

평화통일교육의* 정치동학과 실효적 방향 모색

김 정 수**

•요 약•

평화통일교육은 정권에 따라 성격과 강조점이 달랐다. 평화통일교육의 역사적 관점에서 살펴보면 보수정부는 반공교육, 멸공교육, 승공교육에 주안점을 두었으며, 진보정부는 화해·협력 및 평화공존을 중시하는 정책을 추진하였다. 보수정부는 북한을 ‘적대관계’로 규정하고, 진보는 ‘동반자 관계’로 설정하였다.

이 논문의 목적은 지난 평화통일교육의 과정을 살펴보고, 진보·보수가 합의할 수 있는 평화통일교육의 원칙과 내용, 체계를 제시하고자 하였다. 이러한 합의 없이는 진보와 보수진영 사이에 심각한 사회적 갈등을 야기함으로써 인해 남한사회가 한층 더 발전하고 성숙한 사회로 진화하는 데 걸림돌로 작용하기 때문에 시급하고 중요한 과제이다.

이 논문에서는 이러한 정책 대안으로 사회적 대화의 중요성 강조, 평화통일교육의 재정 확대, 북한 자료의 접근성 제고, 평화통일교육 거버넌스 구축 등을 대안으로 제시하였다.

주제어 : 평화통일교육, 평화교육, 통일교육, 민주시민교육, 정치동학

I. 서론: 문제 제기 및 연구방법론

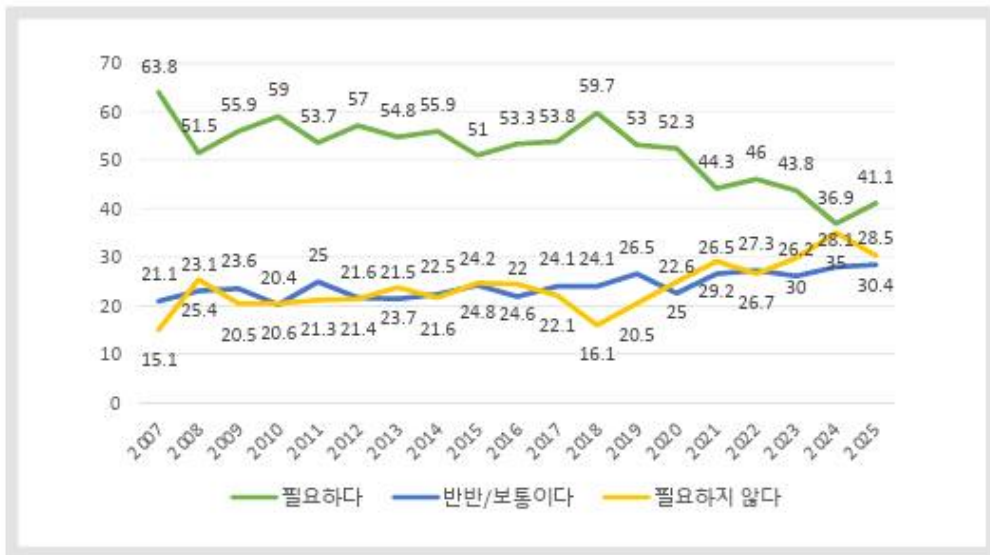
최근 들어 국민들 사이에서 남북한의 분단 상황을 주어진 현실로 받아들이고 ‘통일이 필요하다’는 여론이 <그림 1>과 같이 확연히 줄어드는 추세이다. 통일에 대한 부정적인 인식이 확산되는 배경에는 남북관계의 악화가 크게 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 여기에

* 이 논문에서 평화통일교육은 평화교육, 통일교육, 민주시민교육 등의 세 영역을 포괄하는 개념으로 사용하고 있음.

** 대구대학교 국방군사학과 부교수

는 2019년 하노이 북미 정상회담 이후 남북한간 대화와 교류가 중단되고, 윤석열 정부의 대북 압박 정책이 북한의 반발을 불러오면서 남북이 강 대 강 대립을 불러온 데 기인한다.¹⁾ 특히, 2020년 6월 개성의 남북공동연락사무소 폭파와 2023년 12월 북한의 ‘적대적 두 개 국가론’ 발표로 북한에 대한 인식은 더욱 나빠지게 되었다.

(단위: %)



출처: 김범수 외. 2025. 『2025 통일의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 30.

〈그림 1〉 통일의 필요성에 대한 인식변화 추세(2007~2025)

통일에 대한 필요성을 세대별로 살펴보면 〈표 1〉과 같이 젊은 층으로 갈수록 약하게 나타나고 있으며, 특히 MZ 세대들은 통일이 불필요하다고 응답하는 비율이 증대하고 있다. 그 이유는 MZ 세대 자신의 현재 삶이 다른 이슈를 살펴볼 여유가 없는 현실도 있겠지만, 북한의 도발과 남북관계 악화 등의 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 여기에 또 다른 이유를 들면 초·중·고 학생 시기에 통일교육을 받아 본 경험이 없었던 원인으로 주요하게 작용하였다.²⁾

1) 북한에 대한 긍정적인 인식은 북한과의 대화·타협이 가능하다는 인식으로도 나타날 수 있다. 이러한 인식은 2018년 54.7%에서 2020년 33.7%, 2024년 26.5%, 2025년 33.5%로 감소하다가 소폭 상승하였다. 진보진영의 집권으로 북한과의 대화와 관계 개선이 이루어질 것으로 보는 기대감이 작용한 것으로 보인다. 이에 대한 상세한 내용은 김범수 외. 2025. 『2025통일의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 70.
 2) 박정현의 대구경북 대학생 통일인식 조사에 따르면 대학생들이 초·중·고 시기에 통일교육을 받았던 학생

〈표 1〉 통일의 필요성에 대한 연령대별 응답 비율(2019~2026)

(단위: %)

연령대	매우 필요하다							약간 필요하다							매우 + 약간 필요하다						
	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
19-29세	14.4	7.1	5.3	6.1	6.2	3.4	3.3	26.7	26.8	22.7	21.7	21.6	19.0	21.1	41.1	33.9	28.0	27.8	27.8	22.4	24.4
30대	11.7	17.0	9.7	7.3	8.1	6.7	5.1	26.5	26.0	31.5	26.7	25.9	17.1	25.3	38.3	43.0	41.2	33.9	34.0	23.9	30.4
40대	21.7	21.0	16.3	13.4	8.5	8.5	10.2	32.3	36.2	29.2	36.9	34.7	28.4	28.8	54.1	57.3	45.5	50.3	43.1	36.9	39.0
50대	25.9	27.8	14.8	18.6	17.0	15.1	13.8	36.1	34.6	31.7	31.8	35.4	28.5	31.4	62.0	62.5	46.5	50.4	52.5	43.6	45.2
60대 이상	25.1	27.3	20.1	23.8	26.9	16.8	13.9	41.7	34.1	36.9	37.4	27.9	32.2	42.1	66.8	61.4	57.0	61.2	54.8	49.0	55.9

출처: 김범수 외. 2025. 『2025 통일의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 33.

한편, 그동안 평화통일교육은 정권에 따라 그 성격과 강조점이 달라져서 피교육자에게 혼돈과 피로감을 안겨 주었다. 적나라하게 평가하면 놀이공원의 바이킹처럼 왼쪽과 오른쪽을 번갈아 가며 요동치는 형국을 보여주었다. 그 결과 통일문제에 오히려 관심을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 보수정부는 방공교육, 반공교육, 멸공교육, 승공교육, 국방·안보교육, 이념교육, 안보교육, 통일·안보교육 등의 명칭으로 사용해 오면서 ‘안보’에 초점을 두고, 북한을 경쟁하여 승리의 대상으로 인식하는 교육에 초점을 두었다. 반면, 진보 정부에서는 통일교육, 평화·통일교육 등으로 명명하고 북한과 화해·협력 및 평화공존을 중시하는 정책을 펼쳤다. 그 결과 보수진영은 북한을 ‘적대관계’로 규정하고, 진보는 ‘동반자관계’로 설정하였다.

이 논문의 목적은 지난 평화통일교육의 과정을 살펴보고, 진보·보수를 포함한 우리 사회의 다양한 구성원들이 합의할 수 있는 평화통일교육의 원칙과 내용, 체계를 제시하고자 함이다. 평화교육, 통일교육, 민주시민교육 영역에서 남남갈등 현상이 심각하게 표출되고 있으므로, 이를 극복하고 남한사회가 한층 더 성숙한 민주사회로 진화하는 실효적 방안을 제시하는 데 있다.

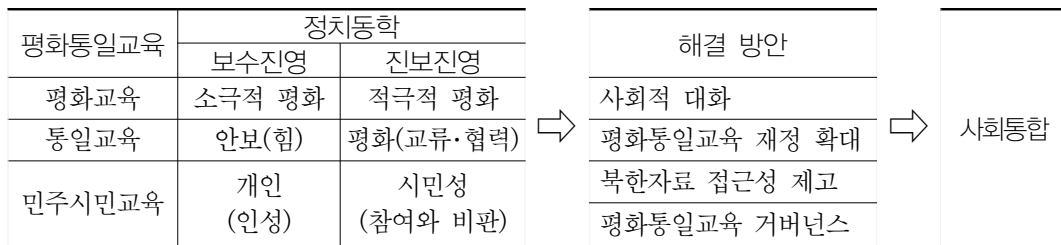
이와 같은 연구 목적을 달성하기 위해 평화교육, 통일교육, 민주시민교육의 정치 동학

들은 ‘통일이 필요하다’는 응답에 55.4%, 그렇지 않은 학생들은 35.4%로 큰 차이를 보여주고 있다. 따라서 초·중·고 시기의 통일교육이 대학생들의 통일인식 형성에 매우 큰 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이에 대한 상세한 내용은 박정현. 2025. “대학생들의 북한이탈주민에 대한 학교 교육 경험이 북한이탈주민 인식에 미치는 영향에 관한 연구”, 『지역사회 현안과 담론』, 제24권 1호, 291.

을 분석하고, 각 교육 영역의 과제를 제시하고 이에 따른 해결방안을 제시하고자 하였다.

이러한 연구목적을 달성하기 위한 연구방법으로 평화통일교육을 평화교육, 통일교육, 민주시민교육 등으로 세 영역으로 분류하여 각 영역들의 정치동학을 분석하려고 한다. 각 세부 영역에서 진보와 보수정부의 정책 핵심을 비교하여 정치동학으로 대비시키고, 이를 바탕으로 정책 과제를 도출하였다.

평화통일교육 영역에서 정치동학의 대비는 보수와 진보진영 사이의 정책이 상반된 차이를 보여주기 위함이다. 보수진영의 평화교육은 ‘소극적 평화’를 강조하면서 이를 실현하기 위해 ‘힘을 통한 평화’를 강조하였다. 반면 진보진영은 ‘적극적 평화’를 주장하면서 ‘교류협력을 통한 평화 만들기’를 역설하였다. 통일교육에서는 보수 진영은 ‘안보’를 강조하는 교육을 실시하였으며, 진보는 ‘평화’를 가장 앞세웠다. 민주시민교육에서는 보수는 ‘개인의 도덕성’을 강조하여 품성교육을 강조한 반면, 진보진영은 ‘사회진보와 발전을 위한 참여와 비판의식’을 강조하는 시민성을 앞세웠다. 이를 분석틀로 제시하면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.



<그림 2> 분석 틀

II. 평화교육의 정치동학과 현황

1. 평화교육의 정치동학

평화교육은 폭력의 위협으로부터 평화를 만들어 가는 방법에 대해 가르치는 과정으로 정의할 수 있다.³⁾ 세계적 차원의 평화교육은 1, 2차 세계대전을 겪으면서 무력사용에 반대하는 정치적 운동에서 비롯되었다. 남한의 평화교육은 1980년대 제3세계로 확산되는

3) 모니샤 바자즈, 2022. 『평화교육: 과거, 현재, 그리고 미래를 말하다』(권순정 외 역), 서울: 살림터, 33.

과정에서 도입되었다.⁴⁾ 평화교육의 여명기(1980년대~1990년대 초반), 평화교육의 성장기(1990년대 중반~2000년대 중반), 평화교육의 활성화기(2000년대 후반 - 현재)를 거치면서 성장해 나왔다.⁵⁾

먼저, 여명기에는 서구의 평화교육을 소개하는 수준이었으며, 남북한 분단의 연장선에서 안보 논리를 앞세워 평화교육을 금기시하는 경향이 있었다.⁶⁾ 이 시기의 평화교육은 독립된 영역으로 구축하는 데는 이르지 못했지만, 학교에서 일부 교사들의 노력과 시민 사회의 노력 등으로 싹트기 시작하였다. 두 번째, 평화교육의 성장기에는 평화교육을 지속적으로 실행하는 단체들이 등장하였으며, 2001년 국가인권위원회의 출범과 한국사회에서 민주화운동이 시민운동으로의 성격 변화, 북한의 핵 위기 대두 등이 중요한 계기로 작용하였다. 교육내용도 보다 구체화 되었다.⁷⁾ 기존의 안보 중심의 통일교육을 평화적 관점에서 재구성해야 한다는 주장이 제기되면서 평화교육과 통일교육이 분화되기 시작하였던 점은 주목할 만한 특징이다.⁸⁾ 세 번째, 평화교육의 활성화기로 평화교육을 기치로 내건 시민단체들이 등장하고, 프로그램 내용도 세분화 되었으며, 교육 대상도 학교, 공공기관, 지역 등으로 확대되었다.⁹⁾

이와 같은 평화교육의 역사적 전개 속에서 보수와 진보진영에 따라 강조점이 달랐다. 보수진영은 ‘소극적 평화’에, 진보진영은 ‘적극적 평화’에 역점을 두었다. 소극적 평화는 ‘전쟁이 없는 상태’를 의미하고¹⁰⁾, 이를 실현하기 위해서는 ‘힘’을 길러야 한다는 ‘현실주

4) 남한의 평화교육은 세계적 차원의 평화교육과는 상당한 시간적인 격차가 있었다. 세계사적으로 평화교육은 2차 세계 대전 이후 등장하여 유네스코의 국제이해교육과 반핵교육으로 출발하여 1970년대 ‘비관적 평화교육’으로 신사회운동, 평화학으로 발전하였으며 1980년대 아시아와 남미 등으로 확산되었다.

5) 이러한 시기 구분은 조정아 외. 2019. 『평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로』, 서울: 통일연구원, 21-49.

6) 평화교육은 국가나 지역마다 폭력의 형태, 정치적 구조, 교육의 모습, 문화 등이 다르기 때문에 각기 다른 방법으로 진행되어 나왔으며, 국제이해교육, 다문화교육, 인권교육, 통일교육, 환경교육, 갈등전환교육 등 다양하게 전개되었다. 이에 대해서는 정지수 외. 2020. “평화교육 연구동향 분석: 2000년~2020년 국내 학술지 논문을 대상으로”, 『인격교육』, 제4권 제3호, 67. 참조할 것.

7) 평화교육에서 9.11테러 이후 전쟁과 파병, 반전운동, 고 김선일 피랍사건, 미군에 의한 여중생 압살 사건 등을 계기로 전쟁과 폭력에 대해 민주사회를 건설해 가는 과정에서 인간안보의 관점이 강조되기 시작하였다.

8) 이 시기의 평화교육 시민단체로는 또하나의 문화(1996), 어린이어깨동무(1996), 평화를 만드는 여성회(1997), 비폭력평화물결(1999), 평화인권연대(1999) 등이 대표적인 단체들임. 평화운동을 펼치면서 평화교육을 동시에 실천하였다.

9) 이 시기 평화교육을 목적으로 설립된 단체는 한국DMZ생명평화동산(2008), 피스모모(2012), 한국평화교육훈련원(2012), 국경선평화학교(2013) 등을 들 수 있으며, 교육 대상과 상황에 맞는 맞춤형 학습 모델과 교육 메뉴얼이 개발되었다. 상세한 내용은 조정아 외. 2019. 『평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로』, 서울: 통일연구원, 41-42. 참조.

10) 실제로 갈등의 ‘소극적 평화’는 ‘직접적인 폭력이 없는 상태’를 의미하였다. 여기에는 전쟁의 부재뿐만 아

의’ 적 관점 위에 서 있었다. 특히 이러한 경향은 윤석열 정부에서 두드러지게 나타났다.¹¹⁾ 이들은 남북관계에서 가장 시급한 해결 과제는 북한의 비핵화이며, 핵을 이고서는 살 수 없으므로 제재와 압박을 통해 핵 개발을 단념시켜야 한다는 입장을 표방하였다. 북한의 비핵화를 전면에 내세우고, 비핵화 없이는 남북관계는 개선될 수 없다는 태도를 취하였다.¹²⁾ 북한 인권을 강조함으로써 북한에 대한 강압의 의도도 숨기지 않았다.¹³⁾

적극적 평화는 물리적인 폭력의 부재뿐만 아니라 구조적이고 문화적인 폭력이 없는 상태이므로 남북한의 ‘화해협력’을 강조하는 ‘(신)기능주의’ 또는 ‘구성주의’적 관점 속에 논의를 전개해 왔다.¹⁴⁾ 이러한 관점은 김대중 정부 이후 진보정부에서 지속되었다. 남북관계에서 최우선 과제는 ‘평화’ 정착이며, 북한에 대해 포용적·관여적 태도를 취하면서 교류협력에 힘을 쏟았다. 북한 인권에 대해서도 유보적 태도를 견지하면서 실리적인 접근을 하려는 경향을 보여주었다.

보수와 진보정부는 서로에 대해서도 날 선 비판을 주고 받았다. 보수진영은 진보진영이 북한인권 문제에 대해 외면하고 있다고 비판하였으며, 진보진영은 보수진영을 향하여 안보 수호를 명분으로 그동안 국내의 인사들을 대상으로 감시, 검열, 억압 등 구조적이고 문화적인 폭력을 정당화했다고 비판하였다. 이와같이 진보와 보수진영은 평화교육에서 큰 입장 차이를 보여주었다.

2. 평화교육의 운영 현황

평화교육의 운영 현황은 국가의 재정지원 투입되고 있는지, 법·제도적인 정비는 되어 있는지, 거버넌스 구축 현황 등의 차원에서 검토하고자 하였다.

먼저, 국가 재정지원 차원에서 평가해 보면, 평화교육은 국고지원을 거의 받지 않고 시민사회의 주도성으로 시작되어 운영되고 있다. 즉 평화교육 민간단체들의 프로그램들은

나라 소외, 제재, 구금과 추방 등 다양한 형태를 포함하고 있다. 요한 갈통, 2000. 『평화적 수단에 의한 평화』(강종일 외 역), 서울: 들녘, 415-417.

- 11) 윤석열 정부의 이러한 정책 방향은 2024년 10월 1일 76주년 국군의 날 기념사에 잘 나타나 있다. 대한민국 정책브리핑. 2024. “윤 대통령 ‘우리의 힘 키우는 것이 평화지키는 유일한 길’”, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148934576&pWise=mSub&pWiseSub=B7#policyNews>(검색일: 2025.11.30.).
- 12) 이명박 정부의 ‘비핵·개방3000’ 대북정책 구호 속에 이러한 정책적 의지는 잘 나타나 있다. 북한의 비핵화 조치로부터 남북관계 협력이 출발할 수 있음을 강조한 구호였다.
- 13) 윤석열 정부의 통일부는 북한 인권의 열악함을 공론화하기 위해 『2023 북한인권보고서』, 『2024 북한인권보고서』를 발간하였다.
- 14) 구조적 폭력과 문화적 폭력에 대해서는 요한 갈통, 2000. 『평화적 수단에 의한 평화』(강종일 외 역), 서울: 들녘, 417-418. 참조.

대부분 자생적인 재원을 통해 운영되고 있다. 그러나 부분적으로는 정부의 지원이 이루어졌던 사례도 있었으나 아주 드문 경우에 제한적으로 지원되었다. 중앙정부 차원에서는 2000년대 초반 정부기관과 시민사회와의 협력으로 평화교육과 통일교육에 대한 비교연구가 일부 있었다. 2018년부터는 통일부와 교육부 등에서 통일교육에 평화교육을 접목시키려는 시도가 있었으나 윤석열 정부에서는 진행된 바가 없었다. 지방정부 차원에서는 2011년 경기도교육청이 2011년에 평화교육헌장을 선포하고 평화교육을 학교교육 과정에 도입한 사례가 여기에 해당된다.

둘째, 법·제도 현황을 살펴보면 현재 우리 사회의 평화교육을 실시할 수 있는 법적 근거는 미미한 상황이다. 여기에는 국제적 근거와 국내의 법·제도적 장치가 마련되어 있어야 보다 체계적이고, 안정적인 평화교육을 위한 재정지원의 근거가 마련될 수 있으나 현실은 그렇지 못한 상황이다.

평화교육의 국제적 근거는 유네스코의 권고와 국제인권법의 규범에 따른다고 할 수 있다. 유네스코의 권고는 가장 중요한 국제법적 근거라고 할 수 있으며 1974년의 ‘국제이해, 협력, 평화를 위한 교육과 인권 및 기본적 자유에 관한 권고’는 평화교육에서 매우 중요한 국제문서이다. 2023년에 개정하여 ‘평화, 인권, 국제이해, 협력, 기본적 자유, 세계시민성, 지속가능한 발전을 위한 교육 권고’로 평화교육의 내용이 확대되고 풍부해졌다. 국제사회의 평화교육의 또 하나의 준거로 전 세계 196개국(2024년 3월 현재)이 비준한 국제협약인 국제아동권리협약은 제29조에서 아동교육이 평화, 관용, 평등의 정신을 함양해야 한다고 명시하고 있어서 남한 평화교육의 중요한 근거로 작용하고 있다.

평화교육의 국내 법·제도적 근거는 매우 미미하다. 중앙정부 차원의 평화교육지원법이나 지자체 단위의 조례 제정은 매우 드물기 때문이다. 평화교육지원법(가칭)은 존재하지 않으며, 평화교육을 조례로 제정한 지자체는 김포시, 오산시, 의정부시, 김포시 등 4개 뿐이다. 더구나 오산시와 김포시의 경우는 평화관과 미래교육센터 설립 운영을 목적으로 두고 있는 실정이다.¹⁵⁾

셋째, 평화교육은 서울시교육청, 경기도교육청과 제주도 등에서만 거버넌스를 구축하여 운영되고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 아직은 활성화되지 못한 실정이다. 서울시 경우는 2010년 이전에는 시민단체 중심으로 운영되다가, 이후부터 학교, 공공기관, 마을로 확산되었다. 여기에는 어린이어깨동무, 청소년 피스빌더, 평화이음이 등이 학생 대상 평화교육을 실행하고 있으며, 평화와 통일을 여는 사람들, 참여 연대 등이 시민들을 대상으

15) 지방법규정보시스템에서 검색하였으며, <https://www.elis.go.kr/main/totSrchrList?ctpvCd=&sggCd=&curPage=1&srchKwd=%ED%8F%89%ED%99%94%EA%B5%90%EC%9C%A1>(검색일: 2025.9.15.).

로 교육활동을 전개하고 있다. 경기도교육청은 2011년부터 평화교육을 6대 중점 정책의 하나로 설정하고 추진하였다. 제주도의 경우는 ‘제주 평화의 섬’ 프로젝트의 17대 사업의 일환으로 평화교육 지원사업을 포함해 운영하고 있는 상황이다.

3. 평화교육의 과제

한국사회의 평화교육은 분단국가라는 특수성에 기인하는 특징을 지니고 있으며 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, ‘평화’의 개념과 가치를 정파·진영에 따라 달리 해석하는 문제가 있다. 따라서 보편적 가치로서의 평화 개념을 정립해 나갈 필요가 있다. 평화를 추구하지만, ‘힘’에 의한 평화를 추구할 것인가(소극적 평화), ‘인권과 평화’라는 보편적 가치(적극적 평화)를 지향할 것인가에 대한 사회적 논의를 체계적이고 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 여기에는 한반도의 평화정착을 위해 정전선언을 종전선언으로 변경, 한미연합훈련 문제, 북한의 비핵화 등이 핵심 사안들이므로 이에 대한 연구와 교육이 포함되어야 한다.

둘째, 평화교육과 통일교육 및 민주시민교육의 상관성을 국제정세 변화와 남북관계 변화에 따른 새로운 평화교육 틀과 체계를 확립해야 한다. 평화교육이 세계적 흐름에도 부응해야 하지만, 분단시대의 남북관계에서 어떠한 이슈와 방법으로 가르칠 것인가에 대한 새로운 접근이 필요한 시점이다.

셋째, 평화교육이 보다 안정적으로 추진되기 위해서는 법·제도적인 뒷받침되어야만 한다. 평화교육에 대한 정부의 법 제정과 지자체의 조례 제정 등이 이루어져야만 정부의 책임성이 분명해지고 재정지원의 안정성이 확보될 수 있을 것이기 때문이다.

넷째, 한반도 분단이라는 반평화적 구조를 극복하는 특수한 가치로서의 평화교육이 이루어져야 한다. 분단으로 인해 발생한 왜곡된 정치구조, 안보 이데올로기, 분단의식 등 일상생활 속에 잠재된 냉전문화를 비판적으로 이해하고 극복해 나가는 과정이 평화교육에 포함되어야 한다.¹⁶⁾ 특히, 남북한의 군사대결로 인한 각종 기지 건설과 무기체계의 도입으로 인한 생태계 파괴의 현실을 직시할 필요가 있다. 생태계 파괴 문제는 복원을 넘어 분단극복의 평화실현 교육으로 진화해 나가야 한다. 또한 남북한 군사대결에서 가장 핵심인 한미연합군사훈련과 남한의 전시작전권을 미국으로부터 돌려받는 문제도 진정성 있게 접근할 필요가 있다. 예를 들면 전시작전권을 미국으로부터 돌려받는 과정에서는 남한의 국방비 증액이 예상되는 데 이에 대해 북한을 어떻게 설득해 나갈지 그 방법

16) 안승대. 2013. “통일교육으로서의 평화교육에 관한 연구”, 『통일교육연구』, 제10권 제1호, 49.

개발도 평화교육 담당자들의 책무이다.

Ⅲ. 통일교육의 정치동학과 현황

1. 통일교육의 정치 동학

남한의 통일교육은 1990년대를 거치면서 획기적인 변화의 모습을 보이기 시작하였다.¹⁷⁾ 학교 통일교육에서 1992년 ‘통일교육’ 명칭이 최초로 사용되었으며, 이는 통일교육의 변화를 상징적으로 보여주는 사건으로 평가된다.

통일교육은 해방 이후 1990년 이전까지는 반공교육, 승공교육, 멸공교육의 일환으로 추진되었으므로 실제적 의미의 통일교육과는 거리가 멀었다.¹⁸⁾ 통일교육은 1990년대 이후부터 어느 정도의 틀과 형식을 갖추기 시작하였으나, 정권에 따라 부침이 컸었다고 평가할 수 있다. 1990년 이후 현재까지 네 시기를 거치면서 내용과 운영체계 등에서 변화해 나왔다.¹⁹⁾

먼저, 통일교육은 1990년대 출발하였다. 이 시기는 통일교육이란 명칭이 처음으로 사용되었으며, 1991년 남북기본합의서에 남북한이 상호 합의하면서 그동안의 ‘적대’에서 ‘공존’을 모색하는 계기로 작용하였다. 1993년 등장한 김영삼 정부는 “남과 북 모두가 한반도에서 현실적으로 두 개의 정치체제가 존재함을 인정하고, 상대방을 타도의 대상으로 보지 않고 오히려 공존공영의 협력자로 보는 남북관계의 새로운 인식이 필요”함을 역설하였다.²⁰⁾ 그러면서 통일의 3단계론 즉 화해협력 - 남북연합 - 통일국가 완성으로 규정하는 통일방안을 제시하였다. 이른바 ‘민족공동체’ 통일방안은 보수정부에서 탄생하였다.

통일교육은 2000년대 들어 급성장하였다. 2000년 6월 남북 정상회담 이후 통일교육을 포함한 통일 담론은 다양화되고 명분보다는 실질적인 진전에 주안점을 두고 전개되었다.

17) 조정아. 2007. “통일교육의 쟁점과 과제”, 『통일정책연구』, 제16권 2호, 286.

18) 한만길. 2001. 『통일교육의 이론과 실천』, 서울: 교육과학사, 102.

19) 이러한 시기 구분은 (박찬석 2006; 한만길, 2001; 황인표, 2006), 권재일 외, 2014; 강순원 2019) 등의 5단계 등과는 의견을 달리한다. 이들 연구들은 5단계로 1단계(해방~1972년), 2단계(1972년~1991년), 3단계(1991년~2007년), 4단계(2008년~2017년), 5단계(2017년~2022년)로 구분하고 있다. 반면 필자는 1990년 이전 통일교육은 사실상 부재 상태로 통일교육이라기보다는 반공교육으로 ‘통일’이라는 단어가 금기시되었던 시기로 평가한다. 1986년 10월 14일 유성환 신한민주당 국회의원이 국회 본회의에서 “우리 나라의 국시는 반공이 아니라 통일여야 한다”는 발언으로 의원직 상실은 물론 징역 1년을 선고받았던 이른바 ‘통일국시’ 사건은 1990년 이전의 통일교육 역사의 대표적 사례이다.

20) 통일부. 1994. 『통일백서』, 서울: 통일부, 38.

남북의 교류협력의 확대가 통일교육의 확산에 크게 기여하였다. 북한에 대한 관심이 고조되고, 교실 안에서의 이론 강의보다는 북한을 직접 방문하면서 체험하는 방식으로 통일교육의 다변화가 진행되었던 시기이다.

그러나 이러한 통일교육의 평화로운 분위기도 오래가지 못했다. 두 차례 진보정부 이후 등장한 이명박 정부는 이전 정부들을 ‘잃어버린 10년’으로 간주하고, 북한에 대해 압박과 제재의 대북정책을 추진함으로써 통일교육의 혼돈기(2010년대~2020년대 초반)가 도래하였다. 박근혜 정부 역시 전임자와 마찬가지로 북한에 대해 압박 정책을 추진하였다. 박근혜 대통령의 탄핵으로 등장한 문재인 정부에서는 평화공존과 공동 번영을 내세우면서 관여정책을 추진함으로써 김대중·노무현 정부의 평화공존 정책을 통일교육에서 실현하려고 노력하였다. 그러나 문재인 정부는 정권 재창출에 실패하여 국민의 힘 후보였던 윤석열 정부가 등장한 이후에는 또다시 압박과 제재를 강화하는 보수정부의 정책을 추진하면서 ‘힘을 통한 평화’를 강조하는 통일교육을 실행하였다. 이러한 압박의 수단으로 통일부가 『북한인권보고서』를 공개적으로 발간하였다.²¹⁾

윤석열 정부가 임기 절반을 채우고 탄핵되면서 이재명 정부가 등장하였다. 이재명 정부는 남북관계를 화해·협력으로 전환하고 평화로운 한반도, 호혜적 남북교류협력, 인도적 문제해결, 국민과 함께하는 한반도 평화·통일정책 추진, 한반도 평화경제 등 ‘평화 공존과 번영의 한반도’를 목표로 5개를 선정하였다.²²⁾ 123개 국정과제 가운데 통일교육 분야는 ‘국정 117’로 ‘국민과 함께하는 한반도 평화·통일정책 추진’으로 여기에는 사회적 대화 활성화로 대북·통일정책의 지속가능성을 제고하는 것과 국민합의에 기반한 평화·통일·민주시민교육 및 북한자료 대국민 공개 확대 등이 포함되었다. 이로써 2025년 5월에 등장한 이재명 정부는 통일교육의 새로운 방향을 모색하기 시작하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 남한의 통일교육은 보수정부와 진보정부에서 명칭은 물론 핵심 내용에서 확연한 차이를 보여주었다. 보수정부는 안보에, 진보정부는 평화를 강조하는 교육이 추진되었다. 명칭도 정부의 성격에 따라 변화되었다. 보수정부는 반공교육(이승만), 승공교육(박정희), 통일안보교육(전두환, 이명박, 박근혜, 윤석열) 등으로 불리면서 북한의 정치체제와 정권 비판에 초점을 두었으며, 남한의 이념과 체제의 정당성을 강조하였다. 반면 진보정부는 통일교육(김대중, 노무현), 평화·통일교육(문재인)으로 명칭을

21) 통일부 북한인권기록센터. 2023. 『2023 북한인권보고서』, 서울: 통일부; 통일부 북한인권기록센터. 2024. 『2024 북한인권보고서』 서울: 통일부. 참조.

22) 국정기획위원회. 2025. 『이재명 정부 국정운영 5개년 계획(안)』, 서울: 국정기획위원회, 16. 이러한 계획(안)은 2025년 8월 13일 국정과제로 설정하고, 정부 부처의 검토를 거쳐 8월 16일 국무회의에서 국정과제로 최종 확정하였다.

사용하면서 평화공존을 지향하는 통일교육에 중점을 두었다. 이 시기동안 남북한의 평화에 기초한 화해와 협력을 추구하였으며, 한반도에서 “평화는 한반도 통일에 있어 우선되어야 할 가치”로 강조하였다.²³⁾

2. 통일교육의 운영 현황

통일교육의 운영 현황은 국가 재정지원, 법·제도, 거버넌스 구축 상황 등을 중심으로 살펴보고자 하였다. 먼저 국가 재정지원 현황이다. 통일교육은 국고지원 속에서 다양하게 추진되고 있으며, 중앙정부는 통일부와 민주평화통일자문회의가 중심이고, 지방자치단체, 교육청 등을 통해서도 재정적 지원이 이루어지고 있다. 통일교육 민간단체들의 프로그램들은 대부분 국고의 지원을 통해 추진되고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 부분적으로는 민단단체 자체의 재정으로 추진되는 경우도 적지 않다. 통일교육의 재정이 정부(중앙정부 및 지방정부) 차원에서 추진된다고 하지만, 재정 규모는 넉넉한 편이 아니므로 통일교육이 내실있고 체계적으로 진행되기 위해서는 법·제도 개선을 통한 획기적인 재정 확충 방안을 마련할 필요가 있다. 대구·경북 지역의 경우 통일부가 약 1억 5천만원, 대구 교육청, 경북교육청 각각 약 2억원, 민주평통 대구 지역회의 9천만원 및 9개 지역협의회 약 1억원, 민주평통 경북 지역회의의 약 1억 5천만원, 22개 지역협의회 약 2억 2천만원 등 합계 11억 1천만원 정도이다. 1인당으로 환산해 보면 약 230원 정도에 지나지 않는다.²⁴⁾

둘째는 통일교육 관련한 법·제도 제정 실태이다. 통일교육을 실시할 수 있는 법적 근거는 1999년 2월 통일교육지원법 제정으로 법적 기반을 마련하였으나, 지방정부 차원에서 10여 년이 지난 이후에 조례가 제정되기 시작하였다. 지방정부 통일교육의 법적 근거는 정부·국회가 2009년 10월 통일교육지원법을 개정해 지역에서의 통일교육 활성화를 지방정부에 부과함으로써 가능해졌다. 이를 근거로 지방정부가 조례 제정을 추진하였고, 조례 제정을 통해 해당 지역의 시민단체 등에 재정적·행정적 지원이 가능하게 되었다. 광역시도의 경우 2011년부터 4월 경기도를 필두로 통일교육 관련 조례가 제정되기 시작해 2024년 12월 현재 대구, 충북, 인천을 제외한 14개 광역시도와 55개 기초 지방정부가 통일교육 관련 조례를 제정해 통일교육을 실시하고 있다.²⁵⁾

23) 통일부 통일교육원. 2019. 『평화·통일교육 방향과 관점』, 서울: 통일교육원, 11.

24) 통일교육의 재정규모 산정은 각 기관별 담당자와 전화로 문의한 결과이며, 민주평통의 경우 지역회의 관계자와의 인터뷰를 통해 얻은 정보를 바탕으로 재정 규모를 유추한 결과임을 밝혀 둔다.

25) 법제처 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/lsStmdTreePrint.do?efYd=20180914&lsiSeq=8797>(검색일: 2026.4.10.).

셋째는 통일교육의 거버넌스 구축 현황이다. 여기에서는 크게 시행 주체와 교육 대상 별로 분류해 살펴보고자 한다. 통일교육 시행 주체는 성격에 따라 공공부문과 민간부문으로 구분된다. 「통일교육지원법」 등에서 통일교육을 국가 및 지방정부의 책무로 규정하고 있으며, 필요시 지역통일교육센터(10개), 지역통일교육선도대학(2024년 8개 대학, 25년 1개 대학) 등과 같은 민간 기관을 지정하여 통일교육을 추진하고 있다. 공공부문 통일교육 시행 주체는 정부기관, 공공기관을 포함한 산하기관 등에서 통일교육을 시행하는 기관을 의미한다. 통일부, 교육부, 국립평화통일민주교육원(구통일교육원), 중앙 및 지방의 공무원 연수원, 각급학교, 민주평화통일자문회의 등이 여기에 해당된다. 민간부문 시행 주체는 통일교육협의회, 지역통일교육센터, 통일교육선도대학, 대학 부설 평생교육원, 직업훈련기관, 일반 기업연수원, 시민단체 등이 포함될 수 있다.

통일교육 대상은 초·중·고 학생 및 대학생을 대상으로 하는 학교통일교육, 일반 성인을 대상으로 하는 사회통일교육, 공무원과 공공기관 종사자들을 대상으로 하는 공공부문 통일교육 등으로 세분화할 수 있으며, <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 한국의 통일교육 체계

		교육시행주체	
		공공(부문)	민간(부문)
교육 대상	학교통일교육	교육부, 각급 일선 교육청 및 학교, 평화통일민주교육원, 민주평화통일자문회의	청소년단체, 대학부설평생교육원, 직업훈련기관
	일반 (공공부문)	통일부 평화통일민주교육원, 중앙공무원교육원, 지방행정연수원, 각 지자체인재개발원(서울시인재개발원, 경기도인재개발원 등)	통일교육센터 등
	일반 (사회일반)	평화통일민주교육원	통일교육협의회, 지역통일교육센터, 직업훈련기관, 일반기업체연수원 등

출처: 김진환. 2025. “지방자치단체 통일교육 실태와 발전 방안: 광역시·도를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제28권 제4호, 10.

3. 통일교육의 과제

통일교육이 지속가능하기 위해서는 명칭과 원칙, 주요 내용 등에 대한 국민적 합의가 중요하다. 보수 또는 진보정부의 성격에 따라 강조하는 중심 내용이 변화해 왔기 때문

에, 피교육자에게 혼돈을 안겨 주었던 점도 부인하기 어렵다. 예를 들면 한반도 평화를 만드는 방법으로 윤석열 정부에서는 ‘힘을 통한 평화’를 강조하면서 군사력으로 압도하려고 하였으나, 이재명 정부에서는 ‘E.N.D’[Exchange(교류), Normalization(관계 정상화), Denuclearization(비핵화)]를 통해 점진적으로 평화를 정착해 나가고자 하고 있다.

위와 같은 통일교육에서 보수와 진보진영의 대립을 완화하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 먼저, 지속가능한 통일교육의 콘텐츠에 합의가 필요하다. 위에서 설명한 바와 같이 정부의 교체에 따라 통일교육이 바이킹처럼 극단적으로 좌와 우로 치우치는 편향성을 방지하기 위해서는 남남대화를 통한 최소한의 통일교육의 원칙과 내용에 합의할 필요성이 있다. 이러한 사례는 서독의 1976년 ‘보이텔스바흐 합의’는 좋은 모델이다. 핵심은 ‘강압금지·논쟁성·행동지향’으로 여기에 응축되어 있다. 당시 서독의 좌파들은 ‘기성질서 비판’을 전면에 내걸었으나, 우파와 중도파의 ‘학생 중심’의 관점을 수용하면서 ‘최소한의 합의’에 도달할 수 있었다.²⁶⁾ 남한에 있어서도 통일교육에서 무엇을, 어떻게 가르칠 것인가에 대한 ‘최소한의 원칙과 합의’ 과정을 거쳐 지속가능한 통일교육을 실행함으로써 피교육자들에게 일관성이 있고 ‘학생과 시민’ 중심의 자기주도 학습이 가능한 틀을 만들어 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 통일교육에 소요되는 재정의 획기적인 증액이 필요하다. 통일교육의 재정 확충은 일반 국민들은 물론이고 MZ세대들의 통일인식 개선에 반드시 필요한 요소이다. 통일교육을 받고있는 연인원은 통일부 국립평화통일민주교육원을 통한 교육 인원 수, 민주평통을 통한 교육, 민족통일협의회 등 민간단체 등을 모두 합해도 1년 동안 국민의 1% 수준인 50만 명에 이르지 못하는 게 현실이다.²⁷⁾ 통일교육의 직접적인 수혜자를 현재보다 5배 이상 즉 250만 명에서 300만 정도로 확대해 나가야 통일의 이슈를 국민 속으로 확산하는 데 실효성이 있어 보인다.²⁸⁾

셋째, 평화·통일·민주시민교육의 개념 정립과 연관성을 이론에 바탕을 두고 체계화 해

26) 심성보 외. 2018. 『보이텔스바흐 합의와 민주시민교육』, 서울: 북멘토, 55-62.

27) 이러한 추정치는 2018년 국립통일교육원을 통해 교육한 총 인원수가 259,899명, 민주평화통일자문회의 같은 경우 자문위원 약 2만명이 4분기 동안 참여한 수는 연인원 약 8만 명에 참석율 약 70%를 적용하면 5만 6천여명, 민족통일협의회 연 2만여 명 등을 합해 보면 약 32만여 명, 기타 시민단체 등의 숫자를 합쳐도 50만명에는 이르지 못할 것으로 추산된다. 국립통일교육원의 숫자는 소성규. 2019. “『통일교육지원법』의 개정 방향”, 『법과 정책 연구』, 제19권 3호, 306에서 인용한 숫자이고, 민주평통과 민족통일협의회는 담당자의 의견을 들어서 작성한 숫자임을 밝혀둔다.

28) 서독의 연방정치교육센터와 주 정치교육센터, 그리고 수많은 민간 교육센터를 통해 매우 광범하게 정치교육이 진행되었으므로, 수백만 명에 이를 것으로 추산된다. 시민대학과 정치교육원이 전국에 1,000개에 달했다. 상세한 내용은 윤석만, “히틀러 이후 70년...독인인은 어떻게 가장 매력적인 국민 됐나”, 『중앙일보』 2017년 2월 16일. 참조.

나갈 필요가 있다. 관련하여 평화·통일·민주시민교육의 개념 정립, 통합추진 체계 구축, 교육과정, 콘텐츠 개발, 전문강사 양성 체계 등을 조속히 확립해 나가야 한다. 실제로 부분적이고 편파적이고 편향적인 지식으로 통일교육을 추진하고 있어서, 강사의 개인적인 철학과 지식으로 통합적인 역량있는 교육이 되기에는 한계가 있어 보인다. 특히 학교·지역사회·디지털 플랫폼을 통한 확산 방안 등을 변화하는 AI시대의 흐름에 맞도록 재구성할 필요가 있다.

넷째, 통일교육을 어떻게 효과적으로 확산할 것인가에 대한 체계적인 시스템 구축이 요구된다. 그동안의 통일교육이 이론적이고 추상적이라는 비판에 직면해 있으므로, 향후의 통일교육은 체험 가능하며, 피교육자들이 자율적으로 참여할 수 있는 공간 속에서 추진할 필요가 있다. 따라서 각 지역의 지리적 접근성을 고려해 한반도통일미래센터와 같은 기관을 권역별로 전국에 3~4개 신축함으로써 체험형 통일교육이 가능할 수 있도록 하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

IV. 민주시민교육의 정치동학과 현황

1. 민주시민교육의 정치동학

남한에서 민주시민교육에 관한 합의된 개념은 존재하지 않으며, 민주시민교육을 실행하는 기관과 조직에 따라 개념 정의를 달리하고 있다. 한국민주시민학회는 “국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 관한 객관적 지식을 갖추고, 정치적 상황을 올바르게 판단하고, 비판의식을 갖고 정치과정에 참여하여 책임지는 정치행위가 될 수 있도록 가정, 학교, 사회에서 습득하는 모든 과정”을 의미한다고 규정하고 있다.²⁹⁾ 반면 서울시는 “민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 행동으로 이어지도록 하는 교육”으로 정의한다.³⁰⁾ 선거연수원은 “국민이 주권자로서 책임있는 자세로 선거·정치과정에 능동적으로 참여할 수 있도록 민주적 가치와 지식·능력 등을 체계적이고 지속적으로 함양하는 학습을 말하며, 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적”으로 하고 있다.³¹⁾ 즉 민주시민교육

29) 한국민주시민학회. 1998. 『민주시민생활용어사전』, 서울, 민주시민학회, 128.

30) 서울시 민주시민교육 기본 조례(2014)

31) 선거연수원. 2016. 『민주시민교육의 이해』, 서울: 선거연수원, 1.

에 관해 각 단체와 기관들의 정체성에 따라 정치과정에 참여와 개인적 소양 교육, 선거에 능동적인 참여 등을 핵심 가치로 인식하고 있다.

남한의 민주시민교육은 다음과 같이 네 시기의 역사적 변천과정을 거쳐왔다고 볼 수 있다.³²⁾ 제1기(해방 후~1960년대 초반)는 미국식 민주주의에 한국적 민족주의 교육이념을 접목하려는 시도로부터 출발하였다. 한국전쟁 전후로는 반공교육을 강조하였으며, 국가에 대한 충성심을 강조함으로써 개인의 인권이나 민주적 시민성에는 관심을 두지 않았다. 또한 문맹퇴치를 위한 성인교육이 추진되었으나 민주시민교육이라고 할만한 내용은 부재한 시기였다.

민주시민교육의 제2기(1960년대 후반~1980년대 후반)는 2.28, 4.19 등으로 독재·부패정권을 타도하고 민주정부를 수립함으로써 민주시민교육의 새로운 전기를 마련하는 듯하였으나, 5.16 군사쿠데타로 권위주의 군사정권이 등장함으로써 물거품이 되었다.

민주시민교육의 제3기(1990년대 이후~2000년대 전반)는 1993년 문민정부 등장과 함께 민주주의 지평은 점차 확대되어 나왔던 시대 배경으로 국가 주도에서 시민중심으로 이동하였다. 이때부터 실질적인 민주시민교육이 추진되기 시작하였다고 평가할 수 있다.

민주시민교육의 제4기(2000년대 후반~현재)는 1998년 국민의 정부, 2003년 참여정부 등으로 이어지면서 민주시민교육은 점차로 안정적인 단계로 접어들었다. 그러나 진보정부는 시민사회와 친화성을 보였으나, 보수정부에서는 뉴라이트 등을 제외한 시민단체를 압박·퇴출하려는 시도들이 있었다. 따라서 남한사회에서 민주시민교육이 탄탄하게 공고화되기 위해서는 시민사회의 재정 자립과 정체성에 부합하는 콘텐츠를 생산할 수 있는 능력이 요구된다.

민주시민교육에서도 보수정부와 진보정부는 각각 시민단체 및 민주시민교육에 대해 다른 입장과 태도를 보여주었다.³³⁾ 보수정부는 사회문제를 개인적 자질 부족으로 인식하고 인성 및 개인적 품성을 추구하는 경향을 보여주었다. 이러한 사례는 이명박 정부에서 인성교육을 강조한 흐름과 박근혜 정부에서 ‘인성교육진흥법’으로 법제화 된 데서 잘 보여

32) 이와 같이 네 시기로 분류한 것은 심익섭. 2004. 『한국민주시민 교육론』, 서울: 엠-에드; 박상영, “한국 민주시민교육의 정치학: 보수·진보 진영의 학교 민주시민교육 정책 분석(2003~2020)”, 『시민교육연구』, 제52권 제3호 등을 참조하여 필자가 분류한 것이다.

33) 웨스트하이머와 카네는 민주사회를 위해서는 개인적으로 책임감 있는 시민, 참여적 시민, 정의 지향적 시민이 필요하다고 보았다. 여기서 보수진영은 개인의 책임성을 강조하여 인성에 초점을 두고, 진보진영에서는 공동체의 참여를 강조하는 참여적 시민교육에 초점을 두고 있다. 이에 대해서는 J. Westheimer & J. Kahne. 2004. What Kind of Citizen?: The Politics of Educating for Democracy, *American Educational Research Journal*, Vol.41, no.2, 239; 박상영. 2020. “한국민주시민교육의 정치학: 보수·진보 진영의 학교 민주시민교육 정책 분석(2003~2020)”, 『시민교육연구』, 제52권 3호, 20에서 재인용.

주었다. 한편, 진보정부들은 민주시민교육의 법·제도적인 장치들을 마련하기 위해 노력하였다. 그러나 현재까지 실현되지는 못하였다. 민주시민교육의 의제화는 참여정부에서 본격화 되었으며, 시민사회발전위원회를 설치해 시민단체의 자체적 시민교육이 가능한 기초를 형성하려고 노력하였다. 문재인 정부에서도 ‘시민사회 활성화와 공익 활동 증진을 위한 대통령령’을 제정해 민주시민교육의 확대를 도모하였다.³⁴⁾

2. 민주시민교육의 운영 현황

민주시민교육의 운영 현황을 국가 재정지원, 법·제도, 거버넌스 체계 구축 실태 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저, 국가 재정지원 현황에서 살펴보면 정부의 성격에 따라 큰 편차를 보여주고 있다. 민주시민교육은 국고지원 속에서 다양하게 추진되고 있으며, 학교의 공교육을 중심으로 국회 의정연수원, 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원, 지방자치단체, 민주화운동기념사업회와 같은 공공기관 등을 중심으로 이루어지고 있다.

민주시민교육은 김대중·노무현 정부에서 비영리민간단체지원법에 근거하여 지원하였으며, 이를 계기로 민주시민교육 활동이 활발해졌고, 학교 민주시민교육은 교육자치의 실현으로 개별 시도 교육청에서 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 민주시민교육의 재정은 진보와 보수정부에 따라 시민사회단체에 대한 지원에서 큰 편차를 보여주었다. 예를 들면 2021년 문재인 정부 시기 교육부의 시민 관련 사업 예산이 약 42억이었으나 윤석열 정부의 2024년도 예산은 10억, 2025년도에는 6억으로 크게 감소하였다.³⁵⁾ 예산의 감소는 해당 정부의 지원 의지와 열정이 약화되었음을 의미한다. 따라서 보수정부는 민주시민교육 분야에 진보정부와 비교할 때 관심이 줄어들었다고 할 수 있다.

둘째, 법·제도 현황은 한마디로 갈 길이 멀다고 할 수 있다. 민주시민교육지원법은 15대 국회 때인 1997년 10월부터 제22대 국회 때인 2025년 3월까지 약 28년 동안 14건 발의되었으나 통과되지 못하고 있다.³⁶⁾ 민주시민교육을 담당하는 민주시민교육원 혹은 선거정치교육원을 어느 기관에 설치할 것인가를 두고 합의점을 찾지 못한 게 가장 큰 원인이다. 민주시민교육지원 관련 조례 제정 현황은 2025년 9월 현재 81개(광역시 12, 기초 55개, 교육청 14개)이며, 구체적으로는 다음과 같다.³⁷⁾ 광역시도 12개(서울시, 부산시,

34) 윤석열 정부는 민간단체의 활동을 축소하려는 의도에서 이 규정을 폐지하였다.

35) 윤두현. “민주시민교육 예산은 5년새 42억원→6억원 ‘깡통’”, 『교육플러스』 2025년 4월 24일.

36) 민주시민교육 지원법 발의 현황은 국회의안정보시스템 참조.

37) 법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1274825>(검색일: 2026. 2.18.).

광주시, 대전시, 인천시, 세종시, 경기도, 강원도, 전남, 전북, 충남, 충북 등)이며, 교육청 14개(서울시교육청, 부산시교육청, 광주시교육청, 인천시교육청, 세종시교육청, 경기도교육청, 강원도교육청, 경남도교육청, 경북도교육청, 전남도교육청, 전북도교육청, 충청도교육청, 충북도교육청, 제주도교육청 등)가 조례를 제정하고 있는 현실이다. 반면 기초 지자체는 55개(경기 가평 등)에 지나지 않는다. 심지어 민주시민교육 관련 조례를 폐지하는 교육청과 광역지자체도 등장하는 현실은 민주시민교육의 앞날이 순탄치 않을 것임을 보여주는 사례이다.³⁸⁾

셋째는 거버넌스 구축 실태이다. 민주시민교육의 대표적인 사례는 학교교육과 평생교육의 과정으로 추진되었다. 학교교육에서의 민주시민교육은 정부-교육청-학교-시민단체 등이 어우러져 추진하는 경향을 보여주었다. 이러한 경향은 진보교육감이 등장하면서 나타나는 현상으로 2014년 서울교육청이 ‘민주시민교육과’를 신설하고, 한국 최초로 ‘서울 특별시민주시민교육에 대한 조례’를 제정한 바 있다. 평생교육은 지역사회를 터전으로 민주시민교육의 확장을 모색하면서 일상과 학습을 연결하는 모델이다. 포럼과 토론회, 워크숍, 세미나, 심포지움 등을 개최하여 민주주의와 인권, 평화와 환경(생태) 등 다양한 주제를 가지고 진행해 왔다. 여기에는 경기도 수원시의 ‘누구나 학교’, 서울시 은평구의 ‘숨은 고수 교실’, 경기도 광명시의 ‘느슨한 학교’ 등이 대표적 사례들이다. 정부 기관 또는 공공기관으로 국회의정연수원, 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원, 지방자치단체, 민주화운동기념사업회 등이 시민단체 등과 연계하여 각종 사업을 추진하였다.

3. 민주시민교육의 과제

민주시민교육이 지속 가능하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 과제를 안고 있다. 먼저, 법·제도적인 장치 마련이 전제되어야 하므로 법 제정을 서둘러야 한다. 민주시민교육지원법(안) 발의 및 국회 통과는 민주시민교육에 대한 정부 및 지자체 차원의 재정지원을 위한 필요조건이다. 이 법에 근거하여 민주시민교육에 대한 명확한 책임 부처가 정해짐으로써 교육의 효율성을 제고하고, 지자체 등의 관심을 유도하기 위한 방안이 마련될 수 있다. 아울러 법 제정을 계기로 민주시민교육에 관한 진보와 보수진영 간의 최소한의 합의 마련도 남남갈등 예방 차원에서 필요한 사항이다.

둘째, 민주시민교육을 평화교육·통일교육 등과의 관련 속에서 종합적인 틀을 구축해

38) 2023년부터 2024년 총 4건의 조례 폐지를 단행하였다. 대전시교육청(23.2), 울산시(23.5), 울산시교육청(23.7), 경남도(24.9) 등이다. 폐지 사유는 교육의 정치적 중립성 훼손과 정치적 편향성을 이유로 들었다.

야 한다. 여기에는 개념 정립, 통합적 추진체계 구축, 교육과정, 콘텐츠 개발, 전문강사 양성 등이 핵심으로 고려되어야 한다. 학교·지역사회·디지털 플랫폼을 통한 확산 방안 등을 새로운 인터넷 환경을 고려하여 실효적인 교육프로그램을 만들어 나가는 과제도 안고 있다.

셋째, 민주시민교육의 실효적인 메타거버넌스를 만들어야 한다. 정부-지자체(교육청)-초·중·고 학교 - 시민단체 - 대학 등이 핵심 행위자들이다. 여기서 특히 중요한 것은 민간의 주도성이다. 왜냐하면 그동안 정부의 주도성으로 인해 민간이 객관화·대상화 됨으로써 수동적으로 참여하는 결과를 가져오게 되었으며, 민주시민교육이 활성화에 저해 요인으로 작용하였기 때문이다.

V. 평화통일교육의 실효적 개선 방안

평화통일교육의 실효적 개선 방안은 앞의 II장, III장, IV장에서 과제로 제시한 내용을 중심으로 종합적으로 제시하고자 한다.

1. 남남대화를 위한 사회적 대화 추진 방안

남남대화로 평화통일교육을 둘러싼 갈등을 완화시키고, 교육의 효율성을 높여 나아가 국민이 수용 가능한 교육의 토대를 만들 수 있다. 남남대화를 통해 보수 진영과 진보 진영은 상대방부터 ‘발상의 전환’과 ‘접근 방식의 변화’의 필요성을 느껴 차이와 다름에 대한 이해의 계기를 마련해 나갈 수 있다. 남한사회의 갈등 가운데 국민들이 가장 심각하다고 생각하는 것은 진보와 보수 사이의 정치적 갈등으로 나타났다.³⁹⁾ 따라서 이념갈등을 완화해 나가지 않으면 경제분야에도 큰 영향을 끼치므로 국민의 삶의 질 개선을 위해서도 이념 갈등 치유는 반드시 필요한 요소이다.⁴⁰⁾ 서독의 보이텔스바흐 협약이 약 10여 년 걸쳐서 ‘최소한의 합의’를 도출해 낸 것처럼, 남한사회에서도 평화통일교육에 대한 최소한의 합의를 ‘사회적 대화’를 통해 만들어 나가고, 이는 중장기적 관점 속에서 단계적으로 추진해야 한다.⁴¹⁾

39) 서한기, “국민 92% ‘사회적 갈등 중 진보·보수 간 정치적 갈등 가장 심각’”, 『연합뉴스』 2025년 2월 5일.

40) 김희래, “이념갈등에 연간 60조원 날아간다”, 『조선일보』 2025년 1월 13일.

41) 보이텔스 바흐 합의의 도출 과정에 대해서는 심성보 외, 2020. 『보이텔스바흐 합의와 민주시민교육』, 서울: 북멘토, 82-86.

사회적 대화를 위한 추진 방법으로는 다음과 같은 점들을 고려해 추진해야 한다. 할 필요가 있다. 먼저, 지난 2018~2020년 동안 추진되었던 ‘통일국민협약’ 도출을 위한 사회적 대화의 실패에서 교훈을 얻어야 한다. 당시 실패 원인으로는 의제 선정의 주도성, 결과에 치중, 운영 주체의 전문성과 자율성, 가지 수가 너무 많은 의제, 결과 활용의 계획성 등에서 많은 문제를 야기하였다. 앞으로 진행할 사회적 대화는 민간 주도로 추진하되, 정부는 재정지원을 담당하고 충분한 시간을 두고 대표자 선정, 국민에 의한 의제 선정(최소주의적 접근), 운영주체의 투명성·전문성·중립성·소통 능력 등이 담보된 상태에서 출발해야 한다. 사회적 대화는 준비단계 - 설계단계 - 공론화 단계 - 결과 도출 및 활용 단계 등으로 나누고 각 단계별 주요 내용⁴²⁾을 도출하여 중간 점검을 거치면서 진행해 나가야 보수와 진보가 동의하는 합의가 가능할 것이다.

2. 평화통일교육 재정 확대 방안

평화통일교육 내실화를 위한 재정적인 뒷받침은 필수조건이므로, 현재의 재정규모를 크게 확대할 필요가 있다. 1999년 서독의 연방정치교육본부의 예산은 7,690만 마르크(한화로 약 461억원)이었으며, 16개 주에 편성되어 있던 주정치교육본부의 예산은 연방정치교육본부와는 관계없이 주별로 별도 편성되어 있었다. 가장 작은 주인 잘란트 주가 약 80만마르크(한화 약 4억 8천만원)였으며, 가장 큰 주인 바이에른 주의 경우는 1천만 마르크(한화 약 60억원)에 이를 정도였다.⁴³⁾ 이는 남한의 1999년 통일교육원 예산은 74억 9,281만원⁴⁴⁾으로 약 6배의 차이를 나타내고 있다. 따라서 평화통일교육 분야의 재정확보는 내실있는 교육을 위해 반드시 필요한 선결 요건으로 인식해야 한다.

평화통일교육을 위한 재정 확대는 다각도로 추진해 나갈 필요성이 있으며, 여기에는 단기, 중장기적 접근이 필요하다. 단기적으로는 남북관계 경색으로 사용되지 않은 남북협력기금을 활용하는 방안이 가장 실효성이 높은 것으로 평가된다. 남북협력민간단체협의회 등 민간단체에서도 남북협력기금법의 개정을 통해 ‘한국 내 평화통일기반조성’ 목적으로 사용할 수 있도록 개정 운동을 펼치고 있다.⁴⁵⁾ 중장기적으로는 통일부가 국립평화통일민주교육원의 예산과 인력 확대, 편제 조정 등을 위해 기재부 및 행안부 등을 설득해

42) 권숙도. 2021. “통일국민협약을 통해 본 ‘사회적 대화’의 발전 방향 연구”, 『국가정책연구』, 제35권 제2호, 106.

43) 김창환. 2001. 『독일의 정치교육제도와 운영 실태』, 서울: 통일부, 46.

44) 통일부 내부 자료.

45) 이승현, “민주평통, 남북교류협력재단, 남북협력기금 어떻게 바꿀 것인가?”, 『통일뉴스』 2025년 9월 1일.

나가야 한다.⁴⁶⁾

3. 평화통일교육은 평화교육·통일교육·민주시민교육의 통합적 추진 방안

평화통일교육의 세 영역은 상호 보완적이며 중첩적이고 연결되어 있으므로, 통합적으로 실시하는 방안을 모색해 나가야 한다. 지금까지 논의는 ‘평화교육 우선론’⁴⁷⁾, ‘통일교육 우선론’⁴⁸⁾, ‘민주시민교육우선론’⁴⁹⁾ 등이 대두되기도 하였다. 반면, 특정 영역이 우선하거나 중요시되어야 하는 것이 아니라 상호보완적이고 수평적인 관계로 파악할 필요가 있다. 세 영역 사이에 통합적이고 상호보완적이라는 의미는 평화를 유지·발전시키고, 통일의 미래를 포함하여 남북관계의 형태를 자신과 연계하여 사고하며, 상대를 포용하고 관용하는 자세로 수용하는 태도를 갖도록 돕는 교육이어야 함을 뜻한다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 3>과 같이 나타낼 수 있다.

평화통일교육은 평화교육·통일교육·민주시민교육의 통합적 모델을 구축해 나가야 하며, 관련하여 세 영역이 상호 연관되어 있는 개념 정립도 중요하다. 평화교육에서 ‘평화’는 보편성을 갖지만, ‘분단의 평화적 관리’는 분단의 논리로 기능할 수 있으므로, 가장 확실한 평화의 길은 ‘통일’에 있음을 강조할 때 설득력이 높아질 것이다. 통일교육이 통일을 실현하기 위한 과정과 통일 이후 국가 생활에서 국민에게 요청되는 가치관 함양이 목표라면, 민주시민교육은 분단 상황으로 인해 구성원 개인들이 시민으로 성장할 수 있는 기회 박탈 상황 극복, 민주주의적 가치관, 지식, 능력을 키우는 교육을 말한다. 평화교육은 갈등과 공격성 등 비평화적 요소를 평화적으로 해결하는 능력을 함양하는 것이고, 민주주의 교육은 비판적 사고와 창의성, 문제해결 능력을 기르는 교육으로 정의할 수 있다. 따라서 세 영역 사이에는 상호 보완성이 있으며, 각 영역은 어느 것 하나 빠져서는 안

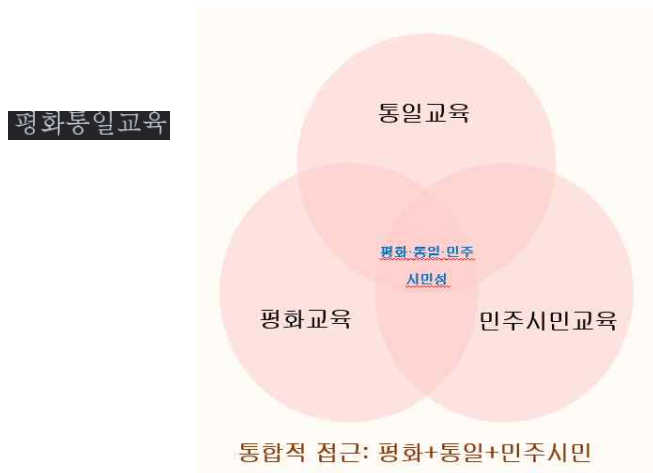
46) 통일부의 편제 조정에는 외교부 산하의 국립외교원 등과의 균형 차원에서 국립평화통일민주교육원 원장의 차관급으로 격상하는 방안을 포함해 다각적인 조직 확대를 검토할 필요가 있다.

47) 이들의 논리는 보편가치인 평화를, 특수가치인 통일보다 우선시하는 경향을 보여주었다. 대표적으로는 문아영 외. 2019. 『분단체제를 살아내며 넘나드는 탈분단 평화교육』, 서울: 피스모모, 45; 이슬기. 2019. “평화·통일교육의 방향 모색: 탈분단 담론을 중심으로”, 『한국도덕윤리교육학회 학술대회 자료집』, 585; 장은주. 2020. “한반도 평화교육: 한반도 평화체제를 위한 교육적 준비”, 『동서철학연구』, 95권, 585.

48) 대표적인 학자로는 김성민, 박영규, 안승대 등을 꼽을 수 있으며, “통일은 민족적 리비도의 부활과 활력을 되찾는 길”로 인식하고 있다. 김성민 외. 2011. “인문학적 통일담론과 통일인문학-통일페러다임에 대한 시론적 모색”, 『철학연구』, 제92호, 161; 안승대는 통일교육으로서 평화교육의 의의를 강조하고 있음, 안승대. 2013. “통일교육으로서의 평화교육에 관한 연구” 『통일교육연구』, 제10권 1호 등이 있음.

49) 민주시민교육의 하위범주로 통일교육을 규정하는 입장이다. 여기에는 김도태. 1999. “통일과 민주시민교육”, 『정치문화와 민주시민교육』 전득주 외), 서울: 유흥출판사; 심성보. 2011. 『인간과 사회진보를 위한 민주시민교육』, 서울: 살림터; 허영식. 2000. “민주시민교육과 통일교육의 균형적 발전방향”, 『민주시민교육논총』, 제5권, 등을 참조할 것.

되는 내용들을 갖고 있다.



〈그림 3〉 평화통일교육의 통합적 접근의 모형

4. 북한 자료 접근성 제고 방안

분단국가의 특수성으로 인해 북한 자료에 대해 남한에서 인터넷을 활용한 접근은 허용되지 않는다. 인터넷을 우회로 경유하여 접근하는 방법도 있으나 비용과 접근에 제한적일 수밖에 없다. 북한 자료의 정보 차단은 수요자 중심의 학습, 문제 기반 학습을 불가능하게 할 뿐만 아니라 국민의 알 권리 보장 차원에서도 바람직한 경우는 아니다. 최근 일반들이나 학생들이 AI를 활용하여 북한 자료를 검색하는 경우가 많아지는 추세인데, 축적된 정보의 부족으로 AI가 부정확한 정보를 제공하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

북한자료 접근 확대는 단계적·점진적으로 추진할 필요가 있으며, 법·제도 개선과 부처간 업무의 조정을 통한 자료 접근성 제고 방안이 핵심으로 고려될 수 있다. 법·제도적인 개선은 국가보안법 7조의 ‘찬양·고무 등’ 행위를 처벌하는 조항의 개정과, 방송미디어통신위원회 통신심소위원회 등이 북한사이트 접속을 차단하는 기능과 역할을 수행하고 있으므로 중장기적으로는 이에 대한 실효성을 검토해 나갈 필요성이 있다. 일반인들이 통일부의 특수자료실을 이용하려고 할 경우 ‘특수자료취급인가증’을 국정원으로부터 사전에 발급받아야 하는 절차를 거쳐야 한다. 발급 시간과 절차가 복잡한 현실은 부처별 업무 조정으로 ‘특수자료취급인가증’ 발급은 통일부가 담당하고, 통일부는 대학 도서관, 특수자료취급인가증을 소유한 연구소 등과는 MOU를 체결하여 온라인으로 자료 접근 권한

을 부여함으로써 지역에서도 특수자료실을 이용할 수 있도록 개선해 나갈 필요가 있다. 다음 단계로 통일부가 보유하고 있는 북한 학술 잡지 등으로 범위를 확대하고, 이후에는 학생·연구자 등에게 북한 사이트 접속 권한 부여 순으로 추진해 나가면 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 보인다.

5. 평화통일교육 거버넌스 체계 및 법·제도 개선 방안

지역사회 평화통일교육 거버넌스 구축을 체계화해야 한다. 지역별로 특성화된 평화통일교육 사업을 발굴하기 위한 지역통일교육센터-시민사회-지자체-정부기관과의 협업체를 구성하여 협력을 강화해야 한다. 통일교육지원법은 제정되어 있으나, 평화교육지원법(가칭)과 민주시민교육지원법(가칭)은 미제정 상태이므로 안정적인 재정지원과 시민단체의 육성 등이 진행되기 위해서는 법 제정이 선행되어야 한다.

평화통일교육 거버넌스 체계 및 법·제도 개선 방안은 통일교육에서 정부의 ‘메타거버넌스’적 역할로 통일교육의 다양한 주체들의 주체성과 자율성 제고, 국민들의 신뢰 회복, 통일교육의 사회적 합의 등에서 유리한 기능을 할 것으로 예상된다. 통일교육 지원법은 “통일교육에 관한 지원법으로서의 성격”을 지니므로 11조의 “수사기관 등에 고발하여야 한다”는 처벌 조항은 삭제 등 개정이 필요하다.⁵⁰⁾

평화교육지원법, 민주시민교육지원법 등의 제정을 통해 안정적인 평화통일교육 기반 확충과 교육의 목적과 내용 등에서 구체적이고 명확한 체계를 구축해야 한다. 대학생 통일교육을 강화하기 위한 조치로 현재 전국 10개 대학에서 통일교육선도대학을 운영하고 있으나 지원이 중단될 경우 지속하기 어려운 점 등으로 고려하여 지역에서 북한·통일 관련 학부 및 대학원을 신설하는 경우 지원하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

Ⅵ. 결론

남북한 분단이 80년 넘게 이어져 오면서 통일의식이 점차 약화되는 추세이다. 특히 MZ세대에서는 이러한 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 평화통일교육에 대한 새로운 패러다임 전환으로 새로운 전기를 마련해 나가야 할 때이다. 그럼에도 불구하고 그동안

50) 통일교육지원법 개정 관련해서는 소성규. 2019. “통일교육 지원법의 개정 방향”, 『법과 정책연구』, 제19집 제3호를 참조할 것.

평화통일교육 부문에서 보수 대 진보진영은 대립적인 모습을 보여주었다. 평화교육·통일교육·민주시민교육 세 영역에서 보수진영은 ‘소극적 평화’에 집중해 ‘전쟁없는 상태’를 이루기 위해 ‘힘’을 길러야 하고, 통일교육에서는 ‘안보’를 강조하였으며, 민주시민교육에서는 개인의 보수적 가치, 태도 등을 강조하는 모습을 보였다. 진보진영은 평화교육에서 ‘적극적 평화’를 앞세우면서 일상에서의 반평화적인 차별과 경계를 없애고 남북한 사이에도 화해와 협력을 강조하였다. 통일교육에서는 평화를 강조하고, 민주시민교육에서도 민주주의의 가치, 소양, 지식 등을 중요한 요소로 받아들이고 있다.

위와 같은 양 진영 사이의 갈등 요인을 해소하고, 향후 보다 실효적인 평화통일교육을 위해서는 다양한 조치들을 해결방안으로 제시하였다. 먼저, 남남대화를 위한 사회적 대화의 필요성을 제안하였다. 이를 위해서는 지난 문재인 정부 당시의 ‘통일국민협약’ 과정을 성찰하고, 준비단계-설계단계-공론화 단계-결과 도출 단계 등에서 각 단계별 주요 합의 내용을 도출하여 중간 점검을 거치면서 진행해 나가야 함을 제안하였다.

평화통일교육의 재정 확립을 위해서는 남북협력기금법의 개정을 통해 ‘평화통일기반조성’에 기금을 사용할 수 있도록 개정할 필요가 있음을 주장하였으며, 이후에는 실질적으로 국립평화통일민주교육원의 예산과 인력을 확대해 나가야 함을 강조하였다. 평화통일교육은 세 영역(평화교육·통일교육·민주시민교육)에서 통합적 교육을 실행할 필요가 있으며, 상호 보완적 관계성을 갖고 있음을 설명하였다.

북한자료 개방도 필요함을 제시하였다. 북한자료는 MZ세대는 물론 일반 국민들의 알권리와 학습권 차원에서 개방할 필요가 있으며, 단계적으로 확대해 부작용을 최소화해 나갈 필요가 있음을 역설하였다.

평화통일교육 거버넌스 및 법·제도 개선에서는 메타거버넌스 체계 확립을 제안하였으며, 이 과정에서 민간이 중심이고 정부는 조력자로서의 역할을 수행해야 한다고 주장하였다. 이와 함께 통일교육지원법의 개정 및 평화교육지원법(가칭), 민주시민교육법(가칭) 제정의 필요성을 강조하였다.

평화통일교육 정책에서 무엇보다 중요한 것은 교육의 다양한 공급자와 수요자들의 요구를 수용할 수 있는 체계를 확립해 나가는 것이다. 평화통일교육 인프라 구축도 변화하는 시대 상황을 고려하여 체험과 참여가 가능한 ‘한반도통일미래센터’ 정도의 규모가 되는 교육시설을 권역별로 설립하는 방안을 적극 검토를 제안하였다. 센터의 설립은 접근성 등을 고려해 전국적으로 3~4개 설립을 목표로 연차적으로 통일부·광역(기초) 지자체 등을 중심으로 적극 노력할 때임을 역설하였다.

참고문헌

- 국정기획위원회. 2025. 『이재명 정부 국정운영 5대년 계획(안)』, 서울: 국정기획위원회.
- 권숙도. 2021. “통일국민협약을 통해 본 ‘사회적 대화’의 발전 방향 연구”, 『국가정책연구』, 제35권 제2호.
- 김도태. 1999. “통일과 민주시민교육”, 『정치문화와 민주시민교육』 전득주 외), 서울: 유희출판사.
- 김범수 외. 2025. 『2025 통일외식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 김성민 외. 2011. “인문학적 통일담론과 통일인문학-통일패러다임에 대한 시론적 모색”, 『철학연구』, 제 92호.
- 김진환. 2025. “지방자치단체 통일교육 실태와 발전 방안: 광역시·도를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제 28권 제4호.
- 김창환. 2001. 『독일의 정치교육제도와 운영 실태』, 서울: 통일부.
- 모니샤 바자즈. 2022. 『평화교육: 과거, 현재, 그리고 미래를 말하다』 (권순정 외 역), 서울: 살림터.
- 문아영 외. 2019. 『분단체제를 살아내며 넘나드는 탈분단 평화교육』, 서울: 피스모모.
- 박상영. 2020. “한국민주시민교육의정치학: 보수·진보 진영의 학교 민주시민교육 정책 분석(2003~2020)”, 『시민교육연구』, 제52권 3호.
- 박정현. 2025. “대학생들의 북한이탈주민에 대한 학교교육 경험이 북한이탈주민 인식에 미치는 영향에 관한 연구”, 『지역사회 현안과 담론』, 제24권 1호.
- 소성규. 2019. “「통일교육지원법」의 개정 방향”, 『법과 정책연구』, 제19권 3호.
- 선거연수원. 2016. 『민주시민교육의 이해』, 서울: 선거연수원.
- 심정보 외. 2018. 『보이텔스바흐 합의와 민주시민교육』, 서울: 북멘토.
- 심익섭. 2004. 『한국민주시민 교육론』, 서울: 엠-에드; 박상영, “한국 민주시민교육의 정치학: 보수·진보 진영의 학교 민주시민교육 정책 분석(2003~2020)”, 『시민교육연구』, 제52권 제3호.
- 안승대. 2013. “통일교육으로서의 평화교육에 관한 연구”, 『통일교육연구』, 제10권.
- 요한 갈통. 2000. 『평화적 수단에 의한 평화』 (강종일 외 역), 서울: 들녘.
- 이슬기. 2019. “평화·통일교육의 방향 모색: 탈분단 담론을 중심으로”, 『한국도덕윤리교육학회 학술대회 자료집』.
- 장은주. 2020. “한반도 평화교육: 한반도 평화체제를 위한 교육적 준비”, 『동서철학연구』, 95권.
- 정지수 외. 2020. “평화교육 연구동향 분석:2000년~2020년 국내 학술지 논문을 대상으로”, 『인격교육』, 제4권 제3호.
- 조정아. 2007. “통일교육의 쟁점과 과제”, 『통일정책연구』, 제16권 2호.
- 조정아 외. 2019. 『평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로』, 서울: 통일연구원.
- 통일부. 1994. 『통일백서』, 서울: 통일부.
- 통일부 북한인권기록센터. 2023. 『2023 북한인권보고서』, 서울: 통일부.
- _____. 2024. 『2024 북한인권보고서』, 서울: 통일부.
- 통일부 통일교육원. 2019. 『평화·통일교육 방향과 관점』, 서울: 통일교육원.
- 한국민주시민학회. 1998. 『민주시민생활용어사전』, 서울, 민주시민학회.
- 한만길. 2001. 『통일교육의 이론과 실천』, 서울: 교육과학사.
- 허영식. 2000. “민주시민교육과 통일교육의 균형적 발전방향”, 『민주시민교육논총』, 제5권.
- J. Westheimer & J. Kahne. 2004. What Kind of Citizen?: The Politics of Educating for Democracy, *American Educational Research Journal*, Vol.41, no.2.

- 김희래. “이념갈등에 연간 60조원 날아간다”, 『조선일보』 2025년 1월 13일.
- 대한민국 정책브리핑. 2024. “윤 대통령 ‘우리의 힘 키우는 것이 평화지키는 유일한 길’”, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148934576&pWise=mSub&pWiseSub=B7#policyNews>(검색일: 2025.11.30.).
- 법제처 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/lSStmdTreePrint.do?efYd=20180914&lsiSeq=8797>(검색일: 2026.4.10.).
- 서한기, “국민 92% ‘사회적 갈등 중 진보·보수 간 정치적 갈등 가장 심각’”, 『연합뉴스』 2025년 2월 5일.
- 윤두현. “민주시민교육 예산은 5년새 42억원→6억원 ‘깡통’”, 『교육플러스』 2025년 4월 24일.
- 윤석만, “히틀러 이후 70년...독인인은 어떻게 가장 매력적인 국민 됐나”, 『중앙일보』 2017년 2월 16일.
- 이승현, “민주평통, 남북교류협력재단, 남북협력기금 어떻게 바꿀 것인가?”, 『통일뉴스』 2025년 9월 1일.
- 지방법규정보시스템. <https://www.elis.go.kr/main/totSrchrList?ctpvCd=&sggCd=&curPage=1&srchKwd=%ED%8F%89%ED%99%94%EA%B5%90%EC%9C%A1>(검색일: 2025.9.15.).

【 Abstract 】

Exploring the Political Dynamics and Effective Directions
of Peace and Unification Education

Kim, JungSoo

Peace unification education has varied in nature and emphasis depending on the administration. Conservative governments placed primary emphasis on anti-communist education, the eradication of communism, and victory over communism, while progressive governments pursued policies that prioritized reconciliation, cooperation, and peaceful coexistence.

The purpose of this paper is to examine the history of peace unification education and to propose principles, content, and a framework for such education that can be agreed upon by both progressives and conservatives.

As policy alternatives, this paper suggests the necessity of social dialogue, increased funding for peace unification education, enhanced accessibility to North Korean materials, and the establishment of governance for peace unification education.

Key Words : Peace Unification Education, Peace Education, Unification Education,
Democratic Citizenship Education, Political Dynamics