

한반도 대전환/평화체제 하의 민주시민교육의 과제 학술대회

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 현황과 과제

제1주제 한국의 학교 민주시민교육의 방향

제2주제 학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제

|일시| 2018년 10월 27일(토) 10:00~18:00

|장소| 서울글로벌센터빌딩 국제회의장

|주최|  서울특별시교육청  한국교육사회학회
SEOUL METROPOLITAN OFFICE OF EDUCATION The Korean Society for Sociology of Education

|주관| (사)한국교육연구네트워크 (사)징검다리교육공동체
학교시민교육전국네트워크

|후원|  교육부

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 현황과 과제

2018년 10월 27일 (토) 10:00~18:00 서울글로벌센터빌딩 국제회의장

일 시		발 표 및 내 용	비 고
제1부 10:00 ~ 12:00	10:00 ~ 10:20	개회사 인사말 김정원 한국교육사회학회회장 및 한국교육개발원 미래교육연구본부장 축 사 유은혜 교육부 장관	사회자 : 성열관 한국교육연구네트워크 교육정책연구소장, 경희대 교수
	10:20 ~ 12:00	《특별대담 : 한국의 학교 민주시민교육의 방향》 ○ 발표자 - 김승환 전국시도교육감협의회 회장 및 전라북도교육감 - 조희연 서울시교육감 - 교사패널 : 김육훈 서울 독산고 교사, 고효선 서울 북서울중 교장, 김선희 성남 판교고 교사	사회자 : 박노현 징검다리교육공동체이사장
제2부 13:10 ~ 16:00	학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제		사회자 : 심성보 한국교육연구네트워크이사장 부산교대 명예교수
	13:10 ~ 14:30	● 인민과 시민 사이에서: 프랑스 민중교육 전통과 학교 시민교육 발표 : 이기라 경희대	
		● 독일 민주시민교육(정치교육)의 현황과 과제: 안네 프랑크 교육소의 사례를 중심으로 발표 : 홍은영 대구가톨릭대	
		● 핀란드의 민주주의와 시민교육: 학교 민주시민교육 프로그램을 중심으로 발표 : 서현수 서울대	
	14:30 ~ 14:40	Break time	
	14:40 ~ 16:00	● 영국 국가정치상황에 따른 시민교육 핵심 개념 분석: 학교 교육과정 정책내용을 중심으로 발표 : 권순정 서울대	
● 미국의 학교 시민교육의 특징과 시사점 발표 : 장수빈 St. 메리스 칼리지 오브 메릴랜드			
● 한국 학교 민주시민교육 제도화를 위한 기본원칙과 실천전략의 모색 발표 : 장은주 영산대			
제3부 16:10 ~ 18:00	《종합토론》 ○ 좌장 : 심성보 한국교육연구네트워크이사장, 부산교대 명예교수 ○ 발표자 전원 및 플로어 토론		

차례

- 인민과 시민 사이에서: 프랑스 민중교육 전통과 학교 시민교육 3
이 기 라(경희대 후마니타스)
- 독일 정치교육(민주시민교육)의 현황과 과제: 안네 프랑크 교육소의
사례를 중심으로 23
홍 은 영(대구가톨릭대학교)
- 핀란드 민주주의와 학교 내 시민교육의 특징과 시사점 43
서 현 수(서울대학교 분배정의연구센터)
- 영국 국가 정치상황에 따른 시민교육 핵심개념 분석: 학교 교육과정정책
내용을 중심으로 69
권 순 정(서울대학교)
- 미국 학교 민주 시민교육의 특징과 시사점 91
장 수 빈(St. Mary's College of Maryland)
- 한국 학교 민주시민교육의 제도화를 위한 원칙과 실천전략 115
장 은 주(영산대학교 성심교양대학)

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제

인민과 시민 사이에서: 프랑스 민중교육 전통과 학교 시민교육

이기라(경희대 후마니타스)

인민과 시민 사이에서: 프랑스 민중교육 전통과 학교 시민교육¹⁾

이 기 라
경희대 후마니타스

내 용 목 차

1. 도입: 프랑스의 시민교육
 2. 프랑스의 민중교육 전통
 3. 민중에서 시민으로: 오늘날의 프랑스 학교 시민교육
 4. 종합 및 시사점
- 참고문헌

1. 도입: 프랑스의 시민교육

프랑스는 18세기 계몽주의자들에 의해 근대 교육 이념이 가장 활발하게 제시되었고, 1789년 대혁명 이후 한 세기 이상 지속된 투쟁을 통해 그 정신을 구체적인 제도로 실현시킨 나라이다. 계몽주의자들과 공화주의자들이 제시한 근대 교육의 이념과 목표는 교육은 모두에게 평등하게 제공되어야 하며, 공화국 시민을 양성하는 것을 목표로 국가가 교육을 담당해야 한다는 것이었다. 그 결과 프랑스 교육의 다양한 영역에서 시민교육 성격의 교육이 활발하게 이루어지고 있다.

프랑스어에서 시민교육을 의미하는 표현은 일반적으로 다음과 같이 세 가지가 있다. 첫째 ‘instruction civique’ 둘째 ‘éducation civique’ 셋째 ‘éducation à la citoyenneté’이다. 우선 프랑스어에서 ‘instruction’은 지식을 습득하고 동화되는 것을 의미한다. ‘instruction civique’은 계몽철학에 따라 스스로의 태도를 변화시키고 공화주의적 가치를 신봉하도록 만드는 것이다. 그러나 ‘insctuction’은 ‘학습’이라는 중립적인 의미 외에 ‘지도’, ‘교화’ 등 다소 권위적인 교육 방식의 의미도 포함되어 있기 때문에 요즘에는 초등교육 단계 외에는 거의 사용하지 않는다. 1977년에 중학교 교과목이었던 ‘instruction civique’이 비권위주의적이고 좀 더 포괄적인 의미를 갖는 ‘éducation civique’으로 바뀌었다. 시민정신(civisme)은 지식뿐 아니라 정서 및 감정, 이론뿐 아니라 실천과 관련되기 때문이다. 따라서 시민교육은 단지 지식만이 아니라 지식-실천

1) 이 글은 필자가 참여한 한국민주주의연구소 연구보고서 「시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구: 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로」(2016)와 연구논문 「프랑스 교양교육의 역사와 이념: 인문교양에서 시민교육으로」(2015)와 「프랑스 민중교육 전통과 '학교 밖' 시민교육: 정치적 이념과 제도화 과정을 중심으로」(2017)를 종합하여 발표 주제에 맞게 수정·보완한 것이다.

(savoir-faire), 지식-품성(savoir-etre)를 교육하는 것으로 확장된다. 여기서 더 나아가 1980년대부터는 ‘éducation à la citoyenneté’라는 새로운 표현이 자주 사용되는데, ‘éducation civique’이 주로 ‘시민교과’라는 좁은 의미라면, ‘éducation à la citoyenneté’는 직역하면 ‘시민성을 향한(위한) 교육’이라는 뜻으로 광범위한 분야를 포괄하는 넓은 의미의 ‘시민성 함양 교육’을 의미한다. 유로 단일통화를 도입한 2000년대부터는 유럽연합 차원에서 ‘éducation à la citoyenneté européenne(유럽 시민성 함양 교육)’에 관한 연구와 교육활동이 활발히 진행되고 있다.

프랑스에서 국가가 담당하는 공교육에서부터 시민사회가 주도하는 것까지 포괄하는 광의의 시민성 함양 교육을 큰 틀에서 파악하기 위해서는 ‘민중교육(éducation populaire)’이라는 고유한 전통을 이해해야 한다. 민중교육은 19세기에 구축되기 시작한 공교육뿐만 아니라, 공교 외부에서 이루어지는 노동자교육과 시민교육, 그리고 평생교육에 이르기까지 프랑스 근대교육 전반에 강하게 흐르고 있는 정신이자 운동이다. 이 글에서 필자는 민중교육의 개념과 제도화 과정, 그리고 그러한 전통이 오늘날 프랑스 시민교육으로 어떻게 이어지는지 살펴보려고 한다.

2. 프랑스의 민중교육 전통

가. 민중교육의 기원과 이념

프랑스에서 민중교육이라는 거대한 흐름을 한마디로 정의하기는 불가능하다. 최소한 한 세기 이상 지속되고 있는 교육에 관한 ‘정신’이면서 다양한 사회 세력들이 가담한 ‘운동’이기 때문이다. 민중교육이라는 정신의 기원은 18세기 계몽시대로 거슬러 올라간다. 디드로(Denis Diderot)를 비롯한 백과전서파나 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)에게 교육은 인간의 사회적, 정치적 해방을 위한 도구였다. 나아가 몽테뉴와 가톨릭교회를 상대로 투쟁하는 과정에서 모두를 위한 교육, 나아가 ‘인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 교육’이 필요하다는 생각이 확산되었다. 이는 또한 ‘직접 행동하는 교육’이라는 생각의 출발이기도 했다. 특히 콩도르세(Nicolas Condorcet)는 교육이 특정 계층만이 아니라 모든 사람들에게 평등하게 제공되어야 한다는 일반교육/보통교육(general education)의 원칙과, 그것을 위해 교육을 국가가 담당해야 한다는 공교육의 이상을 명확히 제시했다. 콩도르세에 따르면 부의 불평등, 조건의 불평등과 함께 교육의 불평등을 해소해야만 인권선언과 법으로 인정된 실질적인 정치경제적 평등이 가능하다. 그는 아동교육과 평생교육 차원의 성인교육이라는 두 가지 시기를 구분하면서, 각각 일반교육이 필요하다고 역설했다. 그리고 그가 강조한 일반교육의 목표와 내용에는 명백하게 시민교육적 성격이 담겨있다. 말년에 쓴 『인간 정신 진보의 역사』에서 콩도르세(Condorcet, 1793-1794)는 모든 인민이 권한을 위임 받은 정치인들을 감시하고 군림하지 못하게 하는 비판적 시민, 풍요나 구원을 핑계로 표현과 양심의 자유를 위협하는 그들의 유혹을 이성의 힘으로 이겨낼 수 있는 깨어있는 시민으로 교육받아야 한다고 강조했다.

이처럼 계몽사상가 콩도르세의 교육이념에 기원을 둔 민중교육은 오늘날 다양한 방식으로 정의

되고 있다. 민중교육의 형용사 *populaire*는 서로 중첩되는 두 가지 의미를 함축하고 있다. 한편으로 그것은 노동자, 농민을 포함한 노동계급 또는 하위계층을 가리키지만, 다른 한편으로는 모든 계층의 인간, 즉 대중 일반을 가리킨다. 이로부터 교육의 대상과 연관된 서로 중첩되는 두 가지 민중교육의 범주가 도출될 수 있다. 첫 번째 의미로부터 민중교육은 노동자, 농민, 빈민 등 한 사회에서 상대적으로 빈곤하고 소외된 계층을 주요 대상으로 하게 된다. 이때 민중교육은 노동자 교육, 농민교육, 빈민교육 등을 포함하는 한국어 민중교육과 가장 가까운 위상을 갖는다. 두 번째 의미로부터 민중교육의 대상은 더 나은 삶을 바라는 모든 계층이 되며, 이 경우 민중교육은 특정 계층을 위한 교육이 아닌 일반교육 또는 대중교육이라는 위상을 갖게 된다. 그런 점에서 민중교육은 엘리트주의에 반하여 아동과 성인 모두 신분과 상관없이 교육의 기회를 제공해야 한다고 강조한다. 나아가 교육의 목표와 관련해서는 공화국 시민을 양성하기 위한 시민교육의 성격을 띠게 된다. 이런 맥락에서, 대표적인 민중교육운동 단체 중 하나인 인민과 문화(*Peuple et culture*)를 설립하는데 참여하고 1970년대에 회장을 지낸 베니노 카세레(Benigno Cacérés, 1964)는 크게 두 가지 시각이 민중교육 출현의 배경이 되었다고 말한다. 하나는 ‘인도주의적 관점’으로 지식인들이 자신의 지식을 다른 사람들과 공유하는 것에 가치를 둔다. 다른 하나는 ‘시민교육적 관점’으로 국가의 정치적 삶에 참여할 수 있는 주체가 되기 위해 필요한 교육을 모두에게 제공하는 것을 목표로 한다.

하지만 위 두 가지 관점만으로는 민중교육의 성격이 충분히 설명된다고 볼 수 없다. 우선 민중교육의 첫 번째 범주는 하위계층을 단순히 교육의 대상으로 제한하는 인도주의적 관점에 머무르지 않는다. 민중교육은 단순히 누가 누구에게 지식을 전달해주는 것이 아니라 서로 가르치고 배우는 자기교육의 정신을 품고 있기 때문이다. 철학교사로서 모젤(Moselle)에 청년과 문화의 집(MJC)을 세운 장 로랭(Jean Laurain, 1977)은 민중교육은 ‘인민에 의한 인민의 자기교육’일 때 의미와 효과를 갖게 된다고 강조한다. 그런데 그것은 영리목적이 아닌 자발적인 단체 활동이므로 참여하고자 하는 사람들의 실질적인 자유시간의 유무에 종속된다. 그러므로 민중교육은 노동시간 축소를 비롯한 노동조건 개선, 더 나아가 사회변혁운동과 결합될 수밖에 없다. 따라서 민중교육은 강단에서 이루어지는 교육에 국한되지 않고, 사회를 변화시키기 위한 실천이자 운동 성격을 내포한다. 이런 관점에서, 최근에 민중교육을 연구하고 있는 사회학자 크리스티앙 모렐(Christian Maurel, 2010)은 민중교육을 개인과 인민의 해방과 그들의 민주적 행동력을 향상시킴으로써 사회적, 정치적인 변화를 꾀하는 교육적이고 문화적인 실천의 총체라고 정의한다. 그에 따르면 민중교육은 ‘문화적 차원의 사회운동’이다.

민중교육의 *populaire*는 영어로는 *people*, 그리스어로는 데모스(*demos*)를 가리키며, 데모스는 곧 민주주의의 주권자이다. 그리고 오늘날 민주주의의 주권자는 민중이나 인민보다 자주 시민이라고 불린다. 한국에서 민중 개념은 주로 1980년대를 전후로 민주화와 노동해방을 위한 역사변혁의 주체를 의미했다면, 시민은 1990년대 민주화 이후에 민주주의의 담지자이자 그것을 실천할 주체를 일컫는다(최장집, 2009: 204).²⁾ 이런 맥락에서 교육이 일반화되고 형식적 민주주의가

2) 황성원(2011)은 이런 관점에서 ‘université populaire’를 ‘민중대학’이 아니라 ‘시민대학’으로 옮긴 것으로 보인다.

정착된 이후에 민중교육은 ‘모든 시민을 대상으로 하는 민주주의 교육’, 즉 민주주의를 수호하고 발전시키기 위한 시민교육의 위상을 갖게 된다. 그래서 교육학자 프랑신느 베스트(Francine Best, 2008)는 민중교육을 더 정의롭고 더 민주적인 미래 사회를 만들기 위해 자기표현과 토론의 공간, 그리고 행동하는 집단들을 창출하고자 하는 교육운동이라고 정의한다. 결국 민중교육은 한편으로 가장 소외된 계층을 포함한 모두를 대상으로 하는 대중교육이면서, 다른 한편으로는 민주주의 시민성 함양과 이를 통한 사회적 발전을 목표로 한다는 점에서 시민교육 차원의 정치적 실천이자 운동인 것이다.

나. 프랑스 민중교육의 세 가지 흐름

1789년에 시작된 프랑스 대혁명은 착취 받는 사람들의 해방을 달성하지 못하고 귀족들의 권력을 부르주아적 권력으로 대체하는데 그쳤지만, 그럼에도 불구하고 콩도르세가 주장한 것과 같은 수많은 해방적 관념들이 계속해서 출현하는 길을 열어주었다. 1830년, 1848년 혁명과 1871년 파리코뮌이 일어난 19세기 동안 프랑스에서 민중교육과 관련해서 세 가지 흐름이 나타나게 된다. 즉, 세속적 공화주의, 사회적 기독교주의, 혁명적 노동자주의라는 흐름이다.³⁾

1) 세속적 공화주의

세속적 공화주의는 가장 직접적으로 콩도르세의 교육사상으로부터 나온 것이다. 그것은 바로 교육은 모두에게 열려있어야 하고, 공화국 시민을 양성하기 위한 것이며, 그러므로 국가가 담당해야 한다는 생각이다. 세속적 공화주의 전통에서는 공화국을 견고하게 세우기 위해서 교회가 주도하는 몽매주의에서 탈피해야 한다고 생각했다. 그러한 생각을 바탕으로 사회적 진보의 조건을 만들기 위해 성인을 대상으로 한 다학제적 교육과정을 개발하는 것으로 목표로 하는 세속주의적인 대형 단체들이 생겨났다. 그리고 이 과정은 공화주의 지식인들이 주도했다. 1830년 혁명 직후에 오귀스트 콩트(August Comte)의 주도로 에콜 폴리테크닉 학생들에 의해 폴리테크닉협회(Association polytechnique)가 세워졌다. 폴리테크닉협회는 처음부터 노동자들을 ‘더 능력 있고, 더 여유 있고, 더 현명하게’ 만드는 것을 목표로 했다. 에콜 폴리테크닉 학생들은 1830년 혁명 동안 민중의 편에 있었으며, 1848년 혁명이 시작되자 다시 한 번 거리로 나가 봉기를 일으킨 사람들과 권력 사이에서 중재자 역할을 했다. 1848년에는 수학자 외젠 리오네(Eugène Lionnet)가 성인들의 필요에 적합한 학습을 제공하기 위해 필로테크닉협회(Association philotechnique)를 만들었다. 필로테크닉협회를 이끈 역대 회장 중에는 빅토르 위고(Victor Hugo) 같은 대문호도 있었다. 1866년에는 공화주의 언론인 장 마세(Jean Macé)가 교육동맹(Ligue de l'enseignement)을 조직했다. 그와 함께 민중교육이 각 학교들의 교육위원회와 도서관 등을 통해 프랑스 전역으로 확대되었다. 교육동맹은 현재까지도 세속적 공화주의 민중교육을 대표하는 가장 오래된

3) 프랑스 민중교육의 흐름과 제도화와 관련된 내용은 필자가 참여한 한국민주주의연구소 연구보고서(권진욱 외, 2016)의 일부를 장 마리 미농의 저서(Mignon, 2007)와 프랑스 위키피디아(Éducation populaire) 등을 참조하여 수정·보완한 것이다.

고 영향력 있는 단체이다.

2) 사회적 기독교주의

사회적 기독교주의는 가난과 비참함에 맞서는 투쟁으로 조직되면서 부유한 명사들에서부터 청년 노동자와 농부들에 이르기까지 계급을 초월한 운동이었다. 또한 사회적 기독교주의 운동은 종종, 특히 개신교의 경우 교육에 관한 전망에 있어서는 자주 세속주의 흐름과 함께 하기도 했다.

가톨릭에서는 1894년에 마크 상그니에(Marc Sangnier)에 의해 창간된 신문 <Le Sillon 고랑>이 1900년대에 여성에 대한 착취 등 교회의 교조주의에 맞서 저항적인 흐름을 형성한 광범위한 운동의 중심이 되었다. 상그니에는 1901년 민중학원(Institut populaire)들을 설립해서 강좌와 공개 학술토론회를 제공했다. 1905년 전국대회가 열렸을 때 프랑스 전역에서 천 개 가까운 모임이 참여했다. 이 운동은 젊은 신부들과 몇몇 주교들을 중심으로 시작되어 빠르게 성공을 거두었다. 그러나 종교와 정치를 결합시킨 이 흐름은 1910년 교황 비오 10세(Saint Pius X)에 의해 와해되었다.

기독교를 배경으로 한 민중교육 운동은 제1차 세계대전 이후에 다시 나타난다. 1929년 상그니에는 프랑스의 첫 번째 유스호스텔을 열었다. 이는 1909년에 시작된 독일 모델에서 영감을 얻은 것이다. 유스호스텔이 민중교육의 흐름과 연결되는 이유는 그것이 단지 지금처럼 젊은 여행객을 위해 저렴한 숙박을 제공하는 것만이 아니라, 다양한 지역에서 모여든 청년들의 회합과 교류 및 야외학습의 장소였기 때문이다. 1930년에는 상그니에의 주도로 프랑스유스호스텔연맹(LFAJ)이 설립되었다.

다른 한편으로, 1920년대에 기독교청년노동자(JOC)와 함께 기독교청년농부(JAC)가 설립되어 특히 농촌지역에서 청년들의 사회적 의식화라는 중요한 역할을 담당했다. 이 운동은 1960년대에 황금기를 맞은 후 농촌인구 감소와 함께 쇠퇴하게 된다. 다만 기독교청년노동자(JOC)는 노동운동 진영과 결합하여 오늘날에도 여전히 활동하고 있다.

3) 혁명적 노동자주의

프랑스의 노동운동은 1791년 노동조합을 금지한 샤플리에 법(Loi Chapelier)을 피해 1810년대와 1820년대에 만들어진 친목회, 상호공제조합, 협동조합에서 기원한다. 이와 함께 노동운동 내에서 교육운동의 흐름도 출현하였다. 파리코뮌에 대한 진압으로 잠시 위축됐던 노동운동은 1880년대에 다시 비약적인 발전을 하여 주요한 세력이 되었다. 이 흐름의 활동가들은 쥘 페리 교육부장관에 의해 1881년과 1882년에 법으로 만들어진 공화주의 학교를 ‘부르주아 학교’라고 여기면서 신뢰하지 않았다. 그들은 노동계급 고유의 문화와 가치를 보존하고자 했기 때문이다. 특히 19세기 말의 아나코생디칼리즘은 프롤레타리아의 자녀들을 쥘 페리의 부르주아 학교로 보내야 하는가, 교육을 통해 노동계급 고유의 정체성을 보존해야 하는 것은 아닌가 하는 문제를 제기한다. 이와 함께 교육 문제가 노동운동 진영에서 중요하게 대두된다. 어떤 내용을 어떤 방법으로, 누가 누구를 대상으로 가르치고, 누가 학교를 운영할 것인가? 이러한 문제의식에 기초하여 노동계급

스스로 자신들의 자녀들을 교육하는 ‘근대 학교(école moderne)’와 ‘라 뤼슈 학교(La Ruche)’ 같은 자유학교가 등장한다.

1890년대에는 시 차원에서 고용시장을 제어하기 위해 만들었던 노동거래소(Bourse du travail)를 혁명적 생디칼리스트들이 와해시키고, 그것을 프롤레타리아적인 반자본주의운동 차원으로 변형시켰다. 그들은 노동거래소를 회합의 장소, 도서관, 그리고 경제, 철학, 역사를 공부하기 위해 저녁 강좌를 여는 곳으로 탈바꿈시켰다. 1892년 생테티엔(Saint-Etienne)에서 노동거래소연맹이 설립되었고, 이를 주도한 페르낭 펠루티에(Fernand Pelloutier)가 첫 번째 사무총장이 되었다. 혁명적 생디칼리스트들은 노동거래소를 중심으로 노동자들의 의식을 고양시키고 노동계급의 정치적, 문화적 자율성을 증대시킬 수 있다고 보았다. 그들에게 교육은 ‘혁명의 전주곡’으로 여겨졌다. 펠루티에(1898[1971]: 497)는 “노동자들에게 필요한 것은 그들의 불행에 관한 학문이다. 혁명을 위해서 교육해야 한다”고 선언했다. 노동거래소는 1892년 22개에서 1902년까지 86개로 전국 곳곳으로 빠르게 확대되었다. 이처럼 19세기 말부터 20세기 초까지 노동운동의 성장과 함께 그들 스스로 주도하는 교육 또한 활발하게 이루어졌다.

다. 민중교육의 제도화

프랑스 민중교육 전통은 19세기 말부터 제도화가 시작된다. 세속적 공화주의는 공교육의 확립에 주도적인 역할을 하고, 노동운동 진영이 주도한 민중교육은 대부분 공교육 외부에 자리 잡는다. 이 과정에서 공교육 안팎에서 활동하는 다양한 정부기구와 시민단체들이 생겨나고 전국적인 연결망이 구축된다. 그리고 민중교육의 세 가지 흐름이 서로 결합하거나 중첩되는 현상이 나타난다. 특히 세속적 공화주의와 노동자주의는 드레퓔스 사건과 그 직후에 민중대학이 설립되는 과정에서 서로 밀접하게 결합한다.

1) 세속적 공화주의와 공교육의 확립

대혁명 과정에서 표출된 세속적 공화주의자들의 교육적 이상은 쥘 페리 교육부장관의 개혁(1882년 3월 28일 법)을 통해 제도적으로 실현되기 시작한다. 이때부터 6세부터 13세까지 초등학교 무상 의무교육이 전국적으로 실시되었으며, 기독교의 영향을 완전히 벗어나 ‘공화국 시민 양성’이 공교육의 실질적인 목표가 되었다(이기라, 2016: 8). 쥘 페리의 교육개혁은 교육영역에서 기독교 사상이 차지했던 위상을 공화주의 이념으로 대체하는 과정에서 이루어낸 결과였다. 특히 ‘시민·도덕교육’ 과목의 설립을 통하여 이전 ‘종교·도덕교육’에 담겨 있던 ‘신의 가르침’ 대신에 인권과 동등한 인간의 존엄성을 가르치고 신앙이나 신념의 다양성에 기초한 민주적 토론의 원칙을 발전시키는 계기를 마련했다. 이 시민·도덕교육은 제2차 세계대전 이후 중학교 과정으로 확대 개편되면서 도덕이라는 단어마저 삭제하게 된다. 이와 함께 덕성과 습관을 강조하는 도덕교육의 성격을 약화시키고 교과내용에 경제민주화, 사회민주화 같은 시민교육 성격의 개념들을 추가했다.⁴⁾

4) 세속적 공화주의가 이끈 공교육과 시민교육의 제도화에 관해서는 김태수(2007) 참조.

여기서 주목할 점은 쥘 페리 장관의 교육개혁이 직접적으로 세속적 공화주의 민중교육운동이 이루어낸 성과였다는 점이다. 공교육이 제도화되는 과정에서 가장 주된 역할을 한 민중교육운동 단체는 교육연맹이다. 예컨대 1871년부터 교육연맹이 주도한 세속, 무상, 의무 공교육을 위한 서명운동은 15개월 동안 126만여 명의 서명을 받는 커다란 성공을 거두었다(Chevallier, 1981: 485). 또한 교육연맹의 대표적인 활동가이자 교육학자였던 페르디낭 뷔송(Ferdinand Buisson)은 1879년 쥘 페리 장관에 의해 교육부 산하 초등교육국장으로 임명되어 17년 동안 공화주의 교육개혁의 실무 작업을 이끌었다.

2) 공교육의 경계에서

쥘 페리의 교육개혁 이후 공교육 외부의 민중교육은 1930년대를 거치면서 점차 하나의 온전한 활동영역이 된다. 1936년의 총파업과 인민전선(Front populaire)의 등장은 노동자들의 유급휴가와 주당 40시간 노동을 가능하게 했다. 노동운동의 성공과 노동자들의 여가가 보장되면서 민중교육운동은 레오 라그랑쥬(Léo Lagrange) 같은 좌파 정치인들의 노력으로 활성화되었다. 그는 레옹 블럼(Léon Blum) 정부 하에서 처음으로 만들어진 공공건강부 산하 스포츠 및 여가조직처의 차관으로 임명되었다. 공교육 제도화를 주도했던 세속적 공화주의 흐름은 공교육 외부에서도 활동이 지속되었으며, 새로운 단체들이 만들어지기도 했다. 대표적으로 1937년에는 능동적 교육방법 연수원(CEMÉA)이 설립되어 방학 중 아이들의 교육적 활동을 담당했으며, 1938년에는 종교적 성격을 배제한 세속주의 유스호스텔(CLAJ)이 설립되어 라그랑쥬가 초대 회장을 맡았다.

하지만 정규교육 외부에서 민중교육이 본격적으로 제도화되기 시작한 것은 1940년에서 44년까지 비시정부 하에서였다. 비시정부는 젊은이들을 ‘일, 가족, 조국’이라는 표어로 표현되는 국가적 혁명 이데올로기의 틀에 맞추고 싶어 했다. 그것을 위해 청년작업장(les chantiers de jeunesse), 간부학교(les écoles de cadres) 및 지도자학교(écoles de chefs), 청년의 집(les maisons des jeunes) 등 세 가지 기구를 만들었다. 1943년 10월 2일 칙령으로 ‘청년과 민중교육’ 승인제가 만들어졌다. 이로 인해 승인받은 단체들은 국가의 감독 하에 위치하게 되었고, 보조금을 받을 수 있게 되었다. 이것이 바로 민중교육 제도화의 시작이었고, 해방 이후에 다시 진행된다.

그러나 다른 한편으로, 비시정부 하에서 비합법적인 민중교육 지하단체들이 설립되었는데, 프랑카스(Les Francas)와 인민과 문화가 대표적이다. 특히 인민과 문화는 ‘문화를 인민에게, 인민을 문화로’라는 슬로건을 내세우면서 민중교육적 목표를 명확히 제시했다. 인민과 문화는 노동총연맹(CGT) 조합원들이 주도했지만 일부 가톨릭 활동가들도 합류했다. 이 흐름을 주도했던 저항적인 젊은 지식인들은 해방정국에서 전체주의의 유혹을 예방하기 위해 민주주의를 학습하는 것으로서 대중에 대한 정치교육을 발전시킬 것을 주장하였다. 그러나 그러한 열망은 오랫동안 지속되지 못했다. 1944년 정부 내에 성인교육 및 민중교육국이라는 부서가 만들어지지만, 1948년에 청년체육국으로 흡수되면서 민중교육의 정치적 열망이 약화될 수밖에 없었다.

3) 공교육 외부에서: 민중대학을 중심으로

19세기 중반부터 지속된 성인들을 대상으로 한 지식인들의 교육운동은 드레퓔스 사건을 계기로 민중대학을 탄생시켰다. 반유대주의적 관념들로 표출되는 비이성과 폭발적인 열정에 맞서 일군의 지식인들이 민중대학을 통해 인도주의적인 응답을 제시하고자 했던 것이다. 지식인들은 노동자와 대중에게 무료로 강의를 제공했다. 민중대학 탄생의 또 다른 역사적 배경은 쥘 페리의 교육개혁이다. 그의 개혁 법안은 무상교육을 실현시켰지만, 당연하게도 성인은 해당되지 않았다. 따라서 민중대학은 처음부터 공교육의 혜택을 누릴 수 없었던 노동자들을 대상으로 그러한 공백을 메우고자 했던 것이다.

1898년에 인쇄공 조르쥬 드에름(Georges Deherme)과 다른 노동자들의 주도로 파리에 최초의 민중대학이 설립되었다. 그 이후 드에름은 민중대학협회 결성을 주도했고, 1901년에 124개의 협회가 만들어졌다. 민중대학협회는 민중대학을 “모든 조건에 있는 시민들의 상호교육을 추구하며, 노동자들이 업무 후에 와서 쉬고, 배우고, 노는 회합의 장소를 조직하는, 고등교육 차원의 민중교육을 발전시키고자 하는 비종교적 결사체”라고 규정했다(Poujol, 1981: 96). 민중대학에 참여한 지식인들 중에는 계급 간의 화해를 바라는 인도주의적이고 박애주의적인 흐름과 노동자 교육에 집중하고자 한 사회주의 흐름이 있었다(Premat, 2006: 78). 민중대학은 주로 세속적 공화주의와 혁명적 노동자주의가 결합되어 탄생한 것이다. 민중대학협회에는 세속적 공화주의 민중교육 단체인 교육동맹의 주요 활동가였던 페르디낭 뷔송과 에드몽 프티(Edmond Petit)가 주요 멤버로 포함되어 있었다(Cacérès 1964: 54). 그들은 드레퓔스 사건을 계기로 세속화와 정교분리의 원칙을 공교육뿐만 아니라 민중대학을 통해서 대중적으로 확산시키고자 했던 것이다.

민중대학의 첫 번째 사례로 1897년에 프랑스 중부에 위치한 부르쥬(Bourges) 노동거래소를 기반으로 세워진 부르쥬 민중대학이 꼽히기도 한다. 부르쥬 민중대학은 지방의회로부터 보조금을 받았으며 세계대전의 와중에도 살아남았다. 이 점은 중요한데, 왜냐하면 민중대학들은 다음과 같은 어려움을 극복해야 했기 때문이다. 드레퓔스 사건이 끝나자, 지식인들과 노동자들 간에 상이한 관심으로 공존하기가 어려워졌다. 대부분 교사들에 의해 강의를 이루어졌고 노동자들이 강연자로 나서는 일은 매우 적었다(Premat, 2006: 79). 학습을 위한 수단은 여전히 취약한 반면, 각 지역의 정치적 상황들은 민중대학의 발전을 가로막았다. 결국 많은 민중대학들이 사라졌고 1914년에는 20개 밖에 남지 않게 된다. 양차 대전 사이에 인민전선이 부상하는 상황에서 100여 개의 협회들이 부활했지만, 제2차 세계대전으로 인해 민중대학의 흐름은 다시 중단되고 만다.

3. 민중에서 시민으로: 오늘날의 프랑스 학교 시민교육

프랑스의 민중교육 전통은 오늘날 다양한 형태의 활동으로 진화하고 제도화되었지만, 크게 세 가지 범주로 묶을 수 있다. 첫째, 공교육으로 운영되는 학교 교육을 통한 일반교육이다. 초등교육과 중등교육 정규과정 차원에서 학교에서 이루어지는 교육을 의미한다. 둘째, 아동과 청소년을 대상으로 하는 공교육의 틀 안에 있지만 정규 교육과정 외에 방과 후 또는 주말이나 방학 동안

학교 교육을 보완하는 활동이다. 주로 지역공동체와 함께 민중교육 단체들과 청년 단체들에 의해 이루어지지만, 전국 지자체의 청년담당 부서에서도 일부 수행하고 있다. 셋째, 학교 교육과 전혀 관련을 맺지 않고 성인을 대상으로 시민성 함양 교육과 함께 사회적 참여를 추구하는 민중교육 활동이다. 민중교육단체들 다수는 문화예술과 스포츠, 레저 활동 등을 위주로 학교 교육을 보완하고 있으며, 공교육 외부에서도 성인을 대상으로 문화예술 활동과 사회적 참여활동을 병행한다. 여기서는 공교육 내부의 정규교육과 아동 및 청소년을 대상으로 학교 교육을 보완하는 활동을 중심으로 살펴보자.

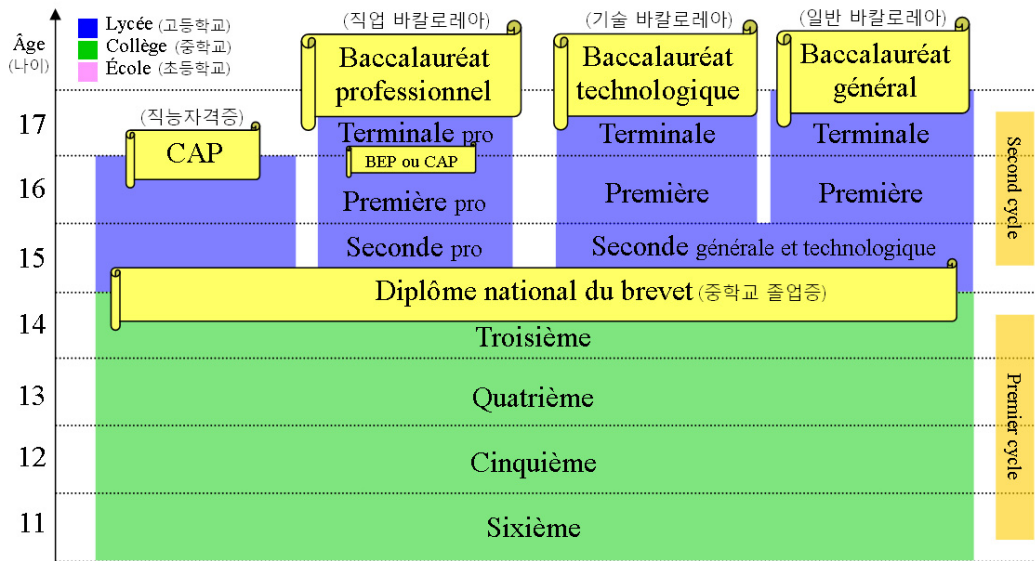
가. 공교육을 통한 시민교육

1) 시민교육으로서 중학교 교육

프랑스 대혁명 과정에서 콩도르세가 천명한 평등교육의 이상에도 불구하고, 20세기 초까지 프랑스의 교육제도는 사회계급에 따라 구분되어 있었다. 초등학교가 노동계급과 소시민들을 위한 교육기관이었다면 중등학교는 귀족과 부르주아 계급을 위한 교육기관의 성격을 지니고 있었다. 초등학교에는 중등과정에 해당하는 상급 보충과정이 있었고, 중등학교에는 초등교육과정이 있었다. 이는 콜레주뿐만 아니라 19세기 초부터 세워지기 시작한 고등학교(lycée)도 마찬가지였다. 즉, 전통적으로 초등학교와 중등학교라는 구분에는 민중교육과 엘리트교육이라는 다른 역할이 부여되어 있었던 것이다. 민중교육과 엘리트교육이라는 구분이 현재와 같이 연령을 기준으로 하는 단계적 개념으로 전환된 것은 20세기 이후의 일이다.⁵⁾ 대혁명 과정에서 천명된 민중교육과 평등교육의 정신이 교육현장으로 현실화되는 과정은 20세기까지도 이어진다.

1879년부터 1896년까지 쥘 페리의 교육개혁을 도왔던 페르디낭 뷔송은 제1차 세계대전 직후에 모든 아동에게 평등한 교육적 기회를 제공해야 한다고 주장하면서 ‘단일학교(école unique)’에 관한 안을 제시하였다. 뷔송의 제안은 결국 1931년에 단일학교를 위한 연구위원회(Comité d'études pour l'école unique)에서 만든 법안이 의회에서 통과되었고, 1937년 교육부장관 장 제이(Jean Zay)의 개혁안으로 이어졌다. 그러나 이러한 중등학교 개혁 노력은 제2차 세계 대전으로 인하여 중단되고 만다. 결국 단일한 교육과정으로서의 중학교는 1975년 교육부장관 르네 아비(René Haby)의 개혁으로 현실화되었다. 이 개혁으로 초등학교의 상급과정과 중등학교의 하급과정의 구분이 폐기되고, 초등학교를 마치면 모두가 진학하는 단일한 중학교 과정으로 통합되었다. 또한 그 이전까지 프랑스에는 일반교육 중학교와 기술교육 중학교가 있었지만, 기술교육 중학교는 이후 전문교육 고등학교를 거쳐 전문고등학교가 되었다. 프랑스 중등교육과정에서 엘리트 위주의 인문주의적 교양교육에서 벗어나 민중교육과 평등교육이라는 이상이 완전히 정착된 것은 비교적 최근의 일인 것이다. 그 결과 현재 프랑스는 중학교까지 완전 무상·의무교육을 시행하고 있으며, 프랑스 법의 정신 속에서 중학교는 모든 시민에게 동등한 기회를 제공하여 불평등을 해소하는 역할을 부여받고 있다.

5) 프랑스 중등교육 개혁의 역사는 이윤미(2002: 63-67)를 보라.

[표 1] 프랑스 중등교육 교과과정⁶⁾

프랑스의 공교육 시스템을 살펴보기 위해서 먼저 알아두어야 할 것은 현재 프랑스의 초등교육 및 중등교육 과정은 우리와 달리 초등학교(école primaire) 5년, 중학교(collège) 4년, 고등학교(lycée) 3년으로 구성되어 있다는 점이다(표 1). 프랑스의 중학교 과정 4년은 1년간의 ‘적응과정(le cycle d’adaptation)’, 2년간의 ‘중심과정(le cycle central)’, 1년간의 ‘진로탐색과정(le cycle d’orientation)’으로 구성된다. 현재 프랑스 중학교의 교과목은 프랑스어, 수학, 역사-지리-시민교육, 생명 및 지구과학, 기술, 미술, 음악, 체육 및 스포츠, 물리-화학, 예술사, 컴퓨터와 인터넷 등이다. 최근에는 유럽연합차원에서 ‘지식과 능력의 공통 기반(socle commun des connaissances et des compétences)’이 정해짐에 따라 2011년부터 중학교 졸업을 위한 필수요건이 되었다. ‘지식과 능력의 공통 기반’이란 “성공적인 학업, 개인적 삶과 미래 시민으로서의 삶을 위해 필요한 지식, 능력, 가치, 태도의 총체”로 정의된다. 그래서 “의무교육을 마칠 때 필수적으로 숙달해야 할 모든 것”이다. 유럽연합에서 합의한 ‘공통 기반’을 법제화한 2005년 <미래 학교를 위한 지향과 프로그램 법 Loi d’orientation et de programme pour l’avenir de l’école> 2조에서는 “국가(nation)는 학생들이 공화국의 가치들을 공유하도록 하는 것을 학교의 첫 번째 임무로 정한다”⁷⁾고 되어 있다. 따라서 ‘공통 기반’은 ‘국가/국민적 유대를 위한 접착제(ciment de la Nation)’이며, “초등학교와 중학교의 모든 교육영역에서 그것을 습득하도록 역할을 해야 한다”고 강조되고 있다. ‘공통 기반’으로 제시한 일곱 가지 핵심 능력은 다음과 같다.⁸⁾

6) 프랑스 위키백과 “Système éducatif français” (<https://fr.wikipedia.org>).

7) Dossiers législatifs, Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005.

8) Décret du 11 juillet 2006.

- 프랑스어
- 외국어
- 수학 기초 및 과학기술 교양: 지구와 우주의 구조와 기능, 물질과 그 물리화학적 속성, 생물의 특징, 기술적 대상의 개념, 실행, 기능
- 정보와 커뮤니케이션의 일상기술
- 인문교양: 역사, 지리, 문학, 예술
- 사회적, 시민적 능력: 시민의 권리와 의무, 책임과 자유개념, 법치국가의 원칙, 국가, EU, 제도들의 기능
- 자율과 출산: 자율적인 활동, 발표, 인터넷 찾기, 동아리활동, 공동작업, 진로계획 만들기

상기한 바와 같이 공통 기반으로 제시된 핵심 능력들을 보면 언어 능력, 인문교양과 함께 수학 및 과학 교양, 그리고 시민교육 성격의 시민적, 사회적 능력과 자율성 및 주체성을 골고루 강조하고 있음을 알 수 있다. 즉, 표현과 소통을 위한 언어교육, 비판적 사유를 위한 인문교양교육과 함께 논리적·과학적 사고를 위한 자연과학과 공동체적인 삶을 위한 시민교육이 통합된 형태이다. 중학교 4학년 졸업반이 되면 중학교 졸업증이자 고등학교 입학자격증인 ‘브르베 국가학위(diplôme national de brevet)’를 위한 시험을 통해 학생들이 중학교 과정을 성공적으로 마쳤는지 확인한다. 이 시험은 총 여섯 과목으로 구성되는데, 그 중에서 프랑스어, 수학, 역사-지리-시민교육, 외국어 등 과목은 필수이다. 나머지는 계열(일반, 기술, 실업)에 따라 물리-화학 또는 물리학, 생명 및 지구 과학 또는 환경건강예방, 예술교육(미술 또는 음악교육) 중에서 두 과목을 선택하여 시험을 본다. 여기서 각 고등학교에서 보는 구두 예술사 시험과 마지막 학년 전체 내신 성적, 담임 교사의 공통기반(socle commun) 평가와 학교생활 평가 등을 종합하여 20점 만점에 10점 이상이 되면 브르베 학위를 준다. 합격률은 지난 수십 년간 거의 매년 조금씩 높아져서 2010년에는 83.5%를 기록하고 있다.⁹⁾

2) 고등학교 공통 교육과정과 바칼로레아

프랑스에서 고등학교를 가리키는 ‘리세(lycée)’는 원래 대혁명 직후인 19세기 초에 주로 지역공동체로부터 재정지원을 받는 콜레주와 별도로 국가가 운영하는 새로운 중등교육기관으로 세워진 것이다. 초기 리세는 초등교육 단계보다 상위에 위치하는 교육기관이라는 의미보다도 엘리트 양성을 목표로 하는 특권층을 위한 교육기관이라는 성격이 강했다. 예컨대 리세에도 ‘petites classes’ 또는 ‘Petit lycée’라고 불리는 초등교육 단계에 해당하는 특권층 아동을 위한 학급이 있었다. 1959년부터 1963년까지는 콜레주와 리세 전체에서 비평준화된 학교 모두를 리세라고 부르기도 했다. 리세가 오늘날 의미하는 것처럼 중등교육과정에서 중학교 다음 단계의 교육기관으로 재편된 것은 비교적 최근인 1963년 이후부터이다. 이 과정에서 콜레주와 마찬가지로 리세 역시 평등교육의 이상에 따라 민중교육기관으로 탈바꿈한 것이다. 다만 콜레주가 거의 전적으로 일

9) Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Repères et références statistiques*, 2011.

반교육 및 교양교육을 담당하게 되었다면, 리세는 기초교양교육의 심화과정에서부터 전문교육 및 직업교육까지 포괄하는 민중교육기관으로 자리매김한다.

오늘날 프랑스의 고등학교는 대부분을 차지하는 국공립의 경우 거의 무상이며, 크게 일반 및 기술고등학교와 실업고등학교로 나뉜다. 일반 및 기술고등학교에서 1학년은 모두 같은 과목을 학습하고, 2학년부터 계열별로 나뉘어 2년간 중등교육과정의 최종 학위이자 일반국립대학 입학자격증이기도 한 바칼로레아를 준비하게 된다. 계열은 크게 일반과정과 기술과정으로 나뉘며, 일반과정은 다시 문과(L), 경제·사회(ES), 이과(S)로 분리된다. 2010년 개편된 교육과정에서 각 학년별 공통과목과 주당 학습시간은 다음과 같다.

1학년 공통과목(28h30, 100%)	2학년 전 계열 공통과목(15h, 60%)
<ul style="list-style-type: none"> 프랑스어 4h, 역사-지리 3h, 외국어 1, 2 5h30, 수학 4h, 물리-화학 3h, 생명 및 지구과학 1h30, 체육 및 스포츠 2h, 시민·법률·사회교육 0h30(개인지도 2h, 진로탐색 1h30 × 2, 학급활동 연간 10h) 	<ul style="list-style-type: none"> 프랑스어 4h, 역사-지리 4h, 외국어 1, 2 4h30, 체육 및 스포츠 2h, 시민·법률·사회교육 0h30(개인지도 2h, 개인학습 1h, 학급활동 연간 10h)
2-3학년 계열별 공통필수과목	3학년 전 계열 공통(6h30, 30%)
<ul style="list-style-type: none"> 문과(L): 프랑스어와 문학, 철학, 문학, 역사-지리, 제1외국어, 제2외국어 또는 라틴어, 수학·정보자동처리기술, 과학(물리, 화학, 생물학), 체육·스포츠, 시민·법률·사회교육, 개인학습 경제·사회(ES): 경제·사회학, 역사-지리, 프랑스어, 철학, 수학, 제1외국어, 제2외국어, 과학, 체육·스포츠, 시민·법률·사회교육, 개인학습 이과(S): 수학, 물리·화학, 생명 및 지구과학 (또는 엔지니어과학, 또는 생물학·생태학), 역사-지리, 프랑스어, 철학, 제1외국어, 제2외국어, 농학·국토·국민, 체육·스포츠, 시민·법률·사회교육, 개인학습 	<ul style="list-style-type: none"> 외국어 1, 2 4h, 체육 및 스포츠 2h, 시민·법률·사회교육 0h30(개인지도 2h, 학급활동 연간 10h)

고등학교 교육과정에 들어있는 공통 교과들을 살펴보면 중학교 과정에서 강조되었던 ‘공통 기반’이 고등학교에서 한 단계 심화되는 것으로 볼 수 있다. 고등학교 1학년 까지는 계열을 나누지 않고 모든 학생이 100% 공통 과목을 수강하며, 2학년까지는 언어교육, 시민교육, 체육과 함께 역사-지리 과목이 60%까지 공통으로 유지되며, 3학년까지도 모든 계열에서 30%의 비중으로 언어교육, 시민교육, 체육교육이 공통적으로 지속됨을 알 수 있다. 하지만 이렇게 교과목 리스트와 주당 수업시간만 보는 것만으로는 교육과정의 성격을 명확히 발견하기 어렵다. 큰 틀에서 보면 한국의 고등학교 교육과정과 별로 다르지 않다고 생각할 수도 있기 때문이다. 그렇다면 한국에서 대학 입학을 위한 수학능력시험(수능)이 고등학교 교육에 미치는 영향이 결정적이듯, 졸업과 입시

와 관련된 시험이 어떻게 운영되는지 살펴보는 것이 현재 프랑스 중등교육과정의 실질적인 성격을 파악하는데 좋은 방법이 될 수 있을 것이다. 프랑스 고등학교 졸업자격시험인 바칼로레아(baccalauréat)가 어떤 식으로 운영되고 있는지 구체적으로 살펴보자.

프랑스어에서 시험을 의미하는 단어가 두 개가 있다. 하나는 ‘에그자망(examen)’이고 다른 하나는 ‘콩쿠르(concours)’이다. 에그자망은 운전면허시험처럼 ‘Pass or Fail’로 일정한 자격요건을 가늠하는 자격시험이고, 한국에서 보통 음악 경연회를 일컫는 콩쿠르는 그 결과에 따라 등수가 매겨지고, 몇 등이나에 따라 합격여부가 가려지는 경쟁시험이다. 앞서 살펴본 중학교 졸업자격시험 브르베와 함께, 고등학교 졸업자격시험인 바칼로레아는 대표적인 에그자망이며, 20점 만점에 10점 이상을 얻으면 자격을 취득할 수 있다. 이 학위를 취득한 사람을 바슐리에(bachelier)라고 부르는데, 이들에게 68혁명이후 완전히 평준화된 전국의 모든 일반국립대학에 입학할 수 있는 자격이 주어진다. 다만 특정 대학에 몰리는 경우는 출신지역의 학생을 우선적으로 선발하도록 되어 있다. 요컨대, 바칼로레아는 한국의 수학능력시험처럼 대학입학의 허가여부를 결정하기 위해 얼마나 우수한 학생인지 우열을 가리는 시험이 아니라, 고등학교 검정고시처럼 고등학교 졸업자격을 평가하는 시험이면서, 동시에 프랑스 고등교육과정의 첫 번째 학위로 여겨진다. 이 시험의 목적은 수험자가 중등교육과정을 성공적으로 이수했는지를 검사하여 고등학교를 졸업시키고 다음 과정으로 진학하게 해도 되는지를 결정하는 것일 뿐이다.

이 학위를 위한 과정은 일반 바칼로레아, 기술 바칼로레아, 실업 바칼로레아 세 부문으로 분리되어 있으며, 일반은 다시 문과(L), 경제사회(ES), 이과(S) 세 계열로 나뉘지고 기술은 여덟 계열로 나뉜다. 시험은 논술식 필기시험(계열별로 6-9과목)와 구술시험, 체육 내신으로 구성되어 있다. 바칼로레아는 대학입학 자격시험이기 이전에 고등학교 졸업자격시험이기 때문에, 시험의 출제와 관리, 채점, 사정 등을 모두 고등학교 최종학년 담당 교사들이 맡고 있다. 시험과목은 필수과목과 선택과목으로 구성되는데, 일반 및 기술 바칼로레아 전 계열에서 프랑스어, 철학, 수학, 제1외국어, 역사-지리가 필수과목으로 부과된다. 시험은 두 해에 걸쳐 이루어지는데, 2학년 말에 프랑스어 시험을 보고, 3학년 말에 철학시험을 본 후 일주일 뒤에 나머지 과목에 대해 시험을 치른다. 전체 평균 10점 이상이어야 합격이며, 10점 미만에서 8점 이상의 경우는 두 과목에 대한 구두재시험 기회가 한 번 주어진다. 바칼로레아의 합격률은 1970년대 이래 꾸준히 상승하여 2014년과 2015년에는 전체 수험자의 87%를 넘어섰다. 해당 연령대 전체 인구 대비 비율로 보면, 이 역시 꾸준히 증가하여 2011년 71%, 2012년에는 76.7%가 바칼로레아 학위를 취득했다.¹⁰⁾ 이는 프랑스 고등학교 과정도 이미 소수의 엘리트 교육이 아니라 민중교육의 범주에 들어와 있음을 보여준다.

바칼로레아의 전 계열 공통필수과목을 우리식으로 말하면 국어, 철학, 수학, 영어, 역사-지리인데, 국영수 외에 철학과 역사-지리가 포함된다는 점이 주목할 만하다. 특히 프랑스어 다음으로 가장 중시하는 과목이 바로 철학이다. 프랑스 고등학교의 철학교육은 수준이 높은 것으로 정평이

10) 2011년 기준으로 전체 합격자 중에서 50%가 일반 바칼로레아이고 기술 바칼로레아는 23%, 실업 바칼로레아는 27%를 차지한다. 일반 바칼로레아 취득자의 99%와 기술 바칼로레아 취득자의 80% 가까이는 일반국립대학, 그랑제콜 준비반, 2년제 전문대학 등 고등교육과정으로 진학하며, 실업 바칼로레아 취득자의 경우 26% 정도만 고등교육과정으로 진학한다(Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2011).

나있으며, 한국어로 번역된 철학교과서는 우리에게도 대학교재로도 손색이 없을 정도로 평가된다. 바칼로레아의 철학 문제는 철학자나 철학적 개념을 암기해서 답할 수 있는 것이 아니라 논리적이고 비판적인 자기 사유를 할 수 있어야만 쓸 수 있는 것이다. 각 계열별로 3개의 문제(논술 주제 2, 지문 설명 1)가 주어지고, 그 중에서 하나를 골라서 4시간 안에 답해야 한다. 가장 최근에 치러진 2018년 일반 바칼로레아 철학시험 문제는 다음과 같다.

문과 계열(Bac L)	경제·사회 계열(Bac ES)
1. 문화는 우리를 더 인간적이게 하는가? 2. 진리를 포기할 수 있는가(진리 없이 살 수 있는가)? 3. 제시된 지문 쇼펜하우어의 <의지와 표상으로서의 세계>(1818)에 대해 설명하기	1. 모든 진리는 결정적인가? 2. 예술에 무감각할 수 있는가? 3. 제시된 지문 뒤르캄의 <종교적 삶의 기초적 형태들>(1912)에 대해 설명하기
이과 계열(Bac S)	기술 바칼로레아(Bac Techno)
1. 욕망은 우리의 불완전성의 징표인가? 2. 정의로운지를 알기 위해 부정의를 증명하는 것이 필요한가? 3. 제시된 존 스튜어트 밀의 <논리의 체계>(1843) 지문에 대해 설명하기	1. 경험은 거짓일 수 있는가? 2. 기술 발전을 제어할 수 있는가? 3. 제시된 몽테스키외의 <법의 정신>(1748) 지문에 대해 설명하기

위의 예시에서도 잘 드러나듯이 바칼로레아의 철학 문제들은 특정한 철학자의 사상이나 이론을 암기하고 숙지하라고 요구하는 것이 아니라 우리의 삶과 관련된 철학적인 주제와 지문을 가지고 수험자의 생각을 묻고 있다. 따라서 관련된 철학자의 사상이나 이론을 참조할 수는 있으나, 학생 스스로 자신의 생각을 논리적으로 전개할 수 있을 때 적절한 답안 작성이 가능하다. 따라서 단편적인 지식의 단순한 암기로는 절대로 좋은 점수를 얻을 수 없으므로, 교육과정 자체가 학생들의 주체적이고 논리적인 사유를 키우는데 집중될 수밖에 없다. 즉, 비판적 사고 능력을 키우고자 하는 교양교육의 목표가 시험 방식을 통해서도 일관되게 관철되고 있음을 확인할 수 있다.

프랑스의 바칼로레아에서 우리가 주목할 만한 것은 언어와 철학을 중시한다는 점 외에도 문제의 형식이 논리적 사고력과 정확한 표현력을 측정하기 위한 논술형이 일반적이라는 점이다. 그리고 평가방식은 일반교육 또는 시민교육의 원칙에 부합하는 절대평가 방식(20점 만점에 10점 이상 Pass)이다.¹¹⁾ 그리고 시험 문항 또한 교육과정상의 목표를 반영하여 논리적이고 비판적이며 창의적인 사고를 요하는 문제들이다. 따라서 단편적인 지식의 단순한 암기로는 절대로 좋은 점수를 얻을 수 없으므로, 교육과정 자체가 학생들의 주체적이고 논리적인 사유를 키우는데 집중될 수밖에 없다. 더구나 평준화된 국립대학 중심의 고등교육체제와 함께 바칼로레아의 Pass 또는 Fail의 절대평가 평가방식은 소수 엘리트 양성을 위한 경쟁이 아니라 시민적 연대와 협동의 능력과 소양을 강조하는 중등교육과정 본연의 교육목표를 분명하게 유지하게 해준다.

11) 모든 과목을 패스하면 평준화된 프랑스 전국 80여개의 국립종합대학(universite)에 어디든 지원할 수 있다.

나. 학교 교육을 보완하는 활동

오늘날 민중교육의 한 축으로 자리 잡은 것은 정규 교육과정 외부에서 학교 교육을 보완하는 활동이다. 주로 세속적 공화주의 전통의 민중교육운동 단체들이 그것을 담당한다. 여기서 학교 교육을 보완하는 활동이란 주로 학생들의 방과 후 및 방학 기간 동안에 예술문화 활동이나 레저 활동을 통한 교육을 말한다.¹²⁾ 국가가 담당하도록 되어 있는 공교육 체계 내부의 교육활동이기 때문에 그것에 참여하는 단체는 교육부의 승인을 받아야 한다. 그리고 이들의 재정과 규칙은 공공 기관과 행정에 의존한다. 교육 프로그램은 예술·문화 교육과 취미·레저 활동 위주로 구성되지만 그것의 궁극적인 목표는 학생들의 창의성, 사회성, 시민성을 함양하는 것이다. 전국적으로 130여 개의 단체들이 교육부의 승인을 받아 정규 교육 이외의 활동에 참여하고 있다(Ministère de l'éducation nationale, 2013). 그 중에서도 교육부와 다년간의 협약을 통해 재정 지원을 받는 전국적인 네트워크를 가진 대규모 민중교육 단체들은 다음과 같다(표 2).

[표 2] 교육부 재정지원 민중교육 단체

교육동맹(La ligue de l'enseignement)
공교육 유자녀 지역협회 총연합(les PEP)
능동적 교육방법 연수원(les CEMEA)
프랑카스 전국연합(les Francas)
학교협력중앙사무소(OCCE)
교육사업과 방학 연맹(FOEVEN)
야외청년단(JPA)
프랑스 걸스카우트 보이스카우트(EEDF)
교육활동상담원(IFAC)
도시를 위한 대학생 재단 협회(AFEV)

민중교육 단체들은 정규 교육을 보완하면서 시민성 함양 교육, 더불어 살아가기, 문화적 활동, 부모 지원, 탐험학습 동반, 바캉스 학교, 여가센터, 그리고 교사 및 활동가 교육 등에서 전문성을 확대해왔다. 또한 학교 밖 청소년을 위한 릴레이 교실(atelier relais), 학업중단 및 문맹 퇴치운동 등을 통해서 기회의 균등을 위한 적극적인 활동에 참여한다. 이 일련의 활동들은 오랜 경험을 바탕으로 검증된 교육적 실천의 상호부조를 바탕으로 한다. 이들 단체들은 지역 공동체와의 협의체 제 하에서 교육 참여가 이루어지도록 하기 위해 지역단위의 구조를 갖추도록 권장된다. 각각의

12) 이는 형식면에서 한국의 방과 후 학교와 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 그것의 운영방식과 성격은 크게 다르다. 2005년부터 시작된 한국의 방과 후 학교는 일차적으로 사교육 수요를 학교 내로 흡수하려는 목표와 함께 수준별 보충학습과 특기·적성교육을 내용으로 한다. 그 운영은 학교장과 현직 교사 등 학교 중심으로 이루어지며, 수익자 부담 원칙을 적용하고 있다.

단체들은 고유한 활동 주체와 분야, 교육 대상과 목표를 갖고 있지만, 대체로 더불어 살아가기와 시민성 함양과 같은 시민교육 성격의 목표를 공유하고 있다. 특히 FOEVEN과 EEDF는 시민성 학습, 책임과 참여를, JPA는 시민행동과 연대를 가장 우선적인 목표로 내세우고 있다(Ministère de l'Éducation nationale, 2012).

다른 한편으로, 문화소통부 산하 예술문화교육처에서도 민중교육 단체들과 협약을 맺고 파트너십을 강화하고 있다. 1999년 예술문화교육처는 8개 민중교육 연합단체들과 함께 파트너십을 맺고 공동으로 목표헌장을 만들었다(Ministère de la Culture et de la Communication, 1999). 이 헌장은 학교 방과 후 및 방학, 전 생애에 걸친 예술문화교육, 예술문화적 매개체로서 동호인들의 활동지원, 네트워크의 활성화 및 강화 등 영역에서 보다 민주적인 문화정책을 기초하기 위한 파트너십을 강화할 것을 목적으로 하고 있다. 이들 민중교육 단체들은 다년간 협약을 맺고 교육 활동을 진행한다. 지금은 3개 단체가 더 추가되어 11개의 민중교육 연합단체들이 포함되어 있다. 이 협약에는 민중교육 연합단체들이 10가지 공통 목표를 가진다고 규정하고 있다(표 3). 이 중에서 ‘유무형 유산의 계승 및 발전’, ‘사회적, 직업적, 문화적 연결과 세대 간 소통 강화’, ‘사회문제 및 의사결정에 시민참여 권장’, ‘유럽과 국제적 차원의 행동 개발’ 등은 그 자체로 넓은 의미의 시민성 함양을 위한 교육 활동이라고 할 수 있다. 예컨대 인종주의나 성소수자 차별 반대, 유럽 시민성 제고 등이 최근에 활발해진 활동 주제들이다.

[표 3] 예술문화교육처와 민중교육 연합단체들의 공통 목표

(1) 문화예술교육 개발
(2) 모든 분야에서 호기심, 발견, 창의 지원
(3) 유무형 유산의 계승 및 발전
(4) 창의적 기획 지원
(5) 언어교육, 문맹 퇴치
(6) 사회적, 직업적, 문화적 연결과 세대 간 소통 강화
(7) 사회문제 및 의사결정 시민참여 권장
(8) 전문적인 문화와 직업세계의 연결
(9) 유럽과 국제적 차원의 행동 개발
(10) 지식의 융합의 의한 실험 지원

오늘날 민중교육 단체들은 대부분 문화적 활동과 사회적 참여활동이라는 두 가지 지향을 공유하고 있다. 이 단체들은 문화적 활동 차원에서 문화예술작품에 대한 접근과 문화적 생산수단의 민주화를 지향한다. 사회적 참여활동 차원에서는 이민의 위상과 역할, 불안정한 사람들의 사회편입, 정교분리 등과 같은 주제로 사회를 향해 질문을 던진다. 이러한 주제들에 대해서 민중교육 단체들은 시민적 행보를 이끌고, 활동가들을 교육하며, 네트워크를 연결하고, 그룹으로 결합하여 행동한다. 요컨대, 오늘날 프랑스 민중교육은 공교육을 보완하는 것으로 제한되거나 교육 내용이

예술문화 활동 중심인 경우에도 단순히 취미나 여가를 위한 활동에 머무르는 것이 아니라 여전히 정치적이고 시민교육적인 목표를 강하게 유지하고 있는 것이다.

4. 종합 및 시사점

프랑스 근대 교육 전반에는 18세기 계몽사상과 콩도르세의 교육사상에서 기원하는 민중교육이라는 정신과 운동의 흐름이 지배하고 있다. 민중교육운동의 흐름은 한편으로 모두에게 제공되는 일반교육과 공화국 시민을 양성하는 시민교육 차원에서 아동과 청소년을 대상으로 하는 공교육으로 제도화되었고, 다른 한편으로는 노동운동 및 시민사회 영역에서 노동자, 농민 등 성인을 대상으로 하는 민중교육으로 지속되었다. 민중교육의 정신에는 모두에게 교육의 권리를 보장해야 한다는 생각이 깔려있을 뿐만 아니라, 교육을 통해서 민주주의와 사회적 권리의 확대와 같은 사회 발전을 꾀한 것이라는 점에서 민중교육 자체가 기본적으로 오늘날 시민교육의 위상을 포함한다. 그래서 민중교육 정신에 기초한 프랑스 근대교육 전체가 시민교육의 성격을 가진다고도 볼 수 있다.

19세기에 대체로 저항적이거나 혁명적이었던 민중교육 운동은 공교육이 제도화된 이후에는 주로 학교 교육을 보완하는 역할과 성인을 대상으로 하는 교육을 담당하게 되었다. 특히 교육동맹, 프랑카스연맹, 인민과 문화 등 세속적 공화주의 전통의 민중교육 단체들은 공화국 시민을 길러내는 것을 목표로 하는 공교육의 제도화 과정에 결정적인 영향을 미쳤으며, 이후에는 학교 교육을 보완하는 활동을 주로 담당하게 되었다. 사회적 기독교주의 전통은 20세기 초중반에 주로 농촌지역에서 주요한 민중교육의 역할을 담당했지만, 탈종교화와 농촌인구 감소 등으로 점차 쇠퇴할 수밖에 없었다. 반면에 노동자주의 전통의 민중교육은 19세기 말부터 20세기 초의 노동운동 과정에서 노동자들의 의식화에 있어서 지속적으로 중요한 역할을 담당했으며, 노동조합과 노동운동의 발전뿐만 아니라 그에 기초한 노동자 정당이 부상하는 데에도 밑거름을 제공했다고 볼 수 있다. 요컨대, 프랑스의 성숙한 시민의식과 그에 기초한 탄탄한 시민사회, 노동운동과 민주주의의 발전은 단지 정치적 노력, 예컨대 민주적인 법과 제도의 도입만으로 이루어진 것이 아니라, 19세기부터 이어져온 광범위한 시민사회와 노동운동 진영에서의 민중교육운동이 지속적으로 그것을 추동해왔던 것이다.

이러한 민중교육 전통이 반영된 오늘날 프랑스 중등교육과정은 인문주의적 교양교육보다는 주체적이고 비판적인 사유를 할 수 있는 공동체의 일원, 즉 시민을 길러내는 것을 목표로 한다. 이러한 목표에 따라 모든 학생들에게 공통적으로 프랑스어, 철학, 수학, 역사·지리, 외국어, 과학, 시민·법률·사회교육을 강조하고 있다. 그런데 이렇게 보면 한국의 중등교육과정과 적어도 형식상으로는 크게 다르지 않다고 여겨질 것이다. 프랑스, 독일 등 유럽에서 시작된 근대적 교육체계를 일본 또는 미국을 거쳐 한국도 받아들였기 때문이다. 이러한 유사성은 중등과정의 교육 목표에서 더욱 분명하게 나타난다. 대한민국 교육부가 고시한 초중등학교 교육과정 총론(제 2015-74호, 2015.9.23. 일부개정)에 따르면, 중학교 교육은 “학생의 학습과 일상생활에 필요한 기본 능력과

민주시민의 자질 함양에 중점을 둔다”고 되어 있다. 그리고 고등학교 교육은 “학생의 적성과 소질에 맞는 진로 개척 능력과 세계 시민으로서의 자질을 함양하는데 중점을 둔다”고 되어 있다. 이에 따라 중등교육과정의 교육 목표에는 ‘비판적, 창의적 사고력과 태도’, ‘소통능력’, ‘민주 시민 또는 세계 시민으로서의 자질과 태도’ 등이 주요 항목에 포함되어 있다. 적어도 공식적으로는 한국의 중등교육과정의 목표는 공화국 시민의 양성을 강조하는 프랑스의 그것과 큰 틀에서 다르지 않은 것이다.

이처럼 한국의 중등교육체계가 형식상으로는 프랑스의 그것과 별반 다르지 않지만, 우리는 실질적인 교육 목표와 운영에 있어서 크게 차이가 있다는 사실을 알고 있다. 그리고 그것의 근본적이고 핵심적인 이유가 대학입시 위주의 교육에 있다는 점에 별다른 이견이 없을 것이다. 한국의 중등교육은 교양교육 또는 시민교육으로서의 고유한 목표를 포함하고 있음에도 불구하고, 현실에서는 단지 더 높은 서열에 위치하는 대학에 입학시키기 위한 교육으로 변질된 측면이 큰 것이다. 이런 대학입시 위주의 교육은 한국사회에 견고하게 뿌리내린 학벌서열구조가 지속되는 한 벗어나기 힘들어 보인다.

그렇다면 대학 입시를 위한 기초교육 외에 중등교육과정에서 교양교육을 사실상 ‘포기’하고 있는 한국의 교육현실에서 대학에서의 교양교육이 얼마나 효과적일 수 있을까? 고등교육체제에서의 교양교육은 커다란 한계가 있을 수밖에 없다. 그 이유로는 우선, 연령상 이미 스무 살이 된 대학생은 주체적인 사고를 하기 이전에 외부의 영향으로 이미 여러 가지 편견에 사로잡혀 있을 가능성이 높으며, 그래서 뒤늦은 교양교육 또는 시민교육으로 생각과 태도를 변화시키는데 한계가 있다.¹³⁾ 현재 대부분의 나라들에서 만 18세 전후부터 성인으로 인정하고 자기결정권과 투표권 등을 부여하는 것은 청소년기에 중등교육과정의 교양교육을 통해 이성적이고 합리적인 ‘시민적 주체’로서의 소양을 갖추었다고 보기 때문이다. 다음으로, 적정연령 인구 대비 80% 전후로 대학에 입학하는 상황에서도, 그리고 모든 대학이 교양교육을 충실히 한다고 하더라도, 교양교육의 대상이 되지 못하는 사람들의 비율은 여전히 무시할 수 없는 수준이다. 더구나 한국의 고등교육기관에서 사립대학이 대부분을 차지하므로, 전반적으로 일관된 방향성을 갖는 교양교육이란 애초부터 불가능하다. 우리가 추구하는 교양교육이 전공학습을 위한 기초교육으로서가 아니라 주체적이고 비판적 사유가 가능한 공동체의 일원 또는 시민을 길러내는 것이라면, 우리는 그것이 중등교육과정의 원래 목표였던 만큼 어떻게 다시 중등교육과정에서 이루어낼 것인지 고민하지 않으면 안 된다.

입시위주의 중등교육을 바꾸기 위해서 학벌서열체제를 타파하거나 대학을 평준화하자는 대안과 방법을 제시하는 것은 이 글의 취지와 범위를 크게 벗어난다. 하지만 중등교육과정이 시민교육이라는 본래의 목표에 충실하게 만드는 방법을 모색해야 한다는 주장은 가능할 것이다. 뭔가 새로운 제도나 프로그램을 만들려고 하기보다는 왜 기존의 교육과정이 원래 취지대로 이루어지고 있지 않은지 그 장애물을 제거하려는 노력이 필요하다는 것이다. 이것이야말로 프랑스 사례에 대한 검토를 통해 우리가 얻을 수 있는 가장 큰 시사점이기도 하다.

13) 현재 대학에서 이루어지는 교양교육의 난제에 대해서는 경희대 사례를 분석한 이기라(2015)를 보라.

<참고문헌>

- 권진욱, 송주영, 이광훈, 이기라, 조철민(2016). 시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구: 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로. **한국민주주의연구소 연구보고서**. 민주화운동기념사업회.
- 김세희(2005). 프랑스의 대안대학. **민들레**, 38: 90-97.
- 김태수(2007). 프랑스의 중등교육과정과 시민교육. 박재창 외. **민주시민교육의 전략과 과제**, 오름.
- 송용구(2010). 프랑스의 학교 시민교육에 관한 연구: 한국의 학교 시민교육에 시사하는 바를 중심으로. **시민교육연구**, 42(2): 83-118.
- 심성보(2011). **인간과 사회의 진보를 위한 민주시민교육**. 살림터.
- 이동수 편(2013). **시민교육과 대학**. 인간사랑.
- 이기라(2015). 인문학적 분열증: 후마니타스 교양교육의 새로운 도전. **후마니타스포럼**, 1(2): 147-176.
- 이기라(2015). 프랑스 교양교육의 역사와 이념: 인문교양에서 시민교육으로. **한국교육**, 42(4): 5-28.
- 이기라(2017). 프랑스 민중교육 전통과 ‘학교 밖’ 시민교육: 정치적 이념과 제도화 과정을 중심으로. **교육사상연구**, 31(2): 29-47.
- 이영란(2011). 프랑스 컬리지 3학년(Collège 3ème) 시민교과목 연구: 주요 지향점과 핵심쟁점을 중심으로. **교육사회학연구**, 21(2): 149-173.
- 이윤미(2002). 프랑스 중등교육 개혁의 시사점: 교육의 수월성과 평등성 문제를 중심으로. **한국교육**, 29(2): 57-79.
- 이항직(2008). 교양에서 시민으로: 뒤르케임 교육론의 함의. **사회이론**, 34(0): 231-260.
- 최장집(2009). **민중에서 시민으로 - 한국 민주주의를 이해하는 하나의 방법**. 돌베개.
- 황성원(2011). 프랑스 시민대학, “대학 밖 대학” 특성과 운영. **비교문화연구**, 25(0): 597-626.
- 황영희(2012). 프랑스의 고령화와 노인교육현황 고찰. **21세기사회복지연구**, 9(2): 153-177.
- 홍태영(2012). 프랑스 시민교육과 정치교육: 학교의 시민교육과 정당의 정치교육 사례. **정치와 평론**, 10(0): 81-104.
- Best, Francine(2008). Qu'est-ce que l'éducation populaire? In Restoin, Albert (Ed.). *Education populaire, enjeu démocratique: Défis et perspectives*. Paris: L'Harmattan.
- Cacérés, Benigno(1964). *Histoire de l'éducation populaire*. Paris: Seuil.
- Chevallier, Pierre(1981). *La séparation de l'église et de l'école, Jules Ferry et Léon XIII*. Paris: Fayard.
- Condorcet, Nicolas de(1793-1794). *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*. Texte revu et présenté par Prior, O. H.(1970). Paris: Librairie philosophique J. Vrin.
- Laurain, Jean(1977). *L'Éducation populaire ou la vraie révolution*. Paris: Éditions de correspondance

Municipale - ADELS.

Maurel, Christian(2010). *Education populaire et puissance d'agir: Les processus culturels de l'émancipation*. L'Harmattan.

Mignon, Jean-Marie(2007). *Une histoire de l'éducation populaire*. La Decouverte.

Ministère de la Culture et de la Communication(1999). "Charte d'objectifs culture/éducation populaire.
" 30 juin

Ministère de l'éducation nationale(2013). Bulletin officiel n° 12 du 21 mars.

Pelloutier, Fernand(1898). L'enseignement social: le musée du Travail. extrait de *L'Ouvrier des deux mondes*. n 14. cité par Julliard, Jacques (1971). *Fernand Pelloutier et les origines du syndicalisme d'action directe*. Paris: Seuil.

Premat, Christophe(2006). L'engagement des intellectuels au sein des Université Populaire. *Tracés. Revue de Sciences humaine*, 11.

Poujol, Geneviève(1981). *L'éducation populaire*, Paris: Editions ouvrières.

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche - Direction générale de l'enseignement scolaire(2012). <http://eduscol.education.fr/cid59677/partenerariat-avec-les-grandes-associations-complementaires-de-l-ecole.html> (검색일: 2017년 4월 1일)

Wikipédia(version française). "Éducation_populaire." https://fr.wikipedia.org/wiki/Éducation_populaire (검색일: 2016년 11월 7일).

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제

독일 민주시민교육(정치교육)의
현황과 과제:
안네 프랑크 교육소의 사례를
중심으로

홍은영(대구가톨릭대)

독일 정치교육(민주시민교육)의 현황과 과제: 안네 프랑크 교육소의 사례를 중심으로

홍 은 영

대구가톨릭대학교

내 용 목 차

1. 서론
 2. 독일 학교 밖 정치교육의 특징과 학교 정치교육과의 연관성
 3. 안네 프랑크 교육소의 정치교육
 4. 독일 정치교육의 도전과 과제
- <참고문헌>

1. 서론

독일은 국가사회주의 독재와 2차 세계대전의 파탄의 역사적 배경으로 인해, 특히 정치교육이 민주적인 정치 문화 형성에 중요한 기여를 해야 한다는 사회적 합의가 존재한다. 독일 정치교육은 국가사회주의 역사에 대한 반성과 비판의식을 고취하는 것을 목표로 삼고 있다. 이런 점에서 극우주의, 폭력, 인종주의, 반유대주의 등과 같은 문제가 발생하면, 매년 정치교육의 중요성이 부각되고 있다.¹⁾ 독일에서 정치교육은 특별한 위상을 지니고 있으며 다른 국가와 비교해서 다양한 정치교육기관들이 유기적으로 협력하는 다원주의적 조직 구조가 잘 구축되어 있는 것으로 평가되고 있다(홍은영·최치원, 2016: 291-292).

독일 학교의 교과과정에 규정된 정치교육은 역사적으로 독일 전후 사회에서 논쟁의 여지가 되었던 독일 국민의 재교육의 정치와 밀접하게 연관된다(Dettendorfer, 2014: 22). 미국이 재교육 정책을 실시하도록 자극함으로써 정치교육을 위한 독일의 독자적인 구상이 전개되었다. 1950년대 광범위한 사회 집단과 특히 청소년 및 성인 대상 학교 밖 정치교육기관의 제도적 발판이 마련되었다. 독일은 법치주의에 입각하여 국가주도적 정치교육을 시행하면서 정치교육을 위한 재정을 적극적으로 지원하였다.²⁾ 서독은 1950년대 “지역봉사를 위한 연방본부”를 설립하였고, 이 기관

1) 예컨대 극우주의와 다른 형태의 폭력 현상이 나타나면, 정치·사회는 정치교육에 대한 높은 기대를 가지고 있다. 이에 대하여 베렌스(Behrens)는 정치교육은 단지 참여자들이 그 문제를 사색하도록 교육적 과정을 진행하고, 성찰에 초점을 두는 강좌를 통해 민주주의 발전에 기여할 수 있다고 지적한다. 즉, 정치교육의 모든 노력이 사회 문제를 사라지게 할 수 없다는 것이다(Behrens, 2004: 63). 사회가 변화함에 따라 규범과 가치의 의미 그리고 도덕적 문제는 항상 새롭게 규정되기 때문에, 정치교육은 “교육적으로 겸허한 자세”를 유지하고, 이러한 사회적 변화에 대한 참가자들의 성찰 과정을 가능케 하는데 그 의미가 있다(Behrens, 2004: 69).

의 명칭은 1963년 학교 밖 정치교육의 담당단체와 협력하면서 운영되는 연방정치교육원과 주정치교육원으로 바뀌었다(신두철·허영식, 2015: 97). 국가기관과 민간기관이 병존하면서(이규영, 2005: 181) 정치교육이 시행되는 국가는 독일이 유럽에서 유일하고, 이것은 독일이 오늘날까지 국가와 시민사회가 함께 민주주의를 구축하고 민주적 정치문화의 공고화를 중요한 의무와 과제로 여기고 있다는 것을 보여주고 있다(Widmaier, 2011: 471).

이처럼 시민들의 성숙한 민주주의 의식 형성에 크게 기여한 독일 정치교육은 국내에서 모범 사례로 평가되고 독일 정치교육에 대한 많은 연구가 활발히 진행되고 있다. 독일 정치교육에 관한 국내의 선행연구는 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 한국의 경제는 70~80년대 독재 정치와 권위주의적 정권 하에서 고도로 성장하고 1987년 이후 시작된 정치적 민주화와 시민운동이 전개되었지만, 정치교육의 제도화와 사회적 합의의 필요성은 꾸준히 제기되고 있다. 이때 선행 연구들은 독일의 정치교육을 고찰하면서 한국 정치교육의 활성화를 위해 특히 법적·제도적 기반이 마련되어야 함을 강조하고 있다(허영식, 1997; 엄판호, 2001; 송창석 2005; 전득주 페터 마싱·허영식 외, 2006; 장원순, 2007; 신형식 2008; 김한규 2009; 김미경, 2009; 신두철 2005, 2009, 2011, 이범웅 2015). 또한 김기현(2010), 정세운(2008)과 이한규(2011)는 독일 정치교육의 특징으로 학습자가 주체가 되는 ‘참여자 중심 교육’ 혹은 ‘참여자의 자발성’에 주목하고 있다. 이것은 독일 정치교육이 참여자의 생활세계 가운데 직면하게 되는 사회·정치적 이슈에 초점을 두고 있음을 강조하는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 연구자가 보기에 독일 정치교육에 관한 국내의 논의 내에서 특별히 많은 주목을 받고 있는 것으로 ‘보이텔스바흐 합의’(Beutelsbacher Konsens)를 꼽을 수 있다(신두철·허영식, 2010: 94-95; 심정보 외, 2018; 허영식, 2018; 안성경, 2017). ‘보이텔스바흐 합의’란 1976년 정치적으로 다양한 입장을 취했던 학자들에 의해 만들어진 것으로, 오늘날 독일 정치교육의 기본 원리로 기능하고 있다.³⁾

2) 그러나 정치교육, 특히 학교 밖 정치교육의 재정적 제반 상황은 1990년대 중반이래로 점차 나빠졌다. 왜냐하면 정부의 지원과 예산이 감축했기 때문이다. 이와 함께 지금까지 상대적으로 잘 구축된 독일의 학교 밖 정치교육기관들은 어려운 상황에 빠져있다. 이하 학교 밖 정치교육의 현황은 II장에서 자세하게 다룬다(Beer, 2004: 41-42).

3) 정치교육을 실행하는 데 있어 보이텔스바흐 합의는 세 가지 원칙을 제시한다. 첫째, 교화 또는 주입식(교조화) 교육 금지이고, 둘째, 수업에서 학문적 논쟁과 정치적 논쟁의 재현, 셋째, 학생들이 정치적 상황과 자신의 이해 관심사를 분석하고 사회적 상황에 영향을 주는 “수단과 방법을 찾는” 능력의 함양이다. 오늘날 독일 정치교육 활동가 및 전문가들은 바로 이 세 번째 부분을 정치 교육 현장에서 더욱 강조할 필요가 있다고 주장한다. 왜냐하면 정치교육의 참여자들이 자신의 이해를 분석하기 위해 자신의 일상생활을 사회적 분석의 출발점으로 삼고, 그에 적합한 참여 능력을 습득할 수 있기 때문이다(Widmaier, 2011: 475). 뢰쉬(Lösch)와 아이스(Eis)가 보기에, 보이텔스바흐 합의의 세 번째 항목은 오늘날 학교의 정치교수법에서 자주 소홀히 하거나 학교 밖 정치교육의 분야로 전가되고 있다(2018: 507). 또한 학교 밖 정치교육의 담당자들은 보이텔스바흐 합의의 논쟁 원칙이 자신의 의도와는 반대로 종종 교육의 중립성으로 오인되고 있다고 지적한다. 교육은 정치적으로 중립적이지 않았고, 중립적인 입장을 취할 수도 없다. 정치교육을 담당하는 교육자와 정치교육에 참가하는 참여자는 다양한 생애사적 배경, 상이한 가치관과 세계관을 가지고 교육활동에 참여하고 있다. 또한 뢰쉬는 보이텔스바흐 합의의 두 번째 항목의 실행에 관해 논의할 필요가 있음을 주장한다. 그녀에 따르면, 학술적·공적 논쟁에서 거의 드러나지 않고 주변화하는 관점과 목소리가 존재하는 문제와 관련하여, 보이텔스바흐 합의가 전제하는 학문적 논쟁의 원칙은 어떻게 이해할 수 있는가라는 의문을 제기할 수 있다(2013: 177-178). 다양한 정치교육의 주체들의 생각과 의견은 서로 상충할 수 있을 것이다. 이러한 다양성은 교육의 장에서 생활사를 지닌 교육주체들과 사회정치적 이슈에 관해 이야기함으로써 드러날 수 있으며, 이를 통해 교육 주체들은 민주주의의 가치로서 차이에 대한 존중을 학습하게 된다.

둘째, 분단이라는 한반도적 특수성 때문에 정치교육의 본래적 의미와 내용이 온전하게 이해되지 못하고 있다(이규영, 2005). 이와 관련하여 정치교육 또는 민주시민교육에 관한 기존의 연구들은 한국과 똑같은 분단국가에서 통일을 이룩한 독일의 역사적 경험을 공유하면서 독일 정치교육의 사례를 모범으로 삼아, 통일교육 및 평화교육의 관점에서 독일 정치교육을 접근하고, 교육의 목표, 내용, 방법과 제도를 분석하고 있다(김해순, 2016; 박광기, 2010; 오일환, 1995; 전득주, 2000, 조상식, 2006; 최승호, 2010; 황병덕, 1997).

셋째, 일반 교육학의 하위분야로서 정치교육은 글로벌·다문화 사회, 여성정치참여, 전 지구적 신자유주의 흐름, 정보 사회, 극우주의, 정치적 무관심 또는 정치혐오 현상 등과 같은 사회 변화와 관련지어 다양한 관점에서 논의되고 있다(양민석, 2014; 전복희, 2004; 최치원, 2013; 신두철, 2011; 홍은영, 2016). 그러나 연구자는 독일 정치교육에 관한 국내의 선행연구들이 주로 독일 정치교육의 역사적 전개과정과 목표 그리고 시스템을 설명하는 데 그치고 독일의 학교 정치교육에 치중하고 있다고 생각한다. 반면, 독일의 민주적 사회문화를 형성하는 데 커다란 영향을 미쳤고 현재도 활발히 시행되고 있는 학교 밖 정치교육에 대한 연구(Schröder & Balzter, 2011: 486)는 소홀히 하고 있으며, 급격히 변화하는 사회적 상황에 직면하여 독일 정치교육이 당면한 과제와 비판적 자기성찰을 논의하는 연구는 아직 미흡한 실정이다. 정치교육 또는 민주시민교육은 그때 그때 급변하는 사회·문화·경제·정치적 상황(예컨대 유럽으로의 난민 유입, 포퓰리즘의 부상, 인종 차별주의, 신자유주의 등)으로부터 영향을 받고 그러한 사회적 제반 조건 안에서 이루어지기 때문에, 정치교육 그 자체, 즉 규범적 자기이해 및 실천의 지속적인 반성과 검토가 요구되고 있다.

정치교육이 각 개인들에게 변화하는 사회적 상황 속에서 자신의 삶을 자율적으로 영위하도록 도와주는 교육으로 이해된다면, 정치교육의 내용은 정당, 국회와 선거제도 등과 같은 정치 제도에 대한 정보를 전달하는 기능을 넘어, 각 개인이 살아가는 삶의 세계와 거리 곳곳에서 찾을 수 있을 것이다(홍은영·최치원, 2016: 295, Bildungswerk der Humanistischen Union, 2015에서 재인용). 이렇게 볼 때, 오늘날 변화하고 있는 사회적 상황에서 독일 정치교육이 자신의 목표를 구현하는 데 있어 어떤 문제에 직면하고, 그것에 대해 어떻게 대응하고 있으며, 어떤 교육 구상을 정립하고 실천하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 우선 독일 정치교육을 미시적인 차원에서 살펴보고, 그 다음에 정치교육이 현재 어떠한 도전과 한계에 직면하고 있는지를 살펴보고자 한다. 구체적으로 본 연구는 다음과 같은 내용을 다룬다. 첫째, 정치교육의 자기 이해와 실천의 차원에서 독일 학교 밖 정치교육의 특징을 고찰하고 그것과 학교 정치교육 간의 연관성을 살펴보고자 한다. 둘째, 이 맥락에서 연방정치교육원 인정의 교육기관으로서 ‘안네 프랑크 교육소’(Bildungsstätte Anne Frank)라는 교육기관을 소개하고자 한다. 이 기관을 살펴보는 이유는 학교 밖 정치교육기관으로서 국가가 아닌 지역주민들의 자발적인 노력으로 만들어졌고, 활발한 정치교육의 수행과 실천으로 연방정치교육원으로부터 인정을 받고 헤센 주의 정치교육의 센터로 자리매김하였기 때문이다. 이 정치교육 기관의 성공적인 운영과 실천은 다양한 교육 기관과의 유기적인 협력과 정부와 지자체의 적극적인 지원과 도움에 기인한다. 이런 점에서 본 연구는 안네 프랑크 교육소의 사

례에 비추어 독일의 학교 밖 정치교육의 목표, 교육내용, 교육방법과 학교 밖 정치교육의 현황을 살펴보고 정치교육이 직면한 도전과 과제를 고찰할 것이다.⁴⁾

2. 독일 학교 밖 정치교육의 특징과 학교 정치교육과의 연관성

독일에서 정치교육은 학교 교과목,⁵⁾ 여러 교과를 포괄하는 수업의 원리, 민주적인 학교 발전을 담당하는 분야와 청소년 및 성인 대상 다양한 정치교육 프로그램으로 구현되고 있다. 정치교육의 담당단체들은 정당재단⁶⁾, 연방정치교육원, 주정치교육원, 노동조합, 청소년 단체 연합, 교육소, 교육 아카데미, 종교적 주체들, 시민대학, 비정부기구이다. 이러한 교육기관 이외에도 자생적으로 조직화된(예컨대 시민운동, 사회 운동) 학교 밖 정치교육기관을 들 수 있다. 그러한 학교 밖 정치교육은 대개 비형식적 교육의 형태로 진행되고 있다. 여기서 비형식적 교육이라는 말은 2000년 처음으로 유럽 연합의 공식적 문서에서 사용되었고, 교육적으로 준비되고 수행된 교육이지만, 형식적 교육과 달리 졸업장과 자격증을 겨냥하지 않는 교육을 가리킨다(Widmaier, 2011: 471).

정치교육의 목표로서 성숙한 민주 시민 형성과 정치 행위 능력의 배양은 학교의 정치수업뿐만 아니라 비형식적 교육을 통해 지속적인 효과가 있을 수 있다. 정치교육은 공적인 사안에 대한 시민들의 열띤 토론, 논쟁과 실천에 바탕을 두고 있으며, 참여자들의 살아있는 경험과 밀접하게 연관되어 있다(Scherr, 2004: 241). 예를 들어 억압받은 사람들이 연대해서 펼치는 캠페인과 망명자를 위한 시민운동과 같은 정치적 행위를 통해 정치교육의 주체들은 자신이 속한 복잡한 사회정치적 상황을 간파하고 정치적 성숙⁷⁾을 함양할 수 있을 것이다(Lösch & Eis, 2018: 503-504). 이것은 정치가 구체적으로 경험되고 사회정치적 문제를 파악하려는 교육적 시도에서 정치 교육 또는 정치 학습이 이루어진다는 것을 의미한다. 정치교육의 참여자들은 교육의 장에서 자신의 일상생활 속에서 발견할 수 있는 질문에 관해 함께 토론함으로써 사회정치적 연관성을 파악할 수 있을 것이다.

정치교육이 정치교수학으로 이해된다면, 정치교육은 정치 제도와 절차에 대한 정보와 지식 전

4) 물론 본 연구에서 고찰하는 안네 프랑크 교육소라는 정치교육 기관의 사례에 비추어 독일에 존재하는 수많은 학교 밖 정치교육기관, 자생적 단체의 현황과 정치교육의 현실을 일반화할 수 없을 것이다. 다만 연구자는 독일 유학 당시 청소년을 대상으로 하는 교육활동의 안내자 양성 교육과정에 참가하였고, 안네 프랑크 교육소가 현재 프로젝트와 사업을 성공적으로 추진하고 확장하였기 때문에 한국에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

5) 독일의 연방주의 교육 제도로 독일 정치교육 과목은 연방 주마다 사회과, 사회과학, 사회과목, 정치와 경제 등과 같이 상이한 교과목으로 명칭 되고 있다(Sander, 2006: 14).

6) 독일 정당재단은 6개 소속정당(사회민주당의 프리드리히 에버트 재단, 자유민주당의 프리드리히 나우만 재단, 기독교민주당의 콘라트 아데나워 재단, 기독교사회당의 한스자이델 재단, 좌파정당의 로자 룩셈부르크 재단, 녹색당의 하인리히 뵐 재단)의 정치적 이념을 바탕으로 정치교육을 실시하고 학교 밖 정치교육 기관에게 재정지원을 하는 주체이다(임종현, 2013: 85).

7) 성숙(Mündigkeit)의 개념은 칸트의 유명한 계몽에 관한 정의에 따르면, 개개인이 스스로 초래한 미성숙한 상태로부터 벗어나는 것을 뜻한다. 이때 스스로의 잘못이란 미성숙한 상태가 인간 자신의 오성의 결함에서 비롯되는 것이라, “자신의 오성을 사용하는” 결단과 용기가 부족한 상태를 가리킨다. 따라서 성숙이란 개별 인간이 타인의 안내 없이 스스로 사고하고 판단하는 능력을 말한다(홍은영, 2014: 91). 이렇게 볼 때 성숙은 민주주의를 구현하려는 교육의 목표라고 볼 수 있다.

달에 초점을 두게 된다(Messerschmidt, 2016: 418). 그러나 정치교육은 그러한 지식 전달의 과정에서 이미 정치적인 것(das Politische)에 관련하고 있기 때문에 사회적 전유 과정, 다시 말해 정치교육이 사회정치적 이슈에 스스로 대응하는 방식을 고려할 필요가 있다(같은 책: 418). 그 이유는 정치⁸⁾와 주체의 밀접한 관계를 유리한 채 정치 교육은 시행될 수 없기 때문이다. 여기서 정치적인 것이라는 말은 정치적인 것의 본질주의적 이해를 의미하지 않고, 오히려 인간사와 관계하고 공동의 사안에 대한 논의를 뜻한다. 정치적인 것은 어떻게 하면 개인들이 자신의 능력을 자유롭게 발휘하고, 다른 사람을 착취하거나 억압하지 않는 공동의 삶을 형성하고 무엇이 공익인가에 관해 논쟁하는 것을 말한다(Gessner, 2013: 87-88). 이와 관련하여 비판적 정치교육⁹⁾은 상반되는 입장과 견해가 드러나고 사회 변혁을 위한 대안을 모색하는 교육의 장을 제공하는 데 기여할 수 있다. 이렇게 보면, 정치적인 것의 개념은 정치 체제와 국가에서 완결된 것으로 파악하기보다, 구체적인 사회정치적 상황 속에서 힘의 불균형, 즉 권력의 측면을 항상 고려하고 그 자체가 논쟁의 대상이 되는 열린 개념으로 이해할 필요가 있다(Bremer & Trumann, 2013: 45).

독일 학교 안과 밖의 정치교육을 비교하자면 다음과 같다. 우선 공통점으로, 학교 안 정치교육과 학교 밖 정치교육 모두 정치적 지식의 매개, 정치적 판단력 함양과 정치행위 능력 배양을 공동의 목표와 기본 이해로 삼고 있다. 또한 앞서 언급한 보이텔스바흐 합의를 정치교육의 기본 토대로 삼고 있다. 차이점으로 학교 밖 정치교육기관 또는 단체들은 주체의 자발적인 참여를 통해 민주주의 구조 학습에 중점을 두고 있다는 것을 들 수 있다. 더불어 학교 안과 밖의 정치교육은 각 개인으로 하여금 복잡한 정치적 상황의 연관성을 이해할 수 있도록 지식을 심화시키고 정치적 행위능력을 강화시키는 것을 목표로 하고¹⁰⁾ 학교 정치교육의 수업은 자유로운 토론 중심교육과

8) 정치는 일반적으로 전문가와 직업정치인의 사안으로 이해되고 있다. 좁은 의미에서 정치 개념은 시민들이 정당, 국회, 선거제도에 관한 지식을 얻고, 정치적 의사를 표현하는 것을 뜻한다. 그러나 이러한 정치 개념은 새로운 정치 참여와 사회의 권력과 지배 그리고 변화된 시·공간적 조건에 직면하여 넓은 의미에서 파악될 필요가 있다(Faulstich, 2004: 90). 해방적 이해의 차원에서 정치교육은 모든 사람들이 정치적으로 참여하고 집단적 자기결정을 통해 사회를 함께 만들어갈 수 있도록 조력하는 데 초점을 두고 있다. 이때 논쟁의 여지가 되는 점은 누가 어떤 욕구, 권리와 능력을 가지고 정치 공동체에 속하고 어떠한 방법으로(선거, 정당, 이익 대표 기구, 시위 등) 사회 갈등이 조정되고 협상 되는가라는 것이다(Lösch & Eis, 2018: 503).

9) 비판적 정치교육이라는 용어에 대한 학자들의 견해는 다양하다. 비판적 정치교육이라고 하면 주로 힐리겐(Hilligen), 슈미더(Schmiderer), 기세케(Giesecke), 몰렌하우어(Mollenhauer), 하이돈(Heydorn), 클라우센(Claußen), 알하임(Ahlheim) 등의 학자의 이름과 연결되고 있다(Hufer, 2013: 120). 이 학자들은 민주화, 해방, 비판 능력, 성숙을 정치교육의 목표로 삼고 있다. 비판적 정치교육은 신(新) 파시즘 또는 탈민주화 경향, 전후 사회의 권위주의적 사회 구조를 논의의 계기로 삼고 맑스의 이론, 프랑크푸르트학파의 비판 이론 등과 같은 사회과학적 이론을 수용하였다. 그러나 비판적 정치교육의 이론들은 “지배적 패러다임”이 되지 못하고, 정치교육의 담론 내에서도 소수자의 위치에 있다. 그 이유는 학문적으로 거의 학교 교수법만이 정치교육을 대표하기 때문이다(Lösch, 2013: 175). 비판적 정치교육이라는 용어와 관련하여, 후퍼(Hufer)는 정치교육은 항상 비판적이라는 견해를 제시한다. 그렇지 않으면 정치교육의 이름으로 수행되는 모든 활동이 ‘정치적’이지도 않고 ‘교육’(Bildung)의 개념에 부합하지도 않을 것이다. 그것은 자기형성을 뜻하는 교육(Bildung)이 아니라 오히려 교육의 반대의 의미로서 참가자의 적응력을 강요하기 위해 실시되는 훈련, 교화, 선동활동이 된다(Hufer, 2013: 120). 이와 달리 뒤쉬는 정치교육은 그 자체로 비판적이지도 않았고, 지금도 그 자체로 비판적이라고 볼 수 없다고 주장한다. 왜냐하면 정치교육은 역사적 과정에서 특히 국가의 명령을 받는 학교 분야에서 지배를 합리화하는 데 기능하였기 때문이다. 한편, 학교 밖 분야에서 이루어지는 정치교육의 자생적 형태는 사회의 지배 상황에 대한 비판으로부터 형성되어 나왔다. 1945년 후 연합군의 재교육의 무리한 요구와 정치학의 형성 이래로 학교 분야에 성숙과 해방에 대한 비판적 요구가 정착되었다(2013: 174).

참여자 중심 교육의 원칙을 옹호하지만, (문화부장관협의회(KMK)에서 합의된 법적 공통 규정과 각 연방주의 교육부(Kultusministerium)에 의해 규정된) 일정한 국가교육과정의 틀에 영향을 받고, 학생들은 필기시험과 교사의 성적 평가 제도로부터 자유로울 수 없고 의무 교육이라는 제도적 조건 하에서 시행된다는 점에서 구조적인 한계를 지닌다고 볼 수 있다. 이에 반해 학교 밖 정치교육은 교육 프로그램과 교육 목표의 집단(참여자)을 전적으로 자체적으로 구성하고 선택할 수 있다(홍윤기, 2008: 240). 또한 참여자의 자발적인 참여와 학교교육으로부터 자유롭고 관심을 불러일으키는 배움의 장으로 특징지을 수 있다(Bünger, 2013: 65). 이것은 특히 성인 대상 정치교육에서 뚜렷이 나타난다. 성인 대상 정치교육은 주로 교육기관 외부의 배움의 장소,¹¹⁾ 여러 날 동안의 연수, 강좌와 여행의 형태로 진행된다. 청소년 대상 학교 밖 정치교육과 유사하게, 성인 대상 정치교육의 교수법도 주체 지향적이고, 즉 참여자의 주제에 대한 관심과 이해를 고려하고 공동의 학습을 구현하는 새로운 학습 문화의 형성을 추구하고 있다(Hafeneger, 2004: 150).

그러나 참여자의 자발성은 다른 한편으로 학교 밖 정치교육의 생존과 직결되어 있다. 왜냐하면 학교 밖 정치교육의 프로그램과 프로젝트 운영이 학습자의 자발성에 달려있다면, 교육 프로그램의 제공은 학습자의 수요를 항상 고려하는 구조적 강제에 종속되어있고, 수많은 학교 밖 정치교육 기관들이 국가로부터 자신의 프로젝트가 선정되어 재정적 수단을 지원받기 위해 정치교육의 시장에서 상호 경쟁하는 구조적 상황에 놓여 있기 때문이다(후퍼, 2006: 236). 물론 독일에서 정치교육의 재정지원에 대한 사회적 공감대는 폭넓게 형성되어 있고, 다양한 재정적 지원자들이 있지만, 시장조건 하에서 재정지원을 받는 일은 정치교육을 시행하는 단체들에게 쉽지 않다고 볼 수 있다(서미화, 2008: 127-128). 이런 맥락에서 학교 밖 정치교육은 사회의 변혁과 불확실성의 시대에 자신을 꾸준히 현대화하고, 즉 체제 긍정적인 움직임을 보이고 있다(Messerschmidt, 2009: 73). 이것은 정치교육이 해방적·계몽적 차원보다 실용주의적인 교육 내용에 큰 관심을 기울이고 체제 지향적 추세로 나가는 경향을 보여주고 있다.

오늘날 주로 비판적·해방적으로 이해되고 있는 독일 청소년 및 성인교육은 학교 밖 정치교육에서 형성되어 나왔고 정치 개념에 대한 완결된 이해 또는 합의를 전제로 하고 있지 않는 특징을 지닌다. 오히려 학교 밖 정치교육은 정치적인 것에 관해 투쟁하고 거의 형식화되지 않은 장에서 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 예컨대 소수자 권리의 강화와 대안적인 삶의 형태의 확대와 같은 사회 운동의 주요 관심사는 정치교육의 연결점으로 작용할 수 있다. 그렇다고 정치교육은 사회운동의 자기 이해를 맹목적으로 수용해서는 안 된다(Schröder & Balzter, 2011: 494). 왜냐하면 사회정치적 지식의 획득과 판단력 함양이 반드시 실천으로 연결되지 않고, 거꾸로 실천을 통해서만 앎을 배울 수 있는 것도 아니기 때문이다. 정치교육의 결과는 항상 열려있으며, 경우에 따라서 각 개인들이 정치적인 것에 거리를 두고 회피하는 결과를 낳을 수도 있다(Pohl, 2018:

10) 독일연방정치교육원이 정치교육의 과제를 “정치적 사안에 대한 이해를 촉진시키고, 민주적 의식을 확고하게 하며 정치적 협력을 위한 적극적 자세를 강화”시키는 데 있다고 정의하고 있다(Bundeszentrale für politische Bildung, 2015).

11) 성인대상 정치교육의 학습 장소로 참여자의 교육 활동에 필요한 최적의 장소가 선택된다. 가령, 배움의 장소에는 식사 제공과 전시회, 책과 학술지 등과 같은 학습 자료가 잘 준비되어 있고 여가를 위한 공간이 마련되어 있다.

117).

앞서 언급하였듯이, 독일에는 수많은 다양한 학교 밖 정치교육기관들이 존재한다. 청소년 및 성인대상 학교 밖 정치교육은 국가기관이 아닌, 여성교육, 독서를 위한 시민들의 사교 모임과 노동자 교육을 위한 단체와 같은 자생적으로 조직화된 교육 맥락에서 형성되어 나왔다. 이러한 단체 및 모임 중 일부는 그때그때 변화하는 지배 체제와 국가체제에 비판적으로 대응하였다. 이처럼 독일에서는 학교 밖 정치교육을 담당하는 수많은 자유로운 교육기관들이(예컨대 비정부기구, 노동조합, 교회, 정당) 설립되어 있는데, 이 기관들은 자신의 교육활동의 목표를 민주주의의 구축과 발전으로 파악하고 다양한 개인과 집단들이 정치적 지식에 쉽게 접근할 수 있게 도와주고 있다. 이러한 기관들은 조직의 형태와 교육 내용의 차원에서 매우 이질적이다.

1996년 다양한 학교 밖 정치교육기관들의 상호 협력을 촉진하고 지원하는 교육협력 체계로서 연방정치교육위원회(Bundesausschuss Politische Bildung, BAP)가 만들어졌다. 오늘날 학교 밖 정치교육기관들은 거의 연방정치교육위원회라는 상부 조직 하에 결합되어 있다(Widmaier, 2011: 472). 연방정치교육위원회는 “다양한 세계관을 지닌 조직과 유파의 생산적인 협력”을 분명히 하는 것을 이상으로 삼고 있다(같은 책: 472). 정치 정당, 종교적 상부 조직 단체로서 가톨릭·사회적 교육기관, 기독교 연합 산하의 청소년 교육담당 기관(Bildungswerke), 독일 교육소의 연구회, 독일 연방방위군 협회, 노동조합 기숙사 형태의 지방 시민 학교의 단체, 시민대학과 노동조합의 협력 등은 현재 25개의 연방정치위원회 회원 단체를 구성하고 있다. 또한 연방정치위원회에는 중요한 연방부처(독일 연방교육연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung), 독일 연방 가족, 노인, 여성과 청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)와 독일 연방 경제 협력부(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit) 그리고 연방정치교육원과 같은 연방 정부가 참여하고 있다(Bundesausschuss Politische Bildung, 2018). 이런 맥락에서 우리는 독일 사회의 민주정치문화와 민주주의 발전을 위해 연방정치교육원과 같은 국가 기관과 다양한 단체와 재단이 시민참여를 장려하고 극우세력을 반대하는 학교 밖 정치교육기관의 교육 프로젝트 수행에 적극적으로 재정 지원을 하고 있다는 것을 인식할 수 있다. 또한 독일 학교 밖 정치교육기관들이 유기적인 연계성을 가지고 적극적으로 협력하면서 자발적인 독특한 조직체를 만들고 있다는 것을 알 수 있다.

독일의 학교 밖 정치교육기관들은 협력 조직을 구성할 뿐만 아니라, 다양한 프로젝트를 수행하고 학술지를 발간하고 학술대회를 개최하고 온라인 홈페이지를 통해 뉴스레터를 유포하며, 새로운 미디어 매체를 활용함으로써 국제적으로도 활동하고 있다. 다양한 정치교육 기관들의 협력과 조직 구성은 교육 담당자들이 서로 다른 경험을 공유하고, 사회정치적 이슈에 관해 공동의 이해를 관철시키는 데 긍정적으로 작용하고 있다.

그러나 독일에서 청소년 및 성인대상 정치교육을 위한 연구는 미흡하고, 이 분야의 교수는 독일 대학에 아직 정착되어 있지 않다. 즉, 청소년 및 성인대상 정치교육을 연구하고 강의하는 독일 대학 강좌 또는 연구소는 존재하지 않는다(Hufer, 2006: 224). 반면, 학교의 정치교수법은 독일 정치교육의 지배 담론으로 작용하고, 사회교육학(사회복지학), 이주교육학, 청소년과 성인교육,

교육사회학 등의 학문 분야로부터 얻을 수 있는 이론적 단초를 거의 수용하지 않고 있는 실정이다 (Lösch & Eis, 2018: 505). 정치학은 오랜 시간 정치교육의 학문 분야로서 간주되고 있지만, 정치교육의 중요한 학문적 자극은 다른 학문 분야로부터 얻고 있다. 이런 맥락에서 아도르노는 다음과 같이 말한다. “교육에서 가장 중요한 점은 아우슈비츠를 다시 반복해서는 안 된다는 요청이다”(Adorno, 1971: 88). 이러한 아도르노의 관점을 바탕으로 비판적 정치교육은 비판적 자기계몽과 모순을 위한 교육을 강조하고 “시대적 핵심 문제”(Klafki)와 현 사회의 분석에 주의를 환기시키고 있다. 다음 장에서는 인간성의 이념의 실현을 위해 정치교육을 실시하고 있는 안네 프랑크 교육소의 교육 구상, 교육 프로그램과 교육방법을 살펴보겠다.

3. 안네 프랑크 교육소의 정치교육

자유민간 단체로서 안네 프랑크 교육소의 설립 배경은 1950년으로 거슬러 올라간다. 1950년대가족 중 유일하게 생존한 아버지인 오토 프랑크가 안네 프랑크의 이름으로 만남의 장소가 생겼으면 하는 입장을 표명했었고, 이것은 여러 차례 교회, 노동조합, 다른 프랑크푸르트 청소년 단체의 관심 대상이기도 하였다. 1991년 프랑크푸르트에 위치한 역사박물관에서 “프랑크푸르트에서 온 안네, 안네 프랑크의 삶과 생활 세계”라는 전시회¹²⁾가 열리고, 1993년부터 1994년까지 “안네 프랑크의 발자취 찾기” 프로젝트가 실시되면서 비로소 오토 프랑크의 희망은 구체화되었다. 다수의 프랑크푸르트 지역주민들은 안네 프랑크의 출생도시인 프랑크푸르트가 국가사회주의와 홀로코스트 역사의 기억, 토론과 만남의 장소가 되기를 소망하였고, 그것을 실행에 옮기기 위해 1994년 적극적인 지역 주민은 “안네 프랑크 청소년 만남의 장소”라는 단체를 설립하였다(Bildungsstätte Anne Frank, 2018).

이 교육기관은 안네 프랑크의 이름으로 국가사회주의 시대 유대인 추방과 학살의 회상을 생생하게 유지하고 편견을 타파하고 다문화 사회에서 공동의 삶을 촉진하는 것을 목표로 삼고 있다. 구체적으로 반유대주의와 인종주의에 반대하는 다양한 교육 활동을 실시하는 가운데 교육 주체들이 인권과 다양성을 학습할 수 있도록 돕고 있다. 이를 위해 무보수의 명예직으로 일하는 수많은 사람들은 사회봉사활동을 통해 이 단체의 활동과 일을 적극적으로 지지하고 있다. 설립 당시 “안네 프랑크 가족의 발자취 찾기”라는 프로젝트는 프랑크푸르트 청소년 단체 연합(Frankfurter

12) 이 전시회는 1991년부터 1995년까지 프랑크푸르트 역사박물관에서 출발하여 다양한 프랑크푸르트 학교와 면사무소로 순회하는 형태로 실시되었다. 1997년 그 전시회는 교육적 활동을 위해 청소년 만남의 장소의 기관에 맡겨졌고, 그때부터 청소년 만남의 장소의 교육 기관의 상설 전시회가 되었다. 2003년까지 약 5500명의 청소년들이 방문하면서 성공적으로 시행되었다. 그 전시회는 안네와 안네 가족의 삶과 바이마르 공화국과 국가사회주의 시절 프랑크푸르트 도시의 변화, 프랑크 가족이 1933년부터 살았던 네덜란드에서 발생한 정치적 사건, 프랑크 가족이 숨어 살던 집, 프랑크푸르트에서 추방과 강제수용소에 관한 정보를 다루고 있다. 이때 방문자에게 정보를 일방적으로 전달하는 것이 아니라, 멀티미디어 활용에 기반을 두어 방문자 스스로 역사적 정보를 탐색하고, 교육활동가와 방문자가 서로 대화를 하는 역사교육과 인권교육으로서 정치교육이 이루어진다. 이때 안네 프랑크의 자서전과 일기와 그 일기의 인본주의적 메시지가 교육 활동의 중심이 되고 있다. 안네 프랑크 일기에서 안네는 다음과 같은 세 가지 질문을 던진다. 나는 누구인가? 나를 둘러싼 세계에 무슨 일이 일어나고 있는가? 나에게 무엇이 중요한가? 이 기관의 정치교육은 이러한 물음에서 출발하여, 관련 역사적 배경 지식, 다양한 관점, 현 시대와의 관련성을 학습하게 된다.

Jugendring), 프랑크푸르트 역사박물관, 프랑크푸르트 대학의 프리츠 바우어 연구소, 학교, 지방 자치단체, 다양한 집단과의 협력 하에 시행되었고, 암스테르담과 바젤의 안네 프랑크 재단과 문화 및 사회의 발전을 장려하려는 기업이 재정 지원을 하였다. 200명 이상의 청소년, 학부모와 교사는 이 프로젝트에 자발적으로 참여하였다. 이 프로젝트의 성공은 안네 프랑크 이름으로 청소년 만남의 장소라는 교육 시설의 창립을 가져왔다.

안네 프랑크 교육소는 상설전시회 뿐만 아니라, 다양한 활동과 사업을 수행하고 있다. 가령, 반유대주의, 극우주의, 인종주의와 차별을 타파하기 위한 다양한 프로젝트를 시행하고, 홀로코스트의 시대 증인들과의 대화의 시간을 마련하고, 대학 연구소와 협력하여 학술대회와 워크숍 그리고 단상 토론을 개최하여 교육이론과 실천의 교류를 촉진하고 다양한 집단과 단체가 네트워크를 조직할 수 있도록 돕고 있다. 또한 전문 간행물을 발행하고, 국가사회주의와 홀로코스트의 주제에 관심 있는 청소년과 성인을 위해 소설가, 시민 단체의 활동가와 음악가 등을 초청하여 저녁 행사를 개최하고, 사회복지사를 위한 계속교육을 진행하고 있다. 이러한 다양한 사업과 활동이 가능한 것은 프랑크푸르트 도시의 지원금, 헤르티 재단, 안네 프랑크 재단과 관심 있는 개인의 후원에 기인한다(Bildungsstätte Anne Frank, 2018).

2013년에 ‘안네 프랑크 청소년 만남의 장소’는 ‘안네 프랑크 교육소’로 이름이 바뀌어졌다. 이를 계기로 이 교육기관은 청소년 대상 정치교육뿐만 아니라, 성인교육을 실시하고 있다. 즉, 정치교육의 참여자를 청소년뿐만 아니라 성인으로 확대하여, 청소년과 성인을 민주적 사회 형성에 적극적으로 참여하도록 강화시키고 있다. 앞서 언급하였듯이, 안네 프랑크 교육소의 정치교육은 역사 의식과 인권교육에 초점을 두고 있다. 이때 정치교육은 국가사회주의와 홀로코스트에 대한 역사적 정보를 일방적으로 전달하기보다, 멀티미디어 기반의 콘텐츠를 통해 방문자 각자가 역사적 기본 정보를 탐색하고, 동년배 안내자에게 스스로 질문을 하고 다른 방문자와 대화를 하는 형태로 이루어지고 있다. 요컨대 안네 프랑크 교육소는 박물관이 아니라, 논쟁의 장소라고 볼 수 있다(Bildungsstätte Anne Frank, 2018).

이 교육 기관의 교육 활동의 기본원리이자 특징으로 동년배 안내자를 들 수 있다. 동년배 안내자가 방문자에게 상설 전시회를 안내하면서 정치교육을 담당하고 있기 때문에, 서로 간의 대화와 질문과 서로 다른 생각의 교환이 쉽게 이루어지고 있다. 이러한 과정에서 학교 밖 정치교육의 참여자는 교육이 교육활동가와 동등한 관계에서 진행되는 민주주의를 학습하게 된다. 동년배 안내자는 3개월 간 안내자 양성 교육 과정에 참여하여 이 교육기관이 표방하는 교육의 기본 원리와 교육 철학을 파악하고 전시회 안내 실습을 수행한다. 다시 말해 안네 프랑크 교육소의 역사교육 및 인권교육은 역사적 과거 지식을 습득하는 것에 그치는 것이 아니라, 과거를 현재와 연결 지어 현재 자신이 속해 있는 사회에 대한 질문을 던지고 오늘날 발생하는 인종주의, 반유대주의와 차별을 파악하고 그것을 타파하기 위한 행위 능력을 키우는 것에 중점을 두고 있다고 볼 수 있다.

“프랑크푸르트에서 온 안네 프랑크”라는 이름으로 실시되었던 상설 전시회는, 2018년 6월 “안네 프랑크. 내일 한층 더”라는 이름의 ‘학습 실험실’으로 바뀌어졌다.¹³⁾ 전시회 이름이 바뀌어졌

13) 다시 말해, 프랑크푸르트에서 온 안네 프랑크라는 이름으로 시행하였던 상설 전시회의 공간에 학습실험실이 운영되

지만, 안네 프랑크의 생애사, 일기와 가족들과 숨어 살던 안네의 삶은 과거와 현재 작용하는 인종주의와 반유대주의에 맞서는 교육활동의 출발점이 되고 있다. 또한 앞서 서술한 안네 프랑크 교육소의 혁신적인 교육 방법(동년배 안내자, 멀티미디어에 기반을 둔 상호적이고 능동적인 역사교육 및 정치교육)과 교육의 기본원리는 그대로 유지되고 있다. 상설 전시회와 같이 학습실험실에서도 방문자 간의 대화와 토론을 이끌고 인종주의와 차별에 관한 분석을 촉진시키는 교육활동가는 동년배 안내자이다. 이처럼 안네 프랑크 교육소의 교육 프로그램은 참여자에게 역사적 배경 지식을 일방적으로 전달하거나 민주주의와 인권의 보편적 가치를 도덕적으로 교화하거나 자신이 배운 것을 점검하는 차원이 아니라, 공동의 삶의 형성하기 위해 참여자와 교육자가 동등한 관계에서 차별과 사회적 배제의 문제에 민감성을 키우고 인종주의와 차별과 관련한 자신의 행위를 성찰하는 것을 강조하고 있다. 즉, 안네 프랑크 교육소의 교육 프로그램은 참여자의 사고 과정을 촉진시켜 지금까지 자신이 당연하게 믿었던 생각과 행동을 자극하는 것(irritieren)에 초점을 두고 있다고 볼 수 있다.

이런 맥락에서 학습 실험실은 안네 프랑크의 생애사와 역사적 배경지식(독일의 국가사회주의, 차별과 추방의 역사)을 매개할 뿐만 아니라, 안네의 일기에 대한 다양한 이해와 해석을 다루는 교육의 장으로 기능하고 있다. 이때 학습 실험실의 교육은 역사적 기본지식과 정치적인 것을 참여자의 삶과 연결시키고, 상이한 배경을 지닌 참여자들이 토론과 대화를 통해 다양성을 학습하고 자신의 삶을 이야기할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 학습실험실의 교육활동가들은 인종주의, 반유대주의, 배제와 차별과 같은 주제를 총체적 사회 문제로 간주하고, 청소년들이 자신의 일상에 작용하는 인종주의와 차별을 인식하고 자신이 지금까지 당연하게 여기고 있는 “정상성”과 “민주주의”에 대한 관념을 비판적으로 성찰하도록 조력하고 있다. 이를 통해 청소년들은 자신의 차별의 경험을 파악하고 다양한 상황에서 발생하는 차별에 적극적으로 맞서는 행위 능력을 키울 수 있다(Bildungsstätte Anne Frank, 2018).

학습실험실에서 진행하고 있는 정치교육 구상의 예로 ‘인종차별주의자 안경’을 들 수 있다. 가령, 학습실험실의 참여자가 이 선글라스 또는 안경을 끼고 평범한 한 사람의 모습을 묘사한 그림을 보면, 인종차별적이고 평가 절하하는 시선을 연상하게 된다. 예컨대 인종차별주의자 안경을 끼면 평범한 한 학생의 모습이 갑자기 위험한 강도인으로 바뀌게 된다. 학습실험실에 참여한 청소년들은 그러한 이미지가 어디에서 형성되었는지를 토론하고 일상생활에서 사용하고 쉽게 접하는 용어와 그림 속에서 차별의 측면을 파악할 수 있을 것이다.

앞서 서술한 학습실험실 외에, 안네 프랑크 교육소는 최근 “야, 너는 권리를 가지고 있어 또는

고 있다. 학습실험실의 방문자들은 각자 교육 기관으로부터 받은 템블릿을 자신이 관심 있는 주제 혹은 내용을 다루는 곳에 갖다 대면, 템블릿에서 그에 관한 자세한 설명과 질문을 확인할 수 있다. 이처럼 첨단 멀티미디어 기기를 활용한 교육이 가능한 이유는, 안네 프랑크 교육소의 프로젝트가 “살아있는 민주주의”라는 이름하에 진행되고 있는 독일 연방 프로그램에 선정되어 재정적 지원을 받고 있기 때문이다. “살아있는 민주주의”라는 프로그램은 2015년 1월부터 시작한 독일 연방 가족, 노인, 여성과 청소년을 위한 독일 연방부처의 연방프로그램으로, 민주적 공동의 삶의 형성을 위해 노력하고 혐오 문화에 맞서는 수많은 단체, 조직과 같은 학교 밖 정치교육기관의 프로젝트와 교육 활동을 재정적으로 지원하고 있다. 이러한 독일 연방프로그램은 2019년까지 정치교육 관련 프로젝트를 재정적으로 지원하고, 연방 기금에서 최대 허용 한도는 연간 최대 30만 유로라고 한다(Demokratie leben, 2018).

네 말이 맞아!(Mensch, Du hast Recht(e)!)"라는 이름으로 이동 순환 전시회 프로젝트를 시행하고 있다.¹⁴⁾ 이 순환 전시회의 밑바탕에 깔려있는 교육 구상은 청소년들의 생활 세계에 초점을 두고 일상적인 상황에 대한 토론을 촉진하고 열린 민주적 사회에 적극적인 참여를 강화시키는 것에 있다.

또한 안네 프랑크 교육소는 청소년 및 성인 정치교육¹⁵⁾과 토론, 학술대회와 전문 간행물의 발행뿐만 아니라 헤센 주에서 극우 세력의 폭력과 학교, 직장, 스포츠 단체 내 발생하는 차별의 피해자를 전문적으로 상담하면서 활동 영역을 확대하고 있다.¹⁶⁾ 안네 프랑크 교육소에 이미 두 개의 상담소가 설치되었다. 하나는 '응답'(response)이라는 상담소인데, 이곳은 극우 세력과 인종차별적 폭력의 피해자들이 상처와 트라우마를 극복하고 법적 대응을 도와주며 일상에서 임파워먼트를 배양시키고 피해자의 보호와 지원 그리고 지속적인 상담에 초점을 두고 있다. 출신, 종교, 피부색, 성적 취향, 정치적 성향으로 인해 적대시되고 위협당한 사람들을 지원하고 있다. 다른 하나의 상담소는 '반차별 상담소'(AntiDiskriminierungsBeratung, ADiBe)라는 곳인데, 이것은 다양한 조직의 네트워크로서 일자리와 집을 구할 때, 관청과 학교에서 차별을 겪는 사람을 상담하는 일을 하고 있다.

이처럼 안네 프랑크 교육소가 활동 영역을 확대하고 교육 프로젝트를 지속적으로 수행할 수 있는 것은 정부, 다양한 재단과 노조 단체나 교회의 재정적 지원과 참여자의 참가비에 기인하고 있다. 안네 프랑크 교육소를 비롯한 독일 학교 밖 정치교육기관은 재정적 지원을 받기 위해 프로젝트 계획서를 작성하고 많은 시민들의 참여를 이끌어내기 위해 최근 유행하는 용어(예컨대 '역량', '다양성', '포용'(Inklusion))를 사용한 수요에 맞춘 프로그램을 구상하고 있다. 그러나 학교 밖 정치교육이 시민들의 자발적 참여와 동기에 의존하고 있다는 것은 학교 밖 정치교육의 도전이 되고 있다. 그것은 학교 밖 정치교육기관의 경제적 압력이 크게 증가하였음을 보여준다.

14) 순환 전시회의 장점은 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 사람들이 전시회에 참여하려고 프랑크푸르트까지 오는 번거로움을 덜어주고 다양한 장소와 많은 사람에게 다가갈 수 있다. 둘째, 인권과 차별과 같은 전시회의 주제를 자신의 살고 있는 지역의 상황과 연결시켜 자신의 일상적 삶을 명확하게 파악할 수 있게 한다. 셋째, 순환 전시회의 프로젝트는 민주주의와 인권의 주제에 관심 있는 적극적인 사람과 단체들이 네트워크를 형성할 수 있는 계기를 제공하고 있다. 실제로 안네 프랑크 교육소의 순환 전시회는 전시회가 열리는 그 지역의 단체 혹은 조직과 적극적인 주민들의 협력을 통해 시행되고 있다. 넷째, 안네 프랑크 교육소와 같은 정치교육을 실시하는 단체들의 순환 전시회는 학교 정치교육수업(예컨대 역사와 사회과 과목)과 교사의 협력 아래 열리기도 한다. 뢰쉬가 주장하듯이, 사회비판적 교육 단초를 학교 밖 정치교육에만 적용하게 된다면, 학생의 비판 능력과 성숙을 키울 수 없고 학교의 민주화 형성에 기여할 수도 없을 것이다. 물론 학교와 수업은 평가 제도와 배제의 기제로 인해 정치교육의 한계를 가지고 있다(2013: 178). 그러나 학교 밖 정치교육과 학교 안 정치수업의 협력은 정치교육을 한층 더 풍부하게 할 수 있을 것이다.

15) 안네 프랑크 교육소의 성인 대상 정치교육은 주로 교사, 직업교육 교사, 사회복지사, 자원봉사자가 자신의 교육 활동과 일상생활 속 폭력과 갈등과 그리고 차별의 형태를 인식하고 그것에 대응할 수 있는 능력을 키우는 것을 목표로 하고 있다.

16) 안네 프랑크 교육소가 전문적인 상담활동을 하게 된 이유는 헤센 주 지역 주민들과 방문자들의 욕구가 많았고, 극우 세력의 폭력과 인종차별을 목격하는 사람들이 그 상황에 개입하지 않고 방관하고 관청(경찰서, 법정 등)이 피해자의 진술을 믿지 않고 오히려 공범자로 간주하는 경우가 발생하기 때문이다.

4. 독일 정치교육의 도전과 과제

독일은 2차 세계대전과 국가사회주의, 홀로코스트의 역사적 배경으로 민주사회 형성을 위한 정치교육의 필요성과 중요성이 독일 사회 전반에 정착되어 있다. 독일의 학교 안과 밖의 정치교육은 정치적 지식 획득, 판단력과 행위 능력의 배양을 목표로 삼고 있으며 보이텔스바흐 합의를 교육의 기본원리로 삼고 있다. 본 연구에서 특히 집중적으로 살펴본 학교 밖 정치교육은, 참여자의 자발성과 자유로운 교육방법을 활용함으로써 민주주의와 다양성을 생생하게 배우는데 기여하고 있다. 이를 위한 독일 학교 밖 정치교육의 인프라는 잘 구축되어 있고, 국가의 정치교육기관과 다양한 단체와 조직이 유기적으로 협력하는 가운데 시행되고 있다. 안네 프랑크 교육소의 사례를 통해 참가자 중심, 생활세계 중심, 행위 능력을 강화하는 정치교육을 활성화하고 있음을 인식할 수 있다. 안네 프랑크 교육소는 청소년 및 성인(교사, 직업교육 교사, 사회복지사, 다른 사람을 위해 명예직, 무보수로 일하는 사람들, 정치교육 전문가)을 대상으로 학교 밖 정치교육을 실행하고 있는 독일의 대표적 기관들 중의 하나로 한국의 정치교육에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

학교 밖 정치교육기관은 시민들의 정치적 성숙과 민주사회의 형성을 강화시키기 위한 다양한 프로젝트와 혁신적인 교육 내용과 방법을 고민하고 있다. 그러나 국가보조금과 참여자의 수요에 의존하는 정치교육은 신자유주의 하에서 자신의 의도와는 반대로 현실과 타협하고 실용주의적으로 전환해야 하는 사회적 요구와의 긴장관계에 있다. 이러한 정치교육이 현대화하는 추세에, 정치교육이 체제 지향적으로 기능하고 있다는 비판적 목소리가 제기되고 있다. 이와 관련하여 정치교육은 교육 프로그램을 구상할 때 경제적 유용성에 중점을 두는 동시에 사회불평등 구조와 정치교육 자체의 균열에 대한 비판적 성찰을 소홀히 하고 있다(Messerschmidt, 2016: 419).

안네 프랑크 교육소의 사례에 알 수 있듯이, 오늘날 신자유주의적 국가중심의 흐름에서 정부나 지자체가 정치교육기관의 활동에 필요한 자금을 조달하기보다, 한정된 기한 내에 시행되는 프로젝트와 예방 프로그램과 관련한 활동에 재정적 지원과 예산 편성에 초점을 두고 있다(Hafeneger, 2004: 143). 이는 시장 지향적이고 경제적 유용성을 고려한 정치교육 프로그램에 대한 요구가 강해지고 있다는 것을 보여준다. 이와 관련하여 정치교육 수강생들의 강의시간 단축 선호와 정치적 사회문제와의 대결에 있어서 시간과 심리적 에너지의 부족 현상이 나타나고 있다(홍은영·최치원, 2016: 305, Hufer, 2006: 227에서 재인용). 시민들로 하여금 정치적 판단력과 행위 능력을 키우고 자율적인 삶을 살아가도록 도와주려는 학교 밖 정치교육의 사회적 과제는 자유로운 교육시장에 넘겨지고 있다고 볼 수 있다. 게다가 다른 국가들과 마찬가지로 독일 사회에도 정치에 대한 관심이 낮아지고 있는 추세이다. 특히 젊은 청년층 사이에 “민주주의는 좋지만(ja) 정치는 별로(nein Danke)”라는 정치혐오 현상이 1990년대 말 이후로 현저히 나타나고 있다(홍은영·최치원, 2016: 302, Karin, 2000: 40에서 재인용).

신자유주의 하에서 비용을 따지고 이익을 계산하는 논리와, 결과 지향적 사고방식 즉 경제적 효율성의 극대화와 시장 경쟁의 원리는 인간 삶의 모든 영역에 침투하고 교육제도와 (특히 학교 밖) 정치교육의 영역에도 큰 영향을 미치고 있다(Hufer, 1999: 105). “신자유주의 헤게모

니”(Butterwegge, 2011: 266)는 사회구조에 주의를 환기시키기보다, 개인의 역량 부족과 책임을 강조하고 개인의 성과물을 수치화하고 계량화하고 ‘교육 표준’을 설정하는 특징을 지닌다. 신자유주의 질서 속에서 각 개인들은 예컨대 프로젝트와 사업의 성과물을 자발적으로 늘 평가하고 수치화하는 ‘기업가적’ 주체가 되고 있다(Büniger, 2013: 66).

신자유주의 하에서 나타나는 “탈 민주화”의 상태에 직면하여 비판적 학자들은 정치교육은 기존의 것을 유지하고 잘 작동하는 데 중점을 두고 있다는 지적을 내놓고 있다. 정치교육은 사회비판적 단초에 몰두하기보다, 사회적 현대화의 역동적 상황에 적응하고 있다는 것이다. 이처럼 정치교육이 사회의 역동적 변화 속에서도 지속적으로 유지되는 사회 구조를 문제시하기보다, 개인(참여자)의 역량 강화에 초점을 두면서 기존 사회 질서를 공고화하는 데 기능하고 있다는 것이다(Zeuner, 2004: 324). 오늘날 정치교육은 세계적 맥락에서 사회적 분열과 세계구조 같은 주제보다, 기존의 질서와 구조 내에서 어떻게 효과적으로 배울지에 보다 큰 관심을 기울이고 있다고 볼 수 있다.

민주주의와 민주적 문화는 영구적으로 확보되는 것이 아니기 때문에(Beer, 2004: 47), 정치교육은 민주주의를 포기하지 않되, 민주사회가 자신의 요청에 부합하지 않는 차원과 민주주의 상황을 항상 고찰할 필요가 있다(Scherr, 2004: 243). 민주주의를 생생한 현실로 만들어내는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그렇다고 정치교육은 “민주주의 위기” 상황(Messerschmidt, 2009: 73)을 극복하기 위해 자율성, 민주주의, 다양성, 관용, ‘학생피드백 문화’ 등과 같은 긍정적 용어로 채색한 자기 확신적 이론과 교육 프로그램을 성급하게 제시함으로써 학습 과정을 이상화해서는 안 된다. 정치교육은 신자유주의 사회구조와 “신자유주의 이데올로기”에서 벗어날 수 없다. 정치교육은 그 자체가 정치적인 것의 한 부분이다. 어떤 사람도 신자유주의 지배 구조 밖에 위치할 수 없다. 정치교육이 교육의 과정에서 달성하고자 하는 추상적 목표를 지나치게 믿고 학습의 과정을 이상화한다면, 참여자들이 교육 제도 속에서 경험하는 부정적인 측면(교육자와 학습자가 제도화된 교육 속에서 실패하거나 한계를 경험하는 구체적인 과정)을 간과할 수 있을 것이다(Messerschmidt, 2009: 73). 이런 맥락에서 정치교육은 오히려 자신의 교육 목표와 이념이 실패하고 균열되는 차원을 고려하는 비판적 자기성찰과 “시대 진단적으로 성찰적 정치교육”(Lösch, 2009: 174)이 요구되고 있다. 이와 관련하여 “정치교육의 실천은 끊임없는 이론적 근거와 고찰을 통해 전문성을 확보할 필요가 있다는 점이 제기되고 있다”(Dettendorfer, 2014: 35-36에서 재인용).

신자유주의와 세계화는 사회 구조의 변혁을 가져왔다. 탈경계화와 세계화에 따른 사회 변화에 독일 정치교육은 상대적으로 늦게 대응하였고 국민 국가적 사고의 틀에 매여 있다(Dettendorfer, 2014: 34-35). 이 문제는 특히 독일 이주 사회에서 독일 시민권과 속민주의에 기반을 둔 국적취득과 관계하고 있다(Behrens & Motte, 2006: 19). 국민 국가적 질서는 이주민들의 체류 지위를 위태롭게 하고 사회적 소속을 거부하는 데 작용하고 있기 때문이다(같은 책: 31). 문화와 속민주의에 기반을 둔 사회 질서 속에서 국민 소속이 문제시되지 않는 다수사회의 구성원들은 권력을 가지고 있지만, 일상생활 속에서 출신과 국적에 대한 질문을 받는 인종적·문화적 소수자들은 기존 사회 질서로의 적응을 항상 입증해야 하는 위치에 서 있다. 한편, 사회적 소속과 국민 국가적 질서

를 둘러싼 비판적 계몽과 지속적인 자기비판은 정치교육 내에서 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다. 독일 사회에서 이주노동에 대한 자신의 대응을 비판적으로 성찰하려는 시도는 여러 차례 거부되고, 그 대신 이주민들의 사회 통합이 강조되고 있다. 이주민들에게 시민의 법적 지위로의 접근과 함께 사회 참여를 가능케 하는 소속은 어려워지고, 동시에 독일의 다수 사회는 이주민들에게 사회통합의 성과를 요구하고 있다.

또한 최근 이주와 망명 그리고 난민에 대한 독일 사회의 논의에서 통합 용어가 다시금 지배 담론이 되고 있다. 이런 맥락에서 1990년대부터 독일 이주 사회의 지배 담론이 사회적 소수자들이 독일의 ‘주도문화’(Leitkultur)를 구성하는 독일어, 독일 역사, 관습과 기본법 등을 의무적으로 익히도록 하는데 초점을 두고 있지만, 통합 담론은 다양성을 고려하지 않고 주도문화를 둘러싼 사회 정치적 권력과 사회적 불평등의 차원을 간과하고 있다는 비판적 목소리가 제기되고 있다. 독일의 이민법은 그동안 개혁되었지만 독일사회의 일상 속에는 여전히 혈통을 국적의 기준으로 보고 독일을 민족적으로 동질적인 집단으로 간주하는 사고방식이 존재하고 있다. 세계화와 이주시대에 적합한 변화된 사회적 소속의 관념을 형성하기 위해, 메체릴(Mecheril)은 “다중 소속의 교육학”의 관점을 제시하면서 개인들을 ‘우리’와 ‘그들’로 구분하는 사회적 실천과 국적의 기준에 대한 비판적 성찰을 강조하고 있다. 이것은 인권교육을¹⁷⁾ 부각하고 정치교육 자체를 구조화하는 계기로서 인종주의를 주요한 주제로 다룰 필요가 있음을 강조하는 것으로 해석할 수 있다(Mecheril, 2011: 241).

이주사회에서 정치교육은 사회적 배제와 통합의 사회적 모순의 문제에 직면해 있다. 민주적인 사회문화를 구축하려는 정치교육은 이주사회를 정치교육의 사회적 조건으로 파악하고, 국적과 정치적 소속을 새롭게 정의하려는 노력에 기여할 필요가 있다. 이주사회의 맥락을 고려한 정치교육은 스스로를 단순히 이주민과 난민을 기존 사회로 통합시키는 교육조치로서 파악하기보다, 교육제도와 기존의 사회 질서를 이론적, 실천적으로 변화시키는 공동의 정치적 프로젝트를 시행하는데 초점을 둘 필요가 있다(Messerschmidt, 2016: 427). 신자유주의와 이주사회의 맥락에서 정치교육이 민주주의의 발전에 기여하기 위해, 다양성과 새로운 형태의 권력 그리고 이민·난민 혐오 현상에 대한 자신의 대응방식을 성찰하고, 일상생활에 여전히 큰 영향을 미치는 국민 국가적 사고방식과 사회적 소속 그리고 정체성을 새롭게 이해하도록 촉진하는 교육이 더욱 절실하다고 볼 수 있다.

민주적 사회는 각 개인의 정치적 의사형성 없이는 생각할 수 없지만, 정치교육이 모든 정치적·사회적 사안에 대해 항상 모순 없이 올바르게 선한 입장만을 취한다고 할 수 없을 것이다. 왜냐하

17) 이주와 망명을 둘러싼 독일 사회의 논의와 지배 담론에서 인권교육의 부족 현상이 나타나고 있다. 인권적 관점에서 볼 때 모든 사람은 자유롭고 동등하게 자율성을 영위할 권리가 있는 것이다. 이것을 이주의 맥락에 적용하면, 동등한 관계에서 다양성을 존중하고 기존의 사회적 소속 질서에 이질성을 포용하는 민주적이고 열린 사회문화의 구축을 강조하는 것으로 해석할 수 있다. 이때 인권은 논쟁의 여지가 없는 주어진 도덕적 규범이 아닌, 오늘날에도 계속 진행되고 있는 동등한 권리를 쟁취하기 위한 사회적 투쟁의 배경에서 파악할 필요가 있다. 민주주의 이념과 같이 인권 역시 영구적으로 보장되어있는 용어가 아니기 때문에, 그때그때 인권이 침해되는 사회적 맥락과 관련한 시민들의 참여(Engagement)와 노력을 필요로 한다고 볼 수 있다. 이때 인권을 추상적으로 옹호하거나 단지 서양 문화 또는 가치로 동일시해서는 안 된다.

면 정치교육 프로그램과 활동 자체는 특정 집단을 겨냥하고, 그것은 정치와 교육 프로그램에 대한 관심이 성별, 교육, 사회적 출신과 같은 사회적 불평등의 범주와 밀접하게 관계하기 때문이다. 이런 점에서 정치교육에 대한 이해는 그 목표와 내용 그리고 제도적 차원에만 국한되어서는 안 되며 변화하는 사회적 조건과 밀접하게 연관되어 고찰할 필요가 있다. 비판적 시대 진단과 구조적 모순에 대한 반성 없는 정치교육은 자신의 의도와는 반대로 공허한 구호로 그칠 수 있을 뿐만 아니라, 체제 지향적으로 작용할 수 있다. 따라서 정치교육은 사회적 맥락과 유리된 채 이념과 목표를 이상화해서도 안 되고, 사회적 상황을 불변한 것으로 간주해서도 안 된다. 정치교육은 자신이 표방하는 목표와 현실 간의 긴장 관계, 즉 정치교육의 목표가 실패하고 균열되는 측면을 항상 고려할 필요가 있다.

<참고문헌>

- 김기현(2010). 한국 시민사회단체의 민주시민교육 현황과 과제. **한국민주시민교육학회 세미나**. 12. 51-56.
- 김미경(2009). 한국과 독일의 정치교육 비교: 시민사회단체의 활동을 중심으로. **교육문화연구**, 15(1). 33-64.
- 김한규(2009). 한국 상황과 민주 시민교육(정치교육). **한국학논집**. 38. 291-312.
- 김해순(2016). 남북한 사회문화 통합을 위한 교육. **통일을 이루는 교육**. 한만길 외(편), 서울: 교육과학사, 251-272.
- 박광기(2010). 독일의 정치교육을 통해 본 한국 통일교육의 방향 정립. **대한정치학회보**. 18(2). 105-128.
- 서미화(2008). 독일 정치교육 활동가 양성에 관하여. **독일 정치교육의 현장을 가다**. 서울: 민주화운동기념사업회. 121-140.
- 송창석(2005). 독일의 정치교육과 한국의 민주시민교육 - 민주시민교육지원시스템 구축방향을 중심으로. **EU연구**. 16. 277-300.
- 신두철(2005). 독일의 정치사회화와 정치교육. **한독사회과학논총**. 15(1). 41-57.
- 신두철(2009). 독일 정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구. **한독사회과학논총**. 19(3). 85-106.
- 신두철(2011). 독일 정치교육의 새로운 도전 과제로서 정치협오와 정치참여. **한독사회과학논총**. 21(4). 27-48.
- 신두철·허영식(2015). **민주시민교육의 정석**. 개정판 서울: 오름.
- 신형식(2008). 민주시민교육의 제도화에 대하여. **독일 정치교육의 현장을 가다**. 서울: 민주화운동기념사업회. 175-192.
- 심정보 외(2018). **보이텔스바흐 합의와 민주시민교육**. 서울: 북멘토.
- 안성경(2017). 교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가? - 독일 보이텔스바흐 합의의 함의. **법과인**

권교육연구. 10(1). 25-38.

양민석(2014). 독일 여성의 정치적 대표성과 여성정치교육: 멘토링 프로그램을 중심으로, **인문연구**. 71. 407-436.

엄판호(2001). 민주시민교육 발전방안. **교육이론과 실천**. 11(2). 463-511.

오일환(1995). 통일을 전후한 독일의 정치교육에 관한 연구. **한국정치학회보**. 29(2). 523-548.

이규영(2005). 독일의 정치교육과 민주시민교육. **국제지역연구**. 9(3). 157-186.

이범웅(2015). 한국에서의 민주시민교육의 발전 방향 모색. **초등도덕교육**. 49. 33-65.

이한규(2011). 한국과 독일에 있어서 수요자 중심의 민주시민교육 - '비판적 사고'(Critical Thinking) 모델. **한독사회과학논총**. 21(4). 3-26.

임종현(2011). 독일 정당재단의 정치교육. **자치행정연구**. 3(2), 41-49.

장원순(2007). 초등사회과교육에서 정치적 판단력 증진을 위한 민주시민교육 접근법. **사회과교육**. 46(1). 107-125.

전득주·페터 마싱·허영식 외.(2006). **민주시민교육의 이론과 실제**. 서울: 엠-에드.

전득주(2000). 독일의 정치문화와 정치교육: 그 역사적 발전 과정을 중심으로. **민주시민교육논총**. 5(1). 1-29.

전복희(2004). 독일의 여성정치참여 현황과 과제. **한독사회과학논총**. 14(1). 61-80.

정세윤(2008). 독일 정치교육은 네트워크다. **독일 정치교육의 현장을 가다**. 서울: 민주화운동기념사업회. 70-96.

조상식(2006). 독일 통일과 정치교육의 문제 - 구동독 주민들의 정체성 위기와 관련하여. **교육학연구**. 44(1). 195-220.

최승호(2010). 북한 새터민에 대한 사회통합 방안 - 독일 사례를 바탕으로. **정치·정보 연구**. 13(1). 161-190.

최치원(2013). 간문화적 성찰과 시민교육 그리고 정체성 문제 고찰. **인문과학연구**. 36. 375-407.

허영식(1997). 독일의 민주시민교육 운영체계. **한국민주시민교육학회보**. 2. 115-152.

허영식(2018). 보이텔스바흐 합의에 관한 담론과 함의. **공공정책과 국정관리**. 11(4). 27-59.

홍윤기(2008). 국력으로서 민주정치와 국가자원으로서 민주시민교육. **독일정치교육의 현장을 가다**. 민주화운동기념사업회 독일 연수단. 서울: 민주화운동기념사업연수회. 197-264.

홍은영·최치원(2016). 문화적 실천으로서 독일의 정치교육 혹은 민주시민교육 - 제도적 이상과 현실. **연세대 유럽사회문화연구소**. 17. 289-320.

황병덕(1997). 독일 정치교육 연구 - 한반도 통일대비 정치교육을 위한 시사점 도출. **유럽연구**. 5(1). 87-111.

Adorno, Th.W.(1971). Erziehung nach Auschwitz, In: ders. Erziehung zur Mündigkeit. Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker 1959-1969, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 88-104.

Beer, W.(2004). Eine thematisch begründete Erweiterung politischer Bildung ist die systematische

- Ausweitung der Interdisziplinarität um den Bereich der Naturwissenschaften und der Technologieentwicklung”. In: Hufer, K.-P. & Imke Scheurich, I.(Hg.) Positionen der politischen Bildung 2. Ein Interviewbuch zur außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 36-57.
- Behrens, H.(2004). Pädagogisch alles vermeiden, was nach 'Überwältigung' aussieht. In: Klaus-Peter Hufer/Imke Scheurich(Hg.): Positionen der politischen Bildung 2. Ein Interviewbuch zur außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 58-79.
- Behrens, H. Motte, J.(2006). “... dass aus Immigranten Bürgerinnen und Bürger werden. Ausgangspunkte und Perspektiven politischer Bildung in der Einwanderungsgesellschaft”, In: Politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft, Behrens, H. & Motte, J.(Hg). Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 15-42.
- Bremer, H. Trumann, J.(2013). Der “subversive” Charakter kritischer politischer Bildung, In: Widmaier, B. & Overwien, B.(Hg.). Was heißt heute Kritische Politische Bildung? Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 44-50.
- Bünger, C.(2013). Was heißt kritische politische Bildung heute? Zum Problem der Kritik. In: Was heißt heute Kritische Politische Bildung? Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 51-59.
- Butterwegge, C.(2011). Rechtsextremismus, Marktradikalismus und Standortnationalismus. Die neo-liberale Modernisierung als Basis für rassistische Ausgrenzung, In: Lösch, B. & Thimmel, A.(Hg.) Kritische politische Bildung. Ein Handbuch, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 265-276.
- Dettendorfer, B.(2014). “Zur Geschichte der politischen Bildung in Deutschland und ihren aktuellen Herausforderungen”. In: Mende, J. & Müller, S.(Hg.) Emanzipation in der politischen Bildung. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 18-37.
- Faulstich, P.(2004). Die Desintegration von “politischer” und “beruflicher” Bildung in Deutschland ist immer schon problematisch gewesen und heute nicht mehr haltbar, In: Hufer, K.-P., Pohl, K. & Scheurich, I.(Hg.), Positionen der politischen Bildung 2, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 80-99.
- Gessner, S.(2013). Kritische politische Bildung oder: Was brauchen Schüler und ihre Lehrer? Ein Essay, In: Widmaier, B. & Overwien, B.(Hg.), Was heißt heute Kritische Politische Bildung?, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 86-90.
- Hafeneger, B.(2004). Der Traditionsbestand der außerschulischen politischen Jugendbildung ist nach wie vor unabgegolten, In: Positionen der politischen Bildung 2. Ein Interviewbuch zur außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 138-157.
- Hufer, K.-P.(2013). “Kritische politische Bildung?” In: Widmaier, B. & Overwien, B.(Hg.)Was heißt

- heute Kritische Politische Bildung? Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 119-125.
- Hufer, K.-P.(2006). “성인대상 정치교육의 입장”, In: 전득주 외. 2006. 『민주시민교육의 이론과 실제』, 서울: 엠-애드. 224-239.
- Lösch, B.(2009). Ein kritisches Demokratieverständnis für die politische Bildung, In: Kritische politische Bildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 115-128.
- Lösch, B.(2013). Ist politische Bildung per se kritisch?, In: Was heißt heute Kritische Politische Bildung? Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 171-179.
- Lösch, B. Eis, A.(2018). Politische Bildung, In: Handbuch Kritische Pädagogik, Bernhard, A. Rothermel, L. Rühle, M.(Hg.), Weinheim: Beltz, 502-517.
- Mecheril, P.(2011). “Politische Bildung und Rassismuskritik” In: Bettina Lösch/Andreas Thimmel(Hg.) 『Kritische politische Bildung. Ein Handbuch』, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 241-252.
- Messerschmidt. A.(2009). 『Weltbilder und Selbstbilder』. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel.
- Messerschmidt, A.(2016). Politische Bildung, In: Handbuch Migrationspädagogik, Mecheril, P.(Hg.). Weinheim: Beltz, 418-432.
- Sander, W.(2006). “독일 정치교육의 역사, 이론적 구상, 최근의 도전” In: 전득주 외. 2006. 『민주시민교육의 이론과 실제』. 서울: 엠-애드. 9-27.
- Scherr, A.(2004). Politische Bildung als subjektorientierte, dem Prinzip des Dialogs verpflichtete Praxis. In: Klaus-Peter Hufer/Kerstin Pohl/ (Hg.): Positionen der politischen Bildung 2. Ein Interviewbuch zur außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 230-247.
- Schröder, A. Balzter, N.(2011). Außerschulische politische Jugendbildung und ihr kritisches Potential - Erkenntnisse einer bundesweiten Evaluation, In: Lösch, B. Thimmel, A.(Hg.). Kritische politische Bildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 483-496.
- Pohl, K.(2018). 독일의 보이텔스바흐 합의: 등장과 수용 그리고 논쟁, In: 심정보 외(2018). 보이텔스바흐 합의와 민주시민교육, 서울: 북멘토. 80-121.
- Widmaier, B.(2011). Non-formale politische Bildung in Deutschland. In: Lösch, B. Thimmel, A.(Hg.). Kritische politische Bildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag. 471-482.
- Zeuner, C.(2004). Bildung sollte nicht nur der Selbstaufklärung und dem individuellen Fortkommen dienen, sondern auch der Handlungsfähigkeit mit dem Ziel der Veränderung und Gestaltung von Gesellschaft, In: Positionen der politischen Bildung 2. Ein Interviewbuch zur außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung, Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 320-339.
- Bildungsstätte Anne Frank(2018). <https://www.bs-anne-frank.de/>에서 2018. 09. 02 인출.
- Demokratie leben(2018). <https://www.demokratie-leben.de/>에서 2018. 09. 05. 인출.

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제

핀란드의 민주주의와 시민교육: 학교 민주시민교육 프로그램을 중심으로

서현수(서울대)

핀란드 민주주의와 학교 내 시민교육의 특징과 시사점

서 현 수

서울대학교 분배정의연구센터

내 용 목 차

1. 들어가며
 2. 북유럽 민주주의와 시민참여 모델의 특징: 비교적 관점
 3. 핀란드 민주주의와 시민교육: 역사적, 정치적 맥락
 4. 핀란드의 학교 내 시민교육: 주요 특징과 시사점
 5. 결론
- <참고문헌>

1. 들어가며

2016-2017 이른바 ‘촛불 시민 혁명’ 이후 한국 사회는 민주정치, 경제사회 질서 그리고 국제관계 등 전반적 영역과 분야에서 전환기적 변화의 기로에 서 있다. 1987년 민주화 이후 30년과 1997년 ‘IMF 구제금융 사태’ 이후 20년의 시점에 심각한 국정농단과 민주주의, 인권, 평화의 퇴행을 경험한 뒤 극적인 대통령 탄핵과 엄청난 규모와 새로운 유형의 평화적 시민 집단행동을 통해 정치공동체의 붕괴 위기를 모면하고 민주주의적 기본 질서를 회복하였다. 2017년 5월 조기 대선을 통해 집권한 문재인 정부는 변화와 개혁에 대한 국민적 지지와 열망을 바탕으로 부패한 구체제(ancient regime)의 청산과 사회경제적 패러다임의 전환을 추구하는 한편 북핵 위기의 평화적 해결과 한반도 종전체제의 평화체제로의 이행을 모색해왔다. 그러나 북핵과 한반도 문제를 둘러싼 정치적 불확실성이 여전히 크게 남아있고, 입법부 내 권력 지형이 본질적으로 변화되지 않은 가운데 사법부, 언론, 재벌, 관료 등 핵심 기구와 영역들에서 기득권 집단의 헤게모니가 여전한 가운데 최근 최저임금 및 소득주도성장정책을 둘러싼 정치적 논쟁, 반복적으로 재생되는 부동산 위기, 대학입시 등 학교 교육정책의 실패 조짐 등으로 인해 전환기적 시대 상황에 조응하는 본격적인 개혁과 변화 움직임은 크게 부족한 상태이다.

상황을 더욱 어렵게 만드는 요인은 여러 측면에서 민주화 이후 한 세대 만에 오히려 퇴행한 듯 보이는 시민사회 다수 구성원들의 인식과 문화 상태이다. 촛불 시민 집회에 참여하고 이를 지지한 압도적 다수 국민의 민주적 의지와 ‘나라다운 나라’ 등 정상적 공동체 복원을 향한 열망은 지역 내 특수학교 설립을 ‘결사’ 반대하는 주택소유자들의 벌거벗은 욕망에서부터 예멘 난민 신청자들에 대한 일부의 배타적(국수주의적, 인종차별적) 공격과 선동, 그리고 최근 사립유치원 원장들의

부패하고 이기적 행태 및 몰염치한 집단행동 등에 이르기까지 다양한 시민사회 영역에서 사적 이해관계의 노골적 추구 및 비이성적 여론조작 감행, 그리고 편협한 이념과 대결적 정치문화에 포획된 제도정치권의 무기력 등을 겪으며 점차 형해화되고 있다. 민주화 과정에서 크게 고양된 시민적 참여의 열기와 이성적 사회개혁의 동력이 다시금 상실되지 않게 하려면 거시적, 체계적 수준의 대내외 정책 및 제도 개혁과 아울러 민주주의, 인권, 평화, 다양성, 정의 등의 보편적 가치를 추구하며 다양한 수준과 영역의 공동체 업무(public affairs)에 적극 관여할 역량을 지닌 시민적 주체 형성을 위한 시민교육의 활성화 노력이 절실하게 요청된다.

이 글은 2018년 한국사회의 맥락에서 요청되는 민주적 정치제도의 혁신적 재생과 시민교육 및 시민문화의 전향적 활성화를 위한 하나의 참고사례로서 핀란드의 민주주의와 시민교육, 특히 학교 내 시민교육의 현황과 그 특징을 살펴보는 것을 목표로 한다. 핀란드는 유럽의 북쪽에 위치한 인구 약 550만 명의 작은 나라이지만 정치, 경제, 사회, 문화 등 제반 영역에서 탁월한 성취를 보여온 강소국이다. 특히, 교육 분야에서 평등과 협력, 자율과 책임, 실용과 혁신 등의 원리에 기초해 교육의 탁월성과 평등성을 높은 수준에서 동시에 달성한 특별한 사례를 제공하며 한국을 비롯한 전 세계의 주목을 받아왔다. 그 동안 국내 교육계의 정책결정자들과 학자, 교사, 학부모 등 많은 행위주체들이 핀란드 교육 모델을 학습하고 그 핵심 장점을 수용한 대안적 교육 모델을 정립하기 위해 많은 노력을 기울여왔다. 그러나 역사적, 제도적 맥락에서 큰 차이점을 안고 있는 핀란드 교육 모델에 대한 온전한 이해를 위해서는 19세기 이래 핀란드 국민국가 형성 과정과 근대 공교육 제도의 발전 과정, 보편주의적 복지국가 발전 과정과 1960-1970년대의 교육개혁 과정, 그리고 20세기 후반 EU 가입과 의회주의적 헌법 개혁 등 정치질서 변동과 직업교육 및 대학 교육의 개혁 과정 등이 어떻게 서로 맞물려 전개되었는지를 통찰할 수 있는 통합적 관점의 접근이 필요하다. 학교 내 시민교육을 포함해 핀란드의 시민교육 제도와 프로그램이 어떻게 운영되고 있으며, 그 한국적 시사점은 무엇인가에 대한 연구도 마찬가지이다.

이 글은 이러한 연구의 심화 발전을 위한 시론격의 연구로서 핀란드의 근현대사 전개와 정치제도 및 민주주의의 성격에 대한 심층적 이해를 바탕으로 핀란드의 초중등 교육 시스템 및 학교 내 시민교육의 특징에 대한 경험적 분석을 제공하고자 한다. 제2장은 맥락적 이해를 위하여 북유럽 민주주의와 시민참여 모델의 특징을 7가지로 요약한다. 제3장은 핀란드 근현대사의 시기적 구분선을 따라가면서 핀란드 근대 공교육의 도입과 시민교육 시스템의 발전, 그리고 20세기 후반의 지속적 교육개혁을 분석한다. 제4장은 종합학교 및 고등학교를 중심으로 핀란드 학교 내 시민교육의 현황과 특징을 분석한다. 핀란드 교육 시스템의 특징을 개관한 뒤 학교 교과과정의 시민교육 내용 및 프로그램을 구체적으로 살펴보고, 나아가 학교의 학생 자치 제도와 핀란드 학생들의 사회 참여 채널과 방법에 관해서도 분석한다. 제5장은 논의를 요약하고 결론을 제시한다.

2. 북유럽 민주주의와 시민참여 모델의 특징: 비교적 관점¹⁾

핀란드는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드와 함께 북유럽 국가로 분류된다. 극단의 시대였던 20세기를 통과하는 과정에서 이들 나라들이 공통되게 발전시킨 사민주의적 복지국가 모델은 고전 자유주의적 자본주의 모델과 권위주의적 국가사회주의 모델의 한계를 뛰어넘는 장점과 성취를 보여왔다. 전후의 다양한 수정자본주의적 복지국가 모델들 중에서도 영미권 국가들의 신자유주의적(잔여적, 선별주의적) 복지국가 체제와 독일 등 중부권 유럽 국가들의 기민주의적(보수주의적) 복지국가 체제의 한계를 뛰어넘는 보편주의적 복지국가 체제로서 경제적 효율과 평등을 동시에 성취한 제3의 대안으로 널리 평가받아왔다.(Esping-Anderson, 1990; Einhorn & Logue, 2003 등 참조) 북유럽 복지국가 모델 또는 더 간명하게 줄여서 북유럽 모델의 특징에는 여러 요소들이 거론되지만 이 모델의 핵심 제도적 기둥으로 세 가지 요소를 논할 수 있다. (1) 민주적 코포라티즘(democratic corporatism)에 기반한 사회적 시장경제, (2) 다당제와 비례대표 선거제도에 기반한 합의 민주주의(consensus democracy), (3) 보편적(universal) 사회보험과 평등한 공공 서비스. 이들 핵심 요소들이 여러 세대를 거치면서 선순환 상호작용하면서 북유럽 복지국가 모델을 형성했고, 이는 북유럽 국가들이 오늘날 성 평등(gender equality), 교육의 질, 사회적 신뢰, 시민 참여, 로컬(local) 민주주의, 지속가능 발전 등 제반 사회적 지표에서 국제적 비교우위를 점하는 결과로 나타났다. 이처럼 북유럽 국가들이 정치적 자유와 경제적 효율성, 사회적 다양성과 평등한 복지 등 제반 지표와 분야에서 탁월한 장점을 보여주는 제3의 사회적 모델을 구축할 수 있었던 근본적 요소 중 하나로 높은 수준의 시민사회 조직화와 대중(시민) 참여가 바탕에 자리하고 있다는 점을 환기할 필요가 있다. 21세기 북유럽의 민주주의와 시민 참여 모델이 가지고 있는 주요 특징들을 살펴보면 아래와 같다.

가. 비례 대표제(proportional representation)의 발전과 높은 수준의 정치 참여

1970년대 이후 정당과 유권자 관계(party-voters relationship)의 변화로 인해 정당 가입률과 정당 일체감(party identification)이 전반적으로 약화되긴 했지만, 의회 선거 등의 시민 투표 참여율은 북유럽 국가들에서 여전히 가장 높게 나타남. 특히, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 스칸디나비아 3국에서 총선 투표율은 여전히 80 퍼센트 이상을 보이고 있다. 북유럽 시민들은 선거 참여 등 공동체에 대한 책임과 시민적 권리의 행사에 여전히 적극적이며, 정부와 의회 등 대의 민주주의 기관들에 대한 사회적 신뢰도에서도 여전히 유럽에서 가장 높은 수준을 나타내고 있다. (Bergman & Strøm 2011.; Seo, 1017) 세부적 차이에도 불구하고 북유럽 국가들은 모두 비례대표 선거제도를 취하고 있는데, 이는 승자독식(winner-takes-all) 구조를 유인하는 경향이 있는 소선거구제에 비해 시민사회 내 다양한 이익과 관점이 비교적 온전하게 정치적으로 대표될 수 있는 민주적 포용성을 보여준다. (Lijphart, [1999] 2012) 예컨대, 북유럽 국가들은 모두 여성의

1) 이 절의 내용은 서현수(2017), 40-46쪽의 내용을 그대로 옮겨 실은 것임을 밝힌다.

정치 참여율이 세계에서 가장 높은 나라들이며, 녹색당, 급진 좌파당 등 소수정당들에게도 의회 문턱이 낮은 편에 속한다. 선거제도와 정당체제가 투표율 등 시민 참여에 미치는 영향은 면밀한 검토가 필요한 주제이나, 일반적 수준에서 말한다면 정치제도와 문화에 깊이 뿌리내린 비례대표 원리와 이에 기반해 발전된 넓은 스펙트럼의 다당제는 시민들의 정치 참여 유인을 높이는 중요한 요소라고 할 수 있다.

나. 시민사회의 높은 자기 조직화와 제도화된 정책 협의 시스템

최근 일부 감소 추세에도 불구하고 북유럽 국가들에서는 노동조합 가입률이 현재 60~70 퍼센트를 기록하고 있다. 노동조합의 높은 조직률과 중앙 노조 조직의 대표성은 북유럽의 코포라티즘적 이익 협상 체계와 적극적 노동시장 정책을 떠받쳐온 핵심 요소 중 하나이다. (Einhorn & Lougue 2003; Arter 2006) 나아가, 북유럽은 18세기 이후 확립된 입헌적 자유주의의 원리와 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 바탕으로 시민사회 제반 영역에 걸쳐 일찍부터 수많은 직능별, 주제별 협회와 단체들이 조직되어 해당 부문과 사회적 그룹들의 경제적, 사회적 이해관계를 대표하는 다양한 활동을 벌여왔다. 이들은 정부와 지방자치단체의 정책 결정 과정, 그리고 의회의 입법 과정에 중요한 정책 파트너로서 제도적 참여를 보장받고 있고, 복지국가의 발전 과정에서는 사회적 공공 서비스 전달체계에서도 중요한 역할을 담당해왔다. 최근 우리 사회에서도 큰 주목을 받는 협동조합 운동의 경우도 20세기 초반부터 북유럽 국가들이 세계에서 가장 높은 조직률과 정치경제적 위상을 보여온 영역이다. (Kuisma et al. 1999) 20세기 후반 이후 전통적 사회단체와 조직 형태에 포괄되지 않는 탈물질주의(post-materialism)적 가치를 추구하는 대안적 형태의 NGO들이 제3섹터의 한 축을 형성하고, 최근에는 특정 이슈나 단일 의제를 둘러싼 캠페인성 단체들(pop-up styles of 'here-and-there' organizations)이 온라인과 뉴미디어를 중심으로 빠르게 늘고 있지만 이 또한 북유럽식 결사체 민주주의(associational democracy)의 단절과 후퇴가 아니라 진화적 발전 과정으로 이해할 필요가 있다. (Christiansen & Togeby, 2006)

다. 지방분권의 전통과 풀뿌리 민주주의의 발전

북유럽의 지방자치단체들은 보편적 공공서비스와 복지 전달 체계에서 상당한 자율성과 헌법적 권한(지방세 징수권, 교육, 건강, 주거, 교통 등 주민들을 위한 기본적 공공 서비스 제공 등)을 부여받고 있는데, 이러한 권한 행사는 지역 공동체의 주요 현안에 대한 정치적 의사결정과 공공 정책 수립 과정에 주민들과 지역 시민사회의 적극적인 참여를 보장함으로써 이루어진다. 앞서 언급한, 정부의 정책 결정 과정과 의회 입법 과정에의 폭넓은 이해관계자들의 협의와 참여 전통, 노동시장의 코포라티즘적 협상 체계, 시민사회의 높은 자기 조직화 수준 등은 지방 수준에서도 동일하게 관찰되는 북유럽적 현상들이다. 나아가, 지방자치단체들과 이들이 연합해 구성한 단체들은 그들 자신이 중앙 정부의 지방 관련 정책 결정 과정에 중요한 영향을 끼치는 핵심 정책 행위

자로 역할한다. 곧, 높은 수준의 풀뿌리 민주주의와 지방 분권의 전통이 북유럽 시민 참여 모델의 중요한 특징 중 하나라 말할 수 있다. 여기에 더해 1960-70년대 이래 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 지방 수준에서의 주민발의제(local citizens' initiatives)와 주민투표(local referendums) 제도를 운영함으로써 지역 공동체의 민주적 의사결정 과정에 주민들의 직접적 참여를 허용하고 있다. 이상의 제도와 문화는 모든 사람은 자신의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공 정책과 정치적 의사결정 과정에 직접 참여해 영향을 미칠 수 있어야 한다는 주민 자치의 이념에 기반해있다.

라. 자유롭고 평등한 시민 참여의 사회경제적 조건 보장

북유럽처럼 광범위하고 높은 수준의 시민 참여가 가능한 사회를 만들기 위해서는 시민들에게 기본적인 물질적 조건을 충족시켜줄 수 있어야 한다. 이미 살펴본 것처럼, 20세기의 역사적 과정을 통과하면서 북유럽 국가들은 보편적 복지국가 시스템을 수립, 발전시켰고, 이는 1980-90년대 이래의 글로벌 개방 경제 시대의 도래와 신자유주의적 복지국가 개혁 정책 및 담론의 영향력 확대에도 불구하고 기본 골격과 내용에서 크게 훼손되지 않은 채 유지되고 있다. 실업보험, 퇴직(노인)연금, 육아수당, 아동수당, 학생수당, 장애수당, 질병수당, 주거수당 등 촘촘하게 설계된 포괄적 사회보험 체계와 평등하면서도 우수한 수준의 교육, 건강, 주거, 교통, 환경 등 공공 사회 서비스 등을 바탕으로 대다수의 시민들은 큰 불안과 생존의 위협을 겪지 않고 인간다운 삶을 살아간다. (물론 이는 상대적인 진단이며, 시계열적 비교의 관점에서 보면 북유럽에서도 한 세대 전에 비해 사회적 불평등과 불안 지수가 점차 증가해온 것은 사실이다. (Dølvik et al. 2015)) 다수 시민들의 사회경제적 안정과 물질적 자립은 이들이 개인적 생존(self-preservation)에만 급급한 사적 개인(private individual)에 머물지 않고 공공선(public goodness)과 보편적 가치 추구를 위해서도 충분한 시간과 관심을 기울이는 공적 시민(public citizen)으로 나설 수 있게 하는 기본적인 조건을 부여한다. 이는 루소와 바버(Barber 1984) 등 공화주의 정치철학자들의 핵심 주장으로 최근에는 보편적 기본소득(universal basic income) 또는 시민 임금(citizen income) 등의 제도화를 위한 이론적 논거의 하나를 제공하기도 한다. (Pateman 2012) 기본소득의 도입 여부를 둘러싼 최근 논쟁(Hautamäki et al. 2017)과는 별개로, 현대 사민주의적 복지국가 이념에 바탕해 수립된 북유럽 모델이 현대의 시민 공화정에 가장 가까운 모습을 실현할 수 있었던 것은 사회경제적 평등과 자유로운 시민의 정치 참여 사이의 내적 연관성에 기인하는 것이다. 이런 측면에서, 최근 시장주의적 경쟁 원리와 신자유주의적 개혁 담론이 만연하면서 초래되는 사회경제적 불평등의 심화는 단순히 오래된 사회문제가 귀환하고 있다는 차원만이 아니라 지난한 과정을 통해 성취한 21세기 북유럽 민주주의의 질과 건강(the quality and health of democracy)에 경고음이 울리고 있다는 중요한 신호라고 할 수 있다.

마. 시민 교육의 제도화, 보편화

높은 수준의 시민 참여와 공동체 문화를 가능하게 하는 또 하나의 핵심 요소는 시민 교육(civic education)의 활성화이다. 19세기 중반 그룬트비가 주도한 덴마크의 평민대학(Folk High Schools) 운동에서 비롯된 북유럽의 시민 교육은 19세기 후반부터 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등에서도 노동자 시민대학 등의 형태로 활발하게 전개되며 북유럽 시민사회의 핵심 제도이자 운동으로 자리 잡았다. 예컨대, 스웨덴의 노동자 시민교육 협회(ABF) 등을 중심으로 광범위하게 실천된 시민들의 학습 동아리(Study Circle) 제도는 스웨덴 민주주의의 ‘실천적 작업장’(practical workshop)으로 기능해왔다. 학습 동아리는 일군의 사람들이 정기적으로 모여 함께 학습하는 모임으로, 누구나 시작할 수 있고, 어디에서든 만날 수 있으며, 구성원들에게 가장 알맞은 때에 모이된다. 공동 학습의 장점을 살리기 위해 보통 8명에서 12명 정도로 구성되며, 모두에게 열려 있고, 어떤 가입 조건이나 테스트 절차를 두지 않는다. 참가자들은 자신이 원하는 대로 자유롭게 학습 주제와 방법을 정할 수 있다. 이 같은 참여 민주주의적 특징으로 인해 학습 동아리는 많은 노동자 시민들이 민주주의를 일상에서 학습, 실천하는 요람 역할을 수행했고, 지금도 현대 사회의 복잡다기한 이슈와 변화를 비판적인 안목으로 이해할 수 있게 한다. 1970년대 이래로 매년 300,000개 이상의 학습 동아리가 활동하는 것으로 보고돼 왔다.(www.abf.se/Om-ABF/About-ABF-in-English1/)

1899년 시민교육이 처음 시작된 핀란드에서는 현재 184개의 시민교육 센터가 운영되고 있으며, 매년 약 65만 명의 시민들이 이들 시민교육센터가 운영하는 매우 다양한 코스들(언어, 수공예, 음악, 미술, 스포츠, 인문·사회·자연과학 등)에 참여하고 있다. 일례로 핀란드에서 가장 오래된 시민교육 기관인 <탐페레 노동자 시민교육센터>(Tampereen työväenopisto)는 봄, 가을 매학기 약 1,100개의 강좌를 운영한다. (www.tampere.fi/tyovaenopisto/opistoinfo.html) 시민교육 기관들의 체계적 프로그램 제공과 높은 수준의 시민 참여와 더불어 북유럽 국가들은 또한 세계에서 가장 우수한 공공도서관 시스템과 문화를 갖고 있으며, 실제로 인구 당 연간 도서관 이용률과 대출권수 등에서 세계 최고 수준을 기록하고 있다.

바. 민주주의 정책(democracy policy)과 적극적 시민 참여 프로그램

북유럽 민주주의의 한 가지 주목할 특징은 1970년대 이래 정부가 주도해 의회 특별위원회를 설치하고, 주기적으로 민주주의 운영 실태를 연구, 조사해온 점이다. ‘Power and Democracy Studies’로 불리는 이들 연구를 통해 북유럽 정부들은 자국의 민주주의 제도와 문화의 문제점과 도전 과제를 살펴보고, 민주주의가 세대를 이어가며 활력있게 유지될 수 있는 방안을 모색해왔다: 노르웨이 (1972-1980, 1998-2003), 덴마크 (1978-1982, 1998-2003), 스웨덴 (1985-1990, 1997-2000) 등. 핀란드의 ‘Power and Society in Finland’(2007-2010)은 가장 최근 사례를 제공한다. 스웨덴의 민주주의 연구위원회는 2000년 스웨덴 정부에게 참여, 숙의 민주주의적 실험의 적극 실행을 포함하는 ‘민주주의 정책’(democracy policy)의 수립을 권고했고, 2000년대 초반

집권한 사민당 정부는 이를 받아들여 세계 최초로 내각에 ‘민주주의 장관’(Ministry for Democracy)을 임명하기도 했다. 핀란드의 경우 1990년대 후반 낮은 지방선거 참여율 등에 대한 우려로부터 비롯돼 정부 주도로 장기에 걸친 국가적 시민 참여 정책 프로그램(National Citizen Participation Policy Programmes, 1998-2002/ 2003-2007)을 수립, 실행했다. 핀란드가 2012년 북유럽 국가로서는 처음으로 국민국가 수준의 시민발의제(kanslailaloite)를 도입한 배경에는 이와 같은 정부 주도의 적극적 시민참여 활성화 정책이 자리잡고 있다. (Seo 2017)

사. 민주적 실험과 새로운 시민 액티비즘(new civic activism)

북유럽 국가들의 시민 참여 정책 프로그램들이 정부 주도의 ‘top-down’ 방식의 민주적 혁신들을 실험하고 제도화하는 기제라면, 이와 동시에 ‘bottom-up’ 방식의 민주적 실험과 자발적, 직접적 형태의 시민 참여 문화가 활발하게 전개되고 있는 모습이 관찰된다. 예컨대, 시민발의제도를 입안하고 제도화한 주된 추동력은 의제형 타입(agenda-type)의 직접 민주주의적 기제를 활용해 시민들의 정치에 대한 관심을 불러일으키고 대의 민주주의를 보완, 강화하고자 했던 정부와 의지와 의회 엘리트들 간의 합의였지만, 새로운 참여 민주주의적 제도가 조기 정착하도록 만든 중요한 동력은 실제 시민사회 구성원들의 제도에 대한 효능감과 적극적 이용 혹은 실천이었다. (Seo 2017) 특히, 헬싱키 등 북유럽 국가들의 수도들을 중심으로 새로운 도시적 시민 행동주의(new urban civic activism)가 2010년대 들어 활발하게 전개되고 있는 것은 주목할 만한 현상이다. 이들 운동은 흔히 제3섹터라 불리는 시민사회의 단체, 협회, NGO 등에도 의존하지 않고 페이스북 그룹 등 인터넷과 SNS 등의 새로운 도구를 활용해 직접적(direct)이고, 자기 주도적(initiative-taking)이며, 표현적(expressive) 또는 구성적(performative) 시민 행동을 전개한다. 시민 행동의 내용 또한 특정한 그룹의 사회경제적 이익을 대변하거나 정부 정책 결정 등에 영향을 끼치는 로비 혹은 정치적 항의 등의 활동보다 도시의 공동체성을 재생하고 참여적 도시 문화를 통해 시민들의 삶의 양식에 변화를 가져오는 것을 목표로 하는 경우가 많다. 새로운 시민 행동주의는 국가와 시민, 나아가 공공기관-시장 영역-시민사회의 관계를 새롭게 형성해가는 동력으로 작용하기도 한다.

3. 핀란드 민주주의와 시민교육: 역사적, 정치적 맥락

가. 19세기 핀란드의 국민국가 형성 과정과 근대 공교육 제도의 시행

핀란드는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드와 함께 북유럽 국가(Nordic states)의 일원으로 인구 약 550만 명에 남한의 3.5배 정도의 면적을 갖고 있는 나라이다. 13세기 중반부터 19세기 초반까지 인접한 스웨덴 왕국의 지배를 받았으며, 1809년부터 독립을 쟁취한 1917년까지는 동쪽 국경을 마주한 러시아제국의 지배를 받았다. 스웨덴은 일찍이 발트해 주변의 패권국가로 떠

오른 덴마크 왕국과 더불어 북방의 강자로 군림하였으며, 중세 시기에 다문화 다언어 제국을 구축한 스웨덴에 완전히 통합된 동쪽 지방이었던 핀란드는 종교(루터리즘), 행정과 법률(법치주의), 의회 등 정치적 대표체계, 상공업, 언론과 결사의 자유, 학문과 교육, 언어(스웨덴어: 핀란드의 제2 공용어임) 등에 이르기까지 많은 영역에서 스웨덴 지배의 유산을 물려받았다. (Vilkko 2014) 그러나 18세기 후반 이후 프랑크혁명과 나폴레옹 전쟁 등의 결과 유럽의 국제관계와 지정학적 조건이 크게 변동하는 가운데 1809년 핀란드 전쟁(The Finnish War)에서 스웨덴이 러시아에 패배함으로써 핀란드의 지배권이 러시아제국으로 넘어갔다.

당시 러시아의 짜르 알렉산더 1세는 핀란드 대공(Grand Duke of Finland)로 즉위하면서 내정에 관한 자율권을 인정하고 특히 행정, 법률, 정치, 종교, 교육 등 제반 영역에서 스웨덴 시기의 제도적 유산을 그대로 보존하는 조치를 취했다. 이로써 핀란드는 서구 정체성(Western identity)을 유지할 수 있었다. (Jyränki 2017) 오히려 러시아 황제의 후견적 보호주의의 울타리 속에서 19세기 중반 이후 핀란드는 급속한 산업화를 이루기 시작했고, 신분제 의회의 정례화(1863년), 독자적 화폐(Markka, 1865년)와 군대(1878년) 창설, 핀란드어의 공용어 인정(1902년) 등 정치, 경제, 군사, 문화적 자율성을 늘려감으로써 근대 국민국가 건설의 기초를 닦았다(제국 속 민족국가의 형태). 폭넓은 내정의 자율성 보장과 근대적 산업화 등 사회 발전에도 불구하고 스웨덴으로부터 러시아로의 지배세력 교체는 민족주의적 정체성 자각으로 이어졌다. 고대 핀란드 민족서사의 발견과 핀란드어 문학의 발전이 이어졌고, 이 과정에서 자유주의적 엘리트들이 주도하는 일종의 애국계몽운동이 전국적으로 확산되었다. (Arter 2016; Meinander 2014) 1860년대 핀란드 중부의 한 중소도시 위바스켈라(Jyväskylä)에서 교사 세미나 모임²⁾으로 시작된 핀란드 근대 공교육의 시작은 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

나. 19세기 말-20세기 초반: 근대 대중 민주주의로의 전환과 시민교육의 태동

19세기 후반 이후 자본주의 산업화가 가속화되면서 인구 증가와 도시화가 빠르게 진행되었고, 이는 각종 사회문제와 더불어 근대 대중사회의 출현으로 이어짐. 이에 조응해 다양한 결사체들이 생겨나고 노동운동, 여성운동, 금주운동(temperance movements), 스포츠 등 대중운동이 활발하게 전개되었다. 나아가, 새로운 사회균열의 축선을 따라 근대적 형태의 대중정당들이 탄생하게 된다. 먼저 언어적, 민족적 균열선을 따라 핀란드인당(Finnish Party)과 스웨덴인당(Swedish Party)이 결성되었고, 문화적, 세대적 균열선을 따라 핀란드인당(Old Finns)과 젊은 핀란드인당(Young Finns)이 분화되었다. 1890년대에 이르면 산업노동자들의 이해를 대변하는 사민당(SDP)이 결성되고, 이에 대응해 도시부르주아와 산업자본의 이해를 대변하는 보수당(Conservatives)이 결성되었다. 나아가 도시와 농촌 간 균열을 반영하여 농산림업 종사자와 농촌지역 주민들의 이해를 대변하는 농민당(Agrarian Party)이 결성된다. (Arter 2016; Karvonen 2014; Mickelsson

2) 핀란드 교육의 아버지로 불리는 Uno Cygnaeus(1810-1888)가 주도한 이 교사 모임은 훗날 종합대학인 위바스켈라대학교로 발전해 핀란드 교사 양성의 요람 역할을 담당하였다.

2015) 위에서 소개한 시민교육기관이 처음 생겨나는 과정도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 민족주의적 계몽운동의 바탕 위에 노동운동의 성장 및 정치세력화 과정이 일어났고, 이에 노동자 시민들을 체계적으로 교육할 필요성이 제기된 것이다. 핀란드 근대 산업의 발상지이자 노동운동의 중심지였던 땀뻘레(Tampere)에서 1899년 핀란드 최초의 시민교육기관인 Tampereen työväenopisto(땀뻘레 노동자 교육기관이라는 뜻)가 설립되었고, 1914년에는 헬싱키 노동자 교육기관이 문을 열었다.(<https://kansalaisopistot.fi/kansalaisopistojen-historia/>)

19세기 말과 20세기 초반은 격변기였다. 제국주의 열강들 간의 경쟁이 격화되는 가운데 러시아 제국이 핀란드에 ‘러시아화’(Russification) 정책을 강요하자 민족주의적 저항 운동이 거세졌다. 1905년 러일전쟁에서 러시아가 패하면서 제국의 수도였던 페트로그라드(현 상트 페테르부르크)는 물론 핀란드의 헬싱키, 땀뻘레 등 주요 도시에서도 총파업 등 대규모 소요 사태가 전개됐다. 사태 수습을 위해 러시아 황제는 급진적 사회 개혁 요구를 수용했고, 핀란드에서도 전근대적 신분제 의회를 폐지하고 보편적 선거권에 기반한 근대 단원제 의회 선거(의원 수 200명)가 실시됐다. 유럽 최초로 여성들에게도 선거권과 피선거권이 동시에 부여됐고(피선거권은 세계 최초), 1907년 첫 의회 선거에서 19명의 여성이 당선됐다. 높은 성평등과 여성의 정치참여율은 핀란드를 비롯한 북유럽 민주주의의 공통된 특징이다. (Meinander 2014)

다. 1910-1940년대: 신생 독립 공화국의 위기와 민주적 법치국가의 공고화

첫 의회 선거에서 사민당이 80석(40%)을 차지해 제1당이 되었으나 러시아 황실의 방해와 우파 정당들의 견제로 토지 개혁 등 제대로된 사회개혁을 실현할 수 없었다. 1914년 발발한 1차 세계대전은 식량 부족 등 사회불안을 야기했고, 1917년 러시아 혁명이 발발하면서 권력 공백 사태가 빚어졌다. 이 틈을 타 핀란드는 러시아로부터 독립을 선언했지만 한 달 뒤인 1919년 1월 27일부터 백군(The White, 우파)과 적군(The Red, 좌파) 간의 내전(Finnish Civil War)으로 빠져든다.(Jyränki 2017) 전쟁은 독일제국의 지원을 업은 우파의 승리로 끝났고, 1919년 핀란드는 준대통령제(semi-presidentialism) 형태의 민주 공화국 헌법을 제정했다. 그러나 내전의 상처는 깊었고, 핀란드 사회는 깊이 분열되었다. 전간기에는 국제적으로도, 국내적으로도 불안한 평화가 유지되었다. 좌우 전체주의의 위협이 본격화되는 가운데 핀란드 내에서도 극단주의 운동의 위협이 계속됐다. 그러나 스톨베리(Stålberg), 스빈후푸드(Svinhufud) 대통령 등 자유주의 법치국가 원리를 고수한 초기 정치지도자들과 사민당과 농민당 간의 연합 정치를 통해 위기를 극복했다. 아직 사회적 분열과 적대의 골이 깊었지만 노인연금 등 초기적 형태의 사회정책을 제도화하기 시작했다. 1921년 초등학교(초등학교) 6년 의무교육 제도가 도입되었다. (Jussi et al. 1999)

2차 세계대전 시기에 핀란드는 다시 한 번 중대한 시련에 직면했다. 나치 독일과 스탈린의 소련 사이에서 전쟁을 강요당했고, 1939-40년과 1441-44년 소련과 두 차례, 1944-45년 나치 독일과 한 차례 전쟁을 벌였다. 10만 명에 가까운 인명 피해와 동쪽 영토 일부의 상실, 수십만 명의 난민 발생에 더해 3억 달러의 대소 현물 손해배상 지불 등 엄청난 손실을 보았지만 핀란드는 주권적

독립과 서구적 사회질서를 유지했다(동구 및 발틱국가들과 다른 경로의 역사 전개). 그러나 전후 소련이 강요한 핀-소 상호우호조약(1948-1992년)은 냉전 시기 동안 핀란드의 대외정책과 국내 정치에 구조적 제약을 부과했다. 전후 핀란드는 조기에 대소 손해배상을 모두 지불하고 경제적, 사회적 재건에 박차를 가해 점차 안정을 되찾았다. 그러나 1950년대 중반까지도 총파업 등 사회적 갈등이 심각한 수준이었고, 1958년 밤서리 위기(Night Frost Crisis)와 1961년 노트 위기(Note Crisis) 등 대소 관계에서도 위기적 요인들이 잠복해 있었다. (Jyränki 2017) 전후 핀란드의 대통령이 된 빠시끼비(Paasikivi, 1946-1956 재임, 보수당)와 께꼬넨(Kekkonen, 1956-1981년 재임, 농민-중앙당)은 중립 평화정책을 표방하며 대외관계의 위기를 극복했다. 이 과정에서 대통령의 권력이 강화되었고, 특히 카리스마적 리더십과 능수능란한 외교로 소련의 신뢰를 등에 업은 께꼬넨의 재임기에 핀란드 대통령은 매우 강한 헌법적 권한을 행사했다. (Raunio 2011) 대외 관계의 안정과 국내정치에서의 독보적 위상 확립을 배경으로 께꼬넨은 1960년대 들어 본격적인 복지국가 건설에 착수했다.

라. 1960-1970년대: 보편적 복지국가의 건설과 종합학교 교육개혁

1966년 총선에서 큰 승리를 거둔 사민당 내각의 주도와 께꼬넨 대통령의 뒷받침 속에 1968년 노사 대표들이 전국적 단체협상을 벌여 합의했다. 대외전쟁을 거치면서 민족적 단합이 고양된 가운데 당시 대외적 환율조정 위기 속에 사회적 타협의 필요성이 높았던 요인도 작용했다. 역사적 이 합의를 계기로 핀란드는 보편주의적 복지국가 건설과 네오-코포라티즘적 정책결정 시스템 운영을 제도화했다. 북유럽의 후발주자였던 핀란드는 이후 1980년대 중반까지 지속적인 경제성장과 재정확대를 통해 북유럽 복지국가 대열에 합류했다.(Karvonen 2014; Alaja 2012)³⁾ 이 시기 핀란드 정치도 반목과 대립의 ‘진영 정치’(camp politics)로부터 중도 좌우 정치세력을 중심으로 한 ‘합의 정치’(consensus politics)로 전환되었고, 극단적으로 파편화된 정당 체제와 대통령의 잦은 국내정치 개입으로 단명하던 내각 수명도 대폭 늘어났다. 바로 이 시기에 오늘날 핀란드 교육을 있게 한 것으로 평가받는 종합학교 교육개혁이 입안, 시행된 것은 결코 우연한 일이 아니라고 할 수 있다.

종합학교 교육개혁의 내용과 추진 과정을 살펴보면 다음과 같다. 1963년 핀란드 의회는 초등학교, 공민학교, 문법학교로 분리된 가운데 아동의 수준에 따라 차등적 교육을 제공하던 기존의 초·중등 교육을 대폭 개편해 1학년부터 9학년까지 하나로 통합된 종합학교(peruskoulu) 시스템을 도입하기로 결정했다. 이는 11세 이하의 아동을 학습수준에 따라 조기 분리해 두 개의 병렬적 경로(two parallel tracks)로 상급학교 진학 여부를 결정하던 기존의 독일식 교육모델이 보편적 교

3) 다른 스칸디나비아 국가들은 1930년대에 노사정 대타협을 이루고 전후 경제재건과 복지국가 건설에 박차를 가해 1970년대에 이미 완성단계에 이르렀다. 오히려 1973년 덴마크의 안정된 정당 체제를 뒤흔든 ‘지진선거’(Earthquake Election)나 1976년 스웨덴 사민당의 장기집권(1933-76년) 종식 등 보편적 복지국가와 사민주의적 합의 정치에 중대한 균열이 시작된다. 핀란드는 10여년 뒤에 그러한 프로세스를 겪는다. 특히, 1990년대 초반 소련의 몰락과 EU 가입 등에 따른 전환기적 사회 변동에 직면하게 된다.

육 접근성과 평등을 강조하는 보편주의적 복지국가 이념과 맞지 않았기 때문이다. 실제로 1950년대와 1960년대 들어 급속한 산업화와 도시화가 진척되고 중산층이 확장되면서 다수의 학부모들이 어린 자녀들에게 더 충분하고 평등한 교육 기회를 제공하기를 원했다. (Sahlberg 2010) 의회 결정을 실현하기 위해 1968년 기초교육개혁법(Act on Basic Education Reform 1968)이 제정되었고, 1970년대에 전국적 수준에서 종합학교 시스템이 도입, 실행되기에 이른다. 종합학교 개혁은 교사의 양성과 배치에 관한 정책 혁신을 요구했다. 1971년 교원교육법(Teacher Education Act 1971)이 제정되어 교사 양성 업무를 사범대학이 아니라 일반대학이 맡고, 기초교육(1-6학년)을 담당하는 학습교사와 기초교육(7-9학년)과 인문고 및 직업고 수업을 담당하는 과목교사로 나누어 양성하도록 했다. 1979년에는 교원 양성과 연수 개혁이 이루어져 연구 기반 학습(research based learning)과 교수법 개발이 강조되었고, 교사 자격 요건이 석사학위 이상으로 조정되었다.⁴⁾ 일련의 교육개혁과 함께 의무교육 기간이 6년에서 9년으로 확대되고, 고등교육까지 무상교육 제공 의무를 법제화했다(1968년 기초교육법 제31조). (유경훈 외 2017: 333-337)⁵⁾ 또한, 교육개혁의 과정은 교사 등 핵심 이해관계자 그룹 및 전문가 그룹과의 광범위한 협의와 참여에 기초한 것이었다.

마. 1980-1990년대 이후: 전환기의 국가혁신체계 수립 및 직업교육 개혁

1980년대와 1990년대는 국제관계와 핀란드 정치, 경제, 사회, 문화의 전환기였다. 소련의 고르바초프 서기장의 개혁, 개방 정책에 이어 베를린 장벽이 무너지고 1991년 갑작스레 소련이 붕괴하면서 탈냉전과 유럽통합, 그리고 지구화의 물결이 가속화되었다. GDP의 20 퍼센트를 차지하던 동구권 무역이 붕괴되고 1980년대 후반 이래의 은행 위기가 겹치면서 1990년대 초반 핀란드는 전후 가장 심각한 경제침체를 겪었다. 1980년대 후반까지 지속적으로 확장되던 공공영역과 보편적 복지서비스가 구조조정에 들어가면서 복지국가 팽창기는 마감됐다. 정치적 불확실성 및 경제 불황과 실업의 긴 터널을 빠져나오는 과정에서 핀란드는 중요한 구조적 전환을 이루었다.

첫째, 냉전 시대 소련의 제약으로부터 벗어나 유럽연합 회원국이 되었다. 1994년 국민투표를 통해 유럽연합에 가입했고, 2002년부터는 유로(Euro)를 자국 화폐로 사용하기 시작했다. 유럽연합 가입은 핀란드의 정치, 경제 시스템은 물론 교육 시스템을 비롯한 복지 서비스와 사회 규범·문화 전반을 재조정해갈 필요성을 높였다. (Sahlberg, 2007)

4) 교사들의 전문성 향상은 교사들의 직업적 위상을 제고하고 나아가 교육 현장에서 교사들의 자율성과 책임성을 높이는 일련의 개혁 조치들(1980년대의 장학감사 제도 폐지 및 교육권한 분권화 조치 등)과 맞물리면서 오늘날 핀란드 교육 모델의 성공에 기여한 핵심 요인으로 분석된다.

5) 최근 핀란드 사민당은 의무교육 기간을 9년에서 12년으로 늘리는 방안을 제안했다. 또, 고등학교의 교과서와 재료비 등까지 무료로 제공할 것을 요구하는 시민발의안(citizens' initiative)이 제기돼 국회에서 검토되고 있다. 핀란드는 현재 박사과정까지 등록금이 없으며, 대학생(석사 포함)들은 학생수당과 대출지원금을 제공받고 식비와 교통비를 일부 지원 받는다. 그러나 최근 비EU 국가 출신의 석사과정 입학생들에게 등록금을 받기로 결정하면서 보편적 평등 교육 체제에 일부 균열이 생기고 있다.

둘째, 1919년 헌법 제정 이래 채택해온 준대통령제 권력 구조를 표준적 형태의 의회주의(parliamentarism)적 구조로 전환했다. 이를 교사들의 전문성 향상은 교사들의 직업적 위상을 제고하고 나아가 교육 현장에서 교사들의 자율성과 책임성을 높이는 일련의 개혁 조치들(1980년대의 장학감사 제도 폐지 및 교육권한 분권화 조치 등)과 맞물리면서 오늘날 핀란드 교육 모델의 성공에 기여한 핵심 요인으로 분석된다. 위해 비대해진 대통령의 권한을 줄이고, 의회(Eduskunta)와 총리의 권한을 대폭 강화하는 내용의 헌법 개혁을 단행했다. 개혁은 1980년대 후반부터 단계적으로 진행된 뒤 1999년 전면 헌법 개혁으로 이어졌다. (핀란드의 헌법개혁의 자세한 내용에 관해서는 서현수(2018)를 참조하라.) 또한, 경제위기를 극복하는 과정에서 핀란드는 광범위한 정치 연합에 기초한 ‘무지개 정부’(rainbow government)의 전통을 수립했다.

셋째, 이 과정에서 핀란드는 노키아(Nokia) 주도의 정보통신기술 중심 지식경제사회로 산업 및 사회구조를 개혁했다. 핀란드의 공공 혁신기금 SITRA(The Finnish Innovation Fund)는 1970년대에 이미 전자, 정보통신 산업에 대한 전략적 투자를 결정한 바 있다. 또, 1983년 핀란드 정부는 과학기술발전센터 TEKES(The Technological Development Center)를 설치해 중소기업과 대학의 혁신 사업과 연구를 재정지원하기 시작했다. 1993년 핀란드 의회는 세계 최초로 미래위원회(Committee for the Future)를 설치했다. 위원회는 4년마다 제출되는 정부의 미래정책보고서를 심의하는 등 국가의 미래 관련 핵심 정책과 의제를 과학적 연구 성과와 의회적 합의에 기초해 접근한다. 이러한 제도적 인프라 구축을 바탕으로 핀란드는 1990년대 초기부터 국가혁신전략(National Innovation Strategy)을 수립, 갱신해오고 있으며, 총리와 관련 부처 산하에 ‘연구 혁신 위원회’를 운영하고 있다. (Fagerberg & Fosaas 2014: 27-30; 서현수 2017: 32-33)

1980년대와 1990년대의 직업교육 개혁은 이와 같은 맥락과 연동지어 이해될 수 있다. 이는 1970년대의 종합학교 개혁의 연장선에서 필요한 조치이면서(종합학교 졸업생들의 상급학교 진학 및 직업선택의 경로 재설계), 전환기의 사회구조 변동에 대비하는 적극적 성격의 인적 자원(human capital) 투자정책이기도 했다. (Sahlberg 2010) 핀란드는 1980년대에 700가지의 직업 훈련 라인을 약 270개의 자격증과 연계된 27개 직업 분야로 정비하고, 직업훈련기관을 통폐합하는 개혁 조치를 단행했다. 1995년에는 직업고등교육기관인 응용과학대학(University of Applied Sciences, 폴리테크닉 대학으로 불리기도 함)을 설립해 고등교육 수준의 체계적 기술교육이 이루어질 수 있도록 했다. 1994년에는 능력기반 성인자격증 제도 도입 등 성인직업교육의 개혁이 이루어졌다. 이로써 후기 산업사회 시대에 걸맞는 평생교육체제가 완성되었다. 2010년 이후에는 고등교육 기관의 통폐합과 국립대학의 법인화 등 고등교육 분야의 구조조정이 진행되고 있다. (유경훈 외 2017: 337-340) 그러나 유로존 재정 위기와 노키아 휴대전화 사업부문의 몰락 등이 불러온 장기적 경제침체 속에 신자유주의적 논리에 입각한 대학개혁의 폐해에 대한 우려의 목소리도 최근 커지고 있다. 2018년 10월 현재 핀란드에는 14개 대학과 23개의 응용과학대학이 운영되고 있다(<https://minedu.fi/korkeakoulut-ja-tiedelaitokset>).

바. 소결: 핀란드 민주주의와 교육 개혁의 정치학

오늘날 핀란드가 PISA 등 국제적 비교 지표에서 두루 탁월한 성취를 기록한 것은 1960년대 이래 지속적으로 단행된 교육개혁의 성과라고 볼 수 있다. (1) 불평등한 병렬적 교육 구조를 개선해 9학년제의 종합학교 시스템으로 전환함으로써 보편적 교육 접근권과 평등의 가치를 실현한 점, (2) 교원 양성 시스템을 함께 개혁하여 교사들의 전문적 역량을 제고하고 이를 통해 교사의 자율적 책임과 교사에 대한 신뢰 사이의 선순환 구조를 창출한 점, (3) 단계적, 장기적 관점의 교육 개혁 추진 과정 및 다양한 이해관계자들과의 광범위한 정책 협의와 소통을 실시한 점, (4) 인문계고등학교와 직업고등학교 개혁, 응용과학대학 등 직업고등교육기관의 창설, 성인교육 제도 개혁, 대학개혁 등 지속적 교육 개혁을 통해 유기적이며 혁신적 교육 시스템을 완비해온 점 등에 우리는 주목하게 된다. Sahlberg(2010)는 핀란드 교육의 변화와 성취를 이해하기 위해 기술적 관점(the technical perspective), 사회-문화적 관점(the socio-cultural perspective), 정치적 관점(the political perspective)을 통합적으로 이해할 필요가 있다고 강조한다. 그의 의견에 기본적으로 동의하면서 필자는 특히 핀란드 현대 민주정치의 진화, 발전 과정 및 복지국가 건설 과정과 근대 공교육의 형성, 발전, 개혁 과정이 어떻게 긴밀하게 연관돼 왔는지를 밝히고자 하였다. 이러한 관점에 기초할 때 우리는 보다 온전히 현재 핀란드의 교육 시스템을 이해할 수 있으며, 그 연장에서 학교 내 시민교육의 현황에 관해서도 제대로 논할 수 있을 것이다.

4. 핀란드의 학교 내 시민교육: 주요 특징과 시사점

가. 핀란드의 교육 시스템과 교과 과정

핀란드의 학교 내 시민교육 현황을 분석하기 위해 우선 핀란드 교육 시스템 현황을 개관해보면 아래와 같다. 0세부터 6세까지 어린이들은 부모가 돌보거나 인근에 있는 주간 돌봄 시설(day care centers)에 보내진다. 이 시기의 초기 어린이 교육은(early childhood education)은 지방 자치단체가 책임지며, 학부모들은 소득 수준에 따라 일정한 이용료를 납부한다.(소득이 높지 않은 다수는 무료) 어린이가 만 6세가 되면 1년 간 예비학교(esikoulu, pre-school) 과정을 이수하면서 학교생활을 준비하도록 하는데, 주로 놀이를 통해 ‘배움의 기쁨’(joy of learning)을 알아가도록 한다. 예비학교는 본래 자발적 선택사항이었으나 2015년부터 필수 참여로 제도가 변경되었다. (자발적 선택 시기에도 예비학교 참여율을 약 95%에 이르렀다.) 예비학교 교육은 무료로 제공된다.

7세부터 16세까지 모든 어린이는 의무적으로 종합학교 과정을 이수해야 한다. 초반 6년은 우리의 초등학교 과정에 해당하며 후반 3년은 중학교 과정에 해당한다고 볼 수 있다. 한 학교에서 9년을 다니기도 하고, 7학년부터 다른 학교로 옮겨가 상급반 과정을 마치기도 한다. 약 3,200개의 종합학교가 있으며, 대부분은 지자체 소속으로 사립학교나 국립학교는 2% 미만에 머무른다. 교육은 무료이며, 교과서와 재료비 등도 모두 무상으로 지원된다. 또, 학생들에게는 무료로 균형잡

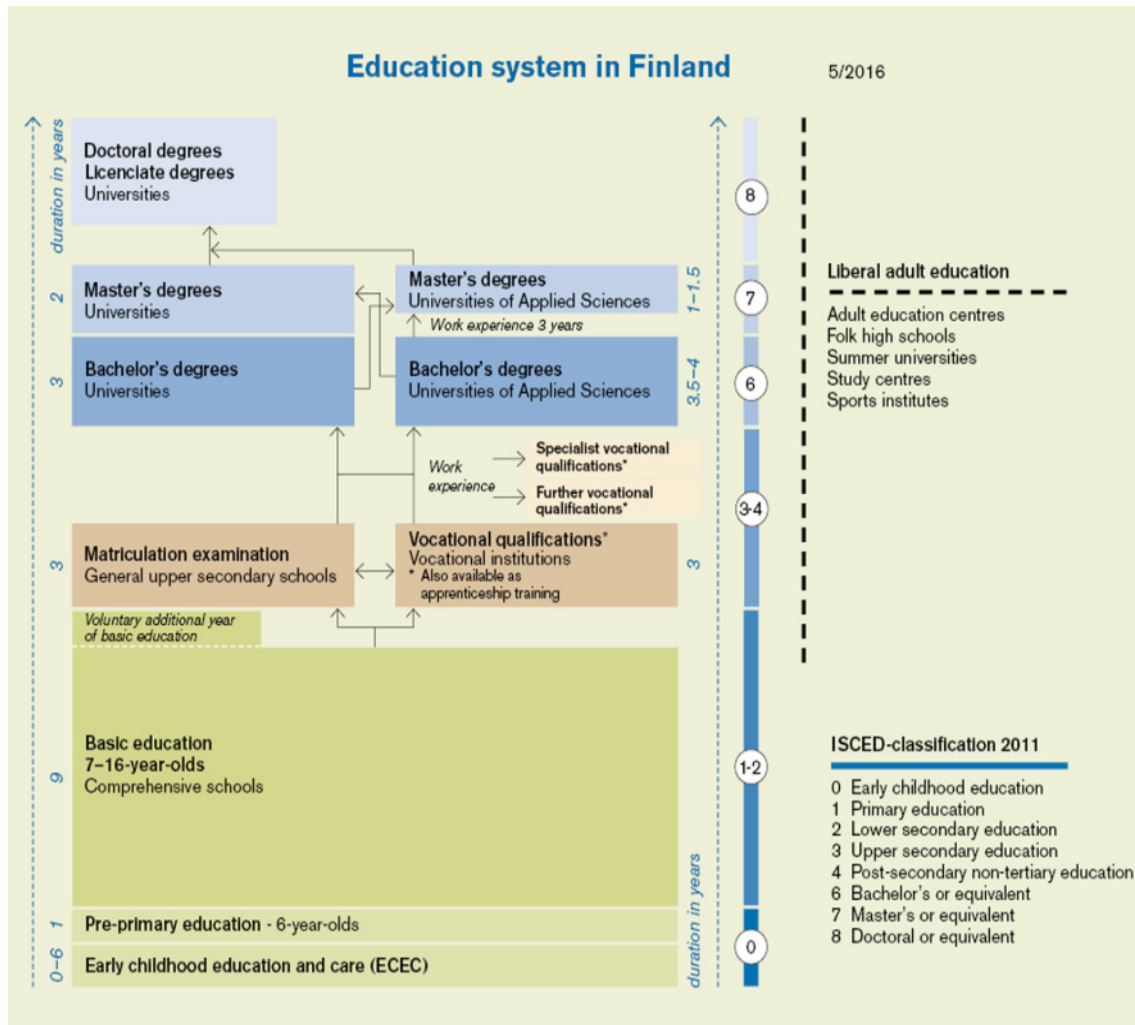
힌 식단의 급식을 제공받을 권리가 있고, 필요한 경우 교통 서비스도 지원받는다. 종합학교 교과 과정을 살펴보면, 모국어(핀란드어, 스웨덴어, 사미어 등), 수학, 외국어A, 외국어 B⁶⁾, 환경 과학, 역사와 사회, 예술(음악, 미술)·공예(crafts)·스포츠, 종교 또는 윤리 등의 과목을 국가 커리큘럼에서 정해진 시간 이상 수강해야 한다.

종합학교를 마치면 9학년 시기의 성적과 학내외 활동 등을 토대로 인문계고등학교(lukio)나 직업고등학교(ammattikoulu)를 택해 상급학교에 진학한다. 2016년 통계를 보면 졸업생 57,615명 중 약 52.7%가 인문계고등학교에, 약 42.5%가 직업고등학교에 진학한 것으로 나타난다. 약 2.5%는 상급학교에 진학하지 않았다. (2001년 조사에서 이 수치는 7%를 기록했다.) (Statistics Finland; https://www.oph.fi/download/175015_education_in_Finland.pdf) 고등학교부터는 담임교사가 없고 학생들은 개인화된 학습계획을 세우고 학점제 방식에 따라 수강신청을 하고 평가 점수를 획득한다. 모듈화된 커리큘럼에 따라 수업을 듣는데 50개 안팎의 필수과정을 포함해 75개 과정 이상을 이수해야 한다. 과목들을 살펴보면, 모국어와 문학, A 언어, B 언어, 기타 언어, 수학, 환경·과학, 인문학·사회과학, 예술·공예·스포츠 과목들이 포함된다.

직업고등학교는 인문 및 교육, 문화, 사회과학 및 경제·행정, 기술·커뮤니케이션·운송, 자연과학, 천연자원 및 환경, 사회서비스·건강·스포츠, 관광·요식업·가정 서비스 등 8개 분야로 분류되며, 2010년 기준 52개 고등학교 직업 교육 자격과 120개 학습 프로그램이 존재한다. (https://www.oph.fi/download/131431_vocational_education_and_training_in_finland.pdf) 학생들은 3년 동안 핵심교과(core subjects) 20학점과 직업교과(vocational studies) 90학점, 자유선택학습(free-choice studies) 10학점 등 총 120학점을 이수해야 한다. 고등학교를 졸업한 학생들은 학교 성적과 대학 입학 자격시험(matriculation examinations), 그리고 대학별 시험 성적을 토대로 대학에 진학할 수 있다. 인문계와 직업고의 계열에 상관없이 일반 대학이나 응용과학 대학에 교차 지원이 가능하다. 응용과학대학은 졸업까지 3.5-4년 정도 소요되며, 대체로 석사 학위까지 이수할 수 있다. 박사학위는 대체로 일반 대학에서만 수여한다.

아래 표는 핀란드 교육 시스템을 도표로 표현한 것이다(핀란드 교육부 자료). 위에서 설명한 1968년 이래 누적된 교육개혁의 과정과 결과가 반영돼 있음을 알 수 있다.

6) 핀란드는 핀란드어와 스웨덴어를 공용어로 사용한다. 학생들은 통상 3학년부터 영어 등 외국어를 배우고, 6학년부터 스웨덴어를 배우기 시작한다.



출처: 핀란드 교육부 홈페이지(<https://minedu.fi/en/education-system>)

<그림 1> 핀란드의 교육 시스템

나. 학교 교과과정의 시민교육 프로그램: 통합적(holistic), 실용적(pragmatic),
가치 기반(value-based) 접근

핀란드 학교내 시민교육은 우선 교과과정 속에서 찾아볼 수 있다. 핀란드에서 교과과정에 별도의 시민교육 또는 정치교육 교과목이 운영된다고 볼 수 있는지는 논란의 여지가 있어보인다. 그러나 사회 과목(yhteiskuntaoppi)을 중심으로 역사(historia), 종교(uskonto) 또는 윤리(etikka) 과목 등의 내용이 시민교육과 비교적 밀접한 연관성을 드러내고 있는 점은 분명하다. 아래는 종합 학교 단계에서 사용되는 사회 과목 I 과 II의 주요 목차 내용을 특정 교과서 사례를 바탕으로 정리한 것이다.

[표 1] 종합학교 사회 과목(Ⅰ·Ⅱ)의 목차 예시

종합학교 사회 Ⅰ 과목 목차	종합학교 사회 Ⅱ 과목 목차
1. 가까운 공동체 1) 사회란 무엇인가? 2) 우리는 사회 속으로 태어난다 3) 규칙과 의사결정 4) 영향 미치기(vaikuttaminen)는 가까운 곳에서 시작된다 2. 다양한 사람들의 핀란드 1) 가족 - 누가 너와 같은 냉장고를 쓰는가? 2) 다양한 핀란드 3) 핀란드 내의 이민자들 4) 모든 사람은 평등하다 3. 안전한 삶 1) 쾌적한 환경 2) 일상의 안전 3) 다른 사람과 함께 활동해야만 할까? 4) 나는 어디에서 도움을 구할 수 있지? 4. 미디어 1) 미디어 세계에서 2) 뉴스입니다, 좋은 저녁입니다! 3) 모든 것을 믿지는 마 4) 소셜미디어 SNS 5) 지혜롭게 인터넷에서 5. 돈 사용자로서 청소년 1) 현금으로 아니면 카드로? 2) 내 용돈 사용을 계획해 3) 나는 소비한다	1. 권리와 책임 1) 우리에게는 권리가 있다! 2) 어린이의 권리 3) 우리에게는 또한 책임이 있다! 2. 함께 결정하자 1) 민주주의란 무엇인가? 2) 내가 영향을 미칠 수 있어 3) 핀란드의 의사결정자들이 만나다 4) 핀란드는 지방으로 나뉘어있다 3. 세상에서 물건 사기 1) 고객에게는 권리가 있다 2) 광고를 광고하기 3) 이성적으로 소비하기 4. 기업가정신과 서비스 1) 기업은 어디에 필요할까? 2) 시장조사: 기업가는 탐구한다! 3) 가격은 모자에서 나오지 않아 4) 모두에게 서비스가 필요해 5. 노동하는 삶 1) 일을 하는 것은 여러 가지로 이로워 2) 내가 크면 무엇이 될까? 3) 미래가 다가온다 - 준비됐니?

출처: Forum Yhteiskuntaoppi I·II(OPS 2016, Otava).

교과서 Ⅰ은 나와 (인접한) 공동체의 관계에 관한 질문으로부터 시작해 민주주의는 다름이 아니라 자신과 관련된 공동체의 의사결정 과정에 참여하고 직간접적인 영향을 미치는 과정임을 강조한다. 핀란드어로 ‘Vaikuttaa’는 ‘~에 영향을 미치다’(to make an influence on)라는 뜻으로 많은 법령과 정책 문서, 그리고 교재들에 반복해 등장하는 표현이다. 교과서는 자신과 가까운 공동체로부터 핀란드라는 정치공동체로 논의를 확장하면서 ‘핀란드인’의 정체성 혹은 ‘핀란드다움’의 의미를 다양성과 평등의 관점에서 성찰적으로 접근할 것을 주문한다. 교과서는 나아가 생활 속 안전 문제, 소셜미디어 등에 관한 미디어 리터러시 교육, 경제와 소비생활의 기본 개념 등을 학생들의 눈높이에서 쉽게 풀어 설명하고 있다. 교과서 Ⅱ는 국제인권규약과 헌법에서 보장하는 아동의 권리로부터 시작해 권리와 책임의 균형적 실현에 관한 논의를 전개한다. 또한, 민주적 의사결정과 시민적 참여의 중요성을 다시 강조한 뒤 핀란드 의회와 지방자치제도 등의 논의로 시야를 넓힌다. 경제생활의 기본에 관한 논의 뒤에는 최근 교과과정 개편 이후 강조되는 ‘기업가정신’(enterprenuership)에 관한 챕터가 이어지며, 마지막으로 노동과 직업에 관한 논의를 편다.

사회 과목은 종합학교 상급반(7-9학년) 과정과 고등학교 과정으로 계속 이어지며 점차 그 수준과 범위가 확대된다. 인문계고등학교에서 사회과목은 4권의 교과서로 구성되어 있고, 학생들은 이 중 두 과목 이상을 선택해 수강한다. 4권은 핀란드 사회, 경제생활, EU 등 국제정치, 그리고 법률적 지식에 관한 내용들로 구성된다. 그 중 법률(Oikeus)에 관한 교과서의 내용이 인상적인데 함께 살펴보자.(아래 표 2 참조)

[표 2] 고등학교 법률(Oikeus) 교과서의 목차 예시

- | |
|---|
| <p>I. 법(Oikeus: 법, 권리, 정의라는 뜻)이란 무엇인가?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시민과 법치국가 2. 핀란드의 법질서 <p>II. 법률과 그 해석</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 법률은 어떻게 해석되는가? 4. 법적 기본 개념들 5. 법률 문제의 활동 <p>III. 개인과 가족</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. 아동의 권리 7. 결혼(avioliitto)과 동거(avoliitto) 8. 유산과 유언 <p>IV. 노동과 법률</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. 노동관계의 게임 규칙들 10. 노동시간과 휴가 <p>V. 주거와 사적 경제</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. 임대주택으로 아니면 자가소유 주택으로? 12. 거래의 게임규칙들 13. 금융과 보험 14. 지불 곤란 및 지불 불능 15. 손해배상과 보험 <p>VI. 권리 분쟁의 해결</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. 재판의 대안 17. 분쟁적 사안의 재판 <p>VII. 범죄와 처벌</p> <ol style="list-style-type: none"> 18. 형법 19. 범죄 사안의 처리 20. 범죄의 결과 <p>VIII. 공공 행정</p> <ol style="list-style-type: none"> 21. 공공 행정의 임무 |
|---|

출처: Kimmo et al. (2013).

<시민과 법률>(Kansalainen ja Oikeus)이라는 제목의 이 교과서는 법치국가의 원리 등 법률적 개념과 지식에 관한 담론으로부터 출발해 개인과 가족, 노동과 법률, 주거와 사적 경제, 금융과 보험, 범죄와 처벌 등 시민 생활에 밀접한 주제들에 대해 체계적이고 실용적인 법률 정보를 제공하고 있다. 또, 구체적인 내용의 구성도 법률 정보의 주입식 전달이 아니라 실제 삶의 상황을 가정하면서 문제 해결 역량을 증진하기 위한 실용적 접근을 취하고 있다. 노동, 주거, 금융 계약 등의 영역에서 자신의 법적 권리를 인지하거나 제대로 주장하지 못한 채 소모적 분쟁에 휘말리거나 일방적 피해를 겪는 사례들이 많은 한국 사회에 적지 않은 시사점을 제공하는 사례라 할 것이다.

지면의 제약 상 여기서 다른 교과목의 내용과 구성을 자세히 논할 수는 없다. 다만, 여기서 다시 강조하고 싶은 것은 핀란드의 경우 학교에서 특정한 시민교육 교과목을 운영하고 있지 않지만 사회과를 중심으로 여러 교과서들이 민주주의, 인권, 법치주의, 평등, 다양성 등 국제인권규약과 EU 헌장, 그리고 핀란드 헌법에서 규정하는 기본적 가치를 바탕으로 통합적, 실용적 관점에서 해당 교과목의 핵심 지식 및 정보 내용들을 풀어가고 있다는 점이다.⁷⁾ 또한, 교사와 학생, 학생과 학생, 오프라인 교재와 온라인 교재 등의 경계를 넘어 의사소통적 상호작용이 가능한 방식으로 수업 진행이 가능하며, 이를 통해 학생들이 ‘배움의 기쁨’을 단계적, 능동적으로 탐색해갈 수 있도록 배려하고 있다.

예컨대, 국어 교과서의 경우 가상의 주인공을 설정해 처음부터 끝까지 소주제를 달리하며 언어 생활과 문학 행위의 제 측면을 탐색하는 형태로 구성돼있다. 이 과정에서 학교에서 일어난 어떤 해프닝을 둘러싸고 학생들이 교장실 앞에서 시위를 개최하는 등의 장면을 자연스럽게 배치해 민주적 의사결정 과정에 대한 참여를 당연한 것으로 받아들이게 한다거나, 이혼 가정, 한부모 가정, 이민자 가정 등 다양한 형태의 가정 배경을 가진 등장인물들이 편견 없이 교류하는 장면을 통해 학생들이 다양성과 시민적 평등에 관해 체화된 사고를 갖도록 촉진하는 식이다. 역사 교육은 학생들이 인류 문명사의 기원으로부터 시작해 그리스, 로마 시기 이래의 유럽 문명 발달사를 세계사적 지평 위에서 이해하고, 그 연장에서 북유럽과 핀란드의 역사 전개를 이해하도록 돕고 있다. 상급 학교로 진학하게 되면 경제사, 국제정치사 등 세분화된 역사 과목을 이수하거나 독립과 내전, 전쟁 등 도전과 위기로 점철된 핀란드 근현대사 부분을 더 중점적으로 학습하게 된다.

종교 교과서는 루터리즘 기독교의 원리와 제도, 문화 등을 상세히 소개하지만 예수의 삶과 죽음 등 성경의 다양한 일화를 활용해 학생들에게 윤리적, 실존적 질문을 환기한다.⁸⁾ 종교 교과목을 선택하지 않은 학생들이 수강하는 윤리 교과목도 세계시민교육의 관점에서 인간의 도덕적, 윤리적 딜레마에 관한 토론을 제고하면서 세계 문명과 종교의 다양성 등에 관한 감수성을 제고하는 내용을 담고 있다. 환경과 과학 교과서는 학교 앞 마당의 작은 생태계로부터 출발해 마을, 국가,

7) 핀란드는 1995년 <유럽인권협약>(European Convention on Human Rights)에 부합되도록 헌법의 기본권 장을 전면 개정했고, 이는 2000년 신헌법에서도 그대로 계승되었다.(Husa 2011)

8) 학교 교과목으로 종교 수업을 유지해야 하는가에 관해서는 논란이 있어왔다. 종교를 선택 과목화하고 부모나 학생들이 선택가능한 다른 대안으로 윤리 과목을 개설한 것도 그러한 이유에서였다. 그러나 여전히 핀란드인들의 75 퍼센트 가량이 루터리즘 기독교에 속해있고, 이들은 매년 1%의 종교세를 납부할 정도로 북유럽 전반에서 루터리즘 교회의 영향력은 강력하다. 교회는 주교가 공개적으로 동성결혼의 합법화를 지지하는 등 세속주의적 현대 사회와 시민들의 인식 변화에 능동적으로 적응함으로써 영향력을 유지하는 모습이다.

지구, 태양계, 우주 등의 구성 체계와 원리를 논리적으로 탐구하는 내용으로 전개된다. 환경을 핀란드어로 ‘윌빠리스퇴’(ympäristö)라고 하는데 말 그대로 나를 둘러싼 환경(environment)을 탐색한다. 그러므로 환경 교과서에 핀란드의 정치체제와 역대 대통령의 목록이 등장하거나 인간의 심리와 감정, 그리고 섹슈얼리티 등에 관한 내용이 포함되는 것이 전혀 이상한 일이 아닌 것이다. 외국어, 수학 수업 등도 그와 같은 통합적, 실용적 지평 위에서 전개된다.

나아가, 핀란드는 예술과 스포츠 교육 영역에서도 학생들이 개성을 마음껏 드러내고 자유롭게 표현하며 협력과 책임감, 리더십 등 공동체적 덕목을 함양하는 계기로 활용하고 있다. 핀란드는 근대 공교육을 도입한 19세기 중반부터 공식 커리큘럼에 공예(crafts)를 포함시킨 세계 최초의 국가이다. 학생들은 목공과 뜨개질 등 다양한 공예 활동을 통해 주변의 세계와 사물을 탐색하며, 실용적 생활인으로서 다양한 도구를 다루고 유용한 물건들을 제작하는 역량을 배양한다. 어려서부터의 공예 활동은 성인들에게까지 이어져 높은 수준의 창의적 디자인과 고도의 테크놀로지를 창조하는 기술력으로 연결되는 풍요로운 밑거름을 제공한다. 핀란드에서 숙련된 기술자와 장인, 예술가들이 존중받는 문화와도 연관이 깊다고 할 것이다. 예체능 교육은 학교에서 끝나지 않고 학교 바깥의 다양한 클럽 활동으로 연계돼 심화, 변주된다. 지역사회의 시민교육 기관들이나 예술 교육기관들, 그리고 다양한 종목의 스포츠클럽들은 저마다 아동, 청소년 프로그램을 다양하게 제공하며, 대부분의 핀란드 어린이, 청소년들은 1~2개 이상의 취미 활동을 벌이고 있다. 세계 최고의 인프라와 서비스의 질을 갖추고 있는 공공도서관과 박물관 등도 다양한 프로그램과 서비스를 제공하며 학교 안과 밖을 연결하는 시민교육의 허브 기능을 수행한다.

한 가지 더 강조할 것은 핀란드의 독특한 특수교육(special education) 개념과 모델이다. 핀란드에서 특수교육은 더 이상 특정한 유형의 장애인 학생들만을 위한 것이 아니다. 그것은 모든 학생들이 주관적 상황이나 외적 여건에 따라 일정한 단계에서 특별한 필요(special needs)를 가질 수 있음을 긍정하고, 이를 개별적 요구에 맞게 체계적으로 지원하는 교육 서비스 일체를 뜻한다. 이러한 특수교육 개념의 변화는 1968년 종합학교 교육개혁 이후 다양한 배경과 수준의 학생들이 한 교실에 통합되어 수학해야 하는 상황에 대처하는 과정에서 발전되었다. 교육 당국은 유능한 특수교육 전공자들을 종합학교에 배치해 학생들의 교육을 지원했고, 그 결과 1970년에 특수교육 서비스를 받는 학생들이 약 5%에 머물던 것이 2010년에는 약 30%까지 확대됐다. 일부(8%)는 분리된 교실에서 전일제 특수교육을 받는 학생들이지만 나머지 다수(22%)는 경미한 학습장애에 대한 부분적 지원을 받는 학생들이다. (Sabel et al. 2010: 28) 정상, 비정상의 경계를 넘어 누구나 어떤 상황에서는 특별한 지원을 받을 필요가 있음을 긍정하고, 체계적 진단과 개인별 지원 계획에 따라 효과적 교육 및 복지 서비스를 제공한 정책 전환으로 인해 모든 학생들의 평등한 교육 접근권 실현은 물론 PISA 등의 국제지표에서 탁월한 성취가 가능해진 것으로 평가된다.

끝으로 한 가지 특기할 것은 2014년의 교과과정 개편으로 기존 교과서 편제를 뛰어넘는 테마 중심 자율 수업이 적극 권장되고 있다는 점이다. 이에 따라 모든 학교는 매년 최소 하나 이상의 다학제적 학습 모듈(multi-disciplinary learning modules)을 계획하고 실행해야 한다. 주제와 기간 등은 현장의 요구에 따라 다양하게 설계될 수 있고, 모듈의 계획 단계에서부터 학생들이 참

여해야 한다. 학교들은 기후변화, 유럽난민위기, 4차 산업혁명, 기업가정신 등 다양한 주제의 테마 수업을 개발해 새로운 형태의 학생 참여와 학습 실험을 전개하고 있다.

다. 학생 자치 제도와 핀란드 학생들의 사회 참여

교과과정 외에도 다양한 방식의 공동체 참여를 통해 시민교육의 효과를 가져올 수 있으며, 참여 민주주의자들이 주장해왔듯이 그와 같은 참여의 경험 자체가 가장 좋은 시민교육일 수 있다. (Barber 1984) 사회 교과서는 민주주의란 자신에 관한 정책결정에 영향을 미치거나 참여하는 것이며, 이는 가까운 곳에서부터 실현되어야 강조하면서 모든 학생들이 학생회에 소속되며, 학생회 대표를 뽑거나 자신이 직접 대표 선거에 출마함으로써 공동체에 기여할 수 있다고 예시한다. 실제로 대부분의 핀란드 학교들은 학생자치회를 운영하며, 학생들은 한 학기 또는 일년 단위로 학급당 2명의 대표를 선출한다. 선출된 대표들은 학생자치회의 임원들이 되며, 그 중 다시 두 명의 대표를 선출한다. 이렇게 선발된 학생 대표들은 주요 지방자치단체들이 운영하는 어린이의회(Lasten Parlamentti, 1-6학년)와 청소년위원회(Nuorten Valtuusto, 7-9학년 학생과 인문계고등학교 및 직업학교 학생 대표)의 구성원이 되며, 이들은 정기적으로 시(市) 의회 의사당 등에서 회합을 갖고 아동, 청소년에 관한 사항을 심의한다. 청소년위원회는 핀란드의 지방자치법에 명시된 공식 제도로 지방 수준에서 당사자들의 정책결정 과정 참여를 보장하기 위해 노인위원회, 장애인위원회와 함께 설치된 기구이다. 필자가 거주하는 Tampere 시의 경우 1998년부터 청소년위원회를 설치, 운영해왔고(‘청소년포럼’에서 2015년부터 ‘청소년위원회’로 명칭 변경), 2001년부터는 어린이의회를 운영해왔다. 이는 핀란드에서도 가장 빠른 제도적 실험으로 2012년부터는 산하에 8개의 지역 어린이의회를 설치, 운영하고 있다. (<http://www.nuortentampere.fi/lastenparlamentti/>; <http://www.nuortentampere.fi/nuorisovaltuusto/>)

지방자치단체 차원의 아동, 청소년 참여 채널 외에 국가적 수준에서는 핀란드 의회가 운영하는 청소년의회(Nuorten Parliamentti) 프로그램이 있다. 2004년부터 도입, 운영되고 있는 이 제도는 지역 단위 학교들의 의회 클럽(parliamentary clubs) 네트워크 활동에 기반한 것으로 청소년들이 핀란드 민주주의와 의회의 활동에 대해 더 잘 이해하도록 장려하고, 청소년들이 참여 경험을 통해 민주적 리더십과 시민적 역량을 함양하며, 청소년들의 의견과 관점이 국회의원들을 비롯한 의사결정자들에게 더 잘 전달되도록 하는 데 목표가 있다. 평소에는 학교 단위 클럽 활동을 하다가 2년에 한 번 개최되는 청소년의회 본 행사에 199명의 청소년 대표들(15-16세)이 헬싱키 소재 의회 의사당에 집결하게 된다. 청소년 대표의 수는 일반 국회의원의 수와 같으며, 대선거구로 구획된 실제 지역구의 의석수에 비례하여 의석을 할당받는다. 청소년 대표들은 오전 세션에서 상임위원회를 배정받아 의회의 실제적 활동 방식을 익히게 되며, 오후에는 본회의에 집결해 대정부질의 등 토론 및 가상 법안에 관한 표결에 참여한다. 본회의 세션의 하이라이트인 ‘총리에 대한 질문 시간’(Question Time)은 국회의장이 직접 주관하며 총리를 비롯한 다수의 장관들이 직접 참석해 청소년 대표들의 질문에 답변하며, 이는 공영방송인 YLE 1 채널을 통해 전국에 생중계된

다. 이와 함께 지역 학교의 저널리스트 클럽 활동을 하는 청소년 대표들이 취재 활동을 벌이는데, 이들은 다수의 현직 국회의원들과 공동 인터뷰 프로그램을 진행한다. (Seo 2017; <https://www.eduskunta.fi/FI/NuortenEduskunta/NuortenParlamentti/Sivut/default.aspx>)

보다 실질적이고 높은 수준의 정치참여 채널은 제 정당들의 청(소)년 조직이다. 복잡한 정치적 균열과 비례대표 선거제도의 영향 등으로 핀란드에는 매우 많은 수의 원내 정당 그룹들이 존재하며, 이들은 모두 청년 조직을 운영하고 있다. 이들 청년 조직에는 13세 이상의 아동, 청소년들은 누구나 가입할 수 있다(13-15세는 부모 동의 하에 가입 가능). 청년 조직은 당의 미래 정책 의제를 설정하는 싱크탱크이자 차세대 리더들을 발굴, 채용하는 인재 양성 기구로 기능하면서 중요한 영향력을 발휘한다. 대개 청년 조직의 대표들은 당의 부대표를 역임하는 경우도 많다. 일찍부터 정치교육과 직간접적 정치 참여 경험을 쌓고, 정당 내부 혹은 시민사회 유관 조직 등에서 정치적, 정책적 역량을 길러가게 된다. 20대 국회의원이나 30대 장관 혹은 총리도 얼마든지 탄생할 수 있는 정치적 여건이 조성돼있는 셈이다. 참고로 핀란드는 만18세부터 대통령, 국회, 지방의회, 유럽연합 의회 등 각급 선거의 선거권과 피선거권이 동시에 주어진다.

한편, 만 15세 이상의 핀란드 청소년들은 직접 민주주의의 기제인 지방 수준의 시민발의(local citizens' initiatives)를 발의하거나 지지 서명할 수 있다. 이 제도는 1970년대 도입된 것으로 지역 인구의 2%가 넘는 서명을 받으면 지방자치단체가 6개월 이내에 공식 심의결과를 통보한다. 인구의 5% 이상 서명을 얻으면 주민투표를 요구할 수 있다. 주민투표는 협의적(consultative) 성격으로 구속력은 없지만 대부분 지방자치단체들은 주민들의 정치적 의지를 존중하는 방향으로 결정을 내린다.(서현수 2017)

5. 결 론

이상과 같이 우리는 핀란드의 학교 내 시민교육 현황과 그 주요 특징을 분석하였다. 핀란드가 학교 교과과정에서 별도의 시민교육 과목을 운영하고 있다고 볼 수 있는지는 논란의 여지가 있어 보인다. 그러나 사회 과목을 중심으로 다양한 교과목의 내용과 교육 과정에서 현대 민주주의적 법치국가와 보편적 복지국가의 기본 가치와 이념에 바탕해 통합적, 실용적 관점의 민주 시민교육을 제공하고 있음을 확인하였다. 이러한 원칙은 예술교육과 스포츠, 공예교육, 나아가 핀란드의 혁신적 특수교육 시스템 속에서도 일관되게 견지되고 있는 것으로 보인다.

둘째, 이러한 차원 높은 핀란드의 학교 내 시민교육 시스템과 문화는 단기간에 구축된 것이 아니라 핀란드 근현대 정치사의 전개 과정과 맞물려 진행된 근대 공교육의 발전과 개혁으로부터 오랜 시간 동안 빚어진 결실이라 할 수 있다. 특히, 1960년대 들어 추진된 종합학교 교육개혁을 필두로 지속적인 교육개혁이 이루어졌고, 이 과정에 보다 평등한 교육 접근권과 보편주의적 교육 복지의 실현, 그리고 포괄적이며 혁신적인 평생학습체제의 실현이 이루어짐으로써 가능한 성과였다. 교육개혁의 정치적, 제도적 동학과 아울러 핀란드 민주주의 및 복지국가 건설의 정치학을 연결시켜 이해하는 통합적 관점이 요청된다.

셋째, 핀란드에는 대부분의 학교에 폐쇄적 담장이 없는데 실제로 학생들은 학교 안팎을 넘나들며 다양한 공간과 채널을 활용해 공동체에 참여하면서 시민적 주체로서 성장하고 있다. 학교 학생자치회로부터 시작해 지방자치단체 수준의 어린이의회와 청소년 위원회, 그리고 국회가 주관하는 청소년의회 및 지방 시민발의제도에 이르기까지 학생들이 민주적 의사결정 및 정책결정 과정에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 다양한 채널들이 제도화되어 왔다. 여느 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 핀란드에서는 정당 청년 조직 가입조차도 별다른 터부 없이 청소년들의 실질적 정치교육과 참여의 채널로 기능하고 있다.

핀란드 사례를 살펴보면 한 나라의 민주주의와 시민사회, 그리고 교육 문제가 내적, 구조적 차원에서 깊이 연관되어 있음을 새삼 절감하게 된다. ‘촛불 시민 혁명’ 과정에서 한국사회는 새로운 시민적 주체의 탄생을 예감한 바 있으나 광장의 거울을 함께 지켰던 공동체적 열망과 집합적 에너지를 어떻게 제도화, 현실화시켜낼 것인가의 과제는 여전히 미완의 질문으로 남아있다. 민주적 시민교육의 제도화, 보편화는 그에 대한 해답의 중요한 한 가지 차원을 표상한다. 20세기 숭한 위기와 도전을 극복하고 합의적 민주주의와 보편적 복지국가를 건설하면서 효과적인 교육개혁을 실현하고, 나아가 통합적 관점에서 시민교육을 실천해온 핀란드의 사례는 촛불 이후 대안적 시민공동체를 추구하는 오늘, 우리에게도 중요한 시사점을 제공한다.

<참고문헌>

- 서현수. 2017. 『주민 주도 공동체 발전 방안 연구: 핀란드, 덴마크, 스웨덴의 사회적 혁신 정책 및 사례를 중심으로』. 사회복지법인 함께걷는아이들 연구용역 프로젝트 보고서.
- 서현수. 2018. 「핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성」, 『한국정치연구』 (게재 예정)
- 유경훈, 임종현, 김병찬. 2017. 「핀란드 교육개혁의 특징 분석」. 『한국교육학연구』 23(1): 319-352.
- Ajala, A. 2011. Tripartite political exchange and the Finnish social model. In Sorsa, V. P. (Ed), *Rethinking Social Risk in the Nordics*, 147-168. WS Bookwell Oy.
- Arter, D. 2006. *Democracy in Scandinavia*. Manchester: Manchester University Press.
- Arter, David. 2016. *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Bergman, T., & Strøm, K. (Eds) 2011. *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Christiansen, P. M. & Togeby, L. 2006. *Power and Democracy in Denmark: Still a Viable*

- Democracy. *Scandinavian Political Studies*, 29(1), pp. 1-24.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M., & Jordfald, B. 2015. *The Nordic model towards 2030. A new chapter?* NordMod2030. Final report. SAMAK. (ISBN 978-82-324-0185-7, web edition)
- Einhorn, E. S. & Logue, J. 2003. *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*. Westport: Praeger Publishers.
- Esping-Anderson, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fagerberg, J., & Fosaas, M. 2014. *Innovation and innovation policy in the Nordic region*. NordMod 2030: Sub-report 13. Fapo.
- Forum Yhteiskuntaoppi I (OPS 2016, Otava)
- Forum Yhteiskuntaoppi II (OPS 2016, Otava).
- Husa, Jaakko. 2011. *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*. Bloomsbury Publishing.
- Jussila, O., Hentilä, S. & Nevakivi J. 1999. *From Grand Duchy to a Modern State: A political history of Finland since 1809*. Trans. by David & Eva-Kaisa Arter. London: Hurst & Company.
- Jyränki, A. 2017. *Suurvaltojen välissä*. Helsinki: Arthouse.
- Karvonen, L. 2014. *Parties, governments and voters in Finland: Politics under fundamental societal transformation*. Colchester: ECPR Press.
- Kimmo, J., Sirkka, K. & Katrina, L. 2013. *Kansalainen ja Oikeus*. Edita.
- Kuisma, M., Henttinen, A., Karhu, S. & Pohls, M. 1999. *The Pellervo Story: A Century of Finnish Cooperation, 1899-1999*. Pellervo Society. Tampere: Kirjayhtymä.
- Lijphart, A. [1999] 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Meinander, H. 2014. *Suomen historia*. Helsinki: Schildts & Söderströms.
- Mickelsson, R. 2015. *Suomen puolueet: Vapauden ajasta maailaantuskaan*. Tampere: Vastapaino.
- Pateman, C., 2012. Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1), 7-19.
- Raunio, T., 2011. Finland: Moving in the opposite direction. *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, pp.112-157.
- Sabel, C. et al. 2010. Individualized Service Provision in the New Welfare State: Lessons from Special Education in Finland. Report prepared for SITRA. Helsinki, October 2010.
- Sahlberg, P., 2007. Education policies for raising student learning: The Finnish approach. *Journal of education policy*, 22(2), pp.147-171.
- Sahlberg, P., 2010. Educational change in Finland. In *Second international handbook of educational change* (pp. 323-348). Springer, Dordrecht.
- Seo, H. S. 2017. *Reaching Out to the People? Parliament and Citizen Participation in Finland*, Doctoral dissertation, Tampere University Press, 2017.(<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0387-7>)
- Vilkko, M. 2014. *Suomi on ruotsalainen*. Helsinki: Schildts et Söderströms.

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제

영국 국가정치상황에 따른 시민교육 핵심 개념 분석: 학교 교육과정 정책내용을 중심으로

권순정(서울대)

영국 국가 정치상황에 따른 시민교육 핵심개념 분석: 학교 교육과정정책 내용을 중심으로

권 순 정
서울대학교

내 용 목 차

1. 서 론
 2. 영국 국가정치 맥락과 시민교육의 흐름
 3. 영국 학교 교육과정에 반영되는 핵심개념 분석
 4. 결론: 시사점 및 함의
- <참고문헌>

1. 서 론

본 연구는 영국에서 시민교육이 어떠한 개념에 근거하여 논의되고 실천되고 있는지를 살펴보기 위해 수행되었다. 영국에서는 1990년대부터 본격적으로 시민(citizen), 시민성(citizenship)¹⁾ 그리고 시민교육이 함께 논의되었으며, 2002년 9월 본격적으로 국가 교육과정에 도입되었다. 국가 교육과정으로 도입되기 까지 오랫동안 정치권에서 시민과 시민교육의 필요성에 대한 논의가 지속 되었고, 관련 프로그램들이 제안되고 실천되어 왔다. 그리고 그 과정에서 시민교육은 사회변화에 맞추어 그 방향이나 기본 개념에서 변화를 보여 왔다.

따라서 국가 정치적 상황과 사회변화에 따라 시민교육에 대한 관점이나 기본 개념들에 차이들이 있는지, 있었다면 어떠한 차이들이었는지를 살펴봄으로써 시민교육 교육과정 정책 구상 및 교육실천에 대한 시사점을 고찰해 볼 수 있다고 생각된다. 시민교육의 기본개념을 봐야 하는 이유는 시민교육이 가진 성격 때문이다. 시민교육은 기본적으로 민주주의 사회에서 민주적인 시민을 길러내는 교육이기 때문에 민주주의에 부합하는 혹은 연관된 관념, 가치, 규범에 대한 논의가 필수적이다. 또한 시민교육은 변혁적 교육(transformative education), 가치교육(values education) 그리고 도덕교육(moral education) 차원에서 다루어지는 교육의 한 줄기이다(APCEIU, 2017). 따라서 교육의 지향점이 무엇이며, 지향점으로 나아가기 위해 제시되는 가치, 규범, 기술,

1) 본고에서는 시민과 시민성의 개념적 정의에 대한 고찰은 하지 않는다. 다만, 통상 시민교육으로 모두 일컫고 있는 바, 본고에서는 citizenship education도 시민교육이라고 통일한다. 그러나 맥락상 citizenship을 거론해야 할 때는 '시민성'이라고 설명하였다.

태도, 지식 등이 무엇인지가 시민교육 교육과정의 핵심이 된다. 본고에서는 이를 통칭하여 핵심개념이라 명명하였다

따라서 시민교육의 핵심개념이 정치적 상황과 사회변화에 맞추어 어떠한 변화 양상을 보이는지, 중요하게 여겨지는 지점은 무엇인지를 파악하는 것은 곧 시민교육 교육과정의 목표와 실천방향을 파악하는 것이라고 할 수 있다.

한국사회는 다양한 형태의 변화를 마주하며 시민교육의 필요성에 주목하고 있다. 한국사회는 점차 다원화된 사회(Pluralistic society)로 이행되어가는 모습과 다양한 사회문제들 - 학교폭력의 증가, 젊은 층의 정치사회문제의 무관심, 신보수화, 극단적인 사회폭력 증가(성폭력, 살인, 자살 등), 사회 혐오 증가 - 을 보이고 있다. 이는 영국사회가 마주했었고, 현재 마주하고 있는 문제와도 유사하다. 여기에 더해, 한국 사회는 통일로 나아가는 사회적 전환 시점에 와 있기 때문에 다양한 형태로 미래사회를 준비해야 하는 과제를 안고 있다. 이에 따라 시민교육의 필요성이 대두되고 있으며, 시민교육을 통해 아이들이 한국 사회가 마주하고 있는 변화에 유연하게 대응하며 변화한 사회에서 민주시민으로 잘 성장시키고자 한다. 이를 반영하듯, 교육부와 지자체들은 시민교육의 필요성을 주장하며 적극적으로 시민교육을 교육과정 안에 도입하고 있다(c.f. 교육부, 서울시교육청, 경기도교육청). 그러나 시민교육이 강조되면서도 이에 대한 사회적 합의가 충분히 이루어지지 않았으며, 이에 따라 교육현장에서 나타나는 실천은 여러 형태의 어려움을 경험하고 있다.

영국은 상당히 오랜 기간 시민교육을 논의해 오고, 국가 교육과정에서 다루어왔음에도 시민교육을 실천하는 교사들은 낯설음을 느끼고 있다는 보고도 있다(Keating et al., 2010). 또한 심성보(2018)가 주지했듯, 소위 보수와 진보라는 정치적 이해관계에 따른 시민교육의 관점도 다르게 주장되고 있다. 그럼에도 불구하고 영국 사회에서는 지속적으로 시민과 시민교육에 대한 논의가 이어지고 있다는 점은 주목할 만하다.

따라서 본고는 변화하는 한국사회에서 구현되어야 할 시민교육의 방향을 고찰하기 위해, 영국의 교육과정 정책에 반영된 시민교육의 핵심개념들을 분석하고자 한다. 앞서 소개하였듯, 영국은 국가 교육과정에 시민교육이 도입되어 구체적인 실천을 해 온 국가이다. 국가 교육과정은 국가의 정치사회 변화가 반영될 수밖에 없고, 정치적 이해와 슬로건에 따라 핵심개념들이 바뀔 수 있는 여지가 있다. 이는 여전히 시민교육에 대한 교사들의 이해가 상이하게 나타나고 실천에 어려움을 경험하고 있다는 점에서 반추할 수 있다. 이러한 논지를 근거로 본고에서는 영국의 국가 정치적, 사회적 맥락을 우선 이해하고, 그 토대에서 학교 교육과정 정책에 반영된 시민교육의 핵심개념들을 분석하고자 한다.

정리하면 본 연구의 목적은 영국 사회가 국가 정치 및 사회변화가 시민교육 교육과정에 어떻게 반영되는지를 알아보기 위해, 시민교육 정책과 교육실천의 방향이 구상되는 보고서나 정책 가이드라인 등에 핵심개념이 어떻게 나타나고 있는지를 탐색하고자 한다. 이에 따라 본고에서는 우선, 1) 영국 사회의 국가 정치적 상황은 어떠하며 어떻게 변화해 왔는가?; 2) 국가정치 및 사회변화에 따른 시민교육 교육과정은 어떻게 변화해 왔는가?; 마지막으로 3) 시민교육 교육과정에 반영된 핵심개념들은 어떻게 변화하고 있는가?를 중심으로 논의한다. 본 논의를 통해, 한국 시민교육이

국가교육과정에서 주지해야 하는 핵심적인 개념과 시민교육이 어떻게 논의되고 실천되어야 하는지에 대한 방향을 탐색할 수 있는 계기가 되길 기대한다.

2. 영국 국가정치 맥락과 시민교육의 흐름

가. 영국의 국가정치 및 사회적 맥락

일반적으로 영국사회를 논의할 때는 대영연방제국(United Kingdom of Great Britain, UK)중 하나인 잉글랜드를 칭하기도 하고 대영연방제국 전체를 칭하기도 한다. 혼용되기는 하지만, 보다 정확하게 보자면, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 그리고 북아일랜드로 구성된 국가의 정식명칭은 대영연방제국이다. 각 연방은 각각의 정치, 사회문화를 형성하고 있고, 이에 따라 교육정책도 조금씩 다른 형태로 나타난다. 본고에서는 통상 영국으로 이해되는 잉글랜드의 정치사회적 맥락과 시민교육에 대해 알아본다.

영국사회는 뚜렷한 계급사회이면서 동시에 오래전부터 다원화된 사회이다. 우선, 영국은 전통적인 사회계급을 현재까지 유지하고 있다. 영국인들은 로열패밀리에 대한 자부심과 지지를 보내며 중요한 영국문화로 여기면서 전통 왕실가문을 중심으로 한 사회의 귀품(royalty)을 중요한 가치로 여기고 있는 사회이다. 이에 따라 사회 계급 구분의 기준점은 왕실과 상류층 그리고 그 이하로 설명할 수 있다. 왕실이하의 계급은 크게 중간계급(middle class)과 노동자계급(working class)으로 구분된다. 영국사회에서 중간계급을 어떻게 규명할 것인가에 대한 논의는 정밀한 사회학적인 분석이 필요하지만, 현재는 중간계급과 노동자계급의 표면적인 혹은 상징적인 격차가 많이 줄었다고 설명될 수 있다. 그럼에도 주로 전문직 및 지식노동자들로 구성된 중간계급과 육체노동을 비롯한 전통적인 노동자계급의 큰 틀은 변하지 않은 것으로 보인다.

중간계급과 노동자계급을 나누는 기준은 단순한 경제자본(economical capital)만이 있는 것이 아니라, 사회문화적 차이에 의한 불평등 정도로도 나타난다. 이러한 차이는 학교진학과 사회진출로 이어지게 되고, 이는 다른 인종·민족성을 가진 집단과의 관계에서도 나타난다. 과거와 같은 명확한 계급 분화는 아닐지라도, 백인 중심의 영국 중간계급의 문화와 그 외 다른 집단의 구분은 암묵적인 형태로든 명시적인 형태로든 나타나고 있다. 이에 대해 사회적 배제(exclusion)라고 설명하기도 한다(Osler & Starkey, 2005). 이러한 사회적 구조와 현상은 다양한 사회문제로 연결된다. 영국 사회는 인종차별과 그와 연관된 폭력과 집단 간 혐오현상, 다양성을 포용하고 영국 우월주의에서 벗어나고자 하는 집단과 영국 중심주의로 가야 한다고 보는 집단의 갈등, 그리고 신자유주의 정책기조에 따른 교육의 수월성 강조와 이에 따라 파생되는 교육평등의 문제가 대표적이다(the Guardian, 2018).

이러한 문제들에 대한 인식과 관점은 곧 정치색으로도 연결된다. 영국 정치의 양대 정당은 노동당(the Labour)과 보수당(the Conservative)이다. 단순히 특정 집단이 어느 정당을 지지한다고 단언할 수는 없지만, 계급사회의 구조가 유지되고 다양성의 주제가 함께 논의되는 상황에서

정치적 지지나 성향은 경제논리 뿐만 아니라 사회문화적으로도 연결되어 나타난다.

우선, 노동당은 영국사회에서 진보 및 좌파 성향을 보이는 정당으로 국가개입, 사회정의 및 노동자의 권리 등을 강조하며 사회민주주의와 연대한다. 1997년 Tony Blair 총리시절부터는 신(新)노동당(New Labour)으로 분류되는데, 신자유주의의 기초를 어느 정도 반영한 정책기조 및 실행으로 비판을 받기도 했다. 노동당은 기본적으로 공동체와 연대를 강조하며 사회통합(social cohesion)기조를 가지고 있다.

보수당은 기본적으로 자유민주주의의 기초를 강조하는 정당으로 우파 성향이 강조된다. 보수당은 영국 정통 정당으로 이해되고, Winston Churchill, Margaret Thatcher와 같은 수상이 대표성을 띤다. 현재 David Cameron 수상을 중심으로 영국의회를 이끌어 가고 있다. 이에 따라 현재 많은 사회경제 정책 및 교육정책들은 보수당의 정치기조인 영국 중심의 관점(British-centered)에 따라 수립되고 실행되어가고 있다. 이에 따른 대표적인 사회 현상이 바로 브렉시트(Brexit)다.

시기적으로 보았을 때, 영국의 시민교육은 노동당 정책기조에 근거해서 일상적으로 다루어지기 시작되었다고 할 수 있다. 이는 노동당 집권 시절, 국가교육과정에 도입되었다는 점에서 확인할 수 있다. 그러나 1980년대 말 보수당에서 처음 ‘시민’이라는 개념을 사용했다는 점과 현재 보수당으로 집권당이 바뀌었음에도 시민 혹은 시민성에 대한 언급이 이어지고 있다는 점이 흥미로운 지점이다. 다음 절에서는 이러한 배경 속에서 시민교육이 정책으로 어떻게 발전되어 왔는지에 대해 살펴본다.

나. 시민교육 교육과정 정책의 흐름

영국의 시민교육 교육과정의 흐름은 크게 세 시점으로 구분하여 설명할 수 있다. 본고에서는 국가교육과정에 시민교육이 도입되어 적극적인 시민을 길러내야 한다고 주장했던 크릭보고서(Crick Report)가 발표된 1990년대 전과 후, 그리고 2010년 이후로 구분하였다. 1990년대에 발표되었던 크릭보고서를 구분의 근거로 삼은 이유는 우선, 시민교육의 중요성이 다시금 부각되면서 보다 적극적으로 정책이 도입되는 근거를 마련하기 시작하였기 때문이다. 그리고 이 시점부터 시민/시민교육이 일상적으로 사용되었다는 점도 고려되었다(Huddleston, 2008).

1) 1960년대 ~ 1980년대: 시민교육의 태동기

Huddleston(2008)에 따르면, 1960년대 이루어졌던 시민교육은 그 형태와 무관하게 대체로 엘리트 학생들을 중심으로 이루어졌다. 이는 높은 학업성취를 보이며 이후, 전문직으로 나아갈 학생들에게 유용할 것이라는 전제에 따라 이해되었다. 반면 노동계급의 학생들에게는 애국심, 인본주의, 봉사 그리고 정치적 토론(논쟁)을 중심으로 한 덕목(virtues)을 강조하고 주입하는 수단으로 시민교육이 이루어졌다. 시민교육은 영국의 그램머스쿨(grammar school)²⁾과 자율형 공립

2) 그램머스쿨의 전신은 16,17세기 상류층과 부유한 상인들이 지역사회를 위해 기부금을 내고 설립한 학교로, 영국 상위계층 자녀들만 입학하는 구조였다. 이후, 상류계층에만 특정하지 않고, 학업성취가 높은 학생들을 받아들여면서 중등학교

형태의 중등학교(free school)에서 대학 진학반으로 이해되는 아카데미반의 학습에만 해당되는 것이었다.

당시 시민교육은 지역사회 봉사 프로그램과 같은 것이었다. 처음에는 높은 학업성취의 학생들과 그램머스쿨 학생들을 중심으로 이루어진 프로그램이 이후에는 공립 중등학교에서 학업성취도가 낮은 학생들을 대상으로도 이루어졌다. 이렇게 운영되던 시민교육을 두고 계급에 따른 시민교육의 ‘소극적 시민(passive citizen)’ 모델이라고도 부른다(Crewe et al., 1970, Huddleston, 2008에서 재인용). 소극적 시민 모델은 민주주의 사회가 안정적으로 유지될 수 있도록 시민으로서 순응하고 복종하는 법을 길러내고자 한다는 목표를 제시한다. 그런데 이 시기에 아동의 권리 측면에서 학생자치도 시작되기도 했다.

이후 1970년대에 들어서면서 다소 급진적인 교육개혁이 일어나게 되고, 교육과정 내에서 정치적으로 연결된 프로그램들이 개발되었다. 이는 *정치적 문해(Political literacy)*로 민주주의 사회에서 적극적으로 참여하는 미래의 시민을 길러내야 한다는 교육 목표 하에 “적극적 시민(active citizen)” 모델에 근거하였다. 정치적 문해가 가져온 가장 큰 혁신은 기존의 엘리트 대 비엘리트로 구분되던 틀에서 벗어나 계급 또는 학업성취와 상관없이 모든 학생들이 적극적으로 자기 역할을 할 수 있도록 해야 한다는 목표가 세워졌다는 점이다.

정치교육으로 간주된 정치적 문해는 1979년 보수당이 집권하면서 주춤하기 시작했다. 이러한 정치적 환경에서 시민교육은 국가중심교육에 주변으로 밀려나고 소위 단일논쟁 형태의 교육으로 이루어졌다. 단일논쟁 형태의 교육으로는 평화교육, 반인종차별주의 교육, 미래교육 그리고 개발 교육 등이 있다(Hicks, 1988). 이후 세계교육(World Studies)과도 종종 연결되기도 하였다. 이러한 교육들은 명시적으로 정치성을 보이지는 않더라도 기본적으로 교육의 주제로 제시되는 것들이 정치적으로 진보적이기 때문에 보수당 정권 하에서 공식적으로 수용되기는 어려웠다(Davies et al., 1999, Huddleston, 2008에서 재인용).

이렇듯, 영국 사회에서 1960년대에서 80년대 이르기까지 시민교육은 적극적으로 논의 되었다기 보다는 소극적인 형태로 지역사회에서 봉사 프로그램이 중심이 되었다. 그리고 교육에 정치성을 내포하는 교육 프로그램에 대한 입장 차이를 보이며 그에 따른 접근이 실천되었다. 그러나 이 시기부터 논의된 교육프로그램 및 주제들은 모두 시민교육으로 연장해서 볼 수 있는 것들로, 이러한 논의들은 시대의 변화와 함께 다음 시기에 시민교육이라는 이름으로 등장하게 되었다.

2) 1990년대 ~ 2000년대 초: 시민교육 성장기

1990년대에 들어서면서 ‘시민’과 ‘시민성’에 대한 담론이 공론화되기 시작하였고, 특정 정치색을 내포하고 있다고 보기보다는 사회적 필요에 의해 당연한 것으로 보며 긍정적인 의미를 담기 시작했다. 보수당 집권 당시 수상이었던 John Major가 “시민헌장(Citizen Charter)”을 발표하면

가 되었다. 현대 사회에서 그램머스쿨은 대학 입시를 준비하는 7년제 인문계 중등학교를 의미한다. 1944년 교육법(Education Act)에 의거하여 정부로부터 보조금을 받는 공립학교(Public school) 성격을 띠게 되었다. 이에 따라 그램머스쿨은 공립학교 시스템을 유지하며 주정부의 재정지원을 받는 학교들과 사립학교의 형태로 운영되는 학교로 구분되어 있다.

서 시민이라는 개념이 수면 위에서 거론되기 시작하였다. 시민헌장은 기본적으로 모든 시민들에게 더 나은 공공서비스를 제공하겠다고 약속하는 성격의 프로그램이다. 이를 기점으로 시민위원회(Citizenship committee)가 결성되었고, 위원회는 모든 학생들이 고등교육기간까지 ‘적극적 시민’이 되는데 필요한 것들을 학습하고 경험해야 한다는 제안이 담긴 보고서를 출판하기도 했다. 그러나 이 보고서는 소위 담론만 제시했을 뿐, 구체적으로 실천할 수 있는 방안이나 적극적으로 국가교육과정 차원에서 논의되는 것은 아니었다. 학교에서 한 주제로 수용해서 선택할 수 있도록 제안되었던 수준이었기 때문에 대다수의 학교들은 시민교육에 대해 적극적으로 검토하지 않았다.

그럼에도 불구하고, 시민교육에 대한 필요성이 지속적으로 제기되었다. 당시 제기되었던 사회 문제는 바로 공공성이었다. 구체적으로 보자면, 공공생활(public life)에 대한 젊은 층의 공감의 부족해지고 이에 따른 정치 참여도 줄게 되면서 전통적인 개념에서의 시민의 유대(civic cohesion)가 감소하기 시작했고 이에 대해 정치권에서의 우려가 제기되었다. 이에 따라 시민을 길러 내기 위한 교육의 가치를 보수당과 노동당 모두가 지지하게 되었다. 물론, 보수당은 시민의 의무를 노동당은 시민의 도덕성을 강조하는 방향에 차이는 있었으나 시민교육의 중요성과 필요성에 동의했고, 이 흐름 속에서 국가가 적극적으로 시민교육 담론 및 실천을 구상하기 시작했다(Huddleston, 2008).

이후 1997년 Tony Blair가 이끄는 신(新)노동당(New Labour)이 집권하면서 당시 교육부 장관인 David Blunkett는 적극적으로 시민교육의 중요성을 강조하기 시작하였다. 이러한 주장은 1997년 발표된 White paper인 “학교교육에서 수월성(Excellence in Schools)”에 제시된다. 그는 적극적으로 시민을 위한 교육을 강화하고 학교에서 민주주의를 가르쳐야 한다고 주장하였다. 이러한 그의 주장은 Bernard Crick교수가 이끄는 시민교육위원회(Advisory Group on Citizenship) 창설로 이어졌다. 시민교육위원회는 학교에 ‘시민을 위한 효과적인 교육’에 대한 제언을 제공하였으며, 1998년 크릭보고서(Crick’s Report)³⁾를 발표한다. 기본적으로 위원회는 모든 학교가 시민교육을 이행해야 한다고 보고 있으며 보고서를 통해 학교교육 방식의 융통성과 이에 따른 학습결과, 학교의 공적인 책무성 등을 제시하였다. 크릭 보고서는 1960년대부터 소개되어 온 개념들 - 예를 들어, 지역사회 봉사, 학생참여, 정치적 문해, 그리고 공공성 등 -을 수용하고, 이를 중심으로 세 가지 기둥을 제시하였다: 사회적·도덕적 책임(social and moral responsibility), 지역사회 참여(community involvement), 정치적 문해. 각 기둥의 구체적인 내용은 다음 장에서 소개한다. 크릭보고서는 구체적으로 교육정책이 교육실천으로 이어질 수 있도록 하는 기틀을 확립했다고 평할 수 있다.

이를 기반으로 2002년 9월 학교교과로 시민교육이 지정된다. 해당 연령은 11세부터 16세에 해당된다. 국가교육과정에서 시민교육의 목표는 정보를 아는 시민이 되기 위한 지식과 이해를 도모하고, 탐구하고 의사소통할 수 있는 기술을 익히며, 마지막으로 참여하고 책임 있는 행동을 할 수 있게 하고자 함이다. 그러나 당시 교육과정은 시민교육을 교육과정 교과로 지정하기는 하였지

3) QCA(Qualification and Curriculum Authority)에서 출판된 “Education for citizenship and the teaching of democracy in schools”를 크릭보고서라 칭한다.

만 구체적으로 어떤 수준으로 가르쳐야 하고, 시수는 어느 정도로 배정해야 하는 지 등에 사안은 제시하고 있지 않다. 그러나 다른 교과와 마찬가지로 13~14세(9학년)에 평가를 하고 학부모에게도 보고하도록 되어 있으며, 교육기준청(Office of Standards and Education, Ofsted)의 감사도 받도록 되어 있다. 시민교육은 2018년까지 중등학교 졸업시험으로 이해할 수 있는 GCSE(General Certificate of Education)에서 선택 과목 중 하나로 지정되어 있기도 하다.

이 시기의 시민교육은 국가교육과정에 제시되었다는 의미에 더해 글로벌화와 다양성에 대한 차원에 대해서도 포용하려는 입장을 취했다. 1997년 교육부장관으로 시민교육을 국가교육과정으로 도입하는 데 기여했던 David Blunkett은 이후 내무장관이 되어서 다양성과 ‘강한 공동체(strong community)’를 강조하며 당시 망명신청자들의 귀화에 대해 긍정적으로 대응하는 정책을 강조하기도 하였다.

우리는 다양한 문화가 공존하는 사회에 살고 있다. 따라서 우리는 함께 섞여 살아야 하며 우리의 다름을 존중할 줄 알아야 한다. 이는 민주주의 사회에서 시민으로서의 권리와 의무도 함께 시민의식을 실천하는 것이다 (Blunkett, 2003: 8).

이렇듯, 1990년대부터 2000년대 초에 걸쳐, 시민교육은 신노동당의 정책기조를 중심으로 이행되었다. 이 시기의 가장 큰 특징은 시민교육이 국가교육과정에 도입되면서 일상생활에서 낯설지 않은 개념으로 다수에게 인식되기 시작되었다는 것이라 볼 수 있다.

3) 2010년 이후 ~ 현재: 시민교육의 침체기

시민교육에서 두 정치정당의 기조가 극명하게 대비되기 시작한 것은 2010년 총선 이후이다. 2010년 보수당이 재집권하게 되면서 영국사회에서 전통적으로 중요하게 여겨지던 영국 중심의 가치들이 재건되기 시작하였고, 신자유주의에 근거한 개인주의(individualism)가 더 중요한 가치로 부상되기 시작하였다. Weinberg & Flinders (2018)은 이를 이데올로기의 전환이라고 표현하였는데, 실제로 2010년을 기준으로 개인의 인성(character)을 우선하는 교육으로 교육과정의 목표가 달라졌다(Kisby, 2017).

2010년 이후, 교육과정에 나타나는 시민에 대한 이해는 기본적으로 ‘인성을 갖춘 시민’을 길러내는 것이다. 즉, 인성을 가진 개인을 길러내는 데 초점을 두고 교육부는 학생의 안전과 영성, 도덕, 사회, 문화적 개발을 중요시해야 한다고 천명해야 한다고 본다. 이를 대표하는 보고서는 “Improving the spiritual, moral, social and cultural(SMSC) development of pupils: supplementary information(이하 SMSC)”이다. 이것은 학교가 어떻게 하면 영성, 도덕성 그리고 사회문화적인 측면을 길러낼 수 있는지를 제안하고 학교가 의무적으로 해야 하는 교육임을 이해할 수 있게 하기 위한 취지로 발표되었다. SMSC는 학교교육 전 과정에서 다루어질 수 있다고 보고 있으며, 근본적인 영국의 가치(British values)가 교육되어진 시민을 길러내야 한다고 제시하고 있다.

SMSC보고서를 통해 국가적으로 인성교육(character education)이 주요 담론이나 실천방향으로 제시되면서 시민교육은 큰 틀에서 이루어지는 논의에서 축소되고 있다. 인성교육을 통한 시민을 길러낸다는 의미의 “(좋은) 인성을 가진 시민(citizens with character)”을 모토로 교육과정이 재편되어 가고 있기 때문이다. 실제로 2019년도부터는 GCSE 시험에서 시민교육은 선택과목에서 제외된다(BBC News, 2018).

정리하면 2010년부터 현재까지 진행되고 있는 시민교육은 축소되어 가고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 인성교육의 궁극적인 목표가 인성을 갖춘 시민을 길러낸다고 지칭한 것에 근거하여 영국 시민교육의 한 흐름으로 이해할 수 있으며, 시민과 시민교육에 대한 관점과 이해에 대해 다시 고찰해 보아야 할 시점임을 보여주고 있다고 생각된다.

다. 영국사회의 교육 문제와 시민교육

앞서 보았듯, 영국사회 역시 다양한 사회변화를 겪었다. 그리고 그에 대한 교육적 대응으로 시민교육을 적극적으로 도입하고 실천하였다. 앞 절에서는 정치·사회적 배경을 살펴보았다면, 본 절에서는 영국의 교육이 마주한 현실과 교육문제가 무엇인지 그리고 이와 관련한 시민교육의 과제는 무엇인지에 대해서 알아본다.

영국에서 시민교육이 본격적으로 그 필요성을 논의하게 된 사회적 사건(social event)은 1981년에 일어난 런던 남부지역 폭동이다. 이는 ‘2만 강한 흑인들의 행진’으로 일컬으며 흑인들에 대한 인종차별에 대한 각성을 일으켰던 사건으로 이를 계기로 영국사회에 공존하는 다양한 인종·민족 집단과 어떻게 함께 살아갈 것인가라는 궁극적인 질문을 던지게 하였다(권진욱 외., 2016). 영국의 다양성은 블랙(Black British)과 화이트(white British), 아시아계(Asian British), 그리고 그 외 다른 민족 집단(Others)⁴⁾ 등으로 나누어 나타난다. 이들 인구 집단들은 지속적으로 증가하였고, 영국의 시민으로 살아가고 있음에도 사회의 비주류집단으로서 다양한 형태로 겪은 차별에 대한 비판적인 인식들이 증가하였다.

이에 따라 1990년대 영국사회는 사회적인 차원에서 다양성에 대한 포용적인 입장을 취했다. 즉, 그 동안 일어났던 수많은 인종차별사례들과 이에 기인한 여러 형태의 사회의 구조적 불평등과 폭력 문제들을 배제라는 형식이 아닌 포용(inclusion)하여 함께 살아갈 수 있는 방법을 찾아야 한다고 보았고, 그 방법이 교육이라는 주장이 수용된 것이다. 그렇게 해서 시민교육의 중요성이 다시금 부각되고, 당시의 시민교육은 세계시민주의(cosmopolitanism)와 반인종차별주의(anti-racism) 그리고 상호문화이해(intercultural understanding), 글로벌 정의(Global justice)의 글로벌 교육(Global education)등의 개념들과 함께 담론을 형성하며 공동체와 상생, 그리고 이를 위한 연대 등이 중요한 교육 아젠다가 되었다(Osler and Starkey, 2005; Gundara, 2000; Hicks, 2003; Schweisfurth and Harber, 2012).

4) 영국에서 Black은 과거 영국의 식민지였던 아프리카, 캐리비안계 출신들을 일컫는다. 또한 아시아계는 통상 남아시아 - 인도 및 파키스탄계를 일컫는다. 그리고 그 외 집단에는 동아시아계를 비롯한 다른 인종·민족적 집단이 속한다.

이러한 기초와 흐름이 있었지만, 영국에서 다양성의 문제는 지속적으로 갈등국면을 마주했다. 2011년 런던테러를 기점으로 특정 인종·민족 집단에 대한 혐오가 증가했으며, 극단주의(extremism)에 대한 우려가 제기되면서 사회의 문제로 주목하기 시작했다(Davis, 2008). 결국 이러한 일련의 사건들은 민주주의 사회에서 다양성을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 관점의 차이들이 극명하게 대립하는 구조를 만들게 하였다.

우선 사회통합 기초에 근거하여 다양성을 수용하고 함께 살아가는 공동의 공동체(collective community)를 강조하는 입장이 있다. 또 다른 입장은 극단주의를 예방하기 위해 인성이 올바른 개인을 길러내는 것이 우선이라는 입장이다. 이 두 입장은 어찌 보면 궁극적으로는 민주주의 사회에서 살아가는 시민들을 길러내고자 하는 점에서 지향하는 바가 같다고 볼 수 있다. 그러나 시민 교육 차원에서 전자는 공동의 참여를 후자는 개인의 책임을 가장 우선시하는 방향으로 보고 있다(Weinberg, and Flinders, 2018).

현재 영국은 후자의 관점으로 교육적인 대응을 하고자 한다. 앞서 기술하였듯, 올바른 인성을 가진 시민을 길러낸다는 교육철학과 개인주의에 기초한 학교교육의 평가 및 접근은 다양한 형태로 교육의 새로운 문제들을 마주하고 있다. 예컨대, 학교폭력(bullying) 문제도 점차 심각해지고 있으며, 브렉시트 이후, 교사들은 이에 대해 어떻게 대응해야 하는지 모르고 있다. 특히, 브렉시트는 고등교육에 영향을 많이 미쳐 향후 영국 교육 전반에 미칠 영향에 대한 예측이 어렵다(McCloskey, 2017).

이런 상황에서 성취 중심 교육(performance-oriented education)이 강조되며 수월성 교육이 핵심가치가 되는 구조로 편성되고 있다. 그런데 이러한 성취 중심 교육은 학교교육의 위기를 가져오고 있는 것으로 비판받고 있다. 가장 큰 문제로는 학생들의 학교 퇴출(school exclusion) 문제가 제기된다(Guardian, 2018). 학교들은 높은 결과를 내야 하기 때문에 학업성취가 지속적으로 좋지 않은 학생들은 학교 자체에서 강제전학을 권유하는 등의 문제로 이어지고 있다는 것이다. 또 학업성취결과가 다년간 좋지 않은 학교들은 문을 닫게 되고, 교사들의 부담이 가중되면서 경력 있는 교사들이 학교를 일찍 떠나는 상황도 발생하고 있다. 공립학교 교사들의 경우, 경력 연차가 어린 교사들만 있기도 하고, 심지어는 담당교과전공이 아닌 교사가 해당 교과를 가르쳐야 하는 상황까지 가는 등, 공립학교들은 위기를 마주하고 있다.

이러한 일련의 상황에도 불구하고 보수당의 전통적인 가치체계를 중심으로 인성이 좋을수록, 즉 인성교육을 하면 학업성취도가 올라간다는 연구 결과가 보고되는 등 개인의 결과가 중요시되는 교육풍토가 지속적으로 장려되고 있다(Arthur & Earl, 2018). 이렇게 공동의 가치보다 개인의 가치를 중요시하는 교육이 장려되는 사회적 분위기 속에서 점차 다양성의 가치가 우선순위가 되기보다는 영국인의 가치가 우선시 되고 있다.

그런데 문제는 영국은 중등학교 졸업시험인 GSCE를 보고 난 후, 마지막 단계의 고급과정 시험(Advanced level exam, A-level exam)를 치루고 나서 대학에 진학할 수 있는 기준을 넘으면, 각 대학의 전형에 맞추어 대학에 진학한다⁵⁾. 이런 구조에서 공립학교의 수월성은 계속해서 낮아

5) 영국의 입시제도는 크게 두 단계로 나뉜다. 우선, 중등학교 11학년(16세)에 GSCE시험을 치룬다. 여기서는 영어, 언어

지고 있고, 그 결과가 인성에 의한 것으로 왜곡되면 결과의 원인을 개인으로 돌리는 상황이 발생할 수 있다는 점이다. 특히, 영국의 주류집단(화이트 중간계급)에 속하지 않는 인종·민족집단에게 주류인 영국인의 가치를 중심으로 한 인성(Be more British!)이 요구되면, 다양성과의 존중과 연대라는 가치와의 모순이 발생하게 된다.

국가 정치상황에 따라 시민교육의 필요성이 제안되고 적극적으로 실천되던 부분이 또 다른 지향점을 제시하는 정치사회의 변화로 인해 축소되어가고 있다는 점에서 시민교육(혹은 인성이 좋은 시민을 길러내기 위한 교육)이 학교교육에서 발생하는 일련의 문제들에 어떠한 접근을 해야 하는지가 중요한 문제가 된다.

그렇게 때문에 교육실천에 근거가 되는 시민교육의 핵심개념들이 각각의 상황에서 무엇을 강조하고 있고, 그것이 어떻게 변화해 왔는지, 그리고 각각의 개념들을 어떻게 위치 짓고 학교현장에서 실천해야 하는 지에 대한 방향을 잡아 가는 것이 중요하다고 생각된다. 이에 따라, 다음 장에서는 영국의 교육과정의 내용들에 제시된 핵심개념들이 무엇인지를 비교 분석하여, 국가교육과정, 즉 학교교육에서의 실천 방향에 대한 시사점을 탐색해 볼 것이다.

3. 영국 학교 교육과정에 반영되는 핵심개념 분석

Kisby(2017)는 영국의 시민교육과 인성교육에 대한 비교연구를 통해 시민에 대한 신노동당의 접근과 최근 보수정부의 접근은 유사한 것보다는 불연속성이 더 크다고 지적하였다. 본 장에서는 그 불연속성이 구체적으로 어떻게 개념화하여 나타나는 지에 대해 살펴보고자 한다.

앞서 세 시기로 구분하여 시민교육 교육과정 정책의 흐름을 살펴보았다. 이를 정리해보면 다음의 표와 같다:

[표 1] 영국 시민교육의 흐름

1960년대~1980년대	1990년대~2000대 초	2010년~현재
<ul style="list-style-type: none"> • 소극적 시민모델 → 적극적 시민모델 • 지역사회 봉사 프로그램 • 정치적 문해 • 학생 자치의 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 교육과정에 도입 • 학교교과로 지정 • 다양성 수용 • 공동체 강조(strong community) 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인의 인성 강조 • 영국의 가치 강조 • 인성교육

(근대어 중 1, 고대어 중 1), 수학, 인문(역사 또는 지리)를 필수로 보고 선택으로 인문 사회과학 과목 중 4과목-6과목을 선택하여 시험을 치른다. 2003년부터 인문, 사회과학 중 선택과목에 시민교육이 포함되었다(Davis and Isitt, 2005). 여기서 A level 이상을 받아야만 대학진학반을 진학할 수 있고, 여기서 진로를 정하게 된다. 12학년과 13학년(17~18세)에 걸쳐 대학진학을 결정한 학생들은 Advanced level exam을 치루는데, 이 때는 3-4과목을 선택하여 심화된 내용을 공부하고 시험을 치른다. 대학들은 이것을 대입시험 기준으로 사용하지만, 각 대학마다 입시전형이 다르다.

영국 시민교육의 기준으로 이해할 수 있는 크릭보고서는 이전 시기의 교육 내용을 내포하고 있어, 실질적으로 유사한 핵심개념을 중심에 두고 있다고 볼 수 있다. 그러나 2010년을 기준으로는 차이를 뚜렷이 볼 수 있다. 2010년 이후의 논의를 시민교육으로 이해하기 어렵다고 볼 수도 있다. 실제로 교사들의 시민교육에 대한 인식에 대한 연구 결과를 보면, 현재 영국교육에서 시민교육은 주변부로 밀려났다고 보고 있고, 오히려 2010년 이후 제안된 SMSC 등에 대한 언급을 했다고 보고하고 있다(Weinberg and Fliders, 2018). 동일연구에서 교사들은 SMSC등이 시민교육과 비슷하다고 여기며 오히려 인성 중심의 접근이 급진주의나 테러와 같은 사회 위기에 더 즉각적으로 대응하는 것으로 보인다고 평하고 있고, 시민교육은 학생들을 도와주는 것을 우선시 하고 있지 않기 때문에 실패했다고 보고 있다.

이런 맥락에서 보자면, 접근의 차이가 있다고 하더라도 영국 시민교육의 사례를 이해하기 위해서는 2010년 이후 논의되는 인성교육 중심의 시민을 길러내기 위한 교육도 연장선에서 살펴볼 수 있다. 본 장에서는 시민교육 내용의 유사점과 차이점이라는 기준에서 크게 두 주제로 구분하여 각각의 시기와 사회배경에서 강조되었던 시민교육의 핵심개념들에 대해 비교분석한다.

우선, 1990년대~2000년대 초반에 진행되었던 시민교육은 크릭보고서를 중심으로 핵심개념들을 유추해 본다. 다음으로 2010년 이후는 SMSC 그리고 큰 사회(Big society) 등의 보고서들을 통해 핵심개념들을 탐색해 본다.

가. 1990년대~2000년대: 공동체와 정치참여, 다양성 그리고 사회통합

학교에서 시민교육의 목표와 목적을 제시하고;

학교에서 좋은 시민교육이란 무엇인지 그리고 어떻게 잘 전달될 수 있는지를 보여주는 광의의 틀로 - 교육과정 안팎으로 시민(성)에 대해 가르칠 수 있는 기회와 학교와 지역사회를 연결하고 자원봉사와 학교의 규칙과 정책을 만들어가는데 학생들이 참여하는 기회를 포함... (QCA, 1998: 4)

크릭보고서는 위에 제시된 바와 같은 이유로 마련되었다. 따라서 여기서는 민주사회의 구성원으로서 적극적으로 정치에 관여하고 공동체를 위한 책임을 하는 시민을 강조하며 교육과정에 시민교육을 교과목으로 도입하는 것을 권고하고 있다. 크릭보고서의 기본 목표는 국가적으로나 지역적인 차원에서 정치문화를 변화하고자 하는 데 있다. 구체적으로 영국의 시민들이 스스로를 적극적인 시민으로 여기고 그렇게 되고자 하도록 하고, 공공의 삶에 영향력을 행사할 수 있도록 하며 말하고 행동하기에 앞서 근거를 충분히 마련할 수 있는 비판적인 역량을 키우고; 젊은 층의 청년들이 기존의 지역사회 참여나 공공 서비스를 가장 최상으로 누릴 수 있도록 하며, 그리고 그들이 스스로 새로운 형태의 참여와 행동을 찾아갈 수 있도록 하는 목표를 제시한다.

목표에 근거하여 크릭보고서는 크게 세 기둥의 핵심개념을 구분하여 제시 한다:

[표 2] 크릭보고서가 제시하는 시민교육 핵심개념

사회적·도덕적 책임감	공동체 참여	정치적 문해
아동은 교실 안팎에서 자신이 한 행동에 대해 사회적 도덕적으로 책임지는 법을 배우고, 나아가 권위 및 자기 자신 및 타인에 대해서도 자신감 있게 책임을 지고 행동할 수 있도록 경험해야 한다.	아동은 지역사회 참여와 지역사회 봉사자와 같은 활동을 통해 공동체의 삶과 문제들에 대해 도움을 주고자 하는 태도와 행동을 경험해야 한다.	학생들은 지식, 기술, 태도를 통해 스스로 효과적인 공공의 삶을 만들어 나갈 수 있도록 배워야 한다.

출처: 크릭보고서(QCA, 1998: 40-41)

제시된 세 기둥은 효과적인 시민교육을 위해 제시되었고, 세 기둥은 모두 상호 의존하고 있으며 연관되어 있음을 전제하고 있다. 각각의 기둥들은 구체적으로 어떠한 경험과 학습을 해야 하며 그 기저의 가치들을 제시한다.

우선, 사회적·도덕적 책임감은 학생들이 자치활동 경험을 통해 길러질 수 있다고 본다. 여기서의 기본 관점은 자치활동에서 이루어지는 학습과 토론 과정을 통해 아이들은 이미 공정함, 법과 규칙에 대한 태도, 의사결정, 권한을 부여받은 지위에 대한 이해, 자신의 지역 환경 및 사회적 책임 등에 대해 알게 된다는 것이다. 두 번째 기둥인 공동체 참여는 학교 일과시간에만 국한되지 않는다. 지역사회의 다양한 기관들과 연계한 활동들을 통해 설득하고, 공공기관과 상호작용하고, 기금을 마련하고, 같이 활동할 사람들을 모으는 등의 정치적 기술을 배울 수 있다고 본다. 마지막으로 정치적 문해는 실제적으로 경제 및 사회적 문제와 관련하여 개인차원 및 광의의 차원에서 갈등해결을 하거나 의사결정을 하는 등의 기술과 역량을 익히는 것을 제시하고 있다. 이렇듯, 가장 핵심개념으로 논의되는 것은 **공동체와 정치적 참여**이다.

크릭보고서에는 **다양성**에 대한 논의가 포함되어 있다. 다수와 소수(주류와 비주류)가 영국사회를 함께 살아가기 위해서는 더 다원적인 접근이 필요하다고 본다. 크릭보고서에는 정책연구기구(Policy Studies Institute, 1997)가 발표한 “영국에서 민족적 소수자: 다양성과 불이익”을 인용하며 점차 다양해지는 영국에서는 이제 다문화 시민성(multi-cultural citizenship)이 요구된다고 제안하기도 하였다.

시민성을 기르기 위해서는 인종에 따른 불이익에 대한 다원적인 접근이 요구된다. 즉, 민족적 다양성에 민감하게 반응 하며 개인과 그 개인이 소속되었다고 느끼는 사회적 집단에 대한 존중이 있어야 한다(QCA, 1998: 17).

따라서 크릭보고서에서는 주류는 비주류를 존중하고, 이해하며 관용의 태도를 취해야 하며, 비주류는 법과 규정, 관례 등을 존중하고 배워야 한다고 적시하고 있다. 이는 단순히 살아가는데

유용해서가 아니라 공통의 시민성(common citizenship)이 길러지는데 도움이 되는 과정이라고 보기 때문이다.

관련 논의들과 개념들을 중심으로 크릭보고서는 학교교육에서 다루어야 하는 핵심 요소들을 다음과 같이 정리하였다:

[표 3] 최종 교육목표의 핵심 요소

핵심개념	가치와 성향
<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의와 전제정치 • 협동과 갈등 • 평등과 다양성 • 공정성, 정의, 법과 규칙 준수, 법과 인권 • 자유와 질서 • 개인과 공동체 • 권력과 권위 • 권리와 책임 	<ul style="list-style-type: none"> • 공익에 대한 고려 • 인간의 존엄성과 평등에 대한 신념 • 갈등해결을 위한 고려 • 연민을 가지고 다른 사람과 함께 그리고 다른 사람을 위해 일할 수 있는 성향 • 책임감을 가지고 행동할 수 있는 성향; 다른 사람에게 미칠 수 있는 효과적인 행동을 계획하고 이해타산적으로 행동할 수 있는 성향; 그리고 예측할 수 없고 불운한 결과들에 대한 책임을 수용할 줄 아는 성향 • 관용을 실천할 줄 아는 성향 • 도덕적 규범에 따라 판단하고 행동할 줄 아는 성향 • 자신의 관점을 관철시킬 수 있는 용기 • 자신의 의견을 바꿀 수 있는 수용적인 자세와 근거와 그에 기반한 토론을 취할 수 있는 태도 • 개인이 주도적으로 해낼 수 있고 노력하는 자세 • 법의 준수를 이행하고 존중하는 자세 • 공정하게 행동하고자 하는 결정 • 평등한 기회와 양성평등에 대해 책임감 갖기 • 적극적 시민성에 대한 책임감 갖기 • 봉사활동에 헌신하기 • 인권에 대한 고려 • 환경에 대한 고려

출처: 크릭보고서 (QCA, 1998: p. 44)

주지하다시피 이 시기의 핵심개념은 사회와 공동체를 중심에 두고 개인이 어떠한 가치와 성향을 가지고 있어야 하는지를 제시하고 있다. 즉, 개인보다는 타인과 집단에 대한 고려가 우선시되고 있는 경향을 보이고 있다. 개인의 책임과 자세를 제시지만 이것은 공동체성을 회복하기 위한 내용들이다(심정보, 2018). 크릭보고서는 또한 논쟁적인 주제에 대해 다루어야 함을 지속적으로

제시하고 있다. 이는 정치적 문해와 연결되면서, 공공의 삶에 대한 관심이 줄어들고, 정치참여가 줄어드는 현상에 대응하여 논쟁적인 주제를 교과 내에서 다루며 토론역량을 키우는 것이 필요하다고 보고 있는 것이다. 결국, 이는 당시 사회에서 부족하다고 판단되고 학생들이 미래사회에 살아가기 위해 필요로 하는 것이 무엇이며 어떠한 사회를 지향해야 하는지 시민이 주체적으로 이루어가야 한다는 민주주의의 대전제에 따른다고 볼 수 있다. 또 다양성과 양성평등, 인권과 환경과 같은 개념들은 기존 체제의 문제들 속에 내포된 모순들을 발견하고 변화를 통해 더 나은 사회를 건설하고자 하는 의미를 담고 있다.

이러한 개념들은 Osler와 Starkey(2005)가 언급한 시민성이란 결국 공동체에 대한 소속감으로 이해할 수 있다는 지점과 맞닿아 있다. 또한 민주주의와 전제정치를 핵심개념을 제시하며 전제정치의 역할 변화를 포함하고 있는 점과 공동의 시민성을 논의하는 것에서 시민교육은 영국국가의 정체성을 기르는 것에 초점을 두기 보다는 보편적인 가치들에 초점을 두어 각자의 정체성에 따른 소속감을 존중하는 것을 보여주고 있다고 할 수 있다(Osler and Starkey, 2009). 그리고 이러한 핵심개념들은 결국 사회통합의 근거가 된다.

나. 2010년~현재: 좋은 인성을 가진 시민 길러내기

2010년 이후 신자유주의적 ‘인성’ 아젠다가 강조되는 소위 ‘비전의 전환’이 이루어졌다. 보수정부는 Jubilee Center와 함께 아리스토텔레스의 인성 개념을 좀 더 좁은 범위로 보았다. 즉, 인성을 개인의 특성(trait), 성질(또는 성격)과 행동으로 이해하며 교육을 통해 보강될 수 있다고 보았다(DfE, 2015). 나아가 인성교육의 덕 윤리(virtue ethics)⁶⁾는 개인 간의 도덕적 관계를 중요하게 보았다. 이는 시민교육과 접목되는 지점이기도 하다. 하지만 인성 아젠다는 공공의 윤리보다는 개인의 윤리를 강조하고 있고, 상대적으로 정치적 문해는 간과하는 측면이 있다(Weinsberg and Flinders, 2018).

2010년은 보수당이 집권하면서 전통적인 영국의 가치가 핵심 의제가 되었고, 교육부는 그 가치 위에서 삶을 위한 학습(Learning for Life)을 강조하는 교육의 방향을 제시하였다. 그리고 그 연장에서 “큰 사회와 덕의 재발견(Big Society and the Rediscovery of Virtue)”를 통해 새로운 모델이 제안되었다. 이 모델의 핵심은 인성으로 인성을 갖춘 시민을 길러낸다는 목표 하에 교육내용과 교육의 가치들을 보여주고 있다. 이 모델은 국가중심적으로 구상되어 있고 개인주의적인 관점으로 인성의 개발을 논하고 있다(Espiet-Kilty, 2016; Kisby, 2017).

큰 사회 모델은 연령을 나누어 다루어야 할 인성교육의 내용을 제안하였다:

6) “인성은 행동에 내지된 가치에 관하것으로 가치가 덕 - 주어진 상황 속에서 자신의 성향을 도덕적으로 좋은 방향으로 반응하게 하는 것 - 으로 발전되어 간다(Kristjansson, 2013). 따라서 인성은 도덕적 지식, 도덕적 느낌 그리고 도덕적 행동으로 나누어져 있지만, 이 셋은 상호연결되어 있으며, 좋은 인성은 좋은 것을 알고(knowing the good), 좋은 것을 원하고(desiring the good), 그리고 좋은 행동을 하는 것(doing the good)이다”(권순정, 2017: 674).

[표 4] 큰 사회 모델

연령	시기의 특징	교육의 모토
0~3세	인성이 형성되는 시기	인성의 기초. 삶에서 가장 중요한 것은 가정이다.
10~11세	초등에서 중등으로 성장하는 시기	학생들의 가치가 변화를 겪는 시기로 학교교육과 교사가 중요하다. 교사들은 학생에게 영향을 미치고 학생이 삶에서 알아야 하는 것들을 가르치고 자신감을 불러일으킨다. 교사들은 학생들 자신이 누구인지를 이해하도록 돕는다.
14~16세	학생들이 자신이 속한 공동체와 사회에서 가치, 인성 그리고 삶의 질에 대해 고민하는 시기	인성을 갖춘 시민. 나는 우리 모두가 정직하고 용기가 있으며, 용서하는 마음을 가지고 있다면 세상은 지금보다 더 나아질 것이라고 믿는다.
16~19세	덕과 기질이 형성되는 시기	인성교육. 인성과 기질은 바로 자기 자신이다.

출처: Big society

언급하였듯이, 인성 아젠다는 기본적으로 개인의 덕윤리를 길러내는 방향에서 논의되고 있고 그것의 근간은 영국의 가치로 두고 있다. 교육부(DfE, 2014)는 학생들이 학교를 졸업하고 영국에서의 삶을 준비하는데 있어 영국의 가치들을 알 수 있도록 하는데 모든 학교가 의무가 있다는 전제에서 가치들을 제시한다. 제시된 영국의 가치들은 다음과 같다:

- (1) 민주주의 가치
- (2) 법의 준수
- (3) 개인의 자유
- (4) 다른 종교와 신념을 가진 이들에 대한 상호 존중과 관용

영국의 가치에 속한 존중, 자유 그리고 관용 등과 함께 이러한 가치들을 장려하기 위해서는 학생의 영성, 도덕성, 사회와 문화 계발 향상을 위한 교육(SMSC)이 강조되고 있다. SMSC는 영국의 가치를 존중하고 지키도록 장려하는 것과 더불어 극단주의의 관점이 지양되고 편파적인 정치 시각을 갖지 않도록 해야 하고, 또 학생들이 정치적 이슈에 대해 균형 있는 관점을 가질 수 있도록 해야 한다고 명시하고 있다.

SMSC는 기존 교육과정의 한 부분으로 제시되었던 영역이다. 예를 들어, 2010 교육규정(Education Regulation)에도 해당 내용이 제시되어 있는데, 이것이 최근 인성교육과 결합하여 더 강조되고 있다. 2010 교육규정에는 다음의 내용들이 담겨 있다:

- (1) 학생들이 자기이해, 자부심, 자신감을 기를 수 있도록 해야 하며;
- (2) 학생들이 옳고 그름을 구분할 줄 알고 법을 존중할 수 있도록 하며;
- (3) 학생들이 자신의 행동에 대해 책임 질 줄 알고, 자신들이 공동체의 삶에 어떻게 기여할 수

있는 지를 시도하고 이해할 수 있도록 장려해야 하며;

- (4) 학생들이 자신과 다른 문화를 존중하는 것의 중요성을 이해하게 할 수 있도록 관용과 다른 문화전통 간의 조화를 장려해야 한다.

종합해보면, 인성교육을 장려하여 좋은 인성을 가진 시민을 길러낸다고 보는 관점 위에서 좋은 인성의 기준을 영국의 가치로 보고 있는 것이다. 즉 이 시기의 핵심은 소위 ‘기본으로 돌아가자(Back to Basics)’는 보수당의 정치 모토에 따라 시민교육은 주변부로 밀려나고 인성교육을 중심으로 한 미래의 시민을 길러내는 교육이 강조되었다 이해할 수 있다(Arthur, 2010).

민주주의와 정치에 대한 이해가 반복되고 있지만, 이것은 개인이 영국에서 성인으로서의 삶, 즉 영국시민으로서의 삶을 준비하기 위한 과정으로 이해된다. 또한 국가적 차원을 강조하기 때문에 영국인으로서의 정체성이 보다 강조되는 것으로 이해된다. 다른 문화에 대한 존중이 포함되지만, 다른 문화에 대한 표현을 다른 종교와 신념이라고 규정한 것은 2010년 이후 이슬람 종교를 가진 집단이 행했다고 알려진 테러와 이후 더 강화된 이슬람 혐오현상 등이 반영된 것으로 보인다.

개인의 인성과 배경을 더 강조하고 있는 인성교육 정책은 민주시민성을 기르는데서 더 나아가 개인이 올바른 도덕적 판단력을 가진 시민을 길러냄으로 민주주의 사회의 근간이 지켜질 것이라고 본다(Jubilee Center, 2015). 그렇기 때문에 인성교육은 개인의 성취와 결과에도 직결될 것으로 보며, 학교교육 이후 대학진학과 고용에 있어 필요한 가치와 인성까지도 큰 사회 모델의 마지막 단계(인성의 졸업)로 제시된다. 이 단계는 19세부터 25세에 걸친 성인을 대상으로 하며 단순히 높은 학업성취를 보이는 것이 아닌 용기와 성실함을 가지고 어려운 일에 직면했을 때 도전할 수 있어야 한다는 것이다. 정리하면, 인성교육은 현재 학교를 다니는 학생들에게 주체적인 시민성을 길러내는 것이 아닌 개인의 인성을 발달시킴으로 미래에 영국사회를 위해 헌신할 수 있게 하는 시민을 길러내는 것이 필요하다고 보는 것이다.

4. 결론: 시사점 및 함의

본 연구는 영국의 국가 정치적 상황과 사회변화에 따라 변화해 온 시민교육의 핵심개념들을 탐색하여 어떠한 차이가 있는지 알아보았다. 지금까지의 논의를 통해 영국사회는 다양성에 대한 존중, 공존, 그리고 영국사회의 주류와 비주류로 분류되는 다른 인종·민족성을 가진 아이들을 (영국) 시민으로 길러내야 한다는 공통 지점을 발견할 수 있었다. 그러나 공통점에도 불구하고 국가 정치적 상황에 따라 시기별로 제시되는 시민교육의 핵심개념들은 상이함을 알 수 있었다. 영국사례를 종합하면 다양성이 공존하면서 민주적인 사회를 유지하기 위해서 개인을 먼저 시민으로 길러내야 한다는 입장과 공동체를 우선순위에 두고 그 안에서의 시민을 길러내야 한다는 입장의 줄다리기를 볼 수 있다.

국가 교육과정 도입 직후 10년이 넘는 기간 동안, 시민교육은 공동체를 중심에 두고, 개인의 정체성과 개인의 역량, 준수해야 하는 규범 등을 논의하고 있었다. 여기서 공동체는 국가정체성에

국한된 것이 아닌 개인이 소속감을 느끼고 있는 집단에 대한 것으로 지구화와 더불어 다름에 대한 포용적인 면이 강조된 개념이다. 반면, 2010년 이후, 영국의 가치가 중요시되면서 국가정체성을 중요시하고 있다. 즉, 국가공동체를 중심에 두면서도 개인의 인성 차원이라는 틀에서 다양성에 대한 존중과 관용을 바라보고 있다.

본 연구내용들은 국가교육과정에서 시민교육과 인성교육의 관계를 재조명하는데 시사점을 준다. 우선, 공동체와 개인과의 관계에 대한 줄다리기를 갈등의 관계로 정립하기 보다 하나의 교육 흐름으로 보아야 할 필요가 있다는 점이다. 영국사례에서 주목하게 되는 지점은 시민교육을 국가 교육차원에서 논의함에 있어 교육적으로 어떠한 가치를 중심에 두고 시민교육을 실천해야 하는가가 우선시되어야 한다는 점이다. 핵심개념들은 결국 시민의 주체성을 논함에 있어 국가 정체성이나 아니면 보다 광의의 정체성이나 등에 대한 논의로 귀결된다. 두 접근에서 나타난 가장 중요한 공통점은 국가정체성이 중심에 있다는 점이다. 시기별로 보이는 국가교육과정 내 핵심개념들은 국가정체성을 어느 지점에 설정하고 강조하는지의 차이를 보이는 것일 뿐이다. 다양성을 포용하는 공동체를 강조하더라도 국가정체성을 부인하지는 않기 때문에 두 접근 모두 국가정체성을 중심에 두고 있음을 알 수 있다.

결국 여기서 보이는 차이들은 결국 민주주의 사회를 만들어 감에 있어 출발점과 목적지를 어디로 설정할 것이냐에 대한 논의로 이어진다. Kristjansson(2013)은 결국 교육이 주목해야 하는 것은 더 좋은 사회로의 개선에 대해 배우고 변화를 이루기 위해 필요한 지식, 태도, 기술 등을 다루는 것을 우선할 것인지 아니면 좋은 인성의 개인적 가치들을 길러 개인이 도덕적 판단을 할 수 있게 하여 도덕적 개인들이 좋은 사회를 만들게 할 것이냐의 차이라고 논한다.

또 하나의 공통점은 다양성의 인정이다. 영국사회가 필연적으로 함께 살아가야 하는 요소로 공동체를 강조하든 개인을 강조하든 다양한 집단과 살아갈 수 있어야 한다는 것은 공통된 의견이다. 이는 달리 표현하면, 시민성과 인성을 구분하여 볼 것인지 아니면 하나의 흐름에서 보아야 하는지에 대한 논의가 요구되는 지점이라고 할 수 있다. 이에 대해 Halstead and Pike (2006)는 시민교육의 국가교육과정 도입 당시 학교에서 무엇을 가르쳐야 하는지에 대한 논쟁이 있었음을 회고하며, 이제 학교교육은 학생들이 단순히 일자리를 얻기 위해서가 아닌 자신의 ‘삶’을 준비할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 자신의 삶에 어떠한 기준을 두고 무엇을 준비해야 하고 어떠한 가치를 가지고 또 어떻게 행동해야 하는지 등에 대해 지속적으로 도전해야 하고, 그렇기 때문에 시민성과 인성의 개념을 포괄하는 개념으로 도덕교육 또는 가치교육을 제시한다. 일련의 논의들은 결국 궁극적으로는 좋은 사회, 즉 민주사회를 만들어가기 위한 준비를 하기 위한 교육이라면 공동체와 개인의 관계를 도덕의 관점에서 봐야 한다는 주장의 근거가 된다(권순정, 2017). 종합하면, 영국의 국가정치상황에 따라 변화해 온 시민교육의 핵심개념들은 도덕의 관점 또는 도덕교육의 맥락에서 교육의 한 흐름으로 시민교육을 교육과정에서 제시하는 것이 중요함을 보여준다고 하겠다(심정보, 2014; Noddings, 2013).

한국사회가 마주한 변화들 속에서 국가 정체성과 다양성에 대한 정치적 이해는 영국의 경험과는 다르게 나타날 수밖에 없다. 예를 들어, 한국은 다른 인종·민족적 집단의 증가를 마주하면서

동시에 통일사회라고 하는 또 다른 ‘다름’을 준비해야 한다. 이 때, 국가 정체성에 대한 개념을 어떻게 설정하고 다양성을 바라볼 것 것인가가 한 흐름으로 관계가 정립되지 않은 상태에서 국가 정치적 상황에 영향을 받게 된다면, 시민교육은 방향성을 잃을 수 있다고 본다. 이미 인성교육진흥법과 학교민주시민교육조례 등 법과 규범의 차원에서 구분된 논의가 진행된 상황이다. 그러나 영국의 사례를 고려해보면, 이렇게 구분된 접근으로 실천되는 것이 올바른 방향인지에 대한 반성이 필요해 보인다. 왜냐하면 이러한 접근은 오히려 교육현장에서 혼란을 가져올 수 있기 때문이다. 실제로 영국에서도 핵심개념에 대한 합의가 안 된 상태에서 요구된 시민교육의 실천에 대해 교사들은 시민교육에 대해 명확히 알 수 없고, 그렇다보니 실천할 자신이 없다고 보고하기도 했다 (Weinberg and Flinders, 2018).

이미 다수의 한국사례들은 민주시민교육과 인성교육과 관련된 프로그램의 실천이 이루어졌다 (박선영, 2018; 진숙경 외., 2016). 그럼에도 그 논의의 방향들은 두 교육을 하나의 흐름에서 보려고 하기보다는 어느 정도의 교차점이 있고 함께 실천되어야 하는 당위성을 제시하는데 미치고 있다. 그러나 영국의 사례를 통해 시민교육이 축소되지 않기 위해서는 지속적으로 공동체와 개인의 가치의 건강한 줄다리기를 이어가는 것이 필요함을 알 수 있다. 그렇기 때문에 이제는 시민성과 인성을 구분하기보다 하나의 교육과정 틀을 마련해야 할 필요성에 대해 적극적으로 고려하고 그런 차원에서의 교육실천 및 프로그램 마련에 대한 연구가 요청된다.

<참고문헌>

- 권순정(2017). 도덕교육 담론을 통한 시민성교육과 인성교육의 의미에 대한 연구. **학습자중심교과교육연구**, 17(21), 665-686
- 권지욱, 송주영, 이광훈, 이기라, 조철민(2016). **시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구- 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로**. 서울: 민주화운동기념사회 한국민주주의연구소
- 박선영(2018). 청소년지도를 통한 민주시민교육과 인성교육, **청소년학연구**, 25(3), 187-209
- 심정보(2014). **민주시민을 위한 도덕교육**. 서울: 살림터
- 심정보(2018). 사람다움의 조화를 통한 ‘민주적’ 시민교육의 모색, **윤리교육연구**, 47, 253-282
- 진숙경 외.(2016). 인성교육과 민주시민교육 연계방안. 수원: 경기도교육연구원

APCEIU.(2017). *Global citizenship education- a guide for policy makers*. Seoul: APCEIU

Arthur, J.(2010). *Citizens of charcter - new directions in character and values education*. Exeter: Imprint Academic

Arthur, J.& Earl, S.(2018). *Character and academic attainment: does character education matter?* (Insight series). Jubilee Center for character and virtues, University of Birmingham.

Aschcroft, R. & Bevir, M.(2016). Pluralism, national identity, and citizenship: Britain after Brexit.

- Political Quarterly*, 87(3), [online] <http://escholarship.org/uc/item/76g941f4> (2018. 9.25 인출)
- Blunkett, D.(2003). *Civil Renewal: A New Agenda*. London: Home Office
- Davis, I. & Isitt, J.(2005). Reflections on citizenship education in Australia, Canada, and England. *Comparative Education*, 41(4), 389-610
- Davis, L.(2008). *Educating against extremism*. Stoke-on-Trent: Trentham books
- Def.(Department of Education).(2013). Improving the spiritual, moral, social and cultural(SMSC) development of pupils. Reference: DFE-00271-2013
- Def.(2014). *Guidance on promoting British values in schools published*. [online] <https://www.gov.uk/government/news/guidance-on-promoting-british-values-in-schools-published> (2018. 10. 3 인출)
- Def.(2015). Character education: Apply for 2015 grant funding. [online] www.gov.uk/government/news/character-education-apply-for-2015-grant-funding (2018. 10. 3 인출)
- Espiet-Kilty, R.(2016). *David Cameron, citizenship and the Big Society: a new social model?* *Revue française de civilisation britannique*, 21(1)
- Gundara, J.S.(2000). *Interculturalism, education and inclusion*. London: Sage
- Halstead, J.M. & Pike, M.A.(2006). *Citizenship and moral education*. London: Routledge.
- Hicks, D.(1988). *Education for Peace - issues, principles, and practices in classroom*. London: Routledge
- Hicks, D.(2003). Thirty years of global education: a reminder of key principles and precedents, *Educational Review*, 55(3), 265-275
- Huddleston, T.(2008). Citizenship in England. In Georgi, V.B.(Ed.) *The making of citizens in Europe: new perspectives on citizenship education*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Jubilee Center.(2015). A framework for character education in schools. [online] www.jubileecentre.ac.uk/userfiles/jubileecentre/pdf/character-education/Framework%20for%20Character%20Education.pdf (2018. 10. 25 인출)
- Keating, A. & Kerr, D., Benton, T., Mundy, E. & Lopes, J.(2010). *Citizenship education in England 2001-2010: Young people's practices and prospects for the future*. The eighth and final report from the Citizenship Education Longitudinal Study(CELS). Research Report DFE-RR059 (London, DfE)
- Kisby, B.(2017). Politics in ethics done in public: exploring linkages and disjunctions between citizenship education and character education in England, *Journal of Social Science Education*, 16(3), 8-21
- Kristjánsson, K.(2013). Ten myths about character, virtue and virtue education - and three well-founded misgivings, *British Journal of Educational Studies*, 61(3), 269-287
- McCloskey, S.(2017). Policy & Practice - a development education review. Issue. 24 (development

- education perspective on migration). [online] <https://www.developmenteducationreview.com/issue/issue-24/refugee-crisis-or-humanitarian-crisis> (2018. 10. 1 인출)
- Noddings, N.(2013). *Education and democracy in the 21st century*. 심정보 역(2016). 21세기 교육과 민주주의. 서울: 살림터
- Osler, A. & Starkey, H.(2005). *Changing citizenship: Democracy and inclusion in education*. Maidenhead: Open University Press
- Osler, A. & Starkey, H.(2009). Citizenship education in France and England: contrasting approaches to national identity and diversity. In Banks, J. A.(Ed.) *The Routledge International Companion to Multicultural Education*. New York: Routledge
- QCA(Qualification and Curriculum Authority).(1998). *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools*. London: QCA
- Schweisfurth, M. & Harber, C.(2012). *Education and global justice*. Oxen: Routledge
- Weinberg, J. & Flinders, M.(2018). Learning for democracy: the politics and practices of citizenship education, *British Educational Research Journal*, 44(4), 573-592
- BBC News. GCSEs: How do the new 9-1 grades work? (2018. 8. 22)
<https://www.bbc.com/news/education-44125336> (2018. 10. 15 인출)
- Big society.
<http://content.yudu.com/Library/A1p4al/BigSocietyandtheRedi/resources/index.htm?referrerUrl=http%3A%2F%2Fwww.yudu.com%2Fitem%2Fdetails%2F217532%2FBig-Society-and-the-Rediscovery-of-Virtue-FINAL->
- The Guardian. The rise in school exclusions is a result of the education market.(2018.9.4.)
<https://www.theguardian.com/education/2018/sep/04/the-rise-in-school-exclusions-is-a-result-of-the-education-market> (2018. 10. 15 인출)

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제

미국의 학교 시민교육의 특징과 시사점

장수빈(St. 메리스 칼리지 오브 메릴랜드)

미국 학교 민주 시민교육의 특징과 시사점

장 수 빈

St. Mary's College of Maryland

내 용 목 차

1. 서 론
 2. 고등학교 민주 시민 교과교육과정의 특징
 3. 미국의 특징적인 시민교육 교수-학습 방법
 4. 결론: 우리나라 학교 민주 시민교육에 주는 시사점
- <참고문헌>

1. 서 론

미국의 정치체제 및 사상에 큰 영향을 끼친 토머스 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 미국의 "자유를 지키는 유일하고 확실한 보루"는 모든 사람을 교육하고 가르치는 것이라고 말한 바 있다. 이 언술에 따르면 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 모든 시민이 그에 필요한 교육을 받는 것이 중요하다. 이 글은 여전히 민주주의와 교육을 긴밀하게 연결하는 미국의 보편적인 시각에 기초해서 공립학교, 특히 고등학교 시민 교과교육의 특징을 체계적으로 정리한 것이다. 이를 바탕으로 우리나라 학교 민주 시민교육에 주는 시사점을 논의하고자 한다.

가. 미국적 민주 시민교육의 기초: 이민 사회와 개인주의 문화

미국 학교 제도의 탄생은 처음부터 사회통합과 공화주의 안착이라는 정치·사회적 배경과 맞물려 있다. 미국 공립학교 시스템의 시초는 우리나라에도 잘 알려진 공통 학교 운동(common school movement)으로 미국의 산업혁명기인 1830년 전후에 일어났다. 당시 미국 사회에는 종교, 인종이 다른 이민 노동자의 유입이 큰 폭으로 증가했을 뿐만 아니라, 자본가와 노동자 집단의 빈부 격차가 평등사상을 위협하는 사회적인 문제로 부상했다. 따라서 당시에 공통 학교 운동을 이끌었던 세력들은 공립(public)학교를 통해서 시민들 사이의 공통성(commonness)을 강화할 수 있다고 주장했다. 특히, 당시 가장 많았던 가톨릭계 아일랜드 출신 백인 이민자를 개신교를 표방하는 미국 사회에 통합할 수 있을 뿐만 아니라, 여전히 봉건제도에 익숙한 사람들에게 평등사상을 확실하게 실천하는 사회적 기관으로써 궁극적으로 공화주의적 제도를 안정화할 수 있다고 선전했다(Reese, 2005).

150여 년이 지난 지금도 미국은 여전히 이민 사회다. 2차 세계대전 이후 주 이민 집단은 아시아계와 라틴아메리카계로 바뀌었지만, 여전히 미국은 가장 많은 이민자를 받는 국가다(UN, 2017). 다양한 민족 출신의 이민자들의 경제적 공동체로 시작한 미국은 여러 인종, 언어, 문화, 및 종교적 배경을 가진 사람들을 하나로 묶는 '미국 민족'이란 개념 대신, 국부(founding fathers)들이 주인공인 미국의 기원에 관한 신화화된 역사적 서술과 자유와 경제적 기회를 약속하는 '아메리칸 드림'과 같은 담론에서 계속 재생산되는 미국적 민주주의의 이상을 통해서 결속이 유지된다.¹⁾ 다시 말하면, 미국에서 사회통합의 담론은 독립 선언문이나 헌법에서 담아내는 미국의 민주주의 이념, 그 이념의 끊임없는 이상화(idealization), 그리고 그에 대한 개인들의 자발적 동의로 구성되는 것이다. 이렇게 보면, 민주주의는 단순히 국가의 정치 체제를 넘어 미국인의 뿌리 깊은 집단 정체성과 자긍심을 구성하는 핵심적인 요소라고 할 수 있다.

특히, 초·중등학교에서 이루어지는 사회과교육(더 광범위하게는 학교 교육과정 전반)은 미국인으로서의 집단 정체성을 끊임없이 생산, 재생산하는 담론 질서의 생산 공간으로 볼 수 있다. 대다수의 미국인이 학교 교육의 중요한 목적으로 여전히 민주 시민교육을 꼽는 것은 학교의 그러한 사회적 역할에 대한 기대감을 반영한다²⁾. 특히 이 글의 2장에서 자세히 살펴볼 고등학교 시민교과교육과정의 내용은 다양한 배경을 가진 미국인의 공통분모를 민주 공화정이라는 정치 체제 및 이념으로 설명하고 공통의 정치적 정체성을 강화하는 담론으로 읽을 수 있다.

미국 학교 민주 시민교육은 민주 공화정이라는 국가의 사회·정치 공동체적 정체성을 내면화하는 것과 함께 시민 개인의 정치적 역량을 기르는 것을 목표로 한다. 미국 사회과 교육자 협회(National Council for the Social Studies: NCSS)의 "민주주의에서는 개개인의 행동이 변화를 만든다."라는 선언문에도 함축적으로 나타나듯이, 모든 개인이 능동적이고 효과적인 시민이 되어 최대치의 시민적 역량을 발휘할 때 민주주의의 이상이 실현된다는 관점이 보편적이다. 집단의 힘보다 한 사람의 역량을 중요하게 여기고 강조하는 사회적 인식 및 신념은 여러 교과 성취기준, 교육 관련 각종 보고서와 학술연구뿐만 아니라, 미디어와 같은 대중적인 매체에서도 쉽게 발견되는 미국의 보편적인 문화적 담론이라고 할 수 있다. 현재 미국의 민주 시민교육 주요 연구자인 월터 파커(Walter Parker), 다이아나 헤스(Diana Hess), 폴라 매카보이(Paula McAvoy), 조셉 칸(Joseph Kahne), 조엘 웨스트하이머(Joel Westheimer), 등의 작업은 기본적으로 이러한 미국인의 정체성을 구성하는 담론 질서에서 민주주의 이념의 역할과 미국 사회의 깊은 개인주의 문화에 대한 역사·문화적 맥락에서 이해해야 한다.

1) "다른 국민과는 달리, 미국인은 인종이나 종교로 하나가 되는 것이 아니라, 오히려 핵심적인 시민 이상에 관한 공통의 헌신으로 묶인다. 우리의 다원주의의 이상은... 오직 모든 시민의 공유된 미국의 민주적 이상에 대한 이해와 헌신을 가능하게 하는 시민교육으로만 가능하다." (Gould et al., 2011: 13).

2) <http://pdkpoll.org/results>

나. 시민교육 발전 배경과 인프라

미국 학교에서 시민 관련 교과를 가르친 역사는 한 세기도 넘지만, 교과의 양적 질적 팽창이 일어난 것은 60년대였다. 냉전 당시 구소련이 인공위성을 먼저 쏘아 올린 사건은 미국 내 교육에 관한 관심 및 투자 확대로 이어진 대규모 입법의 계기가 되었다. 당시의 교육직군 양성법(the Education Professions Development Act) 등을 통해서 정치학, 역사학, 사회학, 법학, 및 기타 학문의 학자들이 고등학교의 시민교육 관련 교과 개발 참여 연구에 큰 재정 지원이 이루어지게 된다(Quigley, 1999). 이 시기에 비사범대 사회과학 대학 교원을 중심으로 시작된 초·중등 학교 수준의 시민교육 연구의 기본 인프라 및 사회적 관심이 현재까지도 교육과정 및 교수법 개발과 교원 연수 프로그램 운영 등으로 이어지고 있다(Quigley, 1999).

그런 시대적 배경에서 설립된 많은 대학 및 민간 연구소는 대개 해당 지역의 교육청 및 학교와 협력하고 수업 자료 및 교원 연수 프로그램을 개발하여 인터넷을 통해 무료로 배포하며, 시민교육과 관련한 학술 연구물을 생산하는 방식으로 민주 시민교육과 관련한 담론 활성화에 참여하고 있다. 대표적인 연구소로 애너버그 재단(Annenberg Foundation)을 비롯해서 시민교육 센터(Center for Civic Education)³⁾, 행동하는 시민교육 센터(Center for Action Civics)⁴⁾, 시민 학습 및 참여에 관한 정보 및 연구 센터(Center for Information & Research on Civic Learning and Engagement)⁵⁾, 등이 있다.

미국 사회과 교육자 협회(NCSSL)도 민주 시민교육 관련하여 중요한 담론 생산자 중 하나다. 미국에서는 연방정부가 직접 교육과정이나 교과서를 통제하는 대신 다양한 민간 전문가와 주 대표들이 주도하는 협의체가 만드는 성취기준(standards)을 통해 교과 학습 내용의 범위와 깊이를 결정한다. 미국 사회과 교육자 협회는 '대학, 커리어, 시민적 삶 프레임워크 사회과 교육과정(the College, Career, and Civic Life Framework for Social Studies State Standards; 이하, C3 사회과 교육과정)⁶⁾' 개발에 직접 참여했던 15개 단체 중 하나이기도 하다. 또한, 이 단체에서 현직 교사들을 대상으로 발행하는 정기 간행물인 '사회교육(Social Education; 중등)'이나 '사회과와 어린이 학습자(Social Studies and the Young Learner; 초등)'에는 교실에서 바로 활용할 수 있는 우수한 교수-학습 자료들이 실린다. 미국 사회과 교육자 협회는 교사를 주축으로 움직이고, 이 협회의 작은 분과로 대학 교원 연합(the NCSS College and University Faculty Assembly, CUFA)이 있는 구조다. 앞에서 언급했던 시민교육 관련 연구자들은 이 교원 연합 학문 공동체에서 주로 활동하며 최근 연구 동향을 파악할 수 있는 '사회교육의 이론과 연구(Theory & Research in Social Education)'를 발행한다.

시민교육과 관련한 풍부한 인프라와 수많은 교수-학습 자료가 의미 있는 이유는 일반적으로 미국의 교사는 교육과정 및 수업에서 자율성이 높은 편이기 때문이다. 특히 대학 입학과 아주 직접

3) <http://www.civiced.org/about/37>

4) <https://www.mikvachallenge.org/educators/center-for-action-civics/>

5) <http://civicyouth.org/>

6) <https://www.socialstudies.org/c3>

적인 관계가 덜한 과목이기 때문에(SAT 및 ACT 시험에 불포함; 내신의 절대평가) 교사가 원한다면 획일적인 교육과정 및 교과서에 구애받지 않고 다양한 자료들을 취사선택하여 수업에서 활용할 수 있다. 교과 수업에서 다루어야 하는 학습 내용은 이미 성취기준으로 정해져 있어 별 차이가 없지만, 이러한 풍부한 자료의 활용 여부, 교사의 역량과 의지에 따라서 교실에서 이루어지는 시민 교과의 수업 수준은 크게 차이가 난다.

다. 이 글의 구성

미국 교육계에는 연방정부의 정치 및 정책적 힘이 강화되는 것을 경계하는 역사·문화적 담론(localism)이 여전히 강하다. 대부분의 교육 정책의 생산과 실행을 교육부가 독점하는 우리나라 정책구조와는 대조적으로, 미국의 교육 정책에 관련된 행위자는 다원적이며 폭넓은 민간 영역을 포함한다. 더욱이 50개의 주와 그 안에 여러 개의 카운티와 지역구(district)를 포함하는 수많은 자율성을 가진 교육 행정단위로 구성된 미국의 교육 정책의 실재를 파악하는 일은 자칫하면 부분을 가지고 전체를 말하는 성급한 일반화의 오류에 빠지기 쉽다. 따라서 본 글은 그러한 위험을 경계하면서 1) 특수한 사례보다는 보편적인 주류 담론, 2) 미국적인 특징을 잘 드러내는 사례, 3) 우리나라 시민교육에 시사점을 제공하는 것, 이라는 세 가지 원칙에 따라서 미국에서 이루어지는 광범위한 시민교육의 내용을 선택하고 조직하여 소개하고자 한다.

미국 학교 민주 시민교육의 특징을 살펴보고 우리 교육에 주는 시사점을 파악하고자 하는 이 글은 크게 교육과정과 수업으로 구분하여 접근한다. 2장에서는 민주 시민 교과교육과정, 다시 말해서 학습 내용의 구조를 C3 사회과 교육과정과 AP 미국 정부와 정치(U.S. Government and Politics) 교육과정을 통해서 살펴본다. 교육과정은 기본적으로 선택과 배제의 작업이기 때문에, 미국 전역에서 활용되는 이 두 개의 고등학교 교육과정을 분석하는 작업을 통해서 미국인들이 시민교육에서 어떤 지식, 기능, 가치, 태도를 중요하게 여기는지(동시에 무엇을 덜 중요하게 여기는지)를 파악할 수 있다. 3장에서는 미국 시민 교육학계에서 보편적으로 활용되고 오랫동안 논의된 세 가지 수업 방법을 소개한다. 이 수업 방법들은 분석적 사고와 실천성을 강조하는 미국 시민 교육의 특징을 잘 보여준다. 2장과 3장의 분석에 기초하여, 4장에서는 미국 학교 민주 시민교육 사례가 우리 교육에 주는 시사점을 네 가지로 나누어 제시하며 글을 맺고자 한다.

2. 고등학교 민주 시민 교과교육과정의 특징

고등학교에서 정치 교육을 담당하는 교과는 '미국 정부(American or US government)'나 '시민과(Civics)' 혹은 '정치(Politics)'라는 이름으로 불린다. 미국에서는 편제가 획일적이지 않아 학교, 지역구, 또 주마다 이 과목의 이수 학점(credit)에는 차이가 있지만, 대부분 주에서 고등학교 졸업 자격요건에 이 과목을 포함하기 때문에 대부분의 미국 고등학생은 최소 1년 이상의 정치 관련 과목을 수강한다⁷⁾. 대학 지원 시에 요구되는 SAT 시험이나 ACT 시험 과목에는 포함되지

않지만, 고등학교 졸업 자격시험에 포함되는 경우가 많다. 필자가 근무하는 메릴랜드주의 경우, 고등학교 졸업 자격시험 네 과목(읽기, 수리, 과학, 미국 정부)에 포함되며, 그 내용은 미국 정부의 기원, 헌법의 내용, 3권분립의 원리와 각각의 구조와 역할, 공공정책, 등이며, 사료를 포함한 다양한 자료 해석 능력(data literacy)과 논증 능력(reasoning; forming argumentation)을 강조하는 미국 시민교육의 특징에 따라 그와 같은 능력을 평가하는 객관식과 서술식 문항이 포함된다⁸⁾. 이 과목은 또한 대학 수준의 강의를 고등학교에서 선 수강하는 AP(the College Board's Advanced Placement Program: 이하 AP) 프로그램의 40여 개의 과목 중, 학생들이 네 번째로 많이 시험을 신청하고 그보다 훨씬 더 많은 수의 학생이 수강하는 과목이기도 하다(Hess & McAvoy, 2015). AP 프로그램 수강 여부 및 시험 점수는 대학입시에서 유리하게 작용할 수 있다⁹⁾.

C3 사회과 교육과정은 각 주를 대표하는 연구자 및 정치, 경제, 지리, 역사를 대표하는 15개의 사회과교육 단체가 협력하여 개발되었다. 각 교과 관련 학자, 교사, 주 교육청의 사회과교육 담당자, 사회과 관련 단체 등의 다양한 사람들이 참여했다. 교육과정 문서의 서론을 보면 얼마나 많은 사회과 관련 단체가 교육과정 개발, 의견수렴, 심의과정에 참여했는지 확인할 수 있다. 교육과정 개발 과정에는 다양한 스펙트럼의 비교육계 단체가 참여했다는 것을 알 수 있으며, 민간단체들이 대부분인 것도 특징적이다. 또한, 주마다 2~3명의 사회과 교사 단체 대표들이 교원 위원회를 구성하여 협력한 것도 인상적이다. AP 교육과정의 경우, 정치학 관련 대학 교원들이 주로 참여하고 내용은 국가 헌법 센터(the National Constitution Center)의 인준을 받음으로써 교육과정의 내용이 정치적으로 당파색을 띠지 않았다(nonpartisan)는 것을 밝히고 있다(College Board, 2018). 이렇게 다양한 스펙트럼의 참여자가 시사하는 것은 학교 민주 시민교육의 내용이 범사회적인 논의 및 합의가 필요한 사항이라는 것을 우회적으로 시사한다.

가. 시민 교과 교육과정 분석

C3 사회과 교육과정은 세부적으로 시민, 경제, 지리, 역사의 네 개 하위 분과로 구성된다. <표 1>은 그중에서 시민(Civics) 교과교육과정의 고등학교 성취기준을 번역한 것이다. 각 성취기준은 학교급/학년군으로 구분되어 제시되며, <표 1>의 성취기준은 고등학교를 졸업하는 시점에 학생이 성취해야 하는 교육목표다. 시민 교과교육과정은 '시민 및 정치적 기관,' '참여와 숙의: 시민적 덕과 민주적 원칙의 적용,' '절차, 규칙, 법'의 세 영역으로 학습 내용이 묶여서 제시된다. 첫째 영역은 국가의 정치 시스템을 파악하는 것, 둘째 영역은 시민적 역할의 실천에 관한 것, 셋째 영역은 공적 문제를 사회적으로 해결해나가는 절차에 관한 것이다.

7) <http://neatoday.org/2017/03/16/civics-education-public-schools/>

8) <https://marylandassessments.org/hsa-2016-17/>

9) <https://apcentral.collegeboard.org/pdf/ap-us-government-and-politics-course-framework-effective-fall-2018.pdf>

[표 1] C3 시민 교과교육과정 고등학교 성취기준 (NCSS, 2013: 32-34)

영역	고등학교 성취기준(9-12학년)	
시민 및 정치적 기관	1	지방, 주, 국가, 국제 수준의 시민과 정치 기관의 권력과 책임을 구분한다.
	2	민주주의에 관한 여러 이론, 미국인의 정치 참여가 변화해 온 역사, 다른 국가나 과거 및 현재의 대안적인 모델에 비추어 미국의 정치체계에서 시민의 역할을 분석한다.
	3	국가 및 국제 질서의 유지를 위한 헌법, 법, 조약, 국제협정의 효과를 분석한다.
	4	미 헌법이 제시하는 정부 체계의 권력, 책임, 한계가 어떻게 변화해왔고 여전히 유효한지 설명한다.
	5	지역, 주, 부족, 국가, 국제 수준의 사회·정치적 문제를 해결하는 여러 시민이나 기관의 효과성을 평가한다.
	6	정부, 시민사회, 시장 경제의 관계를 비판적으로 분석한다.
참여와 숙의: 시민적 덕과 민주적 원칙의 적용	7	다른 사람과 작업할 때 시민적 덕과 민주적 원칙을 적용한다.
	8	시민적 덕과 민주적 원칙을 추구하는 (미국 외의) 여러 다른 상황, 시대, 장소의 사회·정치체계를 평가한다.
	9	다양한 상황에서 숙의 과정을 적절하게 사용한다.
	10	시민적 덕과 민주적 원칙, 헌법적 권리와 인권의 개념을 실천하는 과정에서 자신의 관심사나 관점에 대해 적절하게 분석한다.
절차, 규칙, 법	11	지방, 주, 국가, 국제 수준의 정부의 의사결정의 복잡한 절차를 시민적 목적이 달성되었는가의 관점에서 평가한다.
	12	사람들이 어떻게 지방, 주, 국가, 국제법을 이용하거나 이익을 제기하여 다양한 공적 문제를 해결하는지 분석한다.
	13	공공정책을 의도한 결과와 의도하지 않은 결과 및 야기될 수 있는 여러 결과를 고려하여 평가한다.
	14	공동선과 권리 보호를 위해 사회를 변화시켜 나가는 것의 역사적, 현대적, 미래적 의미를 분석한다.

각각의 성취기준을 보면 학생이 알아야 하는 지식과 할 줄 알아야 하는 기능/능력을 구분하지 않고 하나의 역량으로 통합한 문장의 형태로 제시함을 알 수 있다. 예를 들면, 2번 성취기준을 보면 민주주의에 관한 여러 이론이나 미국의 민주화 역사, 다른 국가 및 과거의 여러 정치 사례에 관한 '지식'을 갖고, 미국에서 시민의 역할을 분석하는 '능력'을 갖추어야 한다는 식이다. 성취기준은 지식과 기능, 가치와 태도를 융합한 역량에 관한 문장으로 구성되어 있지만, 미국 시민 교과교육과정의 특징을 파악하기 위해서 이 글에서는 지식과 기능, 가치 및 태도를 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 지식(civic knowledge): 시민으로서 알아야 하는 것

C3 시민 교과교육과정의 가장 큰 특징 중의 하나는 학생에게 많은 학습량, 특히 상당한 양의 사실적 지식(factual knowledge)을 학습하기를 요구한다는 것이다. 미국의 헌법 및 정치 시스템과 경제체제, 정치사, 다른 국가의 정치 시스템, 사회·정치적 문제해결 절차, 근·현대 및 최근의

여러 공공 사례 등 정말 '많이' 알아야 한다. 이런 시민 교과교육과정의 구조는 미국인들이 시민의 역할을 지적(intellectual)으로 바라보는 관점을 드러내며 왜 민주주의와 교육을 불가분의 관계로 파악하는지 말해준다. 또한, 미국은 연방제이기 때문에 별도로 주 정부의 역사, 주에 해당하는 법과 정치적 절차에 대해서도 알아야 한다. 시민 교과 교과서는 하나같이 사전처럼 두꺼운데 이는 알아야 하는 방대한 사실적 지식의 양을 시각적으로 보여준다.

AP 교육과정이 제시하는 학습 내용도 C3와 크게 다르지 않다. C3는 평가 기준으로 연결하기 쉬운 성취기준의 형태로 학습 내용을 제시했고, AP는 5개의 빅 아이디어¹⁰⁾의 형식으로 제시했다는 차이가 있을 뿐이다<표 2>. 5개의 영역은 C3와 마찬가지로 미헌법, 정치 시스템, 시민의 참여, 공공문제의 사회·정치적 해결 과정에 관한 내용을 다룬다. 다만, AP 교육과정은 대학의 '학문(discipline)'을 미리 수강하는 개념이기 때문에 정치학에서 활용되는 분석 방법이 추가적인 학습 내용으로 포함된다는 점에서 고등학교 '교과(subject)'와는 차별화된다. 최근 미국의 교육과정 문서의 문장들은 매우 함축적으로 서술되기 때문에 언뜻 보기에는 학습의 양이 많지 않다고 생각할 수도 있으나, 개념 하나하나가 상당히 크기 때문에 실제로 교과서를 집필하거나 교실에서 수업을 운영할 때 학습 내용의 범위(scope)가 폭발적으로 늘어날 수 있다.

[표 2] AP 미국 정부 및 정치 교과의 주요 학습 내용 (College Board, 2018: 11)

AP 미국 정부 및 정치 교과 빅 아이디어	
(1) 입헌주의	미헌법은 정부 간의 견제와 균형 시스템을 세우고 연방과 주 정부 사이의 권력을 분배하는 근거다. 이 시스템은 법치주의, 다수결, 약자의 권리 원칙에 기초한다.
(2) 자유와 질서	국가의 법과 정책을 통해 미헌법에 제시된 질서와 자유의 균형을 유지한다. 이 질서와 자유의 균형에 관한 해석은 시대의 흐름과 함께 변화해왔다.
(3) 대의민주주의에서 시민의 참여	국민 주권, 개인주의, 공화주의는 미국 법 및 정책 입안에서 중요한 고려사항이며, 시민들의 관심과 참여의 근거이기도 하다.
(4) 정책 입안에서 이해관계의 경쟁	다양한 행위자와 여러 기관은 실현 가능한 정책을 만들고 실행하기 위해 서로 소통한다.
(5) 정치 분석의 방법	정치학자는 다양한 분석 방법을 활용하여 미국의 정치적 행위와 태도, 이데올로기, 제도가 어떻게 다양한 요인을 통해 시간에 걸쳐 형성되었는지 측정한다.

10) 빅 아이디어(big idea)는 교육과정 개발에서 사용하는 용어로, 다른 맥락, 상황에도 적용이 가능한 원리나 원칙을 함축적인 명제의 형태로 표현한 것을 말한다. 빅 아이디어(예, 헌법은 개인의 권리를 보장한다)는 일반적인 사실(facts)이나 정보(information)와 비교하면(예, 헌법이 제정된 날짜나 참여자의 이름) 우리 삶에서 훨씬 '쓸모가 많은' 지식이다. 빅 아이디어 하나를 아는 것으로 삶의 다양한 영역에서 적용·응용할 수 있는, 쉽게 말해서 '열 일하는' 지식을 말한다. 따라서 교육과정 개발자들은 지식의 '활용성'에 따라 교과의 학습 내용을 구분하고, 될 수 있으면 실생활에 적용하기 쉬운 빅 아이디어의 형태로 교육과정을 제시함으로써 학습의 효율을 높여야 한다고 주장한다.

미국의 시민 교과교육과정에서 미국 헌법을 비롯한 독립 선언문, 권리 장전은 매우 중요하게 다루어진다. 이 초기 문서들의 핵심 사상인 자유, 평등, 민주주의 이념에 관해 '배우고' 자발적으로 동의하고 헌신함으로써 미국인이 되는 것이지, 출생과 함께 자연스럽게 주어지는 것이 아니라고 보기 때문이다(Gould et al., 2011: 10). 미국 시민교육의 주류 담론은 지속해서 오로지 '교육'을 통해서 배움으로써 미국인이 되는 것을 강조한다. 여기에 조지 워싱턴(George Washington)과 제임스 매디슨(James Madison)이 활동한 미국 초기부터 에이브러햄 링컨(Abraham Lincoln) 시기의 남북전쟁, 마틴 루터 킹 목사(Martin Luther King Jr.)의 시민 평등권 운동(civil rights movement)까지 자유, 평등, 민주주의 이념의 구현을 위해 투쟁해온 역사로 끊임없이 재서술되는 미국사도 중요한 학습 내용으로 포함된다(Gould et al., 2011: 10). 이러한 민주주의 역사적 서술의 학습은 '자유와 평등, 민주주의의 수호자'로서 미국인의 국가 공동체적 정체성 형성의 중요한 부분이 된다.

2) 기능(civic skills): 시민으로서 갖춰야 할 능력

미국 시민 교과교육과정의 중요한 또 다른 특징은 '분석' 능력에 대한 강박에 가까운 강조라고 할 수 있다. 예를 들면, AP 교육과정은 교과를 구성하는 가장 중요한 다섯 가지 원칙을 제시하면서 헌법에 대한 강조 다음으로 학생들의 '분석' 능력을 꼽고 있다. "학생들은 관망자(spectators)가 아니라 분석가(analysts)이다."라며, 초기 문서나 역사적으로 중요한 논쟁을 스스로 분석함으로써 현재의 공화정이 어떻게 형성되었는지 이해해야 한다고 설명한다. 즉, 교육과정 및 교과서에서 이미 분석과 해석을 끝낸 정제된 형태의 서술을 학생들에게 제시하는 방식이 아니라, 학생이 자료를 분석하여 스스로 결론을 끌어내는 사고력 훈련을 해야 한다는 의미다.

사고력의 위계를 설명하는 블룸의 목표체계(Revised Bloom's Taxonomy)나 웹의 지식의 깊이(Webb's Depth of Knowledge) 모델을 보면 분석은 거의 가장 상위의 고차원적 사고기능에 해당한다(Hess et al., 2009). 시민 교과교육에서 시민으로서 갖춰야 할 가장 중요한 능력으로 사고력, 특히 분석력을 일관되게 제시하고 있다는 것은 시민의 역할을 지적(intellectual)으로 이해하는 미국의 특징적인 관점을 드러낸다. 자료를 꼼꼼하게 해체하여 파악하는 분석 작업은 결국 평가(evaluate)로 이어지고, 평가는 곧 개인의 의견/주장의 형성이다. 다시 말하면, 분석 작업은 학생이 정치적 주체로서 자신의 의견, 자신의 목소리를 내기 위해서 반드시 거쳐야 하는 작업이다. 이렇게 주어진 자료를 분석하고 그에 관한 자신의 의견을 형성하는 훈련을 반복하면, 궁극적으로는 연습을 해보지 않은 새로운 상황과 사례를 접했을 때도 핵심을 파악하고 그에 대한 자신의 의견과 관점을 정당화하는, 시민적 사고 역량 자체가 성장하게 된다.

<표 3>은 AP 교육과정에서 제시하는 학생들이 갖춰야 하는 사고기능을 정치학에서 자주 사용하는 사고 유형(disciplinary practice) 5가지로 구분하여 제시하고, 그에 따른 하위 사고 유형을 제시한 것을 필자가 번역·요약한 것이다. 이 표를 보면 개략적으로 민주주의의 기본적인 개념을 이해 → 다양한 형태의 자료에서 해당 개념을 찾기(인식) → 비교하기 및 상관성 찾기 → 패턴, 흐름을 읽어내기 → 평가, 의견구성, 정당화 → 반성, 성찰의 흐름으로 학생의 사고력을 훈련해나

감을 알 수 있다. 이것은 사고력이라고 부를 수도 있고, 문해력(literacy)라고 말할 수도 있다. 자료와 판례, 사례 등 다양한 형태의 텍스트 및 시각 자료를 체계적으로 읽어내는 훈련을 통해서 단순히 정보만 파악하는 것이 아니라 거기에 담긴 저자나 제작자의 의도, 사회·정치적 의미까지 비판적으로 읽어내는 것이다. 시민으로서 살아가면서 반드시 읽을 줄 알아야 하는 이러한 자료를 읽는 연습을 통해서 학생들은 텍스트 및 시각적 자료의 문자적 의미만 파악하는 것이 아니라 그 너머의 사회·정치적 권력 구조, 다시 말해서 '세상'을 읽는 법을 배운다.

<표 4>는 좀 더 좁은 관점에서 시민 교과에서 학생이 학습해야 할 추론 과정을 설명하는데, 이 표에서 사고력 발달의 순서는 좀 더 명료하게 드러난다. 4개의 독립적인 추론 분야의 오른쪽 열의 사고기능을(◆ 표시) 위(낮은 수준)에서부터 아래(높은 수준)로 읽으면, 점진적으로 단순한 사고 훈련 → 복잡·고차원의 형태로 진행함을 알 수 있다. 우선, 개념을 학습 → 개념을 인식(identify) → 분절적으로 존재하는 정보들을 연결하여 설명하는 내러티브 구성 → 주어진 정보로 알지 못하는 것을 추론 및 예상하는 작업의 순서로 사고력 훈련을 확장해 나간다.

[표 3] AP 미국 정부 및 정치 교과 사고기능 I (College Board, 2018: 9)

정치학 연구 방법 Disciplinary Practices	연구 방법 1 정치 개념과 과정을 실제 맥락의 시나리오에 적용하기 (개념 적용)
	하위기능: 정치적 원칙, 제도, 절차, 정책을, 행위를 설명하기 , 비교하기 , 다른 사례에서 읽어내기 , 새로운 상황에 적용할 방법을 생각하기
	연구 방법 2 대법원 판례 적용하기 (대법원 사례 적용)
	하위기능: 대법원의 판례와 관련한 사건의 사실관계, 추론, 여론을 설명하기 , 대법원 판례의 근거가 된 문서와의 상관성 설명하기 , 판례 비교하기 , 새로운 상황에 판례 적용하기
	연구 방법 3 표, 도표, 그래프, 지도, 인포그래픽으로 제시된 양적 자료 분석과 해석하기 (데이터 분석)
	하위기능: 데이터의 패턴과 흐름 읽기 , 데이터 정보를 가지고 추론하기 , 데이터가 정치적 원칙, 제도, 절차, 정책, 행위와 어떤 상관성이 있는지 설명하기 , 자료 및 자료의 시각적 표현의 한계성에 대해 설명하기
	연구 방법 4 국가의 기초가 되는 문서(foundational documents) 및 기타 텍스트와 시각적 자료를 읽고, 분석하고 해석하기 (자료 분석)
	하위기능: 저자의 주장, 관점, 증거, 추론을 설명하기 , 저자의 의견이 정치적 원칙, 제도, 절차, 정책, 행위와 어떻게 상관 이 있는지 또한 어떤 영향력 을 미칠 수 있는지 설명하기 , 만화, 지도 및 기타 인포그래픽 스가 어떻게 정치적 원리, 제도, 절차, 정책, 행위와 상관 이 있는지 설명하기
	연구 방법 5 글의 형식으로 자기 의견 전개하기 (논증)
	하위기능: 변호할 수 있는 주장 을 적절한 증거를 활용하여 분명하게 표현하기 , 추론을 활용하여 증거를 분석 및 배치하여 자신의 관점을 정당화하기 , 논박·인정·반박 을 활용하여 반대/대안적인 관점에 반응하기

이러한 체계적인 사고력 훈련은 교육과정 개발의 측면에서 볼 때, 오랜 시간 많은 연구 및 시행착오를 바탕으로 만들어진 완성도가 매우 높은 것이다. 체계적인 사고력 훈련은 시민교육뿐만 아니라 일반적인 역량 함양 교육의 측면에서도 시사하는 바가 크다. 다만, 방대한 학습 내용과 마찬가지로 논리적 추론 능력을 강조하는 미국 시민교육의 모델은 상당히 엘리트주의적인 문제가 있

다. AP 교육과정은 대학 진학을 목표로 한 학업적으로 우수한 학생을 대상으로 한 것이긴 하지만, 교육의 평등성, 특히 시민교육의 평등성이라는 측면에서 봤을 때 모든 학생이 이렇게 높은 수준의 지적 능력을 요구하는 교육과정을 성공적으로 이수할 수 있을 것인가에 대한 의문이 남는다.

[표 4] AP 미국 정부 및 정치 교과 사고기능 II (College Board, 2018: 10)

추론 과정 Reasoning Processes	추론 과정 1 정의/분류 개념적 지식	<ul style="list-style-type: none"> 개념의 성격, 속성, 특징, 요소를 설명 개념들을 분류 구조와 기능에 관해 설명 패턴과 변화양상에 관해 설명 자료 및 저자의 관점에 관해 설명 자료 및 저자의 전제 및 추론에 관해 설명
	추론 과정 2 과정 정치 과정	<ul style="list-style-type: none"> 정치 과정의 절차와 각 단계 발견 각 절차와 단계가 어떻게 연결되는지 설명 과정 및 상호작용에서 겪는 어려움 설명 절차와 상호작용의 적절성 및 의의 설명
	추론 과정 3 인과 정치적 원칙, 제도, 절차, 정책, 행위의 원인과 결과	<ul style="list-style-type: none"> 원인과 결과를 발견(identify) 원인과 결과의 이유를 설명 시간에 따른 변화 설명 원인과 결과의 의의 설명 시간에 따른 변화의 시사점 설명
	추론 과정 4 비교 정치적 원칙, 제도, 절차, 정책, 행위의 유사점과 차이점	<ul style="list-style-type: none"> 적절한 비교 항목 찾기 유사점과 차이점 발견 유사점과 차이점의 이유 설명 유사점과 차이점의 적절성, 시사점, 의의 설명

3) 태도 및 가치(civic virtue): 시민의 자세

미국 시민교육에서 학생들에게 요구하는 자세는 사회·정치적 영역에 지속적인 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 것이다. C3 교육과정은 탐구(inquiry)를 중심으로 전체 구조를 조직하는 방식으로 구성되어 있다. 여기서 탐구란 간단히 말해서 "왜 법을 지켜야 하는가?" 같은 적절한 질문을 제기하고 그 질문에 대한 답을 찾아가는 학습 과정으로 정의된다(NCSS, 2013). C3 교육과정은 초등학교에서는 교사가 질문을 제시하고, 중학교에서는 교사가 학생이 질문을 만드는 것을 돕고, 고등학교에서는 학생이 스스로 적절한 사회 탐구 질문을 던질 수 있어야 한다고 목표를 제시하고 있는데, 이는 고등학교를 졸업한 이후에도 학생이 사회의 문제에 대해서 더 알고자 하는 관심을 갖고 실천하는 태도를 촉진하기 위한 것이다. 방대한 학습 내용을 배우고 높은 사고력 훈련을 강조한 이유도 성인이 된 이후의 삶에서 능동적인 정치적 주체로서 높은 정치참여율을 보이길 바라는 기대를 반영한 것이다.

C3 교육과정의 성취기준 7, 8, 9, 10번은 시민의 참여와 숙의를 실천하는 자세를 강조한다<표 1>. 일상적 삶에서 시민으로서 시민적 덕과 민주적 원칙, 헌법적 권리와 인권의 개념을 타인과의 관계에서, 자신을 반성하는 기준으로써 계속 활용해야 한다. 또한, 14번 성취기준을 보면 학생들이 스스로 공동선과 권리 보호를 위해 사회 변혁의 주체로서 자신의 정치적 역량을 자각하는 것이 중요함을 알 수 있다. 이와 관련하여 Gould 등(2011)의 카네기 재단의 학교 민주 시민교육 보고서 시민적 덕목 서술에서도 "변화를 만들 수 있는 역량에 대한 자신감과 시민·정치적 행동에 직접 기여하려는 준비 자세"를 명시하고 있다(11).

그러나 가장 중요한 것은 미국적 민주주의 이념에 대한 자발적 동의와 내면화일 것이다. 시민 교과교육과정은 미국인을 정치적 주체로 호명하고 그러한 사회·정치적 역할 수행의 개인적 책임을 강조하는 교화의 담론이라는 측면도 있다. 시민 교과교육과정의 담론에서 미국은 자유, 평등, 정의, 민주주의 이상을 다른 어느 국가보다 앞서 실천하며 새로운 역사를 여는 정치적 공동체로 정체화되고, 미국인은 그러한 자국의 정치적 이념과 역사에 자긍심을 느끼고 자발적으로 내면화한다. 이러한 담론은 미국인의 국가 정체성이나 집단적 정서를 형성하는 데에서 그치지 않고, 시대와 세계를 보는 관점, 다양한 정책 및 정치적 결정 등에 영향을 미치며, 미국 내/외에서 권력 질서를 생산/재생산하는 기제로 작동한다.

나. 시민 교과교육과정의 최근 동향

지난 30년 동안 미국의 교육 정책은 일관되게 학업 성취, 특히 국어와 수학의 기초 역량 강화를 추진하는 방향으로 전개되었다(Kirst & Wirt, 2009). 이런 정책 기조는 시민 교과를 포함하는 사회과와 국어과의 연계의 형태, 다시 말해서 국어과와 사회과에서 성취기준을 통합하거나 연결하는 형태의 교과통합으로 이어졌다. C3 교육과정은 국어 교육과정(Common Core State Standards)과의 연계되는 지점을 아주 상세하게 밝히고 표시하는 구조로 구성되었으며, 전체적으로 사회과에서 문해력(literacy)에 대한 강조가 눈에 띄게 높아졌다. 또한, 표준화된 평가 도구를 통해 학업 성취를 측정하고 교육의 책무성을 담보하는 정책 흐름을 반영하여, 시민 교과에서도 논리적 추론과 같은 서술 평가의 표준화된 도구 개발 등의 연구가 이루어지고 있다¹¹⁾. 따라서, 앞으로도 한동안 시민교육에서 다양한 자료를 읽어내는 문해력에 대한 강조, 사고력에 대한 강조는 이어질 것으로 보인다.

교육 정책 일반의 학업 성취, 또한 학력 격차에 대한 사회적 문제의식은 시민 교과연구에도 영향을 미치고 있다. 최근 시민교육연구는 시민교육 관련 평가 결과에서 드러나는 뚜렷한 학력 격차, 특히 인종, 소득 수준, 일반적인 학업 성취 수준 등에 따른 시민 교과 학습 경험의 질적 차이에 주목한다(Kahne & Middaugh, 2015). 여러 조사 및 연구에서 소득 수준이 낮은 흑인이나 히스패닉계 학생들의 시민 교과 관련 지식이 중산층 이상의 백인 학생들에 비해서 유의미하게 낮게 측정되고 있다(Kahne & Middaugh, 2015). 또한, 많은 고등학교에서 우열반(tracking)을 실시

11) <https://sheg.stanford.edu/>

하는데, AP나 상급반(Honors)의 경우, 뚜렷하게 소득 수준이 높은 백인 학생들이 편중되는 경향이 나타난다(Hess & McAvoy, 2015). AP 교육과정은 여러 측면에서 일반 시민 교과 교육과정보다 내용이 풍부하고 깊을 뿐만 아니라 더 높은 수준의 학습을 요구하기 때문에 결과적으로 소득 수준 및 인종 간 학력 격차는 더 커질 수밖에 없다(Hess & McAvoy, 2015). 그리고 고등학교 시기의 시민 교과 학습 경험의 질적 차이는 결국 시민사회 참여의 격차로 이어지는 것으로 나타나고 있다(Gimpel, Lay, Schuknecht, 2003).

3. 미국의 특징적인 시민교육 교수-학습 방법

3장에서는 미국 고등학교 교실에서 이루어지는 시민 교과 수업을 다루고자 한다. 구체적인 교수-학습 방법을 다루기에 앞서 미국 고등학교 교실에서 이루어지는 시민 교과 수업의 모습을 개략적으로 파악할 수 있는 자료를 살펴보고자 한다. 아주 최신의 자료는 아니지만, 1988년 전국 규모의 시민 교과 학업 성취 결과 데이터(the National Assessment of Educational Progress 1988 Civics Assessment; 이하 NAEP)를 분석한 정치학자 Niemi와 Junn(1998)의 연구는 고등학교 시민 교과 수업의 다양한 측면에 관한 흥미로운 연구결과를 제시했다. <표 5>는 Niemi와 Junn(1998)의 연구에서 가져온 것으로, 미국 고등학교 학생들이 시민 교과 수업 시간에 어떤 학습활동이 주로 이루어지는지 보고한 것이다. NAEP 데이터는 전국단위에서 이루어지는 교육활동을 거시적으로 파악하기 위한 목적으로 표집 되기 때문에 미국 전역의 평균적인 교육 실태를 나타내는 일반적인 자료라고 볼 수 있다.

<표 5>를 보면, 토론하기와 이야기하기가 거의 매일, 적어도 1주일에 1~2회 이루어진다고 답한 학생들이 많다. 미국 시민 교과 수업이 이루어지는 교실은 학생들의 목소리가 들리는 공간임을 알 수 있다. 또한, 의외로 시험이나 퀴즈(쑥지 시험)를 정말 자주 본다는 것을 알 수 있는데, 이는 2장에서도 살펴본 방대한 사실적 지식을 다루는 교과 학습량과 무관하지 않다. 수업시간에 학생들이 말과 글로 자기 생각을 표현하는 활동을 주기적으로 경험한다는 의미는 수업이 교과 지식의 일방적인 수용(예, 교사의 설명을 듣거나 교과서를 읽는)으로만 이루어지지 않는다는 의미이다. 우리는 실제로 말을 하거나 글로 표현하면서 생각을 정리하고 의미를 이해하게 되는데, 교실에서 이런 경험을 통해 학생들은 배운 내용의 의미를 이해하게 된다고 볼 수 있다. 또한, 최근 이슈를 다루는 토론에 참여한 학습 경험이 아예 없는 학생이 아주 적은 것을 볼 때(3%), 고등학교 시민 교과 교실은 (아마도 첨예한 견해의 차이가 존재할) 학생들이 살아가는 '지금'의 사회 문제를 교육과정과 학습 경험에서 배제하지 않는다는 것을 알 수 있다.

[표 5] 9~12학년 시민 교과와 수업 방법(학생 보고) (Niemi & Junn, 1998: 78)

	거의 매일	1~2주에 한 번	1~2달에 한 번	연중 몇 차례	없음
	(퍼센트)				
교과서 읽기	47	40	8	3	3
읽은 내용을 주제로 토론·분석하기	55	29	10	4	3
최근 이슈를 주제로 토론하기	43	37	12	5	3
시험이나 퀴즈	14	64	20	1	1
질문에 단답형 글쓰기(1문단 이하)	23	45	20	6	6
학습한 주제에 관해 이야기하기	34	18	15	16	18
읽은 내용을 외우기	17	28	22	16	18
교과서 외의 자료 읽기	11	33	27	16	13
모둠 프로젝트 활동	5	13	31	28	24
3쪽 이상의 글쓰기	5	8	31	36	21

원 N = 3,218 가중치 부과 N = 392,075

이하에서는 미국 시민교육계에서 상당히 오랜 시간 동안 사라지지 않고 꾸준히 활용될 뿐만 아니라, 2장에서 살펴본 교육과정뿐만 아니라 여러 시민교육 관련 자료에서 계속 권장되는 수업 방법 세 가지를 소개하고자 한다. 지난 20년 이상 미국의 교과 교육계는 모범 수업 사례(best practice), 즉, 각 교과와 '효과적인 수업'이나 '효과적인 학습 경험'을 수업 모델로 정형화하려는 연구 흐름이 계속되고 있는데, 3장에서 살펴보게 될 교수-학습 방법은 특히 시민 교과교육에서 모범 수업 사례로 여겨지는 것이라고 할 수 있다(Kahne & Middaugh, 2015; Gould et al., 2011). 지면 관계상 각 수업 방법을 아주 자세히 다루기는 어렵고 개념과 원리, 강점과 취약점, 최근 동향, 미국 시민교육의 특징적인 부분에 대해 살펴보기로 한다.

가. 자료 분석: 시민적 사고 역량 강화

이 교수-학습 방법은 기본적으로 '읽기' 수업이다. 수업에서 읽을 텍스트나 시각 자료를 선정 후, 교사가 읽는 법을 시범 → 학생과 함께 읽기 → 학생 혼자 읽기의 흐름으로 진행하면서, 궁극적으로 학생이 정보의 분석적·비판적 수용자가 될 수 있는 역량을 키우는 것을 목표로 한다. 이때의 읽기는 문자적인 내용을 파악하는 얕은 수준의 읽기가 아니라, 해당 내용의 근거(sourcing), 논리적 흐름(logic), 숨겨진 전제, 그로부터 유추할 수 있는 저자의 정치적 입장 및 세계관을 파악하는 분석적 읽기다. 또한, 다른 관점의 여러 자료를 비교하여 분석함으로써 궁극적으로 정보를 신뢰할 수 있는지를 판단하게 된다. 이런 수업을 통해 학생들에게 가르치고자 하는 핵심 능력은 정보의 맹목적 수용(unquestioning acceptance)의 희생양이 되지 않을 수 있는 질문하기의 힘(questioning skills)이다. 교과서, 교사, 시험, 학교 제도의 권위를 이용하여 제시되는 지식과 정보 또한 맹목적으로 수용해서는 안 된다는 것을 가르침으로써, 공적 담론에 참여하는 시민으로서 정확성이 떨어지는 정보나 부당한 방식으로 정당성을 획득하는 정보(예, 내용과는 상관없는 사회

의 '권위'를 이용한 선전 또는 '다수'의 여론)에 휘둘리지 않고 냉철한 시민적 판단을 할 수 있는 역량을 기르고자 하는 것이다(Barton & Levstik, 2015).

이 교수-학습 방법의 강점은 학생들이 스스로 분석적·비판적으로 사고하는 힘을 갖출 수 있는 것을 목표로 한다는 점, 다시 말해서 파울로 프레이리(Paulo Freire)가 말했던 학생의 역량을 강화하는(empowerment) 교육철학에 부합한다는 것이다. 근거와 정확성이 분명하지 않은 여론에 휘둘리지 않고 독립적이고 분석적으로 정치적 의사결정과 행동을 할 수 있을 것이라는 학생의 잠재성에 대한 높은 기대는 교육 심리학적으로 보아도 많은 학생의 잠재성을 끌어낼 수 있을 것이라 예상된다. 또한, 이런 사고 역량은 시험 후 금세 잊을 수 있는 지식과는 달리, 자전거를 탈 줄 아는 것과 같은 체화된 '능력'이기 때문에 학습 효과의 장기적인 지속이라는 측면에서도 매우 긍정적인 접근이라고 할 수 있다. 하지만 취약점은 고등학교 시기까지 이미 누적된 학업 격차, 특히, 독해력과 관련한 기초 학업 능력의 차이가 시민 교과 수업에서도 반복되거나 아예 의미 있는 토론에 참여하지 못하게 차단하는 효과를 가져올 수 있다는 것이다. 분석적 사고를 강조하는 이 접근은 기본적으로 학업 성취가 뛰어난 학생, 이미 지적 역량을 어느 정도 갖춘 학생에게 더 익숙한 수업 방법이기 때문에 공부를 잘하지 못하는 학생은 우수한 시민교육도 받을 수 없다는 윤리적인 딜레마에 빠질 수 있다.

이 교수-학습 방법과 관련하여 최근의 관심은 학생들이 접하는 정보의 출처가 인터넷의 공간으로 옮겨감에 따라 디지털 텍스트 및 시각 자료를 분석적·비판적으로 읽는 능력에 관한 논의, 그러한 능력을 수업에서 어떻게 가르칠 것인가, 나아가 어떻게 평가할 것인가에 집중되고 있다. 예를 들면, 스탠퍼드 대학의 역사교육 팀(the Stanford History Education Group)은 온라인 추론 능력의 하위 구조¹²⁾를 밝히고, 해당 능력을 평가하는 도구를 개발하고 학생들의 능력을 측정함으로써, 그런 결과를 바탕으로 시민 교과 학습의 새로운 접근 및 개선을 시도하고 있다(McGrew et al., 2018). 이 연구팀에 따르면 하루에도 수차례 정보를 검색하는 이 시대의 시민에게 필요한 능력은 온라인 정보의 신뢰성을 파악하는 능력이며, 그러한 능력을 교실 수업에서 팩트чек커들이 사용하는 측면 읽기 전략(lateral reading strategy)¹³⁾이나 인터넷 자료의 신뢰성에 관한 학급 토론¹⁴⁾을 통해 직접 가르쳐야 한다(McGrew et al., 2018).

이 수업 방법은 증거에 기초해서 논리를 쌓는 것을 중요하게 생각하는 미국의 합리적인 문화를 잘 드러낸다. 이상적인 시민의 영어 표현인 "informed citizen"의 의미는 배운 사람, 정치·사회적으로 돌아가는 상황에 대해서 잘 알고 있는 사람으로, 이는 '바람직하게' 여겨지는 일반적인 미국

12) 온라인 추론 능력은 정치·사회 관련 정보를 인터넷에서 효과적으로 찾고, 해당 정보를 평가하고 그 정확성 및 신뢰 여부를 판단하는 일련의 능력으로, 1) 검색해서 찾은 정보 뒤에 누가 있는가를 파악하는 능력, 2) 주장에 동원된 증거(evidence)를 파악하고 신뢰성을 판단하는 능력, 3) 다른 정보원(source)은 같은 주제에 대해서 어떻게 설명하는지를 파악하는 하위 능력으로 구성된다(McGrew et al., 2018).

13) 어떤 정보를 검색해서 찾은 뒤, 그 정보를 작성한 사람과 그 정보를 실은 매체에 대해서 별도의 검색창을 열어서 조사하는 방식의 읽기 전략이다.

14) 교사와 학생들이 같은 내용을 검색해서 찾고, 해당 자료의 신뢰성을 판단해 나가는 일련의 사고 과정을 토론과 함께 진행하는 것이다. 이 토론은 더 정확한 정보에 도달하는 효과적인 전략을 함께 찾아 나가는 것을 목표로 한다(McGrew et al., 2018).

인의 덕목이 '합리성'과 '앎'과 연결된다는 것을 알려준다. 이런 측면에서 미국 민주주의 문화에서 시민적 의사결정을 하고 행동을 취함에 있어서 정보(information)의 위치는 매우 중요하며, 그 정보가 주장하는 근거가 되는 증거의 면면을 살펴보는 능력도 중요하게 여겨진다. 이는 다수나 권위의 힘에 의존하지 않고, 스스로 독립적으로 생각하는 힘을 강조하는 미국의 개인주의 문화를 반영하는 것이기도 하다.

나. 토론: 시민적 의사소통 역량 강화

토론(discussion)은 거의 모든 교과에서 유용하게 활용되는 오래된 교수법으로써, 이 글에서는 특히 고등학교 시민 교과수업에서 활용될 수 있는 정치적 이슈에 관한 논쟁(controversial political issues)에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다. 토론의 중심에 놓이는 '논쟁적인 정치 이슈'는 신문이나 뉴스를 도배하는 공공정책 의사결정에 관한 진짜(authentic) 현안을 의미한다(Hess, 2009: 5). 예를 들면, 미국이 이라크와 전쟁을 하던 그 시점에 "이라크에 미군을 추가로 파병할 것인가?"를 다루는 식이다. 이러한 논쟁적이고 따끈따끈한 정치적 현안은 서로 다른 견해와 여러 이익집단이 관계되기 때문에 학생들이 여러 다른 의견을 나타내어 열린 토론으로 이어지기 쉽다. 적절한 주제를 선정했다면, 교사와 학생들 모두 이 주제에 관해서 많은 준비를 하는 것이 필요하고 이 과정에서 앞서 설명한 '자료 분석' 학습이 이루어진다¹⁵⁾. 토론 학습은 수업 목표, 토론 주제, 교사와 학생의 성향, 주어진 시간 및 자료 등 여러 요인에 의해 다양한 형태의 변주가 가능하지만, 기본적으로 '토론'이 되려면 1) 2명 이상의 개인 간 대화(dialogue)여야 한다는 것과 2) 지식을 함께 구성(constructing knowledge)해 나가야 한다는 전제가 붙는다(Hess, 2009: 14). 학생이 말의 형태로 자신의 의견을 표현하고 다른 이의 의견을 들어야 하는 의사소통의 경험이 되어야 한다는 것이고, 정답이 이미 주어진 것이 아니라 토론의 과정을 통해서 함께 '구성'해 나가야 한다는 의미이다.

이 교수-학습 방법의 강점은 크게 세 가지이다. 첫째, 학생들이 스스로 지식 생성의 주도자가 되는 경험 즉, 교사의 설명을 수동적으로 듣는 형태의 수업이 아니라 직접 지식을 생성하고 자기 목소리를 내는 경험이 학생의 자신감, 특히 자신의 정치적 잠재성을 긍정적으로 인식할 수 있게 해준다(Hess, 2015). 둘째, 다원적 민주사회에서 필요한 자신과 다른 의견에 대한 정치적 관용의 역량을 키울 수 있다(Hess, 2009). 셋째, 숙의를 통해서 나와는 세상을 다르게 바라보는 타인의 견해를 들을 때 '배움'이 일어난다(Hess, 2009)¹⁶⁾. 이 교수-학습 방법의 큰 취약점은 없지만, 교사의 역량에 따라 학습 결과가 크게 좌우된다는 점, 또한, 서로를 존중하고 신뢰가 쌓인 교실 문화

15) Hess와 McAvoy(2015)는 2년 동안 토론이 이루어지는 많은 수의 사회 교과 수업을 관찰한 결과, 토론의 모범적인 수업 사례들은 공통적으로 전체 수업시간의 20% 이상을 논쟁적인 정치 현안을 다루는 데 할애하고, 토론 이전에 학생이 준비하는 과정이 있으며, 학생-대-학생의 대화가 충분히 이루어지고, 많은 학생이 참여한다는 것을 밝혔다.

16) Hess(2009)는 수업에서 활용되는 토론의 목적이 분명해야 한다고 말한다. 토론을 위한 토론, 상대를 꺾기 위한 토론은 바람직하지 않다. 토론은 학생들에게 자신과 다른 견해를 마주하는 경험을 제공하는 그 자체로 교육적이다. 또한, 최근의 논쟁적인 이슈를 가지고 가장 나은 안을 결정하는 목적성과 진전이 있는 생산적인 형태로 이루어져야 한다.

가 선행적으로 형성되어 있어야 의미 있는 토론이 가능하다는 점, 또 너무 '정치적'인 내용을 다루는 것을 반대하는 학부모들이 우려를 표명할 수 있다는 점이 많은 교사가 이 교수-학습 방법의 강점을 알면서도 쉽게 시도하지 못하게 하는 요소로 작용한다.

정치 토론과 관련한 최근 연구는 여전히 많은 미국 시민 교과 교실에서 토론이 거의 이루어지지 않고 있다는 일관된 경험 연구결과에 따른 것이다(Parker, 2006; Nystrand, Gamoran, & Carbonaro, 2001). 특히, Hess와 McAvoy(2015)의 연구는 논쟁 수업을 하는데 교사의 역할이 핵심적이라고 보고, 교사들이 논쟁 수업을 준비하고 시행하면서 마주하는 어려움을 체계적으로 살펴보고 그에 대한 대안을 마련하기 위한 목적으로 이루어졌다. 이 연구는 정치 이슈를 선택하고 질문의 형태로 만드는 아주 구체적인 모델을 제시하고, 학생들의 반응에 따라 사용할 수 있는 수업 전략, 교사 자신의 정치적 견해를 밝히는 것에 대한 장/단, 학교의 행정적인 지원 체계 등을 꼼꼼하게 다루고 있다. 주어진 교과서와 교사용 지도서가 아닌, 교사 스스로 학생들에게 의미 있는 정치 현안을 선정하고, 그 과정을 지도하여 토론에까지 이끌어가는 과정에서 필요한 교사의 역량을 '전문적 판단(professional judgment)'의 모델로 개념화하고, 그러한 교사의 교수 역량을 높일 방안을 찾은 것이다. 정치 토론은 학생들이 지적·정치적 모험을 시도할 수 있을 만큼 신뢰가 쌓인 학급 문화/공간 구축, 정치 이슈에 대한 교사 자신의 복합적이고 깊은 이해, 학생들의 반응을 빠르게 알아차리고 생산적인 토론이 계속 이루어지도록 진행하는 능력 등, 교사에게 높은 수준의 전문성을 요구하기 때문에 교사의 교수 역량 신장이 필요하다.

이 교수-학습 방법은 정치·사회적 문제에 높은 관심을 두는 것을 바람직하게 여기는 미국의 문화적 특징을 잘 드러낸다. 학교 민주 시민교육의 목적은 학생들이 성인이 되어서도 정치·사회 현안에 관심을 두고 자신이 속한 공동체에서 정치적 주체로서 목소리를 낼 수 있는 역량을 길러, 궁극적으로 시민의 정치 참여율을 높이는 것이다. 이를 위해서 학교에서는 성인으로서의 시민적 역할과 유리되지 않는 실제 정치 현안에 관한 토론을 교사의 도움을 받아 연습해볼 수 있게 한다는 개념이다. 실제와 유사한 환경에서 연습과 훈련을 통해서 숙의의 능력이 길러진다고 보는 실용적인 미국 문화가 반영된 것으로도 보인다. 또한, 이 교수-학습 방법과 관련된 담론은 자율성이 높은 미국의 교육 행정 시스템의 특징을 잘 드러내 준다. 학교나 지역구에서 정한 교과서의 내용을 그대로 따르는 수업을 하지 않고, 최근의 정치적 현안을 가지고 수업을 계획하고 토론을 이끄는 일은 전적으로 교사의 재량으로 이루어진다.

다. 교실 밖 활동: 정치적 주체로서 시민적 정체성 형성

이 교수-학습 방법은 일반적인 봉사활동(service-learning)이나 행동하는 시민교육(Action Civics) 프로젝트와 같은, 교실 밖에서 이루어지는 학생들의 활동 및 실천을 통해서 시민적 지식과 기능, 가치 및 태도를 가르치고자 하는 접근법을 말한다. 시민 교과와 연계된 봉사활동은 학습 봉사나 노인 방문과 같이 도움이 필요한 사람을 직접 돕는 형태, 모금 활동이나 학술연구 활동에 참여하는 비직접적 형태, 청원을 위해 직접 서명운동을 하거나 지역 문제 숙의를 위한 토론 행사

를 직접 기획하는 것과 같은 직접적인 정치활동을 포함하는 큰 개념이다. 반면, 행동하는 시민교육 프로젝트는 존 듀이(John Dewey)의 경험을 통한 학습(learning by doing) 이론에 근거하여, 시민적 경험을 통한 학습을 강조하는 구체적인 수업 모델이다. 이 프로젝트 수업은 지역 살펴보기 → 주요 문제를 파악하기 → 조사 → 행동을 위한 전략 세우기 → 행동(take action) → 반성의 순서로 이루어진다¹⁷⁾. 이러한 학생의 직접적인 행동과 실천을 강조하는 교수-학습 방법은 학생들이 시민으로서(as citizens) 직접 행동하고 실천함으로써(do and behave) 가장 효과적으로 시민교육이 이루어진다고 보는 교육철학 및 이론에 기초한다(Levinson, 2015). 학생들은 자기들의 삶에 영향을 미치는 청소년 문제에 대해서 사려 깊고 자신감 있는 행동(informed and empowered action)을 취하는 과정에서 조사와 토론 등을 통해 시민적 지식과 기능, 가치와 태도를 학습하게 된다(Levinson, 2015).

학생들의 실제적인 경험을 통한 시민 학습은 실천을 통해서 학생들의 정치적 효능감이 높아지고, 시민적 정체성이 형성 및 내면화된다는 강점이 있다(Levinson, 2015; Kahne & Middaugh, 2015; Wade & Yarbrough, 2007; Billing, Root, & Jesse, 2005). 스스로 사회 변화를 만들 수 있는 정치적 주체로 인식하게 되어, 사회 문제에 관심과 참여가 높아지고 리더십 역량도 함께 길러진다. 또한, 프로젝트 설계가 체계적으로 이루어지면, 학생들은 그 과정에서 문제해결력, 탐구, 문해력, 의사소통능력을 종합적으로 신장시킬 기회도 얻을 수 있다. 특히, 학생들이 직접 정치적인 활동에 참여할 경우(학습 봉사나 노인 방문과 같이 도움이 필요한 사람을 직접 돕는 봉사 형태 제외), 시민적 지식과 기능, 태도가 모두 유의미하게 증가한다(Wade & Yarbrough, 2007; Billing, Root, & Jesse, 2005). 취약점이라고 하기는 어렵지만, 일부 보수 진영에서는 청소년의 정치 참여가 학생들을 '사회 운동가'로 만드는 좌파적 기획이라고 비판하기도 한다(Hansen et al., 2018).

청소년의 직접적이고 실제적인 정치활동 참여를 통해 시민교육의 목표를 달성하고자 하는 학자들은 이 교수-학습 방법이 시민 지식, 기능, 태도를 유의미하게 신장시킨다는 효과가 있다는 것을 입증하는 양적·질적 연구를 계속하고 있다(Levinson, 2015; Flanagan, Cumsille, Gill, & Gallay, 2007; Youniss, McLellan, & Yates, 1997). 이 연구들은 청소년 시기에 시민적 활동에 참여한 경험이 성인이 되었을 때 시민적 관심과 참여를 높일 뿐만 아니라, 그 효과가 오랫동안 유지된다는 것을 밝히기도 했다. 또한, 학업 중단 학생이나 저소득층, 흑인 및 히스패닉계 청소년을 대상으로 이 교수-학습 방법의 효과성을 밝히는 연구도 이루어지고 있는데, 이런 노력은 시민교육이 교육 평등성(equity)의 원칙에서 벗어나지 않아야 한다는 문제의식을 반영한다. 직접적인 참여와 실천을 강조한 수업 모형은 기초 학업 능력이 부진한 학생, 저소득층의 학생에게도 효과가 높을 것이라고 기대되고 있다.

교실 밖 프로젝트를 통한 시민 교수-학습 방법은 미국의 교육학자 존 듀이의 경험을 통한 학습 철학과 이론에 기초하고 있다는 점에서 미국 교육학의 특징을 잘 나타낸다. 교실 밖에서 실천적인 시민활동을 하는 수업 모델은 비단 고등학교뿐만 아니라 초등학교, 중학교 수준에서도 상당히 많

17) <http://actioncivicscollaborative.org/why-action-civics/process/>

이 이루어진다. 초·중학교의 학생들은 프로젝트를 스스로 기획하는 대신, 교사의 지도에 따라 상·하원 의원에게 지역의 문제해결을 요청하는 편지쓰기, 포스터 제작과 캠페인, 기금 모으기, 같은 활동에 참여한다. 또한, 시민적 행동의 경험 이후에 반성(reflection)의 과정을 갖고, 이를 성장의 발판으로 삼는 것도 존 듀이의 개념에 기초한 것이라고 할 수 있다.

4. 결론: 우리나라 학교 민주 시민교육에 주는 시사점

이 글은 우리나라 학교 민주시민 교육의 정책 및 교육 방향을 모색하는 과정에서 참고할 기초 자료로써 미국 학교 민주 시민교육의 특징을 포괄적으로 살펴본 것이다. 미국의 시민교육은 자유민주주의 이상과 민주화의 역사로 국가 공동체를 정체화하는 미국인의 상징적 담론 질서의 재/생산 공간으로 이해할 수 있으며, 합리성과 개인주의 문화와 이민 사회라는 독특한 상황이 맞물려 있음을 알 수 있었다. 미국 시민으로서의 정체성이 출생과 함께 자동으로 '주어지는 것'이 아니라 민주주의에 대한 배움을 통해서 '얻어지는 것'으로 프레이밍 되면서, 민주주의와 교육이 불가분의 관계로 엮여 있다는 것을 확인했다. 이러한 관점에 기초하여, 학교에서 다루어야 하는 시민 교과 의 학습량은 방대하고, 높은 수준의 분석력과 사회·정치적 현안에 대한 높은 관심과 참여를 요구 한다는 것을 살펴보았다. 여기에서는 앞서 살펴본 미국 사례의 분석 결과에 기초해서 우리 교육에 주는 시사점을 네 가지로 나누어 간략하게 논의하고 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 미국의 학교 민주 시민교육의 사례는 민주주의와 '앎'의 관계에 대해 중요한 시사점을 제시한다. 시민의 역할을 성공적으로 수행하기 위해서 반드시 알아야 하는 지식(civic knowledge)이 있고, 그것은 교육기관에서 의도적인 교육 행위를 통해 가르쳐지고 배워져야 한다는 당연한 사실을 재확인시켜준다. 시민적 지식은 갖고 태어나는 것도 아니고, 자연스럽게 얻어지는 것도 아니며, 학교가 아닌 다른 곳에 가서 배우기도 난감한 것이다. 이 시민적 '지식'에는 헌법 등에서 명시한 정부 체계에 대한 지식과 시민적 권리와 역할에 관한 것뿐만 아니라, 민주적인 정부가 세워진 시점부터 지금에 이르기까지의 국가 공동체가 걸어온 '민주화'의 역사가 포함된다. 국가의 초기 문서에 나타난 민주주의의 정신과 함께, 영국에서 독립하던 시점부터 현재까지의 공동체의 역사를 민주화 투쟁으로 정체화한 역사적 서술을 시민교육의 지식으로 삼는 미국의 사례를 보면, 우리의 시민적 지식에 해당하는 학습 내용은 무엇이어서 하는가를 생각해보게 된다.

둘째, 역시 민주주의와 '앎'의 관계라는 차원에서, 시민교육은 사실적 지식을 많이 아는 것에서 그칠 수 없고 반드시 독립적으로 사고하는 역량을 길러주는 강화(empowerment)의 교육이어야 한다는 점을 시사한다. 특히, C3 사회과와 AP 미국 정부 및 정치 교육과정은 학생의 사고력 발달 및 교육의 순서를 계획하는 교육과정 개발의 작업을 얼마나 체계적이고 치밀하게 할 수 있고, 해야 하는가를 알려준다. 또한, 학생에게 스스로 생각할 기회를 주지 않고 지식을 잘 정제되고 정리한 형태로 제시하는 교과서와 그것을 더 쉽게 설명하여 전달하는(transmit) 낡은 수업 방식으로 는 학생이 더 민주적인 사회로의 변화(transform)를 일으킬 수 없다는 것을 깨닫게 한다. 그리고 높은 수준의 사고력 교육이 부재한 우리 교육의 현실은 시민교육의 차원에서만 문제가 아니라,

공교육 시스템 전체의 경쟁력이라는 차원에서도 심각하게 재고해봐야 하는 부분이다.

셋째, 미국 학교 민주 시민교육의 사례는 학생이 정치적 효능감과 자신감을 경험하는 것이 시민 교육에서 중요한 요소라는 것을 알려준다. 독립적으로 자료를 읽고 자신의 의견을 구성하는 경험, '어른들'의 문제라고 여겼던 정치 현안을 가지고 자신의 목소리를 내는 경험, 교실 밖에서 '행동'을 하는 경험은 공통적으로 학생 개개인에게 정치적 주체로서 많은 것을 할 수 있다는 효능감(efficacy)을 길러준다. 반면, 성장하면서 정치적 주체로서의 경험이 없다면 정치적 영역은 '내가 할 수 없는 영역,' 혹은 '해서는 안 되는 영역'으로 남겨진다. 따라서, 학교에서 학생들이 질문을 던지고 의견을 제시하고 정치 토론에 참여하며 정치적인 활동을 하는 경험을 반복적으로 할 수 있는 경로와 구조를 만들어야 한다. 이는 학교나 교실 문화와도 관련된 것으로 '선생님의 말씀을 잘 듣는 조용한 학생'이 '모범적'으로 여겨지는 것이 아니라, 주체적으로 질문하고 생각하고 행동하는 학생이 '모범적'이고 '바람직'한 것으로 여겨지는 교육 공간으로 탈바꿈해야 함을 의미한다.

넷째, 미국 학교 민주 시민교육 사례는 시민교육과 학력 격차의 문제, 교육 평등성(equity)의 문제에 대해 소홀히 다루지 않아야 한다는 시사점을 제공한다. 인종, 소득 수준, 학업 성취도에 따라서 학생들의 시민 교과 수업의 경험은 어떠한지, 평가 결과는 어떠한지를 지속해서 파악하고 그 차이(gap)를 윤리적인 문제로 인식하고 해결하기 위해 노력하는 미국의 사례는 학교에서 모든 학생에게 효과적이고 우수한 시민교육을 제공해야 함을 시사한다. 특히, 쉽게 소외를 경험할 수 있는 요인을 가진 학생들이(예, 성별, 장애, 가정환경, 소득 수준, 학업 성취 등의 요인) 정치적 주체로 효능감과 역량을 갖추 수 있도록 별도의 정책적·교육적 관심을 두는 것은 공적 교육기관이 당연히 실천해야 하는 정의이다. 이런 요인을 가진 학생들은 본인의 의지나 노력과 상관없이 상대적으로 더 정치적 주체로 성장하기 힘든 환경에 있다고 할 수 있는데, 이러한 환경을 벗어나기 위해서는 정치적 역량이 더 절실하게 필요하다. 따라서 학생의 정치적 역량을 강화하는 우수한 시민교육 프로그램을 제공하는 일은 윤리적이고 사회정의라는 차원에서 그 중요성이 논의되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- Barton, K. C., & Levstik, L. S. (2015). Why don't more history teachers engage students in interpretation? In W. C. Parker (2nd Ed), *Social studies today: Research & practice* (pp. 179-188). NY: Routledge.
- Billig, S., Root, S., & Jesse, D. (2005). The impact of participation in service learning on high school students' civic engagement. CIRCLE Working Paper 33. Washington, D.C.: Center for Information and Research on Civic Learning Engagement.
- College Board. (2018). AP U.S. Government and Politics course framework: Skill and content expectations for learning and assessment. Retrieved from: <https://apcentral.collegeboard.org/pdf/>

ap-us-government-and-politics-course-framework-effective-fall-2018.pdf

- Flanagan, C. A., Cumsille, P., Gill, S., & Gallay, L. S. (2007). School and community climates and civic commitments: Patterns for ethnic minority and majority students. *Journal of Educational Psychology*, 99(2), 421-31.
- Gimpel, J. G., Lay, J. C., & Schuknecht, J. E. (2003). *Cultivating democracy: Civic environments and political socialization*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Gould, J., Jamieson, K. H., Levine, P., McConnell, T., & Smith, D. B. (2011). Guardian of democracy: The civic mission of schools. Philadelphia: Leonore Annenberg Institute for Civics of the Annenberg Public Policy Center at the University of Pennsylvania.
- Hansen, M., Levesque, E., Valant, J., & Quintero. (2018). The 2018 Brown Center report on American education: How well are American students learning? Washington, D.C.: The Brookings Institution. Retrieved from: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/06/2018-Brown-Center-Report-on-American-Education_FINAL1.pdf
- Hess, D. E. (2009). *Controversy in the classroom: The democratic power of discussion*. New York, NY: Routledge.
- Hess, D. E., & McAvoy, P. (2015). *The political classroom: Evidence and ethics in democratic education*. NY: Routledge.
- Hess, K. K., Jones, S. B., Carlock, D., & Walkup, J. R. (2009). "Cognitive Rigor: Blending the Strengths of Bloom's Taxonomy and Webb's Depth of Knowledge to Enhance Classroom-level Processes." Retrieved from: http://www.standardsco.com/PDF/Cognitive_Rigor_Paper.pdf.
- Kahne, J., & Middaugh, E. (2015). High quality civic education: What is it and who gets it? In W. C. Parker (2nd Ed), *Social studies today: Research & practice* (pp. 179-188). NY: Routledge.
- Kirst, M. W., & Wirt, F. M. (2009). *The political dynamics of American education*. (4th ed). Richmond, CA: McCutchan Publishing Corporation.
- Parker, W. (2006). Public discourses in schools: Purposes, problems, possibilities. *Educational Researcher*, 35(8), 11-18.
- Quigley, C. N. (1999). Civic education: Recent history, current status, and the future. American Bar Association Symposium. Retrieved from: http://www.civiced.org/papers/papers_quigley99.html
- Levinson, M. (2015). Action civics in the classroom. In W. C. Parker (2nd Ed), *Social studies today: Research & practice* (pp. 189-197). NY: Routledge.
- McGrew, S., Breakston, J., Ortega, T., Smith, M., & Wineburg, S. (2018). Can student evaluate on-line sources? Learning from assessments of civic online reasoning. *Theory & Research in Social Education*. 46(2), 165-193.
- National Council for the Social Studies (NCSS), The College, Career, and Civic Life (C3) Framework for Social Studies State Standards: Guidance for Enhancing the Rigor of K-12 Civics,

- Economics, Geography, and History (Silver Spring, MD: NCSS, 2013).
- Niemi, R. G., & Junn, J. (1998). *Civic education: What makes students learn*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Nystrand, M., Gamoran, A., & Carbonaro, W. (2001). On the ecology of classroom instruction: The case of writing in high school English and social studies. In P. Tynjälä, L. Mason & K. Lonka (Eds.), *Writing as a learning tool: Integrating theory and practice* (pp. 57-81). Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Reese, W. (2005/2011). *America's public schools: From common school to "No Child Left Behind."* Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017: Highlights* (ST/ESA/SER.A/404).
- Wade, R., & Yarbrough, D. (2007). Service-learning in the social studies: Civic outcomes of the 3rd-12th grade CiviConnections Program. *Theory & Research in Social Education*, 35(3), 366-392.
- Youniss, J., McLellan, J. A., & Yates, M. (1997). What we know about engendering civic identity. *The American Behavioral Scientist*, 40(5), 620-31.

국민주권시대의 학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제

한국 학교 민주시민교육 제도화를 위한 기본원칙과 실천전략의 모색

장은주(영산대)

한국 학교 민주시민교육의 제도화를 위한 원칙과 실천전략

장 은 주

영산대학교 성심교양대학

내 용 목 차

1. 들어가는 말
 2. 민주시민은 누구이고 또 어떻게 길러질 수 있는가?
 3. 한국 학교 민주시민교육의 원칙: 하나의 제안
 4. 한국 민주시민교육의 제도화의 방향과 전략
- <참고문헌>

1. 들어가는 말

“대한민국은 민주공화국이다.” 우리 헌법 제1조다. 한 세기 전 순종의 국권포기 선언 이후부터, 독립을 염원했던 이 땅의 모든 이들에게 우리나라가 결국 민(民)이 주권을 가진 민주공화국이 될 수밖에 없음은 너무도 명백했다. 상해 임시정부의 기초가 되었던 조소앙의 “대동단결선언”이 밝힌 대로¹⁾, 왕이 주권을 포기한 이상 나라를 구성하고 있는 나머지 모든 백성이 나라의 주인임을 선언하는 것 말고는 독립을 상상할 수 있는 다른 길은 없었다. 그래서 상해 임시정부를 수립할 때부터 저 조항은 거의 아무런 이견도 논쟁도 없이 우리 헌법의 으뜸 조항으로 자리를 잡았다.

그러나 그 건국 선언 이후 실체를 갖는 나라를 만드는 과정도 지난했지만, 1948년 8월 15일 정부를 수립하고 나서도 저 헌법 제1조가 얼마간이나마 명실상부하다고 말할 수 있게 되기까지는 너무도 오랜 시간이 걸렸다. 지난 100년에 걸쳐 건국되고 성숙해 온 대한민국이라는 민주공화국은 그 눈부신 성취에도 불구하고 끊임없이 분단과 군부 독재의 질곡에 시달려 왔고, 민주화 이후에도 여러 면에서 빈약한 ‘결손 민주주의’²⁾를 제대로 벗어나지 못했다. 심지어 지난 이명박, 박근혜

1) 조소앙은 이렇게 말한다. “융희 황제가 주권을 포기한 8월 29일은 즉 우리 동지들이 이를 계승한 8월 29일이니, 그 사이에 순간의 쉽도 없다. 우리 동지들은 주권을 완전히 상속하였으니, 황제권이 소멸한 때가 곧 민권이 발생하는 때요, 구한 국의 최후의 하루는 곧 신한국 최초의 하루다.”(김육훈 2012, 103쪽에서 재인용)

2) 이는 메르켈 등이 민주주의와 권위주의 사이에 있는 제한적 민주주의를 지칭하기 위해 사용하는 개념이다. 결손 민주주의는 “누가 지배할 지를 규제하는 포괄적으로 기능하는 선거제도가 존재하지는 않지만, 제대로 작동하는 민주주의에서라면 자유, 평등 및 통제를 보장하기 위해 불가결한 나머지 부분 제도들의 기능 논리가 방해받지 않아, (그 민주적 선거 제도가 필요로 하는-필자) 보완적 지지를 잃어버린 지배체제”다. 이에 대한 자세한 논의는 장은주(2014, 113) 각주 6번을 참조하라.

혜 정부를 거치면서 우리나라는 민주주의라는 외피를 쓴 새로운 종류의 권위주의 국가로 전락할 수 있는 위기까지 맞이했었다.

2016년 겨울의 ‘촛불혁명’은, 4.19 혁명과 5.18 민주화운동 및 6.10 민주항쟁의 전통을 이어, 그러한 위기로부터 우리의 민주주의를 구한 위대한 시민혁명이다. 그 혁명을 통해 새로운 민주정부가 탄생했고, 이제 우리 민주주의는, 분단의 질곡을 깨부술 항구적인 한반도 평화체제의 비전과 함께, 더 완전한 성숙을 위한 도약을 준비하고 있다. 이제 이러한 역사적 성취를 공고히 하고 그 주역들이 더 큰 열정과 역량을 갖추고서 민주주의의 새 시대를 열 수 있도록 하기 위한 사회적 준비와 노력이 필요하다.

비록 우리 시민들은 역사의 고비마다 우리 민주주의를 위기로부터 구해 내었지만, 이렇게 어렵게 쟁취한 민주주의를 지키고 가꾸며 더 온전하게 성숙시키기 위해서는 이제 시민들이 좀 더 일상적으로 민주주의를 실천할 필요가 있다. 그러기 위해서는 전체 사회의 수준에서 주권자 시민들의 민주주의 역량을 함양하도록 돕는 효과적인 민주시민교육의 체계가 마련되어야 한다.

사람들은 시민다움을 처음부터 내재하고 태어나지 않는다. 민주주의를 향한 기본적인 지향과 가치관이나 태도 등을 지닌 시민이 그냥 하늘에서 뚝 떨어지지도 않는다. 누구든 가만히 있는데 시민이 될 수는 없는 법이다. 시민은 ‘교육’되고 ‘형성’되어야 한다. 누구든 시민이 되기 위해서는 민주주의가 무엇인지, 그 속에서 권리의 주체가 된다는 것은 무엇을 의미하는지, 시민으로서 어떤 책무를 지녀야 하는지, 시민의 자세와 태도는 어떠해야 하는지 등에 대해 오래도록 배워야 한다.

특히 학교 교육이 중요하다. 누구든 어떤 식으로든 관련을 맺지 않을 수 없을 정도로 학교는 우리 시민들의 일상적 삶의 가장 기초적인 단위 제도라 할 수 있고, 무엇보다도 우리의 미래 세대가 제대로 된 시민으로 성장하기 위한 가장 중요한 거점이기 때문이다.

이 글에서 나는 촛불혁명으로 탄생한 문재인정부가 민주시민교육의 활성화 및 제도화와 관련하여 특별한 사명을 갖고 있다는 전제 아래 한국 학교 민주시민교육의 법적 기반 마련을 위한 기초적 논의를 해보려 한다. 다음 절에서 우선 한국 학교 민주시민교육은 어떤 시민의 상을 그리면서 민주시민교육을 해야 할 지에 대해 필요한 만큼만 간단하게 논의를 할 것이다(II). 다음으로 한국의 특별한 맥락을 고려하면서 한국 민주시민교육이 앞으로 활성화되고 제도화되는 가운데 바탕으로 삼아야 할 기본 원칙들을 나름의 시각으로 정리해 볼 참이다(III). 마지막으로 문재인 정부 시기에 학교와 시민사회 일반을 망라하여 민주시민교육의 제도화를 위해 어떤 구상을 하고 전략을 세워볼 수 있을지에 대해 그 큰 가닥만 그려 제시해 볼까 한다(IV).

2. 민주시민은 누구이고 또 어떻게 길러질 수 있는가?

지금껏 충분히 실천되어왔다고는 말하기 힘들지만, 사실 우리 교육기본법은 교육이 민주시민으로서 필요한 자질의 함양을 목표로 해야 한다고 명시하고 있다. 어떤 자질일까? 아니, 도대체 민주시민이란 누구인가? 안타깝게도 민주주의를 향한 현대사의 오랜 여정 속에서 그 동안 우리 민주주의는 끊임없이 굴절되어 왔고, 그 때문에 대한민국이라는 민주공화국에서 시민이라는 존재는

누구이고 어떤 존재여야 하는지에 대해서 뚜렷한 사회적 합의 같은 게 있다고 말하기는 힘들다.

단순히 민주공화국의 이념이 서양으로부터 들여 온 무슨 수입품 같은 것이어서는 아니다. 성리학적 왕조 조선은 서양의 기준으로 보면 순수한 군주제라기보다는 왕과 신하(귀족)들의 ‘공치(共治)’가 이루어졌던 ‘귀족적 공화정’에 가까웠다고 볼 수 있다(위잉스 2015, 306; 장은주 2017b, 23). 이 땅에 공화제에 대한 거의 자연스러운 합의가 형성되었다는 사실은 그 이념이 당시의 백성들에게 결코 낯설지만은 않았음을 충분히 합리적으로 추측할 수 있게 한다. 최소한 다른 선택지가 없음은 누구나 알고 있었다고 해야 한다. 문제는 어떤 사태의 본성과 관련된 것이라 할 수 있다. 다시 말해 시민이라고 지칭되는 사람들이 민주공화국을 실제로 구성하고 그 원리를 실천하는 일이 생각만큼 분명하지는 않아서라고 말이다.

실로 시민이 어떤 존재인지에 대해 이야기하는 건 결코 쉬운 일이 아니다. 단지 우리에게만이 아니라 민주주의와 시민의 이념을 애초 발전시켰던 서구의 여러 나라들에서도 사정은 마찬가지다. 때문에 숱한 정치(철)학적 논쟁들도 있었다. 시민을 국가가 보호해야 할 권리의 담지자 정도로 이해하면서 주기적인 선거에 참여하는 정도가 시민적 책임의 최대치라고 이해하는 전통이 있는가 하면(자유주의), 시민이란 정치공동체의 적극적인 구성 주체임을 강조하면서 공동선을 지향하는 ‘시민적 덕성’으로 무장하고서 일상적으로 정치 과정에 참여할 수 있어야 비로소 시민다운 존재가 될 수 있다고 보는 전통도 있다(공화주의).

어쩌면 그 두 전통의 중간쯤에서 또는 그 두 전통 모두를 아우르는 방식으로 시민다움을 이해하려는 시도가 현실적이면서도 바람직할 수도 있겠다. 그러니까 시민이란 자신이 누리는 권리를 소홀히 하지 않으면서도 보통 사람들이 큰 부담 없이 수행할 수 있는 정도의 기본적인 시민적 책임을 다하는 존재라고 말이다. 실제로 민주주의를 향한 우리의 현대사는 이 두 측면의 시민성을 서로 강화시키는 방향으로 발전해 왔다. 반면이라도 보장되었던 여러 민주적 권리는 시민들의 민주적 참여를 강화시키는 토대가 되었고, 반대로 그렇게 강화된 민주주의는 시민들의 권리를 더 깊고 더 튼튼하게 만들어 왔다. 그러나 이런 설명도 아직 너무 추상적이다. 시민은 누구인가?

확실히 시민은 단순한 ‘유권자’ 이상의 존재여야 한다는 점은 분명하다. 물론 이 유권자로서의 역할조차 쉽게 저버리는 사람들이 많기도 하고 또 투표도 ‘잘’ 해야 하지만, 단지 투표하는 것만으로 시민적 책무를 다했다고 여길 때 민주주의에 어떤 불행한 일이 생기는 지는 우리의 역사적 경험이 잘 보여준다.

민주주의에서도 민의를 대변해야 할 정치인들은 곧잘 유권자의 기대를 저버리고 스스로 독립적인 이해관계를 가진 이른바 ‘정치계급’이 되어서 국정을 운영하려는 경향을 갖고 있다. 그들에게 시민들의 정치 무관심이나 이른바 ‘정치 혐오’만큼 좋은 선물은 없다. 그래서 우리나라의 시민들은 가령 박근혜-최순실의 국정농단을 보면서 그냥 가만히 보고만 있지 않고 추운 겨울에도 몇 달이고 촛불을 들고 광장에 모여 무능하고 부패한 대통령의 퇴진을 이끌어냈다. 이렇게 시민다운 시민이 되려면 투표 이상의 무엇을 해야 한다. 이런 저런 이유로 언제나 광장에 함께 나서는 못하고 마음으로만 함께 촛불을 들더라도 말이다.

단지 그 뿐만이 아니다. 거칠게라도 중요한 것만 보자. 민주주의는 우리의 정치공동체가 서로

평등한 사람들의 연합체라는 사실을 인정하는 데서 출발한다. 그래서 시민은 모두 1표의 권리만을 갖고 있다는 정도를 넘어 누구든 동등한 존엄성과 가치를 갖는다는 점이 모든 시민에게 어떤 자명한 진리로서 인식되고 실천되지 않으면 민주주의는 제대로 유지되고 작동할 수 없다. 예컨대 우리 사회에서 이른바 ‘갑질’이 문제인 것은 그것이 바로 이런 이념을 부정하기 때문이다. 어느 사회에서나 돈이나 정치적 영향력이나 학식 같은 가치재를 구성원들 모두가 똑 같이 가질 수는 없겠지만, 민주주의에서는 그런 가치재들의 소유와 관련하여 생겨날 수 있는 불가피한 불평등이 누구든 시민으로서 가지는 ‘존엄의 평등’ 보다 더 중요하게 취급되어서는 안 된다.

사람들이 흔히 말하는 ‘일상의 민주주의’란 바로 그런 이념이 실현된 우리의 사회적 삶의 비전을 가리킨다. 그 이념에 따르면, 부모-자식의 관계이든 교사-학생의 관계이든 선후배 관계이든 또는 직장 상사-부하 직원의 관계이든, 어떤 관계상의 불가피한 구분이 신분적 상하관계나 종속관계로 발전해서는 안 된다. 남녀의 생물학적 다름은 그냥 차이일 뿐 결코 사회적 차별의 근거가 되어서는 안 된다. 학교 공부를 잘하고 지적 능력이 뛰어나다는 사실은 그러한 능력이 꼭 필요한 분야에 활동을 할 수 있는 잠재력을 갖고 있음을 나타낼 뿐 특권을 누리면서 그렇지 못한 사람들을 차별하고 무시해도 좋다는 것을 의미하지는 않는다.

또 시민이라면 우선 여러 사회정치적 사안들을 나름의 시각으로 꿰뚫어 볼 줄도 알아야 할 것이다. 복잡한 인간사의 일들을 전부 세세하게는 아니더라도 최소한 어떤 민주적 의사결정과정을 통해 문제에 접근해야 하는지에 대해서는 판단할 수 있을 정도로는 알고 있어야 한다.

그러나 더 중요하게는 민주적 가치관과 태도다. 유교적인 수직적 관계에서 강조되던 그런 ‘예절’이 아닌 평등한 동료 시민들에 대한 ‘시민적 예의’(civility)부터 해서 서로를 존중하고 다름을 포용하며 다른 이의 이야기에 귀 기울여 줄 아는 태도에 이르기까지 익숙해져야 할 사항들이 참 많다. 특히 자신의 삶의 성공을 최소한 타인에 대한 지배와 연결시키지는 않는 가치관도 형성할 수 있어야 한다.

나는 그런 자질들을 갖춘 시민들을 길러 내는 민주시민교육을 ‘민주적 시민성에 대한 교육’(education for democratic citizenship)이라고 이해해 보자고 제안한 바 있다(장은주 2017a, 제4장). 나는 민주적 시민성을, 시민들이 민주주의를 지키고 운용하며 발전시키는 데 필요한 시민적 역량과 민주적 가치(관) 및 태도라는 차원으로 크게 나누어 이해할 수 있다고 본다. 그래서 민주시민교육은 핵심적으로 시민적 역량에 대한 교육이고 민주적인 가치(관) 및 태도에 대한 교육이다.

우리가 말하는 민주시민교육의 원형 또는 모범으로 간주되곤 하는 독일의 정치교육(Politische Bildung)은 1) 정치적 판단능력 2) 정치적 행동능력 3) 방법론적 활용 능력을 미래의 시민들이 교육을 통해 갖추어야 할 핵심역량으로 규정한다. 나는 이를 우리나라의 맥락에서 각각 <민주시민으로서의 판단능력>, <민주시민으로서의 행동능력>, 민주시민이 갖추어야 할 <방법론적 활용능력>으로 발전시킬 수 있으리라고 본다.

<민주시민으로서의 판단능력>은 ‘공공의 사건, 문제, 논쟁 등을 사실과 가치의 측면에서 분석하고 성찰적으로 판단할 수 있는 능력’으로, 어떤 공적 사건이 개인의 삶과 사회나 세계의 미래에 미치는 영향이나 의미 등을 파악하는 능력이다. <민주시민으로서의 행동능력>은 ‘자신의 견해,

확신, 관심을 정리하여 다른 사람 앞에서 적절하게 내세울 수 있고, 합의과정을 이끌어나가며 타협할 수 있는 능력'으로, 자신의 정치적 견해와 입장을 정립하고 관철시키며 정치적 차이와 대결을 평화적으로 해결할 수 있는 능력 등을 의미한다. 마지막으로 <방법론적 활용능력>은 '경제적·법적·사회적 문제와 같은 시사적인 정치 문제에 대해 독자적으로 파악하고, 전문적인 주제를 여러 가지 방법으로 다룰 줄 알며, 자신만의 정치심화 학습을 조직할 수 있는 능력'으로, 스스로 독립적으로 민주적-정치적 과정을 이끌기 위해 필요한 학습능력을 갖추도록 할 줄 아는 능력이다. 물론 이 역량들은 따로따로 분리된 것으로서가 아니라 상호연관 속에서 이해된다.

그런데 민주주의의 시민이 된다는 것은 민주주의 제도들의 작동 방식을 안다거나 투표를 할 수 있다거나 하는 능력보다는 훨씬 많은 것을 갖추어야 한다는 것을 의미한다. 민주주의는 사람들 사이의 자유롭고 평등한 관계 맺기라는 토대 위에서만 가능하다. 그래서 예를 들어 이기주의, 독단주의, 자기 과시, 타인에 대한 지배, 사적 공간 속의 침범 등의 성향에 사로잡힌 사람들은 민주주의를 실천하기 힘들다. 또 민주주의의 시민이 되기 위해서는 공동의 목적을 협동의 방식으로 해결하려 하면서 비폭력, 시민적 예의, 공정성, 상호 인정, 존중, 관용 등의 가치와 태도를 내면화할 수 있어야 한다. 공감과 배려의 태도나 소통의 능력도 필요하다. 그밖에 사회적 불의에 맞설 수 있는 용기, 사회적 약자에 대한 공감 능력, 국가 전체의 공동선을 지향하는 민주적 애국심 같은 것들도 필요하다.

나는 특히 '인권'을 강조하고 싶다. 민주주의는 단순히 정부의 형식이 아니라 사람들이 서로를 존중하고 포용하며 관용하는 상호적 삶의 양식이기도 한바, 인권 증진은 민주주의의 중요한 목적이고 인권문화가 꽃피는 곳에서만 민주주의도 살아 있을 수 있다. 반대로 자유, 평등, 연대 등과 같은 민주적 가치에 대한 이해 없이 인권을 올바로 이해할 수는 없으며, 민주적인 의사소통의 과정에 꼭 필요한 이해 및 소통 능력이나 비판적 사고 능력은 그 자체로 인권을 옹호하고 강화하기 위해 꼭 필요한 능력이라고 할 수 있다. 그래서 인권교육은 그 자체로 민주시민교육이라고 할 수 있고, 그 반대도 마찬가지다.

3. 한국 학교 민주시민교육의 원칙: 하나의 제언

그러나 이런 정도의 이야기를 하기에다 숨이 참 가쁘다. 아직 학교를 중심으로 하여 우리 사회에서 민주시민교육을 체계적으로 실시해야 한다는 데 대해서 충분한 사회적 합의도 없고, 법적, 제도적 기반도 마련되어 있지 않기 때문이다. 당장 이 일부터 시작해야 한다. 그런 기반이 없이 민주시민교육이 중요하다고 아무리 떠들어보아야 시민은 길러지지 않을 것이다. 학교에서 반드시 그리고 체계적으로 민주시민교육이 이루어지도록 해야 한다. 그렇지 않고서는 우리 민주주의의 미래도 없을 것이다.

가. 한국 학교민주시민교육을 위한 두 가지 유의 사항

나는 여기서 한국 학교 민주시민교육이 특별히 신경 써야 할 것으로 보이는 두 가지 초점을 강조해 두고 싶다.

첫째, ‘비판적 사고’ 교육의 중요성이다. 민주주의의 주체를 기르는 교육, 곧 민주시민교육은 묘한 역설을 내포하고 있다. 이 교육은 궁극적으로는 주체가 교육의 내용과 방식을 스스로 비판적으로 성찰하고 내면화하지 않으면 성공할 수 없다. 이 교육에서는 가르침의 핵심이 남의 가르침을 무조건 따르지 말고 스스로 생각하고 판단할 수 있도록 하는 데 있다고 할 수 있기 때문이다. 이 교육에서는 가르치되, 이 가르침을 말하자면 뼈뼉하게 문제 삼고 따져보라고 가르쳐야 한다. 왜냐하면 민주주의는 궁극적으로 자기 삶의 주인이자 매사를 독립적이고 비판적인 고유의 시선으로 바라볼 수 있는 시민들만이 꾸려갈 수 있기 때문이다. 민주적 시민은 비판적 시민이다.

우리는 이런 민주적 시민의 상(象)이 오늘날의 조건에서 결코 쉽게 달성될 수 없음을 잘 알고 있다. 대중사회라는 현대적 삶의 조건 자체가 사람들로 하여금 독립적이고 진정성 있는 개인의 가치와 이상을 쫓는 삶의 비전으로부터 멀어지게 한다. 이런 사회에서는 늘 타인의 시선을 의식하며 다른 사람을 모방하고 대세적인 흐름을 따르며 기성의 제도와 관행에 익숙한 삶을 사는 게 사실은 무척 자연스럽다. 게다가 문화산업에 포획된 대중매체들은 진실이 아니라 더 많은 대중들의 시선을 끌 수 있고 그래서 더 많은 이윤의 창출을 가능하게 하는 가상의 조작된 현실을 만들어 실체화하려는 무서운 속성을 노골화하고 있다. 그만큼 우리의 과제가 무겁다는 이야기다.

때문에 제대로 된 시민이 되기 위해서 개개인의 ‘비판적 성찰’ 만큼 중요한 역량은 없다고 할 수 있다. 시민은 통념을 당연하게 여기지 않아야 하고 편견과 선입견에 쉽게 빠져 있지 말아야 한다. 타인의 이야기를 귀담아 들을 줄 알아야 하고 무턱대고 권위에 기대서도 안 된다. 음모론 따위에 휘둘려 사태에 대한 그릇된 판단을 하지 않도록 지성을 배양하되, 언제나 자신이 틀릴 수도 있음을 열어 놓고 충분히 잘 검토되고 정당화된 믿음을 독단으로부터 잘 구분해 낼 수 있어야 한다. 이런 비판적 사고의 습관을 기르지 않고서 민주주의가 필요로 하는 시민이 되기는 쉽지 않다.

안타깝게도 우리나라의 학교 교육은 이런 비판적 성찰 역량을 함양하는 데에 적합하지 않다. 누구나 아는 대로, 우리나라를 지배하고 있는 메리토크라시적 교육 패러다임(장은주 2017) 이 낡은 과도한 입시위주의 교육 때문이다. 입시교육이라든 제대로 교육답게 하면 좋으려만, 상대평가를 통한 줄 세우기에 초점을 두고 유일하게 올바른 정답 찾기를 강요하는 객관식 문제풀이 식 교육만 해대는 통에 우리 학교교육은 그와 같은 비판적 성찰 역량의 함양이라는 중요한 시민교육적 과제를 거의 감당하지 못하고 있다.

이 점은 두 번째 초점과 곧 바로 연결된다. 한국 학교 민주시민교육은 학교 교육을 온통 입시교육에 종속시키는 메리토크라시적 이데올로기가 지배하는 한국적 상황과 그것이 낳은 병리적 귀결과 정면으로 맞설 수 있어야 한다. 이 이데올로기는 무한 경쟁을 강요하고 능력에 따른 차별 대우를 정당화하는 가운데, 무엇보다도 우리의 미래 세대들이 항시적인 자존감 상실의 위협 속에서 살아가도록 교육을 비틀고 있다. 이런 경향에 맞서 민주시민교육은 미래 세대의 자존감을 제대로 형성

할 수 있도록 돕는 일에 또 하나의 초점을 두어야 한다.

이 자존감의 형성은 민주주의에 대한 지식을 전달하고 민주적 가치관이나 판단력 및 행동능력을 기르는 것만큼, 아니 그보다 더 중요하다. 민주시민교육은 궁극적으로 자존감을 가진 시민적 주체의 형성을 지향해야 한다. 시민적 자존감의 정립은 민주시민교육의 전제이자 또한 그 결과라고 할 수 있다.

그러나 반대로 보면 시민적 주체로서의 경험은 시민 개개인이 올바른 자존감을 정립하기 위한, 유일하지는 않더라도, 참된 기반이기도 하다. 자존감의 형성은 타인과의 상호존중 관계의 함수다. 메리토크라시적 비교와 서열화는 바로 그런 상호존중 관계의 건강함을 파괴할 가능성이 크다. 언제나 승패나 우열의 잣대가 작동할 것이기 때문이다. 그러나 시민적 연대성과 민주적 상호인정의 원칙 위에서만 가능한 시민적 실천의 경험은 시민들의 위축되지 않은 자기 신뢰와 자존감의 건강한 바탕이 될 수 있을 것이다. 여기서는 누구든 평등하게, 가령 빈부나 학식의 차이와 무관하게, 그 존엄성을 상호 존중하고 존중받는 것이 그 기본적인 출발점이자 지속적인 실천의 토대이기 때문이다. 나아가 시민으로서 보편적 가치와 공동선을 추구함으로써 무시와 경멸로 귀결될 수 있는 사회적 가치평가체계 너머에서 자신의 존재 가치를 확인할 수 있을 것이기 때문이다.

비판적 사고에 대한 강조가 어떤 주지주의적 편향으로 빠져서는 안 된다. 기존의 메리토크라시적 질서에 대한 일정한 ‘이데올로기 비판’이야 반드시 필요하겠지만, 민주시민교육의 초점은 민주주의나 정치 과정 등에 대한 단순한 삶의 매개가 아니라 삶의 일상적 과정 속에서 그리고 전인격적 수준에서 얻을 수 있는 평등한 시민적 존엄의 자각이어야 한다. 사람들은 민주적 상호인정의 관계를 바탕으로 시민적 삶의 가치를 제대로 확인할 수 있게 해줄 경험을 통해서만 당당한 시민적 주체로서 설 수 있는 기반을 갖추 수 있을 것이다. 민주시민교육을 위한 프로그램들은 우선적으로 바로 그와 같은 경험의 실천적 매개를 지향해야 할 것이다.

나. 한국 민주시민교육의 기본 원칙

이제 한국적 맥락에서 중요한 이런 특별한 초점을 배경에 두고 우리나라의 현실에서 민주시민교육의 필요성과 당위에 대한 사회적 합의를 이끌어 내고 법적 제도화의 기반을 마련하기 위해 우리가 딛고 설 수 있는 몇 가지 기본원칙을 제안해 보려 한다. 나 개인의 일차적이고 잠정적인 의견인데, 앞으로 다양한 수준과 차원의 숙의를 통해 이런 원칙들에 대한 사회적 합의를 이뤄내고 학교에서든 시민사회에서든 체계적 민주시민교육을 실시하기 위한 법적, 제도적 기반이 만들어지길 기대해 본다.

1) 민주시민교육은 모든 시민의 기본권이다.

민주주의라는 역사적 성취는 모든 시민의 평등한 존엄성에 대한 인정을 토대로 모든 시민이 자신의 삶에 영향을 끼치는 사회적, 정치적 결정 과정에 참여할 수 있어야 한다는 원칙 위에서 구축된 것이다. 그러한 참여는 모든 시민의 기본적인 권리다. 그러한 권리를 누릴 수 있는 출발점은

시민 각자가 민주주의의 원리와 본성을 이해하고 민주적 가치관과 태도를 함양함으로써 그러한 참여에 필요한 실질적인 역량을 갖추는 것이다. 누구도 그러한 권리를 누리는 데서 소외되거나 배제되어서는 안 되며 국가는 그러한 권리를 최대한 존중하고 보장해야 할 책무가 있다.

2) 민주주의를 위한 역량과 민주적 가치관을 내면화한 시민의 형성은 민주공화국의 공적 교육 체계의 궁극적 목적이다.

우리 교육기본법이 규정하고 있듯이, ‘민주시민으로서 필요한 자질의 함양’은 우리 교육의 근본 목적으로서, 국가는 모든 시민이 전 생애에 걸쳐 민주주의에 참여하고 발전시킬 수 있는 기본적인 역량과 민주주의에 걸맞은 가치관과 태도를 함양할 수 있도록 하는 것을 학교 교육과 성인 교육을 가리지 않고 공적 교육 체계의 가장 중요한 과제로 삼아야 한다. 학교에서는 사회과나 도덕 교과 등에서 초점 없이 이루어지고 있는 지식 중심의 시민교육 대신 뚜렷한 초점과 목적을 가진 민주적 시민교육을 실천하고 학교 민주주의가 확립되도록 해야 하며, 시민사회에서는 시민들이 일상적으로 삶과 사회를 더 잘 이해하고 민주적 과정에 참여할 수 있는 가능성을 얻을 수 있도록 다층적인 교육 기회가 제공되어야 한다.

3) 온전한 민주주의 국가만이 시민의 민주적 형성에 관심을 가지고, 민주적 자질을 갖춘 시민만이 온전한 민주주의를 이루고 성숙시킬 수 있다.

우리 민주주의는 민주화 이후 30년이 다 지나도록 제자리를 찾지 못하고 재권위주의화의 위기마저 겪었다. 2016년의 ‘촛불혁명’은 시민들의 열정과 헌신으로 비로소 온전한 민주주의를 정착시킬 수 있는 결정적 계기를 마련했다는 의미를 가지는 바, 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부는 우리 민주주의의 안정적인 토대를 구축하기 위해 민주시민교육의 체계를 정착시켜야 할 역사적 책임을 가져야 한다. 민주시민교육의 제도화를 위한 중앙과 지역을 아우르는 다층적 법적 근거의 마련이 시급하다.

4) 민주시민교육은 진보와 보수의 다양한 이념과 전망을 아우를 수 있는 보편적인 다원적 민주주의 체제를 토대이자 지향으로 삼아야 한다.

공적 사안들에 대한 다양한 의견, 이해관계와 가치관의 차이, 국가의 미래에 대한 서로 다른 비전의 다툼은 민주주의와 정치의 영원한 본질이다. 민주시민교육은 정치적 편향성을 거부하되 그러한 다원성을 가능하게 하고 인정하는 포용적 민주주의 체제를 옹호하고 발전시키려 해야 한다. 그러나 민주시민교육은 그러한 다원적 민주주의 질서를 부정하는 정치적 견해나 지향에는 단호하게 반대한다. 민주시민교육은 사실 그와 같은 극단주의로부터 민주주의를 보호하기 위한 가장 중요한 사회적 장치의 일부다.

5) 민주시민교육은 한반도 평화체제의 수립과 정착을 위한 마중물로서 시민들의 평화역량을 키우는 데 기여해야 한다.

우리 현대사의 파국적 모순과 남북 적대 관계의 해소를 지향하는 한반도 평화체제는 우리 민족

구성원 모두의 성숙한 평화적 갈등해결 역량 위에서만 비로소 안정적으로 유지되고 항구화될 수 있다. 그러한 역량의 함양은 이질성의 포용, 차이에 대한 존중, 비폭력과 비지배에 대한 지향, 상호 인정의 가치와 태도를 내면화시키는 체계적인 민주시민교육을 통해서만 가능하다.

6) 민주시민교육은 시민들이 독립적이고 자율적인 판단 및 행동의 주체가 되도록 돕는 교육으로 어떤 형식과 내용이든 주입식 교화교육이나 의식화 교육이 되어서는 안 된다.

민주시민교육은 교육자와 피교육자 사이의 평등한 존엄성이라는 전제 위에서 이루어져야 하며, 교육자가 지닌 영향력과 권위는 피교육자에 대한 강압이나 지배를 정당화할 수 없다. 교육자가 교육적 관계의 우월한 지위에 기대 피교육자에게 특정한 견해나 입장을 유일하게 올바른 진리라고 강요해서는 안 된다.

7) 민주시민교육은 시민사회와 학교 모두에서 ‘정치적 공정성’의 원칙 위에서 이루어져야 한다.

학교에서든 시민사회에서든 공적인 체계 속에서 이루어지는 민주시민교육은 정치적 편향성을 띄어서는 안 된다. 그러나 이 원칙이 시민사회나 학교의 교육 현장에서 정치적 사안들을 회피해야 한다는 것으로 오해되어서는 안 된다. 오히려 민주시민교육은 시민들이 민주주의가 야기하는 혼란과 갈등을 제대로 감당할 수 있도록 하기 위하여 정치적으로 민감한 사안이라도 적극적으로 검토되고 토론될 수 있도록 장려해야 한다. 민주시민교육의 정치적 공정성은 기본적으로 특정 정파나 정치 진영이 국가 권력을 통해서든 여론을 통해서든 교육에 개입하여 교육을 정치적 수단으로 삼아서는 안 된다는 정치적 독립성의 실현으로 이어져야 한다.

8) 민주시민교육에서 의식화교육을 피하고 정치적 공정성을 확보하는 가장 좋은 방법은 ‘논쟁성의 원칙’을 따르는 것이다.

그 원칙은 정치적으로 또 사회적으로 논란이 되는 사안들에 대해 교육의 과정에서 공정하고 객관적으로 다양한 견해들을 드러나게 하는 방식으로 소개하고 시민들이 스스로 판단을 형성할 수 있도록 해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 원칙에 따른 시민들의 일상적인 대화와 토론은 정치적 사안들에 대한 다원적 접근의 불가피성을 인정하고 사회적 갈등과 대립을 생산적으로 승화시키기 위한 가장 기본적인 문화적 전제다.

9) 민주시민교육은 미래교육의 핵심 원리를 담아내면서 주지주의를 피하고 일상적 삶과 실천을 통해 실제로 민주주의를 살아내고 행하는 데 초점을 두면서 시민적 자존감을 형성하도록 도와야 한다.

민주시민교육이 기초하고 또 장려하는 대화와 토론, 민주적 협업, 다원주의, 개방성 같은 교육적 원리는 새로운 시대를 준비하기 위한 미래교육의 준칙이다. 이런 민주시민교육의 민주주의적 원리는 시민들이 도래할 미래 사회의 숭한 난관과 도전에 더 잘 대처할 수 있도록 하는 역량을 기르도록 도울 뿐만 아니라, 시민들이 단순히 지식이 아닌 삶과 실천으로 민주주의를 배움으로써 건강하고 당당한 자존감을 갖춘 시민적 주체성을 경험하도록 해야 한다.

10) 민주시민교육이라는 과제는 결코 특정한 국가 기관이나 정부의 과제로 머물러서는 안 되며 시민사회와 함께 하는 협치(거버넌스)를 통해 완수되어야 한다.

국가는 확고한 법적 근거 위에서 시민교육이라는 책무를 다하기 위한 구체적인 제도적 장치들을 마련해서 다양한 시민교육 활동과 프로그램을 지원해야 하지만, 그 실행은 시민들의 자율적인 노력과 구체적인 삶의 현장에서 나온 경험의 토대 위에서 이루어지도록 해야 한다. 국가적 차원의 제도화에 상응하는 시민사회 동반자로서 역할을 수행할 수 있는 포괄적인 시민사회적 네트워크가 필요하다. 이러한 네트워크는 학교 민주시민교육과 관련해서도 협력자로서의 역할을 수행해야 한다.

4. 한국 민주시민교육의 제도화의 방향과 전략

가. 배경

다양한 토론을 통해 다소간의 수정이 있어야겠지만, 우리가 만약 이러한 기본 원칙들에 대해 대략적이거나 합의할 수 있다면 다음 수준은 당연히 이러한 합의를 실천에 옮겨 우리 사회에 실질적인 민주시민교육의 ‘체계’를 만들어내는 일이다. 이것은 단순히 우리 교육기본법이 민주시민의 자질 함양을 목표로 제시하고 각급 학교교육, 특히 도덕과나 사회과 교육이 추상적으로 민주시민의 양성을 지향한다고 선언하는 것을 넘어서는 일이다. 그것은 뚜렷한 목적의식과 방향, 원칙, 교육 내용을 갖추고 학교는 물론이고 사회 전체에서 시민들의 일상적인 민주주의 학습과 실천이 이루어지도록 하는 물질적이고 인적인 토대와 각 요소들의 유기적인 관계를 만들어내는 일이다.

물론 지금까지 다양한 차원과 수준에서 그러한 제도화를 이루어내려는 노력들이 없지 않았고, 일정한 성과도 있었다. 그러나 그러한 노력들은 거의 전적으로 몇 몇 광역 및 기초 지방단체 수준에서 이루어졌고, 성과가 있는 곳에서도 아직은 초보적이라고 해야 한다.³⁾

3) <표 III-22> 지자체와 교육청의 민주시민교육 관련 조례 제정 현황(법제처 조례 정보 참조)

지역	민주시민교육 관련 조례(시행일)	
	지방자치단체	교육청
서울	서울특별시 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2017. 1. 5.]	서울특별시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례 [시행 2018. 1. 4.]
	서울특별시 노원구 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2017. 3. 23.]	
	서울특별시 강서구 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2017. 6. 7.]	
	서울특별시 도봉구 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2017. 7. 13.]	
	서울특별시 광진구 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2017. 10. 17.]	
경기	경기도 민주시민교육 조례 [시행 2017. 4. 12.]	경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례 [시행 2016. 7. 19.]
	성남시 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2015. 11. 11.]	

지금 제일 필요한 것은 국가 전체 수준에서 ‘민주시민교육지원(진흥)법안’(가칭)을 제정하고, 민주시민교육의 체계화를 주도적으로 이루어내고 발전시킬 ‘민주시민교육원’(가칭) 같은 중심 기관을 만들어내는 일이다⁴⁾. 그런데도 지금 현재 20대 국회에서는 남윤인순이 발의한 ‘민주시민교육지원법안’ 정도만 법안소위(행정 및 인사법심사소위원회)에 회부되어 계류 중인데, 안타깝게도 이 법안을 통과시키려는 더 집중적인 노력은 보이지 않고 있다. 게다가 이 법안에는 학교민주시민교육에 관한 내용이 통째로 빠져 있는데, 이 문제에 대한 해법도 찾아야 한다.

사소해 보일 수도 있지만, 명칭 문제도 있다. 우리나라에서는 이념 대립의 현실 속에서 민주시민교육이 좌경, 의식화 교육으로 오도되고 정쟁의 대상이 될 우려가 있다는 게 엄연한 현실이다. 어처구니없게도 “‘민주’시민교육 = 민주당 정권의 이념 교육”이라는 식의 일부 세간의 인식이 있을 정도로 이 교육을 둘러싼 갈등은 극단적이다. 이런 맥락에서 앞으로 그냥 세계적으로 통용되는 ‘시민교육(civic education)’이라는 개념을 사용하는 것은 어떨지 토론과 합의가 필요하다. 여기서서는 일단 민주시민교육이라고 하더라도 말이다.

어쨌든 이런 명칭 문제부터 포함하여 큰 그림이 필요하고, 중앙 및 지방의 각 부처나 기관 차원의 분업 및 유기적 연결 체계 확립에 대한 전망이 필요하다. 중앙 부처나 기관이 할 일, 각 지자체

	안양시 민주시민교육 조례 [시행 2017. 1. 5.]	
	용인시 지방자치 시민교육 진흥에 관한 조례[시행 2017. 5. 4.]	
	광명시 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2017. 11. 10.]	
	의정부시 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2017. 11. 15.]	
	하남시 민주시민교육 조례 [시행 2017. 12. 27.]	
	수원시 참여와 소통을 위한 민주시민교육 조례 [시행 2018. 2. 12.]	
	고양시 민주시민교육 지원에 관한 조례 [시행 2018. 5. 25.]	
세종	세종특별자치시 민주시민교육 조례 [시행 2018. 4. 10.]	
광주		광주광역시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례 [시행 2018. 3. 1]
충북		충청북도교육청 학교민주시민교육 진흥조례 [시행 2016. 5. 20.]
충남		충청남도교육청 학교민주시민교육 진흥조례 [시행 2017. 10. 10.]
전북	전라북도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례[시행 2016. 3. 25.]	전라북도교육청 학교민주시민교육 진흥조례 [시행 2016. 3. 18.]
전남	전라남도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례[시행 2017. 9. 28.]	전라남도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례 [시행 2017. 11. 2.]
경남	김해시 민주시민교육에 관한 조례 [시행 2018. 4. 27.]	
계	18개	7개

4) 지금 현재로는 민주화운동기념사업회 산하에 민주시민교육원 설치가 계획되어 있다.

나 교육청이 할 일, 또 정부(지자체 포함)와 함께 파트너로서 민주시민교육 거버넌스를 수행할 학교 및 시민사회의 조직 또는 네트워크가 할 일 등을 전체적인 조망 속에서 규정해 내고, 그에 맞추어 제도와 법을 정비해 나가야 할 것이다.

문제는 국회 차원에서나 지역 의회 차원에서나 현실적으로 민주당 등 진보개혁 진영 속에서만 민주시민교육에 적극적이라는 점이다. 새로운 제도화가 이루어지더라도 앞으로 의석 수의 변화 등에 따라 그 성과가 언제든지 무화될 수 있다. 그래서 사회적 합의 도출이 필요하며(한국판 ‘보이텔스바흐 합의’), 교육계나 시민사회 수준에서도 타당한 민주시민교육의 개념, 조직 체계, 학교시민교육과의 연계 방안 등을 마련할 필요가 있다.

독일 식으로 원칙을 정리하는 것도 가능하지만, 좀 더 체계적이고 포괄적인 ‘선언(declaration/manifesto)’을 만들고 이에 다양한 교육 관련 주체들이 동의를 표하는 식으로 사회적 합의를 추진할 수도 있을 것이다. 여기에는 시민교육의 목표/내용/방법/원칙/필요성/국가의 의무/지원형식/조직/거버넌스 체계 등에 대한 시민사회/교육계의 합의가 담겨야 할 것이다.

나. 제도화를 위한 전략

그러나 그 전에 학계, 교육계, 시민사회, 정계 등을 망라하여 민주시민교육의 활성화와 제도화를 추진하는 진영(이하 ‘민주시민교육계’라고 부르기로 한다) 전반에서 이런 제도화를 위한 전략적 방향에 대한 좀 더 명료한 이해가 공유될 필요가 있다는 게 내 생각이다. 내가 생각할 때 중요해 보이는 세 가지 사안에 대해 몇 마디 언급해 두려 한다.

우선, 국회를 통과해야 하는 법안 없이 시작할 수 있는 일부터 시작해야 한다. 가장 대표적인 게 ‘학교 민주주의’다. 특히 학교 민주시민교육은 학교 민주주의 없이는 불가능하다. 물론 학교 민주주의를 위해서도 가령 교장의 권한 등을 명시한 학교법을 고치기는 해야겠지만, 교육부와 교육청의 정치적 의지만 있으면 당장이라도 획기적으로 강화할 수 있는 일이다. 가령 경기도교육청에서 이미 개발한 ‘학교민주주의 지수’(장은주 외 2015) 같은 도구들을 활용하고 또 ‘교장공모제’ 등을 확대하며, ‘교무회의의 의결기구화’ 등을 추진해야 한다. 당연히 학생자치도 강화해야 한다.

민주시민교육계는 다양한 차원과 수준에서 학교 민주주의의 강화를 위한 목소리를 높여야 한다. 아래로부터의 작은 실천들이 큰 흐름을 이룰 수 있도록 적극적인 운동을 펼쳐야 한다. 이런 운동이 바탕이 되어야 제도화도 성공할 수 있다. 혁신학교 운동이 그나마 성공할 수 있었던 것도 진보교육감의 제도적 지원이 아래로부터의 자발적인 흐름과 만났기 때문이었음을 잊지 말자.

다음으로, 예상되는 정치적 논란거리를 넘어서는 일이 필요하다. 우리나라에서 제일 문제되는 것은 아무래도 이른바 ‘교육의 정치적 중립성 원칙’에 대한 요구, 아니 신화다. 이 신화를 걷어내야 한다. 이미 앞에서 민주시민교육을 위한 원칙을 정리하면서 언급해 두었지만, 우리는 ‘**정치적 중립성**’이 아니라 ‘**정치적 공정성**’을 주장해야 한다.

정치적 중립성 원칙이라는 것은 사실은 교육의 정치적 독립성을 보장하려 했던 헌법 조항에 대한 잘못된 해석에 기초하고 있을 뿐만 아니라, 교육 현장에서는 실제로는 실천될 수 없으면서도⁵⁾

학교에서 정치적 성격을 갖는 민주시민교육의 실행을 원천적인 수준에서 방해한다. 국가가 관리하고 지원하는 민주시민교육이 정치적 편향성을 피해야 한다는 것은 너무도 당연한 원칙이지만 이를 중립성이라고 함으로써 지금까지 너무 많은 오해와 잘못된 실천을 낳았다는 게 내 생각이다. 물론 그 원칙을 제대로 해석하기만 하면 문제가 해결될 수 있을 것처럼 보이기도 하지만⁵⁾, 그 폐해가 너무 크다는 점이 확인된 지금에는 아예 그 용어 자체를 완전히 추방해 버리는 것이 필요하지 않을까 싶다.

중요한 것은 정치적 공정성이다. 다시 말해 민주시민교육이 민주공화국의 체제 안에서 활동하고 있는 다양한 정치 세력이나 진영 모두를 공정하게 다루는 것이다. 정치적 중립성 지향이라는 것은 자칫 교육에서 정치적으로 민감한 사안을 회피해야 한다는 식으로 오해를 불러일으킬 수 있다. 그래서 어떤 종류의 민주시민교육도 불가능하다. 그런 식의 원칙은 일정한 ‘정치 혐오’를 조장하면서 오히려 민주시민의 양성을 방해하는 역할만 한다. 대신에 정치적 공정성의 원칙이라고 하면, 학교 교육에서 정치적 사안을 회피하라는 잘못된 함의를 드러내지 않으면서 민주적 다원주의의 정신에 부합하게 정치적 편향성에 맞설 수 있다. 민주시민으로서 필요한 자질의 함양을 위해서 꼭 필요한 정치적 성격을 가진 교육을 하되, 다양한 이해관계와 정치적 이념 및 지향을 공정하게 다룸으로써 민주시민교육이 정치적으로 도구화되는 것을 막을 수 있음을 드러낼 수 있다. 나아가 교육의 정치적 독립성도 함축한다. 특정한 정치 세력이 자신의 입맛에 맞게 교육을 도구화할 때 정치적 공정성의 명분을 내세우며 맞서 싸울 수 있게 해 줄 것이다.

마지막으로, **민주시민교육 제도화를 위한, 말하자면 ‘민주주의 헤게모니 전략’을 사용해야 한다.** 이것은 앞서 이야기한 정치적 공정성 원칙을 주장하게 된 배경하고도 관련된 것으로, 이 전략은 민주시민교육의 제도화를 지금 현재의 왜곡된 정치 지형에 너무 민감하게 반응하면서 추진해서도 안 되고 그럴 필요가 없다는 점을 나타낸다. 지금까지 자유한국당 등 이른바 보수 세력이 해 온 정치 행태를 보면, 이 당과 그 지지 세력은 민주적 보수주의라기보다는 거의 극우적인 권위주의 지향을 보여 왔다. 그래서 민주시민교육계도 그런 세력이 무시 못할 비율의 의석 수를 장악하고 있는 현실을 생각해서 좀 더 광범위한 사회적 합의도 추구하고 조심스럽게 법안을 통과시키는 전략을 구상해 왔다. 기본적으로 올바른 방향이지만, 약간의 선회도 필요하다는 게 내 생각이다.

그 선회의 배경은 당연히 ‘촛불혁명’이고, 새로 도래하고 있는 ‘한반도 평화체제’다. 지난 6.13 지방 선거에서 우리 국민들은 자유한국당을 비롯한 사이비 보수 진영에 정치적 사망선고를 내리면서 너무도 단호한 민주주의-평화체제 지향을 보였다. 이런 상황에서 아무리 자유한국당이라 하더라도 민주주의 지향 자체를 부정하지는 못할 것이다. 이제 민주시민교육계는 어설픈 타협하고 양보하면서 눈치를 볼 것이 아니라, 당당하게 좀 더 성숙한 민주주의와 평화를 위해서는 민주시민교육의 제도화가 꼭 필요하다는 ‘지적, 도덕적 지도력’(그람시)에 기초한 민주주의 헤게모니를 행사할 필요가 있지 않을까 싶다.

물론 이 헤게모니는 기본적으로 동의에 기초한다. 그러나 이 동의는 단순히 주고받기 식 타협이

5) 학교를 정치적 진공 상태로 만들려는 것도 일정한 정치적 편향성을 담고 있다고 해야 한다.

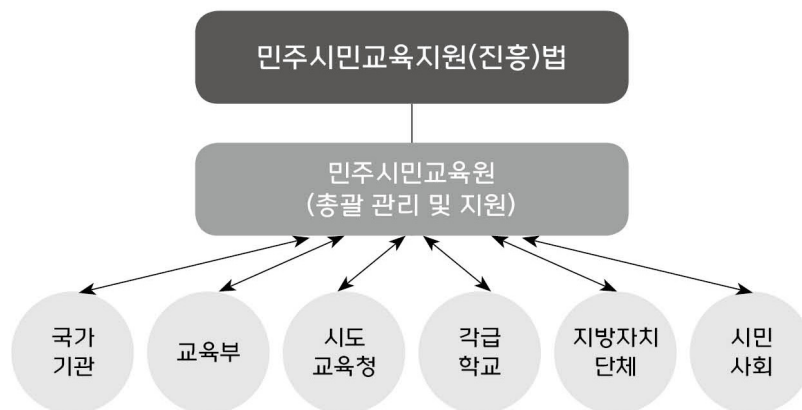
6) 나 자신도 이전 글들에서는 이런 입장에서 교육의 정치적 중립성 원칙을 좀 더 잘 이해하자는 입장을 갖고 있었다.

나 협상에 기초할 필요는 없다. 압도적인 명분, 도덕적 우월성, 명료한 전망, 대중적 지지 등에 기초하여 반대 진영도 결코 거부할 수 없고 마저 못해서라도 동의할 수밖에 없는 프레임과 내용을 갖추고서 독심 있게 목표를 추구하자는 게 해계모니 전략이다. 지금 누가 민주주의를 부정할 것인가? 지금 누가 평화체제의 수립에 희망을 놓을 것인가? 민주주의를 더 성숙시키기 위해 꼭 필요한 민주시민교육을 하자는 데 누가 반대할 것인가? 우리는 좀 더 담대하고 당당해질 필요가 있다.

다. 한국 민주시민교육의 체계 구상

이제 이런 전략적 고려 사항들 위에서 큰 그림을 그려보자. 물론 정치적 상황은 유동적이고, 추진 주체도 불분명해서 이 그림을 어떤 ‘정답’이라고 강변할 생각은 전혀 없다. 내 생각에 지금 우리 사회와 정치권의 현실을 고려했을 때 최선이라고 생각되는 구상을 제시해 보려 한다. 당연히 열린 토론을 통해 얼마든지 변경가능하다. 큰 열개만 그려보자.

<민주시민교육지원(진흥)법>이 제일 중요하다. 이 법의 핵심은 독일의 연방정치교육원을 모델로 <민주시민교육원>이라는 우리나라 전체의 민주시민교육의 체계를 관장하는 최상위 기관을 만드는 것이다. 이 기관은 민주시민교육 전체를 총괄하는 역할을 맡아야 한다. 여기서 선관위나 인권위 등을 포함한 여러 국가기관, 교육부 및 교육청, 각급 학교, 지방자치 단체, 시민사회 조직들 등을 망라하여 우리나라에서 공식적으로 또 비공식적으로 이루어지고 있는 다양한 수준과 내용을 가진 민주시민교육 모두를 아우르며 관리하고 지원하는 업무를 수행해야 한다. 독일처럼 광역자치 단체 차원에서도 민주시민교육원을 설립하는 것도 생각해 볼 수 있다.



[그림 1] 한국 민주시민교육의 체계 구상

이 민주시민교육원은 민주시민교육의 연구와 실천의 메가 또는 허브가 되어야 할 것이다. 예를 들어 민주시민교육을 실제로 수행할 교육자/퍼실리테이터 등을 양성하기 위한 체계적인 교육 및 연수 프로그램을 운영해야 한다. 또 가령 온라인 민주시민교육 사이트를 운영하며, 각종 자료를 체계적으로 정비해서 보급하고, 질 좋은 프로그램을 확산시키며, 네트워크 형성을 돕고, 교육자든 피교육자든 지속적인 민주주의 심화 학습을 할 수 있도록 지원하며, 새로운 현안들에 대한 교육

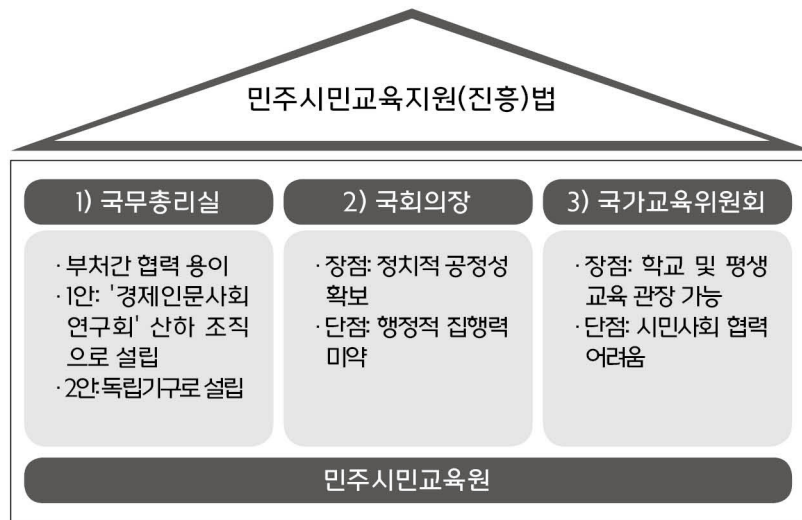
자료를 개발하는 등의 일을 할 수 있을 것이다.

물론 이 기관의 초점은 어디까지나 ‘지원’이어야 한다. 대원칙은 <정부는 지원하되, 실행은 학교와 시민사회가 자율적으로 하는 것>이다. 국가가 민주시민교육의 모든 내용과 프로그램을 주도하거나 관리하는 일은 그 자체가 비민주적일 수 있다. 국가는 지원하고 시민사회와 학교가 상당한 자율성을 갖고 실행, 실천하는 기본 원칙이 서야 한다. 재정 지원에 대한 관리, 감독 이상으로 민주시민교육의 내용과 방향을 두고 간섭하는 일이 있어서는 안 될 것이다.

지금 계류 중인 남윤인순 의원의 법안에는 학교민주시민교육에 대한 내용이 빠져 있고, 또 이 민주시민교육원을 행정자치부 산하에 두는 것으로 구상되고 있다. 독일의 연방정치교육원이 내무성(Innenministerium) 산하에 있는 것을 벤치마킹한 것으로 여겨지는데, 시민들 전체를 대상으로 한 민주주의 교육 기관을 행정자치부 산하에 두는 것은 그 자체로는 일단 충분히 수긍할 만하다. 그러나 이런 안대로 되면 학교 민주시민교육을 따로 다루어야 하는 어려움이 있다. 행자부 산하 기관이 학교 교육 문제를 건드릴 수는 없을 것이기 때문이다.

그렇다면, 서울, 경기, 전남, 전북 등 광역자치단체 수준에서 교육청을 대상으로 한 학교민주시민교육 진흥 조례들을 따로 만들었듯이, 「학교민주시민교육촉진법」 같은 것을 따로 만들어야 하고 다시 ‘학교민주시민교육원’ 같은 조직을 따로 설계해야 한다. 가능할까? 꼭 그래야 할까? 그러나 이렇게 투 트랙으로 가게 되면, 학교민주시민교육 책임 기관과 민주시민교육원 사이의 협력 관계를 어떤 식으로 상정할 지는 풀어야 할 중요한 난제 중의 하나가 될 것이다. 이런 난제를 피하려면, 우리의 경우 민주시민교육원이 학교와 시민사회 모두를 포괄하도록 설계해야 한다. 그래야 두 차원을 연결시켜 시민들의 전 생애에 걸쳐 유기적인 민주시민교육을 수행할 수 있을 것이다. 세 가지 방안 정도를 생각할 수 있다.

- 1) 민주시민교육원을 <국무총리실> 산하에 두는 방안이 제일 좋을 것이다. 그래야 행정자치부와 교육부 두 부처 상위에서 시민사회와 학교 두 차원 모두의 민주시민교육을 통할할 수 있다. 독일은 내각제 연방국가이고 각 주가 독자적인 교육정책을 펴기에 내무성 산하에 두었지만, 사정이 다른 우리가 그 모델을 그대로 가져올 필요는 없다. 지금 현재 국무총리실 산하에 ‘경제인문사회연구회’가 있는데, 이 조직의 일부로 하거나 아니면 독립 기구로 설정할 수도 있을 것이다.
- 2) 민주시민교육원을 <국회의장> 산하 기관으로 하는 것도 논의해 볼 수 있다. 이 경우 민주시민교육원의 운영을 정치적으로 좀 더 공정하게 만들고 감시할 수 있는 장점은 있을 수 있겠지만, 행정적 집행력이 약해 질 우려는 있겠다. 또 정치적 상황 변화에 이 기관이 지나치게 민감해질 우려가 있다.
- 3) 민주시민교육원을 문재인 정부가 추진하는 ‘국가교육위원회’ 산하에 두는 것이다. 만약 국가교육위원회가 평생교육까지 관장하게 되면 학교 교육과 시민사회 교육 전체를 아우를 수 있는 권한을 부여할 수 있을텐데, 그 일환으로 민주시민교육원을 두자는 것이다. 그러나 민주시민교육 중심의 평생교육 개념이 충분히 공유되고 있는 것 같지는 않다는 현실적인 제약이 있을 듯하다.



[그림 2] 민주시민교육원 설립 체계(안)

그러나 정치적 상황 등의 이유로 정말 불가피해서 <투 트랙>으로 가야한다면, 차라리 학교 민주시민교육의 경우는 국가교육위원회 차원에서 다루는 게 최선일 것이다. 그러니까 이 위원회 산하에 ‘민주시민교육자문위원회’를 두고 거기서 정치적으로 공정하고 미래 사회의 변화에 걸맞은 민주시민교육의 방향을 설정하게 하여 그에 따라 학교에서 민주시민교육을 실효성 있게 실시할 수 있는 제도적 체계를 정비하는 방안도 고려해 볼 수 있다는 것이다.

이것은 영국 모델을 따르자는 제안인데, 그러니까 이 자문위원회가 진보/보수를 아울러 높은 신망을 얻는 인사를 위원장으로 하고 관련 학자, 전교조/교총을 아우르는 교사, 교육부/교육과정평가원/교육개발원 등의 실무진이 전국적 공청회, 설문조사 등을 통해 민주적 정당성을 갖춘 보고서(한국판 ‘크릭 보고서’)를 제출하게 하고 그것을 학교민주시민교육 체계화의 토대로 삼자는 것이다. 그 보고서에는 우리나라 민주시민교육의 개념, 원칙, 내용, 방향 등을 정리하여 구체적 실천 방안 등을 담아야 하고, 최소한 우리나라의 ‘다원적 민주주의 체제에 합의하는’ 진보/보수 진영 전체가 흔쾌히 합의할 수 있는 토대와 근거가 제시되어야 할 것이다. 이렇게 되면 민주시민교육이 정권이 바뀌더라도 진영 논리에서 벗어나 우리 사회에 안착할 수 있을 것이다.

계획대로 국가교육위원회가 설립되면, 학교민주시민교육은 각 지역 교육청의 주요 과제가 되어야 할 것이다. 국가교육위원회가 설립되면 초중등교육 전반을 지방 교육청이 전담하게 될 것이기 때문이다. 이 때 지역 교육청 별로 민주시민교육의 초점과 내용이 조금씩 달라지는 것은 어쩔 수 없다. 교육감의 정치적 성향이 다양할 것이고, 각 지역별로 민주주의의 의미와 역사도 다를 수 있다. 가령 광주에서는 5.18을 또 부산이나 창원 지역에서는 부마항쟁을 특별히 더 조명하는 식으로 말이다. 이런 식의 지역적 특색을 갖는 민주시민교육은 장려되어야 한다.

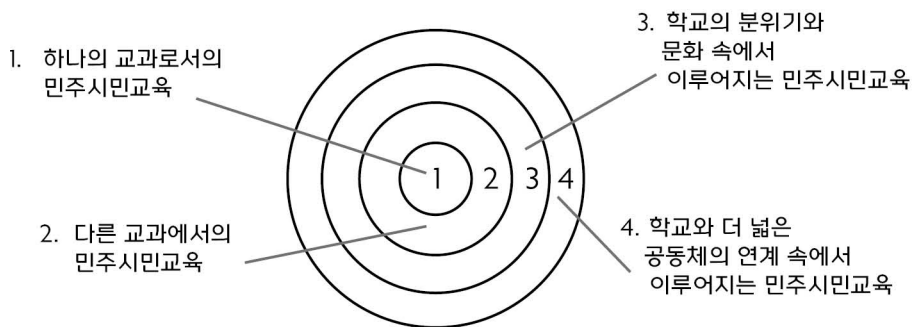
하지만 지역별로 너무 큰 편차가 나는 것도 곤란하므로 민주시민교육 담당교사/장학관/학자 등이 주축이 되어 ‘학교민주시민교육협의회’ 같은 네트워크를 만들어 서로 협력하고 조율하는 과정도 반드시 필요할 것이다. 이 네트워크 단위에서 전국적인 민주시민교육 표준 안도 만들고, 끊임없이 교육 목표와 내용 등을 조정해 나가야 할 것이다. 교육 경험과 프로그램 등을 상호 교류하

고, 다양한 방법론을 여러 지역의 교육 주체들이 함께 개발할 수도 있을 것이다.

물론 국가교육위원회의 설립이 당장 어렵다면, 당분간 교육부가 학교민주시민교육을 관장할 수밖에 없을 것이다. 민주시민의 자질 함양을 제일 중요한 교육목표로 규정한 교육기본법을 근거 법률로 하여 국회를 통과해야 할 새로운 법 없이 교육부 차원에서 체계적인 학교 민주시민교육 프로그램을 운영할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 위에서 언급한 민주시민교육자문회의의 설립을 통한 민주적 정당성 확보 노력이나 학교민주시민교육협의회 같은 네트워크의 형성은 반드시 필요할 것이다.

학교민주시민교육에서는 민주시민교육 교과 신설과 그 필수화가 제일 중요한 과제다. 물론 이 과제는 장기적으로 국가교육과정 개편과 맞물려갈 수밖에 없지만, 현재의 조건 속에서도 창의체험활동 시간을 민주시민교육 중심으로 재편하면서(다른 혼란스러운 교육 요소들, 곧 폭력예방/법 교육/경제교육/성평등교육/언론매체교육/인성교육/진로교육 등을 축소, 통합하면서) 각종 계기 수업이나 학생 자치활동 등을 포괄하고 사회적으로 민감하고 논쟁적인 주제들(예를 들어 ‘예멘 난민’/ ‘미투’)을 범교과적으로 접근하면서 정치적으로 공정하게 토론하고 학습할 수 있는 정기적인 기회로 활용할 수 있을 것이다.

주별로 1-2 단위 시간 또는 전체 창체활동의 3분 1 정도(영국의 경우 전체 교육과정의 5%를 의무화)를 확보하고, 그것에 가칭 ‘시민학습’이라는 과정명을 부여할 수 있을 것이다. 도덕과나 사회과 교사들 중 원하는 교사를 체계적인 연수 후 이 교과전담 교사로 활용할 수 있을 것이다. 우리보다 앞서 민주시민교육을 필수화했던 영국의 경험에서 보면, 독립 교과로서의 민주시민교육은 아래의 그림에서와 같은 위상을 갖게 될 것이다(Citizenship Foundation 2007, 49)



시민사회 수준에서 중요한 것은 지역과 중앙을 아울러 또 진보 및 보수 진영을 망라하여 민주시민교육에 관심 있는 개인, 조직, 기관 등의 전국적 네트워크를 형성하여 자율적으로 ‘민주시민교육협회’(가칭)를 형성할 필요가 있다. 이 네트워크는 정부의 지원을 집행하면서 정부와 적절한 가버넌스 체계를 만들어야 한다. 현재 중앙과 지방 차원, 시민사회를 아울러 다양한 수준과 기관에서 민주시민교육 활성화를 모색하고 있으나 각 노력들이 분절화되어 서로 참조하고 협력하는 시스템이 부재한데, 이런 문제를 해결해야 하기 위해 서로 네트워크를 형성하고 웹사이트 등을 통해 서로 소통하는 시스템을 만들어 정보 교류, 의견 교환, 정책 공동 수립 등을 수행할 필요가 있는

것이다. 이 과정에서 자연스럽게 시민사회 수준에서 민주시민교육을 수행할 자격 있는 교육자/퍼실리테이터도 양성될 것이다.

일반 시민들의 삶의 현장에서 실제로 민주시민교육을 수행할 각 시민단체들은 국민의 세금을 통해 조성된 지원금을 받을 수 있는데, 이런 경우 각 단체들은 조직의 안정성이나 회계처리의 투명성, (이념 지향을 떠나 다원적 민주주의 체제에 대한 헌신이라는 관점에서) 민주적 신뢰성을 입증해야 할 것이다. 민주시민교육협회는 그 과정에서 중요한 매개고리 역할을 할 수 있을 것이다. 이런 수준의 네트워크는 지방자치단체별로도 형성될 필요가 있을 것이며, 그것은 각 지자체들과 과도 비슷한 거버넌스 관계를 형성할 수 있을 것이다.

이 협회는 시민사회의 자발적 노력의 결집체이자 시민교육 거버넌스를 위한 시민사회 핵심 파트너인 만큼, 우리나라 시민사회 조직의 핵심을 이루며 시민교육에도 종사하는 다양한 핵심 시민사회단체(흥사단, YMCA, 자유총연맹, 새마을운동본부, 선거연수원 등)로 이루어져야 할 것이다. 중요한 것은 정부가 아니라 시민사회 차원에서 자체 시민교육 프로그램 개발과 시행, 일반적인 원칙과 지침 마련, 단체들 상호간의 경험/정보 공유, 공인된 시민교육전문가 양성 등의 활동을 함으로써, 시민사회 활성화의 과제를 수행하면서 민주시민교육의 내실을 기하는 것이다.

<참고문헌>

- 김육훈(2012), 『민주공화국 대한민국의 탄생: 우리 민주주의는 언제, 어떻게 시작되었나?』, 후마니타스.
- 장은주(2014), 「민주주의라는 삶의 양식과 그 인간적 이상」, 『사회와 철학』, 제27집.
- 장은주 외 (2015), 학교민주주의 지수 개발 연구(II): 지표 체계와 평가도구 개발. 경기도교육연구원.
- 장은주(2017a), 『시민교육이 희망이다: 한국 민주시민교육의 철학과 실천 모델』, 피어나.
- 장은주(2017b), 「메리토크라시와 민주주의: 유교적 근대성의 맥락에서」, 『철학연구』, 제119집.
- 위잉스(2015), 『주희의 역사세계: 송대 사대부의 정치문화 연구』, 이원석 옮김, 글항아리.

Citizenship Foundation(2006). 『Making Sense of Citizenship: A Continuing Professional Development Handbook』, Hodder Murray, London.