

2021년 춘계학술발표회

## 춘계학술발표회 및 이사회

- 민주시민교육의 중층성과 역동성 -

일 시 : 2021년 4월 24일(토) 13:00~17:00

장 소 : 온라인 학술대회

(<https://zoom.us/j/2099276538?pwd=dUI6SG1VajN3a3hZa2R3d05aYXFRUT09>

회의 ID: 209 927 6538 암호: 304)

주 최 : 한국사회교과교육학회

 한국사회교과교육학회  
The Korean Association for the Social Studies Education

## 2021년 춘계학술발표회 및 이사회

일시: 2021년 4월 24일 (토) 13:00~17:00

온라인 주소: <https://zoom.us/j/2099276538?pwd=dUl6SG1VajN3a3hZa2R3d05aYXFRUT09>

(회의 ID: 209 927 6538 암호: 304)

### 개회식 (13:00~13:15)

▣ 입 장(12:50~13:00)

▣ 개회식(13:00~13:15)

사회: 허수미(학술3국장, 한국교원대)

- 개회사 ..... 박승규 (학회장, 춘천교대)
- 상호인사

### 발표 및 토의 (13:15~15:30)

사회: 허수미(학술3국장, 한국교원대)

▪ 주제발표(13:15~14:00)

<주제> 민주시민교육의 중층성과 역동성 문제

《발표》 서용선(국회 보좌관)

▪ 패널토의(14:00~15:00)

《토론》 유종열(공주대), 이대성(고양 능곡고 교감), 정현이(대전 느리울초 교사)

▪ 질의 및 응답(15:00~15:30)

《토론》 참석자 전원

### 2021 정기 이사회 (15:30~17:00)

사회: 남호엽(운영사무국장, 서울교대)

2021년

# 춘 계 학 술 발 표 회

— 목 차 —

## <주제발표>

민주시민교육의 증충성과 역동성 문제

/ 서용선(국회, 보좌관) ..... 1

## <패널 토의>

유종열(공주대) / 이대성(고양 능곡고, 교감) / 정현이(대전 느리울초, 교사)

## <기타 자료>

부록1. 독일 정치교육에서 정치적 중립성의 중요성과 사례

/ Thomas Krüger(독일연방정치교육원 원장) ..... 16

부록2. 독일 학교 민주시민교육의 교육과정 및 교과서 분석

/ 이인선(동작고) ..... 36

\* 발표자의 발표 자료 이외에 부록에 첨부된 자료는 본 학술대회의 참석자의 발표문이 아니며 학술대회 주제 관련 참고자료로 첨부해드린 것이오니 인용시에는 반드시 다음의 출처를 정확히 밝혀주시기 바랍니다.

<부록1> Thomas Krüger(독일연방정치교육원 원장), 독일 정치교육에서 정치적 중립성의 중요성과 사례, 국회 민주시민교육 국제포럼 발표집(2021년 4월 13일), 3-28.

<부록2> 이인선(2019), 독일 학교 민주시민교육의 교육과정 및 교과서 분석, 오유석·김세희·서현수·이인선·김원석·정하윤(2019), 해외 학교 민주시민교육 교육과정 및 교과서 분석 최종보고서, 교육부 민주시민교육 정책중점연구소, 88-117.



*MEMO*

---

<주제 발표>

## 민주시민교육의 중층성과 역동성 문제

서용선

국회 보좌관



### 목 차

- I. 들어가며
- II. 이론적 관점: 복잡성 이론
- III. 민주시민교육의 중층성 문제
  - 1. 입법의 상황
  - 2. 정책의 상황
  - 3. 교육과정의 상황
- IV. 민주시민교육의 역동성 문제
  - 1. 원동력의 구축
  - 2. 결합 지점의 형성
  - 3. 지향점의 공유
- V. 나가며

# 민주시민교육의 중층성과 역동성 문제

서용선

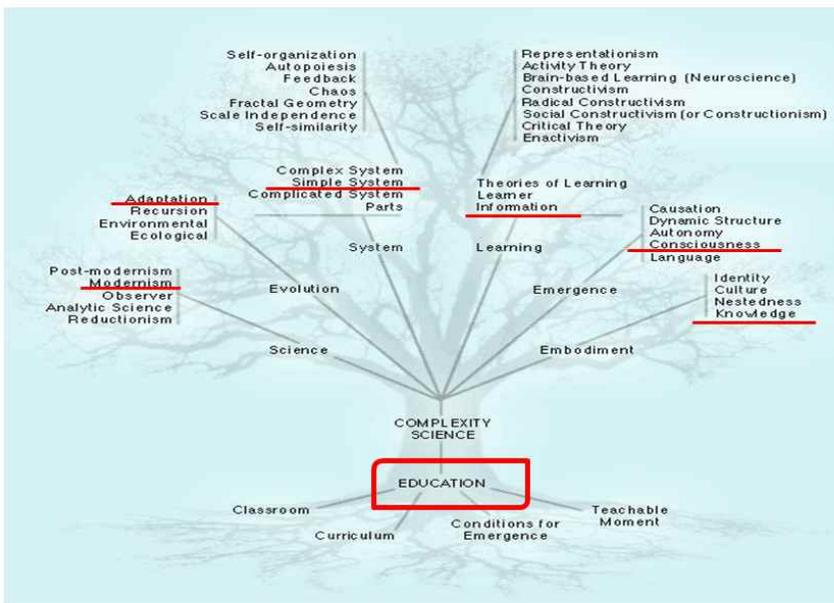
## 목 차

- I. 들어가며
- II. 이론적 관점: 복잡성 이론
- III. 민주시민교육의 중층성 문제
  - 1. 입법의 상황
  - 2. 정책의 상황
  - 3. 교육과정의 상황
- IV. 민주시민교육의 역동성 문제
  - 1. 원동력의 구축
  - 2. 결합 지점의 형성
  - 3. 지향점의 공유
- V. 나가며

# I. 들어가며

- (문제의식1) 민주시민교육 논의와 추진 활발함. 하지만 각 지점마다 네거티브 상황이 적지 않음.
  - ✓ (네거티브1) 이념적 접근의 어려움 (민주시민교육법 vs 인성교육법)
  - ✓ (네거티브2) 단일 교과 중심의 어려움 (민주시민교과 vs 타교과 vs 융합)
- (문제의식2) 심화·확대 가능한 역동성과 정체성 지체가 점점 커짐.
  - ✓ (역동성 지체) 이런 민주시민교육으로 된 건가? (1단계의 중간지점)
  - ✓ (정체성 지체) 민주시민교육은 대체 무엇인가? (한국식 모델)

# II. 이론적 관점: 복잡성 이론



(Davis & Sumara, 2006)

“복잡성은 이미 교실에 와 있다”

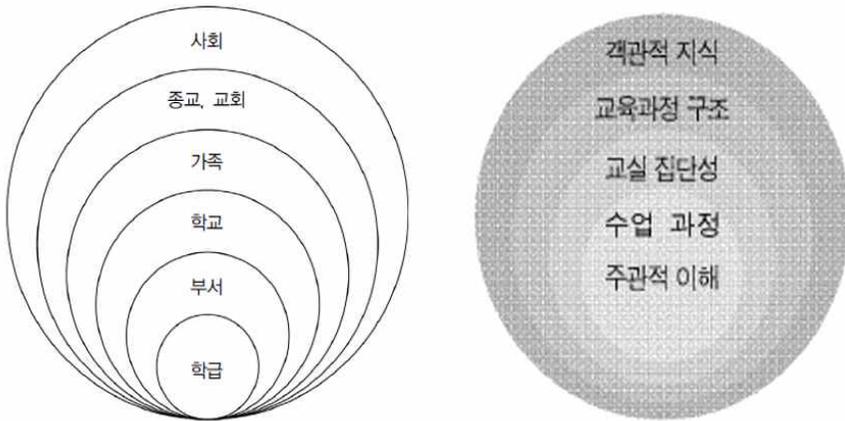
“Knowing is doing, being, becoming and belonging”

(Wells & Breckenridge, 2015)

- ✓ 복잡성 이론은 다윈의 진화론, 물리학의 변화(비선형, 피드백, 자기창조, 생태), 수학의 프랙탈 기하학, 듀이의 프래그마티즘 등을 거침
- ✓ 카오스 이론, 나비효과, 이상한 끌개 이론을 일반화시키며 프로이드의 정신분석, 훗설의 현상학, 비고츠키의 사회구성체론 등의 심리학과 학습이론으로 이어지면서 교육학에 전개됨.

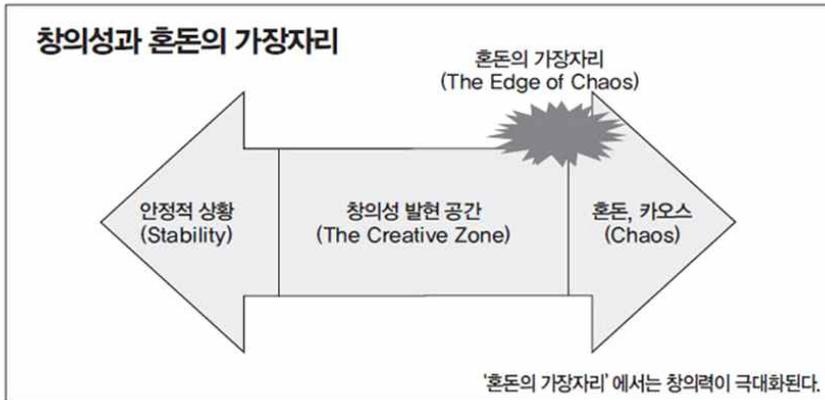
(Davis & Sumara, 2006)

- (포개진 구조와 네트워크) 다른 통일체에 구성과 포괄
- ✓ 민주시민교육에 대한 새로운 유형의 행위와 규칙 세우기 (중요하게 생각하나 새롭지는 않다)
- (근거리 관계) 가까이 인접한 구성인자들 사이의 교환
- ✓ 민주시민교육에 대한 즉각적인 상호의존 (먼 곳의 이야기로 들리며 즉각적이지 않다)
- (자기조직화) 자율적인 구성인들의 행위 상호연결
- ✓ 민주시민교육의 통일적 체계화와 자발성 문제 (특정인과 특정집단이 하는 걸로 비취며 연결이 잘 안된다)
- (상향식 창발) 단순 총합을 능가하는 특징
- ✓ 민주시민교육에 대한 중앙조직자나 지배적인 통치구조 없애이지 않음 (독선적이진 않으나 관료적이고 모래알처럼 흩어져있다)



(Davis & Sumara, 2006)

- 민주시민교육은 **교과-교육과정-교실-학교-사회**라는 중층성 고려가 핵심
- 교육의 과정 또한 **주관적 이해**부터 **객관적 지식**과 **사회적 실천**까지 중층성 이해가 중요



(Davis & Sumara, 2006)

- 민주시민교육이 **창조적으로 촉발되기** 위해서는 '발현 공간으로의 진입'이 우선 필요함.
- 이는 **혼돈과 카오스의 과정**에서 '창의성이 폭발할 결정적 지점(혼돈의 가장자리)'이 구축되는 문제임.

## Ⅲ. 민주시민교육의 중층성 문제

### 1. 입법의 상황

#### ❖ 민주시민교육지원법안 (한병도/남인순 의원 외)

- (내용1) 민주시민교육 활성화 행·재정적 지원(국가/지방자치단체)
  - (내용2) 기본계획 수립(3년/5년), 위원회 운영(행안부, 시도, 시군구)
  - (내용3) 행안부 장관, 시도지사 연도별 계획 수립 및 결과 홀피 게시
  - (내용4) 민주시민교육원 설립, 지역민주시민교육센터 설립
- ✓ (네거티브1) 이념적 접근의 어려움이 노출되어 있음(mechanic)
- ✓ (정체성 지체) 한국식 모델의 가능성이 들어있으나 그 자체로는 파악 어려움

#### ❖ 학교민주시민교육법안 (박찬대 의원 외)

- (내용1) 학생 발달과 학교에 적합한 시책 마련과 지원(국가/지방자치단체)
  - (내용2) 교육과정 장기적.체계적 운영, 정치적 중립성, 능동적.적극적 참여
  - (내용3) 위원회 설립, 종합계획(4년), 연도별 시행계획(교육감)
  - (내용4) 매 학년 민주시민교육 과목 편성.운영, 학교장 계획 수립 실시
- ✓ 교육자치와 지방정부 역할을 염두에 두고 있음
- ✓ (네거티브2) 단일 교과 중심의 어려움이 나타남
- ✓ (역동성 지체) 기존 조직 기반으로 '반 민주시민교육(anti-demo) 제도와 문화'를 넘기 어려움(학교 관료구조, 입시 제도와 문화 등)

### ❖ 학교민주시민교육촉진법안 (민형배 의원 외)

- (내용1) **홍익인간 대체**, 인간 존엄과 가치, 행복추구권, 민주주의 보장
  - (내용2) **학교 내 정치적 공정성 확보**
  - (내용3) **관련 위원회, 계획 수립, 환경조성**
  - (내용4) **학교민주시민교육 과목 편성**
  - (내용5) **정치적 공정성 위반시 징역(1년) / 벌금(1천만원)**
- 
- ✓ 급진적인 접근이 주는 강점 있음
  - ✓ (네거티브1) 정치적 공정성 개념과 처벌 조항에 대한 문제 제기 큼
  - ✓ (역동성 지체) 처벌 조항이 역동성을 가로막을 가능성이 있음

## 2. 정책의 상황

### ❖ 민주시민교육 활성화를 위한 종합계획 (교육부, 2018)

- (내용1) **학교 민주시민교육 강화**
  - (내용2) **교원 전문성 신장 및 교육활동 지원**
  - (내용3) **민주적 학교문화 조성(민주학교)**
  - (내용4) **학생자치 활성화**
  - (내용5) **민주시민교육 지원체계 구축**
- 
- ✓ 학생자치나 민주학교 등에서 역동성과 구조적 안정성 확인
  - ✓ (정체성 지체) 역동성을 확보해도 정체성(입시 극복, 동성애 극복) 갈등 예상

추진과제	세부 내용	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
학교 민주시민교육 강화	민주시민교육의 공통기준 마련					
	민주시민교육관점에서 교육과정과 교과 분석					
	해외 교육과정과 교과서 분석					
	안정적·체계적 민주시민교육을 위한 교육과정 개정					
	참여와 실천중심의 우수 수업사례 공유·확산					
	민주시민교육을 위한 성장·발달중심 평가제도 마련					
교원의 전문성 신장 및 교육활동 지원	교원의 민주시민교육 역량강화를 위한 연수 지원					
	교·시대 교육과정 개편					
	교원양성대학의 민주시민교육 역량 강화 사업					
	교원 학습공동체 및 현장지원단 운영 지원					
	다양한 민주시민교육 콘텐츠 개발·보급					
민주적 학교문화 조성	공간수업 프로젝트 지원 사업					
	학교 관리자 집합연수					
	(가칭)민주시민학교 운영					
학생자치 활성화	학생회 운영 내실화					
	학교운영 및 학습활동에 학생 참여 확대					
	학생자치 인식개선 및 우수사례 확산					
민주시민교육 지원체계 구축	민주시민교육 거버넌스 구축					
	민주시민교육 정책중점연구소 운영					
	민주시민교육 추진을 위한 사회적 공감대 확산					

### ❖ 학교민주시민교육 활성화 지원 기본계획 (서울교육청, 2020)

<p><b>서울형 학교민주시민교육 기반 확대</b></p>	<p>① 서울형 학교민주시민교육을 위한 정책 연구 수행</p> <p>② 민주시민교육 정책자문위원회 운영</p> <p>③ 학교민주시민교육 발전을 위한 포럼 개최</p> <p>④ 사회현안교육 원칙 수립을 위한 교원 토론회 추진</p>
<p><b>교원의 민주시민교육 전문성 신장 지원</b></p>	<p>① 민주시민교육 전문성 신장을 위한 파일럿 연수 운영</p> <p>② 사회현안 프로젝트 학습 실천교원단 운영</p> <p>③ 교원의 지속적 성장을 위한 학교 안·밖 네트워크 구성</p>
<p><b>학교교육과정을 통한 민주시민교육 활성화</b></p>	<p>① 교과와 연계한 민주시민교육 실천 지원</p> <p>② 민주시민교육 자료 개발·보급을 통한 수업 실천 지원</p> <p>③ 서울학생 사회참여 한마당 내실화</p> <p>④ 민관협력을 통한 찾아가는 법교육 확대</p>

- ✓ 현장 기반 전문성(학교, 지자체 연계)과 교육주체(학생, 교사)의 역할 배가
- ✓ (역동성 지체) 역동성을 확보해도 정체성(입시 극복, 동성애 극복) 갈등 예상

❖ **평화·세계시민교육 기본계획** (서울교육청, 2021)

추진 과제		
핵심 과제		
학교별 평화·세계시민교육 자율시행 지원 확대	평화·세계시민교육 프로그램 개발	평화·세계시민교육 교원 실천역량 신장
세부 과제		
<ul style="list-style-type: none"> <li>학교교육계획에 따른 평화세계시민교육 실시 지원</li> <li>세계시민교육 실천학교 운영</li> <li>자율적 학습 동아리 운영 지원 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평화세계시민교육 교재 개발</li> <li>평화세계시민교육 협업체 구성 및 운영</li> <li>평화·세계시민교육 포럼</li> <li>세계시민교육 국제 수업 교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교원직무연수 운영</li> <li>선도교사단 및 교사연구회 운영</li> <li>교원학습공동체 운영</li> <li>평화세계시민교육 네트워크 구축</li> </ul>

❖ **학교민주시민교육 활성화 지원 기본계획** (경기교육청, 2020-23)

 **지향하는 학교의 모습**

**| 주체적이고**  
교육과정에서 민주·평화·세계 시민교육을 강화하고  
학생들이 삶 속에서 민주주의를 실천하는 학교

**| 공공적인 삶을**  
자율과 자치를 기반으로 학교 구성원 모두가 참여와 소통을 통하여  
같이 결정하고 함께 책임지는 학교

**| 실천하는 시민**  
학교 안과 밖을 잇는 시민교육 연대로  
배움을 확장하고 학생이 지역의 시민으로 성장하는 학교

- ✓ 정책 내 과정과 구조 구축은 양호함
- ✓ (정체성 지체) 역동성을 확보해도 사업의 분산과 교육주체 전면 등장 등 가시화 시키는 작업 필요

2021~2023 정책 중점

구분	현장 제안	2021 - 2023년 정책발전방안
일상적 시민교육 내실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육과정에서 시민교육 강화</li> <li>학생 주도 시민교육 프로젝트 필요</li> <li>학생 주권자 교육, 디지털사회에 필요한 시민교육, 세계시민교육 확대 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민교육 중심 교육과정 활성화</li> <li>학생 주도 시민교육 프로젝트 활성화</li> <li>새로운 시대가 요구하는 시민성 교육 강화</li> </ul>
학교자치 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육주체가 함께 참여하여 민주적으로 운영되는 학교에 대한 현장요구</li> <li>학생 주도의 자치활동 보장과 학생의 의견이 반영되는 학생자치회에 대한 현장요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교자치기구 운영 내실화</li> <li>학생자치활동 내실화</li> </ul>
평화·통일교육 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>교과·창의적 체험활동(동아리 등)을 통한 실천 중심의 평화교육 요구</li> <li>학생 중심 체험활동 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평화·통일교육 확산을 통한 평화 감수성 함양</li> <li>동북아평화 지향의 근현대사 교육 강화</li> </ul>
다문화어울림 교육으로의 도약	<ul style="list-style-type: none"> <li>학생 문화 배경 다양화에 따른 다문화 교육 지원 확대</li> <li>다문화가정 학생 맞춤형 지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다문화어울림교육 확대·발전</li> <li>다문화가정 학생 교육 지원 강화</li> </ul>
시민교육 역량강화 및 네트워크 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>교원의 민주시민교육 역량 강화 필요</li> <li>지역기반의 시민교육 네트워크 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>체계적인 시민교육 역량강화 시스템 운영</li> <li>지역기반의 시민교육 실천가 네트워크 활성화</li> </ul>

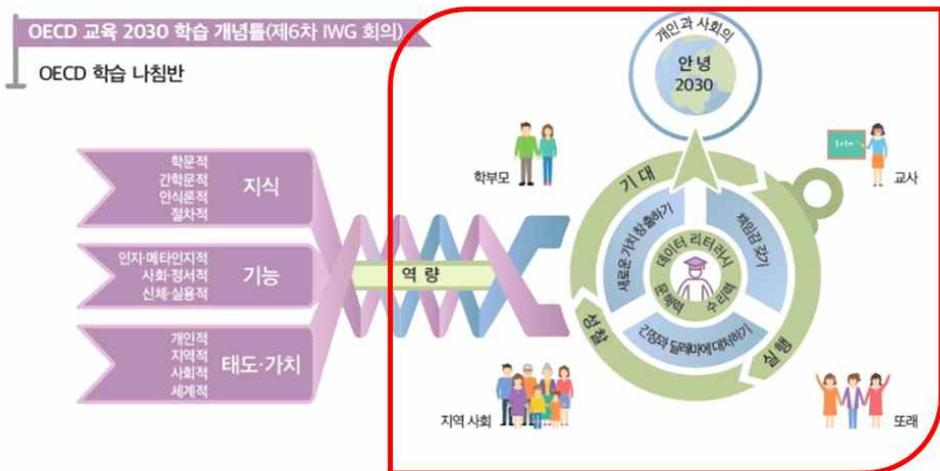
### 3. 교육과정의 상황

- 2015 개정 교육과정
  - ✓ **창의융합형 인재** - '민주시민'과의 관계 고민
  - ✓ **핵심역량** - '민주시민교육에서의 핵심역량' 고민
  - ✓ **통합사회** - 새로운 교과서의 출현과 민주시민교육 고민
- 2022 개정 교육과정
  - ✓ **지속가능 미래와 불확실성 대비** - AI/생태와 민주시민교육 결합
  - ✓ **고교학점제** - 선택형 교육과정 중심의 체제 개편에서의 고민
  - ✓ **코로나19** - 온오프라인 교육과정(재난 교육과정) 고민



(교육부, 2021)

## OECD 학습나침반 2030과 변혁적 역량



## OECD 학습나침반 2030과 변혁적 역량

변혁적 역량	내용	능력 및 태도
새로운 가치 만들기	보다 나은 삶을 만들기 위해 혁신적 사고와 행동을 함. 새로운 지식, 아이디어, 전략, 해결책을 고안하여 신규 문제해결을 위해 적용할 수 있음.	창의성/비판적 사고
긴장과 딜레마 해소하기	서로 모순되거나 상충하는 아이디어나 입장의 상호 연관성 이해하고, 이러한 상황에서 나의 행동이 가져올 단기, 장기적 결과에 대해 고려함	공감능력(empathy)과 존중하는 태도(respect)
책임감 가지기	개인적, 윤리적, 사회적 목표를 고려하며, 자신의 행동에 대해 성찰하고 평가함.	성찰하고, 협동하며, 지구를 존중하기

### IV. 민주시민교육의 역동성 문제

#### 1. 원동력 발휘를 위한 에너지원 위치 확인과 구축

- (원동력1) **수준 높은 교사와 관심있는 교원단체 그룹**
- (원동력2) **교육부, 교육청, 국회 등 정부의 적극 지원**
- (원동력3) **민주시민교육을 지지하는 축적된 역사**

## 2. 결합 지점에 대한 발굴과 시너지 형성 조건 마련

- (결합 지점1) **교사와 교육당국(교육부/청) 결합**
  - ✓ 실천과 정책의 결합, 관계와 소통의 문제, 현장 역동성의 반영
- (결합 지점2) **교육청과 교육부의 결합**
  - ✓ 정책과 정책의 결합, 관계와 소통의 문제,
- (결합 지점3) **국회와 교육당국과 교육현장의 결합**
  - ✓ 이념을 넘어서는 민생으로의 접근, 제도와 정책과 실천의 결합

## 3. 지향점에 대한 상향조정과 실천방안

- (지향점1) **'변혁적 역량' 에 대한 적극 검토와 도입**
  - ✓ 민주주의 전반을 포괄하면서도 참여민주주의의 역동성이 등장하는 변혁적 역량 도입
- (지향점2) **'일상 시민' 개념의 역동적 구축**
  - ✓ 일상에서의 시민생활과 현장을 포함한 제도 지향의 시민 개념
- (지향점3) **'대화·실천·참여형 교육'의 실제적 방향**
  - ✓ 대화하고 실천하고 참여하는 교육 내용과 방법에 대한 지향점 수렴

## 참고문헌

- ✓ 경기도교육청(2021), 2021-2023 민주시민교육 정책추진계획.
- ✓ 교육부(2018), 민주시민교육 활성화를 위한 종합계획.
- ✓ 교육부(2021), 국민과 함께 만드는 2022 미래형 교육과정 개정 추진.
- ✓ 김아미(2019), OECD 학습나침반 2030: 변혁적 역량과 민주시민교육의 접점. 경기도 교육연구원.
- ✓ 서울특별시교육청(2020), 2020 학교민주시민교육 활성화 지원 기본계획.
- ✓ 서울특별시교육청(2021), 공존과 상생의 2021 평화세계시민교육 기본계획.
- ✓ 정원규 외(2018), 학교 민주시민교육의 기본개념 및 추진원칙 연구, 교육부·민주주의 연구소.
- ✓ Davis, B., & Sumara, D.(2006). Complexity and Education: Inquiries Into Learning, Teaching and Research. Routledge.
- ✓ Senge, P., et al.(2012). Schools That Learn. Crown Business.
- ✓ Wells, K., & Breckenridge.(2015). Complexity and Education: From Theory To Practice and Back Again. University of Alberta.

감사합니다.



*MEMO*

---

## 독일 정치교육에서 정치적 중립성의 중요성과 사례1)

Thomas Krüger

독일연방정치교육원 원장

존경하는 내외 귀빈 여러분,

올해 2월 7일 자유보수주의적 성향의 <노이에취르허차이퉁> 베를린 편집부 소속의 한 기자는 우리 기관의 업무에 대해 “연방정치교육원은 이데올로기적으로 명백히 불균형하다”고 평가했습니다. 이러한 보도가 나가게 된 계기는, 정치적인 극좌 현상을 우리 기관의 웹사이트에 어떻게 기술해야 할 것인지에 대한 질문이었습니다. 좌파 성향의 <베를리너타게스차이퉁> 역시 이 사안에 대해 언급하며, “교육기관이 과연 이러한 (균형의) 원칙에 부응하고 있는가, 그리고 과연 얼마나 독립적으로 업무를 수행하고 있는가”라는 질문을 던졌습니다.

이에 대해, 두 번의 마이너스면 플러스가 된다는 독일의 관용구에 따라 우리는 다음과 같이 반박할 수가 있습니다. “정치적 스펙트럼의 양극이 같은 사안을 두고 우리 연방 정치교육원에 대해 시비를 걸고 있다면, 우리는 이미 초당적인 노선을 걷고 있는 것이다” 라고 말합니다. 물론 문제가 단순하지는 않습니다. 여러분도 아실 테지만, 우리 자신이 저널리즘 논쟁의 대상이 되는 것은 결코 우리의 목표가 아니기 때문입니다.

그렇다면 독일에서 국가 정치 교육의 의도는 대체 무엇일까요? 국가 질서를 홍보하는 것이 그 과제일까요? 만약 그렇다고 한다면, 반대의 견해나 아이디어 또는 운동에 불이익을 주지 않으면서 어떠한 형태로 그렇게 할 수 있을까요? 현상이나 발전 양상 또는 사건을 평가하고 설명하는 과정에서 나타나는, 민주주의 사회에서는 정당할 뿐만 아니라 바람직하기도 한 상이한 시각들은 어떻게 받아들이고 있을까요? 다양한 입장에 대해 개방적인 입장을 취하면서 동시에 민주주의와 인권을 근본적으로 긍정하는 것은 어떻게 보장될 수 있을까요? 독일에서, 그리고 아마도 한국에서, (정치교육) 기관이

1) Thomas Krüger(독일연방정치교육원 원장), 독일 정치교육에서 정치적 중립성의 중요성과 사례, 국회 민주시민교육 국제포럼 발표집(2021년 4월 13일), 3-28.

여당의 정치 프로그램을 제공하지 않으면서도 정부 소속 기관이 될 수 있는 방법은 없을까요?

이러한 문제들에 대해 저는 이제부터 30분간 여러분께 몇 가지 의견을 제시해 보고자 합니다. 먼저, 독일의 정치 교육의 역사적인 기초를 개략적으로 설명드린 후, 이를 토대로 현재의 도전과제들에 대해 말씀드리겠습니다. 이로써 다수의 도전과제들은 전혀 새로운 것이 아니라, 진행 중인 프로세스의 일부라는 사실이 밝혀지게 될 것입니다.

## 1-

독일의 정치 교육은 중립성을 보장해야 한다는 주장과 정치적 기본역량으로서 판단력을 가르치고 강화해야 한다는 주장 사이에서 처음부터 늘 팽팽한 줄다리가 계속되어 왔습니다.

바이마르 공화국이라 불리는 독일 최초의 민주주의도 이미 정치 교육을 수행하는 국가 기관을 가지고 있었습니다. 이 기관의 역할은 사람들에게 정치에 대한 객관적인 정보를 제공하는 것이었습니다. 초당파성이라는 전제는 우리 연방정치교육원의 이 전신 조직과 처음부터 늘 함께 했습니다. 1921년 당시 독일 의회는 정치 교육이 “개별 정당의 정신을 따르는 대신 국가 전체의 관점에서” 행동해야 한다고 촉구했습니다. 당시의 문제는 다음과 같은 것이었습니다. 즉 대부분의 정당이 민주주의를 정부형태로서 전혀 지지하지 않았고, 일부는 공개적으로 그 폐지를 주장하기까지 했다는 것입니다! (그리고 실제로 폐지로 이어지기도 했습니다.) 이러한 상황에서 민주주의의 증진과 초당적인 교육 업무를 어떻게 조화롭게 수행할 수 있을까요? 결국에는 바이마르 공화국도, 당시의 국가 정치 교육도 이에 대해 만족스러운 답변을 얻지 못했고, 이로써 둘 모두 실패하게 되었습니다.

이러한 경험, 곧 국가사회주의라는 직접적인 과거와 동시대 공산주의의 도전은 1945년 이후 전후 독일의 서부 지역이 새로운 방향설정을 하도록 만들었습니다. 민주주의의 규범적 강화가 이제 정치 교육의 중심과제가 되었습니다.

1952년 당시 전신 조직의 이름으로 설립되었던 우리 연방정치교육원은 연방내무부 장관의 조직령(시행령)에 따라 설립된 내무부 산하 기관입니다. 연방내무부 장관은 조직령에 따라 기본 과제들을 정하고, 내무부 내의 전문 감독기관은 규정된 요구사항들을 우리가 잘 준수하고 있는지 감독합니다.

초창기의 요구사항은 일차적으로 전체주의의 위험을 예방하는, 이른바 “적극적인 헌법보호”를 수행하는 것이었습니다.

실제로 경제적인 대성공과 다양한 계층의 사회적 상승 덕분에, 먼저 독일 서부지역에서 안정적인 공화국을 세우는 데 성공하기도 했습니다.

그러나 사회 분위기는 흥흥했으며, 곧바로 새로운 세대는 더 많은 민주주의, 더 많은 해방, 더 많은 비판적인 토론을 요구했습니다.

정계는 이에 반응했고, 정치 교육의 과제에 대해서도 개혁을 실시했습니다. 이로써 1968년 다음과 같은 연방정부의 선언이 나왔습니다.

“[중략] 민주주의를 ‘조화롭고 찬란하다’고 표현하는 관행, 그리고 공동체와 협의 및 파트너십에 대한 과도한 강조는 정치의 본질을 쉽게 오인하도록 만들었다. 민주주의에 대한 보다 현실적인 그림을 그리기 위해서는 앞으로는 이해와 갈등, 권력과 같은 개념들을 좀 더 많이 고려해야 할 것이다.”

이러한 의미에서, 이후 1년 뒤에 설립된 연방정치교육원의 학술자문위원회는 분명하게 다양한 분야의 전문가와 사상적 지향까지도 대표하도록 되었습니다. 이에 따라 현 위원회에는 “호전적 좌파(Linke Militanz)” 전문가인 여성 정치학자 모니카 오버블레와 이주 연구가이자 심리학자인 하시-할릴 우슬루칸, 또는 커뮤니케이션 연구와 디지털 미디어 전문가인 크리스토프 노이베르거 등이 참여하고 있으며, 교육학자인 헤르만 요제프 압스가 위원장직을 맡아 이끌고 있습니다.

새로운 사고에 늘 개방적인 자세를 취하기 위해, 자문위원회 위원은 두 번의 임기 후에는 물러나도록 되어 있습니다. 한 위원의 임기 종료가 예정되어 있는 경우, 자문 위원회는 회의에서 미리 후임자 물색 논의를 하며 그 프로필에 대해서도 의견을 교환합니다. 이 때 개별적인 전문성은 유지되어야 하며, 성평등도 고려됩니다.

## 2-

그런데 찬반 논쟁의 여지가 있는 교육 업무는 실제로 구체적으로 어떻게 이루어져야 할까요? 그리고 정치 양극화 시대에 교육이 교화의 도구화가 되는 것을 어떻게 막을 수 있을까요?

오늘날 다시 이슈화 되고 있는 이런 질문들을 우리 같은 직업을 가진 사람들은 1970년대에 이미 집중적으로 다루었습니다.

당시 서독 사회는 외교정책, 국내 및 법률 정책, 그리고 교육정책 문제를 두고 감정적

이면서도 날카로운 논쟁을 벌이고 있었습니다. 두 거대 진영의 대치가 계속됐습니다. 먼저, 68 운동의 전통과 (자본주의에 대한) 비판적 사고를 가진 진영에서는 해방을 추구하는 행위로서의 교육이라는 개념이 발전했습니다. 이들의 정치 교육은 모든 지배적인 방식에 대해서 근본적으로 비판적인 입장을 보이며 현재의 질서에 대해 끊임없는 질문을 제기하는 방식을 취했습니다. 이에 비해 자유보수주의 진영은 독일에 실현된 민주주의가 크게 성공한 것으로 봤습니다. 이 관점에서 (정치) 교육의 과제는 이미 달성된 현상을 유지하고 기본법의 가치를 지켜내는 것이었습니다. 이러한 해방 교육 대(對) 긍정적 교육의 대결은 독일의 정당제도와 연방주의 구조 속에서도 제도화된 전투적 양상을 보이면서, 사민당이 이끄는 연방정부와 주정부 대(對) 야당인 기민/기사당 연합이 이끄는 개별 주정부들의 대결로 나타났습니다. 1973년 헤센주에서 주요 당사자들이 참석한 가운데 열린 교육 정책 토론회는 전체 대립의 주무대가 되었는데, 여기서 과도한 부담을 느낀 한 진행자는 “몽둥이를 들어야만 (우리가) 공통점을 찾아낼 수 있을 것 같다”고 이 행사를 요약하기도 했습니다.

바덴뷔르템베르크주의 센터장인 지크프리트 쉴레를 중심으로 한 한 집단은 이러한 상황을 불편해했습니다. 이에 쉴레는 몽둥이 대신 전화기를 손에 들었습니다. 그리고 1976년 분쟁의 주인공들을 슈투트가르트 근처에 있는 보이텔스바흐로 집결시켜 전국적인 회의를 열도록 하는 데 성공했습니다. 이곳에서 이들은 오늘날까지도 독일 정치 교육의 가이드라인이 되고 있으면서도, 여전히 오해되기도 하는 교육 기준의 “타협안(modus vivendi)”에 합의했습니다. 이른바 보이텔스바흐 합의가 탄생한 것입니다.

그런데 “합의”라는 용어는 오해의 소지가 있습니다. 왜냐하면 보이텔스바흐 원칙은 학생들에게 내용적인 합의를 지시하는 것이 분명히 아니기 때문입니다. 많은 곳에서 주장되고 있는 것과는 달리 보이텔스바흐 합의는 정치 교육에 대해 그 어떠한 내용적인 지시도 하고 있지 않습니다. 이보다 더 중요한 것은 다음과 같은 세 가지 방법적인 원칙을 지키는 것입니다.

1. **강압 금지:** 학생들은 자신들의 정치적 의견을 강요받아서 안 된다.
2. **논쟁성에 대한 요청:** 교사는 학문 및/또는 정치에서 논쟁적인 주제들을 수업 중에도 논쟁적으로 표현하고 토론할 수 있어야 한다.
3. **학생 지향:** 교사는 학생들이 정치적 이해관계의 상황을 인식하고 자신들의 이해 관계를 주장할 수 있도록 이끌어 주어야 한다.

보이텔스바흐 합의와 유사하게, 연방정치교육원 역시 그 어떠한 “중립성”도 추구하지 않습니다. 우리의 목표는 오히려 “정치적 균형”에 있습니다. 이에 따라 과거 3당 제도 시절에 우리 기관에는 관련 정당 3곳 출신의 동등한 권리를 가진 이사 3명이 있었습니다.

오늘날에는 무엇보다 연방정치교육원과 처음부터 함께 하고 있는 이사회를 통해 매우 다양한 정당들이 관계하고 있습니다.

1987년부터 연방의회 교섭단체들은 교섭단체의 규모에 비례해서 각자의 대표들이 이사회에 직접 파견하고 있습니다. 이로써 현재 22명으로 구성된 이사회에서는 독일 연방의 회의 의석 수가 반영되고 있습니다. 이에 따라 규모가 가장 큰 교섭단체가 이사회 의장직을 담당하며, 정치 주류에 대해 매우 비판적인 태도를 취하고 있는 소규모 야당들도 최소 5%의 득표율로 의회에 진출하였다면 이사회에서 마찬가지로 한 표를 가지게 됩니다.

이사회는 연방정치교육원의 업무와 관련하여 그 효과 및 앞서 언급한 정치적 균형에 대해 감독합니다.

그러나 학술자문위원회나 이사회 같은 외부 기관에 의해서만 정치 교육의 균형이 보장되는 것은 아닙니다. 보이텔스바흐 합의의 세 가지 방법적 원칙은 지적인 개방성을 특징으로 하는 정치 교육에 대한 이해와 밀접한 관련이 있습니다. 이제부터 저는 이 개방성이라는 특징과 이에 관련된 기회 및 리스크에 대해 조금 더 상세히 다뤄보고자 합니다.

### 3-

올해 우리는 보이텔스바흐 합의 탄생 45주년을 맞이하는 데 이어, 내년에는 연방 정치교육원 설립 70주년을 맞습니다. 독일 정치 교육의 기본원칙은 수십 년 동안 정치 교육법을 둘러싼 많은 논쟁을 거치는 과정에서도 놀랍도록 변함이 없었습니다. 그러나 최근 몇 년 사이 정치교육은 자유민주주의와 마찬가지로 다양한 이유로 인해 압력을 받고 있습니다.

이 과정에서, 미디어의 변화는 포퓰리즘의 강세와 어우러져 중요한 역할을 하고 있습니다. 이러한 추세에서 보이텔스바흐의 강압 금지의 원칙은 더 이상 내적인 강압을 회피하는 것(여전히 옳지만)에만 매달릴 수 없게 되었습니다. 외부로부터 밀려 들어오는 교화 시도에 직면해, 정치 교육은 또한 제3자를 통한 외부의 강압도 막아내야 한다는 과제에 점점 더 치중하고 있습니다. (학생중심의) 이해관계 지향과 관련해서는, 포퓰리즘적인 의제들 뒤에 서 있는 이해관계들(물질적인 것들도 포함)을 계속해서 주시하는 것이 세계는 매우 중요해 보입니다. 그런데 논쟁성에 대한 요청은 분명 특별한 압력을 받고 있습니다. 이는 보이텔스바흐 합의의 원래 표현, 즉 “학문이나 정치에서도 논쟁이

되고 있는 것은 논쟁적으로 표현되어야 한다”라는 것에서부터 이미 시작됩니다.

정치 운동 일체가 학문에 대한 적대감에 기반을 두고 있는 시대에는 학문적인 근거가 없는 정치적 논쟁이 더 자주 벌어집니다. 그렇다면 정치 교육은 이제 가령 기후변화나 코로나 바이러스를 부인하는 것을 논쟁에서 정당한 정치적 입장으로 표현해야 할까요?

몇 년 전부터 유럽에서는 극우세력들이 메타정치라고 불리는 새로운 전략을 추구해 오고 있습니다. 겉보기에도 벌써 주류와는 다르게, 시스템에 대한 공개적인 투쟁 대신에, 이들은 이제 좀 더 폭넓은 사회적 담론을 통해 지적인 발판을 확보하고 점차 문화적인 헤게모니를 달성하려는 시도를 하고 있습니다. 이로써 독일의 교육 기관들과 학교 수업이 (새로이) 민감한 정치 의제가 되었습니다. 이 신(新) 우익은 국가 정치 교육에도 압력을 가하고, 교사들에게도 수업 중에 “중립성”을 요구하고 있습니다. 그런데 이러한 *부당한*(이 부분에 대해선 잠시 후에 보여드리겠습니다) 요구가 실제로 어느 정도는 반응을 이끌어내고 있습니다. 이미 몇 년 전에 드레스덴 공과대학교의 안나 베잔트 정치교수법 학자는 교사들이 드레스덴에서 강력하게 전개되고 있는 우익 포퓰리즘의 압력을 받아 보이텔스바흐 합의에서 “사안을 중립적으로 다루야 할 필요성”이 도출된다는 걸 받아들였다고 보고한 바 있습니다.

결과적으로 중립성이라는 명목 하에 위헌적이고 비인도적인 콘텐츠가 “다른 정치적 의견들”과 동등한 위치에 놓일 수 있으며, 가령 교사의 비판적인 코멘트가 자칭 중립성이라고 하는 것을 “건드린다”는 불평이 나올 수가 있는 것입니다.

사회과학자 프랑크 논넨마허는 보이텔스바흐 합의에서 말하는 정치적 균형을 이러한 것으로 이해한다면, “의견들은 마치 상품처럼 자유롭게 경쟁하면서 성능과 포장에 따라 우위를 점하게 될 것이다”라고 지적하고 있습니다.

인간의 존엄성과 표현의 자유, 자유롭고 민주적인 기본질서 등과 같은 자유민주주의의 규범적 원칙들은 물론 반드시 설명되고 정당화되어야 하며, 공개적으로 토론되어야 합니다. 그럼에도 불구하고 보이텔스바흐 원칙에 따르면 이 원칙들은 협상할 수 있는 대상이 아닙니다. 그렇습니다. 민주적인 정치 교육은 바로 이러한 가치에 기반을 두고 있습니다. 예를 들어 논쟁 재현의 원칙은 반대 의견을 억압하는 걸 본질로 하는 정치 이데올로기를 막아낼 필요가 있습니다. “보이텔스바흐 합의”에서 말하는 이해관계 지향은 집단동질성을 내세우며 이해관계를 구조적으로 해체하여 부정하는 데 대해 반대합니다.

#### 4-

우리는 이러한 의미에서 정치교육이 걸어온 역사 속에서 보여준 개방의 프로세스를 어떠한 압력 하에서도 포기하지 않을 것입니다. 정치교육은 언제나 인간과 인간의 다양한 이해관계 및 그 함의를 살피왔습니다. 공격성과 양극화가 증가하고 토론과 다양한 관점은 점점 설 곳이 줄어드는 것에 반하여, 우리는 정치 교육의 정신적인 개방성을 제시하고 있습니다. 주제 지향과 강압 금지에 초점을 두고 있는 정치 교육에 대한 이러한 개방적인 이해를 통해, 사람들이 각자의 판단을 내릴 수 있는 능력을 부여하려는 목표가 탄생합니다. 즉, 어떠한 판단을 내릴지는 그 사람의 몫입니다.

성숙한 시민이라는 목표에는 비판적인 문제 제기가 함축돼 있으며, 우리는 이것을 포괄적으로 이해해야만 합니다. 법학자 크리스토프 뮐러스는 이를 다음과 같이 설명했습니다. “정치 교육에서는 법에서와는 달리 가령 인간 존엄성이 왜 중요한지를 설명하는 토론이 필요하다. 기본법이 그에 대한 이유를 제시하고 있지 않기 때문이다.”

보이텔스바흐 함의는 민주적 가치가 교육 과정의 중심이 될 것을 요구하고 있습니다. 그러나 앞서 설명한 규범적 토대를 다룰 때 정치 교육은 신성불가침의 객관성에 의존해서는 안 됩니다. 왜냐하면 아무리 최고의 규범이라고 해도 그 규범을 어떤 질문도 제기하지 않고 믿는다는 것은 뭔가 권위적인 것을 내포하고 있기 때문입니다. 규범적 관점을 수용하기 위해서는 그것들을 그렇게 언급하는 것만으로는 충분하지 않으며, 그 추론 과정과 근거지움이 필요합니다. 개방적인 프로세스는 예를 들어 자유롭고 민주적인 기본질서가 그 사회 전체와 개개인에게 어떠한 이익을 가져주는지에 대한 비판적 논의와 연결되어 있습니다. 사람들이 경직된 전제조건이라는 벽에 마주하는 대신에 그 벽 뒤를 살피고 마침내 스스로를 그 벽을 향해 위치시키도록 할 수 있는 기회가 주어져야 합니다.

민주주의는 다양한 관점과 그에 따른 불일치를 드러냅니다. 그렇다고 사회적으로 존재하는 모든 논쟁이 교육적인 문맥으로 반영되고 동등하게 취급되어야 한다는 의미는 아닙니다. 문화과학자 알라이다 아스만과 얀 아스만은 이를 다음과 같이 표현했습니다. “모든 반대의견이 존중받을 자격이 있는 것은 아니다. 반대의견이 의견의 다양성에 대한 기초를 훼손하려는 것에 목적을 두고 있다면, 그 반대의견은 이러한 존중을 잃게 된다.” 각 주(州)헌법 및 학교법에는 교사가 학교에서 중립적으로 행동해야 할 필요가 없을 뿐만 아니라 특정한 발언에 대해서는 그렇게 해서는 안 된다고 명확히 못을 박고 있는 법적 지시사항이 있습니다. 이에 대해 안나 베잔트는 다음과 같이 말하고 있습니다. “오히려 여러분은 젊은이들을 민주적 가치에 민감하게 만들고, 차별 없는 공존을 옹호하도록 하며, 독일 역사를 기억하고 전체주의에 반(反)하는 기본함의를 대표하는 책임감 있는 방법을 찾아가도록 할 과제를 부여받았다.”

즉, 보이텔스바흐 합의와 더불어, 교사가 어떠한 경우에도 중립성이라는 의무를 지지 않고 오히려 가치를 지향해야 한다는 명확한 지침이 존재하는 것입니다. 따라서 교사는 민주적 당파성이라는 차원에서 특정한 입장을 취합니다. 물론 이러한 입장에 대한 근거가 반드시 제시되어야 합니다. 수업 중에 예를 들어 한 학생이 이주해온 시민과 그렇지 않은 시민 사이의 불평등을 주장한다면, 이러한 발언이 민주적인 의견들의 범위 내에 있는 임의의 의견이 되지 않도록 하는 것은 교사의 책임입니다. 법치국가적인 민주적 국민개념은 이러한 민족적인 구분이 존재해서는 안 된다는 것을 요구합니다. 교사는 반드시 이것을 지적해줘야 합니다.

특히 학교라는 사회공간에서 사람을 멸시하거나 인종을 차별하고 또 다른 여러 방식으로 차별적인 발언을 하는 것을 해체하는 첫 번째 단계는 그런 것들을 일단 떠안는 것입니다. 그러한 발언을 단순히 거부하는 것만으로는 충분하지 않은 것으로 입증되고 있으며 이는 눈높이 방식의 교육 방법에도 해당하지 않습니다. 언뜻 보기에는 그렇지 않은 것처럼 보일 수도 있지만, 반론은 존중의 증거, 경청되고 있다는 증거로서, 교사가 적극적으로 그 발언을 다루고 있음을 보여주는 것입니다. 학생과 교사 사이에는 비대칭적인 힘의 관계가 존재하므로, 교육의 프로세스를 인정의 프로세스로 이해하는 것이 더욱 중요합니다.

여기에서 인정은 인간 적대적인 발언에 대한 중립성이나 수용을 의미하는 것이 아닙니다. 인정은, 어떠한 발언에 대한 금지나 금기를 통해서가 아닌, 내용적인 검토와 반론을 통한 무효화에 있습니다. 이러한 해체는 모든 참여자와 함께 하는 긴밀한 의견 교류를 통해서 이루어져야 합니다. 여기에서도 사람들이 이끌림을 당하는 것이 아니라 스스로 판단을 내리는 능력을 키워가는 것을 목표로 하는 정치 교육의 개방성이 나타나고 있습니다. 이는 비판적 검토를 통해서만 가능합니다. 어쨌든 교육 프로세스는 기본적으로 늘 갈등이 수반 되는 것으로 이해되어야 할 것입니다.

## 5-

갈등의 처리는 현대사회에 필수적인 새로운 “시대 전형적인” 도전과제로 이해되어야 합니다. 안드레아스 아이스, 프레데리크 메트예, 클레어 물랑-두스가 강조하는 것처럼, 정치 교육이 만약 불일치와 논쟁을 불가능하게 하고 오히려 계몽된 시민들 사이에선 합의가 있다거나 있어야 한다고 전달한다면, 그러한 정치 교육은 늘 “헤게모니 확보의 수단”이 될 위험이 있습니다. 사회적 통합은 결코 무갈등을 의미하는 것이 아닙니다. 오히려 진정한 안정성이란 갈등을 생산적인 방법으로 처리하는 것에 있다고 봐야 합니다.

벨기에의 정치학자 상탈 무페에 따르면, 갈등의 완전한 해결은 결코 목표가 될 수 없으며 오히려 불일치를 지켜내는 것이 더 중요합니다. 무페는 “합의는 정치의 끝”이라고 강조합니다. 안타고니즘(적대)을 극복하는 것이 중요한 것이 아니라, 근본적인 대립을 제거하지 않으면서 그것을 수용하고 길들이는 것이 중요하다는 것입니다. 민주 정치의 목표는 “안타고니즘(적대)을 아고니즘(경합)으로 전환”하는 데 있다고 무페는 말합니다. 아고니즘은 날카로움이 제거된 안타고니즘입니다. 이러한 갈등 속에서는 참여자들이 서로를 계속해서 대결 상대로 인식하면서도 각자의 입장을 옹호할 권리는 서로 부정하지 않습니다.

따라서 정치 교육은 다양한 관점에 대한 접근을 가능하게 해야 할 뿐만 아니라 다원적인 갈등해결 역량을 허락해야 합니다. 합의를 조장해 의견의 다양성을 제한하고 결국 “매끈 하게 다림질”하지 않는 방식으로 갈등을 처리할 수 있어야 합니다. 합의를 추구한다는 것은 또한 “갈등을 처리하는 방법으로서 갈등을 길들이고 타협점을 마련하는 것도 포함하는”(마농 베스트팔) 것이 될 수도 있어야 합니다.

정치 교육의 개방적인 특성은 반드시 특정 입장을 극복하는 것을 중요하게 여겨야 할 필요가 없다는 점에서 잘 드러납니다. 정치교육은 사람들 자신과 그들의 상태를 중요하게 여깁니다. 이러한 점을 토대로 해서, 인권과 자유롭고 민주적인 기본질서에 보탬이 되는 교육 프로세스가 만들어지고 정치적 관심이 일깨워져야 합니다. 이 교육 프로세스의 시작점과 마침점이 되는 것이 더 이상 사람들 자신이 아니라 정치 교육이라는 분야 그 자체가 될 경우에만 비로소 우리는 잘못된 길에 빠지게 됩니다. 이러한 사실은 앞서 설명한 중립성을 둘러싼 논쟁에서 특히 잘 드러납니다.

## 6-

민주주의에서 정치 교육의 과제는 (체제의) 정당화도 아니고 또 정당 정치적인 긴장이 감도는 상황 속에서 특정 입장을 취하거나 받아들이는 것도 아닙니다. 우리 연방정치 교육원의 사명은 “정치적 사안들에 대한 이해를 증진하고, 민주주의 의식을 공고히 하며, 정치 참여를 위한 준비를 강화하는 것”입니다. 이러한 사명을 완수하기 위해, 우리 스스로를 비판적으로 성찰하고, 새로운 길을 걸어가며, 그 과정에서 어떠한 이해와 어떠한 규범적 기초로 정치 교육을 어떻게 수행할 것인지에 대해 끊임없이 인식하는 것도 우리의 과제에 속합니다.

우리가 이를 투명하고 신뢰감 있게 수행해 나간다면, 우리는 초두에 인용한 언론 보도의 주장을 부인하고, 균형 잡힌 비당파적 정치 교육에 기여할 수 있을 것입니다.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

„Die ideologische Schiefelage der Bundeszentrale ist evident“, urteilte eine Journalistin der Berliner Redaktion der liberalkonservativen Neuen Zürcher Zeitung am 7. Februar dieses Jahres über die Arbeit unserer Behörde. Anlass der Berichterstattung war die Frage, wie das politische Phänomen des Linksextremismus auf unserer Website beschrieben werden soll. Auch die politisch linksorientierte Berliner Tageszeitung äußerte sich in dieser Angelegenheit und warf die Frage auf, „ob die Bildungsinstitution diesen Grundsätzen [der Ausgewogenheit] gerecht wird – und wie unabhängig sie überhaupt arbeitet.“

Nun könnten wir der deutschen Redensart folgen, dass zweimal minus plus ergibt und argumentieren: Wenn sich zwei Pole des politischen Spektrums in der gleichen Sache an der bpb abarbeiten, ist uns hier wohl eine überparteiliche Linie gelungen. So einfach machen wir es uns aber natürlich nicht, denn wie Sie sich sicherlich vorstellen können, ist es keineswegs unser Ziel, selbst zum Gegenstand publizistischer Debatten zu werden.

Was aber ist denn die Intention staatlicher politischer Bildung in der Bundesrepublik Deutschland? Ist es ihre Aufgabe, für die staatliche Ordnung zu werben und wenn ja: in welcher Form kann sie das tun, ohne oppositionelle Ansichten, Ideen oder Bewegungen zu benachteiligen? Wie ist ihr Verhältnis zu den – in einer Demokratie nicht nur legitimen, sondern wünschenswerten – Unterschieden in der Bewertung und Beschreibung von Phänomenen, Entwicklungen oder Ereignissen? Wie kann, bei Offenheit gegenüber den verschiedensten Positionen, die grundsätzliche Bejahung von Demokratie und Menschenrechten sichergestellt werden? Oder, in unserem und vielleicht auch in Ihrem Fall: Wie können Institutionen Teil der Regierung sein, ohne einem politischen Programm der Regierungsparteien zu dienen?

Zu diesen Fragen möchte ich Ihnen in den kommenden 30 Minuten einige Überlegungen vorstellen. Hierbei werde ich zunächst die historischen Grundlagen politischer Bildung in Deutschland skizzieren und – darauf aufbauend – über aktuelle Herausforderungen berichten. Dabei wird sich zeigen, dass manche

Herausforderungen gar nicht neu sind, sondern Teil eines fortlaufenden Prozesses.

## 1-

Das Spannungsfeld zwischen Neutralitätsansprüchen und der Vermittlung und Stärkung von Urteilsfähigkeit als politischer Grundkompetenz beschäftigt die politische Bildung in Deutschland seit ihren Anfängen.

Bereits die erste deutsche Demokratie – Weimarer Republik genannt – verfügte über eine staatliche Institution der politischen Bildung. Sie sollte die Menschen mit sachlichen Informationen über Politik versorgen. Die Prämisse der Überparteilichkeit begleitete diese Vorläuferorganisation unserer Bundeszentrale für politische Bildung von Beginn an. 1921 mahnte das damalige deutsche Parlament, politische Bildung solle „nicht im Geiste einzelner Parteien, sondern vom Standpunkte des Staatsganzen“ aus agieren. Das Problem damals: Größere Teile der Parteienlandschaft unterstützten die Demokratie als Staatsform gar nicht, einige forderten offen (und schließlich erfolgreich) ihre Abschaffung! Wie sollte Demokratieförderung und überparteiliche Bildungsarbeit unter diesen Umständen unter einen Hut passen? Letztlich kam weder die Weimarer Republik noch ihre staatliche politische Bildung hier zu einer befriedigenden Antwort – womit beide zum Scheitern verurteilt waren.

Diese Erfahrungen, die unmittelbare Vergangenheit des Nationalsozialismus und die zeitgenössische kommunistische Herausforderung sorgten nach 1945 dann für eine Neuausrichtung im westlichen Teil Nachkriegsdeutschlands. Im Zentrum der Arbeit politischer Bildung stand nun zunächst die normative Festigung der Demokratie.

Bei der 1952 noch unter einem Vorläufernamen gegründeten Bundeszentrale für politische Bildung handelt es sich um eine dem Ministerium nachgeordnete Behörde, die per Organisationserlass des Bundesinnenministers gegründet worden ist. Der Minister legt die grundsätzlichen Aufgaben per Erlass fest, über eine Fachaufsicht im Ministerium wird unsere Arbeit darauf kontrolliert, dass wir

den dort fest gelegten Ansprüchen folgen.

Jener Anspruch war in den Anfangsjahren in erster Linie, als sog. „positiver Verfassungsschutz“ präventiv gegen die totalitären Gefahren zu wirken.

Tatsächlich gelang es – auch durch den großen wirtschaftlichen Erfolg und den sozialen Aufstieg breiter Schichten – zunächst im Westen Deutschlands eine stabile Republik zu errichten.

Doch das gesellschaftliche Klima war miesig, bald forderte eine neue Generation mehr Demokratie, mehr Emanzipation, mehr kritische Debatten.

Die Politik reagierte darauf und reformierte auch den Auftrag an politische Bildung. So erklärte die Bundesregierung 1968:

„Die [...] bislang praktizierte ‚harmonisierende‘ und ‚verklärende‘ Darstellung der Demokratie und die Überbetonung von Gemeinschaft, Verständigung und Partnerschaft führten leicht zu einer Verkennung des Wesens der Politik. Zukünftig müssten Begriffe wie Interesse, Konflikt und Macht stärker berücksichtigt werden, um ein realistischeres Bild der Demokratie zu zeichnen.“

In diesem Sinne soll auch der ein Jahr danach eingerichtete Wissenschaftliche Beirat der bpb ausdrücklich verschiedene Professionen und auch unterschiedliche Denkrichtungen vertreten. So gehören dem aktuellen Beirat unter anderem eine Politikwissenschaftlerin mit Schwerpunkt „Linke Militanz“ (Monika Oberle), ein Migrationsforscher und Psychologe (Hacı-Halil Uslucan) oder mit Christoph Neuberger ein Fachmann für Kommunikationswissenschaften und Digitale Medien an. Geleitet wird das Gremium derzeit vom Bildungswissenschaftler Hermann Josef Abs (Vorsitzender).

Um stetig offen für neues Denken zu sein, scheidet Beiratsmitglieder turnusmäßig nach zwei Amtszeiten aus. Wenn der Abschied eines Mitgliedes bevorsteht, berät der Beirat im Vorfeld bei einer Sitzung über die mögliche Nachfolge und tauscht sich auch über deren Profil aus. Die einzelnen Fachdisziplinen sollen hier in der Regel beibehalten werden und zudem Geschlechterparität herrschen.

Wie aber soll kontroverse Bildungsarbeit in der Praxis konkret funktionieren? Wie kann in Zeiten politischer Polarisierung deren indoktrinierende Instrumentalisierung verhindert werden?

Diese heute wieder aktuellen Fragen beschäftigten unsere Profession in den 1970er Jahren bereits einmal besonders intensiv.

Die westdeutsche Gesellschaft der Zeit war geprägt von emotionalen und zum Teil scharfen Debatten über Fragen der Außenpolitik, der Innen- und Rechtspolitik – und nicht zuletzt auch über Bildungspolitik. Zwei großen Lager standen sich gegenüber: In der Tradition der Studentenbewegung von 1968 und einer (kapitalismus-)kritischen Denkrichtung entwickelte sich ein Konzept von Bildung als emanzipatorischer Akt. Politikdidaktik dieser Richtung trat jeglicher Herrschaft grundsätzlich kritisch gegenüber und forderte ein stetiges In-Frage-Stellen auch der gegenwärtigen Ordnung. Auf der anderen Seite sah ein liberalkonservatives Spektrum die in der Bundesrepublik realisierte Demokratie als weitgehend gelungen an. Aufgabe von (politischer) Bildung war aus dieser Perspektive eher die Verteidigung des erreichten status quo und der Werte des Grundgesetzes. Emanzipatorische vs affirmative Bildung lautete die Schlachtordnung, die sich auch im Parteiensystem der Republik und ihrer föderalen Tektonik institutionalisierte: Sozialdemokratisch geführte Bundesregierung und Länder gegen von den Oppositionsparteien CDU/CSU regierte Gliedstaaten. 1973 fasste ein überforderter Moderator eine hochrangig besetzte bildungspolitische Diskussionsveranstaltung im Bundesland Hessen – ein Hauptschauplatz der gesamten Auseinandersetzung – mit den Worten zusammen: „[W]ir können genauso gut mit Knüppeln aufeinander losgehen“.

Einer Gruppe um Siegfried Schiele, dem Leiter der Landeszentrale eines weiteren Bundeslandes – Baden-Württemberg – behagte dieser Zustand nicht. Statt zum Knüppel griff Schiele zum Telefonhörer. Es gelang ihm die Protagonisten des Konfliktes 1976 zu einer bundesweiten Tagung nach Beutelsbach (einem Ort in der Nähe von Stuttgart) zu versammeln. Hier einigte man sich auf einen modus vivendi von Bildungsstandards, der bis heute Leitlinie politischer Bildung in Deutschland ist, aber auch Missverständnissen unterliegt: Der sogenannte Beutelsbacher Konsens war geboren.

Die Bezeichnung „Konsens“ ist missverständlich, denn es geht den Beutelsbacher Prinzipien ausdrücklich nicht darum, Lernenden einen inhaltlichen Konsens vorzuschreiben. Anders als vielfach behauptet macht „Beutelsbach“ auch keinerlei inhaltliche Vorgaben für die politische Bildung. Vielmehr sind hier drei methodische Prinzipien festgehalten:

1. Das *Überwältigungsverbot*, nach dem Lehrende der Schülerschaft ihre politische Meinung nicht aufnötigen dürfen.
2. Das *Kontroversitätsgebot*: Lehrende müssen ein in Wissenschaft und/oder Politik kontroverses Thema auch im Unterricht kontrovers darstellen und diskutieren lassen.
3. Die *Schülerorientierung*: Lehrende sollen Lernende in die Lage versetzen, politische Interessenlagen zu erkennen und ihre Interessen zu vertreten.

Analog zum Beutelsbacher Konsens strebt auch die Bundeszentrale keine „Neutralität“ an. Unser Ziel ist vielmehr „politische Ausgewogenheit“. Zu Zeiten des früheren Dreiparteiensystems hatten wir daher drei gleichberechtigte Direktoren aus den seinerzeit drei relevanten Parteien. Heutzutage soll die sehr viel heterogene Parteienlandschaft vor allem auch über das die bpb seit den Anfängen begleitende Kuratorium eingebunden werden.

Seit 1987 entsenden die Bundestagsfraktionen direkt ihre jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter analog zu ihrer Fraktionsstärke in das Kuratorium. Somit spiegeln sich in dem heute 22 Personen umfassenden Gremium die Mehrheitsverhältnisse des Deutschen Bundestages wieder. Entsprechend hat die stärkste Fraktion den Kuratoriumsvorsitz inne, und auch kleinere Oppositionsparteien mit zum Teil sehr kritischer Haltung zum politischen Mainstream haben eine Stimme im Kuratorium, wenn sie mindestens fünf Prozent der Wählerschaft auf sich vereinigen und dadurch in das Parlament einziehen konnten.

Das Kuratorium kontrolliert die Arbeit der Bundeszentrale auf Wirksamkeit und auf die schon angesprochene politische Ausgewogenheit.

Doch nicht nur durch externe Instanzen wie dem Wissenschaftlichen Beirat

und dem Kuratorium soll politische Bildung im Sinne der Ausgewogenheit gewährleistet werden. Mit den drei methodischen Prinzipien des Beutelsbacher Konsens geht ein Verständnis politischer Bildung einher, das von geistiger Offenheit geprägt ist. Auf diesen offenen Charakter und die damit verbundenen Chancen wie auch Risiken möchte ich im Folgenden gerne näher eingehen.

### 3-

In diesem Jahr können wir den 45sten Geburtstag des Beutelsbacher Konsens feiern, nächstes Jahr den 70sten Geburtstag der bpb. Die Grundprinzipien politischer Bildung in Deutschland zeigen sich durch die Jahrzehnte und über viele politikdidaktische Debatten hinweg erstaunlich konstant. Doch in den letzten Jahren ist unsere Profession wie die liberale Demokratie insgesamt aus verschiedenen Gründen unter Druck geraten.

Eine wichtige Rolle spielt hierbei der mediale Wandel in Zusammenspiel mit einem erstarkenden Populismus. Das Beutelsbacher Überwältigungsverbot kann sich diesen Trends gegenüber nicht mehr in der (weiterhin richtigen) Vermeidung eigener Überwältigung erschöpfen. Angesichts von außen betriebener Indoktrinierungsversuche kommt politischer Bildung vermehrt auch die Aufgabe zu, externe Überwältigung durch Dritte abzuwehren. Bei der Interessenorientierung erscheint mir besonders wichtig, immer wieder auf die hinter populistischen Agenden stehenden (auch materiellen) Interessen zu verweisen. Unter besonderen Druck ist aber sicherlich das Kontroversitätsgebot geraten. Das fängt beginnt schon mit der Ursprungsformulierung des Beutelsbacher Konsens' an, es solle das kontrovers dargestellt werden, was „auch in der Wissenschaft oder Politik kontrovers erscheint“.

In Zeiten, in denen ganze politische Bewegungen auf Wissenschaftsfeindlichkeit aufbauen, kommt es häufiger zu politischen Kontroversen, ohne wissenschaftliche Grundlage. Soll politische Bildung nun etwa die Leugnung von Klimawandel oder Coronavirus als eine legitime politische Position in einer Kontroverse darstellen?

In Europa verfolgen rechtsradikale Kräfte seit einigen Jahren eine neue Strategie, die sie Metapolitik nennen. Statt dem offenen Kampf gegen das System, oft bereits optisch demonstrativ vom Mainstream abgegrenzt, versuchen sie eher im breiten gesellschaftlichen Diskurs intellektuell Fuß zu fassen und sukzessive kulturelle Hegemonie zu erringen. Dadurch sind auch Bildungseinrichtungen und Schulunterricht (erneut) in Deutschland in den Fokus politischer Agenden geraten. Diese Neue Rechte setzt auch staatliche politische Bildung unter Druck und fordert etwa von Lehrkräften im Unterricht „Neutralität“. Wie uns aus der Praxis berichtet wird, stößt diese – wie ich gleich noch zeigen werde – *unberechtigte* Forderung zum Teil auf Resonanz. So berichtete die Politikdidaktikerin Anja Besand von der TU Dresden bereits vor einigen Jahren, dass Lehrerinnen und Lehrer im Umgang mit einer in dieser Stadt starken rechtspopulistischen Bewegung von einer aus dem Beutelsbacher Konsens resultierenden „Notwendigkeit, sich in der Sache *neutral* zu verhalten“ ausgingen.

In der Folge können sich unter dem Etikett der Neutralität verfassungswidrige und menschenverachtende Inhalte gleichberechtigt neben „andere politische Meinungen“ stellen – und sich lauthals beschweren, wenn ihnen etwa durch kritische Kommentierung durch Lehrkräfte ein vermeintlicher Neutralitätsbruch „angetan“ wird.

Was ein derartiges Verständnis von politischer Ausgewogenheit in der Konsequenz bedeuten würde, hat der Sozialwissenschaftler Frank Nonnenmacher pointiert formuliert: „Meinungen konkurrieren dann liberal wie Waren und überzeugen je nach Performanz und Verpackung“.

Normative Grundsätze liberaler Demokratien – wie Menschenwürde, Meinungsfreiheit und eine freiheitlich-demokratische Grundordnung – müssen zwar erklärt und begründet, der Diskurs offen gestaltet werden. Trotzdem sind sie auch nach den Beutelsbacher Prinzipien unverhandelbar, ja demokratische politische Bildung basiert geradezu auf diesen Werten. Ein Kontroversitätsgebot etwa bedarf der Abwehr politischer Ideologien, deren Wesen gerade die Unterdrückung abweichender Meinungen ist. Die „Beutelsbacher“ Interessenorientierung widerspricht der Negierung von Interessen durch deren konstruierte Auflösung in vermeintlicher Gruppenhomogenität.

#### 4-

In diesem Sinne wollen wir den skizzierten Öffnungsprozess unserer Profession im Laufe ihrer Historie – hin zu den Menschen und ihren jeweiligen Interessen und Ausgangspunkten – auch unter Druck nicht aufgeben. Der steigenden Aggressivität und Polarisierung, der scheinbaren Verengung der Debatten und Standpunkte setzen wir die geistige Offenheit politischer Bildung entgegen. Aus einem offenen Verständnis von politischer Bildung, in deren Fokus die Subjektorientierung und das Überwältigungsverbot stehen, ergibt sich das Ziel, Menschen dazu zu befähigen, sich ein eigenes Urteil zu bilden und das heißt: wie ihr Urteil ausfällt, obliegt den Menschen selbst.

Das Ziel mündiger Bürgerinnen und Bürger impliziert ein kritisches Hinterfragen und dieses Hinterfragen sollten wir allumfänglich verstehen. Der Rechtswissenschaftler Christoph Möllers beschrieb es so: In der politischen Bildung müsse man sich anders als in der Juristerei darauf einlassen, in einem Diskurs zu begründen, warum etwa die Menschenwürde wichtig sei. Denn das Grundgesetz gebe dafür keine Begründung.

Der Beutelsbacher Konsens mahnt dazu, demokratische Werte in den Mittelpunkt von Bildungsprozessen zu stellen. Aber im Umgang mit den skizzierten normativen Grundlagen sollte politische Bildung nicht auf sakrosankte Objektivität setzen, denn der unhinterfragte Glaube an eine Norm, selbst im Falle der besten Norm, hat etwas Autoritäres. Für die Akzeptanz normativer Perspektiven reicht nicht allein der Verweis auf sie als solche, es braucht eine Herleitung und Begründung. Mit der Auseinandersetzung, welchen Gewinn z.B. freiheitlich-demokratische Grundordnungen Gesellschaften in ihrer Gesamtheit wie Individualität bringen, verbindet sich ein offener Prozess. Statt sich einer Wand der starren Voraussetzung gegenüberzusehen sollte sich den Menschen die Möglichkeit bieten, einen Blick hinter diese Wand zu werfen und sich schließlich selbst dazu zu positionieren.

Demokratien markieren unterschiedliche Sichtweisen und damit Dissens. Das bedeutet nicht, dass jede Kontroverse, die gesellschaftlich existiert, im bildnerischen Kontext reflektiert und gleichberechtigt behandelt werden muss. Die

Kulturwissenschaftler Aleida und Jan Assmann formulieren es so:

„Nicht jede Gegenstimme verdient Respekt. Sie verliert diesen Respekt, wenn sie darauf zielt, die Grundlagen für Meinungsvielfalt zu untergraben.“ Mit den jeweiligen Landesverfassungen und Schulgesetzen sind juristische Vorgaben gegeben, die deutlich machen, dass sich Lehrkräfte in der Schule nicht nur nicht neutral verhalten *müssen*, sondern das gegenüber bestimmten Äußerungen nicht einmal *dürfen*. Anja Besand sagt dazu: „Ihnen ist vielmehr die Aufgabe übertragen, junge Menschen für demokratische Werte zu sensibilisieren, für ein diskriminierungsfreies Miteinander einzutreten sowie verantwortungsvolle Wege zu finden, sich an die deutsche Geschichte zu erinnern und einen antitotalitären Grundkonsens zu vertreten.“

Gemeinsam mit dem Beutelsbacher Konsens gibt es also für Lehrkräfte klare Vorgaben, die sie keineswegs zur Neutralität verpflichten, sondern sie an Werte binden. Sie beziehen also Positionen im Sinne einer demokratischen Parteilichkeit. Allerdings müssen sie diese Positionen auch begründen. Wenn im Unterricht zum Beispiel eine Schülerin eine Ungleichheit zwischen Staatsbürgern mit und ohne Migrationshintergrund behauptet, liegt es in der Verantwortlichkeit der Lehrkraft, diese Äußerung nicht als eine beliebige Meinung im demokratischen Meinungsspektrum stehen zu lassen. Der rechtsstaatlich-demokratische Volksbegriff verlangt, dass es eine derartige völkische Unterscheidung nicht geben darf. Darauf muss die Lehrkraft hinweisen.

Zur Dekonstruktion von menschenverachtenden, rassistischen und anderweitig diskriminierenden Äußerungen, besonders im Sozialraum Schule, gehört es in einem ersten Schritt sich ihrer anzunehmen. Ein alleiniges Zurückweisen solcher Äußerungen wird sich als nicht ausreichend erweisen und entspricht auch nicht einem bildnerischen Verhältnis auf Augenhöhe. Auch wenn es auf den ersten Blick nicht den Anschein erwecken mag, aber Gegenargumente sind ein Zeugnis von Respekt und Gehörtwerden – zeugen sie doch davon, dass sich die Lehrkraft aktiv mit der Äußerung beschäftigt. Vor dem Hintergrund des asymmetrischen Machtverhältnisses zwischen Schülerinnen und Schülern und Lehrkräften ist es umso wichtiger, dass Bildungsprozesse als Anerkennungsprozesse verstanden werden.

Anerkennung bedeutet dabei weder Neutralität noch Akzeptanz menschenfeindlicher Äußerung, Anerkennung zeigt sich in der inhaltlichen Beschäftigung mit einer Äußerung und deren Entkräftung durch Gegenargumente – nicht durch Verbote und Tabus. Diese Dekonstruktion sollte im engen Austausch mit allen Beteiligten stattfinden. Auch hierin zeigt sich die Offenheit politischer Bildung, die darauf zielt, dass sich Menschen nicht führen lassen, sondern eigene gefasste Urteile entwickeln. Dies kann nur in der Auseinandersetzung geschehen. Ohnehin sollten bildnerische Prozesse grundsätzlich immer auch als konflikthaft verstanden werden.

## 5-

Das Austragen von Konflikten ist als eine essenzielle neue „epochaltypische“ Herausforderung gegenwärtiger Gesellschaften zu verstehen. Wie Andreas Eis, Frederik Metje und Claire Moulin-Doos betonen, droht Politische Bildung immer dann ein „Instrument der Hegemoniesicherung“ zu werden, wenn sie nicht Dissens und Kontroversität ermöglicht, sondern vermittelt, dass es unter aufgeklärten Bürgerinnen und Bürgern einen Konsens gäbe oder geben müsse. Gesellschaftlicher Zusammenhalt bedeutet keineswegs Konfliktlosigkeit. Vielmehr sollte man echte Stabilität darin sehen, dass Konflikte auf produktive Art und Weise bearbeitet werden.

Der belgischen Politologin Chantal Mouffe zufolge könne die völlige Auflösung eines Konflikts nie das Ziel sein, vielmehr gelte es, den Dissens zu wahren. Mouffe betont: „Konsens ist das Ende der Politik“. Es gehe nicht darum, Antagonismen zu überwinden, sondern darum, sie zu akzeptieren und zu zähmen, ohne die zugrundeliegenden Gegensätze aufzuheben. Vielmehr liege das Ziel demokratischer Politik darin, „Antagonismen in Agonismen zu verwandeln“. Agonismen sind entschärfte Antagonismen – Konflikte, in denen sich die Akteure zwar weiterhin als Gegnerinnen und Gegner wahrnehmen, aber einander nicht das Recht absprechen, für ihre jeweiligen Positionen einzutreten.

Politische Bildung sollte dementsprechend nicht nur einen Zugang zu unterschiedlichen Perspektiven ermöglichen, sondern zu einer pluralistischen Konfliktkompetenz befähigen. Es sollte ein Umgang mit Konflikten eingeübt werden, der nicht versucht, Meinungsverschiedenheiten durch die Herstellung eines Konsenses einzugrenzen und letztendlich „glattzubügeln“. Stattdessen sollte die Suche nach Konsensen auch „Konfliktzähmung und Kompromissbildung als Wege der Konfliktaustragung beinhalten“ (Manon Westphal).

Indem es nicht zwangsläufig darum geht bzw. gehen muss, Standpunkte zu überwinden, zeigt sich der offene Charakter politischer Bildung. Sie setzt bei den Menschen selbst und ihren jeweiligen Ausgangspunkten an. Ausgehend von diesen sollen Bildungsprozesse generiert und politisches Interesse geweckt werden, welche im Dienst der Menschenrechte und freiheitlich-demokratischen Grundordnung stehen. In eine Schiefelage geraten wir erst dann, wenn nicht mehr die Menschen selbst Anfangs- und Endpunkt bildnerischer Prozesse sind, sondern die Profession der politischen Bildung selbst. Dies zeigt sich besonders an der bereits skizzierten Debatte um Neutralität.

## 6-

Weder Legitimation ist die Aufgabe politischer Bildung in der Demokratie noch eine Positionierung und Vereinnahmung im parteipolitischen Spannungsfeld. Unser Auftrag als bpb ist es, „Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken“. Um diesem Auftrag nachzukommen gehört es zu unseren Aufgaben, uns selbst kritisch zu reflektieren, neue Wege zu gehen und uns dabei immer wieder bewusst zu machen, mit welchem Verständnis und normativen Grundlagen politische Bildung wie arbeitet.

Wenn wir das transparent und glaubwürdig tun, können wir Behauptungen wie die eingangs zitierten Pressezitate zurückweisen und zu einer ausgewogenen, nicht parteipolitisch ausgerichteten politischen Bildung beitragen.

# 독일의 학교 민주시민교육의 교육과정 및 교과서 분석

## - 독일 학교 민주시민교육의 배경, 역사, 원칙2) -

이인선

서울 동작고등학교



### 목 차

- I. 학교 민주시민교육의 등장 배경
- II. 학교 민주시민교육의 전개과정
  - 1. 전후 1945 - 1949 (탈나치화와 재교육)
  - 2. 1950 - 70년대 초반
  - 3. 1970년대 후반 - 1989
  - 4. 1990년대 이후
  - 5. 2000년 이후
- III. 학교 민주시민교육의 원칙
  - 1. 1950년도 논쟁
  - 2. 보이텔스바흐 협정
  - 3. 다름슈타트 요구와 뮌헨 선언
  - 4. GPJE(정치교육방법론과 청소년 성인 정치 교육 협회)

## I. 학교 민주시민교육의 등장 배경

이전의 바이마르 시대의 ‘공민교육’이나 바이마르 헌법 등 민주주의적인 전통이 있었지만 현재의 의미에서 민주시민교육은 2차 대전 이후 전승국에 의해 시작되었다. 독일

2) 이인선(2019), 독일 학교 민주시민교육의 교육과정 및 교과서 분석, 오유석·김세희·서현수·이인선·김원석·정하윤(2019), 해외 학교 민주시민교육 교육과정 및 교과서 분석 최종보고서, 교육부 민주시민교육 정책중점연구소, 88-117의 전체 4개 장 중 1장(‘학교 민주시민교육의 배경, 역사 원칙’)만 제시

에서는 ‘시민교육’이나 ‘민주시민교육’이라는 용어 대신에 일반적으로 ‘정치교육 (politische Bildung)’이라는 용어를 사용한다. 독일이 정치교육이라는 용어를 사용하게 된 데에는 2차 대전 이후 전승국들에 의해 이루어진 나치즘 청산 교육과 관련이 있다. 전승국들은, 특히 미국은 ‘재교육(reeducation)’을 통하여 독일 민주주의의 기초를 마련하고자 했다. 1948년 미국 교육위원회는 다음과 같이 제안했다.

“민주주의를 유지하기 위해서는 지식과 분명한 사회적인 목표의식이 필요하다... 현재 독일인에게 민주주의를 건설하기 위한 가장 좋은 수단은 교육이다”

이를 위해 전승국들은 기존의 역사과목이 극우파의 온상이라고 보았기에 정치 교육을 위하여 미국식 학교 과목인 사회과목을 학교에 도입하려고 했다. 이 과정에서 생겨난 과목이 ‘정치와 경제(헤센주)’, ‘사회(바이에른주와 라인란트팔츠주)’, ‘사회과학(자를란트주)’, ‘공동체(바덴뷔르템베르크주)’ 등의 교과목이 생겼다(심정보 외, 2018, 38-40).

한편 동독에서는 동독의 건설(1949) 이후 정치 교육을 위해 ‘현대사회’(후에 ‘국민교육’)라는 과목이 도입되었으며 수업은 독일 사회주의 통일당의 노선을 따르는 것이었다.

## II. 학교 민주시민교육의 전개과정

### 1. 전후 1945 - 1949 (탈나치화와 재교육)

이 시기는 2차 대전 이후 점령국들에 의해 민주시민교육(정치교육)이 도입된 시기이다. 2차대전 이후 서쪽은 영국, 프랑스, 미국에 의해 동쪽은 러시아에 의해 분할 통치가 이루어졌다. 이 시기 서독에서 전승국들은 패전국 독일에서 나치의 정치 잔재 및 문화 뿌리를 제거하려면 독일 국민의 ‘재교육(reeducation)’이 필수적이라고 생각했다. 민주 시민교육(정치교육)에 있어서 학교교육의 중요성을 잘 알고 학교교육에서 민주시민교육과 관련한 교과목 도입에 적극적이었다. 반면에 동독 지역을 통치한 러시아에서는 사회주의 체제가 들어서면서 사회주의 통일당의 정책에 따라 교과목이 도입되었다. 동독의 사회주의적 교과목들은 통일 이후 폐지되고 서독의 교과목들로 대체된다.

### 2. 1950 - 70년대 초반

1949년 서독 정부의 출범과 더불어 전승국에 의해 주도된 정치교육은 끝이 난다. 하지만 나치 과거 청산의 문제는 서독 정부 출범 이후로도 정치교육에서 중요한 문제로 다루어진다. 1952년 서독에서는 독일연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)<sup>3)</sup>을 설립하여 독일 정치교육 전반을 기획하고 지원하고자 했다. 이후 독일은 각주 주정치교육원을 설립하여 연방정치교육원과 긴밀하게 협조하고 각주의 정치교육

을 담당하게 된다.

50년대는 연합국에 의해 만들어진 정치교육의 근간에서 출발하여 서독인들의 자발적인 모색이 진행되던 시기이다. 1950년대 내내 서독 교육학계와 정치교육 전문가들은 민주주의 정치교육의 학문적 토대를 구축하고 제도적 발전을 모색했다. 하지만 이 시기의 서독 정치교육은 ‘성숙한’ 시민 형성에 기여했다기보다는 전통적인 국민교육에 불과했다. 그리고 민주주의 제도, 의회, 정부, 정당의 기능과 역할, 기본법에 대한 지식을 체계화하는 데 급급해 ‘민주주의 정치교육’으로 발전하지 못한 채 ‘제도 학습’에 그쳤다. 게다가 서독 정치 질서에 대한 무비판적 정당화에 의거했기에 비판이나 토론이 들어설 자리가 거의 없었다(심정보 외, 2018).

60년대에 들어서면서 정치교육 분야에서 목표, 주제의 선정, 수업방법론에 관한 학문적인 연구가 시작되었다. 또한 1960년대 후반은 68운동이라고 하는 학생 운동이 격렬하게 전개되던 시기이다. 이 운동과 더불어 비판적 교육학의 이념이 확산되었다. 정치교육이 현존 질서를 옹호해야 한다는 측과 사회의 민주화를 촉진시켜야 한다는 측의 논쟁이 시작되었다. 또한 주정부 교육부의 교육 정책에도 영향을 미쳐 정치교육 교재와 교안을 둘러싼 갈등이 이어졌다.

또한 이 시기는 1969년에 사민당이 정권을 잡으면서 빌리 브란트 총리의 동방정책이 시작되었다. 1972년 동서독간의 기본 조약이 체결되면서 서독은 통일과 관련된 정치교육 내용을 대폭적으로 수정하여, 독일 국민들에게 유럽과의 협력 등과 폭넓은 민주주의식을 전파하여 자발적인 판단 및 능력을 강화하는 데 치중하였다(이규영, 2005, 167).

반면에 동독의 정치교육은 반파시즘에 입각한 ‘새로운 사회주의 인간상’에 중점을 두었다. 물론 1972년 동서독 간에 체결된 기본조약 이후 동독은 서독에 대해 ‘침략적이고 제국주의적인 국가’라는 종전의 비난을 훨씬 약화시키기는 하였으나, 서독에 대해 이데올로기 경계를 더욱 강화시켰다(이규영, 2005, 168).

### 3. 1970년대 후반 - 1989

1970년대 후반에는 앞선 시기의 이론 논쟁에 지친 정치교육 전문가들이 ‘실용주의적 전환’을 모색했다. 특히 1977년 볼프 슈미더러를 중심으로 이론 논쟁을 자제하고 교육 현장의 구체적 문제에 초점을 맞추기 시작했다. 학생 중심, 경험 중시, 행위 중심 등의 관점이 정착되었다. 서로 이질적인 정치교육의 종사자들이 ‘실용주의적 전환’을 경험하면서 1976년의 보이텔스바흐 합의가 이루어졌다(심정보 외, 2018).

이 합의는 이후 학교와 성인 정치교육의 기본 원칙으로 받아들여졌으며 이후 독일의 정치교육에 큰 영향력을 발휘하였다.

3) 1952년 연방교육원(Bundeszentrale für Heimatdienst)으로 출발하여 1962년 독일연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)으로 이름을 바꿈

#### 4. 1990년대 이후

독일 통일 이후 정치교육에서 구동독 주민들이 새로운 대상으로 들어오게 되었고, 이 시기에 극우 세력의 강화라는 새로운 문제에 직면하게 되었다. 통일과 더불어 옛 동독 시민들에게 서독 사회 적응이라는 새로운 문제가 대두되었다. 서독의 주정치교육원의 지원을 받아 동독 지역에도 정치교육을 담당할 주정치교육원이 설치되었다. 구동독 지역의 학교 교육에서도 서독의 교과목들이 도입되었으며 동서독간의 학생 교류 추진, 출판물 등을 통하여 학교교육을 지원하였다.

#### 5. 2000년 이후

2000년 피사의 연구 결과 독일 학생들의 낮은 성취도는 독일 교육에 충격을 주었다. 물론 독일 정치교육이 피사의 연구 결과에 바로 문제로 지목되지는 않았지만 독일 교육 전반에 걸쳐서 교육 표준을 만들기 위한 노력을 하였다. 특히 주정부 교육부 장관 회의는 이후로 독일 전체 표준을 만들기 위해 여러 방면에 걸친 노력을 하였다.

이 시기에 등장한 문제는 유럽 통합과 이민자 문제와 관련된 사회 통합의 문제가 대두되었으며 미래의 새로운 산업 사회를 준비하는 문제가 정치교육의 과제로 대두되었다.

[표 1] 연방중앙정치교육원이 제기한 시대별 정치교육의 중점 과제(이규영, 2004, 176)

시기	중점과제
1950년대	나치주의 청산 민주주의 제도와 의식배양 독일연방의 건설과 운용
1960년대	전체주의체제에 계몽 과거사에 대한 역사정리 사회변혁
1970년대	경제문제 동방정책 테러리즘 정치교육의 교과목 및 교수법 개발
1980년대	환경문제 평화 안보정책 신사회 운동
1990년대	사회주의 청산 동서독 화합 및 동독인의 체제적응 유럽통합 극우주의, 신기술 및 세계화
2000년대	지식정보사회 이슬람문화 이해 뉴테러리즘

### Ⅲ. 학교 민주시민교육의 원칙

#### 1. 1950년도 논쟁

독일에서는 ‘시민교육’이라는 말 대신에 ‘정치교육’이라는 용어를 사용한다. 물론 시민교육에 관한 국제회의나 유럽연합과 함께 시민교육에 관한 논의를 진행하거나 회의를 진행할 때는 시민교육이라는 용어를 사용하기도 하지만 독일 학교 교육에서는 1945년 이래로 ‘정치교육’이라는 용어를 사용한다. 독일에서는 연방정치교육원이나 주정부 정치교육원, 시민단체, 학교, 정당, 재단 등이 시민교육에 참여하고 있지만 각 주체의 자율성이 잘 보장되어 있다.

#### 2. 보이텔스바흐 협정

정치교육을 위해 전승국들에 의해 도입된 정치교육이 주에 따라서 사회, 공동사회와 같이 이미 다양한 이름으로 교육되고 있는 현실에서 따로 정치교육이라는 교과목을 도입해야 하는가의 문제가 대두되었다. 정치교육의 모델로는 ‘파트너십 교육 모델’이 등장했다(Theodor Wihelm). 정치적인 문제를 어떻게 해결해야 할지는 일상에서 사람들과의 교류에서 배워야 한다는 것이다. - 예를 들면 스포츠를 하면서 페어플레이를 배우듯이 배워야 한다는 것이다(Wolfgang Sander, 2015).

여기서 좌우 진영 모두가 합의할 수 있는 최소한의 원칙에 대한 합의가 이루어졌다. 이후 이 협정은 독일 정치교육의 오늘날까지 정치교육의 기준으로 광범위하게 받아들여지고 있다.

1. 강압금지(Überwältigungsverbot) : 교화 금지
2. 논쟁성에 대한 요청(Kontroversität) : 학문이나 정치에서 논쟁적인 것은 수업에서도 논쟁적으로 제시해야 한다.
3. 이해관계 인지(Schülerorientierung) : 학생들에게 정치적인 상황이나 자신의 이해관계를 분석할 수 있도록 해야 한다.

#### 3. 다름슈타트 요구와 뮌헨 선언

##### (1) 다름슈타트 요구(1995)

1955년 저명한 정치학자, 사회학자와 정치교육의 대표들이 “다름슈타트 요구”를 발표하였다. 정치교육의 핵심 목표는 학생들이 민주주의에서 시민의 역할을 인지할 수 있는 능력을 키우는 것이다. 이를 실현하기 위해서는 다양한 역량이 필요하다. 첫째로

사회와 정치 체계와 기관에 대한 지식이며 정치 과정과 법에 대한 지식이다. 둘째는 태도와 행동 방식이다. 셋째는 참여 기회를 이용할 행위 능력과 구성 역량 및 정치와 관련된 결정이나 문제를 해결할 능력이 요구된다(Joachim Detjen, 2002).

#### (2) 뮌헨 선언(1997)

“민주주의는 정치교육을 필요로 한다.”라는 제목으로 시작되는 뮌헨 선언은 1997년 5월 연방정치교육원과 주정치교육원 대표가 모여서 발표한 것이다. 민주주의 국가는 시민들의 성숙한 사고와 행동으로 유지되며, 스스로 책임지고 헌법에 규정된 규칙과 가치를 존중하고 이를 지키기 위한 행동을 스스로 책임지고 해야 한다. 지금과 같이 사회변혁의 시대에 특히 시민들에게 민주주의 역량이 요구된다. 역량을 갖추고 있는 시민만이 지금과 같은 변혁의 시대에 민주주의의 편에 서는 정치적인 결정을 내릴 수 있을 것이다(Joachim Detjen, 2002).

### 4. GPJE(정치교육방법론과 청소년 성인 정치 교육 협회)

2000년 피사의 연구 결과가 독일 하폭 전반에 대해 새로운 요구를 하게 되었다. 이 결과가 정치교육에 직접적으로 요구를 하지는 않았지만 학교교육의 전반적인 요구와 맞물려 독일에서 정치 교육에 대해서도 ‘역량’의 문제를 정리할 필요성이 생겼다.

2004년 정치교육과 관련하여 GPJE는 정치적 판단 역량, 정치적 행동 역량, 방법적인 역량을 정치 교육의 역량으로 다음과 같이 정리했다.

정치적 판단 역량 : 정치적인 사건, 논쟁, 경제, 사회적인 발전의 문제를 사실 측면, 가치 측면에서 분석하고 숙고하여 판단할 수 있다.

정치적 행동 역량 : 자신의 생각이나 주장, 관심 있는 것을 정리하여 다른 사람에게 주장하고 행동할 수 있으며, 타협과 절충을 할 수 있다.

방법적 역량 : 시사성있는 정치, 경제, 법의 문제에 관심을 가지고 스스로 다양한 방법으로 연구를 하고 공부할 수 있다(GPJE, 2004).

〈 참고 문헌 〉

- 심정보, 이동기, 장은주, 케르스틴 폴(2018), 보이텔스바흐 합의와 민주시민교육, 서울: 북멘토.
- 이규영(2005), 독일의 정치교육과 민주시민교육, 국제지역연구, 9(3), 157-186.
- 독일연방정치교육원 : Wolfgang Sander, 2015.03.19., “1945 bis heute : von Anfang bis PISA”,  
<http://www.bpb.de>, 2019.03.19.
- 독일연방정치교육원 : Joachim Detjen, 2002.05.26., “Die Demokratiekompetenz der Bürger”,  
<http://www.bpb.de>.
- 독일연방정치교육원 : Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und  
Erwachsenenbildung(GPJE), 2004., “Anforderungen an Nationale Bildungsstandards für  
den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen Ein Entwurf”,  
<http://www.bpb.de>.