

한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안

박광기 · 박채복 · 유진숙 · 차조일 · 설규주 · 박정란

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안

박광기 · 박채복 · 유진숙 · 차조일 · 설규주 · 박정란

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안

인 쇄 2007년 12월
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 8,500원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물관매센터 · 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안 / 박광기, 박채복, 유진숙, 차조일, 설규주, 박정란[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-09)

참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-441-2 93340 : ₩8500

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003954

“한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	서울시립대학교
07-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	북한대학원대학교
07-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	한국행정연구원
07-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	대전대학교

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	박 형 증 선임연구위원 강 동 완 연구원
협력 연구기관	통일연구원	김 규 룬 선임연구위원	조 한 범 선임연구위원 이 석 연구위원 조 정 아 부연구위원
	"	배 정 호 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 최 춘 흡 선임연구위원
	"	이 교 덕 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 금 순 선임연구위원 김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소) 이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)
	"	전 성 훈 선임연구위원	송 정 호 교수(우석대) 오 현 철 교수(전북대) 이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)
	한국행정연구원	양 현 모 연구위원	이 준 호 교수(안양대) 최 유 성 연구위원(한국행정연구원) 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)
	대전대학교	박 광 기 교수	박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소) 유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소) 차 조 일 교사(경인고등학교) 설 규 주 교수(경인교대) 박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소)
	북한대학원대학교	함 택 영 부총장	김 근 식 교수(경남대) 김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소) 이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)
	서울시립대학교	임 성 학 교수	서 창 록 교수(고려대 국제대학원) 민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원) 전 재 성 교수(서울대)

목 차

한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안

박광기 · 박채복 · 유진숙 · 차조일 · 설규주 · 박정란

I. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 준거 / 1

1. 들어가는 말	1
2. 평화교육 거버넌스의 개념	2
가. 평화교육의 개념	2
나. 평화교육의 유형과 평화교육 거버넌스	12
3. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 준거로서의 전략적 메타거버넌스	16
가. 1년차 실태조사에 기반 한 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 준거 모색	16
나. 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 준거: 전략적 메타거버넌스	19

II. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안 / 23

1. 학교 평화교육 거버넌스에 대한 이론적 논의	23
가. 학교 평화교육 거버넌스의 성격과 특징	23
나. 학교 평화교육 거버넌스의 행위 주체	24
다. 학교 평화교육 거버넌스 논의를 위한 이론적 틀	26
라. 학교 평화교육 거버넌스와 네트워크	30
2. 학교 평화교육 거버넌스의 실태	31
가. 학교평화교육과정의 입안/결정 거버넌스 현황	31
나. 학교평화교육과정의 운영 거버넌스 현황	34

다. 학교평화교육과정의 평가 거버넌스 현황	37
3. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안	39
가. 학교평화교육과정 개발과정에서의 네트워크 거버넌스 활성화 방안	41
나. 학교평화교육과정 운영에서의 네트워크 거버넌스 활성화 방안	51
다. 학교평화교육과정 평가에서의 네트워크 거버넌스 활성화 방안	61

III. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안 / 72

1. 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 이론적 논의	72
가. 공공사회교육 차원의 평화교육체제	74
나. 평화교육 거버넌스의 세 가지 실천 영역	74
다. 평화교육 거버넌스 평가	75
2. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 과제	77
가. 평화교육 담론의 형성과 공공사회교육 영역으로의 확대	80
나. 국가의 메타거버넌스 기능 강화	82
다. 좁은 세상 네트워크 형성	90
3. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안	94
가. 자율성 활성화 방안	95
나. 참여성 활성화 방안	96
다. 전문성 활성화 방안	98
라. 네트워크 활성화 방안	99
마. 분권화 활성화 방안	101

바. 효율성 활성화 방안

102

IV. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안 / 105

1. 거버넌스 이론에서 본 비정부기구 평화교육의 이론적 논의 ··· 106
2. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 과제 ··· 114
 - 가. 비정부기구의 거버넌스적 평화교육 구축현황 114
 - 나. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 과제 118
3. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안 ········· 131
 - 가. 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환방안 132
 - 나. 평화교육전담기구의 설립과 제도화 방안 132
 - 다. 비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준제시 133
 - 라. 다양한 통합 교육프로그램 수행과 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원 확충 방안 135
 - 마. 평화교육네트워크 형성: 평화교육 실행 주체 사이의 유기적인 네트워크 구축 방안 136

V. 결 론 / 137

1. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안 ········· 137
 - 가. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안 138
 - 나. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안 140
 - 다. 비정부기구 평화교육 거버넌스 활성화 방안 142

2. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 정책 제언 147



참고문헌 / 151

표 목차

<표 I-1> 직접적 폭력과 간접적 폭력	5
<표 I-2> 평화교육 주체에 따른 유형	14
<표 II-1> 학교평화교육 거버넌스 행위자 활동	25
<표 II-2> 학교평화교육 거버넌스의 자율성 확보	26
<표 II-3> 학교평화교육 거버넌스의 전문성 확보	27
<표 II-4> 학교평화교육 거버넌스의 참여성 보장	27
<표 II-5> 학교평화교육 거버넌스의 네트워크 구축	28
<표 II-6> 학교평화교육 거버넌스의 분권화 보장	29
<표 II-7> 학교평화교육 거버넌스의 효과와 효율성 확보	29
<표 II-8> 외국 교육과정 사례 검토의 시사점	42
<표 II-9> 초·중등 교육법 제23조	52
<표 II-10> 교육과정지원센터	53
<표 II-11> 전라남도 교육과정위원회 운영 규칙	54
<표 II-12> 평화교육과정 평가연구 및 협의체	63
<표 III-1> 독일연방정치교육센터 발간물(2004-2005년)	79
<표 III-2> 독일연방정치교육센터 재정(2004-2005년)	80
<표 III-3> 독일연방정치교육센터지원 정치교육 프로그램 의제 (2004년)	82

그림 목차

<그림 Ⅱ-1> 제7차 교육과정지원장학협의단 구성	53
-----------------------------------	----

I. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 준거

1. 들어가는 말

“한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안”에 대한 연구는 2006년도에 수행한 “한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”연구 결과에 나타난 실태와 현황에 의거하여 한반도의 평화교육을 활성화하기 위한 방안에 대한 연구이다. 따라서 이 연구는 평화교육 거버넌스의 주체로 설정한 학교 평화교육 거버넌스, 공공부분의 평화교육 거버넌스 및 시민사회단체(NGO)의 평화교육 거버넌스의 실태조사에서 나타난 문제점을 극복하고 활성화하기 위한 방안을 강구하기 위하여 수행하였다.

본 연구를 수행함에 있어서 기본적으로 고려한 이론적인 준거들은 “한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”에서 사용한 평가기준에 따른 결과를 기초로 하였으며, 특히 활성화 방안을 강구하기 위하여 본 협동연구의 이론부분을 연구한 “한반도 평화변영 거버넌스 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀”¹⁾에서 제시된 준거들에 기초하고 있다. 그러나 이 연구에서 제시된 이론적 논의와 개념은 ‘한반도 평화변영 거버넌스’를 활성화하기 위한 일반적인 이론적 논의와 개념이기 때문에 ‘한반도 평화교육 거버넌스’의 활성화를 위해서는 몇 가지 이론적 보완이 필요하다.

특히 ‘평화교육’의 개념은 그 동안 우리 사회에서 ‘평화’에 대한 개념이 다분히 관념적이고 철학적 기초에서 논의되고 있으며, 특히 현실의 부문, 즉 학교교육 현장과 사회교육 현장에서 ‘평화’와 ‘통일’의 개념적 모호성이 구분없이 사용되고 정의되었기 때문에, ‘평화교육’과 ‘통일교육’에 대한 개념정의와 이에 대한 거버넌스적 접근에 대한 개념이 평화교육 거버넌스 활성화를 위하여 불가피하게 규정되어야 할 필요성이 나타났다. 따라서 본 연구를 수행함에 있어서 평화교육 및 통일교육에 대한 개념과 평화교육 거버넌스에 대한 개념은 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 연구를 수행해 가면서 정의하게 될 것이다. 또한 이론연구 부분에서 제시된 3가지 유형, 즉 ‘바람직한(good) 거버넌스’, ‘네트워크 거버넌스’ 및 ‘메타 거버넌스’ 유형

¹⁾ 임성학 외, “한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” (통일연구원 협동연구 중간보고서, 2007년 5월 9일).

을 한반도 평화교육 거버넌스의 활성화를 위하여 적용하게 될 경우 나타날 문제점과 가능성을 실효성과 효용성의 측면에서 분석하게 될 것이다. 아울러 2006년 선행연구인 실태조사의 결과 나타난 문제점과 부족한 부분에 대한 보완점 등을 고려하여 실현가능한 거버넌스의 유형을 학교 평화교육, 공공부분 평화교육 및 시민사회단체의 평화교육의 단위로 구분하여 분석하고, 그에 따른 활성화 방안을 강구하려고 한다.

이 경우 한반도 평화교육은 한반도 평화변영 거버넌스의 다른 부분별 연구와는 차별화 되는 것으로, 평화교육 혹은 통일교육이 지니고 있는 특성상의 한계성으로 인하여 정부주도형의 교육체계를 지니고 있는 현실에서 학교평화교육을 규정짓고 있는 정부의 교육정책과 교육의 내용에 크게 의존되고 있음을 부인할 수 없다. 아울러 공공부분의 평화교육과 시민사회단체의 평화교육 역시, 학교 평화교육의 한계점과 문제점을 보완하고 대체할 수 있는 방향에서 시행되고 있다고는 하지만, 체제적 한계 및 체제적 교육내용과 방법상의 문제점으로 인하여 학교 평화교육의 일반화된 틀 속에서 크게 벗어나지 못하고 있음을 볼 수 있다.

따라서 본 연구의 주목적인 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위하여 실효성과 효과성의 측면에서 활성화 방안을 고찰할 경우, 정부주도형의 거버넌스의 실현을 위한 방안 및 학교 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 방안이 평화교육 거버넌스의 주요하고 중심적인 논의의 대상과 내용이 될 수밖에 없는 한계점을 지니고 있다.

2. 평화교육 거버넌스의 개념

가. 평화교육의 개념

(1) 국제적 평화교육 담론

우리나라에서 논의되고 있는 통일과 안보 논의에 집중되어 형성되었던 평화교육 담론은 국제적인 실태를 고려하여 볼 때, 평화교육이 담당해야 할 주요한 영역을 총괄해 볼 경우 극히 제한적이라고 할 수 있다. 일반적으로 평화교육은 개인적 차원과 사회적 차원, 자연의 차원 그리고 국제관계의 차원까지를 포괄하는 광범위한 영역을 대상으로 진행될 수 있다. 따라서 평화교육은 전쟁이나 안보뿐만 아니라 갈등과 폭력의 문제를 포괄하는 거

시적이고 독립적인 주제이다. 다시 말하면 평화교육은 개인과 한 사회를 지배하고 있는 세계관과 철학의 문제, 사회체계와 정치체계의 기본적 가치에 관련한 문제를 포괄하는 것이라고 할 수 있다.

현재 논의되고 있는 전통적 개념의 평화교육은 1950년대를 시작으로 2차 세계대전 이후 유네스코의 ‘국제이해교육’에서 출발하고 있다. 당시 유네스코의 ‘국제이해교육’에서 평화의 개념은 주로 전쟁의 반대 개념으로서 비평화적 요소를 배출하는 사회구조적 현상 보다는 개인적 차원의 문제로 인한 비평화적 요소에 초점을 두고 있어 소극적 개념의 평화교육이자 개인적 차원의 개념으로서 한정성을 지닌다는 비판적 평가에 부딪히게 된다.

이후 평화교육이 이론적·실천적 체계를 갖춘 학문으로 발전된 것은 1970년대 초반 대두된 독일의 비판적 평화교육학에서였다.² 독일의 비판적 평화교육학은 이전까지의 유네스코에서 제시한 평화를 이해하는 방식이 개인적 차원에서의 개념으로 한정되었다는 점을 한계로 지적하며 사회구조적 접근을 통한 평화교육의 지평을 확대하고자 한 것이다. 즉, 유네스코적 방식이 개인의 평화에 대한 책임감과 인식의 고양으로 한정된 반면, 독일 신좌파, 프랑크푸르트학파의 비판철학의 일환으로 발전된 비판적 평화교육학은 개인을 사회적 갈등구조로부터 해방시켜야 한다는 입장을 전개하고자 하였다. 교육을 통한 개인의 평화에 대한 책임감과 인식의 고양만을 목적으로 하였던 유네스코적 방식의 한계를 지적하며 독일의 비판적 평화교육학은 보다 사회구조적 접근을 통하여 평화교육의 지평을 확대하고자 하였다. 비판적 평화교육학은 독일 신좌파, 프랑크푸르트학파의 비판철학의 일환으로 발전되었으며 개인을 사회적 갈등구조로부터 해방시켜야 한다는 입장을 전개한다. 비판적 평화연구는 특히 갈통(J. Galtung), 쟁하스(D. Senghaas), 필마(F. Vilmar) 등의 서구학자들을 통해 발전되어 왔다.

비판적 평화교육을 발전시킨 학자 중 갈통은 평화를 소극적 평화와 적극적인 평화로 구분하고 평화의 조건이 충족되기 위해서는 소극적 평화와 적극적인 평화 모두가 강조되어야 할 것으로 보았다. 갈통이 정의하는 소극적 평화는 인간에 의한 직접적·물리적 폭력의 부재를 의미하며, 적극적 평화는 눈

²-고병현, “캐나다와 영국의 평화교육,” 『초등우리교육』, 통권 제20호 10월호 (1991), p. 50.

에 보이지 않는 구조적 폭력의 부재이다. 이러한 개인적 차원과 구조적 차원의 폭력이 극복되는 것을 평화로 개념화한 것이다. 이후 갈통은 개인적 차원의 직접적 폭력과 구조적 폭력의 ‘부재’ 양자 모두 소극적 평화로 간주하고, 적극적 평화는 더 나아가 구체적인 평화의 덕목을 실현해 나가는 것으로 보았다.

이에 따라 비판적 평화교육이론에서의 평화교육은 교육실천의 모든 영역에서 비평화적 요인과 폭력이 사용되는 원인·조건을 탐구함으로써 평화에 대한 의식을 고양시키려는 교육적 노력이라고 할 수 있다.³ 갈통은 폭력개념을 직접폭력과 구조적 폭력으로 나누어 직접폭력, 구조적 폭력, 그리고 문화적 폭력이 삼각관계 속에서 역동한다고 하였다.⁴ 이에 따르면 구조적 폭력은 상당히 넓게 정의될 수 있다. 가령 국가에 의한 폭력의 형태는 다음과 같은 네 가지 종류를 포괄한다.⁵ 첫째, 자연의 파괴로 인한 인명피해, 둘째, 화학, 원자, 수소탄무기로 인한 대량인명살상, 셋째, 복잡해지는 삶의 장으로 인한 삶의 불안정성 증가, 넷째, 군인, 경찰 등을 포함하여 국가가 만든 폭력단체의 폭력 등이 그것이다.

비판적 평화교육이론에 따르면 평화교육은 교육실천의 모든 영역에서 비평화적 요인과 폭력이 사용되는 원인과 조건을 탐구함으로써 평화에 대한 의식을 고양시키려는 교육적 노력이라고 할 수 있다.⁶ 그리고 여기서 언급되는 폭력은 직접적이고 개인적인 폭력만을 의미하는 것이 아니라 갈통이 개념화한 바와 같은 간접적, 구조적, 잠재적 폭력까지를 포괄하는 것이다. 간접적, 구조적, 잠재적 폭력은 전쟁, 폭력, 물질적 궁핍과 정치적 억압 등의 제반 요소로 구체화된다. 이런 의미에서 볼 때 전쟁은 수많은 폭력 중의 극히 일부에 지나지 않는 것이며 폭력은 보이지 않는 곳에서 보다 광범위하고 은밀하게 존재한다. 그리고 교육의 목적은 이러한 광범위한 의미에서의 폭력에 대한 비판의식을 강화하고 폭력적 상황으로부터 자신을 방어하거나

3- 정영수, “평화교육의 과제와 전망,” 『교육학연구』, 제31권 5호 (1993), p. 176.

4- Johan Galtung, “Cultural Violence,” *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3, (August 1990), p. 294.

5- 박재신, “독일은 평화통일을 어떻게 이루었나 - 구동독의 여성운동을 중심으로,” 『여성연구논총』, 13권 1호 (1998).

6- 정영수, “평화교육의 과제와 전망,” p. 176.

폭력적 상황을 제거할 수 있는 능력을 키우는 것을 포괄한다.

즉, 비판적 평화교육학은 폭력적 요인의 근본적 제거를 통해 적극적 평화를 달성하는 것을 목표로 하는 것이다. 이에 반해 유네스코방식의 평화교육은 소극적 평화에 머물러 있는 것으로 볼 수 있다. 비판적 평화교육학의 대두 이후 비판적 평화교육 또한 한계점이 지적되고 있으나,⁷ 국제적으로 평화교육은 적극적 평화교육의 의미를 내포하고 지향하게 되는 경향을 나타내고 있다. 따라서 유네스코방식의 평화교육이 소극적 평화에 머물러 있다면 비판적 평화교육은 폭력적 요인의 근본적인 제거를 통한 적극적 평화의 달성을 목표로 한다.

<표 1-1> 직접적 폭력과 간접적 폭력

직접적 폭력 (물리적, 신체적 폭력, 폭동, 테러, 전쟁)	간접적 폭력 (구조적 폭력: 가난, 굶주림, 성 및 인종차별)
직접적 폭력의 부재 소극적 평화	간접적 폭력의 부재 적극적 평화

국제적 차원에서의 평화교육 담론은 위와 같은 확대와 추상화 속에서도 선진국과 제3세계 간에는 물론이고, 또는 개인과 국가 및 사회가 지향하는 이념적 지향성에 따라 차별성을 갖고 나타나고 있다. 예를 들어 제3세계에서의 평화교육이 경제적·사회적 발전에 초점을 두고 있다면 사회주의권의 평화교육은 사회주의체제의 건설에 초점을 두고 있다. 반면 미국과 유럽을 중심으로 하는 선진국은 반전 반핵과 환경문제를 평화교육의 주요 목적으로 하고 있다. 특히 냉전체제 붕괴 후의 선진국의 평화교육은 평화교육의 내용과 시행 주체에 있어서도 기존의 정치교육을 벗어나 개발교육, 인종차별 반대교육, 성차별 반대교육, 시민교실의 구성과 운영 등의 내용으로 평화교육의 계획, 결정, 실행이 전적으로 지역협의회에 의해 자율적으로 이루어

7- 비판적 평화교육은 제1세계가 제3세계에 행하는 구조적 폭력에 대해 언급하지 않는다는 점에서 서구중심적이며, 제3세계적 입장에서 다루어지지 않았다는 평가에 직면하게 된다. 제3세계적 평화교육은 민족해방적 성격을 지니며, 내부의 구조적 문제해결에 초점을 두고 있다.

지고 있으며, 커리큘럼 구성에 있어서 지역협의회가 인물(강사) 중심의 환경교육 등의 다양한 범주들을 포괄하고 있다.⁸

예를 들어 평화교육을 위해 1974년 설립된 캐나다의 레스터 비 피어슨 대학의 사례는 평화교육 담론의 거시적이며 사회적인 지평을 보여준다.⁹ 이 대학의 2년간의 수학과정의 핵심적 내용과 목표를 주요하게 보여주는 국제관계 과목은 다음과 같은 네 가지 목적을 설정하고 있다. 첫째, 국제관계에 대한 지식과 인식의 수준 향상, 둘째, 평화, 갈등, 갈등해결의 본질을 분석, 셋째, 자신의 견해를 발표, 방어, 수정할 수 있는 능력의 계발, 넷째, 사고의 힘과 개인의 힘에 대한 인식의 고양 등이 그 내용이다. 또한 이 대학에서는 평화교육의 실천이라는 것을 목적으로 운동경기와 같이 경쟁을 목적으로 프로그램은 개최하지 않으며, 학생들은 의무적으로 사회봉사프로그램, 환경보호활동, 구조봉사활동 등의 봉사활동에 참여해야 한다. 이러한 봉사활동을 통하여 학생들은 상호신뢰와 평화로운 갈등해결방식을 습득하게 되는 것이다. 또한 교육방법 역시 평화적이어서 소단위 마을회의와 같이 모든 구성원들이 철저하게 평등하고 자율적으로 의사결정과정에 참여할 수 있는 회의구조를 통하여 평화적이고 민주적으로 교육된다.

(2) 한국의 평화교육 담론

한국의 평화교육은 크게 ‘반공교육시기’(1948-1987), ‘통일·안보교육시기’(1988-1991), ‘통일교육시기’(1992-)로 변천되어 왔다. 한국의 초기 단계의 평화교육은 반공과 안보에 초점을 맞추었으며 평화이슈는 친공이나 용공으로 낙인찍히는 원인이 되었다. 분단이라는 특수한 상황 속에서 형성된 안보논리와 군사균형의 이데올로기에 의해 한국의 평화교육은 장기간 불모지대에 있었으며 금기시되었다고 할 수 있다.¹⁰ 1992년 이후 등장한 통일교육시기에 접어들어서 비로소 평화교육은 단순한 통일방법 차원을 넘어서서 다양하고 다차원적으로 논의되기 시작하였다.¹¹

8- 위의 글, p. 178.

9- 고병현, “캐나다와 영국의 평화교육,” p. 51.

10- 정영수, “평화교육의 과제와 전망,” p. 174.

11- 특히 1999년 제정된 통일교육지원법은 비록 평화교육에 대한 구체적인 내용은 담고 있지 않지만, 통일교육과 평화교육에 대한 법적인 지원이 가능하게 된 점에서

이 시기부터 평화교육 개념은 “인간의 기본권과 생명을 존중하는 것으로 확대하여 삶의 모든 영역에서 비평화적인 요인을 제거할 수 있는 능력을 길러주는 것으로 정의”¹² 되기도 하였다. 그리고 평화교육의 영역 역시 사회적 갈등의 문제¹³, 문화적 다양성과 평화교육 문제¹⁴ 등 다양한 영역으로 확대되고 있다. 그러나 이와 같이 평화교육의 개념이 확대되고 있으나 여전히 남북간 분단이라는 특수한 상황에 의하여 평화교육의 핵심적인 의제는 여전히 통일의 문제가 되고 있다.

일반적으로 평화교육의 구체적인 실천의 형태는 각 사회마다 다른 양상을 띠고 나타난다.¹⁵ 평화교육은 정치·사회적 맥락에 따라 다른 접근이 가능하다. 즉, 이러한 평화교육에 대한 다양한 접근은 다루기 힘든 갈등이 존재하는 지역에서의 평화교육, 내적으로 인종적 긴장이 존재하는 지역에서의 평화교육, 평온함을 경험한 지역에서의 평화교육과 같이 각기 다른 목적과 내용을 지향하고 있다.¹⁶ 구체적으로 보면, 이스라엘에서는 유대인과 아랍인의 평화적 공존이 평화교육의 핵심적 의제라면 북아일랜드의 평화교육은 상이한 종교 간의 평화로운 공존이 핵심적 의제가 되고 있다.

남북 간 분단 상황은 직접적이고 항시적인 전쟁의 위협을 통하여 사람들의 삶에 영향을 미치기도 하지만 동시에 그 사회 내에서의 창의성을 막는 간접적 방식을 통해 영향을 미치기도 한다. 이와 같은 분단 상황이 미치는 직·간접적 영향의 중요도에 상응하여 우리의 평화교육은 통일이라는 맥락에 상당히 집중해 있으며, 평화교육과 통일교육이 연계되어 진행되고 있는 것이다. 즉, 남북간의 대립구조를 해소하고 장기적인 통일의 전망 속에서 사회·정치체계에서의 상호 접근을 시도하는 것이야말로 한국 평화교육의

통일교육과 평화교육에 대한 전환점이 될 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

12_ 위의 글, p. 175.

13_ 민정숙·정영수, “한국사회의 갈등과 평화교육의 방향,” 『교육의 이론과 실천』, 제11권 1호 (2006), pp. 71-92.

14_ 양기근, “세계화 시대의 평화의 문화 실현전략 - 문화다양성과 평화교육을 통한 접근,” 『경희대학교 대학원 고풍논집』, 제29권 (2001).

15_ 박보영, “평화교육의 관점에서 본 통일교육,” 『미래교육연구』, 제17권 제2호 (2004), p. 57.

16_ 추병완, “학교 통일교육의 평화교육적 접근,” 『인문사회교육연구』, 제6권, Vol. 6 (2003), p. 98.

핵심적인 의제일 것이다.

한편 평화교육의 내용에 따라서 한국사회의 갈등요인과 실태를 분석하고 갈등해결능력을 기르는 교육을 한국사회의 평화교육의 방향으로 설정할 수 있다. 이에 따르면 한국사회의 계층간, 세대간 집단간 갈등의 수위는 상당히 높으며 이는 국가와의 관계로 인한 정치적 갈등과 시장을 중심으로 하는 갈등, 그리고 시민사회가 국가와 시장에 저항하는 갈등까지를 포괄하는 복합적 갈등구조를 갖고 있다. 갈등은 따라서 보혁갈등, 노사갈등, 세대갈등, 환경갈등, 교육계 갈등 등 다양한 영역에서 폭발하고 있다. 그리고 이러한 갈등의 해결은 크게 평화교육에서 찾아지고 있으며 다시금 개발교육, 환경교육, 인권교육 등의 하위범주로 나누어진다.¹⁷

문화적 영역에서의 평화교육 역시 최근 들어 새롭게 제기되고 있다. 예를 들어 초국적 문화의 획일화와 동시에 다문화 경향성이 나타나는 세계화의 시대에 문화적 이질성에 근거한 갈등이 어떻게 평화교육을 통해 해결될 수 있는가라는 문제를 제기한다. 그리고 문화민주주의, 사회적 자본으로서의 문화인프라, 문화네트워크의 구축, 그리고 평화교육을 통한 세계화에의 적응을 제시한다.¹⁸

(3) 통일교육과 평화교육의 연계

평화교육의 구체적인 실천의 형태는 각 사회마다 다른 양상을 띠고 나타난다.¹⁹ 이스라엘에서는 유대인과 아랍인의 평화적 공존이 평화교육의 핵심적 의제라면 북아일랜드의 평화교육은 상이한 종교 간의 평화로운 공존이 핵심적 의제가 되는 것은 앞서 논의한 바 있다. 이런 상황에서 한국은 세계 주요 분쟁지역의 하나로서 냉전 붕괴 이후에도 지역 차원에서의 냉전이 유지되고 있다. 이러한 특수한 상황은 위의 사례에서와 마찬가지로 독특한 평화교육의 성격을 요구한다. 즉, 분단이라는 특수한 상황에서 평화담론의 확대와 다양화에도 불구하고 한국 평화교육의 핵심적인 의제는 여전히 통

17- 민정숙·정영수, “한국사회의 갈등과 평화교육의 방향” 참조.

18- 양기근, “세계화 시대의 평화의 문화 실현전략 - 문화다양성과 평화교육을 통한 접근” 참조.

19- 박보영, “평화교육의 관점에서 본 통일교육,” p. 57.

일의 문제라고 할 수 있다. 분단은 수십 년 간에 걸친 적대와 대립 속에서 한국 사회의 근본적인 갈등구조와 갈등해결양식의 성격에 강한 영향을 미쳐왔다. 이런 의미에서 분단은 사람들의 일상생활에 깊게 뿌리내려있는 하나의 체계로 파악될 수 있다.²⁰ 분단은 직접적이고 항상적인 전쟁의 위협을 통하여 사람들의 삶에 영향을 미치기도 하지만 동시에 그 사회 내에서의 창의성을 막는 간접적 방식을 통해 영향을 미치기도 한다. 극한적인 대립의 상황에서 자 사회에 대한 비판적인 의식은 절대적으로 차단되며 상대 체제에 대한 무조건적인 비판만이 허용됨으로써 정치적 억압이라는 간접적, 구조적 폭력이 강화되는 것이다. 따라서 한국 사회에서는 건강하고 개방적인 의사소통구조를 통한 대화와 상호작용의 길은 거의 폐쇄되어 있었다고 볼 수 있다. 이러한 억압적 구조에서 갈등은 오히려 폭력적으로, 그리고 극단적으로 표출되는 것이다. 분단은 남북 간의 관계를 설명하기 위해서 뿐 아니라 한국의 개인적·사회적·정치적 삶의 본질을 인식하기 위해서도 중요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 한국의 평화교육은 분단이라는 이슈를 제기함이 없이는 근본적으로 이루어질 수 없다고 지적된다.²¹

이러한 중요도에 상응하여 현재의 평화교육은 통일이라는 맥락에 상당히 집중해 있다. 그럼에도 불구하고 통일교육과 평화교육의 접목 시도는 내용적으로 그리 오래된 것이 아니다. 통일교육은 장기간 폐쇄적이고 배타적인 반공교육의 성격을 갖고 있었기 때문이다. 90년대 초반에 이르러 비로소 통일교육은 평화교육과의 연계 속에서 재조명되게 되었다. 그리고 이는 무엇보다도 “남북 간의 민족 동질성 회복과 한민족의 평화통일”이라는 주제로 집약된다.²² 남북 간의 대립 구조를 해소하고 장기적인 통일의 전망 속에서 사회·정치체계에서의 상호 접근을 시도하는 것이야말로 한국 평화교육의 핵심적인 의제일 것이다.

여기서 독일의 평화통일과정은 상당한 시사점을 갖는다. 독일의 통일이 평화적인 과정과 성격을 갖고 진행될 수 있었던 데는 수십 년 간 양 독일 지역의 개인, 교회, 정당, 시민단체 등의 다양한 영역에서 뿌리내려왔던 평

20- 위의 글, p. 58.

21- 위의 글, p. 58.

22- 최관경, “평화교육철학에 관한 연구,” 『부산교육대학교 논문집』, 제29권 1호 (1993), p. 211.

화운동의 역할과 그를 통한 평화담론의 형성을 무시할 수 없다.²³

(4) 평화교육 담론의 확대 필요성: 소극적·적극적 평화교육

공공사회교육 차원에서의 평화교육은 위에 고찰한 바와 같이 한 편으로는 다양화와 확대의 경향성을 보여주고 있다. 그러나 최근의 발전과 확대에도 불구하고 이경태가 지적하듯이 한국 평화교육은 여전히 학교교육에서 실시되지 못하고 시민단체나 비판적 평화연구가들을 통하여 대안교육의 차원에 국한되어 실시되고 있다. 또한 평화교육의 목표나 구조 역시 아직은 모호하여 상이한 하위담론이 개별적으로 산재하여 있을 뿐이다. 따라서 평화 담론의 활성화와 더불어 평화교육을 국가 공공사회교육의 차원으로 끌어들이는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다. 동시에 평화 교육을 국가 공공사회교육으로 흡수할 때 비로소 재정보조를 통한 전문성의 제고, 그리고 광범위한 평화 이슈 담론화가 가능해질 것이다.

이렇게 볼 때 평화교육 담론은 소극적 평화교육과 적극적 평화교육을 포괄하는 광범위한 영역으로 확장될 수 있다. 소극적 평화교육에서는 다음과 같은 하위이슈들이 제기될 수 있다.

전쟁과 평화의 교육: 전쟁은 비평화적 상태의 가장 극단적인 유형으로서 평화교육의 대표적 이슈이다. 전쟁의 경험과 요인을 비판적으로 분석함으로써 미래의 전쟁을 방지하고 전쟁이라는 방식을 피해서 갈등을 해결할 수 있는 방법을 모색하는 것이 목표가 될 것이다. 전쟁의 위협을 근본적으로 해소하기 위해서는 핵을 위시한 대량살상무기의 전면적인 폐지 등이 논의될 수 있다.

반핵교육: 특히 핵의 위협과 해악에 대한 구체적이고 생생한 정보의 전달을 통하여 비판적 문제의식을 고양하는 것이 요구된다. 한국의 핵담론은 안보논리의 압도적인 우세 하에서 형성되고 있으며 핵이 초래하는 인간과 환경에 대한 극단적 위협에 대한 인식의 공유는 아직 이루어지고 있지 않다고 보인다. 핵이 갖고 있는 기술적·정치적 위협과 문제점들에 대한 정보와 인식을 공유할 필요가 있다.

²³ 박재신, “독일은 평화통일을 어떻게 이루었나 - 구동독의 여성운동을 중심으로” 참조.

통일교육: 한국의 통일교육은 극단적으로 대립된 분단의 상황에서 적대적이고 배타적인 성격을 띠어왔다. 그러나 80년대 이후 평화통일의 논의가 시작되면서부터 통일과 통일교육에 관련된 논의구조는 그 성격을 변화해오기 시작했다. 통일문제는 더 이상 반공이데올로기의 틀 안에서 제기되지 않고 있으며 평화로운 공존과 단계적 통일을 선호하는 담론이 확산되고 있다. 따라서 통일교육과 평화교육의 유기적 연계는 중요한 평화교육의 의제라고 할 수 있다. 통일교육과의 연계는 무엇보다도 양 체제 간의 이질성에서 오는 상호 간의 몰이해와 불신을 극복하고 서로의 다름을 관용하는 데서 출발되어야 할 것이다. 또한 분단의 원인과 요소, 그리고 남북한 갈등요소에 대한 비판적인 인식을 함양하는 것이 요구된다.

적극적 평화교육에는 다음과 같은 하위의제들이 공론화될 수 있을 것이다.

환경교육: 지금까지의 환경교육은 단순한 환경의 보호나 환경오염의 정도를 측정하고 환경오염을 방지하는 차원에서 이루어져왔다. 그러나 환경문제는 자연과 인간의 관계에 있어서 조화가 깨지고 갈등이 형성되는 평화교육의 관점으로 확대되어 고찰될 수 있다.²⁴ 이 관점은 개발담론이 압도적으로 우세한 가운데 어떻게 자연이, 그리고 자연과 인간간의 관계가 파괴되는가에 초점을 맞추어 환경문제를 인식한다.

다문화교육: 한국사회는 점차적으로 다인종·다문화 성격을 띠어가고 있으며 이는 잠재적인 갈등요소로 등장하고 있다. 다문화에 대한 의식적인 정치교육과 평화교육을 통하여 향후 예상되는 사회적 갈등에 대처하는 것이 필요하다. 일찍이 다문화사회의 갈등을 체험하고 정책적·사회적으로 대처방안을 모색하고 있는 유럽의 경험이 여기서 다양한 경로를 통해 토론될 수 있을 것이다.

인권교육: 인권문제 역시 적극적 평화교육의 주요 의제로 다루어질 필요가 있다. 기본적으로 국가, 종교, 성, 종족의 모든 카테고리과 무관하게 존중되어야 할 인간의 기본적인 권리는 세계화의 진전과 더불어 더욱 더 중요해지고 있다. 특히 한국 사회의 저변에서 행해지고 있는 수많은 폭력의 형태들, 가정폭력, 성폭력, 학교폭력, 군대폭력 등은 인권의 침해라는 범주 안에

24_정영수, “평화교육의 과제와 전망,” p. 181.

서 이해될 수 있다. 인권교육은 일상생활에서의 폭력적 요소에 대한 한국 사회의 사회적 둔감성을 일깨우고 의식화하는 데 있어서 극히 중요한 의미를 갖고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘평화교육’은 매우 광범한 의미를 내포하고 있다. 본고에서는 1차년도의 한반도 평화교육 실태 조사에서의 평화교육의 범위와 내용을 ‘통일교육’을 중심으로 분석하기로 한 것을 연구의 연속성에 따라 그대로 적용하기로 한다.²⁵ 이처럼 평화교육을 ‘통일교육’의 범위와 내용으로 한정하는 것은 여전히 남북간 분단이라는 특수한 상황이라는 사회정치적 맥락에 따라 남북간의 대립구조를 해소하고 장기적인 통일의 전망 속에서 사회·정치체계에서의 상호 접근을 시도하는 것이야말로 한국 평화교육의 핵심적인 의제라는 판단에 의한 것이다. 이와 같이 본고에서의 평화교육은 통일교육을 중심으로 하되 평화개념에 있어 1차년도의 적극적 평화개념을 토대로 한다. 즉 ‘전쟁이 없는 상태’에 국한되는 평화개념을 전제로 하는 것이 아니라 확장된 안보개념과 더불어 인간의 기본적 욕구충족, 경제적 복지와 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되는 적극적 평화개념을 기반으로 한다. 즉 군사적 수단으로 인식되는 평화가 아니라 인권, 환경, 질병, 기아, 경제, 복지, 여성, 인종 등의 영역에서 구조적 갈등을 해결함으로써 얻어지는 평화로서 비폭력적이고 비군사적인 수단으로 얻어지는 평화까지 포괄하는 평화개념을 전제한다.²⁶

나. 평화교육의 유형과 평화교육 거버넌스

이상에서 살펴본 평화교육의 개념을 바탕으로 평화교육의 성격, 주체에 따라 그 유형을 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

(1) 평화교육의 성격에 따른 유형

²⁵ 여기서 ‘평화교육’은 매우 광범한 의미를 내포하고 있다. 그러나 이 연구과제를 수행하면서 협동연구총괄팀 및 각 영역별 협동연구팀과의 협의를 통해 ‘평화교육’의 범위와 내용을 현재 각 단위별로 수행하고 있는 ‘통일교육’의 범위내에서 이해하고 분석하는 것으로 한정하기로 결정했음을 밝혀둔다. 박광기 외, “한반도 평화교육 거버넌스 실태 조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태 조사 (하)』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 1274.

²⁶ 위의 글, p. 1274.

(가) 타교육의 하위영역으로서의 평화교육 (교과교육, 통일교육)

교과교육에 있어서는 도덕·윤리과와 사회과를 중심으로 평화라는 개념을 다루고 있다. 이들 교과에서는 일반적으로 개인과 개인, 개인과 집단, 집단과 집단 사이의 갈등을 원만하게 조정하고 해결하는 과정에서 규범적으로 지향해야 할 가치로서 평화를 제시하거나, 민족, 국가, 종교 등의 차이로 인해 발생하는 전쟁의 고통을 치유할 수 있는 처방책으로서 평화를 논하고 있다. 이러한 방식에서는 평화를 직접적으로 다루기보다는, 평화가 부재한 상태의 문제점을 언급하면서 부수적으로 평화라는 가치도 추구할 수 있도록 하고 있다.

또한, 평화교육은 통일교육의 한 부분으로 활용되기도 한다. 현재 학교 통일교육은 재량활동이나 계기교육에 다수 포함되어 있는데, 구체적으로는 남북한 문화적 차이에 대한 문화교육, 전쟁과 폭력의 근원 제거를 강조하는 평화교육, 통일을 위한 노력을 지원하는 수단과 배경으로서의 안보교육 등으로 구성되어 있다. 이렇게 보면, 평화교육은 그 자체로 의미를 갖기보다는 분단이라는 우리나라의 특수한 현실을 반영하여 통일교육의 큰 그림을 완성하기 위한 하나의 과정으로 다루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 양상은 특히 중앙 정부 주도 혹은 지역 교육청 주도로 실시되는 학교 통일교육에서 많이 나타난다.

(나) 독자적 평화교육

평화라는 것을 안보나 통일을 위한 과정이나 수단이 아니라, 그 자체로서 인류가 추구해야 할 소중한 가치로 인식하고 이를 위한 교육을 실시하는 입장이 있다. 대체로 종교단체나 시민단체의 활동을 통해 이러한 사례를 많이 찾아볼 수 있다. 여기서는 단지 우리나라가 직면해 있는 분단문제에 대한 해결책으로서만이 아니라, 우리 사회의 다양한 갈등과 대립, 국제 사회의 전쟁과 테러, 환경오염과 인간의 존엄성 훼손 등 우리가 직간접적으로 겪고 있는 모든 문제들에 대한 처방이자 추구해야 할 방향으로서 평화를 가르치는 것이다. 이러한 입장은 평화 ‘교육’의 차원을 넘어 점차 평화 ‘운동’으로까지 발전하고 있는 추세에 있으며, 다른 한편으로는 대안학교, 특성화학교 등의 형식을 통해 제도권교육으로도 진출할 움직임을 보이고 있다.

지금까지의 한국에서의 평화교육은 단독형 평화교육과 거버넌스형 평화교육 가운데 단독형 평화교육이 주를 이루어왔다. 시민사회, 시장, 미디어 등 평화 구축을 위한 다양한 행위자들은 평화 및 평화교육에 상대적으로 관심을 덜 가져왔던 것이다. 평화 및 평화운동에 대한 이해부족에도 그 원인이 있겠지만, 단절적으로, 개별적으로 이루어지는 평화교육의 일회성에도 그 원인이 있을 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 국가, 시장, 시민사회의 공조차원에서 이루어지는 거버넌스 개념을 도입할 필요가 있다.²⁷ 거버넌스는 새로운 정치과정의 방식으로서 각기 다른 이해를 가진 광범위한 정치 행위자들의 특성의 공유된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식이다. 따라서 한반도 평화를 위한 평화교육을 위해서는 무엇보다도 사회구조의 다양한 측면에서의 접근이 이루어져야 하며, 더불어 다양한 행위주체, 즉 국가(정부), 시민사회(단체), 미디어, 지역기구 등 여러 행위주체들의 적극적인 네트워킹을 바탕으로 평화운동은 이루어져야 한다는 것이다.

본 연구에서 사용한 한반도 평화교육 거버넌스의 개념은 1차년도에 실태조사에서 한반도의 평화를 추구하는 교육과 거버넌스 개념을 접목하여 만든 분석틀로서 거버넌스가 하나의 틀이라면, 평화교육은 그 틀을 채우고 있는 콘텐츠라고 할 수 있다. 또한 평화교육 거버넌스의 주요 행위자는 국가, 시민사회단체, 학교 등으로 분류된다.²⁸ 본 연구에서의 평화교육 거버넌스의 개념은 1차년도의 정의를 바탕으로 한다. 평화교육과 거버넌스 담론의 결합은 평화교육의 발전을 위한 중요한 계기가 될 것이다. 네트워킹을 통한 상호공조를 바탕으로 한반도 평화교육 거버넌스의 확대를 통하여 지속가능한 평화구축을 위한 기반을 조성할 수 있을 것으로 기대된다.

27- 위의 글, p. 1274.

28- 평화교육 거버넌스의 주요 행위자를 규정함에 있어서 이밖에도 정당과 언론의 역할을 포함할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 상황에서 정당의 평화교육은 당원 교육의 일부분으로 매우 미약하게 실시되고 있으므로 이 연구에서는 제외하기로 한다. 언론 또한 체계적이고 종합적인 측면에서 평화교육을 담당한다기보다는 부분적인 보도와 기획기사 등에 국한하고 있기 때문에 이 연구에서는 학교평화교육의 행위자 유형의 하나로만 제한적으로 다루기로 한다.

3. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 준거로서의 전략적 메타거버넌스

2006년도 1년차 연구였던 한반도 평화교육정책 거버넌스 실태 내용을 되짚어 보고 평화교육 거버넌스 활성화 방안 제시를 위한 방향으로서 적용 가능한 이론을 검토하고자 한다. 즉, 거버넌스 활성화를 위한 방향제시를 위해 바람직한 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스 등의 개념을 살펴보고 평화교육 거버넌스 활성화 방안의 방향과 틀을 설정하고자 한다.

가. 1년차 실태조사에 기반 한 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 준거 모색

지난해 실태조사에서는 평화교육을 학교 평화교육, 공공사회교육, 비정부기구의 평화교육의 세 차원으로 구분하고 거버넌스적 현상의 지표들 즉 자율성, 전문성, 참여성, 효율성, 네트워크, 분권화²⁹ 등에 대한 평가에 따라

29_ 거버넌스적 현상의 주요 지표 개념

자율성	<ul style="list-style-type: none"> * 각 주체들은 국가로부터 자율성을 확보하며 자발적으로 조직되고 유지되어야 함. * 정부의 관여가 시민사회나 이해 당사자들의 자율성을 저해하고 전통적인 거버넌스를 강화하는 방향으로 이어지지 않도록 하여야 함.
전문성	<ul style="list-style-type: none"> * 사회의 복잡화에 따라 국가의 전문성에 있어서 독점적 지위의 유지가 한계에 부딪침. <ul style="list-style-type: none"> - 국가가 다원화되고 복잡한 사회 속에서 지식과 정보를 독점하거나 집중시키는 것이 불가능하고, 비용도 높아졌음. * 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적 지식과 정보의 도움이 필수적이므로, 전문성은 거버넌스체제의 등장의 배경임. <ul style="list-style-type: none"> - 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수 조건.
참여성	<ul style="list-style-type: none"> * 중요한 국가정책을 결정할 때, 주요 이해 당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 행위자들이 참여하여 의견을 개진하고 토론하는 과정이 보장되어야 함. * 사회문제의 해결을 위해 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이기 때문에, 참여성은 거버넌스에서 가장 주요한 기본적 개념으로 거버넌스의 민주적 형평성과 연관되어 있음.
효율·효과성	<ul style="list-style-type: none"> * 정책결정과정이나 이를 실현시키기 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 효과적인 협력을 이끌어 낼 수 있어야 함. * 거버넌스에 참여하는 각 행위자들에게 효율·효과성을 위한 협조가 요구됨.

정부의 역할을 평가하였는 바, 정부가 어떠한 역할을 하는가에 따라 거버넌스의 유형을 집권형, 분권형, 관리형 등으로 나누었다.³⁰

실태조사결과 첫 번째, 학교 평화교육 거버넌스의 경우 기본적으로 중앙 집권적인 성향을 띠고 있으며 이러한 성향은 공교육에서 나타나고 있는 문제점의 상당부분을 야기시키는 것으로 확인할 수 있었다. 교육부나 교육청과 같은 상급 행정기관이 국가수준의 교육과정 제정에서부터 구체적인 집행, 나아가 평가에 대한 권한과 관련 예산 배분을 독점하고 있는 것이다. 이러한 공교육 체제는 기본적으로 해방이후 공교육을 중심으로 의무교육을 시행하기 위해 만들어진 것이다. 물론 당시에는 부족한 사회적 자원을 효율적으로 활용하기 위해 어쩔 수 없는 선택이었을지 모르지만 현대 사회에서는 효과적인 체제가 아니다. 평화 변영의 21세기 한반도 시대를 개척하기

	<ul style="list-style-type: none"> * 거버넌스의 효율·효과성을 위해 정부의 메타거버넌스적 기능 수행이 요구됨. <ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 관리자의 역할 - 각 행위자들을 연결하는 일반 규칙 제공 역할 - 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할 등.
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> * 네트워크는 인적 교환, 정보 교환, 자원 교환 등의 통로 역할을 하므로, 거버넌스에서는 매우 중요함. * 거버넌스의 실태는 네트워크의 노드의 수에 따라 다를 수 있고, 네트워크의 강도나 형성요인에 따라 거버넌스의 효과도 다르게 나타날 수 있음. <ul style="list-style-type: none"> - 네트워크의 성격이 공식적이냐 비공식적이냐, bridge이냐 bond이냐, 양자적이냐 다자적인가? * 사회구조의 다양한 측면에서 접근이 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 여러 행위주체들의 적극적인 네트워킹이 이루어져야 함.
분권화	<ul style="list-style-type: none"> * 거버넌스에서 분권화는 과거의 위계질서형의 국가·사회, 중앙과 지방의 관계에서 수평적 관계로 변화하는 것을 의미함. * 거버넌스에서 분권화는 동시에 조직 내부의 분권화를 의미함. <ul style="list-style-type: none"> - 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지 않고 하부로 이양되거나 협조관계가 형성되는 것을 의미. * 다양한 집단과 의견이 존재할 수 있는 환경이 조성되기 위해서는 수평적 관계와 분권화가 이루어져야 함. * 분권화가 성공하기 위해서는 각 행위자의 자율성을 확보해야 함.

출처: 서창록·임성화·전재성, “한반도 평화·변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006).

30_이 지표는 이미 협동연구회의에서 제시된 것으로 다른 연구팀(서창록 외, “한반도 평화·변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀”)이 연구한 결과를 토대로 작성된 것으로 평가지표로 적용하기로 합의된 것임을 밝혀둔다.

위해서는 기본적으로 현재의 공교육 체제가 가진 문제점들을 인식하고 이를 보완하기 위해 고민할 필요가 있다는 것이다.

두 번째, 공공사회교육 차원의 평화교육 거버넌스 체제는 전반적으로 자율성과 전문성에서 상당히 부족한 수준으로 평가되며 특히 재정확보 문제는 큰 장애로 지적되었다. 구체적으로 보면, 정부차원과 지역차원이라는 두 가지 차원에서 상이한 평가가 나타났다. 정부의 평화교육은 자율성, 네트워크, 분권화 및 효율성의 네 가지 측면에서는 상당히 미흡한 상황이며 전문성과 참여성이라는 두 가지 지표에서만 비교적 높은 수준을 나타내고 있다. 반면 지역 차원에서의 평화교육은 전문성과 참여성 외에도 자율성과 분권화, 그리고 효율성의 측면에서도 상당히 긍정적인 평가를 받았다.

세 번째, 비정부기구의 평화교육 거버넌스체제는 자율성, 참여성, 분권화는 높은 수준인 반면, 전문성, 네트워크, 효율성은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.³¹ 이와 같은 비정부기구의 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서는 전문성, 네트워크, 효율성을 증진시킬 수 있는 방안을 모색해야 하며, 여기에서 국가의 네트워크 관리자로서의 역할이 강조되어야 할 것이다.

이상의 세 차원에서의 평화교육 거버넌스 실태조사 결과, 가장 커다란 취약점은 평화교육 행위자로서의 정부의 기능과 역할에 놓여 있다고 할 수 있다. 동시에 향후 평화교육 거버넌스의 발전 가능성은 지역 차원에서 이미 형성·운영되고 있는 평화교육 거버넌스를 어떻게 확대·활용할 수 있는가라는 데서 찾아질 수 있다. 또한 중요한 문제점으로 지적되고 있는 것은 정부나 지역 차원에서 전반적으로 평화교육은 극히 주변부적인 하위이슈로 다루어지고 있을 뿐, 독립적이고 포괄적인 프로그램을 통해 다루어지고 있지 않다는 점이다. 따라서 기존 평화교육이 갖고 있는 구조적·제도적 문제점과 한계를 극복하기 위해서는 국가 기능의 강화에 대한 보다 심도 있는 고민이 필요하다.

31_박광기 외, “한반도 평화교육 실태조사” 참조.

나. 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 이론적 준거: 전략적 메타거버넌스³²

거버넌스 현상이 출현한 후 상당기간 지속된 거버넌스적 관리는 많은 실패의 위험을 안고 있다. 즉, 무질서한 주체들의 다양한 난립, 관리되지 않는 거버넌스, 각 행위자들의 주체성과 자율성 저하, 거버넌스 효율성의 문제점 증가 등, 소위 “바람직하지 않은 거버넌스(bad governance)”의 문제를 출현시킨 것이다. 이를 막기 위해 바람직한 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 논의들이 전개된 것이다.

바람직한 거버넌스(good governance)는 ‘바람직한’, ‘좋은’, ‘건전한’, 혹은 ‘참된’ 거버넌스라고 번역되고 있어 다양한 거버넌스 유형 중 추구해야 할 모델이라는 의미로 사용되기도 한다. 이런 가치지향적 개념이 널리 유포되게 된 원인은 권위있는 국제기구들이 이 개념을 적용한 사업을 대대적으로 추진하였기 때문이다.³³ 바람직한 거버넌스라는 개념의 발전은 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과성을 높이는 방안으로 고안된 개념으로 특히 행정과 운영의 측면과 동시에 정치적 측면에서도 구조개혁을 다룰 수 있다는 점에서 매력적이었다.³⁴ 그러나 바람직한 거버넌스 또한 한계를 나타내게 된다. 그러한 한계 가운데 본 연구와 관련하여 살펴볼 필요가 있는 내용은 다음과 같다. 즉, 정치적 이슈를 단순히 기술적인(technocratic) 혹은 관리적(managerial)문제로 처리하여 사회 전반의 정치사회적 이익은 무시당하게 된다. 둘째, 정부나 권력구조가 얼마나 정당한가, 정책결정과정, 즉 정책입안, 정책 실행 등의 과정이 민주적인가, 혹은 경제체제가 얼마나 공평해야 하는가 등의 문제에 대해 무관심하다. 세 번째, 거버넌스의 수요와 공급에 대한 균형적 시각이 필요하다는 것이다. 기존의 이론은 주로 공급측

32- 제시된 이론은 다른 연구팀(임성하·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀”)이 연구한 결과를 토대로 작성된 것임을 밝혀둔다.

33- 바람직한 거버넌스의 개념은 분야나 수준에 따라 다른 의미를 가지므로, 실행하는 기관에 따라서 다르게 적용되고 있다. 예컨대, UN 산하기구의 바람직한 거버넌스의 주요 원칙과 내용, 세계은행의 바람직한 거버넌스 주요 원칙과 내용, EU의 바람직한 거버넌스의 주요 원칙과 내용이 각기 다르다.

34- Martin Doombos, “‘Good Governance’: The Metamorphosis of a Policy Metaphor,” *Journal of International Affairs*, 57(1) (2003), p. 5.

면의 개혁에 초점을 맞추고 있다. 즉 정부, 행정부 등 공공서비스를 제공하는 부분의 거버넌스에 관심을 두었지만, 공공서비스를 요구하는 수요측면에도 관심을 두어야 한다. 풍부한 정보, 전문성과 자원을 갖고 수평적 네트워크로 촘촘히 연결된 공익추구의 수요거버넌스가 존재해야만 건전한 국가-사회관계가 형성될 수 있기 때문이다.

네트워크 거버넌스는 다양한 분야에서, 그리고 다양한 의미로 사용되고 있지만 다음과 같은 점에서는 공통의 속성을 갖는다. 우선 네트워크는 단일 중심구조에서 벗어나 여러 중심을 지닌다. 이러한 네트워크는 상대적으로 자발적이면서 상호의존적인 행위자들을 연결한다. 따라서 과거와 같은 위계질서나 독재적인 지도력은 더 이상 중요한 의미를 갖지 않는다. 또한 네트워크 내에서는 “구조”보다도 “과정(process)”에 주안점을 주기 때문에 강압, 명령, 통제 대신에 협상, 조정, 조화, 협력, 동맹 등이 중요한 키워드가 된다. 또한 상황에 따라 특수한 형태의 위험 및 불확실성을 안고 있기 때문에 이를 해결하기 위한 제도도 다르게 나타난다. 이러한 네트워크 거버넌스는 다른 거버넌스 논의와 마찬가지로 경험적 근거 뿐 아니라 규범적인 측면도 아울러 가지고 있다.³⁵

네트워크 거버넌스는 그 실천에 있어 전통적인 대의민주주의로부터 협상과 조화를 추구하는 숙의민주주의(deliberative democracy)를 구현하는데 기여해왔으나 나름대로의 문제점을 안고 있다. 무엇보다도 책임성과 권한의 남용이라는 고전적인 문제를 완전하게 해결하지 못하고 있다. 네트워크 상에서도 소수의 이익집단이나 정치인들이 자원의 배분을 좌지우지함으로써 피해자들을 양산해낼 가능성이 얼마든지 있는 것이다. 이러한 취약점들을 보완하면서 다양한 행위자들을 포함하는 다층적 거버넌스 질서를 만들어내는 일이야말로 앞으로 이와 관련된 학제적 탐구의 궁극적인 과제라고 할 수 있다.

이상과 같이 그 간의 거버넌스 이론에서 제기될 수 있는 주요 문제점 및 개선 방향은 어떻게 하면 효율적이고 공평하며, 안전한 거버넌스를 출현시

35-Van Kersbergen, Kees and Frans van Waarden, “‘Governance’ as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy,” *European Journal of Political Research*, 43 (2004), pp. 151-152.

킬 것인가, 그리고 이들 행위자들을 보다 효율적이고 공평한 네트워크를 통하여 연결시키고, 분산된 거버넌스의 현상을 국가라는 노드가 주도하여 관리해 나갈 것인가 하는 것이다. 각 행위자들이 노드로 존재하는 분산된 거버넌스적 네트워크를 관리하는 국가의 역할을 재정 의하여, 바람직한 거버넌스를 만드는 것이 거버넌스 현상이 출현하여 상당기간 지속된 이후의 새로운 과제로 떠올랐다고 볼 수 있다. 제습은 이러한 새로운 국가의 역할을 “메타거버넌스”라고 정의하고 있다.³⁶ 즉 거버넌스를 관리하는 조종자로서의 주체가 필요함을 역설한 것이다. 그리고 그 주체는 역시 국가가 되어야 한다고 보고 있다. 그러나 이 때의 국가는 자유주의적 야경국가도 아니고, 케인즈적 개입국가도 아니다. 근본적으로 새로운 국가의 역할을 정의하고 있는 것이다.³⁷

본고에 앞서 이루어진 1년차 평화교육거버넌스 실태 평가에서 드러났듯이 현재 평화교육거버넌스의 가장 큰 취약점은 지역과 하부조직 차원에서 점차적으로 형성되고 있는 네트워크의 조정기능을 담당할 수 있는 국가의 역할이 극히 미약하다는 데 있다. 이와 더불어 효과성, 분권화, 네트워크의 수준을 높이는 것이 요구된다. 구체적으로 본다면, 평화교육을 담당하는 중앙 정부기구는 기존의 위계적 관계와 교육방식을 벗어나지 못함으로써 자율적이고 자발적으로 하부로부터 형성되고 있는 네트워크에 조응하고 있지 못하는 것이다. 따라서 미약하지만 현재 형성되고 있는 평화교육 거버넌스는 더 이상 중앙집중적이고 위계적인 질서의 상위조직으로 기능하지는 않지만 복잡화되고 자율화되는 개별 단위들 간의 네트워크를 형성하고 조정하는 데 있어서는 중요한 기능을 수행하는 메타 거버넌스로서의 국가를 필요로 하고 있다. 이를 위하여 본고는 국가의 ‘전략적 메타 거버넌스’³⁸ 기능

36-메타 거버넌스는 밥 제습의 논의에서 처음 본격적으로 논의된 개념이다. Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2002) 참조.

37-임성학·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀,” (통일연구원 협동연구 워크숍, 2007년 5월 9일).

38-이제 거버넌스적인 정치, 사회, 경제 질서는 피할 수 없는 거대한 조류이며, 거버넌스의 실패를 막고, 보다 효과적인 거버넌스를 이룰 수 있는 국가의 적절한 역할을 궁구해야 할 때이다. 본 연구에서는 이러한 국가의 역할을 전략적 메타거버넌스라고 명명한다. 메타 거버넌스는 모든 거버넌스 부문을 통제하는 정부의 상위 레벨을 의미하는 것이 아니다. 또한 하나의, 통괄적 목적을 가진 거버넌스를 부과하는 것을 의미하는 것과는 다르다. 집권형 거버넌스를 복귀시키는 것과는 근본적

에 주목하면서 평화교육거버넌스에서 정부가 갖는 기능과 의미를 어떻게 거버넌스 개념에 상응하게 포착할 것인가를 다루고자 한다.

으로 다르다는 점이 중요하다. 오히려, 과정을 관리하면서, 실패를 방지하는 것이 중요하다. 한마디로 메타적 조정기능(meta-steering)이라 할 수 있다. 위의 글.

II. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안

1. 학교 평화교육 거버넌스에 대한 이론적 논의

가. 학교 평화교육 거버넌스의 성격과 특징

한반도의 지속적인 평화와 번영은 정치 지도자의 결단이나 대타협만으로 이룰 수 있는 것이 아니라 우리 사회의 구성원들이 그 가치를 충분히 공유하고 지향할 때 비로소 가능하다. 우리 사회의 구성원들이 자신의 일상생활 속에서 미래지향적인 평화와 번영의 가치를 체화하고 일상생활 속에서 이를 실천할 수 있을 때 한반도의 평화와 번영을 이룩될 수 있기 때문이다.

이러한 이유에서 미래 사회의 주인공이 될 아동과 청소년 및 청년들을 대상으로 하는 공식적인 학교 평화교육의 역할이 매우 중요하다. 초등학교부터 중학교까지 9년 동안의 의무교육을 시행하고 있으며 모든 학생들이 초등학교 1학년부터 고1까지 10년 동안의 국민공통기본교육과정을 거치게 되는 우리나라에서 학교교육은 평화 정착을 위한 효과적인 수단이다.

그러나 현재의 학교교육은 공교육은 여러 측면에서 위기라 불려도 이상하지 않을 정도로 다양한 문제점을 노출하고 있다. ‘교실 붕괴’라는 교실현장의 문제에서부터 입시제도와 관련한 각종 혼란스러움 등에 이르기까지 다양한 이유에서 학생이나 학부모 나아가 사회적으로 신뢰받지 못하고 있는 현재의 공교육체제에서 학교 평화교육 또한 효과적으로 이루어지지 못하고 있음을 예측할 수 있다. 나아가 이러한 공교육 체제가 과연 미래의 평화와 번영을 지킬 수 있는 사회구성원을 양성할 수 있을지에 대해 의문을 가지게 한다.

실제로 해방이후 미군정과 정부의 주도로 공교육 체제가 수립되었기 때문에 우리의 공교육 체제는 기본적으로 중앙집권적인 성향을 띠고 있다. 교육부나 교육청과 같은 상급 행정기관이 국가수준의 교육과정 제정에서부터 구체적인 집행 나아가 평가에 대한 권한과 관련 예산 배분을 독점하고 있다. 물론 해방 직후에는 부족한 사회적 자원을 효율적으로 활용하기 위해 어쩔 수 없는 선택이었을지 모르지만 그로부터 60년이 넘는 세월이 흐른 지금에는 효과적인 체제로 보기 어렵다.

평화 번영의 21세기 한반도 시대를 개척하기 위해서는 기본적으로 현재의 공교육 체제가 가진 문제점들을 인식하고 이를 보완하기 위해 고민할

필요가 있다. 보다 구체적으로 학교 평화교육에 대한 실태 분석 연구를 통해 파악한 문제점을 해소하기 위해 기존의 중앙집권적인 체제에서 벗어나 학교 평화교육을 활성화할 수 있는 방안에 대한 탐색이 필요하다.

이를 위해서는 우선 한반도의 평화와 번영에 지속적, 긍정적으로 기여할 수 있는 학교 평화교육 거버넌스에 대한 이론적 논의가 필요하다. 학교 평화교육 거버넌스란 학교 평화교육과 관련된 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여, 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직을 말한다. 학교평화교육을 거버넌스적 관점에서 접근함으로써 기존의 중앙집권적인 공교육체제에서 활성화되지 못하고 있는 학교평화교육의 새로운 활로를 모색할 수 있을 것이다.

나. 학교평화교육 거버넌스의 행위 주체

학교평화교육 거버넌스에 대한 이론적 논의의 출발점은 거버넌스에 참여하고 있는 주요 행위주체를 확인하는 것이다. 이들의 행위를 토대로 학교평화교육 거버넌스의 기본적인 특징을 추출하여 이론적 논의를 위한 토대로 삼을 수 있기 때문이다. 학교 평화교육 거버넌스에 참여하고 있는 주요 행위 주체는 다음과 같다.

첫째, 정부 부문과 관련된 행위자들이다. 기본적으로 교육인적자원부나 교육청과 같은 정부부문의 관리자들과 실제 학교평화교육 수업을 진행하는 단위 학교까지도 정부부문에 속한 행위자들이다. 이들은 학교평화교육과 관련된 공식적 교육과정을 만들어 내고 이를 학교 현장에서 직접 실시하고 있으며 관료제를 기반으로 하는 정부부문의 기본적인 속성 때문에 위계적으로 운영되고 있다.

둘째, 이익 단체의 성격을 띠고 있는 행위자들이다. 각종 교원 단체들이나 학교평화교육과 관련된 학회 등이 이에 해당한다. 이들 이익단체가 학교평화교육과 관련된 활동을 하는 학교평화교육을 단위학교 차원에서 실천하는 과정에서 수업시수 및 교사의 배정, 관련 교수학습자료의 개발 등과 관련하여 이해관계가 발생하기 때문이다. 이들은 자신들의 이해관계에 따라 학교평화교육과 관련된 정책 방향이나 구체적인 실천 방안에 대한 의견을 제시하고 영향력을 행사하고 있다.

셋째, 시민사회 영역에서 활동하고 있는 행위자들이다. 학교평화교육과 관련된 활동을 하고 있는 시민단체들이 이에 해당한다. 이들 시민단체들은 학교평화교육 자체에 대한 논의보다는 사회교육 차원의 평화교육방안을 제시하고 이를 위한 실천적 토대를 학교평화교육에서 찾고 있는 경우가 대부분이다. 물론 몇몇 시민단체들은 자체적으로 학교평화교육 프로그램을 개발하고 이를 교과 활동 혹은 교과외 활동을 통해 학교현장에서 직접 수행할 수 있는 인적자원까지 갖춘 적극적이고 전문성을 갖추고 있다.

넷째, 언론부문의 행위자들이다. 학교평화교육에 대해 관심을 가지고 여러 가지 의견을 제시하는 각종 언론매체들이 이에 해당한다. 그러나 언론의 속성상 학교평화교육에 대한 구체적인 방안을 제시하고 이를 학교현장에서 수행하기 보다는 정책의 방향이나 집행과정에 대한 감시자로서의 비판적인 역할을 주로 하고 있다. 그러나 단순히 감시자 차원의 역할에 그치지 않고, 다른 행위자들과의 연대를 통해 여론을 형성하고 주도하며 학교평화교육정책에 대해 의제설정과 대안형성의 역할을 수행하기도 한다.

보다 구체적으로 이들 행위자들은 학교평화교육과 관련하여 다음과 같은 활동들을 실제로 수행하고 있다.

<표 II-1> 학교평화교육 거버넌스 행위자 활동

	의제설정	정책분석	정책결정	정책집행	정책평가
정부	이슈 논의 여론수집	교육과정에 대한 요구조사, 개 정안 마련, 전문 가 회의, 공청회	교육과정 공 포	교육과정 운영 지침제시, 자료 개발, 교사연수	결과평가 내부평가
이익 집단	교육과정 관련 문 제제기	정책제안및지문 공청회 및 토론회	지지/반대 전문지식 제공	지침개발 참여 교재개발 교사양성 및 연수	전문가 평가 연구결과 발표
시민 단체	교육과정 관련 문 제제기 교육과정의 문제점 에 대한 국민의 관 심과 여론 형성	자문 공청회 및 토론회	지지/반대	프로그램 개발 및 학교현장 교 육에 참여	문제제기 여론형성
언론	교육과정 관련 문제 제기 교육과정의 문제점 에 대한 국민의 관 심과 여론 형성	여론분석	여론형성	감시자 역할	문제제기

이와 같은 행위자들의 활동에 대한 분석을 토대로 학교평화교육 거버넌스의 실태를 확인하고 이를 활성화할 수 있는 이론적 틀(framework)을 구성할 수 있다. 본 연구에서는 학교평화교육 거버넌스에서 행위자들의 활동 양태를 파악하기 위해 다음과 같은 영역을 중심으로 이론적 틀(framework)을 구성하였다.

다. 학교평화교육 거버넌스 논의를 위한 이론적 틀

(1) 자율성(autonomy)

학교평화교육 거버넌스가 활성화되어 제 기능을 하기 위해서는 각각의 행위 주체들이 국가로부터 자율성을 확보하며 자발적으로 조직되고 유지되어야 한다. 학교평화교육에 대한 정부 부문의 관여가 단위학교 차원의 실제 학교평화교육활동의 자율성을 저해하거나 학교평화교육의 방향을 왜곡시키지 않도록 해야 한다.

보다 구체적으로 학교평화교육 거버넌스는 다음과 같은 측면에서 자율성을 확보해야 한다.

<표 11-2> 학교평화교육 거버넌스의 자율성 확보

자 율 성	관련 행위자들이 학교평화교육에 대한 고유한 목적과 교육내용, 교육방법을 제시할 수 있어야 한다.
	관련 행위자들이 학교평화교육에 대한 교육계획을 수립하고 실제로 수행하는 과정에서 정부의 법적 혹은 제도적 규제로부터 자유로워야 한다.
	관련 행위자들은 학교평화교육을 실시하는 과정에서 재정적으로 자립해 있어야 한다.

(2) 전문성(specialization)

지식과 정보가 빠르게 변화하고 복잡화되는 지식 정보화 사회에서 학교 교육에서도 이에 효과적으로 대처할 수 있는 전문성이 요구된다. 특히 학교 평화교육과 같이 사회적으로 다양한 의견들이 혼재하고 있고 관련된 지식 배경들이 방대한 주제에 대해서는 전문성의 확보가 반드시 필요하다. 전문성이 뒷받침되지 않는 개인적이고 주관적인 차원의 학교평화교육은 그 자

체가 논란거리가 될 것이기 때문이다.

보다 구체적으로 학교평화교육 거버넌스는 다음과 같은 측면에서 전문성을 확보해야 한다.

<표 11-3> 학교평화교육 거버넌스의 전문성 확보

전문성	관련 행위자들이 학교평화교육과 관련하여 전문적인 관점과 내용을 제공할 수 있어야 한다.
	관련 행위자들이 학교평화교육을 위한 전문성을 갖춘 수업자료를 제공할 수 있어야 한다.
	관련 행위자들이 학교평화교육 활성화를 위한 교사 연수 프로그램을 운영할 수 있어야 한다.
	관련 행위자들이 학교평화교육을 진행할 수 있는 전문적인 능력을 갖춘 인적 자원을 갖출 수 있어야 한다.
	학교평화교육 평가와 관련하여 전문적인 방법과 평가 프로그램을 제공할 수 있어야 한다.

(3) 참여성(participation)

학교평화교육 거버넌스가 활성화되기 위해서는 학교평화교육과 관련된 정책-특히 교육과정-을 결정할 때 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 행위자들이 참여하여 의견을 개진하고 토론하는 과정이 보장되어야 한다. 또한 단위 학교 차원에서 학교평화교육을 수행하는 과정에서도 행위자들이 주체적으로 참여할 수 있어야 한다.

보다 구체적으로 학교평화교육 거버넌스는 다음과 같은 측면에서 관련 행위자들의 참여를 보장해야 한다.

<표 11-4> 학교평화교육 거버넌스의 참여성 보장

참여성	관련 행위자들은 학교평화교육에 대한 자신들의 의견을 학교현장에 지속적으로 제공할 수 있어야 한다.
	관련 행위자들이 학교평화교육의 활성화를 위해 학교현장에 지속적으로 직·간접적인 지원을 할 수 있어야 한다.
	관련 행위자들이 자신들이 추구하는 학교평화교육의 목표달성을 위해 학교현장에서 직접적인 교육적 실천을 할 수 있어야 한다.
	관련 행위자들이 학교평화교육의 활성화를 위해 지속적으로 여론을 수렴할 수 있어야 한다.

(4) 네트워크(network)

학교평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서는 관련 행위자들의 적극적인 네트워킹이 필요하다. 각각의 행위주체들이 가진 정보와 자원들을 효율적으로 활용할 수 있을 뿐만 아니라 학교평화교육에 대한 사회적 합의를 도출하여 교육적 효과를 극대화할 수 있기 때문이다.

보다 구체적으로 학교평화교육 거버넌스는 다음과 같은 측면에서 관련 행위자들간의 네트워킹을 갖추어야 한다.

<표 II-5> 학교평화교육 거버넌스의 네트워크 구축

네 트 워 크	학교평화교육활동을 위해 공교육 체제내에 네트워크가 있어야 한다.
	학교평화교육활동을 위해 시민단체나 대안교육기관과의 네트워크가 있어야 한다.
	네트워크를 통해 학교평화교육을 위한 지식이나 정보 및 인적 자원 등이 교류될 수 있어야 한다.

(5) 분권화(decentralization)

학교평화교육에서 가장 실제적인 영역은 단위학교차원의 학교평화교육 관련 수업일 것이다. 교과차원 및 교과외 차원에서 이루어지는 실제 수업이야말로 학교평화교육의 핵심적인 영역이다. 단위 학교차원에서 학교평화교육이 제대로 실천되기 위해서는 각각의 학교 또는 교실상황에 맞는 수업이 이루어질 수 있도록 분권화가 이루어져야 한다. 수업을 위한 재량권이 실제 수업을 담당한 행위자에게 주어질 때 효과적인 학교평화교육이 가능할 것이다.

보다 구체적으로 학교평화교육 거버넌스는 다음과 같은 측면에서 관련 행위자들의 재량권을 보장해야 한다.

<표 11-6> 학교평화교육 거버넌스의 분권화 보장

분 권 화	학교평화교육을 위한 단위학교 혹은 교실 수업에서의 독립성이 보장되어야 한다.
	학교평화교육을 위한 단위학교 혹은 교실 수업에서의 의사결정절차는 분권화되어야 한다.
	학교평화교육을 위한 단위학교 혹은 지역 교육청 차원의 의사결정자들은 주기적으로 교체될 수 있어야 한다.

(6) 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

학교평화교육 거버넌스는 최소비용으로 최대의 교육적 효과를 이끌어 낼 수 있도록 효율성을 갖추어야 한다. 또한 이와 같은 효율성의 확보가 학교평화교육이 목표하는 교육적 효과의 달성을 전제하는 것이어야 한다. 교육적 효과를 포기하면서 효율성을 추구하는 것은 교육의 본래적 목적을 훼손하는 것이기 때문이다. 특히 시간배정이나 예산 및 인력 배정 등이 제한되어 있는 학교의 현실에서 학교평화교육의 효율성 확보는 중요한 과제이다.

보다 구체적으로 학교평화교육 거버넌스는 다음과 같은 측면에서 효과와 효율성을 확보해야 한다.

<표 11-7> 학교평화교육 거버넌스의 효과와 효율성 확보

효 과 와	거버넌스가 학교평화교육을 실천하는 행위자들에 대한 관리를 충실히 수행해야 한다.
	거버넌스가 학교평화교육을 실천하는 행위자들에게 보편적으로 적용되는 규범을 제공해야 한다.
효 율 성	거버넌스가 학교평화교육을 실천하는 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행해야 한다.
	각 행위자들은 학교평화교육 거버넌스의 효율성을 위하여 충분히 협조해야 한다.

라. 학교 평화교육 거버넌스와 네트워크

지금까지의 학교 평화교육 거버넌스에 있어서 앞서 소개한 행위자들은 대체로 독자적 영역을 가지고서 그것을 토대로 활동하는 경향을 많이 나타냈다. 물론 그러한 방식이 고유하고 전문적인 평화교육의 내용과 방법을 개발하고 적용하도록 혹은 비판하고 감시하는 계기가 됨으로써, 각기 일정 부분 효율성을 지니고 있음을 부인하기 어렵다.

그러나 다른 한편으로 보면, 학교 평화교육이라는 것이 더 이상 ‘학교’라는 물리적, 제도적 공간으로 한정되거나 ‘정부’ 중심의 의사결정에 의존하는 것만으로는 자기 몫을 다할 수 없게 되었다. (한반도의) ‘평화’라는 주제는 한반도의 구성원 전체는 물론이요, 전지구적 이슈에 관심을 가진 국제기구나 단체에서도 관심을 갖고 직간접적으로 참여할 수 있는 성격의 것이기 때문이다.

따라서 기존의 학교 평화교육 거버넌스의 행위 주체들이 학교 평화교육의 올바른 방향을 설정하고 그에 맞는 내용과 방법을 개발하여 그 효과를 극대화하기 위해서는 일상적이고 상시적인 네트워크 구조를 구축하고 있어야 한다. 이후 소개하게 될 제도적 측면에서의 학교 평화교육 거버넌스의 활성화 방안도 특히 네트워크 거버넌스의 활성화에 보다 무게를 두고 제시하고자 한다. 그러한 접근은 다음과 같이 네트워크에 기반한 학교 평화교육을 실시하고 있는 행위 주체들의 사례들을 고찰하여 반성적으로 발전시킨 것이다.

제주대학교 평화연구소: 제주지역 통일교육센터 주요사업 추진의 일환으로 제주도내 3개 초등학교와 3개 중등학교 도합 6개 학교를 선정하여 제주도 교육청과 연대하여 각 학교별 눈높이에 맞춰서 통일교육을 실시함으로써 평화적 분단해소의 필요성과 가능성을 모색하고 평화통일운동 일꾼으로서 거듭날 수 있는 계기를 마련하고 있음.

평화를 만드는 여성회: ‘갈등해결센터’를 설치하여 우리 생활의 필연적인 갈등을 당연하게 이해하고, 폭력적이고 경쟁적인 방법으로는 아닌 당사자들 간 주체가 되는 평화적 해결의 방법을 모색하고 교육하며 특히 학교현장의 평화문화 형성을 위한 교육 프로그램을 개발하고 진행함.

학교 평화만들기: 과천시지역을 중심으로 초등학교와 중학교에서 평화감수성 교육, 학교폭력 예방교육, 인권교육 및 인권지킴이 캠페인 등을 벌이고 있음.

2. 학교 평화교육 거버넌스의 실태

가. 학교평화교육과정의 입안/결정 거버넌스 현황

(1) 교육과정 개발과정 개관

현재 우리나라의 교육과정은 크게 네 가지 수준으로 구분된다. 국가 수준 - (광역) 시도교육청 수준 - (시군구) 지역교육청 수준 - 단위학교 수준이 그것이다. 국가 수준의 교육과정이 개발되면, 하위 수준의 교육과정은 대체로 큰 방향과 틀을 거기에 맞추되 지역별, 수준별, 학교급별로 부분적인 자율성을 발휘하여 교육과정을 개발한다.

교육부가 교육과정의 기본 틀을 제시하면 시도교육청은 국가 교육과정의 기본 틀 내에서 지역적 특성을 반영한 ‘교육과정 편성과 운영 지침’을 개발한다. 그리고 시군구 지역교육청은 이에 관한 ‘실천 중심의 장학 자료’를 작성하고 각 단위학교는 상위 세 개의 교육과정 문서를 반영하여 ‘학교교육과정’ 또는 ‘학교교육계획서’를 만들도록 되어 있다. 대체로 위계적 관계와 순서가 분명한 단계를 거쳐 개발되고 있다.

(2) 평화교육 관련 교과교육과정 개발과정

교육부에서는 총론에서 마련한 교육과정 편제를 바탕으로 교과 교육과정(각론) 개발 지침을 작성, 제시하고, 서울대학교, 한국교원대학교, 한국교육개발원 등 14개 연구기관, 대학, 학회에 교과별 각론 개정시안의 연구개발을 위탁하였다. 그 과정에서 각종 협의회, 세미나, 공청회, 그리고 시·도 교육청과 학교의 현장 검토, 심의 및 수정·보완을 거쳐 1997년 12월 30일, 제7차 초·중등학교 교육과정을 ‘교육부 고시 제1997-15호’로 확정, 고시하였다.

(3) 학교평화교육과정 입안/결정과정과 거버넌스

(가) 자율성

제7차 교육과정 속에서 학교평화교육과정을 입안하는 과정에서 교육부, 통일부와 같은 정부 부처는 직접적으로 국가의 큰 정책 방향의 영향을 받으면서도 각 부서에서 추구하는 고유한 정책결정과정에 따라 움직

이고 있다는 점에서 대체로 자율성이 높다고 할 수 있다.

정부로부터 위탁받아 교육과정 개발을 실제로 담당했던 이익집단(대학, 연구소 등) 역시 나름대로의 이해관계와 규범을 가지고 있다. 단, 이들 이익집단은 모두 국립대학교인데다가 개발과정에 필요한 재정을 모두 정부로부터 지원받았다는 점에서 재정적 자립도는 높지 못하다.

제7차 교육과정의 평화교육부문 개발과정과 관련하여 시민단체나 언론은 상대적으로 크게 간여하지 못했다.

(나) 참여성

통일부와 교육부에서는 교육과정 개발단계에서 국가 수준의 평화교육의 방향을 설정하고 또 시도 및 지역교육청과 단위학교에서 평화교육이 실천될 수 있도록 제도적 요청을 지속적으로 하고 있다.

평화교육과정 개발과 관련하여 이익집단의 참여정도를 살펴보면, 개발을 실제로 위임받은 쪽과 그렇지 못한 쪽의 차이가 크게 나타난다. 시민단체와 언론은 전체 교육과정 중 평화교육에만 큰 관심을 보였던 것은 아니었기 때문에 활발한 의견 개진이나 지원이 상대적으로 적었던 것으로 보인다.

(다) 전문성

통일부와 교육부는 학교평화교육과 관련하여 큰 방향과 관점 및 내용요소를 가지고 있고 교육과정 개발과정에서 이것을 관련 대학 및 연구자들에게 요구하였다. 또한, 교육부와 통일부는 통일교육, 평화교육을 위한 교사 연수를 지속적으로 추진해 온 경험과 계획을 가지고 있다.

이익집단은 교수의 전공에 따라 평화교육, 통일교육에 대해 전문적인 견해를 제시하였고 교과교사모임이나 전교조와 같은 교원들도 이러한 분야의 교육에 대해 오랜 경험을 축적해 왔다는 점에서 전문성이 높다고 할 수 있다. 평화운동, 통일운동 등을 주로 하고 있는 시민단체들도 그 내용과 방법에 있어서 높은 전문성을 가지고 있다.

(라) 네트워크

교육부나 통일부의 경우 평화교육 관련 교육과정을 개발하는 데 있어서 이익집단, 시민단체 등과의 네트워크를 강조하였다. 그것은 곧 개발 위탁과 의견 수렴의 모습으로 나타났다.

이익집단의 경우 교수집단, 교사단체 모두 각 행위자들 내부에서도 학회, 교사모임, 프로젝트 등을 통하여 네트워크가 많이 진전되어 있는 편이다. 반면 시민단체나 언론은 각 행위자들 내부에서는 그러한 연계가 매우 미약한 편이다.

(마) 분권화

앞서 언급했듯이 제7차 교육과정은 국가 수준, 시도교육청 수준, 지역교육청 수준, 단위학교 수준으로 위계화되어 있다. 그리고 하위 수준의 교육과정은 상위 교육과정 문서의 구속을 받고 있다. 이러한 측면에서 보면, 정부 행위자들의 분권화 수준은 높지 않다고 볼 수 있다.

이익집단의 경우, 수많은 의사결정과 관련하여 정부 행위자의 영향을 상당히 받았고, 또한 교육과정 개발에 참여한 교수와 교사 사이에 부분적으로 위계가 형성된 측면이 있었다. 이러한 점에서 분권화가 매우 높게 나타났다고 보기는 어렵다.

(바) 효과와 효율성

정부 수준에서는 교육과정 개발을 위한 각 행위주체들의 연대와 대화의 장을 공식적, 제도적으로 보장하였다. 물론 이것은 기본적으로 형식적인 측면만을 이야기하는 것이다.

이익집단의 경우 네트워크와 공적 대화의 장에 대체로 참여하여 정책 개발의 효과와 효율성 제고에 기여한 측면도 있지만, 각 교과와 분과의 이해관계에 따라 적극적으로 협조하지 못한 측면이 있다.

시민단체의 경우 네트워크나 대화의 장을 직접 제공하기보다는 참여하는 양상이 많았고, 언론은 공청회나 토론회 등을 후원, 또는 보도하는 과정에서 부분적으로 효율성, 효과성 제고에 기여했다고 할 수 있다.

나. 학교평화교육과정의 운영 거버넌스 현황

공식적으로 일선학교에서 교육과정이 집행되는 과정은 다음과 같다. 첫째 단계로 교육인적자원부에서 교육과정을 고시한다. 둘째 단계로 교육부 고시에 근거하여 시도교육청 차원에서 교육과정 편성운영 지침을 고시하는 것이다. 마지막 단계로 시도 교육청의 교육과정 편성운영 지침에 따라 일선학교에서 학교별 교육과정 편성 운영하는 것이다.

(1) 교과교육과 거버넌스

교과교육차원에서 평화교육에 참여하는 주도적인 행위자는 교육인적자원부, 시도교육청, 일선학교 등이며 통일부 및 정부출연연구소, 각종 시민단체와 이익집단 등은 교과교육에 사용될 수 있는 수업자료의 개발 보급이나 교사 연수 등에 제한적으로 참여하고 있다.

(가) 자율성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행에서 거버넌스에 참여하는 행위자들의 자율성은 낮은 편이다. 교과 교육자체가 매우 엄격하게 국가수준에서 관리되고 통제되기 때문이다.

(나) 참여성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 정부부문에 속한 교육부 특히 시도교육청과 일선학교의 참여는 적극적으로 이루어진다. 교육과정의 집행과정은 정책결정이나 평가와는 달리 교육인적자원부 내부에서 위계적으로 이루어지는 측면이 강하기 때문이다. 이미 제정된 교육과정 정책을 성실하게 집행하는 것이 바로 정부부문의 주요 역할이다. 반면 교육부가 제시하는 법적인 절차에 따라 공식적으로 진행되는 정책집행과정에서 시민단체나 이익집단, 언론은 직접적인 참여의 방법을 찾기 어렵다.

(다) 전문성

평화교육이나 평화교육이 독립된 교과로 있지 않기 때문에 학교평화교

육은 관련 교과교육을 전공한 교사들에 의해 집행될 수 밖에 없다. 이에 따라 교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 정부부문에 속한 교육부 이외의 행위자들의 전문성은 비교적 낮은 편이다.

(라) 네트워크

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 네트워크는 정부부문을 중심으로 존재하고 있다. 현재 운영되고 있는 정부부문 네트워크의 대표적인 사례로는 ‘통일교육심의위원회’를 들 수 있다. 그러나 제7차 교육과정의 집행과정에 있어서는 이러한 제도들이 만들어지지 않았거나, 만들어진지 얼마되지 않아 제기능을 발휘하지 못한 측면이 있다.

(마) 분권화

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서는 정부부문에 있어 중앙과 지방간의 분권화가 제대로 이루어지지 않고 있다. 현실적으로 교육자치가 실시되고 교육감 및 교육위원에 대한 선출제가 시행되고 있지만 기본적으로 우리나라의 교육과정은 지역수준의 교육과정이 아니라 국가수준의 교육과정이기 때문이다.

(바) 효과와 효율성

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스는 정부 부분이 중심이 되어 효율성이나 효과를 제고하기 위한 노력을 하는 것으로 나타났다. 이는 교과교육의 집행이 국가수준의 교육과정에 의해 주도되고 있기 때문인 것으로 보인다. 반면 이익집단이나 시민단체 그리고 언론 등에서 정책 집행 거버넌스의 유지를 위해 노력하는 경우는 찾아보기 어렵다.

(2) 교과의 교육과 거버넌스

제7차 교육과정은 국민공통기본과정을 국가수준에서 이수 및 성취를 확인해야하는 주요 대상으로 지정하고 있으나 나머지 선택영역이나 교과의 교육에 대해서는 지역이나 단위학교차원의 자율성을 최대한 인정하고 있다.

이에 따라 국민공통기본과정과 관련된 교과교육 차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스와는 달리 교과외 교육 차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스는 보다 다양한 행위자들에 의해 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 여건이 마련되어 있다. 실제로 단위학교차원의 교과외 교육활동의 실천에 있어 시민단체나 압력단체 또는 언론 등이 창의적 재량활동이나 CA활동 등을 통해 직간접적으로 활발하게 참여하고 있다.

(가) 자율성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 행위자들의 자율성은 교과 교육에 비해 높은 편이다. 정부부문에서 직접적인 평화교육의 교육적 실천을 담당하는 시도교육청과 일선학교들은 교육자치로 인해 교과외 교육에 대해서는 어느 정도의 자율권을 가지고 있다. 정부 부문 이외의 행위자들도 자율성을 가지고 학교에서 행해지는 교과외 교육에 참여할 수 있다.

(나) 참여성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에 대한 행위자들의 참여는 교과교육에 비해 적극적으로 이루어진다. 정부부문에서 교육부나 통일부는 교과외 교육차원에서 학교평화교육이 활성화될 수 있도록 교사 연수, 교재 개발 등과 같은 직간접적인 지원을 하고 있으며 일선 학교들 또한 능동적으로 교과외 교육차원에서의 학교평화교육에 앞장서고 있다. 시민단체나 이익집단, 언론 등도 의견 제시, 교사연수, 교재 개발 등과 같은 간접적인 참여들을 하고 있을 뿐만 아니라 학교현장과 연계하여 창의적 재량활동시간이나 CA활동 기타 특별활동 등을 통해 학교평화교육에 직접 참여하고 있는 경우도 있다.

(다) 전문성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서 행위자들은 전문성은 교과교육보다는 높은 편이다. 정부부문의 전문가들이 교과외 교육차원에서 활동하고 있을 뿐만 아니라 정부 부분이외의 평화교육전문가(시

민단체/이익집단(언론)들은 주로 교과와 직접적인 관계없이 평화교육을 하거나 수업자료를 개발하기 때문이다.

(라) 네트워크

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행을 위해 정부부문에서 앞서 살펴본 바와 같이 ‘통일교육심의위원회’가 구성되어 활동하고 있고 이익집단 시민단체 언론 등 정부 부문 이외의 영역에서는 통일교육지원법에 따른 ‘통일교육협의회’가 만들어져 운영되고 있다.

(마) 분권화

교과외 교육차원의 학교평화교육정책의 집행에 있어 정부부문의 분권화는 교과 교육에 비해 상대적으로 높은 편이다. 국가수준의 교육과정에 의해 엄격한 통제를 받는 교과교육과는 달리 교과외 교육은 각 시도 교육청이 특색있고 자율적인 운영을 할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문이다.

(바) 효과와 효율성

교과외 교육차원의 학교평화교육정책 집행에 있어 정부부문을 제외하고는 정책 집행 거버넌스의 효과나 효율성 제고를 위해 적극적으로 행위자는 눈에 띠지 않는다.

다. 학교평화교육과정의 평가 거버넌스 현황

학교평화교육이 바탕하고 있는 7차 교육과정은 일종의 교육정책으로서 정책 평가의 대상이 된다. 7차 교육과정에 대한 평가를 통해 현실의 학교평화교육 관련 행위자들은 7차 교육과정을 수행해 나가는 과정에서 자신의 행위를 변화시킬 수 있고 나아가 새로운 교육과정을 수립하는데 있어 기본적인 토대로 삼을 수 있다. 즉, 7차 교육과정에 대한 정책평가는 교육과정을 효과적으로 집행하고 나아가 교육과정의 수정이나 개정을 통해 새로운 교육정책을 만들어 가는 과정으로 볼 수 있다.

(1) 자율성

제7차 교육과정 전반을 기획하고 집행하는 교육부와 지역교육청의 입장에서 학교평화교육에 대한 부정적인 평가를 내리기는 그리 쉽지 않다. 교육부로부터 교육과정 관련 업무를 위탁받아 집행하고 있는 한국교육과정평가원 역시 비슷한 입장에 있다. 이러한 점에서 정부 차원의 자율성은 높지 않다고 볼 수 있다.

(2) 참여성

학교 평화교육과정 개발은 물론 평가의 제도적 주체로서 정부의 참여도는 높게 나타난다. 정부 차원에서는 학교평화교육 평가와 관련하여 지속적인 입장 표명과 지원은 높은 수준으로 이루어지고 있다. 또한 개발이나 실행 단계에 비해 평가단계에서는 여론 수렴의 과정도 상대적으로 활발한 편이다.

학교 평화교육 평가에 대한 이익집단의 참여도 비교적 꾸준히 이루어지고 있다. 사범계열 대학의 사회교육과와 윤리교육과, 전교조와 전국도덕교사모임 등을 중심으로 하여 학교평화교육에 대한 다양한 의견 개진이 이루어지고 있다.

(3) 전문성

정부 차원에서의 학교평화교육에 대한 기본적인 관점과 내용을 구체적으로 평가하기 위한 방법과 프로그램, 교사교육 등의 분야에서는 정부가 독자적으로 움직이기보다는 이익집단이나 시민단체 등과의 연대를 통해서 진행하고 있다.

(4) 네트워크

정부는 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 이익집단, 시민단체, 언론 등 외부 전문가들과의 연대를 강조하고 있다. 물론 교육부, 통일부 등 중앙정부 차원은 물론, 지역교육청을 중심으로 하여 자체적인 평가 작업도 진행하고 있지만, 객관성과 신뢰성을 높이고 보다 다양한 의견도 수렴하기 위해 외부 전문가들의 참여를 확대하고 있는 편이다.

대학교수와 현장교사와 같은 이익집단에 속하는 행위주체들은 정부는 물론 시민단체, 언론 등 다른 행위주체들과의 네트워크가 상대적으로 강하게 형성되어 있다.

(5) 분권화

학교평화교육의 기획 및 실행 단계와 마찬가지로, 정부 차원의 평가는 위계적 질서가 강한 편이다. 지역교육청이나 단위학교 차원에서의 평가 자율성이 전혀 보장되지 못하는 것은 아니지만, 대체로 중앙 정부, 상위교육청 수준의 평가 관점과 내용, 방법 등이 하위 기관으로 전달되는 경향이 많이 나타난다. 그런 점에서 전체적인 분권화의 정도는 높지 않다고 볼 수 있다.

(6) 효과와 효율성

정부의 학교평화교육에 대한 평가 작업은 대북정책 및 향후 교육과정 개정과 밀접한 관련이 있기 때문에, 평가작업을 위한 정부 안팎의 전문가들과의 네트워크 형성 및 공적 대화의 장을 널리 제공하고자 한다. 그것은 정부 혹은 정부출연연구기관이 주관하는 공청회, 워크숍, 보고서 발표회 등의 형식으로 나타난다.

이익집단의 경우, 다양한 인력풀이나 재정은 정부에 비해 부족한 편이다. 한편, 교사단체를 중심으로 하여 학교평화교육 평가를 위한 세미나, 교사 연수 등이 비교적 활발하게 전개되고 있다. 대학에서도 사범대와 교육대의 도덕·윤리교육과 등을 중심으로 하여 교사들의 학교평화교육 연구 수요에 대응하고 있고 그에 따라 자연스럽게 공론장이 형성되어 있다고 할 수 있다.

3. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안

평화교육에 대한 정책결정과정에서 학교평화교육 거버넌스는 정부/이익집단/시민단체/언론 등의 다양한 행위자들에 의해 운영된다. 본 연구에서는 다양한 행위자들로 구성된 학교평화교육 거버넌스가 학교평화교육 관련 정책의 결정, 집행, 평가에서 보다 효과적인 역할을 할 수 있도록 활성화 방안을 제시하고자 한다.

그러나 학교 평화교육 거버넌스 내에서 발생하는 분쟁들을 효과적으로

조정할 수 있는 체제가 마련되지 못한다면, 그로 인해 한반도의 평화와 번영이 위협받고 남북갈등을 확대재생산하며 남북관계에도 부정적인 영향을 미칠 것이 자명하다. 따라서 학교 평화교육 거버넌스가 기반을 두어야 할 기본적인 거버넌스 이론은 다음과 같은 메타적 조정기능(meta-steering)이 활성화되어 있는 거버넌스, 즉 메타 거버넌스라고 할 수 있다.

- 학교 평화교육 거버넌스에 대한 예산 등 자원의 지원
- 학교 평화교육 거버넌스의 각 단위들이 전체적 목적을 의식하고, 추진할 수 있도록 정보와 지식을 제공
- 학교 평화교육 거버넌스 내부의 집합적 피드백 구축, 기능적 연계와 물적 상호의존을 위한 학습과정 강화
- 학교 평화교육 거버넌스 내부의 정책단위들을 묶는 대화의 중심 기능
- 학교 평화교육과 관련한 정보취합 및 조정기능
- 학교 평화교육과 관련된 각 단위들의 분쟁해결기능

이와 같이 메타 거버넌스 이론에 바탕한 학교평화교육 거버넌스는 전체적인 학교평화교육 네트워크를 관리하고, 학교평화교육 관련 행위자들간의 분쟁을 해결할 수 있는 관리자를 필요로 한다. 이와 관련된 현실적 문제는 행위자들간의 조정을 하기 위한 행위자, 즉 누가 관리자가 되어야 하는 가이다.

학교 평화교육 거버넌스가 효과적으로 운영될 수 있도록 행위자들간의 이해관계를 조정하고 중재하는 역할을 할 수 있는 것이 바로 국가이다. 물론 국가가 그러한 권한을 갖는다고 해서 국가 혹은 정부가 학교 평화교육과 관련된 모든 행위자들을 통제해야 한다는 의미는 아니다.

메타 거버넌스에서 학교평화교육을 위해 정부가 사용할 수 있는 전략자원은 기본적으로 예산과 정보/지식, 그리고 조직력 이 세 가지이다. 즉, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위하여 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다.³⁹⁾ 이상의 내용을 정리하여 표로 나타내보면 다음과 같다.

예산	정보/지식/가치	조직력
· 학교평화교육 거버넌스 활성화를 위한 예산 지원 활동	· 학교평화교육 관련 행위자들에게 정확한 정보/지식을 제공하기 위한 지식 제공 활동 · 학교평화교육 관련 전문가 집단을 지원하고 이들의 정보/지식이 상호교류될 수 있도록 하는 지원활동 · 학교평화교육 관련 행위자들에게 학교평화교육과 관련한 최소한의 가치관단을 제공하는 활동	· 학교평화교육 관련 행위자들의 참여성을 고취시켜 네트워크를 조직하는 활동 · 학교평화교육 관련 행위자들 간의 이념 분쟁 혹은 권한 분쟁 등을 해결하는 분쟁해결활동

가. 학교평화교육과정 개발과정에서의 네트워크 거버넌스 활성화 방안

학교 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서는 각 부문별로 정부가 3가지의 정책수단을 어떻게 동원할 것인지에 대한 전략적 접근이 필요하다.

학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 활성화를 위한 방안을 현재 초·중·고 각급학교에서 시행하고 있는 학교교육의 기본 토대가 되는 교육과정을 중심으로 제시해보고자 한다.

기존의 교육과정 개정작업은 전국 단위의 학교 교육과정 전반에 대한 대규모의 개정작업이기 때문에 ‘평화교육’ 영역만을 따로 떼어 논의하기는 어려웠다. 그러다 보니 평화교육에 대한 논의는 다른 주요 교과 영역들에 대한 논의의 뒷전에 밀려나 심도있게 진행되지 못하였다. 실제로 ‘학교 평화교육’ 영역과 가장 밀접한 연관성을 가지고 있는 ‘사회’ 및 ‘도덕’ 교과교육과정 개발과정에서도 평화교육 자체는 논의의 초점이 되지 못하였다.

이에 학교평화교육을 위한 정책(교육과정을 포함한)을 입안하고 결정하기 위해서는 전체적인 교육과정 개정의 맥락이 아니라 학교평화교육만을 위한 독립적인 교육과정 제정 및 정책 결정과정이 필요하다.

39-하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유, 2006) 참조.

(1) 제도적 접근: ‘(가칭)교육과정 개발을 위한 사회적 협의기구’ 구축

학교 평화교육 정책 결정 거버넌스 활성화를 위해서는 교육인적자원부에 의해 국가수준의 교육과정이 고시되는 현재의 정책결정틀에서 벗어나는 것이 필요하다. 실제로 대부분의 나라들에서 교육과정은 국가에서 엄격하게 통제하고 관리하는 중앙집권적인 정책이 아니라 거버넌스에 의해 조정되는 협의안이나 지침 정도의 성격만을 가지고 있다.

예를 들어 프랑스의 경우, 국가교육과정심의회가 구성되어 교과전문가집단과 협의하여 교육과정은 개발하고 있는가 하면, 연방제를 채택하는 독일의 경우 국가교육과정은 제시되지 않지만 각 주별로 교육부 산하에 교육과정위원회가 설치되어 각 교육주체들의 이해관계가 조정된다. 일본의 경우도 중앙교육심의회 산하에 교육과정심의회를 운영하고 있는데, 여기에 교육관료들과, 교사, 대학교수들이 참여하고 있다. 호주의 경우도 각 주별로 교육과정평가위원회와 같은 기구를 구성하고 있는데, 이들 기구에서 교사가 주도적으로 참여하고 있으며, 교사들의 의견은 물론 학부모와 시민 사회의 의견이 교육과정의 개정 과정에 충분히 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

<표 11-8> 외국 교육과정 사례 검토의 시사점

① 상설 기구 설치

일본은 상설 자문기구를 설립하여 운영하고 있으며, 미국은 상설 위원회(교육과정위원회)를 설립 운영하고 있다.

② 교육과정 논의 기구의 독립성

CNP(국가 교육과정심의회)는 교육부에 대해 교육의 일반적인 개념, 목적, 교육과정과 교과 영역간의 일치 정도, 지식의 변화를 반영한 적응성에 관한 의견을 제시하는 자문기구로 설립되었다. CNP는 구성 위원들의 의견, 선언, 보고서를 공식적으로 발표하도록 되어 있어 교육부와는 독립적인 조직이다(1989년 7월10일자 법률 제 6항).

③ 교육과정 논의의 개방성

미국의 교육과정 체제의 개발 및 승인 절차는 주민들의 의견을 광범위하게 수렴할 수 있도록 설계되어 있고, 모든 교육과정 체제 및 준거 위원회의 회의는 주민에게 공개되며, 청중들은 이 위원회에서 각자의 의견을 개진할 기회를 갖는다. 교육과정 위원회는 교육과정 시안에 대해 주민이 자신들의 의견을 반영할 수 있는 기회를 제공하며, 주 위원회에 그 시안을 추천하기 전에 현장 검토(Field Review)를 거친다.

④ 사회적 합의 도출

미국 수학교사협회, 기분 개발 절차의 가장 중요한 국면은 기존의 내용에 대하여 수학교육 관련 학회 및 조직과 전국민의 합의를 도출하는 과정이었다.

프랑스의 교육과정 현장은 1992년 2월 20일자 교육부 공식문서인 BO에 게재되었다(Bulletin Officiel, 1992년 2월 20일자). 교육과정 현장은 교육부의 교육과정 관련 부서, 교사 노조, 전문가 협회, 학부모 연합과 같은 교육 운동 관련자들이 심사숙고하여 협의한 결과물이다.

⑤ 현장 교사 중심의 교육과정 개발

미국 캘리포니아주는 주교육위원회에서 임명된 13명중 최소 7명은 현장교사여야 한다고 명시하고 있다.

독일 교육부의 교육과정 담당 부서에서 운영하는 “교육과정위원회”에는 해당 학교 급의 해당 교과 교사, 교사 교육세미나의 교원(우리의 부장 교사 급 이상의 현직 교사들이다) 그리고 학교감독기관의 인원, 교육부의 자문위원 및 대학의 교수들이 참여하기 때문에, 교육과정과 관계된 계층과 집단 모두의 이해관심이 반영된다. 이들 위원회는 교육부 장관이 각 집단의 제청을 받아 임명한다.

이와 함께 외국의 교육과정은 학교현장에 대한 구속력이 우리에게 비해 현저히 약하다. 교과서 자유발행제를 취하고 있는 프랑스, 독일, 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서는 교육과정은 각 학교급별로 달성해야할 최소 내용수준 및 학습 목표, 교육과정 편성의 기본 방향에 대해 제시하고 있으며, 교과서 개발과의 관계도 명시적이지 않다. 다만 학교 교사들이 국가 수준에서 제시된 교육목표와 성취수준을 준수하려한다는 전제하에서 채택률을 높이기 위해 교과서 회사들이 자발적으로 교육과정의 정신을 반영하려고 노력하리라는 것은 충분히 짐작해볼 수 있다. 그러나 교육과정에서 교과서의 구체적인 단원명과 내용을 정해주는 방식은 상상하기 힘들다. 교과서의 검인정제도를 채택하고 있는 일본의 경우도 교육과정이 과목편제나 교과목표, 기본내용요소 수준만을 제시하고 있는데다 교과서 검정이 사실상의 오류나 편집상의 오류를 체크하는 수준에서 이루어지고 있어서 교육과정의 구속력은 우리와 비교할 수준이 못된다.

실제로 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구에 대한 요구는 이미 전교조 등과 같은 교원단체나 각종 교육관련 연구소 등에 의해 제기되어 왔던 내용이다. 이들 단체에서는 교육과정 개발을 위한 사회적 협의기구가 다음과 같은 성격을 가져야 한다고 주장했다.

- 첫째, 소수이해에 종속되지 않는 법률적으로 독립된 교육과정 정책수립 및 심의기구여야 한다.
- 둘째, 형식적인 심의과정을 극복하기 위해 정책개발과 심의과정의 결합력을 높여야 한다.
- 셋째, 교육과정 논의 틀을 범사회적으로 확대 개편하여 교육과정 위상을 새롭게 정립해야 한다. 특히, 심의단계에서는 교육과정전문가, 현장교사뿐 아니라 각 계층을 대표하는 인사로 구성되어야 한다.
- 넷째, 교육과정 수립범위는 유치원부터 고등학교뿐만 아니라 교원양성기관까지의 교육과정을 포괄할 수 있어야 한다.
- 다섯째, 국가수준교육과정은 대강화, 요강화하여 단위학교에서 학교 수준의 교육과정을 마련할 수 있도록 한다.
- 여섯째, 교육과정개발주체는 교육전문가와 관련영역 전문가로 구성하되, 교육과정의 기획과 집행의 통일성을 기하고, 현장성을 높이기 위해 현장교사를 1/3 이상 구성한다.
- 일곱 번째, 정책개발과 위원구성에 있어 교원노조 및 해당 분야 관련자들과의 논의를 마련한다.
- 여덟 번째, 공식적 회의과정은 충분히 공개되고 방청을 허락해야 한다.
- 아홉 번째, 교육과정정책개발과 심의를 담당할 위원구성은 소수의 힘에 의해 좌지우지 되지 않도록 별도의 위원선정위원회를 둔다. 특히, 선정위 구성방식 또한 법률적으로 체계화 한다.
- 열 번째, 교육과정에 관한 정책연구 및 학교실태조사, 통계관리를 위해 사회적 교육과정위원회 산하에 교육과정국책연구기관을 두도록 한다.

물론 위계적인 조직이 아니라 협의체를 통해 평화교육 정책을 결정하고자 한 사례는 이전에도 찾아볼 수 있다. 가장 대표적인 예로서 ‘통일교육심의위원회’를 들 수 있다. ‘통일교육심의위원회’는 관련 정부부처간의 의견조율을 하고 있으며⁴⁰ 통일교육기본계획, 통일교육지침서(학교용) 등에 대해 심의의결하고 있다. 통일교육심의위원회는 통일교육지원법 제5조 및 동법 시행령 제3조에 따라 반기별 1회의 정기회의가 열리며 통일교육기본계획

40- 제5조 (통일교육심의위원회의 설치) ①통일교육에 관한 기본정책 기타 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 통일교육심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 제3조(통일교육심의위원회의 구성) ①법 제5조제1항의 구정에 의한 통일교육심의위원회(이하 “위원회”라 한다)의 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 통일부차관·법무부차관·국방부차관·행정자치부차관·교육부차관·문화관광부차관·노동부차관·기획예산처차관과 여성특별위원회 및 국무조정실소속 공무원중 당해 기관의 장이 지명하는 자 각 1인
2. 국회의장이 추천하는 자 6인
3. 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 임명하는 자

심의·의결, 통일교육기본지침서 심의·의결, 지역통일교육센터 지정 심의·의결 등 통일교육에 관한 기본정책 및 기타 중요사항을 심의한다.⁴¹ 나아가 교육과정의 제정에 있어서도 통일부와 교육인적자원부간의 협조관계를 공식적으로 규정하고 있다.⁴²

그러나 ‘통일교육심의위원회’는 정부부처간 의견조율이며 기본적으로는 정부 주도의 국가수준 교육과정을 뒷받침한다는 점에서 바람직한 거버넌스의 성격을 가지지 못한다.

바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 평화교육의 특수성과 중요성을 고려하여 평화교육 관련 행위자들이 사회적 협의 기구를 만들고 이를 통해 교육과정을 제정해 나가는 것이다. 학교 평화교육 거버넌스에 바탕하여 ‘평화교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’를 만들고 이 기구를 통해 학교 현장에서 사용할 수 있는 평화교육과정을 만드는 것이다. 즉, 평화교육 교육과정의 개발은 정부 주도 혹은 중앙 집권적인 형태가 아니라 학교 평화교육 거버넌스에 의해 이루어져야 한다.

본 연구에서는 평화교육 교육과정 개발을 위해 ‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’의 개설을 활성화 방안의 핵심적인 요소로서 제시하고자 한다.

‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’에서 개발하는 평화교육과정은 학교 현장에 대한 통제의 수단으로서 성격을 가지는 기존의 국가수준 교육과정과는 달리 학교 현장이 지향해야할 평화교육을 위한 기본 지침의 성격만을 가지게 될 것이다.

또한 ‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’는 교육부로부터 독립

41- 정부가 정동영 통일부장관 주제로 26일 김인환 총신대 총장 등 민간위원 12명과 김영식 교육부 차관 등 10개 부처 차관급 위원이 참가한 가운데 통일교육심의위원회를 개최했다고 통일부가 전했다. 이날 회의에서 참가위원들은 내년도 통일방향 기본방향과 과제를 토의하고, △2006년도 통일교육기본계획, △2006년도 통일교육지침서(일반용), △2006년도 통일교육지침서(학교용), △2006년도 지역통일교육센터 지정안, △통일교육심의위원회 운영세칙 개정안 등 5개 안건을 심의·의결했다. 『연합뉴스』, 2005년 12월 26일.

42- 제8조 (학교에서의 통일교육진흥) ②통일부장관은 제3조의2제1항의 규정에 의한 통일교육에 관한 기본적인 사항이 초·중등학교의 교육활동에 반영될 수 있도록 교육인적자원부장관에게 요청할 수 있으며, 요청을 받은 교육인적자원부장관은 이를 반영하도록 노력하여야 한다. <신설 2005. 1. 27>.

적인 성격을 가진 거버넌스 체제로서 평화교육관련 전문가 집단으로 구성되어야 한다.

끝으로 정부는 이러한 과정을 지원할 수 있는 연구기관을 설립 운영하고 학교 평화교육에 대한 사회적 합의가 가능하도록 행위자들의 자유로운 참여를 보장하고 위원회 운영과 관련된 재정적 지원을 하는 등 논의과정을 주도하기보다는 간접적으로 지원하는데 역할을 한정해야 할 것이다. 물론 학교평화교육과정에 대한 사회적 합의의 과정에서 분쟁이 발생하거나 논의의 진전이 없을 경우에는 조정자로서 보다 적극적인 역할을 할 수도 있을 것이다.

(2) 거버넌스 부문별 접근

학교 평화교육과정 결정 거버넌스의 활성화를 위해서는 지금처럼 국가의 주도가 아닌 학교 평화교육 관련 행위자들의 사회적 합의를 통해 독립된 ‘평화교육과정’을 개발하는 것이 필요함을 제시하였다.

그리고 이를 위해 ‘평화교육과정 개발을 위한 사회적 협의기구’의 구성을 제안하였다. ‘평화교육과정 개발을 위한 사회적 협의기구’의 구성이 총론적인 차원에서의 활성화 방안이라면 각론 수준에서는 다음과 같이 학교 평화교육과정 결정 거버넌스의 각 부문별 활성화 방안을 제시하는 것이 필요하다.

(가) 자율성 제고 방안

학교 평화교육과정 결정 거버넌스가 효과적으로 운영되기 위해서는 행위주체들의 자율성이 보장되어야 한다. 학교 평화교육과 관련된 정책의 결정 과정에서 거버넌스의 자율성을 제고하기 위해 다음과 같은 몇가지 조치를 취해야 한다.

첫째, 학교평화교육과 관련하여 각 행위주체들의 독립적인 규범과 가치관을 폭넓게 인정해야 한다. 과거 중앙집중적이고 국가중심적이었던 학교 평화교육 체제에서는 다양한 평화교육에 대한 관점이 인정되지 않았고 이에 따라 거버넌스의 자율성이 제한받아 활성화되는데 어려움이 있었다.

학교 평화교육 거버넌스의 자율성이 제고되기 위해서는 다양한 평화교육

에 대한 관점들이 공존할 수 있어야 한다. 이와 같은 다양한 관점들이 교육 과정을 포함한 학교 평화교육 정책 입안 과정에서 상호작용하면서 논의될 때 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스가 활성화 될 수 있을 것이다.

물론 평화교육에 대한 다양한 관점들이 인정된다고 해서 모든 견해가 다 사회적으로 인정된다는 것은 아니다. 평화교육의 본질적 성격과 관련된 민주적 기본질서나 인간의 존엄성 등과 같은 보편적 가치들이 전제되어야 한다.

둘째, 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 자율성을 훼손하는 정부의 법적 규제는 최소화되어야 한다. 국가수준의 교육과정을 가지고 있고 학교의 학생선발과 관련된 각종 교육정책까지도 교육부가 주도적으로 결정하는 현재와 같은 체제하에서 학교 평화교육 거버넌스의 자율성이 확보되기 어렵다. 국가에서 허용하지 않는 평화교육을 하는 것이 불법으로 처벌될 수 있는 현재와 같은 법적 규제는 사회적 재검토의 과정을 거쳐 최소한도로 축소되어야 한다.

셋째, 개발과정에서 핵심적인 역할을 하게 되는 학교 평화교육 전문가 집단에 대한 정부의 상시적인 재정 지원이 필요하다. 현재와 같이 교육과정 개발만을 목적으로 특정 전문가 집단에만 재정지원이 이루어질 경우 정부의 재정적 지원은 정책결정과정에서 정부의 의지를 달성하기 위한 자원으로 악용될 수밖에 없다. 재정 지원을 받는 전문가 집단은 은연중에 정부의 의도를 확인하고 이를 교육과정 개발과정에 반영하려고 할 것이다. 교육과정 개발과정에 필요한 재정을 모두 정부에서 지원하는 현재의 상황에서 학교 평화교육 거버넌스가 자율성을 가지고 교육과정을 개발하기는 어려울 것이다. 따라서 정부의 재정적 지원은 개별 정책 결정과 관련없이 상시적이고 독립적으로 이루어져야 한다.

(나) 참여성 제고 방안

학교 평화교육 정책 결정 거버넌스가 효과적으로 운영되기 위해서는 행위 주체들의 참여성이 보장되어야 한다. 기존 연구를 통해 학교 평화교육 정책 결정 과정이 가지는 문제점이 확인되었고 거버넌스의 활성화를 위해 참여성의 제고가 요구되고 있다.

학교 평화교육과 관련된 정책의 결정과정에서 거버넌스의 참여성을 제고

하기 위해 다음과 같은 몇 가지 조치들이 필요하다.

첫째, 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 참여성을 제고하기 위해 개별 행위주체들이(거버넌스 내에서) 학교평화교육 정책 개발과 관련하여 지속적으로 의견을 개진할 수 있고 이를 수렴할 수 있는 통로가 마련되어야 한다.

현재와 같이 대략 5년 단위의 교육과정 개정이 이루어질 경우 정책 결정 거버넌스는 상시적으로 활동하는 것이 아니라 정부가 교육과정 개정계획을 제시한 이후부터 한시적으로 활동하게 된다. 정책입안 시기를 결정하는 것도 정부이고 정책 입안 시기도 정부가 제시한 일정에 따라 진행된다. 그 결과 학교 평화교육의 효과성 제고를 위한 의미있는 제안들이 시간의 촉박함에 밀려 제대로 검토되지 못하고 사장될 수 있다.

둘째, 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 참여성을 제고하기 위해 관련 행위주체들의 참여가 제도적으로 보장되어야 한다.

현재와 같은 교육과정 개정 과정에서는 개발을 의뢰한 정부 측 입장이나 개발을 위임받은 관련 이익집단의 의견은 비교적 충분히 반영된 반면 상당수의 관련 행위자들이 개발과정에서 의견 개진의 기회를 충분히 갖지 못했음이 확인된바 있다.⁴³ 학교 평화교육과정이 정부 측의 입장만을 반영하거나 소수 연구자들의 개인적인 관심에 의해 조직된다면 거버넌스의 참여성은 현저하게 저하될 것이다.

(다) 전문성 제고 방안

기존 연구를 통해 학교 평화교육과 관련된 정책 결정 과정에서 전문가 집단의 부족으로 인해 거버넌스의 전문성이 낮게 나타나는 문제점이 확인되었다. 이에 학교 평화교육과 관련된 정책의 결정과정에서 거버넌스의 전문성을 제고하기 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.

첫째, 학교 평화교육과정 전문가를 양성하기 위한 정부의 지원이 필요하다. 학교 평화교육과정은 국가수준에서 체계적으로 개발된 적도 없고 일반적인 교육과정 개정과정에서 부수적인 지위만을 차지해왔다. 그 결과 학교

43_조영달, “교육과정의 정치학 - 제7차 사회과 교육과정 결정의 참여구조,” 『시민교육연구』, 제31집 (2000).

평화교육과정 개발과 관련하여 전문적인 의견을 제시할 수 있는 전문가 집단이 부족한 상황이다. 관련 전문가의 부족은 학교 평화교육 거버넌스의 전문성을 크게 저해하는 요인이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 정부는 전문가 양성을 위해 적극적인 지원을 해야 한다. 대학이나 연구소 등과 같은 연구 기관 뿐만 아니라 관련 시민단체에도 예산 지원을 통해 학교 평화교육과정 전문가들이 양성될 수 있도록 지원해야 한다.

또한 학교 평화교육과정 전문가 집단들에게 교육과정과 관련한 정보를 신속하고 정확하게 제공하여 전문가 집단에 의해 심층적으로 평화교육과정에 대한 검토가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

(라) 네트워크 확대 방안

기존 연구를 통해 정부 부문과 이익집단의 경우 각종 협의회 및 학회/교사모임/ 프로젝트 등을 통하여 네트워크가 많이 진전되어 있는 편임을 알 수 있었다. 또한 정부와 이익집단의 관계에 있어서도 특히 교수집단의 경우 네트워크가 긴밀하게 형성되어 있음을 알 수 있었다. 그러나 시민단체나 언론은 각 행위자들 내부에서는 그러한 연계가 매우 미약한 편이었다.

이러한 문제점을 해결하고 학교 평화교육과 관련된 정책 결정 거버넌스의 네트워크를 효과적으로 만들기 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.

첫째, 학교평화교육과 관련된 각 영역별 행위자들의 네트워크를 활성화 하는 것이 필요하다. 특히 이익집단이나 시민단체 내부에서 평화교육을 위한 네트워크가 만들어져야 한다.

이들 단체들은 각자 지향하는 이념이나 가치관에 따라 네트워크를 별도로 구성하기 때문에 거버넌스 전체적으로 네트워크의 원활한 운영을 가로막는 걸림돌이 된다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 영역별로 평화교육 정책결정을 위한 내부 네트워크를 구축할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다. 정부는 재정적 지원 뿐만 아니라 네트워크 구축을 위한 컨설팅 등의 지원책을 통해 영역별 네트워크 구축을 지원할 수 있다.

둘째, 각 영역별 네트워크들이 공동으로 참여하는 전국 단위의 협의회가 필요하다. 전국 규모의 평화교육 정책 결정 협의회의 운영을 통해 학교평화

교육에 대한 정책결정이 이루어질 수 있도록 정부의 지원이 필요하다.

전국 규모의 평화교육 네트워크 구축은 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스의 네트워크 기능을 획기적으로 강화시킬 수 있을 것이며 이를 통해 학교 평화교육과정에 대한 지식이나 정보 및 자원 등이 효과적으로 공유될 수 있을 것이다.

(마) 분권화 확대 방안

기존의 연구를 통해 제7차 교육과정은 국가 수준, 시도교육청 수준, 지역교육청 수준, 단위학교 수준으로 위계화되어 있음을 확인할 수 있었다. 이를 통해 학교평화교육의 정책개발과 관련하여 중앙과 지방의 관계가 수평적이지 않음을 확인할 수 있었다. 또한 학교평화교육의 정책개발과 관련한 의사결정 절차가 정부부문에 집중되어 있음도 확인할 수 있었다.

이러한 문제점을 해결하고 거버넌스의 분권화를 제고하기 위해 다음과 같은 조치들을 제시할 수 있다.

첫째, 학교 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해 정부부문의 행위자들의 분권화 수준을 높이는 것이 필요하다. 위계적으로 구성된 정부부문 내에서 단위 학교에서 학교평화교육을 담당하는 교사들은 학교평화교육결정과정에서 어떠한 권한도 별도로 부여받지 못하는 것이 현실이다. 과도한 중앙집권화의 문제는 결국 학교 평화교육의 효과를 저하시키는 주요한 원인이기도 하다.

과도한 중앙집권화의 문제점을 해결하기 위해서는 교육과정의 결정권한을 중앙정부기관인 교육인적자원부가 아니라 시도 교육청이나 지역 교육청이 가질 수 있도록 분권화 하는 방안이 필요하다. 물론 정부는 시도 교육청이나 지역교육청에서 교육과정을 개발하는 과정에 필요한 인적 물적 지원을 하고 관련 정보들을 제공해야 한다.

둘째, 교육분야에 속하지 않은 행위자들에게도 교육과정 개발에 참여할 수 있는 권한을 일정부분 부여하는 것이다. 교육과정 개발이 학교교육을 담당하는 현장교육 전문가들에 의해서만 이루어진다면 평화교육에 대한 사회적 여론이 제대로 반영되지 못할 가능성도 있을 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 교육인적자원부가 독점하고 있는 교육과정 개발과 관련된 권한을 최소한으로 축소하고 통일부 등과 같은 관련 정부

부처 및 시민단체나 관련 연구자 집단 등에게 일정부분 권한을 나누어 주는 것이 필요하다.

(바) 효율성 제고 방안

선행 연구를 통해 학교 평화교육 거버넌스가 학교평화교육 정책개발을 위한 효과적인 네트워크를 마련하지 못하였으며 학교평화교육 정책개발을 위한 공적 대화의 장을 충분히 제공하지 못했음을 알 수 있었다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 횡수나 절차만이 강조되는 정책개발과정 대신 공적 대화의 질, 네트워크의 질을 높여 효과와 효율성을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

보다 구체적으로는 평화교육 교육과정에 대한 협의기구를 상설화하여 교육과정에 대한 공적 대화를 활성화하고 협의회를 전국 단위로 개최되는 협의회 대신 지역 차원의 혹은 단위학교 차원의 협의회를 수시로 개최하게 하여 네트워크의 질을 높일 수 있다. 또한 정부의 재정적 지원과 교육과정 정책에 대한 정보의 신속한 제공을 통해 네트워크 참여자들이 정부에서 제시한 시한에 관계없이 일상적으로 정기적으로 의견교류를 할 수 있도록 조건을 마련해 주는 것이 필요하다.

나. 학교평화교육과정 운영에서의 네트워크 거버넌스 활성화 방안

학교 평화교육의 정책 집행은 주로 교육과정을 운영하는 과정으로 볼 수 있다. 즉 정책 결정과정을 통해 개발된 교육과정을 학교 현장에서 실제로 수행하는 것이 바로 학교 평화교육의 정책 집행과정으로 볼 수 있다.

교과교육을 중심으로 이루어지는 학교교육의 특성상 교육과정의 운영과정에서도 평화교육에 대한 논의는 다른 주요 교과 영역들에 대한 논의의 뒷전에 밀려나 심도있게 진행되지 못하였다. 실제로 ‘학교 평화교육’ 영역과 가장 밀접한 연관성을 가지고 있는 ‘사회’ 및 ‘도덕’ 교과의 운영과정에서도 평화교육 자체는 논의의 초점이 되지 못하였다. 단지 교과외 교육 차원에서 부분적이고 단편적으로 교육활동이 존재할 뿐이었다.

이에 학교평화교육을 위한 정책(교육과정을 포함한)을 집행하는 과정에서 거버넌스의 기능을 활성화시키기 위해서는 지역이나 단위학교 차원의

교육과정 운영과 관련된 권한을 체계적으로 확대하는 것이 필요하다.

(1) 제도적 접근: ‘(가칭)평화교육과정위원회’ 구성

현재 우리 나라의 교육과정의 운영절차는 기본적으로 다음과 같다.

첫째 단계로 교육인적자원부에서 교육과정을 고시한다. 현재 학교현장에서 운영되고 있는 제7차 교육과정은 1997년 ‘교육부고시 1997-15호’이다.

둘째 단계로 교육부 고시에 근거하여 시도교육청 차원에서 교육과정 편성운영 지침을 고시하는 것이다. 이러한 교육청의 고시는 다음과 같이 초·중등 교육법 제23조에 바탕하여 법적 구속력을 가지는 지침이다.

<표 11-9> 초·중등 교육법 제23조

가. 이 지침은 교육이념(교육기본법 제2조)과 고등학교의 교육목적(초·중등 교육법 제 45조)를 달성하기 위하여 고시된 고등학교교육과정(교육인적자원부 고시 제1997-15호)을 교육 과정을 초·중등 교육법 제23조 제2항에 의거하여 서울특별시의 실정에 맞도록 작성한 것이다.

나. 이 지침은 서울특별시의 고등학교와 이에 준하는 학교에서 2002학년부터 적용할 고등학교 교육과정 편성 운영의 일반적인 기준과 서울특별시교육청의 지원사항을 제시한 것이다.

출처: 서울시 교육청 교육과정 편성 운영 지침.

마지막 단계로 시도 교육청의 교육과정 편성운영 지침에 따라 일선학교에서 학교별 교육과정 편성 운영하는 것이다. 학교별 교육과정이 편성되면 교사들은 교과 교육 및 교과의 교육활동을 통해 교육과정을 실제 운영하게 된다.

이러한 정책 집행과정은 부득이 중앙집권적인 성격을 가질 수밖에 없다. 교육과정을 개발한 것도 중앙정부이며 교육과정 개발과 관련된 전문지식이나 전문가 집단을 동원할 수 있는 것도 중앙정부이기 때문이다. 실제로 교육과정의 원활한 집행을 돕기 위해 이처럼 고시된 교육과정을 효과적으로 운영하기 위해 교육인적자원부에서는 다음과 같이 교육과정지원장학협의단(<http://cutis.moe.go.kr/admin/administrative32.asp>) 및 교육과정 지원센터를 운영하였다.

<그림 II-1> 제7차 교육과정지원장학협의단 구성



<표 II-10> 교육과정지원센터

<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : '제7차 교육과정지원장학협의단'의 원활한 업무수행 지원 - 기능 : 중앙지원단 운영 기획 및 집행, 교육현장 문제점 도출, 대안제시, 시·도 상황 파악 및 교육과정 관련 업무 총괄 - 위치 : 교육부 교육과정정책과 내 (정부중앙청사 1806, 1812호) - 전화 : 02) 725-4260, 736-4512 / fax : 02) 737-8016

이러한 중앙정부의 활동들은 교육과정의 집행과정이 중앙정부 중심이었음을 단적으로 보여주는 사례이다.

이러한 문제점을 해결하고 학교 평화교육 정책 집행 거버넌스를 활성화하기 위해서는 지역 수준이나 단위학교 차원에서 거버넌스의 기능을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해 지역 수준이나 단위학교 차원에서 교육과정 위원회를 활성화하는 것이 필요하다.

교육과정 위원회는 형식적으로는 7차교육과정과 함께 학교 교육에 이미 도입되어 있는 제도이다. 실제로 각각의 지역 교육청에서는 다음과 같이 학교급별로 교육과정 위원회를 구성하여 운영하고 있다.

<표 II-11> 전라남도 교육과정위원회 운영 규칙

제 1조(목적) 이 규칙은 초·중등교육법 제23조제2항의 규정에 의하여 전라남도의 지역 및 학교의 실정에 적합한 교육과정의 편성·운영에 필요한 사항을 연구·심의하고 교육감의 자문에 응하기 위하여 교육감 소속하에 전라남도교육과정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 두고 그 운영 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 2조(기능) 위원회는 다음 각호의 사항에 대하여 심의·의결하고 교육감의 자문에 응한다.

1. 교육과정 편성·운영을 위한 조사·연구에 관한 사항
2. 교육과정 편성·운영지침의 작성에 관한 사항
3. 소위원회의 설치·운영에 관하여 필요한 사항
4. 기타 교육과정 편성·운영에 관하여 필요한 사항

제3조(구성) ① 위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 20인이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 부교육감, 부위원장은 교육국장이 되며, 교육국 각 과장은 당연직 위원이 된다.

③ 기타 위원은 현직교원·교육행정가·교육과정전문가·교과교육전문가·학부모·지역사회 인사 또는 산업체 인사중에서 교육감이 위촉·임명한다.

지역 수준뿐만 아니라 다음과 같이 단위학교 수준에서도 교육과정 위원회가 운영되고 있으며 이와 함께 학교 운영위원회에서도 일정부분 교육과정에 대한 내용을 다루고 있다.

초·중등교육법 제31조에 따르면 학교 운영 위원회는 “학교 운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하기 위하여 국·공립 및 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교 운영 위원회를 구성·운영하여야 한다.”

또한 학교 운영 위원회에서는 ‘학교 교육과정의 운영 방법에 관한 사항’을 심의 또는 자문하도록 동법 제32조에 규정되어 있다. 즉 학교 운영 위원회는 지역의 특수성과 학교의 실정에 알맞은 학교 교육과정 운영 방안에 관한 사항, 교과용 도서 및 교육 자료의 선정에 관한 사항 및 정규 학습 종료 후 또는 방학 기간 중의 교육 활동 및 수련 활동에 관한 사항 등을 심의하여,

학교장의 학교 경영을 지원해 줌으로써 교육의 다양성과 효율성을 추구하는 역할을 수행하는 조직이다.⁴⁴

한편 학교 교육과정 위원회는 교육과정의 합리적 편성과 효율적 운영을 위하여 교원, 교육과정(교과 교육) 전문가, 학부모 등으로 구성하여 운영되는 기구이다. 즉 학교 교육과정 위원회는 학교 교육과정의 편성·운영을 위한 조직으로서 학교 나름대로의 특색 있고 실천 가능한 교육 실천 방안을 모색하여 학교장이 교육과정 운영에 관한 의사 결정을 하는데 도움을 주는 자문의 역할을 담당하는 조직이다.⁴⁵

그러나 이와 같은 각종 위원회들은 다음과 같은 제한점을 가진다.

첫째, 교육인적자원부에서 고시한 교육과정의 틀 속에서만 의사결정을 할 수 있다는 점이다. 즉 지역교육청이나 단위학교에서 운영하는 각종 교육과정 관련 위원회들의 재량권은 매우 제한되어 있는 것이다.

둘째, 실제 위원회의 운영은 정부부문에 속한 보다 구체적으로는 교원들을 중심으로 이루어졌다는 점이다. 즉, 관련 연구자 집단이나 시민단체 언론 등의 행위자들은 평화교육과정의 집행에서 적극적인 역할을 하기 힘들었다는 점이다.

이러한 문제점을 극복하고 학교 평화교육 정책 결정 거버넌스를 활성화하기 위해서는 형식적으로 운영되던 지역 수준과 단위학교 수준의 교육과정 위원회를 발전시켜 “학교 평화교육과정 위원회”를 구성하고 이를 내실 있게 운영하는 것이 필요하다. “학교 평화교육과정 위원회”를 구성하고 내실 있게 운영하기 위해서는 기본적으로는 중앙정부의 권한이 대폭 축소되어야 하며 교육과정 뿐만 아니라 각종 ‘교육시책’이라는 이름으로 단위 학교 현장에 제시되는 권한 남용도 사라져야 할 것이다. 이와 함께 “학교 교육과정 위원회”가 내실화 될 수 있도록 재정적 지원과 함께 평화교육 전문인력으로부터 교육과정 운영과 관련된 지원을 받을 수 있도록 인적 네트워크를 전국적 규모로 구성하는 것이 필요하다.

44-교육부, 『초등학교 교육과정 해설(Ⅰ) 총론』, pp. 24-25.

45-위의 책, pp. 135-136.

(2) 거버넌스 부문별 접근

교과교육과정의 집행과정에서 가장 큰 권한을 가지고 있는 기구는 교육 인적자원부이다. 학교에서 교과 교육을 시행하고 있는 교사들은 기본적으로 시도교육청 소속이지만 교육인적자원부가 시도교육청의 상급기관이기 때문이다.

그 결과 교과교육차원에서의 학교평화교육은 제정된(공포된) 교육과정에 바탕하여 정부가 주도적으로 집행한다고 볼 수 있다. 각급 학교는 자신들이 세운 교육과정을 교육청에 보고하고 교육청으로부터 적절하지 못한 부분에 대해 시정명령 또는 시정권고를 받게 되는 등의 제재조치의 대상이 된다.

따라서 교과교육차원에서 평화교육에 참여하는 주도적인 행위자는 교육 인적자원부, 시도교육청, 일선학교 등이며 통일부 및 정부출연연구소, 각종 시민단체와 이익집단 등은 교과교육에 사용될 수 있는 수업자료의 개발 보급이나 교사 연수 등에 제한적으로 참여하고 있을 뿐이다.

이와 같은 학교 평화교육 거버넌스의 실태를 개선하고 활성화하기 위해서는 기본적으로 학교 평화교육의 집행과정에 있어 정부의 역할이 대폭 축소되어야 한다. 이를 위해 “학교 평화교육과정 위원회”의 구성을 제안하였다. “학교 평화교육과정 위원회”의 구성이 총론적인 차원에서의 활성화 방안이라면 각론 수준에서는 다음과 같이 학교 평화교육 정책 집행 거버넌스의 각 부문별 활성화 방안을 제시하는 것이 필요하다.

(가) 자율성 제고 방안

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행에서 거버넌스에 참여하는 행위자들의 자율성은 낮은 편이다. 교과 교육자체가 매우 엄격하게 국가수준에서 관리되고 통제되기 때문이다.

학교 평화교육과 관련된 정책의 집행과정에서 거버넌스의 자율성을 제고하기 위해 다음과 같은 몇 가지 조치를 취해야 한다.

첫째, 형식적으로는 정부부문에 속한 공무원인 개별 교사들에게 보다 많은 자율성이 주어져야 한다. 공무원으로서의 신분만을 강조하여 국가수준의 교육과정을 무조건 준수하도록 요구할 것이 아니라 교사들의 전문성을

인정하고 교사들은 사회적으로 합의된 수준의 교육과정을 자신이 속한 교육적 상황에 맞도록 미시적인 차원에서 재구성하여 가르칠 수 있도록 자율성을 부여해야 할 것이다.

물론 교사들의 자율성을 인정한다는 것이 교사 개인의 편견이나 왜곡된 시선을 학생들에게 주입하는 것을 허용한다는 것은 아니다. 단위학교 차원의 ‘평화교육과정 운영위원회’에서 합의된 내용을 바탕으로 교사의 교육활동이 진행되어야 할 것이며 국가는 이러한 교사의 교육활동에 대해 전문 컨설팅인력을 지원하거나 관련된 정보나 지식을 신속 정확하게 제공해야 한다.

(나) 참여성 제고 방안

교육부가 제시하는 법적인 절차에 따라 공식적으로 진행되는 정책집행과정에서 시민단체나 이익집단, 언론은 직접적인 참여의 방법을 찾기 어렵다. 특히 교육인적자원부 이외의 정부부처, 각종 이익집단이나 시민단체 언론 등의 행위자들은 교과 교육의 집행과정에 직접적으로 참여하기 어렵다. 학교 교과교육을 위한 평화교육자료를 개발하여 일선 학교현장에 보급한다던지 자체적인 교사연수를 통해 평화교육의 집행과정에 간접적으로 참여할 뿐이다.

이와 같은 문제점을 해결하고 학교 평화교육 정책 집행 거버넌스의 참여성을 제고하기 위해서는 정부가 나서서 이익집단/시민단체/언론 등의 학교 평화교육 거버넌스 관련 행위자들이 학교 평화교육에 대해 지속적으로 의견을 개진하고 직간접적인 지원을 할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 나아가 행위자들이 학교 현장에서 직접적으로 평화교육을 실천할 수 있는 방안도 필요하다.

이를 위해서는 ‘학교 평화교육 운영 협의회(가칭)’ 등의 협의 기구를 조직하여 관련 행위자들의 의견을 상시적으로 수렴하고 학교 평화교육을 위한 지원책을 마련하도록 한다. 또한 협의기구 소속의 전문 강사진을 보유하여 평화교육을 위한 인력을 필요로 하는 학교에 파견할 수도 있다. 개별 시민단체나 연구자들이 직접 학교 현장을 섭외하고 평화교육을 하기에는 어려움이 있지만 이와 같은 협의기구를 통해 참여성이 증진될 수 있는 것이다.

(다) 전문성 제고 방안

학교 평화교육 거버넌스 참여자들이 학교 평화교육을 실시할 수 있는 전문가인 것은 아니다. 학교 평화교육을 하기 위해서는 적절한 교육목표, 교육내용, 그리고 교육 방법 및 평가 방법을 갖추어야 하기 때문이다.

평화교육이나 평화교육이 독립된 교과로 있지 않기 때문에 학교평화교육은 관련 교과교육을 전공한 교사들에 의해 집행될 수밖에 없다.

이에 따라 평화교육 관련 내용영역에서 전문성을 갖춘 시민단체나 이익집단 혹은 언론 등에서 수업자료를 개발하거나 교사연수를 하더라도 학교현장이나 학생들의 특성 그리고 교과교육에의 관련성 등에 있어 상대적으로 교사들에 비해 전문성을 갖추기는 어렵다.

실제로 일부 시민단체들은 평화교육과 관련된 내용에서는 전문가들이지만 이를 실제 학교현장에서 학생들에게 가르치는 방법에 대해서는 부족한 경우가 많다. 또한 시민단체나 이익집단, 언론 등과 같이 거버넌스에 참여한 행위 주체들이 직접 학교현장에서 자신들이 추구하는 평화교육을 실현할 수 있는 자원을 가지고 있지 못한 것 또한 현실이다. 특히 교사 교육과 관련하여서는 전국 단위로 많은 수의 교사를 상대로 연수를 실시하는 것이 어려움이 있는 것도 현실이다.

이러한 문제점을 해결하고 전문성을 확보하기 위해 거버넌스에 참여한 행위 주체들이 네트워크를 통해 각자 보유하고 있는 평화교육과 관련된 전문적인 지식이나 교육방법 등을 상호교류하고 종합할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하는 것이 필요하다.

‘(가칭)학교 평화교육 운영 협의회’ 등과 같은 전국적 규모의 협의기구를 통해 각각의 행위주체들이 가지고 있는 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 지원할 수 있다. 협의회의 활성화를 통하여 학교평화교육과 관련된 수업자료의 개발, 교사 연수 등이 가능하게 될 것이며 이를 토대로 학교 현장에서 평화교육활동을 수행할 수 있는 전문 강사 교육까지도 가능할 것이다.

나아가 학교 평화교육을 담당하는 교사나 전문강사들이 자신의 평화교육 경험을 협의회를 통해 공유함으로써 평화교육 전문성이 확대 재생산될 수도 있을 것이다.

(라) 네트워크 확대 방안

학교 평화교육과 관련된 정책 집행 거버넌스의 네트워크를 효과적으로 만들기 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.

첫째, 학교평화교육과 관련된 전국적인 규모의 네트워크가 필요하다. 학교 평화교육과 관련된 사회적 관심은 다양한 영역에서 나타나고 있지만 이들 간의 교류는 거의 없고 각각의 집단이나 단체 별로 관심을 가질 뿐이다. 정부 내에서도 부처에 따라 관심이 다른 형태로 나타나기 때문에 네트워크가 활성화되지 못한 측면이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 전국 규모에서 각 영역의 행위자들을 포괄할 수 있는 네트워크가 구축될 수 있도록 정부의 지원이 필요하다. 정부는 재정적 지원 뿐만 아니라 네트워크 구축을 위한 컨설팅, 정보교류 등의 지원책을 통해 전국 규모의 학교 평화교육 네트워크 구축을 지원할 수 있다.

둘째, 학교 평화교육과 관련된 지역 단위의 협의회가 필요하다. 실제 단위 학교에서 평화교육을 수행하기 위해 필요한 물적 인적 자원을 전국 규모의 중앙 협의회에서 배분하는 것은 무리이기 때문이다. 지역 단위로 전문 강사와 지역 특성에 맞는 수업자료들을 확보하고 학교 현장에서 평화교육을 실시할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다.

지역 단위의 평화교육 네트워크 구축은 거버넌스의 네트워크 기능을 획기적으로 강화시킬 수 있을 것이며 이를 통해 학교평화교육과정에 대한 지식이나 정보 및 자원 등이 지역 차원에서 효과적으로 공유될 수 있을 것이다.

(마) 분권화 확대 방안

교과교육차원의 학교평화교육정책 집행 거버넌스에서는 정부부문에 있어 중앙과 지방간의 분권화가 제대로 이루어지지 않고 있다. 현실적으로 교육자치가 실시되고 교육감 및 교육위원에 대한 선출제가 시행되고 있지만 분권화는 미흡하기 짝이 없다.

초·중등학교가 교육을 실천할 때 보통 두 가지의 규제가 따른다. 하나는 법령에 의거 교육부 장관이 고시한 ‘국가수준 교육과정’이고, 또 하나는 중

양의 교육행정기관이 수시로 생산해내는 이른바 ‘교육시책, 중점사업, 개혁방안’ 등과 같은 행정시책 또는 행정지시이다. 교육과정은 일정기간 효력을 유지하는 법적 구속력을 지닌 고시 문서로 제시되고, 행정시책 등은 공문서, 회의, 전화, 전송 등의 수단을 통해서 수시로 학교에 시달된다.

이러한 현실에서 분권화는 학교 평화교육 정책 집행 거버넌스의 활성화를 위해 꼭 필요한 과정이다. 분권화를 강화하기 위해 다음과 같은 방안이 요구된다.

첫째, 중앙에 집중되어 있는 학교평화교육 실천을 위한 행정적 권한을 지역 교육청이나 단위 학교 차원에 위임하는 것이다. 지역교육청은 지역 사회의 관련 행위자들과 협의회를 구성하여 책임의식을 가지고 지역내 학교평화교육을 위한 실천방안을 마련할 수 있는 권한을 가질 수 있어야 한다. 또한 단위 학교에서도 관련 교사들을 중심으로 협의기구를 구성하고 교육방안을 마련할 수 있는 권한을 부여한다면 거버넌스의 분권화 정도는 향상될 것이다.

둘째, 학교평화교육 실천에 있어 분권화의 정도를 높이기 위해서는 정부 부문에서는 교육부에 집중되어 있는 의사결정 권한을 최소한으로 축소하고 통일부 등과 같은 관련 정부부처 및 시민단체나 관련 연구자 집단 등에게 일정부분 권한을 나누어 주거나 이들로 구성된 자문기구에서 심의를 받게 하는 것 등의 절차를 제시하는 것이 필요하다.

(바) 효과와 효율성 제고 방안

학교 평화교육 거버넌스의 효과와 효율성을 제고하기 위하여 행위자들이 상호 유기적으로 연결되고 서로 간에 원활한 조정이 이루어질 수 있어야 한다. 이를 위해 다음과 같은 방안들이 필요하다.

첫째, 행위자들 내부의 혹은 행위자들 간의 네트워크가 잘 관리되어야 한다. 학교 평화교육 관련 네트워크의 조직뿐만 아니라 운영과정에서도 정부의 적극적인 지원이 필요하다. 단순한 재정적 지원 차원이 아니라 전문인력의 상호교류나 정부 정책 집행과정에서의 유기적인 연계 등이 필요하다.

둘째, 행위자들 간의 갈등 조정을 위한 일반 규칙들이 체계적으로 제시되어야 한다. 학교 평화교육 집행과정에서 거버넌스의 효과 및 효율성 제고를 위해서는 행위자들 간의 이해관계나 가치관의 충돌로 인해 갈등 상황이 발

생하는 경우 적용할 수 있는 규칙이 필요하기 때문이다.

다. 학교평화교육과정 평가에서의 네트워크 거버넌스 활성화

(1) 제도적 접근: ‘(가칭)평화교육과정 평가연구 및 협의체’ 구성

학교평화교육과 가장 관련성이 높은 교과인 도덕과와 사회과의 경우, 2007년 들어 교육인적자원부가 새 교육과정을 고시하였다. 개정된 교육과정은 현행 7차교육과정의 운영실태와 문제점, 교육과정 자체에 대한 분석 및 관련 당사자들과의 협의를 거쳐 나온 산물이다. 개정 교육과정이 나오기 까지 관련 주체들은 교육과정에 대한 평가작업을 지속적으로 수행해 왔으나 그것이 어떤 체계적인 틀 속에서 이루어지기보다는 교육과정 평가 분야에 관심있는 개별 연구자들이나 관련 기관이 과제 형식으로 담당할 경우가 많았다. 이러한 사정은 도덕과와 사회과 교육과정의 한 부분을 구성하고 있는 평화교육과정 영역에 있어서도 마찬가지이다.

따라서 학교평화교육 관련 내용 및 실행사항에 대해 보다 체계적인 평가가 절실히 요구되는 상황이다. 학교평화교육 영역에서의 정책평가는 곧 관련교과의 교육과정 내용 및 운영실태에 대한 평가라고 할 수 있다. 이러한 의의를 갖는 교육과정에 대한 평가를 통해 현실의 학교평화교육 관련 행위자들은 교육과정의 이념을 수행해 나가는 과정에서 자신의 행위를 변화시킬 수 있고 나아가 새로운 교육과정을 수립하는데 있어 기본적인 토대로 삼을 수 있다. 즉, 교육과정에 대한 정책평가는 교육과정을 효과적으로 집행하고 나아가 교육과정의 수정이나 개정을 통해 새로운 교육정책을 만들어 가는 과정으로 볼 수 있다.

앞서 지적한 바와 같이, 교육과정에 대한 기존의 평가는 주로 관련 연구자들에 의해 개인적인 차원에서 진행되거나 연구 기관에서 수행하는 연간 과제 중 하나를 차지하는 정도였다. 사실 학교평화교육의 내실화를 위해 국가 수준의 교육과정에 대한 심층적인 평가를 내리고 그에 기반하여 교육과정을 적정화시키고 보완해 나가는 것은 공교육을 담당하는 정부의 권한인 동시에 책무라고 할 수 있다. 그러나 국가 수준에서 수행되는 학교평화교육 정책(교육과정)에 대한 평가는 그리 활성화되어 있지 않은 편이다. 한편, 개별 연구자들의 평가도 다소 산발적, 간헐적으로 이루어질 뿐 아니라, 그

내용이 중복되거나 상반되는 경우가 있어 이 역시 연구자 간 협력이 요구되는 부분이라고 할 수 있다.

학교평화교육 정책평가의 체계화 및 활성화를 위해서는 상시적인 평가 기구가 필요하다. 1997년 12월에 고시된 제7차 교육과정까지와의 상황과는 달리, 2007년 개정된 교육과정을 포함하여 앞으로는 교육과정이 수시개정, 부분개정 체제를 취할 것으로 예상된다. 제7차 교육과정까지는 대체로 5~7년 정도를 주기로 하여 교육과정이 전면개정되었기 때문에 교육과정의 내용 및 운영실태를 분석하고 평가하는 작업 역시 교육과정 개정기에만 임시로 이루어지는 측면이 많았다. 그러나 개정 교육과정 하에서는 교육과정상의 문제점이 발견되는대로 그러한 사항들을 반영하기로 했기 때문에 그만큼 교육과정에 대한 평가작업이 중요해졌으며 그것은 상설화되어야 할 필요성도 있다.

이에 본 연구에서는 ‘평화교육과정 평가연구 및 협의체’를 구성할 것을 제안하고자 하다. 이 기구는 어떤 독립기구로 신설하기보다는 기존 평가기관의 조직과 업무를 최대한 활용하면서 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 국가수준에서 교육과정 정책에 대한 평가를 수행하는 대표적인 기관은 바로 한국교육과정평가원이다. 한국교육과정평가원은 교육과정, 교수학습, 교육평가에 이르는 공교육 전반에 대한 지속적인 연구를 위해서 출범한 정부출연연구기관으로서 그동안 교육과정 분석 및 평가관련 연구를 지속적으로 수행해 왔다. 따라서, ‘평화교육과정 평가연구 및 협의체’는 한국교육과정평가원 산하에 두며 교육과정 평가 업무 전반을 관할하는 기구 아래한 분과 형태로 두는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 기구가 만들어진다는 전제 하에 그 개요를 아이디어 차원에서 대략적으로 제시해 보면 다음과 같다.

<표 11-12> 평화교육과정 평가연구 및 협의체

명칭	(가칭) 학교평화교육과정 평가연구 분과
성격	학교평화교육과정의 내용과 현장운영실태 분석 및 평가를 담당하는 상설기구
소속	한국교육과정평가원 교육과정·교과서 연구본부
역할	<ul style="list-style-type: none"> - 도덕과, 사회과 교육과정 분석 및 평가 <ul style="list-style-type: none"> · 평화교육 관련 단위 내용의 타당성 및 적정성 분석 · 평화교육 관련 교수학습방법의 적합성 분석 · 분석 내용을 기반으로 한 평가 및 대안 제시 - 도덕과, 사회과 평화교육과정 운영실태 분석 및 평가 <ul style="list-style-type: none"> · 평화교육 관련 수업의 실태 분석 · 분석 내용을 기반으로 한 평가 및 대안 제시 - 평화교육관련 수업의 당사자들의 여론 분석 및 평가 <ul style="list-style-type: none"> · 교사들이 인식하는 학교평화교육의 실태 및 방향 분석
구성	<ul style="list-style-type: none"> - 한국교육과정평가원 연구원 (총 2명) <ul style="list-style-type: none"> · 도덕과, 사회과교육 전공자 - 대학교수 (총 4명) <ul style="list-style-type: none"> · 정치학, 북한학, 철학 등 내용학 전공 교수 2인 · 도덕과교육, 사회과교육 전공 교수 각 1인 - 현장교사 (총 6명) <ul style="list-style-type: none"> · 초, 중, 고 각 2인(도덕과, 사회과)
활동 기간	<ul style="list-style-type: none"> - 수시 - 2년마다 구성원 교체

(2) 거버넌스 부문별 접근

(가) 자율성 제고 방안

먼저 정부 부문의 평가의 자율성 제고 방안은 중앙부처 및 연구기관과 지역교육청 수준으로 나누어 볼 필요가 있다.

학교평화교육과정의 결정 및 집행에 대한 정부 부문의 평가는 주로 교육부, 통일부 등과 같은 중앙행정부처와 정부출연연구기관인 한국교육과정평가원을 통해 이루어져 왔다. 교육부를 중심으로 하는 중앙행정부처는 학교평화교육과정의 입안, 결정, 실행 및 평가에 이르기까지의 전과정을 사실상 주도하고 있기 때문에 대체로 높은 수준의 자율성을 보이고 있다고 할 수

있다. 중앙정부 차원의 자율성을 보다 높이기 위해서는 평가 업무만이 아니라 평가 권한을 정부출연 연구기관인 한국교육과정평가원에 보다 많이 위임하는 노력이 필요하다.

한국교육과정평가원은 그동안 국가 수준의 교육과정 전반에 관한 실태분석 및 평가작업을 해오고 있는데, 교육부로부터 위탁을 받은 업무이므로 교육부의 기획과 감독 하에 있게 마련이다. 따라서, 학교평화교육과정에 대한 평가 업무를 기획하는 단계에서부터 평가실행 및 정리, 반성에 이르기까지의 전과정에 있어서 한국교육과정평가원의 권한을 강화한다면, 즉 입안 및 집행의 주체와 평가의 주체를 분리한다면, 그만큼 평가 영역에서의 자율성이 높아질 것으로 기대된다.

다른 한편으로는, 광역시·도 교육청과 하위 지역교육청 수준에서의 학교평화교육과정 평가를 강화할 필요가 있다. 광역시·도교육청은 지역교육에 있어서 지방정부와 같은 위상을 가지고 있으면서도, 평화교육과정 실행 및 평가에 있어서 사실상 중앙정부의 의사결정에 많은 영향을 받고 있고, 그러한 관계는 하위 지역교육청 수준에서도 마찬가지이다. 그런데 학교평화교육과정의 실행은 예를 들어, 강원도 지역과 수도권 지역에서 그 지역의 특성에 따라 다소 다르게 나타날 수도 있다. 따라서 그에 대한 평가도 지역의 맥락을 고려하여 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 광역시·도교육청 및 지역교육청의 학교평화교육과정 평가 권한을 보다 강화시킬 필요가 있다. 이는 더 나아가 단위학교 수준에서의 평가도 활성화하는 길이 될 수 있다.

이익집단(대학, 연구소 등)의 학교평화교육과정 평가의 자율성 제고를 위해서는 관련 학회에서의 평가 작업을 활성화할 필요가 있다. 특히 평화교육과 직간접적으로 관련있는 대학 및 관련 학과(정치학과, 북한학과, 사범대, 교대 등) 중심으로 운영되는 학회의 학술대회나 학회지를 통해 대학이나 연구소 중심으로 수행한 평가 결과를 발표하여 그 결과를 공유하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

한편, 학교평화교육과정 평가의 주체로서 교사들의 역할을 고려해야 할 필요가 있다. 전국사회교사모임이나 전국도덕교사모임과 같은 교사단체들의 활동을 활성화하는 것도 자율성 제고에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 이러한 단체들의 활동은 교육부나 교육청과는 독립되어 있으므로 그 평가에 있어서도 상대적으로 자유로울 수 있다. 이러한 기반을 최대한 활용하여

이들 단체들에게 해당 교과 및 교과외 활동과 관련한 학교평화교육과정
에 대한 평가를 의뢰한다면, 보다 타당성높은 결과가 나올 수 있을 것이다.

시민단체는 학교평화교육부문 평가와 관련하여 대체로 높은 수준의 자
성을 갖는다고 할 수 있다. 학교평화교육과는 별도로 진행되는 평화교육
프로그램을 보유하고 있기 때문에 상대적으로 엄격한 잣대를 통해 학교평
화교육에 대한 평가를 내릴 수 있다는 장점이 있다. 따라서, 시민단체에서
개발한 독자적인 평화교육프로그램과 공식적인 학교평화교육과정의 비교
연구를 지속적으로 수행하고 그 결과를 발표함으로써 학교평화교육과정의
개선에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 한편, 학교평화교육에 대한 언
론의 평가는 정부의 대북정책에 대한 입장 및 정부와 언론의 정치적 관계에
따라 좌우되는 측면이 있기 때문에 그러한 ‘친소’ 관계에 의해 평가의 방
향이 영향받지 않도록 언론 스스로 엄정한 잣대를 들이대야 할 필요가 있다.

(나) 참여성 제고 방안

정부는 학교 평화교육과정을 평가하는 제도적 주체이다. 따라서 정부 차
원의 참여는 근본적으로 높을 수밖에 없다. 본 연구에서 제안하고자 하는
것은 학교평화교육과정 평가에 대한 정부의 ‘참여도’ 그 자체보다는 ‘참여의
폭’을 넓힐 필요가 있다는 것이다. 앞서 자율성 제고 방안에서도 언급했듯
이, 기존에 중앙정부나 정부출연 연구기관 중심의 평가를 넘어, 지역교육청
수준 및 단위학교 수준의 평가를 활성화하는 것이 그 방법이 될 수 있다.
중앙정부 차원의 학교평화교육과정 평가가 대체로 보편적, 일반적인 성격
을 띤다면, 지역교육청 및 단위학교 수준의 평가는 보다 맥락적, 구체적인
내용을 담아낼 수 있을 것이다.

이익집단의 참여 제고를 위해서는 앞서 제안한 한국교육과정평가원 산하
학교평화교육과정 연구 및 평가협의체에 대학 및 연구소의 구성원들이 정
기적, 제도적으로 참여하도록 보장하는 방법을 제안할 수 있다. 여기에는
특히 교대나 사범대 교수와 같은 교과교육 전공자뿐 아니라, 정치학, 북한
학, 국제관계 등 내용학을 전공한 교수들의 참여도 확대할 필요가 있다. 마
찬가지로 현장 교사들을 교과별, 학교급별로 평가협의체에 참여하도록 하
는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 또한, 교육부 차원 혹은 지역교육청 차원에서
교사모임에 학교평화교육과정 평가를 용역으로 의뢰하는 방법도 가능하

다. 2001년 서울시교육청에서 전국사회교사모임에 인권교육프로그램 개발을 의뢰한 사례에서 이러한 방식의 장점이 발휘된 예를 확인할 수 있다.

시민단체가 기획 및 실행하고 있는 독자적인 평화교육 프로그램은 학교 평화교육과정에 대한 대안적, 보완적, 반성적 결과물에 해당한다. 이렇게 본다면, 시민단체들의 평화교육 프로그램 운영은 학교평화교육에 대한 ‘비공식적’ 평가의 기능을 하는 것으로 해석할 수 있다. 시민단체의 평화교육 프로그램이 존재한다는 것 자체가 학교평화교육에 대한 그 나름의 어떤 평가를 내포한다고 할 수 있는 것이다. 따라서 시민단체에서는 학교평화교육에 대한 공식적인 평가와 아울러 그와 같은 독자적인 평화교육 활동의 활성화를 통해 간접적인 성격의 평가에 참여할 수 있다.

언론은 학교평화교육 개발에는 거의 참여하지 못하지만, 평가에는 상당부분 입장 표명을 하고 있으며 참여의 길도 적지 않게 열려 있다. 언론사의 입장에 따라 학교평화교육 평가관련 팀을 구성하여 직접 평가하는 방법도 물론 있다. 또한, 중앙정부 및 지역교육청, 학회, 교사모임, 시민단체 등에서 다양한 방향과 모습을 가지고 학교평화교육과정에 대해 평가한 결과를 언론이 객관적으로, 그리고 충실하게 보도하는 것도 평가에 참여하는 또다른 방법이 될 수 있다.

(다) 전문성 제고 방안

정부 차원에서 학교평화교육 평가의 전문성을 높이기 위해서는 장기적으로는 해당 분야의 평가전문가를 양성할 필요가 있으며 단기적으로는 이익집단이나 시민단체 등에서 활동하고 있는 외부 전문가의 참여를 활성화하는 방식으로 보완할 수 있다. 지역 차원에서는 광역·도 교육청과 지역교육청 관내에서의 관련교과교사 및 평화교육 담당교사 연수를 통해 학교평화교육 평가의 전문성을 제고할 수 있을 것이다.

이익집단 중 대학에서는 대학원 강좌 및 협동연구를 통해 학교평화교육에 대한 평가 전문성을 제고할 수 있다. 최근 교대나 사범대 등에서는 학교평화교육 관련 강좌를 수강하는 교사들과, 강좌를 개설한 교수가 한 팀이 되어 학교평화교육 실시현장을 방문하고 수업을 관찰하여 그것을 분석하고 평가하는 사례가 늘고 있다. 또한, 대학에서는 교사를 대상으로 그와 같은 연구결과를 주제로 하여 1급정교사 연수나 교과직무 연수의 일부 과목을

구성하고 있다. 이러한 노력을 더욱 활성화함으로써 학교평화교육과정 분석 및 평가의 전문가적 관점, 내용, 방법, 절차 등이 보다 널리 공유될 수 있을 것이다. 한편, 교사단체에서는 궁극적으로 대안적인 학교평화교육을 위한 저서 발간, 프로그램 보급 등의 노력을 보다 확대할 필요가 있다. 그 과정에서 평화교육 전문가 등을 초빙하여 연수를 실시할 수 있을 것이다. 또한, 저서나 프로그램 개발과 같은 창의적 노력은 학교평화교육에 대한 평가를 당연히 전제하고 있으므로 평가관련 전문성도 자연스럽게 향상될 것으로 기대된다.

시민단체는 평화교육 일반에 대한 평가 관점과 내용, 방법, 프로그램 등을 확보하고 있는데 그러한 보편적인 기준을 보다 세련화하고 그것을 정부, 교육청, 대학, 교사단체 등에게 제공하고 공유하는 노력을 통해 그에 대한 반대급부로서의 전문성 향상을 도모할 수 있다. 이것은 시민단체의 평화교육 평가관련 의견에 대해 학교평화교육 입안, 개발 및 실행 주체들(정부, 단위학교, 교사 등)이 반응하고 피드백이 반복되는 과정을 전제하고 있다. 한편, 언론은 학교평화교육과 관련한 외부 전문가들의 관점을 기획보도하는 등의 방법과 함께, 학교평화교육 운영실태에 대한 현장밀착형 취재를 통해 그에 대한 분석과 평가를 제공할 수 있으며 이를 통해 실질적인 전문성을 높일 수 있을 것이다.

(라) 네트워크 확대 방안

정부는 학교평화교육에 대한 평가에 있어서 이익집단, 시민단체, 언론 등 외부 전문가들과의 연대는 물론이고 지역교육청, 교사단체 등과의 협력을 더욱 활성화할 필요가 있다. 이것은 평가의 객관성과 신뢰성을 높이고 보다 다양한 의견을 수렴하는 데 있어서도 필수적으로 요청된다. 네트워크의 폭을 보다 넓히기 위해서는 중앙정부 차원의 학교평화교육 평가 과제만이 아니라, 지역교육청이 주관하는 평가 작업도 병행하는 것이 바람직하다. 그래야만 특정 지역을 중심으로 활동하는 평화교육 전문가들을 발굴하고 그들의 네트워크가 견고하게 구성될 수 있다.

이익집단의 경우는 정부나 연구소, 교육청과의 연대만이 아니라, 대학 내, 교사 내, 그리고 대학과 교사의 네트워크 확대를 고려해 볼 수 있다. 앞서 학교평화교육 평가협의체 구성에서도 언급했듯이, 대학교수의 협력은 교과

교육학(예를 들어, 사회과교육, 도덕과교육) 및 교육과정 전공자와 교과내용학(철학, 법학, 사회학, 정치학, 국제관계학, 북한학 등) 전공자 사이의 교류 및 연대가 보다 활성화될 필요가 있다. 학교평화교육을 주제로 하여 관련 학회들이 공동으로 학술대회를 열거나 교차발표 등을 하는 등의 방법을 고려해 볼 수 있다.

또한, 교사 내부에서도 네트워크 활성화를 위해 노력할 필요가 있다. 사회과 교사와 도덕과 교사, 초등교사와 중등교사 등이 학교평화교육 전반에 대한 공동연구, 공동평가를 함으로써 기존에 특정 교과나 특정 학교급에 해당하는 교사들로만 이루어졌던 분석 및 평가 작업을 보다 거시적으로 수행할 수 있을 것이다. 이것은 학교평화교육 전체의 일관성과 유기적 구조에 대해 반성하고 개선하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로, 대학교수와 현장교사 간의 학교평화교육 평가관련 네트워크를 강화하기 위해 공동연구를 할 필요가 있다. 현행 교과서에서 담고 있는 학교평화교육 내용, 혹은 현장교사 소속 학교의 평화교육관련(교과외) 활동, 혹은 대학교수와 현장교사가 공동으로 개발한 프로그램 등에 대해 대학교수와 현장교사가 공동으로 평가하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이같은 작업을 통해 평가의 이론적 측면과 실체가 보다 조화를 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

시민단체의 학교평화교육 평가 관련 네트워크 활성화를 위해서는 시민단체의 평화교육 전문가의 활동영역을 제도권 안으로까지 넓힐 필요가 있다. 시민단체가 처음부터 주도하여 학교평화교육에 대한 평가 작업을 진행하는 경우는 흔치 않으므로 정부나 이익집단이 주도하는 학교평화교육 평가에 외부 패널이나 검토진 등으로 포함시킬 수 있을 것이다. 또한, 교육과정을 개정할 때 그동안 주로 대학교수나 현장교사들이 연구진을 구성하였는데, 앞으로는 관련분야의 시민단체 전문가들을 공청회나 연구진 회의 등에 발표자, 토론자, 참관인 등의 자격으로 참여시키는 방법도 고려해 볼 수 있다.

언론의 경우에 학교평화교육 평가와 관련하여 언론계 내의 네트워크 정도는 그리 높지 않다고 볼 수 있다. 그러한 평가 작업은 각 언론사의 정치적 성향에 따라 이미 상당부분 결정되어 있는 측면이 있어서 대체로 독자적으로 실시하는 편이다. 따라서 이 분야에서는 언론계 밖에 있는 다른 영역의 전문가들과의 접촉을 활발히 진행할 필요가 있다. 특히, 대학, 연구소, 현장

교사, 시민단체 전문가 등 다양한 행위 주체들의 의견을 들을 수 있는 장을 마련하고 거기서 제시된 의견들을 균형있게 보도함으로써 그러한 네트워크 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

(마) 분권화 확대 방안

학교평화교육의 기획 및 실행 단계와 마찬가지로, 지금까지의 정부 차원의 평가에서는 대체로 위계적 질서가 강하게 나타나는 편이었다. 지역교육청이나 단위학교 차원에서의 평가 자율성이 전혀 보장되지 못하는 것은 아니지만, 대체로 중앙 정부, 상위교육청 수준의 평가 관점과 내용, 방법 등이 하위 기관으로 전달되는 경향이 많이 나타난다. 따라서, 향후 학교평화교육 평가에 있어서는 지역교육청, 단위학교, 개별 교사의 평가 관련 목소리들을 보다 많이 보장하고 보다 많이 담아낼 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 특정 교과나 표준화된 학교평화교육 프로그램 등에 너무 의존하기보다는 각 지역과 학교급의 특성에 맞게 개발된 대안적인 프로그램을 학교에 적용하고 평가하는 노력을 중앙정부가 적극 장려하도록 하는 노력이 선행되어야 한다.

이익집단의 경우 교수와 교사를 나누어 살펴볼 때, 교수나 교사 각각의 영역에서는 학교평화교육 평가와 관련한 분권화가 어느 정도 이루어져 있는 측면이 있다. 특히 교수의 분권화 정도는 교육부 및 교육청의 감독 하에 있는 교사의 그것에 비해 상대적으로 높은 편이라고 할 수 있다. 그런데 교수와 교사를 동시에 놓고 보면, 어느 정도의 위계도 발견할 수 있다. 즉, 학교평화교육 실시의 주체는 교사이지만, 그에 대한 평가 작업에는 주로 교수가, 혹은 교수와 교사가 공동으로 참여하고 있는 경우가 많은 것이다. 이 경우 평가받는 주체와 평가하는 주체가 수평적이라고 보기는 어렵다. 따라서, 교수와 교사가 공동으로 연구하는 경우, 평가의 주체에 교수와 교사가 모두 참여하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

평화교육에 관계되는 시민단체들이 모두 중앙과 지부의 관계를 형성하고 있는 것이 아니므로 분권화 확대 방안을 일괄적으로 논의하기는 어렵다. 다만, 앞서 지역교육청의 권한을 강화함으로써 자율성과 분권화, 참여도를 증진시킬 수 있다고 했던 바와 같이, 시민단체 영역에서도 지역에 기반하여 그것을 중심으로 활동하는 단체의 경우에 특정 지역이나 환경적 맥락과 특

수성을 고려하여 학교평화교육에 대한 평가를 시도하는 방향으로 분권화 확대를 도모해 볼 수 있다. 언론 역시 중앙과 지방의 구조를 가지고 있고 그 관계가 대체로 위계적이며 학교평화교육에 대한 언론의 평가는 사실상 중앙이 전담하고 있는 실정이지만 지역면, 지역방송시간 등을 활용하여 특정 지역, 특정 학교, 특정 환경에서 실행되는 학교평화교육에 대하여 사례 중심의 평가를 실시하는 방법 등은 고려해 볼 만하다.

(바) 효과와 효율성 제고 방안

학교평화교육 평가의 효과와 효율성을 높이기 위해 정부는 무엇보다도 학교평화교육 평가의 목적을 분명히 할 필요가 있다. 목표의식없이 단지 관행적으로, 주기적으로 그러한 평가를 반복하는 것은 무의미하며 행정적, 재정적 낭비만 가져올 뿐이다. 따라서 향후 학교평화교육의 실질적 개선이라는 방향을 뚜렷이 한 후에 평가작업을 진행해야 한다. 이와 함께 정부의 학교평화교육에 대한 평가 작업은 대북정책 및 향후 교육과정 개정과 밀접한 관련이 있다는 점을 주지하고, 평가를 위한 정부 안팎의 전문가들과의 네트워크 형성 및 공적 대화의 장을 널리 제공해야 한다. 그것은 정부 혹은 정부출연연구기관이 주관하는 공청회, 워크숍, 보고서 발표회 등의 형식으로 나타날 수 있다.

또한, 위에서 자율성, 참여성, 전문성, 분권화, 네트워크 활성화 방안으로 제시한 사항들을 충실히 이행하는 것도 효과와 효율성을 높이는 데 직접적인 영향을 줄 수 있다. 그리고 어떤 보편적이고 일반적인 방침만 제시하기보다는, 학교평화교육과 관련한 보다 맥락적이고 구체적인 사례들에 좀더 눈과 귀를 기울이는 것도 의미있는 노력이 될 수 있을 것으로 보인다.

이익집단의 경우, 다양한 인력풀이나 재정은 정부에 비해 부족한 편이므로 정부기관과의 네트워크, 교사단체와 시민단체와의 협력체계 구축 등을 통하여 그러한 부분을 보완할 수 있다. 특히 다양한 전공배경을 가진 이익집단 내의 연구인력과 시민단체 및 교사단체의 연구 및 실행인력 사이의 적절한 역할분담이 이루어진다면, 학교평화교육 평가의 효과와 효율성 제고에 기여할 수 있을 것이다. 한편, 교사단체는 교사가 곧 학교평화교육의 실행 및 평가의 주체라는 사실을 인지하고 학교평화교육 평가를 위한 세미나, 교사 연수 등을 보다 많은 교사들에게 제공할 필요가 있다. ‘교육의 질은

교사의 질을 넘지 못한다'는 말이 있듯이, 학교평화교육 역시 그것을 담당하는 교사변인의 영향이 매우 크다. 따라서 학교평화교육 담당 교사에 대한 교육 및 연수를 활성화하는 것은 그 효과성을 높이는 데 있어서 본질적으로 요구되는 사안이라고 할 수 있다.

독자적인 평화교육 프로그램을 가지고 있는 시민단체의 경우 학교평화교육 평가를 위한 네트워크와 공적 대화의 장을 형성하는 데 있어서 보다 적극적인 노력을 펼칠 필요가 있다. 학교평화교육 과정을 주도적으로 평가하기는 어렵기 때문에 정부나 연구소, 이익집단 등이 주관하는 평가관련 공론장에 활발하게 참여함으로써 학교평화교육 거버넌스 전체의 효과와 효율성을 높이는 데 기여할 수 있다. 언론 역시 학교평화교육에 대한 평가와 관련된 사안을 합리적이고 공정한 방식으로 보도함으로써, 그리고 전문가 및 일반인의 공적 담론의 장을 제공함으로써 건전한 여론을 조성하는 노력을 기울일 필요가 있다. 그러한 노력은 곧 학교평화교육 거버넌스의 성공에 큰 영향을 미칠 수 있는 사회적 배경과 자원의 수준을 한 차원 끌어올리는 계기가 될 것으로 보인다.

III. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안

공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안은 크게 세 가지 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 장에서는 공공사회교육 평화교육 거버넌스에 관한 이론적 논의와 실태를 짧게 개괄할 것이다. 두 번째 장에서는 세 가지 요소를 중심으로 현재 한국의 공공사회교육 차원 평화교육 거버넌스의 거시적 방향성을 제시하고자 한다. 세 가지 거시적 방향성은 평화와 평화교육담론의 활성화, 메타거버넌스의 활성화, 그리고 좁은 세상 네트워크 활성화 방안으로 압축된다. 이 과정에서 공공사회교육 평화교육 거버넌스에 있어 상당히 큰 시사성을 보여주는 독일 정치교육센터 사례가 다루어질 것이다. 마지막으로 세 번째 장에서는 지난 해 평화교육 거버넌스의 여섯 가지 평가 지표에 근거한 현재 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 문제점을 진단하고 다시금 여섯 가지 요소를 중심으로 하는 구체적인 활성화 방안을 논의하고자 한다.

1. 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 이론적 논의

공공사회교육은 대상, 규모, 체계, 성격의 차원에서 학교교육이나 NGO 평화교육 거버넌스와는 차별성을 갖는다.

공공사회교육은 학교교육이 어린이와 청소년 등, 연령과 지역, 성 등의 지표들을 통하여 묶여있는 학교집단을 대상으로 하고 있으며 NGO 평화교육이 이념 및 특정 이해관계 등을 통해 연계되어 있는 집단을 대상으로 하고 있는 것과는 달리 무작위적 집단을 대상으로 한다. 즉, 공공사회교육의 대상은 일반적인 시민층이라고 할 수 있다. 이러한 일반성과 추상성은 공공사회교육의 평화교육 거버넌스가 보다 광범위하고 추상적인 이념적 호소력을 갖고 진행되어야 효과적일 수 있음을 시사한다.

공공사회교육은 또한 규모에서 특수성을 갖는다. 공공사회교육은 학교교육이나 NGO와는 비교할 수 없는 규모의 거대한 시민 집단을 대상으로 한다. 학교교육의 대상이 일반적으로 특정한 지역이나 학교의 구성원을 대상으로 진행되며 NGO의 평화교육 역시 일정 규모의 NGO 구성원들을 대상으로 진행되는 반면 공공사회교육의 대상은 지역적, 집단적인 성격이 비교적

모호한 무작위적 대중을 의미한다. 이는 공공사회교육 평화교육 거버넌스에 있어서 조직화 및 체계화의 과제가 특별한 관심을 요구함을 시사한다. 무작위적인 대중을 대상으로 하기 때문에 평화교육 거버넌스는 한 편으로는 상당히 포괄적으로 진행될 수 있다는 장점을 갖는 반면 다른 한 편으로는 실질적으로 시민층에 접근하기 어렵다는 단점을 갖는 것이다.

동시에 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 이러한 광범위한 규모와 대상의 성격으로 인하여 학교교육이나 NGO의 평화교육 거버넌스와는 다른 체계를 갖고 있다. 학교교육의 경우 고도로 짜여진 행정체계 및 위계질서를 갖고 있으며 NGO 역시 비교적 수평적이고 느슨하나마 나름대로의 체계를 갖고 있다고 할 수 있다. 반면 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 학교교육이나 NGO에 비하여 훨씬 더 비체계적이고 수평적이며 느슨한 구조를 갖는다. 따라서 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 수평적 네트워크를 건설하는 데 유리할 수 있지만 이를 위해서는 네트워킹 자체가 일차적인 극복 과제가 된다.

마지막으로 공공사회교육은 학교교육과 마찬가지로 국가권력이 직접적으로 개입하고 있으며 그런 측면에서 NGO의 평화교육 거버넌스와는 다른 성격을 갖는다. 그러면서도 동시에 공공사회교육에 있어서의 국가개입의 형태는 학교교육보다는 느슨한 모양새를 갖는다고 할 수 있다. 즉, 국가는 직접적인 통제와 조직의 기능을 수행한다기보다는 중재와 조절, 그리고 연계의 기능을 수행하는 것이다. 공공사회교육의 이러한 중간적 성격은 본 글에서 지향하고 있는 메타거버넌스 모델에 가장 상응할 수 있다는 장점을 갖는다.

위와 같은 제 측면에서 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 학교교육이나 NGO의 평화교육거버넌스가 수행하지 못하는 중요한 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

지난 연구는 한국의 공공사회교육 차원의 평화교육 거버넌스를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 그리고 분권화, 효과와 효율성이라는 여섯 가지 지표에 근거하여 분석하였다. 최종적 분석 결과가 보여주듯이 현재 한국의 공공사회교육 차원의 평화교육 거버넌스 체제는 전반적으로 자율성과 전문성의 관점에서 상당히 부족한 수준으로 평가되며 특히 재정확보 문제는 큰 장애로 지적되고 있다. 각 차원에서의 문제점들을 요약하자면 다음과 같은

구조적·제도적 문제들이 거론될 수 있다.

가. 공공사회교육 차원의 평화교육체제

현재 공공사회교육 차원의 평화교육 체제는 중앙, 시도 및 지방자치단체를 대표하는 다섯 가지 차원으로 이루어져 있다: ① 통일부 통일교육심의위원회, ② 통일원 소속의 통일교육원, ③ 민주평화통일자문회의와 ④ 공무원교육원, ⑤ 기초자치단체.

① 통일교육심의위원회: 중앙정부 차원에서 이루어지고 있는 평화교육에서 통일부 통일교육심의위원회는 통일교육정책을 심의·의결하는 최고 중앙기구이지만 기구의 성격 상 거버넌스로 규정하기는 힘들다.

② 통일교육원: 실질적인 사회통일교육과 학교통일교육을 집행하고 있는 기구이며 통일교육을 담당할 뿐만 아니라 통일교육 전문인력을 양성하고 통일교육기관 및 단체들을 지도·지원하는 기능을 수행한다.

③ 민주평화통일자문회의: 민주평화통일자문회의는 대통령의 통일정책 전반에 대한 자문·건의 기능을 수행하는 헌법기관이다. 자문·건의 기능 이외에 시군구 지역협의회에서 운영하는 ‘통일시대 시민교실’을 중심으로 통일·평화와 관련한 교육을 실시하고 있다.

④ 공무원교육원: 중앙공무원교육원과 지방공무원교육원은 전통적인 정신·소양교육의 일부 교과목으로서 통일교육을 실시하고 있다. 그러나 해당교육의 중점은 북한에 대한 이해와 통일정책에 놓여져 있으며 평화교육으로 특화된 형태는 발견되지 않는다.

⑤ 기초자치단체: 기초지방자치단체는 주민자치센터, 시민(자치)대학, 문화원 및 문화예술기관, 도서관, 노인·여성·청소년을 위한 시설, 사회복지시설 등을 중심으로 시민교육을 제공하고 있다. 그러나 통일·평화와 관련한 주제를 독립적으로 선정하여 제공하지는 않고 있다.

나. 평화교육 거버넌스의 세 가지 실천 영역

평화교육 거버넌스는 크게 ① 통일부의 위임으로 지역통일교육을 대행하고 있는 지역통일교육센터, ② 민주평화통일자문회의에서 개최되고 있는 통일시대 시민교실, ③ 교육인적자원부 산하에서 구성된 평생학습도시

등으로 요약되었다.

① 지역통일교육센터(통일부): 지역 통일교육을 주도하는 기구라고 할 수 있다. 통일부의 위임으로 지역 통일교육을 주도하는 지역통일교육센터는 활동주체의 자율성을 보장하고 상호간 협력을 강조한다는 측면에서 가장 거버넌스형 교육에 근접한 경우로 분류된다. 지역통일교육센터는 통일 평화교육 프로그램을 자율적으로 계획, 결정, 실행하며 통일교육원으로부터는 교육지침상의 지도만을 받는다.

② 통일시대 시민교실(민주평화통일자문회의): 통일시대 시민교실은 시군구별로 설치된 민주평통 지역협의회는 234개의 국내협의회가 주도하는 교육프로그램으로 2006년부터 활성화되었다. 계획, 결정, 실행이 전적으로 지역협의회에 의해 자율적으로 이뤄지며 특히 지역 거점의 공공사회교육기관들 간의 네트워크 형성의 단초를 보여준다는 측면에서 통일시대 시민교실은 거버넌스 형 교육의 실현으로 볼 수 있다.

③ 평생학습도시(교육인적자원부): 평생학습도시는 지역사회의 교육인프라를 결합하며 자발적으로 참여하는 네트워크체제로 운영된다. 프로그램의 결정과 집행을 포함하는 모든 업무는 자발적인 참여자들에 의해 자율적으로 관리된다. 따라서 평생학습도시의 운영방식 역시 거버넌스교육형태에 근접한 것으로 평가받고 있다.

다. 평화교육 거버넌스 평가

세 가지 평화교육거버넌스를 위에 언급한 여섯 가지 평가 요소에 근거하여 평가한 지난 해 연구결과는 현재 평화교육 거버넌스의 현황 및 문제점을 다음과 같이 지적한다.

① 자율성: 자율성은 크게 교육사업을 계획, 결정, 실행하는데 있어서 평화교육 수행기관 및 단체가 자율성을 보장받고 있는가의 여부와 교육사업에 소요되는 비용을 지원받고 있는가 여부, 두 가지에 근거하여 측정되었다. 평가에 의하면 평화교육과 관련된 정부교육기관 및 지방자치단체들은 대부분 관련 법규정에 의하여 조직되었을 뿐 아니라 독립적인 규범과 가치관, 이익을 갖고 있지 못하여 중립성이 부족하고, 또 정부의 법적 규제에 따르며, 재정적인 자립도도 확보하지 못하고 있다는 점에서 거의 자율성을

있고 있다. 예외적으로 지역통일교육센터와 통일시대 시민교실의 경우 교육적 지도와 재정적 지원을 받고 있긴 하지만 교육사업의 결정과 운영에 있어서 거의 전적으로 자율성을 보장받고 있다. 이러한 측면에서 지역통일교육센터와 통일시대 시민교실은 향후 평화교육 거버넌스의 발전을 위한 토대가 될 수 있을 것이다.

② 참여성: 참여성 평가에 있어서는 평화교육 수행자의 참여와 교육프로그램에 대한 시민의 참여를 주요 지표로 분석하였다. 참여성의 관점에서 정부교육기관은 대외적인 집단적 의사결정에의 높은 참여도를 보여주고 있다. 지역통일교육센터와 통일시대 시민교실의 경우에도 높은 개방성과 참여성을 나타낸다.

③ 전문성: 전문성은 평화교육 수행 기관 및 단체의 전문적 교육능력 여부와 프로그램 기획의 전문성 여부를 주요 지표로 삼아 평가된다. 전문인력을 보유하고 있으며 전문성을 갖춘 교재를 제공하고 프로그램을 조성한다는 측면에서 통일교육원을 비롯한 정부기관의 전문성은 상당히 높은 수준으로 평가되었다. 반면 지방자치단체의 평화교육은 전문성의 관점에서 미흡한 것으로 나타났다. 특히 전문인력의 확보와 체계적인 프로그램개발이 시급한 것으로 평가되었다.

④ 네트워크: 네트워크라는 평가항목은 전반적으로 가장 취약한 부분으로 평가되었다. 공식적으로는 정부교육기관과 지방자치단체들간에 통일교육심의위원회나 실무위원회라는 조직적 연계가 존재하고 있으나 실질적으로 작동하고 있지 못하다. 그러나 개별 지역 차원의 지역통일교육센터나 통일시대 시민교실의 경우 지역 내 기관과 단체들이 네트워크를 형성하고 있어서 향후 네트워크 확대 발전 가능성이 존재한다고 평가되었다.

⑤ 분권화: 분권화는 탈중앙집권화 정도와 지방분권화 정도를 주요 지표로 평가되었다. 탈중앙집권화의 관점에서 분권화는 상당히 미흡한 수준이다. 내부적인 정책결정절차도 분권화되어 있지 않을 뿐더러 주변의 의사소통절차도 원활히 작동하지 않는다. 반면 지방분권화의 관점에서 볼 때 분권화는 상당히 많이 진전되어 있다고 평가되었다. 예를 들어 지역통일교육센터는 지역적 차원에서 높은 수준의 자율성을 누리고 있어서 지방분권성이 상당히 높다.

⑥ 효율성: 효과와 효율성의 평가항목에서 정부의 네트워크 관리 효율성

은 비교적 낮은 것으로 평가되었다. 반면 지역통일교육센터, 통일시대 시민교실, 평생학습도시 등 지역 차원에서의 평화교육은 지역 기관 및 단체의 자율적인 참여와 협력을 통해 운영되고 있으며 따라서 비교적 효율적인 것으로 평가되었다.

결론적으로 여섯 가지 평가지침에 근거한 평가에서 현재의 평화교육은 정부차원과 지역차원이라는 두 가지 차원에서 상이한 평가를 받은 것으로 나타난다. 정부의 평화교육은 자율성, 네트워크, 분권화 및 효율성의 네 가지 측면에서는 상당히 미흡한 상황이며 전문성과 참여성이라는 두 가지 지표에서만 비교적 높은 수준을 나타내고 있다. 반면 지역 차원에서의 평화교육은 전문성과 참여성 외에도 자율성과 분권화, 그리고 효율성의 측면에서도 상당히 긍정적인 평가를 받았다.

따라서 현재 평화교육의 가장 커다란 취약점은 평화교육 행위자로서의 정부의 기능과 역할에 놓여 있다고 할 수 있다. 동시에 향후 평화교육 거버넌스의 발전 가능성은 지역 차원에서 이미 형성·운영되고 있는 평화교육 거버넌스를 어떻게 확대·활용할 수 있는가라는 데서 찾아질 수 있다. 또한 중요한 문제점으로 지적되고 있는 것은 정부나 지역 차원에서 전반적으로 평화교육은 극히 주변부적인 하위이슈로 다루어지고 있을 뿐, 독립적이고 포괄적인 프로그램을 통해 다루어지고 있지 않다는 점이다.

2. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 과제

공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스는 위에서 고찰한 바와 같이 여러 가지 측면에서 아직도 상당한 취약점을 갖고 있다. 이하에서는 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 거시적 문제점으로서 세 가지 점에서의 개선과 활성화 방향을 집중적으로 논의하고자 한다.

첫 번째는 평화이슈의 담론화문제이다. 평화교육이라는 이슈는 현재까지 광범위하고 거시적인 범주를 포괄하는 독립적 이슈로 성장하지 못하였고 통일이슈의 하위이슈로 주변부적으로 다루어지고 있다. 따라서 평화교육은 극히 파편적이고 상호 연관성 없이 통일 또는 안보관련 주제의 연관이슈로 다루어진다. 이는 평화 이슈가 지구 시민사회의 주요 이슈로 성장하고 있는 세계적인 경향성을 반영하고 있지 못할 뿐더러 한국 내 평화 담론의 확대와

성장 역시 포용하고 있지 못하다. 따라서 평화교육 담론을 어떻게 활성화할 것인가라는 문제가 개선방안의 주요 주제로 거론되어야 할 것이다.

두 번째는 특히 정부 평화교육의 취약성을 어떻게 바라보아야 할 것인가라는 문제이다. 지구화의 진전, 초국적 거버넌스의 등장과 국민국가의 이완이라는 제 현상에 당면하여 이제 국가는 더 이상 중요한 기능을 담당하지 않는다는 주장이 제기되고 있다. 반면 네트워크의 복잡화와 파편화 현상이 강해지면 강해질수록 네트워크 단위 간의 의사소통과 연계를 조정하고 형성할 수 있는 거시적 차원의 조절기제가 오히려 중요해진다는 주장 또한 강하다. 본 글에서는 국가의 조절과 네트워크 조정기능을 강조하는 메타 거버넌스 이론에 근거하여 평화교육 거버넌스에서 왜 정부의 기능이 보다 강화되어야 하는가를 살펴보고자 한다.

세 번째는 현재 현존하고 있는, 그리고 생성되고 있는 하위체계에서의 다양한 평화교육 네트워크 단위를 어떻게 하면 효율적으로 연계시킬 수 있는가에 대한 문제이다. 본고는 ‘좁은 세상 네트워크 이론’에 근거하여 복잡하고 무질서하게 형성되고 있는 네트워크 내부의 지역적 클러스터 육성을 유도할 수 있다고 본다. ‘좁은 세상 네트워크’는 자율성과 분권화를 유지하면서도 극단적인 무작위 네트워크와는 달리 효율적이고 협조적인 상호 의사소통을 가능하게 한다.

위와 같은 세 가지 거시적인 방향성의 제시에 있어서 독일연방정치교육센터(Bundeszentrale fuer politische Bildung)는 중요한 시사점을 던져준다.

독일연방정치교육센터는 1952년 내무부 산하 공공교육을 전담하는 전문적인 기구로 건립되어 2007년 현재 55주년을 맞이하였다. 정치교육센터는 2005년 말 현재 217명의 직원이 근무하는 대규모 조직으로 발전하였으며 본에는 중앙조직, 베를린에는 대중매체센터, 그리고 브뤼엘에는 컨퍼런스센터가 위치한다. 정치교육센터의 조직구도에 따르면 의장 밑에 6개의 영역(행사, 인쇄물, 멀티미디어, 지원 등)과 행정부처를 제외하고 몇 개의 프로젝트팀이 존재한다.

정치교육센터는 300여개의 교육기관 및 단체와 항상적인 파트너십을 갖고 운영되며 세미나, 학습여행, 전시, 경연대회, 영화제, 출판, 페스티벌 등 다양한 매체를 통하여 광범위한 정치교육을 실행하고 있다. 예를 들어 2004년부터 2005년까지의 정치교육센터 활동에서는 아프리카, 유럽연합(유럽연

합 확대, 유럽연합 선거, 유럽연합 헌법 논쟁), 국제관계, 청소년의 정치 참여 활성화 등의 다양한 의제가 다루어졌다.

이러한 의제들은 ① 잡지와 시리즈를 포괄하는 인쇄물 영역, ② 세미나와 워크샵 등을 포괄하는 행사 영역, ③ 인터넷과 영상 등을 포괄하는 멀티미디어 영역, ④ 청소년 정치교육 담당자들에 대한 지원 등의 활동을 통하여 다루어졌다. 특히 영화, 미술, 공연 등 다양한 매체를 활용한 정치교육의 다양화와 현대화는 고루한 정치교육의 이미지를 넘어서서 전 세대를 겨냥하는 효과적이고 새로운 정치교육의 실현에 기여한다고 보인다. 활동에 있어서도 역시 정치교육센터는 높은 수준의 전문성과 규모를 보여주고 있다. 예를 들어 인쇄물 출간과 재정의 상당한 규모는 전국적 차원에서의 공공교육을 총괄하는 정치교육센터의 위상을 짐작하게 한다.

<표 III-1> 독일연방정치교육센터 발간물(2004-2005년)

종류	제목	호	총 부수	비고
잡지	Informationen zur Politischen Bildung (정치교육 정보)	8	9십1만부	학교대상의 계간지
	Aus Politik und Zeitgeschichte (정치와 현대사에서)	76	8만부	전문적 학술잡지
	Fluter	8	2십만부	청소년 잡지
	Timer	2	3십만부	칼렌더
시리즈	Schriftenreihe	72	8천부	사전, 단행본, 참고서
	Zeitbilder	7	7천부	사진
	Thema im Unterricht	20	3만부	주제별 자료
	Themen und Materialien	8	3만부	청소년교육자료
	Pocket	2	3만부	청소년 사전
	Filmhefte	29	2천부	영화해설

출처: 독일연방 정치교육센터 연례보고서 (2004-2005), p. 14.

<표 III-2> 독일연방정치교육센터 재정(2004-2005년)

	2004년	2005년
사업수행비	2천 5백만 유로(66.3%)	2천 5백 6십만 유로(67.3%)
인건비	9백 6십만 유로	9백 4십만 유로
행정	3백 십만 유로	3백 십만 유로
합계	3천 7백 7십만 유로	3천 8백만 유로

출처: 독일연방 정치교육센터 연례보고서 (2004-2005), p. 88.

다음으로는 언급한 바와 같이 독일의 정치교육연방센터의 활동과 기능이 갖고 있는 시사점을 고려하는 가운데 ① 평화교육 담론 활성화 방안, ② 메타거버넌스 활성화 방안, 그리고 ③ 좁은 세상 네트워크 활성화 방안이라는 세 가지 발전 방향을 제시하고자 한다.

가. 평화교육 담론의 형성과 공공사회교육 영역으로의 확대

현재 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 가장 큰 약점은 거시적이고 포괄적인 평화 담론이 아직 성숙되고 있지 못하다는 점에 있다. 특히 공공사회교육 영역은 학교 교육 대상으로 포괄되지 못하는 광범위한 시민층을 대상으로 하고 있다는 측면에서 평화담론이 공공사회교육 영역으로 확대될 경우 그 사회적 파급력은 상당히 크다고 할 수 있다.

독일의 경우 독일 공공사회교육 영역에서의 평화교육은 장기간의 심도 깊고 거시적인 학술적·정치적 토론 과정을 통하여 형성되어 왔다. 무엇보다도 평화교육 실천과의 상호작용을 통하여 강력한 영향을 미치며 발전되어 온 독일의 비판적 평화교육학은 개인을 중시하고 주제가 모호하였던 전통적 평화교육의 한계를 비판하며 등장하였으며 평화교육을 전쟁, 갈등, 폭력 등의 세부 이슈에까지 발전시킴으로써 본격적 평화교육의 출발점이 되었다(고병현, 1991). 이는 평화교육이 안보나 전쟁 등 국부적인 이슈에 한정되어 이루어지는 것이 아니라 국제관계 및 정치체제에 대한 거시적인 세계관에 근거하여 이루어지고 있음을 의미한다.

독일연방정치교육센터는 이러한 측면에서 공공사회교육 차원에서의 평

화교육을 민주주의와 정치적 참여의 증진이라는 거대 목표 하에 위치시키고 있다. 연방정치교육기구에 관한 법령은 “정치교육을 통하여 민주적 의식을 공고화하며 정치적 참여를 강화할 수 있도록 정치적 사안에 대한 이해를 증진하는 목표를 갖는다”(2조). 예를 들어 독일연방 정치교육센터와 항상적인 파트너십을 갖고 있는 300여개의 교육기관 및 단체의 선정기준은 무엇보다도 기본적인 정치질서에서의 동의에 달려있다. 즉, 이들이 의회대의제적 의사결정을 인정하고 자유주의적이며 민주주의적인 기본질서에 동의한다면, 그리고 그러한 기본법의 목표를 증진하는 정치적 교육프로그램을 제공한다면 새로운 파트너기구로 인정받을 수 있다. 그들의 활동은 공공의 이해에 부합해야 하며 전문성, 교육성과 행정의 측면에서 전제조건을 충족시켜야 한다. 기본법에 각인된 자유주의적이고 민주주의적인 기본질서는 “어떤 종류이건 폭력과 자의적 지배구조를 배제하며 다수의 의지, 자유와 평등에 의한 국민의 자결에 근거한 법적 지배구조”를 의미한다. 이러한 질서의 근본 원칙으로는 기본법에 구체화된 인권의 존중, 국민주권, 3권 분립, 정부의 책임성, 행정의 법치성, 사법권의 독립, 정당다원주의원칙, 그리고 모든 정당의 야당활동 및 건립의 법적 권리 등이 포함된다.

이러한 맥락 하에서 정치교육연방기구에서 다루어지는 이슈는 국내정치, 국제정치, 유럽, 역사, 기본 정치구조, 사회, 문화, 경제, 대중매체 등의 광범위한 영역을 포괄한다.

정치교육은 무엇보다도 사회와 국가, 유럽정치와 국제정치, 그리고 문화, 경제, 기술과 학문에서 정치·사회적으로 의미 있는 이슈들에 대한 지식전달을 첫 번째 목적으로 한다. 그리고 두 번째, 이로써 사회적·정치적 과정과 갈등에 대한 판단을 가능하게 하고 자신의 권리와 이해에 대한 의식을 가능하게 하며 다른 시민들과 사회, 그리고 환경에 대한 의무와 책임 뿐 아니라 자유주의적이고 민주적인 사회 및 국가질서의 확립에 동참하는 인식을 고양한다(정치적 성인교육 활성화 방안 2.1).

예를 들어 2004년 정치교육센터가 지원을 수행한 정치교육 프로그램의 주요 의제들 목록에는 정치교육센터의 활동 방향성이 명확하게 드러난다. 평화의제는 평화와 안보라는 직접적 맥락 하에서도 다루어지지만 사회에서의 폭력, 문화와 종교 간의 대화, 노동과 사회적 보호망 등 광의의 평화교육까지 포괄한다면 전면적으로 평화교육 의제를 지향하고 있다고 볼 수 있다.

<표 III-3> 독일연방정치교육센터 지원 정치교육 프로그램 의제(2004년)

주 제	비율
유럽의 미래 (유럽헌법, 유럽선거, 유럽확장, 유럽연합의 국제적 위상)	20%
민주주의 (참여의 기본 전제, 민주주의 인식, 정치신뢰)	15%
문화와 종교 간의 대화 (이민, 사회통합)	8%
노동과 사회적 보호망의 전망	11%
평화와 국제적 맥락에서의 안보	10%
사회에서의 폭력	5%
대중매체의 사회적 책임	4%
기타	27%

출처: 독일연방 정치교육센터 연례보고서 (2004-2005), p. 23.

독일의 공공사회교육이 이미 수십년 전부터 민주주의라는 화두에 초점을 두고 진행, 발전되었다면 한국의 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 아직 담론형성의 초기단계라고 할 수 있다. 따라서 한국의 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 다양한 국제적 담론과의 연계, 그리고 한국 내의 평화교육 담론의 현재적 성과 등을 바탕으로 본격적으로 형성되어야 할 시점이다. 다음으로는 국제적 평화교육 담론을 바탕으로 한국의 공공사회교육 평화교육 거버넌스가 갖고 있는 독특한 문제제기 및 방향성을 고찰하고자 한다.

나. 국가의 메타거버넌스 기능 강화

평화교육 실태에 대한 평가에 근거하여 볼 때 기존 평화교육이 갖고 있는 구조적·제도적 문제점과 한계를 극복하기 위해서는 국가 기능의 강화에 대한 보다 심도 있는 고민이 필요하다.

이러한 점에서 역시 독일 연방 정치교육센터는 시사점을 갖는다. 독일연방 정치교육센터의 조직구조는 독일의 평화교육이 60년대부터 활발하게 전개된 자율적이고 독립적인 시민운동을 배경으로 하고 있으면서도 활발한 국가조정기능과 결합되어 진행되고 있음을 보여준다. 즉, 정치교육연방기구(연방평화교육위원회)는 공공사회교육 차원에서의 정치교육 전반을 조정하는 메타거버넌스의 기능을 수행하는 것이다.

이러한 메타거버넌스 기능은 제도적 측면과 내용적 측면에 동시에 반영되고 있다. 제도적 측면을 보면 무엇보다도 독일연방 정치교육센터는 국가기관으로서 내무부장관이 임명하며 연방과 주정부의 정치교육기구를 총괄하는 의장을 조직의 수장으로 한다. 메타거버넌스의 기능을 제도적으로 보장하고 있는 또 다른 기구는 독일하원의 쿠라토리움이라고 할 수 있다. 22인으로 구성된 독일하원의 쿠라토리움은 독일연방 정치교육센터 활동의 정치적 성격과 효과에 대해 통제하는 기능을 수행한다. 쿠라토리움의 위원들은 독일 하원 교섭단체의 제안에 따라 하원의장이 임명한다. 정치교육연방기구 의장은 매년 예산제안서, 계획서 및 활동보고서를 쿠라토리움에 제출한다. 의장은 학술자문회의의 계획과 추천, 입장들을 적시에 쿠라토리움에 보고할 의무를 갖는다. 의장과 내무부 대표는 쿠라토리움 회의에 참석한다.

내용적 측면에서의 메타거버넌스 기능은 정치교육센터의 이념적 방향성의 제시를 통해서 드러난다. 독일연방 정치교육센터는 국가의 직접적이고 위계적인 개입보다는 조정과 개입, 그리고 무엇보다도 담론형성이라는 이념적 지원과 방향제시를 통하여 정치교육을 주도하고 있다. 정치교육센터가 가장 중요하게 여기는 교육프로그램은 교사를 비롯한 교육주체들, 그리고 군대를 대상으로 하는 교육프로그램들이다. 정치교육연방기구가 교사를 비롯하여 교육 및 청소년 분야에서 활동하는 사람들을 대상으로 하는 프로그램을 제공하는 데는 정치교육의 거시적 방향성과 이념적 틀을 조정하는 의미를 갖는다. 그 일환으로 또한 언급될 수 있는 것은 운동단체, 군대, 그리고 경찰을 대상으로 하는 특별한 매체물과 연수프로그램을 제작하는 업무이다. 정치교육연방기구의 주도 하에 국방부의 지원을 받는 열 개의 교육기관은 연방군대의 정치교육을 연계하고 활성화시키기 위한 네트워크를 구성하고 있다. 네트워크의 개별 구성조직은 군대 대상의 정치교육의 질을 담보하고 새로운 프로그램을 제공함으로써 군대와 민간 사회 간의 의사소통을 촉진한다.

이러한 이념적 방향제시 기능을 제도적으로 주도·지원하는 기구는 쿠라토리움과 함께 정치교육센터의 주요 기관으로 기능하고 있는 학술자문회의(Wissenschaftlicher Beirat)이다. 학술자문회의는 정치교육센터 의장과 동등한 지위를 보유하며 정치교육센터의 중요 사안을 결정한다. 이 학술자문회의는 최대 12인으로 구성되어 있으며 학술자문회의 위원들은 4년 임기로

내무부장관이 임명한다. 위원들은 한 번의 연임 기회를 갖는다. 학술자문회의는 신입 임원을 추천할 수 있으며 신입 임원 임용 시 학술자문회의의 청문회가 개최된다. 학술자문회의는 최소 매 년 2회 개최되며 회의에는 정치교육센터 쿠라토리움의(kuratorium) 임원 또는 내무부 대표가 참여할 수 있다. 정치교육연방기구 의장이 학술자문회의의 추천에 위배되는 결정을 할 경우 내무부의 허가를 필요로 한다.

위와 같은 독일 사례를 볼 때 국가의 메타거버넌스 기능은 특히 공공사회교육 영역에 있어서 극히 중요하다. 본고는 국가의 ‘전략적 메타거버넌스’ 기능에 주목하면서 평화교육거버넌스에서 정부가 갖는 기능과 의미를 어떻게 거버넌스 개념에 상응하게 포착할 것인가를 살펴보고자 한다.

위의 현재 평화교육거버넌스의 가장 큰 취약점은 지역과 하부조직 차원에서 점차적으로 형성되고 있는 네트워크의 조정기능을 담당할 수 있는 국가의 역할이 극히 미약하다는 데 있다. 평화교육을 담당하는 중앙 정부기구는 기존의 위계적 관계와 교육방식을 벗어나지 못함으로써 자율적이고 자발적으로 하부로부터 형성되고 있는 네트워크에 조용하고 있지 못하는 것이다. 미약하지만 현재 형성되고 있는 평화교육 거버넌스는 더 이상 중앙집중적이고 위계적인 질서의 상위조직으로 기능하지는 않지만 복잡화되고 자율화되는 개별 단위들 간의 네트워크를 형성하고 조정하는 데 있어서는 중요한 기능을 수행하는 메타 거버넌스로서의 국가를 필요로 하고 있다.

거버넌스 이론에서의 국가는 최소한의 자유주의 국가 역할로의 축소를 의미하지도 않으며 동시에 케인즈적 개입국가로서의 위상을 지향하지도 않는다. 거버넌스 이론에서의 국가는 거버넌스의 각 구성단위들이 갖는 자율성과 참여성을 고양시키면서 그 구성단위들 간의 네트워크를 활성화하는데 집중적인 영향력을 행사한다. 동시에 통일문제에 있어서 일종의 변동기에 당면하고 있는 한국으로서는 거버넌스의 효율성을 관리하는 것을 넘어서 남북관계의 변화를 주도하는 현상변경형 거버넌스로의 변화가 주요한 문제로 등장한다.

전략적 메타거버넌스의 실현은 기존의 정책자원과는 다른 메커니즘을 통해 이루어질 것이다. 즉, 국가는 직접적으로 개입·통제하기보다는 예산과 지식 및 조직력이라는 자원을 분배하며 거버넌스 주체의 원활한 기능과 네트워크상의 결합을 지원하는 기능을 수행하는 것이다. 따라서 국가는 거버

넌스 네트워크의 관리자이자 조직자의 역할을 갖는다.

메타거버넌스 이론에 의하면 초기에 거버넌스 논쟁에서 예측되었던 바와 같은 정부 영역의 축소는 전개되지 않는다. 오히려 국가는 거버넌스의 확장에 적응하면서 스스로의 영역을 변화·유지해 왔다고 여겨진다. 이러한 접근에는 세계화에도 불구하고 국가 중심의 웨스트팔리아체제의 근간은 유지되고 있으며 이는 폐쇄형 모델에서 개방형 모델로의 적응과정을 동반한다는 관점을 배경으로 하고 있다. 개방형 체제는 단위체제 간의 상호의존과 교류 및 초국가적 기구들의 존재를 특징으로 한다. 즉, 국민국가는 다층적 거버넌스의 한 부분으로서 전 지구적인 네트워크 속에 포함되어 있는 것이다. 국가의 기능은 그 가운데 오히려 복잡화되는 거버넌스 체제에 상응하여 다변화된다. 그리고 국가기능은 특히 복잡하게 연결되어 있는 네트워크의 상호연계성을 관리하는 데 집중된다. 사회는 정보통신기술의 발달로 인해 보다 더 촘촘한 네트워크로 변화되어 가고 있으며 이러한 복잡한 네트워크는 단일한 중앙 없이 동시적으로 형성되는 분산적·탈집중적 성격을 띠고 있다. 이러한 복잡한 네트워크에서 각 단위들은 더욱 상호 의존적이지만 상호관계의 협력과 조정은 동시에 더욱 어려워진다. 따라서 이러한 네트워크의 성격 상, 네트워크의 조정기능을 담당하는 메타 거버넌스, 즉 국가의 역할은 보다 중요해지는 것이다.

이러한 논의에 따르면 국가는 자유주의적 관점이 주장하듯이 다양한 거버넌스 행위자들 중의 하나로 전략하는 것이 아니라 권력주체로서의 기능을 여전히 유지하면서 네트워크를 장악할 수 있다. 물론 여기서 국가는 더 이상 케인즈적 복지 국민국가로 대표되는 개입형 국가를 의미하지는 않는다. 국민국가의 전 영역에 개입했던 케인즈적 개입형 국가와는 달리 현재의 국가기능은 슈퍼터적 경제개입 기능으로 전환되는 것이다. 슈퍼터적 경제개입 국가는 파트너십과 네트워크를 중시하며 직접적으로 개입하기 보다는 조정하고 연계하는 기능에 중점을 둔다. 이러한 국가 기능의 변화는 사회영역의 강화와 확대, 그리고 자율적 분권화의 증대라는 변화에 조응한다. 슈퍼터적 탈국가레짐은 정보와 의사소통을 주요한 국가자원으로 활용하고 간접적으로 개입하며 초국가적 또는 하위국가적 네트워크 단위를 강조한다.

이러한 변화는 따라서 국가 기능의 유지와 강화에도 불구하고 정부에서 거버넌스로의 변화를 추동하게 되는 것이다. 특히 슈퍼터적 탈국가레짐의

네 가지 하위레짐(근로복지 탈국가레짐, 신조합주의, 신국가주의, 신공동체주의) 중에서 신국가주의는 메타거버넌스로서의 국가 기능을 강조하는 가운데서도 거버넌스가 형성·발전되는 경향성을 설명해 준다.

메타거버넌스 이론은 공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스 활성화에 중요한 시사점을 던져준다. 현재 공공사회교육 차원에서는 정부 기능의 취약성과 더불어 지역 단위에서의 개별적 네트워크 단위 활성화 경향성이 관찰된다. 따라서 지역통일교육센터와 통일시대 시민교실 등 지역단위에서 활발하고 자율적으로 평화교육 거버넌스를 형성하고 있는 단위들은 현재 산발적으로 존립하고 있으며 그 단위들 간의 네트워크는 실질적으로 작동하고 있지 않다. 국가를 통한 네트워크 조정은 이미 형성 단계에 있는 평화 교육 거버넌스의 발전을 가속화할 수 있을 것이다.

국가의 메타적 조정기능은 다음과 같은 다양한 형태로 표출될 수 있을 것이다.

(1) 각 단위의 역할과 기능 재설정, 이들 간의 연계방식 개발, 새로운 단위들의 개발 및 지원

현재 공공사회교육 차원에서의 평화교육의 주체는 정부차원과 지방차원으로 이분화되어 있으며 양자 간의 의사소통구조는 제대로 작동하지 못하고 있다. 또한 정부 차원에서의 평화교육은 크게 통일부 통일교육심의위원회, 통일원 소속의 통일교육원, 민주평화통일자문회의와 중앙의 공무원교육원 등이 담당하고 있으나 이들 기구들의 기능 역시 부분적으로는 중첩되거나 부분적으로는 상호 단절되어 진행된다. 따라서 현재 기구들의 기능과 역할을 재설정하고 연계방식을 개발하는 것이 시급하다.

가능한 한 가지 대안은 현재 가장 활발하게 활동하고 있는 통일교육원을 통일·평화교육센터로 발전시켜 평화교육에 대한 전문기능을 확충하고 다른 모든 기구들에 대한 조정·연계기능을 강화하는 일이다. 통일·평화교육센터는 통일부 통일교육심의위원회, 민주평화통일자문회의와 중앙의 공무원교육원 등 중앙기구의 활동 중 중첩되는 부분을 통합하고 각 기구의 특수성에 부합되는 업무를 분담하는 형태로 보다 효율적인 평화교육 거버넌스를 운영할 수 있을 것이다. 또한 현재 제대로 작동하고 있지 못한 중앙-지방 간의 연계 역시 통일·평화교육센터라는 단일화된 창구를 통해 그 기초가 형성될

수 있다면 분권화를 유지하면서도 상호의사소통이 보다 원활해질 것이다.

(2) 각 단위들에 대한 예산 등 자원의 지원

앞서 실태조사와 평가에서도 지적되었듯이 현재 공공사회교육 차원에서 자율적이고 자발적인 평화교육 거버넌스는 지역통일교육센터와 통일시대 시민교실 등과 같은 지역 차원의 프로그램을 통해 성장하고 있다. 그리고 지역 차원에서의 평화교육 거버넌스가 갖고 있는 중요한 한 가지 구조적 문제점은 재정문제라고 할 수 있다. 메타거버넌스는 전통적인 방식대로 위계적이고 직접적으로 개입하기보다는 자율적이고 독립적인 거버넌스 단위들에 대한 재정적 지원을 통하여 간접적인 조정과 규제기능을 수행할 수 있을 것이다. 예를 들어 위에 언급한 바와 같은 통일·평화교육센터는 전국의 중앙·지방 차원에서의 자율적인 평화교육 거버넌스 단위들의 재정지원을 중·장기적으로 관리하는 것을 주요 업무로 설정할 수 있다.

(3) 각 단위들이 전체적 목적을 의식하고, 추진할 수 있도록 정보와 지식을 제공

위에서 지적하였듯이 현재 공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스의 가장 근본적이고 구조적인 한계는 평화 및 평화교육 이슈의 부진과 담론 형성의 미흡함이다. 서구유럽과 미국의 68운동 사례가 보여주듯이 평화에 대한 광범위한 시민의식의 성장은 전사회적인 정치적·사회적·문화적 담론화 과정을 거쳐서 비로소 가능해진다. 그리고 지식인집단 및 국지적 사회운동에서 파편적으로 형성되는 담론이 전 사회적으로 파급됨으로써 공통의 거시적인 평화담론이 가능해진다. 한국의 평화담론은 현재까지 폐쇄적인 안보담론의 주도에 밀려 극히 국지적으로, 그리고 대안적인 방안으로 일부의 사회운동단체들에 의해서만 공유되고 있을 뿐이다. 따라서 현재 시행되고 있는 개별적인 평화교육은 극히 부차적인 하위주제로만 운영되고 있거나 거시적인 목표와 기본적 세계관에서 상호 대립되어 있는 경우도 있다. 메타거버넌스는 이렇게 주변부적인 평화이슈를 담론화하고 그 안에서 공통의 동의를 찾아내는 작업을 주도해야 할 것이다. 이 과정에서 남북관계, 국제관계, 북핵문제, 안보문제, 사회적 폭력 문제 등 다양한 차원에서의 폭력

에 대한 정보와 인식을 확산하는 것이 중요하다.

(4) 각 이슈 영역 간 집합적 피드백 구축, 기능적 연계와 물적 상호의존을 위한 학습과정 강화

통일 이슈와 평화 이슈는 현재 그 밀접한 상호관계에도 불구하고 반공 및 안보이슈에 압도되거나 정치노선 간의 대립 때문에 활발히 논의·토론되고 있지 못하다. 이러한 현상은 평화이슈에서뿐 아니라 통일이슈에 있어서도 역시 한국사회에 아직 합의와 동의가 존재하지 않고 있음을 반영한다. 통일·평화교육센터는 각 이슈 영역 간의 집합적 피드백을 구축하고 학습과정을 강화할 수 있을 것이다. 예를 들어서 현재 공무원교육원에서는 평화교육이 거의 다루어지고 있지 않거나 통일교육의 하위주제로 부차적으로 다루어지고 있다. 이러한 부분은 평화교육을 강화하고 통일교육과 유기적 관계 속에서 프로그램화함으로써 보완되어야 할 것이다.

(5) 각 단위들의 다양한 목적, 다양한 시공차원, 다양한 행위들의 일관성 부여 기능

거버넌스의 특징과 장점은 그 자율성과 개방성에 있다. 그러나 거버넌스의 자율성과 개방성이 증대하면 할수록 이러한 거버넌스 단위들 간의 연계와 의사소통구조의 형성을 통하여 다양한 목적과 다양한 주체들간의 일관성을 형성하는 것이 보다 더 중요해진다. 메타거버넌스는 담론의 형성과 연계구조의 제도화, 그리고 재정지원 등의 간접적 개입을 통하여 개별 단위들의 다양성에 일정한 질서를 부여할 수 있다. 통일·평화교육센터의 주관하에 개최되는 정기적인 토론회와 세미나는 이러한 연계와 의사소통구조의 형성에 기여할 수 있는 구체적인 방안이다.

(6) 거버넌스 파트너들에 대한 규제기능

메타거버넌스는 거버넌스 파트너들에 대한 규제기능을 갖는다. 그러나 이 규제는 전통적인 국가의 위계적이고 직접적인 규제의 성격보다는 간접적인 개입의 형태로 이루어진다. 메타거버넌스를 통한 간접적 규제는 예를 들어 통일·평화교육센터에서 중·장기적인 재정지원프로그램을 구성하고

그 프로그램에 지원·참여하는 단위조직들의 활동목적, 활동방식, 활동성과 등을 평가·규제하는 방식을 통해 이루어질 수 있다. 프로그램참여 조직들은 장기적인 활동을 위하여 중·장기적으로 통합되어야 하지만 정기적인 재정 지원프로그램의 검토를 통하여 항상적으로 관리될 필요가 있다.

(7) 각 정책 단위들을 묶는 대화의 중심 기능

메타 거버넌스는 개별적으로 움직이는 단위들간의 의사소통구조를 제도화하고 효과적으로 운영할 수 있다. 평화교육거버넌스의 주요 활동 주체들간의 의사소통구조를 제도화하기 위하여 각 기구들의 파견대표자들이 참석하는 연석회의 및 공동의 세미나 등을 정기적으로 조직하는 것이 한 방안이다. 이 정기 세미나에서는 각 기구들이 독자적인 프로그램을 수행하는 과정에서 발생하는 내용적·제도적·물질적 문제점들이 토론되고 문제의식을 공유하며 공동의 해결방안이 모색될 수 있다. 더 나아가 평화교육이슈의 담론화를 위해서는 특히 초기 단계에 이러한 대화창구의 형성이 중요한 역할을 수행할 것이다.

(8) 정보취합 및 조정기능

평화교육에 관련해서 각 개별 기구들은 독자적이고 개별적으로 정보를 취득하고 조정해야 하는 상황이다. 이러한 구조 속에서 개별 단위들은 재정적·인적 한계로 인하여 전문성이 떨어지게 되며 전체 평화교육 거버넌스 차원에서는 업무가 중복되고 비효율적으로 재정이 낭비되는 문제점들이 발생한다. 메타거버넌스는 평화교육의 전반적인 발전을 위하여 정보취합과 조정기능을 담당하며 효율적으로 정보를 전달하고 조정함으로써 개별 단위의 전문성을 제고하는 동시에 재정을 절감할 수 있다. 예를 들어 통일·평화교육센터는 도서관 및 정보센터를 운영함으로써 평화교육에 관련한 모든 정보와 자료들을 취합하고 대여하거나 제공하는 기능을 수행할 수 있다. 정보센터는 또한 개별 단위들에서 수행되는 프로그램의 자료들을 수집·관리함으로써 평화교육 문헌기록보관소 기능을 수행할 수 있을 것이다.

다. 좁은 세상 네트워크 형성

평화교육 거버넌스 실태 평가에서 나타났듯이 현재 공공사회교육 차원에서 평화교육의 취약점은 국가 기능의 미약함과 함께 현존하는 지역 평화교육 주체들 간의 낮은 네트워크 단계를 지적할 수 있다. 따라서 네트워크 형성을 통하여 이미 형성단계에 있는 평화교육 거버넌스의 발전을 가속화하는 것이 활성화방안의 세 번째 핵심적인 의제가 될 것이다. 그렇다면 어떠한 네트워크 유형이 현존하는 지역 평화교육 단위들의 자율성과 효율성을 유지하는 가운데 상호 의사소통기제를 강화하고 일정 정도의 질서를 창출하는 데 유리한 모델이 될 것인가?

전통적인 네트워크 유형론은 네트워크의 집중도에 따라 질서 체계를 갖춘 결집형과 그 반대로 완전한 무질서를 의미하는 무작위 네트워크의 두 가지 극단적인 유형을 나누었다. 그러나 최근의 네트워크 연구는 그 두 가지 극단적인 이념형 사이에 많은, 그리고 보다 현실적인 중간 단계의 네트워크 유형이 존재하고 있음에 주목하고 있다.

이러한 논의를 대표하고 있는 ‘좁은 세상’네트워크는 클러스터라는 네트워크의 속성을 통하여 네트워크의 성격과 작동을 설명한다. 이에 따르면 의견상 고도로 복잡하고 무질서하게 보이는 네트워크라도 클러스터라는 네트워크의 속성, 즉 허브라고 불리는 핵심 행위자를 중심으로 하여 연결망이 집중되며 이렇게 클러스터화된 집단들을 중심으로 네트워크가 작동됨으로써 완전한 무질서 상태를 의미하는 무작위 네트워크와는 다른 내적 질서를 형성한다는 것이다. 동시에 이러한 연결점 내지는 허브를 통하여 네트워크 내의 노드 간 거리는 생각 이상으로 축소된다. ‘좁은 세상 네트워크’에서는 지역적 집단화가 유지되면서 동시에 몇 개의 새롭게 형성된 링크를 통하여 시스템 차원에서의 노드들 사이의 관계는 가까워지는 현상이 나타난다. 새롭게 만들어진 링크는 클러스터들 사이의 연계를 가능하게 하는 약한 고리를 형성한다. 이 약한 고리는 친밀한 집단, 즉 ‘강한 고리’에 비교하여 연계성이 낮지만 때로는 오히려 중요한 정보 유통이 이루어지는 공간이 되기도 하는데 왜냐하면 이 약한 고리를 통하여 지역적 집단이 상호 연결되어 있기 때문이다.

위와 같은 ‘좁은 세상 네트워크’ 모델은 현재 형성 단계에 있는 지역 차원

의 평화교육 거버넌스의 발전에 있어서 상당히 시사적인 모델이다. 전술하였던 바와 같이 지역의 공공사회교육 차원에서의 평화교육은 개별 단위 내에서는 상당한 정도의 자율성과 참여성 및 효율성 등을 보여주고 있다. 타 지역이나 중앙과의 네트워크는 약하지만 이들 지역 단위 기구들 간의 네트워크 역시 상당히 긍정적인 수준으로 평가되었다. 이러한 현 상태는 다른 네트워크 유형보다 ‘좁은 세상 네트워크’가 발전할 수 있는 토양이라고 볼 수 있다. 즉, 지역적 집단화가 관찰되는 것이다.

관건은, 지역 내 네트워크가 어느 정도 형성되어 있는 현재, 그 지역적 집단을 연결해 주는 링크의 형성을 통하여 네트워크 내의 노드 간의 거리를 어떻게 압축시킬 것인가라는 문제이다. 새롭게 형성된 링크는 클러스터들 간의 연계를 가능하게 만드는 약한 고리가 됨으로써 일정한 질서와 관계를 만들어낼 것이다. 그리고 오히려 정보 유통에는 ‘강한 고리’보다 더 유리한 조건을 형성해 낼 것이다.

위와 같은 링크의 형성은 메타거버넌스의 기능을 통해 유도되어야 할 것이다. 예를 들어 통일·평화교육센터 산하에 지역 내 네트워크 간을 묶어주는 협의회를 설치하여 지역 간 협조와 의사소통기제를 창출해낼 수 있다. 메타거버넌스는 이 링크에 직접적이고 위계적으로 개입하지는 않지만 지역 집단 간의 의사소통을 지원하고 필요한 부분에서 재정지원을 하거나 전국 단위 협의회의 활동을 정기적으로 평가함으로써 간접적으로 개입한다.

이런 측면에서도 역시 독일연방정치교육센터의 운영방식은 상당히 시사적인 측면을 갖는다. 독일연방정치교육센터는 메타거버넌스적 성격을 보유하고 있는 동시에 전형적인 네트워크 거버넌스의 성격을 보여준다. 정치교육센터는 “국가, 정치, 교육기관, 대중매체 사이의 매개체”로서 “시민사회의 모든 힘을 바탕으로” 일하는 기구로 규정된다. 정치교육센터는 주 단위의 정치교육센터를 비롯하여 약 300 여개의 교육기관, 장학재단, NGO등 독일의 정치교육 영역에서 활동하는 다양한 기구들과 항상적인 파트너십을 갖고 있다. 이 기구들은 정치교육연방기구의 규약³조에 의거하여 자격이 인정된 조직들이며 높은 자율성을 갖고 활동하는 동시에 밀접한 조직적 연관하에서 재정적 지원을 받는다. 정치교육연방기구의 재정지원은 정치 성인교육의 세미나와 컨퍼런스 지원에 초점을 맞추고 있으며 지원 프로젝트가 정치교육연방기구의 재정지원을 받기 위해서는 성인교육지침에 상응해야

한다. 그 외에도 연방 단위의 정치교육재단을 비롯한 교육기관들과 단기적인 협력관계를 맺기도 한다.

독일연방 정치교육센터는 이들 기구들에 대한 재정지원을 통하여 간접적으로 활동을 조정·개입하고 있는데 이들 기구들이 재정지원을 받기 위해서는 해당 프로젝트가 다음과 같은 조건을 충족해야 한다.

① 프로그램의 주제는 독일연방 차원의 이해에 상응해야 하며 지역 차원을 넘어서야 한다.

② 프로그램의 진행은 정치적 성인교육의 교육학적 원칙에 상응해야 한다. 이러한 교육학적 원칙은 내용적이고 정치적으로 대립적인 입장들이 균형 있게 대변되어야 한다는 점도 포함한다.

③ 의사소통세미나에서는 연습주제가 정치교육의 영역에서 도출되어야 한다.

④ 또한 정치교육은 기본적으로 국내에서 수행되어야 한다. 국내지역과 동일하게 인정되는 곳은 유럽연합의 기관이 주재하고 있는 지역, 그리고 예외적으로 국경지역의 세미나지역이 있다.

⑤ 교육프로그램은 보편적으로 모두에게 개방되어야 한다.

⑥ 교육프로그램의 참여자들은 획득한 지식과 인식을 지속적으로 확산할 자세가 되어있어야 한다.

위와 같은 재정지원의 전제들은 네트워크 주체들 간의 커뮤니케이션을 중재·조절하며 거시적인 방향성을 제시하는 데 역점을 두는 메타거버넌스의 성격과 강하게 연관된다.

또한 독일연방 정치교육센터는 네트워크 내의 균등함과 민주주의적 원칙의 유지를 위하여 재정지원이 한 곳으로 집중되는 것을 방지하고 있다. 재정지원의 균형 유지는 동시에 재정지원이 악용되는 것을 방지하고 철저히 관리한다는 의미도 갖는다. 예를 들어 재정지원을 받지 못하는 경우는 기업(betriebsrat) 또는 노조(personalrat)의 일원으로 프로그램에 참여하는 경우이다. 이 외에도 다음과 같은 그룹은 재정지원을 받을 수 있는 참여자들과는 다르게 통보받아야 하는데 다양한 그룹이 참여하는 행사의 경우 재정지원을 위해 필수적인 최소 10인의 참여자규모를 확인할 수 있어야 하기 때문이다.

① 재정지원을 받을 수 있는 참여기간의 절반 이하만 참여한 참여자의

경우

② 일 년 안에 두 번 이상 교육기관이 제공하는 프로그램에 참여한 사람

③ 10인 이하 참여자 규모 또는 80인 이상 참여자 규모의 교육프로그램.
근거가 있는 경우에는 예외로 처리될 수 있다.

④ 학교수업 중, 학생들을 대상으로 하는 행사

⑤ 다른 공공 기관에서 재정지원을 받는 경우, 그리고 사업장법 37조 6항 또는 연방법(Bundespersonalvertretungsgesetz) 46조 등에 근거한 회의, 캠페인 또는 직업교육 등의 행사는 재정지원에서 제외된다.

⑥ 참여자의 결정권이 정치활동의 목적으로 내려진 결정에 의해 해제된 경우 역시 제외된다.

위와 같은 독일 사례가 보여주듯이 네트워크 거버넌스는 간접적이고 중재적으로 기능하는 국가기능을 통하여 자발적으로 형성된 네트워크를 어떻게 효과적으로 연결·중재하며 재정지원의 분배와 조정을 통하여 어떻게 운영하는가에 그 초점이 놓여 있다. 이 문제는 무엇보다도 네트워크 상의 민주성의 문제와 관련되어 있다. 즉, 네트워크 상의 연계성을 높이기 위하여 링크를 형성하는 과정에서 주의해야 할 점은 이를 통해 예기치 않은 민주성의 저해가 발생할 수 있다는 점이다.

링크는 무작위적 네트워크에 가까운 네트워크 상의 질서를 형성하고 네트워크 간의 연계성을 높인다는 측면에서 중요한 기능을 수행한다. 따라서 링크가 어느 정도 형성되어 있는가는 네트워크의 성격을 규정짓는 중요한 요소라고 할 수 있다. 일반적으로는 그러나 다수의 링크가 형성되어 있는 경우보다는 링크의 수가 빈약한 노드가 많이 존재한다. 이러한 속성은 흔히 ‘척도 없는 네트워크’라고 불리워지는데 이는 링크의 수가 노드의 규모나 척도와 상관없이 나타날 수 있음을 의미한다. 이렇듯 링크를 통해 다른 지역적 집단과 연결되어 있는 정도가 불균등하게 나타남으로써 소수의 허브들이 전체 시스템을 압도한다는 측면에서 ‘척도 없는 네트워크’는 무작위 네트워크에 비하여 ‘비민주적’이라고 평가받는다.

이러한 네트워크 상의 불균등 문제는 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 형성에 있어서 중요한 문제이다. 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 위에서도 언급했듯이 극히 비체계적이며 광범위한 성격을 갖고 있으며 따라서 네트워크 상의 불균등은 더욱 더 전체 시스템의 비민주주의적인 성격을

초래할 수 있다. 또한 다양한 행위자들이 다양한 차원에서 동적 메커니즘에 근거한 네트워크를 이루는 네트워크 거버넌스의 성격 상 거버넌스의 민주적 속성이 실제로 발현되기 위해서는 네트워크의 구체적인 구조가 중요하다.

네트워크 상의 균등한 링크의 형성, 그리고 이를 통한 거버넌스의 민주적 성격의 발전 역시 메타 거버넌스의 과제라고 할 수 있다. 메타거버넌스는 재정지원과 제도적 틀의 정비, 그리고 활동의 조정과 연계를 통하여 링크의 자발적 형성과정에 간접적으로 개입할 수 있을 것이다.

예를 들어 다음과 같은 제도적 장치의 정비가 필요하다

① 통일·평화교육센터는 전체 지역의 평화교육 네트워크를 아우르는 지역협의회를 운영한다.

② 통일·평화교육센터의 재정지원프로그램에 있어서 다른 단체나 프로그램의 지원대상이 되는 조직이나 프로그램의 경우 재정지원 대상에서 제외한다. 이를 통해 소수의 허브들이 시스템을 압도하는 비민주적인 현상이 발생하는 것을 방지할 수 있다.

③ 통일·평화교육센터는 지역 간 균형 있는 평화교육 네트워크를 형성하기 위하여 지역 간 균형 개발을 주도해야 할 것이다. 균형 발전을 위해서 예를 들어 평화교육 프로그램의 신설이나 중·단기적 재정지원 등의 방안이 시행될 수 있을 것이다.

단, 균형개발이 재정의 낭비나 내용적 비효율을 야기하는 것을 막기 위하여 모든 지원프로그램은 장기적으로, 신중하게 진행되며 철저한 검증시스템의 구축을 동반해야 한다.

3. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안

다음으로는 위에 제시된 세 가지 거시적인 방향성 하에서 어떻게 구체적으로 공공사회교육 영역에서의 평화교육 거버넌스가 활성화될 수 있는가를 여섯 가지 지표에 근거하여 고찰하고자 한다. 아래의 여섯 가지 지표는 1장에서 소개되었던 바와 같이 전년도 평화교육 거버넌스의 평가기준으로 설정되었던 지표들이다.

가. 자율성 활성화 방안

자율성은 관련 기관이 평화교육 거버넌스의 실행에 있어서 상급기관으로부터 얼마나 자율성을 보장받는가, 그리고 평화교육에 요구되는 재정지원을 받는가 라는 두 가지 문제를 중심으로 평가된다. 현재 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 자율성은 여섯 가지 지표 중, 가장 낮은 수준의 평가(하)를 받았다. 특히 정부교육기관과 지방자치단체들의 자율성은 언급했듯이 전반적으로 극히 낮은 수준에 머물러 있으며 예외적으로 지역통일교육센터와 통일시대 시민교실만이 교육사업의 결정과 운영에 있어서 자율성을 보장받고 있을 뿐이다. 따라서 자율성의 활성화는 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 활성화를 위하여 핵심적인 사안이라고 할 수 있다.

자율성 확보에 있어서 가정 모범적인 사례라고 할 수 있는 지역통일교육센터는 2006년 현재 9개 지역에서 운영되고 있는 조직으로서 통일교육의 지역화를 주도하고 있다. 지역통일교육센터는 매년 시행되는 통일교육심의위원회의 심의에 따라서 선정되며 2006년 선정되었던 총 8개의 지역통일교육센터에는 한림대 국제문제연구소를 비롯한 대학의 연구소가 6개 포함되어 있다.

이들 지역통일교육센터의 상대적으로 높은 자율성은 일차적으로 통일교육원과의 수평적 관계를 통하여 확보된다고 볼 수 있다. 즉, 지역통일교육센터와 통일교육원과의 관계는 조직적인 위계질서를 갖고 있다기보다는 기능적으로 연계되어 있을 뿐이다. 지역통일교육센터는 통일교육원에 하부조직으로 소속되어 있는 것이 아니라 통일부의 위임을 받아 통일교육을 대행한다. 그리고 지역통일교육센터는 지역 단위의 단체들을 통일교육의 수행주체로 활동할 수 있도록 함으로써 수평적이고 거버넌스적인 활동방식을 실천하고 있다. 지역통일교육센터의 높은 자율성은 또한 교육프로그램의 구성과 실행에 있어서 자율성을 보장받는 데 기인한다.

이러한 사례를 볼 때 지역통일교육센터가 갖고 있는 조직방식과 활동방식을 정부교육기관과 지방자치단체의 평화교육에서도 적용할 수 있는지 검토할 필요가 있다.

① 중앙정부로부터의 통제의 완화: 자율성의 정도가 상당히 낮은 정부교육기관과 지방자치단체의 경우 중앙정부로부터의 직접적인 통제를 완화하

고 보다 수평적인 관계 속에서 평화교육의 구성과 조직·운영에 있어 자율성을 부여해야 할 것이다. 중앙정부의 기능은 직접적인 통제보다는 간접적인 조정과 연계의 기능으로 한정될 필요가 있다.

② 입법부 등 제 3의 기구를 통한 통제기능의 위임: 이에 따라 발생할 수 있는 효과적인 통제의 문제는 독일의 정치교육센터의 사례와 같이 입법부에서 구성되는 위원회나 학술자문회의 등, 제3의 기구를 통하여 해소될 수 있을 것이다. 입법부나 학계와의 유기적인 연계를 통한 평화교육 주체의 통제는 위계질서를 약화시키고 자율성을 강화하는 데 일조하면서도 평화교육 거버넌스의 민주주의적 성격을 강화하는 데 기여할 것이다.

③ 재정지원의 강화: 그리고 자율성의 강화에 있어서 재정적인 지원은 직접적인 부정적 영향을 미치고 있다고 보기 힘들다. 지역통일교육센터는 2006년의 경우 정부로부터 총 3억 2천만원의 예산, 즉 각 조직별로는 약 3천-4천만원의 교육지원금을 받고 있으나 이러한 재정지원이 지역통일교육센터의 자율성을 침해하는 것은 아니다. 오히려 메타거버넌스의 기능은 재정적 지원을 통하여 자발적이고 수평적으로 기능하는 수행주체들의 안정적인 활동을 보장하는 데 있다고 할 수 있다.

나. 참여성 활성화 방안

참여성은 평화교육 수행자의 참여와 교육프로그램에 대한 시민의 참여라는 두 가지 요인에 근거하여 분석되었다. 참여성지표에 관련하여 공공사회교육 평화교육 거버넌스는 가장 높은 평가(상)를 받았다. 정부교육기관은 집단적 의사결정에서의 높은 참여도를 보여주었으며 지역통일교육센터와 통일시대 시민교실의 경우에도 비교적 높은 참여성을 보여주었다고 평가되었다. 따라서 참여성에 있어서는 기존의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 실천 요소를 분석하고 그 요소를 장기적으로 강화·유지하는 데 초점을 두고자 한다.

가장 대표적으로 높은 참여도를 보여주었던 통일교육센터의 경우, 다양하고 개별적인 시민층의 수요에 구체적으로 적용한 프로그램을 통하여 지역사회에 효과적으로 뿌리내리고 있다고 보인다. 부산지역통일교육센터의 경우 초·중등교사를 대상으로 하는 직무연수교육, 학생, 통일교육전문가, 교

사 등 다양한 시민층을 대상으로 분화된 시민통일강좌 등을 진행하였으며 이 프로그램들은 상당히 성공적으로 운영되었다. 그러한 성공적 경험을 기반으로 부산지역통일교육센터는 모래축제, 합창대회, 퀴즈대회, 글짓기대회, 북한음식만들기 등의 다양한 프로그램들의 개발을 통하여 지역 주민들의 적극적인 참여를 성공적으로 유도하고자 하고 있다. 또 다른 한 가지 요소는 지역사회의 다양한 인프라를 적극적으로 활용함으로써 지역사회를 네트워킹하는 동시에 자발적인 참여를 유도하였던 점이라고 보인다. 예를 들어 부산지역통일교육센터의 학교 순회통일교육에는 지역대학의 학자들이 강사진으로 적극적으로 참여하기도 하였다.

위와 같은 사례, 그리고 독일 정치교육센터의 사례를 볼 때 참여성 증진은 다음과 같은 요소들을 통하여 이루어질 수 있다.

① 수요에 부응하는 구체적인 프로그램의 개발: 구체적인 사회집단의 구체적인 수요와 기대에 부응하는 프로그램의 개발이 참여성을 증진하는 중요한 첫 번째 요소라고 할 수 있다. 연령별, 집단별, 성별, 계층별로 섬세하게 분화된 프로그램의 개발을 통해 참여성을 증진할 수 있다. 몇 가지 사례를 들면:

- 어린이집단 대상 평화교육: 만화 발행, 아동극, 어린이 현장학습 등
- 청소년집단 대상 평화교육: 토론 경시대회, 모의 유엔, 학교 간 자매결연, 청소년축제 등

② 수요의 창출: 구체적인 사회집단의 평화교육 수요에 대한 측정은 그러나 현존하고 있는 수요에 대한 부응이라는 측면도 있겠지만 특히 평화교육의 수준과 범위가 지극히 한정되어 있는 현재, 적극적이고 공세적으로 평화교육의 수요를 창출한다는 측면도 중요하다. 즉, 학생, 교사, 공무원, 등 평화교육 참여 기회가 상대적으로 높은 사회집단 뿐 아니라 노인, 가정주부, 어린이 등, 평화교육 참여기회를 상대적으로 갖고 있지 않은 사회집단을 대상으로 적극적인 프로그램을 개발하는 것이 요구된다.

③ 지역사회의 인프라 활용: 또한 지역 사회에 존재하는 다양한 인프라를 활용하는 것 역시 지역사회의 기존 네트워크를 통하여 참여성을 증진하는 방안이라고 하겠다. 대표적으로는 대학, 교회, 문화센터 등, 지역사회의 다른 조직과의 연계가 검토될 필요가 있다.

다. 전문성 활성화 방안

전문성은 수행 기관 및 단체의 전문적인 교육능력과 전문성의 여부를 주요 지표로 삼아 평가되었다. 전문성의 측면에서 공공사회교육은 중간적인 평가(중)를 받았다. 이는 특히 지방 차원의 교육수행기관이 전문성 측면에서 상당히 낮은 평가를 받았던 데 기인한다. 반면 통일교육원을 비롯한 정부 기관의 수행기관은 전문인력을 보유하고 있으며 전문성을 갖춘 교재를 제공하고 프로그램을 조성한다는 측면에서 비교적 높은 수준의 전문성을 보유하고 있는 것으로 평가되었다.

따라서 전문성 활성화 방안은 무엇보다도 지방 차원의 평화교육 수행주체의 전문성 확보에 초점을 두어야 할 것이다. 전문성의 확보는 언급했던 바와 같이 전문인력, 전문적 교재, 그리고 전문적 프로그램이라는 세 가지 요소를 통하여 이루어질 수 있다. 전반적으로 통일교육을 실시하는 교육주체의 강화가 추진되어야 한다. 여기에는 무엇보다도 평화교육의 주체라고도 할 수 있는 교사, 평화교육전문가, 평화교육담당 공무원 등, 전문가를 대상으로 하는 평화교육프로그램의 활성화가 중요하다고 볼 수 있다.

① 통일교육원의 전문가 양성 기능 강화: 평화교육 전문인력을 지방의 평화교육 주체기관에서까지 확보하기 위해서는 평화교육 전문가의 양성이 장기적으로 추진되어야 한다. 현재 통일교육원은 통일교육 전문가 양성을 전담하고 있는 기구이다. 그러나 위와 같은 낮은 평가와 현실적인 문제들을 고찰해 볼 때 통일교육원의 전문가 양성 기능은 현재보다 훨씬 강화될 필요가 있다.

② 공무원교육원의 평화교육 강화: 이와 더불어 전반적으로 공무원교육원의 평화교육 담당자를 확충할 필요가 있다. 공무원에 대한 통일 및 평화교육을 담당하고 있는 공무원교육원의 교과 구성을 볼 때 평화교육의 위상은 극히 낮아서 한 교육과정 내의 한 교과과목 정도만이 할당되고 있다. 공무원교육원에서의 평화교육 강화를 통하여 지방 차원에서 활동하는 평화교육 수행주체에 대한 교육을 강화해야 한다.

③ 중앙에서의 교재의 개발: 통일교육원과 공무원교육원의 활동은 지난 평가에 의거하여 볼 때 상당히 한정적인 것으로 보인다. 전체적인 평화교육의 전문화를 위해서 통일교육원이나 공무원교육원은 평화교육을 위한 다양

한 교재를 개발하여 지방 차원의 평화교육을 지원할 필요가 있다. 이러한 기능은 지원과 연계 및 조정이라는 데 중점을 두는 메타거버넌스로서의 국가 역할에 상응한다.

④ 중앙에서의 전문적 프로그램의 개발: 전문적인 교재가 부족한 문제점과 마찬가지로 평화교육의 전문적인 프로그램의 부실이라는 문제는 통일교육원과 공무원교육원을 비롯한 중심적 기구들이 메타거버넌스로서의 제 기능을 수행하고 있지 못함을 반영한다고 보인다. 지방 차원의 평화교육 주체들 역시 자체적인 전문 프로그램을 개발할 필요가 있지만 통일교육원과 공무원교육원이 전문적인 프로그램을 개발하여 지역 차원의 교육주체들을 지원하는 것이 동시 병행적으로 이루어질 때 보다 효율적이고 저비용으로 수행될 수 있을 것이다. 독일의 정치교육센터는 예를 들어 다양한 주제와 영역을 대상으로 하는 수백 종의 단행본 및 잡지와 프로그램을 개발하여 전국의 교육주체들에게 제공하고 있다.

라. 네트워크 활성화 방안

네트워크라는 평가항목은 전반적으로 중간적인 수준(중)으로 평가되었다. 네트워크의 취약성은 특히 중앙과 지방 차원에서 관찰되는데 공식적으로는 중앙의 정부교육기관과 지방 차원의 지방자치단체들간에 통일교육심의위원회나 실무위원회라는 조직적 연계가 있지만 이 조직들은 실질적인 네트워킹에 기여하고 있다고 보기 힘들다.

그럼에도 불구하고 네트워크 평가항목에서 중간 점수로 평가되었던 것은 지역 차원에서의 네트워크가 어느 정도 작동하기 때문으로 보인다. 즉, 개별 지역 차원에서는 지역통일교육센터나 통일시대 시민교실 등이 지역 내 기관과 단체들과 네트워크를 형성하고 있으며 이러한 네트워크는 향후 발전 가능성 역시 보유하고 있다고 평가되었다. 예를 들어 부산지역통일교육센터는 새터민 교육 프로그램의 일환으로서 동부산대학의 동아리들과 부산 시내의 35명의 새터민 학생들과 결연을 맺어 멘토링을 운영하고 있다. 또한 부산지역통일센터는 2005년에 해운대구청과 협약을 맺어 통일교육위원 부산시협의회가 동 단위에서 통일교육을 수행할 수 있는 여건을 조성하기도 하였다. 마찬가지로 부산지역통일센터는 2006년도에 민주평화통일 부산지

역 자문회의와 협약을 맺기도 했다. 즉, 지역 차원에서는 비교적 활발히 자발적인 네트워킹이 실천되고 있으나 중앙-지방 차원의 네트워크 형성은 미진한 것이다.

이러한 현황은 전반적인 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 문제점을 다시 한 번 보여준다. 즉, 현재의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 문제점은 중앙과 지방간의 이원적이며 상호 분리된 체계의 문제라고 할 수 있다. 즉, 중앙은 전문성 측면에서 비교적 높은 수준을 보여주고 있는 반면 지방은 자율성과 참여성의 측면에서 비교적 높은 수준을 보여주고 있는 것이다. 이렇게 중앙과 지방이 상이한 문제점을 갖으며 상호 보조하고 있지 못하다는 것은 중앙과 지방간의 네트워크가 원활히 작동하지 못하는 데 기인한다. 이러한 측면에서 다음과 같은 활성화 방안이 제시될 수 있다.

① 중앙-지방 네트워크 기구의 강화: 현존하고 있으나 제 기능을 발휘하고 있지 못한 통일교육심의위원회나 실무위원회를 활성화시키거나 그에 비견하는 네트워킹 제도를 정착시키는 것이 필요하다. 그리고 이 기구들이 실질적인 기능을 수행하기 위해서는 지방 차원의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 실제적 수요와 요구에 부응하는 지원을 제공할 수 있어야 한다. 이는 위에 언급한 바와 같은 직접적인 재정적 지원, 그리고 전문인력, 전문교재 및 전문프로그램을 통한 간접적 지원을 포괄한다. 즉, 통일교육심의위원회나 실무위원회는 위와 같은 직·간접적인 지원기능을 수행할 자체적인 자원 또는 관리능력을 보유할 필요가 있다.

② 지역 차원의 네트워크 허브 발굴: 지역 차원에서의 네트워크가 비교적 활발히 작동하고 있음에도 불구하고 이 기구들이 제 기능을 발휘하고 있지 못하다는 것은 중앙의 연계 기구들이 실제적인 지역 네트워크와 연계되어 있지 못함을 의미한다. 지역차원에서의 공공사회교육 평화교육 거버넌스 간의 네트워크 속에서 허브를 발굴함으로써 그 허브를 중심으로 지역 차원의 네트워크와 중앙과를 연결하는 것이 필요하다. 이는 중앙-지역 간 네트워크의 활성화에 중요한 활력을 제공할 것이다.

③ 지역 네트워크의 효과적 관리: 지역 네트워크의 허브 발굴은 동시에 메타거버넌스 기능 강화를 위하여 중요한 요소이다. 중앙은 지역 네트워크의 허브를 관리함으로써 보다 효율적으로 지역 네트워크 전체를 관리할 수 있으며 네트워크와 네트워크 간의 연계를 원활히 수행할 수 있다. 언급했던

바와 같이 거버넌스의 자율성과 개방성이 증대하면 할수록 거버넌스 간의 연계와 의사소통구조를 통하여 다양한 목적과 다양한 주체들간의 일관성을 형성하는 것이 보다 더 중요해진다. 연계와 의사소통구조를 통하여 일관된 담론을 형성하고 연계구조를 제도화함으로써 메타거버넌스는 분산된 지역 평화교육 주체들의 다양성에 일정한 질서를 부여할 수 있다. 이는 중앙과 지역 차원에서의 네트워크에 대한 보다 효율적인 관리·연계의 측면에서뿐 아니라 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 거시적이고 장기적인 지향성의 확보라는 측면에서도 중요하다.

마. 분권화 활성화 방안

분권화는 탈중앙집권화 정도와 지방분권화 정도를 주요 지표로 평가되었다. 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 분권화는 중간적인 수준(중)으로 평가되었다. 분권화는 그러나 탈중앙집권화와 지방분권화 라는 두 가지 요소로 세분해서 고찰할 경우 보다 복합적인 양상을 보인다. 즉, 정책결정과정의 분권화 및 주변의 의사소통구조 등, 탈중앙집권화의 면에서 보면 분권화는 상당히 미흡한 수준으로 평가되었다. 그러나 지방분권화의 관점에서는 분권화는 비교적 긍정적으로 평가되었음을 본다. 특히 지역통일교육센터가 갖고 있는 지역적 차원에서의 자율성을 고려해 볼 때 지방분권성은 비교적 높은 수준으로 달성되어 있다고도 볼 수 있다.

평화교육 거버넌스의 정책결정과정은 통일교육원, 통일부 통일교육심의위원회, 공무원교육원 등 비교적 중앙에 집중하여 있다. 통일교육심의위원회는 통일교육정책을 심의·의결하는 최고결정기구이며 통일교육원은 통일교육의 실시와 학교통일교육 및 공공사회 통일교육의 지도·지원을 통해 정부의 통일교육정책을 집행하는 기관이다. 그 외에 공무원교육원이 평화교육을 실질적으로 수행하고 있다고 보기는 힘들지만 공무원교육체계의 결정과정을 독점하고 있다. 그리고 언급했다시피 지방 차원에서의 실질적인 평화교육을 담당하고 있는 주체들은 이 기관들의 정책결정과정에 직접적인 영향력을 행사하기 힘든 구조이다. 이는 중앙-지방간 네트워크의 미비, 지방 차원의 공공사회교육 평화교육 주체들의 전문성의 미비 등의 조건등을 통하여 보다 더 강화된다.

따라서 분권화의 활성화는 특히 탈중앙집권화를 강화하는 데 초점을 두고 진행되어야 할 것이다. 탈중앙집권화는 정책결정과정의 분권화와 주변의 의사소통구조 활성화를 통해 강화될 수 있다.

① 정책결정과정의 분권화: 평화교육에 관련한 정책결정과정을 중앙과 지방 차원으로 영역을 분리하여 분권화를 강화시킬 필요가 있다.

- 중앙의 정책결정권: 거시적인 평화교육 방향성의 제시, 재정자원의 균형있는 분배, 지역 차원의 네트워크 조정과 연계 등의 보다 거시적이고 국가적인 차원을 포괄.

- 지역의 정책결정권: 그에 비하여 구체적인 교육지침의 수립과 재정의 시행, 지역 차원의 평화교육 프로그램의 수행에 관련된 영역들은 지역차원의 하위 주체들에게 위임하는 것이 필요.

② 주변의 의사소통구조 활성화: 이러한 영역의 구분은 그러나 주변의 의사소통구조의 활성화와 더불어 진행되어야 실질적인 지역의 평화교육 주체들의 분권화로 이어질 것이다. 즉, 단순한 영역의 구분과 권리의 이양은 지역 차원에서의 의사소통구조의 활성화와 병행되지 않을 경우 지역 차원에서의 네트워크의 비민주적인 집중과 자원분배를 초래할 수 있다. 지역차원의 네트워크는 공식적·비공식적인 통로를 통하여 항상적으로 재정, 인력, 교육프로그램, 인프라 등에 관련한 주요한 정보를 공유하고 논의할 필요가 있다.

③ 메타 거버넌스 강화와 의사소통구조 활성화: 지역 차원의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 의사소통구조를 활성화는 다시금 지역 차원의 네트워크를 조정·연계하는 메타거버넌스의 기능을 강화함으로써 이루어질 수 있다. 즉, 중앙기구는 지역 차원에서의 네트워크 간 의사소통구조를 만들고 관리하며 간접적으로 재정과 이슈제공 등을 통하여 지원하는 역할을 수행해야 한다.

바. 효율성 활성화 방안

효율성은 투입되는 비용과 산출되는 결과물 간의 관계에 근거하여 평가된다. 효과와 효율성의 평가항목에서 정부의 네트워크 관리 효율성은 중간적인 수준(중)으로 평가되었다. 그러나 지역통일교육센터, 통일시대 시민교

실, 평생학습도시 등 지역 차원의 평화교육은 상당히 효율적인 것으로 평가되었다. 이 기구들은 모두 지역의 기관과 단체의 자율적인 협력으로 교육을 수행하고 있으며 지역 주민에 근접한 평화교육 프로그램을 수행함으로써 지역의 수요에 상당히 부응하고 있다. 즉, 지역 차원에서의 평화교육은 저비용으로 높은 효과를 낳는다는 것이다.

따라서 효율성 활성화는 지역 차원에서의 효율적인 운영구조를 장기적으로 유지하는 가운데 정부의 네트워크 관리 효율성을 강화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이는 여러 번 언급했다시피 중앙과 지방이라는 이원구조가 상호 연계와 협조 없이 분리되어 움직이며 그 가운데 중앙 차원의 메타거버넌스 기능이 상당히 취약하다는 공공사회교육 평화교육거버넌스의 두 가지 구조적인 문제점을 다시 한 번 보여준다.

정부의 네트워크 관리 효율성을 강화하기 위해서는 다음과 같은 방안이 수행될 필요가 있다.

① 통일교육원의 네트워크 관리기능 강화: 실질적인 평화교육을 전담하고 있는 기구는 통일교육원과 그와 협조적 관계를 갖고 있는 통일교육협의회 및 지역통일교육센터라고 할 수 있다. 그 외에 통일시대 시민교실은 민주통일평화자문회의 산하에 존재하고 있다. 이러한 중앙 기구의 네트워크 관리기능 강화는 언급했던 바와 같이 지방 차원의 공공사회교육 평화교육 거버넌스의 실제적 수요와 요구에 부응하는 지원을 제공할 수 있을 때 가능하다. 즉, 통일교육원은 지방 차원의 평화교육 거버넌스 주체에 대한 재정적·실무적 지원을 위한 자원 및 그에 대한 결정권을 보다 강화할 필요가 있다.

② 지역 네트워크 허브 발굴: 정부의 네트워크 관리 효율성을 강화하기 위해서는 언급했던 바와 같이 지역 네트워크의 허브를 발굴할 필요가 있다. 중앙은 모든 네트워크 성원을 동시에 다 접근할 필요가 없으며 허브를 중심으로 일괄적으로 네트워크를 관리하고 네트워크 간 연계 역시 허브를 통하여 수행해야 한다. 이로써 중앙이 지역 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해 투입해야 되는 비용을 최소화하면서도 효과를 최대화할 수 있다.

③ 의사소통구조의 제도화: 지역 네트워크의 효율적인 관리를 위해서는 네트워크 내적인 그리고 중앙과 지역 네트워크를 연결하는 의사소통구조를 제도화할 필요가 있다. 의사소통구조 속에는 연례회의, 실무회의 등의 공식적인 의사소통구조뿐만 아니라 지역 평화교육 거버넌스 주체들간의 사적·

공적 관계를 포괄하는 비공식적인 의사소통구조까지 포함된다. 특히 공식적인 의사소통구조의 제도화과정에서는 개최 시기와 조직형태 및 재정운영에 관련한 부분들을 적극적으로 주도·정착시키는 중앙의 기능이 극히 중요하다. 의사소통구조가 제도화되기까지의 과도기 동안은 특별 전담기구가 설치되어 네트워크 및 의사소통구조를 관리·조율할 필요가 있을 것이다.

IV. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안

비정부기구는 한반도 평화교육 거버넌스 체제의 구축과 그 실천에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있는 행위자이다. 평화교육을 수행하고 있는 비정부기구는 의제설정 및 프로그램 수행을 통해 평화교육 전반에 대한 문제제기와 여론을 형성하는 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 비정부기구는 평화교육 과정 및 운영 상 발생하는 문제점에 대한 적극적인 해결과 이 과정에서 국민의 자발적인 참여와 폭넓은 관심을 유도하는데 있어 주도적인 역할을 수행하고 있다.

평화교육을 수행하고 있는 비정부기구는 국내수준의 행위자, 남북관계 수준의 행위자, 그리고 국제적 수준의 행위자 등 다양한 차원에서 분류해 볼 수 있다. 이와 같은 다양한 비정부기구들에 의해 수행되고 있는 평화교육을 거버넌스 차원에서 활성화시키기 위해서는 우선적으로 평화교육을 실시하고 있는 비정부기구 간 거버넌스적 협력이 매우 절실히 요구되고 있다. 그러나 평화교육을 실시하고 있는 비정부기구들의 경우 법적·제도적 기반이 취약하고 평화교육 지원예산 및 재정 부족으로 평화교육 전문 교육기관으로서의 역할 수행이 원활하지 못해 거버넌스의 효율적 운영을 위한 제도적 기반이 미비한 실정이다.

평화교육이라는 공통의 가치와 목적을 실현하고자 노력하는 비정부기구의 연대체(‘통일교육협의회’, ‘한국평화여성네트워크’, ‘통일연대’ 등)가 산발적으로 존재하나, 대다수의 비정부기구간의 상호 유기적인 교육 협력체계가 미흡하여 평화교육 거버넌스를 활성화하기 위해서는 통합적인 평화교육 체계 구축이 절실한 상황이다. 이들 비정부기구들에 의해 수행되고 있는 평화교육의 대부분이 피교육자의 구성 및 규모와 무관하게 독립적으로 단독 주체에 의해 이루어짐으로써 거버넌스형 평화교육으로의 전환이 시급하다.

따라서 비정부기구의 독자적인 활동보다는 비정부기구 간 실질적인 네트워크를 구축하여 상호교류협력을 증대시켜 제도화하고 실제적으로 평화교육 거버넌스를 활성화시킬 수 있는 실천방안을 마련하는 것이 중요하다. 또한 평화교육을 실시하는 각 기관 및 단체들의 상호교류와 협력을 증진하는 방안이 모색되어야 하며, 이는 평화교육 실시에서의 상호교류와 협력의

부재로 인한 비효율성을 해결하고 새로운 평화교육을 위한 혁신을 모색하는데 매우 중요하다고 할 수 있다.

이를 위해 한편으로는 정부주도 평화교육이 아닌 비정부기구와의 상호협력력을 기반으로 한 평화교육 네트워크 구축이 필요하다. 다른 한편으로는 평화교육 기관간의 기능과 역할 분담뿐만 아니라 종합적인 네트워크 구축이 요청된다. 또한 평화교육에 참여하고 있는 비정부기구들에 대한 거버넌스적 접근과 거버넌스 체제 구축을 위해서는 객관적인 평가지표를 통한 평가가 전제되어야 할 것이다.

이상과 같은 문제의식을 중심으로 본 연구는 한반도 평화교육 거버넌스 체제를 구축하는데 있어 비정부기구의 평화교육 거버넌스를 활성화하는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 우선적으로 비정부기구의 거버넌스적 평화교육 구축 현황을 살펴보는 것이 필요하며, 비정부기구의 평화교육에 대한 객관적인 평가를 통하여 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 문제점을 검토하고자 한다. 더불어 본 연구는 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안을 제시함으로써 평화교육 거버넌스의 발전방안을 모색하고자 하고자 한다.

1. 거버넌스 이론에서 본 비정부기구 평화교육의 이론적 논의

지금까지 한반도 평화교육 거버넌스 구축에 관한 연구동향은 국가차원의 쟁점 및 정책추진 방안에 초점이 맞추어져 위에서부터 아래로의 평화체제 형성방안을 분석하는데 치중해 온 것이 사실이다. 그러나 인식론적·교육적 차원에서 아래로부터 위로 평화를 접근하는 시도는 국가중심 패러다임에 대한 새로운 비전을 제시하려는 움직임으로 파악할 수 있다. 즉 근대 민족국가 등장 이후 형성되어온 국제질서의 변화에 부응하여 현존의 국가중심의 제도와 의식에서 벗어나 개인이나 시민사회의 소통과 연대를 통한 탈군사화, 구조적 폭력의 해소, 생태계 균형 등 광범위한 영역에서 지구적 문제의 해결을 추구하려는 패러다임의 변화로 이해할 수 있다.

이에 따라 한반도의 평화와 번영을 구축하기 위해서 국가 이외 다른 행위자들의 역할을 강화하는 것이 필요하다는 인식이 커지고 있다. 특히 비정부기구들은 점차로 지방적 혹은 풀뿌리 차원부터 국가적 혹은 전 지구적 차원

까지 다양한 수준에서 점차 중요한 역할을 하고 있다. 또 “NGO의 시대”라고 할 만큼 그 활동과 영역이 증가되고 있고, NGO가 국가나 정부가 효과적으로 대처하지 못하는 영역이나 현안에 대해서 점차 중요한 역할을 수행하고 있는 상황이다.⁴⁶

한반도에서의 평화, 더 나아가 글로벌 차원에서 평화를 만들어 가는 과정에서 많은 일반 대중과 시민들의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 형식과 내용을 담보하는 평화교육의 중요성은 더욱 강조되어 지고 있다. 이 과정에서 비정부기구는 평화를 새로운 가치로 받아들이고 다양한 형태의 평화운동을 지속적으로 진행시킬 수 있는 근간을 마련하는데 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

비정부기구들의 평화교육은 학교교육, 공공사회교육의 평화교육과는 다른 특징과 목표를 가지고 있다. 학교교육의 평화교육이 학교라는 공교육기관을 통하여 주로 학생들을 대상으로 이루어지고 있고, 공공사회교육의 평화교육이 시민교육이라는 차원에서 일반적인 시민을 대상으로 광범위하고 포괄적으로 이루어지고 있다. 반면, 비정부기구의 평화교육은 독자적인 평화운동단체와 네트워크들의 결성과 활동 및 이념과 특정 이해관계를 기반으로 평화와 관련된 적절한 이슈를 발굴하고 이를 공론화하는 과정에서 여론 형성 및 교육활동을 전개하고 있다.

비정부기구의 평화교육은 학교교육이나 공공교육과는 달리 정부로부터 폭넓은 자율성을 확보하고 자발적인 참여를 기반으로 하고 있으며, 조직과 운영 면에서도 분권화된 특징을 가지고 있다. 이에 비정부기구는 다른 평화교육 거버넌스와는 달리 평화교육의 독자적인 영역을 확보하려는 노력과 함께 한국적 특수성을 담아낼 수 있도록 통일교육과 평화교육을 연계하여 남북한의 통일과 평화문제를 유기적으로 다루고자 노력하고 있다.

더 나아가 비정부기구의 평화교육은 한반도 평화문제를 기존의 통일담론에서 보다 확대된 평화담론 즉 전쟁이나 안보뿐만 아니라 인권, 갈등과 분쟁의 평화적인 해결방법, 여성, 환경 등 평화와 관련된 확대된 담론을 담아내는데 주력하고 있고, 평화교육의 목표의 상이성과 형식의 다양성이라는 틀

46-유현석, “글로벌 거버넌스에서 국가와 지구시민사회,” 『한국정치학회보』, 39집 (2005 가을), pp. 331-340 참조.

을 만들어 내고 있다. 이에 평화교육의 담당주체로서의 비정부기구와 정부 간 새로운 관계설정 및 정부의 평화교육을 집행해 나가는 과정에 대한 새로운 관점, 그리고 정부가 어떻게 조정역할을 수행할 것인가에 대한 지속적인 문제제기는 평화교육의 거버넌스 활성화에서 제기되는 이슈로 이에 대한 실제적인 답을 요구하고 있다.

우리나라 평화교육은 전환기적 시점에 직면해 있다고 할 수 있다. 이른바 분단국가라는 특성상 민족 내부적인 문제에 치우친 통일교육 차원에서 벗어나 보다 확대된 평화교육에 대한 요구가 증대되고 있다. 전쟁의 부재라는 소극적 의미의 평화뿐만 아니라 남북한의 긴장을 완화하고 갈등의 합리적인 조정 및 이를 위한 협력관계를 통한 적극적 평화를 정착시키는데 기여하는 차원에서 평화교육은 통일교육을 넘어서 구조적 평화정착을 목표로 하고 있다.

이에 따른 통일교육 및 평화교육에 대한 중요성의 증가라는 양적 교육의 필요성뿐만 아니라 현실적 여건에서 최상의 교육을 제공해야 한다는 질적 교육으로 전환되고 있다. 이러한 양적 교육에서 질적 교육으로의 전환을 패러다임 이동이라는 맥락에서 본다면, 평화교육 패러다임 이동은 평화교육기관의 내·외적 체제를 재구조화하는 방향으로 추진되고 있는 바, 여기에는 현 체제의 틀 속에서 그 개선을 요구하는 온건한 경향성도 있지만 새로운 방향으로의 재편하고자 하는 급진적 경향성도 나타나고 있다.

이 과정에서 한반도 평화교육 거버넌스 체제의 구축과 관련 주요행위자로서 부각되고 있는 비정부기구의 중요성은 더욱 커지고 있다. 한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 비정부기구의 역할에 대한 조명과 새로운 인식론적 접근은 평화교육 전반에 대한 방향설정 및 통일된 평화교육프로그램의 수행, 그리고 평화교육의 전반에 대한 담당주체들 간에 긴밀한 협력과 상호의존적인 관계 속에서 자발적인 참여와 소통을 가능하게 하는데 중요하다고 할 수 있다.

비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안은 평화교육의 바람직한 거버넌스를 어떻게 활성화 할 것인가라는 점과 평화교육 거버넌스 활성화 과정에서 거버넌스의 실패를 막기 위한 메타거버넌스로서 정부의 새로운 역할 및 기능과 관련 비정부기구 입장에서 이를 활성화하기 위한 방안을 모색하는데 초점을 두고 있다.

정부는 더 이상 복잡하고 동태적이며 다양해진 문제들을 독단적으로 해결할 수 없는 상황에서 공적문제 해결을 위해 행위자들의 상호작용을 촉진시키고 여러 행위자들 간의 서비스 분배를 조정해야 하는 상황에 처하게 된다. 다시 말해, 국가를 거버넌스 형태로 운영하고자 한다면, 명령과 통제 의 전통적인 방식에서 벗어나 분권화되고 탄력적인 방식으로 변화될 필요가 있다는 것이다.

국가는 반드시 국내 및 대외적 모든 영역을 통제하는 것보다는 선택적으로 가능한 분야에서 융통성 있게 대응하는데 주력하게 되고, 내부로부터의 사회적 요구에 대해 스스로를 적응시키면서 변화를 시도하는 것이다. 이는 민주화에 따른 분권화와 규제완화로 시민사회가 정치적 영향력을 확대하고 있으며, 비정부기구들이 이러한 시민사회의 중심적 행위자로 등장하고 있는데 따른 필연적인 결과로 볼 수 있다.

비정부기구와 같은 새로운 거버넌스의 등장과 이들과의 새로운 관계설정 문제는 정당성을 회복하고 사회적 다양성을 확보하기 위한 노력으로 국가의 권력과 자원을 하부단위체로 분산 및 이전시키는 과정을 포함한다. 이러한 국내사회적 노력은 ‘국가의 시민사회로의 확장’⁴⁷이라고 볼 수 있다.

이 과정에서 한편으로는 평화교육 담당주체간의 활발한 거버넌스 구축을 통해 비정부기구가 주도되는 평화교육의 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효율성 등을 어떻게 확보해나갈 수 있는지의 문제와 이에 대한 비정부기구의 바람직한 역할과 방향을 모색하는 과정이 한축을 이루고 있다. 다른 한편 평화교육 담당주체간의 관계설정을 기존의 수직적이고 위계적인 거버넌스 형태에서 벗어나 수평적이고 유기적인 관계로 전환을 통해 어떻게 하면 효율적이고 공평한 네트워크를 창출해 나갈 것인가의 문제가 논의의 핵심이라고 할 수 있다.

평화교육에 대한 기존의 국가 중심적 시각이 지닌 설명력의 한계를 극복하기 위해 평화교육 거버넌스는 국가와 평화교육 주체간의 다양한 복합적·다층적 관계를 고려하고, 이들 간의 기능적 상호의존성을 기반으로 평화교육 관련 정책형성 및 실행과정에서의 상호협력과정을 강조한다. 이는 평화

47-Martin Carnoy and Manuel Castells, “Globalization, the Knowledge Society, and the Network State: Poulantzas at the Millennium,” *Global Networks*, Vol. 1, No. 1 (2001), p. 13.

교육 거버넌스 주체 간에 서로 다른 논리나 가치체계가 존재하더라도 공동의 목표를 달성하기 위해 갈등을 해소하고 협력을 증진하며 지속적이고 안정된 상호작용을 가능하게 하는 관계가 존재한다는 것이다.

이에 평화교육 거버넌스 활성화 과정에서 정부가 효율적인 역할을 수행할 수 있는 기제와 능력을 확보하고 있는가, 정부가 여전히 조정할 수 있는 능력이 있는가의 문제는 과거와는 달리, 정부의 조정역할과 이에 따른 권한이 법률적 권한에 의존하기 보다는 중요한 자원과 공공의 이익에 기반을 두고 이루어지고 있고, 정부가 어떤 목적을 향해서 조정 역할을 수행할 것인가와 긴밀한 연계를 가지고 있다는 점에서 주목된다.

평화교육 거버넌스 활성화에서 누가 거버넌스의 목적을 정하느냐와 거버넌스 참여자들 간의 관계설정문제는 연관되어 전개된다는 점이다. 따라서 평화교육 거버넌스를 효율적으로 작동될 수 있도록 바람직한 정부의 역할과 기능에 대한 재조명과 함께 평화교육 담당 거버넌스 간의 구체적인 상호작용 메커니즘과 역학관계에 대한 체계적인 설명을 필요로 한다. 이 과정에서 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 핵심적인 요소는 공유된 목표와 자원의 효율성을 중심으로 비정부기구의 평화교육의 실태를 정확하게 파악하고 여기에서 발생하는 문제점을 개선하는 방안을 모색하는 것이다.

가장 시급한 문제는 한반도 평화교육 거버넌스 간의 유기적인 연관성이 분명하게 나타나고 있지 않다는 점이다. 여기에는 전반적인 평화교육이 정부의 주도적인 역할을 통해 규제되고 있다는 상황에서 발생하는 제반 문제점과 한계 및 기존의 중앙집권적인 체제 속에서 각 분야별 평화교육 거버넌스의 정부정책 및 운영의 의존에 따른 문제점과 한계가 평화교육의 거버넌스 활성화의 전반적인 문제점으로 제시되고 있기 때문이다.

이 과정에서 비정부기구가 주도하는 평화교육은 공공부분의 평화교육과 학교 평화교육과의 상호 유기적인 관계 속에서 통합적으로 이루어져야 한다는 문제의식에도 불구하고, 분단국가라는 민족적 특수성에 근거하여 통일교육을 통한 평화교육이 주를 이루고 있다는 점은 평화교육 거버넌스의 활성화에 걸림돌로 작용하고 있다.

다시 말해 비정부기구의 평화교육은 이제까지의 평화교육의 특징이라고 할 수 있는 개별적으로 이루어지는 ‘단독형 평화교육’이 주를 이루고 있다는

점에서 높은 수준의 자율성을 확보하고 있지만, 동시에 한반도 평화교육 거버넌스의 활성화를 저해하는 요인으로 지적될 수 있을 것이다.

더불어 우리나라의 비정부기구가 가진 구조적인 문제점인 전문 인력 확보의 어려움, 예산부족, 지원체계의 분산과 예산투입의 비효율성 등의 문제는 거버넌스형 평화교육의 한계를 더욱 부각시키고 있다. 뿐만 아니라 정부의 재정적 지원에 대한 의존과 정부의 정책 수행의 가변성에 따른 정책 수행의 일관성 결여는 비정부기구에 의해 이루어지는 평화교육의 전문성과 효율성의 결여로 나타나고 있다.

또한 비정부기구 중 체계적인 평화교육프로그램과 교육기관을 통한 평화교육이 실시되고 있는 단체가 수적으로 미미하며, 평화교육, 통일교육을 전문적으로 담당하는 비정부기구의 부재는 평화교육 거버넌스의 활성화에 부정적인 측면을 여실히 보여주고 있다.

이러한 관점에서 보자면, 국가가 평화교육 담당주체들의 자율성과 참여성을 고양시키면서 이들 간의 기능적 상호의존성을 기반으로 평화교육 거버넌스의 효율적인 작동을 위해 평화교육을 관리할 뿐만 아니라 문제와 갈등을 조정할 수 있는가의 문제에 대해서는 아직까지 효율적인 정부의 역할에 대한 정확한 준거를 찾기 어려운 실정이다.

따라서 바람직한 평화교육 거버넌스를 활성화하기 위해서 국가의 역할과 기능을 논의하는 과정에서 전통적인 국가의 규제방식을 탈피하여, 평화교육의 실행에 있어 자율성을 보장하고 어느 정도의 변화를 허용하면서도 자발적으로 참여할 수 있는 메커니즘을 창출하는 것이 무엇보다 중요한 부분을 차지한다. 이에 정부는 환경의 변화에 적절하게 대처하면서 평화교육과 관련된 담당 주체들의 자율성을 침해하지 않고 핵심지표에 대한 균형을 유지하는 정책을 펼치는 것이 매우 중요하다.

더 나아가 정부는 정해진 목표를 추구하는데 있어 올바른 정책제시 및 효율적인 통치관리 수단을 확보하여야 하며, 이를 효과적으로 관리 조정하기 위한 정부의 능력이 우선되어야 한다. 또한 정부와 비정부기구 간 서로의 입장과 경험을 제도적으로 공유하고 학습함으로써 거버넌스 차원의 평화교육을 활성화할 수 있도록 상호조정메커니즘을 정례화·제도화 하는 일은 필수적이라고 할 수 있다.

평화교육과 관련하여 비정부기구들간의 네트워크 상황은 주로 회원단체

들 간의 네트워크 형식으로 이루어지고 있다. 그러나 비정부기구들 사이 혹은 비정부기구와 공공부분의 평화교육, 학교 평화교육 사이에 평화교육을 위한 정례화 되고 제도화된 네트워크가 거의 구축되어 있지 않다. 비정부기구 간 네트워크 역시 독자적 유형의 비정부기구들 간에 공통의 프로그램이나 프로젝트 수행, 토론회 등 일시적인 교류가 대부분이고, 회원단체들 사이 통일 및 평화교육의 사례를 발표하는 수준에서 이루어지고 있다. 이에 평화교육을 담당하는 비정부기구들이 직접 정책결정과정에서 참여하여 다양한 입장을 공동으로 조정하고 공통의 목표를 추진할 수 있는 네트워크 구축은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서는 필수적인 부분이라고 할 수 있다.

이와 더불어 평화교육 담당 주체들 간의 네트워크를 활성화시킴으로써 통합적인 평화교육체제를 수립하고 이를 제도화하는 노력을 통해 정부주도형 평화교육의 문제점과 한계를 극복하는 움직임이 구체화되어야 할 것이다. 평화교육 주체들을 네트워크화를 추진하는 것은 거버넌스형 평화교육을 위한 방안임과 동시에 정책과 과제에 대한 실제적인 추진기구로서의 각 평화교육 담당 주체의 역량을 강화하여 평화교육의 실효성과 효율성을 증진하는데 도움이 될 것이다.

여기에서 바람직한 정부의 역할과 기능은 평화교육 거버넌스의 담당주체들을 연계하고 상호 조정하는 역할에 충실함으로써 상이하고 다른 이해관계를 기반으로 하고 있는 평화교육의 내용과 방법 등을 통합하여 각 주체들이 자율성, 전문성 그리고 효율성을 기반으로 운영할 수 있도록 조정기능을 담당하는데 집중되어야 한다는 점이다. 따라서 평화교육 전반에 대한 거버넌스 차원의 접근에서 바람직한 정부의 역할과 기능에 대한 문제제기는 가장 핵심적인 부분이라고 할 수 있고 매우 중요할 수밖에 없다.

따라서 바람직한 평화교육 거버넌스 활성화를 위해서는 기존의 중앙집중형 규제 메커니즘으로부터 벗어나 협상과 조율 및 조정을 통한 분산형 메커니즘으로의 전환이 필수적이다.⁴⁸ 이 과정에서 국가는 보충성(Subsidiarity) 원칙에 입각하여 다양한 평화교육주체들의 거버넌스로서의 역할과 기능을

48-Christian Overdevest, "The Open Methode of Coordination, New Governance, and Learning: Toward a Research Agenda," *the New Governance Project Working Paper* (University of Wisconsin-Madison, 2002).

보장하고, 이들을 직접적으로 연결하는 네트워크 구조를 활성화하여 바람직한 거버넌스로서 작동할 수 있도록 관리하고 조정하는 역할에 보다 주의를 기울여야 할 것이다.

이와 병행하여 평화교육과 관련된 일관성 있고 표준화된 교육지침과 가이드라인을 마련하여 공동의 목표가 제대로 실천되고 있는지 점검할 수 있도록 객관적인 평가 작업이 이루어져야 한다. 더 나아가 제대로 지켜지지 않을 경우 적절한 재제나 후속조치가 이루어질 수 있는 시스템이 강구되어야 할 것이다.

다양한 평화교육 거버넌스 담당주체들과의 유기적 관계를 유지하면서 국가는 비정부기구들 스스로 평화교육과 관련된 정책을 개발하도록 적극적으로 지원할 뿐만 아니라 이들의 적극적인 참여를 유도하는 네트워크관계를 구축하는데 주력해야 한다. 또한 국가는 전략관계적접근(strategic-relational approach)⁴⁹을 통해 평화교육 담당 주체들과 끊임없는 대화를 추구하고 원활한 정보교환 및 협력관계를 구축하여 이들 사이에서 이해관계를 조정하고, 방향과 목표를 유지하는 여러 무리 중에 일인자로서의 역할에 보다 충실해야 할 것이다.

이와 함께 다양한 형태의 거버넌스를 포괄하고 관리하는 거버넌스로서 국가는 필요에 따라 적절한 거버넌스 형태를 모색하고 조정하는데 주력하는 기능을 수행하게 된다.⁵⁰ 국가의 실패를 방지하기 위해 국가는 다양한 사회세력과 거버넌스 방식의 공존을 용인하고 거버넌스 사이의 갈등과 협력을 가능하게 하는 조정자로서의 역할에 충실하며, 상호작용을 통해 지속적으로 발전할 수 있는 여건을 조성해줌으로써 복잡한 상화작용의 패턴을 좀 더 설득력 있게 설명할 수 있다는 측면에서 강조되어야 할 것이다.

49-Bob Jessop, *The Future of Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2002).

50-Christopher K. Ansell, "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe," *Governance*, Vol. 13, No. 3 (2000), pp. 303-333.

2. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 과제

가. 비정부기구의 거버넌스적 평화교육 구축현황

비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화를 위하여 우선 비정부기구의 거버넌스적 평화교육 구축현황을 살펴보고 활성화 방향을 제시하고자 한다. “한반도 평화 거버넌스 실태조사”에서 나타난 바와 같이 비정부기구의 평화교육은 통일교육의 일부분으로 인식되고 진행되고 있어 독자성을 갖지 못하였는데, 탈냉전 이후 1990년대 중반을 거치면서 독자적인 평화운동단체와 네트워크들의 결성과 활동을 통해 평화와 관련된 적절한 이슈 발굴 및 공론화 그리고 여론 형성 및 교육활동이 진행되고 있는 상황이다.

평화교육에 대한 필요성은 6.15 남북정상회담 이후 남북관계의 진전에 따라 점차 확대되고 강조되고 있는 추세이다. 더욱이 9.11 테러사태 이후 미국의 강경한 대북정책과 북핵문제, 북한인권문제 등 한반도를 둘러싼 안보환경의 급격한 변화에 따라 점진적인 수준이지만 한반도의 평화에 대한 논의의 진전이 이루어짐에 따라 평화교육에 대한 중요성은 더욱 부각되었다.

이에 평화교육은 기존의 통일교육이라는 틀을 넘어 평화교육이 지향해야 하는 방향에 대한 고민을 통해 평화의 내용과 개념의 확대작업이 평화교육을 통해 추구하고 있으며 평화와 관련된 이슈영역의 다양화 논의 역시 적극적으로 추진되고 있다. 또한 기존 남북한관계에 맞추어진 초점과 방향 역시 세계적 차원의 논의수준으로 확대 발전되는 모습을 발견할 수 있다.

이 과정에서 비정부 기구들은 평화교육의 수행에서 대중들의 관심과 자발적인 참여를 확대할 수 있는 다양한 방법이 모색되었고, 평화와 관련된 새로운 담론을 형성하는데 적극적으로 기여하였다.⁵¹ 비정부기구들은 평화교육을 통해 남북 상호간 교류와 협력을 증대하여 한반도 문제의 평화적 해결을 모색하고 이를 실천하려는 교육활동을 활발히 전개하고 있다. 또한 남북한 상호 신뢰구축을 통한 한반도 통일 과정의 제도화 방안 및 평화에 대한 교육을 통해 서로에 대한 이해 증진과 동시에 남북한의 접근을 용이하

51_ 장영권, “한국 평화운동 15년의 성과와 향후 과제: 평화 조건·쟁점·전망,” 『동아시아연구논총』, 16권 2호 (2006), p. 158.

게 할 수 있는 인식의 전환 작업을 인식론적·교육적 차원에서 접근하는데 주력하고 있다.

이를 통해 비정부기구들은 궁극적으로 한반도 평화체제 형성과 관련된 이슈들을 담론화하여 다양한 여론을 수렴하고 효율적인 정책을 형성하는데 있어 감시 및 비판자로서의 역할에 충실하고자 노력하고 있다. 비정부기구들은 시민사회의 대변자로서 사회적 합의형성 및 도출과정에서 자신의 역할을 최대한 발휘하고 다양한 이슈를 형성하는 과정에서 토론회, 평화교육 아카데미, 세미나 등 적극적인 활동을 전개해나가고 있다. 이와 같이 비정부기구들은 시민의 의사를 전달하는 통로로서 뿐만 아니라 정부의 각종 위원회에 참여하여 바람직한 정책의 제시와 방향 설정에 직·간접으로 영향을 미치는 행위자로 인식되고 있다.

정치·군사적으로 민감한 사안에 대해 비정부기구의 역할은 정부차원에서 추진되는 정책의 정당성과 명분을 제공해주는 역할을 수행할 수 있다. 정치적 현안에도 불구하고 인도주의적 차원에서의 남북의 교류 및 지원사업의 지속성을 담보할 수 있는 계기를 마련하는데 있어 비정부기구의 역할은 정부차원에서 쉽지 않은 사안과 관련 정부의 역할을 보완하는 역할은 긍정적으로 평가되고 있다.

비정부기구의 평화교육은 첫째, 남북분단과 대치상황이라는 한반도의 특수성으로 인해 통일교육과의 일정한 관련 속에서 민족화해와 협력이라는 키워드를 중심으로 평화공동체를 구현하려는 통일운동단체에 추진되고 있는 평화교육으로 구분해 볼 수 있다. 여기에는 국내적 비정부기구, NGO 연단체로 분류해 볼 수 있다.

우선 국내적 평화교육 NGO는 ‘민족화합운동연합’, ‘평화와 통일을 여는 사람들’ 등이 속하고, NGO연단체로는 2005년 5월 기준 한국자유총연맹, 경실련, 통일협회 등 85개 단체가 가입하고 있는 비영리민간단체간의 협의기구인 ‘통일교육협의회’ 그리고 2001년 만들어진 48개 NGO 단체로 구성된 ‘통일연대’(6.15남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 연대), ‘남북공동선언실천연대’ 등을 예로 들 수 있다.

둘째, 폭력을 제거하고 전쟁에 반대하여 항구적인 평화를 지켜내려는 보편적 가치를 바탕으로 한, 그리고 대인지뢰 반대운동, 환경, 인권, 여성 등 포괄적인 평화 관련 이슈를 다루는 평화교육을 담당하는 비정부기구로 구

분하여 볼 수 있다. 여기에는 국내적 비정부기구로 ‘평화박물관건립추진위원회’, ‘평화인권연대’, ‘평화를 만드는 여성회’, ‘평화네트워크’를 꼽을 수 있다. 또한 NGO연대체로 ‘한국여성평화네트워크’(두레방, 성매매 근절을 위한 한소리회, 주한미군범죄근절운동본부, 평화를 만드는 여성회, 평화인권연대, 한국교회여성연합회 등으로 구성), 그리고 국제적 비정부기구로는 ‘비폭력평화물결’, ‘평화포럼’, ‘참여연대평화군축센터’, ‘동북아 평화연대’ 등을 들 수 있다.

셋째, 남북교류사업 및 인도주의적 관점에서 평화교육을 실시하는 비정부기구로는 ‘우리겨레하나되기운동본부’, ‘남북어린이 어깨동무’, ‘좋은 벗들’, ‘우리민족서로돕기운동’, ‘국제옥수수재단’, ‘한민족복지재단’, ‘평화의 친구들’, ‘평화통일을 위한 남북나눔운동’, ‘월드비전’ 등 대표적인 대북지원 단체가 여기에 속한다.

이들 대부분의 비정부기구들의 평화교육은 앞서 지적한 바와 같이 통일교육과의 연계 속에서 남북한의 통일과 평화문제를 유기적으로 다루면서 한반도 평화문제를 기존의 통일담론에서 보다 확대된 평화담론을 담아내는 형식을 통해 이루어지고 있다. 다만, 지적할 점은 통일교육은 통일교육협의회를 통해 연대적으로 추진되어 거버넌스의 구성요건이라고 할 수 있는 네트워크의 작업이 미비하지만 이루어지고 있으나, 여타 다른 NGO 조직간 연계는 매우 미미한 것으로 나타나고 있다는 점이다. 통일교육이 통일교육협의회를 통해 약하지만 연대적 형식을 취하고 진행되고 있는 것과는 달리 평화교육과 관련된 비정부기구 간 연대는 거의 이루어지고 있는 않는 상황이다.

이는 NGO의 속성이 유사한 가치와 이념을 가진 시민들이 자신들의 지향 목표를 달성하기 위해 형성된 자발적인 모임이라는 점에 비추어 볼 때, 평화교육자체가 자체적인 설립목적과 이념에 기초를 두고 있어 ‘거버넌스형 평화교육’이 이루어지는데 한계를 가지고 있음을 알 수 있다. 그러나 ‘거버넌스형 평화교육’을 위해서는 평화교육을 수행하고 있는 거버넌스의 연대 및 협력관계에 보다 중점을 두어야 한다는 점은 강조될 부분이라고 할 수 있다.

한편, 비정부기구들의 연대나 정부와의 협력을 통해 ‘거버넌스형 평화교육’이 실시되는 경우, 평화교육의 정책과 내용의 입안 및 결정, 그리고 실행에서 NGO들 간에 그리고 NGO와 정부 간에 내부적으로 민주적인 의사결정

절차와 적절한 역할분담이 실제로 이루어지고 있는지에 대한 정보가 거의 없어 협력관계 및 네트워크 현황을 분석하기에 많은 어려움이 존재한다.

따라서 평화교육을 심도 있게 다룰 수 있도록 평화교육 거버넌스의 활성화 문제는 단순한 통일문제나 남북화해 협력을 기반으로 조성되는 통일교육의 틀을 넘어 보다 더 큰 이슈영역으로 확대되어야 하는 점뿐만 아니라, 공통의 목표를 공유하고 함께 협력할 수 있는 거버넌스의 활성화가 필수적이라고 본다.

네트워크는 이 과정에서 가장 핵심적인 키워드로 비정부기구의 다양성을 통일성으로 전환할 수 있도록 거버넌스의 관리자로서의 정부의 보다 원활한 역할이 요청된다. 왜냐하면 이 과정에서 정부의 네트워크 관리자로서의 조정기능이 매우 미약한 점도 거버넌스 활성화를 가로막는 제약점으로 제시될 수 있기 때문이다. 따라서 정부의 위계적인 중앙집권적 평화교육체제로 인해 발생하는 문제점을 개선할 수 있으면서도 비정부기구에 의해 수행되고 있는 평화교육의 자율성과 참여성을 보장할 수 있는 네트워크의 활성화에 정부의 영향력이 집중되어야 할 것이다.

이 과정에서 직접적인 개입을 통한 강제성을 부여하기 보다는 정부가 사용할 수 있는 전략적인 자원인 예산, 정보/지식, 그리고 조직력을 보다 효과적으로 운영함으로써 비정부기구들을 효율적으로 네트워크화 함으로써 비정부기구의 자율성 및 다양성을 통일성으로 극대화할 수 있도록 하는 정책의 일관성과 이를 제도화할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다.

또한 비정부기구의 조직적인 한계로 제시되고 있는 재정 및 예산문제와 관련하여 통일되고 통합적인 평화교육을 수행하는데 있어 정부차원에서의 예산과 관련된 조정메커니즘 창출의 필요성이 더욱 강조되고 있다. 이에 따라 합리적이고 효과적인 예산지원과 재정방침은 평화교육 수행에 있어 정부의 조정역할을 극대화시킬 수 있는 방안으로 제시될 수 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 기존의 정부의 일방적인 지원과 이에 대한 전적인 의존이 아닌, 정부와 비정부기구 간 공동의 프로젝트를 수행한다든지, 협력 프로그램을 수행하는 과정 속에서 비정부기구의 재정문제를 해결할 수 있는 인센티브를 제공한다든지 하는 방안이 모색되어질 수 있을 것이다. 또한 정채수행 평가시스템을 매뉴얼화하여 통일적으로 운영하는 방안이라든지, 이를 통해 비정부기구 중 평화교육의 성공사례를 시범적으로 선

정하여 집중적으로 지원해주고, 이와 같은 지원을 확대해나가는 방향도 함께 논의되어질 수 있다고 본다.

나. 비정부기구의 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 방향

(1) 비정부기구의 평화교육에 대한 평가

평화교육 행위자로서 비정부기구의 평화교육은 정부의 역할 측면에서 분류할 수 있는 평화변영 거버넌스의 세 가지 유형(집권형, 분권형, 관리형 거버넌스) 중에서 분권형 거버넌스, 즉 “정부의 영향력이 약화된 채 비정부 행위자들이 주도”하는 거버넌스 유형에 속한다. 물론 정부가 추후 NGO의 평화교육에 관한 법적·제도적 기초를 새로이 만들고 정비함으로써 거버넌스적 현상 전반을 관리하는 측면을 강조한다면 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형 거버넌스로도 가능하게 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 유사한 가치와 이념을 가진 시민들이 자신들의 지향 목표를 달성하기 위해 형성한 자발적인 모임이라는 비정부기구의 속성상 비정부기구의 평화교육 거버넌스는 기본적으로 분권형의 형태를 띠고 있다고 평가할 수 있다.

비정부기구의 평화교육 거버넌스의 평가에 있어 제기되는 문제 중 실제적으로 비정부기구의 경우 평화교육 거버넌스의 범위와 인적·물적 기준, 교육 내용 및 대상 등에 대한 법적·객관적 근거가 없다는 점은 현재 진행되고 있는 비정부기구의 평화교육이 매우 단절적이고 파편화되어 체계적으로 운영되고 있지 못하다는 점을 더욱 분명하게 한다.

이와 함께 비정부기구의 평화교육이 ‘거버넌스형 평화교육’ 수준으로 실시되고 있는지에 대한 적절한 평가의 어려움과 그 규모에 대한 객관적인 평가 작업 역시 매우 어려운 상황이며, 동일 유형 기구들 간에 이루어지는 평화교육 역시 상이성을 보이고 있다. 따라서 비정부기구들의 평화교육 프로그램과 실천을 평가할 수 있는 객관적 기준과 지표 선정 작업이 병행되어야 할 것이다.

이와 같은 문제는 선행연구인 “한반도 평화교육 거버넌스의 실태조사”에서도 확인된 것처럼 비정부기구의 평화교육 거버넌스를 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효율성이라는 지표를 통해 분석한 결과에서도 잘 나타나고 있다. “한반도 평화 거버넌스 실태조사”에 의하면 비정부기구의

평화교육은 여타의 평화교육 거버넌스에 비해 자율성과 참여성, 분권성을 담보하고 있으면서도 전문성, 네트워크, 효율성이 부족하다는 평가를 뒷받침하는 근거를 마련해주고 있다.⁵² 따라서 비정부기구의 평화교육 거버넌스 체제의 활성화를 위한 방향은 비교적 높은 수준의 자율성, 참여성, 분권화라는 긍정적인 평가부분에 대한 점검과 상대적으로 낮은 부분으로 나타난 전문성, 네트워크, 효율성을 제고할 수 있는 방안이 집중적으로 논의되어야 할 것이다. “한반도 평화 거버넌스 실태조사”에서 제시한 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효율성을 중심으로 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 자율성: 비정부기구의 평화교육 거버넌스의 자율성을 평가하는데 있어 비정부기구가 자발적으로 조직되었는가, 평화교육과 관련해 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가, 평화교육과 관련하여 정부의 법적 규제로부터 자유로운가, 재정자립도는 어느 정도인가 등의 평가지표가 제시되었다.

실태조사에 의하면 평화교육과 관련된 비정부기구들의 자율성이 비교적 높은 것으로 나타났다. 이는 평화교육과 관련 학교교육과 공교육 거버넌스와는 달리 비정부기구가 비교적 자율적으로 조직되어 있고 자발적인 회원을 중심으로 독립적인 목표를 추구하고 있어 정부의 법적 규제로부터 자유롭기 때문에 정부로부터 높은 자율성을 확보하고 있는 것으로 나타났다.

더불어 평화교육을 실시하는 NGO에 대한 법적 근거 자체가 부재하여 정부로부터 법적 규제를 거의 받지 않는 현실을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 또한 비정부기구에 의해 실행되고 있는 평화교육이 비정부기구의 자체적인 설립목적과 이념에 바탕을 둔 교육프로그램에 의거해서 평화교육이 실시되고 있음을 반증한다고 할 수 있다.

이와 같은 높은 수준의 자율성을 기반으로 하고 있는 비정부기구의 평화교육은 개별적으로 이루어지는 ‘단독형 평화교육’이라는 점에서 ‘거버넌스형 평화교육’으로의 전환과정을 어렵게 하고 있는 요인으로 꼽을 수 있다. 따라서 평화교육거버넌스 활성화 방향은 기존의 자율성을 훼손하지 않으면서도 비정부기구간 네트워크의 확대와 이를 통한 효율성을 함께 제고할 수

52_박광기 외, “한반도 평화교육 실태조사” 참조.

있는 방안이 모색되어야 한다.

자율성을 평가하는 지표 중 하나인 NGO들의 재정적 자립도문제는 객관적인 평가의 어려움의 문제가 제기되어 자율성의 평가에서 제외되었다. 그러나 정부의 재정적 지원에 의존하고 있는 재정구조를 가진 비정부기구의 구조적인 문제점은 ‘단독형 평화교육’의 한계로 제시될 수 있을 뿐만 아니라 정부의 재정지원에 대한 의존은 결과적으로 평화교육 수행에 있어 전문성과 효율성을 확보하기 어려운 문제를 안고 있기 때문에 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방향에서 염두를 두어야 할 점이다.

② 참여성: 참여성은 회원 혹은 회원단체의 참여가 활발한지의 여부, 그리고 평화교육과 관련해 새로운 참여자를 지속적으로 모집하고 있는지에 대한 평가를 통해 분석되었다.

그 결과 회원 혹은 회원단체의 자발적인 참여를 통해 비정부기구의 전반적인 활동이 이루어지고 있다는 점, 이들의 참여가 공개적인 형태로 이루어지고 있다는 점, 그리고 각 NGO가 제공하는 평화교육프로그램에 회원과 회원단체들의 참여가 완전히 개방되어 있다는 점에서 참여성과 관련 긍정적인 평가가 이루어졌다.

③ 전문성: 전문성과 관련한 평가에서는 비정부기구가 평화교육과 관련해서 전문적 지식을 생산할 능력이 있는가, 평화교육과 관련해서 내부적인 정보·지식생산 과정이 조직되어 있는가, 평화교육과 관련하여 전문적인 외부 인력으로부터 자문제도가 있는가, 그리고 전문적인 간행물이나 출판물이 있는가 등을 통하여 분석되었다.

평화교육과 관련하여 비정부기구는 평화교육에 대한 관심과 여론을 만들어가고 시의적절한 주제로 평화교육을 실시하고 있다. 그러나 교육방법은 대체적으로 세미나와 학술회의 등을 통한 방법에 의존하고 있어 전문성과 관련 낮은 평가를 받았다.

이와 함께 비정부기구의 평화교육의 문제점으로 제시되고 있는 체계적인 프로그램의 부재와 평화교육을 담당할 전문기관의 부재는 일관되게 통일적인 평화교육을 실시하는데 많은 어려움이 존재한다. 따라서 비정부기구의 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서는 보다 많은 전문성의 제고가 요구되고 있다고 할 수 있다.

④ 네트워크: 전문성과 연계하여 비정부기구의 평화교육 활성화를 위한

방향을 제시하는데 있어 네트워크를 확대하고 강화하는 문제는 매우 중요하며 네트워크 활성화를 위한 조치들이 필요하다고 본다. 그러나 실태조사에서 나타난바와 같이 비정부기구들은 같은 영역의 행위자들 간의 그리고 다른 영역의 행위자들과의 네트워크 정도가 매우 취약한 것으로 나타났다.

그 결과 비정부기구 간, 비정부기구와 여타 다른 평화교육 거버넌스 간, 그리고 비정부기구와 정부 간 유기적인 네트워크의 형성과 발전을 통해 평화교육에 대한 지식이나 정보, 자원 등의 공유를 확산시키는 방안들이 모색되어야 한다. 또한 네트워크의 확대와 발전과 함께 이를 통한 체계적이고 효율적인 형태의 평화교육의 수행을 위한 방안들이 모색되어야 한다는 점은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 방향제시에 있어 매우 중요한 점이다.

⑤ 분권성: 평화교육과 관련해서 NGO들의 분권화 정도는 각 행위자 내부의 지역 혹은 업무에 따라 분권화가 되었는데, 평화교육의 실천과 관련하여 의사결정절차는 분권화되어 있는가, 그리고 각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가 등을 통해서 살펴보았다.

분권화 역시 자율성과 참여성의 평가에서와 같이 비정부기구의 평화교육이 다른 여타 평화교육 거버넌스에 비해 비교적 높은 분권화의 수준을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 비정부기구는 비교적 수평적인 내부구조와 의사결정절차의 분권화를 특징으로 하고 있어 위계적으로 구성되고 과도한 중앙집권화의 문제로 평화교육의 효율성문제가 제기되고 있는 여타 평화교육 거버넌스와는 달리 비정부기구의 평화교육은 탈중앙집권화 경향과 함께 분권화는 상당히 높은 것으로 나타났다.

⑥ 효율성: 효율성은 평화교육과 관련하여 비정부기구가 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가, 평화교육을 실천하는 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가, 각 행위자들은 효율성을 위해 충분히 협조했는가, 평화교육 행위자들을 효율적으로 사후관리를 하고 지속적인 효과를 보고 있는가 등의 지표를 통해 평가하였다.

비정부기구의 네트워크 관리 효율성은 매우 낮은 것으로 평가되고 있고, 행위자들을 연결하는 대화의 장이 존재하지만 제대로 작동하고 있지 못하다는 분석이 지배적이다. 또한 각 행위자들은 평화교육의 효율성을 담보하

기 위하여 자발적인 협력과 의지를 가지고 있는지를 평가하는 부분 역시 상당히 미흡한 수준이라고 할 수 있다.

따라서 네트워크 평가항목과 연계하여 비정부기구의 평화교육의 활성화를 위한 방향은 참여하는 비정부기구의 자율적인 참여와 협력을 통해 보다 많은 효율성을 확보할 수 있는 방안에서 논의가 되어야 할 것이다.

(2) 비정부기구의 평화교육에 대한 문제점

이상에서 살펴본 비정부기구의 평화교육에 대한 평가과정을 통해 나타난 제반 문제점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 메타 거버넌스로서의 역할 및 이를 보다 효율적으로 수행할 수 있는 제도적 지원 및 정례화가 절실하다고 본다. 비정부기구에 의해 수행되는 평화교육과 관련 가장 문제점으로 제기되는 부분은 재정적인 부분일 것이다. 이는 정부와 비정부기구 간의 관계가 수평적이고 소통적인 구조가 아닌 비정부기구의 정부에 대한 전적인 의존적인 관계를 보여주는 부분으로, 평화교육의 중요성과 이에 대한 비정부기구의 역할과 기능을 고려하여 이를 효율적으로 지원할 수 있는 전략적 접근이 필요하다고 본다.

이 과정에서 정부는 평화교육을 장기적인 차원에서 체계적으로 실시할 수 있는 전략을 수립하여, 비정부기구와 공교육 차원, 사회교육차원에서 이루어지는 평화교육이 통합적인 틀 속에서 일관되게 수행될 수 있도록 관리하고 발전시켜나가는 조정자로서의 역할에 충실해야 한다.

또한 그동안 비정부기구 차원에서 이루어진 평화교육에 대한 엄밀한 분석과 평가 작업을 통해 우선적으로 평화교육에 성공적인 비정부기구를 선별하여 집중적으로 지원하고 관리할 수 있는 시스템을 마련하는 것이 필요하다. 더 나아가 이를 전반적으로 확대해나가는 관리방식에 대한 고민이 요청된다. 이를 통해 비교적 자율적으로 이루어지는 비정부기구의 평화교육의 역할과 기능을 재설정하고, 올바른 방향으로 유도할 수 있는 통합적인 차원에서 관리방식을 통해 예산 및 자원의 지원이 지속적으로 체계적으로 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또한 비정부기구들이 평화교육과 관련 공통의 목표를 공유하고, 이를 추진할 수 있도록 관련된 정보와 지식을 제공하는데 유기적인 관계를 정립해야 할 것이다.

둘째, 비정부기구의 평화교육이 비정부기구의 평화교육 유형화하는 작업

에서도 나타났듯이, 평화교육이 통일교육으로 구분되지 않고 수행되고 있어 통일교육과 평화교육에 대한 관계정립문제가 제기되고 있다. 평화교육을 대중적으로 확산하여 평화교육의 중요성을 알리고, 이를 통해 지속적인 담론을 형성할 수 있는 비정부기구 자신의 역할과 기능을 수행할 수 있도록 평화교육의 대중화에 주력하여야 한다.

전체적인 평화교육의 질을 높이기 위해 통일교육과 평화교육의 위상정립을 통해 통일교육의 일환으로 이루어지고 있는 현재의 평화교육과 통일교육과 분리되어 이루어지고 있는 평화교육을 통합시킬 필요가 있다.⁵³ 이에 대중을 대상으로 평화에 대한 인식을 확산시키고, 차이에 대한 인정과 관용, 갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 방안을 제시해줄 수 있도록 함으로써 통일을 평화적으로 이루어야 한다는 당위적 차원에서의 강조가 아닌, 정의, 인권, 상호이해를 기반으로 일반 대중에게 친숙하게 다가서는 평화교육을 광범위하게 확산시킬 수 있도록 해야 한다.

셋째, 평화교육을 심도 있게 다룰 수 있는 비정부기구에 대한 전문성과 효율성을 확보하는 것이 중요하다. 정부는 평화교육 NGO의 자율성을 보장하고 그 활동을 지원하여야 한다. 또한 비정부기구들은 사업수행을 위한 효율성과 전문성을 가지고 있어야 한다. 정부와 비정부와의 관계는 쌍방향적인 소통이 가능한 협력 체계를 정립하고, 상호의존적이면서 독립적 관계를 유지하여 평화교육의 공공적 성격을 함께 공유하면서 대중의 참여를 자발적으로 이끌 수 있도록 하여야 한다.

정부와 비정부기구간의 적절한 관계정립 문제와 정부의 조정자로서의 역할뿐만 아니라 관련 행위자들을 긴밀하게 연계할 수 있는 시스템을 마련하는 것이 시급하다고 할 수 있다. NGO들 간 의견을 수렴하고 소통할 수 있는 상설기구의 부재문제는 비정부기구의 지원의 불균형과 이에 따른 자율성 문제와 함께 관련 단체의 합의와 협력이 이루어질 수 있는 메커니즘이 부재한 상황이다.

이는 비정부기구에 대한 법적·제도적 보완작업과 함께 평화교육을 담당하는 비정부기구들의 네트워크작업을 효율적으로 수행할 수 있는 의견수렴 협의체를 제도화하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 또한 이 과정에서 비정

53- 정현백 외, 『평화교육과 통일교육의 만남』 (서울: 통일교육원, 2002) 참조.

부기구들 사이에 특정 행위자에게 일정정도 정부의 권한을 이양하여 자율적인 소통구조를 형성하게 하는 방안도 매우 중요하다고 본다.

넷째, 비정부기구의 특성상 이들의 정치적·이념적 성향의 차이로 협력과 교류가 어려운 상황을 직시하여, 평화교육 추진방법과 과정에서 발생할 수 있는 이견을 해소하고 정부의 지원시스템과 연계하여 교육적 차원에서 소통 가능한 과정 및 방법을 찾아내는 것이 매우 중요하다. 이는 비정부기구의 태생적인 문제점들을 함께 해결하고 효율적인 평화교육을 실시할 수 있는 터전을 공동으로 마련하게 되는데 의의가 있다. 뿐만 아니라 비정부기구가 구성원에 의해 주도되는 혹은 연고적인 차원에서 동원되는 교육이 아닌 적극적이고 자발적인 참여로 이루어지는 평화교육을 만들어 갈 수 있도록 비정부기구의 자기정화작업이 이루어지는데 일조할 것이다.

다섯째, 비정부기구의 평화교육의 사업 중복과 전문성문제를 들 수 있다. 평화교육과 관련 특정부분의 이슈에 대한 교육이 중복적으로 이루어지는 것은 그 만큼 수요가 있기 때문이라고 평가할 수 있다. 그러나 결국 비정부기구 차원에서 조직적·구조적으로 가능한 교육만을 실시하게 되기 때문에 전문성과 효율성을 기반으로 운영되는 평화교육으로의 전환이 필수적이다. 더구나 비정부기구차원에서 평화교육 관련 프로그램이나 교재의 공유가 거의 일어나지 않다.

따라서 정부차원에서 평화교육과 관련된 교육프로그램과 교재개발을 지원함과 동시에 이 과정에 비정부기구의 참여를 보장하여야 한다. 전문적인 평화교육을 실시할 수 있는 인력을 양성하는데 재정적 지원이 이루어져야 한다. 대부분의 비정부기구의 평화교육은 외부전문가를 초빙하는 형식 혹은 단체와 관련된 강사를 동원하여 행해지고 있기 때문에 평화교육 강사 및 교육자의 풀을 함께 공유할 수 있는 시스템을 마련하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

여섯째, 비정부기구의 평화교육이 거버넌스 차원에서 통합적으로 이루어지지 않는 이유는 비정부기구의 연계작업에 대한 의지와 지원이 미흡하기 때문이라고 본다. 네트워킹으로 연계하는 작업만으로는 평화교육의 전문성과 효율성을 담보할 수 있다고 보긴 어렵다는 현실적인 제약 때문이다. 따라서 분야별, 사업별, 영역별 비정부기구의 협력을 가능하게 할 수 있는 방법을 전략적으로 모색하는 작업이 진행되어야 할 것이다.

이상과 같이 비정부기구의 평화교육과 관련 평가 작업과 문제점을 지적하였다. 비정부기구 간 넓은 의미에서의 협력관계가 필요하며, 사안에 따른 부분적인 협력관계가 진행되고 있다. 그러나 평화교육이라는 틀을 통해 활동하는 비정부기구를 통합하고, 거버넌스형 평화교육의 기반을 구축하려는 움직임은 거의 전무한 상황이라고 본다.

문제는 비정부기구의 평화교육에 이들 간의 네트워크 작업이 필수적이며, 효율적이고 전문적인 평화교육에 기반이 된다는 사실을 인정함에도 불구하고, 실제로 평화교육을 담당하고 있는 비정부기구들 간에 교류와 협력이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 그 효율성에도 많은 신뢰가 부족한 상황이라고 할 수 있다.

따라서 비정부기구간 협력을 전담할 수 있는 기구의 설치와 비정부기구 간의 보다 긴밀한 협력과 네트워킹을 가능하게 할 수 있는 전략과 정책이 뒷받침되어야 할 것이다. 목표에 대한 공유 작업과 상이한 이해관계 속에서 다양성이 존중되고 그러면서도 공동의 합의를 이끌어낼 수 있는 메커니즘이 작동될 수 있는 지원과 토대가 절실하다고 할 수 있다. 이 점에서 정부는 메타거버넌스로서 자신의 역할을 규정받을 수 있고, 평화교육의 효율성과 효과를 증대시키기 위한 방안을 공통으로 도출하는데 중요한 역할과 기능을 수행하여 한다고 본다.

(3) 평화교육 거버넌스 활성화의 방향

이상에서 살펴본 평화교육 거버넌스의 실태파악 만으로는 효과적인 평화교육 거버넌스 체제를 활성화하기 위한 방향을 제시하는데 일정정도 한계가 존재한다. 때문에 평화교육 거버넌스를 활성화하기 위해서는 평화교육과 통일교육 행위자로서 비정부기구에 대한 정확한 평가 작업을 시도하는 일은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위하여 우선되어야 할 부분이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 비정부기구의 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서는 실태조사의 결과를 통하여 나타난 전문성, 네트워크, 효율성을 증진시킬 수 있는 방안을 모색해야 하며, 이를 중심으로 논의를 해보고자 한다. 비정부기구의 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 방안은 메타 거버넌스로서 국가의 네트워크 관리자로서의 역할이 강조되어야 할 것이며, 네트워크의

강화를 위한 방향이 모색되어야 할 것이다.

한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 논의에서 제시된 지표⁵⁴는 ① 첫째, 정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 거버넌스의 역할을 충실히 하였는가? ② 둘째, 정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가? ③ 셋째, 정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가? ④ 넷째, 행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가? ⑤ 다섯째, 행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가? ⑥ 여섯째, 행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가? ⑦ 일곱째, 각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가? 등이다.

① 우선 정부의 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 메타 거버넌스의 역할에 대해 살펴보면, 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서 시민사회는 국가로부터 독자적으로 활동하는 자율적 모습을 가지게 될 뿐 아니라 이를 조정하는 국가의 역할도 새롭게 정의되어야 한다.

정부의 메타적 조정기능은 평화교육 거버넌스의 체제를 관리하고 거버넌스의 실패 현상을 막기 위한 전략적 노력과 행위로 특징 지워질 수 있다. 그러나 정부차원의 평화교육 전반에 대한 일관된 정책과 재정적 지원을 위한 전략이 부족하다는 점에서 정부의 네트워크 조정자로서의 역할과 기능이 강화되어야 한다. 평화교육 담당주체의 역할과 이들을 연계하는 전략의 부재할 뿐만 아니라 이들이 공통적으로 공유할 수 있는 목표설정 및 정보와 지식제공에서도 문제가 지적될 수 있다.

따라서 비정부기구 간 거버넌스형 평화교육을 활성화하기 위해서는 평화교육 거버넌스간 실질적인 네트워크 형성이 관건이라는 점에서 정부는 거버넌스 간 상호 유기적인 관계와 교류협력을 강화시켜 네트워크화 하는데 집중해야 할 것이다.

비정부기구에서 실시되는 평화교육은 중·장기적 관점에서 의제를 설정하고 이를 체계적·지속적으로 수행하는 것이 아닌 비정부기구의 정치·이념

54-임성학 외, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀” (통일연구원 협동연구 중간발표, 2007년 5월 9일), p. 13.

적 성향에 따라 단기적, 그리고 현안과 관련된 교육이 주를 이루고 있다. 이에 비정부기구의 평화교육 거버넌스의 자율성과 참여성이 증대할수록 연대와 소통의 어려움뿐만 아니라 거버넌스의 일관성을 유지하는 문제가 발생하게 된다. 즉 비정부기구의 숫자나 성격이 매우 다양하며, 이들이 추구하는 정책적 목표 역시 상이하고, 이에 공통의 연계프로그램이 존재하지 않는 점은 평화교육 거버넌스의 활성화를 제약하는 문제점으로 제시되고 있다.

현재 공통의 목표를 추구하는데 있어 합의과정을 이끌어 낼 수 있는 제도적인 보완이 필요한데, 이에 정부적 차원에서 평화교육에 대한 전략적 접근을 통해 제도적인 틀을 제시하고 이를 평화교육 전반에 확산시킬 수 있는 의지가 요구되어 진다. 이들을 통합하여 효과적으로 운영할 수 있는 질서를 부여하는데 예산, 정보/지식, 그리고 조직력 등을 전략적으로 활용하여 일정한 질서를 부여함과 이를 통한 규제기능도 동시에 수행할 수 있게 될 것이다.

② 정부의 메타 거버넌스의 역할에 대한 한계는 정부가 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가의 문제에서도 분명하게 나타난다. 평화교육과 통일교육을 위해 정부는 『통일교육지침서』를 제시하고 있는데, 평화교육과 관련된 지침서는 마련되어 있지 않은 상황이다. 또한 이는 비정부기구의 상황과 한계를 담아내지 못할 뿐만 아니라 비정부기구 역시 이를 활용하는데 소극적임을 알 수 있다.

평화교육에 대한 정부차원의 일관된 규칙제공은 실질적인 운영과정에도 많은 영향을 미치기 때문에 효과적인 통치를 위한 정부의 능력을 결정하는데 매우 중요한 지표가 될 것이다. 다시 말해 평화교육관련 주체들에게 일반적 규칙을 제공하는 것은 일련의 규범과 적합성의 논리로 개념화할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 평화교육 거버넌스 운영에 있어 어느 정도의 제도의 규범을 통해 적절히 조정된다면 정부의 거버넌스는 상대적으로 수월해질 수 있다는 점이다.

따라서 현재 실제적으로 운영되고 있는 평화교육의 문제점을 보완하고, 이를 거버넌스화 하는데 필요한 제도적 구조로 재형성하는 작업이 새로운 변화를 산출하는 것보다 효과적인 전략일 수 있다는 점이다. 이에 정부차원에서의 일관된 지침의 제공과 이에 대한 폭넓은 합의과정은 기존의 문제점을 보완하는 측면도 있지만, 한편으로는 통합된 시스템을 만드는 과정에서

의 저항을 최소화함으로써 이에 대한 방어 장치로도 작용할 수 있을 것이다.

이와 함께 지적할 점은 정부차원의 정책이 정치적 이슈나 사안의 중요성에 의해 강조점이 달라짐에 따라 정부의 재정적 지원을 통해 사업을 운영하는 비정부기구의 활동에 매우 많은 제약을 주고 있다는 점이다. 따라서 통일된 규칙을 제공하고 이를 관리하는 정부의 메타거버넌스의 역할이 비정부기구들에게 통일적으로 제시되는 것이 아닌 개별 단체의 특성을 고려하여 이슈별, 영역별, 사안별 협력이 가능할 수 있는 의사소통의 채널을 제도화하고 이를 정례화 할 필요가 있다고 본다.

③ 정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?의 문제는 한편으로는 정부와 비정부기구의 협력을 용이하게 할 수 있는 제도와 틀을 마련하는데 초점이 맞추어져야 할 것이다. 이는 정부의 메타거버넌스로서의 역할을 수행하는 과정에서 거버넌스를 활성화시키려는 시도에서 정부와 비정부기구와의 관계 설정과 관련 비정부기구를 강화시키는 것이 우선인가 아니면 거버넌스 활성화를 위한 제도를 만드는 것이 우선인가와 관련된 문제이다. 물론 효과적인 거버넌스를 위한 과정은 거버넌스에 필요한 제도를 마련하는 것이다. 그러나 다른 한편, 제도 자체가 문제 해결의 전부가 아니라는 점에 어려움이 존재한다. 정부가 각 행위자들을 연결하는 대화의 장을 제공한다고 하더라도 과연 비정부기구 간 협력이 용이하거나 강화될 것이라는 점에 대해서는 회의적이기 때문이다.

먼저 정부와 비정부기구의 연계과정을 살펴보면, 정부는 비정부기구와의 연계 차원에서 비정부기구단체들과의 좌담회를 실시하고 있다. 그러나 이들 비정부기구와의 좌담회가 비정부기구들의 의견을 수렴하고 이를 정책에 반영하려는 차원이 아닌 정부의 정책에 부흥하는 비정부기구들을 초청하여 간담회 형식으로 진행되어 비정부기구들을 진정한 연대의 주체로 인정하지 않고 있다는 생각이다.

물론 정부의 주요위원회에 비정부기구의 참여가 이루어지고 있지만, 진정한 정책결정의 참여자로서 보다는 요식행위로 실질적인 협력관계를 형성하는 데는 부족하다는 점이다. 이에 분기에 한번, 혹은 일 년에 한번이라도 평화교육 담당자들과의 협의를 정기적으로 정례화하고, 이들의 문제점과 한계를 함께 해결하고 정부의 정책에 반영할 수 있는 상설협의체를 만드는 일이 매우 중요하다고 할 수 있다.

각 행위자들 간의 연계와 관련하여 살펴보면, 평화교육 거버넌스에서 평화교육 담당주체들을 연계시키는 네트워크 작업은 매우 중요하다. 그러나 과연 이들을 아우르는 협력네트워크 구축이 반드시 의미를 가지는가에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면, 비정부기구의 평화교육·통일교육에 대한 통일된 목표의 부재와 정책 공유의 수준이 낮으며, 공통의 프로그램에 대한 개발 노력의지도 매우 적은 것으로 나타나 단지 이들을 연계하는 작업을 추진하는 것만으로 제기되는 문제들을 해결할 수 없을 수도 있기 때문이다.

비정부기구들은 같은 쟁점에 대해서도 서로 상반된 견해와 입장을 가지고 있고, 설립연도, 규모, 회원 수, 재정자립도, 지역에 따라 차별된 이해관계가 존재한다는 점에서 하나의 일방적인 틀을 제시하는 것만으로는 지금의 문제를 해결하는데 역부족이라는 생각이다. 또한 네트워크의 필요성에 대해서는 어느 정도 인정을 하지만, 방법과 그 성과에 대해서는 매우 회의적인 반응이다.

따라서 서로 다른 목표와 이념을 가진 비정부기구들은 체계적이고 통합적인 평화교육을 실시하고, 이들을 정부의 효율적인 관리 하에 묶어낼 수 있는 공동의 조직적 전략을 수립하는 것이 필요하며, 이를 위해 비정부기구들 간에 소통이 가능한 ‘상시협력체제’를 구축하는 것이 필요하다고 본다. 또한 서로 다른 차별성을 다양성으로 인정하고 공통의 전략에 따라 합의해 나갈 수 있는 의결수렴과정을 위한 제도가 정례화 되어야 할 것이다.

④ 행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가? ⑤ 행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가? ⑥ 행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가? 의 문제는 현재의 비정부기구의 평화교육에 비추어 보았을 때 행위자들 간 네트워크의 차별성이 없고, 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하고 대부분의 네트워크가 학술대회의 공동개최와 같은 일회적인, 양자적인 사업에 그친다.

연대체 유형의 비정부기구들의 경우 소속 단체들과 긴밀한 네트워크를 형성하고 공동으로 평화교육 관련 사업을 실시하고 있지만, 외부 단체와 네트워크를 형성하는 사례는 특별히 보이지 않는다. 요컨대 네트워크 구축에 있어서 비정부기구들은 비교적 낮은 평가를 받을 수밖에 없고, 실제적인 네트워크도 거의 전무한 상황이라고 할 수 있다.

평화교육 활성화를 주도하는 비정부기구 연대체의 실례로 ‘통일교육협의회의’ 경우를 살펴볼 수 있을 것이다. 물론 ‘통일교육협의회의’가 지닌 네트워크 관리자로서의 역할을 평가하는 데는 이견이 존재할 수 있다. 그러나 ‘통일교육협의회의’는 비정부기구 간 통일교육 실시기관의 네트워크 중심체로서 자신의 역할을 규정하고 있고, 진보, 보수, 중도를 포괄하는 다양한 소속회원 단체가 통일교육과 관련된 문제를 합의하에 해결하고자 노력하고 있다.

‘통일교육협의회의’는 이들 단체의 중심네트워크로서 통일교육 관련 단체의 협의체이자, 이들 사이에 중심적 역할을 수행하고 있다. 또한 소속 회원 단체들에게 정보를 공유할 수 있는 장을 제공하고 있고, 정부와 교량적 역할을 주도하는 등 구심적 역할을 원활하게 수행하고 있어 통일교육이 원활하게 이루어지는데 기여하고 있다.⁵⁵

‘통일교육협의회의’는 1999년 제정된 통일교육지원법 제10조 및 동법 시행령 제15조에 의거, 2000년 12월 22일 총 72개 단체가 모여 출범하여 2006년 12월 현재 92개 단체가 가입하고 있다. ‘통일교육협의회의’는 매년 ‘통일교육 사례발표’와 ‘회원단체 전체 수련회’, ‘대학생 통일 캠프’, ‘통일교육포럼’ 등을 개최하여 통일교육의 현황과 프로그램을 점검하고, 상호발표를 통해 우수한 통일교육 프로그램을 발굴하며, 이에 대한 평가 작업을 시도하여 『사회통일교육현황』을 발간하는 등 통일교육 활성화에 기여하고 있다. 또한 회원단체들이 다른 단체의 교육 프로그램을 경험함으로써 교육프로그램의 개선을 통한 통일교육의 질적 향상을 도모하고 있다.⁵⁶

‘통일교육협의회의’를 통한 네트워크 사례는 통일교육에 국한되어 있어 일반화하기 어려운 점이 있으나 통일교육 프로그램이 다양화, 세분화되어 가고 있고, 5개의 분과위원회 활동 및 전체 프로그램을 통해 소속 92개 회원단체들이 통일교육협의회의의 사업계획 및 발전을 단체들 간의 협의·조정 기타 상호간의 협력증진을 통해 보다 광범위하고 효율적인 통일교육을 실시하고 있다⁵⁷는 점에서 하나의 성공적인 실례로 제시될 수 있을 것이다.

55- 통일교육협의회의, 『사회통일교육현황: 통일교육협의회의 회원단체 연대 사업을 중심으로』 (서울: 통일교육협의회의, 2006), pp. 3-6.

56- 위의 책, pp. 9-20.

57- 이항규, “통일교육협의회의 회원단체 통일교육 운영 현황,” 『2002 회원단체 통일교육용 프로그램 개발연구』 (서울: 통일교육협의회의 부설 통일연구소, 2002), p. 26.

⑦ 일곱째, 각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?는 비정부기구의 평화교육 활성화 거버넌스에서 가장 중요한 부분임에도 비정부기구의 상황과 한계가 가장 극명하게 드러나는 부분이기도 하다. 정부에 의존적인 비정부기구의 상황은 재정적인 독립성을 확보하는 문제 외에 평화교육에서 전문성과 효율성을 저해하는 요인으로 지적할 수 있기 때문이다.

비정부기구의 평화교육은 통일교육과 평화교육만을 전문적으로 수행하기 보다는 통일문제, 남북교류협력문제, 대북지원 사업 등 여러 사업 중 일부분을 차지하고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 공공 교육적 혹은 시민 교육적 차원에서 전문적으로 이를 수행할 수 있는 비정부기구를 선정하여 이를 적극적으로 지원하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해 공동의 교육프로그램 및 교재개발에 정부의 지원이 요청된다.

또한 비정부기구의 평화교육의 효율성을 확보하기 위해서는 정부의 지원이 지속적으로 이루어질 수 있는 법적·제도적 보완도 시급한 실정이다. 평화교육과 관련된 정부의 지원과 관련 지금의 예산 구조의 개혁을 통해 비정부기구의 평화교육에 대한 지원이 정부예산 수립과정에서 하나의 독립된 항목으로 책정되어야 할 뿐만 아니라 이를 점진적으로 늘려갈 수 있는 방안을 마련하는 것도 매우 중요하다고 본다.

3. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안

다양한 비정부기구들이 수행하고 있는 거버넌스적 평화교육에 대한 평가를 기반으로 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안을 분석하고자 한다. 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안의 일환으로 논의 될 점은 다음과 같다. 첫째, 기존의 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환, 둘째, 평화교육전담기구의 설립과 제도화, 셋째, 비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준 마련, 넷째, 다양한 통합 교육프로그램 수행과 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원 확충, 다섯째, 평화교육 네트워크의 형성, 즉 평화교육 실행 주체 간의 유기적인 네트워크 구축을 중심으로 논의해보고자 한다.

가. 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환방안

현재 비정부기구에 의해 추진되고 있는 평화교육의 주된 형태인 단독형 평화교육의 문제점을 개선하고, 큰 틀에서 상호 협력체계를 구축하여 평화교육을 체계화하기 위하여 적극적 관점에서의 거버넌스형 평화교육으로의 전환이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 우선 평화개념과 평화교육의 지평이 확장되어야 한다. 한반도의 평화 더 나아가 동북아에서의 평화구축 뿐만 아니라 인권, 여성, 환경, 국제평화 등 여러 분야에서 적극적인 평화개념에 기반한 평화교육을 지향해야 한다. 또한 비정부기구의 평화교육은 공동의 평화교육의 이념 및 가치를 창출하여야 하며, 비정부기구들 간의 교류와 협력을 가능하게 할 수 있도록 연대를 강화할 수 있는 실천적인 방안이 강구되어야 할 것이다.

이에 평화교육 관련 비정부기구들 간의 긴밀한 협조체계를 구축하고, 각각의 NGO들이 수행하고 있는 평화교육의 내용 및 프로그램을 파악하여, NGO간 역할을 조정하여 분담하는 시스템을 만드는 것이 필요하다. 이와 같은 전반적인 작업을 통합관리하기 위한 네트워크화된 데이터베이스를 구축하고 이를 전담하는 기구의 설치가 필요하다. 이를 통해 다양한 평화교육의 현황을 관리하고, 교육 요구사항을 파악하며, 적절한 교육배치를 할 수 있는 등 평화교육 수행에 제기되는 제반 문제점들을 해소할 수 있도록 하여야 한다.

나. 평화교육전담기구의 설립과 제도화 방안

평화교육전담기구의 설립과 제도화에 대한 요청은 평화교육 전담기관의 부재가 장기적으로 한반도 평화교육 거버넌스의 활성화에 걸림돌로 작용한다는 점에서 절실하다. 이는 평화교육을 전담하는 중립적인 전문적 기관을 설립하여 이를 통해 통합적이고 일관된 평화교육을 제도화하는 방안을 구체화하려는 논의의 일환이라고 말할 수 있다.

한국의 시민사회에서 평화교육이 차지하는 비중은 이제껏 매우 미미하다고 할 수 있다. 평화교육에 대한 중요성이 매우 빠르게 확산되고 있지만, 이를 수행하는 과정에서 평화에 대한 이론적 논의, 교육방법 등 체계적인 방향이 정립되어 있지 않고 산발적으로 이루어진 점은 개선되어야 할 문제

점으로 지적할 수 있다. 이에 비정부기구의 여러 사업 중 하나로 진행되고 있는 평화교육을 전문적으로 전담할 수 있도록 독립된 기구를 설립하는 것은 새로운 방안이 될 수 있다고 본다. 이를 통해 평화교육에 대한 중장기적 차원에서의 목표를 설정하고, 평화교육을 위한 이론 및 전략을 개발하게 하여, 범국민 시민교육차원에서 시민이면 누구나 이수해야 하는 프로그램으로 정착시키는 작업이 진행되어야 할 것이다.

또한 평화교육이수자에게 인센티브를 제공하는 방안도 긍정적으로 모색되어야 한다. 대학에서 평화교육을 이수할 경우 학점으로 인정해주는 시스템이라든지, 평화교육관련 프로젝트나 프로그램에 참여하여 적극적인 활동을 수행할 경우 사회봉사와 연계하여 인정해주는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 이에 통일과 평화에 관심이 있는 소수만을 위한 평화교육이 아닌 사회 구성원 모두에게 필수적인 교육이라는 평화교육의 공익성에 대하여 보다 진지한 고민이 필요한 때라고 생각된다.

다. 비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준제시

비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준의 마련을 통해 평화교육 거버넌스에 참여하는 비정부기구의 범위와 역할분담에 대한 명확한 기준을 제시할 수 있을 것이다. 정부는 비정부기구가 실시하는 평화교육의 방향성과 내용성 뿐만 아니라 평화교육에 관한 관련법과 제도의 개선에 적극적으로어야 한다. 이를 통해 평화교육과 관련된 법적 근거를 마련하여 체계적인 교육이 이루어질 수 있는 기반을 조성하여야 한다.

평화교육 거버넌스의 핵심은 평화교육 행위자들의 대등한 관계 정립 및 이과정에서 발생하는 여러 문제들을 어떻게 원활하게 조정할 수 있는가의 문제이다. 정부의 역할은 평화교육 행위 주체들의 수평적 자기 조직 원리인 헤테라키(heterarchy)를 지향하는 것일 것이다.⁵⁸ 서로 다른 이해관계에도 불구하고 관련 행위자들의 공유할 수 있는 공통의 정책 목표가 존재한다면

⁵⁸-Bob Jessop, "Governance Failure," in G. Stoker (ed.), *The new Politics of British Local Governance* (London: Macmillan Press, 2000), p. 15. 임성학, "정책결정의 거버넌스: 이론적 접근" (한국정치학회 하계학술회의 자료집, 2001), p. 1에서 재인용.

수평적 네트워크를 통한 응집적이고, 자율적인 조정을 통한 결정방식은 서로에게 영향을 미치며, 협력관계의 지속성은 결국 이들을 변화하게 하는 가능하게 할 것이기 때문이다.

따라서 정부는 평화교육 거버넌스의 활성화 과정에서 발생하는 실패를 줄여나가는 것도 중요하지만, 다양한 사안들이 관련 행위자들의 연계의 중요성을 더욱 부각시킨다는 점과 주요 행위자들의 독자적 정책 시스템에 대한 요구에도 주목해야 한다. 이에 독자적인 평화교육 프로그램을 추진할 수 있도록 자율성을 보장해주고, 평화교육 추진과정에서 다양한 사안들에서 서로 공조하고 보완하는 네트워크를 구축하는 것이 중요하다고 본다.

정부가 통일교육을 지원하기 위해 통일교육지원법을 제정하여 통일교육의 활성화와 지원을 법적으로 제도화하였다⁵⁹는 점은 매우 높게 평가할 수 있다. 그러나 통일교육지원법은 통합적 체계적 통일교육을 실시하는 데는 여전히 미흡하다는 것이 대부분 비정부기구의 통일교육 및 평화교육관련자들의 의견이다.⁶⁰ 따라서 통일교육 및 평화교육의 활성화를 위한 법적 보장과 관련 교육기관의 협조의 의무를 선언적인 차원을 넘어 실제적으로 확보할 수 있는 제도적 뒷받침이 선행되어야 할 것이다.

평화교육을 위한 법적 기반 마련과 함께, 정부와 비정부기구의 적절한 역할 분담을 법적으로 제도화하여 비정부기구의 역할을 강화하는 한편, 평화교육의 활성화를 위해서는 정부의 평화교육과 관련된 활동에 대한 전반적인 조정 작업역시 병행되어 추진되어야 한다. 평화교육과 관련하여 교육기본법과의 유기적 관계를 명확하게 하고, 관련 단체들의 구체적인 활동방향을 규정할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다.

평화교육 거버넌스의 활성화를 위해 평화교육의 다양한 행위자의 정당성을 확보하고 이들 간의 유기적인 관계 설정이 매우 시급하다. 이를 통해서 평화교육 거버넌스의 활성화는 현실적이고 실현가능한 방향을 제시하고 교육관련 주체들의 상호보완적인 파트너십 관계를 통한 보다 질적인 평화교육을 창출하는데 주력하여야 할 것이다.

59-통일부, 『통일백서 2006』 (서울: 통일부, 2007), pp. 224-225.

60-이장희, “이데올로기와 통일교육 관련 제도개선의 문제,” 통일교육연구소, 『통일교육 다원화와 제도 개선 방안연구』 (서울: 통일교육협의회, 2002), p. 68.

라. 다양한 통합 교육프로그램 수행과 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원 확충 방안

다양한 통합 교육 프로그램을 개발하고 수행함과 동시에 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원을 확충하여 보다 효과적인 평화교육 거버넌스를 구축할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 우선 평화교육에 참여하는 비정부기구의 자질과 역량을 강화해야 하며, 평화교육은 갈등을 예방하고 평화를 구축하는 과정에서 서로의 문화에 대한 이해를 토대로 한 다양성 확보 정책, 시민의 참여 및 시민적 역량강화 등을 위한 기본적인 프로그램이 수립되어 체계적인 교육이 이루어지도록 해야 한다.

평화교육 활성화에 있어 비정부기구의 평화교육은 공교육에서 다룰 수 없는 특화된 프로그램 개발과 이를 통해 수요자의 중심의 평화교육에 접근하려는 변화가 요구된다. 기존 NGO들의 평화교육이 체계적인 틀로 정립되어 있지 못하고, 주제나 프로그램도 NGO에 따라 독자적인 형태로 운영되고 점을 고려해볼 때, 비정부기구들은 교육프로그램의 교류나 정보 공유를 통해 공통의 평화교육 교재와 프로그램을 개발하는 작업이 추진되어야 할 것이다.

또한 방법론적 차원에서 보다 효율적인 평화교육의 수행을 위해 다양한 형태의 교수법과 참여형 방식이 시도되어야 하며, 다양한 매체와 교육기법을 활용하여 수요자의 요구에 충족할 수 있고 양질의 평화교육이 실시되어야 할 것이다. 교육프로그램의 개발 및 운영과 이 과정에서 비정부기구 간 보다 활발한 연계작업들이 병행하여 이루어진다면 평화교육을 전문적으로 전담할 수 있는 비정부기구간의 네트워크를 자발적으로 구축할 수 있는 토대를 만들어 갈 수 있을 것이다.

또한 평화교육에 대한 대중적 확산과 인식의 전환 작업을 함께 수행함으로써 비정부기구들의 협력을 보다 강화할 수 있을 것이다. 평화교육이 시민교육의 일환으로 자리매김하고, 그 영역을 다원화시키는 과정에서 평화교육 담당 비정부기구들의 협력과 교류는 전체적인 방향설정에 매우 긍정적인 역할을 수행할 것이다. 통일교육뿐만 아니라 평화교육, 인권교육, 갈등해결 교육, 다문화교육 등 평화교육의 자율성과 전문성을 확보할 수 있도록 비정부기구의 역량과 자질을 강화시킬 수 있도록 정부의 체계적인 지원이

이루어져야 할 것이다.

마. 평화교육네트워크 형성: 평화교육 실행 주체 사이의 유기적인 네트워크 구축 방안

평화교육 실행 주체사이의 유기적인 네트워크 구축은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 가장 중요한 핵심사항으로, 유사한 이념과 목적을 지향하는 비정부기구들 간에 평화교육을 위한 보다 활발한 연대와 협력이 필요하다. 또한 비정부기구와 정부의 평화교육기관들간의 체계적이고 효율적인 네트워크를 구축함으로써 비정부기구 차원에서 평화교육을 위한 거버넌스 형성에 일조하고, 비정부기구 평화교육의 자기정체성 확립의 계기가 될 것이다. 이런 측면에서 평화교육과 관련된 주체사이에 유기적인 네트워크를 형성하는 일은 평화교육 거버넌스의 활성화 방안을 모색하는 과정에서 가장 관건이 되는 사안이라고 할 수 있다.

우선 평화교육 관련 비정부기구들간의 네트워크와 관련, 비정부기구 간 평화교육에서의 협력을 활성화할 수 있고 이를 제도화할 수 있도록 소통구조를 정례화하는 작업이 진행되어야 한다. 서로 다른 목표와 이념적 차이에도 불구하고 평화교육 관련 NGO들이 공유할 수 있는 여러 문제점들을 논의하고 바람직한 방향을 모색할 수 있도록 제도화된 대화채널 및 의견수렴체계를 마련하는 것이 중요하다. 이 과정에서 정부는 서로 다른 NGO들의 협력이 용이하게 관리하고 조율할 수 있는 역할을 수행함과 동시에 이들 사이에 충분한 협의가 이루어질 수 있도록 대화와 의견 교환의 장을 정기적으로 마련해주는 것이 필요하다. NGO들의 정례화된 소통체계 속에서 이루어진 합의와 요구들이 정부의 재정적 지원에 반영될 수 있도록 하여야 하며, NGO들의 평화교육과 관련된 정부의 정책결정에 자연스럽게 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

V. 결 론

1. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안

본 연구는 평화교육 거버넌스의 주체로 설정한 학교 평화교육 거버넌스, 공공부분의 평화교육 거버넌스 및 시민사회단체(NGO)의 평화교육 거버넌스의 실태조사에서 나타난 문제점을 극복하고 활성화 방안을 제시하기 위한 것이다.

본고에 앞서 이루어진 1년차 평화교육거버넌스 실태 평가에서 드러난 평화교육 거버넌스의 가장 큰 취약점은 지역과 하부조직 차원에서 점차적으로 형성되고 있는 네트워크의 조정기능을 담당할 수 있는 국가의 역할이 극히 미약하다는 것이며, 이와 더불어 효과성, 분권화, 네트워크의 수준을 높이는 것이 요구된다. 따라서 미약하게나마 현재 형성되고 있는 평화교육 거버넌스는 국가의 '전략적 메타거버넌스'⁶¹ 기능을 요구하고 있다. 즉, 더 이상 중앙집중적이고 위계적인 질서의 상위조직으로 기능하지는 않지만 복잡화되고 자율화되는 개별 단위들 간의 네트워크를 형성하고 조정하는 데 있어서는 중요한 기능을 수행하는 전략적 메타거버넌스로서의 국가를 필요로 하고 있다는 것이다. 이를 위하여 본고는 국가의 전략적 메타거버넌스 기능에 주목하면서 평화교육 거버넌스를 학교, 공공부분 및 시민사회단체(NGO)의 평화교육 거버넌스의 세 차원으로 구분하여 평화교육 거버넌스 활성화 방안을 제시하고자 하였다.

⁶¹ 이제 거버넌스적인 정치, 사회, 경제 질서는 피할 수 없는 거대한 조류이며, 거버넌스의 실패를 막고, 보다 효과적인 거버넌스를 이룰 수 있는 국가의 적절한 역할을 궁구해야 할 때이다. 본 연구에서는 이러한 국가의 역할을 전략적 메타거버넌스라고 명명한다. 메타 거버넌스는 모든 거버넌스 부문을 통제하는 정부의 상위 레벨을 의미하는 것이 아니다. 또한 하나의, 통괄적 목적을 가진 거버넌스를 부과하는 것을 의미하는 것과는 다르다. 집권형 거버넌스를 복귀시키는 것과는 근본적으로 다르다는 점이 중요하다. 오히려, 과정을 관리하면서, 실패를 방지하는 것이 중요하다. 한마디로 메타적 조정기능(meta-steering)이라 할 수 있다; 임성학·서창록·민병원 전재성, “한반도 평화 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀.”

가. 학교 평화교육 거버넌스 활성화 방안

학교 평화교육 거버넌스란 학교 평화교육과 관련된 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여, 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직을 말한다. 학교평화교육을 거버넌스적 관점에서 접근함으로써 기존의 중앙집권적인 공교육체제에서 활성화되지 못하고 있는 학교평화교육의 새로운 활로를 모색할 수 있을 것이다.

학교 평화교육 거버넌스에 참여하고 있는 주요 행위주체로는 첫째, 정부 부문과 관련된 행위자들이 있다. 기본적으로 교육인적자원부나 교육청과 같은 정부부문의 관리자들과 실제 학교평화교육 수업을 진행하는 단위 학교까지도 정부부문에 속한다. 둘째, 이익 단체의 성격을 띠고 있는 행위자들이다. 각종 교원 단체들이나 학교평화교육과 관련된 학회 등이 이에 해당한다. 셋째, 시민사회 영역에서 활동하고 있는 행위자들이다. 학교평화교육과 관련된 활동을 하고 있는 시민단체들이 이에 해당한다. 넷째, 언론부문의 행위자들이다. 학교평화교육에 대해 관심을 가지고 여러 가지 의견을 제시하는 각종 언론매체들이 이에 해당한다.

이러한 행위자들은 학교 평화교육과 관련하여 각기 다른 수준의 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성을 나타내고 있다. 학교 평화교육 거버넌스가 성공적으로 그 기능을 발휘하기 위해서는 이러한 행위자들 각각의 역할도 중요하지만, 행위자간의 긴밀한 네트워크의 활성화, 즉 네트워크 거버넌스가 무엇보다도 중요하다. 그러나 현실적으로는 행위자간의 협력만 나타나는 것이 아니라 각기 다른 관점과 태도를 견지하며 서로 충돌하기도 한다. 따라서 학교 평화교육 거버넌스 내에서 발생하는 그와 같은 분쟁을 효과적으로 조정할 수 있는 체제가 마련되지 못한다면, 그로 인해 한반도의 평화와 번영이 위협받고 남남갈등을 확대재생산하며 남북관계에도 부정적인 영향을 미칠 것이 자명하다. 따라서 학교 평화교육 거버넌스는 메타적 조정기능(meta-steering)이 활성화되어 있는 거버넌스, 즉 메타 거버넌스에 기반해 있어야 한다.

메타 거버넌스에 의해 나타나는 조정 기능은 학교 평화교육 거버넌스에 대한 예산 등 자원의 지원, 학교 평화교육 거버넌스의 각 단위에 필요한 정보와 지식 제공, 학교 평화교육 거버넌스 내부의 집합적 피드백 구축, 기

능적 연계와 물적 상호의존을 위한 학습과정 강화, 학교 평화교육 거버넌스 내부의 정책단위들을 묶기 위한 대화, 학교 평화교육과 관련한 정보취합 및 조정, 학교 평화교육과 관련된 각 단위들의 분쟁해결 등으로 나타난다.

메타 거버넌스 이론에 바탕한 학교평화교육 거버넌스는 전체적인 학교평화교육 네트워크를 관리하고, 학교평화교육 관련 행위자들간의 분쟁을 해결할 수 있는 관리자를 필요로 한다. 이와 관련된 현실적 문제는 행위자들간의 조정을 하기 위한 행위자, 즉 누가 관리자가 되어야 하는가인데, 학교 평화교육 거버넌스가 효과적으로 운영될 수 있도록 행위자들간의 이해관계를 조정하고 중재하는 역할을 할 수 있는 것이 바로 국가이다. 물론 국가가 그러한 권한을 갖는다고 해서 국가 혹은 정부가 학교 평화교육과 관련된 모든 행위자들을 통제해야 한다는 의미는 아니다.

이같은 메타 거버넌스에 입각하여 학교 평화교육과정을 개발하고 운영하며 평가하는 과정에 있어서의 거버넌스를 활성화하기 위해서는 우선 제도적인 노력이 필요하다. 여기서는 ‘학교평화교육’이라는 내용의 특화와 ‘기구의 유연성’이라는 형식의 변화가 중요하다.

이러한 맥락에서 먼저 학교평화교육과정 개발 단계에서 평화교육의 특수성과 중요성을 고려하여 평화교육 관련 행위자들이 사회적 협의 기구를 만들고 이를 통해 교육과정을 제정해 나갈 필요가 있다. 이를테면 학교 평화교육 거버넌스에 바탕하여 ‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’를 만들고 이 기구를 통해 학교 현장에서 사용할 수 있는 평화교육과정을 만드는 것이다. 즉, 평화교육 교육과정의 개발은 정부 주도 혹은 중앙 집권적인 형태가 아니라 학교 평화교육 거버넌스에 의해 이루어져야 한다. 따라서 이 기구는 교육인적자원부로부터 독립적인 성격을 가진 거버넌스 체제로서 평화교육관련 전문가 집단으로 구성되어야 한다.

또한, 학교평화교육운영 단계에서도 기본적으로 정부의 직접적, 통제적 역할이 축소될 필요가 있다. 특히 교과교육차원에서의 학교평화교육은 교육과정에 바탕하여 정부가 주도적으로 이끌어 왔고 각급 학교와 교사는 운영결과를 교육청에 보고하는 수동적인 양상을 띠어 왔다. 그리고 각종 시민단체와 이익집단 등은 교과교육에 사용될 수 있는 수업자료의 개발 보급이나 교사 연수 등에 제한적으로 참여하는 정도에 그치는 경우가 많았다. 이러한 문제점을 극복하고 학교 평화교육 운영에 있어서의 거버넌스를 활성화

하기 위해서는 형식적으로 운영되던 지역 수준과 단위학교 수준의 교육과정 위원회를 발전시켜 (단위)학교 평화교육과정 위원회를 구성하고 이를 내실있게 운영하는 노력이 필요하다.

마지막으로, 학교평화교육과정의 내용 및 실행사항에 대해 보다 체계적인 평가가 수반되어야 한다. 교육과정에 대한 기존의 평가는 국가 수준에서도 개별 연구자 수준에서도 그리 활성화되어 있지 않은 편이다. 따라서 평화교육과정 평가연구 및 협의체를 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이러한 기구는 완전 독립기구로 신설하기보다는 기존 평가기관의 조직과 업무를 최대한 활용하면서 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 예를 들어, 국가 수준에서 교육과정 정책에 대한 평가를 수행하는 대표적인 기관인 한국교육과정평가원과 협력하여 교육과정 평가 업무 전반을 관할하는 기구 아래한 분과 형태로 두는 것을 고려해 볼 수 있다.

이와 같이 학교평화교육과정 개발, 운영, 평가 단계에서 중재자, 지원자로서의 정부 차원의 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 그러나 제도와 기구는 학교 평화교육 거버넌스를 활성화하기 위한 필요 조건일뿐 그것만으로 거버넌스가 완성되는 것은 결코 아니다. 따라서 학교평화교육에 관련되는 다양한 행위 주체들(정부, 이익단체, 시민사회, 언론 등)이 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등 제분야에서의 개별 역량을 강화함과 동시에 그것을 바탕으로 상호소통과 협력을 확대함으로써 튼실한 네트워크를 구축하는 노력이 반드시 필요하다. 이같은 제도적 기반과 의식적 노력 사이의 변증법적 과정을 꾸준히 거칠 때 학교평화교육 거버넌스가 보다 활성화되고 세련화될 수 있을 것으로 기대된다.

나. 공공사회교육 평화교육 거버넌스 활성화 방안

지금까지 한국의 공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스 실태에 대한 간략한 평가에 근거하여 평화교육 거버넌스 활성화 방안을 모색해 보았다. 현재 한국의 공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스는 전반적으로 평화교육이라는 이슈가 독립된 주제로 성장하지 못하고 있다는 문제점 외에 중앙정부기능의 미흡함 및 개별 단위 간 네트워크 형성의 미흡함 등이 지적될 수 있다. 특히 중앙정부 차원의 공공사회교육 평화교육이 여섯 가지

평가 요소 전반에서 비교적 부정적인 평가를 받은 반면 지역 차원에서의 공공사회교육 평화교육은 대부분의 평가 요소에서 긍정적인 평가를 받았던 점이 눈에 띈다. 이는 지역 간, 그리고 중앙-지역 간 네트워크가 발전하지 못한 현재의 구조적 문제를 정확하게 반영하고 있다. 또한 네트워크 간의 연계와 조정이라는 새로운 영역에서의 국가기능이 강화될 필요성이 있음을 시사하고 있다.

따라서 공공사회교육 차원에서의 평화교육 거버넌스 활성화 방안으로서는 크게 세 가지가 제시되었다.

첫째, 평화 및 평화교육 담론의 활성화의 필요성이다. 안보와 반공담론에 압도되어 극히 주변부적으로 취급되어왔던 평화이슈담론을 활성화시킬 필요가 있다. 이를 통해 상호 연계 없이 진행되고 있는 현재의 평화교육 내용의 일관성을 확보하고 민주주의, 그리고 인권 등 다른 이슈들과의 연관성 속에서 평화교육 담론의 거시적 지평을 확대할 수 있을 것이다.

둘째, 국가의 메타거버넌스 기능 수행의 활성화가 필요하다는 것이다. 슈퍼퍼적 국가는 직접적이고 위계적으로 기능해 왔던 케인즈적 국가처럼 개입하지는 않지만 초국가적·하위국가적 거버넌스가 활성화되고 네트워크가 복잡화되는 현대에 이르러 조정과 연계라는 새로운 기능을 수행할 필요가 있다. 국가는 특히 재정지원이나 네트워크 형성·관리를 통하여 메타거버넌스 기능을 수행해야 한다. 이는 현재 지역 차원에서는 평화교육 거버넌스의 단초가 발견되지만 중앙정부 차원에서 그 발전에 상응한 관리 및 지원기능을 수행하고 있지 못하다는 점을 볼 때 평화교육 거버넌스 발전을 가속화할 수 있는 핵심적인 사안으로 보인다.

셋째, 좁은 세상 네트워크의 활성화가 이루어져야 할 것이다. 네트워크 유형 중 극단적인 결집형과 그 반대로 완전한 무질서를 의미하는 무작위 네트워크 사이의 ‘좁은 세상 네트워크’는 현재의 평화교육 거버넌스 발전양상에 상응한다는 측면에서 모델로 기능할 수 있다. 현재 지역 차원에서는 자율성, 분권성, 효율성, 네트워크 등 제 측면에서 상당히 긍정적인 거버넌스 발전양상이 관찰되고 있다. 문제는 이미 언급했듯이 어떻게 이 지역 간의 네트워크를 형성함으로써 거버넌스의 분권성과 자율성을 유지하면서도 효율성과 전문성을 높일 수 있을까라는 문제이다. 그리고 이는 ‘좁은 세상 네트워크’ 모델이 보여주는 바와 같은 지역 네트워크 간 링크의 형성을 통해서

가능하다고 보인다. 링크 구성을 통하여 이미 형성되어 있는 지역 내 네트워크의 효율성과 전문성을 빠르게 제고할 수 있을 것이다. 링크 형성에 있어서는 국가, 즉 메타거버넌스의 기능이 다시 한 번 강조된다.

위와 같은 세 가지 문제의식에 근거한 핵심적인 평화교육거버넌스 활성화 방안은 통일·평화교육센터의 설립에서 찾아질 수 있을 것이다. 통일·평화교육센터는 독일의 정치교육센터와 같은 조직적·내용적 위상을 갖고 광의의 평화담론을 형성·확산하는 것을 과제로 삼는다. 이 과정에서 독일 정치교육센터의 학술자문회의와 같은 학술기구의 유기적 통합을 고려해 볼 수 있다. 사안 별로 그리고 단계적으로 진행되는 학계-정치계의 협력을 제도화한다면 평화담론이 보다 장기적으로 형성되는 데 유리한 조건을 형성할 것이다. 그리고 현존하는 중앙과 지방의 평화교육 주체들을 파트너 형태로 통합하여 네트워크를 주도하고 이들에 대한 재정적 지원을 수행하는 동시에 평화교육 실천에 대한 장기적이고 주기적인 통제와 조율을 수행한다. 이 기구는 또한 상당 부분 이미 존재하는 조직들의 연계와 조직적 통합을 통해서 형성 가능하므로 재정 또는 조직적·인적 자원의 추가적 요구는 최소한도로 유지될 수 있을 것이다.

다. 비정부기구 평화교육 거버넌스 활성화 방안

평화교육을 수행하고 있는 비정부기구는 평화교육 전반에 대한 문제제기와 여론의 형성, 평화교육 과정 및 운영상 발생하는 문제점에 대한 적극적인 해결과 이행과정에서 국민의 자발적 참여와 폭넓은 관심을 유도하는 데 있어 주도적 역할을 수행하고 있다.

그러나 이들 비정부기구들에 의해 수행되고 있는 평화교육의 대부분이 피교육자의 구성 및 규모와 무관하게 독립적으로 단독 주체에 의해 이루어짐으로써 거버넌스형 평화교육으로의 전환이 시급한 상황이다. 이러한 단독 주체에 의한 평화교육 현상은 평화교육을 실시하고 있는 비정부기구들의 법적·제도적 기반의 취약, 지원예산 및 재정 부족 등으로 거버넌스의 효율적 운영을 위한 제도적 기반이 미흡한 것에 기인한다고 볼 수 있다.

이상과 같은 문제의식을 중심으로 본 연구는 한반도 평화교육 거버넌스 체제를 구축하는데 있어 비정부기구의 평화교육 거버넌스를 활성화하는 방

안을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 비정부기구의 거버넌스적 평화교육 구축 현황, 비정부기구의 평화교육에 대한 객관적인 평가를 통하여 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 문제점을 검토하였다. 더불어 본 연구는 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안을 제시함으로써 평화교육 거버넌스의 발전방안을 모색하고자 하고자 하였다.

우선 비정부기구의 거버넌스적 평화교육의 구축현황을 정리해 보기로 한다. 대부분의 비정부기구들의 평화교육은 앞서 지적한바와 같이 통일교육과의 연계 속에서 남북한의 통일과 평화문제를 유기적으로 다루면서 한반도 평화문제를 기존의 통일담론에서 보다 확대된 평화담론을 담아내는 형식을 통해 이루어지고 있다. 다만, 지적할 점은 통일교육은 통일교육협의회를 통해 연대적으로 추진되어 거버넌스의 구성요건이라고 할 수 있는 네트워크의 작업이 미비하게나마 이루어지고 있으나, 여타 다른 NGO 조직간 연계는 매우 미미한 것으로 나타나고 있다는 점이다. 통일교육이 통일교육협의회를 통해 약하지만 연대적 형식을 취하고 진행되고 있는 것과는 달리 평화교육과 관련된 비정부기구 간 연대는 거의 이루어지고 있지 않는 상황이다.

이는 NGO의 속성이 유사한 가치와 이념을 가진 시민들이 자신들의 지향 목표를 달성하기 위해 형성된 자발적인 모임이라는 점에 비추어 볼 때, 평화교육자체가 자체적인 설립목적과 이념에 기초를 두고 있어 ‘거버넌스형 평화교육’이 이루어지는데 한계를 가지고 있음을 알 수 있다. 그러나 ‘거버넌스형 평화교육’을 위해서는 평화교육을 수행하고 있는 거버넌스의 연대 및 협력관계에 보다 중점을 두어야 한다.

이 과정에서 가장 핵심적인 키워드로 비정부기구의 다양성을 통일성으로 전환할 수 있도록 거버넌스 관리자로서 정부의 원활한 역할이 요청된다. 왜냐하면 이 과정에서 정부의 네트워크 관리자로서의 조정기능이 매우 미약한 점도 거버넌스 활성화를 가로막는 제약점이 될 수 있기 때문이다. 따라서 정부의 위계적인 중앙집권적 평화교육체제로 인해 발생하는 문제점을 개선할 수 있으면서도 비정부기구에 의해 수행되고 있는 평화교육의 자율성과 참여성을 보장할 수 있는 네트워크의 활성화에 정부의 영향력이 집중되어야 할 것이다. 여기에서 정부의 역할은 직접적인 개입을 통한 강제성을 부여하기 보다는 정부가 사용할 수 있는 전략적인 자원인 예산, 정보/지식,

그리고 조직력을 보다 효과적으로 운영함으로써 비정부기구들을 효율적으로 네트워크화 함으로써 비정부기구의 자율성 및 다양성을 통일성으로 극대화할 수 있도록 하는 정책의 일관성과 이를 제도화할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 또한 비정부기구의 조직적인 한계로 제시되고 있는 재정 및 예산문제와 관련, 통일되고 통합적인 평화교육을 수행하는데 있어 정부 차원에서의 예산과 관련된 조정메커니즘 창출의 필요성이 더욱 강조되고 있다. 이에 따라 합리적이고 효과적인 예산지원과 재정방침은 평화교육 수행에 있어 정부의 조정역할을 극대화시킬 수 있는 방안으로 제시될 수 있다.

선행연구인 “한반도 평화교육 거버넌스 실태조사”에 의하면 비정부기구의 평화교육은 여타의 평화교육 거버넌스에 비해 자율성과 참여성, 분권성을 담보하고 있으면서도 전문성, 네트워크, 효율성이 부족한 것으로 나타나고 있다. 따라서 비정부기구의 평화교육 거버넌스체제 활성화를 위한 방향은 비교적 높은 수준의 자율성, 참여성, 분권화라는 긍정적인 평가부분에 대한 점검과 상대적으로 낮은 부분으로 나타난 전문성, 네트워크, 효율성을 제고할 수 있는 방안이 집중적으로 논의되어야 할 것이다. 이상과 같은 비정부기구의 평화교육에 대한 평가과정을 통해 나타난 제반 문제점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 메타거버넌스로서의 역할 및 이를 보다 효율적으로 수행할 수 있는 제도적 지원 및 정례화가 절실하다고 본다. 둘째, 평화교육을 대중적으로 확산하여 평화교육의 중요성을 알리고, 이를 통해 지속적인 담론을 형성할 수 있는 비정부기구 자신의 역할과 기능을 수행할 수 있도록 평화교육의 대중화에 주력하여야 한다. 셋째, 평화교육을 심도 있게 다룰 수 있는 비정부기구에 대한 전문성과 효율성을 확보하는 것이 중요하다. 넷째, 비정부기구의 특성상 이들의 정치적·이념적 성향의 차이로 협력과 교류가 어려운 상황을 직시하여, 평화교육 추진방법과 과정에서 발생할 수 있는 이견을 해소하고 정부의 지원시스템과 연계하여 교육적 차원에서 소통 가능한 과정 및 방법을 찾아내는 것이 매우 중요하다. 다섯째, 비정부기구의 평화교육이 조직적·구조적으로 가능한 교육만을 실시하게 되기 때문에 전문성과 효율성을 기반으로 운영되는 평화교육으로의 전환이 필수적이다. 여섯째, 비정부기구의 평화교육이 거버넌스 차원에서 통합적으로 이루어지지 않는 이유는 비정부기구의 연계작업에 대한 의지와 지원이 미흡하기 때문으로 분

야별, 사업별, 영역별 비정부기구의 협력을 가능하게 할 수 있는 방법을 전략적으로 모색하는 작업이 진행되어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 평화교육 거버넌스의 실태파악 만으로는 효과적인 평화교육 거버넌스 체제를 활성화하기 위한 방향을 제시하는데 일정정도 한계가 존재한다. 그럼에도 불구하고 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화를 위해서는 실태조사의 결과를 통하여 나타난 전문성, 네트워크, 효율성을 증진시킬 수 있는 방안을 모색해야 하며, 이를 중심으로 논의 해보고자 한다.

첫째, 우선 정부의 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 메타거버넌스의 역할에 대해 살펴보면, 평화교육 거버넌스의 활성화를 위해서 시민사회는 국가로부터 독자적으로 활동하는 자율적 모습을 가지게 될 뿐 아니라 이를 조정하는 국가의 역할도 새롭게 정의되어야 한다. 즉, 메타거버넌스로서 국가의 네트워크 관리자로서의 역할이 강조되어야 할 것이며, 네트워크의 강화를 위한 방향이 모색되어야 할 것이다. 따라서 비정부기구 간 거버넌스형 평화교육을 활성화하기 위해서는 평화교육 거버넌스 간 실질적인 네트워크 형성이 관건이라는 점에서 정부는 거버넌스 간 상호 유기적인 관계와 교류협력을 강화시켜 네트워크화 하는데 집중해야 할 것이다.

둘째, 정부의 메타 거버넌스의 역할에 대한 한계는 정부가 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가의 문제에서도 분명하게 나타난다. 평화교육에 대한 정부차원의 일관된 규칙제공은 실질적인 운영 과정에도 많은 영향을 미치기 때문에 효과적인 통치를 위한 정부의 능력을 결정하는데 매우 중요한 지표가 될 것이다.

셋째, 정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가의 문제는 한편으로는 정부와 비정부기구의 협력을 용이하게 할 수 있는 제도와 틀을 마련하는데 초점이 맞추어져야 할 것이다. 따라서 서로 다른 목표와 이념을 가진 비정부기구들은 체계적이고 통합적인 평화교육을 실시하고, 이들을 정부의 효율적인 관리 하에 묶어낼 수 있는 공동의 조직적 전략을 수립하는 것이 필요하며, 이를 위해 비정부기구들 간에 소통이 가능한 ‘상시협력체제’를 구축하는 것이 필요하다고 본다.

넷째, 행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가라는 질문 역시 중요하다.

다섯째, 행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할을 충실히

수행했는가를 살펴 볼 필요가 있다.

여섯째, 행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가의 문제는 현재의 비정부기구의 평화교육에 비추어보았을 때 행위자들 간 네트워크의 차별성이 없고, 네트워크를 통한 인적 교류는 말할 것도 없고, 지식·정보·자원의 유통이 희소하고 대부분의 네트워크가 학술대회의 공동개최와 같은 일회적인, 양자적인 사업에 그친다.

일곱째, 각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가는 비정부기구의 평화교육 활성화 거버넌스에서 가장 중요한 부분임에도 비정부기구의 상황과 한계가 가장 극명하게 드러나는 부분이기도 하다. 정부에 의존적인 비정부기구의 상황은 재정적인 독립성을 확보하는 문제 외에 평화교육에서 전문성과 효율성을 저해하는 요인으로 지적할 수 있기 때문이다.

한편 비정부기구의 평화교육 거버넌스 활성화 방안의 일환으로 논의되었던 점은 다음과 같다.

첫째, 기존의 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환을 이루기 위해 적극적 평화개념에 기반한 평화교육을 지향해야 하며, 비정부기구들 간의 교류와 협력을 가능하게 할 수 있도록 긴밀한 협조체제의 구축과 NGO간 역할 분담 시스템과 전반적 작업을 통합관리하기 위한 네트워크화된 데이터베이스를 구축하고 이를 전담하는 기구의 설치가 필요하다.

둘째, 평화교육전담기구의 설립과 제도화이다. 이는 평화교육을 전담하는 중립적 전문기관을 설립하여 통합적이고 일관된 평화교육을 제도화하기 위한 것이다. 현재 평화교육 전담기관의 부재는 장기적 관점에서 평화교육 거버넌스의 활성화에 걸림돌이 될 수 있다는 점에서 절실하다. 평화교육전담기구를 통해 중장기적 차원에서 목표를 설정하고 평화교육을 위한 이론 및 전략을 개발하게 하여 범국민 시민교육차원에서 시민으로서 누구나 이수해야 하는 프로그램으로 정착시킬 수 있는 작업으로서 평화교육이수자에게 인센티브를 제공하는 방안도 모색해 볼 만하다.

셋째, 비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준마련의 필요성이다. 비정부기구 평화교육에 대한 법적·제도적 기준의 마련을 통해 평화교육 거버넌스에 참여하는 비정부기구의 범위와 역할분담에 대한 명확한 기준을 제시할 수 있을 것이다. 정부는 비정부기구가 실시하는 평화교육의 방향성과 내용성뿐만 아니라 평화교육에 관한 관련법과 제도의 개선에 적극적이

어야 한다. 이를 통해 평화교육과 관련된 법적 근거를 마련하여 체계적인 교육이 이루어질 수 있는 기반을 조성하여야 한다.

넷째, 다양한 통합 교육 프로그램을 개발하고 수행함과 동시에 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원을 확충하여 보다 효과적인 평화교육 거버넌스를 구축할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 우선 평화교육에 참여하는 비정부기구의 자질과 역량을 강화해야 하며, 평화교육은 갈등을 예방하고 평화를 구축하는 과정에서 서로의 문화에 대한 이해를 토대로 한 다양성 확보 정책, 시민의 참여 및 시민적 역량강화 등을 위한 기본적인 프로그램이 수립되어 체계적인 교육이 이루어지도록 해야 한다.

다섯째, 평화교육네트워크의 형성, 즉 평화교육 실행 주체 간의 유기적인 네트워크 구축이 필요하다는 것이다. 평화교육 실행 주체사이의 유기적인 네트워크 구축은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 가장 중요한 핵심사항으로, 유사한 이념과 목적을 지향하는 비정부기구들 간에 평화교육을 위한 보다 활발한 연대와 협력이 필요하다. 비정부기구에 의해 실시되고 있는 평화교육의 활성화를 위해서는 평화교육 담당 주체들 간의 이견과 갈등을 좁혀나감과 동시에 보다 효율적인 평화교육을 수행하기 위한 상시적이고 정례화 된 의사소통체계를 확립하여 평화교육 주체간의 네트워킹을 활성화를 위한 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이를 통해 평화교육의 수행에 있어 문제점을 개선하고 정책적 결함을 줄여나갈 수 있는 방법 속에서 정부, 시민사회, 학교 공교육 차원에서 이루어지는 평화교육이 통합적으로 운영될 수 있는 시스템을 창출하여 사회구성원 모두에게 양질의 평화교육이 제공될 수 있도록 하여야 할 것이다.

따라서 이상의 조건들을 중심으로 그에 부합하는 정책적 고려를 통해 평화교육 거버넌스를 형성할 경우, 평화교육의 새로운 형태를 구축할 수 있을 것이다.

2. 한반도 평화교육 거버넌스 활성화를 위한 정책 제언

본 연구에서는 평화교육 활성화 방안을 모색하는 과정을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 적극적 평화개념에 기반 한 평화교육 담론의 활성화가 필요하다.

기존의 단독형 평화교육에서 거버넌스형 평화교육으로의 전환을 이루기 위해 적극적 평화개념에 기반 한 평화교육을 지향해야 하며, 안보와 반공담론에 압도되어 극히 주변부적으로 취급되어왔던 평화이슈담론을 활성화시킬 필요가 있다는 것이다.

일반적으로 평화교육은 개인적·사회적 차원, 자연의 차원 그리고 국제관계의 차원까지를 포괄하는 광범위한 영역을 대상으로 할 수 있으며, 전쟁이나 안보뿐만 아니라 갈등과 폭력의 문제를 포괄하는 거시적이고 독립적인 주제이다. 그러나 한반도 내적문제로서 통일과 안보에 집중된 우리의 평화교육은, 이제 한반도 종전선언과 평화체제로의 이행에 대한 논의가 진전되고 있는 정세변화를 감안하여, 그 개념의 확대와 활성화를 모색할 필요가 있다. 즉, 남한 내부와 남북간 불신 및 갈등의 극복은 물론 동북아와 국제관계적 이슈를 포괄하는 차원으로 평화교육 담론의 확산과 지속적 노력이 필요하다는 것이다.

이를 위해서 독일의 정치교육센터와 같이 조직적·내용적 위상을 갖고 광의의 평화담론을 형성·확산하는 것을 과제로 하는 통일·평화교육센터의 설립을 제안한다. 통일·평화교육센터의 설립으로 상호 연계 없이 진행되고 있는 현재의 평화교육 내용의 일관성을 확보하고 민주주의, 인권 등 다른 이슈들과의 연관성속에서 평화교육 담론의 거시적 지평을 확대할 수 있을 것이다.

이상에서의 문제의식 하에 본 연구의 연속선상에서 이루어질 내년 3차년도 연구인 “한반도 평화교육 거버넌스 제도화 방안 연구”에서는 평화교육 개념을 적극적 평화 개념 논의로 확산시켜 한반도 평화체제 진행과정과 그 이후의 한반도 평화정착의 제도적 대안을 모색해야 할 것이다.

둘째, 국가의 메타적 조정기능(meta-steering)이 활성화되어 있는 거버넌스, 즉, 메타거버넌스 기능 수행의 활성화가 요구된다. 현대에 이르러 초국가적·하위국가적 거버넌스가 활성화되고 네트워크가 복잡화되고 있다는 것을 고려할 때, 국가의 조정과 연계라는 새로운 기능이 요구되고 있다. 국가는 특히 재정, 정보와 지식 제공, 평화교육 거버넌스 내부의 집합적 피드백 구축, 평화교육 거버넌스 내부의 정책단위들을 묶기 위한 대화, 정보취합 및 조정, 거버넌스 각 단위들의 분쟁해결 등의 네트워크 형성·관리를 통하여 메타거버넌스 기능을 수행하는 것이 필요하다. 이러한 기능은 현재 공공

교육 부문의 평화교육 거버넌스에서 지역 차원에서는 그 단초가 발견되지만 중앙정부 차원에서 그 발전에 상응한 관리 및 지원기능을 수행하고 있지 못하다는 점에서 평화교육 거버넌스 발전을 가속화할 수 있는 핵심적인 사안으로 지적될 수 있다.

또한 학교 평화교육 거버넌스 내에서 발생하는 분쟁의 효과적 조정 체제로서의 메타 거버넌스의 기능도 주목할 필요가 있다. 분쟁의 효과적 조정 체제가 마련되지 못한다면, 한반도의 평화와 번영의 위협과 남남갈등을 확대재생산할 수 있으며 남북관계에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 데에서 메타적 조정기능(meta-steering)이 활성화되어 있는 거버넌스에 기반해야 할 것이다.

셋째, 법적·제도적 기반 마련을 통해 평화교육 거버넌스에 참여하는 기구들의 범위와 역할분담에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다. 즉, 정부는 평화교육의 방향성과 내용성 뿐만 아니라 평화교육에 관한 관련법과 제도의 개선에 적극적이어야 하며, 평화교육과정 개발, 운영, 평가의 전단계에서 중재자, 지원자로서의 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 체계적인 평화 교육이 이루어질 수 있는 기반을 조성하여야 할 것이다. 그러나 제도와 기구는 학교 평화교육 거버넌스를 활성화하기 위한 필요조건일뿐 그것만으로 거버넌스가 완성되는 것은 결코 아니다. 따라서 평화교육 관련 다양한 행위 주체들(정부, 이익단체, 시민사회, 언론 등)이 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등 제 분야에서의 개별 역량을 강화함과 동시에 그것을 바탕으로 상호소통과 협력을 확대함으로써 튼실한 네트워크를 구축하는 노력이 동반되어야 할 것이다.

넷째, 평화교육 실행 주체간의 유기적인 네트워크 구축이 필요하며 이와 관련한 전반적 과정을 통합관리하기 위한 네트워크화된 데이터베이스 구축과 전담 기구의 설치가 필요하다. 평화교육 실행 주체사이의 유기적인 네트워크 구축은 평화교육 거버넌스의 활성화를 위한 핵심사항으로 평화교육의 활성화를 위해서는 평화교육 담당 주체들 간의 이견과 갈등을 좁혀나감과 동시에 보다 효율적인 평화교육을 수행하기 위한 상시적이고 정례화된 의사소통체계를 확립하여 평화교육 주체간의 네트워킹 활성화가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 평화교육 주체들 간의 교류와 협력을 가능하게 할 수 있도록 긴밀한 협조체제의 구축과 역할 분담 시스템 및 전반적 작업을

통합관리하기 위한 네트워크화된 데이터베이스를 구축하고 이를 전담하는 기구의 설치가 필요하다. 이는 평화교육을 전담하는 독립적 전문기관을 설립하여 통합적이고 일관된 평화교육을 제도화하기 위한 것이다. 현재 평화교육 전담기관의 부재는 장기적 관점에서 평화교육 거버넌스의 활성화에 걸림돌이 될 수 있다는 점에서 절실하다. 이를테면 평화교육 거버넌스에 바탕하여 ‘평화 교육 과정 개발을 위한 사회적 협의기구’(가칭)를 만들고 이 기구를 통해 평화교육과정을 만드는 것이다.

특히, 평화교육과정 개발 단계에서는 평화교육의 특수성과 중요성을 고려하여 평화교육 관련 행위자들이 사회적 협의 기구를 만들고 이를 통한 교육과정의 제정이 요구된다. 평화교육전담기구를 통해 중장기적 차원에서 목표를 설정하고 평화교육을 위한 이론 및 전략을 개발하게 하여 범국민 시민교육차원에서 시민으로서 누구나 이수해야 하는 프로그램으로 정착시킬 수 있는 작업으로서 평화교육이수자에게 인센티브를 제공하는 방안도 모색해 볼 만하다. 또한 평화교육전담기구를 통해 다양한 통합 교육 프로그램을 개발하고 수행함과 동시에 평화교육의 체계화를 위한 인적·물적 자원을 확충하여 보다 효과적인 평화교육 거버넌스를 구축할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 교육부. 『초등학교 교육과정 해설(I) 총론』, 1998.
- 박광기 외. 『신패러다임 통일교육 구현방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 정현백 외. 『평화교육과 통일교육의 만남』. 서울: 통일교육원, 2002.
- 통일교육협의회. 『사회통일교육현황: 통일교육협의회의 회원단체 연대 사업을 중심으로』. 서울: 통일교육협의회, 2006.
- 통일부. 『통일백서 2006』. 서울: 통일부, 2007.

- Erlass über die Bundeszentrale fuer politische Bildung vom 24*, 2001.
- Hicks, D. Understanding the Field. in Hicks, D. (eds.). *Education for Peace: Issues, Principles, and Practice in the classroom*. London, 1988.
- Jessop, Bob. *The Future of Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- Zur Foerderung von Veranstaltungen der politischen Erwachsenenbildung durch die Bundeszentrale fuer politische Bildung (BpB)-Bek. d. BMI v. 5. März 2002 - LG II 4 - 123 101/4-

2. 논문

- 고병현. “캐나다와 영국의 평화교육.” 『초등우리교육』. 통권 제20호 10월호, 1991.
- 민병원. “세계화 시대의 국가변환: 네트워크국가의 등장에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 제12권 3호, 2006.
- 민정숙·정영수. “한국사회의 갈등과 평화교육의 방향.” 『교육의 이론과 실천』. 제11권 1호, 2006.
- 박보영. “평화교육의 관점에서 본 통일교육.” 『미래교육연구』. 제17권 제2호, 2004.

- 박재신. “독일은 평화통일을 어떻게 이루었나 - 구동독의 여성운동을 중심으로.” 『여성연구논총』. 13권 1호, 1998.
- 양기근. “세계화 시대의 평화의 문화 실현전략 - 문화다양성과 평화교육을 통한 접근.” 『경희대학교 대학원 고풍논집』. 제29권, 2001.
- 이장희. “이데올로기와 통일교육 관련 제도개선의 문제.” 통일교육연구소. 『통일교육 다원화와 제도 개선 방안연구』. 서울: 통일교육협의회, 2002.
- 이향규. “통일교육협의회 회원단체 통일교육 운영 현황.” 『2002 회원단체 통일교육용 프로그램 개발연구』. 서울: 통일교육협의회 부설 통일연구소, 2002.
- 임성학·서창록·민병원·전재성. “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀.” 통일연구원 정책간담회 발표문, 2007.
- 임성학. “정책결정의 거버넌스: 이론적 접근.” 한국정치학회 하계학술회의 자료집, 2001.
- 정영수. “평화교육의 과제와 전망.” 『교육학연구』. 제31권 5호, 1993.
- 조영달. “교육과정의 정치학 - 제7차 사회과 교육과정 결정의 참여구조.” 『시민교육연구』. 제31집, 2000.
- 최관경. “평화교육철학에 관한 연구.” 『부산교육대학교 논문집』. 제29권 1호, 1993.
- Ansell, Christopher K. “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe.” *Governance*. Vol. 13. No. 3, 2000.
- Carnoy, Martin and Manuel Castells. “Globalization, the Knowledge Society, and the Network State: Poulantzas at the Millennium.” *Global Networks*, Vol. 1. No. 1, 2001.
- Christian, Overdevest. “The Open Methode of Coordination, New Governance, and Learning: Toward a Research Agenda.” *the New Governance Project Working Paper*. University of Wisconsin-Madison, 2002.
- Jessop, Bob. “Governance Failure.” in G. Stoker (ed.). *The new Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press, 2000.

최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한미 안보관계의 변화와 북-미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원

2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오혜섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원

2007-11-08	한반도 평화-번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례 정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사실」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태

2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실의	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의미와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 박진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

제1호	한반도 평화체제: 자료와 해제	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조민, 조정아
-----	------------------	-----------------------------

Studies Series

2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee

2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

