

인문사회연구회  
협동연구총서 2002-09

●  
남북한 직업교육훈련체제 통합 및  
운영 방안연구

강 일 규(한국직업능력개발원)  
김 덕 기(한국직업능력개발원)  
이 은 구(한 남 대 학 교)

통 일 연 구 원

# 머 리 말

지난 세기의 남북관계는 동서간의 냉전과 이데올로기의 차이에 따른 반목과 경쟁의 시대였다면, 새로운 21세기의 남북관계는 화해와 협력을 통한 상호 공감대의 형성과 통일시대를 이룩해야 하는 시대적 과제가 우리 민족의 당면 목표라고 볼 수 있다. 이러한 시대적 변화와 민족적 목표는 한반도를 둘러싼 국내외적인 변화에서 볼 때, 매우 긍정적인 방향으로 변동하고 있는 것이 사실이다. 최근 남·북 도로 및 철도의 연결공사 착공과 부가적 협력을 위한 관련 대표간 교류와 협력, 그리고 부산 아시안 게임에 북한대표 선수 출전과 아울러 응원참가자들의 활동 등은 우리 사회에서 큰 변화와 감동을 주었고, 이와 더불어 각 분야에서 교류와 협력이 급진전되고 있음을 실감하고 있다.

본 연구는 이러한 통일환경의 변동을 실감하면서 각 연구원간 공동연구의 일환으로 남북한간 실질적 통합단계에서 직업교육훈련분야의 체제통합 및 운영 방안을 모색한 것이다. 사실 그 동안 남북한의 직업교육훈련체제는 많은 차이가 나고, 그 결과 남북한의 통합단계에서 여러 어려움이 예상되어 왔다. 따라서 이를 어떻게 통합하고 운영하는가 하는 문제는 향후 통일시대의 사회문제뿐만 아니라 국가경쟁력 제고와도 직결되는 매우 중요한 과제라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구의 결과가 향후 남북한의 실질적 통합에 기여를 하고, 통일시대를 대비하여 직업교육훈련분야의 정책수립과 기업체 등에서 많은 활용과 기여가 있기를 기대한다. 또한 북한의 자료와 정보의 부족에도 불구하고 연구성과를 올린 연구진과 관계자 여러분의 노고를 격려하는 바이다.

한국직업능력개발원  
원장 강 무 섭

# 요약

본 보고서는 「인문사회연구회 2002년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 요 약

## 1. 연구 개요

앞으로 남북한간의 경제협력 증진과 활성을 위하여, 앞으로 다가올 통일국가시대의 국가경쟁력확보 차원에서 북한 근로자들에 대한 인적자원개발 전략 및 구체적인 지원방안 등에 관한 연구와 준비가 필요하다.

인문사회연구회는 이러한 필요성을 인식하고, 남북한의 단계별 관계 변화에 따른 각 분야별 정책 과제를 연구하였다. 본 연구는 이러한 연구의 한 일환으로 직업교육훈련분야에서 남북한이 교류·협력하고, 연계 및 통합할 수 있는 방안을 모색하였다.

1차 연도의 과제는 “남북한 직업교육훈련 분야의 교류 및 협력 방안 연구”를 수행하여 우선 남북한이 직업교육훈련분야에 관련한 자료와 정보 및 인적·물적 교류와 협력 방안을 강구하였다. 2차 연도는 “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계 방안 연구”를 통하여 남북한이 비정치적이고 상호 발전을 위해 필요한 영역인 직업교육훈련분야의 상호 연계 방안을 모색하였다.

이어서 3차 연도의 과제인 본 연구는 남북한이 통일을 앞두고 직업교육훈련 체제를 통합하여 상호 효과적인 인적자원 양성 방안을 제안하였다.

본 연구의 목적은 남북한간 실질적 통합단계에서 직업교육훈련분야의 체제통합 방안을 논의하고, 이를 통해 직업교육훈련이라고 하는 새로운 영역으로 북한 연구의 범위를 넓히고, 북한 문제를 연구하는데 학문적 기초 자료로 활용하는데 목적이 있다. 이를 위해서 먼저 남북한간 실질적인 통합의 개념과 규범적 성격을 알아보았다. 둘째, 통합의 논리적 근거 혹은 배경 등을 살펴보았다. 셋째, 남북이 직업교육훈련분야에서 체제통합 및 운영을 통한 상호 보완·발전을 추진하기 위해서는 각각의 직업교육훈련체제를 검토하였다. 넷째, 독일의 통합 경험을 검토하여 시사점을 도출하였다. 다섯째, 이상의 내용을 근거로 직업교육훈련분야에서 남북한이 통합할 수 있는 방안을 제시하였다.

연구의 범위로써는 첫째, 현재 남북한 정부 당국자간 직업교육훈련분야의 구체적인 협력은 없지만, 앞으로 한반도의 항구적인 평화 정착과 통합단계 추진을 위한 직업교육훈련분야의 체제통합 방안을 중심으로 연구하였다. 즉 남북한 관계에서 현 정부의 대북 정책이 지속된다는 전제하에 방안을 모색하였다. 둘째, 시기적으로는 남북한간 연합단계를 지나 실질적 통합단계에서 남북한 관계의 진전과 남북통합단계를 기초로 한다. 셋째, 논의 내용의 범위는 주로 직업교육훈련기관체제와 기술자격체제로 제한하였다. 또한 연구의 한계로 우선 연구 대상의 특수성으로 북한을 연구 대상으로 하는데 북한 실태에 대한 실증적인 검토와 분석은 물론 정보와 자료의 수집에 많은 어려움이 있다. 다음으로 남북관계 변화에서 예측이 어렵기 때문에 제안 방안의 실현 가능성에 대한 한계를 지적할 수 있다.

## 2. 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영의 과제

### □ 통합 및 운영의 기본 방향

남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 몇 가지 원칙적인 기본 방향이 필요하다. 그 동안 남북한의 직업교육훈련분야의 발전은 각각의 환경과 정책에 따라 달리 변화·성장하여 왔다. 그러다 보니 여러 측면에서 많은 차이가 발생하고 있어 일시적인 통합이나 일치된 체제 운영이 어렵다고 볼 수 있다.

따라서 몇 가지 원칙이나 방향을 설정하여 점진적인 통합 및 운영이 바람직하다고 볼 수 있다. 우선 생각할 수 있는 통합 및 운영의 기본 방향은 체제 통합 및 운영의 표준화, 체제 통합 및 운영의 전문화, 체제 통합 및 운영의 다양화 등을 들 수 있다.

### □ 통합 및 운영의 주요 과제

남북한의 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영에서 가장 기본이 되고, 우선적으로 해결해야 될 과제를 제시하면 관련 법·제도, 관련 정책,

직업교육훈련 주제, 직업교육훈련 시설 및 장비, 직업교육훈련 과정과 직종 및 기간, 직업교육훈련 내용 및 방법, 직업교육훈련의 교원과 교재라 할 수 있다.

## □ 통합 및 운영의 단계별 추진 전략

남북한의 실질적 통합을 위한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영의 추진 전략은 단계별로 구분하여 추진할 필요가 있다.

### 1단계: 체제통합 및 운영을 위한 교류의 활성화

남북한의 실질적 통합단계라 하더라도 북한의 정확한 실정을 파악하는 것이 필요하다. 따라서 북한의 유관 기관과의 교류를 통해서 북한의 직업교육훈련과 관련한 시설과 장비 등을 파악하고, 상호 협력하여 지원 가능한 분야와 영역을 논의할 필요가 있다. 또한 이 분야에 대한 관계자 접촉을 통한 지속적인 논의의 창구를 개설해야 한다. 결국 1단계에서 남북한 간 직업교육훈련분야의 체제통합과 운영은 이에 관한 협정을 체결하고, 이에 근거한 지속적인 교류 및 협력의 활성화가 추진되어야 한다.

### 2단계: 체제통합 및 운영을 위한 인·물적 자원의 지원

1단계 과정을 거친 후, 인적분야에서 북한이 직업교육훈련에 필요한 교사 인력이나 자문단 등을 파견하고, 북한의 교사인력 양성을 위한 인적 지원을 할 수 있다. 또한 북한의 훈련생들을 북한이나 연변 혹은 남한의 교육훈련 기관에서 직접 실시한다. 물적분야에서는 북한이 직업교육훈련에 필요로 하는 교육훈련 기관의 신설 혹은 기자재 및 장비 등을 지원한다. 또한 북한의 특수성을 고려하여 북한 주민을 대상으로 하는 새로운 프로그램을 개발·지원·보급한다. 한편 2단계에서 남북한간 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야의 실질적인 교류 및 협력을 활성화시키고, 실질적인 체제통합 방안을 상호 논의하여 계획을 수립한다.

### 3단계: 관련 제도의 정착화 및 체제통합

이상과 같이 1·2단계가 순조롭게 진행된다면, 3단계에서 남북한 직업교육훈련체제와 관련한 전반적인 제도를 통합·정착시키고, 양성 인력의 효율적인 활용을 도모하여 국가경쟁력 차원에서 남북한이 상호 협력한다. 특히 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 형성과 축을 같이하여 연해주와 연변지역의 한민족을 포함하는 동북아 한민족 인적자원개발 네트워크 구축 등을 추진한다.

### 3. 남북한 직업교육훈련기관 통합 및 운영 방안

#### □ 직업훈련 측면의 운영 조정 방안

첫째, 직업훈련과 교육의 운영주체에 통합여부가 주목되나 직업훈련의 수요는 폭넓은 산업사회 근로자가 주 대상이며, 훈련 자원 또한 수혜자인 기업과 근로자 부담으로 되어질 것이며, 통합 당시 독일에서와 같이 많은 훈련 수요를 감당하여야 하는 등을 고려하여 남한의 훈련체제와 같이 분리 운영하는 방법이 유리할 것으로 보여진다. 둘째, 직업훈련관계법은 자유노동시장에서의 다양한 수요자들에 기여 할 수 있는 현재 남한의 근로자 직업훈련촉진법을 근거로 하여 검토·조정하고, 훈련기관은 현재 남한의 훈련기관 확대에 따른 문제점과 북한의 현 체제 등을 고려하여 전문 직업훈련 공공기관과 산업체에서 주체적으로 인력양성에 참여토록 하는 방안이 요구된다. 셋째, 직업훈련실시를 위한 재정 마련을 위해서는 현재 북한의 낙후된 직업교육훈련시설의 보완, 시장경제와 자유노동시장으로의 변화에 따른 직업훈련 수요폭주 등을 고려하여, ADB나 IBRD 등 국제기금을 남한의 보증에 의한 지원, 그리고 북한의 고용보험도입, 남한의 고용보험기금 및 통일 기금에서 일정 비율을 적립하여 재원을 마련하는 방안 등이 검토될 수 있다. 넷째, 남북한의 직업교육과 훈련의 연계체계는 교육과 훈련의 모든 학과 단위를 모듈화하고, 상호 인증제를 도입하여 학교와 훈련기관간 상호 장점을 공유하고, 수직적 연계를 통한 계속 교육 훈련 기회 부여, 진로 분화시 산업인력으로 유입을 유도하고, 남·북한간 직업교육훈련 체계의 상호 인증으로 수준 및 질 관리와 직업사회에서의

기준 체계에 기여할 수 있도록 검토·조정이 필요하다. 다섯째, 직업훈련 실시를 위한 교사관리는 지도교사 부족으로 큰 혼란에 대비하기 위해서 남한의 기능대학에 교직과목을 이수하도록 하여 양성·확보하는 방법과 남·북 교사 교류, 남·북한 직업훈련의 수준관리를 위해 북한 교사들의 직무 능력향상 교육 추진 등의 방법이 검토 될 수 있을 것이다.

#### □ 통합 및 운영의 단계별 추진

1단계는 남북한 상호 직업교육훈련기관 이수자가 취득 학점 및 학위 등을 상호 인정한다. 또한 가능하다면 상호 직업교육체제 내에서 자유롭게 편입, 진학 등의 이동을 할 수 있도록 한다.

2단계 남북한 상호 직업교육훈련체제를 활용하다. 즉, 북한 직업교육훈련체제에서는 기존의 북한 산업구조에 적합한 기술·기능 인력의 양성을 위한 직업교육훈련을, 남한의 직업교육훈련체제에서는 정보통신, 컴퓨터 등의 기술·기능 인력의 양성을 위한 직업교육훈련을 실시한다.

3단계 남북한 단일화된 직업교육훈련체제를 운용한다. 이때는 남북한 상호 동일한 기술표준을 갖고 있는 분야, 즉 국제적으로 기술표준이 마련 되어 있는 용접, 항공, 통신 분야와 남북한 인력이동이 가장 손쉽게 발생할 수 있는 건설분야 등이 우선적으로 대상이 될 것으로 판단된다.

이를 위해서는 무엇보다 직업교육훈련 교사의 양성, 교육훈련프로그램의 공동개발, 교재 개발 등 다양한 분야에서의 상호 긴밀한 협력이 이루어져야 할 것이다.

#### 4. 남북한 자격체제 통합 및 운영 방안

자격체제는 그 나라의 산업구조와 기술수준, 교육체제 등을 반영하고 있으므로 단순히 남북한 자격체제의 통합만으로 사회적으로 자격의 통용성 및 활용성까지 확보하는 데에는 한계가 있다.

남북한 상호 학력 및 경력에 대한 상호 인정 및 통합이 선행되어야 한다는 전제하에 남북한 자격체제 통합의 단계를 제시하면 다음과 같다.

1단계는 남북한 자격의 상호인정 체제를 구축한다. 남북한의 산업구조 및 기술수준에 의해 실질적인 상호인정은 매우 어려우므로 남북한 개별 자격종목 및 등급에 대한 검정내용 및 응시요건(학력 및 경력)을 검토하여 각각 자격종목에 대하여 상호 인정이 가능한 자격종목 및 등급과 인정 범위를 정한다. 또한 부분 인정된 경우 관련 교육훈련 이수, 일부 검정을 통해 완전 인정을 받을 수 있도록 한다.

2단계는 북한에서 일부 남한의 자격종목 및 체제를 도입하여 관리·운영할 수 있도록 지원한다. 이를 위해서 남한은 북한에서 남한의 자격종목과 관련된 교육훈련프로그램의 도입·개발, 교사, 자격검정 평가자, 관련 시설 및 장비 등을 확보할 수 있도록 적극적으로 지원하여야 할 것이다.

3단계는 단일 자격체제로 통합하여 관리·운영한다. 즉, 자격 종목 및 등급, 응시요건, 검정방법 등이 남북한에서 동일한 기준에 의하여 자격이 관리·운영될 수 있도록 한다. 이를 위해서는 남북한의 경제·산업구조 및 고용구조 등이 어느 정도 일치하는 동시 교육훈련체제 등 다양한 분야에서의 통합이 이루어진 후 가능할 것이다.

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
가. 연구의 필요성 .....	1
나. 연구의 목적 .....	4
2. 연구문제 및 내용 .....	6
3. 연구 방법과 범위 및 한계 .....	7
가. 연구 방법 .....	7
나. 연구 범위와 한계 .....	8
4. 연구의 접근 배경과 통합의 접근 틀 .....	9
가. 남북한 통일의 단계별 이해 .....	10
나. 남북한 실질적 통합의 의의 .....	26
다. 남북한 직업교육훈련체제 통합을 위한 접근 틀 .....	33
II. 남북한 직업교육훈련체제 통합의 논리적 배경 .....	35
1. 남북한 통일환경의 변화와 통일 .....	35
가. 남북한 통일환경의 변화 .....	35
나. 한반도의 국제적 통일환경 .....	38
2. 통일과 체제통합의 이론적 근거 .....	42
가. 통일과 체제통합 .....	42
나. 통합이론 접근방법 .....	43
다. 남북한 체제통합 모형 .....	46
라. 진화적 균형 .....	51
III. 독일의 경험과 국내의 연구 사례 .....	55

1. 독일의 경험 .....	55
가. 동·서독간 교육분야의 교류와 변화 .....	55
나. 직업교육분야 .....	65
다. 독일 통일 후 구동독지역의 노동시장과 직업교육훈련 분야의 변형과정 .....	66
라. 독일 통일과정에서 발생한 직업교육훈련분야의 문제점 .....	75
마. 시사점 .....	80
2. 국내의 연구 사례와 시사점 .....	85
가. 각 분야의 연구 결과 .....	85
나. 시사점 .....	94

#### IV. 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영의 과제 .....

1. 통합 및 운영의 기본 전제와 접근모형 .....	96
가. 기본전제 .....	96
나. 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영의 접근모형 .....	106
2. 통합 및 운영의 기본 방향 .....	108
가. 직업교육훈련체제의 표준화(standardization) .....	108
나. 직업교육훈련체제의 전문화(specialization) .....	109
다. 직업교육훈련체제의 다양화(diversification) .....	110
3. 통합 및 운영의 주요 과제 .....	110
가. 관련 법·제도 측면 .....	110
나. 관련 정책 측면 .....	111
다. 직업교육훈련 주체 측면 .....	111
라. 직업교육훈련 시설 및 장비 .....	112
마. 직업교육훈련 과정과 직종 및 기간 .....	113
바. 직업교육훈련 내용 및 방법 .....	114
사. 직업교육훈련의 교원과 교재 .....	114
4. 통합 및 운영의 단계별 추진 전략 .....	115
가. 체제통합 및 운영을 위한 교류의 활성화 .....	115

나. 체제통합 및 운영을 위한 인·물적 자원의 지원 .....	115
다. 관련 제도의 정착화 및 체제통합 .....	116

**V. 남북한 직업교육훈련기관 통합 및 운영 방안** ..... 117

1. 남한의 직업교육훈련기관 및 현황 .....	117
가. 직업교육훈련기관체제 .....	117
나. 직업교육훈련기관 및 시설의 현황 .....	122
2. 북한의 직업교육훈련체제 및 현황 .....	132
가. 북한의 직업교육훈련체제 .....	132
나. 북한 직업교육훈련 기관 및 시설의 현황 .....	140
3. 남북한 직업교육훈련체제의 비교 .....	147
가. 북한 직업교육훈련의 특성 .....	147
나. 남북한의 직업기술교육체제 비교 .....	150
4. 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영 방안 .....	156
가. 학제 운영 및 기초 직업훈련 교과운영 조정 .....	156
나. 직업교육훈련 과정의 운영 조정 .....	157
다. 직업훈련 측면의 운영 조정 .....	158
라. 통합 및 운영의 단계별 추진 .....	159

**VI. 남북한 국가(기술)자격 통합 방안** ..... 162

1. 남한의 국가기술자격체제 .....	162
가. 자격 등급 .....	162
나. 응시자격 .....	163
다. 검정방법 .....	165
2. 북한의 국가자격체제 .....	166
가. 북한의 자격종목 .....	167
나. 자격의 등급체제 .....	170

다. 응시자격 .....	170
라. 검정방법 .....	171
마. 북한 자격의 특징 .....	172
3. 남북한 국가자격체제 비교 .....	174
4. 독일 및 우리나라의 인정사례 .....	177
가. 구서독의 구동독 학력·자격·경력 인정사례 .....	177
나. 우리나라의 인정 사례 .....	179
5. 남북한 자격체제 통합 및 운영 방안 .....	181
<b>VII. 결론 및 정책 제언</b> .....	184
1. 결론 .....	184
2. 정책 제언 .....	185
가. 통합 추진을 위한 전담기구의 설립 .....	185
나. 남북한 당국자간 관련 협정 체결 .....	186
다. 재정 확보 .....	186
라. 전문인력의 양성 .....	189
마. 시범적인 통합기관의 선정과 준비 .....	190
<b>참 고 문 헌</b> .....	191

## 표 목차

<표 I- 1> 남북연합의 시기별 과제 .....	32
<표 II- 1> 시스템 통합의 조건과 과정 .....	48
<표 III- 1> 동독과 통일후 구동독지역에서의 산업별 취업구조의 변동 (1989-1994) .....	67
<표 V- 1> 직업교육훈련기관 및 시설의 형태 .....	118
<표 V- 2> 산업대학의 연령별 신·편입 학생 수 .....	123
<표 V- 3> 전문대학의 현황 .....	124
<표 V- 4> 전문대학의 입학생 현황 .....	124
<표 V- 5> 대학, 산업대학, 전문대학, 기술대학 특성비교 .....	126
<표 V- 6> 연도별 기능대학 분포 .....	128
<표 V- 7> 2000년도 직업교육훈련 .....	128
<표 V- 8> 공공직업훈련기관 현황(2000년도) .....	130
<표 V- 9> 공공직업훈련기관의 훈련실적(2000년도) .....	130
<표 V-10> 실업계 고등학교의 전반적 현황 .....	131
<표 V-11> 계열별 학교수의 추이 .....	132
<표 V-12> 남한과 북한의 교육 전반 비교 .....	152
<표 V-13> 남한과 북한의 직업기술교육 체제 비교 .....	155
<표 VI- 1> 국가기술자격의 검정방법 및 합격결정 기준 .....	166
<표 VI- 2> 면담에서 나타난 북한 자격의 종류 및 급수 .....	169
<표 VI- 3> 남북한 자격체제 비교(기술·기능분야) .....	176

## 그림 목차

[그림 I-1] 남북연합의 공동정부 조직구성 .....	21
[그림 I-2] 통일단계별 구분 .....	28
[그림 I-3] 남북한 실질적 통합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 체제통합 접근 모형 .....	34
[그림 II-1] 남북의 계기적 통합 과정(이용필, 1997) .....	51
[그림 IV-1] 남북한 직업교육훈련체제 통합의 접근 모형 .....	107
[그림 V-1] 우리나라 교육훈련기관 .....	120
[그림 V-2] 남한의 인력공급 체계 .....	121
[그림 VI-1] 남한의 국가기술자격 체제 .....	163
[그림 VI-2] 북한의 학력에 따른 자격체제도 .....	173
[그림 VI-3] 남북한 자격체제의 비교(기능·기술분야) .....	177

# I. 서 론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 가. 연구의 필요성

지난 세기의 남북관계는 동서간의 냉전과 이데올로기의 차이에 따른 반목과 경쟁의 시대였다면, 새로운 21세기의 남북관계는 화해와 협력을 통한 상호 공감대의 형성과 통일시대를 이룩해야 하는 시대적 과제가 우리 민족의 당면 목표라고 볼 수 있다. 이러한 시대적 변화와 민족적 목표는 한반도를 둘러싼 국내외적인 변화에서 볼 때, 매우 긍정적인 방향으로 변동하고 있는 것이 사실이다. 최근 남·북 도로 및 철도의 연결공사 착공과 부가적 협력을 위한 관련 대표간 교류와 협력, 그리고 부산 아시안 게임에 북한대표 선수 출전과 아울러 응원참가자들의 활동 등은 우리 사회에서 큰 변화와 감동을 주었고, 이와 더불어 각 분야에서 교류와 협력이 급진전되고 있음을 실감하고 있다.

국제적으로 구소련과 동구 사회주의국가들은 체제의 전환이 이루어졌고, 독일은 통일이 되었다. 우리와 같은 분단 상황을 겪고 있는 중국 대륙의 경우도 중국은 1978년부터 개혁개방정책을 추진하여 자본주의적 요소를 도입하고, 성공적인 발전을 지속함은 물론 대만과 모든 분야에서 교류와 협력이 이루어지고 있다. 또한 한·중 수교가 이루어지고, 이에 따른 상호 교류·협력과 함께 동북아의 새로운 국제 질서가 다양한 측면에서 긴밀하게 변화되고 있다.

이러한 국제적인 변화와 함께 국내적으로는 분단 이후 정부 차원에서 평화통일을 위한 부단한 노력과 구체적인 방안<sup>1)</sup>을 제시해 오고 있다. 물

1) 남북한 통일을 위한 정부차원의 대표적인 정책은 1970년대 초반 국제냉전이 조정기에 접어들면서 새로운 변화를 맞게 되는데, 1970년 8월 15일 박정희 대통령은 제25주년 광복절 경축사를 통해 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 “평화통일구상선언”을 발표하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 1972년 “7·4남북공동성명”발표가 있었고, 1981년 전두환 정부는 1982년 “민족화합 민

## 2 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영 방안 연구

론 이러한 제안과 발표는 대부분 상호 의견의 불일치와 북측의 일방적인 파기로 무산된 경우가 많았지만, 최근 들어 이러한 경향은 많이 변화되고 있는 양상을 보이고 있다. 가장 큰 변화는 현 정부가 들어선 이후 대북포용 정책<sup>2)</sup>을 추진하면서 남북한간 긴장 완화와 평화공존을 위한 인식이 확산되고, 이를 바탕으로 한 상호 교류 및 협력이 점차 증진되고 있는 추세이다. 대북포용 정책의 주요 내용 중에서 남북한간 교역이나 경험 등 민간기업의 상업적 거래는 정경분리와 시장원리에 따라 기업이 자신의 판단과 책임 하에 추진하도록 개방하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 경제분야는 모든 국가들이 치열한 경쟁을 벌이는 현실에서 남북한의 경제적 협력은 민족생존과 번영에 중요한 의미를 지니고 있다. 즉 남북한은 과거와 같은 상호 비방과 경쟁에 따른 손실을 극복하고, 새로운 국제질서와 국가경쟁에서 상호 이익을 추구하여 우리 민족의 생존과 번영에 현실적이며 직접적으로 관련된 경제분야에서 협력이 이루어짐은 물론 더욱 활성화되어야 한다는 것이다.

이러한 남북한간의 화해 협력의 분위기와 더불어 남북한 평화공존의 확보와 연합단계로 진일보 발전시킬 필요가 있다. 그 동안 분단의 경험을 겪은 국가들이 통일과정에서 보여준 사례는 각기 환경의 차이와 역사·문화적 배경의 차이로 인하여 그 결과를 달리하고 있음을 알 수 있다. 결국

---

주통일방안”을 제시하였다. 또한 1988년 노태우 정부는 “7·7특별선언”을 발표하였고, 이어서 1989년 9월 11일 “한민족공동체 통일방안”을 제안하였다. 1993년 출범한 김영삼 정부도 정상회담 추진 의지를 천명하는 등 적극적인 대북정책을 모색하였다.

- 2) 대북포용 정책의 추진 배경은 탈냉전과 한반도를 둘러싼 주변 정세의 변화와 현실적 북한에 대한 인식 및 남북한간의 현격한 국력의 차이 등에서 찾을 수 있으며, 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선이라고 볼 수 있다. 주요 원칙은 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 흡수통일 배제, 셋째, 남북간 화해협력 적극추진 등을 제시하고 있다(통일부, 2000).
- 3) 이렇게 함으로써 남북간에 보다 많은 접촉과 대화·협력이 이루어지도록 함은 물론, 북한으로 하여금 시장경제의 장점과 남북협력의 필요성을 자연스럽게 인식도록 하자는 것이다. 나아가 남북경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하는 ‘남북경제공동체 건설’ 추진을 기대하는 것이다(통일부, 2000).

우리의 경우도 외국의 사례와 다른 방식의 통일 과정을 겪게 될 것이다. 그 과정은 평화적이고 단계적이며, 민족적 화해와 연합을 추구하는 새로운 우리의 모델에서 찾을 수밖에 없다. 이를 달성하는 방법 중의 하나가 경제협력과 함께 상호 인적자원개발을 통한 민족적 경쟁력 강화라고 볼 수 있다. 즉 남북한간 평화공존과 함께 경제협력이 활성화되기 위해서 이를 뒷받침할 수 있는 가장 밀접한 분야의 하나가 바로 상호 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야라고 볼 수 있다. 특히 남북정상회담 이후, 우리 기업들이 북한 진출에 많은 관심을 가지고 있으며, 이들 기업의 성공 여부는 북한 근로자들의 인적자원이 중요한 요인이라는 점을 공감하고, 이에 대한 민간 기업의 관심이 증가하고 있다.

한편 몇몇 기업은 이미 북한에 진출하고 있으며, 많은 기업이 대북 진출을 신청하고 있는 실정<sup>4)</sup>이다. 이러한 추세는 남북한의 화해 분위기와 더불어 더욱 증가할 것으로 예상되며, 북한에 진출한 기업이 어떤 형태이든 북한지역에서 투자효과를 극대화하기 위해서 북한 근로자들을 활용해야 하고, 이를 위해서 북한 근로자들의 직업교육훈련에 많은 관심을 가지고 있는 것은 당연한 이치인 것이다. 그러나 이미 진출한 기업의 경험 및 조사에 의하면, 북한 인력의 기능·기술 수준과 노동생산성 및 작업몰입도의 저하 등으로 어려움을 겪고 있어 북한 주민들에 대한 인적자원개발을 위한 직업교육훈련의 필요성을 제기하고 있다(강일규, 2000). 예외적으로 몇 기업은 북한 근로자의 노동생산성 및 작업몰입을 긍정적으로 평가하는 경우도 있지만, 전반적으로 정부 혹은 민간차원에서 북한 근로자의 인적자원에 대한 체계적인 교육훈련정책 및 양성방안 등의 필요성을 제기하고 있다. 따라서 남북한간 직업교육훈련분야의 교류와 협력을 넘어 상호 연계를 통한 협력의 강화가 필요하다.

현실적으로 우리나라는 남북한 모두 부존자원이 부족한 실정에서 인적자원은 경제와 국가발전의 원동력이 되는 주요한 자원이라고 볼 수 있다. 실제로 우리의 경우, 일제의 강점으로부터 해방된 이후 오늘날의 경제성장을 이룩한 힘은 바로 높은 교육열을 바탕으로 한 인적자원개발이라는

4) 예컨대 현대와 삼성·LG 등 대기업은 물론 전국경제인연합회와 한국무역협회 등 경제단체도 회원사의 경험사업을 지원하겠다고 발표하였다.

데에 이론의 여지가 없다. 이점은 앞으로도 남북한 모두에게 해당되는 우리의 현실이다. 특히 지식기반사회를 특징으로 하는 현대 사회는 이러한 인적자원개발을 위한 직업교육훈련이 더욱 중요한 역할을 차지하게 될 것이다.

따라서 앞으로 남북한간의 경제협력 증진과 활성을 위해 또, 앞으로 다가올 통일국가시대의 국가경쟁력확보 차원에서 북한 근로자들에 대한 인적자원개발 전략 및 구체적인 지원방안 등에 관한 연구와 준비가 필요하다.

본문은 이러한 연구의 배경에서 남북한간 평화공존을 확보하고, 나아가 통일을 앞당길 수 있는 연합단계에서 남북한간 통일을 앞두고 남북한간 직업교육훈련체제의 통합 및 운영 방안을 검토하였다. 즉 직업교육훈련분야에서 남북한간 직업교육훈련분야의 통합 당위성에 대한 논리적 근거와 독일의 경험을 살펴보았다. 이를 바탕으로 그 동안 남북한이 직업교육훈련분야에서 서로 다른 체제를 운영해 오므로서 통일시대의 인적자원개발 효율성 제고에 어려움이 있을 것으로 예측하고, 남북한 실질적 통합시 직업교육훈련분야의 주요체제의 통합 방안을 남북한 비교를 통하여 살펴보았다.

## 나. 연구의 목적

이상의 연구 필요성을 인식하면서 본 연구의 주요 목적은 다음과 같다.

첫째, 한반도의 항구적인 평화 정착과 남북통합을 통한 민족의 실질적 통일을 앞당기는데 기여하기 위함이다. 그 동안 남북한은 오랜 분단의 세월과 상호 불신 등으로 항상 평화를 위협하는 과정을 겪어 왔다. 그러나 최근 일련의 국내외적 통일환경의 변동은 한반도의 평화 정착과 통일 가능성이 긍정적으로 변화되고 있다. 따라서 우리 사회의 각 분야에서 통일의 단계적 접근으로 남북한간 실질적 통합시기의 체제통합을 추진하기 위한 준비가 필요하다. 즉 본 연구의 목적은 기본적으로 남북한간 실질적 통합단계에서 직업교육훈련분야의 체제통합 방안을 논의하는데 목적이 있다.

둘째, 우리 사회의 각 분야에서 한반도의 통일환경 변동에 능동적으로 대처할 수 있는 방안을 협동적으로 강구하는데 목적이 있다. 통일문제는

특정 영역에 한정된 문제가 아니기 때문에 다양한 영역에서 전문가들이 유기적인 협동체제를 구축하여 통일준비의 효율성을 제고시킬 필요가 있다. 즉 독일의 경우 갑작스런 통일에 따른 각 분야의 준비 부족으로 엄청난 통일 비용 문제가 발생한 사례가 있는데, 우리는 각 영역에서 미리 충분한 논의와 준비를 하자는 것이다. 여기서 직업교육훈련분야도 예외가 아니어서 남북한 관계의 변화를 예상하여 상호 실질적인 통합 방안과 운영 전략을 준비하는데 연구의 목적이 있다.

셋째, 정부의 대 북한 정책에 본 연구 결과를 활용하는데 목적이 있다. 현재 각 부처는 통일원을 중심으로 북한 문제를 연구하고, 정책적 준비를 구상하고 있지만, 전문성의 한계와 인력 부족 등으로 충분한 연구와 준비가 되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 각 정부 출연 연구기관이 협력하여 전문 영역별로 정책적 방안을 도출하여 정부의 정책 결정 및 집행 등에 활용할 목적이 있다.

넷째, 본 연구를 통하여 북한 연구의 범위를 넓히고, 북한 문제를 연구하는데 학문적 기초 자료로 활용하는데 목적이 있다. 그 동안 북한 문제 연구는 주로 정치·경제·군사 등에 치우친 감이 있었는데, 직업교육훈련이라고 하는 새로운 영역에서 북한 문제를 접근함으로써 북한 연구의 영역을 넓힐 필요가 있다는 것이다. 이런 점에서 본 연구는 북한의 직업교육훈련을 연구하는 전문가들에게 관련 연구 자료 및 결과를 제공하는데 목적이 있다.

다섯째, 본 연구는 산업분야에서 참고 자료로 활용하는데 목적이 있다. 최근 남북한 경협이 활성화되면서 북한에 진출하는 기업이 늘고 있는데, 이들 기업에게는 북한의 노동력 활용이 필수적이지만, 북한 근로자들의 노동력 실태나 직업능력 등을 파악하는데 어려움이 있다. 또한 북한 근로자들의 직업능력을 향상·발전시켜 활용해야 하는데 이에 대한 연구가 부족한 실정이다. 따라서 본 연구 결과를 활용한다면, 북한 근로자들에 대한 인력 양성 등에 많은 참고 자료가 될 것이다.

## 2. 연구문제 및 내용

본 연구는 남북한간 실질적인 통합을 위해서 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영 방안을 탐구하는 것이다. 이를 위해서 구체적인 연구 문제와 내용을 제기하면 다음과 같다.

첫째, 남북한간 실질적인 통합의 개념과 규범적 성격을 알아볼 필요가 있다. 사실 남북한간 실질적 통합 문제와 개념은 남북한 당국과 관련 학자들 사이에서 의견일치가 안되고 있는 실정이다. 따라서 본 협동연구에서 이 문제를 좀더 명확히 하고, 더불어 직업교육훈련분야에서 남북한이 체제를 통합 운영하여 상호 평화공존과 통일에 기여할 수 있는 당면 문제를 연구할 필요가 있다.

둘째, 통합의 논리적 근거 혹은 배경 등을 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 통합은 상호 다른 체제 혹은 갈등 요인의 해소나 공간적 통합 등에 대한 이론과 논리가 많이 논의되어 왔다. 따라서 이들 이론적 논의는 남북한의 직업교육훈련분야의 체제 통합 논의에도 유용하다고 보고, 이에 대한 검토를 통하여 남북한 직업교육훈련체제 통합의 논리적 근거를 찾자 한다.

셋째, 남북이 직업교육훈련분야에서 체제통합 및 운영을 통한 상호 보완·발전을 추진하기 위해서는 각각의 직업교육훈련체제의 검토가 중요하다. 왜냐하면 그 동안 남북한간 직업교육훈련분야의 체제 및 이에 대한 운영 등이 큰 차이가 있었기 때문이다. 특히 남북한간 관계 변동과 산업 발전 및 제반 기간 시설 등은 직업교육훈련분야에서 남북한이 큰 차이를 보이고 있기 때문이다.

넷째, 외국의 사례는 우리에게 주요한 시사점을 줄 수 있는데, 특히 독일의 경험은 좋은 사례가 될 수 있다. 따라서 독일의 통합 경험을 검토하여 시사점을 도출하고, 우리가 활용할 수 있는 좋은 사례가 있는지 검토할 필요가 있다.

다섯째, 또한 외국 사례뿐만 아니라 국내에서 그 동안 남북한의 통합에 대하여 연구된 결과도 중요한 참고 자료가 될 수 있다. 따라서 과거 남북한간의 정치·경제·사회·교육·행정 등의 분야에서 논의된 결과를 검토하였

다. 검토 결과에서 유용한 문제점과 시사점을 도출하여 직업교육훈련분야에서 남북한 통합 및 운영 방안에 활용하였다.

여섯째, 이상의 내용을 근거로 직업교육훈련분야에서 남북한이 통합할 수 있는 방안을 제시하였다.

### 3. 연구 방법과 범위 및 한계

#### 가. 연구 방법

##### (1) 문헌연구

문헌 연구의 주요 내용은 남북한 통합 연구와 외국의 경험 등의 선행 연구, 그리고 논리적 배경의 개념적 논의 등이다. 또한 북한의 실태를 파악하는데 어려움이 있어 남북한의 관련 문헌을 분석하고, 가능한 최근의 자료를 활용하고자 하였다.

문헌 수집 방법은 국내외의 도서관 및 북한연구 전문기관을 방문하여 수집하였고, 특히 북한 관련 자료 수집의 어려움을 극복하기 위해 중국지역의 학자와 전문가를 활용하여 북한의 관련 자료를 수집하였다. 이들 자료를 중심으로 남북한간 직업교육훈련분야의 체제 통합에 대한 규범적 논의를 하였다.

##### (2) 국내외 출장을 통한 면담

국내외 출장 및 방문 면담은 연구진이 북한 진출 기업을 방문하고, 담당자와 면담을 통하여 북한의 직업기술교육훈련의 실태와 경험 및 문제점 등을 수렴하였다. 또한 중국 지역을 방문하여 중국 및 조선족 학자와 전문가 등을 통한 면담과 자료·의견 등을 수집하였다.

### (3) 전문가 협의회 개최

전문가 협의회는 연구의 방향과 내용 등에 관한 의견 수렴, 인적자원개발 및 북한문제전문가를 통한 의견 수렴, 탈북자 및 북한 방문 경험자를 통한 북한의 실태 파악 등이다.

### (4) 국내외 학술회의 개최

본 연구와 관련한 전문가들의 심도 있는 방안을 수렴하고, 충분한 토론을 하기 위해 국내외 학술회의를 개최하였다. 회의의 주제는 기본적으로 남북한간 실질적인 통합을 위한 각 분야별 방안을 중심으로 이루어졌으며, 직업교육훈련분야는 중국 연변지역의 전문가와 국내의 관련 학자들이 참석하여 토론하였다.

## 나. 연구 범위와 한계

### (1) 연구 범위

우선 연구의 기본 전제는 남북한 실질적 통합을 추진하기 위한 것이다. 따라서 현재 남북한 정부 당국자간 직업교육훈련분야의 구체적인 협력은 없지만, 앞으로 한반도의 항구적인 평화 정착과 통합단계 추진을 위한 직업교육훈련분야의 체제통합 방안을 중심으로 연구하였다. 즉 남북한 관계에서 현 정부의 대북 정책이 지속된다는 전제하에 방안을 모색하였다. 앞으로 남북관계의 변화는 정확하게 예측하기는 어렵지만, 남북한의 평화공존과 지속적인 교류 및 협력의 확대를 통한 직업교육훈련분야의 실질적 통합이 주 범위가 된다.

시기적으로는 남북한간 연합단계를 지나 실질적 통합단계에서 남북한 관계의 진전과 남북통합단계를 기초로 한다.

논의 내용의 범위는 주로 직업교육훈련기관체제와 기술자격체제로 제한하였다.

## (2) 연구의 한계

우선 연구 대상의 특수성 문제에서 찾을 수 있다. 즉 우리나라의 분단 현실은 같은 분단국이지만 독일과 중국의 경우와 비교해 볼 때, 그 배경과 진행 과정 등 모든 면에서 많은 차이가 있다. 독일의 경우 동·서독간 전쟁이 없었고, 중국은 지리적으로 해협을 끼고 있어 군사적 긴장감이 상대적으로 적은 측면을 들 수 있다. 반면에 우리의 경우, 동족간의 극단적인 전쟁을 치렀고, 휴전선을 경계로 항상 긴장과 대결의 양상을 유지해 오고 있는 실정이다. 이런 현실은 북한을 연구 대상으로 하는데 북한 실태에 대한 실증적인 검토와 분석은 물론 정보와 자료의 수집에 많은 어려움이 있다. 예컨대 북한의 인구 통계조차 불명확하다는 것이다. 특히 직업교육훈련과 관계된 최근의 구체적인 정보와 자료가 부족하기 때문에 실증적인 연구의 한계가 있다. 이 점을 극복하기 위해 중국 등 제3국의 유관 자료를 수집하여 활용하였지만, 이 역시 충분하지 못한 점이 한계로 지적되고 있다.

다음으로 남북관계 변화에서 예측이 어렵기 때문에 제안 방안의 실현 가능성에 대한 한계를 지적할 수 있다. 특히 정권이 바뀔 때마다 남북한의 대북 및 대남 정책의 변동으로 남북한간 각 분야의 교류 및 협력 사업에 많은 영향을 미치기 때문에 본 연구를 통해서 제안되는 방안들이 유동적인 한계가 있다. 특히 경제적 측면의 남북한 교류 활성화는 우리 경제의 여건과 기업의 경영전략 등이 중요한 변수로 작용하고 있어 예측의 어려움이 있다고 볼 수 있다. 사정이 이렇다보니 방안 제시가 규범적이거나 실행 가능성에 대한 한계점을 가지고 있다.

## 4. 연구의 접근 배경<sup>5)</sup>과 통합의 접근 틀

남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 기본적으로 남북한의 통일 단계에서 완전통일 이전의 실질적 통합단계를 상징한 것이다.

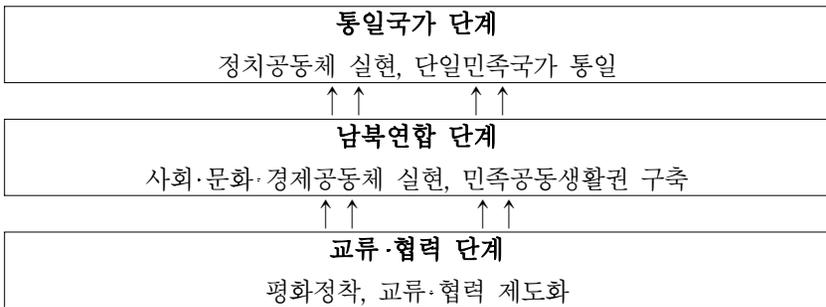
5) 이 부분은 통일연구원이 주최한 워크숍에서 한국행정연구원 양현모박사가 정리한 내용이다. 이 내용은 본 협동연구의 공동 견해로 활용하기로 하였다.

그 동안 남북한간 이질화 심화, 급격한 통일시의 후유증 등을 감안할 때 통일과정은 점진적·단계적으로 추진되어야 할 것이다. 즉 아래 그림과 같은 「화해·협력→남북연합→통일국가」의 3단계 통일구도가 일반적인 주장이라고 볼 수 있다.

화해·협력단계는 남북한이 냉전구조의 산물인 적대와 불신관계를 청산하고, 신뢰를 바탕으로 남북한간 평화를 정착시키고, 교류·협력을 활성화·제도화하는 「기본합의서」이행·실천단계를 의미한다.

남북연합단계는 화해·협력단계를 통하여 증진된 남북 상호간의 신뢰를 바탕으로 「1민족 2국가」의 「남북연합」을 실현하여 사회·문화·경제공동체를 이룩함으로써 민족공동생활권을 구축하는 단계로서 「남북연합헌장」또는 「민족공동체헌장」의 실천단계를 의미한다.

통일국가단계는 남북연합단계에서 구축된 민족공동생활권을 바탕으로 남북한 두 체제의 기구와 제도를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로서 「1민족 1국가」의 단일국가 통일을 완성하는 단계로서 「통일헌법」의 실천단계를 의미한다.



### 가. 남북한 통일의 단계별 이해

한반도의 통일은 남북한이 단일영토, 단일정부, 단일 법체계를 갖춘 조직체로서 국제사회에서 하나의 독립적인 단위로서 주권을 행사하는 것을 의미한다. 현재 우리의 통일정책 방향은 남북한 어느 일방에 의한 흡수통

일이 아니라 통일에 따른 부작용을 최소화하는 점진적·단계적 통일이 모색되고 있으며, 이러한 의미에서 남북한 양체제간 기능적 상호의존성을 형성하는 통합과정이 중요한 문제로 대두된다. 즉, 통일에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 남북한이 각부문의 유기적 상호의존을 형성하고 발전시켜 가는 통합과정의 관리가 필요한 것이다.

이러한 통합은 어느 한 순간에 이루어질 수 있는 것이 아니라, 점진적으로 발전해 가는 과정이며, 이러한 과정은 통합의 진척 수준에 따라 몇 가지 단계로 구분될 수 있다. 이와 같이 통합과정을 단계별로 구분하여 살펴보는 것은 각 단계의 수준에 따라 요구되는 통합과제가 달라지기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 「민족공동체통일방안」에서 제시하고 있는 바와 같이 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계의 3가지 단계에 따라 각 단계의 상황적 특성과 요구되는 통합의 과제를 중심으로 살펴볼 것이다. 그리고 이와 같은 3단계를 보다 세분화하여 남북한 ‘실질적 통합단계’를 추가하고, 그 의의와 과제를 정립해 본다.

## (1) 남북한 통일단계

### (가) 남북화해·협력 단계

통일정책의 패러다임인 「민족공동체」는 민족을 하나로 묶고 있는 근간이며 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위성을 제공할 뿐만 아니라, 그 자체가 통일의 실현을 가능케 하는 힘의 원천이다. 이러한 민족공동체 실현의 첫 번째 단계인 화해·협력단계는 남북한이 냉전구조의 산물인 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에서 남북교류·협력을 추진함으로써 화해적 공존을 추구하는 단계이다. 다시 말하면, 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각분야의 교류와 협력을 통해서 서로간의 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계라 하겠다.<sup>6)</sup>

이 단계에서는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북간 사회·

문화·경제 분야 교류·협력의 활성화에 의해서 남북간 평화공존체제가 정착되는 단계다. 「남북기본합의서」 및 각종 「부속합의서」의 실천에 의해서 남북화해·협력관계가 제도화된다고 할 수 있다. 그리고 「6.15 남북공동선언」의 합의사항들이 이행됨으로써 남북화해·협력이 공고된다고 할 수 있다. 특히, 이 단계에서의 주요과제인 남북간 불신 및 적대관계의 청산, 평화체제로의 전환 등은 다음 단계인 남북연합을 형성하기 위한 전제조건이 된다는 점에 주목하여야 한다.

이와 같은 화해·협력단계의 통합과제를 살펴보면 다음과 같다.

### ① 정치적 통합

통일은 남북한간의 대화가 호혜의 원칙에 입각해서 단계적으로 추진될 때 비로소 실현될 수 있다. 그러나 단순히 남북한이 접촉하고 만나는 것으로 화해·협력을 이루는 것은 아니다. 즉, 화해·협력에서 무엇보다도 중요한 것은 교류를 제도화시키는 것이며, 이는 정치·군사적 신뢰구축의 토대 위에서 가능한 것이다.

사실상 화해·협력단계로 진입한다는 것은 남북기본합의서를 실천한다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 현재 발효된 지 10주년을 맞은 남북기본합의서는 분단 이후 남북간에 만들어진 최고의 합작품이라는 평가가 무색할 정도로 실제 남북관계 개선에 큰 기여를 못하고 있다. 따라서 정치·군사적 신뢰구축을 위해서는 남북기본합의서와 부속합의서를 실효성있는 것이 되도록 하여야 한다.

이러한 남북기본합의서 및 부속합의서의 이행을 중심으로 한 정치·군사적 신뢰구축의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정치분야에서는 남북한이 상대방의 체제를 인정하고 상호비방·중상을 금지하는 조치가 실행되어야 한다. 남북한은 남북기본합의서(1조 및 3조)와 화해분야 부속합의서(1장 및 3장)에서 상호체제인정과 비방·중상중지에 대해서 합의한 바 있다. 남북정상회담은 남북한이 상대방의 정치적 실체를 인정한다는 것을 가시적으로 보여준 것이라 할 수 있다.

---

6) 박영호, 박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」, (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 137.

둘째, 남북한은 국제무대에서도 상호경쟁과 비방을 자제하고, 실질적으로 남북한에게 도움이 되고 신뢰구축을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이에 따라 유엔 및 그 산하기관과 기타 국제기구 및 국제회의, 제3국과의 관계에서 상호비방을 자제하고 협력을 확대하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 국제무대에서 남북한간 다양한 공식적 및 비공식적 대화통로를 확보함으로써 국제사회에서의 남북한간 대립·경쟁을 완화하고 남북한간 이해와 협력의 분위기를 조성해야 한다.

셋째, 6.15 남북공동선언의 실천방안 중 가장 미흡했던 부분은 한반도의 군축과 군사적 신뢰구축으로 지적된다. 이러한 지적은 현실적으로 연평해전과 서해교전 사태와 같은 군사적 충돌을 야기하고 있으며, 남북 상호간 신뢰와 협력에 치명적인 장애요인이 되고 있다. 따라서 남북한 군비통제와 한반도 평화체제에 관한 합의를 이끌어 내야 한다. 또한, 여기에는 북한의 핵문제와 경수로문제, 미사일개발문제, 해상경계선(NLL)의 확정문제, 공동어로활동 등 군사적 이해관계에 관한 모든 사항에 대하여 합의가 포함되어야 한다. 아울러 「남북기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」에 따라 군사적 신뢰구축방안이 실시되어야 한다. 군사적 신뢰구축조치 가운데 군당국자간 핫라인 설치, 군인사교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 초보적인 군사적 신뢰구축방안이 일차적으로 실시되어야 할 것이다.<sup>7)</sup>

넷째, 신뢰구축을 위해서는 남북기본합의서에 따라 구체적 세부합의서를 도출함으로써 화해와 협력의 제도화가 이루어져야 한다.<sup>8)</sup> 예를 들어「6.15남북공동선언」 제4항의 경제협력이 실질적으로 활성화되기 위해서는 투자보장협정, 이중조세방지조약, 남북한간 신변안전보장협정 등 세부합의서가 체결되어야 한다.<sup>9)</sup>

7) 박종철, 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련」, (서울: 통일연구원, 1995), pp. 61~78.

8) 이장희, 「민족화해를 위한 법제도적 정비의 문제」, 『민족통일』, 2000 (11/12), p. 83.

9) 실제로 전국경제인연합회 등 경제단체들은 민간 차원의 대북경협 창구를 만들기 위한 논의를 하고 있지만, 투자보장과 이중과세방지, 신변안전보장 등 제도적 장치가 아직 마련되지 않아 본격적인 남북경협이 이루어지지 못하고

다섯째, 「남북기본합의서」가 체결된 후 남북화해·협력을 제도화시키기 위한 기구로서 남북고위급회담과 각 분야별 「분과위원회」와 「공동위원회」가 구성·운영되었다. 현재 이러한 기구들의 운영이 중단되고 있으나, 조속히 정상화하여 남북 화해·협력 제도화의 실질적인 역할을 담당하도록 하여야 한다. 또한, 「남북정상회담」과 「남북장관급회담」도 수시로 열릴 수 있어야 한다. 이와 같이 될 경우, 남북연합단계로 진입할 때, 이러한 기구들이 남북연합 정부체제로 연결될 수도 있을 것이다.

## ② 경제적 통합

통일 이전 동·서독의 활발한 인적·물적 교류는 상호이해, 화해증진과 신뢰회복 등 이질성 해소에 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 상호 접촉·교류로 시작한 ‘작은 걸음의 정책’을 통해 통일과업을 이룩한 독일통일의 과정은 분단국 통일의 대표적인 모범사례이며, 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

화해·협력단계에서의 경제적 교류·협력의 활성화는 「남북한경제공동체」형성의 토대를 마련하는 데에 주안점을 두어야 한다. 따라서 이 단계에서는 자본주의와 사회주의의 대조적인 경제체제를 가진 남한과 북한이 하나의 경제공동체를 구축할 수 있도록 하기 위한 남북간의 경제교류와 협력이 활성화되어야 하며, 이를 통하여 북한 경제체제의 변화를 유도하여야 한다. 그러나 북한은 현재 사회주의체제를 고수한다는 전제하에 경제활성화를 위한 제한적인 개발을 모색하는 단계에 있다. 따라서 남한의 정책목표는 무엇보다도 교류·협력을 통한 신뢰회복을 급선무로 삼아야 하며, 북한의 개방을 유도할 수 있는 유인동기를 제공하는 데 더욱 힘을 쏟아야 할 것이다. 이러한 의미에서 남북합작투자나 자원의 공동개발 및 기술협력 등의 분야에서 경제협력이 활성화된다면 북한의 개방과 시장경제체제로의 점진적 이행을 유도할 수 있을 것이다.

화해·협력단계에서의 경제교류·협력의 활성화를 위한 기본방향을 제시해 보면 다음과 같다.

---

있다; 「세계일보」, 2002. 4. 8.

첫째, 어느 일방에 시혜적인 것은 일시적인 교류에 그치기 쉽다. 따라서 경제 교류·협력은 남북한의 공동이익을 증진할 수 있는 것이어야 한다. 남북간 경제적 상호 이익의 증진은 자연스럽게 경제 교류·협력의 활성화를 가져올 것이고, 이러한 것이 축적되면 경제적 상호의존관계가 점차 더 긴밀해지게 되어 궁극적으로는 하나의 경제공동체를 구축할 수 있기 때문이다.

둘째, 남북한 경제 교류·협력은 장기적인 안목에서 양자간의 경제력 격차를 줄여가면서 통일에 따르는 충격과 비용을 최소화하는 방향으로 추진되어야 한다. 즉, 남북 경제체제간의 이질성을 해소하고 상호보완적 성장을 도모하며, 양 경제가 통합될 경우에 발생 할 수 있는 제반 문제점을 예상하여 체계적인 접근을 할 수 있어야 한다.

셋째, 남북한의 경제적 교류·협력프로그램은 상호연계성과 보완성, 실현가능성, 등을 기준으로 우선 순위를 정하여 체계적이고 일관성 있게 추진되어야 한다.<sup>10)</sup>

### ③ 사회적 통합

「남북한 사회·문화공동체」형성은 사회·문화 동질성 증대를 중심으로 다음과 같은 몇 가지 원칙하에 추진되어야 한다. 일차적으로 현재의 남북한 관계의 수준과 남북한 사회변화를 고려하여야 하며, 남북한 통합의 객관적 조건과 제약요소들을 반영하고 이에 기초해서 접근해 가야 한다. 또한 남북한간의 대립과 경쟁상태를 극복하고 조화점을 모색하는 가운데 상호보완적 체제수렴을 통해 이질성을 해소하고 동질성을 증대시키는 방안을 찾아야 한다.<sup>11)</sup> 그리고 남북한간 공동체 형성의 유형으로 흡수모형이나 평균적 결합모형 보다는 발전적 통합모형이 바람직하다는 데에 인식을 공유해야 하며, 나아가 새로운 공동체의 형성원칙과 내용은 세계사의 발전 추세와 문명사의 진행방향과 조화를 이루어야 한다.<sup>12)</sup>

10) 임순희, “남북화해 그 의미와 실천적 과제”, 『누리와 말씀』, 제7호, (카톨릭대학교, 2000), pp. 170~171.

11) 윤덕희·김도태, 『남북한 사회·문화공동체 형성방안』, (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 124~142.

이러한 원칙을 바탕으로 동질성 증대를 통한 화해·협력의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공존을 바탕으로 한 상호간의 교류가 전제되어야 한다. 즉, 남북한간 교류증대와 동질화작업을 통해 북한사회가 폐쇄성과 경직성을 극복하고 개방·개혁을 추진하여 민족공동체 형성의 기반을 마련하도록 한다. 또, 이러한 교류를 위해 정부당국은 교류·협력의 원칙적 방향의 제시와 함께 법적·제도적 절차를 마련하고, 민간부문의 교류·협력관계의 활성화를 적극 지원하는 정책이 바람직하다.

둘째, 진정한 의미의 화해·협력을 이루기 위해서는 남과 북이 서로에 대해 정확히 알고 올바르게 이해할 수 있어야 한다. 이러한 것은 화해·협력의 첫걸음이면서도, 한편으로는 통일 후 내적 통합을 기하는 데에 있어 가능한 한 상호갈등을 줄이고 시간과 비용을 절감할 수 있는 요인이 될 수 있다.

마지막으로 이와 같은 사회·문화공동체를 형성하기 위해서는 남북한의 이질성을 다양성의 공존차원에서 통합하여 조화를 이루어야 한다. 예컨대, 다원주의, 개방성, 합리주의, 자율성 등 현대사회의 보편적인 사회·문화적 요소를 증대시키는 미래 지향적인 민족동질성 형성을 추진하면서, 이와 함께 한민족 고유의 민족적·문화적 정체성의 재발견을 통해 전통적 동질성 회복 및 형성을 추진하여야 한다. 또한 상호 이질화 극복 및 동질성 회복·형성의 과정에서 민족적 일체감을 상기·강화시킬 수 있어야 한다.<sup>13)</sup>

#### (나) 남북연합 단계

앞서 언급한 바와 같이 화해·협력단계는 상호간의 신뢰를 증진시킴으로써 두 번째 단계인 남북연합 단계로 진입할 수 있는 토대를 제공하는 데에 중요성을 갖는다. 그러나 화해·협력단계는 남북한 통일논의의 환경을 조성하고 통일준비의 기초를 제공하지만, 본격적인 통일의 준비는 남북연

12) 민족통일연구원, 앞의 책, 1994, pp. 109~111.

13) 임순희, 앞의 글, pp. 170~171.

합 단계에 진입한 이후라고 할 수 있다. 남북연합 단계는 교류·협력을 통해 신뢰구축, 평화공존이 정착·제도화된 상황에서 남북한이 통일국가로 탄생할 때까지 통일의 기반을 조성하고 준비하는 시기이다.

통일이 될 때까지의 과도체제로서 특수한 기능적 결합체라고 할 수 있는 남북연합의 체제적 특징은 연합정부는 대외적으로 제3국과의 관계에서 완전한 주권성을 갖지 않으며, 남북한 각기 주권을 가지고 정치·외교·군사권 등을 독자적으로 행사하는 2체제 2정부의 형태를 띠게 된다는 것이다. 그러나 대내적으로 남북한간에는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 가지게 되는 것이다.<sup>14)</sup> 이렇게 볼 때, 서로 다른 체제로 분리된 단일민족이 재결합을 모색하는 과정에서 구상된 남북연합이라는 결합형태는 대내외적으로 모순되는 이중적인 성격을 가진다고도 말할 수 있다.

이러한 남북연합 단계의 진입을 위해서는 먼저 남북 화해·협력이 성숙되는 환경조성이 이루어져야겠지만, 무엇보다도 중요한 것은 남북 당국의 정치적 결단이 필요하다는 것이다. 즉, 남북연합체제가 구성되려면 「남북연합헌장」이 채택되어야 하고 이를 위해서는 남북 정치 지도자의 정치적 결단이 요구된다.

요컨대, 남북연합이라는 과도적 체제는 남북통일의 순간까지 통일을 위하여 추구하여야 할 한민족공동체를 구축하기 위한 하나의 수단이며, 이 단계에서 포괄적이고 실제적이며 현실적인 통합이 이루어져야 하는 시기이다. 이러한 남북연합의 통합과제를 제시하면 다음과 같다.

### ① 정치적 통합

#### 첫째, 법·제도의 정비

남북연합체제에서 통일과업을 완수하기 위한 가장 중요한 기틀의 확립은 무엇보다도 통일헌법의 기초를 수립하는 것이라 할 수 있다. 헌법은 한 국가의 국체와 정체를 결정짓는 최고의 정치적 결단을 요한다는 점에서 단시간에 이루어질 수는 없겠지만, 남북연합 단계에서 지속적인 통합

14) 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1992), pp. 85~86.

과정을 통해 궁극적으로는 반드시 도출해 내야하는 중요한 과제라 할 수 있다.

또한, 남북 양 체제가 가지고 있는 이질적인 법·제도를 정비하여 통합하는 작업이 필요한데, 이는 남북한의 대표들로 구성된 협의체를 구성하여 지속적인 합의도출과정을 통하여 서서히 접근해 나가야 할 것이다. 여기서 합의되어야 할 내용은 즉각적인 구속력을 갖는 법안이라기 보다는 원칙적으로 통일 후를 대비하는 분야별 기본지침이 될 것이며, 이와 같은 지침은 개별 법·제도의 타당성뿐만 아니라 전체적 법체계의 조화를 가져올 수 있는 방향을 제시할 수 있어야 한다.

#### 둘째, 군사적 신뢰구축

군사적 신뢰는 남북화해·협력단계에서 보다 한층 진일보한 것이어야 한다. 남북연합에서 군사적인 위협이나 충돌위험이 있다면 남북연합체제의 형성 및 유지 자체가 불가능 할 것이기 때문이다. 이러한 남북한간 군사적 신뢰구축을 위해서는 첫째, 국방예산, 전력수준, 군수생산각종 군사정보를 상호 교환하고 검증할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 또한, 군인사의 상호방문 및 교류를 정례화하여 남북한 군지도층의 안보에 관한 견해차이를 좁히도록 노력한다. 즉, 남북한은 국방전략을 힘에 의한 억지전략에서 순수한 방어위주의 전략으로 전환함과 동시에 안보에 대한 개념을 군사위주에서 정치·경제·사회적 측면을 포괄하는 다차원적인 것으로 확대해야 한다.<sup>15)</sup>

#### 셋째, 국제관계에서의 협력

한반도의 통일을 이루기 위한 주변국 및 국제적 환경조성에 상호 협력할 수 있어야 한다. 미국과 중국을 비롯한 러시아와 일본 등 한반도 통일과 관련하여 밀접한 관계를 갖는 국가들뿐만 아니라 국제연합 등 각종 국제기구의 활동을 통하여 세계적으로 한반도 통일의 분위기를 조성해 나가는 데에 공동의 노력을 기울여야 할 것이다.

#### 넷째, 남북연합정부 구성

---

15) 조용남, “통일의 전단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로”, 국토통일원, 『민족통일의 모색』 (서울: 국토통일원, 1990).

남북연합 단계에서는 구축된 상호신뢰를 바탕으로 민족공동체를 형성하여 본격적으로 통일을 준비하게 될 것이다. 특히, 이 단계에서는 남북한 통합문제를 본격적으로 논의하고, 남북연합 단계에서의 과제와 행정수요의 실제적 실천에 적절히 대응할 수 있는 정부·행정체계가 요구된다. 이를 위해서는 남북한 쌍방이 합의를 통해 연합기구를 설치하는 것이 필요하다.

남북연합의 정부기구의 목표는 남북 양 체제를 완전한 통합으로 이끌 수 있도록 동질화시키는 것에 맞추어져야 한다. 따라서 남북연합 단계의 공동정부기구는 상당한 통일행정수요를 감당하여야 하며, 시간이 흐를수록 더 증대될 것으로 생각된다. 또한, 완전한 통일을 이루기 위한 무수한 과제와 역할을 부여받을 공동정부기구는 이러한 점에 비추어 실질적 기능을 발휘할 수 있는 규모와 권한을 가져야할 것이다.

여기서는 「한민족공동체통일방안」을 기본골격으로 하여 개략적인 남북연합의 기구구성과 운영체계를 구상하여 본다.<sup>16)</sup>

남북정상회의: 남북정상회의는 남북한의 정상이 정례적으로 만나는 기구로서 남북연합에서 최고의사결정기구이다. 독립된 국가로서의 개별적 연합체가 아닌 민족내부의 특수관계로서 연합을 이룬다는 원칙하에서 남북정상회의는 향후 통일을 완성해 나가는 중추적 역할을 담당하게 된다. 남북정상회의에서는 남북각료회의에서 합의된 사항을 최종 승인하며, 승인된 사항에 대한 시행지침을 하달하고, 각료회의에서 해결하지 못한 중요한 문제들에 대해 협의하여 정치적 결단을 내린다. 또한 이와는 별도로 군사위원회의 주요사안들을 심의하고 중요한 결정을 내린다.

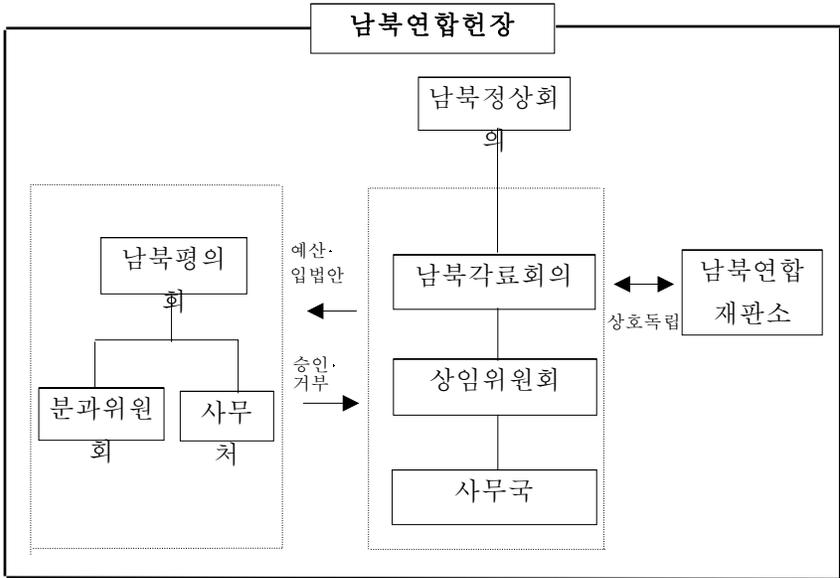
남북각료회의: 남북연합의 공동정부의 형태는 민주주의 원칙에 따라 3권 분립체계를 형성하는 것이 바람직하며, 이러한 측면에서 남북각료회의는 실질적인 집행기능을 담당하는 행정부의 역할을 하여야한다. 즉, 남북각료회의는 개별국가의 행정부 기능을 담당할 수 있는 조직으로 편성되며, 남북간의 모든 현안과 민족문제를 협의·조정하고 그 실행을 보장하는 집행기구로서의 역할을 수행하게 된다. 남북각료회의의 산하기관에는 상

16) 양현모, 이준호, 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」 (서울: 통일연구원, 2001), p. 108.

임위원회와 사무국을 두어 실제적인 집행기구로서의 기능을 할 수 있도록 하여야 한다. 먼저, 상임위원회는 행정부처에 해당하는 기능을 수행하도록 하며, 상임위원회의 수는 소관업무에 따라 구성을 원칙으로 하며, 쌍방에서 각각 임명하는 1명의 공동위원장 및 1명의 공동부위원장과 동수의 위원으로 구성되는 것을 원칙으로 하며, 합의제 형식에 따른다. 한민족공동체통일방안에서 공동사무처는 남북각료회의와 남북평의회를 지원하고 이들이 합의·결정한 사항을 실행하는 행정적인 기구로서 서울과 평양에 상주 연락대표부를 설치하며 각기 중앙정부와의 사이에 필요한 사항을 연락하는 역할을 수행하게 한다고 하고 있으나, 사무국은 업무의 특성상 독립적 기관이 아닌 보조기구로서 행정·집행기구의 성격을 띠고 있기 때문에 남북각료회의 산하에 있는 것이 바람직하다고 생각된다.

남북평의회: 남북평의회는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북한의 국회의원으로 구성하는 것을 원칙으로 하며, 인구별 위원선출이 아닌 지역대표성에 의거한 동수의 위원선출을 명시하고 있다. 남북평의회에 구성에 있어서도 의사진행을 원활히 하기 위해서 분과위원회를 구성할 필요가 있으며, 또한 지원·보조기관으로서 사무처를 둘 수 있다. 여기서 분과위원회의 경우 심의의 전문성을 위하여 각료회의의 상임위원회와 유사하게 구성되는 것이 바람직하다. 또한 남북평의회에서는 남북각료회의의 자문역할을 수행하며, 향후 통일국가 건설시 입법기관 역할로서 통일국가의 헌법초안을 작성하고 통일을 구체적으로 실현할 방안에 대한 논의를 하여야 한다. 또한, 남북평의회는 입법적 성격의 남북간의 합의에 대한 동의나 승인, 의결의 권한도 고려해 볼 수 있으며, 한편으로는 남북공동정부의 재정운용에 대한 예산권을 행사할 수 있어야한다.

남북연합재판소(가칭): 남북연합에서의 사법기관으로서의 역할을 담당할 남북연합재판소를 두어야 할 것이다. 이러한 남북연합재판소는 일반 민·형사사건을 담당하는 것이 아니라, 남북연합헌장 정신에 따른 규정·결정, 지침 등의 해석, 기관간의 권한다툼과 같은 사건을 심판하는 기관으로서 역할을 하게 될 것이다. 이상의 남북연합의 공동정부 구성을 그림으로 나타내면 [그림 I-1]과 같다.



<그림 I-1> 남북연합의 공동정부 조직구성

② 경제적 통합

남북경제협력을 통하여 민족경제공동체 건설을 추진하는 것은 남북 통합과정의 일부분에 속하지만, 경제적 통합의 성과는 확산영향(spillover impact)이 커서 남북통일의 속도를 급진전시킬 수 있는 추진력을 제공할 가능성이 높으며, 또한 실제적으로 공동의 이익을 실현시키는 합의도출이 가장 수월한 부분이기 때문에 남북연합 단계에서 실제적 노력을 크게 기울여야 할 분야라 할 수 있다.

남북경제교류를 활성화시키기 위한 과제는 첫째, 공동투자와 합작생산 체제를 형성하는 것이다. 남한이 자본과 기술을 제공하고 북한에서 생산지와 인력을 제공하여 상품을 개발하고 북한을 국제 교역시장으로 유인하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 자연자원의 공동개발과 공동국토건설을 모색하여야 한다. 금강산, 백두산, 설악산 등과 같은 관광지개발에서부터 하천정비, 철도·운하, 댐 건설 등에 이르기까지 남북한이 협력할 수 있어야 한다.

셋째, 자유교역지역을 지정하고 상품교류와 남북한 합작사업이 순조롭

게 진행되기 위한 관세동맹이 요구된다. 또한 남북한 경제교류를 감독하고 도와주기 위하여 남북한이 공동으로 참여하는 상설기구의 설립이 필요하다.

넷째, 화폐의 통합문제이다. 유럽의 통합에서 가장 두드러진 부분은 유로(euro)라는 단일통화를 이루어낸 데에 있다고 할 수 있다. 화폐통합이 역내교역에서 외환보유고의 부담을 줄일 수 있고 이로 인해 결국 역내교역을 보다 더 활성화시킬 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

### ③ 사회적 통합

남북연합 단계에서 남북한 주민들의 상호 교류·왕래가 빈번해질 것이고, 이를 통해 북한에서도 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구조가 제한적이거나 다원화되고 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 그러나 50여년간의 분단과 이념, 체제, 가치관의 차이는 단시간에 통합될 수 있는 것이 아니므로 서로의 사회적 환경의 차이는 심각한 갈등으로 대두될 수 있다.

주로 나타나게 될 문제들은 집단적 사회갈등문제, 사회체제 적응문제, 이산가족의 재결합문제 등이다. 이와 같은 사회적 갈등에 대한 대비책으로서 급격한 변화보다는 남북간의 사회적 이질감을 완충하는 제도와 장치를 마련해야 한다.

또한 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동세미나와 합동연수 등도 추진될 수 있을 것이다.

### (다) 통일국가 : 1국가 1민족

마지막 단계인 통일국가단계는 남북연합 단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제의 기구와 제도를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로써 「1민족 1국가」의 단일국가 통일을 완성하

는 단계이다.

이러한 통일의 완성은 통일헌법이 제정·발효되는 때가 기점이 될 것이다. 남북연합 후기에 남북간의 공존공영이 정착됨으로써 통일여건이 완비되어 가면 최종적으로 남북한은 남북평의회를 통해 통일헌법안을 마련하여 이를 남북한 주민 전체의 국민투표 또는 기타의 방법에 의하여 확정하게 될 것이다. 그리고 나서 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시함으로써 통일국회와 통일정부를 수립하고 통일국가를 선포하게 될 것이다. 따라서 통일국가단계는 통일헌법에 따른 총선을 통해 통일정부를 결성함으로써 선진민주국가를 건설하고 평화통일을 완성하는 단계, 곧 「통일헌법」의 이행·실천단계라고 할 수 있다.

그러나 통일헌법이 이행·실천이 되었다고 해서 남북간의 통합의 과제가 모두 끝나는 것은 아니다. 이 단계까지 논의하고 제도화시켜온 내용을 실제적으로 구현하여야 하는 과제가 통일국가 단계 초반에 여전히 상존할 것이다. 특히, 이러한 완전한 통합의 과정에서 예기치 못했던 문제점이 발생할 경우를 충분히 대비하고 있어야 한다.

### ① 정치적 통합

통일국가 초반기에 정치적 통합의 과제는 실로 광범위할 것으로 생각된다. 통일헌법에 기초한 총선거 실시는 물론이고, 각급 정부기구의 구성 및 지방행정체제의 재편 등이 시행되어야 하기 때문이다. 물론 남북연합 단계에서 충분한 논의와 제도화를 구축한 상황에서 통일을 맞이하겠지만, 이를 실제로 실현하는 데에는 서로간의 이해관계에 따라 갈등요소나 시행상의 문제점을 노출할 수 있기 때문이다.

통일국가의 가장 중대한 통합과제는 무엇보다도 국가체제의 완비일 것이다. 즉, 새로운 관료체제를 구축함으로써 통일국가의 기틀을 확립하여야 한다는 것이다. 이러한 통일국가의 정부조직을 구성하는 방법은 크게 세 가지 경우로 생각해 볼 수 있다. 그 첫째는 어느 한 정부에 다른 한 쪽을 흡수 합병하는 방법이고, 둘째는 두 정부를 단순히 병합하는 방식이며, 셋째는 양측을 해체하고 발전적으로 새롭게 조직을 구성하는 방법이다.

이렇게 볼 때, 첫 번째 방식은 독일식의 흡수통일 방식으로 현재 우리가 지향하는 평화적·단계적 통일방식과는 배치된다. 두 번째 방식은 예멘에서의 모자이크 통합방식과 유사한데, 예멘의 경우 권력안배와 인력통합 등으로 방만한 조직확대와 책임소재의 불분명, 행정의 낭비현상을 불러왔다는 점, 또한 통합된 각 행정부처에서 남북예멘의 출신관료들간 경쟁적 세력화현상이 첨예하게 나타났던 점을 고려해 볼 때 우리에게 부적합할 것으로 생각된다. 우리에게 가장 적합할 것으로 생각되는 것은 세 번째 방식이다. 그러한 이유는 현재의 남한과 북한의 정부기구는 구조적 차원이나 기능적 차원에서 크게 차이가 나기 때문에 흡수형식일 경우에는 흡수되는 측에서 적응력을 갖지 못할 것이고, 단순 합병에서는 예멘의 경우 처럼 부처의 수가 대폭 증대되고 기능이 중복되는 현상을 피하기 어려울 것이기 때문이다. 새로운 정부조직을 구성하는 것의 장점은 기본적인 국가과제와 통일국가에서 발생하는 통합과제를 중심으로 조직화하기 용이하다는 점이다.

이와 같은 이유에서 통일국가의 선포와 동시에 남북한 정부는 해체하고, 남북연합의 공동정부를 발전적으로 확대 조직화하여 통일국가의 정부로 구성하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이 경우 남북연합 단계에서 공동정부를 운영하면서 서로간에 협력의 경험을 살릴 수 있으며, 통일을 중심으로 한 국가과제의 수행에 용이할 것이기 때문이다.

한편, 남북연합 단계에서 합의한 지방행정구역의 재편과 지방행정계층의 조정이 이루어져야 하며, 북한지역에 지방자치제를 실시하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 북한에서 지방선거도 치뤄야 할 것이며, 지방재정의 문제도 점검하여야 할 것이다. 예멘의 경우를 보면, 정부조직의 통합은 통일 이후에도 중앙정부에만 국한되고 지방행정조직은 여전히 통일 이전 상태에 머물러 있음으로써 많은 문제점을 야기하였다는 점을 상기할 필요가 있다.

## ② 경제적 통합

경제적인 측면에서는 북한이 시장경제로 전환되는 과정에서 국영기업의 민영화문제, 재산소유권문제, 고용문제 등을 둘러싼 갈등이 발생할 수 있

다. 또한 막대한 통일비용으로 경제적 혼란을 겪을 수도 있으며, 북한주민의 남한 이주에 따른 주거·교육·실업문제 등이 발생할 수 있다.

독일통일의 경우를 보면, 국가의 철저한 통제 아래 그 규모의 조작이 가능했던 동독의 계획경제가 통일과 더불어 그 실체를 드러내게 되자 양독의 경제력 격차는 상상을 초월하는 수준이었던 것으로 평가된다. 이에 따라 경제대국이었던 서독도 통일 이후 막대한 통일비용으로 경제적 혼란을 겪을 수 밖에 없었다. 이는 서독이 동독의 계획경제를 순간적으로 흡수하면서 전혀 다른 요소를 옮겨 심는 일시적이고 이식적(移植的)이며 급진적인 경제통합을 선택한 때문이라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 따라서 우리의 경우에는 통일당시의 서독에 비해 경제력이 낮은 수준이라는 점과 북한의 경제가 심각하게 침체되어 있는 점을 감안하여 통일 이전의 단계, 즉 화해·협력단계나 남북연합 단계에서 많은 부분에 걸쳐 북한경제체제를 시장경제체제로 변화시켜 남북경제가 유기적으로 결합되도록 할 필요가 있으며, 통일 이후에는 주로 여기서 노정되는 문제점의 해결을 중심으로 경제통합을 완수해야 될 것으로 사료된다.

### ③ 사회적 통합

남북통일에서 우리의 기본적인 전제는 자유민주주의와 시장경제체제이다. 이에 따라 통일 이후 이러한 이념과 가치관이 통일국가의 기본이념으로 정착되는 과정에서 북한주민들이 겪게 될 심리적 동요와 불안감은 다른 어떠한 요소보다도 중요하게 고려되어야 한다. 만약 북한 주민들이 새로운 체제에 적응하지 못하고, 가치관의 갈등과 심리적 불안, 정치적 소외감 등이 해결되지 못한다면 남북 지역간 갈등은 사회적 불안, 소요사태 등으로 불거져 나올 수 있으며, 결국 통일국가체제의 불안정으로 연결될 것이기 때문이다.

17) 예멘의 경우에는 이와 반대로 통일 이후에도 이질적인 경제체제를 유지하였다. 즉, 통일 이후에도 각기의 경제를 운용하는 이중경제체제를 유지하면서 서서히 부분적으로 통합을 진행하는 방식을 택하였던 것이다. 그러나 경제적 혼란을 겪기는 마찬가지였다. 급속한 인플레이, 실업자문제는 폭동과 대규모시위를 촉발케하였던 것이다.

분단시기 동서독간에는 지금의 남북한과는 비교할 수 없을 정도로 인적·물적 교류가 많았다. 그럼에도 불구하고 통일 이후 사회통합과정에서 엄청난 사회적 충격을 받았다. 그러한 이유는 통일 이전 동서독의 인적·물적 교류는 양적으로 대단한 것이었지만, 질적으로 상호 결속력을 갖지 못했기 때문이다.<sup>18)</sup> 이러한 점을 고려하여 남북한의 통일은 건전한 민족적 정체성의 확립에 기초하여야 한다. 즉, 한반도 통일의 당위성이 단일민족이라는 점에 근거한다는 점을 남북한 사회통합의 구심점으로 확립하여야 한다.<sup>19)</sup>

통일 이후 사회통합을 위해서는 무엇보다도 지속적인 시민교육이 이루어져야 한다. 남한주민에 대해서는 건전한 시민문화를 정착시키기 위한 시민교육이 필요하며, 북한 주민에 대해서는 새로운 정치체제와 경제체제에 적응할 수 있는 실질적인 교육프로그램이 운용되어야 한다.

## 나. 남북한 실질적 통합의 의의

### (1) 실질적 통합 단계의 정의

앞서 언급한 바와 같이 남북간 화해·협력이 이루어지고 통일을 위한 과도기단계로서 남북연합이 구성되면 모든 부문에 걸쳐 본격적인 통일의 준비를 하게 될 것이고, 이러한 준비가 마무리지어 짐으로써 명실공히 1민족 1국가의 통일국가를 구축할 수 있다. 여기서 남북연합의 형태에서 통일국가로 들어서는 시점은 남북한 통일의 전과정을 통틀어 가장 중요한 시기라고 할 수 있다. 왜냐하면 아무리 준비단계를 거친다고 할지라도 남북연합의 2국가 2체제에서 막상 1국 1체제로 전환하기 위해서는 여러 가지 문제점과 갈등, 실제적인 이행문제 등 한꺼번에 무수한 과제를 극복해

18) 이는 물론 동독의 체제유지정책 때문이었다고 평가된다. 그렇게 본다면 우리가 앞으로 남북교류·협력을 늘려가게 되더라도 북한 역시 이러한 방식으로 대응할 가능성이 높으리라고 생각되며, 우리도 통일 이후 마찬가지로 사회통합의 충격을 우려하지 않을 수 없다.

19) 김학성, “동서독 사회통합 사례연구,” 『통일문제와 국제관계』, (인천대학교, 2000), p. 21.

야하는 시기이기 때문이다. 따라서 비록 장기간이라고 볼 수는 없지만 남북연합에서 통일국가로 이행하기 위한 실제적인 전환시기의 중요성에 입각하여, 보다 세분화된 단계로서 실질적 통합단계를 상정하여 대비하는 것이 커다란 의의를 가질 것으로 생각된다.

여기서 상정한 실질적 통합단계라는 것은 앞서 언급한 통합의 단계에서 별개의 새로운 단계가 아니라 두 번째 단계인 남북연합 단계 내에서 통일을 목전에 두고 통합준비의 완성 또는 실제적인 실행이 진행되는 시기라는 것이다. 이러한 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며,<sup>20)</sup> 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다. 따라서 그 동안의 모든 준비과정도 중요한 것이지만, 실질적 통합시기야말로 통일을 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 대단히 중요한 시기인 것이다.

남북연합 단계를 통틀어 본다면 초기에는 주로 그 동안의 화해·협력을 보다 더 긴밀한 협력·유대관계로 이끄는 것과 남북연합체제를 형성시키고 공고히 하는 것, 그리고 정치·경제·사회·문화·군사 등 모든 부문에서 통일국가의 기본체제에 관한 남북간의 합의를 이끌어내는 데에 초점이 맞춰져야 한다. 이러한 것들이 충분히 진행되고 남북연합이 제도화되어 정착되면 비로소 실질적 통합단계에 들어설 수 있다.

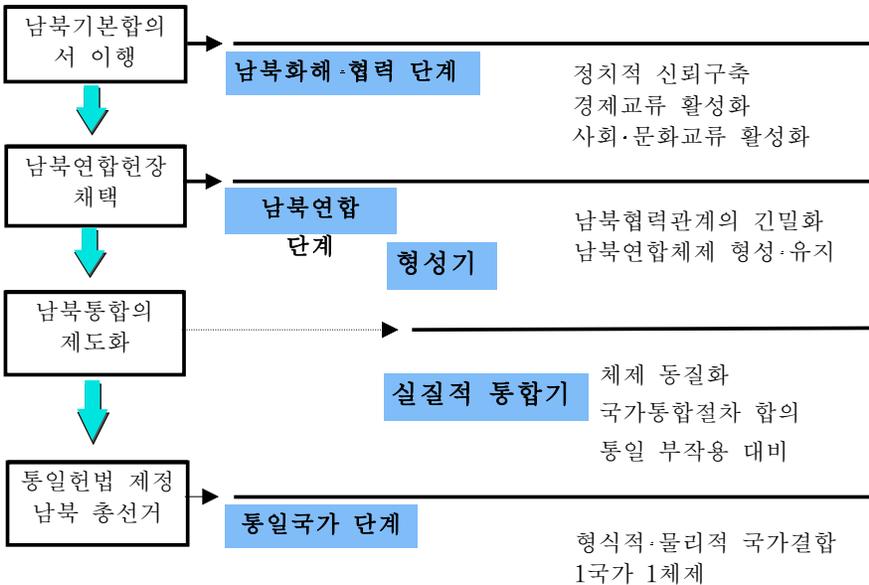
이와 같이 실질적 통합단계는 남북연합체제의 제도화가 심화되고<sup>21)</sup> 공고해지는 남북연합의 성숙기를 의미한다. 이 때부터는 문자 그대로 남북통합에 있어서 실질적인 부문의 통합이 이루어져야 한다. 즉, 제도적 통

20) 동서독의 경우, 실질적 통합은 1990년 5월 18일 동서독간 「화폐, 경제 및 사회통합에 관한 조약」에 체결한 이후 가속화 되었다.

21) 통합과정에서 통합정도의 고도화를 달성하는 것은 통합절차의 제도화를 통해 결정된다. 즉 합법적 절차 및 과정에 의한 통합은 제도화가 높은 상태로서 통합체제의 안정성이 높다. 반대로 통합과정의 비제도화상태에서는 통합체제의 안정성이 낮아지게 된다. 통합에 필요한 제절차를 통합에 임하는 두 체제간 상호 합의하에 확정짓는 것이 통합의 제도화에 중요요소가 된다; Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale U. Press, 1968, p. 12; 김도태, “남북한 통합에 대한 신기능주의적 이해”, 『국방논총』, 제20호, 1992, p. 39.

일을 이루기 이전에 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자체적인 체제변혁을 통해서 체제적인 동질성을 미리 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 통일을 이루어야 한다는 것이다. 또한 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적인 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는 시기이기도 한 것이다.

이상과 같은 통일단계의 구분에 대한 이해를 돕기 위하여 그림으로 나타내면 [그림 I-2]와 같다.



[그림 I-2] 통일단계별 구분

(2) 실질적 통합의 과제

실질적 통합 단계의 과제는 남북단계의 과제와 크게 차이는 나지 않는다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 이 단계에서는 각 분야별 협력이 공고

화되어야 하며, 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의해야 한다. 특히 실질적 통합단계에서는 각 분야에서 협력을 법적으로 제도화하기 위한 조치가 이루어지게 될 것이다.

이러한 실질적 통합단계에서 어떠한 노력을 기울이는가에 따라서 통일의 후유증이 완전히 제거되기는 어렵겠지만 상당 부분 완화시킬 수 있을 것이며, 통일 후 체제통합의 효과적인 달성여부가 결정될 것이다. 따라서 남북연합 단계를 성공리에 마무리하면서 남북한 통일국가단계에 진입하는 중대한 실질적 통합단계에 대비하여 철저한 준비가 요구된다고 하겠다.

여기서는 남북한 체제통합에서 중요한 부문으로서 정치, 경제, 사회 부문을 중심으로 실질적 통합단계에서 요구되는 과제를 예측해 본다.

#### (가) 정치적 통합

실질적 통합단계에서 남북협력이 성숙되면 통일시기, 통일국가로의 이행절차와 경과조치 등이 등에 대해서 남북한이 협의해야 할 것이다. 이러한 문제들에 대해서 남북한은 최종적으로『통일조약』을 채택해야 할 것이다. 독일통일 과정에서와 같이 통일조약은 여러 개의 문건으로 나뉘어서 채택될 수도 있고 일괄해서 단일 문건으로 채택될 수도 있다. 통일조약은 형식상 국가간 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결되겠지만 통일을 달성하기 위한 절차로서 민족내부간의 법적 합의문이라는 특성을 지니고 있다.

또한『통일헌법안』이 마련되어야 하는데, 통일헌법은 통일국가의 이념과 국가의 기본질서를 정하는 근간이기 때문에 실질적 통합단계에서 가장 중요한 과제가 될 것이다. 『통일헌법안』에서는 국가의 기본이념, 국민의 기본권, 통일국가의 정치체제 및 권력구조, 경제체제 등에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다.<sup>22)</sup>

22) 『통일헌법안』은 남북연합기구의 입법기관으로서 남북대표 동수로 구성된 남북평의회에서 담당할 수 있다. 물론 이러한 절차는 남북연합체제가 구축되면서 이미 예정되어 있을 것이지만, 실질적 통합단계에서는 그 동안의 준비를 실제로 확정하거나 이행하는 시기라는 점에서 중요성을 갖는다.

통일국가로 들어서기 위해서는 통일헌법이 제정·공포되어 효력을 발생하고 나면, 통일헌법에 따라서 남북한 총선거의 실시하여야 한다. 따라서 실질적 통합단계에서의 주요 과제중 하나는 남북한 총선거를 공명정대하게 관리할 수 있는 선거관리체제가 마련되어 있어야 한다. 또한 총선거를 위해서는 남북간에 자유로운 정치교류와 정당활동 및 정당통합이 이루어져야 하는데, 이 역시 실질적 통합 단계에서의 중요한 정치통합 과제이다.

『통일헌법안』과 병행해서 남북한간 법·제도의 통합이 이루어져야 한다. 남북한의 각기 다른 법제를 통합하는 일은 양적·질적으로 대단히 힘든 과정이 될 것이다. 하지만 남북이 물리적인 결합을 하기 이전에 남북한간 법제도의 통합과 정비는 체제의 동질성 확보에 대단히 중요한 요소이므로 실질적 통합단계에서 중요한 과제로서 다루어져야 한다.

한편, 통일국가의 행정통합을 위한 제반 조치들이 실시되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 정부행정체제의 형태에 따른 기구의 통폐합, 표준직제나 북한행정요원들의 자질향상 등과 같은 공무원들의 인사문제 등이 해결되어야 할 것이며, 지방행정차원에서는 지방행정구역의 개편, 행정계층문제, 지방자치제도의 완비 등이 다루어져야 할 것이다. 그리고 군대통합의 문제도 핵심적인 사안으로 다루어져야 한다. 실질적 통합단계에서는 남북한 군대통합의 기본 틀뿐만 아니라 절차적인 문제까지도 합의를 도출하여야 한다.

#### (나) 경제통합

실질적 통합단계에서는 경제제도·질서의 개편작업이 이루어져야 한다. 특히, 법적인 통일 이전에 북한지역에서 시장경제체제로의 전환이 이루어지는 것이 바람직하다. 통일 이후에도 남한과 북한지역에서 각각 시장경제체제와 사회주의경제체제가 공존한다면 상당한 혼란이 야기될 것이기 때문이다. 이 때문에 북한지역에서는 이 시기에 완전한 사유재산제와 민영화작업이 수반되어야 할 것이다. 이러한 바탕 위에서 남북간에 자유교역이 이루어져야 하고, 이를 위해서 통화단일화도 이루어내야 한다.

남북한 통합에 있어서 남북한 주민간 많은 갈등이 발생할 수 있을 부문이 경제적 측면이므로 실질적 통합단계에서 각별한 준비가 요구된다고 할 수 있다. 독일의 경우, 인플레이, 실업문제, 주택난, 부의 격차와 같은 경제 문제로 인해 국민적 통합에 장애를 겪었다는 점을 통해 그 중요성을 살필 수 있을 것이다. 우리 보다 훨씬 높은 경제수준을 갖고 있었던 구서독에서도 이같은 문제로 어려움을 겪었다는 것을 감안할 때, 막대한 통일비용에 대한 예측과 대비가 요구되는 것이다.

경제통합을 통하여 그 동안 사회주의 경제체제를 유지하고 있던 북한지역이 시장경제체제로 전환하기 위해서는 사유재산권 보장에 의한 재산권 소유문제, 국영기업의 민영화문제, 고용문제 등이 심각하게 고려되고 준비되어야 할 것이다. 예를 들어, 토지소유권에 대한 분단 이전 소유자의 권리문제, 분단시기에 기득권을 누리던 계층의 반발, 산업구조 개편에 따른 기업의 도산이나 실업자의 양산 등의 문제들을 들 수 있다.

이러한 과정에서 경제제도·질서의 개편도 물론 중요하지만, 그러한 개편에 따른 부작용을 미연에 방지하는 대책이 필요한 것이다. 특히, 해결하여야 할 과제는 이러한 문제들을 해결하기 위해 요구되는 막대한 통일비용을 얼마나 줄여갈 수 있을 것인가 또는 확보할 수 있을 것인가 하는 데에 있다.

#### (다) 사회통합

화해협력 단계와 남북연합체제를 통해 북한 사회가 개방되고 남북한간 상호교류가 활발해진다고 하더라도, 일단 남북한이 통일되어 하나의 국가 체제를 이루게 되면 서로 이질적인 체제하에서 생활하던 남북한 주민간에 가치관 혼란, 지역갈등, 계층갈등 등이 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크며, 이는 사회의 동요와 소요사태를 불러일으킬 수 있다. 특히 그 동안 폐쇄적 체제에서 살았던 북한 주민들 중에서는 체제변화에 적응해야되는 심리적 불안감이 클 것이며, 사회적 신분의 격차, 실업자로의 전락 등이 사회적 갈등으로 표출될 수 있다.

따라서 실질적 통합단계에서는 그 동안의 상호왕래와 교류·협력과정에

서 예견되는 사회적 갈등요소를 포착하고, 이에 대한 대비를 강구하여야 할 것이다. 여기서의 초점은 남북한 주민들 공히 새로운 체제에 대한 이해와 공감을 높여갈 수 있는 방안과 다양한 시민교육프로그램의 마련이다.

북한주민에게는 민주주의의 원리, 절차 등과 같은 정치프로그램을 비롯하여 시장경제원리와 사유재산제와 같은 경제질서에 관한 프로그램이 필요하며, 남한주민들에 대해서도 통합과정에서 발생할 수 있는 정치적 혼란과 사회·경제적 후유증에 대한 이해를 돕는 교육이 실시되어야 한다. 또한 남북한 주민 공히 한 민족이라는 민족공동체의식을 고취시키는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 이러한 시민교육은 정부에서 실시하는 공공교육 뿐만 아니라 민간단체가 자발적으로 참여하는 방안이 마련되어야 한다.

결론적으로, 실질적 통합의 시기에는 남북연합의 전체시기 중에서도 통일에 필요한 핵심적인 과제들이 수행되어야 하는 시기이다. 이를 시기별 과제를 통해 구별해 보면, 남북연합의 초기에는 주로 통합의 내용에 대한 논의가 위주가 된다면, 실질적 통합 단계에서는 통합의 절차와 그것의 실제적인 구현이 위주가 될 것이다. 이와 같은 남북연합 단계를 시기별로 구분하여 과제를 정리하면 <표 I-1>과 같다.

<표 I-1> 남북연합의 시기별 과제

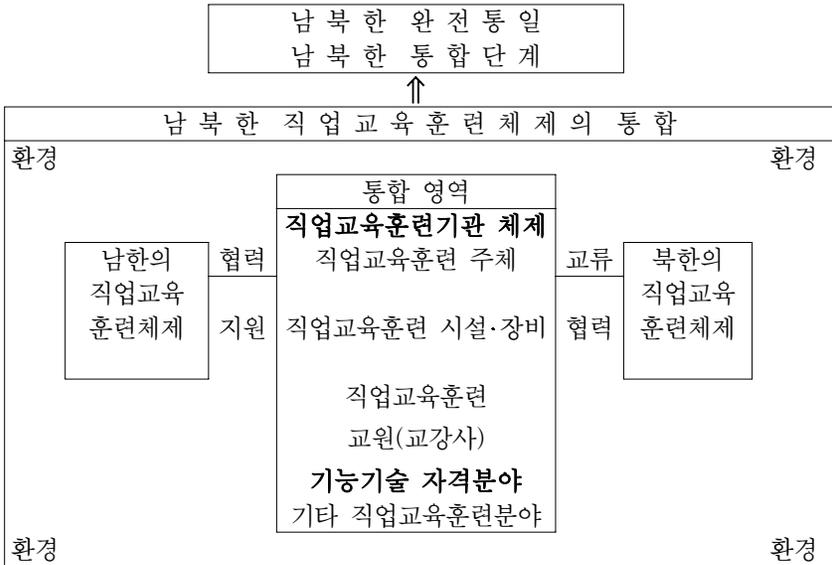
	남북연합	
	초기 : 형성기	정착기 : 실질적 통합기
정치적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북연합 공동정부 구성</li> <li>- 헌법제정위원회 설치</li> <li>- 군비축소, 평화체제로의 전환</li> <li>- 법제 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북연합 공동정부의 확대정비</li> <li>- 통일헌법안 합의·도출</li> <li>- 군대통합안 및 절차 합의</li> <li>- 법제 통합</li> </ul>
경제적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제관계 긴밀화</li> <li>- 공동개발 및 투자</li> <li>- 경제협력 제도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제제도·질서 개편</li> <li>- 통화단일화</li> <li>- 자유교역</li> </ul>
사회적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민·관단체교류확대</li> <li>- 국내 및 국제행사 공동개최 (스포츠, 문화, 정치행사 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민족공동체의식 고취</li> <li>- 새로운 체제에 대한 시민교육</li> <li>- 각종 사회단체의 통합안 마련</li> </ul>

## 다. 남북한 직업교육훈련체제 통합을 위한 접근 틀

남북한의 실질적 통합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 체제 통합은 목표와 수단의 관계로 볼 수 있다. 즉 남북한 통합단계는 목표가 되어 우리 사회의 여러 분야에서 남북한간 협력과 노력으로 목표를 달성하는데 기여하게 되는 것이다. 직업교육훈련분야는 이러한 수단의 하나라고 볼 수 있다.

다음 접근 틀은 이러한 목표를 달성하는데 남북한간 직업교육훈련분야에서 통합할 수 있는 영역으로 남북한의 직업교육훈련 제도와 정책, 직업교육훈련 주체, 시설 및 장비, 기술자격 등이 통합할 수 있는 요인이라고 볼 수 있다. 이러한 직업교육훈련분야의 주요 요인들은 남북한간의 이질적인 특성을 극복하고, 상호 통합을 추진함으로써 상호 신뢰감 확보와 보완성 추진 및 타 분야에 대한 파급효과 등을 통한 남북한간 실질적 통합과 완전통일을 지향하는데 기여할 수 있을 것이다.

다음 그림에서 환경은 남북한 직업교육훈련분야의 체제 통합에 영향을 미치는 정치·경제·사회문화 및 교육 등이라고 볼 수 있다. 그러나 남북한간 통합은 현 단계에서 볼 때, 남한은 북한에 대한 지원이 주를 이룰 것이고, 북한은 이에 대한 협력이 주가 될 것으로 예상된다. 따라서 통합 방안으로 제시되는 내용의 대부분은 직업교육훈련분야에서 남한이 얼마나 현실적으로 북한에 대한 지원이 가능하고, 또한 북한은 이러한 지원에 대하여 얼마나 수용·협력하느냐가 중요한 관건으로 보인다.



[그림 I-3] 남북한 실질적 통합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 체제통합 접근 모형

## II. 남북한 직업교육훈련체제 통합의 논리적 배경

### 1. 남북한 통일환경의 변화와 통일

남북한 통일환경이 갖는 사전적 의미는 통일에 영향을 끼칠 수 있는 여러 가지 요소를 말하며 그 내용은 단순히 국제적인 환경만을 의미하지 않으며 세계 강대국들과의 관계로부터 남한과 북한의 내부변화에 이르기까지 광범위하다.

#### 가. 남북한 통일환경의 변화

남북한 분단 이후 냉전 상황에 있던 남북한 관계는 1970년대에 들어서서 최초의 전환점을 맞이하게 된다. 이때부터 남한 정부도 북한을 하나의 실체로 인정하고, 평화 공존 원칙에 따라 북한을 대화와 협상의 대상으로 간주하기 시작한 것이다. 1972년에는 분단 이래 최초의 남북합의 문서인 ‘7.4 남북공동선언’이 발표되었다. 그러나 그 이후의 남북 관계는 계속 유희와 경색 국면을 되풀이하였으며, 지속적인 관계 개선이 이루어지지 못하였다.

‘7.4 공동선언’은 그 획기적 성격에도 불구하고 남북 대화의 기반을 마련하지 못했다. 오히려 베트남 전쟁, 박정희 대통령 저격 미수 사건, 판문점 도끼 사건 등으로 남북한 관계는 적대적 상황으로 뒤바뀌게 되었다. 1979년 ‘10.26 사건’ 이후에는 유희적인 남북한 관계가 형성되는 듯 하였으나, 남한 내 새 정부가 들어서면서 경색 국면으로 다시 전환되었다.

이러한 어정쩡한 관계에 새로운 전환점을 마련한 것은 1991년의 ‘남북 기본합의서’ 채택이다. 1989년부터 시작된 남북 고위급 예비회담을 거쳐 1990년에는 남북 고위급 본회담이 성사되었다. 남북한은 남북 고위급 회담의 5차 회담에서 화해, 불가침, 교류·불가침, 교류·협력으로 대표되는 ‘남북 기본합의서’에 서명하였다. 그리고 1991년 9월 남북한이 UN에 동시 가입하였고, 12월에는 ‘비핵화 공동선언’을 채택하였다.

그러나 모처럼 호전의 조짐을 드러낸 남북한 관계는 북한의 핵사찰 문제라는 암초에 걸리고 말았다. 1992년 말부터 북한의 핵사찰 문제로 고위급 회담이 좌초되었다. 그 후 1993년 김영삼 정부의 등장으로 남북한 관계가 호전되는 양상을 보였지만 북한 핵문제로 경색 국면이 빚어졌으며, 이 같은 분위기는 1994년 초까지 지속되었다. 1994년 6월 카터 전 미국대통령의 방북으로 남북 관계가 잠시 개선되는 양상을 보였으나 1994년 7월 김일성 주석이 사망함으로써 7월말 예정이었던 정상회담이 연기되고, 남북한 관계가 거대한 변화의 일보 직전에서 무산되어 버렸다. 이 후 김영삼 정부 기간 내내 남북관계는 냉온 양국면이 반복되는 양상을 드러내었다.

1998년 국민의 정부가 들어서면서, 대북 정책에서 새로운 전환이 이루어졌다. 국민의 정부는 대북 교류 3원칙으로 ①평화를 파괴하는 일체의 무력 도발 불용 ②흡수 통일 배제 ③화해·협력의 적극적 추진을 설정하였다. 이러한 3원칙에 입각하여 경제 교류에서 정경분리 원칙을 견지하였다. 이에 따라 정부는 민간의 대북 경제 활동에 대한 규제 완화, 절차 간소화 등을 시행하여 교류 협력의 여건과 환경을 조성하고자 하였다. 그리고 그 구체적 조치로 1998년 4월 30일 남북경협 활성화 정책을 발표하였다.

국민의 정부 출범이후부터는 북한에 대해 일관되게 화해와 협력을 주축으로 추진되어 온 대북포용정책(혹은 햇볕정책)은 기존 정권의 대북 정책과 완전히 대조를 이루는 정책이라 해도 과언은 아니다. 심지어 이전의 김영삼 문민정부에서조차 북한이 조기 붕괴할 것이라는 조기붕괴론에 입각하여 대북 붕괴 압박을 시도함으로써 결과적으로 잘못된 대북정책을 수행하였다.

물론 국민의 정부가 추진해 온 대북포용정책은 그 실행과정에서 국내외의 많은 우려를 자아낸 면도 없지 않았다. 그러나 근래에 이루어진 남북 정상회담을 통한 6·15선언이나 8·15 남북이산가족 상봉의 핵심적 동인으로 작용하였다는 데는 이론이 없을 것이다. 대북포용정책이 국민의 정부에 의해 일관되게 추진된 데에는 국민의 정부가 정책입안 기조로 삼았던 다음과 같은 세 가지 주요 전제를 들 수 있다.

첫째, 남한은 북한과의 전반적인 체제경쟁에서 압도적 우위를 점유하고 있다는 점이다. 20세기말에 이루어졌던 사회주의국가들의 붕괴, 북한 김일성 주석의 사망, 자연재해 등으로 인한 정치적·경제적 난국의 전개는 북한 경제의 지속적인 마이너스 성장을 초래하였다. 이로 인해 남한은 기존에 열세로 분석되었던 군사력 측면에서조차 북한에 우위를 차지하고 있는 것으로 분석(함택영, 1998: 339-340)되고 있는 실정이다. 이는 결국 대북포용정책이 튼튼한 안보의 토대 위에서 안보와 화해·협력을 동시적으로 추진하는 정책이라는 점이다(안완기, 2000: 9-10).

둘째, 현 단계에서 당장 통일에 주력하기보다는 남북한간에 평화 공존·공영의 관계를 형성하는 것이 급선무라는 매우 현실적인 인식을 하고 있다는 점이다. 이에 근거하여 국민의 정부는 ‘평화와 화해·협력의 실현을 통한 남북한 관계개선’을 대북 정책의 목표로 설정하고 있다(권만학, 2000: 91). 이는 현 단계에서 당장 통일을 이룩하기 위해 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북간의 평화공존부터 실현하는 것이 시급하고 적절하다는 판단에서 출발한 것이다(동북아평화연구회, 1999: 96).

셋째, 대북포용정책의 핵심은 북한에 대한 시혜라기보다는 정경분리에 입각한 유연한 ‘비(非)연계적 상호주의’를 통해 남북관계 개선을 모색하고 있다는 점이다(동북아평화연구회, 1999: 98). 정경분리에 입각한 교류 협력이야말로 북한을 구조적으로 변화시킬 수 있는 전제이다. 나아가 북한의 남한에 대한 신뢰를 구축할 수 있는 지름길이라 할 수 있을 것이며, 그러한 성과는 남북정상회담의 성사와 그 후 일련의 남북관계 개선을 통해 입증되었다.

이러한 세 가지 전제를 근거로 하여 진행되어 온 대북포용정책의 추진 방향은 크게 다음 여섯 가지를 들 수 있다.

즉, 대북포용정책의 추진 방향은 ①안보와 화해·협력의 병행 추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③북한의 변화여건 조성, ④남북 상호 공동이익의 도모, ⑤남북 당사자해결 원칙에 입각한 국제적 지지 확보, ⑥국민적 합의에 기반 한 대북정책 추진 등 크게 여섯 가지로 구분할 수 있다(동북아평화연구회, 1999: 100-101).

국민의 정부가 추진해 온 이러한 대북정책은 김대중 대통령이 취임사를

통해서부터 일관되고 신중한 정책으로 제시되었다. 특히, 취임사에 밝힌 대북정책은 남북관계 현 단계에서의 궁극적 통일보다 실질적 통일을 추진하는 ‘실사구시’를 기조로 한 것이었다

그 결과 2000년 6월 15일 남북정상회담이 이루어졌다. 이러한 남북정상회담의 개최는 무엇보다도 남북관계의 패러다임이 과거의 대결에서 평화공존으로 변화하는 역사적 계기를 마련했다는 점에 큰 의미가 있다. 또한 한반도의 평화와 통일문제를 남과 북이 민족내부에서 함께 대화를 통해 해결할 수 있는 길을 개척하였으며, 탈냉전의 국제질서 속에서 동북아 정세의 불안정요인이었던 대결상태를 해소하고 새로운 국제평화질서 구축에 적극적으로 참여할 수 있게 되었다.

최근 2002년 8월 남북경제협력추진위원회에서 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수방사업 등 남북간 주요 경제협력사업의 추진일정 및 방안에 대한 합의를 도출하고 8가지 합의사항을 합의문 형식으로 발표하였다. 이번 회담의 결과로 남북간 주요 경제협력사업의 본격 실천단계에 진입하였다고 볼 수 있고 남북 경제협력 활성화를 위한 물적·제도적 인프라를 구축할 수 있게 되었으며 도로건설을 통한 군사적 협조는 한반도 평화 정착 및 군사적 신뢰구축의 계기를 마련하였다고 할 수 있겠다. 이렇듯 통일 환경은 지속적으로 발전해가고 있다.

## 나. 한반도의 국제적 통일환경

### (1) 주변국의 한반도 평화관

한반도정세는 기본적으로 평화정착 방향으로 발전하고 있다고 할 수 있다. 주변4국은 한반도에서의 긴장완화와 평화정착이 각국의 국익에 유리하다고 인식하고 있기 때문에, 북한이 개방 개혁 등 실용주의적 정책을 채택 추진하도록 유도함으로써 한반도에서의 전쟁재발 가능성을 미연에 방지하고, 나아가 남북대화가 진전되어 남북관계가 화해와 협력에 입각한 평화공존관계로 발전할 수 있도록 희망하고 있다. 이에 따라 주변4국은 한반도 평화를 제도화하는 차원에서 남북한 교차승인을 추진하고 있다.

한반도 평화에 대한 역내국가들의 입장과 정책방향을 국가별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 냉전종식 및 소연방 해체 이후 마련된 유일 초강대국의 지위를 바탕으로 동북아지역에서 균형자 역할을 수행함으로써 영향력 확대를 도모하고 있는 미국은 지역균형자의 입장에서 북한의 위협을 통제함으로써 한반도의 평화를 확보하는 것이 동북아의 안정과 나아가 미국의 국익에 부합된다고 인식하고 있다. 이러한 차원에서 미국은 북한의 개방 개혁을 촉구하는 동시에 북한과의 관계개선을 통하여 북한의 위협을 직접 통제할 수 있는 수단을 보유하고자 하고 있다.

둘째, 경제력에 상응하는 역내 정치 군사적 역할 증대를 모색하고 있는 일본은 한반도에서도 경제력을 바탕으로 한 영향력 행사뿐만 아니라, 한반도문제에 대한 정치적 발언권을 증대시키기 위한 노력을 경주하고 있다. 이를 위해 일본은 북한과의 관계를 개선함으로써 일차적으로 일본의 경제력을 바탕으로 북한에 대한 영향력을 확보하는 한편, 한국과의 선린 관계를 유지함으로써 궁극적으로 한반도문제에 대한 정치적 영향력 신장을 도모하고 있다.

셋째, 서세동점(西勢東點)이래 손상된 국가적 민족적 자존심을 회복하고 지역강국으로서의 역할 증대를 통하여 중화(中華)를 다시 실현하려는 중국은 한반도정책에 있어서도 한·중 수교로 조성된 남북한 동시수교국으로서의 지위를 최대한 활용하면서 북한의 경제개혁 개방을 통한 경제발전과 북·미, 북·일 관계개선을 통한 북한의 국제적 지위 신장을 지원함으로써 남북한간의 세력균형 및 한반도 현상유지를 도모하고, 궁극적으로 한반도문제에 대한 영향력 확대를 모색하고 있다.

넷째, 소연방 해체 이후 세계초강대국으로서의 지위를 상실한 러시아는 국내정치 경제적 불안정 요인을 우선적으로 해결하여야 하므로 적극적인 외교정책을 추진하지 못하고 있으나, 최소비용으로 기존의 국제적 영향력을 유지 발전시키려는 노력은 계속 경주하고 있다. 이에 따라 러시아는 한반도문제에 있어서도 남북한 동시수교국으로서의 지위를 이용하여 북한과의 우호관계를 계속 유지하는 동시에, 한국과의 경제교류를 통한 실익을 도모하는 등 한반도 균형정책을 지속적으로 추구하고, 북한의 체제 변화

가 불가피할 것이라는 관측에서 북한의 개방 개혁을 유도함으로써 한반도 문제에 대한 발언권을 확보하려 하고 있다.

한편 북한은 한반도의 안전이 유지되려면 안정적인 새로운 동북아 질서가 수립되어야 하며, 북·미, 북·일 관계정상화는 동북아 정세의 안정에 기여할 것이라는 입장을 표명하고 있으며, 대미·일 관계 개선이 중국·러시아의 대한 수교 등 주변정세의 변화 속에서 북한의 국제적 고립을 타개하고 경제난 회복에 기여함으로써 결과적으로 체제유지 방안으로 될 수 있다고 인식하고 있다. 이는 북한도 남북한과 주변4국의 외교관계 수립을 인정하고, 이에 따라 현실적으로 「두개의 한국」을 수용할 수밖에 없게 되었다는 점을 의미한다. 특히 북한은 세계질서 재편의 주도권이 미국에 있음을 명백히 인식하고 있기 때문에, 동북아 4국 가운데 대미 관계개선을 보다 중시하는 방향으로 정책전환을 추진하고 있다. 또한 북한은 경제난 해소를 위해 일본과의 관계개선을 추진하면서 중국·러시아와 기존 관계를 유지시켜 나간다는 입장에 있다.

이상과 같이 주변4국과 북한이 모두 한반도의 안정과 남북한 평화공존 및 이를 제도화하기 위한 주변4국의 남북한 교차승인을 원하고 있다고 할 수 있다. 즉 주변4국은 한반도가 다른 세력의 영향력 하에 들어가는 것을 견제하면서 한반도와의 관계에서 경제적 전략적 이익을 극대화하고 있다는 점에서 각 국의 이해관계가 상충되고 있으나, 한반도에서의 새로운 전쟁 발발 등 지역불안정이 야기될 수 있는 위험성을 소멸한다는 점에 있어서는 공통의 이해관계를 갖고 있다고 할 수 있다. 한반도의 군사적 대결 상태의 완화, 긴장완화는 4국 모두의 이익에 부합하는 것이며, 따라서 주변4국은 북한이 개방 개혁 등 실용주의 정책을 채택 추진하도록 유도함으로써 한반도에서의 전쟁재발 가능성을 미연에 방지하고, 나아가 남북대화가 진전되어 남북관계가 화해와 협력에 입각한 평화공존관계로 발전할 수 있도록 희망하고 있다. 이것은 결국 주변4국의 한반도 현상유지 정책이라고 할 수 있다.

## (2) 주변국의 한반도 통일관

동북아시아의 신국제질서 형성과정에서 한·러 수교와 한·중 수교가 이루어지고, 미·일의 대북한 접촉도 활성화하고 있어 한반도정세의 변동 가능성도 증대되고 있다. 남북한에 대한 주변4국의 이와 같은 양자관계 재조정은 한반도정세의 안정화와 평화정착에 기여하게 된다. 그러나 남북대화 및 한반도 평화정착에 대해서는 주변국들이 이처럼 긍정적인 입장을 취하고 있으나, 한반도의 궁극적인 통일에 대해서는 소극적인 입장을 취하고 있는 것으로 평가된다. 그 이유는 국가별로 약간의 입장 차이는 있겠으나, 대체적으로 다음과 같은 두 가지 요인에 기인하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 통일된 한국의 미래에 대한 불확실성을 우려한다. 한반도가 통일될 경우 통일한국이 장래 각 국에 적대적인 세력으로 발전하지 않을 것이라는 보장이 없으며, 적대적인 세력으로 발전하지 않는다고 하여도 통일한국이 국력을 신장하여 동북아시아의 새로운 강국으로 부상할 가능성을 우려하는 것이다. 즉 남북한을 현재 수준에서 통합하더라도 통일한국은 상당한 국력을 보유하여 세계 188개국 중 통일된 한국의 면적은 78위, 인구는 12위, 국민총생산은 11위를 점하게 되며, 군사력도 미국 중국 일본 러시아에 비견할 수 있을 만큼의 잠재적 군사대국이 된다. 특히 북한의 자원과 한국의 기술 등이 결합하면 자체의 시장확보율이 증대되어 대외무역 의존도가 격감할 것이며, 군사력 감소 및 군수산업의 민수전환은 경제에 상당한 효과가 있을 것으로 예상된다.

둘째, 한반도에서의 현상 변화가 역내 불안정요인으로 되어 각 국의 국익에 대한 위해 요인으로 작용할 수 있다는 인식이다. 즉 한반도가 통일되어 역내 강대국으로 등장할 경우, 역내 역학관계의 변동을 우려한 각국이 정치 군사대국화 노선을 강화할 가능성이 크다는 점에서 각 국은 자국의 영향력 증대를 도모하면서 타국의 영향력 증대 구실로 작용할 수 있는 한반도 통일이라는 현상변경요인의 발생을 억제하려 한다는 점이다.

통일한국의 미래와 역내정세 변동 결과의 불확실성에 대한 우려로 주변국들이 한반도의 통일에 대해 이처럼 소극적 부정적인 입장을 취한다고

할 수 있으나, 그러나 그것은 일반적인 관점에 입각할 때 그러하다는 것으로서 현실의 한반도 통일과정에서는 주변국 상호간의 역학관계와 당해 한반도 상황에 따라서는 상이한 정책 행태를 보일 수 있음은 물론이다

## 2. 통일과 체제통합의 이론적 근거

### 가. 통일과 체제통합

남북문제와 관련하여 통일과 통합에 대한 의미는 다양하게 주장되고 있다. 차재호는 통일을 정치적 통합과 관련된 영토통합으로, 통합을 문화적 통합과 관련된 기능적 체제로 보았으며(차재호, 1993), 고성호는 통일을 정치적·경제적으로 통합함으로써 완결되는 체제통합을 의미하며, 구조적인 차원을 가지고 있는 것으로 보고, 통합을 구성원간의 상호 교류과정에서 편견과 차별이 제거되고 신뢰를 기반으로 하는 ‘공동체’가 형성되는 상태를 의미하는 것으로 보았다(고성호, 1997). 에치오니(Etzioni)의 정의를 원용하여 통일을 통합을 이루는 행위와 과정으로 설명하고, 이 경우 정치통일과 정치통합을 구분하여 정치통일을 과정으로 설명하고, 정치통합을 조건이 성취된 상태로 보는 견해도 있다(조찬래 외, 1998). 홍기준은 사회통합이란 분리상태에 있던 두 개 이상의 개체가 하나의 개체로 합쳐져 구조적 변화를 가져오는 정치통합, 곧 통일이후 뒤따를 인적 교류와 접촉에 의해 발생하는 갈등을 건설적으로 해결함으로써 사회구성원이 공통의 규범과 가치를 내면화하고 공통의 생활양식을 습득하여 상호의존관계를 강화시켜 나가는 과정이라고 정의하였다(홍기준, 1999).

정순원은 통일을 민족통합으로 이해하였으며 민족통합은 분단된 민족이 다시 단일화된 국가 하에서 동질화된 사회·민족의식을 가지는 것으로 정의하여, 이는 두 개의 시스템이 결합하여 하나의 단일화된 시스템을 구축하는 것이다 하였다(정순원, 1997). 이용필은 남북관계의 지속적 동태 과정을 통합 이론, 기능주의 이론뿐만 아니라 체계론적 접근법, 특히 프리고진(Ilya Prigogine)과 스텐저스(Isabells Stengers)의 ‘요동을 통한 질서(order through fluctuations)’의 분석적 틀에 의해서 분석될

수 있다고 하였다.

#### 나. 통합이론 접근방법

통합이론은 일반적으로 기능주의, 신기능주의, 다원주의, 연방주의 등 네 가지의 주요 접근방법이 있다.

기능주의의 이론적 출발점을 한마디로 요약하면 ‘기능(function)’이 ‘형태(form)’를 결정한다는 것이다. 기능적 필요성을 충족시키기 위해 형성된 기구의 네트워크가 공동체를 구성하며, 이러한 공동체의 출현은 정치적 단위로서 민족국가의 소멸을 초래한다고 본다. 민족국가는 기능적 합리성에 기초한 세계적 행정시스템으로 대체되어 세계적인 평화공동체가 출현한다고 가정한다(Charles Pentland, 1975).

미트라니(David Mitrany)로 대표되는 이러한 기능주의의 가장 중요한 명제는 “서로 교호작용을 하고 있는 사회간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공통의 통합이익이 생겨나고 이 공통이익은 두 사회를 불가분으로 만들기 때문에 통합촉진의 제일 큰 요인이 되며 한 차원에서 이루어진 기능적 협조관계는 다른 차원에서의 협조관계를 유발(spill-over)한다”는 것이다. 따라서 미트라니는 통합의 전략으로 “비정치적인 기술적 차원의 협조로부터 시작하여 점차 정치적 통합으로 나가야 한다”는 점진론을 주장하고 있다(David Mitrany, 1948; 이상우, 1994 재인용).

이와 같은 기능주의에 입각한 점진론적 통합방안은 지금까지의 통일논의에서 자주 원용되어 왔다. 예를 들어 1972년 김용식 외무장관이 주장한 ‘통일을 위한 3단계 접근방법(이산가족찾기 운동 등의 인도적 차원 → 물자교환, 문화교류 등 비정치적 문화 해결 → 통합) 1978년 박정희 대통령이 제의한 ‘남북한경제협력 추진을 위한 협의기구결성’등은 기능주의 이론에 입각한 단계적 통일방안이라 할 수 있다(임혁백, 1992). 기능주의 통합론은 통일이후의 사회통합과정을 사회적 갈등(communal conflict)의 해소과정으로 볼 때 정치통합, 곧 통일이 달성되고 난 이후의 사회통합에 있어서 버튼(J. W. Burton)은 두가지 측면에서 기능주의가 갈등해소에 기여할 수 있다고 주장한다(John W. Burton, 1975).

첫째, 정치적 통합과정에서 배태된 다양한 이익집단간의 갈등은 일괄적 제도적 통합을 저해하기 때문에 각 사회부문별로 일정기간 기능적 협력을 추구하는 것이 효과적이라는 것이다. 둘째, 다수결원칙에 입각한 정치적 기능과 역할의 분배는 사회집단간의 갈등을 증폭시킬 우려가 높기 때문에 사회 각부문의 기능적 특성을 고려하는 정책결정을 해야 한다는 것이다. 이런 점에서 기능주의는 통일후의 사회통합에 이론적으로 시사하는 바가 크다.

신기능주의는 기능주의의 핵심적 이론이라 할 수 있는 파급효과의 보편성을 부정한다. 즉, 비정치적인 분야의 교류와 거래의 확대는 반듯이 자동적으로 정치적 분야의 통합으로 파급되지 않는다는 것이다. 파급효과는 하나의 가능성에 불과하며, 파급효과가 일어날 수 있는 가능성은 이슈의 성격, 엘리트의 동의의 정도 등에 달려있다는 것이다. 따라서 파급효과를 유도하기 위한 정치화, 즉 관료의 역할, 조직이데올로기, 정치·행정엘리트의 창조적 역할을 중요시한다.(Philippe Schmitter, 1969) 또한 신기능주의는 기능적 요구에 따라 기구가 생겨난다는 기능주의와는 달리 통합을 촉진하는 기구의 창설을 의도적으로 시도한다. 즉 '부분적 통합의 확장논리'에 따라 연속적인 통합에 이를 수 있는 제도 혹은 기구를 의도적으로 구상한다. 따라서 신기능주의자들의 목표는 기능적 수단을 통해서 연방적 목적을 추구한다고 볼 수 있다(J. Nye, 1971). 이와 같은 신기능주의적 접근은 제5공화국의 통일정책인 '민족화합 민주통일방안'에 적용되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 종래의 단계론적 입장을 견지하면서 남북한 당국 최고책임자 회담과 같은 정치분야의 중요성을 강조하고 있다(임혁백, 1992).

신기능주의는 체제통합이후 상당기간 지속되리라 보여지는 사회통합과정에서 적용될 수 있는 하나의 대안으로써 고려될 수 있다. 즉 제6공화국에서 추진했던 '한민족공동체 통일방안'에서와 같이 '남북연합'이라는 과도적 통일체제에서 최고의결기구로 '남북정상회담'을 두고 쌍방정부대표로 구성되는 '남북각료회의', 남북 국회의원으로 구성되는 '남북평의회' 등과 같이 중앙기구를 두면서 부문별 사회통합을 단계적으로 실현시켜 나가는 방안이 그것이다. 이와 같은 접근은 통일과 함께 동시다발적으로 모든 문

체를 해결해야 했던 독일의 실수를 피해 가는 방안이기도 하다(양성철, 1992).

도이취(Karl W. Deutsch)로 대표되는 다원주의는 통합된 정치공동체는 구성원간의 친밀도와 커뮤니케이션, 상호작용의 정도에 의하여 특징 지워지며, 반듯이 초국가적 권위에 의해 지배되는 것은 아니라는 입장을 취한다. 따라서 국가들간의 통합의 정도는 국가들간의 교류의 제 유형, 즉 무역, 인구이동, 모든 종류의 커뮤니케이션, 엘리트들의 공식적, 비공식적 접촉 등을 측정함으로써 알 수 있다(Karl W. Deutsch, 1953). 즉 그러나 교류의 집중도, 지속성, 상호이익에 대한 인식도가 통합된 체제의 구조적 긴밀도를 결정한다는 것이다.

다원주의자들은 연방주의자들이 선호하는 국가모델보다는 공동체모델을 추구한다. 그러나 ‘국가들의 공동체’의 등장을 설명함에 있어서 사회경제적 요소보다는 정치적인 요소에 더 주안점을 둔다는 면에서 연방주의자들과 견해를 같이한다. 또한 통합과정에 있어서 가장 핵심적인 요인은 통합은 역동적인 과정이며 사회적 커뮤니케이션과 정치적 엘리트들의 경향과의 관계라 주장한다. 통일 후 사회통합은 오랫동안 이질적인 체제 속에서 살아왔던 사람들간의 상호교류와 커뮤니케이션의 증진, 동질성의 회복을 전제로 한다는 점에서 다원주의의 커뮤니케이션이론은 시사하는 바가 크다.

연방주의는 회원국들의 집단방위, 국내안보, 규모의 경제에 대한 요구를 만족시킬 수 있을 만큼 충분한 정치적 권위와 강제적, 물질적 힘을 소유한 초국가적 기구를 창설함을 목적으로 한다. 그러나 한편 연방주의는 회원국들의 개별적 정체성을 인정하고 일정한 정책분야에서 지방자치를 허용한다. 연방주의는 통합의 과정을 설명함에 있어서 권력과 협상의 정치적 요인들을 강조한다. 여기에서 통합의 과정에 관여하는 엘리트들의 의지, 능력, 상대적 힘이 중요한 요인으로 간주된다. 그러므로 통합의 과정은 역동적이고 혁명적이다. 그리고 국가자율성의 제한 없이 가능하다고 본다(조정원, 1989). 이와 같은 연방주의는 북한의 통일정책의 주요 이론적 기초가 되어 왔다. 북한은 1973년에 ‘고려연방제’를 주장하면서 현존하는 두 체제를 인정하는 바탕 위에서 하나의 국가를 제시함으로써 연방제적 성격을 분명히 하였다. 1980년에 제안한 ‘고려민주연방공화국’은

한 걸음 더 나아가 독자적인 연방군의 조직과 남북 쌍방의 외교권을 통일적으로 조정하는 연방국가의 창설을 제시하였다. 그러나 연방주의는 체제 통합의 이론으로서의 유용하나 통일 후 사회통합에 적용하기에는 이론적 한계가 있는 것으로 판단된다.

## 다. 남북한 체제통합 모형

### (1) 시스템 통합모형

시스템의 통합이란 개별 시스템들이 서로 관계를 맺고 이 관계를 매개로 자기 완결적인 새로운 시스템을 형성하는 것을 말한다(Laszlo, 1996). 시스템이 통합되기 위해서는 먼저 두 시스템(제도, 체제)이 통합될 수 있는 조건이 필요하다. 일반적으로 개별 시스템이 스스로를 유지하고 발전시키는데 한계에 봉착하고, 동시에 개별 시스템의 통합이 상호 이익을 보장할 때, 새로운 시스템 형성이 촉진된다. 시스템이 봉착하는 한계는 두 가지 방향에서 찾아온다. 첫째는 내부 요소들간의 관계가 복잡하게 되고 성숙됨에 따라 갈등과 대립이 강화되어, 내적인 자기 완결성이 해체되는 경우이고, 둘째는 환경이 급격히 변화하여 기존 시스템에 기초해서는 새로운 환경에 적응할 수 없을 때이다.

현재 남북한은 기존 시스템이 한계에 봉착한 것으로 보인다. 남한은 1998년 심각한 외환 위기를 겪었다. 외환위기의 근본적인 원인은 말할 것도 없이 우리가 가지고 있는 기존의 경제 시스템이 세계화라는 외부적 환경에 적응하지 못하기 때문이며, 이를 해결하기 위해서는 세계적 규범에 맞는 새로운 경제 시스템이 창출되어야 한다.

북한도 1990년대 들어와 심각한 경제난으로 인해 더 이상 기존 시스템을 유지시킬 수 없는 상황에 빠져있다. 시스템의 변화 없이는 지금의 경제난을 도저히 해결할 수 없는 상황이다. 따라서 시스템 통합의 기본조건은 만족되고 있다. 여기서 남북한의 통합이 가지고 있는 필요성이 나타난다. 통합은 성장의 한계에 도달한 남북한 두 시스템에 상호 이익을 통한 새로운 경제 성장의 돌파구를 여는 역할을 담당하게 될 것이다.

이 상황에서 각 시스템은 어떻게 통합을 이루어 갈 것인가? 먼저 시스템의 통합 과정은 외적인 조작이나 강제에 의한 과정이 아니라 자생적인 질서의 형성을 통해 이루어지는 과정이다. 결국 자생적 질서의 형성은 통합에서 정부간의 합의가 아니라 민간, 시민, 사회의 아래로부터의 협력이 더욱 중요함을 나타내는 것이다.

자생적 질서의 형성 매커니즘을 구성하는 요소들에는 크게 세 가지가 있다. 첫째, 다양성과 선별이다. 다양한 관계와 방식에 대한 시도가 이루어지고, 이 중에서 특정의 것이 선별된다. 둘째, 자기 준거(self-reference)적 확산이다. 선별된 관계와 방식은 나중의 또는 다른 영역의 관계 형성에서 준거가 되어 스스로를 유지하고 확산시키게 된다. 셋째, 상호 촉매적 과정(cross-catalytic process)이다(Laszlo, 1996). 특정의 관계를 보완하는 새로운 관계들이 형성되어 이들 관계들 사이의 상호 촉매 작용을 통해 상승 작용이 일어난다. 남북한 통합에서는 남북한간의 물질 자원과 정보의 다양한 교류가 이에 해당될 것이다.

이러한 자생적 질서들이 점차 구체적으로 형성되면, 시스템간의 새로운 자기 완결적 순환 고리가 만들어지게 되고, 이에 따라 발전의 새로운 가능성이 나타나게 된다.

<표 II-1> 시스템 통합의 조건과 과정

통합의 동인	내부적 통합과정	통합 시스템의 형성 (새로운 별집 형성과 이의 순환 관계 형성)
개별 시스템의 한계 봉착	시스템간 교류를 통한 자생적 질서의 형성	발전의 새로운 가능성 획득
-내적 모순의 심화(남북한 경제성장의 한계) -환경의 급변	-시스템간의 물질과 정보의 교류(경제 협력) -다양성과 선별(기능적 통합) -자기 준거적 확산(하나의 별집 완성) -상호 촉매적 과정(경제 협력을 통한 상호 의존의 심화)	-시스템간의 관계를 -매개로 한 새로운 자기 완결적 순환 고리(초 순환 고리)의 형성 -전체 별집의 완성(기능성 통합과 제도적 통합의 순환을 통한 전체 제도의 통합)

자료: 남북한 경제통합 방안(정순원, 1999)

남북한 통합에서도 자생적 질서는 이와 같이 형성된다. 남북한의 민간들의 경제 협력을 통해 상호 의존적 관계로 변화한다. 이 때 다양한 접촉을 통해 어떤 상호 의존이 더욱 바람직한 지 알아내게 된다. 즉, 처음에 별집을 6각형이 아니라 3각형 4각형으로도 만들어 본다. 그리고 별집 모양으로 6각형이 가장 바람직하다는 점을 선별해 낸다.

그 이후 6각형 형태의 별집이 하나 완성되게 된다. 이것이 하나의 준거가 되어 관행이 되고, 이 과정에서 시스템 내의 새로운 질서가 생기며, 그 질서는 점차 확산되게 된다. 즉 6각형의 별집이 점차 늘어나게 된다. 각각의 시스템이 서로 공동이익을 창출하는 방향으로 자생적 협력을 형성하게 되고 이것이 결국 의도적 통합의 형태로 귀착되게 되는 것이다.

(2) 기능적 통합모형

에치오니(Amitai Etzoni)에 의하면, 새로운 진화론적 모델은 모든 사

회가 하나의 유형을 따르게 된다고 가정하지 않는다 하더라도, 그러한 사회가 선택하는 택일적 방안들에 기대하고 있다. 또한 이론적 유형들에 의해서 한정된 어떤 단계로부터 다른 단계에로의 운동이 단일 선형적인 발전을 기대할 수 없으며, 발전 중에는 후퇴가 수반된다 하더라도 전반적인 추세는 유지되고 있다고 가정되고 있다. 이러한 관점에서 에치오니는 계기적 선택 모델(a sequentialoption model)을 제시하고 있다(Amitai Etzioni, 1968). 이 모델은 변화의 연구에 대한 기능적 및 구조적 분석과 연결된다. 이 모델에 의하면 초기의 거시적 선택들은 그 후의 선택들에 제약을 가하게 되며, 다음 단계에 대한 맥락이 설정되면서 상대적으로 중요한 전환점들이 존재한다고 가정되고 있다.

에치오니의 3단계 계기적 선택 모델은 사회의 재통합에 적용되고 있다. 그 첫째 단계는 융합된 사회(a fused society)로서, 이 단계에서는 다양한 사회적 욕구들이 활동, 권력 및 규범적 원리들의 최소한의 분화로 인해서 성취된 하나의 사회적 단위에 의해서 충족되지만, 어떠한 통제적 힘도 가해지고 있지 않다. 융합된 사회는 발전하지만 그 변화는 거의 유도되지 않는다. 규모가 작고 문자 혜택률이 낮은 원시적 사회가 이 모델에 가장 비슷한 것이라고 할 수 있다. 두번째 단계는 분화된 사회(a differentiated society)로, 각 중요한 기능과 하위 기능에는 하위 체계, 그 자체의 구조, 권력 중심과 조직, 그리고 권력을 정당화시키는 분화된 규범적 원리들이 있다. 이 단계에는 다양하게 분화된 단위들의 제한된 표출과 약한 초단위적 규제능력만이 있다. 상대적인 자유방임주의 시기에서의 상업 사회들이 이러한 모델에 가깝다 볼 수 있다. 세번째 단계는 이전에 분화된 사회가 재통합되는 경우라고 하겠다. 분화된 구조를 거부하지 않으면서 다수의 다양한 단위 내부 메커니즘 및 초단위 메커니즘이 나타나게 되거나 정치적으로 발전된다. 이 메커니즘은 분화된 단위들이 복잡적이면서도 통합적 전체로 연계된다. 재통합된 사회는 융합된 사회와는 그것이 분화되었다는 것뿐만 아니라 더 조직적이면서 덜 집합적이며, 더 정치적이면서도 덜 사회적이라는 데서 다르다. 재통합된 사회는 분화된 사회의 능력과 융합된 사회의 전체성을 대부분 유지할 수 있다.

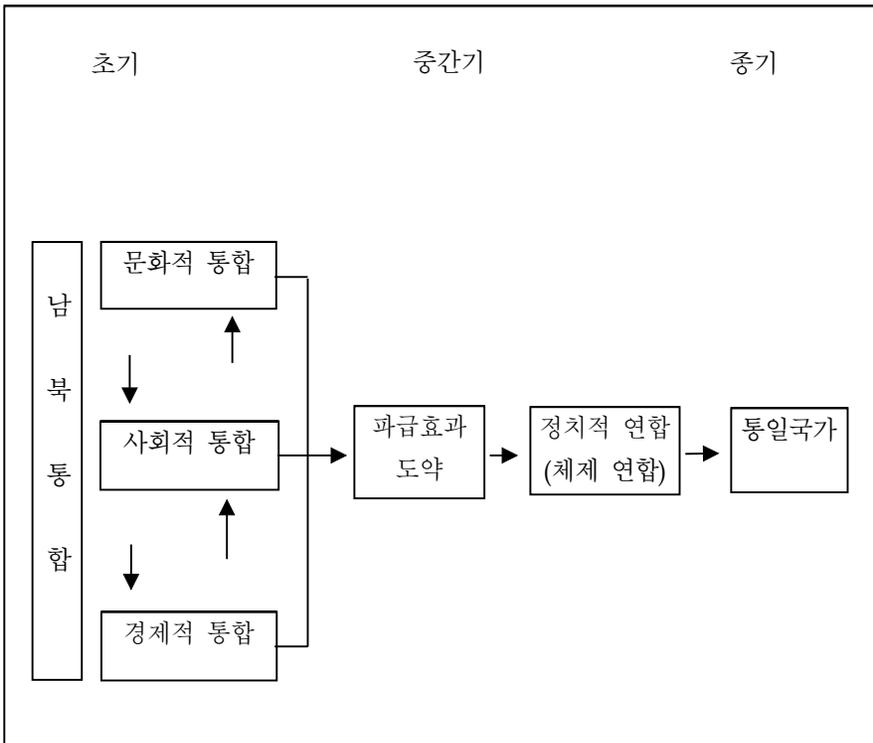
어떤 단계로부터 다른 단계에로의 전환은 융합된 요소들의 분화와 각

사회적 단위 내의 재통합뿐만 아니라 사회적 단위들 간의 관계의 전환을 수반하게 된다. 각 사회적 단위의 환경적 체계, 즉 상호 관련된 다른 사회적 단위들은 변화의 추세를 중단시키지는 않는다 하더라도 각 단계들간의 이행은 더 포괄적인 것이 된다. 첫 번째 단계로부터 두 번째 단계로의 이행은 예외적 경우가 있기는 하지만 민족 국가의 등장을 수반한다. 즉, 통합과 통제의 보다 포괄적인 사회적 단위가 형성되지만 상호 의존성이 생기지는 않는다. 통합과 통제의 유사한 확장은 두 번째 단계로부터 세 번째 단계로의 이행이 완결되기 전에도 필요하다. 그러므로 세 번째 단계로의 운동은 분화의 영향으로 인해서 분리되었던 사회의 요소들의 재통합뿐만 아니라 여러 사회들에서의 요소들의 연결을 수반한다.

남북한이 민족 공동체의 회복을 위해서 남북 연합을 형성하고 동시에 계기적 통합의 첫 단계에 진입한 후, 그 남북 연합이 최적의 도약기초를 마련하게 된다면 안정된 남북 연합으로 발전된다. 남북 연합의 통합이 그 후 최고의 수준에 도달된다면 그것은 실질적 정치 공동체 또는 민족 공동체가 형성된 것을 의미한다. 에치오니에 의하면 통일은 높은 수준의 통합과 충분한 범위에 이르지 못하는 경우가 많으며, 그 결과 연합체는 상당한 기간 존속하게 될지도 모른다. 더욱이 높은 수준과 충분한 범위의 통합은 덜 통합되거나 덜 포괄적 통일의 형태보다 도달되기가 더 어려울 뿐만 아니라 더 위험하다는 것이다.

이러한 통합에 관한 명제들의 맥락에 비추어 보아 남한과 북한은 단시일 내에 그리고 전면적으로 재통합을 서두르기보다는, 호혜적 원칙에 입각해서 민족 공동체의 회복을 위해서 남북 연합을 형성하고, 또한 그것을 통해서 하위 단위들 간의 기능적 통합을 위한 최적의 도약 기초를 마련해야 할 것이다. 남한과 북한이 기능적 통합의 성숙 단계에 진입하게 될 때, 남북 체제 연합은 점진적으로 기능을 수행하게 될 것이며, 이러한 계기적 과정을 통해서 종국적인 통일 국가를 실현할 수 있을 것이다.

남북의 계기적 통합 과정을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 II-1] 남북의 계기적 통합 과정(이용필, 1997)

### 라. 진화적 균형

물리학에서의 선형적 열역학은 요동에 상응해서 최소의 행위 수준을 지향하는, 안정되고 예측 가능한 체계 행태를 보여주고 있다. 균형 열역학이 잠재적인 엔트로피 생산으로 표현된다는 사실은 균형 상태로의 진화와 안정 상태로의 진화 모두에 있어서, 초기의 조건들이 무시되었다는 것을 의미한다. 초기의 조건들이 어떤 것이든 간에 체계는 궁극적으로 경계 조건에 의해서 결정된 상태에 도달하게 된다. 그 결과 그와 같은 체계가 경계 조건의 변화에 상응하는 것은 전적으로 예측 가능한 것이다.

선형적 비균형의 범위에서 엔트로피 생산은 전적으로 위와 같은 체계 행태를 보여준다. 만약 어떤 체계가 방해받는다면, 엔트로피 생산은 증가할

것이지만, 체계는 그의 엔트로피 생산이 최저였던 상태로 되돌아가려고 할 것이다. 현재 북한 정치 체제는 전체주의적 지배에 의해서 그 안정성을 유지해 왔으며 최대 엔트로피 상태로 접근하고 있었다(이용필, 1997).

북한의 호전성으로 인하여 동북아에서 기존의 세력 균형 체계를 변화시킬 가능성은 아직도 존재한다. 현대 열역학 이론에서 볼 때, 이 상황은 남북한 간의 상호 작용이 열역학적 비균형 상태에 있음을 의미하는 것이다.

비균형 열역학에서의 관계는 상호보완적이다. 상호 보완 관계는 비가역적 과정의 열역학에 있어서 가장 핵심적이다. 물리학자들은 열역학적인 진화가 비가역적으로 도달하게 되는 균형 상태와 일치하는 최고치를 갖는 열역학적 전위가 존재한다고 주장하고 있다. 균형에 가까운 체계에서도 전위 기능이 도입된다. 이 전위는 그 자체로 엔트로피를 생산하는 것이다. 이러한 열역학적 가정에 의거한다면, 최소 엔트로피의 법칙은 남북한 간의 상호 작용 상태가 1960년대 초부터 1970년대 말에 이르는 기간 동안 정체적 작용 상태를 향해 진화하였음을 의미하며, 이는 곧 경제적 조건에 의한 제약에 따라서 최소 엔트로피를 생산하는 상태를 뜻한다. 이와 같은 제약들은 시간에 다른 양측의 상호 작용의 상태뿐만 아니라 남북한 모두의 경제적 조건들에 의해 결정되는 것이다. 이들은 지속적으로 일련의 반응을 지지하고 엔트로피의 생산을 제거하는 에너지나 정보의 유입에 대응한다. 따라서 상호 작용의 상태가 지속하는 방향에서 정체적 상태는 필연적으로 소산 과정들이 끊임없이 일어나는 비균형의 상태라고 하겠다.

열역학적 진화론의 관점에서 본 남북한 상호 작용의 정체적 상태는 지속적으로 체계 환경의 엔트로피를 증가시켜 왔다고 가정될 수 있다. 상호 작용에 따르는 특정한 정체적 상태에서는 환경으로의 엔트로피 이동이 경제 조건의 제약과 양립할 수 있을 정도로 미미한 것이다. 한반도에서의 균형 상태는 1970년대 후반까지 경제 조건들이 엔트로피 생산을 감소시켰을 때, 생겨난 특별한 경우이다. 즉, 최소 엔트로피 생산의 상태, 다시 말하면 가능한 한 균형에 가까운 상태로 이어지게 된다.

남북한간의 역학적 상호 작용은 한반도에서의 휴전 협정과 미묘한 군사적 균형에 의해서 40여 년 간 균형 또는 비균형 열역학 상태를 유지해 왔다고 할 수 있다.

비선형적 열역학의 관점에서 볼 때, 균형에서 떨어진 남북한의 상호 작용은 안정된 상태로 진화할 수도 있으나, 적절하게 선택된 전위의 관점으로는 더 이상 특징 지워지지 않는다. 프리고진과 스텐저스가 강조하는 것처럼, 하나의 체계에 미치는 열역학적 영향력들이 위와 같다면, 선형적 관계를 넘어서는 경우에는 체계의 안정 또는 요동으로부터의 분리가 더 이상 당연시 될 수는 없다. 안정성은 더 이상 일반 물리 법칙에서 도출될 수 없다.

비균형 상태의 북한 정치 체제와 비균형적 상태의 남북한 상호 작용은 균형으로부터 멀리 떨어진 열역학 상태로 지향할 수 있다. 여기서 남북한 상호 작용의 상태에서 불안정성이 나타나는 것으로 가정되며, 우리는 요동들이 균형 또는 균형에서 가까운 체계의 정상적이고 안정적 행태와 다른 새로운 행태를 이끌어내는 지점인 문턱, 즉 균형으로부터의 일탈점을 확인할 수 있다.

드 그린(Kenyon B. De Greene)이 제시한 것처럼, 내부의 비가역적 과정을 수반하며 균형에서 벗어나는 체계 이동은 엔트로피 생산에 의해 측정되는 소산율을 증가시킨다. 비균형 환경 조건에 의해 촉발된 불안정성은 더 많은 에너지 소산과 엔트로피 생산을 가져온다. 이것은 그 후 더 많은 불안정성을 조장하게 된다. 균형에서 멀리 떨어질수록 체계는 주어진 요동들과 관련하여 불안정의 가능성이 더욱 커진다. 체계가 중대한 문턱을 넘어서는 것은 비균형에 의해 특징 지워진다. 이러한 문턱을 넘어서는 체계는 요동과 관련하여 구조적으로 불안정해지고, 그 결과 에너지 소산이 증대되며 적극적 환류 루프의 변화를 유도한다. 그리하여 시간이 지남에 따라서 비가역적 진화가 가속화된다.

이상의 비균형 열역학 이론에 기초해서, 남북한 상호 작용의 복합적인 유형에서 볼 수 있는 소산구조의 요동들과 미래의 남북한 통일 가능성을 분석하는 것이 가능하다. 북한 문제 전문가들에 따르면, 북한 체제는 경제 개혁없이 붕괴를 피하기 어려울 것이다.

라즐로(E. Laszlo)에 따르면 비균형 열역학의 두갈래치기는 균형으로부터 멀리 떨어진 상태에 있는 복합적 체계의 행태를 지칭하는 것이다. 두갈래치기는 체계가 안정된 상태에서 압력을 받아 불안정해질 때 발생한다. 체계가 어떤 한계를 넘어서 압력을 받게 된다면, 그 체계는 유인자들

을 변화시키게 되고 이전과는 다르게 작동한다. 체계는 더 이상 최초 유인자들의 궤도를 따르지 않고 체계를 무작위적으로 행동하게 하는 것처럼 보이는 새로운 유인자에 반응하게 된다. 두갈래치기의 결과는 체계의 혼돈 속에서 요동들의 다소간 무작위적인 상호 작용에 의해 결정된다.

만약 북한을 비균형 또는 균형에서 멀리 떨어진 상태에 있는 부분적 개방 체계로 간주한다면, 북한 체제는 소산 구조에 의해 유도되는 체계변화의 가능성이 생기게 된다. 만약 어떤 체계가 비균형 상태에 있다면, 즉 부분적으로 에너지/물질 및 정보에 개방되어 있다면, 불안정성은 무작위적 행위로 이어지지 않는다. 이와는 반대로, 이 불안정성은 복잡성을 띤 새로운 역동적 체계로 체제를 유도하는 경향이 있다.

이러한 전환기에서, 북한은 엔트로피를 생산할 여력, 즉 새로운 행위를 도발할 가능성을 보여주게 된다. 체계가 가장 낮은 질서 상태, 즉 최대 엔트로피에 접근할 때 체계는 정지 또는 붕괴 상태에 접근한다. 이러한 현상이 일어나게 된다면, 균형에서 멀리 떨어진 상태에서의 남북한 상호 작용은 급격한 통일 과정으로 진전될 수도 있다. 이와는 대조적으로 만약 북한이 부분적으로 개방된 비균형체제로 변화된다면, 북한 체제는 새로운 체제에로의 돌연적 변이를 겪을 것이다. 이 체제는 고도의 엔트로피를 생산할 수 있는 조건을 발생시키고 그리하여 생존활동을 할 수 있는 가능성을 열어 줄 것이다.

### Ⅲ. 독일의 경험과 국내의 연구 사례

#### 1. 독일의 경험

##### 가. 동·서독간 교육분야의 교류와 변화

##### (1) 동서독 통합 이전

동·서독에서의 두 상이한 교육체제는 1945년 이후 독일 분단의 결과였다. 양 독일에서의 발전도 승전국들의 사회·경제적 체제에 따라서 진행되었다. 즉, 서독은 독일교육의 전통적 체제에 기반을 둔 다원적인 연방교육체제를 가지고 자유롭고 민주적이고 합헌적인 국가로 발전하였다. 서독의 다양한 각 주들은 민주주의자들의 확고한 후원자였으며, 1949년의 연방정부로서의 연방독일공화국(Federal Republic of Germany)의 건설에서 그 지지를 표출하였다. 서독에서의 교육과 문화적 사항들에 있어서, 각 주의 독립성은 서독의 다원적 교육체제의 근간이 되었다.

반면에 동독은 사회주의적인 중앙집권화의 원칙에 따라서 유일당에 의해 지배되는 국가로 발전하게 되었다. 중앙집권적으로 운용이 된 통합된 사회주의적 교육체제도 이러한 원리를 철저히 고수하였다. 1946년에 유치원에서부터 고등교육기관까지를 포괄하는 교육의 전 영역에 관한 통합교육법(an Integrated Act)이 통과되었고, 민주적인 종합학교(democratic comprehensive school)는 준비단계(preliminary stage, 유치원), 초등단계(the elementary stage, 8학년의 초등학교), 중등단계(the senior stage, 중등학교, 직업학교, 기술전문대학), 그리고 대학(universities)으로 나누어지게 되었다. 이러한 통합학교체제는 엄격하게 국가가 관할하는 영역이었다.<sup>23)</sup>

한편 국가운영 학교체제의 근본적인 원칙은 이후 40년 간 유지되어왔

23) 1949년 독일학교의 민주화에 관한 법 제2조 : Law on the Democratization of the German School 참조

고, 종교교육은 교회만이 전담할 수 있는 것이라는 결정도 역시 40년간 그렇게 확고히 존속되었다.<sup>24)</sup>

이러한 동서독간의 변화는 1989년 동서독이 다시 만났을 때 양편 교육 체제에 있어 다음과 같은 차이점이 발생하였다.

첫째, 서독에서는 11개 주들은 교육문제에 관해 분권화 된 형태로 자율적으로 결정하는 재량권을 가졌고, 각 주들은 교육 영역에 독자적인 입법기관을 가지고 있었다. 교육영역에서 학교를 졸업하고 교육과정을 인정하는 자격증을 발급하기 위해 지방간 서로 비교할 수 있는 기본적 구조들이 각 지방의 문화·교육부처의 장관(the Ministers of Culture and Education Affairs)들의 회합에서 합의되었다. 그러나 이러한 합의도 각 주들에 대한 추천사항에 지나지 않았으며, 무엇보다도 교육과 문화적 영역에서 반영되어진 각 주들의 동질성을 찾는 각 지방의 독립성을 강조하는 것이라 하겠다. 실제로, 각 주들은 자체적인 교육체제, 교육과정, 교재, 그리고 교사훈련 형태, 공휴일 제정 제도 등을 지니고 있었다. 그러나 그 총회에서 합의라는 형식을 통해 근본적인 교육문제에 관해 일정한 표준을 획득하는데는 성공적이었다고 볼 수 있다. 반면에 동독에서는 중앙집권적 통치가 모든 지역에 중앙집권적 교육구조를 배태시켰고, 획일적인 교육과정·교수요목·교재·공휴일 제정·표준화된 교사훈련체제를 수반하였다. 초등학교, 연장된 초등학교(extended elementary schools), 중등학교, 종합학교, 문법학교 등으로 서독의 다양화된 교육체제의 분화와는 달리, 동독에서는 거의 모든 학생들이 다니게 되는 1학년에서 10학년에 이르는 형태의 “일반지식 기술 중등학교(General Knowledge Polytechnical Secondary School)”의 유일한 형태의 학교가 있었다. 해당연령층의 약 12%의 학생들이 대학 입학 자격을 획득하기 위해 11, 12학년 형태의 “연장된 중등학교(Extended Secondary School)”에 다녔고, 중앙정부나 중앙에 의해 통제 받는 지방부처가 학교를 경영하는 유일한 체제가 되었다. 그러나 서독에서는 학교경영에 있어 뚜렷한 다원적인 체제를 견지하고 있었고, 국가에 의해 운영되는 학교이외에 정부에 의

24) 1965년 통합된 사회주의 교육체제에 관한 법 : Law on the Integrated Socialist Educational System을 참조

해 인정을 받거나, 사학 재단, 특정조직, 교회 등에 의해 운영되는 사립 학교로 승인 받은 상당수의 독립적인 학교들이 있었다.

둘째, 서독에서의 교사 훈련은 원칙적으로 두 단계로 이루어져 있다. 모든 종류와 학교급의 교사직을 위해서, 4 내지 6년간의 대학교육과 제1차 국가고시 합격 이후, 그리고 여전히 훈련받는 단계로서, 중등학교에서 18에서 24개월간의 교사로서의 복무가 필수적이었다. 교사들은 기본적으로 두 가지 교과에 관해 훈련받았다. 그러나 동독에서의 교사훈련은 교육 현장에서의 실습이 교육과목의 한 부분으로 포함되는 유일한 단계로 이루어져 있었다. 초등학교 교사는 기술전문대학에서, 그리고 직업학교 교사는 보통 한 교과목에 대해서 대학에서의 훈련을 받았다. 5학년에서 10학년까지의 전문기술 중등학교(polytechnical secondary schools) 교사와 연장된 중등학교 교사들은 대학에서 5년 간 2개 과목에 대해 훈련을 받았다.

셋째, 개별 교과목에서의 정치적·교육적 개념이나 교육목표는 양 교육 체제에서 서로간에 상당히 달랐다. 서독에서의 교수요목은 기본적인 규정 사항이었는데 비해, 동독에서는 상세한 교수지침서가 있었다. 서독 교육 체제하에서는 기초가 튼튼한 외국어 교육 특히 영어교육에 많은 관심을 쏟은 반면, 동독 학교에서는 러시아어를 필수 제1 외국어로 가르쳤다. 또한 동독에서는 종교교육은 학교로부터 추방되었고, 그것은 교회와 성당의 독점적인 사안으로 되었다. 기본적으로 국가에 의해 의도적으로 조장된 무신론적인 경향이 흥미하게 된 반면에 서독에서는 종교교육은 서베를린과 브레멘주를 제외한 모든 주의 학교에서 정규과목으로 채택되었다. 동독에서는 연장된 중등학교 학생들의 과학적-실제적 노동과 아울러, 수공예 기술과 같은 작업, 학교 장원가꾸기 노동, 기술도야, 사회주의적 생산(기술)에로의 입문, 공장에서의 작업등을 포함하는 전문기술교육은 수업의 상당한 부분을 차지하였다. 그러나 서독에서는 이러한 기술교육은 주마다 그 운영방식이 상이한 기술교과목 학습영역에 속하였다.

넷째, 서독에서는 위원회나 조직체를 통하여 부모·학생·교사들은 학교 축제에서부터 교수요목 준비·시간표·교과서 선정·인사정책 등에 이르기까지 학교행사를 준비·조직하는데 광범위한 참여권한을 지닌 반면에 동독에

서는 그와 같은 참여가 허용되기도 하였으나, 실제적으로는 중앙정부의 지침을 수행하는데 필요한 협력에 지나지 않았다.

다섯째, 서독에서 유치원은 정규학교체제로 통합되지 않았으므로, 아주 극소수의 유치원들만 있었다 대부분의 유치원들은 독립적인 기관에 의해 운영되었다. 반면에 동독에서는 부모들이 원한다면, 해당 연령층의 모든 어린이들이 유치원에 다닐 수 있었다. 유치원에서는 아이들이 학교에 다닐 수 있도록 체계적으로 준비해 주었으며, 유치원 운영은 중앙부처의 장학담당기관의 통제 하에 있었다. 또한 ‘젊은 선구자(young pioneers)’와 같은 어린이 기관이나 제단들에 의해 운영이 되고, 여가시간과 휴일을 즐길 수 있는 상당한 수의 시설들이 있었다.

## (2) 동서독간의 교류

### (가) 1949~79년의 시기

교육분야에 있어서 동서독 관계의 발전은 다른 모든 분야와 같이 전반적인 독일의 정치적 상황과 밀접한 관계가 있는데, 앤weiler(O. Anweiler)교수는 성격을 3단계로 구분하고 있다. 즉 1944년에서 1949년을 지역간의 접촉과 전독일의 의지, 1950년에서 60년까지는 냉전 분위기 속에서의 절름발이 관계와 충돌, 1970년에서 79년까지를 교육의 재생과 관계의 건설이 이것이다.

이차대전 후 각 점령지역에서는 초등학교와 전문학교의 행정기관, 대학간의 통신관계의 장애를 극복하기도 쉽지 않았다. 특히 소련 점령지역이 그에 해당된다. 그럼에도 불구하고 전후 수개월이나 그 후 몇 년 동안은 각 주의 교육부장관들이나 교육관계의 공무원들이 동·서독점령지역인 나디작센이나 헛센 등지에서 소련점령지역과의 서신왕래, 회의 참가 등을 추진하여 상호 방문하였다. 1948년 2월 19일에서 20일 사이 4개 점령지역의 교육장관들은 슈트트가르트와 호엔하임 등지에서 상황의 악화로 좌절되고 말았다. 하지만, 이 기간에 있어서 교육과 문화의 엘리트들은 전체 독일이라는 인식을 의심치 않았다.

1948년 10월 말 Eisenach의 교사 대집회는 첫 번째의 전 독일 교사 집회 100주년을 기념한 실례이다. 전후의 첫 몇 년 동안 대학의 영역에서는 중단된 학문적 관계를 새로이 연결하려는 시도들이 있었다. 그러나 동독지역에 있어서 공산당의 전면적인 거부와 공식적 이념이 된 마르크스-레닌주의 때문에 교사와 교수들의 반대에 직면하였다. 1954년에서 61년 사이의 시기에 공적인 통계에 의하면, 17,877명의 교사와 769명의 전문학교 및 교수가 동독을 떠났다. 중부 독일로부터 피난한 교사의 다수는 독자적인 연합회를 만들었고, 오랫동안 그들의 경험을 바탕으로 동독에 있어서 학교 관계에 대한 공적인 여론형성을 주도하였다.

50년대이래 서독 각 주의 문화행정관청과 동독의 해당부처간 아무런 접촉도 없었다. 역시 대학과 전문연합체 간에도 관계가 소멸되었으니 그 실패는 '독일역사가연합(Deutsche Historikerverbund)'과 같은 기존의 전독연합체는 분열되었다. 따라서 양독이 수립 된지 10년 후 교육에 있어서도 독일의 분단은 완벽하게 이루어진 셈이다.

그러한 상황은 60년도에 와서도 커다란 변화가 없었는데, 1968년 서독의 대학총장회의와 동독의 대학총장들이 연결을 가졌으나 성과 없이 끝나버렸다. 1969년이래 사민당의 브란트 정권이 동방정책을 활발히 추진 하면서부터 1972년 12월 동서독간의 기본조약이 체결되어 교육분야에서도 새로운 계기를 만났지만 그 진전은 매우 완만하였다.

1972년 11월 동독은 유네스코에 가입하여 '자본주의의 외국'으로부터의 고립을 극복하였으나 서독과의 교육문화분야에 정규적 교류를 갖는 데에는 매우 주저하였다. 1979년 3월 그리고 그 후 몇 년 동안 비규칙적으로 서독의 교육학술부와 동독의 인문교육부간의 접촉이 시도되었다.

#### (나) 1980년대의 시기

첫째, 문화협력과 교육교류를 보면 다음과 같다.

1980년대를 중심으로 교육분야에 있어서 동서독관계를 중심으로 그의 특성을 구분해보면 접근해지는 단계, 복잡해지는 단계, 모순적이지만 발전하는 3단계로 구분하는 학자도 있다. 1986년 5월 6일 문화적 공동협

력을 위한 협정(Kulturabkommen)의 체결은 이 분야에 있어 양독관계의 하나의 새로운 단계를 만들었다. 계속해서 1987년 9월 학문과 기술분야에 대한 공동협력을 위한 협정(WTZ Abkommen)의 체결은 교육분야에 있어서 대학의 연구에 국한된 것으로 주로 자연 과학 및 기술분야에 해당되는 것이었다. 그러나 양독간의 이 두 협정을 문화, 교육, 학문의 영역에서 새로운 국면에 접어둔 것은 명백한 사실이었다.

한편 1986년의 문화협정체결은 양독문화관계의 부활을 의미하며, 교육과 학문에 있어서도 커다란 진전이기 때문에 문화협정 중 학문 교육에 관한 조문들을 살펴보면 다음과 같다.

문화협정 제2조 : 협정파트너들은 학문과 교육분야에 대해 대학 및 전문교육과 같은 학교, 직업 성인교육에 있어서 서로 협력지원한다.

- 제1절 : 경험과 학문정보의 교환, 각종 학술회의의 참가를 목적으로 하는 사절단, 학자, 전문가의 파견
- 제2절: 강의, 연구, 연구체류를 위한 학자의 교류
- 제3절: 학생, 특히 대학원생들의 연구체류를 위해 소장학자들의 교류
- 제4절: 전문적인 문헌, 교재와 같은 교육사상의 자료교환

문화협정 제12조 : 협정파트너들은 협정의 수행을 위해 2년간의 시기를 포함하는 재정적 규정의 업무계획을 세운다. 이 조약을 통해서 문화업무 계획 7에 들어있지 않은 조치의 지원도 협정의 목표에 상응하는 성격을 갖는 한 제외하지 않는다.

1987년 11월 19일 협의한 1988~89년에 대한 문화협력의 계획의 내용을 보면, 예술과 문화에서는 조형미술이 13건, 문화 및 언어와 출판 관계가 5건, 음악 및 연구관계가 14건, 기념물관리가 3건 등이다. 학문은 학문연구를 위한 체류, 학술회의 등이 13건, 학자교류가 ①학문적, 기술적 진보(드레스덴기술대학) ②노동문화연구(베를린의 훔볼트대학) ③해양

학(킬일과 바렌핀데의 해양학 연구소) ④동서간의 공동안전에 관한 협력 계획(함부르크 대학과 동베를린의 군제정치경제연구소) ⑤조약 2조(기간 6개월)에 따라 학생과 자연과학자들이 교류 등 5건에 합의하였다. 교육에 있어서는 ①피교육자의 교류(자아르란드) ②직업교육에 대한 현대기술의 영향(세미나) ③직업교육에 있어서 현대기술(전문 인력) ④직업교육정책 ⑤여성과 정보기술 ⑥오디오의 교습과 교습자료 ⑦교사의 자격화 ⑧일반적 학교교육에 있어서 통신기술 ⑨특수 학교 ⑩우수자와 최우수자들에 대한 재정지원 ⑪자연과학과 기술의 우수성과 우수자와 재능있는 사람 등 11건이 포함된다. 학교에서는 ①노르트라인, 베스트팔렌 주에 있어서 동독으로부터 온 전문가와 학생연구의 만남 ②학교에 있어서 보건교육과 학교체육에 대한 상호 전문가의 방문 ③청소년그룹의 상호방문여행(테마, 레싱, 함부르크의 자유투쟁가) ④학교의 테마에 대한 전문가 교육 등 4건이다. 한편 동·서독 양측의 다음과 같은 경우 재정지원을 하는데, ①라이프찌히의 칼마르크스 대학과 서독의 자알란드 대학간의 협력(1987년 10월 3일) ②드레스덴 공과대학과 아헨의 라인베스트팔렌 공과대학간의 협력 등 6건이다.

둘째, 중고생 및 청소년의 교류는 다음과 같다.

교육의 교류 중 매우 중요한 것의 하나는 중·고등학교 학생을 포함한 청소년들의 단체 여행을 통한 교류였다. 이 교류는 1982년 9월 19일 ~20일 사이에 자유독일소년단(FDJ) 독일연방청소년연합(DBJR)의 책임자들이 함께 모여 공동기자회견을 갖고 청소년들의 여행에 관한 계획을 수립하였다. 한편 동독의 FDJ의 여행사와 서독의 청소년여행그룹간의 교류에 대한 조약이 1987년 9월 1일 베를린에서 체결되었다. 그 내용은 기초문헌(Anlage)에서 7개항의 내용을 담고 있는데, 1988년 여행그룹을 받아들이는 문제, 모든 신청에 관한 상세한 내용, 그룹의 여행을 기록하고 있다.

기초문건 2에서는 이 청소년 여행에 관해서 보다 상세한 규정을 하고 있는데, 첫째, 유효한 신분증명서를 가져야 하고, 둘째, 필요한 서류를 여행 전 4주일까지 청소년 여행사에 제출하여야 하는데 거기에는 여행그룹 형성자, 여행번호, 체류기간, 체류지역, 넘어야될 경계와 도착시간, 참여

자에 대한 인적사항 등이 이에 속한다. 한편 청소년 여행사는 여행 14일 전에 비자를 보내주게 되고 이러한 비자는 허가된 경계지역에도 함께 통과해주는 등의 4개항을 규정하고 있다.

각 주는 문화부의 주관하에 양독관계에 관한 수업지원을 확대하는데, 1988년에는 전독연구소에서 발행한 ‘동독의 청소년’, ‘독일 1949~80년’이 들어있는 카렌다 75,000부를 배부하기도 하였다.

특히 수업에 있어서 독일문제를 취급하도록 하고, 1983년 이후 연방정부와 각 주들은 교육에 관한 정보를 교환을 하도록 더욱 지원하였다. 1988년에는 아홉 번째, 열 번째의 회합을 가졌는데, 여기에서 우선적으로 동독에의 학급단체여행이 다루어졌고, 교사에 대한 교육과 경험교환 등이 계속되었다.

주정부 및 정치교육본부의 지원으로 교사교육을 지원하고, 교과서에 대한 분석, 수업형태의 연구 등이 이루어졌으며, 중·고생과 동독의 작가들이 참여한 300회 이상의 독회가 있었다.

1980년대에 들어오면서 중고생과 청소년들이 교류가 특히 활발해졌는데, 1982년에는 196학급의 5,000명, 1983년에는 500학급의 13,000명, 1985-86년에는 매년 65,000명의 학급 및 단체여행이 이루어졌다.

1980년 문화협정이전에 동독에서는 소수의 FDJ에서 선정된 소수의 청소년들만이 서독을 여행할 수 있었는데, 그 숫자는 약 3,000명에 이른다. 이러한 청소년급 여행은 정치적인 상황과 동독의 수용능력에 따라 항상 변화되었고, 목적지는 대개 Eisnach, Weimar, Leipzig, Dresden였으며, 1985년, 1986년이 비슷한데 희망자의 약 40%만이 가능하였다. 이 학급여행을 한 청소년들은 그들의 여행보고를 냈으며, 여기에서 체류기간 중에 특기할 점, 숙식, 프로그램, 만남, 인사 등이 그 안에 기록되었다. 이들 청소년들은 사실과 지역, 그곳의 사람들을 잘 인식하고 동독에 관한 관심을 높이며, 서로간의 생각의 격차를 감소시키고, 두려움을 극복하며 풍속성을 강화하고 서로 비교하며, 선입관을 수정하는데 중점을 두었다.

### (3) 동서독 통합 이후의 변화와 과제

1989년 10월 이전에 이미 저항시민단체 위원회, 교회, 평화운동 집단들은 동독 교육체제의 변화를 요구했었고, 이러한 요구는 교육의 이데올로기화, 내용의 왜곡이나 결여, 중앙집권적 구조에 관한 것이었다. 1989년의 대전환직후 이념적 교과목이나 군사교육 및 윤리교육이 제거되었고, 행정부의 인사정책에서의 변화가 실현되었다. 1990년 통일에 이르는 시기까지 정부는 부흥으로 이끄는 기본적인 결정을 내리는 역할을 했으며, 기본적인 결정들이란 구조적인 것과 교육내용에 관한 것들이었다.

여러 결정들 가운데, 협력위원회(Co-operation Committees)와 경영구조들이 새로이 신설되었고,<sup>25)</sup> 교수요목(syllabus)의 개정이 있었고,<sup>26)</sup> 제1외국어로서의 러시아의 우선적인 지위는 사라져 버렸고, 학생들과 학부모들은 배울 언어를 선택할 수 있는 권리를 가지게 되었다. 또한 새로운 골격의 시간표들이 도입되어서 각 학교는 수업시간표를 작성하고, 교과목 선정에 있어 더 많은 자유를 향유할 수 있게 되었다.

한편 주요 과제로 제기되는 것은 우선, 앞서 언급한 변화들이 무엇보다도 마땅히 거쳐야 할 누적된 결핍을 채워야 하는 이유 때문에, 두 교육체제를 통일시킨다는 관점에서 수행되지 못하였다는 것이다. 그러나 통일에 대한 개념과 더불어 양 교육체제를 근접·통일시키는 문제가 가장 중요한 관심사가 되었다. 양 교육체제간의 광범위한 차이 때문에 처음에는 좀 더 오랫동안 양 체제의 병립이 바람직한 것 같이 보였다. 그 후에는 양 체제에서의 가장 바람직한 특성들을 근거로 새로운 하나의 독일 교육체제를 구성한다는 관점들이 있었다. 그러나 동독지방들이 서독으로 급격히 영입이 된 결과, 양 교육체제의 근접과 통일이라는 개념은 동독의 교육체제가

25) 민주화의 핵심은 선거에 의해 선출된 부모, 교사, 학생, 재단의 합법적인 대표자들로 구성된 학교위원회의 설립이었다. 그리고 연방공화국의 출현을 예견하면서 각 지방의 장학기관이 신설되었고, 새로운 교육구 장학관, 주의 장학관, 그리고 모든 교장들이 새로이 임명되었다.

26) 지속적으로 타당할 것으로 존속된 것은 교육목표, 교과목, 그리고 수업시간에 관한 기본적 규칙들이었을 뿐이다. 역사, 사회연구, 지리, 지방역사와 지리와 같은 보다 합리적인 교과목들을 위하여 새로운 지침들이 개발되었다.

서독의 교육체제로의 적응을 의미하는 방향으로 결정되어 버렸다. 적응이란 변화를 의미하였지만, 동시에 동독의 지방들은 교육적·문화적 문제들에 대해 자율성을 인정받게 되었다. 연방국가에서의 양립성이란 공통적인 기본구조하에서의 독립성을 의미한다. 예를 들어, 교사들의 대학 학위는 같은 종류가 아니지만 같은 가치를 지녔다. 즉 교직 자격에 있어서 같은 의미를 지니게 되었다(통일 협정, 37조).

또한 새로운 지방정부는 단기간 내에 문화교육부, 학교 장학기관, 현직 연수기관 등과 같은 새로운 행정구조를 설립하여야 하였고, 교육영역에서의 변화를 위한 법률규정(학교개혁법)을 제정하여야 했다. 이와 같은 과정은 대단히 어려웠는데, 이는 이와 같은 과정을 위해 쓰이는 방법 및 절차가 그들의 기존의 정치적 과거에 충격을 주는 것이었고, 새로운 인물들이 그 작업을 위해 영입되어야만 했기 때문이다. 이 과정에서 서독 자문위원들이 도움을 제공하였다.

이러한 와중에 5개의 동독 주들이 교육영역에 있어 몇 가지 결정들을 내렸는데, 그것은 새로운 학년초에 구조화된 학교체제(structured school system)를 도입하게 될 것이다. 또한 통합된 학교체제를 초등, 전통적인 중등, 종합학교로 변환하는 작업은 재빨리 이루어질 것이다. 그러나 제1중등학교 단계(5학년에서 10학년)에서 이 작업은 좀 더 어려울 것이다. 4개의 주들은 연장된 초등학교와 중등학교로 분화시키는 것을 반대하고, 그 대신 전통적인 중등학교(classical secondary school)를 제외하고는 모든 학생들을 위한 공통적인 중등학교를 제창하고 있다. 현재 대학입학(12내지 13학년) 자격을 위한 훈련과정에 대해서는 상이한 규정들이 있는데, 학교조직에서의 변화로 인하여 모든 교육 종사자들이 영향을 받고 있다. 어떤 교과목은 이제 없어졌으므로 교사들의 해고는 불가피하고 교사들의 수업부담도 증가될 것이다. 그러나 새로운 학년에 닥쳐올 전문적·정치적 자격에 비춘 교사들의 선별작업과 관련하여, 교과목 방향의 재조정과 과거를 종결시키는 작업, 즉 학교의 내부적인 변혁이 중대한 의제가 될 것이다.

이것이 동독과 서독에서의 공통적인 작업에 대한 논의가 시작되어야 할 지점이라고 볼 수 있다. 그 주제는 일반교육(기초교육)의 내용과 범위,

교육영역의 비율, 교수-학습의 형태, 정치교육, 학교와 종교, 역사개념에 대한 논의들이 되어야만 할 것이다.

## 나. 직업교육분야

상황의 대전환 이후 직업교육을 변화시키는 것 또한 필수적이었다. 동독과 서독에서의 직업교육은 1949년 이전의 공통적인 근거와 전통을 공유하였다. 그러므로 양자간의 차이는 그다지 심화되지 않았다. 또한 1990년에 약간의 수정을 거쳐 서독의 직업훈련법(the Vocational Training Act)을 수용할 수 있었다. 그리고 직업학교와 실습공장의 훈련과 학습에 있어서 양 기관을 지닌 직업훈련의 이중체제도 재 도입되었다. 대체로 지방자치구(군과 군에 속하지 않은 읍)가 직업학교를 관할하고, 공장에서의 훈련은 고장의 고용주의 책임 하에 있고, 그 고용주는 다시 상·공위원회·수공예위원회·일반의료위원회·법률위원회 등의 위원회에 의해 감독 받게 된다. 동독내의 700개 가량의 기업형 직업학교들 대부분(모든 직업학교의 75%)이 공통적인 직업학교로 변형되게 되었고, 대체적으로 훈련 작업장은 기업체에 의해 계속적으로 운영되었다.

이중체제(dual system)의 도입으로, 1990/91 학년도에는 양쪽 독일에서 직업훈련법에 따라서 허용된 직업을 위해 동일한 바탕으로 직업훈련을 조직하게 되었다. 이것은 독일 국내와 유럽노동시장에서 동독수습생들의 기회를 증대시키도록 도와주게 되었다. 그와 동시에 전 독일에 걸쳐 이제껏 동독에서 획득한 숙련기술자 자격을 재조직하도록 결정하였다.

이제, 직업훈련의 과업은 젊은이들이 그들의 경력을 위해 준비하는데 국한되지 않고, 그것은 이미 일하고 있는 사람들에게 계속적인 교육을 제공하는 것도 포함된다. 정치·경제적 변화의 과정이라는 상황하에서 계속교육의 중요성과 우선순위가 점차 강화되고 있는데, 이러한 점이 정부·고용자와 고용주 연합 및 교회 기타 계속교육기관의 대표자들이 힘을 합쳐 '계속교육 협력조치(Concerted Action Further Education)'을 창출하게 된 이유이다. 계속교육의 다원적인 구조를 지지하고, 새로운 주의 시민들에게 계속교육의 기회를 제공하는 것이 이 협력조치의 실질적인 관심사

라고 볼 수 있다. 또한 실업을 극복하거나 피하기 위해 재훈련뿐 아니라 직업계속교육에 특별한 강조를 하고 있는데, 직업계속교육과 일반적 정치적 계속교육을 병합시키는 것은 공통적인 관심사이다. 동독에서의 최근의 도제직(apprenticeship)의 부족현상은 계획경제에서 시장경제로의 전환의 결과이며, 기업의 불확실한 장래 발전 문제와도 관련이 있다. “동독 발전을 위한 지역사회과업(Community Task Upswing-East)”에서 연방 정부는 기업 내 혹은 기업 간의 훈련시설과 도제제도를 유지·창출하기 위해 2억 5천만 마르크를 배정하기로 하였는데, 이것은 너무 많은 젊은이들이 새로운 지역에서 옛 지역으로 옮겨가서 직업훈련을 위해 거기 머무르는 것을 방지하고자 하는 것이다.

#### 다. 독일 통일 후 구동독지역의 노동시장과 직업교육훈련 분야의 변형과정

##### (1) 독일 통일 후 직업교육훈련의 중요성

독일 통일 후 과거 동독지역의 사회변형과정에서 여러 분야가 중요하기는 하나 그중 직업교육훈련은 가장 중요한 분야중의 하나로 인식되고 있다. 일반적으로 독일의 직업교육훈련을 청소년들을 위한 직업진로교육(Vorberufliche Bildung), 1차직업교육(Erste Berufsausbildung), 성인을 위한 직업계속교육(Berufliche Weiterbildung)의 세 가지 영역으로 분류하여 이해할 때, 이러한 것들은 모두가 미래사회에 대한 불투명함 때문에 방향감을 상실하고 있는 동독지역 시민들에게는 매우 중요하다. 어떠한 직업을 새로운 사회에서 선택하여야 할 지는 청소년들과 부모들의 초미의 관심사이고, 새로이 변형되어진 과거 동독지역의 산업구조는 잘 훈련되어진 젊은 세대를 필요로 하고 있으며, 통일과정 속에서 쏟아져 나온 수많은 성인근로자 및 실업자들은 그들을 실업으로부터 보호하고 새로운 직업을 갖기 위하여 직업계속교육에 그들의 관심을 집중시키고 있다(Weiterbildung, 1991: 66).

## (2) 독일 통일 후 구동독지역에서의 노동시장의 변화

동독 국가사회주의시스템이 붕괴된 후 동독의 현장근로자와 사무직근로자들이 극복해야만 했던 직업변환과정은 통일 후 동독사회변화의 핵심을 이루는 요소 중의 하나이다. 따라서 통일이후의 노동시장 및 직업세계의 변화에 대한 점검 없이 직업교육훈련정책을 수행해나간다는 것은 불가능하다. 이러한 직업분야의 변형과정은 국가사회주의체제에서 시장경제체제로의 체제변환의 핵심으로 이해될 수 있다(Baethge, M. u.a., 1996: 12). 1989년과 1994년 사이에만 동독지역 시민들 가운데에서 3.5백만 명이 일자리를 잃어버려 고용구조에 있어서의 변화는 가히 상상을 초월하였다. 농업분야의 고용은 77%, 산업분야의 고용은 50%, 국가부문의 고용은 29.3%가 줄어들었다. 이 반면에 고용증가는 서비스업 분야에서 (7.2%) 약간 이루어졌을 뿐이다(참고 <표 III-1>). 이로써 동독지역에서는 산업화과정이 역행·해체되어 가고 있다는 주장들이 사실로 확인되고 있다. 통일이후 동독지역에서는 생산 및 제조위주의 경제에서 서비스중심 경제로의 이동이 이루어지고 있으며 이 기간동안 백만 단위의 직업 및 일 자리의 이동이 이루어졌다(Baethge, M. u.a., 1996: 11).

<표 III-1> 동독과 통일후 구동독지역에서의 산업별 취업구조의 변동 (1989~1994)

(단위 : 천명)

년도	전체 산업	농업 분야	전체취업자중에서 차지하는 비율	산업 분야 (생산/공업)	전체취업자중에서 차지하는 비율	서비스업 분야	전체취업자중에서 차지하는 비율	국가 부문	전체취업자중에서 차지하는 비율
1989	9,747	976	10.0%	4,385	44.7%	2,132	21.6%	2,255	23.1%
1990	8,820	781	8.9	3,944	44.7	2,089	23.7	2,007	22.7
1991	7,321	454	6.2	2,987	40.8	2,173	29.7	1,707	23.3
1992	6,386	282	4.4	2,281	35.7	2,157	33.8	1,666	26.1
1993	6,196	231	3.7	2,157	35.0	2,212	35.7	1,596	25.8
1994	6,267	224	3.6	2,164	34.5	2,285	36.5	1,594	25.4
1989년대비	69.3%	23.0%	-	49.4%	-	107.2%	-	70.7%	-

자료: 『IAB-Werkstattbericht』 1.4/1995

통일 후 구동독지역의 노동시장변화의 특색을 살펴보면 다음과 같은 다섯 가지로 요약할 수 있다(Brinkmann, 1995: 18).

첫째, 동독지역에서는 <표 III-1>에서 살펴 본대로 통일 후 산업화현상이 가속화되는 것이 아니라 오히려 역행하고 있다는 사실이 발견되고 있다. 서비스산업 분야의 성장만이 가시적으로 이루어지고 있을 뿐 대부분의 산업분야의 생산과 고용은 현저히 감소하였다. 심지어 극단적으로 어떤 분야(차량생산분야)는 - 생산과 고용이 0(零)의 상태에까지 가버렸다.

둘째, 실업률이 1994년을 기준으로 볼 때 16%까지 이르렀으나 동독지역의 일자리부족은 31%에 육박하였다. 서독지역으로 가서 일을 하고 돌아오는 50~60만 명의 동독시민의 수까지를 실업자통계에 고려한다면 실업자수는 훨씬 더 늘어날 수 있다. 이러한 일자리결핍현상은 지역적으로 커다란 차이를 보이고 있는데 대도시보다는 인구밀집도가 낮은 지역에서 이러한 현상은 더 두드러지게 나타난다. 예를 들어 작센주의 수도인 드레스덴(Dresden)은 일자리부족율이 22%인데 반해 소도시인 노르트하우젠(Nordhausen)과 쥘(Suhl)에서는 38%를 기록하였다.

셋째, 독일 통일 후 실업문제는 점차 장기화되어가고 있다. 1993년의 경우 그 해 실업자로 등록된 시민 중 47%가 그 이전 해에도 실업자였으며, 30%는 2년 전에도 실업자였다는 사실이 노동시장 - 모니터링에 의해 드러났다. 공식적인 통계에 따르면 1993년 9월 기준으로 실업자중 장기실업자의 비중이 31%에 이르렀다. 이는 비교적 단기간에 이루어진 동독지역의 실업사태가 이제는 구조화·장기화 되어가고 있음을 말해주고 있다.

넷째, 노동시장에 있어서 여성들은 남성들에 비해 고용기회가 현저하게 적다는 사실이 드러나고 있다. 이는 통일후의 실업충격이 주로 여성들을 강타했음을 입증해주고 있다. 1989년 취업을 하였던 남성 중 3/4이 1992년에 계속 또는 다시 일자리를 갖고 있었는데, 여성들은 단지 60%만이 가능했다.

다섯째, 동독지역에 있었던 구조조정은 여성들의 경우와 함께 25세 이하의 청소년들의 취업도 심각한 수준에 이르게 하였다.

### (3) 통일 후 직업교육훈련정책의 기본방향 - 대량실업의 예방과 극복을 위한 처방으로서의 직업교육훈련

분단된 두 독일국가를 하나로 통합하는데 있어 가장 중요한 것은 경제였다. 동서독 경제통합에는 크게 두 가지 방법이 있었다: 첫 번째는 점진적인 통일이다. 이 경우에는 체제전환이 오래 걸리기 때문에, 이 기간 동안 시장경제체제의 도입을 방해하는 요인들이 많이 발생하여 결국은 경제적 비용이 증가된다는 단점이 있다. 반면에 갑작스런 체제전환에 다른 실업문제를 상대적으로 줄일 수 있다는 장점을 가지고 있다. 두 번째 방법은 급진적인 통합인데, 이 경우는 도입초기의 어려움만 극복하면 점진적인 통합방법에서 생겨나는 부작용을 차단하여 새로운 상황에 경제주체들이 빨리 적응하게 도와줄 수 있다는 장점이 있다. 그러나 급진적인 통합방안을 선택하게 될 때 불가피하게 생겨나는 대량실업의 (단시간내의) 발생은 피할 수 없다. 이 두 가지 방법 중 독일은 후자를 선택하였기 때문에 구동독지역에서는 일시에 실업자의 수가 기하급수적으로 늘어났다. 독일 통일 후 동독지역의 노동시장의 붕괴로 인해 생겨난 대량실업은 특수한 지역에서만 일어난 국부적인 현상이 아니라 동독지역 전역에 걸친 구조적인 문제였다.

독일 통일 후 구동독지역의 노동시장의 분석결과를 통해서도 알 수 있듯이 실업문제는 어느 하나의 집단에 한정된 것이 아니다. 실업문제는 통일된 독일사회에서의 최우선과제로 등장하자 실업문제 예방 및 해결에 대한 국가의 개입은 피할 수가 없었다. 이러한 배경 하에 교육훈련정책의 기본방향은 실업을 예방 또는 극복할 수 있는 방향으로 설정되었다. 실업에 대한 통일된 정부의 처방에는 여러 가지가 있었지만 그 중에서도 중요한 것은 직업능력개발사업이었다. 이러한 직업능력개발사업은 두 가지 측면에서 이루어졌다. 한편으로는 독일정부는 1차 직업교육훈련과 관련하여 청소년들의 직업능력개발을 위하여 동독지역에 그들을 위한 실습자리를 확보하려고 하였다. 또 한편으로는 노동촉진법에 의한 실업자 직업능력개발사업과 단기훈련을 통한 고용촉진사업이었다. 노동촉진법에 의한 노동시장정책은 대체로 두 가지 기능을 가지고 있다(Kuhlenkamp, 1993;

21). 첫 번째 기능은 징검다리와 같은 기능(Brueckenfunktion)인데, 교육훈련은 개인의 미래를 위한 하나의 투자이며 일자리가 없는 기간동안 교육훈련을 통해 새로운 직업에 대한 전망을 가질 수 있다. 직업교육훈련이 가지고 있는 두 번째 기능은 보상적인 기능(Ersatzfunktion)인데, 여기에는 물질적인 기능과 비물질적인 기능 두 가지가 있다. 물질적인 보상기능은 직업전환교육훈련을 받으면 수당이 지급되어 어느 정도 물질적으로 보상이 되는 것이다. 비물질적인 보상기능은 교육훈련참가자들을 고용체제 전 단계에 붙잡아 뚝으로써 그들이 사회적으로 지위가 격하되고 소외되는 느낌을 줄이려고 하는 것이다. 통독 후 이루어진 대다수의 프로젝트들도 이러한 실업문제의 예방과 극복이라는 데 중점을 두고 실시되었다.

독일 통일 후 구동독지역에서 이루어진 직업계속교육정책과 관련하여 두 가지 주목할만한 특징이 발견된다(Trier, 1996: 59). 첫 번째 특징은 통일 후 구동독지역에서는 사회전체의 구조변화와 관련하여 직업계속교육이 양적으로 엄청난 수를 기록하고 있다는 점이다. 구체적으로 살펴보면 통일 후 1992년의 경우 이 지역에서는 50만 명에 가까운 실업자들이 노동촉진법에 의한 직업계속교육훈련프로그램에 -창업교육훈련을 포함 - 참가하였다. 1994년에는 28만 명으로 절반가까이 줄기는 하였으나 그 후로도 이러한 추세는 계속되었다. 두 번째 특징은 고용창출사업(공공근로사업)과 직업계속교육과의 연계이다. 대량실업사태를 맞아 구동독지역에서는 매년 40만 명에게 고용창출사업의 일환이 공공근로가 제공되고 있다. 이들은 재활용, 환경보호, 여행업, 도시정리와 같은 분야에 단기적으로 계약을 맺어 취업중이면서도 직업교육훈련을 받았다. 이를 위해 400개가 넘는 고용 및 교육훈련업체(Beschaeftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft)가 생겨났는데 이들은 공공부문의 재정적인 지원을 받았다(Siebert, 1994: 72). 이러한 프로그램은 후에 취업을 보장받기는 어려웠으나 많은 호응이 있었다.

## (4) 통일후 구동독지역의 직업교육훈련에 영향을 준 법적 토대

## (가) 화폐, 경제, 사회통합에 대한 협약 (1990. 5. 18)

통일조약체결이전에 통일의 실질적인 기반을 놓았던 ‘화폐, 경제, 사회통합에 대한 협약’에는 노동촉진에 관한 규정이 있다. 이 협약의 19조에는 실업보험, 노동촉진을 포함한 직업교육훈련에 관한 내용들이 언급되어 있다.

“독일민주주의공화국(동독)은 독일연방공화국(서독)의 노동촉진법에 상응하는 노동촉진을 포함한 실업보험의 체제를 갖추고 있다. 이 시스템 속에서는 직업교육, 직업전환교육훈련과 같은 적극적 노동시장정책의 방책들이 매우 중요한 의미를 가진다. 여성과 장애인은 특별히 고려되고 있다. 과도기 과정 속에서 독일민주주의공화국의 특수성은 유지되어야 한다. 두 협약당사자 정부는 고용촉진을 포함한 실업보험의 구축에 긴밀히 협조한다.”(Gransow, V./Jarusch, K.-H., 1991: pp. 178)

이 조약에 따르면 통일된 독일은 동독시스템에 있었던 실업보험의 중요성을 인정하고 통일의 과도기 속에서 일어날 수 있는 문제점들에 대해 직업계속교육훈련과 같은 적극적 노동시장정책을 통해 실업문제에 대응하려고 한 것을 알 수 있다.

## (나) 통일조약 (1990. 8. 31)

‘화폐, 경제, 사회통합에 관한 협약’이 체결된 지 3개월이 지난 후 1990년 8월 31일 ‘통일조약(Einigungsvertrag)’이 체결되었다. 이 조약의 37조에는 특별히 “교육” 부분에 관한 내용이 포함되어 있다. 통일조약 37조에서는 직업교육훈련과 관련하여 주로 과거 동독에서 획득된 자격들의 인정에 관한 부분들이 언급되어 있다 (Gransow, V./Jarusch, K.-H., 1991: pp.217, 박재윤/백성준, 1992: pp. 181).

① 동독내에서 취득되거나 또는 국가가 공인하는 학교 교육, 직업 교육 및 대학졸업 자격 또는 자격증은 제3조에 명시된 지역 내에서 계속 유효

하다. 제3조에 명시된 지역 또는 서 베를린을 포함한 서독의 다른 주들 내에서 시행된 시험이나 취득한 자격증들은 동등하게 취급되며, 가치가 동일한 경우에는 동등한 권한을 부여받는다. 동등가치인정은 신청에 의해 해당 관청의 확인으로 결정된다. 시험 또는 자격증 동등 인정에 관해서는 연방정부와 유럽공동체의 법률적인 규정 및 조약 내의 특별 규정이 우선 적용된다. 국가로부터 취득되었거나 국가가 공인하는 또는 수여 받은 대학 직업 명칭과 등급 및 학위의 사용권리는 계속 유효하다.

② 교원시험에는 문교장관 회의에서 통용되는 절차가 적용된다. 문교장관 회의는 이에 상응하는 과도 규정을 제정한다.

③ 견습직 조직법과 전문직 조직법에 의한 시험 합격증과 공인된 견습직의 졸업 시험과 기능 시험은 동등하게 취급된다.

④ 제3조에 언급된 지역들 내에서의 학제 변경에 요청되는 규정들은 제1조에 언급된 주들에 의해 결정된다. 학위 인정을 위한 필요 규정들은 문교장관 회의에서 합의된다. 상기 두 경우는 함부르크 협정과 문교장관 회의에서 추가 합의 사항을 그 기초로 한다.

⑤ 졸업 이전에 대학을 바꾸는 학생들은 졸업 시험 규정에 관한 일반 규정(ABD) 제7조의 기본원칙 또는 국가 고시 관련 규정에 의거 그때까지의 학업성적 및 시험결과를 인정받는다.

⑥ 동독의 기술, 전문학교 졸업증을 바탕으로 확인된 대학 진학 자격은 1990년 5월 10일 문교장관 회의 결정과 그 부록 B에 의해 인정된다. 학교 및 대학 졸업 후의 상급직업 교육을 위한 전문학교 졸업, 대학졸업의 인정과 관계된 기타 원칙과 절차는 문교장관 회의에 의해 마련된다.

(다) 직업교육법(Berufsbildungsgesetz) 및 수공업규정(Handwerk sordnung)

직업교육훈련과 관련하여 통일 후 구동독지역에 가장 핵심적인 영향을 미친 법·규정이 직업교육훈련법과 수공업규정이다. 독일이 통일되기 이전 1990년 7월에 이미 이 두 가지 서독의 직업교육훈련관련 법·규정은 동독지역에까지 확대되어 새로이 편입된 구 동독지역의 주들에게까지 효력을

발휘하기 시작하였다. 구체적으로는 1990년 8월 31일에 동독에 있었던 ‘기업체직업학교(Betriebliche Berufsschule)’가 공식적으로 해체되었으며 작은 시 단위에서는 서독형의 ‘직업학교(Berufsschule)’가 구성되기 시작했다. 이로써 통일되기 바로 몇 주 직전에 이미 서독의 직업교육시스템이 동독지역으로 이식되는 준비과정을 모두 마쳤다. 과거 동독에서 직업교육훈련에 종사하였던 3,500여 개 기관과 300,000여명의 훈련생, 그리고 파트타임 근무를 포함하여 약 54,000여명의 교사들이 서독에서 그대로 도입된 새로운 직업교육법과 수공업규정에 새로이 적응하여야 했다 (Arbeitsgruppe, 1994: 621).

(라) 노동촉진법(AFG; 현재는 Sozialgesetzbuch(사회법전)Ⅲ으로 개칭)

노동촉진법(AFG)은 - 직업교육법과 더불어 - 통일이후 현재 동독지역 주민들에게 가장 영향력 있고 익숙해져 있는 직업교육관련법중의 하나이다. 이 법의 41조 a항은 특히 통일이후 생겨난 수많은 성인실업자들의 고용촉진을 위한 직업전환 및 직업향상훈련 프로그램으로 잘 알려져 있다. 실질적으로 다른 대안이 없는 동독지역 주민들에게 직업능력을 신장시키고 취업가능성을 높일 수 있는데 결정적으로 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다 (Muenk/ Lipsmeier, 1997).

(마) 성인교육법(Erwachsenenbildungsgesetz)<sup>27)</sup>

통일된 후 새로이 편입된 구동독지역의 주에는 성인교육을 진흥하여야 한다는 내용을 포함한 주헌법(Landesverfassung)이 생겨났다. 이와 아울러 각주에서는 성인교육법이 제정되었다. 1992년 2월 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)주를 시작으로 - 베를린시를 제외한 - 과거 동독지

27) 독일의 경우 주(州)에 따라서는 ‘계속교육법(Weiterbildungsgesetz)’이라는 개념을 사용하고 있다. 여기에서는 ‘성인교육법’이라는 개념으로 통합하여 사용하고 자 한다.

역의 모든 주에서는 성인교육법이 만들어졌다. 서독의 성인교육법에는 성인을 위한 일반교양교육, 민주시민교육, 그리고 직업계속교육이 등가치적으로 존중되어야 한다는 내용을 포괄하고 있기 때문에 성인을 위한 직업계속교육은 성인교육법에 의해서도 지원될 수 있다. 서독의 직업교육법과 수공업규정이 그대로 동독지역에 일방적으로 확대·적용된 것과는 다르게 구동독지역의 성인교육법은 서독의 것을 내용적으로 모방하여 새로이 구성되었다. 새로이 제정된 동독지역 주(州)성인교육법들의 내용 대부분은 서독의 것과 유사하나 한가지 점에서 뚜렷한 차이점을 보이고 있다. 그것은 성인교육에 대한 재정지원에 관한 사항으로 동독지역에서 만들어진 모든 성인교육법에는 “주(州)의 일년재정예산에서 허락하는 한에서”라는 단서조항을 삽입시켜 놓고 있다. 이렇게 단서조항을 삽입시킨 이유는 성인교육을 지원하는데 드는 재정적인 부담 때문이다.

#### (바) 유급교육휴가법 (Bildungsurlaubsgesetz)

독일의 여러 주에서는 유급교육휴가법이 제정되어 근로자가 연간 5일 또는 4일(니더작센주)간의 성인교육 프로그램에 참여할 수 있도록 하고 있다. 교육휴가기간동안 봉급은 지불되며 근로자는 참여할 프로그램을 스스로 정할 수 있다. 유급교육휴가기간동안의 프로그램 참가비용은 - 현재는 - 프로그램참여자가 상당부분 지불하거나 전부 지불하는 경우가 많아지고 있다. 백만에 가까운 교육휴가를 원하는 사람에 비하여 참여하는 숫자가 매우 적어 독일에서의 유급교육휴가의 효과는 상대적으로 적다고 할 수 있다. 그러나 이 법은 서독에서와는 달리 직업계속교육을 위한 지원체제가 여전히 미비한 동독지역에서는 그래도 상당한 역할을 할 것으로 기대되고 있으나 - 이미 서베를린의 규정이 통합된 베를린시에 확대·적용되고 있는 것을 제외하고는 - 현재 브란덴부르크주에서만 제정되어 실시되고 있는 상황이다. 미 실시되고 있는 가장 큰 이유는 노동조합과 경영자 연합회측간의 첨예한 대립 때문이다

이밖에도 직업교육훈련촉진과 관련된 프로그램은 독일자체내에서 뿐만 아니라 유럽공동체(EG)/유럽연합(EU)의 지원에 의해서도 이루어졌다.

과거 동독지역의 직업교육훈련의 활성화를 위해서는 특히 유럽공동체(EG)/유럽연합(EU)의 원조프로그램이 많은 도움이 되었다. 이와 관련된 프로그램으로는 EUROTENET, PETRA, LINGOA, FORCE 등이 있는데 이들 프로그램은 유럽노동시장의 유연화와 유럽문화의 전통유지를 위한 목적으로 생겨난 것들이다.

## 라. 독일 통일과정에서 발생한 직업교육훈련분야의 문제점

### (1) 급격한 경제구조의 변형에 따른 직업교육훈련 제공처의 감소

과거 동독의 직업교육훈련시스템이 통일 후 새롭게 변화되어 가는 과정에서 어려움을 겪을 수밖에 없었던 이유는 동·서독간의 시스템이 서로 달랐기 때문이다. 이러한 이유 때문에 서독의 것을 동독지역에 그대로 적용한다는 것 자체가 사실 커다란 무리였다. 이러한 시스템간의 상이점은 사회주의국가와 사회민주주의국가에 가지고 있는 일반적인 차이점에서 연유한다.

구서독의 직업훈련제도는 부분적으로만 행정규제를 받으며 시장원칙에 의해 지배되는 특성을 갖는 반면 구동독의 직업훈련제도는 완전히 행정규정에 의해 관리되는 제도라는데 있었다. 다시 말하면 구동독의 직업훈련제도는 국가에 의해 조정되는 모델이었던 반면 구서독의 경우 국가조정형 시장모델이었다.

독일 통일 후 직업교육훈련과 관련하여 지금까지 가장 커다란 문제점으로 제기되는 것은 바로 직업교육훈련 수용력의 두드러진 감소현상이다. 과거 동독시절의 직업교육훈련은 산업체에서 직접 이루어졌으나 동서독의 경제통합(Wirtschaftsunion)후 동독경제는 파국에 이르렀고 기업의 도산과 폐쇄가 줄을 이었다. 이런 과정 속에서 기업체와 직접적인 관련 속에서 가능해왔던 과거동독의 직업교육훈련시장은 붕괴되어갔다(Arbeitsgruppe, 1994: 622). 통일이후에 과거 동독에서 직업교육훈련의 많은 부분을 담당했던 기업체들이 문을 닫으면서 교육훈련의 핵심이라고 할 수 있는 현장실습의 기회가 사라져서 서독식의 이원체제(Dual

System)의 구동독지역에의 적용은 부분적으로 밖에 이루어질 수 없었다. 현재 독일은 구서독지역과 구동독지역에는 서로 다른 직업교육훈련시스템이 공존하는 비동시성(Ungleichzeitigkeit) 현상을 보이고 있다. 이러한 사실은 독일 연방직업교육훈련연구소(BiBB)의 연구발표에 의해 확인되었다.

서독의 경우는 훈련수용력이 훈련지원자수를 능가하고 있는 반면 동독에서는 훈련지원자수가 98,000명(94년 3월)인데 비해 사업체의 훈련실시 인원은 34,000명밖에 되지 않는 실정이다.

이 문제는 아직도 직업교육정책에 있어 가장 뜨거운 이슈로 인식되고 있는데, 이 때문에 독일정부는 많은 기업체들이 더 많은 실습자리를 제공할 수 있도록 기회를 확대할 것을 호소하고 있다. 독일정부는 직업교육훈련에 필수적인 실습자리의 부족분을 메우기 위해 교육지책으로 직업교육훈련이 학교교육기관에서 이루어지게 하고 있는 실정이다. 그리고 이와 더불어 시장경제체제로 전환하는 과정에서 발생하는 경제상황의 악화로 인한 기업 도산이나 폐쇄로 교육받을 장소를 잃게 된 피교육자들은 다른 기업내의 시설을 이용하여 직업교육훈련을 지속적으로 받을 수 있도록 시스템이 준비되었다(고일동·조동호, 1992: 167). 그러나 이러한 처방들은 동서독이 전통적으로 추구해 온 산업체중심의 직업교육훈련과는 거리가 있는 실정이다. 직업교육훈련을 제공하는 기업체가 앞으로 얼마나 더 늘어날 수 있는가 하는 것은 현재 독일 직업교육훈련정책과 현실에 있어 매우 중요한 사안이지만, 단기적으로 볼 때 직업교육훈련을 제공하는 기회가 늘어날 것이라고는 말할 수 없는 상황이다. 1995년 동독지역 1,000개 기업체를 대상으로 독일연방직업교육훈련연구소(BiBB)에 의해 실시된 설문조사에서 향후 많은 기업들이 직업교육훈련을 확대하기보다는 오히려 제한하게 될 것이라는 의견을 제시하였다(Walden, 1995: 175). 이러한 의견은 특히 500명 이상의 근로자를 가지고 있는 큰 기업들에서 주로 나타났는데, 이들 기업들은 대체로 직업교육훈련의 규모를 이전보다는 좀 더 축소할 것이라고 답변하였다. 동독지역에서 직업교육훈련의 기회가 확산되고 있지 못한 또 다른 이유가 있다. 새로 설립된 기업체들은 매우 적은 규모로 직업교육훈련을 실시하였다. 새로이 설립된 중소기업체

들의 대부분은 어떻게 직업교육훈련을 구성해야 하는지, 어떻게 내용을 진행시켜야 하는지에 대해 매우 잘 알고 있지 못하고 있다. 특히 동독시절의 직업교육훈련이 주로 대기업과 콤비나아트중심으로 이루어졌기 때문에 중소기업체의 소유주들은 어떠한 법적 지식에서부터 직업교육훈련의 내용과 직업교육훈련의 조직방법에 이르기까지 이에 필요한 지식을 갖추지 못하고 있다. 이러한 이유 때문에 중소기업의 직업교육훈련에 대한 기회제공이 용이치 않고 있다(Arbeitsgruppe, 1994: pp.623).

## (2) 동·서독 직업교육훈련의 질적 격차의 확대

현재 독일에는 너무나 현저한 차이를 보이고 있는 두 개의 직업교육세계(世界)가 동시에 공존(共存)하고 있다. 독일통일로 인하여 직업교육법(BBiG)과 고용촉진법(AFG)을 비롯한 서독의 직업교육훈련관련법들이 동독지역에서 효력을 발휘하게 되었음에도 불구하고 지금 서독지역에서 이루어지고 있는 것과 같은 내실 있는 직업교육훈련이 동독지역에서는 이루어지고 있지 못한 상황에 있다. 특히 성인을 위한 직업계속교육훈련부분은 문제가 더욱 심각하다(Wiesner, 1993: 27). 서독과 비교하여 볼 때 동독지역의 직업교육훈련이 질적으로 상당히 떨어지는 데에는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 통일 후에는 동독지역에는 부족한 직업교육훈련의 시장을 노리고 수많은 사설교육훈련기관들이 생겨났다. 그러나 이 기관들은 질적인 면에서 많은 문제점을 가지고 있었다. 통일이후 자유경쟁과 다원화경향으로 동독지역에 급격한 증가추세를 보여왔던 이들 기관들은 대체로 직업교육훈련(직업능력향상 및 직업전환교육훈련)을 지원하는 노동촉진법에 의존하였다. 사설기관들에게는 노동촉진법과 관련된 직업교육훈련시장이 매우 컸기 때문에 이것만으로도 그들은 수익사업이 가능했다. 그들은 상당히 적은 투자비용으로 많은 수익을 올렸는데, 통일직후 동독지역에서는 직업교육훈련기관이 부족하여 이들 기관에 대한 관리자체가 서독에서보다 쉽지가 않았다. 직업교육훈련의 질보다는 양에 치중했던 동독지역에서의 노동시장 정책지향적인 직업교육훈련은 질 관리에 어려움이 많았다. 사설직

업교육훈련기관에서 채용하고 있는 강사들의 수준도 천차만별이어서 새로운 경제체제에 제대로 적응하려고 하는 동독시민들에게 내용적으로 만족할만한 교육훈련이 이루어지지 못하였다. 물론 이들 교육훈련기관에 대한 정보가 부족한 동독시민들에게 체계적인 교육훈련상담이나 정확한 정보제공이 이루어지지 않은 부분들도 있었다.

둘째, 사설직업교육훈련기관들의 득세로 인한 직업교육훈련의 질문제와 함께 제기되는 문제는 동독지역에서의 “직업교육훈련의 학교화(Ver-schulung der Berufsausbildung)” 현상이다. ‘직업교육훈련의 학교화’란 직업교육훈련이 기업체에서가 아닌 기업체 바깥의 순수 학교교육훈련기관에서 실시된다는 것을 의미한다. 현재 구동독지역에서는 기업체들이 이원체제(Dual System)내에서 산업체 현장교육을 받는데 필수적인 실습자리를 재정적인 이유를 들어 제공하려하지 않고 있다. 제대로 기능하는 이원적 직업교육훈련체제는 경쟁력 있는 기업체를 통해 확보될 수 있는데 아직 많은 기업들이 투자를 꺼리고 있거나 직업교육훈련에 대한 비용지출을 유보하고 있는 상황이다. 이 때문에 동·서독 모두에서 강력하게 실시되어 왔던 기업체 내에서의 직업교육훈련은 자연스럽게 기업체바깥에서의 직업교육훈련으로 보충되어야만 했다. 학교교육훈련기관위주의 직업교육훈련이란 실제현장을 시뮬레이션하여 교육훈련을 하기 때문에 실질적으로 기업체에서 이루어지는 실습보다는 현장적응력이 떨어진다는 단점이 있다(Degen/Walden, 1995).

셋째, 통일 후 정부의 학교교육정책은 직업교육훈련보다는 인문계 중등교육의 질(質)관리를 우선시하였기 때문에 정책적 및 재정적인 지원에 있어 직업교육훈련은 부차적인 고려대상이 되었다. 교육훈련에 필요한 인적 자원과 자료 및 재료들은 김나지움(독일의 인문계 중등학교)에 우선시 지원되고 직업학교(Berufsschule)에 대한 인적·물적 지원은 자주 부족하였다(Arbeitsgruppe, 1993: 625).

### (3) 직업교육훈련의 공업-기술부문으로의 편중화 현상

구동독지역이 현재 안고 있는 직업교육훈련과 관련된 세 번째 문제는

이 지역의 서비스업분야에 대한 직업교육훈련수요가 증가함에도 불구하고 공급은 여전히 공업-기술분야에 집중되어 있다는 점이다(Arbeitsgruppe, 1994: 622). 1991년도의 경우 제공되어진 모든 직업교육훈련의 70%가 제조, 농업, 기술분야에 치중해있고, 30%만이 서비스부문에 집중되었다.<sup>28)</sup> 이와 같은 현상은 전반적으로 동독지역에서의 산업 및 경제구조가 많이 변화하고 있음에도 불구하고 여전히 직업교육훈련프로그램은 과거 동독시절의 것에서 탈피하고 있지 못함을 보여주는 것이다. 다시 말하여 직업교육훈련프로그램과 고용구조와 일치하지 못한다는 것을 말해주고 있다. 이런 공업·기술분야위주의 직업교육훈련프로그램은 통일 후 동독지역의 청소년들이 많은 관심을 가지고 있는 서비스분야의 대한 요구를 충족시켜주지 못하고 있다.

#### (4) 서독식 직업교육훈련 모델의 도입으로 인한 갈등

교육의 성패는 교육내용과 교사에 의해 좌우된다고 라고 볼 때, 이는 직업교육훈련에도 똑같이 적용된다. 통일이후 구동독지역에서는 기존 동독출신의 직업교육훈련교원이 별도의 연수과정을 거친 후 서독에서 개발된 교재로 가르치고 있다. 따라서 현재 실시되고 있는 직업교육훈련은 서독의 기준에 의해 개발된 것들이어서 동독출신의 직업교육훈련교원들이 아직 서독의 교육훈련모델을 소화해서 전달하기에는 어려운 점이 많다. 이러한 차이점을 해소하기 위하여 동독출신 직업교육훈련가들의 직무능력향상을 위한 프로그램이 제공되었다. 이 프로그램에는 1992년도에 2,180만 마르크(DM)의 예산이 투입되었고 1992~1993년 사이에 이 프로그램에 참여한 인원은 각각 11,322명과 12,041명에 달했다. 그럼에도 불구하고 연수를 통한 서독식 직업교육훈련 모델의 도입은 동독출신 교육훈련가들 정서와의 충돌을 가져올 수밖에 없다. 이는 - 동독 연수를 담당하였던 서독전문가들의 얘기를 종합해볼 때 - 동독 모델과 서독모델 간의 경쟁의 문제라기보다는 오히려 심리적인 차원의 문제였다. 동독스타

28) 서독의 경우 서서비스업분야에 46%, 54%가 공업-기술 및 농업분야에 54%의 직업교육훈련이 제공되었다.

일에 익숙한 직업교육훈련교원들은 서독방식을 심리적으로 거부하는 경우가 적지 않았다. 또한 학습자 스스로가 할 수 있도록 지도하는 서독식 교육훈련방법이 아직 동독출신들에게는 익숙하지 않았던 부분들도 많았다. 이러한 직업교육훈련교사의 질, 그리고 교원연수교육의 문제는 짧은 시간에 결코 해결될 수 있는 매우 민감하면서도 어려운 문제다.

#### 마. 시사점

최근 독일은 통일 이후 동독지역에서 직업교육에 대한 새로운 변화가 일고 있는데, 그 이유는 대량실업이란 풀기 어려운 사회문제가 발생하고, 서독식 직업기술교육의 재검토 등이 제기되고 있기 때문이다. 대량실업사태는 통일을 어떠한 방식으로 할 것인가를 결정하는 과정에서 자연스럽게 이미 예고되었지만, 실질적으로 구동독지역에는 실업자가 20%이상(일자리 부족율은 30%이상)이나 존재하고 있으며, 동독지역에는 이제 취업을 목적으로 하는 직업교육훈련은 일상적인 현상이 되었다. 통일 후 이 지역 성인들의 관심은 대부분 직업계속교육에 쏠려있는데, 이는 동독시민들의 실업에 대한 두려움과 충격이 어느 정도인가를 잘 보여주고 있다. 과거 동독지역 주민들의 직업능력은 통일과 함께 거의 평가 절하되고 말았다. 그들은 동독시절 취득했던 자격증을 가지고는 있으나 그들의 직업적 자질들은 자본주의 시장경제체제에서는 제대로 쓰여질 수 없을 정도로 낮은 수준이어서 그 효용성이 의문시되고 있다. 따라서 일자리를 그대로 유지할 수 있었던 근로자들의 경우에도 서둘러 그들의 직업능력을 향상시키기 위한, 즉 해고를 피하기 위한 노력들이 눈물겹게 벌어지고 있다. 또한 적지 않은 사람들이 창업교육과정을 이수하여 자기가 스스로 설 토대를 마련하고자 시도하고 있지만 그 성공 또한 보장되어 있지 않다. 또한 많은 실업자들의 경우에는 직업전환교육훈련(Umschulung)을 받고는 있으나, 취업에 대한 가능성은 그리 높지는 않는 편이다. 특히 과거 체제에 적용된 40대 이상의 성인집단과 통일과정에 집단해고 당한 여성들은 노동시장으로 재진입하기에 상당한 어려움을 가질 수밖에 없다. 이와 더불어 특별한 기능과 기술, 그리고 직업교육훈련에 대한 경험 없이 노동시장으로

진입하려는 청소년층들이 일자리를 확보하기는 마찬가지로 어렵다. 이러한 결과로 이제 구 동독지역에는 장기실업자(Langzeitarbeitslose)들의 수가 갈수록 늘어나고 있다. 바라던 통일이 이루어지긴 하였으나 노동사회는 하루아침에 붕괴되어 버렸고, 갑자기 실업이 만연한 사회로 전환을 하여 이에 대한 구동독지역 주민들의 불만과 침체는 깊어지고 있다. 과연 직업능력개발사업으로 실업문제 해결의 극복이 가능한가? (원하는) 일자리가 없는 시기의 직업교육훈련은 어떠한가? (원하는) 것이다 (Gieseke, 1997).

독일 통일 후 구동독지역에서 제기될 수 있는 가장 큰 문제로는 경제·산업구조 및 고용구조와의 불일치성의 문제이다. 동독지역에의 투자나 경제적인 여력, 그리고 이 지역의 고용가능성은 지금의 상황으로는 낮은 상태이다. 현재 안고 있는 딜레마는 구동독지역에는 앞으로 어떠한 경제·산업구조가 발전될 것인지, 이에 따라 어떠한 자질 및 능력들이 습득되어야 하는지, 그리고 어떠한 프로그램들이 개발되어야 이를 가능하게 할 것인가가 아직까지도 불투명하다는 것이다(Faulstich, 1993: 140). 결론적으로 현재 동독에서의 고용체계는 직업교육훈련을 통해 얻어진 새로운 직업자질들을 수용하지 못하고 있다(Kuhlenkamp, 1993: 22). 이러한 상황에서 직업계속교육훈련의 효과성은 의문시되며 현재 노동촉진법(AFG)에 의해 재정지원 되는 직업능력향상 및 전환교육훈련프로그램을 통한 취업가능성의 제고는 부차적이며, 취업이 힘든 취약계층을 위한 사회정책적이고 사회복지적인 프로그램으로 이해되어지고 있다(Meier, 1993; 정연택, 1998). 사실상 취업을 위한 직업교육훈련의 효과는 매우 제한적인데 비해 국가나 개인이 직업교육훈련에 거는 기대는 너무 크다는 것이 문제이다(Kuhlenkamp, 1993: 22). 정리하자면, 경제적 투자와 제공되는 일자리의 부족으로 인한 구조적인 실업상황에서의 직업전환교육훈련프로그램들이 과연 어느 정도까지 효과적인 것인가가 문제의 핵심이다. 자본주의 경제구조로의 변형과정에서 생겨난 고실업을 위해 수많은 비용이 직업교육 및 직업계속교육으로 투자되며, 또한 고용촉진방안들이 제시되고는 있으나 그 수를 줄이지 못하는 직업교육훈련기능의 근본적인 한계를 경험하고 있다. 실업문제는 직업교육훈련정책만으로는 해결되기

어려우며 새로운 일자리가 창출되거나, 일자리들이 나누어질 수 있는 다른 정책 또는 방안들이 병행해서 강구되어야 할 것으로 보인다.

이러한 독일의 현실에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 한반도통일 후에는 바야흐로 북한지역 직업세계 및 노동시장의 급격한 변화가 예상된다. 물론 통일이후에도 자신의 일자리를 유지하는 북한시민들이 상당수 있겠지만 그럼에도 불구하고 적지 않은 사람들이 새로운 경제체제에 적응하려면 그들의 능력향상과 직업전환을 위한 직업교육훈련과정을 밟아야 할 것으로 보인다. 여기서 문제가 되는 것은 과연 이들의 능력향상 및 직업전환을 도와줄 시설(기관) 및 설비가 충분한가의 문제이다. 직업능력개발은 산업현장에서의 구체적인 실습과정을 통해서 활발히 이루어지게 되는데 통일될 시점에서의 북한의 산업체들이 얼마나 실습의 현장으로 활용가치가 있으며 활용가능한지는 미지수이다. 단순히 교실공간에서 이루어지는 반쪽짜리 실습, 소위 ‘직업교육훈련의 학교화’는 더더구나 기술의 심한 격차로 직업능력이 부족한 북한시민들에게는 전혀 도움을 주지 못할 수도 있다. 이러한 맥락에서 새로운 시설 및 설비투자를 위한 재정을 확보하는 작업이 통일이전부터 장기적으로 이루어져야 하며 통일이 된 직후 어떠한 북한의 시설과 설비가 활용가능한지를 점검해보는 작업이 신속히 이루어져야 한다.

둘째, 이와 더불어 직업교육훈련의 성패가 교사에게 달려있다고 볼 때, 통일 후 북한지역에서 직업교육훈련을 담당해야할 인적자원을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제 또한 매우 중요한 일이다. 통일이후 공백 없이 신속히 직업교육훈련이 수행되려면 제대로 능력을 갖춘 직업교육훈련담당교원을 빠른 시간 내에 양성해내야 한다. 따라서 통일이 되었을 때 북한의 직업교육훈련담당자중 누가 이 분야에서 계속 직무를 수행해낼 수 있는지, 또 북한에서 선발된 인력들을 어떻게 연수시켜야 할 것인가를 미리 계획하는 작업은 대단히 중요한 일이다. 또한 어느 수준에서 남한출신의 직업교육훈련 담당자와 연계할 것인지를 미리 고민해 보는 것은 내적 통합이라는 측면에서 매우 민감한 사안이자 피해갈 수 없는 작업이다. 더불어 고려해야 할 점은 남한 출신의 전문가가 북한 직업교육훈련가들을 연수할 때 북한시민의 정서를 무시하여 이들이 심리적 저항감을 갖지 않도록

록 하는 일은 사소해 보이지만 매우 중요하다.

셋째, 남북한 시민들간의 의사소통에 문제가 있을 수 있는 상황에서 남한의 직업교육훈련과정의 내용을 어떻게 잘 전달할 수 있는 가도 문제이다. 아무리 좋고 필요한 내용이라 하더라도 잘 이해되어 전달되지 않으면 아무런 소용이 없다. 따라서 북한에 비해 상대적으로 한자어와 외래어가 많이 사용되어진 남한 교재는 북한 시민들이 이해하기가 쉽지 않기 때문에 통일대비용 교과서를 시험적으로 개발하여 그 효용성을 타진해보는 것도 의미 있는 일이다.

넷째, 우리는 독일의 사례를 통해 잘 알 듯이 정부 혼자 통일과정을 모두 끌고 간다는 것이 얼마나 어려우며 가능하지도 않는다는 사실을 알 수 있다. 따라서 정부만을 믿고 민간차원에서의 대비가 게을러서는 낭패를 볼 것이 틀림없다. 그 부유하던 독일도 결국 통일비용을 감당해내지 못하였듯이 통일은 엄청난 재정적인 부담을 요구한다. 특히 정부의 재정상태가 열악한 우리나라의 경우 기업체나 민간단체에서 이 문제의 중요성을 직시하여 미리 계획을 수립하여야 한다. 물론 이들 단체들은 체계적인 네트워킹 속에 공동작업 해 나아가야 할 필요가 있다. 정부는 기업체와 민간단체의 이러한 활동을 적극 지원해 주며 연결시켜야 하는 역할을 수행하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 더 많은 기업체와 민간단체에 소속된 직업교육훈련기관들이 이 분야에서의 노하우와 사회적 공신력을 획득할 수 있도록 이들의 체질개선을 미리 유도하는 작업이 필요하다.

다섯째, 통일이 되면 북한주민의 직업능력 및 자격을 어떻게 평가해야 하는 문제가 있다. 예상컨대 그들이 가진 자격을 가지고서는 통일된 사회의 노동시장에로의 진입이 사실상 어렵다고 보여진다. 때문에 실질적으로 그들의 자격을 그대로 인정해준다는 데에는 한계가 있다. 왜냐하면 그들의 자격은 시장의 논리에 따르자면 가치가 높지 않을 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 반면에 북한의 자격을 그대로 인정해주지 않을 경우에는 남북간의 위화감이 야기되어 문제가 상상외로 커질 소지가 충분히 있다. 이와 관련하여 조금이라도 부작용을 줄이기 위해서는 자격을 가진 북한 시민들이 통일된 후 인정받으려 할 때 보수교육훈련을 통해 인정해 주는 방안도 강구될 수 있으나 이에 한계가 있을 것으로 보여진다. 북한시민

들의 자격에 대한 제대로 된 평가인정을 위해서는 북한의 자격실태에 대한 비교적 정확한 정보파악이 현재로는 시급하다.

여섯째, 남북한의 과학기술의 심한 격차는 통일후의 대량실업을 이미 예고하고 있다. 국가사회주의체제의 노동사회가 붕괴하고 시장경제체제로 전환하게 될 때 대량실업은 피할 수 없다. 따라서 통일이후 생겨날 대량실업사태에 대비하여 북한시민들을 위한 직업전환프로그램의 준비가 필요하다. 우리가 현재 실업자재취업훈련정책을 통해서 경험을 했듯이 직업교육훈련프로그램을 포함하여 그들의 고용을 촉진시킬 수 있는 다양한 방안들이 강구되어야 한다. 중요한 점은 대량실업사태가 일시에 벌어질 수 있기 때문에 가뜩이나 어려운 지금의 실업재원이외에 어떻게 재정을 충당할지에 대한 준비가 필요하다. 이외에도 창업교육프로그램을 잘 준비하는 것도 바람직하나 어느 정도의 북한시민들이 자기자본으로 창업을 할 수 있을지, 또 자본주의 시장경제체제에서 어느 정도 성공률을 보일지는 의문이다. 이를 위해서는 현재 우리나라에서 실시되고 있는 창업교육훈련에 대한 성과진단과 독일사례의 정밀분석은 선행될 과제이다.

일곱째, 북한시민을 위한 직업교육훈련은 단순히 기능전달위주로 흘러서는 안되고 정체성 찾기에 커다란 어려움을 가지게 될 그들을 위한 통합적인 교육과정운영으로 연계되어야 한다. 동독지역기업에 관계하고 있는 서독의 매니저들이 한결같이 말하고 있듯이 동독지역 시민들의 직업능력이 부족해 공장과 회사가 잘 돌아가지 않는 것이 아니라 그들이 가지고 있는 의식과 정서가 아직 변화된 체제에 적응하지 못하고 있다는 지적은 깊이 새겨볼 만하다. 따라서 북한시민들의 생애사(生涯史)가 함께 고려되는 직업교육훈련모델이 필요하다. 또한 독일의 경우 통합 후 장기실업자의 비율이 적지 않은데 이들은 이중으로 정체성의 혼란을 겪고 있다. 따라서 우리의 경우도 실업이 장기화될 경우를 예상하여 이들을 위한 다각적인 프로그램도 준비되어야 할 것이다.

끝으로 직업교육훈련이 통일 후 가장 핵심적인 사회정책 프로그램이라고 볼 때 과연 우리나라의 정부와 민간단체 및 기업체들은 이러한 재정을 확보하고 있을지는 의문이다. 단시간 내 쏟아져 나오게 될 북한지역 실업자들을 위한 직업능력향상 및 전환 교육훈련프로그램, 실업자 재취업교육

훈련프로그램지원에 드는 비용만도 엄청날 것이다. 따라서 정부는 정부대로, 민간은 민간대로 하루빨리 통일 후 쓰여지게 될 직업교육훈련발전기금을 지속적으로 확보하여야 할 것이며 구체적으로 어떻게 모아질 수 있을지도 연구되어야 할 것이다.

## 2. 국내의 연구 사례와 시사점

### 가. 각 분야의 연구 결과

#### (1) 전반적인 통일분야

남북한 통일방안(황선대, 1996)에서는 국가간 경제통합과정에서 첫 단계로 등장하는 자유무역지대를 남북한 통일 모델의 출발점으로 제안하고, 이를 위해 남·북한의 통일정책을 연구하여 이를 토대로 통일의 원칙과 방향을 설정하였다. 또한 남북한 통일의 대외환경을 평가하고, 사회주의 국가의 일반적인 문제점과 북한체제의 특수한 문제점을 경제적 관점에서 분석하며, 이를 바탕으로 남북한 경제교류와 협력의 가능성에 대해 논할 것이다. 이를 바탕으로 남북한 통일 모델을 제시하였다. 필자는 남북한이 한반도 안보와 군사대결상태 해소에 민족적 차원에서 실질적 합의를 도출하여 신뢰구축의 기반을 조성하고, 이를 남북정부가 산업자유무역지대의 창설합의로 끌어내어 남북당국간에 제도적 교역의 틀을 만들고 경제적 상호의존성을 심화시켜 가야 할 것이라고 주장하였다.

또한 한국의 통일정책 : 통일인가, 통합인가?(박광기, 1997)의 논문에서는 한국의 기존통일정책은 통일개념과 통합개념이 명확한 구분 없이 상호 교환적으로 사용되었기 때문에 개념적 혼동을 초래한 사실을 지적하면서, 남·북한통일의 단계를 비정치적 부분의 통합(협회의 통일), 제도적·정치적 통합(협회의 재통일), 사회 전부분의 통합(광의의 통합), 그리고 진정한 통일(광의의 통일)로 구분해서 고찰하고 있다. 그리고 이 논문은 한국은 통일정책의 추진에 있어서 탄력성과 유연성을 겸비해야 할 필요성에서도 통일정책을 통합정책의 일환으로 수립해야 한다는 주장을 첨가했다.

## (2) 교육분야

남북통일 이후 사회통합을 위한 교육의 역할(안기성 외, 1998)에서는 한반도 통일 이후에 있을 사회통합의 과제와 관련하여 교육의 역할이 무엇인가에 대하여 연구하는 것을 목적으로 하여 남북한 교육체제의 현황을 비교 및 전망하고, 남북한 교육체제의 공통점과 차이점을 진단·분석하여 통일국가를 이루었을 때, 한 국가의 국민으로서 삶을 공유할 수 있도록 정치사회화하는 교육의 역할을 수립하는 것이다. 이렇게 함으로써 그 동안의 분단체제에서 만들어진 양자간의 이질감을 빠른 시일 내에 최소화하고, 민족 대 중흥을 위한 통일한국을 이룩한다는 자긍심과 아울러 세계의 미래에 공헌할 수 있는 한국인을 양성하고자 하는 것이다.

또한 민족통합을 위한 교육대책 연구(II)(한국교육개발원, 1998)에서는 남북한의 분단상태에서 배태된 상호간의 의식의 괴리와 정서적인 갈등 현상을 해소하지 못한다면 통일을 추구하는 과정에서 심각한 장애요인이 될 것으로 보아 의식과 정서 등의 내면적 측면에서 민족통합을 저해하는 요인이 무엇인지 정확히 규명하고 이에 기초해 민족통합을 촉진할 수 있는 교육대책을 강구해야 할 필요가 있다고 주장하고 있다. 이 연구는 1차 년도에는 현재 남북한의 분단 상황에서 민족통합을 위한 교육대책을 마련하는데 초점을 두었으며, 2차 년도에는 통일의 과정과 통일 이후에 초점을 두어 민족통합을 위한 교육 대책을 마련하고자 하였다. 이를 위하여 통일의 과정과 통일 이후에 예상되는 남북한 교육의 상호 괴리와 갈등 양상을 밝혀 내는 한편, 독일 통일의 사례를 중심으로 통일 이후의 교육문제를 진단해 본다. 이러한 분석에 기초하여 통일 전후의 과정을 망라하여 민족통합을 위한 종합적인 교육대책을 제시하고자 한다.

한편 독일 교육통합과 파생문제점 분석연구(신세호 외, 1993)는 먼저 독일의 교육 통합에서 주목해야 할 것으로 첫째, 조약과 협정을 중심으로 한 추진 방식, 둘째, 의식 구조 개선을 위한 정치교육, 셋째, 경제발전을 가능하게 하여 통일에 기여한 직업기술 교육정책의 세 가지로 들었다. 각각을 설명하자면 다음과 같다. 우선 조약과 협정을 중심으로 한 통합 정책 추진에 있어서 독일 통일의 과정을 1972년에 체결된 기본조약과

1990년에 체결된 통일 조약을 기준으로 하여 시기를 구별하면서 기본조약 이전단계의 통합 노력을 살펴보고 기본조약의 내용과 그 중요성 및 효과를 살펴보았으며, 통일조약의 내용과 그 의의를 분석하고 있다. 다음으로 정치참여와 의식구조 통합을 위한 정치교육에 있어서 서독은 동서독관계에 대한 이해를 포함하여 정치에 대한 이해와 참여 능력의 제고를 위해 내부적으로 교육을 실시하였으며, 이러한 정치교육의 과정에서 동독 및 동구 지역에 대한 연구의 활성화와 자료 보급 체제가 자연스럽게 이루어져 서독 국민들로 하여금 실상을 제대로 이해하도록 하였다. 통일 후에도 서독의 정치교육은 동독 지역에 확대 실시되고 있는 바 동독의 학생과 주민들이 장기간 분단으로 인해 가지고 있는 의식 구조상의 혼란을 감안하여 실시하는 방안이 강구되고 있다. 마지막으로 경제발전과 직결된 직업 기술교육부분은 통일이 되면서 구 동독지역의 경제구조 개편과 함께 동독 지역에 적용되고 있다. 동독 정권이 붕괴한 주요 요인 중 하나가 경제정책 실패와 이로 인한 주민 생활의 낙후라고 볼 수 있으므로 통일 독일의 경제정책은 동독 주민들의 생활 수준 개선요구를 반드시 수용해야 할 실정에 있다. 이 같은 상황에서 직업기술교육의 역할은 중대한 것이며, 구 동독지역의 경제 구조 개편에 따른 혼란으로 인하여 아직 서독의 직업 기술 교육이 동독 지역에 정착되지 못하고 있으나, 이 분야의 성공은 통일 독일의 중대한 과제로 대두되고 있다.

독일의 교육통합(박재윤 외, 1992)에서는 독일이 통일 이전과 이후에 교육 통합과 주민 의식의 전환 문제를 어떻게 해결하고자 하고 있는지를 통일 전 서독의 교육 통합정책과 통일 조약 이후 구 동독지역에서 초래되는 교육 문제들과 이에 대한 대책들을 살펴본다. 그 결과 통일 조약은 대부분이 구 동독 지역 내에서 초래될 것이라 예상되는 문제들에 대한 대책들이며 양 체제를 대칭시키고, 양측에서 해야 할 과제를 추출하는 방식이 아니라 문제 지역에 대한 대책들이며 이는 통일로 인하여 가장 크게 체제 전환이 요구되는 지역에 대한 대책이 중요하다는 것을 시사해 준다. 통일 진행과정에서 교육에 관련하여 중요하게 다룬 문제는 학생들과 청소년들이 생활인으로 살아가기 위해서 필요한 각종 자격을 어떻게 합리적으로 평가하고 인정할 것인가 하는 문제와 학업 생활을 무리 없이 할 수 있도록

록 전학, 진학 등에 대한 문제였다. 이는 두 이질적 체제가 통합되는 경우 학생과 청소년들에게 가장 직접적인 영향을 주는 문제가 중요하게 다루어짐을 시사한다. 통일 직후 갑작스런 체제 전환이 어려운 점을 감안하여 설정된 과도 체제는 효율적이지 못함을 나타내고 있다. 통일 직후 행정 기관의 잠정 존속뿐만 아니라 일부 법령까지도 잠정적으로 효력을 인정하였으나 이 같은 과도체제는 기대만큼 효율적이지 않으며 따라서 두 이질적인 체제 통합의 경우 과도기가 불가피하더라도 가능한 그 기간을 단축할 필요가 있음을 알 수 있다.

독일 통일 이후 교육통합의 문제점 분석(정영수, 1998)은 통일 이전의 구 동독의 능력에 따른 평등원칙, 학교선택의 자유, 교육개혁과 사회개혁의 연결, 탈이데올로기화, 다원성의 보장 등 자체적 교육개혁 노력을 보고 통일 이후의 교육상황 분석을 하였다. 그리고 통일에 따른 내적통합의 문제점의 해결책으로 민주주의에 대한 이해, 국가·사회관의 재정립, 극단적 정치체제에 대한 비판능력, 독일인의 내적통합을 목표로 하는 정치교육을 실시하였다. 또한 통일 후 청소년 의식의 변화와 사회화의 변화를 분석하였다. 이러한 독일 통일에 있어서의 상황과 정책, 문제점들을 파악하여 북한과 비교하여 볼 때, 북한과의 교육 통합에 있어서 사전준비로 북한의 교육개혁을 지원하며 통일 후에는 가능한 부분부터 교육통합을 실시하며 통일 이전의 제도와 자격에 대한 불이익을 주지 않는 방향으로 정책을 펴 나가야 할 것이며 대승적 차원에서 문제를 해결해 나가야 한다는 시사점을 제공하고 있다.

남북한 교육통합과 통일시대의 교육연구(서상권, 2001)에서는 북한의 교육현황이 이질적이므로 하나의 민족공동체로 융합하기 위해서는 국토·체제·제도의 통일 못지 않게 사상과 가치관의 통일이 필수적이며, 이러한 관점에서 북한 교육의 문제점과 남북한 교육 통합을 통일대비의 관점에서 살펴보았다. 먼저 북한 교육은 정치사상교육위주·공산주의 도덕·집단주의 정신 등에 대한 치중과 남한의 실상 왜곡 등의 문제점을 가지고 있으며, 보편적인 가치·민족의 전통적 요소들의 공통점 또한 가지고 있다. 따라서 보편적인 가치, 전통적 요소 등의 공통점에 기반하여 교육개혁이 이루어져야 할 것이며, 동류의식의 강화를 이루어 나가야 할 것이다.

남북의 교육통합 논의, 미룰 때가 아니다(문용린, 1990)에서는 45년간 상이한 교육적 가치의 추구로 인한 이질성을 없애고 현재 남과 북이 가지고 있는 교육의 부조리를 해결해 나가고 비효율성을 극복하기 위해서는 남북간 교육통합 즉 남북이 합의하는 표준교육체제를 고안하여 실현해 나가야 한다고 하였으며 이의 기준으로 다음과 같은 다섯 가지를 제시하였다. 첫째, 남북한 교육 부조리와 비현실성의 개선, 둘째, 남과 북의 주민들의 삶을 동질화시킬 수 있는 역할의 수행, 셋째, 남북의 이데올로기의 조화나 초월할 수 있는 새로운 가치의 제시와 이를 전제로 하는 새로운 인간상과 세계관의 제시, 넷째, 교육활동을 구성하는 구성원들(학생, 교사, 학부모, 국가, 재단)간의 민주적인 간섭체제 구축, 다섯째, 한민족의 공동체적 가치실현을 위한 노력이 성과를 거둘 수 있도록 구안되어야 한다. 그리고 새로운 표준교육체제의 실현을 위해서는 상호이해 하에 절충과 격상을 통해 점진적으로 해 나가야 한다고 하였다.

### (3) 행정분야

통일대비 지방행정 통합방안(한부영 외, 1998)에서는 문헌연구와 탈북자·독일학자 및 독일 연방내무성의 정책담당자들과의 면접을 활용하여 통일에 따른 남북한 지방행정 통합방안에 대해 모색하였으며, 확대적용의 원칙 하에 민주성과 능률성을 기준으로 적정통합방안을 제시하였다. 그리고 이러한 방안의 실제적 활용을 위해서는 북한주민의 적응기간 미설정에 따른 문제 최소화방안 검토, 지방재정 같은 여타 분야와의 연계 하에의 종합적 방안에 대한 구상 등의 고려가 필요하다고 하였다.

독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈-행정통합을 중심으로-(양현모, 1998)은 남북한이 독일의 통일방식과 같이 북한의 급작스런 붕괴와 더불어 통일문제가 현실로 다가왔을 때 통일한국의 행정체제의 합리적 구축방안을 모색해 보려는데 초점이 있다. 특히 구동독지역에서의 행정체제 구축과정, 과거 사회주의 체제하에서 활동하였던 구동독 공직자의 심사, 이를 통한 해고 및 재임용과정 등 행정통합과정은 간과할 수 없는 중요한 시사점을 제공하고 있다.

한편 통일 후 구동독 공직자의 감축과 재임용에 관한 추진방법과 기준, 그리고 구동독지역 행정체제구축을 위해 파견·전출된 구서독 행정지원인력의 자격심사 및 선발, 선발된 인원의 교육·자질 및 능력, 현황과 문제점 등을 살펴봄으로써 통일 후 북한지역에 파견될 남한행정인력의 규모 예측, 선발, 사전교육 등을 조망하고자 하였다. 또한 구동독지역에 주행정체제의 도입 및 지방자치제의 실시에 대한 분석을 통해서 북한지역의 지방행정을 구축하는데 우리의 상황에 맞는 방안을 제시하였다. 즉 한반도 통일시 행정통합은 다음과 같은 원칙에 따라 추진되어야 한다고 주장하였다. 첫째, 행정통합은 자유민주주의와 법치주의를 지향하여야 하며, 둘째, 행정통합은 완전한 민족적 통합을 위해 남북한 주민간의 갈등과 편견을 불식시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 하며, 셋째, 행정통합은 급진적으로 이루어져서는 안되며 주민의 의견을 수렴하면서 점진적으로 시행되어야 한다고 하였다.

이와 같이 독일의 통일 전후 동서독 행정통합의 실태와 문제점을 분석함으로써 통일 후 북한지역의 행정체제 전환문제의 기초자료제공과 시사점을 제시하였다. 따라서 이를 바탕으로 독일·베트남·예멘 등과 같은 통일 국가의 실증적 사례연구를 통하여 한반도 실정에 맞는 통합모형을 수립하여야 한다고 주장하였다.

한편 남·북한의 행정체제통합의 문제점과 전망(박대식, 1997)에서는 행정체제의 운영과정과 행정체제통합의 바람직한 방향을 선정한 후 남·북한의 행정통합은 많은 어려움이 따를 것으로 예상했다. 그러나 조직구축, 인력활용 예산확보, 리더쉽의 활용 등에 대한 준비가 제대로 이루어진다면 행정체제통합은 수월해질 수도 있다는 전망을 했다. 또한 남·북한의 행정체제 통합은 행정의 능률성과 민주성을 중시하면서 단계적·점진적인 방법으로 이루어지는 것이 바람직하다는 주장을 하였다.

#### (4) 경제분야

남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책(박진, 1996)은 남북한이 경제통합을 이루었다는 전제하에 예상되는 경제·사회적 충격을 예측하고,

이에 대한 대처방안을 제시하고 있다. 북한의 완전 고용제와 배급제도 등은 경제통합과정에서 폐지될 것으로 보이며, 북한의 절대빈곤문제의 해결 방안과 남한의 대량 이주 증세 및 인플레이션 등의 부담에 대해 독일경험의 분석을 통하여 남한의 부담을 최소화하려는 방안을 모색하였다.

한편 경제통합 : 북한의 명령경제에서 시장경제로의 체제전환과 남·북한 화폐통합의 가능성과 문제점(한종만, 1997)에서는 북한의 명령경제가 가진 특징을 분석의 시발점으로 삼으면서 경제체제의 변화 시나리오를 현상유지, 체제개혁 및 체제통합 등으로 구분해서 설명했다. 남·북한의 화폐통합은 독일의 급진적 화폐통합과 유럽통합의 점진적 화폐통합을 절충하는 방식으로 이루어져야만 무리 없이 추진될 수 있다는 전망을 했다.

또한 한반도 통일시의 경제통합전략(전홍택 외, 1997)에서는 급속한 통일에 대비하여 남·북한의 경제통합방안을 모색하여 남한경제의 부담을 최소화하고 북한경제의 조속한 활성화를 꾀하는 전략을 연구하며, 장기적으로 남북한의 경제수준의 차이를 축소할 수 있는 길을 찾고자 하였다. 특히 가장 중요하다고 판단되는 재산권처리와 사유화, 화폐 및 금융의 통합, 인력 및 인구이동, 비용조달의 문제를 중심으로 경제통합방안을 모색하였다.

경제통합전략과 통일과정(이병두, 1996)에서는 남북간의 경제교류를 통한 경제통합을 이룬 후 제도적 기반을 통해 통일로 가야 하는 것이 순리적이라고 보고 있으며 경제통합 방향은 북한이 스스로 개방화와 사유화를 추진할 수 있도록 하는 것이 좋다고 하였다.

남북한 경제통합에 관한 단계적 접근방법(김윤, 1993)에서는 남북한 경제통합을 일반적 통합과 점진적 통합으로 나누어 설명하고 우리나라의 현실에 있어서 남북한간 양 주권의 정립 위에서 경제협력에 의한 합의를 바탕으로 점진적 단계적 경제통합이 적절하다고 주장하며 그 단계로 직접투자 등의 선행기를 거쳐 부분적 경제통합 단계, 과도기적 경제통합 단계, 전면적 경제통합 단계 그리고 마지막으로 민족통일완성기를 제시하였다.

남북한 경제통합 분석을 위한 확대재생산 모형(양민석, 1999)은 경제통합과정에 있는 남북한 거시경제를 분석하기 위해 가치이론에 근거한 동학일반균형모형을 제시하고 있다. 이 모형은 첫째, 남북한경제를 하나의

이론 틀에서 분석하므로, 경제체제의 상이함에도 불구하고 남북한경제 전체를 하나의 국민경제로 놓고 분석할 수 있게 해 준다. 둘째, 향후의 어떠한 통일경제체제에도 적용되므로, 미래의 바람직한 통일경제체제가 무엇인가라는 질문과는 별도로 현재와 경제통합 각 단계의 남북한경제의 거시경제변동을 일관성 있게 분석하는 데 유용하다. 셋째, 통일경제의 거시경제목표를 도입하는 경우, 그 목표를 달성하기 위한 최적 거시경제정책을 개발하는 데 활용될 수 있는 모형으로 발전시킬 수 있게 함으로서 통일경제연구에 기여할 수 있다라는 것이다.

남북한 경제체제의 변화와 경제통합의 모색(박순성, 1998)에서는 남북한이 경제위기에 처해 있는 상황에서 남한 정부가 경제통합을 주도하기 위해 선택해야 할 정책방향을 제시하였다. 이를 위해 남북한 경제체제의 변화와 위기의 동학을 중장기적 관점에서 분석하였다. 전반에 걸쳐 다섯 개가 제시된다. 첫째, 남북한 경제체제의 결정요인은 냉전체제, 남북한 분단체제, 남북한의 근대화전략이다. 둘째, 북한의 경제체제는 자립적 민족경제건설이라는 사회주의 근대화전략의 결과로 형성되었으며, 유일체제가 지닌 경직성 때문에 변화·발전하지 못하고 경제위기 상황으로 빠져들었다. 셋째, 남한의 경제체제는 강성 권위주의 국가의 주도로 경제성장을 이루려는 동원국가모델의 전형이며, 권위주의적 동원국가는 민주화 과정을 거치면서 체제효율성을 상실하고 위기에 봉착하게 되었다. 넷째, 남북한이 현재 봉착해 있는 경제위기를 극복하기 위해서는 경제체제의 변화가 불가피하다는 점에서 남북한 경제위기는 남북한 경제통합을 위한 역사적 계기로 작동할 수 있다. 다섯째, 남북한 경제체제의 괴리로 인한 경제통합의 어려움과 북한 체제의 붕괴가능성을 고려할 때, 남북한 경제체제를 통합하고 통일경제를 이룩하기 위해서는 남북한 경제교류·협력과 동북아 지역 경제협력을 통한 점진적인 체제통합전략이 필요하다. 이 논문은 남북한 경제체제를 통합하고 통일경제를 이룩하기 위해서는 남북한 경제교류·협력과 동북아지역 경제협력을 통한 점진적인 체제통합전략이 필요하다고 주장하였다.

남북한 경제통합정책을 위한 독일사례의 벤치마킹(유호룡, 장인봉, 2000)는 통일비용과 통일의 속도에 초점을 맞춘 논문이다. 경제통합의

형태로는 두 가지 방안이 고안될 수 있는데 하나는 독일의 통일에서 취해진 자유주의 시장경제로의 급진적인 통합 방식이고, 다른 하나는 양 체제가 서로의 경제체제를 유지하면서 점진적으로 하나의 시장경제로 통일되어 가는 점진적인 통합방식이다. 여기에서 이 논문은 독일의 경제통합사례의 벤치마킹을 통해 남북한 경제교류·협력 실태를 분석하고, 문제점을 도출함으로써 보다 발전적인 남북한 경제통합의 구축방안을 모색하는 것을 연구목적으로 하고 있다. 이 논문에서는 남북한 관계에 대한 ‘점진적 통합론’과 ‘급속한 통합론’은 양자 택일의 과정이 아니라 하나의 과정으로 연결될 가능성이 높으며, 국제경제질서가 시장경제체제로 일원화되고 지역국가별로 블록화되는 추세를 감안할 때, 북한을 시장경제체제로 점진적인 변화를 유도함으로써 경제통합으로 인한 사회·경제적 비용과 휴유증을 최소화하는 점진적 통합론이 적절하다고 주장하고 있다.

남북한 경제통합 방안(정순원, 1999)에서는 독일과 예멘의 통일을 예로 들어 흡수통일이나 합의통일이거나 아닌 국가주도형이나, 시민주도형으로 구분하였다. 고전적 경제통합이론, 경제지역에 의한 통합이론, 거미집이론 등의 기존의 경제통합 모형들은 지나치게 고전적 이론에 집착하여 단순한 논리와 합의라는 전제를 가지고 출발하고 있으며, 독일통일의 경험에 지나치게 의존하며, 주로 통일비용 측면에 치중하여 논리성과 현실성의 적절한 조화가 못 이루어지고 있는 점을 한계로 지적하여 고전적 통합이론을 전제로 하면서도 그 한계를 벗어나는 모형으로서 시스템이론을 적용한 새로운 경제통합 모형을 제시하였다. 즉 양 시스템간의 상호교류를 통해서 상호의존성을 높여나가며 성장의 한계에 도달하였을 때 자생적인 양 시스템 통합을 통해서 의도된 통합을 이루어 나간다는 것이다. 여기서 정부는 통합정책의 큰 틀만을 제시하고, 시민 사회가 구체적인 통합의 적극 참여자가 되어 자발적인 적극적 참여에 의해 추진해나가야 한다고 필자는 주장하였다. 이를 위해서는 ‘별집만들기’모형을 통해 비의도적이고 자발적인 남북한 협력이 통합의 가장 중요한 전제이며 정부는 민간의 자발적 참여가 효과적인 결과를 낼 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다고 주장하였다.

### (5) 사회분야

사회통합: 독일 사회통합의 문제점해결방안과 남·북한 사회통합에의 적용가능성(김학성, 1997)은 통일독일의 사회적 통합문제는 정체성의 위기와 정치적·사회적 및 문화적 혼란의 원인이 될 정도로 심각한 수준에 이르렀다고 보았으나, 이러한 문제를 해결하려는 독일정부의 다각적인 방안 - 교육을 통한 가치의 동질화, 올바른 역사관의 정립, 동·서독지역간의 이해를 위한 교육 프로그램 - 을 긍정적으로 평가했다. 또한 독일정부의 이러한 노력을 한반도에 무턱대고 적용하기에는 어렵지만, 남·북한간의 지속적인 교류·협력의 증대, 민족공동체의식의 배양, 사회적·경제적 구조의 개선, 통일문화의 구상 등을 통해 한반도 통일에 대한 만반의 준비를 갖추어야 한다는 주장을 했다.

또한 체제변화 : 북한체제변화의 가능성에 대한 이론적 성찰(조찬래, 1997)은 사회주의체제의 변화이론과 유형을 먼저 분석한 후 북한체제의 변화가능성을 위로부터의 변화, 아래로부터의 변화 및 체제고수의 세 범주로 구분해서 고찰하였다. 조교수는 우리 정부는 북한체제의 변화가능성에 대하여 모든 대안을 강구해야 하고, 궁극적으로는 북한의 사회주의체제를 자유민주주의 체제로 전환될 수 있도록 대북정책을 적극적으로 추진할 시점에 있다는 주장을 했다.

### 나. 시사점

이러한 내용들은 남북한 사이에서 큰 시사점을 가지고 있다. 첫째, 남북한 사이에도 실질적인 관계가 구축되기 위해서는 분명한 명문 협정과 조약을 통해서 착실한 관계를 형성해야 하고, 북한뿐만 아니라 대외 관계에 있어서도 마찬가지로 이 같은 협정과 조약을 축적해야 한다. 이 과정에서 중요한 것은 실질적 효력을 보장하기 위해서 양측의 내부적 합의와 인준의 절차를 반드시 밟도록 하는 일이다. 한편으로는 그 동안 축적되어 온 남북한 사이, 관련국 사이의 조약과 협정에 관한 자료를 보급하고 연구를 활성화시켜야 한다. 이러한 기본 틀이 형성되어야 구체적인 교

육 부문의 교류와 관계개선이 가능하다.

둘째, 통일교육, 국민정신교육, 민주시민교육, 경제교육 등으로 분열되어 있는 교육 프로그램들을 통합하는 노력과 그러한 교육을 총괄하는 범국가적 조정 기구, 자료의 보급과 연구 활성화를 위한 법제 마련을 통해 의식 구조의 통합을 위한 국민교육 체제를 정비하여야 한다. 마지막으로 통일과 경제 발전을 위해 우리의 직업기술교육 체제에 있어서도 남북한 통일에 대비하여 통일 국가의 경제 발전을 가능케 하는 새로운 학교 제도의 구상과 함께 새로운 직업 훈련체제의 적용이 요구된다.

셋째, 통합의 점진적 접근을 주장하고 있다. 남북한의 오랜 분단은 우리 사회의 각 분야에서 많은 차이가 노정 됨을 인정하고, 가능한 분야부터 점진적으로 통합함으로써 통합에 따른 부작용과 갈등을 최소화할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 통합에서 비교우위에 있는 남측의 많은 지원과 협력이 필요하다는 점이다. 즉 각 분야의 통합에는 많은 비용과 상대적 손실이 요구되는데, 이 경우 경제적·체제적 우월성이 입증된 남측의 양보와 지원이 중요하다라는 것이다.

다섯째, 통합을 대비한 충분한 연구와 준비가 필요하다는 것이다. 독일의 사례에서 보듯이 충분한 준비 없는 통합은 많은 사회적 부작용과 더 많은 통일비용을 부담하는 결과를 초래하고 있다는 것이다.

결국 남북한의 실질적 통합은 우리 사회의 모든 분야에서 충분한 준비와 연구를 바탕으로 점진적인 접근방법을 통하여 부작용을 최소화하는 방향으로 통합을 추진하는 것이 바람직하다는 것이다.

## IV. 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영의 과제

### 1. 통합 및 운영의 기본 전제와 접근모형

#### 가. 기본전제

##### (1) 남북한간 각 부문별 공동체 형성

통일은 분단되었던 국가가 국제사회에서 주권적이며 독립적인 단위로 행동하는 단일 정부·단일 영토·단일 법체제·단일 정치체제를 갖춘 조직체로 형성되는 것을 의미한다. 남북통일은 한반도의 전지역과 전구성원을 대표하는 하나의 정부가 대외주권과 대내적 주권을 가지는 상태를 말한다.

이에 따르면, 실질적인 통일은 정치·경제·사회등 각 분야가 기능적으로 상호의존 관계를 형성해야 한다. 이런 점을 고려하면, 통합이라는 개념은 좀더 포괄적이고 분석적인 의미를 지닌다. 즉 통일은 명시적이며 법·제도적 측면에 초점을 두고, 특정한 시점을 기준으로 한 개념이며, 반면 통합은 각 부분의 유기적 상호의존과 결합을 중시하며 최종적 결과보다는 과정을 중시한다.

남북한이 하나의 공동체를 형성하기 위해서는 정치·경제·사회 문화·군사 등 각 부문이 복합적으로 관련되어야 한다. 또한 실질적으로 하나의 공동체를 형성하기 위해서는 오랜 기간의 상호학습과정이 필요하다. 이러한 점을 감안한다면 통일이라는 개념보다는 통합이라는 개념이 좀더 복합적·다층적인 과정으로 설명하기에 적합하다. 그리고 통합의 대상을 무엇으로 설정하느냐에 따라서 민족통합·국가통합·체제통합 등으로 구분 할 수 있다.

민족통합은 남북한이 하나의 민족공동생활체의 특성을 회복 내지는 형성함으로써 민족적 동질성을 획득하는 것이며, 국가통합은 남북한이 단일 국가 기구로 통합되려는 정치적 과정을 의미하며, 남북한이 이념 및 제도의 동질성을 바탕으로 하나의 국가·정부·체제를 지니는 국가로 합쳐진 것이다.

체제통합은 국가통합에 비해서 좀더 복잡한 개념이며, 체제의 하위요소를 구성하는 각 부분의 유기적 연관관계를 확립하는 과정으로 체제통합은 체제를 구성하는 하위요소에 따라 정치통합·경제통합·사회 문화적 통합으로 구분된다.

부문별 통합은 각각 해당분야에서 공동체를 형성하는 것을 목표로하며, 공동체는 구성원들이 동질적인 신념체제와 가치관을 공유하고, 다양한 인간관계를 형성하며 호혜적인 상호관계를 형성한다.

정치공동체·경제공동체·사회문화공동체는 각각 해당분야에서 관련된 이해 관계와 관심사항을 중심으로 복합적·상호의존적인 관계를 형성하며, 외부의 압력 없이 자율성이 확보 될 수 있는 것 등이 체제통합단계라 할 수 있다.

#### (가) 정치 공동체

남북한 정치 공동체의 형성은 남북한의 이념적 갈등적 정치체제의 차이를 극복하고 정치이념 및 정치체제의 통합을 목표로 하는 지속적 과정이다.

민족공동체 통일방안에 의하면 화해, 협력관계, 남북연합단계, 통일국가의 3단계를 거쳐서 통일이 완성되는 것으로 상정되어 있다. 그러나 본 연구 추진 목적을 위해서는 통일과정을 화해와 협력단계, 남북연합단계, 실질적 통합단계의 3단계로 상장할 수 있으며 그 중 통일에 근접한 통일 전 단계에서 부분적 체제통합이 이루어지는 남북한 연합 및 실질적 통합 단계에서의 상황은 다음과 같이 운영과정을 예측할 수 있다.

일반적으로 국가 연합은 국제법상 독립국가가 상호 대등한 국제법적 지위를 보유하면서 공동이익을 위하여 예외적으로 조약에 의해서 합의한 범위에서 협력하는 국가 결합 형태이다.

남북연합은 통일을 지향하는 과도 단계로서 국제법으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권 국가간의 관계를 상정하는 국가 연합 과는 다른 특성을 갖고 있다.

남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르며 남북한은 통일국가

를 달성하기 위해 민족내부의 특수관계를 유지하면서 남북현안 및 통일 문제에 대해 협의하고 협의범위를 넓혀 가는 단계로 과도기적 협의체라 할 수 있다.

먼저 정책협력으로는 해외공관의 대사협의체 및 외무 부장간 회의를 정례화하고 대사관업무, 국제기구에서 공동보조를 확대하며 불필요한 해외공관을 축소, 조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다. 또한 비무장지대의 평화적 이용에 대한 구체적 방안강구와 비무장화시키고 군축이 실시되어야 할 것이며 정전체제의 현화체로의 전환이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 정치기구의 구성, 운영으로는 입법권과 재정권을 갖지 못하며 구성국을 법적으로 구속하지 못하나 연합의회가 있을 수 있고, “남북정상회담”, “남북각료회의”, “남북협의회”, “공동사무처” 등과 같이 여러 유형의 정치기구를 상정하고 “상주연락 대표부”, “분쟁해결기구” 등이 구성될 수도 있으며, 남북각료회의, 각 기구별 상임위원회 등이 설치 운영될 것이다.

셋째, 가치통합으로는 북한의 민주화, 인권문제, 정치범 석방 등을 위하여 구체적 사안별로 북한의 양보를 전제로 경제인권 및 경제협력제공과 국제금융기관의 대북 차관보증이나, 국제금융차관단에 대한 한국의 해외법인 금융기관이 참여하여 대북 차관을 제공할 수 있다.

실질적 통합단계는 남북연합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 상황으로 법, 제도적 국가통합의 최종단계만 남겨놓고 있는 통일의 전 단계이다.

실질적 통합단계에서는 각 분야별 협력을 공고화하고 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가 통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의하게 될 단계로써,

먼저 정책협력부분은 통일조약 채택과 “통일헌법”에 대한 논의가 진행되고 이 법이 통과되면 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 통일 국가를 이룩할 것이다.

둘째, 정치기구의 구성운영부분은 남북한의 행정체제를 통합하기 위한 조치들이 실시되어야 하고 이를 위해 “남북행정통합준비 위원회”와 같은 기구를 설치하여 남북한의 행정협조뿐만 아니라 행정기구의 통폐합과 공

무원의 인사관리 업무를 조정하는 업무를 담당할 수 있을 것이고 남북한 법률체제의 조정을 위해 “남북법률조정위원회”와 같은 기구를 구성, 운영할 수 있다.

셋째, 가치통합으로는 독일사례에서와 같이 남북통일 후에도 가치관 혼란, 지역갈등, 세대갈등, 계층갈등 등이 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크며 특히, 통합과정에서 북한 지역주민들은 급격한 체제변화에서 발생하는 심리적 갈등과 소외감을 느낄 것이다.

북한 노동자들은 실업자로 전락할 가능성, 엘리트계층은 사회적 신분의 격하우려, 남북한 지역갈등으로 인한 계층갈등 뿐만 아니라 남한지역 국민들도 통합과정에서 사회적 불안정과 경제적 부담으로 인하여 심리적 불안감을 느낄 것으로 통합과정에서 사회적 갈등을 줄이고 사회적, 심리적 통합을 이룩하기 위해서는 체계적으로 가치통합방안이 실시되어야 하며 이를 위해서는 북한 주민을 대상으로 한 시민교육과 남한지역주민들에게는 정치적 혼란과 사회, 경제적 후유증을 극복하기 위한 정치교육이 필요할 것으로 본다.

#### (나) 경제 공동체

경제공동체는 엄격한 의미의 “공동체”는 아닐 것이며 ‘이익의 공존’ 또는 분화된 이익의 결합에 기초한 경제공동체라는 의미를 지닐 것이며 이는 결코 기업이나 기업연합체의 형성을 의미하지 않을 것이며 또한 완전히 통합된 지역단위 경제협력체를 의미하지도 않을 것이다. 이런 점에서 경제공동체를 국민경제나 경제통합과 분리하는 것이 중요하며 분리된 두 개의 국민경제가 통합되어 가는 과정에서 경제공동체를 쓴다면 이는 하나의 국민경제가 되지 않은 완전한 경제통합이 이루어지기 이전의 상태로 존재하는 경제단위로 보아야 할 것이다.

경제통합과 관련된 전통적인 이론으로서 발라세(B, Balassa)의 통합 단계를 보면,

1단계는 자유무역지대(Free Trade Area) 설치로 영내에서 상품의 자유이동을 보장하고 역외에서는 국가별 관세, 무역정책을 허용하며,

2단계는 관세연합시행(Customs Union)으로 역외국가에 대해 공통의 관세정책이 이루어지며,

3단계는 공동시장(Common Market)운영으로 상품자본, 노동, 기술 등 모든 생산요소의 자유 이동이 보장되며,

4단계는 경제연합(Economic Union)으로 금융, 재정, 농업, 운송, 통신, 사회복지 등의 분야에서 공동정책을 수립 집행하는 단계가 이루어지며,

5단계는 완전한 경제통합(Complete Economic Union)으로 초국가적 기구를 설치 후 개별 국가들의 경제주권을 박탈하고 사실상의 정치적 통합을 이루게 된다고 이론적 학설을 제시하고 있다.

한편 유럽연합과정에서의 경험을 보면 1946년 9월 처칠의 유럽 합중국 제안이후 벨기에등 6개국 “유럽석탄, 철강 공동체”(ECSC)를 형성하여 초보적(부분별) 자유무역지대가 형성되었고 유럽정치 공동체추진, 석탄 철강등의 공동시장 설립, 유럽경제공동체(EEC)설립을 위한 로마조약(1958. 1. 발효), 기구 등이 구성되었고 관세연합의 성격을 지니며 공동시장을 목표로 설정하여 EEC내 관세 10%감축, 국별 대외관세를 부분적으로 일치 시켰으며, ECSC, EEC, Euratom(유럽원자력공동체)통합 협약 등이 실시되었고 공동시장의 성격이 확보된 공동노동시장 설립을 위해 근로자 이동의 자유보장, 단일시장완성 및 통합심화논의, 대외무역정책 EC로 이전, EC가입을 신청한 국가를 제외한 EFTA회원국과 자유무역협정체결, 유럽이사회, 유럽통화제도(EMS) 및 유럽통화단위(ECU) 창설 계획승인 SEA발효(유럽공동체 기구의 강화, 신기능주의적 접근), 마스트리히트 조약서 및 유럽연합조약(TEU)발효 경제통화 연합, EURO공식화폐로 유통 등이 실시되어 경제연합의 실질적 가동을 갖게 되었다.

이상 경제통합에 대한 이론과 경험에서 주는 시사적으로는,

첫째, 점진적, 단계적 접근의 유동성을 위해 현실적인 필요성이 높은 분야부터 시작되었으므로 남북한의 경우 위탁가공 교역이 활발한 산업분야부터 시작함이 유리 할 것이며, 둘째, 기능주의적 접근(초기)과 신기능주의적 접근(후기)의 조화를 위해 경제분야부터 시작하지만 일정시기가 되면 반드시 정치적 합의가 필요하다. 셋째, 경제 분야 내에서도 다층적, 다방면적인 접근 즉 다양한 분야에서 다양한 접근이 필요하며, 넷째, 적

절한 행정조직과 입법조직의 창설이 필요하고, 다섯째 광범위한 지역협력과 동시에 추진하는 것이 중요하며 한반도의 경우도 경제통합과 동북아 지역 협력 등의 동시 추진이 요구되고 있다. 남북한 경제와 경제공동체의 현실과 과제를 보면 먼저 남북한 경제의 현실차이로써 남한의 시장경제 체제와 폐쇄적이며 붕괴된 명령경제체제를 북한은 이루고 있고 또한 경제체제가 실질적으로 작동하지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있으며 비교 자체가 무의미할 정도로 격차가 심화되어 있다는 것이다.

통일 단계에서 경제 공동체 형성과정을 보면, 남북연합단계에서는 분야별 공동기구 형성 기동과 지역경제 산업분야에 완전연계가 달성이 되며 주요추진사업으로는 황해안 동해안 공업지대 남북석탄 석유공동체 남북농업공동체, 남북에너지 공동체 등의 경제 공동체 형성기구 기동과 지역경제 격차 축소, 한반도 경제개발 계획추진 북한 경제체제 전환 기초작업등이 이루어질 것이다. 통일국가 완성기인 실질적 통합 단계에서는 경제기구 제도의 완전통합과 주요 추진 사업 등으로는 경제통화연합추진, 북한 지역 경제체제전환 및 경제 안정화, 남북한 경제기구 통합이 이루어지는 조치 등이 실시 될 것이다.

#### (다) 사회 문화 공동체

사회문화공동체가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 “한민족공동체 통일방안”에서부터 민족공동체란 정치, 경제, 사회, 문화 등 민족 생활 모든 분야를 포괄하는 종합적인 성격의 공동체를 지칭하는 개념으로 분야별로 구분될 수 있다.

사회문화 공동체실현을 위한 단계 중 남북연합기와 통일국가 형성단계에서는 민족정체성구축을 본격적으로 추구하면서 교류협력을 통한 남북한 사회문화 제도의 통합을 적극적으로 모색하고 통일국가 수립 및 사회 문화적 통합에 대비한 내적 기반을 조성하는 노력이 기울어지는 단계가 될 것이며 통일국가형성기에는 사회적 가치규범, 공동의 문화적 요소 등을 명확히 하고 이를 구성원들에게 확산하는 노력을 경주하게 될 것이며 이를 위해 각 영역별로 남북한의 민간단체들의 통합추진과 민간차원에서 남

북 간 공동 활동의 경험을 축적하고 북한지역주민들이 통일 후 급격한 사회변화에 적응할 수 있도록 하는 단계가 이루어 질 것이다.

### (2) 통합에 대한 남북한 관계자들의 필요성 인식

남북한 직업교육훈련분야에서 체제를 통합하고, 운영의 단일화를 위해 서는 상호 이 분야에 대한 충분한 교류와 협력을 통하여 통합에 대한 필요성을 인식해야 한다. 특히 남북한 경제분야의 교류 및 협력에서 상호 인적자원의 수요가 발생하여 인력의 채용·교육훈련 등의 기준이 필요하게 될 것이다. 이 경우 여러 기준이 필요하게 되는데, 상호 직업교육훈련체제가 통합된다면 상호 인적자원개발 및 활용이 수월해 질 것이다.

이렇게 다양한 분야에서 체제통합의 필요성을 충분히 인식하고, 이에 대한 남북한간 직업교육훈련분야의 관계자들의 공조가 이루어져야 할 것이다. 이러한 통합의 필요성에 대한 인식의 공유가 있어야 상호 체제통합이 순조롭게 이루어질 수 있을 것이다.

특히 직업교육훈련과 관련한 일반교육 및 산업분야의 관계자들의 협조와 통합에 대한 인식의 공유가 중요하다.

### (3) 남북한 연합의 유지와 정치성 배제 및 상호 신뢰감 확보

남북한간 실질적인 통합의 단계는 남북한 연합체제의 유지와 상호 충분한 교류 및 협력이 이루어지는 단계이다. 즉 그 동안 남북한간 각 분야의 협력 문제는 정치적인 상호 이해 관계가 작용하여 자주 결렬되었지만, 통합의 단계에서는 남북한간 여러 분야에서 연합이 이루어지고, 냉전시대의 정치적 이데올로기의 문제는 모두 해소되어 서로 이해의 어려움과 상호 비방의 원천이 없어야 한다. 결국 정치적 요인이 전혀 개입되지 않고, 오직 상호 발전을 위한 통합의 신뢰감이 확보되어야 한다.

따라서 남북한간 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영은 기본적으로 정치적인 요인을 배제하면서 상호 신뢰감을 제고하면서 접근하는 것이 바람직하다.

## (4) 남북한 주민 모두의 상호 이익을 전제로 한 통합 및 운영

남북한의 실질적 통합은 동서독의 경험에서 본 바와 같이 많은 문제를 발생시키고 있다. 독일의 경우 오랜 시간 분단으로 인한 상호 경제적·문화적·환경적 차이를 극복하는데 많은 어려움을 겪고, 통합 이후에는 상호 박탈감을 느끼는 후유증을 겪고 있다. 이러한 경험에서 볼 때, 남북한의 통합 특히 직업교육훈련분야의 통합은 상호 통합에 따른 득이 전제가 되어야 한다. 특히 북한의 경우 경제상황은 산업전반의 낙후 문제와 식량문제 등으로 많은 어려움이 있고, 남한의 실정도 국제환경의 어려움과 산업인력의 임금 문제 등으로 어려움을 겪고 있다. 특히 남한 기업들은 국내적으로 고임금과 수출 및 수입의 다변화정책 등으로 기업들의 북한에 대한 관심이 고조되고 있는 실정이다. 이런 차원에서 볼 때, 남북한의 경제협력은 상호 보완의 여지가 많고, 이를 효과적으로 달성하기 위한 북한 인력의 활용과 북한 주민의 고용 확대는 상호 이익이 되는 방향이라고 볼 수 있다. 즉 북한 근로자들에 대한 직업교육훈련분야의 지원을 통해 양질의 인력을 북한 진출기업에 제공할 수 있으며, 동시에 북한도 남한에서 진출한 기업을 통하여 임금의 수입과 기능 및 기술 수준의 향상을 기할 수 있는 장점이 있다.

결국 직업교육훈련분야의 통합과 운영은 이와 같은 상호 이득이 전제가 되는 전제를 바탕으로 추진되어야 한다.

## (5) 남북한 지역의 사회적 안정을 전제로 한 통합 및 운영

남북한 직업교육훈련분야의 체제 통합과 운영은 남북한 사회의 안정을 전제로 추진되어야 한다. 특히 남북한 주민의 직업안정이 중요하다. 남북한간 실질적 통합단계는 우리 사회의 다양한 분야에서 통합이 이루어지고, 이에 따라 우리 사회의 많은 변화가 예상되는데, 이러한 변동에서 직업안정은 사회안정의 필수조건이라고 볼 수 있다. 즉 북한 주민의 남한지역으로의 이동과 이에 따른 남한지역 주민의 일자리 부족 등의 현상이 발생할 수 있을 것이다.

또한 북한 근로자들에 대한 인적자원개발은 진전에 따라 인적·물적교류가 이루어 질 수 있는데, 이 과정에서 상호 체제의 차이와 경제적·심리적 요인으로 인하여 사회의 불안요소로 와전될 여지도 배제할 수 없다. 북측의 입장에서는 자본주의 사회의 급속한 유입에 따른 체제의 붕괴를 염려할 수 있으며, 남한의 입장에서는 사회의 안전의식 저하와 북한지역에 진출하여 자본주의 사회의 부정적인 측면이 작용할 수 있어 북한 근로자들에 대한 인적자원개발 과정에서 남북한 사회 모두에 역기능적인 과급효과를 발생시킬 수 있다.

따라서 남북한 직업교육훈련분야의 통합 및 운영은 다양한 방안을 검토하여 사회적 안정을 전제로 하는 점진적 접근이 필요하며, 이에 따른 부정적인 과급효과를 사전에 예방할 수 있는 방안과 대책이 필요할 것이다.

#### (6) 통합에 따른 민족적 동질성 확보

남북한은 해방 이후 오랜 기간 단절되어 있었으며, 특히 독일과는 달리 같은 민족끼리 전쟁을 치른 불행한 경험을 가지고 있다. 이러한 불행한 경험은 남북한간 교류 및 협력에서 불신의 원인이 되고, 통합을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 남북한의 경제적·기술적·심리적 격차는 상호 이해와 협력 및 통합을 어렵게 할 수 있다.

따라서 이러한 부정적인 요인을 최소화할 수 있는 접근으로 우리 민족의 단일성과 전통성이라는 이데올로기를 강조하고, 상호 대등한 지위와 권리를 보장해야 한다. 나아가 그 동안 분단되어 잃어버린 민족의 정체성과 전통성을 회복하는 계기로 삼을 수 있는 방향의 통합이 이루어져야 한다. 결국 남북한간 직업교육훈련분야의 통합 및 운영은 남북한 상호 민족의 전통성과 동질성을 전제로 할 때 그 효과가 증대되고, 추구하는 소기의 목표를 달성할 수 있을 것이다.

## (7) 통일국가와 미래지향적 국가경쟁력 제고를 전제로 통합

향후 국제적인 경제동향은 지역의 불력화를 통한 경제협력 혹은 통합이 이루어질 것으로 예측된다. 유럽과 미주에 이어 동북아시아에서도 한반도를 중심으로 중국·러시아·일본 등이 경제협력의 필요성 제기와 이를 구체화하려는 움직임이 있다. 또한 환태평양 혹은 유교문화권 등의 지리적·문화적으로 공감할 수 있는 공통적인 요인을 중심으로 협력체를 구성하여 국제적인 경쟁력 및 영향력을 발휘하려는 경향이 있다.

이러한 세계적인 추세에서 북한 주민들에 대한 인적자원개발을 위한 직업교육훈련은 우리 민족의 노동경쟁력 제고와 통일국가를 달성할 경우 국가경쟁력 제고에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 즉 남북한간 직업교육훈련분야의 통합 및 운영을 통한 북한 주민의 능력개발은 향후 통일국가의 경쟁력 제고에서 가장 중요한 용인이 될 것으로 예상된다.

따라서 남북한간 직업교육훈련분야의 통합 및 운영은 앞으로 남북한의 통일을 전제로 미래지향적이며, 통일국가의 경쟁력을 제고하는 전제로 이루어지는 것이 바람직하다. 이를 위해서 남북한뿐만 아니라 중국 조선족 자치주와 러시아의 연해주에 거주하는 고려인을 포함하는 범 한민족 인적자원개발을 직업교육훈련체제 통합 방안을 염두에 둘 필요가 있다.

## (8) 상호 관련 협정체결을 통한 현실성과 실천성의 확보

남북한간 직업교육훈련분야의 통합은 독일의 사례에서 본 바와 같이 상호 협정을 체결하고, 이에 근거하여 통합을 추진하는 것이 통합의 현실성과 실천성을 확보하는 기본전제가 될 수 있다. 또한 협정체결은 기본적으로 직업교육훈련분야의 남북한 양측 환경과 현실을 정확히 이해하고, 객관적인 평가와 상호의견의 존중을 바탕으로 추진해야 한다. 과거의 경험을 보면, 상호 자신의 입장만 주장하거나 현실성이 부족한 주장을 함으로써 실천성이 결여된 경우가 많았다.

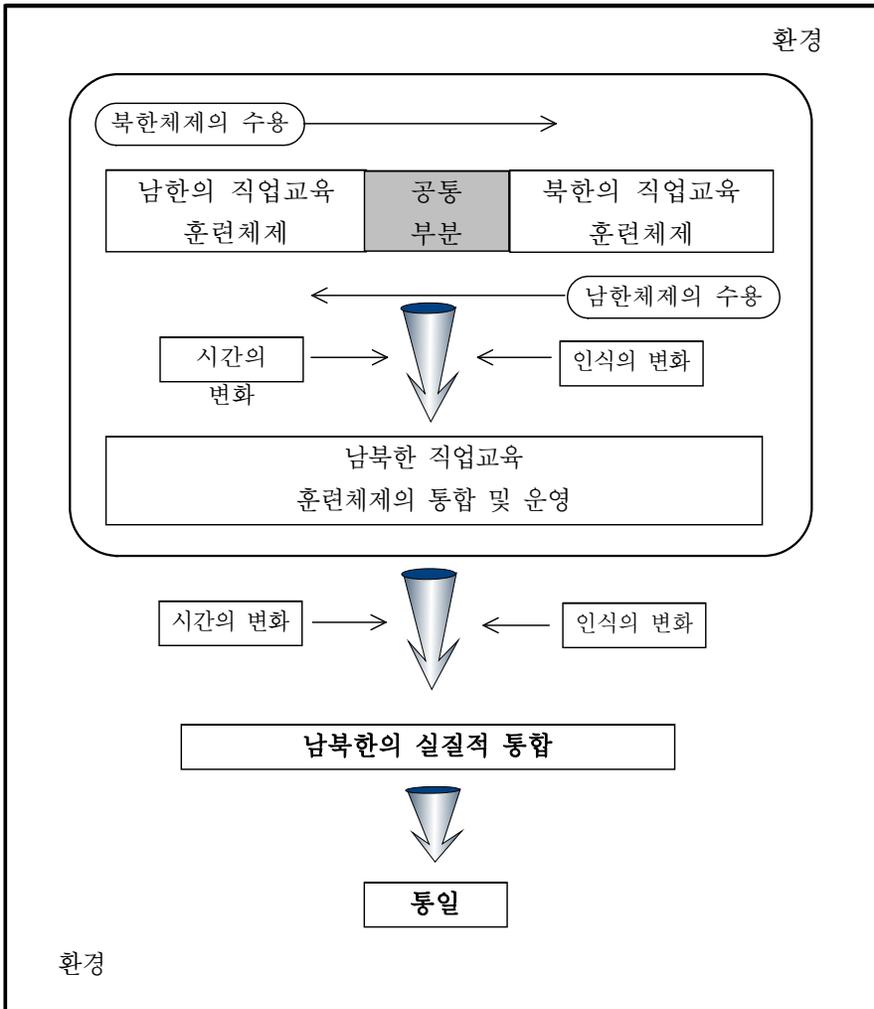
따라서 남북한 직업교육훈련체제 통합은 상대방의 입장과 현실을 바르게 인식하여 인적자원개발의 필요성과 당위성을 공유하고, 이를 바탕으로

상호 관련 협정을 통한 기본 양해 각서는 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영의 기본 전제가 될 수 있다.

#### 나. 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영의 접근모형

아래 그림에서 보는 바와 같이 남북한의 실질적 통합을 위한 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 남북통일의 한 수단 혹은 과정이라고 볼 수 있다. 즉 최종 목표는 남북통일이다.

이 과정에서 우선 남북한의 직업교육훈련분야의 통합은 공통부분을 확대하는 것이 필요하다. 이는 남북한이 상호 상대방 직업교육훈련체제의 장점을 수용하게 되면, 시간이 지나고 통합에 대한 인식이 확산되면서 자연히 남북한의 직업교육훈련체제는 통합 운영되게 될 것이다.



[그림 IV-1] 남북한 직업교육훈련체제 통합의 접근 모형

물론 이러한 과정에서 주변의 환경은 크게 작용하게 될 것이다. 예컨대 남북한의 정치·경제·사회·문화적인 변화와 국제적인 정세의 변화 등은 남북한 직업교육훈련체제 통합에 긍정적·부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 이러한 환경의 변화는 역시 시간과 상호 인식의 변화에 따라 통합의 범위와 강도가 다르게 나타나게 될 것이다.

본 연구는 이러한 시각에서 접근 모형을 앞 그림[IV-1]과 같이 정리하였다.

## 2. 통합 및 운영의 기본 방향

남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 몇 가지 원칙적인 기본 방향이 필요하다. 그 동안 남북한의 직업교육훈련분야의 발전은 각각의 환경과 정책에 따라 달리 변화·성장하여 왔다. 그러다 보니 여러 측면에서 많은 차이가 발생하고 있어 일시적인 통합이나 일치된 체제 운영이 어렵다고 볼 수 있다.

따라서 몇 가지 원칙이나 방향을 설정하여 점진적인 통합 및 운영이 바람직하다고 볼 수 있다. 우선 생각할 수 있는 통합 및 운영의 기본 방향은 체제 통합 및 운영의 표준화, 체제 통합 및 운영의 전문화, 체제 통합 및 운영의 다양화 등을 들 수 있다. 이에 대한 설명은 다음과 같다.

### 가. 직업교육훈련체제의 표준화(standardization)

일반적으로 과학적 관리법에서의 표준화란, 작업방법·작업시간·작업공구나 설비에 관한 과학적 조사에 의하여 ‘one best way’를 발견하고, 그것을 모든 작업자에게 표준화함을 뜻한다. 나아가서 표준화의 실시로 표준에서 이탈된 것에서만 관리의 초점을 맞추는 예외관리(例外管理)를 가능하게 한 것이다.

또한 표준화는 대량생산이나 대량구매를 가능하게 하고, 과학적 관리를 가능하게 하며, 또는 소비자에 대한 품질보증을 목적으로 하는 것으로서, 제품·부품·품질·작업방법·공구·설비에서 경영의 방침·방법·절차에 이르기까지 최선의 기준이나 규격을 발견하고 통일화하는 것을 의미한다.

표준화를 이런 측면에서 볼 때, 남북한의 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 기본적으로 표준화를 추구할 필요가 있다. 즉 오랜 시간 분단으로 인하여 남북한의 직업교육훈련과 관련한 다양한 분야에서 이질화가 있어

왔고, 그 결과 통합 및 운영의 어려움이 예상되고 있다.

따라서 향후 남북한의 실질적 통합을 위해서 직업교육훈련분야의 정책·시설·기자재·프로그램·교과과정·교재 등의 표준화를 지향하여 통합과 운영의 수월성 확보가 필요하다.

## 나. 직업교육훈련체제의 전문화(specialization)

사회적 분업은 하나의 생산부문(生産部門)이 개인 또는 개인집단에 의하여 전담(專擔)되는 것으로, 이를테면 남녀가 각자 자신에 적합한 생산을 담당하는 성적(性的) 분업이라든가, 원료의 산지나 상품시장 부근에서 일정한 생산이 집중적으로 행하여지는 지역적 분업 등이다.

이러한 사회적 분업을 전문화(專門化)라고 하고, 이러한 전문화는 각자가 기능을 최고도로 발휘할 수 있다(두산대백과사전)고 볼 수 있다.

또한 현대 사회는 급격한 산업 발달로 인해서 모든 분야가 전문화·세분화되어 가는 경향을 보이고 있다. 즉 사회가 발전·분화될수록 일의 종류도 훨씬 더 다양해지고, 아울러 전문적 지식과 기술을 필요로 하게 된다. 이러한 현상은 일에 대한 준비 과정도 더 전문화된 것을 요구하게 된다.

이런 측면에서 볼 때, 직업교육은 학습자가 특별한 직업을 갖기 위하여 준비하거나 현직 근로자들의 자질을 향상시키기 위한 전문화된 교육(이무근, 1999)이라고 볼 수 있으며, 직업훈련 역시 특정분야의 전문성 확보 및 유지에 그 목적이 있다고 볼 수 있다.

이런 차원에서 남북한 실질적 통합을 위한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영도 전문화의 방향으로 나가야 할 것이다. 즉 현재 남한의 산업 및 사회는 국제화·정보화 등으로 각 분야별로 전문인력의 수요가 많아지고 있는 추세이며, 남북한이 통합될 경우 북한의 인력에 대한 직업교육훈련도 이러한 추세에 맞추어 전문성 향상에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 따라서 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 전문화를 전제로 직업교육훈련체제를 통합 운영해야 할 것이다.

## 다. 직업교육훈련체제의 다양화(diversification)

남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영에서 다양화는 그 성격에서 찾아 볼 수 있다. 일반적으로 학자들은 기본적으로 직업교육훈련에서 과정의 다양성을 주장하고 있다. 즉 종래의 직업교육훈련이 구체적이고 특정한 한 직업에 관한 지식이나 기술습득에 초점을 두는 것이었다면 앞으로의 직업교육훈련 과정은 다양성에 두어야 한다는 것이다. 미래의 직업사회는 명확히 예측되는 성질의 것이 아니다. 따라서 직업교육에 있어서도 확정된 직업적 기능습득보다는 다양한 분야에의 적용이 가능한 지식과 기술을 중심으로 학습이 이루어져야 한다는 것이다. 더욱이 변화하는 사회에서의 인력의 개념은 인지적 뿐만 아니라 비인지적 능력의 개발, 도덕적, 정의적, 심미적, 그리고 사회적 태도의 개발 등이 모두 포함된다. 이러한 능력을 구비케하기 위해서는 종래의 직업교육과 일반교육의 적극적인 통합을 기할 필요가 있다고 본다. 다시 말하면, 이론중심의 성격이 강한 일반교과와 실제적인 성격이 강한 내용을 직업교육에 통합시킴으로써 균형잡힌 인력을 육성할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

이런 측면에서 볼 때, 향후 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 체제의 다양화가 요구된다. 특히 남북한 직업교육훈련의 이질적 발전과 산업 구조의 차이, 그리고 남북한 주민의 직업의식 및 가치관의 차이 등을 고려하여 교육훈련 과정 및 방식 등의 다양화를 통하여 남북한 주민이 수월하게 직업교육훈련에 적응할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 3. 통합 및 운영의 주요 과제

### 가. 관련 법·제도 측면

남북한의 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영에서 가장 기본이 되고, 우선적으로 해결해야 될 과제가 바로 법·제도 측면이라고 볼 수 있다. 독일의 경우 동서독이 직업교육훈련분야에서 상호 교류 협력과 통합을 위해서 상호 협정을 체결하여 이해의 폭을 넓히고, 통합의 가능성을

높이려는 상호간 노력이 있었다.

따라서 남북한이 직업교육훈련분야에서 실질적 통합을 이루려면 우선적으로 남북한 당국자간 협의 및 협약을 통하여 상호의 법·제도를 근접하게 개정하는 작업 혹은 협정체결이 주요한 과제라고 볼 수 있다.

#### 나. 관련 정책 측면

직업교육훈련분야에서 남북한의 정책은 많은 차이를 보이고 있다. 남한의 경우 직업교육훈련의 정책적 목적을 각 개인의 직업적 안정과 삶의 질 향상 등에 두고 있는 반면, 북한은 노동력 공급이나 정치적 이데올로기적 차원에서 접근하고 있다. 따라서 이러한 상이한 정책적 목적 혹은 수단 등을 근접시키는 노력이 필요한 과제라고 볼 수 있다.

이런 차원에서 볼 때, 최근 북한의 경제특구 지정 등으로 변화의 가능성이 보이고 있다. 이러한 변화의 가능성에 맞추어 차제에 남측이 북한의 직업교육훈련 정책에 관련한 당국자간 협의 혹은 정책 지원 등을 통하여 대북진출 기업 등이 필요로 하는 인력양성 체제를 지원하는 정책 프로그램 등을 만들 필요가 있다. 더 나아가 향후 남북한의 정책적 공조를 통한 실질적 통합 및 운영을 유도해 나갈 필요가 있다.

#### 다. 직업교육훈련 주체 측면

직업교육훈련을 담당하는 주체는 다양하다고 볼 수 있다. 남한의 경우 공공부문과 사부문으로 구분하거나, 공공부문도 직업교육분야는 교육인적자원부가 담당하고, 직업훈련분야는 노동부가 담당하고 있다. 또한 각 부처별로 인력을 양성하는 경우도 있다. 사부문의 경우 사업장내 직업교육훈련이 있을 수 있고, 사설학원 등이 담당하는 직업훈련도 있다. 이렇게 남한의 경우 매우 다양한 형태의 직업교육훈련 주체가 존재한다. 한편 북한의 경우 교육성이나 노동성 기타 부처가 독자적인 직업교육을 실시하거나 공장 등 사업장 내에 직업교육훈련 학교를 설치·운영하는 경우가 있다.

이렇게 남북한은 직업교육훈련을 담당하는 주체가 다르기 때문에 남북

한의 실질적 통합단계에서 이러한 직업교육훈련 담당 주체의 통합은 주요한 과제가 될 수 있다.

통합 및 운영의 주체는 몇 가지 안을 생각할 수 있다. 첫째, 기업이 주체가 되어 필요한 인력을 직접 사업 내 직업훈련으로 양성하는 방안. 둘째, 지방자치단체가 주체가 되어 북한지역과 상호협약에 의해 양성 지원하는 방안. 셋째, 우리나라 직업훈련의 전문(공공훈련)기관이 주체가 되는 방안. 넷째, 코이카(KOICA) 및 자선기관 등이 주체가 되는 방안, 다섯째, 북한 지역은 북한의 관련 기관이 주체가 되는 방안 등이 검토 될 수 있다.

그러나 북한에 투자하는 업체가 각기 필요한 인력을 양성할 경우 직업훈련 양성의 전문성 결여, 직업훈련 관리를 위한 비용 증가, 사업전념에 지장 초래 등이 우려된다. 지방자치단체와 코이카 등도 전문성 결여 등이 우려된다. 따라서 풍부한 직업훈련의 전문성과 훈련교재·기자재·교사 등 지원이 원활하고, 1993년부터 현재까지 인도네시아 등 7개국에 국제협력 사업을 통한 직업훈련의 지원 경험 등이 있는 한국산업인력공단의 운영이 유리할 것으로 본다.

## 라. 직업교육훈련 시설 및 장비

직업교육훈련분야의 중요한 요인인 시설 및 장비분야의 통합 및 운영도 매우 중요한 과제이다. 왜냐하면 남북한이 양성한 인력을 상호 공동으로 채용·활용하게 되기 때문이다. 즉 직업교육훈련의 표준화와 전문화를 위해서 남북한의 직업교육훈련 시설 및 장비를 통합적으로 운영할 필요가 있다는 것이다. 따라서 남북한의 직업교육훈련분야에서 시설 및 장비의 통합 및 운영은 중요한 과제라고 볼 수 있다.

이런 문제의 경우 우선 북한주민에 대한 직업교육훈련은 북한의 기존 시설 활용 또는 신설 방안이 검토 될 수 있다. 북한의 기존 시설을 활용할 경우 북한의 시설이 극히 낙후되어 있어 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다. 한편 훈련시설을 신설할 경우에는 대단위 공단에 인접한 위치에 설립하여 산학 협동 훈련 등이 용이토록 하는 방안 등이 검토 될 수

있으나, 현재 북한의 사회 현실과 제한된 대상의 직업훈련 단계에서는 신설(후자)의 선택 가능성이 크다.

한편 직업훈련을 위한 훈련 장비 통합 방안으로 급속한 산업 구조 개편에 따라 최근 남한 내 훈련기관과 생산현장에서 일부 잉여 되는 관련 장비를 지원하는 방안도 경비 절감 차원에서 적극 검토되어야 할 것이다.

#### 마. 직업교육훈련 과정과 직종 및 기간

남북한간 직업교육훈련분야의 통합과 운영에서 직업교육훈련 과정 및 기간 등은 통합 및 운영의 매우 중요한 과제이다.

남한의 직업훈련은『근로자 직업훈련촉진법』에 의거 양성훈련·향상훈련·전직훈련·재훈련 등으로 구분하고 있다. 북한은 남한과 달리 입직 전 교육훈련이 있고, 재직 중 훈련이 있다. 그러나 정확한 과정 및 기간 등이 불명확하여 향후 통합 운영을 위해서 상호 자료 및 정보의 교류가 필요하다.

한편 직업훈련의 직종 선정은 그 나라의 정치·경제·사회·문화 등의 여건과 향후 발전을 위한 미래 산업의 정책 등이 고려되어 선택되어 지고 있다. 현재 북한의 경제적 규모와 수준은 저개발국으로 평가되며, 경제구조가 극히 열악하지만 세계의 산업발전 속도와 우리나라의 발전 경향을 고려해 볼 때, 북한의 개방이 지속되면 산업발전 속도가 더욱 단축되어 우리나라의 과거 1970년부터 21세기 현재의 산업이 모두 공존하는 사회가 될 것으로 보여 진다. 북한도 그 준비를 위해 단순 임가공에서 단순조립·중화학 공업·신기술 및 지식기반분야 이르기까지 인적자원 개발을 위하여 계층별 다양화를 추구할 것으로 보여진다. 또한 장기적 발전 측면에서 특히 신기술 및 지식기반분야의 인적자원개발에도 강한 희망을 표할 것으로 보여진다. 그러나 남북한 실질적 통합단계에서의 직업교육훈련 직종은 남북경협과 제3국의 투자계획이나 현재의 북한 산업발전 수준과 입지적 발전 잠재력, 그리고 현 북한 인력의 수준이나 북한의 산업발전 계획 등이 고려된 장·단기 발전계획에 의거하여 체계적으로 수요에 맞는 통합 방안이 마련되어야 할 것이다.

## 바. 직업교육훈련 내용 및 방법

남북한의 실질적 통합을 위한 과제로 직업교육훈련 내용 및 방법도 고려해야 할 과제이다. 특히 북한 주민들을 위한 각 직종별 교육훈련내용은 과정별로 북한 수준에 맞게 별도 편성하여 운영하는 방안도 검토 될 수 있으나, 현재의 북한 경제·사회·교육수준 등 광범위한 연구 검토가 요구되지만, 실질적 통합단계에서는 남한 내에서 이미 개발되어 운영되고 있는 「근로자 직업훈련촉진법」에 의한 「직업능력개발 훈련기준」에 준용하여 운용되는 것이 바람직하다.

교육훈련방법은 교육훈련을 남한 교사가 주체가 되어 담당하는 것을 전제로 한다면, 훈련방법도 남한에서 실시되고 있는 이론·실기 4단계 지도 기법에 의한 모듈 훈련방법이 유리 할 것으로 예상된다. 그러나 앞에서 북한 귀순자 직업훈련 사례조사시 훈련대상의 수준과 적성에 맞는 전공 선택, 훈련대상에게 학습 시작 전 직업훈련에 대한 필요성 및 의욕고취, 국·영·수의 기초 수학능력 수준의 차이, 전문 용어에서 영어·한문 등의 외래어 사용, 북한의 교육 훈련 방법(토론식, 문답식, 실천교육방법)과 남한의 훈련방법의 상이, 남북한 이질화된 언어 등이 학습 성과에 많은 영향을 준 사실을 감안하여 사전 준비와 해소방안을 검토한 후 훈련방법이 선택되어야 할 것이다.

## 사. 직업교육훈련의 교원과 교재

남북한의 직업교육훈련분야의 실질적 통합 및 운영에서 직업교육훈련을 담당하는 교원과 사용하는 교재도 통합 및 운영의 중요한 과제이다.

직업훈련교재는 훈련교과내용이 남한의 「직업능력개발훈련기준」에 의해 실시 될 것이므로 남한에서 이미 개발된 교재활용이 적절할 것으로 보고 있지만, 앞에서 북한 귀순자 직업훈련 시 문제되었던 외국어·언어·기초학력 수준 등이 고려된 교재로 재편되었을 때 훈련성과 향상에 기여할 수 있을 것이다.

직업훈련교사는 현재 남한의 유경험 교사(구조조정 시 퇴직자 포함) 및

현장경력자 중 유자격자를 선발하여 배치하는 것이 적합할 것이다. 그러나 학습성파를 한층 향상시키기 위해서는 훈련 방법에서 언급 한 바와 같이 남·북한 훈련방법과 차이점, 국·영·수 및 기초수학능력의 수준차이, 전문용어의 상이, 이질화된 언어, 북한주민의 성격 특성 및 생활 습관 등에 대하여 사전에 연구·숙지하여 준비된 교사가 참여되어야 할 것이다. 또한 북한에서 현직에 종사하고 있는 교사나 탈북자 중에서 적격자를 찾아서 이들에 대한 재교육 및 훈련 후 배치(교사 또는 보조교사 형태)하는 방안도 고려 할 수 있다.

#### 4. 통합 및 운영의 단계별 추진 전략

남북한의 실질적 통합을 위한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영의 추진 전략은 단계별로 구분하여 추진할 필요가 있다.

##### 가. 체제통합 및 운영을 위한 교류의 활성화

남북한의 실질적 통합단계라 하더라도 북한의 정확한 실정을 파악하는 것이 필요하다. 그러나 현재 이와 관련한 북한의 자료와 정보 등이 부족하기 때문에 추진에 있어 어려움이 많다. 따라서 북한의 유관 기관과의 교류를 통해서 북한의 직업교육훈련과 관련한 시설과 장비 등을 파악하고, 상호 협력하여 지원 가능한 분야와 영역을 논의할 필요가 있다. 또한 이 분야에 대한 관계자 접촉을 통한 지속적인 논의의 창구를 개설해야 한다. 결국 1단계에서 남북한간 직업교육훈련분야의 체제통합과 운영은 이에 관한 협정을 체결하고, 이에 근거한 지속적인 교류 및 협력의 활성화가 추진되어야 한다.

##### 나. 체제통합 및 운영을 위한 인·물적 자원의 지원

1단계 과정을 거친 후, 인적분야에서 북한이 직업교육훈련에 필요한 교사 인력이나 자문단 등을 파견하고, 북한의 교사인력 양성을 위한 인적

지원을 할 수 있다. 또한 북한의 훈련생들을 북한이나 연변 혹은 남한의 교육훈련 기관에서 직접 실시한다.

물적분야에서는 북한이 직업교육훈련에 필요로 하는 교육훈련 기관의 신설 혹은 기자재 및 장비 등을 지원한다. 또한 북한의 특수성을 고려하여 북한 주민을 대상으로 하는 새로운 프로그램을 개발·지원·보급한다.

한편 2단계에서 남북한간 인적자원개발을 위한 직업교육훈련분야의 실질적인 교류 및 협력을 활성화시키고, 실질적인 체제통합 방안을 상호 논의하여 계획을 수립한다.

#### 다. 관련 제도의 정착화 및 체제통합

이상과 같이 1·2단계가 순조롭게 진행된다면, 3단계에서 남북한 직업교육훈련체제와 관련한 전반적인 제도를 통합·정착시키고, 양성 인력의 효율적인 활용을 도모하여 국가경쟁력 차원에서 남북한이 상호 협력한다. 특히 장기적인 관점에서 동북아 경제권의 형성과 축을 같이하여 연해주와 연변지역의 한민족을 포함하는 동북아 한민족 인적자원개발 네트워크 구축 등을 추진한다.

## V. 남북한 직업교육훈련기관 통합 및 운영 방안

### 1. 남한의 직업교육훈련기관 및 현황

#### 가. 직업교육훈련기관체제

직업교육은 국가와 학자, 그리고 시대의 변천에 따라 다르게 정의 될 수 있고 광의 또는 협의의 의미로 정의되기도 한다. 광의로 정의할 경우에는 어떠한 직업에 취업하기 위해 준비하거나 현재의 직무를 유지 개선하기 위한 형식 또는 비형식 교육을 의미하며, 협의로 정의 할 경우에는 학사학위 이하의 학력을 요구하는 직업에 종사할 수 있도록 청소년 및 성인들을 교육하는 형식 또는 비형식 교육의 일부라고 정의한다. 다시 말하면 협의의 의미에서 직업교육은 전문대학 졸업 정도 이하의 학력을 필요로 하는 직업에 종사할 수 있는 사람을 양성하는 교육을 의미한다(이무근, 1999).

우리나라에서 직업교육훈련<sup>29)</sup>은 산업교육진흥법 및 직업훈련기본법 기타 다른 법령에 의하여 학생 및 근로자에게 취업 또는 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위하여 실시하는 직업교육 및 훈련을 말하고 있고, 직업교육훈련기관은 직업교육훈련을 실시하는 기관 또는 시설로 정의하고 있다(직업교육훈련촉진법 제2조). 또한 직업교육훈련에서 직업교육과 직업훈련은 관할하는 행정기관, 관련된 법규 등과 같은 특성에 의해서 정착되어 왔다. 즉, 직업교육은 산업교육진흥법에 기초하여 산업대학, 전문대학, 실업계고교 등과 같이 교육인적자원부에서 관리하고 있는 정규교육기관에서 직업관련 학습이 이루어지는 경우에 주로 사용되고 있으며, 직업훈련은 노동부 관할의 기능대학, 직업전문학교 등과 같이

29) 학문적으로 직업교육훈련에 대한 명확한 개념정의를 내려져 있지 않으며, 기존에 사용되어 왔던 직업교육 및 직업훈련 개념이 결합하여 사용되는 경향을 보이고 있으나, 교육과 훈련 간 개념의 차이가 없어지고 있는 추세에 있음. 한국 직업능력개발원, 『직업교육훈련대사전』, (서울: 한국직업능력개발원, 1999), p. 494 참조.

직업교육훈련촉진법에 기초하고 있는 기관에서 직업관련 학습이 이루어지는 경우에 주로 사용되고 있다(한국직업능력개발원 1999, 직업교육훈련 대사전).

본 연구에서는 관련 법률 및 협의의 의미로 정의된 직업교육훈련을 실시하는 기관 및 시설을 중심으로 남한의 직업교육훈련체제 및 기관 현황을 서술하고자 한다.

국내에서 직업교육훈련기관을 관련 법률에 따라 구분하면, <표 V-1>과 같이 크게 산업교육진흥법에 의한 교육기관, 고등교육법에 의한 기술대학, 학원의 설립·운영에 관한 법률에 의하여 설립된 학원 중 기술분야, 기타 다른 법령에 의하여 설립된 직업교육훈련기관 등 5개 영역으로 구분할 수 있다.

<표 V-1> 직업교육훈련기관 및 시설의 형태

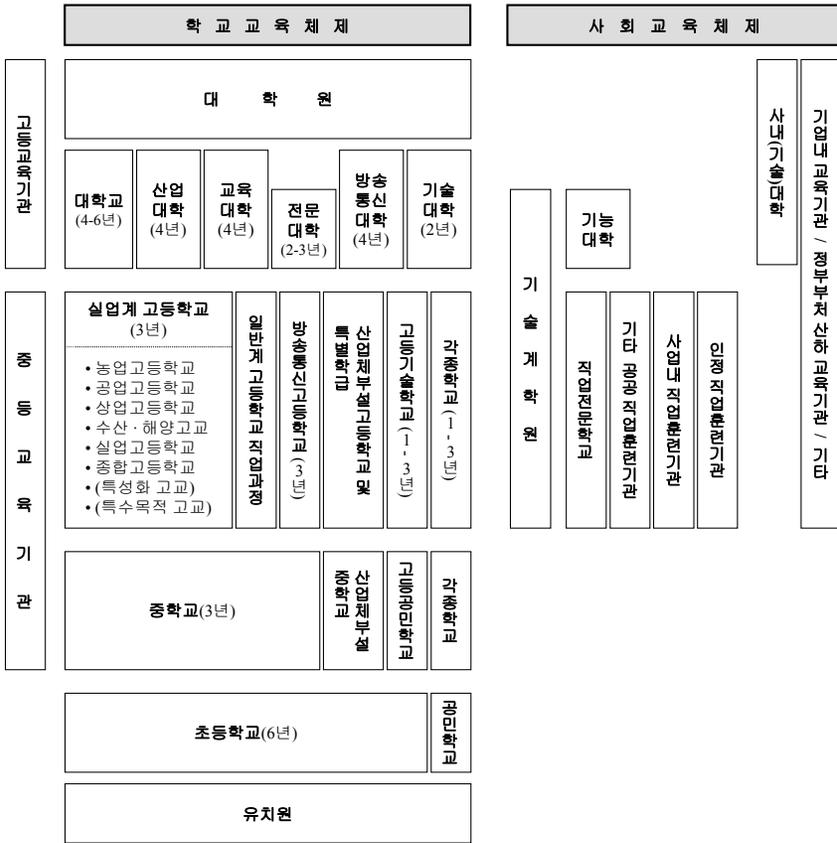
구 분	형 태
산업교육진흥법에 의한 교육기관	○ 고등기술학교, 실업계고교, 실업계 학과 또는 과정을 설치한 일반계고교, 전문대학, 산업대학, 농업·수산업·해운업·공업·상업 기타의 산업에 종사하는데 필요한 지식·기술 및 태도를 습득시키기 위한 교육을 실시하는 대학
고등교육법에 의한 기술대학	○ 대학·전문대학·산업대학의 설립·경영자와 산업체가 공동으로 설립
근로자직업훈련촉진법에 의한 훈련기관	○ 공공직업훈련기관 : 한국산업인력공단 산하 직업전문학교, 대한상공회의소 직업훈련사업단 산하 인력개발원, 법무부 산하 교도소·소년원 내 직업훈련원, 지방자치단체 사회복지회관내 강습소, 한국장애인고용촉진공단 산하 직업훈련원 ○ 인정직업훈련기관 : 노동부 인정 직업전문학교 ○ 사업내직업훈련기관 : 각 사업체 내 직업훈련원 ○ 기능대학법에 의한 기능대학
학원의 설립·운영에 관한 법률에 의하여 설립된 학원중 기술분야	○ 교육인적자원부 인정 기술계학원

<p>기타 다른 법령에 의하여 설립된 직업교육훈련기관</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 초·중등교육법 제49조 제2항(및 동법 시행령 제91조)에 의한 특성화 고등학교</li> <li>○ 고등교육법 제29조 제3항(및 동법 시행령 제21조 제1항)에 의한 전문대학원 및 특수대학원</li> <li>○ 사회교육법 제21조 및 학원의 설립·운영에 관한 법률 제6조에 의하여 설립된 것으로 다음 항의 시설 및 학원             <ul style="list-style-type: none"> <li>-농업, 수산업, 해운업, 공업, 상업(경영실무·판매·유통 등 포함) 기타의 산업'에 종사하는데 필요한 지식·기술 및 태도를 교습하는 시설 및 학원</li> </ul> </li> </ul>
-----------------------------------	---

자료 : 서준호 외(1997), 『직업교육훈련기관의 경쟁 기능 활성화 방안』

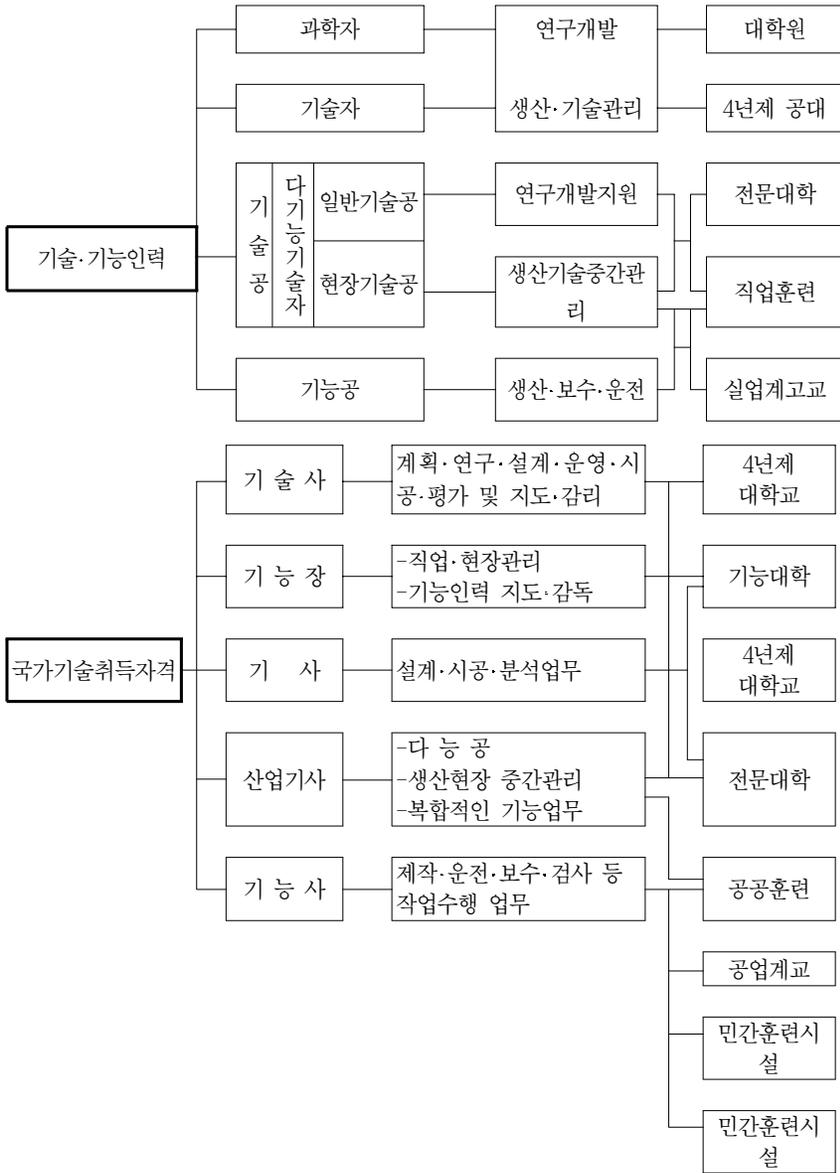
이와 같은 남한의 직업교육훈련기관을 일반교육기관과 비교하여 나타내면 [그림 V-1]과 같다. 중등교육기관중 학교교육체제에 해당하는 직업교육훈련기관은 실업계고등학교가, 사회교육기관체제에서는 직업전문학교, 공공직업훈련기관 등이 중심이 되어왔다. 실업계고등학교는 일반계고등학교 진학하지 못한 학생을 위한, 직업전문학교 및 공공직업훈련기관은 전문대학 또는 대학에 진학하지 못한 학생들을 위한 직업교육훈련기관으로 운영되고 있다. 그러나 실업계 고등학교 또는 직업전문학교 등과 같은 직업훈련기관에서 전문대학으로 이어지는 직업교육의 단계적 연계성의 부족으로 기존의 체제에서는 직업교육이 하나의 계통으로 연결되는 체계성이 고려되고 있지 못하고 있다.

고등교육기관에서의 직업교육훈련기관은 1979년 전문학교와 초급대학등을 통합하여 전문대학으로 승격·발전시킨 이후에 개방대학(1982. 4), 기술대학(1997. 1, 2·9 교육개혁의 신대학), 기능대학(1997. 12) 제도가 새로이 도입되어 현재 [그림 V-1]와 같이 산업대학, 전문대학, 기술대학, 기능대학으로 세분화되어 있다. 그러나 이들 직업교육훈련기관도 전문대학과 기능대학을 비롯한 2년제 단기고등교육기관에서도 계속교육통로가 단절되어 있다(장원섭·김철희, 2001)



[그림 V-1] 우리나라 교육훈련기관

이들 직업교육훈련기관별 공급 가능한 인력의 수준을 살펴보면 [그림 V-2]과 같이 기능사 자격을 취득하는 기능공 수준의 인력은 주로 실업계고등학교와 직업훈련기관에서, 사업기사 자격을 취득하는 기술공은 수준의 인력은 전문대학과 공공훈련기관에서 양성하고 있고, 기사 또는 기술사 자격을 취득하는 기술자 이상의 인력을 주로 4년제 대학 이상에서 양성하고 있다. 즉, 기술자 이상의 인력은 주로 일반교육을 담당하고 있는 4년제 대학에서 양성·배출하고 있으며, 기술공 및 기능공 수준의 인력은 앞에서 정의한 직업교육훈련기관에서 양성·배출하고 있다.



자료: 노동부(2001), 「직업능력개발사업현황」

[그림 V-2] 남한의 인력공급 체계

## 나. 직업교육훈련기관 및 시설의 현황

### (1) 산업대학

산업대학(구 개방대학)은 대학 교육의 기회를 놓쳤거나 중퇴한 자, 또는 대학을 졸업한 후에라도 새로운 전문 지식과 기술을 습득하고자 하는 자에게 계속 고등 교육의 기회를 제공함으로써 헌법에서 규정하고 있는 교육 기회 균등과 평생 교육의 이념을 구현하기 위해 도입되었다(교육인적자원부, 교육50년사). 그러므로 산업대학은 “산업사회에서 필요로 하는 학술 또는 전문적인 지식·기술의 연구와 연마를 위한 교육을 계속하여 받고자 하는 자에게 고등교육의 기회를 제공하여 국가와 사회의 발전에 기여할 산업인력을 양성함”을 목적으로 하고 있다(고등교육법 제37조).

이러한 목적을 달성하기 위하여 산업대학은 입학제도의 다양화, 학점제 등록과 같은 학사제도의 개방화, 수학연한에 대한 제한을 두지 않으며, 직장인의 학비부담을 줄여주기 위하여 상대적으로 낮은 등록금을 책정하고 있으며, 학업에 대한 직장인의 시간적 부담을 감안하여 산업체 위탁교육 등과 같은 학사제도 및 교육방식에 있어서 여러 가지 특징이 있다.

산업대학은 1982년에 설립된 서울산업대학교를 효시로 하여 최근까지 꾸준히 증가하는 추세이다. 2002년 현재 산업대학은 19개교가 설립·운영되고 있으며, 이중 민간인에 의해 운영되는 산업대학이 11개교로 전체의 절반을 넘고 있다. 현재 산업대학에 재학하고 있는 학생들은 18만여 명에 이르고 있다.

최근 5년 동안 산업대학의 연간 신입 학생은 지속적으로 증가하고 있고, 2001년 기준은 약 4만여 명에 이르고 있고, 이들 중에서 21.7%는 편입생으로 구성되어 있다. 산업대학의 전체 학생들 중에서 편입생의 비율은 계속해서 감소하고 있다. 또한 산업대학 입학생들의 연령대별 분포를 보면, 신입생의 경우 23세 이하의 연령대가 1997년에는 전체의 81.3%에서 2001년에는 전체의 91.6%로 증가하였다(<표 V-2> 참조).

<표 V-2> 산업대학의 연령별 신·편입 학생 수

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000	2001
전 체	36,435	37,066	40,904	42,160	43,276
신입생	27,837	29,164	30,882	33,240	33,870
-23	22,640	24,886	27,530	29,704	31,035
24-25	1,577	1,335	946	842	639
26-30	1,566	1,439	1,192	1,255	961
31-35	775	604	497	584	532
36-40	715	537	370	444	355
41-	564	363	347	411	348
편입생	8,598	7,902	10,022	8,920	9,401
-23	2,063	2,268	3,560	2,517	2,573
24-25	2,101	2,099	2,545	2,277	2,351
26-30	2,318	1,940	1,994	2,058	2,263
31-35	806	538	697	749	815
36-40	808	565	701	663	633
41-	502	492	525	656	766
편입생비율 (%)	23.6	27.1	24.5	21.1	21.7

자료: 교육부, 「교육통계연보」, 각 년도.

## (2) 전문대학

전문대학의 목적은 고등교육법 제47조에 의하면 ‘사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 교수·연구하고 재능을 연마하여 국가사회의 발전에 필요한 전문직업인을 양성’하는 것으로 규정하고 있다. 즉, 전문대학은 4년제 일반 대학과 병립하는 단기고등교육기관이며, 산업현장이나 직업사회에 바로 진출할 수 있는 중전직업인으로서의 모든 자질과 능력의 함양을 목적으로 하여 단기집중 직업교육을 실시하는 직업교육적 성격이 강한 교육기관이다(서준호 외, 1997).

따라서 전문대학은 교육목적과 기능은 ①전문직업인 양성, ②다양한 단기 성인교육, ③고등 교육의 대중화, ④지역사회 봉사, ⑤4년제 대학으로의 편입준비 등(이무근, 1999)이라 할 수 있다.

2001년도 기준으로 남한의 전문대학 수는 158개에 이르고 있으며, 이중 사립대가 143개교로서 거의 대부분(90.5%)을 차지하고 있고, 학생 수는 61만여 명으로 매년 증가하고 있다(<표 V-3> 참조).

<표 V-3> 전문대학의 현황

(단위: 개교, 명, %)

연 도	1999	2000	2001
학교 수	161	158	158
국 립	7	7	6
공 립	9	9	9
사 립	145	142	143
학생 수1)	575,030	599,789	612,493
국 립	10,288	10,790	8,818
공 립	13,144	13,949	14,614
사 립	551,597	575,050	589,061

주 : 학생 수는 재적학생 수, 교원 1인당 학생 수는 재학생 수를 기준으로 함.  
 자료 : 교육부, 「교육통계연보」, 각 년도.

전문대학의 입학생 현황을 살펴보면 <표 V-4>에서와 같이 약 29만명으로 최근 3년간 감소하고 있다. 계열별로 입학생 현황을 보면, 자연계의 입학생은 지속적으로 증가하여 2001년에는 전체 입학생의 50% 이상을 차지하였다. 반면, 사회계, 인문계의 입학생 비율은 점차 감소하고 있다.

<표 V-4> 전문대학의 입학생 현황

(단위: 명, %)

연 도 \ 계 열	1999	2000	2001
인문계	12,775( 4.3)	11,910( 4.0)	12,100( 4.1)
사회계	66,975(22.8)	61,975(21.1)	59,200(20.3)
자연계	140,906(47.9)	145,720(49.5)	146,275(50.1)
의약계	21,640( 7.4)	20,990( 7.1)	21,000( 7.2)
예체계	41,024(13.9)	42,720(14.5)	42,680(14.6)
사범계	10,930( 3.7)	10,860( 3.7)	10,780( 3.7)
총 계	294,250(100)	294,175(100)	292,035(100)

자료 : 교육부, 「교육통계연보」, 각 년도.

### (3) 기술대학

기술대학은 고등교육법 제55조에 의거 산업체 근로자가 산업현장에서 전문적인 지식·기술의 연구·연마를 위한 교육을 계속하여 받을 수 있도록 함으로써 이론과 실무능력을 고루 갖춘 전문인력을 양성함을 목적으로 하고 있고, 학교를 설비하기 위해서는 산업체가 단독 또는 산업체와 대학이 공동으로 설비한 학교법인을 필요로 하고 있다.

기술대학은 학사학위과정과 전문학사학위과정으로 운영할 수 있는데, 각 과정의 수업연한은 각각 2년으로 한다. 학사학위과정의 경우 대학 및 산업대학의 설립·경영자가, 전문학사학위과정의 경우 전문대학의 설립·경영자가 산업체와 공동으로 기술대학법인을 설립하고 운영할 수 있도록 하고 있다.

입학자격은 학위과정의 경우 전문대학이상 졸업자 또는 법령에 의하여 이와 동등 이상의 학력이 인정된 자로 1년 6개월 이상 산업체에 근무하고 있는 자로 하고 있고, 전문학사과정의 경우 고등학교졸업자 또는 법령에 의하여 이와 동등 이상이 학력이 있다고 인정되는 자로서 일정기간(1년 6개월)이상 근무하고 있는 자로 하고 있다.

2002년 현재 기술대학은 정석대학 1개교만 운영되고 있고, 2002년 2월 학사학위자 47명, 전문학사학위자 48명을 처음으로 배출하였다(김환식·김호동, 2002).

<표 V-5>에서는 대학, 산업대학, 전문대학의 특성을 비교해 봄으로써 기술대학의 특성을 알 수 있도록 각각의 고등교육기관들과 기술대학의 특성을 비교하였다.

<표 V-5> 대학, 산업대학, 전문대학, 기술대학 특성비교

구분	대 학	산업대학	전문대학	기술대학
설립목적	□학술의 심오한 이론과 응용방법의 교수 연구 □지도적 인격도야 Engineer	□평생교육 구현 □계속교육 기회 부여 □전문기술인 양성 Technologist	□중견직업인 양성 □성인교육 실시 □지역사회 봉사 □고등교육 대중화 □대학편입 기회제공 Technician	□제조업분야의 현장 적응력 있는 전문기술인 양성 □산업현장에 근무하는 기능기술인의 계속교육 기회 부여 Technologist
수학연한	4-6년(학년제)	제한없음 평생학적 보유	2-3년 특별과정은 기간 다양	2년
설립주체	□국가 및 민간인(학교법인)	좌동	좌동	□기술대학법인 □산업체+(전문, 산업)대학
입학자격 및 선발 방식	□고졸 및 동등 이상 학력자 □대학수학능력 + 내신 성적 + a	□대학수학능력 + 내신 성적+a	+ □ 대학수학능력 + 내신 성적+a	□산업체 근무실적 □산업체 장의 추천
교육과정	이론중심	현장적응을 위한 이론과 기술	현장실무능력 중심	제조업 현장기술 중심
교육과정 유형	학사과정 석사과정 박사과정	학사과정 3년 편입학과정 석사과정	2-3년 과정 특별과정 위탁교육제도 도입	전문학사과정 도 학사과정
교육장소	대학 캠퍼스 중심	대학 캠퍼스 지역사회 산업체	대학 캠퍼스 중심	대학 캠퍼스 중심
편입학	결원시 편입 허가	결원시 편입 허가 3학년 편입 정원 보유	허가 별도	학사학위과정은 편입학 성격으로 운영
이수학점 및 졸업요건	140학점 이상	140학점 이상 졸업종합시험	80학점 이상 (3년은 120학점)	전문학사학위 80점 학사학위 70점
학위	학사학위	학사학위	전문학사학위	학사학위 전문학사학위

자료 : 서준호 외(1997). 『직업교육훈련기관의 경쟁 기능 활성화 방안 연구』.

#### (4) 기능대학

기능대학은 사립대학법에 의거 설립하고 기능대학법에 근거하여 운영되고 있으며, 고등교육법의 전문대학 과정에 포함되는 직업교육기관이다. 기능대학법은 기능대학의 목적을 산업현장에서 필요로 하는 다기능기술자(technician), 기능장 등 고급기능인력을 양성하고 국가산업인력의 개발에 초점을 맞추고 있다.

기능대학은 교육관계법에 의한 전문대학으로 졸업생들은 전문학사와 동등한 산업학사가 주어지고 있다. 기능대학에는 학위과정인 다기능기술자 과정과 기능장 및 직업훈련 과정을 설치할 수 있으며, 대부분의 기능대학이 이들 과정을 병설하여 운영하고 있다. 기능대학의 교원은 크게 다기능기술자 과정을 담당하는 교원과 직업훈련과정을 담당하는 직업훈련교사로 구분되고 있으나, 교원이 겸임이 가능하기 때문에 직업훈련교사는 일부에 지나지 않는다. 기능대학의 설립을 위한 시설·설비 기준은 대학설립 운영 규정 등을 준용하고 있으나, 대부분의 기능대학은 산업인력관리공단 산하의 직업전문학교에서 전환되어 높은 시설·설비 수준을 보이고 있다(서준호 외, 1997).

현재 기능대학은 <표 V-6>에서와 같이 전국의 23개교, 45개학과가 설치되어 있으며 다기능기술자를 양성하기 위한 이론과 실습을 균형 있게 편성하여 교육하고 있습니다. 아울러 학위 취득 과정 외에 재직자 위탁과정, 실업대책 훈련과정 등 다양한 직업훈련과정을 개설하여 무료로 교육하고 있습니다.

기능대학의 학위과정은 다기능기술자를 양성하는 과정으로 수업연한은 2년제로 총 2,560시간(이론 : 실기비율 50:50) 수업을 하고 있다. 다기능기술자는 2개 이상의 직종에 관한 기능과 지식을 고르게 보유함으로써 제품의 개발로부터 제작에 이르는 전 공정에서 생산성 향상과 기술적 문제 해결에 기여할 수 있는 인력계층을 말합니다. 또한 기능장 과정에 입학하기 위해서는 일정수준의 기능과 경력이 필요하며 1~2년간의 수업을 마치고 기능장 자격에 응시할 수 있다.

<표 V-6> 연도별 기능대학 분포

(단위: 개소)

설립년도	기존	1994	1995	1996	1997	1999	2000	계
기관수	2	6	4	4	3	2	1	22
기관명	창원 인천	대전 광주 대구 성남 안성 (여자) 서울 (마포)	부산 청주 전주 구미	정수 (서울) 홍성 목포 춘천	고창 거창 섬유 (대구)	항공 (사천) 체전	울산	

기능대학의 직업교육훈련은 크게 양성훈련<sup>30)</sup>, 향상훈련<sup>31)</sup>, 실업자재취훈련으로 구분되어 실시되고 있다.

<표 V-7> 2000년도 직업교육훈련

(단위: 명)

계	양성훈련		향상훈련							실업자재취직훈련	
	학위과정	기능사양성	기능장과정	이동훈련	귀순동포	개방형	원격화상	재직자직무능력	생활기술		창업훈련
66,943	14,886	892	430	1,260	12	280	1,092	19,106	22,956	1,339	4,690

주 : 학위과정은 다기능기술자 과정을 의미함.  
 자료 : 노동부(2001), 「직업능력개발사업현황」.

- 30) 양성훈련은 1개월 이상의 훈련으로 주로 신규학교졸업자 등과 같이 새로이 근로자가 되고자 하는 자 및 구직자에 대하여 직업에 필요한 기초적인 지식·기술·기능을 습득시키는 훈련이다.
- 31) 향상훈련은 20시간 이상의 훈련으로 훈련을 받은 근로자나 그 외에 직업에 필요한 지식·기능을 갖춘 근로자에 대하여 직업에 필요한 직무수행능력을 추가로 습득시켜 근로자의 능력을 향상시키는 훈련이다.

2000년도 기준으로 직업교육훈련 실적을 <표 V-7>에서 살펴보면 전체 66,943명으로 이중 향상훈련이 46,475명으로 69.4%를 차지하고 있고, 다음으로 양성훈련이 15,778명으로 23.6%를 차지하고 있다.

(5) 공공직업훈련기관(기능대학 제외)

직업능력개발훈련시설의 범위에는 국가 등이 설치·운영하는 공공직업능력개발훈련시설(이하 공공직업훈련기관), 직업능력개발훈련법인이 설치·운영하는 훈련시설, 남녀고용평등법에 의한 여성직업능력개발 훈련시설과 직업능력개발 훈련교사 양성을 위한 훈련시설이 포함된다. 이중 공공직업훈련기관은 노동부장관과 협의하여 국가·지방자치단체 또는 노동부장관의 승인을 얻어 공공단체에서 설치·운영하는 것이 있다.

공공직업훈련기관으로는 <표 V-8>과 같이 한국산업인력공단 산하 기능사를 양성하는 22개 직업전문학교, 대한상공회의소의 인력개발원 8개, 정부기관의 소년원생 및 재소자 자체능력 배양을 위한 36개 훈련기관 등 총 74개 기관이 운영되고 있다.

공공직업훈련기관에서는 주로 산업별 공통수요 직종, 수출전략 직종, 첨단 및 신수요 직종과 기능사 양성훈련에, 정부기관은 소년원생 및 재소자 자체능력 배양을 위한 훈련에, 지방자치단체는 영농직종과 주민소득 향상 및 농촌필요 직종의 훈련에 중점을 두고 있다(최성수, 1997).

&lt;표 V-8&gt; 공공직업훈련기관 현황(2000년도)

(단위 : 개소, %)

구 분	기관수(%)	주요 훈련 직종
정부기관	36(48.6)	법무부 제2 공공훈련원 등으로 주로 수용자의 직업능력 배양을 위한 직종(양복, 이용, 자동차정비 등 55개 직종)
지방자치단체	7( 9.5)	지역주민 선호직종, 취업용이직종 (기계조립, 실내디자인, 한복 등 45개 직종)
한국산업인력공단	22(29.7)	금형, 기계공작, 용접 등
대한상공회의소	8(10.8)	전산응용가공, 기계정비, 정보통신 등 20개 직종
장애인고용촉진공단	1( 1.4)	제과제빵 등
전 체	74(100)	

공공직업훈련기관의 2000년도 직업훈련실적은 <표 V-9>와 같이 전체 87,729명에 대하여 직업훈련을 실시하였고, 이중 한국산업인력공단이 77,502명으로 전체의 88.3%를 차지하고 있어, 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 훈련분야로는 향상훈련이 63,717명(72.6%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으나 한국산업인력공단, 대한상공회의소에서만 실시하고 있어, 공공직업훈련기관에서는 주로 양성훈련에 중점을 두고 직업훈련을 실시하고 있는 것으로 나타났다.

&lt;표 V-9&gt; 공공직업훈련기관의 훈련실적(2000년도)

구 분	훈련실적			
	양성훈련	향상훈련	실업자 재취직훈련	소계
정부기관	4,777	-	-	4,777
지방자치단체	3,300	-	-	3,300
한국산업인력공단	13,036	62,136	2,330	77,502
대한상공회의소	4,029	1,581	569	2,150
장애인고용촉진공단	526	-	-	0
합 계	25,668	63,717	2,899	87,729

자료 : 노동부(2001), 「직업능력개발사업현황」.

(6) 실업계 고등학교

고등학교는 ‘중학교에서 받은 교육에 기초하여 중등교육 및 기초적인 전문교육을 하는 것을 목적’(초·중등교육법 제45조)으로 하고, 수업연한은 3년으로 하고 있다. 고등학교는 특수목적고를 제외하고 인문계와 실업계로 나누고 있다. 실업계 고등학교는 농업, 공업, 상업, 임업, 정보, 통신, 수산·해운, 가사·실업 등의 전문교육을 주로 하는 고등학교로 산업분야별로 농업계, 공업계, 상업계, 수산·해운계, 가사·실업계 등 5개 계열이 있다.

실업계 고등학교는 기초적인 직업교육기관으로서, 산업기술 인력을 양성하고, 개인에게 직업세계에 필요한 직업능력을 키워주는데 목적을 두고 있고, <표 V-10>과 전국에 총 764개(2001년 기준)가 분포하고 있으며, 65만여 명의 학생들이 재학하고 있으나, 1998년 기준으로 학교 수, 학생 수, 교원 수는 감소하고 있는 추세이다.

<표 V-10> 실업계 고등학교의 전반적 현황

(단위: 개교, 개, 명)

구 분	학교 수	학생 수	교원 수	교원 1인당 학생수
1998	767	927,468	44,264	20.9
99	781	851,751	42,360	20.1
00	778	746,986	40,977	18.2
01	764	651,198	39,810	16.3

자료 : 「교육통계연보」 각 년도

각 계열별 학교 수의 분포를 보면 <표 V-11>과 같다. 1차 산업과 관련이 있는 농업고와 수산·해양고의 경우, 전체 학교들 중에서 5%만을 차지하고 있는 반면, 공업고와 상업고의 경우 각각 27.3%, 29.5%를 차지하고 있고, 종합 고등학교가 30.4%를 차지하고 있다. 전체적으로 1999년 이후 실업계고등학교수가 감소하고 있다.

&lt;표 V-11&gt; 계열별 학교수의 추이

(단위: 개교, %)

구분	농업고	공업고	상업고	수산·해양고	실업고	종합고	합계
1998	26(3.4)	200(26.1)	247(32.2)	9(1.2)	46(6.0)	239(31.2)	767(100)
99	28(3.6)	196(25.1)	247(31.6)	9(1.2)	62(7.9)	239(30.6)	781(100)
00	26(3.3)	203(26.1)	238(30.1)	8(1.0)	66(8.5)	237(30.5)	778(100)
01	27(3.5)	209(27.3)	225(29.5)	8(1.0)	63(8.2)	232(30.4)	764(100)

자료 : 「교육통계연보」 각 년도

## 2. 북한의 직업교육훈련체제 및 현황

현재 북한의 직업교육훈련체제에는 일반학교 교육체계에 속하는 중등교육단계의 기본생산기술교육과 고등교육단계의 전문기술교육, 공장·광산·기업소 기능공학교의 직업교육훈련, 「배우면서 일하는」 교육체계에 속하는 산업체 부설형의 직업교육훈련과 통신교육형의 직업교육훈련으로 구분할 수 있다.

### 가. 북한의 직업교육훈련체제

#### (1) 일반학교 교육단계의 직업교육훈련

북한의 일반학교 중등교육과 고등교육단계에서는 재적 학생을 대상으로 직업교육훈련의 성질을 띤 기본생산기술교육과 전문기술교육을 진행하고 있다. 북한의 일반중등교육단계에는 직업교육을 전문으로 실업계학교가 없다. 그러나 일반중학교에서 실시하는 기본생산기술교육은 종합기술교육에 그치지 않고 직업교육 또는 직업기술훈련의 성질을 띠고 있다. 또한 북한 일반고등교육단계의 고등전문학교, 공업대학 등 실업계 학교에서는 기초기술교육을 바탕으로 하는 전문기술교육을 실시하고 있다. 여기에서는 북한의 일반중학교에서 실시하는 기본생산기술교육에 대하여 더욱 상

세히 소개하면 다음과 같다.

북한의 기본생산기술교육은 중등 의무교육단계에서 보편적으로 실시하는 일반지식교육의 주요한 구성부분이며, 학생들이 현대적인 공농업생산의 기본지식과 현대적인 생산과 기술 중에서 광범하게 사용되고 있는 한 가지 이상의 기술을 가지게 함을 목적으로 하고 있다. 북한은 건국 초기부터 중학교 과정에서 물리·화학·생물 등 학과의 실천내용을 중요시하고 있으며, 교육과 생산실제를 결합시켜 오고 있다. 1956년 4월, 북한 노동당 제 3차 대표대회에서는 일반 중학교에 기본생산기술교육방면의 과정을 증설하였다. 초급중학교에서는「실습」과목을 설치하였으며, 고급중학교에서는「생산상식」과목을 설치하였다. 60년대에는 새로운 교육체계에 적응하여 일반중학교의 교수계획에서 기초지식교육과 기초기술교육, 이론과 실천, 교육과 생산노동을 유기적으로 결합시키는 방침을 추진하였으며, 생산노동교육과목의 비중을 늘렸다. 1968~1969학년도에는 일반 중학교에 「제도」, 「생산상식」, 「실습」, 「여학생 실습」과목 등을 증설하였다. 1979~1980학년도의 교수계획으로 보면, 1973~1974학년도에 폐지하였던 「기초기술」 과목을 회복하였으며, 이 과정에 「제도」, 「기계기초」, 「전기기초」, 「농업기초」등을 설치하였다.

1985~1986학년도에 이르러 기초기술교육과목은 필수과목과 선택과목으로 구분되었다. 예컨대 중학교 5~6학년의 「전자기계」는 필수과목이며, 「자동차」, 「림업」, 「통신」등은 선택과목이다.

현재 북한의 중등의무교육단계의 기본생산기술교육은 대체적으로 다음과 같은 두 가지 내용이 포함된다. 첫째, 사회생산과 기술의 전 과정에서 광범위하게 사용되는 일반적인 기본원리와 기초지식이다. 여기에는 현대적 생산의 동력학기초원리, 전기기초기술지식, 기계가공의 기본원리, 현대적 기계기술수단의 기초기술지식, 농업생산의 기본원리, 전자공학의 기본원리 등이 포괄된다. 이는 현대 과학기술의 비약적인 발전, 특히 생산과 기술의 각 영역 내에서 광범위하게 응용되는 전자공업, 자동화공학의 최신성과 및 전자계산기의 전면적 보급의 객관형세의 수요에 적응하기 위한 것이다. 둘째, 북한 국민경제의 현대적 생산에 필요한 한 가지 이상의 기술기능이다. 여기에는 자동차, 트랙토르(트랙터), 공작기계, 통신, 전자

기계 등 방면의 기술기능이 포괄된다. 이는 사회생산의 각 영역에서 제일 보편적으로 사용되는 기술수단이다.

현재 북한의 중등교육단계의 기본생산기술교육은 북한 당국이 주장하는 논리상으로 볼 때, 전면발전교육의 중요한 구성부분으로서 통일적인 교수 계획과 교수요강에 따라 계획적으로 순서에 따라 실시함으로써 북한의 도시와 농촌의 모든 중학교에서는 남녀를 불문하고 모두 기초기술교육을 받을 수 있게 하였다고 주장하고 있다. 또한 현대적 농공업생산의 기본원리 지식교육과 국민경제의 현대적 생산에 필요한 한 가지 이상의 기술기능교육을 밀접히 결합시켜 학생들의 취업에 유리하게 함으로써 사회발전을 촉진하는 유력한 수단이 되었다고 주장하고 있다. 기본생산기술교육은 모든 학교에서 필수과목으로 실시됨과 동시에 각 학교의 실정과 각 지역의 기술인재에 대한 수요에 근거하여 선택과목으로도 설치됨으로써 각 지역의 사회생산과 기술의 발전에 공헌하고 있다고 주장하고 있다. 일반교육(普通教育)의 직업화, 직업교육의 일반화가 세계교육발전의 추세로 나타나고 있는 상황에서 북한의 기본생산기술교육은 사회생활과 생산, 일반교육과의 연계를 더욱 강조하고 있음을 알 수 있다.

## (2) 공장·광산·기업소 기능공학교의 직업교육훈련

북한은 해방 이후 기술교육에서 줄곧 기술자와 기능공 양성을 강조해 오고 있다. 특히 과학기술의 발전에 따른 기능공 교육사업의 발전을 강조하고 있는 것이다. 북한의 공장·광산·기업소의 기능공학교는 일종의 직전(職前)교육기관으로서 직업에 갓 참여한 고등중학교 졸업생, 제대군인, 가정부녀 및 기업소 종업원을 대상으로 생산경험과 전문기술지식을 전수하여 계획적으로 기술인재를 양성하는 기관이다.

북한에서는 기능공 양성이 필요하여 물질·기술적 조건을 구비한 공장·광산과 기업소에 기능공학교를 설치할 수 있도록 규정하였다. 그 형식은 주로 공장·광산과 기업소에서 운영하는 기능공학교와 지역에서 운영하는 기능공학교로 나눌 수 있다. 공장·광산과 기업소에서 관리하는 기능공학교의 구체적인 운영은 해당 공장·기업소에서 직접 책임지며, 지역에서 관

리하는 기능공학교의 구체적인 운영은 유관 상급기관에서 책임지고, 중앙노동행정부에서 통일적으로 지도·감독한다. 기능공학교는 양성반과 재직반으로 구분되며, 각 반의 학생 수는 주로 30명 정도이다. 예를 들어 중형기계와 중요한 설비를 조작하는 기능공 양성반의 경우, 각 반의 학생 수는 20명 이상이어야 하며 재봉 등 경공업부문의 기능공 양성반의 경우 35명을 초과하지 않는다. 학제는 6개월, 1년, 1년 6개월 등으로 달리하고 있다. 6개월제 양성반에서는 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자에게 해당 직종의 최저급별을 수여한다. 1년 혹은 1년 6개월제 양성반도 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자는 원상태에서 2급씩 오르고, 재직반은 학습기한을 마친 후 성적이 합격되면 학제를 막론하고 모두 원상태에서 1급씩 오른다.

북한 기능공학교 설치운영의 절차와 방법을 보면 다음과 같다. 첫째, 기능공의 수요를 예측하고 양성방법을 확정한다. 기능공의 수요를 예측할 때 우선 직종에 따라 부족한 기능공의 수요를 파악하며, 매년 직종의 조절 등으로 인한 기능공 인수의 변화를 계산하며, 장기적인 관점에서부터 출발하여 기능공의 수요를 예측한다. 이에 기초하여 양성대상의 우선 순서와 양성 방식을 확정한다. 둘째, 학교를 설치한다. 공장·기업소는 학교 설치의 장소를 정하고, 校舍를 建造하며 각종 설비를 준비하며, 교원과 예비교원을 선발한다. 그리고 각 직종에 따라 교수요강을 제정하며, 학교 설치운영의 신청서를 제출하며, 지방노동행정부문의 비준을 거쳐 상급부문에서 중앙노동정부에 보고한다. 셋째, 학과위원회를 조직한다. 학과위원회는 본 학교의 실정에 근거하여 3명 이상의 교원(검직교원, 실습교원과 지도교원을 포함)으로 구성되며, 명칭은 학과나 실습내용에 근거하여 확정한다.

북한 기능공학교의 교육요강은 학교의 사명과 양성목표 및 지위와 특성에 기초하여 학교교육사업의 내용·조직형식과 집행방법을 규정한 법률적인 문제이다. 교육요강에는 과정안과 교수요강이 포괄된다. 교육요강은 사회주의 교육학의 원칙을 구현하며, 북한의 구체적인 실정에 입각하여 학생들이 생산과 건설의 실제지식과 기술을 습득하게 하며, 교육과 실천을 상호 결합시키는 방침을 관철한다. 또한 학생들의 정치사상 수준과 문

화·기술 수준에 근거하여 교육사업을 계통적으로 진행함을 원칙으로 한다. 과정안은 과정을 선정하고, 수업시간을 배치하며, 수업의 절차를 규정하는 기본 문건이다. 교수요강은 각 과정의 강의목적·임무·내용·범위·분량과 시간을 규정하는 기본 문건이며, 기초기수·교수요강·전업기술 및 교수요강 등으로 구분된다. 교육요강의 편찬 준비사업은 공장의 기사가 책임지며, 광범한 기능공학교 교원, 공장대학과 공장고등전문학교의 교원, 기술원과 고급기능공이 초청되어 참여한다. 충분한 준비사업의 기초 하에 공장·기업소에서는 개교 3개월 전에 교육요강초안의 편찬사업에 착수한다. 교육요강초안은 교육요강심의 소조와 군중의 심의를 거친 후 공장지배인이나 상급기관에 보고하여 비준을 받는다.

북한의 교수사업은 교무 행정사업과 교수의 조직으로 구분된다. 교무 행정사업의 조직이란 학교의 전반적 사업을 계획화·정규화 함을 가리킨다. 그리하여 우선 사업계획 즉 학교의 학년·학기·월분과 개인의 사업계획을 제정하여야 한다. 학교의 책임자와 기업의 영도자는 “국가로력배치 규정”에 근거하여 개학 1개월 전에 지방노동행정기관과 함께 학생 모집 사업계획을 제정하며, 기능공학교 시험규정에 따라 입학시험을 준비한다. 학생 모집이 결정된 후 기능공 양성계획과 학생의 구체적 정황에 근거하여 반급을 편성한다. 이어 학생들의 연령과 정치사상 수준, 교원의 사회부담과 수업량 및 생활조건과 성별에 근거하여 과임교원을 선택한다. 교육요강 제정의 구체적 조치, 엄격한 교육규율과 주일 사업계획은 교무행정사업의 중요한 연결 고리라고 볼 수 있다. 또한 학교 행정부문은 교원을 지도하여 과정 교수계획과 교수 진도표를 제정하여야 하며, 물적 조건의 보장과 교육설비의 유효한 이용에 관한 조치를 제정하여야 한다. 수업에 대한 검사도 행정부문의 중요한 사업의 하나이다. 다음으로 교수 조직 사업이란 교수준비·교수·시험·교수에 대한 검사를 가리킨다. 교수준비를 보면, 교수준비사업에는 당의 정책연구, 과정안의 제정, 직관교편물의 준비 등이 있다. 기능공학교의 교수방식에는 전업이론과, 실험, 실습, 학과 토론, 연습과 견습 등이 있다. 그 중 실습은 기능공학교의 기본 교수방식이며, 교수량에서 큰 비중을 차지한다. 기능공학교의 시험에는 입학 시험, 학과목 시험, 학기말 시험, 기술진급 시험과 졸업 시험 등이 있다. 기능

공학교의 기본 교수방법은 계발식 교수법이다. 계발식 교수의 형식에는 강의해설, 문답, 토론과 변론, 직관과 실물수업 등이 있다.

기능공학교 교원의 첫째 임무는 교육사업을 충실히 함과 동시에 학생들의 과외학습과 생활을 책임·지도하여 학생들의 전면적인 발전을 촉진하며, 높은 기능을 구비한 소위 사회주의건설의 인력으로 양성하는 것이다. 또한 교원은 교수사업에서 사회주의 교육학의 원리 구현, 노동자계급의 주인공적인 태도 수립, 교수계획 제정, 교수준비를 잘하며, 직관수업과 실천수업 강화, 수업내용과 방법 개선, 학과위원회 사업 참여, 조직생활에 자발적 참여, 자신의 정치업무 수준 제고, 진급시험 등에 적극적으로 참여하여야 한다. 교원의 업무능력을 제고하는 과정으로는 공개수업, 시범수업, 과정안의 토론, 시청강의, 모의수업과 경험교류 등이 있다.

한편 북한의 주장을 보면, 기능공학교 관리사업의 강화는 양호한 학습환경의 마련을 전제로 한다. 기능공학교의 관리사업은 당의 학교사업에 대한 영도를 보장하며, 소위 “균중로선”을 관철함을 원칙으로 한다. 관리사업의 구체적인 내용은 다음과 같다. ①교사: 초임 교사는 학교소재지를 잘 선택하여야 하며, 학교건물을 건설·조절한다. ②교실: 실내의 조명을 책임지며, 빛을 가리는 건축물을 허물고 통풍과 채난(采暖)설비를 설치한다. ③책걸상: 책걸상을 잘 갖추어 학생들의 체격에 적응되게 한다. ④교수자료: 각 과목의 교수 자료연구실을 설립하며, 문헌자료·직관물·표본·양품·모형·패도 등을 마련한다. ⑤실습장소(실습공장, 실습생, 실습목장 등): 필요한 실습장소를 보장하며, 설비의 표준화·현대화와 일정한 수량을 확보하고, 규장 제도를 제정한다. ⑥녹화: 지역의 특성과 임지의 조건에 근거하여 학교내외의 녹화를 보장하며, 환경을 미화하고, 바람·더위·소음을 방지한다.

### (3) 「일하면서 배우는」 교육체계의 직업교육훈련

#### (가) 산업체 부설형의 직업교육훈련

북한의 산업체 부설형의 직업교육훈련은 행정적으로 교육성 고등교육부

의 지도를 받으며, 경제적 지원은 해당 공장·기업소·협동농장에서 책임진다. 주요한 형태로는 근로자고등중학교, 공장대학과 공장고등전문학교, 농장대학과 어장대학, 간부 재교육체제 등이 있다.

북한은 1960년부터 주요한 공장·광산·기업소 등에 4년제 고등기술전문학교와 5년제 공장대학들을 설치하였으며, 북한 특색의「일하면서 배우는」교육체제를 추진하였다. 북한에서는 6. 25전쟁시기인 1951년에 평안남도 성천군의 군수공장에 야간전문학교와 공장대학을 설립하였으며, 60년대 이후 이 유형의 학교는 매우 빠른 발전을 가져왔다. 이 시기 북한에서는 사회주의건설의 수요에 의해 기술일군과 관리간부가 절실히 필요하였으며, 이는 전일제 일반고등교육체제 만으로는 사회의 수요를 만족시키기 어려웠다. 따라서 북한은 직업고등교육체제의 확대를 추진하였다. 또한 중등의무교육의 보급에 따르는 사회의 고등교육 기회의 급증도 직업교육체제의 발전을 촉진하였다. 공장대학과 공장고등전문학교 학생들의 질을 확보하기 위하여 북한에서는 그 학제를 전일제 교육기관보다 1년 더 연장하였다. 즉 공장고등전문학교의 학제는 3년제로 하고, 공장대학은 5년제로 규정하였다. 공장대학은 교육시설을 갖추 수 있고 교원·학생원천이 많은 공장과 기업에 설치하였다. 학교장은 학교를 설치한 공장·기업소 등 단위의 영도간부들이 직접 담당하였으며, 전업과정의 교원은 본 단위의 기술자·전문가들이 겸임하고, 일반과 교원은 학교 소속 지역에서 초빙하는 방법으로 해결한다. 1970년에 이르러 공장대학은 41개교로 발전하였으며, 1983년에는 77개교로 학생 수는 전체 대학생수의 41%를 차지하였다. 북한의 주장에 따르면, 11년제 의무교육의 보급과 함께 농촌 청년의 문화수준도 고등중학교 수준으로 보급되었으며, 또한 북한은 과학영농과 농장간부양성의 수요로부터 출발하여 청산리농업대학과 운천농업대학 등 농장대학들을 창설하였다. 또한 수산부문에서도 신포수산대학 등 어장대학들을 창설하였다. 1990년대에 이르러 북한의 일하면서 배우는 고등교육체제의 학생 수는 전체 대학생 수의 반수 이상에 달한다고 한다.

북한의 산업체 부설형의 직업교육훈련은 학교교육의 발전과 밀접한 연관 속에서 발전하여 왔으며, 기존의 인적·물적 자원을 최대한 활용하고, 소요되는 경비를 해당 산업체에서 지원함으로써 교육예산을 최대한 절약

하고 있다. 그리고 노동자들이 생산현장에 종사하면서 현장에서 필요한 기술을 습득하도록 하였으며, 각 지역의 생산체계에 교육기관을 병행함으로써 교육기회가 대도시에 집중되는 것을 효과적으로 방지하였고, 각 지방에서 산업인력을 효율적으로 관리할 수 있게 하였다. 또한 그 내용에 있어서 개인의 개성을 계발하면서도 집단과 사회의 이익에 맞게 하였으며, 이론적인 것보다는 현실적이고 구체적인 것에 기본적인 중점을 두고 있다(김면희, 1996).

#### (나)통신교육형의 직업교육훈련

북한의 통신교육형 직업교육훈련으로 전일제대학의 야간 및 통신학부, 텔레비전방송대학, 인민대학습당, 재직통신연수생교육 등을 들 수 있다(리종찬, 1996).

1948년 2월 북한에서는 최고학부인 김일성종합대학에 야간대학을 설치하였으며, 동년 9월에 통신사범대학을 병설하였다. 그후, 기타 대학에도 야간 및 통신대학을 설치하였다. 1950년 초에 이르러 북한에는 야간대학 3개교 18개학과, 통신대학 5개교 32개학과에 학생 수는 6,015여명에 달하였다. 통신교육기간은 5년으로 주로 라디오를 통하여 이루어지며, 1년에 두 차례의 출석수업을 받는다고 한다. 6. 25전쟁 이후 북한에서는 사회주의기초건설의 수요를 충족시키기 위하여 1957년 8월에 「기술자 및 전문가 양성 전망계획 작성에 관하여」라는 내각명령을 하달하여 고등교육기관들을 계획적으로 늘이는 동시에 기술교육기관들과 새로운 대학들을 창설하는 조치를 취하였다. 이리하여 통신교육과 야간대학들이 새로운 발전을 가져왔다. 1960년대에 들어 대학의 야간부와 통신부는 이미 하나의 교육망을 이루어 제도화되었다. 1961년에 북한에서는 교육성의 고등교육부에 「통신교육지도국」을 설치하고, 동시에 일반교육부에 「공장 및 통신교육국」을 설치하여 직업교육을 책임·관리하게 하였다. 1962년 말에 이르러 북한 통신교육망에 50개교의 대학과 365개교의 기술학교와 고등기술학교 및 중등전문학교를 설치하였으며, 학생 수는 약 13.3만명에 달하였다(정성진, 1984: 70). 1970년대에 들어서서 북한은 1973년

4월 15일에 방송통신대학을 설치하였으며, 매년 1,260차례 강의를 진행하였다. 강의시간은 아침 5시부터 저녁 6시 반까지이다. 1982년에는 텔레비전방송대학을 창립하였으며, 통신대 학생들이 있는 전국의 공장·기업소·협동농장에 5~20명으로 구성된 학습반을 조직하였다. 학습시간은 매주 3차례로 매번 오후 5시 반부터 7시까지 90분간으로 하였다. 1985년에만도 37개교의 대학에서 700여 개의 수업 시청 장소를 설치하였으며, 1986년에는 텔레비전대학의 교수방법을 개선하여 시청률을 이전의 3배 이상으로 제고하였다고 한다(조선중앙통신사, 1986: 221-223).

1990년대에 들어 북한은 평양 인민대학습당에 전 사회를 향한 최신과학기술강좌·자문강좌·재교육강습 등을 개설하였으며, 1997년에만도 연간 100만여 명의 독자들을 대상으로 과학 봉사활동을 벌였다고 주장하고 있다. 또한 여러 가지 형태의 강의와 강습을 2만 5,000여 시간 진행하여 6만여 명의 근로자들에게 새로운 과학기술을 보급하였으며 1만1,000여명에게 현장강의를 하여 현직 근로자들과 과학자·기술자들의 수준과 실천능력을 높여 주었다고 주장하고 있다(조선중앙통신사, 1998: 223-224).

## 나. 북한 직업교육훈련 기관 및 시설의 현황

현재 북한의 직업교육훈련 기관과 시설은 기능공학교와 각종 업여전업 학습반, 근로자 고등중학교, 공장대학과 공장고등전문학교, 농장대학과 어장대학, 간부 재교육체계, 일반대학의 야간 및 통신학부, 재직통신연구 생교육, 텔레비전방송대학, 직업교육훈련의 시설 등이 있다. 이들에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 기능공학교와 각종 업여전업학습반

기능공학교는 일종의 직전(職前)교육기관이다. 이는 사업에 갓 참여한 고등중학교 졸업생·제대군인·가정부녀 및 기업소 종업원을 대상으로 생산경험과 전문기술지식을 전수하여 계획적으로 기술인재를 양성하는 곳이다. 기능공학교는 양성반과 재직반으로 구분되며, 학제는 6개월, 1년, 1

년 6개월 등으로 달리하고 있다. 6개월제 양성반에서는 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자에게 해당 직종의 최저급별을 수여한다. 1년 혹은 1년 6개월제 양성반은 학습기한을 거쳐 시험에 합격된 자는 원상태에서 2급씩 오른다. 재직반은 학습기한을 마친 후 성적이 합격되면 학제를 막론하고 모두 원상태에서 1급씩 오른다. 1993년 말에 이르러 북한에서는 이미 1,000여 개의 공장기능공학교를 설치하였다. 기능공학교에서는 직장 근로자를 양성할 뿐만 아니라 기층간부도 배양한다.

이외에 북한에는 직장·기관·농장에서 관리하는 각종 업여전문학습반이 있다. 산업체에서는 고등교육기관에서 학습할 기회가 없는 근로자·기술원과 간부들을 위하여 각종 업여전업반을 조직하고 있다. 매월 다섯(10시간) 차례의 학습과 매년 2~3차의 고찰을 진행한다. 직장마다 학습실이 있으며, 근로자들은 퇴근 후 학습실에서 기사와 원로 기술원의 강의를 받는다.

## (2) 근로자고등중학교

1977년 9월에 북한에서는 근로자중학교를 근로자고등중학교로 개칭하였다. 학제는 3년이며, 성인고중의 의무교육을 보급 목적으로 한다. 초급중학교정도의 노동자·종업원·농민 등을 모집하여 고급중학교 과정을 강의하며, 기술과목도 설치하였다. 일반적으로 단과교수·단과합반(결업)의 형식을 취하며, 수업 기한을 마친 후 시험합격자에게 졸업증서를 수여한다. 11년제 의무교육의 보급과 함께 1985년에 이르러 이 유형의 학교는 점차 없어지고, 1990년에는 모든 성인들이 중등교육을 완수하였다고 판단함으로써 근로자고등중학교를 폐지하여 고등교육 단계의 성인교육에 주력하고 있다.

## (3) 공장대학과 공장고등전문학교

이 유형의 학교는 1960년에 창설되었다. 공장대학과 공장고등전문학교는 노동자들이 생산현장에 종사하면서 현장에서 필요한 기술을 습득시키

기 위한 곳으로서 11년제 의무교육을 마친 후 사업에 참가한 직원들을 대상으로 각 분야의 전문가 및 기술인원을 양성한다. 공장대학의 수업연한은 5년이고, 공장고등전문학교 수업연한은 4년이다. 공장대학은 교육시설을 갖출 수 있고 교원·학생원천이 많은 공장·기업에 설치하였다. 학교장은 학교를 설치한 공장·기업소 등 단위의 영도간부들이 직접 담당하였으며, 전업과정의 교원은 본 단위의 기술자·전문가들이 겸임하고 일반과 교원은 학교 소속 지역에서 초빙의 방법으로 해결한다(김면희, 1996). 수업과정에서 근로자 및 기술인원들은 전문기술지식과 기초이론 학습을 위주로 하고, 관리일꾼들은 일반 전문지식 이외의 기업관리지식을 학습한다. 또한 교육에서 대상별 지도를 더욱 강화하며 실천과 학습을 결합하여 실천 속에서 배운 이론을 더 깊이 체득할 수 있게 하였다.

#### (4) 농장대학과 어장대학

이는 1980년대 이후에 창설된 고등교육 차원의 학교 운영 방식이다. 1981년 12월 1일 북한은 농업전형단위인 청산리에 첫 농장대학인 청산리농업대학을 창설하였다. 협동농장을 중심으로 4년 6개월 내지 5년 6개월 제로 운영되고 있다. 수업내용은 전일제 농업대학과 동등하며, 교원은 대학교원을 위주로 우수한 농예사와 전문가도 초빙한다. 학원은 중등중학교 졸업의 농장원을 위주로 하며, 수업기간은 농한기에 두고 있다. 북한은 1994년까지 약 10개의 농장대학을 설립하였다.

한편 어장대학은 1979년에 최초로 함남 신포에 신포수산대학을 설립하였으며, 이후에 남포·원산 등지의 수산대학에도 어장대학을 설립하였다고 한다. 이는 전문 어민들을 위하여 설치한 대학이다. 학생선발방법은 공장대학이나 농장대학과 같으며, 고기잡이가 잘 안 되는 계절에는 육지에서 수업하고, 어로기에는 원양선에서 현장 수업을 받는다.

이상의 성인고등교육체계의 학생은 졸업 후 일반대학의 학생들과 마찬가지로 국가시험위원회의 통일시험을 거쳐 합격자에게 대학·전문학교 증서를 발급하며, 준 전문가·준기사 자격증을 수여한다.

### (5) 간부 재교육체계

북한에서는 전체 간부들의 정치사상 수준, 과학기술 수준, 경영관리 수준의 제고에 큰 관심을 갖고 있는 것으로 알려 지고 있다. 현재 북한에서는 각급·각 유형의 간부 재교육제도를 실시하고 있으며, 단기적인 양성교육과 장기적인 연수교육의 두 가지로 구분된다. 그 중 단기적인 양성교육은 전체 간부들을 대상으로 매년 1개월씩 진행하며 이미 제도화되었다. 장기적인 연수교육은 중견간부거나 업무경험이 부족한 간부를 대상으로 재교육을 진행하며, 연수 시간은 직위에 따라 차이가 있다. 여기에는 김일성고급당학교, 인민경제대학, 공산대학과 군당학교 등이 있다.

김일성고급당학교는 북한 최고급의 간부재교육학교이다. 교육대상은 주요하게 중앙고급간부(부국급간부 이상), 인민군간부(장군급 이상), 내각 고급관원 등이다. 수업연한은 6개월 반, 1년 반, 2년 반과 3년 반이 있다. 교수 내용에는 「당의 주체사상연구」, 「당의 정책연구」, 「남북조선 통일연구」, 「경제분석」 등이 있으며 교육·교수방법에는 집중 강의와 토론을 상호 결합하는 방법 등이 있다.

인민경제대학은 1964년에 내각간부학교로 창설되어서 1954년에 인민경제대학으로 개칭하고, 현재 평양시에 설치되어 있다. 이는 각급 정부와 공장·기업소의 경제관리 등 방면의 간부들에게 계통적인 교육을 진행하는 최고 경제관리 간부학교이다. 수업연한은 4년이며 입학대상은 각급 정부의 경제부문·공장·기업소의 주요간부들이다. 여기에는 국가건설, 국민경제계획, 통계, 농업경제, 상업경제, 재정금융, 회계 등 과정을 설치하였다.

직할시·도 공산대학은 북한의 각도 직할시의 간부양성을 목적으로 설립한 간부학교이다. 입학대상은 당·정 기관, 공장·광산·기업소·협작농장 등 단위의 간부들이다. 수업연한은 3개월과 6개월제 과정의 강습반, 1년제 과정의 재직반, 3년제 과정의 양성반, 4년제 과정의 통신반으로 구분된다. 기본과정에는 철학·경제학·당사·당 건설 등이 있고, 일반과정에는 수학·역사·문학·체육 등이 있다.

군당학교는 각 군에 설치되어 있는 당정간부학교이다. 이는 각 단위의 초급간부 배양과 재직교육의 기관이다. 일반적으로 공업반, 농업반과 관리반

으로 구분된다. 수업연한은 1~2년이다. 교육대상은 주요하게 공장·광산·기업소의 작업반장, 지도원, 군내 주요책임자 및 우수모범당원 등이다.

한편 혁명유자녀학원은 북한에서 항일전쟁과 6.25전쟁에 참여하였던 혁명투사 자녀들에 대한 특별교육을 실시하기 위해 특별히 혁명유자녀학원을 설치하였다. 1947년 10월에 북한에서는 평양 만경대에 만경대유자녀학원을 개설하였으며, 1958년 9월에는 남포 강반석혁명유자녀학원, 해주 혁명유자녀학원, 평양 외국어혁명학원을 개설하였다. 1958년부터 혁명유자녀 학원은 11년제로 개편되어 학원들로 하여금 고등중학교까지의 교육을 받을 수 있게 하였다. 1960년대 후반기에는 혁명학원을 정치대학으로 개편하고, 대학반을 새로 두었다. 이리하여 혁명유자녀들이 혁명의 핵심골간, 당 및 근로단체 일군으로 자라날 수 있게 튼튼한 조건을 마련하였다고 주장하고 있다.

#### (6) 일반대학의 야간 및 통신학부

전일제대학의 통신 및 야간학부는 1948년에 처음으로 설립되었다. 북한에서는 조건이 가능한 모든 전일제대학과 고등전문학교에 통신 및 야간학부를 설치·운영하고 있다. 학생은 지역의 제한을 받지 않으며 수업연한은 3~4년이다. 수업과정은 전일제대학의 예술과, 체육과 외 기타 과정은 기본적으로 동일하며, 전일제대학 및 고등전문학교의 통일교재를 사용한다. 야간 및 통신학부에서는 정치과와 실습과, 체육과를 설치하지 않으며 전업(전문)과목만 집중적으로 강의한다. 학원은 통신교육과정을 마치면 일반대학의 졸업생과 동등한 자격을 얻는다. 1980년대 중반 이후에 북한의 통신교육생들의 비율은 전일제 대학의 학생수와 거의 같은 비율을 차지하였다고 한다(조선중앙통신사, 1986: 221).

#### (7) 재직 통신연구생 교육

북한에서는 고급기술인재의 양성을 강화하기 위하여 직업고등교육을 강조하고, 1960년부터 재직통신연구생교육제도를 실시하고 있다. 통계에

의하면 1982년에 연구생 30,000명중 재직통신연구생이 반수 이상을 점한다고 한다. 입학 자격은 대학졸업(혹은 동등학력)의 실천(현장)경험이 상당한 자로서 재직통신연구생시험에 합격 해야만 입학할 수 있다. 재직통신연구생원의 학제는 이탈학위연구생보다 1년 더 연장되어 있으며, 입학한 후 지도교원의 지도하에 「개인학습계획안」을 작성하여 연구생원에 제출하며, 통과된 후 본 단위로 돌아가 배우면서 연구한다. 교수는 정기적인 집중강의와 학년 집중강의의 두 가지 형식이 있으며, 기타 시간에는 재직연구생이 본직사업의 구체적인 정황에 의하여 자아 배치한다. 대학연구생원에서는 정기적으로 지도교원과 지도소조를 파견하여 순회지도를 진행한다. 재직통신연구생은 졸업 후 이탈연구생과 동등한 대우를 받으며 학위논문에 통과되면 원상태에서 1급 승급한다. 졸업 후 재직통신연구생은 일반적으로 본 단위에 남아 사업하며 특수 경우에는 본 단위와 협상하여 해결할 수 있다.

#### (8) 텔레비전방송대학

북한의 텔레비전방송대학은 1982년에 개설되었다. 학부는 김일성종합대학에 두고 국내대학의 통신생 및 기타 업여고등교육의 학원들을 위해 복무한다. 강의 기초과정에는 수학·물리·화학·외국어 등 고등기초과목이 있으며, 교원의 다수는 초빙을 통하여 해결한다. 북한에서는 통신대 학생들이 있는 전국의 공장·기업소·협동농장에 5~20명으로 구성된 학습반을 조직하였으며, 학습시간은 매주 3차례로 매번 오후 5시 반부터 7시까지 90분간 텔레비전을 통하여 학습한다. 1985년에만도 37개교의 대학에서 700여 개의 수업 시청장을 설치하였으며 1986년에는 텔레비전대학의 교수방법을 개선하여 시청률을 이전의 3배 이상으로 제고하였다고 한다(조선중앙통신사, 1986: 221-223). 현재 북한의 텔레비전방송대학은 자격증서를 발급할 권한이 없다.

## (9) 기타 직업교육훈련 기관

북한은 청소년 직업교육훈련 시설과 장소로 평양과 직할시 및 각 도에 학생소년궁전을 설립하였다. 예컨대 평양소년궁전, 만경대소년궁전, 개성소년궁전 등이다. 그중 비교적 우수한 평양소년궁전은 총 건축면적이 50,000평방미터에 달하며, 동시에 10,000명의 학생들을 수용할 수 있다. 이 안에는 극장, 체육관 및 각종 연구실, 실험실, 연습실, 각종 회의실이 약 500여 개 있다. 여기에서는 몇 백 여명의 전임직·겸직교원이 있으며 박사·학자와 예술가들을 초청하여 지도하기도 한다. 이외에 자동차와 손잡이 트랙터(트랙터) 운전 연습실·재봉실·민악연습실·체조실·천체 연구실 등이 있으며, 이러한 시설의 이용은 모두 무료이다. 매일 오후와 휴식시간에 소년궁에 오는 학생들은 학교나 학급에서 조직적으로 오며, 다수의 학생들은 특기가 있는 학생들이다. 이외에 북한의 학생도서관·아동영화관·청년극장·각종 야영소 등에서도 청소년들을 위하여 강연회를 진행하고, 과학토론회와 논문발표회 및 각종 활동을 하고 있다.

한편 사상정치교육의 직업교육훈련 시설과 장소를 보면 다음과 같다. 북한의 직업교육훈련은 기술교육뿐만 아니라 사상교양의 기능도 수행하고 있다. 북한의 혁명박물관, 조국전쟁기념관, 역사의적, 역사박물관, 군중문화관, 군중도서관, 영화관, 극장 등에서 청소년과 근로자들을 대상으로 사상정치교육, 애국주의와 집체주의교육, 혁명전통과 문화전통교육, 국방교육과 통일교육 및 문화오락 활동 등을 시행하고 있다.

북한은 교육훈련 시설로 인민대학습당을 1980년 10월에 개관하였다. 이는 도서관, 열람실, 방송교육, 정보교류 등을 포함한 현대화된 종합적인 직업교육훈련장소라고 볼 수 있다. 인민대학습당은 각 계층의 광범한 근로자들을 대상으로 강연·도서대출·직장 현지 교육 등을 실시하고 있다. 건축면적은 10만 평방 킬로미터로 강의실, 열람실, 통신통보실, 음향실 등 60여 개의 방과 3,000여만 권의 도서가 소장되어 있다. 또한 자문실과 대강당에서 통신생을 대상으로 직접강의를 진행하며, 내용과 시간은 미리 방송과 텔레비전을 통하여 전국에 통고한다. 각 대학과 대학습당의 강사들은 통상적으로 현재 인민군중들의 관심을 모으고 있는 과학과 기

술, 경영관리 등의 관심 문제를 강연하고 있으며, 각 계층 인사들의 환영과 호평을 받고 있다고 주장하고 있다. 또한 인민대학습당에서는 생산현장에 강사를 파견하여 강의를 진행하기도 한다.

### 3. 남북한 직업교육훈련체제의 비교

#### 가. 북한 직업교육훈련의 특성

##### (1) 직업교육훈련에 대한 당의 역할 강화와 중앙과 지방 및 산업체의 연계

북한의 노동당과 정부 당국은 소위 혁명과 건설의 수요에 의하여 매 시마다 직업교육훈련의 기본방침을 제시하였다. 북한에서는 직업교육훈련 사업을 완전히 국가교육사업 안에 두고 있으며, 또한 국가에서 책임지고 계획을 수립·관리하고 있다. 그러므로 북한에는 사립과 공립의 직업교육훈련기관이 없다. 직업교육의 구체적인 관리방면에서 산업체와 정무원 각 부위 및 교육성의 직접적인 지도를 받으며, 동시에 교육성 고등교육부의 간접적인 지도를 받고 있다. 경제적인 지원은 해당 기업소에서 책임지며, 교육성은 교육과정 및 학사일정을 관리한다. 또한 통일적인 교재를 사용하며, 전국적인 통일시험을 진행한다. 또한 각 산업체의 지도부가 학생들의 숙식·시간·교통·실습 등을 담당하고 있음을 알 수 있다.

한편 북한의 직업교육훈련은 중앙과 지방 및 산업체를 밀접히 결합시킴으로써 국가의 교육경비를 최대한 줄이고자 노력하고 있다. 북한 해당부문의 예측에 의하면, 1개교의 공장대학을 설치하는데 드는 비용은 1개교의 전일제대학을 설치하는데 드는 비용의 절반에 해당한다고 한다. 또한 직업교육훈련기관이 전일제대학과 공장, 기업소 및 농장, 어장에 부설되어 있어 기존의 인적·물적 자원을 최대한 이용하여 기술교육을 진행하며 또한 공장의 순수익의 일부를 교육경비로 사용함으로써 국가의 교육예산 지출을 최대한 줄이고 있다고 주장하고 있다.

## (2) 직업교육훈련에서 기초교육과 기술교육의 연계 강조

북한에서는 근로자들에 대하여 소위 문화수준이라고 하는 기초 능력수준을 부단히 제고하여야만 근로자들이 기술교육을 더욱 잘 받을 수 있으며 문화기술수준을 제고하여야 선진적인 과학기술을 습득하여 발명·창조를 하고 근로자계급의 역사적 임무를 완수할 수 있다고 주장하고 있다. 그러므로 북한에서는 직업교육을 발전시킴에 있어 특별히 근로자의 기초교육 수준 제고를 우선적으로 강조하며, 동시에 기술교육을 진행하여 근로자들의 문화기술수준을 제고시키자고 주장한다. 북한의 주장에 따르면, 예컨대 1970년대에 검덕광산 “4.5”갱에서는 공장대학졸업생들이 70%이상의 기술혁신항목을 창조하였으며, 1977년에만도 북중기계공장의 생산중에 사용되는 기술혁신방안의 80%이상을 공장대학의 학원들이 제출하였다고 한다.

## (3) 직업교육의 다양화와 업여교육 및 정규교육의 연계 강화

북한에서는 각 지방의 조건과 직장근로자들의 지식수준에 의하여 다양한 형식의 직업교육을 조직하고 있다. 신입 고등중학교 졸업생과 제대군인 등 신인들은 대부분이 공장기능공학교에 입학하여 반년 혹은 1년 동안 학습을 진행한 후 업무를 분배받으며, 소수는 「일하면서 배우는」 업여전문학습반에서 학습한다. 고등중학교 졸업 정도이상의 근로자들은 추천과 시험을 거쳐 성인고등교육기관에 들어가 계통적으로 학습할 수 있다. 또한 일시적으로 고등교육기관에서 학습할 기회가 없는 근로자들은 각종 업여전문학습반에서 학습한다. 고등교육이상 수준의 근로자들은 한급 높은 전문학습반 혹은 기술연구소조에서 학습·연구와 능력 제고를 한다. 현재 북한에서는 업여교육과 정규교육을 밀접히 결합시킴으로써 계속교육을 강화하며, 근로자들의 문화기술수준을 부단히 제고하여 학력구조에서 큰 변화를 가져오고 있다고 주장하고 있다.

#### (4) 기술교육과 사상교양의 결합

북한의 직업교육훈련기관들은 교육과정의 운영에서 사상교양에 관한 과목과 내용을 강조하고 있다. 북한은 직업교육훈련에서 사상교양과목의 비중을 일반학교 교육정도로 중시하고 있다. 또한 직업교육훈련에서 각종 강습회, 강의회, 자습회 등을 통해 간부들뿐만 아니라 전체 근로자들에 대한 정치학습교육과 재교육을 광범위하게 실시하고 있다.

#### (5) 기술교육과 관리교육의 결합 및 간부교육의 강화

북한은 간부들의 정치사상수준, 과학기술수준, 경영관리수준의 제고에 큰 관심을 돌리고 있다. 현재 북한에서는 각급·각 유형의 간부 재교육제도를 실시하고 있으며, 단기적인 양성교육과 장기적인 연수교육의 두 가지로 구분된다. 그 중 단기적인 양성교육은 전체 간부들을 대상으로 매년 1개월씩 진행하여 제도화시키고 있다. 북한의 주장을 보면, 간부들이 앞장서 학습함으로써 근로자 교육사업의 강화에 힘쓰고, 동시에 직업교육의 수준과 간부들의 적극적인 학습을 높이고 있다고 주장하고 있다.

#### (6) 기술(자격)심사제도의 도입을 통한 고찰(심사)와 승급(혹은 강급)의 연계 추진

북한에서는 직업교육훈련을 강화함과 동시에 소위 기술고찰(기술심사) 제도를 도입하여 승급 혹은 강급(기술심사제도)에 활용하고 있다. 직업교육훈련기관에서 학습하는 근로자들은 모두 학교규정의 시험에 참가하며, 시험성적을 각 산업체 교육관리부문에 보낸다. 산업체 교육관리부문에서는 해당 단위의 근로자들에 대한 기술관련 서류를 만들어 관리한다. 해당 단위의 업여전업학습반에 참가한 근로자들은 매년 2~3차의 심사(고찰)를 받으며, 성적은 기술직함 평의와 승급의 주요한 참고 자료로 활용한다. 업여학습에 참여하지 않은 근로자들은 승급하기 어려우며, 대학·전문학교의 졸업증서가 없는 근로자는 기술직함을 얻기 어렵다. 북한에서는 이 사업을

촉진시키기 위하여 전국적으로 공장기술연맹을 설립하여 근로자들의 기술고찰 및 승강급 등을 책임지게 하였으며, 산업체마다 기층위원회를 두어 시험을 주최하고 기술직함과 승강급 문제를 결정하게 하였다.

북한에서는 기사 직함을 모두 5급으로 나누며, 5급은 제일 낮은 등급이다. 이외 특수공헌의 1급 기사가 있으며, 국가에서 특급기사 직함을 수여한다. 전일제 고등교육기관과 근로자고등교육기관의 졸업생들은 준기사 직함이 수여되며, 현장 실습을 거쳐 통일시험에 합격된 자에게 5급 기사 직함을 수여한다. 이미 급별을 수여 받은 기사들은 1~2년에 한번씩 시험에 참여하여 시험과 사업(실습), 정치학습성적이 모두 일정한 수준에 도달하면 한 등급 오르며 시험에 불합격인 자는 한 등급 떨어진다. 한편 성적이 일반적인 자는 원상태를 유지한다. 5~2급의 기사는 반드시 1종의 외국어를 익혀야 하며, 1급 기사는 2종의 외국어를 익혀야 한다.

북한의 직장근로자는 모두 8급으로 나누며, 8급은 제일 높은 등급이다. 기능공학교를 졸업하고, 공장에 갓 입사한 근로자와 1년간 현장 경험이 있는 근로자학생들은 1급공으로 정해진다. 1~4급공은 산업체 해당 부문에서 시험을 거쳐 심사하며, 5~8급공은 국가에서 통일적인 시험을 거쳐 수여한다. 업여학습에 참여하여 시험에 합격된 자는 모두 승급시험에 참가할 자격을 가진다. 승급시험에 합격되고 현장에서 큰 사고가 없고 정치학습성적이 규정에 도달하면 한 등급 오른다. 시험에 불합격하거나 중대한 기술사고를 낸 책임자는 한 등급 내려간다. 근로자들은 직함의 승강급에 따라 연금도 증감하며, 기술직함에 따라 규정된 대우도 받을 수 있다. 이러한 정책은 직장근로자들의 적극성 유도과 직업교육훈련의 발전을 촉진하고자 추진하는 것으로 알려지고 있다.

#### 나. 남북한의 직업기술교육체제 비교

남한과 북한은 반세기 이상 분단된 가운데 서로 다른 체제를 유지·발전시켜 왔다. 즉, 남한은 자본주의 체제, 북한은 사회주의 체제를 근간으로 한 정치·경제·사회 등의 제반 제도를 발전시켜 왔다. 직업기술교육분야에 있어서도 각각의 체제에 맞는 서로 다른 제도를 형성·발전시켜 왔다. 여

기서는 남한과 북한의 직업기술교육체제를 비교·분석해 보고자 한다. 이를 통해 각 제도의 특성과 차이점을 이해하고, 서로간의 장단점을 명확히 파악할 수 있을 뿐만 아니라 남북한간 실질적 통합을 위해서 직업교육훈련분야의 체제 통합 방안을 모색해 나가는데 기초 자료가 될 것이다.

### (1) 교육 전반의 비교

남한과 북한의 직업기술교육과 자격 체제를 비교하기에 앞서 우선 교육 이념 및 목표, 교육 제도, 교육과정 및 내용, 교육 행정 및 정책 등 교육 전반을 비교해 보고자 한다. 왜냐하면 직업기술교육도 전체 교육의 일부로서 교육 이념과 목표 아래 전체 교육 제도의 틀 속에서 이루어지기 때문이다(표 V-12 참조).

먼저 남한과 북한의 교육 이념 및 목표를 비교해 보면, 유사성보다는 상당한 차이점을 볼 수 있다. 남한은 민주주의 교육 이념을 지향하고 있고, 북한은 공산주의 교육 이념을 지향하고 있다. 남한은 교육 기본법에서 홍익 인간의 이념 아래 공민으로서의 자질, 국가의 발전과 인류 공영에 기여할 것을 교육 목적으로 명시하고 있다. 민주주의 교육은 개인의 자율성과 개성의 존중이라는 개인적인 덕목으로부터 출발하여 사회와 국가 발전에 대한 기여를 강조한다. 이러한 점에서 북한 교육의 공산주의 사회 건설에의 헌신이라는 집단적인 측면과 대비된다. 또한, 남한은 개인주의를 바탕으로 하여 개성의 존중, 개인의 자율과 책임, 개인의 능력과 적성을 중시하는 교육 목적을 추구하고 있는데 비해 북한은 집단주의를 기반으로 하여 사회와 국가에 대한 봉사, 당과 혁명에 헌신하는 집단적 공동체 의식을 강조한다(한만길, 1997).

다음으로 남한과 북한의 교육 제도를 비교해 보면, 학교 단계별 교육 연한에 있어서 남한은 초등 교육 6년, 중등 교육 6년, 고등 교육 4년인데 비하여, 북한은 초등 교육 4년, 중등 교육 6년, 고등 교육 4(6)년으로 초등학교 단계가 남한보다 2년 짧게 편제되어 있다. 의무 교육 연한에 있어서도 남한이 초등학교부터 중학교까지 9년인데 비하여 북한은 유아 교육 높은 반 1년부터 고등중학교까지 11년으로 남한보다 2년이 더 길다.

유아 교육 단계에서 남한은 개인의 성장 발달을 중시하고 자율 선택적 교육으로 의무 교육에 포함시키지 않고 있는데 반해, 북한은 공산주의적 인간 육성에 중점을 두고 의무 교육에 포함시켜 국가 사회적 지원을 통해 무상으로 교육하고 있다.

<표 V-12> 남한과 북한의 교육 전반 비교

구분	남한	북한
교육 이념	• 홍익 인간의 이념과 민주주의 교육 이념 구현	• 공산주의 이념 구현을 위한 인간 양성
학 제	• 6-3-3-4제	• 4-6-4(6)제
의무 교육 연한	• 중학교까지 9년	• 유아 교육 높은 반부터 고등중학교까지 11년
유아 교육	• 개인의 성장 발달 중시 • 자율 선택적 교육 • 의무 교육에 포함시키지 않음	• 공산주의적 인간 육성 중시 • 국가 사회적 지원 • 낮은 반 1년과 높은 반 1년으로 편성하고 높은 반 1년은 의무 교육에 포함.
초등 교육	• 초등학교 6년	• 인민학교 4년
중등 교육	• 중학교 3년, 고등학교 3년 • 전·후기 구분	• 고등중학교 6년 • 전·후기 구분 없음.
고등 교육	• 전문대학 및 기능대학 2~3년 • 일반대학 및 산업대학 4년 • 종합대학의 성격	• 고등전문학교(전문학교) 3년 • 단과 대학 4년 • 종합대학 및 중앙급 대학 4~6년 • 특성화 대학의 성격
사회 교육	• 직업능력 향상과 교양 함양을 위한 계속교육훈련 • 다양한 기관과 매체를 통해 교육	• 직업능력 향상과 정치 교양 함양을 위한 계속교육훈련 • 공장대학, 농장대학, 어장대학등 산업체를 기반으로 한 교육 중심
교육과정 및 내용	• 기본적인 학습 능력과 주지주의적 지적 능력 중시	• 실제 생활에서의 응용 능력을 중심으로 교육과 노동의 결합, 학습 활동과 실생활의 연관성 강조
교육 행정	• 중앙 집권형 • 교육 자치 지향 • 교육 행정의 전문성 중시 • 지방의 경우 교육 행정과 일반 행정이 분리	• 권위주의적 중앙 집권형 • 당 중심의 정치 예측 • 지방의 경우 교육 행정과 일반 행정이 통합

중등 교육 단계에서 남한은 전기와 후기를 각각 3년으로 구분하고 있는데 비해서 북한은 전기와 후기 구분 없이 6년 동안 통합하여 교육하고 있다.

고등 교육 단계에서 남한은 전문대학을 포함하여 대부분의 대학들이 종합 대학의 성격을 띠고 있는데 비해, 북한은 특정 분야의 전문가 집단을 양성할 목적으로 특성화된 대학으로 운영되고 있다. 또한, 산업 현장에서 일하면서 계속해서 배울 수 있는 교육 체계로서 공장대학, 농장대학, 어장대학 등이 발달해 있다. 남한의 경우에도 이와 유사한 사내 기술 대학 등을 운영하고 있으나 북한에 비해 그리 활성화되어 있지는 못하다. 남한은 계속 교육의 기회를 부여하는 다양한 형태의 사회 교육 기관이 발달해 있다.

한편으로 남한과 북한의 교육과정 및 내용을 보면, 남한은 주지주의적 학습 능력의 함양이라는 교육의 본질적 가치를 중시하는 반면에, 북한은 실제 생활에서의 응용 능력을 중심으로 교육의 실용적 가치를 중시하고 있다. 남한에서는 '진리 탐구의 정신과 과학적 사고력, 창조적 활동과 합리적 활동'을 강조하고 있다. 특히 교과 활동에서 기본적인 학습 능력과 지적 능력을 배양함으로써 지적인 탐구심과 창의적인 사고 능력을 기르는데 중점을 두고 있다. 반면에 북한은 교과 활동이나 과외 활동을 막론하고 교육과 노동의 결합, 학습 활동과 실생활의 연관성을 강조하고 있다 (한만길, 1997).

남한과 북한은 교육 행정에 있어서도 차이를 보이고 있다. 남한과 북한 모두 중앙 집권적인 교육 행정이 이루어지고 있으나, 남한의 경우 교육 자치를 지향하여 많은 행정 권한을 지방으로 이양하고 있는데 반해, 북한은 여전히 권위주의적인 교육 행정을 하고 있다. 또한 남한은 교육 행정의 전문성을 중시하고 있는 반면에 북한은 교육 행정의 전문성보다는 당의 정치 방향을 우선시 하고 있다. 그리고 남한의 경우 지방의 교육 행정과 일반 행정이 분리되어 있는데 반해 북한은 통합되어 있다.

## (2) 직업기술교육체제 비교

남한과 북한의 직업기술교육 체제를 비교해 보면 유사한 면도 많지만 상당히 다른 차이점을 보이고 있다(표 V-13 참조).

남한은 초등학교와 중학교에서는 교양적 차원에서 기초적인 직업기술교육을 하며 중등 교육 후기에 해당하는 고등학교 단계부터 졸업 후 직업 세계에 취업하고자 하는 실업계 고등학생과 일반계 직업 과정 학생들을 대상으로 본격적인 직업기술교육을 실시한다. 이에 반해 북한은 의무 교육 단계인 고등중학교 때까지는 기초 직업기술교육에 중점을 두며 중등 이후의 단계에서부터 본격적인 전문 직업기술교육을 한다.

이렇듯 학교급별로 전문 직업기술교육을 시작하는 시기를 보면 북한이 남한보다 늦게 시작하는 것처럼 보이지만 연령으로 보면 같은 시기(남북한 모두 만 16세)에 전문적인 직업기술교육을 하는 것이다. 또한, 북한의 인민학교와 고등중학교의 교육 내용을 자세히 살펴보면 일반 교육과 직업기술교육의 결합을 통한 통합적인 교육을 하고 있어 초·중등 교육에서 직업기술교육을 소홀히 다룬다고 할 수는 없을 것이다. 남한의 경우에도 고등학교 단계에서는 기초 직업기술교육을 강조하는 추세여서 엄밀한 의미에서 남북한 모두 본격적인 전문 직업기술교육은 중등 교육 이후의 단계에서 이루어지고 있다고 할 수 있다.

&lt;표 V-13&gt; 남한과 북한의 직업기술교육 체제 비교

구분	남한	북한
기초 직업기술교육	• 고등학교 1학년까지	• 고등중학교까지
전문 직업기술교육	• 실업계고교와 일반계고교 직업과정 • 전문대학 및 기능대학 • 일반대학 및 산업대학	• 고등전문학교 • 단과대학 • 종합대학 및 중앙급 대학
계속 직업기술교육	• 직업전문학교, 직업훈련원 • 사설 학원 • 야간 및 방송통신 대학 • 사내기술대학, 기술대학	• 공장대학, 농장대학, 어장대학 • 현지학습반 • 기능공학교, 양성소 • 야간 및 방송통신 대학
진로 분화의 시기	• 중등 후기 교육 단계: 고등학교 진학 시 • 만 16세	• 중등 이후 교육 단계: 고등중학교 졸업 이후 • 만 16세

중등 교육 이후의 단계에서 이루어지는 전문 직업기술교육을 보면, 남한은 전문대학이나 기능대학을 중심축으로 산업대학, 일반대학에서 실시하고 있고 북한의 경우에는 유사하게 고등전문학교, 단과대학, 종합대학 및 중앙급 대학 등에서 본격적인 전문 직업기술교육을 하고 있다. 그러나 앞서 언급했듯이 북한의 경우에는 특정 분야를 중심으로 특성화된 대학을 운영하고 있는데 비해 남한은 대체로 종합 대학의 성격을 띠고 운영되고 있다.

또한 북한의 경우에는 계속 직업기술교육 차원에서 산업 현장에서 일하면서 계속해서 배울 수 있는 고등 교육 체계를 중시하여 공장대학, 농장대학, 어장대학 등이 활성화되어 있는데 반해, 남한의 경우에는 이와 유사한 성격의 교육 훈련 기관으로 사내 기술 대학이나 기술 대학 등이 있지만, 활성화되어 있지는 못하다. 그러나 남한의 경우에는 공공 기관이나 민간에서 운영하는 직업전문학교, 직업훈련원, 기술계 사설학원 등에서 직업기술교육을 활발히 전개하고 있다.

#### 4. 남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영 방안

##### 가. 학제 운영 및 기초 직업훈련 교과운영 조정

첫째, 남한의 학제 중 초등교육과정은 6년제로 사회에서 살아가는데 필요한 기본적 능력을 배양하기 위한 국민 기초 교육으로 우리나라 학교 제도 도입 후 오늘에 이어지고 있다. 그러나 최근 남한 국민의 경제 성장력, 학부모의 교육수준 향상, 자녀에 대한 교육열의, 폭넓은 정보매체의 발전(컴퓨터, 인터넷, 매스컴 등), 사교육수준 향상 등으로 기초능력을 자가에서 학습할 수 있는 사회적 여건이 매우 높아졌으나 초등학교의 조정 없는 학제 운영으로 진로분화 시점이 늦어지고 있다(초등6+중학3년). 이는 선진 외국과 비교하여 전문심화 교육훈련을 받을 수 있는 기회가 적어 직업사회의 전문성이 떨어질 우려가 있으므로 학제 통합시 초등교육기간의 검토가(북한 4년) 요구된다.

둘째, 진로분화 전 단계인 초·중등교육과정 교과 운영에 있어 남한은 직업교육 기초관련 교과를 초등과정 5.6%, 중학교 7.8%, 일반고등학교 7.4%(7차 교육과정 2000년)만 이수하도록 되어 있다. 이로 인하여 진로 분화 전 폭넓은 직업세계의 지식과 탐색의 기회 없이 진로가 결정되고, 진로 분화체제의 부재(직업흥미·적성 조기검사+폭넓은 직업의 체험 학습기회+전문가상담+진로지도)와 직업 교육훈련 시장에 유입이 안되고 있어 사회적 큰 문제로 지적되고 있다. 그러나 북한은 인민학교(4년)를 졸업 후 고등중학교(5년)단계에서 전학생을 대상으로 직업교육성격을 띤 기본생산기술 교육을 실시하고 있다. 그 내용은 사회생산과 기술자 과정에 사용되는 기본원리와 기초지식, 그리고 북한 국민경제의 현대적 생산에 필요한 한가지 이상 기술·기능을 조기에 폭넓게 익히게 하는 등 기본 직업교육훈련이 강화된 학습을 시키고 있는 부분은 장점이나 전문교육을 위한 진로 분화체제는 고등중학교 졸업 이후로 보아져 전문심화 교육기회 부족 등이 예상되므로 초·중등과정에서 직업교육 훈련 학습의 강화와 진로 분화시기의 적정성이 보완된 학제와 교과 운영체제 검토가 제기된다.

## 나. 직업교육훈련 과정의 운영 조정

첫째, 남한의 청소년들이 학교진로 분화시 직업교육 입학지원 실태를 보면, 실업계 입학자는 85년 40.3%(306,535/759,553명)이었으나, 2001년도에는 33.5%(207,930/621,177명)로 급격히 감소하고 있을 뿐만 아니라 실업계 입학자중 상급학교 진학자가 '80년에는 10.2% 이었으나, 2001년도에는 45%가 진학하고 있다. 직업훈련에도 양성훈련의 주 대상인 신규 실업자인 청소년들이 진입하지 않고 있어 모집에 애로를 겪고 있는 등 산업사회 인력공급에 어려움을 겪고 있다. 이는 최근 급속한 지식의 증가로 지식·정보화의 다양한 분야로 발전하고 있으나, - 수요자 요구분야의 학과 개설미흡, 출생인구감소에 따른 학령인구 감소, 핵가족화, 고등교육 욕구증대, 진로 분화 체계 부재, 기능인들에 대한 사회우대책 미흡, 상급학교와의 수직적 연계체계 부족, 사회의 인문 선호사상상존, 청소년들의 직업선호도 변화(제조업 → 서비스, 지식정보), 3D업종 기피 등으로 산업인력의 주 공급처인 직업교육훈련기관 운영에 위기를 불러오고 있다. 이의 조정 과제로는 체계적 진로 분화 체계 확립, 직업교육훈련 졸업자들의 상급학교와 수직적 연계체계, 기술·기능인들에 대한 우대 방안으로 유자격자 관련업종 의무채용, 학력·자격·경력이 가감된 보수체계, 수요자 욕구에 맞는 다양한 직종 개설 등의 조정이 요구된다.

둘째, 남한의 직업교육훈련의 교과운영 실태를 보면, 현장 적응력을 향상시키기 위해 2+1제도 도입 등 산학협동 훈련을 시도하였으나 실적 저조로 학교 교육훈련만을 통해 이론과 실기 학습을 하고 있다. 또한 직업훈련과 대학교육도 같은 현실이며, 이로 인해 산업체의 요구를 반영하지 못한 교과운영, 현장 실무 습득과 괴리된 교육 프로그램운영, 폐쇄적이고 자율성이 미흡한 학사 운영이라는 산업계와 학자들의 지적이 있어 왔다.

그러나 북한의 직업교육훈련은 현장을 중심으로 한 기능공학교·고등전문학교·공장·어장·농장대학 등의 학습이 이루어지고 있는 등 밀접한 산학협동체제가 이루어져 있어 바람직한 통합 검토가 제기된다

## 다. 직업훈련 측면의 운영 조정

직업교육훈련 중 교육과 훈련을 구분하여 본다면, 남한의 직업훈련은 노동부에서 관장하는 근로자 직업훈련촉진법에 의한 비정규 훈련이나 그 중 기능대학과 기술교육대학은 학력인정이 되고, 일부 양성훈련 2년 과정 훈련기관에서는 학점 인정제를 도입하거나 부분 인정되는 등 부분적으로 혼합되고 있다. 훈련대상자는 실업자·실직자·재직근로자를 주 대상으로 하고 있으나 최근 범위를 확대하여 직무능력향상을 위하여 수요자가 희망하는 모든 부분으로 문호를 확대하였다.

훈련의 실시 주체는 크게 공공 훈련기관과 민간훈련기관으로 구분하고 있다. 현재 운영중인 훈련기관은 공공훈련은 59개 기관(2001년), 민간 훈련은 훈련법인, 여성인력개발센터, 노동부 지정시설, 지정 시설 외 훈련기관등 2,801개로 총 2,860개 기관(2001년)이나 법에 정한 기준만 충족된다면 누구나 직업훈련을 실시할 수 있도록 확대되어 최근 직업훈련의 질 관리에 문제점을 제기하고 있다. 또한 연간 1,871,000명의 양성을 위해 7,186억원(2001년) 규모가 투자되고 있고, 이의 재원은 고용보험법(’93. 12. 27 제정 법률 제4644호)제정에 의해 법에 정하는 바에 따라 기술지원사업, 기능, 기술장려사업, 피보험자의 직업능력개발훈련사업, 실업자의 재취직 촉진을 위한 직업능력개발훈련에 필요한 경비·훈련수당을 지원 할 수 있게 되어 평생직업능력개발촉진 업무를 수행할 수 있도록 운영되고 있다.

따라서 검토 및 조정 과제는 첫째, 직업훈련과 교육의 운영주체에 통합 여부가 주목되나 직업훈련의 수요는 폭넓은 산업사회 근로자가 주 대상이며, 훈련 재원 또한 수혜자인 기업과 근로자 부담으로 되어질 것이며, 통합 당시 독일에서와 같이 많은 훈련 수요를 감당하여야 하는 등을 고려하여 남한의 훈련체제와 같이 분리 운영하는 방법이 유리할 것으로 보여진다. 둘째, 직업훈련관계법은 자유노동시장에서의 다양한 수요자들에 기여할 수 있는 현재 남한의 근로자 직업훈련촉진법을 근거로 하여 검토·조정하고, 훈련기관은 현재 남한의 훈련기관 확대에 따른 문제점과 북한의 현 체제 및 독일 통일시 민간 훈련기관 확대에 따른 질 관리에 지적되었던

점을 고려하여 전문 직업훈련 공공기관과 산업체에서 주체적으로 인력양성에 참여토록 하는 방안이 요구된다. 셋째, 직업훈련실시를 위한 재정 마련을 위해서는 현재 북한의 낙후된 직업교육훈련시설의 보완, 시장경제와 자유노동시장으로의 변화에 따른 직업훈련 수요폭주 등을 고려하여, ADB나 IBRD 등 국제 기금을 남한의 보증에 의한 지원, 그리고 북한의 고용보험도입, 남한의 고용보험기금 및 통일 기금에서 일정 비율을 적립하여 재원을 마련하는 방안 등이 검토될 수 있다. 넷째, 남북한의 직업교육과 훈련의 연계체계는 국제세미나(2002년 한국직업능력개발원 개원 5주년 기념)에서 제시된 바와 같이 교육과 훈련의 모든 학과 단위를 모듈화하고, 상호 인증제를 도입하여 학교와 훈련기관간 상호 장점을 공유하고, 수직적 연계를 통한 계속 교육훈련 기회 부여, 진로 분화 시 산업인력으로 유입을 유도하고, 남·북한간 직업교육훈련 체계의 상호 인증으로 수준 및 질 관리와 직업사회에서의 기준 체계에 기여할 수 있도록 검토·조정이 필요하다. 다섯째, 직업훈련실시를 위한 교사관리는 독일 통일시 지도교사 부족으로 큰 혼란을 겪었던 예를 보아 이에 대비하기 위해서 남한의 기능대학에 교직과목을 이수하도록 하여 양성(독일 Meister과정에서 교직과목이수: 기술자+현장·직업학교 실기교사)·확보하는 방법과 남·북 교사 교류, 남·북한 직업훈련의 수준관리를 위해 북한 교사들의 직무능력향상 교육 추진 등의 방법이 검토 될 수 있을 것이다.

## 라. 통합 및 운영의 단계별 추진

남북한 직업교육훈련체계의 근본적이 차이점은 앞에서 논의된 제도적인 차이 이외에 정치·경제체제의 차이에서 오는 고용구조의 차이이다. 즉, 북한의 직업교육훈련은 계획경제에 의해 필요한 분야에 필요한 인력을 양성하여 공급하고 있는 반면, 남한은 시장경제의 원칙에 의거 필요한 인력이 양성되고 있다. 또한 직업교육훈련에 소요되는 교육재원의 조달방법, 교육방법 및 내용, 시설 및 설비, 직업교육훈련교사 양성, 기술용어 등에 있어서도 현격한 차이<sup>32)</sup>가 있다. 특히 직업교육훈련의 성패는 교육훈련 내용과 교사에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 그러므로 남북한 직업교육훈

련체제의 통합을 위해서는 이러한 현실에 유의하면서 접근할 필요가 있으므로, 일시에 남북한 직업교육훈련체제를 통합하는 것은 불가능하다.

본 연구에서 이상과 같은 현실과 정치적 접근을 배제하고 직업교육훈련의 체제적 관점에서 남북한 통합 방안을 제시하면 다음과 같다.

1단계는 남북한 상호 직업교육훈련기관 이수자가 취득 학점 및 학위 등을 상호 인정한다. 또한 가능하다면 상호 직업교육체제 내에서 자유롭게 편입, 진학 등의 이동을 할 수 있도록 한다.

이 단계를 주로 북한에 진출한 남한 기업에서 북한 근로자를 채용하여 임금 수준의 결정할 수 있을 때 적용할 수 있다. 이를 위해서는 직업교육훈련체제의 비교를 통해 상호 인정 가능한 수준 및 범위를 설정하여야 한다. 이미 <표 V-13>에서 제시한 남북한 직업기술교육체제 비교에서와 같이 남한의 실업계고등학교와 북한의 고등전문학교, 남한의 전문대학 및 기능대학과 북한의 단과대학, 남한의 방송통신대학 및 사내기술대학과 북한의 공장대학 및 농장대학 등과 상호 인정이 가능할 것이다. 또한 남한의 직업전문학교와 직업훈련원(인력개발원)은 북한의 기능공학교 및 양성소와 상호 인정이 가능할 것으로 판단된다.

현재 남한의 경우 탈북자가 통일부를 통해 학력인정신청서를 교육부에 제출하면 「고등교육법시행령」에 의거, 북한이탈주민의 학력을 심사하여 학력을 인정할 수 있도록 하고 있다.

2단계 남북한 상호 직업교육훈련체제를 활용하다. 주로 북한에 진출한 남한 기업 및 외국 기업에서 필요로 하는 기술·기능인력을 양성하거나 기존 인력의 기능을 향상시킬 필요가 있을 수 있다. 또한 북한의 개방개혁으로 인한 산업구조 및 직업세계의 변화 등으로 북한의 적지 않은 사람들이 이런 변화에 적응하기 위해 그들의 능력을 향상시키거나 직업전환을 위한 직업교육훈련이 필요할 수 있다. 이때 산업분야별 필요로 하는 인력의 수준별 특성을 고려 남북한 직업교육훈련체제의 특성을 상호 보완하는

32) 강일규·김덕기(2001)는 「남북한 경제협력 활성화를 위한 북한 근로자 인적자원 개발 방안」에서 북한의 근로자의 직업훈련 위한 재정확보 방안, 훈련 시설 및 장비 확보 방안, 직업훈련교재 개발 및 직업훈련 교사 양성 방안 등에 대하여 논의하였다.

차원에서 기존의 남북한 직업교육훈련체제를 활용한다. 즉, 북한 직업교육훈련체제에서는 기존의 북한 산업구조에 적합한 기술·기능 인력의 양성을 위한 직업교육훈련을, 남한의 직업교육훈련체제에서는 정보통신, 컴퓨터 등의 기술·기능 인력의 양성을 위한 직업교육훈련을 실시한다.

3단계 남북한 단일화된 직업교육훈련체제를 운용한다. 이때는 남북한 상호 동일한 기술표준을 갖고 있는 분야, 즉 국제적으로 기술표준이 마련되어 있는 용접, 항공, 통신 분야와 남북한 인력이동이 가장 손쉽게 발생할 수 있는 건설분야 등이 우선적으로 대상이 될 것으로 판단된다.

이를 위해서는 무엇보다 직업교육훈련 교사의 양성, 교육훈련프로그램의 공동개발, 교재 개발 등 다양한 분야에서의 상호 긴밀한 협력이 이루어져야 할 것이다.

## VI. 남북한 국가(기술)자격 통합 방안<sup>33)</sup>

### 1. 남한의 국가기술자격체제

북한의 국가기술자격체제와 병렬적 비교를 위해서 필요한 남한의 국가 자격에 대한 정보를 제공하려는 목적으로 남한의 국가기술자격체제에 대해서 간략하게 제시하였다. 국가기술자격체제에 초점을 맞춘 것은 면담자가 주로 소지하고있는 자격이 기술계통 자격임을 감안한 것이다.

먼저 남한의 '국가기술자격'은 국가기술자격법에 의해 비교적 체계적으로 운영되어 왔으며, 검정은 특별법에 의하여 설립한 공공기관인 한국산업인력공단과 상공회의소에 위탁하여 검정을 시행하고 있다. 국가기술자격은 2001년 1월에 이르러서는 27개 분야에서 590 종목(대한상공회의소 시행 서비스계 20 종목)이 시행되고 있다.

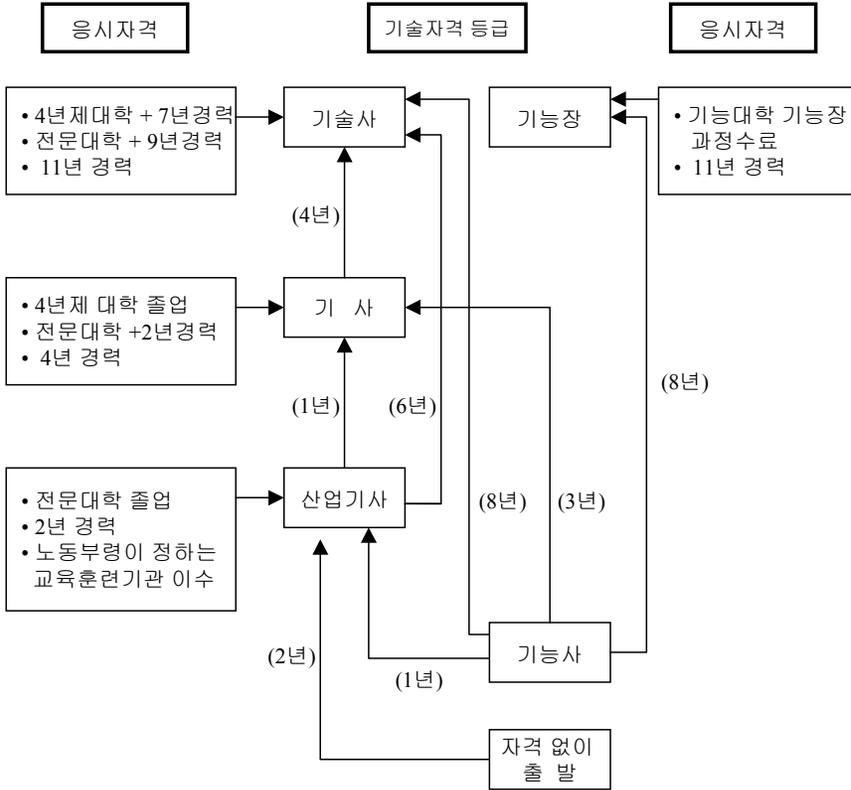
이와 같은 국가기술자격의 운영이 법제화, 제도화되기 시작한 것은 경제개발 5개년 계획이 추진되기 시작한 1960년대 이후로 당시 경제발전을 위한 정부 인력개발 사업의 초점은 우수한 산업인력의 양성과 공급이었으며, 이러한 분위기에서 1973년 12월 31일 국가기술자격법(법률 제2672호)이 제정 공포되었고, 1974년 10월 16일 동법 시행령(대통령령 제7283호)과 1974년 12월 31일 동법 시행규칙(총리령 제142호)이 제정되면서 현재와 같은 국가기술자격제도의 체제를 갖추게 되었다.

#### 가. 자격 등급

현행 국가기술자격의 등급은 [그림 VI-1]와 같이 기술사, 기능장, 기사, 산업기사, 기능사의 5단계 등급 체계로 되어 있다. 그러나 1998년 5월에 국가기술자격시행령 개정 이전에는 기술사, 기사1급, 기사2급, 기능

33) 본 내용 중 북한의 자격체제, 북한 취득 자격의 남한 인정사례, 외국의 사례는 조정윤, 김덕기, 강일규(1999) 『북한이탈주민의 취득자격 및 경력인정 방안 연구』의 일부를 정리한 것임.

장, 기능사1급, 다기능기술자, 기능사2급, 기능사보의 8등급 체계로 되어 있었다.



주: ( )는 실무경력 연수

[그림 VI-1] 남한의 국가기술자격 체제

## 나. 응시자격

### (1) 기술사

기술사 자격은 기사, 산업기사, 기능사의 자격을 취득한 후 동일 종목의 직무분야에서 각각 4년, 6년, 8년 이상 실무에 종사한 자, 4년제 대

학이나 전문대학을 졸업한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 각각 7년이나 9년 이상 실무에 종사한 자, 기사나 산업기사 수준에 해당하는 교육훈련을 실시하는 기관을 이수한 자, 각각 7년 혹은 9년 이상 실무에 종사하거나 학력 요건 없이 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 11년 이상 실무에 종사한 자, 외국에서 동일한 등급 및 종목에 해당하는 자격을 취득한 자 등에게 응시자격이 주어진다.

## (2) 기능장

기능장은 산업기사의 자격을 취득한 후 도입 직무분야에서 6년 이상 실무에 종사한자, 기능사의 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 8년 이상 실무에 종사한 자, 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 11년 이상 실무에 종사한 자 등에게 응시자격이 주어진다.

## (3) 기사, 산업기사, 기능사

기사는 산업기사의 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 1년 이상 실무에 종사한 자, 기능사 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 3년 이상 실무에 종사한 자, 다른 종목의 기사 자격을 취득한 자, 대학 졸업자 또는 졸업 예정자, 전문대학졸업자 등으로서 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 2년 이상 실무에 종사한 자, 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 4년 이상 실무에 종사한 자 등에게 응시자격이 주어진다. 산업기사의 응시자격은 기능사의 자격을 취득한 후 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 1년 이상 실무에 종사한 자, 전문대학 졸업자 및 졸업예정자, 응시하고자 하는 종목이 속하는 동일 직무분야에서 2년 이상 실무에 종사한 자 등으로 하고 있다. 그러나 기능사의 응시자격에는 제한이 없다.

## 다. 검정방법

기술자격 분야별 검정방법은 「국가기술자격법시행령」 제15조에 규정되어 있으나 서비스분야 중 사업서비스 기술자격 검정의 방법은 노동부령으로 정하고 있다.

검정은 필기시험·실기시험 등의 순으로 실시하며, 앞 순위의 시험에 합격하지 않으면 다음 순위의 시험에 응시할 수 없다.

기술·기능 분야의 자격 등급별 검정 방법은 <표 VI-1>와 같다. 기술사의 경우는 필기시험과 면접시험을 실시하고, 기사, 기능장, 산업기사의 검정은 필기시험과 실기시험으로 실시한다.

필기시험은 주로 객관식(4지 택일형) 방법으로 기술사 자격만이 주관식 단답형과 논문형을 채택하고 있다. 합격 기준은 기술사, 기능장, 기사는 100점 만점에 60점 이상으로 하고, 기사 및 산업기사 등급은 과목당 100점을 만점으로 하여 매 과목당 40점 이상 전 과목 평균 60점 이상으로 정하고 있다.

실기시험의 형태는 면접형·작업형·필답형·복합형의 네 가지로 운영되고 있다. 면접형은 기술사의 실기시험에만 적용되는 구술시험이고, 작업형은 주어진 도면 및 요구사항 등에 대하여 시설과 장비 및 공구 등을 사용하여 작품의 제작, 제조, 조작, 보수, 정비, 채취, 분석, 검사 등의 작업을 하는 유형을 말한다. 필답형은 주어진 문항에 대하여 알맞은 답안을 구성하여 쓰도록 하는 유형이며, 복합형은 작업형과 필답형을 적절히 혼합하여 실시하는 유형의 시험을 말한다. 현재 필답형으로 치르고 있는 실기시험은 기술자격 취득자의 실기능력 향상을 위해서 복합형 또는 작업형으로 전환되고 있는 실정이다.

실기시험 및 면접시험의 합격 기준은 기술·기능분야 및 서비스분야 중 기타 서비스 기술자격은 100점 만점에 60점 이상으로 정하고 있으며, 채점 방식은 복수 채점, 공동 채점, 공정별 채점, 복합 채점 등의 방법을 이용하고 있다.

<표 VI-1> 국가기술자격의 검정방법 및 합격결정 기준

직무분야	등 급	필기시험	실기(면접시험)
기술·기능 분야 및 서비스분야	기술사	-단답형 또는 주관식 논문형 -100점 만점에 60점 이상	-구술형 면접시험 -100점 만점에 60점 이상
	기능장	-객관식 4지 택일형 -100점 만점에 60점 이상	-주관식 필기시험 또는 작업형 -100점 만점에 60점 이상
	기사 산업기사	-객관식 4지 택일형 -과목당 40점 이상 전과목 평균 60점 이상	-주관식 필기시험 또는 작업형 -100점 만점에 60점 이상
	기능사	-객관식 4지 택일형 -100점 만점에 60점 이상	-주관식 필기시험 또는 작업형 -100점 만점에 60점 이상

## 2. 북한의 국가자격체제

북한은 「기술자보호에관한결정서(1946. 8. 18 임시인민위원회 결정 제62호)」에서 기술자의 보호의 필요성을 인식하고 이에 대한 국가 방침을 결정하였다. 또한 1948년에는 「국가기술자격심사위원회설치에관한결정서(1948년 11월 12일 내각결정 제71호)」에 의거 기술자의 능력을 올바르게 평가하여 그들에게 적절한 기술자격을 부여함으로써 과학기술의 보급과 기술향상의 촉진을 기하기 위하여 내각직속으로 「국가기술자격심사위원회」를 설치하도록 하였다.

북한에서 국가기술자격에 대한 구체적인 체제를 갖춘 것은 1948년 기술자격심사에 관한 규정(1948년 11월 12일 내각결정 제72호)이 만들어지면서부터 이고, 이때 자격의 등급은 기사, 기수, 준기수로 구분되었다. 기술자격의 심사는 사정<sup>34)</sup>과 검정으로 실시하고, 이중 각 등급의 검정에

34) 사정을 받기 위해서는 별도로 공업 또는 농림수산기술총연맹 중앙위원회 위원장의 추천을 받아야 한다.

응시할 수 있는 요건으로 기사는 대학의 기술학과를 졸업한 자와 동등한 실력을 가진 자, 기수는 기술전문학교를 졸업한 자와 동등한 실력을 가진 자, 준기수는 초급기술학교를 졸업한 자와 동등 이상의 실력을 가진 자로 하고 있다. 또한 검정은 1차와 2차로 나누어 실시하고, 1차 검정에 합격된 자만이 2차 검정을 받을 수 있다. 1차 검정은 매년 2회, 2차 검정은 매년 1회 실시하도록 하고 있다. 단 사정은 「국가기술자격검사위원회」 위원장이 지정하는 기일에 년 1회 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

그러나 이와 같은 북한의 국가기술자격체제는 1940년 말에 구축된 것으로 현재는 이와 상당히 다를 것으로 사료되나 정확한 1차 문헌의 부재로 현재 북한의 국가자격체제를 확인하는 데 한계가 있다. 그러나 북한이 탈주민을 대상으로 한 현재의 북한의 국가자격체제를 확인한 결과는 다음과 같다.

### 가. 북한의 자격종목

면담을 통해 드러난 북한의 자격종목은 총 33개 종목으로 이를 남한의 국가자격체제<sup>35)</sup>에 따라 비교하여 <표 VI-2>에 제시하였다. 표에 제시된 북한자격종목을 통해서 북한 자격의 종목에는 경제사, 문학사, 정치학, 반도체전문가 등 남한에서 생소한 자격이 존재함을 알 수 있었다.

전체적으로 기술분야에 있어서 북한의 자격종목은 남한의 국가기술자격종목과 커다란 차이를 보이고 있지 않다. 특히 북한의 기능분야 자격종목은 남한의 국가기술자격종목과 상당한 유사성을 보이고 있으며, 업무영역도 매우 유사하게 나타났다. 그러나 자격취득자의 직무 특성에 있어서는 다소 차이가 있었다. 즉, 북한의 무선수 자격은 자격소지자에 한하여 관련 업무를 수행할 수 있도록 하고 있어 남한과 동일하게 면허적 성격을

35) 남한의 국가자격은 크게 국가기술자격(기능사, 산업기사, 기사, 기능장, 기술사)과 국가기술자격이외의 국가자격(예 : 변호사, 회계사, 교사, 의사, 간호사, 조사원 등)으로 구분된다. 국가기술자격은 국가기술자격법에 의해 노동부가 통합적으로 관리·운영하고 있고, 이에 반해 국가기술자격 이외의 국가자격은 21개 부처가 독자적으로 소관자격을 관리·운영하고 있다.

갖고 있었으나, 남한의 열관리자격과 유사한 열관리공은 남한과 달리 면허적 성격을 갖고 있지 않았다. 또한 기관차 승무원 자격은 등급으로 구분되어 있지 않고 직책으로 구분되어 있었다. 이는 이들의 업무 특성상 전시에는 정상시의 직책이 바로 군대계급의 성격으로 바뀌기 때문에 일반 자격과 달리 직책으로 등급이 구분되어 있었다. 조사된 북한 자격중 준기사 자격에는 단일 등급이 많다는 것을 알 수 있으며 조산원의 경우에만 6단계의 자격등급이 있음을 알 수 있다.

기사자격에는 다양한 자격종목이 개설되어 있음을 알 수 있으며 특히 연구사 자격은 대학졸업 후 무급자격<sup>36)</sup>을 취득한 후 연구분야로 진출했을 경우 취득하는 자격으로 다른 기술분야에도 있다.

자격의 관리·운영기관은 향후 자격 취득자의 관리·이용 주체에 따라 다르다. 기사의 항만 및 수로건설기사(6~1급) 자격의 무급은 대학졸업자가 배치되는 해당기관에서 관리하고, 5~6급은 관련정부기관(전기석탄공업성), 1~2급은 중앙의 전력공업부, 자원개발부에서 관리한다. 또한 용접기능의 경우 1~4급은 해당 기업소, 5급 이상은 정부의 해당 부서에서 관리하고 있다. 특히, 7~8급 자격과 같이 고급자격은 국가차원에서 엄정하게 시험을 실시하고 합격자를 관리·활용한다. 유선기재수리공의 경우는 1~5급까지는 군단 노동행정부에서, 6~8급까지는 인민무력부에서 관리하고 있다. 전반적으로 고급자격 일수록 국가차원에서 관리·운영하는 경향이 있다.

36) 북한의 기사 자격중 급수로 세분화된 자격을 대학교 또는 전문학교 졸업자가 취득한 경우 무급 자격증을 받게되고, 이후 1년 이상의 관련 분야 현장경력을 쌓으면 최하위 급수를 취할 수 있다. 이는 일본의 기술사보와 유사한 제도라 할 수 있다.

<표 VI-2> 면담에서 나타난 북한 자격의 종류 및 급수

구 분	북한자격		남한의 자격분야
	자격종목	급 수	
기 능	목공기능공*	5~1급	건축
	미장기능공*	4~1급	건축
	불도저*	4~1급	기계
	사 진*	5~1급	산업응용
	열관리공*	5~1급, 특급	에너지/기계
	무선수*	3~1급, 특급	통신
	용접공 5급*	1~8급	기계
	영화기사*	1~6급	산업응용
	철기원(선로원)*	1~7급	무
	전기공*	1~7급	전기
	전기기기조립공*	1~8급	전기
	유전기재 수리공*	1~8급	통신
	설계사(의류)*	1~5급, 고급1~3급	섬유
	편집공*	1~7급	섬유
	미용*	1~5급	위생
	기관차 승무원*	5단계직책	기계
준기사	금속*	단 일	금속
	농기계*	단 일	기계
	과수원에*	단 일	농림
	행정경리(부기)*	단 일	사무서비스
	조산원**	6~1급	국가
	인민경제사	단 일	무
	준경제사	단 일	무
기 사	농산*	5~1급	농림
	연구사(육종 및 병리)*	5~1급	농림
	전기철도*	3~1급	전기
	건축설계원*	6~1급	건축
	항만 및 수로건설*	6~1급	토목
	설계원*	5~1급	토목
	화학*	5~1급	화학
	반도체전문가***	단 일	무
	전문가자격(불어)**	1~4급	국가
경제사***	4~1급	무	

주) \* : 남한의 국가기술자격에 해당

\*\* : 남한의 국가기술자격외 국가자격에 해당 / \*\*\* : 남한에 해당자격 없음

## 나. 자격의 등급체제

북한의 자격은 크게 기사, 준기사<sup>37)</sup>, 기능의 3가지 등급으로 구분되어 있고, 각 등급은 수준에 따라 다시 급수로 세분화하고 있으나 그 급수는 자격종목에 따라 다양하다.

기사자격은 일반적 6~1급으로 나누어져 있으며 종목에 따라 3~1급, 5~1급 등의 급수로 나누어져 있는 경우도 있다. 급수의 수준은 대부분 내림차순으로 되어 있으며, 급수가 낮을 수록 상위급수의 자격을 나타낸다.

준기사 자격도 6~1급의 나누어져 있으나 주로 단일급, 3~1급, 4~1급 등으로 나누어져 일반적으로 기사 등급보다 적게 나누어져 있고, 기사와 같이 급수가 낮을 수록 상위자격을 나타낸다.

기능 자격은 기사, 준기사 자격보다 더욱 급수가 세분화되어 최대 1~8급까지 나누어져 있고, 급수의 수준은 기사, 준기사 자격처럼 내림차순으로 일정하게 되어있지 않고 종목 따라 다르나 주로 오름차순으로 급수의 순위가 정해져 있다.

## 다. 응시자격

### (1) 기사 및 준기사

기사 자격은 대학교, 준기사 자격은 전문학교에서 관련 전공학과를 졸업한 자만이 자격 시험에 응시할 수 있다. 그러나 해당 자격분야의 경력자에게도 응시자격을 부여하여 시험에 응시할 수 있도록 하고 있어 준기사 자격을 소지한 자가 정규대학 과정을 거치지 않고 일정기간 실무 경력을 쌓은 후 기사 자격시험에 응시하거나, 기능 자격을 소지자가 전문학교를 졸업하지 않고 일정기간 실무 경력을 쌓은 후 준기사 자격시험에 응시할 수 있도록 하고 있다.

검정시험을 통해 기사 및 준기사 자격에 응시하고자 하는 자는 자신의

37) 준기사는 과거에 '기수'라고 하였으나 현재는 '준기사'로 명칭 변경

경력을 사전에 관련기관으로부터 인정받아야 한다. 그러나 실질적으로 북한에서 검정시험을 통해 기사 및 준기사 자격을 취득한 경우는 거의 없는 것으로 나타났다. 또한 각 등급별 상위 급수에 응시하기 위해서는 일정 기준 이상의 현장경력(보통 3년 이상)이 요구된다.

## (2) 기능

기능 자격에 대한 응시자격은 자격종목에 따라 다양하다. 대부분 관련 분야의 교육훈련기관(기능공학교, 양성소 등)이수 또는 1년 이상의 현장 경력이 요구되고 있으나, 자격에 따라(미용, 사진 등) 응시자격 조건이 없는 경우도 있다. 상위급수에 응시하기 위해서는 종목마다 차이는 있지만 최소 1년 이상의 현장경력이 요구되며, 근무하는 곳의 현장책임자 또는 관리자의 확인을 받아한다.

그러나 기능 자격 중 상위 급수의 경우 현장 경력이 없는 전문학교 및 대학졸업자에게는 응시할 수 있도록 하고 있다. 이는 기능 자격 중 상위 급수 자격은 상대적으로 실기보다 이론을 중요시하고 있기 때문이다.

## 라. 검정방법

### (1) 기사 및 준기사

기사, 준기사 자격을 취득하기 위해서는 전문학교 및 대학에서 실시하는 졸업시험(필기, 구답), 논문, 실기시험 등을 통과해야 하므로 이것을 일종의 자격시험이라고 볼 수 있다. 그러므로 북한의 대학교와 전문학교 졸업자는 졸업과 동시에 학위와 자격증을 동시에 취득할 수 있게 되어있다.

대학 졸업시험은 외국어와 전공과목 등으로 되어 있으며, 논문은 마지막 학년에 실시하는 관련 분야의 현장실습(약 6개월)기간 동안 작성·제출하도록 되어 있다. 전문학교에서도 외국어, 전공 등에 대한 졸업시험(필기, 구답)을 치르고, 논문을 제출하게 되어 있으며, 특히 전공에 따라서는 실기시험을 실시하기도 하며 실기시험은 주로 현장실습 기간에 현장

에서 실시하고 있다.

자격시험을 합격한 자는 단일급수로 된 자격을 제외하고 무급으로 시작하여 현장에 배치된 후 1년 이상의 현장 경험을 한 후 최하위 급수를 취득한다.

상위급수 취득을 위한 자격시험은 주로 필기시험(외국어, 전공)과 현장에서의 업무실적을 기준으로 심사가 이루어진다.

## (2) 기능

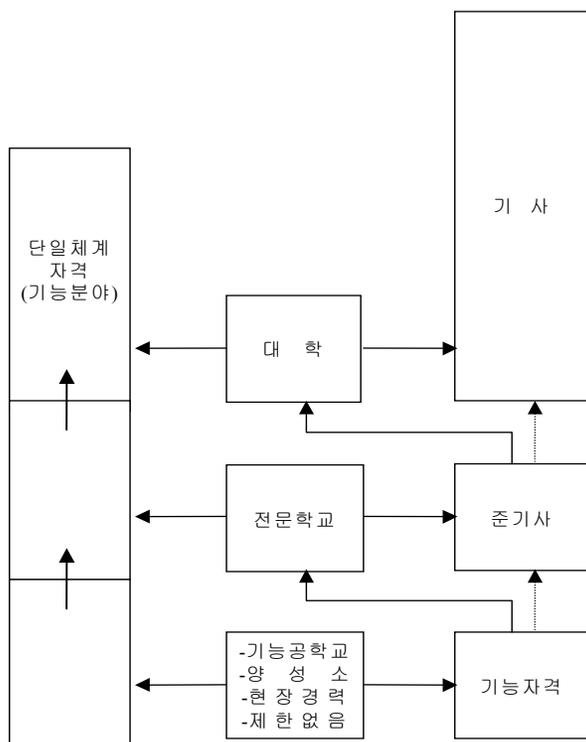
기능 자격의 검정은 필기(이론)와 실기로 나누어 실시하고 있고, 필기시험은 주관식 서술형의 형태이며, 해당 급수의 수준에서 필요한 실무 내용을 포괄적으로 다루고 있다.

실기시험은 실제 작업을 통해 자격응시자의 능력을 평가하고 있다. 특히 미장의 경우 직접 건물을 완성하는 방식으로 실기시험을 실시, 보통 3일 동안 자격시험을 실시하고 있다.

전체적으로 기능자격은 필기보다는 실기에 많은 비중을 두고 있으나, 상위 급수의 자격시험은 실기뿐만 아니라 이론도 중요하게 간주, 시험에서 이론 부분을 매우 비중 있게 다루고 있다.

## 마. 북한 자격의 특징

북한이탈주민의 면담과 관련 문헌의 조사를 통해 드러난 북한의 자격은 기사, 준기사, 기능 자격으로 등급이 구분되어 있고, 각 등급은 다시 급수로 세분화되어있다. 북한의 자격체제를 응시자격인 학력과 비교하여 나타내면 [그림 VI-2]와 같다.



주) .....▶ 검정시험을 통한 자격취득

[그림 VI-2] 북한의 학력에 따른 자격체제도

(1) 기사 및 준기사 자격의 특성

준기사 및 기사 자격의 특성을 살펴보면 첫째, 준기사 및 기사 자격은 실기와 함께 이론을 중요시 여기기 때문에 해당분야의 전문학교, 대학 졸업한 자에게 응시자격이 주어진다. 그렇지만 검정시험제도를 운영하여 기능 및 준기사의 최고 급수 자격을 취득하고 있고, 일정한 경력이 있는 자에게도 준기사, 기사 자격에 응시할 수 있는 기회를 부여하고 있다.

둘째, 북한의 전문학교, 대학은 학과마다 졸업과 동시에 취득할 수 있는 자격이 있으며, 단일급수의 자격을 제외한 자격은 무급으로 시작하여

현장에 배치된 후 1년 이상의 현장 경험을 통해 최하위 급수를 취득하도록 하고 있어 학력, 자격, 산업현장의 경험이 자연스럽게 연계되고 있음을 알 수 있다.

셋째, 준기사 자격은 단일급수로 되어 있는 것이 많이 있으나, 기사 자격은 대부분 자격종목에 따라 3~1급, 5~1급, 6~1급 등의 급수로 구성되어 있다.

넷째, 자격 관리·운영기관이 자격종목 및 등급마다 다르며, 고급자격일수록 중앙당차원에서 관리·운영하고 있다.

다섯째, 준기사 및 기사 자격의 경우 남한의 자격제도와 달리 학력요건이 중요하지만 현장경험이 없이는 자격을 취득할 수 없도록 되어 있다.

## (2) 기능 자격의 특징

기능자격의 특징을 살펴보면 첫째, 낮은 급수의 기능 자격은 양성소와 같은 교육훈련기관을 부설로 운영하고 있는 큰 기업소에서 자체적으로 자격검정을 실시한다. 그러나 시험문제는 국가에서 출제한 것을 가지고 검정을 실시하고 있다.

둘째, 자격 관리·운영기관은 기사 및 준기사와 같이 자격종목 및 급수에 따라 다르다.

셋째, 자격 유효기간의 측면에서 목공기능공, 전기기기조립공 등의 자격은 1년에 한번씩 급수 유지 시험을 실시하고 있다. 이 시험은 자격취득자의 현재 능력을 점검하기 위한 것으로 이를 통과하지 못할 경우 자격등급이 하향 조정되는 경우도 있다. 그러나 모든 자격에 대해 급수 유지 시험을 실시하는 것은 아니다.

## 3. 남북한 국가자격체제 비교

앞서 논의한 남북한 학제 및 자격체제를 통해 남북한 국가자격의 등급, 등급별 응시자격과 검정방법을 비교하면 <표 VI-2>와 같다. 남한의 국가기술자격은 기술사, 기능장, 기사, 산업기사, 기능사 5등급으로 구분되어

있는 반면, 북한은 기사, 준기사, 기능자격 3등급으로 보다 단순화되어 있다. 그러나 북한의 국가자격은 등급별로 많은 것은 8개의 급수로 세분화되어 있다.

응시자격은 남북한 학력과 경력을 기준으로 하고 있으나, 북한의 경우 상위 등급의 자격일수록 학력요건을 중요시하고 있는 것으로 나타났다. 반면 남한의 국가기술자격은 최상 등급인 기술사의 경우도 학력요건 없이 경력요건만으로도 응시할 수 있도록 하고 있다.

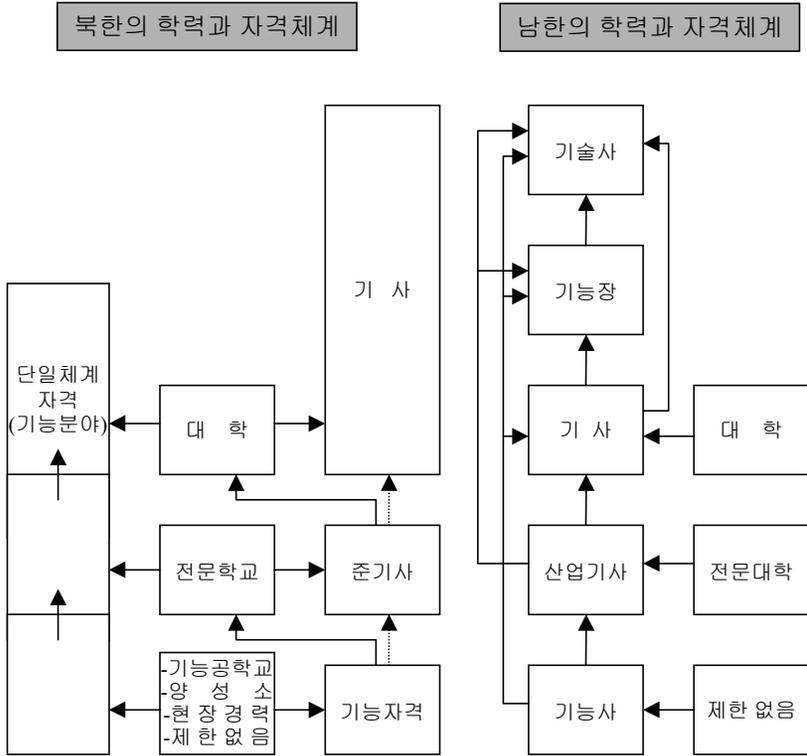
검정방법에 있어서 남북한 모두 1차(필기), 2차(실기)로 구분하여 실시하고 있으나, 북한의 경우 기사 및 준기사에서는 논문, 구답 등 보다 다양한 검정방법을 활용하고 있고, 외국어 등을 검정 내용에 포함하고 있는 것이 특징으로 나타났다.

또한 자격의 관리·운영기관에 있어서 남한은 전문기관(한국산업인력공단)에서 일괄적으로 관리·운영하는 반면, 북한은 자격의 종목 및 급수에 따라 관리·운영기관이 다른 것으로 나타났다.

자격의 수준을 비교하는데 있어서 가장 객관적 기준이라고 할 수 있는 자격 응시 조건에서의 학력 비교를 통해 북한의 자격 수준을 비교하면 [그림 VI-3]과 같다. 앞에서 남북한 학제비교를 통해 북한의 고등전문학교, 대학교를 남한의 전문대학, 대학교와 같은 수준으로 보았을 때 북한의 기사, 준기사, 기능 자격은 각각 남한의 기사, 산업기사, 기능사 자격과 동일한 수준으로 비교할 수 있다. 또한 북한의 기사 자격과 기능 자격 중 상위 급수는 해당 상위 급수를 취득하기 위해 소요되는 현장 경력을 고려할 때 각각 남한의 기술사와 기능장 수준에 해당하는 자격으로 볼 수 있을 것이다. 즉, 북한 기사 자격중 설계원(토목)은 5~1급으로 되어있고 상위급수에 응시할 수 있는 자격이 최소 실무경력 3년 이상이어야 한다는 것을 고려할 때 가장 단기간에 1급을 취득하는데 최소 12년이 소요된다. 또한 자격 검정방법에서도 해당 분야에서 실적과 이론시험, 외국어 등을 포함하고 있으므로 설계원 1급은 남한의 기술사와 같은 수준으로 볼 수 있다.

<표 VI-3> 남북한 자격체제 비교(기술·기능분야)

구분	남한	북한
자격등급	-기술사, 기능장, 기사, 산업기사, 기능사	-기사, 준기사, 기능 : 각 등급은 급수로 세분화되어 있음
등급별 급수	-없음	-자격에 따라 다양한 급수로 운영되고 있음
응시자격	-국가기술자격법시행령 제11조 ·기술사 : 4년제 졸업+7년 등 ·기능장 : 기능대학(기능과정)졸업자 등 ·기사 : 4년제대학 졸업자 등 ·산업기사 : 전문대학 졸업자 등 ·기능사 : 자격제한 없음	-기사 : 정규대학 이상 졸업자 등 -준기사 : 전문학교 이상 졸업자 등 -기능 : 기능공학교, 양성소 등의 교육훈련기관 수료자, 현장경력자 등, 제한이 없는 자격도 있음 ※ 등급별 상위 급수자격에 응시하기 위해서는 일정 현장 경력을 요구
검정방법	- 기술사 ·필기 : 주관식 서술형 및 단답형 ·면접 - 기사, 산업기사, 기능사 ·필기 : 객관식 4지 택일형 ·실기 : 주관식 서술형, 작업형, 복합형(종목에 따라 다르게 운영)	-준기사, 기사 ·필기 : 외국어, 전공, 김일성 로작 등 ·구답 : 전공 등 ·실기 : 준기사에 한하여 자격종목에 따라 실시 ·논문 : 현장실습(6개월)중 작성 제출 -기능사 ·필기 : 주관식 서술형 ·실기 : 작업형
관리·운영 기관	- 한국산업인력공단	-자격등급 및 종목에 따라 다양함



주)---▶ 검정시험을 통한 자격응시

[그림 VI-3] 남북한 자격체제의 비교(기능·기술분야)

#### 4. 독일 및 우리나라의 인정사례

##### 가. 구서독의 구동독 학력·자격·경력 인정사례

이미 통일을 이룩한 독일과 아직 분단상태로 남아있는 남북한은 분단의 배경을 비롯한 여러 가지 측면에서 많은 차이를 갖고 있다는 것은 이미 주지의 사실이다. 그렇지만 상이한 체제간의 통합이라는 측면에서 구서독이 구동독의 자격·학력·경력의 인정 문제를 어떠한 방법과 절차를 통해

처리했는가 하는 것은 우리에게 많은 시사점을 제공할 수 있으리라 판단된다.

독일통일 과정에서 구서독은 구동독의 학력·자격을 그대로 인정, 구서독에서 취득한 학력·자격과 동등하게 대우했다(박재운 외, 1992). 즉 구서독과 구동독 간에 맺어진 통일조약에 따라 구동독 지역에서 취득하거나 국가가 인정한 학력이나 직업과 관련된 자격증들은 신연방주에서 계속 유효하게 인정받았다(통일부, 1996). 또한 직업교육에 있어서도 직업훈련 대상직업과 전문직업의 체제에 따른 시험증명서 및 합격증명서 그리고 공인된 직업훈련 대상직업에서의 도제시험은 관청의 확인 없이도 서로 동등한 것으로 인정되었다. 독일통일을 법적으로 규정하고 있는 통일조약의 관련내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 동독내에서 취득되거나 또는 국가가 공인하는 학교 교육, 직업 교육 및 대학 졸업 자격 또는 자격증은 제3조에 명시된 지역내에서 계속 유효하다. 제3조에 명시된 지역 또는 서 베를린을 포함한 서독의 다른주들 내에서 시행된 시험이나 취득한 자격증들은 동등하게 취급되며, 가치가 동일한 경우에는 동등한 권한을 부여받는다. 동등가치 인정은 신청에 의해 해당 관청의 확인으로 결정된다. 시험 또는 자격증 동등 인정에 관해서는 연방정부와 유럽공동체의 법률적인 규정 및 조약 내의 특별 규정이 우선 적용된다. 국가로부터 취득되었거나 국가가 공인하는 또는 수여 받은 대학 직업 명칭과 등급 및 학위의 사용 권리는 계속 유효하다.
- ② 교원시험에는 문교장관 회의에서 통용되는 절차가 적용된다. 문교장관회의는 이에 상응하는 과도 규정을 제정한다.
- ③ 견습직 조직법과 전문직 조직법에 의한 시험 합격증과 공인된 견습직의 졸업시험과 기능 시험은 동등하게 취급된다.
- ④ 제32조에 언급된 지역들 내에서의 학제 변경에 요청되는 규정들은 제 1조에 언급된 주들에 의해 결정된다. 학위 인정을 위한 필요 규정들은 문교장관회의에 합의된다. 상기 두 경우는 함부르크 협정과 문교장관 회의에서 추가합의 사항을 그 기초로 한다.

- ⑤ 졸업 이전에 대학을 바꾸는 학생들은 졸업 시험 규정에 관한 일반 규정(ABD) 제7조의 기본원칙 또는 국가고시 관련 규정에 의거 그 때까지의 학업성적 및 시험결과를 인정받는다.
- ⑥ 동독의 기술, 전문학교 졸업증을 바탕으로 확인된 대학진학 자격은 1990년 5월 10일 문교장관 회의 결정과 그 부록 B에 의해 결정된다. 학교 및 대학졸업 후의 상급직업 교육을 위한 전문학교 졸업, 대학졸업의 인정과 관계된 기타 원칙과 절차는 문교장관 회의에 의해 마련된다.

#### 통일조약(Einigungsvertrag) 제37조 교육

이상과 같이 구서독은 통일 과정에서 구동독의 학력, 자격을 동등하게 인정했다. 다시 말해 동독지역에서 취득한 일반교육, 직업교육, 대학교육의 졸업증 및 자격증은 원칙적으로 구동독 지역에서 계속 유효하며, 구서독 지역의 졸업증, 자격증 등과 비교하여 취득기준이 비슷할 때에는 구서독 지역에서도 인정하였다. 이때 졸업장과 자격증에 대한 등가성을 인정받기 위해서는 해당자가 주정부 문교성이나 그 업무를 위임받는 산하기관에 졸업증 및 자격증 인정신청서를 제출하여 인가를 취득하는 절차를 밟았다. 이처럼 독일은 자격, 학력 인정에 관한 구체적인 절차와 인정방법에 관한 구체적이고 체계적인 법적 규정을 통해 구동독의 자격, 학력을 인정했다(김종철 외, 1996; 김영윤 외, 1996).

### 나. 우리나라의 인정 사례

#### (1) 완전인정 사례

##### (가) 요리사(1998년 인정)

첫째, 응시자격: 전문대학 과정을 마치고 필기시험과 구답시험에 합격한 후 실기시험, 졸업논문 시험에 합격하면 요리사 최하위 자격인 1급 자격이 주어짐.

둘째, 자격체계: 1급~3급으로 이루어져 있으며 3급이 최상의 급수임. 상위 급수를 취득할 수 있는 시험에 응시하기 위해서는 3년의 현장경력이 요구됨.

셋째, 시험내용: 보건학, 영양위생학, 요리재료학, 원가계산학, 전공요리학의 필기 및 구답시험과 전공요리를 만드는 시험.

넷째, 자격신청자 경력: 평양상업대 요리학과를 졸업하고 북한에서 4년간 근무함.

다섯째, 자격인정사유: 신청자가 졸업한 평양상업대 요리학과와 교육과정과 신청자의 현장 경력을 고려할 때 요리사 자격을 취득할 수 있는 조건을 갖추었다고 판단하여 산업인력관리공단에서 서류심사와 면접심사를 통해 한식조리기능사 자격을 발급함.

#### (나) 항만 및 수로건설기사(1999년 인정)

첫째, 응시자격: 대학 수력공학부 수력건설학과, 항만 및 수로건설학과를 졸업하고 필기시험, 구답시험 및 논문시험에 합격하면 항만 및 수로건설기사 6급 자격이 주어짐.

둘째, 자격체계: 1급~6급으로 이루어져 있으며 1급이 최상위 급수. 상위 급수를 취득할 수 있는 시험에 응시하기 위해서는 3년의 현장경력이 요구됨.

셋째, 시험내용: 항만공학, 발전공학, 수력발전, 수력구조물 등 전공과목에 대한 필기 및 구답시험에 응시한 후 전공과 관련된 논문을 제출해야 함.

넷째, 자격신청자 경력: 함흥수리대학을 졸업한 후 4년 6개월의 현장 경력을 쌓아 해운 및 항만기사 5급 자격을 취득하였음.

다섯째, 자격인정사유: 신청자가 졸업한 대학의 교육과정과 현장경력 등을 고려하여 서류심사 및 면접심사를 통해 토목산업기사 자격을 인정함.

#### (2) 부분인정사례

북한에서 운전수 자격을 취득한 경력이 있는 북한이탈주민에게 국내의

교통 법규의 파악을 위한 필기시험은 실시하되 실기시험(코스)의 일부를 면제하는 것으로 도로교통법이 개정되었다.

### (3) 불인정사례

북한에서 의사, 치과 의사, 한의사, 약제사, 조산원 등의 의료분야 자격을 취득한 경력이 있는 북한이탈주민들이 북한에서 취득한 자격의 인정을 정부에 신청하였으나 인정되지 않고 있다. 북한에서 취득한 의료관련 자격을 인정하기 위해서는 북한취득 자격 인정을 위한 법개정이 요구되는데 의료분야 자격의 경우 생명과 직결되는 것이기 때문에 신중하게 처리되어야 한다는 것이 정부의 입장이다. 다만 정부는 「고등교육법」 70조에 근거, 북한에서 취득한 학력 인정을 통해 북한이탈주민들이 의료 분야 국가자격 시험에 응시할 수 있다는 입장을 보이고 있다.

## 5. 남북한 자격체제 통합 및 운영 방안

자격체제의 통합은 남북한 각각 산업분야에 필요한 각종 자격을 상호 어떻게 합리적으로 평가하고 인정할 것인가 이다. 그러나 자격체제는 그 나라의 산업구조와 기술수준, 교육체제 등을 반영하고 있으므로 단순히 남북한 자격체제의 통합만으로 사회적으로 자격의 통용성 및 활용성까지 확보하는 데에는 한계가 있다. 즉, 남북한 자격의 통합을 위해서는 무엇보다 남북한의 사회·경제체제의 차이에 따른 자격의 내용과 수준에 대한 차이를 객관적으로 인식하는 것이 필요하다.

그러나 남한에서 「고등교육법시행령」 등에서 북한이탈주민의 북한 학력을 인정할 수 있도록 하고 있고, 또한 「국가기술자격법」 제17조에 의하면 군사분계선 이북지역에서 자격을 취득한 자가 남한에서 동일한 분야의 자격을 취득할 경우 자격 시험 과목을 면제하도록 규정하고 있다. 이러한 현실을 고려하여 남북한 자격체제의 통합은 남북한 민족화합의 차원에서 접근하는 것이 필요하다.

남북한 자격체제의 통합은 남북한 상호 학력 및 경력에 대한 상호 인정

및 통합이 선행되어야 한다는 전제하에 남북한 자격체제 통합의 단계를 제시하면 다음과 같다.

1단계는 남북한 자격의 상호인정 체제를 구축한다. 남북한의 산업구조 및 기술수준에 의해 실질적인 상호인정은 매우 어려우므로 남북한 개별 자격종목 및 등급에 대한 검정내용 및 응시요건(학력 및 경력)을 검토하여 각각 자격종목에 대하여 상호 인정이 가능한 자격종목 및 등급과 인정 범위를 정한다. 또한 부분 인정된 경우 관련 교육훈련 이수, 일부 검정을 통해 완전 인정을 받을 수 있도록 한다.

이 단계는 주로 남북한 인력의 상호교류가 이루어지는 초기 단계에서 유용한 것으로 상호 교육훈련체제, 산업구조 등이 상이한 상태에서 기존 상호 체제의 유지가 요구시기에 적용한다.

자격의 상호 인정을 위해서는 자격 소지자의 능력이 우선 인정되고, 인정 하고자하는 자격이 남북한 상호 존재하는가의 여부가 판단되어야 한다. 후자는 직접비교가 가능하지만 전자의 경우는 남북한의 자격등급, 응시자격, 검정방법 및 내용 등을 조사하여 이를 비교하는 간접 방식으로 자격의 수준을 파악함으로써 가능하다. 이를 위해서는 관련 업무를 위임 받는 기관 및 자격의 상호 인정에 관한 절차와 인정방법에 관한 구체적이고 체계적인 법적 규정이 요구된다. 그러나 상호 자격을 인정하기 위한 모든 조건이 충족되었어도 모든 자격을 상호 인정하는 것에는 어려움이 있다. 즉, 의사, 교사 등의 자격은 국민의 건강과 국가 체제에 막대한 영향을 미치는 분야이므로 이러한 자격의 인정을 위해서는 깊이 있는 연구가 별도로 이루어져야 할 것이다.

2단계는 북한에서 일부 남한의 자격종목 및 체제를 도입하여 관리·운영할 수 있도록 지원한다. 이는 북한의 경제·산업수준이 높아지면서 새로운 분야에서 요구되는 인력에 한하여 산업기술이 앞선 남한의 자격종목 및 체제를 도입하여 관련 인력을 양성할 수 있도록 하는 것이다. 이때 북한에서 취득한 남한 자격에 대하여는 별도의 인정 절차 없이 남한에서도 통용이 가능하도록 한다.

이를 위해서 남한은 북한에서 남한의 자격종목과 관련된 교육훈련프로그램의 도입·개발, 교사, 자격검정 평가자, 관련 시설 및 장비 등을 확보

할 수 있도록 적극적으로 지원하여야 할 것이다.

3단계는 단일 자격체제로 통합하여 관리·운영한다. 즉, 자격 종목 및 등급, 응시요건, 검정방법 등이 남북한에서 동일한 기준에 의하여 자격이 관리·운영될 수 있도록 한다. 1, 2단계의 경우 제도적으로 자격의 활용성은 확보할 수 있으나, 남북한의 사회적으로 활용성을 확보하는 데에는 한계가 있는 반면, 3단계에서는 남북한 동일한 기준으로 자격체제 및 제도를 운영하는 것이므로 1, 2단계의 한계를 극복할 수 있다. 그러나 3단계로의 진입을 위해서는 남북한의 경제·산업구조 및 고용구조 등이 어느 정도 일치하는 동시 교육훈련체제 등 다양한 분야에서의 통합이 이루어진 후 가능할 것이다.

결국 남북한의 각종 자격은 통합 운영이 바람직하다고 볼 수 있다. 즉 현재 남북한의 자격체제의 문제점을 극복하고 단일화하여 운영하는 것이다. 종합해보면, 남한은 국가자격과 민간자격으로 구분되며, 국가자격은 국가기술 자격과 그 외 각 정부 부처별 실시하는 자격으로 구분되어 있다. 또한 민간자격은 민간단체에서 시행하는 공인자격과 기업체 자체 근로자들을 대상으로 실시하는 사내 비 공인자격으로 되어 있어, 자격별 자격체계 및 능력수준(학력, 경력) 관리의 불일치나 시행처의 분산으로 인한 전문성 결여, 각 분야별 자격취득자의 사회 인정도 불균형(사업 면허, 영업권, 취업여건 등) 등으로 관리 및 운영체계의 문제점이 제기되고 있다. 한편 북한은 국가자격 단일 체계로 운영되고 있으나, 시행기관과 자격체계가 직종별 다양하여 남한에서와 같은 문제의 우려가 있다. 따라서 향후 이러한 문제는 자격별 체계의 일원화, 자격의 상호 인증, 시행처의 일원화, 자격취득자에 대한 사회적 인정의 균형성 등이 유지될 수 있는 제도적 체계화가 이루어져야 할 것이다.

따라서 향후 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영은 관련제도의 통합과 상호 적용, 국민홍보를 통한 운영으로 자격 수준의 질 관리와 제도 발전을 위한 행·재정적 지원 등에 남북한 모두의 공동 노력이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

## VII. 결론 및 정책 제언

### 1. 결론

이상 남북한이 실질적 통합을 위해 직업교육훈련분야에서 체제를 통합하고, 운영하기 위한 방안을 살펴보았다. 본 연구의 배경은 앞에서 밝힌 바와 같이 인문사회연구회의 협동연구 3차년도 과제로서 1단계 남북한의 교류·협력, 2단계 각 분야의 연계, 3단계 통합 등의 순서로 연구된 것이다. 즉 본 연구는 3단계로 남북한이 통일을 앞두고 각 분야별로 실질적인 통합 방안을 검토한 것이다.

연구의 결과 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영은 남북한의 경제 및 산업발전과 일반교육 체제 등이 밀접한 관련이 있으며, 이들과 상호 교호적인 관계를 갖고 통합·운영되어야 할 것이다.

또한 통합 및 운영은 남북한의 실정을 고려하여 단계적으로 추진하되, 양 지역의 공동적인 이익과 사회 및 직업안정 등을 반영하여 통합이 이루어져야 할 것이다. 특히 북한 지역의 열악한 직업교육훈련 상황을 반영하여 남한의 지원과 투자 등이 요구되며, 이에 따른 정부 및 민간차원의 정책적 배려와 국민적 지지가 필요하다.

한편 남북한간 직업교육훈련체제의 통합 및 운영은 남북한 당국자간 협정 등 체결 등을 통한 제도적 장치의 구축과 통합에 대한 의지 등이 중요한 과제라고 볼 수 있다. 즉 남북한의 당국자간 직업교육훈련분야의 체제 통합 및 운영에 관한 구체적인 협정이 체결되면, 이후 통합 및 운영에 대한 실무적인 접근은 이 분야의 통합에 대한 상호 필요성·중요성의 인식에 따라 급진전 될 것으로 전망된다. 특히 남북한의 경제교류 및 협력에 따른 북한의 경제특구 지정 및 북한 내 공단개발과 남한 기업의 북한 진출 등으로 이에 필요한 양질의 인적자원 수급 문제 등이 중요한 과제이기 때문에 상호 직업교육훈련의 필요성은 공감하게 될 것이다.

따라서 남북한간 실질적 통합은 물론 상호 경제적 이익과 인적자원개발의 효과성 제고 등을 위해서 직업교육훈련 체제의 통합 및 운영은 매우

실질적인 과제라고 볼 수 있다. 결국 남북한 양방의 이익이 극대화될 수 있는 한 수단이 바로 직업교육훈련 체제의 통합을 통한 양질의 인적자원 개발이며, 또한 이를 통한 인력의 안정적인 공급이 남북한 경제·사회의 안정과 발전의 기본 바탕이 될 수 있을 것이다. 또 다른 한편 이러한 비정치적이고 상호 필요한 분야의 실질적인 통합 및 운영은 남북한 통일의 중요한 수단이 될 수 있을 것이다.

추후 남북한간 직업교육훈련분야의 실질적인 교류협력과 연계, 그리고 통합을 통한 구체적인 행동이 이어져 우리 민족의 직업능력의 향상을 통한 통일국가의 국가경쟁력 제고에 큰 축이 될 것으로 예상된다.

## 2. 정책 제언

### 가. 통합 추진을 위한 전담기구의 설립

남북한 직업교육훈련 체제 통합 및 운영에 대한 연구와 관련 업무를 지원할 수 있는 담당 전문기구의 설립이 필요하다. 현재 남북문제는 거의 통일부가 담당하고 있고, 각 부처별로 관련 업무를 수행하고 있지만, 직업교육훈련과 관련한 업무를 수행하는 전담기구가 없어 정책의 전문성과 효과성을 확보하기 어려운 실정이다. 따라서 총리실이나 교육인적자원부 혹은 노동부 등에 전담팀을 조직하는 방안과 민간기구가 참여하는 반관반민 형태의 기구를 구성할 수 있을 것이다.

또 다른 방안은 위원회를 구성하여 통합을 추진하는 것이다. 가칭 남북한 직업교육훈련 체제 통합 추진위원회를 구성하고, 위원회는 직업교육훈련 체제 통합과 관련한 분야별 소위원회를 구성하여 체제의 하위 영역에 대한 연구 및 관련 업무를 수행하도록 한다. 위원회의 구성은 관련 정부 부처 담당자와 직업교육훈련 전문가 및 민간 단체의 전문가, 그리고 기업의 인력양성 담당자 등이 참여하도록 한다. 특히 위원회에는 북한문제 전문가를 참여시켜 남북한간 협상 및 협력에 참여하도록 하는 것이 바람직하다.

## 나. 남북한 당국자간 관련 협정 체결

앞에서 검토한 독일의 경우를 참조하여 남북한간 직업교육훈련 체제의 통합 추진은 우선 교류와 협력을 바탕으로 상호 이해와 신뢰감을 구축하고, 다음으로 지속적인 접촉을 통한 단계적 통합 추진을 위한 협정체결이 필요하다. 특히 접촉의 연례화·제도화가 필요하다. 이렇게 상호 필요성에 의해서 접촉의 제도화 단계에서 직업교육훈련과 관련한 세부적인 실천 협정 체결이 필요하다. 즉 직업교육훈련 관련 정부 및 기업체간, 직업교육훈련기관간, 혹은 자치단체간 자매결연 등 구체적인 교류 및 협력에 관한 협정을 맺고, 통합의 가능성 및 방안 추진의 구체화가 필요하다.

따라서 정부와 기업 및 직업교육훈련 관계 기관은 북한측과 지속적으로 접촉을 추진하여 어떤 형태든지 직업교육훈련분야에서 상호 통합할 수 있는 협약을 체결해야 할 것이다.

## 다. 재정 확보

남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영에는 많은 예산이 소요 될 전망이다. 따라서 미리 통합 및 운영에 필요한 재정을 확보할 필요가 있다. 즉 남북한간 직업교육훈련분야에서 체제를 통합하고, 이를 관리·운영하는데 당분간은 남한의 재정 지원이 주를 이룰 것임으로 이에 소요되는 예산을 확보할 필요가 있다.

남북한의 직업교육훈련체제 통합에 따른 북한지역의 직업교육훈련 비용의 마련은 조성의 용이성, 실현가능성 등으로 고려하여 볼 때, ①남북협력기금을 통한 조성 ②국제기구로부터 재정지원유도 ③기업의 출연기금 ④NGO의 모금 ⑤통일비용을 통한 조성 등을 생각해 볼 수 있을 것이다. 각 개별적인 기금의 조성 방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북협력기금을 통한 조성: 남북협력기금의 재원은 주로 정부출연금과 운용수익금으로 조성되고 있으며, 극히 일부가 기타 민간출연금으로 조성되었다. 남북협력기금은 1999년 이후 급격한 증가 추세를 보이고 있다. 이는 국민의 정부가 추진하는 햇볕정책에 따른 대북정책의 변화와

남북간의 대화 분위기와 매우 밀접한 관련성을 가지고 있음을 알 수 있다. 기금의 구성을 보면 2001년 현재 총 1조7,243억원이 조성되었는데, 정부출연이 55.4%, 민간출연 0.1%으로 대부분 정부출연금에 의존하고 있다.<sup>38)</sup> 따라서 북한지역 근로자들에 대한 직업훈련과 같은 북한 산업구조 및 경제구조를 변화시킬 수 있는 부문에 대한 사업이 장기적인 측면에서 북한지역에 참여하는 우리나라 기업의 경쟁력과 국내 경제에도 크게 도움이 될 것이기 때문에, 남북협력기금의 일부를 북한근로자 직업훈련비용으로 활용하는 것이 타당할 것이다. 이는 이미 상당한 규모의 기금이 조성되어 있기 때문에 새롭게 기금을 조성하는 과정에서 나타나는 국민적 저항이나 갈등을 사전에 차단할 수 있다는 측면에서 매우 유용할 것이다. 또 다른 활용가능 기금으로는 대외협력기금(EDCF), 한국국제협력단자금 등이 있다.

둘째, 국제기구로부터 재정지원을 유도할 수 있다. 북한의 낙후된 기술 수준을 개선하여 노동생산성을 증대함으로써 경제성장을 유도하여 궁극적으로 현재 북한이 처한 경제난국을 극복케 하는 하나의 수단으로써 직업교육훈련체제 개선사업은 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 UNDP, UNICEF, ILO, ADB, IBRD 및 IMF 등으로부터 직업교육훈련을 위한 재정지원을 유도하여 추진하는 방안이 가능할 것이다. 이들로부터 차관을 사용하기 위해서는 북한의 국제기구 가입이 전제조건이다.<sup>39)</sup>

38) 남북협력기금의 운용에 있어서 일반기업과 민간단체에 대한 지원은 제한되어왔다. 이는 대북사업에 대한 주도권을 정부가 전적으로 주관하고 있기 때문이기도 하지만 경협에 관한 실질적인 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 상황에서 일반기업이나 민간단체의 참여가 제한될 수밖에 없었기 때문이다. 최근 정부는 규제를 완화하고 남북경협의 실질적인 지원을 위하여 중소기업에 대출하는 방안을 적극적으로 강구하고 있다. 이는 북한 진출 중소기업이 제3국 수출지원제도의 혜택을 받지 못하고 있을 뿐만 아니라 북한내 열악한 투자환경으로 인하여 과도한 물류비, 당국간 제도적 보완장치의 미비 등으로 상대적 차별을 받고 있는 상황에서 이를 보전해 주고자 하는데 그 목적이 있다. 한편 지원범위는 소요재원의 50%이내를 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다.

39) 국제기구의 지원에 의한 직업훈련사업은 과거에 우리 나라가 경제개발을 추진하던 70년대와 80년대에 국내 공공직업훈련 시설 및 교사양성 사업

셋째, 기업의 출연기금을 들 수 있다. 대북 진출 희망기업 또는 유망기업들을 대상으로 대만의 경우와 같이 기금 또는 재단을 조성하여 활용하는 방법을 들 수 있다. 일차적으로 북한에 진출한 기업이나 진출을 희망하는 기업의 경우는 북한 근로자의 직업교육훈련을 위한 기금조성에 보다 적극적이거나 비교적 긍정적인 참여의사를 보일 것이 예상된다. 그러나 장기적으로는 순차적으로 북한지역에 진출하는 기업에 대한 일정한 수준의 분담이 필요하므로 그들에 대한 분담은 현재 우리나라에서 활용하고 있는 분담금납입제도를 활용하는 방안이 가능할 것이다.<sup>40)</sup>

넷째, NGO의 모금을 들 수 있다. 통일 전에 서독의 경우 정부차원에서 동독지역 노동자에 대한 직업교육훈련은 매우 미온적이었다. 따라서 동독지역 근로자에 대한 직업훈련은 서독의 교회나 기타 민간단체가 그 역할을 수행했으며, 정부는 그들에 대한 간접적인 지원 수준에 머물러 있었다. 그 이유는 동독과 서독의 직업훈련체제의 상이성과 그 중요성을 인지하지 못했기 때문이다. 그러나 통일 후 동독지역 출신자들의 자격증을 인정해주는 과정에서 일정한 재교육과정을 이수하게 함으로써 막대한 재

에 활용하였던 방법이다. 이는 현재 북한이 처해 있는 여건과 매우 흡사하므로 다양한 국제기구와의 협력 및 제휴를 통하여 추진함으로써 재정적인 부담을 경감하며 동시에 북한의 국제사회에 대한 개방을 촉진할 수 있는 일거양득의 효과를 기대할 수 있다. 즉 국제기구로부터 재정적 지원을 유도하기 위해서는 북한의 국제사회에 대한 적극적인 개방정책이 수반되어야 하며, 이들로부터 신뢰를 확보하는 것이 선행 조건이라고 할 수 있다. 그러나 장기적으로는 북한의 개방적 노력은 가시화 될 것이며, 이 과정에서 우리정부의 역할이 적극성을 떨 경우 상당한 실현가능성을 가진다고 하겠다.

- 40) 각 기업이 직접적으로 분담금을 부담케 되는 경우 재정적인 부담으로 인하여 비용이 상승함으로써 가격경쟁력이 약화될 수 있으므로 독일의 경우처럼 세제감면과 같은 혜택을 통하여 간접적으로 지원하는 방안도 바람직할 것이다. 기업의 출연금을 통한 직업훈련비용의 기금조성방법은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 기업의 출연에 의한 기금조성은 북한지역에 진출을 희망하는 기업을 중심으로 조성하는 방법, 둘째, 대만의 경우와 같은 각 기업들에 직업훈련의무제도를 도입하여 북한지역 진출기업의 경우 그 지역에서 거둔 사업실적의 일정비율을 직업훈련비용을 위한 기금으로 출연하도록 하는 방법, 셋째, 북한 진출기업 뿐만 아니라 북한지역에 진출한 동종의 업종과 관련한 국내 모든 기업에 대하여 의무적으로 일정한 분담액을 부과하여 기금을 조성하는 방법을 들 수 있다.

정적 부담을 감수하여야 했다. 우리나라의 경우에도 북한지역의 근로자에 대한 직업교육을 정부가 직접적으로 수행한다는 것은 현실적으로 많은 제약이 따른다. 따라서 독일의 경우처럼 남북경협이 정상궤도에 진입하기 전까지 1차적으로는 종교단체나 기타 민간단체의 역할을 지원함으로써 성과를 기대할 수 있을 것이기 때문이다. 구체적인 방법은 종교단체를 중심으로 북한지역의 근로자들에 대한 직업훈련을 인도적 지원사업차원에서 접근토록 유도하는 것이다. 다음으로 종교단체보다는 덜 참여적이기는 하나 다양한 시민단체들이 대북 지원사업에 관심을 가지고 있다. 기타 시민단체로는 순수민간단체 이외에 대학 등과 같은 전문교육기관의 참여를 통해 활성화 할 수 있을 것이다. 민간단체의 경우 실질적인 기금의 조성에 상당한 한계를 가지고 있으므로 정부가 재정적인 지원을 부담하고 그들에게 역할을 부여하는 방안도 가능할 것이다.

다섯째, 통일비용을 통한 조성 방법이다. 독일의 경우 통일 이후에는 경제환경의 변화가 필연적이며 이 과정에서 실직자의 급격한 증가와 노동환경의 변화 등을 겪게될 것이다. 이는 국민이 부담하는 사회적 비용을 통일비용으로 사전에 최소화 할 수 있을 것이다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 북한주민에 대한 지속적인 직업교육훈련사업은 장래 한반도의 경제적 안정에도 크게 도움이 되는 것은 물론 통일 이후 독일의 경우와 같은 북한 출신 근로자들에 대한 재교육비용을 사전에 분담할 수 있다는 장점이 있다.

따라서 통일비용 조성을 위한 통일세(가칭)를 신설하여 북한지역 주민을 위한 직업교육훈련비용을 조성하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 새로운 조세항목의 신설은 조세저항과 함께 사회적 동의를 획득하는 과정이 용이하지 않기 때문에 매우 신중하게 추진하여야 할 것이다. 또한 새로운 목적세의 신설이 어려울 경우에는 소득세의 일부를 직업교육훈련 비용을 위한 기금으로 조성하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 한편, 기금사용이 부족하면 통일채권·통일복권 등 정부차원의 조달 방안이 검토될 수 있다.

## 라. 전문인력의 양성

남북한 직업교육훈련체제의 통합 및 운영을 담당할 수 있는 전문 인력

의 양성이 시급하다. 우선 남북한간 체제통합에서 행정적 업무를 담당할 전문가의 양성과 실제로 북한지역의 직업교육훈련에 투입할 수 있는 직업교육훈련 담당 전문 교원의 양성이 필요하다.

행정 담당 전문 인력은 북한학 개설 대학원에 위탁교육을 실시하여 관련 이론과 실무를 익히도록 한다. 한편 북한 교육훈련생을 담당할 수 있는 교원은 현재 남한에서 직업교육훈련기관에 근무하는 인원 중에서 퇴직자 및 명예퇴직자나 우리 현실에 맞지 않는 과목을 담당하는 교원들 중에서 지원자를 선발하여 재교육을 실시하여 북한 교육훈련생에 대한 교육훈련을 실시할 수 있도록 한다. 이들이 북한에 파견될 경우, 인센티브를 주어 적극적인 참여와 기여를 유도하는 방안도 바람직하다.

#### 마. 시범적인 통합기관의 선정과 준비

현재 남북한간 직업교육훈련분야의 교류와 협력은 주로 북한 진출기업을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 그 수준은 아직 미미한 실정이다. 따라서 정부와 민간 차원의 직업교육훈련기관을 시범적으로 선정하여 체계적으로 남북한간 통합을 추진할 수 있도록 시범 운영하는 것이다. 예컨대, 산업인력공단 산하의 직업전문학교와 상공회의소 관할의 직업훈련원, 기타 기능대학이나 전문대학 중에서 몇 개교를 선정하여 행·재정적인 지원을 통한 남북한간 직업교육훈련분야의 통합을 준비하도록 시범 운영하는 것이다. 시범 운영 후, 문제점을 개선·보완하면서 점진적으로 확대 운영하도록 한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 강일규. 「남북한 통일대비 직업교육훈련 정책 방향과 과제」. 서울: 한국직업능력개발원, 1999.
- 강일규. 「남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력 방안 연구」. 서울: 통일연구원, 2000.
- 강일규. 「남북한 경제협력 활성화를 위한 북한 근로자 인적자원 개발 방안」. 서울: 한국직업능력개발원, 2001a.
- 강일규. 「남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 직업교육훈련분야의 연계 방안 연구」. 서울: 통일연구원, 2001b.
- 강일규, 김덕기. 「남북한 경제협력 활성화를 위한 북한 근로자 인적자원 개발 방안」. 서울: 한국직업능력개발원, 2001.
- 권만학. “전환기의 도전과 남북한 관계”. 백영철 외, 「21세기 남북관계론」. 서울: 범문사, 2000.
- 고성호. “통일한국의 사회체제와 사회통합에 관한 연구”. 「한반도통일론: 전망과 과제」, 한국문화예술진흥원, 1993.
- 고일동, 조동호. 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」. 서울: 한국개발연구원, 1992.
- 김도태. “남북한 통합에 대한 신기능주의적 이해”, 「국방논총」. 제20호, 1992.
- 김면희. “조선민주주의인민공화국에서의 일하면서 배우는 교육제도에 대하여”. 「성인교육연구」, 연길: 연변대학출판사, 1996.

- 김면희. “공장대학, 어장대학, 농장대학에서의 교육사업에 대하여”. 『성인교육연구』, 연길: 연변대학출판사, 1996.
- 김영운 외. 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 김 윤. “남북한 경제통합에 관한 단계적 접근방안”. 『무역학회지』, Vol.18, 한국무역학회, 1993.
- 김종철 외. 『통일 후 북한대학교육정책에 관한 연구』. 서울: 한국대학교육 협의회, 1996.
- 김태완 외. 『한국·중국·독일의 교육통합정책에 관한 심포지움 보고서』. 서울: 한국교육개발원, 1991.
- 김학성. “사회통합: 독일 사회통합의 문제점 해결방안과 남·북한 사회통합에의 적용가능성”. 『남북한통합론』. 서울: 대왕사, 1997.
- 김학성. “동서독 사회통합 사례연구”, 『통일문제와 국제관계』. 인천: 인천대학교, 2000.
- 김환식, 김호동. 『사내대학, 사내기술대학 및 기술대학의 운영 실태 및 개선방안』. 서울: 한국직업능력개발원, 2002.
- 남궁영. “남북한 통일방안 재고찰: 연합제와 낮은 단계의 연방제”. 『통일경제』, 서울: 현대경제연구원, 2000.
- 노동부. 『직업능력개발사업현황』. 서울: 노동부, 2001.
- 동북아평화연구회. 『국민의 정부 대북포용정책』. 서울: 밀레니엄북스, 1999.
- 리종찬. “통신 및 야간교육과 재교육사업에 대하여”, 『성인교육연구』. 연길: 연변대학출판사, 1996.

- 문용린. “통일의 현실적 문제를 생각한다 - 남북의 교육통합 논의, 미래를 때가 아니다”. 『한국논단』, Vol. 15, 한국논단, 1990.
- 박광기. “한국의 통일정책: 통일인가, 통합인가?”. 『남북한통합론』. 서울: 대왕사, 1997.
- 박대식. “행정통합: 남·북한의 행정체제통합의 문제점과 전망”. 『남북한통합론』. 서울: 대왕사, 1997.
- 박순성. “남북한 경제체제의 변화와 경제통합의 모색”. 『사회과학연구』, Vol. 37, 강원대학교 사회과학연구소, 1998.
- 박영호, 박종철. 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』. 서울 : 민족통일연구원, 1993.
- 박종철. 『남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련』. 서울: 통일연구원, 1995.
- 박진. 『남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책』. 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 박재윤 외. 『독일의 교육통합』. 서울: 한국교육개발원, 1992.
- 사회과학출판사편. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 서상권. “남북한 교육통합과 통일시대의 교육 연구”. 『대한정치학회보』, Vol.9, No.1, 대한정치학회, 2001.
- 서준호 외. 『직업교육훈련 기관의 경쟁 기능 활성화 방안 연구』. 서울: 한국직업능력개발원, 1997.
- 『세계일보』. 2002. 4. 8.
- 신세호 외. 『독일 교육통합과 과생문제점 분석연구』. 서울: 한국교육개

발원, 1993.

안기성 외. 「남북통일이후 사회통합을 위한 교육의 역할」. 서울: 집문사, 1998.

안완기. “남북정상회담과 한반도평화”. 「호남정치학보」, 12호, 2000.

양민석. “남북한 경제통합 분석을 위한 확대재생산 모형”. 「경제학연구」, Vol.47, No.4, 한국경제학회, 1999.

양성철. “독일통일 현실과 한반도 통일전망”, 「남북한통합론: 이론적 및 경험적 연구」. 서울: 인간사랑, 1992.

양현모. 「독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈 - 행정통합을 중심으로」. 서울: 한국행정연구원, 1998.

양현모, 이준호. 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」, 서울: 통일연구원, 2001.

양홍모. 「고려민주연방공화국의 분석」. 서울: 민족지성, 1998.

유호룡, 장인봉. “남북한 경제통합정책을 위한 독일사례의 벤치마킹”, 「한국정책과학학회보」, Vol.4, No.1, 한국정책과학학회, 2000.

윤덕희·김도태. 「남북한 사회·문화공동체 형성방안」, 민족통일연구원, 1992.

이무근. 「직업교육학 원론」. 서울: 교육과학사, 1999.

이병두. 「통일과정의 정치·경제적 기반 : 경제통합 전략과 통일과정, 통일과정의 국내적 기반조성과 전략적 선택」. 서울: 한국정치학회. 1996.

이상우. 「함께 사는 통일」. 서울: 나남출판사, 1993.

- \_\_\_\_\_. 『국제관계이론』. 서울: 박영사, 1994.
- 이용필 외. 『남북한통합론: 이론적 및 경험적 연구』. 서울: 인간사랑, 1992.
- 이용필 외. 『시스템과학과 국가정책』. 서울: 신유출판사, 1997.
- 이장희. “민족화해를 위한 법제도적 정비의 문제”, 『민족통일』. (11/12), 2000.
- 이종석. “한반도 냉전구조 해체와 대북 포용정책”. 아태평화재단주최 23회 학술회의 ‘새천년을 위한 한국사회의 비전’ 발표문. 1999.
- 임순희. “남북화해 그 의미와 실천적 과제”, 『누리와 말씀』. 제7호. 인천카톨릭대학교, 2000.
- 임혁백. “남북한 통일정책의 비교분석”. 『남북한통합론: 이론적 및 경험적 연구』. 서울: 인간사랑, 1992.
- 장원섭, 김철희. 『직업교육체제 발전 방안-실업계 고교와 전문대학 연계교육을 중심으로-』. 서울: 한국직업능력개발원, 2001.
- 제3차 한독학술학회 세미나집. 『공동성장 문제에 직면한 분단국가들』, 2001.
- 전홍택 외. 『한반도 통일시의 경제통합전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 정순원. 『남북한 경제통합 방안』. 한림대학교 민족통합연구소 총서, 1999.
- 정영수. “독일 통일 이후 교육통합의 문제점 분석”. 『한독교육학연구』, Vol.3, No.1, 한독교육학회. 1998.

정연택. 『독일통일과 고용보험제도』. 서울: 한국노동연구원 고용보험센터, 1998.

조선중앙통신사. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1984.

조선중앙통신사. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1986.

조선중앙통신사. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1998.

조 민. “남북연합 형성과 추진과제”. 통일연구원 2001년 협동연구 제1차 워크샵 자료집, 2001.

조용남. “통일의 전단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로”, 국토통일원, 『민족통일의 모색』. 서울: 국토통일원, 1990.

조정윤, 김덕기, 강일규. 『북한이탈주민의 취득 자격 및 경력 인정방안 연구』. 미발표, 1999.

조정원. 『남북한통합론』. 서울: 희성출판사, 1989.

조찬래. “체제변화: 북한체제변화의 가능성에 대한 이론적 성찰”. 『남북한통합론』. 서울: 대왕사, 1997.

조찬래 외. 『남북한통합론』. 서울: 대왕사, 1998.

차재호. “남북한 문화통합의 심리적 고찰”. 『북한문화연구』. 한국문화예술진흥원, 1993.

최성수. 『직업훈련체제의 문제점과 개선방안』. 서울: 한국경제연구원, 1997.

최신립, 이석기. 『북한의 산업관리체제와 기업관리제도』. 서울: 산업연구원, 1998.

- 통일문제연구협의회. 「남북 경제공동체 건설방안과 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 - 통일문제연구협의회 권역별 세미나. 통일문제연구협의회」. 2000.
- 통일원. 「통일백서」. 서울: 통일원, 1992.
- 통일원. 「베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집」. 서울: 통일원, 1995.
- 통일부. 「독일통일 6년, 동독재건 6년, 분야별 종합성과와 향후 과제」. 서울: 통일부, 1996.
- 통일부. 「2000년 남북관계 이렇게 달라졌습니다」. 서울: 통일부.
- 한국직업능력개발원. 「직업교육훈련 대사전」. 서울: 한국직업능력개발원, 1999.
- 한림과학원. 「남북한 통합 그 접근방법과 영역(上)」, 한림과학원, 1998.
- 한림과학원. 「남북한 통합 그 접근방법과 영역(下)」, 한림과학원, 1998.
- 한만길 외. 「민족통합을 위한 교육대책연구(Ⅱ)」. 서울: 한국교육개발원, 1998.
- 한부영 외. 「통일대비 지방행정 통합방안」. 서울: 한국지방행정연구원, 1998.
- 한종만. “경제통합: 북한의 명령경제에서 시장경제로의 체제전환과 남북한 화폐통합의 가능성과 문제점”. 「남북한통합론」. 서울: 대왕사, 1997.
- 함택영. 「국가안보의 정치경제학」. 서울: 법문사, 1998.

홍기준. “통일 후 남북한 사회통합: 새로운 이론구성을 위한 시론”. 『국제정치논총』, Vol 39, No, 3. 1999.

황선대. 『남북한통일방안』. 서울: 한림과학원, 1996.

## 2. 외국문헌

Amitai, Etzioni. *The Active Society*, New York : The Free Press, 1968.

Arbeitsgruppe Bildungsberich am Max-Planck-Institut fuer Bildungsforschung. *Das Bildungswesen in der Bundesrepubli -kDeutschland*. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH: Reinbeck beiHamburg, 1994.

Bermier, I. *International Legal Aspects of Federalism*. London: Longmans, 1973.

Brinkmann, C. *Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundeslaendern*. In: Jansen, R.(Hg.). *Arbeitsmarkt und Berufsausbildung in den neuen Bundeslaendern*, Bertelsmann Verlag: Bielefeld, 1995.

Bundeslaendern. In: Friebel H. u.a.: *Weiterbildugnsmarkt und Lebenszus ammenhang*. Klinkardt Verlag: Bad Heilbrunn/Obb.

Charles, Pentland. “Functionalism and Theories of International Political Integration”, in A. J. R. Groom and Paul Taylor, eds., *Functionalism: Theory and Practice in Tnternaitonal Relations*. London:

- University of London Press, 1975.
- David, Mitrany. *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- David, Mitrany. "The Functional Approach to World Organization", *International Affairs*, X X I V, 1948.
- Ervin, Laszlo. *The Age of Bifurcation*. Philadelphia: Gordon & Breach, 1996.
- Faulstich, P. *Weiterbildung in Paradoxen und Dilemmata - DDR und Westberlin*. In: *Derichs-Kunstmann, K. u.a. (Hg.) Perspektiven und Probleme der Erwachsenenbildung in den Neuen Bundeslaendern*. Frankfurt am Main, 1993.
- Fenwick, G. *International Law*, 4th ed. N. Y: Appleton, Sterling Publishers, 1983.
- Gould, W. L. *An Introduction to International Law*. N. Y:Harper, 1957.
- Gransow, V./Jaraus, K.-H. *Die deutsche Vereinigung*. Verlag Wissenschaft und Politik. Koeln, 1991.
- John, W. Burton. "Functionalism and the Resolution of Conflict", in A. J. R. Groom and Paul Taylor, eds., *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*. London: University of London Press, 1975.
- Kelsen, H. *Principles of International Law*, 2nd ed. N. Y:

Holt, 1967.

Karl, W. Deutsch. *Nationalism and Social Communication*. Cambridge: The M.I.T. Press, 1953.

Kenyon, B. De Greene. "Field-Theoretic Framework for Interpretation of the Evolution, Instability, Structural Change, and Management of Complex System", in L. D. Kiel & E. Elliott. eds., *Chaos: Theory in the Social Sciences*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996.

Kuhlenkamp, D. *Zu Problemen der beruflichen Weiterbildung in den Neuen Bundesländern*. In: *Derichs-Kunstmann, K. u.a. (Hg.) Perspektiven* Frankfurt am Main, 1993.

Meier, A. *Legenden der Umschulung*. Weiterbildung in den neuen, 1996.

Munek, D./Lipsmeier, A. *Berufliche Weiterbildung*. Baltmannsweiler: Bielefeld, 1997.

Nye, J. *Peace in Prts*. Boston, Mass: Little Brown, 1971.

Philippe, Schemitter. "Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration", *International Organization* Vol. 23, NO.1, 1969.

Siebert, H. *Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Tippelt, R. (Hg.). *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Leske+Budrich: Opladen, 1993.

Trier, M. Erwachsenenlernen im zweiten Arbeitsmarkt.  
*In: Literatur- und Forschungsreport*. Nr.38, 1996.

Wallen, G.(1996): Berufliche Bildung in den neuen Bundesländern. In: Diepold, P. (Hg.): *Berufliche Aus-und Weiterbildung*. Konvergenz /Divergenzen neue Anforderungen/alte Strukturen. Nuern-berg, 1996.

Weiterbildung. 4/1991.