

碩士學位論文

高等學校 政治 教育의
문제點 및 改善 方向

- 第6次 教育課程 政治 教科書를 中心으로 -

指導教授 韓 錫 祉



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 教育大學院

社會教育專攻

金 亨 哲

2000년 8월

< 초 록 >

高等學校 政治 教育의 問題點 및 改善 方向
- 第6次 教育課程 政治 教科書를 中心으로 -

金 亨 哲

濟州大學校 教育大學院 社會教育專攻
指導教授 韓 錫 祉

21세기를 맞아 급변하는 국내외의 정치적 변화에 대처하기 위해서는 학교가 올바르게 기능해야 한다. 단순히 과거의 전통이나 문화를 후대에 전달하는 체제가 아니라 합리적인 문제해결능력을 갖춘 시민의 육성이 학교 교육에 요구되어지고 있다.

이를 위해서는 비판적 시각을 갖추고 정치, 경제, 사회 문제들을 바라보는 자세가 필요하다. 인터넷을 비롯한 정보 통신의 발달로 초래되는 다양한 가치들의 유입은 유연하고, 종합적인 사고를 통하여 대응하는 길 밖에는 도리가 없다.

이를 위해 고등학교 정치 교과서는 모든 종류의 비판을 허용하고, 토론을 통해 갈등을 해결하며, 참여를 통해 문제를 해결하고, 타문화에 대한 편견을 버리는 내용으로 구성되어야 한다.

그런 의미에서 본 연구는 정치 교육 개념이 다양하게 정의되고 있음을 전제로 하고, 미래 사회의 주역인 고등학교 학생들이 민주주의의 본질적 가치인 인간의 존엄성, 자유, 평등을 이해하고, 능동적인 정치 참여, 합의를 통한 갈등의 해소, 국제 이해 등의 내용을 제대로 전수받고 있는지를 정치 교과서의 분석을 통해 살펴보고, 그 문제점 그리고 개선 방향을 제시할 목적으로 이루어졌다.

분석 결과, 정치 교과서의 내용은 정치학의 본질적 측면에 상당히 충실함을 보여주고 있으나, 본 연구가 주목한 실천적 측면, 즉 한국 사회에서 가장 취약하다고 볼 수 있는 정치 참여의 부족과 정치적 무관심의 팽배 그리고 지역주의를 매개로 한 정치적 갈등의 문제, 국제 이해 측면의 미숙성 등에 대해서는 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 지금보다 내용과 시간을 많이 할당해서 교육이 이루어질 필요가 있음을 보여준다.

※ 본 논문은 2000년 월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임

본연구는 I 장에서 연구 목적을 정치 교과서가 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 등에 대하여 긍정적으로, 중요하게 다루도록 하는 데 있음을 밝히고, II 장에서는 내용 분석의 준거를 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 등으로 정하였다. 그리고 III 장에서 고등학교 정치 교과서의 내용을 구체적으로 분석함으로써, 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 나타난 문제점들을 제시하였고, IV 장에서 문제점으로 제시된 내용들에 관하여 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 그 개선방향을 제시하였다.



목 차

I. 서론	1
1. 연구 목적	1
2. 연구 방법과 제한점	3
II. 이론적 배경	4
1. 정치 교육의 성격	4
2. 민주주의의 본질적 가치	6
3. 내용 분석의 준거	10
III. 제6차 교육과정 정치 교과서 분석	16
1. 정치 교육의 목표와 내용	16
2. 정치 교과서의 내용 구조	19
3. 분석 결과 및 문제점	43
IV. 정치 교육의 개선 방향	47
1. 정치 참여 측면	47
2. 정치 갈등 측면	48
3. 국제 이해 측면	49
V. 결 론	51
참고 문헌	53
영문 초록	56

<표목차>

<表1> 정치 참여의 형태	12
<表2> 정치 교과서 본문의 주제별 구성 내용	19
<表3> I. 현대 시민생활과 정치	21
<表4> II. 시민 생활과 법 이념	27
<表5> III. 시민의 정치 참여와 정치 과정	32
<表6> IV. 우리 나라의 정치 형태	37
<表7> V. 국제 관계와 한국 민주 정치의 과제	40



I. 서 론

1. 연구 목적

민주주의란 완성된 실체가 아니라 인간이 꾸준히 노력하고 개선해 가야 할 이념으로, 인간을 위해 존재하며, 일정한 교양과 일정한 조건, 적절한 요소가 결합되어야만 실현 가능한 이념이다. 따라서 인간의 존엄성에 대한 자각을 바탕으로 개인의 자유와 평등을 보장하려는 민주주의 사회에서의 정치 교육은 개인뿐만 아니라 모두가 더불어 사는 사회를 조성하는 내용이어야 한다.

정치 교육은 정치 현실에 대한 올바른 이해를 통하여 민주주의의 실현을 위해 실천적으로 참여하는 민주 시민을 길러내는 것을 궁극적인 목표로 한다는 점에서 사회과 교육의 핵심적인 부분을 이루며, 우리의 정치 교육은 지금까지 줄곧 '바람직한 민주 시민의 양성'을 목표로 추구하고 있다.

이는 학생들이 인간의 존엄성에 대한 존중을 토대로 한 자유·평등의 이념을 교육받고, 현실 생활에 참여하여 그에 합당한 권리의 행사와 의무의 이행을 하도록 강조하는 측면이다. 그러나 사회 교과서 정치 영역은 '반공교육', '통일·안보교육', '이데올로기 비판교육', '국민 정신 교육' 등을 4차 교육과정 시기까지 강조함으로써, 권위주의 정권의 정당성 확보를 위한 수단으로 기능해 왔다.

이와 같이 정권 안정과 정치 체제 유지를 목적으로 한 교육 내용의 선정은 교수-학습 과정에서 감정에 호소하는 정치 교화의 성격을 강하게 보여왔으며, 비판적 사고능력과 합리적 의사결정능력을 강조하는 사회과의 목표와

도 모순되는 것이었다.

21세기는 컴퓨터와 인터넷으로 대표되는 새로운 산업의 출현과 함께 시작됨으로써, 지구촌의 다양한 가치들과 대량의 정보가 국가라는 벽을 넘어 이동하고 있으며, 이러한 가치와 정보의 이동은 국내외적으로 정치, 경제, 사회적 갈등 요소를 증가시키고 있다. 따라서 급변하는 시대 변화에 맞는 교육 모형의 제시와 기타 교육 관련 제도의 개선 및 교과서 편찬 과정에 대한 합리적 고려가 현 시점에서 교육계에 요구되어지고 있다.

이러한 요구에 대응하여 정치 과목은 자유와 평등의 이념을 바탕으로 인간의 존엄성을 보장하려는 민주주의의 의미에 대한 이해, 정치 과정에 대한 비판적인 참여의 강조를 통한 변화에 대한 긍정적 시각, 정치적 쟁점의 민주적 해결 과정의 학습을 통한 변화 요인으로서의 갈등에 대한 긍정적 시각, 보편성과 다양성의 개념을 균형있게 조율하는 국제 이해 등의 교육을 통하여 시대의 변화가 요구하는 민주시민의 양성을 목표로 하여야 한다.

제6차 고등학교 사회과 교육과정에 의하면, 정치 과목은 민주 시민의 자질을 형성하고 가치관을 확립하고자 하는 본질 교과로서의 성격을 지니고 있으며, 민주주의 정치 과정에 적극적으로 참여하는 능동성과, 나아가 시민적 권리와 의무를 성실히 행사하는 시민적 책임성을 갖추도록 하고 있다.¹⁾

따라서 본 연구의 목적은 이러한 인식을 바탕으로 제6차 사회과 교육과정상의 정치 교육의 목표, 내용 선정과 조직의 기준, 그리고 정치 교과서의 내용을 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 분석하고, 문제점 및 개선방향을 제시함으로써, 고등학교 정치 교육이 민주주의의 발전을 위하여 제대로 기능하도록 하는 데 있다.

1) 교육부(1997), 「고등학교 사회과 교육과정 해설」, 대한교과서 주식회사, p. 183.

2. 연구 방법과 제한점

본 연구는 제6차 사회과 교육과정 중 정치 교과서에서 실시되고 있는 정치 교육을 연구 대상으로 한다. 본 연구에서의 정치 교육과정이란 고등학교 정치 교과목의 목표, 내용, 지도상의 유의점을 그 내용으로 하는 교육부령, 또는 교육부 고시의 형식으로 의도된 교육과정과 정치 교과서의 내용을 일컫는 것으로 한정한다.

본 연구에서는 정치 교육과 관련된 학자들의 문헌을 중심으로 정치 교육의 성격을 고찰하였으며, 기존의 정치교육 관련 논문, 서적 등을 이용한 문헌조사방법으로 민주주의의 본질적 가치로서의 인간의 존엄성, 자유, 평등의 개념을 살펴보고, 이를 토대로 교과서 내용 분석을 위한 기준을 다음과 같이 정하였다.

첫째, 분석의 영역을 제6차 교육과정상의 정치 교육의 목표, 내용 선정과 조직의 기준, 정치 교과서의 내용으로 나누었으며, 이들 영역에 대한 분석은 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 실시하였다.

둘째, 자료 표집은 교과서 지면의 분량을 기본으로 하여 교과서의 내용을 소주제를 중심으로 구분, 이를 분석 단위로 삼고, 주요 내용을 인용함으로써 구체화 하였다.

본 연구는 다음과 같은 제한점을 갖는다.

첫째, 분석의 대상을 고등학교 정치 교과서에 한정함으로써, 타 교과서에서 다양하게 전개되는 내용에 대한 분석이 배제되어 있다.

둘째, 교과서 내용에 대한 분석만 이루어져 교사가 교과 내용을 선정·조직하고 수업을 진행하는 과정에서 강조점이 달라지는 결과가 나타날 수 있음은 본 연구가 다루지 않는 영역으로, 본 연구의 한계이다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 정치 교육의 성격

사회과 교육의 기본적 목표가 민주 시민 교육에 있으며, 민주 시민 교육의 관건이 되는 것은 정치 교육이라는 것은 널리 받아들여지고 있으나, 민주 시민 교육 내지 정치 교육의 개념, 목적, 내용, 방법이 그에 비례할 만큼 명확하게 규정되고 있지 못한 것이 현실이므로 정치 교육에 대한 정의들을 검토할 필요성이 있다.²⁾

정치 교육에 대하여 정치 교육을 통해 정치 생활을 원만히 수행할 수 있기 위해 요구되는 능력 육성의 측면으로 보는 랑게벨트(Langeveld)는 “정치에 관한 연구와 정치 과정의 참여에 필수적인 지식과 기술, 태도를 획득하는 것”으로 정의하고 있으며, “정치 사회화와의 관계에서 직접적 또는 간접적인 정치사회화의 의도적인 형태”를 정치교육이라고 정의하고 있다.³⁾

정치 교육을 정치 체제의 안정과 유지라는 기능적 측면을 강조하는 입장인 태퍼(Tapper)는 “정치 교육이란 정치 질서 내지 정치적 안정을 유지하기 위하여 국민의 지지를 형성하는 것”이라고 정의하고 있다.⁴⁾

또한 정치 사회화와 관련하여 살펴보면 교육을 넓은 의미로 해석할 때 교육과 사회화는 개념의 뜻이 같을 수 있으나, 교육과 사회화를 엄격히 구분하면 교육은 보다 의도적이고 계획적인 성격의 것이고 사회화는 학습의 과정

2) 김용찬(1997), “정치 교육에 대한 거시적 접근법과 민주 시민 교육의 과제”, 「사회과교육학연구」 창간호, 한국사회과교육연구회, p. 182.

3) Willem. Langeveld, 「정치교육(Political For Teenager)」, 박용현 역(1982), 대한교과서주식회사, p. 11.

4) Ted Tapper(1976), Political Education and Stability, John Wiley and Sons, pp. 2~3.

을 포함하는 넓은 개념이다. 정치 교육과 정치 사회화의 관계는 교육과 사회화의 관계와 같이 보는 것이 좋다. 정치교육을 넓은 의미로 보면 정치 사회화와 같은 뜻으로 사용되며 협의로 해석하면 정치 사회화의 하위 개념으로 사용된다.⁵⁾

여러 학자들이 제시한 정치 사회화에 관한 개념들을 살펴보면 헤스(Hess)는 집단 혹은 제도에서 연장자들이 그들의 가치 태도와 그 외 행태들을 가르치는 과정, 시겔(Sigel)은 현존 정치 체제가 용인할 수 있는 규범과 행태가 한 세대로 부터 다음 세대로 전달되는 학습과정, 알몬드(Almond)는 정치 문화가 형성 유지 변화되는 과정, 비스베르그(Wissberg)는 정치적으로 합당한 사회적 태도에 대한 명백한 정치 학습 뿐만 아니라 묵시적인 비정치적 학습 그리고 정치적으로 합당한 인성적 특성의 획득을 포함한 매 단계의 생애 주기에서 공식 비공식적, 의도된 혹은 비계획된 모든 정치적 학습 등으로 보고 있다. 이는 정치적 의식 태도 행위 등이 학습된다는 점과 학습된 정치적 행위 양식이 정치 체제의 안정과 유지 그리고 사회 질서의 통합을 위한 기초가 된다는 점을 시사하고 있다.⁶⁾

오늘날과 같이 생활 양식이 복잡해지고 정치 현상도 다른 생활 영역과 다양하게 연관되고 있는 경우에는 무의도적으로 진행되는 정치 사회화 만에 의지하여 정치 체제의 질서를 유지하기 위하여 필수적으로 요구되는 정치적 지식 태도 행위 등이 육성되기를 기대할 수 없게 되었으며, 의도적이며 계획적인 측면이 강조된 정치 교육이 필요하게 되었다.⁷⁾ 즉, 정치 교육은 정치 공동체의 이상을 내면화하고 정치 과정에 비판적으로 참여함으로써 인간다운, 행복한 삶을 살아갈 수 있는 능동적이고 주체적인 행위자로서의 민주 시민을 기르는 규범적 활동이며, 이러한 규범적 관심에 따른 의도적 정치 사회

5) 이재봉(1991), “한국정치교육 발달의 체계적 분석 연구”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, pp. 9~10.

6) 상계논문, p. 10.

7) 상계논문, pp. 10~11.

화 과정이라 할 수 있다.⁸⁾

2. 민주주의의 본질적 가치

민주주의란 말은 고대 그리스에서 생겨났으며, Demos(민중)와 Kratos(지배·권력)라는 두 말이 결합되어 생겨진 것으로서 모든 민중이 자유롭고 평등한 입장에서 정치에 참여하는 민중의 지배·통치의 체제를 의미하며, 단 한 사람에게 속하는 군주정치 또는 소수의 사람에게 속하는 귀족정치와는 구별되는 개념으로서 사용된 것이었다.⁹⁾

민주주의는 정치의 하나의 방식, 즉 형태·제도·방법으로 보느냐, 그렇지 않으면 그 실현되어져야 할 목적 또는 내용으로 보느냐에 따라 달리 해석될 수 있다. 민주주의를 하나의 정치 형태 또는 정치 제도로 본다면, 그와 같은 정치 형태와 제도로부터 실제로 어떠한 내용의 정책이 생겨난다 할지라도 그것은 민주 정치라고 해야 할 것이다. 이것에 반하여 만일 민주주의를 그 실현될 정책의 목적 또는 내용으로 본다면, 그와 같은 정책 내용을 실현시키기 위해서는 비록 어떠한 방법과 수단이 취해진다 할지라도 그것은 民主政이라 해야 할 것이다.¹⁰⁾

그런데 民主政은 무엇보다도 民衆에 의한 정치(government by the people)이다. 이것이 民主政과 獨裁政을 구별짓는 기준이기도 하다. 따라서 적어도 정치가 보통·평등의 참정권을 가진 일반 대중의 자유롭게 표명된 다수의 의사에 따라서 행해지는 한, 현실적인 정치 기구가 어떠한 형태를 취하건 간에 그것은 민주정이라 할 수 있다. 즉 의원내각제를 취하건 대통령중심

8) 이종렬(1993), "정치체제가 정치교육과정의 결정에 끼친 영향에 관한 연구", 박사학위 논문, 서울대학교 대학원, pp. 2~3

9) 이극찬(1997), 「정치학」, 법문사, pp. 504~505.

10) 상계서, p. 505.

제를 취하건 또는 여전히 世襲的인 군주의 존재를 허용하건 간에 정치가 민의에 입각해서 행해지는 한, 그것은 민주정이라고 할 수 있다. 또한 민주주의를 어떤 특정의 정치 형태로 파악하려는 것은 민주주의를 좁은 의미에서 본 것이다. 광의의 민주주의는 인간의 국가생활 실천의 원리이다. 원래 민주주의의 개념은 이론적 개념이 아니라 역사적 개념이며, 또한 특수한 개념이 아니라 보편적 개념이다.¹¹⁾

이와 같이 정의되는 민주주의는 자유와 평등의 이념을 바탕으로 인간의 존엄성을 실현하려는 생활 양식으로서의 의미를 지니며, 민주주의의 본질적 가치로서의 인간의 존엄성, 자유, 평등의 개념을 정리하면 다음과 같다.

사람들은 자연 상태에 있어서는 모두 자유롭고 평등하게 살아갈 自然權을 갖고 있었지만, 그곳에는 생명과 자유와 재산이 위협받을 위험도 없지 않았다. 따라서 사람들은 평화와 안전 속에서 살아가려는 인간 본연의 理性的 소리(즉, 自然法)에 기인하여 서로 자유롭게 계약을 맺음으로써 국가나 정부를 설립하게 되었다.¹²⁾

모든 인간들은 그 자체로서 일정한 불가양의 기본적인 권리를 가지고 있다. 인간이 가지는 권리가 기본적이라는 것은 그것이 주어진 질서보다 우선한다는 것이다. 주어진 질서의 유지가 우월시되고 있는 곳에서는 인간의 기본적 권리는 단지 조건부로서만 인정되어질 뿐이다. 주어진 질서를 희생까지 해서라도 권리가 주장되지 않으면 안 된다고 생각할 때, 비로소 그것은 기본적인 권리로 인정될 수 있는 것이다.¹³⁾

우리 나라 헌법은 제10조에서 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.’고 제시하고, 헌법 제37조 2

11) 이극찬(1997), 전계서, pp. 506~507.

12) 상계서, p. 39.

13) 김금희(1993), “고등학교 교과과정상의 정치교육에 관한 연구”, 석사학위논문, 전남대학교 교육대학원, p. 8.

항에서는 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전 보장, 질서 유지, 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다.’고 함으로써, 인간의 존엄성 보장을 강조하고 있다.

시민적 자유(civil liberty)는 ‘정부의 임의적 간섭으로부터 인격, 의견, 재산을 보호해 주는 헌법적 보장들’이다. 그것들은 언론의 자유, 출판의 자유, 종교적 신념의 자유, 자의적 구속과 처벌로부터의 자유와 같은 낮익은 보호들을 포함한다.¹⁴⁾

현대 자유 민주 국가들은 독재자와 독재 군주들에 의해서가 아니라 국민 다수와 그들의 선출된 대표들에 의해 정부 결정이 작성되는 정부를 수립했다. 그러나 국민 다수가 소수의 권리를 침해할 수도 있다. 따라서 권위주의 정부들로부터 인권을 보호하기 위해 정부로부터의 자유를 주장했듯이, 헌법에 명시된 엄격한 한계 내에서 행동하는 입헌 정부가 오늘날에도 여전히 필요하다.¹⁵⁾

또한 현대 국가들은 인간이 그들 자신과 그들 가족들이 적어도 존엄한 삶을 살 수 있는 조건들을 가질 권리를 가지고 있다는 확신에 기초하여 복지국가라는 이상을 거의 보편적으로 받아들이고 있다. 인권에 대한 또 하나의 위협인 실업, 가난, 노년, 질병, 무지 등에 대하여 정부는 시민들을 도와줄 의무가 있다¹⁶⁾는 사실에서 적극적 자유의 개념이 형성된다.

그런데 자유는 타인과의 관계를 통해 실현되는 가치이다. 따라서 어느 정도 다른 측의 권리를 축소함이 없이 한 측의 권리가 완전히 보호되고 자유롭게 행사될 수 있는 길은 없다.¹⁷⁾ 여기에 자유의 한계가 있다.

14) Austin Ranney(1993), 「현대정치학(Governing An Introduction to Political Science)」, 권민학외 7인 역(1996), 울유문화사, p. 508.

15) 상계서, p. 508.

16) 상계서, p. 513.

17) 상계서, p. 527.

오늘날의 사회는 평등한 개개인이 자신의 이익을 추구하며 살아가는 시민 사회이며, 우리 나라 헌법 제11조 1항은 ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.’고 함으로써, 이를 명백히 밝히고 있다.

롤즈(Rawls)의正義觀에 의하면 첫째, 各人은 모든 사람에 대한 유사한 자유의 체계와 양립 가능한 평등한 기본적 자유의 가장 광범위한 총체적 체계에 대한 가장 평등한 권리를 가져야 하며, 둘째, 사회적, 경제적 불평등은 다음과 같은 두 조건을 만족시키도록 편성되어야 한다. 1) 최소 수혜자에게 최대의 이익이 되고(差等의 原則), 2) 기회 균등의 원칙하의 모든 이에게 개방된 직책과 직위에 결부되어야 한다(機會의 公正한 均等). 이는 자유 優先性의 원칙에 의해 규정되는 자유주의적 이념과 차등의 원칙에서 표현되는 강력한 평등주의적 경향을 보여준다.¹⁸⁾

평등의 개념은 그 대상에 따라 크게 기회의 평등과 결과의 평등으로 나뉜다. 결과의 평등은 각 개인들이 경제적 부, 정치적 권력, 사회적 지위, 개인적 자존감 등을 아무런 차등없이 소유하게 되는 것을 의미하며, 기회의 균등한 배분은 자유민주주의가 중요하게 여기는 도덕적 가치이나, 기회의 균등한 배분이 어떻게 얼마만큼 실현되어야 하는가에는 이론의 여지가 많다.¹⁹⁾

롤즈(Rawls)에 의하면 어느 한 사람의 자유의 상실도 그로 인해 타인이 향유할 보다 큰 가치에 의해 정당화될 수 없다는 점에 자유주의를 내세우고 차등의 원칙에서 말하고 있는 바 사회적, 경제적 불평등이 그 사회에서 가장 불리한 처지에 놓인 사람들 즉, 最小 受惠者의 이득을 증진시키지 않는 한 모든 경제적, 사회적 가치는 평등하게 분배되어야 한다. 또한 재능이나 체력

18) 박향숙(1992), “사회과 교육을 통한 정의 교육 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, pp. 19~21.

19) 김금희(1993), 전제논문, pp. 9 ~ 10.

등의 자연적 자산은 그 자체로서 아무런 도덕적 가치를 갖지 못하며, 오히려 이러한 자연적 불평등은 사회 정의의 원칙에 의해 수정되어야 한다는 것이다. 이는 분명히 단순한 공리주의적 입장을 초월한 복지국가에 대한 강력한 이론적 근거가 된다.²⁰⁾

3. 내용 분석의 준거

민주주의 교육은 민주주의에 대한 내용을 가지고 교사와 학생간에 상호작용을 일으키는 과정이다. 따라서 민주주의 교육은 그 내용을 무엇으로 구성할 것인가를 중요하게 고려하지 않으면 안된다.²¹⁾ 알몬드(Almond)와 버바(Verba)는 민주 정치 안정을 보장하기 위해서는 합리성과 정치 참여가 정치적 수동성과 균형을 이루고, 상호 신뢰, 협동 등 민주적 가치를 함양할 뿐만 아니라 정치적 권위에 대한 정당성도 높여주는 시민형이 적절하다고 하였으며, 이러한 시민형의 인간을 육성하기 위해서는 학교 교육 내에서의 정치 교육의 내용이 시민형 인간 육성에 적합한 것이어야 한다고 기술하고 있다.²²⁾

이러한 시민형 인간은 민주주의의 본질적 가치인 인간의 존엄성, 자유, 평등의 諸價値를 인식하고, 이에 근거하여 가치 판단을 내리는 인간을 의미한다고 볼 수 있을 것이다.

정치 교육의 기본 개념과 관련하여 뱅크스(Banks)는 사회 통제, 국가, 정치 권력, 정당성, 권위, 이익 집단, 정치 사회화, 정치 문화, 정치 체제를 들고 있다.²³⁾ 마이너(Miner)는 제도, 체제, 과정, 권력, 권위, 변화, 발전, 통합

20) 박향숙(1992), 전계논문, p. 21.

21) 김금희(1993), 전계논문, p. 7.

22) Gabriel A. Almond and Sidney Verba, (1963), The Civic Culture, Princeton University Press. p. 338.

23) J. A. Banks(1997), 「사회과 교수법과 교재 연구(Teaching Strategies for the Social Studies)」, 최병모외 6인 역(1992), 교육과학사, pp. 347-352.

등을 정치 교육의 기본 개념들로 들고 있다.²⁴⁾ 또한 한국 교육개발원은 정치 권력, 정치 과정, 정치 형태, 정치 문화, 정치 발전, 국제 정치, 한국 정치의 특수성 등으로 구분하고 있다.²⁵⁾

민주주의의 본질적 가치로서의 인간의 존엄성, 자유, 평등은 위에서 다룬 정치 교육의 기본 개념들인 사회 통제, 국가, 정치 권력, 정당성, 권위, 이익 집단, 정치 사회화, 정치 문화, 정치 체제, 정치 과정, 정치 형태, 정치 발전, 국제 정치 등의 개념과 상호 배제적이고 독립적인 관계가 아니라, 이러한 개념들을 기준으로 정치 현상을 설명할 때, 이의 적절성 내지 정당성 여부를 판단하는 본질적 기준으로 작용한다.

본 연구는 민주주의의 본질적 가치인 인간의 존엄성, 자유, 평등에 대한 이러한 인식을 바탕으로 정치교육의 개념들과 밀접한 관련을 가지며, 민주주의의 본질적 가치를 실현하기 위한 실천적 측면의 개념으로 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해²⁶⁾ 등을 설정하고, 이를 교과서 내용 분석의 준거로 삼고자 한다.

1) 정치 참여

현대의 정치학에 의하면 오늘날 민주 정치는 정치 참여라고 부를 만큼 시민 각 계층의 효율적인 정치 참여를 중시한다. 적극적인 정치 참여가 민주주의 실현을 위한 필수적인 조건으로 간주되고 있는 이유가 여기에 있다. 정치

24) Davis, W. Minar(1973), "Social Science Content for Preparing Educational Leaders", Political Science: An Overview of the Discipline, Charles. Merrill, pp. 149~155.

25) 한국교육개발원(1989), 「연구보고」, 대한교과서주식회사, p. 84.

26) 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 등의 개념은 정치 교육의 개념들과 깊은 관련성을 갖고 있다. 정치 참여는 사회 통제, 정치 권력, 정당성, 이익 집단, 정치 사회화, 정치 문화, 정치 체제, 정치 발전 등과 정치 갈등은 사회 통제, 국가, 정치 권력, 정당성, 권위 등과 국제 이해는 사회 통제, 정치 권력, 정치 사회화, 정치 체제, 정치 발전 등과 상호 밀접한 관련을 맺고 있다.

참여는 ‘민주 시민 양성’을 목적으로 하는 정치 교육의 중요한 문제들 중의 하나이다.²⁷⁾

모든 시민이 직접 참여하지는 않지만 시민이 뽑은 대표를 통해 자신의 권리를 행사하는 만큼 민주 정치의 주인은 시민 각자임이 분명하다. 그리고 참여의 의미를 넓게 잡으면 건설적 비판과 저항의 경우도 그 범위에 포함될 수 있다. 합리적인 범위 내에서 비판하고 집권자가 민주주의에 정면으로 역행할 때 정당하게 항의함으로써 민주주의는 지켜질 수 있다.²⁸⁾

또한 참여에는 그 형태면에서 볼 때 因襲的(conventional) 참여와 非因襲的(unconventional) 참여로 나눌 수 있다. 인습적인 참여는 투표·정치 토의·선거 운동·정당 가입 등의 정상적이며 습관적인 형태의 참여를 말하며, 비인습적 참여는 청원, 합법·비합법적인 시위, 파업, 정치적 암살 등과 같은 비제도적·비관습적이며 다분히 일회적인 참여를 지칭한다. 이에 더하여 김종립 교수는 비인습적이란 구분 외에 自發的·非自發的이란 변수를 동원하여 <表 1>의 정치 참여의 형태를 4분하는 매트릭스를 만들었다.²⁹⁾

<表1> 정치 참여의 형태³⁰⁾

	인 습 적	비 인 습 적
자 발 적	민주적 정치 참여 (투표, 정치 토의, 선거 운동, 정당 가입 등)	청원, 합법적 시위나 파업, 불법 시위나 파업, 암살, 게릴라 등
비자발적	동원된 정치 참여(투표, 정치 토의, 선거 운동, 정당 가입 등)	부화뇌동성을 띤 청원이나 시위, 파업, 부화뇌동성을 띤 불법 군중 시위, 청부 암살, 청부 깡패단의 횡포, 불법적 청부 시위

27) 이완범(1997), “제6차 사회과 교육과정에 반영된 정치 참여론”, 「사회과교육학연구」 창간호, 한국사회과교육연구회, p. 167.

28) 상계서, p. 170.

29) 상계서, p. 170.

30) 상계서, p. 170.

2) 정치 갈등

의회와 정부에서 일어나는 인권문제에 대한 분쟁뿐만 아니라 개인의 권리에 관한 분쟁 역시 비록 법정에서 이루어지지만 그 본질에 있어 정치적이다. 즉 경쟁하는 정치적 행위자들간의 갈등의 결과로서 결정이 작성되듯이, 판결의 결과 어느 일방이 무엇을 얻으면 다른 일방은 무엇을 잃게 되는 갈등으로 정치 갈등은 생활 곳곳에서 발생하는 문제이다.³¹⁾

갈등은 어느 사회를 막론하고 필연적으로 존재한다. 그렇기 때문에 갈등의 예방이나 억제보다는 갈등의 해결 방법이 중요한 의미를 갖게 된다. 갈등의 평화적 해결은 사회의 발전을 가져오기 때문에 학생으로 하여금 갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 능력을 갖도록 하는 것은 정치 교육의 중요한 목표가 된다.³²⁾ 즉, 정치 교육은 사회 지배구조의 문제로부터 출발하여 현실적으로 존재하는, 그리고 앞으로 가능한 여러 가지 갈등과 대립을 분석하여 더욱 합리적인 사회 질서를 지향하는 교육이며, 정치 안정 및 체제 유지에 국가와 사회의 갈등 문제에 대하여 시민 스스로 비판적이고 합리적으로 의사를 결정하고 행동할 수 있을 때, 자체 개선을 통하여 현실적합성을 획득할 수 있다.

이를 위해서는 첫째, 갈등의 원인 및 실상에 대한 정확한 이해를 갖게 해야 한다. 갈등에 대한 정확한 이해없이 갈등의 슬기로운 극복은 불가능하다. 둘째, 갈등의 존재에 대한 긍정적 태도를 갖게 한다. 갈등의 해결은 갈등의 존재를 인정하는데서 부터 출발하는 것이기 때문이다. 셋째, 갈등을 해결하려는 태도를 함양시켜야 한다. 갈등에 대한 책임을 전가하거나 방관하지 아

31) Austin Ranney(1993), 전계서, 권만학의 7인 역(1996), p. 528.

32) 이승종(1991), "한국사회의 정치변화와 정치교육", 「사회와교육」 제15집, 한국사회과교육학회, p. 23.

니하고 적극적으로 해결하려는 자세를 갖게 한다. 넷째, 갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 태도를 가르친다. 33)

3) 국제 이해

오늘날 우리 나라는 국제화, 세계화의 물결이 한창이다. 이러한 국제화, 세계화를 통해 드러나는 국제 사회는 어느 하나로 획일화, 위계화되지 않는 다원주의의 모습으로 우리 앞에 나타난다. 우리는 이러한 국제 사회를 다원주의 사회라고 부른다. 세계화로 인해서 다른 공동체와의 접촉이 많아졌지만, 이것이 보편적인 것으로의 수렴을 요구하는 것이 아니라, 나름대로 공동체의 정체성을 인정받기를 주장하는 다원주의의 형태로 등장하는 것이다. 34)

이러한 국제 환경의 변화로 인하여 개별 국가의 정치, 경제, 사회 문제들에 있어서도 자국의 국경 안에서 해결이 안 되는 경우가 발생하고 있으며, 더욱 늘어날 것으로 판단된다. 즉 국내의 정치, 경제, 사회 문제들에 대해서도 지구촌 전체를 단위로 해서 접근해야만 해결할 수 있는 시대가 전개되고 있는 것이다. 학교 교육은 이러한 변화 추세를 반영하여 학생들이 국제 이해를 제대로 하도록 기능해야 한다.

국제 이해는 국제화 시대를 살아가는 현대인이 보다 효과적인 상호 접촉을 위해 요구되는 것으로서 간단히 정의하면 ‘다른 나라 사람들과 그들의 문화를 이해하는 것’이며, ① 다른 나라 사람들과의 올바른 의사소통, ② 외국의 문화 이해, 문화의 다양성, 외국 문화에 대한 객관적인 태도, ③ 국가간 상호 의존성의 중요성 인식, ④ 외국어 사용 능력, ⑤ 세계적인 시각과 세계의식, ⑥ 외국의 정치, 경제, 사회 등에 대한 전반적인 지식, ⑦ 환경, 인구,

33) 김금희(1993), 전계논문, pp. 15~16.

34) 송현정(1998), “다원주의 사회의 정의관과 국제이해 교육”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, pp. 3~4.

기아, 전쟁 등 세계 문제에 대한 적극적인 태도 등의 범주로 나누어 볼 수 있다.³⁵⁾

본 연구에서는 이 중 국제 정치와 관련된 요소로 볼 수 있는 외국의 문화 이해·문화의 다양성·문화에 대한 객관적인 태도, 국가간 상호 의존성의 중요성 인식, 세계적인 시각과 세계의식, 외국의 정치에 관한 전반적인 지식, 환경·인구·기아·전쟁 등 세계 문제에 대한 적극적인 태도 등을 분석 기준으로 삼고자 한다.

국제 이해 측면과 관련하여 현행 고등학교 사회과 정치 교과서는 내용 선정과 조직의 기준으로 세계화 시대에 한국이 맞고 있는 통일 문제를 비롯한 국제 정치 과제를 밀도 있게 소개함으로써 개방적이고 적극적인 국제 감각을 갖춘 한국인상을 심을 수 있도록 하고 있다.³⁶⁾



35) 송현정(1998), 전계서, pp. 16~17.

36) 교육부(1997), 전계서, p. 185.

Ⅲ. 제6차 교육과정 정치 교과서 분석

1. 정치교육의 목표와 내용

1) 정치교육의 목표

제6차 교육과정에서 정치 과목은 공통사회 과목 이외의 과목이 과정 필수로 선택 과목화 됨으로써, 정치와 경제로 분리되어 독자적으로 운영되고 있으며, 사회과의 종합목표는 다음과 같다.

“사회 생활을 영위하는 데 필요한 사회의 여러 분야의 지식과 탐구 방법을 체계적으로 이해하게 하고, 사회문제의 합리적 해결을 위하여 지식을 활용하는 기능을 익혀, 자신의 앞날을 개척하며 사회와 국가 및 인류의 발전에 기여할 수 있는 바람직한 민주 시민으로서의 자질과 능력을 기르게 한다.”³⁷⁾

정치 과목은 이러한 사회과의 종합목표를 달성하기 위하여 구체적으로 지식 목표(가, 나 항), 기능 목표(다 항), 가치·태도 목표(라 항)로 나누어 다음과 같이 서술하고 있다.

가. 정치 현상으로서의 정치 과정과 시민 참여 및 권력 관계에 대한 동태적이고 체계적인 이해와, 국제 관계 및 국제 문제 등을 국제 정치 현상과 관련지어 공간적, 시간적으로 파악하게 한다.

나. 일상 생활과 관련을 맺고 있는 법 체계의 기본적 정신에 관한 인식을

37) 교육부(1997), 「고등학교 사회과 교육과정 해설」, p. 66.

기초로 하여 민주 시민으로서의 법의식을 내면화할 수 있게 한다.

다. 현실에서 추출된 개인적, 사회적 문제로서의 정치적 쟁점들을 합리적으로 해결하는 데 필요한 고등 정신 능력을 기르게 한다.

라. 민주 시민의 역할을 수행하는 데 필요한 비판 의식과 국가·사회에 적극적으로 참여할 수 있는 능력 및 태도를 가지도록 한다.³⁸⁾

이러한 교육과정 상의 정치 교육의 목표는 시민의 정치 참여와 국제 관계 및 국제 문제 등에 대한 이해의 강조, 민주 시민으로서의 법 의식의 내면화와 개인적, 사회적 문제로서의 정치적 쟁점들을 합리적으로 해결하는 고등 정신 능력으로서의 갈등 해결 등을 제시함으로써, 개인의 권리를 정당하게 주장하고 행사하며, 정치 과정에 비판적으로 참여하는 능동적이고 주체적인 시민의식을 긍정하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

2) 정치 교육의 내용 선정과 조직의 기준

현행 제6차 고등학교 사회과 교육 과정 해설에 의하면 정치 과목의 내용 선정과 조직의 기준은 다음과 같다.

(1) 학문의 계통적 지식 체계에 지나치게 의지하기보다는 학습자의 요구나 발달 수준도 함께 고려하여, 한국 민주주의를 체험할 수 있는 정치 생활 속에서 주제를 설정하였다.

(2) 한국의 각 정치 주체의 활동을 동태적으로 보여 줄 수 있는 소주제들을 선정하여, 학습자가 현실감 있게 정치 현상을 인식할 수 있고 탐구할 수 있도록 하였다.

38) 교육부(1997), 전계서, p. 184.

(3) 한국 정치의 현황과 제 과제들을 학습자가 소화할 수 있는 수준에서 구체적으로 소개하고, 다양한 분석 시각을 제공하여 학습자 스스로 분석, 평가할 수 있도록 하였다.

(4) 민주 시민의 정치 참여 통로와 과정을 사례를 들어 소개하고, 건실한 정치 참여를 복돋기 위해 정치 참여의 민주주의적 의의를 강조하였다.

(5) 세계화 시대에 한국이 맞고 있는 통일 문제를 비롯한 국제 정치 과제를 밀도 있게 소개함으로써 개방적이고 적극적인 국제 감각을 갖춘 한국인상을 심을 수 있도록 하였다.

(6) 민주 태도를 함양하기 위하여서는 실제의 공동체 생활 경험이나 편제 등을 통하여 학습자 스스로가 민주 시민의 덕목이나 법 정신을 검토해 보도록 하였다.³⁹⁾

정치교육의 목표가 ‘바람직한 민주 시민의 양성’이라는 점에 비추어 볼 때, 제6차 교육과정 정치 교과서의 내용 선정과 조직의 기준으로 제시된 한국 민주주의의 체험과 정치 현상의 인식을 토대로 한 정치 참여, 적극적인 국제 감각을 갖춘 한국인 육성이라는 국제 이해, 민주 시민의 덕목이나 법 의식 등의 강조는 인간 존중과 자유, 평등의 가치를 추구하는 민주주의의 본질에 비추어 볼 때 바람직한 구조로 구성되어 있다.

이러한 내용 선정과 조직의 기준에 따라 정치 교과서의 내용은 ‘I. 현대 시민 생활과 정치’, ‘II. 시민 생활과 법’, ‘III. 시민의 정치 참여와 정치 과정’, ‘IV. 우리 나라의 정치 형태’, ‘V. 국제 관계와 한국 민주정치의 과제’ 등의 다섯 주제로 구성되어 민주주의의 이념, 민주주의의 원리, 민주주의의 정치제도, 민주적 정치 문화 등에 관한 내용을 상세히 다룸으로써 민주 의식의 내면화를 지향해야 할 우리 나라 정치 교육의 당위성에 비교적 충실

39) 교육부(1997), 전거서, p. 185.

한 내용 구성을 보여주고 있다.(〈表2〉 참조)

2. 정치 교과서의 내용 구조

1) 주제의 양적 구성에 나타난 내용의 특징

고등학교 정치 영역의 내용구조는 양적 분석과 질적 분석의 두 측면으로 나누어 파악할 수 있다. 먼저 정치교육 내용의 양적 구성을 알아보기 위해 교과서 본문 주제들의 양적 구성을 살펴보기로 한다.

〈表2〉 정치 교과서 본문의 주제별 구성 내용

주 제	쪽수(%)	시간 배당
I. 현대 시민 생활과 정치	56(22.0)	14(20.6)
II. 시민 생활과 법	52(20.5)	14(20.6)
III. 시민의 정치 참여와 정치 과정	48(18.9)	13(19.1)
IV. 우리 나라의 정치 형태	54(21.3)	16(23.5)
V. 국제 관계와 한국 민주정치의 과제	44(17.3)	11(16.2)
계	254(100)	68(100)

* 資料 : 고등학교 정치 교사용 지도서, 교육부, 1998, p. 39. 연간지도계획(예시)

제6차 교육과정 정치 교과서는 5개의 주제들로 구성되어 있으며, 각 주제가 차지하는 분량의 비율은 〈表2〉와 같다. 〈表2〉에 의하면 인문계 고등학교에서의 정치 과목 수업 시수는 총 68시간이고, 머리말, 차례, 찾아보기를 제외한 정치 교과서의 총 면수는 254면이므로 1시간당 3.7면 정도의 수업이 진행되어야 한다.

이를 5차 교육과정상의 정치·경제 교과서의 정치 영역과 비교했을 때, 교과서의 면수는 1.8배 증가하고, 수업시수는 1.6배 늘었으며, 1시간의 수업 분량 면에서도 3.3면과 3.7면으로 6차 교육과정이 0.4면 정도가 많아진 것으로 교사나 학생들에게 수업 진도의 부담이 여전할 것임을 말해준다.⁴⁰⁾

<表2>을 통해 파악할 수 있는 주요 특징으로는 ‘시민의 정치 참여와 정치과정’, ‘국제 관계와 한국 민주정치의 과제’ 등이 하나의 단원으로 구성됨으로써, 시민의 정치 참여와 국제 이해 측면을 강조하고 있다는 점이다. 이는 한국적 민주주의, 반공·안보 등의 이데올로기 대신에 보편적 민주주의에 기반한 정치 참여, 폐쇄적인 대외관계와 대북 관계에 대하여 개방적인 국제관계로의 전환을 강조하는 바람직한 구성이다.

2) 제6차 교육과정 정치 교과서 주제별 내용 구조



첫번째 주제 I. 현대 시민 생활과 정치는 ‘민주주의 이념과 원리’, ‘시민 생활과 정치’, ‘민주 정치의 발전’, ‘우리의 정치 경험과 정치 제도’ 등의 소주제들로 구성되어 있으며, 그 내용과 취지는 다음과 같다.

“집단적 삶의 조건 속에서 충만한 개인적 삶이 실현되도록 구성된 민주주의 정치 이념과 실재를 서구와 한국의 정치 경험에 비추어 이해시키고, 민주 정치 현상을 이해할 수 있는 기본적 시각과 민주 시민으로서의 정치 의식을 지니도록 한다.”⁴¹⁾

40) 김광섭(1996), “고등학교 사회과 정치교육의 5·6차 교육과정 비교 분석”, 석사학위논문, 인하대학교 교육대학원, p. 33.

41) 교육부(1998), 「고등학교 정치 교사용 지도서」, 대한교과서 주식회사, p. 7.

<表2> I. 현대 시민생활과 정치

주 제 명	주 요 내 용
1. 민주주의의 이념과 원리 (1) 민주주의의 이념 (2) 민주주의와 기본권 (3) 민주주의의 운영 원리	민주주의의 의미, 자유와 평등 기본권, 기본권의 변천 다수결의 원리, 비판·타협·관용
2. 시민 생활과 정치 (1) 정치의 본질 (2) 정책 결정과 결정의 정당성	정치의 의미, 참여의 여건, 참여 의식 정책 결정, 정책 결정의 정당성, 부당한 정 책 결정에 대한 저항권
3. 민주 정치의 발전 (1) 자치 원리의 변천 (2) 참여와 민주 정치 발전 (3) 정치 문화와 정치 발전	시민의 주권적 지위, 자치의 원리 대의 민주 정치와 시민 참여, 참여와 정치 발전, 참여의 한계와 안정 정치 문화, 정치 문화와 정치 발전
4. 우리의 정치 경험과 정치 제도 (1) 우리의 정치 경험 (2) 한국 민주 정치의 반성과 과제	제도의 변화와 혼란, 의식과 제도의 관계 권위주의의 청산

1. 민주주의의 이념과 원리

민주주의는 국가 의사의 결정을 국민의 합의에 두는 특정한 정치 형태이며, 자유와 평등과 같은 기본 이념을 민주적 방식으로 실현시킨다는 의미, 그리고 국민의 정신적 자세, 생활 태도, 행동 양식 등을 민주적으로 수행하는 생활 양식이라는 의미를 담고 있다고 서술하고 있다. 또한 기본권은 성문화되어 있다고 자동적으로 보장되는 것이 아니라 헌법을 수호하려는 노력을 통해서만 실질적 보장이 이루어지며, 국가 이전의 권리이므로 국가에 의해서도 제약될 수 없다는 내용으로 구성되어 있다.

이 소주제의 내용 구성은 국가의 부당한 강제력에 의한 기본권 제한에 대해 자발적이며 비인습적인 정치 참여를 긍정하며, 프랑스 인권 선언 제2조에 대한 소개를 통해 저항권을 강조하는 등 적극적인 정치 참여의 측면에서 볼 때 바람직한 내용으로 구성되어 있지만, 평등과 관련하여 개인의 업적이나 능력에 따르는 상대적, 비례적 평등이라고만 기술되어 있어 적용 영역에 따른 구체성이 결여되어 있다.

“민주주의란 말은 국가 의사의 결정을 국민의 합의에 두는 특정한 정치 형태라는 의미와 자유, 평등과 같은 기본 이념을 민주적 방식으로 실현시킨다는 의미, 그리고 국민의 정신적 자세, 생활 태도, 행동 양식 등을 민주적으로 수행하는 생활 양식이라는 의미…개인에게 주어진 선천적, 후천적 속성의 차이를 고려하지 않는 형식적 평등은 실질적 불평등을 가져올 수도 있으므로, 개인의 업적이나 능력에 따르는 상대적, 비례적 평등을 실현하여야 한다. …기본권은 국가 이전의 권리이므로 국가에 의해서도 제약될 수 없다고…모든 정치적 단결의 목적은 인간의 자연적이고 소멸될 수 없는 권리를 보전함에 있다. 이러한 권리란 자유권, 재산권, 안전권, 그리고 압제에 대한 저항권 등이다.(프랑스 인권 선언 제2조)…기본권에 대한 규정이, 선언의 형식이나 헌법의 형식으로 성문화되어 있다고 해서 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 헌법의 근본 정신을 실현하고 수호하려는 노력을 통해서만 기본권의 실질적인 보장이 가능해지는 것이다.”⁴²⁾

사회적 약자들을 위한 최소한의 인간다운 생활을 보장할 필요성에서 재산권을 비롯한 사회·경제적 자유를 일부 제한하는 사회적 기본권을 강조하고 있는 측면은 사회적 기본권의 헌법 보장을 통해 정치 갈등을 해결한다는 측면에서 바람직하다. 즉 헌법은 국민적 합의를 전제로 하므로 국민의 동의를 토대로 한 정치적 갈등의 해소라는 측면이 강한 서술이다.

42) 교육부(1997), 「고등학교 정치」, 대한교과서주식회사, pp. 6~11.

“독일 바이마르 헌법은 최초로, “경제 생활의 질서는 사람에게 인간다운 생활을 보장할 목적으로서 정의의 원칙에 적합하지 않으면 안된다.”(151조 2항)라고 규정하여, 재산권을 비롯한 사회·경제적 자유에 일부 제한을 가하는 대신, 사회권적 기본권을 강조하고 있다. 제2차 세계 대전 후의 많은 헌법들은 이러한 계보를 좇아 교육의 권리, 근로의 권리, 사회 보장을 받을 권리 등과 같은 사회적 기본권을 규정하고 있다.”⁴³⁾

민주주의의 운영 원리로 다수결의 원리를 통한 대립되는 의견의 조정과, 건설적인 비판, 대화와 타협, 관용을 통한 능동적이고 개방적인 태도 등을 강조함으로써, 갈등의 존재에 대한 긍정과 그 해결의 민주적 실천을 강조하고 있다.

“민주 사회에서는 자유롭게 자신의 의견을 발표할 수 있다. 다양한 의견이 제시되어 토론되고 비판될 수 있다는 것 자체가 민주주의가 가지고 있는 중요한 특징 중의 하나이다. …민주 사회에서는 소수의 의견도 존중되고, 소수자가 다수자의 의견을 자유롭게 비판할 권리가 인정되어야 하는 것이다. …비판이란 보다 창조적인 것을 낳기 위한 인고의 과정으로서, 민주 사회에서는 빼 놓을 수 없는 생활 양식이다. …타협이란, 구체적인 목적에 대한 각자의 처지를 서로 조정함으로써 대립 관계를 해소하는 기술이다. …관용이란 자기와는 다른 타인의 이질성을 받아들이고 용인하는 것을 뜻한다.”⁴⁴⁾

2. 시민 생활과 정치

정치의 의미를 이스턴(Easton)의 配分 개념을 사용해 의견 조정을 통하여 해결해 나가는 과정으로 파악하고 있다. 즉 희소한 자원을 둘러싼 갈등의 문제를 민주적인 방법으로 원만하게 처리하는 것이 정치라고 정의하고 있다.

43) 교육부(1997), 전계서, p. 13.

44) 상계서, pp. 15~17.

이 소주제의 탐구 활동 내용은 불특정 국가를 예로 산성비의 문제를 제시했는데, 이를 우리 주위에서 벌어지는 첨예한 갈등 상황으로 대치하는 것이 갈등에 대한 사실적 인식과 그 해결 방안을 모색하는데 맞는 서술이라 여겨진다.

“정치를 한 마디로 말하기는 어렵지만, 대체적으로 누가 무엇을 얻는가 하는 배분 문제를 둘러싸고 다양한 참여자 간에 발생하는 갈등을 의견 조정을 통하여 해결해 나가는 과정으로 이해된다. …여기서 중요한 것은 갈등의 해소 방법이다. 만일, 자원 배분을 둘러싼 참여자 간의 갈등이 민주적인 방법으로 원만하게 해결되지 못하면, 갈등은 증폭되어 사회가 불안해지고, 심지어는 폭동이 일어날 수도 있다. 반면 참여자 간의 갈등이 민주적인 방법으로 원만히 처리되면, 참여자 모두는 어느 정도 만족하게 되고, 사회는 안정을 이루게 된다.”⁴⁵⁾

정책 결정이 시민의 동의를 얻어야 정당성을 획득할 수 있고, 시민들도 정치 과정에 적극적으로 참여하여 자신들의 원하는 바를 전달하려는 노력을 해야한다고 서술하며, 시민의 의사에 배치된 정책에 관한 저항권의 개념을 긍정하고 있으나, 반면에 저항권이 남용될 경우를 지나치게 강조함으로써, 학생들로 하여금 자발적이며 비인습적인 정치 참여에 대해 부정적 시각을 심어줄 우려가 있다. 따라서 저항권 행사를 방지하는 측면의 서술 비중을 낮추고, 탐구활동에서 정당한 저항권 행사의 성공적인 사례를 예로 들어 설명하는 것이 바람직하다.

“정책 결정의 정당성을 획득하기 위해서 정부는 시민이 사회의 주인이라는 인식을 가지고, 일부 집단이 아닌 대다수 시민의 이익 또는 공익에 부합하도록 정책 결정을 하여야 한다. …시민은 정치 과정에 적극적으로 참여하여 자신들이 원하는 바

45) 교육부(1997), 전계서, pp. 21~22.

를 정부에 전달하려는 노력을 하여야 한다. 만일 정부가 시민의 의사를 무시하고 부당한 결정을 함으로써 시민의 의사와 근본적으로 배치된다면, 그러한 정책 결정은 정당성을 결여한 것이 된다.···이에 대하여 시민은 주권자로서 최후의 수단으로 저항권을 행사할 수 있다.···저항권이 남용될 경우, 저항권은 민주주의에 대한 또 다른 위협이 될 수 있다.···저항권의 행사는, 국가 권력의 행사가 불법이라는 것이 객관적으로 명백할 뿐만 아니라, 그것을 구제할 수 있는 다른 방법이 없는 경우에 최후의 수단으로 이용되어야 한다. 그러나 더욱 강조되어야 할 것은, 정부와 국민이 함께 노력하여 폭력적인 저항권의 행사를 사전에 예방하는 것이다.”⁴⁶⁾

3. 민주 정치의 발전

사회계약설을 바탕으로 시민의 자치 원리가 민주 정치이고, 직접 민주 정치가 이상적이지만 오늘날 사회 구조의 복잡화와 다양화로 인해 간접 민주 정치가 시행되고 있으며, 이를 보완하기 위하여 국민 투표, 국민 발안, 국민 소환 등의 직접 민주 정치 요소가 있다고 서술하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 국민 발안과 국민 소환은 실시되지 않고 있으며, 정치 참여의 입장에서 이에 대한 구체적 소개와 강조가 필요하리라 판단된다.

또한 정치 발전의 측면에서 참여의 활성화를 강조하면서, 동시에 참여의 부정적 측면을 지나치게 부각시키는 서술은 참여를 강조한 본래의 의도를 벗어나고 있으며, 학생들에게 혼란을 줄 수 있는 내용이다. 그나마 민주 사회에서는 과도한 참여로 인한 부작용보다는 소극적인 참여에 따른 부작용이 더 클 것이라는 결론은 바람직하다.

“정치 발전을 위해서는 정부의 정책 결정 능력의 강화 및 정부 조직 구조와 기능의 분화, 국민 통합, 그리고 참여의 활성화가 필요하다.···참여와 민주 사회의 안정과의 충돌은 민주 정치에 있어서 커다란 문제점으로 지적되고 있으며, 이에 대하여

46) 교육부(1997), 선거서, pp. 27~28.

많은 학자들은 참여가 정치 안정과 공익을 저해하지 않도록, 참여에 대한 어느 정도의 제약이 불가피한 것으로 인정하고 있다. 그러나 이러한 지적이 참여에 대한 부정적인 인식으로 확대되어서는 안 된다. 민주 사회에서는 과도한 참여로 인한 부작용보다는 소극적인 참여에 따른 부작용이 더 클 것이기 때문이다. 특히, 우리 나라와 같이 권위주의적 전통이 강했던 나라에서 참여에 따른 부작용을 지나치게 강조하는 것은 민주 정치 발전을 위하여 바람직한 태도가 아니다.”⁴⁷⁾

4. 우리의 정치 경험과 정치 제도

해방 이후 정치적 변화 과정과 민주주의와의 관련을 권위주의 정권을 매개로 설명함으로써 비교적 올바른 시각을 보여주고 있으며, 이승만 대통령의 카리스마 정치, 박정희 대통령의 권위주의 체제 등을 강압적인 지배 체제로 서술함으로써 권위주의에 대한 부정적 시각을 심어주는 바람직한 서술이 되고 있으나, 대표적 정치 참여 활동인 선거와 관련하여 우리는 민주주의의 발전을 위하여 노력해 왔다는 내용은 과거 권위주의 정권도 민주주의 발전을 위해 노력해 왔다는 것으로 오인될 우려가 있는 서술로, 주제를 명확히 해 줄 필요가 있다.

“우리는 광복 이후 지금까지, 많은 선거를 치러 오면서 민주주의의 발전을 위하여 노력해 왔다. 그러나 불합리한 제도 아래 공정하지 못한 경쟁으로 치러진 선거도 있었으며, 국민들 가운데에는 성숙된 민주 시민의 자세를 보이지 못한 경우도 있었다.”⁴⁸⁾

두번째 주제 II. 시민 생활과 법은 시민 생활과 법 이념, 법 생활과 권리, 의무, 사회 생활과 법 질서, 준법과 법의 생활화 등의 소주제들로 구성되어 있으며, 그 내용과 취지는 다음과 같다.

47) 교육부(1997), 전제서, pp. 37~41.

48) 상제서, p. 52.

“법의 필요성을 인식하고 일상 생활에서 경험하는 주요 법의 개념과 원리를 사례와 판례를 통하여 이해시킴으로써 준법 정신과 법적 사고력을 길러 건전한 법 문화 정책과 법치주의에 이바지하도록 한다.”⁴⁹⁾

<表4> II. 시민 생활과 법

교과서 주제	내용 요소
1. 시민 생활과 법 이념 (1) 법의 이념과 본질 (2) 법의 이념과 현실	법과 사회 생활, 법의 이념, 법의 이념의 상호 관계, 자연법과 실정법 법 이념의 갈등, 법치주의의 실현
2. 법 생활과 권리, 의무 (1) 실정법의 분류 (2) 시민의 권리와 의무	공·사법 및 사회법, 실체법과 절차법 권리와 의무의 종류, 권리의 행사와 의무의 이행
3. 사회 생활과 법 질서 (1) 사회 질서의 유지와 법의 체계 (2) 분쟁의 발생과 법적 해결	법의 제재, 헌법상의 제재, 형법상의 제재, 행정법상의 제재, 사법상의 제재 분쟁과 법적 구제, 공법상의 구제, 사법상의 구제
4. 준법과 법의 생활화 (1) 법과 준법 생활 (2) 법 문화와 법 의식	국가 생활에서의 준법 정신, 공중 생활에서의 준법 정신, 사생활 관계와 준법 정신, 악법도 법 우리 나라의 법문화, 법 의식의 변천

1. 시민 생활과 법 이념

법은 사회 생활의 질서를 유지하기 위해 필요한 사회 규범 중에서 가장 대표적인 것이며, 일정한 이념과 가치를 실현하기 위하여 존재하고, 정의, 합

49) 교육부(1998), 전계서, p. 8.

목적성, 법적 안정성 등을 이념으로 하며, 이 이념들은 상호 보완 관계에 있으면서도 이를 배반적으로 상충하는 경우가 있다고 서술하고 있다.

적극적인 권리 실현을 위한 정치 참여의 측면에서 볼 때 자연법 사상을 강조하여 저항권을 긍정하는 내용은 바람직한 내용 구성이라 볼 수 있으나, 자주 변경되면 국민이 행동의 지침을 잃게 되고 사회도 안정될 수 없다는 내용은 정치 참여를 통한 법의 변화 가능성에 대해 부정적인 시각을 심어줄 수 있는 내용이다.

“법은 국민 생활과 사회의 안정을 실현하고자 한다. 국민의 행위 규범이면서 재판 규범이므로, 자주 변경되면 국민이 행동의 지침을 잃게 되고 사회도 안정될 수 없다.···자연법의 관점에서 보면, 정의의 원리에 위배되는 법은 법이 될 수 없다.···정의롭지 못한 법에 대해서는, 여러 가능한 방법들을 통하여 개정하도록 노력하여야 한다. 아울러, 부정의의 정도가 지나친 악법에 대해서는 저항할 수 있는 권리가 인정될 뿐만 아니라, 동시에 저항해야 할 의무가 있다.”⁵⁰⁾

법이 정치 변화에 따라 도구화 될 때, 법의 권위는 손상되고, 잘못된 법이 많을수록 법의 권위가 사라지고, 국민들이 법을 지키려는 의지가 약해진다는 서술은 정치 갈등의 측면에서 법이 갈등 해소의 기능을 상실할 위험성을 지적한 것으로 바람직한 서술이지만, 탐구 활동에서 외국의 사례가 아니라 우리의 현실 정치를 반영하는 내용의 게재가 정의에 입각한 법의 제정과 개정 에 대한 적극적 참여 의식을 학생들에게 심는데 더 효과적이라 여겨진다. 끝에서 법 이념의 올바른 실현을 위한 국민들의 건전한 법 의식을 바탕으로 한 실질적 법치주의가 실현되어야 한다고 서술한 것은 바람직하다.

“정치의 변화에 따라 법이 시너처럼 도구화될 때 법의 권위는 손상되는 것이다.···

50) 교육부(1997), 전거서, pp. 62~66.

· 잘못된 법이 많을수록 법의 권위는 사라지고, 국민들이 법을 지키려는 의지는 약해진다.···법치주의는 그 자체가 목적이 아니라, 인간의 존엄성과 자유를 존중하고 정의를 실현하기 위한 수단으로 작용한다.···형식적 법치주의를 넘어선 실질적 법치주의가 강조되고 있다. 즉, 법의 목적과 내용도 정의에 합치되는 정당한 것이어야만 그 법의 지배를 허용한다는 것이다. 따라서 실질적 법치주의는 법적 안정성의 유지만이 아니라, 인간의 존엄이라든지 실질적 평등과 같은 정의의 실천을 내용으로 하는 통치 원리를 말한다.”⁵¹⁾

2. 법 생활과 권리, 의무

법은 규율하는 생활의 실체에 따라 공법, 사법, 사회법으로 나눌 수 있고, 규율하는 내용에 따라 실체법과 절차법으로 나눌 수 있다. 그리고 사회법 영역은 자본주의 사회의 문제점을 해결하기 위하여 등장한 제3의 법역이며, 실체법과 절차법은 내용과 형식, 또는 목적과 수단이라는 보완의 관계를 가지고 있다고 서술하고 있으며, 정치 갈등과 관련하여 갈등 상황을 사전에 방지함으로써, 체제의 안전을 기한다는 의도에서 도입된 사회권의 형성 배경에 대하여 설명하고 있다.

“사회권은 자본주의의 고도화에 따른 심각한 폐해와 빈부 격차 및 계급 대립의 격화를 완화하기 위해 등장하였다. 즉, 현실적 불평등을 바로잡기 위하여 국가가 개인들 사이에 개입함으로써 사회권이 형성되어 권리로 인정받게 된 것이다. 사회권에는 헌법에서 인정되는 사회권적 기본권을 비롯하여 노동법상 인정되는 권리, 사회보장법상 인정되는 권리, 경제법상 인정되는 권리 등이 있다.”⁵²⁾

3. 사회 생활과 법 질서

분석 준거와 관련이 없는 내용 구성으로 제외시키기로 한다.

51) 교육부(1997), 전게서, pp. 70~72.

52) 상계서, pp. 80~81.

4. 준법과 법의 생활화

준법 정신과 법치주의는 국가와 사회 발전의 원동력이며, 법 문화는 법 제도와 법 이론, 법 의식 등을 총체적으로 일컫는 개념으로 한국인의 법 의식은, 법에 대한 긍정적 인식이 확산되고 있고, 권리 의식이 신장된 반면에 준법 정신의 부재 현상이 두드러지며, 법 정립 및 집행 기관에 대한 부정적 인식이 심화되어 있다는 내용 구성으로 이루어져 있다.

이 소주제는 법유지적 관점에서 준법 의식을 지나치게 강조함으로써, 적극적인 정치 참여를 통한 법의 제정 및 개정에 대해 부정적인 시각을 보여주고 있다. 특히 악법도 일단은 악법이라는 인식이 공유되기 전에는 지켜야 된다는 서술은 바람직하지 않다. 법률은 관련된 사람들에게만 피해를 주며, 악법이라는 인식이 사회적으로 공유되는 시점은 많은 사람들이 피해를 본 이후가 될 것이다. 따라서 적극적인 정치 참여를 통한 법적 갈등의 해소를 위하여 폭력을 배제한 저항권을 행사하는 것이 상황에 따라서는 필요하다는 내용 구성이 바람직하다.

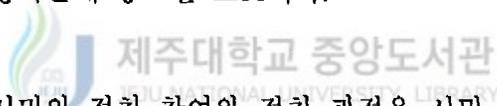
“악법이라도 그것이 적법한 절차에 의해 제정된 이상 지켜야 한다는 주장…악법에 대해서는 저항권을 행사해야 한다는 주장…어떤 법을 악법이라고 단정하는 과정에는 개인의 주관적 판단이 개입될 여지가 있다. 악법에 대한 저항권의 행사는 사회적 공감대가 넓게 형성되어 그것이 최후의 수단이라는 필요성이 공유되어야 한다. 따라서 그러한 법을 일단 지키면서 개정 또는 폐지를 위해 노력하는 자세를 보이는 시민이 바람직한 시민이라 할 것이다.”⁵³⁾

이 단원의 분석 결과는 전체적으로 법 유지적 관점에서 법에 대한 서술이 이루어짐을 보여준다. 그런데 법이 유동적이며 항상 변화하는 것이라는 것을 인식하는 것은 법의 제정, 개정의 배경이 되는 원리들과 과정을 이해하는 것

53) 교육부(1997), 전제서, pp. 103~104.

외에 현실 참여적인 태도를 배양하게 하는 중요한 요소로서의 기능을 한다. 즉, 사람들의 유용성과 기대에 어긋나는 법과 원칙에 맞지 않는 법을 어떠한 근거에서 순용할 것인가, 합법적인 방법으로 적극적으로 변화시키는 데 참여할 것인가의 행동적 요소가 포함되어 있다. 즉, 시민으로서 갖추어야 할 정치 참여 의식과 결부되어 있다고 볼 수 있다.⁵⁴⁾

법의 변화 가능성에서 법 제정적 관점⁵⁵⁾을 획득하는 것이 개인이 도덕, 정의와 같은 추상적 원리를 실현하기 위하여 자신의 의견을 표현하고 주장할 수 있는 행동화의 가능성을 얻게 되는 중요한 요소이다. 법의 변화 가능성을 성숙하게 이해하는 것은 더 나아가 의도된 정치 사회화 기능을 수행하는 정치 교육과도 관련이 된다. 이러한 시각에서 법 단원은 법의 변화 가능성에 대하여 법 제정적 관점을 갖도록 학생들에게 유의미한 경험을 제공하는 것이 법적 태도를 함양하는데 중요한 요소이다.⁵⁶⁾



세번째 주제 III. 시민의 정치 참여와 정치 과정은 시민 의사의 정치화, 정치 과정에서의 이익 집단과 정당, 여론과 민주 정치, 시민의 정치 참여와 선거 등의 소주제들로 구성되어 있으며, 그 내용과 취지는 다음과 같다.

“민주 정치는 시민에 의한 정치로서 시민의 의사가 정치화되어 국가 권력을 형성하는 것임을 알게 하고 시민의 의사가 정치화되어 가는 민주적 정치 과정을 현실 정치의 실제와 연관하여 파악하게 한다. 특히, 정치적 현실 감각을 가지게 하고 민주시민으로서의 정치 참여 의식과 비판적 능력을 가지도록 한다.”⁵⁷⁾

54) 오연주(1998), “사회과 법 단원의 범발달론적 분석”, 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원, pp. 66~67.

55) 법 제정적 관점에서는 법과 규칙의 배후에 깔려 있는 목적을 살리는 것을 법으로 보며, 법 체계와 사람의 관계를 좀 더 유연하게 인식한다. 즉, 법의 배경이 되는 도덕과 정의의 원칙에 순용하는 경향이 강하며, 주어진 질서와 보편적인 윤리의 차이점을 알고 있다.

56) 상계논문, p. 67.

57) 교육부(1998), 전계서, p. 8.

<表5> III. 시민의 정치 참여와 정치 과정

교과서 주제	내용 요소
1. 시민 의사의 정치화 (1) 현대 민주 정치의 과정 (2) 정치 과정에의 참여	현대 정치과정의 특징 정치 참여의 중요성, 정치 참여의 방법과 요건
2. 정치 과정에서의 이익 집단과 정당 (1) 민주 정치와 이익 집단 (2) 민주 정치와 정당	이익 단체와 정치 과정, 이익 단체의 이익 실현, 공익과 이익 단체 정당의 의의와 역할, 민주 국가의 정당 제도
3. 여론과 민주 정치 (1) 여론과 여론 정치 (2) 여론과 언론	여론, 여론정치 언론 자유의 한계, 언론의 책임
4. 시민의 정치 참여와 선거 (1) 민주 정치와 선거 (2) 우리 나라의 선거 제도 (3) 선거 문화와 민주 정치	선거, 선거의 기능, 공명 선거의 필요성 선거 방식, 선거 공영제와 선거구 법정주 의, 공정성 보장 장치 우리 나라의 선거 실상, 바람직한 선거 문 문화, 선거와 민주 정치

1. 시민 의사의 정치화

시민들의 정치 참여는 민주 정치 실현을 위한 전제 조건이고, 선거가 가장 일반적이고 적극적인 정치 참여의 방법이다. 그 밖에 정당 활동이나 이익 집단 활동, 여론 형성, 청원 등의 방법을 통해 정치에 참여할 수 있으며, 정치적 무관심의 극복이 정치 교육의 과제이다. 진정한 정치 참여는 개인의 권리 행사의 수단일 뿐만 아니라, 공동체의 이익에 기여하는 요건이 된다 등으로 서술하고 있다.

이 주제의 내용 중 정치참여의 수단으로 언론 매체, 집회 등을 통한 여론

형성, 청원, 시위 등을 서술한 것은 정치 참여 측면에서 상당히 긍정적인 서술이지만, 법적·제도적 수준의 접근을 강조하는 내용이 서술되어 있는 것은 자유와 평등의 실현을 위한 적극적인 정치 참여의 강조에 맞지 않는다.

“많은 사람들이 정치에 무관심하게 될 경우, 정부는 무책임하고 거만하게 날뛰는 사람들에 의하여 지배되고 결국 시민들의 의사와 요구는 무시되어 … 선거 이외에도… 정치에 대하여 토론을 한다든지, 공직자와 사적인 문제나 공동체의 문제를 가지고 접촉을 한다든지, 언론 매체나 집회 등을 통하여 여론을 형성한다든지, 정부 당국에 직접 청원을 하는 것 등… 경우에 따라서는 집회 또는 시위 등과 같은 집단 행동의 방법을 동원하기도 한다… 정치 참여는 정당한 절차를 거쳐 확정된 법률이나 정책을 적극적으로 준수하는 태두리 안에서 이루어져야 할 것이다. 자신의 의사와 다르다거나 자신의 이익에 배치된다는 이유로 법을 지키지 않거나 정책에 따르지 않는 것은, 민주 정치에 역행하는 행위가 된다.”⁵⁸⁾



2. 정치 과정에서의 이익 집단과 정당

이익 집단은 국회나 지방 의회가 시민의 이익을 대표하는 것과는 또 다른 형태로 시민의 이익을 대변하며, 정부로 하여금 시민이 원하는 정책을 시행하도록 압력을 가하는 역할을 하여, 상충되는 집단 이익간의 경쟁을 통한 조화와 균형을 이루는 정책의 결정에 기여한다. 그러나 지나치게 클 경우 소수의 이익을 위해 공익을 해칠 수 있으므로, 적절한 견제가 필요하다고 서술하고 있으며, 기득권을 쥔 단체들이 이를 유지하기 위하여 변화를 거부하는 경향이 강한 현실에서 이들에 대한 적절한 견제의 필요성을 역설하는 측면은 평등을 매개로 한 갈등의 해결 측면에서 바람직하다.

한국의 정당은 그 조직과 운영이 민주주의와는 구별되고 국민의 의사를 정확하게 정책에 반영시키지 못하고 있다는 서술과, 이념과 정책을 중심으로

58) 교육부(1997), 전계서, pp. 116~118.

국민의 의사를 대변하고 당의 운영을 민주화하는 노력이 필요하다는 서술 역시 바람직하다.

“이익 집단의 활동은 본질적으로 소수의 이익을 달성하려는 의도를 지니고 있으므로, 공익과의 관계에서 충돌을 가져올 경우가 많다.···이렇듯 이익 집단의 힘이 강한 만큼, 정책을 결정함에 있어서 이들이 추구하는 특수한 이익만이 우선적으로 반영되는 현상이 일어나게 된다.···이를 비판적으로 감시하고 견제하려는 의식적인 노력을 기울여야 할 것이다.···우리 나라는 정치 자금의 공개와 양성화를 하고 있으나, 정치 자금의 투명성이 완전히 보장되었다고 보기 어려운 것이 현실이다.···우리 나라의 정당은 정치적인 변화가 있을 때마다 기존의 정당들이 사라지고 새로운 정당들이 나타나고 그 조직과 운영이 민주주의의 이상과는 거리가 먼 경우들도 발견된다. 뿐만 아니라 특정한 인물이나 지역을 중심으로 하는 정당 활동으로 인해 국민 전체의 의사를 대변할 수 있는 정책 개발이 이루어지지 못하는 등의 폐단이 나타나기도 하였다.”⁵⁹⁾



3. 여론과 민주 정치

정치 과정에서의 여론은 정치적 쟁점이라는 특성을 지니고 있으며, 쟁점의 종류와 양상에 따라 여론 형성에 가담하는 집단의 유형이 달라진다. 언론은 여론을 올바르게 형성하고 공익을 중시하는 자세를 지녀야 하고 국민은 언론의 역할과 문제점들을 비판적으로 이해할 수 있는 능력을 지녀야 한다는 내용 구성으로 이루어져 있다.

이 소주제는 민주주의 사회에서 여러 문제에 대해 구성원들 사이에 서로 다른 의견이 존재하는 것은 당연하며, 이의 해결은 대화와 타협이라는 민주적인 절차에 따라 조정되고 해결된다는 내용을 서술하고 있다. 이는 정치적 쟁점, 즉 정치 갈등에 대하여 긍정적인 시각을 보여 주는 것이며, 언론 조작의 폐해를 제시하는 등 언론의 중요성을 강조하고 있다.

59) 교육부(1997), 전거서, 125~134.

“어느 사회에나 많은 사람들이 중요하게 생각하는 문제가 있게 마련이다. 그리고 그러한 문제들에 대하여 의견을 달리하는 대립적인 입장이 있을 때, 이를 쟁점이라고 한다. 무역 문제, 지구 환경 문제, 핵무기 확산 문제 등과 같은 세계적인 규모의 쟁점이…대학 입시 문제, 노사 분규 문제 등과 같은 국가적인 규모의 쟁점이…여론이란, 바로 이러한 쟁점에 대해 다수의 사회 구성원들이 가지는 공통된 의견을 말한다.…민주주의 사회에서 여러 문제에 대해 구성원들 사이에 서로 다른 의견이 존재하는 것은 당연하다. 대학 입시 제도의 개선, 경제 활성화 방안, 환경 문제 해결 등에 대해서는 여러 가지 의견이 있을 수 있다. 그리고 이러한 서로 다른 의견들은 대화와 타협이라는 민주적인 절차에 따라 조정되고 해결된다.…민주주의 사회에서는 정당, 정치집단, 각종 이익집단, 언론 등이 여론 형성의 중요한 의견 집단으로 기능한다. 즉, 의견 집단이 여론 형성을 주도한다.…언론이 특정 세력의 간섭과 영향을 받게 될 경우…언론 기관이 허위 사실을 유포하여 어떤 특정인이 국민 사이에서 신격화된다면, 그 특정인을 신격화하고 있는 국민 여론은 완전히 조작된 것에 지나지 않는다.…여론 형성에 미치는 언론의 영향이 큰 만큼 그 책임 또한 크다. 언론은 공정해야 하고 사실에 근거해서 보도해야 하며, 특정한 사익보다는 공익을 위해 기능해야 한다.”⁶⁰⁾

4. 시민의 정치 참여와 선거

선거는 정치 참여의 대표적 수단으로 국민 주권주의의 원리에 입각해서 국민의 의사를 결정하는 제도이고 선거의 공정과 기회 균등을 보장하기 위해 선거 공영제의 채택과 선거구 법정주의 등이 있다는 내용 구성으로 정치 참여의 자발적이며 인습적인 측면을 강조하고 있다.

“선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 우리나라는 선거 관리 위원회를 헌법기관으로 두고 있다.…선거 비용의 일부를 국고에

60) 교육부(1997), 전제서, pp. 136~143.

서 충당함으로써 재력이 부족한 사람에게 입후보의 기회를 보장하며, 선거 과정의 공정성을 확보하고자 하고 있다. 선거구 확정은 선거 결과에 큰 영향을 끼치므로 우리 나라에서는 이를 법률로 정하도록 하고 있는데 이것을 선거구 법정주의라 한다. ···선거 풍토와 선거 문화는 궁극적으로 입후보자와 유권자의 의식이나 행동 방식에 의해 결정된다. 즉, 선거문화는 입후보자와 유권자에 의해서 만들어지는 것이다.”⁶¹⁾

네번째 주제 IV. 우리 나라의 정치 형태는 공공 정책과 정책 결정, 입법 과정과 국회, 행정 과정과 대통령, 법원과 헌법 재판소, 지방 자치와 민주 정치 등의 소주제들로 구성되어 있으며, 그 내용과 취지는 다음과 같다.

“국가 권력이 국민 위에 군림하지 못하도록 헌법에 기본적 인권을 보장하고 국가 권력을 분립하여 서로 견제와 균형을 이루도록 하는 민주 국가 조직 원리 및 제도를 실제의 정부 운영의 모습과 관련지어 동태적으로 파악하도록 한다. 또, 현대 민주 정치에서 공공 정책이 결정되는 과정을 알게 하고 한국 민주 정치의 현실에서 지방 자치의 중요성을 인식하도록 한다.”⁶²⁾

61) 교육부(1997), 전게서, pp. 150~154.

62) 교육부(1998), 전게서, p. 8.

<表5> IV. 우리 나라의 정치 형태

교과서 주제	내용 요소
1. 공공 정책과 정책 결정 (1) 공공 정책과 정책의 과정 (2) 정책 과정에의 참여	공공 정책의 이념, 구성 요소 정책 과정에의 참여자
2. 입법 과정과 국회 (1) 정치 과정에서의 입법부 (2) 입법부의 역할과 기능	입법부의 조직과 구성, 입법 과정 입법부의 권한과 기능, 국회의원의 신분과 지위, 입법 절차, 현대 의회제의 문제점
3. 행정 과정과 대통령 (1) 정치 과정에서의 행정부 (2) 행정부와 대통령	행정부의 구성, 법치 행정 행정부의 조직과 권한, 대통령의 권한, 대 통령의 책임과 의무, 행정의 견제와 통제, 국무 회의, 국무 총리와 국무 위원
4. 법원과 헌법 재판소 (1) 정치 과정에서의 사법부 (2) 법원의 조직과 재판 (3) 헌법 재판소	사법의 의의, 사법 작용 사법권의 독립, 법관의 자격과 지위, 법원 조직과 재판의 종류 헌법 재판소의 조직과 권한
5. 지방 자치와 민주 정치 (1) 현대 국가와 지방 자치 (2) 지방 자치에 대한 국가의 지도 와 감독	지방 자치의 본질과 형태, 지방 자치 단체 의 개념 조직, 우리 나라의 지방 자치 단체 현황 행정 기관에 의한 감독, 입법 기관에 의한 감독, 사법 기관에 의한 감독, 지방 자치에 대한 주민 참여

1. 공공 정책과 정책 결정

민주주의 국가의 정책은 국민의 동의와 지지를 얻어야 하며, 정책의 궁극적 목적은 공공 복리 증진과 사회 정의 실현에 두어야 하고, 바람직한 정책

결정 과정은 여론을 수렴하고 반영해 가는 상향식 의사 결정 과정이라는 내용 구성은 정치 갈등의 측면에서 갈등을 최소화하기 위한 방식의 내용 진술로 바람직하다.

“시민은 정책의 수립이나 결정이 국민 전체의 이익과 국가 목적을 실현시키기 위해 결정, 집행되어야 한다는 기본적인 인식을 가져야 한다.···국가 공동체의 입장에서 공공 복리를 증진하고, 사회 정의를 이룰 수 있는 정책의 수립, 실천을 지원하며, 집단 이기주의를 지양한다.···민주적인 절차와 방법에 의해 국민의 동의와 지지를 얻을 수 있는 정책을 선정하여 제안해야 한다.”⁶³⁾

2. 입법 과정과 국회

분석 준거와 관련이 없는 내용으로 제외시키기로 한다.

3. 행정 과정과 대통령

분석 준거와 관련이 없는 내용으로 제외시키기로 한다.

4. 법원과 헌법 재판소

법원과 헌법 재판소의 헌법적 기능에 대하여 설명하면서, 사법권의 독립에 관하여 언급하고 있으나 내용에 있어서 구체적이지 못하다. 따라서 정치적 쟁점과 관련하여 사법부의 독립 여부가 논란이 된 사례를 예로 들어 탐구과제로 제시함으로써 학생들이 사법부의 독립에 대한 강한 긍정을 갖도록 하는 내용 구성이 바람직하다.

“사법권의 독립은, 단순히 권력 분립의 차원에서 형식적으로 이루어지는 입법 및 행정으로부터의 독립만을 의미하는 것은 아니고, 더 나아가 구체적인 재판에서 실질

63) 교육부(1997), 전거서, p. 164.

적으로 요구되는 법관의 독립까지를 포함하는 말이다. 그러므로 사법권의 독립은 결국 재판의 독립을 가리키는 것으로 볼 수 있다.”⁶⁴⁾

5. 지방 자치와 민주 정치

지방 자치는 지역 주민이 스스로 고유 사무를 처리하는 것으로, 지방 자치의 성공적 정착은 지역 주민의 공정한 선거권 행사와 행정 과정에의 능동적인 참여로 이루어진다. 또한 지방 자치의 목적은 주민의 주권 재민 의식을 바탕으로 지방 고유의 사무 처리와 주민 복리 증진을 위한 효율적 행정을 펴는 데 있으며, 지방 자치는 민주 정치의 학교이자 풀뿌리 민주주의의 기초가 된다고 기술하고 있는 것은 정치 참여 측면에서 바람직하다.

“오늘날의 지방 자치의 발전은 이러한 주민의 참여를 바탕으로 이루어지며, 이로부터 풀뿌리 민주주의가 정착된다. 다만, 지역 주민들의 참여는 지역을 중심으로 한 집단 이기주의에 빠지지 않도록 시민 스스로가 성숙한 민주 시민 의식을 발휘하는 가운데, 전체 국민의 이익을 고려하는 국가 공동체의 구성원이라는 관점에서 합리적인 의사 결정을 토대로 이루어져야 할 것이다.”⁶⁵⁾

마지막 주제 V. 국제 관계와 한국 민주 정치의 과제'는 국제 사회의 성격, 국제 관계의 규율과 국제 기구, 우리 나라의 대외 관계와 외교 정책, 국제 관계의 변화와 우리 나라 등의 소주제로 구성되어 있으며, 그 내용과 취지는 다음과 같다.

“오늘날 국제 사회에서의 역할이 증대되고 있는 한국의 국민으로서 변화하는 국제 사회의 현실과 국제 정치의 과제 및 우리 나라의 외교 정책을 올바르게 인식시키고 국제 정치에 대한 폭넓은 시각을 가지도록 한다. 또한 변화하는 국내외의 정치

64) 교육부(1997), 전제서, p. 192.

65) 상제서, p. 208.

환경에서 해결해야 할 한국 민주 정치의 중요 과제를 능동적으로 탐구하게 하고 한국 민주주의의 발전을 위해 적극적으로 공헌하는 자세를 가지도록 한다.”⁶⁶⁾

<表6> V. 국제 관계와 한국 민주 정치의 과제

교과서 주제	내용 요소
1. 국제 사회의 성격 (1) 국제 사회와 국제 관계 (2) 국제 행위와 행위 주체	국제 사회의 성격, 국제 사회의 형성, 국가와 주권 국제 행위, 행위 주체
2. 국제 관계의 규율과 국제 기구 (1) 국제 관계의 규율 (2) 국제 기구	국제 사회와 국제법, 국제법의 성격과 역할, 국제법의 한계와 변화, 국제 레짐의 내용과 성격 국제 사회와 국제 기구의 변화, 유엔의 역할과 국제 정치, 국제 기구의 미래와 한국의 외교
3. 우리 나라의 대외 관계와 외교 정책 (1) 국제 외교의 성격과 추세 (2) 우리 나라 외교의 변천과 과제	외교의 의미와 성격, 외교의 추세 우리 나라 외교 방향의 변천, 우리 나라 외교의 과제
4. 국제 관계의 변화와 우리 나라 (1) 국제 관계의 변화 (2) 우리의 과제와 나아갈 길	냉전과 양극 체제, 탈냉전과 다극 체제 국제 관계와 우리 나라의 과제, 민족주의와 우리 나라의 과제

1. 국제 사회의 성격

국제 사회는 중앙 정부가 없어 국가 간의 갈등 해결은 힘의 논리가 작용하고, 오늘날의 국제 사회는 19~20세기 유럽 국가들의 식민지 침략과 함께

66) 교육부(1998), 전제서, p. 8.

유럽 국제 정치권이 확산되어 형성된 것이며, 협조와 갈등의 국제 행위, 처벌의 한계, 국제적인 행위 주체 등에 대해 서술하고 있다. 국제 이해 측면에서 볼 때 국제 사회의 성격을 설명하면서 국가 간의 상호 의존성을 중시하고 있는 내용으로 구성된 바람직한 서술이다.

“국제 사회에는 전 인류의 평화와 안전, 그리고 국제 사회의 번영과 발전이라는 공동의 가치관에 기반을 둔 규범 및 도덕이 존재한다. 그리하여 정치, 경제, 군사, 사회 환경 등 여러 분야에 걸쳐 각국은 국제 사회의 공동 규범과 제도의 작동을 위해 협력하고 있다. 오늘날의 국제 사회는 17세기 이후 유럽에서 형성, 발전된 유럽 국제 정치권으로부터 비롯되었다.··· 국제 정치에서는 상호 이익을 위해 협조할 수도 있고, 자기 이익만을 추구함으로써 서로 갈등을 일으킬 수도 있다.”⁶⁷⁾

2. 국제 관계의 규율과 국제 기구

국제법은 효율적인 법 제정의 권위체와 제정된 법을 강제할 집행 기구를 갖추지 못했다는 점에서 국내법과 다르며, 이는 국제법의 한계이기도 하다. 국제 관계를 규율하는 레짐은 패권과 이념, 협력과 타협에 의하여 유지되고 변화되며, 다양한 국제 기구 등과 경제의 지역주의화가 추세임을 설명하고 있다. 이러한 내용 구성은 국가간 상호 의존성, 세계적인 시각과 세계 의식, 세계 문제에 대한 인식의 측면에서 볼 때 바람직한 구성으로 이루어져 있다.

“국제법은 국가 간의 권력 관계를 바탕으로 하여 성립한다. 국가 간의 합의에 의해 성립하는 국제법은 관련 국가들의 이해 관계를 초월하여 세계 평화라는 보편적 이익을 위해 봉사할 수도 있다.···국제 레짐이란 국제 관계를 규율하는, 다시 말하면 행위 주체들이 바라는 바가 수렴되는 제도, 원칙, 규범, 규칙, 절차 등을 총칭하는 포괄적인 개념이다.···오늘날의 국제 관계는 경제와 문화, 정보를 포함한 광범위

67) 교육부(1997), 전계서, pp. 214~220.

한 분야에서 상호작용을 심화시키고 있으며, 유럽 연합(EU)과 같은 총국가 기구나 국제 연합, 세계 무역 기구(WTO)와 같은 국제 기구가 점차 독자적인 행위자로서 등장하고 있다.”⁶⁸⁾

3. 우리 나라의 대외 관계와 외교 정책

오늘날 각국의 외교는 자국의 경제적 실리를 중요시하는 것으로 추세가 변화되고 있으며, 이를 위한 상호 협력이 다양하게 전개되어 우리 나라 역시 서구 중심적이고 이념 중심적인 외교에서 벗어나, 경제적 실리를 중심으로 하는 다변화된 능동적 외교를 전개하고 있다는 내용으로 서술되고 있다.

이 소주제에서 문화 외교를 강화하는 내용으로 우리가 화합과 조화를 바탕으로 하는 유구한 역사·문화적 전통을 가지고 있다는 서술과 문화국임을 선양한다는 내용은 문화의 다양성과 상대성을 인정한다는 측면, 세계의식 등에 있어서 다소 문제의 소지가 있다. 타국의 문화에 대한 존중을 바탕으로 한 문화 외교라는 측면으로 바뀌어야 할 것이다.

“오늘날 국제 관계의 특징은, 기술의 발달, 국가 간 통신, 통상의 확대 등으로 상호 의존도가 증대되고 있는 가운데 세계화 현상으로 나타나고 있다는 점이다.··이념 중심의 대외 관계가 경제적 실리 중심의 대외 관계로 변화되었다.··서구 중심적 외교에서 다변화된 외교를 추구하고 있다.··과거에 비하여 상당히 능동적인 외교를 전개하고 있다.··신장된 국력에 상응하는 국가적 이미지 제고와 증대된 국제적 역할 수행을 뒷받침하기 위하여 문화 외교를 강화하는 것이다. 모든 국가 및 국민 간의 상호 이해를 증진하고, 우리는 화합과 조화를 바탕으로 하는 유구한 역사·문화적 전통을 가지고 있는 문화국임을 선양하는 것이다.”⁶⁹⁾

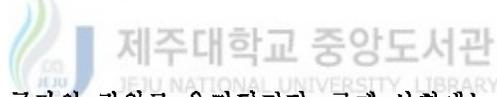
4. 국제 관계의 변화와 우리 나라

68) 교육부(1997), 전계서, pp. 225~234.

69) 상계서, 238~245.

오늘날의 국제 사회는 미·소를 양극으로 하여 형성된 이데올로기 중심의 냉전 체제에서 경제적 실리를 중요시하는 다극적 탈냉전 체제로 전환되었다. 자국의 경제적인 실리를 추구하는 국제 사회에서, 우리 나라는 국력을 배양하고 여러 나라와 협력 관계를 유지하여야 하며, 한민족을 중심으로 하는 통일 국가의 형성 및 세계 평화에의 공헌 등의 과제를 안고 있다는 내용으로 구성되어 있다.

이 소주제의 내용에서, 우리 나라의 국제 관계 측면은 국제 정치의 내용에 충실하나, 북한과 우리 나라 문제의 경우 정부 선전의 성격이 강하고, 특히 '선 건설·후 통일' 노선에 따라 통일을 위한 경제적 기반을 조성했다는 내용은 과거 권위주의 정부의 업적을 미화하는 성격이 강하며, 교과서의 내용 선정과 조직의 기준 중 '개방적이며 적극적인 국제 감각을 갖춘 한국인상'이라는 내용과도 상이한 서술이다.



“국내 질서는 법과 국가의 권위로 유지되지만, 국제 사회에는 그러한 강제적인 규범과 체계적인 권력 조직체가 없다. 따라서, 국가 간의 협의에 의해 이해 관계를 조정하거나, 힘에 따라 국제 관계가 형성될 수밖에 없다.···먼저 미국을 비롯한 여러 자유 우방과의 협력 관계를 강화하면서 스스로 안전 보장 능력을 길러야 한다.···아직도 개혁과 개방을 거부하고 1인 독재 체제 강화로 대남 적대 관계를 지속하고 있는 북한을 변화시켜, 국제 사회의 책임 있는 일원이 되도록 외교 역량을 모아야 한다.···우리 나라의 민족주의는 광복 이전에는 식민주의에 대항하는 저항적 민족주의였으나, 이후에는 중상주의적 민족주의를 실용주의적으로 적용하여 '선 건설·후 통일' 노선에 따라 통일을 위한 경제적 기반을 조성하였다.”⁷⁰⁾

3. 교과서 분석 결과 및 문제점

70) 교육부(1997), 전계서, p, 251.

정치 교과서의 내용은 탐구 활동 등의 제시를 통해 생활 경험을 통한 민주주의의 이해에 중점을 둔 발전적인 서술을 하고 있으며, 정치 참여, 정치적 쟁점에 대한 민주적 해결, 국제 이해 등에 관하여 긍정적인 내용이 대부분이지만, 부분적으로는 이러한 서술 흐름과 상치되는 몇가지 문제점들이 발견되며, 이를 교과서 분석 준거를 기준으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정치 참여의 측면에서 볼 때, 전체적으로 적극적 참여를 강조하는 내용이 대부분이지만, '많은 학자들은 참여가 정치 안정과 공익을 저해하지 않도록, 참여에 대한 어느 정도의 제약이 불가피한 것으로 인정하고 있다.'⁷¹⁾는 서술은 비인습적이며 자발적인 정치 참여인 저항권에 대하여 부정적인 시각의 내용이며, 적극적 정치 참여를 옹호하는 교과서 내용의 흐름과 상이하여 학생들에게 혼란을 줄 우려가 있다.

법 영역의 경우 '자주 변경되면 국민이 행동의 지침을 잃게 되고 사회도 안정될 수 없다.'⁷²⁾는 서술에서 알 수 있듯이 제도적이며, 법유지적 관점이 강조됨으로써, 사람들의 유용성과 기대에 어긋나는 법과 원칙에 맞지 않는 법에 대하여 합법적인 방법으로 변화시키는 데 참여하는 적극적 참여관과 모순되는 내용 서술이 대체적으로 이루어지고 있다.

둘째, 정치 갈등의 해결 측면에서 볼 때, 민주적 방식의 해결 절차를 강조하는 등 갈등을 인정하는 상태에서 내용을 구성하고 있으나, 정치적 갈등의 예들이 주로 사회적, 개인적 측면으로 구성되어 있으며, 정치적 측면의 예가 부족하다. 이러한 서술은 생활양식으로서의 정치라는 측면에서 볼 때는 바람직하나, 학생이 사회 갈등과 정치 갈등을 서로 상이한 상황으로 인식할 우려가 있다. 또한 국가 의사의 결정을 국민의 합의에 둔다는 측면에서 볼 때,

71) 교육부(1997), 전계서, p. 40.

72) 상계서, p. 62.

현실 정치의 갈등 상황에 대한 예시가 포함되지 않은 것은 현실 정치의 갈등 현상에 대한 인식과 그 해결을 지향하는 시민의 형성이라는 정치 교육의 목표에도 부합되지 않는다.

정치 갈등, 즉 정치적 쟁점의 해결에 있어서 원칙이 되는 것은 민주주의의 본질적 가치인 인간의 존엄성, 자유, 평등을 침해하지 않아야 된다는 것이며, 권리에 있어서 누구나 평등하다는 인식을 기반으로 하여야 한다. 그런데 평등과 관련한 교과서 내용은 평등이 적용되는 영역에 대한 구체적인 서술이 없다. 즉 개인의 업적이나 능력에 따른 상대적, 비례적 평등을 강조하고 있으나, 정치 영역의 경우 권리의 행사에 있어서 상대적, 비례적 권리 행사라는 용어의 사용 자체가 비민주적이다.

셋째, 국제 이해의 측면에서 볼 때, 국가 간의 상호 의존성을 강조하는 등 국제 사회의 성격에 관한 내용은 제대로 구성되어 있으나, '신장된 국력에 상응하는 국가적 이미지 제고와 증대된 국제적 역할 수행을 뒷받침하기 위하여 문화 외교를 강화하는...우리는 화합과 조화를 바탕으로 하는 유구한 역사·문화적 전통을 가지고 있는 문화국임을 선양한다.'⁷³⁾와 같은 서술에서 볼 수 있듯이 외국의 문화 이해·문화의 다양성·문화에 대한 객관적인 태도, 세계적인 시각과 세계의식 등과 관련하여 자문화·자민족 중심주의적 경향을 보여주고 있으며, 이는 학생들로 하여금 잘못된 시각의 대외관을 갖게 할 우려가 있다.

또한 정치 교과서 내용 선정과 조직의 기준으로 제시된 '세계화 시대에 한국이 맞고 있는 통일 문제를 비롯한 국제 정치 과제를 밀도 있게 소개함으로써 개방적이고 적극적인 국제 감각을 갖춘 한국인상을 심을 수 있도록 하고 있다.'라는 내용과 관련하여 국제 정치 과제에 대한 부분은 그런 대로

73) 교육부(1997), 전거서, p. 245.

내용 구성에 있어 바람직하지만 한국이 맞고 있는 통일 문제와 관련하여서는 내용의 분량이 아주 적고, 북한을 계도 대상 정도로 간주하는 내용이 대부분이어서 상호주의 원칙과는 거리가 먼 내용 구성을 보여주고 있다.



IV. 정치 교육의 개선 방향

1. 정치 참여 측면

제6차 교육과정 정치 교과서에서 시민의 정치 참여에 대한 서술은 적극적인 정치 참여를 통하여 국가 정책 결정에 영향을 끼치는 것을 강조하는 탈 권위주의적 성격을 띠고 있는 바람직한 내용으로 구성되어 있으며,⁷⁴⁾ 제도적 참여뿐만 아니라 선거 운동과 정당 활동 등에 대한 긍정적 평가를 통해 시민의 정치 참여를 강조하고 있다.

그러나 정치 참여의 가장 적극적인 형태인 시위나 집회 등에 관하여서는 부정적으로 서술하고 있다. 집회나 시위 등은 과거로부터 있어온 극단적인 정치 참여의 유형으로 역사적 맥락에서 볼 때 극히 자연스러운 것이다. 제도적 참여 방법에서 배제되고 있는 계층의 '정치적 항의 표시'로 볼 수 있는 시위나 저항을 부정적으로만 본다면 그것은 적극적인 참여를 가로막는 기능으로 작용할 것이다. 그렇다고 폭력을 합리화하는 의견을 교육 과정에 반영할 수는 없을 것이다. 따라서 미래의 주인이 될 학생들에게 시위에 대해 과도하게 강조할 필요는 없지만 최소한 부정적 항의할 수 있는 저항권과 '건전한 시위'에 대한 인식을 심어 주는 방향의 교육 내용이 필요하다.⁷⁵⁾ 즉 정치 참여와 관련하여 정치 교과서는 다음과 같은 방향으로 내용 구성이 이루어져야 한다.

첫째, 수동적인 정치 문화를 변화시키기 위하여 능동적 참여를 조장하는 내용 구성이 되어야 한다. 한국 사회는 유교적 전통이 강하여, 변화에 대하여 부정적인 시각이 지배해 왔으며, 가족 집단과 지역 사회 집단 등을 통하

74) 이완범(1997), 전계서, p. 175.

75) 상계서, p. 175

여 권위 추수적인 인간형이 올바른 인간형이라는 가치가 전수되고 있다. 따라서 의도적 정치 사회화 교과목인 정치 교과서의 내용은 일관되게 정치 참여에 대한 긍정적 시각을 갖도록 함으로써, 다음 세대가 민주적 정치 의식을 형성하는 데 기여하여야 한다.

둘째, 법 영역의 경우 법의 변화 가능성을 긍정하는 시각의 내용 구성이 이루어져야 한다. 사람들이 악법이라고 인식하거나 시대에 맞지 않는다는 판단하에 적극적 정치 참여의 한 방법으로 법률의 제정이나 개폐 운동을 벌이는 등의 행동이 폭력적인 시위에 의존하지 않는 한 바람직하다는 시각에서 서술하는 내용 구성이 이루어져야 한다.

2. 정치 갈등 측면

갈등은 본래 사회적 관계를 전제하고 본인과 밀접히 관련될 경우 격렬하며, 이의 해결을 통해 변화를 촉진하는 중요한 요인이다. 사회 갈등은 사회를 재생시킬 수 있는 힘이며, 사회 변화의 원동력이다. 바람직한 민주 시민의 양성은 비판적으로 사고하고 합리적으로 의사 결정을 하는 능력을 강조한다. 따라서 갈등 문제에 대하여 긍정적 평가를 내리고, 이의 합리적 해결 방안을 탐구하도록 하는 것은 민주 시민 양성을 위한 정치 교육의 기본 요소이다.

사회 갈등에 대해 NCSS(National Council for the Social Studies)에서는 사회과 학습 프로그램을 위한 교육과정 지침에 대한 개선안을 제시하면서 사회과는 실제 사회 세계를 다루어야 하며, 사회과 프로그램은 학생들로 하여금 사회를 '있는 그대로' 시험할 수 있는 기회를 제공해야 한다고 주장하였다. 그러기 위해서 1) 사회과의 으뜸가는 목표는 사회의 현안 문제에 직면하여 그것을 분석하고 잠정적으로 그 해결책을 모색해 보는 데 있기 때문에,

경제적 불평등, 사회 갈등, 인종 차별, 사회 혼란, 환경 오염과 같은 쉽게 풀기 어려운 문제들을 사회과 내용으로 다루어야 하며, 2) 실제 사회의 모습은 사람이나 장소에 따라 크게 다른데 교실에서 문화적 단일성이란 오도된 인상을 심어주는 것은 시정되어야 하고, 3) 어떠한 프로그램도 학생들을 실제 사회로부터 떼어놓고서 실제 세계를 가르칠 수 없다는 것을 인식해야 한다고 강조하고 있다.⁷⁶⁾

이러한 사회 갈등에 대한 서술은 사회 갈등의 세부 영역인 정치 갈등에 대해서도 마찬가지로 적용될 수 있으며, 교과서 분석 결과 나타난 문제점에 대한 개선 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 갈등에 대한 정치적 측면의 예시가 포함되도록 교과서의 내용을 수정함으로써 학생들이 사회 갈등과 정치 갈등을 상이한 상황으로 인식하는 문제의 발생 가능성을 없애야 할 것이다.

둘째, 공적주의에 따른 상대적, 비례적 평등은 주로 경제 영역에서 사용되는 용어이므로 정치 교과서에서 사용되는 평등은 절대적 평등이라는 사실을 명확히 하여야 한다. 권리 행사에 있어 상대적, 비례적이란 표현은 정치 영역에 관한 한 있을 수 없으며, 정치 갈등의 해결은 민주주의의 본질적 가치를 침해하지 않는 범위내의 평등한 권리의 행사라는 시각에 바탕을 두고 이루어져야 한다.

3. 국제 이해 측면

다원주의 사회에서는 절대적이거나 우월한 가치는 있을 수 없으며, 국제 이해 교육은 학생들이 이러한 다원적인 국제 사회를 인식하고, 이를 바탕으

76) 이삼식(1987), “중학교 사회과에서의 정치교육에 관한 연구”, 석사학위논문, 한국교원대학교, p. 29.

로 타문화와 타공동체에 대해 최대한으로 관용하도록 해야 하며, 환경·인구·기아·전쟁 등 세계 문제에 대한 적극적인 태도를 가지도록 교육해야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 앞장에서 거론된 문제점에 대한 개선 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 외국의 문화 이해·이해의 다양성·문화에 대한 객관적인 태도 측면에서 내용의 일관성이 요구되어진다. '신장된 국력에 상응하는 국가적 이미지 제고와 증대된 국제적 역할 수행을 뒷받침하기 위하여 문화 외교를 강화하는 것이다...우리는 화합과 조화를 바탕으로 하는 유구한 역사·문화적 전통을 가지고 있는 문화국임을 선양하는 것이다.'⁷⁷⁾ 에서 알 수 있듯이 문화 외교를 강화하는 내용은 바람직하나 문화국임을 선양한다는 내용은 문화의 상대성에 비추어 볼 때 잘못된 서술이다. 따라서 타국의 문화에 대한 존중을 바탕으로 한 문화 외교의 전개를 내용으로 다루어야 한다.

둘째, 올바른 통일 교육을 대비하는 내용 구성이 필요하다. '우리는 다져진 국력과 국제 협력을 바탕으로 아직도 개혁과 개방을 거부하고 1인 독재 체제 강화로 대남 적대 관계를 지속하고 있는 북한을 변화시켜, 국제 사회의 책임 있는 일원이 되도록 외교 역량을 모아야 한다.'⁷⁸⁾ 라는 내용에서 보듯이 전체적으로 타국가와 문화에 대한 균형감 있는 내용 구성이 한반도 내부 문제에 이르러서는 균형을 상실하고, 체제 선전의 경향을 강하게 보여주고 있다. 따라서 상호주의에 입각하여 동등한 자격을 갖춘 대화 상대로서의 북한을 내용으로 다루어야 한다.

77) 교육부(1997), 전개서, p. 245.

78) 상계서, p. 252.

V. 결 론

정치 교육의 개념은 체제 유지적 측면을 강조하는 입장과 시민성 함양을 강조하는 입장으로 정리될 수 있으며, 더 나아가서는 이러한 기능론적, 체제적 분석 모형이 아닌 갈등론적 시각에서 정치 교육의 개념을 정의할 수도 있다.

본 연구는 이러한 정치 교육 개념의 다양성을 전제로 하고, 미래 사회의 주역인 고등학교 학생들이 민주주의의 본질적 가치인 인간의 존엄성, 자유, 평등의 이해를 토대로 하여 적극적 정치 참여, 대화와 타협을 통한 갈등의 해결, 다양성에 기반한 국제 이해 측면에서 제대로 된 교과서 내용을 교수받고 있는지를 확인하고, 문제점을 파악하며, 그에 따른 개선 방향을 제시하고자 하는데 목적이 있었다.

분석 결과 교과서 내용은 정치학의 본질적 측면에 상당히 충실함을 보여주고 있으나, 본 연구가 주목한 실천적 측면, 즉 한국 사회에서 가장 취약하다고 볼 수 있는 정치 참여의 부족과 정치적 무관심의 팽배, 지역주의를 매개로 한 정치적 갈등의 문제, 국제 이해 부족의 문제 등에 대해서는 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 지금보다 내용과 시간을 많이 할당해서 교육해 나가야 할 필요가 있음을 알 수 있었다.

본 연구는 I장에서 정치 교과서의 내용을 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 분석하고, 문제점 및 개선 방향을 제시함으로써, 고등학교 정치 교육이 민주주의의 발전을 위하여 제대로 기능하도록 하는 데 목적이 있음을 밝히고, 연구 대상을 제6차 사회과 교육과정 중 정치 교과서에서 실시되고 있는 정치 교육으로, 연구 방법을 선행 연구에 대한 문헌 연구와 교과서에 대한 내용 분석법으로 정하였다.

II장에서는 민주주의의 본질적 가치로서의 인간의 존엄성, 자유, 평등을

살펴보고, 기존의 문헌과 선행 연구 등을 참고로 하여 분석의 준거를 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 등의 항목으로 정하였다.

III장에서는 고등학교 정치 교과서 내용에 대한 구체적인 분석을 통하여 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 비교적 바람직한 내용 구성이 되어 있음을 확인하고, 개선되어야 할 사항들을 문제점으로 제시하였다.

IV장에서는 문제점으로 제시된 내용들을 정치 참여 측면, 정치 갈등 측면, 국제 이해 측면으로 나누어 그 개선 방향을 제시하였다.

결론적으로 본 연구의 분석 결과는 학생들이 정치 참여, 정치 갈등, 국제 이해 측면에서 적극적 참여에 대한 긍정, 대화와 타협을 통한 갈등 해결, 국제 이해의 기준으로서의 다양성에 대한 이해 등을 통하여 한국 민주주의 발전에 기여하는 시민으로 성장하기 위해서는 교과서 내용이 보다 일관성 있게 구성되어야 할 필요가 있음을 보여준다.



참 고 문 헌

1. 한국 문헌

<단행본>

- 고형일(1996), 「근대화 정보화 그리고 학교교육」, 교육과학사.
- 교육부(1992), 「고등학교 교육과정 (1)」, 대한교과서주식회사.
- _____ (1997), 「고등학교 사회과 교육과정 해설」, 대한교과서 주식회사.
- _____ (1997), 「고등학교 정치」, 대한교과서 주식회사.
- _____ (1998), 「고등학교 정치 교사용지도서」, 대한교과서주식회사.
- 김운태(1994), 「한국정치론」, 박영사.
- 유봉호(1993), 「현대교육과정」, 교학연구사.
- 이극찬(1997), 「정치학」, 법문사.
- 이종각(1999), 「교육사회학총론」, 동문사.
- 한국교육개발원(1989), 「연구보고」, 대한교과서주식회사.
- 황병덕(1995), 「독일의 정치교육 연구」, 민족통일연구원.

<논 문>

- 김광섭(1996), “고등학교 사회과 정치교육의 5·6차 교육과정 비교 분석”, 석사학위논문, 인하대학교 교육대학원.
- 김금희(1993), “고등학교 교과과정상의 정치교육에 관한 연구”, 석사학위논문, 전남대학교 교육대학원.
- 김용찬(1997), “정치 교육에 대한 거시적 접근법과 민주 시민 교육의 과제”, 「사회과교육학연구」 창간호, 한국사회과교육연구회.

- 박향숙(1992), “사회과 교육을 통한 정의 교육 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 송현정(1998), “다원주의 사회의 정의관과 국제이해 교육”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 오연주(1993), “사회과 법 단원의 법발달론적 분석”, 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원.
- 이삼식(1987), “중학교 사회과에서의 정치교육에 관한 연구”, 석사학위논문, 교원대학교 대학원.
- 이승종(1991), “한국사회의 변화와 정치교육”, 「사회와교육」 제15집, 한국사회과교육학회.
- 이완범(1997), “제6차 사회과 교육과정에 반영된 정치 참여론”, 「사회과교육학연구」 창간호, 한국사회과교육연구회.
- 이재봉(1991), “한국정치교육 발달의 체계적 분석 연구”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 이종렬(1993), “정치체제가 정치교육과정의 결정에 끼친 영향에 관한 연구”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 조영제(1994), “사회과교육론에 나타난 시민의 자질에 대한 비판적 고찰”, 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 하헌우(1991), “한국의 정치변동에 따른 정치교육 내용 변화 연구”, 석사학위논문, 강원대학교 대학원.

2. 서양 문헌

<단행본>

Almond, A. Gabriel and Verba, Sidney (1963), The Civic Culture, Princeton

University Press.

Banks. J. A.(1997), 「사회과 교수법과 교재 연구(Teaching Strategies for the Social Studies)」, 최병모외 6인 역(1992), 교육과학사.

Langeveld, Willem, 「정치교육(Political For Teenager)」, 박용현 역(1982), 대한교과서주식회사.

Raney, Austin(1993), 「현대정치학(Governing An Introduction to Political Science)」, 권만학외 7인 역(1996), 을유문화사.

Tapper, Ted(1976), Political Education and Stability, John Wiley and Sons.

UNESCO(1996), Learning: 「유네스코 21세기 세계교육위원회 종합보고서 (The Treasure Within-Report to UNSESCO of the International Commission on Education for Twenty-first Century-」, 김용주외 3인 역, 도서 출판 오름.

<논 문>



Minar, Davis. W.(1973), “Social Science Content for Preparing Educational Leaders”, Political Science: An Overview of the Discipline, Charles, Merrill.

<Abstract>

Problem and direction for improvement of political education
of high school

-centering on the political textbook in the 6th curriculum

Kim Hyung Chul

Social Studies Education Major

Graduate School of Education, Cheju National University

Cheju, Korea

Supervised by Professor Han, Seok-Ji
 제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

In order to cope with the rapid political change at domestic and abroad in 21st century, the school should function properly. School education has been required not to just hand down the past tradition and culture to posterity but to bring up people with the ability of rational problem solving.

It is necessary to look at political, economical and social problems with critical viewpoint. The flow of various values resulting from the development of information and communication including internet should be coped with flexible and synthetic thinking.

A political textbook of high school should be consisted of the various contents,

* A thesis submitted to the Committee of the Graduate of Education, Cheju National University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Education in August, 2000.

that is all kinds of criticism are allowed, the conflicts are solved through discussion, the problems are solved through participation and the prejudices toward other culture are thrown away.

On the assumption that the concept of political education has been defined diversely, through the analysis of textbook, the study aims to examine the facts that high school students understand the essence of democracy such as human dignity, freedom and equality and they learn properly the contents such as voluntary political participation, the settlement of conflicts through the consultation and the international understanding. Also it aims to provide the direction for improvement.

As a result of analysis, the contents of political textbook showed fairly fullness in the essential aspect of political science. However, considering the practical aspect which this study emphasizes, that is the lack of political participation, the surge of political indifference, the political conflicts through the medium of regional emotion and the immature of international understanding, more time and contents should be allotted in the aspect of political participation, political conflict and international understanding.

In chapter I of this study, it revealed the fact that a political textbook as a subject of intended and official political socialization was to deal positively and importantly with the political participation, political conflict and international understanding. In chapter II, it suggested the political participation, political conflict and international understanding as a basis of content analysis. In chapter III, by analyzing concretely the contents of the textbook, the study suggested the problems in the aspect of political participation, political conflict and international understanding. In chapter IV, dividing the suggested problems into three aspects, that is the political participation, political conflict and international understanding, it suggested the direction for improvement.