

한반도 평화시민성 교육담론: 분단시대 통일교육에서 평화시대 시민교육으로

강순원*

요약

본 연구는 해방 후 지금까지 통일교육의 변천사에 반영된 한반도 평화프로세스에 주목하며 통일교육과 접목된 민주시민교육의 한계와 가능성을 탐색하여 평화시대를 여는 시민교육에 담길 평화시민성 담론을 분석하였다. 정권의 변화가 평화프로세스에 직접적 영향을 미쳤고 이에 따라 통일교육의 방향이 좌우되었다. 분단된 한국사회를 구축할 역사적 주체로 호국국민에서 애국애족 국민으로 이어서 민주시민으로 개념적 변화가 이루어진 가운데 유신시대 이래 설정된 민주시민의 자질 함양이 통일교육 목표로 자리 잡았다. 국가 차원의 민주주의를 실현할 역사적 주체로서의 민주시민이 분단사회 극복을 주도할 평화시대 주체로서 적합한 개념인가에 대한 문제제기가 일면서, 한반도 평화 구축을 담당할 시민은 민족정체성 위에 아시아시민성 그 위에 세계시민성을 혼종한 평화시민성을 함양해야 한다는 담론의 적합성을 제안하게 되었다. 따라서 분단시대 통일교육을 넘어선 평화시대 시민교육의 구체적 태인 평화·통일교육의 목표도 이러한 평화시민성 담론에 근거하여 재구성되어야 한다.

주제어 : 통일교육, 평화시민성, 민주시민교육, 세계시민교육, 한반도 평화프로세스

* 한신대학교 심리·아동학부 교수, kangsw@hs.ac.kr

I. 머리말

지난 4월9일 한 시민단체로부터 “최근 경기도는 재난 기본소득을 전 도민에게 지급하기로 결정했습니다. 하지만 주민등록을 기준으로 지급대상자가 결정되기 때문에 경기도에 거주하더라도 이주민은 지급 대상에서 제외된다고 합니다. 주민등록을 기준으로 결정될 경우, 이주민뿐만 아니라 배제되는 시민이 발생할 수 있습니다. 배제되는 시민들의 경우 사회적 약자들이 대부분일 것이기 때문에, 이에 대한 보완과 대책 마련이 시급한 상황입니다. 이에 대해 시민들이 먼저 나서 배제 없는 재난 기본소득을 만들고, 이에 대한 경기도와 당국의 대책을 요구하려고 합니다.” 라는 호소문을 접했다. “배제 없는 재난 기본소득, 시민들이 만들자”는 시민들의 호소에 한반도 평화시민성에 대한 정의와 향후 방향이 내포되어 있다고 볼 수 있다는 점에서 이는 주목할 만한 대목이다. 재난상황에서 국가는 국민보호가 최우선적 과제이기에 국민이라고 일컫는 국적자만을 포용한다는 것을 이해 못하는 바는 아니나, 포용사회를 지향한다는 현 정부의 정책은 마땅히 재난상황에 처한 모든 거주민을 포함해야 한다고 보는 필자의 입장에서 상당히 유감스럽다. 이것은 자칫 재난에 처한 ‘모두 중 비한국인은 빼고’가 보편주의에 반하는 분단사회 한국식 포용정책의 일면으로 비쳐질 수 있다. 그래서 한반도 평화구축을 이야기하는 현 단계에서 수시로 부딪힐 수밖에 없는 위기 국면에서 이 같은 장벽 쌓기로부터 자유롭지 못하다면 탈분단 평화시대가 과연 가능할지에 대한 의구심을 낳게 한다.

한반도 분단 이후 남한사회는 국가(민족)주의적 통치체제가 제도화

되는 과정에서 국민이나 아니냐를 둘러싼 타자의 배제논리에 압도되었다(박경태, 2008). 무엇보다 외압에 의한 분단과정에서 왜곡된 국가형성이 ‘이데올로기에 의해 정의된 국민적 정체성’을 강제하는 과정이었다(박찬표, 2007)는 논거에 입각해서 한국적 민주주의 정부들은 국가적 통일을 이념적으로 표방하며 반공이념으로 무장한 총량한 국민교육을 강조하였다. 부국강병의 통치논리에 따라 제2의 경제로 추앙된 국가교육이념은 ‘국민교육헌장’으로 압축되었고 이후 유신시대를 개막하면서 한국적 민주주의를 지키는 소위 ‘민주시민’의 자질과 역량을 함양하기 위한 민주시민교육이 국가교육과정의 목표로 홍익인간에 접목되었다. 이것이 분단사회 통일교육의 방향으로 오랫동안 자리 잡게 되었다. 그러므로 식민지하에서 주권을 빼앗겼던 암울한 역사적 경험에 더해 분단사회의 저편을 강탈한 불순한 공산주의세력에 맞서 자주적인 한국적 민주주의 체제를 지켜야 한다는 유신시대 민주시민교육이 통일교육과 결합된 기존의 시민성담론은 한반도 평화시대를 여는 탈분단 상황에서는 바뀌어야 한다(이기범 외, 2018; 문아영 & 이대훈, 2019; 조정아 외, 2019).

본 연구의 목적은 한반도 평화와 번영을 여는 포용사회를 추구하는 오늘날의 통일교육이 어떻게 한반도적 특수성과 글로벌 보편성을 결합한 복합적인 분단극복 평화시민성 담론으로 발전할 수 있는지를 고찰하기 위한 것이다. 본 연구에서는 KEDI에서 제안한 정책의제개발을 위한 ‘약식정책분석(Quick, Basic Policy Analysis)’¹⁾(한국교육개발

1) 약식정책분석이란 대안적 정책분석 모델로 포괄적인 중장기 연구에 터한 종합적인 정책제언이라기 보다는 대안을 제언하는 형식의 정책분석방법이다. 하지만 이것 역시 정책분석방법이 밟는 모든 단계를 따른다. 본 연구와 관련해서는 기존의 통일교육이 지녔던 문제를 진단하고 대안적 관

원, 2000) 방법을 적용하여 한반도 평화과정과 이에 따른 통일교육 정책 및 이와 관련된 시민교육담론을 종합적으로 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 질문을 중심으로 진행하였다.

한반도 평화프로세스는 통일교육에 어떤 영향을 미치고 있는가?

통일교육은 분단국가 형성과정에서 어떠한 국민(시민)을 바람직한 틀로 구성하였는가?

통일교육에 내포된 기존의 민주시민성은, 시대적 편차가 있다 하더라도, 도래할 평화시민성 담론과 괴리될 가능성은 없는가?

한반도 평화와 번영의 시대에 조응하는 평화·통일교육에서 미래 지향적 시민성 담론을 어떻게 방향지어야 하는가?

II. 한반도 평화프로세스의 통일교육적 함의

해방 이후 지금까지 남북한 체제대립의 극단적 성격으로 인해 남과 북은 오늘날 지구상에서 자유롭게 오갈 수 없는 이웃한 적대국가가 되었다. 정치경제적 기반을 달리하는 남북한은 오늘날 현격한 경제격차 및 이념적 편차로 인해 이제는 민족/국가 통일개념이 무색한 지경이지만(허은, 2015; 홍익표, 2019), 여전히 양국은 통일을 중요한 정치적 성취과제로 설정하고 있다. 역대 대부분의 정권이 민간 차원의 대북 접촉은 전면 불허하면서도 정권 차원에서는 평화프로세스를 은밀하게 혹은 공개적으로 진행해왔다. 한국전쟁이 휴전으로 중간

점에 따른 평가기준을 세워 대안정책을 제시하며 그것을 기존의 통일교육 방안과 비교 평가하여 대안적 실행안을 제시하는 방법을 적용하였다.

매듭지어진 현 한반도상황을 전쟁이 없는 평화체제로 구축하는 제도화과정을 평화프로세스로 볼 때, 한국사회의 정치변동은 한반도 평화프로세스에 영향을 미치고 이는 통일교육의 성격을 좌우한다. 본고에서는 해방 후 한국 통일교육의 방향과 내용을 5단계로 분류하여(한만길, 2001; 안승대, 2014; 권재일 외, 2014; Kang, 2018), 한국의 평화프로세스가 통일교육에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다.

1. 제1단계 1945-1972: 북진통일론에서 승공·평화통일론으로 이행하는 호전적 반공통일교육

한국 통일교육의 제1단계는 1945년 해방과 동시에 분단된 상황에서부터 1972년 10월 유신 이전 7·4 남북공동선언까지의 시기를 말한다. 일제식민지로부터 해방되었으나 분단된 전후 이념대치의 국제정세 하에서 북한은 1950년 6월25일 전쟁을 일으켰다. 3년에 걸친 한국전쟁으로 가혹한 희생을 치렀건만, 1953년 7월27일 정전협정이 맺어졌고 이에 따라 군사분계선(휴전선)을 넘어 남북을 오가는 일체의 왕래가 법으로 금지되었다. 엄청난 이산가족이 발생했음에도 불구하고 더 이상 상대 체제에 대해 알려고 해서도 안 되는 국민들은 북한의 남침가능성에 대한 공포와 불안에 시달리는 트라우마를 겪게 되었다(김병로 외, 2013). 하지만 북한에 의한 남한사회의 비방과 모략은 오히려 보수층을 결속시키는 이념공작으로 작용하게 만들어 불안정한 국내 권위주의정권을 유지시키는 정치적 효과를 낳았다.

대한민국의 초대 이승만대통령은 처음부터 북진통일론을 주장했다. 한국전쟁 이후 치러진 선거에서 조봉암후보가 평화통일론을 주장하자 간첩으로 몰아 처형한 사건은, 우리 사회에서 평화는 북한과

싸우지 않겠다는 친북행위로 의미되는 정치적 상징어였음을 반증한다(홍석률, 2001). 전 세계적으로 1950-60년대는 극단적 반공주의인 매카시즘이 횡횡하였기에 미국에서도 적성국과의 교류는 불허되었고 많은 진보적 학자나 언론인 및 시민운동가들이 빨갱이로 매도되어 직장에서 해고되고 혹은 정치범으로 투옥되기도 하였다(그리피스, 1997). 한국도 마찬가지였다.

하지만 1969년 미국 닉슨 독트린이 선포되자 1960년대까지 철저한 대북봉쇄와 군사대치로 일관했던 남북관계는 변화되지 않을 수 없었다. 미국과 중국이 직접적인 외교관계와 사회교류를 시작하자, 박정희대통령은 1970년 광복절 기념사를 통해 ‘평화통일 구상 선언’을 하였다. 그 내용은 5개 항목으로 다음과 같다: ① 긴장상태의 완화 없이는 평화적 통일이 불가능하다. ② 북한은 적화통일의 야욕을 버려라. ③ 그럴 경우 인도적 견지에서 인위적인 장벽철거를 위한 노력을 할 용의가 있다. ④ 북한이 국제연합에서 한국문제토의에 참석하는 것을 반대하지 않는다. ⑤ 북한은 전쟁준비에 광분하지 말고 보다 선의의 경쟁에 나서야 한다. 여기서 주목할 점은 북진통일 대신 박정희대통령이 친북용어로 상징화된 평화를 통일과 관련시켜 평화통일을 거론했다는 점이다. 단, 국제연합으로 대표되는 국제사회에서의 논의와 선의의 경쟁을 앞세우는 평화통일에서 체제우위의 조건은 군사력뿐만 아니라 경제력과 민주주의 그리고 국민총화로 가능하다는 것이다. 즉, 북진통일론의 외연인 힘에 의한 평화구축을 위한 체제안정과 국민총화가 역설적으로 ‘평화통일’ 국면에서 더욱 강조되었다. 당시 체제경쟁 국면에서 남북한의 경제력 차이가 크지 않았기 때문에 국제정세의 변화를 토대로 남북한은 정전협정 후 최초의 한반도

평화프로세스로 인정되는 ‘자주, 평화, 민족대단결’ 원칙을 담은 ‘7.4 공동성명’을 1972년에 발표하였다.

제1단계 통일교육은 북진통일론에 입각하여 전쟁을 해서라도 공산주의를 궤멸하고 통일조국을 바로 세우자는 호국교육의 기초 위에서 박정희정권기의 반공교육도 이어진다(문교부, 1974). 비록 박정희대통령이 경제개발5개년계획의 성공적인 안착에 대한 자부심으로 1970년 ‘평화통일 구상선언’을 선포하였지만 기존의 대북강경책 위주의 통일교육은 1972년 10월 유신 이후 3차교육과정 개편까지는 변함없이 유지되었다. 강진호(2013)는 본고의 제1단계인 해방 후 교수요목기에서부터 유신시대 제3공화국까지 권위주의정부가 국어교과서를 통해 공포와 자기검열을 내면화하는 반공이데올로기를 강화시켰다고 비판한다. 제1단계 통일교육은 학원병영화로 민족주의를 왜곡시킨 전형이다(정현백 & 서중석, 2007). 이승만 정부는 1948년 단독정부 수립 후 바로 일제 강점기 학교의 병참기지화를 흉내낸 한국판 히틀러 유겐트 양성조직인 ‘학도호국단’을 창설하여 중학교 이상의 학생들에게 군사훈련교육을 시켰다. 이러한 학도호국단은 학원민주화에 역행하는 비민주적 교육행태로 비판되어 1960년 4.19 직후 5월 장면정부 때 해체되었다.

하지만 5.16 군사쿠데타로 정권을 잡은 박정희대통령은 자주민주 국가의 핵심인 식민지적 잔재청산을 위한 ‘반일’은 빼고 반공이념만을 국시로 한 통일교육을 제도화하여, 전시상황에서 안보의식을 높인다는 명분으로 1969년 ‘교련’교과를 고등학교 필수교과로 만들어 학원병영화 논리를 교육과정에 편입시켰다. 군 출신 교사들이 제식훈련과 간호훈련을 교련교과에서 실시하면서 군사문화를 학교교육에

이식시켰다. 또한 1964년부터 ‘승공통일의 길’을 제작하여 반공의식 내면화 교육을 실시했다. 1968년 12월, 북한 무장공비들에 의한 주민 학살과정에서 희생된 이승복 어린이의 죽음에서 유래한 ‘나는 공산당이 싫어요’라는 표어는 감성적인 반공교육의 대표적 예로 볼 수 있다. 1965년 선포된 ‘국민교육헌장’의 “**반공** 민주 정신에 투철한 애국 애족이 우리의 삶의 길이며, 자유세계의 이상을 실현하는 기반이다. 길이 후손에 물려줄 영광된 **통일 조국**의 앞날을 내다보며” 라는 문구에서 볼 수 있듯이, 박정희정권기의 대북관은 자유세계의 이상에 입각한 통일조국이며 그것의 기반은 반공민주정신이었고 국민교육은 그러한 국민의식을 무장시키는 이념적 도구였던 것이다.

2. 제2단계: 1972년-1987년 : 체제유지 차원의 통일안보교육

1972년 7.4공동선언으로 한반도 내 전쟁위험성이 줄어든 것 같은 기대가 부풀었으나, 박정희대통령은 악독한 북한 김일성 도당과 겨루기 위해선 서구민주주의로는 국난을 극복할 수 없다며 ‘한국적 민주주의의 토착화’라는 명분을 내걸고 10월 유신을 단행하였다. 이후 ‘선건설 후통일’이라는 기치 하에 북한의 남침 위협을 명분으로 정부를 비판하는 것이 곧 북한을 이롭게 한다는 친북좌파논리의 법제도적 장치였던 국가보안법과 긴급조치로 불법적인 체포와 구금, 심지어 사형선고 등이 자행되었다. 이러한 공포정치 하의 한국적 민주주의는 보편적 민주주의와는 거리가 멀었다(한홍구, 2014). 그럼에도 수많은 대학생들이 군사독재 타도를 외치며 학생운동을 이어갔고, 노동자농민들은 비민주적 정권에 저항하는 생존권투쟁을 전개하였으며, 김대중이나 김영삼 같은 야당 정치지도자들도 비판적 지식인들

과 함께 유신체제 타도를 위한 민주화운동에 동참하였다. 결국 1979년 박정희대통령은 암살되었다. 한국사회는 민주화를 위한 전진을 기대했건만 미국의 지원을 받은 전두환대통령은 박정희정권을 이어 유신군부독재체제를 연장시켰다. 1980년 5.18 광주민주화항쟁에서 민중들의 생존권투쟁과 정치민주화운동에 대한 군사정권의 무자비한 폭력적 진압 이후, 1987년 박종철, 이한열 등의 어린 청년학생들을 죽음으로 몰아넣은 상황에서 시민들은 분노했고 그 결과 전두환 군부독재정권은 형식상 막을 내리게 되었다(정해구, 2011).

1972년 남북 간에 평화통일을 이루자고 합의한 7.4공동성명이 선포되었음에도 10월17일 박정희대통령은 ‘10월 유신’을 선포하였고 북한도 12월에 주체사상에 입각한 사회주의헌법을 발포하는 등, 남북 간의 상호 정국이 경색되면서 7.4공동성명 의미는 실종되는 듯 보였다. 당시 대한민국의 개정 유신헌법에는 7.4공동성명 원칙이 반영되지 않았던 반면 북한은 개정 사회주의헌법 9조에 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다.”고 밝히면서 7.4공동성명의 원칙을 지키겠다는 의지를 밝히고 있다. 그러나 민주주의의 한국적 토착화라는 명분의 ‘10월 유신’으로 민주주의가 억압당한다는 비판에도 불구하고 1960-70년대 경제성공이 한강의 기적으로 칭송되면서 자신감을 얻은 박정희대통령은 1973년 6월23일 ‘평화통일 외교정책선언’을 천명하였다.

‘평화통일 외교정책선언’은 1970년 ‘평화통일구상 선언’에 이은 것으로 조국의 평화통일이 민족의 지상과제임을 재차 확인하였다. 더

나아가 여기서 남북 유엔동시가입을 반대하지 않는다는 점을 분명히 하였고 공산국가에도 문호개방을 할 뜻이 있음을 밝혔다. 단 이러한 유화정책은 통일이 될 때까지만 적용되는 과도적 조치로 결코 북한을 주권국가로 인정하지는 않는다는 점도 분명히 했다. 박정희정부의 평화통일론은 그대로 전두환정권의 ‘민족화합 민주통일방안’으로 이어진다. 북한이 1980년 10월 ‘고려연방제 통일방안’을 제시하자 이에 대한 수세적 대응으로 남북 최고책임자 직접회담을 제안하며 ‘민족화합 민주통일 방안’을 1982년 1월 발표하였다. 당시 1988년 서울 올림픽 개최가 확정된 후 발표한 ‘민족화합 민주통일방안’은 “통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다.”는 것이다. 여기서 밝힌 민족자결원칙은 모든 후속정권에서도 동일한 평화프로세스 원칙으로 이어진다. 당시‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정’에서 제안된 7개 사항: ①호혜평등의 원칙에 입각한 상호관계의 유지, ②분쟁 문제의 평화적 해결, ③현존 정치질서와 사회제도의 상호인정과 내정불간섭, ④현존 휴전체제의 유지와 군비경쟁 지양, ⑤모든 분야의 교류·협력을 통한 사회개방 촉진, ⑥기존 국제의무 및 협정의 존중과 민족이익 증진, ⑦서울과 평양에 상주 연락대표부 설치 등은 구체적으로 실효를 거두지는 못했지만 이후 한반도 평화프로세스의 근간을 놓는 남북교류와 협력의 주요내용으로 비쳐진다. 하지만 박정희·전두환 군부독재대통령은 한국사회의 모든 민주화운동을 북의 사주에 의한 남한전복기도로 간주하는 북한음모론을 포기하지 않으면서도 평화통일을 강조하였다. 이렇게 볼 때 반공이념을 국시로 삼는 자유민주체제 우위의 평화통일론의 기저에 깔린 평화는 힘에 의

한 안보로서의 평화였고, 이 힘은 군사력과 경제력 그리고 미국 주도의 외교력인 유엔의 힘으로부터 나온다고 믿었다(박봉현, 2002). 북한의 주체사상에 근거한 사회주의 대 한국적 민주주의 즉 자유민주주의체제의 대립을 놓고 이항대결 시키는 통일교육이 강화되었다.

제2단계 통일교육은 제4, 5공화국 시기 평화통일정책의 교육적 반영으로 교육과정개정과 함께 이루어졌다. 유신이후 단행되는 3차 교육과정에서는 한국적 민주주의를 위한 이념교과인 교련과 국사, 도덕 필수교과를 통해 힘에 의한 평화통일교육이 이루어졌다. 이것의 기조는 전두환정권기에도 유지된다. 제2단계의 통일교육에서도 정부 통일정책의 명칭은 평화통일이었지만 이는 반공정신을 무장하는 힘에 의한 평화 구축으로 군사안보교육으로 이어졌다(한만길, 2001). 즉, 자유민주체제로서의 조국(민족)통일을 위해 군사안보는 중요한 정치적 체제논리로 작용하였다. 따라서 제2단계 통일교육은 군사주의문화를 유지하고 재생산하는 힘에 의한 평화체제구축 교육의 성격을 띠었다. 교련, 국사, 도덕 교과에서 이루어지는 통일교육은 공산주의 이데올로기 비판교육과 전쟁발발 시 정신자세를 강화하는 안보교육이 주를 이루었다. 이 때 국사교과가 필수로 지정되고 대학에서도 국민윤리가 필수교양으로 지정되었다. 주지할 점은 1975년 긴급조치9호 발동으로 대학과 고등학교에서의 모든 언론을 통제하면서 학생회가 폐지되고 학도호국단이 부활되었다는 점이다. 학원병영화 반대구호에 밀려 결국 1985년 폐지되었지만 학도호국단은 안보이념적 체제유지교육의 상징이었다(한홍구, 2014). 이와 같이 제2단계 통일교육은 체제우위를 위한 경쟁적인 군사안보교육으로서 이데올로기 비판교육의 성격을 강하게 띠고 있었다.

3. 제3단계 1988년-2007년: 한반도 평화구축을 위한 과정으로서의 통일교육

전두환대통령의 1987년 4.13호헌 조치는 6.10항쟁으로 수렴되는 시민들의 전면적인 저항에 부딪혀 폐기되고 대통령직선제가 1987년 12월 선거부터 가능해졌지만, 11월 29일 KAL기 폭파사건으로 대북 적개심과 남침위협에 대한 경계가 심화된 상태에서 결국 군부세력의 상징인 노태우후보가 대통령으로 당선되었다. 그럼에도 민주화운동의 성과로 당선된 노태우 직선대통령은 대북유화적인 정책을 펼쳐나갔다. 게다가 1988년 서울올림픽의 성공적인 개최로 경제적 호황을 누리게 된 상태에서 1989년 냉전의 상징인 독일베를린 장벽이 철거되고 서독으로 동독이 흡수통일 당하는 과정을 보게 되자, 한국 내에는 자본주의적 흡수통일에 대한 자신감이 커지게 되었고 이에 따라 보수진영에서조차 무력이 아닌 평화적 통일에 대한 발언이 등장하기 시작했다(서보혁, 2010). 노태우대통령은 북한의 고려연방제도 포용할 수 있다는 차원의 ‘한민족공동체통일방안’을 국회에서 특별선언하였다. 남북관계의 규칙을 세우는 민족공동체현장에 근거하여 남북연합 과도 기구를 설치하여 궁극적으로 통일헌법에 근거한 통일민주공화국을 세운다는 한민족공동체통일방안은 이후 남북평화프로세스에서 중심이 되는 틀로 김영삼대통령의 민족공동체통일방안 및 김대중대통령의 6.15선언에도 살아있는 중심적인 평화구축 테제로 볼 수 있다(임동원, 2008).

한편 1980년 광주민주화운동 이후 우리 사회 시민운동의 한 분파로 자리 잡은 ‘가자 북으로, 오라 남으로’ 라는 기치의 대중적인 통일운동 흐름이 형성되었다. 1989년 문익환목사 일행의 방북에 이어

7월 전국대학생협의회 소속 임수경 학생의 평양 세계청년축제 참가
는 민간차원의 남북협상을 시도했다는 점에서 엄청난 파문을 일으켰
다. 이들은 북에서 그동안 불온시하였던 대북의제를 공론화하였다(문
익환, 1990)는 이유로. 귀국하자마자 바로 국가보안법의 지령수수, 잠
입탈출, 회합통신, 찬양고무 등의 혐의로 구속되었다. 하지만 이후
민간차원의 대북창구의 개방 및 노태우정권의 적극적인 대북교류에
상당한 영향을 주었다고 볼 수 있고 김대중대통령의 선민후관(先民
候館) 대북논리를 뒷받침하게 한 계기로 작용하기도 하였다(임동원,
2008).

비록 북한의 1988년 서울올림픽 참가는 이루어지지 않았지만,
이후 대북협상은 꾸준히 진전되어 1991년 유엔 남북한 동시가입을
필두로 1992년 남북기본합의서(Inter-Korean Basic Agreement) 및 한
반도비핵화선언(Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean
Peninsula)이 체결되었다. 남북화해, 남북불가침, 남북교류·협력을 원
칙으로 하는 남북기본합의서는 상호 호혜의 차원에서 분단극복을 향
한 평화정책의 내용을 포괄적으로 담아내고 있다고 볼 수 있다(정규
섭, 2011). 김영삼정부도 남파간첩 북한 송환을 약속하는 화해정책을
포함하여 적극적인 남북관계를 수립하고자 했지만, 1994년 김일성주
석의 사망으로 김정일위원장으로 북한 리더십이 교체되면서 대북협
상과정을 더 이상 이어나갈 수 없었다. 그럼에도 김영삼정부는 노
태우정권의 평화통일정책 기조인 ‘한민족공동체통일방안’을 일부 수
정한 ‘민족공동체통일방안’을 기축으로 진전된 노력을 했다.

그럼에도 국제사회에서 고립된 북한이 지속적으로 핵개발을 시도
하자, 1998년 취임한 김대중대통령은 한국이 처한 지정학적 불행을

한미일 군사동맹에 의지한 힘으로 북을 제압해야 한다는 군비경쟁의 파국은 결국 한반도를 전멸시킬 것이라고 인식하고 일종의 대북 포용정책인 햇볕정책을 구체화하였다(Kim, 1997). 김대중대통령은 북한을 한반도 평화구축을 위한 대화의 테이블로 끌어들이고자 미국 클린턴대통령을 설득하여 대북 경수로 지원사업을 비롯한 북한의 경제 사회 개발지원을 활성화하도록 하는 한반도 평화프로세스의 물꼬를 텄다. 2000년 6·15선언은 7·4공동성명 및 남북기본합의서에 근간을 둔 보다 구체적인 한반도평화공존 방안을 표명한 것이었다(임동원, 2008). 이는 외양적으로는 대북정책으로 비치지만 실제로는 포용정책을 통해 북을 협상의 테이블로 끌어들이자고 논리적으로 미국을 설득하여 얻어낸 성공적인 대미정책의 성격이 강하다(정옥식, 2018). 이러한 포용적 대북 평화정책은 노무현대통령의 10.4선언으로 이어졌다. 이 시기 금강산관광 및 개성공단의 건설은 남북교류의 가장 성공적인 평화정책으로 평가된다(문순보, 2014).

남한과 북한을 각기 독립적인 주권국가로 인정하는 유엔에 남북한이 동시 가입한 1991년 이후의 남북 관계는 국가 대 국가의 차원으로 변화되었다고 볼 수 있으나, 여전히 대한민국 헌법 제3조 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.’에서 보듯이, 대한민국 영토를 주권이 미치지 않는 휴전선 이북까지를 포괄하는 한반도 전체로 상정하고 있다. 그래서 우리의 영토인 휴전선 이북의 한반도를 불법으로 영유하고 있는 북한을 불순세력이라고 보는 관점에서 북한을 주권국가로 인정하기 보다는 통일을 이를 때까지 잠정적으로 인정하는 특수 관계라는 표현이 지금까지 이어지고 있다. 그럼에도 이 시기 포용적 평화통일의 방향은 힘에 의한 체제경쟁적 우위의 평화

를 실현하려던 이전 정부와는 다르다. 즉, 북한을 남한과 함께 한반도 평화구축의 당사자로서 상호 존중하며 주체적으로 관련 국가들의 이해조율을 통해 평화프로세스를 구현하려는 방향을 분명히 지니고 있었다.

제3단계 통일교육은 노태우정권기의 통일 및 안보교육 시기와, 문민정부 시기의 민족통합적 통일교육 모색기, 국민의 정부 이후의 통일교육의 대안적 인식 확대와 다양화의 시기로 세분할 수 있겠지만(조정아, 2007), 이 시기는 국제사회의 탈냉전 데탕트 무드의 영향으로 통일교육 또한 힘에 의한 평화를 강조하던 이전 단계의 평화통일교육을 벗어나 한반도 평화프로세스의 일환으로서 포용적 평화정착을 담아내는 평화 기반의(peace-oriented) 통일교육의 성격을 띠었다(Kang, 2018). 보편적인 평화교육의 틀 안에서 적대적인 반공이념교육은 상당히 완화되었고 남북의 평화공존이 강조되었다. 특히 접촉이론의 한 틀일 수 있는 적대자상 해체하기의 일환으로(Allport, 1954) 북한 바로알기가 광범위하게 이루어졌다. 비록 그 내용이 초기에는 감상적인 동정 대상으로 북한바로알기 차원으로 진행되었지만 이후 세계화와 접목되면서 보편적 평화교육의 흐름과 결합하는 다양한 참여적인 홀리스틱 교육접근을 하였다(Kang, 2013). 이에 따라 교육방법도 이전의 주입식, 구호암기식 이념교육에서 벗어나 활동중심의 통일교육이 정규수업에서뿐만 아니라 재량활동이나 금강산 수학여행 등을 통해 이루어졌다. 이로써 북한에 대한 부정적 이미지를 감소시키고 한반도 평화구축 동반자로서의 공존가능성에 대해 인식할 수 있었다(한만길 외, 2016).

당시 정주영현대회장이 501마리 소를 끌고 북을 가는 장면이 교과

서에 실리고 시드니올림픽에서 한반도기가 휘날리고 남북선수단이 공동입장 하는 등 남북한 간의 실질적인 교류와 협력은 그동안 반공 이념교육에 갇혀있던 통일교육을 살아있는 상호이해교육으로 나아갈 가능성을 열었다(조정아, 2007). 그럼에도 통일교육 방향은 여전히 민족동질성에 토대를 둔 감성적 통일론에 호소하는 교육이 주를 이루었다고 비판된다. 헌법에서 북한을 주적으로 명기하고 있고 통일교육지원법 11조(고발) 조항이 유지되는 상황에서는, 북한에 대한 우호적인 발언이나 심지어 국제사회에서 통용되는 북한관련 정보공개조차도 논쟁거리를 만들어 자칫 분란을 일으킬 수 있기 때문에 교사들은 입조심을 할 수밖에 없었다. 결국 말로는 평화였지만 기실은 여전히 분단체제 하의 자기검열을 스스로 하지 않을 수 없는 평화통일 교육이었다(Kang, 2013). 이런 점에서 제3단계 평화통일교육도 힘에 의한 평화가 아니라 포용적 평화를 지향한다고는 하지만 비판정신이 존중되는 보편적 개념으로의 평화교육이라고 말하기에는 한계가 있다.

4. 제4단계 2008-2017: 통일교육 약화시기

남북 간의 이러한 평화와 화해협력 분위기에도 불구하고 2006년 북한의 1차 핵실험 직후 유엔 안보리는 강력한 대북 제재 결의안을 의결하였다. 2007년 12월 대통령선거에서 이명박후보가 당선되면서 노태우정권기에 기초를 놓고 김영삼, 김대중, 노무현 정권기로 이어지면서 쌓아온 한반도 평화프로세스는 보수적으로 회귀하였다. 특히 2001년 9.11이후 세계적으로도 테러와의 전쟁이라는 강경대응 분위기에서 미국 부시행정부가 북한을 악의 축의 한 국가로 규정하며 북

한 봉쇄작전을 강화했는데, 이명박대통령은 이 때 부시대통령의 북한배제적 강공논리에 공조했다(문정인, 2017). 그럼에도 북한이 계속 핵무기개발을 강행하자 2003년부터 중국을 비롯한 한반도 주변국들이 참여하는 논의구조에서 북핵문제를 처리하고자 6자회담을 미국이 제안했다. 하지만 여기서도 북한의 핵포기가 전제되지 않는 한 대화는 없다는 미국의 입장은 변함이 없자 박근혜정부의 6자회담 무용론이 배가되어 미국만 쳐다보는 한국정부의 대북정책이 되어버렸다. 그런 까닭에 한반도를 둘러싼 주변 국가들의 중재에 의한 한반도 위기조정은 불가능한 상태로 이어졌다. 이러한 남한정부의 대북강경정책과 북한의 대남강경정책이 병존하고 미국과 중국의 패권주의적 전략이 부딪치면서 사드문제로 폭발된 한반도 위기설은 우리도 핵을 갖자는 등의 힘에 의한 평화구축론을 다시 부각시켰다(송대성, 2016).

사실 이명박정부는 ‘비핵/개방 3000’을 모토로 북한이 핵을 포기하면 국민소득 일인당 3,000달러가 되도록 확실한 지원을 통해 개방을 돕겠다는 나름 실용주의자로서 제안을 했지만 이것은 북측의 강력한 반발을 초래했다. 이명박정권 하에서는 금강산 관광객 피살사건으로 금강산관광이 중단되었고 또한 천안함 사건과 연평도 폭격사건으로 남북대치국면이 이어지면서 2010년 5. 24조치라는 최악의 대북단교조치가 취해졌다. 이명박대통령은 임기초반부터 남북한 상호주의를 주장하며 더 이상 퍼주기는 없다는 6.15남북공동선언과 10.4선언을 무시하는 발언을 하였다. 북한도 이에 맞서 남한의 대통령인 이명박을 역도라고 표현함으로써 최악의 남북관계로 치솟았다. 결국 남북 화해협력의 상징이었던 금강산 관광과 개성공단이 이명박·박근혜 정부를 거치면서 폐쇄되었다. 그럼에도 박근혜대통령은 통일대박론

을 터뜨리며 국가통일준비위원회를 설치하여 적극적 대북외교를 열겠다고 했고, 5·24 조치를 신축적으로 운영하거나 폐지를 검토하겠다고 했으며, 민간단체의 대북 비료지원을 승인하고 지방자치단체와 민간단체의 남북교류를 허용하겠다는 방안을 내놓기도 했다. 박근혜 대통령은 독일 드레스덴에서 비핵의 대가로 남측과 함께 하는 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 구축해 나가자는 제안을 했으나 북한은 이에 응하지 않고 핵개발에 박차를 가했다. 이 시기 한국사회 정권가에서 급물살을 탄 것이 북한붕괴론이었고 관계개선 불필요성이었다(정세현, 2016).

제4단계는 힘에 의한 평화 통일교육 시기로 되돌아가 힘만 있으면 되지 통일역량을 키울 통일교육이 굳이 필요하지 않다는 의미에서 통일교육이 강조되지 않았다. 2008-2016년까지의 통일교육지침서는 2012년까지는 이명박정부의 비핵/개방 3000를, 2013년 이후는 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 홍보하는 교육이 포함되어 있다. 이 단계의 통일교육 역시 기존의 평화통일교육의 흐름을 잇는다는 원칙은 표명하고 있었으나, 내용을 들여다보면 튼튼한 안보를 강조하며 부정적으로 북한을 서술하고 통일교육 수업시수를 대폭 줄였다(함규진, 2015). 북한알기교육에서는 북한을 퇴행적 체제로 묘사하고 북한 인권을 문제시하는 내용이 주를 이루고 있다. 통일교육은 중2에서만 한번 다루는 수준으로 그 중요성이 약화되었다. 2013년 이후 도덕교육도 검정용교과서로 바뀌면서 출판사별로 시각차를 보이기는 했지만, 이 시기 통일교육은 튼튼한(건전한) 안보교육 위주의 평화통일교육으로 진행되었다(박찬석, 2017). 그러다보니 자연스럽게 금강산수학여행은 불가능해졌으며 체험학습 위주의 통일교육도 줄어들었고, 시

민사회와의 협력 프로그램도 약화되어 전체적으로 학생들의 통일교육 만족도도 현저히 낮아졌다. 그러나 교육지자체들을 중심으로 진보적 교육감들이 대거 선출되면서 지자체별로 만든 인정교과서나 보조 자료를 통해 상호이해교육의 차원에서 북한바로알기 교육이나 포용적 평화교육 차원의 통일교육 노력이 이루어졌다. 경기도교육청은 2011년 별도의 ‘경기평화교육현장’을 채택하는 등 적극적인 평화통일교육 의지를 천명하였다²⁾. 그러다보니 통일교육을 둘러싼 중앙정부와 교육자치체 간의 갈등이 드러나기도 했다. 그런 맥락에서 이 단계의 통일교육은 평화통일·안보교육으로서 정부의 중점 사안에서 밀려났다고 볼 수 있다.

5. 제5단계 2017년 이후: 촛불정국 이후 통일교육과 평화교육의 융합으로서 평화·통일교육의 등장

2016년 말, 박근혜대통령 탄핵으로 보수정권이 무너지면서 촛불 이후 정국은 대북관계에도 변화를 가져오게 했다. 이것은 통일교육의 변화를 예고했다. 2017년 5월 당시 출범한 문재인정부를 둘러싼 국내외적 환경은 한반도 평화프로세스를 진전시키기 어려운 조건이었다. 북한의 고농도 핵무기개발 성공이 한반도를 핵전쟁 위기로 몰아넣고 있다는 미국 트럼프대통령과 자위권이라는 김정은 위원장 사이에 험한 말이 오갔던 극단적 대치국면이었다. 한편 2016년 미국이 한국 내 고도미사일방어체계인 사드(THAAD)배치를 기정사실화하고

2) 경기도교육청 김상곤교육감은 “한반도와 동아시아 국제관계에서 평화의 절대적 중요성을 인식하고, 평화 공존과 한반도 평화통일을 이루기 위한 책임 있는 역사적 태도를 기른다.”는 목적으로 경기평화교육현장을 선언함으로써 이명박정부의 보수적 통일안보교육과 각을 세웠다.

설치하자 격분한 중국은 전면적인 한국산 불매운동을 발화시켜 한중 간의 관계는 최악이었다. 게다가 일본과는 일본군위안부문제 합의를 둘러싼 이행과 전시 징용노동자 피해자에게 기업이 직접배상을 해야 한다는 한국대법원의 판결을 둘러싼 양국 갈등이 극에 달해 문재인 정부 출범 이래 지금까지 한일 양국은 협한·반일 대립으로 치닫고 있었다.

한반도를 둘러싼 이런 극단적 대치상황에서 2018년 2월 평창 동계 올림픽을 치러야 했던 문재인정부로서는 무력충돌의 위험이 없는 대한민국 평창에서 올림픽을 치른다는 것을 보여주어야 했기에 북한의 참여가 아주 중요했다. 2017년 11월 유엔에서 ‘평창올림픽 유엔휴전 결의안’이 채택되었고 이에 대해 김정은 위원장은 2018년 신년사에서 평창올림픽 북한 대표단 파견을 언급하였다. 이후 IOC-남북올림픽위원회의 합동회의에서 북한의 공식참가를 밝혔고 2월9일 평창 동계올림픽 개막식에 북한의 공식사절로 김여정 특사가 참여했다. 이를 계기로 한반도 평화프로세스가 급진전되리라는 기대는 미국의 트럼프대통령의 적극적인 관여로 현실화될 것 같았다. 문재인정부는 미국을 포함한 평화프로세스를 2018년 4.27판문점선언을 정점으로 성공적으로 안착시키는 듯 했다. 북한은 북한핵무기개발의 상징인 영변핵시설을 파기하는 신뢰구축의 면모를 드러내었고 이의 결실로 6.12 싱가포르 선언이 김정은위원장과 트럼프대통령 사이에 체결되었다. 최초의 북미정상회담 이후 남북한 사이에서는 9.19 남북군사합의문을 통해 모든 군사적 적대행위를 금지하는 약속을 했다. 북한에 대한 제재가 풀리면서 경제번영이 이루어지면 남한경제도 동반 번영하는 선순환구조를 갖는다는 평화경제(Peace economy)에 대한 기대에

문재인정부는 남북문제 개선에 총력을 기울였다(임을출, 2020). 하지만, 북한을 악의 축으로 보는 미국의 북한배제적 논리가 지배적이어서 향후 일정은 순탄치 않았고 급기야 하노이회담 파기에 비쳐졌듯이 지금은 한반도 평화프로세스의 미래를 점치기가 어려워졌다.

‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 4.27 판문점 선언’의 핵심은 한반도의 항구적이며 공고한 평화 체제 구축을 위하여 연내 종전선언과 남북미 혹은 남북미중 회담을 추진하여, 65년간 이어져 왔던 휴전체제를 완전히 종식하고 종전선언을 통해 한반도 평화체제를 구축한다는 것이다. 한반도 비핵화는 정전협정이라는 평화체제 틀 안에서 자연스럽게 이루어질 것이고 이에 대한 상호신뢰조치가 후속적으로 진행될 것이기에 이는 한반도 평화경제로 이어진다고 기대했다. 이것은 6.12 싱가포르선언에서 재확인되었다. 문재인정부는 집권 초기부터 한반도문제해결을 위한 아세안국가들의 협력과 중재를 강조해왔다. 아세안국가들 대부분이 남북한과 동시수교를 하고 있으며 이들이 아시아문제로서 북핵문제에 대한 입장을 표명하기 시작했다는 점에서 문재인정부의 신남방정책과 신북방정책은 이러한 한반도 평화프로세스의 틀의 연장으로 봐야 한다(외교부, 2019). 비록 하노이회담 불발 이후 한반도 평화프로세스가 연착륙하고 있지만 문재인정부의 포용적 평화정책은 제3단계 평화통일정책의 연장선상에 있으며 통일교육 역시 보편적 평화교육 관점에서 통일교육을 재구성하는 것이다.

제5단계 현재 진행중인 평화·통일교육의 활성화를 위해선 한반도 문제는 남북간의 문제라기보다는 국제관계의 귀결이기 때문에 주변국들과의 선린우호관계에 기반한 평화적 해결을 목표로 하는 국제이

해교육 관점이 통일교육에 접목하는 것으로 보여진다(강순원, 2019a; 박명규, 2009). 실제로 통일부가 기존의 ‘통일교육 지침서’를 폐기하고 2018년에 발간한 ‘평화·통일교육의 방향과 관점’에서 이러한 포용적 평화·통일교육의 방향을 제시하고 있다. 교육부도 이러한 정황변화를 반영하여 ‘학교 평화·통일교육 활성화 기본 계획’을 발표하였고 17개 교육지자체들도 ‘평화·통일교육 기본 계획’을 2019년과 2020년에 세워 평화·통일교육의 활성화를 위한 노력을 하고 있다. 하지만 피스모모는 여기에 나타난 평화·통일교육의 개념이 무엇인지도 불분명하고 그것이 기존의 통일교육과 근본적인 차이가 없다고 비판한다(문아영 & 윤지영, 2020). 따라서 평화통일교육의 내용 구성에서도 세계시민교육과 마찬가지로 한반도적 특수성과 보편성을 균형 있게 조화시켜나가야 할 필요성(성열관, 2010; 박형빈, 2018; 윤지영, 2020)이 새로운 시민성담론으로 요청되고 있다. 무엇보다 한반도 정세의 영향을 받는 통일교육은 적대적 이념프레임의 틀을 벗어나 한반도 두 세력의 평화공존이라는 세계사적 인식의 눈으로 새롭게 논의해야 한다(박찬석, 2017). 이러한 맥락에서 새롭게 구성될 평화·통일교육의 개념에는 변화된 세계, 한반도적 상황을 주도할 시민성이 분단극복의 평화의식을 담는 변혁적 세계시민성에 연동되어 있어야 한다(권순정 외, 2020)는 의미에서 그것은 유신 이래 국내 주류담론이었던 민주시민성이나 글로벌 보편성을 강조하는 세계시민성을 융합한 평화시민성이어야 할 것이다.

Ⅲ. 통일교육에 반영된 평화시민성담론: 민주시민성 담론을 넘어서서³⁾

해방된 민족국가가 둘로 분단되면서 분단극복의 주체도 식민지하 독립운동과 마찬가지로 민족이었기에, 1민족 2국가 체제를 수용할 수 없었던 해방 후 지금까지 통일된 민족국가 수립을 지향하는 민족 통일교육이 강조되어 왔다. ‘통일교육지원법’ 제2조에 정의된 “통일 교육이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다.” 반면 문재인정부의 ‘평화·통일교육의 방향과 관점’에 의하면 통일교육은 평화의식을 함양하고 민주시민의식을 고양하여 평화통일의 실천의지를 함양하는 것을 목표로 하고 있다. 그래서 교육부가 발표한 2018년 ‘평화·통일교육의 활성화 계획’에서도 추진방향의 비전으로 평화·통일교육을 통한 민주시민양성이 설정되어 있다. 따라서 민주시민 양성이 통일교육의 목표가 되어 있는 상황에서 분단의 시대를 넘어 평화의 시대를 열어가고자 하는 평화·통일교육에서는 분단의 시대에 생성된 민주시민성 담론을 뛰어넘을 필요성이 있다. 여기서 분단시대란 휴전 이후 적대적 이념을 기반으로 대치하며 통일절대론으로 나아가는 단계인데 반해 평화시대란 전쟁 없는 한반도를 향해 평화프로세스를 제도화하는 단계를 말한다.

3) 이 부분은 유네스코 한국위원회 정책연구인 **한반도 세계시민성 담론** 중 필자가 서술한 일부 pp. 177-197을 축약하였음(강순원, 2019b).

1. 교육과정 변천사에 반영된 민주시민성 담론

해방 후 최우선적 교육과제는 식민지하 황국신민교육의 잔재를 일소하고 자주적 민주민족교육으로 개혁하는 것이었지만, 미군정기 수립된 민주교육은 부실한 교육여건으로 인해 역설적으로 기존의 권위주의적 식민교육 잔재를 온존시키는 결과를 낳았다(성내운, 1983). 교육과정 변천과정을 교수요목기부터 제7차 교육과정기로 분류해볼 때, 이승만정권기인 교수요목기와 제1차 교육과정기의 교육적 이상은 북진통일론에 근거한 대북적대적인 호국공민이었다. 이승만 정권기인 1949년부터 1960년까지 초중등교과서에 실렸던 ‘우리의 맹서’를 보면, 대북적대적인 북진통일관이 극명하게 드러난다. “우리는 대한민국의 아들딸, 죽음으로써 나라를 지키자, 우리는 강철같이 단결하여 공산침략자를 쳐부수자, 우리는 백두산 영봉에 태극기 휘날리고 남북통일을 완수하자.”

이러한 대북적대적 북진통일론에 입각한 호국공민 양성교육은 1961년 5.16이후 제2차 교육과정기에 강력한 애국적 국민교육으로 이어진다. 1965년 박정희대통령이 선포한 ‘국민교육헌장’에서 교육의 목적이 애국애족의 국민정신 제고임을 분명히 하였다. 삼선개헌에 이어 유신헌법으로 장기집권 틀이 완성되자 개정된 제3차 교육과정에서는, 한국교육의 목표가 한국적 민주주의를 안착시킬 바람직한 민주시민의 자질을 양성하는 것으로 설정되었다. 10월 유신 이후 개정된 『승공통일의 길 3』 1973년판에 처음으로 ‘민주시민의 책임’이라는 표현이 나온다. “우리 국민 모두는 자기의 능력을 최대한으로 발전시키도록 노력해야 하며, 자기의 행복을 추구하는 가운데 국가, 사회의 안전과 질서를 지켜 나가면서 더욱 발전할 수 있도록 노력해

야 할 책임이 있음을 인식해야 한다.”(문교부, 1973:11). 이후 지금까지 대한민국 교육(기본)법 제2조(교육이념)에 ‘교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.’고 되어 있다.

교육(기본)법 상 교육이념은 지금까지 변함없지만, 민주시민의 자질이 내포하는 의미는 정권에 따라 차별화되어진다. 제4차 교육과정 기까지는 민주시민교육이 한국적 민주주의 체제수호자로서 책임 있는 시민양성의 성격을 지녔지만, 제5차 교육과정(1987-1992) 부터는 체제수호 성격이 완화된 유엔회원국으로서의 보편적 기준을 적용하려는 노력을 시도하였다. 제6차 교육과정(1992-1997)인 김영삼정권기의 민주시민교육은 5.31 교육개혁안에 따라 신자유주의적 논의를 전제로 보편적 가치인 권리와 책임을 균형있게 갖춘 시민자질 함양에 접목되기 시작했고 시민사회단체들도 일부 교육정책개발에 합류하면서 민주시민교육을 애국적 민주시민만이 아니라 민주화를 위한 시민교육의 측면도 추가했다. 이러한 경향은 김대중, 노무현정부에까지 이어져 특히 1999년 확정된 제7차 교육과정의 민주시민교육에는 평화, 인권 등 보편적 개념이 상당히 반영되었다. 제7차 교육과정에서 도입한 재량활동 활성화를 위한 16개의 범교과 주제 지정과정에서 민주시민교육과 통일교육이 함께 선정되었고, 이것은 2009년 1차 개정교육과정에도 39개 범교과 주제로 들어갔고 2015년 개정교육과정에도 10개 범교과 주제에 들어갔다.

하지만 이명박/박근혜 정부 하에서 민주시민교육은 학교교육 현장

에 큰 영향을 미치지 못하였다. 무엇보다 교육부의 지도방향이 정권의 성격에 따라 달라지면서 민주시민에 대한 개념규정뿐만 아니라 방향도 상당한 논란을 일으키게 된다. 특히 2015년 개정교육과정에서 민주시민교육을 ‘건전한 사회를 위해 청렴·반부패 문화를 형성하고 헌법의 정신 및 법질서를 존중하도록 하여, 생산활동에 참여하고 있는 근로자의 권리와 의무 등에 대한 교육에 중점을 둔다’고 명기하여(교육부, 2015) 관련 시민단체들의 엄청난 반발을 샀다. 게다가 박근혜정부는 안정적인 민주주의 사회를 만들어갈 수 있는 좋은 인성을 소유한 시민을 양성하기 위한다는 이유로 ‘인성교육진흥법’을 2015년 제정하였는데, 이것 역시 시민사회로부터 거센 저항에 부딪혔다(권순정, 2017; 심성보, 2018).

문재인정부의 초대 김상곤 교육부장관은 인권과 평화 기반의 민주시민교육 활성화를 위해 교육부학교정책실에 인성교육진흥과를 폐지하고 민주시민교육과를 설치하였다. 교육부는 포용적 민주주의를 실현할 민주시민교육을 정책화하기 위해 ‘민주시민교육 활성화를 위한 종합계획’을 발표하였다(교육부, 2018). 이에 따라 17개 교육지자체들도 민주시민교육과를 설치하고 시도별로 민주시민역량 강화를 위해 ‘민주시민교육 기본계획’을 수립하였다.

우리나라 ‘헌법’ 1조 2항에 의하면, “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 주권재민 사상을 분명히 하고 있다. 주권재민은 본래 민주주의의 구성 원칙으로 세계인권선언에 근거하여 민의 권리와 책임이 균형있게 존중되어야 함에도 불구하고 한국적 민주주의의 요체인 학교 민주시민교육은 준법적인 국민의 사회통합 교육의 성격을 지녀왔다. 이것은 ‘교육기본법’의 교육

목적을 구성하는 것으로 연결되어 홍익인간의 이념 아래 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다. 이렇게 볼 때 홍익인간의 이념이란 민족과 세계에 널리 이롭게 한다는 의미이고 민주국가의 발전과 인류공영에 이바지한다는 것 자체는 세계시민성과 융합하는 민주시민정신을 말하는 것이기 때문에, 교육기본법에서 밝힌 민주시민으로서 필요한 자질에 대한 이해를 변화된 환경 속에서 새롭게 재개념화할 필요가 있다.

2018년 교육부의 ‘민주시민교육 활성화를 위한 종합계획’에 민주시민에 대한 정의를 비판적 사고력을 가진 주체적인 시민이 민주주의의 가치를 존중하고 서로 상생할 수 있도록 하는 성숙한 시민으로 정의하고 있으나 여기에 담긴 민주시민성은 여전히 국가적 범주 안에서 민주주의를 상생의 가치에 준해 실천해 나가자고 하는 협의의 내치개념이다. 실천내용에 들어가 보면 분단사회의 세계사적 비판인식 같은 구조적 성찰요소가 결여되어 있다. 또한 민주시민교육과에서 작성한 ‘민주시민교육 활성화를 위한 종합계획’의 민주시민이 ‘학교 평화·통일교육 활성화 계획’의 비전으로 제시된 학교 평화·통일교육을 통한 민주시민과는 어떻게 연결되는지가 불확실하다.

한편, 사회과교육 목적이 민주시민성의 함양에 초점이 맞춰져 사회통합을 강조하는 분위기가 지배적인 가운데 서울올림픽 이후 국제화지수가 높아진 환경에서 “민주시민교육 이대로 좋은가”라는 제목으로 손봉호(1994)는 조심스럽게 개념전환을 제안한 바 있다. “이제 우리나라도 전 세계에 당당한 일원으로 등장했으며, 다른 나라들과 긴밀하고 다양한 관계를 맺으며 발전하지 않으면 안되게 되었다. 그

러므로 우리가 양육해야 할 시민의 자질은 상당할 정도로 세계적인
며 보편적이지 않으면 안된다(p.6).” 그럼에도 여전히 민주시민교육
중심의 학교에서 세계시민교육은 국제교류, 외국인의 수용과 이에
대한 태도를 긍정적이도록 하는 교육으로 이해되어왔다(임성택 외,
2002). 그래서 민주시민이 무엇보다 유신시대 이래 분단시대 책임 있
는 민주시민이라는 함의의 굴레를 벗어나기 어렵기 때문에 교육기본
법에서 포괄적으로 정의된 교육목적에 준해 오늘날 보편적으로 사용
되는 세계시민성과의 융합을 통해 평화의 시대를 내포하는 새로운
시민성 담론으로 발전시켜야 할 필요성이 있다.

2. 시민사회 중심의 민주시민교육의 대두 그리고 세계시민교육과의 어색한 혼용

식민잔재 극복을 위한 반일과 분단극복을 위한 반공통일이라는 두
가지 사회적 모순에 도전할 책임 있는 국민 만들기가 해방 후 민주
시민교육의 핵심이었을 것이다. 하지만 한일협정으로 반일은 유명무
실해지고 반공만이 중요한 국시로 지금껏 남아 있다. 이러한 반공민
주국가를 온전하게 만들 책임이 공민에서 국민으로 그리고 민주시민
에게 주어졌고 그러한 자질을 함양하는 교육이 호국공민교육에서 애
국애족 국민교육으로 그리고 민주시민교육으로 전개되었다. 하지만
반독재투쟁을 벌여 한국의 민주화를 진척시킨 시민단체들도 민주화
를 위한 교육을 민주시민교육이라 칭하게 되면서 민주시민교육의 개
념적 혼동이 생겨나게 되었으나 민주시민교육은 학교 안팎에서 양적
으로 급속히 확산되었다. 신두철(2009)은 민주시민교육의 발전과정을
태동기(1945-1960), 갈등기(1960-1980년대)에 이어 제도화 추진기(1990

년대-2002)를 거쳐 2002년 이후 민주시민교육은 제도화된 상태로 보고 있다. 그 결과 민주시민자질 함양의 교육적 성과가 뚜렷하지 않음에도 불구하고 전 사회에 걸쳐 아주 효과적인 민주시민교육을 실시하고 있다는 평가가 이루어졌다(박광기, 2012).

특히 1987년 이후 사회운동이 분화되고 비정부기구(NGO)개념이 부상하면서 독재국가에 저항하는 민중을 넘어서 새로운 시대를 주도할 국민이 아닌 시민 개념의 등장으로, 민주사회 건설의 적극적 참여자로서 시민의 주체적 역할이 인지되기 시작하면서(송호근, 2014) 시민들의 역량 강화를 위한 시민교육이 부상하였다. 무엇보다 1994년 시작한 지방자치제로 지방선거와 지역주민교육이 중요하게 되었기 때문에 지역시민교육이 풀뿌리민주주의로서 강조되었다(김민호, 2011). 그래서 민주화운동기념사업회는 민주시민교육을 민주화운동 연장선상에서 시민사회를 구축하려는 시민운동의 한 부문으로서의 교육(한승희 외, 2002)이라고 정의하였다. 동시에 선거관리위원회도 선거참여를 위한 민주시민의 태도로서 민주시민교육의 필요성을 역설하였다(선거연수원, 2014). 시민참여의 시대상황에서 경기도가 최초로 ‘민주시민교육조례’를 2015년에 제정하였는데 이후 민주시민교육 관련조례제정이 진보교육감의 상징처럼 퍼져나갔다(차명제, 2018).

이렇게 볼 때 공교육에 반영되어있던 민주시민교육은 세계인권선언에 근거한 보편적 인권과 평화를 위한 교육이라기보다는 체제유지적 사회통합을 지향하는 교육으로 시민적 권리보다는 사회적 책임을 강조하는 성격(허영식, 2000; 서임수, 2008)을 띤 반면, 1987년 이후 시민사회 주도로 대항적 민주시민교육 담론을 시민운동 차원으로 확산시켜 나갔다. 이로써 민주시민교육이 애국적 민주시민교육과 대항

적 민주시민교육으로 분화되나 양 진영 모두 민주시민교육이라는 용어사용에는 타협하게 되었다고 볼 수 있다. 이렇게 되자 민주화기념사업회는 민주화지표를 민주시민성 증진으로 이해하여 선거관리위원회와 공동으로 ‘민주시민교육법 제정’을 위한 노력을 하였다. 그 외 인권운동, 여성운동, 평화운동 등의 시민단체 및 지역평생교육기관에서도 민주시민교육의 필요성을 제기했다. 그 결과 경기도와 서울시는 자자체 차원에서 민주시민교육센터를 설립하였다. 민주시민교육을 지지하는 일부 이론가그룹은 독일 아데나워재단의 후원을 받아 독일식 정치교육에 기반한 민주시민교육을 법제화해야 한다고 주장했다. 이러한 맥락에서 한국의 민주시민교육은 국민 대상의 사회통합교육 대 민주화를 지향하는 시민교육운동의 성격으로 이원화된 틀로 각기 발전하는 양상이기 때문에 상대적으로 확대된 다문화환경이나 세계화의 흐름을 반영하는 포괄적 시민교육 개념으로는 취약할 수밖에 없다.

이러한 가운데 코이카(한국국제협력단)와 ODA관련시민단체들이 해외원조를 국제개발협력으로 개념전환하고 개발교육(development education)⁴⁾ 대신 옥스팜의 세계시민성에 근거한 세계시민교육을 추진하였다. 동시에 유네스코의 국제이해교육을 주로 아태지역 교사연수

4) 개발교육으로 일반적으로 번역되고 있는 development education은 오해의 소지가 크다. 인간/사회 발달을 포함한 사회현장참여교육의 성격을 띤 개념이 해외원조를 위한 국제개발과 연동되면서 제3세계 경제개발교육 개념으로 확산되었다. 발달교육 혹은 발전교육으로도 번역되는 이유가 이러한 맥락이다. 영국에서 초기 발흥된 development education은 사회참여를 통한 전인적 발달을 목적으로 하는 발달교육이 학교교육 관련하여서는 장려되었으나, 다른 한편 정부와 시민사회 중심으로는 제3세계 지원을 통한 개발교육이 국제개발과 협력 이름으로 확장되었다.

를 통해 실시하던 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원(UNESCO Asia-Pacific Center of Education for International Understanding, APCEIU)을 중심으로 유네스코의 세계시민교육이 2010년 이후 급속히 확산되었다(유네스코 아시아태평양국제이해교육원, 2016). 특히 2012년 반기문유엔 사무총장이 GEFI(Global Education First Initiative)를 제안하면서 세계시민교육이 중요하다는 분위기가 확산되었다(한경구 2017). 그 결과 2015년 ‘세계교육포럼’에서 ‘세계시민교육을 통한 세계평화구축’이라는 주제를 박근혜대통령이 재차 강조하면서 세계시민교육을 강조하는 사회적 분위기가 급조되었다. 이에 따라 2015개정교육과정에서 세계시민교육에 대한 논의가 이루어지긴 했으나 여전히 학교 세계시민교육은 반편견교육적인 요소가 부족하며(모경환·김선아, 2018), 이를 추진할 시도교육청별 세계시민교육 담당 주체도 일관적이지 않아 그 효과에 있어서는 여전히 의문시된다(유혜영 외, 2017)는 평가이다.

실상 우리나라에서는 국제구호기금을 모금하던 NGO들이 정부보다 먼저 세계시민교육을 선도하고 있었다(김진희, 2017). 월드비전이나 개척자들 같은 기독교시민단체에서 ‘지구촌 한 형제’를 외치며 어려운 세계이웃과의 연대에 일찍이 나섰다. 이러한 시민단체들이 교사연수를 먼저 시작하고 학교에서도 학생 대상의 세계시민교육을 시작하였다. 국제개발과 협력 및 아동구호 차원의 세계시민교육을 하던 시민단체들과는 달리 유네스코는 세계시민교육(GCED)을 평화와 국제이해교육과 관련시켜 논의하여 왔으나 국가주의적 교육정책에 밀려 크게 호응받지 못하다가 그나마 2015 개정교육과정에서는 다소 활발해졌다는 평가이다. 이때 세계시민성의 기본개념은 국제사

회에 대한 소속감과 인류애를 토대로 한 글로벌 정체성으로서의 기
풍이다. 다소 추상적인 틀로 비치는 유네스코 세계시민교육은 교육
부의 후원을 받고 전국 교사연수를 통해 상당히 확산된 것 같으나
그럼에도 학교현장에서는 그 영향력이 미미하다고 평가된다(조운정
외, 2018). 한편 코이카도 국제구호사업에서 국제개발협력으로 개념
을 전환하면서 개발교육을 세계시민교육으로 바꾸어 학교에서의 세
계시민교육 사업에 참여하고 있다(KOICA, 2016). 현재 코이카는 미국
평화봉사단(Peace Corps) 모델의 해외원조가 아닌 글로벌 연대의 관점
에서 세계시민성을 함양하자는 견지에서 한국 국제개발협력단체 네
트워크와 함께 종합적으로 지속가능발전목표(sustainable Development
Goals, SDG) 지표관리활동에 참여하고 있다.

이렇듯, 세계시민교육과 민주시민교육은 공통성을 상이성을 지니
고 있는 시민성 담론을 구성한다. 민주시민교육은 정치적 시스템과
정치적 생활의 일상화 혹은 문화화를 통한 민주주의 사회의 건설이
표방이라면, 세계시민교육은 민주주의 사회의 건설을 넘어서 인류보
편적인 가치들의 추구를 통한 전 세계의 민주화와 평화 그리고 사회
정의를 표방한다(권순정, 2017). 일상화된 전쟁의 재앙으로부터 벗어
나기 위해선 보편적 선에 기초한 평화를 추구하는 교육이 되어야 한
다는 코메니우스나 칸트의 세계주의교육 주장은 국가주의교육에 밀
려 국가적으로 그리 큰 힘을 얻지는 못하고 있다(Andreotti & de
Souza, 2012; Verdugo & Milne, 2016; Shultz, 2017). 통일교육의 맥락에
서는 통일의식 함양이라는 국내 담론에 한반도 평화라는 국제관계가
결합되지 못한 채 국내 기반의 배타적 민주시민교육이 공허한 세계
시민교육의 당위성을 압도해왔다고 볼 수 있다. 글로벌 정의에 기초

한 평화의 문화 구현이 빠진 시민교육 담론은 한반도 평화프로세스 구현과는 다소 동떨어진 우리만의 담론으로 외면받을 수밖에 없다 (Kim, 1997; Kang, 2018). 글로벌 정의의 실종으로 귀착된 한반도 분단에 대한 인식을 토대로 한반도 평화가 세계평화와 직결된다는 분단극복 평화운동을 세계인과 연대하여 실천하도록 그 역량을 함양하는 세계시민교육은 당연히 평화시민성(peace-oriented citizenship) 담론으로 수렴되게 된다.

3. 한반도적 특수성과 글로벌 보편성이 융합된 평화·통일교육에서의 평화시민성 담론

분단사회의 민주시민이라는 특수성에서 유래한 민주시민교육이 국가 안에서 잘 실천된다고 해도 자칫 이념분쟁에 휘말려 한반도 평화공존을 위한 남북 간의 파열은 오히려 더 커질 듯하다. 오늘날 한반도를 둘러싼 남북 간의 단절, 한미 간의 우호주의의 균열, 미중 간의 갈등 및 한일관계의 공전 등의 불확실성으로 인해 한반도 평화를 위한 통일교육의 방향이 모호해 보인다.

『통일교육지원법』에 의하면, 통일교육의 토대에 ‘자유민주주의에 대한 신념’, ‘건전한 안보관’ 그리고 ‘한민족공동체 의식’이 놓인다. 이를 기반으로 하여 2002년부터 『통일교육지침서』에 교육현장에 적용될 교육지침이 구체적으로 서술되어 있다. 2000년 6.15공동선언 이후 변화된 한반도상황을 반영하여 편찬된 최초의 『2002년 통일교육기본지침서』는 대결적인 민주시민성 보다는 한반도 평화의 두 주체인 양국 국민의 공통분모인 민족공동체 의식을 강조하였다. 하지만 2005년부터 통일교육의 목표에 민주시민의식 함양이 설정되면서

2018년 개정안에도 그대로 존속되고 있다. 아마도 민족공동체의식이 민족주의에 근거한 시대착오적 정체성이라고 평가하고 ‘자유민주주의에 대한 확신 및 민주시민의식 함양’이 통일교육 목표로 설정되어 있는 것 같다.

그런데 문재인정부가 『통일교육지침서』 대신 새로운 명칭으로 발간한 『평화·통일교육 정책의 방향과 관점』(2018)에서 평화·통일교육의 목표로 설정한 ‘평화통일의 실현의지 함양, 건전한 안보의식 제고, 균형있는 북한관 확립, 평화의식 함양 그리고 민주시민의식 고양’이 상호 충돌되어 각각의 궁극적 목표가 무엇을 의미하는지가 분명치 않다. 무엇보다 평화의식과 민주시민의식의 함양, 균형 있는 북한관이 무엇을 의미하는지 정확하지 않다. 상당한 논쟁이 야기될 이런 충돌적 목표는 설명없이 나열만 한 채 통일교육지원법 11조 고발 조항이 그대로 있는 구조에서, 교사들의 자율적 교육권 행사라는 글로벌 기준은 객관적으로 인정받기 어렵다. 또한 15개의 중점방향은 나열의 수준이고 교육내용과 방법은 타당한 교육학적 원리에 기초하고 있지 않다. 결국 기존의 ‘통일교육지침서’에 대한 강한 불신이 뭔가 다른 새로운 방향이 담긴 지침서의 발간을 추동하게는 하여 『평화·통일교육 정책의 방향과 관점』이 발간되었으나, 교육현장에서는 평화·통일교육의 개념정의도 없는 후속 발간물의 의도와 새로운 교육지침과 방향을 이해하지 못하고 있다(조정아 외, 2019: 강순원, 2019a). 따라서 평화적 수단에 의한 평화구축을 위한 통일교육의 역사적 일관성을 위해 2002년 기본 틀로 돌아가 이후 변화된 한반도 환경에 맞춰 지속가능한 통일교육지침서로 재구성하는 것이 필요하다.

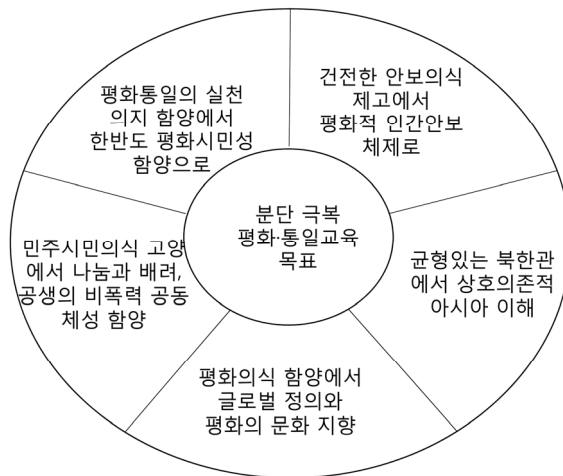
한반도 분단은 한민족 분단의 문제이자 동아시아 지역문제이고 세

계사적 이념분단의 문제이다. 따라서 평화·통일교육은 동아시아 지역안정과 세계평화 구축을 위해 애국적 국가주의나 대항적 민주주의에 기반한 민주시민의식 함양을 넘어서서, 함께 한반도평화를 창궐할 민족공동체의식을 저변에 두고 그 위에 동북아시아/아시아 시민성 그리고 그 위에 세계시민성을 중층적으로 구성하는 혼종적 시민성 담론 위에서 구성되어야 한다. 이렇게 평화·통일교육이 혼종적 평화시민성 담론에 기초하여 재개념화될 때 이는 전 지구적 보편성과 한반도의 특수성이 결합된 변혁적 개념으로 자리잡아 현장에서의 실천력을 높일 수 있다. 그래서 평화·통일교육이 일상의 평화를 위한 갈등해결교육이 되고, 동북아 시민교육이 되고, 인류애에 기초한 세계시민교육이 되어 한반도 분쟁에 관련된 국가들이 함께 지역갈등을 해소할 평화지향적 시민성 교육으로 발전하여 분단사회 평화교육의 한 담론으로 자리잡을 수 있다. 분단사회의 대결적 통일교육이 아닌 평화시대를 살아갈 시민교육은 다함께 지구상의 생명복지(wellbeing of life)를 증진하는, 모두를 포용하여 상호작용을 경험하게 하는 포괄적 시민성(comprehensive citizenship)을 키우는 포용교육이다(Carter, 2015). 이것은 한반도를 살아가는 시민들의 글로벌 책임을 다하게 하는 세계시민교육의 방향이기도 하다(Galtung, 1985; Reardon, 1988; Hicks & Holden, 2007). 한반도의 평화와 세계평화의 실현을 위해서 국제사회와 연대하고 실천할 수 있는 평화시민을 양성하는 교육(오덕렬, 2018)으로서 한반도 평화시민교육이란, 한반도 평화와 번영을 증진하는 국제협력개발과 교류를 남북한뿐만 아니라 동아시아를 넘어 세계로 확대하여 한민족공동체의식과 세계시민성을 포괄하는 혼종적 시민성을 함양하는 교육이다. 따라서 분단시대의 대결적

통일교육이 평화시대 공생적 시민교육으로 전환되기 위해서는 향후 시민성담론의 이행과정이 요구되고 이를 위한 제도적 개선이 다음과 같이 선결되어야 한다.

첫째, 법제도적 개선으로 평화시민성은 기존의 민주시민성에 기반한 통일교육지원법의 틀을 재고하도록 요구한다. 통일교육지원법의 전면 수정이 필요하나 특히 11조(고발)는 교육의 비판정신 자체를 부정하는 모든 시민교육에 역행하는 구습이다. 사회통합만을 목적으로 한 민주시민성에 근간한 이 조항을 폐지하지 않는 한 평화시대의 시민교육은 불가능하다.

둘째, 평화시대 시민교육으로 이행하기 위해서는 2018 평화·통일교육의 목표가 [그림 1]의 제안대로 달라져야 한다. 평화통일의 실현 의지 함양은 한반도 평화시민성 함양으로, 건전한 안보의식 제고는 한반도 질서 안정을 위한 평화적 인간안보 체제로, 균형있는 북한관 형성은 상호의존적 아시아 이해로 SDG 도달이라는 보편성에 근접하



[그림 1] 분단극복을 위한 평화·통일교육의 목표

게 되고, 평화의식 함양은 보편적 평화개념인 글로벌 정의와 평화의 문화 지향으로 그리고 민주시민의식 고양은 남북문제를 넘어선 보편적 개념으로 나눔과 배려, 공생의 비폭력 공동체성 함양으로 재구성되면, 이것은 글로벌 보편성과 한반도적 특수성이 융합된 통합모형으로 나아가게 된다.

셋째, 이를 위한 교사교육의 재검토가 절실히 요구된다. 여기서 21세기 세계교육의 방향으로 유네스코가 제시한 4개의 학습기동모형(UNESCO, 1997)은 홀리스틱한 평화·통일교육의 한 가능성을 예시할 수 있다. 알기위한 학습(Learning to know)을 통해 냉전체제하의 세계적 분단이 한반도 분단으로 이어진 민족분단에 대한 역사적 상황을 비판적으로 성찰한다. 존재하기 학습(Learning to be)을 통해 한반도 분단을 극복할 수 있는 국제이해와 세계시민적 평화감수성을 함양한다. 전쟁과 폭력의 문화를 평화의 문화로 전환할 수 있는 행동을 위한 학습(Learning to do)과 한반도 갈등 상황에서 함께 살아가는 공존의 기술을 익힐 수 있도록 학습(Learning to live together)은 적극적인 참여학습 모형으로서 분단극복 평화·통일교육의 방향을 보편적인 틀로 보여준다.

분단시대 통일교육을 넘어서 평화시대 시민교육은 변화하는 세계와 소통할 수 있고 남과 북이 다함께 수용할 수 있는 차원의 공통성이 반영된 것으로 남과 북이 함께 적용가능한 보편모형이어야 할 것이다. 남과 북이 다 유엔 회원국으로 유네스코 교육지침의 영향을 받는다. 따라서 유네스코의 교육모델은 남북 양쪽에 공동으로 적용될 수 있는 틀이다. 유네스코는 설립 초기부터 전쟁으로부터 평화를 구축하기 위한 평화교육을 핵심방향으로 설정하여 실천하는 유엔기

구이다. 유네스코의 세계시민교육은 글로벌 수준에서 평화를 구축하기 위한 모두를 위한 포용적 교육이다(이삼열, 1999; Davies, 2008). 글로벌 이념갈등의 한반도 귀결인 민족분단을 극복하기 위한 평화교육은 남북을 함께 아우르는 유네스코 평화교육적 맥락에서 세계시민성 담론으로 통합될 때 남북 통합모형으로도 발전될 수 있다. 이러한 맥락에서 한반도 평화시민성 담론은 분단사회에서 설정된 주권재민의 주체인 공민에서 국민으로, 민주시민으로의 전환과정을 넘어서서 무력적 힘이 아닌 평화적 수단에 의해 평화를 구축하는 미래시민성을 담아낼 수 있는 틀이어야 한다.

IV. 결 론

본 연구는 한반도 평화프로세스가 통일교육의 성격에 미치는 영향을 살피고 그에 따른 시민성 담론에 미친 영향을 관련 정책보고서를 통해 고찰하였다. 본고에서 사용하는 한반도 세계시민성은 세계적 문제로서 한반도분단을 인식하고 분단극복을 글로벌 협력과 연대에 기초하여 평화적으로 이룰 수 있는 시대정신을 말한다.

한국의 통일교육은 정권의 성격에 따라 요동을 친다고 해도 과언이 아니다. 학교교육과정은 교과교육뿐만 아니라 비교과 프로그램에 이르기까지 정권의 평화프로세스 성격이 그대로 반영된다. 그런 점에서 보면 북진통일론 이후엔 유신시대에도 무력통일이 아닌 평화통일을 지향했고 지금까지도 방향은 평화통일이다. 어떠한 성격의 평화인가가 차이이다. 권위주의정권 하에서 평화통일은 힘에 의한 체

제경쟁의 결과로서 통일인 승공/반공 통일교육이기 때문에 이를 통일안보교육 혹은 평화안보교육이라고 칭한다. 반면 상대적으로 민주적인 정권 하에서 한반도 평화는 남북이 같이 가야하는 길이라는 의미의 상생적 평화관에 입각하여 이루어지는 교육으로 평화통일교육의 성격을 띠었다. 이 두 가지 평화관이 평화연구뿐만 아니라 평화교육에도 반영되어 있기 때문에(Harris, 2004) 현 정부가 새롭게 기획한 평화·통일교육은 어떠한 차별성을 지니는 개념인가를 우선적으로 규명해야 한다.

이런 점에서 통일교육을 통해 양성하려는 교육주체의 변화를 주목해야 한다. 식민지하 황민이 이승만 정권기엔 공민으로, 박정희정부 이후엔 애국적 국민에 이어 그리고 (민주)시민으로 이어지면서 민주시민역량강화는 학교교육 그리고 특히 통일교육의 목표로 자리잡았다. 통일교육의 목표로서 민주시민성 함양이 설정되면서 발생하는 문제는 통일문제가 민족단위의 문제로 환원되어 동아시아적 혹은 국제적 맥락이 간과된다는 점이다. 그래서 본고에서는 한반도 분단극복의 이슈가 글로벌 정의를 실현하는 평화주제라는 한반도 세계시민성 담론으로 한반도 통일교육에 접목되어야 한다는 입장이다.

사실 한반도평화구축을 위한 시민성담론 생성에서 보편성과 특수성에 대한 논의를 해야 한다는 주장들은 꾸준히 제기되어 왔다. 즉 한반도적 특수성인 민주시민성과 글로벌 보편성인 세계시민성을 반영한 평화시민성 교육이 되어야 한다는 주장이다. 이미 『2002년 통일교육기본지침서』에는 그러한 시대정신이 반영된 통일교육 방향이 설정되어 있었다. “통일된 민족공동체는 통일국가 구성원들의 삶을 질적으로 드높일 뿐만 아니라, 대외적으로는 다가올 아시아 태평양

시대를 선도하고 나아가 세계평화와 인류공영에 기여하는 주역국가로 발돋움하게 될 것이다. 특히 통일국가는 동북아 지역평화는 물론 세계평화를 위한 활동에 적극 참여하여 국제사회에서 인정받는 평화의 중심국가로 부상할 수 있을 것이다.” 남과 북이 유엔의 회원국으로 자리 잡고 살아가는 한반도에서 평화롭게 살아갈 시민으로서의 역량을 길러주는 평화·통일교육이 진정한 평화시대 시민교육이다. 평화·통일교육은 한반도 세계시민성을 담아 무엇보다 희생자적 관점과 사회적 약자의 관점, 즉 글로벌 정의의 관점에서 평화를 실현하려는 새로운 관점과 방향을 제시해 줄 때 평화프로세스를 풀어갈 미래세대를 평화통일 일군으로 준비시킬 수 있다. 이를 위한 제도적 정비와 국가정책실행안이 일관성있게 세워지길 기대한다.

참고문헌

- 강순원(2019a). 한반도 분단극복 평화교육으로서 통일교육과 국제이해교육과의 조율. **국제이해교육연구** 14(1). 1-34.
- 강순원(2019b). 한반도 세계시민성 교육담론. **한반도 세계시민성 담론 연구**. 서울: 유네스코한국위원회. 200-250.
- 강진호(2013). **현대소설과 분단의 트라우마**. 서울: 소명출판.
- 교육부(2018). 민주시민교육 활성화를 위한 종합계획.
- 권순정(2017). 도덕교육담론을 통한 시민성교육과 인성교육의 의미에 대한 연구. **학습자중심교과교육연구**. 17(21). 665-868.
- 권순정, 조운정, 서화진(2020). 변혁적 세계시민교육의 가능성 모색: B중학교 평화활동 사례를 중심으로. **교육학연구**. 58(1). 245-273.
- 권재일, 최경자, 조명숙, 김정원, 박성춘(2014). **평화와 공동번영을 위한 평화 통일교육 방안 연구**. 서울대학교 산학협력단. 통일준비위원회 정책연

구용역 최종보고서.

김민호(2011). 지역사회기반 시민교육의 필요성과 개념적 조건. **평생교육연구**, 17(3), 193-221.

김병로, 김면, 박희진, 이상숙, 조은희(2013). **한반도 분단과 평화부재의 삶**. 서울: 아카넷.

김진희(2017). **글로벌 시대의 세계시민교육 이론과 실제**. 서울: 박영스토리.

모경환, 김선아(2018). 2015 개정 초등 사회과 교육과정에 나타난 세계시민교육 내용 분석. **시민교육연구**, 50(1), 29-51

문교부(1973). **승공통일의 길 3**. 서울: 동아서적주식회사.

문교부(1974). **문교사**. 서울: 대한교과서주식회사.

문순보(2014). **노무현정부의 대북정책**. 성남: 세종연구소.

문아영, 이대훈(2019). **분단체제를 살아내며 넘나드는 탈분단 평화교육**. 서울: 피스모모.

문아영, 윤지영(2019). 2019 한국 평화교육 돌아보기 #1/ 교육부 ‘학교 평화·통일교육 활성화 계획’. 피스모모 이슈브리프. V.11.

문익환(1990). **걸어서라도 갈테야**. 서울: 실천문학사.

문정인(2017). **분단 70년, 다시 6.15의 길을 묻다**. 서울: 연세대학교출판부.

박경태(2008). **소수자와 한국사회**, 서울: 후마니타스.

박광기(2012). 통일교육과 민주시민교육. 통일부 통일교육원 교육개발과.

박명규(2009). 다문화주의와 남북관계: 이론적 쟁점과 현실. **국제이해교육연구** 4(2), 5-32.

박봉현(2002). **대통령 리더십과 통일정책**. 파주: 한울아카데미.

박찬석(2017). 2016년 이후 통일교육이 현황과 과제. **도덕윤리과교육** 54, 265-288.

박찬표(2007). **한국의 국가형성과 민주주의**. 서울: 후마니타스.

박형빈(2018). 통일교육의 사회통합 역할모색을 위한 민족정체성과 세계시민성 담론. **도덕윤리과교육**, No. 60, 133-155.

서보혁(2010). 한국의 민주화와 통일운동. **다시 보는 한국 민주화운동: 기원, 과정, 그리고 제도**. 서울: 민주화운동기념사업회. 253-283.

서임수(2008). **민족통합을 위한 민주시민교육**, 서울: 엠-에드

- 선거연수원(2014). 민주시민교육의 이해. Vol 25.
- 성내운(1983). **분단시대의 민족교육**. 서울: 학민사.
- 성열관(2010). 세계시민교육의 보편적 핵심요소와 한국적 특수성에 대한 고찰. **한국교육** 37(2). 109-130.
- 손봉호(1994). 민주시민교육 이대로 좋은가?. “민주시민교육 어떻게 할 것인가?”. 한국사회교육학회 국민대토론회 자료집. 5-13.
- 송대성(2016). **우리도 해를 갖자**. 서울:기파랑.
- 송호근(2014). 우리는 아직도 ‘국민’시대를 산다. 중앙일보 2014.12.02
- 신두철(2009). 한국 민주시민교육의 체계와 제도화에 대한 고찰. **인문사회과학연구**. 72-91.
- 심성보(2018). **한국교육의 현실과 전망**. 서울: 살림터.
- 안승대(2014). 통일교육의 변천과정과 새로운 방향성 정립에 관한 연구. **민족문화논총** 57. 135-152.
- 오덕렬(2018). 평화학 기반의 통일교육 실천을 위한 비판적 실행연구. 연세대 학교 대학원 박사학위논문.
- 외교부(2019). “동북아플러스책임공동체”.
http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20522/contents.do
- 유네스코 21세기 세계교육위원회 편(1997). **21세기 교육을 위한 새로운 관점과 전망**. 서울: 오름.
- 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원(2016). **세계시민교육, 학교와 만나다**. 서울: APCEIU.
- 유혜영, 김남순, 박환보(2017). 시·도교육청의 세계시민교육 정책 현황 분석. **글로벌교육연구**, 9(4), 3-33
- 윤지영(2019). 2019 한국 평화교육 돌아보기 #2 /시·도 교육청 ‘학교 평화·통일교육 계획’. 피스모모 이슈브리프 V. 12.
- 이기범, 이성숙, 정영철, 정용민, 정진화, 최관위(2018). **한반도 평화교육 어떻게 할 것인가: 어깨동무 평화교육 이야기**. 서울: 살림터.
- 이삼열(1999). 한반도의 평화연구 과제. **유네스코포럼**. 8. 10-28.
- 임동원(2008). **피스메이커**. 서울: 중앙북스.
- 임성택, 주동범, 김희진(2002). 청소년의 타민족, 문화에 대한 태도 및 세계시

- 민교육 방안. 한국청소년개발원 연구보고 02-R06.
- 임을출(2020). 한반도 평화경제의 전망과 과제. **글로벌 평화와 한반도 통일의 이해**. 한신대학교 평화교육센터 편. 오산: 한신대학교 출판부. 281-305.
- 정규섭(2011). 남북기본합의서 : 의의와 평가. **통일연구논총** 서울: 통일연구원
- 정육식(2018). 트럼프행정부와 한미일. **아시아문화** 1, 2월호. 177-194.
- 정해구(2011). **전두환과 80년대 민주화운동**. 서울: 역사문제연구소.
- 정현백, 서중석(2007). **민족주의와 역사교육**. 서울: 선민.
- 정세현(2016). **정세현의 외교토크**. 서울: 서해문집.
- 조운정, 이지연, 권순정, 서화진, 윤선인(2018). 미래를 위한 세계시민교육 재개념화 연구. 경기도교육연구원 기본연구 2018-04.
- 조정아(2007). 통일교육의 쟁점과 과제. **통일정책연구** 16(2). 285-306.
- 조정아, 김엘리, 문아영, 윤보영(2019). 평화교육이 실태와 쟁점: 통일교육과 접점을 중심으로. KINU연구총서 19-23. 서울: 통일연구원.
- 차명제(2018). 경기도 민주시민교육조례 제정2주년 평가 및 과제. **NGO연구**. 13(1). 1-26.
- KOICA ODA 교육원(2016). **세계시민 첫걸음 필독서**. 성남: ODA교육원.
- 한경구(2017). 국제이해교육에서 세계시민교육으로: 글로벌 교육패러다임의 진화 그리고 현장의 혼란. **국제이해교육연구**, 12(2). 1-43
- 한국교육개발원(2000). **교육정책연구방법론 핸드북**. 연구자료 RM 2000-37.
- 한만길(2001). **통일교육의 이론과 실천**. 파주: 교육과학사.
- 한만길 외(2016). **통일을 이루는 교육**. 파주: 교육과학사.
- 한승희 외(2002). 민주시민교육의 개념과 쟁점. 민주화운동기념사업회.
- 한홍구(2014). **유신**. 서울: 한겨레출판사.
- 함규진(2015). 통일교육의 쟁점과 과제: 초등학교 학교교육을 중심으로. **입법과 정책** 7(1). 83-105.
- 허영식(2012). 다문화. 세계화 시대를 위한 세계시민주의의 담론과 함의. **한국사회과학논총**. 22(3). 57-86.
- 허은 편(2015). **냉전분단시대 한반도의 역사읽기: 분단국가의 수립과 국제관계(1)**. 서울: 선인.
- 홍석률(2001). **통일문제와 정치사회적 갈등: 1953-1961**. 서울대 출판부.

- 홍익표(2019). **한국정치를 읽는 22개의 키워드**. 서울: 오름.
- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Cambridge, MA: Perseus Books
- Andreotti, V. & de Souza, L. M. (Eds.). (2012). *Postcolonial perspectives on global citizenship education*. London: Routledge
- Carter, C. C. 2015. *Social education for peace. Foundations, curriculum, and instruction for visionary learning*. New York: Palgrave Macmillan.
- Davies, L.(2008). **극단주의에 맞서는 평화교육**. 강순원 (역). 파주: 한울.
- Galtung, Johan. 1985. *The Cold War, Peace and Development: a Comparison between the Atlantic and Pacific theatres*. Retrieved from <https://www.transcend.org/galtung/papers/>
- 그리피스, R. 하재룡 역(1997). **마녀사냥**. 서울: 백산서당.
- Harrison, Ian M. 2004. Peace education theory. *Journal of Peace Education*. 1(1). 5-20.
- Hicks, David & Holden C.(2007). *Teaching the Global Dimension*. London: Routledge.
- Kang, Soon Won.(2013). How Peace Education has tried to overcome the division of Korea into two Nations: Practicing Peace-reunification Education in Schools. *Peace Education From The Grassroots*. (ed. by Ian Harris). Charlotte, NC: Information Age Publishing. 151-171.
- Kang, Soon Won.(2018). The Limit and Possibilities of Unification Education as Peace Education beyond Division in South Korea. *Asian Journal of Peacebuilding* 6(1). 133-156.
- Kim, Dae-jung(1997). *Kim Dae-jung's Three-stage Approach to Korean Reunification: South-North Confederal Stage*. The Center for Multiethnic and Transnational Studies. Los Angeles: University of Southern California.
- Reardon, B.(1988). *Educating for Global Responsibility*. New York: Teachers College Columbia University.
- Shultz, L.(2017). Educating for Global Citizenship: Conflicting Agendas and Understandings. *The Alberta Journal of Educational Research*. 53(3). 248-258.
- Verdugo & Milne(2016). *National Identity*. Information Age Publishing.

Abstract

Discourse on Peace-oriented Citizenship in the Korean Peninsula: Form Unification Education in the divided Society into the Citizenship Education in the Peaceful Coexistence Era

Kang, Soon-Won

(Professor, Department of psychology & child, Hanshin University)

This paper puts emphasis on designing the peace-oriented citizenship education towards the peaceful coexistent era beyond unification education in the divided society, analyzing the limits and possibility of democratic citizenship education connected with unification education which has been reflected by the peace process of present governments since liberation from the colonial period in 1945. According to the changes of unification education connected the peace process of each government, the name of historical subjects to take the initiative to overcome the division has been changed from civics saving the country to patriotic nation and onto the democratic citizen. Since Yushin reformation period, raising the democratic citizenship has been set up as the goal of unification education. But some critics of democratic citizenship were given to the limitation of the democratic citizen on overcoming the division and realizing peaceful coexistence and to the birth of hybrid citizenship with national commonality, Asian citizenship and global citizenship to challenge Korean

peninsula agenda. Thus peace • unification education beyond division should be reconceptualized on the ground of the discourse of peace-oriented citizenship, which is applied to North Korea and South Korea as a global peace education framework.

Key words : unification education. peace-oriented citizenship. democratic citizenship education. global citizenship education, peace process in the Korean Peninsula

투고신청일 : 2020. 07. 10

심사수정일 : 2020. 08. 12

게재확정일 : 2020. 08. 12