는데 다원적 안전 공동체형성의 배경조건은 다원주의의 강화, 커뮤니케이션과 공동체의식, 핵심 지역의 성장 등이다. 공동체의식 함양, 가치와 기대변화, 커뮤니케이션 등은 교육과 긴밀하게 관련된다. 기능주의적 시각에서 교육 부문의 남북한 관계를 설명하기 위해서는 기능주의의 중요한 전제인 '비정치적인 분야의 통합에서 정치적인 분야의 통합'이라는 명제에 포함되어 있는 비정치적인 것과 정치적인 것의 구별이 선행되어야 한다. 교육부문에서 초, 중등 교육보다 고등교육 차원에서 교류가 더 용이하고 또 비정치적인 것으로 보일 수 있다. 그럼에도 불구하고 고등 교육 차원에서의 국제 협력이 반드시 비정치적인 것만은 아니다. 하지만 고등교육은 국가 이익, 계급 및 사회 등의 쟁점들과 공공 정책과 관련되며, 어떤 지역에서는 정부는 고등교육에 대한 정부의 강력한 역할을 주장하고 있어 고등 교육도 그 나라의 정치에 영향을 받는다고 볼 수 있기 때문이다.

따라서 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 부문의 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 부문간에 체육, 과학, 기술, 학술과 같은 차원에서 기능적인 상호 의존 관계가 생기면 기능적 통합의 이익이 생겨날 것이고, 이 공동의 이익은 두 사회를 불가분의 관계로 만드는 것을 촉진시킬 것이다.(정지웅, 274-275)

이러한 전제하에서 본 연구는 남북한 교육행정체제의 발전 방향과 과제를 연구하기 위해 먼저 남북한 교육행정체제의 현황을 살피고, 남북한 교육행정체제의 비교를 통해 장단점을 분석할 것이다. 이를 바탕으로 남북한 교육행정체제 통합의 바람직한 방향과 과제에 대해 다루고자 한다.

Change(Oxford: Clarendon Press, 1956), J.A. Corry, "Constitutional Trends and Federalism," in *Evolving Canadian Federalism* ed. A.R.M. Lower and et. al.(Durham, N.C.: 1958), W.H. Riker, "Federalism," in *Governmental Institutions and Processes*, ed. F.I. Greenstein and N.W. Pollsby(Massachusetts: addison Wesley, 1975) 등을 참조할 것.

II. 남북한의 교육행정체제 현황

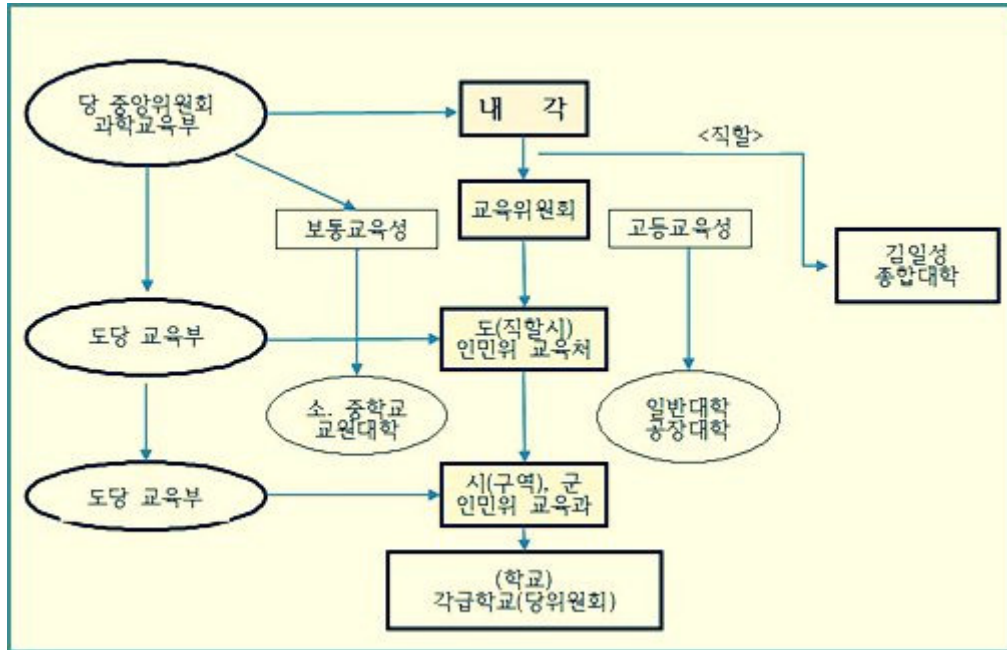
1. 북한의 교육행정 체제 현황

북한의 교육행정은 당의 지도에 의해 수립되고 집행된다. 북한은 일체의 국가기구와 사회조직이 최고의 권한을 지닌 당의 지배 아래 당의 노선과 정책을 집행하는 도구로 이용되는 당-국가의 사회주의 체제이다. 이에 따라 교육정책의 수립과 총괄적 지도는 노동당 중앙위원회 산하의 과학교육부가 담당한다. 교육정책의 집행 및 교육과 관련된 행정의 총괄은 내각의 교육위원회에서 이루어지며 각급 교육기관은 당-내각의 지도 아래 교육을 실시한다. 이와 같이 북한의 교육행정 체제는 당, 내각, 그리고 학교 등으로 구성되는 3원 구조에 기초하고 있으며, 그 관계는 아래의 그림 <II-1>에 제시되어 있다. 여기서 당은 지시와 감독을 하고, 내각은 당에서 내려온 지침에 따라 구체적인 교육정책을 관장하며, 학교는 교육을 실시한다.

노동당 교육과 관련된 당 중앙위원회의 결정을 하급 당 위원회와 내각에 지시·전달한다. 북한체제의 특성상 당은 내각이나 일선 학교에 대해 우선적인 권한을 갖고 인사나 교육문제를 다룬다. 이에 따라 모든 학교는 형식상 교장이 책임을 지고 행정과 재정을 총괄하지만, 실권은 학교에 파견된 당 위원회 위원장인 부교장이 장악하고 교원들의 조직생활을 관리하며 교수 교양사업과 사상교양사업을 담당하고 있다.

내각 행정적·실무적인 업무는 내각의 교육위원회가 담당한다. 교육위원회 산하에는 보통교육성과 고등교육성이 있다. 보통교육성에서는 유치원, 소학교와 중학교, 교원대학을 관장하며, 고등교육성에서는 일반대학과 사범대학을 관장한다. 교육성은 교육지침을 각 도에 위치한 인민위원회 교육처로 하달하고, 인민위원회 교육처는 이를 다시 해당시·군·구역에 위치한 인민교육과로 송부한다. 교육지침이 최종적으로 각급 학교에 하달되면, 그 지침에 의거하여 교육이 실시된다.

학교 당과 내각의 지도 및 통제를 받아 교육을 실시한다. 학교의 행정조직은 학교장과 학교단위 초급당위원회 위원장인 부교장, 그리고 각 분과와 경리주임 등으로 이루어져 있다. 중학교에서는 교과별 분과가 조직되어 있고, 소학교에서는 학년별로 분과가 조직되어 있다. 또한 학교 당 위원회가 있고 이 당 위원회 산하에 교원사회단체, 학생사회단체 등의 사회정치활동 조직이 있다. 당 우위의 통치체제에서 당의 통제력은 학교교육의 정치문제 지도에 국한되지 않고 실제 학교운영 전반에 걸쳐 행사되고 있다. 이에 따라 학교 당 위원회 위원장의 권한은 학교 관리·운영의 책임자인 교장의 권한을 능가한다. 이런 점에서 북한의 교육행정체제는 교육부문에 당의 개입이 제도화된 교육의 당적 통제체제라는 특성을 지니고 있다.(통일부, 187-189)



[그림 1] 북한의 교육행정체제

2. 남한의 교육행정체제 현황

가. 교육자치제도

현대 민주주의 국가에 있어서 지방자치는 민주주의와 지방분권의 원리를 기초로 하며 지방의 공공사업으로서의 교육사업에 관하여 이와 같은 민주화와 지방분권화를 적용한 것이 지방교육자치제이고 이를 흔히 교육자치제라고 한다. 남한에서는 교육의 자주성과 중립성을 확보하고 교육행정의 민주화와 지방분권화를 보장하기 위하여 교육자치제를 실시하고 있다

교육자치의 이념을 민주성의 이념과 전문성의 이념으로 개념화할 수 있는데 전자는 지방자치에 보다 중점을 둔 이념이며 후자는 교육에 보다 중점을 둔다. 민주성의 이념은 주민자치의 원리와 지방분권의 원리로 구체화되며, 전문성의 이념은 자주성의 원리와 전문적 관리의 원리로 구체화된다. 첫째, 주민자치의 원리는 일정 지역의 교육사업은 그 지역의 실정과 특수성을 고려하여 그 지역 주민의 공정한 의사에 따라 자율적으로 실시되어야 한다는 것이다. 둘째, 지방분권의 원리는 주민자치의 실효를 거두려면 지방의 교육행정은 중앙의 획일적이고 직접적인 통제에서 벗어나야 하므로 중앙정부로부터 권한을 위양 받아 지방교육행정기관이 독자적, 창의적, 자율적 의사결정권을 가지고 지

역의 특수성과 실정에 맞는 교육을 해야 한다는 것이다. 셋째, 자주성 존중의 원리는 교육이 무엇보다도 개개인의 존엄성과 가치를 인정하여 그 능력을 최대한으로 신장시키는, 말하자면 수월성을 보장해야 하기 때문에 이를 지원하고 조장하려면 교육행정이 일 반행정으로부터 분리·독립해야 하고 정치적 중립성을 견지해야 한다는 것을 의미한다. 넷째, 전문적 관리의 원리란 교육행정은 아무나 할 수 있는 것이 아니라 전문가가 해야 한다는 것, 교육의 본질을 이해하고 교육조직의 특수성과 그 운영에 대한 고도의 전문 적 식견과 기능을 갖춘 인사가 교육행정을 맡아야 한다는 것, 이의 구체적 표현이 교육 감제도이다.

<표 1> 지방자치와 지방교육자치의 개념도

<지방자치제도>		<지방교육자치제도>	
시청, 도청	시, 도의회	시,도교육청	시,도교육위원회
시장, 도지사	광역시, 도의원	교육감	교육위원
독임제집행기관	의결기관	독임제집행기관	위임형의결기관
시청,군청,구청	시,군,구의회	시,군,구교육청	
시장,군수,구청장	기초시,군,구위원	교육장	
독임제집행기관	의결기관	독임제집행기관	

나. 중앙교육행정조직

중앙교육행정은 지방교육행정의 상위체계라 할 수 있는데 우리나라의 경우 중앙교육 행정조직은 ‘교육부’가 핵심부서인데 그 범위를 확대하여 대통령-국무총리-교육부 장관 등으로 이어지는 지휘권한 체계를 이해하는 것이 필요하다. 대통령은 정부의 수반으로 서 교육행정을 포함한 모든 국가행정권의 정점에 위치하고 있는데 대통령의 교육행정에 관한 주요 권한은 대통령령의 발포, 긴급처분 명령권, 주요 교육공무원 임면권, 국무회 의 의장권, 중앙행정기관의 지휘·감독권 등이 있다. 국무총리는 국무회의 부의장으로서 국무회의를 통해서 교육부에 영향권을 행사할 수 있을 뿐만 아니라, 대통령을 보좌하고 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할하는 권한도 가지고 있다.

교육부는 중앙교육행정의 중심이 되는데, 이는 학교교육·평생교육 및 학술에 관한 사무를 관장하며 총괄적으로 조정한다. 교육부 장관은 교육정책의 수립과 제반 주요시 책에 관한 최종적 의사결정과 조정 및 통제를 행사하는 권한을 가지고 있다. 조직면에 서 수반관리와 중급관리 및 하급관리로 구분할 수 있는데 수반관리는 대통령, 국무회의, 교육부장관, 차관, 기획관리실장을 포함하는 최고관리층으로 중요 정책결정, 기획, 조직, 인사, 조정, 통제의 기능을 한다. 중급관리는 국과장 등을 포함한 중앙관리로 수반관리

층의 기본방침이나 정책의 구현업무와 통제, 그리고 하급조직에 대한 지도·감독을 담당하며, 하급관리는 직접 사무를 담당하는 직원으로 구성되어 상부의 지시나 소정의 규정에 따라 업무를 집행한다.³⁾

다. 지방 교육행정 조직

시·도교육청은 교육감을 정점으로 부교육감, 국장, 과장, 계장등으로 이어지며, 당해 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장한다. 교육감은 교육, 학예사무에 관한 대표권을 가지며, 행정에 관한 권한은 사무통할권, 일반행정사무의 집행권, 소속직원에 대한 권한을 가진다. 지방의회 및 교육위원회에 대한 권한은 지방의회 출석발언권, 재의요구 및 제소, 선결처분권을 가진다. 입법에 대한 권한은 조례에 관한 권한, 규칙제정권을 가진다. 부교육감은 국가공무원중 당해 시·도 교육감이 추천한자를 교육부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

지역 교육청은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 담당하며 공사립의 초등학교, 중학교, 고등기술학교, 공민학교, 고등공민학교 및 유치원과 이에 준하는 각종 학교의 운영관리에 관한 지도·감독을 하며 기타 시·도의 교육규칙으로 정하는 사무를 위임 받아 분장한다.

지방교육자치에 관한 법률(2008.2.29 개정)에 의하며 교육위원회를 두게 된다. 교육위원회는 시·도 의회에 대해서 사전적 심의·의결기관과 위임형 의결기구로서의 성격을 지니고 있다. 우리나라의 경우, 불완전한 교육자치제를 시행하고 있기 때문에 교육위원회가 교육 및 학예에 대해 완전히 독립적인 의결기능을 갖지 못하고 지방의회로부터 위임받는 형태로 의결 기능을 행사한다. 이러한 법적인 제약으로 인해, 교육위원회와 시·도의회 간에는 심의·의결권의 범위와 이중심의 여부 등의 쟁점에 대한 논란과 갈등이 항상 존재해 왔다. 이러한 문제점을 개선한다는 명분으로 정치권은 2006년 12월에 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안을 통과시켜, 2010년부터 교육위원회를 시·도의회 내 교육상임위원회로 통합하고 교육상임위원회는 시·도의회 의원과 직선으로 선출된 교육의원으로 구성하되 교육의원이 과반수가 되도록 했다.

교육위원회의 의결권은 다음과 같다. 교육위원회의 의결을 거친 후 다시 지방의회의 의결을 받아야 하는 사항, 시, 도의회에 제출할 조례안, 예산안 및 결산, 특별 부과금, 사용료, 수수료, 분담금 차 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 교육위원회의 의결만으로 확정되는 사항, 기금의 설치, 운용, 중요재산의 취득 및 처분, 공공시설의 설치, 관리 및 처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기, 청원의

3) http://ko.wikisource.org/w/index.php?title=글로벌_세계_대백과사전(검색일, 2013년 11월 14일)

수리와 처리, 기타 법령과 시, 도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다. 또한 행정감사권으로는 교육감의 행정사무에 대한 감사권과 조사권을 가지며, 선거권으로는 의장, 부의장, 기타 소위원회 위원을 선출하는 권한을 가진다. 청원수리권으로 주민들로부터 교육, 학예에 관한 청원을 접수, 처리하는 권한도 가진다.⁴⁾

III. 남북한 교육행정체제의 비교와 장단점 분석

1. 남북한 교육행정체제의 비교

남한의 교육통치구조는 국회에 의한 기본 정책의 수립 및 대통령에 의한 집행이라고 하는 권력 분립을 특색으로 한다. 아울러 대통령을 수반으로 하는 교육부가 교육정책을 수립·집행하는 기능을 담당하고 있다. 그러나 북한은 노동당이 행정에 관한 모든 권한을 행사하고 있다. 노동당이 주요 정책을 직접 결정하고 내각의 교육성을 정책을 집행하고 관리하는 기능을 수행한다. 행정기관인 교육성은 노동당의 지시와 명령을 실무적으로 이행하는 하부 기관과 같다.

남한의 교육행정은 헌법이 최고의 효력을 갖는 법치행정의 원칙이 적용되고 있다. 교육행정이 적용되는 법 단계를 상위 규범 순서로 보면 《자연법》→《헌법》→《각종 교육법률》→《시행령 및 규정과 규칙》→《시도 조례》→《시도 규칙》의 순이다. 그러나 북한의 교육법령은 최고 지도자의 교시가 절대적 우위권을 갖는 독특한 ‘법령 질서’로 구성되어 있다. 이를 상위 규범 순서로 보면 《최고지도자의 교시》→《헌법》→《각종 교육법률》→《규정 및 결정서》순이다.

남한의 교육행정 체제는 중앙집권적 구조와 지방자치구조를 겸하고 있다. 남한은 자본주의 경제 체제에 기초하여 국가권력과 지방 권력이 정책을 분점하고 집행한다. 그러나 북한의 교육행정 체제는 철저하게 중앙집권적 구조를 가지고 있으며, 사회주의 계획 체제에 기초하여 국가권력이 모든 정책을 직접 결정하고 집행한다.

남한의 지방교육행정은 일반행정과 분리되어 있다. 지방 단위의 교육 행정조직은 교육감과 교육위원회를 두어서 교육·학예에 관한 행정을 일반행정기관으로부터 독립적으로 자주적으로 결정하고 집행하도록 하고 있다. 시·군단위의 교육행정도 시도 교육감 산하에 교육청을 두어서 일반행정조직과 별개로 운영하도록 하고 있다. 그러나 북한의 지방 교육행정은 일반행정 조직에 통합되어 있다. 지방 단위의 교육 행정조직 안에 교육

4)

국(도와 직할시), 교육과(시와 군단위)가 설치되어 있어서 교육행정 조직이 별도로 독립되어 있지 않다.(한만길 외, 2001, 3-4)

<표 2> 남북한 교육행정체제 비교

남한	- 교육행정 권한의 분권화, 자율화 - 중앙정부의 행정권한이 축소되고 지방의 권한이 확대되는 추세 - 중앙정부: 국가차원 교육정책 수립 및 집행 - 지방의 교육행정과 일반행정을 분리·운영 - 단위 학교: 학교장 중심의 자율적 학교 운영
북한	- 교육행정 권한의 중앙 집중, 하향식 구조 - 중앙교육행정기관은 지방교육행정기관을 관리·감독 - 중앙정부: 노동당의 중앙통제, 교육위원회(남한의 교과부에 해당)의 교육정책 집행 - 지방의 교육행정과 일반행정의 통합·운영 - 단위학교: 학교당위원회(노동당소속)의 관리·감독

출처: (한만길 외, 2012, 97)

2. 남한 교육행정체제의 장단점

장점으로는 교육자치제의 실시로 교육행정체제의 상대적 분권화, 자율성 추구가 가능하다는 것이다. 지방에서는 교육행정과 일반행정의 분리·독립으로 자율성이 충족된다. 그렇지만 중앙정부의 교육정책 수립 및 결정(국회심의)으로 큰 틀에서는 국가의 의지를 관철시킬 수 있다. 중앙교육행정기관의 행정권한과 여러 사무업무들이 지방자치단체 위양이 가능하고, 지방교육자치로 지방교육 주요사안 심의결의와 교육정책집행기관 분리가 가능하다. 또한 각 지역에 맞는 교육과정 운영과 단위학교 체제로 운영의 자율성 중시, 학교장 중심으로 경영으로 자율성과 풀뿌리 민주주의의 장점을 살릴 수 있다.

단점으로는 교육행정체제의 상대적 분권화, 자율성 추구로 일반행정기관과의 마찰이 생길 수 있다는 것이다. 예를 들면 무상급식을 둘러싼 지난 서울시와 서울시 교육청의 혼선 같은 것이다. 또한 중앙정부의 교육정책 수립 및 결정이 하위기관에서 거부당할 수도 있다. 지방에서 교육행정과 일반행정의 분리·독립, 중앙교육행정기관의 행정권한과 여러 사무업무들이 지방자치단체에 위양되어 행정적 효율성이 떨어질 수 있는 측면도 있다. 지방교육자치제로 지방교육 주요사안 심의결의와 교육정책집행기관이 분리된다. 또한 각 지역에 맞는 교육과정이 운영되고, 단위학교 체제로 재정이 충족되지 못할 경우 교육의 부실로 이어질 수 있다.

중앙교육행정 조직의 약점은 교육부 기구 개편이 너무 빈번하여 업무 분담의 혼선과 정책집행 및 문서관리의 일관성이 결여되고 있다는 것이다. 특정 사항을 취급하는 담당 관제를 도입함으로써 전문적 기능이 강화되어 온 것은 사실이지만 아직도 장학, 기획, 조정, 연구의 기능이 미약하다. 그동안 직제개편과 함께 교육부 소관 업무의 대폭적인 하부 이양이 이루어졌으나 교육행정 업무는 여전히 중앙집권화 경향이 강하다. 각종 자문위원회의 구성활용이 미흡하며, 유명무실하게 운영해 온 경향이 많다. 중앙 교육행정 조직은 행정조직의 원리상 지휘·감독과 공권력의 지배가 강조된다고 하겠지만 교육의 독자성과 특수성에 비추어 볼 때 교육활동을 조장 지원하는 교육행정 조직의 독특한 모습이 부각되지 못하고 있다. 또한 통계 조사의 기능을 강화하여 그것을 전담 할 수 있는 조직이 없다.

지방교육행정조직의 약점은 교육행정과 일반행정의 집행기관인 교육감과 시·도 지사는 분리되어 있지만, 의결기관인 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 되어 있어서 독립적이지 못하다는 것이다. 지방교육제정의 독립이 이루어지지 못하여 일반행정으로부터 교육행정의 분리·독립이 확립되지 못하고 있다. 전문적 관리를 수행해야 할 교육감의 자격기준이 명확하지 않으며 일반행정과 긴밀한 협조·유대 체제가 미흡한 측면이 있다.

3. 북한 교육행정체제의 장단점

장점으로는 교육행정체제가 중앙집중식, 하향식구조이고, 중앙교육행정기관은 지방교육행정기관을 관리·감독하기 있다. 따라서 지방에서 교육행정과 일반행정 통합, 노동당의 교육정책수립 및 결정, 교육성 관리·감독, 교육성의 교육정책 집행, 노동당에 의한 통제 등으로 효율성이 있고 상부의 의지를 관철하기에 용이한 측면이 있다.

단점으로는 교육행정체제의 중앙집중식, 하향식구조이고, 중앙교육행정기관은 지방교육행정기관을 관리·감독한다. 따라서 지방에서는 노동당의 교육정책수립 및 결정, 교육성 관리·감독, 교육성의 교육정책 집행, 노동당에 의한 통제 즉 중앙정부의 통제 하에서 운영되다 보니 자율성이 제한된다. 또한 단위학교도 학교당위원회(노동당소속)의 관리·감독을 받기 때문에 자율성이 떨어지고 관료주의가 횡행할 수 있는 단점이 있다.

IV. 남북한 교육행정체제 발전방향과 과제(통합)

앞에서 살펴본 남북 교육행정체제의 비교를 통해 볼 때 남북한 교육 행정체제의 발전

방향은 당연히 각각의 장점을 살리고 단점은 줄이는 방향이어야 한다. 그런데 북한 교육행정의 가장 큰 단점은 자율성의 부족과 관료주의가 심하다는 것인데 이를 고치려고 해도 이 지역에는 우리의 주권이 미치지 못한다. 즉 발전방향을 논하는 일 자체가 탁상공론이 될 수밖에 없다. 따라서 모든 부분에서의 남북한의 과제는 통합이라는 가정 하에 본 장에서는 남한의 공식적 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’⁵⁾에 의거하여 교육행정체제 통합방안에 대해 살펴 보고자 한다. 이 방안의 단계에 맞추어 ‘남북의 화해 협력 단계’ -> ‘남북연합단계’ -> ‘통일국가완성단계(통합국가단계)’로 나누어서 각 단계별로 통합의 방안을 살펴 볼 것이다. 통합방안을 제시함에 있어서는 필자도 참여한 2012년 한국교육개발원에서 실시한 통일북한교육 전문가 50명을 대상으로 한 델파이 조사와 이를 바탕으로 5회에 걸친 집중토론회의 결과물인 한만길 외, 『통일에 대비하는 교육통합 방안 연구』를 주로 인용하였고 이를 도표화 하여 정리하였다.⁶⁾

1. 중앙교육 행정기구의 역할

남북한간 통합 이후에 일정기간 과도기적으로 제반 교육체제를 정비하고 통합하기 위해 중앙교육행정의 기능을 강화하며, 이 과업이 끝나면 북한 지역에도 교육자치를 실시하도록 한다. 이때 남북한 인사를 최대한 균형있게 배치하도록 한다. 각 단계별 과제를 도표로 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 중앙교육기관의 역할

과제	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가완성단계
남북교육통합 협의기구 운영	-교육통합협력체제 구성에 관한 남북한간 협의 및 협약 체결 -남한중앙교육행정기관에 교육통합 전담기구 설치 운영	-남북교육통합협의기구 설립 운영 -남한 교육통합기구 확대 운영	중앙교육행정기관이 남북 교육통합협의기능 흡수
남북교육통합을 위한 재정 운영	남북교육통합을 위한 재정계획 수립, 북한과 협의	남북교육통합을 위한 재원 확보 및 운영	남북교육통합을 위한 예산 확보 제도화

5) 이 방안은 노태우 정부가 채택한 ‘한민족공동체통일방안’을 김영삼 정부 시기인 1994년에 보완하여 발표한 것이다.

6) 이 연구는 남북한 교육통합을 위한 주요과제를 종합적으로 분석하여 통일이시 교육통합의 모형에 대한 밑그림을 제시했다는 점에서 큰 의의가 있다.

과제	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가완성단계
거시적 교육행정 정책 수립, 운영	-통합되는 한반도의 교 육행정에 관한 정책 수 립 및 북한과 협의 -교육통합의 기본사항에 관한 남북 협약체결	남북연합의 통합 교육 정책 수립 운영	통일국가의 중앙행정기 관의 교육행정 정책 방 향과 전략으로 운영
교육행정권한의 중앙-지방배분	남북한 교육행정권한의 중앙-지방배분방안 수립 및 북한과 협의	남북연합의 교육행정권 한 배분 및 운영	통일국가의 교육행정권 한 배분의 제도화

도표에서 제시한 과제들이 잘 추진되기 위해서는 미리 미리 남북한 협의에 필요한 방안과 과제들이 검토되고 준비되어야 할 것이다. 각 단계별로 점차 체계적이고 제도화된 장치들이 가동하게 되면서 이들을 위한 인적, 물적 자원을 확보하는 것도 중요한 일이다.

남북한 교육행정체제의 통합이 진전되면서 중앙교육행정기관의 역할과 관련하여 나타나는 문제로 양측의 체제와 그 구성원의 인식과 역량 등에서의 볼 수 있는 큰 차이를 어떻게 해소하느냐 하는 것이다. 이는 교육행정체제의 통합이 원활하게 진행되기 위해서 고려해야 할 중요한 문제이며 이런 견지에서 볼 때 남북한 협의를 통한 문제해결 체제는 중요한 의미를 갖는다.(한만길외, 2012, 148)

통일 후 과도 기간 중(3년 정도) 중앙교육행정기능을 강화하며, 교육부 직속 '교육통합기획처(가칭)'를 설치한다. 과도기 기간 동안 중앙교육행정 기관은 독립제 집행기관으로 하며, 1급 단위로 기획실, 학교행정실, 대학교육정책실, 과학기술교육국, 평생교육국 등을 설치한다. 과도기 기간이후, 남한과 같이 북한지역에도 교육 자치를 실시하도록 한다. 이때 남북한 인사를 최대한 균형있게 배치하고 차관과 1급 단위의 부실(국)장은 기관장과 1급 단위장 출신 이외 지역인사로 보완하는 것이 바람직하다.

2. 지방교육 행정기구의 역할

통합시 지방 교육행정기관의 중앙집권체제에 대한 예측화에서 탈피하여 교육행정의 자율성을 회복하기 위해 북한의 지방교육행정기관은 일반 행정기관으로부터 분리·독립되어야 할 것이다. 지역적·경제적으로 불리한 입장에 놓여 있는 계층을 위한 교육지원책을 마련해야 한다. 통일국가에서 남북 간·지역 간 경제적 불균형에 따른 교육문제는 더욱 심각해질 수 있다. 따라서 다양한 보상교육 정책을 마련할 필요가 있다. 즉 지역 간 교육격차를 해소하기 위해서는 수도권에 밀집되어 있는 대학들은 지역적 특수성을 감안

하여 통일국가 전역에 걸쳐 분산시킬 필요가 있다.

<표 4> 지방교육행정기관의 역할

과제	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가완성단계
단위학교 교육활동 지원	남북한 단위학교교육활동 지원실태 분석 및 남북협력을 통한 학교 지원 방안협의	단위학교 교육활동 지원 기구 설치 운영(지역 교육지원청 모형)	지방 교육행정기관에 단위학교 교육활동 지원기능수행
지역교육계획의 수립 운영	남북한간 지역교육계획의 수립에 관한 공동연구 및 협력에 관한 협의	남북한 지역교육계획 수립공동위원회 설립 및 운영	남북한 지방교육행정기관에서 지역교육계획 수립 운영
지역별 교직원 확보 및 운영	교직원의 양성, 역량 개발 및 관리에 관한 남북한 공동 연구 및 협력에 관한 협의	남북연합 체제 속의 지역별 교직원 양성, 역량 개발 및 관리 기구 운영	통일국가의 지역 교원 확보 및 관리 기구 설치 운영
학교의 설립과 운영, 폐지	북한 지역 학교 설립 운영 및 통폐합 등에 관한 남북한 협의(IT 설비 등 활용)	북한 지역 학교설립 및 통폐합 계획 확정, 일부 시행	북한지역 학교설립 및 통폐합 본격화

남북한 지방교육행정기관의 통합을 위한 과제를 수행함에 있어서는 특히 정치적 영향력과 일반행정과 통합되어 있는 북한 지방교육행정체제를 어떻게 하면 지방교육자치제를 근간으로 하고 있는 남한 지방교육행정체제와 연계하여 통합시키느냐가 어려운 문제로 대두될 것이다. 따라서 단위학교 지원, 지역교육계획, 학교설립 등에 관하여는 화해협력단계에서부터 북한의 실태파악에 대한 공동연구와 지속적인 협의가 중요한 의미를 갖는다.(한만길 외, 2012, 149-150)

3. 과도적 교육 행정기구의 기능

정치 우선의 북한 교육행정체제를 교육 전문성을 우선하는 방향으로 개편해야 한다. 조정력과 효율성을 동시에 가질 수 있는 조직을 확보해야 한다.

<표5> 과도기적 행정기구의 역할

과제	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가완성단계
교육제도와 법의 통합	교육제도 통합(교육법제 통합 포함)과도 행정기구에 관한 연구	과도기 교육통합기구로 하여금 교육제도 통합에 관해 전담	지속적 교육제도 통합 및 내실화
교육행정체제 통합 및 지방교육자치제 지원	교육행정체제 통합모형 준비 및 남북연합 지방교육자치제도 구상	남북한간 교육행정체제의 통합에 관한 협의	통합된 교육행정체제 및 지방교육행정체제의 정착화
교원재교육, 재배치 등	교육통합을 위한 교원 재교육, 재배치 기본계획 수립	과도기 교육통합기구 주관으로 남북한 간 교원재교육, 재배치의 효율화방안 시행	교원재교육 기구 상설화, 주기적 재배치 계획 시행
교육통합을 위한 예산 확보 운영	교육 통합을 위한 소요 예산 검토 및 확보계획 수립	남북한 교육체제 통합을 위한 예산 집행	교육체제 통합 내실화를 위한 예산 확보 운영
표준 교육과정 개발 및 교과서 제작 보급	표준 교육과정 개발 방안 연구	남북한간 표준교육과정에 관한 협약 체결 및 교과서 제작	표준 교육과정 시행 및 교과서 제작 보급
교육체제통합에 따른 갈등 및 민원해결	교육체제 통합에 따라 발생할 민원 등의 종합적 분석 및 대책 수립	남북한간 교육체제 통합에 따르는 민원의 공동협력 해소	지속적인 민원해결제도 운영

과도기적 행정기구의 운영은 기존 행정기구와는 별도로 운영되는 기구인 만큼 그 상호 관련성에 대한 치밀한 구상이 필요하다. 업무의 중복이라던가, 의사결정체제의 혼란 등은 사전에 충분히 검토하여 문제가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 또한 과도기적 행정기구는 남북한 사이의 협의를 충분히 하는 것이 그 본래의 기능이라고 할 수 있으므로 이 분야의 전문가의 확보가 대단히 중요하다고 하겠다.(한만길 외, 2012, 151)

4. 학교의 위상, 학교 장학 형태

다원화 사회, 다변화 시대의 다양한 교육적 욕구를 충족시킬 수 있는 학교제도의 탄력적 운영과 평생교육체제가 구축되어야 한다. 남북분단에서 기인하는 이질화의 극복과 동질성 회복에 있어서 당장 해결이 요구되는 문제에 대한 재교육의 기회를 남과 북에서

서로 다른 교육경험을 한 성인들을 대상으로 전개할 수 있는 사회교육을 평생교육체계 속에서 학교교육과 통합운영을 할 필요가 있다.

<표 6> 학교위상 및 장학형태

과제	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가완성단계
북한지역 교원연수 및 장학활동 강화	-비정치 교과교원 연수 및 장학에 관한 남북 협의	-비정치 교과 교원의 연수를 위한 파견, 교류 확대	-전 교과 교원의 연수 확대 실시
학교에 대한 전문적 컨설팅	-과학적 학교경영 컨설팅 체계 확립 및 남북 협의	-북한 지역 일부 학교에 대한 과학적 전문적 컨설팅 실시	-북한 전지역 학교에 대한 컨설팅 체계 구축 및 실시
학교의 사회통합 기능 강화	-남북 연합 및 통일국가 시대 학교의 사회통합 기능확대 방안 및 계획 수립	-학교의 사회통합기능을 강화하기 위하여 남북한 합의하에 시범학교 운영	-전체 학교의 사회통합 기능의 강화를 위한 정책 수립 및 지원
교원의 자기연찬 및 동료장학 강화	-북한 지역 비 정치교과 교원의 자기 연찬 및 동료장학 강화방안 작성 및 남북한 협의	-북한 지역 비정치 교과 교원의 자기 연찬 및 동료장학 강화의 본격 시행	-북한 지역 전 교과 교원의 자기연찬 및 동료 장학 활성화를 위한 제도화 및 정착
단위학교의 자율성 강화	-학업성취도 제고 등 단위학교의 창의성을 살리기 위한 자율성 강화 방안 남북한 협의 및 협약 체결	-북한지역 학교의 학업성취도 제고를 위한 시범적 자율적 학교경영에 대한 남북한 합의 및 시행	-북한 지역 전체학교의 학업성취도 제고를 위한 자율적 경영 범위의 확대

북한의 학교들은 교육에 대한 전문성과 자율성의 보장이 미흡하고 통제위주의 장학형태가 지배적이어서 교육통합과정에서 특히 학업성취도 제고를 위한 학교교육의 전문성과 자율성의 제고에 많은 어려움이 예상된다. 따라 화해협력단계에서부터 남북한은 비정치 교과로부터 시작하여 과학적 전문적인 학교 교육활동을 위한 충실한 컨설팅 체계를 구축, 운영해야 할 것이다.(한만길외, 2012, 152-153)

또한 과거 권위주의 정부에 의해 이루어진 비민주적 교육제도 운영, 일방적 지시와

명령, 그리고 통제의 교육행정에서 탈피해야 하며, 교육의 주체인 교사와 그 소비자인 학생과 학부모의 민주적 참여가 보장되어야 한다. 합리성·보편성·공정성·다양성·수월성의 원칙이 보장되는 학생선발·유인체제를 확립해야 한다. 지난시간 동안 한국 교육이 학생 선발·유인체제로서 입시제도를 제대로 마련하지 못한 결과 치렀던 희생·고통·불행을 감안할 때 교육을 교육답게 실시할 수 있는 학생선발·유인체제를 모색해야 할 것이다.

V. 글을 맺으며

통합시 남북 지역의 교육행정 경험의 차이로 인한 문제점이 발생할 수 있다. 교육행정의 자율화, 전문화 차원에서 볼 때 북한은 정치 우선, 중앙집권 등의 특성을 지니고 있어 남한과 다른 점이 너무 많고 통합하는데 있어서도 갈등이 발생할 소지가 많다. 따라서 북한 지역은 일정 기간 남한 지역과는 달리 특수지역으로 보고 정책을 수립·시행해 나가야 할 것이다. 즉 북한 지역의 특수성을 감안한 정책의 수립과 집행을 고려해야 할 것이다. 또한 북한 교육행정 요원들이 교육행정의 원리와 관장 범위가 달라짐으로 인한 갈등과 혼란을 겪을 수 있으므로 전문적인 연수를 통해 전문성을 확보할 수 있는 조치를 강구해야 할 것이다. 통합과정과 후에는 자연스럽게 각급 학교명칭의 변경문제⁷⁾, 기존 교직원의 심사와 퇴교·재교육, 교과서 및 교육과정에 대한 통제, 북한지역 고등인력자원의 확보문제, 북한 교육행정인력의 활용과 관련한 문제들이 자연스럽게 논의될 것이다. 무엇보다도 교육행정통합을 위해서는 우선 북한 교육의 구체적인 실태 자료를 확보하는 것이 필요하다. 북한 지역의 교육통계자료를 포함하여 가능한 한 다양하고 구체적인 교육 관련 자료를 확보하여야 할 것이다.

무엇보다도 교육통합의 과정에서 교육행정의 기능은 대단히 중요하다. 통일 후 교육체제의 통합은 교육행정 조직이 담당할 중요한 기능이기 때문이다. 앞에서 교육행정의 자율성과 전문성을 보장하는 방향으로 남북한 교육행정을 통합할 것을 제안하였다. 특별히 정치로부터 독립하여 교육행정의 자율성을 확보하는 것이 중요하다는 점을 남북한의 비교를 통하여 제시하였다. 그리고 미래지향적인 관점에서, 교육행정의 전문성을 고려할 때, 지방교육자치제도가 정착되는 것이 매우 중요하다.

한편 교육의 통합적 역할은 사회화의 문제와 관련된다. 교육은 사회화의 역할을 통해 민족적 일체감의 형성이나 정치질서의 정통성을 고양시키는데 기여하게 된다. 특히 학교교육을 통해 일정한 문화양태나 정치이념 등이 체계적으로 학생들에게 전수될 경우 그 교육은 국가사회의 통합을 증진시키는데 큰 역할을 하게 된다. 말하자면 교육은 사

7) 북한 지역의 각급 학교 명칭에서 특정 인물의 이름이 들어간 학교 명칭들은 변경하도록 함.

회구성원들로 하여금 일정한 형태의 공동체 의식을 갖도록 하며 그 결과 사회의 결속력과 통합을 유지하는데 중요한 역할을 하게 된다.(신정현 외, 19) 따라서 통일 후 민족통합을 위해 교육이 가지는 의미는 지대하다. 그러나 어쩔 수 없이 남북한 교육 교류는 양측의 정치 권력이 '공동의 양식'을 만들기 위해 변화해야 함을 전제로 하기 때문에 이것의 실효성과 지속성은 한계를 가지고 있을 수밖에 없음을 인정할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 교육은 국가 통합의 진전에 있어서 결정적인 전환점, 혹은 계기를 만들어 줄 수 있다. 통합의 도약점(take-off) 단계를 가능케 하는 것이 무엇인가 하는 문제는 중요하다. Deutsch는 공동체 의식을, Kissinger는 군사동맹을, Hass는 경제통합을 들고 있다. 군사동맹을 도약점으로 본다면 교육의 역할은 한계가 있지만, 공동체의를 통합의 도약점으로 본다면 통합에 있어서 교육의 역할은 지대한 것이다.(정지웅, 280) 그리고 이 교육은 상호이해교육, 평화교육, 민주시민교육 등으로 귀착될 수 있을 것이다.

무엇보다도 통일에 대비하고 통일 후 지체 없이 실시할 수 있는 교육 통합 방안을 구안하기 위해 보다 이상적인 기준을 마련하고 그 기준에 접근할 수 있도록 지금부터라도 우리의 교육 체계를 개혁해 가면서 북한의 전반적 교육 체계를 보다 엄밀하게 분석, 평가하여 새로 마련된 기준에 맞도록 개혁하는 방안을 마련해 두어야 한다. 이러한 노력과 병행하여 가능한 상황이 된다면 기능주의 접근 방식으로 남북한 교육 교류를 추진하는 노력을 기울여야 할 것이다. 교류의 단계로는 접촉, 친선, 공동 기구 설치, 물적 교류, 인적 교류, 고차적 협력 관계 형성으로 발전되어 나갈 수 있을 것이다. 구체적인 사업으로는 남북한 교육 관계자료와 정보의 교환, 고등학술 연구사업 실시, 남북한 교육관계자 교류, 수학 여행 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.(정지웅, 275)

또한 교육행정의 통합을 준비하기 위해서는 필요한 교육재정 확보가 요청된다. 통일 국가에서 교육이 중요한 역할을 할 것으로 생각한다면 통일국가의 교육사업 전개에 필요한 교육재정을 마련하는 데 현명한 방안이 모색되어야 한다. 또한 통일국가 교육을 준비하기 위해서는 지금부터라도 획일주의, 권위주의, 형식주의, 결과우선주의와 같은 교육풍토가 해소되어야 한다. 무엇보다도 통일국가의 교육이 그 본질적 기능을 다하기 위해서는 교육에 직·간접적으로 참여하고 서로 영향을 미치는 모든 사람들이 무엇이 교육인지에 대한 확고한 의식을 가질 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 통일부(2013). 『북한이해』 서울: 통일교육원.
- 신정현 외(1987). 『민주시민교육론』. 서울: 탐구당.
- 정지웅(2005). 『통일정책연구』 제14권 1호, “교육통합과 민족통합을 위한 이론과 교육 대책”, 서울: 통일연구원.
- 한만길 외(2001). 『남북한 교육체계 비교 연구』. 서울: 한국교육개발원.
- 한만길 외(2012). 『통일에 대비하는 교육통합 방안 연구』 서울: 한국교육개발원.
- Corry J.A(1958). "Constitutional Trends and Federalism," in *Evolving Canadian Federalism* ed. A.R.M. Lower and et. al. Durham, N.C.
- Franck Thomas M(1968). *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for Successful Federalism*. New York: New York University Press.
- Livingston W.S(1956). *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Mitrany David (1966). *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Riker, W.H(1975). "Federalism," in *Governmental Institutions and Processes*, ed. F.I. Greenstein and N.W. Pollsby. Massachusetts: addison Wesley.
- [http://ko.wikisource.org/w/index.php?title=글로벌_세계_대백과사전\(검색일,](http://ko.wikisource.org/w/index.php?title=글로벌_세계_대백과사전(검색일,) 2013년 11월 14일).
- [http://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url\(검색일,](http://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url(검색일,) 2013년 11월 15일).

토론

‘남북한 교육행정체제의 발전 방향과 과제’에 대한 토론

이차영(한서대학교 교수)

1. 발표문의 요지

교육 활동은 정치적 요소와 비정치적 요소가 섞여 있는 복합체인데, 남북한 관계에서도 ‘비정치적인 교육 분야’가 ‘정치적인 교육 분야’에 앞서서 접촉, 교류가 이루어지면 기능적 통합의 이익이 생겨날 것이고, 이 공동의 이익은 두 사회의 관계를 보다 밀접하게 만들 것이다.

이 전제에서, 발표자는 남북한 교육행정체제의 현황과 장단점을 비교 분석하고, 이를 바탕으로 남북한 교육행정체제의 통합 방향과 과제를 다루고 있다.

1) 현황

남한은 중앙의 교육행정조직으로서 교육부가 전국적 수준의 주요 교육정책을 입안 집행하며, 각 지역 수준에서는 지방교육자치제를 실시하는데 의결기관으로서 시·도의회 내의 상임위원회인 교육위원회를 두고 집행기관으로서의 교육감 및 교육청을 두어 해당 지방의 교육행정을 담당하게 하고 있다.

이에 반해 북한의 교육행정 체계는 노동당, 내각의 교육위원회(혹은, 교육성), 그리고 학교 등으로 구성되는 3원 구조에 기초하고 있다. 여기서 당은 지시와 감독을 하고, 내각은 당의 지침에 따라 구체적인 교육정책을 집행하고 각 지역의 교육행정기관을 관장하며, 학교는 학생 교육을 실시한다. 당 조직은 중앙-지역-학교 수준으로 구성·활동하고 있어서 교육 부문에 대한 당의 개입이 제도화되어 있다.

2) 비교 및 장단점

교육행정 권한의 집권 정도에서 보면, 남한은 분권화 자율화 추세를 취하는 반면, 북한은 중앙집권적 하향식 구조를 견지하고 있다. 중앙의 교육행정기구가 국가수준의 교

육정책을 집행하는 점에서 남북은 동일하나, 남한은 법령에 의한 통제가, 북한은 당에 의한 통제가 자리 잡고 있다. 지방수준의 교육행정에서, 남한은 일반 행정으로부터 분리된 자치제를 시행하나, 북한은 통합 운영하고 있다. 개별 학교의 운영에서, 남한은 학교장 중심의 자율 운영체제를 지향하나, 북한은 학교당위원회의 관리 감독을 받는다.

남한 체제의 장단점은 분권화와 자율화에 따라 나타나는 것으로, 교육 분야 민주주의의 착근이 장점인 반면, 중앙과 지방 사이 및 일반 행정과 교육행정 사이의 갈등과 비협조가 단점으로 꼽힌다. 북한체제의 장단점은 집권적 하향식 구조에 따라 나타나는 것으로, 효율적 집행과 정책 일관성이 장점인 반면, 관료주의의 횡행과 자율성 부족이 단점으로 꼽힌다.

3) 체제 통합의 방향과 과제

남한의 공식적 통일방안인 '민족공동체 통일방안'에 입각하여, 그 방안에서 설정한 통일의 3단계인 '화해 협력단계' → '연합단계' → '통일국가 완성단계'에 따라, 각 단계별로 교육행정체제 통합방안을 제시하고 있다. 세부적인 통합 방안은 과제별로, 그리고 단계별로 아주 자세히 천명되어 있는데, 핵심을 간추리면 다음과 같다. 즉, 화해 협력 단계에서는 통합을 위한 과제별로 해당 과제를 어떻게 해결할 것인지 북한과 협의하고 협약을 통해 기본 계획 등을 수립한다. 남북연합 단계에서는 통합을 위한 기구를 설치하고, 필요 인력을 양성·배치하며, 소요 재정을 확보하고, 통합 정책을 추진한다. 그리고 통일국가 단계에서는 남북한 지역에 통일적으로 적용될 교육행정체제를 수립하고, 주요 정책을 입안 집행하며, 학교와 교육과정 및 교원을 재비치하고 조정한다.

2. 통합 논의의 맥락

1) 통일의 방식

통일은 우리의 숙원이지만 남한에서 원하는 대로 한반도의 통일이 이루어질지 어떨지는 누구도 확신할 수 없는 문제이다. 발표자는 남한의 공식적 통일방안인 '민족공동체 통일방안'에 입각하여 통일이 이루어지는 것을 전제로 하여, 교육행정체제의 통합방안을 제시하고 있다. 물론 이 통일방안은 남한이 통일의 핵심 내용을 주도하면서 북한과 협의하여 단계적으로 통일국가를 향해 나아간다는 이상적 상황을 전제로 하고 있다.

그러나 한반도 주변 강대국들의 이해관계에 따라 한반도 정세는 굉장히 유동적이다.

남북한이 통일을 위한 단계적 이행과정을 거치지 못하고 비상상황이 발생하여 어느 한 쪽이 다른 쪽을 흡수하는 상황도 가능하며, 정권이 붕괴되어 해당 지역을 주변 강대국이나 국제기구 등이 공동으로 관리하는 상황을 거쳐야 할 수도 있다. 말하자면 쉽게 예측하기 어려울 정도로 얼마든지 다양한 상황이 전개될 여지가 큰 남북관계를 감안할 때, 남한 주도의 단계적 통일론에 입각하여 체제통합 방안을 논의하는 것은 그만큼 그 방안의 실현가능성을 확신하기 어려운 상태에서 논의한다는 한계를 지닌다.

2) 통합 논의의 방식

이 발표문이 전제하는 바와 같이 남북한이 점진적 단계적으로 상호 협의를 통해 통일 국가로 이행해 나가는 상황이 전개된다 하더라도, 이 발표문에서 제시하는 방안에 따라 교육행정체제의 통합이 이루어질지는 알 수 없는 일이다. 통일 국가의 행정체제가 꼭 전국적으로 단일한 체제여야 하는가에 대해서는 아직 합의된 바가 없다. 예를 들면, 1국 2체제와 같은 연방제 국가의 행정체제를 준영구적이라 할 만큼 긴 기간 유지할 수도 있다.

그리고 교육행정 체제의 통합은 통합의 순서로 볼 때, 정치적 이념과 정치 체제 및 일반 행정 조직 등과 같이 통일 국가의 운영을 위해 필요한 법령체계를 정비하고 중앙 및 지방정부의 행정체계가 일정한 틀과 원칙에 따라 개편되고 난 후에(혹은, 적어도 그와 동시에) 이루어질 것이다. 이러한 순서를 감안한다면, 통일 국가의 이념이나 통치구조에 대한 충분한 논의와 합의가 없는 현재와 같은 상황에서 교육행정 체제의 통합을 특정 방향으로 추진하겠다는 것은 그 근거와 배경이 취약하다는 인상을 줄 수 있다.

또한 점진적 단계적 협의를 통해 통합을 하겠다면 협의의 상대방이 해당 문제에 대해 어떤 의사를 가지고 있는지 확인하는 절차가 필요할 텐데, 여기에서는 그러한 과정에 대한 설명이 없다. 협의 상대방과의 협의가 없는 방안은 일방적 선언에 불과하다. 상대방의 존재를 의식하지 않거나 인정하지 않는 방안은 흡수통일 상황에서나 생각할 수 있는 방안이다. 협의 상대방을 배제한 상황에서, 통합의 방법과 절차 및 세부 내용까지 언급하는 것은 비록 제안의 수준이라 할지라도 과도하게 구체적이다.

3. 통합의 방향

이러한 문제의식에 따라 토론자는, 통일이 남북간의 협의 절차를 거쳐 단계적·점진적으로 이루어지는 상황을 전제로 할 경우, 통합의 기본 방향만이라도 우선 분명히 하고 그에 대한 사회적 합의를 도모하는 절차가 필요하다고 본다. 여기에서는 그 기본 방향

을 생각해 본다.

첫째, 통일국가의 정치적 이념을 국민적 합의에 바탕을 두어 먼저 명확하게 하고, 정부형태나 행정체제는 그 이념에 부합하는 형태가 되도록 한다. 통일 국가의 이념을 예단하기는 어렵겠으나 민주주의와 문화적 다원주의가 개연성이 높은 이념이 될 것으로 본다면, 일당의 노선 및 정강이 독재적으로 교육행정 체제를 압도하는 상황이나 지역적 특수성을 무시한 집권적 교육행정 체제를 구축하는 상황은 거부되어야 할 것이다.

둘째, 통일국가의 교육행정체제는 새로운 국가공동체의 정립과 복지 향상을 위한 행정 수요를 반영하여 공동체 형성과 국민복지의 향상을 위한 서비스 제공에 목표를 두어야 할 것이다. 국민들의 분열된 의식을 수습하는 체제, 국민의 삶의 질이 향상되도록 만드는 체제, 관료조직의 병폐를 통제하는 체제를 고안하는 것이 이 방향에서 중요하다.

셋째, 통일 국가의 교육행정체제를 구축하는 방법으로 점진적 접근의 방법을 제안한다. 이는 남북이 그간 긴 세월동안 서로 다른 법령과 행정체제 및 문화 속에서 생활해 왔고, 그렇기 때문에 그 안정적 상황을 갑자기 변화시키면 충격과 부작용이 클 것이다. 통합의 방향은 분명하게 제시하더라도, 그 방향으로 진행하는 과정은 국민의 안정적 적응을 돕는 차원에서 충분한 기간과 중간단계를 두어 연착륙을 유도할 필요가 있다는 뜻이다. 일방의 행정체제를 상대 지역에 신속하게 이식하려는 충격요법은 단계적·점진적 통일 모형에 부합하지 않는다.

넷째, 점진적 통합의 과정에서 남북 교육행정체제가 공동의 관심을 기울여야 할 교육행정의 일차적 과제는 남북한의 교육여건 격차를 완화하는 데에 둔다. 남북간 정치이념과 교육이념의 차이를 논외로 하더라도, 학생의 중도 탈락율이나 평균적인 학력 수준 및 교육재정 등에서 북한 지역의 교육 여건이 상당히 낙후된 것으로 알려져 있다. 이를 그대로 두고서는 지역적 다양성 명분으로 면책될 수 없는 국민 분열이 우려되기 때문에, 취약 지역에 대한 보완적 배려가 통합을 위해 필수적으로 요구된다. 이는 정치적 통일 이전의 과제이면서 동시에 그 이후의 과제이기도 하다.



제41대 한국교육행정학회 임원

가. 회장단

회 장: 이윤식(인천대학교)
 부 회 장: 박세훈(전북대학교)
 감 사: 염민호(전남대) 남수경(강원대)

나. 이사회

〈당연직 위원 32명〉

김영식	신극범	김윤택	김재범	신철순	정태범	김명한
남정걸	이형행	강영삼	윤정일	신중식	곽영우	최희선
한경수	김신복	주삼환	이종재	서정화	노종희	강무섭
강인수	정진환	박종렬	정영수	김명수	신재철	송광용
임연기	허병기	이윤식	박세훈			

〈선임직 위원 45명〉

강경석(인하대)	고광혁(인하대)	고 전(제주대)	공은배(KEDI)	김갑성(교원대)
김경희(성신여대)	김남순(조선대)	김민희(대구대)	김병주(영남대)	김병찬(경희대)
김성열(경남대)	김이경(중앙대)	김인희(교원대)	김재웅(서강대)	김태완(KEDI)
김혜숙(연세대)	김홍주(KEDI)	나민주(충북대)	노희정(인천교육청)	박남기(광주교대)
박선형(동국대)	박영숙(KEDI)	반상진(전북대)	송경오(조선대)	송기창(숙명여대)
신상명(경북대)	신재흡(한성대)	신정철(서울대)	신현석(고려대)	엄상현(단국대)
우명숙(교원대)	유현숙(KEDI)	이일용(중앙대)	임천순(세종대)	전제상(공주교대)
정기오(교원대)	정성수(대구교대)	정수현(서울교대)	정일환(대구카톨릭대)	조동섭(경인교대)
주철안(부산대)	진동섭(서울대)	천세영(충남대)	최준렬(공주대)	한유경(이화여대)

(가나다 순)

다. 분과위원회 구성

분과	위원장	부위원장	위원
기획·홍보 위원회	김재웅 (서강대)	김민희 (대구대)	김갑성(교원대), 김정현(한국방송통신대), 박상완(부산교대), 박진형(영산대), 이석열(남서울대), 장수명(교원대)
학술위원회	김이경 (중앙대)	박선형 (동국대)	김갑성(교원대), 김병찬(경희대), 박소영(숙명여대), 백정하(대교협), 이덕난(국회입법조사처), 이정열(충부대), 이태상(상지대), 주현준(대구교대), 황영남(교총)
편집위원회	김병주 (영남대)	나민주 (충북대)	남수경(강원대), 박수정(충남대), 반상진(전북대), 염민호(전남대), 오세희(인제대), 이수정(단국대), 이인희(제주대), 이정미(KEDI), 정제영(이화여대), 조석훈(가천대)
국제학술 위원회	신정철 (서울대)	송경오 (조선대)	고장완(성균관대), 고전(제주대), 박애리(숭실대), 박주호(한양대), 양성관(건국대), 엄문영(KEDI), 오범호(경남대), 이길재(미네소타대), 장덕호(상명대), 정제영(이화여대), 주현준(대구교대)
학회발전 위원회	신현석 (고려대)	고전 (제주대)	김병찬(경희대), 김용련(외국어대), 박선형(동국대), 박소영(숙명여대), 정수현(서울교대)
규정 위원회	전제상 (공주교대)	정성수 (대구교대)	김수영(강릉영동대), 김숙이(충북대지방교육연구센터), 김현진(국민대), 안병천(검단초), 이명주(공주교대), 황준성(KEDI)
재정·기금 위원회	강경석 (인하대)	고광혁 (인하대)	김성기(협성대), 김철구(인천교육청), 박인심(서울여대), 박청원(경기교육청), 백정하(대교협), 우인상(인천교육청)
학술편찬 위원회	정일환 (대구카톨릭대)	이일용 (중앙대)	노종희(전 한양대), 서정화(전 홍익대), 임친순(세종대), 김명수(교원대), 김영철(한국교육정책연구원), 박재운(KEDI), 박종렬(경북대), 정영수(전충북대)
윤리 위원회	신재흡 (한성대)	노희정 (인천교육청)	고학재(구산중), 김희규(신라대), 이상미(영홍초), 이석열(남서울대), 조홍순(광주여대)
정책연구 위원회	유현숙 (KEDI)	반상진 (전북대)	박인심(서울여대), 변기용(고려대), 송선영(대학교육협의회), 장덕호(상명대), 채재은(가천대), 최정윤(KEDI)
부회장선출 위원회	김인희 (교원대)	우명숙 (교원대)	권동택(교원대), 박철휘(경인교대), 배상훈(성균관대), 이인희(제주대), 장환영(동국대)
소석논문상 위원회	정태범 (전 교원대)	강영삼 (전 국민대)	강무섭(강남대), 노종희(전 한양대), 강인수(수원대), 신중식(전 국민대), 이종재(전 서울대), 주삼환(전 충남대), 송기창(숙명여대)

라. 사무국(010-8495-6080)

사무국장: 김왕준(경인교육대학교 010-9483-9290)

총무간사: 김기선(인천대학교 010-8495-6080)

편집간사: 김무영(영남대학교 010-9374-4832)