

시민교육 연구보고서 2016

시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구

독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로

한국민주주의연구소

시 민 교 육 연 구 보 고 서

시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구

독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로

한국민주주의연구소

연구책임자 권진욱 (민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소)
공동연구자 송주영 (경희대학교 후마니타스칼리지)
이광훈 (경희대학교 후마니타스칼리지)
이기라 (경희대학교 후마니타스칼리지)
조철민 (경희대학교 후마니타스칼리지)

이 연구보고서는 한국민주주의연구소 시민교육 연구과제 사업으로 진행되었으며
보고서의 내용은 연구진의 견해로서 민주화운동기념사업회의
공식적인 입장과는 일부 다를 수도 있음을 밝혀둡니다.

시 민 교 육 연 구 보 고 서

시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구

독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로

한국민주주의연구소

한국사회는 불안한 출발에도 불구하고 오랜 민주화 노력을 거쳐 1987년의 민주항쟁을 기점으로 민주주의 제도와 규칙을 확고히 하면서 오늘날의 민주주의 체제로 이행했다. 하지만 한국사회는 여전히 민주정치공동체에 대한 신념이 부족하고 다양한 사회갈등을 민주적으로 해결할 수 있는 기제나 리더십이 부족하다. 이와 같이 한국사회에서 민주주의 발전이 지체되고 있는 데에는 여러 가지 다양한 이유가 있지만 무엇보다도 민주주의에 관한 제도와 원리만큼 정치적·사회적 문화 또는 민주시민의식이 함께 병행발전되지 못했다는 데에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 다시 말해 보다 성숙한 민주주의를 위해서는 높은 시민성이 선결되어야 하는데 이것이 부족하기 때문에 많은 사회적 비용과 희생을 치르고 있다고 할 수 있다. 따라서 '시민성 함양과 관련한 학습활동'을 의미하는 (민주)시민교육의 활성화는 오늘날 모든 민주주의 국가, 정치공동체에서 필수적인 과제가 되었다.

민주화운동기념사업회는 민주화운동 정신을 기념하고 민주주의 발전에 이바지하기 위해 여야 합의로 지난 2001년 설립된 특수 공공기관이다. 그래서 민주주의를 지원, 진흥하는 시민교육의 중요성에 대해 깊은 관심을 갖고 교육, 홍보, 연구, 콘텐츠 등의 다양한 분야에서 나름대로의 공익적인 노력을 기울여왔다. “민주주의는 결코 저절로 성취되지 않는다” “민주주의가 발전하기 위해서는 시민에 의해 끊임없이 학습되어야 한다”는 시민교육의 격언들에 대해서 민주화운동기념사업회도 잘 알고 시민교육의 발전에 기여하려는 노력을 하고 있다.

이번 연구에서 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소와 참가연구진들은 우리보다 시기적으로 앞서며 사회적으로 활발하게 시민교육을 수행하고 있는 5개 국가와 지역-소위 '시민교육 선형지역'-인 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국에서 시민교육의 활성화를 이끈 요인은 무엇이며 지역적인 특성은 어떤 것이 있는지에 관심을 두고 들여다보려 했다.

시민교육은 개방된 민주공동체에서 타인과 함께 삶의 문제들을 해결하며 살아갈 수 있도록 변화하는 사회 속에서 자신의 주체성을 끊임없이 확장하는 노력을 돕고, 독단적, 일방적 교육방식을 지양하고 합리적이거나 납득할만한 학습기준 속에서 수행된다. 혼자나 일부주체가 자의적으로 구성하고 공부할 수 있는 지식 위주의 사회과 교육, 공민교육, 정치캠페인 등과도 다르며, 비록 청소년기에 높은 학습효능감이 있을지언정 학교교육, 공교육, 형식교육이라는 공간이나 시행영역에 한정되지 않는다. 오늘날의 시민교육은 겉으로 보기에 학교나 시민사회단체가 수행하더라도 프로그램이나 콘텐츠, 진행, 행·재정 지원

등에 있어서 학교-시민사회-국가(정부, 공공기관) 등이 결합되는 다주체성을 띄고 있다. 따라서 시민교육은 평생학습의 성격과 다자참여·변화지향의 성격(복합주체성)을 갖는다.

본 연구는 학교/청소년 대상의 시민교육 뿐만 아니라 오히려 시민사회/성인 대상의 시민교육을 중심에 두고, 시민교육 유관 정책의 역사적 흐름, 오늘날 중심적인 행위자, 권역내 관리·협의구조라 할 수 있는 거버넌스를 중심으로 맥락적, 포괄적으로 살펴보고자 하였다. 시민교육의 해외 사례를 다룬 기존의 연구와 조사들은 거의 예외없이 일선 학교나 주도적 국가기관(독일의 연방정치교육원 등), 대표단체(미국의 시민교육센터, 영국의 시민성재단 등)의 학교 실태조사나 기구 법제화에 한정되었다는 한계가 있었다. 그래서 이들 연구보고서들 다수는 지속적인 법령, 기구, 네트워크의 변경으로 인해 수년 이내에 유용성이 크게 줄어든다는 아쉬움이 있었다. 따라서 본 연구는 위에서 언급한 평생학습과 복합주체의 성격을 담기 위해서 한걸음 더 내딛기 위한 노력으로 보아주시길 바란다.

앞보다는 결을 바라보는 연구가 더 유용할지도 모른다는 견해도 항상 있었다. 모든 사례연구는 고유의 맥락을 감안해야 한다. 소위 '시민교육 선행지역'은 요소요소마다의 정책적 시사점을 참고할지언정, 우리가 뒤따라야 할 우수사례로 제시하는 것은 아니다. 또한 본 연구가 유용하다면 한국과 일본, 대만, 다른 후발민주주의 국가들에서의 시민교육 체제나 거버넌스에 대한 연구도 있기를 기대해본다. 본 연구에서 국가마다의 다른 모습을 그려내다보니 방법, 기술에 있어서의 균질성은 큰 장벽이었고 연구설계과정도 순탄치 않았다. 결국 연구자들 간의 많은 토의 끝에 연구 주제에 답하는 최선의 방법은 국가 고유의 모양(shape)과 질감(texture)을 살려 집필하는 것이었다. 여러 한계와 부족함에도 불구하고 본 연구의 참여 연구자들은 다음 연구를 위해 중요한 기초연구가 될 수 있으리라는 기대를 갖고 본 연구를 내놓는다, 시민교육과 관련한 연구자와 정책가뿐만 아니라 관심있는 모든 분들께 도움이 되기를 기대한다.

2016. 11. 연구진 일동

목 차

제1장

서론

민주주의, 시민, 시민교육

- 11 I. 시민교육의 이상과 현실
- 21 II. 연구의 배경, 내용, 방법

제2장

독일의 시민교육

내용과 운영원리로서의 정치

- 29 I. 독일 시민교육의 개념과 내용
- 33 II. 독일 시민교육의 배경과 흐름
- 42 III. 독일의 시민교육 제도
- 51 IV. 독일의 시민교육 거버넌스
- 58 V. 시사점

제3장

프랑스의 시민교육

대중교육(éducation populaire) 전통을 중심으로

- 65 I. 프랑스 시민과 시민교육
- 67 II. 프랑스의 대중교육 전통과 시민교육
- 76 III. 오늘날의 프랑스 대중교육과 시민교육
- 90 IV. 종합 및 시사점

제4장

스웨덴의 시민교육

시민의, 시민에 의한,
시민을 위한 교육

- 95 I. 스웨덴 시민교육의 개념과 내용
 - 98 II. 스웨덴 시민교육의 배경과 흐름
 - 107 III. 스웨덴의 시민교육 제도
 - 113 IV. 스웨덴의 시민교육 거버넌스
 - 119 V. 시사점
-

제5장

미국의 시민교육

시민사회 영역의 시민교육을
중심으로

- 127 I. 미국의 시민교육
 - 136 II. 미국 시민교육의 거버넌스
 - 143 III. 미국 시민교육의 거버넌스 체계
 - 150 IV. 미국 시민교육 거버넌스 체계의 함의
-

제6장

영국의 시민교육

민관 파트너십을 중심으로

- 161 I. 영국 시민교육의 개념
 - 164 II. 영국 시민교육의 배경과 흐름
 - 173 III. 오늘날 영국의 시민교육: 공교육의 민관파트너십
 - 184 IV. 오늘날 영국의 시민교육: 성인교육의 민관파트너십
 - 190 V. 시사점
-

제7장

결론

- 201 I. 요약
- 206 II. 시사점: 한국의 시민교육과 거버넌스에의 함의

표목차

21	〈표 I-1〉 주요 국가·단체의 시민교육에 대한 통칭(通稱)
23	〈표 I-2〉 연구 개요
30	〈표 II-1〉 독일 시민교육의 공식적인 목적의 변화
32	〈표 II-2〉 독일 시민교육의 각 시기별 중심주제
40	〈표 II-3〉 독일 통일후 구-신연방주간 시민교육 자매결연
43	〈표 II-4〉 연방정치교육원에관한법령
44	〈표 II-6〉 시민교육행사에 대한 연방정치교육원의 인정과 장려에 관한 지침의 내용 구성
45	〈표 II-7〉 함부르크주 교육휴가법의 주요 내용
46	〈표 II-8〉 통일을 전후한 사무국의 조직구조
48	〈표 II-9〉 연방정치교육원의 직접지원 조건
50	〈표 II-10〉 독일의 주정치교육원
53	〈표 II-11〉 독일의 정치재단들
54	〈표 II-12〉 연방정치교육위원회의 유형별 회원조직
55	〈표 II-13〉 연방정치교육원과 협력하는 연방정부 부처 및 부서들
78	〈표 III-1〉 프랑스 중등 및 고등교육 과정
79	〈표 III-2〉 프랑스 중학교 ‘공통기반’의 일곱 가지 핵심 역량
80	〈표 III-3〉 프랑스 고등학교의 학년별 공통과목과 주당 학습시간
83	〈표 III-4〉 2015년 일반 바칼로레아 철학시험 문제
84	〈표 III-5〉 문화소통부 협약 대중교육 연합단체들
84	〈표 III-6〉 대중교육 연합단체들의 공통목표 10항
86	〈표 III-7〉 유럽연합의 유럽시민성 강화 교육과 관련한 주요 프로그램들
96	〈표 IV-1〉 스웨덴 시민교육의 목적과 지향
98	〈표 IV-2〉 ‘시민’ 교수요목의 목표와 주요내용
107	〈표 IV-3〉 시민교육위원회의 재정지원 제도 개선안
108	〈표 IV-4〉 교육법의 내용체계
108	〈표 IV-5〉 시민교육 보조금에 관한 규정의 내용체계

표목차

109	〈표 IV-6〉 시민교육위원회 현장
111	〈표 IV-7〉 2015년 학습단체 보조금 지원 현황
112	〈표 IV-8〉 2015 고등대중학교 보조금 지원 현황
113	〈표 IV-9〉 스웨덴 시민교육위원회의 승인을 받은 10대 학습단체
134	〈표 V-1〉 시민교육 교과과정 주별 차이
136	〈표 V-2〉 연방정부의 영어문해와 시민권교육에 대한 재정지원
137	〈표 V-3〉 미네소타의 시민사회 영역지수
138	〈표 V-4〉 미네소타 법과 민주주의 학습재단의 프로그램
140	〈표 V-5〉 미네소타 국제센터 2012-2013년 수익과 지출
142	〈표 V-6〉 청소년리더십연수원 2011-2012년 예산
144	〈표 V-7〉 미네소타의 시민교육 주요 단체
145	〈표 V-8〉 전미청소년리더십협의회의 파트너십 5개 지표
162	〈표 VI-1〉 영국 시민교육의 핵심개념
163	〈표 VI-2〉 2013년 교육부가 제시한 핵심단계(3, 4)의 시민교육 교과내용
165	〈표 VI-3〉 영국 중앙행정기관의 조직 변화
168	〈표 VI-4〉 영국 교육관계법 변천
170	〈표 VI-5〉 영국 교육(기술)부의 연령별 평생학습 추진계획
173	〈표 VI-6〉 영국의 국가교육과정(National Curriculum)
176	〈표 VI-7〉 시민성재단의 분야별 주요 활동
178	〈표 VI-8〉 옥스팜의 세계시민교육의 개념과 핵심요소
180	〈표 VI-9〉 인권친화학교를 위한 10대원칙
180	〈표 VI-10〉 학교생활의 4대 영역
182	〈표 VI-11〉 학교운영위원회의 조직과 운영
184	〈표 VI-12〉 RSA 아카데미의 시민교육과 지역참여 프로그램
185	〈표 VI-13〉 영국의 주요 성인교육 기관과 교육내용
186	〈표 VI-14〉 블레어 노동당 정부의 평생학습관련 주요 보고서



그림목차

19	〈그림 I-1〉 시민교육의 개념적 영역
32	〈그림 II-1〉 독일 시민교육의 역량요소
47	〈그림 II-2〉 독일 연방정치교육원의 조직구조
49	〈그림 II-3〉 연방정치교육원 보조금의 각 주별 배분비율
50	〈그림 II-4〉 베를린 주정치교육원 조직도
110	〈그림 IV-1〉 스웨덴 시민교육위원회의 조직구조
164	〈그림 VI-1〉 영국 통치기구의 개요
182	〈그림 VI-2〉 아카데미의 거버넌스 구조
183	〈그림 VI-3〉 영국의 RSA 아카데미
187	〈그림 VI-4〉 영국 학습기술협회(LSC)의 조직 및 구성
189	〈그림 VI-5〉 영국 고령자 참여의 제시 방향



제1장

서론

민주주의, 시민, 시민교육



서론

민주주의, 시민, 시민교육

I ■ 시민교육의 이상과 현실

1. 한국의 민주주의와 시민

(1) 한국의 민주주의 특징과 한계

대한민국헌법은 제1조에서 “대한민국은 민주공화국”이며 “주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 명시하고 있다. 즉, 오늘날 우리는 국민이 주권을 갖는 민주주의 정치공동체에서 함께 살고 있다. 현재의 민주주의는 우연히 만들어진 것도, 저절로 유지되는 것도 아니다. 자유와 평등을 위한 수많은 사람들의 무수한 노력과 헌신 위에서 이룩되었고 지금도 수많은 도전과 위협, 긴장과 갈등을 안고 운영되고 있다. 그럼에도 우리는 지금 우리가 소중한 민주주의의 시대를 구가하고 있음을 너무 쉽게 망각하곤 한다(헬드 2010). 그리고 대한민국의 민주주의에 대해서는 그다지 역사적, 사회적 맥락으로 이해하려 들지 않는다.

과연 한국의 민주주의는 어떻게 탄생하고 전개되었는지 고찰해보도록 하자. 한국의 민주주의의 특징을 여러 연구자들의 연구를 종합하여 다음과 같이 정리해보도록 한다(강원택 2015; 임혁백 2009; 조명래 2015; 최장집 2002).

첫째, 민주주의 헌정질서가 급속하고 외삽적인 과정을 통해 수립되었다. 서구의 민주주의 체제는 소수에 의한 압제와 착취로부터의 자유를 쟁취하고 인간으로서의 권리를 쟁취하는 오랜 과정에서 형성된 역사적 산물이다. 치열한 시민혁명과 계급투쟁을 거치면서 극한의 희생과 갈등을 피하기 위해 소수에 의한 자의적, 전제적인 지배를 피하고 정치과정에서 불확실성을 제도화하여 시민들이 자신들을 대변할 정당을 만들고 선거를 통해 대표자를 선출하고 국가 권력에 대한 감시와 견제를 가능하게 만들어왔다. 반면 한국은 헌정질서나 사회운영의 틀을 다양한 사회적인 이해나 세력을 반영하지 못하고 서구의 민주주의 법과 제도부터 그대로 본따 급속하게 추진되었다. 미군정에 의해 전격적인 농지개혁이 이뤄지고, 최초로 노동자, 농민, 여성에 대한 참정권이 도입되었으며, 최초의 헌법 또한 서구의 것을 그대로 참조하여 제정하였다. 한국의 민주주의는 민주화의 역사적 경험과 학습이라는 비용을 치르지 않은 상태에서 정부 수립

을 주도한 세력에 의해 민의(民意)를 수렴하는 민주적 과정조차 생략하고 급속으로 서구 민주주의의 틀로 도입되었다.

둘째, **결손 민주주의(defective democracy)의 태생적 구조적 한계가 고착화**되었다. 한국의 민주주의는 세계적인 냉전과 국가적인 분단, 권위주의 집권 세력의 압축적 근대화 추진 등의 국내외적인 환경과 명분에 의해 반대세력을 비롯한 다양한 사회구성원의 목소리를 반영하지 못한 채 기형적으로 성장했다. 따라서 사회적 약자와 사회적 소수자의 권리가 보장되지 못하고, 합리적 비판세력과 진보적 정치집단에 대한 억압이 자행되어왔다. 오랜 기간 유지된 ‘노동(민중 부문) 없는 민주주의’는 협애한 이념적 지형과 정치적 이해 체계 속에 사회를 고착화시키는 시키는 효과를 낳았고 오늘날까지 민중 부문이 제도화된 정당을 발전시키지 못하고 정책결정과정에서 원활하게 반영되지 못하는 ‘민중 부문의 발육부진’으로 이어지게 되었다.

셋째, 한국의 민주주의는 위와 같은 태생적, 구조적 문제점에도 불구하고 **아래로부터의 내재적인 민주화과정을 통해** 스스로의 한계를 극복하고 **민주주의 이행**을 이뤄냈다는 점을 들 수 있다.¹ 민주주의 질서를 수립함에 있어서 내용과 본질이 사상된 채 단기간에 제도만을 수입한, 이른바 ‘취약한 민주주의’의 뎡기는 혹독했다. 민주헌정질서는 국가권력을 장악한 세력들에 의해 손쉽게 전복되고 좀처럼 회복하지 못하고 독재와 쿠데타, 권위주의와 같은 억압적인 정치상황 속에서 시민의 자유와 기본권이 오랜 기간 분단상황과 경제성장의 이름으로 유보되고 침해됐다. 그러나 그러한 외중에도 사회정의가 왜곡된 권위주의 집권세력에 대한 시민의 분노와 민주주의를 향한 시민들의 염원은 1960년의 4월혁명이나 1980년의 서울의 봄, 광주민주화운동과 같은 ‘거리의 정치’로 표출되었고, 결국 1987년 6월 민주항쟁을 통해 권위주의로부터 민주주의로의 이행을 이룩하게 되었다.² 한국의 민주주의는 ‘아래로부터의 자생성’이라는 민주화 이행과정에서 볼 때 아시아를 포함한 후발민주주의 국가들의 민주화 과정에서 가장 특별하고 의미 있는 전례가 될 수 있었다.

마지막으로 한국 민주주의는 민주주의 이행 이후에도 여전히 **심화 또는 공고화가 지체된 ‘민주주의의 미성숙’ 상태에 머무르고 있다고 할 수 있다**. 비록 한국이 1987년 이후 비민주적인 체제로 역진하기 어려울 정도의 상당히 견고한 민주주의 제도를 구축했다고 하나 제도를 떠받들만한 정치문화나 민주시민의식은 충분히 성숙하지 못했다. 민주화 이후 현격하게 시민의 자유와 권리가 증진되고 법과 제도가 한결 더 정비되었건만 사회 전부문에서의 갈등이 더욱 심화되는 추세를 보이고 있다. 한국은 정파, 이념, 남북, 지역, 노사, 빈부, 남녀에 이르기까지 사회 분쟁이 복잡다기하며 OECD 국가들 중에서도 최고 수

1 한국은 오늘날 민주주의로 이행하고 이후 헌팅턴(Samuel Huntington)이 제시했던 소위 ‘두 번 이상의 반대세력 간 평화적 정권 교체’라는 경험적인 민주주의 공고화의 조건을 충족하기도 했다. 그리고 한국의 민주화과정 이웃한 일본(미군정이라는 ‘외부에 의한 민주화’)이나 대만(‘위로부터의 민주화’)과도 크게 차별되는, 아래로부터의 자발성을 갖는다고 할 수 있다(임혁백 2011).

2 1987년 6월 민주항쟁은 같은해 5월 27일 결성된 야당, 재야, 종교계, 사회운동단체가 총망라된 ‘호헌철폐민주헌법쟁취 구민운동본부’라는 최대연합조직을 결성하여 절차적 민주주의의 회복이라는 최소강령적인 민주화 요구를 담아냄으로써 전통적인 반대세력뿐만 아니라 중산층(화이트칼라)의 참여라는 국민적 공감대를 이끌어낸 성공적인 민주항쟁이었다. (강원택 ; 임혁백) 6월 항쟁은 제9차 개정헌법(현행 헌법)을 성과로 남겼고 이른바 한국은 이른바 ‘87년 체제’를 유지해왔다. 9차 개정헌법은 임시정부의 법통과 4.19민주이념의 계승을 천명하고 군의 정치적 중립규정을 신설하였으며, 대통령직선제, 국회권한 강화, 사법권의 독립, 언론 자유보장, 노동3권의 실질적 보장, 소득분형평성과 지역균형발전 등 사회정의 실현 등의 민주주의를 강화하는 요소들을 대폭 도입했다.

준의 사회갈등을 보이면서 커다란 사회적 비용을 치르고 있다.³ 그럼에도 이를 해결할만한 뚜렷한 갈등 해결의 리더십이나 기제가 존재하지 않아 많은 어려움을 겪고 있다. 오랜 기간에 걸쳐 대립과 갈등을 극복하고 자신에게 맞는 민주주의를 제도적, 문화적으로 단련한 역사를 갖고 있는 유럽, 북미 등 서구 민주주의 국가들의 경우 자신들의 이해를 대변할 다양한 정당이나 국가적인 차원의 사회조정기제를 만들어 왔지만 우리에게 아직 이러한 것들이 존재하지 않는다.

그러나 아무리 좋은 갈등해결기제라 해도 법이나 조직을 만든다고 해결될 수 있는 것이 아니라, 정치 문화와 시민의식이 발전해있어야 운용가능하다. 이처럼 실체적인 것이든 형식적인 것이든 민주주의의 문제를 해결하기 위해서는 사실은 제도적인 정비보다 문화적, 교육적 노력이 반걸음 앞서 나가야 한다. 그리고 오늘날 사회문제나 공공의제의 해결을 위해서는, 과거와 같이 정부나 공공기관의 신속하고 효율적인 자원동원과 집행능력에 의존하는 통치 행위(governing)가 아니라, 사회의 다양한 구성원의 수요와 불만(voices)에 대응하기 위해 공공정책 행위의 전과정에 시민의 의사를 반영함으로써 민주적 책임성과 효과성을 높이는 방향으로 나아가야 함은 물론이다.

(2) 한국 사회에서의 시민

한국사회는 압축적인 근대화 과정을 거치면서 신속한 국민형성과 경제개발을 위해 공적 의사결정을 위계적인 정부관료조직에 의한 통치(government)에 크게 의존해왔다. 빈곤 극복과 경제 성장을 모토로 한 발전국가는 개인의 자유나 권익보다는 단기간 내에 효율적인 성장을 이룩하기 위해 국민과 자원을 동원하는데 혈안이 되었고 국가를 위한 개인의, 다수를 위한 소수의 희생을 좋은 것, 또는 어쩔 수 없는 것으로 받아들이는 소위 신민(臣民) 의식이 정치엘리트와 국민들 사이에서 지배적인 정치문화로 자리잡았던 것이 사실이다. 그러나 이러한 일방적인 시민적 의무를 부과하는 국가 권력은 시민의식의 성장과 함께 국민적 저항을 불러오게 되었다. 더구나 민주화 이후에는 위계적, 권위주의적 공공관리 행태는 마치 커져버린 몸에 더 이상 맞지 않는 작은 옷처럼 사회변화를 담아내지 못함으로써 시민들의 외면과 비판을 맞게 되었다.

과거 산업화 시기에 이르기까지 국가는 시민의 동원을 조직하기 위하여 질서와 준법의식에 따라 충성하는 '시민적 의무(citizen duty)'를 강조하였다. 인류사회에 존재했던 국가들에 대한 보편적인 유형화를 시도했던 톨리(Charles Tilly)에 의하면 물리적 폭력에 의존하면서 대외적으로는 경쟁세력으로부터 국가 공동체를 유지하고 대내적으로는 국민을 보호한다는 명목으로 공물을 수탈하던 초기의 원형국가는 생산을 장려하고 공공재를 구축하면서 조세를 징수하면서 합리적 지배를 추구하는 발전국가로 성장한다. 그런데 이러한 발전국가는 자본가를 필두로 한 중산층 시민의 의식과 세력이 성장하면서 봉건적인 요소를 탈피하고 개인의 자유와 재산을 절대적으로 중시하는 시민권을 점차 확장시키려 하면서 근대 민주국가

3 삼성경제연구소가 자체산정한 '사회갈등지수'(민주주의수준과 정부의 갈등관리능력을 분모로, 지니계수를 분자로 계수조정)에 의하면, OECD 조사 대상국 27개국 중에서 2005년은 0.71로 4위를, 2010년은 0.72로 2위를 차지했다. 값이 높을수록 사회갈등 수준이 높음을 의미하는 이 지수에 의하면 2005년과 2010년 최하위를 차지한 덴마크는 0.24, 0.25에 해당하며 한국은 최상위권으로 분류된다.(박준 2013)

가 탄생하게 된다.

한국의 경우에도 전쟁, 빈곤을 경험하면서 반공반북, 냉전의식과 물질주의, 성장주의, 생존가치를 내면화한 산업화 세대에 비해, 민주화 이후에 출생하고 자란 세대는 자유, 민주주의, 인권, 삶의 질, 정치적 관용 등의 탈물질적 가치를 보다 강조하는 성향을 갖고 있다. 서구는 이러한 경험을 산업혁명이 시작된 18세기 중반 이후 250여년간 축적해왔지만, 한국은 불과 반세기도 되지 않는 기간 동안 이룩해옴으로써, 세대간의 격차도 매우 크며 사회 변화의 속도와 폭도 가장 큰 편이다. 한국사회에서 민주주의로의 이행 이전과 이후를 차이 짓는 가장 중요한 변수는 바로 민주국가·사회의 구성원으로서 참여하는 시민⁴의 존재이다. 시민은 산업화와 권위주의 통치 아래에서 국가발전을 위해 호명되고 동원되어왔던 피동적인 신민(臣民)에서 벗어나, 스스로의 욕구와 목소리를 내놓고 대화와 타협을 통해 공적, 사회적인 의사형성과 결정과정에 참여하는 존재인 시민으로 발돋움해 왔다.

시민들은 시민사회(단체)의 틀을 통해 조직화, 체계화, 활성화되면서 그동안 쌓여온 수많은 사회적 문제들을 해결해나갈 가장 중요한 주체로 부각되고 있다. 이제 우리 사회는 민주화의 분수령을 넘으면서 후기 산업화 시기에 접어들게 되었다. 잉글하트(Ronald Inglehart)는 전후의 탈물질주의 가치관(postmaterialistic values)으로의 이동을 ‘조용한 혁명’으로 명명한 바 있다. 탈물질주의 세대는 생존을 최우선의 가치로 여기고 전전 세대가 보이던 물질적 풍요를 향한 속박에서 벗어나 이웃과 주변에 눈을 돌리고 정책결정 과정에 참여하려하고 환경문제는 목소리를 높이는 이른바 ‘삶의 질’의 문제에 관심을 갖고 사회적 소수자에 대한 관대함, 사회변화와 그에 따른 다양성에 대한 관심도 높은 것으로 측정된다. 마찬가지로 달튼(Russel. J. Darlton)은 과거의 ‘의무에 기반한 시민(duty-based citizen)’과는 다른, ‘관여적이고 참여지향적인 시민(engaged citizen)’이 출현하는 것을 유심히 살펴봐야 한다고 주장한다. 달튼은 이전에 많은 연구자와 정치분석가들이 시민의 정치참여의 감소를 우려했지만 그것은 의무에 기초한 시민의 두가지 측면 중 의무에 기반한 시민을 관찰했기 때문이며 오히려 참여의 준거(norm)가 달라짐에 따라 정치참여의 패턴도 달라지고 있다고 주장한다. 그에 의하면 전쟁경험 세대나 시민적 의무를 강조하는 이전의 세대보다는 자발성, 도덕성, 타인에 대한 관용을 중시하며 공동체를 위해 행동하는 시민의 비중과 목소리가 높아지고 있다고 말한다. 이들은 공익적 가치를 갖고 공동체에 스스로 목소리를 높이면서 참여하려는 시민들이 사회의 엘리트로서 변화를 이끌고 있다. 또한 이들은 인간적인 가치, 다방향의 소통을 중시하고 민주적인 생산 과정을 중시한다.

그리고 한국에서도 관여적 시민들은 단순히 투표에 그치지 않고, 적극적으로 참여한다. 때로는 정치적 저항을 조직하다가도 때로는 정치적 관용을 주장하기도 하며, 때로는 민주적 이상을 위해 정부를 압박하다가도 때로는 공공정책을 주도하면서 과거의 선거경쟁과 시민동원에 안주하지 않고 참여를 통해 보다 민주주의를 확장시키며 활기차게 만든다. 관여적 시민들은 때로는 마을과 지역사회의 일상 속에서 보다

4 시민을 의미하는 ‘시티즌(citizen)’은 그 어원상 - 그리스어의 ‘폴리스(polis)’와 같은 - 라틴어의 ‘치비타스(civitas)’의 일원, 즉 도시국가와 같은 일정한 정치공동체의 권리와 책임을 공유하는 구성원을 의미한다. 이후 시민은, 중세 도시공동체의 문명화된 사람들이나 근대 이후 보편적인 인권과 정치적 주권을 가진 (특권세력을 제외한) 일반계층의 사람들로 그 중심이 옮겨간다. 그리고 19세기 후반 이후, 계급 대립, 냉전 질서 속에서 시민의 구호는 가라앉게 된다. 그러던 것이 20세기 중반 이후 전체주의, 공산주의, 권위주의의 몰락과 민주화의 물결, 서구 민주주의의 한계와 성찰 속에서 시민의 위상이 다시 부활하게 된다. (신진욱 2015)

활기차고 살기 좋은 곳으로 만드는데 기여하기도 하시고, 때로는 관공서나 기업, 언론 등 유력한 사회행위자들을 대상으로 조직화된 주창활동이나 개별적인 참여로 목소리를 높이는 비판과 견제 기능을 하기도 한다.

(3) 민주주의 지속발전을 위한 시민교육의 필요성

이처럼 한국의 민주주의는 외삽적인 기원을 갖는 체제의 모순을 자생적인 아래로부터의 운동의 힘에 의해 극복하였지만, 한편으로는 적절한 갈등의 표출과 해결 기제를 갖추지 못하고 보다 성숙한 단계로 심화하지 못한 채 정체되고 있다. 제한된 사회적 가치를 공평하게 배분하고 높아지는 시민의 욕구를 효과적으로 대응하지 못한 채 저마다의 분파와 진영으로 나뉘어 대립과 갈등에 머무르고 있다는 점에서 민주주의는 제대로 작동하지 못하고 있다. 비유하자면 제도과 질서라는 자동차(하드웨어)는 번듯하게 마련하였지만, 이를 운용할 민주적 시민의식과 사회적 신뢰라는 운전능력(소프트웨어)이 미비하여 제대로 된 교통주행을 하는데 어려움을 겪는 것에 다름 아니다. 그런데도 한국사회에서는 이러한 민주주의 제도와 질서를 운영할, 보다 정치공동체의 문제에 관여적인 시민을 육성하는 체계적이거나 노력은 아직 활성화되어 있다고 보기 힘들다.

따라서 민주주의의 지속과 발전을 위해서는 제도만이 아니라, 민주적 덕성을 증진시킬 수 있는 시민을 길러낼 교육이 반드시 필요하다. 현 상황에서 민주주의를 개선하는 가장 유용하고 장기적인 방법은 민주 시민성을 구현하는 교육을 전국민적, 전사회적인 체계를 갖추고 시행하고 장려하는 것이다. 좋은 민주주의를 위해서 시민들은 민주주의를 학습하고, 민주주의 사회에서 타인과 함께 살아가기 위한 시민의 덕성을 체득해나감으로써 시민 개개인의 민주적 역량을 끌어올려야 한다. 다시 말해, 남녀노소, 지위고하를 막론하고 누구나 자신이 대한민국이라는 국가공동체에 관여됨을 인식하고 참여하고 헌신할 수 있는 시민으로서의 역량을 가질 수 있도록 갖도록 하는 시민교육으로 이어져야 한다. 시민적 덕성은 자연스럽게 성취되는 것이 아니다. 지속가능한 민주주의를 위해서 끊임없는 노력이 필요하다. 시민교육은 민주주의가 지속가능하기 위해서 다양한 사회갈등에 효과적으로 대처하는 사회통합의 기제로서, 궁극적으로는 지속가능한 민주주의를 위한 자양분으로서의 역할을 한다.

2. 한국 사회에서의 시민교육

(1) 시민교육의 덕목과 거버넌스

시민교육은 시민의 덕성(virtue)을 함양하는 교육이다. 시민교육의 가장 중요하고 주된 가치는 민주주의의 지속발전에 있다. 한국의 시민교육도 ‘대한민국’이라는 민주주의 정치공동체를 기반으로 살아가는 우리와 살아갈 우리 후손들이 조화롭고 슬기롭게 살아가는데 목적이 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그런데 한 사회의 바람직한 덕성이나 시민으로서의 정체성은 한 지역, 한 사람 안에도 고정된 한 가지 양식으로만 존재하지 않는다. 따라서 시민교육은 사회를 잘 반영하여야 한다. 시민교육은 위에서 아래로 정제된 국가나 사회의 정체성을 시민들에게 주입시키거나 교화(indoctrination)시키는 것이 아니라 국가나 공동체와 관련한 여러 가지 정보와 지식을 제공하고 공론장에서 숙의하고 실천으로 이어지는 것을 돕는 것이다.

당연히 바람직한 시민의 덕목도 변화하는 사회에 맞게 교호하면서 가다듬어 나가야 한다. 우리는, 과거와 같은 국가와 공동체에 충성스러운 시민에서 공동체 문제나 사회에 관심을 갖고 목소리를 높이는 관여적 시민(또는 ‘참여하는 시민’)으로의 변화상에 주목해야 하지만 충성스러운 시민이 관여적 시민으로 대체되는 개념이 아닌, 혼재되어 있는 복잡한 상태의 시민사회의 모습을 잘 지켜 보아야 한다. 사회가 보다 다원화되고 시민의식이 성숙했으며 다차원적인 정보통신이 발달한 오늘날에는 국가에 의한 행정활동의 독점이 한계에 이르고 있으며 민간영역이 결합하여 상호소통하는 연계망을 갖고 사회문제를 공동해결하는 거버넌스(governance) 방식이 선호되고 있다. 따라서 과거의 정치엘리트나 관료적 통제에 대해 도전하고 직접행동하는 관여적 시민이 오늘날에 어울리는 ‘좋은 시민(good citizen)’의 동의어로 받아들여질 수 있다. 이와는 반대로 이러한 관여적 시민이 공동체에 저항적이고 불충실하리라는 우려에서 공동체를 위해 복무하는 충성스러운 시민이 여전히 중요하다는 상반된 주장이 다른 한편에서 존재한다. 결국 어느 유형을 따르든 결국 강한 편향을 갖는 것은, 강한 정치적 당파성을 만들게 되고, 사회통합과 민주주의를 저해하는 잠재적 위험성을 내포할 수 밖에 없다. 누군가에 의해 자의적으로 민주주의가 규정되어서는 안 되듯, 어떤 시민이 좋은 시민인지에 대해서도 자의적으로, 또 선형적으로 판별되어서는 안 된다.

바람직한 시민의 덕목을 규정하고 지지하는 것은 정부나 특정한 세력이 일방적으로 정하는 것이 아니라 공동체 내의 토론과 합의 과정 속에서 만들어가야 하며, 이것이 결국 현재와 다음 세대가 민주주의를 학습하는 가늠자가 되어야 한다. 또한 앞서 말한대로 민주주의 발전을 위해서 반드시 의도적인 노력이 필요한 시민교육이 전사회적으로 뿌리 내리기 위해서는 시민들과 시민단체들, 그리고 그들이 구성원이 되어 직조한 시민사회의 전반적인 특징이 형성된 입장과 맥락을 고르게 살펴보고 그 사회에 잘 뿌리내릴 수 있는 거버넌스가 고려되어야 한다.

시민교육의 거버넌스도 시대와 지역에 따라 저마다의 형태로 변화해왔다. 일일이 사례를 들기는 어렵지만 북유럽의 대중대학 운동이나 동아시아의 공민교육처럼 비슷한 역사적 경험이나 사회적 환경을 공유하는 지역끼리는 동조화 현상(isomorphy)이 있어오기도 했다. 그러나 저마다의 차별성과 변곡지점, 이를테면 집권정당의 교체, 리더의 정치적 선택, 경제위기나 정치적 격변, 이주민의 증가 등에 따라 한 사회 내에서 출현하는 하위거버넌스들도 단일한 형태가 아니라 사회에 걸맞게 적응해가면서 다양성(variey)을 갖고 만들어지게 된다. 민주사회공동체의 구성원으로서 사회 참여와 문제 해결 역량을 증진하는 시민교육의 목표와 이상은 시민이 주체가 되는 거버넌스의 변화상과 잘 맞닿아 있다.

한국 사회에서 시민교육도 공교육뿐만 아니라 시민사회 영역으로 눈을 돌려 이들이 지역사회 내에서 시민교육을 효과적으로 수행하기 위해서 어떻게 전달체계를 구축하고 지원해나가는가에 대한 사회적인

모색이 필요하게 되었다. 시민교육은 국가나 중앙집권조직에 대한 의존 대신 시민사회의 자발성과 포괄성, 공공조직의 공공성과 지속성이라는 장점이 결합된 민관의 조화와 협력이 필요하다는 면에서 우리보다 앞서 거버넌스 변화를 경험해온 다양한 앞선 시민교육의 지역, 국가별 사례에 대해 살필 필요가 있다.

(2) 한국 시민교육의 위상과 현실

오늘날 세계의 각 국가와 지역에서는 그 지역의 여러 가지 특성을 반영하며 저마다의 방식으로 시민교육이 활발하게 이뤄지고 있다. 과거 서구에서는 민주공동체에 대한 시민의식이 미성숙한 상태에서 선거라는 민주적인 제도와 절차를 통해서 전체주의나 일당독재 등으로 자발적으로 변환되면서 극심한 세계 대전, 홀로코스트와 같은 커다란 인류사적 실패를 경험했다. 또한 민주화의 물결이 휩쓸고 간 오늘날 아시아, 동유럽, 중남미, 중동과 북아프리카 지역에 이르는 신생민주주의 지역·국가들(new democracies)은 민주적인 절차를 통해서 정부를 구성했음에도, 극심한 사회 갈등이나 정파간 대립으로 사실상의 민주정체와 사회의 모습을 갖추지 못하고 있다. 이에 따라 시민교육의 양상도 서구의 앞선 민주주의 국가·지역에서는 특정한 정파적인 관점을 주입하지 않고 대화와 토론, 참여 위주로 이뤄지고 있고 민주주의 경험이 취약한 지역에서는 선거나 정부, 평등이나 인권과 같은 민주주의 제도나 가치에 대한 기초 교육을 주로 실시한다. 서구의 시민교육의 현황이나 체계에 대해서는 본문에 사례들을 통해서 설명할 것이므로 본장에서는 상세한 설명은 생략하기로 한다.

한국의 경우 시민사회에서의 시민교육은 공공부문에 의한 프로그램이나 재정 지원과 같은 지속적 발전기반 구축이 국가적, 지속적인 차원에서 수립되지는 못하고 있다. 국가적 차원의 시민교육 제도화는 사실 매우 복잡한 사안이다. 다시 말해 여기서의 제도화가 시민교육에 관한 지원법 또는 진흥법과 시행령을 제정하고 주관 또는 중점지원하는 기관이나 조직을 설립하는 것을 전제로 한다면, 어디에 편재 또는 소속되며(독립, 대통령, 국회, 국무총리실, 정부부처, 선거관리위원회 등), 어떤 위상(행정위원회, 특별기구, 민관협력 수준의 준정부기관, 정부지원을 받는 민간기관 등)을 갖고, 어떤 전달체계(민·관, 중앙·지역 사이의 역할 분담 등)로 어떤 기능(재정지원과 평가감사, 교재나 과정 등 콘텐츠 중심 지원, 퍼실리테이터 중심의 교육훈련 수행, 민간의 자율적 조정과 협의를 지원 등의 여러 가지 가능한 기능 등을 취사선택하거나 특정 수준으로 구사)을 갖추느냐가 중요한 관건이 된다. 그동안 ‘민주시민교육’의 이름으로 민주시민교육거버넌스, 민주시민교육포럼, 민주시민교육협의회, 시민단체연대회의 등 여러 시민교육 관련 협의체들이 구성되고 여러차례 법안을 발의하고 많은 논의를 해왔지만 시민교육 자체에 대한 원칙론적인 합의 이상을 벗어나지 못했고 결국 이렇다할 제도화에 이르지 못하는 못했다. 이는 그 필요성 자체에 대한 합의보다는 시민교육과 관련한 다양한 수행주체나 이해관계자들의 제도화 방식, 그리고 제도화 자체를 바라보는 시각이 서로 크게 판이하기 때문이었다. 반면, 시민교육과 근연유사성이 있는 법안, 기구의 제도화는 근래 급진전하고 있다. 평생교육진흥법이 제정되어 6개 분야 중 하나로 ‘시민참여교육’이 편제되어 전국의 평생교육·학습원을 통해 평생교육의 일부로서 시민교육이 기획, 수행되고 있고, 인성교육법(2014), 법교육지원법(2008), 통일교육지원법(1999) 등 유사교육에 대한 지원진흥법이 제정되어 왔다.

이렇게 유사한 교육관련 후발법안들이 추월해서 통과됨에 따라 시민교육 또는 민주시민교육 중심의 교육의 법제화는 그 입지가 매우 좁아진 것으로 일견 보일 수 있다. 그러나 시민교육은 국가 차원의 제도화보다 해당 지역, 시민사회의 특성을 잘 반영하는 풀뿌리 차원의 지역화·토착화로의 전환도 함께 고민되고 있다. 한국사회에서의 시민교육 또는 민주시민교육은 비록 아주 활발한 것은 아니지만, 오랜 기간 동안 국가 지원이나 의무교육화 없이도 여러 가지 형태로 기획되고 시행되어왔기에, 더 자생적이고 덜 국가의존적이다. 위의 특정화된 유사시민교육들은 국가적인 단위로 하방하는 것이 효과적일 수 있겠지만, 시민교육은 지역마다의 상황과 특성을 감안한 맞춤형 교육으로 요소요소에서 활발하게 시행되는 것이 더 나올 수도 있다. 지방자치의 중요한 특성 중 하나가 한 지역에서 어떤 사업이나 혁신요소가 성공을 거두면 다른 지역에서 쉽게 그리고 경쟁적으로 그것들을 습득하고 전파하려는 확산효과(snowballing effect)라고 볼 수 있다. 지역별 교육청의 민주시민교육 관련 조례 제정이나 프로그램 개발과 연구 수행, 지방자치단체의 성인 대상 시민교육 과정 개설이나 주민센터, 평생교육원의 문화교양프로그램들도 공공부문의 주관하는 시민교육의 범주에서 볼 수 있고, 시민교육의 제도화는 지금 이 순간에도 이뤄지고 있다. 국가적 차원에서 하방하는 중앙집권형 시민교육 체계를 구축하는 체계와, 지역사회에서 시민교육이 실행되면 그 뒤에서 국가적인 차원에서 지원하는 체계 중에서 어느 것이 나은지를 선불리 판단하기는 어렵지만, 우리의 현실에 맞게 병행해서 노력해 나가야 한다.

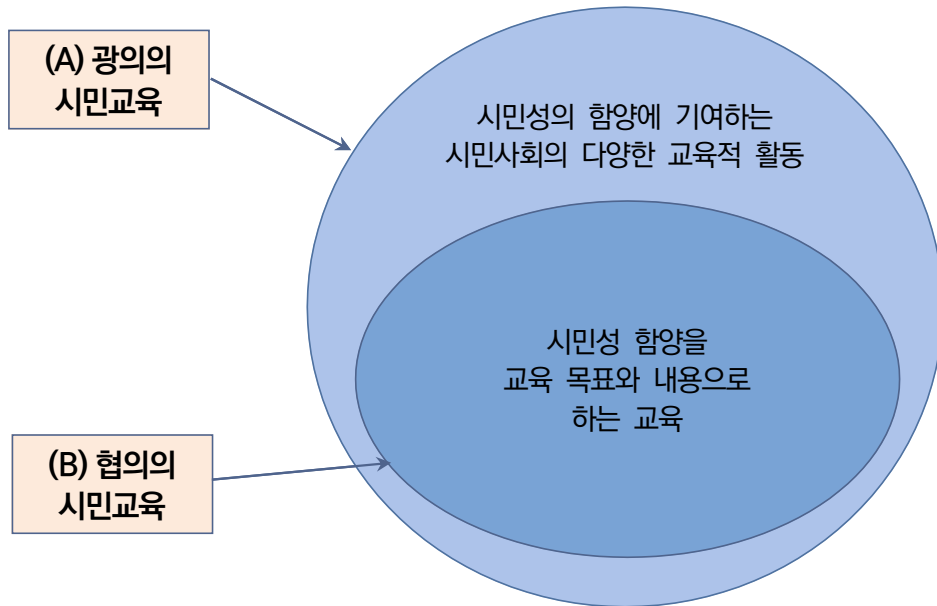
그렇다고 해서 시민교육의 국가적인, 전지역적인 활성화가 저절로 이뤄지는 것은 아니다. 민간의 순수한 자발성이나 아직 재정자립도, 행정사무의 분권자치 수준이 제약된 지방자치단체의 소관으로 맡기는 것은 한계가 많다. 시민교육에 관한 국가적인 목표와 기준을 확립한 후 지속적이고 체계적인 지원을 하는 것은 반드시 필요하다. 그리고 시민사회의 자발성, 포괄성과 공공조직의 공공성, 지속성이라는 장점이 잘 결합된 민관의 조화와 협력을 두드러질 수 있도록 많은 고민과 실험을 해가야 한다. 결국 이 연구가 수행하려는 시민교육의 거버넌스들간의 비교조사연구의 궁극적인 의미는, 우리보다 앞서 시민교육 체계의 변화를 경험해온 다양한 시민교육 지역 사례에 대해 살펴봄으로써 한국적인 상황에 잘 맞는 시민교육의 체계가 잘 자리잡히도록 하는데 도움을 주고자 하는데 있다고 하겠다.

앞서 언급한대로 한국의 민주주의는 어느덧 신생민주주의 국가들을 뒤돌아보면서 지나온 경험을 반추해볼 수 있는 위치가 되었다. 그렇다면 한국 민주주의를 보다 견고하게 하기 위해서 우리의 시민교육은 어떤 모습을 가져야 하는지, 우리의 국가적 상황이나 시민사회의 현실을 감안할 때 시민교육의 거버넌스는 어떻게 만들어져야 보다 효과적으로 시민교육을 수행하고 민주주의 발전에도 이바지하겠는지에 대해서 고민해야 한다. 그래서 연구진들은 우리보다 먼저 경험한, 선행민주주의 지역이 저마다의 맥락과 경로 속에서 경험한 여러 가지 발전 궤적들을 살펴보는 작업이, 시민교육과 관련해 우리현실에 적합한 체계나 활성화 방법을 만들어가는데에도 유용할 참고가 될 것이라 생각하였다.

(3) 시민교육의 정의, 특성, 명칭

시민교육에 대한 정의는 매우 다양하지만 크게 봤을 때 다음과 같이 정의할 수 있다(이해주 2010, 38-39); 협의의 개념은 “시민교육을 민주국가의 주권자로서 정치현상과 기능에 대해 바르게 이해하고 정치 과정의 참여에 필수적인 지식, 기능, 가치 등을 체계적으로 함양시키는 것”이며, 광의의 개념은 “자신이 속해 있는 다양한 사회의 구성원으로서 그 사회에 잘 적응할 수 있도록 도와주기 위해 필요한 지식과 태도 및 참여적 행동양식을 함양시키도록 돕는 교육 과정”이라 할 수 있다.

상대적으로 볼 때 시민교육과 관련하여 협의의 개념은 “민주시민으로서의 정치적 역량 강화, 즉 시민성 함양을 중심으로 교육”이라면, 광의의 개념은 보다 유연한 관점에서 “시민성을 증진하는데 기여하는 여러 가지 교육적 활동”을 모두 시민교육으로 바라본다. 이상과 같은 사항을 <그림 I-1>과 같이 설명할 수 있다.



* 주: 시민교육에 대한 정의의 차이를 설명하기 위한 개념적 영역 구분으로 현재 실행중인 교육의 목표, 내용, 과정과는 다를 수 있음.

<그림 I-1> 시민교육의 개념적 영역

시민교육에 대한 관념적인 상의 차이를 이유로 실제 시민교육에 대입할 별다른 필요성이 없다. 개념상으로 광의의 개념(A)과 협의의 개념(B)이 구분되려면 ‘협의의 개념은 아니지만 광의의 개념에는 포함하는 시민교육의 영역’(〈그림 I-1〉에서 ‘A-B’에 해당)의 존재가 필요하나, 현실적으로는 명시적으로 ‘A-B’의 영역으로 명시할만한 것들이 점차 드물어져 가고 있기 때문이다. 그리고 협의의 개념과 광의의 개념은 어느 것이 낫다고 얘기도 어렵고, 정부지원의 유무, 전달체계나 운영방식 등을 판별하는 현실적인 구분 기준도 되지 못한다. 예를 들어 협의의 개념을 중핵적인 영역으로 상정하고 교육목표로 삼을

수는 있겠으나 이것만을 중점적으로 가르치려 든다면 교육효과는 떨어진다. 역으로 지역이나 학교 단위의 동호회 활동을 한다고 할 때 흥미는 높은 대신 의미는 상대적으로 반감될 수 있겠지만, 함께 활동하고 운영하는 과정에서의 다양성, 자발성으로 인해 공동체적 유대나 사회적 자각이 생긴다면 결과적으로 높은 시민교육으로서의 교육효과가 생긴 셈이 될 것이다. 시민교육에서는 중핵으로 집착하는 것과 주변으로 치부하는 것 사이의 관계나 효능감이 역전되는 역설이 얼마든지 일어날 수 있다.

따라서 본 연구에서는 양자의 차이가 크지 않으나, 시민교육을 평생교육이나 비형식 교육 등의 영역에서의 다양한 시민교육의 가치와 비중을 존중하여, 광의의 개념과 유사하게 “시민성 함양을 제고하는 다양한 교육”으로 보려 한다. 아울러 해외의 다양한 시민교육을 통칭하기 위해서 가장 공통적인 용어로서 ‘시민교육’이라고 부르기로 한다.

시민교육의 영역은 앞서 열거한 정의와 요건들에 따라 달라질 수 있다. 그런데 무엇을 시민교육으로 볼 것인지에 대한 요건은 국가마다 조금씩 다르다. 이에 대해서는 2장~6장의 사례에서 국가, 지역, 단체 등에서 규정하는 다양한 시민교육의 요건을 보다 구체적으로 살펴보기로 한다. 하지만 시민교육의 특성은 국가나 지역마다 명칭이 다르지만 서로 공통적인 몇가지 특성을 들 수 있다.

시민교육의 주요한 특성은 다음과 같이 몇가지 사항을 들 수 있을 것이다.

우선 시민교육은 **한 사회의 정체성을 반영**한다. “한 국가의 시민들은 항상 국가의 정체에 적합하도록 교육받아야 한다”라는 아리스토텔레스의 폴리테이아(politeia)의 내용과 같이(히터 2007, 8p 재인용), 시민교육과 그 전단계의 시민교육들은 역사적으로 볼 때 그 사회가 바람직하거나 판단되는 가치와 추구할 필요가 있다고 생각하는 이상을 담아서 시민에게 효과적으로 함양시키기 위한 노력을 수없이 해오면서 변모해왔다. 그러므로 시민교육은 그 주체들의 현실인식이 결부되어 다시 미래로의 발전적 재생산을 도모하려는 노력으로 볼 수 있다. 이러한 ‘정체성 중심 시민교육관’은 시민교육에 대한 보수적, 현실주의인 시각을 반영한다. 물론 시민교육의 목표로서 담길 핵심가치에 대해서 납득가능한 수렴과정을 통해 합리적인 내용으로 구성해나가야함은 물론이다.

둘째 시민교육은 현장에서 **다중성, 확장성, 통교성**을 갖고 있다. 즉, 시민교육의 전 과정에 매우 다양한 주체들이 시민교육에 참가하고 있다. 민주시민성의 함양을 전면에 내세우는 학교 시민교육도 실제 운영이나 기획에 있어서는 교과외 특성상, 학교에서도 교사뿐만 아니라 분야별 전문강사나 퍼실리테이터(facilitator)에 의해 현장, 참여 학습을 통한 실천 역량을 강화하는 교육이 이뤄지고, 기획에 있어서도 시민교육 관련 시민사회단체, 지역사회, 학교자치관련 협의체가 계획을 수립하고 참여하는 것이 대부분이다.

마지막으로 **시민교육의 사회 변화를 반영**해왔으며 변화에 발맞추려는 노력은 앞으로도 끊임없이 추구될 것이다. 예를 들어 공통의 취미를 매개로 하는 지역사람들의 모임에 재정적·행정적 국가 지원이 결합된 스웨덴의 학습동아리(study circle)는 지루하고 농밀한 시민교육에 빨리 지치기보다는 의미는 열어도 보다 흥미로운 시민활동을 꾸준히 하는 것이 시민성의 함양에 장기적으로 더 나을 수 있다는 것을 여실히 보여준다. 다른 시민교육 선행지역뿐만 아니라 한국에서도 시민교육의 중요한 화두는 사회적 가치들에 대한 조급한 전달로 실패하기보다는, 시민들이 서로 만나고 소통한 후에 느끼고 실천하게 하는

공동체성의 복원에 있다.

시민교육은 국가, 지역마다 부르는 명칭이 <표 I-1>과 같이 서로 다르다. 본 연구에서는 아래와 같이 국가, 지역별로 통칭을 정리해보았으며, 앞서 언급한 바와 같이 이들간의 혼란을 피하기 위해 시민교육으로 통일해서 부르도록 한다.

국가, 국제레짐	용어	직역
미국	civic education (시빅 에듀케이션)	시민/공민 교육
영국	citizenship education (시티즌십 에듀케이션)	시민성/시민권 교육
독일	politische Bildung (폴리티쉬 빌둥)	정치교육
프랑스	éducation à la citoyenneté (에듀카시옹 아 라 시투와이엔테)	시민성 함양 교육
스웨덴	folkbildning (포크빌트닝)	민중교육
국제교육성취도평가협회(IEA)	civic and citizenship education*	시민과 시민성 교육

* 주: 국제교육성취도평가협회가 실시한 2009년 국제시민교육보고서(ICCS: International Civic and Citizenship Education Study)는 'lower secondary school student(한국의 중학교 2학년 내외의 학생에 해당, 조사대상 평균연령 13.5세)'를 대상으로 참가국가(총 38개국) 별로 다른 언어로 발간되었다. 위의 용어는 영어권 발간 명칭에 해당한다.

<표 I-1> 주요 국가, 단체의 시민교육에 대한 통칭(通稱)⁵

II ■ 연구의 배경, 내용, 방법

1. 연구의 배경

우선 본 보고서는 앞서 여러 차례 풀어서 언급한 바와 같이 '시민교육'을 '시민성의 함양 또는 제고를 위한 교육'으로 정의하고, 또다른 명칭인 '민주시민교육'과의 개념적, 현상적 차이를 나누지 않고 '시민교육'으로 통용하도록 한다.

그리고 본 보고서는 "시민사회의 시민교육 체계 구축 과정에 관한 연구"라는 주제의 연구 결과물로서 기획되었다. 좀더 풀어서 말하자면, 이 보고서는 한국보다 앞서 시민교육이 활성화되어 있는 소위 '시민교육 선형지역' 5개국-독일, 미국, 스웨덴, 영국, 프랑스-에서의 시민교육을 대상으로 해당 지역·국가의 사회 변화와 맞물려 시민교육의 체계(system)가 어떻게 변화했는지에 대한 연구이며, 특히 국가나 공공 영역-즉 공교육-보다는 시민사회 영역에서의 시민교육이 어떻게 사회변화와 서로 영향을 주면서 변화와

5 단, 이상의 용어는 참여 연구자들의 분석과 판단에 의한 것으로 일부 국가들에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 한편 국내에서는 '민주시민교육'(공교육, 다수의 학계와 국가·공공기관)과 '시민교육'(시민사회단체나 성인교육 등)이 함께 통용되고 있다.

적응의 과정을 걸어왔는지에 주안점을 두고 있다.

그 동안 세계 여러 나라의 시민교육에 대한 개략적인 묘사(thin description)는 여러 가지 시민교육의 수행주체들에 의해 누적되어 왔다. 민주화운동기념사업회도 보다 시야를 넓혀 시민성과 시민교육과 관련한 이해를 돕고 기준들(criteria)이 될 만한 다수의 국내외의 시민교육 도서들을 출간하는데 나름대로의 심혈을 기울여왔다. 미국의 시민교육센터(center for civic education), 영국의 시민성재단(citizenship foundation), 유럽의회(European Council) 등의 해외의 공신력있는 시민교육단체와 상호양해각서 교환이나 출판권 취득 등을 통해 그들의 지침서나 보고서 등을 다수 소개하고, 이러한 토대 위에서 국내 실정에 맞는 연령별 시민교육 교재를 발간해왔다. 그러나 민주화운동기념사업회의 콘텐츠들은 전체 시민교육의 그것에 비하면 빙산의 일각에 불과하다. 여러 시민사회단체나 중간지원단체(평생교육원, 지방자치단체 산하 기구)의 자료집이나 온오프라인 매체에 실린 시민교육 관련 콘텐츠들, 그리고 민주시민교육학회나 선거연수원 등을 통해 그동안 연구자들이 누적되어온 학술논문과 발표문 등을 합치면, (민주)시민교육의 이름으로 네트워크나 학회가 만들어진 이후 20여년의 기간 동안 상당히 방대한 양이 누적되어 온 것이 사실이다. 하지만 본 연구가 이러한 해외 국가나 지역 시민교육에 대한, 그간의 국내 결과물들을 단순취합한 정리파일이나 연구노트 수준에 그친다면 큰 의미를 갖기 어렵다. 본 연구는 ‘해외 시민교육 연구의 중간결산’을 넘어서, 이 연구 자체가 별도의 기여(new finding)가 있으며, 보다 맥락적인 이해가 곁들여진 깊이 있는 설명(thick description)을 시도하여 앞으로 시민교육의 비교연구에 대한 정립적인 연구가 되길 바라며 시작되었다.⁶

그래서 본 보고서의 연구책임자는 초기에 “시민교육 제도화 과정(또는 거버넌스 형성) 비교 연구를 연구주제로 상정하였다. 그러나 많은 사람들의 자문과 심의를 거치면서, 여러 가지 우여곡절을 끝에 서두에서 언급한, 다소 건조한 제목-“시민사회의 시민교육 체계 구축 과정에 관한 연구”-으로 내놓게 되었다.

6 민주화운동기념사업회는 지난 2006년 <주요 외국학교 시민교육 내용연구: 미국·영국·프랑스·독일·스웨덴을 대상으로>라는 이름으로 전국사회교사모임의 교사를 중심으로 한 연구진과 함께 시민교육 관련 연구보고서를 발간한 바 있다. 위의 5개국은 현대사회에서 시민으로서의 자질 육성을 위한 시민 교과목의 중요성을 반영하여 시민교육 내용이 독립 과목으로 편성되고 교육되고 있는 국가들(위의 보고서 1128쪽)로서, ‘시민성의 내면화’까지는 아니지만, 저마다의 방식으로 ‘시민교육의 제도화’가 이뤄진 나라라고 보아도 무방하다고 판단하여 이 연구의 대상으로 선정하였다. 또한 민주화운동기념사업회는 2010년 <시민교육 현장 지침서>를 펴낸바 있는데, 시민교육의 골간이 되는 시민성, 시민교육의 의미 등의 개념 영역도 좋은 참조가 되었다. 본 보고서는 “세계 여러 나라의 시민교육 거버넌스가 사회 변화와 맞물려 어떻게 제도화되어 왔는지를 세밀하게 그려봄으로써 한국의 시민교육 거버넌스에 대해서 생각할만한 시사점을 함께 고민해보자”는 포부를 갖고 출발하였다. 2006년의 보고서가 공교육‘ 시민교육 교과과정’에 대한 실태조사’를 했다면, 본 보고서는 더 나아가 여전히 공백으로 남아 있는 ‘시민사회 영역의 시민교육 체계 구축(거버넌스 형성)의 과정’에 대한 동적인 조사를 시도하려 했다.

2. 연구의 목표, 방법, 한계

본 연구의 개요는 <표 I-2>와 같다.

연구 주제	시민사회의 시민교육 체계의 구축 과정
연구 대상	독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국의 시민교육
연구 기간	2015년 7월~2016년 11월 1차년도(2015년): 자료조사와 개별연구 2차년도(2016년): 내용확정과 종합연구
참가 연구자	권진욱, 송주영, 이광훈, 이기라, 조철민(가나다 순)

* 주: '시민사회의 시민교육'이란 시민사회단체(CSO)나 지역사회(community)가 단독 또는 공동으로 주도하는 시민교육의 활동과 조직을 말함. 단, 청소년 중심의 학교교육, 공교육도 함께 반영함.

<표 I-2> 연구 개요

이 보고서는 아래와 같이 연구의 목표와 방법, 그리고 한계까지를 스스로 자리매김하고 연구를 전개했다고 할 수 있다.

첫째, 본 연구는 시민사회 영역의 시민교육, 즉 시민이 주체가 되고 동시에 대상이 되는, 시민성 함양을 주된 목표로 하는 교육을 위주로 연구조사한다.

오늘날 시민교육은 영역, 대상 등에서 여러 가지 복합적이고 중층적인 의미를 담고 있어서 무엇인가로 쉽게 특정짓기 어려우며, 공교육 내 시민교육은 국가와 지역을 불문하고 가장 중요한 시민교육의 영역으로 자리잡고 있다. 따라서 시민교육이 이미 '충분히' 공교육 안으로 스며든 곳, 즉 시민교육이 (주로 어린이와 청소년을 대상으로 하는) '공교육'으로 이미 제도화된 곳에서는 함부로 연구대상에서 배제한다면, 시민교육 거버넌스에 대한 설명 자체가 성립하기 어려운, 왜곡이 될 우려가 있다. 하지만 이 연구는 (학습에 있어서 교육자와 피교육자가 분리되는 것이 아니라) 시민이 주체이자 대상이 되는 교육이며, 시민사회(공동체)에 기여하는 교육('크릭보고서'의 정의에 의하면 '사회적 도덕적 책임', '공동체에 대한 참여' '정치적 문해력의 함양'을 원리로 하는 교육)으로 시민교육을 바라보고자 한다. 또한 '학교 내 시민교육' 또는 '공교육'은 이미 관련 전공자들에 의해 상당히 천착된 영역이라는 점도 감안하지 않을 수 없다. '제도교육'과 '공교육'의 이름으로 펼쳐지는 소위 '시민교육 선행지역'들에서의 학교 내 시민교육은 교사나 교육학 계통의 연구자들, 그리고 일선 교육청에 의해 교육정책, 교육과정, 수업사례 등에 대한 국가별, 지역별 연구나 자료는 지속적으로 생산, 누적되고 있어 독립적인 연구조사의 필요성이 상대적으로 떨어진다. 따라서 본 연구는 시민이 (성인을 대상으로 하든, 일선학교와 연계해서 어린이와 청소년을 대상으로 실시하든 대상에 관계없이) 주도적으로 기획하고 참여하는 시민교육을 본격적인 연구개념으로서 정의하고자 한다. 대신 고도로 제도화된 시민교육의 영역-즉, 정부나 교육당국, 학교에 의해 상당한 수준으로 관리되는 시민교육-은 전면배제하지는 않고 설명을 위해 함께 부가적인 수준에서 다룰 것이다.

둘째, 한국보다 앞서 활발하게 시민교육을 시행중인 다섯 국가, 지역으로 한정하여 연구하였다. 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국은 연구진들간의 예비 조사를 통해서 한국보다 먼저 시민교육이 활발하게 이뤄짐으로써 유익한 시사점을 가질 수 있고, 각기 다른 유형의 시민교육 체계를 갖춘 지역으로 판단했기

때문이다. 아울러 그간 축적된 연구의 양 측면에서 조사가 용이하다는 점도 고려되었다. 이들 나라간의 특성을 역사적 흐름과 문화적 맥락과 함께 이해한다면 더욱 이해에 도움이 될 것이라 생각한다. 독일, 프랑스, 스웨덴은 시민교육의 제도화의 차원이 높다고 보았다. 독일의 정치교육은 전후 정치교육원을 정점으로 시민교육을 국가적인 차원에서 지속적으로 장려하고 지원하고 있다. 프랑스의 시민교육은 계몽주의의 대중교양의 전통 속에서 시민성의 함양을 위한 공교육 교과과정에 심혈을 기울이며 성인들의 자율적 인문학 학습도 많이 이뤄지고 있다. 스웨덴은 자율적이고 다채롭게 발달한 성인 시민교육의 자율성이라는 기반 위에서 국가의 재정적 지원이 이뤄지는 공공성이 결합되어 있다. 그리고 오늘날에는 해외 이주민이 늘어나면서 다문화교육이나 국제이해교육도 공통적으로 늘어나고 있다.

셋째, 시민교육의 ‘제도화 과정’이 아니라 ‘체계 구축 과정’을 연구하였다. 흔히 말하는 ‘제도화’라는 표현을 사용할 경우, 자칫 시민교육의 제도화가 바람직한 것이라는 선입견을 불러 올 수 있다. 특히 ‘학교 밖 교육’이나 ‘성인교육’을 주로 다루는 본 연구에서의 시민교육에서는 시민사회의 역할과 기능이 더 크므로 ‘제도화가 더 좋다’고 얘기하기 조심스러운 사례들도 많이 나온다.

흔히 한국 시민교육의 주요 과제로서 거버넌스의 구축나 제도화를 많이 논한다. 거버넌스론의 관점에서 볼 때⁷, 지속가능한 시민교육을 위해서 시민교육이 보다 튼실한 조직체계, 보다 좋은 관계맺음, 보다 효율적인 전달체계를 갖추는 것이 중요하다. 또한 제도론의 관점에서 볼 때⁸, 시민교육의 제도화는 시민교육이 법과 정책, 그리고 사회규범과 조직관행 등의 측면에서 공공의 영역 안에 잘 자리잡게 되는 것을 말한다.

제도나 거버넌스 대신 ‘체계(體系)’라는 용어를 굳이 선택한 이유는 시민교육이 (시민이나 국가가 인정하고 있든 아니든) 사회에서 실재하는 유의미한 하위체계 중 하나로 보고, 의미가 있는 중요 영역으로 상정하여 살펴보겠다는 것을 강조하기 위한 의미가 크다. 그래서 시민교육의 체계 구축이라 함은 시민교육의 굿거버넌스를 구축하는 것이기도 하다. 하지만 ‘시민교육의 제도화’라는 표현은 그대로 사용하기에는, 그 자체를 목표나 당면현안으로 삼기에는 다소 주저하게 되는 말이다. 왜냐하면 우리가 연구한 국가나 지역들마다 시민교육의 제도화를 바라보는 관점도 전혀 다르고, 공공부문과 시민사회가 각자 지향하는 시민교육의 상도 다르다. 제도화 자체가 당위론적인 목표가 될 수 있을지는 시민교육의 관계자들마다 다르다. 따라서 ‘제도화’와 관련한 바람직한 지향에 대해서 굳이 말하자면 ‘제도화된 영역과 비제도적인 영역 사이의 적절한 상호역할 분담’ 정도로 표현하는 것이 적절할 것이다.

넷째, 우리는 과정에 대한 연구를 했다. 앞서 언급했듯이, 현재의 모습에 대한 실태조사가 아니라 과정에 대한 역사적, 맥락적 연구를 추구한다. 비유하자면 사진이 아니라 동영상 촬영을 추구한다. 이러한

7 거버넌스는 통치의 방식(pattern of rule)에 관한 용어로서, 획일적인 것부터 다양한 것까지, 지역적인 데에서 국제적인데 이르기까지, 관료제에서, 시장, 네트워크에 이르기까지 다양한 수준과 형태의 것이 존재하며 후자로 갈수록 새로운 거버넌스(new governance)를 말한다(Bevir, 2007. 즉 사회문제를 해결하는 다양한 제반기제를 뜻하는 말로서 어떤 수식어를 붙이느냐에 따라 의미가 달라지며, 학자들 따라 국정관리, 협치(協治), 공치(共治) 등으로 다양하게 해석하기도 한다.

8 원래, 원래의 제도주의 이론에 의하면, 제도란 행위자들을 제약하는 법과 규정 등의 사회나 조직의 공식화된 요소이다. 그런데 근래의 제도주의는 이러한 공식적인 측면뿐만 아니라 관례, 관습, 암묵적인 규범, 조직문화 등의 비공식적인 측면들도 중대한 의미를 갖고 있으며 사회질서나 정치체제와 서로 맞물려 영향을 주고 적응하며 변화한다. 여기서 ‘제도’란 신제도주의의 제도, 즉 공식적인 제도와 비공식적인 제도를 지칭한다.

연구목표에도 불구하고 실제로는 사진 촬영에도 부족한 면도 있을 것이다.

다섯째, 기본적으로 지역연구이자, 비교연구이다. 본 연구보고서는 시민교육과 관련한 5개 국가와 지역 단위를 놓고 문헌 연구를 기본으로 하면서도 이전에 시민교육현장이나 해당국가를 경험하고 방문하거나, 관계자를 국내에서 면담하거나, 정부의 공식자료와 언론 보도 등을 통해 보완하는 방식 중 최소한 2개 이상의 검증 방식을 거치도록 하면서 그 특징을 추출하려고 노력하였다.

본 연구는 상호 협력과 검토를 거친 공동연구로 볼 수 있지만 그 이전에 2장(독일)과 4장(스웨덴)은 조철민, 3장(프랑스)은 이기라, 5장(미국)은 이광훈, 6장(영국)은 송주영이, 나머지 부분은 권진욱이 주도적으로 집필하였다.

마지막으로 위에 열거한 연구의 배경과 목표에도 불구하고 이 연구가 가진 한계를 밝혀두고자 한다. 무엇보다 연구원들이 비용과 시간 등의 문제로 연구 시기 내에 시민교육 현장을 직접방문, 면담을 하지 못한 것이 아쉽다. 그 밖에 이 연구보고서에서 부족한 점은 전적으로 연구책임자의 몫이며 읽는 분들의 관심과 질정을 겸허히 받아들이며 더 나은 후속 연구의 시작점으로 이어지길 기대해본다.

참고문헌

- 강원택. 2015. “87년 체제와 민주화추진협의회.” 강원택 외. **한국의 민주화와 민주화추진협의회 이야기**. 으뜸.
- 박 준. 2013. “한국사회 갈등 현주소.” **제2차국민대통합 심포지움 자료집**. 전국경제인연합회.
- 영국 시민교육자문위원회. 2008. **크릭보고서(Crick's Report) 학교 시민교육과 민주주의**. 민주화운동기념사업회.
- 신진욱. 2015. **시민**. 책세상.
- 이해주. 2010. “시민교육의 의미와 방법.” 민주화운동기념사업회. **시민교육 현장 지침서**. 민주화운동기념사업회.
- 임혁백. 2009. **시장·국가·민주주의**. 나남.
- 임혁백. 2011. “1987년 이후의 한국민주주의를 보는 눈.” **1987년 이후의 한국민주주의:3김 정치시대와 그 이후**. 고려대학교출판부.
- 전득주 외. 2000. **정치문화와 민주시민교육**. 유흥출판사.
- 조명래. “한국 시민운동의 위치와 성격변화: 국가-시민사회 관계를 중심으로.” **한국시민사회운동 25년사: 1989~2014**. (사)시민운동정보센터.
- 최장집. 2002. **민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기**. 후마니타스.
- 헬드, 데이비드. 2010. **민주주의의 모델들**. 후마니타스(원제: David Held, 2006. *Models of Democracy*. Policy Press Ltd: Cambridge).
- 히테, 데릭. 2007. 김해성 옮김. 『시민교육의 역사』. 2007. 파주: 한울(원제: Heater, Derek. 2007. *History of Education for Citizenship*. London: Routledge.).
- Bevir, Mark, 2007. “Editor's Introduction: What is Governance?,” *Public Governance*. Sage Library of Political Science.
- Dalton, Russel J. 2008. “Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation.” *Political Studies Vol. 56.*. 76-98.



제2장

독일의 시민교육

내용과 운영원리로서의 정치



독일의 시민교육

내용과 운영원리로서의 정치

I ■ 독일 시민교육의 개념과 내용

1. 시민교육의 개념

독일에서 시민교육은 정치교육(politische bildung)으로 불린다. 정치교육의 공식적인 영어번역은 civic education이다. 이는 시민의 권리나 덕목을 중시하는—영·미권에서 주로 통용되는—citizenship education과 어감에 있어서 다소 차이가 있다. 독일에서 시민교육이 정치교육이라고 불리는 데는 특유의 역사·사회적 배경이 있다—이와 관련해서는 별도의 장에서 구체적으로 다룬다. 하지만 정치교육의 역사가 오래되고, 각국의 시민교육간의 교류가 활발해지면서 독일의 정치교육은 좀더 보편적인 시민교육의 내용과 형식으로 변모해 왔다. 또한 본 보고서는 각국의 시민교육의 거버넌스 체계비교 연구의 일환으로, 용어의 통일성을 기하기 위해 독일의 정치교육을 시민교육으로 부르기로 한다. 하지만 정치교육과 관련한 독일 시민교육의 특색은 남아있다. 오늘날 민주주의 국가에서 시민은 정치의 주체로 시민교육과 정치교육은 같은 의미로 이해되지만, 전자가 교육의 ‘주체’를 표현한다면, 후자는 교육의 ‘내용’을 강조한다. 즉 정치적 의미가 강조된 시민교육으로 이해될 수 있다.

근대에 들어서면서 독일의 평생교육(weiterbildung)은 직업교육, 문화교양교육의 기능 뿐 아니라 궁극적으로는 시민교육의 장으로서 기능했다. 이에 따라 직업학교의 학제에도 시민교육 관련 교과목이 많이 배치돼 있다(오일환 1995, 542-543). 시민교육은 평생교육의 일부분이지만, 평생교육에 앞서 국가의 정책적 관심과 활성화를 위한 노력이 먼저 이루어졌다.⁹ 독일의 전국가적인 시민교육 정책의 중심에는 연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung, BPB)이 있는데, 이 기구의 존재목적인 시민교육의 공식적인 목적은 몇 차례에 걸쳐 변화돼 왔다—연방정치교육원에 관한 구체적인 사항은 별도의 장에서 다룬다.¹⁰ 즉 독일 시민교육은 사회적, 정치적 질서의 구성원인 모든 사람들에게 여러 다른

9 독일 연방 기본법은 모든 국민이 평생에 걸쳐 인성교육, 직업교육과 함께 시민교육을 받을 수 있는 권리를 보장한다(이상오 2014, 37). 한편 독일에서 평생교육의 확립은 1970년대 이루어졌다. 1970-1975년 사이에 9개 연방주에서 평생교육 관련법이 제정됐다. 독일 통일 후 5개 신연방주—구 동독지역—의 경우 1992년과 1994년 사이에 4군데에서 평생교육에 관한 법적인 규정이 마련됐다(허영식 1997, 132).

10 연방정치교육센터라고 번역되기도 하는데, 연방정치교육원은 국내에서 가장 일반적으로 사용되는 번역어다. 이 글에서는 정치교육을 시민교육으로 통칭하고 있지만, 이러한 일반적인 번역관행을 고려해 연방정치교육원으로 칭하기로 한다.

집단, 조직, 제도 및 매체를 통해 정치적으로 영향을 주는 모든 과정을 포괄하는 집합개념이다(허영식 1997, 116).

1952년 관련법령 제정	민주주의 사상과 유럽적 사상을 공고화 하고 확산한다
1969년 관련법령 제정	정치적 상황들에 대한 이해를 일깨우고, 민주주의 의식을 견고하게 하며, 정치적 참여의 자세를 강화시킨다.
1987년 관련법령 개정	정치적 사안에 대한 이해를 증진시키고, 민주주의 의식을 공고히 하며, 나아가 정치적 협력자세를 강화시킨다
2001년 관련법령 개정	정치적 상황들에 대한 이해를 장려하고, 민주주의 의식을 견고히 하며, 정치적 참여의 자세를 강화한다.

* 자료: 휘빙어 2010; 신두철 2005, 52, 최영돈 2014, 96

〈표 II-1〉 독일 시민교육의 공식적인 목적의 변화

2. 시민교육의 표준적인 내용

시민교육의 내용과 관련해 독일 시민의 민주적 의식과 정치역량의 강화라는 대명제는 존재하지만, 오랜 시간 그 공식적인 내용은 설정되지 않았다. 이는 독일의 일원적인 시민교육 정책에서 나타날 수 있는 폐단, 즉 자칫 시민사회의 다양한 교육주체들의 자율성을 침해하는 경향을 방지하는 중요한 기제다. 하지만 국가에 의한 시민교육의 정치적 도구화, 그리고 인종주의나 전체주의와 같은 극단적인 사상이 시민교육에 침투하는 것에 관한 우려는 끊이지 않았다. 이와 관련해 시민교육을 둘러싼 정치적 논란은 끊이지 않았고, 이것이 소송으로 이어지기도 했다. 이로부터 야기되는 혼란을 제어하기 위해 시민교육의 표준내용을 설정하지는 않더라도, 어떤 공통된 기준을 마련하기 위한 노력이 나타났다. 1976년 바덴뷔르템베르크 주정치교육원에서 열린 시민교육 관련 학술대회에서 독일 시민교육에 관한 최소한의 기준인 보이텔스바흐 협약(Beutelsbacher Konsens)이 설정됐다. 보이텔스바흐 협약은 세 가지 원칙을 설명하는 명제들로 이루어져 있다.

첫째, ‘강압의 금지’(überwältigungsverbot)는 교육내용의 주입, 교화, 조작을 하지 않는 것을 의미하며, 문제점과 논쟁에서 생기는 모든 의문을 공개하는 투명성이 수반된다. 둘째, ‘논쟁’(kontroversität)으로 학습주제와 관련해 교수자에 학습자에게 학문적으로나 정치적으로나 논쟁적인 것을 논쟁적인 것으로 명백히 밝히는 의무가 있다. 셋째, ‘이해관심 지향’(interessenorientierung)으로 학습자들은 자신의 질문과 의견을 말로 표현해야 하며, 그들의 정치적 이해관심을 산출할 수 있어야 한다. 이후 보이텔스바흐 협약의 3원칙은 은 학교는 물론 학교 밖을 포함한 모든 시민교육의 기본적인 기준으로 자리 잡게 된다. 이는 그것이 시민교육인지 아닌지, 혹은 바람직한 시민교육인지를 판단하는 기본적인 기준이다. 보이텔스바흐 협약으로 시민교육은 적군파테리, 평화운동과 반원자력 운동의 경우와 같이 국가목표와 사회운동이 상충된 방향을 지향하는 정치적 위기상황 속에서도 유지될 수 있었다(모테스 2015, 24).¹¹

11 보이텔스바흐 협약의 의미와 성과의 재성찰에 관해서는 다음을 참조. 실레·슈나이더. 전미혜 역. 2009. 「보이텔스바흐 협약은 충분한가?」. 민주화운동기념사업회.

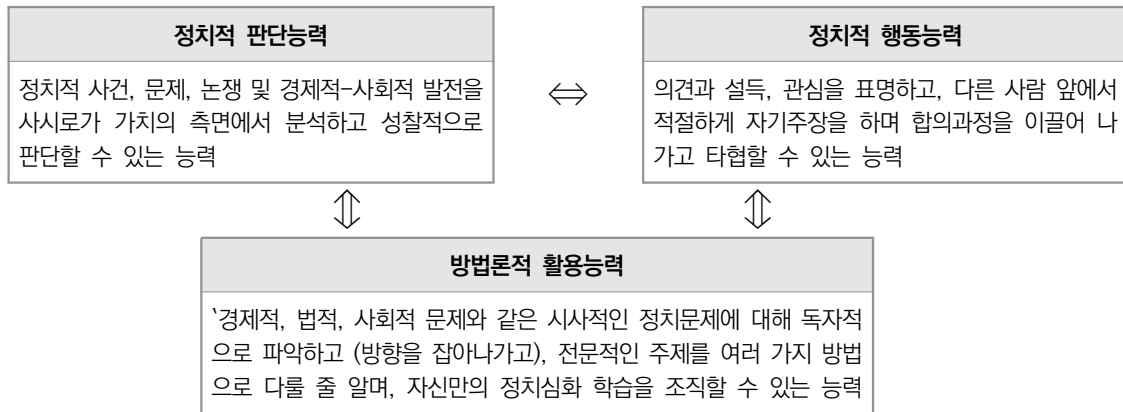
학교 시민교육에 있어서는 표준적 내용의 구성에 관한 필요성이 끊임 없이 제기돼 왔지만, 국가에 의한 정치선전 혹은 획일적 교육에 대한 우려에 기반한 논란이 지속됐다. 하지만 학교교육에 관한 전권이 각 연방주에 부여돼 있고,¹² 통일 이후 합류한 신연방주에서의 시민교육과 관련해 학교 시민교육 내용의 표준화에 관한 논의가 진전됐고, 2000년대 들어 그 결실을 맺게 된다. 2003년 교육부장관, 문화부장관 회의 의장, 에크하르트 클리메(Eckhard Klimeme) 교수가 제출한 ‘국가교육표준의 발전을 위하여’(Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards)에서 권장된 기획에 따라 ‘독일청소년과성인을위한정치교육과교수법협회’(GPJE)가 학교 시민교육의 표준을 정하고 발전시키기 위해 마련한 ‘국가교육기준 요구안’(Anforderung and nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen)이 발표됐다. 우선 교과목 명칭과 관련해 시민교육은 다른 과목과 달리 이제까지 통일적으로 과목이 표기되지 않았고, 사회나 공동체, 정치, 경제, 또는 사회학 등의 이름으로 불리며 교육이 실행되고 있었다.

이러한 상황이 발생한 근본이유가 1950년 문화부 장관회의 때 핵심내용의 결정되지 못한 데 있다는 판단아래 초등학교에서 ‘일반사회와 자연’(sachunterricht) 과목으로, 이후 단계의 학교에서는 시민교육으로 표기하기로 했다(GPJE 2008, 16).

시민교육의 주요한 과제는 다른 교과들과 학교의 성과들을 시민교육으로 연결시키는 것인데, 가능하다면 이러한 작업을 독려하고 체계화하고 전문화할 필요가 있다. 따라서 교과를 초월한 협력이 시민교육을 위해서는 매우 큰 중요성을 지닌다. 정치교육 교과는 사회학의 전문적인 관점을 시민교육의 전체 맥락 안에 끌어들이야 한다(GPJE 2008, 12). 국가교육기준 요구안에 따르면 시민교육을 통해 학생들이 함양해야 할 역량은 ‘정치적 판단능력’, ‘정치적 행동능력’, 그리고 ‘방법론적 활용능력’ 등 3가지 요소로 구성된다. 그리고 이 3가지 역량요소를 기반으로 대학 진학 전 의무교육과정을 초등학교, 주요학교, 인문계중고등학교, 실업학교 등 4단계로 세분화해 표준적인 교육내용이 제시하고 있다.¹³

12 독일 연방공화국 기본법에 따르면 학교제도 전체는 국가의 ‘감독’하에 있다. 하지만 학교의 운영에 관한 ‘책임’은 각 연방주가 지닌다. 원칙적으로 각 연방주의 교육부가 교육과정을 정하고, 전체 교육과정에서 각 교과가 차지하는 시수를 규정하고, 학교에서 사용되는 교과서를 승인한다. 한편 상설화된 연방주 교육부장관회의가 있어, 각 연방주간의 교육정책의 적절한 통합성을 유지한다(허영식 1997, 118).

13 독일의 학제는 다음과 같다. 우선 학령기 이전의 아동들은 유치원(Kindergarten)이나 자유학교(Vorschule)를 다니게 된다. 이후 만 6세에 이상의 학령아동은 초등학교(Grundschule)에 입학하게 된다. 교육과정은 각 연방주에 따라 조금씩 다른데, 초등학교 과정은 통상 4년이다. 이후 학생들은 2년간의 방향모색과정을 거치게 된다. 초등학교 수료 학생들은 자신의 진로에 따라 주요학교(Hauptschule)—일종의 초등학교 연장과정—나 실업학교(Realschule)를 거쳐 직업학교(Berufsschule)를 졸업하고 사회에 진출하거나, 인문계중고등학교(Gymnasium)를 거쳐 대학(Universität)에 진학하게 된다. 물론 직업학교를 통해 사회에 진출한 학생들의 경우에도 소정의 조건을 갖춰 언제든지 대학에 진학할 수 있다. 여기에 주요학교, 실업학교, 인문계중고등학교를 혼합한 과정인 종합학교(Gesamtschule)가 있다(정창화 2004, 403).



* 자료: GPJE 2008, 12

〈그림 II-1〉 독일 시민교육의 역량요소

한편 학교 밖 시민교육에 있어서는 여전히 보이텔스바흐 합의 이외에 교육내용에 관한 공식적인 지침이 존재하지 않는다. 시민교육의 정당성이나 내용의 질은 정당간의 정치적 견제와 시민사회의 공론장에 의해 유지된다. 다만 독일 시민교육 정책의 중심적 역할을 수행하는 연방정치교육원은 시기에 따라 강조되는 교육주제를 제시해 왔다. 물론 이렇게 제시되는 교육주제는 권장사항일 뿐이지만, 연방정치교육원은 관련 주제들에 대한 사회적 논의를 활성화하고, 이 주제들이 다양한 시민교육 주체들에 의해 활발하게 다뤄지도록 노력해 왔다. 각 시기별로 제시된 교육주제들은 다음과 같다.

1950년대	나치(Nazi) 과거청산, 독일 연방공화국의 이해, 민주주의의 제도와 기능
1960년대	전체주의, 과거사청산, 공산주의, 사회변혁
1970년대	경제문제, 동방정책, 학교시민교육의 교과과정 및 교수법
1980년대	원자력발전, 핵무기, 실업, 대중매체, 과학기술의 발전과 사회적 영향, 환경문제, 평화 및 안보정책
1990년대	동독(사회주의통일당)의 유산청산, 통일과 사회통합, 유럽통합, 극우주의
2000년대	다문화사회와 통합, 유럽연합, 뉴테러리즘

* 자료: 최영돈 2014, 94

〈표 II-2〉 독일 시민교육의 각 시기별 중심주제

II ■ 독일 시민교육의 배경과 흐름

1. 사회적 배경

(1) 공동체주의

중요한 과제에 대한 정부의 개입은 독일의 오랜 전통이다. 독일 시민사회의 공동체적 관행들은 전적으로 중재조직에 의지한다.¹⁴ 공동 의사결정이라든가 노사문제의 집단 약정 등은 국가에 의해 주도되는 위에서 아래로의 정치적 의사결정 과정의 결과라 할 수 있다(후쿠야마 1996, 288)..

시민교육 역시 이러한 역사적 기제로부터 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 시민교육이 전국가적으로 인식되기 시작한 바이마르 공화국 시기에도 지역간 문화차이와 갈등을 넘어선 ‘국가적 성격’(national character)이라는 가치가 시민교육의 인식적 기반이었다. 또한 현재적 의미의 독일 시민교육이 뿌리내리게 된 계기 역시 독일 국민들의 공동의 경험인 두 개의 전체주의였고—독일인들은 이를 흔히 ‘역사의 짐’이라 부른다—이 두 가지 어두운 경험으로부터의 국가·사회 재건 역시 국가의 개입을 통해 해결하고자 했다.¹⁵ 시민교육 역시 같은 맥락에서 있다. 시민교육이 제대로 수행되기 위한 결정적 토대는 예나 지금이나 국가의 책임 있는 참여다. 그리고 책임 있는 참여란 단지 정치적으로 책임 있는 사람들이 시민교육의 발전된 기관이 필요함을 분명히 고백하는 것만이 아니라, 이러한 기관을 재정적으로 지원하는 것을 의미한다(휘빙어 2010).

앞서 독일의 시민교육이 성장해온 길은 끊임없는 정치적 논란 속에서 이어져 왔음을 살펴봤다. 하지만 이러한 논쟁 속에서도 시민교육이 와해되지 않고 이어져 온 것은 타협의 문화—이후에 자세히 살펴볼 것이다—와 논쟁과 타협 이후 시민교육의 존재가치를 재확인 하는 국가적 차원의 주기적인 선언에 의해 공고화 돼 왔다. 좋은 예가 1960년대의 시기다. 당시 극우주의, 급진주의로부터 발원한 정치적 위기와 경제적 위기 속에 시민교육에 대한 회의론이 나타나고 있었다. 이러한 위기 속에 연방정치교육원은 조직적이고 실질적인 개혁을 시작했다. 이 개혁은 당시 연방내무부 장관인 에른스트 베르너(Ernst Werner)가 이끌었다. “판단과 행동을 할 수 있는 능력을 지닌 시민”을 교육의 근본목적으로 재설정하는 것이 골자였다. 엄청난 논쟁이 일어났고, 다른 정당들의 소송에 시달리기도 했다. 하지만 지리한 논쟁을 거쳐 결국 그러한 개혁안은 공감대에 이르게 됐고, 오늘날 독일 시민교육의 근간이 됐다. 바로 이어서 1968년에는 연방정부는 이러한 공감대를 공고화 하는 담화를 발표한다. 시민교육은 민주주의에 대한 광고·홍보와는 구별돼야 하며, 시민교육의 궁극적인 지향은 “정책 이슈에 대한 기본적인 독자적 통찰을 지기고

14 후쿠야마(Hukuyama)에 의하면, 19세기부터 독일이 경제활동 영역을 관세동맹으로 통합하고 국가를 하나로 단결시키기 위해 채택한 일련의 노력들, 그리고 공동체적 조직들에 기반한 경제 시스템으로부터 독일 특유의 국가를 매개로한 공동체주의의 초기조건으로 분석한다. 이러한 지향은 큰 규모의 집합적 사업추진에 익숙하다거나, 규칙에 사회구성원들이 기꺼이 따르는 문화 등으로 발현됐다(후쿠야마 1996, 276-277).

15 이와 관련해 연방정치교육원은 시민교육의 배경을 다음과 같이 설명한다. “독일인들은 20세기 두 개의 독재를 만들어 낸 경험이 있다. 연방 정부는 정치와 사회에 있어서 민주적 가치가 받아들여지고 살아 있도록 해야 할 특별한 책임이 있다 … 시민교육은 지속적인 임무이지 위기 때 등장하는 소방관이 아니다. 시민교육이 장기적으로 작동할 때만이 민주적 가치의 인식을 고양시키는데 도움을 줄 수 있다.”

비판을 만들어 낼 수 있고, 독립적으로 판단하고, 자신이 옳다고 생각하는 것을 민주적 방식으로 실천할 수 있는 역량 있는 시민”이라는 것이다.

이후에도 정치교육은 지속돼야 한다는 ‘독일연방공화국에 있어서 정치교육의 현황과 전망에 관한 연방정부 보고서’(1991년), 독일 시민교육이 존재하지 않았다면 전후 독일이 겪은 정치적 불안은 회복되지 못했을 것이라고 재확인한 ‘독일 교육부장관회의 보고서’(1995년) 등이 이어졌다(정창화 2004, 407). 시민교육은 늘 정치적 갈등 속에서 단련돼 왔는데, 그 과정은 늘 갈등에서 타협으로, 그리고 이 과정을 국가의 개입을 통해 아우르고 제도화하는 과정을 거쳐 왔다. 독일은 굴곡 많은 역사를 지나오면서 늘 불안정과 갈등을 경험했고 그것을 평화롭게 해결하는 것이 중요한 과제였다. 이에 따라 독일의 사회운영 모델은 정책협약의 사회적 파트너십에 기초한 갈등해결 패러다임으로 평가할 수 있다(선학태 2011, 189). 이중 정책협약의 국가가 개입해 정책을 수립하고 여기에 정당들, 사회세력들의 토론이 따라 붙고, 논쟁 끝에 타협에 이르면 그것을 반영해 국가가 공식화하는 과정을 의미하는데, 이는 공동체주의적 전통과 관련이 있다. 이러한 독일의 정치 시스템은 강력한 국가의 틀 내에서 건강한 경제를 지향한다는 의미에서 질서자유주의로 개념화되기도 하고(선학태 2011, 164-165), 자원의 생산분배 과정을 운영하는 시장(경제권력)에 정부(국가권력)이 적극적으로 개입하고, 이 과정을 다시 민주적 정치과정을 통해 시민사회(사회권력)에 의해 제어되는 사회민주주의로 개념화 되기도 한다(라이트 2012, 196). 한편 사회적 파트너십은 이어서 살펴볼 타협의 문화와 관련이 있다.

(2) 타협의 문화

정치의 핵심요소는 갈등이며, 정치는 그 갈등을 평화적으로 해결하는 것이므로 논쟁은 필수적인 수단이 된다. 하지만 논쟁의 결과가 관계의 결렬이 되지 않아야 하는데, 그러기 위해서는 사회적 토대가 필요하다. 첫째는 상호 접점을 찾을 수 있고, 찾아낸 접점이 상대에 의해 부정되지 않을 것이라는 신뢰다. 독일인들은 특유의 공동체주의에 기반한 성숙된 고도의 신뢰가 존재한다(후쿠야마 1996, 286). 둘째는 타협의 과정을 이끌어갈 수 있는 문화다. 독일 사회체제의 근간은 자본과 노동 사이의 사회적 파트너십에 기초한 균형적인 세력관계를 배경으로 형성된 타협의 제도화라 할 수 있다(선학태 2011, 190).

이러한 타협문화는 흔히 게르만 모델이라 불리는 ‘중도(middle way)’의 정치경제 체계를 낳았다. 시장경제의 정치적 통제, 강력한 사회보험 중심의 복지국가, 포괄적인 노동시장 규제에 역점을 두지만, 스칸디나비아 모델처럼 국가의 역할을 강조하지는 않는다(선학태 2011, 190). 잘 알려진 ‘사회적 시장경제’ 역시 사회주의자들이 아닌 기민당 출신의 총리 루트비히 에어하르트(Ludwig Erhart)에 의해서 자리 잡은 것이다(후쿠야마 1996, 287). 앞서 살펴본 독일의 정책협약의 모델—국가가 정책을 내놓으면 정당 및 사회 각계의 활발한 토론이 이어지는 것—과 사용자와 노조간의 자율적 거버넌스에 기반한 비스마르크의 복지국가로부터 이어져 사회적 파트너십은 독일 특유의 타협을 통한 갈등중재의 토대로 자리 잡았다. 19세기 하층 부르주아와 카톨릭계의 부르주아를 중심으로 한 독일 좌파적 자유주의 세력은 시장의 힘에 회의적이었고 사회적 파트너십과 정책협약의 이상을 신봉했다. 그들은 전체 사회 영역이 개인과 국가 사이를 매개하는 제도적 관계로서

사회적 합의주의의 제도화에 기초해야 한다고 주장했다. 그 목적은 사회를 보다 결속시키고 시장경제에 내재하는 사회적 갈등을 극복하는 데 있었다. 이러한 전통은 제1, 2차 세계대전 이후 국가의 재건과 사회적 위기관리를 위한 중요한 구성요소로 인식됐다(선학태 2011, 157, 159).

이는 보수당과 사회민주당 어느 쪽도 완전한 정치적 헤게모니를 장악하지 못한 독일의 정치적 사정과 관련이 깊다. 독일에서 정당은 대중과 이익그룹을 조직화해 정부의 경제정책에 대한 영향력을 행사하고, 정당과 이익그룹들은 정부의 정책실패에 책임을 진다(선학태 2011, 163). 즉 사회적 타협에 있어서 정당의 역할이 크데, 이는 시민교육에 있어서도 마찬가지다. 시민교육을 지키고 실행하는데 있어서 정당은 중요한 역할을 수행한다. 이러한 정당민주주의와 함께, 다당제 역시 독일의 타협문화를 발전시킨 사회적 조건이다. 다당제의 조건하에서 집권을 위해서는 많은 경우 정당간의 연합이 필수적인데, 흔히 연정(Koalition)이라 부르는 기제다. 연정을 통해 연합한 정당들은 상호 정책 및 이해관계의 타협을 이루는 것이 필수 조건이 된다. 연정이 대체로 정치적 성향이 유사한 정당끼리 이루어지는데 반해 정치적 성향이 전혀 다른 정당간의 연정이 이루어지는 경우도 있는데, 이를 대연정(Große Koalition)이라 부르는데, 이는 타협기제의 절정을 이룬다. 이러한 연정은 바이마르 공화국의 ‘바이마르 연정’으로부터 시작해 보수-진보 ‘대연정’, 사민-녹색 ‘적록연정’, 기민-자민 ‘흑황연정’ 등 다양한 연정을 낳았다.

이러한 타협의 문화는 시민교육 거버넌스에도 그대로 나타나는데, 대표적인 사례는 1960년대에 시작돼 1970년대 까지 이어진 시민교육의 존폐 혹은 지향에 관한 격렬한 논쟁을 종결시킨 보이텔스바흐 합의이다. 이는 지금까지도 시민교육을 둘러싼 정치적 논쟁이 시민교육 자체를 와해시키지 않도록 하는 최소한의 기준선이 되고 있다. 1976년 합의 이후 곧바로 정부는 1977년 이 합의에 기반한 지침을 선포했고, 독일 통일 이후 나타난 시민교육에 관한 논란 속에 1995년 다시 보이텔스바흐 합의를 재성찰하고 관련 지침을 보완하는 노력이 이어졌다. 또한 정치사회적 타협문화의 증진과 발전은 시민교육의 중요한 목적 중 하나로 설정됐다. 이에 따라 독일은 여러 면에서 전사회적인 시민교육의 노력을 기울이지 않은 유럽의 이웃 국가들과는 매우 다른 양상을 보여주고 있다. 가장 중요한 점은 독일에서는 정치적 극단주의의 지지기반이 매우 취약하다는 점을 들 수 있다(차명제 2003).

2. 시민교육의 흐름

연방정치교육원은 60주년을 맞아 교육원의 변천을 중심으로 독일 시민교육의 역사를 7개 시기로 구분해 정리한 바 있다. 각 시기별로 개략적인 내용은 다음과 같다.

(1) 맹아기(1918~1933)

독일 시민교육의 기원은 17세기 왕에 의해 실시된 국민교육으로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 프러시아 왕국에서는 국민들의 애국자적 가치와 규범에 중점을 둔 교육이 이루어졌다. 하지만 프랑스 혁명(1789

~1794)의 영향 속에 이러한 교육에 대한 비판이 제기됐고, 종속으로부터 벗어난 자유로운 이성을 강조하는 교육의 흐름이 형성됐다. 즉 독일에서의 시민교육은 체제유지와 계몽이라는 두 갈래의 흐름이 교차하고 갈등하는 전통이 형성됐다(차명제 2003). 1871년 독일제국이 수립되고 입헌군주제를 천명하면서 초기의 근대적 정치체제가 도입됐다. 이 시기에는 시민계급이 주도하는 성인교육이 사회적 지지와 세력을 얻었다. 대표적 사례가 1871년 창립된 국민교육 보급회나 고등교육을 받지 못한 대중들에게 강연을 통해서 과학적 지식을 전달하려는 목적으로 창립된 ‘아카데미아’, 카톨릭 독일을 위한 시민연합회와 같은 교육주체들이 활동했다(김덕영·여성훈·한동구 2003, 100).

이후 1918년 향토봉사를 위한 제국본부(Reichszentrale für Heimatdienst, RfH; 이하 ‘제국본부’)가 설립됐다. 이 본부의 주된 목적과 활동은 국민의 충성심 고양을 위한 출판 캠페인이었다. 왕정의 입장에서 1차 세계대전(1914~1918)을 치르면서 지배의 정당성을 지키고 국민을 동원하는 것이 필요했다. 이후 1918년 일어난 독일혁명을 통해 1919년 바이마르(Weimar) 공화국이 탄생했는데, 제국본부는 계속 존속됐다. 바이마르 공화국은 당시로서는 혁신적인 민주적 국민국가를 천명했지만, 정치적으로 매우 혼란스러웠다. 이를 타개하기 위해 학교 교육과정에 공민과(Staatsbürgerkunde)라는 새로운 과목이 설치됐다(정창화 2004, 397). 또한 제국본부는 의회주의적 정부형태와 민주주의적 정치에 국민들이 익숙해지도록 하기 위한 의식화 사업을 전개했다. 1918년 임명된 이 본부의 원장과 부원장은 나치(Nazi) 정권에 의해 본부가 폐지된 1933년까지 직을 유지했다. 제국본부는 베를린에 두었고, 조직의 직제는 1920년 4개 부서에서 1930년에는 2개 부서로 축소됐다. 이후 각 연방주들에게도 지역 사무소들이 설치되기도 했다. 주된 활동은 ‘향토봉사’, ‘지침’ 등 경제정책이나 문학 등에 관한 주제를 다루는 잡지간행이었다. 잡지간행은 프랑스 혁명 이후부터 형성된 계몽주의를 추구하는 교육주체들이 주로 사용한 교육의 수단인데, 이러한 전통은 현재에까지 이어지고 있다(김덕영·여성훈·한동구 2003, 98).

새로운 민주적 헌정국가에 관한 홍보와 함께 중요한 주제로 떠오른 것은 독일 국민들의 자존감 회복이었다. 특히 독일의 영토축소를 골자로 하는 베르사이유 조약에 관한 문제나 독일제국 시기부터 완성되지 않은 하나의 민족공동체라는 의식 등은 향토봉사를 위한 제국본부가 주되게 다룬 이슈들이었다. 하지만 바이마르 공화국은 전후 독일 국민들의 불만과 열등감에 기반한 민족주의나 공산주의의 발흥에 효과적으로 대처하지 못했다. 이런 과정에서 두각을 나타낸 것이 나치당이었다. 나치정권이 들어서면서 제국본부는 대중계몽과 정치선전부로 재편됐다(오일환 1995, 534). 향토봉사를 위한 제국본부와 같은 기능과 위상을 지닌 조직은 이 시기 유럽에서 전례를 찾을 수 없는 것이었다. 바이마르 공화국은 이를 통해 대중에게 민주주의를 가르치고자 했다. 하지만 허약한 토대의 민주주의는 민족주의적 열광을 이겨내지 못했다. 또한 향토봉사를 위한 제국본부의 교육내용 역시 민주주의에 관한 것이라기보다는 민족주의적 공동체에 관한 것이었다.

(2) 재건과 개발(1952~1961)

제2차 세계대전(1939-1945)을 통한 나치정권의 패망 이후 독일은 재건과정에 들어가지만 매우 불안정한 시기를 거쳤다. 이 시기 점령국들은 교육개혁을 통해 과거청산과 민주주의 체제 확립을 위한 주요 수단으로 시민교육을 고려했다(차명제 2003). 이후 1949년 서독(독일연방공화국)과 동독(독일민주공화국)으로 분단되면서 동서냉전의 최전선에 서게 됐다. 동서독 모두 나치정권의 후유증을 극복하고, 흩어진 국민들을 다시 통합시키는 것이 시급한 과제였다. 또한 동서독간 체제경쟁 속에 각 진영의 체제지향적 시민교육이 이루어졌다.

중앙집권제에서 연방제로 변화된 서독에 있어서 각 연방주들은 시민교육을 포함한 학교교육을 관장하게 됐다(정창화 2004, 401). 이 시기 학교교육은 공동체 교육, 반공, 시대진단 등 일종의 비정치적 교육이 지배적이었다(전득주 2000, 8-9). 동독의 경우 반파시즘에 입각한 새로운 사회주의 인간상에 중점을 두었다(이규영 2005).

학교 밖 시민교육과 관련해서는 1952년 향토봉사를 위한 연방본부가 재건됐다. 현재적 의미에서의 국가적 시민교육의 시작은 이 때 부터라 할 수 있다. 재건 당시 직원은 26명이었고, 주된 사업은 민주시민의식 증진을 위한 자료의 개발이었는데, “의회”·“정치교육”(1952년), “시리즈”·“정치와 동시대의 역사로부터”(1953년), “형성되는 유럽”(1954), “기본적인 법률”(1958) 등이 연이어 창간됐다. 또한 1952년 최초로 학생 시민교육 콘테스트가 개최되고 이후 20년간 지속됐고, 교육부와 공동으로 교육이슈에 관한 컨퍼런스를 개최하기도 했다. 1959년에는 시민교육을 지원하는 80여개의 일선 기관·단체에 대한 재정 지원도 이루어졌다. 또한 이 시기 시민교육의 주된 내용은 의회와 정부 기구들, 민주적 정치질서에 대한 이해, 나치와 공산주의라는 전체주의에 대한 대항, 그리고 유럽의 화해 등이 주류를 이루었다. 이에 따라 1957년에는 “국제 공산주의와의 지적·정치적 대결”을 위한 동유럽연구부를 설립하기도 했다.

(3) 확장과 전환(1961~1969)

이 시기 시민교육에 영향을 미친 것은 극우주의의 재등장과 급진적인 사회운동이라는 두 가지 흐름이었다. 1960년대 들어 학교 시민교육에서는 흑백논리적 반공주의 교육에 대한 비판의 목소리가 높아졌다. 이에 따라 나타난 것이 ‘시대진단’이라 불리는 교수법이다. 이는 인류가 처한 위기와 생존적 위협에 대한 비판적 진단을 교수법적 성찰의 도구로 녹여내는 것이다. 또한 이 시기 시민교육에 자극제가 된 것은 극우세력의 재등장이었다. 이에 따라 시민교육은 더 이상 지조함양 및 이데올로기의 증매에 기여하지 않고 자라나는 세대들에게 독립적이고 자주적인 판단형성 능력을 길러주려고 했다. 이러한 변화는 정치적 교육학에서 정치교육의 교수법으로의 전환을 의미한다(전득주 2000, 13-14, 15-16).

당시 시민교육은 신좌파 학생운동 세력을 중심으로 한 사회운동으로부터 무비판적 교육이라는 비판에 직면했다. 다른 한편으로는 1960년대 접어들면서 젊은 층을 중심으로 반유대주의 범죄가 증가하면서 극우주의의 흐름이 다시 고개를 들었다. 이런 가운데 시민교육이 과연 효과가 있는지에 관한 의구심마저

나타났다. 이에 대한 대응으로 1961년 향토봉사를 위한 연방본부는 조직과 역할을 확장했고, 1963년에는 연방정치교육원으로 전환돼 교육기능이 전면으로 부각됐다. 1961년 조직개편을 통해 운영, 출판, 교사 지원 등 기존 3개 부서에 저널리즘, 영화, 영상음향 서비스, 심리학적 이슈, 기획 등 4개 부서가 추가됐고, 1996년에는 텔레비전 부서가 보강됐다. 동유럽연구부는 원장 직속기관으로 존속됐다. 연방정치교육원의 직원은 80명 가량으로 늘어났다.

이런 흐름 속에 시민교육의 주요주제는 반유대주의와 극우주의(1961년 서독-이스라엘 국교정상화), 신사회운동 등이 설정됐다. 그 밖에도 전통적인 주제인 나치즘과 과거청산, 공산주의(1961년 베를린 장벽설치), 사회적 시장경제 정책 등의 주제들이 다뤄졌다. 이와 관련해 지역신문의 정책해설란인 “마스터 페이지”와 1963년 이후 지금까지 이어지는 이스라엘 학습여행 프로그램 등이 신설됐다. 또한 연방 정부는 시민교육에 관한 회의론이 확산되는 것과 관련해 1968년 두 가지 중요한 지침을 발표한다.

“첫째, 전통적인 시민교육의 주제인 반나치즘과 반공산주의는 앞으로도 견지돼야 할 지향이다. 둘째, 시민교육은 지금까지 민주주의를 ‘조화’와 ‘칭송’으로만 표현해 왔다. 또한 공동체와 협력관계의 지나친 강조는 정치의 본질을 오해하게 만들기 쉽다. 향후 좀 더 실제적 민주주의의 이해를 위해 이해관계, 갈등, 권력과 같은 개념들이 중요하게 다뤄져야 한다.”

(4) 변화와 개혁(1969~1981)

이 시기 학교 시민교육은 교과목의 정착과 교수법의 개발로 특징 지워진다. 학자들에 의해 양한 교수법이 개발되고, 미국 교육학의 영향 속에 최소한의 학습목표 및 내용을 설정하는 교육과정론이 정립됐다(정창화 2004, 401-402).

1969에는 새로운 법령이 제정되고 연방정치교육원에는 새로운 임무가 부여됐다. “독일 사람들이 정치적 이슈를 이해하고, 민주적 의식을 강화하고, 정치참여를 위한 준비태세를 강화하도록 일깨운다.” 이러한 시민교육의 ‘정치화’ 조치에 어떤 정치적 지향이 주어져야 하는지에 관한 엄청난 사회적 논쟁이 벌어졌다. 여기에는 시민교육이란 해방적인 것이냐 시대긍정적인 것인가, 시스템 강화적인 것이냐 시스템 변화적인 것인가 하는 주제들이 포함된다. 즉 신좌파가 주창하는 ‘해방’과 보수파가 주창하는 ‘합리성’의 논쟁이었다(전득주 2000, 19). 이러한 논란은 1976년 보이텔스바흐 합의를 경유해 일단락된다. 이후 이 합의는 모든 시민교육의 기본 원칙으로 자리 잡는다. 또한 이 시기는 빌리 브란트(Willy Brandt) 총리의 동방정책과 폴란드 방문에서의 사죄 등을 비롯해 동서냉전의 심화, 테러리즘, 대량실업, 성장의 한계에 대한 인식 등 독일 역사에 있어서도 많은 변화가 나타난 시기다. 당연히 이러한 이슈들은 시민교육의 주제로 다뤄졌고, 그 밖에도 평화와 환경문제가 중요한 주제로 부상했다.

연방정치교육원도 많은 변화를 겪었다. 1969년에는 시민교육 관련 전문가들로 구성된 자문위원회가 설치됐다. 이 위원회는 5명의 구성원이 1970년에 첫모임을 가졌다. 시민교육에 관한 기본적 조사연구가 주된 활동이었다. 1973년에는 운영체제가 개편됐고, 1974년에는 관련 법령의 개정이 이뤄졌다. 가장

큰 변화는 3인 집단지도체제의 도입이다. 3인의 지도부는 기본적으로 만장일치의 의사결정 방식을 따르는데, 의견일치가 좀처럼 이루어지지 않는 경우에는 의사결정을 상급 감독기관인 내무부 장관에게 위임 하도록 했다. 또한 교육환경의 변화에 따라 대중매체, 저널리즘, 특수교과과정, 학교시민교육, 운영본부 등으로 조직구성이 개편됐다. 또한 기획실과 동방연구부는 확대 개편됐다. 1977년에는 직원이 129명으로 늘어났다. 전통적인 “의회”와 “정치와 동시대 역사로부터”는 여전히 주요잡지였고, 이 외에도 다양한 출판물들이 개발됐다. 1971년에는 매년 이어지고 있는 정치교육 학생경시대회가 시작됐고, 1980년대에는 설립 원년부터 발행된 자료들이 연대별로 정리되고 그 동안의 경험이 축적되면서 연방정치교육원은 안정기에 접어들기 시작했다(최영돈 2014, 93).

(5) 공고화와 기술적 발전(1981~1989)

1980년대 독일 학교 시민교육 논의의 특징은 실용주의적 전환이다. 1970년대 격렬했던 논쟁은 무대 뒤로 사라졌다. 또 다른 특징은 교육의 다원화다. 과거 하나의 교육지침이 지배하거나, 혹은 두 가지 교육지침이 부딪치는 양극화의 시기를 지나, 서독이 각 연방주별로 상이한 교육지침들이 나타났다. 즉 이전 식 1970년대 교수법의 통합이 강조된 반면, 1980년대에는 교수법의 분화가 나타난 것이다. 내용적으로는 신사회운동의 경험들이 새로운 교육주제로 등장했고—반핵, 생태주의, 양성평등, 평화 등—형식에 있어서는 연극, 습득놀이, 의사소통놀이, 공장실습보고, 프로젝트 기법 등이 개발됐다(전득주 2000, 23-25). 또한 개인주의 성향을 보이는 청소년들의 새로운 사회화 현상이 부각되면서 교수법에 주관적 요인을 고려하려는 노력이 이루어졌다(정창화 2004, 402).

연방정치교육원은 큰 변화 없이 활동을 지속하고 있었다. 직원은 여전히 120여명 수준을 유지했다. 다만 1985년 관련 법령개정을 통해 동방연구부가 연방정치교육원의 부서 중 하나로 편재됐다. 1987년에는 감독위원회 관할이 변경됐는데, 기존에 위원들이 내무부 장관에 의해 임명되던 것에서 연방의회 의장이 직접 임명하는 것으로 변화됐다. 이는 감독위원회의 정부로 부터의 독립성을 강조하는 조치였다. 그 밖에 정보화의 흐름에 대응해 1984년 뉴미디어 부서를 신설했다. 이를 통해 영화나 동영상 자료, 컴퓨터 게임 등의 개발이 활성화 됐고, 이러한 자료들의 목록이 제작돼 배포되기도 했다. 또한 문화교육과 시민교육을 결합시키려는 시도들이 나타났는데, 1988년 열린 야외 정책극장 축제가 대표적인 사례다. 한편 교육주제에 있어서는 안보와 관련된 이슈가 중심에 놓여 졌는데, 여기에는 핵무기, 나토(NATO)의 ‘이중결정’(double track decision) 정책, 소련의 개혁·개방정책 등이 포함된다. 그 밖에도 유럽지역의 경제 및 고용 위기와 대중매체, 매스 미디어, 남북문제, 핵무기 문제인권, , 실업문제, 기술 진보의 영향, 동서관계 문제(고르바초프 관련), 지구촌 남북문제 등 다양한 주제들이 다뤄졌다. 또한 연방정치교육원은 핵심 대상 집단으로 교사나 교육훈련기들을 설정하고, 이들을 위한 자료개발과 교육훈련기회 제공 등의 활동을 전개했다.

(6) 통일 독일을 위한 시민교육(1989~1998)

1989년 베를린 장벽붕괴를 비롯한 일련의 평화적 혁명을 통해 통일 독일이 탄생했다. 커다란 사회변동 앞에 시민교육 역시 대응을 위한 분주한 움직임을 보였다. 이미 통일 이전인 1990년 동서독은 공동교육위원회를 구성해 일반 초중고교육, 직업교육, 대학교육과 평생교육에 대한 추천사항들을 의결함으로써 교육제도의 점진적인 통합을 위한 초석을 놓았다. 이어서 1991년에는 구 동독지역의 신연방주들이 잠정적인 학교법들을 제정했는데, 가장 중요한 요소는 구 서독지역의 연방주들과의 자매결연과 그로부터 받은 영향이었다(오일환 1995, 537, 538).

학교교육 뿐 아니라 전반적인 통일 과정에서 동서독 각 연방주간에 체결된 자매결연은 핵심적인 역할을 수행했다. 동독지역으로 파견된 서독의 전문인력이 신연방주 행정기관의 주요직에 배치됐다. 신연방주에 설치된 주정치교육원 역시 마찬가지였다(최영돈 2014, 91). 서독 지역 주정치교육원들은 동독 지역 주정치교육원 설립을 지원했고, 연방정치교육원 역시 이러한 과정을 후원했다(오일환 1995, 536).

신연방주(구 동독)	구연방주(구 서독)
브란덴부르크	노르트라인-베스트팔렌
작센	바덴-뷔르템베르크, 바이에른
작센-안할트	니더작센
튀링엔	헤센, 라인란트-팔츠, 바이에른
레클렌부르크-포어폼메른	슐레스비히-홀슈타인, 브레멘, 함부르크

* 자료: 최영돈 2014, 101

〈표 II-3〉 독일 통일후 구-신연방주간 시민교육 자매결연

이러한 변화에 대응하기 위한 제도적·조직적 조치들이 수반됐다. 1991년에는 여야의원들이 초당적으로 시민교육을 지속할 것을 천명했고, 1992년 관련 법령의 개정을 통해 연방정치교육원의 임무가 “정치적 사안에 대한 이해를 증진시키고, 민주주의 의식을 공고히 하며, 나아가 정치적 협력 자세를 강화 시키”는 것으로 수정됐다. 1995년에는 1977년 보이텔스바흐 합의를 토대로 제정된 시민교육 지침에 대한 성찰 및 재해석 작업이 진행됐다. 또한 독일교육부장관회의는 연방정치교육원이 전후 독일정부 수립과정에서 야기된 정치적 불안요소를 제거하는데 큰 역할을 했음을 재확인하기도 했다(정창화 2004, 407).

1997년에는 연방-주정치교육원들이 “민주주의는 정치교육을 필요로 한다”는 제목의 공개성명을 발표했다. 이른바 뮌헨 선언(Munich manifesto)라 불리는 이 성명은 미래의 전세계적 변화문제에 대응함에 있어서 시민교육의 중요성을 재확인하고, 정부의 적절하고 지속적인 재정지원의 필요성을 역설한 것이었다. 이 성명은 경제위기 이후 시민교육을 지원하는 예산이 삭감되는 상황에서 이루어진 것이었다.

연방정치교육원에도 변화가 나타났다. 1992년 법령 개정을 통해 3인 지도체제가 1원장(여당 추천) 2부원장(야당 추천) 체제로 변화됐다. 조직구성은 대중매체, 저널리즘, 학교시민교육, 특수교육과정, 컨퍼런스 활성화 부서가 운영되다가, 1994년 독일통일(베를린 지부) 부서가 신설되고, 1996년에는 특수교

육과정과 컨퍼런스 활성화 부서는 통합됐다. 총무부와 동유럽연구부는 기획정책실 산하에 편재됐다. 또한 통일 후 양독일관계부의 폐지에 따라 산하에 있던 전독일과제연구원이 연방정치교육원에 편입됐다가 1991년 폐지됐다. 동유럽연구부는 동서연구부로 개편돼 소련 붕괴 후 동유럽의 변화에 관한 연구를 주로 수행했다. 이 시기 연방정치교육원의 직원은 230명 가량으로 증가한다.

이 시기 시민교육의 중심주제는 당연히 통일 후 동서독 주민의 통합성 증진에 관한 것이었다. 동서독 양측 시민들에 대한 상호 이해교육, 학습과정 자극, 상호이해 창출이 강조됐다. 이를 위해 도서 꾸러미 보내기, 동서독 교류활성화 팀(DDR-local team) 운영, 동서독 언론 편집인을 위한 저널리즘 트레이닝 '대화 세미나' 개최, 동서독 교육자와 여론지도층간의 만남, 정치교육 컨퍼런스 등이 이어졌다. 또한 학생 시민교육 경진대회가 서독 지역으로 확대되기도 했다.

더불어 사회주의 청산, 유럽통합, 극우주의, 신기술 및 세계화 등의 주제들도 중요하게 다뤄졌다. 교육 활동과 관련해서는 문화교육과 시민교육이 결합된 '정책극장'(1993), '아트, 파워, 폴리틱스'(1995)가 시도되고, 전시가 시민교육의 한 방식으로 활성화 되기도 했다.

그 밖에도 유럽 시민교육 컨퍼런스 개최(1995), 수업용 짧은 동영상 자료 개발(1997) 등의 활동이 이어졌다. 한편 1990년대 들어 정당 정책비교 프로그램(Wahl-O-Mat)을 비롯한 컴퓨터 학습도구의 개발이 활성화됐고, 1997년에는 연방정치교육원 공식 홈페이지가 개설됐다.

(7) 새로운 임무, 새로운 길(1999~2011)

1999년에는 연방정치교육원에 대한 평가가 이루어졌다. 이전에도 통일 관련 임무수행 준비를 위한 사정(1987년), 연방정치교육원 발간 자료들의 학교현장에서의 유용성에 관한 측정(1996년) 등이 이루어진 바 있는데, 이번 평가는 조직 전반에 관해 대대적으로 진행됐다. 연방내무성의 지시로 이루어진 이 평가는 내부 평가단에 의한 평가와 외부 연구기관에 의한 평가가 병행됐다. 내부평가는 권한체계와 가치 체계, 서비스 생산물, 직원들의 요구 등에 관한 것이었다. 외부평가는 2,000명가량의 정치교육원 고객집단에 대한 광범위한 인터뷰를 토대로 이루어졌다.

내무부는 두 가지 보고서를 제출 받았고 이를 토대로 2001년 새로운 관련 법령을 제정했다. 연방정치교육원의 활동목적은 "사람들의 민주시민의식을 고양하여, 성숙하고 비판적이며 적극적으로 정치일상에 참여하도록 유도"하는 것으로 변화됐다. 가장 큰 변화는 독일 국민 뿐 아니라 외국인, 이주민도 시민교육의 대상에 포함된 것이다. 이어서 연방정치교육원에서는 포괄적인 재편을 지시했다. 조직에 있어서는 당시 내무부의 '현대적 정부, 현대적 행정' 프로젝트에 따른 개편이 이루어졌다. 이 프로젝트의 지향은 유능한 정부, 고객지향성, 행정효율성, 업적-승진 경쟁, 행정 서비스에 있어서 현대적 기술의 사용 등을 그 내용으로 한다. 이에 따라 연방정치교육원의 구조는 서열구조를 완화하고, 신속한 의사결정과 변화에 대한 대응을 중요시 하는 방향으로 개편됐다. 2001년에는 조직 내 성주류화(gender streaming) 정책이 시행됐다. 또한 2003년 베를린에 미디어와 커뮤니케이션 센터를 신설하고, 2004년에는 동서연구부가 폐지됐다. 2002년에는 시민교육 기관·단체들과의 협력을 강화하는 한편, 재정지원의 새로운 가이드라인

을 시행했다. 이를 통해 재정지원의 우선순위 설정과 교육의 질 담보를 꾀하고자 했다. 이 시기 시민교육의 주요 주제는 이주민 문제, 뉴테러리즘(9.11 테러), EU통합, 글로벌 금융위기, 지식정보사회 등이다.

최근 연방정치교육원은 새로운 대상집단으로 이주민과 청소년들을 설정하고 있다. 특히 어린이와 청년들에게 학교교육을 통하지 않고 직접 접근할 수 있는 내용과 형식을 모색하고 있는데, 이를 위해 가족부와 긴밀히 협력하고 있다. 이를 통해 청소년들의 책임과 참여의식을 증진시키고자 한다. 한편 잡지 발행은 여전히 연방정치교육원의 주된 사업인데, 최근 많은 잡지들의 내용을 개선한 뒤 유료화 하고 있다.

현재 연방정치교육원은 가까운 미래에 가장 관심을 가져야 할 주제로 교육 소외계층 문제—사회적 약자들의 정치적 책임과 참여의 감소문제가 잠재적인 사회적 위기요소가 되는 것—와 새로운 극단주의의 문제—신연방주에서의 극우민족주의당의 발흥, 우익극단주의, 무정부주의적 좌익극단주의 등으로 표출되는—다. 이와 관련해 2007년 정치적 소외계층, 극단주의 관련 부서가 신설된 바 있다. 2011년 새롭게 제정된 법령은 민주적 참여증진과 극단주의에 대한 대응을 위한 연방정치교육원의 추가적인 조직개편을 담고 있다. 이에 따라 2010년 3년 시한의 극단주의 관련 부서를 신설하고, 2011년에는 “민주주의와 관용을 위한 동맹: 극단주의와 폭력에 저항하며”라는 운동을 출범시키기도 했다. 세계화와 관련해서는 유럽 시민성 교육 네트워크(NECE)의 운영에도 깊이 관여하고 있다. 이를 통해 유럽 모든 국가의 시민교육 관련 기관의 대표자들이 참가하는 대규모 회의를 매년 개최하는데, 각 국의 대표자들로 하여금 개별 국가들의 교육에 관한 개별 국가들의 구상을 서로 교환하고 개별 프로젝트를 소개할 수 있는 기회를 제공한다(휘빙어 2010). 한편 2015년 6월에는 프랑크푸르트 성명(Frankfurt Erklärung)이 발표됐다. 여기에는 시민교육의 비판적·해방적 접근방법에 대한 강조하고, 시민교육이 유럽과 전세계적 맥락에서 권력 문제에 더 많은 관심을 기울여야 한다고 천명됐다(모테스 2015, 28).

III ■ 독일의 시민교육 제도

1. 시민교육 관련 법규

(1) 연방정치교육원에 관한 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung)

독일의 시민교육 정책은 연방정치교육원을 중심으로 운용되고 있어, 가장 중심이 되는 법규는 ‘연방정치교육원에 관 법령’(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung)이라 할 수 있다. 이 법령은 연방정치교육원의 운영과 활동에 관한 기본적인 사항을 간명하게 규정하고 있는데 2001년 개정된 현행법령은 아래와 같다.

제1조(구성)

- ① 연방정치교육원은 법률상의 권한을 갖지 않은 연방기관으로서 연방내무성 장관의 관장 하에 둔다.
- ② 연방정치교육원은 본(Bonn)에 그 본부를 둔다.

제2조(임무)

연방정치교육원의 임무는 정치교육을 통하여 정치적 사안에 대한 이해를 증진시키고, 민주주의 의식을 확고히 하며, 정치적 협력 자세를 강화 시키는데 있다.

제3조(원장)

- ① 연방정치교육원은 원장이 관리한다.
- ② 원장은 연방내무성 장관이 임명한다. 연방내무성 장관은 원장의 직무상 상관이다.

제4조(원장의 권한)

원장은 모든 법적 행위에 있어 연방정치교육원을 대표한다.

제5조(학술고문단)

- ① 연방정치교육원은 정치교육의 기본적인 사안에 대하여 연방내무성 장관이 4년 임기로 임명한 최대 9명의 전문가들로 구성된 학술고문단을 통해 지원받는다. 1회에 한하여 재임명이 가능하다. 학술고문단은 고문단의 새로운 위원의 임명을 위한 제안을 제출할 수 있다. 새로운 위원이 임명되기 전에는 이 고문단의 견해가 존중된다.
- ② 학술고문단은 매년 최소 2회 이상 소집된다.
- ③ 학술고문단은 그 위원들 중에서 한 명의 위원장과 한 명의 대변인을 뽑는다. 그리고 학술고문단을 위한 업무규정을 만들 수 있으며, 이 업무규정은 연방내무성 장관의 인준을 필요로 한다.
- ④ 학술고문단의 회의에는 연방정치교육원 감독위원회 위원들과 연방내무성의 대변인이 참여할 수 있다.

제6조(감독위원회)

- ① 연방정치교육원 사업의 정치적 중립성 여부와 정치적 효과는 22명의 연방의회 의원으로 구성된 감독위원회에 의해 감독된다.
- ② 감독위원회 위원은 연방의회 원내교섭단체의 추천을 받아 연방의회 의장이 임명한다.
- ③ 원장은 감독위원회에 매년 예산안, 사업계획안, 활동보고서를 보내어 감독위원회의 견해를 묻는다. 원장은 모든 중요한 계획과 학술고문단의 권고 및 입장을 감독위원회에 적시에 알린다.
- ④ 원장과 연방내무성의 대변인은 감독위원회의 회의에 참석한다.

제7조(업무협조)

연방정치교육원은 각 주의 업무와 관련된 모든 사안에 대해서는 주(州)최고당국과 긴밀히 협력해 나간다.

제8조(부칙)

본 법령은 2001년 1월 24일부터 효력을 발생한다.
 이로써 1992년 6월 24일 제정된 연방정치교육원 관련 법령(Z6-006 101-035/3(GMB1S.526))은 폐지된다.

* 자료: 연방정치교육원 홈페이지(<http://www.dpd.de>)

〈표 II-4〉 연방정치교육원에관한법령

이 법령은 연방정치교육원의 상급부처인 연방내무부의 령(令)으로, 1952년 제정 이래 몇 차례의 변천 과정을 거쳤다. 1992년 개정 이후 10년 남짓 유지되던 이 법령은 2001년 연방정치교육의 대폭적인 개정이 이루어진 동일명칭의 새로운 법령으로 대체된 후 현재에 이르고 있다.¹⁶

16 2001년 개정 법령의 특징적인 내용은 이전 법령들이 담고 있던 “독일 민족”이라는 용어를 삭제함으로써, 지금까지 시민교육에서 배제됐던 이주민이 시민교육의 권리주체로 포함된 것이다.

1952년	향토봉사를 위한 연방본부의 설치에 관한 법령 제정 (Erlas über die Errichtung der Bundeszentrale für Heimatdienst)
1954년	향토봉사를 위한 연방본부의 설치에 관한 법령의 보충법령 제정 (Erlas zur Ergänzung des Erlasses über die Errichtung der Bundeszentrale für Heimatdienst vom 25. November 1952)
1963년	향토봉사를 위한 연방본부의 설치에 관한 법령의 개정을 위한 법령 제정 (Erlas zur Änderung des Erlasses über die Errichtung der Bundeszentrale für Heimatdienst)
1969년 / 1974년 1985년 / 1987년 1992년	연방정치교육원에 관한 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung) 제정 및 개정
2001년	연방정치교육원에 관한 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung) 개정 (1992년 개정안을 폐지하고 본 개정안으로 대체함)

* 자료: 최영돈 2014, 94-95

<표 II-5> 연방정치교육원에관한법령의 제개정 연혁

시민교육과 관련한 또 다른 법령에는 ‘시민교육행사에 대한 연방정치교육원의 인정과 장려에 관한 지침’(Richtlinien zur Anerkennung und Forderung von Veranstaltungen der politischen Bildung durch die Bundeszentrale für politische Bildung)이 있다. 이는 연방정치교육원의 주요업무인 시민교육 기관·단체에 대한 재정지원의 기준과 방식에 관한 내용을 규정하고 있다. 현행 지침은 2012년 개정된 것인데 주된 개정사항은 세무조사에서 불거진 연방정치교육원의 보조금에 붙는 세금에 관한 것이었다. 이 지침의 내용구성은 다음과 같다.

I. 지원대상의 인정(Anerkennung) II. 지원(Förderung) <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정지원의 목적(Gegenstand der Förderung) 2. 재정지원의 전제조건(Zuwendungsvoraussetzungen) 3. 성격, 범위와 재정지원 비율(Art, Umfang und Höhe der Zuwendung) 4. 신청절차 및 승인(Antragsverfahren und Bewilligung) 5. 기부금의 전달(Weiterleitung von Zuwendungen) 6. 보조금의 지불(Auszahlung der Zuwendung) 7. 상호참조(Verwendungsnachweis) 8. 공시의무(Mitteilungspflichten) 9. 규정의 준수(Zu beachtende Vorschriften) 10. 발효(Inkrafttreten)

* 자료: 연방정치교육원 홈페이지(<http://www.dpd.de>)

<표 II-6> 시민교육행사에 대한 연방정치교육원의 인정과 장려에 관한 지침의 내용 구성

독일의 시민교육 제도와 관련해 중요하게 언급되는 또 다른 법령은 교육휴가법(bildungsurlaub)이 있다. 이 법령은 연방정부가 아닌 각 주정부에서 제정한 법령으로 1974년 함부르크(Hamburg)주에서 최초로 도입한 후, 현재 14개 주에서 제도로 운용 중에 있다. 이 법령은 노동자들이 시민교육, 평생교육

참여를 위해 일정 기간 동안 유급휴가를 신청할 수 있는 것을 골자로 하는데 사용자 단체의 격렬한 저항에 부딪히고 소송사건의 계기가 되기도 했다. 그러나 1987년 12월 연방헌법재판소는 이 문제와 관련한 헌법소원을 기각하고, 교육휴가 및 근로자 계속교육을 위한 법, 그리고 거기에 포함된 정치교육이 기본법과 모순되지 않는다고 판결했다(허영식 1997, 132).

예시로 함부르크주의 교육휴가법(Hamburgisches Bildungsurlaubsgesetz)의 주요 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

제1조 원칙(Grundsatz)
제2조 범위(Geltungsbereich)
제3조 면제의 요청(Freistellungsanspruch)
제4조 면제의 기간(Dauer der Freistellung)
제5조 면제요청의 진실성(Anrechenbarkeit anderweitiger Freistellungsansprüche)
제6조 대기시간(Wartezeit)
제7조 면제의 시기(Zeitpunkt der Freistellung)
제8조 면제요청의 변경(Übertragung des Freistellungsanspruchs)
제9조 면제에 관한 보조금(Gewährung der Freistellung)
제10조 중복요청의 배제(Ausschluss von Doppelansprüchen)
제11조 고용의 금지(Verbot der Erwerbstätigkeit)
제12조 재해(Erkrankung)
제13조 임금지불의 유지(Fortzahlung des Arbeitsentgelts)
제14조 차별의 금지(Verbot der Benachteiligung)
제15조 교육행사의 인정(Anerkennung von Bildungsveranstaltungen)
제16조 경과규정(Übergangsvorschrift)
제17조 강행규정(Unabdingbarkeit)
제18조 발효(Inkrafttreten)

* 자료: 함부르크주정치교육원 홈페이지(<http://www.landesrecht-hamburg.de>)

〈표 II-7〉 함부르크주 교육휴가법의 주요 내용

2. 시민교육 관련 공공기구

(1) 연방정치교육원¹⁷

독일의 시민교육의 정점에는 연방정치교육원이 있다. 2012년에 설립 60주년을 맞는 교육원은 “민주주의의 강화, 시민사회의 활성화”를 기치로 내걸었다. 연방정치교육원의 사명은 “정치적 이슈에 대한 이해를 증진하고, 민주적 의식을 증진하고, 정치적 참여를 위한 태세를 강화”하는 것이다. 교육원은 운영과 활동은 독립적이고 정파적·학술적 균형을 중시한다. 이를 실현하기 위해 시민교육을 통해 “민주적 각성을 활성화하고, 시민들의 성숙하고 비판적이며 적극적인 정치적 삶에 역량을 부여”하는 것을 목적으로 한다.

.....
17 <http://www.bpb.de>

연방정치교육원을 대표하며 최종 의사결정을 내리는 것은 원장이다. 원장은 연방내무부 장관이 임명한다.¹⁸ 원장의 업무수행과 관련해 지원기구와 감독기구가 별개로 존재한다. 학술자문위원회(Wissenschaftlicher Beirat)는 시민교육과 관련한 학술적 조언 및 연구지원을 수행한다. 학술자문위원은 연방내무부 장관이 임명하며 최대 9명으로 구성된다. 자문위원의 임기는 4년이며, 1회에 한해 연임될 수 있다. 자문위원회는 1년에 최소 2회 이상의 회의를 열게 된다. 감독위원회(Kuratorium)는 연방정치교육원 활동의 정치적 중립성과 효과에 관해 감독하며, 22명의 연방의회(Bundestag) 의원으로 구성된다.¹⁹ 감독위원은 연방의회 원내교섭단체의 추천을 받아 연방의회 의장이 임명한다. 원장은 감독위원회에 매년, 예산, 사업, 활동에 관한 보고서를 제출해야 한다. 연방정치교육원의 일상적인 운영과 활동은 원장이 관할하는 사무국의 200여명의 직원들이 담당한다. 독일 통일을 전후한 사무국의 기존 조직체계는 다음과 같다.

통일 전	제1부(행정), 제2부(홍보), 제3부(교육), 제4부(서유럽, 연방/주의회 관련), 제5부(동유럽, 심리전 관련업무), 동유럽 연구부 ²⁰ , 연구·기획·개발부, 학술집행부
통일 후	동서문제연구부 ²¹ , Z부(총무·행정), 제1부(대중매체), 제2부(출판간행물), 제3부(학교외 시민교육), 제4부(학교내 시민교육), 제5부(내적통합 베를린 사무소), 동유럽담당지부, 연구·기획·개발부

* 자료: 박병석 2000

〈표 II-8〉 통일을 전후한 사무국의 조직구조

1999년 연방내무부의 지시에 따라 연방정치교육원은 그 운영과 사업에 관한 전반적인 검토를 실시했다. 이를 토대로 연방정치교육원의 조직구조 개편이 이루어지는데, 주된 지향은 서열구조의 완화와 신속한 의사결정 및 유연한 활동구조였다(휘빙어 2010). 현재 연방정치교육원의 조직구조는 〈그림 II-2〉와 같다.

18 애초 연방정치교육원장직은 각기 다른 정당 추천의 3인이 함께 의사결정을 내리는 공동교육원장제로 운영됐다. 공동교육원장단에서 갈등이 발생할 경우에 관련 사안에 대한 결정을 연방내무부 장관에게 위임하는 규정이 있었다. 하지만 이러한 제도가 연방정치교육원의 독립성을 저해한다는 논란이 어어지다가, 1992년 정당간의 합의에 의해 교육원장 1인과 부원장 2인 체제로 개정됐다. 하지만 다시 2001년 관련법 개정을 통해 교육원장 1인이 이끄는 단독원장체제로 변화됐다.

19 구성은 현재 연정집권당인 기독교연합(CDU)과 기독교사회연합(CSU)에 11석, 사회민주당(SPD) 7명, 좌파당(Die Linke) 2명 동맹 90(B90)—동독녹색당과 시민운동 단체들의 연합체—와 녹색당(Die Grünen) 에 각 1석이다.

20 동유럽연구부(Ostkolleg)는 1957년 동유럽과 동독의 사회, 정치를 연구하기 위해 설립됐다(오일환 1995, 534). 1992년 조직개편 후 동서연구부(Ost-West-Kolleg)으로 변경됐다(허영식 1997, 122).

21 동서문제연구부는 1969년에 설립돼 양독일관계부(BMB)의 지도감독 아래 동독의 체제 분석 및 통일 관련 정치교육을 담당했다(오일환 1995, 533). 양독일관계부는 동서독 통일과 관련한 문제를 다루는 부처로, 산하의 전독일과제연구원(BfgA)이 시민교육 중 통일교육과 관련한 업무를 담당했다. 동서독 통일 후 양독일관계부는 해체되고, 전독일과제연구원은 연방내무부 소관에 편입됐다가, 1991년 해체됐다. 이후 통일교육과 관련한 사항은 연방정치교육원으로 이관됐다(허영식 1997, 122).



* 자료: 연방정치교육원 홈페이지(<http://www.dpd.de>)

〈그림 II-2〉 독일 연방정치교육원의 조직구조

연방정치교육원의 주요사업은 크게 3가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 출판간행물 등 시민교육을 위한 자료발간이다. 이 사업은 신문과 잡지등과 같은 정기간행물의 발간과 정치교육 관련 서적의 발간으로 나누어진다. 이것은 정치교육 관련서적의 발행과 판매가 수익성이 있는 사업이 아니기 때문에 이 분야가 시장에서 위축되지 않고 지속적으로 관련 서적들이 발간될 수 있도록 하기 위한 조치다. 아직까지 인쇄 매체가 발간물의 주류를 이루고 있으나, 점차 정보화의 진전에 따라 멀티미디어 형태의 자료들의 비중이 커지고 있다. 둘째, 시민교육 관련 학술대회나 행사에 대한 지원사업이다. 여기에는 토론 및 실습형태의 같은 성인정치교육 행사지원, 학교 밖 성인교육의 교육자를 위한 재교육 차원의 각종 세미나, 성인정치교육 세미나에 활용하기 위한 학습자료 출간, 현지답사 등을 포함된다. 셋째, 협력기관·단체의 시민교육 활동 지원이다. 매년 재단, 종교기관, 시민사회단체 중 연방정치교육원에 의해 인정을 받은 주체들에게

22 독일 연방정부는 2009, 2010년에 걸쳐 민주주의와 관용의 가치를 진흥하는 프로젝트를 추진한 바 있다. 프로젝트를 실행한 '민주주의와 관용을 위한 동맹'(Geschäftsstellen des Bündnisses für Demokratie und Toleranz) 사무국은 프로젝트 종료 이후 연방정치교육원에 편입됐다.

공공재정의 지원이 이루어지고 있다(신두철 2005, 553-54). 연방정치교육원 예산은 자체사업과 협력기관·단체 지원에 4:6 가량의 비율로 집행된다(박병석 2000). 연방정치교육원은 지원된 예산에 관한 회계 보고를 연방회계청(Bundesrechnungshof)에 제출해야 한다(음선필 2013, 58). 한편 연방정치교육원은 학교 밖 시민교육 뿐 아니라 학교 시민교육에 있어서도 중요한 역할을 수행하다. 여기에는 연방주교육부장관회의(KMK)의 심의를 거쳐 학교에 배포되는 ‘정치교육정보’ 잡지의 발간이나, 시민교육 담당 교사들을 위한 연수, 시민교육 학생경시대회(Shüler Wettbewerb) 개최 등이 포함된다(박병석 2000).

연방정치교육원의 재정 지원은 인정된 기관·단체의 시민교육 활동에 대해 지원하는 직접지원(Richtlinienförderung)과 새로운 교육내용 및 방법의 개발과 관련해 지원하는 모델지원(Modellförderung)으로 나뉜다. 전자는 앞서 살펴본 ‘시민교육행사에 대한 연방정치교육원의 인정과 장려에 관한 지침’이, 후자는 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung) 제44조가 법적 근거가 된다(최영돈 2014, 96). 직접지원은 연방정치교육원으로부터 공식적인 교육기관·단체로서 인정절차를 거치면, -기관·단체 자체가 아닌- 시민교육 활동을 기반으로 재정지원이 이루어진다. 즉 기관·단체가 시민교육 활동 제안서를 제출하고, 연방정치교육원이 이를 심사해 채택된 활동에 지원하는 것이다. 직접지원에 관한 조건을 요약하면 다음과 같다.

기관·단체의 인정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 단체가 연방기본법에 명시된 민주주의의 근본가치들을 추구하는가 ○ 교육단체의 정관, 이사회 명부, 시민교육 활동연혁, 재무구조, 시민교육 프로그램에 대한 교육전문가의 감정 평가 결과 등을 제출받아 평가 후 인정 여부를 판정
교육의 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적·정치적 과정 및 갈등에 대한 판단력 형성을 가능하게 하는가 ○ 자신의 권리와 이해관심에 대한 인지력을 배양하도록 하는가 ○ 더불어 사는 사람들과 사회 그리고 환경에 대한 의무를 인식하게 하는가 ○ 민주주의 사회 및 국가질서 형성에 대한 참여를 장려 하는가
교육의 형식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학습자의 연령이 만 16세 이상, 과반수가 독일국적인 혹은 거주자인 경우 ○ 주제가 연방차원의 관심사이며, 초지역적으로 중요한 경우 ○ 연방정치교육원이 추구하는 정치교육의 방법론 원칙에 부합하는 경우 ○ 교육장소가 독일, 혹은 유럽연합기구 소재지나 주변지역, 독일국경에 인접한 국가일 경우 ○ 참가인원이 최소 10명, 최대 80명인 경우 ○ 교육참가에 대한 문호가 모든 사람에게 개방된 경우
지원대상에서 제외되는 경우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다른 공공기관의 지원금을 이미 지원 받는 경우 ○ 집회, 직업교육, 청소년복지, 대학이나 학교 수업의 일환으로 계획된 행사 ○ 교육참가에 대한 참가자의 의사결정의 자유가 보장되지 않은 경우

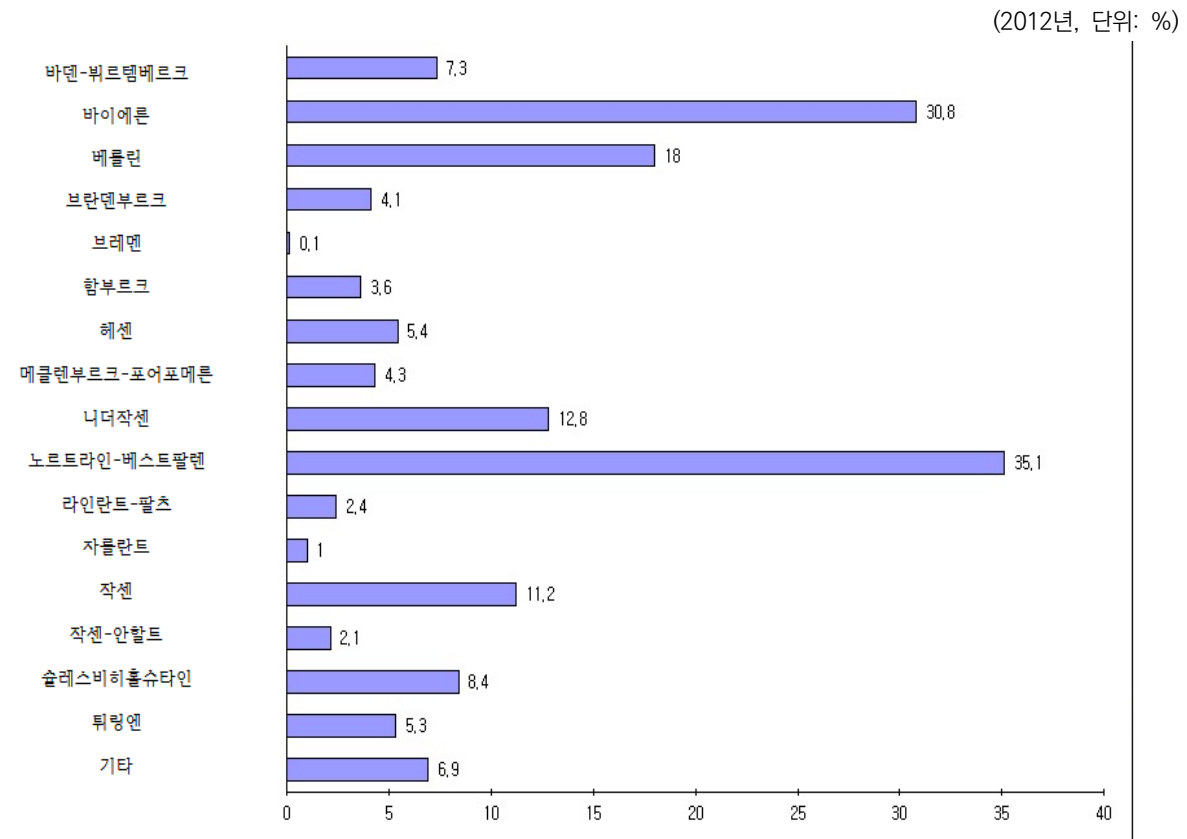
* 자료: 연방정치교육원 홈페이지(<http://www.dpd.de>)

〈표 II-9〉 연방정치교육원의 직접지원 조건

모델지원의 경우 창의적이고 모범적이어서 다른 교육단체들의 시민교육 활동에 적용할 수 있거나 시민교육의 질적향상에 기여할 수 있는 활동에 지원한다. 재정지원은 1년으로 한정되며, 연장은 불가하다. 지원여부는 해당 교육단체가 제출하는 사업계획서, 지출 및 자금조달계획서, 연간교육행사계획표 등을 심사해 결정된다(최영돈 2014, 97).

재정지원을 받은 기관·단체는 행사 종료 후 행사보고서, 예산지출내역, 통계자료 등 세 가지 지정양식에 입각한 자료를 제출해야 한다. 연방정치교육원은 이러한 재정지원을 받은 협력기관·단체들이 실행하

는 교육활동의 질을 관리하기 위한 활동을 지속적으로 수행한다. 여기에는 인증기관·단체들이 참여해 교육활동의 정보와 경험을 공유하는 컨퍼런스 지원과 각 기관·단체가 스스로의 교육활동을 평가하는 자체평가—평가 보고서는 재정지원이 종료된 이듬해 3월말까지 제출해야 한다. 그리고 각 교육활동의 내용이나 지원된 재정의 합당한 사용여부에 대한 감사활동이 포함된다. 더불어 연방감사원(BRH)은 재정지원을 받은 기관·단체에 대한 감사권을 지닌다. 지역별 시민교육 주체들의 활성화 정도에 따라 연방정치교육원의 보조금이 지급되는 각 주별 배분비율은 차이가 나는데, 구체적인 현황은 <그림 II-3>과 같다.



* 자료: 연방정치교육원 홈페이지(<http://www.dpd.de>)

* 주: 기타는 EU지역 내 외국에 지원된 보조금의 비율임.

<그림 II-3> 연방정치교육원 보조금의 각 주별 배분비율

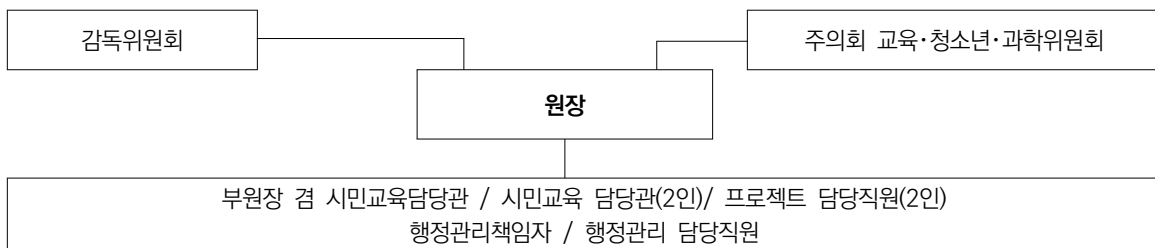
(2) 주정치교육원(Landeszentral für Politische Bildung, LPB)

연방정치교육원이 전국적 차원에서 시민교육의 진흥을 이끌고 있다면, 각 지역에는 연방주 차원의 정치교육원들이 설립돼 활동 중에 있다. 연방정치교육원에관한법령 제7조는 연방정치교육원이 “각 주의 업무와 관련된 모든 사안에 대해서는 주최고당국과 긴밀히 협력해 나간다”라고 규정하고 있다. 학교 시민교육과 관련해서는 각 연방주교육부가, 학교 밖 시민교육과 관련해서는 주정치교육원이 주된 협력대상이 된다. 총 16개 주중 15개 주에 주정치교육원이 설치돼 있다.

연방주	명칭
1 바덴뷔르템베르크 (Baden-Württemberg)	Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg
2 바이에른(Bayren)	Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
3 베를린(Berlin)	Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin
4 브란덴부르크(Brandenburg)	Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung
5 브레멘(Bremen)	Landeszentrale für politische Bildung Bremen
6 함부르크(Hamburg)	Landeszentrale für politische Bildung Hamburg
7 헤센(Hessen)	Hessische Landeszentrale für politische Bildung
8 메클렌부르크포어포메른 (Mecklenburg-Vorpommern)	Landeszentrale für politische Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
9 니더작센(Niedersachsen)	없음(예산부족으로 인해 2004년 해체)
10 노르트라인베스트팔렌 (Nordrhein-Westfalen)	Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen
11 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz)	Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz
12 자를란트(Saarland)	Landeszentrale für politische Bildung im Saarland LPM
13 작센(Sachsen)	Sächsische Landeszentrale für politische Bildung
14 작센안할트(Sachsen-Anhalt)	Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt
15 쉘레스비히홀슈타인 (Schleswig-Holstein)	Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein
16 튀링겐(Thüringen)	Landeszentrale für politische Bildung Thüringen

〈표 II-10〉 독일의 주정치교육원

독일의 대표적인 연방주 중 하나인 베를린주정치교육원²³의 경우, 조직 형태가 연방정치교육원과 유사하다. 원장이 교육원을 총괄하고, 교육원의 운영과 활동에 대한 감독을 위해 베를린 주의회 의원 10인으로 구성된 감독위원회가 설치돼 있다.²⁴ 원장 이하 사무국은 7명의 직원으로 구성돼 있다.



* 자료: 베를린주정치교육원 홈페이지(<http://www.berlin.de/lzpb>)

〈그림 II-4〉 베를린 주정치교육원 조직도

23 베를린주정치교육원(Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit)의 설립목적 다음과 같다. “민주주의와 민주적 참여를 진작시킨다. 점점 더 복잡화되는 사회에서 시민들이 서로 다른 입장에 관한 견해를 형성하고, 그것을 목적의식적으로 표현하며, 책임 있게 행동하도록 돕는다. 이를 통해 베를린 시민의 민주적 의식과 용기, 그리고 참여를 증진시키고, 그들이 민주주의를 수호하고 극단주의와 폭력에 대해 저항하도록 돕는다.”

이러한 목적을 실현하기 위해 주정치교육원은 △민주주의 이슈, 정치과정, 현대사 이슈에 관한 자문, △교육행사의 기획 및 실행 △교육 행사 및 프로젝트에 대한 재정지원 △출판, 미디어 관련 기관과의 협력 △베를린 방문자를 위한 강연 및 탐방 프로그램 제공 등의 업무를 수행한다.

24 현재 감독위원회는 시민당(SPD) 3인, 기민당(CDU) 3인, 동맹90과 녹색당 연합에서 2인, 좌파당 1인, 해적당 1인으로 구성돼 있다.

IV ■ 독일의 시민교육 거버넌스

1. 주요 시민교육 교육주체들

연방정치교육원 전체 예산의 약 1/3 가량이 매년 시민교육 주체들에게 지원된다. 현재 411개의 411개 조직의 4000개의 교육활동이 지원대상으로 등록돼 있다—이중 2010~2011년에 지원을 받은 조직은 118개다(BPB 2012, 70-71).²⁵ 여기에는 정치재단, 시민사회단체, 교회, 노조, 청소년단체 등이 포함된다. 이러한 개별조직과 전국 30개 시민교육 조직의 연합체격인 연방정치교육위원회가 독일 시민교육을 실행하는 주요 주체들이라 할 수 있다.

(1) 연방정치교육위원회(Bundesausschuss Politische Bildung)²⁶

연방정치교육위원회는 시민교육을 실행하는 주체들이 모든 연령의 시민들에 대한 자신들의 사회적 책임을 인식하는 것을 독려하는 것을 목적으로 1997년 설립됐다. 이 위원회는 비정부 기구로, 정치문화와 민주적 의사결정과 관련해 활동하는 다양한 시민사회운동들이라 할 수 있다. 이 위원회에는 교과과정의 청소년 및 성인을 위한 시민교육을 지원하는 전국 30개의 조직으로 구성된 일종의 연합체다. 서로 다른 지향의 조직들이 이 위원회의 틀 안에서 공유하는 목적은 경험의 공유와 협력을 통해 청소년 및 성인 정치교육의 개발과 향상에 개입하는 것이다. 이를 통해 시민교육계의 중요성과 그것에 대한 공적 지원과 집행의 필요성에 대한 이해를 확산시키고자 한다.

연방정치교육위원회의 일상적인 의사결정은 이사회에서 이루어진다. 이사회는 이사장과 부이사장을 포함한 5인으로 구성되며, 회원조직들에서 추천된다. 또한 연방정치교육위원회 산하에는 이사회의 의결로 설치된 두 가지 업무집단(working group)이 있다. 첫째는 ‘시민교육의 근본적 이슈’ 그룹이다. 이들은 시민교육의 발전을 위해 △시민교육에서의 역량지향 △시민교육 종사자 개발 △학문과 실천간의 대화와 같은 근본적인 이슈에 관한 토론을 이끌고 연구를 진행한다. 또 하나는 ‘지침’ 업무집단이다. 이들은 연방정치교육원의 보조금 지급과 관련한 문제점의 개선—예를 들면 보조금에 매겨지는 세금에 관한 문제— 및 향후 발전방향에 관해 연구해 의견을 제시한다. 이들에 의해 성안된 새로운 지침이 2013년부터 시행중이다.

연방정치교육위원회가 전개하는 일상적인 활동은 다음과 같다. 첫째, 시민교육 시상으로 매년 모범 시민교육 조직 및 종사자에 대한 시상식을 개최한다. 둘째, 시민교육 캠페인으로 매년 5월 5일에서 23일 사이의 일정을 택해 시민교육 활성화 및 인식개선을 위한 캠페인을 연방/주정치교육원 등과 협력해 펼친다. 셋째, 조사활동으로 시민교육의 현황이나 효과 등에 관한 경험적 근거들을 복원하고 활용하기 위한 조사를 진행한다. 2009년에 착수된 이 조사활동의 결과가 200쪽 분량의 보고서로 제출돼 있다.²⁷ 넷째,

25 이들을 등록교육단체(Anerkannte Bildungseinrichtungen)라 부르는데, 연방 차원에 관련된 주제로 독일 전역에서 세미나, 워크숍, 강연회, 토론회 또는 혁신적인 모델프로젝트를 만 16세 이상의 시민을 대상으로 학교 밖에서 실행하는 주체들을 말한다. 여기에는 공공단체(öffentliche Träger)와 시민사회단체(freie Träger)들이 포함된다(최영돈 2014, 96).

26 <http://www.bap-politischebildung.de> 이 역시 연방정치교육원과 같은 맥락에서 연방정치교육위원회로 번역한다.

‘의회에서의 밤’은 의원들과 시민교육 관련 공공기관 대표단이 모여 의견을 교환하는 행사로, 연방정치 교육원과 함께 개최한다. 다섯째, 청소년 시민교육을 지원하는 프로젝트(GEMINI: Gemeinsame Initiative der Träger Politischer Jugendbildung im bap)가 있다.

(2) 유형별 조직들

독일에는 다양한 조직들이 학교 밖 시민교육을 담당하고 있는데, 대체로 다음과 같이 유형화해 볼 수 있다. 첫째, 취학전 교육으로 유치원, 탁아소에서의 교육이다. 이들 기관에서는 유년시기부터 이성적인 행태교육과 합리적인 규범습득에 중점을 두는 교육을 실시하고 있다. 둘째, 자율청소년센터, 청소년휴게소, 연방청소년협회에 소속된 각종 단체와 같은 학교외 청소년 교육이다. 이중 특히 연방청소년협회에 소속되고 연방청소년계획에 의해 부분적으로 재정지원을 받는 전국적 규모의 단체들의 역할이 중요하다. 셋째, 성인을 위한 공공교육기관으로 원칙적으로 모든 시민을 대상으로 문호를 개방한다. 대표적인 것이 대중대학(Volks hochschule)이다.²⁸ 넷째, 시민사회단체로 대부분 자신들의 세계관에 따른 교육내용을 지니고 있다. 는데, 여기에는 노동조합, 교회, 정치재단, 사회운동단체, 협회 등이 포함된다. 특히 성인 시민교육 주체는 대중대학, 박물관과 같은 공공시설과 시민사회단체와 같은 비공공시설로 구분되고, 법에 의해 인정되고 지원을 받는 공인시설과 비공인시설로 구분될 수 있다(허영식 1997, 129; 정창화 2004, 405-406). 여기서 독일의 대표적인 시민교육 실행주체들인 정치재단, 교회, 대중대학 등에 관해 간략하게 살펴보기로 한다.

정치재단 대표적인 시민교육 주체인 정치재단은 이념과 교육내용에 있어서 기반이 되는 정당을 배경으로 하고 있지만, 운영과 활동이 정당으로부터 독립돼 있다. 이들 역시 연방정치교육원 등 정부로부터 다양한 재정지원을 받는데, 이러한 지원금이 선거운동 등 다른 정당 활동에 유용되는 것은 엄격하게 금지돼 있다.²⁹ 독일에는 6개의 공인된 정치재단이 활동 중에 있는데, 이 중 프리드리히 나우만 재단을 제외하면 법률상 재단이 아닌 등록협회의 지위를 지니고 있다. 하지만 재정수단의 조달과 관련해 볼 때 정치재단의 활동은 대부분 연방예산에 의해 이루어진다. 법적으로는 등록협회이지만 재단이라는 명칭을 사용하는 까닭은 그 활동이 사적인 것이 아니라 공익을 위한 일이라는 것을 명백히 하기 위해서다(허영식 1997, 129). 각 정치재단은 그 기반이 되는 정당이 연방의회 선거에서 네 번 이상 5% 이상의 의석을 얻은 경우에 한해 국가로부터 지원을 받을 수 있다. 그리고 지원금은 모든 정치재단에게 동일하게 돌아

27 <http://p147937.webspaceconfig.de/homepage/wp-content/uploads/2011/10/Praxisforschung-Abschlussbericht.pdf>

28 독일의 volkshochschule, 스웨덴의 folkhögskola, 덴마크의 교육운동가 니콜라이 그룬트비(Nikolai F. S. Grundtvig)가 창시한 folkehøjskole가 전파된 것이다. 이는 애초 고등교육의 기회로부터 소외된 이들을 위해 설립돼 흔히 대중고등학교, 대중학교 등으로 번역되기도 하는데, 최근에는 모든 시민들에게 문호가 개방돼 있어 대중고등학교로 번역했다.

29 시민교육에 있어서 정치재단의 역할을 잘 드러내 주는 것은 1986년 7월 14일의 연방헌법재판소 판결에서 찾을 수 있다. “정치재단은 시민들로 하여금 정치적 사안들에 대해 반응케 하고 그리고 정치문제에 대한—모든 시민들이 참여할 수 있는—공개토론의 장을 마련해 주어야 한다. 이를 통해 사회적 및 정치적 생활에 시민들이 적극적으로 참여토록 관심을 불러 일으키며, 그에 필요한 갖가지 수단들을 제공해 준다(박병석 연도미상).” 또한 정당으로부터의 자율성과 독립성의 보장을 위해 정당의 당수, 사무총장, 회계담당자는 정치재단에서 같은 직위를 수행할 수 없도록 판결했다(이한규 2011, 69).

가는 기초지원금과 기반이 되는 정당의 의식에 따라 달라지는 비례지원금으로 나뉜다(이한규 2011, 66, 69). 2014년 연방의회의 결의에 따라 정치재단에 지원된 공공예산 규모는 468,300,000유로에 달한다(선거연수원 2014, 35). 독일 정치재단들에 관한 기본현황은 <표 II-10>과 같다.

(단위: EUR)

정치재단	설립년도	기반 정당	재정지원(2014)
프리드리히 에버트 재단 (Friedrich Erbert Stiftung)	1925	사회민주당(SPD)	143,900,000
프리드리히 나우만 재단 (Friedrich Noumann Stiftung)	1958	자유민주당(FDP)	49,400,000
콘라드 아데나워 재단 (Konrad Adenauer Stiftung)	1964	기독교민주당(CDU)	130,000,000
한스 자이델 재단 (Hans Seidel Stiftung)	1967	기독교사회당(CSU)	47,500,000
하인리히 뵐 재단 (Heinrich Böll Stiftung)	1996	녹색당(Grüne)	49,400,000
로자 룩셈부르크 재단 (Rosa Luxemburg Stiftung)	1998	좌파당(Das Linke)	48,100,000

* 자료: 선거연수원 2014, 수정 재구성

<표 II-11> 독일의 정치재단들

종교 관련 단체 교회는 가장 전통적인 시민교육 주체 중 하나다. 전후 시민교육이 재건되던 시기까지만 하더라도 교육기관 및 단체들은 카톨릭 계열과 개신교 계열로 양분할 수 있었다. 교회의 시민교육은 주로 참가자의 교육욕구와 필요에 정향을 두고 있다. 교육형식으로는 세미나가 널리 이용되고 있으며, 여기서는 인종문제, 전쟁과 평화, 핵기술, 실업, 유전공학 등 시사적인 주제가 다루어지며, 특히 제3세계의 개발정책과 관련된 주제에 강조점을 두고 있다(허영식 1997, 128). 교육은 주로 교회 그 자체 보다는 산하 교육원, 연구소, 선교단체 등을 통해 이루어지는데, 대표적인 것이 크리스찬 아카데미(christian akademie)다.³⁰ 이는 다른 교육주체들 보다 전국적으로 분포돼 있다. 애초 1945년 이후 교회를 중심으로 만들어졌고, 만남과 대화, 그리고 시민교육의 공간으로 자리 잡아 왔다. 여기서 다루는 주제들은 정당의 간섭 없이 일상생활의 문제나 민주시민 교육을 주로 하고 있으며, 각 시기마다 민감한 주제들을 다루고 있다. 그리고 기독교 정신에 입각한 세계관을 전파하는 데에도 일조한다(차명제 2003). 시민교육에 있어서 교육의 역할은 동서독 통일 과정에서 특히 부각된다. 구 동독지역에서 교회는 거의 유일하게 일정한 자율성을 유지한 시민사회의 공간이었다. 내용적으로 동독의 붕괴는 수십 년에 걸쳐 교회에서 모이를 가졌던 반대파 소집단들에 의해 준비돼 왔다(모테스 2015, 24). 통일 이후에도 동서독 지역 교회들의 자매결연 및 협력을 통한 시민교육 활동이 활성화된 바 있다.

대중대학 다른 유럽국가들과 마찬가지로 대중대학은 시민교육에 있어서 중요한 역할을 수행해 왔다.

.....
30 크리스찬 아카데미는 국내에도 도입돼 민주화운동에 있어서 일익을 담당한 바 있다. 현재는 대화문화아카데미로 명칭이 바뀌어 현재까지 그 활동이 이어지고 있다.

대중대학이 생겨난 것은 독일제국 시기다. 1905년 덴마크 접경지대인 쉴레스비히-홀스타인 지역에서 최초의 시민대학이 설립됐고, 1910년까지 3개가 더 생겨났다. 1918년 독일제국 붕괴 후 바이마르 공화국으로 접어들면서 대중대학은 더욱 확산됐다. 오늘날 독일 시민대학의 대부분은 1919년 경 설립된 것이다. 나치정권에서 대중대학은 다른 성인교육 기관과 마찬가지로 정치적 도구로 이용됐고, 대중대학이 해체된 지역도 있었다(김덕영·여성훈·한동구 2003, 100, 102). 2차 대전 종전 이후 다시 대중대학 재건운동이 활발했고, 1953년 전국적 대중대학 협회가 결성되기도 했다(이옥분 205, 90-92). 독일 통일 후에는 구 동독지역이던 5개 신연방주가 독일대중대학협회의 구성원이 됐다(허영식 1997, 123). 독일에서 대중대학은 법적으로는 사단법인 또는 등록협회의 지위를 지니지만, 대개 지방자치단체의 행정조직에 통합돼 있지만, 지방행정기관이나 등록단체들에 의해 운영된다(오일환 1995, 544). 대중대학은 일반적으로 가입회원으로 구성되는데, 괴팅엔의 경우 7명만 모이면 설립이 가능하다. 18세 이상 성인은 회원이 될 수 있고 법인이나 기업 등도 회원자격이 있다. 재정의 경우 상당부분 스스로 해결하려 노력하며, 여기에 외부의 보조와 해당 지방자치단체의 보조금이 주된 재정원천이 된다(김덕영·여성훈·한동구 2003, 104, 107).

그 밖에도 교육활동 관련 단체, 조직은 연방정치교육원 등록단체만 400여개일 정도로 다양하고 많다. 이중 독일 시민교육에 있어 대표적인 주체들의 분포를 파악할 수 있는 연방정치교육원의 30개 회원조직들을 유형별로 분류해 보면 다음과 같다.

정당 및 정치재단	기독교민주당(CDU), 기독교사회당(CSU), 사회민주당(SPD), 프리드리히에버트재단(e.V.), 프리드리히나우만 재단/테오도르-호이스 아카데미, 한스자이델재단(e.V.), 하인리히빌재단(e.V.), 콘라드아데나워재단(e.V.)/지역 시민교육
종교단체	전국카톨릭사회교육연구회(AKSB e.V.), 독일개신교성인교육협회(DEAE), 독일개신교아카데미(EAD e.V.), 독일카톨릭성인교육(KEB Deutschland)
교육기관	민주교육연구회(ADB e.V.), 독일교육시설협회(AdB e.V.), 독일시민교육협회(e.V.), DGB교육활동(e.V.), 독일성인교육협회(e.V.), 유럽아카데미협회(e.V.), 동서연구소/정치직업집단학교협회(e.V.), 농촌지역훈련센터협회(e.V.)
직능단체 및 시민사회단체	연방직업집단 '노동과 삶', Ver.di 유나이티드, 서비스노동조합(e.V.), 독일군대협회(e.V.), 독일시민봉사연맹: DBB 공무원연합, 연방군대/예비군협회(e.V.), 독일청소년연맹(e.V.), 자연의 친구들 독일지부(e.V.), 협동재단, 독일전문기자요소위원회(e.V.)

* 자료: 연방정치교육위원회 홈페이지(<http://www.bap-politischebildung.de>)

* 주: e.V.는 등록법인을 의미함.

〈표 II-12〉 연방정치교육위원회의 유형별 회원조직

2. 독일 시민교육 거버넌스의 열개

(1) 중심과 네트워크

독일 시민교육의 중심에는 연방정치교육원이 있다. 그 존재를 빼놓고 독일시민교육을 논할 수 없을 만큼 연방정치교육원은 중앙집중적 위상을 부여받은 기구다. 하지만 연방정치교육원 홀로 시민교육 정책

을 추진하는 것은 아니다.³¹ 물론 시민과 직접 대면하는 경우가 있지만 그런 경우는 제한적이다. 즉 전국 가적 과제로서의 시민교육의 효과적인 수행을 위해 중앙집중적 기구를 선택했지만, 그 과제의 온전한 수행은 연방정치교육원을 둘러싼 촘촘한 네트워크를 통해서 가능해 진다. 또한 역으로 그 네트워크는 등가의 주체들간의 연결이라기보다는 중앙집중적 기구를 매개로한 연결이라 할 수 있다.

연방정치교육원을 중심으로 다양한 주체들이 연결되고 협력하며 시민교육 정책의 일익을 담당하고 있다. 이러한 연결은 다양한 층위에서 형성된다. 먼저 연방정부 차원에서는 연방정치교육원의 감독기관이자 옹호자인 연방내무부를 비롯해, 다양한 부처들이 소관 주제와 관련해 연방정치교육원과 긴밀하게 협력하고 있다. 1990년대에는 연방정치교육원장과 연방부처장들간의 정기적인 회합이 제도화 됐다. 이를 통해 정책형성의 목적과 중요성에 관한 견해를 교환한다.

연방내무부(BMI) Section I 5 연방행정사무소(BVA), Unit II A 8 연방가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ), Unit 502 Youth and Education / Task Force Voluntary Service 가족과 시민의 의무에 관한 연방사무소 연방국방부(MoD) ³² 연방교육연구부(BMBF), Department 316 연방경제협력개발부(BMZ), Unit 114 연방이민·난민사무소(BAMF), Unit 322 연방노동사회부(BMAS), Social Europe group GS 2, Transnational measures / XENOS

* 자료: 연방정치교육위원회 홈페이지(<http://www.bap-politischebildung.de>)

〈표 II-13〉 연방정치교육원과 협력하는 연방정부 부처 및 부서들

지역 차원에서는 니더-작센주를 제외한 15개의 모든 연방주에 설립된 주정치교육원이 있다. 연방정치교육원은 각 주정치교육원을 지원하고 긴밀히 협력한다. 연방정치교육원과 주정치교육원간의 본격적인 협력관계는 1954년 개최한 합동 컨퍼런스를 계기로 형성됐다. 이 컨퍼런스에서 “연방적 협력관계”가 천명됐고, 교육내용과 방법론, 교육과 관련된 각종 이슈들에 대한 논의와 시민교육 관련 정책과정에의 의견개진 등이 이루어졌다. 이후 이런 관계는 계속 이어지다가, 2001년에는 법령 개정을 통해 연방정치교육원과 주정치교육원 대변인의 연 3회 회동을 의무화했다. 이밖에도 사업차원에서 정기적인 만남이 이루어진다. 예를 들면 개개의 시의성 있는 중심주제에 따라 이른바 조정회의가 연 1회 열리고, 인쇄·출판 분야 또는 정치교육을 위한 공동의 인터넷 포털사이트와 관련하여 협력관계의 논의를 위한 회동이 정기적으로 있다(휘빙어 2010).

마지막으로 시민교육을 실행하는 주체들과의 네트워크다. 시민교육 주체들에 대한 연방정치교육원의

31 그렇게 해서는 시민교육을 전국가적 과제로서 인식하는 독일 특유의 정책목표를 실현할 수 없을 것이다. 또한 연방정치교육원이 시민들과 직접적으로 대면하고 교육을 하는 것도 아니다

32 연방국방부 산하 연방군은 성인에 대한 정치교육이 법적으로 부과된 유일한 조직(허영식 1997, 124). 연방정치교육원은 2006년부터 연방국방부와 협력해 연방차원의 상호협력력을 위해 연방군정치교육네트워크(Netzwerke Politische Bildung in der Bundeswehr)로 연결된 30개 인가 교육단체들이 연방군 부대에서 실시하는 민주시민정치교육 프로그램에 대한 재정지원을 하고 있다(최영돈 2014, 96).

보조금을 비롯한 각종 지원이 대표적인 협력활동이라 할 수 있다. 연방정치교육위원회는 주로 정부나 의회 등 관련 기관을 상대로 자문이나 의견을 개진하는 방식으로 시민교육을 실행하는 조직들의 권익을 대변한다. 최근에는 연방차원의 공공기관들에 대해 적극적인 제안을 하는 경우도 많아지고 있다. 또한 시민교육 종사자들간의 대규모 포럼인 '원탁토론'이 운영 중에 있다. 통일을 앞둔 1989년 최초로 개최된 원탁토론은 지금까지 이어지고 있다. 이는 정기적으로 만나 시민교육 관련 경험을 공유하고 관련 이슈에 관한 공감대를 형성하고, 연방정치교육원에 의견을 개진하기도 한다. 최근에는 이 포럼의 제안으로 시민 교육 주체들에게 지원되는 보조금에 부과되는 세금문제의 개선이 이루어지기도 했다. 이 포럼은 회원제로 운영되며, 2년 단위로 회원가입이 갱신된다. 또한 2001년 법률 개정을 통해 연방정치교육원과 시민 교육 실행 기관·단체들간의 협의기능을 강화시키도록 했다.

연방정치교육원의 사업은 넓게 퍼져있는 협력기관간의 네트워크 내에서 이루어지며, 이는 뚜렷한 장점이기도 하다. 예를 들면, 어떤 경우에는 협력관계를 통해 시너지효과를 유발하기도 하고, 어떤 경우에는 정보의 상호교환을 통해 비용이 많이 소요되는 활동의 중복을 피할 수 있게 되기도 한다. 연방정치교육원은 프로젝트가 수행될 때마다 시민교육 분야뿐만 아니라, 문화, 경제, 미디어 분야에 있는 협력기관과 프로젝트와 연관된 협력관계를 수립한다. 또한 수많은 대학 교수들 및 연구소와 관계가 맺어져 있다 (휘빙어 2010).

(2) 정치: 견제와 균형

독일에서 시민교육을 정치교육이라 부는 것에서 느낄 수 있듯 정치는 독일 시민교육의 내용뿐 아니라 그 운영에 있어서도 중요하다. 그리고 정치가 중요한 만큼 그것을 담당하는 제도인 정당이 중요한 역할을 수행한다. 연방정치교육원의 효시인 독일제국의 향토봉사를 위한 제국본부는 국가에 의해 설립됐고, 국가가 시민교육을 책임진다는 전통은 오늘날까지도 연방정치교육원이라는 중핵적인 구심(求心)으로서의 위상으로 이어진다. 하지만 왕정의 독단적 판단으로 제1차 세계대전을 겪은 후 탄생한 바이마르 공화국 시기에는 이 본부를 유지하지만, 그것이 독점적 관제화의 길로 흐르는 것을 방지하기 위한 조치를 취한다. 먼저 의회는 1921년 향토봉사를 위한 제국본부의 위상을 “개별 정당의 정신에서가 아니라 전체 정부의 관점에서” 이해해야한다고 규정한다. 이러한 선언적 조치와 함께 제도적인 견제장치인 감독기구를 설치했다. 감독의 주된 기제는 정당/의회민주주의였다. 당시 바이마르 공화국을 이끌던 양대 정당인 독일민주당(DDP)과 사회민주당(SPD)이 구성하고 의회는 연방정치교육원의 활동이 관제화되거나 정치적으로 편향되는 것을 감독했다. 이러한 전통은 나치정권 하에서 시민교육이 정권이 정치선전 도구로 왜곡된 경험을 거쳐 다시 부활했다. 이 시기 감독위원회의 구성원은 각 정당별로 의원 15인이었고 “향토봉사의 활동의 비당파적 태도와 정치적 효과성”을 감독하는 것을 그 설치목적으로 명시하고 있다.

이러한 전통은 오늘날까지 이어지고 있다. 독일의 시민교육이 정치를 깊이 다루지만, ‘정치화’되지 않고 유지되는 것은 운영주체들의 정치적 중립성과 관련된 덕성 때문이 아니라 이러한 견제와 균형의 기제 때문이다. 1987년에는 감독위원회 위원을 기존에 내무부 장관이 임명하던 것을 의회 의장이 직접 임명

하도록 했다. 독일 시민교육에서 정당(의회정치)이 갖는 위상을 단적으로 보여주는 사례는 1973년 법령 개정을 통한 연방정치교육원 조직개편이다. 이때 연방정치교육원에 집단 지도체제가 도입되는데 3인 원장체제다. 이 3인은 각기 다른 정당 소속으로 연방정치교육원 자체가 작은 의회처럼 운영되도록 한 것이다. 1992년에는 집단 지도체제가 여당 추천의 원장 1인과 야당 추천의 부원장 2인으로 변경됐다. 이후 2000년대 들어서는 정부기구들의 효율성을 강조하는 흐름 속에 다시 1인 원장체제로 변화됐다. 독일 시민교육의 근간을 형성하는 것은 전체주의에 대한 방어인데, 이런 의미에서 국가권력에 대해 견제기능을 지닌 정당이 시민교육에 있어서 중심적 지위를 지니게 된 것은 우연이 아니다. 시민교육에 있어서 대표적인 30개 조직으로 구성된 연방정치교육위원회에도 주요 정당과 정치재단들이 포함돼 있다.

(3) 갈등과 합의

1960년대 들어 시민교육 관장기구가 연방정치교육으로 개칭되면서 시민교육에 있어서의 ‘정치’ 중심성이 확고해 졌다. 하지만 이후 과정이 순탄하지 않았다. 1969년 개정된 관련 법령은 시민교육을 “독일 사람들이 정치적 이슈를 이해하고, 민주적 의식을 강화하고, 정치참여를 위한 준비태세를 강화하도록 일깨우”는 것이라고 천명했다. 이에 대해 어떤 정치적 지향이 나와 관련해 엄청난 사회적 논쟁이 벌어졌다. 정치교육이란 해방적인 것이냐 긍정적인 것이냐, 시스템 강화적인 것이냐 시스템 변화적인 것이냐 하는 것이었다. 정책적으로는 당시 연방정치교육원을 연방홍보처에 통합하려는 구상과 연방정치교육원의 시민교육을 독립적으로 판단하고 정치적으로 행동할 수 있는 능력을 키우는 교육으로 바꾸고자 하는 구상이 부딪혔다. 정치적 논쟁 뿐 아니라 정당간의 소송이 오고가기도 했다. 하지만 논쟁 끝에 “판단과 행동을 할 수 있는 능력을 지닌 시민은 회복력 있는 민주주의의 중요한 전제조건”이라는 데 합의가 형성된다. 그리고 지난한 논쟁을 통해 형성된 합의는 사회적 힘을 갖게 되고, 이후 독일 시민교육의 철학적 지향의 근간이 된다.

하지만 정치를 적극적으로 다루며, 그 운영에 정치기제가 중요한 역할을 하는 시민교육은 그 이후로도 주기적으로 갈등에 휩싸였다. 1960년대 시민교육 정책의 방향을 둘러싼 논쟁은 일단락 됐지만, 이후 시민교육의 내용에 관한 논쟁이 이어졌다. 이 역시 지난한 논쟁 끝에 1976년 보이텔스바흐 합의의 도출로 일단락됐다. 이후 1980년대 논쟁이 많지 않은 시기를 거쳐 안정화됐다. 하지만 아직도 크고 작은 갈등은 계속되고 있다. 1990년대 들어서면서 경기위축 속에 시민교육을 위한 예산이 감소되고 있다. 1991년과 1998년 두 차례에 걸쳐 시민교육의 전반적인 상태에 관한 연방정부의 보고서가 제출됐다. 이 보고서는 시민교육의 근본적 중요성을 재확인하고 있지만, 이러한 상황을 타개하기 위한 결론을 내지는 않았다. 이런 과정에서 1997년 연방-주정치교육원들은 “민주주의는 정치교육을 필요로 한다”라는 제목의 성명서를 냈다. 흔히 뮌헨 선언(Munich manifesto)이라 불리는 이 성명은 전세계적 변화에 대한 시민교육의 중요성을 다시 한번 재확인하면서, 적절한 재정적 지원이 지속적으로 필요하다고 요청하고 있다. 한편 연방정치교육원은 2010년 연방헌법재판소로부터 균형과 법치국가적 태도를 유지하라는 권고를 받기도 했다.³³

33 연방정치교육원은 반유대주의자로 평가받았던 정치학자 콘라드 뢰브(Konrad Löw)의 주장들에 대해 격렬하게 비판했는데 이에 대해 연방 헌법재판소는 연방정치교육원이 극단적인 견해들을 거부할 권한을 지니고 있기는 하지만 동시에 항상 법치국가적 태도와 균형을

정치의 본질은 갈등이고, 정치과정은 그러한 갈등을 평화적으로 해결해 나간다는 명제를 고려하면 시민교육을 둘러싼 정치적 논쟁은 어쩌면 자연스러운 것이다. 또한 해방적 기획을 함유하고 있는 시민교육을 국가와 제도 안에서 구현하려는 구상 자체가 갈등의 요소를 내포하고 있다. 시민교육은 늘 논쟁과 갈등 안에 있었지만, 역설적이게도 많은 갈등들을 가시적인 논쟁의 장으로 이끌어내면서 갈등의 해결에 기여해 왔다. 또한 지난한 논쟁을 건디는 것은 이후 합의와 통합의 길로 이끌었다. 또한 시민교육이 정치적 편향과 왜곡으로부터 그 자신을 지켜올 수 있었던 것 역시 열린 정치적 과정에 놓여있었기 때문이다.

V ■ 시사점

독일 시민교육의 중심에는 연방정치교육원이 있다. 연방정치교육원은 독일제국과 바이마르 공화국 시기로부터 이어져 오랜 역사적 전통을 지니고 있다. 물론 그 철학과 내용, 그리고 형식은 변모해 왔지만 시민교육은 국가의 중요한 정책이자 책임으로 인식돼 왔다. 그리고 그 실행의 권한은 연방정치교육원이라는 국가기구에 일임돼 있어 중앙집중적 체계를 지니고 있다. 한편 독일은 스스로 ‘2개의 전체주의’—나치독재와 동독 공산주의—라 불리는 어두운 역사를 지니고 있다. 이러한 경험은 민주주의를 위한 시민교육의 중요성을 각인시켰고, 연방정치교육원이라는 중앙집중적 기구에 정당성을 부여하고, 공적예산이 사용되는 것에 대한 합의가 생겨났다. 동시에 권력이나 권한을 집중시키면 어떤 결과를 초래하는지도 잘 알고 있다. 이에 따라 연방정치교육원이라는 조직에 중앙집중적 위상을 부여해 시민교육 정책 추진의 효과성을 확보하면서도, 이 조직이 독점화 되고 시민교육이 관제화 되지 않도록 방지하는 것이 독일 시민교육 거버넌스의 핵심이다.

국가가 시민교육에 깊이 개입하고 관련 정책을 주도하지만(질서자유주의, 사회민주주의), 시민교육 주체들의 교육활동은 자율적이며 정책과정에서의 다양한 참여가 활발하다(정책협약과 사회적 파트너십). 이 두 기제를 매개하는 것은 사회의 다양한 이해관계를 조직화 하고, 국가를 견제하는 정당의 역할이다(다당제 정당민주주의). 이러한 독일의 시민교육 거버넌스 체계에서 눈여겨 봐야할 시사점들은 다음과 같다.

첫째, 독일의 시민교육 거버넌스 모델은 한국의 역사·사회적 조건에 있어서 유사성을 지니고 있다. 두 나라 모두 정치·사회적 문제의 해결에 국가가 깊이 개입하는 것에 익숙하다. 시민교육에 있어서 독일은 교육주체들의 자율적 활동에 대한 ‘지원’ 보다는 국가가 이끌어 가는 ‘진흥’의 성격이 강하다. 또한 전쟁과 이념갈등, 분단, 급격한 사회변동 등 굴곡 많은 역사적 경험에 있어서도 유사성이 있다. 이에 따라 독일의 시민교육 거버넌스 모델은 한국의 시민교육이 참조할 만한 요소들을 많이 지니고 있다. 실제 한국에 있어서 시민교육의 제도화에 관한 논의는 1990년대 후반부터 활성화되기 시작했는데, 독일의

유지할 의무가 있다고 판시했다. 또한 연방헌법재판소는 연방정치교육센터는 자연인과 같은 의사표명의 자유가 없다고 봤다. 연방헌법재판소는 정치학자 콘라드 뢰브의 인격권이 어느 정도 침해됐다고 보고, 연방정치교육센터로 하여금 2004년 이후부터 연방정치교육센터의 잡지를 받아냈던 시민들에게 서면으로 사과편지를 보내라고 지시한 바 있다(선거연수원 2011, 18-19).

연방정치교육원과 같은 지원기구가 늘 논의의 중심에 있었다. 중앙정부 차원의 시민교육 제도화는 번번히 좌절돼 왔지만 시민사회의 활동을 지원하는 것과 관련된 많은 정책은 이러한 지원기구를 중심으로 한 모델을 채택하고 있고, 최근에는 서울과 경기, 그리고 성남과 같은 지방자치단체에서 민주시민교육센터 설립을 중심으로 한 제도화 논의가 진행 중에 있다.

둘째, 하지만 독일의 시민교육 거버넌스 모델을 연방정치교육원이라는 지원기구로 치환하는 것은 큰 오류다. 실제 한국에 있어서도 연방정치교육원과 같은 지원기구들이 독일과 같은 성과와 안정성, 그리고 사회적 지지를 이끌어 내지 못하는 사례가 많다. 그 이유는 눈에 보이는 지원기구가 아닌 눈에 보이지 않는 관련 주체들간의 관계를 놓치고 있기 때문이다. 연방정치교육원은 중심에 있지만 ‘균립’하지는 않는다. 중심에 있는 연방정치교육원을 매개로 다양한 층위의 시민교육 관련 주체들이 유기적으로 관계를 맺으면서 시민교육 관련 정책을 추진해 나간다. 이러한 유기적 관계의 중심에는 정치기제가 있다. 정당 민주주의가 실효성 있게 작동하면서, 중앙 지원기구 혹은 국가에 의해 시민교육이 관제화·획일화되지 않도록 견제한다. 또한 다양한 교육주체들의 이해관계와 시민들의 요구를 조직화하고 그것을 정책화 시키고 책임을 진다. 즉 국가/중앙기구가 시민교육을 이끌어 가도록 하는 모델은 분명 장점이 있지만, 잘못 되면 독점적 관제화로 빠질 수 있는 단점을 지닌다. 독일 시민교육 거버넌스 모델의 핵심은 국가의 개입, 중앙기구의 선도에 있는 것이 아니라, 그것을 어떻게 권력의 주체인 시민들의 뜻에 맞게 제어할 것인가에 있다. 독일의 경우 그 제어기제로 정당민주주의를 발전시켜왔다.

셋째, 정치에 관한 접근이다. 독일과 한국은 모두 분단과 이념갈등, 극우(민족)주의로 인한 갈등을 경험했다. 하지만 그것의 해결에 있어서 독일은 그것을 적극적으로 정치화 시키는 반면, 한국의 경우 그것을 정치로부터 분리시키는 것에 가까웠다. 앞서 살펴본 보이텔스바흐 합의의 두 번째 원칙인 ‘논쟁이 존재할 것’이 한국에서는 정치적 중립으로 해석되는 경우가 많다. 시민교육에 있어서 정치적 중립이란 논쟁이 되는 이슈의 찬반양론을 학습자에게 모두 균형 있게 제공해야 한다는 뜻인데, 한국에 있어서는 교육현장에서 정치적 논쟁이 되는 이슈는 다루지 말아야 한다는 뜻으로 이해된다. 이렇게 되면 1960년대 독일 시민교육 논쟁의 사례에 봤듯 시민교육이 단지 ‘민주주의에 관한 광고·홍보’로 전략하게 된다. 한국에 있어서 실효성 있는 시민교육이 발전하기 위해서는 정치라는 요소가 시민교육의 내용과 형식 안으로 들어가야 한다.

넷째, 독일 시민교육 거버넌스 체계의 핵심은 정당에 기반한 정치기제임을 살펴봤다. 이러한 체계가 오랜 시간을 거쳐 안정화됐지만, 독일에서도 고민거리가 없는 것은 아니다. 많은 시민교육 주체들이 시민교육을 가능하게 하고 재정적으로 지원하며 공적인 가치평가를 하는데 핵심적인 책임을 져야 하는 정치주체들의 모순된 모습에 곤혹스러워 한다. 즉 시민교육의 결과가 직접적으로 나타나거나 측정 가능한 것이 아니기 때문에 평상시에는 이것의 중요성을 크게 간과한다. 그런데 사회적 위기가 닥치면, 예를 들어 민주주의 제도에 대한 정당성이나 신뢰가 상실된 경우에는 반대로 시민교육의 가치가 갑자기 과대 평가되곤 한다. 마치 시민교육이 하룻밤 사이에 정치가 남긴 상처를 바로 아물게 할 수 있다는 식이다(마이어 2007). 독일 시민교육 거버넌스를 작동시키는 정치기제는 정당에 기반한 제도정치다. 하지만 제도

정치는 국가의 독재를 방어하지만, 제도정치가 흔들릴 때 그것을 견제하는 것은 결국 최종심급의 시민사회의 제도 밖 정치라 할 수 있다. 하지만 독일 시민교육 거버넌스에 있어서 스웨덴 등의 사례에서 볼 수 있는 시민사회의 역동적인 활동과 주도성은 잘 보이지 않는다. 이 지점에서는 독일과 한국의 차이점이 포착된다. 한국의 경우 강한 시민사회의 운동을 통한 민주화의 촉발, 하지만 위로부터의 민주화의 진전, 그리고 제도정치와 시민사회의 분리 등으로 특징 지워지는 정치·사회체계를 형성해 왔다(최장집 2010). 이러한 차이들은 기본적으로 독일과 유사한 모델을 채택하더라도, 그것을 실제로 작동하게 하는데 있어서는 다른 체계와 경로가 필요할 수 있음을 시사한다.

참고문헌

- GPJE. 전미혜 역. 2008. **국가교육기준 요구안: 독일 시민교육 지침서**. 민주화운동기념사업회.
- 김덕영·여성훈·한동구. 2003. 독일 시민대학의 사회교육. **현상과인식 27(1·2)**. 95-117
- 라이트. 권화현 역. 2012. **리얼 유토피아: 좋은 사회를 향한 진지한 대화**. 들녘
- 마이어. 2007. **독일의 시민정치 교육**. 경희대학교NGO대학원 강연원고(2007/3/21).
- 박병석. 연도미상. **독일의 민주정치교육제도: 연방정치교육원을 중심으로**. 민주시민교육포럼·콘라드아데나워재단.
- 박병석. 2000. **독일 연방정치교육원(II)**. 선거연수원.
- 휘빙어. 2010. “독일 연방정치교육원의 기능과 역할.” **선거연수원 민주시민교육 웹진** (<http://www.civilzine.or.kr>).
- 선거연수원. 2011. **외국의 민주시민정치교육 실시 현황 및 선거 정보 및 법규 안내 시스템**. 해외통신원 지정과제 제2011-4호.
- 선거연수원. 2014. **각 국의 민주시민교육 프로그램**. 해외연구관 지정과제 제2014-7호.
- 선학태. 2011. **사회적 합의제와 합의제 정치**. 전남대학교출판부.
- 쉴레·슈나이더. 전미혜 역. 2009. **보이텔스바흐 협약은 충분한가?**. 민주화운동기념사업회.
- 신두철. 2005. 독일의 정치사회화와 정치교육. **한독사회과학논총 15(1)**. 41-57.
- 오일환. 1995. 통일을 전후한 독일의 정치교육에 관한 연구. **한국정치학회보 29(2)**. 523-548.
- 음선필. 2013. **민주시민교육의 국제적 동향과 시사점**. 한국법제연구원.
- 이규영. 2005. 독일의 정치교육과 민주시민교육. **국제지역연구 9(3)**. 157-185.
- 이상오. 2014. 독일의 학교민주주의와 시민교육에 대한 연구. **교육의이론과실천 19(0)** 23-52.
- 이한규. 2011. **독일 정당재단의 정치교육: 콘라드 아데나워 재단을 중심으로**. 한국민주시민교육학회-독일콘라드 아데나워재단 심포지엄. 64-73.
- 전득주. 2000. 독일의 정치문화와 정치교육: 그 역사적 발전 과정을 중심으로. **민주시민교육학회보 5(0)**. 1-29.
- 정창화. 2004. 독일의 민주시민교육. **한국민주시민교육론**. 서울: 엠애드. 395-421.
- 모테스. 2015. 통일 독일의 정치교육: 신연방주를 중심으로. **2015년 민주시민교육 국제심포지엄 자료집**. 20-33.

참고문헌

- 차명제. 2003. **독일의 민주주의와 정치교육**. 2003년 시민사회단체 독일 민주시민교육 연수 강의원고.
- 최영돈. 2014. 독일통일과 장기적 과정으로서의 사회통합: 독일 연방정치교육원의 역할을 중심으로. **경연건설당리뷰 5(2)**. 89-109.
- 허영식. 1997. 독일의 민주시민교육 운영체계. **민주시민교육학회보 2(0)**, 115-151.
- 후쿠야마. 구승희 역. 1996. **트러스트**. 한국경제신문사.

- BPB. 2012. Jahresbericht: der Bundeszentrale für politische Bildung 2010/2011.
- 연방정치교육원 <http://www.bpb.de>
- 베를린 주정치교육원 <http://www.berlin.de>
- 연방정치교육위원회 <http://www.bap-politischebildung.de>



제3장

프랑스의 시민교육

대중교육(éducation populaire)

전통을 중심으로



프랑스의 시민교육

대중교육(éducation populaire) 전통을 중심으로

I ■ 프랑스 시민과 시민교육

1. 프랑스의 시민, 시민성, 시민교육 : 용어 정리

(1) 시민과 시민성

중세 자치도시가 형성되면서 프랑스에서는 ‘도시에 거주하는 사람’의 의미로 ‘bourgeois(부르주아)’와 ‘citoyen(시투와이엥)’이 혼용되었다. 18세기 중반에 계몽주의와 함께 ‘citoyen’이 시민이라는 의미로 사용되기 시작했다. 대표적으로 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)는 도시거주자라는 의미의 ‘bourgeois’로부터 ‘citoyen’을 구분하면서 ‘정치공동체(polis)의 구성원’이라는 새로운 의미를 부여하였다.

“‘Citoyen’은 본질적으로 정치(polis)적 존재이다. 그는 개인적인 이해가 아니라 일반적인 이해를 표출한다. 이 일반이해는 특정한 의지들의 합으로 환원되는 것이 아니라 그것을 초월한다” (장 자크 루소, <사회계약론>, 1762).

‘Citoyen’이 좀 더 일반적으로 사용되기 시작한 것은 프랑스 대혁명이 진행되는 동안이었다. 대혁명의 이상을 반영하여 신민(sujet)과 다른 용어로 ‘citoyen’을 사용한 것이다. 즉, 이 단어는 위계 관념 없이 귀족(Noblesse)이 아닌 모든 사람들 가리키기 위한 용어였다. 또한 1792년부터는 상켈로트(sans-culotte)들이 귀족적인 호칭으로 여겨진 ‘monsieur(무슈)’, ‘madame(마담)’, ‘mademoiselle(마드무아젤)’을 대체하는 호칭으로 ‘citoyen(시투와이엥, 남성 시민)’과 ‘citoyenne(시투와이엔느, 여성 시민)’를 사용하기도 하였다 (Lassousse 사전). 인접한 단어로는 시민성 또는 시민권이라는 의미로, 영어의 citizenship에 상응하는 ‘citoyenneté(시투와이엔테)’가 있다. 또한 시민정신이라는 의미로 ‘civisme(시비즘)’도 자주 사용된다.

(2) 시민교육

프랑스어에서 시민교육을 의미하는 표현은 일반적으로 다음과 같이 세 가지가 있다. 첫째 'instruction civique(에스트뤼크시옹 시빅)' 둘째 'éducation civique(에듀카시옹 시빅)' 셋째 'éducation à la citoyenneté(에듀카시옹 아 라 시투와이엔테)'이다. 우선 프랑스어에서 'instruction'은 지식을 습득하고 동화되는 것을 의미한다. 'instruction civique'은 계몽철학에 따라 스스로의 태도를 변화시키고 공화주의적 가치를 신봉하도록 만드는 것이다. 그러나 'instruction'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'을 좀 더 포괄적인 표현인 'éducation civique'으로 바꿨다. 시민정신(civisme)은 지식뿐 아니라 정서 및 감정, 이론뿐 아니라 실천과 관련되기 때문이다. 따라서 시민교육은 단지 지식만이 아니라 지식-실천(savoir-faire), 지식-태도(savoir-etre)를 교육하는 것으로 확장된다. 여기서 더 나아가 1980년대부터는 'éducation à la citoyenneté'라는 새로운 표현이 자주 사용되었다. 'éducation civique'이 주로 '시민교과'라는 좁은 의미로 사용된다면, 'éducation à la citoyenneté'는 직역하면 '시민성을 향한 교육'이라는 뜻으로 다른 분야까지도 포괄하는 넓은 의미의 시민성 함양 교육을 의미한다. 유로 단일통화를 도입한 2000년대부터는 유럽연합 차원에서 'éducation à la citoyenneté européenne(유럽시민교육)'에 관한 연구와 교육활동이 활발히 진행되고 있다.

2. 프랑스의 시민교육 개괄 및 선행연구 현황

프랑스는 18세기 계몽주의자들에 의해 근대 교육의 이념이 가장 활발하게 제시되었고, 1789년 대혁명 이후 100여년에 걸친 오랜 투쟁으로 그 정신을 구체적인 제도로 실현시킨 나라이다. 그들이 제시한 근대 교육의 이념과 목표는 교육은 모두에게 평등하게 제공되어야 하며, 공화국 시민을 양성하는 것을 목표로 국가가 교육을 담당해야 한다는 것이었다. 그 결과 현재 프랑스 교육 전반에 시민교육의 성격이 강하게 배어있다. 그럼에도 불구하고 현재 한국에서 프랑스 시민교육에 대한 연구는 독일, 영국 등에 비해 부족한 실정이다. 공화주의 전통이 강한 프랑스는 유치원부터 대학까지 거의 모든 교육이 공교육 정규교과과정의 틀 안에서 이루어지고 있으며, 특히 중등교육과정에서 시민교육이 완성된다고 볼 수 있다. 그래서 중등교육과정을 중심으로 공교육을 통해 이루어지는 프랑스 시민교육에 대한 연구(김태수, 2007; 송용구, 2010; 이영란, 2011; 심성보 2011 등)는 비교적 활발한 반면에, 공교육 외부에서 이루어지는 시민교육에 관한 연구는 거의 전무하다시피 하다. 지금까지는 대중대학(Université populaire)을 소개한 황성원(2011), 공교육 시민교육과 함께 정당에서 이루어지는 정치교육 사례를 제시한 홍태영(2012), 평생교육 차원의 노인교육 현황을 분석한 황영희(2012)의 연구가 거의 전부라고 해도 과언이 아니다.

프랑스는 대혁명 이후 전개된 강한 공화주의 전통의 결과로 '학교 밖'에서 이루어지는 엄밀한 의미의 시민교육(éducation civique)은 사실상 거의 없다고 봐도 무방하다. 교육의 가장 첫 번째 목표는 공화

국의 시민을 양성하는 것이므로 구체제의 주된 교육 담당자였던 교회 및 종교단체가 아니라 전적으로 국가가 담당해야 한다. 따라서 현재 공교육 외부의 시민사회 차원에서 이루어지는 교육은 주로 학교교육을 보완하는 역할로 제한되고 있으며, 대체로 문화예술 및 여가활동 영역과 의무교육을 마친 성인을 대상으로 하는 평생교육에 집중되어 있다. 그러나 넓은 의미의 시민성 함양 교육(éducation à la citoyenneté)이라는 차원에서 본다면, 프랑스는 ‘대중교육(éducation populaire)’이라는 강력하고 오랜 전통 속에서 공교육 내에서뿐만 아니라 그 외부에서도 다양한 방식의 시민교육이 이루어지고 있음을 발견할 수 있을 것이다.

II ■ 프랑스의 대중교육 전통과 시민교육

1. 프랑스 대중교육의 역사와 흐름

프랑스에서 단지 공교육에서 담당하는 시민교과(éducation civique)만이 아니라 시민사회까지 포괄하는 광의의 시민성 함양 교육(éducation à la citoyenneté)을 살펴보기 위해서는 ‘대중교육(éducation populaire)’이라는 독특한 전통을 이해해야 한다. 대중교육은 프랑스 대혁명 이후에 구축되기 시작한 공교육뿐만 아니라 시민사회에서 이루어지는 시민교육 및 노동자교육, 그리고 평생교육에 이르기까지 프랑스 근대교육 전반에 강하게 흐르고 있는 정신이자 운동이라고 할 수 있다.

하지만 대중교육이라는 거대한 흐름을 한마디로 정의하기는 불가능하다. 최소한 100년 이상 지속되고 있는 교육에 관한 정신이면서 다양한 사회 세력들이 가담한 운동이기 때문이다. 프랑스의 대표적인 대중교육운동 단체인 <Peuple et culture 인민과 문화>를 설립하는데 참여하고 1970년대에 회장을 지냈던 베니노 카세레(Benigno Cacérés, 1964)는 두 가지 큰 시각이 대중교육 출현의 배경이 되었다고 말한다. 하나는 ‘시민적 관점’으로 국가의 정치적 삶에 참여할 수 있는 주체가 되기 위해 필요한 교육을 모두에게 제공하는 것을 목표로 한다. 다른 하나는 ‘인본주의적 관점’으로 지식인들이 자신의 지식을 다른 사람들과 공유하는 것에 가치를 둔다.

철학교사로서 <모젤 청년과 문화의 집 Maisons de la Jeunesse et de la Culture en Moselle>을 설립하고 이후 사회당 하원의원까지 지낸 장 로랭(Jean Laurain, 1977)에 따르면, 대중교육의 고유한 구조적 수단은 “영리목적이 아닌 자발적인 단체 활동이며, 그것은 참여하고자 하는 시민들의 실질적인 자유시간의 존재에 종속된다.” 그러므로 이 단체 활동 모델이 자주관리적인 사회주의 모델로 여겨질 경우, 대중교육은 노동시간 축소를 비롯한 노동조건 개선과 결합될 수밖에 없으며, 그것이 “인민에 의한 인민의 자기교육”일 때만 의미와 효과를 갖게 된다. 좀 더 최근에 대중교육을 연구한 사회학자 크리스티앙 모렐(Christian Maurel, 2010)에게 그것은 “개인과 인민의 해방과 그들의 민주적 행동력을 향상시킴으로써 사회적, 정치적인 변화를 꾀하는 교육적이고 문화적인 실천의 총체”이다. 그에 따르면 대중교

육은 “문화적 차원의 사회운동”이다.

대중교육이라는 생각의 기원은 18세기 계몽시대로 거슬러 올라간다. 몽매주의(obscuratisme)와 가톨릭교회를 상대로 투쟁하는 과정에서 모두를 위한 교육, 좀 더 구체적으로 말해서 ‘인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 교육’이 필요하다는 생각이 확산되었다. 이는 직접 행동하는 교육이라는 생각의 출발이기도 했다. 특히 대표적인 계몽사상가였던 콩도르세(Nicolas de Condorcet, 1743-1794)는 교육은 특정 계층만이 아니라 모든 사람들에게 평등하게 제공되어야 한다는 일반교육/보통교육(éducation générale)의 원칙과, 그것을 위해 국가가 담당해야 한다는 공교육(instruction publique)의 이상을 제시하였다. 1792년 혁명의 와중에 콩도르세는 의회에 제출한 <공교육에 관한 보고서 Rapport sur l’instruction publique>에서 다음과 같이 선언했다.

“자신의 이성에만 복종하지 않는 사람들, 다른 사람의 의견을 자신의 의견으로 받아들이는 사람들이 있는 한, 모든 속박을 깨부수더라도, 주어진 의견이 유용한 진실로부터 나온 것일지라도 모두 헛될 것이다. 인류는 여전히 두 개의 계급으로 남게 될 것이다. 즉 스스로 사유하는 자들의 계급과 믿기만 하는 자들의 계급, 주인계급과 노예계급으로 말이다.”³⁴

이 선언은 교육에 시민적 목표가 있음을 천명한 것이다. 콩도르세에 따르면 교육은 실질적인 평등을 수립할 수 있게 하며, 법으로 인정된 정치적 평등을 가능하게 한다. 그는 교육에는 초등학교 교육과 평생 교육이라는 두 가지 시기가 있다고 말했다.

프랑스 대혁명은 착취 받는 사람들의 해방을 달성하지 못하고 귀족들의 권력을 자본주의적 부르주아의 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 대중교육과 관련된 세 가지 흐름이 나타나게 된다. 세속적 공화주의(laïc republicain), 사회적 기독교주의(social chrétien), 혁명적 노동자주의(ouvrier et révolutionnaire)의 흐름이다.

(1) 몽매주의에 반하여 : 세속적 공화주의

세속적 공화주의 교육의 흐름은 가장 명백하게 콩도르세의 전통으로부터 나온 것이다. 그것은 바로 교육은 모두에게 열려있어야 하고, 시민을 양성하기 위한 것이며, 그러므로 공화국이 담당해야 한다는 생각이다. 콩도르세에게는 지식의 민주주의가 없다면 권력의 민주주의도 없다. 이 흐름을 주도한 이들은 민주주의 안에서 교육의 역할에 대한 전망을 공유했다. 세속적 공화주의 전통은 공화국을 견고하게 세우기 위해서는 교회가 주도하는 몽매주의에서 탈피해야 한다고 생각했다. 따라서 사회적 진보의 조건을 만들기 위해 성인을 대상으로 한 다학제적 교육과정을 개발하는 것으로 목표로 하는 세속주의적인 대형

34 Rapport sur l’organisation générale de l’Instruction publique présenté à l’Assemblée nationale législative au nom du Comité d’Instruction publique les 20 et 21 avril 1792 par Condorcet.

단체들이 생겨났다.

1830년 혁명 직후에는 실증주의 철학자 오귀스트 콩트(August Comte)와 에콜 폴리테크닉(Ecole polytechnique)³⁵ 학생들에 의해 폴리테크닉협회(association polytechnique)가 세워졌다.³⁶ 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 한번 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. 필로테크닉협회의 역대 회장 중에는 블레 드 라 메르트(Boulay de la Meurthe) 부통령, 제롬 나폴레옹 왕자(prince Jérôme Napoléon, 1865년), 빅토르 위고(Victor Hugo, 1880년) 등 유명 인사들이 포함되어 있다. 1866년에는 공화주의 언론인이자 과학을 대중화하는 저술을 했던 장 마세(Jean Macé)가 교육동맹(Ligue de l'enseignement)을 조직했다. 그와 함께 대중교육이 각 학교들의 교육위원회와 도서관 등을 통해 프랑스 전역으로 확대되었다.

1868년 제2제정이 약화되면서 정치적이거나 종교적이지 않은 것으로 여겨지는 이상 공적인 회합이 법적으로 허용된다. 곧바로 이러한 금지를 교묘하게 우회하면서 대중들에게 사회적 문제들에 접근하게 해주는 공간이 확대되었다. 제국 말기의 이러한 공적 회합들은 나중에 파리코뮌에 가담하게 될 사람들의 정치교육과 생각의 확산에 결정적이었던 대중교육의 실질적인 장소가 되었다. 1871년 파리코뮌은 몇 가지 개혁을 공표하게 되는데, 그 중에는 세속교육 및 무상교육과 노동자 스스로에 의해 실행되는 전문교육이 있었다. 그로부터 10년 후에 교육부장관 쥘 페리(Jules Ferry)는 아이들을 종교의 영향으로부터 확실하게 벗어나도록 하기 위해 ‘공화주의 학교(école républicaine)’를 세우게 된다. 그러나 이것은 동시에 1871년에 이루어졌던 것과 같이 노동운동 진영이 자신들의 아이들을 직접 교육하는 것을 막기 위한 조치이기도 했다.

(2) 비참함에 반하여 : 사회적 기독교주의

기독교 전통에서는 도덕이 사회 안에서 인간의 삶을 이끌어야 한다. 이 전통에서의 실천은 부조나 봉사, 지원의 문제로 나타난다. 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 세속적 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 이단적인 흐름을 형성한 광범위한 운동의 중심이 되었다. 상그니에는 1901년 ‘대중학원(Institut populaire)’들을 설치해서 강좌와 공개 학술행사를 제공했다. 1905년 전국대회가 열렸을 때 프랑스 전역에서 천 개 가까운 모임이 참여했다. 젊은 신부들과

35 프랑스 최고의 이공계열 그랑제꼴로 대혁명 직후 1794년에 왕립기술학교들을 대체하기 위해 세워졌다.

36 <http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2109>

몇몇 주교들을 중심으로 이 운동은 금세 성공을 거두었다. 그러나 종교와 정치를 결합시킨 이 흐름은 1910년에 교황 비오 10세(Saint Pius X)에 의해 ‘근대주의(modernisme)’로 단죄되면서 와해되었다. 제1차 세계대전 이후인 1929년 상그니에는 프랑스의 첫 번째 유스호스텔(Auberge de jeunesse)을 열었다. 이는 1909년에 시작된 독일 모델에서 영감을 얻은 것이다. 1930년에는 그의 주도로 프랑스 유스호스텔 연맹(Ligue Française pour les Auberges de Jeunesse)이 설립되었다.

다른 한편으로는 1920년대에 기독교청년노동자(Jeunesse Ouvrière Chrétienne, JOC)와 기독교청년농부(Jeunesse Agricole Chrétienne, JAC)가 설립되어 특히 농촌지역에서 청년들의 사회적 의식화라는 중요한 역할을 담당한다. 이 운동은 1960년대에 황금기를 맞은 후 농촌인구 감소와 함께 쇠퇴한다. 다만 기독교청년노동자(JOC)는 주로 진보주의적인 차원에서 오늘날에도 여전히 활동하고 있다.

(3) 자본주의에 반하여 : 혁명적 노동자주의

프랑스의 노동운동은 1791년 노동조합을 금지한 샤플리에(Chapelier)법을 피해 1810년대와 1820년대에 만들어진 친목회, 상호공제조합, 협동조합에서 기원한다. 이와 함께 19세기 노동운동 내에서는 교육운동의 흐름도 출현하였다. 파리코뮌에 대한 진압으로 잠시 위축됐던 노동운동은 1880년대에 다시 비약적인 발전을 하여 주요한 세력이 된다. 이 흐름의 혁명가들은 쥘 페리에 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, 노동계급 고유의 가치와 문화를 보존해야 하는 것은 아닌가 하는 문제를 제기한다. 따라서 이때 교육의 문제가 중요하게 대두된다. 어떤 내용을 어떤 방법으로, 누가 누구를 대상으로 가르치고, 누가 학교를 운영할 것인가? 이런 문제의식에서 프란시스코 페레(Francisco Ferrer)의 ‘근대적 학교(école moderne)’와 세바스티앙 포르(Sébastien Faure)의 ‘라 루슈 학교(La Ruche)’ 등 프롤레타리아 계급을 위한 자유학교가 등장한다.

1890년대에는 혁명적 생디칼리스트들이 고용시장을 제어하기 위해 시 차원에서 만들어진 ‘Bourse du travail(부르스 뒤 트라바이유, 노동거래소)’를 와해시켰다. 그들은 그것을 프롤레타리아적인 반사회 운동에 기초하여 변형시켜서, 상부상조, 도서관, 그리고 경제, 철학, 역사를 공부하는 저녁강좌를 하는 역할을 부여하고자 했다. 이 과정에서 교육은 ‘혁명의 전주곡’으로 여겨졌다. 1895년에 노동거래소 연합(Fédération des bourse du travail)의 사무총장에 선출된 아나키스트 페르낭 펠루티에(Fernand Pelloutier)는 “노동자들에게 필요한 것은 그들의 불행에 관한 학문이다”라고 썼다.

2. 대중교육의 제도화와 국가

(1) 프랑스 공교육과 시민교육

프랑스 대혁명 이전과 혁명 과정에서 계몽주의자들에 의해 제시된 교육론의 공통적인 특징은 국가의 통제 하에 모든 사람들을 위한 일반교육이 이루어져야 하며, 그것의 주된 내용은 공적 이성으로 무장한 공화국의 시민을 길러내는 것이어야 한다는 점이었다. 이는 교육은 ‘공공의 것(res publica)’이 되어야 할 국가가 담당한다는 공교육의 원칙과 모든 인간에게 교육의 기회를 제공하기 위한 무상교육의 원칙으로 나타났다. 교육의 내용에 있어서도 기독교 정신과 인문주의를 벗어나 점차 시민교육의 성격을 띠게 된다.

대혁명 과정에서 표출된 대표적인 계몽사상가들의 교육론을 간략히 살펴보는 것이 그 이후 프랑스 교육개혁의 방향을 파악하는데 도움이 될 것이다. 먼저 디드로(Denis Diderot, 1713-1784)는 <대학 계획 Plan d'une université> (1773)에서 국가의 최고 우두머리에서부터 미천한 농부에 이르기까지 모든 사람이 읽기, 쓰기, 계산법을 알아야 한다고 했으며 필요한 사람을 위한 생계수당의 지급과 함께 그들에 대한 무상교육과 의무교육 제도를 계획하였다. 그는 학예학부에 입학하는 학생들은 읽기, 쓰기, 철자법과 숫자와 수학기산을 이미 알고 있다는 것을 당연시하였는데, 그것은 학생들이 가정이나 예비학교에서 그것들을 이미 배웠을 것이라고 전제했기 때문이다. 그의 계획에 따르면 대학교는 차별 없이 국가의 모든 아이들에게 개방되어야 한다. 교수들은 국가에서 임금을 지급받게 되며, 학생들로부터 받는 수업료는 없다. 학예학부를 위한 계획에서 디드로는 과학이 모든 사람에게 최고의 가치가 있다고 판단하여 과학을 우선으로 생각했으며, 학예과정의 첫해에 수학을 주요 과목으로 설강하고자 하였다. 그 후에 역학, 수력학, 천문학을 섭렵하고 자연사와 실험물리학까지 연차적으로 수학하도록 한다. 5년째 과정에서 그들은 화학과 해부학을, 6년째 과정에서 논리학과 분석문법을 다룬다. 그리고 모국어 연구를 하고 8년째와 마지막 해에는 그리스어, 라틴어, 수사학, 시학 등을 추가된다.³⁷

1791년 콩도르세를 의장으로 하여 결성된 공교육위원회를 대표하여 탈레랑(Charles Maurice de Talleyrand-Perigord)이 제출한 <공교육에 관한 보고서 Rapport sur l'instruction publique> (1791)에 따르면 공화국의 법은 일반의지의 표현이므로 무책임하고 잘못 인도된 공격으로부터 보호하기 위해서 “교육과 계몽으로 부여될 수 있는 힘으로 무장된 ‘공공의 이성’이 계속해서 개인의 권리침해를 막아주고 억제해야 할 필요가 있다”고 하였다. 이듬해 콩도르세는 <공교육의 일반적 조직에 관한 보고서 Rapport sur l'organisation générale de l'instruction publique>(1792)에서 진정한 사회적 자유와 정치적 평등을 실현하기 위하여 모든 인민을 위한 공교육이 필요함을 강조하고 그러한 교육을 국가가 주도할 것을 요구하였다.

콩도르세의 교육이념은 그가 말년에 쓴 <인간 정신 진보의 역사 Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain>(1793)의 마지막 장(dixième époque)에 구체적으로 표현되어 있다. 그는 이 책에서 인민 대중 전체가 알아야 하고 교육받아야 하는 내용을 다음과 같이 제시한다. 우선

37 서정복(2000)에 의하면, 이와 유사한 계획이 거의 백년 후에 영국에서 허버트 스펜서(Herbert Spencer)의 교육개혁에서 나타난다.

“가정경제와 각자의 일상사 관리, 자기사업과 능력을 자유롭게 발전시켜 나가는 방법, 또한 각자의 권리를 알고 보호하며 행사하는 방법”과 “그들의 의무를 잘 알고 잘 수행하는 방법”을 교육받아야 한다. 또한 “자신이 가진 지성에 따라 자신과 다른 사람의 행동을 판단하고, 인간 본성을 명예롭게 하는 고양되고 섬세한 감정에도 익숙해져야” 할 필요가 있으며, 나아가 “자신의 이익과 권리 행사를 대신하도록 위임된 이들을 맹목적으로 신뢰하지 않도록 해야 한다.” 즉, 권한을 위임받은 정치인들이 실수를 범하지 못하도록 감시하고 균립하지 못하도록 하는 비판적인 시민, 풍요나 구원을 핑계로 표현과 양심의 자유를 위협하는 그들의 유혹을 이성의 힘으로 이겨낼 수 있는 깨어있는 시민으로 교육받아야 한다는 것이다.

계몽사상에 영향을 받은 공화주의자들은 대혁명 과정에서 새로운 프랑스 교육의 방향을 공교육을 통한 평등 및 무상 교육과 교육의 세속화 또는 탈종교화라는 두 축을 기반으로 확립해 나갔다. 이 과정에서 1791년 7월 3일 헌법은 모든 시민에게 동등한 교육을 제공한다는 평등교육의 원칙을 천명하였다. 이는 모든 프랑스 국민을 이성과 합리성으로 무장한 ‘시민(citoyen)’으로 양성함으로써 구체제로의 회귀 가능성을 완전히 뿌리 뽑기 위한 정치적 기획의 일환이었다(김태수, 2007).

대혁명 과정에서 표출된 공화주의자들의 교육적 이상은 결국 1882년 쥘 페리(Jules Ferry) 교육부 장관의 개혁으로 커다란 진전을 이룬다(1882년 3월 28일 법). 이때부터 6세부터 13세까지 초등학교 무상의무교육이 전국적으로 실시되었으며, 기독교의 영향을 완전히 벗어나 ‘공화국 시민의 양성’이 공교육의 궁극적인 목표가 되었다. 이에 따라 기존의 <종교·도덕교육> 대신에 <시민·도덕교육(éducation civique et morale)>이 주당 1시간의 초등학교 정식 교과목으로 신설되었다. 쥘 페리의 교육개혁은 교육영역에서 기독교 사상이 차지했던 위상을 공화주의 이념으로 대체하는 과정이자 결과였다. 특히 ‘시민·도덕교육’ 과목의 설립을 통하여 이전에 성서교육이 맡았던 ‘신의 가르침’ 대신에 인권과 인간의 동등한 존엄성을 가르치고 신앙과 신념의 다양성에 기초한 민주적 토론의 원칙이 교육의 장에서 발전하는 계기를 마련하게 되었다. 시민·도덕교육 과목은 2차 대전 이후에 중학교 과정으로 확대 개편되면서 도덕이라는 단어를 제외했다. 이와 함께 과거 덕성과 습관을 강조하던 도덕교육의 성격을 약화시키면서 경제 민주화, 사회 민주화 같은 새로운 개념을 교과내용에 포함시켰다.³⁸

다른 한편으로, 프랑스 대혁명 이후 20세기 중반까지 교육을 둘러싼 대립은 주로 기독교 중심의 교육 뿐만 아니라 르네상스 시대의 인문주의를 벗어나 이성과 합리성을 강조하는 과학주의로 나아가는 것으로 나타났다. 이황직(2008: 241)에 따르면, 중세 말 본격적인 교육이 시작된 르네상스 시대 이후의 교육은 기본적으로 인문주의에 기반 했으며, 기독교의 신 중심의 사고를 벗어나기 위한 주된 학습방법은 고전사상이나 문학작품을 읽는 것이었다. 르네상스 시대 교육 변화의 핵심은 중세의 형식주의적 지식체계를 극복할 수 있는 자유와 표현 체계의 제시에 있었으므로, 고전 읽기와 글쓰기 교육은 그것을 실행할 수 있는 효과적인 방법이었다. 그러나 르네상스 시대에 혁신이었던 것이 대혁명 이후에는 단지 관례화된 보수적인 것으로 비쳐졌다. 프랑스 대혁명의 급진 세력들은 인문주의적 교육 대신 디드로가 강조했던 합리주의와 과학중심의 교육개혁을 단행했지만 실패했다. 그 과정에서 초기 근대 이후 대립했던 기독교

38 프랑스 시민교육의 역사에 대해서는 김태수(2007) 참조.

와 인문주의가 과학주의에 반대하는 연합을 형성하기도 했다.

에밀 뒤르켐(Emile Durkeim, 1938)은 1904년부터 1905년까지 소르본 대학에서 교육학 교수이자 대중교육 활동가였던 페르디낭 뷔송(Ferdinand Buisson)을 대신하여 강의하였다.³⁹ 그는 예비 교사들을 대상으로 한 이 강의에서, 대혁명 이후의 프랑스 교육은 정치적 변화에 따라 인문교육과 과학교육 및 전문교육 사이에서 동요해왔다고 말했다. 뒤르켐은 르네상스 이후에 확산된 논리학 위주의 철학교육과 고전강독 중심의 인문주의 교육에 대한 강력한 비판자였다. 그는 특히 중등교육의 목적은 학생들이 특정 직업에 얽매이지 않고 사고하는 능력을 복돋고 신장시키는 데에 있으며, ‘공공의 사고’가 지향해야 할 것들을 알려주어야 한다고 생각하였다. 다만 오해를 피하기 위해 부연하자면, 뒤르켐이 인문교양교육의 중심에 있는 문학과 철학, 고전 읽기 자체를 부정한 것은 아니다. 고전 사상이나 문학 작품을 읽는 것은 오늘날까지도 매우 중요한 공부 방법이다. 그러나 해당 고전에 대한 정형화된 해석을 숙지하는데 그치거나, 해당 저서가 저술된 시기의 역사적 맥락이나 저자가 해결하고자 한 시대적 문제의식을 충분히 고려하지 않는 독법에 치중하는 것은 문제가 있다고 본 것이다. 즉, 중세의 교리문답처럼 사회의 규율을 답습하는 것이 아니라, 학생 스스로 분석적 판단을 내릴 수 있는 비판적 사고에 대한 교육이 필요하다는 것이다(이황직, 2008: 246). 요컨대 뒤르켐은 중등교육이 전통적인 인문주의로 관성화된 교육이 아니라 비판적 사고를 가진 시민을 길러낸다는 목표와 성격을 갖는 시민교육 차원의 교양교육으로 바뀌야 한다고 주장한 것이다. 따라서 이후 프랑스 중등교육과정이 변화되는 과정에서 인문학적인 교육 내용은 유지되지만, 그것의 성격과 목표, 접근 방법 등이 확연히 달라지면서 인문교육과 시민교육이 통합된 형태로 정착된다.

인문주의적 교양교육과 과학적 사고 중심의 대중적 시민교육의 충돌을 보여주는 한 가지 구체적인 사례는 20세기 중반까지 중등학교 교육의 핵심이었던 라틴어 과목에 관한 문제였다. 1930년대에 공통교육과정(tronc commun)을 만드는 과정에서 과학적 사고를 바탕으로 한 시민교육의 성격을 중요시하는 사람들이 라틴어 학습을 1-2년 미루어야 한다고 주장하자, 기존 중등학교 교사들을 중심으로 고전인문교육을 중시하는 사람들이 강력히 반대한 것이다(이윤미, 2002: 64-65). 이는 구체적으로 초등교사조합(SNI)와 중등교사조합(SNES)의 갈등으로 표출되었다. 중등학교 교사들은 문화의 보편성을 강조하면서 최고의 문화를 노동계급 학생들도 향유할 수 있도록 해야 한다고 주장했다. 반면에 대중교육을 중시한 이들은 노동계급에게 필요한 것은 낯설고 추상적인 ‘고급’ 문화를 배우는 것이 아니라 그들의 일상적 관심사에 맞는 교육이라고 맞섰다. 이 논쟁은 초등기초교육보다 한 차원 높은 교양교육이 소수 엘리트층을 위한 인문주의적 교양교육이 아니라 일반 대중을 상대로 한 시민교육 성격의 교양교육으로 확대될 수 있을 것인가 하는 문제가 사회적 갈등으로 표출된 것이었다. 이러한 논쟁의 결과는 1975년 교육부장관 르네 아비(René Haby)의 개혁으로 완성된다. 이 과정에서 20세기 프랑스의 현대적 교양교육은 기독교적 도덕교육뿐만 아니라 엘리트 양성을 위한 인문주의적 교양교육으로부터도 일정한 거리를 두면서, 인문교양을 포함하되 비판적 이성과 과학적 사고를 강조하는 일반 대중을 위한 시민교육으로서의 지향을

39 사회학자로 잘 알려진 에밀 뒤르켐은 소르본 대학에서 사회학이 인정되기 이전인 1902년부터 대중교육과 인권운동가였던 페르디낭 뷔송을 대신하여, 그리고 1906년부터는 그의 후임으로 교육학을 가르쳤다.

확립하게 된다.

르네 하비의 개혁으로 공교육 과정에서 시민교육이 다시 주목받기 시작한다. 이 개혁으로 중등교육 과정(16세)까지 의무교육화, 단일교육화를 단행한 것이다. 나아가 1984년에는 당시 교육부 장관이었던 장 피에르 슈벤느망(Jean-Pierre Chevènement)이 “시민성 교육은 공화국의 과제”라는 슬로건을 내세워 그때까지 역사 및 지리와 함께 다뤄지던 시민교육을 하나의 독립된 교과로 만든다. 이때부터 공교육 교과과정 내에서 시민교육은 그 내용이 세분화되어 ‘함께 살아가기 위한 기본적 지식’, ‘사회, 경제, 정치 질서에 대한 지식’, ‘프랑스 사회의 최근 사회적 이슈에 대한 능동적 참여’ 등으로 나뉘어 보다 구체적인 교과가 된다.

(2) 공교육 외부의 대중교육의 제도화

1920년대와 30년대에는 대중교육이 하나의 완전한 활동영역이 된다. 또한 노동운동과도 밀접한 관련을 맺게 된다. 1936년의 총파업과 인민전선(Front populaire)의 등장은 노동자들의 유급휴가와 주당 40시간 노동을 가능하게 했다. 노동운동의 성공과 노동자들의 여가가 보장되면서 대중교육운동은 레오 라그랑쥬(Léo Lagrange, 1900-1940) 같은 좌파 정치인들의 노력으로 다시 활성화되었다. 그는 레옹 블럼(Léon Blum) 정부 하에서 처음으로 만들어진 공공 건강부 산하 스포츠 및 여가조직처의 차관으로 임명되었다. 1937년에는 세속주의를 기반으로 능동적 교육방법 연수원(Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Active, CEMÉA)가 설립되어 방학 중의 아이들의 교육적 활동을 담당했다. 1938년에는 세속주의 유스호스텔(Centre laïc des auberges de jeunesse laïques, CLAJ)이 설립되어 라그랑쥬가 초대 회장을 맡았다.

1940년에서 44년까지 비쉬(Vichy) 정부는 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)’ 또는 ‘지도자학교(écoles de chefs)’, ‘청년의 집(les maisons des jeunes)’ 등 세 가지 기구를 만들었다. 1943년 10월 2일 칙령으로 ‘청년과 대중교육(Jeunesse et éducation populaire)’ 승인제가 만들어졌다. 이로 인해 승인받은 단체들은 국가의 감독 하에 위치하게 되었고, 보조금을 받을 수 있게 되었다. 이것이 바로 대중교육 제도화의 시작이었고, 해방 이후에 다시 진행된다. 비쉬 정부 하에서 다른 한편으로 비합법적으로 대중교육 지하단체들이 설립되었는데, ‘프랑카스(Francas)’⁴⁰와 ‘인민과 문화(Peuple et Culture)’가 대표적이다. 인민과 문화는 “문화를 인민에게, 인민을 문화로”라는 슬로건을 내세웠다. 해방정국에서 이 저항적인 젊은이들은 전체주의의 유혹을 예방하기 위해 민주주의를 학습하는 것으로서 대중에 대한 정치교육을 발전시킬 것을 주장하였다. 그러나 이러한 열망은 오랫동안 지속되지 못한다. 1944년 정부 내에 ‘성인교육과 대중교육국(Direction de l'éducation des adulte et de l'éducation populaire)’이라는 부서가 만들어지지만, 1948년에 ‘청년과 체육국(Direction

40 Francas는 ‘Franc et Franche Camarades 프랑크인 남녀 동지’를 줄인 것이다.

générale de la jeunesse et des sports)’로 흡수되면서 대중교육의 정치적 열망이 약화된다.

1959년 드골주의 소설가인 앙드레 말로(André Malraux)의 지휘 하에 문화부가 만들어지면서 대중교육은 청년과 체육국(Jeunesse et sports) 안에 남게 된다. 이 과정에서 성인들에 대한 시민교육은 방기된다. 이 새로운 부서는 인민의 해방이 아니라 예술적 창작과 ‘인류의 중요한 유산들’에 다가가는 것을 목표로 하는 것이었다. 예컨대 연극 애호가들의 활동은 청년부(ministère de la jeunesse)에 종속되고, 연극 창작은 문화부(ministère de la culture)에 속하는 것이 되었다. 민주주의 교육이라는 생각은 제도에서 배제되었다. 그것은 사회문화적 열정으로 변형되고 여가활동으로 편입되었다. 대중교육이라는 영역이 악순환의 고리에 들어가는 것이 바로 이 시기이다. 우선 대중교육 활동가들은 국가의 승인을 받아내어 권리와 보조금 제도를 만들었다. 즉 1946년에는 노사대표가 참여하는 기업운영위원회(Comités d’entreprise), 1971년에는 평생직업교육의 권리에 관한 법, 청년과 문화의 집(MJC)과 같은 인프라 구축, 단체지원제도 등이 만들어졌다. 그러나 이 모든 것들은 제도화와 함께 활동의 탈정치화로 이어졌다. 이제 교육을 담당하기 위해서는 학위가 있어야 했다. 이 구조를 주도했던 사람들은 가장 먼저 고려해야 할 사람들인 노동자, 농민으로부터 사회적으로 멀어졌고, 이들은 이제부터 ‘그들의 청중’으로 여겨졌다. 물론 활동적인 흐름을 지지하는 사람들은 지속적으로 저항을 시도했다. 68혁명의 전복적이고 자치적인 충동은 그들에게 도움이 되었다.

1990년대에는 대중교육 영역의 기술화 시대가 열린다. 그때까지는 한 사람의 진행자가 모든 것을 다 했고, 목표는 집합적이고 정치적인 것을 만드는 것이었다. 그러나 이제 그들은 한 가지 활동으로 전문화되었다. 이는 수단(스포츠, 예술 활동 등)이 그 자체로 목표가 되었음을 의미한다. 따라서 정치 문제는 여전히 고려되지 않았다.

1998년 대중교육 차원에서 정치적 행동과 시민권한 강화(empowerment) 방법을 교육하는 단체로서 아탁(ATTAC)의 설립은 참여적 시민들에게 대중교육의 정치적 개념을 회복하게 해주었다. 같은 해 조스팽(Lionel Jospin) 정부 하에서 청년 및 스포츠부 장관이었던 프랑스 공산당(PCF) 소속의 마리 조르쥬 뷔페(Marie-George Buffet)는 활동가들과 함께 ‘대중교육의 미래를 위한 만남(Rencontres pour l’avenir de l’éducation populaire)’을 조직했다. 그리고 그것을 담당하는 TF팀들이 만들어졌다. 이 모든 것들은 국가 정책 차원에서 유지되었지만, 그것은 몇몇 활동가들에게 오랫동안 남아있는 상태였던 이 대중교육의 기획 속에서 다시 교류할 수 있는 기회를 제공해주었다. 이 만남들은 새로운 흐름을 만들기도 했는데, 대표적으로 2007년에 결성된 ‘SCOP Le Pavé(스코프 르 파베)’가 있다. 이 단체는 2014년에 자진 해산한 후 ‘le Contrepied(르 콩트르피에, 정반대)’와 ‘La Trouvaille(라 트루바이유, 새로운 발상)’이라는 두 개의 단체로 나뉘었다. 현재 콩트르피에가 기존 스코프 르 파베의 법적 구조와 지위를 계승하고 있으며, 협력과 자주관리, 평등, 유토피아, 반자본주의적 노동을 위한 대중정치교육을 목표로 한다.

III ■ 오늘날의 프랑스 대중교육과 시민교육

프랑스 대중교육의 전통은 오늘날 다양한 형태의 활동으로 제도화되거나 진화하였지만, 크게 다섯 가지 분야로 묶을 수 있다. 첫째, 공교육으로 운영되는 학교 교육을 통한 시민교육 차원의 대중교육이다. 대부분 초등교육과 중등교육 과정에서 이루어지는 교육을 의미한다. 둘째, 학교 교육을 보완하는 활동이다. 방과 후 또는 주말이나 방학 동안 학교 교육을 보완하는 활동이다. 주로 청년단체 및 대중교육 단체들에 의해 이루어지지만, 각 지자체의 청년담당 부서에서도 하고 있다. 이들의 재정과 규칙은 공공기관과 행정에 의존한다. 셋째, 성인을 대상으로 하는 평생교육이다. 한편으로 국립대학이나 지자체 차원에서 이루어지는 평생교육이 있고, 다른 한편으로 대중교육 단체나 자발적인 시민들의 모임으로 이루어지는 활동이 있다. 넷째, 문화적 활동이다. 주로 시민사회의 대중교육 단체들이 하고 있는 활동으로 문화예술작품에 대한 접근, 문화적 생산수단의 민주화를 추구한다. 다섯째, 사회적 참여활동이다. 대중교육 활동가들은 이민의 위상과 역할, 불안정한 사람들의 사회편입, 세속화 등 사회를 향해 질문을 던진다. 이러한 주제들에 대해서 대중교육은 시민적 행보를 이끌고, 활동가들을 교육하며, 네트워크를 연결하고, 그룹으로 결합하여 행동한다.

이러한 대중교육의 다섯 가지 영역은 활동을 담당하는 운영주체 및 방식에 따라 다시 세 가지로 묶을 수 있다. 첫째, 공교육 내부에서 학교 교육을 통해 이루어지는 교육이다. 둘째, 공교육 외부의 대중교육 단체나 지자체에서 학교 교육을 보완하는 활동이다. 이러한 대중교육 단체들 다수는 문화예술과 스포츠, 레저 활동 중심으로 학교 교육을 보완하고 있으며, 공교육 외부에서도 평생교육 차원에서 문화예술적 활동과 사회적 참여활동을 병행하는 경우가 많다. 셋째, 학교 교육과 전혀 관련을 맺지 않고 시민사회에서 성인 대상의 평생교육과 사회적 참여활동을 병행하는 대중교육 활동이다. 여기서는 이 세 가지 구분에 따라 각각의 교육 내용과 운영 방식을 시민교육의 차원에 집중하면서 살펴보자.

1. 공교육을 통한 대중교육 및 시민교육

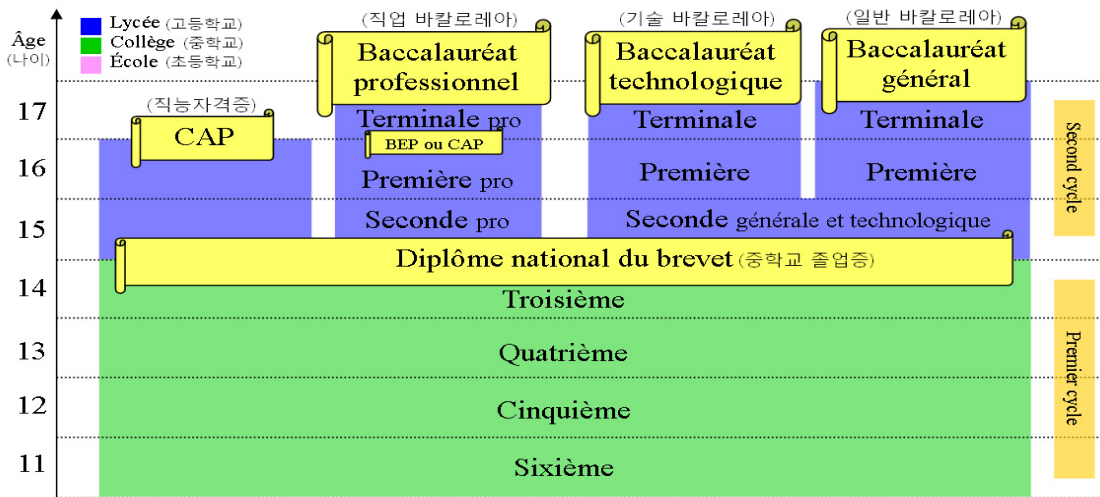
(1) 시민교육으로서 중학교 교육

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 대중교육과 엘리트교육이라는 다른 역할이 부여되어 있었던 것이다. 대중교육과 엘리트교육이라는 구분이 현재와 같이 연령을 기준으로 하는 단계적 개념으로 전환된 것은 20세기 이후의 일이다.⁴¹

대혁명 과정에서 천명된 대중교육과 평등교육의 정신이 교육현장으로 현실화되는 과정은 20세기까지도 이어진다.

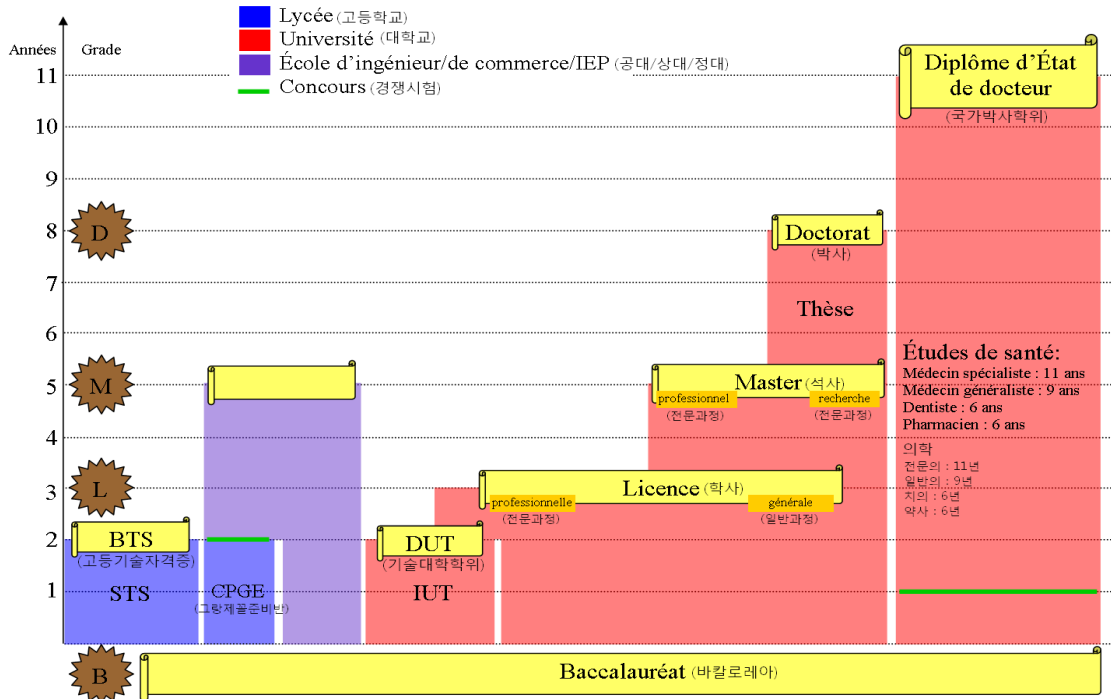
1879년부터 1896년까지 쥘 페리의 교육개혁을 도왔던 페르디낭 뷔송은 제1차 세계대전 직후에 모든 아동에게 평등한 교육적 기회를 제공해야 한다고 주장하면서 '단일학교(école unique)'에 관한 안을 제시하였다. 뷔송의 제안은 결국 1931년에 단일학교를 위한 연구위원회(Comité d'études pour l'école unique)에서 만든 법안이 의회에서 통과되었고, 1937년 교육부장관 장 제이(Jean Zay)의 개혁안으로 이어졌다. 그러나 이러한 중등학교 개혁 노력은 제2차 세계 대전으로 인하여 중단되고 만다. 결국 단일한 교육과정으로서의 중학교는 1975년 교육부장관 르네 아비(René Haby)의 개혁으로 현실화되었다. 이 개혁으로 초등학교의 상급과정과 중학교의 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 대중교육과 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.

〈중등교육과정〉



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

〈고등교육과정〉



〈표 III-1〉 프랑스 중등 및 고등교육 과정⁴²

프랑스의 공교육 시스템을 살펴보기 위해서 먼저 알아두어야 할 것은 현재 프랑스의 초등학교 및 중등 교육 과정은 우리와 달리 초등학교(école primaire) 5년, 중학교(collège) 4년, 고등학교(lycée) 3년으로 구성되어 있다는 점이다(〈표 III-1〉 참조).

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"⁴³고 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

42 자료 : 프랑스 위키백과 "Système éducatif français" (<https://fr.wikipedia.org>).

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

기반'으로 제시한 일곱 가지 핵심 역량은 다음과 같다.⁴⁴

- 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 솔선 : 자율적인 활동, 발표, 인터뷰 찾기, 동아리활동, 공동작업, 진로계획 만들기

<표 III-2> 프랑스 중학교 '공통기반'의 일곱 가지 핵심 역량

상기한 바와 같이 공통 기반으로 제시된 핵심 역량들을 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 졸업증서와 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, 담임교사의 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%을 기록하고 있다.⁴⁵

(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.

44 Décret du 11 juillet 2006.

45 Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques, 2011.

이 과정에서 콜레주와 마찬가지로 리세 역시 평등교육의 이상에 따라 대중교육기관으로 탈바꿈한 것이다. 다만 콜레주가 거의 전적으로 일반교육 및 교양교육을 담당하게 되었다면, 리세는 기초교양교육의 심화과정에서부터 전문교육 및 직업교육까지 포괄하는 대중교육기관으로 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 <표 3>과 같다.

고등학교 교육과정에 들어있는 공통 교과들을 살펴보면 중학교 과정에서 강조되었던 ‘공통 기반’이 고등학교에서 한 단계 심화되는 것으로 볼 수 있다. 고등학교 1학년까지는 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.

<p>1. 주요 공통과목</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 솔선 : 자율적인 활동, 발표, 인터뷰 찾기, 동아리활동, 공동작업, 진로계획 만들기 <p>2. 학년별 공통과목 시간 배분</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1학년 공통과목 (28h30, 100%) <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) • 2학년 전 계열 공통과목 (15h, 60%) <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 <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 • 3학년 전 계열 공통 (6h30, 30%) <ul style="list-style-type: none"> - 외국어 1, 2 4h, 체육 및 스포츠 2h, 시민·법률·사회교육 0h30(개인지도 2h, 학급활동 연간 10h)

<표 III-3> 프랑스 고등학교의 학년별 공통과목과 주당 학습시간

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 입시와 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 되어있다. 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)과 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 구두 재시험 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.⁴⁶ 이는 프랑스 고등학교 과정도 이미 소수의 엘리트 교육이 아니라 대중교육의 범주에 들어

46 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).

와 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 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 문제가 주어지고, 그 중에서 하나를 골라서 4시간 안에 답해야 한다. 가장 최근에 치러진 2015년 일반 바칼로레아 철학시험 문제는 다음과 같다.⁴⁷

1. 주요 공통과목

- 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 실천 : 자율적인 활동, 발표, 인터넷 찾기, 동아리활동, 공동작업, 진로계획 만들기

2. 학년별 공통과목 시간 배분

- 1학년 공통과목 (28h30, 100%)
 - 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)
- 2학년 전 계열 공통과목 (15h, 60%)
 - 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
 - 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
- 3학년 전 계열 공통 (6h30, 30%)
 - 외국어 1, 2 4h, 체육 및 스포츠 2h, 시민·법률·사회교육 0h30
(개인지도 2h, 학급활동 연간 10h)
- 문과 계열(Bac L)
 - “살아있는 모든 생명을 존중하는 것은 도덕적 의무인가?”
 - “나는 나의 과거가 만든 것인가?”
 - 제시된 토크빌의 지문을 읽고 코멘트 하기
- 경제·사회 계열(Bac ES)
 - “개인의 의식은 단지 그가 속한 사회의 반영인가?”
 - “예술가는 이해해야 하는 어떤 것을 제공하는가?”

47 Le Monde 2015. 6. 17. (Campus) : Bacs S, ES et L 2015 : découvrez les sujets de philo.

- 제시된 스피노자의 지문을 읽고 코멘트 하기
- 이과 계열(Bac S)
- “예술작품은 항상 의미를 가지는가?”
- “정치는 진실의 요구를 벗어나는가?”
- 제시된 키케로의 지문을 읽고 코멘트 하기

〈표 Ⅲ-4〉 2015년 일반 바칼로레아 철학시험 문제

위의 예시에서도 잘 드러나듯이 바칼로레아의 철학 문제들은 특정한 철학자의 사상이나 이론을 설명 하라고 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. 또한 단편적인 지식의 단순한 암기로는 절대로 좋은 점수를 얻을 수 없으므로, 교육과정 자체가 학생들의 주체적이고 논리적인 사유를 키우는데 집중될 수 밖에 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 대부분이라는 점이다. 그리고 평가방식이 일반교육 또는 교양교육의 원칙에 부합하는 절대평가이자 통과 또는 탈락(Pass or Fail) 방식이다.

물론 이러한 절대평가가 가능한 이유는 프랑스 전국 80여개의 국립종합대학들이 모두 평준화되어 있기 때문이다. 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 엘리트를 양성하기 위한 경쟁이 아니라 시민적 연대와 협동의 능력과 소양을 강조하는 중등교육과정 본연의 교육목표를 분명하게 유지하게 해준다.

2. 공교육 외부에서 학교 교육을 보완하는 활동

공교육 외부의 시민사회 교육운동 단체들은 주로 학교 교육을 보완하는 활동을 한다. 이 단체들은 대부분 세속적 공화주의 전통의 대중교육운동 단체들이다. 이들이 담당하는 교육적 활동 전체가 모두 엄격한 의미의 시민교육에 부합하는 것은 아니다. 대부분은 학생들의 방과 후 및 방학 기간 동안에 예술문화 활동을 통한 교육과 레저 활동을 담당한다. 국가가 담당하도록 되어 있는 공교육 시스템 내부의 학교 교육을 보완하는 활동이기 때문에 교육부의 승인을 받아야 한다.

나아가 1999년 문화소통부(Ministère de la Culture et de la Communication) 산하 예술문화교육 처(Département de l'éducation et du développement artistique et culture)는 8개 대중교육 연

합단체들과 함께 파트너십을 맺고 공동으로 목표헌장(charte d'objectifs)을 만들었다. 이 헌장은 다음과 같은 영역에서 보다 민주적인 문화정책의 기초 위에서 파트너십을 강화할 것을 목적으로 한 것이었다. 첫째, 학교, 방과 후 및 방학, 그리고 전 생애에 걸친 예술문화교육. 둘째, 예술문화적 매개체로서 동호인들의 활동지원. 셋째, 네트워크의 활성화 및 강화가 그 영역이다.

이들 단체들은 다년간(보통 3년)의 협약을 맺고 교육 활동을 진행한다. 현재는 3개 단체가 더 추가되어 다음과 같이 11개의 대중교육 연합단체들이 포함되어 있다.

- Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA, 능동적 교육방법 연수원)
- Collectif inter-associatif pour la réalisation d'activités scientifiques et techniques internationales (CIRASTI, 국제적 과학기술 활동 실현을 위한 단체협의회)
- Confédération des maisons des jeunes et de la culture de France (CMJCF, 프랑스 청년과 문화의 집 연맹)
- Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France (FCSF, 프랑스 사회센터 및 사회문화센터 연합)
- Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC, 프랑스 청년과 문화의 집 연합)
- Confédération nationale des foyers ruraux (CNFR, 프랑스 시골가정 연맹)
- Fédération nationale des FRANCAS (프랑스 프랑카스 연합)
- Fédération Léo Lagrange (레오 라그랑주 연합)
- La ligue de l'enseignement (교육동맹)
- Peuple et culture (인민과 문화)
- Union française des centres de vacances et de loisirs (UFCV, 프랑스 바캉스레저센터조합)

〈표 III-5〉 문화소통부 협약 대중교육 연합단체들

또한 이 협약에는 대중교육 연합단체들이 다음과 같은 10가지 공통 목표를 가진다고 규정하고 있다.

- 문화예술교육 개발
- 모든 분야에서 호기심, 발견, 창의 지원
- 유무형의 유산에 대한 계승 및 발전
- 창조적 기획 지원
- 언어교육, 문맹퇴치
- 사회적, 직업적, 문화적 연결과 세대 간 소통 강화
- 사회문제 및 의사결정에 시민참여 권장
- 전문적인 문화와 직업세계의 연결
- 유럽과 국제적 차원의 행동 개발
- 지식의 융합에 의한 실험 지원

〈표 III-6〉 대중교육 연합단체들의 공통목표 10항

이 중에서 '사회적, 직업적, 문화적 연결과 세대 간 소통 강화', '사회문제 및 의사결정에 시민참여 권장', '유럽과 국제적 차원의 행동 개발'은 그 자체로 직접적인 시민교육 활동이라고 할 수 있다. 그러나 그 외에 다른 목표들도 넓은 의미에서는 시민성을 함양하는 활동과 연관된다고 볼 수 있을 것이다. 위에 열거한 문화소통부와 협약을 맺은 단체들 중에서 역사가 오래되고 전국적인 규모로 활동하는 대표적인 단체들 몇 개만 간략히 소개하면 다음과 같다.

교육동맹(La ligue de l'enseignement) 세속주의적 대중교육 운동단체들이 모인 프랑스 최대의 연합체로 1886년 11월 15일 시민들에게 보통선거를 교육시키기 위해 설립되었다. 역대 회장 중에는 유력 정치인들이 많다. 급진사회당의 이론가로 총리와 상원의원, 국제연맹을 제창하여 초대 의장을 역임하고 1920년 노벨평화상을 받은 레옹 부르주아(Léon Bourgeois), 인권동맹(Ligue des droit de l'homme)의 설립자로서 1927년 노벨평화상을 받은 인권운동가이자 교육운동가 페르디낭 뷔송이 대표적이다. 현재 약 3000개의 단체들이 가입되어 있으며 총 약 200만 명의 회원이 활동하고 있다. 예술문화교육, 스포츠, 바캉스와 레저, 직업교육, 사회참여와 연대, 환경과 지속가능한 발전에 관한 교육을 하고 있다. 교육동맹의 교육 프로그램은 모두에게 열려있으며, 연수생들에게 직업적인 교육보다는 문화적, 시민적 경험을 제공하고자 한다.

프랑카스연맹(Fédération nationale des Francas) 1944년에 설립된 전국적인 단위의 대중교육운동 단체이다. 주말, 방학 등 아동과 청소년들의 자유시간에 레저 활동을 위주로 학교 교육을 보완하는 단체로 교육부의 승인을 받았다. 전국적으로 81개 단체와 약 15000명의 회원이 소속되어 있다. 휴머니즘, 자유, 평등, 연대, 세속성, 평화 등 인본적 가치에 기초하여 교육적인 열정으로 지속되는 운동이다. 1994년부터 지역 교육활동을 발전시키기 위한 활동에 집중해왔다.

인민과 문화(Peuple et Culture) 제2차 세계대전 직후에 설립된 대중운동 단체들의 네트워크이다. 설립자들은 “문화를 인민에게, 인민을 문화로”라는 슬로건을 내세웠다. 모든 사람에게 평생 동안 교육과 문화에 대한 권리가 보장되도록 하는 것이 목표이다. 비판적 교육, 자율성, 문화적, 간문화적 개방, 지식 소통, 표현과 집단행동의 방법, 창의성과 함께 살아가는 방법 등을 중시한다.

이 외에도 공교육 외부에서 학교 교육을 보완하는 차원의 시민교육 영역으로 프랑스 내 이주민 사회통합을 위한 교육과 유럽연합 차원의 시민교육이 있다. 프랑스에서는 제2차 세계대전 이후 전후 복구 과정에서 주로 북아프리카 지역에서 대규모 이민을 받아들이면서 이주민과 이주민 자녀들을 위한 사회통합 교육의 필요성이 크게 대두되었다. 프랑스 정부는 이민자들에게 수용과 통합계약(Contrat d'Accueil et d'Intégration, CAI)을 통해 프랑스어 교육과 시민성 함양을 위한 교육과정을 이수하도록 하고 있다. 이 계약에 의하면, 신규 이민자는 프랑스어 능력 배양과정과 시민성을 위한 교육과정을 반드시 이수해야 한다.⁴⁸ 이주민 사회통합과 다문화 교육을 위한 시민사회 영역의 교육운동 단체로는 ‘통합된 발전과 교육을 위한 행동(Action pour le Développement Intégré et la Formation, ADIF)’이 대표적이다.⁴⁹ 2012년에는 시민들의 계획을 지원하고 서로 자유롭게 교류하는 장으로서 <시민과 국제연대의 집(Maison du Citoyen et de la Solidarité internationale)>을 열었다.

다른 한편으로, 유럽연합은 ‘유럽 시민성’과 공통 가치에 대한 인식을 각국 시민들에게 확대하기 위한

48 신규 이민자를 위한 시민성 과정에서 정부는 우선 신규 이민자의 프랑스어 능력을 평가해 그 수준에 맞는 프랑스어 수업을 제공한다. 그리고 프랑스의 기본적인 법, 권리와 의무체계, 제도, 공화주의적 가치에 대한 설명을 담고 있는 ‘프랑스에서 살기(Vivre en France)’라는 시청각 자료와 안내책자를 배부해 프랑스 사회에 대한 이해를 돕는다(이기라 외, 2007: 374).

49 국제적 연대와 소수자 인권 교육 및 증진을 위한 단체로서 청년 및 국제 이주 출신자들의 사회경제적 편입을 위해 노력한다. 시민교육과 관련해서는 중학교와 고등학교에서 인권 및 능동적인 시민성 교육을 하고 있으며, 아프리카와 유럽의 청년들과 단체지도자들을 대상으로 교육을 수행하고 있다.

다양한 노력들을 해오고 있다. 지난 2015년 3월 17일 유럽연합 28개국 교육부장관들이 파리에서 비공식 회합을 갖고, 시민성을 위한 교육, 자유, 관용, 반차별이라는 공동의 가치를 위한 교육을 강화할 것을 선언했다. 유럽연합 차원에서 다음과 같은 프로그램을 진행하고 있다.

- 〈시민들을 위한 유럽 L'Europe pour les citoyens〉 : 시민들이 유럽연합(역사 및 다양성)을 더 잘 이해하게 하고, 유럽시민성을 확대하며 유럽연합 차원에서 시민적 민주적 참여의 조건을 향상을 목표로 한다.
- 〈에라스무스 플러스 Erasmus+〉 : 청년들을 위한 교환학생 프로그램이다. 유럽 내 다른 나라에 체류하면서 다른 문화에 대한 이해와 함께 현지 청년들과 친목을 도모할 수 있다.
- 유럽시민포럼(Le Forum Civique Européen) : 유럽 차원의 현안들에 관해 다양한 국적의 시민들이 자율적으로 토론할 수 있는 장이다.

〈표 III-7〉 유럽연합의 유럽시민성 강화 교육과 관련한 주요 프로그램들

〈시민들을 위한 유럽〉은 유럽연합 차원의 프로그램이지만 각국의 시민단체들과 파트너십을 통해서 이루어진다. 예컨대, 이 프로그램의 프랑스 정보센터(Point National d'Information)는 '시민정신과 민주주의(Civisme et Démocratie, CIDEM)'이다. 시민성 교육, 시민참여 확대를 통한 민주주의 발전과 함께, 시민들이 미래 세대에게 물려줄 환경에 대해 책임 있는 사회를 만들기 위해 행동하도록 하는 것을 목표로 1984년 만들어진 단체들의 연합체이다. 특히 최근에 시민들과 시민사회에 유럽관련 정보의 필요성이 증대하면서 CIDEM 내에서 유럽차원의 활동이 매우 중요해졌다. 시민들에게 활동적이고 참여적인 유럽시민성을 장려하기 위한 다양한 정보 수단들(인터넷 사이트, 순회 이벤트, 도서 출판, 브로슈어, 전시, 청년지원 등)을 제공한다. 또한 유럽차원의 시민교육운동 단체로는 '유럽교사협회(Association Européenne des Enseignants, AEDE)'가 있다. 이 단체는 평화, 환경, 건강, 평등, 다문화 등을 주제로 유럽시민성과 세계시민성을 증진하기 위한 활동을 하고 있다.

3. 평생교육 차원의 학교 밖 대중교육 및 시민교육

시민사회에서 이루어지는 교육활동 중에는 학교 교육을 보완하는 것이 아니라 학교 교육과 완전히 분리되어 성인을 대상으로 하는 평생교육 차원의 대중교육이 있다. 이 중에서 시민교육의 성격이 포함된 대표적인 활동으로 '대중 대학(Université populaire)'⁵⁰과 '철학 카페(Café philosophique)'의 사례를 살펴보자.

50 대중대학을 한국에 처음 소개한 황성원(2011)은 'Université populaire'를 시민대학으로 번역했다. 그러나 프랑스어 'populaire'는 '시민'과는 거리가 멀고 '민중' 또는 '인민'으로 번역하는 것이 가장 정확하다. 다만 민중이나 인민은 그 이념적 색채로 인해 최근에는 잘 쓰지 않는 단어가 되었기 때문에, 대중교육(éducation populaire)과 마찬가지로 좀 더 포괄적인 의미를 갖는 '대중'으로 번역했다.

(1) 대중 대학(Université populaire)

19세기 중반부터 폴리테크닉협회와 필로테크닉협회를 중심으로 지식인들의 성인들을 대상으로 한 교육운동의 흐름이 줄곧 있었지만, 대중 대학은 19세기 말 드레퓌스 사건의 맥락에서 탄생했다. 반유대주의적 관념들이 표출하는 비이성과 폭발적인 열정에 맞서 일군의 지식인들이 대중 대학을 통해 인본주의적인 응답을 제시하고자 했던 것이다. 지식인들은 노동자와 대중에게 무료로 강의를 제공했다. 또 다른 맥락으로는 쥘 페리의 교육개혁이 있었다. 그의 개혁 법안은 무상교육을 실현시켰지만, 당연하게도 성인은 해당되지 않았다. 따라서 대중 대학은 처음부터 ‘공교육’의 혜택을 누릴 수 없었던 대중을 대상으로 이러한 공백을 메우고자 했다. 1898년에 조르쥬 드에름(Georges Deherme)과 몽트뢰 수 부아(Montreuil-sous-Bois)의 노동자들의 주도로 파리의 포부르 생 안투완느(Faubourg-Saint-Antoine) 거리에 최초의 대중대학이 세워졌다. 드에름은 ‘대중 대학 협회(Société des universités populaires)’ 설립을 주도했고, 1901년에 124개의 협회가 만들어졌다.

대중 대학의 첫 번째 사례로 1897년에 부르쥬(Bourges) 노동거래소(Bourse du travail)를 기반으로 세워진 부르쥬 대중 대학(Université populaire de Bourges)을 꼽기도 한다. 이 ‘상호 학습 및 대중교육을 위한 세속주의 그룹’은 시의회 및 도의회로부터 보조금을 받았으며 세계대전의 와중에도 살아남았다. 이 점은 중요한데, 왜냐하면 대중 대학들은 다음과 같은 어려움을 극복해야 했기 때문이다. 드레퓌스 사건이 끝나자, 지식인들과 노동자들 간에 상이한 관심으로 공존하기가 어려워졌다. 학습을 위한 수단은 여전히 취약한 반면, 정치적 문제들은 대중 대학의 발전을 가로막았다. 결국 많은 대중 대학들이 사라졌고 1914년에는 20개 밖에 남지 않게 된다.

제1차 세계대전은 대중 대학의 성격을 변화되는 계기가 된다. 양차 대전 사이에 100여 개의 협회들이 부활하게 되는데, 부르쥬의 경우가 대표적으로 정치적이고 조합적인 지향을 더욱 강하게 띠게 된다. 인민전선(Front populaire)이 강하게 부상하는 상황에서 부르쥬 여자고등학교에 재직 중이던 철학자 시몬느 베일(Simone Weil)은 1935년 12월에 <노동자 대학 설립을 위하여>를 썼다. 이 노동자 대학 설립을 위한 모임이 1936년 1월 24일에 열렸고, 1936년 2월부터 강의를 시작되었다. 그러나 제2차 세계대전으로 인해 여러 곳이 일시적으로 또는 완전히 사라지게 되면서 대중 대학의 흐름은 다시 중단되고 만다.

제2차 세계대전 이후 프랑스에서 대중 대학이 가장 먼저 재탄생한 곳은 알사스 지역이었다. 1963년 뮐루즈(Mulhouse)에 라인 대중 대학이 세워진다. 이 지역에 세워진 것은 아마도 국가의 재정지원을 받고 사실상 성인교육부서가 담당하는 ‘Volkshochschulen’이 있는 독일과 가까운 데에서 기인하는 문화적 변성작용 현상으로 설명할 수 있다. ‘라인 대중 대학’은 이후 프랑스 대중대학협회(Association des universités populaires de France, AUPF)를 구성하는 주요한 멤버가 된다.

AUPF에는 다음과 같은 세 가지 기본 원칙이 있다. 첫째, 대중 대학은 학생을 선발하지 않는다. 둘째, 대중 대학은 지역사회의 발전에 기여한다. 셋째, 각 대중 대학의 다양성과 고유한 운영 방식을 존중한다. 현재 프랑스 전역에서 60여개의 대중 대학이 AUPF의 회원으로 등록되어 있다. 더구나 AUPF는 프랑스와 불어권에 머무르고 있지 않다. 독일, 오스트리아, 벨기에, 스페인, 이탈리아 등지의 대중 대학들이

모이는 연례 학술대회는 국제적인 행사가 되었다. 사부아 몸블랑 대중 대학에서 열린 학술대회에서는 2002년부터 2008년까지 유럽성인교육협회(European Association for Education of Adults) 회장인 야노스 토트(János Tóth)가 참석하기도 했다. 유럽성인교육협회는 34개국 100여개의 조직이 모인 단체이다.

최근에 새롭게 시작된 대중 대학 운동은 고등학교 철학교사였던 미셸 옹프래(Michel Onfray)가 주도하는 것이다. 2002년 대선에서 극우파 장 마리 르펜(Jean-Marie Le Pen)이 결선에 오르는 충격을 겪은 직후, 미셸 옹프래는 집단적 교육의 필요성을 느끼고 캉 대중 대학(Université populaire de Caen)을 만들었다. 옹프래의 대중 대학은 문화의 민주화와 보다 광범위한 지식의 무료 공유를 추구하며, 이때의 문화는 자신의 사회적 지위를 확인하는 기회로서가 아니라 자아를 구성하는 보조자로서 기능하는 것이다. 모두에게 열려 있으며 상호능동성에 기반 한 대화를 통해 내용에 접근하는 방식을 채택한다. <캉 대중 대학 Université populaire de Caen>의 경우 쾌락주의 철학, 페미니즘의 역사, 일반철학, 정치사상, 영화, 현대미술사 등의 강좌가 개설되어 있다. 캉 대중 대학이 성공하자 2006년에는 아르장탕(Argentan)에 취향 대중 대학(Université populaire du gout)을 세운다. 그리고 2012년에는 장 클로드 이데(Jean-Claude Idée)와 함께 연극 대중 대학을 만들었다.

(2) 철학 카페(Café philosophique)

철학 카페는 카페나 다른 공공장소에서 열리는 모두에게 열린 철학적 토론회이다. 철학 카페라고 해서 그냥 자유롭게 대화를 나누는 것이 아니라, 정해진 시간과 주제에 맞춰 사회자의 진행에 따라 체계적으로 이루어지는 토론회이다. 주제는 보통 토론을 시작하기 전에 참석자들이 제안한 목록에서 공동으로 정한다. 누구나 참여할 수 있으며, 수천 명의 참석자들에게 자신의 성찰을 깊이 있게 하고, 철학적 독서를 다시 시작하게 하며, 사람들 앞에서 말할 수 있도록 도와주고 있다.

철학 카페는 1992년 12월 파리 바스타유 광장에 위치한 한 카페(Café des Phares, 등대 카페)에서 처음 시작되었다. 작가이자 철학 교수인 마크 소테(Marc Sautet, 1947-1998)가 매주 일요일 아침 11시에 공공의 토론을 이끌었다. 그는 자신의 카리스마와 언론의 주목을 받으면서 유명해졌다. 마크 소테는 1998년에 사망했지만, 그의 등대 카페에서의 철학 카페는 동료들에 의해 유지되었다. 매주 일요일 아침에 이루어지는 토론은 정례화되어 평균 80명에서 100명이 참여하였으며 가끔은 에드가 모랭(Edgar Morin)과 같은 지성계의 유명 인사나 교수들 초대되었고 언론인들도 정기적으로 참석했다.

등대 카페의 경험은 1995년부터 파리의 다른 장소로 빠르게 모방되었고, 프랑스와 유럽의 다른 대도시로, 나중에는 세계 곳곳으로 확산되었다. 유사한 생각이 다른 영역에도 적용되었다. 예컨대 1997년에 파리 14구에 위치한 극장 L'Entrepot(랑트르포)에서 시작된 시네필로(ciné-philos)는 철학적 관심에 따라 선택된 영화를 보고 토론을 벌이는 것이다. 시네필로 역시 프랑스와 벨기에, 그리고 다른 나라로 이미 확산되었다.

철학 카페의 주요 정신은 민주적인 사회에 고유한 실천 원칙이기도 한 관용, 개방성, 다원성이다. 파리

에서 철학 카페를 처음 시작한 마크 소테는 철학을 책임 있는 시민들에게 각성과 통찰을 제공하는 비판적 사유와 자유의 도구로서 현대 사회 논쟁의 중심에 다시 자리매김하고자 하였다. 그래서 각각의 철학 카페는 자율적이고 어떠한 제도도 없으며, 여러 시도에도 불구하고 정당이나 정파가 이념적 또는 충원의 도구로 만들기 위해 독점할 수 없었다. 또한 어떤 단체도 자율적으로 운영되는 이 공간이나 자유롭게 독립적인 그 진행자들을 규합할 수 없었다.

철학 카페는 지정된 발표자와 토론자 없이 시민 스스로의 참여에 가치를 둔다. 이는 사람들이 자신의 고유한 성찰을 진전시키도록 하는 것을 의미한다. 물론 경우에 따라 짧은 발제를 통해 토론에 필요한 몇몇 쟁점들을 소개하기도 한다. 이런 의미에서 진행자의 역할이 중요하며 다양한 능력이 요구된다. 즉, 철학 전공, 열린 정신, 그룹 활동과 관련된 실질적인 지식과 경험이 필요하다. 가장 좋은 경우에 진행자는 참석자들의 다양한 발언들을 잘 듣고 그것을 조직하고 연결시키기 위해 주의를 기울여야 한다. 또한 진행자는 가능한 한 주제를 벗어나거나 토론이 분산되는 것을 제한해야 한다. 진행자는 철학적 질문하기, 소크라테스의 산파술에 의존해야 한다. 마치 플라톤의 대화에서 소크라테스가 하는 것처럼 진행자는 참석자들에게 의견(doxa)이나 편견을 넘어 논거 있는 생각으로 나아가도록 자극해야 한다.

철학 카페를 이끄는 사람들 중 다수는 이미 국립대학이나 연구소에 소속되어 있는 젊은 박사들이지만 주된 참여자는 전공자가 아니라 일반 성인들이다. 정기적으로 정해진 주제에 따라 모두가 동등한 참여자로서 토론을 벌인다. 그들이 토론하는 주제는 “사실이란 무엇인가?”, “희망은 폭력적인 것인가?” 같은 것들이다. 토론 형식은 철학 카페마다 다양하다. 다만 누구도 참석자들에게 주제 소개, 발언권의 배분, 최종 종합 등 일정한 역할을 부여하지 않는다. 어떤 곳에서는 텍스트나 인용구를 읽거나 이미지를 보는 것으로 토론을 시작하기도 한다. 등대 카페에서는 중세 신학부에서 행했던 것과 같은 해결 불가능한 주제를 가지고 논쟁하기도 한다.

1997년에는 ‘시민 카페(Café Citoyen)’라는 새로운 흐름도 등장했다. ‘La Nouvelle Arcadie(라 누벨 아르카디, 새로운 이상향)’라는 단체가 모든 시민들이 자유롭게 토론할 수 있는 공론장을 다시 만들기 위해 캉(Caen)에서 처음 시작하여 전국 곳곳에 수십 개의 시민 카페가 생겼다. 토론의 진행 방식 등 여러 가지 면에서 철학 카페와 크게 다르지 않지만, 토론의 주제가 철학적이기보다는 사회적인 문제에 더 집중되어 있다는 점이 다르다.

이러한 혁신적인 실천은 새로운 표현을 만들어냈다. 적어도 프랑스에서 ‘철학 카페’는 이제 카페가 아닌 다른 장소에까지 적용되면서 일종의 토론장을 의미하게 되었다. 도서관, 문화센터, 청년의 집, 이민자 보호소, 노숙자센터에서 이루어지는 철학적 토론이나, 심지어 기업세미나 등도 철학 카페로 불리게 된 것이다. 철학 카페가 책임 있는 발언, 대화의 정신과 시민적 토론을 자극하므로 정부가 지자체의 문화부서와 사회적 활동가들이 높이 평가하게 되었다. 프랑스 교육부와 같은 제도권에서도 이러한 형태의 토론을 발전시킨 생각을 학급에 적용하기도 하였다. 또한 교도소에서도 시행되기도 하였으며, 기업이나 지자체에서도 교육 프로그램에 철학 카페 방식을 제시하기도 하였다.

IV ■ 종합 및 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 프랑스 근대 교육 전반에는 18세기 계몽사상과 콩도르세의 교육론에서 기원하는 대중교육이라는 정신과 운동의 흐름이 지배하고 있다. 대중교육운동의 흐름은 한편으로 모두에게 제공되는 일반교육과 공화국 시민을 양성하는 시민교육의 차원에서 아동과 청소년을 대상으로 하는 공교육으로 제도화되었고, 다른 한편으로는 시민사회와 노동운동의 영역에서 노동자와 농민, 그리고 성인을 대상으로 하는 교육운동으로 지속되었다. 대중교육은 모두에게 교육의 권리를 보장해야 한다는 생각이 깔려있을 뿐만 아니라, 교육을 통해서 민주주의와 사회적 권리의 확대와 같은 사회 발전을 도모했다는 점에서 오늘날의 시민교육과도 일맥상통한다. 대중교육 정신의 영향을 받은 프랑스 근대교육 전체가 시민교육의 성격을 가진다고 볼 수 있을 것이다. 반면에 바로 이런 이유 때문에 좁은 의미의 시민교육 자체는 오히려 잘 발달하지 않는 것이라고 이해할 수 있다.

19세기에 대체로 저항적이고 혁명적이었던 대중교육의 흐름은 공교육이 제도화된 이후에는 주로 학교 교육을 보완하는 역할과 성인을 대상으로 하는 평생교육 차원의 교육을 담당하게 된다. 특히 세속적 공화주의 전통의 대중교육 단체들은 일차적으로는 공화국의 시민을 길러내는 것을 목표로 하는 공교육의 제도화 과정에 지속적인 영향을 미쳤으며, 이후에는 학교 교육을 보완하는 활동을 담당하게 되었다. 앞서 간략히 소개한 교육동맹, 프랑카스연맹, 인민과문화 등이 대표적이다. 사회적 기독교주의 전통은 20세기 초중반에 주로 농촌지역에서 주요한 대중교육의 역할을 담당했지만, 탈종교화와 농촌인구 감소 등으로 점차 쇠퇴할 수밖에 없었다. 반면에 혁명적 노동자주의 전통의 대중교육은 19세기 말부터 20세기 초의 노동운동 과정에서 노동자들의 의식화에 있어서 지속적으로 중요한 역할을 담당했다. 또한 노동자주의 대중교육활동은 노동조합과 노동운동의 발전뿐만 아니라 그에 기초한 노동자 정당이 부상하는 데에도 밑거름을 제공했다고 볼 수 있다. 요컨대, 우리가 부러워하는 프랑스의 성숙한 시민의식에 기초한 탄탄한 시민사회, 노동운동과 민주주의의 발전은 단지 민주적인 법과 제도의 도입만으로 이루어진 것이 아니라, 19세기부터 이어져온 광범위한 대중교육운동의 전통이 지속적으로 그것을 추동해왔던 것이다.

20세기 중반 이후에는 비취 정부 하에서 시작된 학교 밖 대중교육의 제도화 과정에서 학교 교육을 보완하는 역할을 주로 맡게 된 대중교육 단체들은 예술 문화, 스포츠 레저 등으로 활동 영역이 제한되고 운동의 급진성도 순화되었지만 시민교육으로서의 지향은 지금까지 여전히 유지하고 있는 것으로 보인다. 프랑스의 대중교육의 전통은 최근까지도 지속적으로 새롭게 지식인과 시민들의 자발적인 흐름을 만들고 있다. 이러한 흐름 중에는 1990년대에 시작된 철학 카페와 시민 카페, 그리고 2002년에 시작된 미셀 옹프레의 새로운 대중 대학이 대표적이며, 2007년에 결성된 스코프 르 파베(SCOP Le Pavé)는 혁명적 노동자주의의 전통을 계승하고 있다.

참고문헌

- 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 외. 2007. *공존의 기술: 프랑스 공화주의의 이면*. 그린비.
- 이기라. 2012. “프랑스 교양교육의 역사와 이념 : 공교육을 통한 시민교육과 한국적 함의.” *대학교양교육협의회 2012년 춘계전국학술대회 자료집*. 307-320.
- 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.
- 이황직. 2008. “교양에서 시민으로: 뒤르케임 교육론의 함의.” *사회이론*, 34(0): 231-260.
- 정연교 외. 2012. *교양교육의 위상 및 교육과정-학사구조 선진화 방안*. 연구결과보고서. 한국교양기초교육원.
- 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.
- Baczko, B. ed. 2000. *Une éducation pour la démocratie: textes et projets de l'époque révolutionnaire*. Librairie Droz.
- Bernard, H. C. 1922. *The French Tradition in Education*. London: Cambridge University Press.
- Cacérés, Benigno. 1964. *Histoire de l'éducation populaire*. Paris, Seuil, Peuple et Culture.
- Condorcet, N. 1793-1794. *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*. Texte revu et présenté par Prior, O. H. Nouvelle édition présenté par Paris: Librairie philosophique J. Vrin. 1970.

참고문헌

- Diderot, D. 1773. *Plan d'une Université pour le gouvernement de Russie. uvres complètes de Diderot, III*, Texte établi par Assézat, J. et Tourneux, M., Garnier, 1875-1877. (https://fr.wikisource.org/wiki/Plan_d%E2%80%99une_Universit%C3%A9_pour_le_gouvernement_de_Russie/Texte_entier)
- Dossiers législatifs, Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.
- Ducomte, Jean-Michel et al. 2014, *Anthologie de l'éducation populaire*. Privat.
- Durkeim, E. 1938. *L'évolution pédagogique en France*. Paris: PUF.
- Galichet, François. 1999. *L'éducation à la citoyenneté*. Economica.
- Laurain, Jean. 1977. *L'Éducation populaire ou la vraie révolution*, Paris. Éditions de correspondance Municipale – ADELS. 1977.
- Le Monde. 2015. 6. 17. Campus: Bacs S, ES et L 2015: découvrez les sujets de philo.
- Léon, A. 1977. *Histoire de l'enseignement en France, Que sais-je?* Paris: PUF.
- Ministère de l'éducation nationale. 2006. *Décret du 11 juillet 2006. Le socle commun de connaissances et de compétences*.
- Mignon, Jean-Marie. 2007. *Une histoire de l'éducation populaire. La Découverte*.
- Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. 2011. *Repères et références statistiques*.
- Maurel, Christian. 2010. *Éducation populaire et puissance d'agir: Les processus culturels de l'émancipation*. L'Harmattan.
- Restoin, Albert et Corond, Maurice. 2008. *Éducation populaire, enjeu démocratique : Défis et perspectives*. L'Harmattan.



제4장

스웨덴의 시민교육

시민의, 시민에 의한, 시민을 위한 교육



스웨덴의 시민교육

시민의, 시민에 의한, 시민을 위한 교육

I ■ 스웨덴 시민교육의 개념과 내용

1. 시민교육의 개념

스웨덴어로 시민, 즉 근대로 접어들면서 주로 도시 지역을 중심으로 형성된 중산층으로 참정권을 지닌 사람들을 메드보르가레(medborgare)라고 부른다. 하지만 스웨덴에서 시민교육의 학습자로서 전체 시민을 일컫는데 더 선호되는 명칭은 ‘인민’, ‘민중’ 등으로 번역되는 포크(folk)다. 스웨덴의 전통에서 포크는 상대적으로 돈과 권력을 갖지 못한 대다수의 사람들로 메드보르가레와 구별되며 동일한 사회적 조건과 위치를 공유하는 집합적(collective) 의미가 부여돼 있다.

스웨덴에서 시민교육은 민중교육(folkbildning)으로 불린다.⁵¹ 지난 세기 포크빌트닝의 출발은 교육에서 소외된 광범위한 계층이 배움을 통해 사회에 영향을 미치고자 하는 욕구에 부응하기 위해 시작됐다. 이후 포크빌트닝은 모든 시민의 지식과 발전에 관한 근본적인 권리로 자리잡아 왔다(FolkbildningStådet 2014). 1970-1980년대를 경유하면서 포크빌트닝은 노동자, 중산층을 구별하지 않고 전체 시민을 위한 교육이 필요하다는 공감대가 형성됐다. 정치성향을 떠나 삶의 질에 관심이 높아지면서 시민들의 학습욕구가 다양해진 사회변화가 나타났기 때문이다(주은경 2010, 53).

이에 따라 현재적 의미에서 포크빌트닝은 초창기에 지니고 있던 민중 지향적 당파성을 표방하지 않고—물론 이러한 초기의 역사적 전통은 현재의 포크빌트닝의 핵심적인 특성으로 남아있다—스웨덴 사회를 구성하는 전체 시민을 수혜대상으로 하고 있다. 따라서 한국에서 이해되는 ‘민중’이라는 개념이 현재의 포크빌트닝의 의미를 충분히 담아내기 어렵다. 이에 반해 포크빌트닝을 가치중립적인 ‘성인교육’으로 번역하기도 하는데, 이 역시 포크빌트닝의 역사-사회적 맥락이 반영되지 않는다.

스웨덴의 시민교육이 곧 성인교육으로 이해되고 번역되기도 하는 이유는 스웨덴에서는 실지 시민교육

51 ‘포크빌트닝’은 직역하자면 ‘민중교육’으로 번역될 수 있다. 유사한 예로, 시민교육과도 역사적 연관성이 큰 포켓투스(folket hus)—노동자들의 회합과 교육을 위해 지역사회에 마련된 공간—도 주로 ‘민중의 집’으로 불린다. 그러나 여기서는 스웨덴의 포크빌트닝을 일반적인 명칭인 ‘시민교육’이라 부르기로 한다. 주의할 것은 여기서 시민은 메드보르가레를 의미하는 것이 아니라는 점이다. 실제 스웨덴에서 ‘포크’를 ‘메드보르가레’를 중심으로 이해하는 흐름이—이를테면 시민학교(medborgarskolan)—존재하지만 이는 전체 포크빌트닝의 일부일 뿐이다. 또한 본 보고서가 각국의 시민교육 거버넌스 체계 비교의 일환으로 용어의 통일성을 기하고자 함도 시민교육이라는 용어를 사용하는 이유다.

과 성인교육이 상호 유기적으로 결합돼 있기 때문이다.⁵² 시민교육은 학습자의 사회학적 정체성과 그에 따른 교육의 철학과 내용이 내포된 개념이고, 성인교육은 흔히 평생학습이라 불리듯 교육의 형식 혹은 운영방식을 나타내는 개념이다. 스웨덴에 있어서 시민교육은 별도의 교육유형 혹은 과목이 아니라 모든 성인교육에 스며들어 있다고 볼 수 있다. 물론 1990년대 이후 직업교육이 성인교육에 있어서 중요한 비중을 차지하면서 이러한 경향에 변화가 나타나고 있기도 하다.

이러한 사회적 맥락 속에서 스웨덴 시민교육은 시민들이 지식과 전문성 바깥의 영역을 지향하는 학습으로 개념화되며(FolkbildningStådet 2014), 평생교육의 대표적인 특성이라 여겨지는 ‘라이프-롱’(life-long)보다는 ‘라이프-와이드’(life-wide)를 중시하는 경향으로 나타난다.⁵³ 스웨덴 성인교육의 3가지 축은 지방자치단체가 운영하는 성인고등학교(kommunal vuxenutbildning), 노동시장교육, 그리고 자유성인교육(fri folkbidning)이라 불리는 시민교육이다. 스웨덴 시민교육은 집합적 개념으로 포크하이스쿨과 학습단체에 의해 실행되는 활동으로, 그것은 스터디 서클, 문화활동 등과 같이 자유로운 비형식 교육의 모습을 띤다. 이러한 시민교육은 본질적인 가치를 지닌다. 왜냐하면 지식을 갖추고(well informed) 적극적인 시민은 민주주의를 구성하는 핵심요소이기 때문이다(FolkbildningStådet 2014).

스웨덴 시민교육의 목적과 지향은 <표 IV-1>과 같은데, 시민교육의 근본취지이자 원리로서 민주주의와 학습을 넘어 참여를 통한 사회변화가 강조되는 것이 특징적이다. 즉 스웨덴에서 시민교육은 민주주의를 활성화하고 사회변화를 이끌어내는 동력으로 인식된다.

목적	<ol style="list-style-type: none"> 1. 민주주의를 강하게 하고 발전시킨다. 2. 사람들이 자신의 삶에 영향을 미치고 사회발전에 참여하도록 한다. 3. 교육격차를 줄이고 사회 안에서의 계몽과 교육의 수준을 높인다. 4. 문화에 대한 관심을 넓히고, 문화활동 참여를 증진한다.
지향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 시민교육에의 참여는 언제나 자발적이다. 2. 학습자는 교육활동의 내용에 의미 있는 영향을 미칠 수 있는 기회를 갖는다 3. 시민교육은 학습과 사회적 상호작용이 밀접하게 연관된다. 모든 학습자의 환경과 경험이 고려된다 4. 시민교육은 시민사회의 자발적 조직과 네트워크와의 긴밀한 협력을 통해 시민사회를 강하게 만드는데 기여한다

* 자료: FolkbildningStådet. 2014. Folkbildning direction & Intent.

<표 IV-1> 스웨덴 시민교육의 목적과 지향

2. 시민교육의 표준적인 내용

스웨덴 시민교육이 민주주의를 강조하지만, 모든 교육이 민주주의에 관한 주제를 직접적으로 다루는 것은 아니다. 물론 예전에는 민주, 자유, 권리와 같은 전통적이고 일반적인 주제들을 많이 다뤘다. 하지

52 스웨덴 성인교육에는 시민교육 외에도 ‘지방자치단체 교육’—지자체 성인교육(일반, 중등), 고등직업교육, 이주자를 위한 스웨덴어 교육, 장애인을 위한 성인교육—과 ‘고용훈련’—초기직업훈련, 노동시장훈련, 사내훈련—이 있다(최영렬·황규희 2005, 59).

53 스웨덴 특유의 ‘라이프 와이드’ 개념은 2000년 작성된 유럽연합의 유럽평생학습각서(memorandum of lifelong learning)에 유럽연합(EU)의 핵심전략으로 포함되기도 했다(한승희 외 2005, 48).

만 최근 개인의 자기계발 욕구가 커지면서, 이런 주제들은 학교교육의 영역으로 점차 옮겨졌다. 개인의 능력이 발전하는 것도 민주주의 교육에 있어서 중요하며, 스웨덴에서 민주주의 교육은 모든 교육 프로그램 속에 녹아있다(주은경 2010, 54).

이에 따라 성인교육에서 주로 다루지는 주제는 문화나 인문학에 관한 것들이다. 하지만 앞서 언급했듯, 모든 성인교육의 내용에 시민교육의 내용과 운영원리가 오랜 전통을 통해 잘 스며들어 있다. 시민교육의 구체적인 내용에 관해 정부가 어떤 통합적인 지침을 제시하지 않는다.

다만 사회적 합의에 의해 시민교육의 목적과 지향이 설정되어, 이에 부합하는 모든 시민교육 활동은 인정되고 정부 지원을 받을 수 있다. 한편 2006년에 스웨덴 의회(Riksdagen)는 이례적으로 향후 시민교육이 다루야 할 중요한 의제로 △다문화 사회 △인구통계학적 도전(고령화 등) △문화 활동 △장애인 △공공보건 △지속가능한 발전 △지구적 정의 등 7가지를 제시하기도 했다(FolkbildningStådet 2015a).

스웨덴에 있어서 사회적으로 합의된 시민교육의 기본적인 내용은 학교교육에서 찾아 볼 수 있다. 스웨덴의 학교교육 제도는 취학 전 아동교육인 예비학교(Förskolan, 1~5세)와 취학 전 교실(förskoleklassen, 6세), 우리나라의 초중등 교육에 해당되는 의무교육 과정인 기초학교(Grundskolan, 7~16세), 중등학교(Gymnasiesärskolan, 17~19)로 구성되며, 스웨덴 교육연구부 산하 학교청(skolverket)의 소관이다.⁵⁴

스웨덴 학교청은 각급 학교의 교육목적과 내용을 소개하고 있는데, 여기서는 의무교육 과정에 관해서만 간략하게 살펴보고자 한다. 스웨덴의 학교교육은 민주적 가치에 기초하고 있다. 스웨덴 교육법은 교육의 목적을 다음과 같이 천명하고 있다. 첫째, 이러한 지식과 가치를 습득하고 개발하도록 한다. 둘째, 학생들의 개발과 학습을 장려하고, 평생학습에 대한 열망을 키운다. 셋째, 스웨덴 사회의 기초가 되는 인권과 민주적 가치에 대한 존경심을 함양한다. 넷째, 각 사람이 지닌 고유의 가치와 우리가 함께 공유하는 환경에 대한 존경심을 함양한다. 그리고 이러한 목표를 실현하기 위한 교육의 지향으로 타인에 대한 이해와 연민, 객관성과 열린 접근, 그리고 평등한 교육을 제시하고 있다(Skolverket 2011, 9-10).

스웨덴의 의무교육 과정은 학생들이 반드시 배워야 할 20가지 교수요목⁵⁵을 제시하고 있는데, 이중 시민교육과 관련된 주제가 '시민'이다. 시민 교수요목이 목표로 하는 기본역량과 주요내용은 다음과 같다.

기본역량	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개인과 사회가 어떻게 구성되고, 변화하며, 상호작용하는가에 관한 성찰 2. 지역, 국가, 세계 차원의 서로 다른 관점에서의 사회적 이슈에 대한 분석과 비판적 고찰 3. 사회과학이 제시하는 개념과 모형을 활용한 사회구조 분석 4. 사회이슈, 사실·가치·상이한 관점에 입각한 논쟁 등 서로 다른 입장에 대한 설명과 평가
-------------	--

54 일반적인 의무교육 외에 장애학생을 위한 특별학교, 소수 부족인 사미(sami)학교, 학습부진학생을 위한 학교 등의 과정이 의무교육으로서 병행설치돼 있다. 고등학교의 경우 의무교육은 아니지만 무상교육의 원칙이 적용된다. 20세 이상 성인은 성인교육을 받을 권리가 있고, 전문대학, 대학 및 고등직업훈련 등 고등교육 과정에 진학할 수도 있다. 한편 고등교육 관련 사항은 고등교육청(Universitetskanslersämbetet)의 소관이다. 이와 관련해 보다 자세한 사항은 스웨덴 학교청(<http://www.skolverket.se>) 및 스웨덴 고등교육청(<http://www.hsv.se>) 홈페이지 참조.

55 스웨덴 의무교육 과정에서 제시하는 20가지 주제는 다음과 같다. △예술 △영어 △가정과 소비자 연구 △체육과 건강 △수학 △현대언어 △모국어 수업 △음악 △생물학 △물리학 △화학 △지리학 △역사 △종교 △시민 △공예 △스웨덴어 △제2언어로서 스웨덴어 △수화(sign language) △기술(technology).

		5. 대중매체, 인터넷 등을 통해 사회에 관한 정보 검색, 그리고 이러한 정보들의 타당성과 신뢰성에 관한 평가
주요내용	1~3년차	함께 살아가기 이웃과의 관계 속에서 살아가기 세계 속에서 살아가기 [방법론] 진실에 대한 탐구
	4~6년차	1. 개인과 공동체 2. 정보와 의사소통 3. 권리와 사법체계 4. 사회적 자원과 분배 5. [방법론] 의사결정과 정치적 아이디어들
	7~9년차	개인과 공동체 2. 정보와 의사소통 3. 권리와 사법체계 4. 사회적 자원과 분배 5. [방법론] 의사결정과 정치적 아이디어들 ※ 4~6년차의 심화된 내용

* 자료: Skolverket 2011, 190-193.

〈표 IV-2〉 '시민' 교수요목의 목표와 주요내용

II ■ 스웨덴 시민교육의 배경과 흐름

1. 시민교육을 둘러싼 사회적 배경

(1) 조합주의적 정치기제

스웨덴 시민교육을 둘러싼 거버넌스 체계를 이해하기 위해서는 스웨덴 특유의 정치기제인 조합주의의 전통과 그것을 떠받치고 있는 사회적 합의라는 사회문화적 기제를 살펴볼 필요가 있다. 스웨덴은 국가와 사회운동간의 오랜 협조의 전통이 있다(망누손 2010, 77). 오늘날 고등대중학교(folkhögskola)⁵⁶와 학습단체들은 시민사회와 국가 사이의 교차로에 존재하는 스웨덴 조합국가의 일부라고 볼 수 있다(노르드 발 2008, 181). 19세기 스웨덴 민중운동의 역사는 20세기 초에 들어 스웨덴 노동자들을 중심으로 한 노동조합 및 사민주의로 이어졌고, 그들의 조합주의적 의사소통방식은 사회를 직조하는 핵심적인 원리로 자리 잡았다. 유의할 점은 이러한 사회체제가 유지되기 위해서는 끊임없이 평등과 연대, 그리고 참여의 실천이 사회적으로 재생산되지 않으면 안 되며, 그것을 가능하게 했던 힘이 바로 평등한 보통교육과 적극적인 성인학습의 공동체들을 구축하는데서 비롯됐다(한승희 외 2005, 50). 이에 따라 시민교육은 스

56 앞서 folkbidning은 전세계적으로 흔히 사용되는 시민교육(civic education)의 맥락에서 시민교육으로 번역했지만, folkhögskola의 경우 folk를 '대중'으로 번역했다. 이는 민중이라는 용어가 가진 한정성을 피하면서도, 스웨덴의 또 다른 학습단체인 시민학교(medborgarskolan)에서 사용되는 시민(medborgre)와의 의미상 차이를 드러내기 위함이다. 또한 folkhögskola는 직역하면 대중고등학교인데, 우리말의 고등학교와 의미상 혼동을 피하기 위해 고등대중학교로 번역하기로 한다.

웨덴 민주주의의 발전과 밀접한 관련이 있다(음선필 2013, 60).⁵⁷

“시민교육은 사회 구성원 모두를 위한 것이지만 일차적으로는 공식적인 교육을 거의 받지 못한 성인을 대상으로 한다(가레펠트 2010, 114).”

스웨덴 시민교육을 소개하는 이 전형적인 진술은 스웨덴 시민교육과 사회운동간의 밀접한 관계가 전통으로 자리 잡았음을 암시한다. 근대화 이전부터 아무도 농민과 그 자녀들의 교육에 관심을 기울이지 않을 무렵, 이들은 스스로 학교(고등대중학교)를 만들었고, 학습동아리를 조직했다(한승희 외 2005, 47). 이후 산업화가 진행되면서 생겨난 노동계급에도 교육의 기회가 평등하게 주어지지 않았는데, 이 시기 노동자들의 정치참여와 일상적 정치 활동을 독려하고 정치토론의 장을 제공했던 것은 노동자 코뮌이었다. 노동자 코뮌은 대체로 스웨덴의 기초자치단체격인 코뮌(kommune)을 따라 형성되었는데, 초기 스웨덴사민당 조직의 기초 단위가 되었던 노동위원회 지역 조직을 1901년부터 코뮌을 중심으로 재편함에 따라 노동자 코뮌이 사민당의 지역 노동운동 단위이자 노동조합과 연계하여 지역단위 생활 공동체 문화를 형성하게 됐다(장선화 2014, 278). 기실 코뮌은 스웨덴 뿐 아니라 유럽 전역에서 발견되는 제도였는데, 14~15세기에 걸친 백년전쟁 이후 중앙집권적 왕정이 형성되면서 코뮌이 쇠퇴하게 된다. 하지만 스웨덴의 경우 유럽의 변방에 위치해 있었던 탓에 종교개혁 이후 전파된 루터교의 교구 중심으로 형성된 코뮌이 보존됐다. 또한 날씨가 춥고 경작이 용이하지 않은 탓에 중세에도 본격적인 봉건제를 경험하지 않아 농노 보다는 자유농민(yeoman)들의 비중이 높았다(이현근 2010a, 65). 이러한 역사적 배경은 농민이나 노동자 등 사회운동세력이 교육이라는 온건한 활동을 번성시킬 수 있는 조건이 된다. 스웨덴은 19세기 중반 이후부터 시작된 사회운동의 흐름 가운데 구축된 국가라 할 수 있다. 노동운동, 농민운동 등 다양한 사회운동 세력들은 자신들의 지지기반인 대중을 동원하기 위한 주된 전략으로 교육활동을 채택했다. 그리고 시민교육의 주된 실행주체인 사회운동의 힘은 시민사회가 정부와 대등한 지위에서 시민교육 거버넌스에 관해 논의하고 결정하는 조합주의적 기제를 가능케 하는 원동력이라 할 수 있다. 이에 따라 스웨덴 시민교육 정책의 핵심기구인 시민교육위원회 역시 시민교육을 실행하는 주체들인 학습단체, 고등대중학교, 그리고 지방자치단체가 수평적으로 협의하는 비정부기구로 설정돼 있다.

19세기 초까지 스웨덴은 인구의 80%가 농업에 종사하는 농업국가, 1830년대 이후 공장노동자의 수가 증가했다. 특히 1870년대 대부분의 산업이 급격한 팽창했고, 1890년대 수출 제조업 부문을 중심으로 본격적인 산업화가 진행됐다. 1900~1920년대 까지 공장 노동자 수가 증가했으나 여전히 농업 겸직 노동자가 다수였고 자영농 비중 높았다. 독립적 자영농의 존재는 스웨덴 농민운동이 정치세력화에 성공하고 1930년대 노동자 정당인 사민당과 연합할 수 있는 기반이 조성됐다(장선화 2014, 278). 19세기부터 자리 잡은 이러한 전통, 즉 사회운동의 흐름 가운데 국가체제가 구축된 역사적 경험은 차차 공식적인

57 평생교육에 관한 단일한 차원의 노르딕(nordic) 모델이 존재한다고 볼 수는 없지만, 스웨덴을 비롯한 노르딕 국가들의 평생교육은 시민들의 높은 참여율과 정부 차원의 높은 공공 재정비중, 공적 공급자(public suppliers)의 특징을 보이며, 또한 자발적인 형태의 평생교육에 높은 관심을 보인다는 공통점이 있다(장선화 2014, 275).

제도로 자리 잡게 된다. 사회운동으로부터 연원한 이러한 흐름을 국가차원의 제도로 정착시키는데 중추적인 역할을 한 것은 사회민주당이다. 스웨덴 사회민주주의는 비단 시민교육 뿐 아니라 노동자를 위한 다양한 경제정책, 복지제도 등을 제도화 시켰고, 스웨덴에 “노동자들이 만든 최상의 자본주의 국가”라는 칭호를 안겼다(한승희 외 2005, 42). 이후 제2차 세계대전 종전과 더불어 1946년부터 1951년 사이 경제성장으로 스웨덴 전반에 삶의 질이 급격히 향상됨과 동시에 민주적 사회개혁이 본격화됐다. 이 시기는 산업화 과정에서는 뒤쳐졌지만 전간기 전쟁의 포화에서 떨어져 있었던 스웨덴 경제성장이 뚜렷해지면서 경제적 수확기 혹은 민주주의의 발아기로 평가받는다(장선화 2014, 279).

1889년 창립된 사회민주당은 스웨덴에서 가장 오래된 정당이다. 1932년 이후 사회민주당을 중심으로 한 진보정당연합이 대부분의 기간 동안 집권했고, 이런 과정 속에 사회운동으로부터 발원한 시민교육과 그것을 다루는 조합주의적 기제가 안정적으로 제도화 될 수 있었다.⁵⁸ 사회민주주의가 형성되기 시작한 1880년대 까지 사회민주당의 강령과 정책 프로그램에서 교육은 주요 이슈가 아니었다. 이후 사회민주당이 대중교육을 강조하는 진보적 자유주의자들과 협력하면서 교육이 주요 의제로 다뤄지기 시작했다. 이러한 시도는 당시 보수당의 반대에 부딪치기도 했다(장선화 2014, 280). 이후 교육은 사회민주당의 주된 정책의제로 자리 잡았다. 사회민주당 창당을 이끈 주역 가운데 한명인 알마르 브란팅(Hjalmar Branting)은 “노동자들을 정치적으로 양육한다”는 표현을 즐겨 사용했다. 노동자들이 학습할 시간을 확보해야 한다는 과제는 사회민주당과 금주절제운동과의 협력으로 이어지기도 했다. 이렇게 노동자들이 책을 읽고, 토론하는 시간과 여건을 조성하는 것은 사회민주당의 주된 정책과제로 자리잡았다(이현근 2010a, 66).

1980년대 이후 사민당조차 신자유주의적 정책을 채택하지 않을 수 없었던 지구적 자본주의 상황 아래서는 스웨덴 모델의 틀거리에 상당한 변형이 나타나게 된다(한승희 외 2005, 44). 하지만 오랜 시간 안정적으로 제도화 된 조합주의적 기제는 스웨덴 시민교육 거버넌스 체계핵심적인 운영원리로 뿌리내렸다. 한편 이러한 제도화에 대한 우려도 존재한다. 많은 시민들이 시민교육위원회를 점점 더 정부기관으로 인식하고 있으며(리세 2015), 학습조직은 사회적 갈등을 표명하기 보다는 소비자에게 서비스를 제공하거나 복지국가가 사회통합 및 사회집단간 합의를 구축하는 것을 돕는 교육기업처럼 여겨지고 있다(노르드발 2008, 182). 또한 스웨덴 노동조합과 사회민주당의 연대가 지속될수록 시민사회와 국가간의 관계가 ‘선을 넘었다’는 지적이 있다. 시민사회가 더 이상 국가를 감시하는 역할을 수행하기 어렵게 된 것이다. 또한 그 사이에 시민사회단체 자체가 국가를 닮아 관료화되는 부작용이 나타나기도 한다(한승희 외 2005, 43).

(2) 사회적 합의

스웨덴 시민교육의 조합주의적 거버넌스를 가능케 하는 토대는 사회적 합의에서 찾을 수 있다. 스웨덴은 전통적으로 타협과 중용을 바탕으로 한 독특한 정치문화를 지니고 있다. 이는 노르딕 연대(nordic

58 1932년 이후 사회민주당을 중심으로 한 진보정당연합이 집권하지 못했던 기간은 보수정당연합이 집권했던 1979~1982년, 1991~1994년이었다. 최근에는 전세계적인 신자유주의적 흐름 속에 2006~2014간 두 차례에 걸쳐 보수정당연합이 집권한 바 있다. 2014년 선거에서는 진보정당연합이 다시 정권을 잡게 됐다.

nexus), 노르딕 일체감(nordic cohesiveness), 스칸디나비아니즘(scandinavianism) 등으로 불리는 북유럽 국가들이 공유하는 특성이기도 하다(이현근 2010a, 54; 이현근b 2010, 234). 이러한 전통은 1960년대부터 시작된 노사정 협약으로부터 시작됐는데, 스웨덴 시민들은 기본적으로 기나긴 토론에 익숙한 문화를 지니고 있다. 또한 갈등보다는 화해와 통합을 지향하며, 갈등을 풀기위한 토론이 문화의 일부가 되어있다(리세 2015). 이러한 성향은 스웨덴인들의 실용주의적 사고방식과 관련이 있어 보인다. 이를 테면 덴마크에서 탄생한 고등대중학교가 스웨덴에 도입될 때 그룬트비—덴마크 고등대중학교 운동의 창시자—의 사상보다는 사회적 필요성, 즉 농민들의 자녀들을 교육시키는 대안적 교육체제라는 실제적 필요에 의해 학교의 내용과 형식이 구성됐다. 정치적으로는 사회주의를 택했지만 실용적인 입장에서 자본주의와 타협하는 길을 지속적으로 모색한 결과 대륙으로부터 가장 보수적인 사회주의라는 비판을 받기도 했다. 노동자와 자본가 사이의 대타협을 비롯한 전사회적인 합의의 문화 역시 이런 흐름 안에서 이해돼야 한다(한승희 외 2005, 41).

이러한 합의문화의 토대 위에서 시민교육에 국가가 경제적 지원을 해야 한다는 폭넓은 공감대가 구축돼 있다(FolkbildningStådet 2014, 13). 시민교육에 대한 국가의 지원문제는 좌우 정치문제를 넘어선다. 심지어 극우단체를 제외한 보수정당에 대해서도 시민교육의 중요성을 인정해주고 지지해준다. 정부가 재정지원을 이유로 따로 간섭하지도 않는다(권미옥 2014). 그리고 시민교육을 포함한 평생교육에 관해서도 다른 서구 국가들과 다른 공감대가 형성돼 있다. 스웨덴을 비롯한 노르딕 국가들은 1970년대 유네스코에 의해 주창되고, 1980년대 OECD에 의해 배양된 평생학습 개념(학습시장지향적)을 받아들이는 속도가 느렸다. 그 이유는 그들 나름대로 합의된 평생학습 버전을 이미 가지고 있었기 때문이며, 그들이 신뢰하고 지지해온 사회구성방식은 주류 평생학습이 전제하는 사회구성방식과 일정한 격차를 가지고 있었기 때문이다(한승희 외 2005, 45).

물론 특정 소수가 받는 교육에 왜 세금을 지원해야 하는가라는 식의 반론도 늘 존재해 왔다(리세 2015). 그 밖에도 시민교육위원회를 통해 지원되는 공공재정의 배분기준과 방법, 그리고 누가 우선 지원받아야 하는지에 대한 논란은 끊이지 않고 있다. 이미 깊은 제도화가 진행된 시민교육을 공교육으로 편입하자는 논란도 있다(멜빈 2015). 그렇다고 해서 지원재정을 삭감하자거나 시민교육에 대한 사회적 합의자체를 뒤흔들 정도는 아니다. 하지만 갈등이 꾸준히 제도화되고, 오랜 시간 사회가 평화적으로 유지돼 온 탓에 시민교육에 대한 관심과 필요성 인식이 낮아지고 있다(리세 2015). 이에 대해 시민교육계는 스웨덴 시민교육의 근본 취지인 ‘소외자를 위한 교육’ 담론을 소환한다(멜빈 2015). 즉 어느 시기이나 교육소외자들은 존재하기 때문이다. 이와 관련해 최근 새로운 학습자 집단으로 이민자들이 부각되고 있다. 스웨덴이 빠르게 다민족 국가로 변해가면서, 인종 간 갈등문제가 나타나고 있다. 1970~1980년대부터 노동인력 부족으로 인해 유입되기 시작한 이민자가 최근에는 스웨덴 전체 인구의 20%를 차지한다(한승희 외 2005, 38). 이에 따라 이민자—특히 비민주주의 국가에서 온—들을 위한 민주주의 교육과 인종 간 갈등해결을 위한 시민교육 수요가 늘어날 것이라는 전망이다(리세 2015).

2. 스웨덴 시민교육의 흐름

(1) 태동과 성장

중세 스웨덴 학교는 교회와 관련돼있다. 교사는 성직자들이었고, 고등교육을 받으려면 유럽의 다른 나라로 가야 했다. 스웨덴 최초의 대학은 1477년 세워진 옘살라대학교이고, 최초의 학교에 대한 입법은 1571년 교회의 교령 중 일부분으로 나타난다(한승희 외 2005, 51). 이에 따라 스웨덴 시민들은 일찍부터 광범위한 문자해독이 가능했다. 1686년 교회법은 소녀들을 포함한 모든 어린이들에게 의무적으로 글을 가르치도록 했다. 1842년에는 기초교육이 의무화 됐다(이헌근 2010a, 54). 17세기 스웨덴 학교교육은 여러 가지 변화에 직면하는데, 가장 중요한 변화는 후기 중등교육이 생겨난 것이다. 1849년 기존의 교회와 중산층을 위한 학교들은 단일한 문법학교로 재조직 된다. 1862년 예비고사가 생기고, 1905년 최초로 문법학교에서 6년간의 전기 중등학교를 3년간의 후기 중등학교에 연결하는 역할, 혹은 전기 중등학교 5학년을 4년제 후기 중등학교에 진학하도록 하는 다리 역할을 담당하게 된다(한승희 외 2005, 52). 1905~1909년, 1911~1914년은 자유당 정부가 집권한 시기로 자유주의 문화정책의 일환으로 기초 교육체계의 중요한 개편이 이루어졌다. 1909년 문법학교를 거치지 않고 초등 6년 교육을 거친 후 4년제 중등학교 과정으로 진학하도록 개편안을 내놓았다(장선화 2014, 280).

이 시기 스웨덴 공교육은 4년 혹은 6년으로 제한된 매우 초보적인 초등교육만을 제공했고, 그 이상의 교육은 귀족적 고등학교 및 대학체제를 중심으로 일부 계층에 독점되어 있었다. 고등학교 이상의 교육수요는 시민들 스스로에 의한 자기교육에 의존했다. 이러한 배경 속에 일찍이 스웨덴의 시민교육의 전통이 형성되기 시작했다. 그 기원을 1800년대 말 지역의 부녀자들이 초롱불을 들고 마을을 오가며 야간 독서회를 운영하는데 두기도 한다.⁵⁹ 이 시기 스웨덴은 경제사정이 어려워져서 시민들의 삶의 질이 좋지 않았다. 이러한 상황 속에 사회운동이 활성화 되면서 시민들이 모일 수 있는 공간을 마련하기 시작했고, 그곳에 모여 학습을 했다(멜빈 2015). 하지만 이 시기에 학습동아리가 일반적인 교육의 형식은 아니었다. 일찍이 유명작가, 학자, 연설가 등을 내세워 스웨덴 전역을 순회하는 강연이 인기리에 진행돼 온바 있다. 1905년 오스카 율슨이 동료들과 “지식이 힘이다”라는 구호로 결성한 학습동아리 역시 처음에는 학자나 음악가, 미술가를 초빙해 예술적 교양과 지식을 쌓는 것으로부터 시작됐다.⁶⁰ 이후 1800년대 말부터 지어지기 시작한 공공도서관 건립의 흐름이 중요한 계기가 되고 1907년 의회가 학습동아리의 책 구입비용을 정부가 보조하도록 했다. 이에 따라 학습 동아리들이 공공도서관의 책을 활용할 수 있게 됨에 따라 점차 중요한 시민교육의 주체로 성장할 수 있었다. 이러한 정부 보조는 이후 1912년 노동자교육협회 창설을 준비하는 전국 조직 결성에 힘이 됐다(장선화 2014, 286). 한편 학습단체와 함께 스웨덴 시민교육의 두 축을 이루는 고등대중학교는 1868년 최초로 설립된다(한승희 외 2005, 79).

스웨덴 시민교육의 태동은 사회운동 및 근대 시민사회의 형성과 밀접한 연관이 있다(한승희 외 2005,

59 “가문의 영광을 꿈꾸지 않아 행복한 사회”. 프레시안, 2009. 9. 29.

60 “동네 학교(시민교육학교)서 음악·문학수업…스웨덴 퇴직 후 삶은 풍요롭다”, 조선일보 2010. 5. 11

70). 19세기말 자유농민과 코뮌을 통한 지역자치의 문화 속에 1864년 사실상 결사의 자유가 인정되면서 다양한 사회운동이 발흥했다(이현근 2010a, 55). 노동운동을 비롯한 스웨덴 사회운동 주체들은 교육을 중요한 전략이자 수단으로 활용했다. 이 시기 시민교육의 흐름은 여러 면에서 지배계층에게 위협으로 여겨졌다(음선필 2013, 61). 농업사회에서 산업사회로 이행되면서 시민사회 운동이 출현했는데, 크게 노동자 운동, 금주(절제)운동, 크리스천 운동(부흥운동), 농민운동 등 4가지 갈래가 있었다. 사회운동의 흐름은 정당, 특히 좌파 정당 진영 내 권력 투쟁의 일부가 되면서 보다 확장됐다. 1910년부터 본격화된 보통 선거권 확대와 사회민주당의 성장으로 노동운동에 기반한 사회민주주의 세력과 금주절제운동에 참가했던 진보적 자유주의 세력이 중심적 위치에 있었다(장선화 2014, 277). 이러한 운동으로부터 연원한 결사체들이 현재 주요한 시민교육의 주체들이 되고 있다. 이 중 가장 먼저 조직화된 것은 1912년 스웨덴 노조연합, 사회민주당, 협동조합 등이 연합해 결성한 노동자교육협회다.

한편 1900년대 이후 사회민주당을 중심으로 한 학교교육 제도개혁이 이루어진다. 1917년 사회민주당과 자유당은 연립정부를 구성하고, 학교 시스템 개혁에 나섰다. 1918년 수립된 학교위원회는 아동교육 확대와 남녀 교육평등을 증진시키는 통합 교육을 천명했다. 1920년부터 일반시민교육의 근간이 되는 보통교육의 중요성을 강조하기 시작했다. 1922년 학교위원회가 6년제 초등교육과 4년제 초등교육, 3년제 고등교육 체계를 통합, 연계하는 교육 시스템 개편안을 제시했지만 1920년대에는 사회민주당, 자유당, 보수당 정부가 연이어 소수정부를 구성하게 됨에 따라 교육 개혁안이 일관되게 추진되기 어려운 정치적 상황이 지속됐다. 사회민주당은 교육 개혁안을 고수했으나, 보수당과 자유당 내 도시 분파, 중고등 교육기관 종사자들 대다수는 반대했다. 학교위원회의 원안이 의회에서 통과되기 어렵게 되자 사회민주당은 농민당과 협의를 시도했다. 불충분한 합의라고 결론지어졌지만 기초 학교 프로그램은 6년제 초등, 3년제 중등 과정이 기본 골격을 형성하고 이후에는 실용과 이론 학습라인으로 나누어지는 형태로 제도화됐다(장선화 2014, 280). 이를 통해 1927년 기초학교에서 문법학교로 진학하는 것을 가능해졌고, 동시에 여학생들도 기초교육 이후 학교에 진학할 수 있게 됐다. 더불어 1937년 남·여교사 동일임금 원칙 시행, 1962년에는 9년제 통합된 종합학교 설립, 1964년 새로운 중등학교와 기술직업학교 설치, 1969년 대학입학시험 폐지 및 중앙평가제—학생의 학업성취를 국가 평균에 비준해 등급을 매기는 제도—도입 등의 변화가 이어진다(한승희 외 2005, 52).

(2) 제도화

이러한 시민교육의 흐름은 두 차례의 세계대전을 경과하면서 비약적으로 발전하게 된다(한승희 외 2005, 79). 이는 산업화의 시기는 늦었지만, 전쟁의 포화에서 비껴나 있으면서 급속하고 순조로운 산업화와 경제발전의 진행에 힘입은 바 있다(이현근 2010, 55). 1944년 자유성인교육 보고서가 발간됐는데, 이는 스웨덴 시민교육의 핵심원리인 무상교육—공공재정의 지원—과 자발적 참여가 정착된 계기가 된다. 이 보고서는 특히 민주주의의 강화와 시민교육의 연관성을 강조하고 있는데, 20세기를 휩쓴 전체주의의 확대, 그리고 구소련의 팽창과 동구권의 형성과정에 대한 대응이라는 맥락에서 이루어진 조치라 이해될

수 있다(한승희 외 2005, 79). 1947년부터 정부가 재정보조를 시작하면서부터 학습동아리들이 비약적으로 발전한다. 이때부터 일정요건을 갖춘 학습동아리의 강사사례금, 교재비, 운영비 등을 전폭 지원하기 시작했다. 이에 따라 1950년대부터는 강연활동이 감소하는 반면, 일상적인 학습동아리 활동이 주도적인 교육형식으로 자리 잡게 된다(장선화 2014, 286). 이러한 과정 속에 학습단체 '의미'(1930년), 시민학교(1940년), 대중대학(1942년), 학습단체 '도야'·금주절제운동교육단체(1947년), 학습진흥(1959), 성인교육협회(1967년) 등 주요 학습단체들이 대거 창립됐다.

한편 학교교육과 관련해 1950년대 이후 사민당은 농민당(현 중앙당), 공산당과 교육정책에서 협력했다. 보수당을 비롯한 고등교육 종사자들은 우열반 조기실시를 통해 학생들이 중등교육 진입이전에 적성과 능력을 평가하는 교육제도를 주장했다. 그러나 사민당은 기회의 평등과 능력에 따른 기회가 주어져야 한다는 기본적 입장을 지속적으로 피력했다. 당시 노동자 출신 학생들의 중등교육 진입이 어려운 현실에 따라 중등교육과정까지 의무화된 보통교육이 실시되어야 한다는 입장을 고수한 것이다. 그러나 의회에서 교육정책을 둘러싸고 보수당 및 고등교사 협의회와의 갈등 끝에 결국 최종안은 절충적으로 결정되었다. 이에 따라 1950년대부터 스웨덴에 9년제 의무교육이 도입되었다. 여자아이들에게도 평등한 교육 기회가 주어져 남녀공학 의무교육이 시작되었고, 1962년 현재와 같은 전국적으로 통일된 교과과정을 가진 초등학교 제도가 수립되었다. 1968년에는 특별서비스법이 제정되어 지적장애아들이 정규교육을 함께 받게 됐다(장선화 2014, 281).

1960년대 말에서 1970년대에 이르는 기간은 스웨덴 교육정책의 근간이 구축된 시기로, 시민교육의 제도화도 이 시기부터 본격화 됐다. 아직 비민주성, 비민주성, 초기교육중심성 등의 특성이 남아 있던 스웨덴 교육체제는 전반적 교육개혁을 통해 국가 중심의 총체적 단일교육체제로 다시 태어나게 된다. 단적으로 말해서 스웨덴의 평생학습체제 모형의 원형은 1960-1970년대 말까지 10년간 탄생했다고 말할 수 있다. 우선 1950년대부터의 지속적인 실험과 계획을 통해 1962년 스웨덴 초등교육은 9년간의 의무교육으로 정착되었다. 이전 세대가 고작해야 6년 정도의 초등교육을 의무교육으로 받았던 것과 큰 대비가 된다. 이후 1970-1972년 후기중등교육 개혁 및 1977년의 고등교육 개혁까지를 통해 사민당은 스웨덴 교육체제의 중앙집중적 관리체제, 평등화체제, 노동교육중심체제, 순환교육 및 평생학습 중심체제 등의 특징을 실천적인 제도로 정착시키는데 성공한다. 이 단계의 핵심적인 개혁 가운데 하나는 1968년 지방자치단체가 운영하는 성인고등학교(Kom-vux)의 설치다. 이전까지 평생학습은 자기학습이었는데, 정부가 교육체제의 중심적 위치에 서게 됐다. 성인고등학교의 초기 임무는 1962년 이루어진 9년제 초등교육체제로 인한 신규세대간 교육격차를 매우는 것이었다. 1970년 개혁은 기술직업 학교와 직업교육을 단일 행정조직으로 개편하여 후기 중등학교에서 모든 형태의 아카데미 교육과 직업교육을 통합하게 된다. 이어서 1972년에는 개혁된 체제를 위한 새로운 교육과정이 만들어졌고, 일련의 개혁과정은 1977년 고등교육개혁을 정점으로 일단 마무리 됐다. 고등교육개혁에서는 고등교육기관을 하나의 고등교육체제 안으로 편입함으로써 학력주의나 학벌주의를 탈피하고 대학을 중등후교육의 포괄적 평생학습의 장으로 만들고자 했다. 이는 1930년대부터 스웨덴을 이끌었던 렌-메이드네르 경제정책(Rehn-Meidner Model)—완전고용과 케인즈(Keynese)식 경기

부양을 핵심으로 하는—과 궤를 같이 한다. 여기서 성인고등학교는 적극적인 노동시장교육 및 훈련을 담당했다. 이후 1976년 사회민주당이 실각하고 정권의 주체가 보수성향의 정권으로 바뀌면서 평생교육에 대한 지원은 급속히 감소했고, 이 정권이 끝나는 1982년 까지 별다른 평생교육관련 정책이 나타나지 않았다(한승희 외 2005, 52, 63, 71-72).

학교 밖 시민교육에 있어서도 큰 변화가 나타났다. 1960년대 이전의 성인교육이 민중교육에 의해 주도되었다면, 그 이후의 스웨덴 성인교육은 통합적인 국가교육체제 안으로 편입되어 들어감으로써 국가체제로서의 평생학습체제가 구축되었다(한승희 외 2005, 47). 1900년대 초 도서관 건립운동을 통해 설립된 노동자교육협회 산하 도서관들 역시 차츰 지방자치단체에 흡수돼 1970년대 초에는 모든 도서관들이 지방자치단체에 귀속된다(장선화 2014, 286). 이후 1970년대 음악운동(musikverksamheten)이 활성화되면서 지역 음악학교들이 설립되고, 다양한 문화 여가 활동들이 인기를 얻었다. 또한 민간시장에서 학습 관련 비즈니스가 1960-1970년대부터 늘어나면서 상대적으로 학습동아리의 활동 비중이 상대적으로 낮아지기도 했다(장선화 2014, 287-288).

(3) 최근의 변화

1980년대부터 시작된 신자유주의의 흐름과 이민자의 유입 등으로 인한 사회변동 속에 스웨덴 평생교육의 중심이 시민교육에서 사회적응 교육과 실업문제 해결을 위한 직업교육으로 옮겨지게 된다. 특히 1990년대 유럽경제위기 이후 이전의 국가체제가 주도하던 중앙집권식의 평생학습체제가 조금씩 민간 및 노동시장의 흐름에 맡겨지는 변화를 겪게 된다(한승희 외 2005, 38, 47). 오늘날 스웨덴 평생학습체제 모델이 가지는 특성을 제대로 이해하기 위해서는 1980년대 이전의 구모델이 1990년대 이후 새로운 환경적 도전에 어떻게 스스로 변화 적응하는지를 살펴봐야 한다. 1991년 보수성향의 정부가 들어서면서, 전반적인 교육개혁이 시도되었다. 당시 통합적 교육의 전위부대인 국가교육위원회가 해체되고, 많은 기능이 지방자치단체로 이전되는 분권화가 진행됐다. 먼저 학교교육에 있어서 목표중심관리제가 적용되고 새로운 방식의 성적관리체제, 학생 및 학교평가관리체제 등이 속속 도입됐다. 학교선택이 스웨덴 초·중등학교에 도입되고 자율학교가 허용된 것도 이 시기다(한승희 외 2005, 52-53, 61).⁶¹ 또한 바우처 시스템 도입, 개별학교의 교과내용 선택 자율권 확대, 교사의 교과개발 부담 증가, 정부의 재정지원 감소로 학생 유치를 위한 학교간 경쟁 강화됐다(장선화 2014, 283).

평생교육에도 당연히 변화기 일기 시작했다. 평생교육의 핵심이 국가체제로부터 분리되어 수요공급의 매커니즘으로 넘어갔고, 그 제공도 민간의 교육기관들에게 아웃소싱 되기 시작했다. 성인고등학교에 대한 정부지원이 줄어들면서 이 학교들은 스스로의 프로그램을 개발하여 외부시장에 판매하거나 혹은 프로그램 수요를 아웃소싱함으로써 민간 교육기관으로부터 사들이는 등의 변화가 나타났다. 노동시장교육

61 스웨덴에는 크게 나누어 초·중·고등학교에 두 가지 형태의 학교가 있다. 하나는 공립학교, 하나는 자율학교다. 누가 운영하는가에 따라 공립학교와 자율학교로 구분하지만 재정적인 측면에서는 두 학교 모두 공공재정으로 운영된다. 자율학교란 일종의 특성화 학교로 이해될 수 있다. 약 6-10%의 학생들이 자율학교에 다니고 있다(한승희 외 2005, 60-61).

은 이미 1986년부터 국가교육위원회로부터 노동시장교육 전담기관(AMU)으로 이관됐다. 시민교육 거버넌스는 국가교육위원회로부터 분리돼 그동안 국가교육위원회가 직접 수행하던 학습단체와 고등대중학교에 대한 보조금 지원을 시민교육위원회가 담당하게 됐다. 이로써 1990년대 스웨덴 교육 체제는 비록 아직까지 국가의 중앙집권적 체계로서의 성격을 다분히 가지고 있지만, 상당 부분 노동시장과 시민사회에게 추진엔진의 역할을 넘겨주고 있다고 볼 수 있다(한승희 외 2005, 72-73). 요컨대 앞서 살펴본 1960~70년대의 개혁이 구축한 국가주도의 평생학습 통합체제를 1991년 이후의 개혁은 국가-지자체 교육시스템, 시민사회교육시스템, 노동시장교육시스템 등 3축으로 쪼개놓았다. 또한 평생학습추진 주체의 정체성과 관련하여 과거 중앙정부가 수행하던 상당 부분의 교육사업이 지방자치단체로 이관됐을 뿐 아니라 중앙 정부 차원에서도 평생학습 주관 부서간의 지각변동이 있었다. 예컨대 1991년 교육법 개혁을 통해 국가교육위원회가 해체되고 그것이 수행하던 업무들이 학교교육 부분, 고등교육부분, 시민사회교육부분(성인교육위원회), 노동시장교육 등으로 분화된다. 1998년에는 유아교육이 보건사회부로부터 교육부로 그 업무가 이전 통합됐다(한승희 외 2005, 48, 63).

시민교육에 관한 책임소재가 시민사회로 많은 부분 넘어간 반면, 그에 대한 정부의 지원은 크게 줄어들었다. 이런 사정은 재정지원의 또 다른 축인 지방자치단체 역시 마찬가지다. 따라서 시민교육 주체들은 다른 방법으로 수익을 올리는 것이 불가피하게 됐다. 감소된 지원금의 일부는 노동시장의 필요에 따른 특별한 교육보조금으로 충당되기도 한다. 이러한 목적성 자금은 보조금을 주는 주체에 의해 크게 영향을 받았고 이에 걸맞은 프로그램을 요구했다. 이런 상황에서 고등대중학교와 학습단체는 서로 다른 방식으로 발전하게 된다. 학습단체는 기존과 같은 사업규모를 유지하기 위해 사업의 합리화를 이루고 비용을 절감해야 했다. 반면 고등대중학교는 1990년대 특별교육을 위한 자금이 지원되면서 매우 건실한 재정규모를 유지할 수 있었다. 물론 이러한 특별 지원금은 프로그램과 지출에 있어서 특수목적에 맞추도록 규제됐다(한승희 외 2005, 86-87; 권미옥 2014).⁶²

이러한 흐름에 대해 스웨덴 특유의 사회민주주의적 평등주의 교육의 기초가 흔들린다는 문제제기가 일어나고 있다. 비판자들은 교육이 생산 속에 투자될 수 있고 경제이윤을 전환할 수 있는 인적자본의 관점에서 접근된다는 점에서 우려를 표명하고 있다. 이는 분권화와 세계화라는 사회변동에 기인한다. 각급 교육주체들은 시장수요와 대기업, 국제경제 경쟁력 수요에 민감해지고 있다(장선화 2014, 283). 그럼에도 불구하고 소외계층에 대한 교육지원은 이러한 흐름과 상관없이 지속적으로 이루어지고 있는데, 이것은 평등과 연대 그리고 민주주의를 핵심으로 하는 지난 70년간의 시민주의적 스웨덴 교육체계가 가지는 일종의 관성이라 말할 수 있다(한승희 외 2005, 48).

그 밖에도 시민교육을 둘러싼 최근의 변화들을 살펴보면 다음과 같다. 전통적인 학습동아리 활동이 점점 약화되는 한편, 학습단체들은 강연, 온라인 교육 등 다른 형식의 교육활동을 늘리고 있다(장선화 2014, 288). 이는 시민교육의 핵심가치인 민주주의가 사회중심적인 것에서 개인중심적인 것으로 변화하

62 대표적인 사례는 2010년부터 노동시장의 요구와 관련해 고등대중학교들이 시민교육과 고용서비스의 융합한 3개월 짜리 '학습 동기부여 코스'나 2014년 시작된 6개월 짜리 '노동자 성과 확립 과정'다. 이 프로그램들이 최근 급격히 증가하고 있다. 이 프로그램을 실시하는 고등대중학교는 고용관련 기관 및 협회 등에서 재정지원을 받는다.

는 사정에 기인한다(황선준 2014). 또한 최근 스웨덴 시민교육에 있어서 중요한 이슈는 청년실업 문제, 이민자의 증가에 따른 사회통합 문제 등이다. 이러한 변화들이 반영돼 2001년에는 이슬람 사회운동에 기반한 학습단체 ‘이븐 르슈드’(2001)와 학습단체 ‘문화’(2010)가 새로이 시민교육 거버넌스에 진입했다. 2014년 스웨덴의 정권은 다시 진보성향의 정당연합에게 넘어갔는데, 향후 시민교육과 관련된 정책이 어떤 변화를 나타낼지 주목된다. 하지만 정권의 변화와 별개로 진행되는 사회변화에 대해 시민교육의 대응이 요청되고 있다. 이와 관련해 2015년 시민교육위원회는 재정지원 제도의 개선을 위한 검토과정을 거쳐 다음과 같은 개선안을 제출했다. 이 개선안은 의견수렴을 거쳐 2017년부터 적용될 예정이다.

1. 정부의 정책목표와 시민교육의 정책고객(policy target)간의 선명한 연결
2. 선명하고 입증할 수 있는 조건
3. 이전에 실행된 성과에 기반한 수요산정
4. 유용성에 따른 상여금의 증가
5. (단체가 아닌) 개인 참여자를 위한 지원 확대
6. 단기교육을 위한 지원확대
7. 대면회합과 온라인 회합의 지원에 대한 동등한 조건

* 자료: 시민교육위원회 홈페이지(<http://www.folkbildningsradet.se>)

〈표 IV-3〉 시민교육위원회의 재정지원 제도 개선안

III ■ 스웨덴의 시민교육 제도

1. 시민교육 관련 법규

현재 스웨덴 시민교육과 직접 연관되는 법규는 크게 교육법(Skollag, 1985:1100)과 시민교육 보조금에 관한 규정(Förordning om statsbidrag till folkbildningen, 1991:977) 등 두 가지다. 교육법은 스웨덴의 교육에 관한 기본적인 사항을 규정한다. 이 법은 1985년 제정되고, 2010년 개정된 바 있다(2010:699). 교육법은 대학교육을 제외한 모든 교육에 관한 사항을 다루고 있으며 성인교육에 관한 사항도 이 법률에 포함되어 있다(최영렬·황규희 2005, 66). 교육법의 내용체계는 다음과 같다.

- 제1장: 일반규정(Allmänna föreskrifter)
- 제2장: 학교교육의 지역기관(Den kommunala organisationen för skolan)
 - 2a: 예비학교(Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg)
 - 2b: 취학 전 교실(Förskoleklassen)
- 제3장: 의무교육 및 이에 관한 교육권리(Skolplikt och motsvarande rätt till utbildning)
- 제4장: 기초교육(Grundskolan)

제5장: 중등학교(Gymnasieskolan)
 제6장: 특수학교(Särskolan, 정신지체학생을 위한 교육)
 제7장: 특수학교(speialskolan, 장애학생을 위한 교육)
 제8장: 사미학교(Sameskolan, 소수민족인 사미족을 위한 교육)
 제9장: 독립학교(Fristående skolor, 사립학교)
 제10장: 특수교육의 형식(Särskilda utbildningsformer)
 제11장: 지방자치단체 성인교육(Kommunal vuxenutbildning, KomVux)
 제12장: 정신지체장애인을 위한 성인교육(Vuxenutbildning för utvecklingsstörda, SärVux)
 제13장: 이민자를 위한 스웨덴어 교육(Svenskundervisning för invandrare, SFI)
 제14장: 학교보건(Skolhälsövård)
 14a: 모욕적 처사에 대응하는 행동(Åtgärder mot kränkande behandling)
 제15장: 기타 규정들(Övriga föreskrifter)
 제16장: 경과규정(Övergångsbestämmelser)

* 자료: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-19851100_sfs-1985-1100

〈표 IV-4〉 교육법의 내용체계

제1장 일반규정은 공적인 성인교육은 개인의 요구에 따른 보완적인 교육의 기회를 제공한다고 명시하면서 다음과 같은 규정들을 제시하고 있다. 시민들은 교육을 통해 일터와 정치·문화적 삶에서 자신의 지위를 강화시킬 수 있어야 한다. 교육의 기회는 동등해야 한다. 또한 공적인 성인교육의 운영은 기본적으로 민주적 가치에 기반해야 한다. 또한 성평등과 모든 종류의 모욕적 처사에 대한 적극적인 대응을 촉진해야 한다. 지방자치단체는 성인교육, 그리고 장애인과 이주민을 위한 교육에 관한 책임이 있다.

교육법이 성인교육의 일반적인 사항을 규정하는 한편, 시민교육에 관한 사항들을 좀더 직접적으로 다루는 것은 시민교육 보조금에 관한 규정이다. 이 규정은 시민교육위원회(FolkbildningStådet)가 설립된 1991년 제정된 이후 5차례에 걸쳐 개정이 이루어졌다(1992: 737, 1998: 973, 2000, 1451, 2006, 1499, 2011: 311, 2014: 294). 본 규정에 의해 재정지원을 받는 시민교육 주체는 고등대중학교와 학습단체(studieförbund)다. 시민교육 보조금에 관한 규정의 내용체계는 다음과 같다.

안내규정(Inledande bestämmelser) / 정부보조금의 절차(Statsbidragets syften)
 정부보조금의 기간(Villkor för statsbidrag)
 시민고등학교 보조금에 관한 조건(Särskilda villkor för statsbidrag till folkhögskola)
 학습단체 보조금에 관한 조건(Särskilda villkor för statsbidrag till studieförbund)
 정부보조금의 결정(Beslut om statsbidrag) / 보조금의 회수(Återkrav)⁶³
 개정(Revision) / 상고(上告, Överklagande) / 경과규정(Övergångsbestämmelser)

* 자료: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-1991977-omstats_sfs-1991-977

〈표 IV-5〉 시민교육 보조금에 관한 규정의 내용체계

63 시민교육 보조금에 관한 규정은 지원된 정부재정이 회수되는 경우를 다음의 4가지로 명시하고 있다. △재정지원이 왜곡된 정보 혹은 과도한 수요산정에 기반한 경우 △피지원자가 왜곡된 정보 혹은 과도한 수요산정을 시도한 경우 △지원된 재정이 법규가 정하는 목적에 사용되지 않은 경우 △피지원자가 재정지원을 받기 위해 갖춰야 할 조건을 갖추지 못한 경우.

2015년에는 기존의 시민교육 보조금에 관한 규정의 개정이 이루어지고(2015:218),⁶⁴ 이 개정된 규정은 2016년부터 적용될 예정이며 기존규정(1991:977)을 대체하게 된다. 2015년 개정된 규정의 주요 내용은 시민교육 주체들에 대한 민주적 통제의 강화에 관한 사항들이다. 먼저 시민고등학교에는 학생들의 권익을 대변하고 학사를 감시할 수 있는 법적 지위를 가지는 학생회(Studeraende organisationer)을 설치해야 한다. 시민고등학교 뿐 아니라 이 학생조직에도 재정지원이 이루어지고, 학생조직의 설치에 재정지원의 전제조건이다. 또한 학습조직에는 책임이사회(ansvarig styrelse)를 설치해야 한다—시민고등학교의 경우 책임이사회 설치에 관한 규정이 이미 존재한다. 마지막으로 이 규정의 실행은 행정절차법을 준용한다.

시민교육위원회가 집행하는 시민교육 보조금에 관한 사항은 법률로 규정되지만, 시민교육위원회는 비정부기구여서 위원회의 사명과 활동, 운영 등에 관한 사항은 자체적인 헌장(Stadgar för föreningen FolkbildningStådet)으로 규정된다.⁶⁵ 이 헌장은 시민교육위원회의 최고의사결정기구인 평의회를 통해 제·개정되는데, 최근에는 2015년 평의회에서 개정된 바 있다. 총 12개 조항으로 구성된 헌장의 주요내용은 다음과 같다.

목적(Ändamål)	/	조직(Organisation)	/	회원조직(Medlemmar)
대의(Representation)	/	선거관리위원회(Valberedning)	/	이사회(Styrelse)
활동구조(Arbetsformer)	/	회계연도(Räkenskapsår)	/	감사관(Revisorer)
연간보고서와 감사(Årsredovisning och revision)	/		/	헌장(Stadgeändring)
해산(Uplösning)				

〈표 IV-6〉 시민교육위원회 헌장

2. 시민교육 관련 공공기구

현재 스웨덴 시민교육에 관한 정책을 총괄하는 기구는 시민교육위원회(Folkbildning Stådet)다.⁶⁶ 원래 스웨덴 시민교육은 시민사회의 자발적인 활동으로부터 시작됐고, 이러한 흐름은 1960년대까지 이어진다. 이 시기에 공교육은 4년 혹은 6년 과정의 초등교육이 국가에 의해 제공되고 있었고(한승희 외 2005, 70), 1940년대 제2차 세계대전 이후 유럽 대륙 전반에서 노동자 권익신장과 전후 경제호황 등을 배경으로 시민사회의 시민교육에 정부가 재정지원을 하기 시작한다. 1960년대 들어서는 사회민주당(Sveriges socialdemokratiska arbetareparti, SAP) 정부의 중앙집중적 교육체계로의 개혁이 이루어진다. 이러한 통합적 교육정책을 담당하는 핵심기구가 국가교육위원회(nationella utbildningsrådet)였고, 스웨덴의

64 http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2015218-om-stats_sfs-2015-218/

65 <http://www.folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/medlemmar/Stadgar/>

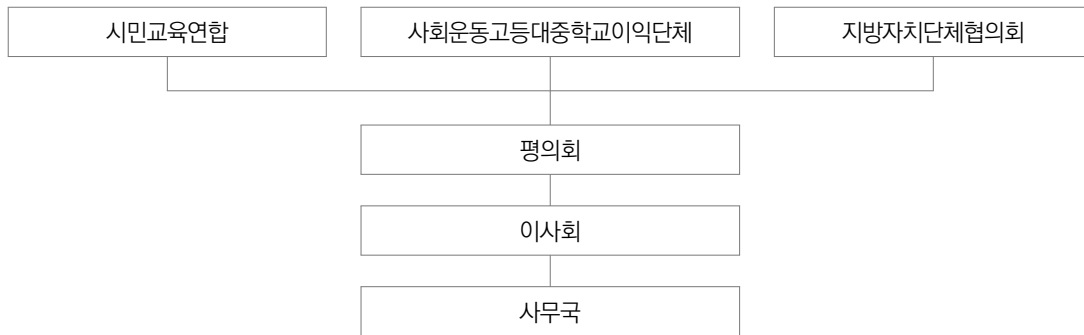
66 구체적인 내용은 스웨덴 시민교육위원회 홈페이지(<http://www.folkbildningsradet.se>) 참조. 시민교육위원회에 관한 기술 중 별도의 인용표기가 없는 사항은 출처는 시민교육위원회 홈페이지임.

시민교육 역시 이 기구를 통해 재정 및 각종 지원을 받았다. 이후 1990년대 들어 몰아친 유럽의 경제위기, 그리고 보수정당의 집권 등의 사회적 배경 속에 기존의 중앙집중적·통합적 교육정책이 폐기된다. 이에 따라 국가교육위원회가 해체되고 교육 영역마다 다양한 정부기구로 분산된다. 시민교육의 경우 1991년 분리·신설된 시민교육위원회(FolkbildningStådet)가 관련 정책을 담당하면서 현재에 이르고 있다.

시민교육위원회는 정부와 의회가 시민교육 지원업무를 총괄 위임한 기구로 독립적인 의사결정과 업무 수행이 보장된다. 한편 시민교육위원회는 그 활동과 예결산 보고서 등을 정부에 제출할 의무를 지닌다. 구체적인 업무에는 시민교육 주체들에 대한 정부재정 보조금 배분, 시민교육 주체들의 활동에 관한 평가 및 지원 등이 포함된다(가레펠트 2010, 117).⁶⁷

시민교육위원회는 시민교육을 실행하는 3개의 회원조직에 의해 구성·운영되는 일종의 비영리 기구라 할 수 있다. 즉 정부와 의회의 감독을 받지만, 기본적으로 3대 회원조직의 협의에 의해 의사결정이 이루어진다.

3대 회원조직에는 시민교육연합(Folkbildningsförbundet), 사회운동고등대중학교이익단체(Intresse Organisation för Rörelsefolkhogskolornas, RIO), 지방자치단체협의회(Sveriges Kommuner och Landsting, SKL)가 있다. 이들에 관한 구체적인 사항은 별도의 장에서 다루기로 한다.



〈그림 IV-1〉 스웨덴 시민교육위원회의 조직구조

시민교육위원회의 최고 의사결정 단위는 평의회로 예산에 관한 사항을 결정하며, 1년에 2차례의 정례 회의가 개최된다. 시민교육위원회의 운영에 관한 의사결정을 하는 단위는 이사회이다. 이사회는 3대 회원 조직에서 지명된 이사들로 구성되며, 이사의 임기는 2년이다. 이사회에서 선출된 이사장은 시민교육위원회를 대표한다. 그리고 시민교육위원회의 구체적인 업무수행은 사무국이 담당한다. 사무국은 약 20여명의 직원으로 구성되며, 이사회를 통해 임명된 사무총장이 업무를 총괄한다.

시민교육위원회의 핵심적인 업무는 공공재정을 통해 조성되는 시민교육 보조금의 분배 및 관리에 관한 것이다. 스웨덴 시민교육의 재정은 중앙정부와 자치주, 시의 공공재정 보조로 충당되며, 이중 70%가 중앙정부 보조금이다. 올해 정부보조금은 38억 9천만 유로이고, 이는 스웨덴 시민교육의 주요 주체인

67 시민교육위원회는 시민교육과 관련된 정보서비스를 제공하고 있는데, 여기에는 고등대중학교 정보서비스(FIN, <http://www.folkhogskola.nu>), 시민교육을 위한 온라인 플랫폼인 시민교육넷(<http://www.folkbildning.net>), 시민교육을 위한 교육학 자료실(<http://www.resurs.folkbildning.net>)이 있다.

학습단체와 고등대중학교에 절반씩 배정된다(헬렌 리세 2015). 이들에 대한 보조금 지원은 다음과 같은 절차에 따라 이루어진다. 먼저 11월에 차년도 보조금 배분에 관한 초안이 작성되고, 12월에 차년도 지원 기준과 원칙에 관한 문서가 작성·채택된다. 이후 협의를 거쳐 당해 년도 2월에 보조금 분배가 결정된다. 3월에는 연간 정례보조금 배분 외 특별한 지원사항에 관한 신청과 결정이 이루어진다.⁶⁸ 모든 결정사항은 시민교육위원회 홈페이지를 통해 공개된다.

보조금 배분의 기준과 원칙은 학습단체에 관한 것과 고등대중학교에 관한 것으로 구분된다. 보조금의 지급은 기본적으로 교육기관이나 단체가 아닌 그들이 실행하는 교육활동에 기반해 이루어진다. 학습단체에 의해 실행되는 교육형태에는 학습동아리(studiecirklar)와 대중강연, 그리고 문화활동 등 3가지가 있다. 가장 일반적인 형태인 학습동아리의 경우 총 학습시간에 비례해 산정되며, 대중강연의 경우 학습시간의 50%가, 문화프로그램의 경우 10%가 학습시간으로 인정된다. 학습단체는 보조금에 기반한 교육활동에 전적인 책임을 지며, 교육활동과 관련된 학습자들의 질문에 답변할 의무가 있다. 교육참가는 자발적이고 무상으로 이루어지며, 학습자들은 해당 교육이 어떤 학습단체에 의해 마련됐는지 알 권리가 있다. 학습단체에 대한 보조금은 크게 기초보조금과 기타보조금으로 구분된다. 기초보조금은 각 학습단체가 고유의 철학과 내용을 반영한 교육을 안정적으로 운영할 수 있도록 지원하는 기본적인 재정으로 활용된다. 학습단체를 위한 보조금 재정의 75%가 기초보조금으로 지출된다. 기초보조금 규모는 2년 단위로 설정되며, 해당년도의 기초보조금은 작년과 재작년 지원금 합계의 평균치로 산정된다. 기타보조금은 나머지 25%를 차지하며, 전년도 분배규모에 비례해 매년 분배된다. 여기에는 운영보조금과 교육약자보조금이 있다. 운영보조금은 교육환경 및 시민들의 학습욕구 변화에 대응하기 위한 것으로 학습동아리를 위한 것과 개인 학습자를 위한 것으로 다시 구분된다. 교육약자보조금의 경우 장애인과 이주민 학습자를 위한 것이다(FolkbildningStadet 2015b).⁶⁹

(단위: 크로나, SEK)

보조금 유형		금액
기초(grund)		1,286,789,000
교육약자 (förstärkning)	이주민(Utrikes föda)	34,314,400
	장애인(funktionsnedsatta)	68,628,800
운영(versamhet)		325,986,600
계		1,715,719,000

* 자료: 시민교육위원회 홈페이지(<http://www.folkbildningsradet.se>)

* 주: 코로나(SEK)-원(KRW) 환율은 1SEK=141.09KRW(2015. 10. 14)

〈표 IV-7〉 2015년 학습단체 보조금 지원 현황

68 여기에는 새로운 시민교육의 창출 신청, 현재 진행 중인 재정지원의 인수 요청, 시민교육간의 합병, 시민교육의 해체 및 단계적 폐지와 관련된 지원 등이 포함된다.

69 시민교육위원회에서 지원되는 보조금은 각 학습단체 본부에서 지부로, 그리고 각 지부에서 그에 소속된 학습동아리들에 전달된다. 강사가 필요한 학습동아리의 경우 강사가 지원되기도 한다. 각 학습동아리는 보조금 운용 보고를 제출해 각 지부들이 취합하고, 이를 다시 본부에서 취합해 시민교육위원회에 제출한다(멜빈 2015).

고등대중학교에 대한 보조금 지원은 학습단체에 비해 좀더 까다롭다. 고등대중학교가 시민교육위원회를 통한 보조금을 지원받기 위해서는 다음의 기본 조건을 충족해야 한다.

첫째, ‘일반과정’—단기적 교육이 아닌 다양한 교과와 장기적인 일정을 지닌 과정—이 각 고등대중학교가 지닌 전체 교육과정의 15% 이상을 차지해야 한다. 이를 달성하지 못한 경우 차년도에 어떻게 15% 이상의 일반과정을 개설할 것인지에 관한 계획은 제출해야 한다.⁷⁰ 둘째, 1,000dv⁷¹ 당 교사가 최소 1.8명은 확보돼야 한다. 그렇지 못할 경우 보조금이 삭감된다. 셋째, 고등대중학교는 다양한 형식의 교수형태(lärformer)를 제공해야 하며, 학생들이 학사(學事)에 영향을 미칠 수 있는 학생조직이 있어야 한다. 고등대중학교를 위한 보조금에는 교육과정보조금과 운영보조금이 있다. 전자는 기본적인 교육활동에 관한 보조금인데, 이 보조금에 기반한 교육은 반드시 ‘학습주’ 형태로 구성된 교육과정이어야 한다. 이를 어길 경우 보조금이 삭감된다. 후자는 고등대중학교 운영을 위한 행정비용으로 학교의 규모와 상관없이 모든 학교가 동일한 비용을 지원받는다. 그 밖에도 교육개발보조금, 이주민언어지원보조금, 장애인학습지원보조금—혹은 이주민언어지원 및 장애인학습지원 혼합 보조금, 그리고 개별 학교에 대한 컨설팅 지원 등이 마련돼 있다.

(단위: 크로나, SEK)⁷²

보조금 유형	금액
교육과정(volyum)	1,346,365,000
운영(bas)	100,500,000
교육개발(utv-o profill)	45,100,000
이주민언어지원(versamhet)	29,183,700
계	1,521,148,700

* 자료: 시민교육위원회 홈페이지(<http://www.folkbildningsradet.se>)

〈표 IV-8〉 2015 고등대중학교 보조금 지원 현황

중앙정부 뿐 아니라 대부분의 지방자치단체나 지방의회 역시 지방정부 역시 학습단체와 시민학교에 보조금을 지원하고 있으며, 관련 제도는 자체 조례에 따라 자율적으로 운영한다(가레펠트 2010, 117). 한편 시민교육 주체들에 대한 보조금 지급뿐 아니라, 보조금의 집행에 대한 평가와 관련된 후속 조치 역시 시민교육위원회의 주요 업무다. 이 역할은 최근 더욱 엄격해졌다. 시민교육위원회의 평가는 주로 개인 참가자와 사회 전반에 대한 시민교육 활동의 특징과 효과에 주목한다. 이를 위해 교육 참가자들을 대상으로 한 대대적인 설문조사를 실시하기도 한다. 평가는 대체로 전문성을 지닌 대학과 협력해 진행한다(헬렌 리세 2015).

70 2014년 현재 장기적인 일정을 지닌 코스가 전체의 93% 정도를 차지하고 있다.

71 dv는 학습주(學習週, deltagarvektor)의 약어이다. 학습단체가 보조금 배분의 기본 단위로 학습시(時)를 사용하는 반면 고등대중학교의 경우 학습주를 단위로 사용한다. 학습주는 ‘학습일수 × 참가자수 ÷ 5’로 산정한다.

72 이 외에도 추가적 교육수요에 대응하기 위한 특별과정(extra plastic allmän kurs)을 개설하는 경우에도 보조금 지원이 이루어진다. 이러한 특별과정에 대한 지원은 당해 년도 5월에 할당된다. 2015년에는 총 47개 학교에 27,755SEK가 지원됐다.

IV ■ 스웨덴의 시민교육 거버넌스

1. 주요 시민교육 교육주체들

(1) 학습단체(studieförbund)

스웨덴 시민교육의 양대 실행주체는 학습단체와 고등대중학교다. 먼저 학습단체는 시민교육 활동을 전개하는 시민사회단체들로, 이중 시민교육위원회의 승인을 얻은 학습단체들이 보조금을 지원받게 되는데, 현재 10개의 학습단체가 활동 중에 있다. 물론 정부 보조금이 학습단체들의 유일한 재정원천은 아니다. 학습단체들은 지방정부나 노동시장 당국 등의 청탁에 따른 교육·훈련을 실시하기도 한다(가레펠트 2010, 115). 또한 일부유형의 학습동아리의 경우 회비를 징수하기도 한다. 학습단체들의 주된 활동형태는 학습동아리와 대중강연, 그리고 문화프로그램으로 나뉠 수 있다. 2013년 현재 스터디서클 271,000개, 스터디서클 참여자 1700만명, 개인 참여자 648,706명, 문화 프로그램 참여자 359,000명이 학습단체의 테두리 안에서 시민교육에 참여하고 있다. 학습단체들은 사회운동 및 관련 시민사회단체들과 밀접하게 연계돼 있으며, 일부 학습단체의 경우 사회운동을 배경을 설립되기도 했다.

유형	단체	설립	설립배경	보조금(SEK)
정치적 배경	노동자교육협회(ABF)	1912	노동자 교육	473,898,800
	시민학교(Medborgarskolan)	1940	보수적 사회개혁운동	140,895,800
	성인교육협회(SV)	1967	농민당, 국민당	337,800,000
종교적 배경	학습단체 '도야'(Bilda)	1947	자유교회 운동	111,327,900
	학습단체 '의미'(Sensus)	1930	종교교리에 입각한 시민교육	162,551,100
	학습단체 '이븐 르슈드'(Ibn Rushd)	2001	이슬람 운동	17,763,500
사회운동	금주절제운동교육단체(NBV)	1947	금주절제운동	114,198,300
	학습진흥(Studieförbundet)	1959	환경운동	234,279,900
교양·문화	대중대학(Folkuniversitet)	1942	대중대학	108,089,500
	'문화'(Kulturens)	2010	아마추어 문화활동	14,914,200

* 주: 보조금은 해당 단체가 2015년 시민교육위원회로부터 지원 받은 금액임.

* 자료: 최연혁 2010; 시민교육위원회 홈페이지 통계자료

〈표 IV-9〉 스웨덴 시민교육위원회의 승인을 받은 10대 학습단체

각 학습단체는 고유의 철학과 전통을 지니고 있다. 스웨덴 학습단체는 설립배경에 기반해 정당정치적, 종교적, 사회운동, 교양·문화 등 4가지로 분류해 볼 수 있다(최연혁 2010, 210 수정인용). 첫째, 정당정치를 배경으로 설립된 학습단체들에는 노동자교육연합, 시민학교, 성인교육협회가 있다.⁷³ 노동자교육협

73 정당정치를 배경으로 설립된 역사적 배경을 지니고 있지만 특정 정치색을 강조하거나 정책을 홍보하는 등의 활동은 하지 않는다. 또한 정당의 산하조직도 아니며, 밀접한 관련을 맺고 있지는 않다. 다만 교육을 매개로 교류·협력활동을 이루어진다. 이를 테면 사회민주당은 당원 및 리더십 교육을 노동자교육협회에 위탁하거나, 사회민주당의 지역거점인 '민중의 집'에서 이루어지는 교육 프로그램에 노동자교육협회가 내용을 제공하는 등의 협력이다(장선화 2014, 291; 정경섭 2014, 211).

회(Arbetarnas bildningsförbund, ABF)⁷⁴는 스웨덴에서 가장 오래되고 규모가 큰 학습단체다. 1912년 사회민주당, 소비자협동조합운동, 노동조합연맹, 독립노동조합에 의해 브룬스비크(Brunsvik) 고등대중학교에서 설립됐다. 이전에는 스웨덴이 노동자에게 적절한 교육을 제공하지 않았지만, 협회를 통해 노동운동의 회원들에게 학습의 기회를 제공해 조직 내에서 자신의 업무에 대해 그들 스스로 학습할 수 있도록 하고 지역의 민주주의 발전을 구가하며 일반 선거에서 선출될 수 있도록 하는 것이 설립목적이었다. 이후 이주민협회, 장애인운동단체, 노년층 조직, 청소년 단체 등의 단체들이 합류해 현재 54개의 회원단체가 있다(베르네르 2010, 19, 22). 시민학교(Medborgarskolan)⁷⁵는 1940년 우파 정당이 당원과 지지자들에게 논의와 교육의 장을 제공하기 위해 설립됐다. 이후 오랜 역사를 거치면서 정당과 직접적 연관은 거의 맺지 않는 편이다(망누손 2010, 77). 시민학교는 인본주의를 기본 가치로 개인을 중심에 두고, 개인의 필요와 환경, 선호가 실현되는 것을 중요시 한다. 시민학교에는 온건당, 자유온건학생연맹, 온건당청소년연맹, 행동하는청소년, 행동하는노년협회, 왕당파협회 등이 회원단체로 참여하고 있다. **성인교육협회(Studieförbundet Vuxenskolan, SV)**⁷⁶는 1967년 농촌교육단체와 자유교육협회에 의해 설립됐다 이후 온건당(구 보수당), 자유당, 중앙당(구 농민당), 농민협회 등 현재 보수우파연정에 참여하고 있는 정당들과 녹색당이 합류했다(장선화 2014, 287). 이들의 주된 가치는 지속가능성으로, 생태, 경제, 사회간의 지속가능한 관계맺음을 실현하고자 한다. 또한 성인학습단체의 역할을 “자유로운 생각의 집”으로 표현한다.

둘째, 종교적 배경을 지닌 학습단체들로 학습단체 ‘도야(陶冶), 학습단체 ‘의미(意味), 이븐 르슈드 학습단체가 있다. 학습단체 ‘도야(Studieförbundet Bilda)⁷⁷는 지복천년교회(the millenium ecclesial) 전통의 자유교회운동을 배경으로 설립됐고 현재 52개의 회원단체를 두고 있다. “인생의 도야”를 기치로 인간의 존엄성, 인격의 형성과 성장을 중요시 한다. 학습단체 ‘의미’(Sensus studieförbund)⁷⁸는 인생에 대한 물음, 다양성, 국제적 이슈 등에 관심을 가지고 있고, 기독교, 무슬림 단체 및 인도주의 단체, 노노 등이 회원단체로 가입돼 있다. **이븐 루슈드 학습단체(Ibn Rushd studieförbund)**⁷⁹는 스웨덴 무슬림 단체들에 의해 설립됐다. 이슬람이 스웨덴의 자연스런 일부가 되도록 하는 것을 목표로, 무슬림의 역량강화와 무슬림에 대한 사회적 이해를 제고하고자 노력한다. 다양성과 통합, 민주주의를 주요 이슈로 다룬다.

셋째, 사회운동을 배경으로 하는 학습단체들로 금주절제운동교육단체, ‘학습진흥’가 있다. **금주절제운동교육단체(Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet, NBV)**는 “교육은 사회변화의 기반”이라는 기치로 공공보건, 사회통합, 알콜과 약물 등을 주요 이슈로 다룬다. IOGT-NTO(국제금주단체의 스웨덴지부), 금주연합, 파란리본연합, 범죄자 사회복귀단체, 청년금주단체 등이 합류해 있다. ‘**학습진흥**

74 <http://www.abf.se>

75 <http://www.medborgarskolan.se>

76 <http://www.sv.se>

77 <http://www.bilda.nu>

78 <http://www.sensus.se>

79 <http://www.ibnrushd.se>

(Studiefrämjandet)⁸⁰는 자연, 동물, 환경, 문화에 대한 지식의 함양을 목적으로 한다. 민주주의라는 큰 틀 안에서 지속가능성, 다양성, 전쟁종식, 인종주의 등의 이슈에 관심을 가지며, 정치적·종교적으로 독립돼 있다. 19개의 회원단체가 가입돼 있다.

넷째, 교양·문화 영역의 학습단체로 대중대학과 ‘문화’가 있다. **대중대학(Folkuniversitetet)**⁸¹은 최초로 1942년에 설립된 이래 대학의 연구자, 교수, 학생들이 주창하고 대학을 중심으로 형성돼 왔다. 현재 전국에 40개 대중대학이 설립·운영 중에 있다. 자신의 지식을 늘리려는 개인 뿐 아니라, 기업이나 행정의 영역에 근무하면서 특별한 지식의 습득을 목적으로 하는 학습자도 대상으로 하고 있다. 대중대학은 정치, 종교, 노동조합으로부터 독립해 있다. 전형적인 학습단체라기 보다는 일종의 사회적 고등교육기관이라 할 수 있다. 2010년에 설립된 ‘문화’(Kulturens)⁸²는 문화교육 실천가들의 단체로 아마추어 문화를 중요시하며, 모든 이들이 문화를 배우고 향유할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 이들은 문화교육은 공공 교육활동의 중요한 부분임을 강조한다.

(2) 고등대중학교(folkhögskola)⁸³

스웨덴 고등대중학교는 덴마크의 그룬트비히(Grundvig)에 의해 주창된 고등대중학교 운동의 흐름을 받아들여 1868년에 최초로 3개의 학교가 설립됐다. 고등대중학교는 성인고등교육기관으로 18세 이상의 성인이 참여할 수 있다. 교육과정에는 고등학교 진학을 위한 성인반, 대학교 진학을 위한 성인반, 문화예술체육 계통의 특화교육 등이 개설돼 있다.

고등대중학교는 1800년대 말과 1900년대 초에 불기 시작한 금주운동, 노동운동, 여성참정권 운동, 종교자유운동에 힘입어 다양한 사회운동을 확산시킬 목적으로 빠르게 확산됐다. 현재 전국에 151개의 고등대중학교가 설립·운영 중에 있는데, 이중 약 2/3 가량인 108개가 시민사회단체나 재단에 의해 운영되고, 나머지는 지방자치단체에 의해 운영되고 있다. 이에 따라 각 학교는 다양한 철학과 전통을 지니고 있다. 이들의 활동은 국가의 획일적인 교육과정에 의해 규정되지 않고, 각 학교의 재량에 따라 자유롭게 구성된다. 고등대중학교의 수업료는 무료이며, 숙소가 제공되고, 학생들은 기타 학업에 필요한 재정적 원조를 정부에 요청할 수 있다(FolkbildningStådet 2014).

80 <http://www.studieframjandet.se>

81 <http://www.Folkuniversitetet.se> 앞서 시민교육(folkbildning), 고등대중학교(folkhögskola)의 전례에 따라 folkuniversitet도 시민대학으로 번역한다.

82 <http://www.Kulturens.se>

83 'folkhögskola'를 '민중고등학교'로 직역하기도 하는데 고등교육에 가깝기 때문에 붙인 명칭임에도 (중등교육인) 고등학교로 오해할 소지가 있다. 따라서 고등대중학교로 부르기로 한다. 대중대학과 고등대중학교는 모두 19세기 덴마크로부터 발원해 유럽 전역으로 확산된 대중대학운동의 영향을 받아 형성되었으며, 전자의 경우 종합대학교의 성격을, 후자의 경우 전문대학의 성격을 띤다.

2. 스웨덴 시민교육 거버넌스의 열개

(1) 3대 회원조직

앞서 스웨덴 시민교육 거버넌스의 핵심적인 역할을 수행하는 시민교육위원회가 정부조직이 아닌 민간기구임을 살펴봤다. 시민교육위원회는 3대 회원조직의 협의를 통해 운영된다. 즉 시민교육위원회라는 기구를 통해 스웨덴 시민교육의 거버넌스를 운영하는 주체는 3대 회원조직인 시민교육연합과 사회운동고등대중학교 이익단체, 그리고 지방자치단체협의회라 할 수 있다. 먼저 3가지 회원조직에 관해 살펴보고자 한다.

시민교육연합⁸⁴ 학습단체들의 연합체로 1903년에 공공 교육을 선도하기 위한 목적으로 설립됐다. 초창기에는 강연을 조직하고, 이동도서관 활동을 통해 도서를 보급하는 활동을 전개했다. 이후 다양한 학습단체들이 설립되고 시민교육연합에 합류했다. 1991년 시민교육위원회가 설립될 당시에는 YWCA/YMCA, TBV, Sensus 등 3개 단체가 승인 단체가 됐는데, 현재는 10개의 회원단체가 시민교육위원회의 승인을 받아 활동하고 있고, 시민교육연합은 이들을 대표한다. 학습단체가 아닌 개인은 시민교육연합의 회원이 될 수 없다. 이들은 시민교육이 사회적으로 부각되도록 노력하고, 시민교육의 활성화를 위한 권익주창 활동을 펼친다.⁸⁵ 시민교육연합의 조직구조는 다음과 같다. 2년에 한번 개최되는 총회에서 이사회를 구성한다. 이사회는 최고의사결정기구이며, 의장과 부의장을 포함한 12명으로 구성된다. 시민교육연합의 일상적인 운영과 활동은 사무국이 담당한다. 사무국은 이사회가 임명하는 사무총장과 사무국 직원들로 구성된다. 또한 사무국의 활동을 지원하는 외곽조직들이 있는데, 여기에는 윤리자문위원회, '교육의 질 그룹'—교육관련 연구기능을 담당하는 포럼, 대표단—각 학습단체 대표자 1인으로 구성된 협의체, 정보자문위원회, 인포넷—의 사소통을 위한 플랫폼, 뮤직넷—음악과 관련한 플랫폼—등이 있다. 또한 지역차원에서는 20개의 시민교육연합 지부를 두고 있고, 국제차원에서는 유럽성인교육협회(EAEA)와 국제성인교육위원회(ICAE)의 회원으로 참여하고 있다.

사회운동고등대중학교이익단체⁸⁶ 시민사회단체 및 재단이 운영하는 108개 고등대중학교를 대표하는 연대체이다. 1963년 48개 학교가 참여해 결성한 사회운동고등대중학교협회가 그 효시가 된다. 이후 지방자치단체에 의해 운영되는 것을 포함한 모든 고등대중학교를 아우르는 연합체에 대한 논의가 있었지만, 그 대신 모든 고등대중학교의 정보를 통합 관리하는 서비스체계(FIN)를 마련하게 된다. 지금은 시민교육위원회 산하에 있는 정보서비스체계가 원래 이 연합체에 속해 있었다. 이 연합체는 고등대중학교의 활성화를 위해 정보제공, 권익주창, 다양한 주체들과의 협력 활동 등을 수행한다. 사회운동고등대중학교 이익단체의 조직구조는 다음과 같다. 가장 상위의 운영기구는 대표회의로 2년에 한번 개최된다. 각 고등대중학교는 2명의 대표자를 이 회의에 파견할 권리를 지닌다. 대표회의는 이사회를 구성한다. 이사회는 이사장과 11인의 이사진으로 구성된다. 이사는 각 학교장 중에서 선출된다. 이사회는 이익단체의 운영과

84 <http://studieforbunden.se>

85 시민교육연합은 최근 직면하는 도전과제를 다음의 3가지로 상정하고 있다. △최근 지방자치단체의 시민교육 재정지원이 부쩍 줄어들고 있다 △좀더 많은 사람들이 공공 시민교육을 접할 수 있도록 해야 한다 △개인간의 만남, 민주적 가치와 문화적 활동을 창조해야 한다.

86 <http://www.rio-org.se>

활동 전반에 대한 책임을 진다. 그리고 이사들의 활동을 보필하는 사무국이 설치돼 있다.

지방자치단체협의회⁸⁷는 43개 고등대중학교를 운영하는 지방자치단체들의 협의체다. 모든 지방자치단체는 이 협의회의 구성원이 될 수 있다. 스웨덴에는 현재 290개의 기초자치단체와 20개의 광역자치단체가 있다. 협의회의 사명은 회원 고등대중학교의 발전을 지원하는 것이다. 여기에는 관련 서비스 제공과 전문적인 자문 등이 포함된다. 각 지방자치단체는 기본적인 사항은 법령에 따르고, 나머지 사항은 재량에 따라 운영한다. 최고 의사결정기구인 대표회의로 조직의 운영방향을 정하고, 이사회를 구성한다. 대표회의는 각 지방자치단체에서 파견된 451명의 대표로 구성된다. 대표회의에는 4개년 계획을 수립하기 위해 4년에 한번 개최되는 대회(Valkongressen)와 연간계획을 수립하고 평가하는 연례회의가 있다. 아울러 대표회의의 부속으로 감사(監査)와 선거관리위원회를 둔다. 협의회의 운영과 활동을 책임지는 것은 이사회로 1년에 9차례 개최된다. 이사회는 협의회의 일상적 운영과 활동을 수행하는 운영위원회를 둔다. 운영위원회의 수장은 이사장이 맡는다. 운영위원회는 8개 정당을 대표하는 42명으로 구성된다. 이사회와 운영위원회 산하에 대표단과 의안(議案)준비팀과 프로그램준비팀이 설치돼 있다.

(2) 거버넌스의 운영방식

스웨덴의 교육행정 체계는 분권과 자율의 원칙에 따라 운용된다. 중앙정부는 교육과 관련한 큰 방향을 제시하고, 각 지방자치단체와 교육주체들은 이 방향을 벗어나지 않는 한 어떤 교육적 활동을 수행하고 주어진 재원을 활용할지에 관해서는 상당한 재량을 누린다(최영렬 황규희 2005, 53-54). 교육의 구체적인 내용과 실행에 있어서는 자율성이 보장되면서도, 국가는 시민교육에 관해 전폭적인 지원을 한다. 이러한 분권과 자율의 원칙이 자리 잡은 데는 시민교육에 관한 거버넌스가 시민사회를 중심으로 형성되었다는 사회적 배경에서 기인한다. 시민교육 거버넌스에 있어서 시민사회의 주도권이 실현되는 방식은 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 즉 아래로는 결사체주의(associationalism)의 원리가, 위로는 조합주의적(corporatism)의 원리가 관철된다.

스웨덴 시민교육 거버넌스의 저변은 여러 층위의 수많은 결사체들로 구성된다. 스웨덴 시민교육의 출발은 평범한 사람들의 자발적인 소규모 학습모임에서 출발했는데, 이는 오늘날 일반화된 학습동아리(study circle)로 이어진다.⁸⁸ 스웨덴에서 학습동아리는 가장 일반적인 시민교육의 형식이면서, 결사체 민주주의가 실현되는 저변기제이기도 하다.⁸⁹ 스웨덴 시민교육과 관련한 각종 공식 문서에는 시민교육의 기본 가치로 민주주의를 표방하고, 그 운영원리로 집합적(collective) 과정을 강조한다. 즉 시민교육의 기본단위는 개인이

.....

87 <http://www.skl.se>

88 교육학자이자 정치인인 오스카 올슨(Oscar Olsson, 1877~1950)이 1900년대 초 학습동아리(study circle)라는 이름을 창안하고, 학습동아리와 관련된 이론적 토대를 만들었다. 올슨의 이상은 다양한 주제에 대해 함께 학습하고 토론하기 위해 몇 년에 걸쳐 정기적으로 회합하는 동료동아리(peer circle)였는데, 이후 일상적으로 개별 주제에 집중하는 단기적 성격의 동아리로 변모해 왔다(장선화 2014, 286).

89 이와 관련해 스웨덴의 전 총리인 올로프 팔메(Olof Palme, 1927~1986)는 “스웨덴의 민주주의는 학습동아리 민주주의(studiecirklar demokrati)다”라는 말한 바 있다(장선화 2014, 289). 이는 스웨덴에 있어서 학습동아리와 시민교육, 그리고 시민교육과 민주주의의 관계를 잘 드러내 주는 예다

아닌 모임이라는 것이다.⁹⁰ 이와 관련해 스웨덴 시민교육의 한 관계자는 다음과 같이 말한다.

“사람들은 학습동아리에 참여함으로써 수동적인 배움을 넘어 토론하다 보면 스스로 자신이 어떤 사회에 사는지 인식하게 된다. 물론 과정으로서 ‘집단’을 강조하지만, 목표로서는 ‘개인’의 성장을 중요시 한다. 이를 통해 ‘머리’에서 나오는 것이 아닌, ‘마음’과 ‘척추’에서 나오는 민주주의가 가능해 진다(멜빈 2015).”

학습동아리는 최소 3명에서 최대 12명으로 구성되며, 최소 활동시간은 9시간이다. 정부의 보조금을 받으려면 참가자들은 방명록을 작성하고 주민등록번호(ID number)를 등록해야 한다. 그중 약 20%는 지도자가 있는 동아리인데, 이 지도자는 전문가가 아니라도 누구나 될 수 있다(리세 2015). 하지만 아무나 될 수 있는 것은 아니다. 지도자가 되려면 학습단체들이 제공하는 기초 훈련 프로그램(9시간)을 이수해야 한다. 여기에는 리더의 역할론, 교육철학 및 방법론 등이 포함된다(멜빈 2015). 학습동아리는 원칙적으로 학습자들이 스스로 만들어가는 것이 원칙이지만, 간혹 예술가 등 전문가가 이끄는 학습동아리도 있다. 이 경우 전문가에게 강사료가 지원된다(한승희 외 2005, 85).⁹¹

스웨덴 시민교육은 기본적으로 아래로부터의(Bottom-up) 결사체 민주주의의 성격을 갖는다. 스웨덴 시민교육은 정부 통제로부터의 자유와 비영리 부문과의 강한 연대를 바탕으로 많은 사회적 변화를 이끌어냈다(가레펠트 2010, 118). 학습동아리, 고등대중학교와 같은 수많은 촘촘한 지역의 결사체들이 조직화하여 최종적으로 최상위 우산조직(umbrella organization)인 시민교육연합, 사회운동고등대중학교이익단체, 지방자치단체협의회로 수렴되어 전국적인 거버넌스 구조를 이룬다.⁹² 이처럼 스웨덴 시민교육의 거버넌스는 다양한 결사체들이 이루는 수많은 연결망과 그들의 상향적인 조직화로 이뤄진다고 수 있다.

한편 스웨덴 시민교육을 국가적인 차원의 정책결정과 자원배분과 같이 거시적인 차원에서 봤을 때에는 조합주의적 민주주의 거버넌스 구조를 갖는다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 대로 시민교육위원회는 여러 학습기관·단체의 3대 최상위 우산조직을 회원조직으로 하는 스웨덴 시민교육 거버넌스의 중심기구이다. 비영리민간기구인 시민교육위원회는 정부와 의회의 감독을 받지만, 공공재정의 분배와 관련 활동에는 자율성이 보장된다. 그리고 시민교육위원회 내부 의사결정에 있어서도 정부주체인 지방자치단체와

90 하지만 최근 들어 젊은 세대들을 중심으로 대면적 모임 보다는 개인적인 프로그램 참여나 온라인 교육을 더 선호하는 경향이 나타나고, 이에 대한 대응방안을 모색 중에 있다(리세 2015). 또한 대면적 모임을 통한 토론에 대한 선호는 지방에서 더 많이 나타나고, 대도시의 경우 상대적으로 일회성 강연 세미나 등 행사 등에 더 많이 참여하는 경향이 나타나고 있다(최연혁 2010, 213).

91 학습동아리의 일반적인 운영원칙은 다음과 같다. △평등과 자유의 원칙 △사회변혁의 원칙 △협동심과 동료애의 원칙 △운영의 자유와 목표설정의 권리 △연속성과 계속성의 원칙 △적극적 참여의 원칙 △학습자료 준비의 원칙 △변화와 행동의 원칙(음선필 2013, 66).

92 학습동아리의 경우, 학습단체에 의해 수동적으로 조직되는 것이 아니라 시민들이 자신들의 필요에 따라 학습동아리를 만들기 위해 학습단체를 찾아오면, 학습단체가 이를 지원하는 것이다(멜빈 2015). 따라서 시민교육 거버넌스의 핵심주체인 학습단체들은, 사실 수많은 학습동아리들의 집합체라 할 수 있다. 수많은 학습동아리들에서 학습자들의 의사가 수렴되고, 이는 다시 각 학습단체의 지부를 거쳐 중앙본부로 수렴되고 다시 전국적인 학습단체들의 연합체인 10개의 주요 학습단체로 수렴된다. 마찬가지로 고등대중학교도 이러한 상향적 의사수렴 구조를 갖는다. 사회운동단체들이 운영하는 고등대중학교의 경우 각 학교 교장들을 통해, 지방자치단체들이 운영하는 고등대중학교의 경우 각 지방자치단체를 통해 그 의사가 대변된다. 게다가 최근 개정된 시민교육 보조금에 관한 규정에 의해 각 고등대중학교는 민주적으로 운영되는 학생회 설치를 법으로 의무화했기 때문에 상향적 의사수렴 구조가 더욱 강화됐다고 할 수 있다. 그리고 3개의 우산조직들은 수렴된 학습수요를 반영하여 정부와 함께 시민교육의 주요한 정책과 제도 운용에 참가하게 된다.

민간주체인 학교·단체가 동등한 지위에서 협의하고 의사결정을 내린다. 그리고 이 결정은 국가의 공신력 있는 정책결정으로 효력을 갖는 조합주의적 기제를 지니고 있다.

시민교육위원회의 내부 거버넌스는 3대 최상위 우산조직들을 통해 이루어진다. 시민교육위원회의 최고 의사결정기구인 평의회(Representantskapet)다. 평의회는 1년에 2차례 개최되며, 연간보고서 발간, 자본금의 처분 및 목표설정, 의장 및 이사 선출 등의 안건을 다룬다. 평의회는 시민교육연합 추천인사 10인, 사회운동고등대중학교이익단체 추천인사 5인, 지방자치단체협의회 추천인사 5인 등 총 20인의 평의원으로 구성된다. 평의회에는 평의원들 외에도 이사진과 사무국 실무진, 교육부 관계자 등이 참관한다. 시민교육위원회의 일상적인 의사결정은 이사회(Styrelse)에서 맡는데, 이는 이사장 외 8인의 이사진으로 구성된다. 또한 시민교육위원회의 사업 및 회계에 관한 일상적인 내부 감사관(Revisor) 역시 3대 회원조직에서 추천한 3인이 담당하게 된다.

V ■ 시사점

스웨덴에 있어서 시민교육은 시민사회의 적극적인 교육활동으로부터 발원해, 이후 시민교육은 모든 국민의 보편적 권리인 사회복지적 제도로 자리 잡았다. 이에 따라 스웨덴 시민교육은 사회운동과 밀접하게 관련돼 있고, 시민교육은 사회변화와 민주주의를 성숙시키는 저변 기제로서 작동해 왔다. 이런 과정을 통해 시민교육의 정책방향을 정하고 그것을 실행하는 것에 있어서 시민사회의 교육주체들이 주도성을 발휘하고 있다. 이러한 시민사회 주도성의 토대는 조합주의적 전통이다. 시민교육의 방향과 내용, 그리고 형식을 결정함에 있어서 국가와 시민사회 주체들이 대등한 지위에서 협의한다. 스웨덴 시민교육 거버넌스의 중심에 있는 시민교육위원회 역시 시민사회의 교육주체들과 지방자치단체들의 협의체들에 의해 자율적으로 운영되며, 시민교육 주체들에 대한 재정지원에 관한 사항도 자율적으로 집행한다—물론 집행과정과 결과에 대한 국가의 감독은 수반된다. 그리고 시민교육을 실행하는 시민사회 주체들은 10여 명 규모의 학습동아리에서부터 전국단위 중앙조직까지 촘촘하게 엮어진 결사체의 망을 통해 시민사회의 의사를 수렴하고, 이렇게 수렴된 의사는 공공성을 인정받는다. 이러한 스웨덴 시민교육 거버넌스 체계가 한국에 주는 시사점은 다음의 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 교육에 있어서 시민교육이 지니는 저변적 성격이다. 많은 학습동아리들이 미술, 음악 등 문화활동을 운영하고 있는데, 이러한 활동들은 굳이 시민교육이나 민주주의라는 용어가 등장하지 않는다. 하지만 시민교육의 범주에 포함되는데, 이는 그것을 실행하는 주체들이 시민교육의 맥락에서 이 활동들을 전개한다. 고등대중학교에서 이루어지는 진로교육 역시 시민교육으로 분류되는데, 이 역시 시민교육의 맥락에서 해석되며 실제 시민교육에 관한 교과목이 다수 포함돼 있기도 하다. 스웨덴에 있어서 시민교육은 수많은 교육 중에 특화된 하나의 갈래라기보다는 모든 교육의 저변에 문화로서 존재한다. 전통적으로 스웨덴 사람들에게 교육과 학습은 경제적 가치나 인적자원개발과는 구분되는 또 다른 가치로 받아들여

진다. 스웨덴에 있어서 학습은 민주사회구축을 위한 중요한 가치를 갖는다(한승희 외 2005, 49). 이러한 모델은 시민교육의 본 취지에 비추어 볼 때 매우 이상적으로 보인다. 민주화의 진전과 함께 1987년 제정된 한국의 교육기본법 역시 모든 교육의 근본 목적을 “모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함”을 명시하고 있다. 하지만 공교육의 경우 입시 위주 경쟁교육으로, 평생교육의 경우 인적자원개발—각종 자격증 과정—과 취미교육으로 편향된 한국의 교육현실에서 시민교육의 이상을 실현하는 것은 요원해 보인다. 스웨덴 모델이 주는 함의는 시민교육이라는 것은 중앙정부 차원에서 아무리 정교한 정책을 수립한다 해도 관련된 저변이 형성되지 않는다면 실현되지 않는다는 점이다. 시민교육의 저변을 활성화 할 장기적으로 세밀한 계획이 필요하다.

둘째, 스웨덴 모델로부터 배울 것이 많지만 서로 다른 역사·사회적 조건이 고려되어야 한다. 스웨덴의 근대화는 비교적 약한 봉건제와 유럽 전역에서 유행한 중앙집중제의 물결에서 벗어난 조건에서 시작됐다. 여기에 자유농민과 노동운동의 전통 속에 시민사회의 자율성과 역량이 성숙할 수 있었다. 또한 유럽의 변방에 위치하고 있어 전쟁의 포화로 부터도 한 발짝 떨어져 있었고, 식민지를 경영했던 경험도 있다. 이후 시민사회에 친화적인 사회민주당의 오랜 집권은 시민교육의 발전에 있어서 매우 안정적인 조건을 제공했다. 하지만 한국에 있어서 형성된 역사·사회적 조건은 매우 상이하다. 대륙세력과 해양세력의 사이에서 늘 불안정한 지정학적 조건에 처해있었고, 피식민지배의 경험과 냉전질서에 의한 내전, 오랜 군부독재, 아직 성숙하지 않은 시민사회 등이 한국적 역사·사회적 조건을 설명하는 언술들이다. 한국 민주주의의 역사는 어떤 면에서 이식된 민주주의로부터 시작해 수많은 곡절을 거쳐 그것을 우리 몸에 맞는 민주주의로 재해석·재창조해 가는 과정이라 할 수 있는데, 스웨덴 시민교육 거버넌스 모델의 무비판적인 수용은 민주주의의 이식과 비슷한 시행착오의 경로를 예상케 한다. 아직 시민사회에서 자율적으로 수렴된 의사에 대해 공공성이 부여되기 보다는 일종의 민원으로 인식하는 행정우위·관주도의 전통, 그리고 노사정위원회와 같은 제도의 실험에서 나타난 허약한 조합주의적 토대가 고려되어야 한다. 한국의 상황은 아직 이상적이라 여겨지는 제도를 도입하기 보다는, 그러한 제도가 작동할 수 있는 정치·사회적 조건을 조성하려는 노력이 먼저 시도되어야 한다.

셋째, 시민사회의 중심성이다. 시민교육의 근본정신인 민주주의의 원리에 비추어 보자면 시민교육은 “시민의, 시민에 의한, 시민을 위한” 것이어야 한다. 스웨덴의 경우는 교육의 중요성을 일찌감치 이해하고 이를 위해 중앙 단위의 주요단체들이 함께 ‘출자’를 해서 공동의 사업교육을 진행시킨 사례라 할 수 있다(정경섭 2014, 219). 스웨덴 시민교육에 있어서 시민사회의 중심성은 시민사회의 주체와 운동들이 일찍부터 교육을 중요한 전략이자 활동수단으로 채택하고 발전시켜 온 전통으로부터 출발한다. 이러한 전통은 스웨덴 시민교육의 초기조건이 돼 웬만한 정치·사회적 변화에도 그러한 중심성을 크게 흔들리지 않는다. 국가가 개입되는 시민교육 거버넌스가 활발하게 그리고 왜곡되지 않고 작동되기 위해서는 그것을 강제하는 어떤 힘이 필요하다. 이는 독일과 같이 정당에 기반 한 제도정치의 기제를 통해 형성되거나, 아니면 스웨덴과 같이 시민사회의 조직화에 의해 형성될 수도 있다. 한국의 경우를 살펴보면 좋은 제도들이 많이 도입돼 있지만 그것이 본래의 취지에 맞게 작동되는 경우가 많지 않다. 시민교육과 관련해서

는 정치적 성향에 따라 시민교육의 제도화에 대한 찬반논쟁의 양극화가 심하거나, 많은 경우 시민교육에 관한 의제는 늘 후순위로 밀려난다. 재야세력, 야당, 시민사회운동 등 시민교육의 발전을 추동할 잠재력을 지닌 주체들은 반독재 투쟁, 정치개혁 등 권력에 대한 저항과 거시적 의제에 관한 활동에 힘쓰느라 시민교육에는 역량을 할애하지 못했다. 일제 강점기의 애국계몽운동으로부터 시작해 지금까지 한국 사회에서 그래도 시민교육에 관한 논의를 줄기차게 이어온 것은 시민사회의 주체들이라 할 수 있다—공교육에 비해 평생교육에 있어서는 더욱 그러하다. 시민사회의 교육주체들이 지향과 내용에 있어서의 차이보다는 최소한의 공통점에 입각해 시민교육에 관한 논의와 역량을 모으는 것이 필요하다.

참고문헌

- 가레펠트. 2010. “스웨덴의 시민교육과 민주주의”. 2010 선거연수원 민주시민교육 국제심포지엄 자료집. 113-124.
- 권미옥. 2014. “스웨덴의 힘은 공부하는 시민”.
(<http://blog.naver.com/icoopkorea?Redirect=Log&logNo=220149897989>)
- 노르드발. 2008. “세계 정의의 동향과 스웨덴 국립 시민교육 간의 상호작용”. 2008 선거연수원 민주시민교육 국제심포지엄 자료집. pp. 181-201.
- 리세, 헬렌. 2015. “스웨덴 시민교육에 관한 발표 및 토론. 2015 서울 민주주의 포럼 시민교육 세션 (2015/10/22)
- 망누손. 2010. “메드보르가스콜란의 성인교육에 관한 간략한 설명.” 2010 선거연수원 민주시민교육 국제심포지엄 자료집. 77-93.
- 멜빈, 프리다. 2015. “스웨덴 시민교육에 관한 발표 및 토론.” 2015 서울 민주주의 포럼 시민교육 세션 (2015/10/22)
- 베르네르. 2010. “지속 가능한 민주적 개발 및 교육에 대한 노동자 교육협회의 접근방식: 성인교육(노동자 교육, 민중교육)에 대한 인식”. 2010 선거연수원 민주시민교육 국제심포지엄 자료집. 19-50.
- 선거연수원. 년도미상. “스웨덴의 시민교육”. 민주시민교육웹진
(<http://www.civilzine.or.kr>)
- 음선필. 2013. 민주시민교육의 국제적 동향과 시사점. 한국법제연구원.
- 이현근. 2010a. 스웨덴 정치발전의 경험과 가치 공유: 평등, 여성, 시민교육 그리고 ‘건강한 사회’의 상관성을 중심으로. 국제지역학논총 3(1). 51-80.
- 이현근. 2010b. “스웨덴 민주시민교육, 선거 그리고 정치발전의 경험”. 2010 선거연수원 민주시민교육 국제심포지엄 자료집. 233-252..
- 장선화. 2014. 스웨덴의 시민정치교육과 정당의 역할. 유럽연구 32(1). 273-301.
- 정경섭. 2014. “배우고 고민하는 스웨덴 시민사회”. 민주. 211-223.
- 주은경. 2010. 스웨덴 민주주의의 힘은 시민교육에서 나온다. 시민교육 3호. 50-57.
- 최연혁. 2010. “투표참여의 동기변수와 시민교육”. 2010 선거연수원 민주시민교육 국제심포지엄 자료집. 195-230.
- 최영렬, 황규희. 2005. 스웨덴의 평생학습 법·제도. 한국직업능력개발원.
- 한승희, 오현석, 김경애, 이정은. 2005. 북유럽 평생학습정책 추진 사례분석을 통한 한국의 평생학습추진 전략 수립 연구. 한국교육개발원 연구용역 보고서.
- 황선준. 2014. 스웨덴 교육과정에 나타난 민주주의 이념분석: 1940-60년대와 1990년대 이후. 평생학습사회 10(1). 1-32.

참고문헌

- FolkbildningStådet. 2014. **Folkbildning direction & Intent.**
- FolkbildningStådet. 2015a. **the facts about education in 2015.**
- FolkbildningStådet. 2015b. **Statsbidrag till Studiesförbund 2015: kriterier och fördelningsprinciper.**
- FolkbildningStådet. 2015. **Statsbidrag till folkhögskolor 2015: kriterier och fördelningsprinciper.**
- Skolverket. 2011. **Curriculum for the compulsory school, preschool class and the recreation centre 2011.**

- 스웨덴 학교청 <http://www.skolverket.se>
- 스웨덴 고등교육청 <http://www.hsv.se>
- 시민교육위원회 홈페이지 <http://www.folkbildningsradet.se>
- 노동자교육협회 <http://www.abf.se>
- 시민학교 <http://www.medborgarskolan.se>
- 성인교육협회 <http://www.sv.se>
- 학습단체 '도야' <http://www.bilda.nu>
- 학습단체 '의미' <http://www.sensus.se>
- 이븐 루슈드 학습단체 <http://www.ibnrushd.se>
- 금주절제운동교육단체 <http://www.studieförbundet.se>
- 대중대학 <http://www.Folkuniversitetet.se>
- 학습단체 '문화' <http://www.Kulturens.se>
- 시민교육연합 <http://studieförbunden.se>
- 사회운동고등대중학교이력단체 <http://www.rio-org.se>
- 지방자치단체협의회 <http://www.skl.se>



제5장

미국의 시민교육

시민사회 영역의 시민교육을 중심으로



미국의 시민교육

시민사회 영역의 시민교육을 중심으로

I ■ 미국의 시민교육

1. 시민교육의 개념과 내용

미국의 시민교육(civic education)은 민주주의 체제 유지와 운영을 위해 시민들이 민주적 태도, 기술, 및 가치를 함양하는데 그 목적이 있다(전득주 2002, 50; 최종덕 2007, 4; California Task Force 2014, 26).⁹³ 이러한 목적에 따라 시민이 민주시민으로서 가져야 할 자질을 시민교육 내용으로 가르친다. 이에 시민교육기관인 시민교육센터(Center for Civic Education)는 권위, 사생활, 책임, 및 정의 4가지를 민주주의의 토대로 간주하고 시민교육 프로그램의 내용을 구성한다.⁹⁴ 버츠는 시민의 책무인 정의, 평등, 권위, 참여, 진실, 및 애국심의 6가지와 시민의 권리인 자유, 다양성, 사생활 보호, 적법절차, 재산권, 및 인권의 6가지를 미국의 민주시민이 함양해야 할 12덕목으로 제시한다(버츠 2007).

미국에서 시민교육은 일반적으로 학교를 중심으로 실시된다(신형식 2011, 239; 음선필 2013, 40). 이때 시민교육은 초·중·고등학교에서 학생들에게 시민성을 함양시키기 위한 교과과정으로서 공민학(civics), 사회과목(Social Studies) 및 봉사학습(Service Learning)을 말한다.⁹⁵ 특히 공민학(civics)은 시민성과 시민의 권리와 의무에 대한 이론 및 실천적 학문이며, 법과 정부에 대한 공부를 말한다.⁹⁶ 학교 교과과정으로서 시민교육은 정치적 참여, 사회적 책임, 공동체 활동 등의 민주주의 내용과 절차 그리고 정치·사회적 이슈 등을 학생들이 학습하고 체험하도록 구성된다. 이에 학교 교과과정으로서의 시민교육에 대한 관심이 높고 시민교육이 사회적 이슈나 논쟁이 되기도 한다. 최근 시민교육의 감소에 대한 우려

93 캘리포니아 초·중·고등학교 시민학습 대책위원회(California Task Force On K-12 Civic Learning)의 “캘리포니아 초·중·고등학교 시민학습 재활성화: 실천 계획(Revitalizing K-12 Civic Learning in California: A Blueprint for Action).”

94 시민교육센터의 “민주주의의 토대(Foundations of Democracy).”
<http://www.civiced.org/images/stories/Resources/Publications/Brochures/Brochure-FoundationsOfDemocracy.pdf>

95 미국에서 시민교육(civic education)을 찾으면 대부분 학교 교과과정으로서의 시민교육과 관련된 뉴스, 학술 논문, 연구 보고서 등과 학교에서 시민교육을 주관하고 운영하는 기관 등이 나온다.

96 미국에서 사용되는 civics는 1) 공민학으로 번역될 때 시민들의 권리와 의무에 대한 공부 또는 시민(공민)권에 대한 이론적이고 실천적 학문이다. 2) 공민학은 시민교육의 교과목이기도 한다. 교과목으로서 civics는 공민윤리, 시민윤리, 국민윤리, 윤리사회 등과 같이 윤리라는 말을 포함할 때도 있다. 일반적으로 교과목으로서 공민학은 법(특히 헌법), 정부, 및 시민의 역할에 대한 내용을 담고 있다.

가 생기면서, 매사추세츠주와 일리노이주 및 버지니아주 등은 대책위원회를 설립하고 주(州) 의회 의원들과 교육자 및 시민교육 전문가들이 함께 연합체를 구성하면서 주별로 여러 가지 정책을 세우고 있다 (Delander and Millard 2014).

초·중·고등학교뿐만 아니라 대학도 시민교육에 관심을 가지고 학생들을 위한 교과과정과 프로그램을 제공한다. 특히 사회과학 및 지역 연구와 커뮤니티 활동 등을 하는 대학의 학술센터가 시민교육 또는 시민참여라는 이름을 달고 시민교육 프로그램을 운영하는 경우가 많다. 이를테면 일리노이주에 위치한 노스웨스턴대학의 재능개발센터(Center for Talent Development)는 시민교육프로젝트(Civic Education Project)의 이름으로 청소년을 대상으로 하는 시민리더십연수(Civic Leadership Institute)와 시민주간(CivicWeek) 같은 프로그램을 운영한다.

시대에 따라 시민교육의 주요 목표와 내용은 변화했다(Wray 1996; 전득주 2002; 최종덕 2007).⁹⁷ 미국이 영국으로부터 독립한 건국초기부터 산업화가 진행되던 1800년대 말까지 미국의 시민교육은 건국의 이념인 민주주의의 가치와 이민국가를 극복하기 위한 애국심을 배양하는데 중점을 두었다. 20세기 초반부터 2차 세계대전이 마무리되는 1950년대까지 시민교육에 지대한 영향을 미친 두 가지 중요한 교육적 사향이 생긴다. 첫째, 20세기 초반 존 듀이의 학생을 중심으로 두는 진보주의 교육관과 경험을 통한 민주적 시민양성이 시민교육에 퍼지게 되었다. 둘째, 1916년 전국교육협회(National Education Association)의 중등교육 개편위원회(Commission on the Reorganization of Secondary Education) 산하 사회과위원회(Committee on Social Studies)는 사회과목이 좋은 시민을 함양하는데 중점을 두어야 한다고 위원회 보고서에서 명시하였다. 또한 이 위원회는 사회과목에서 다루어야 할 주제 10가지를 권고하고 있는데 시민교육과 직접 관련이 있는 시민적 전형(典型)과 실천(Civic Ideals and Practices)이 포함되었다.⁹⁸ 베트남전쟁 반대운동, 민권운동, 여성운동 등과 같은 정치·사회적 이슈로 격동하던 1960년대와 1970년대에 소련(구 러시아)이 미국보다 먼저 우주선을 쏘아 올리면서 미국교육에 전반적 변혁이 생긴다. 시민교육의 전통적인 방식에 대한 비판이 생기고 사회과학에 있어서 지식의 탐구와 습득 및 다문화사회의 문제 등이 중요하게 대두되었다. 1980년대 이후 현재까지 미국은 국제사회에서 국가경제와 국가경쟁력 강화를 위한 교육에 정부가 중점을 두고 있고, 시민교육에서 다문화사회에 대한 고민과 더불어 다문화교육이 포함되고 있다.

미국의 시민교육 운영체제는 일반적으로 ‘학교 내’의 교과과정으로서 시민교육과 ‘학교 밖’ 시민사회 영역의 시민교육으로 구분된다(전득주 2002; 최종덕 2007; 손경애 외 2010). 학교 교과과정으로서 시민교육은 시민성과 정부에 대한 교과목인 공민학(civics)만을 말할 수도 있고, 사회 전반에 대해 배우는 사회과목

97 미국 시민교육의 시대구분이 참고문헌마다 약간 다르다. 참고문헌들의 시대구분을 참조하여 공통된 내용을 기준으로 편의상 시대구분을 재구성하였다.

98 전국사회과협회(National Council for the Social Studies)가 제시한 사회과목에서 다루어야 할 주제 10가지는 다음과 같다: 1) 문화(Culture), 2) 시간, 지속, 및 변화(Time, Continuity, and Change), 3) 사람, 장소, 및 환경(People, Places, and Environments), 4) 개인 발전과 정체성(Individual Development and Identity), 5) 개인, 집단, 및 제도(Individuals, Groups, and Institutions), 6) 권력, 권위, 및 통치(Power, Authority, and Governance), 7) 생산, 분배, 및 소비(Production, Distribution, and Consumption), 8) 과학, 기술, 및 사회(Science, Technology, and Society), 9) 지구적 연계(Global Connections), 10) 시민 전형(典型)과 실천(Civic Ideals and Practices).

(Social Studies)까지도 포함하기도 하고, 더 나아가 학교에서 배우는 다른 교과목에서도 민주시민으로서 태도, 기술 및 가치를 배운다면 모든 교과목에 시민교육의 목적이 포함되어 있다고 볼 수 있다.⁹⁹

2. 시민사회 영역의 시민교육

미국의 시민교육은 연방이나 주정부 소속의 기관이 직접 주도하지 않고 시민단체 같은 다양한 기관이 자율적으로 운영한다(전득주 2002, 62; 최종덕 2007, 13; 신두철·허영식 2008, 115; 신형식 2011, 238; 음선필 2013, 40). 그리고 미국의 시민교육이 연방이나 주정부 소속의 기관이 직접 주관하거나 운영하지 않는데도 시민교육이 유지되고 있는 것은 비정부기관, 즉 시민단체의 노력의 결과이다(신형식 2011, 250). 예를 들어 전국적 시민교육기관인 시민교육센터(Center for Civic Education)나 헌법상의 권리재단(Constitutional Rights Foundation)등과 지역에서 시민교육에 관련된 시민단체들이 자기 나름대로 시민교육 프로그램을 개발하고 운영하면서 미국의 시민교육에서 큰 역할을 하고 있다. 특히, 시민단체의 시민교육 프로그램은 학교와 지역사회와 연계되어 진행되며 이를 위한 체계적인 지원과 지역사회의 협조가 미국 시민교육의 특징이다(이병준 외 2007, 100; 음선필 2013, 40). 미국 미국변호사협회(American Bar Association)는 1971년 이래 법과 민주주의와 관련된 프로그램을 개발하여 시민교육을 독자적으로 운영하거나 시민단체들과 연계하여 시민교육을 지원하기도 한다(최종덕 2000, 359; 전득주 2002, 59). 이외에도 미국에서 시민사회 영역에서 시민교육에 관여하는 단체는 종교단체, 노동조합이나 소비자단체 같은 이익집단, 대중매체, 공공도서관, 박물관 등이 있다(전득주 2002, 59-60; 최종덕 2007, 18-21; 신두철·허영식 2008, 111; 손경애 외 2010, 39; 신형식 2011, 238). 이러한 단체들이 운영하는 프로그램으로서 노동조합의 지도자 훈련, 여성단체의 여권신장교육, 소비자 단체의 소비자 교육 등이 있고 넓은 의미에서 시민교육이라 할 수 있다(전득주 2002, 59).

시민단체들의 교육프로그램은 분야별 시민교육과 보편적 시민교육으로 나눌 수 있다. 분야별 시민교육이란 환경·생태, 노동, 인권, 여성 등과 같이 시민단체가 속해 있는 분야의 전문적 지식을 습득하기 위한 교육프로그램이며, 이러한 분야별 교육에 시민(성)교육이 포함되어 있다. 이에 반해 보편적 시민교육이란 시민성 함양을 목적으로 하는 교육프로그램을 말한다. 즉, 시민참여, 민주주의, 공공성, 시민적 덕목 등을 목적으로 하는 시민교육을 보편적 시민교육이라고 하며, 시민단체의 시민교육이라 할 때 보편적 시민교육을 지칭한다.

이에 시민교육을 주관하거나 운영하는 시민단체들은 1) 시민교육을 증진시키기 위해 학교교육에 중점을 두는 시민단체, 2) 청소년 활동을 촉진하기 위해 리더십, 활동, 및 정치참여에 중점을 두는 시민단체, 3) 커뮤니티 자원봉사를 시민교육으로 보고 봉사학습에 중점을 두는 시민단체, 4) 국제적으로 민주주의

99 한국도 유사하다. 한국의 교육기본법 제2조(교육이념)에서 교육은 “모든 국민으로 하여금... 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써... 민주국가의 발전(에)... 이바지하게 함을 목적으로 한다.”라고 규정되어 있다. 이 규정에 따르면 모든 교과과목에 민주시민교육의 목적이 담겨져 있는 것이다.

와 시민교육 활동에 중점을 두는 시민단체의 네 가지로 분류된다(민주화운동기념사업회 2007, 84-89; 최종덕 2007, 30-32).¹⁰⁰ 이러한 시민단체들은 미국 국세청에 의해 통상 비영리단체(non-profit organization)로 구분된다.¹⁰¹ 이들 중 전국적 시민교육 기관인 시민교육센터, 헌법상의 권리재단, 역사와 우리자신 보기재단(Facing History and Ourselves Foundation) 등이 한국에 소개되었다.¹⁰²

미국에서 교육(education)이라는 말은 학교에서 학생들을 대상으로 하는 “의도적·계획적 개입”을 지칭한다(조상식 2009, 213-214).¹⁰³ 이렇다보니 학교 밖에서 시민교육(civic education)이라는 이름으로 운영되는 교육을 찾기가 쉽지 않다. 오히려 시민단체는 성인들을 대상으로 하는 프로그램이나 시민운동을 통해 시민교육의 효과를 달성한다(최현섭 1994, 110). 즉, 시민이 시민단체의 회원이 되거나 단체의 캠페인이나 프로그램에 참여함으로써 시민성과 민주주의를 학습하고 달성한다. 이에 시민단체의 시민교육 프로그램들은 시민교육이라는 이름보다 시민리더십(civic leadership), 시민참여(civic engagement), 커뮤니티 활동(community activity) 등의 명칭으로 운영된다.

시민리더십 또는 커뮤니티리더십(community leadership) 프로그램이나 연수는 정부나 지역의 공공 영역에서 일하거나 시민단체에서 활동할 청소년, 청년 및 성인들을 대상으로 하는 프로그램이다. 청소년이나 청년을 대상으로 시민리더십 프로그램만을 하는 시민단체도 있고, 각각의 분야에서 활동하고 있는 시민단체가 분야별 시민교육 프로그램과 더불어 시민리더십 프로그램을 운영하는 경우도 있다. 미국에서는 지역(경제)개발과 관련된 시민리더십 프로그램이 많고, 이러한 프로그램들은 지역 상공회의소와 제휴하고 있다(Azzam and Riggio 2003). 일반적으로 지역의 현안에 대해 알고 지역에서 활동하도록 리더십을 개발하고, 사회적 연대를 강화하고 그리고 학교와 연계하는 프로그램이 운영된다(Horton 2010).

커뮤니티리더십 프로그램은 사회 및 정치적 불안을 극복하고 커뮤니티 공동체를 형성하기 위해 필라델피아에서 처음 시작되었으며 1960년대 전국적으로 퍼지기 시작했다(Horton 2010). 2000년에 들어서면서 미국에는 약 700개 이상의 커뮤니티리더십 프로그램이 생겼다(Azzam and Riggio 2003). 일반적으로 커뮤니티리더십 프로그램은 1) 교실에서 하는 학습과 동시에 지역 현안이나 단체에 참여하는 실천으로 구성되어 있으며, 2) 수강료를 받기도 하지만 공익재단이나 상공회의소 같은 지역단체, 후원단체 및 기업으로부터 보조금이나 기부금을 받아서 운영하고, 3) 교육, 경제, 정부, 법, 역사, 문화 같은 다양한 주제로서 구성되며, 그리고 4) 몇 개월부터 최고 2년까지 하는 과정이 있다(Azzam and Riggio 2003).

시민대학이라는 이름을 걸고 시민리더십 프로그램을 하는 곳이 있다. 2011년 시민대학(Citizen University)이 시민단체로서 와싱턴주 시애틀에서 창립되었다. 시민대학은 효과적인 시민성의 가치, 지

100 '미국정치학회 홈페이지에 있는 시민교육 조직 리스트'에 의한 분류이며, 몇몇 시민단체는 두 가지 이상의 분류에 해당되기도 한다.

101 미국 국세청(Internal Revenue Service, IRS)의 비영리 시민단체 구분표시는 501(c)(3)이고 이 단체에 내는 기부금은 세금감면을 받는다.

102 전득주(2002), 민주화운동기념사업회(2007), 민주화운동기념사업회 교육사업팀(2007), 신형식(2011) 등에 이러한 시민교육기관이 자세히 소개되어 있다.

103 조상식(2009)은 이러한 미국식 '교육'의 의미로서 민주시민교육을 제대로 이해하기 어렵다면서, 오히려 독일의 민주시민교육에서 '교육'이라는 말은 자기형성을 뜻하는 Bildung라는 개념을 사용하기 때문에 시민교육을 포괄적으로 이해하는데 적합하다고 말한다(조상식 2009, 213-214).

식, 및 기술을 미국인이 함양하도록 돕는 것을 목적으로 하고 있으며, 정기적 컨퍼런스와 프로그램을 운영하고 있다. 세 가지 주요한 프로그램으로 시민사회 지도자들의 전국적 네트워크로 시민공동연구소, 미국에 대한 맹세프로그램, 및 시민역량 커리큘럼이 있다.

관주도 시민대학도 있다. 텍사스주에 있는 후투시는 후투시민대학(Hutto Citizen's University)을 개설하고 있다. 이 대학의 목적은 시민들이 시 정부의 일을 살펴보거나 시 의회 및 위원회의 의원이나 시 당국의 공무원과 상호교류의 기회를 가질 수 있도록 하는 것이다. 수업은 매달 한 번씩 열리며, 다루는 주제는 시행정과 재정, 경제개발, 경찰과 소방서, 공공사업 등이다. '후투시민대학 졸업생 강령'에 졸업생들은 시 위원회 등에서 근무하거나 봉사할 수 있는 자격을 갖춘다거나 다른 시민들을 모집하고 교육하는 것을 돕는다고 되어있다. 테네시주에 있는 쉘비자치군도 쉘비시민대학(Shelby County Government Citizen's University)을 개설하고 있다.¹⁰⁴ 매주 한번씩 12주 동안 시 관공서나 시설물에서 수업이 열리며 시장이나 시 공무원을 만나며 시 행정 전반에 관해 정보를 제공받는다.

시민교육이라는 명칭으로 성인을 대상으로 하는 교육인 성인시민교육(adult civic education)이 있다. 캘리포니아 교육부에 따르면 백만 명 이상의 성인학습자가 있고, 2007-2008년 동안 335개의 성인학교가 2,000개 이상의 장소에서 수업을 제공하였다(California Department of Education 2013, 1). 이러한 방대한 성인교육 내에 성인시민교육이 있고, 더구나 다양한 형식의 성인교육 또는 성인학습 속에 시민참여와 시민교육이 배여 있다(Muñoz and Wrigley 2012). 1936년 교육위원이던 스투드베커는 성인시민교육이 민주주의 수호라고 말하면서 주(州)와 지역에서 시행되고 있는 성인시민교육을 활성화하기 위해 행정 및 재정지원 확장이 필요하다고 주장하였다(Studebaker 1936). 그러나 성인교육을 운영하는 커뮤니티센터의 프로그램을 보면 취미나 체육프로그램에 비해 성인시민교육은 상대적으로 적다.

현재 영어문해(English Literacy) 교육과 성인시민교육 프로그램이 함께 구성되는 경우가 많다. 1998년에 제정된 성인교육 및 가족문해법(Adult Education and Family Literacy Act)에 의해 영어문해 및 시민교육 프로그램(English Literacy and Civics Education Programs) 조항이 생겼기 때문이다. 이때 시민교육이란 이민자를 위한 시민권교육(citizenship education) 프로그램을 지칭하며 이주민의 시민권시험 통과를 돕기 위한 교육이다. 이러한 시민권교육은 이민자 옹호단체나 커뮤니티센터에서 주관하고 운영하는 경우가 많다. 이에 따라 주정부도 영어문해 교육과 시민(권)교육을 연계시켜 프로그램을 만든다. 이를테면 캘리포니아의 성인교육 핸드북을 보면 영어와 시민성-시민권준비교육(English Language Civics-Citizenship Preparation Education)과 영어와 시민성-시민참여(English Language Civics-Civic Participation)라는 프로그램이 있다(California Department of Education 2013, 4).

.....
104 county는 주로 주(state) 바로 밑의 행정단위를 말하는데 '자치군'으로 번역했다.

3. 시민교육에 있어서 시민단체와 학교의 연계

미국의 시민교육은 학교를 중심으로 실시되기 때문에 시민단체가 운영하는 대부분의 시민교육 프로그램은 학교와 연계하여 진행된다. 이를테면 시민교육센터(Center for Civic Education)같은 시민교육기관은 지속적으로 시민교육 프로그램과 교재를 개발하고 교사연수 등을 통해 학교에서 시민교육을 확대한다. 또한 지역사회에서 정부기관, 다양한 시민단체, 및 후원재단 등이 서로 파트너십을 유지하며 학교 시민교육에 도움을 주고 있다. 즉, 학생들의 지역사회 참여를 유도하고 교과과정인 시민교육에 대한 지역사회의 협조를 이끌기 위해 지역사회의 공공시설을 활용하고 인적네트워크를 조직한다(이병준 외 2007, 100-101). 이에 시민단체와 학교사이 뿐만 아니라 시민단체 사이의 파트너십과 지역사회의 협조 등이 미국 시민교육의 주요한 특징이다(이병준 외 2007, 100; 음선필 2013, 40).

학교 교과과정으로서 미국의 시민교육은 다양한 방식으로 운영된다. 캘리포니아 초·중·고등학교 시민학습 대책위원회는 1) 정부, 역사, 법, 민주주의 및 경제에 대한 교실수업, 2) 시사문제들과 논쟁적 이슈, 3) 교과과정과 연계된 봉사학습, 4) 학교, 커뮤니티 및 지역정부와 연계된 방과 후 활동, 5) 학교자치에 학생 참여, 및 6) 민주적 과정 시뮬레이션의 6가지를 시민학습의 실천분야로 제시한다(California Task Force On K-12 Civic Learning 2014, 23-24). 이들 중 봉사학습이나 방과 후 활동 같은 분야는 지역의 시민단체와 직접적 연계에 의해 시행된다.

봉사학습(Service Learning)은 공민학 및 사회과목과 더불어 시민교육의 교과과정인데, 미국의 많은 주들이 학교 교과과정으로 학생들에게 봉사학습을 부과한다. 미국에서의 봉사학습은 초·중·고등학교나 대학교뿐 아니라, 유아교육에서도 활성화되고 있으며 교육개혁운동의 하나로 정착되고 있는 추세이다(이경화·김정숙 2015, 222). 2014년 기준으로 33개주가 봉사학습에 대한 교과기준을 명시했고, 메릴랜드주와 수도 와싱턴이 있는 콜롬비아 특별구는 고등학교 졸업 이수과정으로 정했고, 그리고 봉사학습을 졸업학점으로 인정하는 주(州)가 2000년에 단지 7개에서 2014년에 23개까지 늘었다(Thomsen 2014).

봉사학습에 대한 정의는 다양하다. 이를테면 “봉사학습은 학생들의 학습과 발달을 향상시키기 위해 의도적으로 고안되고 체계화된 기회를 통해서 인간과 지역사회의 욕구를 함께 해결하고자 하는 활동에 학생들을 참여시키는 실천적 교육 방식이다”(Jacoby 2003, 3). 매릴랜드 학생봉사연맹(Maryland Student Service Alliance)의 사무총장인 프레지어(Luke F. Frazier)는 봉사학습을 다음과 같이 정의한다. “봉사학습은 사회에 이익이 되고 사전준비와 구조적 반성을 포함하는 봉사활동을 학생들이 함으로써 책임 있는 시민이 되게 하는 경험학습의 한 방법이다.”¹⁰⁵

즉, 봉사학습이란 봉사와 학습을 통합시켜 동시적 효과를 거두려는 사회봉사 프로그램이자 교육방식이다. 미국에서 봉사학습은 학생들로 하여금 교과과목의 연장으로서 실제 경험 속에서 지식과 기술을 터득하게 하고, 사회문제 해결을 위해 학교에서 배운 지식과 기술을 활용하고, 그리고 시민으로서 개인의 성장을 돕는다. 이에 봉사학습(Service Learning)은 봉사활동(volunteer activity)과 다르다. 첫째,

105 루크 프레지어(Luke F. Frazier). 1997. “봉사학습: 민주주의를 위한 교육.”

http://www.vkorea.or.kr/common/ebook/listbody.html?a_gb=board&a_cd=12&a_item=0&sm=4_4&page=223&po_no=1001

봉사활동에 반해 봉사학습은 학습을 강조한다. 둘째, 상호호혜성에 기반을 둔 봉사이다. 셋째, 계획(준비)-실천-반성의 체계적 방식으로 진행되는 봉사학습은 실천뿐만 아니라 계획(준비)과 반성을 강조한다. 봉사학습과 유사하게 지역사회에 기반을 둔 학습(community-based learning)도 있다.

앞에서 언급한 노스웨스턴대학 재능개발센터에서 운영하는 시민교육프로젝트의 프로그램인 시민리더십연수(Civic Leadership Institute)도 봉사학습의 한 형태이다. 시민리더십연수는 학생들이 그들이 사는 지역과 사회가 직면한 사회 이슈들을 탐구하도록 교과과정, 커뮤니티자원봉사, 커뮤니티 리더와의 만남, 관심 분야에 대한 세미나 및 주거지역에 대한 풍부한 경험 등으로 구성된다(Lee 외 2008).

이러한 봉사학습은 시민단체와 학교의 연계를 잘 보여준다. 시민교육기관뿐만 아니라 이익집단이나 커뮤니티단체 같은 시민단체들은 청소년을 대상으로 하는 리더십 프로그램이나 봉사학습으로 학교와 연계한다. 이에 시민교육을 운영하는 시민단체는 지역에 있는 학교의 교육과정 특성을 미리 파악하고 자신들의 프로그램이 학교 교과과정에 부합하도록 만든다(이병준 외 2007, 100).

미국에서 봉사학습이 최초로 싹트기 시작한 것은 1980년대인데, 교육개혁의 일환으로 학생들의 사회봉사를 통해 교육적 목적을 달성하려는 시도로부터 봉사학습이 생겼다. 1980년대 동안 미국의 몇몇 주에서 교육자들과 지역사회의 시민단체들은 서로 연계하여 봉사학습을 발전시켰으며 결국 학교 교과과정으로 채택되게 만들었다.¹⁰⁶ 1990년대에 들어서면서 봉사학습은 정부의 지원으로 확장되기 시작한다. 사회봉사 활성화를 위해 1990년에 전국 및 지역사회봉사법(National and Community Service Act)과 1993년에 전국 및 지역사회봉사신탁법(National and Community Service Trust Act)이 제정되었고, 그 이후 정부가 자원봉사와 봉사학습을 직접 지원하게 되고 정부와 시민단체의 연계도 공고하게 되었다.

미국에서 봉사학습으로 유명한 메릴랜드주(州)의 사례는 이러한 봉사학습의 발전과정을 잘 보여준다.¹⁰⁷ 1980년대 초부터 교육개혁을 위해 교육자들이 학생들의 지역사회봉사를 교과과정으로 만들려고 노력했고, 마침내 1985년 메릴랜드 교육위원회는 고등학교 학생들이 참여하는 지역사회봉사를 교과과정으로 채택하였다. 그러나 재원 부족으로 많은 성과를 거두지 못했다. 그러다가 1988년에 공익재단의 재정지원을 받은 메릴랜드학생봉사연맹(Maryland Student Service Alliance)이 민·관의 파트너십을 이끄는 메릴랜드 교육부의 동반자로 설립되었고, 이 연맹은 지역사회와 학교에서 봉사학습을 활성화하는 역할을 하게 되었다. 이 연맹은 봉사학습 교육과정과 수업계획을 개발하고, 봉사학습과 관련된 교사들을 훈련시키고, 그리고 봉사학습에 필요한 기술적인 도움을 제공했다. 이러한 노력 덕분에 1992년에 전국 및 지역사회봉사 연방위원회(Commission on National and Community Service)가 메릴랜드를 봉사학습의 선도적인 주로 선정하였고, 주교육부는 봉사학습을 발전시키는데 50만 달러 이상을 지원하였다. 논쟁이 있었지만 결국 1992년에 메릴랜드 교육위원회는 학생들에게 졸업을 위해 봉사학습 활동을

106 우리나라에서는 1990년대부터 봉사활동에 대한 관심이 생겼는데, 신교육체계수립을 위해 1995년 발표된 「5.31 교육개혁방안」을 기점으로 학교에서의 봉사활동이 제도화되기 시작하였다.

107 메릴랜드 학생봉사연맹(Maryland Student Service Alliance)의 사무국장인 루크 프레지어(Luke F. Frazier)가 1997년 5월 29일 한국자원봉사포럼의 '美 봉사학습 전문가 초청강연 및 토론회'에서 발표한 "봉사학습: 민주주의를 위한 교육"을 요약하였다. http://www.vkorea.or.kr/common/ebook/listbody.html?a_gb=board&a_cd=12&a_item=0&sm=4_4&page=223&po_no=1001

부여한 최초의 주가 되었다. 이후 이 연맹은 봉사학습에 참여하고 봉사학습을 향상시키려는 학생, 교사, 행정가, 지역사회 시민단체들의 조정기관으로서 역할을 하고 있다.

메릴랜드의 사례처럼 봉사학습에서 봉사학습 프로그램뿐만 아니라 봉사학습 실행을 위한 학교와 지역 사회의 시민단체 간의 파트너십이 중요하다.¹⁰⁸ 그래서 봉사학습 전문가들은 봉사학습의 성공요소로 학교와 지역시민단체의 헌신, 학생과 지역시민단체에 적합한 프로그램, 학생과 학교 및 지역시민단체의 의사소통 등을 꼽는다(Hidayat 외 2009). 즉, 지역사회의 실제적 필요에 부응하는 봉사학습 프로그램을 만들기 위해 지역시민단체와 학교와의 파트너십이 중요하다(장경원 2010, 388). 메릴랜드 교육부도 봉사학습의 우수실천 조건으로 지역사회의 욕구를 해결하고 지역시민단체와 파트너십을 유지하는 것을 꼽는데, 파트너십을 위해 교사는 지역시민단체와 정보와 자원을 공유하고, 학생, 교사 및 지역시민단체가 한 팀으로 협동해야 한다고 명시하고 있다.

4. 미국 시민교육의 법과 제도

미국의 교육과정과 교과내용의 대부분은 연방정부가 아니라 주(州)정부나 각 지역교육구(district, 教育區)의 교육위원회나 교육청 또는 학교 및 교사가 결정한다(신형식 2011, 250; 민주주의기념사업회 교육사업팀 2007, 16). 그래서 시민교육 교과과정인 공민학, 사회과목 및 봉사학습에 대한 규정이 주별로 다르게 법제화 되어 있다. 예를 들어 아래 표는 캘리포니아와 미네소타 그리고 미국 전역을 비교하면서 2014년 기준으로 시민교육 교과과정이 어떻게 규정되어 있는지를 보여준다.¹⁰⁹

시민교육 교과과정	캘리포니아	미네소타	미국 전역
고등학교 졸업 필수인 공민학 과정	있음	있음	대부분의 주
공민학에 대한 시험	없음	없음	3/4 정도가 없음
고등학교 사회과목 의무연수	3.0	3.5	대부분 3년
고등학교 사회과목에 대한 시험	있음	없음	대략 반이 있음
봉사학습 기준	있음	있음	2/3정도가 있음

〈표 V-1〉 시민교육 교과과정 주별 차이¹¹⁰

미국 전역을 보면 공민학은 대부분 주에서 교과과정으로 되어 있지만 졸업을 위한 시험을 부과하는 주는 많지 않다.¹¹¹ 사회과목은 공민학보다 시험을 부과하는 주가 많다. 캘리포니아와 미네소타를 미국

108 미국의 학교문화와 커뮤니티문화 사이에 차이가 있다는 주장도 있다. 이를테면 시민활동가는 그 자신을 학습자로 보고, 배움과 실천을 연계하면서 학습을 공동 활동으로 보는 반면 교육자는 그 자신을 교육전문가, 즉 교육의 책임자로 본다(Stoecker and Tryon 2009, 6).

109 미네소타주와 캘리포니아주는 다음 장인 '미국 시민교육의 거버넌스'에서 사례 주(州)로 다룬다.

110 이 표는 시민학습과 참여에 대한 정보 및 연구센터(CIRCLE: Center for Information & Research on Civic Learning and Engagement)의 홈페이지에 있는 '시민교육상태 한눈에 보기(State Civic Education at a Glance)'의 자료를 참고하여 작성하였다. <http://www.civicyouth.org/state-civic-education-at-a-glance/>

111 최근 미국에서는 공민학 시험에 대한 찬반이 갈린다. 찬성하는 편은 공민학 시험이 민주주의와 정부에 대한 학생들의 이해를 높일

전역과 비교해 보면, 고등학교 졸업 필수인 공민학(civics)과정, 공민학에 대한 시험, 사회과목 의무연수, 및 봉사학습 규준은 미국 전역과 유사한 규정을 두고 있다. 단지 대략 반 정도의 주가 사회과목에 대한 시험을 실시하고 있는데, 캘리포니아는 시험이 있고 반면에 미네소타는 없다.

주와 지역교육구가 시민교육을 주관하지만 연방차원에서도 법교육과 시민교육에 대해 지원할 수 있도록 법들이 제정되었다.¹¹² 예를 들어 1991년 제정된 연방교육위원회법(Education Council Act)과 1994년 제정된 미국학교 개선법(Improving America's School Act)은 시민교육을 연방정부가 재정지원을 할 수 있도록 규정하였다(정순원 2011, 84-85). 이와 더불어 1994년에는 소수자시민교육법(Minority-Focused Civics Education Act)도 제정되어 특히 미국원주민을 위한 시민교육에 재정지원을 할 수 있도록 했다.¹¹³ 그리고 2001년에 제정된 낙오학생 방지법(No Child Left Behind Act) 안에 민주교육법(Education for Democracy Act)이 포함되었다.¹¹⁴

민주교육법은 연방정부의 시민교육 지원을 구체적으로 규정하고 있다. 이 법의 목적은 (1) 권리장전을 비롯한 미국 헌법의 역사와 원리를 학생들에게 가르쳐서 공민학 및 정부에 대한 교육의 질을 향상시키고, (2) 시민역량과 책임감을 함양시키며, (3) 신흥 민주주의 국가들과의 협력적 시민 및 경제교육 교류프로그램을 통해 시민 및 경제교육의 질을 개선하는 것이다. 이 목적 이외에도 중요하게 교육부 장관에게 시민교육기관에게 보조금을 지급하거나 약정을 체결할 권한을 부여하였다. 이에 따라 시민교육을 주관하는 시민교육센터의 우리는 국민: 시민과 헌법(We the People: the Citizen and the Constitution)과 프로젝트 시민(Project Citizen) 프로그램에 재정지원을 한다.

또한 미국교육부는 낙오 학생 방지법(No Child Left Behind Act of 2001)에 의해 미국의 수도인 와싱턴DC에 거점을 두고 청소년들의 수도방문프로그램을 운영하는 클로즈업 재단(Close Up Foundation)에 보조금을 지급하기도 한다.

연방정부는 이외에도 여타의 민간단체의 시민교육 관련 활동을 재정적으로 지원하고 있다. 사회봉사 활성화를 위해 1990년에 전국 및 지역사회봉사법(National and Community Service Act)과 1993년에 전국 및 지역사회봉사신탁법(National and Community Service Trust Act)이 제정된 이후, 정부가 자원봉사와 봉사학습을 직접 지원하게 되었다. 특히 1993년 전국 및 지역사회봉사신탁법에 의해 설립된 전국 및 지역사회봉사공사(Corporation for National and Community Service)는 청소년과 성인을 지역의 요구에 부응하는 사회봉사에 참가하도록 촉진하는 연방정부기관이다. 이 공사는 노인봉사단

.....
것이라고 주장하고, 반대하는 편은 주입식 시험의 한계를 지적하면서 시험의 효과성에 대해 부정적이다.

112 법교육(law-related education)도 시민교육처럼 민주주의에 대한 교육이며, 법조인들이 시민교육 형태로 법교육을 한다. 1991년 연방교육위원회법(Education Council Act of 1991)은 시민교육과 법교육을 모두 재정지원하기로 규정했지만, 초·중등학교 교육법(Elementary and Secondary Education Act of 1965)의 개정인 미국학교 개선법(Improving America's School Act of 1994) 이후에는 법교육이란 용어는 없어지고 시민교육만 남게 되었다(정순원 2011, 88). 법교육은 시민교육의 일환으로 실시되었고, 법교육이 연방법에 더 이상 명시되지 않지만 시민교육에 법교육이 여전히 포함되어 있다고 본다(정순원 2011, 89-90).

113 소수자시민교육법(Minority-Focused Civics Education Act of 1994)은 1995년에 5백만 달러를 책정했고, 필요하면 1998년까지 똑 같은 양의 재정을 지원토록 규정했다.
<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title20/chapter68/subchapter8&edition=prelim>

114 미국학교개선법(Improving America's School Act of 1994)과 낙오학생방지법(No Child Left Behind Act of 2001)은 1965년에 제정된 초·중등학교 교육법(Elementary and Secondary Education Act)의 개정이다.

(Senior Corps), 미국봉사단(AmeriCorps), 및 배움과 봉사의 미국(Learn and Serve America) 같은 프로그램을 운영하고, 미국에서 봉사활동에 참여하는 5백만 명 이상의 시민을 돕고, 그리고 봉사활동을 주관하거나 운영하는 시민단체나 공익재단에 보조금을 지급한다. 2014년 회계연도 기준으로 연방정부는 전국 및 지역사회봉사공사의 활동에 십억 달러를 지원하였다.

성인교육에 대한 프로그램과 재정지원 등을 담고 있는 기본법은 1966년에 제정된 성인교육법(Adult Education Act)이다. 이 법은 1998년에 인력투자법(Workforce Investment Act) 속에 성인교육 및 가족문해법(Adult Education and Family Literacy Act)으로 바뀌고, 영어문해 및 시민교육 프로그램(English Literacy and Civics Education Programs) 조항이 생긴다. 이 법에 따라 미국교육부는 이민자를 위한 영어문해(English Literacy)교육과 더불어 시민권(citizenship)시험을 대비한 시민교육을 함께 지원한다. 예를 들어 아래 표는 2000년과 2001년 동안 영어문해 및 시민권교육에 지급한 연방정부의 보조금인데 캘리포니아처럼 인구가 많은 주가 많이 받는 것으로 나타난다. 이 당시 캘리포니아문해(California Literacy)라는 시민단체는 45만 달러를 지원받았다.

(달러)

년도	연방정부	캘리포니아	미네소타
2000년	2천5백만	7백50만	20만
2001년	7천만	2천만	60만

* 자료: Tolbert (2001)

〈표 V-2〉 연방정부의 영어문해와 시민권교육에 대한 재정지원

II ■ 미국 시민교육의 거버넌스

1. 캘리포니아와 미네소타

앞 장에서 언급한대로 미국에서 시민사회 영역의 시민교육은 연방이나 주정부가 아니라 시민교육기관이나 시민단체에 의해 자율적으로 주관되고 운영된다. 이에 주(州)별로 다양한 시민단체들이 시민교육 프로그램을 운영한다. 이 장에서 시민사회 영역의 시민교육 체계를 구체적으로 알아보기 위해 미네소타와 캘리포니아에서 시민교육을 주관하는 시민단체와 시민교육 프로그램에 대해서 알아본다.

미국의 주들은 역사, 인구 크기, 문화 등에 있어서 유사하거나 상이하다. 미네소타와 캘리포니아는 비슷한 시기에 미국의 주(州)가 되었다. 캘리포니아는 스페인과 멕시코로부터 독립하여 1850년 31번째 주가 되었고 미네소타는 1858년 32번째 주가 되었다. 그렇지만 현재 캘리포니아는 미국에서 인구가 가장 많은 주이고, 반면에 미네소타는 인구로는 중간 정도 되는 주이다. 캘리포니아는 인구 크기뿐만 아니라 경제도 미국에서 가장 큰 주이다. 인구나 경제에서 가장 큰 주인 캘리포니아는 시민교육센터(Center for Civic Education) 같은 전국적 시민교육기관의 거점이 있고, 헌법상의 권리재단(Constitutional

Rights Foundation)과 역사와 우리자신 보기재단(Facing History and Ourselves) 같은 전국적 시민 교육기관이 시민교육 프로그램을 운영하고 있다.

이에 시민교육이 종종 공공정책의 쟁점이 되면서 시민교육 정책에 있어서 정부 관료들이 나서기도 한다. 예를 들어 2013년 캘리포니아 교육감 탐 토랙선(Tom Torlakson)과 수석재판관인 타니 간틸-사카우예(Tani G. Cantil-Sakauye)는 시민사회 지도자들과 함께 초·중·고등학교 시민학습 캘리포니아 대책위원회(California Task Force On K-12 Civic Learning)를 설립하고 시민교육에 대해 조사한다. 이 위원회 참여자들은 주 교육부를 포함한 주 정부, 법조계, 대학, 교사협의체, 시민교육기관, 노동과 여성 및 청소년 관련 시민사회단체, 공익재단 등을 포함하고 있다. 결과적으로 2014년에 ‘캘리포니아 초·중·고등학교 시민학습 재활성화: 실천 계획(Revitalizing K-12 Civic Learning in California: A Blueprint for Action)’이라는 보고서를 발표한다. 이 보고서에서 위원회는 캘리포니아 시민교육이 위기라고 지적하면서, 학생, 교사, 행정가, 기업과 커뮤니티 리더, 법조계, 그리고 지역정부와 의원들이 캘리포니아의 학교와 커뮤니티에서 시민학습을 증진시키기 위해 실천할 사항들을 권고한다.

인구 크기로는 중간 정도이지만, 미네소타는 시민사회 영역지수가 높은 주에 속한다. 아래 도표를 보면, 미네소타의 중요 도시인 미네폴리스-세인트폴에서 비영리단체의 활동과 재정이 전국의 평균보다 훨씬 높은 것을 볼 수 있다(Boyte 2011, 14).

	비영리단체 숫자 (주민 1000명 당)	1인당 수익	1인당 자산
마이애미(플로리다주)	2.03	\$3,398	\$6,780
미네폴리스-세인트폴	3.92	\$10,739	\$33,741
미국 전체	3.19	\$5,656	\$12,675

* 자료: Boyte(2011, 14)

〈표 V-3〉 미네소타의 시민사회 영역지수

시민사회 영역지수가 아주 낮은 도시인 마이애미와 비교하면 미네소타의 비영리단체의 숫자가 거의 두 배로 많고 재원도 훨씬 높다. 이처럼 시민사회 영역의 높은 지수는 미네소타의 시민단체 활동에 유리한 환경을 조성한다. 미네소타는 또한 인권교육으로도 유명하다.

앞 장에서 언급했듯이 시민성 향상이나 민주시민의 덕목 같은 보편적 시민교육을 하거나 학교 시민교육을 하는 시민단체를 위주로 미네소타와 캘리포니아에서 시행되는 시민사회 영역의 시민교육에 대해 알아본다.

2. 미네소타의 시민교육단체

(1) 법과 민주주의 학습재단(Learning Law and Democracy Foundation)

법과 민주주의 학습재단은 1981년 설립된 이후 학교 시민교육 확대를 위해 노력하는 시민교육 전문단체이다. 이 학습재단은 시민성, 정부 및 법과 관련된 교육을 주관하고 운영하면서 참여하고 효과적인 시민을 양성하는 교육프로그램을 제공한다. 이 학습재단의 홈페이지 시민성교육(teachingcivics.org)은 시민교육에 관련된 재원을 제공하면서 교사들과 학생들을 돕는다.

법과 민주주의 학습재단은 4가지 목표와 각각의 목표를 달성하기 위해서 다양한 프로그램을 운영하거나 프로젝트를 수행하고 있다.

목표	프로그램 및 프로젝트
미네소타 학생들의 시민지식과 능력을 향상시키는 프로그램을 제공한다.	(1) 청소년 프로그램인 우리, 국민(We the People)과 프로젝트 시민(Project Citizen)을 후원하고, ¹¹⁵ (2) 미네소타에 대한 사회과목의 교과내용을 위해 미네소타의 특별한 자료를 개발하고, (3) 교사연수를 통해 교사역량을 강화시킨다.
공민학과 정부에 대한 교사들의 지식을 향상시키며 참여적인 방식으로 가르칠 수 있도록 교사들의 능력을 향상시킨다.	(1) 워크숍이나 교사연수 등을 제공하고, (2) 미네소타 정부와 미국 연방정부에 대한 지식과 쌍방향적 교육을 위해 교육 자료를 활용하는 방안을 고안한다.
공민학에 관련된 재원을 제공하며 시민교육 홈페이지 재원을 공유한다.	(1) 부족한 부분을 해결할 자료를 고안하고, (2) 다른 단체들이 개발한 양질의 재원을 찾아보고, (3) 홈페이지 자료를 공유한다.
교육재원과 기회를 향상시키기 위해 다른 시민교육기관에게 도움을 제공한다.	(1) 다른 단체나 정부 부서의 시민교육위원회에 참여하여 봉사하고, (2) 자료 개발을 돕고, (3) 시민교육 홈페이지 재원을 향상시키고 공유한다.

〈표 V-4〉 미네소타 법과 민주주의 학습재단의 프로그램

이러한 프로그램과 프로젝트 외에도 이 학습재단은 헌법상의 권리재단(Constitutional Rights Foundation)과 길 위의 법(Street Law)이 개발한 속의 민주주의를 가져다가 국제교육교류프로그램인 아메리카 속의민주주의 프로그램(Deliberating in a Democracy in the Americas)을 운영하고 있다.

법과 민주주의 학습재단은 그동안 시민교육 프로그램을 운영하거나 시민교육을 지원하면서 다음과 같은 성과를 올렸다고 평가되어진다. 첫째, 시민교육에서 참여적이고 유익하고 그리고 영감을 주는 방식으로 가르칠 수 있는 역량이 풍부한 교사들이 늘었다. 둘째, 청소년 프로그램에 참가하는 학생들이 증가했다. 셋째, 시민교육 홈페이지 재원이 늘었을 뿐만 아니라 그 홈페이지를 방문해서 사용하는 빈도가 늘었다. 즉, 2015년 4월 기준으로 지난 2년간 1) 400명의 교사들이 교사연수를 받았고, 2) 1000명의 학생들이 미네소타 주 안에서 청소년프로그램에 참가했고, 3) 시민교육 홈페이지 재원이 두 배나 늘었고, 그 홈페이지 이용이 60%나 증가했다.¹¹⁶

115 이 두 개는 원래 시민교육센터(Center for Civic Education)의 프로그램인데 법과 민주주의 학습재단이 미네소타에서 운영한다.

116 가이드스타의 법과 민주주의 학습재단의 영향력 보고서 (“Learning Law and Democracy Foundation: GuideStar Nonprofit Profile Charting Impact Report. Last Updated on 04.17.2015”) <http://www.guidestar.org/report/chartingimpact/533534074/learning-law-democracy-foundation.pdf>

(2) 전국청소년리더십협의회(National Youth Leadership Council)

전국청소년리더십협의회는 미네소타에 거점을 두고 봉사학습을 개발하고 미국 전역의 학교와 커뮤니티에서 봉사학습을 전파하는 전국적 봉사학습 비영리단체이다. 1983년에 제임스 키엘스메이어(James Kielsmeier)박사가 미네소타의 세인트 폴(Saint Paul)시에 설립했다. 이 협의회는 1989년부터 매년 전국봉사학습학회를 주최했는데 미국뿐만 아니라 다른 나라로부터 온 많은 봉사학습 학생들과 실천가들이 참석한다. 1993년부터 연방정부 산하의 전국 및 지역사회봉사공사(Corporation for National and Community Service)의 훈련과 기술에 대해 조언하는 주요 기관이기도 하다. 2008년 전국청소년리더십협의회는 더 나은 봉사학습 실천을 위해 ‘초·중·고등교육 봉사학습 우수 실천 기준(K-12 Service-Learning Standards for Quality Practice)’을 제시했는데 봉사학습의 표준안으로서 활용된다. 2009년 이 협의회는 봉사학습 실천가들의 네트워크인 창출자학교네트워크(Generator School Network)를 발족시켜 봉사학습에 대한 정보를 공유하도록 하고 있는데, 2015년 기준으로 7,000명 이상의 회원이 등록되어 있다.

이 협의회는 13명의 프로그램 개발자와 실행자 및 사무실 직원으로 구성되어 있다. 2014년 연간 수익이 약 2백50만 달러인데 기업의 후원금이 대략 반 정도이고, 공익재단의 후원금이 1/4 정도 되고, 그리고 나머지는 급여소득, 현물기부 및 정부보조금이다.¹¹⁷

(3) 시민연맹(Citizens League)과 미네소타 시민성프로젝트 (Minnesota Active Citizenship Initiative)¹¹⁸

시민연맹은 1952년 미네폴리스-세인트폴에 설립된 비영리 정책연구소(think tank)이고, 적극적인 시민과 시민 지도자를 양성하기 위한 시민리더십 프로그램인 시민성 비약(Quantum Civics™)을 운영하고 있다. 시민연맹은 시민성과 시민기술이 정부나 공공장소 같은 특정한 분야에서만 생기고 필요한 것이 아니라, 시민들이 살고 활동하고 있는 모든 장소에서 발견되고 발전된다고 주장한다. 이에 시민연맹은 시민들이 시간을 보내고 활동하는 장소에서 적극적인 시민이 되도록 참여자의 능력을 향상시키고자 한다. 시민연맹은 개인적 목표를 성취하고, 단체의 활동을 지지하고, 그리고 공공성에 헌신하도록 하는 미네소타의 비영리단체, 공익재단, 시민단체, 협회, 대학 및 기업 등의 단체들과 회원제 또는 파트너십으로 함께 활동한다.

시민연맹의 파트너인 미네소타 시민성프로젝트는 ‘시민조직화 101’라는 교육프로그램을 운영한다. 이 프로그램은 시민이 시민조직화 교육과정을 수행하고, 시민조직화를 위한 기준을 만들고, 그 기준을 가르치는 능력을 개발하고, 시민적 단체를 조직하고, 그리고 이 단체의 기준에 맞는 새로운 조직원을 모집하는데 목적을 두고 있다. 이 교육프로그램과 더불어 시민성프로젝트는 구성원들이 그들의 관할영역에서

117 전국청소년리더십협의회의 “2014연간보고서(2014 Annual Report)” 참조.

<https://nylcweb.files.wordpress.com/2015/04/nylc-2014-annual-report.pdf>

118 단체명칭에서 시민이라는 말 앞에 ‘active’라는 단어가 가끔 있다. 적극적, 활동적, 또는 의욕적 시민으로 번역 되겠지만, 이 연구보고서에서 단체 명칭에 나오는 ‘active’는 번역하지 않고 그냥 시민으로 표기했다.

시민정책을 만들고 그리고 단체의 목적과 부합하는 실무를 운영하고 구성원을 지도할 수 있는 능력을 개발하기 위한 두 개의 집회를 운영한다. 하나는 구성원을 지도하기 위한 시민지도자 집회이고 다른 하나는 유망한 지도자를 위한 시민집회이다.

미네소타 시민성프로젝트와 시민연맹이 연계된 시민교육 사례인 코모시민네트워크(Como Active Citizen Network)가 있다. 2009년 미네소타 코모호수 주변의 시민들이 코모호수의 수질과 호수 주변을 정화하기 시작하면서 코모호수 이웃네트워크(Como Lake Neighbor Network)를 설립한다. 2013년 이 네트워크는 시민리더십 교육을 받기로 결정했는데, 이 네트워크의 멘토인 시민연맹이 미네소타 시민성프로젝트의 시민조직화 프로그램을 소개하고 지원하게 된다. 시민조직화 프로그램을 받으면서 코모호수 이웃네트워크는 시민협치(Civic Governance)라는 시험적인 훈련을 시작하고, 코모호수뿐만 아니라 지역 문제를 다룰 수 있는 적극적 시민을 양성하기 위해 조직을 재구성한다. 일 년 동안 이러한 일련의 과정을 거쳐 2014년 코모호수 이웃네트워크는 코모지역의 현안을 숙의하고 연구하고 그리고 대안을 제시하는 코모시민네트워크로 이름을 바꿔 활동한다.

(4) 미네소타 국제센터(Minnesota International Center)

미네소타 국제센터는 1953년에 설립되어 미네소타 시민에게 국제적 이슈와 현안에 대해 알고 이해하는 프로그램을 운영해 왔다. 이 국제센터는 국제현안에 대한 강연을 하는 국제정세프로그램(World Affairs Program), 국가 간의 방문과 견학을 촉진하는 국제방문 리더십프로그램(International Visitor Leadership Program), 학생들을 위한 지구교육프로그램(Global Education Program), 그리고 시민들이 국제현안에 대해 토론하는 중대한 결정 토론프로그램(Great Decisions Discussion Program)을 운영하고 있다. 특히 중대한 결정 토론프로그램은 미국 외교정책협회(Foreign Policy Association)가 후원하고 미네소타 국제센터가 주관하는 프로그램이며, 미네소타에 있는 60 여개의 대학, 마을도서관, 커뮤니티센터 등에서 열린다.

수익	금액(달러)	지출	금액(달러)
회원	278,926	커뮤니티 프로그램	159,804
재단 및 기업	349,958	지구교육	125,594
주 보조금	39,000	국제방문리더십프로그램	216,026
연방 보조금	124,138	국제정세프로그램	144,117
현물	61,603	개발/기금조성	183,471
프로그램	50,201	일반운영비	76,542
기타	17,006		
총계	920,832	총계	905,554

* 자료: 미네소타 국제센터의 '2012-2013 연간보고서(2012-2013 Annual Report)'

〈표 V-5〉 미네소타 국제센터 2012-2013년 수익과 지출

위의 표에서 미네소타 국제센터의 2012년 7월부터 2013년 6월까지 수익과 지출을 보면 일 년 예산이 약 백만 달러에 달한다. 가장 큰 수익은 재단 및 기업의 지원, 회원비 및 연방과 주정부의 보조금이다.

(5) 기타

제퍼슨센터는 미네소타의 세인트폴시에 위치한 공공정책 비영리단체이며 시민배심원단(Citizens Jury) 프로그램을 운영하고 있다. 맥러드자치군(McLeod County)의 맥러드 미래리더십프로그램(McLeod For Tomorrow Leadership Program)은 자치군의 시민에게 맥러드의 시민사회, 정부, 및 산업체를 견학하고 배울 수 있도록 한다. 이외에도 미네소타대학의 험프리연구소에서 창립되어 오거스버그대학으로 자리를 옮긴 민주주의와 시민성 사보센터(Sabo Center for Democracy and Citizenship)가 시민단체와 연계하여 시민교육을 지원하고 있다. 이 센터는 다음 장에 소개되는 미네소타의 동네학습커뮤니티(Neighborhood Learning Community) 설립을 이끌었고 파트너로 함께 활동하고 있다.

3. 캘리포니아의 시민교육단체

(1) 시민교육센터(Center for Civic Education)¹¹⁹

시민교육기관으로 전국적 조직인 시민교육센터는 비정부기구로서 시민교육에 대한 연구와 프로그램 개발 및 운영을 하고, 시민교육을 활성화하는 법 제정과 정부와 사회의 지원을 촉구하는 활동을 하고 있다. 이 센터의 기원은 1965년 로스앤젤레스의 캘리포니아대학(UCLA)에서 시민교육 프로그램 개발을 위해 설립된 학제간 위원회(Interdisciplinary Committee on Civic Education)이다. 1969년에 캘리포니아 변호사협회에 제휴되었다가, 1981년 독립적 비영리단체로 센터가 설립되었다.

시민교육센터는 ‘우리, 국민: 시민과 헌법(We the People: the Citizen and the Constitution),’ ‘프로젝트 시민(Project Citizen),’ 및 ‘학교폭력예방운동프로그램(School Violence Prevention Demonstration Program)’과 같은 시민교육 프로그램을 개발하고 운영하고 있으며, 국제 시민교육 교류프로그램인 ‘시민공동체: 국제프로그램 (CIVITAS International Program)’도 운영하고 있다. 프로그램에 따라 주마다 지부들이 있거나 학교나 법조계 또는 지역의 시민단체들과 협력한다. 시민교육에 대한 국가적 표준이나 평가제도 등을 개발하고 전국적으로 실행하려고 노력하고 있다. 시민교육센터는 앞 장에서 언급한 민주교육법(Education for Democracy Act of 2001)에 따라 연방정부로부터 대부분의 예산을 받고 있다. 이외에도 주정부나 국무부로부터 재정지원을 받고 있으며 연간 예산은 약 3천만 달러이다(민주화운동기

119 시민교육센터의 운영과 프로그램에 대한 자세한 내용은 민주화운동기념사업회의 ‘민주화운동기념사업회 교육사업 중장기 발전방안 연구’(2007)와 민주화운동기념사업회 교육사업팀의 ‘미주지역 민주시민교육 기관 대표방문 사업 보고서’(2007)를 참조하라.

년사업회 교육사업팀 2007, 19).

시민교육센터 외 캘리포니아에서 시민교육을 주관하거나 지원하는 주요 시민교육기관으로 헌법상의 권리재단(Constitutional Rights Foundation)과 역사와 우리자신 보기재단(Facing History and Ourselves) 등이 있다.¹²⁰ 이러한 시민교육기관들은 시민교육센터처럼 시민교육 프로그램을 개발하여 학교에서 이러한 프로그램을 운영한다.

(2) 시민참여 캘리포니아센터(California Center for Civic Participation)

비영리이자 비당파적 시민참여 캘리포니아센터는 1980년에 설립되었고, 의회주목(Capitol Focus)과 여성정치연수(Women in Politics Institute) 같은 시민교육 프로그램을 운영하고 있다. 센터의 주요한 시민교육 프로그램이자 1982년부터 시작된 의회주목(Capitol Focus) 프로그램은 청소년들을 민주주의 과정에 참여하도록 고안되었다. 2009년까지 15,000명 이상이 참여하였고, 캘리포니아교사협회(California Teachers Association)와 제임스어바인재단(James Irvine Foundation) 등이 후원하고 있는 프로그램이다. 1990년대 중반부터 시작된 정책리더십 프로그램(Policy Leadership Programs)은 공공정책에서 청소년들이 리더십을 함양하도록 돕는 프로그램이다.

(3) 청소년리더십연수원(Youth Leadership Institute)

청소년리더십연수원은 1991년부터 마린자치구(Marin County)에 설립되었으며 청소년리더십 함양을 위해 커뮤니티프로그램을 개발하고 운영한다. 프로그램을 통해 청소년들은 건강한 음식, 신체적 활동, 미성년자 음주, 환경 및 교육적 공정 등의 지역적 이슈에 참여한다. 설립 이후 지금까지 약 80,000명의 청소년들이 이 연수원의 프로그램에 참여하였는데 대부분 저소득층이거나 아시아 또는 남아메리카 이주민의 청소년이다. 현재 마린자치구뿐만 아니라 샌프란시스코 같은 이웃 도시에서도 활동하고 있으며, 20여 명의 사무직 직원이 있다. 1년 예산이 약 3백만 달러에 이르며, 공익재단과 정부로부터 받는 보조금이 수익의 대부분을 차지한다.

수익	금액(달러)	비율(%)	지출	금액(달러)	비율(%)
재단 지원금	940,000	31.7	급료와 복지혜택	1,892,000	63.8
정부 보조금	1,164,000	39.2	계약자	468,000	15.8
유료서비스	648,000	21.8	일반운영비	491,500	16.5
기타	217,500	7.3	기타	115,000	3.9
합	2,969,500	100.0	합	2,966,500	100.0

* 자료: 청소년리더십연수원의 '2010-2011 연간보고서(2010-2011 Annual Report)'

〈표 V-6〉 청소년리더십연수원 2011-2012년 예산

120 헌법상의 권리재단과 역사와 우리자신 보기재단(Facing History and Ourselves)에 대한 자세한 정보는 민주화운동기념사업회 교육사업팀(2007)의 보고서를 참조하라.

(4) 기타

조직화와 정책교육에서 전략적 구상(Strategic Concepts in Organizing and Policy Education, SCOPE)은 로스앤젤레스에 살고 있는 저소득층, 여성, 흑인 및 이주민을 위해 사회 및 경제적 정의를 실현하려는 풀뿌리운동 단체이다. 이를 위해 전략적 구상(SCOPE)은 훈련프로그램을 통해 커뮤니티를 만들고, 리더를 배양하고, 동맹단체들과 협력하고, 그리고 로스앤젤레스의 남부에 사는 주민들이 공공정책 형성에 있어서 적극적인 역할을 하도록 교육시킨다. 이 단체는 1991년 로스앤젤레스에서 발생한 경찰의 로드니 킹 폭행사건과 일련의 폭동사태를 목격한 지역의 활동가들이 1993년에 만든 지역단체로부터 시작되었다.

1942년에 샌프란시스코에 설립된 코로(Coro)는 공공영역에서 일할 청년들을 위한 전문적 리더십프로그램으로 유명하고 오래된 비당파적 비영리단체이다. 코로의 리더십프로그램은 대학원 과정과 비슷한데 법이나 경영 또는 의학 분야의 대학원과정이나 정부나 공공영역에서 전문적 리더가 될 청년을 위한 것이다. 코로는 남캘리포니아 리더십네트워크(Southern California Leadership Network)의 리더십프로그램을 1991년부터 2006년까지 운영하기도 했다. 현재 샌프란시스코뿐만 아니라 로스앤젤레스, 뉴욕, 세인트루이스, 피츠버그 등의 도시에서 다양한 리더십프로그램을 운영하고 있다.

캘리포니아여성선도자(California Women Lead)는 1974년에 설립된 비당파적 비영리단체인데, 공직에 선출 또는 임명된 여성공직자와 공직에 관심이 있는 여성들의 협회이다. 이 협회는 공직에서 활동하거나 출마하고자 하는 여성들에게 리더십프로그램, 캠페인 연수훈련, 네트워킹 기회, 및 정책토론포럼 등을 제공한다.

III ■ 미국 시민교육의 거버넌스 체계

미네소타와 캘리포니아에서 시민교육을 주관하고 운영하는 시민단체들의 사례를 자세히 살펴보면, 시민사회 영역의 시민교육에 있어서 세 가지 특성을 찾을 수 있다. 그 세 가지 특성은 시민교육을 위한 파트너십, 봉사학습을 통한 학교와 시민단체의 연계, 및 공익재단과 정부의 지원이다.

분야	단체
법조계	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 공판변호사위원회(American Board of Trial Advocates) • 미네소타 변호사협회의 교육위원회 (Civic Education Committee of the Minnesota State Bar Association) • 미네소타 대법원역사협회의 시민교육위원회(Civic Education Committee of the Minnesota Supreme Court Historical Society) • 미네소타 사법부 (Minnesota Judicial Branch)
행정	<ul style="list-style-type: none"> • 미네소타 시/자치구 행정가 협회의 시민교육위원회(Civic Education

분야	단체
	Committee of the Minnesota City/County Managers Association) • 미네소타 국무장관(Minnesota Secretary of State)
시민교육기관	• 시민교육센터(Center for Civic Education) • 헌법상의 권리재단(Constitutional Rights Foundation) • 길 위의 법(Street Law, Inc.) ¹²¹
지역시민단체	• 미네소타 역사센터(Minnesota History Center) • 미네소타 어린이투표(Kids Voting Minnesota) • 미네소타 시민교육연합 (Minnesota Civic Education Coalition) • YMCA 청소년정부(YMCA Youth in Government)
학교단체	• 사회과교육센터(Center for Social Studies Education) • 미네소타 사회과학협회(Minnesota Council for the Social Studies)

〈표 V-7〉 미네소타의 시민교육 주요 단체

1. 미네소타의 시민교육 거버넌스 체계

(1) 시민교육 파트너십

미네소타의 법과 민주주의 학습재단(Learning Law and Democracy Foundation)은 시민교육을 하는 다른 단체와 협력하고 자료나 정보를 공유하는 것을 목표로 설정하고 있다. 이를테면 시민교육센터, 헌법상의 권리재단, 및 길 위의 법 등과 같은 전국적 시민교육기관의 프로그램을 활용하기도 한다. 이 재단의 홈페이지에 시민교육 협력단체(partner)의 이름이 올라와 있는데 미네소타의 법조계, 행정, 시민교육 기관, 지역시민단체, 및 학교 관련 단체 등을 포함하고 있다.

또한 이 재단은 미네소타 시민교육연합(Minnesota Civic Education Coalition)을 결성하고 있는데, 시민교육연합은 미네소타에 있는 학교, 공동체 및 정부에서 시민교육을 장려하려는 시민과 시민단체를 대표한다. 시민교육연합은 수학과 과학 그리고 직업훈련과 경쟁력 있는 교육수준에 대한 요구 때문에 시민교육이 감소하고 있다고 걱정하면서, 교육위원회나 시의회나 지역단체 등이 이러한 감소 추세에 있는 시민교육을 함께 바꾸고자 만든 단체이다. 이 연합은 민주주의를 위해 유능한 시민이 필요하기 때문에 좋은 시민이 되기 위한 지식과 능력에 투자가 필요하다고 강조한다. 미네소타의 예술과 문화유산 재단이 이 연합을 지원한다.

(2) 봉사학습을 통한 학교와 시민단체 연계

미네소타에 거점을 두고 전국적으로 봉사학습 관련 활동을 하는 전국청소년리더십협의회(National Youth Leadership Council)는 다음과 같이 봉사학습을 정의한다. 봉사학습이란 학생들이 학교에서

.....
121 Street Law는 미국 법 교과서이기도 하다.

배운 지식과 기술을 활용하여 커뮤니티의 실제적 요구를 다루도록 하는 교육의 방식이다. 예를 들어 강가에서 쓰레기를 줍는 것은 봉사이고 현미경으로 물을 조사하는 것은 학습이며, 반면에 과학수업의 학생들이 물 샘플을 모으고 조사하고 결과를 문서화하여 지역 오염방지국에 제출하는 것이 봉사학습이다. 미네소타교육부도 봉사학습이란 학생들이 커뮤니티의 필요를 해결하기 위해 지식과 비판적 사고 그리고 적절한 판단을 적용하는 경험적 학습방식이라고 정의하면서 봉사학습을 확장시키고 봉사학습의 모범사례들을 모아서 일선의 교사들이 참고할 수 있도록 돕는다.

전국청소년리더십협의회는 봉사학습의 중요한 8개의 기준을 제시하는데 의미 있는 봉사, 학업과의 연계성, 반성, 다양성, 청소년 목소리, 파트너십, 진보적 모니터링, 및 지속과 집중이다. 그중 파트너십은 봉사학습을 하는데 있어서 상호 호혜적 관계를 유지하고, 협동적으로 활동하며, 그리고 봉사학습에 커뮤니티의 요구를 반영하는 것을 목표로 한다. 파트너십을 측정하는 5개의 지표를 제시하는데 이러한 지표는 결과적으로 봉사학습에서 파트너십의 중요성을 강조한다.

1. 봉사학습은 청소년, 교육자, 가족, 지역주민, 지역단체, 때로는 기업체까지 포함한다.
2. 모든 봉사학습 파트너들은 활동을 공유하도록 정기적 의사소통을 한다.
3. 파트너들은 비전을 공유하고 공통의 목적을 설정하고 커뮤니티의 요구를 반영한다.
4. 파트너들은 설정된 목적을 이루기 위한 행동계획을 공동으로 개발하고 적용한다.
5. 파트너들은 학교와 커뮤니티의 요구에 대한 지식과 이해를 공유하고 서로를 귀중한 재원으로 본다.¹²²

<표 V-8> 전미청소년리더십협회의 파트너십 5개 지표

시민교육에서 커뮤니티의 역할 중의 하나는 지역 청소년들이 적극적 시민이 되기 위한 태도, 기술 및 가치를 함양하도록 시민단체들이 돕는 것이다. 시민단체 중 매개기관(mediating institution)이란 특정한 목표를 위해 기존 단체들과 사람들이 네트워크 같은 형태로 유지하면서 함께 활동하는 기관을 말한다.

롱고(Longo)는 시민학습에 있어서 좋은 본보기가 되는 커뮤니티의 매개기관들에 대한 사례들을 소개하는데 시민교육의 실천이 학교 밖으로 나가 커뮤니티 속에서 이루어져야 하고, 커뮤니티에 기반을 둔 학습과 시민성 함양이 연계될 때 시민교육이 효과적이라는 것을 보여준다(Longo 2007). 롱고의 책에서 사례로 나오는 미네소타주 세인트폴시 서부지역의 동네학습커뮤니티(Neighborhood Learning Community)가 커뮤니티의 교육과 시민일상을 연계하려는 매개기관이다. 동네학습커뮤니티는 세인트폴시의 서부지역에서 학습강화를 위해 협력하는 사람들과 단체들의 네트워크이다.¹²³ 1990년대 중반부터 동네학습커뮤니티는 동네에서 가능한 학습기회를 연결할 뿐만 아니라 그러한 학습들을 활기찬 시민생활과 연계되도록 노력해 왔다. 동네학습커뮤니티는 세대, 다민족, 단체, 학교 그리고 동네 사이에 파트너십을 구축하는 것을 목표로 삼고, 거주지의 중요성, 적극적이고 창의적 시민성, 시민적 실천과 동네일상을 통합하는 공공적 일에 참여하기 등을 실현하려고 노력한다.

122 전국청소년리더십협의회. 2008. "K-12 Service-Learning Standards for Quality Practice."
https://nylcweb.files.wordpress.com/2015/10/standards_document_mar2015update.pdf

123 롱고(2007)의 책에 있는 '제5장: 동네학습커뮤니티(Chapter 5: The Neighborhood Learning Community)'를 번역하여 요약하였다.

동네학습커뮤니티의 기원은 1970년대로 거슬러 올라간다. 1973년에 세인트폴시의 서부지역에서 공공문제를 다루기 위해 서부지역시민조직(West Side Citizens Organization)이 설립되었는데, 이 시민조직은 다민족이 사는 그 동네의 특성을 살리기 위해 노력했다. 1996년에 미네소타대학 험프리연구소의 민주주의와 시민성센터(Center for Democracy and Citizenship)와 세인트캐서린대학(College of St. Catherine)과 지역 교육시설의 실무자들이 모여 지역에 기반을 둔 민주주의 실험에 대한 토의를 했는데, 결과적으로 민주주의를 위한 제인아담스학교(Jane Addams School for Democracy)를 설립한다.

이 학교는 누구나 선생이 되고 학생이 되는 학습서클을 운영했는데, 이 학습서클은 시민리더십을 함양시킬 수 있는 민주적 교육의 전형이었고 학교와 지역 간의 파트너십에 내재한 권력격차를 극복하는 중요한 수단이었다. 제인아담스학교는 1,000여명의 이주민을 시민권시험에 합격시켰으며, 청소년들이 지역, 전국 및 국제적 공공프로젝트를 실행하도록 도왔으며, 세대 간의 대화나 동네축제나 예술활동 등을 지원하였다. 2001년에 서부지역시민조직과 제인아담스학교는 교육대담(Education Dialogue)을 개최하는데, 이 교육대담을 통해 지역학습을 위한 네트워크로 동네학습커뮤니티가 결성되고 지역과 전국으로부터 기금을 받게 된다. 그 이후 동네학습커뮤니티는 동네 알기, 동네사이의 교류, 청소년 견습제도 등을 통해 지역교육을 향상시키기 위해 노력해 왔다.

동네학습커뮤니티의 중심 단체는 제인아담스학교, 서부지역시민조직, 험프리연구소의 민주주의와 시민성센터, 청소년 농장과 시장프로젝트(Youth Farm and Market Project), 엘리오비스타 오락센터(Elio Rio Vista Recreation Center), 세인트폴 커뮤니티교육(St. Paul Community Education), 및 아즈텍 댄스그룹인 단자 멕시코 큐헤테목(Danza Mexica Cuahetemoc)이다. 협조관계를 유지하고 있는 파트너 단체는 학교, 도서관, 커뮤니티센터, 미네소타 농업부, 지역 교회, 지역개발협의체, 문화·예술단체 등이 있다.

(3) 공익재단과 정부의 지원

2011년 미네소타주의회가 미네소타인문학센터(Minnesota Humanities Center)에 미네소타 청소년에게 시민성과 문화 개발을 위한 시민교육 프로그램을 수행하는 기관에게 보조금을 수여하도록 했다. 일명 유산기금(legacy fund)로 미네소타 법으로 미네소타인문학센터가 그 기금을 책정한다. 미네소타인문학센터는 2011-2013년 회기 동안 미네소타로부터 3백만 달러의 기금을 받아 그중 50만 달러를 청소년 시민교육을 하는 시민단체와 시민·문화적 프로그램을 개발하는데 보조금으로 할당한다. 2011년 12월 학생들에게 시민교육의 기회를 제공하고, 시민교육을 지원하고, 주 전체의 능력을 향상시키고, 학생들이 시민교육에 참여하도록 교사들의 능력을 향상시키는 세 기관을 선정하고 보조금을 준다. 2011년에 어린이선거(Kids Voting)에 8만4천, 법과 민주주의 학습재단(Learning Law and Democracy Foundation)에 9만, 그리고 YMCA청소년정부(YMCA Youth in Government)에 약 3만6천 달러의 보조금을 지급하였다.¹²⁴

시민단체의 시민교육 프로그램 운영은 상당 부분 공익재단이나 기업의 후원금과 연방 및 주정부의 보

조금에 의존하고 있다. 이를테면 미네소타 국제센터(Minnesota International Center)의 2012-2013년의 수익의 반 이상이 공익재단 및 기업의 후원금과 연방 및 주정부의 보조금이었다. 전국청소년리더십협의회(National Youth Leadership Council)의 2014년 수익의 1/4은 공익재단의 기금이었고, 받은 기업의 후원금이었는데 보험 및 금융서비스회사인 스테이트팜(State Farm)은 50만 달러 이상을 후원하였다.¹²⁵ 스테이트팜은 청소년 봉사학습에 매년 5백만 달러 정도의 기금을 준다.

3. 캘리포니아의 시민교육 거버넌스 체계

(1) 시민교육 파트너십

기금을 모아서 주는 공익재단과 정부가 시민단체와 시민교육프로그램 운영비를 지원하고, 연관된 단체끼리 활발하고 체계적인 파트너십이 두드러진다. 캘리포니아 초·중·고등학교 시민학습 대책위원회(California Task Force On K-12 Civic Learning)도 시민교육은 지역 정부, 법조계, 기업, 비영리단체, 커뮤니티단체와 가족들의 적극적 참여 없이는 성공할 수 없기 때문에 지역의 이해당사자를 파악하고 학생들과 교사가 커뮤니티와 연계될 수 있도록 체제를 만들고 지원해야 한다고 권고한다(California Task Force On K-12 Civic Learning 2014, 38).

시민갱신을 위한 캘리포니아연합(California Coalition for Civic Renewal)은 학교의 시민사명을 위한 캘리포니아캠페인(California Campaign for the Civic Mission of Schools)을 주관하고 있다.¹²⁶ 캘리포니아캠페인은 2011년 시민교육의 퇴보를 염려하며 ‘민주주의 수호자: 학교의 시민사명’을 발표하고 학교에서 시민교육을 강화하기 위한 노력을 한다. 헌법권리재단과 시민교육센터와 대의민주주의연합(Alliance for Representative Democracy)이 합작으로 하는 캠페인데, 초·중등학교의 학구 교육청, 캘리포니아 법무부 같은 주정부, 캘리포니아교사협회나 캘리포니아사회과학협회(California Council for the Social Studies) 같은 교사나 교육관련 단체, 대학, 교육 지도자, 청소년단체, 시민사회단체 등의 약 50개의 파트너단체로 구성되어 있다. 이 캠페인은 뉴욕카아네기 법인재단(Carnegie Corporation of New York)과 스킨볼재단(Skirball Foundation)의 지원을 받는다.

(2) 봉사학습을 통한 학교와 시민단체 연계

캘리포니아에서 봉사학습을 주관하고 운영하는 청소년 커뮤니티봉사(Youth Community Service)는

124 “유산기금지출의 영향에 대한 보고서(Report on Impact of Legacy Funding Appropriation: July 1, 2011-December 31, 2013)” <http://archive.leg.state.mn.us/docs/2014/mandated/140104.pdf>

125 전국청소년리더십협의회 “2014 연간보고서(2014 Annual Report)” <https://nylcweb.files.wordpress.com/2015/04/nylc-2014-annual-report.pdf>

126 전국적인 학교의 시민사명을 위한 캠페인(Campaign for the Civic Mission of Schools)도 있다.

봉사학습은 학생들을 커뮤니티의 요구에 부응하면서 학습과 봉사를 하나로 통합한 커리큘럼에 적극적으로 참여하도록 하는 교수법이라고 정의한다. 로스앤젤레스교육구(教育區)는 봉사학습은 학생들이 양질의 봉사에 적극적으로 참여하면서 배우고 발전하는 교육방식이라고 정의하면서, 봉사학습이 지역의 욕구에 부응하고, 엄격한 학업커리큘럼에 통합되고, 주(州)의 기준에 상응하고, 시민책임감을 촉진하고, 그리고 학생들이 성찰하도록 시간을 부여해야 한다고 규정한다.

로스앤젤레스교육구(Los Angeles Unified School District)의 사례를 보면 캘리포니아에서 봉사학습이 어떻게 시작되고 운영되는지 알 수 있다. 로스앤젤레스와 주변의 작은 도시들을 포함하는 로스앤젤레스교육구는 미국에서 두 번째로 큰 교육구이며 64만 명의 학생과 1,100여개의 학교가 있다.

연방정부의 봉사관련 지원을 받아 캘리포니아도 지원체제를 구성하는데, 캘리포니아교육부는 캘리포니아 봉사프로젝트(CalServe Initiative)를 1990년에 설립하고 지역과 학교에서 봉사학습을 증진시킨다. 2002년 로스앤젤레스교육구 위원회는 2007년부터 봉사학습을 졸업필수로 지정한다. 로스앤젤레스교육구의 봉사학습의 목적은 학습우수, 개인 및 사회적 발전, 시민책임, 및 지역복리를 증진하는 것이다. 이 봉사학습은 캘리포니아교육부 산하의 캘리포니아 봉사프로젝트와 공익재단으로부터 재정지원을 받는다.

로스앤젤레스교육구 봉사학습에는 시민교육기관, 지역시민단체, 국제기관, 및 관공서 등이 파트너단체이다. 예를 들어 시민교육센터와 헌법상의 권리재단처럼 지역에서 활동하는 시민교육기관; 기아퇴치행동(Action Against Hunger), 국제앰네스티 로스앤젤레스지부(Amnesty International Los Angeles Regional Office), 로스앤젤레스 해비타트운동(Habitat For Humanity, Greater Los Angeles), 국제인권감시기구(Human Rights Watch), 유엔아동기금 남캘리포니아지부(UNICEF Southern California Regional Office) 등과 같이 지역에서 활동하는 국제단체; 지구세대(Generation Earth) 프로그램을 운영하는 로스앤젤레스 공공사업부(Los Angeles County Department of Public Works); 지역에 거점을 두고 활동하는 캘리포니아청소년봉사(Youth Service California), 차베즈재단(Cesar E. Chavez Foundation), 관용박물관(Museum of Tolerance), 노숙자를 지원하는 사람(People Assisting the Homeless); 대학교에서 운영하는 캘리포니아대학교 로스앤젤레스 캠퍼스의 노동·직업·안전·건강 청소년프로젝트(UCLA Labor Occupational Safety and Health Youth Project) 등이 있다.

로스앤젤레스교육구는 봉사학습의 예들을 제시하는데 관련된 파트너단체의 이름까지 명시하고 있다. 이를테면 12학년(한국의 고등학교 3학년)의 미국 민주주의의 원칙이라는 교과목에서 봉사학습의 예가 나오는데, 그중 헌법박람회라는 봉사학습에 시민교육센터, 헌법상의 권리재단, 길 위의 법, 및 캘리포니아사회과협의회가 파트너로 명시되어 있고, 유권자등록운동 봉사학습에는 로스앤젤레스 유권자등록소와 여성유권자연합(League of Women Voters)이 파트너로 되어 있다.

로스앤젤레스에 있는 서방대학(Occidental College)의 커뮤니티기반 학습센터(Center for Community Based Learning)도 커뮤니티에 기반을 둔 시민참여형의 교과과정을 운영하면서 사회정의를 해결하기 위해 학생, 교수 및 커뮤니티 협력단체들을 공동 협력자로 간주한다. 커뮤니티기반 학습의 목표는 커뮤니티와 호혜적 관계를 통해 학생들의 학습과 교수들의 참여를 강화하는 것이다. 예술과 문화, 시민사회,

경제 및 산업계, 교육, 환경과 건강, 법 등의 영역에서 시민단체들이 커뮤니티기반 학습센터와 협력하고 있다. 그중 시민단체로 로스앤젤레스 이민자연합(Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles), 동로스앤젤레스 커뮤니티조합(East Los Angeles Community Corporation), 캘리포니아삼진법 개정단(Families to Amend California's Three Strikes), 도심투쟁(Inner City Struggle), 한국이주노동자동맹(Korean Immigrant Workers Alliance), 다민족이주노동자 조직네트워크(Multiethnic Immigrant Workers Organizing Network), 로스앤젤레스 하나(One L.A.), 사회과학과 연구를 위한 남캘리포니아도서관(Southern California Library for Social Studies & Research) 등이 포함되어 있다

(3) 공익재단과 정부 지원

캘리포니아 시민교육단체들은 대부분 정부와 공익재단으로부터 재정적 지원을 받는다. 이를테면 청소년리더십연수원(Youth Leadership Institute)의 2011-2012년 예산 수익 중 약 70%가 재단과 정부의 보조금이다. 시민교육센터는 민주교육법(Education for Democracy Act of 2001)에 따라 연방정부로부터 대부분의 예산을 받고 있으며, 앞으로 3년 동안 1천7백만 달러를 연방정부로부터 지원받아 더 나은 교육을 하도록 교사들을 훈련하고 교육에 필요한 재원을 제공할 것이라고 최근의 뉴스에 나왔다.¹²⁷ 2012년 9월 캘리포니아의회는 주교육부 산하에 캘리포니아청소년 리더십프로젝트(California Youth Leadership Project)를 설립했다. 이 법안은 청소년을 위한 정부참여 프로그램을 운영하는 단체가 돈이 없어 참여하기 어려운 빈민 청소년들을 위해 장학금을 신청할 수 있도록 했다.¹²⁸

1915년에 설립된 캘리포니아커뮤니티재단(California Community Foundation)은 캘리포니아에서 다방면의 분야에서 시민사회단체와 시민참여를 재정적으로 지원한다. 이를테면 이 재단의 지원을 받은 남동부로스앤젤레스 지도자네트워크(Southeast Los Angeles Civic Leaders Network)는 캘리포니아주립대학 롱비치캠퍼스(Long Beach Campus)의 커뮤니티참여센터와 시민리더십학원(Civic Leadership Academy)을 운영한다. 이 네트워크는 로스앤젤레스의 남동부에 있는 8개의 도시로 구성되어 있다. 캘리포니아커뮤니티재단은 2011-2012년 동안 1억2천6백만 달러의 보조금, 4백50만 달러의 용자, 4백만 달러의 장학금, 40만 달러의 연구비를 비영리단체와 학교나 학생에게 지급했다.

제임스어바인재단(James Irvine Foundation)은 1937년에 캘리포니아에 설립된 비영리 자선공익재단이고, 예술, 청소년과 교육 및 캘리포니아 거버넌스와 시민참여의 세 분야에 보조금을 지급한다. 이 재단이 주관하는 캘리포니아 민주주의(California Democracy)의 목적은 캘리포니아에 부응하는 효과적인 공공정책 의사결정을 증진시키는 것이다. 이에 선거, 시민참여 및 이민자 분야에서 활동하는 단체들에게 보조금을 지급하고 있다. 지난 10여 년간 매년 7천만 달러를 보조금으로 지급하였는데, 2014년

127 "3년간 시민교육센터에 1천7백만 달러(Center for Civic Education to get \$17M over three years)"
<http://www.turnto23.com/news/local-news/center-for-civic-education-to-get-17m-over-three-years> Sep 30, 2015.

128 "California Youth Leadership Project. Legislation: 2012 Cal. Stat. 379)"
http://www.leginfo.ca.gov/pub/11-12/bill/sen/sb_0801-0850/sb_803_bill_20120919_chaptered.pdf

에 캘리포니아 민주주의 분야에 약2천만 달러와 청소년분야에 약 3천만 달러를 보조금으로 지급하였다. 이 재단이 시민참여 캘리포니아센터의 의회주목(Capitol Focus) 프로그램에 재정적 지원을 하고 있다.

캘리포니아 여성재단(Women's Foundation of California)은 여성권리 향상을 위한 비영리단체이고 자체 프로그램도 개발하고 여성권리 향상을 위하는 비영리단체에게 보조금을 지급한다. 이 여성단체는 제임스 어바인 재단으로부터 보조금을 받는 단체이기도 하면서 2013-2014년 동안 70여 개의 단체에 약 2백만 달러를 지급하였다.

IV ■ 미국 시민교육 거버넌스 체계의 함의

1. 미국 시민교육 거버넌스 체계의 세 가지 함의

학교 교과과정으로서 시민교육과 더불어 학교 밖 시민사회 영역의 시민교육도 시민성을 함양하고 민주주의를 지지하는 데 중요한 역할을 한다. 시민사회, 민·관 거버넌스 및 시민의 정치참여 등과 같은 민주주의 원칙은 학교 밖 시민사회에서 실천되고, 시민단체들이 이러한 원칙들을 실천하고 있다. 미국 시민사회영역에서 시민교육의 특징과 미네소타와 캘리포니아의 사례를 통해 미국 시민교육 거버넌스 체계에서 세 가지 함의를 찾을 수 있다.

첫째, 시민단체가 시민교육 프로그램을 자율적으로 개발하며 시민교육의 주관과 운영에 있어서 주도적 역할을 하고 있다.

앞에서 보았듯이 시민교육기관이나 시민교육에 관련된 시민단체들은 민간 자율형의 보편적 시민교육을 실행하거나 학교 교과과정의 시민교육을 운영하고 있다. 또한 학교 밖 다양한 시민단체들이 분야별 시민교육이나 시민리더십 형태의 프로그램을 개발하거나 운영하면서 사회나 지역 현안에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 시민을 양성한다. 예를 들어 미네소타의 시민연맹과 미네소타 시민성프로젝트라는 시민단체는 시민교육프로그램을 통하여 코모호수 주위의 시민들이 시민조직을 구성하고 지역문제에 적극적으로 참여할 수 있도록 돕는다.

시민교육을 하기 위해 지역사회의 필요나 욕구를 파악하고 지역의 현안과 이슈를 조사하고 발굴하고 공유하는 것이 필요한데, 이러한 분야에서 시민단체의 역할이 중대하다. 이를테면 봉사학습에서 학생은 지역사회에 참여하여 지역사회의 필요에 부응하고 지역 문제를 해결해 가는 과정에서 학습을 행한다. 이에 지역사회의 문제나 이슈를 인식하기 위해서 지역사회 단체들의 협조가 필요하며, 지역사회는 지역 봉사학습을 통해 청소년들이 지역사회에 봉사하고 학습할 수 있도록 돕는다. 앞에서 사례를 든 메릴랜드의 봉사학습연맹, 미네소타의 전국청소년리더십협의회와 동네학습커뮤니티, 그리고 캘리포니아의 청소년 리더십연수원은 봉사학습을 주관하고 운영하는 민간단체이다. 로스앤젤레스교육구와 로스앤젤레스에 있는 서방대학의 커뮤니티기반 학습센터에서 봉사학습 파트너로 활동하는 시민단체들도 다양하다.

지역시민단체가 봉사학습을 주최하는 여러 가지 이유가 있는데, 일반적으로 봉사학습을 통해 시민단체는 대중을 교육하거나, 장기적으로 시민사회분야에 단기적으로 자기 단체에 회원이나 실무자를 양성하거나, 단체의 역량을 강화하거나, 또는 학교와의 연계를 유지하기 위해서다(Bell and Carlson 2009, 23-33).¹²⁹ 봉사학습을 통한 지역시민단체 실무자 양성 사례가 있다. 미네소타주 세인트폴시 서부지역에 있는 동네학습커뮤니티(Neighborhood Learning Community)의 시민학교 제인아담스학교가 봉사학습으로 운영하는 텃밭 가꾸기 프로젝트에 한 대학생이 참여하다가 동네학습커뮤니티의 소속단체가 되는 '청소년농장과 시장프로젝트'라는 단체를 설립하고 운영하게 된다(Longo 2007).

이러한 역할을 볼 때 시민단체 또는 커뮤니티단체 없이 미국의 시민교육은 없다고 해도 과언이 아니다. 시민사회에서 시민단체의 활동과 운영이 활발할 때 시민교육도 확대된다. 시민단체의 교육활동이 시민사회에서 적극적 시민을 양성할 뿐만 아니라 학교와의 연계 속에서 학교 시민교육에도 중요한 역할을 수행한다. 또한 이러한 활동이 봉사학습처럼 학교교과과정으로 법제화되기도 하면서 결과적으로 정부의 지원을 받기도 한다.

더 나아가 시민단체 또는 민간 자율적 결사체와 민주주의는 불가분의 관계이다. 1800년대 초반 미국을 여행하던 프랑스인 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 시민들이 자발적 결사체를 결성하고 활동함으로써 시민적 덕성이 함양되는데, 이것을 미국 민주주의의 원동력이라고 보았다(토크빌 1997, 676-690). 토크빌의 주장에 동의하면서 미국의 정치학자 스카치폴도 시민들이 결사체를 결성하고 참여함으로써 사회적 유대관계를 형성하고 정치적 행위를 하고 적극적 시민이 되는데, 이것을 민주주의의 토양으로 보았다(스카치폴 2010). 그러나 1900년대 중반 이후 시민결사체의 약화가 미국 민주주의를 후퇴시키고 있다는 진단들이 나온다. 특히 1960년대 이후 미국에서 자발적 결사체 회원 수의 감소, 정치·종교·사회적 참여 감소, 노조 가입 감소, 및 볼링리그 회원의 감소 등으로 연대적 시민참여가 감소하고 대신 혼자서 볼링 치는 사람이 늘었다는 것이다(퍼트남 2009).

시민사회란 시민이 시민권을 행사하는 영역이다. 이 영역은 국가로부터 상대적으로 자율적인 영역이며 동시에 사적인 가족과 사생활보다 상대적으로 공적인 영역이다. 즉, 자율적이고 공적인 영역에서 활동하는 시민단체는 사적 공간과 국가를 매개하는 역할을 한다. 시민단체는 국가 권력을 감시하고 견제하면서 시민의 참여를 유도하여 공공문제와 정치를 다루는 민주주의 학교 같은 역할을 한다. 즉, 시민사회 영역의 시민교육에 있어서 시민단체가 이러한 역할을 수행한다.

둘째, 시민교육에 관련된 시민단체, 학교 및 정부 사이의 파트너십이다.

특히 학교 시민교육에 있어서 더 그렇다. 시민교육으로서 봉사학습은 학생들이 지역사회에 참여하는 방식의 시민교육 형태인데, 봉사학습에 관련된 학생, 교사, 지역시민단체간의 파트너십이 필수이며 파트너십 자체가 시민참여이기도 하다(Jacoby 2003).¹³⁰ 교사는 지역시민단체에게 지역사회의 정보와 자원에 대해 상의한다. 반면에 봉사학습을 주최하는 지역시민단체는 학교교과로서 봉사학습을 이해하고, 봉

129 봉사학습이 학생이나 학교교육에는 도움이 되지만 커뮤니티에는 별 영향이 없다는 주장도 있다(Stoecker and Tryon 2009, 3).

130 학교문화와 커뮤니티문화 사이에 차이가 있다는 주장도 있다. 예를 들어 시민활동가는 그 자신을 학습자로 보고, 배움과 실천을 연계 하면서 학습을 공동활동으로 보는 반면 교육자는 그 자신을 교육전문가, 즉 교육의 책임자로 본다(Stoecker and Tryon 2009, 6).

사학습 준비와 계획에도 참여하고, 봉사학습의 교육적 가치를 공유한다. 봉사학습에서 파트너십은 봉사 학습에 관련된 사람이나 단체가 상호 호혜적 관계를 유지하고, 협동적으로 활동하며, 그리고 봉사학습에 지역사회의 요구를 반영하는 것을 목표로 한다. 이에 미네소타의 전국청소년리더십협의회와 동네학습커뮤니티, 로스앤젤레스교육구 및 서방대학의 봉사학습에서 시민교육기관, 지역시민단체, 국제기관, 관공서 및 학교 등이 파트너십으로 연계되어 있다. 이러한 파트너십은 미국의 교육개혁에 있어서도 중요하게 작동했다(김영화 2010, 131-136).

시민교육 파트너십에 있어서 시민단체가 종종 주도적 역할을 수행한다. 이를테면 미네소타의 법과 민주주의 학습재단이나 캘리포니아의 시민갱신을 위한 캘리포니아연합 등은 시민교육과 관련된 시민단체가 주도하여 정부 및 학교 간의 협력을 통해 시민교육을 정착하고 활성화시키고자 노력한다. 학습강화를 위해 협력하는 시민단체들의 네트워크인 미네소타의 동네학습커뮤니티는 동네에서 가능한 학습기회들을 연결할 뿐만 아니라 그러한 학습들을 시민생활과 연계되도록 한다. 시민교육뿐만 아니라 교육개혁에 있어서 지역의 시민단체가 주도하는 “지역사회의 조직화”는 미국의 교육개혁에서 중요한 전략으로 떠오르고 있다(김영화 2010, 118).

또한 공익재단의 파트너십과 재정지원도 시민단체의 시민교육에서 중요한 역할을 한다. 전국청소년리더십협의회, 미네소타 국제센터, 시민참여 캘리포니아센터, 청소년리더십연수원 등 대부분 시민단체의 시민교육 프로그램은 이러한 재정지원에 의해 운영된다. 시민교육을 하는 시민단체뿐만 아니라 미국의 교육과 관련된 시민단체들이 공익재단의 재정지원에 의존한다. 예를 들어 1985년부터 2000년 사이에 시카고에서 교육개혁에 참가한 19개 시민단체들의 예산 중 50퍼센트 이상이 재단지원이었으며, 그중 절반의 단체들은 80~100퍼센트를 재단지원에 의존하고 있었다(김영화 2010, 129).

셋째, 시민단체가 주도하고 정부는 지원역할을 한다.

이러한 역할 분담은 전국청소년리더십협의회와 메릴랜드학생봉사연맹의 봉사학습 발전과정에 잘 나타난다. 두 단체 다 1980년대에 설립되어 봉사학습을 주도하였고, 1990년 전국 및 지역사회봉사법과 1993년 전국 및 지역사회봉사신탁법이 제정되면서 정부가 이러한 봉사학습에 재정을 지원하기 시작했다. 특히 메릴랜드는 학교와 지역사회를 연계하여 봉사학습을 활성화하고, 봉사학습을 의무화하고, 그리고 주정부가 재원을 보조하는 봉사학습의 시초이자 성공적 사례로 꼽힌다(송민경 2011, 78).

미국에서는 교육에 관련된 권한이 각 주로 분산되어 있어 연방정부에 시민교육 전담기관이나 프로그램이 없는 대신에 시민단체가 주도적 역할을 하고 정부는 지원 역할을 한다. 봉사학습의 사례에서 보듯이, 이러한 정부 지원이 결과적으로 시민교육을 확대하고 시민교육에 있어서 파트너십을 공고하게 만든다. 특히 1993년 전국 및 지역사회봉사신탁법에 의해 설립된 전국 및 지역사회봉사공사는 연방정부 기관으로서 봉사활동을 주관하거나 운영하는 시민단체나 재단에 보조금을 지급함으로써 시민단체의 역할을 돕는다. 즉, 시민참여라는 것이 순수하게 시민사회에 의한 것이 아니라 국가나 정부의 사회적 지출이 종종 시민참여에 영향을 미치고 촉진하기도 한다(Skocpol 1999).

이 세 가지 함의는 따로따로 분리된 것이 아니라 서로 연관되어 있다. 시민단체의 시민교육은 시민교

육에 관련된 단체 사이의 파트너십과 정부의 법 및 재정적 지원에 의해 유지되고 확대된다. 시민교육에서 파트너십은 시민단체의 활성화와 정부의 지원에 힘입어 공고해진다. 시민교육에 관련된 시민단체의 역량 강화와 파트너십 형성은 결과적으로 정부의 지원적 역할을 유도한다.

2. 한국 시민교육에게 주는 함의

이 세 가지 함의를 참조하면서 한국에서도 시민교육 활성화를 위한 시민사회 영역에서 시민단체의 역할을 강화하고 지원할 필요가 있다.

첫째, 시민교육을 주관하거나 주최할 수 있는 지역 및 시민단체를 확인하고, 시민교육을 촉진하고 활성화시킬 주체를 설립하고, 그리고 이러한 단체들이 학교와 연계하여 시민교육을 시행하도록 해야 한다. 현재 시민단체들이 시민교육에 관심을 가지고 다양한 방식으로 프로그램을 운영하거나 계획을 세우고 있다.¹³¹ 시민단체 사이에 그리고 시민단체와 학교 사이에 파트너십을 구축하는 노력이 필요하다.

둘째, 미국 시민교육의 함의를 고려해 볼 때 한국에서 현재 진행되고 있는 시민교육 법제화가 우려된다. 국회에서 민주시민교육법안이 발의되었지만 통과되지 않고 있는데 서울과 경기도는 민주시민교육조례를 통과시켰다. 최근에 법제화가 되었고 현재 진행 중인 사항이라 평가를 내리기가 어렵지만, 법교육 지원법 사례를 살펴보면 시민교육조례의 바람직한 진행과정을 고민해 볼 수 있다.

법교육지원법에 관해 미국과 한국을 비교해 보면, 미국의 법교육지원법이 정부기관과 시민단체 지원에 중점을 둔 반면 한국의 그것은 추진체계와 조직에 대해 중점을 두면서 국가주도의 의도가 강하다는 것이다(정순원 2011, 95). 시민교육처럼 미국의 법교육도 처음에는 개인이나 시민단체가 주도하여 시작했고, 법무부가 부서 정책으로 지원하다가 1978년 법교육지원법이 제정된 후 연방정부가 재정적 지원을 하게 되었다(정순원 2011, 93). 즉, 교육은 민간단체와 학교 같은 공공기관이 파트너십을 통해 운영하고 정부는 지원정책을 추진하는 방식이다. 이에 한국의 시민교육(지원)법이 시민단체의 주도적 역할과 국가의 지원적 역할이라는 바람직한 관계보다 국가가 주도하는 형태로 될까 우려스럽다.

마지막으로, 시민교육이 민주주의의 달성과 유지의 방식으로 활용되지만, 민주주의의 종착점이 아니라 민주적 시민의 양성을 돕는 교육방식이다. 시민교육이 시민에게 민주주의에 대한 학습의 기회를 제공하고, 지역사회와 교육을 연계시키고, 그리고 시민참여를 유도하여 민주주의에 도움이 된다. 이러한 시민교육과 더불어, 더 넓고 구조적인 사회문제와 권력문제, 타인과의 관계. 전 지구적 정치·경제 현안 등은 근본적 인간 삶의 문제로서 다루어야 할 것이다. 즉, 시민교육의 고민은 교육적 차원에서 교육방법과 철학, 지역적 차원에서 지역현안과 시민사회, 그리고 사회적 차원에서 시민참여와 민주주의의 고민과 맞닿아 있다.

.....
131 심상용·조철민(2004)의 “시민단체의 민주시민교육”을 참조.

참고문헌

- 김영화. 2010. **지역사회 교육개혁을 위한 시민사회조직의 참여**. 집문당.
- 민주화운동기념사업회. 2007. **민주화운동기념사업회 교육사업 중장기 발전방안 연구**.
- 민주화운동기념사업회 교육사업팀. 2007. **미주지역 민주시민교육 기관 대표방문 사업보고서**.
- 버츠, 로버트 프리먼. 2007(1988). **민주시민의 도덕**. 나남.
- 손경애·이혁규·옥일남·박윤경. 2010. **한국의 민주시민교육**. 서울: 동문사
- 송민경. 2011. “봉사학습, 청소년의 경험학습이자 사회참여의 길을 열다.” **시민교육 제4호**. 민주화운동기념사업회. 77-82.
- 스킨치플, 테다. 2010(2003). **민주주의의 쇠퇴: 미국 시민생활의 변모**. 강승훈 옮김. 한울아카데미.
- 신두철·허영식. 2008. **민주시민교육의 정석**. 오름.
- 신형식. 2011. ‘미국 시민교육의 헌법적 가치.’ **미국헌법연구**. 22권 3호. 217-258.
- 심상용·조철민. 2004. “시민단체의 민주시민교육.” 심익섭 외. **한국민주시민교육론**. 엠-에드.
- 음선필. 2013. **민주시민교육의 국제적 동향과 시사점**. 한국법제연구원
- 이경화·김정숙. 2015. “유아 봉사학습의 의미와 실천 방향 탐색.” **생태유아교육연구**. 14권 2호. 219-239.
- 이병준·김영인·김민·박응희·박선영. 2007. **민주화운동기념사업회 교육사업 중장기 발전방안 연구**. 민주화운동기념사업회.
- 장경원. 2010. “Service-Learning에 기반한 ‘교육봉사’ 과목 운영 전략 탐색.” **한국교원교육연구**. 27권 3호. 373-393.
- 전득주. 2002. ‘미국의 시민 교육: 그 배경, 현황 그리고 문제점.’ **한국민주시민교육학회보**. 7호, 12, 41-65.
- 정순원. 2011. “법교육지원법에 관한 비교법적 고찰.” **사회과교육**. 50권 4호. 83-97.
- 조상식. 2009. ‘민주시민교육의 교육 이론적 지평.’ **교육사상연구**. 23권 1호. 209-228.
- 최종덕. 2000. ‘미국 시민교육의 전통과 쟁점.’ **시민교육연구**. 31집. 345-368.
- 최종덕. 2007. ‘미국의 민주시민교육.’ **한국민주시민교육학회보**. 12권 1호. 3-32.
- 최현섭. 1994. “외국과 한국의 민주시민교육의 비교 고찰.” **교육연구**. 28집. 97-119.
- 토크빌, 알렉시스 드. 1997(1840). **미국의 민주주의 II**. 임효선·박지동 옮김. 한길사.
- 퍼트넘, 로버트 D. 2009(2000). **나 홀로 볼링: 볼링 얼른-사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생**. 정승현 옮김. 페이퍼로드.

참고문헌

- Azzam, Tarek and Ronald E. Riggio. 2003. "Community Based Civic Leadership Programs: A Descriptive Investigation." *Journal of Leadership & Organizational Studies*. vol. 10 no. 1. 55-67
- Bell, Shannon M. and Rebecca Carlson. 2009. "Chapter 2 Motivations of Community Organizations for Service Learning." in Randy Stoecker and Elizabeth A. Tryon ed. *The Unheard Voices: Community Organizations and Service Learning*. Philadelphia: Temple University Press.
- Boyte, Harry C., L. Douglas Dobson, Kei Kawashama-Ginsburg, and Jonathan Knuckey, Peter Levine. 2011. "A Tale of Two Cities 2010: Civic Health in Miami and Minneapolis-St. Paul." *National Conference on Citizenship*. <http://www.ncoc.net/TwoCitiesCHI>
- California Department of Education. 2013. 2013-2014 *California Adult Education Administrators' Handbook for WIA II Agencies*. <https://www.casas.org>
- California Task Force On K-12 Civic Learning. 2014. "Revitalizing K-12 Civic Learning in California: A Blueprint for Action." California Department of Education. <http://www.cde.ca.gov/eo/in/documents/cltfinalreport.pdf>
- Delander, Brady and Maria Millard. 2014. "Different Paths to a Common Goal: Preparing Students for Civic Life." Education Commission of the States. <http://www.ecs.org/clearinghouse/01/13/08/11308.pdf>
- Hidayat, Dadit, Samuel Pratsch, and Randy Stoecker. 2009. "Chapter 9 Principles for Success in Service Learning—the Three Cs." in Randy Stoecker and Elizabeth A. Tryon ed. *The Unheard Voices: Community Organizations and Service Learning*. Philadelphia: Temple University Press.
- Horton, Russell "Rusty" S. 2010. "Community Leadership Programs Advance Public Leadership." *The Public Manager*. 53-56.
- Jacoby, Barbara . 2003. *Building Partnerships for Service-learning*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lee, Seon-Young, Paula Olszewski-Kubilius, Rob Donahue, Katrina Weimholt. 2008. "The Civic Leadership Institute: A Service-Learning Program for Academically Gifted Youth." *Journal of Advanced Academics*. 19:2. 272-308.
- Longo, Nicholas V. 2007. *Why Community Matters: Connecting Education with Civic Life*. Albany: SUNY Press.
- Muñoz, Linda and Heide Spruck Wrigley. eds. 2012. Adult Civic Engagement in Adult Learning. *New Directions for Adult and Continuing Education*. 135.

참고문헌

- National Youth Leadership Council. 2008. "K-12 Service-Learning Standards for Quality Practice."
- Skocpol, Theda with the assistance of Marshall Ganz, Ziad Munson, Michele Swers, Bayliss Camp, and Jennifer Oser. 1999. "How Americans Became Civic." Theda Skocpol and Morris P. Fiorina, eds. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 27-80.
- Stoecker, Randy and Elizabeth A. Tryon. 2009. "Chapter 1 Unheard Voices: Community Organizations and Service Learning." in Randy Stoecker and Elizabeth A. Tryon ed. *The Unheard Voices: Community Organizations and Service Learning*. Philadelphia: Temple University Press.
- Stuebaker, J. W. 1936. *Safeguarding Democracy through Adult Civic Education*. U.S. Office of Education.
- Thomsen, Jennifer. 2014. "State Policies on Service-Learning." *Education Commission of the States*. <http://www.ecs.org/clearinghouse/01/10/66/11066.pdf>
- Tolbert, Michelle. 2001. "English Literacy and Civics Education for Adult Learners." National Institute for Literacy, Washington, DC.
- Wray, Harry . 1996. "Civic Education in the United States." *한국민주시민교육학회보* 1권 1-23.

- 노스웨스턴대학 재능개발센터(Center for Talent Development) <http://www.ctd.northwestern.edu>
- 로스앤젤레스교육구(Los Angeles Unified School District) <http://home.lausd.net/index.jsp>
- 메릴랜드교육부(Maryland Department of Education) <http://www.marylandpublicschools.org>
- 미국교육부(U.S. Department of Education) <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/pg31.html>
- 미네소타교육부(Minnesota Department of Education) <http://education.state.mn.us> 미네소타 국제센터(Minnesota International Center) <http://www.micglobe.org>
- 미네소타 시민성프로젝트(Minnesota Active Citizenship Initiative) <http://activecitizen.org>
- 법과 민주주의 학습재단(Learning Law and Democracy Foundation) <http://teachingcivics.org>
- 서방대학(Occidental College) 커뮤니티기반 학습센터(Center for Community Based Learning) <http://www.oxy.edu/center-community-based-learning>

참고문헌

- 셸비시민대학(Shelby County Government Citizen's University)
<http://www.shelbycountyttn.gov/index.aspx?nid=1771>
- 시민교육센터(Center for Civic Education) <http://www.civiced.org>
- 시민대학(Citizen University) <http://www.citizenuniversity.us>
- 시민연맹(Citizens League) <http://citizensleague.org>
- 시민참여 캘리포니아센터(California Center for Civic Participation) <http://californiacenter.org>
- 스테이트팜(State Farm) <https://www.statefarm.com>
- 전국 및 지역사회봉사공사(Corporation for National and Community Service)
<http://www.nationalservice.gov>
- 전국사회과학협회(National Council for the Social Studies) <http://www.socialstudies.org>
- 전국청소년리더십협의회(National Youth Leadership Council) <http://nylc.org>
- 제임스어바인재단(James Irvine Foundation) <https://www.irvine.org>
- 조직화와 정책교육에서 전략적구상(Strategic Concepts in Organizing and Policy Education)
<http://scopela.org>
- 청소년리더십연수원(Youth Leadership Institute) <http://yli.org>
- 청소년커뮤니티봉사(Youth Community Service) <http://www.youthcommunityservice.org> 캘리포니아교육부(California Department of Education) <http://www.cde.ca.gov>
- 캘리포니아여성선도자(California Women Lead) <http://cawomenlead.org>
- 캘리포니아여성재단(Women's Foundation of California) <http://www.womensfoundca.org>
- 캘리포니아커뮤니티재단(California Community Foundation) <http://my.calfund.org> 코로(Coro)
<http://coro.org>
- 코모시민네트워크(Como Active Citizen Network) <http://www.comoacn.org>
- 학교 시민사명을 위한 캘리포니아 캠페인(California Campaign for the Civic Mission of Schools)
<http://www.cms-ca.org>
- 후투시민대학(Hutto Citizen's University) <http://www.huttotx.gov/index.aspx?NID=613>



제6장

영국의 시민교육

민관 파트너십을 중심으로



영국의 시민교육

민관 파트너십을 중심으로

I ■ 영국 시민교육의 개념

1. 시민교육의 개념

영국에서 시민교육(citizenship education)은, '시티즌십(citizenship)'을 함양하고 고양하는 교육이라 할 수 있다.¹³² 영국 시민교육의 개념은 시민교육의 근거와 철학을 제시했던 크릭보고서에 잘 나타나 있다. 크릭보고서에서는 사회구성원으로 시민(citizen)을 신민(subject), 국민과 대조하면서 시민교육의 개념을 구분하고 있다. 고대 그리스와 로마시대에는 시민권을 가진다는 것은 정치에 적극적으로 참여하는 것을 의미했다. 이때 정치에 참여한다는 것은 정치와 관련된 토론에 참여하고 직·간접적으로 법의 제정과 정책결정에 관여하는 것을 의미했다. 그러나 중세의 봉건제 사회에서는 탄생한 신민은 왕권의 보호를 받으면서 복종할 의무가 있었고, 국민국가의 출현으로 탄생한 국민은 법의 보호를 받으면서 법에 복종할 의무를 지녔다. 민주사회의 구성원은 신민이나 국민이 아니라 시민으로 책임감 있는 생활을 위해 적극적으로 국정에 참여할 수 있어야 한다. 시민교육은 이 같은 시민성을 가진 시민을 길러내기 위해 필요한 과목인 것이다(Crick Report 1998:17-27).

영국 시민교육에서 추구하는 시민성은 '능동적인 시민권(active citizenship)'에 바탕을 두고 있다. 능동적 시민권(active citizenship)'은 사실 영국 보수당이 채택한 개념이다. 영국 하원이 조직했던 시민권위원회(Commission on Citizenship)의 보고서, 『시민권의 고양(Encouraging Citizenship)』에서 제기된 '능동적인 시민권(active citizenship)'은 국가의 복지제도보다는 자원봉사조직이나 시민단체에 적극적으로 참여하는 시민성에 기초하고 있었다. 시민권위원회는 공민권(civil rights)을 권리와 의무로

132 같은 영어권이라도 '시민교육'이라는 표현을 두고, 미국에서는 주로 'civic education'으로 부르지만, 영국에서는 일반적으로 'citizenship'을 내세워 'citizenship education'으로 사용한다. 일례로 영국 중등학교 교과목인 'citizenship'은 교육을 뜻하는 'education'이 붙지 않았음에도 시민교육을 연구자들 사이에서 보통 '시민교육'이라고 번역되고 있다. 또한 영국 시민교육의 제도화에 기여했던 'Advisory Group on Citizenship'은 '시민성자문위원회' 또는 '시민교육자문위원회'로 번역된다. 이 자문위원에서 제출했던 크릭보고서(Crick Report), 영국 교육부(Department for Education, DfE) 홈페이지, 시민교육 관련 민간단체의 홈페이지나 보고서에서도 civic education 보다는 citizenship education이 더 보편적으로 사용되고 있다. 그러므로 본 연구에서는 영국의 시민교육과 관련해 'citizenship'을 맥락에 따라 권리를 나타내는 '시민권', '시민의 성품이나 자질을 나타내는 '시민성', '시민성의 교육이나 교과목을 의미하는 '시민교육'으로 번역해 사용할 것이다.

연계시켜 설명했지만 정치권에 대해서는 별다른 언급을 하지 않았다. 크릭보고서는 이 점을 지적하면서 시민의 정치권을 당연한 것으로 간주할 것이 아니라 T. H. 마셜이 옹호했던 시민권(citizenship)의 세 가지 차원인 공민권(civil rights), 정치권(political rights), 사회권(social rights)을 모두 포괄해야 한다고 강조하였다(Crick Report 1998: 27-29).

2. 시민교육의 내용

크릭보고서에 따르면 시민교육은 의식화 교육이나 주입식 교육이 아니며 정치교육보다 더 포괄적이고 다차원적이다. 민주주의의 요체는 모든 주제에 대한 공개적인 토론이므로 시민교육은 의식화 교육이나 주입식 교육으로 변질될 우려는 없다. 시민교육은 지식뿐만 아니라 기술과 품성도 가르치는 것인데, 품성이나 태도는 학교교육뿐만 아니라 지역사회에 참여하면서 배울 수 있다. 학교, 지역사회, 청소년 단체 등 여러 기관이 협력해서 시민교육을 할 경우 정부조직은 더 투명해지고 개방성과 효율성을 높일 수 있을 것이다. 이런 점에서 시민교육은 1978년 한사드 협회(Hansard Society)의 보고서에서 제시했던 정치교육이나 정치문해와 같은 협소한 개념이 아닌, 좀 더 포괄적이고 다차원적이다. 시민교육은 사회질서의 핵심적 구성요소인 법의 지배에 대한 존중과 더 나아가 법과 정의를 구분하는 법을 배우고, 시민사회와 민주주의를 위한 필요조건인 자원봉사와 자발적인 사회참여, 도덕뿐만 아니라 정치에 대해서도 관심을 기울이며, 시민사회라고 일컫는 다양한 비정치단체와 시민단체에 대한 참여를 말하고 있는 것이다(Crick Report 1998: 28-30).

크릭보고서는 청소년들을 책임감 있는 시민으로 성장시키기 위한 시민교육의 세 가지 핵심개념을 제시하고 있다. 그 세 가지 요소는 사회적-도덕적 책임감(Social and moral responsibility), 공동체 참여(Community involvement), 정치적 판단능력(Political literacy)으로 각 개념을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

사회적·도덕적 책임감	“학생들이 학교 안에서든 밖에서든 자신이 한 행동에 대한 사회적·도덕적 책임을 져야 한다. 교사와의 관계나 학급 친구들과의 관계에서도 마찬가지로 책임을 져야 한다.” 정규 교육과정 외에 아동·청소년이 참여하는 모든 활동을 통해 배양되어야 한다.
공동체 참여	“학생들은 자신이 속한 공동체에 참여와 자원봉사를 함으로써 지역의 생활과 고충에 대해 알고 유익한 도움을 주어야 한다.” 각종 자선단체와 공공단체 활동에 참여함으로써 정치적 능력을 배양하는데 초점을 맞추고 있다 (Potter 2012, 14-15).
정치적 판단능력	“학생들은 사회생활에 도움이 되는 기술(skill), 가치(value), 지식(knowledge)을 배워야 한다.” 정치적 판단능력은 단순한 정치적 지식(political knowledge)을 넘어서, 주요 사회 경제적 갈등 해결과 공공자원 배분 및 과세제도와 같은 의사결정에 대한 실질적 지식을 아우르는 것을 의미한다.

* 자료: 선거연수원(2014)

〈표 VI-1〉 영국 시민교육의 핵심개념

<p>목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 수준의 시민교육은 학생들이 사회에 적극적으로 참여할 수 있는 준비를 위해 이해, 기술, 지식을 제공함 • 특히 시민교육은 정부, 민주주의 및 법의 형성과 준수에 대한 이해와 인식을 증진시킴. 정치와 사회문제에 대해 비판적인 객관적인 증거를 분별할 수 있고 토론과 이성적인 주장을 개진할 수 있는 능력을 함양시켜서 이 사회에서 책임있는 시민으로 참여할 수 있고 자신의 경제적인 능력과 건전한 경제생활을 영위할 수 있도록 지도
<p>목표</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 시민들이 어떻게 정부의 민주적인 제도에 적극적으로 참여하고 영국이 어떻게 통치되는지 정치제도에 관한 지식과 이해를 습득. • 사법제도와 법의 집행에 대한 지식과 이해, • 성인이 되어서도 지속할 수 있는 자원봉사 및 다른 형태의 책임있는 활동참여에 대한 관심을 개발 • 비판적인 생각과 정치문제에 대한 토론, 건전한 재정관리방법과 장래를 위한 재정 계획 수립방법 습득
<p>실행목표</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 각 핵심단계마다 관련 프로그램에서 구체화된 문제, 기술, 과정을 이해하고, 알아서 적용할 수 있어야 함
<p>교과 내용 (핵심단계 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의, 정부, 시민의 권리와 책임을 이해할 수 있도록 교육 • 자료조사, 증거 도출, 토론, 견해 평가, 논리적인 주장 전개, 적합한 행동을 위한 기술을 개발하면서 지식을 이용하고 적용할 수 있어야 함 • 주요 교육 내용: <ul style="list-style-type: none"> - 시민, 의회, 군주의 역할을 포함해 영국 민주정부의 정치시스템의 발전, - 선거에서 투표, 정당의 역할을 포함한 의회의 운영 - 영국의 시민이 향유하는 자유의 소중함 - 경찰의 역할, 재판소와 법원의 운영을 포함한 사법제도와 법의 지배 - 학교에 기반한 활동에 참여하는 기회를 포함해 지역사회를 발전시키기 위해 시민들이 협력해야 하는 방법과 사회에서 자원단체와 공공기구의 역할, - 화폐의 사용과 기능, 예산실천의 중요성, 위기관리
<p>교과 내용 (핵심단계 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심단계 3에서 배운 민주주의, 정부, 시민의 권리와 의무를 심화학습 • 학생들은 자료조사의 방법, 증거의 선별 능력, 설득력있는 주장, 구체적인 결론 등을 개발할 수 있어야 함 • 시민들이 함께 문제를 해결하고 사회에 공헌할 수 있는 다른 방법을 평가하고 경험해야 함 • 주요 교육 내용: <ul style="list-style-type: none"> - 언론의 자유, 삼권분립, 집권당과 시민들의 역할, 정부의 권력구조, 영국의 헌법내용과 의회민주주의 - 영국 외에 다른 나라의 선거제도, 지역, 국가, 세계에 영향을 주는 민주주의와 선거 절차에 참여하는 시민들의 실천 - 영국이외의 민주주의와 비민주주의 정부 형태와 시스템 - 지역, 지방, 국제적인 거버넌스와 유럽국가, 영연방, 유엔 및 더 넓은 세계와 영국과의 관계 - 인권과 국제법 - 영국의 법제도, 그 밖의 다양한 법의 근거, 법이 복잡한 사회문제를 해결하는 방법에 대한 이해

* 자료: Department of Education of UK

〈표 VI-2〉 2013년 교육부가 제시한 핵심단계(3, 4)의 시민교육 교과내용

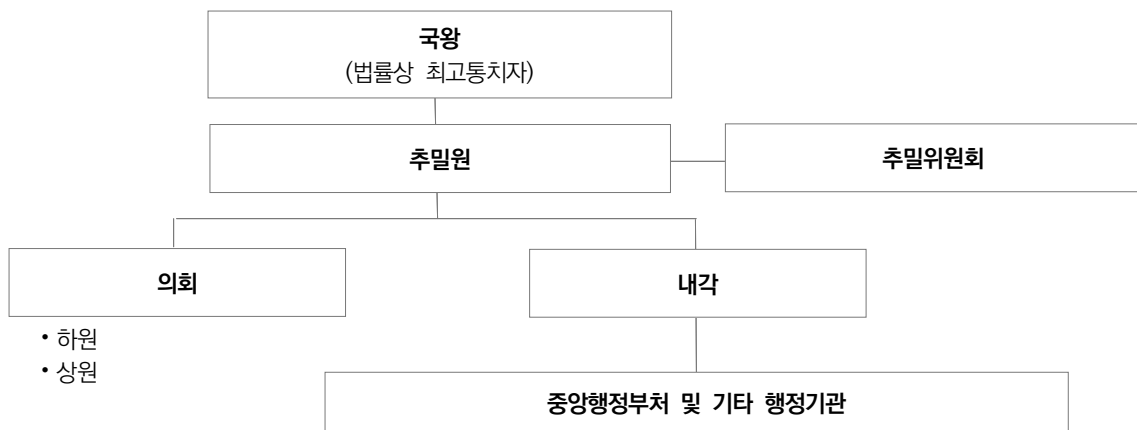
II ■ 영국 시민교육의 배경과 흐름

1. 역사적·정치적·문화적 배경

영국의 교육제도와 시민교육의 체계를 제대로 파악하기 위해서는 영국의 국가구성에 대한 역사적·정치적·문화적 배경에 대한 전반적인 이해가 선행되어야 한다.

첫째, 영국의 공식명칭은 영국 및 북아일랜드 연합왕국(the United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland)이다. 영국의 국명에서 알 수 있듯이 영국은 단일국가가 아니라 잉글랜드(England), 웨일스(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Island)로 이루어진 연합국가이다. 언어의 경우 영국의 공식 언어는 영어이지만, 각 지역은 공식어인 영어와 함께 그 지역의 고유한 언어를 혼용해서 사용한다. 예를 잉글랜드 지역은 영어를 사용하지만 그 외 지역인 웨일즈는 웨일즈어, 스코틀랜드는 켈틱어, 북아일랜드는 북아일랜드 방언을 영어와 함께 사용한다.

둘째, 영국은 오랜 지역자치의 역사로 인해 사회·문화적으로 지역의 다양성과 자율성이 확보되어 있다. 영국은 입헌군주제와 내각책임제를 실시하면서 점진적으로 통치기구를 발전시켰다. 영국의 통치기구는 우선 국왕과 그 직속기관으로서 추밀원, 상원과 하원으로 구성된 의회, 내각 산하의 각 행정부처 및 행정기관으로 구성된다. 또한 영국은 오랜 분권과 자치의 역사로 인해 중앙정부의 법이나 제도가 모든 지역에 동일하게 적용되지 않는다. 이는 교육제도의 경우에도 마찬가지인데, 각 지역은 독자적인 교육전통과 제도를 유지하고 있다.¹³³



* 자료: 박재희, 1997: 91(서원석 2011, 118에서 재인용)

〈그림 VI-1〉 영국 통치기구의 개요

133 예를 들어 1988년 교육개혁법(Education Reform Act, ERA)의 경우 잉글랜드와 웨일즈지역에는 그 내용이 적용되지만, 스코틀랜드의 경우 대학과 관련된 사항에만 적용되고, 북아일랜드에는 전혀 적용되지 않는다. Education Reform Act, Annotations, E1(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/40>) 참조.

2007년	2010년	2011년
수상실 (Prime Minister's Office)	내각사무처(Cabinet Office) - 수상실(Prime Minister's Office) 포함	
내각사무처(Cabinet Office)		
재무부(HM Treasury)		
내무부(Home Office)	내무·여성평등부	내무부(Home Office)
법무부(Ministry of Justice)		
국방부(Ministry of Defence)		
외교연방부(Foreign and Commonwealth Office)		
노동연금부(Department for Work and Pensions)		
보건부(Department of Health)		
지역사회지방정부부(Department for Communities and Local Government)		
교통부(Department for Transport)		
환경식품지역부(Department for Environment, Food and Rural Affairs)		
국제개발부(Department for International Department)		
문화미디어체육부	문화·올림픽·언론·체육부	문화미디어체육부 (Department for Culture, Media and Sport)
-	에너지기후변화부 (Department of Energy and Climate Change)	
혁신대학기술부	기업혁신기술부 (Department for Business, Innovation and Skills)	
경제기업규제개혁부		
아동학교가족부	교육부(Education)	
북아일랜드 사무국(Northern Ireland Office)		
스코틀랜드 사무국(Scotland Office)		

* 자료: 서원석 2011: 127

〈표 VI-3〉 영국 중앙행정기관의 조직 변화

셋째, 영국의 지역자치는 정치적인 분리·독립에 대한 요구로 1997년 이후 가속화되었다. 1990년 이후 영국에서 각 지역의 분리와 독립에 대한 목소리가 계속 높아지자 1997년 집권한 노동당 정부(New Labour Party)는 과거 중앙정부가 보유하고 있던 권한을 지역으로 점차 이양하기 시작했다. 1998년 영국 중앙정부는 웨일즈(의회), 스코틀랜드(행정부), 북 아일랜드(행정부)에게 권력을 이양했고 주민투표와 관련 입법을 거쳐 1999년 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서 지역의회가 구성되었다. 영국을 구성하는 네 지역이 자치권을 지니게 됨에 따라 중앙의 각 지역담당 장관의 권한은 약화되었고 중앙정부의 역할도 전반적으로 축소되었다.

넷째, 영국사회의 또 한 가지 특징은 인종적·문화적 다양성의 증가이다. 현재 영국에는 약 300만 명 이상의 소수민족이 거주하고 있는 것으로 알려져 있다. 영국의 인구구성에서 주류를 차지하는 것은 앵글로 색슨이지만, 제 2차 세계대전 이후 유대인들이 많이 이주하였고, 1970년대에는 인도와 파키스탄 출신 이민자들이 크게 증가하였다. 종교별 인구구성비도 성공회가 전체인구의 과반수를 차지하지만, 개신교, 카톨릭이 각각 30%, 11%를 차지했다(신동면·하연섭·한창섭 2001, 7-8). 이 같은 인종, 문화, 종교

의 다양성과 이민자 자녀의 증가는 영국에서 시민교육이 더욱 강조되는 이유가 될 수 있다.

다섯째, 영국의 교육제도는 1988년 교육개혁법 이후 통치제도의 분권화 경향과는 반대로 중앙집권화되었다. 영국에서 교육은 전통적으로 지역교육청(Local Education Authority, LEA)의 소관이었다. 1944년 교육법이 실시된 이래 지역교육청(LEA)에서 초·중등교육, 성인교육(adult education) 및 직업 훈련을 전문으로 하는 계속교육(further education)인 전문대 등을 관할했고 중앙정부는 대학만을 관할했다. 그러나 1988년 교육개혁법이 제정되면서 중앙정부가 관할하는 초·중등 공통교과과정이 수립되고 전국적인 교육평가가 실시되었다. 또한 1992년 계속교육법과 고등교육법이 제정되면서 성인교육도 지역교육청(LEA)이 아니라 중앙정부의 직접적인 재정지원과 통제를 받게 되었다. 현재 영국의 교육은 지속적인 변화와 개혁의 과정에 있다. 평생학습도시 건설, 아카데미의 도입과 같은 새로운 기획과 제도를 계속 모색하고 투자를 지속하면서 다양한 교육개혁을 진행하고 있다.

2. 시민교육의 흐름

19세기 중반까지 영국의 교육은 제도화되지 못하고 모호하고 혼란스러웠는데, 그 이유는 다음 다섯 가지 요인에서 비롯되었다(히터 2007, 170). 첫째, 중앙정부의 교육에 관한 정책이나 지침은 없었기 때문에 교사들은 민간부문의 주도에 의존하였다. 둘째, 참정권이 확대됨에 따라 청소년들에 대한 적절한 시민교육에 관한 논쟁이 있었다. 셋째, 사회적으로 서로 다른 교육과 시험을 존재하는 교육방식에서 시민교육을 어떻게 시행할지 것인가에 대한 문제들이 있었다. 넷째, 전쟁과 평화의 문제에 관심을 가진 교사들이 있었다. 다섯째, 영국의 제국주의에 대한 자부심과 시민교육을 어떻게 조율할 것인가에 대한 문제가 있었다.

시민교육에 대한 영국 내부의 갈등은 시민교육을 바라보는 지식인들의 시각차에서도 드러난다(히터 2008, 171-177). 영국의 교육제도를 개선하기 위해 1861년 의회 내에 '평민의 교육에 대한 탐구위원회'가 설치되었지만, 정치권의 입장은 영국이 교육여건이 열악하지 않으며 교육의 실시는 하층민들이 불만이 고양시킬 것이라는 편견이 지배적이었다. 정치권의 부정적인 시각과 달리 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill) 부자와 같은 계몽주의자들은 사회의 진보를 가져올 학교의 잠재력을 인식하고 대중교육을 옹호하였다. 급진주의 사상가의 경우 교육을 정치개혁과 연관시켜 생각했는데, 빈센트(Henry Vincent)와 같은 차티스트 운동가들은 학교가 민주적인 정치체제를 창조하는데 기여해야 하며, 국가가 제공하는 교육에 교화되어서는 안 된다는 입장이었다.

이 같은 상반된 입장 차이로 인해 19세기 중반까지 영국 정부는 학교교육에 관심을 기울이지 않은 반면, 민간에서는 노동자들을 중심으로 자조교육(self-help education)이 급속히 확대되었다. 1820년대에 세워진 기능인협회, 1906년 가정교사운동, 1903년 시작된 노동자교육협회(Workers Education Association, WEA) 등은 기술교육이나 사회변혁을 위한 교육보다는 성인들의 인문교양과 자기발전을 지향하였다(백은순 1999: 107-108). 성인인문교육(adult liberal education)은 중산층이 여가시간을

활용해 개인의 관심사를 학습하는 자유로운 교육으로 19세기부터 영국의 노동자교육협회(WEA)가 강조해 왔던 교육이다.

성인인문교육의 전통은 18세기 기계공강습소(Mechanics Institute)에서 시작되었다. 1800년 글래스고(Glasgow) 대학의 버뱅크(George Birbank) 교수와 앤더슨(John Anderson) 교수는 정원사, 페인트공, 도공, 조판공, 선반공과 같은 노동자를 위한 최초의 무료강습회를 개최했다. 그 후 버뱅크(Birbank)는 런던으로 이주해 1823년 기계공 강습소(Mechanics Institute)¹³⁴를 개설했는데, 이 교육운동은 곧 전국으로 확산되었다. 문맹에서 탈피한 노동자들은 당시 발행되었던 수많은 신문과 책자를 읽으며 정치적으로 각성될 수 있었다. 1830년대 의회개혁을 위해 전국적으로 결성되었던 전국노동자연맹(National Union of the Working Classes, NUWC)은 지역별로 정치문제의 토론과 학습을 위해 학급을 편성해서 교육을 성인들을 위한 교육을 실시했다. 참정권의 확대에 의한 교육의 필요성이 대두되면서 초등교육 실시를 목적으로 1870년 포스터 교육법(Forster Education Act)이 제정되었다.

Forster Act (1870)	초등교육 제공을 위해 학교구(school district)로 나누고 교육위원회(school board)를 설치해 수업료 징수권 부여
Education Act(1891)	초등교육 무상교육 규정
Board of Education Act(1899)	중앙정부에 교육관계를 관장하는 교육위원회 설치
Balfour Act(1902)	교육위원회를 폐지하고 지방교육청(LEA) 설치, 지방교육청에 초·중·등교육 지원업무를 수행하기 위한 징수권부여
Fisher Act(1918)	반일제 수업 폐지, 5세 이하 유아를 위한 유치원이나 유아학교 운영권고, 초등학교 모든 학비부담 폐지
Butler Act(1944)	교육위원회를 중앙정부의 교육성으로 대체, 5-15세 무료의무교육 실시, 문화교육과 여가선용을 위한 지역교육청의 여름캠프학교, 연극활동, 지역사회센터, 여가시설 등을 지원, 초등학교 교육관련 서비스 규정(통학교통편, 무료급식, 보건치료 등) 자선단체가 설립한 학교에 정부보조금 지원, 교육과정의 일부로 종교교육을 의무적으로 실시, 지방교육청이 장애유형별로 특수교육이 필요한 아동에 대해 학교에 적절한 교육을 제공하도록 규정
Education Act(1964)	초등학교와 중등학교 구분연령을 11세로 정함
Circular 10/65 Organization of Secondary Education(1965)	지역교육청은 중등교육 단계에서 11+ 선발제도와 복선형 방식을 폐지하고 중등학교를 종합학교로 전환하는 계획을 교육성장관에게 제출
Education Act (1965)	지방교육청이 종합학교를 설립할 수 있는 조항 신설. 산업대학(Polytechnics)과 지역교육청이 관리하는 계속교육기관에 운영위원회 설치하고 운영위원들의 역할 규정
Chronically Sick and Disabled Persons Act(1970)	장애인들이 신축 학교건물의 편리한 이동성을 확보하도록 설계 규정
1972 의무교육연령	의무교육연령을 16세로 조정
Employment and Training Act(1973)	지역교육청이 진로교육을 제공
Sex Discrimination Act(1975)	학생입학허가, 교원임용, 진로지도에 있어서 성차별 금지

.....
134 런던에 있었던 기계공 강습소는 오늘날 런던대학교 버크벡 칼리지(Birkbeck College of London University)가 되었다.

Education Act(1980)	무료급식 의무규정 폐지(저소득층 보조계속), 지방교육청에 학교급식 일임, 중등학교학비보조계획 조항 신설, 사립학교 등록 의무화, 학부모의 교육선택권 부여, 학부모의 운영위원 선출권, 지역교육청과 학교운영위원회에 입학허가 기준, 시험결과, 교육과정, 학교규율과 조직 등에 관한 정보를 학부모에게 전달할 의무 부여, 지방교육청의 5세 이하 교육의 재량권부여
Education Act(1981)	장애아 분류방식 대신 특수교육의 개념을 이용해 학습부진아 등을 특수교육 대상자에 포함, 특수교육 대상자 판별과정과 학부모의 권리, 지방교육청의 결정에 대한 재심의 요구 등 제반과정을 규정
Education Act(1986)	공립과 정부지원 학교에 학교운영위원회 설치운영 의무화, 학교운영위원회의 권한과 책임을 규정 (학부모에게 학교운영계획서 전달), 공립학교에서 학생체벌 금지(1987년 8월 이후)
Education Reform Act(1988)	국가교육과정 도입, 산업기술대학과 계속교육기관을 지역교육청에서 독립시켜 자체 운영위원회 (board of governors)의 책임하에 운영되도록 함, 고등교육기관에 대한 재정지원을 관리하는 기구로 대학재정위원회(UFC) 설치
Further and Higher Education Act(1992)	계속교육기관을 지방교육청에서 독립법인으로 독립시키고 계속교육기관재정위원회(FEFC)를 설치해 재정지원 관장하게 함 대학과 산업기술대학 등의 재정지원을 담당하는 대학재정위원회(UFC)와 기술대학재정위원회(PCFC)를 통합해 고등교육재정위원회(HEFC)를 설치
Education Act(1992)	교육기준청의 설치를 규정, 공립과 정부보조금을 받는 학교와 사립학교(특수교육 실시)는 4년 마다 정기평가 실시
Education Act(1993)	무기정학제도 폐지, 교육과정평가원(SCAA) 설치해 국가교육과정 평가관리
Education Act(1996)	법적으로 교육체제를 규정, 교육성, 지방교육청, 학교재정지원원 기능 규정 정부지원 학교에 대한 정의와 재정보조방식 규정, 중앙정부보조학교 설치와 재정보조 규정, 특수학교에 대한 개념정의와 지역교육청 역할 규정, 국가교육과정에 대한 실시와 평가 및 SCAA의 기능 규정
School Standards and Framework Act(1998)	중앙정부보조금학교를 기초학교로 변경
Academies and Free School(2010)	교과과정운영, 수업일수 등의 자율, 학부모, 대학, 자선단체, 교원이나 기업 등이 협력해 학교를 세우고 자유롭게 운영할 수 있고 정부는 재정지원

* 자료: 정일용 2013: 225-231 재구성

〈표 VI-4〉 영국 교육관계법 변천

1921년 전국 영국성인교육회(National British Institute of Adult Education), 1946년 전국 성인교육 후원회(National Foundation of Adult Education)가 조직되어 1949년 영국성인교육협회(National Institute of Adult Education)¹³⁵로 통합되었다. 1차 세계대전 이후 영국의 대학들은 대학부설 성인개방학부(야간, 주말반 등)를 개설해 노동자 민중들을 대상으로 정규대학 수준의 인문교양교육을 제공했다. 교육은 개인의 비판, 자율, 자유에 기초한 사회의 민주화와 인간교육에 맞추어졌고, 현 사회의 체제 및 구조와 민주주의 사회에 대한 이해를 중심으로 구성되었다.

1차 세계대전이 끝나고 1930년대 시민교육과 관련된 단체가 설립되어 전체주의에 대항해 민주주의를 전파하고 시민교육을 주창했다. 이 당시 영국의 교육은 '홀륭한 제국시민'과 대영제국의 시민이 되는데 이용되었지만 시민교육 단체들은 다른 이상을 품고 있었다. 1930년대 시민교육협회(Association for Education in citizen, AEC)가 설립되어, 『시민(The Citizen)』이라는 저널을 발간하며 시민교육의

135 영국 성인교육협회의 역할은 성인교육에 대한 계획 수립, 연구 조사, 자료 수집, 출판물 간행, 다양한 성인교육활동 조정, 각종 성인교육단체에 대한 자문 등이다.

방향을 제시하였다. 사이먼 경(Sir Ernest Simon)과 허백 여사(Mrs Eva Hubback)가 "시민권 공부와 훈련을 촉진하기 위해" 이 단체를 설립하였다. 시민교육협회는 시민권이 효율적으로 '직접' 가르칠 수 있음을 출판물을 통해 보여주고 정치인들이나 유력 인사들에게 이 구상이 가치있고 실천가능하다고 설득하는 압력단체로 행동했다. 시민교육과 관련된 또 다른 단체로 1935년 설립된 세계시민권교육협회(Association for Education in World Citizenship)을 들 수 있다. 이 단체는 파시즘과 사회주의에 대응해 전체주의에 대항하는 보호 장치로 민주주의를 교육시키는 개념이 확산시키고자 했다. 이 당시는 영국에서 시민권 교육에 대한 열정이 고무된 중요한 시기로 시민교육에 지역사회 봉사과 참여, 정치의식과 민주주의 교육, 인권이 포함되었다(히터 2008, 195-198).

1944년 버틀러 교육법이 제정되면서 영국은 현재와 같은 초등(primary 5-11세), 중등(secondary 11-15세), 계속(further schools 16-18-plus) 교육제도가 도입되기 시작했다. 그 이전의 영국에서는 문법학교(Grammar School), 중등학교(Secondary School), 중등기술학교(Secondary Technical School)¹³⁶로 구성된 3원체제의 자유의무 중등교육이 실시되고 있었다. 초등학교를 마칠 무렵 실시되는 '11 plus'의 시험 성적에 따라 학생들은 인문계 고등학교나 중등기술학교로 진학하였다. 2차 세계대전이 끝난 후 '11 plus' 제도는 많은 비판에 직면하였다.¹³⁷ 그 주된 이유는 교육의 형평성에 대한 문제제기와 아동의 가능성을 너무 이른 시기에 결정함으로써 인해 생기는 부작용 때문이었다.¹³⁸

연령대	평생학습 추진계획 세부내용
5세 이하	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 3세와 4세 아동에게 유아교육을 무상으로 제공함. - 육아, 학교, 가정을 보완할 수 있는 육아시설을 제공함. - Sure Start programme을 통해 향상된 서비스를 제공함. - 지역보육시설과 학교운영시간을 확대 및 연장함.
초등학교/아동	<ul style="list-style-type: none"> - 11세 아동이 중학교 교육을 받을 수 있도록 문해력과 수리력을 갖추도록 함 - 국가교육과정을 개편하여 스포츠, 악기, 외국어 학습기회 제공 - 소외계층아동들을 위한 새로운 투자를 제공함.
중학교/청소년	<ul style="list-style-type: none"> - 모든사람들에게 질 높은 교육 제공. - 중학교 지원프로그램의 수월성 확대 - 열악한 학교에 외부협력기관을 제공함으로써 지원 강화 - 중학교 체제에서 전문화와 협조체제 증대 - 영재아동을 위한 계속적인 기회 제공 - 능동적 시민의식과 지역사회 참여를 유도하도록 학교교육과정 개편 - 술, 마약오용과 범죄에 대한 교육 강화

.....

136 문법학교(Grammar School)는 영국 성공회나 카톨릭에서 운영하던 학교들로 과거에는 기부금으로 운영되어 왔지만 현재에는 정부의 재정지원을 받고 있다. 중등기술학교는 졸업 후의 직업에 대비하기 위한 교육으로 인문교육은 부차적인 것으로 여겨졌다.

137 3원 체제의 공정성에 관한 주요 비판으로 1954년 1954년 Gurney-Dixon Report "Early Leaving," 1959년 Crownther Report "Fifteen to Eighteen," 1963년 Newsom Report "Half Our Future," 1967년 Plowden Report "Children and their Primary Schools" 등의 보고서가 있다.

138 11 plus 시험과 중등체제에서 아동들의 가능성이 너무 이른 시기에 결정되었고, 어렸을 때 실패를 경험한 학생이 실패할 확률이 더 높아진다는 우려도 있었다. 1960년대에 이르러 위에서 정치권을 중심으로 아동의 능력을 조기 판단하는 것에 대해 비판의 목소리가 높아졌다.

연령대	평생학습 추진계획 세부내용
14-19세 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 다양성에 기반한 우수한 학교 - 14세부터 질 높은 직업교육기회 확대 - 개인개발을 위한 질 높은 교육제공과 학습장애 제거 - 재정지원과 유인가제공 - 계속교육지원항상, Ofsted나 ALI를 통한 지속적인 감독 - 19세이하를 위한 대학교육 지원 - 모든아동들을 위한 교육, 훈련, 직업기회보장
대학교	<ul style="list-style-type: none"> - 학교, 대학, 사내교육을 고등교육으로 연계. - 더 많은 사람들에게 고등교육 기회 제공 - 재정분배 - 각기 다른 요구를 고려한 적절한 재정 배분 - 연구와 교수의 수월성 강조
성인학습자	<ul style="list-style-type: none"> - 성인의 문해력과 수리력 향상을 위한 교육 - Sector Skills Council 설립 - learndirect와 개인학습계좌(ILA)를 통한 학습기회 확대 - UK online center를 통한 IT접근폭 확대 - 계속교육대학에 New Centers of Vocational Excellence 설립 - E-learning 확대 - 성인, 지역사회 교육분야 부흥. - 기술정책을 통해 성인의 능력이 향상되고, 이러한 능력을 기초로 영국의 생산성증대. - ULF의 지원으로 노동조합의 참여 확대 - 수용자대상교육과 훈련확대

* 자료: 최돈민 외 2007: 69.

〈표 VI-5〉 영국 교육(기술)부의 연령별 평생학습 추진계획

민간에서 실시되고 있던 성인교육은 1944년 버틀러 교육법을 시작으로 점차 평생교육으로 제도화되기 시작했다. 1944년 버틀러교육법 제 1조는 “모든 국민의 교육받을 권리와 이를 위한 정부의 의무”를 명시하였고, 교육과학부와 지방교육당국의 의무를 “전 국민의 교육을 증진하고, 이 목적을 달성하기 위한 조직 및 기관들의 발전을 도우며, 또한 각 지역의 다양하고 종합적인 교육 봉사를 효과적으로 수행하는 것”으로 규정하였다. 동법 41절에 따라 모든 지방교육당국은 학교의무교육 후의 계속교육을 촉진시키기 위해 적절한 시설을 확보할 의무를 수행해야만 했다.

1963년 로빈슨 보고서(Robinson Report)는 교육기회균등의 원칙에서 영국의 엘리트 중심의 제한된 고등교육의 문제점을 제기하였는데 영국에서 고등교육 기관을 재편성하고 고등교육의 기회를 확대하는 계기가 된다. 정부는 1960년대에 신 대학(New University)들을 신설하고 1969년에는 방송통신대(Open University)를 설립하여 성인교육과 평생교육의 발전을 마련하였다. 1973년 성인교육실태를 조사한 러셀 보고서(Russell Report)는 성인의 교육적 요구에 대한 평가, 현행 성인교육제도의 개관, 성인교육의 장애 등을 제시했다. 영국정부는 1975년 계속교육규정(Further Education Regulation), 1992년 계속고등교육법(Further and Higher Education Act 1992)이 제정하고 계속교육부문(Non-University Sector)형태인 폴리테크닉(Polytechnics)을 대학교(University)로 승격해 산업인력의 양성을 추진했다.

1964년 출범한 노동당정부는 3원 체제를 평준화된 학교(comprehensive school)로 전환하였다. 학생들은 능력에 관계없이 평준화된 학교에서 교육과 평가를 받을 수 있게 되었다. 1960년대와 1970년대

에는 교육과 훈련이 강조되어 기술훈련이나 직업훈련을 목적으로 계속교육(Further Education)을 위한 전문대학들이 많이 설립되었다.¹³⁹ 정부의 교육비에 대한 투자도 증가해서 1954년에 GNP의 3.3%에서 1970년에는 6.5%로 약 2배 정도 교육비가 증가하였고, 1980년대에는 5% 선을 유지하였다. 그러나 투자에 비해 교육의 결과는 만족스럽지 못했다. 1980년대에도 여전히 중도탈락자 비율이 높았고, 수학과 과학과목에 대한 졸업생들의 낮은 성취도가 여전히 문제로 지적되었다.

1969년 버나드 크릭(Bernard Crick) 교수가 정치협회(Politics Association)를 설립해서 대중에게 정치적 교양을 보급하는데 앞장섰다. 1970년 선거법 개정으로 선거연령이 21세에서 18세로 낮아졌다. 투표권을 행사하는 연령층이 낮아지면서 공교육에서의 분별있는 정치교육에 대한 책임론이 대두되었다. 1972년 의무교육 연령도 16세까지 확대되면서 학생들이 미성숙해서 시민교육을 받기에 부적당하다는 주장은 사라지게 되었다. 능동적 시민권을 옹호하는 문명사회의 구성원으로서 법의 지배, 소수견해 존중, 표현의 자유, 신뢰와 책임, 국민의 동의에 의한 정부 등의 이념을 이해해야 하며, 또 배워야 한다고 주장하였다.

1981년 런던 남부지역에서 발생한 폭동은 시민교육에 대한 필요성을 느끼게 하는 계기가 되었다. 이 폭동으로 인해 영국을 '다문화사회'로 볼 것인가라는 쟁점을 중심으로 정치교육의 문제가 전면에 대두되었다. 탈제국주의 시대에 걸맞는 시민의식을 확보하기 위해 교육의 중요하다는 인식이 확산되었다. 학교에서는 반인종주의 수업이 이루어지고 시민교육에 대한 관심도 높아졌다.

보수당 정권하에서 단행된 1988년 교육개혁법(Education Reform Act)은 영국 공교육에 있어 획기적인 개혁이라고 할 수 있다. 1988년 보수당은 '능동적 시민권(active citizenship)' 개념을 채택하고 영국 역사상 처음으로 모든 공립학교에 적용될 공통교육과정(national curriculum)을 마련하였다. 정부는 국정교과과정(National Curriculum)을 도입해 그 동안 지자체가 자율적으로 운영하던 교육과정을 일괄적으로 통일시키고 16세까지 특정 과목들을 필수 교과목으로 지정하였다. 1980년대 후반부터 1990년대 중반까지 보수당이 집권하는 기간 동안 신자유주의 핵심 가치인 자유민주주의, 개인주의, 소비자의 권리가 교육에서도 중시되었다. 보수당의 교육개혁은 학습권 보장, 성취기준 설정, 학교 및 학년 간 일관성과 연계강화를 목표로 이루어졌다. 필수 교과목이 학교시간표의 70%를 차지하였고 모든 학생들은 정기적으로 국가시험을 쳐서 국가 차원에서 교육의 성과를 평가하기 시작했다.

1989년 교육개혁법으로 시민교육 관련 내용도 교과과정에 포함되었지만 독립적인 교과목으로 개설되지 않았다. 개인의 선택을 중시했던 보수당 정부는 시민교육을 다른 과목의 일부로 실시하도록 했지만 별도의 직접적이고 독립적인 교과목의 설치해 교육할 필요성을 고려하지는 않았다. 그러나 보수당과 달리 공동체주의에 기반하여 시민적 덕성과 공화주의 사상을 강조하는 노동당은 시민교육의 실시를 고려하고 있었다. 그 직접적인 계기가 된 것은 총선 결과였다. 1997년 총선거간에 교육이 중요한 이슈가 되었고 총선도 치열했다. 그러나 1997년 총선은 1918년 총선 투표율인 57.2%을 제외한 역사상 최저의 투표율인 71.4%를 기록했다. 선거 연령별 투표율에서 18-24세 청년층의 투표율은 50%대로 평균을 훨

139 영국교육은 지나치게 인문학 중심으로 유지되어 기술교육은 빈약한 상태로 학교를 졸업했다. 1988년에 서독에서 3년 과정의 도제과정을 마친 노동자들이 90%였던 반면 영국은 10%만이 이와 비슷한 범주에 속했다.

싌 밀돌았다. 공교육에서 시민교육을 실시해야 한다는 당위성이 높아졌고, 1997년 총선에서 승리한 노동당은 공동체주의에 토대를 둔 시민적 덕성과 공화주의 사상에 힘을 실어주게 되었다. 이로써 개인의 시민적 책무성, 타인의 욕구와 관점에 대한 배려, 사회에 대한 긍정적 기여 등을 중시하는 하는 시민교육이 더욱 중요해졌다.

노동당은 영국의 민주화와 사회통합을 주요 정책으로 내세우며 공교육에서 ‘시민교육(citizenship)’ 교과목의 도입을 추진하였다. 1997년 교육고용부(Department for Education and Employment, DfEE)¹⁴⁰는 1997년 11월 19일 “학교에서의 시민교육과 민주주의 교육을 강화하자”고 제안하며, 크릭교수를 단장으로 하는 ‘시민교육자문위원회(Advisory Group on Citizenship, AGC)’를 출범시켰다. 학교에서 효과적인 시민교육이 실행되는데 도움을 제공하는 임무를 맡은 시민교육자문위원회(AGC)의 목표는 “학생들이 민주주의 체제에서의 참여와 실행의 의미를 알고, 시민으로서의 권리, 의무, 책임을 이해하며, 공동체 활동이 개인과 사회에 주는 가치를 깨닫도록 돕는” 것을 목표로 하였다.

1998년 시민교육자문위원회(AGC)는 공교육에서 시민교육을 가르칠 것을 권고하는 내용이 포함된 크릭보고서(Crick Report)를 제출하고 시민교육의 지침서를 개발하였다. 1998년 3월 공립학교의 교과과정을 담당하는 국가교육과정평가원(The Qualifications and Curriculum Authority, QCA)의 국가교육위원회(NCC, National Curriculum Council)는 크릭보고서를 검토하였다. 2001년 총선 투표율은 1918년 이래 또 다시 역사상 최저치인 약 59.1%를 기록했고 18-24세 투표율도 약 40.4%를 기록했다. 시민교육 교과목의 도입은 정치권의 공감을 얻으며 2002년부터 시민교육이 정식 과목으로 공교육 교과과정에 신설되었다. 교육부는 <표 6>에서 보듯이 ‘시민교육’은 중등과정에 해당하는 핵심단계(Key Stage) 3단계(11-14세)와 4단계(14세-16세)에 수강해야 하는 기초과목(Foundation Subject)으로 명시하고 있다.¹⁴¹

		핵심단계 (Key Stage 1)	핵심단계2 (Key Stage 2)	핵심단계3 (Key Stage 3)	핵심단계4 (Key Stage 4)
나이		5-7	7-11	11-14	14-16
학년		1-2	3-6	7-9	10-11
핵심과목 (Core Subject)	영어	√	√	√	√
	수학	√	√	√	√
	과학	√	√	√	√
기본과목 (Foundation Subject)	예술과 디자인	√	√	√	
	시민성			√	√
	정보통신기술	√	√	√	√
	디자인과 기술	√	√	√	

140 교육고용부(DfEE: Department for Education and Employment)는 교육과 아동에 대한 서비스를 담당했는데 2001년 교육기술부(DfES, Department for Education and Skills), 2007년 학교가족어린이부(DCSF, Department for Children, schools and Families)로 바뀌었다가 2010년 5월에 교육부(Department for Education)로 개편되었다.

141 Department for Education, Citizenship Programmes for Study: Key Stage 3 and 4, National Curriculum in England, September, 2013.

	핵심단계 (Key Stage 1)	핵심단계2 (Key Stage 2)	핵심단계3 (Key Stage 3)	핵심단계4 (Key Stage 4)
외국어		√	√	
지리	√	√	√	
역사	√	√	√	
음악	√	√	√	
체육	√	√	√	√
종교교육	√	√	√	√
성교육			√	√

* √ : 필수교과 (의무과목)

* 자료: Department For Education 2013: 7, Figure 1, Figure 2 재구성

〈표 VI-6〉 영국의 국가교육과정(National Curriculum)

Ⅲ ■ 오늘날 영국의 시민교육: 공교육의 민관파트너십

영국은 독일이나 스웨덴과 달리 국가 차원에서 공교육 교과과정인 시민교육을 전담하는 독립적인 기구가 존재하지 않는다. 정부는 시민교육을 정규교육과정 편성하고 있을 뿐, 정부차원에서 체계적인 시민교육 사업을 운영하지 않는다. 정당도 마찬가지로 독일의 경우처럼 각 정당이 시민교육 자체를 목적으로 운영하는 프로그램은 없는 것으로 파악된다. 중앙정부, 지자체, 의회, 의원, 시민단체 등은 시민교육을 운영하는 학교의 요청이 있을 경우 수업참여, 견학 등을 지원하면서 다양한 방법으로 시민교육을 지원하고 있다. 영국의 교육은 전통적으로 정부와 민간의 신뢰를 바탕으로 지역과 밀착된 민관 파트너십으로 운용된다.

1. 시민교육 단체

영국의 시민교육은 내용, 교수법, 평가방법 등 각 학교의 재량에 따라 다르게 운영된다. 영국의 교육제도에서는 정부에서 인정하는 공통교과서가 없으며, 이는 시민교육 교과목의 경우도 마찬가지이다. 시민교육을 어떻게 가르치고 평가해야 하는지는 전적으로 학교와 교사의 자율과 역량에 맡겨진다. 그래서 시민교육 교과목에 대한 학교와 교사의 이해를 돕고, 시민교육 교과목의 구체적인 내용, 교육방법, 구체적인 프로그램을 전문적으로 연구하고 개발하는 민간단체들이 설립되었다.

대표적인 단체로 시민교육이 공교육에 편입되는데 공헌했던 버나드 크릭교수가 2001년 설립한 시민교육협회(Association for Citizenship Teaching, ACT)와 앤드류 필립스 변호사가 설립한 시민성재단(Citizenship Foundation)이 있다. 시민교육의 교수법이나 평가 등과 같은 지침도 민간단체를 중심으로 한 교육부 산하 '시민교육전문가그룹(Expert Group for Citizenship)'에서 논의된다. 시민교육전

문가그룹은 초·중등학교, 시민교육협회(ACT), 시민성재단(Citizenship Foundation), 의회 교육부서, 교육기준청(Ofsted)의 관련자들로 구성되어 있다. 이 민관합동 전문가그룹의 협의를 거쳐 두 단체에서는 교사들에게 시민교육에 사용할 교재, 교수법, 평가방법과 같은 시민교육에 관한 교육자료와 지침서를 제공하고 있다.

(1) 시민교육협회(Association for Citizenship Teaching, ACT)¹⁴²

시민교육협회(ACT)는 크릭보고서를 작성하여 시민교육의 제도화에 공헌했던 버나드 크릭 교수가 2001년 설립한 단체이다. 시민교육협회는 시민교육 교과목을 위한 협회로 이 과목의 교육하는 교사와 관련자들을 대표하는 민간단체라고 할 수 있다. 크릭보고서의 권고가 수용되어 ‘시민교육(citizenship)’이라는 교과가 중등교육과정에 포함되었지만 정부 차원의 교재나, 교수법, 지침은 전무한 상황이었다. 시민교육협회는 시민교육(Citizenship) 과목의 질을 높일 수 있는 교수법을 지원하고 이 과목에 대한 대중의 이해를 증진하는데 있으며 청소년의 사회참여를 높일 수 있는 방법에 대한 연구하기 위해 설립되었다. 협회 관계자들은 정부, 의회, 관련 민간단체들과 더불어 시민교육에 대한 구체적인 학습내용, 학습방법, 평가 등에 대해 지속적으로 논의하고 그 결과를 교사와 교육관련 담당자들에게 전달하고 있다.

시민교육협회는 시민교육의 질을 향상하고 시민교육에 대한 일반인의 이해를 증진시킨다는 목표를 위해 다양한 사업을 진행하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 시민교육(Citizenship) 교과목의 교육을 증진하고 발전시킬 수 있는 교육프로그램과 서비스, 전문적인 개발·훈련·네트워킹의 기회, 시민교육 과목에 대한 옹호·연구·정책조언, 『Teaching Citizenship』 발간, 교육관련 자료제공 등을 사업을 실시한다. 시민교육협회의 홈페이지에는 시민교육(Citizenship) 과목에 대한 소개, 교육방법, 평가방법, 모듈에 대한 소개, 시민교육전문가 그룹(Expert Group for Citizenship)의 활동, 시민교육(Citizenship) 수업을 통해 증진된 시민성의 수준, 시민교육(Citizenship) 과목을 가르치는 교사들의 훈련, NCS(National Citizen Service)라는 정부지원을 받는 시민성함양프로그램 등이 소개되어 있다.

시민교육협회 업무는 영국 전역에서 참여한 시민교육협회의 회원들로 구성된 교사와 활동가 그룹인 운영위원회(Council)가 담당하며 이사회의 감독을 받는다. 시민교육협회는 회원들이 시민교육협회의 업무와 시민교육(Citizenship) 교과목을 교육하는데 주도적인 역할을 할 수 있도록 참여를 독려하고 있다.

현재 시민교육협회가 운영하고 있는 ‘5개지역 네트워크(Five Nations Networks)’라는 포럼은 잉글랜드, 아일랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈에서 시민교육(Citizenship) 과목의 교육경험과 가치를 나누는 특별한 장이다. 5개지역 네트워크는 2000년부터 시작되었는데 교사, 교육자, 정책가, 청소년들이 참석해 시민교육에 대한 서로 간의 의견을 공유하고 있다. 이 포럼은 매년 영국이나 아일랜드에서 개최되는데 각 지역에서 2명 이상의 시민교육 관련자들이 참여해 구체적인 활동사례나 소규모의 연구 활동들을 소개한다. 5개지역 네트워크는 『Five Nations Network News』 라는 인터넷 뉴스레터를 발

142 <http://www.teachingcitizenship.org.uk/>, (선거연수원 2014, 21-23).

간해 최신 연구나 소식도 나누고 있다. 유럽의회는 이 포럼이 ‘민주시민과 인권교육을 위한 유럽헌장이 사회(Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education)’의 목표와 원칙에 공헌하고 있다고 보고 유럽연합 지역네트워크로 지지하고 있다.

(2) 시민성재단(Citizenship Foundation)¹⁴³

분야	프로그램/도서	내용
경제 의식	Boom, Bust &Crunch	금융서비스 전문가를 직접 학교 수업에 파견해서 14-17세 학생들이 경제위기와 그 영향을 이해하도록 함.
	My Money My Rights	‘My Money My Right’은 청소년들에게 돈의 모든 측면에 대한 명확한 정보를 제공해 주는 소형 가이드북. 두 번 수업으로 구성되어 있고 무료다운로드 할 수 있음.
	Paying for It	‘Paying for It’은 영국 청소년들에게 나라가 직면한 큰 경제적 도전들에 관심을 가지고 자신의 의견을 갖도록 고무하기 위한 무료 수업자료임.
정치 문해	Make It Our Neighbourhood	2013년 10월 Elephant and Castle 재정비지역에 있는 런던 남부 25 (지역) 중등학교 학생들에게 실시한 시범사업.
공교육	Lawyers in Schools	법전문가들을 학교 교실에 파견해서 청소년들과 함께 법을 이해하고 법지식과 법의식을 개발할 수 있도록 함.
법률 대중 교육	Mock trial competitions	시민성재단의 모의법정 프로그램은 다른 접근법을 취하고 있는데 청소년들이 실제 판사 앞이나 법정에서 사건을 제기함으로써 법제도에 대해 배움.
	Young Citizen's Passport	법에 대한 지침서로 잉글랜드와 웨일즈 청소년들의 실생활에 관련 있는 법을 가능한 단순하게 설명해 줌. 이 지침서는 1995년 처음 출판되어 2013년 16판이 발간됨.
사회적 실천	Go-Givers	초등학교생들이 타인을 배려하고 관여적인 시민이 될 수 있도록 도와줌. 이 책은 초등학교생들이 지역사회에 긍정적으로 기여할 수 있는 자신감과 기술을 제공함.
	Giving Nation	학교에서 시민권, SMSC, 또는 기업의지에 관한 사회실천프로젝트를 시작할 수 있는 쉽고 간단한 방법을 제시함.
공공 정책	Democratic Life	‘Democratic Life’는 시민교육의 질을 향상하기 위한 개인과 조직의 연대임. 정부가 시민교육 과목을 국가지정 교과과정에서 빼려고 하자 이에 대한 반발로 2010년 수립되어 2013년 새로운 교과과정에 시민교육 과목의 유지를 옹호하기 위해 노력함.
	National Curriculum consultation 2013	2013년 영국정부의 새 국경교과과정 최종자문에 대한 시민성재단의 검토의견
	Big Society and community cohesion	2011년, 학교에서 지역사회 결속을 위한 CfBT Education Trust의 새로운 의무에 대한 조사결과를 발표했음 두 개의 보고서가 발간되었음. 하나는 CfBT Education Trust의 미래정책 발전을 위한 조언 및 학교의 통찰력 있는 시각과 함께 새로운 의무의 배경에 관한 것이고, 다른 하나는 학교 지도자들과 교사들을 위한 세부적인 지침서.
	Citizenship manifesto	시민성재단은 2008년 시민권 선언(citizenship manifesto)을 개발했는데 이 선언은 학교 학생들의 권리와 책임을 선언하는 공문서임.
	Back on Track	2008년 7월, 영국 정부의 ‘Back on Track’ 백서는 위탁학생교육기관(Pupil Referral Units, PRUs)의 개혁과 대안교육 비전을 제시함. 시민성재단은 특히 위탁학생교육기관(PRU) 청소년들이 접근해야 하는 최소핵심교과의 적절성을 검토함.
	Youth Citizenship Commission	2008년 6월 시민성재단은 영국정부의 청소년시민성위원회(Youth Citizenship Commission)에 시민성재단의 정책방향을 제출했음.
	Integration and cohesion	2007년 1월 시민성재단은 사회통합위원회(Commission on Integration and Cohesion)에 의견서를 제출함. 청소년과 사회통합에 학교의 역할에 초점을 맞춤.

143 <http://www.citizenshipfoundation.org.uk/>. 선거연수원 (2014), pp. 23-25.

분야	프로그램/도서	내용
	Primary review 2006	시민성재단이 제출했던 증거를 바탕으로 2006년 10월 캠브리지 대학교와 Esmée Fairbairn 재단이 시행했던 초등교육 검토보고서.
	Hooper Lecture	2005년과 2006년 효과적인 시민교육에 주요 쟁점에 대한 토론과 인식을 증진하기 위해 마련된 시민성재단의 주요 공공행사.
	I was a teenage governor	2003년 새로운 규정들로 학생들이 학교운영위원회의 위원이 될 수 있음. 2004년부터 이 연구는 학생들의 학교운영의 참여로 얻는 유익을 위해 이 규정들의 이용을 증진함.
국제 사업	Active Citizens	시민성재단은 영국문화원이 파키스탄, 스리랑카, 방글라데시에 학생 주도의 지역사회 참여프로그램에 대해 조언함.
	High level policy work	터키 정부에 학교 교과과정에 시민교육을 도입할 수 있도록 조언함.

* 자료: 시민성재단 홈페이지(<http://www.citizenshipfoundation.org.uk>)

〈표 VI-7〉 시민성재단의 분야별 주요 활동

시민성재단은 1984년 사무변호사(solicitor)였던 앤드류 필립스(Andrew Philips)이 실시했던 '교육에서의 법(Law in Education Project)'이라는 연구프로젝트에서 출발한다. 이 프로그램은 처음 학생들에게 자신들의 법적 권리와 책임, 법의 역할과 같은 민주사회에서 살아가기 위해 필요한 법에 관한 지식을 전달하는데 필요한 교재개발의 목적에서 처음 시작되었다. 일상에서 법에 대한 이해와 지식을 아는 것이 중요했지만, 당시 영국에서는 교육현장에서 법교육이 제대로 이루어지지 않고 있었다. 필립스 변호사는 영국 사무변호사협회(Law Society of England and Wales)와 국립교과과정위원회의 후원을 받아 권리나 의무뿐만 아니라 책임, 정의, 권위 등과 같은 주요 개념들과 민주적인 의사결정과 비판적 사고력을 함양할 수 있는 프로그램을 개발해 학생들에게 교육하고자 하였다.

이 연구프로젝트를 계기로 변호사들을 중심으로 1989년 시민성재단이 설립되었다. 시민성재단은 초기에 주로 모의법정과 같은 법 교육에 치중했지만, 시간이 지나면서 점차 시민교육, 도덕교육, 정치교육, 재정교육, 사회활동 등과 같은 분야로 범위를 확장시켜 나갔다. 시민성재단은 도덕이나 사회와 같은 과목과 달리 공공생활, 법률지식, 정치, 도덕성, 철학과 경제와 같은 영역이 시민교육에 반드시 포함해야 한다고 보았다. 민주사회에서 시민교육의 중요성을 강조했던 시민성재단의 필립스 변호사는 버나드 크릭 교수와 더불어 시민교육이 국가교육과정에 포함되는데 기여하였다.

시민성재단이 추구하는 시민교육의 목적은 자신의 의사결정을 통해 자신의 삶과 자신이 속한 세계에 대해 책임을 지는 민주적인 시민을 양성하는 것이다. 이러한 목적을 위해서 바람직한 시민의 자질인 시민성은 사회의 구성원으로서 법적이고 정치적인 지위를 갖고, 선거부터 정치적인 현안에 대한 관심까지 다양한 공적생활에의 참여하며, 교양있고, 적극적이며, 책임있는 시민의 활동을 포함한다. 시민성재단은 시민교육 교과목의 교과서나 지침서가 제공하기 위해 학생 및 시민교육 관련 교육자들과 네트워크를 형성하고 이들이 활용할 수 있는 교육자료를 구축하고 교재를 개발하고 있다.

2. 민간단체의 시민교육

(1) 옥스팜(Oxfam): 세계시민교육(Global Citizenship)¹⁴⁴

옥스팜은 1942년 10월 옥스포드 대학에서 제2차 세계대전 중의 기근구호 활동을 위해 성립된 기근구호위원회(Committee for Famine Relief)에서 시작되었다. 1942년 1월 그리스에서 매일 2000명의 아사자가 발생하고 있다는 소식을 접한 밀포드(T.R. Milford) 사제와 머레이(Gilbert Murray) 교수는 옥스퍼드 기근구호위원회(Oxford Committee For Famine Relief, Oxfam)를 조직했다. 동 단체는 1943년 10월 그리스 주간(Greek Week)에 그리스 기근구호를 위한 모금운동을 전개하여 모금한 금액을 그리스 적십자사에 전달하였고, 1946년부터 '유럽구호주간' 행사 개최, 헌옷 수집소 설치 등을 시작으로 유럽구호운동을 전개하였다. 옥스퍼드 기근구호위원회는 1949년 전쟁 후에도 단체를 존속하기로 결정하고 1951년 팔레스타인 난민구호금 모금, 1953년 아이슬란드 지진구호금, 1953년 한국전 희생자 구호금 및 한국고아원과 복지프로그램 지원 등 전 세계 여러 나라에서 발생한 기근을 해결하기 위해 구호활동을 벌였다. 1965년 이 단체의 약칭이었던 옥스팜(Oxfam)이 이 단체의 정식명칭이 되었고, 단체의 성격도 구호단체에서 탈피해 점차 국제적인 자선단체로 발전해 나갔다. 옥스팜은 기아와 가난과 같은 본질적인 문제를 해결하기 위해 노력하면서 제 3세계나 재난지역에서 식량과 식수 등의 문제 해결, 사회인프라 구축, 교육사업에 힘쓰고 있다.

옥스팜의 시민교육은 지구적인 차원의 시민의식을 함양하기 위한 세계시민교육(Global Citizenship)에 집중되어 있다. 옥스팜은 오늘날 세계시민성을 함양시키는 교육이 필수적이라고 본다. 그 이유는 아동과 청소년들의 삶이 점점 더 세계 다른 지역에서 일어나는 일에 의해 결정되기 때문이다. 오늘날 세계 자원은 점점 더 불평등하고 지속불가능하게 사용되고 있다. 빈부격차가 심화됨에 따라 전 세계 수백 만 명의 빈곤층이 최소한의 기본적인 권리도 누리지 못하고 있다. 이런 현실에서 오늘날 우리가 실시하는 교육은 장차 이 세계의 주역이 될 미래세대인 아동과 청소년이 세계를 변화시킬 수 있도록 하는 강력한 도구가 될 수 있다. 이런 배경에서 옥스팜은 세계시민교육을 통해 아동과 청소년들이 지구에 대해 관심을 갖고 지구를 공유하려는 사람들과 공감하며 이에 대해 적극적으로 관심을 갖도록 유도하고 있다.

옥스팜이 진행하고 있는 세계시민교육은 아동과 청소년들이 자신의 삶을 좀 더 거시적인 맥락에서 성찰할 수 있기 때문에 소위 '착한 교육(good education)'이라고 할 수 있다. 옥스팜의 세계시민교육은 아동과 청소년들이 자신과 다른 사람들의 복리(well-being)를 보장하는데 참여하도록 한다. 또한 옥스팜은 지역적으로 그리고 전 지구적으로 긍정적인 공헌을 하기 위해 필요한 지식(knowledge), 이해(understanding), 기술(skills)과 가치(values)를 제공하는데 초점을 맞추고 있다. 아동과 청년이 자신의 배움에 완전히 참여할 수 있도록 유도하기 위해 옥스팜은 능동적이고 참여적인 학습방법을 사용한다. 이런 학습 방법들은 학습자가 자신감, 자존감과 비판적 사고력, 의사소통, 협동, 갈등해결과 같은 다양하고 유용한 기술을 발달시켜 준다. 이는 모두 학교생활에서 동기, 행동, 성과를 향상시키는 데 필수적인 요소이다.

.....

144 Oxfam. 2015. *Education for Global Citizenship: A guide for schools*. Oxford: Oxfam GB 참조.

세계시민	<ul style="list-style-type: none"> - 더 넓은 세계에 대해 인식하고, 세계시민으로서 자신의 역할에 대해 알 - 다양성을 존중하고 그것을 가치있게 여김 - 세계가 어떻게 돌아가는지 이해함 - 사회적 부정의(injustice)를 보고 분노. - 지역에서부터 전 지구적인 수준까지 공동체에 참여 - 세계를 더 평등하고 지속가능한 곳으로 만들기 위해 행동함 - 그 행동에 대한 책임을 짐 	
책임있는 시민의식의 요소	1. 지식/이해	<ul style="list-style-type: none"> - 사회정의와 공평 - 다양성 - 세계화와 상호의존성 - 평화와 갈등
	2. 기술	<ul style="list-style-type: none"> - 비판적 사고 - 효과적으로 논증하는 능력 - 부정의와 불평등에 대해 도전하는 능력 - 사람과 사물에 대한 존중 - 협동과 갈등 해결
	3. 가치와 태도	<ul style="list-style-type: none"> - 정체성과 자기존중 - 공감 - 사회정의와 공평에 대한 헌신 - 다양성의 가치를 알고 존중 - 환경에 대한 관심과 지속가능한 발전에 대한 약속 - 사람들이 변화를 가져올 수 있다는 믿음

〈표 VI-8〉 옥스팜의 세계시민교육의 개념과 핵심요소

옥스팜은 세계시민교육의 내용을 설정하여 세계시민교육의 의미를 명확히 전달하고 있다. 옥스팜의 세계시민교육은 사람들이 무엇을 생각하고 해야 할 지에 대한 지침 제시, 복잡한 문제에 대한 단순한 해답 제공, 어린이가 이해하기 어려운 심오한 교육을 실시, 단순히 자선을 위한 기금마련을 위한 활동 또는 다른 커리큘럼 등을 의미하는 것이 아니다. 그것 보다는 아동과 청소년들이 문제를 제기하고 비판적으로 사고할 수 있는 능력, 능동적인 시민으로 참여하기 위한 지식, 능력, 가치의 겸비, 전 지구적인 문제의 복잡성을 인정하는 일상적인 삶에서 세계와의 연계성을 제시, 인간과 환경이 어떻게 서로 관계를 맺고 있는지 이해하는 것 등이 옥스팜이 지향하는 세계시민교육의 내용이다.

(2) 국제앰네스티(Amnesty International): 인권친화학교(Human Right Friendly Schools)¹⁴⁵

국제앰네스티는 전 세계 150여 개의 국가에서 300만 명의 회원과 지지자를 가진 국제적인 인권단체이다. 모든 형태의 정부나 정치이념, 경제적인 이해관계 및 종교로부터 자유롭고 독립적인 시민단체로서 앰네스티는 국제적인 연대를 바탕으로 인권침해에 대한 연구, 보고서 작성, 캠페인 활동을 진행하고 있다. 국제앰네스티는 1961년 5월 28일 영국 옵저버(Observer)지에 실린 한 편의 기사에서 시작되었다. “잊혀진 수인들(The Forgotten Prisoners)”이란 제목의 이 기사는 영국인 변호사 피터 베네슨(Peter

145 Amnesty International. 2012. *Becoming Human Rights Friendly Schools*. London: Amnesty International Secretariat. UK. 참조

Benenson)이 두 명의 포르투갈 대학생이 ‘자유를 위해 건배’ 했다는 이유로 7년형을 선고받았다는 소식을 접하고 작성한 글이었다. 이 글은 영국사회에 큰 반향을 일으켰고 이후 양심수를 위한 국제적인 연대와 캠페인을 실시하는 국제앰네스티가 탄생하는 계기가 되었다.

베네슨의 글을 읽고 분노한 사람들은 곧 억압받던 양심수들에 대한 구명운동을 시작하였다. 그리고 1962년 7월 벨기에에서 개최된 회의에 참석했던 각 그룹의 의견을 수렴해 ‘국제앰네스티’라는 시민단체를 창립하게 된다. 국제앰네스티의 조사연구팀은 각 국가의 양심수에 대한 보고서를 발간하면서 이들에 대한 국제적인 관심을 높였다. 자원봉사자들은 양심수 석방을 위한 탄원서를 작성해 발송하면서 양심수들에 대한 국제적인 관심을 높였다. 국제앰네스티는 1960년대 양심수와 정치범 활동에 집중해 4000여명의 양심수에 대한 구명활동을 전개하여 그 중 2000여 명을 석방시켰다. 또한 1970년대에는 고문금지운동을 벌였고, 1977년 사형제도 폐지를 촉구하는 스톡홀름 선언을 계기로 사형제 폐지운동을 전개해서 처음 3개국에서 2011년 약 140여개 국가로 사형제 폐지국가를 확대시켰다. 이런 성과에 힘입어 1977년 국제앰네스티는 노벨평화상을 수상하게 되었고 이듬해 유엔으로부터 유엔인권상을 수상했다. 그 후 국제앰네스티는 감옥 밖에서 일어나는 여러 인권문제에도 눈을 돌려 소년병, 포로수용소, 무기거래와 같이 전쟁과 관련된 인권문제, 여성과 아동에 대한 폭력 등 생활에서 발생하는 문제로 관심을 확대시키고 있다.

‘인권친화학교(Human Rights Friendly School)’ 프로젝트는 2009년 국제앰네스티가 인권교육을 위해 개발한 프로그램이다. 인권친화학교란 “인권을 학교 운영과 구성 원칙의 핵심으로 받아들이는 학교다. 인권을 배우고, 가르치고, 실천하고, 존중하고, 보호하며 증진하는 학교 공동체이며, 지위나 역할에 관계없이 모든 구성원이 배제되지 않고, 참여를 독려하고, 문화적 다양성이 환영받는 장소다.” 이 프로그램은 유엔 세계인권교육프로그램(UN World Program for Human Rights Education)의 하나로 두 차례에 걸쳐 실시되었다. 1차 세계인권교육프로그램(2005-2009)에서는 초·중등학교를 대상으로 인권교육에 대한 전반적인 접근방식을 취했다. 2차로 실시된 2010년 이후에는 프로그램의 대상을 고등교육까지 확대하여 인권교육에 대한 체계적인 노력과 지원을 강조했다.

‘인권친화학교’는 인권의 원칙과 가치가 교육뿐만 아니라 학교운영과 학교생활 전반에 걸쳐 필수적인 요소가 될 수 있도록 인권교육에 대한 통합적인 접근을 취하고 있다. 이를 위해 국제앰네스티는 ‘학교생활의 4대 영역’과 ‘인권친화학교를 위한 10대 원칙’을 정하고 이를 실제 학교생활에서 이 원칙을 적용하도록 권장하고 있다. 학교생활의 4대 영역은 인권친화학교를 위한 10대원칙이 의사결정 방법, 교내 활동, 교육환경에 이르기까지 실제 학교생활에서 어떻게 적용되어야 하는지에 대한 전반적인 윤곽을 제시해 주고 있다. 10대 원칙은 세계인권선언과 같은 국제인권기준·규범·규정에 기초해서 만들어진 지침이다. 이 원칙은 인권 규정에 명시된 가치와 권리를 어떻게 학교운영에 적용할 것인지에 대한 개괄적인 지침을 제공해 준다.

비차별과 통합	<p>1 인권친화학교는 평등과 비차별, 존엄성, 존중이 학교 생활의 모든 면을 뒷받침하는 공동체이다.</p> <p>2 인권친화학교는 모든 인권이 존중, 보호, 증진되는 교육환경을 제공한다.</p> <p>3 인권친화학교는 학교 생활의 모든 면을 포괄하며 누구도 배제하지 않는다.</p>
참여	<p>4 인권친화학교는 학교의 모든 구성원이 학교 정책과 계획 수립을 포함하여 학교 생활에 자유롭고, 적극적이며 의미 있게 참여할 수 있도록 독려한다.</p> <p>5 인권친화학교는 학교의 모든 구성원이 학교 생활에 전적으로 참여하기 위해 필요한 정보와 자원을 얻을 수 있도록 보장한다.</p>
책무성	<p>6 인권친화학교는 학교의 모든 계획과 과정, 정책, 활동을 공정하고, 책임있고, 투명하게 운영한다.</p> <p>7 인권친화학교는 안전과 보안을 공유된 최우선이자 의무로 설정하여 학교 공동체의 모든 구성원을 보호한다.</p>
배움과 가르침을 통한 자력화	<p>8 인권친화학교는 교수법과 교과 과정의 모든 면에 인권을 통합한다.</p> <p>9 인권친화학교는 특히 젠더나 사회적 지위, 차이 때문에 소외당하는 학생들을 포함하여 모든 학생이 교육을 통해 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 독려한다.</p> <p>10 인권친화학교는 학생과 교직원이 국제사회에 적극 참여하는 구성원으로 거듭나고, 자신의 지식과 이해, 학습을 다른 사람들과 공유하고, 인권을 존중하고 보호하며 증진하는 세상을 만들기 위해 행동에 나설 수 있게 한다.</p>

〈표 VI-9〉 인권친화학교를 위한 10대원칙

거버넌스	<p>학교를 운영하는 방식</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인권친화학교는 학교 공동체의 구성원 모두가 학교 생활과 학교 정책 및 규칙 수립 과정에 자유롭고 적극적이고 의미 있게 참여할 수 있도록 독려함으로써 학교운영 방식을 전적으로 민주적이고 참여적인 구조로 만들기 위해 노력한다. - 이는 학생의 의견이 학교 이사회까지 전달될 수 있도록 독려하고, 학생 대표기구를 설립하고, 학부모회의 권한을 강화하는 것에서부터 학생의 징계과정에 동료 학생들을 포함시키는 등의 다양한 형태를 취한다.
관계	<p>학교 구성원들이 서로 상호작용하는 방법</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 본 프로젝트는 평등과 비차별, 통합, 존중, 존엄성의 분위기를 학교 공동체 전반에 고취시킨다. 인권친화학교는 교직원과 학생, 지역사회 구성원들 간에 상호 존중과 신뢰를 형성하고 권리와 책임에 대한 이해를 공유할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 권리와 책임에 대한 교육 또는 공개회의 개최, 지역사회 봉사활동 참여, 소통과 갈등 해결에 대한 교육, 학교 공개수업, 인권을 주제로 한 전시 개최, 세계 각국의 인권친화학교와 같은 다른 단체와의 파트너십 마련 등의 다양한 활동을 진행할 수 있다.
수업 내용과 방법론 모두에 적용되는 인권	<p>교육과정과 특별활동</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인권친화학교에서는 학생들이 교과과정을 통해, 그리고 과외 동아리 및 특별활동을 통해 인권 학습에 참여할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 본 프로젝트의 일환으로, 교사는 수업에 효과적으로 인권을 적용할 수 있도록 인권과 인권교육 방법론을 교육받는다. 또한 다른 인권친화학교로부터 배우고, 기존의 국제앰네스티 인권교육 자료와 캠페인 도구를 활용할 수 있다. 특별 활동으로 연극부에서 인권을 주제로 한 연극 공연을 하거나, 따돌림 반대 캠페인 진행, 인권 관련 국제기념일 또는 국경일을 기념하는 행사 주최, 지역적, 국가적, 국제적 인권 이슈에 대해 캠페인 활동을 하는 인권동아리 만들기 등을 진행할 수 있다.
학교 환경	<p>학습이 이루어지는 환경</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인권교육은 교육 내용에 포함된 원칙을 존중하는 환경에서 진행될 때 가장 효과적이다. 인권친화학교는 인권 가치를 반영한, 혹은 인권 가치의 발현 그 자체인 공간으로 물리적 변화를 이룬 곳이다. 이에 관련해서는 건물이나 복도에 인권과 관련된 이름 붙이기, 기존 학교 건물의 수리와 재단장에 지역사회의 참여 요청, 정원이나 토론실 등 교내 인권 공간 마련 등 다양한 활동이 있다

〈표 VI-10〉 학교생활의 4대 영역

3. 대안학교

최근 '아카데미(Academy)'라는 형식의 대안학교가 주목받고 있다. 아카데미는 2013년 9월 영국의 공공정책연구소(Institute for Public Policy Research, IPPR)에서 소개한 시민학교(Citizen School)의 모델로 제시될 만큼 관심을 받고 있다. 공공정책연구소가 말하는 시민학교란 “시민 기관의 역할로서 명확하게 민주주의 문화를 창조하는 학교”로 다양한 학교의 구성원들이 공공활동 참여에 필요한 시민의식(citizenship)과 능력을 개발할 수 있는 학교이다. 공공정책연구소는 소개한 아카데미의 모델은 영국왕립예술협회(The Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, RSA)가 후원하는 아카데미이다. RSA 아카데미는 시민교육을 공교육의 필수요소로 포함하고, 시민교과를 다른 교과와 연계해서 수업하며, 시민교육과 관련해 경험적인 학습이 지향하는 등 학교 내에 민주적이고 참여적인 시민문화를 문화가 정착에 기여하고 있다.¹⁴⁶

아카데미는 2000년 이후 등장한 영국의 새로운 중등학교 유형으로 노동당 정부가 각 학교의 학업성취도를 향상시키기 위해 추진한 사업이었다. 영국정부는 자선단체, 종교단체, 시민단체 등의 후원단체들이 트러스트(Trust)를 구성해 학교운영에 직간접적으로 참여할 수 있는 길을 열어 놓았다. 그 법적 근거는 2006년 발효된 '교육과 감독에 대한 법(Education and Inspection Act 2206)'이다. 이 법에 의거해 다양한 후원단체들이 트러스트를 결성해 학교운영에 참석하면서 아카데미라는 형식의 학교로 전환할 수 있게 되었다. 아카데미는 기존의 공립학교(state school)이지만 사립학교(independent school)와 다음과 같이 다른 특징이 있다.

첫째, 아카데미는 민관파트너십의 대안교육제도이다. 노동당 정부는 교육환경이 열악한 지역에 위치하거나, 학업성취 수준이 저조한 학교에 대한 개혁의 일환으로 아카데미를 기획하였다. 중앙정부가 교육에서 소외되어 있는 지역에 적극적으로 투자와 지원을 제공하면서 학교 운영은 후원단체인 민간단체의 경영기법과 철학을 도입하도록 했던 민관파트너십의 새로운 제도가 아카데미이다.¹⁴⁷

둘째, 아카데미는 중앙정부의 지원을 받는 사립학교 형식의 제도이다. 영국의 공립학교는 지역교육청(LEA)의 지원을 받고 사립학교는 정부지원을 받지 않는다. 그러나 아카데미는 중앙정부로부터 직접 재정과 투자를 지원받는다. 일반 공립학교보다 후원단체와 운영위원들에게 더 큰 권한을 부여하지만 학교운영위원회는 회의내용 공개, 회계보고서 제출, 회계감사 실시 등 자금협정에 의해 정부의 관리를 받는다.

셋째, 아카데미는 후원단체인 트러스트(Trust)가 학교운영위원회(governing body)에 적극적으로 참여해 학교운영을 주도할 수 있다. 영국은 <표 12>에서 보는 바와 같이 학교운영위원회가 매우 활성화되어 있는데, 아카데미는 트러스트의 참여를 제도적으로 보장해 줌으로써 트러스트의 철학이나 사상이 학교운영에 반영될 수 있도록 했다. 아카데미의 학교운영위원회는 트러스트(Trust), 교장, 지역교육청 대표, 학부모대표, 교사대표, 직원대표, 지역사회 대표 등으로 구성되며, 13명의 위원 중에서 트러스트

146 RSA는 <http://www.rsablogs.org.uk/>, RSA의 opening minds는 <http://www.rsaopeningminds.org.uk/> 참조.

147 최상덕, “[영국]민간지역 아이들에게 희망을 심어 준 ‘아카데미학교’” 『외국교육동향』 2006/7/13 한국교육개발원. <http://edpolicy.kedi.re.kr/참조>.

(Trust)에서 7명을 임명할 수 있다.

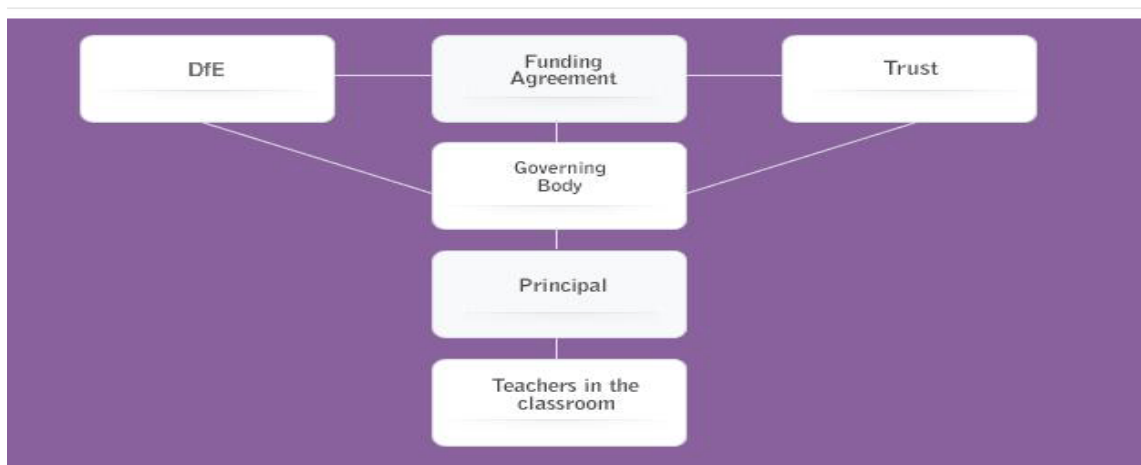
학교운영위원회의 자격 (다음 하나에 해당할 경우)	1. 자녀가 학교에 다니는 학부모 2. 지역교육청이 추천하는 자(보통 지방의원이 위촉됨) 3. 교장(원하는 경우에만 될 수 있으나 보통 참여) 4. 교사(교사에 의하여 선출되어야 하며 학교를 떠날 경우 자격상실) 5. 지역사회인사(co-opted governors) 6. 재단추천위원(foundation governors, 해당되는 경우에만 적용)
운영위원회의 임기와 구성	임기는 4년, 1기 위원 50% 정도는 2기에 연임, 운영위원회의 수는 학교규모에 따라 그 수를 다르게 할 수 있도록 법으로 규정
학교운영위원회의 권한과 책임	1. 1988년 교육개혁법 이후 재정관련 권한을 지역교육청에서 운영위원회로 위임 2. 운영위원은 선량한 관리자로서 의무를 다해야 함 3. 법적으로 예산편성과 집행은 학교운영위원회의 권한이자 책임이며, 내부적으로 교장이 편성하여 운영위원회의 심의를 얻고 위임을 받아 집행하더라도 최종책임은 학교운영위원에게 있음 4. 모든 학교는 법적으로 합당한 방법에 의하여 자유롭게 수익사업을 하거나 기금을 모금할 수 있음 5. 매년 학교발전계획을 수립해 학부모의 동의를 얻어야 함. 계획은 장기적 학교발전방향, 교육과정 운영과 평가방법, 교원관리 및 교원연수계획, 학교재정 운용계획 등이 포함되어야 함

* 자료: 정일용 2013: 164-165 재구성

〈표 VI-11〉 학교운영위원회의 조직과 운영

넷째, 아카데미는 사립학교(independent school)와 같이 학교운영의 자율성을 보장받고 있다. 영국의 모든 공립학교는 일괄적인 절차에 따라 학생들을 선발하고 있는 반면, 아카데미 학교는 학생선발의 자율성을 가진다.

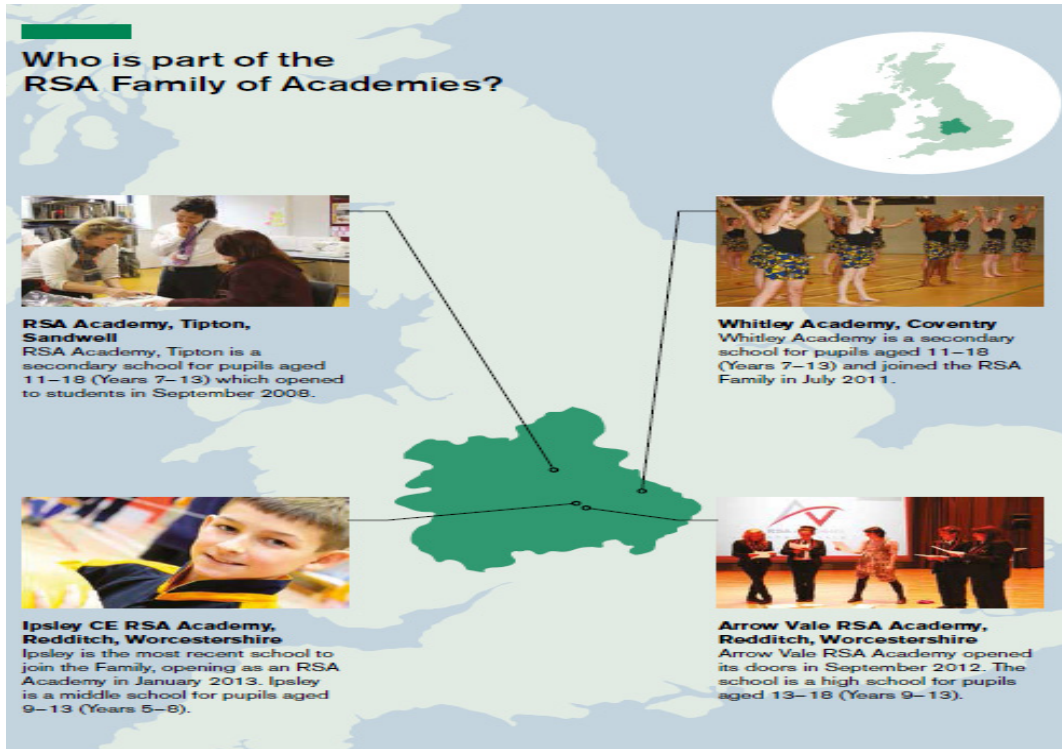
또한 국가의 공통교과를 따르지 않고 독립적으로 교과를 운영하고 있는 사립학교와 마찬가지로 아카데미도 교과과정을 자율적으로 운영할 수 있다. 한 개 이상의 특성화 교육을 실시할 수 있으며, 인사관리, 학교운영에 있어 독립성과 자율성을 보장받는다. 그러나 사립학교가 정기적으로 실시되는 전국학력 평가에서 자유로운 반면, 아카데미는 이 평가에 의무적으로 참여해야 한다



* 자료: http://educationinuk.or.kr/kor/ed_0404.htm

〈그림 VI-2〉 아카데미의 거버넌스 구조

RSA 아카데미 영국 런던에 주재한 영국왕립예술협회(RSA)는 오늘날 사회가 당면한 문제에 현실적인 해결방안을 제시하는 NGO이다.



* 자료: RSA Academies. Join the RSA Family of Academies.

〈그림 VI-3〉 영국의 RSA 아카데미

영국왕립예술협회는 영국 내 일반 중고등학교에서 활용할 수 있는 민주시민을 길러내는 교육과정인 '열린 사고'(Opening Minds)를 개발하였다. 이 과정은 시민의식(Citizenship), 학습(Learning), 정보 관리(Managing Information), 사람들과 관계맺기(Relating to People), 상황 관리(Managing Situations) 능력의 키우는데 중점을 두고 있으며, 영국 내 약 200여개의 학교에서 운영되고 있는 것으로 알려졌다. 이 중 시민의식은 지역사회에서 학교가 지역의 경제적 사회적 재생과 활성화에 리더십을 발휘하는 것으로 강화된다. 아카데미라는 새로운 정부의 교육정책과 영국왕립예술협회(RSA)의 '열린 사고(Opening Minds)'와 같은 민간단체의 프로그램을 만나 교육시스템의 새로운 파트너십 모델을 만들면서 영국의 공교육과 시민교육에 활력을 주고 있다.

RSA 아카데미는 모두 웨스트 미들랜드(West Middleland)에 위치하고 있으며, 2015년 현재 Whitley Academy(Conventry), Arrow Vale RSA Academy(Redditch), Ipeley CE RSA Academy(Redditch), RSA Academy (Tipton) 외에 Holyhead School(Handsworth, Birmingham)가 추가되어 총 다섯 개 학교로 늘었다. 그 중에서 영국 중서부 지역 톱톤(Tipton)에 위치하고 있는 RSA 아카데미의 전신은 윌링워스 고등학교(Willingsworth High School)로 전국 평균보다 낮은 출석율, 낮은 교육열 등으로 평판이 좋지

않았다. 윌링워스 고등학교는 영국왕립예술협회가 후원하는 RSA 아카데미로 전환되면서 “열린 사고” 커리큘럼을 채택하고, 튜터링, 행동변화 프로그램, 지역사회 프로그램과 같은 새로운 교과과정을 도입하였다.¹⁴⁸ 영국왕립예술협회(RSA)는 청소년들의 학습과 자질을 향상시키기 위해 워릭 대학교(University of Warwick), 왕립 셰크스피어 극단(the Royal Shakespeare Company)과 협력 파트너십을 맺었다. 또한 RSA 아카데미 교사들의 교수법을 연구하고 발전시키기 위해 ‘RSA Academies Teaching School Alliance’도 운영하고 있다. RSA 아카데미는 학생들에게 지식과 더불어 지역사회의 리더가 될 수 있는 자신감을 함양하고자 노력하였다. RSA 아카데미는 학교와 지역사회를 연계시킨 지역참여 프로그램을 마련해 학생들의 시민교육에 활용하고 있는데, 그 주요 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

지역참여프로그램 확대	지역의 문제에 대한 해결방안을 기획하고 실천하는 커뮤니티 활동을 의무과정에 포함시킴. 이 과정을 통해 학생들은 학교에서 배운 지식을 현실에 적용하여 해결하는 능력을 길러줌.
지역공동체와 학교의 연계강화	지역공동체 개발 코디네이터(community development coordinator)를 두고 학부모, 시민단체들과 함께 지역의 문제를 토론하는 장을 마련함. 이를 통해 자연스럽게 학생들이 지역사회의 문제에 관심을 가지고 변화를 이끌어낼 수 있도록 유도함
학부모와 학생의 참여 독려	학교운영에 학부모들의 참여를 확대하고 학생들이 주도적으로 지역서비스 프로그램의 기획과 운영에 참여하도록 함.
경험을 통한 학습	경험을 통한 학습(Learning through action)을 통해 자신이 참여하여 세상을 변화시킬 수 있다는 자신감을 배양함.
시민교육과 다른 과목의 연계	시민교육을 다른 학과목과 연계하여 다른 학과목을 학습하는데 집중력과 호기심을 갖도록 전략적이고 효과적으로 유도함.

〈표 VI-12〉 RSA 아카데미의 시민교육과 지역참여 프로그램

IV ■ 오늘날 영국의 시민교육: 성인교육의 민관파트너십

먼저 영국의 성인을 대상으로 한 주요 교육기관을 열거해보면 〈표 13〉과 같다.

단체	내용
지역교육청 (LEA)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가장 큰 규모의 성인교육활동 전개 - 지역성인교육소(Area Adult Education Center/Institute): 정규대학교의 교실, 실험실, 실기실 등을 이용해서 야간에 강의, 농촌지역에서는 마을회관이나 교회가 성인학습에 이용됨 - 지역사회대학(Community College), 마을대학(Village College): 일반적으로 중등학교 시설을 이용하여 학교에 재적하고 있지 않은 청소년들에게 교육 문화적 서비스 제공 - 계속교육대학 성인학습부(Adult Studies Department of a College of Further Education): 의무교육을 수료한 16-19세의 청소년들에게 취업을 위한 직업기술교육을 실시하는 계속교육 대학에 성인학습부를 설치하고 성인과 노인을 위한 학교 보충교육, 취미교육, 기능교육 실시

148 영국 교육기준청(Ofsted) <http://dashboard.ofsted.gov.uk/dash.php?urn=135599> RSA아카데미 홈페이지 <http://www.rsaacademies.org.uk/schools/> 참조

단체	내용
대학 (University)	○ 대학확장부(University Education Center) - 1873년 케임브리지 대학(the University of Cambridge)은 대학 확장강좌를 열어 성인들을 대상으로 계속교육. - 5년 후 옥스퍼드 대학(the University of Adult Education)에서 동일한 강좌 개설 - 오늘날 거의 모든 대학의 대학확장부(University Education Center) 또는 성인교육학부(University of Adult Education)에서 성인계속교육을 실시
종합기술대학/ 폴리테크닉 (Politechnics)	- 교육과정 조직은 학부과정, 대학원 과정, 준 학위 과정, 노동과 학습을 교차하여 실시하는 샌드위치 교육과정 등 다양
방송통신대학 (Open University)	- 근로 성인들을 대상으로 원격교육(distance education) 방법을 적용하여 교육함 - 텔레비전과 라디오 방송을 통해 교수 됨 - 학생들은 거주지역에 가까운 개방대학의 학습 센터(Study Center)에 가서 직접 교수의 강의를 듣고, 토론, 질의 응답하는 시간을 갖게 됨 - 교육과정: 학부과정, 대학원 과정, 임시학생을 위한 학습과정 제공 - 주민들을 위해 지역사회교육(Community Education) 활동을 계획적으로 전개
노동자교육협회 (WEA)	- 노동자를 위한 성인교육의 조직이므로 국가와 지방교육 당국의 재정적 지원을 받음, 소집단 단위의 교육 실시하여 성과를 거둠
기숙대학 (Residential College)	- 1899년 옥스퍼드(Oxford)에 있었던 러스킨(J.Ruskin)의 3인의 제자에 의해 설립된 러스킨 대학이 효시 . - 노동자에게 시민으로서 지녀야 할 기본적 지식 부여 . - 사회문제를 정당하게, 계급적 편견 없이 관찰할 수 있게 함 - 교육기간 : 장기의 경우 1-2년, 단기의 경우 주말을 이용 - 1944년 교육법 공포 후 지방교육당국의 재정적 지원을 받음
산업훈련 (Industrial Training)	- 1972년 '교육훈련 기회의 확대 계획(the Training Opportunities Scheme)' 후 정부가 대규모로 직업 훈련을 후원하기 시작함 - '교육훈련 기회의 확대 계획'에 따라 공예적·기계적·사무적·상업적 기능에서부터 경영·관리적 기능에 이르기 까지 다양한 직업훈련 교육이 실시되고 있음 - 훈련과정 제공기관은 인력 서비스위원회(the Manpower Services Commision)가 주관하는 기능센터, 계속교육대학(College of Further Education), 각 산업시설 등임 - 교육기간 중 정부로부터 최저 생활수당 받음

* 자료: 이규환 2010: 122-130.

〈표 VI-13〉 영국의 주요 성인교육 기관과 교육내용

1. 평생학습사회의 건설

영국의 성인교육은 지역교육청(LEA)을 중심으로 민간단체들과의 협력을 통해 운영되었다. 자율적이고 자조적인 학습공동체에서 출발하여 노동자교육협회와 같은 단체가 수립되고 평생교육이 제도화되었다. 영국의 성인교육은 1944년 포스터교육법의 제정으로 지역교육청(LEA)이 담당했으며 오랫동안 자생적으로 성장한 민간단체들과의 협력을 통해 운영되었다. 성인교육에 관여하는 기관으로 지역교육청과 그 산하 단체인 교육센터, 계속교육기관, 노동자교육협회, 대학부설 평생교육원, 민간시민단체, 고용주, 노동조합 등 다양하고 자발적인 단체들이 있다. 이 단체들이 산업화, 도시화 과정에서 책임있는 시민으로 양성하는데 주로 활용한 것은 인문학 수업이었다.

영국의 인문학 중심의 성인교육은 많은 문제점을 지니고 있었다. 영국의 교육은 엘리트 중심의 인문교

양 고등교육과 대졸교육으로 나누어진다. 중등교육을 받고 대학에 진학하지 않는 학생들은 직업훈련을 받거나 직장을 구하게 된다. 그런데 성인교육이나 계속교육이 고등교육처럼 인문교양이나 이론적인 지식을 강조하다 보니 실용적이고 실제적인 지식은 간과되는 측면이 있었다. 특히 직업을 구하지 않고 교육이나 훈련을 받지 않은 청소년(Not Education, Employment, Training, NEETs)의 비율이 높아지면서 사회적 문제로 대두되었다.¹⁴⁹ 영국의 유휴청소년들은 실업자로 연금이나 사회복지비에 의존하기 때문에 잠재적인 사회적·경제적인 손실과 더불어 사회복지비의 지출을 증가시킨다. 성인교육에 있어 실용적이고 실용적인 지식의 부족도 문제가 되었다.

영국은 복지비에 대한 과도한 지출은 억제하면서 교육을 통해 일자리와 국가경쟁력을 높이고자 하였다. 먼저 <표 IV-14>에 제시된 바와 같이 평생학습에 대한 일련의 보고서를 통해 성인교육의 문제점에 대한 체계적인 진단을 시도하였다. 이 보고서들의 진단을 바탕으로 평생학습의 대안을 모색하고 방향을 설정하였다. 노동당 정부는 “창조적이고 효율적인 인적자원개발”을 목표로 민관 파트너십을 맺어 효과적이고 통합적인 평생교육을 실시하고자 했다.

보고서	내용
성공을 위한 학습 (Learning to Succeed), 1998.	<ul style="list-style-type: none"> - 지식기반 사회에서 경쟁력을 확보하기 위한 방안으로 평생교육 강조. - 영국의 생산성이 미국보다 40%, 프랑스와 독일보다 20% 낮음. 그 원인을 중간기술의 부족으로 파악함 - 자격증 미소지자의 미취업률이 자격증 소지자보다 3배 이상 높고, 평균임금은 30% 낮음 - 평생교육체계의 복잡성과 비효율성으로 인해 국민들의 평생학습을 효율적으로 지원하지 못함
21세기 성인에게 요구되는 기술 (In demand: Adult skills in the 21st Century), 2001.	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 선진국과 비교해 생산성과 경제적 수행능력이 뒤처짐. - 기술수준을 높여 높은 임금, 생산성, 사회통합 추구하고 국가경제의 혁신을 도모해야 함 - 2010년까지 인적자원 개발 비전을 제시 - 고용주와 근로자들의 요구에 따르는 수요자 중심의 교육훈련체계(demand-led system) 전략 제안
21세기 기술-우리의 가능성 실현 (21st Century Skills: Realizing our Potential), 2003.	<ul style="list-style-type: none"> - 영국에서 문해와 수리력이 부족한 성인의 비율이 20%(다섯명에 한 명), 문해력이 부족한 성인은 520만명, 수리력이 부족한 성인은 680만 명에 이름 - 성인문해력이 국가경쟁력과 사회통합에 기여함 - 성인들의 문해력을 높이기 위한 국가적 전략 제도화
고등교육의 미래 (The Future of Further Education), 2003.	<ul style="list-style-type: none"> - 고등교육을 통해 개발된 기술, 창의성, 연구가 직업을 창출하고 국가의 번영을 가져오는 주요한 요소임 - 중소기업 노동자들을 위한 훈련과 개발 기회 제공

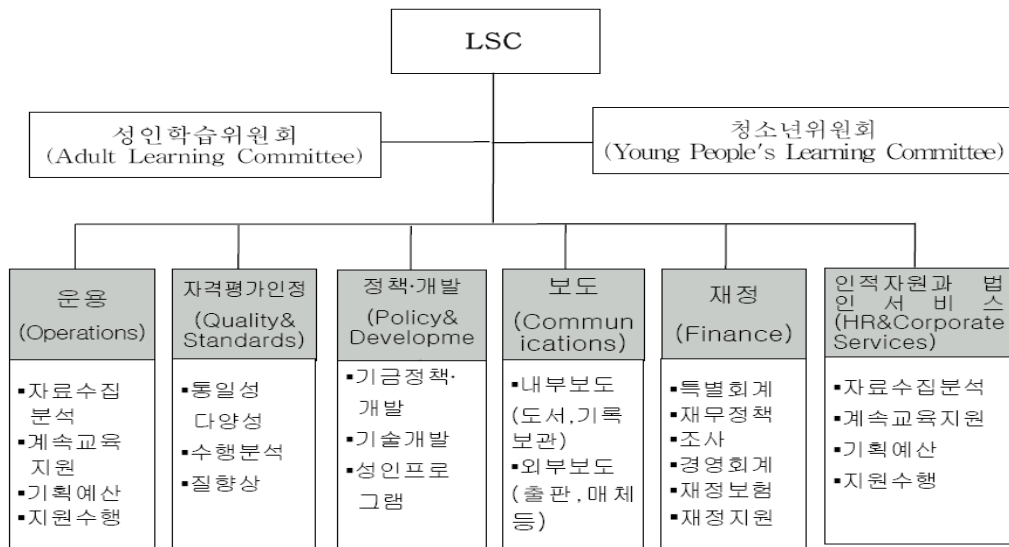
〈표 VI-14〉 블레어 노동당 정부의 평생학습관련 주요 보고서

이를 위해 2000년 8월 학습과 기술법(Learning and Skills Act)을 제정한 후 평생교육을 담당할 ‘학습기술협의회(Learning and Skills Council, LSC)’를 신설하였다.¹⁵⁰ 학습기술협의회(LSC)는 과거 지역교육청

149 2012년 영국에서 15-29세 사이의 니트의 비율은 OECD 평균인 15.2%를 상회하는 16.3%였다. Education at Glance, United Kingdom, OECD, Country Note, 2014. 2005년 영국정부는 16세와 21세 사이의 니트가 110만 명에 이르는 것으로 추산했다. 2015년 16-24세 사이의 니트 인구가 848,000 명인 것으로 집계되고 있는데, 이는 전년보다 10,600명 줄어든 수치이다. Jeanne Delebarre, “NEET: Young People Not in Education, Employment or Training,” *Commons Briefing papers SN06705*, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06705>

150 학습기술협의회는 블레어 신노동당 정부 당시 한화로 약 22조원의 막강한 예산을 휘두르며, 16세 이후 연령층의 의무교육 이후의

(LEA)나 훈련기업협의회(Training and Enterprise Councils: TECs)가 관장하던 직업교육, 인문교양교육을 통합적으로 관리하는 독립적이고 기구이다. 주요 업무는 고용주, 개인 및 지역사회의 요구에 부응하는 질 높은 16세 이후 학습기회 제공, 청소년과 성인의 학습목표 성취에 대한 직접적인 책임, 청소년과 성인의 학습에 대한 의욕과 성취를 높이기 위한 사회적 협력체제 구축전략 지원, 기회의 평등 보장 및 사회적 약자의 요구 충족, 직업 관련 학습기회 제공을 지원하기 위한 효과적인 교육과 기업 간 협력체제 확립, 성인 학습자를 위한 정보, 상담에 대한 재정 지원, 노동시장과 기술 변화에 대한 정보 수집과 보급이다. 학습기술협의회(Learning and Skills Council, LSC) 산하에는 성인학습위원회(Adult Learning Committee)와 청소년학습위원회(Young People's Learning Committee)를 두어 청소년과 성인을 위한 교육훈련에 대한 재정을 지원하도록 했다.



* 자료: 최돈민 2007: 79

〈그림 VI-4〉 영국 학습기술협의회(LSC)의 조직 및 구성

2. 자원봉사제도

영국에서는 자원봉사제도가 활성화되어 있어서 50세 이상 고령자와 은퇴자들이 자원봉사에 많이 참여하고 있다. 정부에 등록되어 있는 자원봉사단체 수만 하더라도 16만 개가 넘고, 2014년 영국 성인의 27%가 적어도 한 달에 1회, 41%는 1년에 1회 이상 자원봉사를 한 것으로 조사되었다. 고령자 중에서 50-64세 이하의 고령자(younger old)의 월 1회 비공식 자원봉사 참여율은 32%, 65~74세 집단의 비공식 자원봉사 월 1회 참여율은 38%였다. 영국에서는 자선 활동의 3분의 2가 전체 인구의 9%인 “시민

..... 모든 교육과 훈련을 기획하고 재정 지원하는 거대 기관임에도 불구하고 이 기구는 정부 기관이 아닌 독립성을 지닌 공공기구이다.

핵심(Civic Core)”에 의해 이루어지는데 고령자가 높은 비중을 차지한다(Hogg 2015, 5-6).

영국 자원봉사제도와 학습문화가 활발하게 진행된 배경에는 자원봉사에 대한 정부의 정책적 관심도 한 몫을 했다. 자원봉사에 처음 관심을 기울인 것은 보수당 정부였다. 존 메이저 보수당 정부(1992~1997년)는 ‘Make A Difference Campaign(1994~1997)’을 실시해 영국인들의 자원봉사 참여를 독려했다. 그 후 노동당 정부(1997~2010)는 자원봉사의 위상은 높이고 자원봉사단체와 지역사회단체에 책임을 부여하면서 아래와 같은 다양한 행사와 프로그램을 마련하였다.

- Home Office Older Volunteer Initiative(1999~2003): 영국 내무성 고령 자원봉사자 프로그램으로 50세 이상의 자원봉사 참여를 늘리고자 자원봉사 및 지역사회 부문의 26개 프로젝트에 150만 파운드를 지원
- Experience Corps(2002~2003): 고령 자원봉사자를 대상으로 한 정부정책 중 가장 널리 알려진 것으로, 영국 내무성이 2천만 파운드를 지원하여 자원봉사 및 지역사회 부문에서 추가로 25만 명의 고령 자원봉사자를 모집할 수 있도록 지원
- Volunteering in the Third Age(2004~2006): 마찬가지로 영국 내무성 예산으로 시행되었으며 당시 법정 퇴직연령인 65세 초과자의 자원봉사를 지원
- Active at 60 Community Agent Programme: 고령자들을 지역사회 리더로 양성하여 자원봉사를 독려하고 지원

영국의 자원봉사에 대한 관심은 학습공동체의 전통과 함께 고령자들 사이에서 영국 특유의 학습공동체 활동으로 이어지고 있다. 그 대표적인 단체로 퇴직자들의 학습단체인 U3A(The University of The Third Age, U3A)¹⁵¹를 들 수 있다. U3A는 1981년에 프랑스에서 처음 시작되었지만 영국에서 더 활발하게 진행되고 있는 퇴직자 학습공동체이다. 영국전역에 844개의 U3A학습공동체가 조직되어 있고, 여기에 참여하고 있는 회원만 해도 27만 명이 넘는다. 자율, 자치, 자조 3가지로 자율, 자치, 자조 3가지 정신을 바탕으로 외부의 제약을 받지 않고, 조직운영과 의사결정에 모두 참여하며, 함께 배우는 학습공동체를 형성하고 있으며 회원들의 자발적인 참여로 이루어진다.

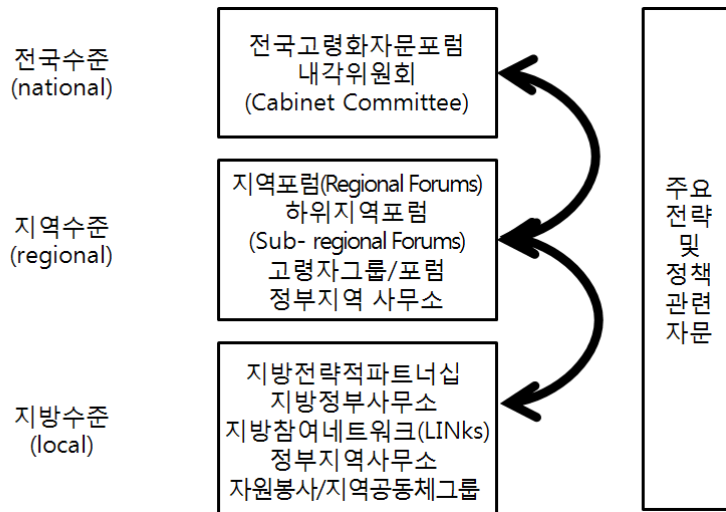
영국이 고령화 사회로 접어들면서 고령자에 대한 제도적인 관심이 더욱 중요해졌다. 1975년 65세 이상 인구가 14%를 넘었고 2013년에는 17%를 기록하고 있다.¹⁵² 영국에서는 50세부터는 퇴직이 시작되어 65세부터는 과반수가 퇴직을 하게 된다. 50세 이상 개인의 경제활동참가율도 감소하고 있는데, 2015년 4월 현재, 영국 성인의 경제활동참가율은 35~49세는 86.9%이고, 50~64세는 71.7%로 낮아지며, 65세 이상은 10.6%에 불과하다. 영국에서 2011년에 법정 정년이 폐지되었고 65세 이후에도 직업을 구할 수 있지만 실제 고령층의 구직률은 높지 않은 편이다. 그러나 고령자들은 자원봉사활동의 3분의

151 U3A <http://www.u3a.org.uk/find-a-u3a.htm> 참조

152 OECD. 2014. OECD Labour Force Statistics 2004-2013.

2 이상을 담당하면서 건전한 시민의식의 모범을 보여주고 있다.

2009년 영국정부는 고령자의 자원봉사를 활성화하고 고령자에 대한 체계적인 정책을 수립하기 위해 ‘영국 전국고령화자문포럼(UK Advisory Forum on Ageing, UKAFA)’¹⁵³을 조직하였다. 영국 전국고령화자문포럼(UKAFA)은 고령자들을 위한 전국수준의 자문포럼으로 고령자들의 의견을 전국 수준으로 끌어올리는 것을 목적으로 설립되었다. 동 포럼은 고령사회의 기회와 도전이 될 수 있는 의제를 선정하고 고령자의 요구가 정부에 전달될 수 있는 소통창구와 같은 역할을 담당하였다. 이 포럼의 특징은 고지방-지역-전국 차원의 다각적인 차원에서 기존에 참여할 수 없었던 고령자 그룹이나 포럼이 없던 지역에 지역포럼을 설치하는 등 많은 고령자들이 참여할 수 있는 기회를 제시하였다. 이에 관한 토론의 장을 마련하고 또한 매 분기별로 회의를 개최하고 포럼의 개최를 위한 각종 비용 및 사무 지원과 참석자들의 교통비 및 관련 활동비는 노동연금부에서 지급하였다. 이와 같은 구조로 고령자들의 인적 개발과 서비스 이용자 조직에 대한 훈련, 재정지원 등 실질적 지원이 이루어지게 되었다.



* 자료: DWP, 2009:22 ; 양윤정 외, 2011:160

〈그림 VI-5〉 영국 고령자 참여의 제시 방향

고령자의 자율적인 학습문화와 자원봉사제를 바탕으로 정부가 제도적으로 고령자의 고용을 장려됨에 따라 고령자의 고용도 점진적으로 상승하기 시작했다. 1999년 신노동부의 ‘근로연계복지’ 도입과 2000년대 초반 이후 고령자 고용장려 정책의 영향으로 50세 이상 64세 이하의 고용율은 2001년 62%에서 2013년에 67%로 상승되었다. 또한 영국의 사회복지체계에서 연금수혜자인 65세 이상 고령층의 고용율도 2001년 5%에 비해 2013년 약 10%로 증가되었다.¹⁵⁴

153 양윤정 외(2011, 143-173) UK Advisory Forum on Ageing 홈페이지
<https://www.gov.uk/government/groups/uk-advisory-forum-on-ageing> 참조

154 DWP (2013), Older Workers Statistical Information Booklet 2013-Official Statistics, Department for Work & Pensions.

V ■ 시사점

영국 시민교육의 특징은 민간에서 자율적으로 전개되었던 다양한 교육적 실험들이 점진적으로 제도권으로 수용되었다는 점이다. 18세기부터 노동자들의 학습활동과 자조운동을 통한 광범위한 정치적 각성은 제도권 교육 밖에서 시작되어 참정권의 확대를 요구하는 차티스트 운동과 같은 정치운동으로 표출되기도 했다. 산업의 발달과 노동자와 여성의 참정권 확대로 교육의 필요성과 욕구는 증대되어 갔지만 영국의 공교육은 비교적 늦은 시기인 1944년 포스터 교육법의 시행으로 본격적으로 제도화되기 시작했다. 그 후 교육관련 문제를 제기하는 보고서가 하나씩 제출되면서 이에 대한 제도적 보완장치로 현재와 같은 다양한 교육제도와 시민교육이 수립되었다.

영국에서 시민교육에 대한 본격적인 관심은 1930년대까지 거슬러 올라가지만 시민교육이 제도화되기까지 많은 시간이 걸렸다. 시민교육의 선구자들은 영국의 제국주의가 상정하는 시민상과 다른 시민상을 생각하며 이를 현실에서 적극적으로 추진했던 이상주의자들의 열정이 민간차원에서 다양한 방식으로 시민교육을 발전시켰다. 1980년대 들어 영국사회는 투표율 저하, 이주민들의 폭력사태와 같은 일련의 사건들을 거치면서 민주주의를 한 단계 성숙시킬 필요성을 느끼고 있었다. 이런 가운데 시민교육의 의미와 방법에 대한 민간차원의 다양한 노력들이 정책전문가들에 영국사회가 안고 있었던 근본적인 문제들에 대한 대안으로 인식되었다. 그리고 마침내 시민교육의 옹호자였던 버나드 크릭(Bernard Crick)교수의 보고서는 시민교육의 필요성과 비전을 제시했고 이를 통해 선거연령이 낮아지고 다문화사회인 영국의 미래를 위해 2002년 시민교육이 교과과정에 도입될 수 있었다.

영국의 시민교육 체계구축 과정으로부터 한국이 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 영국의 시민교육의 체계구축은 시민교육의 필요성과 중요성을 인식하고 있었던 선구적인 단체와 행위자들의 지속적으로 노력이 있었기에 가능했다. 1930년대 시민교육협회(AEC), 세계시민권교육협회(AEWC)와 같은 단체는 영국 정부의 제국주의 교육이나 파시즘에 반발해 ‘훌륭한 세계시민’을 육성하는데 관심을 갖고 시민교육을 실현하고자 노력했다. 이 시기를 거쳐 영국에서는 지역사회 봉사과 참여, 정치의식과 민주주의 교육, 인권에 대한 자유롭고 다양한 생각들이 태동하였다. 1970년대 크릭 교수의 정치협회(Politics Association)가 창설되어 정치적 판단능력의 중요성이 대중에게 설파되었고, 대중에서 법에 대한 교육을 실시하고자 했던 시민성재단, 세계의 기아와 인권문제를 해결하면서 다음 세대에게 세계시민의식과 인권의식을 고취하고자 했던 옥스팜이나 엠네스티 같은 시민단체들도 시민교육을 증진시켰다.

둘째, 시민교육을 체계화하고 활성화하기 위한 민관 파트너십에 주목할 필요가 있다. 영국은 전통적으로 정부와 민간을 연계하는 독립적인 기구를 통해 교육의 자율성과 효율성을 확보해 왔다. 학부모와 지역사회 인사들이 참여하는 학교운영위원회는 학교운영에 중요한 의사결정기구이다. 지역교육청(LEA)이나 중앙정부가 담당하는 성인교육도 노동자교육협회, 대학, 기업체 등과 파트너십을 형성하며 운영되었고, 1990년대 정부의 개혁을 통해 도입된 교육훈련프로그램도 고용주단체인 국가훈련기구(NTO)와 연계하여 실시된다. 지역교육청(LEA)이 관장하던 계속훈련, 직업교육, 인문교양교육을 통합적으로 관리하면서 정부로부터 막대한 예산을 받아 평생교육을 관장하는 학술기술협의회(LSC)도 민간기구이다. 공교

육에서 실시하고 있는 시민교육 과목은 학교의 재량에 따라 지역사회, 민간단체와 협력하여 현장을 중심으로 다양하게 진행된다. 중등교육에서 실시되는 시민교육도 교수법이나 평가지침도 정부의 교육관련 전문가와 민간단체의 전문가들로 구성된 위원회를 통해 민간단체에서 개발하고 있다. 시민교육은 학교를 넘어 지역사회와 긴밀한 연계 속에서 이루어지며 이 과정에서 지역사회는 시민교육의 중심에 있다. 학생들이 시민으로서 학교와 지역공동체의 이슈를 함께 공유하고 해결하려는 과정이야말로 능동적인 시민을 육성하는 핵심적인 부분이다. 지역사회의 신뢰를 바탕으로 한 민관파트너십은 영국의 지역자치의 전통과 더불어 민간의 자율성과 창의성을 공공영역에 도입하는데 기여하고 있다.

셋째, 정부의 직접적인 통치보다는 독립적인 기구를 이용해 객관적인 평가로 책임성을 강화하는 방식을 취하고 있다. 영국의 교육은 전통적으로 정부와 민간의 신뢰를 바탕으로 민관 파트너십으로 운용되었다. 1988년 교육법이 제정되기 전까지 전국적으로 통용되는 교과목도 존재하지 않았을 만큼 학교와 교사의 재량에 따라 수업이 진행되었다. 현재도 교육부는 모든 과목에 대해 학년에 따른 필수 내용만 제시해 주고 있을 뿐 지정 교과서나 지침서가 없다. 일반 공립학교나 아카데미와 같은 대안학교의 경우 모두 학교운영과 수업은 전적으로 교사와 학교의 자율에 맡기지만, 교육의 품질을 관리할 수 있는 평가기구를 설치해 민간의 자율성에 책임성을 부여하고 있다. 교육기준청(Ofsted)는 정부재정지원을 받아 운영하는 초·중·등 교육기관에 대한 장학지도를 실시하며, 정부의 재정지원을 받는 대학의 경우 대학질관리청(QAA), 사립대학은 자체 교육의 품질관리를 위해 영국인증위원회(BAC)의 평가를 받고 있다. 교육기준청의 학교평가의 결과는 모두 공개하고 있기 때문에 학부모는 언제든지 자기의 자녀가 다니는 학교의 평가결과를 확인할 수 있다. 민간의 자율성을 최대한 보장하면서 객관적인 평가를 통한 엄격한 책임성을 부여하는 영국의 교육방식을 눈여겨 볼 필요가 있다.

넷째, 영국의 시민교육을 참고하기 전에 한국과 다른 영국의 경제적·정치적·문화적 맥락을 고려해 보아야 한다. 영국과 한국의 교육적 상황은 유사하게 보일지 모르지만 실제로는 매우 다르다. 영국은 교육에 있어서 국가의 간섭은 최소한의 선을 지키는 나라이다. 연합국가로서 오랜 자치와 자율의 전통에 입각한 자유주의 문화풍토가 강한 영국은 지역과 민간의 자율성을 매우 중시하며, 획일화된 제도를 시행하기 보다는 실용적인 입장에서 점진적인 변화를 추구한다. 그래서 영국에는 공통교과서나 참고서도 없지만 교사와 학교가 교육내용을 자율적으로 정할 수 있고, 18세기부터 시작된 성인인문교육의 전통이 강하게 남아있고, 학습단체와 자원봉사모임이 활성화되어 있고, 4500개가 넘는 공공도서관과 생활의 일부가 된 북페스티벌이 매년 열린다. 이런 점에서 영국의 교육문화는 중앙집권화와 서열화된 교육제도, 공통 교과목, 공통 교과서, 공통 참고서가 존재하는 한국과 상반되는 지점에 있다. 영국에는 사회 과목이 존재하지 않고 시민교육에서 배우는 내용은 현재 미국이나 한국의 사회나 윤리에서 배우는 내용과 매우 유사하다. 그러므로 영국의 시민교육을 도입할 때 교과목은 어떻게 수정하며, 어떤 부분을 강조하면서 실행할 것인지 진지하게 고민해 볼 필요가 있다.

다섯째, 시민교육의 교과목을 어떻게 운영할지 고민해 보아야 한다. 2002년부터 영국 중등교육 커리큘럼에 포함된 '시민교육'은 독립적인 교과목이지만, 그 내용과 전달방식은 통합적이다. 시민교육은 정치

참여, 선거제도, 정당정치, 의회정치, 사법제도 등을 포함하는 정규교과과정으로 편성되어 있다. 시민교육 수업은 각 학교와 교사의 재량에 따라 자율적으로 운영된다. 학생들은 시민교육의 의미와 내용을 지리, 역사, 종교, 법 등과 함께 통합적으로 배운다. 또한 시민교육 수업은 교실뿐만 아니라 교실을 벗어나 각 학교와 지역의 문화나 전통에 따라 다양한 방법으로 지역사회와 연관을 맺으며 진행된다. 각 학교에서는 그 지역의 지자체, 지역의회, 국회의원, 유럽의회의원, 시민단체, 종교단체 등 다양한 기관들과 협력하여 시민교육을 실시하고 있다. 이는 ‘능동적인 시민권(active citizenship)’을 고양시키기 위한 방편으로 단지 배움에 그치는 것이 지역사회에 참여하는 시민을 길러내고자 하는 취지에서 비롯된 것이다.

제3의 길을 추구한 토니 블레어 정부는 복지비용을 교육에 투자함으로써 교육의 비효율을 개선하고 교육의 형평성을 회복함으로써 궁극적으로 국가의 경쟁력을 증진하고자 했다. 그러나 영국에서 진행되고 있는 시민교육과 평생교육에서 추구하는 효율성을 단순히 시장중심형 평생학습 모델로 치부하기 힘든 부분이 있다. 왜냐하면 1998년 교육개혁법이 실시되기 전까지 공통교과과정이나 공통자격증 체계도 수립되지 않을 만큼 국가의 개입은 최소화하고 민간의 자율성을 최대 보장하는 국가였기 때문이다. 산업혁명의 발상지인 영국은 노동자들의 학습문화와 세계에서 가장 먼저 사회보장에 대한 논의가 시작되어 복지제도의 장·단점을 모두 경험해 보았다. 정치에 있어 전통적인 특권층을 대표하는 보수당과 노동자층을 대표하는 노동당이 번갈아 가면서 통치하지만, 1997년 71.4%의 투표율이 그 당시 정치권에 충격을 줄 만큼 평균 70% 이상의 높은 투표율로 정당을 평가하는 시민들이 있다. 신자유주의 교육은 그 동안 국가경쟁력을 상실하고 학습능력의 저하로 이어질 만큼 지나치게 방만하게 운영되어 자유주의적 교육에 원칙과 책임을 부과하려는 시도이다. 투표율과 정치에 대한 관심 독려, 다문화 사회의 통합, 자원봉사제의 증진 등을 목표로 국정에 적극적으로 참여하는 시민을 기르고자 하는 시민교육도 이런 정책과 맥을 같이 한다.

교육의 효율성을 추구하면서 소외계층에 대한 형평성을 증진시키고자 했던 노동당의 정책기조는 이후 보수당과 현재 연립정부에서도 이어져 아카데미, 협동조합학교, 프리스쿨 등의 다양한 제도와 학습도시의 건설로 나타난다. 영국의 교육개혁은 공통교과, 중앙정부의 교육정책과 지원 등이 확고히 정착되고 있는 한국과 정반대의 상황에서 시작된 것이다. 앞으로 한국은 민간의 자율성, 창의성, 다양성에 대한 신뢰, 지역자치와 민관 파트너십과 같은 영국의 전통적인 가치에 주목하면서 민주사회에 걸맞는 바람직한 시민의식을 함양하기 위한 방법을 모색해 보는 것, 그것이 한국이 민간과 지역에 토대를 둔 학습문화, 자원봉사에 기반한 민주주의를 증진시키는 방법이 될 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강순원. 2000. **평화·인권·교육**. 서울: 한울.
- 김의영, 남궁곤, 안병진, 외. 2006. **미국의 결사체 민주주의**. 서울: 아르케.
- 김의영. 2014. **거버넌스의 정치학**. 서울: 명인문화사.
- 고병헌. 2006. **평화교육사상**. 서울: 학지사.
- 박재창·B.J. 켈리거. 2007. **민주시민교육의 전략과 과제**. 서울: 오름.
- 심성보. 2011. **인간과 사회의 진보를 위한 민주시민교육**. 서울: 살림터.
- 이동수·이명원·채진원 외. 2013. **시민교육과 대학**. 고양: 인간사랑.
- 이규환. 2010. **주요국의 교육제도**. 서울: 배명사.
- 정일용. 2013. **미국, 프랑스, 영국 교육제도**. 서울: 서울대학교출판문화원
- 허영식. 2007. **민주주의와 시민교육**. 서울: 원미사.

- Advisory Group on Citizenship. 1988. *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*. London: QCA.
- Heater, Derek. 2007. *History of Education for Citizenship*. London: Routledge.
- Heater, Derek. 2007. *History of Education for Citizenship*. London: Routledge. 김해성 옮김. 『시민교육의 역사』. 2007. 파주: 한울.
- Bellanmy, Richard. *Citizenship*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Butt, R. Freeman. 1980. *The Revival of Civic Learning*. Bloomington, Indiana: Phi Delta Kappa Education Foundation.
- Crick, Benard. 2000. *Essays on Citizenship*. London and New York: Continnum.
- Dalton, Russell J. 2006. *Citizen Politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Washington D.C: CQ Press.
- Faulk, Keith. 2000. *Citizenship*. London: Routledge. 이병천, 이종두, 이세형 공역. 『시티즌십』. 2009. 서울: 아르케.
- Giddens, Anthony. 1988. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge and Malden, Polity Press. 한상진, 박찬욱 공역, **제 3의 길**. 2000. 서울: 생각의 나무.

참고문헌

- _____ . 2007. *Over to you, Mr Brown: how Labour can win again*. Cambridge and Malden. Polity. 김연각 옮김. 2007. **이제 당신 차례요. Mr. 브라운: 영국 노동당이 다시 이기는 길**. 서울: 인간사랑.
- Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ . 1977. *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago: University of Chicago Press.
- Marshall, T.H. and Tom Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press Ltd.
- Oxfam. 2015. *Education for Global Citizenship: A guide for schools*. Oxford: Oxfarm GB.
- _____ . *Global Citizenship in the Classroom: A guide for teachers*. Oxford: Oxfarm GB.
- Potter, John. 2002. *Active Citizenship in Schools*, London: Kogan Page,
- Skocpol, Theda. 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C.; Brookings Institution Press; New York: Russell sage Foundation.
- _____ . 2007. *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*. edited by Paul Pierson and Theda Skocpol.

2. 논문

- 강대현. 2000. "현대자유주의와 공동체주의의 시민교육에 대한 비판적 고찰". **시민교육연구 31(0)**. 1-18.
- _____. 2009. "시민교육과 학교개혁: 시민개혁을 위한 학교개혁 방안 연구". **사회과교육 48(2)**. 79-93.
- 김영석. 2009. "신보수주의 교육개혁 이후 사회 교과 위상의 변화와 도전-영국과 미국의 사례를 중심으로-". **시민교육연구 41(2)**. 25-46.
- 김태현, 장지연, 전광희, 양수경. **한국고령화 진행과정의 중장기 예측 2007/11**. 노동부.
- 김현숙. 2014. "성인교육기구의 생성과 발전- 쿨체스터의 사례 1832-1870". 『**영국연구**』 **31(0)**. 131-165.
- 박선영. 2007. "영국 시민교육의 비형식·무형식 교육" **청소년복지연구. 9(1)**. 39-61

참고문헌

- _____ . 2010. “한국에서의 실천적 시민교육 재구성을 위한 영국 시민교육과 자원봉사활동 고찰”. **청소년학연구 17(2)**. 87-108
- _____ . 2011. “영국의 청소년정책과 시민교육고찰”. **청소년문화포럼**. 26(0). 67-88
- _____ . 2012. “청소년 시민교육의 등장 배경과 목적 비교 연구: 영국과 미국사례를 중심으로.” **청소년학연구 19(2)**. 323-344
- 백은순. 1999. “영국 성인교육의 발전과 패러다임 변화” 『**Andragogy Today : International Journal of Adult & Continuing Education**』2(3). 107-127.
- 서유경. 2010. “미국 결사체주의의 영국적 수용: 옥스팜의 경우를 중심으로.” 김의영 외. **결사체 민주주의**. 서울: 아르케. 188-211.
- 신형식. 2012. “시민사회와 민주시민교육.” **한국민주시민교육학회보 13(2)**. 29-50
- 양윤정 외. 2011. “고령화 정책결정과정과 권력 재분배적 이용자 참여 연구: 영국 고령화자문포럼 사례를 중심으로”. **한국사회정책 18(2)**. 143-173
- 이희수. 2004. “OECD 학습도시 정책동향 비교분석.” **비교교육연구 14(2)**. 143-163.
- 정민아. 2015. “영국 고령자 고용의 새로운 비전: 최근 노동연금부 보고서를 중심으로.” **국제노동동향 2015/7**. 41-48.
- 정창화. 2005. “민주시민교육의 제도적 착근방안: 민주시민교육기관의 체제구축 및 조직설계를 중심으로 -”. **한국민주시민교육학회보 10(0)**. 59-83
- 조찬래. 2012. “민주시민교육.” **한국민주시민교육학회보 13(2)**. 71-92
- 전득주. 1997. “정치문화와 민주시민교육에 대한 이론적 고찰.” **민주시민교육논총 2(0)**. 1-28.
- 조철기. 2006. “영국 국가교육과정에서 시민성 교과의 출현과 지리교육의 동향.” **한국지역지리학회지 12(3)**. 421-435.
- 홍유희. 2011. “산업화 시기 영국 노동계급의 토착적 성인교육활동: 상호향상회(mutual improvement societies)를 중심으로.” **한국교육사학 33(2)** 171-198.
- Hogg, Eddy. 2015. “영국의 고령자 자원봉사” **국제노동동향 2015/10**. 4-12.
- Turner A Growth, Productivity and Employment, Centre for Economic Performance, LSE, September 2000.
- DWP, Towards Full Employment in a Modern Society - United Kingdom, DWP, March 2001

참고문헌

3. 정부, 시민단체, 기관 보고서

- 서원석. 2011. **선진각국의 정부조직 관리체계 연구**. 한국행정연구원.
- 선거연수원. 2014. **각 국의 민주시민교육 프로그램**. 서울: 선거연수원
- 신동면·하연섭·한창섭. 2001. **영국의 중앙정부조직**. 7-8.
- 양현모 외. 2010. **영국의 행정과 공공정책**. 한국행정연구원.
- 최상덕, “[영국]빈민지역 아이들에게 희망을 심어 준 ‘아카데미학교’.” **외국교육동향 2006/7 13**. 한국교육개발원. <http://edpolicy.kedi.re.kr>
- Amnesty International. 2012. *Becoming Human Rights Friendly Schools*. London: Amnesty International Secretariat. UK.
- _____. 2011. *Amnesty 50 Year*. The International Timeline. Unpublished report available at its homepage, <http://static.amnesty.org/ai50/ai50-amnesty-international-timeline.pdf>
- Co-operative college. *Co-operative Schools: Stronger together*. Unpublished report. Co-operative College.
- Department of Education. 2013. *The National Curriculum in England*
- Davis, Anna. 2014. *Spreading Social Innovations: A Case Study Report*. Unpublished Report. The Young Foundation.
- OECD. 2014. *OECD Labour Force Statistics 2004-2013*.

참고문헌

4. 인터넷 사이트

- Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/>
- Association of Citizenship Teaching, ACT, <http://www.teachingcitizenship.org.uk/>
- Citizenship Foundation <http://www.citizenshipfoundation.org.uk/>
- Co-operative Group <http://www.co-operative.coop/corporate/aboutus/>
- Co-operative College <http://www.co-op.ac.uk/about/#.VnJBs9KLRBw>
- Department of Education of UK
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education>
- Office for Standards in Education(Ofsted)
<https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted>
- Oxfam <http://www.oxfam.org.uk/>
- RSA <https://www.thersa.org/>
- RSA Academy <http://rsaacademy.org/>
- The Young Foundation <http://youngfoundation.org/>
- U3A <http://www.u3a.org.uk/find-a-u3a.htm>
[https://www.gov.uk/government/groups/uk-advisory-forum-on-ageing.](https://www.gov.uk/government/groups/uk-advisory-forum-on-ageing)



제7장

결론



결론

I ■ 요약

1. 독일의 시민교육의 체계

독일의 시민교육은 정치교육(Politische Bildung)이라 불리며 그 정점에는 연방-주정치교육원이 있다. 연방정치교육원은 어두운 과거(나치 시절의 독재와 동독 공산주의)로부터 벗어나는 민주주의 교육을 시행하기 위해 성립된 연방 내무부 산하의 국가기구라는 점에서 외견상 중앙집권적, 국가주의인 거버넌스 특성이 있다. 그러나 독일의 정치교육이 잘 활성화된 측면에는 정치교육 추진의 효과성을 확보하면서, 시민교육을 지원, 평가하는 정치교육원들이 독점화되거나 관제화되지 않도록 방지하는 분산기제도 함께 작동하고 있음을 주지해야 한다.

독일은 정치교육에 연방, 주정부가 깊이 개입하고 관련 정책을 주도하지만, 개별 시민교육 주체들의 활동은 자율적이며 정책협약과 사회적 파트너십을 통해서 정책과정으로의 참여가 활발한 편이다. 정당재단, 노동조합, 교회 등이 저마다의 정치적, 이념적 특성을 갖고 있음에도 정치교육의 기준 내에서 시민교육의 주체로서 경쟁적으로 활발하게 참가한다. 연방정치교육원은 절대 다른 시민교육주체 위에서 군림하지 않는다. 주정치교육원과도 평등한 위상임을 스스로 강조하며 여러 시민교육단체들과의 긴밀한 정책협의 속에서 국가와 지역단위의 시민교육을 긴밀하게 지원하고 추진해나간다.

독일의 정치교육은 정치적 충돌을 회피하거나 입장을 선별하기보다는 다양한 문제를 전면에 내세우고 민주적 절차를 통한 토론과 합의를 통해서 결정하는 민주주의 정치문화를 양성하는데 심혈을 쏟는다. 이러한 전사회적인 노력은 분단과 이념갈등, 과거청산과 이주민문제 등 여러 가지 취약성을 안고 있었던 독일의 민주주의를 지탱하는 강력한 버팀목으로 작동해왔다.

2. 프랑스의 시민교육 체계

프랑스는 시민교육이 학교를 중심으로 국가적인 차원에서 이뤄진다. 따라서 프랑스의 시민교육을 다

룬 그동안의 국내 연구조사의 절대적인 부분이 아동과 청소년 대상 시민교육, 학교안 시민교육에만 착목한 것들로 축적되어 왔다. 따라서 프랑스의 학교 밖 시민교육, 시민사회의 시민교육을 살펴보기 위해서는 ‘대중교육(éducation populaire)’의 전통을 적극적으로 살펴보도록 한다.

프랑스의 대중교육은 일종의 문화적 실천이자 사회운동이다. 이 대중교육은 18세기 계몽주의 전통에서 찾을 수 있다. 이후 프랑스에서는 프랑스 혁명기 이후의 사회적 투쟁과 변화 속에서 기존의 구체제에 반하는 세속적 공화주의, 사회적 기독교주의, 혁명적 노동자주의가 시민사회에서의 교육운동의 흐름으로 발생하여 대중교육의 지배적인 흐름으로 고스란히 깃들여지게 되었다.

흔히 프랑스의 시민교육을 설명할 때 학교 교과과정으로 제도화된 학교 안 시민교육이 위주되고 있는데, 이럴 경우 공화주의적 전통으로 국한되어 설명하게 되는 한계가 있다. 그러나 이를 대중교육의 흐름으로 바라본다면 학교 밖에서 이뤄지는 시민사회나 노동운동의 영역에서 성인, 노동자, 농민을 대상으로 하는 프랑스대혁명 이후 공교육의 구축뿐만 아니라 시민사회나 노동운동의 영역에서 성인, 노동자, 농민을 대상으로 이뤄지는 시민사회에서의 다양한 교육을 함께 아우름으로써 프랑스의 근대교육 전반을 함께 맥락적으로 이해할 수 있게 된다.

오늘날 세속적 공화주의 전통은 제도화된 대중교육에 큰 영향을 미쳤으며 학교 교육을 보완하거나 성인을 대상으로한 평생교육에도 영향을 미쳤다. 이 밖에도 사회적 기독교주의 전통은 20세기 초중반에 농촌 지역에서 영향을 미치기도 했지만 지금은 감소하는 추세인 반면 혁명적 노동자주의 전통은 19세기 말 이후 노동운동이나 노동자정당의 발전에 밑거름이 되는 역할을 해왔다. 또한 20세기 중반 이후에는 급진성이 순화되고 예술, 문화, 스포츠 영역으로 확장되는 경향을 보인다. 이러한 이념적 전통과는 별개로 20세기 중반 이후에는 철학 카페, 시민 카페, 대중 대학과 같은 인본주의적 관점의 대중교육도 여전히 활발하게 이뤄지고 있다.

프랑스의 성숙한 시민의식은 이처럼 광범위한 대중교육운동의 전통과 흐름이 영향을 미친 것으로 볼 수 있을 것이다.

3. 스웨덴의 시민교육 체계

스웨덴의 시민교육, 즉 민중교육(folkbildning)은 스웨덴 시민의 삶 속에서 자연스럽게 스며든 일상적인 학습문화로서 자리잡고 있는 가장 성공적인 사례로 꼽힌다. 민중교육은 시민교육이 학교 안에서의 민주주의교육에 한정하지 않고 청소년에서 노인까지 누구나 일상의 관심을 통해 자발적으로 모임을 만들어 함께 학습하는 ‘통생교육(life-wide education)’을 지향한다. 처음에는 취미모임이나 문화공연, 토론모임 등을 통해 사람들이 모이지만 민주적인 운영 과정과 공동체에 대한 관심, 심화학습 등을 통해 결과적으로 시민들을 부드럽지만 강하게 결속함으로써 시민교육이 갖고 있는 공공성을 결과적으로 성취하기 때문에 정부는 이들의 학습활동에 대해 지속적으로 지원하는 것이다.

이처럼 스웨덴의 시민교육, 민중교육은 시민들의 자발성과 주도성 속에서 내재화된 탄탄한 사회적 자

본으로서 자리잡고 있었기에 가능한 것으로 볼 수 있다. 하지만 시민사회의 자발성만으로 민중교육이 저절로 활성화된 것은 아니었다. 아래로부터 생성된 (그렇지만 수평적이고 자율적으로 운영되는) 개별 학습동아리들을 전국적으로 조직하였고, 학습위원회를 결성하여 정부 차원에서 함께 협의하거나 쉽게 검토하고 제대로 지원할 수 있는 협력체계를 갖추고 있으며 때로는 정부의 정책 선회나 지원 축소에 영향력을 행사하기도 한다.

스웨덴의 시민교육은 미시적, 지역적으로 보면 학습동아리와 고등대중학교들의 촘촘한 연결망을 이루는 결사체주의적인 특성이 있고 거시적, 전국적으로 보면 이들의 전국조직과 우산조직, 시민교육협의로 연결되어 국가와 협의하고 결정하는 사회조합주의적인 특성을 보여준다. 눈여겨 볼 점은 스웨덴의 시민교육단체들은 보다 효과적인 시민교육거버넌스를 구축하기 위해서 난분산을 극복하고 지역별, 전국적 조직화를 위해 노력하고 있다. 또한 정부도 지역과 단체에 정도의 차이는 있을지언정, 이러한 시민교육의 필요성에 대해서 집권정파에 상관없이 잘 인지하고 지속적으로 지원하는 것도 인상적이라 할 수 있다.

스웨덴의 시민교육은 (본문에서는 따로 설명하고 있지는 않지만) '민중의 집' 운동과 더불어 세계 어느 곳보다 하나의 문화로서 시민들의 일상 속에서 잘 착근되어 있으며 그 저변에는 조직화된 시민사회의 힘, 그리고 전면에 나타나지는 않지만 정부의 긍정적이고 적극적인 후원이 존재한다.

독일과 스웨덴은 시민교육이 각자 잘 활성화된 '앞선 사례'에 속한다고 할 수 있지만, 그 특징에 있어서 흥미로운 차이를 보인다. 스웨덴 민중교육의 원천이 잘 조직된 시민사회의 저력에 있다면 독일 정치교육은 정당과 연계된 제도정치적 저변에 있다고 할 수 있을 것이다. 독일의 정치교육이 국가적인 프로젝트의 성격을 띠는 정부-제정당 간 제도적인 체계(institutionalized coordination system)라고 한다면, 스웨덴의 민중교육은 이미 시민교육이 자발적으로 착근된 시민사회에 정부의 능동적 지원이 결합된 사회적인 협조 체계(social concertaion system)라고 할 수 있겠다.

4. 미국의 시민교육 체계

미국의 시민들은 독립혁명 이후 지금에 이르기까지 자신들이 스스로의 힘으로 자유를 쟁취하고 일궈 온 것을 소중한 역사적 경험이자 남다른 자산으로 생각한다. 미국의 학교 밖 시민교육도 시민사회에 있어서도 민간부문에 대한 국가간섭의 배제라는, 미국의 자유관, 자유주의 시민사회관(觀)이 잘 반영되어 운영되는 영역이라고 볼 수 있을 것이다.

우선 시민사회는 국가 개입으로부터 자유로운 영역이며, 시민교육도 시민사회가 자율적으로 수행하는 것이 당연하다고 간주된다. 시민사회는 국가(정부, 공공기관)와 사적 영역을 매개하는 자율적인 영역이며, 설령 제 아무리 (시민성의 함양이나 민주시민의식의 증진과 같은) 공공성을 갖고 있어도 개인, 특히 성인에 대한 의도적 개입을 뜻하는 교육활동은 시민들이 자발적으로 조직되고 운영되어야 하지 정부 간섭이 있다면 그 의미가 훼손될 수 있다고 간주된다. 따라서 시민교육은 시민사회단체가 주도하는데, 국가나 공공부문이 전면에 나서서 하는 경우는 다른 나라들에 비해서도 매우 제한적인 편이며 유럽 국가들에

비해서 (시민교육의 학교 교과과정화, 수업시수 배분, 시민교육예산의 정률 편성과 같은) '시민교육의 제도화' 정도는 상대적으로 더딘 편이라고 할 수 있다.

미국에서의 시민교육, 특히 시민사회 영역의 시민교육을 쉽게 정의(definition)내리기란 매우 어렵다. 우선 시민교육을 지칭하는 표현의 범주는 상대적으로 매우 다양하기한테, 이는 시민교육이 제도화나 체계화가 되지 않고 매우 산개되어 있다는 점을 반증하는 것이기도 하다 그리고 성인이나 학교 밖의 학습에 대해서 '교육(education)'이라는 용어의 의도적, 계획적인 뉘앙스로 인해서, 명칭으로서 그다지 선호하지 않는 정서가 있어서 더욱 포착하기 힘든 점도 있다. 하지만 '시민성 함양을 위한 교육'의 내용과 목적을 가진, 사실상의 시민교육은 시민사회에서 분명히 다양한 층위와 형태로 펼쳐지고 있다.¹⁵⁵

미국의 시민사회 영역에서의 시민교육 거버넌스의 가장 큰 특징은 학교, 시민단체와 지역사회, 공공부문(지방정부나 교육구 등)의 긴밀한 파트너십이다.

우선 시민교육의 전달망의 최일선에는 지역의 시민사회와 학교가 존재한다. 공적영역에서의 미국 시민교육은 주나 지역교육구가 시민교육과 관련한 구체적인 사항(공민학 과정의 설치와 시험 여부, 사회과목의 이수기간과 시험 여부, 봉사학습 관련 규정 등)을 주관하며 연방정부는 교육관련법을 통해 학생과 성인에 대한 시민교육의 필요성과 내용을 밝히고 재정지원을 하는 역할을 맡고 있다. 하지만 민간영역에서는 지역의 시민교육단체나 시민교육협의체(네트워크)가 주로 시민교육과 관련한 프로그램을 기획, 수행한다. 학교교사, 법조계, 행정관료, 시민교육단체, 지역시민단체 등이 참가하는데, 이들은 학교와 연계하거나 독자적으로 지역민을 대상으로 프로그램을 수행하기도 한다. 또한 시민교육센터(Center for Civic Education)와 같은 전국적인 시민교육단체가 제공하는 체계화된 교재와 과정을 활용하기도 한다.

한편 재정적인 측면에서 볼 때에는, 연방이나 주정부, 자치군 등에서 법령에 의한 국가 교부금이 기금 형식으로 마련되고 있지만, 민간영역의 후원금도 중요한 비중을 차지한다는 것을 알 수 있다. 수익의 1/4은 공익재단의 기금, 절반은 스테이트팜(금융기업)을 위시한 기업 후원금으로 운용되는 미네소타의 전국청소년리더십협의회, 캘리포니아 지역에서 민주주의 증진이나 청소년 교육분야에 10여년 동안 연 5천만 달러의 후원금을 지급하는 제임스 어버인 재단(비영리 자선공익재단)의 존재에서 보듯이 대규모의 지속적인 민간후원금이 중요 재원을 구성하고 있다. 재원측면에서 볼 때 민간부문의 강력한 보충성은 미국 시민사회의 주목할만한 특징이자 시민교육의 버팀목으로서 주목할 만하다. 대신 공공부문은 의회의 지원법령 정비나 자치단체의 교부금 지급 등의 방식으로 시민교육 관련 단체나 프로그램을 지원하는 선별적인 지원에 머무른다고 할 수 있다.

155 학교를 중심으로 펼쳐지는 미국의 시민교육은 초중고교에 걸쳐 독립교과로서 공민학(civics), 통합교과로서 사회과목(social studies)이나 봉사학습(communitary service)이 시민교육 관련 교과과정으로서 편성되어 있다고 할 수 있으며 교사, 법조인, 시민사회단체인 등이 시민교육단체를 직접 구성하거나 교육프로그램이나 교육정책에 관한 네트워크를 형성하며, 이러한 지역사회 지방정부, 의회, 법원 등의 공공부문과 협조하여 학생을 대상으로 하는 참여프로그램을 연계운용한다. 그러나 '학교 밖' 시민교육은 학교 내 시민교육과는 달리 '시민교육(civic education)'이라는 용어를 쓰기보다는 '시민리더십(civic leadership)'이나 '참여(civic engagement)', '커뮤니티활동 (community activity)' 등의 이름으로 정부, 법, 역사, 교육, 경제 등의 다양한 주제를 다루는 '프로그램'으로서 취급, 운용된다고 할 수 있다. 또한 이를 보다 발전시켜서 지역시민단체나 지방정부가 운영하는 시민대학(Citizen's University)도 있다. 반면 성인시민교육(adult civic education)은 미국에서는 일반적으로 이주민옹호단체나 커뮤니티센터가 이주민의 시민권획득과 적응을 위해 운용하는 시민권 교육(citizenship education) 프로그램들을 지칭하는 것이 보다 일반적이다.

덧붙여, 시민교육 네트워크들이 시민교육의 활성화라는 목표를 가진 공익단체인 동시에 지역사회와 정부에 영향력을 관철하는 압력집단으로서 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 본문에서 사례로 언급한 시민갱신을 위한 캘리포니아연합(California Coalition for Civic Renewal), 미네소타 시민교육연합(Minnesota Civic Education Coalition) 등은 해당지역에서 조직화된 시민교육네트워크로서 민주주의 교육과 관련한 지역여론을 고무시키고 주정부, 교육자치구 등에 예산이나 교육편성에 대한 영향력을 행사하여 교부하기도 개별단체나 프로그램을 지원하고 있다.

미국의 시민교육은 주(state)나 국가적 차원에서 의무화된 형태를 띠고 있지는 않으며 추진방식이나 내용도 궁극적인 완결성을 추구(또는 이룩)하고 있지는 않기 때문에 높은 수준의 제도화가 된 것으로 보기는 힘들다. 오히려 시민교육은 공공성을 가진 시민사회 영역의 교육활동이 1차적이며 시민교육의 활성화 여부도 (토크빌, 퍼트남, 스카치폴 등이 언급한 바와 같이 초기의 결사체적인 성격에서 점차 전문화되면서도 지역사회와는 고립되는 변화를 보이는) 미국 시민사회의 부침과도 상당 부분 그 궤도를 같이 한다고 할 수 있을 것이다. 시민사회의 자율성을 증시하는 전통상, 미국의 시민교육에서도 지역시민단체의 역할이 절대적으로 큰데, 학교 안팎에서 커뮤니티관련교육을 실시하거나 학습단체연맹을 만들으로써 ‘지역사회의 조직화’를 이끈다. 이밖에 연방정부나 주정부는 시민교육이나 지역봉사와 관련한 법령을 제정하여 직접 시민단체를 지원하거나 역량강화 교육을 실시하기도 하고 공익단체를 설립하여 시민단체에 대한 재정지원을 실시하는 등 사회적 지출을 통해서 시민사회와에 대한 지원 파트너십을 맺고 있다. (시민교육을 수행하는) 미국의 시민사회단체들은 일반적으로 ‘정부가 지원은 하되 간섭은 하지 않는다’는 선량한 후원자 모델을 선호하며, 유럽에 비해서 회비 납부나 기부 등의 비중이 상대적으로 높아서 국가나 공공부문에 대한 의존도도 그리 높지 않은 편이라 할 수 있다.

5. 영국의 시민교육 체계

영국의 시민교육은 19세기 초반의 노동자 중심의 자조적인 학습공동체의 교육(self-help education)과 엘리트 중심의 성인 인문교육(adult liberal education)에서 연원한다고 할 수 있다. 초기의 자조학습은 노동자계급의 정치적 각성에 크게 기여하고 시민교육은 노동자에서 여성으로 점차 확장하게 된다. 또한 체계없이 진행되거나 엘리트중심적이던 영국의 시민교육은 1930년대부터 제국주의의 탈을 벗고 훌륭한 세계시민을 육성하는데 것으로 보다 진전하는 흐름을 갖게 된다. 특히 포스터 교육법(1944년)의 그동안 자생적으로 성장한 지역민간단체와 지역교육청의 협력으로 본격적인 평생학습과 연계된 성인 대상 시민교육의 틀이 마련되게 되었다. 이후 1970년대의 버나드 크릭의 정치협회는 대중에 대한 정치교육의 필요성을 확산시키고 시민교육의 내용과 방법에 대해서 많은 지침들을 만들어내었는데 1998년 크릭보고서의 제출은 시민교육이 보편적으로 확산되는데 큰 역할을 하였다.

영국 공교육에서의 시민교육은 1988년 보수당 집권하에 공교육으로 도입되었지만, 자유주의, 개인주의 등 보수당의 정치적 색채가 짙게 배어 있었으며 그나마 독립교과로 발전하지는 못했다. 그러나 1997

년 선거를 통해 집권한 노동당은 젊은 층의 낮은 투표율 등 정치참여의 문제를 해결하기 위해 시민교육의 필요성을 크게 이슈화시켰고 크릭 교수를 단장으로 하는 시민교육자문위원회의 의견대로 공동체주의와 공화주의적 덕성을 크게 강조한 시민교육 교과를 독립적인 교과로 편성하였다. 또한 영국의 학교시민교육은 단순히 시민교육이라는 과목이 독립교과로 편재되었을 뿐만 아니라 여러 가지 교과에서 시민적 덕성을 함양하는 통합교과로서 반영되어 있다는데 강점이 있다..

학교 밖에서는 시민성 교육기관뿐만 아니라 세계시민교육 관련 시민사회단체, 대안학교(아카데미) 등이 시민교육의 보조적인 역할을 하고 있으며, 성인 대상의 지역별 평생학습민관거버넌스, 자원봉사단체 등이 시민교육의 산실 역할을 하고 있다.

영국의 시민교육도 미국의 그것과 마찬가지로 자치와 자율을 중시하는 전통에서 민간자율성을 최대한 보장하며 국가 간섭을 최소화하기 위해서 지역시민사회가 주도할 수 있도록 시민교육의 필수적인 내용만 기준으로 제시할 뿐, 지정 교과서나 지침서가 없다. 하지만 시민교육의 지원에 대해서 객관적인 평가를 통한 엄격한 사후 책임성을 묻고 있으며 더 나아가 시민교육은 독립적인 교과목으로 편성하지만 내용과 전달방식은 통합적이어서 정치, 법, 지리, 역사 종교 등과 함께 배우며 지역사회와 연계된 학습으로 이어지도록 하고 있다. 한국에서 지식과 관련된 부분에 치우친 사회과 교육의 자리를 영국에서는 시민교육이 그 자리를 차지하고 있는 것이다. 분명히 중앙집권화, 서열화된 한국의 교과제도와 상반되어 있다.

이러한 영국도 보수당, 노동당 집권에서 따라 시민교육의 이념적 중심도 조금씩 변화가 있었지만 큰 흐름에서는 상호보완적인 모습을 보여왔다. 또한 투표율의 저하, 늘어나는 이주민 문제 등 현대 영국사회의 고민들이 세계시민교육과 평생학습, 대안교육 등의 모습으로 반영되어 왔다. 이처럼 영국의 시민교육은 민관의 적절한 역할분담을 통한 파트너십을 기반으로 자율적이면서도 점진적으로 계속해서 발전하고 있다고 할 수 있을 것이다.

II ■ 시사점: 한국의 시민교육과 거버넌스에의 함의

이상에서 검토한 바와 같이 각 국가와 지역의 시민교육은 사회와 문화적 다양성을 갖고 있음은 주지의 사실이다. 나라마다 다른 시민교육 거버넌스가 발전했고 저마다의 맥락에서 기인한 것이다. 즉 시민교육 거버넌스의 다양성을 고려해야 한다. 개략적으로 정리할 수는 있다. 미국과 영국은 시민사회에 의한 시민교육을 우선적인 주체로 두고 국가는 보조적인 지원에 중점을 두고 있다. 이들 나라는 소박한 결사체의 전통이나 학습을 통한 정치사회화의 전통이 자리잡고 있으며, 시민교육에 있어서도 시민사회가 주도하며 국가가 뒤에서 지원하는 파트너십을 갖는다. 반면 독일과 프랑스는 국가가 전면에 나서서 정치교육을 관장하거나 학교 시민교육에 심혈을 쏟는다는 점에서 높은 제도화 수준, 국가주의적 경향을 보인다고 할 수 있다. 또한 스웨덴의 시민교육은 유구한 전통을 가진 시민사회의 자율성과 그물망처럼 촘촘한 국

가의 지원이 잘 어우러진, 다소 이상적인 형태라고 할 수 있다.

그러나 시민교육들은 공통점도 있다. 무엇보다 지역사회의 조직화가 두드러진다. 지역마다 시민교육을 주도할, 민간영역의 뚜렷한 독립적이고 자율적인 주체가 수립되어야 한다. 그 이후에 학교와 연계 파트너십 구축하고 이를 정부나 중간지원조직 등이 지원하는 사회적 연계망 또는 지역차원의 거버넌스가 형성되어야 한다.

그동안 한국에서 발간된 다수의 연구나 정책제안들이 시민교육을 주관할 국가적 차원의 행정조직을 염두에 두고 있는 듯하다. 비록 그동안 민주시민교육과 관련해 지원, 진흥법안의 통과가 무산되었지만 서울시와 경기도에서 시민교육 조례가 통과되면서 시민교육이 광역단위의 지역적 실행 기반을 닦았다는 평가도 있다. 그러나 독일식 연방정치교육원조차도 정당재단, 교회, 노동조합이 두터운 지역시민사회를 형성하고 이들이 전달체계의 최일선에 있기에 가능한 모델이다. 시민교육은 일정한 기준만 있다면 자생적이고 활발한 시민의 참여로 이뤄지는 것이 바람직하다. 중앙정부나 지방정부의 재정적, 조직적 지원에 지나치게 의존하다보면 결국 시민교육의 의미가 퇴색할 우려가 크다. 선행국가들의 다수의 모범적인 사례들은, 거버넌스 방식은 제각기 다르지만 국가 차원에서는 시민교육에 대한 기준을 만들어 관리하고, 실제 계획의 수립과 시행은 지역에 맞게 협의체를 구성하는 방식을 갖추고 있다는 것이다.

그리고 지역차원에서 시민교육의 씨앗이 발아되고 우람한 숲을 이루도록 튼실하게 잘 자라나려면 앞서 언급한 ‘공동체성의 복원’에 우선 초점을 맞추어야 한다. 지역의 문제에 가장 당사자성을 가진 지역의 사람들이 우선 자발성과 양방향성을 갖고 다양한 모임을 갖도록 장려하고 이것이 공동체성의 중간지원조직이나 행정조직은 이를 여러 가지 적합한 방식으로 지원하는 것을 결합하는 것이 필요하다. 지역 단위의 성인, 청소년을 대상으로 하는 학습활동에 대해서 자치기구의 결성을 통해 지방정부, 공공기관과 상호 협의하고 계획을 수립하는 거버넌스도 만들어갈 필요가 있다. 그리고 사회적 가치들에 대한 조급한 전달로 실패하기보다는, 끈기를 갖고 소통의 장을 만들고 스스로 느끼고 실천하도록 해 나가야 할 것이다.

시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구

독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로

- 발행일** 2016년 11월 30일
- 발행처** 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소
서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리타워A동 6층
- 연락처** 전화번호 02-3709-7500, 7616
홈페이지 <http://ikd.kdemo.or.kr>
- 인쇄처** 경성문화사 (02)786-2999
표지원안 (주)크리에이티브 다다
- ISBN** 979-11-87593-36-2 (05300)

※ 출처를 밝히는 한 자유롭게 인용할 수는 있으나
무단전제나 복제는 금합니다.