

독일의 경험을 통한 통일 교육으로서의 정치 교육

박병석 / 성균관대학교 사회과학연구소 선임연구원
이기선 / 중앙선거관리위원회 선거연수원장

머리말

보단 국가가 통일이 되어야 하는 당위성은 크게 정서적인 측면과 현실적인 측면의 두 가지 동기에서 비롯된다.

첫째, 정서적(emotional) 동기란 혈연공동체 의식에 기초한 인간의 결집 본능을 의미하는 것으로, 민족 동질성 회복을 위한 각종의 문화 교류와 이산 가족의 재회 등은 바로 이 범주에 속한다. 둘째, 현실적인(material) 동기에서 비롯된 통일의 당위성은 보다 다양하고 복잡하다. 구체적으로는, ① 세계 시장의 경쟁에서 민족이 생존하고 번영해나가기 위해서는 기존의 소모적 남북 대결을 청산하고 민족 역량을 한곳에 집결해야 한다는 점, ② 민족 경제의 남북 불균형을 해소하고 민족 전체의 균형적 발전을 도모해야 한다는 점, ③ 북한 동포에 대한 인권 탄압을 중지시키고 자유로운 정치적 선택권을

부여해주어야 한다는 점, ④ 동북아 평화의 위협 잠재성을 제거하여 세계 평화와 안정에 기여해야 한다는 점, ⑤ 분단으로부터 발생하는 불리한 국제적 위상을 청산하고 보다 자주적인 국가 입지를 확립해야 한다는 점 등을 지적할 수 있다.

통일 교육의 필요성은 이러한 당위성을 국민들에게 인식시키는 데 있다. 그러나 통일 후에는 통일 국가를 완성하고 민족 동질성을 회복하는 즉, 통일 후 통합 과정에서 요구되는 지식, 행태, 가치관, 의식, 규범 등을 국민들에게 미리 이해시키는 데서 찾아진다.

독일의 경우, 통일 후의 통합 과정은 모든 분야에서 많은 시간과 인내를 요구했다. 독일 통일 교육 즉, 정치 교육은 근본적으로 민주주의 교육이며, 아울러 동일체제에 대한 남북한 주민의 올바른 정치 사회화를 유도하는 교육이다.¹⁾

우리에게는 통일 교육이란 용어가 이미

1) 박병석(1994, 11), "정치 교육의 목적, 내용, 방법: 통일 독일에서의 정치 교육을 중심으로", 「국제워크숍 발표 논문집」, 한국정치학회; 한독사회과학회(1996), 「한독사회과학논총」, 제6호.

익숙해져 있지만, 정치 교육의 개념은 아직 생소한 편이며, 간혹 정권 홍보 교육 정도로 오인되는 수가 있다. 우리의 통일 교육은 통일이라는 한정된 변화상을 전제하여, 제도적·물질적 차원의 기능주의적 국가 통합에 일차 목적을 둔다. 그러므로 시민 개개인의 민주주의 의식, 행태, 직능 그리고 역사적 인식 및 판단, 통일 후 양독 주민간의 상호 이해와 공동체 의식의 함양에 역점을 둔 독일의 정치 교육과는 큰 차이가 있다.

독일의 정치 교육은 바이마르공화국의 분방한 자유주의와 히틀러의 전체주의에 대한 시민들의 비판 의식을 함양시킴으로써 스스로 판단·정리케 하고, 자율적인 민주 시민 의식의 고취를 통해 전후의 새로운 자유민주주의체제에 능동적으로 적응토록 했으며, 통일 후에는 구동독 시민들로 하여금 새로운 구서독체제에 조속히 적응케 하고, 동시에 구 동서독 시민들의 상호 이해를 통해 사회심리적 간극을 좁혀주고자 노력해왔다.

정치 교육의 필요성은 독일 못지 않게 우리에게도 있다. 해방 후 외부로부터 들어온 우리의 자유민주주의는 아직도 정착되지 못하고 있다. 특히, 선거 때마다 헌법 개정, 지방자치제 개혁, 선거법, 정당법, 정치자금법, 안기부법 등의 개정 논의가 열을 뿜는다. 문민정부 5년의 경험도 이러한 논의로부터 비껴나가지 못하고 있다.

우리의 민주주의는 이제 제도 개정을 통한 위로부터의 정착에만 신경쓸 때가 아닌 것 같다. 오히려 민주주의를 실천해야 하는 시민 개개인의 행태와 의식이 민주적으로 鑄造되는 것이 필요하다. 성공적 민주화는 제도화와 의식화, 이 양 측면을 동시에 요구하는 것이기 때문이다.

엄청나게 소모되는 선거 비용과 정치 비용은 우리의 왜곡된 정치 문화를 말해준다. 또한 지역주의에 근거한 감성적 몰표 현상과 ‘실세로의 줄서기’도 또 다른 형태의 기형적 정치 문화이다. 이는 우리가 아직 자유민주주의에 제대로 적응하지 못하고 있다는 증거이다.

과반세기에 걸쳐 자유민주주의를 경험해 온 우리의 정치 행태가 이러한데, 생전 저음 꺾게 될 북한 주민의 당혹과 방황은 가히 추측하고도 남음이 있다. 이는 과거 바이마르 공화국에서 자유민주주의를 비롯한 다양한 정치 스펙트럼을 경험했고, 또 양독간의 사회적·문화적 교류로 구서독의 정치 구조를 잘 알고 있었던 구동독 주민들에게는 큰 문제가 되지 않았지만, 공산체제 붕괴 후 새로이 자유민주주의를 수용한 그외 동구 국가들은 예외없이 선거나 정치적 결정 과정에서 많은 어려움을 겪었다. 심지어 투표장에서 지도원들이 일일이 기표법을 가르쳐주는 ‘공개적 비밀 투표’를 치르게 되었다.

우리의 통일 교육은 이런 경험을 간과해서는 안된다. 오로지 기능주의적 차원에서 정치, 경제, 사회, 교육 등의 제도 통합을 향해 분야별 전문가 양성에만 치중한다면, 남북한의 실질적 통합 즉, 하부 구조의 통합은 상당히 어려워진다. 국가공동체의 상부 구조와 하부 구조를 동시에 통합시키기 위해서는 양 측면의 통일 교육이 불가피하다.

그래서 통일 교육은 제도와 법률 등 상부 구조의 통합뿐만 아니라, 일반 시민들의 행태, 사고, 습관, 의식, 생활 방식 등 자유민주주의적 공동체 생활에 필요한 사회적 행태의 습득에도 많은 비중을 두어야 한다. 이는 통일 후 겪게 될 남북한 주민간의 사회 심리적 괴리를 극복하는 데 있어서도 매우 중요하다. 이러한 관점에서 우리의 통일 교육은 현재의 일면적인 기능주의적 교육외에도 민주주의 교육 즉, 정치 교육을 동시에 실시해야 한다.

이러한 이중의 포괄적 통일 교육이 효과적으로 실시되려면 교육의 시행 방법도 재고되어야 한다. 현재 통일 교육의 주무 기관은 통일교육원이다. 통일원에 소속되어 있는 통일교육원이 기능적·홍보적 통일 교육의 실시에 있어서는 큰 문제점이 없겠으나, 민주 시민 교육과 같은 정치 교육의 실시에는 정파적 한계를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 이런 교육이 자칫 정부·여당의 정권 홍보로

변질될 가능성이 많기 때문이다. 그래서 정치 교육은 헌법상 중립이 보장된 독립된 국가 기관에서 실시하는 것이 가장 바람직하다. 정치 교육의 전담 기관은 모든 정파로부터 중립적이어야 할 뿐만 아니라, 국가의 3권 즉, 입법·사법·행정부로부터도 독립되어야 한다.

이 경우 통일교육원이 시행하는 현재의 통일 교육은 그대로 진행하고, 정치 교육은 그 전담 기관이 별도로 하되 통일 교육이라는 큰 범주 하에서 상호 연계적으로 실시해 나가야 할 것이다. 이로써 제도와 법률 등 상부 구조의 통합에 치중하는 기능주의적 통일 교육과 정서, 의식, 사고, 행태 등 사회 심리적 측면의 통합을 목적으로 하는 정치 교육 즉, 민주 시민 교육이 상호 보완되고, 마침내 고도의 통합 효과를 얻을 수 있을 것이다.

이제 우리의 통일 교육이 보완해야 할 과제는 분명해졌다. 그것은 기존의 기능적 통일 교육에다 민주 시민 교육을 포함한 광범위한 정치 교육을 추가하는 일이며, 이 정치 교육을 전담할 중립적 교육 기구를 구체화하는 일이다.

그래서 본 고에서는 통일 교육의 새로운 과제 즉, 정치 교육을 실시함에 있어 그의 현실적 필요성과 방향, 방법 그리고 내용 등에 관해 살펴본다. 이 문제의 연구에서는 통일이전부터 시행되어온 독일의 정치 교육이 많

은 시사점을 제공해준다. 특히, 정치 교육의 필요성과 관련해볼 때, 좌우파간의 격렬한 계급 투쟁, 방입적 자유주의와 전체주의적 독재 등 극단적 정치 상황을 거친 독일의 민주주의의 역사, 그리고 중국에는 자유민주주의로 결집된 통일의 역정은 민주주의 역사가 짧은, 동시에 아직도 분단된 우리에게 많은 교훈을 가져다준다.

독일의 정치 교육

정치 교육의 의미

민주주의 국가와 사회는 시민의 적극적 참여와 실천력 위에 지탱된다. 아무리 발달된 자유주의 헌법이라도 국민이 그것을 생활 속에서 실천하지 않는다면 공허한 형식으로서 머물고 만다. 정치 교육의 중요성은 바로 여기서 찾아진다. 왜냐하면 정치 교육의 일차적 목적은 민주주의의 의식을 전달하는 것뿐만 아니라, 정치 과정에 대한 참여 의식과 능력을 촉진하는 데 있기 때문이다.

그래서 고유한 의미에서의 정치 교육은 오직 자유주의 국가에서만 가능하다. 정치 교육은 물론 정치 사회화의 여러 요소들 가운데 한 요소이며, 그 효과도 장기적 안복에

서 추구되기 때문에 평생 교육의 한 요소로 여겨진다.²⁾

정치 교육이 국가 기구나 사회 기구들의 두꺼운 연결망을 통해 이루어지기 때문에 그 통로는 매우 포괄적이고도 다원적이다. 정치 교육의 목적은 단순히 정부와 국가제도의 활동을 기술하는 데 있는 게 아니라 - 시민을 하나의 통일된 의견 아래로 묶어두고자 하는 독재 국가들의 교리와 반대로 - 국가와 사회에서의 자율성, 자기 이익과 의무에 대한 인식, 책임있는 행위 그리고 자발성 등을 함양하는 데 있다.

과거 수십 년간 독일에서 행해져온 정치 교육은 민주주의 의식의 형성과 정치 문화 발달에 중요한 기여를 했다. 1963년에 연방 정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)의 설립으로 보다 체계적으로 실시되기 시작한 후, 그간의 정치 교육 활동에 관한 독일연방정부의 1968년 보고서와 70년대의 격렬한 논의, 그리고 구 동서독 통일로부터의 변화를 고려한 1992년의 연방정부 보고서 등을 거치면서 내용·방법·교수법의 측면에서 상당히 달라졌다. 오늘날 관심있는 시민들에게는 광범한 주제를 다루는 회의나 출판물을 통해, 다양하고도 포괄적인 교육 기회가 주어지고 있다.³⁾

2) Siegfried Schiele/Herbert Schneider(Hrsg.)(1987), *Konsens und Dissens in der Politischen Bildung*, Stuttgart, pp. 178~197.

정치 교육의 내용

통일 후 정치·사회 통합에 초점을 맞추는 독일 정치 교육도 물론 민주주의에 대한 기본 질서와 가치 속에서 추구된다. 그러므로 과거로부터 이탈된 채 정치 교육이 이루어지는 것이 아니라, 이전의 교육 내용과 연속성을 가지면서 행해진다. 따라서 정치 교육이 지속적으로 달성하고자 하는 기본 목표는 그대로 유지된다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.³⁾

- 정치적·사회적·경제적 과정들의 요소와 기능 관계에 대해 가능한 한 객관적으로 알려준다.
- 자유주의적·다원주의적인 민주주의의 기본 가치들을 - 물론 구체적 실현 방법에 대한 비판은 막지 않으면서 - 수용하게끔 하는데 기여한다.
- 자유주의적·다원주의적인 민주주의가 유일한 정치 질서임을 분명히 한다. 동시에 이 질서체제 속에서만 독자적·합리적 자기 책임의 행위가 가능하고, 또 그러한 행위만이 체제 부합적이며, 이 질서체제야말로

로 각 개인의 자기 발전을 위해 최대 기회를 제공한다는 점도 강조한다.

- 민주주의적 게임 규칙의 본질을 인식시키고, 민주주의적 절차의 진행 방법을 습득하게 하며, 비판력과 합의 자세를 동시에 갖도록 교육한다.
- 정치적 대안 속에서 고려할 수 있는 능력과 자세를 길러주며, 정치적 문제 의식과 판단력을 길러준다.
- 정치적 행위 능력을 발전시키고, 정치적·사회적 영향력 행사의 기회를 깨닫도록 함과 동시에 적극 활용케 한다.
- 언어적·상징적 의사 소통을 이데올로기적 배경 위에서 관찰하게끔 한다.
- 자신의 권리 및 이익을 자신과 타인과의 상호 관계에서 인식할 수 있도록 하는 능력을 길러준다.
- 자신의 이익을 다원주의적 민주주의 규칙의 범위 내에서 인식하는 능력을 길러준다.
- 상이한 출신이나 문화권 소속의 사람들이 상호 이해하며 평화롭게 생활할 수 있도록 하는 능력과 자세를 길러준다.
- 민족적 이기주의의 타파에 힘쓴다.

3) Günther Rüter(1993), "Politische Bildung und Politische Kultur im Vereinigten Deutschland," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B34/93.

4) Werner Lenz(1988), "Politische Bildung für Erwachsene," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/88; Hans Misselwitz(1991), "Politische Bildung in den Neuen Ländern: In Verantwortung für die Demokratie in Ganz Deutschland," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B37-38/91.

• 성찰된 참여와 책임있는 정치적·사회적 행위 능력과 자세를 갖추게끔 한다.

이러한 교육 내용은 정치 교육의 담당자들이 척도들로서 삼고, 피교육자인 시민들이 습득해야 하는 교육 주제들이다. 전체적으로 볼 때, 이는 민주주의 국가와 자유주의 사회에 대한 성찰된 수용에 목적을 두는 것이다. 이러한 목적은 물론 포괄적인 정치 사회화의 과정을 통해서만 실현될 수 있다.

같은 맥락에서 정치 교육은 역사적 결정과 발전의 인과 관계를 일깨워주며, 나아가서 역사의 연속과 중단에 대해서도 설명하고 정리해준다. 역사적 변화 과정에 대한 인식은 시사 정치 문제의 논의와 판단에도 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.⁵⁾

오늘날의 정치 교육은 시사 문제뿐만 아니라, 미래 문제에 대해서도 많은 관심을 쏟는다. 특히, 과학 기술의 발전은 그 결과로부터 발생하는 문제들을 정치적으로 평가해야 하는 문제를 안고 있다. 이들 문제는 다양한 형태로 국가간 경계선을 넘는 것이기 때문에, 국제적 협력을 통해서만 해결될 수 있다. 그래서 정치 교육도 이들 문제를 주요 테마로 포함한다.

이웃 시민이나 타 민족 집단 혹은 타 사회

에 대한 그릇된 선입견을 타파하는 것도 정치 교육의 기본 과제에 속한다. 청소년의 국제 교류에 관한 출판, 필름, 외국어 학습, 외국 여행에 의한 다양한 접촉과 경제적 연계 등을 통해 지난 수십 년간 매우 긍정적인 성과를 얻을 수 있었다. 히틀러체제의 구축에 토대가 되었던 일련의 선입견은 이제 더 이상 의미를 갖지 못한다.

과거 구동독 및 동유럽에서의 再무장과 1990년 초의 혁명적 변혁, 걸프전 혹은 유고슬라비아 내전에 관한 정치 교육은 바로 독일의 국내 상황이 인접국들의 정치 상황에 얼마나 많은 영향을 받고 있는가를 밝혀준다. 경제적 측면에서도 독일은 세계 경제에 밀접히 연계되어 있기 때문에, 주요 교류 국가들의 경기 변동은 독일 경제에 직접 영향을 미친다는 점을 명백히 해준다. 이로써 정치 교육은 더 이상 국내 정치 상황이나 민족적 관점에 머무르지 않고 국제 관계에 밀접히 연계된다.

오늘날 정치적 정보들은 먼저 대중 매체와 연계되어 있다. 이들 매체는 정치 교육보다 더 빠르고, 더 시사적이며, 특히 텔레비전에서는 더욱 포괄적이다. 그러나 이들 매체의 목적은 일차적으로 새로운 것, 비정상적인 것 그리고 경이로운 것 등을 지향하고 있

5) 1977년 보이텔스바하 합의문(Beutelsbacher Konsens, 1977) 참조.

다. 역사적·정치적·사회적 관계에 대한 텔레비전에서의 보도와 분석은 사람들에게 강한 영향을 준다는 점에서, 이는 정치 교육의 중요한 수단이 되지만 테마별 성찰이나 논의의 기회는 많이 제공하지 못한다. 정치 교육은 이 영역에서 이중 기능을 수행한다. 첫째, 대중 매체 자체와 이들의 사회적 역할 그리고 이들의 효과에 대해 논의하고, 이들 매체의 한계점도 밝힌다. 둘째, 정치 교육은 대중 매체가 전달하는 내용을 비판적으로 다룬다. 여기서는 특히 대중 매체를 통해 전달된 정보와 해설들을 재분석한다.

통일 후 정치 교육의 중대 과제는 새로운 체제에 대한 구동독 시민의 원활한 적응에 있다. 과거 구동독 사람들은 수십 년간의 억압 후에 평화적 변화 과정을 겪어면서 공산주의 독재를 종식시켰고, 이를 통해 독일 통일의 초석을 마련했다. 2차대전 후 연합국에 의해 민주주의가 가능했던 구서독 지역과는 달리 과거 구동독에서 살았던 사람들은 전체주의 억압 속에서 살아왔다.⁶⁾

평화적 혁명으로 과거 구동독인들은 변혁을 전개했으며, 이 변혁은 정치 및 사회체제만 부너뜨린 것이 아니라, 그들의 일상 생활까지 깊숙히 파고 들어갔다. 지금까지 인상을 지배해왔던 가치와 행태가 갑작스레 유효

치 않게 되었다. 그대신 지금까지 비판되고 또 위법시되어왔던 행태 즉, 자율과 책임을 수용해야만 했다.

이러한 상황에서 정치 교육의 우선적 과제는 40 년간의 사회주의와 공산국가체제를 비판적으로 정리하고, 민주주의적인 사고와 행태를 지향하도록 도와주는 데 있다.

독일은 앞으로 수년 내지 수십년에 걸쳐 내적 통일을 완성해야 하고, 구동독 지역의 경제와 환경을 개혁해야 하는 엄청난 과제를 안고 있다. 가장 성공적인 통합 정책은 어떤 문제를 공동으로 풀어나가는 데 있다. 그래서 정치 교육은 모든 해결 방안에 관해 가능한 전독일인이 개방적으로 대화하는 전진 기지의 역할을 담당하고, 이를 통해 대화와 교동을 심화시켜나가고자 한다.

정치 교육의 방법과 주체

독일에서의 정치 교육은 오늘날 모든 교육체제와 연계되어 있다. 학교, 대학, 일반 성인 교육 시설, 학교외 청소년 교육 시설, 직업 교육 시설에서 저마다의 교육 과정을 통해 정치 교육을 실시한다.

聯邦 및 州정치교육원과 같은 국가 기관들과 사회적 시설들의 병립은 교육 내용과

6) Bernd Lüdkerneier/Michael Siegel(1992), "Zur Situation der Politischen Bildung in den Neuen Bundesländern," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B25-26/92.

정치적 입장의 다양성을 반영해준다. 이는 독일정치교육체제의 다원주의적 구조를 나타내는 것이다.

정치 교육은 매우 다양한 형태로 즉, 스스로 혹은 학교에서 공부하거나 각종 시설물의 행사 혹은 세미나에 참여함으로써 이루어진다. 이러한 토대 위에서 정치 교육은 독일의 정치 문화 형성에 상당한 기여를 했으며, 이를 통해 민주주의의 착지와 강화에 크게 이바지하였다. 이와 같이 다양한 정치교육체제의 건립은 구동독 지역에서도 추진되고 있다.

○ 학교 내적 정치 교육

초·중등학교에서의 정치 교육은 각 주의 업무에 속한다. 정치 교육의 기초 내용은 학교 강의에 포함되어 있다. 여기서는 확고한 지식 전달과 민주주의적 태도의 훈련에만 신경쓰는 것이 아니라, 정치 참여의 능력과 자세를 기르는 것에도 노력한다. 따라서 학교 강의는 시민의 정치적 의식과 행태 형성에 기초가 된다.

정치 교육의 실시 초기에 제기되었던 정치 교육 과목의 문제 즉, 전문 교과서와 전문 교육자의 부족 현상은 그동안 많이 개선되었다. 대학에는 관련된 전공 분야가 있으며, 교과서 시장에도 강의 시적들이 충분하게 준비

되어 있다. 현 단계에서의 급선부는 교과서 내에 통일된 독일의 모든 주들을 포함시키는 일이다.

연방정치교육원은 지난 수십 년 동안 여러 가지의 학교 강의용 자료들을 공급해왔다. 연방내독관계성(省)과 쉰독일연구소(das Gesamtdeutsche Institut - Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben: BfgA)는 통일되기 전까지 독일 정치(통일 정책)의 테마에 관한 광범한 출판물을 각 학교에 보급했다. 그리고 학교의 요구가 있을 때는 포스터와 필름도 제공해주었다. 그외의 주요 과제는 교사 특히 요즘은 구동독 지역의 교사들을 위한 재교육 세미나를 지도하고 지원하며, 교사를 위한 쉰독일연구소의 정기 회의를 수행하는 데 있다. 1990년과 1991년의 경우에는 수천 명의 구동독 지역의 교사들을 이러한 방법으로 재교육시킬 수 있었다.

○ 학교 외적 정치 교육

가) 연방 기관

연방내부성과 이에 소속된 연방정치교육원 그리고 쉰독일연구소외에도 또 다른 종류의 연방 관할 기관이 정치 교육을 추진하고, 지원한다.

연방여성·청소년省은 젊은이들로 하여금 현재의 생활 조건에 대해 신뢰를 갖도록 하고, 다원적 문화를 지향하도록 교육한다. 청소년 지원책은 청소년들이 사회 생활에 정치적으로나 문화적으로 그리고 경제적으로 보다 적극적으로 참여하도록 노력한다. 청소년 교육 계획을 통해 젊은이들이 자신의 개성을 자유롭게 계발하고, 자신의 권리를 인식하며, 사회와 국가에서의 자기 책임을 당당히 감당하도록 한다. 그러므로 정치 교육은 청소년 교육 계획의 중심 사항이다.

연방국방성은 다수의 정치 교육 대상을 지니고 있다. 연방군대는 성년의 정치 교육을 법적으로 정해놓은 유일한 조직체이다. 「군인법」 제8조의 규정에 따라 자유민주주의의 기본 질서를 기본법적 의미에서 인정하고 그의 보호를 위해 행위하도록 의무지워진 군인은 무엇을 인정해야 하며, 무엇을 위해 행해야 하는지를 인식시킨다. 연방군대에서의 정치 교육은 국가 시민적 교육의 실행에만 국한된 것이 아니라, 헌법상 가치 질서와의 연계를 통해 군인의 전체적 군복무를 위해서도 행해진다. 말하자면, 통합된 연방군대에서 군복무가 이루어지도록 정치 교육이 행해진다.

통일 후의 구동독 지역에서는 정치 교육이 당분간 학교나 직장·학교 외에서나 어느 곳에서도 충분히 행해질 수 없다. 그래서 연

방군대는 특수한 과제를 안고 있다. 연방군대는 젊은 성인세대에 대해 정치 교육의 기회를 부여하여, 자유민주주의의 가치들을 전달해줄 수 있다. 연방군대는 독일의 통합 과정을 정치 교육에 의해서 뿐만 아니라, 일상 생활에서 구 동서독의 젊은 성인들간의 협력에 의해서도 적극적으로 추진할 수 있는 제도들 가운데 하나이다.

그외에도 연방교육성은 정치 교육을 제도적 통로에 의해서가 아닌, 프로젝트별로 지원하고 있다. 여기서는 정치적·시사적인 재교육을 지원하는 데 치중한다. 그리고 연방경제협력성은 개발도상국의 지원 정책을 위한 교육에 힘쓴다. 이로써 개발도상국의 상황과 제3세계에 대한 교호적 관계를 위해 국민의 이해를 촉진시킨다. 이를 위해 연방경제협력성은 각 州필름公社와 독일필름센터를 통해 그의 계몽을 위한 필름과 비디오를 대어해준다. 그외에도 각종 행사를 통해 개발정책적 테마를 다루고 이해시킨다.

나) 연방정치교육원

연방정부는 학교 외적인 정치 교육의 분야에서 내무성 소속의 연방정치교육원을 통해 정치 교육을 실시한다. 연방정치교육원은 지난 수십 년 동안 민주주의의 기본 가치를 독일 국민들의 의식 속에 심어주기 위해 상

당한 기여를 했다. 그의 주요 활동으로는 국가사회주의 역사와 그 결과의 정리 그리고 공산주의 이데올로기와 그의 지배체제와의 정신적 논쟁 등을 들 수 있다. 수십 년간 발전해온 신문, 팸플렛, 책자, 회의, 필름, 대중매체 등의 도구를 통해 정치교육원은 매우 다양한 요구와 문제 제기 그리고 이익들에 반응할 수 있었고, 또 항상 재언급되는 주제를 충분히 다룸으로써 위기 기간에도 방향 설정을 위해 도움을 줄 수 있었다.

구동독에서의 변혁과 독일 통일로 연방정치교육원은 자신의 활동을 검토하고 그리고 부분적으로 수정 및 개혁을 단행했다. 구동독 지역에서의 광범한 정치 정보의 요구에 부응하여 교육원은 다수의 책자와 팸플렛을 관심있는 시민과 도서관, 학교 등에 즉각 우송하였다.

그간 연방정치교육원은 구동독 지역에서의 활동을 위한 포괄적 정책을 개발하였다. 이러한 정책의 수립을 위해 교육원은 경험적 요구 분석을 위탁하였다. 이 분석은 시민들의 의사 표출 기회와 정치 교육의 필요성을 조사하는 것이다.

연방정치교육원의 구동독 지역 담당자는 무엇보다도 동유럽 국가들의 변혁 과정에 대한 정보를 제공해야 하는 과제를 안고 있다. 여기에서는 이러한 발전의 정신적 배경과 전체 유럽적인 통합 전망을 다룬다. 성인 정치

교육의 자원 봉사자에 대한 지원 방향은 80년대에 포괄적으로 쇠퇴되었고, 1989년부터 시행되었다. 장벽 붕괴 이후부터 정치교육원은 지원 방향을 가능한 한 유동적으로 선정하고, 구동독 지역의 시민들을 위한 자원 교육자의 활동을 지원했다. 이 과정에서 정치교육원이 강조한 교육 내용은 독일인의 동족 의식을 일깨우고 강화시키는 것이며, 이를 통해 통일의 정신적 조건을 마련하고자 했다. 이의 구체적 내용은 앞서 설명한 바와 같다.

새로운 교육 활동은 무엇보다도 구동독 지역의 관점에서 통합 정책적 의미를 가진다. 이러한 독일 정치적 교육의 촉진은 - 1991년 초에 과거 연방내독관계省으로부터 새롭게 바뀐 - 솜독일연구소(BfgA)의 업무 영역에 속한다. 그런데 이 솜독일연구소는 다시 1991년 말에 해체됨으로써 독일 정치적 교육 업무는 연방정치교육원으로 이관되어 더욱 강화되었다. 독일 정치적 교육 및 출판을 위한 재정은 매년 연방 예산에서 '연방정치교육원'의 제목 하에 책정된다. 이에 따라 독일 정치 및 통합 정책적 교육 업무는 연방정치교육원의 고유 재정과 규정으로 행해진다.

정치 교육은 연방내무성의 업무 영역 내에서 두 개의 공공 재단에 의해서도 행해진다. 그것은 1978년 건립된 아테나위수상재단

(Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus)과 1986년 건립된 프리드리히 에버트 제국대통령기념재단(Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte)이다. 이 양 재단은 아데나워와 에버트의 생애와 업적만을 기리는 것이 아니라, 연구 부서와 자료 부서를 설치하여 遺稿 등의 자료들을 모아서 보관하고 연구한다. 이를 통해 각종 세미나와 심포지움을 개최하는데, 그 대상은 일반 시민을 포함하여 교사들에게 집중한다.

각 주의 정치교육원은 장벽 붕괴 후 특히 구동독 지역의 사람들을 위해 정치 교육을 개시했다. 과거 구동독 주가 구서독으로 통합되고 나서 구서독의 각 주들은 구동독 지역의 자매 주에서 서마다 정치 교육을 위한 회의를 개최하고 또 많은 수의 자료들을 제공하였다. 1991년 중엽에 와서야 모든 구동독 주들에서 이들 구서독의 州정치교육원들이 활동하게 되었다. 이러한 자문과 지원은 몇년간 지속되었다.

독일에서 정치 교육의 중요한 담당자는 시민대학(Volkshochschule)이다. 시민대학의 학과 과정과 강의들은 모든 분야의 학습 과정에서 통합적 요소로 발전했다. 정치·사회적 문제와 환경·경제의 테마는 외국어와 외국 문화의 소개, 건강 교육, 기술 문제, 역사와 사회 교육학, 철학 등에서 중요한 역할

을 행한다. 구동독 주민의 정치 교육에 대한 높은 관심에 따라 시민 대학은 학과 과정을 크게 확대하였다.

다) 자원 교육 단체

청소년과 성인에 대한 학교 외적 정치 교육은 기본적으로 다수의 자원 봉사자에 의해 발전되어왔다. 연방정부도 자원 교육자의 활동을 적극 지원한다. 여기서 연방정부는 이들 자원 교육자의 자율성을 존중한다. 정부의 지원 조건은 자원 교육자가 헌법의 토대 위에서 활동하는 데 있다. 1989년 5월 연방 의회의 내부위원회와 교육위원회에 보고된 전국 차원의 자원 교육 단체는 25 개에 달한다.

연방 차원에서는 - 연방여성·청소년부에 의해 지원되는 학교 외적 청소년 정치 교육과 더불어 - 연방정치교육원도 자율적 사회 교육자의 활동을 지원한다. 1991년을 기준으로 연방정치교육원의 파트너로 인정받거나 위임받은 단체로는 121 개의 교육센터와 59 개의 범지역적 연합들이 있다. 이들에게는 국가의 재정적 지원이 주어졌다.

그러나 구동독 지역에서의 정치 교육에서 자원 교육자가 겪어야 하는 어려움은 무척이나 많다. 참가자의 관심, 비판력, 대화 능력 등은 사람에 따라 크게 차이가 난다. 그 가운

데서도 공통점은 그 참가자들이 구조 변화에 직면하여 실생활의 문제와 법적 문제 그리고 구체적인 경제 정보 등에 높은 관심을 갖고 있다는 점이다. 이들 참여자들은 모두 변화된 이익 상황에 가급적 유동적으로 대응하고자 노력한다.

라) 정당 장학 재단(Stiftungen)

독일에는 2차대전 전후에 정당별로 장학 재단이 설립되었다. 그 동기는 무엇보다도 바이마르공화국의 민주주의 실패에서 찾아진다. 바이마르공화국은 독일 제1공화국의 붕괴를 가져왔고, 중국에는 국가사회주의자들(NS)의 폭압적 독재 속으로 빠져들어갔다. 정치가들은 자유민주주의로써 다수 시민들을 설득하는 데 성공하지 못했다. 바이마르는 결국 '민주주의자가 없는 민주주의'를 보여주었다. 이에 각 정당들은 저마다 장학 재단을 건립하여 정치 교육을 행함으로써 독일 민주주의의 재건과 공고화에 이바지하고자 했다. 이는 권위주의적 혹은 전체주의적 지배 형태가 더 이상 독일의 정치적·사회적 생활을 틀지우지 않도록 하기 위함이다.⁷⁾

그래서 정당 장학 재단의 중심 과업은 정치 교육 실시(Konrad-Adenauer-Stiftung),

독일 국민에 대한 민주주의 교육(Friedrich-Ebert-Stiftung), 나우만의 자유주의적·사회적 국가 목표에 대한 인식(Friedrich-Naumann-Stiftung) 그리고 기독교 정신에서의 민주주의 및 국가 시민교육 촉진(Hans-Seidel-Stiftung) 등으로 표방된다. 정당 장학 재단의 이런 과업은 1986년 7월 14일의 연방헌법재판소 판결에서도 강조되었다: "정당 장학 재단은 시민들로 하여금 정치적 사안들에 대해 반응케 하고 정치 문제에 대한 - 모든 시민들이 참여할 수 있는 - 공개 토론의 장을 마련해주어야 한다. 이를 통해 사회적 및 정치적 생활에 시민들이 적극적으로 참여토록 관심을 불러 일으키며, 그에 필요한 갖가지 수단들을 제공해준다."⁸⁾

한국의 정치 교육

필요성과 방향

독일의 경우에서 보듯이, 통일 후 통합 과정은 현실적 과리와 장기적 가능성에 대한 기대가 공존하는 가운데 어렵게 진행되고 있다. 바로 여기서 정치 교육의 중요성이 찾아진다.

정치 교육은 독일 못지 않게 우리에게도

7) Gerd Langguth(1993), "Politische Bildung in Deutschland," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B34/93.

8) 연방헌법재판소 판결문(BVerGe) 73, 33 참조.

필요하다. 그것을 실시해야 하는 이유도 독일의 경우에서와 크게 다르지 않다. 하지만, 자본주의의 발전 과정에서 발생한 격렬한 계급 투쟁과 좌우파간의 정치 분쟁 그리고 바이마르의 자유주의를 겪은 독일과는 달리, 역사상 한 번도 자생적 계급 투쟁이나 민주주의를 경험하지 못한 북한 주민과 짧은 자유 민주주의의 역사를 가진 남한 주민 모두에게 정치 교육의 필요성은 오히려 더 높다고 할 수 있다. 특히, 서로 다른 체제에서 반세기가 넘게 떨어져 살아온 남북한 주민이 하나의 국가공동체를 구성하여 함께 생활한다고 생각할 때, 적잖은 문제가 따를 것이다.

이러한 문제를 극복하기 위해서는 독일의 실험에서 입증되듯이, 포괄적 정치 교육을 통해 통일 전에는 남한 주민들에게, 통일 후에는 남북한 주민 모두에게 철저한 민주 시민 의식, 역사 의식, 공동체 의식, 상호 이해력을 길러줌으로써, 그들의 순조로운 체제 적응과 평화로운 상존을 가져오도록 해야 한다.

우리의 경우, 정치 교육의 필요성을 크게 나누어보면 첫째, 사회 심리적 통합 둘째, 민주 시민 의식의 함양 셋째, 역사 의식의 함양 넷째, 외적 변화에의 적응 등으로 요약된다. 이를 다시 세분하면, ① 개인의 민주적 가치관 확립, ② 민주주의의 기본 원리와 민주적 정치제도, ③ 민주적 전통 사상의 계승 및 발

전, ④ 역사 의식의 확립, ⑤ 경제 윤리와 자본주의에 대한 이해, ⑥ 청소년, 여성, 환경, 문화에 대한 이해, ⑦ 정보화·지방화 및 세계화에 대한 이해, ⑧ 안보 문제와 남북 관계 및 통일 문제에 대한 이해, ⑨ 국제 관계에 대한 이해 등으로 분류된다.

○ 사회 심리적 통합

통합의 개념을 사회학적으로 해석할 때, 이는 개별적 행위의 모범이 되는 집단적 통일체의 형성을 의미하며, 그 효력은 개인과 집단 사이에서 지속적으로 이루어지는 것으로 인식된다. 그래서 통합은 조직과 定向(orientation)을 동시에 갖는다. 다시 말해, 한 집단은 일차적으로 技術的 의미에서 집단적 행위를 통한 협력과 조직으로 설립되며, 동일한 규칙과 공동의 결정에 따라 행동하고, 그 다음에는 일정한 상징성을 지닌 정향으로부터 결속을 이끌어낸다.

그래서 기술적 의미의 통합(technical integration)은 제도적 차원에서의 통일·통합을 의미하는 것이며,⁹⁹⁾ 상징적 의미의 통합(symbolic integration)은 공유의 가치나 정서, 행태, 관습, 사고 방식, 표현 양식을 토대로 일정한 정향을 지속적으로 제공하는 것을 가리킨다.¹⁰⁰⁾ 그러나 양자가 완전히 별개의 것으로 분리되는 것은 아니기 때문에, 기술

적 의미의 통합이 상징적 의미의 통합에 가까이 근접해서 이루어질 때, 가장 이상적인 통합이 실현되는 것으로 여겨지게 된다.⁹⁾

사회 심리적 통합은 정치·경제·사회 분야의 공공제도를 완전히 통합하는 데 있어, 그 기초와 전제 조건으로 작용한다. 우리가 흔히 지적하는 내적 통합도 바로 이러한 사회 심리적 통합을 가리킨다. 앞서 언급한 독일의 정치교육제도는 바로 양쪽 주민간의 정치적 간극을 극복하기 위해 실시되는 대표적 對사민 교육 정책이다.

우리의 경우도 통일 후 겪게 될 남북한 주민간의 물질적·심리적 간극을 심각하게 고려해야 한다. 경제적 생활 수준의 간극은 북한 경제의 가시적 회복을 통해 극복할 수 있겠으나, 이것 역시 단시일 내에 이루어지는

것이 아니기 때문에 남북한 주민의 생활 수준 차이는 당분간 지속될 것이다. 이로 인해 생기는 남한 주민에 대한 북한 주민의 열등 의식 그리고 북한 주민에 대한 남한 주민의 무시 혹은 차별화는 결코 단시일에 해결될 수 없다.

다양한 요인에서 발생하는 남북한 주민간의 사회 심리적 갈등은 통일 후 단일 공동체를 건설함에 있어 반드시 극복해야 할 국가 과제이다. 아무리 법적·제도적 통일이 이루어졌다 해도 이를 뒷받침하고 실천해야 할 기반 즉, 통일 국가 구성원들의 공동체 의식이 결여되어 있을 경우에는 진정한 의미에서 통일이 실현되었다고는 볼 수 없다. 정치 교육의 필요성은 바로 이런 과제의 해결에서부터 비롯된다.

9) Nobert Elias(1987), "Wandlungen der Wir-Ich-Balanco," ders., *Die Gesellschaft der Individuen*, Flm., pp. 207~315; *Über den Prozeß der Zivilisation - Soziogenetische und Psychogenetische Untersuchungen*, 2.Bde.(1992'), Flm(1969'), Bern).

10) Rudolf Smend(1968), "Verfassung und Verfassungsrecht," ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, pp. 119~276; Eric Vogelin(1997), *Die Neue Wissenschaft der Politik*, Freiburg(1959'; München).

11) 상이한 체제간의 통합과 관련한 통합을 이차적 기술적 통합과 상징적 통합으로 나누다면, 진지의 통합에는 정치·경제·사회 분야의 제도적 통합이, 후자의 통합에는 사회 분야의 비제도적 분야 특히, 사회 심리적 통합이 속하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 분류는 물론 독일의 통일 후 과정에서 나타난 통합의 주요 대상에 기초한 것이다. 그러나 전통적 통합론에서 말하는 통합이란 "개별 요소들에 의해 하나의 통일체 혹은 전체를 창조 내지 생성해내는 것"을 의미하며, "어떻게 형성된 통일체는 단순한 부분적 개체간의 힘 이상의 것이다"(Rudolf Smend(1975), "Integration," *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart/Berlin, pp. 1024~1027). 그래서 스멘드의 통합 개념은 해체(Desintegration), 분리(Segregation), 갈등(Conflict)의 반대 의미로 쓰일 뿐만 아니라, 동화(Assimilation)나 협력(Cooperation)과도 상반된 것이다. 이처럼 통합은 두 개 이상의 개체가 모이서 진화 새로운 세3의 통일체를 만드는 것이기 때문에, 하나의 체제로의 흡수나 과거 체제로의 단순한 회귀 및 새통일은 엄격한 의미에서 스멘드가 말하는 통합과는 거리가 있다. 그러므로 양쪽의 통합과 남북한의 통합을 스멘드의 통합론에 근거하여 개념 상으로나 현실적으로 접근하려 할 때는 많은 무리가 따른다. 다만, 앞서 언급했듯이 기술적·기능주의적이 아닌, 새로운 공동체 의식의 공유를 위한 사회 심리적 통합만을 대상으로 한 때는 스멘드의 통합론은 여전히 유효할 것이다.

○ 민주 시민 의식의 함양

통일 전 정치 교육이 우리에게 실시되어야 하는 가장 직접적인 이유는 민주 시민 의식을 고양하는 데 있다. 이는 심하게 비뚤어진 우리의 정치 문화와 선거 행태에 기인한다.

이제 관행화된 정경 유착으로 인해 선거 때가 되면 재벌들은 의례이 많은 선거 자금을 정치인들에게 헌납해야 하고, 평상시에도 정당 운영과 사조직 관리에 쓰도록 적잖은 자금을 갖다 바친다.

그런데 정치인들이 거둬들이는 정치 자금은, 그것이 양성적이든 음성적이든간에 자신들의 개인적 부를 축적하기 위한 것이라기 보다는 정당 운영과 지구당 관리를 위해 쓰여진다. 여기에는 정당 및 선거와 관련된 제도적 요인도 있지만, 정치 문화적 요인도 있다.

먼저 제도적 요인으로는 정당 조직의 방대함과 선거 방법 상의 고비용 구조를 들 수 있으며, 정치 문화적 요인은 일차적으로 유권자의 의식과 관행에 관련된 것으로 특히 왜곡된 선거 행태를 꼽을 수 있다. 외부로부터 갑작스레 도입된 근대 민주주의를 실시하면서 여러 부작용을 유발시켰지만, 그 가운데 가장 두드러진 것은 비뚤어진 선거 행태이다. 민주주의에 대한 경험은 물론이고, 그에 대한 시민 교육도 제대로 행해지지 못했

던 점은 우리의 선거 문화를 더욱 타락시킨 중대한 요인이다.

그러므로 우리의 고비용 저효율이라는 정치 구조는 유권자의 왜곡된 선거 행태를 하부 구조로 안고 있다. 해방 후 처음 실시된 선거 때부터 '고무신 선거', '막걸리 선거'라는 별칭이 뒤따랐으며, 그 후에도 향응, 돈봉투, 선심 관광 등을 제공하는 갖가지 타락 선거전들이 이어져왔다. 이러한 현상은 반드시 선거 때에만 벌어지는 것은 아니다.

평상시에도 정치인들은 각 지구당을 중심으로 유권자들을 관리해야 한다. 예로서, 경조사 때마다 부조금을 전달하고, 각종 체육·문화 행사에 찬조금을 내야 한다. 그리고 노인회나 사회 단체 등을 수시로 방문하여 기부금이나 기념품을 제공해야 한다. 물질적인 것 외에도 새벽에 약수터나 조기축구회 등에 함께 다니면서 지역구 유권자들에게 인사를 해야 하기 때문에 의정 활동을 위한 시간을 많이 빼앗기게 된다. 만일 이러한 '유권자 관리 활동'을 소홀히 할 경우에는 차기 선거에서 엄청난 타격을 받는다.¹²⁾

제도적 결합에 의해 발생하는 문제는 제도의 직접적인 개정을 통해 해결될 수 있지만, 사회의 생활 세계(Lebenswelt)와 관련된 정치 문화나 선거 문화는 제도의 개정으로 쉽사리 변화될 수 있는 게 아니다. 그것은 유권자의 의식 및 행태와 관련된 문제이기

때문에 장기적 교육과 계몽을 통해 점진적으로 변화될 수밖에 없다.

한편, 통일 후를 생각할 때도, 민주 시민의식의 함양은 남북한 주민의 공동체 생활을 위해 매우 중요하다. 더군다나 생전 한 번도 자유민주주의를 경험하지 못한 채, 피동적 체제 순응에만 익숙해져온 북한 주민은 자유민주체제의 자율적 생활에 적잖은 어려움을 겪게 될 것이다.

정치 교육의 내용도 과거 권위주의체제에 서처럼 국가 권력에 의한 자발적인 복종을 요구하는 대신, 민주주의 이념 및 생활 방식을 습득하도록 하는 데 집중해야 한다. 이는 남한 시민의 개개인들이 통일체제에 대한 북한 주민의 신속한 재사회화(resocialization)를 위해 갖추어야 할 필수 조건이다.

독일의 경우, 정치 교육은 먼저 통일 독일의 새로운 정치·경제·사회·교육제도 및 질서에 적응하지 못하고 있는 구동독인들을 대상으로 계몽의 차원에서 민주 정치의 과정과 기능, 경쟁체제의 논리 등을 이해시키고 국가·사회와의 관계에서 개인의 역할을 강조하였다.

○ 역사 의식의 함양

독일의 경우, 정치 교육은 국민들의 역사 의식과 역사적 판단력을 함양하는 데 매우 큰 의미를 두고 있다. 여기에는 그들만의 커다란 동기가 있다. 끊임없는 계급 투쟁과 이념 투쟁 속에서 바이마르의 자유민주주의는 붕괴되고, 마침내 히틀러의 전체주의가 탄생

12) 여기서 정치인과 유권자를 연결하여 자신의 이익을 행하는 '독특한 부류의 집단'이 있다. 이는 과거 권위주의 정권에 의해 '위로부터' 조직되고, '아래에서' 활동해온 특수한 사회 집단이다. 이를 명사는 '흙먼 정치 계급'(Lumpen Political Class)이라는 용어로 표현한다. 흙먼 정치 계급의 활동은 주로 지구당을 단위로 행해진다. 지구당은 자신들의 기반으로 삼고 성당 혹은 지구당의 창당 과실에서 성당원들을 동원하거나 조직화하는 데 큰 기여를 한다. 이를 통해 민주주의의 인형적 정당화라는 고유 역할을 수행하게 된다. 특히, 선거시 후보자들은 자신들의 지지를 위한 유권자 동원을 거의 전적으로 이들에게 의존해 있다. 흙먼 정치 계급의 활동상 특징은 선거 과정에서 지역구나 당 내에서 특정 후보를 지지하거나 반대하는 캠페인을 벌일 수 있다는 점에 있다. 그래서 인정 수의 유권자 조직을 상시 혹은 부정기적으로 운영하면서 이 조직을 통해 지지 캠페인을 벌인다는 조건으로 특정 후보자에게 석잡은 돈을 요구한다. 이 경우, 후보자가 어느 정당에 속해 있는가 하는 점은 전혀 문제가 되지 않는다. 이러한 방법으로 후보자에게서 받은 돈은 자신의 조직원들에게 조금씩 재분배된다. 만약 지역구의 후보가 이러한 제의를 거부한다면, 흙먼 정치 계급은 자기의 조직망을 통해 그 후보에 대한 반대 캠페인을 벌여나간다. 흙먼 정치 계급은 이러한 방법으로 많은 수입을 올린다. 미선거기에도 이들은 지역구 위원 상에게 다음 선거를 대비하여 지지 운동을 조금씩 해나가기 때문에, 이들은 그 후보자에게 항상 주식 관리비나 홍보 비용을 요구한다. 특히, 선거철만 되면 유권자들은 후보자들로부터 향응이나 금품을 받는 것을 당연시하는데, 이러한 행태 역시 흙먼 정치 계급을 통해 이루어지고 있다. 그런데 이는 가운데 상당수는 지방자치체의 실시와 함께 기초단체의 의원으로 선출되어 활동하고 있다. 과거에는 소규모 식당이나 부동산 중개업과 같은 자영업업 행하면서 전문 선거 운동원으로서의 활동을 통해 수입을 올리던 이들이 이제는 공인으로서의 직위도 동시에 갖고 있다. 이 계급이 지난 외형적 정당화의 역할과 정치 부패의 요인이라는 내재 요소로 인해 우리의 심실적 민주화를 방해하고 있다. 이에 대해서는 박병석(1997: 6), "흙먼 정치 계급 - 한국 정치 문화의 기형화 요인", 「신분포 포럼」, 통권 45호 참조.

하였다. 이를 통해 세계 대전과 인종 학살 등 엄청난 역사적 과오를 범하게 되었다.

2차대전 후 독일은 새로운 자유민주주의를 건설하고, 국민들에게 자신들의 역사적 과오를 명확히 인식시켰다. 그 목적은 다시는 과거와 같은 역사적 과오를 범하지 말아야 한다는 점을 인식시키는 데 있었다. 전후에 정치 교육을 제도화한 근본 취지도 여기에 있다. 그러므로 정치 교육은 역사 교육이기도 하다.

민주 시민 의식도 이러한 역사 의식의 기반 위에 이루어지는 것이기 때문에, 시민의 역사 의식은 자유로운 정치적 선택에 있어 매우 중요하다. 이는 시사적 정치 상황에 대한 판단에서부터 당 내외 선거에 이르기까지 올바른 판단의 기준이 된다.

우리의 경우도 짧은 민주주의 역사이지만, 그간 수많은 굴곡을 겪어왔다. 전체주의적 일제시대를 마감하고 갑작스레 서구민주주의가 도입되었다. 우리 국민들은 당연히 이에 적응하는 데 서툴렀으며, 마침내 군사 쿠데타에 의한 권위주의시대가 펼쳐졌다. 절대 다수의 국민은 이에 동조하였다. 그러나 이제는 더 이상 권위주의정치체제를 용납하지 않게 되었다. 여기에는 물론 경제적 발전과 교육적 계몽이 큰 작용을 하였으리라 믿어진다. 드디어 국민들은 문민정권을 탄생시켰고, 그 어느 때보다도 자유민주주의를 누

리고 있다. 민주적 체감은 개인에 따라 다르겠지만, 어쨌거나 절차적 차원에서의 민주주의는 실천되고 있다.

문민정권 5년 임기가 거의 마감되고 있다. 이 기간 동안 의욕찬 개혁 정책들이 시도되었지만, 그 성과는 기대에 크게 어긋나 있다. 이러한 실정 책임을 국민들은 일차적으로 통치자의 지도력 부족과 부능함에 돌린다. 그 반작용으로 최근 국민들은 강력한 지도자 즉, 박정희 전대통령에 대한 향수를 갖게 되었다. 그래서 올 대선의 후보자들은 박정희의 이미지를 살리려고 애쓴 경우도 있다.

바로 여기서 국민의 역사 의식은 매우 중요하다. 국민들의 이런 경향에 쉽사리 휘말려서 박 대통령과 같은 권위주의 지도자를 다시 선택한다면 국가와 역사는 후퇴할 수도 있다. 과거 이승만 정권이 친일 세력에 힘입어 장기 집권을 유지한 것도 국민들의 역사 의식 부재에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

그래서 정치 교육을 통한 역사 의식의 함양은 과거 경험에 대한 냉철한 판단 위에 현재와 미래를 올바르게 설계할 수 있도록 하는 데 필수불가결한 일이다.

○ 외적 변화에의 적응

독일의 경우, 독일 통일을 전체 유럽 평화

와 유럽 통합이라는 거시적 관계에서 설명함으로써 통일 이전과 통일 이후의 독일 및 독일인 위상을 비교·설명한다. 이를 통해 독일인은 단순한 독일 민족의 한 사람이 아니라, 유럽인이라는 인식을 갖게 한다.

통일 이전에도 구동독과 구동독체제의 이해에 상당 부분 할애하여 이들을 단순히 적대하고 멀리하여야 할 대상으로가 아니라, 적극적 교류의 대상 즉, 같은 게르만 민족의 이웃으로 인식시키는 데 중점을 두었다. 여기에는 굳이 구동독인만이 아니라, 구소련과 동유럽에 광범위하게 퍼져 있는 게르만인들도 같은 대상으로 다루었다.

따라서 정치 교육은 단순히 국내적 상황에만 익숙한 시민 양성에 있는 것이 아니라, 외적 환경의 변화를 정확히 인지하고 자신의 국제적 위상을 판단할 수 있게끔 노력한다.

특히, 오늘날에는 정보·통신 시설의 발달로 국제적 문화 교류가 국경없이 이루어지고 있기 때문에, 이에 대한 적응 및 판단 능력을 길러주는 것도 매우 중요하다. 특히, 공동체 의식의 함양이라는 측면에서, 이들을 아무 생각없이 접하고 따라가기만 하는 청소년들에게 정치 교육은 더 큰 의미를 지닌다.

우리에게도 이러한 외적 변화의 인식은 매우 중요하다. 그리고 이러한 인식을 바탕으로 한 남북 관계의 변화도 필요하다. 우리를 둘러싸고 있는 외부적 조건은 그간 많이

변했지만, 이를 국민들에게 제대로 인식시키고, 이를 바탕으로 남북한 주민간의 이질성을 감소시키는 데 별 진전을 보지 못했다. 정치 교육은 여기서도 본래의 의미를 갖는다.

정치 교육의 방법

그러면 우리의 정치 교육은 어떠한 방법과 경로를 통해 이루어져야 할까? 정치 교육은 먼저 정규 학교에서 뿐만 아니라, 對시민 교육의 형태로 광범위하게 실시되어야 한다. 그러므로 정치 교육의 대상은 학생들에서부터 일반 성인에 이르기까지 모두를 포함하고 있다.

바람직한 통일 교육은 통일 대비 교육과 통일 이후 교육을 모두 포괄하는 것이기 때문에 내용상 민주 시민 교육 즉, 정치 교육을 포함해야 한다. 그러므로 현재 통일교육원이 관장하는 통일 교육외에도 앞으로는 제3의 국가 기관이 주관하는 정치 교육을 실시해야 한다.

이 정치 교육의 주관 기구로는 정치적 중립의 지위를 보장해줄 수 있는 독립된 국가 기구가 가장 바람직하다. 여기에는 정파적 중립과 입법, 사법, 행정 등 3부간의 중립도 동시에 보장해주는 것이 필요하다. 그렇다고 정치교육원을 별도로 설립할 경우에는 국가 기구의 축소를 지향하는 현재 추세에 역행하

는 일일 것이고, 재정적으로도 많은 부담을 안게 될 것이다. 그러므로 현재 활동 중인 기구를 활용할 때는 시간적으로나 재정적으로 많은 이점을 얻을 수 있다. 여기에 적합한 기구로는 중앙선거관리위원회의 선거연수원을 떠올릴 수 있다. 중앙선거관리위원회는 입법부·행정부·사법부에서 공히 보낸 인사들로 그 위원들이 선정되는 것이기 때문에, 선거연수원의 활동은 헌법상 중립적 지위를 보장 받을 수 있다.¹³⁾ 기능적 측면에서도 선거관리위원회는 지방의 광역 및 기초자치단체 단위로 이미 설치되어 있기 때문에, 이를 기반으로 하여 선거연수원을 확대·설치해나갈 때 정치 교육을 어렵지 않게 실시할 수 있다.¹⁴⁾

교육의 자율성과 효율성 재고를 위해 광역 시·도별 선거연수원을 설치하여 자율권을 부여할 필요가 있다. 지방 자치의 수준에 맞게 자율적인 정치 교육을 행할 수 있도록 함은 지방 정치의 발전과 지방 주민의 정치 참여를 위해 반드시 필요하다.

그외 교육에 필요한 방법이나 절차, 구성 등은 독일의 정치교육원에 준해서 실시하면 될 것이다. 그래서 정치 교육을 주관할 기구,

예로서 선거연수원은 ① 정치 교육의 기본 지침 설정, ② 정치 교육의 연구, 실시 및 위탁 교육, ③ 정치 교육과 관련된 그외 교육 담당 기관과 협력·조정, ④ 언론 매체와의 연계에 의한 교육 확산, ⑤ 남북 관계 및 통일 후의 정치 교육 연구, ⑥ 교육 자료의 개발과 출판 사업, ⑦ 기타 정치 교육에 필요한 사항의 준비 및 시행 등을 자신의 고유 과업으로 삼아야 할 것이다.

맺음말

통일의 동기가 현실적 측면과 정서적 측면으로 나누어진다면, 통일 후 통합은 기술적 통합과 상징적 통합으로 과정상 분류된다. 문제는 이들 동기와 과정이 독립적으로 이루어질 때 우리가 바라는 완전한 통일은 어려워진다는 점이다. 통일을 평화적으로 이룩한 독일의 경우도 조화로운 통일의 동기를 가졌지만, 아직도 구 동서독 양주민간의 사회 심리적 간극은 극복하지 못하고 있다.

다행히 독일은 통일 이전부터 정치 교육을 통해 구동독체제와 구동독 주민의 이해를

13) 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인, 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다(「선거관리위원회법」 제4조 제1항).

14) 1996년 5월에 설립된 선거연수원은 지금까지 선거관리위원회의 자체 임직원들에 대한 재교육과 연수를 위해 프로그램을 운영해왔다. 그러나 1997년 가을부터는 교육 대상을 그외 공무원과 초·중·고교 교사, 대학생, 시민 단체, 일반인 등으로 확대하고 있다. 교육의 내용은 선거법, 정당법, 정치자금법 그리고 선거 운동, 선거 비용, 선거비 회계 등 선거 실무 관련 사항들을 자세히 이해시키는 데 초점을 맞추고 있다. 이로써 부분적이긴 하지만, 일종의 정치 교육을 실시하게 되었다.

위해 노력해왔다. 정치 교육의 역할은 비단 통일에만 국한된 것이 아니다. 정치 교육은 국민들로 하여금 역사의 흔적들을 정확히 평가하고, 이에 기초하여 오늘을 냉철히 판단하며, 아울러 커다란 역사와 체제의 변화에 올바르게 적응할 수 있게끔 하는 데 기여하였다.

자유민주주의 속에서 생활하고 있는 우리 국민들은 아직도 여기에 익숙해져 있지 못하다. 막대한 정치 자금의 收支, 선거시 돈봉투, 향응, 선심 관광, 선물 공세 등 비뚤어진 선거 문화가 여전히 존재한다. 이는 정치적 수요자인 유권자의 요구와 직간접으로 관련된 현상들이다. 공급자인 정치인의 측면에서도 정경 유착에 의한 특정 기업에 대한 특혜 제공, '실세로의 줄서기 정치', '철새 정치인', 빈번한 탈당 및 당적 이적 등 부정적 행태를 보이고 있다. 그 결과, 정치인들은 국민의 의사와 이익과는 점점 멀어지게 되고 자신의 권력 유지에만 몰두하게 되었다. 이로써 오늘날의 정치인은 전체 사회에서 독립된 위상을 가지게 되었고, 스스로 이기주의화되었다. 이제 정치인은 특수한 사회 계급 즉, 정치 계급으로 부상하였다.

자유민주주의의 미성숙은 제도적 차원에서도 나타난다. 선거 때만 되면 개헌을 외치고, 선거법, 정치자금법, 정당법의 개정을 요구한다. 뿐만 아니라, 특정 사회 단체의 정치

참여 여부를 두고 관련 법규의 개정을 논의하고, 아울러 안기부법의 존폐, 그 적용 범위의 축소 및 확대 여부 등에 대해서도 항상 논의하고 있다. 정치적 게임 규칙을 두고 빈번히 논의한다 것 자체가 이미 민주주의의 미성숙을 반증한다.

민주주의의 성숙과 실질적 민주화를 가져오기 위해서는 성숙된 민주 시민이 필요하다. 여기에는 예외가 없다. 철저한 민주 시민 의식이 우리의 민주제도를 뒷받침할 때, 마침내 우리의 민주주의는 완성될 수 있다.

더군다나 통일 한국의 다양한 사회 갈등을 고려하면, 민주적이고 평화적인 사회 통합이 절실하다. 특히, 통일 후 장기간 남게 될 사회 심리적 간극은 통일의 완성을 위해 반드시 넘어야 할 단계이다. 이런 의미에서 정치 교육은 통일 교육의 의미를 지닌다.

사회 심리적 통합도 결국 국가공동체 구성원 개개인의 자율과 책임 즉, 민주 시민 의식에서부터 시작된다. 독일의 경우에 비추어 볼 때, 다소 낮은 감이 있지만 이제부터라도 정치 교육의 체계적 실시를 통하여 이런 과제의 해결을 향해 적극 노력해야 할 것이다. **統**

참고 문헌

박병석(1994), "정치 교육의 목적, 내용, 방법: 통일 독일에서의 정치 교육을 중심으로"

- 으로”, 「국제워크숍 발표 논문집」, 한국 정치학회: 한독사회과학회(1996), 「한독사회과학논총」, 제6호.
- 박병석(1997. 6), “롬펜 정치 계급 - 한국 정치 문화의 기형화 요인”, 「신문로 포럼」, 통권 45호.
- 중앙선거관리위원회, 「선거관리위원회법」.
- 통일교육원, 「1997년 통일 교육 계획」.
- BVerGe, 독일연방헌법재판소 판결문 73, 33.
- Beutelsbacher Konsens(1977), 1977년도 보이텔스바하 합의문.
- Elias, Nobert(1987), “Wandlungen der Wir-Ich-Balance.” ders. *Die Gesellschaft der Individuen*, Ffm., pp. 207~315.
- Elias, Nobert(1992¹⁷), *Über den Proze der Zivilisation - Soziogenetische und Psychogenetische Untersuchungen*, 2.Bde., Ffm(1969², Bern).
- Langguth, Gerd(1993), “Politische Bildung in Deutschland.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B34/93.
- Lenz, Werner(1988), “Politische Bildung für Erwachsene.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/88.
- Lüdkemeier, Bernd/Siegel, Michael (1992), “Zur Situation der politischen Bildung in den Neuen Bundesländern,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B25-26/92.
- Misselwitz, Hans(1991), “Politische Bildung in den Neuen Ländern: In Verantwortung für die Demokratie in ganz Deutschland.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B37-38/91.
- Rüther, Gunther(1993), “Politische Bildung und Politische Kultur im Vereinigten Deutschland.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B34/93.
- Schiele, Siegfried/Schneider, Herbert (Hrsg.)(1987), *Konsens und Dissens in der Politischen Bildung*, Stuttgart.
- Smend, Rudolf(1968²), “Verfassung und Verfassungsrecht.” ders. *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin (1928¹), pp. 119~276.
- Smend, Rudolf(1975²), “Integration.” *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart/Berlin, pp. 1024~1027.
- Voegelin, Eric(1991¹), *Die Neue Wissenschaft der Politik*, Freiburg(1959¹, München).