

일제 강점기와 정부수립기의 정치 참여 교육

- 중등학교의 법제경제, 공민과, 사회과를 중심으로 -

차 조 일(한국교육과정평가원 부연구위원)*

강 대 현(전북대학교 부교수)**

<요 약>

우리나라의 현행 교육과정 체계 상 시민 교육을 목적으로 하는 사회과에서 정치 참여에 대한 교육은 그 핵심 목표 및 내용 중 하나이다. 이 연구의 목적은 우리나라에서 사회과 중심의 정치 참여 교육이 등장한 역사적 맥락을 살펴보고 그 의의를 파악하는 것이다. 이를 위해 이 연구에서는 사회과 중심 정치 참여 교육이 나타나기 이전인 일제 강점기에 중등학교에서 어떤 형태의 정치 참여 교육이 이루어졌는지를 살펴보았다. 그리고 정부수립기의 사회과 중심 정치 참여 교육이 어떻게 등장했고 이전의 정치 참여 교육과 어떤 점에서 달랐는지에 대해 그 내용과 맥락을 검토하였다. 이러한 검토 결과에 따르면, 일제 강점기 중등학교의 정치 참여 교육은 초기에는 사회 현실과 무관하게 정치학의 기본 개념 및 원리를 중심으로 다루었다가, 이후 군국주의의 등장과 더불어 전체주의적 관점에서 황국 신민으로서 갖추어야 할 기본 자질을 중심 내용으로 다루었다. 이에 비하여 해방과 함께 도입된 사회과 중심의 정치 참여 교육은 민주주의 국가의 주역인 민주 시민으로서 자질과 관련된 내용들을 포함하게 되었다는 점에서 그 역사적 의의가 있다.

주제어 : 법제경제, 공민과, 사회과, 정치 참여 교육, 일제강점기 정치 참여 교육, 정부수립기 정치 참여 교육

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

우리나라의 현행 교육과정 체계에서 중등학교의 정치 참여 교육은 사회과를 중심으로 이루

* 제1저자, chajoil@kice.re.kr

** 교신저자, kdh1119@jbnu.ac.kr

어지고 있다. 특히 사회과는 사회 현상 이해뿐만 아니라 시민 자질 함양을 목적으로 하는 교과이기 때문에, 사회과를 중심으로 이루어지는 정치 교육은 정치학의 기본 개념과 원리에 대한 이해뿐만 아니라 현실 정치에 참여하는데 필요한 시민의 자질 함양도 목표로 한다. 그런 점에서 오늘날 중등 사회과의 정치 교육 관련 과목들(중학교 사회와 고등학교 선택과목 정치와 법 등)도 정치 현상 이해를 목적으로 하는 정치학 교육과 국가와 정부의 공적인 활동에 관여하는 정치 참여 교육이라는 두 가지 목표 사이에서 접점을 찾는데 어려움을 겪어 왔다.¹⁾

이러한 문제를 제대로 인식하기 위해서는 사회과 중심의 정치 참여 교육이 우리나라에서 왜, 어떤 역사적 맥락에서 등장하였는가를 살펴 볼 필요가 있다. 왜냐하면 일반적으로 역사적 맥락에 대한 성찰이 이루어질 때 해당 사안이 지닌 의미의 총체성을 쉽게 이해할 수 있기 때문이다. 이런 연유로 이 연구에서는 우리나라에서 사회과 중심의 정치 참여 교육이 등장한 역사적 맥락을 체계적으로 검토하려고 한다. 이를 통해 사회과 중심의 정치 참여 교육이 우리나라에서 어떤 역사적·사회적 의미를 갖는가를 파악하려고 한다.

우리나라에 사회과가 도입되고 사회과 중심의 정치 참여 교육이 등장하게 된 것은 정부수립기부터이다. 해방 이후 일제의 식민지 지배에서 벗어나 독립된 민주 국가를 건설하는 과정에서 일제강점기와 다른 형태의 정치 참여 교육이 등장한 것이다. 따라서 해방 이후 중등학교에서 사회과 중심의 정치 참여 교육이 어떤 의의가 있는 것인가를 이해하기 위해서는 이전 시기인 일제 강점기 중등학교에서의 정치 참여 교육과 비교가 필요하다. 일제 강점기 중등학교에서는 어떤 교과목을 중심으로 어떤 형태의 정치 참여 교육이 이루어졌으며, 그것이 해방된 민주 국가 건설을 계기로 어떻게 변화하였는가를 고찰할 때 비로소 정부수립기에 이루어진 사회과 중심의 정치 참여 교육의 역사적 의의가 부각될 수 있을 것이기 때문이다.

이에 이 연구에서는 일제강점기부터 정부수립기까지의 중등학교 정치 참여 교육의 변천을 관련 법령뿐만 아니라 교수요목 및 교과서 등 1차 자료를 통해서 살펴봄으로써 각 시기의 정치 참여 교육이 어떤 부분에 초점을 두고 이루어졌는지를 역사적 맥락 속에서 검토하려고 한다.

2. 연구 내용과 방법

정부수립기 사회과의 도입으로 나타난 정치 참여 교육의 역사적 의의를 파악하기 위해서, 본 연구에서는 다음과 같은 연구 문제를 중심으로 논의를 전개하려고 한다.

첫째, 일제 강점기에서의 중등학교 정치 참여 교육은 어떠한 모습이었는가?

둘째, 정부수립기 사회과 중심의 중등학교 정치 참여 교육은 이전 시기와 어떤 점에서 차별화되었는가?

1) 물론 사회과 정치 교육의 핵심은 공적인 활동에 참여하는 시민을 양성하는 정치 참여 교육에 있으며, 정치학의 기본 개념과 원리를 가르치는 정치학 교육은 이를 위한 기초 혹은 수단이라 할 수 있다.

셋째, 정부수립기 사회과 중심의 중등학교 정치 참여 교육의 역사적 의의는 무엇인가?

이 연구에서는 이와 같은 세 가지 연구 문제²⁾를 논의하기 위해 일제 강점기의 교육 관련 법령, 교수요목 및 교과서 등과 같은 1차 자료들을 중심으로 문헌 연구를 수행하려고 한다. 과거에는 일제강점기나 정부수립기에 작성된 교육 관련 법령이나 교수요목, 교과서 등에 대한 접근이 어려웠지만, 최근 들어 관보(官報) 및 서적 등에 대한 디지털 데이터베이스가 구축되면서 접근성이 향상되어 이에 대한 분석이 용이해졌다.

문헌 연구의 분석 대상은 일제강점기 및 정부수립기에 등장한 중등학교 정치 참여 교육 관련 교과목(법제경제, 공민과, 사회과)의 자료들이며, 당시 가장 보편적으로 행해졌던 정치 참여 교육을 대상으로 하기 위해 중등학교 중에서 실업학교, 사범학교, 각종 외국어 학교는 분석 대상에서 제외하였다.

문헌 연구에서는 이들 교과목의 성립 및 식민지 조선과 대한민국에서의 도입 과정, 교과 및 시수편제, 성격 또는 목표, 내용 요소 등에 대한 분석을 통해 일제강점기의 정치 참여 교육과 비교하여 정부수립기에 등장한 사회과 중심의 정치 참여 교육이 지니는 역사적 의의를 확인하려고 한다.

II. 일제강점기 법제경제 중심의 정치 참여 교육

1. 일본의 법제경제 과목과 정치 참여 교육

메이지 유신을 통해 근대화를 추구한 일본은 1872년 ‘학제(學制)’ 반포 및 1879년 ‘교육령(敎育令)’ 제정을 통해 근대적인 교육 제도를 도입하였다. 학제에서는 ‘정체대의’(政體大意), ‘국세학대의’(國勢學大意), ‘제도법령’(制度法令) 등과 같은 교과목이, 교육령에서는 ‘본방법령’(本邦法令) 과목이 정치 교육 관련 과목으로 개설되었다(文部省, 1872; 大森茂作, 1881, pp. 1-10).

그러나 이 시기에는 헌법이나 의회 등과 같은 정치 참여 제도가 마련되지 않았기 때문에 학교 교육에서 정치 참여 관련 내용을 직접적으로 가르칠 수는 없었다. 심지어 자유 민권 운동, 국회 개설 운동 등의 대두로 인해 정치적 격변을 우려한 일본 정부는 이들 정치 교육 관련 교과목마저도 1886년에 기존의 교육령을 대체하는 ‘학교령’(學校令) (제국대학령, 소학교령, 중학교령, 사범학교령 등)을 통해 폐지하였다(千葉敬止, 1926, pp. 3-4).³⁾

2) 이 연구에서 주요 목적은 일제 강점기와 정부수립기의 정치 참여 교육을 분석하고 차이점을 드러내는 것이다. 따라서 첫 번째와 두 번째 연구 문제가 이 연구의 주요 문제이며, 세 번째는 두 번째 연구 문제의 연장선상에서 정부 수립기 정치 참여 교육의 의의를 밝히는 것이다.

일본의 학교 교육에서 정치 참여 관련 내용이 다루어지기 시작한 것은 주민 자치의 성격을 가진 지방 제도의 도입과 헌법제정에 따른 의회 선거를 통해 정치 참여가 제도화되면서부터였다. 일본에서는 1888년에 시제 및 정촌제, 1890년에 부현제 및 군제가 도입되면서 지방 자치 제도가 정비되었다(강광수, 2015). 또한 정부의 억압에도 불구하고 계속된 자유 민권 운동의 결과로 1889년에 제국헌법이 공포되었고, 1890년에는 최초의 중의원 선거를 통해 국회가 개설되었다.

이처럼 헌법 제정을 통해 입헌 정치가 도입되고 시정촌 및 부현을 중심으로 한 근대적 지방 제도가 마련됨에 따라 일본 국민들은 제국 신민으로서 비록 제한적이나마 정치 참여를 보장받게 되었다. 그리고 정치 참여가 어느 정도 제도화됨에 따라 학교 정치 교육의 필요성에 대한 요구 또한 높아졌다. 그 결과 1901년에 공포된 중학교령의 시행규칙에서는 정치 참여와 관련되는 ‘법제 및 경제(法制及經濟)’가 5학년에 주당 3시간으로 설정되었다(靜岡縣立浜松中學校, 1902, pp. 8-24).⁴⁾

1902년 제정된 법제 및 경제의 교수요목 중 정치 참여와 관련된 영역(대단원)은 신민, 제국 의회, 행정의 3가지였다. 먼저 신민 영역에서는 신민으로서의 권리 의무에 대해 다루면서 공무담임권(헌법상 권한)에 대해 가르치도록 교수요목이 제시되었다. 다음으로 제국의회 영역에서는 의회의 조직에 대해 다루면서 중의원 선거에 대해 가르치도록 교수요목이 제시되었다. 마지막으로 행정 영역에서는 부현회, 부현참사회, 시정촌회, 시정참사회 등에 대해 다루면서 지방 자치에 대해 가르치도록 교수요목이 제시되었다(文部省, 1902, pp. 118-120).⁵⁾

당시 법제 및 경제 과목을 통해 수행된 정치 참여 교육의 구체적인 내용은 교과 교육 개론서를 통해서도 확인할 수 있다. 신민 영역에서는 신민의 권리 중 첫 번째 권리로서 공무취임권(공무담임권)을 제시하였다(持地六三郎, 1903, p. 27). 제국 의회 영역에서는 중의원에 대한 설명에서 “중의원은 선거를 통해 조직”한다는 내용을 제시하고 피선거권자와 선거권자의 자격에 대해 설명하였다(持地六三郎, 1903, pp. 32-33). 행정 영역에서는 지방 자치 관련 내용을 지방자치행정단체라는 별도의 절을 통해 다루었다. 지방자치행정단체의 가장 낮은 급을 시정촌으로, 군을 중간으로, 부현을 최상위로서 제시하면서, 시정촌의 주민을 선거권을 가진 공민과 그렇지 못한 보통 주민으로 구분하는 기준에 대해 설명하였다(持地六三郎, 1903, pp. 75-77).

3) 정치 참여 교육 대신 일본 정부가 강조한 것은 도덕교육이었다. 자유 민권 운동에 대한 민중 교화책으로서 유교적 도덕교육을 적극 활용하고자 했던 것이다(이권희, 2014, p. 209).

4) 시행규칙과는 달리 교수요목에는 주당 2시간으로 되어 있다. 한편 ‘법제 및 경제’는 외국어 역사 지리 등으로 변경 가능하였다(靜岡縣立浜松中學校, 1902, p. 13).

5) 1902년 제정된 최초의 ‘법제 및 경제’ 교수요목 중 법제 영역은 ‘국체(國體)와 정체(政體), 천황, 신민, 제국의회, 사법재판소, 행정, 행정재판소, 인(人)과 법인(法人), 물권, 채권, 친족, 상속’을 중심으로 구성되었다(文部省, 1902, pp. 118-120).

1902년 최초로 제정된 ‘법제 및 경제’ 교수요목은 1911년에 개정되었다.⁶⁾ 이전의 교수요목과 비교해보면, 개정된 교수요목은 신민 영역에서 선거권의 행사와 관련된 사항을 명시적으로 추가하였으며, 제국의회 영역에서는 제국의회와 선거를 동일한 수준의 항목으로 제시하였다. 또한 지방관청과 공공단체 영역에서 자치의 본지(本旨)에 대해 다룰 것을 명시하였다(敎育品研究所, 1911, pp. 55-57). 이를 통해 이전 시기에 비해 정치 참여 관련 내용들이 교수요목 상에서 부각되었음을 확인할 수 있다.

교수요목의 변화를 반영하여 실제 교과서에서도 제국 의회 관련 장 제목을 ‘제국의회와 선거’로 하여 선거에 대해 강조하였다. 교과서 본문에서도 선거가 입헌국의 상징으로서 헌법에 따른 통치가 성공할 수 있는 토대가 됨을 강조하였고, ‘선거권’의 행사가 국민의 권리인 동시에 의무임을 서술하였다. 또한 ‘지방 자치의 본지(本旨)’라는 별도의 절을 제시하여, 지방 자치가 “인민의 공공심 향상 및 정치적 지식의 진보 등을 통해 헌법정치의 밑거름이 되도록 하는 것이 자치의 본의이다.”라고 서술하였다(赤司鷹一郎, 1912, pp. 64-65).

2. 식민지 조선에서의 정치 참여 교육과 법제경제

1910년 한일병탄 이후 조선총독부는 ‘조선교육령’을 제정하였다. 1차 조선교육령에 따라 개정된 1911년 고등보통학교 규칙에 따르면 ‘법제경제’는 중등학교인 고등보통학교의 ‘실업 및 법제경제(實業及法制經濟)’교과의 하위 과목이었다(朝鮮總督府官報 號外, 1911. 10. 20.).⁷⁾

1차 조선교육령 시기 ‘법제경제’의 주요 내용은 1917년 조선총독부에서 발간한 교과서를 통해 확인할 수 있다. 이 교과서의 법제 관련 대단원은 ‘대일본제국, 천황, 대일본제국헌법, 법, 행정, 행정기관, 조선에서의 행정관청, 공공단체, 경찰행정, 위생행정, 산업 조장(助長)기관, 상공업 관련 기관의 행정, 토지 관련 행정, 교통 관련 행정, 교육행정, 구휼행정, 국가의 수입, 조선에서의 조세, 사법제도, 소송, 범죄와 형벌, 인과 법인, 법률행위, 물, 물건, 채권, 친족, 상속’ 등으로 구성되었다(朝鮮總督府, 1917).

일본의 1911년 개정된 일본의 중학교 법제경제 교수요목과 비교해 볼 때 식민지 조선의 법제경제 과목의 정치 참여 교육 관련 내용은 다음과 같은 특징을 지녔다.

-
- 6) 1911년 개정된 중학교 교수요목에서 ‘법제 및 경제’의 주요 내용 요소는 ‘국가·헌법·헌법발포(憲法發布)의 차이, 천황·대권, 신민(복종의 의무, 납세병역의 의무, 선거권 행사에 관한 사항), 제국의회·선거, 국무대신과 추밀고문(樞密顧問), 중앙관청, 지방관청 및 공공단체 그리고 자치(自治)의 본지, 행정의 개요, 소원(所願)과 행정소송, 조약 그리고 국제관계, 인·친족(親族)·가(家)·상속·법인 그리고 상사회사, 물·권리의 득상(得喪), 소유·용역·채권채무·담보, 죄와 형(刑), 재판소·민사형사소송의 개요, 법·법이 중요한 가담·법과 도덕의 관계’등이었다(敎育品研究所, 1911, pp. 55-57)
- 7) 참고로 일본의 학교 교과목이었던 ‘법제경제’가 식민지 조선에 처음 도입된 것은 통감정치 시기인 1906년 ‘학부령(學部令)’개정을 통해 ‘법제 및 경제’를 중등 교과목으로 개설하면서부터였다.

첫째, 제국의회 선거 및 신민의 권리 의무 관련 내용을 다루는 단원이 누락되었다. 신민의 권리에 대한 내용은 교과서에서 찾아 볼 수 없으며 중의원 선거에 대한 내용도 헌법에 대해 소개하는 단원에서 “중의원은 선거법에 정한 바에 따라 公選하는 조직이다(朝鮮總督府, 1917, p. 11).” 라는 간략한 설명만 제시되었다. 둘째, 지방 자치와 관련된 내용도 누락되었다. 일본의 교수요목과 동일하게 공공단체라는 단원은 있지만 실제 내용에서는 임명에 의해 구성되는 자문기관인 부협의회 역할을 중심으로 서술이 이루어졌다(朝鮮總督府, 1917, p. 43).

이러한 차이점은 식민지 주민들에게는 중의원 선거권을 부여하지 않았을 뿐 아니라 지방 자치 조직(협의회)의 구성 또한 선거가 아닌 임명 제도를 채택했던 일본의 식민지 정책을 반영한 결과로 보인다.⁸⁾ 일본과 비교해볼 때 유일하게 제시된 정치 참여 관련 내용이 공무담임권에 불과하다는 사실을 통해 식민지하에서 정치 참여 교육의 한계를 확인할 수 있다. 즉, 국가의 신민도 아닌 식민지 주민에 불과하다는 이유로 실질적인 정치 참여가 불가능했던 당시의 사회적 상황을 충분히 짐작해 볼 수 있다.

법제경제 과목의 정치 참여 관련 내용에 변화가 나타난 것은 1922년 공포된 2차 조선교육령 시기였다. 2차 조선교육령의 가장 큰 특징은 일본의 교육 제도에 조선의 교육 제도를 동화시키는 것이었다. 이를 위해 우선 각종 학교의 입학 자격이나 수업 연한 등의 내용에 대한 조선인과 일본인의 차별을 폐지하였다(이송희, 2005, pp. 129-130).

2차 조선교육령 시기 ‘법제경제’의 주요 내용은 교과서의 대단원을 통해 확인할 수 있다. 2차 조선교육령 시기인 1923년 조선총독부 발행 ‘법제경제’ 교과서의 법제 관련 대단원은 ‘국가, 법, 천황, 신민, 국무대신과 추밀고문(樞密顧問), 제국의회, 행정, 행정기관, 조선에서의 행정관청, 공공단체, 사법제도, 소송, 범죄와 형벌, 인과 법인, 물건, 채권, 친족, 상속’ 등으로 구성되었다(朝鮮總督府, 1923). 1차 교육령 시기와 비교해 볼 때 신민, 제국의회 등과 같은 정치 참여와 관련된 단원들이 추가되었음을 알 수 있다.

이와 같은 변화는 교과서 내용을 통해서도 확인할 수 있다. 신민 관련 단원에서는 언론 출판 집회 결사의 자유와 관련된 신민의 권한이 소개되었고(朝鮮總督府, 1923, p. 16), 제국의회 단원에서는 중의원 선거법에 규정되어 있는 선거인과 피선거인의 자격 요건을 제시하였다(朝鮮總督府, 1923, pp. 20-21). 이전 시기에 자문기관인 부협의회 역할을 중심으로 서술되었던 지방 자치 제도에 대해서도 일본과 조선의 지방 자치 제도를 구분하여 소개하고 있으며, 부와 총독이 지정한 면협의회 회원은 선거로 뽑는다는 내용을 소개하였다(朝鮮總督府, 1923, p. 40-41)

이와 같은 변화는 한편으로는 3.1 운동 이후 문화통치 시기로 접어들면서 조선의 교육을 일본과 동조화시키는 과정에서 나타난 것으로 판단되며, 다른 한편으로는 3.1 운동 이후 지방제

8) 한일 병탄 직후인 1914년 시행된 부제(府制)를 통해 부협의회가 설치되었다. 그러나 일본의 지방 제도와 달리 부협의회는 선거가 아닌 임명을 통해 구성되었으며 의결 기관이 아니라 자문 기관이었다.

도 개정으로 자문기관인 부면협의회 의원 임명 대신 선거를 통해 구성하기 시작했기 때문으로 판단된다.⁹⁾ 그러나 일본과의 동조화에도 불구하고 중의원 선거와 관련하여 식민지 주민에게는 선거권이 허용되지 않는다는 내용을 제시하는 등 식민지에서의 정치 참여 교육이 가지는 특수성은 유지되었다.

이후 법제경제는 큰 변화 없이 1932년 공민과로 대체될 때까지 일제 강점기 중등학교 정치 참여 교육 핵심 교과목으로서 역할을 하였다.

3. 일제강점기 법제경제 중심 정치 참여 교육의 특징

지금까지 살펴 본 바와 같이, 1930년대 초까지 식민지 조선에서의 중등학교 정치 참여 교육은 주로 법제경제 과목을 통해 수행되었다. 특히 일제 강점기 중등학교에서의 정치 참여 교육이 본격적으로 실시된 것은 2차 교육령 하의 법제경제 과목에서였다. 1차 교육령 시기 법제경제 과목에서는 일본과 달리 정치 참여 관련 내용이 상당 부분 누락되어 있었다. 그러나 2차 교육령 이후 언론출판 집회결사의 자유 및 청원권 등과 같은 신민의 권리, 중의원 선거 관련 내용, 식민지 지방 자치 조직인 협의회 구성에 선거를 통해 참여할 수 있다는 것과 같은 내용이 추가되면서 정치 참여 교육이 기본적인 체계를 갖추기 시작하였다. 이와 같은 분석을 통해 도출할 수 있는 법제경제 중심 정치 참여 교육의 특징은 다음과 같다.

첫째, 천황제 군주국의 식민지가 지닌 특수성이 반영되었다. 이러한 사실은 천황을 중심으로 한 국체에 대한 강조와 중의원 선거권과 관련한 식민지의 특수성에 대한 내용 등을 통해 확인할 수 있다. 중의원 선거권 및 지방 자치 등과 같은 제한적 입헌 정치 제도가 도입되었지만 기본적으로는 천황을 중심으로 한 일본의 특수한 국체 하에서 식민지 주민으로서 갖추어야 할 최소한의 정치 참여 교육만을 실시한 것이다.

둘째, 정치 참여 교육에서 제시한 참여의 범위는 주로 지방 자치 단체였다. 식민지 주민인 조선인들에게 허용되었던 유일한 자치는 부면협의회 수준의 지방 공공 단체에 대한 참여였다. 이들 기관은 의결 기관이 아닌 자문 기관의 성격을 가지고 있었기 때문에 주로 지방 자치 제도를 설명하는 과정에서 정치 참여의 내용도 제한적으로 제시될 수밖에 없었다.

셋째, 정치 참여 교육에서 강조된 참여의 방법 역시 제한적인 의미의 선거 참여에 국한되었다. 이는 제국의회에 대한 식민지 주민의 선거권이 허용되지 않아 선거 참여가 부면협의회원 선거에 한정될 수밖에 없는 현실을 반영한 것이었다.

9) 면협의회원의 경우 총독이 지정한 면에서만 선거를 통해 선출하였다.

Ⅲ. 일제 강점기 공민과 중심의 정치 참여 교육

1. 일본 공민과와 정치 참여 교육

1920년대 접어들면서 일본 사회는 여러 가지 사회·정치적 변화를 겪게 되었고 이와 맞물려 공민과 도입 요구도 나타났다.¹⁰⁾ 먼저 1924년 10월 실업보습학교 공민과 교수요강의 공포를 통해 공민과는 독립된 교과목으로서의 위상을 갖게 되었다(武藤拓也, 1994, p. 163). 그리고 1925년 보통선거 제도가 도입되면서 중등교육에 공민과를 도입해야 한다는 사회적 요구에 따라 1930년 실업학교, 1931년 중학교와 사범학교, 1932년 고등여학교에서 공민과를 필수과목으로 지정하게 되었다(山崎裕美, 2008, p. 386).

이처럼 법제경제를 대체하는 공민과의 도입으로 인해 중등학교의 정치 참여 교육은 변화를 겪게 되었다. 도입 당시 공민과의 내용은 1931년 제정된 교수요목을 통해 확인할 수 있다. 해당 교수요목에 따르면 중학교 4학년에는 ‘지방자치, 시정촌, 부현’ 등의 정치 참여 관련 단원이 제시되었다. 또 중학교 5학년에는 ‘입헌정치, 제국의회’ 등의 대단원에서 정치 참여와 관련 내용이 제시되었다(藤谷保, 1933, pp. 55-62).

실제 교과서에서는 지방자치 단원에서 지방자치의 연혁, 지방자치의 정신이 제시되었고, 시정촌에서는 시정촌의 자치, 공민, 의원선거(선거권과 피선거권, 선거의 방법과 공정 선거), 시정촌회가 제시되었고, 부현 단원에서는 부현의 자치(부현회, 부현참사회)가 제시되었다. 입헌정치 단원에서는 신민의 권리와 의무(참정권, 자유권, 행위청구권, 신민의 의무)가 제시되었고, 제국의회 단원에서는 의원의 선거(선거권과 피선거권, 선거의 방법과 심득(心得-마음가짐), 정당(입헌정치와 여론, 입헌정치와 정당, 정당의 이로운 점과 해로운 점(利害)) 등이 다루어졌다(藤谷保, 1933, p. 59).

이전 시기의 법제경제 중심 정치 참여 교육과 비교해볼 때, 보통선거 실시로 인해 신민의 권리로서 참정권이 등장하였으며, 선거를 통해 집권당이 교체되는 등 정당 정치가 정착하면서 정당과 관련된 내용이 추가되었다. 또한 보통 선거 실시에 따른 사회적 변화와 요구를 반영하여 선거의 방법이나 공정 선거의 필요성, 선거에 임하는 유권자의 태도 등의 내용들도 추가되었다.

한편 1930년대에 접어들면서 천황 기관설과 관련된 논쟁의 결과 천황 중심의 국체가 강조되었다. 그 결과 1937년에 개정된 공민과 교수요목에서는 ‘우리의 국체’라는 단원이 등장하면

10) 차조일(2012)은 일본이 공민과를 도입한 이유로 다음과 같은 세 가지를 제시하였다. 첫째, 1920년대부터 시작된 일본의 경제공황과 이에 따른 사회적 불안이다. 둘째, 보통선거의 요구와 정치의식의 성장이다. 셋째, 유럽이나 미국 등 서구 공민 교육 사조의 유입이다(차조일, 2012, pp. 59-65).

서 국체에 대한 강조와 함께 천황의 통치권 관련 내용의 비중이 증대되었다(藤谷保, 1937, pp. 558-559). 정치 참여와 직접적으로 관련된 내용 중에는 추가되거나 삭제된 것은 없었으며 신민의 권리와 의무 그리고 정당 관련 내용의 위치가 조정되었을 뿐이다. 국체 논쟁의 결과 공민과의 정치 참여와 관련 내용 자체는 직접적인 변화가 적었지만, 공민과의 성격에는 변화가 나타날 수밖에 없었다. 국체 논쟁으로 인해 일본 사회에서 입헌 정제 하에서 일정 부분 참정권을 보장받았던 공민 대신에 천황에게 모든 통치권이 주어진 황국의 신민의 성격이 강조되기 시작한 것이다.

2. 식민지 조선의 공민과 도입과 정치 참여 교육

식민지 조선에 공민과가 도입된 것은 형식적으로는 2차 교육령 이후 조선의 교육이 일본에 동조화되기 시작했기 때문이다. 그러나 보통선거제의 도입에 따른 정치 참여 교육의 필요 및 경제 공황 등에 따른 사회 문제를 해결하기 위해 공민과를 중등교육의 필수과목으로 설치했던 일본 공민과의 성립 논리를 식민지 조선에 그대로 적용할 수는 없었다.¹¹⁾ 그런 점에서 식민지 조선에 공민과가 도입된 실질적인 배경은 지방 자치 제도로 볼 수 있다(武部欽一, 1931). 1920년 이후 시행되었던 자문기관 중심의 지방 자치는 1930년 의결 기관을 두게 되면서 비교적 큰 변화를 맞게 되었다. 1930년부터 조선 총독부는 도제(제령 제15호), 부제(제령 제11호), 읍면제(제령 제12호)를 개정 공포하였는데 이를 통해 도부읍에서 자치제도가 실시되고 또 부회, 읍회, 면협의회 등의 각종 의결기관 설치를 위한 법률적 토대가 마련되었다(朝鮮總督府官報, 1930. 12. 1.).

그리고 이와 같은 배경 하에서 1931년 중등교육기관에 해당하는 실업학교에 공민과가 도입되었다.

총독부에서는 소화 6년(1931)도부터 농업 상업 공업 수산 가튼 각종 실업학교에 공민과를 설치하여 광범위의 공민교육을 하기로 결정되었는데 시간은 매주 1시간 내지 2시간이 되리라 한다.

(동아일보, 1931년 1월 8일)

이후 1932년 1월 「중학교규정」과 「고등보통학교규정」이 개정되면서 법제경제가 폐지되고 공민과가 고등보통학교 교과목으로 제시되었다(朝鮮總督府官報, 1932. 1. 18.). 또한 1932년 3월에는 고등여학교규정 개정(조선총독부령 14호)을 통해 중등 남자학교 뿐만 아니라 중등여

11) 2차 교육령 이후 조선 교육이 일본에 동조화되면서 대부분의 과목들은 일본 문부성이 발표한 교수요목령에 따라 교육과정의 운영되었지만, 공민과는 조선어 및 한문, 실업, 체조 등의 과목과 함께 특수성이 인정되어 조선만의 별도 교수요목이 마련되었다. 이와 같은 사실은 신문 기사에서 “공민, 조선어급 한문, 실업, 체조 등 4과목은 특수과목이므로 이것만은 제외하고 그이외의 것은 소화6년 문부성령에 의하여 교수되어 왔는데”라는 내용이 제시된 것을 통해 확인할 수 있다(동아일보, 1937. 7. 2.).

학교인 고등여학교에도 공민과가 설치되었다(朝鮮總督府官報, 1932. 3. 11.).

이에 따라 1934년 조선총독부에서 발행한 공민과 교과서에는 지방공공단체, 황실과 신민, 제국 의회, 공민 생활 등의 단원을 중심으로 정치 참여 관련 내용들이 제시되었다(朝鮮總督府, 1934). 지방공공단체 단원에서는 일본의 지방자치제도에 대해 소개하면서 조선의 지방조직(부군면읍)에서 의결권을 가진 자치 기구(부회, 군회, 면회, 읍회)의 기능과 의원 선거와 관련된 내용들을 다루었다(朝鮮總督府, 1934, pp. 125-142). 황실과 신민 단원에서는 헌법에 명시된 일본 신민으로서의 권리를 자유권, 국무요구권(청구권), 참정권의 세 종류로 구분하였다. 구체적으로 정치 참여와 관련하여 자유권에서는 언론 출판 집회 결사의 자유를, 청구권에서는 천왕, 의회, 관청에 대한 청원권을, 참정권에서는 공무 담임권과 선거권에 대해 설명하였다. 물론 식민지에서는 참정권 행사가 제한되고 있음도 설명하였다(朝鮮總督府, 1934, pp. 165-167). 제국의회 단원에서는 국민의 정치 참여가 입헌 정치의 근본임을 설명하고 대의제의 특징과 중의원 의원 선거와 관련된 내용에 대해 설명하였다. 물론 천황의 통치권을 우선시하며 제국의회의 협찬(協贊)을 강조하고 있다는 점에서 한계를 지녔다(朝鮮總督府, 1934, pp. 169-174). 또한 제국의회의 작용 관련 절에서 정치적 견해가 같은 사람들이 모여 만든 단체인 정당에 대해 간략하게 설명하였다(朝鮮總督府, 1934, p. 179). 공민 생활 단원에서는 시정촌 또는 부읍면에 거주하면서 선거권을 가진 자로서의 공민의 법적 정의에 대해 다시금 언급하면서 개인, 지방민, 제국 신민으로서 어떻게 생활해야 하는지에 대해 간략하게 기술하였다(朝鮮總督府, 1934, pp. 240-241).

한편 국체 관련 논쟁의 결과 단행된 1937년 일본의 공민과 교수요목 개정을 계기로 조선의 공민과도 변화를 겪게 되었다. 1938년 개정된 중학교 규정을 통해 국체에 대한 강조 및 황국 신민으로서의 자질 함양이 부각되고 있음을 확인할 수 있다.

공민과는 우리 국체 및 국헌에 바탕하여 국민의 공민적 생활에 기여할 수 있는 필수적인 사항을 이해시키며, 특히 준법봉공의 지념(志念)을 함양하여 건전한 황국신민으로서의 자질을 양성하는 것을 요지로 한다. 공민과는 국체 및 국헌의 본래적인 의의를 알게 하고, 우리나라 통치의 특질을 분명히 해서 이에 바탕하여 입헌정치의 대요를 이해시킨다.

(朝鮮總督府官報 號外, 1938. 3. 15.)

일본의 경우와 마찬가지로 공민과의 성격이나 목표 등의 변화에도 불구하고 실제로 정치 참여 관련 내용 변화는 제한적이었다. 1938년 조선총독부에 의해 발행된 공민 교과서에서는 4장 우리의 향토(1)에서 지방자치에 대해 다루고 있으며, 5장 우리 나라에서는 3절 신민의 본분에서 자유권, 참정권, 국무요구권 등의 기본권을 다루고 있다. 7장 제국의회에서는 2절 의원의 선거에서 보통선거와 관련된 참정권에 대한 설명을 제시하고 있다(朝鮮總督府, 1938).

1934년 발행된 공민과 교과서의 정치 참여 관련 내용과 비교해 볼 때 지방자치, 참정권, 중의원 선거 등의 내용은 유지되었지만, 제국의회에 대한 설명에서 정당 관련 내용이 삭제되었

다. 이는 군국주의로의 이행과정에서 위기를 겪던 당시 일본 정당 정치의 현실을 반영한 것으로 판단된다.¹²⁾ 또한 마지막 장의 제목이 ‘공민생활’로 끝나던 1934년 교과서와 달리 ‘우리나라의 사명’이라는 장으로 끝나고 있는데 이는 국체 및 국가에 대한 강조의 결과로 판단된다.

3. 일제강점기 공민과 중심 정치 참여 교육의 특징

1930년 지방 제도의 개혁과 함께 공민과가 도입되면서 식민지 조선의 정치 참여 교육은 새로운 국면에 접어들게 되었다. 보통 선거제의 도입과 정당 정치의 발전 등으로 인한 일본의 정치적 변화 및 식민지 조선의 지방제도 변화 등이 공민과를 통해 반영되기 시작했기 때문이다. 공민과의 도입과 이와 같은 분석을 통해 도출할 수 있는 공민과 중심 정치 참여 교육의 특징은 다음과 같다.

첫째, 입헌 정치의 발전에 따라 정치 참여에 대한 인식 변화가 나타났다. 공민과에서는 입헌 정치(입헌 국가)하에서 국민의 권리로서 참정권 개념을 제시함으로써 정치 참여를 헌법에 보장된 권리로서 설명하였다. 나아가 공민과 교육을 통해 입헌 정치의 본질이 국민의 정치 참여에 있음이 강조되었고, 입헌 정치의 정착을 위한 정치 참여 교육의 필요성 또한 강조되었다.

둘째, 정치 참여의 범위가 확대되었다. 법제경제에서는 지방 자치 단체 중심의 참여를 강조하였지만, 공민과에서는 중의원 선거 및 정당 정치 등에 대한 강조를 통해 정치 참여의 범위를 확대하였다. 먼저 중의원 선거가 강조되었다. 법제경제에서처럼 선거에 대한 단순한 설명이 아니라 선거와 관련된 구체적인 실행 방안 및 선거에 임하는 유권자로서의 자세 등에 대한 설명을 통해 선거와 입헌 정치의 연관성이 강조되었다. 다음으로 정당의 기능과 역할에 대한 설명을 통해 정당 정치가 입헌 정치에서 가지는 의의를 강조하였다.

셋째, 참여의 방법 또한 다양하게 소개되었다. 자문 기관으로서 부면협회의 회원 선거만을 소개하던 법제경제와 달리 언론출판 집회결사의 자유를 활용한 참여 등이 소개되었다. 또한 중의원 선거 및 정당에 대해서도 상세한 설명이 제시되었다.

공민과의 도입을 통해 이전 시기 법제경제보다는 정치 참여 교육의 성격이나 범위에서 많은 변화가 나타난 것은 사실이다. 그러나 입헌 정치에 대한 강조에도 불구하고 참정권 및 자치권이 보장되지 않는 식민지로서의 한계는 여전히 존재하였다. 나아가 일본의 현실 정치에서 군국주의가 대두됨에 따라 입헌 정치 및 이에 근거한 정당 정치가 붕괴되면서 공민과를 통한 정치 참여 교육도 한계에 직면할 수밖에 없었다.

12) 군국주의에 경도된 일본은 1938년 국가총동원법을 제정하여 국민의 사회활동과 경제를 통제하였다. 1940년에는 정당을 해산하고 대정익찬회(大政翼贊會)을 통해 1국 1당 체제를 마련하고자 하였다.

IV. 정부수립기 사회과와 중등학교의 정치 참여 교육

1. 미국의 정치 참여 교육과 사회과

건국 초기 미국의 정부 형태는 덕성을 갖춘 소수의 지도자들을 중심으로 운영되는 대의제 공화정이었기 때문에 일반 시민들에 대한 정치 참여 교육의 필요성은 강조되지 않았다. 이에 따라 초기 미국의 정치 교육에서는 직접적인 정치 참여를 가르치기보다는 미국 공화정의 이상에 대해 가르치고자 하였으며 이를 위해 미국의 건국 과정과 그 결과로 만들어진 미국 헌법을 주요 내용으로 다루었다(차조일, 2016, pp. 35-36).

남북전쟁 이후 정부의 기능이 확대되면서 정부 기능을 강조하는 정치 교육이 등장하였다. 새로운 형태의 정치 교육에서는 주 정부와 연방 정부를 중심으로 접근하였던 정부 형태 중심의 정치 교육과 달리 읍(town)이나 군(county) 차원의 지방 정부까지도 포함하여 설명하였기 때문에 타운 미팅과 교육 자치 등과 같은 지방 정부 차원의 주민 정치 참여가 강조되기 시작하였다. 또한 정당 정치의 정착을 반영하여 정당 및 선거 제도 등과 같은 헌법에는 포함되어 있지 않은 정치 참여 관련 내용들이 추가되었다(차조일, 2016, pp. 37-39).

미국의 학교 교육에서 정치 참여에 대한 관심이 폭발적으로 증대된 것은 진보주의 사회 운동과 관련을 가지고 있다. 남북 전쟁 이후 공화당과 민주당을 중심으로 한 정당 정치가 정착되었지만, 지역의 위계적인 정당 조직과 관련된 문제들이 발생하였다. 지역의 정당 지도자들이 주도권을 장악한 지방 정부가 공익이 아닌 소수 집단의 이익을 위해 활동하는 부정부패의 문제가 발생하였다. 이러한 지방 정부의 문제 해결을 위해 등장한 진보주의 사회운동에서는 시민들의 직접적인 정치 참여였다. 부패 척결 및 비대해진 정부에 대한 시민 통제를 요구하는 사회적 요구에 따라 주민 발안, 주민 투표, 주민 소환 제도와 같은 직접 민주주의 제도가 도입되었다(차조일, 2016, pp. 40-41).

이에 따라 학교 정치 교육에서도 정치 참여를 시민 책무로서 강조하는 시민 참여 중심 정치 교육의 대표적인 과목인 ‘공동체 공민(Community Civics)’은 보건, 여가, 교통 등과 같이 공동체의 행복에 영향을 주는 주제들과 관련된 문제들을 살펴보고 이에 대한 시민으로서의 참여 방안을 찾아보도록 구성되었다. 공동체 공민은 1916년全美교육협회(National Education Association) 사회과위원회의 권고안에서 9학년 과목으로, 미국정치학회(American Political Science Association)의 권고안에서는 8-9 학년 과목으로 제시되었다. 1920년대 이후 사회과가 전국으로 확산되면서 사회과(9학년 공민)를 중심으로 한 정치 참여 교육이 정착되었다(차조일, 2016, pp. 42-43).

2. 정부수립기의 교육 개혁과 사회과의 도입

해방 이후 남한에 진주한 미군정은 일제 잔재를 청산하기 위해 민주주의 교육 제도의 도입을 추진하였다. 1930년대 이후 일본 군국주의가 강화되면서 천황제 중심의 일본 국체를 강조하고 천황에게 충성하는 신민을 양성하기 위한 교육에 치중했던 일제 치하의 교육 제도로는 새로운 민주적 독립국가 건설에 걸림돌이 될 수밖에 없었기 때문이다(차조일, 2008, p. 7).

미군정 주도로 진행된 교육 개혁에서 일제 치하 전체주의 교육의 문제점을 극복하고 민주주의 정착을 위해 도입된 교과가 사회과이다.¹³⁾ 중등학교에서 사회과는 사회생활과로 통합된 초등학교 교육과정과 달리 <표 IV-1>과 같이 지리·역사·공민의 세 영역으로 구분되었다.

<표 IV-1> 중학교 사회생활과 교수 사항 및 수업 시수

	지리 부분	매주 시수	역사 부분	매주 시수	공민 부분	매주 시수
제일 학년	이웃 나라 생활	2	이웃 나라 생활	2	공민 생활 I	1
제이 학년	먼 나라 생활	2	먼 나라 생활	2	공민 생활 II	1
제삼 학년	우리나라 생활	2	우리나라 생활	2	공민 생활 III	1
제사 학년	인류와 자연환경 { 자연 지리 인문 지리	2	인류 문화의 발달, 우리나라 문화	1	정치 문제	2
제오 학년		1		2	경제 문제	2
제육 학년	도덕 인생과 사회 { 사회 문화	(4)	시사 문제(1)			5

(문교부, 1948, p. 2)

사회과의 도입 이후 중등학교의 정치 참여 교육은 중학교 사회과의 2학년과 4학년에 이루어졌다. 중학교 2학년의 ‘공민생활II’와 4학년의 ‘정치 문제’ 과목이 중등학교의 정치 참여 교육을 담당한 과목이었고, 이들 과목에 등장하는 정치 참여 관련 단원은 <표 IV-2>와 같다.

13) 사회과(Social Studies)는 미군정기 ‘사회생활과’라는 명칭으로 도입되었다. 초등의 경우 통합 교과로서의 성격을 유지한 채 도입되었지만 중등의 경우 교과 명칭만 도입하고 실제 운영에 있어서는 공민, 지리, 역사의 세 영역을 분리하여 교수 요목 제정 및 시수 배당을 하였다. 참고로 사회생활과라는 교과 명칭은 2차 교육과정 시기 사회과라는 용어로 대체되었다.

<표 IV-2> 중학교 사회생활과의 정치 참여 관련 단원

과목명	대단원(중단원)
공민 생활Ⅱ	일(一). 정부와 우리 Ⅲ. 국민은 정부에서 하는 일을 어떻게 돕는가
	이(二). 정치는 어떻게 운영되는가 Ⅰ. 대통령은 어떠한 점에서 국민을 대표하는가
	삼(三). 민주 정치와 선거 Ⅱ. 선거는 어떻게 하는 것인가 Ⅲ. 정당이 하는 일은 무엇인가
	오(五). 자치가 잘되면 국민생활에 어떤 이익이 있는가 Ⅰ. 자치는 우리 생활을 어떻게 돕는가 Ⅱ. 학교에서의 자치 생활 Ⅲ. 교장에서의 자치 생활
정치 문제	오(五). 선거는 어떻게 시행되며 어떻게 운영되는가 정당은 무엇인가 팔(八). 지방자치제도는 어떠한가

(문교부, 1948, pp. 82-88, 95에서 재구성)

중등학교 사회생활과 교과서에 나타나고 있는 정치 참여와 관련된 제도들은 선거, 정당, 지방 자치 등이다. 이와 같은 제도들은 1925년 보통 선거제도의 도입 이후 입헌 정치 및 정당 정치가 강조되면서 공민과 교과서에 소개되었던 내용들이다. 그러나 천황 중심의 군주제 국가였던 일본과 달리 대한민국은 민주 공화국으로서 국가 체제를 갖추고 있기 때문에 정치 참여 제도들의 성격에 대한 설명이 일제강점기 공민과에 나오는 설명과는 본질적으로 차이를 가질 수밖에 없다. 이러한 사실을 사회과 교과서에 대한 분석을 통해 확인할 수 있다.

먼저 사회생활과 교과서에서는 국민의 정치 참여를 정당화하기 위한 내용들이 제시되었다. 먼저, “국민은 나라의 정치를 지도하여야 한다.”라는 제목과 함께 국민이 정치를 지도하는 방법으로 “(가) 선거권을 바르게 행사할 것, (나) 공무를 충실히 처리할 것, (다) 바른 여론을 일으킬 것”에 대해 설명하였다(유진오, 1955, p. 14). 다음으로 선거의 의의에 대해 설명하기 위해 ‘선거를 하는 까닭’이라는 주제를 통해 “우리나라는 민주국가이며 따라서 우리들이 주인이기 때문에 나라일을 맡아 볼 사람을 우리 손으로 뽑기 위함이다.”라는 설명을 제시하였다(유진오, 1955, p. 32).

정당과 관련해서는 ‘민주정치와 정당’이라는 주제에서 대의제 민주주의에서 정당이 국민의 총의를 대변하는 역할을 하고 있음에 대해 설명하였다(유진오, 1955, p. 38). 나아가 ‘일국 일당은 독재 정치’라는 주제를 통해 “일국 일당의 주장은 그 나라의 권력을 잡은 사람들이 자기들과 의견을 달리하는 사람들을 탄압하고, 민주정치와는 반대되는 독재 정치를 해 나가는 것”으로 비판하고 다당제의 필요성에 대해서도 설명하였다(유진오, 1955, p. 40).

자치와 관련해서는 민주 정치의 기초로서 국민자치에 대해 설명하면서 “민주국가에 있어서 나라의 일을 국민들 자신의 손으로 처리해 나가는 것을 국민자치라 한다.”고 밝혔다(유진오, 1955, p. 52). 또한 학생들의 실제 생활과 밀접하게 관련된 학교에서의 자치 생활도 강조하고 있다. “학교의 생활도 일종의 사회생활이므로, 학교가 자치생활을 배우기 위한 훌륭한 고장이라는 것은 말할 것도 없다.”라고 참여를 위한 학습 공간으로서 학교의 의의를 강조하면서 “훌륭한 국민이라는 것은 결국은 자치능력을 가진 국민을 의미하는 것이므로, 학생은 학교에서 학생생활을 하는 동안에 훌륭한 자치능력을 배우도록 힘써야 한다.”고 설명하였다(유진오, 1955, pp. 55-56).

3. 사회과 중심의 중등학교 정치 참여 교육의 특징

사회과의 도입과 함께 정치 참여 교육의 성격도 변화하였다. 미군정 및 정부 수립기 정치 참여 교육은 ‘사회과’라는 교과와 하위 과목으로 중학교 2학년의 ‘공민 생활 II’ 및 중학교 4학년의 ‘정치 문제’로 구성되었다. 정치 참여 교육을 위한 독립 과목이 존재하지 않았던 일제 강점기와는 달리 정치 관련 과목이 2개 학년에 걸쳐 독립 과목으로 제시된 것이다.

민주시민교육을 목표로 하는 사회과에서 정치 참여 교육이 이루어짐에 따라 정부수립기의 정치 참여 교육은 일제 강점기의 정치 참여 교육과는 다른 모습을 띠 수밖에 없었다. 정부수립기 사회과 중심의 중등학교 정치 참여 교육의 특징은 다음과 같다.

첫째, 정치 참여의 성격에 변화가 나타났다. 일제 치하 공민과에서 헌법에 보장된 권리로서 참정권이 제시된 적은 있지만 이는 본질적으로 천황의 통치권을 전제로 한 것이었으며 식민지로서의 참정권 제한 또한 반영된 것이었다. 이와 달리 사회과에서는 독립된 민주 공화국으로서의 국가체제를 반영하여 주권자로서의 정치 참여를 강조하였다.

둘째, 정치 참여의 범위가 확대되었다. 일제 치하 지방 차원에서의 제한적 자치만이 허용되었던 것과 달리 대한민국 정부 수립으로 자치의 원리가 적용되는 범위가 넓게는 국가 차원, 좁게는 학교 차원까지 확산되었다. 이에 따라 사회과에서도 국민 자치, 지방 자치, 학교 자치에 대한 소개와 함께 이를 중심으로 한 정치 참여 교육이 이루어지기 시작하였다.

셋째, 정치 참여의 방법에서는 적극적이고 실제적인 참여 방안들이 제시되기 시작하였다. 선거 참여뿐만 아니라 여론 형성과 관련된 내용이 강조되었고, 학교 자치에 대한 강조를 통해 미래의 시민이 아닌 현재의 시민으로서 실생활에서 직접적인 정치 참여 방안들이 제시되었다.

V. 결론

1. 요약

이 연구에서는 일제 강점기 및 정부수립기의 중등학교 정치 참여 교육 관련 자료들에 대한 분석을 통해 일제 강점기에서 정부수립기까지의 중등학교 정치 참여 교육에서 다음과 같은 변화가 나타났음을 확인할 수 있었다.

첫째, 정치 참여 교육과 관련된 교과 및 시수 편제에서 변화가 있었다. 일제 강점기 정치 참여 교육은 초기에는 법제경제, 후기에는 공민과를 중심으로 진행되었다. 그러나 해방 이후 중등학교 정치 참여 교육은 민주 시민 교육을 위한 핵심 교과인 ‘사회과’ 차원에서 진행되었다. 이와 같은 교과 편제는 정부수립기 중등학교 정치 참여 교육의 위상이 강화되었음을 보여 준다. 또한 이 과정에서 ‘공민 생활 II’와 ‘정치 문제’ 등 독립된 과목을 통해서 충분한 시수를 가지고 정치 참여 교육이 이루어지게 되었다.

둘째, 정치 참여 교육의 성격 및 목표에서 변화가 있었다. 일제 강점기 정치 참여 교육은 초기에는 정치학의 개념이나 원리에 대한 이해 자체를 목적으로 하였고, 후기에는 국민(황국 신민)의 양성을 목적으로 하였다. 그러나 해방 이후 사회과를 중심으로 진행된 중등학교 정치 참여 교육은 민주 시민으로서의 자질 함양을 목적으로 하였다. 이 과정에서 군주국에서의 제한된 입헌 정치와 식민지 주민이라는 한계를 벗어나, 민주 공화국이라는 국가 체제에 기반하여 실질적인 정치 참여 교육이 이루어지게 되었다.

셋째, 정치 참여 교육의 내용에서도 변화가 나타났다. 먼저 정치 참여의 범위가 제한적인 지방 자치를 넘어서서 국가, 지방, 학교 자치 등으로 확대되었다. 또한 선거 및 정당이 강조되었다. 일제 강점기 식민지 주민을 대상으로 한 정치 참여 교육에서 의회 및 선거, 정당 관련 내용들은 피상적으로 다루어질 수밖에 없었다. 그러나 해방 이후 민주 정부의 수립과 함께 선거와 정당은 정치 교육의 중요 내용요소가 되었다. 또한 정치 관련 법과 제도에 대한 이해에 중점을 두었던 일제강점기와 달리 사회과 중심의 참여 정치 교육은 정치 관련 법과 제도에 대한 소개에 머물지 않고 민주 시민으로서 갖추어야 할 자질들을 강조하였다. 비판적 정신이나 과학적 태도 등이 대표적인 사례이다.

일제강점기에서 정부수립기까지의 중등학교 정치 참여 교육에 대한 역사적 고찰을 통하여 민주 시민 교육으로서의 정치 참여 교육이 관련 법제도 중심의 정치 참여 교육과는 어떻게 다를 수 있는지, 그리고 전체주의 국가에서 행해지는 정치 참여 교육과는 또 어떻게 구별될 수 있는지 구체적인 근거를 가지고 살펴보았다. 이처럼 일제강점기와 정부수립기 정치 참여 교육에 대한 비교는 어떠한 이론적 접근보다 더 강한 설득력으로 민주 시민 교육의 일환으로

서의 정치 참여 교육의 성격, 목표, 내용을 드러내주었다. 그리고 이러한 정치 참여 교육에 대한 역사적 사례(원형)들은 오늘날의 정치 참여 교육을 비추어 보는 거울이 될 수 있다.

2. 제언

정부수립기의 교수요목 이후 국가수준의 교육과정은 1차 교육과정부터 7차 교육과정까지 7차례의 정기적인 개정을 거쳤고, 그 이후 수시개정으로 전환되어 2007, 2009개정 교육과정을 거쳐 현행의 2015개정 교육과정에 이르렀다. 현행의 교육과정 하에서도 정치 참여 교육은 여전히 민주 시민 교육을 지향하는 사회과의 한 영역으로 자리잡고 있다. 그러나 실제 내용은 정치학 기본 개념과 원리를 중심으로 한 정치학 교육에 치우쳐만 가고 있는 것이 우리의 현실이다. 이런 점에서 민주 시민 교육이라는 목적에 부합하는 정치 참여 교육의 원형을 역사 속에서 재발견하고, 그것을 현실의 상황에 맞게 재현하려는 노력이 요구된다. 이에 연구자들은 이 연구를 통해 오늘날의 정치 참여 교육에 대해서 다음과 같은 시사점을 제시하려고 한다.

첫째, 민주 공화국에 대한 강조가 요구된다. 일제강점기와 정부수립기를 비교하면 정치참여의 방법이나 관련 제도, 구체적으로 선거, 자치, 정당 등에는 변화는 없지만 정치 참여의 성격이 본질적으로 변화하였음을 알 수 있다. 즉, 관련 법과 제도 자체를 가르치는 것이 중요한 것이 아니라 민주 공화국 정치 참여가 필요한 이유에 대해서 설명하는 것이 필요하다. 물론 이 과정에서 대한민국의 국가 체제 및 정부 형태에 대한 교육이 필요하며, 이와 관련해서 헌법에 대한 교육, 특히 헌법에 나타난 국가 체제 또는 정부 형태를 정치 참여와 관련해서 가르치는 것이 중요하다.

둘째, 자치에 대한 강조가 필요하다. 해방 이후 자치의 의미가 확대되었지만, 국민 자치가 선언적인 형태로만 교육되었다. 자치권을 가지지 못했거나 제한적으로만 인정되었던 일제 강점기와 달리 정부수립기에는 자치권이 완전히 보장되었지만, 현실은 대의제 민주주의로 운영되면서 자치의 의미가 퇴색되었다. 자치를 당연한 것으로 인식하지만 학생들이 자치나 지방 자치에 대한 실제적인 경험을 할 수 있는 교육이 이루어지지 않고 있다. 중앙 정부 차원에서의 공식적인 참여만이 강조되고, 지방 자치나 학교 자치에 대한 교육이 등한시되어 왔다. 정치 참여 교육 차원에서 자치의 본질적인 의미에 대한 재인식이 필요한 시점이다.

셋째, 정치 참여 방법의 역사성과 실제성을 강조할 필요가 있다. 즉 정치 참여 관련 법과 제도에 대한 단순한 소개가 아닌 제도가 등장하게 된 역사적 사회적 맥락에 대한 이해를 통해 제도의 정치적 의의를 파악하고 실제 정치생활에서 이를 활용할 있도록 하는 것이 중요하다. 일제 치하에서도 정치 참여 관련 법과 제도에 대한 소개는 있었다. 그러나 보통선거나 정당은 사실상 식민지 주민에게는 먼나라 이야기였다. 학생들은 이러한 정치 참여의 역사에 대한 교육을 통해 우리가 현재 누리고 있는 정치 참여가 얼마나 소중한 것인지 깨달을 필요가 있다.

일종의 정치 참여사 교육이 필요한 부분이다. 예를 들어 선거권 확대과정, 자치 획득 과정, 정치 참여의 역사적 사회적 맥락에 대해 이해시키는 것이 필요하다. 이를 통해 추상적이고 선언적 의미의 정치 참여가 아니라 실제 생활에서의 자치를 통한 정치 참여의 필요성을 인식시킬 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강광수(2015). 일본 지방제도의 형성과정에 관한 연구: 중앙-지방간 융합관계를 중심으로. **한국지방자치연구**, 16(4), 61-86.
- 동아일보(1931. 1. 8.). 實業學校에 公民科 設置, 2면 10단.
- 동아일보(1937. 7. 2.). 敎授要目を 改定, 2면 11단.
- 문교부(1948). **중학교 사회생활과 (교수요목집)**. 서울: 조선교학주식회사.
- 유진오(1955). **중등공민 정치생활**. 서울: 일조각.
- 이권희(2014). 메이지(明治) 전기 교육사상에 관한 일고찰. **일본사상**, 27, 189-219.
- 이송희(2005). 일제하 부산지역 일본인사회의 교육(1) - 일본인 학교 설립을 중심으로 -. **한일관계사연구**, 23, 203-251.
- 차조일(2008). **사회과 교육과 합리성**. 파주: 한국학술정보.
- 차조일(2012). **사회과 교육과 공민 교육**. 파주: 한국학술정보.
- 차조일(2016). 정치 교육 성립 과정에 대한 역사적 고찰 - 미국의 학교 정치 교육 성립기 (1830-1920)를 중심으로 -. **사회과교육연구**, 23(2), 33-47.
- 赤司鷹一郎(1912). **法制經濟教科書: 中等教育**. 東京: 啓成社.
- 大森茂作 編(1881). **現行教育事務要**. 東京: 高崎修助.
- 教育品研究所 編(1911). **中學校敎授要目**. 大阪: 教育品研究所.
- 靜岡縣立浜松中學校(1902). **靜岡縣立浜松中學校一覽**. 靜岡: 靜岡縣立浜松中學校.
- 武部欽一(1931). 公民教育の必要. **文教の朝鮮**, 65, 1-3.
- 千葉敬止(1926). (内外に於ける)軌近の公民教育と其の方法. 東京: 教育研究會.
- 朝鮮總督府(1917). **法制經濟教科書**. 京城: 朝鮮總督府.
- 朝鮮總督府(1923). **法制經濟教科書**. 京城: 朝鮮總督府.
- 朝鮮總督府(1934). **(中等教育)公民科教科書**. 京城: 朝鮮書籍印刷.
- 朝鮮總督府(1938). **(中等教育)公民科教科書**. 京城: 朝鮮書籍印刷.
- 朝鮮總督府(1943). **中等公民**. 京城: 朝鮮教學圖書株式會社.
- 朝鮮總督府官報(1930. 12. 1.). 制令, 1-13.
- 朝鮮總督府官報(1932. 1. 18.). 府令, 129-130.
- 朝鮮總督府官報(1932. 3. 11.). 府令, 89-90.
- 朝鮮總督府官報 號外(1911. 10. 20.). 高等普通學校規則, 4-8.
- 朝鮮總督府官報 號外(1938. 3. 15.). 中學校規定, 11-16.

藤谷保(1933). 文部省檢定公民科受験準備の指導. 東京: 啓文社書店.

藤谷保(1937). 改正公民科義解. 東京: 教學社.

武藤拓也(1994). 實業補習學校公民科のカリキュラム : 『實業補習學校公民科教授要綱』の教科
内容とその編成. 北海道大學教育學部紀要, 62, 161-192.

持地六三郎(1903). 法制及經濟 : 附・研究法. 東京: 同文館.

文部省(1872). 學制. 東京: 文部省.

文部省 編(1902). 中學校教授要目. 東京: 間室親遠.

山崎裕美(2008). 一九二〇年代における文部省の公民教育論. 東京都立大學法學會雜誌, 49(1),
365-403.

· 논문접수 : 2016.07.05. / 수정본접수 : 2016.08.01. / 게재승인 : 2016.08.16.

ABSTRACT

Education for Political Participation in the Period of Japanese Occupation and Government Establishment

- Focused on Laws & Economics, Civics, Social Studies in Secondary School -

Jo-II Cha

Associate Research Fellow, Korea Institute for Curriculum & Evaluation

Dae-Hyun Kang

Associate Professor, Chonbuk University

Education for political participation can be seen as one of the fundamental elements of social studies, a school subject, introduced to implement citizenship education in the National Curriculum. The purpose of this study is to explore the historical significance of education for political participation by examining its origin and transformation in Korea. Bearing this in mind, this study analyzed the form and content of education for politics and political participation during the period of Japanese occupation. It is followed by the examination of how education for political participation formed on the bases of social studies in the Early Korean Government period, drawing attention to the differences of the contents and contexts of education for political participation between the two periods. The main findings of this study can be outlined as follows:

First of all, the early phase of education for political participation in the period of Japanese occupation can be characterized as having an exclusive focus on political concepts and principles, with little attention paid to social reality, especially in the case of teaching and learning Laws and Economics.

The later phase of education for political participation during the Colonial Period, marked by the introduction of Civics at secondary school, can be summarized as having an emphasis on enhancing students' competences as the loyal subjects of the Japanese Empire. In contrast, the aims and contents of education for political participation in the Early Korean Government period accompanied by the introduction of social studies as a school subject, fostered the goal of developing democratic citizens.

Key Words : Laws & Economics, Civics, Social Studies, Education for political participation, Japanese Occupation Period, Early Korean Government Period