

# 국가안보 차원의 「통일교육 지원법」 개선방안 연구

— 초·중등교육기관을 중심으로 —

## Research on Ways to Improve the 「Unification Education Support Act」 at the National Security Level -Focusing on Primary and Secondary Educational Institutions-

조 영 희\*

Cho, Young-hee

김 훈 희\*\*

Kim, Hun-hee

### 목 차

- |                                |                    |
|--------------------------------|--------------------|
| I. 들어가며                        | IV. 통일교육 법·제도 개선방안 |
| II. 「통일교육 지원법」 법제 검토           | V. 맺는 말            |
| III. ‘통일교육 기본계획’ 및 ‘통일교육과정’ 검토 |                    |

통일은 우리에게 민족적 과제이다. 우리가 살고 있고 앞으로 살아가야 할 한반도의 평화와 민족의 번영을 위해서 반드시 필요하다. 하지만 한반도 평화와 통일은 여전히 미완의 과제로 남아 있어, 통일교육의 중요성은 매우 크다. 통일교육 활성화를 위해 1999

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2023..56.459>

투고일: 2023. 11. 14. / 심사완료일: 2023. 12. 22. / 게재확정일: 2023. 12. 25.

\* 주저자: 대전광역시교육청 대전교육정책연구소 연구원

Lead Author: Researcher of Daejeon Education Policy Institute, Daejeon Metropolitan City Office of Education

\*\* 교신저자: 동국대학교 대학원 법학박사

Co-Author: Graduate school of Dongguk University, Ph.D.

년 「통일교육 지원법」 제정 이후 여러 차례 개정이 있었지만, 통일교육의 개념은 여전히 통일과 북한의 다양한 과제를 포함하기에는 다소 불충분하다.

통일교육도 과거 이념교육 또는 반공교육에서 북한을 한반도 평화통일의 협력자이자 민족공동체로 인식이 전환되었다. 하지만 북한은 우리에게 여전히 가장 중대한 국가안보 위협의 존재이다.

이처럼 북한의 국가안보 위협 현실 속에서 미래세대의 ‘건전한 안보관’ 형성을 통한 통일 가치관과 태도를 교육하기 위해 「통일교육 지원법」상 통일교육의 개념을 ‘통일안보교육’으로 영역을 확장하고, 미래 통일의 주역이 될 초·중등교육기관의 통일교육 여건 보장과 교육 시수 확대와 보장을 위해 통일부장관이 국가교육위원회와 지역교육청에 구체적인 사항들을 반영할 수 있도록 동법 제8조의 문장을 구체화해야 한다. 또한 통일교육의 독립적이고 지속적인 계획 수립을 위해 과거 폐지하였던 ‘통일교육심의위원회’를 복원하여 「통일교육 지원법」상에 반영해야 한다.

**[주제어]** 통일교육 지원법, 통일교육, 통일안보교육, 초·중등통일교육, 통일교육심의위원회

## I. 들어가며

### 1. 문제의 제기

통일부는 올해 2023년 3월 15일 통일교육의 지침서가 되는 ‘2023 통일교육 기본방향’을 발표하였다. 지난 2018년 발간하였던 ‘평화·통일교육: 방향과 관점’의 내용을 개편하여 발표한 것으로, 이번 통일교육 기본방향에서는 2018년 반영되었던 ‘평화’라는 단어가 빠지고 ‘북한 인권’이란 단어가 대폭 늘었으며, ‘한반도 내의 유일 합법정부는 대한민국’이란 문장이 부활하였다.<sup>1)</sup> 이러한 통일교육 지침서의 내용과 표현 문구의 변경은 정권 교체시기 정권의 성향에 따라 달라지는 경향이 있어 왔다.

남과 북의 통일은 기본적으로 남북한 당사자의 의지와 소통이 중요한 ‘민족적 문제’이자 한반도 분단과 관련된 주변 국가들의 이해와 협력이 요구되는 ‘국제적 문제’로 이중적 성격을 나타내고 있다.<sup>2)</sup> 최초의 남북 분단은 제2차 세계대전에서 일본이 패망하며 연합군인 미국과 소련이 일본군의 무장 해제를 위해 한반도의 북위 38도선

1) KBS 뉴스, 김수연, “‘평화’ 빼고 ‘인권’ 넣고...2023 통일교육 기본서 발간”, 2023. 3. 14, <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=7626033>>, 검색일: 2023. 10. 2.

2) 통일부, 2023 통일교육 기본방향, 국립통일교육원, 2023, 20쪽.

을 기준으로 분할 점령하며 시작되었다. 이후 북한의 기습 남침으로 6.25전쟁이 발발하였으며, 우리 민족은 전 국토가 황폐화되고 많은 인원이 살상되는 등 민족적 비극을 경험하였다. 6.25전쟁을 기점으로 현재까지도 북한은 휴전선을 경계로 군사력을 집중시키고 지속적인 군사 도발과 핵문제를 통해 한반도의 군사적 긴장을 강화시키고 있다.

여전한 북한과의 이념적·군사적 대립에도 불구하고 통일은 우리가 반드시 이루어야 할 과제이다. 통일은 우리 민족이 앞으로 평화롭고 안전하며 풍요로운 삶을 누리기 위해 반드시 이루어야 한다. 그래서 통일 문제에 대해 모든 국민이 자유민주적 기본 질서에 입각하여 평화적 통일 실천 의지와 태도를 확립하기 위한 국가 차원의 통일교육 시행은 필요성이 크다. 특히, 국가적으로 미래세대인 초·중등교육기관의 통일교육은 통일의 기본방향과 목적 인식에 있어 기초적인 개념을 정립하는데 매우 중요하다.

이러한 통일교육의 중요성 인식으로 우리나라는 「통일교육 지원법」을 1999년 2월 5일 제정하여 국가 차원의 체계적인 통일교육 시행에 대한 법적 근거를 마련하게 되었다. 하지만 법 제정 이후 20여 년이 지난 지금까지도 통일교육에 대한 개념이 모호하고 개인적·당파적 목적과 정권의 성향에 따라 통일교육 방향과 목적에 영향을 주어 독립적이고 지속적인 통일교육 계획 수립에 어려움이 있다.

또한 최근 지속되는 북한의 탄도미사일 발사와 공세적 핵정책 및 사이버공격 등 국가안보 위협 행위를 올바로 알고 북한을 협력의 상대이자 동시에 안보 위협의 현실적인 대상임을 인식하여 균형 잡히고 건전한 안보관 형성을 위한 국가안보 차원에서의 실질적인 통일안보교육 필요성도 점차 증대되고 있다.

## 2. 연구범위와 접근방법

이에 본 연구에서는 위와 같은 문제의식을 가지고 국가안보 차원에서 먼저 통일교육의 기본법인 「통일교육 지원법」에 대해 법적 근거와 법령을 검토하고 정부의 ‘2023 통일교육 기본계획’을 살펴본다.

특히, 「통일교육 지원법」과 관련된 선행연구(소성규, “통일교육지원법의 개정방향”, 2019; 소성규, “통일교육 활성화를 위한 법제도 개선방안”, 2017)와 차별화를 두기 위하여 실제 초·중등교육기관에서 이루어지는 통일교육과 관련된 교육과정

운영 실태를 비교하고 「통일교육 지원법」의 개선방안을 도출한다.

그리고 지속 증대되고 있는 북한의 국가안보 위협 현실을 고려하여 국가안보 차원에서 북한을 바로 인식하고, 국민들의 ‘건전한 안보관’ 형성을 위한 통일교육 실현방안을 모색하기 위해 「통일교육 지원법」상 통일교육의 개념을 국가안보 차원에서 포괄하는 개념으로 확장 검토하고자 한다.

이를 위해 본 논문은 연구 목적 달성을 위해 학술서적과 연구논문, 국가기관 연구보고서 등 선행연구 자료를 바탕으로 다양한 연구 결과를 종합 검토하겠다. 또한 인터넷 등 공개출처 정보와 연구 자료 분석을 통해 국가안보 의식 고취를 위한 통일교육 개선방안을 실질적으로 다루어 본다.

## II. 「통일교육 지원법」 법제 검토

우리에게 통일은 헌법<sup>3)</sup>에서도 명시하고 있는 국가적 과제이다. 통일교육은 남북한의 관계 변화와 국제환경의 변동에 따라 영향을 받을 수도 있으나, 그로 인해 중단되어서는 아니 되는 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 또한 정권의 교체와 성향과는 구별되어 독자적이고 지속적인 교육체계를 기반으로 진행되어야 한다.<sup>4)</sup>

이러한 헌법적 근거를 뒷받침하고 있는 「통일교육 지원법」이 통일교육의 기본법으로 제대로 역할을 수행하고 있는지 검토할 필요가 있다. 아래에서는 「통일교육 지원법」의 연혁과 함께 제·개정이유를 살펴보고 주요 내용을 검토한다.

### 1. 「통일교육 지원법」 연혁

#### 1.1 시행 1999. 8. 6. 「통일교육 지원법」(법률 제5752호, 1999. 2. 5., 제정)

「통일교육 지원법」 제정을 통해 국가 주도의 체계적인 통일교육 체계를 제도적으로 정립하고 통일교육의 활성화를 위한 ‘통일교육 기본계획’ 등을 수립하여 통일교육

3) 헌법 제4조에 따르면, 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

4) 음선필, “「통일교육 지원법」에 대한 입법론적 검토”, 입법학연구 제15집 제1호, 한국입법학회, 2018, 2쪽.

의 방향을 명확히 설정하고, 모든 국민으로 하여금 자유민주주의의 신념과 민족공동체의식을 기반으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관을 함양하여 통일교육을 촉진·지원하기 위한 법적 근거가 되는 기본법을 마련하였다. 통일교육은 자유민주적 기본 질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하는 방향으로 실시되어야 하며, 개인적·파당적 목적을 위하여 이용되어서는 아니 된다는 통일교육의 기본원칙을 동법 제3조에서 선언하였으며, 이것은 현재까지도 이어지고 있다. 이에 따르면, 통일교육의 체계적이고 종합적인 추진을 위해서는 통일부장관이 통일교육의 기본정책 등이 포함된 ‘통일교육 기본계획’을 관계 행정기관과 사전 협의를 통해 수립하도록 하고 있으며, 통일교육에 관한 기본정책 등을 심의하기 위하여 통일부에 ‘통일교육심의위원회’를 두는 조항(동법 제4조 및 제5조)을 반영하였다. 하지만 ‘통일교육심의위원회’는 추후 2008년 12월 31일 동법 개정 시 폐지되어 현재는 심의기구가 부재한 상태이다.

## 1.2 시행 2005. 7. 28. 「통일교육 지원법」(법률 제7355호, 2005. 1. 27., 일부개정)

「통일교육 지원법」이 제정되었지만 통일교육에 대한 국민의 무관심이 심화되고 일부 무질서한 통일교육이 확산되고 있어 통일교육 체계를 정비하고 통일교육의 국민적 확산 기반 강화를 위해 일부 개정하게 되었다. 주요 내용으로는 지역주민을 대상으로 통일교육을 실시하고 통일교육 관련 정보의 수집·제공 등의 역할을 수행하는 ‘지역통일교육센터’의 지정과 운영에 대하여 규정(동법 제2조 제2호 및 제6조의 3)을 마련하였으며, 통일교육의 기본사항을 추가하여 통일부장관이 통일교육의 기본원칙에 따라 통일교육의 기본사항을 정하며, 교육부장관은 이를 당해 초·중등교육기관의 교육활동에 반영하는 규정(동법 제3조의2 및 제8조 제2항)을 신설하였다.

## 1.3 시행 2009. 2. 1. 「통일교육 지원법」(법률 제9287호, 2008. 12. 31., 일부개정)

이명박 정부의 부처 중심 책임행정체제의 확립과 의사결정의 신속성을 향상하기 위해 정부위원회 정비계획에 따라 최초 제정시 마련된 ‘통일교육심의위원회’를 폐지하였으며 통일교육에 관한 기본사항, ‘통일교육 기본계획’ 등을 통일부장관이 관계 중앙행정기관과 협의하도록 절차를 정비하였다.

## 1.4 시행 2010. 4. 20. 「통일교육 지원법」(법률 제9800호, 2009. 10. 19., 일부개정)

지방자치단체는 지역 내 통일교육의 활성화를 위해 지역의 주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있도록 하며(동법 제6조 제3항) 통일교육원에 통일교육 전문과정을 개설하도록 한다(동법 제9조의2). 통일부장관은 국민들의 통일의지와 역량 강화와 평화통일 기반 조성을 위해 통일교육위원을 위촉하도록 규정(동법 제10조의2)을 반영하였다.

## 1.5 시행 2014. 2. 14. 「통일교육 지원법」(법률 제12040호, 2013. 8. 13., 일부개정)

통일교육과 관련된 정부예산은 지속적으로 증액되고 있으나 초·중등학교의 통일교육 프로그램이 각 시·도교육청 및 각급 학교에서 자율적으로 운영되고 있어 통일교육 내용의 질이나 일관성을 담보하기 어려운 상황이 발생하였다. 이에 통일부장관이 초·중등교육기관의 통일교육 관련 실태조사를 시행하였으며 실태조사 결과를 교육부장관 등에게 초·중등학교의 교육과정에 반영하도록 요청할 시 이를 의무적으로 반영하도록 하여 통일교육의 질을 높이고 보다 체계적인 통일교육 기반을 마련하였다.

## 1.6 시행 2018. 9. 14. 「통일교육 지원법」(법률 제15433호, 2018. 3. 13., 일부개정)

국민들의 통일의지를 높이기 위하여 매년 5월 넷째 주를 ‘통일교육주간’으로 정하고(동법 제3조의3) 이에 지방자치단체는 국가 시책 및 지역 특성을 고려하여 지역별 시책을 수립·시행(동법 제4조)하도록 하였다. 더불어 통일부장관은 북한 및 통일에 관한 정보를 국민들에게 제공하고 통일교육의 장으로 활용하기 위한 ‘통일관’을 설치·운영하거나 지정할 수 있는 법적 근거(동법 제2조 제3호 및 제6조의4)를 마련하였다. 이는 통일관이 통일교육의 기본원칙에 위반되는 통일교육을 실시한 경우 등에는 기간을 정하여 시정을 명하고 정당한 사유없이 이행하지 아니한 경우 지정을 취소하도록 신설(동법 제6조의5 및 제6조의6)하였다. 또한, 고등교육기관(대학이나 전문대학 등)에 대하여 통일관련 학과 설치, 강좌 개설, 연구소 설치·운영 등을 권장하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일에 관한 체험교육 및 강좌의 필요 경비 전부 또는 일부 지원이 가능하도록 규정(동법 제8조 제3항)을 개정하였다.

### 1.7 시행 2021. 1. 5. 「통일교육 지원법」(법률 제17822호, 2021. 1. 5., 일부개정)

국가 및 지방자치단체의 책무에 통일교육 장려 의무를 규정(동법 제4조 제6항)하고, 당시 통일교육 전문과정 개설기관으로 명시된 통일교육원을 삭제함과 동시에 통일교육 전문강사에 대한 지속적인 관리가 이루어질 수 있도록 통일부장관의 통일교육 전문강사 재교육 실시의무를 규정(동법 제9조의1 제1항 내지 제3항)하였다.

### 1.8 시행 2022. 6. 22. 「통일교육 지원법」(법률 제18597호, 2021. 12. 21., 일부개정)

당시 통일교육의 실시 및 지원에 필요한 자료 또는 정보의 제공 등 협조를 요청할 수 있는 법적 근거가 마련되지 않아 통일교육의 효율성 제고에 어려움이 있었다. 실제로 주무 부처인 통일부 뿐 아니라 다른 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 학교 등에서 통일교육을 집합교육, 사이버교육 등 다양한 방식으로 실시하고 있어 여러 기관에서 다양한 방식으로 실시되는 통일교육 현황을 정확하게 분석하고 이를 바탕으로 교육계획을 수립할 수 있도록 통일부장관이 통일교육의 실시 및 지원을 위하여 필요한 경우에는 관계 기관에 협조를 요청할 수 있도록 규정(동법 제12조 제1항 및 제2항)을 신설하였다.

## 2. 「통일교육 지원법」 검토

### 2.1 통일교육의 개념

「통일교육 지원법」 제2조<sup>5)</sup>에서 정의하는 “통일교육”이란 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육”이다. 이는 1972년 7월 4일 ‘남북공동성명’에서 합의한 조국통일 3대 원칙인 ‘자주·평화·민족대단결’의 내용을 내포하고 있다고 보여진다. 또한 “통일교육”은 “건전한 안보관”을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 형성하도록 지향하고 있어, “통일교육”이 국가안보를

5) 통일교육 지원법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “통일교육”이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다.

위한 안보관 형성과도 관련되어 있음을 나타내고 있다. 하지만 통일교육의 기본법인 「통일교육 지원법」에서는 “통일교육”에 대한 명확한 목적·방법·시기에 대하여 정의가 부재하여 자칫 통일교육의 목표·내용·방식 등이 달라질 경우 통일교육을 실시하는 자에 따라 상이한 내용으로 통일교육이 진행되어 결국 통일을 저해하는 결과를 초래할 수도 있다.<sup>6)</sup>

## 2.2 통일교육의 기본원칙

「통일교육 지원법」 제3조<sup>7)</sup>에서 “통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향”한다고 명시하며 “개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 아니 된다.”의 통일교육 기본원칙을 규정하고 있다. 이는 「헌법」 제4조에서 말하는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책 수립”과 연관되는 표현이다. 이러한 기본원칙은 통일교육에 있어 통일의 목적이나 방법, 동기(의도)에 대한 지침<sup>8)</sup>이 되며 통일교육의 지향점을 규정하는 것이다.

## 2.3 통일교육주간

「통일교육 지원법」 제3조의3<sup>9)</sup>과 동법 시행령 제2조<sup>10)</sup>에서는 국민의 통일의지를 높이기 위하여 통일교육주간 지정을 규정하며, 지정된 통일교육주간은 2013년 5월 27일을 시작으로 “매년 5월 넷째 주”이다. 2023년에는 통일부 주관으로 기념식과 각급 학교의 통일교육 진행, 대학에서의 통일특강 및 참여·체험 프로그램을 권역별

6) 음선필, 앞의 논문, 5쪽.

7) 통일교육 지원법 제3조(통일교육의 기본원칙) ① 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 한다. ② 통일교육은 개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 아니된다.

8) 음선필, 통일교육 지원법에 대한 입법평가, 통일법제 Issue Paper 제17-19호, 한국법제연구원, 2017, 6쪽.

9) 통일교육 지원법 제3조의3(통일교육주간) 국민의 통일의지를 높이기 위하여 매년 5월 넷째 주를 통일교육주간으로 한다.

10) 통일교육 지원법시행령 제2조(통일교육주간 행사) 국가 및 지방자치단체는 통일교육 지원법 제3조의3에 따른 통일교육주간을 기념하기 위하여 각각 그 실정에 따라 다음 각 호의 행사를 실시할 수 있다.

1. 기념행사
2. 통일교육 유공자 및 유공단체에 대한 격려
3. 대중매체 등을 통한 홍보
4. 그 밖에 국민들의 통일의지를 높이기 위한 행사

통일교육센터 및 통일관과 연계하여 진행하였다.

## 2.4 통일교육 기본계획의 수립

「통일교육 지원법」 제6조<sup>11)</sup>에서는 통일교육의 효율적 추진을 위해 통일부장관이 통일교육 기본계획을 수립한다고 명시하고 있다. 세부적으로 기본계획에 반영되어야 할 사항들도 규정하고 있는데 통일교육의 기본원칙·추진목표와 방향, 관련 부처 및 기관·단체에 대한 협조사항, 통일교육 실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항 등을 포함하고 있다. 이러한 통일교육 기본계획은 통일교육의 목표·추진방향·정책 과제 등을 구체적으로 제시하고 있어 통일교육의 실질적인 교육 가이드라인을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

하지만 통일교육을 직접 시행하는 관련기관의 실무 분야에서 매우 중요한 기본계획을 정권이 임명한 통일부장관이 작성하고 있어 정치적 성향에서 독립적이고 지속적인 통일교육 계획 수립에 제한이 된다. 심지어 과거 2008년 12월 31일 법 개정 시 폐지되었던 ‘통일교육심의위원회’와 같은 심의기구도 현재는 부재하여 통일교육 기본계획이 개인적 또는 당파적 목적으로 이용되는 여부도 심의할 수가 없다. 당초 통일교육의 취지인 건전하고 균형된 시각의 통일교육 시행에 구조적

11) 통일교육 지원법 제6조(통일교육기본계획의 수립) ① 통일부장관은 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일교육기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 통일교육의 기본원칙·추진목표와 방향
2. 통일교육과 관련하여 각 부처 및 기관·단체의 협조에 관한 사항
3. 통일교육에 관한 국민의식 제고
4. 통일교육실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항
5. 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원에 관한 사항
6. 초·중등교육법 제19조 제1항 각 호에 따른 교원에 대한 통일교육 관련 전문성 강화에 관한 사항
7. 통일교육 관련 교재의 개발·보급에 관한 사항
8. 국내외 통일교육 기관 및 단체의 육성·지원에 관한 사항
9. 통일교육에 필요한 시설 및 장비의 확충·관리에 관한 사항
10. 통일문제 및 통일교육에 관한 연구의 진흥에 관한 사항
11. 통일교육 협력체제의 구축 및 운영에 관한 사항
12. 그 밖에 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항

③ 통일부장관은 기본계획을 수립할 때에 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

④ 통일부장관은 기본계획을 수립할 때에 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 의견을 들을 수 있다.

어려움이 있다.

## 2.5 통일교육 추진체계

「통일교육 지원법」 제4조<sup>12)</sup>에서 통일교육의 일정한 책무를 국가와 지방자치단체에게 부여하고 있다. 통일교육에서 국가는 ① 통일교육의 실시 ② 통일문제연구의 진흥 ③ 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원 ④ 통일교육에 관한 교재의 개발·보급 ⑤ 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체를 포함)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부 지원 ⑥ 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하는 임무가 있으며 통일교육에서 일차적인 책무를 지니고 있다.

지방자치단체의 통일교육 책무는 국가의 시책을 고려하여 ① 지역적 특성을 고려한 지역별 시책 수립·시행(시책의 수립·시행에 필요한 사항은 조례로 정할 수 있음) ② 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

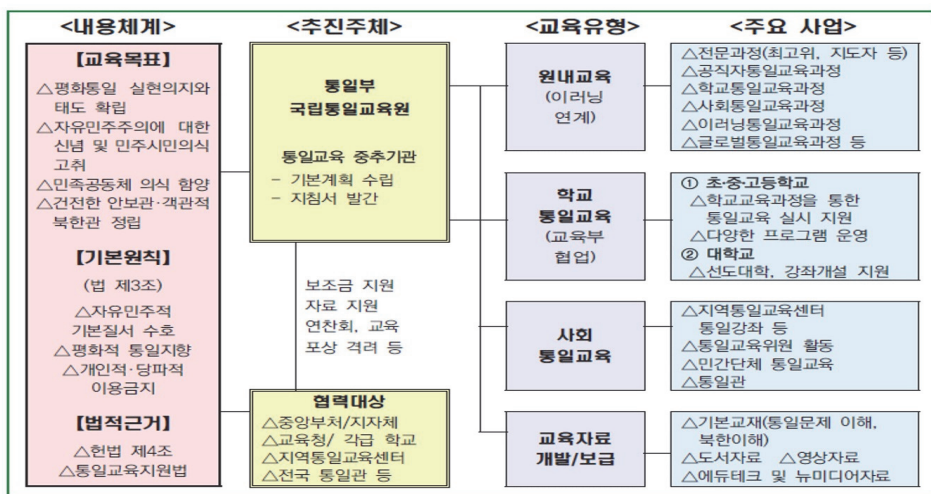
국가와 지방자치단체는 통일교육 시책을 효율적으로 수행하기 위해 상호협력적 체계를 구축해야 하며, 「통일교육 지원법」에 따른 통일교육을 국내·외, 학교와 학교 밖에서 모두 장려하기 위해 노력하여야 한다.

아래 <그림 II-1>은 통일교육 추진체계로 통일부 소속의 ‘교육훈련형 책임운영기관’인 ‘국립통일교육원’을 통일교육의 중추기관으로 하여 원내교육과 학교통일교육, 사회통일교육, 교육자료 개발 및 보급에 대한 주요 업무를 수행하고 있으며

### 12) 통일교육 지원법 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 이 법에서 정하는 바에 따라 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 한다.
- ② 국가는 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체를 포함한다. 이하 같다)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 지역별 시책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 그 시책의 수립·시행에 필요한 사항은 조례로 정할 수 있다.
- ④ 지방자치단체는 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.
- ⑤ 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 시책을 효율적으로 수행하기 위하여 상호협력체계를 구축하여야 한다.
- ⑥ 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 통일교육을 국내와 국외, 학교와 학교 밖에서 모두 장려하여야 한다.

이와 관련된 다양한 사업들을 직접 운영하고 있다. 또한, 중앙부처 및 지방자치단체와 지역교육청, 지역통일교육센터, 통일관 등을 대상으로 협력 및 지원 업무를 진행하고 있다.



(그림 11-1) 통일교육 추진체계<sup>13)</sup>

### III. ‘통일교육 기본계획’ 및 ‘통일교육과정’ 검토

#### 1. 2023년 통일교육 기본계획

통일부는 「통일교육 지원법」에 따라 2000년부터 연 단위 ‘통일교육 기본계획’을 수립하여 관계기관 및 지방자치단체, 지역교육청 등에 배포하여 통일교육 계획을 공유하였다. 2019년부터는 ‘통일교육 기본계획’을 3년 단위로 수립하고 세부계획은 연 단위 ‘통일교육 시행계획’에 반영하여 공유하였으며, 2023년부터는 다시 연 단위로 ‘통일교육 기본계획’을 수립하여 관계 기관 및 단체에 배포하고 있다.<sup>14)</sup> ‘통일교육 기본계획’은 「통일교육 지원법」상 통일부장관이 계획하는데 실무적으로는 통일교육 중추기관인 국립통일교육원에서 수립하여 통일부장관

13) 국립통일교육원, 2023 통일교육 기본계획, 2023, 4쪽.

14) 국립통일교육원, 위의 보고서, 3-4쪽.

승인 후 배포하고 있다.

아래에서는 2023년 통일교육 기본계획에서 의미하는 국가안보 차원의 ‘건전한 안보관’ 형성을 위한 통일교육의 필요성과 의미를 중점적으로 검토하도록 하겠다.

### 1.1 통일교육 목표

2023년 통일교육 기본계획에서 통일교육 목표를 살펴보면, 첫째, 평화적 통일의 실현의지와 태도 확립이다. 이것은 우리가 지향하는 통일은 평화적 통일로, 전쟁 등의 비극이 다시금 이 땅에서 되풀이될 수 없다는 우리 사회의 일치된 자각과 동의에 근거하고 있음을 강조하는 것으로 통일교육은 평화적 통일에 대한 우리 사회 구성원들의 관심과 사명 의식을 신장시키는데 목표로 하고 있다. 둘째, 자유민주주의에 대한 신념 및 민주시민의식 고취로 우리 국민에게 생활방식으로서의 자유민주주의의 가치를 깨닫게 하고, 이를 바탕으로 민주적 의사결정과 문제해결 능력, 민주적 원리와 절차에 따라 행동할 수 있는 능력을 총체적으로 가지게 하는 데 목표가 있다. 셋째, 민족공동체 의식 함양으로 이것은 통일교육은 북한 주민을 더불어 살아갈 대상이자 민족공동체의 동등한 구성원으로 인식하는 것을 목표로 하고 있다. 넷째, 건전한 안보관·객관적 북한관 정립으로 국가안보를 위해서는 우리 사회 구성원 모두가 일체의 안보 위협요소를 냉철하게 인식하고 이에 대응하여 우리 사회의 제반 가치와 제도를 지켜나가는 건전한 안보관을 갖추는 것이 무엇보다 중요한 것을 인식하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>15)</sup>

종합하면 통일교육 목표에서 평화통일의 방법과 자유민주주의 수호, 북한관 및 안보관 형성에 대하여 목표로 정하고 있다. 특히, 북한을 국가안보 측면에서 객관적 인식의 대상으로 바라보고 안보 위협의 객관적 사실 인식을 통한 통일교육을 목표로 하고 있다. 이것은 「통일교육 지원법」에서 규정하고 있는 사항으로 통일교육이 ‘건전한 안보관’을 바탕으로 이루어져야 한다는 개념을 실현한 목표 설정으로 보여진다.

### 1.2 통일교육 중점 방향

통일교육의 중점 방향으로 크게 세 가지를 명시하고 있는데, 통일의 방향 및 필요성

15) 국립통일교육원, 위의 보고서, 18-19쪽.

과 통일을 위한 노력, 북한에 대한 이해로 이에 대하여 구체적인 중점 방향을 설정하였다. 먼저, 통일의 방향 및 필요성에 대하여 ① 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 추구 ② 통일은 개인의 삶의 기회 확대와 국가 및 민족공동체의 발전을 위해 필요 ③ 통일은 한반도뿐만 아니라 동북아 및 세계 평화와 번영에 기여한다는 통일교육 중점 방향을 설정하였으며, 둘째, 통일을 위한 노력에 대하여 ① 통일을 위해서는 남북한의 주도적 노력과 국제사회의 협력이 필요 ② 바람직한 통일 달성은 우리의 통일의지와 체계적인 통일 준비 ③ 통일은 튼튼한 안보에 기초하여 평화와 번영을 구현하는 방향으로 추진 ④ 통일은 점진적이고 단계적인 방식으로 이루어져야 하며 ⑤ 통일은 국민과 함께 국민적 합의를 바탕으로 추진해야 한다고 설정하였다. 셋째, 북한에 대한 이해로 ① 북한은 우리의 안보를 위협하는 경계의 대상이면서 함께 평화통일을 만들어 나가는 협력의 상대이며 ② 북한에 대한 이해는 객관적 사실과 인류보편적 가치 규범에 기초하여야 한다고 통일교육의 중점 방향을 설정하였다.<sup>16)</sup>

통일교육 중점 방향은 앞에서 살펴본 통일교육의 목표와 연계하여 중점적으로 통일교육을 통해 인식되어야 할 내용에 대해 통일교육 방향을 설정하였다. 특히, 통일을 위한 노력에서 국가안보의 중요성과 북한을 국가안보 위협의 현실적인 존재로 인식하고 객관적 사실을 바탕으로 통일교육을 통한 ‘건전한 안보관’ 형성을 명시하고 있어 통일교육에서 안보교육의 중요성과 의미를 알 수 있다.

### 1.3 통일교육 정책과제

통일교육 정책과제로 통일교육의 구체적인 방법과 세부 추진계획을 수립하였는데, 여섯 가지를 통일교육 정책과제로 선정하였다. 정책과제로 첫째, 통일준비 전문인력 양성 체계화, 둘째, 사회 통일교육 저변 확대, 셋째, 학교 통일교육 지원 강화, 넷째, 수요자 맞춤형 통일교육 콘텐츠 개발, 다섯째, 디지털 통일교육 역량 제고, 여섯째, 통일교육 추진 기반 확충 통일교육의 중요한 과제로 계획하였다. 각 정책과제별 세부적 교육과목 구성과 교육 방법에 대하여 추진계획을 수립하였는데 아래의 <표 III-1>은 정책과제에서 구성한 통일교육의 내용이다. ‘북한의 정치’, ‘북한의 군사’, ‘국제정세와 동북아정세’ 등 상당수의 교육 내용 구성이 국가안보와 밀접하게 연관되어 있다.

16) 국립통일교육원, 위의 보고서, 17쪽.

〈표 III-1〉 통일교육 정책과제의 세부 교육내용 구성<sup>17)</sup>

| 분류   | 통일의 이해                                                                                                                     | 북한의 이해                                                                                                                                  | 통일환경과 통일정책                                                                                                                        | 통일 비전과 과제                                                                         |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 교육내용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일문제의 성격</li> <li>- 한반도 분단의 배경</li> <li>- 통일의 필요성</li> <li>- 통일 비용과 편익</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 정치</li> <li>- 북한의 군사</li> <li>- 북한의 경제</li> <li>- 북한의 사회·문화</li> <li>- 북한 주민 인권</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제정세와 동북아 정세</li> <li>- 남북관계</li> <li>- 윤석열 정부의 통일·대북정책</li> <li>- 민족공동체 통일방안</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일 미래 비전</li> <li>- 통일을 위한 과제</li> </ul> |

## 2. 2022 개정 교육과정에서의 통일교육

통일교육은 1995년 3월 1일부터 적용된 제6차 교육과정 이후 이데올로기 교육 및 반공 교육에서 벗어나 통일교육으로 명명되어 교육과정에 반영되었다.

2022 개정 교육과정에서는 통일교육을 ‘범교과 학습’의 10개 항목에 반영하여 운영하고 있다. 아래 <표 III-2>는 2022 개정 교육과정 범교과 학습에 반영된 통일교육 과목의 내용이다.<sup>18)</sup>

〈표 III-2〉 2022 개정 교육과정 범교과 학습 내용<sup>19)</sup>

| 범교과 학습 내용                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>범교과 학습 주제는 교과와 창의적 체험활동 등 교육 활동 전반에 걸쳐 통합적으로 다루도록 하고, 지역사회 및 가정과 연계하여 지도한다.</p> <p>안전·건강교육, 인성교육, 진로교육, 민주시민교육, 인권교육, 다문화교육, <b>통일교육</b>, 독도교육, 경제·금융교육, 환경·지속가능발전교육</p> |

### 2.1 초등학교 교육과정에서의 통일교육

2022 개정 교육과정의 초등학교 교육과정에서는 3~4학년 군과 5~6학년 군에서 각 1개 중단원으로 통일교육이 편성되었다. 이것은 개정 이전의 2015 교육과정과 비교하여 교육과정 비중에서 차이는 없다. 아래 <표 III-3>은 초등학교 교육과정 통일교육 내용 체계표로 초등 도덕과에서 “사회·공동체와의 관계”

17) 국립통일교육원, 위의 보고서, 17쪽.

18) 황명자/추병완/배성제/황인표, “2022년 교육과정에 따른 도덕과 통일교육 내용 분석”, 도덕윤리과교육 제78호, 한국도덕윤리과교육학회, 2023, 187쪽.

19) 교육부, 초·중등학교 교육과정 총론(별책1), 교육부 고시 제2022-33호, 2022, 15쪽.

영역에서 통일교육을 교육과정에 반영한 내용이다.<sup>20)</sup>

〈표 III-3〉 초등 도덕과 교육과정 통일교육 내용 체계표<sup>21)</sup>

| 영역                             | 일반화된 지식<br>(핵심아이디어)                                                                                                                               | 내용 요소 |                |                                |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------|--------------------------------|
|                                |                                                                                                                                                   | 범주    | 3~4학년군         | 5~6학년군                         |
| 사회<br>·<br>공동<br>체와<br>의<br>관계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회 정의는 시민의 인간다운 삶을 보장하는 도덕공동체의 토대가 된다.</li> <li>- 세계시민은 인류의 문제를 이해하고 공감하여 인류 번영과 세계 평화에 기여한다.</li> </ul> | 지식·이해 | - 통일은 왜 필요할까?  | - 통일과정과 통일 이후 사회는 어떤 모습이어야 할까? |
|                                |                                                                                                                                                   | 과정·기능 | - 통일의 필요성 설명하기 | - 통일과정과 통일 이후 바람직한 사회 모습 탐색하기  |
|                                |                                                                                                                                                   | 가치·태도 | - 통일 감수성 함양    | - 통일을 추구하는 태도와 의지 함양           |

초등 교육과정에서의 통일교육의 교육 시수는 통상 1개의 중단원이 4차시로 운용되는 점을 고려할 때 초등 교육과정에서는 3~4학년 2년 중 4학년 때 연 4시간, 5~6학년 2년 중 6학년 때 연 4시간으로 초등학교 졸업 이전 총 8시간의 교육 시수로 통일교육이 운용될 것으로 보여진다. 교육의 내용을 살펴보면, 3~4학년 군은 ‘통일의 필요성과 이해’, ‘통일 감수성 함양’의 내용을 교육하고 있으며, 5~6학년 군은 ‘바람직한 통일과정’ ‘바람직한 통일국가의 사회상’의 내용을 교육하고 있다.<sup>22)</sup>

## 2.2 중학교 교육과정에서의 통일교육

2022 개정 교육과정의 중학교 교육과정에서는 22개의 중영역 단위의 내용 설정 중 1개의 중영역에 해당하는 통일교육이 편성되어 있다. 통일교육은 초등학교 교육과정과 동일하게 ‘사회·공동체와의 관계’ 영역에 반영되어 있는데, 초등 교육과정과 비교하여 볼 때 내용요소가 1개로 비중이 작다. 이것은 2022 교육과정 개정 시 23개의 성취기준이 22개로 1개가 줄었는데, 줄어든 1개의 성취기준이 바로 통일교육이다. 아래 <표 III-4>는 2022 개정 교육과정 중학교 도덕과 통일교육 내용 체계표이다.

20) 황명자/추병완/배성제/황인표, 앞의 논문, 188쪽.

21) 교육부, 도덕과 교육과정(별책6), 교육부 고시 제2022-33호, 2022, 9쪽.

22) 황명자/추병완/배성제/황인표, 앞의 논문, 190쪽.

〈표 III-4〉 중학교 도덕과 교육과정 통일교육 내용 체계표<sup>23)</sup>

| 영역                  | 일반화된 지식<br>(핵심아이디어)                                                                                                                                | 내용 요소 |                                         |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------|
|                     |                                                                                                                                                    | 범주    | 중학교 3학년                                 |
| 사회·<br>공동체와<br>의 관계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회 정의는 시민의 인간다운 삶을 보장하는 도덕공동체의 토대가 된다.</li> <li>- 세계시민은 인류의 문제를 이해하고 공감하여 인류 번영과 세계 평화에 기여 한다.</li> </ul> | 지식·이해 | - 통일은 어떤 의미와 가치가 있을까?                   |
|                     |                                                                                                                                                    | 과정·기능 | - 분단의 문제점을 분석하고 보편 가치에 근거하여 통일의 의미 탐색하기 |
|                     |                                                                                                                                                    | 가치·태도 | - 평화 감수성을 길러 미래지향적인 통일을 추구하는 자세         |

중학교 교육과정에서 통일교육의 시수는 2015 교육과정에 비해 1/2 수준으로 축소되었으며 이는 2개의 성취기준이 1개의 성취기준으로 축소되었기 때문이다. 교육 시수를 구체적으로 살펴보면, ‘사회·도덕 교과군’의 총 수업 시수가 510시간 중 도덕과가 확보할 수 있는 170시간을 연간 성취기준으로 나눌 때 1개 중단원마다 약 7~8시간의 시수가 배정된다. 그것도 중학교 3년 중 3학년 때에만 통일교육을 진행하게 되어 있는 점을 고려할 때 충분한 통일교육을 위한 수업 시수에서 미치지 못하는 수준이다.<sup>24)</sup>

### 2.3 고등학교 교육과정에서의 통일교육

2022 개정 교육과정의 고등학교 교육과정에서는 도덕과에 선택 중심 교육과정에 통일교육이 편성되어 있다. 아래 <표 III-5>를 보면, 일반 선택 과목인 ‘현대사회와 윤리’에 ‘평화와 공존의 윤리’ 중단원이 통일교육 관련 내용이다. ‘현대사회와 윤리’는 기본학점이 4학점(보통 4시수)으로 1학점(1시수) 범위 내에서 증감이 가능하다.

여기서 주목할 점은 ‘현대사회와 윤리’가 필수 과목이 아닌 선택 과목으로 학생 개인의 선택 여부에 따라 통일교육을 고등학교 3년 동안 단 한 번도 교육받지 않고 졸업이 가능하다는 문제이다. 이것은 향후 도입될 고교학점제에서 독립된 통일교육 과목을 개발하여 학사 일정 및 수업 진도에서 자유롭고 심층적인 통일교육 편성이 필요하다.<sup>25)</sup>

23) 교육부, 도덕과 교육과정(별책6), 9쪽.

24) 문경호, “『통합사회』 교육과정에서 평화·통일교육 개선 방안 탐색”, 교육연구 제84집, 교육문제연구소, 2022, 31-32쪽.

25) 문경호, “중·고등학교 통일교육 내실화를 위한 도덕과 교육의 과제”, 윤리교육연구 제58호, 한국윤리교육학회, 2020, 197-199쪽.

〈표 III-5〉 고등학교 보통 교과 내 통일교육 해당 영역<sup>26)</sup>

| 교과군               | 공동 과목            | 일반 선택 과목                                     |
|-------------------|------------------|----------------------------------------------|
| 사 회<br>(역사·도덕 포함) | 한국사 1<br>한국사 2   | 세계시민과 지리<br>세계사<br>사회와 문화<br><b>현대사회와 윤리</b> |
|                   | 통합사회 1<br>통합사회 2 |                                              |

### 3. 소결

실제로 국가차원에서 통일을 준비할 때 통일교육 추진체계에서 학교교육과정이 차지하는 비중은 상당히 크다. 그것은 초·중등교육기관에서의 학교 교육이 자라나는 미래 세대들에게 민족적 화합과 동질성을 확보하고 진정한 의미의 통일의식 고취에 있어 매우 중요한 역할을 하고 있기 때문이다.<sup>27)</sup> 2023년 통일교육 기본계획은 통일교육 목표, 중점방향, 정책과제 등을 포함하고 있고 관계기관에게 통일교육의 세부적인 지침을 제공하고 있어 그 역할에 의미가 있다. 특히, 통일교육에서 국가안보 차원의 ‘건전한 안보관’ 형성의 중요성에 대해 검토한 결과, 많은 부분에서 통일교육이 안보교육과 다소 비슷한 과제 및 내용 구성으로 교육과정이 운영되고 있어 통일교육이 안보교육의 내용과 의미를 포함하고 있는 점을 볼 수 있다. 그리고 통일교육 목표와 중점방향에서 북한을 단순히 민족공동체로 통일의 대상으로만 인식하고 있는 것이 아니라 과거에서부터 현재까지 지속되고 있는 북한의 국가안보 위협에 대해 객관적 사실을 직시하고 안보 위협의 현실적인 존재로 함께 바라보고 있어 통일교육에서 ‘건전한 안보관’ 형성을 위한 안보교육이 얼마나 중요한지 확인하였다.

초·중등교육기관의 교육과정 검토를 통해 학교 통일교육의 반영 실태를 2022 개정 교육과정을 중심으로 확인하였는데, 현재 초·중등교육기관의 통일교육은 ‘도덕과’에 반영되어 운영되고 있으며, 개별 교과목이 아닌 ‘범교과 학습 내용’으로 교과 또는 창의적 체험활동에 포함되어 운영하고 있다. 하지만 초등 교육과정에서는 4학년, 6학년 때 각 연 4시간의 교육 시수를 중학교 교육과정에서는 중학교 3학년 때 약 7~8시간의 교육 시수를 반영하고 있어 실질적으로 통일교육을 통한 자유민주주

26) 교육부, 초·중등학교 교육과정 총론(별책1), 25쪽.

27) 최은수, “초·중등학교 통일교육의 내용과 통일과정에서의 심리적 문제”, 통일연구논총 제6권 제1호, 민족통일연구원, 1997, 25쪽.

의와 민족공동체의식 함양 및 건전한 안보관 형성을 위한 교육 시수에는 미치지 못하는 수준이다. 특히 고등학교 교육과정에서는 통일교육 반영 교과목을 일반 선택 과목으로 편성하여 고등학교 기간 한 번도 통일교육을 받지 않을 가능성이 있어 전반적으로 초·중등교육기관의 통일교육 반영 비중이 매우 부족한 것을 확인하였다.

통일의 가치관 형성에 가장 중요한 시기인 초·중등교육기관에서의 교육시수 확대와 보장을 위해서 「통일교육 지원법」상 통일부장관이 국가교육위원회와 지역교육청에 교육 시수 확대 등 교육과정에 통일교육의 구체적인 사항을 요구할 수 있는 규정 마련이 필요하다.

#### IV. 통일교육 법·제도 개선방안

##### 1. 통일안보교육 영역 확장을 위한 법적 개정

과거 통일교육은 멸공교육, 반공교육으로 교육하며 북한을 적대시하고 부정적인 시각을 갖도록 교육하였다. 이러한 교육은 민족 분단의 현실에서 북한의 존재를 부정하고 민족적 이질화를 더욱 심화시켰으며, 학교에서의 획일적인 통일교육을 통해 흑백론적 가치관을 형성하게 하여 북한의 실상을 바로 알고 민족공동체로 인식하는데 어려움이 많았다.<sup>28)</sup> 현재 북한에 대한 인식은 많은 변화를 거쳐 이제는 한반도의 평화통일을 위해 함께 협력해야 할 민족공동체로 인식이 전환되고 있다.

하지만 북한은 우리에게 여전히 국가안보 위협의 존재이다. 그래서 이러한 북한을 이야기할 때 국가안보를 제외하고 논하기는 매우 어렵다. 북한은 1953년 7월 27일 6.25전쟁 휴전 협정 이후에도 현재까지 우리에게 대남침투 및 군사도발, 핵개발 및 탄도미사일 발사 등 다양한 군사적 위협 행위를 지속하고 있으며, 아래 <표 IV-1>은 북한의 주요 대남침투 및 군사도발 사례이다.

28) 최은수, 위의 논문, 35-36쪽.

〈표 IV-1〉 북한의 주요 대남침투 및 군사도발 사례<sup>29)</sup>

| 일 자    | 사 례                                                                                                                                |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1960년대 | - 청와대 기습사건(1968)<br>- 울진삼척지구 무장공비 침투사건(1968)                                                                                       |
| 1970년대 | - 육영수 여사 저격사건(1974)<br>- 판문점 도끼 만행사건(1976)                                                                                         |
| 1980년대 | - 아웅산 국립묘지 폭파사건(1983)<br>- KAL기 폭파 사건(1987)                                                                                        |
| 1990년대 | - 북한군 판문점 무장병력 투입사건(1996)<br>- 강릉 무장공비 침투사건(1996)<br>- 제1차 연평해전(1999)                                                              |
| 2000년대 | - 제2차 연평해전(2002)<br>- 대청해전(2009)<br>- 천안함 폭침사건(2010)<br>- 연평도 포격 도발사건(2010)<br>- 서부 전선 DMZ 지뢰 도발사건(2015)<br>- 남북공동연락사무소 폭파사건(2020) |

대법원<sup>30)</sup>의 북한에 대한 견해도 “조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자이나 동시에 남북한 관계의 변화에도 불구하고, 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체라는 성격도 아울러 가지고 있다.”고 판시하고 있다.<sup>31)</sup> 이러한 점들을 종합하여 보면, 통일과 북한에 대한 과제는 국가안보 차원의 문제로 접근해야 한다. 물론 과거 이념 교육 및 방공 교육으로 회귀 하자는 것은 아니다.

앞에서 살펴본 바와 같이 현재의 초·중등교육기관의 통일교육은 기본적으로 통일 정책, 국가안보, 통일환경 조성을 위한 한반도 국제관계, 북한의 현실에 대한 이해, 남북관계 및 대북정책 등 통일을 달성하기 위한 국가안보 차원의 내용이 직·간접적

29) 통일부, 2023 통일문제 이해, 국립통일교육원, 2023, 39-46쪽 재구성.

30) 대법원 1992. 8. 14. 선고 92도1211 판결; 대법원 1999. 12. 28. 선고 99도4027 판결; 대법원 2003. 5. 13. 선고 2003도604 판결; 대법원 2003. 9. 23. 선고 2001도4328 판결: 지금의 현실로는 북한이 여전히 우리 나라와 대치하면서 우리 나라의 자유민주주의 체제를 전복하고자 하는 적화통일노선을 완전히 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있는 이상, 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체의 성격도 아울러 가지고 있다고 보아야 하므로, 남·북한의 정상 사이에 회담이 성사되고, 남·북한 사이의 교류와 협력이 이루어지고 있다고 하더라도 대한민국의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 하는 국가보안법의 규범력이 상실되었다고 볼 수는 없다.

31) 정인섭/이재민/정서용, 신국제법판례 120선, 박영사, 2020, 757쪽.

으로 구성될 수밖에 없다.<sup>32)</sup> 그렇기 때문에 「통일교육 지원법」 제2조에서 정의한 듯이 통일교육은 “건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르기 위한 교육”으로 ‘건전한 안보관’ 형성을 위한 안보교육은 통일교육에서 기본적이고 필수적인 요소이다.

그래서 통일교육의 개념을 ‘통일안보교육’으로 영역을 확장하고 「통일교육 지원법」의 정의와 용어를 개정할 필요가 있다. 현행 통일교육의 개념은 통일교육의 중추기관인 국립통일교육원에서 제시하고 있는 ‘통일문제에 대한 관심 제고 및 통일의지 확립’, ‘한반도 통일시대를 위한 통일준비 역량 강화’, ‘자유민주주의 가치에 대한 확신 및 민주시민의식 함양’, ‘민족공동체를 형성하기 위한 노력’, ‘국가안보의 중요성 인식’, ‘북한 실상에 대한 올바른 이해’를 포괄적으로 포함하여 정의하고 있지 못하고 있다.<sup>33)</sup> 따라서 이러한 통일교육의 주안점이 통일교육의 정의에 포함되도록 ‘통일안보교육’ 영역 확장과 함께 통일교육의 기본법인 「통일교육 지원법」 개정이 필요하다.

## 2. 통일교육 심의기구 복원을 위한 법적 개정

현재의 「통일교육 지원법」상 통일교육의 기본사항(동법 제3조의2)과 통일교육 기본계획(동법 제6조)의 수립은 통일부장관이 어떠한 심의기구를 거치지 않고, 독자적으로 통일교육의 핵심적인 사항들을 결정할 수 있는 구조를 취하고 있다.<sup>34)</sup> 이것은 「통일교육 지원법」 제3조 제2항의 통일교육은 “개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 아니 된다.”의 기본원칙을 저해할 수 있는 결정 구조이다.

최근 2023년 3월 15일 통일부에서 발간한 ‘2023 통일교육 기본방향’에서 지난 정부에서 사용하였던 ‘평화’라는 단어가 빠진 것에 대해 통일교육이 정권의 성향과 당리당략에 따라 이용된다는 우려 섞인 반응도 나왔다. 이처럼 정권의 성향과 개인적·당파적 목적에서 독립적이고 지속적인 통일교육 계획을 심의하고 의논할 수 있는 가칭 “통일교육심의위원회”를 재복원하여 설치하는 규정을 「통일교육 지원법」에 마련할 필요가 있다.

가칭 “통일교육심의위원회”는 과거 2005년 1월 27일 개정된 「통일교육 지원법」에

32) 김성태/김대홍, “「통일교육 지원법」상 대학에서의 통일교육에 관한 소고”, 인문사회21 제14권 제2호, 인문사회21, 2023, 3147쪽.

33) 음선필, 앞의 논문, 12쪽.

34) 음선필, 위의 논문, 14쪽.

서의 심의위원 구성을 참고해 볼 수 있다. 당시에는 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하였으며, 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 통일부장관이 위촉한 자(이 경우 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 함), 대통령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 국무조정실 소속 공무원 중 당해 기관의 장이 지명하는 자가 되도록 정하였다.<sup>35)</sup>

이러한 과거의 입법 사례와 다른 법령에서 유사한 교육 관련 위원회의 구성을 고려하여 「통일교육 지원법」상 “통일교육심의위원회”의 구성을 반영하자면, 통일교육의 주관기관인 통일부장관을 위원장으로, 위원은 당파적 이익과 견해를 견제하기 위해 안보·통일·교육 분야의 학식과 경험이 풍부한 학계 인사를 여당과 야당에서 각각 동일 수로 추천하고 통일교육 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 국무조정실 소속 공무원 중 당해 기관의 장이 추천하는 자를 통일부장관이 위촉하도록 한다면, 통일에 대한 개인적·당파적 목적에서 독립적이고 지속적인 통일교육 계획을 심의하고 의논할 수 있을 것이다.

### 3. 초·중등교육기관 교육 시수 확대를 위한 제도 개선

2022 개정 교육과정을 중심으로 초·중등교육기관의 통일교육 반영 실태를 확인한 결과, 자유민주주의와 민족공동체 의식 함양 및 건전한 안보관 형성을 위한 교육 시수에는 한참 미치지 못하는 수준으로 확인하였다. 2022년 통일부에서 발표한 ‘2022년 학교통일교육 실태조사 결과보고서’를 보면, 초·중등교육기관 교사를 대상으로 한 조사에서 “최근 1년간 통일교육을 실시한 시간”에 대한 질문에 “1시간~2시간”이라는 답변이 46.5%로 가장 높게 나타났으며,<sup>36)</sup> “최근 1년간 창의적 체험활동을 통한 통일교육을 실시한 시간”에도 “1시간~2시간”이란 답변이 58.2%로 가장 높게 나타났다.<sup>37)</sup> 이러한 결과는 2022 개정 교육과정에서 정한 통일교육 시수인 초등학교 4시간, 중학교 약 7~8시간의 절반에도 훨씬 미치지 못하는 결과이다. 실제로 초·중등교육기관의 교사들도 통일교육의 실행 어려움의 이유로 “교육과정의 시수 부족”을

35) 음선필, 위의 논문, 15쪽.

36) 홍종호/김민규/김창민/김정수, 2022년도 학교통일교육 실태조사, 국립통일교육원, 2022, 285쪽.

37) 홍종호/김민규/김창민/김정수, 위의 보고서, 298쪽.

44.5%가 선택하여 가장 높게 나타난 것을 볼 때, 교사들도 통일교육 시수 부족을 인식하고 있다.<sup>38)</sup>

초·중등교육기관에서의 통일교육 여건 보장과 통일교육 활성화를 위해 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항은 현재의 통일교육에 대한 학교 교육과정 개정을 통한 교육 시수 확대가 필요하다. 현재의 ‘범교과 학습 내용’으로 편성된 통일교육을 개별 교과목 또는 공통과목 내에 반영하여 기본적인 통일교육 시수를 확보할 필요가 있다. 교사들도 통일교육 활성화를 위해 중점을 두어야 할 사항으로 “교육과정과 교과서 개정”에 중점을 두어야 한다고 응답한 비율이 64.8%로 매우 높게 나타났다.<sup>39)</sup> 일선 교육 현장에서의 교사들도 통일교육의 활성화를 위해서는 교육과정 개선이 필요한 것을 공감하고 있다.

초·중등교육기관에서의 통일교육은 교육부와 국가교육위원회, 지역교육청이 주도적으로 통일교육을 추진할 수밖에 없다. 하지만 「통일교육 지원법」은 이러한 점에 대한 고려가 부족하다. 통일부, 교육부, 지역교육청이 좀 더 유기적인 통일교육 추진 체계를 구축할 수 있도록 「통일교육 지원법」을 개정할 필요가 있다.<sup>40)</sup> 특히, 통일교육의 교육시수 확대와 보장을 위해 「통일교육 지원법」 제8조<sup>41)</sup>의 규정을 개정할 필요가 있다. 현재 동법 제8조 제1항에서는 “정부는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 통일교육을 진흥하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있는데, “노력하여야 한다.”라는 표현은 행정기관의 특성상 재량권을 부여하고 자의적 해석을 가능하게

38) 홍중호/김민규/김창민/김정수, 위의 보고서, 352쪽.

39) 홍중호/김민규/김창민/김정수, 위의 보고서, 306쪽.

40) 정필운, 「통일교육 지원법」의 현황과 과제, 통일법제 이슈페이퍼 제2020-03호, 한국법제연구원, 2020, 42쪽.

41) 제8조(학교의 통일교육 진흥) ① 정부는 초·중등교육법 제2조에 따른 학교(이하 “초·중등학교”라 한다)의 통일교육을 진흥하기 위하여 노력하여야 한다.

② 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일교육(제3조의2 제1항에 따른 통일교육에 관한 기본사항을 포함한다)이 초·중등학교의 교육과정에 반영될 수 있도록 국가교육위원회 또는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 교육감(이하 “교육감”이라 한다)에게 요청할 수 있으며, 요청을 받은 국가교육위원회 또는 교육감은 교육과정에 통일교육을 반영하여야 한다.

③ 정부는 대학 등 고등교육법 제2조에 따른 학교를 설립·경영하는 자에게 통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설, 연구소의 설치·운영 등을 권장하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 통일부장관은 교육부장관과 협의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 초·중등학교의 통일교육에 대한 실태조사를 실시할 수 있다.

⑤ 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 초·중등학교의 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

하여 「통일교육 지원법」의 본래 취지인 통일교육 촉진을 저해할 수 있는 결과를 초래할 수 있다. 실제 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 초·중등교육기관에서 통일교육의 중요도는 매우 낮고 통일교육 여건 보장도 지켜지지 못하고 있는 수준이다.

다만 동법 제8조 제2항에서 통일부장관이 통일교육에 관한 기본사항을 국가교육위원회와 지역교육청에 요청하면, 요청받은 국가교육위원회와 지역교육청은 교육과정에 반영하여야 한다. 하지만 이것도 요청 시에 가능하며, 구체적으로 교육과정 시수 확대 사항까지 요청할 수 있을지는 미지수이다.

초·중등교육기관의 교육과정에서 통일교육의 교육시수 확대와 보장을 위해서는 「통일교육 지원법」 제8조에서 통일부장관이 국가교육위원회와 지역교육청에 요청할 수 있는 사항들을 구체적으로 명시할 필요가 있다. 세부적으로는 교육부에서 계획을 수립하는 교육과정에 통일교육 필수 이수시간이나 반영조건 등을 통일부장관이 요청할 수 있도록 명시해야 한다.

통일교육을 통한 현재 초·중·고등학생의 통일 공감대 형성은 우리 민족에게 매우 중차대한 과제이다. 앞으로 우리나라를 이끌어가고 중추적인 역할을 담당할 미래 세대에 대한 초·중등교육기관의 통일교육 여건 보장과 교육 시수 확대와 보장을 위해 「통일교육 지원법」 제8조 개정과 함께 범정부 차원의 논의와 협력이 필요하다.

## V. 맺는 말

통일은 우리가 살고 있고 앞으로도 살아가야 할 한반도의 평화와 우리 민족의 번영을 위해서 반드시 필요한 민족적 과제이다. 「헌법」 제4조에서도 자유민주적 기본 질서에 입각한 평화적 통일을 명시하고 있지만 한반도의 평화와 통일은 여전히 미완의 과제로 남아 있어, 앞으로의 미래세대를 위해서라도 통일교육은 더욱 중요하다.

통일교육의 기본법인 「통일교육 지원법」상 ‘통일교육’의 개념은 현재의 다양한 통일의 교육 과제와 내용을 포괄적으로 정의하고 있지 못하고 있다. 지속되는 북한의 국가안보 위협 현실을 통일교육 개념에 반영하여 ‘건전한 안보관’ 형성을 통한 통일 가치관과 태도를 교육하기 위해 기존의 통일교육을 ‘통일안보교육’으로 영역을 확장하여야 한다.

그리고 대한민국의 미래 통일 주역인 초·중·고등학생의 통일 공감대 형성을 위

해 현재의 학교 교육과정에서 탈피하여 통일교육을 개별 교과목으로 편성하거나 공통과목 내 편성을 통해 초·중등교육기관의 통일교육 여건 보장과 교육 시수를 확대해야 한다.

이를 보장하기 위해서 「통일교육 지원법」 제8조의 규정을 정부가 국가교육위원회와 지역교육청에 구체적으로 지시할 수 있도록 “노력하여야 한다.”라는 표현을 변경하여 정부와 통일부장관이 통일교육과 관련하여 국가교육위원회와 지역교육청에 요청할 수 있는 사항을 구체적으로 명시하여, 초·중등교육기관에서의 통일교육이 확대될 수 있도록 개정되어야 한다.

마지막으로 통일부장관이 수립하여 관계기관에 공유하는 통일교육 기본사항과 기본계획을 정치적 성향에서 독립적이고 지속적인 통일교육 계획을 수립할 수 있도록 과거 운영하였던 ‘통일교육심의위원회’와 같은 심의기구를 「통일교육 지원법」에 복원하여 운영할 필요가 있다.

통일은 한반도의 평화뿐 아니라 동북아와 더 나아가 세계 평화와 번영에 기여할 수 있다. 이를 위해 국가안보 차원에서 ‘건전한 안보관’을 바탕으로 균형된 시각의 통일교육을 지속할 수 있도록 보장하여야 한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

정인섭/이재민/정서용, 신국제법판례 120선, 박영사, 2020.

### 2. 학술지

김성태/김대홍, “「통일교육 지원법」상 대학에서의 통일교육에 관한 소고”, 인문사회 21 제14권 제2호, 인문사회21, 2023, 3141-3152쪽.

문경호, “중·고등학교 통일교육 내실화를 위한 도덕과 교육의 과제”, 윤리교육연구 제58호, 한국윤리교육학회, 2020, 191-217쪽.

\_\_\_\_\_, “『통합사회』 교육과정에서 평화·통일교육 개선 방안 탐색”, 교육연구 제84집, 교육문제연구소, 2022, 25-38쪽.

음선희, “「통일교육 지원법」에 대한 입법론적 검토”, 입법학연구 제15집 제1호, 한국입법학회, 2018, 1-29쪽.

최은수, “초·중등학교 통일교육의 내용과 통일과정에서의 심리적 문제”, 통일연구논총 제6권 제1호, 민족통일연구원, 1997, 23-47쪽.

황명자/추병완/배성제/황인표, “2022년 교육과정에 따른 도덕과 통일교육 내용 분석”, 도덕윤리과교육 제78호, 한국도덕윤리과교육학회, 2023, 175-201쪽.

### 3. 판례

대법원 1992. 8. 14. 선고 92도1211 판결.

대법원 1999. 12. 28. 선고 99도4027 판결.

대법원 2003. 5. 13. 선고 2003도604 판결.

대법원 2003. 9. 23. 선고 2001도4328 판결.

### 4. 신문기사

KBS 뉴스, 김수연, “‘평화’ 빼고 ‘인권’ 넣고…2023 통일교육 기본서 발간”, 2023.

3. 14, <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=7626033>>, 검색일: 2023. 10. 2.

## 5. 보고서

교육부, 도덕과 교육과정(별책6), 교육부 고시 제2022-33호, 2022.

교육부, 초·중등학교 교육과정 총론(별책1), 교육부 고시 제2022-33호, 2022.

국립통일교육원, 2023 통일교육 기본계획, 2023.

음선필, 통일교육 지원법에 대한 입법평가, 통일법제 Issue Paper 제17-19호, 한국법제연구원, 2017.

정필운, 「통일교육 지원법」의 현황과 과제, 통일법제 이슈페이퍼 제2020-03호, 한국법제연구원, 2020.

통일부, 2023 통일문제 이해, 국립통일교육원, 2023.

통일부, 2023 통일교육 기본방향, 국립통일교육원, 2023.

홍종호/김민규/김창민/김정수, 2022년도 학교통일교육 실태조사, 국립통일교육원, 2022.

## [ Abstract ]

## Research on Ways to Improve the 「Unification Education Support Act」 at the National Security Level -Focusing on Primary and Secondary Educational Institutions-

Cho, Young-hee\*

Kim, Hun-hee\*\*

Unification is a national task for us. It is absolutely necessary for peace on the Korean Peninsula, where we live and where we will live in the future, and for the prosperity of the people. However, peace and unification of the Korean Peninsula still remain unfinished tasks, so the importance of unification education is very great. Although there have been several revisions since the enactment of the Unification Education Support Act in 1999 to revitalize unification education, the concept of unification education is still somewhat insufficient to include unification and the various tasks of North Korea.

Unification education has also shifted from the ideological or anti-communist education of the past to the perception of North Korea as a collaborator and national community for the peaceful unification of the Korean Peninsula. However, North Korea still poses the most serious national security threat to us.

In this way, in the reality of North Korea's national security threat, the concept of unification education under the Unification Education Support Act must be expanded to 'unification security education' in order to educate future generations about unification values and attitudes through forming a 'sound security perspective'. In addition, the text of Article 8 of the Act has been specified so that the Minister of Unification can reflect specific matters to the National Education Commission and local offices of education to

---

\* Lead Author: Researcher of Daejeon Education Policy Institute, Daejeon Metropolitan City Office of Education

\*\* Co-Author: Graduate school of Dongguk University, Ph.D.

ensure unification education conditions and expand the number of hours of education at elementary and secondary education institutions that will play a leading role in future unification. Should be. In addition, in order to establish an independent and continuous plan for unification education, the ‘Unification Education Deliberation Committee’, which was abolished in the past, should be restored and reflected in the 「Unification Education Support Act」.

**[Key Words]** Unification Education Support Act, Unification education, Unification security education, Elementary and secondary unification education, Unification Education Deliberation Committee