

2014년 제1차 육아선진화 포럼

▶ 통일 대비 육아지원 방향 및 정책 과제

- 일시 | 2014. 5. 16.(금) 14:00~17:00
- 장소 | 대한상공회의소 중회의실 B



2014년 제1차 육아선진화 포럼

- 통일 대비 육아지원 방향 및 정책 과제

Program

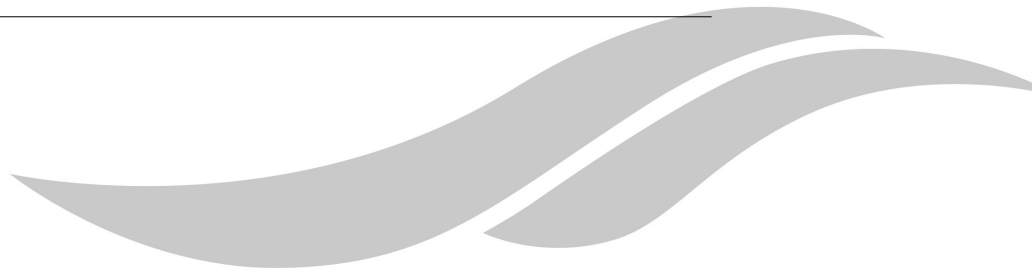
13:30~14:00	등록
14:00~14:10	개회 사회 이미지화 (육아정책연구소 기획경영실장) 국민의례 인사말 이영 (육아정책연구소장)
14:10~14:40	발표 1 통일을 준비하는 남북한 교육통합의 과제 / 한만길 (한국교육개발원 석좌연구위원)
14:40~15:10	발표 2 통일 대비 영유아 교육·보육 통합 방안 모색 / 이윤진 (육아정책연구소 연구위원)
15:10~15:30	휴식
15:30~16:30	토론 한부영 (한국지방행정연구원 선임연구위원) 양옥승 (덕성여자대학교 유아교육과 교수) 김석향 (이화여자대학교 북한학과 교수) 강일규 (한국직업능력개발원 부원장) 최민수 (광주대학교 유아교육과 교수) 신효숙 (북한이탈주민지원재단 기획연구팀장)
16:30~16:45	질의응답 및 종합토론
16:45	폐회

2014년 제1차 육아선진화 포럼

- 통일 대비 육아지원 방향 및 정책 과제

Contents

발표 1 통일을 준비하는 남북한 교육통합의 과제	5
/ 한만길 (한국교육개발원 석좌연구위원)	
발표 2 통일 대비 영유아 교육·보육 통합 방안 모색	23
/ 이윤진 (육아정책연구소 연구위원)	
토론	57
한부영 (한국지방행정연구원 선임연구위원)	59
양옥승 (덕성여자대학교 유아교육과 교수)	63
김석향 (이화여자대학교 북한학과 교수)	67
강일규 (한국직업능력개발원 부원장)	70
최민수 (광주대학교 유아교육과 교수)	73
신효숙 (북한이탈주민지원재단 기획연구팀장)	79



발표 1



통일을 준비하는 남북한 교육통합의 과제

한만길 (한국교육개발원 석좌연구위원)

통일을 준비하는 남북한 교육통합의 과제

한만길 | 한국교육개발원 석좌연구위원

1 서론¹⁾

박근혜 대통령의 ‘통일은 대박입니다’ 발언이 통일에 대한 새로운 관심을 불러 일으키고 있다. 이를 계기로 박대통령은 독일 방문 중에 드레스덴 연설을 통하여 대북제안과 남북협력 방안을 제안하였다. 여기에는 인도적 문제 해결, 민생 인프라 구축, 그리고 민족동질성 회복을 위한 방안을 담고 있다. 이러한 제안은 남북교류와 협력을 활성화하는 데 보다 구체적인 내용을 담고 있다는 점에서 나름대로 의의가 있다. 무엇보다도 점진적인 남북 교류협력을 통하여 평화통일을 이룬다는 접근이라는 점에서 바람직하다.

현재 상황에서 남북간의 교류협력을 통하여 평화를 실현하는 것이 중요하다는 점을 강조할 필요가 있다. 박대통령은 세 가지 제안 가운데에는 남북 주민간 동질성 회복에 관한 내용이 있다. 이것은 남북한의 언어와 문화, 생활양식이 달라지고 있기 때문에 진정한 소통과 통합을 위해서 가치관과 사고방식의 차이를 줄여야 한다는 것이다. 이를 위해서 남북한 주민들이 자주 만날 수 있는 기회를 만들어야 한다는 점을 강조하였다. 그리하여 민간 접촉이 확대될 수 있는 역사 연구와 보전, 문화예술, 스포츠 교류 등을 장려하고자 하였다. 무엇보다도 장기적으로 통일 한반도의 성장동력이 될 미래세대를 가르치고 인재를 키우기 위해서 교육프로그램의 공동개발을 제안하였다.

그러나 현재 남북관계는 교류협력을 논의할 만큼 안정되지 못하고 있으며, 어느 때보다도 갈등과 대립 상황이 지속되고 있다는 점에서 우려가 되고 있다. 북한은 박대통령의 실명을 거론하면서 비난하고 있으며 대규모 포격훈련을 감행하고 4차 핵실험까지 거론하며 위협하고 있다. 남한 역시 대규모 한미 군사훈련을 진행하면서 북한을 정치군사적으로 압박하고 있다. 북한에 대한 5·24경제제재조치 해제, 또는 금강산 관광 재개 등 관계개선에 소극적 태도를 보이고 있다. 이에 대해 중국은 지난 4월 15일 한반도 긴장을 조성시킬 수 있는 (한미)합동군사훈련과 (북한의) 핵실험 위협을 모두 반대한다는 입장을 밝혔다. 북한은 박대통령의 드레스덴 연설 중에서 ‘경제난 속에 부모를 잃어버린 아이들은 거리에 방치되어 있고 추위에 배고픔을 견뎌내고 있다’

1) 한만길, “남북한 화해협력을 위한 교육 분야 교류협력의 과제”, 「송실평화통일연구원 개원기념학술회의」, 2014년 4월 30일.

는 발언에 반발하였으며, 결국에는 드레스덴 제안을 공식적으로 거부하였다. 현재로서 남북관계 개선이나 남북교류의 물꼬를 틀만한 실마리를 찾기는 어려운 상황이다.

이러한 남북한 상황을 고려할 때 통일준비를 논의한다는 것은 어려운 문제임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 통일은 언제나 우리의 희망이며, 현실적인 과제라고 볼 때 통일을 준비하는 노력은 언제나 필요하다. 이 시점에서 교육분야에서 통일을 준비하는 과제는 무엇인지, 그리고 통일에 대비하여 교육통합의 과제는 무엇인지 점검하는 것은 필요하다. 이 글에서는 현 시점에서 교육 분야에서 통일준비, 그리고 교육통합을 어떻게 접근할 것인가를 모색해 보기로 한다. 먼저 남북한 통일과 화해협력 단계의 성격을 고찰하고, 북한 교육의 변화 양상으로서 교육법 및 학제 변화를 고찰해 본다. 그리고 전문가 델파이 조사결과를 바탕으로 남북한 교육통합을 위한 과제를 모색해 보기로 한다.

2 화해협력 단계의 정착과 과제²⁾

우리가 추구하는 가장 바람직한 통일방안은 남북한의 교류와 협력을 통하여 단계적이며 점진적으로 통일을 실현하는 것이다. 그 동안 우리 정부의 공식적인 통일방안은 ‘민족공동체 통일방안’이다. 이는 노태우 정부의 ‘한민족공동체 통일방안’을 김영삼 정부가 일부 보완하여 1994년 발표한 것이다. 민족공동체 통일방안에 의하면 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 하여 점진적·단계적으로 통일을 실현하는 것이다. 화해·협력단계와 남북연합 단계를 거친 이후 남북한이 점차 사회문화적으로 통합을 실현하여 궁극적으로 통일국가를 완성하는 것이다. 그것이 바로 민족공동체 통일방안이다.

이러한 통일 과정을 통해 남북한의 갈등을 해소하는데 필요한 노력을 할 수 있으며, 이를 통해 통일 후 직면할 것으로 예상되는 후유증을 미리 완화할 수 있다. 남북한의 장기적인 교류와 협력을 통하여 상대방을 이해하고 수용할 수 있는 준비태세를 갖추 수 있게 되어 통일 전후 과정에서 나타날 수 있는 갈등 문제를 미리 대처할 수 있다는 점에서 바람직하다. 요컨대 화해·협력단계는 “남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고, 상호신뢰 속에 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가면서 실질적인 교류협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구해 나가는 단계”이다.

통일과정의 제 1단계인 화해·협력 단계는 다시 두 단계, 즉 ‘남북한 평화공존과 화해협력의 모색 단계’와 ‘남북한 당국 간 대화의 제도화 단계’로 구분하는 것이 바람직하다.³⁾ 2000년 남북

2) 이 부분은 다음 원고에 기초하여 작성하였음. 한만길, “남북한 화해협력을 위한 교육 분야 교류협력의 과제”, 「승실평화통일연구원 개원기념학술회의」, 2014년 4월 30일; 한만길 외, 「통일에 대비한 남북한 교육통합 방안연구」, 한국교육개발원, 2012.

3) 정성장, “민족공동체 3단계 통일방안에 따른 단계별 교육의 과제”(미발표) 논문에서 발췌하였음. 상세한 내용은 다음 보고서를 참고할 것. 한만길 외, “통일에 대비한 교육통합 방안 연구”, 한국교육개발원, 2012.

정상회담을 계기로 하여 화해협력 단계는 그 첫 단계인 ‘남북한 평화공존과 화해협력의 모색 단계’에 진입했다고 볼 수 있다. 그 이유는 당시 남북정상회담 이후 북한은 남한에 대한 적대적인 비방을 중단하였으며 남북한은 각기 상대방의 실체를 인정하기 시작하였기 때문이다. 또한 2000년 이후에는 남북이산가족 상봉이 급증하면서 정례화될 수 있었으며, 금강산 관광, 개성공단 건설, 남북철도도로 연결 사업이 진행되었기 때문이다. 더욱이 2007년에는 2차 정상회담과 더불어 1차 총리회담, 2차 국방장관회담이 개최되었다.

그러나 이명박 정부 출범이후에는 남북관계가 급격히 경색되면서 정상회담은 물론, 총리회담, 국방장관회담이 언제 개최될지 불투명한 상황이다. 따라서 아직 ‘남북한 당국 간 대화의 제도화 단계’는 진입했다고 볼 수 없으며, 여전히 ‘남북한 평화공존과 화해협력의 모색 단계’로 안정적으로 진입하는 것이 과제라고 할 수 있다.

최근 들어 지난 1990년대 초 대두되었던 북한체제 붕괴론이 다시 제기되고 있다. 1990년대 초 구소련을 비롯한 공산주의 체제의 붕괴와 더불어 서독에 의한 동독의 흡수통일로 인하여 공산주의 체제의 붕괴와 개편은 세계적 보편적 현상으로 인식되었다. 공산주의 체제는 내부적으로 계획경제 체제의 비효율성, 국가 통제력의 이완 현상, 통치이념의 쇠퇴, 정통성의 약화, 시민사회의 형성, 사회구성원의 충성도 약화 등으로 인하여 붕괴하고 개편되는 과정을 거치고 있다. 이러한 공산주의 체제의 취약성은 북한에도 그대로 적용되기 때문에 언제 어떤 형태로든 북한체제의 붕괴가 불가피하다는 것이다.⁴⁾

북한은 경제침체와 거듭된 자연재해로 인하여 극심한 식량부족에 시달려 왔다. 1994년 김일성의 사망으로 말미암아 국내외 북한 전문가들은 북한체제의 조기 붕괴 가능성을 예측하기도 하였다.⁵⁾ 최근에는 장성택 처형이후 김정은 정권이 불안정한 이유를 들고 있다.⁶⁾ 미국의 랜드연구소의 한 보고서⁷⁾는 북한의 장성택 처형 이후 김정은은 북한 군부의 암살과 쿠데타의 표적이 되고 있을 것이라며, 김정은이 제거되는 상황을 가정하여 북한체제 붕괴에 대한 대비방안을 제시하였다.

4) 박관용 외, “북한의 급변사태와 우리의 대응”, 한울아카데미, 2007.

5) 대표적으로 삼성경제연구소의 남북한 통일시나리오(1996. 10): 북한경제난 심화 → 통제력 약화 → 식량부족으로 인한 폭동 → 정치권력과 군부 대립 → 군부 쿠데타 발생으로 제시하고, 주한미군 군무원 콜린스는 북한체제 붕괴 7단계(조선일보, 1996.3.26일자): 자원고갈 → 차별화 → 지역독립 → 중앙정부의 억압 → 내부저항 → 폭력 · 균열 → 권력재편을 제시하였다. 한편 로버트 캐플린은 2006년(Atlantic Monthly 10월호)에 북한 붕괴과정을 자원고갈 → 인프라유지 불능 → 독립적 봉건영지 등장 → 정권의 진압 시도 → 중앙정부에 대한 저항 → 정권의 파열 → 새로운 지도부 구성으로 구분하였다.

6) 이태환, ‘다가가는 한반도 통일’, 평화통일연구원 주최 통일대박 토론회 “다가서는 한반도 평화통일정책”, 2014년 1월 23일.

7) Bruce W. Bennett, "Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse", RAND Office of External Affairs, CT-404, January 2014(from: www.rand.org). 이 보고서는 김정은의 암살, 쿠데타 발생, 그리고 미국과 중국의 개입, 결과적으로 평양 이북의 새로운 분단선을 가정하고 있다는 점에서 사실적 근거와 논리가 빈약하다.

그러나 북한체제는 대내외 위기 요인이 있음에도 불구하고 체제가 유지되는 내구력(耐久力)을 지니고 있다는 것이다.⁸⁾ 북한체제를 유지하는 내구력의 요인은 통치이념, 국가통제력, 엘리트 통합력, 시민사회 미발달, 중국의 지원 등으로 요약할 수 있다. 요컨대 대부분의 북한 붕괴 시나리오가 설정하고 있는 자원고갈 이후에 지방 세력의 등장으로 인한 권력 갈등, 또는 주민들의 불만으로 인한 폭동과 같은 붕괴 현상이 북한에는 아직 발생하지 않고 있다.

오히려 북한은 경제난을 타개하는 과정에서 시장화가 진행되었으며, 이로 인하여 북한체제는 질적 변화를 겪고 있다. 북한체제는 붕괴되지는 않았지만 그렇다고 북한체제가 원형대로 유지되었다고 말하기 힘들 정도로 북한체제의 성격은 변화되었다.⁹⁾ 북한체제는 이미 과거의 계획경제가 작동하던 체제가 아니며, 시장화의 진행으로 이중경제가 작동하고 제한적이지만 외부 정보가 유입되어 주민들의 불만意識이 형성되는 등 국가의 일원적 통제에서 벗어난 현상들이 작용하고 있다. 그러나 한편으로 김정은을 중심으로 한 엘리트 집단의 응집력이 유지되고, 국가의 통제력이 작동하며, 비대한 군부가 정치와 경제의 핵심기구로 작동하고 있다. 말하자면 북한체제는 정치적으로는 유일독재체제가 유지되면서 경제적으로는 시장화로 변화되는 과정으로 설명할 수 있다.

이러한 북한체제의 특성을 감안할 때 북한체제의 붕괴를 상정하는 것은 불확실한 기대라고 할 수 있다. 더욱이 북한체제의 불확실한 붕괴를 상정하고 대북정책과 통일대책을 논의하는 것은 사실적 객관성과 실제적 적합성이 부족한 접근이라 할 수 있다. 만약 그러한 사태가 예기치 않게 발생한다하더라도 우리는 통일을 접근하는 기본 원칙, 즉 단계적이며 점진적인 통일로 접근하는 것이 합리적이며 타당할 것이다.

현재 통일을 위한 준비로서 첫째 목표는 남북한이 적대와 불신, 대립 관계를 청산하고 화해 협력을 실현하는 것이다. 그리고 남북한이 상호 신뢰를 바탕으로 군사적 긴장관계를 해소하고 평화를 정착시키는 것이다. 남북한이 서로 다른 이념과 체제를 상호 인정하면서 남북한 문제를 평화적 방법으로 해결하는 것이 통일 준비의 첫 걸음이다. 만약 북한의 체제붕괴로 인한 급격한 통일이 실현되는 상황이 발생한다 해도 기본적으로 접근 방향은 동일해야 할 것이다. 말하자면 남북한 통합의 기간을 얼마나 단축시킬 수 있느냐의 문제가 다를 뿐이다. 이에 따라 화해협력단계, 남북연합 단계, 그리고 통일국가 단계에 기초하는 단계별 교육의 과제를 설정해야 할 것이다.¹⁰⁾

8) 전현준 외, “북한체제의 내구력 평가”, 통일연구원, 2006; 서재진, “북한의 경제난과 체제 내구력”, 통일연구원, 2007.

9) 박종철 외, “김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책”, 통일연구원, 2013.

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

3 북한의 교육법 제정과 학제개편

가. 북한의 교육법 제정¹¹⁾

북한은 지난 1999년 7월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 ‘교육법’(‘조선민주주의 인민공화국 교육법’)을 채택하였다. 이후 ‘교육법’을 근간으로 하여 2005년과 2007년 부분적으로 ‘수정보충’되었다. 이후 2011년에는 ‘보통교육법’(‘조선민주주의인민공화국 보통교육법’)을 제정하였다.

‘교육법’은 교육 목적을 비교적 분명히 명시하고 있는데 비해서 ‘보통교육법’은 보통교육의 발전을 강조하고 있다. 또한 ‘교육법’은 “사회주의교육을 더욱 발전”시키는 데 목적을 두고 있는 반면에, ‘보통교육법’은 “보통교육사업을 개선”하는 것이라고 밝히고 있다. 이러한 법령 제정의 목적을 보면 사회주의 교육제도를 개선하여 결국에는 보통교육 사업을 더욱 발전시키는 데 목적이 있다는 것이다.

‘교육법’에 비해서 ‘보통교육법’은 법조문의 형식이나 논리 면에서 체계성을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 첫째, 보통교육법에서 국가의 역할과 책임을 한 층 더 강화했다. 둘째, ‘보통교육법’은 학교급별 교육 연한과 학령기를 구체적으로 명시했다. 셋째, 보통교육법은 초중등교육에서 무상의무교육, 기관 설립 및 운영, 일군(교원) 양성, 교육교양(교육내용 및 방법) 등을 체계적으로 명시하고 있다. 근본적으로 ‘교육법’은 학교교육과 사회교육 그리고 수재교육 등을 아우르는 법령인데 비해서, ‘보통교육법’은 학교전교육, 소학교, 중학교 등 보통교육 체계를 골자로 하는 법령이다.

북한은 ‘교육법’과 ‘보통교육법’에서 여전히 무상의무교육을 강조하고 있다. 전반적 무료의무교육에 대하여 ‘공민은 누구나 다 중등일반교육을 받을 권리를 가진다’고 명시하였다. 또한 ‘학령기에 있는 공민에 대하여서는 국가가 책임지고 의무적으로 공부시킨다.’라고 규정하였다.

북한 교육법은 교육 정상화를 위해서 물질적, 기술적 교육조건을 강화시킨다는 정책적 의지를 천명하고 있다. 즉 교육사업에 필요한 재정의 책임적 보장 및 유용 금지, 국가 사회기관의 교육기관에 대한 보수 보장, 교육기자재 및 설비의 공급 보장, 교과서 및 기타 학습자료의 공급, 그리고 학생의 실습, 견학, 답사조건의 우선적 보장, 기숙사, 식당, 진료소 등의 교육복지시설의 보장 등에 대해 언급하고 있다. 교육 시설과 설비의 건설과 보수를 위하여 해당 기관, 기업소, 단체가 앞장서도록 독려하고 있으며, 각종 기자재를 생산 공급하는 기관, 기업소, 단체는 교육 사업에 필요한 물자를 제대로 공급할 수 있도록 노력해야 한다는 점을 분명히 명시하고 있다.

11) 한만길, ‘북한 교육법의 변천과 남북교육법 통합의 과제’, 북한법연구회 창립 20주년 기념 학술대회, “북한정권 65년과 북한법의 변천: 남북법제통합의 과제”, 2013년 9월 26일; 한만길 외, “북한교육 관계 법령 연구”, 한국교육개발원, 2000.

교육법은 중앙과 지방의 역할 분담을 분명히 명시하고 있다. 중앙교육행정기관은 국가적인 교육사업에 대하여 정책결정과 교육강령의 제정, 교육조건의 보장 등을 담당하는 한편, 지방교육행정기관은 이러한 국가 정책을 집행하고 보통교육부문의 교원과 교양원 양성 사업 등을 수행하도록 하고 있다. 또한 이전의 교육테제에서는 당의 지도 관리를 중요하게 언급하고 있으나 교육법에서는 당의 이름을 전면내 내세우지 않고 대신에 중앙교육행정기관을 내세우고 있는 점이 차이를 보이고 있다.

나. 북한의 어린이보육교양법

북한은 지난 1999년 ‘교육법’(‘조선민주주의인민공화국 교육법’)을 제정하면서 동시에 어린이보육교양법(조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법)을 개정하였다. 어린이보육교양법은 지난 1976년 4월 29일 최고인민회의 상설회의 결정 제7호로 채택한 것이며, 이를 20여년 만에 수정보충하여 새로운 법령으로 채택하였다.

어린이보육교양법 개정은 앞에서 설명한 교육법 제정과 동시에 법제 정비 차원에서 수행한 것이다. 여기에서 수정보충한 주요 조항을 보면 공산주의 정치사상성이 다소 약화되고 중앙 및 지방교육기관의 지도 역할을 강조하고 있다.

우선 맑스-레닌주의와 주체사상, 사회주의 혁명화, 로동계급화에 관한 언급 내용이 삭제 또는 약화되었다. 지난 1976년 어린이보육교양법에서 ‘조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 위대한 주체사상을 유일한 지도사상으로 삼는다’(5조)는 조항은 전면 삭제되었다. 그리고 기존의 6조에서 ‘사회주의 혁명화’, ‘로동계급화’에 관한 언급은 삭제되고 대신 ‘녀성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방’시킨다는 부분이 추가되었다. 그리고 국가의 지도통제, 지방기관 및 기업소 등의 감독통제 조항을 강화하였다. 이는 탁아소와 유치원에 대한 재정적, 물질적 지원을 보다 철저히 수행할 수 있도록 지도 역할을 명시한 것이다.

〈표 1〉 북한의 어린이보육교양법 주요 개정 조항 비교

1976년 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법	1999년 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법
5조 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 위대한 주체사상을 유일한 지도사상으로 삼는다.	〈전면 개조〉 5조 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법은 혁명전어린이들을 탁아소와 유치원 같은 어린이보육교양기관에서 국가와 사회의 부담으로 보육교양하는 제도와 질서를 규제한다.
6조 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법은 우리나라에 전반적으로 확립된 선진적인 보육교양 제도를 더욱 공고발전시켜 모든 어린이들을 주체	〈부분 개조〉 6조 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법은 우리나라에 전반적으로 확립된 선진적인 보육교양

1976년 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법	1999년 조선민주주의인민공화국 어린이보육교양법
<p>형의 혁명적 새 인간으로 키우며 여성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는 신성한 사업을 실현하며 나라의 사회주의 건설을 힘있게 다그치며 온 사회를 혁명화, 로동계급화하는 역사적 위업수행에 이바지한다.</p>	<p>제도를 더욱 공고발전시켜 모든 어린이들을 튼튼히 키우며 여성들을 어린이를 키우는 무거운 부담에서 해방하는데 이바지한다.</p>
<p>8조 국가는 어린이보육교양법에 대한 지도와 관리에서 우가 아래를 도와주고 정치사업을 앞세워 보육원, 교양원들과 양육기관복무자들의 자각적 열성을 불러일으키는 위대한 청산리정신과 청산리방법의 공중로선을 관철한다.</p>	<p>8조 어린이보육교양사업에 대한 지도통제를 강화하는 것은 국가의 어린이보육교양정책을 정확히 집행하기 위한 중요 담보이다. 국가는 어린이들을 보육하고 교양하는 사업에서 사회주의교육학의 원리를 철저히 구현하도록 지도와 통제를 강화한다.</p>
	<p><신설 조항> 59조 어린이보육교양사업에 대한 감독통제는 교육지도기관과 보건지도기관, 지방정권기관, 해당 감독통제 기관이 한다.(이하생략) 60조 이 법을 어겨 어린이보육교양사업에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.</p>

다. 12년제 의무교육제도 개편¹²⁾

북한은 2012년 9월 25일에 12년제 의무교육 추진에 대한 법령을 제정하였다¹³⁾. 1973년부터 11년제 의무교육을 실시하던 북한이 의무교육기간을 1년 연장한 것이다. 전반적 12년제 의무교육은 1년 학교전교육, 5년 소학교, 3년 초급중학교, 3년 고급중학교를 포함하는 것이다. 말하자면 1년 유치원 의무교육은 그대로 유지하고, 소학교는 현행 4년에서 5년으로 연장하고, 중등학교는 현행 6년 통합학교에서 초급중학교 3년과 고급중학교 3년으로 분리하는 것이다. 이러한 의무교육제도의 개편은 학교교육을 정상화시키고, 지식경제시대에 필요한 인재를 양성하기 위해 중등일반교육을 개선 강화하는 데 목적이 있다. 12년제 의무교육의 추진 계획에는 교육과정과 교육방법 개혁, 교육 시설 및 환경 개선, 우수 교원 충원 등의 교육개혁 내용이 포함되어 있다.

이러한 학제개편은 지난 1990년부터 시작한 ‘고난의 행군’ 이후 부실한 교육여건을 개선하기 위한 조치라고 할 수 있다. 북한의 교육여건은 2000년 들어서 다소 호전되기는 했지만 여전히 정상화에는 거리가 멀다고 할 수 있다. 따라서 열악한 교육여건을 개선하여 주민들의 교육에 대

12) 한만길 외, “북한교육의 현황과 정책동향 분석”, 한국교육개발원, 2013; 한만길, 이관형, ‘북한 12년제 무상의무교육 개편을 통한 김정은 체제의 교육정책 분석’, 북한학회 춘계학술대회, 2014년 4월 11일.

13) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여”, 『로동신문』, 2012년 9월 26일자.

한 욕구를 적극적으로 수용하려는 조치라고 할 수 있다.

북한은 여전히 경제침체와 식량난 속에서 교육여건이 열악한 형편이다¹⁴⁾. 교원들은 식량배급이나 급여가 부족하여 학교를 이탈하는 현상이 발생하고 있다. 오히려 교원들은 생계 유지를 위해서 장사나 무역에 나서고, 텃밭가꾸기에 학생들을 동원하는 현상도 빈발하고 있다. 뿐만아니라 북한 교육은 학생들의 낮은 출석률, 교과서 부족, 실험·실습실의 부족과 낙후된 시설, 책걸상 부족, 연습장과 필기구 등 학용품 부족 등의 심각한 문제를 안고 있다. 그래서 북한은 교육법 개정을 통해서, 각종 지시와 명령을 통해서, 그리고 학제개편에서 중앙과 지방정부, 그리고 기업소와 사회단체 모든 기관이 나서서 교육사업에 우선적으로 배려해야 한다는 점을 강조하고 있다.

나아가 학제 개편은 북한이 주장하던 바와 같이 정보산업시대, 지식경제시대에 적합한 과학기술 인재를 양성하기 위한 조치라고 할 수 있다. 2000년대 이후 본격적으로 추진하고 있는 첨단 과학기술을 활용하는 국가경제 전략의 일환으로 학제 개편을 단행하였다. 그리하여 세계 경제의 변화에 부응하려는 대응책이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 경제여건을 고려할 때 이러한 학제개편은 학교시설의 확대와 증설, 교원 확충, 교육과정 개편에 따른 교과서 개발, 교육기자재 확충 등 수많은 과제를 안고 있기 때문에 그 실현 가능성과 효과는 아직 미지수이다.

북한의 학제 개편은 우리에게 몇 가지 시사점을 준다. 우선 북한 스스로 국제적 표준에 부응하려는 노력의 일환으로 학제개편을 추진한다는 점에서 환영할 만하다. 더욱이 우리 남한과 초중등학교 학제에서 차이가 크기 때문에 상호 호환과 연계, 나아가 통합을 논의하는 데 있어서 괴리가 컸다고 할 수 있다. 북한이 기존의 학제에서는 초중등교육 연한이 10년에 불과했는데, 이를 11년으로 확대함으로써 우리와 1년의 차이를 갖게 되었다. 아직 1년의 차이는 지속되지만 우리와 근접할 수 있는 단계에까지 와 있다고 할 수 있다. 더욱이 중등학교를 기존의 6년 통합학교를 분리하여 초급중학교 3년, 고급중학교 3년으로 개편함으로써 우리와 근접해 지고 있다. 앞으로 북한 당국이 학제개편을 지속적으로 실행하려면 학교시설의 확대와 증설, 교원 양성과 재교육, 교육과정 개편에 따른 교과서 개발, 교육기자재 확충 등 수많은 과제를 안고 있다. 이러한 북한교육의 현실과 변화를 주시하면서 우리가 취할 수 있는 조치를 강구해야 할 것이다.

14) 한만길 외, “북한교육의 현황과 정책동향 분석”, 한국교육개발원, 2013.

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

[그림 1] 남북한 학제 비교

4 통일을 준비하는 교육통합의 과제

가. 남북한 학제의 수용 및 배제 요소: 남북한 교육통합 모형 설정

여기에서 남북한 교육통합 방안을 모색하기 위하여 델파이조사 결과를 소개하기로 한다. 지난 2012년 한국교육개발원 연구¹⁵⁾에서 북한 및 통일교육 전문가 50명을 대상으로 남북한 교육통합에 관한 델파이조사를 실시하였다. 델파이조사는 총 3차에 걸쳐 실시하였는데, 1차는 각자 자유기술 형식으로 작성하였으며, 이를 유목화하여 2차조사지를 작성하였다. 2차 조사는 각 항목에 대한 동의 정도를 5단계 척도에 따라 응답하도록 하였다. 2차조사 결과에 기초하여 3차 조사는 각 항목에 대한 우선 순위를 작성토록 하였다. 남북한 교육통합 및 학교제도와 관련되는 델파이조사 결과를 소개하면서 교육통합을 위한 과제를 논의해 본다.

먼저 남한 학제의 수용 요소에 대한 1차 조사결과에 의하면 빈도수가 가장 높은 항목은 ‘초·중·고로 구분된 6-3-3제, 총 12년의 교육연한’이었고, ‘초·중학교 9년의 무상의무교육’ 및 ‘유치원 1년의 무상교육’과 ‘단선형 학제’가 그 뒤를 이었다. 2차 조사 결과에 의하면 남한학제의 수용 요소 중 가장 높은 동의를 얻은 항목은 ‘유치원 1년의 무상교육’으로서 전문가들의 합의 정

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

도가 가장 높다. 3차 조사결과를 보면 수용 항목으로 1순위는 ‘학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장’이었고 2순위는 ‘유치원 1년의 무상교육’로 나타났다.

남한학제의 배제 요소에 대한 1차 조사결과에 의하면 ‘무상의무교육 기간이 초·중학교 9년으로 짧다’는 의견이 가장 많았다. ‘초등학교 교육연한이 6년으로 길다’는 의견과 ‘교과 성적 중심의 경쟁적 진학제도’를 배제해야한다는 의견이 다음으로 많았다.

〈표 2〉 남한 학제의 수용 요소

남한 학제 수용 요소: 1차 조사 결과	2차조사	3차조사
수용	적정성평균(표준편차)	우선순위 총점(순위)
① 초·중·고로 구분된 6-3-3제, 총 12년의 교육연한	3.72(1,132)	181(6)
② 초·중학교 9년의 무상의무교육	3.79(1,040)	228(4)
③ 유치원 1년의 무상교육	4.50(0,791)	310(2)
④ 단선형 학제	3.33(1,230)	148(7)
⑤ 중등교육 후반기의 계열 분화	3.93(0,988)	204(5)
⑥ 국·공립 및 사립의 다양한 학교 설립 형태	4.04(0,999)	264(3)
⑦ 학생의 다양한 학교 및 교육 선택권 보장	4.29(0,841)	317(1)
⑧ 남한의 현행 학교제도 전반	3.26(0,943)	104(8)
합계평균	3.86	

한편 ‘북한 학제의 수용 요소’에 대한 1차 조사결과에 의하면 가장 많은 빈도수를 보인 항목은 ‘11년제 무상의무 교육제도’이다. 다음으로 ‘4년의 초등학교 연한’ 및 ‘계열분화 없는 단선형 교육 체제’, ‘국가차원의 영재 및 예술 특기자 전문학교 운영’이 많은 빈도수를 보였다. 2차 조사 결과에서 가장 높은 동의를 보인 항목은 ‘11년제 무상의무 교육제도’, ‘교육과정과 산업의 높은 연계성’, ‘학생의 빠른 입직(취업)시기’ 순으로 나타났다. 3차 조사결과에 의하면 북한의 학교제도에서 수용할 항목은 ‘11년제 무상의무 교육제도’, ‘교육과정과 산업의 높은 연계성’이 1, 2 순위를 보이고 있다. 다음으로 ‘국가차원의 영재 및 예술 특기자 전문학교 운영’, ‘학생의 빠른 입직(취업) 시기’로 나타났다.

〈표 3〉 북한 학제의 수용 요소

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

다음으로 ‘북한 학제의 배제요소’에 대한 델파이조사 결과로서 1차 조사결과에 의하면 북한학제에서 배제할 항목으로서 ‘장기간(11년)으로 구성된 의무교육’이 가장 많은 응답을 보였다. 다음으로 ‘계열 분화가 없는 중등교육체제’, ‘학생의 학교 및 교육 선택권 부재’ 항목의 빈도수가 높았다. 2차 조사 결과에서 배제 요소로서 가장 높은 동의를 얻은 항목은 ‘학생의 학교 및 교육 선택권 부재’, ‘특수 계층을 위한 학교 운영’, ‘사립학교 없이 모든 학교를 국가가 운영하는 체제’로 나타났다. 3차 조사결과에 의하면 북한의 학교제도에서 배제할 항목은 ‘학생의 학교 및 교육 선택권 부재’, ‘특수 계층을 위한 학교 운영’이 2순위, ‘사립학교 없이 모든 학교를 국가가 운영하는 체제’ 순위이다.

이상 델파이조사 결과에 의하면 남북한 학제의 상호 보완이 필요하다는 점을 알 수 있다. 즉 남한 학제 가운데에는 장점으로 교육의 다양성과 선택권, 유치원 무상교육을 들고 있으며, 단점은 9년 무상 의무교육(짧음), 그리고 경쟁교육을 들고 있다. 반면에 북한 교육의 장점은 11년 무상 의무 교육(현재 12년으로 개편), 교육과 산업의 연계성, 영재 및 예체능 특기자 교육, 빠른 입직(취업) 시기를 들고 있다. 반면에 지나친 이념성과 획일성, 선택권 부재, 특수층 교육, 국가중심 교육체제 등을 단점으로 들 수 있다. 이와 같이 남북한 교육의 장단점을 보완하고 장기적으로 통일국가의 이상적인 교육체제를 실현할 수 있도록 교육통합 모형을 개발해야 할 것이다.

나. 남북한 통일상황: 이질성과 격차, 그리고 북한주민의 불만

전문가 델파이조사에서 남북한 교육통합시 예상되는 문제점과 해결방안을 조사하였다. 1차 조사에서 ‘남북한 교육체제의 이질성 극복 문제’, 그리고 ‘남한교육체제 적용에 대한 북한주민의 반발’ 등의 문제가 다수 응답으로 제시되었다. 기타 의견으로는 ‘재정확보 문제’, ‘정치적 개입

가능성’, ‘통합 후 소득격차에 따른 사회적 불만’ 등이 제시되었다. 이를 통해 교육통합의 내용 문제보다 교육통합이 이루어지는 사회적 여건과 관련된 내용들이 예상되는 문제점으로 예측되었다.

2차 델파이조사 결과에서 통일상황의 후유증이 더욱 확실히 드러나고 있다. 말하자면 ‘남한의 우월의식으로 인한 북한주민의 상대적 박탈감’, ‘소외감 야기에 따른 남북한 갈등 발생’ 항목 점수가 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘남북한 교육체제의 이질성으로 인한 갈등 문제’가 높다. 3차 델파이 조사 결과, ‘남북한 교육의 이질성에 따른 문제점 극복’과 ‘남한의 우월의식에 따른 갈등’이 각각 1, 2순위로 제시되었다. 종합하면, 북한에 도입되는 교육체제의 이질성에 따른 북한주민의 반발 문제가 교육통합에서 가장 큰 문제점으로 작용할 것이라는 의견이 제기되었다.

〈표 4〉 교육통합시 예상되는 문제점

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

교육통합시 문제점 해결방안에 대한 1차 델파이 조사 결과, ‘북한이해를 위한 사전교육 실시’, ‘교육통합을 준비하기 위한 협의체 설치 및 운영’, ‘남북한 간의 교육격차 완화를 위한 북한원조 사업 실시’ 항목이 다수 응답 항목으로 제시되었다.

〈표 5〉 교육통합시 예상되는 문제점과 해결방안

1차 조사 결과 추출 항목(다수 응답순)	2차 조사 결과 적절성 평균(표준 편차)	3차 조사 결과 응답 총점(순위)
① 북한이해를 위한 교원연수의 체계적 실시	4.64(0.559)	2.69(3)
② 남북한 교육통합을 준비하는 실질적 협의체 설치 및 운영	4.56(0.761)	2.67(2)
③ 남북한 간의 교육격차를 줄이기 위한 북한교육 원조사업 실시	4.52(0.790)	4.13(5)
④ 관련학자, 전문가 등 교육 제반 주체들이 교육통합 시 정책 결정에 참여	4.60(0.603)	2.98(4)
⑤ 남북한 차이와 갈등 해소를 위한 교육	4.63(0.523)	2.45(1)

2차 조사 결과, ‘북한이해를 위한 교원연수 실시’와 ‘남북한 차이 및 갈등 해소를 위한 교육 실시’ 항목이 가장 높은 점수를 나타냈다. 3차 조사 결과, ‘남북한 차이와 갈등 해소를 위한 교육’과 ‘남북한 교육통합 준비를 위한 실질적 협의체 설치 및 운영’이 각각 1, 2순위로 나타나 2차 조사 결과와 유사한 경향이 3차 조사에서도 나타났다. ‘남북한 차이와 갈등 해소를 위한 교육’과 같은 노력이 1순위로 나타났다.

통계청이 지난 2013년 12월 발표한 ‘북한의 주요 통계지표’(2012년 기준)를 보면 남북간의 경제력, 국력의 격차는 점점 벌어지고 있다. 2012년 남북한 국민총소득(GNI 명목)은 남한 1,279조 5천억원, 북한은 24조7,910억으로 38.2배 차이를 보이고 있다. 2005년 기준으로 34.8배의 격차보다 더 벌어졌다. 남북한 1인당 총소득(1인당 GNI)은 남한은 2,559만원, 북한은 137만원으로 남한이 북한의 18.7배에 달한다. 이 밖에도 자동차 생산량은 남한이 1140배, 조선 건조량은 130배, 선박 보유 톤수는 100배에 이르고 있다. 이런 격차는 더 크게 벌어질 것이며, 이로 인하여 남북한의 동질성과 공감대를 찾아가기는 더 어려워 질 것이다.

이러한 경제력 격차는 남북한 주민들의 생산기술의 차이, 생활양식과 문화의 차이, 가치관과 의식의 차이를 가져온다. 우리 남한은 경제적 풍요를 만끽하면서 점차 소비성향이 높아지고 있다. 경제적 풍요와 안락을 추구하고, 개인의 이익추구를 극대화하기 위해서 경쟁의식이 치열해지고 있다. 반면에, 북한주민들은 궁핍한 생활 속에서 생계를 유지하는 데 급급한 형편이다. 남한과 비교해서 북한주민들은 생산기술과 직업능력이 현저히 뒤지고 있으며, 첨단 정보화 사회에서 적응해 나가기 어려운 직업능력을 갖고 있다. 만약 북한 주민들이 통일상황에 직면하여 남한 주민들과 부딪치면서 살아가게 된다면 엄청난 격차, 소외감, 박탈감, 갈등, 불만을 겪게 될 것이다. 이런 문제를 해소하려면 남북한이 상호 이해하고, 배려, 공감, 소통할 수 있도록 마음의 문을 열어야 할 것이다. 통일준비는 무엇보다도 남북한 주민들이 심리정서적으로 소통할 수 있는 공감능력, 이해력을 갖추는 것이라고 할 수 있다.

다. 남북한 화해협력을 위한 교육의 과제

우리의 통일방안, 민족공동체 3단계 통일방안에 따르면 가장 기본적이며 중요한 단계는 화해협력 단계이다. 현재 이 단계로 진입하여 남북한 화해협력을 실현해 나가는 것이 가장 절실한 통일준비라고 할 수 있다.

이와 관련하여 전문가 델파이조사 결과에 의하면 화해협력 단계의 교육 통합 전망으로 ‘남북한 교육자들의 교류와 왕래’와 ‘각 분야별 교류 및 왕래’ 항목이 다수 제시되었다. 기타 의견으로는 ‘남북한 청소년단체 결성’, ‘비이념적 교과서의 공동개발’, ‘교육통합을 위한 정책 수립 및 시행’, ‘적대적인 교육내용 폐지’ 등이 제시되었다.

2차와 3차 조사 결과에서도 ‘각 분야의 교류 왕래의 활성화’, 그리고 ‘교육 구성원의 교류 및 왕래’ 항목이 각각 1, 2순위를 차지하였다. 요컨대, 화해협력단계에 대한 전망 및 과제로서 교육

부문의 교류 활성화를 바탕으로 통합 여건을 형성한 뒤 교육통합협의체를 구성하여 제도적인 통합을 준비해야 한다는 의견이다.

〈표 6〉 남북한 화해협력 단계에서의 교육통합 양상 및 전망

1차 조사 결과 추출 항목(다수 응답순)	2차 조사 결과 적절성 평균(표준 편차)	3차 조사 결과 응답 총점(순위)
① 학생, 교사, 연구자, 행정가, 교육기관 등의 다양한 인적교류 추진	4.79(0.455)	2,24(2)
② 과학, 기술, 체육, 예술 등 학술, 문화 분야의 교류·왕래 활성화	4.85(0.408)	1,81(1)
③ 교육과정 표준화, 제도 호환성 확대를 위한 남북 학술교류, 공동 연구 장려	4.72(0.669)	3,35(3)
④ 교육기자재 등 북한 교육환경 개선을 위한 지원 확대	4.59(0.762)	5,02(5)
⑤ 기칭 “남북교육통합위원회” 와 같은 협력기구 구성 및 정례 운영	4.50(0.816)	5,63(7)
⑥ 교류 협력위원회와 같은 공동기구의 설치를 위한 자원 마련	4.56(0.733)	5,49(6)
⑦ 통일대비 교육정책(교과서개발, 학력인정, 등) 및 실행방안 수립	4.62(0.633)	4,23(4)

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

우리는 지난 2000년 남북정상회담을 계기로 교육학술 분야에서 남북간 교류와 협력을 진전시킨 경험이 있다¹⁶⁾. 교원단체(교총과 전교조 합동)는 평양, 금강산, 서울을 부분적이나마 서로 방문하여 교류한 사례가 있다. 몇 개 대학과 학술단체들이 중국(연변, 북경, 심양 등)과 북한(평양, 금강산, 백두산)을 비롯한 해외에서 학술회의를 개최하였다. 대북민간단체들이 북한 어린이 돕기 운동에 참여하여 현지를 방문하는 기회를 가진 사례도 있다. 이러한 경험을 다시 살려서 남북한 교육교류와 협력을 확대해 나가야 한다.

5 결론

현재 우리는 통일을 위해 무엇을 할 것인가? 이 시점에서 통일을 준비한다는 것은 무엇을 의

16) 한만길, “남북한 화해협력을 위한 교육분야 교류협력의 과제”, 송실평화통일연구원 개원 기념학술회의, 2014년 4월 30일

미하는가? 우리가 지금 당장 착수할 수 있는 과업이 무엇인지 찾아서 준비하는 것이 통일준비라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 통일을 준비하기 위해서 절실한 과제를 제안하면서 결론에 대신한다.

첫째, 북한사회와 교육현실이 움직이는 내면적인 작동 원리를 이해해야 할 것이다. 북한사회가 경제난과 식량부족으로 인하여 심각한 위기에 직면한지 20년 가까이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리가 예상하는 만큼 북한은 내부적으로 심각한 위기에 직면하고 있는가에 대하여 의문을 제기할 만큼 북한체제는 지속성을 갖고 있다. 그 이유는 물리적 통제력을 갖춘 강력한 통치체제에 기반하고 있다. 이와 더불어 정치사상적 교화체제는 북한체제를 유지하는 데 있어서 또 하나의 중요한 기반이다. 이러한 북한사회에서 교육의 역할과 기능에 대하여 심층적인 분석이 필요하다. 북한체제는 결국 붕괴할 것이라는 막연한 기대를 갖고 북한사회를 바라보는 것은 객관적 타당성이 부족한 접근이다. 오히려 북한사회의 특성과 현실, 그 안에서 교육이 이루어지는 작동원리와 변화 양상을 파악해야 한다. 그리고 북한주민들이 살아가고 있는 생활모습을 그대로 바라볼 수 있어야 한다.

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

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

발표 2



통일 대비 영유아 교육·보육 통합 방안 모색

이윤진 (육아정책연구소 연구위원)

통일 대비 영유아 교육·보육 통합 방안 모색*

이윤진 | 육아정책연구소 연구위원

1 들어가며

올해 초 박근혜 대통령이 ‘통일대박’을 계속해서 언급하면서 통일담론이 최대 화두가 되었다. 지난 1월 6일 기자회견에서 대통령은 “통일은 대박. 우리 경제가 대도약할 기회”라는 인상적인 발언을 시작으로 1월 22일 스위스 다보스 포럼에서 ‘통일대박론’을 재차 언급하였으며 3·1절 기념식에서는 대통령 직속 ‘통일준비위원회’를 설치하여 대통령이 청와대를 주축으로 통일 준비를 직접 주관함으로써 평화통일 준비를 시작하겠다고 선언한 바 있다. 이후 독일 드레스덴에서 ‘한반도 통일을 위한 구상’이란 제목의 연설에서 ‘남북한 주민의 인도적 문제 우선적 해결’ ‘남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축’ ‘남북 주민간 동질성 회복’의 세 가지 구상을 북한 측에 제안했다. 이처럼 대통령이 통일에 대해 국내·외로 여러 차례 천명하고 구체적인 구상까지 제시하면서 통일에 대한 관심이 고조되고 관련 논의가 활발하게 진행 중이다.

육아정책연구소는 통일에 대해 관심을 갖고 2009년도 취약계층의 일환으로 북한이탈주민 영유아 자녀 가정을 다루면서 꾸준히 통일 대비 연구를 수행해 왔다.¹⁾ 영유아 정책은 남북한 모두 생애초기단계의 교육·보육의 중요성을 간파하고 국가 차원에서 정책을 추진하고 있기 때문에 그 어느 분야보다도 공통점이 많다고 볼 수 있다.²⁾

북한은 1980년대 이미 탁아소와 유치원의 양적 규모가 약 60,000개(북한연구소, 1983: 1282)였다가, 1990년대 경제난을 겪으면서 약 30% 가량이 감소된 약 41,638개로(2006년 기준)로 집계되었다(DPR of Korea³⁾, 2008: 66). 1980년대에 비해 약 18,362개가 휴원 또는 폐원되기는 하

* 이 글은 육아정책연구소 이윤진·구자연(2013)의 「통일에 대비한 육아지원분야 통합 방안」 연구의 일부 내용에 기초하여 구성하였음.

- 1) 2013년 “통일에 대비한 육아지원분야 통합 방안”, 2012년 “북한이탈주민 영유아 자녀양육지원 강화 방안”, 2011년 “통합에 대비한 육아지원분야 통합방안”, 2009년 “취약계층 영유아 통합적 육아지원 모형개발 및 시범적용”
- 2) 그동안 대북 인도적 지원사업에서도 북한의 영유아는 가장 중요한 지원대상이었다. 이번 정부에서도 대북 지원사업 중 영유아지원사업을 처음으로 재개하였으며(이윤진, 2013), 독일의 드레스덴 연설에서도 북한의 인도적 지원의 하나로써 북한의 산모와 영아에게 1000일간 영양과 보건 지원을 골자로 하는 ‘1000 Days Project’을 제안하였다.
- 3) 출처자료의 원명(full name)과 보고서명은 Ministry of Education National Commission for UNESCO Pyongyang, DPR of Korea (2008). Country Report on Education For All(EFA) National Mid-Decade

였으나 여전히 적지 않은 수치이다. 남한의 유아교육·보육정책은 북한보다 늦은 1990년부터 본격화되었으나, 2000년 중반을 기점으로 전폭적인 재정이 투입되면서 2012년 현재 유치원과 어린이집을 합쳐서 51,065개로 북한보다 약 10,237개 많으며 취원율도 지속적으로 증가하는 추이다. 또한, 2012년부터 ‘누리과정’정책을 도입하면서 유치원이나 어린이집에 다니는 모든 유아는 동일한 비용과 동일한 교육을 받게 되었다. 남한의 육아지원정책은 그 어느 정책보다도 공공성을 확대, 강화하는 방향으로 추진하면서, 북한이 일찍이 추진해 온 무상(의무) 교육·보육정책과 일맥상통하는 공통분모가 크다고 하겠다. 따라서 육아지원분야는 남북한이 함께 통일을 대비하여 실질적으로 통합방안을 모색할 수 있는 분야 중에 하나라 볼 수 있다.

이윤진 외(2011) 연구에서 실시한 독일의 담당 공무원과의 면담조사에서 “서독은 동독의 제도에 서독의 제도를 일방적으로 이식하려 하지 않았고, 특히 3세 미만의 영아 보육은 동독이 더 발달되었다는 점을 인정하고 장점을 취했다”는 인터뷰 내용에서 알 수 있듯이 육아지원분야는 남북한이 상호 간의 장점을 인정하고 수용할 수 있는 분야로서, 통합을 대비하여 실질적으로 논의할 수 있는 정책 영역임에 틀림없다.

본고는 통일담론이 재조명되는 시점에서 통일을 대비하여 교육·보육분야에서 무엇을 어떻게 준비해야 하며 그 과정에서 발생할 수 있는 쟁점사항은 무엇이 있는 지 등을 논의하였다. 이를 위해 먼저 남북한의 교육·보육 諸(제) 분야를 개괄적으로 비교분석하고, 각 분야별로 남북한 전문가의 의견조사를 실시하여⁴⁾ 통일국가에서의 교육·보육분야에서 준비해야 할 추진과제를 모색하였다.

2 남북한 교육·보육 비교 분석

남북한의 교육·보육 제 분야의 비교 이전에 북한의 영유아 정책 분야를 개략적으로 먼저 살펴본다.

가. 북한의 교육·보육정책 연혁 개요

북한의 육아지원정책은 해방 직후부터 일찍이 시작하였다. 1946년에 유치원 사업을 내각에서 논의를 시작으로 1947년에는 유치원을 1년제 교육기관으로 정착하는 교육령을 발표하였다. 1949년에는 유치원의 교육기간이 3년이었던가 1973년 이후부터 2년제 유치원으로 개편되고 지금까지 지속되고 있다(북한총람, 1983: 1295~1296). 북한의 최초 탁아소는 김정숙이 1948년에

Assessment Democratic People's Republic of Korea인.

4) 본 조사에는 남한 전문가 44명(교육·보육학계에서 통일연구를 수행한 경험이 있는 전문가, 기타 전공에서 통일연구를 수행한 경험이 있는 전문가, 북한을 다년간 경험한 현장 전문가)와 북한에서 대학 이상 졸업자이거나 탁아소 보육원 또는 유치원 교양원 출신의 북한이탈주민 37명 총 81명이 참여함.

세운 “3·8탁아소”이다.⁵⁾ 국제 여성의 날 3월 8일을 탁아소의 기관명으로 채택한 데에서 알 수 있듯이 여성의 노동지원과 아동 양육의 사회화를 목적으로 설립되었다. 이 탁아소는 1988년에 “김정숙 탁아소”로 명칭을 변경하였다.⁶⁾

1975년에 11년제 의무교육을 실시하면서 여기에 유치원 1년을 의무교육에 포함하였고, 1976년에는 ‘어린이보육교양법’을 제정, 발표하였다. ‘어린이보육교양법’은 탁아소와 유치원을 운영하는 법적 근거로서 현재까지 내용의 큰 변화 없이 유지되어 왔다.⁷⁾ 1977년에 북한의 교육목표와 내용의 기본원리로 작용하는 ‘사회주의 교육에 대한 테제’를 발표하였다. 북한의 사회주의 교육의 목적은 ‘사람들을 자주성과 창조성을 가진 공산주의적 혁명인재로 키우는 것’(사회주의 교육에 관한 테제, 1977: 3)으로 설정하였고 그에 따른 사회주의 교육학의 기본원리는 사람들을 ‘혁명화·노동계급화·공산주의화’하는 데 있다고 규정하였다(북한총람, 1983: 1299).

이에 따라 취학전 영유아의 교육에 대해서는 탁아소와 유치원에서부터 사회주의 건설의 후비대이자 공산주의 혁명가 육성에 있다고 ‘어린이보육교양법’에 명시하였다. 이후 어린이보육교양법 세칙을 제정되고, ‘어린이 영양관리연구소’가 설립되고, 탁아소용 건강체조 프로그램을 보급하는 등 영유아를 위한 정책이 간헐적으로 실시된 것으로 보이나, 1970~80년대에 활발하게 추진되었던 정책에 비하면 훨씬 줄어들었음을 알 수 있다.

〈표 1〉 북한 어린이 보육교양사업 연혁

연도	내용
1946. 7	유치원 사업을 개선 강화할 새로운 대책에 대한 내각 결정
1947. 6. 13	북조선인민위원회 ‘보건국령 제5호’, ‘보육원 규정’ 발표
1947. 7	개정 교육령 ‘결정 제49호’ 유치원을 1년제 유치원 교육기관으로 정착
1948. 2. 15.	첫 탁아소 “3·8탁아소” 설립 → 김정숙 탁아소 개칭(1988)
1949. 2	보건국 명령 1호 ‘탁아소 규칙’ 발표. 유아등록 및 건강관리에 관한 규정
1966. 10	전국 보육교양원대회
1968.	유치원 교육과정제도 심의회 구성
1969.9.15	어린이관리책임제 ⁸⁾ 실시

5) 3·8탁아소의 설립년도는 자료마다 차이는 있으나, 북한에서 발행하는 노동신문이나 남북 교류사업으로 추진한 조선과학백과사전출판사·한국평화문제연구소(2004)의 「조선향토대백과」 등 관찬(官撰)자료에서 1948년으로 되어 있다.

6) 김정숙 탁아소는 평양시 모란봉 구역에 소재하며 김정숙에 의하여 세워진 북한의 첫 탁아소로서 1948년 2월 15일 설립, 1988년 4월 현대적인 건물로 개축함. 규모는 총 건평 7,800㎡이고 크고 작은 4개동의 건물들로 구성되어 있으며 400명 수용이 가능함(“김정숙탁아소가 새로 건설되었다” 노동신문 1988. 4. 15. 4면)

7) 1976년 4월 29일 최고인민회의의 법령 7호로 채택되고, 1999년 3월 4일 최고인민회의의 상임위원회 정령 제 488호로 수정보충됨.

(표 계속)

연도	내용
1972. 5	만5세 모든 어린이들에게 학교전 교육의 의무적 부여에 대한 김일성 교시
1975. 9. 1	전반적 11년제 의무교육 실시(유치원 높은반 1년 포함)
1976. 4. 29	최고인민회의 제5기 6차회의 어린이보육교양법 채택
1977. 9. 5	노동당 중앙위원회 제5기 14차 전원회의 사회주의 교육에 대한 테제 채택
1979. 3	최고인민회의 제6기 3차 회의 교육부문 보고, 어린이 교육보양사업 강화
1984. 7.22	김정일의 “교육사업을 더욱 발전시킬데 대하여” 발표
1993. 2	어린이보육교양법 세칙 제정
1994. 11	‘어린이 영양관리연구소’ 건설
2000. 2	보건성, 탁아소용 건강체조 보급

자료: 1) 조선일보 통한문재연구소 홈페이지(www.nkchosun.com: 검색일 2013년 4월)

2) 탁아소 최초 설립부분: 리명호(2002), 우리 나라에서 어린이보육정책과 실태. 조선사회과학자협회·한국아동학회·연변대학민족연구원, p. 218.

이처럼 1960년대부터 탁아소와 유치원의 증설이 본격화되었는데 1975년 북한이 발표한 육아 지원기관의 수는 60,000만여 개소와 원아수 약 350만명으로 이는 1971년의 15,400개소와 원아수 약 250만 명과 비교해 볼 때, 괄목할 만한 증가라고 하겠다.

1980년 이후 북한의 탁아소와 유치원의 공식 통계를 알 수 있는 자료는 수집하기 쉽지 않다. 1980년 이후 탁아소와 유치원의 기관수와 아동수는 2차 자료에서 부분적으로 알 수 있는데 1980년대에 비해 기관수와 아동수 모두 감소한 것으로 짐작된다. 이는 북한의 경제사정으로 인한 공장가동율의 저하로 가두녀성(주부)이 증가했고(윤미량, 1996), 탁아소와 유치원의 운영이 어려워졌기 때문인 것으로 분석된다(표 2 참조).

2008년에 북한은 UNESCO에서 발간한 「Country Report on Education For All(EFA)」에서 2006년 기준으로 탁아소는 28,000개가 있으며, 원아수는 1,281,000명으로(2006년 기준)이며, 유치원은 13,638개가 있으며 691,774명의 원아가 다니고 있다고 발표하였다. 보육원(탁아소 교사)은 135,000명, 교양원(유치원 교사)은 37,000명이 재직 중에 있으며 탁아소의 취원율은 73.7%로 나와 있다. 유치원 취원율은 나와 있지는 않았는데, Unicef의 MICS 보고서에 의하면 취학 1년전 유치원을 다닌 비율이 98.9%인 것으로 집계되었다(Unicef, 2010: 76).⁹⁾ 유치원 높은반이 의무교육단계이므로 취원율이 100% 가까이 나온 것으로 보인다(표 3 참조).

8) 보육원이란 처음 맡은 어린이에 대하여 탁아소를 마치고 유치원에 갈 때까지 책임지고 보육교양하는 공산주의적 어린이관리제를 말함[리명호(2002), 우리 나라에서 어린이보육정책과 실태. 조선사회과학자협회·한국아동학회·연변대학민족연구원, 21세기를 열어 갈 아동교육. 학술토론회 논문집, pp.217-226]

9) UNICEF의 MICS는 북한의 모자보건실태를 파악하기 위해 북한의 보건성과 UNICEF가 공동으로 실시한 조사지표로서 북한의 전수조사가 아닌 샘플링(sampling) 조사이다.

〈표 2〉 북한 육아지원기관 수 및 원아수(1946~2006)

단위: 개소, 명

연도	구분	탁아소		유치원	
		탁아소 수	원아수	유치원 수	원아수
1946		-	-	65	3,918
1947		-	-	102	-
1949		12	620	116	8,656
1950		-	-	132	9,355
1953		63	2,165	20	1,048
1956		224	6,538	173	12,015
1960		7,624	394,489	4,472	295,485
1971		8,600	138만 명	6,800	112만 명
1975	탁아소·유치원 6만여 개소, 탁아소·유치원생 약 350만 명				
1980	탁아소·유치원 6만여 개소				
1987	탁아소 28,358개소, 유치원 19,262개소, 원아수 약 200만 명				
1991	탁아소·유치원 6만여 개소, 원아수 약 166만 명				
1995	유치원 17,000여 개소, 원아수 약 110만 명				
2006		28,000	1,281,000	13,638	691,774

자료: 1) 1946~1976년: 북한연구소(1983), 북한총람 1945년~1982년, p. 1282.

2) 1987~1995년: 이용재(2006), 북한 유아교육실태와 협상형태에 미친 영향연구, p. 89.

〈표 3〉 북한 탁아소와 유치원 일반 현황(2008년)

단위: 개소, 명

구분	탁아소	유치원
시설수	28,000개	13,638개
이용기간	4년(생후 3개월~4세)	2년(5세~6세)
재원아수	1,281,000명	691,774명
보육원·교양원수	135,000명	37,000명
취원율	73.7%	98.9%(높은반 기준)
교사대 아동비율	-	21:1
만 0~5세 미만 총인구수	1,710,039명	

주: 1) 만0~5세 미만 총인구수(의무교육인 유치원 높은반 연령 제외) : 2008년 기준.

자료: 1) Ministry of Education National Commission for UNESCO Pyongyang, DPR of Korea (2008), Country Report on Education For All(EFA) National Mid-Decade Assessment Democratic People's Republic of Korea, pp. 66~67.

2) 유치원 취원율은 UNICEF(2010), Democratic People's Republic of Korea Multiple Indicator Cluster Survey, 2009, MICS, p. 76.

이상의 내용을 종합해 보면, 1980년대에 60,000개의 육아지원기관수가 2008년에 41,638개로 약 30% 가까이 감소하였다. 1990년대 북한이 심각한 경제위기를 겪으면서 문을 닫는 탁아소와 유치원가 속출했다는 주장이 어느 정도 사실임을 확인할 수 있다. 그러나 여전히 높은 취원율을 보여주고 있다는 점에서 탁아소와 유치원의 운영의 어려움은 일부 지역에 현상으로도 볼 수 있다.

한편, 북한은 교육사업을 최우선 순위에 둔 정책을 수립하면서, 2015년까지 교육개발계획의 성공적인 실현을 위해 5개년 교육계획을 세워 그 목표를 단계적으로 달성하기 위한 노력을 하고 있으며(DPR of Korea, 2008: 47-48), UNICEF, UNESCO, UNEP와 같은 국제기구들과 활발한 교류를 지속하면서 ‘문맹폐지를 위한 UN 십년 계획’, ‘새천년 개발 목표’, ‘지속가능한 발전 교육’과 같은 국제교육활동과의 긴밀한 연계 하에 교육정책을 추진할 것을 표방하였다(DPR of Korea, 2008: 30). 이를 위해 국가 재정에서 교육정책에 할당되는 예산을 2002년도는 7.4%, 2003년 7.7%, 2004년 7.9%, 2005년 7.7%, 2006년 8%로 책정하였다고 발표하였다(DPR of Korea, 2008: 37).

북한정부가 발표한 보고서라는 점을 염두하고 해석해야 하겠으나, 북한은 그동안 경제난 속에서 침체되었던 교육정책에 눈을 돌려 국제기구와의 연계 하에 재건을 위한 노력을 하고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾

이어서 지금까지 고찰한 북한의 육아지원정책의 내용을 남한과 비교분석하여 차이점과 공통점을 논의하도록 하겠다.

나. 남북한 교육·보육 제 분야 비교

1) 제도

북한의 유치원 높은반 1년은 의무교육단계로 학제에 포함되어 있다는 것이 남한과 가장 큰 차이점이라 하겠다. 북한은 1976년부터 11년 의무교육제도를 실시하면서 이때부터 유치원 1년은 학제의 시작단계로 자리매김하였다. 따라서 북한의 취학 1년 전 취원율은 98.9%(2008년 기준)에 이른다. 앞서 언급했듯이 부모가 이용의 선택권을 갖고 있는 탁아소의 이용율도 평균 73.7%로 상당히 높다. 1990년대 경제위기에 직면하여서 유치원·탁아소의 운영이 난관에 봉착한 듯 보였으나 최근에 북한에서 발표한 자료들을 보면 회복을 하고 있는 것으로 짐작된다.

10) 북한은 2012년 9월 25일에 개최된 북한 최고 인민회의 제12기 제6차 회의를 통해 의무교육기간을 기존 11년에서 12년으로 늘린다는 내용의 법령을 발표하였다. 1975년 ‘전반적 11년제 의무교육’을 실시한 이래 40년 만의 변화이다. 이를 위해 학교 전 1년, 소학교 5년, 초급중학교 3년, 고급중학교 3년으로 재편된다. 현행 소학교 4년에서 5년으로 늘어나고 중학교 6년이 초급과 중급의 구분된 것이 주요 변화이다(차승주, 2013: 47).

남북한 모두 육아지원기관으로 어린이집과 유치원, 탁아소와 유치원의 두 개 유형의 기관을 운영한다는 점에서 공통점을 지닌다. 그러나 북한이 0~4세는 탁아소, 5~6세는 유치원으로 연령에 따라 이용기관이 구분된다면, 남한은 0~5세 어린이집, 3~5세는 어린이집과 유치원으로 만 3~5세 연령대는 기관 이용이 중첩되는 차이점이 있다.¹¹⁾ 육아지원기관의 주부부처를 보면, 남한은 어린이집은 보건복지부가 유치원은 교육부가 담당하고 있다. 북한은 탁아소는 보건성, 유치원은 교육성이 담당하고 있다.

이외에도 무상·의무 보육교양제도를 일찍이 구축한 북한의 육아지원기관을 이용 시, 비용부담은 실질적으로 없는 것으로 조사되었다. 이윤진 외(2011) 연구에서 유치원에 지불한 비용은 ‘없었다’고 조사대상자의 92.7%가 응답했다.

남한		연령	북한	
학교 전 교육	유치원	5	유치원	높은반(의무교육)
		4		낮은반
		3	탁아소	학교 전 교육
	2			
	1			
	어린이집	0		
어린이집 - 보건복지부 유치원 - 교육부		부처	탁아소 - 보건성 유치원 - 교육성	

(그림 1) 남북한 육아지원기관 학제 비교

남한의 만 5세 유아교육은 의무교육이 아니다. 그러나 1991년에 영유아보육법 제정을 계기로 보육정책이 출발하였고 2005년을 기점으로 어린이집과 유치원에 대한 국가지원이 전폭적으로 증가하면서¹²⁾ 기관이용율이 증가추이에 있다.

남한의 기관 이용율은 2012년 기준으로 0~2세 영아는 평균 62.0%, 3~5세 유아는 평균 86.3%이다(표 4 참조). 여기에 2012년부터 ‘사실상의 의무교육’의 효과를 기대하며 만 3~5세 유아대상의 ‘누리과정’ 정책을 추진하고 있다. 가구소득에 상관없이 모든 유아에게 동일한 비용지원과 공통과정을 제공하는 누리과정을 추진함으로써, 정부는 더 많은 유아들이 제도권 교육·보육을 이용할 것으로 기대하고 있다.

11) 지난 해 유아교육과 보육의 일원화를 위한 유보통합추진위원회가 출범하면서 유보 통합이 본격화되었다.
12) 어린이집의 국고 지원예산은 2008년 1조 424억원에서 2012년에는 3조 28억원으로 가파르게 증가하였으며(서문희 외, 2012: 27) 유아교육의 지원예산도 2012년 기준으로 3조 212억원(어린이집 누리과정 예산 포함)에 이른다(권미경 외, 2012: 50).

〈표 4〉 남북한 육아지원기관 이용율

남한(2013년)		북한
0세	38.3%	만 0~3세: 73.7%(2008년) 만 5세: 98.9%(2009년)
1세	68.1%	
2세	79.2%	
0~2세	62.0%	
3세	87.4%	
4세	90.8%	
5세	81.1%	
3~5세	86.3%	

자료: 1) 남한: 서문희 외(2013). 2013 보육성과와 과제. p. 25.
2) 북한: 본고의 〈표 3〉 참조

2) 기관 규모와 원아수

2012년 현재, 남한의 취학 전 아동(만 0~5세 이하)의 총인구수는 2,816,103명이다. 2012년 기준 만0~5세의 영유아들이 다닐 수 있는 어린이집은 42,527개가 있으며, 원아수는 1,487,361명이다. 만3~5세 유아들이 다닐 수 있는 유치원은 8,538개가 있으며, 원아수는 613,749명이다. 전체 영유아수 대비 기관을 이용하는 영유아는 74.6%로 집계된다.

북한의 인구 중 만 0~5세 이하의 영유아수는 2,145,490명이다. 여기서 탁아소를 다니는 영유아는 1,281,000명이고 유치원을 다니는 유아는 691,774명으로 1,972,774명으로 전체 영유아수 대비 91.9%가 기관을 다니는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 남북한 영유아 및 육아지원기관수 현황

단위: 명, 개소

남한			북한		
만0~5세 이하 총인구수		2,816,103	만0~5세 이하 총인구수		2,145,490
A: 어린이집 (만0~5세)	기관수	42,527	A: 탁아소 (4년제)	기관수	28,000
	원아수	1,487,361		원아수	1,281,000
B: 유치원 (만3~5세)	기관수	8,538	B: 유치원 (2년제)	기관수	13,638
	원아수	613,749		원아수	691,774
A+B: 총계	기관수	51,065	A+B: 총계	기관수	41,638
	원아수	2,101,110		원아수	1,972,774

주: 1) 남한 자료: 2012년 기준, 북한 자료: 2006년 기준.
자료: 1) 안전행정부 주민등록 인구통계(http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_ji.jsp; 검색일 2013년 2월); 2) 교육통계서비스 유초중등통계(<http://cesi.kedi.re.kr>; 검색일 2013년 2월); 3) 보건복지부(2013). 2012년 보육통계; 4) 통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan>; 검색일 2013년 3월); 5) Ministry of Education National Commission for UNESCO Pyongyang, DPR of Korea(2008). Country Report on Education For All(EFA) National Mid-Decade Assessment Democratic People's Republic of Korea.

3) 기관종류와 일과운영

북한의 모든 탁아소와 유치원은 국가가 설치, 운영하는 국영이며 개인이 운영하는 민간 탁아소는 없다. 다만, 설치한 지역에 따라 도시, 농촌, 산업 탁아소로 구분되며, 관리운영주체에 따라 국가, 공장, 농장탁아소로 분류된다. 이에 비해 남한은 국공립뿐 아니라 법인이나 개인이 설립한 어린이집과 유치원이 상당히 존재한다. 어린이집의 경우 전체 어린이집 43,770개 중 국공립 어린이집은 2,332개로(보건복지부, 2013) 약 5.3%에 불과하다. 유치원의 경우 국공립 유치원의 비율이 절반 이상을 차지하기는 하나, 국공립 유치원을 다니는 원아수는 전체 유치원 원아수의 22.3%에 불과하다(권미경 외, 2012: 34). 이는 국공립 유치원의 학급수가 적게 운영되기 때문이다.

북한의 탁아소·유치원의 독특한 운영시스템은 주·월 탁아소·유치원이 있다는 것이다. 이는 여성의 경제활동을 적극적으로 지원하기 위해 이러한 유형의 탁아소를 설치한다고 어린이보육교양법 제40조에서 밝히고 있다. 주로 평양, 함흥, 청진의 3대 도시에 더 많이 설치되어 있으며, 부모들이 주로 국내외 출장이 잦은 기자나 예술인 등의 고학력 여성들이 이용한다.

남한에서 장시간 이용할 수 있는 기관은 야간보육이나 24시간운영을 하는 어린이집인데 여기에 대한 수요가 높지 않을뿐더러¹³⁾ 대개 저소득층이 주로 이용한다.

〈표 6〉 남북한 교육·보육 기관 종류

구분	남한		북한	
	어린이집	유치원	탁아소	유치원
설립주체	국공립, 법인, 직장, 가정, 부모협동, 민간	국립, 공립, 사립	국영 * 개인 설립 기관 없음.	
	* 국공립 비율: 5.2%	* 국공립: 53.4%		
일일 운영시간	종일제(12시간)	기본교육과정(반일제), 방과후교육과정(종일제)	종일제(12시간)	
탁아시간	시간연장(야간보육) 24시간보육 휴일보육	-	주(週)탁아소·유치원 월(月)탁아소·유치원	

자료: 1) 남한 어린이집 국공립 비율: 보건복지부(2013). 2013 보육통계.

2) 남한 유치원 국공립 비율: 권미경 외(2012). 2012 유아교육정책의 성과와 과제. p. 30.

13) 2012년 전국보육실태조사 결과에 따르면 24시간 보육에 대한 상시 수요는 1.2%에 불과했다(서문희 외, 2012: 117).

탁아소의 이용 여부는 부모의 선택이지만(어린이보육교양법 제3조) 북한이탈주민의 면담을 통해서 1970~80년대는 특히, 대부분의 취업모들은 탁아소를 이용하는 것을 알 수 있었다(이운진, 2011). 아침에 자녀를 맡기고 오후에 자녀를 데려가는 일일 탁아소와 유치원의 하루일과는 일찍 시작한다.

대개 탁아소는 6시부터, 유치원 8시부터 시작해서 오후 5시 30분에는 귀가를 시작하여 하루 일과를 마친다는 점에서, 기관의 하루 운영시간은 약 10시간~12시간임을 알 수 있다. 단위활동 수업시간은 30분 정도이며 점심과 새참(간식)이 제공되며 낮잠은 2시간 정도 자도록 하고 있다.

<표 7> 북한 일일 탁아소·유치원 하루일과

시간	탁아소	시간	유치원
6시~8시	어린이 맞이	8시	어린이 맞이
8시~8시30분	총실성 교양	8시~8시30분	교실, 운동장에서뛰어놀기
8시30분~9시	휴식	9시	아침체조
9시~9시30분	노래와 춤	9시~9시15분	어린이시간 방송 듣기(조선중앙방송)
9시30분~10시	바깥놀이, 새참	9시20분~11시30분	수업(30분 수업, 30분휴식)
11시~11시30분	오전식사(점심)	12시~13시	점심
12시~14시30분	낮잠	13시~15시	낮잠
15시~15시30분	오후 식사	15시~15시30분	낮체조
15시30분~16시30분	바깥놀이	15시30분~16시	지능교육을 위한 놀이시간
17시~	새참	16시~16시30분	관찰 및 체육
17시30분~	귀가	16시30분~17시	총화(칭찬하기)
		17시~17시30분	새참시간
		17시30분~	귀가

자료: 이운진 외(2011). 통일에 대비한 북한의 영유아 양육에 관한 연구. p. 109, p. 112.

다음의 <표 8>은 남한의 어린이집과 유치원의 하루일과를 보여주는 표로써, 반일제와 종일제가 어떻게 운영되는지를 알 수 있다. 어린이집은 오전 7시 30분부터 오후 7시 30분의 12시간의 종일제 운영을 원칙으로 하지만, 실제 자녀를 맡기는 시간은 이보다 적은 8~10시간 정도이다. 유치원도 대개 오전 9시 무렵에 시작해서 오후 2경에 기본교육과정이 끝나고(반일제), 오후 방과후 교육과정은 학부모의 선택사항이다.

〈표 8〉 남한 육아지원기관 하루일과

시간	교육내용	어린이집	유치원
~9시 ↑	3-5세 연령별 누리과정 또는 0~2세 표준보육과정	등원 오전간식 및 자유선택활동 대·소집단 활동 점심시간 실외활동 낮잠시간	등원 자유선택활동 오전간식 대·소집단 활동 점심시간 대·소집단 활동 귀가
14시 ↓		대·소집단 활동 실외활동 자유선택활동 통합보육 및 귀가지도	유치원별 방과 후 과정 운영 (대개 17시~18시에 하원)
↓ 19시30분(대개 18시 전후)			

자료: 1) 어린이집: 서울시보육정보센터 홈페이지(seoul.childcare.go.kr; 검색일: 2013년 5월);
2) 최은영·황지영(2012), 5세 누리과정에 대한 국민인식 제고 방안. p. 47.

4) 교육·보육 운영 목적

남북한이 육아지원기관을 설립·운영하는 목적을 비교해 보면, 남한의 어린이집과 북한의 탁아소·유치원 간의 공통적인 요소를 찾아볼 수 있다. 남한의 어린이집의 설립 목적은 영유아의 보호·교육(보육)을 지원하며 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 지원한다고 되어 있다. 북한의 탁아소·유치원도 교육의 목적은 전혀 다르지만, 미래세대의 교육 및 여성의 사회적(경제적) 활동을 적극 지원하기 위해 설치, 운영한다고 규정하고 있다. 따라서 영유아의 교육과 부모(보호자)의 경제활동 지원이라는 두 마리 토끼를 잡는다는 점에서 남한의 어린이집과 북한의 탁아소·유치원은 유사하다.

남한의 유치원은 교육기본법 제9조에 근거한 학교교육 종류의 하나로 규정되어 있는 학교교육기관의 성격을 지닌다. 이에 유치원의 설립운영의 목적은 부모의 경제적, 사회적 활동지원의 목적은 법적으로 명시되어 있지 않다. 유아교육의 목적은 흥익인간을 이념으로 자주적 생활능력과 민주시민의 자질을 갖추는 것이다. 그러나 남한에서 어린이집은 맞벌이 가정이 이용하기에는 용이치 않은 게 사실이다. 오히려 취업모의 자녀는 보육시간이 길다고 기관입장에서 꺼려하고 있으며 근로시간과 기관의 운영시간이 맞지 않으며 입소순위에서도 다른 기준들과 차별성이 크지 않아서¹⁴⁾ 취업모들은 기관이용에 여러모로 불편을 겪고 있다.

14) 현재 어린이집 입소순위 1순위가 될 수 있는 기준은 무려 9개이다(보건복지부, 2014: 87). ‘부모가 모두 취업중인 영유아’는 9개 입소순위 중에 하나일 뿐이다.

북한의 탁아소와 유치원은 “주택지구와 여성들의 일터 가까이 합리적으로 배치한다”(어린이 보육교양법 제40조)고 되어 있는데 실제 도보나 자전거로 이용 가능한 거리에 육아지원기관들이 설립되어 있다. 북한이탈주민 대상으로 북한의 유치원 이용 실태를 알아본 이운진 외(2011) 연구에서 집에서 유치원까지 도보 거리는 10분 이내라는 응답이 69.6%로 가장 많았다는 연구결과가 이를 뒷받침한다. 북한의 육아지원기관은 차량운행을 하지 않고 있다.

여성의 집과 일터에 가까이 위치한 탁아소와 유치원은 분명, 취업모의 경제활동에 유리한 조건임에 틀림없다. 남한에서 이와 유사한 어린이집이 직장어린이집이라 하겠다. 직장어린이집이 집과의 거리는 아니더라도 직장 내에 또는 직장 근처에 설치, 운영되고 있기 때문이다. 그러나 직장어린이집은 전체 어린이집 수 43,770개 중 619개(2013년 기준; 보건복지부, 2013)로 약 1.4%에 불과하다.

<표 9> 남북한 교육·보육 목적

남한		북한
영유아보육법	유아교육법	어린이보육교양법
제1조(목적): 이 법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적): 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다. * 교육기본법 제9조 ② 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다. * 교육기본법 제2조(교육이념) 교육은 <u>홍익인간(弘益人間)의 이념</u> 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써……	제1조: 조선민주주의 인민공화국에서 어린이들은 조국의 미래이며 공산주의 건설의 후비대이며 대를 이어 혁명할 우리 혁명위업의 계승자들이다. 제38조: 어린이들을 정신적으로 건전하고 육체적으로 건장하며 지능이 발달되고 문화적 소양이 높은 미래의 역군으로 키우는…… 제40조: 여성들의 사회적 활동을 적극 보장하기 위하여 주, 월 탁아소, 유치원을 널리 조직 운영한다.

자료: 법제처 사이트(www.moleg.go.kr: 검색일 2013년 5월)

5) 교육·보육과정

다음의 <표 10>은 남북한의 육아지원기관에서 무엇을 가르치고 배우는 지를 일목요연하게 정리한 표이다. 남한은 2012년에 ‘5세 누리과정’을 2013년부터는 ‘3~5세 연령별 누리과정’을 어린이집과 유치원에서 공통으로 가르치고 있다.¹⁵⁾ 누리과정은 신체운동·건강 영역, 의사소통 영역, 사회관계 영역, 예술경험 영역, 자연탐구 영역 총 5개 영역으로 구성되어 있다. 각 영역별로 교

15) 만 0~2세 영아에게는 ‘표준보육과정’을 실시하고 있는데 여기서는 생략하겠음.

육목표를 제시하고 있다. 예컨대, 신체운동·건강 영역의 교육목표는 ‘기본운동능력과 건강하고 안전한 생활 습관 함양’이다.

북한의 보육교양과정을 통해 양성하고자 하는 인간상은 공산주의적 인간이며 교육목표는 혁명화, 노동계급화, 공산주의화 등 남한의 누리과정과 공통점은 거의 없다. 그렇지만, 교육과정에서 정치사상교육을 제외한 우리말, 셈세기, 노래와 춤, 그리기와 만들기, 체육, 관찰은 누리과정의 5개 영역과 유사한 내용이 많다. 신체·운동 영역은 체육, 의사소통 영역은 우리말, 예술경험 영역은 노래와 춤, 그리기와 만들기, 자연탐구 영역은 관찰과 셈하기와 연결 지을 수 있다. 사회관계 영역만 연결할 만한 북한의 교육과정이 없다. 대신, 북한은 우리에게 없는 정치사상교육을 어릴 때부터 가르친다.

〈표 10〉 남북한의 교육·보육과정

하위 영역	세부 준거	남한	북한
		3~5세 연령별 누리과정	보육교양과정
교육 · 보육 목적 및 목표	교육 목적	만3~5세 유아의 심신의 건강과 조화로운 발달을 도와 민주 시민의 기초 형성	공산주의적 인간
	교육 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 기본 운동 능력과 건강하고 안전한 생활 습관 함양 • 일상생활에 필요한 의사소통 능력과 바른 언어 사용 습관 함양 • 자신을 존중하고 다른 사람과 더불어 생활하는 능력과 태도 육성 • 아름다움에 관심을 가지고 예술경험을 즐기며, 창의적으로 표현하는 능력 육성 • 호기심을 가지고 주변세계를 탐구하며, 일상생활에서 수학적·과학적으로 생각하는 능력과 태도 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁명화 • 노동계급화 • 공산주의화
교육 · 보육 영역	영역	<ul style="list-style-type: none"> • 신체운동·건강 • 의사소통 • 사회관계 • 예술경험 • 자연탐구 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치사상 교육 • 과목별 수업(유치원 높은반 교과서 있음) <ul style="list-style-type: none"> - 국어, 산수(셈하기), 자연관찰, 수공, 흙빚기, 체육, 노래, 유희
교육 · 보육 내용	내용	<ul style="list-style-type: none"> • 신체운동·건강 <ul style="list-style-type: none"> - 신체 인식하기 - 신체 조절과 기본 운동하기 - 신체 활동에 참여하기 - 건강하게 생활하기 - 안전하게 생활하기 	<ul style="list-style-type: none"> • 체육 <ul style="list-style-type: none"> - 달리기, 게임, 기구운동 • 놀이 <ul style="list-style-type: none"> - 글자놀이, 수세기 놀이, 조작놀이

(표 계속)

하위 영역	세부 준거	남한	북한
		3~5세 연령별 누리과정	보육교양과정
		<ul style="list-style-type: none"> • 의사소통 <ul style="list-style-type: none"> - 듣기 - 말하기 - 읽기 - 쓰기 	<ul style="list-style-type: none"> • 우리말 <ul style="list-style-type: none"> - 글자의 기본원리, 받침 없는 한 단어, 받침 있는 한 단어, 된소리 나는 한 단어, 이름쓰기
		<ul style="list-style-type: none"> • 사회관계 <ul style="list-style-type: none"> - 나를 알고 존중하기 - 나와 다른 사람의 감정 알고 조절하기 - 가족을 소중히 여기기 - 다른 사람과 더불어 생활하기 - 사회에 관심 갖기 	
		<ul style="list-style-type: none"> • 예술경험 <ul style="list-style-type: none"> - 아름다움 찾아보기 - 예술적 표현하기 - 예술 감상하기 	<ul style="list-style-type: none"> • 노래와 춤 • 그리기와 만들기 <ul style="list-style-type: none"> - 그리기, 색종이 접기 활동
		<ul style="list-style-type: none"> • 자연탐구 <ul style="list-style-type: none"> - 탐구하는 태도 기르기 - 수학적 탐구하기 - 과학적 탐구하기 	<ul style="list-style-type: none"> • 관찰 <ul style="list-style-type: none"> - 동·식물 관찰, 장소와 사적지 견학, 시설·설비의 관찰, 자연의 변화 관찰, 기계 관찰 • 셈하기 <ul style="list-style-type: none"> - 숫자 익히기, 덧셈, 뺄셈, 10~30까지 묶어 세기

자료: 1) 교육과학기술부·보건복지부(2013). 3~5세 연령별 누리과정 해설서; 2) 정효정(2002). 통일에 대비한 남북한 보육체계의 과제와 전망; 3) 차종환·신법타·양학봉(2009). 이것이 북한 교육이다. 나산출판사.

6) 교원양성

다음 <표 11>은 남북한의 육아지원기관의 교원양성을 비교한 표이다. 우선, 교원을 지칭하는 용어가 다를 수 있다. 북한의 탁아소의 기관장은 소장, 교사는 보육원이다. 유치원의 기관장은 남한과 동일한 원장이지만, 교사는 교양원이라 일컫는다. 북한에서 유치원 교사가 되기 위해서는 3년제 교원대학교 학전과를 졸업해야 한다. 북한의 인민학교(소학교) 교사도 3년제 교원대학교에서 양성된다. 그러나 농어촌 지역에서 근무할 교양원이 부족할 경우는 일시적으로 1년제(경우에 따라서는 6개월) 교원양성소를 설치하여 유치원 교양원을 임시로 배출하기도 한다.

북한의 보육원과 교양원도 주체사상으로 무장하여 확고한 혁명적 세계관을 갖고 어린이보양 사업에 열정을 다하는 진정한 혁명가로 양성되어야 한다(어린이보육교양법 제42조, 제43조). 이에 ‘사회주의 교육에 관한 테제’를 교육의 종합지침서로 삼고 있으며 교원양성대학에도 그대로 적용하고 있다. 김일성, 김정일의 혁명역사나 로작 등을 교육과정에 편성하면서 음악, 미술, 무

용 등의 예능분야의 교과목의 비중을 높게 두고 있으며 교육학, 심리학, 외국어, 교과별 교수법 등을 배우도록 되어있다(최민수 외, 2009: 35).

음악, 미술, 놀이 등의 예능교과목을 중시하는 것은 남한도 유사하다. 유치원의 교육과정이 노래와 율동, 그림그리기, 만들기 등의 예능과정을 중시하기 때문이다. 그러나 남한에서는 부모교육론, 유아교사론, 아동발달이론 등의 이론교과 역시 중요하게 다루고 있다. 부모교육론이나 교사론과 같은 교과는 북한에서는 편성되어 있지 않고 있다.

〈표 11〉 남북한 육아지원기관 교사 양성교육 비교

구분	남한		북한	
	어린이집	유치원	탁아소	유치원
교원구성	원장, 교사	원장, 원감, 교사	소장, 보육원	원장, 교양원
양성기관	- 대학(4년제) - 전문대학 - 교육훈련시설 (보육교사교육원)	- 대학(4년제) - 전문대학 - 방송통신대학	- 중앙의 보육전문학교 - 지방의 고등전문학교 - 공장, 기업소에서 운영하는 보육원 학교 - 통신교육체계	- 3년제 교원대학교 학 전과 - 도·시·군에 설치된 1 년제 교양원 양성소 - 통신교육체계
학과	- 보육관련 학과(학과 명에 '보육, 영/유아, 아동'의 단어가 포 함된 학과)	- 유아교육학과		- 교원대학의 교양원 학 과, 체육무용학과
교과목	<ul style="list-style-type: none"> ● 보육기초(필수) - 보육학개론 - 아동복지론 - 아동발달 - 보육과정 ● 발달 및 지도 - 아동생활지도 - 아동상담론 - 인간행동과 사회 환경 등 ● 영유아교육 - 놀이지도 - 언어지도 - 아동미술 - 아동 수·과학 지도 등 ● 건강·영양 및 안전 - 아동건강교육 - 아동안전관리 - 정신건강론 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 전공기초 - 유아교육론 - 아동발달 - 유아음악교육 - 유아놀이지도 - 유아교육과정 - 유아교사론 - 부모교육론 ● 교과전공 - 교과논리 및 논술 - 교과교육론 - 교과교재연구 및 지도법 ● 전공선택 - 기본생활지도 - 유아미술교육 - 유아사회교육 - 유아건강교육 - 유아동작교육 - 유아수학교육 - 보육실습 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 보육학, 위생학, 생 리학, 영양학, 아동 심리학 	<ul style="list-style-type: none"> ● 김일성 혁명역사 ● 김일성 로작 ● 김정일 혁명역사 ● 김정일 로작 ● 교육학 ● 심리학 ● 외국어(영어, 로어) ● 국문강독 ● 문화어(우리말 문법) ● 수학, 물리, 화학, 음 악, 미술, 체육 ● 김일성어린이시절 교수법 ● 김정일어린이시절 교수법 ● 음악 교수법 ● 섹세기 교수법 ● 무용(유치원 노래와 춤 동작) ● 여학생 실습(음식요리, 봉제) ● 군사훈련 ● 교육실습

(표 계속)

구분	남한		북한	
	어린이집	유치원	탁아소	유치원
	<ul style="list-style-type: none"> • 가족 및 지역사회 협력 등 - 부모교육론 - 보육정책론 등 • 보육실습 	<ul style="list-style-type: none"> • 교직(소양) - 교육학개론 - 교육심리 - 교육평가 등 		

자료: 1) 보건복지부(2014). 2014년도 보육사업안내; 2) 정효정(2002). 통일에 대비한 남북한 보육체계의 과제와 전망; 3) 최민수 외 (2009). 통일한국의 영유아교원 양성과 재교육 제도 및 정책방안연구. p. 36.

다음 <표 12>는 지금까지 고찰한 남북한 교육·보육 제 분야의 비교분석한 내용을 하나의 표로 정리한 것이다.

<표 12> 남북한 교육·보육 제(諸)분야 비교

분야	남한	북한	비고
영유아 인구 (2012년)	2,816,103명	2,145,490명	남한의 저출산으로 영유아 인구수 감소 예상 북한도 경제난 이후 출산기피 현상발생
기관명 및 체계	어린이집: 0~5세 유치원: 만 3~5세	탁아소: 생후 1개월~만3세 유치원: 만 4세, 5세	기관명은 유치원은 동일하나, 탁아소는 다름. 남북 기관별 이용 연령이 다름.
기관수	어린이집: 42,427개 유치원: 8,538개 총 51,065개	탁아소: 28,000개 유치원: 23,638개 총 41,638개	소학교 4년, 중학교 6년이며 유치원 2년 과정 중 높은반 1년을 포함해 11년제 의무무상교육 실시 * 2012년부터 12년제로 확대(소학교 5년으로 변경)
설립 주체	국공립, 법인, 민간, 사립	국영	남한은 국공립 기관 및 이용아수가 적음
대상	만 0~5세 영유아	만 0~5세 어린이	영유아란 용어는 북에서 사용하지 않음
법령	영유아보육법(어린이집)과 유아교육법(유치원) 이원화	탁아소와 유치원 어린이보육교양법 일원화	남한: 보육·교육 북한: 보육·교양
교사명	원장, 교사	탁아소-소장, 보육원 유치원-원장, 교양원	
교사 학력	4년제, 전문대 관련학과	3년제 교원대학교 1년제 교원양성소	
운영 시간	어린이집: 종일제 유치원: 반일제, 종일제	탁아소, 유치원: 종일제	경제난 이후 북한 주·월탁아소·유치원은 유명무실한 제도

(표 계속)

분야	남한	북한	비고
학제	의무교육단계에 비포함	유치원 높은반 1년 포함	유치원 높은반 교과서로 배움
기관 이용시 월 지원 비용	전계층 만 0세 39.4만원 만 1세 34.7만원 만 2세 28.6만원 만 3~5세 월 22만원 지원	무상	북한 경제난으로 점심, 난방비 등 점차 자비부담이 증가하나, 남한은 점차 국 가 부담 증가
주무 부처	어린이집: 보건복지부 유치원: 교과부	탁아소: 보건성 유치원: 교육성	

3 통일 대비 남북한 교육·보육 분야 통합 모색

본 장에서는 남북한의 교육·보육을 하나의 체제로 통합해 나갈 때, 무엇을 어떻게 준비해야 하는지를 파악하는 기초자료로서, 2013년도에 실시한 남북한 전문가 의견조사(이윤진·구자연, 2013)의 결과를 소개하고,¹⁶⁾ 이를 근거로 통합에 있어서 쟁점사항과 과제를 모색하였다.

가. 교육·보육 이념

통일국가에서 ‘바람직한’ 교육·보육이념에 대한 의견을 알아본 결과, ‘남북한 절충형’을 38.3%로 가장 많이 꼽았다. 다음으로 ‘남한의 교육·보육이념’ 33.3%, ‘제3안의 대안형’ 24.7% 순으로 나타났다. 공산주의 혁명의 후비대 양성을 목적으로 하는 ‘북한의 교육·보육이념’은 3.7%에 불과했다.

출신별에 따라 유의한 차이가 발생했다. 북한출신 전문가는 ‘남북한 절충형’을 절반이 넘는 54.1%가 가장 바람직하다고 응답했지만, 남한출신 전문가는 ‘남한의 교육·보육이념’을 가장 많이 응답했다(45.5%). 남한출신 전문가는 ‘남북절충형’(25.0%)보다는 ‘제3의 대안형’(29.5%)을 더 희망하였다. 남한출신 전문가집단에서 ‘북한의 교육·보육 이념’을 응답한 사례는 단 한 명도 없었다.

이로서 통일국가의 교육·보육 이념을 무엇으로 할 것인가는 첨예한 쟁점이 될 것으로 예상된다. ‘북한의 것’ 일방으로 통합하는 것은 불가능하지만, 그렇다고 ‘남한의 것’ 일방으로 통합하는 것도 쉽지 않아 보인다. 가장 많이 응답한 ‘남북한 절충형’으로 통합이념으로 추구할 때, 북한의 무엇을 가져올 수 있을지가 쟁점의 주된 핵심이 될 것이다.

16) 2013년에 실시한 의견조사는 3단계 통일방안을 근거로 각 단계별로 교육·보육분야에서의 추진과제를 제시하고 이에 대해 찬성 또는 반대 의견을 조사하였는데, 본고는 이 중에서 남북연합단계에 해당되는 결과이다.

〈표 13〉 교육·보육 통합이념에 대한 의견

단위: %(명)

구분	남한 교육·보육 이념 추구	북한 교육·보육 이념 추구	남북한 절충형	제3의 대안형	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	33.3	3.7	38.3	24.7	100.0(81)	
전문가 집단						13.166(3)**
북한 출신	18.9	8.1	54.1	18.9	100.0(37)	
남한 출신	45.5	.0	25.0	29.5	100.0(44)	

**p<.01

나. 육아지원기관 체제

통일국가에서 유치원과 탁아소(어린이집)의 육아지원기관을 어떠한 체제로 통합해야 하는지에 대한 의견을 알아보았다. 먼저, 유치원의 체제를 현재 남한의 3년제(만 3세, 4세, 5세)로 통합하는 것에 대해 전체는 ‘동의함’이 58.0%로 ‘동의하지 않음’ 42.0%보다 더 많이 나왔다. 그러나 남북한 전문가별로 보면, 의견이 갈렸다. 북한출신 전문가는 ‘동의하지 않음’이 54.1%로 부정적인 입장으로 보였다. 남한출신 전문가는 전체 평균보다도 높은 68.2%가 현행 유치원 3년제 방식에 동의한다고 응답하였다.

〈표 14〉 현행 남한의 유치원(3~5세) 방식으로 통합

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	42.0	58.0	100.0(81)	
전문가 집단				-2.035*
북한 출신	54.1	45.9	100.0(37)	
남한 출신	31.8	68.2	100.0(44)	

* p<.05

다음으로 현행 남한의 어린이집 체제인 만 0~5세 방식에서의 통합에 대한 의견을 알아보았다. 생후부터 취학 전까지 한 종류의 기관에서 교육·보육을 하는 체제라고 볼 수 있다. 이에 ‘동의함’이 61.7%로 ‘동의하지 않음’ 38.3%보다 더 많았다. 앞서 남한의 3년제 유치원 체제보다 ‘동의’하는 사례가 좀 더 많이 나왔다. 남북한 전문가별로 유의한 차이는 없었다. 북한출신 전문가 59.5%, 남한 출신 63.6%가 동의한다고 하였다. 한편, 남한출신 전문가들은 남한 유치원 3년제 방식에서의 통합보다 이 방식에서의 통합에 좀 더 부정적인 입장을 보였다.

〈표 15〉 현행 남한의 어린이집(0~5세) 방식으로 통합

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	38.3	61.7	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	40.5	59.5	100.0(37)	-0.381
남한 출신	36.4	63.6	100.0(44)	

현행 북한의 2년제 유치원(만 4, 5세) 체제 방식에서의 통합은 남북한 전문가 모두, ‘동의하지 않는’ 것으로 나왔다(69.1%). 남한출신 전문가는 이 방식에서의 통합을 반대하는 의견이 84.1%로 높게 나왔다. 북한출신 전문가들도 북한 유치원 체제로의 통합은 동의하지 않는다(51.4%)는 비율이 동의한다(48.6%)는 비율보다 더 많이 나왔으나, 그 차이가 크지는 않았다.

북한의 현행 2년제 유치원 체제로의 통합은 남북한 전문가 모두 동의하지 않는 것으로 나왔으나, 북한출신 전문가는 동의한다는 응답도 48.6%로 절반 가까이 나와서 북한출신 전문가 집단 내에서 의견이 갈렸다.

〈표 16〉 현행 북한의 유치원(4~5세) 방식으로 통합

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	69.1	30.9	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	51.4	48.6	100.0(37)	3.266**
남한 출신	84.1	15.9	100.0(44)	

** p<.01

다. 취학 1년 전 의무교육

남한에서는 취학 전 교육·보육은 의무는 아니다. 북한은 1970년대부터 취학 1년전 유치원 높은반을 의무교육단계로 설정하고 의무교육체제로 운영해 오고 있다. 북한의 취학 1년전 의무교육제도를 통일국가에서 실시하는 것에 대해 67.9%가 동의한다고 응답하여 긍정적으로 검토해 볼 만 하다. 북한출신 전문가 73.0%, 남한출신 전문가 63.6%가 동의한다고 해서 북한출신이 동의한다고 10%정도 더 많이 나왔으나 통계적으로 유의한 차이는 없었다.

〈표 17〉 북한 유치원 높은반(취학 1년전) 의무교육제도 수용

단위: %명

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	32.1	67.9	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	27.0	73.0	100.0(37)	0.89
남한 출신	36.4	63.6	100.0(44)	

라. 육아지원기관 설립주체

통일국가에서 육아지원기관의 바람직한 설립주체에 대한 의견을 알아보았다. 현재 남한의 육아지원기관은 다양한 설립주체—국공립, 민간·사립, 법인, 가정, 부모협동 등—가 있다. 이러한 방식으로의 통합에 대해 ‘동의함’이 75.3%로 나와서 대다수가 긍정적으로 생각했다. 북한출신 전문가보다 남한출신 전문가의 ‘동의함’이 더 많이 나왔다. 이는 앞서서도 알 수 있었듯이, 자국의 방식으로의 통합에 호의적인 응답 성향과 유사한 결과라 하겠다.

〈표 18〉 남한의 국공립, 민간, 법인의 다양한 설립주체 수용

단위: %명

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	24.7	75.3	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	32.4	67.6	100.0(37)	-1.459
남한 출신	18.2	81.8	100.0(44)	

민간·사립 기관이 없는 북한의 국영 중심에 대해서 ‘동의하지 않는다’ 75.3%로 다수가 반대하는 것으로 나왔다. 남한출신 전문가의 경우 95.5%가 반대하는 것으로 나타났다. 그러나 북한출신 전문가는 ‘동의하지 않음’ 51.4% ‘동의함’이 48.6%로 남한출신에 비해 상대적으로 동의하지 않는다가 낮았다. 결과 두 집단 간의 차이가 유의하게 있는 것으로 나왔다. 앞서 남한의 3년제 유치원 방식의 응답결과가 유사하게 이 응답에서도 북한출신 전문가의 의견은 찬반 양쪽으로 갈렸다.

〈표 19〉 북한의 국영 일변도의 설립주체 수용

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	75.3	24.7	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	51.4	48.6	100.0(37)	4.947***
남한 출신	95.5	4.5	100.0(44)	

*** p<.001

국공립과 민간·사립이 적정하게 구성되어 있는 ‘남북한 절충형’으로의 통합에 대해 82.7%가 ‘동의한다’고 응답해 높은 지지를 보였다. 남북한 출신 모두 ‘동의한다’가 ‘동의하지 않는다’보다 훨씬 많았다.

통일국가에서 육아지원기관은 국공립과 민간·사립이 골고루 적정한 비율로 운영되기 위해서는 남한에서는 국공립의 기관을, 북한은 민간·사립의 기관을 설립해 나가야 할 것이다. 북한에서 민간·사립 기관의 경험이 부재하므로 남북연합 단계에서 시범적으로 민간·사립 기관을 설치하여 남한의 운영 노하우를 전수받는 등의 시범사업을 실시하여 통일국가에서의 혼란과 갈등을 줄이는 전략을 수립할 필요가 있다.

〈표 20〉 남북한 절충형

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	17.3	82.7	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	16.2	83.8	100.0(37)	0.23
남한 출신	18.2	81.8	100.0(44)	

마. 육아지원기관 이용 비용 지원

통일국가에서 육아지원기관의 이용 또는 미이용 시, 학부모에게 지원하는 ‘바람직하다’고 생각되는 비용 정도에 대해 알아보았다.

남한에서는 2013년 ‘3~5세 연령별 누리과정’ 정책 실행으로 가구소득에 상관없이 유치원가 어린이집을 다니는 모든 만 3세, 4세, 5세 유아는 월 22만원의 지원을 받는다. 그런데 육아지원 기관별로 월 보육료(어린이집) 또는 유아학비(유치원)가 다르다. 월 22만원의 지원을 받음으로서 국공립 유치원이나 어린이집은 거의 무상으로 다니지만, 민간어린이집이나 사립유치원은 추가로

비용을 지불해야 한다. 추가 비용도 기관마다 다르다.

이러한 방식으로의 통합에 대해 61.7%가 ‘동의한다’고 응답하였다. 남한출신 전문가는 ‘동의한다’는 응답이 68.2%로 상대적으로 높게 나왔다. 북한출신 전문가는 ‘동의한다’ 54.1% ‘동의하지 않는다’ 45.9%로 동의한다는 의견이 전체보다 낮게 나왔다.

〈표 21〉 남한의 일정비용 국가지원 나머지 수요자 부담 제도 수용

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	38.3	61.7	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	45.9	54.1	100.0(37)	-1,293
남한 출신	31.8	68.2	100.0(44)	

북한에서 유치원과 탁아소의 이용은 원칙적으로 무상이다. 1990년대 경제난을 겪으면서 국고 지원이 감소 내지는 중단되면서 일부 기관에서는 비용 발생이 생겨나기도 했으나, 기본적으로 무상이용이다. 이윤진 외(2011) 연구에서 탁아소와 유치원 이용 시 비용부담은 “없음”이 각각 96.8%, 92.7%로 나왔다. 동일연구에서 실시한 북한이탈주민 면담에서 1990년대 경제난 이후 북한의 탁아소 또는 유치원 이용 시 비용 부담이 발생하여 이용을 못하는 경우도 있다고 진술하여 1980년대처럼 무상보육·교육에 균열이 생겨난 것으로 보이나, 설문조사 결과에서는 무상 이용이 압도적으로 많았다. 1990년대 중후반 이후에 자녀를 탁아소나 유치원을 보낸 현재 30대, 40대 부모에게서 ‘비용부담 없음’이 각각 90.0%, 96.0%로 나왔다.

이러한 북한 방식으로의 통합에 대해 ‘동의한다’가 51.9%로 절반 이상이 응답하였다. 통계적으로 유의하지는 않지만, 북한의 무상제도에 대해 ‘동의한다’가 북한출신 전문가는 62.2%, 남한출신 전문가는 43.2%만이 응답하여 남북한 간의 의견 차이를 드러냈다.

〈표 22〉 북한의 무상제도 수용

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	48.1	51.9	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	37.8	62.2	100.0(37)	1,713
남한 출신	56.8	43.2	100.0(44)	

남북한은 공통적으로 가구소득에 상관없이 모든 유아에게 동일한 비용을 지원한다. 앞서 언급했듯이 2013년부터 남한에서는 ‘3-5세 누리과정’ 정책 도입으로 해당 연령의 모든 유아들이 월 22만원의 지원을 받는다. 북한도 가구소득이나 기타 다른 조건들과 무관하게 모든 어린이들이 동일한 보육교양서비스를 받도록 제도화되어 있다.

이에 통일국가에서 모든 영유아가 육아지원기관 이용 시, 동일한 비용 지원을 받는 것에 대해 ‘동의한다’ 51.9%, ‘동의하지 않는다’ 48.1%로 동의한다가 조금 더 많이 나오기는 했으나, 부정적인 의견도 적지 않았다. 북한출신 전문가는 ‘동의하지 않는다’ 54.1%로 모든 영유아에게 동일한 비용지원에 대해 부정적으로 생각하였다.

〈표 23〉 가구소득에 상관없이 동일한 비용 지원 수용(남북한 공통)

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	48.1	51.9	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	54.1	45.9	100.0(37)	-0.969
남한 출신	43.2	56.8	100.0(44)	

바. 교원양성

통일국가에서의 ‘바람직한’ 교원양성‘에 대해 어떻게 생각하는 지 알아보았다. 현행 남한의 육아지원기관 교원은 전문대 또는 대학교에서 양성되는 제도로 통합하는 방안에 대해 76.5%가 ‘동의한다’고 응답하였다. 남한출신 전문가에서 ‘동의한다’는 응답이 81.8%로 더 많았다.

〈표 24〉 남한의 전문대학 이상 4년제 대학 학력 기준 중심으로 통합

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	23.5	76.5	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	29.7	70.3	100.0(37)	-1.2
남한 출신	18.2	81.8	100.0(44)	

북한의 유치원 교양원은 3년제 교원대학에서 양성되는 데 이러한 학력기준으로 통합하는 것에 대해 ‘동의하지 않음’ 58.0%로 ‘동의함’ 42.0%보다 많았다. 남북한 출신별로 의견을 달리했

는데, 북한출신 전문가는 ‘동의함’ 56.8%, ‘동의하지 않음’ 43.2%로 동의 정도가 남한출신 전문가에 비해 낮았다.

통일국가의 교육·보육기관에서 근무하는 교원의 학력은 4년제 대졸이 바람직하다는 의견이 많았다.

〈표 25〉 북한의 교원대학(3년제) 학력 기준 중심으로 통합

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	58.0	42.0	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	43.2	56.8	100.0(37)	2.52*
남한 출신	70.5	29.5	100.0(44)	

p<.05

남한은 육아지원기관의 교원과 초등학교 교사를 별도로 양성하고 있다. 기본적으로 초등학교 교사는 ‘교육대학교’ 또는 일반대학교 ‘초등교육과’에서 배출되지만 유치원 교사는 일반대학(교)의 ‘유아교육과’에서 배출된다. 남한의 이러한 분리 양성제도를 통일국가에서 수용하는 것에 대해 72.8%가 ‘동의한다’고 응답하였다. 남한에서 실행 중인 제도를 북한출신 전문가가 좀 더 선호한 것으로 나온 점이 흥미롭다.

〈표 26〉 남한의 유치원·초등학교 교사 분리 양성제도 수용

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	27.2	72.8	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	24.3	75.7	100.0(37)	0.521
남한 출신	29.5	70.5	100.0(44)	

남한과 달리, 북한에서는 유치원 교양원과 소(초등)학교 교사를 통합하여 양성하고 있다. 이 방식을 통일국가에서 수용하는 것에 대한 의견을 알아본 결과, ‘동의하지 않음’ 59.3%로 ‘동의함’ 40.7%보다 더 많았다. 남한출신 전문가는 ‘동의하지 않음’이 68.2%로 북한 방식에서의 통합에 부정적인 입장을 취했다. 북한출신 전문가는 남한방식처럼 ‘분리양성’에 동의한다는 입장과 함께, ‘통합양성’도 동의한다는 의견이 좀 더 많이 나왔다.

남북한 출신 전문가의 의견결과를 종합해 보면, 통합양성보다는 분리양성을 더 선호하는 것으로 나타났다.

〈표 27〉 북한의 유치원·초등학교 교사 통합 양성제도 수용

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	59.3	40.7	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	48.6	51.4	100.0(37)	1,784
남한 출신	68.2	31.8	100.0(44)	

자료: 본 연구의 전문가 의견조사 결과임.

사. 교육·보육과정

통일국가에서 육아지원기관에서 배우는 교육·보육과정(curriculum)을 어떠한 방향으로 제정해야 하는 지에 대한 의견을 살펴보았다.

현행 남한의 교육·보육과정으로 통합에 대해 ‘동의함’ 58.0%, ‘동의하지 않음’ 42.0%로 나왔다. 남북한 출신 전문가 모두 남한의 교육·보육과정으로 통합하는 것에 동의한다는 의견이 많았으나 북한출신 전문가는 ‘동의하지 않음’이 약 49%정도 나와서 남한 일방의 통합에 부정적인 입장도 적지 않음을 알 수 있다.

〈표 28〉 남한의 교육·보육과정 중심으로 통합

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	t
전체	42.0	58.0	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	48.6	51.4	100.0(37)	-1,111
남한 출신	36.4	63.6	100.0(44)	

북한의 유치원 보육·교양과정은 우리말, 셈세기, 노래와 춤, 그리기와 만들기, 체육, 놀이, 관찰, 경애하는 김일성(김정일) 원수님 어린시절로 구성되어 있다. 이 중 ‘경애하는 김일성(김정일) 원수님 어린시절’을 배제하고 나머지 보육·교양과정 중심으로 통합하는 것에 대한 의견을 알아본 결과, ‘동의하지 않는다’가 70.4%로 대부분 북한의 보육·교양과정으로 통합을 반대하였다.

남북한 출신별로 반대의 정도는 조금 달랐다. 북한출신 전문가는 사상교육을 배제한다면 동의한다는 의견이 37.8%이지만, 남한출신 전문가는 그렇다 하더라도 동의한다는 의견이 22.7%에 그쳤다.

〈표 29〉 사상교육을 배제한 북한의 교육·보육과정 중심으로 통합

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	<i>t</i>
전체	70.4	29.6	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	62.2	37.8	100.0(37)	1,466
남한 출신	77.3	22.7	100.0(44)	

통일국가에서는 남북한 어느 한 쪽이 아니라 ‘제 3의 보육·교육과정’을 개발하여 실시해야 한다는 의견에 대해 ‘동의한다’가 79.0%로 대부분이 이 방식을 가장 지지하는 것으로 나왔다. 특히, 북한출신 전문가들의 89.2%가 동의한다고 하여 새로운 보육·교육과정의 개발을 절대적으로 선호하였다. 남한출신 전문가도 70.5%가 남한의 보육·교육과정으로의 통합(63.6%)보다 제 3의 방식을 더 동의하는 것으로 나왔다.

〈표 30〉 제 3의 새로운 교육·보육과정 개발

단위: %(명)

구분	동의하지 않음	동의함	계	<i>t</i>
전체	21.0	79.0	100.0(81)	
전문가 집단				
북한 출신	10.8	89.2	100.0(37)	2,161*
남한 출신	29.5	70.5	100.0(44)	

* $p < .05$

보육·교육과정은 남북한의 상이한 이념이 반영될 수밖에 없으므로 어느 한쪽으로의 통합은 갈등을 야기할 소지가 크다. 남북연합 단계에서부터 남북한 전문가 함께 모색하여 ‘제 3의 새로운 보육·교육과정’을 개발, 실시해 보는 등 시범사업 단계를 거쳐야 할 것이다.

아. 용어통일

현재 남북한의 육아지원분야에서 사용하는 용어가 조금씩 다르다. 남한은 기관종류와 상관없

이 교사라고 하지만, 북한은 탁아소의 교사는 보육원, 유치원의 교사는 교양원이라 명명한다. 남한은 보육·교육이지만, 북한은 보육·교양이라 한다. 영아보육을 하는 기관을 남한에서는 어린이 집이라고 하지만, 북한에서는 탁아소라고 한다. 이처럼 남북한이 각기 사용하는 용어를 통일국가에서는 통일할 필요가 있다. 이를 어떠한 방향으로 통일해야 하는 지에 대한 의견을 알아보았다. 결과, ‘전문가 협의를 거쳐 결정’이 56.8%로 가장 많이 응답하였다.

어느 한쪽의 일방적 통합은 남북한 전문가 모두 바람직하지 않은 것으로 나타났다. ‘남한의 용어로 통합’에 대해 남한출신 전문가보다 북한출신 전문가가 더 선호하는 것으로 나왔으며 북한출신 전문가는 ‘주민대상으로 공모나 여론조사를 통해 결정’ 방식도 상대적으로 선호하는 것으로 나왔다.

<표 31> 해당 분야 남북한 다르게 사용하는 용어 통일에 대한 의견

단위: %(명)

구분	남한의 용어로 통합	북한의 용어로 통합	주민대상 공모나 여론조사를 통해 결정	전문가 협의를 거쳐 결정	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	21.0	1.2	21.0	56.8	100.0(81)	
전문가 집단						
북한 출신	24.3	2.7	27.0	45.9	100.0(37)	4.145(3)
남한 출신	18.2	.0	15.9	65.9	100.0(44)	

자. 남북 교육·보육 분야 통합 로드맵

다음의 <표 32>는 앞서 제시한 의견조사 결과를 바탕으로 서로 다른 남북의 교육·보육 제도를 통일을 대비하여 하나의 체제로 통합해 나갈 때, 주제별 쟁점 사항 및 추진방향, 추진전략 등을 정리한 내용이다.

교육·보육 통합이념, 육아지원기관 체제, 육아지원기관의 설립주체, 비용지원, 교원양성, 교육·보육과정, 용어통일 등을 제시하였고, 각 주제별로 “1체제”에서의 통합에 대해서는 의견조사에서 가장 많이 나온 결과를 제시하였다. 예컨대, 의견조사 결과에 의하면 “1체제”에서의 교육·보육 통합이념은 남북한 어느 한쪽의 것이 아니라 남북한 절충형을 가장 희망하는 것으로 나왔다. 교육·보육과정 역시, 통일국가에서는 남북한 절충형을 가장 바람직한 것으로 나타났다. 반면, 교원양성은 학력기준이 더 높은 남한제도로의 통합을 지지하는 것으로 나왔다.

일반적으로 상이한 두 체제가 하나로 통합될 때, 하드웨어는 우수한 체제가 열등한 체제를 흡수하고, 소프트웨어는 두 체제의 중간 형태를 취하는 경향이 띠는데 본 의견조사에서도 유사하게 나왔다고 볼 수 있겠다.

〈표 32〉 남북 교육·보육 분야의 통합 방안 로드맵

구분	1체제	쟁점	
주제별 추진 과제 및 세부 추진 전략	교육·보육 통합이념	남북한 절충형	북한 주체사상
	육아지원기관 체제	만 0~5세 기관일원화	남북 상호 유치원 체제 반대
	육아지원기관 설립주체	국공립과 민간·사립 균형있게 설립	부모의 기관선택권 범위 정도
	육아지원기관 비용지원	모든 영유아에게 일정 비용 동일지원	무상지원의 범위 정도
	육아지원기관 교원양성	남한 학력 기준 및 교원양성제	남북한 학력 수준 격차
	육아지원기관 교육·보육과정	남북한 절충형	북한사회주의 교육학
	관련 용어 통일	전문가협의 또는 주민대상 여론조사로 결정	
	취학 1년전 의무교육	취학 1년 의무교육제도화	취학전 의무교육에 대한 반대의견
	- 남북 공통점 찾기를 통한 상호 이해 증진 - 남북 이질성 이해 및 수용 노력 - 절충형 모델 창출을 위한 남북 협력 강화		
기본 전제	- 인도주의, 상호 호혜주의, 한반도 신뢰프로세스 확대·강화 - 남북 관계에 우호적인 국제환경 조성		
추진 전략	- 육아지원분야 연구·연구사업 control tower 기구(육아정책연구소) 역할 강화 - 안정적인 재정지원 - 통합 쟁점 시, 국제적 기준 고려 및 국제기구의 중재		

자료: 기본전제와 추진전략은 남북한 전문가 의견조사 실시 후, 조사에 참여한 전문가 일부를 대상으로 총 2회의 전문가 집중토론회에서 나온 의견들을 수렴하여 제시한 것임.

4 나오며

통독 후 서독의 육아지원제도로 흡수된 동독은 결국, 유치원과 유아원 수가 급감하면서 동독의 교원들은 실업자가 되었고 이러한 고용의 불안정성으로 젊은이들의 결혼을 기피하게 되면서 출산율이 감소하고, 이는 다시 육아지원기관의 수요가 적어지는 기제로 작용하여 폐원하는 유치원이 속출하는 등의 악순환의 구조를 낳고(이명환, 1996), 이러한 구조는 결과적으로 다수의 동독인들이 자신을 ‘2등 국민’으로 인식하면서(양민석·송태수, 2010) 사회통합을 저해하는 요인으로 작동하고 있다.

독일의 이러한 통일 후유증을 교훈삼아 남북 교육·보육 분야의 통합을 모색해야 하겠다. 갈등과 혼란을 최소화하기 위해서는 남북이 ‘호혜주의’를 전제로 사전에 교류·협력을 지속적으로 꾸준히 해야 할 것이다. 즉, 통합으로 인한 후유증을 최소화하고 한반도에 평화가 정착되기 위해서

는 남북한이 신뢰를 기반으로, 어느 한쪽만이 손해를 보거나 이익을 취하는 관계가 아니라 상생할 수 있는 기초와 전략을 일관성 있게 추진하는 정책을 꾸준히 실시해야 하겠다.

본 조사에서 통합의 “1체제”를 물었을 때, 남북한 전문가의 의견이 다소 갈렸다. 남한은 북한의 것으로, 북한은 남한의 것으로 일방적 통합에 대해 동의하지 않는 의견이 많았다. 다시 말해서 ‘남북한 절충형’을 대안으로 많이 꼽았다. 이상적일 수는 있지만, 현실적으로 모호한 ‘남북한 절충형’ 모델을 도출하느냐는 결국 한민족의 역량에 달려있다. 그리고 육아지원분야에서의 실천적인 통합추진을 위해 학회·단체·기관 등의 control tower를 담당하는 기구로서 반관반민(半官半民)의 성격을 갖고 있는 ‘육아정책연구소’를 추진 주체로 제안하였으며, 안정적인 재정확보가 뒷받침될 때 비로소 실천력을 갖게 되므로 남북 육아지원정책 통합에 필요한 연구비와 연구사업비를 안정적으로 지원할 것을 제안하였다.

‘우리의 소원’은 통일이라고 하지만 통일을 구체적으로 고민하는 사람은 아직까지는 소수의 관련 전문가 집단이다. 통일이 되기까지의 지난한 과정을 면밀하게 다룬 연구들이 앞으로 지속적으로 수행되어야 하겠다. 본 연구를 수행하면서 남북 통합을 다룬 선행연구들이 많은 도움이 되었다. 특히, 2012년에 한국교육개발원에서 수행한 「통일에 대비하는 교육통합 방안 연구」의 연구결과를 토대로 본 연구는 발전적으로 수행할 수 있었다. 본 연구에서 시도한 남북한 전문가 집단 간 의견조사를 실시하고 통계적으로 비교분석한 것은 통일 연구의 진일보라 하겠다. 그렇지만 육아지원의 제 분야별—교원양성, 교육·보육과정, 육아지원기관체제 등—로 통합 시 발생할 수 있는 문제점이나 쟁점에 대해서는 개략적으로 제시했을 뿐 이에 대한 심층적인 고찰과 해법은 제시하지 못했다. 따라서 관련된 후속 연구들이 지속적으로 축적되고 점차 파급되어 관련 전문가의 관심에서 사회적 관심으로 통일 문제를 공유, 확산해 나가야 하겠다.

통일이 어떻게 올(될) 지는 아무도 예측할 수는 없지만, 본 연구에서는 점진적·단계적 통일을 남북한이 의지를 갖고 추진한다면, 충분히 합의점을 찾을 수 있다는 가능성을 보여주었다. 본 연구의 후속연구로서 남북 통합 시 교육·보육과정, 법령, 교원양성, 육아지원기관 운영 등등의 세부 주제별로 심층적인 연구를 수행해서 주제별로 남북 통합 시, 쟁점과 이에 대한 대비책을 축적해 나갈 것을 제언한다. 아울러 다른 형태의 통일 시나리오(흡수통일이나 급변통일 등)에 따른 육아지원정책연구도 필요하다.

끝으로 통일 연구는 남한 전문가 위주로 수행하기보다는 북한이탈주민과 공동연구를 한다는 가 남북 관계가 개선되면 북한 연구자와 공동연구를 하는 등 남북이 함께 연구하는 방식을 제안한다. 이처럼 연구차원에서 남북이 함께 하려는 노력 자체가 통일 방안이 될 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 교육과학기술부·보건복지부(2013). 3-5세 연령별 누리과정 해설서.
- 권미경·김문정(2012). 2012 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 리명호(2002). 우리 나라에서 어린이보육정책과 실태. 조선사회과학자협회·한국아동학회·연변대 학민족연구원. 21세기를 열어 갈 아동교육. 학술토론회 논문집, 217-226.
- 보건복지부(2013). 2013 보육통계.
- 보건복지부(2014). 2014년도 보육사업안내.
- 북한연구소(1983). 북한총람.
- 서문희·양미선·김은설·최윤경·유해미·손창균·이혜민(2012). 2012년 전국보육실태조사-가구조사 보고-. 보건복지가족부·육아정책연구소.
- 서문희·이혜민(2013). 2013 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 양민석·송태수(2010). 독일 통일 20년-사회·문화적 통합의 성과와 시사점. 한독사회과학논총, 20(4), 3-34.
- 윤미량(1996). 남·북한 보육 및 유아교육 체제 및 제도. 미래유아교육학회지, 2, 15-44.
- 이명환(1996). 통일의 보육 및 유아교육의 현황과 실제. 미래유아교육학회지, 2, 135-168.
- 이용자(2006). 북한 유아교육 실태와 협상행태에 미친 영향연구. 협상연구, 12(1), 77-109.
- 이윤진(2013). ‘대북 영유아지원사업, 지원 아닌 ’투자‘ 인식 전환 필요. 육아정책 Brief, 10월호. 육아정책연구소.
- 이윤진·서문희·김선화·박영자(2011). 통일에 대비한 북한의 영유아 양육에 관한 연구. 육아정책 연구소.
- 정효정(2002). 통일에 대비한 남북한 보육체계의 과제와 전망. 한국영유아보육학, 31, 351-381.
- 차승주(2013). 김정은 시대 북한 교육의 역사적 접근. 2013년도 한국통일교육학회 춘계학술대회 자료집.
- 차종완·신법타·양학봉(2009). 이것이 북한 교육이다. 나산출판사.
- 최민수·이월영·최원영(2009). 통일한국의 영유아교원 양성과 재교육 제도 및 정책방안 연구. 재 단법인 청삼아동문제연구소.
- 최은영·황지영(2012). 5세 누리과정에 대한 국민인식 제고 방안. 육아정책연구소.
- Ministry of Education National Commission for UNESCO Pyongyang, DPR of Korea(2008). Country Report on Education For All(EFA) National Mid-Decade Assessment Democratic People’s Republic of Korea.
- UNICEF(2010). Democratic People’s Republic of Korea Multiple Indicator Cluster Survey, 2009, MICS.

신문기사

로동신문. “김정숙탁아소가 새로 건설되었다”. 1988. 4. 15. 4면.

인터넷 사이트

교육통계서비스 사이트: <http://cesi.kedi.re.kr>

국가통계포털 사이트: <http://kosis.kr>

법제처 사이트: <http://www.moleg.go.kr>

서울시보육정보센터: <http://seoul.childcare.go.kr>

안전행정부 주민등록 인구통계: http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/pp1_stat_jf.jsp

조선일보 통한문제연구소 홈페이지: www.nkchosun.com



토론

한부영 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

양옥승 (덕성여자대학교 유아교육과 교수)

김석향 (이화여자대학교 북한학과 교수)

강일규 (한국직업능력개발원 부원장)

최민수 (광주대학교 유아교육과 교수)

신호숙 (북한이탈주민지원재단 기획연구팀장)

‘통일을 준비하는 남북한 교육통합의 과제’에 대한 토론

한부영 (한국지방행정연구원 선임연구위원/대외협력단장)

북한의 정치 행정적 불안정이 한반도에서 통일에 대한 가능성이 제기되고 있으며, 이에 대한 준비를 위한 노력이 분야별로 추진되고 있다. 특히 교육에 관한 통합의 문제는 남북한 공동체 형성을 위한 중요한 과제이며, 특히 남북한이 상이한 교육제도를 가지고 있는 상황에서 동질성 회복을 위한 연구의 필요성이 있다.

남북한 교육통합은 통일방식에 따라 로드맵이 달라질수 있지만, 교육의 특성상 우수한 체제가 흡인력을 갖게 될 것이며 이러한 전제는 통일 한국 교육제도의 기본틀을 형성하는데 논란이 적을 것으로 판단된다.

1. 남북한 교육통합의 목표

남북한 교육통합의 목표는 영유아 청소년의 보편적 사회인으로 양성하기 위한 교육체계 및 교육 과정의 통합으로 볼 수 있다.

- 남북 학제 시스템의 통합
- 남북 교육시스템의 통합
- 남북 교육인력의 통합
- 교육기관 운영체계의 통합

2. 남북한 교육통합의 문제

- 남북한 학제체계의 문제점은 보통교육이 남한에서는 초중고 6-3-3 제도로서 12년이 소요되지만, 북한은 4-6의 제도로서 인민학교, 고등중학교 체제로서 10년에 보통교육이 이루어지고 있으며, 취학 전 유치원 교육이 1년 의무교육으로 편성되어 있음.
 - 발제자는 2012년 9월 25일에 12년제 의무교육 추진에 대한 법령에 따라 5-6제도로 설명하고 있으나 유치원의 교육과정을 제외하면, 1년의 차이를 가지고 있음 .
- 남북한 교육과정은 교육이념과 바람직한 인간상에 대한 “전인교육”으로 유사성이 있어 보이지만, 정치적 사회적 이념의 차이에 의해 교육과정이 매우 상이하게 편성되어 있음.
- 남북한 인구비율에 따른 교원의 비율이 현저히 차이가 나며, 교과과정에서 볼 수 있듯이

김일성, 김정일, 김정숙에 대한 이념 교육이 강조되는 북한은 교원의 질적 수준, 교과목 수요 등에서 많은 차이를 가지고 있으며, 통합에 대비한 인력충원과 재교육에 대한 수요가 급속히 증가할 것으로 예상됨.

- 교과서, 교육시설, 기자재, 운영예산 등이 현격한 차이를 가지고 있으며, 이에 대한 대응방안을 마련하여 남북한 교육수준의 균형을 유지할 수 있는 방안이 요구됨.
- 특수목적중·고등학교, 실업계고등학교, 직업교육기관에 대한 남북한의 시스템이 상이한 형식으로 존재하며, 이러한 교육제도도 남북한의 전인교육과 직업교육의 목적을 달성해야 할 것임.

3. 연구의 필요

한반도에서 남북한 통일이 이루어질 경우를 대비하여 북한의 교육제도를 연구하고 남북한 차이점을 분석하여 자라나는 어린이 청소년에게 동질의 교육기회를 제공하고 공교육으로부터 통일한국이 요구하는 국민을 양성할 필요가 있다.

가. 남북 학제 시스템의 통합

- 남북한 학제 통합은 국제적 기준에 맞추어 추진될 필요가 있으며, 6-3-3 체제가 비교적 국제적 기준에 부합된다고 볼 수 있으며, 이에 따른 북한의 5-3-3 체제를 교과과정을 고려하여 연차적으로 학제를 통합하는 방안 고려
- 북한의 유치원 높은 반의 의무교육은 현재 남한과 비교될 수 있는 시스템으로 통합의 어려움이 없을 것으로 판단됨.
- 북한의 의무교육 12년이 무상교육으로 체제선전을 위한 도구로 활용되고 있는 점을 고려하여, 현재의 중학교까지의 의무교육을 중간적 차원에서 통합할 수 있는 대안 필요
- 실업교육과 직업교육을 남북한 학제통합에 포함하여 실시하여 남북한 직업 선택의 기회를 동일하게 하며, 취업을 위한 역량을 동일하게 유지하여 잡시장의 균등한 진입기회 부여
 - 실업계 교육과 직업교육에 대한 표준화, 전문화, 다양화가 요구되어질 것이며, 이는 직업 선택을 위한 자격증 제도에 대한 논의가 병행될 것임.

나. 남북 교육시스템의 통합

- 남북한 교육과정은 정치적 이념과 사회적 필요에 의해 목적과 내용, 방법이 규정되어지며, 지역사회와 단위 학교의 자율권의 범위가 매우 상이하게 나타나고 있음 .

- 남한의 교육이념은 “교육기본법”에 명시되어 있듯이 ‘홍익인간 이념’인데, 이는 구체적으로 “인격의 도야”와 “자주적 생활능력 및 민주시민으로서의 필요한 자질”을 갖추어 “인간다운 삶을 영위”하게 하고 “민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현”하는 데 있다고 보는 것임.
- 북한의 교육이념은, 1972년에 개정된 헌법 제39조에 담겨 있고 이후에 변함이 없듯이, “국가는 사회주의 교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 공산주의적(2009년 개정에 의해 제43조 ‘주체형의’로 바뀜) 새 인간으로 키운다”는 것임.
- ‘통일교육과정’은 학교급별로 구체적인 교육목표를 제시하여 주되, 모든 것을 정치사상교육과 연계시키는 북한의 “교육테제”를 대체시켜 줄 수 있는 ‘통일교육론’이 마련되어 있어야 할 것임.

다. 남북 교육인력의 통합

- 북한의 교육공무원 수는 알려져 있지 않지만, 남한은 35만명으로 인구비례에 비해 북한이 상당히 적을 것으로 예상됨.
- 독일이 통독 전 서독이 학생 1천명당 73명이었으며, 동독은 84.1명이었음.
- 북한의 중학교 교원은 사범학교 4년을 졸업하고 교사가 되며, 초등학교는 교원학교 3년 유치원교사는 교양원 출신으로 임용하고 있으며, 이는 남한에 비해 2-3년 정도로 짧은 교육기간을 필요로 함.
- 교육통합을 위해서는 북한 교원의 재교육과 구조적 수요를 충족시키기 위한 신규임용, 보수교육, 인권침해에 대한 검증 등이 필요함.
- 남북한 지방자치단체간 교류·협력을 통한 집중지원지역 전략으로 지방자치단체와 교육기관이 공동으로 인적 자원을 지원 관리하는 방안이 필요함.
- 독일사례와 같이 신규채용과 파견형식으로 남한의 교원이 북한에 파견되고 파견기간동안 피파견기관에서 인건비를 제공하는 방식도 고려해 볼 수 있음.

라. 교육기관 운영체계의 통합

- 북한의 자력갱생의 원칙에 의해 교육기관이 외부로부터 재정지원이 거의 없는 체제로 운영되어지고 있으며, 이는 교육환경이 매우 열악하여 교육의 품질을 담보할 수 없는 상황으로 판단됨.

- 교육기관의 합리적 운영을 위해서는 재정지원이 절대적이며, 통일을 대비한 교육재원을 위한 기금 조성이 필요함.
- 북한의 교육시설의 통합과정에서 긴급하게 요구되는 것은 학교 건물과 시설물의 불균형에서 발생하는 교육품질의 차이를 균등화하는 노력이 요구됨.
- 남북한 지방자치단체간 집중지원지역 전략에 일환으로 지역 내 자매 학교를 선정하여 교과과정과 학교운영 및 기자재 활용 및 관리에 대한 지식과 경험을 공유하는 전략이 주효할 것으로 판단됨.

4. 정책적 함의

- 한반도에서 통일이 가능하다고 판단되는 시점에서 남북교육통합을 위한 기본계획을 수립하고, 기본계획의 로드맵에 따른 학제 개편, 교원수급계획, 통일교과과정의 제정 등에 대한 국가계획을 수립 제정할 필요가 있음.
- 대학 교육은 시장원리와 대학간 M&A를 통한 기본 통합방안을 유지하면서 정부의 대학건전화 계획을 추진하여 북한의 대학을 재구축하는 전략이 유효할 것으로 판단됨.
- 남북한 교육은 질적 수준과 학습 방식에서 많은 차이를 가지고 있으며, 또한 정부의 교육 서비스에 대한 시각도 많은 차이를 가지고 있으며, 이에 대한 통합은 다양한 인적, 물적 교류를 통한 동질성 회복과정으로 이해해야 할 것임.

‘통일을 준비하는 남북한 교육통합의 과제’에 대한 토론

양옥승 (덕성여자대학교 유아교육과 교수)

남북한 교육통합 방안에 대한 논의는 통일준비를 위한 필요한 절차이고 과정이다. 발제자에 따르면, 남북한 평화공존과 화해협력 모색 단계로의 안정적인 진입을 위해서는 남북한 학제를 상호 보완한 교육통합 모형 개발이 필요하다. 아울러 남북한 학술·문화 분야 간, 그리고 남북한 교육구성원 간의 교류·왕래를 활성화함으로써 교육통합 시 예상되는 문제들(남북한 교육의 이질성과 격차, 북한주민의 불만)을 최소화, 해결할 수 있어야 한다. 본 토론자는 이러한 발제자의 의견에 전적으로 동감한다. 발제문은 특히 남북한 통일과 화해협력 단계의 성격을 명확히 규정하고 북한교육의 동향을 파악하기 위해 교육법 및 학제 변화과정을 분석했다는 점에서 육아선진화 포럼의 새로운 시작을 알리는 매우 유용한 논문이라 하겠다. 따라서 여기에서는 남북한 영유아교육보육통합의 관점에서 개인적인 소견을 제시하는 것으로 제한하고자 한다.

1. 선결과제: 공공성 관점에서 영유아교육·보육의 기능적 통합

영유아의 기본 인권과 보호·교육 받을 권리를 보장하기 위해서는 남한에서만이라도 공공성의 관점에서 유치원 교육과 어린이집 보육을 기능적으로 통합하여 출발점 평등과 복지다원주의를 모두 실현할 수 있어야 한다. 최근 정부는 영유아교육보육통합의 첫 단계로서 만 3-5세 대상의 유치원교육과정과 표준보육과정을 ‘누리과정’으로 통합, 고시하였고, 이어서 부모(수요자)의 선택(권)을 최우선으로 하여 정보전달, 서비스 품질에 대한 지도, 감독을 강화하기로 하였다. 이외에도 지난 2월 14일 국무조정실 산하에 영유아교육보육통합추진단을 발족시켜 민영화와 교원의 질적 수준 제고 등을 골자로 한 통합방안을 준비하여 2-3년 동안 점진적으로 추진할 계획이라고 한다. 그러나 정부의 계획에는 남북한 영유아교육보육 통합의 기반 조성을 위해 현 시점에서 추진할 수 있는 과제와 관련된 사항은 포함되어 있지 않다.

최근 북한의 영유아 교육보육 현황을 분석해보면 북한식 사회주의와 경제난으로 인해 영유아 교육보육 분야가 정체되고 부모의 비용부담 또한 증가하고 있는 것으로 나타난다. 주체사상과 선군사상을 공식 통치이념으로 명시한 2009년 개정 헌법에 따라 선군정치에 집중함으로써 북한에서 영유아교육보육의 무상화를 기대하는 것은 거의 불가능하게 되었다. 그러므로 영유아교육보육통합추진단은 남북한 영유아교육보육 분야의 인적 교류, 북한 영유아교육보육기관의 급간식, 교재교구, 시설설비 등 물적 지원 등과 관련된 사업계획도 구상, 제시할 수 있어야 한다.

2. 영유아교육보육 시스템의 국제비교: 독일, 미국, 중국, 스웨덴을 중심으로

통일을 대비하여 미래지향적으로 남북한 영유아교육보육 시스템을 통합하기 위해서는 남북한 비교 이외에 4개국, 즉 20년 전 통일의 위업을 달성한 독일, 남북한 정세변화에 가장 큰 영향을 주고 있는 미국과 중국(비교사회주의 관점에서 북한 특유의 속성 이외에 사회주의 국가들이 공유하는 보편적 특성을 파악하기 위해서도 필요), 영유아교육보육의 가장 성공적 모델로 꼽히는 스웨덴의 영유아교육보육 시스템 연구로부터 많은 시사점과 함의를 도출할 수 있을 것이다. 복지생산 주체를 준거로 하여 20세기 후반 형성된 서구의 국가 성격을 규정한 Esping-Anderson (1990, 1992)에 의하면, 미국은 복지생산 주체를 시장에 두는 자유주의 국가이고, 독일은 ‘보완성’ 내지 형평성의 원리에 입각하여 가족과 사회에 책임을 귀속시키는 보수주의 국가, 그리고 스웨덴은 복지생산자를 국가로 간주하는 사회민주주의 국가이다.

그러나 시장-가족-국가의 관계에서 특정 주체가 전체를 포괄한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 예를 들어, 공적 영유아교육보육이 가장 발달한 스웨덴에서도 가족은 여전히 육아서비스의 주체로 남아있다. 더 나아가 최근 스웨덴 정부는 신자유주의의 의제를 받아들여 영유아교육보육을 교육부가 관장케 하고 서비스의 질, 개인의 자유선택(권), 효율성 등을 신장하는 의미에서 민영화를 촉진하며 사립·민간기관을 확대하고 있다. 취학아동 또한 학교 바우처제 도입으로 인해 사립학교에 취학하는 비율이 늘고 있는 추세이다. 반면에, 통일 준비에서 타 분야에 비해 동서독간 학술교류나 제도적 정비가 지체되었던 독일의 경우에는 보편적 영유아교육보육 권리를 법제화하고 공적부문의 역할을 확대하고 있다. 그러나 독일과 스웨덴의 한 가지 공통점은 두 국가 모두 서비스의 질을 영유아교육보육에 대한 부모의 자유선택(권)과 관련지어 이해한다는 것이다. 즉, 서비스의 질적 수준은 주어진 자원 내에서 제한된다는 그런 입장을 가지고 영유아교육보육에서 국가의 지원형태 및 지원수준에 가장 큰 비중을 둔다는 것이다. 이런 유럽 복지국가들의 세태를 반영하듯, 최근 사회주의 국가 중국에서도 지금까지와 다른 의미에서 영유아교육보육 문제에 접근하는 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 영유아교육보육에 대한 부모의 선택(권)이 일부 인정되고 국공립 이외에 사립·민간 영유아교육보육기관에 대한 국가지원이 부분적이거나 이루어지는 것 등이다. 2014년 2월에는 국가지원을 늘려 유아원을 확대하고 취원율을 높인다는 제2기 ‘학전교육 3년 행동계획’도 발표하였다. 농민공 자녀를 위해서는 ‘보혜성’ 유아원 설립이 추진 중이다.

3. 남북한 및 세계의 인구정책 분석

통일에 대비하여 남북한 영유아교육보육 통합방안을 모색하기 위해서는 남북한 및 세계의 인구정책을 비교분석하는 작업이 필요하다. 통일국가의 미래 경쟁력을 확보하기 위해서는 한반도의 출산율 제고가 시급하다. 남한은 OECD 국가 중 가장 오랫동안 저출산의 탓에 갇힌 초저출산 국가가 되어가고 있다. 그런가하면 북한은 고난의 행군기인 1998년 출산장려정책을 본격화했

음에도 전체 인구에서 1-4세 영유아 인구가 차지하는 비율은 1993년 9.8%에서 2008년 7.1%으로 떨어졌다. 출산율은 1996년 2.12, 1998-1999년 1.96, 2000년 2.00, 2001년 2.02, 2002-2007년 2.03, 2008년 2.02로 큰 변화가 없다(양옥승, 2012). 이밖에 남북한 영아사망율을 비교해 보면, 2008년 출생아 1,000명 당 북한은 45명, 남한은 3명인 것으로 나타난다(Hassig & Oh, 2009; Lankov, 2013).

사실상 출산율 제고는 유럽 복지국가들이 가장 강력하게 추진하는 정책 중 하나다. 스웨덴은 인구정책과 연결지어 11년에 걸쳐 영유아교육보육 정책을 힘주어 추진한 결과, 1980년대 가장 먼저 합계출산율을 반등시키는 쾌거를 올렸다. 그러나 독일의 경우, 통일 직전 1,450만 명이었던 동독 인구는 2008년 1,300만 명으로 150만 명이나 감소했는데(김동명, 2010), 그 배경에는 통일 독일이 영유아교육보육 서비스가 덜 발달 된 통일 이전 서독의 보수주의 모델을 수용한데 따른 출산율 저하가 크게 작용한 것(황규성, 2011)으로 보고되었다. 그런가 하면 사회주의 국가 중국은 한자녀 정책으로 인해 출생아수가 대폭 감소하였고 그에 따라 2012년 13,600개의 초등학교가 문을 닫았다(Time, 2013). 그리고 2050년이 되면 한명의 아동이 부모 2명과 조부모 4명을 부양하는 이른바 ‘4-2-1’ 현상이 나타날 것이라 우려하고 있다. 이러한 상황에서 한자녀 정책을 완화하고 ‘단독 두 자녀’ 정책을 도입하는 지방 정부가 늘고 있다.

4. 교육통합의 기본 조건: 남한사회의 신뢰도 회복 및 의식 변화

남북한 교육통합을 이루기 위해서는 북한 주민들이 남한과의 통합을 선망할 만큼 남한사회가 통합의 기본 조건을 갖추고 있는지에 대한 내적 성찰이 필요하다. 한국인의 사회통합지수를 살펴보면 한국사회에 불신이 만연한 것으로 나타난다. 세계가치관조사(World Value Survey)에 따르면 가족이외의 타인에 대한 신뢰도는 한국(15%)이 스웨덴(70%), 미국(41%)에 비해 매우 저조하다(김주현, 1013). 한국인의 정부 신뢰도도 23%로 36개국 OECD 전체 평균(39%)에 미치지 못한다(연합뉴스, 2014). 한국인의 사회신뢰도 지수가 낮다는 것은 남북한 교육통합의 조건이 잘 갖추어져 있지 않음을 의미한다.

남북한 통일방안으로서 교육통합을 지향하기 위해서는 남한사회의 의식변화 또한 필요하다. 분단이후 남북한 주민들은 상이한 사회화와 교육의 과정을 거쳤다. 2,300만 북한주민은 아직도 지도자에 대한 봉건적 충성을 중시하는 전근대적 사회주의 교의에 빠져있다. ‘아버지 수령’ ‘혁명가를 키우는 어머니’, ‘[육아는] 여성의 사회적 의무’ ‘사회주의적 대가정’ 이라는 개념과 구호에서 보듯이 북한사회는 가부장적 사고와 지배구조에 고착되어 있다(양옥승, 1996, 2005). 그런가하면 남한사회는 다문화사회로 진입하고 있음에도 불구하고 북한주민에 대해 동화주의적인 경직된 자세를 보이는 경향이 있다. 한반도 통일의 힘은 상호 이해와 인정을 바탕으로 한 한민족의 통일 의지에서 나온다. 한반도는 상호갈등과 신뢰부재의 폐쇄적인 공간이기도 하지만, 통합과 협력의 힘이 작용하는 역동적인 공간이기도 하다. 이제 우리에게 필요한 것은 통일의 최종

모습을 미리 정하지 않은 상태에서, 즉 체계와 제도의 차원을 넘어서서 북한의 문화적 이질성을 수용, 이해하고 인내와 끈기로 대화하는 자세이다.

참고문헌

- 김동명(2010). 독일 통일, 그리고 한반도의 선택. 서울: 도서출판 한울.
- 김주현(2013). 「‘끼리 문화’ 벗어나야 선진국 가능하다」 서울경제 10월 27일.
- 양옥승(1996). “통일한국의 표준 유아교육 및 보육제도 연구”. 가족학논집, 5, 71-104.
- 양옥승(2005). “통일대비 한국의 유아교육보육 발전방안 연구”. 유아교육연구, 25(5), 303-317.
- 양옥승(2012). “북한의 영유아 교육보육 제도: 역사적 관점”. 유아교육연구, 32(3), 293-307.
- 연합뉴스(2014). 「한국인 ‘삶 만족도’ OECD 35개국 중 25위로 하위권」 5월 8일.
- 황규성(2011). 통일 독일의 사회정책과 복지국가. 서울: 후마니타스.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three world of welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (1992). “Social security policies and the Swedish model”. 복지국가의 현재와 미래. 사회복지 국제학술회의 자료.
- Hassig, R. & Oh, K. (2009). *The hidden people of North Korea: Everyday life in the hermit kingdom*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lankov, A. (2013). *The real North Korea: Life and politics in the failed Stalinist utopia*. New York: Oxford University Press.
- Time (2013). “Why China Needs More Children”. December, 2.

‘통일을 준비하는 남북한 교육통합의 과제’에 대한 토론

김석향 (이화여자대학교 북한학과 교수)

한만길 박사님이 준비한 원고는 잘 읽었습니다. 원고를 읽으면서 교육 분야 종사자로서 통일을 준비하는 사람은 지금도 그렇지만 앞으로 어떤 마음가짐을 가져야 할 것인지 계속 생각하는 시간을 가졌습니다. 통일은 곧 통합과 동일한 의미인가? 궁극적으로 우리는 통일이라는 단어를 말하거나 들었을 때 마음 속으로 어떤 상태를 떠올리는가? 혹시 우리가 통일은 달성했으나 통합을 이루지 못한 경우가 발생할 가능성도 있는가? 그런 경우에는 교육 분야 종사자가 어떻게 대처해야 하는가? 그 반면에 통합은 어느 정도 달성했으나 통일을 이루지 못한 경우에 교육 분야 종사자가 달리 대응해야 하는 분야로 무엇이 있는가? 이와 같이 복잡하고 다양한 문제의식이 끊임없이 꼬리를 물고 이어졌습니다.

그런가 하면 또 한편으로 우리의 미래가 “민족공동체통일방안”에서 상정해 놓은 바와 같이 화해·협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐서 궁극적으로 통일국가를 완성하는 흐름으로 이어질 가능성은 몇 % 정도에 이르는가 하는 의문점도 펼쳐버릴 수 없었습니다. 만약 제1단계와 제2단계에 해당하는 화해·협력 단계와 남북연합 단계가 시간의 흐름을 구분할 수 없을 만큼 뒤섞인 상태로 진행이 되거나 동시다발적으로 한꺼번에 나타난다면 우리는 어떻게 대처해야 하는가? 제1단계는 뚜렷하게 구분이 될 만큼 오랫동안 서서히 진행해 왔는데 제2단계에 해당하는 남북연합 단계 직후 곧 통일국가 완성을 이루어 사실상 그 기간을 구분할 수 없게 될 가능성은 얼마나 되는가? 이런 경우에는 교육 분야 종사자로서 남북한 교육통합에 대해 각각 다른 대응방안을 마련해 두어야 하는가? 아니면 굳이 그럴 필요가 없이 하나의 대응방안으로 환경의 변화와 관계없이 일관성을 지닌 채 추진해 나가는 것이 교육 분야 종사자의 대응방안이 되어야 하는가? 이런 문제도 역시 쉽게 선명한 해답을 찾지 못한 채 계속 마음을 어지럽히고 있었습니다.

오늘 한만길 박사님을 비롯한 참여자 여러분과 토론을 하는 과정에서 이렇게 복잡하고 어려운 문제의 해답을 조금이라도 찾아가게 될 것을 기대하는 마음이 큼니다. 이제 구체적인 사안에 대해 발표자인 한만길 박사님께 몇 가지 의견을 말하고자 합니다.

1. “화해·협력 단계” 개념의 실제적 현황

한만길 박사님께 질문하고 싶은 문항을 단 하나만 선택해야 하는 상황이라면 바로 이 내용을 문의할 것입니다. 발표문 제2장에서 한 박사님은 화해·협력 단계의 정착과 과제에 대해 서술해 두었습니다. 그 내용을 간략하게 요약해 보면 2000년 남북정상회담을 계기로 남북관계는 화해·

협력의 첫 단계인 “남북한 평화공존과 화해협력의 모색단계” 진입을 달성했으나 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 급격하게 경색되면서 아직 “남북한 당국간 대화의 제도화 단계” 진입은 과제로 남겨둔 상태로 진단하는 것으로 파악이 됩니다. 또한 통일을 위한 준비의 첫째 목표는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 화해·협력을 실현하는 한편 상호신뢰를 바탕으로 군사적 긴장관계를 해소하고 평화를 정착시키는 것으로 규정해 두었습니다.

이런 논의에 반대 의견을 표명할 사람이 과연 누가 있을까요? 아마도 없을 것이라고 생각합니다. 그런데 한 박사님의 의견에서 구체적인 실현 방안이 무엇인지 “토론자의 관점에서는” 피부에 와 닿지 않는다는 느낌이 강합니다. 따라서 다음과 같은 질문을 하고자 합니다.

정확하게 한 박사님이 제시하는 “화해·협력 단계” 개념의 실제적 현황은 어떤 단계를 의미하는 것인가요? 분단 이후 남북한의 역사적 과정에서 한 번이라도 “화해·협력 단계” 상황에 이르렀던 경험이 있는지요? 있다면 언제, 어떤 조건을 갖추었을 때 그 단계에 이르렀던 것인가요? 만약 한 번도 없다면 그 이유는 무엇입니까? 구체적으로 어떤 조건을 갖추어야 “화해·협력 단계” 상황에 들어가게 됩니까? 또한 남북한 당국과 주민이 각각 어떤 상태에 이르러야 “화해·협력 단계” 상황에 이르게 되는 것인가요? 예를 들어 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산해야 한다면 구체적으로 남북한 당국과 주민이 각각 어떤 역할을 해야 한다는 것인지 한 박사님 의견을 질문하고자 합니다.

2. 통일 과정이 순차적으로 일어나지 않을 경우 우리의 대응방안

위에서 제기한 질문과 관련하여 한 가지 사항에 대해 한만길 박사님 의견을 문의하고자 합니다. 한 박사님은 남북한의 통일 과정에서 제1단계를 거친 이후에 제2단계가 오고 그 다음에 통일국가를 완성하는 시나리오가 그대로 적용할 수 없는 가능성을 인정하시는지요? 만약 그렇다면 교육 분야 종사자로서 남북한 교육통합에 대해 우리가 어떤 대응방안을 마련해 두어야 한다고 생각하시는지요? 반면에 그런 가능성을 전혀 인정하지 않는다면 우리가 과연 어떤 자료를 근거로 통일 과정이 반드시 순차적으로 일어날 것으로 믿을 수 있는지 제시해 준다면 좋겠습니다.

3. 북한의 교육법 개정과 학제 개편 관련 질문

발표문 제3장을 통해 북한의 교육법 개정과 학제개편 자료를 깔끔하게 정리해 놓아 그동안 미진하던 부분을 확실하게 배웠습니다. 그런데 제3장 자료를 통해서 한 박사님이 주장하려는 내용이 무엇인지 명확하게 드러나지는 않는다는 느낌을 받았습니다. 통일 과정에서 북한의 교육법 개정과 학제 개편 현황을 우리가 어떻게 받아들여야 하는 것인지 한 박사님 의견을 더 구체적으로 들을 수 있으면 좋겠습니다.

4. 북한 교육법에서 맑스-레닌주의 관련 조항을 삭제한 의미

발표문 제3장 제2절에서 한 박사님은 1976년 어린이보육교양법 제5조에서 “맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 위대한 주체사상을 유일한 지도사상으로 삼는다” 하고 규정했으나 1999년에 교육법을 개정하면서 20여 년 만에 어린이보육교양법을 개정하면서 이 조항을 전면 삭제하였다는 점을 지적해 놓았습니다. 그런데 토론자는 이 문제가 단순히 어린이보육교양법 차원을 넘어 북한의 헌법이나 조선로동당 당 규약 개정 현황과 동시에 그 의미를 분석해야 하는 것이라는 의견을 지니고 있습니다. 이 문제와 관련하여 한 박사님의 의견을 들을 수 있으면 좋겠습니다.

5. 남북한 교육통합의 제1과제에 대한 의견

발표자로서 한 박사님은 2014년 현재의 시점에서 남북한 교육통합의 제1과제가 무엇이라고 생각하는지 그 의견을 들을 수 있으면 좋겠습니다. 발표문을 준비한 뒤 한 박사님이 이 자리에 참석한 여러 전문가에게 제시하고 싶은 제1과제는 과연 무엇인지 알려줄 것을 기대하면서 토론문을 마무리하고자 합니다. 감사합니다.

‘통일 대비 영유아 교육·보육 통합 방안 모색’에 대한 토론

강일규 (한국직업능력개발원 부원장)

□ 본 논문은 우리나라의 통일을 대비한 남북한의 교육·보육 통합 방안을 모색하고 있음.

- 주요 방법은 남북한의 교육·보육 제도 등을 비교 분석하고
- 통합 모색을 위한 설문 조사 결과를 제시하고 있음.
- 이를 바탕으로 통합 로드맵을 작성함.

□ 주요 논의 사항

○ 제목 관련

- 제목이 오해의 소지가 있음.
- 영유아 교육·보육 통합이 자칫 유치원과 어린이집 통합 문제로 오인
- 따라서 제목을 예컨대, 통일대비 남북한 영유아 교육·보육 제도 비교와 통합 방안 모색 등 좀 더 구체적으로 적시할 필요

※ 참고: 현 국내 취학연령 이전의 영유아 교육 및 보육

- 유치원: 교육부 소관으로 시·도 교육청이 관리/ 3~5세를 대상으로 교육에 초점
- 어린이집: 보건복지부 소관으로 각 지방자치단체가 관리/ 만 0~5세를 대상으로 보육에 초점
- 이와 같이 분리되어 있는 영유아의 교육·보육 시스템의 통합으로 오해
⇒ 이를 통합(주무 부처 및 법률 일원화, 정부 재정 통합 등)하여 영유아 교육·보육 서비스 질 제고 필요 (새로운 한국적 혹은 한국형 모델 정립 필요) → 이를 바탕으로 남북한 통합 방안 모색

○ 통합 방안 모색과 함께 고려해야 될 몇 가지 사항

- 본 논문은 남북한 통합을 주로 제도 및 인프라에 초점을 두고 있음
- 통합만 된다면 북한 영유아 교육·보육 문제는 해결될 수 있는 것인지? (물론 본 연구는 일정 분야에 국한되어 있음)
- 그럼 다른 분야는?
- 예컨대 현재 북한의 영유아 교육·보육 관련 제도나 규정은 갖추어져 있지만, 제대로 작동되고 있는지? 그 실태는? 아마도 북한의 경제적 어려움 등으로 영유아들의 영양 공급 등 어려움이 많은 것으로 예상됨(관련 보도 및 자료도 많음). 따라서 영유아 교육·보육 분야

의 통합에 앞서 북한의 정확한 실태와 문제점 등을 파악하여 지원 분야를 우선 순위 별로 정리해 보는 것도 의미 있을 것임.

○ 논문 구성 및 주요 내용 관련

- 논문의 전체 분량에서 비교와 설문 조사 결과의 비중이 크고
- 통합 모색 논의가 부족한 느낌
- 3장의 ‘자. 남북 교육·보육 분야 통합 로드맵’: 이 부분을 한 장으로 하여 좀 더 체계적·논리적·구체적으로 제시 및 논의 필요
- 따라서 비교와 조사 결과를 바탕으로 논의의 주요 쟁점과 방안 중심으로 정리

○ 통합 방안 모색 관련

- <표 32>의 제목과 내용 일치하게 조정
- 통합에서 우선 통합의 거시적 방향 설정 필요: 예컨대 통합의 이념으로 질 좋은 영유아 교육·보육을 통한 행복한 통일 사회 구현 등
- 통합의 목표 설정 논의 필요: 예컨대 통합은 남북한의 현 제도·법률 및 시설·교원 등 교육·보육 여건(환경) 개선 등. 특히 북한의 열악한 시설과 교원 처우 등에 대한 지원 등. 또한 남북한의 차이 극복 등
- 통합의 기대 효과 등: 예컨대 통합을 통한 남북한 영유아 교육·보육의 서비스 제고, 북한 영유아 교육·보육의 질 제고를 통한 남북한 주민의 심리적 통합 및 사회적 안정과 발전 기대 등 등
- 통합의 기본 전제 등: 예컨대 남북한 상호 신뢰 형성, 충분한 자원 확보, 관련 제고 통합에 대한 합의 등 등
- 통합 추진 전략 등: 단계별, 분야별, 지역별, 과제별, 수준별, 우선 순위 선정 등 등
- 통합 추진 방안 모색: 방안의 구체성, 실현 가능성 등 고려
- 통합의 주체, 통합의 시기, 통합의 자원, 통합의 방법,
- 통합을 위한 우리 정부 및 사회의 준비 사항: 통합을 위한 우리의 현재 준비 상황 파악, 앞에서 제시한 우선 남한 시스템(주관 부처, 법률 및 재정 통합 등)의 정비, 투입 예산의 추정과 자원 마련 방안 등
- 통합 로드맵: 단계별, 분야별, 시기별, 지역별 등 고려

○ 한국형(혹은 남북한 통합형) 영유아 교육·보육 모델 구상

- 우선 외국 사례(뉴질랜드 혹은 스웨덴 등 선진국 형)와 사회주의(경험) 국가(중국, 구 동독 등) 등을 검토

- 한국적(남북한 통합형) 모델을 설정하고
 - 이를 실행한 후 장·단점을 점검하여
 - 남북한 통합 구상 및 적용(통합) 추진
 - 이를 위한 단계별 연구와 검토
- 통일대비 영유아 교육·보육 분야에 대한 큰 그림 구상
- 관련 영역의 주요 핵심 요인(예컨대 제도, 법률, 예산, 환경 등) 장애요인을 중심으로 남북한 통합의 큰 설계와 이를 바탕으로 단계적 세부 실천 계획 등 마련도 고려

‘통일 대비 영유아 교육·보육 통합 방안 모색’에 대한 토론

최민수 (광주대학교 유아교육과 교수)

본 논문은 2012년, 본 토론자도 전문가 집단으로 참여한 바 있는 한국교육개발원에서 텔파이 연구로 실시된 ‘통일에 대비하는 교육통합 방안 연구’에 기초하여 영유아 교육·보육분야에 적합한 남북한 통합방안을 모색하는 데 의의를 지닌다. 연구에서는 남북 교육·보육 통합을 위하여 남북한의 교육·보육의 실태를 조사하여 비교 분석하였다. 이 과정에서 37명의 북한 출신 전문가와 44명의 남한 출신 전문가들이 고르게 참여한 것은 특별한 의미가 있다. 논문에서는 교육·보육 이념, 육아지원기관 체제, 취학전 1년 의무교육, 육아지원기관 비용 지원, 교원양성, 교육·보육과정, 용어통일 등에 대한 조사결과를 바탕으로 남북 교육·보육 분야의 통합 로드맵을 제시하면서 남북 교육·보육 통합을 위한 컨트롤타워 역할과 기능을 담당할 주관 부서로서 반관반민 성격의 ‘육아정책연구소’를 제안하였다.

본 토론에서는 발제 논문에서 제시하고 있는 남북한 유아교육·보육의 현황과 통합방안에 대하여 언급된 내용의 핵심을 요약하고 필요한 경우 보완적 해석을 곁들이는 방식으로 논의를 전개하면서 논문 내용과 다른 관점에서 논의가 필요한 경우에는 토론자의 견해를 제시하고자 한다. 토론문의 제시방식은 논문내용에서 논의점을 추출하여 토론자의 주장을 드러내는 방식으로 전개하고자 한다.

1. 유아교육·보육기관의 소모적 경쟁구조를 개선해야 한다

남북한 교육통합에서 가장 근접하는 분야가 유아교육보육 분야이다. 북한은 3세까지의 영아를 보육하는 탁아소와 4-5세의 유아를 교육하는 유치원으로 구분되어 보건성과 교육성에서 관장하고 있고, 남한은 0-5세의 영유아를 보육하는 어린이집과 3-5세 유아를 교육하는 유치원으로 구분되어 보건복지부와 교육부에서 관장하고 있다. 남북한이 이미 공교육이나 의무교육으로 보육과 교육에 대한 비용을 국가와 사회에서 책임지고 있다. 그러나 남북 유아교육·보육 통합의 경우에 반드시 해결해야 할 가장 시급한 과제는 똑같은 3-5세 연령의 유아를 두 기관에서 관장하고 있는 남한의 소모적인 경쟁을 야기하는 비효율적인 유아교육·보육 체제를 개선해야 한다. 유아교육과 보육을 지원하는 수많은 행정적 재정적 지원인력이나 예산이 교육부 혹은 보건복지부 산하에 편제되어 있어 똑같은 업무가 두 체제 속에 중복되고 있어 비효율적인 요소가 많아 국민의 혈세가 낭비되고 있다. 논문에서는 이러한 근본적인 문제점에 대하여 단 한마디도 언급하고 있지 않다.

2. 통독 경험에서 기억해야 할 것은 ‘좋은 제도를 지키려는 노력과 자세’이다

논문에서는 통독 과정에서 서독의 제도를 일방적으로 이식하지 않은 점에 대한 시사점을 언급하고 있다. 이 점은 유아지원 분야의 남북 통합과정에서 참고해야 할 부분이다. 사회주의 국가이었던 동독에서는 영유아 보육과 교육을 국가에서 책임지는 구조이고, 민주주의 국가이었던 서독에서는 영유아 보육과 교육을 개인이 책임지는 구조였다. 3세 미만의 영아의 보육을 국가에서 책임지는 보육제도는 통일되는 과정에서 동독의 영유아보육 전문가와 학부모 단체가 연대하여 엄청난 노력을 기울여 지켜낸 제도이기 때문에 현재 동독지역에서는 특히 3세 미만 영아보육 제도가 통독 이전 보육체제를 그대로 유지하고 있지만, 서독지역에서도 그런 훌륭한 제도가 당연히 이루어지고 있는 것이 아니라는 점에 주의를 기울여야 한다. 남북 통합과정에서 북한 혹은 남한에서 시행되던 어떤 제도가 다수의 국민들에게 유익한 좋은 제도였다면 해당되는 지역의 주민들이 많은 노력을 기울여 더 많은 국민들을 끈질기게 설득하여 그 제도나 정책이 통합과정에서도 유지될 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 한다는 점이 바로 우리가 잊지 않아야 할 교훈이다.

3. 유치원 교사와 보육교사의 질 확보를 위한 시스템을 구축해야 한다

남북한 교육·보육 제도의 비교과정에서 북한에 통계자료 등 자료수집의 어려움으로 인하여 본질적으로 어려움이 있다. 여러 통계자료는 대략적인 경향을 이해하는 정도에서 용인될 수밖에 없는 한계가 있다. 본 토론자는 ‘교육의 질은 교사의 수준을 넘어설 수 없다’는 말을 생각하면서 교육과 보육의 질적 요소의 핵심이라고 할 수 있는 교사에 대하여 논하고자 한다.

남한의 경우 2013년 기준의 통계자료를 볼 때 어린이집은 43,770개이고, 원아는 1,486,980명이며, 보육교직원은 301,719명으로 보육교직원 대 영유아의 비율은 **1:4.93**이다. 또한 남한의 유치원은 8,678개이고, 원아는 655,479명이며, 교원은 46,126명으로 교원 대 유아의 비율은 **1:14.21**이다. 북한의 경우 2006년 기준의 통계자료를 볼 때 탁아소는 28,000개이고, 원아는 1,281,000명이며, 보육원은 135,000명으로 보육원 대 영유아의 비율은 **1:9.49**이다. 또한 북한의 유치원은 13,638개이고, 원아는 691,774명이며, 교양원은 37,000명으로 교양원 대 유아 비율은 **1:18.70**이다.

통계자료의 비교시점이 다소 다름은 일단 접어두고, 객관적인 보육과 교육의 질적 수준의 지표가 될 수 있는 교사 대 아동의 비율은 남한이 북한에 비하여 다소 낮게 나타나고 있다. 보육과 교육의 질적 수준은 교사에게서 비롯된다는 원칙을 놓고 볼 때 남북한 모두에서 행정직원을 지칭하는 말은 남한의 어린이집의 ‘보육교직원’이라는 용어에서만 존재한다. 분명히 영유아를 돌보는 보육교사와 보육업무를 지원하는 행정직원을 포함하는 용어임에 틀림없다. 그러나 대부분의 가정어린이집이나 영세한 민간어린이집에는 행정직원을 별도로 두는 경우는 많지 않다. 그럼에도 불구하고 행정직원을 통계자료에 포함시키는 경우는 분명히 차별화 된다. 북한의 경우는

접어두고, 남한 유치원의 경우를 살펴보면, 단설유치원이나 일부 대규모 병설유치원, 일정규모 이상의 사립유치원에서는 사무처리와 회계업무를 담당하는 행정직원을 두고 있으나 영세한 사립유치원은 원장이나 교사가 행정업무를 처리하고 있는 실정이며 대부분의 병설유치원에서는 초등학교 행정직원이 유치원의 회계업무를 어느 정도 담당하고 있지만 여전히 병설유치원 교사들이 힘들게 행정업무를 처리하거나 회계업무에 관여해야 하는 특성을 지니고 있다.

초등학교 행정직원은 ‘초등교육법’에 따르고 유치원 교사는 ‘유아교육법’에 따르기 때문에 회계업무를 지원하는 것은 법적으로 보면 불법행위이다. 얼핏보면 회계업무를 도와주는 것이 감사해야 할 일인 것 같지만 결과적으로는 행정직원 지원시스템 마련을 위한 법제정을 가로막는 것이다. **교사에게도 에너지 불변의 법칙이 적용된다.** 한정된 에너지 중에서 행정업무와 회계업무 등을 처리하다보면 아이들을 잘 가르치는 데 투여되는 시간이 그만큼 줄어들고 에너지도 고갈되어 질 높은 수업이 어려워진다는 것은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 최근 교육의 질이 지상과제이니 잘 가르쳐야 한다고 누구나 말한다. 그러나 보육과 교육을 지원하는 행정직원을 법적으로 배치하여 교사가 영유아를 돌보고 가르치는 임무에 충실하도록 보장하여 보육과 교육의 질을 높여야 한다고 말하는 사람은 많지 않다. 그래서 남북 교육·보육 통합을 논의할 때 구체적인 질 확보 시스템을 모색해야 한다.

4. 영유아들의 놀이와 신체활동 시간을 늘리고 낮잠시간을 확보해야 한다

많은 사람들은 영유아기에 뇌발달이 잘 이루어지기를 바란다. 영유아의 뇌발달이 잘 이루어질 수 있도록 도울 수 있는 유아교육기관의 환경은 영유아들의 신체적 움직임이 잘 이루어지는 충분한 시간의 놀이, 수면과 낮잠, 양질의 새참과 식사를 통한 뇌건강에 필요한 단백질 등 충분한 영양섭취, 정서와 인지의 연계성을 고려하여 안정적이고 정서적인 유대감 형성을 통한 지적능력의 학습 도모, 개별적인 유아의 특성이 반영되는 허용적인 분위기 등을 들 수 있다. 이러한 관점을 놓고 볼 때 남한과 북한 영유아들의 하루일과를 살펴보면 북한에서는 연령이 어릴수록 새참과 식사, 낮잠, 신체활동과 바깥놀이가 강조되고 있다. 남한에서는 최근부터 바깥놀이를 강조하고 있고, 식사와 새참은 유기농 중심으로 먹거리를 제공되고 있으나 단지 낮잠에 대해서는 매우 인색한 편이다. 유치원에는 방과후 수업의 보편화로 오후 5-6시에 귀가함에도 불구하고 하루일과에 낮잠시간이 편성되지 않고 있다. 그나마 어린이집에는 낮잠시간이 편성되어 있기는 하지만 어린 연령에 한하여 지켜지는 경향이 있고, 큰 아이들에게는 낮잠을 재우지 않는 것이 대부분 어린이집의 실상이다. 그러다 보니 원장이나 교사들의 입장에서도 이제는 낮잠의 중요성이나 필요성을 잊은 지 오래여서 학부모들을 적극적으로 설득하려는 노력조차 기울이지 않는다. 토론자가 있는 대학교에서 위탁받아 운영하는 직장어린이집 아이들의 경험에 비추어 볼 때 하루에 1-2시간씩 낮잠을 자는 것이 아이에게 또는 교사에게 얼마나 큰 이익이 되고 있는지를 직접 목격하고 있다. 이 점에 대해서는 북한의 교육·보육 시스템을 적극적으로 수용해야 할 부분이다.

5. 집에서 가까운 기관으로 영유아를 보낼 수 있어야 한다

남한의 어린이집과 유치원은 오래전부터 평가체제를 도입하여 질적인 수준을 높이고자 많은 노력을 기울여 왔다. 이제 조금 더 지나면 멀리 보내지 않고 집에서 가까운 곳에 아이를 보내도 걱정이 없는 때가 도래할 것이다. 2013년부터 국가에서 모든 영유아들에게 보육료와 교육비를 지원하기 시작하면서 정보공시제도, 평가제도, 표준회계시스템 등을 도입하여 어린이집이든 유치원이든 개인에게 전적으로 맡겨두고 그대로 방치하지 않는 정책을 시행하고 있으며 국가에서 더 적극적으로 보육과 교육의 질을 철저하게 관리하고 있기 때문에 이제는 초등학교와 마찬가지로 집에서 가까운 곳에 아이를 보내는 학구제를 시행할 날이 멀지 않았다. 북한에서는 이미 10분이면 갈 수 있는 탁아소나 유치원으로 아이들이 다닌다고 하니 남북 유아교육·보육 통합과정에서는 영유아들이 멀리 다니지 않아도 될 수 있는 제도와 정책을 마련할 필요가 있다. 물론 기관에 따라 교육·보육과정이나 교사수준에서 질적인 차이가 없는 믿을만한 시스템을 확실하게 구축하는 것이 선결되어야 한다.

6. 북한에서의 정치사상교육은 모든 교육내용에서 매개체로 활용되고 있다

북한의 5세반 유아들은 12년 의무교육기간에 편제되어 있고, 우리말, 셈세기, 도화공작 등 주요 과목은 교과서로 배운다. 발제자의 논문에서는 남북한의 보육·교육과정에서 이념에는 분명한 차이가 있지만, 교육내용에 있어서는 누리과정과의 5개 영역 중 신체운동·건강, 의사소통, 예술경험, 자연탐구 영역과 비교하여 유사한 내용의 공통점을 추출하여 비교·설명하면서 유독 사회관계 영역에 대해서만 유사한 공통점을 추출할 수 없음을 밝히고 있다. 이 점에 대해서 논의가 필요한 부분은 북한의 탁아소와 유치원에서 다루는 정치사상교육 교과목의 내용과 특성을 정확히 파악하지 못하는 데에서 일부 기인할 수 있다. 상당한 정도는 발제자의 견해와 마찬가지로 사회관계 영역에 해당되는 교육내용과 정치사상교육과는 관련이 없는 것처럼 보이지만 자세히 들여다보면 사회관계 영역과 유사한 내용이 많이 들어있다.

만일 북한의 영유아교육과정에서 사회관계 영역에서 다루어야 하는 필요한 교육내용이 존재하지 않는다면 어떻게 전인적인 인간을 양성할 수 있겠는가? 북한에서도 전인적인 인간을 양성하는 것이 교육의 궁극적인 목적이다. 그것이 단지 북한은 공산주의 인간양성을 위한 전인교육이고, 남한은 민주시민 양성을 위한 전인교육이라는 차이만 존재할 뿐이다. 표면적으로는 정치사상교육이지만 실제 내용으로 들어가 보면 구체적인 사례를 통한 도덕, 인내, 모범, 감화, 효도, 절약, 배려, 존중, 예절, 친절 등의 다양한 사회관계의 가치와 내용을 배우도록 되어 있다. 한 가지 분명한 차이는 정치사상과 관련된 모범적 사례와 다양한 사회도덕적 내용요소를 결합시켜 가르친다는 것이다. 소위 학습이론에서 말하는 자극의 연합 방식 교육이다.

정치사상교육이 사회관계 영역에 속한다는 명확한 증거는 모든 교육내용을 전개하는 방식에서 찾아볼 수 있다. 북한에서 모든 교육내용을 가르칠 때는 목표, 내용, 방법, 평가 모두에서 정

치사상교육이 첫째이고 교과목의 내용에 대한 교육이 항상 두 번째이다. 예를 들어, ‘아버지’ 단어를 가르치는 우리말 과목에서도 ‘다섯’이라는 숫자를 가르치는 쉼세기 과목에서도 먼저 정치사상교육 내용이 제시되고, 그 다음으로 ‘아버지’와 ‘다섯’이라는 교육내용을 배우도록 편성되어 있다. 결과적으로 북한에서의 모든 교육은 정치사상교육을 매개체로 하여 해당되는 교과목의 내용을 가르친다. 특히 ‘김일성(김정일) 원수 따라 배우기’는 도덕과 사회관계를 가르치기 위한 강력한 매개체로 활용되고 있다. 최근 북한의 유치원에서 가르치고 있는 정치사상교육에서는 김일성, 김정일, 김정숙 3장군 따라 배우기를 강조하고 있다.

7. 남북 교육·보육 분야의 통합 설문조사와 방안 로드맵에 대한 논의

첫째, 남북한 유아교육·보육의 통합방식을 묻는 설문문항에 편협성이 있다.

‘남한의 유치원 방식으로 통합’, ‘남한의 어린이집 방식으로 통합’, ‘북한 유치원 방식으로의 통합’ 설문문항을 제시하고 전문가들의 의견을 조사한 것은 남북 유보통합을 논하는 마당에 다소 편협적인 측면이 있다. 마땅히 영유아 보육과 교육기관을 관장하는 담당부서의 일원화 혹은 이원화 여부와는 관계없이 ‘0-2세는 어린이집으로, 3-5세는 유치원으로 연령을 2원화하여 통합’ 하는 문항을 두어 의견을 조사했어야 했다. 왜냐하면 연령의 이원화 체제는 남한의 어린이집과 유치원 3-5세 연령의 중복 부분만 제외하면 남북한이 서로 공통되는 제도이기 때문이다. 현행 남북한 영유아보육·교육 제도를 비교에서 드러난 바와 같이 동일연령의 중복으로 소모적 경쟁을 해야 하는 심각한 문제를 지니고 있는 남한의 연령 이원화 체제보다는 연령이 확실하게 구분되는 북한의 이원화 체제가 오히려 더 바람직할 수도 있다.

둘째, ‘0-5세 어린이집 일원화 방식’은 국제적으로 회피하는 접근 방식이다.

로드맵에서는 ‘만 0-5세 기관일원화’에 대하여 남한 어린이집 방식으로의 통합을 전제하고 있다. 이에 대하여 최근 OECD 국가들의 일원화 사례들을 보면 교육부로 일원화하는 경향이 많으며, 심지어는 복지부로 일원화를 이룩했던 국가들조차 교육부 일원화로 다시 방향을 선회하고 있음을 주시할 필요가 있다. 이런 경향은 무한 경쟁시대에 살아남기 위한 글로벌 인재를 육성하기 위해 강도 높은 교육개혁을 위해서는 복지부로의 일원화보다는 교육부로의 일원화가 더 많은 강점이 있다고 보기 때문일 것이다. 그러나 교육부로 일원화하는 경우에는 0-2세 영아들의 보호 기능을 잘 유지하고, 이후 3-5세 유아교육과의 발달적 연계성을 고려해야 하며 현재까지 구축해 온 양질의 보육지원 인력과 제도에 대한 기능과 노하우를 잘 이전하여 교육부 내에 국이나 실을 두어 영아보육과 → 유아교육과 → 초등교육과 → 중등교육과 → 고등교육과로 구분하여 교육적 기능이 잘 연계될 수 있도록 편제해야 한다.

셋째, 의무교육과 무상공교육을 묻는 설문문항을 균형감 있게 다루어야 했다.

취학전 1년 의무교육에 대한 문항에 대하여 취학전 5세 유아를 1년간 의무교육 기간으로 하는 경우 초등학교 조기입학으로 오해되거나 정책적으로 이용당할 우려가 있어 정권이 바뀔 때마다 5세 조기입학을 들고 나오는 왜곡된 일부 집단적 이기주의로 인하여 수많은 유아교육자들이 경계하고 주시하며 어려움을 겪어왔다는 점을 고려했다면 **5세아 의무교육 여부 이외 무상공교육에 대하여 묻는 문항을 두어 균형감을 유지할 수 있는 설문조사**가 필요했다. 그동안 유아교육 분야에서는 초등학교 조기입학에 따른 5세 유아의 불행을 방지하고, 5세 유아의 발달에 적합한 교육을 지키기 위하여 많은 노력을 기울여 왔음을 잊지 않아야 한다.

넷째, 육아정책연구소의 남북 통합 컨트롤타워 역할에는 기본전제가 필요하다.

논문에서 제안된 ‘육아정책연구소’의 컨트롤타워 역할에 대하여 기본적으로 동의한다. 그러나 몇 가지 전제가 따라야 그 기능과 역할을 발휘할 수 있을 것이다. 공공성, 공정성, 책무성, 예산성 등에 있어 유아교육과 보육분야에서 명실상부한 대표적인 전문기관으로서 인정받기 위해서는 유아교육·보육 관련 학회, 현장, 국가, 국민 대다수가 인정할 수 있는 **높은 수준의 권위를 갖춘 컨트롤타워가 될 수 있어야 한다**. 그러기 위해서는 지금까지 이룩한 성과를 다각적으로 분석하여 기관장을 포함한 연구 인력이 어느 정도 균형감을 유지하고 있는가? 질 높은 실증적인 정책연구를 통하여 국가에서 필요한 정책을 충분히 뒷받침하고 있는가? 질 높은 연구를 위한 예산과 인력을 충분히 확보하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있는가? 유아교육과 보육의 연구주제에 대해 어느 정도의 균형감을 유지하려 노력했는가? 그동안 남북 교육·보육의 통합을 위한 연구를 지속적으로 유지해 왔는가? 한국교육개발원 통일 관련 부서와의 협력과 역할분담을 어떻게 해 나갈 것인가? 등을 충분히 살펴보고 혹시 미흡하거나 부족한 부분이 있다면 새롭게 보강하여 대내외적으로 전문적 권위를 인정받을 수 있는 육아정책연구소로 구축해 나가야 할 것이다.

‘통일 대비 영유아 교육·보육 통합 방안 모색’에 대한 토론

신효숙 (북한이탈주민지원재단 기획연구팀장)

박근혜 대통령의 ‘통일대박’ 발언 및 독일 드레스덴에서 ‘한반도 통일을 위한 구상’ 등으로 통일담론이 확산되며 통일에 대한 관심이 고조되고 있다. 이런 가운데 육아정책연구소가 통일 대비 영유아 분야의 교류협력 및 보육·교육 통합 방안을 모색한 것은 시의적절한 연구라고 여겨진다. 남북한 영유아 교육·보육 통합 방안 모색과 관련하여 본 연구의 정책적 의미 및 제언사항은 다음과 같다.

1. 영유아 교육·보육 통합 방안 연구의 정책적 의미

통일대비 남북한 교육통합 방안과 관련한 연구들은 취학전 교육, 초등교육, 중등교육, 고등교육, 직업교육 통합으로부터 행·재정 통합, 교원통합에 이르기까지 영역별로 분석이 이루어지고 있다. 이러한 여러 교육분야 중에서도 영유아 분야는 남북한의 실질적인 교류협력 준비와 함께 통일대비 차원에서 중요하다. 남북한 모두 생애초기단계에 교육·보육의 중요성을 인식하고 영유아 정책을 수립하고 있을 뿐 아니라, 북한은 인도적 차원에서 국제사회와 남한에 영유아의 지원을 요청하여 왔다.

통일은 갑작스럽게 이루어질 수도 있겠지만 정부의 민족공동체통일방안에 의거해 단계적 통일을 준비해야 한다. 정부의 3단계 통일과정은 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가 단계로 이루어져 있다. 현재는 화해협력 단계로서 남북한이 서로 다른 이념과 체제를 상호 인정하면서 남북한 문제를 평화적 방법으로 해결하는 것이 통일 준비의 첫 걸음일 것이다. 교육통합은 정부의 통일방안에 기초하여 단계별 교육의 과제를 설정해야 할 것이다.

이렇게 볼 때, 본 연구는 남북한 영유아 교육·보육 분야를 제도, 정책, 교육과정, 양성과정 분야별로 객관적으로 비교하고 이를 남한전문가와 북한이탈주민 전문가를 대상으로 바람직한 통합안에 대한 의견조사를 실시·분석한 것은 화해협력단계의 통일준비를 위한 기초 작업이라 할 수 있다. 또한 본 연구는 남북연합단계에 영유아 교육통합과 관련한 협의체를 구성하고 통합안을 검토할 때 중요한 기초연구자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 북한 영유아지원 사업을 남북한 영유아 교육·보육 교류협력으로 전환 발전

대북 영유아 지원 사업은 인도적 지원 차원에서 2000년대에 활발히 전개되었으며, 남북한간 뿐만 아니라 국제기구를 통해서도 지속적으로 이루어지고 있다. 영유아 지원사업은 영양 개선과

관련한 단순 지원사업으로부터 학교 개보수와 신축 등 교육인프라 구축과 관련한 지원 경험도 가지고 있다. 초기 남한의 NGO 단체들은 북한의 영유아들을 위해 콩유유 급식, 영양식 지원과 같은 단순한 영양개선 사업이나 기본 생필품을 지원하였다. 그러던 것이 통일빵 공장 설립 및 운영, 평양·남포·개성 육아원 등 육아원에 대한 개보수 및 신축 등 북한교육 인프라를 구축하는 개발지원으로까지 발전하였으나 남북관계 경색으로 인해 협력이 중단된 상태이다.

남북관계가 정상화되고 대북 인도적 지원과 교류협력이 활성화 된다면, 영유아 지원사업은 대북 인도적 지원의 우선 순위의 하나가 될 것이다. 그렇다면 북한 영유아 인도적 지원과 함께 탁아소와 유치원 개보수·신축과 관련한 교육협력과 인적 교류 확대로 이어지도록 해야 할 것이다. 이 과정에서 남북한 영유아 교육·보육 분야의 인적 교류와 경험 교환을 통해 실질적인 교육통합을 준비해야 할 것이다.

3. 영유아 영역별 통합 방안에 있어서 문제점이나 쟁점의 분석과 제시의 필요

가. 영유아 지원제도와 관련하여

북한은 1990년대 경제위기에 직면하여 유치원과 탁아소 운영이 난관에 봉착하였지만 최근 탁아소 취원율이 호전되어 73.7%로 제시하고 있다. 그런데 북한의 탁아소 취원율과 관련하여 북한 교육현실을 고려한 설명이 제시되어야 할 것이다. 교육비는 무료이지만 급식비, 난방비 등 다양한 형태의 잡부금으로 인해 이용률이 상당히 낮아졌다고 증언이나 기록들이 제시되고 있다.

영유아 지원제도에 있어서 취학전 1년 전 의무교육과 육아지원기관 설립주체 및 이용비용 지원과 관련하여 다양한 의견이 제시되고 있다. 취학전 1년 의무교육과 교육비용의 국가지원 정도는 국가의 재원 확보와 밀접히 연계되어 있다. 따라서 남북한 주민간 및 계층간 소득에 상관없이 생애초기 균등한 질 높은 교육을 받을 수 있도록 정부예산을 편성하고 취학전 보육 교육제도를 구축하는 것이 필요하다. 이런 점은 북한 출신 전문가들이 국영 일변도의 기관 설립은 반대하지만 교육 격차가 심화되지 않는 수준에서의 다양한 교육기관의 설립을 원하고, 수요자 보다는 국가가 교육비를 가능한 많이 지원하는 방식을 선호하고 있음에 주목할 필요가 있다.

나. 교원양성 및 교육·보육과정 통합과 관련하여

교원양성제도에 있어서 북한 보다는 남한의 교육양성제도로 통합하는 것에 대해 상당수가 동의하였지만 교육·보육과정에 있어서는 남한 중심으로 구성되는 것에 대해 다양한 의견이 제시되었다. 즉 통일국가에서는 남북한 어느 한 쪽이 아니라 ‘제3의 보육교육과정’을 개발하여 실시해야 한다는 의견이 지배적이었다. 그렇다면 제3의 보육교육과정은 어떤 과정일까. 이를 제시하기 위해서는 북한 교육보육과정의 장점과 단점, 그리고 남한 교육보육과정의 장점과 단점이 논의될 필요가 있다. 남북한 교육보육과정에 대한 실질적 논의가 전제되어야 제3의 보육교육과정의 내용과 틀이 제시될 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 신효숙(2006). “대북 교육지원 활성화와 개발지원”. 「현대북한연구」. 제10권 2호.
- 신효숙(2007). 「남북한 교육·인적자원 교류협력 추진방안」. 교육과학기술부·한국교육개발원.
- 신효숙(2012). “북한 교육 실태와 남북 교육협력의 경험”, 이장로, 김병로 엮음 「체제 전환국의 경험과 북한 교육개혁 방안」. 한울아카데미. 253-305쪽.

