



미국 시민교육의 성과와 과제

- 미국과 신생 민주주의 국가에서의 경험을 바탕으로

찰스 N. 퀴글리(Charles N. Quigley)

미국시민교육센터 사무총장

이끄는 말

지난 20세기와 현재의 정책 및 실천을 중심으로 미국 시민교육의 현황을 소개하는 것으로 시작해서 그 동안 미국이 경험해 온 시민교육의 성취와 과제들을 개괄적으로 이야기하고자 한다.

미국 민주공화국의 '건국자' 중 다수는 민주주의가 번영을 구가하려면 교육을 통해 각성된 시민들을 육성해야 할 필요가 있음을 잘 알고 있었다. 그럼에도 '근대적' 이고 체계적인 노력을 통해 미국에서 시민교육이 이루어지기 시작한 것은 불과 1세기 전부터였다. 물밑듯이 밀려드는 '외국' 이민자들을 미국화하기 위해 시작된 이 초창기 시민교육 프로그램들은 문답식으로 구성되어 있어서 따분했을 뿐 아니라 정치적·역사적 현실성도 없어서 책임감 있게 역량을 발휘하여 정치생활에 참여하는 능력 있고 사려 깊은 시민을 육성하는 것보다는 무조건적인 애국심을 고취시키는 것에 치중되어 있었다.



1960년대에는 시민(시민과 정부) 교육과 역사 교육이 무미건조하고 지루하며 현실과 동떨어져 있는 것은 물론 과거를 세뇌시키고 현재를 미화하는 교화 교육이라는 이미지가 형성되면서 시민교육에 대한 반발이 생겨나기도 했다. 그 결과, 학교에서 으레 실시하던 시민교육이 사라지게 되었는데, 사회사·노동운동의 역사·시민권의 역사·다문화주의 등을 다루는 정치사에 대한 관심이 줄어드는 상황에까지 놓이게 되었다. 이런저런 분야들을 증진시키는데 새로운 방점들이 대거 찍히는 분위기 속에서도 시민교육과 정치사에 대한 한풀 꺾인 관심은 좀처럼 회복될 기미를 보이지 않았다.

미국의 저명한 역사학자인 헨리 스틸 코마저(Henry Steele Commager)는 “교육개혁은 거의 항상 우리 교육체계 밖에 있는 힘으로부터 태동한다.”고 말한 적이 있다. 대개의 경우는 우리 교육 프로그램들의 단점을 고스란히 노출시키는 사건들이 그런 힘에 자극을 가하는 역할을 해왔다. 1960년대에 시작된 시민교육 개선운동 역시 예외가 아니었다.

지난 40년 동안, 대학에 적을 둔 학자들, 법조계 인사들, 그리고 정치생활 분야에서 활동 중인 공공 및 민간 분야 자원봉사자들의 참여가 증가하면서 시민교육 분야도 의미심장한 발전을 이루어왔다. 그 중에서도 교육과정 자료들의 질적 향상, 선진 교수방법의 도입, 그리고 교사연수에 대한 개선을 이룬 점이 가장 주목할 만하다.

따라서 미국에서는 양질의 시민교육을 전국적으로 대폭 확대하여 제공할 수 있는 경험과 교육과정 프로그램들의 기반이 마련되게 되었다. 이제 양질의 시민교육을 확대 제공하는 것, 이것이 바로 우리가 현재 직면해 있는 과제이다. 이 과제가 한결 더 어려운 이유는 미국의 경우 너무나 많은 학교에서 시민교육뿐만 아니라, 균형 잡힌 교육과정을 운영하는 데 필요한 기타 과목들을 거의 외면하다시피 한 채, 수학과 읽기 성적을 높이는데 우선순위를 두고 있기 때문이다. 그 결과, 효과적인 시민(시민과 정부) 교육 프로그램에 참여해 본 학생들의 비율은 불과 25%밖에 되지 않는다는 연구 결과들이 나오게 되었다.

지난 40년간의 경험을 통해, 우리는 효과적인 시민교육 프로그램들이 소기의 성과를 축적하는 밑거름 역할을 한다는 사실을 잘 알고 있고, 이런 시민교육 프로그램들의 특징이 무엇인지도 알고 있다.



1부: 시민교육의 성과

효과적인 시민교육 프로그램의 성과

시민(시민과 정부) 교육의 우수한 교수 방법을 관찰하고 연구조사 활동을 병행한 결과, 시민교육이 바람직한 결과를 생성할 수 있다는 것을 확인하였다. 구체적으로는 (1) 시민지식(civic knowledge) (2) 지적 기술(intellectual skills) (3) 참여 기술(participatory skills) (4) 시민성향(civic dispositions)이나 성격특질(traits of character)과 민주주의의 가치 및 원칙에 대한 헌신(commitments to democratic values and principles) 등의 측면에서 나타나는 성과로 분류해 볼 수 있다.

예를 들어, 효과적인 시민교육 프로그램의 혜택을 입은 학생들은 자유로운 사회와 민주주의, 그리고 정치체제의 기본 원칙 및 가치에 대해 분별력 있게 헌신하는 태도를 보인다. 이러한 원칙과 가치들은 최소한 고대 그리스 시대부터 대두된 각종 개념과 원리들을 새롭게 담아낸 ‘세계인권선언’ 같은 문서에 구체적으로 표현되어 있다. 많은 나라의 기본 법이나 헌법, 기타 문서에도 그러한 원칙과 가치가 구체적으로 나타나 있다. 미국의 경우, 독립선언서, 헌법과 권리장전, 게티스버그 연설, 마틴 루터 킹의 <나에게는 꿈이 있습니다> 연설문 등에 미국 정치체제의 근간을 이루는 기본 개념들이 포함되어 있는 것이다.

그 중에서 자유민주사회의 토대를 이루는 가장 핵심적인 원칙과 가치 몇 가지를 좀더 구체적으로 이야기하겠다. 이러한 원칙과 가치들은 시민교육의 주요 목표들 중 몇 가지의 근간을 이루고 있는 원리이자 가치이기도 하다.

첫째는, 국가의 권력이 결국 국민에게서 나오는 것임을 선언한 국민주권의 원리(principle of popular sovereignty)이다. 국가 공무원들은 국민을 대신하여 공복(public servants)으로 일을 하는 것이다. 이 말이 의미하는 바는, 공직 종사자들은 국민의 하인이자 국민의 주인이 아니라는 것이다.

둘째는, 법치주의를 구현하는 헌정주의 원리(principle of constitutionalism)이다. 사회구성원 모두에게는 국가의 법률을 따를 도덕적·법률적 의무가 있다는 뜻이다. 특히 국민에게서 통치권을 위임 받은 사람들은 그들에게 허용되는 권력의 범위를 제한하는 법



를 반드시 준수해야 한다는 의미가 이 원리에 담겨 있는데, 이것이야말로 이 원리의 가장 중요한 의미일 것이다.

이러한 2가지 원리는 간단하고 당연해 보일 수도 있다. 그러나 대단히 중요하고 강력한 개념들이다. 자유로운 사회에서 살고 싶어하는 시민들이라면 이 두 가지 개념을 철저히 이해하고 있어야 한다. 이 개념들이 자신들의 일상 생활에, 또 자신들이 속한 공동체와 국가의 정치생활에 어떤 의미를 갖고 있는지 반드시 알고 있어야 한다.

이러한 원리들을 이해하고 또 여기에 헌신하는 것 외에도, 자유민주사회의 시민들이라면 모든 사람들의 권리 존중이나, 공공복지에 대한 관심과 같은 기본 가치들을 반드시 이해하고 여기에 헌신하여야 한다. 이런 가치들이야말로 공정하고, 인도적이며, 문명적이고, 인정 있는 사회가 지향하는 훌륭한 목표들인 것이다.

효과적인 시민교육 프로그램의 혜택을 입은 학생들은 자유민주사회의 기본 원리와 가치를 이해하고 이에 대한 헌신을 보여주는데, 이러한 이해와 헌신은 학생들이 사적인 관계와 공적인 관계에 참여할 때 길잡이가 되어주는 유용한 정신적 나침반 역할을 수행한다. 이 같은 이해와 헌신을 위해서는 사회 모든 구성원들의 동등한 권리 존중과 다양성에 대한 관용, 그리고 필요한 경우 공익(common good)을 위해 자신의 사적인 이익을 기꺼이 접어두는 자발성이 요구된다.

효과적인 시민교육 프로그램의 혜택을 입은 학생들은 소양 있고 역량 있는 시민참여의 필요조건인 지적 기술과 참여 기술, 그리고 정치와 정부에 대한 지식을 보여준다. 지적 기술(intellectual skills)에는 각종 공공정책 사안들에 관한 다양한 견해들을 평가하고, 자신의 입장을 선택하여, 그 입장을 옹호하는 능력도 들어 있다. 참여 기술(participatory skills)은 학생들이 정부의 각종 활동을 주시하면서 정부의 활동과 정책에 영향력을 행사하는 능력을 길러준다.

그리고 마지막으로, 효과적인 시민교육 프로그램의 혜택을 입은 학생들은 공적으로든 사적으로든 교양과 관용, 동정심 같은 성향이나 성격특질을 보여주는데, 이러한 성향이나



특질은 정치체(body politic)의 건강한 운영과 사회발전에 기여하는 방향으로 학생들이 정치생활에 참여하는 능력과 의향을 강화시켜준다.

효과적인 시민교육 프로그램의 특징

효과적인 시민교육 프로그램들은 공식적(formal) 및 비공식적(informal) 학교 교육과정에 초점을 맞춰 운영된다. 예를 들어, 교실에서 이루어지는 시민교육의 교수 방법은 정치학, 정치철학, 역사, 법률 같은 학제들과 내용적으로 깊은 관련성을 갖고 있어야 한다. 학교 수업은 해당 정치체제의 참여에 필요한 핵심적인 지적 기술과 참여 기술을 기르는데 중점을 두어야 한다. 또한 시민교육과 관련된 체험학습을 비롯하여, 학교와 공동체가 연결된 학습경험을 할 수 있도록 미리 필요한 준비를 시켜주어야 한다.

공식적 교육과정과 더불어 비공식적 교육과정의 중요성도 인식해야 한다. 비공식적 교육과정이란 학교 공동체의 운영(governance)과 그 공동체 내부 구성원들 간의 관계를 가리킨다. 비공식적 교육과정에서는 헌법의 가치와 원리에 따라 운영을 하는 성인들, 그리고 본받을 만한 태도를 지닌 성인들이 교실과 학교를 관리해야 한다.

메릴랜드대학의 '시민학습과 참여에 관한 정보연구센터'는 여러 가지 시민교육 접근방식을 연구하여 그 중에서 효과적이라고 판단되는 방법들을 <학교의 시민교육 임무(The Civic Mission of the Schools)>라는 보고서에서 소개하고 있다. 간단히 말해서, 이 보고서는 학교가 학생들에게 제공해야 하는 6가지 요소를 제안하고 있다. 그 6가지 요소는 다음과 같다.

1. 정부, 역사, 법률, 그리고 민주주의에 대한 충실한 공식 교육.

이러한 교육은 연구결과가 보여주듯이, 청소년들이 장기적으로 정치참여를 해나가는데 도움이 되는 시민지식을 증진시켜 준다. 그러나 보고서는 "학생들에게 도움을 줄 가능성은 없고, 오히려 학생들을 정치에서 멀어지게 만들 수도 있는 온갖 무미건조한 절차에 관한 기계적인 사실들만 가르치는 것은 피해야 한다."고 학교 측에 주의를 당부하고 있다.

2. 지역과 국가, 그리고 세계에서 발생하고 있는 최신 사건들, 특히 학생들의 생활과 관련



이 있는 사건들에 대한 토론.

이런 토론을 통해 정치에 대한 학생들의 관심이 높아지고, 비판적 사고와 의사소통 기술이 향상되는가 하면, 시민지식을 더욱 함양하게 되고, 학교 밖에서 공적인 사안들을 토론할 때도 더 높은 관심을 가지는 것으로 확인된다. 그러나 각종 시사문제들을 수업시간에 토론할 때는 교사가 신중한 태도로 매개자의 역할을 함으로써 다양한 관점과 입장을 가진 학생들이 자유롭게 의견을 표현할 수 있게 하여야 하며, 학생들이 상이한 입장이나 견해를 견지하고 표현할 권리는 다른 학생들에게서 뿐만 아니라 교사들에게서도 마찬가지로 존중 받아야 한다고 보고서는 주의를 촉구하고 있다.

3. 공식 교육과정 및 교실수업과 연계된 공동체 봉사 활동을 수행해 봄으로써 학습내용을 실제로 적용해 볼 기회.

참여적 시민을 양성하기 위한 최고의 공동체 봉사 프로그램이란 (1) 진지한 공공정책 문제들을 다뤄보면서 그 과정에서 의미 있는 경험이 가능한 프로그램 (2) 학생들 스스로 프로젝트를 선정하고 설계하며 실행해볼 수 있는 프로그램 (3) 학생들이 경험내용을 성찰해볼 시간을 주는 프로그램이다.

4. 학생들이 시민생활에 중점을 둔 정규과목 외 활동(extracurricular activities)에 참여해볼 기회.

고등학교 때 특별활동반에 가입해 활동하는 학생들은 그렇지 않은 학생들보다 수십 년 뒤에도 여전히 시민참여 활동에 더욱 적극적으로 나서고 있음을 연구결과들은 보여주고 있다.

5. 학생회에 참여하여 수업과 학교 운영에 대해 의미 있는 발언권을 행사해 볼 기회.

6. 입법적·행정적·사법적 청문회의 모의실험, 로비 활동, 연합구축, 협상, 그리고 합의나 타협 모색 같은 각종 민주적 과정과 절차에 대한 모의실험에 참여해볼 기회.

연구결과가 보여주듯이, 학교에서 이루어지는 공식적 및 비공식적 교육과정에 중점을 두고, 방금 설명한 6가지 요소를 구현하는 프로그램들이라야 앞에서 밝혔던 시민교육의 목



표 달성을 촉진해 주는 효과적인 프로그램이 된다.

2부: 시민교육의 과제

앞서 언급했듯이 미국의 시민교육이 당면한 가장 큰 난제 중 하나는 미국의 학교들이 수학과 읽기에만 몰입을 한 채 다른 과목들에는 관심조차 두지 않는다는 점이다. 이러한 몰입의 문제는 미국에만 국한된 것일 수 있지만, 세계적으로 해결해야 할 다른 과제들도 있다. 이런 과제들을 연구하기 위해 암스테르담에 본부를 둔 국제교육성취도평가협회(IEA)는 53개국 교육연구기관들과 컨소시엄을 맺어, 시민교육에 관한 국제조사로는 가장 광범위한 ‘시민교육연구’를 실시하였다. 1990년대에 실시된 이 연구의 목적은 ‘다수의 민주주의 국가들과 민주주의 국가로의 이행을 꿈꾸고 있는 여러 사회의 청소년들이 시민으로서의 역할을 수행하기 위해 어떤 방식으로 준비하고 있는지를 파악해 보는 것’이었다. (Tourney-Purta, Scheille 및 Amadeo, 1999)

이 연구의 첫 번째 보고서에는 선진(developed) 및 개발(developing) 민주주의 국가들을 포함해, 총 24개국을 조사한 결과가 담겨 있다. 보고서는 효과적인 시민교육 프로그램들을 개발하고 실행하는 과정에서 이들 국가들이 공통적으로 직면하는 과제들을 지적하고 있다. “대대적인 노력에도 불구하고, 모든 학생들을 대상으로 시민교육의 목표를 달성하는데……. 보편적인 성공을 거둔 나라가 한 곳도 없다.”고 보고서는 밝히고 있다. 보고서는 충실한 시민교육 프로그램의 실행을 방해하는 여러 가지 요소들을 적시하고 있다. 여러분들 중에서도 이 장애 요소들을 익히 알고 계신 분들이 많을 것이다. 그 장애 요소들을 간략히 설명한 다음, 외람되지만 그간의 경험을 통해 얻은 나의 소견을 몇 가지 덧붙이고자 한다.

- **기성세대의 저항.** 온갖 권위주의적 정치문화나 하위문화(subcultures)에 대한 신념과 관습을 좀처럼 버리지 않는 교사와 학부모, 그리고 공동체의 저항.

- **제도 변화의 느린 속도.** 교육과정의 내용에 변화가 생길 때뿐만 아니라 새로운 교수방



법들을 도입해야 할 때도 학교는 굵뜨기만 하다. 좋은 시민교육의 조건은 충실한 내용을 흥미진진한 상호대화형(interactive) 교수 방법론을 이용하여 교육하는 것이다. 내용이나 방법론 중 어느 한 쪽만을 중시하는 것은 잘못된 일이다. 다루어야 할 내용을 제대로 소화하지 못하는 교사들이 내용은 등한시한 채 흥미롭고 새로운 상호대화형 교수 방법론에만 신경을 쓰는 일이 미국은 물론 다른 나라에서도 다반사로 벌어지고 있다. 학생도 교사도 그런 활동을 재미있어 하기는 하지만, 결국에는 뭘 배웠는지 모르겠다는 느낌만 남기는 경우가 적지 않게 된다.

● **교육 관련 의사결정의 분산화.** 필요한 작업들을 수행하기엔 자원이 부족한 탓에 교육과정 프로그램의 설계와 실행, 그리고 교육과정 개발이 분산되면 효율성이 있을 턱이 없고, 영성한 프로그램들만 다량 생산해내는 결과를 낳을 수 있다.

● **민주적인 교수양식(teaching styles)에 대한 반감**과 학생들에게 권한을 부여하는(empowerment) 것에 대한 거부감. 상호대화형 교수 방법론, 토론, 논쟁, 민주적 절차들에 대한 모의실험, 그리고 학생들에게 권한을 부여하는 프로그램들은 전통적인 교육 방법보다 소란스럽기 마련이며 분열을 일으킬 가능성도 더 많은 것이 사실이다. 일반적으로 갈등과 논쟁을 억누르는 권위주의와는 반대로, 이런 프로그램들은 갈등과 논쟁을 불러일으키는 한편 이를 평화적으로 관리하기도 한다는 점에서 민주주의 자체를 고스란히 반영하고 있다고 할 수 있다.

● **시민교육의 낮은 위상.** 수학, 과학, 읽기, 언어, 역사 같은 다른 과목들과 비교해 시민교육에 대한 위상이 낮다. 시민교육 활동의 경우 엄격함이 결여되어 있다는 평가가 종종 나오는데, 아주 틀린 얘기만은 아니다.

● **시민교육의 충분조건 결여.** 흔히 듣게 되는 얘기가, 시민교육은 지금까지 사회과 교육 과정에 '포함' 되어 왔지 않느냐라든지, 다른 과목들이나 학교의 문화, 또는 학교생활을 하는 과정 그 자체에서 시민교육이 충분히 다루어지고 있지 않느냐라는 식의 이야기이다. 이런 말은 교육과정에서 시민교육의 자리가 분명하게 확보되어 있지 않다는 뜻이기도 하다. 시민교육은 분명하게, 강도 높게, 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이



다.

● **단일 학습과정(single course).** 미국 등 여러 나라에서 시민교육을 실시하는 가장 일반적인 방식은 시민교육을 중등교육의 한 과정으로 포함시켜 놓고 그것으로 그친다는 것이다. 이것만으로는 충분한 학습이 불가능하다. 양적으로 너무 적고, 시기적으로 너무 늦게 된다.

● **시민교육을 과거의 교화 프로그램으로 오해.** 이전의 권위주의적 정권들이 시민교육에 반감을 보인 이유는 시민교육을 마르크스주의 이념을 주입시키는 프로그램과 같은 종류로 오해한 탓이 컸다. 사람들은 한 가지 형태의 사고방식을 받아들이고 나면 다른 것으로 쉽사리 바꾸려 하지 않는다.

● **교사들의 준비 부족.** 신흥 민주주의 국가들뿐만 아니라 다수의 선진 민주주의 국가들 역시 제대로 훈련 받은 시민교육 전문 교사가 없고, 이들을 훈련시킬 만한 자원도 없다. 시민교육 교사의 자격에 관해 전문적인 연구가 이루어진 적은 없지만, 제가 추산해 보건대 미국의 경우 제대로 된 시민교육을 실시하는데 필요한 훈련을 받은 교사의 비율은 15%가 안 된다.

● **이상과 현실 간의 괴리와 다양성 문제.** 민주정치체제에 존재하는 이상과 현실 간의 괴리를 학생들이 인식하고 극복하는데 어떻게 도움을 줄 것인지 하는 문제와 다양성을 다루는 문제 등도 여러 나라의 시민교육가들이 공통적으로 직면하고 있는 문제들이다.

IEA의 '시민교육연구' 결과를 인용하여 말씀 드린 것 외에도, 시민교육 프로그램의 개발 및 실행과 관련하여 이야기하고 싶은 과제들이 몇 가지 더 있다.

첫째는 훌륭한 교육과정 자료를 개발해야 할 필요성이다. 훌륭한 교육과정 자료란

- 내용이 충실해야 한다.
- 당파적 편견에서 자유로워야 한다.



- 학생들이 흥미를 느낄 수 있고, 학생들이 느끼는 시민적 욕구와 관련이 있어야 한다.
- 학생들이 무엇을 꼭 알아야 하고, 또 그 지식을 이용해서 무엇을 할 수 있어야 하는지에 중점을 두어야 한다. 다시 말해서, 학생들이 역량을 가지고 책임 있게 참여하는데 필요한 지적 기술과 참여 기술의 습득을 도와주는 충실한 내용과 상호대화형 교수 방법론을 담고 있어야 훌륭한 교육과정 자료가 되는 것이다. 또한 바람직한 태도와 헌신성을 길러주는 경험을 제공하는 교육과정 자료라야 훌륭한 자료이다.

이러한 교육과정 자료의 개발을 가장 순조롭게 진행하는 방법은 교육과정 개발 전문가들과 관련 분야의 학자들, 수석 교사들(master teachers), 정부 부처 및 관련 기관들, 그리고 경우에 따라서는 일반 대중들까지 포함시켜 공동노력을 통해 개발하는 것이다. 때로는 그 사회의 인종적·정치적 다양성을 대표하는 시민사회조직들을 참여시키는 것도 도움이 된다. 개인과 조직들이 이렇게 폭넓게 개발 과정에 참여하게 되면 그 결과물이 훌륭한 교육과정 자료의 기준을 충족시킬 가능성도 높아진다.

두 번째 과제는, 앞에서 이미 간략히 언급했다시피, 교사들을 충분히 준비시켜야 할 필요성이다. 학생들에게 충실한 시민교육을 제공하는데 있어서 '가장' 중요하지는 않더라도, 가장 중요한 요소들 가운데 하나가 바로 식견 있고, 노련하며, 헌신적인 교사라는 증거는 너무도 많이 있다. 교사들은 시민교육의 내용과 방법론 두 가지 면에서 모두 충분한 준비를 해야 할 뿐 아니라, 학교 당국과 공동체의 지원도 받아야 한다. 그런 준비를 하기에 가장 좋은 방법은 구체적인 교육과정 자료의 활용법을 중점적으로 다루는 특별연수 프로그램을 이용하는 것이다. 이때 연수를 담당하는 트레이너들은 교육과정 자료의 내용뿐 아니라 연수의 목표를 달성하는데 필요한 상호대화형 교수 방법론까지 훤히 꿰뚫고 능숙하게 다룰 수 있는 사람이어야 한다.

넓게는 국공립학교 교사들, 좁게는 시민교육 담당 교사들은 교화(indoctrination)가 아니라 교육(education)에 전념해야 한다. 분별력 있는 사람이라면 저마다 의견이 다르기 마련인 사안들에 대해서 학생들이 깊이 있게 사고하여 자신들의 견해를 수립하는데 필요한 지식과 기술을 기르도록 교사들이 도움을 주어야 한다. 그렇게 하지 않으면, 다시 말해서 학생들의 생각을 바꿔서 교사들의 개인적인 관점을 따르게 만들려고 한다면, 이는



신념·양심·선택의 자유에 대한 학생들의 권리를 침해하는 것이며, 자유사회에서 기대하는 공교육 본연의 역할에도 어긋나는 일인 것이다. 이런 얘기는 너무도 당연한 것이라 언급할 필요도 없으면 좋겠지만 현실은 그렇지 못해서 굳이 이야기하자면, 국공립학교 교사들은 수업시간에 당파적 편견을 드러내지 않아야 할 책임이 있다.

효과적인 시민교육 프로그램들을 개발하고 실행하는데 수반되는 과제들이 더 있기는 하지만, 이야기를 마무리 지어 나가기 위해서 이제는 시민교육의 성과를 평가하는데 따르는 과제들, 다시 말해서 시민교육의 목표를 얼마나 달성했는지 평가하는데 관련된 과제들을 간략히 언급하고자 한다. 설문지와 연필을 돌려서 학생들이 사실에 대한 지식이나 정치 및 정부와 관련된 어휘 지식을 얼마나 습득했는지, 정치와 정부에 대한 학생들의 의견이 어떠한지, 민주주의의 가치와 원칙에 대한 학생들의 태도와 헌신이 어느 정도인지를 분석하는 것은 매우 쉬운 일이다. 그러나 시민교육의 고차원적인 목표, 예컨대 (1) 각종 정치 사안에 관한 여러 의견을 학생 스스로 효과적으로 평가하고, 자신의 입장을 결정하여 이를 옹호하는 능력이나, (2) 공공정책을 주시하면서 영향력을 행사하는 등 학생들의 참여 기술의 발휘 정도, (3) 공동체와 국가의 정치생활에 학생들이 실제로 참여하는 일과 같은 장기적인 목표에 관한 정보를 수집하는 일은, 불가능하지는 않지만 시간과 비용이 많이 드는 일이다. 시민교육의 고차원적인 성과와 장기적인 영향을 평가하는 문제는 미국에서도 부분적으로밖에 해결하지 못하고 있다. 대부분의 다른 나라들도 마찬가지로 과제에 직면하고 있는 것으로 보인다. 이 문제는 많은 나라에 공통된 과제로 보이기 때문에, 여러 나라가 힘을 합쳐 시민교육의 고차원적 목표 달성을 평가하는 더 좋은 방법도 개발하고, 아울러 그 밖의 여러 분야에서도 협력을 강화할 수 있는 방법들을 모색해보는 것도 흥미로운 일이 될 것이다.

시민교육이 풀어나가야 할 온갖 과제에 위축되지 않고, 세계의 교육자들은 탁월한 프로그램들을 개발하며 또 실행에 옮기고 있다. 이런 프로그램들은 바람직한 결과를 거두기 위한 밑거름이다. 우리는 효과적인 시민교육 프로그램들의 특징을 알고 있고, 이용할 수 있는 프로그램들이 많다는 것도 알고 있으며, 그 프로그램들을 실행하는 방법도 알고 있다. 그런가 하면 민주주의 국가에서, 또는 민주주의로 이행 중인 국가에서 시민교육이 담당해야 하는 기본적인 역할에 대해서도 광범위한 공감대가 형성되어 있다는 것 또한 우



리는 잘 알고 있다.

토머스 제퍼슨은 “문명을 이룬 상태에서 무지하고 자유로워지기를 원하는 나라가 있다면, 그 나라는 과거에도 결코 없었고 미래에도 결코 존재하지 않을 나라를 원하는 것이다.”라고 말했는데, 이 말이야말로 시민교육 옹호론의 백미인 것 같다. 에이브러햄 링컨의 말처럼 진정 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 국가를 만들 수 있는 각성된 시민들을 육성하는데 매진함으로써 무관심과 무지에 맞서는 것이 우리 같은 시민교육가들의 목표인 것이다.



The Achievements and Challenges of Civic Education in the United States and Emerging Democracies

Charles N. Quigley

Executive Director of Center for Civic Education

Introduction

I will begin my overview of the achievements and challenges of civic education in the United States by setting the current state of civic education in the United States in the context of the last century and current policies and practices.

Although many of the Founders of the American democratic republic were well aware of the need for education to develop the kind of enlightened citizenry required for a democracy to flourish, “ modern ” systematic attempts to provide civic education in the United States did not begin until a century ago. Beginning as an effort to Americanize the advancing waves of “ alien ” immigrants, these early programs tended to be catechistic and dull, unrelated to political and historical real-



ity, and more focused on developing an unreflective patriotism than in producing thoughtful citizens with the capacity to participate responsibly and competently in the political life of their country.

This image of education in civics, government, and history as dry, dull, and irrelevant, as an indoctrination whitewashing our past and sanitizing our present, led in the 1960s to a reaction against the field. The results of this reaction included the elimination of widespread requirements for civic education in our schools and a reduction of attention to political history in favor of social history, the history of the labor movement, civil rights history, multiculturalism, and the like. While many of the new emphases were improvements, the reduction of attention to civics and government and political history was not.

Henry Steele Commager, a prominent American historian, once remarked that reforms in education have almost always come from forces outside of our educational system. Often these forces have been motivated by events that have revealed the shortcomings of our educational programs. The movement to improve civic education that began in the 1960s is no exception.

During the past forty years, the increased participation of university-based scholars, members of the legal profession, and other public and private sector volunteers active in political life has led to significant improvements in civic education. Most notable among these are higher quality of curricular materials, the introduction of enhanced methods of instruction, and better training of our teachers.

There exists, therefore, a base of experience and curricular programs upon which to greatly expand the offering of high quality civic education throughout the United States. This is the challenge we now face. The challenge is augmented by the high priority placed on achievements in mathematics and reading, a priority that has, in



too many of our schools, left too little time for civic education and other subjects required for a well-balanced curriculum. As a result, studies reveal that no more than twenty-five percent of our students have participated in effective programs in civics and government.

As a result of experiences over the past forty years, we know that effective programs in civic education foster desirable outcomes, and we know the characteristics of effective programs.

Part A: The Achievements of Civic Education

Outcomes of effective programs

Observation of exemplary instruction in civics and government and efforts in research reveal that civic education can produce desirable outcomes. These may be classified as outcomes in (1) civic knowledge, (2) intellectual skills, (3) participatory skills, and (4) civic dispositions or traits of character and commitments to democratic values and principles.

For example, students who have benefited from effective programs develop a reasoned commitment to the fundamental principles and values of a liberal, democratic society and political system. These principles and values are embodied in such documents as the International Declaration of Human Rights, which contains restatements and refinements of ideas and principles articulated since at least the time of ancient Greece. Many nations have embodied such principles and values in their own basic laws or constitutions and other documents.



In the United States, the basic ideas underlying our political system are embodied in such documents as the Declaration of Independence, the Constitution and Bill of Rights, the Gettysburg Address, and Martin Luther King Jr.'s "I Have a Dream" speech.

I would like to be a bit more specific regarding some of the most essential principles and values that provide a foundation for free, democratic societies. They are the sources of some of the principal goals of civic education.

First is the principle of popular sovereignty that declares that the People are the ultimate source of the authority of their government. Those who serve in the government do so on behalf of the People as public servants. That means that they are the servants of the People, not their masters.

Second is the principle of constitutionalism which embodies a rule of law. This means that every member of society has both a moral and a legal obligation to obey the laws of the land. Perhaps most importantly, this means that those in whose hands the People have placed the powers of government must obey the laws granting and limiting their powers.

These two principles may seem simple and obvious. But they are powerful ideas that have profound consequences. Citizens who wish to live in a free society must have a profound understanding of these ideas. They must understand the implications of these ideas for their daily lives and for the political life of their communities and nations.

In addition to an understanding and commitment to these principles, citizens of a free, democratic society must understand and be committed to certain fundamental values, such as a respect for the rights of all people and a concern for the common



welfare. These are the worthy goals of a just, humane, civil, and compassionate society.

Students who have benefited from effective civic education programs display an understanding and commitment to fundamental principles and values that serves as a moral compass useful in guiding their participation in both their private and public relationships. This requires a respect for the equality of rights for all members of one 's society, a tolerance of diversity, and, when appropriate, a willingness to set aside one 's own interests in favor of the common good.

Students who have benefited from effective programs display a knowledge of politics and government and the intellectual and participatory skills required for informed and competent civic participation. Intellectual skills include the capacity to evaluate, take, and defend positions on matters of public policy. Participatory skills provide students the capacity to monitor the actions of their government and to influence governmental actions and policies.

And, finally, students who have benefited from effective programs display public and private dispositions or traits of character such as civility, tolerance, and compassion that enhance their inclination and capacity to participate in political life in a manner that is conducive to the healthy functioning of the body politic and the improvement of society.

Characteristics of effective programs

Effective programs in civic education focus on both the formal and informal curriculum of the schools. For example, classroom instruction in civics and government should focus on the content of such relevant disciplines as political science, political philosophy, history, and law. It should focus on the essential intellectual



and participatory skills required for participation in one's political system. Classroom instruction should also provide for related learning experiences in the school and community, including civics-oriented service learning opportunities.

In addition to the formal curriculum, the importance of the informal curriculum should be recognized. The informal curriculum refers to the governance of the school community and the relationships among those within it. This requires that classrooms and schools be managed by adults who govern in accordance with constitutional values and principles, and who display traits of character worth emulating.

In a publication entitled *The Civic Mission of the Schools*, the Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement at the University of Maryland identifies approaches to civic education that research has determined to be effective. Stated briefly, the report suggests six elements that schools should provide their students. These are:

1. Sound formal instruction in government, history, law, and democracy. Such instruction increases civic knowledge which research shows contributes to young peoples' long-term political engagement. The report cautions, however, that schools should avoid teaching only the "rote facts about dry procedures that are unlikely to benefit students and might actually alienate them from politics."

2. Discussion of current events at local, national, and international levels, and particularly those events that students see as important to their lives. Such practices have been demonstrated to develop among students a greater interest in politics, improved critical thinking and communications skills, greater civic knowledge, and more interest in discussing public affairs outside of school. The report cautions that classroom discussions of current issues should be carefully moderated by the teacher so students feel free to speak from a variety of perspectives and



positions, and that their right to hold and express different positions or opinions is respected not only by other students but by teachers as well.

3. Opportunities to apply what they learn through performing community service linked to the formal curriculum and classroom instruction. Community service programs that are best at developing engaged citizens are those that provide meaningful experiences in working on serious matters of public policy; allow students to choose, design, and implement their own projects; and allow students time to reflect upon their experiences.

4. Opportunities for students to participate in extracurricular activities focused on civic life. Studies have shown that students who join high school extracurricular groups remain more civically engaged than their contemporaries decades later.

5. Opportunities to participate in student government that give students a meaningful voice in the management of their own classrooms and schools.

6. Opportunities to take part in simulations of democratic processes and procedures such as simulations of legislative, administrative, and judicial hearings; lobbying; coalition building; negotiation; and seeking consensus or compromise.

Programs that focus on both the formal and informal curricula of the schools and that embody the six elements I have just described are those that research has shown to be effective in fostering the attainment of the goals of civic education I outlined earlier in this paper.

Part B: The Challenges to Civic Education

I noted earlier that one of the greatest challenges to civic education in the United States is the current emphasis upon mathematics and reading to the exclusion of



other subjects. Such an emphasis might present a challenge specific to the United States, but there are other challenges to civic education that are global in scope. Such challenges have been identified by the most extensive international survey of movements in civic education: the Civic Education Study by the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (or IEA), a consortium of educational research institutes in fifty-three countries with headquarters in Amsterdam. The goal of the study, conducted during the 1990s, was to “ examine... ways in which young people are prepared for their roles as citizens in democracies and societies aspiring to be democracies ” (Tourney-Purta, Scheille, and Amadeo, 1999).

The first publication from the study reported findings from twenty-four countries that included developed and developing democracies. The publication notes common challenges to the development and implementation of effective programs. It states that “ despite extensive efforts, there has not been universal success in any country in... achieving the goals of civic education for all students. ” The study identifies a number of factors that hamper the implementation of sound programs. These factors might sound familiar to many of you. I will summarize them and take the liberty of adding a few observations from my own experience.

- Resistance from the older generation, including teachers, parents, and communities that perpetuate the beliefs and practices of authoritarian political cultures or subcultures.
- Slowness of institutional change in schools not only when content is changed, but also when new pedagogical methods are introduced. Good civic education requires sound content taught with engaging and interactive methodology. To focus on either content or methodology alone is a mistake. It is common in the United States and other countries for teachers, often those with an inadequate content



background, to stress interesting new interactive methodologies at the expense of content. Students and teachers alike often find the resulting activities enjoyable, but little is learned.

- Decentralization of educational decision-making and the design and implementation of curricular programs with inadequate resources to carry out the necessary tasks. Such decentralization of curricular development can also be highly inefficient and result in a multiplicity of poorly developed programs.

- Resistance to democratic teaching styles and the empowerment of students. Interactive methodology, discussion, debate, simulation of democratic procedures, and programs designed to empower students are inevitably noisier and potentially more disruptive than traditional instructional methods. These programs may mirror democracy itself, which engenders conflict and debate while peacefully managing them, as opposed to authoritarianism, which typically suppresses such behaviors.

- Low status of civic education compared with other disciplines such as mathematics, science, reading, language arts, and history. Civic education efforts are often seen, sometimes correctly, as lacking in rigor.

- Lack of adequate requirements for civic education. It is common to hear that civic education has been “infused” in the social studies curriculum or that it is adequately dealt with in other disciplines, the culture of the school, or the process of schooling itself. What this means is that civic education is not identifiable in the curriculum. It is not taught explicitly, rigorously, or systematically.

- Single course. The most common approach in the United States and in many other countries is to limit civic education to one course at the secondary level. This is not enough to develop proficiency in the field. It is too little, too late.



- Associating civic education with past indoctrination programs. Resistance to civic education in formerly authoritarian regimes is often the result of mistakenly seeing it as similar to the indoctrination programs in Marxist ideology. People do not want to simply replace one form of ideological indoctrination with another.

- Inadequate preparation of teachers. Many established as well as emerging democracies have few teachers adequately trained in civic education, and few resources with which to train them. Although no research exists on the qualifications of teachers of civics, I would estimate that in the United States, fewer than fifteen percent have the training they need to provide adequate instruction.

- Dealing with diversity and the gap between ideals and reality. Other problems common to many of us in different nations include dealing with diversity and in helping students learn to recognize and navigate the gap between ideals and reality in democratic political systems.

In addition to these challenges derived mainly from the IEA Civic Education Study, there are some other program development and implementation challenges I would like to address.

The first is the need to develop exemplary curricular materials. Such materials must be

- substantively sound,
- free of partisan bias,
- interesting to students and seen by them as relevant to their needs as citizens,
- and focused on what students should know and be able to do with their knowledge; that is, they should include sound content and interactive methodologies that help students gain the intellectual and participatory skills



needed for competent and responsible participation. They should also provide for the kinds of experiences that foster desirable traits of character and commitments.

The development of such curricular materials is best facilitated through a cooperative effort of curriculum development specialists and scholars in relevant fields; master teachers; representatives of governmental agencies and related organizations, and, in some cases, the general public. It is also sometimes useful to involve civil society organizations that represent the ethnic and political diversity of the society. Such widespread involvement of individuals and organizations in the developmental process increases the probability that curricular materials will meet the exemplary criteria.

The second challenge, which I have already briefly referenced, is the need to provide for the adequate preparation of teachers. There is abundant evidence that a knowledgeable, skilled, and dedicated teacher is one of the most important, if not the most important, factors in providing a sound civic education for our students. Teachers need adequate preparation in both the substance and methodology of civic education, as well as the support of their administrations and communities. Such preparation is best accomplished through special training programs focused on the use of specific curricular materials. It requires trainers who are knowledgeable and skilled not only in the content of the curricular materials, but also in the interactive methodologies required to attain their goals.

Public school teachers in general, and teachers of civics and government in particular, must be committed to education, not indoctrination. Teachers should help students develop the knowledge and skills required to come to their own thoughtful positions on matters about which reasonable people differ. To do otherwise, that is, for teachers to try to convert students to their personal points of view on such matters, is to violate the student's rights to freedom of belief, conscience, and choice,



and is incompatible with the proper role of public education in a free society. It should be needless to say, but it isn't, that teachers in public schools are responsible for avoiding partisan bias when in the classroom.

While there are other challenges to developing and implementing effective civic education programs, I will conclude my remarks by referring to the challenge of evaluation of the outcomes of civic education, that is, the achievement of the goals of civic education. It is relatively easy to use paper and pencil tests and questionnaires to determine the extent to which students have gained knowledge of facts, knowledge of the vocabulary of politics and government, to gather their opinions on politics and government, and, to some extent, determine their attitudes and commitments to democratic values and principles. But while it is not impossible, it is time consuming and costly to gather information on the higher level goals of civic education, such as students' capacities to effectively evaluate, take, and defend positions on political issues; their exercise of such participatory skills as monitoring and influencing public policy; and the long-range goal of students' actual participation in the political life of their communities and their nation. The challenge of evaluating the higher level outcomes and long-range impact of civic education is one we have only partially met in the United States, and most, if not all, other nations appear to be facing this same undertaking. Since this is a seemingly universal challenge, it would be interesting to explore ways in which we might foster cooperation among these different nations, not only in developing better means with which to determine attainment of the higher goals of civic education, but in a multitude of common efforts.

Despite the challenges to civic education, educators throughout the world are developing and implementing outstanding programs. These programs foster desirable outcomes. We know the characteristics of these effective programs, we know that many are available, and we know how to implement them. We also know that



there is widespread acknowledgement of the fundamental role civic education must play in a democracy or in a nation in transition to democracy.

I think that Thomas Jefferson best made the case for civic education when he said, “ If a nation expects to be ignorant and free, in a state of civilization, it expects what never was and never will be. ”Our goal as civic educators is to counter apathy and ignorance by fostering the development of an enlightened citizenry capable of enabling our nations, in the words of Abraham Lincoln, to truly be of the people, by the people, and for the people.

