



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



석사학위논문

# 고등학교 사회과 교과서의 '민주 공화국' 내용 분석

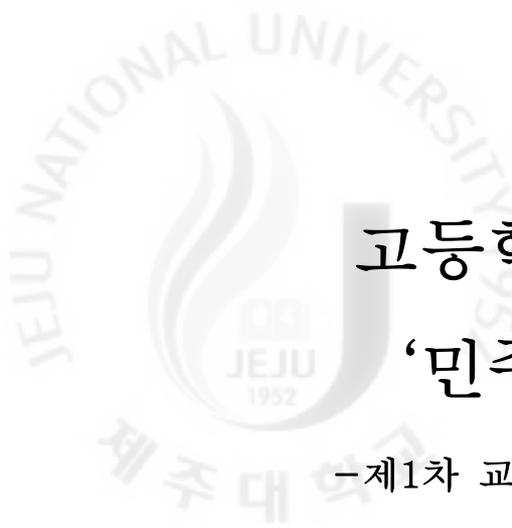
-제1차 교육과정부터 2009 개정 교육과정까지-

제주대학교 교육대학원

사회교육전공

김 홍 탁

2012년 2월



# 고등학교 사회과 교과서의 '민주 공화국' 내용 분석

-제1차 교육과정부터 2009 개정 교육과정까지-

지도교수 한 석 지

김 홍 탁

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함

2011년 11월

김홍탁의 교육학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장

정진현



위 원

김일봉



위 원

한석지



제주대학교 교육대학원

2011년 11월

## 국 문 초 록

본 연구는 고등학교 사회과 교과서 중 정치 관련 교과서에 나타난 민주 공화국의 서술 내용을 분석하여 한계점을 지적하고 재구성 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 나아가 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의가 사회과의 정치교육의 철학적 기초를 강화하는 데 어떤 함의가 있는지에 대해 모색하고자 한다.

국가 공동체에 살아가는 민주시민을 양성하는 것을 목표로 하는 사회과의 정치교육을 통해 학생들이 민주 공화국의 의미를 올바르게 이해하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 대한민국은 민주 공화국이며, 민주 공화국은 1919년 우리 헌정 사상 최초의 근대 헌법에서부터 현행 헌법에 이르기까지 면면히 이어져 온 나라의 자기 정체성을 천명한 것이기 때문이다. 그러나 우리 사회에서 민주 공화국의 의미에 대해서는 지금까지 논의의 대상조차 되지 못한 채, 민주 공화국은 단순히 민주주의 국가 정도로 이해되어 왔다. 이는 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의에 대한 무관심과 몰인식에 기인한 바가 크다. 다행스럽게도 최근 들어 한국 민주주의의 위기를 극복하기 위한 대안을 모색하는 논의 과정에서 공화주의에 대한 학계와 시민사회의 관심이 높아 지고 있다. 이제 공화주의에 대한 면밀한 검토를 통해 민주 공화국이 의미하는 바를 찾아 내고, 그것을 민주 공화국의 구성원들이 이해할 수 있도록 가르쳐야 한다.

본 연구는 내용 분석법을 이용하여 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용을 양적 및 질적으로 분석하였다. 분석 대상은 제1차 교육과정에서부터 2009 개정 교육과정까지 교육과정 시기별로 발행된 고등학교 사회과 교과서 중 정치 관련 교과서이다.

내용 분석의 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 우리나라 헌법 제1조에서 일관되게 민주 공화국을 천명하여 왔듯이 교육과정 시기마다 민주 공화국에 대한 내용을 교과서에 수록하고 있다. 민주 공화국에 대한 내용의 비중과 빈도는 제1·2차 교육과정 시기의 교과서가 나머지 교육과정 시기의 교과서보다 압도적으로 높고, 제5차 교육과정 시기의 교과서부터 다시 한번 두드러지게 낮아진다.

둘째, 교과서에서 민주 공화국은 줄곧 국가의 주권이 세습적 군주가 아니라 국

민에 있는 비군주국이라는 국가 형태를 가리키는 것으로 서술되어 왔다. 이러한 서술 경향이 나타나는 것은 교과서의 내용이 유진오 이래 우리 헌법학계에서 굳혀져 온 지배적인 입장을 따르고 있으며, 초창기 사회과 교과서를 유진오가 직접 집필하였기 때문이다. 또한 사회적·국가적 요구나 필요로부터 민감하게 영향을 받는 사회과교육에서 반공(反共)이 강조되었기 때문으로 보인다. 교과서에 나타난 민주 공화국에 대한 서술은 민주 공화국이 비군주국이라는 국가 형태를 나타내는 상당히 형식적인 개념으로만 이해된다는 점에서 근본적인 문제가 있다.

분석 결과를 바탕으로, 민주 공화국에 대한 교과서의 서술 내용을 재구성하는 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 민주 공화국이 지향하는 규범적 측면에 초점을 맞추어야 한다. 민주 공화국의 규범적 측면은 다양한 방식으로 해석하여 구체화될 수 있는데, 특히 기존에 민주 공화국의 의미를 해석할 때 소홀히 다루어지거나 무시되어 온 공화주의에 대해 주목해야 한다.

둘째, 민주 공화국의 규범적 모습과 현실 사이에 나타나는 괴리를 사고할 수 있는 내용을 포함하여 학생들이 추상적으로 이해할 수 있는 민주 공화국의 내용을 구체적으로 이해할 수 있도록 돕는다.

셋째, 민주 공화국의 역사적 의의에 대해 서술하여, 민주 공화국이 오늘날까지 한국인이 매우 일관되게 제시해온 규범적 지향점임을 이해할 수 있도록 돕는다.

공화주의가 사회과의 정치교육의 철학적 기초를 강화하는 데 갖는 함의는 다음과 같이 요약된다.

공화주의 관점에서 좋은 시민이란 개인의 단순한 이해관계를 넘어서서 공공선을 항상 염두에 두어 숙고하여 행동하는 시민이다. 즉 시민적 덕성을 실천하는 시민이다. 따라서 정치교육에서는 시민적 덕성을 양성하기 위한 교육 내용을 구성해야 한다. 즉 정치교육이 현대 민주주의의 주된 사상적 원류 중 잊혀졌던 공화주의에 관심을 갖고, 교육 내용으로 공화주의를 수용할 필요가 있다. 시민적 덕성의 고양을 목표로 하는 정치교육의 교수·학습 방법으로는 토론수업이 장려될 필요가 있다. 정치교육을 통해 토론을 잘할 수 있는 시민을 양성하는 것은 공화주의의 기반을 마련하는 데 중요하다.

**주요어:** 민주 공화국, 공화주의, 민주주의, 사회과의 정치교육, 시민적 덕성, 사회과 교과서

## 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구 목적 및 연구 내용 .....	1
2. 선행 연구 고찰 .....	6
II. 이론적 배경 .....	11
1. 정치교육의 개념과 교육과정의 변천 .....	11
2. 공화주의의 의의와 민주 공화국의 의미 .....	18
III. 연구 설계 .....	43
1. 연구 방법 .....	43
2. 분석 대상 .....	45
3. 분석 준거 .....	48
IV. 분석 결과 및 논의 .....	53
1. 교과서에 나타난 민주 공화국 서술 내용의 양적 분석 .....	53
2. 교과서에 나타난 민주 공화국 서술 내용의 질적 분석 .....	62
3. 민주 공화국 서술 내용의 재구성 방향과 정치교육적 함의 ...	84
V. 결론 .....	98
1. 요약 .....	98
2. 제언 .....	102
참고문헌 .....	106
ABSTRACT .....	116

## 표 차 례

<표 II-1> 고등학교 사회과 과정의 변천 .....	14
<표 II-2> 민주 공화국 조항의 변천 .....	32
<표 III-1> 분석 대상 교과서 .....	47
<표 III-2> 수록 체제를 분석하기 위한 틀 .....	48
<표 III-3> 교과서의 전체 행수 .....	49
<표 III-4> 빈도와 비중을 분석하기 위한 틀 .....	49
<표 III-5> 민주 공화국 서술 내용을 질적 분석하기 위한 준거 틀 .....	50
<표 IV-1> 교과서의 민주 공화국 내용 수록 체제 .....	54
<표 IV-2> 민주 공화국 서술 내용의 빈도와 비중 .....	59
<표 IV-3> 교과서에 나타난 민주 공화국 서술 경향 .....	78
<표 IV-4> 사회과 교수·학습 방법에 대한 학교급별 학생·교사의 반응 .....	96

# I. 서론

## 1. 연구 목적 및 연구 내용

### 1) 연구의 필요성 및 목적

1987년 이후<sup>1)</sup> 한국의 민주주의는 민주화의 모범 사례로 인식될 만큼 성장하였다. 한국은 시민사회의 강력한 도전 아래 1987년 6월 민주화 항쟁을 전환점으로 권위주의체제로부터 민주주의로의 이행을 이루었고, 오늘날까지 공고화의 길을 걸어 왔다.

한국의 민주주의는 지난한 투쟁의 과정에서 많은 희생을 지불하고 성취한 것이지만, 우리가 명실상부하게 만들려고 한 것은 단순한 민주주의 국가가 아니라 민주 공화국이다. 1919년 우리 헌정사상 최초의 근대 헌법에서부터 현행 헌법에 이르기까지 대한민국의 자기 정체성이 민주 공화국으로 일관되게 천명되어 왔다. 사실 그동안의 대한민국의 역사는 민주 공화국을 실현하기 위한 과정이었다고 볼 수 있다.

그렇다면 누구나 한번쯤 접해 보았을 헌법 제1조 제1항의 민주 공화국은 무엇을 의미하는가? 민주 공화국의 이념적 기반이 민주주의와 공화주의로 구성된 것으로 이해할 때, 한국에서 권위주의체제에 대항하는 민주화 과정을 통해 민주주의 담론은 넘쳐 났고, 그 과정에서 민주주의의 의미는 십분 이해되었다. 반면에 공화주의에 대해서는 의식적이었던 무의식적이었던 간에 천착하지도 않았다. 또한 오늘날 대부분의 국가들과 마찬가지로 대한민국은 공화국이지만,<sup>2)</sup> 공화주의가 우리 사회의 전통으로 뿌리 내리고 있지 않다. 즉 우리는 온전하게 공화국의 전통을 경험하지 못하였다. 게다가 한반도를 둘러싼 냉전 체제의 전개 속에서 북

1) 한국 민주주의를 둘러싼 모든 논쟁에도 불구하고 1987년이 민주화의 분수령이었다는 데에는 이견이 없는 것으로 보인다. 한국 현대 정치사를 통사적으로 개관할 때에 한국 민주화의 계기를 1987년으로 보는 것은 통상적이다. 1987년 이후 한국 정치의 발전에 대한 관심의 초점은 '민주화 이후'의 과제에 집중되어 있다 (박동천, '한국 민주주의의 개념과 현실', 『정치사상연구』 제12집 2호, 2006, pp.59-60).

2) 전체 199개국 중 공화국은 152개국에 이른다(김철수, 『대한민국 정부형태 어떻게 할 것인가』, 예지각, 2010, pp.20-26).

한 의 정식명칭에 포함된 공화국이란 말을 사용하는 데 거부감을 느꼈었다. 이에 따라 최장집이 잘 지적한 것처럼, 민주 공화국의 내용은 우리에게서는 이렇다 할 의미를 갖지 않은 채, 공화주의라는 말은 관심을 끌지 못했거나 그저 민주주의 국가의 다른 말 정도로 받아들여졌다. 그러므로 민주 공화국의 의미에 대해서는 지금까지 논의의 대상조차 되지 못했다.<sup>3)</sup>

1987년의 민주화 이후 한국의 민주주의가 위기에 처해 있다는 진단이 폭넓게 나타나면서,<sup>4)</sup> 공화주의 및 민주 공화국에 대한 관심이 고조되고 있다. 극도로 낮은 투표율은 오늘날 한국 민주주의의 위기를 집약하여 보여준다. 정치적 무관심이 심화되면서, 정치는 일부 엘리트 직업 정치인들의 것이 되었고, 시민들은 단지 구경만 하는 ‘관객’ 내지 ‘청중’<sup>5)</sup>의 모습으로 전락해버렸다. 또한 한국 사회는 자유주의 헤게모니의 부작용으로 인해 민주주의 공고화에 위기를 맞고 있다. 개인과 사적 영역에 대한 지나친 강조는 개인주의의 폐해를 불러왔다.

특히 1997년의 외환위기를 계기로 이루어진 신자유주의적 세계화가 진행되면서 사회경제적 삶에 중요한 문제가 나타나고 있음에도 불구하고, 많은 사람들은 경제·성장 제일주의와 약육강식 및 적자생존이라는 시장경쟁 논리를 쉽게 받아들인다. 지난 제17대 대통령 선거에서는 이른바 ‘CEO 리더십’을 대통령이 최우선으로 갖추어야 할 자질의 하나로 요구하였다. 실제로 국민들은 기업과 국가의 존재 목적을 구별하지 못한 채 기업의 경영자를 뽑듯이 대통령을 뽑는 경향이 나타났다. 또한 신자유주의적 세계화는 국가가 국민 공동의 안녕을 위한 공적 기구로서의 역할을 다하고 있는가에 대해 깊은 회의를 갖게 하였다. 이명박 정부 출범 이후 ‘2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불 집회’로 타오른 시민들은 ‘헌법 제1

3) 최장집, 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』, 후마니타스, 2002, p.17.

4) 1987년의 민주화 이후 한국의 민주주의를 위기로 진단한 시발점은 최장집의 연구로 보인다. 최장집은 그의 저서 『민주화 이후 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』에서 “이 책을 통해 내가 말하고자 하는 것을 압축적으로 표현한다면 한마디로 한국 민주주의는 위기라는 것이다.”라고 말한다(위의 책, p.17).

5) 현대 민주주의를 관객 민주주의(spectator democracy)라고도 한다. 정치는 하나의 오락이자 관객의 흥미 대상으로 변하기 쉽기 때문에, 시민은 정치의 관객으로 머물러 있고 시민의 삶에 주요한 일들은 직업 정치인이나 관료들이 결정을 하게 된다. 또한 마넌(Bernard Manin)에 의하면, 우리는 청중 민주주의(audience democracy)라고 불리는 대의 민주주의의 변형 속에 살고 있다. 대중매체를 통한 의사소통 기술을 더 많이 가지고 있는 미디어적 인물(미디어 전문가)이 선출 과정에 비교적 우월한 지위를 갖게 되고, 유권자들은 대중매체를 통해 제시되는 특정 이슈에 대해 단순히 반응하는 일종의 청중으로 나타난다. 청중 민주주의는 이른바 미디어 전문가의 통치인 것이다(Bernard Manin, 『선거는 민주적인가』, 박준혁 옮김, 후마니타스, 2010, pp.239-283).

조'라는 노래<sup>6)</sup>를 부르면서, 실용정부가 민주 공화국의 참다운 모습에 위배되고 있다는 점을 비판하였다. 이듬해 발생한 '용산참사'는 과연 대한민국이 우리 모두를 위한 국가이며, 대한민국이 국민의 존엄성을 보호하고 있는가에 대한 질문을 다시 던지게 하였다.

이제 한국의 민주주의는 그 공고화를 위해서 무엇인가로부터 보완되어야 할 것으로 논의가 이루어지고 있다. 그 모색 과정에서 나타난 대표적인 것이 공화주의(共和主義, republicanism)에 대한 관심이다.<sup>7)</sup> 우리 헌법에 명시되어 온 공화주의의 의미를 이제야 비로소 검토하자는 것이다. 나아가 공화주의가 민주주의의 공고화를 위한 시도로서 시의성과 당위성을 평가받고 있다.<sup>8)</sup>

이제 공화주의에 대한 면밀한 성찰을 토대로 수수께끼 같은 개념인 민주 공화국의 진정한 의미를 찾아 내고, 그것을 민주 공화국의 구성원들이 이해할 수 있도록 가르쳐야 할 필요가 있다. 민주 공화국의 구성원들이 민주 공화국을 단순히 왕이 없는 국가나 민주국으로 이해하는 것은 공화주의가 갖고 있는 정신을 충분히 이해하지 못한다는 점에서 문제가 있다.

6) 노래 가사 말은 헌법 제1조의 내용 그대로이다. 즉 “대한민국은 민주 공화국이다. 대한민국의 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”이다. 이 노래는 이명박 정부가 헌법에서 규정한 민주 공화국으로서의 정신에 어긋나고, 다수 국민들의 의사에 반하는 반민주 정부라는 점을 강조하며 불리어졌다.

7) 최근 들어 한국 학계에서 공화주의에 대한 논의가 점차 활기를 띠고 있다. 2007년에 김경희와 김동규는 이탈리아 정치학자 비롤리(Morizio Viroli)의 저서를 번역하여 『공화주의』를 출간하였다. 한국학중앙연구원 『정신문화연구』 2007년 봄호에 '한국에서의 민주공화주의의 기원과 전개'라는 기획 특집물을 게재하였다. 2008년에 고려대 아세아문제연구소는 2008년도 기획인 '한국 민주주의: 담론전략을 넘어 가능성의 실현으로'의 일환으로 한국 민주주의가 당면한 문제들을 해결하기 위한 이론적·실천적인 해법을 논의하는 워크숍을 열고, 공화주의를 주제로 발표·토론했다. 2009년에 한국프랑스사학회는 '공화국과 공화주의'를 주제로 창립 10주년 기념 전국학술대회를 열고, 여기서 나온 성과물들을 모아 2011년에 『프랑스의 열정: 공화국과 공화주의』라는 책을 출간하였다. 2010년에 전남대 5·18연구소와 비판사회학회는 '한국의 민주주의와 공화주의'를 5·18 30주년 기념 국제학술대회의 주제로 삼았다. 광준혁·조계원·홍승현은 세실 라보르드(Cecile Laborde) 등 현대 정치이론 분야에서 중요한 위치를 차지하고 있는 11명의 학자들의 글을 모아 『공화주의와 정치이론』으로 번역하여 출간하였다. 2011년에 고려대 아세아문제연구소와 역사연구소는 공동으로 아시아 최초의 공화정체를 탄생시킨 신해혁명의 100주년을 기념하여 '동아시아에서 공화(共和)의 수용과 변용: 사상과 제도'를 주제로 국제학술회의를 개최하였다.

학계뿐만 아니라 일부 신문을 통해서도 공화국과 공화주의 담론이 소개된 바 있다. 2009년 1월부터 8월 까지 경향신문은 특별기획 '새로운 공화국을 꿈꾸며'를 통해, 철학자 김상봉과 정치학자 박명림이 공화국과 공화주의를 주제로 주고받은 24편의 서신형식의 글을 신문에 연재하였다. 김상봉과 박명림은 신문 지면을 통해 나눈 서신대담을 크게 다듬고 보완하여 2011년 2월에 『다음 국가를 말한다: 공화국을 위한 열세 가지 질문』이라는 책을 출간하였다.

한편, 공화주의에 대한 관심은 정치권에서도 나타나고 있다. 예를 들어, 노무현 정부가 출범하기 전 인수위에서 유시민은 정부의 명칭을 '공화 정부'로 할 것을 제안하였었다. 또한 열린우리당 최재천 의원은 공화주의에 입각한 새로운 진보 정당의 출현이 필요하다고 역설하였고, 한국사회당은 사회적 공화주의를 핵심 강령으로 선택하였다.

8) 이와 같은 평가에 대해서는 다음을 참조할 것. 이양수, '공공철학의 여정: 자유주의에서 공화주의로', 이택광 외, 『무엇이 정의인가? 한국사회, <정의란 무엇인가>에 답하다』, 마티, 2011, pp.81-123.

민주 공화국의 시민은 타고나는 것이 아니라 학습으로 형성된다. 그러므로 학교 교육의 역할이 중요하다. 특히 사회과의 정치교육은 매우 중요한 역할을 맡는다. 사회과는 국가의 정체성과 관련된 교과이며,<sup>9)</sup> 국가 공동체에 살아가는 민주적인 시민을 육성하는 본질 교과이다. 정치교육은 사회과의 목적을 달성하는데 중핵을 이루는 것이다. 정치교육에서 육성하고자 하는 시민들이 살아가는 정치 공동체가 바로 민주 공화국이다. 따라서 사회과의 정치교육을 통해 학생들이 대한민국의 정체성을 나타내는 민주 공화국이 의미하는 바를 올바르게 이해하는 것은 민주 공화국의 유지와 번영을 위해 필수적으로 선행되어야 한다.

그러나 우리 사회에서 공화주의에 대한 무관심과 몰인식으로 인해 민주 공화국의 의미는 명확하게 이해되지 못하고 지금까지도 애매모호한 채로 남아 있다. 이에 따라 사회과의 정치교육에서 교육 내용으로 민주 공화국에 대해서 다루어 왔지만, 사회과의 정치교육을 통해 학생들이 민주 공화국이 의미하는 바를 온전하게 이해하고 있지 못할 우려가 높다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구는 사회과의 정치교육에서 민주 공화국에 대한 내용을 어떻게 다루고 있는지를 살펴봄으로써, 지금까지의 접근 방법이 가지는 한계를 지적하고 그에 대한 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 제1차 교육과정부터 2009 개정 교육과정까지 교육과정 시기별로 발행된 고등학교 사회과 교과서 중 정치 관련 교과서(이하 ‘고등학교 정치 관련 교과서’)에 서술된 민주 공화국의 내용을 분석하여 그 한계점을 찾고, 서술 내용의 재구성 방향을 제시하고자 한다. 나아가 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의가 정치교육의 철학적 기초를 강화하는 데 어떤 함의가 있는지에 대해 모색하고자 한다.

## 2) 연구의 내용 및 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여, 다음과 같은 연구 문제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

9) 진재관 외, 『고등학교 사회과 선택 중심 교육과정 개선 방안 연구』, 한국교육과정평가원, 2006, p.152.

첫째, 오늘날 공화주의의 의미는 무엇인가? 단순히 비군주국이나 민주국이 아닌 민주 공화국인 것이 의미하는 바가 무엇인가?

둘째, 고등학교 정치 관련 교과서에서 민주 공화국에 대한 서술 내용은 어떠한가?

셋째, 고등학교 정치 관련 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용이 갖는 한계점과 민주 공화국에 대한 서술 내용의 재구성 방향은 무엇인가? 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의가 사회과의 정치교육에서 갖는 함의는 무엇인가?

위와 같은 연구 문제를 해결하기 위해 본 논문에서는 다음과 같이 연구를 전개하고자 한다.

‘Ⅱ. 이론적 배경’에서는 먼저, 민주 공화국을 교육 내용으로 하는 사회과의 정치교육 개념과 고등학교 정치교육과정의 변천을 고찰한다. 다음으로, 지금까지 애매모호한 규정으로 남아있는 민주 공화국의 기반인 공화국과 그것의 정신인 공화주의에 대하여 고찰한다. 이를 바탕으로 1919년 4월 이후 우리 헌법에서 일관되게 천명해 온 민주 공화국이 의미하는 바를 고찰한다. 여기서 민주 공화국이 단순히 비군주국이나 민주국이 아니라는 것을 밝힐 것이다.

이를 토대로 ‘Ⅲ. 연구 설계’에서는 고등학교 사회과 교과서 중에서 정치 관련 교과서를 분석 대상으로 삼고, 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용을 분석하기 위한 연구 방법과 준거 틀을 제시한다.

‘Ⅳ. 분석 결과 및 논의’에서는 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용을 양적 및 질적으로 분석한다. 제1차 교육과정에서부터 2009 개정 교육과정까지 고등학교 정치 관련 교과서에 나타난 민주 공화국에 대한 내용의 수록 체제와 빈도 및 비중과 서술 내용을 분석한다. 이를 통해 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용이 갖는 한계점을 지적하고, 민주 공화국에 대한 서술 내용이 재구성되어야 하는 방향을 제시한다. 나아가 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의가 사회과의 정치교육에 주는 함의에 대하여 모색한다.

마지막으로 ‘Ⅴ. 결론’에서는 연구 결과를 요약·정리하고, 앞으로 사회과 정치교육의 개선을 위해 논의되어야 할 몇 가지 점들에 대한 제언을 한다.

본 연구를 위한 자료를 수집하기 위하여 정치교육, 공화주의, 그리고 민주 공화

국 등과 관련된 논문들과 단행본들, 정기간행물들을 검토하는 문헌 고찰(literature review)과 선행 연구의 검토를 실시하였다.

본 연구는 연구 방법으로서 내용 분석법(contents analysis method)을 이용하여 고등학교 정치 관련 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용을 분석한다.<sup>10)</sup>

## 2. 선행 연구 고찰

우리 사회에서 공화주의를 둘러싼 논의들이 활발히 개진되는 가운데, 최근 들어 사회과교육학계에서 공화주의 관련 연구들이 발표되고 있지만 그 수는 많지 않다.<sup>11)</sup> 공화주의에 대하여 다룬 사회과교육학계의 선행 연구를 학술 논문과 학위 논문으로 대별하여 살펴보면, 우선, 학술 논문으로는 한국사회과교육연구학회에 발표된 서재천의 논문이 유일하다.

서재천은 대거(Richard Dagger)의 ‘공화주의적 자유주의’를 분석하고, 그것이 우리나라 시민성 교육에 주는 함의에 대하여 고찰하였다. 서재천은 최근의 우리나라의 시민성 교육은 개인 존중에 치우쳐 있기 때문에, 사회의 통합성에 시민성 교육이 기여하려면 개인 존중과 더불어 공화주의적 요소도 함께 강조되어야 한다고 말한다.<sup>12)</sup>

학위 논문으로 발표된 선행 연구로는 다음의 다섯 편의 연구가 있다. 김수식은 중학교 사회과 교육과정에 나타나 있는 민주주의 교육의 문제점을 분석하여 올

10) 연구 방법은 ‘Ⅲ. 1. 연구방법’에서 상세하게 다루도록 할 것이다.

11) 교육학계에서 공화주의 관련 연구로는 최근 윤리교육학계에서 비교적 활발하게 학술 논문 및 학위 논문이 배출되고 있다. 그 예로는 다음과 같다. 허유희, ‘켄팅 스키너의 공화주의적 자유론 연구’, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2011; 진유연, ‘토크빌의 『미국의 민주주의』에 나타난 공화주의 사상 연구’, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2011; 신종섭, ‘진화게임이론을 이용한 공화주의적 협력 연구’, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2011; 최준화, ‘자유 개념에 대한 비판적 연구: 자유주의와 공화주의의 통합적 관점을 중심으로’, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2010; 이해진, ‘마키아벨리(Niccolo Machiavelli)의 갈등론 연구’, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2010; 김형렬, ‘필립 페티(Philip Pettit)의 자유론 연구: 비지배 자유(freedom as non-domination) 개념을 중심으로’, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2009; 백수정, ‘한나 아렌트(Hannah Arendt)의 공화주의적 시민성과 도덕교육적 함의 고찰’, 석사학위논문, 서울대학교 대학원 2009; 신호재, ‘마키아벨리의 준법에 근거한 공화주의적 시민성 연구’, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2008; 이진희, ‘공화주의의 시민성에 관한 연구’, 『윤리연구』 제75호, 2009.

12) 서재천, ‘공화주의적 자유주의가 우리나라 시민성 교육에서 가지는 함의 고찰’, 『사회과교육』 제46권 3호, 2007, pp.189-211.

바른 민주주의 교육으로의 개선방안을 모색하였다. 민주주의와 관련된 사회과 교육과정의 목표와 내용이 자유민주주의와 대의민주주의 중심으로 서술되어 있는 점과 민주주의 교육의 목표 중 자유민주주의와 대의민주주의에 대한 대안으로 제기되고 있는 다양한 유형의 민주주의 이론에 대한 논의가 부족한 것 등을 문제점으로 지적하였다. 개선방안으로는 민주주의 교육의 내용에서 자유민주주의와 대의민주주의의 한계에 대한 논의가 제시되어야 한다는 점과 교육과정에 공화민주주의를 비롯한 다양한 유형의 민주주의에 대한 소개와 이해가 필요하다는 것을 제시하였다.<sup>13)</sup>

이미순은 근대 정치에 대의제가 도입되는 데 결정적인 역할을 했던 매디슨 (James Madison)과 시에예스(Emmanuel J. Siéyès)의 논의를 바탕으로, 공화정의 심의기체인 대의제가 고대 민주정과는 본질적으로 다른, 보다 우월한 정치체제라는 점을 보인다. 이를 통해 그동안 정치교육은 민주주의 교육과 관련해서 직접 민주주의와 대의제 민주주의 중 ‘아테네 직접 민주주의’ 교육에만 지나치게 편향되었다는 것을 지적한다. 제7차 교육과정 시기의 『정치』 교과서 4종에 나타난 대의제에 대한 서술 내용이 전반적으로 대의제에 대하여 부정적인 시각에서 접근하고 있다는 것이다. 아테네 민주주의는 최고의 선으로 간주되는 반면, 대의 민주주의는 직접 민주주의에 미치지 못하는 차선책이며, 광대한 근대 국가의 현실적 한계로 인해 어쩔 수 없이 채택한 정치체제라는 인식을 갖게 만드는 편향적인 서술이라는 점을 지적하였다.<sup>14)</sup>

고등학교 『정치』 교과서에 대의제를 직접 민주주의의 실현 불가능으로 인한 차선책으로 설명하고 있다는 지적은 로마 공화정의 핵심적 원리인 혼합정치체제론에 입각하여 고등학교 『정치』 교과서를 비판한 강창식의 연구에서도 이어진다. 매디슨, 시에예스, 제임스 밀(James Mill), 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill) 등의 논의를 통해 직접 민주주의가 ‘불가능’하였기 때문이 아니라, 그것의 ‘불합리’한 점을 개선할 수 있다는 믿음 때문에 대의제가 도입되었음을 밝힌다. 그리고 대의제의 순기능에 대한 환기 없이 대의제에 대한 부정적 서술에 편중한다던가, 혹은 단순히 직접 민주주의가 불가능하기 때문에 도입한 차선책이라고 설명하는

13) 김수식, ‘중학교 사회과 민주주의 교육에 대한 비판적 고찰’, 석사학위논문, 부산대학교 교육대학원, 2010.

14) 이미순, ‘공화주의 사상의 민주시민 교육적 함의’, 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원, 2010.

것은, 학생들의 균형 잡힌 사고를 방해하는 것이며, 대의제에 관한 부정적 편견을 강화할 수 있다는 점을 지적한다.<sup>15)</sup>

이미순과 강창식은 공통적으로 근대 민주주의를 주창한 선구자들이 대부분 대의 민주주의를 직접 민주주의보다 더 우월한 것으로 간주한 것을 들어, 대의제 관련 교과서 서술의 부당함을 문제 제기하고 있다.<sup>16)</sup> 이들은 대의제가 자유주의에서 주장하는 것 이상으로 공화주의의 사상적 전통에 토대를 두고 있다는 점을 보여주고 있다. 사실 역사적 전통 속에서 공화주의는 오늘날의 대의 민주주의의 모태가 되는 대의제에 대해서도 그 필요성을 분명히 보여주고 있다.<sup>17)</sup> 이들은 대의제를 특히 강조하면서 직접 민주주의와 참여의 과잉을 비판하고 있다.

강창식은 제7차 교육과정 시기의 『정치』 교과서의 ‘I. 시민생활과 정치’ 단원에 나타난 민주 정치의 발전 과정에 대한 내용 중에서 로마 공화정에 대한 설명이 부재하다고 비판한다. 오늘날 민주주의의 이해를 위해 고대 정치제도와 사상을 학습해야 한다면 아테네 민주제에 대한 검토와 더불어 로마 공화제에 대한 고찰이 병행되어야 한다는 것이다. 로마 공화정은 오늘날 정치제도를 이루는 또 다른 중요한 민주주의 모델의 기원이 되며, 권력 분립이나 법치제도와 같이 실제적인 정치 제도의 운영 면에서 오늘날 정치 제도 구현에 많은 공헌을 하였기 때문이다.

유미자는 공화주의를 실현한 정치체제인 혼합정체가 현대정치에서 갖는 함의를 모색하였다. 혼합정의 이념에서 보았을 때 합의가 없는 당파적 갈등의 해소를 위해 갈등 조절을 위한 심의와 토론문화가 필요하며, 다수의 권력 남용과 권력자에게 집중되는 현상에는 권력을 분산하고, 견제와 균형을 통한 제도의 개혁이 요구된다고 본다. 또한 주기적인 선거에 참여하는 것으로 시민들의 정치 참여가 완수되는 것은 아니므로 복잡한 공적인 현안들은 다수 시민들의 참여에 의한 해결책 제시와 함께 행정 및 의회에 파견된 대표자들에 대한 감시와 견제력을 키울 필

15) 강창식, ‘혼합정치체제론에 입각한 사회과 『정치』 교과서 비판’, 석사학위논문, 한국교원대학교 교육대학원, 2011.

16) 공화주의 이론에 바탕을 둔 분석은 아니지만, 교과서에 나타난 대의제 관련 서술의 부당함을 지적한 것으로는 다음의 연구들이 대표적이다. 전제철, ‘국민주권의 원리에서 본 시민교육 연구: 사회과 헌법교육을 중심으로’, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2006, pp.100-108; 전제철, ‘사회과 교과서에 나타난 국민주권의 원리’, 『사회과교육』 제45권 3호, 2006, pp.147-154; 유명철, ‘고등학교 『정치』 교과서의 ‘대의제’의 개념’ 내용 지도’, 『사회과교육』 제49권 2호, 2010, p.13; 이해경, ‘사회 교과서에 제시된 민주주의 개념들의 적절성 문제’, 『사회과교육연구』 제1권, 1994, p.143.

17) 김상현, ‘현대 공화주의와 민주주의에 관한 연구’, 박사학위논문, 부산대학교 대학원, 2009, p.199.

요가 있다고 본다.<sup>18)</sup>

황정일도 고대 정치체제에서 로마 공화정에 대한 설명이 부재하다는 문제인식을 공유하고 있다. 제7차 교육과정 시기의 『정치』 교과서의 민주정치 단원을 검토하여, 민주정치 발전 과정에서 공화정의 경험이 빠져 있음을 비판한다. 나아가 교과서의 민주정치 단원을 재구성하였다. 시간적으로는 기존 교과서의 고대와 근현대 사이에 베네치아 공화정의 경험을 삽입하고, 내용면에서는 근현대 정치체제에 공화정이 끼친 영향을 확인하는 작업을 하였다.<sup>19)</sup>

본 연구는 사회과의 정치교육에서 공화주의에 대한 논의가 필요하다는 선행 연구의 문제의식에 공감한다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 점에서 선행 연구와 차별된 의의를 갖는다.

첫째, 본 연구는 정치교육의 내용 요소로 다루고 있는 ‘민주 공화국’이 의미하는 바를 살펴본다. 앞에서 살펴본 선행 연구들은 그동안 정치교육이 민주주의에만 집중하고 공화주의에 대하여는 무관심하여, 민주 공화국이 의미하는 바에 대한 이해가 부족함을 지적하였다. 그러나 정작 선행 연구들에서는 민주 공화국이 무엇을 의미하는지에 대한 논의가 없다. 뿐만 아니라 아직까지 사회과교육학계에서 교과서에 나타난 민주 공화국의 내용을 분석한 연구는 전무하다.

따라서 본 연구에서는 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용을 어떻게 서술하고 있는지를 분석하고, 이를 바탕으로 지금까지의 접근 방법이 가지는 한계점을 살펴보고자 한다.

둘째, 본 연구는 선행 연구들과 분석 대상과 기간을 달리한다. 선행 연구들은 공통적으로 제7차 교육과정 시기의 『정치』 교과서를 분석 대상으로 선정하였다. 선행연구들에서는 주로 공화주의와 대의제를 연결하거나, 민주정치발전 과정에서 로마 공화국의 경험이 기여한 바를 고찰하였다. 따라서 『정치』 교과서의 서술 내용 중 대의제나 민주정치 발전 과정과 관련된 단원인 ‘I. 시민생활과 정치’를 분석하였다.

본 연구의 핵심 주제인 민주 공화국은 이미 오래 전부터 우리 헌정체제가 기초해야 할 기본적 원칙으로 삼아 왔기 때문에, 정치교육에서도 계속하여 다루어 온

18) 유미자, ‘로마 혼합정체의 현대 정치적 함의’, 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원, 2011.

19) 황정일, ‘고등학교 『정치』 교과서의 민주정치단원 재구성’, 석사학위논문, 한국교원대학교 교육대학원, 2011.

내용 요소이다. 따라서 본 연구에서는 제1차 교육과정에서부터 최근 개정된 2009 개정 교육과정까지 교육과정 시기별로 발행된 고등학교 사회과 교과서 중에서 정치 관련 교과서를 분석 대상으로 삼아, 교과서에 나타난 민주 공화국의 서술 내용을 분석한다.

본 연구는 선행 연구와 차별된 접근을 통해 교과서에서 민주 공화국의 내용이 어떻게 나타나는가를 비판적으로 고찰하고, 민주 공화국에 대한 서술 내용의 재구성 방향을 모색할 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정치교육의 개념과 교육과정의 변천

#### 1) 정치교육의 개념 및 목표

1987년의 민주화 이후 한국 민주주의의 위기를 극복하기 위한 해결의 실마리는 여러 가지 관점에서 제시될 수 있다. 우선, 대표적으로 제시될 수 있는 것이 제도적 접근이다. 제도적 접근은 우리 실정에 맞는 보다 정교한 제도를 만들어 내려는 것에 초점을 둔다. 즉 권력 구조, 선거 제도 및 정당 제도 등에 대한 개혁 논의를 예로 들 수 있다.

다른 하나의 접근은 민주정치 제도를 운영하는 사람들의 능력에 초점을 맞추어 접근하는 방식이다. 이러한 접근은 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 지도자나 공직을 담당하는 사람들의 자질과 덕목에 초점을 맞추어 접근하는 것이다. 리더십 연구는 이러한 접근의 대표적인 예가 된다. 나머지 하나의 접근은 민주사회의 시민에게 요구되는 능력과 자질에 초점을 맞추는 것이다.<sup>20)</sup> 이 후자의 접근은 민주시민의 육성과 관련한 정치교육(Political Education)과 불가분의 관계에 있다. 결국 한국 민주주의의 위기를 극복하기 위해서는 제도 개혁과 함께 정치교육의 활성화가 필요하다.

정치교육의 개념을 이해하기 위해서는 시민교육, 민주시민교육 등 관련 용어들을 정리할 필요가 있다. 정치교육, 시민교육, 민주시민교육이라는 용어는 내용적 차이보다는 각 국가마다의 사회발전 과정에서 다르게 사용되어 온 것이다. 오랜 민주주의 역사를 갖고 있는 유럽에서는 국민의 정치생활에 필요한 지식·기능·태도를 갖게 하고 정치체제의 유지·발전을 위한 규범과 가치를 내면화하는 것을 강조하면서 ‘정치교육’이라는 용어를 사용하고 있다. 특히 독일에서는 ‘Politische

20) 장동진, ‘한국 민주정치와 민주시민교육: 적극적 시민육성을 위한 자유주의적 논의’, 『사회과학논집』 제 36집, 2005, pp.147-148.

Bildung'이란 말로 표기되어 이미 일반적 관용어가 되었다. 한편, 시민사회를 강조하는 영국이나 미국에서는 '시민교육'(Citizenship Education or Civic Education)으로 부르며, 일본에서는 '공민교육'(公民敎育)이라고 부르기도 한다.

반면에 우리나라의 경우 과거 권위주의 시대에 획일적으로 실시했던 갖가지 국민동원적인 '관치교육'(官治敎育)에 대한 부정적인 인식 때문에 '정치교육'이라는 말을 가능한 한 회피하고 있다. 오래전부터 이 분야를 학문적으로 집중 연구하고 있는 한국민주시민교육학회는 물론 정부와 교육계에서도, 비록 내용은 권위주의 시대와는 다른 정치교육이더라도 '민주시민교육'(Democratic Citizenship Education or Democratic Civic Education)을 일반적인 용어로 사용하는 데 쉽게 합의하고 있다.<sup>21)</sup>

이는 정치교육에 대한 개념 정의를 형식적인 수준에서 넓은 의미와 좁은 의미로 파악할 때, 정치교육을 광의의 의미로 이해한 것이라고 할 수 있다. 광의의 정의에 따르면, 정치교육이란 '한 나라가 지향하는 바람직한 인간교육'이라고 할 수 있다. 이에 비해 협의의 정의에 따르면, 정치교육이란 '사회질서와 체제를 유지·발전시키기 위한 국민적 지지 내지 합의 기반을 형성하는 교육적 노력 과정'으로 이해할 수 있다.<sup>22)</sup> 광의와 협의의 개념을 종합하여 정치교육을 규정하면, 정치교육이란 '한 국가가 정치 공동체를 유지·발전시키기 위해 문제해결능력의 함양과 바람직한 인간성을 형성하고 정치생활에 필요한 지식·능력·태도를 포함한 자질에 관련된 것들을 구성원들에게 습득시키려는 의도적 노력'이다.<sup>23)24)</sup>

정치교육의 종류에는 여러 가지가 있지만, 학생들이 민주시민으로서 나아가는데 필요한 정치적 지식이나 기능, 가치·태도 등을 습득하게 되는 학교에서의 제도적 교육이 가장 체계적이고 중요하다. 학교에서 이루어지는 정치교육은 그 나라의

21) 심익섭, '민주시민교육의 논리와 발전전망', 박재창 외, 『민주시민교육의 전략과 과제』, 오름, 2007, pp.73-75.

22) 국민윤리학회, 『정치교육』, 형설출판사, 1984, pp.12-14.

23) 이경태, '미래지향적 중·고등학교 정치교육', 『대한정치학회보』 제10집 3호, 2003, p.70.

24) 정치교육의 개념에 대한 논의에서 함께 살펴볼 중요한 개념이 정치사회화(political socialization)이다. 정치교육과 정치사회화는 논자에 따라 다양하게 정의될 뿐만 아니라 양자를 유사한 의미로 사용하기도 하고, 다른 의미로 사용하기도 한다. 최근 많은 학자들이 정치교육과 정치사회화를 구별하고 있다. 대표적으로 F.Greenstein, R.E.Dawson, K.Prewit, W.Langeveld 등은 정치교육을 의도성, 공식성, 계획성, 직접성 등의 성격을 지니는 것으로 파악하고, 정치사회화를 정치교육이 지니는 성격은 물론 비의도성, 비공식성, 비계획성, 간접성 등의 성격까지 포괄하는 것으로 파악하고 있다(김용찬, 『민주화세계화 시대의 민주시민교육과 정치교육』, 교육과학사, 2005, pp.181-202).

정치 발전을 가름하는 척도<sup>25)</sup>라는 점에서 민주시민 양성의 핵심적 교과인 사회과의 정치교육은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다.

사회과(Social Studies)는 ‘사회현상을 올바르게 인식하고, 사회 지식 습득과 사회 생활에 필요한 기능을 익히며, 민주 사회 구성원에게 요청되는 가치와 태도를 지님으로써 민주시민으로서의 자질을 육성하는 교과’라고 정의할 수 있다.<sup>26)</sup> 다시 말해서, 사회과는 학생들이 사회생활에 필요한 지식, 기능, 가치·태도 등을 형성하여 사회문제를 해결하고 민주사회에 요청되는 시민의 자질을 함양하게 하려는 학교의 교과이다.<sup>27)</sup> 사회과교육을 보는 관점에 따라 이 외에도 다양하게 정의할 수 있으나 사회과의 본질이자 궁극적 목표는 민주시민의 자질을 함양하는 것이다.

사회과는 성립 이래로 일관되게 바람직한 민주시민의 자질 육성을 주요한 과제로 삼아 왔으며, 민주시민성 함양은 앞으로도 계속 추구되어야 할 사회과의 목표이다. 어느 교과목보다도 사회현상의 변화로부터 민감한 영향을 받는 사회과교육은 정치·경제·사회·문화 현상 등을 폭넓게 취급하고 있지만, 그 기본적인 관심은 시민의 자질 향상에 있다.<sup>28)</sup> 그러나 우리나라의 교육 목표 자체가 민주시민 육성을 교육법적 차원에서 명시하고 있는 바와 같이,<sup>29)</sup> 시민적 자질 향상은 모든 교과와 관련된 것이다. 그러나 사회과는 국가의 교육 목표인 민주시민의 양성에 직접적으로 기여하는 매우 매력적인 교과이다.<sup>30)</sup> 또한 사회과에서 특히 지향하는 것은 정치 공동체의 성원으로서의 자질, 즉 정치 공동체의 구성원으로서 제 사회 문제에 합리적으로 대처하고 판단하며, 참여하는 능력 내지 자질을 함양하는 것을 목적으로 한다.<sup>31)</sup> 이와 같은 사회과의 목적을 달성하는데 중핵을 이루는 것이 바로 정치교육이다.

정치교육의 목표는 사회과의 목표와 연계되어 이해된다. 정치교육의 목표는 ‘정

25) 이춘수, ‘정치교육의 문제점과 개선 방안에 대한 연구: 한미 사회과 교육과정 비교를 중심으로’, 『시민교육연구』 제35권 2호, 2003, pp.120-149.

26) 교육인적자원부, 『고등학교 교육과정 해설』, 대한교과서주식회사, 2001, p.15.

27) 차경수·모경환, 『사회과교육』, 동문사, 2009, p.17; 사회과를 가르치는 것을 사회과교육(Social Studies Education)이라고 한다. 흔히 사회과와 사회과교육은 비슷한 뜻으로 사용된다.

28) 이진석, ‘사회과 학습 목표로서 ‘시민성 원리’와 내용 구성 방법으로서 ‘통합성 원리’에 대한 사적(史的) 고찰: 사회과 성립 과정 시기를 중심으로’, 『시민교육연구』 제20집, 1995, pp.173-188.

29) 교육기본법 제2조(교육이념)에서 교육은 “민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 밝힌다.

30) 정문성 외, 『사회과 교수·학습법』, 교육과학사, 2008, p.3.

31) 추정훈, ‘사회과교육 목표로서의 민주시민성’, 『사회과 교육』 제41권 4호, 2002, p.11.

치 현상을 체계적으로 이해하기 위한 기본 개념과 원리, 그리고 민주주의의 근본 가치와 원리를 학습하고 정치적 쟁점과 문제를 해결하기 위해 비판적으로 사고하고 종합적으로 분석하여 합리적으로 의사 결정을 내리는 능력을 함양하며, 정치 과정에 능동적으로 참여하여 공동체의 발전에 이바지하는 민주시민의 자세를 갖는 것'이다.<sup>32)</sup> 즉 사회과의 기본적 목표인 민주시민성을 심화·완성하는 것이 정치교육이고, 정치교육이 민주시민교육의 관건이 된다.

본 연구에서는 광·협의 개념을 종합한 의미로서 정치교육을 이해하고, 민주시민 육성에 기여하는 사회과의 부분 영역으로서의 정치교육에 초점을 맞추어 살펴볼 것이다.

## 2) 고등학교 정치교육과정의 변천

우리나라에서 정치교육은 독립된 교과로 실시되기보다는 사회과의 분과 형태로 이루어지고 있다. 따라서 고등학교 정치교육과정의 변천은 고등학교 사회과 교육과정의 변천 속에서 살펴볼 수 있다. 고등학교 사회과 교육과정의 변천에 따른 주요 내용은 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 고등학교 사회과 교육과정의 변천<sup>33)</sup>

구분	시기	주요 내용	
제차 교육 과정	1955	과 목	일반사회, 도덕, 국사, 세계사, 지리
	- 1963	특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국 사회과의 시작</li> <li>• 교과명이 초·중학교는 '사회생활과'이었으나 고등학교에서는 '사회과'로 변경됨</li> <li>• 교육 과정상에 '일반사회' 과목이 최초로 등장함</li> </ul>

32) 교육인적자원부, 『사회과 교육과정』, 교육부 고시 제2007-79호, p.94

33) 차경수·모경환, 앞의 책, p.33-37; 교육부, 『초·중·고등 학교 사회과·국사과 교육과정 기준: 1946-1997』, 교육부, 2000, pp.774-780; 교육인적자원부, 앞의 책, 2001, pp.234-255; 교육인적자원부, 앞의 책, 2007, pp.94-101; 교육과학기술부, 『사회과 교육과정』, 교육과학기술부 고시 제2009-41호; 정문성 외, 앞의 책, pp.27-42; 박은중, 『한국 사회과 교육과정 탐구: 분석 및 모형 개발 탐색』, 한국학술정보, 2008, pp.103-250; 진재관 외, 앞의 책, p.38.

제2차 교육 과정	1963	과 목	일반사회, 정치·경제, 국민윤리, 국사, 세계사, 지리 I, 지리 II	
	1974	특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전의 ‘일반사회’ 과목이 ‘일반사회’와 ‘정치·경제’로 분리됨</li> </ul>	
제3차 교육 과정	1974	과 목	정치·경제, 사회·문화, 국민윤리, 국사, 세계사, 국토지리, 인문지리	
	1981	특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학문중심으로 구조화함</li> <li>• ‘국사’와 ‘국민윤리’는 별도의 교과로 독립함</li> <li>• 이전의 ‘일반사회’와 ‘정치·경제’ 과목이 ‘정치·경제’와 ‘사회·문화’로 재조직됨</li> <li>• ‘사회·문화’ 과목이 신설되는 등 분과적 성격이 강화됨</li> </ul>	
제4차 교육 과정	1981	과 목	사회 I, 지리 I, 지리 II, 국사, 세계사, 사회 II	
	1988	특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 형식상으로는 사회과의 통합을 강조하였지만, 실질적인 통합이 되지 못함</li> <li>• 이전의 ‘정치·경제’와 ‘사회·문화’ 과목을 통합·조정하여 ‘사회 I’과 ‘사회 II’가 탄생함</li> </ul>	
제5차 교육 과정	1988	과 목	정치·경제, 사회·문화, 국민윤리, 국사, 세계사, 한국지리, 세계지리	
	1992	특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전의 ‘사회 I’과 ‘사회 II’ 과목을 제3차 교육과정 시기와 같이 ‘정치·경제’와 ‘사회·문화’로 환원함</li> </ul>	
제6차 교육 과정	1992	과 목	공통사회, 정치, 사회·문화, 경제, 윤리, 국사, 세계사, 세계지리	
	1997	특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘공통사회’라는 새로운 과목이 등장함</li> <li>• 이전의 ‘정치·경제’ 과목이 ‘정치’, ‘경제’로 분리됨</li> <li>• 독립 교과이던 ‘국사’가 사회과에 복귀함</li> </ul>	
제7차 교육 과정	1997	과 목	필 수	사회(국사 4단위 포함)
			선 택	일반선택
	2007	심화선택	정치, 경제, 사회·문화, 법과 사회, 세계사, 한국 근·현대사, 한국지리, 세계지리, 경제지리	
		특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민공통기본교육과정(K-10학년)과 선택중심교육과정(11, 12학년)을 도입함</li> </ul>	

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘공통사회’ 과목이 없어지고 10학년 ‘사회’로 대체됨</li> <li>• ‘법과 사회’라는 과목이 신설됨</li> </ul>				
2007 개정 교육과정	2007 - 2009	과목	<table border="1"> <tr> <td>필수</td> <td>사회</td> </tr> <tr> <td>선택</td> <td>정치, 경제, 사회·문화, 법과 사회, 한국지리, 세계지리, 경제지리, 한국문화사, 세계역사의 이해, 동아시아사</td> </tr> </table>	필수	사회	선택	정치, 경제, 사회·문화, 법과 사회, 한국지리, 세계지리, 경제지리, 한국문화사, 세계역사의 이해, 동아시아사
		필수	사회				
선택	정치, 경제, 사회·문화, 법과 사회, 한국지리, 세계지리, 경제지리, 한국문화사, 세계역사의 이해, 동아시아사						
		특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제7차 교육과정의 기본 체계를 유지하면서 내용을 수정·보완함</li> <li>• 점진적 개정·부분 개정·수시 개정·교사 참여의 확대·학습 내용 요소의 대강화(大綱化)를 지향함</li> <li>• 수시부분개정 체제에 따라 고시 연도로 교육과정명을 표현함</li> <li>• 집중이수제를 도입함</li> <li>• 기존의 ‘국사’와 ‘세계사’를 하나로 묶어 ‘역사’라는 새로운 과목을 만들고 분리함</li> <li>• 기존의 학문적 내용을 바탕으로 내용을 구성하지 않고, ‘문화’·‘정의’·‘세계화’·‘인권’·‘삶의 질’이라는 주제를 중심으로 통합적 접근을 추구함</li> </ul>				
2009 개정 교육과정	2009 -	과목	<table border="1"> <tr> <td>필수</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>선택</td> <td>법과 정치, 경제, 사회·문화, 한국지리, 세계지리, 한국사, 동아시아사, 세계사, 생활과 윤리, 윤리와 사상</td> </tr> </table>	필수	-	선택	법과 정치, 경제, 사회·문화, 한국지리, 세계지리, 한국사, 동아시아사, 세계사, 생활과 윤리, 윤리와 사상
		필수	-				
선택	법과 정치, 경제, 사회·문화, 한국지리, 세계지리, 한국사, 동아시아사, 세계사, 생활과 윤리, 윤리와 사상						
		특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 과목이 선택 과목으로 이루어짐</li> <li>• 이전의 ‘정치’와 ‘법과 사회’ 과목이 통합되어 ‘법과 정치’라는 새로운 과목이 만들어짐</li> </ul>				

한국 사회과는 1955년 8월 제1차 교육과정의 공포와 더불어 성립되었다. 1948년 정부 수립과 1949년 교육법 제정, 1950년의 한국 전쟁으로 인한 전시체제 등의 과도기를 거쳐 1954년 교육법 시행령과 1955년 8월 제1차 교육과정이 공포됨으로써 사회과는 교과로서 법적 지위를 확보하게 된다.<sup>34)</sup> 사회과 교육과정이 변천해 온 과정은 교육과정이 제정·개정된 시기를 기준으로 할 때, 제1차 교육과정, 제2차 교육과정, 제3차 교육과정, 제4차 교육과정, 제5차 교육과정, 제6차 교육과정, 제7차 교육과정, 2007 개정 교육과정<sup>35)</sup>, 2009 개정 교육과정<sup>36)</sup>

34) 이진석, 앞의 논문, p.181; 한국 사회과의 성립 과정에 대한 보다 자세한 논의는 다음을 참조할 것. 이진석, ‘해방 후 한국사회과의 성립과정과 그 성격에 관한 연구’, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1992.

등으로 구분해 볼 수 있다.

제1차 교육과정부터 2009 개정 교육과정까지 고등학교 사회과 교육과정의 변천과정에서 나타난 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 사회과 교육과정 변천 과정은 우리나라의 정치·경제·사회적 상황과 밀접한 관련이 있다. 사회과는 처음부터 사회적 상황과 필요에 의해 성립된 교과이므로 사회상에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 예를 들어, 제1차 교육과정은 한국 전쟁을 겪은 직후에 작성된 것으로, 특히 반공(反共)에 대한 부분이 강조되어 있다. 제1차 교육과정에서 고등학교 일반사회의 교육 목적은 ‘우리 사회의 현실과 이상을 정치, 경제, 사회, 문화의 면을 중심으로 해명하여 민주국가에서의 이상적인 공민의 자질을 도야 계발하는 데에 있다’고 밝히고 있다. 그러나 이와 같은 교육 목표는 ‘시대적인 요청과 사회적인 요청에 따라 그 교육 목표의 어느 면이 특히 더 강조될 수도 있을 것이며’, ‘그 시대, 그 사회의 특수 목표가 첨가되어야 할 것이다’고 제시하고 있다. 즉 ‘오늘날 같이 민주, 공산 양진영이 필사적으로 투쟁하고 있는 이 시기에 있어서는 반공 사상을 철저히 하며 국제정세를 올바르게 파악하여 우리 국민의 취할 바 태도를 분명히 하는 것’은 고등학교 일반사회에서 담당할 필요 불가결한 목표라고 말하고 있다.<sup>37)</sup> 이와 같이 반공을 강조하는 특징은 제4차 교육과정까지 나타난다.

둘째, 고등학교 사회과의 과목들은 지리, 역사, 일반사회 영역별로 통일된 기준이 없이 상황에 따라 합쳐지거나 나누어지는 과정을 겪었다. 이는 다음의 두 가지 연유에서 비롯되었다. 우선, 앞서 설명한 첫 번째 특징과 관련된 것으로 사회과는 사회·국가적 상황 변화에 큰 영향을 받는다. 다음으로, 학교 현장의 수업 시수와 직결되는 사회과 교육과정의 개정은 지리, 역사, 일반사회 영역 간 교과 및 과목 독립과 시수 다툼 등으로 표출된다. 세 영역 간에 균건하게 축적된 불신의

35) 혹자는 2007 개정 교육과정을 ‘제8차 교육과정’이라는 용어로 사용하기도 하지만, 교육인적자원부(2008년 2월 29일, 정부조직법 개정에 따라 교육인적자원부와 과학기술부 일부가 통합하여 현재 교육과학기술부로 변경됨)는 공식적으로 제7차 교육과정의 ‘수정 및 보완’이라는 원칙을 천명하고, ‘제8차 교육과정’이라는 용어를 사용하지 않고 있다.

36) 여기서 2009 개정 교육과정이라 함은 2009년 12월 개정 고시된 이른바 미래형 교육과정을 말한다. 한편, 2007년 개정 교육과정과 2009년 12월 개정 교육과정 사이에 또 한 번의 개정 교육과정이 고시되었었다. 2009년 2월에 발표된 개정 사회과 교육과정은 2007년 개정 사회과 교육과정 중 중학교 3학년과 고등학교 1학년 일반사회 영역의 내용 체계를 부분적으로 수정한 것이다.

37) 문교부, 『고등학교 및 사범학교 교과과정』, 민주교육사, 1955, pp.39-41.

관계 속에서 교육과정 개정은 힘에 의한 해결에 의존할 가능성이 높다.<sup>38)</sup>

정부 수립 이후 지금까지 고등학교 사회과 교육과정에서 ‘정치’ 과목은 다음과 같은 변천 과정을 보인다. 정치교육을 위해 제1차 교육과정 시기에는 ‘일반사회’ 과목의 1학년 과정에 『정치와 사회』라는 교과서를 두었다.<sup>39)</sup> 제2차 교육과정 시기에는 제3차 및 제5차 교육과정 시기와 마찬가지로, ‘정치’와 ‘경제’ 과목이 하나로 통합된 ‘정치·경제’ 과목으로 정치교육이 이루어졌다. 제4차 교육과정 시기에는 ‘정치·경제’와 ‘사회·문화’를 통합·조정하여 ‘사회Ⅰ’, ‘사회Ⅱ’라는 과목이 등장하였다.

제6차 교육과정 시기에는 이전의 ‘정치·경제’ 과목이 ‘정치’와 ‘경제’로 분리되어, ‘정치’ 과목은 독립 과목으로 등장하였다. 제7차 교육과정에서의 ‘정치’ 과목 또한 독립 과목으로서 자리매김 하였고, 이는 2007년 개정 교육과정에도 이어진다. 2009년 개정 교육과정 시기에는 정치와 ‘법과 사회’ 과목이 통합되어 ‘법과 정치’라는 새로운 과목이 탄생하였다.

## 2. 공화주의의 의의와 민주 공화국의 의미

### 1) 공화주의의 의의

#### (1) 공화주의의 의미

대한민국 헌법 제1조 제1항은 “대한민국은 민주 공화국이다.”이라고 규정하면서 공화주의와의 연계를 천명하고 있다. 비록 한국 사회 속으로 공화주의의 이념과 가치가 얼마나 들어와 있는지는 불분명한 상태이지만, 우리 헌법에서 밝히고 있

38) 대표적인 예는 제3차 교육과정이다. 제3차 교육과정에서는 ‘국민윤리’, ‘국사’를 사회과와 분리하여 독립 교과로 설정하였다. 이것은 교과 교육의 논리와 교육 실제 상의 필요에서보다는 과거 권위주의 정권의 필요성에 의해서였다. 그러나 과거 권위주의 정권의 유산을 청산하고 ‘민주화’의 시대에 맞는 새로운 교육체제를 마련해야 할 시점의 교육과정 개정에서 이제는 정권의 필요성 대신에 기득권을 지키려는 교과 이기주의로 인하여 ‘국사’가 독립 교과인 것처럼 다루어졌다. 제7차 사회과 교육과정은 역사 영역을 사회과에 통합한 총론의 교과 편제와는 달리 ‘국사’에 따로 시간 배당을 하고 교과서를 별도로 편찬하였다(이종렬, ‘시민교육의 정체성 위기와 딜레마’, 『시민교육연구』 제30집, 2000, p.265).

39) 제1차 고등학교 사회과 교육과정의 ‘일반사회’ 과목의 경우, 교과서의 제목을 1학년에 『정치와 사회』, 2학년에 『경제와 사회』, 3학년에 『문화의 창조』로 구분하여 정하였다(문교부, 앞의 책, p.4).

는 대한민국의 자기 정체성은 공화주의와의 연계를 분명히 하고 있다.

서양에서는 로마인들이 기원전 509년 폭정을 이유로 마지막 왕을 축출한 후 자신들의 국가를 ‘공공의 것(공공적인 일)’이라는 뜻을 가진 ‘res publica’로 불렀다.<sup>40)</sup> 이것이 후대 유럽 곳곳에서 각국어로 그대로 사용되었고, 동양에서는 번역하면서 ‘공화’(共和)를 사용하여 공화국이라고 옮겼다.<sup>41)</sup>

공화주의는 공화국의 이념적 기반으로 여겨지는데, 사실 공화주의라는 개념이 나타나기 이전에 현실에서는 다양한 공화국들이 먼저 존재했다. 특히 로마 공화국은 서양 정치사상가들이 끊임없이 반추하고 회귀한 존재였다. 이후에 공화국의 정수를 이론화 혹은 이상화하려는 노력이 있었으며, 이러한 이념화는 후세대 정치가들이 정치 투쟁 속에서 자신들의 목적을 달성하기 위해 공화주의 이념을 다시 사용함으로써 풍부해지고 발전했다. 이처럼 공화주의 개념은 정치 투쟁의 도구로, 대체로 귀족이나 시민들이 왕의 전제 권력을 제한하기 위해 벌인 투쟁에서 사용되었다. 예를 들어, 르네상스 시기 이탈리아 도시 국가에서 공화주의자들이 선호했던 ‘자유’(liberta)와 ‘인민’(popolo)이라는 구호가 있다. 이것은 시민들이 거리로 나가 일인 통치자가 되려는 세력가들에 반대하고 그들의 폭정을 무너뜨리는 데 동참하자고 외치며 추동하던 구호이다. 네덜란드와 영국의 공화주의자들은 왕당파에 반대해 자유와 법에 의한 통치를 주장했으며, 프랑스에서는 절대 왕정의 전제주의를 몰아내고 시민의 정치 참여와 평등을 고취하기 위해 공화주의를 주장했다.<sup>42)</sup>

공화주의는 여느 정치사상과 마찬가지로 시대와 장소에 따라 그 구체적인 의미가 조금씩 달라졌지만, 서구의 정치사에서 군주의 자의적인 일인 통치에 대항해

40) res publica는 문자 그대로 보자면 ‘사사로운 일’(res privata)에 대립되는 말이다. 여기서 publica라는 말은 ‘인민’을 뜻하는 populus라는 명사에서 비롯된 형용사이다. 따라서 공화국이란 그 어원에서 보자면 ‘인민의 일’ 또는 ‘인민의 공동체’이며, 함석헌의 표현을 빌리자면 ‘씨울공동체’라 할 수 있다. 그리스인들은 res publica와 res privata를 구별하기 위해 폴리스(polis)와 오이코스(oikos)라는 표현을 썼는데, 단순하게 말해 폴리스는 국가이고 오이코스는 가정이다. 비슷하게 로마인들의 경우에도 res publica는 국가공동체 또는 국가의 일로서 가정일과 구분되는 것으로 이해되었던 것이다(김상봉, ‘모두를 위한 나라는 어떻게 가능한가: 공화국의 이념에 대한 철학적 성찰’, 『시민과세계』 제8호, 2006, p.300).

41) res publica를 영어로 직역하면 public thing이지만, 서양에서는 이를 한 낱말로 만들어 republic, Republik, republique 등으로 사용한다. 신동준에 따르면, 일본인들이 res publica를 번역할 때 제왕이 항상 존재해온 동양의 역사적 맥락에서 매우 고심했다고 한다. 결국 그들은 여러 해석 중 사마천의 『사기』에 따라, 기원전 841년 서주의 여왕(厲王)이 폭정을 일삼다가 민란으로 쫓겨난 다음 14년간 지속된 공위기에 공의 제후(共伯) 화(和)가 왕을 대신하여 통치한 체제를 의미하는 ‘共和’라는 말을 정하였다고 한다(신동준, 『통치학원론』, 지영사, 2003, p.328).

42) 김경희, 『공화주의』, 책세상, 2009, p.24.

JEJU NATIONAL UNIVERSITY  
제주대학교

시민의 자유와 권리를 누릴 수 있는 공화국을 건설하기 위한 사상으로 발전해 온 것이다. 즉 공화주의는 전제 또는 자의적 권력에 반대하고, 시민적 덕성과 정치적 참여를 바탕으로 공공선을 실현하여 공동체의 조화로운 운영을 도모하고 개인의 자유를 실현하는 사상이다.

## (2) 공화주의의 전개

공화주의는 인류 역사상 가장 오래된 정치사상에 속한다. 공화주의의 기원은 고대 그리스의 아테네와 고대 로마의 경험에 뿌리를 두고 있다. 그 경험을 정리한 대표적인 인물이 그리스의 아리스토텔레스(Aristoteles)와 로마의 키케로(Cicero)이다. 아리스토텔레스가 자치에의 참여(participation in self-government)를 강조했다면, 키케로는 공화주의적 자유의 핵심으로서 법의 지배(rule of law)를 주장했다. 아테네 민주정의 영향을 받은 아리스토텔레스는 시민들이 교대로 지배하고 지배받을 때만이 자유와 평등이 보장될 수 있다고 본다. 반면 키케로는 시민들의 자유는 법의 지배 속에서, 권력자들의 자의적 지배로부터 자유로울 때 가능하다고 보았다. 이러한 차이점에도 불구하고 이들에게는 주요한 공통점이 있다. 그것은 바로 정치적 삶의 우선성이다. 인간다운 삶은 정치적 삶 속에서 영위할 수 있으며, 시민들은 그 안에서 비로소 시민적 덕성을 함양할 수 있다는 것이다. 따라서 시민의 자유는 선형적으로 주어지거나 정부의 권한을 제한함으로써 얻어지는 것이 아니라 정치를 통해서 정치 안에서만 획득될 수 있다.

정치 참여를 통한 자유의 획득, 법치를 통한 자유의 획득, 정치의 우선성 그리고 공공선에 대한 복무를 통해 얻을 수 있는 시민적 덕성이라는 고전적 공화주의의 특징들은 마키아벨리(Niccolo Machiavelli)를 통해 계승된다. 그리고 이러한 특징들은 토크빌(Alexis de Tocqueville)을 비롯한 근대 공화주의자들에게로 계승된다.<sup>43)</sup>

오랜 역사와 전통을 가진 서구의 공화주의 사상의 흐름은 한동안 그 빛을 잃게 된다. 이는 한편으로 성공의 역설로 공화주의의 핵심 문제의식이 이미 자유주의 전반에 부분적으로 녹아들어 그 자체의 독특성의 빛이 약화되었기 때문이다. 많은 이들은 오늘날 상식처럼 받아들이는 법의 지배나 개인의 자유나 소유에 대한

43) 위의 책, pp.130-75.

국가의 책임을 공화주의 사상과 연결하는 것을 불편해한다. 오히려 이는 너무도 당연한 자유주의의 핵심 문제의식으로 인식될 뿐이다. 그리고 이러한 자유주의의 핵심은 인민주권을 포함하는 민주주의와 결합하여 오늘날 지배적 조류인 자유주의적 민주주의로 정착되었다. 이러한 성공의 역설과 함께 현실의 급진적 변화도 공화주의의 퇴조에 중요한 역할을 수행하였다. 즉 시장자본주의가 발달하면서 경제적 개인의 합리적 행위나 자유로운 상업적 활동은, 공화주의보다는 공리주의나 사회계약이론 등에 의해 더 잘 설명될 수 있는 것처럼 보이기 시작했다. 반면에 마치 영웅적이고 남성적 기질이 요구되는 것 같은 시민적 덕성이나 공공적 삶, 자의적 지배로부터의 자유 등을 강조하는 공화주의는 고대적 사회의 퇴락한 흔적과도 같이 느껴지기 시작했다. 하지만 바로 이러한 근대화의 현기증 나는 전개는 역으로 공화주의 사상이 새로운 부활의 모색을 전개하는 토양으로 작용하기 시작했다.<sup>44)</sup> 결국 공화주의는 인류가 20세기 중후반에 걸쳐 전체주의와 개인주의적 자유주의의 병리적 현상을 모두 경험하고 난 후에 다시 주목을 받게 되었다. 철학자 아렌트(Hannah Arendt)와 역사가 포각(John Greville Agard Pocock)은 고대 폴리스적 인간관을 부활시켜 참여의 덕성을 회복시키려고 시도했고, 역사가 스킨너(Quentin Skinner)와 철학자 페티(Philip Pettit)은 자유주의의 소극적 자유론의 체계모니에 맞서 그것보다는 더 민주주의적인 공화주의적 자유에 대한 논의를 부활시켰다.<sup>45)</sup>

현대의 공화주의는 아리스토텔레스와 키케로를 중심으로 고대 그리스와 로마의 공화주의 전통에 대한 두 가지 흐름으로 대별할 수 있다.<sup>46)</sup> 어느 전통의 입장에 따르느냐에 따라 정치 참여와 자유 등에 대한 강조에 차이가 나타난다.<sup>47)</sup>

44) 안병진, '공화주의와 민주주의', 민주화운동기념사업회연구소 편, 『민주주의 강의 2 사상』, 민주화운동기념사업회, 2010, pp.284-285.

45) 조승래, '공화국과 공화주의', 『역사학보』 제198집, 2008, pp.235-236.

46) 한편, 헬드(David Held)는 신아테네적 공화주의를 '계발 공화주의'로, 신로마적 공화주의를 '보호 공화주의'로 부르고 있다(David Held, 『민주주의의 모델들』, 박찬표 옮김, 후마니타스, 2010, pp.77-78). 근래에는 이와 같은 두 흐름을 이분법적으로 극단화시키지 않고, 양자를 여러 방식으로 화해·종합 또는 절충시키면서 어느 한 쪽에 더 강조점을 두는 연구들이 나타나고 있다. 대표적으로 대거는 그런 화해를 시도하는 학자 중의 한 사람이다. 그는 자신의 주저 『시민의 덕-권리, 시민성, 공화주의적 자유주의(Civic Virtue-Rights, Citizenship and Republican Liberalism)』에서 자신의 입장을 '공화주의적 자유주의'라고 부르고 있다(김동훈, '한국 헌법과 공화주의', 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2010, p.63).

47) 두 전통 사이의 차이는 개인의 자유와 시민의 의무를 서로 다른 영역으로 파악하고, 사회적 의무와 국가 개입이 개인의 자유를 제한한다고 보는 자유주의 및 자유방임주의의 입장과 비교하면 사소한 차이일 뿐이다(김남국, '다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론', 『국제정치논총』 제45집 4호, 2005, p.110).

하나를 아렌트의 영향을 많이 받은 포각에 의해서 전면적으로 등장한 것으로, 좋은 삶(good life)에 대한 아리스토텔레스의 주장을 따라 인간은 오직 자치 공동체에 참여함으로써 ‘정치적 동물’로서의 자신들의 본성을 실현할 수 있다는 입장이다. 정치적 참여 그 자체를 본질적 선(good)으로 간주하는 이 입장은 ‘강한’ 또는 ‘신아테네(Neo-Athenian)적’ 공화주의라고 한다. 이 입장의 대표적인 인물은 이 공적 영역의 인간행위를 강조하는 아렌트이며, 샌델(Michael J. Sandel), 찰스 테일러(Charles Taylor)와 같은 소위 공동체주의자들과 긴밀히 연결되어 있다.

다른 하나는 ‘신로마(Neo-Roman)적’ 공화주의이다. 이 입장은 키케로와 같은 로마의 웅변가들에 의해서 열정적으로 옹호된 법의 지배 하에서의 자유 - 리베르타스(libertas)<sup>48)</sup> - 라는 강력한 이상을 핵심적으로 강조한다. 진정한 자유가 직접 참여를 통한 자치에서 실현된다고 보는 신아테네적 공화주의와 달리, 타인의 의지에 종속되어 살아가는 삶은 그 자체로 자유를 제한한다고 본다. 자유롭다는 것은 자의적 권력에 종속되지 않는 자유로운 국가에 산다는 것이다. 따라서 시민의 자유를 보장하는 법과 제도를 강조한다. 이 입장에는 마키아벨리를 자유주의 이전에 이미 새로운 자유의 개념을 제시한 대표적 인물로 보는 스킨너(Quentin Skinner), 자유를 ‘비지배’(non-domination)라는 개념으로 재구성한 페티(Philip Pettit) 등이 대표적이다.

### (3) 공화주의의 핵심 가치

공화주의의 현대적 흐름에 다양한 입장이 존재하는 만큼 현대 공화주의의 핵심적 가치가 무엇이나에 대해서도 여러 가지 견해가 제시되고 있다. 그럼에도 불구하고 공화주의 내부에서 ‘비지배’, ‘공공선’, ‘시민적 덕성’ 등을 공화주의의 핵심 가치로 보는 데에는 큰 이견의 여지가 없다.

48) 라틴어 libertas는 자유인을 지칭하는 liber라는 말에서 온 것으로, 엄밀하게 말하자면 다른 사람의 소유가 되지 않은(potesate domini) 시민이 향유하는 모든 것을 의미했다(Cecile Laborde 외, 박준혁·조계원·홍승현 옮김, 앞의 책, p.22).

## ① 비지배

20세기 후반 정치사상사 학계와 정치이론 학계에서 자유에 대한 논의를 본격화한 이사야 벌린(Isaiah Berlin)은 『자유에 대한 두 개념(Two Concepts of Liberty)』이라는 글에서 자유에 대한 자유주의의 인식의 기본 틀을 표현하였다.<sup>49)</sup> 여기서 벌린은 ‘소극적 자유’(negative liberty)와 ‘적극적 자유’(positive liberty)라는 두 개념을 도입하여 자유주의적 자유를 소극적 자유로 규정하였다. 이후 벌린과 같은 방식의 개념 구분은 자유를 설명하는 논의들에서 널리 사용되어 왔다. 벌린의 정의에 따르면, 소극적 자유란 ‘타인에 의해 방해받지 않고 각자가 자기 뜻대로 행동할 수 있는 상태’이며, 적극적 자유는 ‘합리적으로 결정하고 자율적으로 행동할 수 있는 개인의 상태나 능력’을 뜻한다.<sup>50)</sup>

공화주의적 자유는 이러한 두 가지 자유 개념과는 다른 것이다. 스키너와 페딧에 의해 정교하게 정리된 공화주의 자유론은 오늘날 헤게모니를 장악하고 있는 자유주의 자유론에 대한 비판에서 출발한다. 페딧은 그의 기념비적인 저서 『공화주의: 자유와 통치의 이론(Republicanism: A Theory of Freedom and Government)』에서 스키너가 ‘자유주의 이전의 자유’라고 부르는 공화주의 입장의 자유를 구체화하였다. 페딧은 스키너와 마찬가지로 공화주의의 자유가 독특한 자유의 개념을 대변한다고 믿으며 이를 비지배(non-domination)로 설명한다. 그는 적극적 자유를 자율로, 소극적 자유를 타인의 간섭의 부재로 보는 벌린의 공식을 인용하면서 공화주의의 자유가 자유의 제3의 개념이라고 주장한다. 페딧의 주장의 핵심은 자유가 소극적 자유에서처럼 타인으로부터의 불간섭에 있지도, 적극적 자유에서처럼 자율에 있지도 않다는 것이다. 행위자들이 타인의 자의적 간섭, 즉 지배의 가능성에 종속되지 않을 때 자유롭다고 주장한다.<sup>51)</sup>

페딧은 왜 지배의 부재로서 공화주의 자유론이 오늘날 더 중요한 것인지 역설하기 위해 노동자와 여성과 같은 사회적 약자들을 예로 들면서 설명한다. 그들에게 중요한 것은 간섭의 부재가 아니라 지배의 부재라는 것이다. 고용주나 남성 배우자들의 자비에 의해 그들은 간섭받지 않을 수도 있지만 그렇게 얻어진 벌린

49) Isaiah Berlin, 『이사야 벌린의 자유론』, 박동천 옮김, 아카넷, 2006, p.637.

50) 문지영, 『자유』, 책세상, 2009, p.70.

51) Cecile Laborde 외, 락준혁·조계원·홍승현 옮김, 앞의 책, pp.23-24.

식의 소극적 자유는 언제라도 회수당할 수 있는 것에 불과하다. 그들의 자유는 그들이 자유인의 지위를 구가할 때 비로소 가능하다. 이를 위해서는 국가와 사회는 정당한 입법 행위 등을 통하여 제도를 만듦으로써 자의적 지배 행위에 간섭할 수 있어야 하는 것이다. 그는 자유주의가 간섭의 부재만을 자유로 규정하는 이유는 바로 이러한 사회적 약자들의 도전을 피해 가기 위한 것이었다고 폭로한다. 그리고 자본주의의 발달로 이러한 자유주의 자유론이 헤게모니를 장악할 수 있었다는 것이다. 따라서 오늘날 자유주의 사회의 모순을 극복하기 위해서는 간섭의 부재를 자유의 충분조건은 물론 필요조건으로도 간주해서는 안 된다는 것이 그의 지론이다.<sup>52)53)</sup>

자유를 주종적 혹은 예속적 지배 관계가 존재하지 않는 상태의 것으로 이해하는 공화주의자들은 자유주의자들과 달리 법에 의한 간섭, 나아가 국가의 공정한 개입을 자유에 해가 되는 것으로 여기지 않는다.<sup>54)</sup> 그런데 실제로 법의 개입이 자유를 침해하지 않으려면 법이 자의적이지 않아야 한다. 다시 말해 법은 보편적 규범을 담고 있으면서 공공선을 지향해야 하는 것이다. 결국 비지배는 권력에 의한 자의적 간섭과 시민들의 동의에 의해 수립된 법에 의한 정당한 간섭을 구분한다.

주종적 지배 관계에 예속되는 것에 반대하는 공화주의 자유관은 정치 공동체의 유지를 위해 중요하다. 주종적 지배 관계는 지배하는 쪽에는 방종과 오만을, 지배받는 쪽에는 비굴함을 키워내기 때문이다. 중용을 지키지 못하는 오만과 비굴은 시민들을 부패시켜 윤리와 질서가 부재하는 사회를 만든다.<sup>55)</sup>

52) 조승래, '누가 자유주의를 두려워하랴?', 『역사와 담론』 제54집, 2009, p.286.

53) 공화주의 자유는 불간섭으로서의 자유관으로는 포착되지 않는 지배 및 예속의 상황들도 설명할 수 있다. 타인의 자의적 지배에 의한 예속 상태의 사례에 대해서는 다음을 참조할 것. Maurizio Viroli, 『공화주의』, 김경희·김동규 옮김, 인간사랑, 2006, pp.35-36; 광준혁, '공화주의', 한국정치학회편, 『정치학이해의 길잡이: 정치사상』, 법문사, 2008, p.180; 김경희, 앞의 책, p.81; 김도균, '불간섭으로서의 자유와 비예속 상태로서의 자유: 한국사회의 자유담론과 관련해서', 『법과사회』 제37호, 2010, pp.237-266.

54) 광준혁은 국가의 개입뿐만 아니라 국가의 개입에 대한 저항에 이르기까지 일관된 설명의 틀을 확보함으로써 개인의 자유와 모순되지 않으면서도 국가의 역할을 정당화할 수 있는 판단 기준을 제시할 수 있는 것은 공화주의의 비지배 자유뿐이라고 한다(광준혁, '키케로의 공화주의', 『정치사상연구』 제13집 2호, 2007, p.13).

55) 김경희, 앞의 책, pp.80-83.

## ② 공공선

공공선은 일반적으로 공익(public interest)으로 당연하게 받아들이고 있지만, 공화주의적인 인식이 전제되지 않은 공익 관념은 공허한 정치적 수사에 불과하다. 공공선에 대한 인식 없이는 공익은 정치적 구호에 지나지 않는 빈껍데기이다.<sup>56)</sup> 공공이익 혹은 공공선(the common good 혹은 the public good)<sup>57)</sup>은 정치 공동체 구성원들과 각 계층 간의 의견 조율을 통해 공동의 이익을 추구하는 공존의 이념이다. 공평한 공적 이익은 공정한 법 제도를 통해, 사적 이해관계를 초월하는 공정한 공적 제도 속에서 추구되고 만들어진다. 그런데 이런 공적 제도는 공동체 구성원 간의 대립과 갈등 속에서 생겨난다. 다시 말해 공동체 각 세력들이 저마다 자신의 사적 이해관계만을 추구한다면 혼란과 내전 상태만 계속된다는 사실을 깨달은 결과 공적 제도가 마련되는 것이다. 사적인 이익 추구는 이익을 추구하는 개인에게 전혀 도움이 되지 않는다. 서로 대립하고 갈등하는 이해관계의 쌍방이 있기 때문이다. 자신만의 이익을 추구하면 상대방에게 배척당하기 마련이므로 자신의 이익을 추구하고자 하면 상대방을 고려해야 한다. 즉 갈등하는 쌍방의 견제와 균형을 통해 공존과 상호 이익을 도모하는 것이 공동체 전체의 이익일 뿐만 아니라 각자의 이익도 된다는 사실을 깨달은 것이다.<sup>58)</sup>

공공선과 불가분의 관계에 있는 것이 시민적 덕성이다. 공동체 구성원들의 사익 추구로 인해 공공선이 훼손되지 않고 유지하기 위해서는 무엇보다도 시민적 덕성의 함양을 필요로 한다.

## ③ 시민적 덕성

비롤리는 그의 저서에서 공화주의의 핵심을 다음과 같이 언급한다. “자유를 수호하기 위해서 공화국은 시민적 덕성, 즉 공공선에 봉사하겠다는 시민들의 각오와 능력에 의지할 수 있어야 한다.”<sup>59)</sup> 이는 시민적 덕성과 공공선이 불가분의

56) 임채원, 『공화주의적 국정운영』, 한울아카데미, 2008, p.69.

57) 공공선(公共善)에는 common과 public이 모두 들어 있는 개념이다. public이 ‘사적’이라는 의미의 ‘private’나 ‘부분’(pars)을 어근으로 하는 ‘개별’(particular)과 대비되어 전체성을 드러내는 말이라면, common은 전체의 근간을 이루는 구성원 개별을 강조한다고 볼 수 있다. 따라서 서양의 public은 공(公)에 더 가까운 개념이며, common은 공(共)에 더 가깝다(김경희, 앞의 책, p.89).

58) 김경희, 앞의 책, pp.90-91.

59) Maurizio Viroli, 김경희·김동규 옮김, 앞의 책, p.145.

관계에 있음을 말한 것이다.

유구한 역사 속에서 공화주의가 다른 정치사상의 전통들과 구분되는 공화주의의 핵심은 시민적 덕성이 필요하다는 주장이다.<sup>60)</sup> 시민적 덕성(civic virtue) 혹은 시민 의식<sup>61)</sup>은 시민들이 정치 공동체의 공공의 이익에 관심을 가지고 그것에 복무하는 마음가짐과 자세를 의미하는 것으로, 자신만의 사익을 추구하려는 경향과 대비된다. 공화주의에서는 시민들이 자발적으로 공공의 이익에 복무하려 할 때 정치 공동체가 번영할 수 있다고 믿는다. 반대로 시민들이 사익만을 추구하려 하면 공동체의 발전은 커녕 혼란과 무질서를 가져올 수 있다는 것이다. 이렇게 볼 때 시민적 덕성에 대한 논의는 공화주의와 자유주의를 가르는 핵심 기준이 된다. 강압적인 국가폭력에 훼손 받지 않는 개인의 권리 보장을 요구하는 자유주의는 개인의 자유로운 이익 추구가 결국 공동의 이익에 득이 된다고 주장하기 때문이다.

시민적 덕성은 주인의식과 배려의 정신에서 나온다. 주인의식은 공동체의 구성원으로서 억압과 차별이 존재하지 않을 때 가능하다. 평등과 자유가 만개한 공동체에서 시민들은 공동체의 주인으로서 공동체의 유지와 번영을 위해 복무하려 할 것이기 때문이다. 반면 불평등과 지배가 만연하는 사회에서는 시민들이 공동체의 이익을 자신의 이익이라고 생각할 리 만무하다. 따라서 시민적 덕성을 함양하기 위해 무엇보다 우선시해야 할 것은 평등하고 자유로우며 공정한 사회를 만드는 것이다. 개개인의 재산이나 출신 배경 같은 사적 방법을 통해 출세를 보장받을 수 있는 사회에서 시민들은 능력이나 소질 개발을 소홀히 할 것이다. 공정한 경쟁의 룰이 확립되어 있지 않다면 개인들은 사적이거나 비합법적인 방법에 호소할 것이기 때문이다. 이는 또한 타인을 배려하기보다는 자기만 잘 먹고 잘살면 그만이라는 이기주의가 만연하게 할 것이다. 시민적 덕성은 개개인의 윤리의

60) Maurizio Viroli, 김경화·김동규 옮김, 앞의 책, p.18.

61) 보통 덕이나 역량 등으로 옮겨지는 영어 virtue, 프랑스어 vertu, 이탈리아어 virtù는 라틴어 virtus에서 온 말로, virtus는 원래 고대 로마시대의 시민이자 군인들인 로마 남성의 용맹, 남자다움, 능력 등을 의미하다가 나중에 윤리적 덕성을 포괄하는 말로 발전된다. 그것이 중세시대에는 기독교의 믿음, 소망, 사랑의 덕까지 포괄하게 되다가 르네상스 시대 특히 마키아벨리는 고대 로마, 특히 공화정 초기의 전통을 복원시켜 윤리적 덕성보다는 용맹, 남성다움, 능력, 그리고 공공선예의 복무 등 그 정치적 의미 및 효과를 강조하는 것으로 사용한다. 김경희는 우리나라에서는 보통 덕 혹은 덕성으로 번역되나, 유교적 맥락에서 해석될 소지가 다분하여 공동체에 복무하는 시민들의 태도 및 의식을 강조하는 '시민 의식'이라는 표현이 공화주의 정신을 더 잘 담고 있다고 말한다(김경희, '정치의 부활', 『시민과세계』 제15호, 2009, p.451).

문제가 아니라, 사회에 널리 퍼져 있는 공정하고 자유로운 분위기 속에서만 나타날 수 있는 공동체의 문제이다. 그것이 공동체 구성원 개개인의 마음과 행동을 움직이는 것이다. 따라서 시민적 덕성이 없는 시민들에 대해 그들 개인을 탓하기 보다는 그것을 조장하는 사회의 문제를 먼저 바라보고 진단해야 할 것이다. 공화주의가 강조하는 시민적 덕성의 문제는 개인이 아니라 사회가 문제임을 우리에게 다시 한번 일깨워준다.<sup>62)</sup>

시민적 덕성과 대척점에 놓여 있는 것이 정치적 부패이다. 부패는 시민적 덕성이 사라진 자리를 차지하게 된다. 부패는 공동체의 자유를 위협하는 가장 큰 위험 요인이다.<sup>63)</sup> 공사의 구분이 무너지고, 공적인 영역에서 객관적 기준이 통용되는 것이 아니라 가문이나 재산 등의 사적 관계가 그것을 대체할 때, 시민들은 공적인 영역에서 자신들만의 사적 이익을 추구하게 된다. 이렇게 부패가 도래하면 시민들은 정치에 주인으로서 참여하는 것이 아니라 이익의 노예로서 수동적으로 대응하게 된다. 시민적 덕성은 사라지고 각자 자신의 이익만을 추구하는 ‘만인에 대한 만인의 투쟁’(bellum omium contra comnes) 상태가 도래하는 것이다.

마키아벨리는 공공선 대신 사익만을 추구하고 시민적 덕성이 사라지는 부패 상태는 불평등에서 비롯되는 것으로 본다. 부패가 만연해 자유로운 삶을 영위할 수 없는 까닭은 공동체에 불평등이 존재하기 때문이라는 것이다. 권력과 재산 같이 정치·사회적 재화를 더 많이 소유한 이들이 경쟁의 공정한 룰이나 법 체도를 지키지 않아도 될 정도로 힘이 세다면, 그들이 속한 사회가 바로 불평등한 사회일 것이다. 이런 사회에서는 능력만 있으면 성공할 수 있는 조건이 갖춰져 있지 않다. 이는 공공선에 대한 의식에서 생성되는 공적 질서가 소멸되었음을 의미한다. 이러한 불평등과 부패 상태를 극복하고 공공선의 이념이 탄생하는 공간이자 시민적 덕성이 끊임없이 재생산되는 공동체를 만들기 위해서는 공정한 법 제도와 공적 질서의 확립이 중요하다.<sup>64)</sup>

아렌트와 포카은 공화국이 ‘공공의 것’이기 위해서 인간이 사적 영역에서 자신의 이익과 취향만을 추구하는 존재가 되어서는 안 된다고 주장한다. 그들에 따르

62) 김경희, 앞의 책, pp.26-27.

63) Maurizio Viroli, 김경희·김동규 옮김, 앞의 책, p.18.

64) 김경희, 앞의 책, pp.91-93.

면, 개인주의적 자유주의는 인간을 본질적으로 그러한 것을 추구할 수 있는 권리의 소유자로 규정함으로써 공적 영역의 황폐화를 초래했다. 그 결과 인간은 전체주의 체제의 지배도 경험했고, ‘경제인’(homo economicus)으로서 시장의 지배를 받는 처지가 되었다. 그러나 서양의 민주주의적 공화국을 세운 것은 공적 영역에서 덕을 발휘한 ‘정치인’(homo civicus)이었다.<sup>65)</sup> 이와 같은 주장은 민주 공화국을 살아가는 시민의 모습은 어떠해야 하는가를 보여준다.

#### (4) 공화주의의 현대적 의미

많은 국가에서 민주주의가 확립되고 발달하기 시작한 오늘날 공화주의가 지니는 의미는 남다르다. 공화주의는 개인주의적 자유주의 혹은 소유적 개인주의에 대비되는 개념으로,<sup>66)</sup> 공공선을 외면한 채 사익만을 추구하고 정치에 무관심하며 사적 영역에 몰두하는 사적 개인으로 왜소화된 시민들로 이루어진 자유주의 사회를 재검토하는 것이다. 따라서 공화주의는 오늘날 자유주의의 헤게모니 -신자유주의- 에 도전할 수 있는 소중한 방식을 제공한다. 그리고 그것을 통해 자유와 평등, 자유와 민주주의를 최근의 자유주의 이데올로기가 허용하는 것보다 더 밀접하게 같이 묶어 생각할 수 있게 한다.<sup>67)68)</sup>

산업화가 계속되고 시민 사회가 성장하면서, 개인의 자유를 보호하기 위해 국가와 정부의 역할을 제한해야 한다는 야경 국가론이 태동되었다. 여기에 시장 경제가 발달하고 사적 영역이 확대되면서, 공공 영역은 축소되고 시민들은 파편화되었다. 개인주의에 빠진 시민들은 광장에서 물러나 개인들의 은밀한 공간에서 자신들만의 자유를 탐닉하느라 정치를 잊어버렸다. 정치는 일반 시민이 아닌 일부 잘난 직업 정치인들의 전유물이 되었고, 단지 구경만 하는 것으로 변해버렸다.

65) 조승래, 앞의 논문, 2008, pp.236-237.

66) 조승래, 『공화국을 위하여: 공화주의의 형성과정과 핵심사상』, 길, 2010, p.55.

67) Quentin Skinner, 『자유주의 이전의 자유』, 조승래 옮김, 푸른역사, 2007, p.17.

68) 오늘날 신자유주의가 양극화를 심화시키고 있는 상황에서 자유는 더 이상 간섭의 부재로서 소극적으로만 해석되어서는 안 된다. 강자의 아량으로 약자는 간섭받지 않고 자신의 취향을 추구할 수 있다. 과연 그것을 진정한 자유라고 말할 수 없다. 진정한 인간적 자유는 강자와 약자가 아량과 시혜라는 종속적 관계로 맺어질 때 담보되는 것은 아니다. 그것은 동등한 시민으로서 입법과 정책 결정 과정에 평등하게 참여할 수 있을 때 가능한 것이다. 이를 위해서 요구되는 것이 바로 시민적 덕성이다. 시민적 평등을 침해하는 그 어떤 자의적인 세력에 대해서도 늘 깨어 있는 경계심을 늦추어서는 안 된다. 자유인으로서 연대하고 참여를 통해 시민적 평등을 유지할 때 비로써 자유를 누릴 수 있는 것이다(조승래, 『공화주의 자유론에 대하여』, 『서양사학연구』 제15집, 2006, p.141).

개인과 사적 영역의 강조는 ‘타인의 간섭으로부터의 자유’라는 ‘소극적 자유’ 개념을 발전시켰다. 타인이나 국가의 간섭으로부터 자유롭게 개인의 권리와 개성을 지키고 누릴 수 있는 자유의 개념은 근대 민주주의의 발전과 더불어 침해 불가능한 보편적 권리로 확대되었다. 그러나 소극적 자유 개념이 확대되면서 타인이나 공동체로부터 분리된 개인이라는 관념이 확대되었고, 국가로 대표되는 공적 영역은 시민과 사회를 억압하고 간섭하는 ‘불편한’ 존재라는 인식이 팽배해졌다.<sup>69)</sup>

정치의 우선성을 강조하는 공화주의는 사적인 삶보다는 공적인 삶을, 사익 혹은 개별 이익보다는 공공선을 중요시한다. 그러나 이것은 사적인 영역을 무시하는 것이 아니다. 사적인 영역은 오히려 공적인 영역에 참여할 때 보호받을 수 있다고 보는 것이다. 또한 공화주의는 제도뿐만 아니라 그 속에서 행동하는 행위자와 그들의 자질을 강조한다. 나쁜 의도를 가진 행위자들은 제도를 악용할 수 있다. 따라서 이를 규제할 국가 기구의 개입이 필요하다. 그러나 규제와 개입이 전부가 되어서는 안 된다. 시민들이 억압받거나 전적으로 규제에 의존할 정도로까지 국가 기구가 개입해서는 안 된다. 의존은 자율을 침식하고, 의존적인 시민은 시민적 덕성을 함양할 수 없기 때문이다.

나아가 공화주의의 핵심에는 ‘정치의 부활’이 있다. 자유주의는 개인이나 사적인 영역을 강조하면서 정치를 무대에서 몰아낸다. 반면 공화주의는 정치는 시민들과 동떨어진 직업 정치인들의 영역이 아니라 시민들의 영역이라고 주장한다. 개인이 고립되어 공동체와 연결되지 않은 채 사적 영역에 머물러 시민이기를 포기하는 것은 개인주의가 의도하지 않은 결과이다. 타인과 고립되어 소통을 배척하는 데서 다른 시민들 위에 군림하고자 하는 경향도 생기는 것이다. 그러나 공화주의는 다양한 타인들과의 공존을 인정하고 그 세계 속에서 소통하며 공동의 일을 숙고하고 결정해 나가는 가운데, 시민들이 정치의 주인이 되고 참다운 정치가 복원될 수 있다고 본다.<sup>70)</sup>

결국 고대 그리스와 로마에서 유래하여 서구 정치사상과 현실에서 면면히 표출되어온 정치사상으로서의 공화주의는 현대 민주사회에서도 작동 가능한 모델을

69) 김경희, 앞의 책, pp.14-15.

70) 김경희, 앞의 책, pp.105-107.

제공할 수 있는냐는 요청에 대해 그것이 가능하다고 답하는 것이다.<sup>71)</sup>

## 2) 민주 공화국의 의미

### (1) 민주 공화국의 역사적 배경

우리나라의 국가 형태는 유사 이래 전제군주제(專制君主制)로 일관하였다. 조선 왕조 500여년의 왕정을 이어 1899년 고종이 대한제국(大韓帝國)의 기본법으로서 제정한 대한국국제 제2조에서 “대한제국의 정치는 …(중략)… 전제정치(專制政治)”라고 명시한 것을 보면, 20세기의 문턱에 서서도 시대의 조류를 외면하고 전제군주제를 철석같이 믿어붙였음을 알 수 있다.<sup>72)</sup> 그러나 1910년 8월 29일 일본에 의해 강제 병합됨으로써 대한제국은 멸망하였다. 그 뒤 일제강점기에 등장한 여섯 개의 임시정부 가운데 왕정의 부활이나 대한제국의 부활을 표방한 정부는 하나도 없었다.

특히 1919년 3월 1일의 기미독립운동을 기점으로 상해에 수립된 대한민국임시정부가 1919년 4월 11일에 대한민국임시헌장을 제정하여, 한국 역사상 ‘민주 공화국(제)’를 명시적으로 헌법에 최초로 규정하였다.<sup>73)</sup> 대한민국임시헌장은 한국 최초의 근대 헌법으로서,<sup>74)</sup> 민주주의를 경험해 본 적이 없고 외세에 의해 단절된 왕정체제를 복구하려는 복辟주의(復辟主義)가 완전히 극복되지 않은 상황에서<sup>75)</sup> 5천년 한민족의 역사상 최초로 민주 공화국을 천명하였다는 점에서 새로운

71) 서장은, ‘공화주의적 통치구조의 헌법적 구현’, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2011, p.15.

72) 김선택, ‘공화국원리와 한국헌법의 해석’, 『헌법학연구』 제15권 제3호, 2009, p.218.

73) 고종의 승하로 인해 대한민국임시정부 내부의 심각한 투쟁과 논쟁 없이 민주 공화국을 받아들인 면이 있다. 고종이 살아 있었다면 1919년에 민주 공화국으로 가지 못했을 것이다. 순종은 살아 있었지만, 아편을 이용한 암살기도 때문에 정상적인 정치를 할 수 있는 처지가 아니었다. 황태자였던 영친왕은 여덟 살 때 강제로 일본에 끌려가 일본인으로 양육되고 있었다. 만약 고종이 자결을 했다든가, 고종의 둘째 아들인 의친왕이 국외로 망명을 시도하다가 중국 안동에서 잡혔는데, 그가 만일 탈출에 성공해서 의병과 결합했다면 하다못해 입헌군주제 이야기라도 있었을 것이다(한홍구, ‘한국 민주주의 100년의 역사를 돌아보다’, 도정일 외, 『다시 민주주의를 말한다: 시민을 위한 민주주의 특강』, 휴머니스트, 2010, pp.36-37).

74) 대한민국임시헌장이 한국 최초의 근대 헌법이었음에도 불구하고 정치적 권위와 정당성에 대한 고민은 ‘구황실 우대’ 조항(제8조)으로 표현되었다. 구황실 우대 조항은 임시정부가 여전히 공화정부로서의 출발과 헌법의 권위에 대한 확신이 부족했음을 보여준다. 이 조항이 인민주권과 모순되지는 않지만 인민주권과 병존하기 위해서는 구황실의 우대가 정치적으로 의미하는 것이 무엇인지에 대한 명확한 부연설명이 있어야 했다. 확실하게 입헌군주정을 지향하지도 않으면서 동시에 우대한다고 한 것은 상징적 의미를 어느 정도 부여할 것인지에 대한 논란의 여지를 남기기 때문이다. 결국 1925년 2차 개헌에서 이 조항이 삭제되었다는 것은 전통적 정치질서와의 완전한 결별을 의미하는 것이다(오항미, ‘대한민국임시정부의 입헌주의: 헌법국가로서의 정당성 확보와 딜레마’, 『국제정치논총』 제49집 1호, 2009, p.297).

시대를 여는 것이었다.<sup>76)</sup> 이때부터 세습적인 군주제를 거부하고, 군주주권이 아닌 국민주권의 새 시대를 열게 되었다.<sup>77)</sup>

대한민국임시정부가 1919년 4월 11일에 대한민국임시헌장을 제정한 이후 1945년 11월 귀국할 때까지 대한민국임시헌법(1919년 9월 11일), 대한민국임시헌법(1925년 4월 7일), 대한민국임시약헌(1927년 4월 11일), 대한민국임시약헌(1940년 10월 9일), 대한민국임시헌장(1944년 4월 22일) 등으로 5차례 개정되었다.<sup>78)</sup> 거듭된 개헌에도 불구하고, 1925년 대한민국임시헌법, 1927년 대한민국임시약헌, 1944년 대한민국임시헌장에서 대한민국은 민주 공화국임을 명시하고 있다.

1945년 8월 15일 해방 이후 대한민국정부수립까지의 해방정국 시기에도 민주 공화국에 대한 사회적 합의는 이어졌다. 이 시기에 각 정치세력들은 독립국가 건설의 방향, 즉 국가 정체성의 확립을 향한 노력을 멈추지 않았다. 여기서 새로운 독립국가 건설을 둘러싸고 경쟁했던 정치지도자들이 추구했던 국가 형태는 군주제가 아니라 민주 공화국을 지향했음은 분명하다. 즉 민주 공화국을 근본으로 한 국가 형태를 공통적으로 추구하였다.<sup>79)</sup>

1919년 4월 이래 30년간 헌정사의 경험을 통해 대한민국은 민주 공화국이라는 콘센서스가 형성되었고,<sup>80)</sup> 민주 공화국을 국가의 기본 이념이자 헌법의 구성 원리로 규범화된 것<sup>81)</sup>으로 받아들여지게 되었다. 이에 따라 1948년 제헌국회 본회의에서 제헌헌법<sup>82)</sup> 초안을 심의할 때, 제1조 “대한민국은 민주 공화국이다.”에 대

75) 일제강점기에 복벽주의와 공화주의 사이의 논쟁과 대립의 과정을 거쳐 민주 공화국이 발전한 과정에 대해서는 다음을 참조할 것. 박현모, ‘일제시대 공화주의와 복벽주의의 대립: 3·1운동 전후의 왕정복고(復辟) 운동을 중심으로’, 『정신문화연구』 제30권 제1호, 2007, pp.57-76.

76) 성낙인, ‘헌법과 국가 정체성’, 『서울대학교 법학』 제52권 제1호, 2011, p.107.

77) 대한민국임시정부가 꿈꾸었던 민주 공화국의 구체적인 내용에 대해서는 다음을 참조할 것. 김상봉, ‘국가 속의 국가(Imperium in imperio): 뜻으로 본 대한민국임시정부(Imperium in Imperio)’, 『철학연구』 제88집, 2010, pp.29-53.

78) 대한민국임시정부 헌법의 변천 배경 및 과정, 그리고 특징에 관해서는 다음을 참조할 것. 정상우, ‘대한민국임시정부 헌법의 헌정사적 의의: 정부형태를 중심으로’, 고정휴 외, 『대한민국임시정부의 현대사적 성찰』, 나남, 2010, pp.129-183.

79) 장명학, ‘해방정국과 민주공화주의의 분열: 좌우 이념대립과 민족통일론을 중심으로’, 『동양정치사상사』 제8권 1호, 2009, pp.239-258.

80) 한인섭, ‘대한민국은 민주공화제로 함: 대한민국 임시헌장(1919.4.11) 제정의 역사적 의의’, 『서울대학교 법학』 제50권 제3호, 2009, p.177.

81) 서희경·박명립, ‘민주 공화주의와 대한민국 헌법 이념의 형성’, 『정신문화연구』 제30권 제1호, 2007, p.90.

82) 제헌헌법은 대한민국 제1대 국회(제헌국회)에서 제정되어 1948년 7월 17일 공포되었던 대한민국 초대 헌법, 즉 ‘대한민국 헌법 제1호’를 학계에서 통상적으로 부르는 용어이다. 한편, 일부에서는 ‘헌법을 제정

해서는 별 다른 문제가 제기되지 않고<sup>83)</sup> 확정되었다. 이는 제헌국회 당시에 여러 헌법 논쟁들이 제기되었던 점과 비교했을 때 특이한 점이다.

당시 제헌국회 의장이었던 이승만은 헌법 초안 심의과정에서 민주 공화국에 대하여 다음과 같이 말한다.

‘우리는 민주공화제이다’하는 것을 쓰는 것이 있습니다. 독립선포 전문 기미년 때 선포한 것에도 있는 것입니다. 그 후 정부가 상해로 갔던 남경을 갔던 그동안에도 이것은 독재제가 아니라 민주정권이다 하는 것을 쓴 것이 있습니다. 이 정신은 벌써 35년 전에 세계에 공포하고 내세운 것입니다.<sup>84)</sup>

이후 대한민국 헌법은 아홉 번 개정되어 왔지만, 현행 헌법에 이르기까지 한결 같이 나라의 정체성을 민주 공화국이라고 천명하고 있다.

1919년 대한민국임시헌장에서 처음으로 대한민국은 민주 공화국임을 규정한 이후로 현행 헌법에 이르기까지 민주 공화국 조항의 변천을 정리하면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 민주 공화국 조항의 변천<sup>85)</sup>

역대 헌법 명칭	제정일	제1조 내용
대한민국임시헌장	1919.4.11.	제1조 대한민국은 민주공화제로 함.
대한민국임시헌법	1919.9.11.	제1조 대한민국은 대한인민으로 조직함.
대한민국임시헌법	1925.4.7.	제1조 대한민국은 민주 공화국임.
대한민국임시약헌	1927.4.11.	제1조 대한민국은 민주 공화국이며 국권은 인민에게 있다.

하는 헌법’이라는 말은 성립할 수 없다는 점을 들어 제헌헌법 대신에 건국헌법이라는 용어를 사용하기도 한다(박명림, ‘한국의 초기 헌정체제와 민주주의: ‘혼합정부’와 ‘사회적 시장경제’를 중심으로’, 『한국정치학회보』 37집 1호, 2003, p.114). 본 논문에서는 우리 학계의 관용화된 쓰임에 따라 제헌헌법으로 사용한다.

83) 전광석, ‘제헌의회의 헌법구상’, 『법학연구』 제15권, 2005, p.29.

84) 김홍우, ‘제헌국회에서의 정부형태론 논의’, 『의정연구』 제3권 제1호, 1997, pp.220-224.

85) 이 표는 서희경·박명림, ‘민주 공화주의와 대한민국 헌법 이념의 형성’, 『정신문화연구』 제30권 제1호, 2007, p.89의 표와 한인섭, ‘대한민국은 민주공화제로 함: 대한민국임시헌장(1919.4.11) 제정의 역사적 의미’, 『서울대학교 법학』 제50권 제3호, 2009, p.178의 표를 참고하여 재구성한 것이다.

대한민국임시약헌	1940.10.9.	제1조 대한민국의 국권은 국민에게 있되, 광복 완성 전에는 광복운동자 전체에 있다.
대한민국임시헌장	1944.4.22.	제1조 대한민국은 민주 공화국임.
대한민국헌법	1948.7.17.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1952.7.7.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1954.11.27.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1960.6.15.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1960.11.29.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1962.12.26.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1969.10.21	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1972.12.27.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1980.10.27.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.
대한민국헌법	1987.10.29.	제1조 대한민국은 민주 공화국이다.

<표 II-2>에 나타난 바와 같이, 대한민국임시헌장에서부터 현행 대한민국 헌법에 이르기까지 민주 공화국에 대한 규정은 놀랄 정도의 일치를 보여 주고 있다.<sup>86)</sup> 이와 같이 일관되게 나라의 정체성을 민주 공화국이라 천명한 것은 헌법을 기초한 사람들의 개인적인 입장이나 성향과 무관하게 민주 공화국에 대한 온 겨레의 요구와 열망이 감히 거스를 수 없는 것이었기 때문이다.<sup>87)</sup> 따라서 민주 공화국은 우리 헌정사에서 이미 오래 전부터 정치적 흥정의 대상이 될 수 없는 것이었다.

86) 이에 대해 서희경은 아직도 적지 않은 연구에서 한국의 민주 공화국에 대한 헌법적 규정과 표현이 1948년에 처음으로 등장한 것으로 전제하고, 이를 미국 점령의 영향으로 수용된 것으로 설명하고 있다고 지적한다. 그는 한국 헌법의 민주 공화국 규정은 근대 이래 한국에서의 헌법논의의 산물이라고 하여 우리 역사에 자생적인 공화주의 이념이 면면히 이어지고 있음을 주장한다(서희경, '대한민국 건국헌법의 역사적 기원(1898-1919): 만민공동회·3.1운동·대한민국임시정부헌법의 '민주공화' 정체 인식'을 중심으로', 『한국정치학회보』 제40집 제5호, 2006, pp.139-163; 서희경, '대한민국 '민주공화제'의 기원', 『시민과세계』 제14호, 2008, p.71; 서희경·박명림, 앞의 논문, pp.77-111).

87) 김상봉, '헌법 제1조, 대한민국은 민주 공화국이다', 박명림·김상봉, 『다음 국가를 말하다: 공화국을 위한 열세 가지 질문』, 웅진지식하우스, 2011, p.111.

## (2) 민주 공화국의 의미

우리 헌정사에서 일관되게 지향해 온 민주 공화국은 헌법제정이라는 시원적인 정치행위가 전제되지 않고서는 변경할 수 없는 대한민국 헌법의 구성 원리이자 일반 시민의 정치적 삶을 규정하는 기본적인 정치원칙이라고 할 수 있기 때문에, 민주 공화국을 어떻게 규정하느냐의 문제는 곧 헌법에 기술된 정치제도들의 존재 여부를 결정하는 문제라고 할 수 있다. 따라서 민주 공화국의 개념 규정은 헌법 개정이나 제도 디자인을 둘러싼 정치적 타협에 우선되어야 한다.

그럼에도 불구하고 그동안 민주 공화국이 의미하는 바에 대한 학문적 연구는 그리 만족할만한 수준이 아니었다. 국체로서의 공화국과 정체로서의 민주정으로 민주 공화국의 내용을 구분하는 것이 적절한가라는 문제를 놓고 벌어진 논쟁을 소개하거나, 국가의 기원에 대한 비교정치적 일반론과 함께 군주정의 대립개념으로서 공화국을 제시하거나, 헌법 제1조 제2항의 주권재민과 헌법전문의 자유민주주의를 민주정체의 내용으로 언급하는 정도에 그치는 경우가 대부분이다.<sup>88)</sup>

아직까지 헌법 제1조 제1항에 기술된 민주 공화국이 무엇을 의미하는지에 대한 논의가 부족하고, 합의가 약한 편이다. 따라서 민주 공화국의 의미가 무엇이냐는 질문에 왜도난마식으로 명쾌한 답변을 하는 것은 결코 간단하고 쉬운 일이 아니다.

민주 공화국의 현재적 의미에 대한 본격적인 논의가 부족한 오늘날 우리 헌법학계의 지배적인 입장은 민주 공화국을 국민주권과 비군주국을 선언한 것으로 이해한다. 다시 말해 민주주의만이 주로 국민주권이라는 원리를 중심으로 강조되어, 그저 민주주의 국가의 다른 말 정도로 받아들여 지고 있다. 즉 헌법학계의 다수 견해는 공화주의의 풍부한 내용적 유산들을 되살리기 보다는 공화주의를 가능한 한 협의의 의미로 파악한다. 또한 공화주의 이론가들이 공화주의의 추가적 내용으로 되살리려고 하는 부분들은 이미 민주주의 원리와 법치국가 원리에 의해 포괄 가능한 까닭에, 비군주국의 협의 외에 공화주의가 추가적으로 제공할 수 있는 내용은 존재하지 않는 것으로 판단한다.<sup>89)</sup> 대표적으로 전광석은 다음과 같이 말한다.

88) 박준혁, '민주주의와 공화주의: 헌정체제의 두 가지 원칙', 『한국정치학회보』 37집 3호, 2005, pp.34-35.

89) 이계일, '헌법상 공화국 원리의 도그마틱적 함의에 관한 연구', 『헌법학연구』 제19권 제1호, 2011, pp.41-42.

이미 민주주의가 정착해 있는 현대에 있어서 국가 형태로 공화주의는 역사적 의미를 다했다고 생각한다. 공화주의는 군주제가 존재하지 않거나 혹은 군주가 실제 통치권을 행사하지 않는 국가 형태이며, 이에 대립하는 국가 형태로서 군주주의를 드는 것은 더 이상 의미가 없기 때문이다. 또 공화주의의 대부분의 내용은 민주주의의 이념·내용 및 제도 등이 발전하면서 민주주의에 포섭되었다. 따라서 이 책에서는 공화주의에 대한 자세한 설명은 따로 하지 않기로 한다.<sup>90)</sup>

정중섭도 마찬가지로, 헌법 “제1조 1항에 ‘대한민국은 민주 공화국이다’라고 명시하여 우리나라의 성격이 민주국가이고 공화국가임을 분명히 하고 있다.”고 하면서도, “오늘날 공화국가라는 의미도 민주국가와 다름이 없다.”고 보았다.<sup>91)</sup>

이와 같이 우리 헌법학계에서 민주 공화국을 이해하는 지배적인 방식은 다시 두 가지로 세분할 수 있다.<sup>92)</sup>

첫째, 민주 공화국을 군주국에 대립하는 국가 형태를 가리키는 것으로 이해하는 입장이다. 이는 비군주국을 선언한 것으로, 좁은·소극적·형식적 개념으로 이해하는 견해이다. 이 입장은 현재 우리 헌법학계의 주류적 견해이다.<sup>93)</sup>

둘째, 민주 공화국을 첫째 입장보다는 보다 적극적으로 파악하여 반독재적·반전체주의적 국가 형태를 가리키는 것으로 이해하는 입장이다. 하지만 이 입장도 기본적으로는 비군주국이라는 형식적 개념을 전제하고 있다. 다만, 부가적인 설명으로 공화국에 -과시즘공화국이나 인민공화국과 같은 부정적인 유형을 포함하여 - 여러 유형이 있을 수 있다는 전제하에서 특히 ‘민주적’ 공화국으로 좀 더 넓게, 적극적으로, 실질적으로 이해해야 할 필요성을 제기하는 데 그치고 있다.<sup>94)</sup> 예를 들어, 성낙인은 다음과 같이 말하며 공화국을 적극적 개념으로 파악하는 것이 필요하다고 강조한다.

90) 전광석, 『한국헌법론』, 법문사, 2010, p.65.

91) 정중섭, 『헌법학원론(제5판)』, 박영사, 2010, p.224.

92) 김선태, 앞의 논문, pp.231-233.

93) 이와 같은 견해로는 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2010, p.179; 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2008, p.196; 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2011, p.109; 계획열, 『헌법학(상)』, 박영사, 2005, p.209; 정중섭, 앞의 책, p.201; 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2011, p.111; 하수용, 『헌법학』, 법문사, 2011, p.97; 양건, 『헌법강의 I』, 법문사, 2007, p.106.

94) 이와 같은 견해로는 성낙인, 앞의 책, p.112; 계획열, 앞의 책, p.210; 권영성, 앞의 책, p.111.

군주제도를 대체하는 공화국 국가 형태가 확립되었으나, 공화국의 정확한 의미를 정립하는 데에는 아직도 일정한 한계가 있다. 군주제도가 아니라는 소극적인 의미로서의 공화국을 뛰어넘는 공화국의 적극적 개념 모색이 대두되고 있다. …(중략)… 공화국은 단지 군주국이나 (황)제국을 부인하는 국가 형태만은 아니다. 이러한 소극적 개념만으로는 결코 충분하지 않다. 공화국은 특히 정치철학일 뿐만 아니라 하나의 신비스런 문제이기도 하다. 공화국은 국민의 권리의 절대적 존중, 자유의 확고한 방어, 모든 개인적 권위주의 헌정체제에 대한 혐오를 의미하기 때문이다.<sup>95)</sup>

같은 맥락에서 계획열은 “‘민주 공화국’의 규정은 모든 형태의 독재국가를 부인할 뿐만 아니라 인민공화국이나 전제공화국 등 모든 비민주 공화국도 부인한다. 또한 적극적으로는 국민을 위한 ‘민주적’ 공화국이 되어야 한다는 것을 말한다.”고 하였다.<sup>96)</sup>

민주 공화국의 의미를 단순히 주권 소재의 측면에서 왕이 없는 국가, 즉 군주국이 아닌 국가로 취급된 것은 마키아벨리에서 비롯된 것으로 여겨진다. 마키아벨리는 그의 저서 『군주론』에서 “인간에 대해서 지배권을 가졌거나 가지고 있는 모든 국가(stato)나 모든 통치제(dominio)는 공화국 아니면 군주국<sup>97)</sup>이라고 밝혔다. 모든 정체는 군주국과 공화국의 둘 중 하나라고 한 그의 입장은 공화국을 국가 형태 차원에서 비군주국으로 이해하는 것으로 보인다.

프랑스 혁명은 공화국을 비군주국으로 이해하는 데 결정적인 계기가 되었다. 혁명이 한창 고양기에 접어들었을 때, 혁명의 구호가 바로 군주제 반대, 즉 공화국이었고 결국 루이 16세는 일개 시민으로 강등되고 이어서 공화국의 적으로 선언돼 처형되었다.<sup>98)</sup>

우리 헌법학계에서는 제헌헌법을 기초하는 데 핵심적으로 관여했던 헌법학자

95) 성낙인, 앞의 책, p.112.

96) 계획열, 앞의 책, p.210.

97) Niccolo Machiavelli, 『군주론』, 강정인·김경희 옮김, 까치글방, 2008, p.13; 공화국을 비군주국으로 이해하는 마키아벨리의 입장은 그의 저서 『군주론』에서 찾을 수 있다. 하지만 그의 공화주의 사상을 가장 잘 보여주는 책은 『군주론』보다는 『로마사 논고』이다. 마키아벨리 스스로도 『군주론』에서 “공화국에 대해서는 다른 곳에서 길게 논의한 바가 있기 때문에 여기에서는 다루지 않겠습니다.”고 하였다. 『로마사 논고』에는 덕성을 갖춘 시민, 법의 통치 등 마키아벨리의 공화주의적 이상이 잘 나타나 있다.

98) 정태욱, 『정치와 법치』, 책세상, 2002, pp.105-106.

유진오<sup>99)</sup> 이래로 민주 공화국이 비군주국을 뜻하는 의미로 이해되어 왔다. 그는 그의 저서 『헌법해의(憲法解義)』에서 헌법 제1조 “대한민국은 민주 공화국이다.”에 대하여 다음과 같이 말한다.

본조는 대한민국의 국호와 국체와 정체를 규정하였는데 보통 공화국이라 하면 세습 군주를 가지고 있지 않은 국가를 말하고 또 20세기 초기에 이르기까지에는 공화국과 민주국은 동의어로 사용하였으며 각 민주국가는 ‘공화국’(Republic)의 명칭만을 사용하는 것이 보통이었다. 그러나 근시에 이르러서는 공화국 중에도 권력분립을 기본으로 하는 민주정체를 채택하는 국가도 있고 의회제도와 사법권의 독립을 폐지 혹은 유명무실하게 하는 독재정체를 채택하는 국가도 있고 또 소련과 같이 삼권귀일(三權歸一)을 기본으로 한 쏘베트제도를 채택하고 있는 국가도 있어 공화국의 정치형태가 동일하지 않음으로 본조에 있어서 우리나라는 공화국이라는 명칭만을 사용하지 않고 권력분립을 기본으로 하는 공화국임을 명시하기 위하여 특히 ‘민주 공화국’이라는 명칭을 사용한 것이다. 제2차 세계대전 이후에 제정한 불란서 헌법과 이태리 헌법도 ‘공화국’이라는 명칭만을 사용하지 않고 ‘민주 공화국’이라는 명칭을 사용하고 있다. 이상을 요언하면 대한민국의 국체는 ‘공화국’이며 정체는 ‘민주국’인데 그를 합하여 ‘민주 공화국’이라 한 것이다.<sup>100)</sup>

한편, 유진오가 민주 공화국을 규정함에 있어서 의거했다고 스스로 밝히고 있는 국체·정체 구별론은 우리 헌법학계의 통설로 이해되어 왔다. 그러나 국체·정체 구별론은 국민주권사상이 확립된 오늘날에 있어 주권의 소재에 의한 군주국과 공화국의 구별이 더 이상 현실적인 의미가 없다는 점, 비록 오늘날에도 군주제도를 두고 있는 국가가 다수(영국, 벨기에, 일본, 스페인, 스웨덴, 네덜란드 등) 존재하고는 있지만 이들 군주국도 실질적으로 보면 군주 일인에 의한 전체적 통치가 이루어지던 과거의 의미의 군주국으로 볼 수 없다는 점, 오늘날 형식적으로나마

99) 제헌헌법 제정과정에서 유진오의 역할에 대한 평가에 관해서는 다음을 참조할 것. 이영록, ‘유진오 헌법사상의 형성과 전개’, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2000; 계획열, ‘현민 유진오의 사상과 헌법제정에서의 역할’, 『고려법학』 제51호, 2008, pp.39-52; 전광석, ‘유진오와 대한민국 헌법’, 『고려법학』 제48호, 2007, pp.437-487; 한태연, ‘제헌헌법의 신화’, 『동아법학』 제6호, 1988, pp.33-73; 신우철, ‘해방기 헌법초안의 헌법사적 기원: 임시정부 헌법문서의 영향력 분석을 통한 ‘유진오 결정론 비판’, 『공법연구』 제36집 제4호, 2008, pp.389-434.

100) 유진오, 『헌법해의(憲法解義)』, 명세당, 1949, pp.19-20.

주권의 행사방법을 전체적 또는 독재적으로 행사하겠다고 헌법상 규정하는 국가가 존재하지 않아 국가 형태구분론으로서 거의 실익이 없다는 점에서 오늘날 학설이 거의 일치되고 있어 극복된 이론이라고 할 수 있다.<sup>101)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 민주 공화국이 군주가 없는 국가를 의미한다고 해석하는 것은 상당히 형식적이라고 하지 않을 수 없다. 공화주의를 군주가 없는 국가를 추구하는 사상이라고 정의하는 것은 안전해 보일 수 있으나, 그리 정확하지도 않고 별로 말해주는 바도 없다.<sup>102)</sup> 왜냐하면 이러한 정의는 프랑스의 철학자 자크 랑시에르(Jacques Rancière)가 지적하듯이, 프랑스 시민들이 1825년에 왕의 목을 베었기 때문에 오늘날 공화국이란 단어는 마모되어 더 이상 아무 뜻도 없는 것으로 보기 때문이다.<sup>103)</sup> 즉 오늘날 공화국은 범속화되어 그 자체로는 지시하는 것이 아무것도 없는 범용어로 이해된다.<sup>104)</sup> 결국 민주 공화국을 비군주국으로만 이해하는 것은 표지가 명확한 국가 형태분류로서의 형식적인 의미는 있을지 모르지만, 국민주권이 확립된 오늘날 개념 자체에 대한 회의를 불러일으키게 된다.<sup>105)</sup>

최근 우리 헌법학계의 일부 학자들은 민주 공화국을 형식적 개념으로만 이해하는 헌법학계의 일반적인 경향과 달리 공화주의에 주목하여 민주 공화국의 의미를 재해석하고자 노력하고 있다.<sup>106)</sup> 이들은 현대 헌정질서의 근간을 이루고 있는 자유

101) 김선택, 앞의 논문, p.230.

102) 김동훈, 앞의 논문, p.197.

103) Wendy Brown 외, 『민주주의는 죽었는가? 새로운 논쟁을 위하여』, 김상운·양창렬·홍철기 외 옮김, 난장, 2010, p.131.

104) 최갑수, '공화국, 공화주의, 프랑스', 이용재 외, 『프랑스의 열정: 공화국과 공화주의』, 아카넷, 2011, p.37.

105) 김선택, 앞의 논문, pp.231-232.

106) 공화주의 이론을 우리 헌법에 직접 적용해보려는 시론적인 연구로는 다음을 참조할 것. 이국운, '공화주의의 헌법이론의 구상', 『법과 사회』, 제20호, 2001, pp.129-152; 한상희, '민주 공화국의 헌법적 함의: 공화주의논쟁과 동태적 주권론', 『일감법학』 제3권, 1998, pp.1-25; 한상희, '민주 공화국의 의미: 그 공화주의적 실천규범의 형성을 위하여', 『헌법학연구』 제9권 제2호, 2003, pp.27-91; 뒤이어 헌법학계에서 이루어진 연구로는 다음을 참조할 것. 김선택, 앞의 논문, pp.213-248; 장용근, '공화주의의 헌법적 재검토', 『세계헌법연구』 제16권 제1호, 2010, pp.303-330; 이계일, 앞의 논문, p.67-109; 이계일, '공화국 원리의 함의에 대한 이념사적 고찰: 고전적 공화주의 이론의 유형화와 그 법적 구체화의 상관관계를 중심으로', 『법학연구』 제21권 제2호, 2011, pp.39-100; 김동훈, 앞의 논문, pp.1-294; 서장은, 앞의 논문, pp.1-261; 한편, 정치학자인 객준혁은 민주 공화국의 현재적 의미는 어떤 하나의 정치이념이기보다 여러 형태의 결합이 가능한 조정원칙이어야 한다고 전제한다. 그는 페팅 등이 개발한 공화주의 이론을 활용하여 '비지배적 상호성'(non-domination contestability)을 조정의 원칙으로 제시한다. 비지배적 상호성은 첫째, 시민의 참여를 강조하는 공화주의적 헌정주의(또는 시민적 공화주의)와 대표에 의한 심의를 강조하는 공화주의적 현실주의의 길항적 공존을 가능하게 하며, 둘째, 사회적 권리의 보장을 통한 견제력을 갖춘 민주적 시민성과 반복된 정치과정을 통해 개인적 수준에서의 규범적 성격을 갖는 민주 공화국의 현재적 의미로 구체화되었다. 객준혁, 앞의 논문, 2009, p.52.

주의적 관념의 한계, 즉 사적 영역에서는 국가로부터 가능한 한 영향을 받지 않고 자신의 사적 이익을 최대한 추구하면서 공적 영역에서는 상호 경쟁과 타협을 통해 자신의 이익을 최대한 확보할 수 있는 정책을 마련하고자 하는 것을 정치의 내용으로 파악하는 관념의 한계를 극복하고자 한다. 특히 신자유주의 사상의 팽배 속에서 사적 이익이 아니라 공공선이 가지는 독자적 위상이 존재감을 잃어 가는 동시에 공동체를 구성해 가는 정치 과정에서 시민들이 유리되어가면서 이들이 단지표 획득을 위한 도구적 존재, 그리고 경제적 생산의 수단적 존재로 전락해 가는 현실에 대한 비판적 시각이 놓여 있다. 이들은 공화주의 이념을 통해 자유주의 이념의 한계를 보완하고자 한다.<sup>107)</sup>

그렇다면 과연 단순히 민주국가가 아닌 민주 공화국이 의미하는 바는 무엇일까? 이 물음에 답하기 위해서는 무엇보다 우리 헌정체제가 민주주의뿐만 아니라 공화주의에 기반하고 있다는 사실을 간과하지 말아야 한다. 왜냐하면 진정한 공화국이 무엇인가를 탐구하는 것이 공화주의이고, 공화주의를 통해 민주 공화국의 진정한 의미를 이해할 수 있기 때문이다. 따라서 민주 공화국의 의미를 단순히 민주주의 개념만으로 해명하려는 것은 바람직하지 못하다.

로마 공화국의 사상가이며 정치가였던 키케로는 처음으로 공화국을 규범적으로 정의하였다. 그가 정의한 공화국의 의미는 공화주의의 최소 정의로 가장 많이 언급되는 것이며,<sup>108)</sup> 민주 공화국에 대한 공화주의적 이해를 도모하는 데 많은 도움이 된다. 키케로는 그의 저서 『국가론(De Re Publica)』에서 다음과 같이 말한다.

공화국(res publica)은 인민의 것(populi res)이다. 그러나 인민은 무작정 모인 사람들의 집합이 아니라 법에 대한 동의와 공동의 이익에 대하여 공유한 사람들의 결사이다. 결사를 형성하는 최초의 원인은 개인의 위약성이라기보다는 인간의 자연스러운 어떤 것, 마치 군집성 같은 것이다.<sup>109)</sup>

키케로는 공화국을 ‘인민의 것’으로 정의했다. 그리고 이 인민은 아무렇게나 모

107) 이계일, ‘헌법상 공화국 원리의 도그마틱적 함의에 관한 연구’, 『헌법학연구』 제19권 제1호, 2011, pp.40-41.

108) 박준혁, 앞의 책, 2008, pp.191-194.

109) Marcus Tullius Cicero, 『국가론』, 김창성 옮김, 한길사, 2007, p.130.

인 인간들의 군집이 아니라 어떤 법체계에 동의하고 공익을 추구하는 사람들의 모임이다. 즉 인민은 사적 개개인을 의미하는 것이 아니라 이미 공동체를 구성하고 있는 전체 구성원을 가리키는 집합적인 개념이다. 개개의 구성원들을 공동체라는 틀 속에서 인지한 것이다. 다시 말해 공화국은 공동체 구성원들의 공공선을 달성하는 것을 최고 목표로 삼았다.<sup>110)</sup>

루소(Jean Jacques Rousseau) 또한 키케로와 마찬가지로, 군주의 존재 여부와 상관없이 국가가 법에 의해 통치되고 공공의 이익을 위한다면 공화국이라고 부를 수 있다고 하여, 다음과 같이 말한다. “나는 정부 형태가 어떤 것이든 간에 법에 의해 통치되는 모든 국가를 공화국이라고 부른다. 왜냐하면 이때 비로소 공공이익이 우위에 서고, 공공의 것이 중요한 것이 된다.”<sup>111)</sup>

실제로 고대 로마인들은 설령 군주제라고 할지라도 공동체 전체의 이익을 위한 정치가 이루어진다면 이는 공화국이 될 수 있다고 생각하였다. 또한 프랑스 혁명이 성공한 후 아직 루이 16세가 처형되지 않고 군주로 남아 있던 시기에 혁명의 주체들은 자신의 국가를 벌써 ‘공화국’이라고 부르고 있었다. 당시에 공화국이 바로 비군주제를 의미하는 것으로 표상되지는 않았음을 암시한다.<sup>112)</sup>

결국 공화국이란 개념의 핵심은 단순히 왕이 없는 것이 아니다. 그것은 사적인 이익을 위한 통치가 아니라 공공의 이익을 위한 통치라는 것이다. 즉 공공선을 추구하는 것이다. 반면에 사적 이익을 추구하는 통치가 이루어지는 것은 공화국이 아니다. 이는 공화국의 어원에서 살펴보았듯이, 공화국의 반대말이 군주국이 아니라 ‘res privata’, 즉 ‘사사로운 일’이라는 점에서도 확인된다.

이렇게 볼 때 공화국 개념은 민주주의 개념과 차이가 있음을 알 수 있다. 일반적으로 민주주의는 ‘인민의 지배’로 정의되는데, 이는 지배(kratia)의 함의를 강하게 가지고 있다.<sup>113)</sup> 반면에 공화국은 누가 ‘res publica’를 이룰 것인가라는 주

110) 김경희, 앞의 책, pp.52-53.

111) Jean Jacques Rousseau, 『사회계약론』, 이환 옮김, 서울대학교출판부, 1999, p.52.

112) 이계일, ‘공화국 원리의 함의에 대한 이념사적 고찰: 고전적 공화주의 이론의 유형화와 그 법적 구체화의 상관관계를 중심으로’, 『법학연구』 제21권 제2호, 2011, pp.89-90.

113) 민주주의는 그 어원과 관련된 본질적인 특징을 중심으로 정의하는 것이 일반적이다. 민주주의라는 단어와 정치적 생활 형태의 민주주의 모두 고대 그리스에서 시작되었다. 그 말은 ‘인민’ 혹은 ‘보통 사람’을 의미하는 그리스어 명사 demos와 ‘통치하다’를 의미하는 동사 kratein의 결합에서 비롯되었다. 그리스인들에게 demokratia는 특히 ‘보통 사람들, 즉 교육받지 못하고 똑똑하지 못하며 가난한 사람들에 의한 통치 혹은 정부’를 의미했다. 오늘날에도 대개 그렇지만, 이 사람들이 시민 집단의 다수를 구성했기 때문에, 민주주의는 다수의 통치를 의미했다(Terrence Ball·Richard Dagger, 『현대 정치사상의 파노라마: 민주주의의

체의 문제보다는, ‘res publica’ 자체가 담보되는가 하는 문제가 중요하다.<sup>114)</sup> 즉 민주주의 개념과 비교했을 때, 공화국 개념은 ‘인민을 위한’ 지배에 강조점을 두고 지배의 주체는 인민 모두의 이익을 위한 수단적 개념일 뿐이다. 따라서 군주가 없는 국가라고 하더라도 또는 민주제라고 할지라도 국가가 모두의 이익을 위하지 않고 특정 계급 및 계층의 이익만을 보호한다면 진정한 공화국이라고 할 수 없다.

이런 맥락에서 미국의 대통령 링컨(Abraham Lincoln)이 1863년 게티스버그 연설(Gettysburg Address)에서 제시한 민주주의의 정의를 재해석해 볼 필요가 있다. 그는 민주주의에 대한 간결하면서도 어원에 충실한 정의를 말하였는데, 민주주의란 ‘인민의(of the people, 인민에 의한(by the people, 인민을 위한(for the people) 통치’라는 것이다.

링컨의 정의는 단순히 ‘민주’만을 말한 것도 아니고, ‘공화’만을 말한 것도 아니다. 그가 말하고자 한 것은 ‘민주’와 ‘공화’를 결합한 ‘민주 공화’ 통치일 수밖에 없다. 왜냐하면 링컨의 정의에는 의미가 다른 두 개념, 즉 민주주의와 공화국 및 공화주의의 뜻을 함께 품고 있기 때문이다. 다시 말해, 인민에 의한 통치라는 ‘지배의 주체’와 인민을 위한 통치라는 ‘공공선’ 이념을 모두 말하고 있는 것이다. 따라서 링컨이 연설에서 말한 것은 단순히 ‘민주’가 아니라 ‘민주 공화’로 볼 수 있다.

이와 같이 민주주의와 공화국 또는 공화주의는 엄연히 구별되는 개념이며, 민주 공화국의 의미는 민주와 공화를 하나로 묶어야 온전하게 이해할 수 있다.

지금까지 살펴본 민주주의와 공화국 또는 공화주의를 기반으로 하여 민주 공화국의 의미를 규정해 보자.

민주 공화국은 우선, 주권이 세습적 군주가 아니라 국민에 있으며 군주가 없는 국가를 말한다. 이는 국민 주권의 원리가 실현되는 국가 형태를 의미하는 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 민주주의는 모든 권력이 국민에게 귀속된다는 국민 주권을 의미하는 것이다. 다시 말해 권력의 원천과 소재가 모든 국민에게 있다는 것이다. 또한 공화주의는 서구의 정치사에서 군주제에 대한 저항의 논리로 성장하

이상과 정치 이념』, 정승현 외 옮김, 아카넷, 2007, p.47).  
114) 김경희, 앞의 책, p.52.

여 온 것이다. 따라서 민주 공화국이란 위에서 정리한 것처럼, 군주제에 대신하여 국가의 주권이 세습적 군주가 아니라 국민과 선거에 의해 선출된 대표자에게 있음을 의미한다.

하지만 이와 같은 정의는 공화주의의 의미를 협소하게 이해하는 것으로, 앞서 추적하여 온 'res publica'의 의미나 공화주의의 가치를 담아내는데 한계가 있다. 따라서 위에서 정리한 민주 공화국의 의미에 더하여, 공화주의의 핵심 가치를 담아 민주 공화국을 규정해야 한다. 여기서 공화주의의 핵심 가치란 군주의 지배와 같은 자의적 권력에 반대할 뿐만 아니라, 시민적 덕성과 정치적 참여를 바탕으로 공공선을 실현하여 공동체의 조화로운 운영을 도모하고 개인의 자유를 실현하는 것이다.

결국 민주 공화국은 '시민적 덕성을 갖춘 시민들의 적극적 참여에 의해 운영되고, 공공의 이익(공공선)을 위한 통치가 이루어지며, 모든 시민의 자유로운 삶이 가능한 우리 모두를 위한 국가'를 의미하는 것으로 규정할 수 있다.

이는 앞에서 제시한 개념 정의보다 규범적인 측면을 부각시키고자 한 것이다. 또한 민주주의가 공화주의를 통해서 완성될 수 있음을 말한다. 과거 고대 그리스 아테네의 민주주의의 경험은 '인민에 의한 정치'가 반드시 '인민을 위한 정치'를 가져오는 것은 아니라는 교훈을 남겼다.<sup>115)</sup> 오늘날의 민주주의는 개인주의 확산에 따라 시민들이 파편화되고 공적 공간에 무관심해 지면서, 사적 이익에 지나치게 매몰되어 있다. 민주주의 원형이자 모태인 고대 아테네나 이를 면면히 발전시켜온 오늘날이나, 민주주의에서는 주권자인 인민이 공공이익 혹은 공공선을 추구하는 데 한계를 보이고 있다. 따라서 민주주의는 양질의 시민, 즉 공중(public)이 필요하다. 이 점에서 민주주의는 공화주의를 통해서 완성될 수 있다. 왜냐하면 공화주의는 개인의 진정한 자유와 건전한 공동체의 유지를 위해서 시민적 덕성을 가지고 공공선에 헌신하는 시민들의 적극적인 참여가 필수적이라는 핵심 주장을 갖고 있기 때문이다.

---

115) 김경희, 앞의 책, p.121.

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 연구 방법

본 연구는 고등학교 정치 관련 교과서를 분석하기 위한 연구 방법으로서 내용 분석법(contents analysis method)을 사용한다. 사회과 연구의 가장 일반적인 방법 중의 하나로 평가받는 내용 분석법이란 관심 변인이나 현상을 연구하기 위하여 관찰이나 면접 등을 사용하는 대신에 사람들이 이미 산출해 놓은 텍스트를 체계적으로 양적·질적으로 분석하는 방법이다. 크리펜도르프(K.Krippendorff)는 내용 분석법을 ‘분석 자료를 기초로 자료의 맥락에 입각하여 반복가능하고 타당한 추론을 하는 연구 기법’이라 정의하고 있다.<sup>116)</sup>

내용 분석법은 본질적으로 텍스트의 외현적이고 현재적인 내용뿐만 아니라 문맥이나 내용 속에 숨어 있는 암묵적이고 잠재적인 내용을 함께 분석하고자 하는 것을 목적으로 한다. 이는 결과의 수량화를 통한 양적 분석(quantitative analysis)과 해석적 추론을 통한 질적 분석(qualitative analysis)을 함께 요구하는 것이다.<sup>117)</sup>

내용 분석법을 양적 분석과 질적 분석으로 구분해 볼 때, 양적 분석은 할애된 지면의 분량이나 문장, 단어, 단락의 수, 또는 도표나 그림, 사진, 삽화의 수 같은 양적 지표가 분석의 단위가 된다. 양적 분석은 내용의 양에 대한 객관적 정보를 얻을 수 있는 장점이 있다. 즉 내용을 다른 사람도 같은 방법을 사용하여 분석해도 같은 결과를 얻을 수 있다. 또한 양적 분석은 분석 단위의 빈도를 측정하고 결과를 분석하여, 발견 결과에 대한 주관적이고 자의적인 해석의 위험을 줄일 수 있다. 그러나 내용이 담고 있는 이면의 심층적인 의미를 다루기 어렵다.<sup>118)</sup>

116) K.Krippendorff, *Content Analysis*(Beverly Hills, California: Sage, 1980), 이지훈, 『사회과학의 메타 분석방법론』, 충북대학교출판부, 1993, p.438에서 재인용.

117) 김석우·최태진, 『교육연구방법론』, 학지사, 2011, p.348.

118) 모경환, ‘미국의 세계문화 교과서에 나타난 한국관련 내용 분석’, 『시민교육연구』 제36권 2호, 2004, p.78; 박성혁, ‘한미 고등학교 법교과서 비교 분석을 통한 법교과서 개선 방안 연구’, 『시민교육연구』 제38권 3호, 2006, p.42.

반면에 질적 분석은 문장 속에 숨어 있는 의미나 의도 및 목적성을 간과하는 데 대단히 유용하다. 즉 질적 분석은 분석의 초점이 용어의 출현 빈도나 분량과 같은 양적인 측면을 넘어서서 그것을 통해 형성되는 의미의 발견에 있다.<sup>119)</sup> 다만 해석 과정에서 연구자의 주관이 잘못 개입될 여지가 있으므로 최대한 객관화시켜 합리적인 서술 과정이 요구된다. 따라서 양적 분석과 질적 분석이 상호보완적으로 사용하는 것이 내용 분석의 효과를 높일 수 있으므로 바람직하다.<sup>120)</sup> 실제로 내용 분석의 방향도 종래의 객관적이며 계량적인 표면적 내용에만 한정되지 않고, 분석 내용이 전제하고 있는 내면적 의미를 맥락적으로 탐색하고 추리하려는데 더 열중하는 경향을 나타내고 있다.<sup>121)</sup>

본 연구에서는 분석 주제나 용어가 전체 교과서 분량 중에서 얼마나 많은 공간을 차지하는지, 그리고 얼마나 자주 서술되어 있는지 그 비중을 주로 측정하는 양적인 내용 분석과 분석 주제와 관련한 서술 내용의 의미와 맥락을 평가해 분석하는 질적인 내용 분석을 모두 사용하여 교과서 내용을 보다 심층적으로 분석한다.

교과서 내용 분석 연구는 그동안 사회과교육학에서 가장 많은 관심을 기울여온 연구 분야인 교육과정과 교수·학습의 개선에 기여할 것으로 기대된다.<sup>122)</sup> 왜냐하면 교과서는 교육과정을 최종적으로 구체화하는 임지(任地)이자 교수·학습의 직접적인 도구이기 때문이다.<sup>123)</sup> ‘교과서로 교육과정을 가르치라’는 언명처럼 교과서는 교육과정의 의미를 구체적으로 실현하고 있다는 점에서 해당 교육과정의 의미를 판단하는 척도이다.<sup>124)</sup> 또한 교과서는 학교 교육에서 교사와 학생을 이어주는 가장 중요한 교수·학습 매개체이기도 하다. 특히 다른 나라보다도 교과서에 대한 의존도가 높은 우리나라의 교육 현실에서 교과서의 역할은 매우 크다.<sup>125)</sup> 물론 때때로 교사는 교과서의 내용과 직접적으로 관련된 것이 아니더라도

119) 박윤경, ‘초등 사회과 ‘가족’ 단원에 대한 내용 분석’, 『시민교육연구』 제37권 3호, 2005, p.63.

120) 손용택, 『손 교수의 길라잡이, 교과서 연구』, 한국학술정보, 2010, pp.37-38.

121) K.Krippendorff, *Content Analysis*(Beverly Hills, California: Sage, 1980), 이지훈, 앞의 책, p.437에서 재인용.

122) 지난 50년 동안 사회과교육학에서 가장 많은 관심을 기울이고 있는 연구 분야는 교육과정과 교수·학습의 개선이다. 사회과교육학의 대표적인 학회인 한국사회과교육연구학회와 한국사회과교육학회의 정기학술지에 1963년부터 2010년까지 게재된 논문 1,509편을 대상으로 연구사(研究史)를 분석한 결과에 따르면, 사회과교육학 연구들은 주로 교육과정과 교수·학습 영역을 중심으로 수행되고 있었다(김명정, ‘사회과교육학의 연구사(研究史)적 접근: 1963년부터 2010년까지’, 『시민교육연구』 제43권 1호, 2011, pp.23-53).

123) 김왕근, ‘사회과교육과정 및 교과서 내용의 적정화에 관한 연구’, 『시민교육연구』 제31집, 2000, p.44.

124) 류현중, ‘초등학교 사회과 교과서 속의 현대사 서사 분석’, 『역사교육연구』 제4호, 2006, p.199.

도 자신의 교육적 의도나 신념에 따라 수업 내용을 재구성할 수도 있다. 그러나 이런 경우에도 교사는 교과서의 내용과 진도를 고려하게 된다.<sup>126)</sup> 교과서의 의존적인 수업에서 벗어나려는 많은 모색에도 불구하고, 앞으로도 상당한 기간 동안 교과서는 교수·학습의 가장 중요한 매체로 존재할 것이다. 이와 같이 교과서는 오랜 동안 교육의 핵심적 자리에 항상 위치해 왔고 앞으로도 그러할 것이다.

사회의 변화는 교육 환경의 변화를 가져오고, 교육 환경의 변화는 새로운 교육과 교육과정, 그리고 이를 위한 새로운 교과서를 요구하게 된다. 교과서가 교육과정을 실행하기 위한 하나의 교수·학습 자료에 불과하다고도 볼 수 있지만, 학교 교육이 이루어지는 최종적 과정인 교실 수업에 있어서 교과서는 중대한 역할을 한다. 또한 다른 교육 자료들과 더불어 특정한 시기나 특정한 시대의 시대상 뿐만 아니라 교육의 상을 반영하는 중요한 지표가 된다. 바로 이 점에서 교과서는 사회와 시대의 반영이라고 할 수 있으며, 사회와 시대의 변화에 적합한 교과서의 모습을 파악하려는 시도는 교육적으로나 사회적으로나 매우 의미 있는 일이다.<sup>127)</sup> 이런 점에서 교과서의 내용 분석 연구는 교과서의 질을 개선하기 위한 노력을 촉진시킬 것이며, 이는 곧 교육의 질을 높이는 데 이바지 할 것이다.

## 2. 분석 대상

본 연구의 분석 대상은 제1차 교육과정에서부터 2009 개정 교육과정까지 교육과정 시기별로 발행된 고등학교 사회과 교과서 중 정치 관련 교과서이다.

교과서는 단순히 교수·학습의 도구가 아니라, 그것을 만들어내고 사용하는 사회의 모습을 보여주는 거울과 같다. 따라서 교과서는 사회를 이해하는 데 있어 중요한 분석 대상이다. ‘교과용 도서에 관한 규정’(2010.5.4. 대통령령 제22143호) 제2조(정의)에서는 교과서를 ‘학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자 저작물 등’이라고 넓게 정의하고 있다. 하지만 보통

125) 노숙영, ‘한국, 미국, 프랑스 사회과교과서를 통해 본 국제이해교육’, 『교육학연구』 43권 3호, 2005, pp.51-85.

126) 조영달, 『한국 중등학교 교실수업의 이해』, 교육과학사, 2001, p.23.

127) 서태열, ‘지식 정보화 사회의 바람직한 사회과 교과서의 미래상’, 『교과서연구』 제52호, 2007, pp.40-41.

학교 현장에서는 국가가 직접 제작하거나 국가의 검인정을 통과하여 발행된 인쇄용 책을 교과서라고 한다.<sup>128)</sup>

본 연구에서 고등학교 사회과 교과서 중에서 정치 관련 교과서를 분석 대상으로 선택한 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 바람직한 민주시민의 양성이라는 사회과의 목적을 달성하는데 중핵을 이루는 과목이 ‘정치’이다. 둘째, ‘정치’ 과목에서 정치 공동체에 대한 이해를 도모하기 위한 학습 내용을 다루고 있다.

앞서 고등학교 정치교육과정의 변천에서 살펴보았듯이, ‘정치’ 과목은 독립되어 교육과정이 편성되기도 하였지만, 일반사회 영역 내의 다른 과목과 통합되기도 하였다. 즉 정치교육을 위해 교육과정 시기별로 ‘일반사회’, ‘정치·경제’, ‘사회 I’, ‘사회 II’, ‘정치’, ‘법과 정치’ 등의 과목이 편성되었다.

제1차와 제2차 교육과정 시기의 『정치와 사회』와 『정치·경제』 교과서는 2종의 검정 교과서로 편찬되었다.<sup>129)</sup> 제3차 교육과정 시기에는 문교부가 사회과를 포함한 이른바 정책 교과서의 교과서를 단일화하였다. 사회과 교과서의 단일화, 즉 국정화는 당시 정권이 표방한 국가 지도 이념인 유신 이념을 교육에 과감히 반영하여 국민 정신 교육을 강력하게 추진하기 위한 조치였다. 이러한 법적 근거가 모호한 행정 조치에 의한 교과서의 단일화 조치가 취해진 이후, 문교부는 일관되고 적법한 교과서 제도를 마련하지 못하였다. 그러다가 1977년에 이른바 ‘검인정 교과서 파동’을 겪은 후 ‘교과용 도서에 관한 규정’(1977.8.22. 대통령령 제 8660호)을 제정하여<sup>130)</sup> 일교과일책주의를 표방함으로써,<sup>131)</sup> 이 시기에 교과서의 국정화(1종) 비율이 확대되었다.<sup>132)</sup> 그 결과 제3차 교육과정 시기부터 제6차 교육과정 시기까지 사회과 교과서는 1종만 개발되었다.

우리나라 고등학교 사회과 교과서의 편찬은 굴곡이 있기는 했지만 전체적으로 자율성을 확대하는 방향으로 전개되어 국정의 교과서가 검정의 교과서로 대체되었다. 그리하여 제7차 교육과정에 와서는 국정 교과서로 ‘국사’ 한 과목만 남고, ‘정치’ 과목을 비롯한 나머지는 모두 검정 교과서로 자리하게 되었다.<sup>133)</sup> 2007

128) 본 논문에서 교과서라 함은 인쇄용 책을 말하는 것이다.

129) 진재관, ‘고등학교 사회과 교과서의 변천과 전망’, 『교과서연구』 제47호, 2006, p.28.

130) 이종렬, ‘정치교육 내용의 변천에 관한 연구: 한국 정치 상황의 변화를 중심으로’, 『시민교육연구』 제15집, 1991, p.272.

131) 한국교과서연구재단, 『주요국의 교과서 제도 요약』, 한국교과서연구재단, 2011, p.72.

132) 김진영 외, 『교과용도서 국검인정 구분 준거 및 절차에 관한 연구』, 한국검정교과서, 2010, p.4.

개정 교육과정의 ‘정치’ 과목은 교육과정이 고시된 이후 2009년 2월에 다시 개정되면서 2007 개정 교육과정에 따른 『정치』 교과서가 편찬되지 못하였다. 한편, 2009 개정 교육과정의 ‘법과 정치’ 과목은 1종의 교과서만 검정 최종 심사에 통과하였다.<sup>134)</sup>

본 연구는 교육과정 시기별로 1종의 교과서를 분석 대상으로 삼는다. 분석 대상으로 선정된 교과서의 저자, 발행인 및 발행연도, 편찬 구분 등에 대한 내용은 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 분석 대상 교과서<sup>135)</sup>

교육과정	교과서	저자	발행인	편찬 구분	발행연도
제1차 교육과정	정치와 사회	유진오	일조각	검정	1956
제2차 교육과정	정치·경제	유진오, 홍우	일조각	검정	1968
제3차 교육과정	정치·경제	한국교육개발원	국정교과서	국정	1981
제4차 교육과정	사회 II	한국교육개발원	대한교과서	국정	1985
제5차 교육과정	정치·경제	한국교육개발원	대한교과서	국정	1990
제6차 교육과정	정치	한국교육개발원	대한교과서	국정	1996
제7차 교육과정	정치	김왕근 외 4명	법문사	검정	2003
2009 개정 교육과정	법과 정치	김왕근 외 5명	천재교육	검정	2011

133) 진재관, 앞의 논문, p.28.

134) 한국교육과정평가원 교과서 검정 신청 시스템(www.tba.kice.re.kr).

135) 본 연구의 분석 대상에서 제4차 교육과정 시기의 『사회 I』 교과서는 제외되었다. 그 이유는 『사회 I』 교과서에는 민주 공화국에 대한 서술 내용을 찾아 볼 수 없기 때문이다. 또한 2009 개정 교육과정 시기의 『법과 정치』 교과서는 ‘전시본’임을 밝힌다.

본 연구에서는 고등학교 정치 관련 교과서, 즉 『정치와 사회』, 『정치·경제』, 『사회Ⅱ』, 『정치』, 『법과 정치』 등의 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용이 어떻게 서술되어 있는지를 알아볼 것이다.

### 3. 분석 준거

#### 1) 양적 분석 준거

##### (1) 수록 체제

분석 대상으로 선정된 교과서에서 민주 공화국의 내용을 어떤 체제로 구성하여 수록하고 있는가를 알아보기 위하여, 민주 공화국에 대한 내용을 모두 추출한다. 교과서에서 추출한 민주 공화국의 내용은 <표 III-2>와 같은 틀에 따라 정리하여 교육과정 시기별로 수록 체제를 분석한다.

<표 III-2> 수록 체제를 분석하기 위한 틀

교육과정	교과서	대단원	중단원	소단원

##### (2) 빈도와 비중

여기서는 민주 공화국에 대한 서술 내용이 전체 교과서 분량 중에서 얼마나 많은 공간을 차지하며, 얼마나 자주 서술되는지 그 양을 구한다. 이를 위해 먼저, 교육과정 시기별로 교과서 본문에 나타난 민주 공화국의 서술 내용에서 민주 공화국 관련 용어의 출현 빈도를 분석한다. 빈도 분석의 단위는 단어이며, 해당 단어는 ‘민주 공화국’, ‘민주 공화정’, 그리고 ‘공화국’이다.

다음으로, 교육과정 시기별로 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용을 어느 정도

의 비중으로 다루어지는지를 분석하고 시기별로 비교한다. 이를 위해 교과서 본문에서 ‘민주 공화국’, ‘민주 공화정’, 그리고 ‘공화국’과 관련되어 서술된 행 (lines) 수(數)를 모두 합한 것을 전체 행수와 비교해 계산한다. 즉 전체 행수를 100으로 보았을 때 ‘민주 공화국’, ‘민주 공화정’, 그리고 ‘공화국’과 관련된 내용이 서술된 행수가 차지하는 비중(%)을 계산하여 교과서에서 다루어지는 양을 구하고 분석한다. 단, 행수를 계산할 때 1행은 교과서 본문의 반줄 이상으로 하고, 비중은 소수점 다섯째 자리에서 버림을 하여 소수점 넷째 자리로 표기한다. 분석 대상으로 선정된 교과서의 전체 행수는 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 교과서의 전체 행수

	제1차 교육과정	제2차 교육과정	제3차 교육과정	제4차 교육과정	제5차 교육과정	제6차 교육과정	제7차 교육과정	2009 개정 교육과정
교과서	정치와 사회	정치 · 경제	정치 · 경제	사회II	정치 · 경제	정치	정치	법과 정치
전체 행수	4793	6193	4707	3586	4336	3360	1985	2252

민주 공화국에 대한 서술 내용의 빈도와 비중을 측정하여 <표 III-4>와 같은 양식을 적용하여 분석한다.

<표 III-4> 빈도와 비중을 분석하기 위한 틀

교육과정	교과서	빈도		비중			
		용어 언급 횟수 (회)	순위	서술 행수 (행)	전체 행수 (행)	비중 (%)	순위

## 2) 질적 분석 준거

고등학교 정치 관련 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용을 어떻게 서술하고 있는가를 질적 분석하기 위해서는 타당성이 높은 분석 준거가 필요하다. 본 연구는 타당성 높은 분석 준거를 마련하기 위해 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의 사상과 민주 공화국이 의미하는 바에 대한 학문적 논의를 검토하였다. 이를 바탕으로 마련한 분석 준거는 다음 <표 III-5>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 III-5> 민주 공화국 서술 내용을 질적 분석하기 위한 준거 틀

분석 준거 교육과정 및 교과서	국가 형태			공공선
	의미		분류	헌법의 원리
	비군주국	‘민주적’ 공화국	국체·정체 구분	국민주권
				시민적 덕성

※ ○: 다루고 있음 X: 다루고 있지 않음

### (1) 국가 형태

민주 공화국의 의미는 대한민국의 국가 형태를 나타낸 것으로 이해할 수 있다. 기본적으로 민주 공화국은 군주국이 아닌 국가, 즉 비군주국을 의미한다. 민주 공화국의 의미를 비군주국이라는 형식적 개념으로 이해하는 것은 앞서 살펴보았듯이, 우리 학계의 지배적인 이해 방식으로 헌법학의 전통적인 연구에 따르는 것이다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 민주 공화국의 의미를 일차적으로 군주국에 대립하는 국가 형태, 즉 비군주국을 가리키는 형식적 개념으로 이해한다.

둘째, 민주 공화국의 의미를 기본적으로는 비군주국이라는 형식적 개념으로 이해하면서 부가적으로, 공화국에 -과시즘공화국이나 인민공화국과 같은 부정적인 유형을 포함하여- 여러 유형이 있을 수 있다는 전제하에서 부정적인 또는 비민주

주적인 공화국이 아닌 ‘민주적’ 공화국을 가리키는 것으로 이해한다.

셋째, 국가 형태를 구분하는 여러 가지 기준 중에서 국체(國體)·정체(政體) 구별론에 따라 대한민국의 국가 형태를 분류하였을 때, 민주 공화국은 국체로서의 공화국과 정체로서의 민주정을 가리키는 것으로 이해된다. 여기서 주권자가 누구냐에 따른 분류가 국체이고, 주권을 어떻게 행사하느냐에 따른 분류가 정체이다.

넷째, 민주 공화국은 우리 헌법의 핵심 원리로서, 국민주권 원리를 선언한 것으로 이해된다.

## (2) 공공선

민주 공화국이 가지는 규범적인 의미에 관하여는 무관심과 몰인식으로 일관하여 거의 침묵한 채, 민주 공화국의 의미를 군주국이 아닌 단순한 민주국가로 해석하는 것은 상당히 형식적인 이해라고 할 수 있다.

민주 공화국을 국가 형태에 대한 규정을 넘어 정치 공동체의 유지와 번영을 목표로 하는 이념적 지향점을 제시한 것으로 이해할 필요가 있다. 이렇게 민주 공화국의 규범적 측면을 이해하기 위해서는 그동안 간과해 온 공화주의의 핵심 가치에 주목하여 그 의미를 재해석해야 한다. 여기서 문제는 공화주의가 다른 정치 사상들과 구분될 수 있는, 그리고 공화주의 내부에 존재하는 다양한 입장들 사이에서 공통적으로 추구하는 핵심적 가치가 무엇이냐는 점이다.

공화국 개념의 핵심은 그 어원에서 살펴보았듯이, 사적인 이익을 위한 통치가 아니라 공공의 이익을 위한 통치라는 것, 즉 공공선을 추구하는 것이다. 공공선은 정치 공동체 구성원들과 각 계층 간의 의견 조율을 통해 공동의 이익을 추구하는 공존의 이념으로, 공화주의가 지향하는 궁극적인 목표이자 오늘날 모든 국가의 본질적인 목적 중 하나이다.

공공선과 불가분의 관계에 있는 공화주의의 핵심적 가치가 시민적 덕성이다. 시민적 덕성은 정치 공동체의 시민으로서 공공의 이익에 관심을 가지고 그것에 복무하려는 마음가짐과 자세를 의미하는 것이다. 이는 공동체 구성원들의 사익 추구로 인해 공공선이 훼손되지 않고 유지하기 위해서는 무엇보다도 필요한 것이다. 시민적 덕성을 만개할 수 있도록 하는 것은 개개인의 윤리의 문제가 아니라, 자유롭고 평등한 정치 공동체의 문제라는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다.

JEJU NATIONAL UNIVERSITY  
제주대학교

시민적 덕성은 공화주의가 다른 정치사상의 전통들과 확연하게 구분되는 공화주의의 핵심적 가치이다. 특히 시민적 덕성에 대한 논의는 공화주의와 자유주의를 가르는 핵심 기준이기도 하였다. 또한 시민적 덕성의 필요성에 대해서는 공화주의 내부의 입장에서 공통적으로 강조한다. 즉 공화주의가 다른 정치사상들과 분명하게 구분되고, 공화주의 내부에 존재하는 다양한 입장들 사이에서 공통적으로 추구하는 핵심적 가치는 시민적 덕성이라고 할 수 있다.

민주 공화국이 단순히 비군주국이라는 국가 형태를 의미하는 것을 넘어, 국가 공동체의 이념적 지향점을 제시한 것으로 이해할 때, 공공선과 시민적 덕성은 민주 공화국의 규범적 의미를 이해하는데 매우 중요한 요소가 된다. 왜냐하면 공화주의는 공공선을 추구하고 시민적 덕성을 실천하는 정치 공동체의 질서를 세우는 것을 목표로 하기 때문이다.

## IV. 분석 결과 및 논의

### 1. 교과서에 나타난 민주 공화국 서술 내용의 양적 분석

#### 1) 수록 체제

제1차 교육과정 시기부터 2009 개정 교육과정 시기까지 고등학교 정치교육을 위한 교육과정에서는 우리나라가 채택하고 있는 민주정치와 그것이 기반하고 있는 우리나라 헌법의 이념 및 원리에 관한 내용을 지속적으로 선정하고 강조하여 왔다.<sup>136)</sup>

정치교육의 내용으로 늘 다루어 오고 있는 우리나라 헌법과 민주정치에 대한 내용 영역에서 중요하게 다루어 온 내용 요소가 바로 민주 공화국이다. 비록 제1차 교육과정 시기에만 교육과정에서 민주 공화국이 내용 요소로 명시되어 있지만,<sup>137)</sup> 우리나라 헌법에서 늘 민주 공화국을 규정하여 왔듯이 정치교육에서 민주 공화국은 모든 교육과정에서 선정되어 온 내용 요소이다.

그렇다면 고등학교 정치교육과정의 변천에 따라 교과서에서는 민주 공화국의 내용을 어떤 체제로 구성하여 수록하고 있을까? 교육과정 시기별로 고등학교 정치 관련 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용이 수록된 체제를 살펴보면 다음 <표 IV-1>과 같다.

136) 고등학교 정치교육과정의 변천 과정에서 나타난 정치교육 내용 요소들의 분포에 대해서는 다음을 참조할 것. 옥일남, '사회과 정치교육과정 설계를 위한 교과지식 재구조화 방안', 한국사회과교육학회, 『사회과 교과지식의 재구성 방향 모색』, 한국교육과정평가원, 2010, pp.76-81.

137) 교육과정에 민주 공화국이 내용 요소로 명시된 것은 제1차 교육과정 시기가 유일하다. 제1차 교육과정에서는 '고등학교 일반사회 제1학년의 교육 내용' 중 하나로 "민주 공화국이란 어떠한 나라를 말함인가?"를 제시하고 있다(문교부, 앞의 책, p.46).

<표 IV-1> 교과서의 민주 공화국 내용 수록 체제

교육 과정	교과서	대단원	중단원	소단원
제1차 교육 과정	정치와 사회 (1956)	첫째 가름 대한민국	둘째 마디 대한민국의 기본성격	I. 민주 공화국
		이홉째 가름 국가	네째 마디 국가의 형태	I. 군주국과 공화국 II. 전제국과 입헌국
제2차 교육 과정	정치 · 경제 (1968)	1. 민주정치의 본질	III 국가의 형태	1. 국기와 정치의 형태 2. 군주국과 공화국 3. 전제국과 입헌국
		2. 우리나라의 헌법	III 우리나라 헌법의 기본 성격	1. 민주 공화국
제3차 교육 과정	정치 · 경제 (1981)	III 우리나라의 헌법	2. 대한민국 헌법의 유래와 기본 성격	(2) 대한민국의 국가 형태와 구성 요소
제4차 교육 과정	사회II (1985)	IV. 우리나라의 헌법	1. 대한민국 헌법의 유래와 근본 이념	(2) 대한민국 헌법의 근본 이념 (3) 대한민국의 국가 형태와 구성 요소
제5차 교육 과정	정치 · 경제 (1990)	IV. 우리나라의 민주 정치	2. 헌법의 기본 이념	(2) 우리나라 헌법의 기본 원리
제6차 교육 과정	정치 (1996)	I. 현대 시민 생활과 민주정치	3. 민주 정치의 발전	(1) 자치 원리의 변천
			4. 우리의 정치 경험과 정치 제도	(1) 우리의 정치 경험
제7차 교육 과정	정치 (2003)	III 우리나라의 민주정치	1. 헌법의 이념과 원리	3. 우리 헌법의 기본 원리
2009 개정 교육 과정	법과 정치 (2011)	I. 민주정치와 법	2. 민주주의의 원리와 유형	1. 민주주의의 의미와 이념
		II. 민주정치의 과정과 참여	1. 정부 형태와 제도	1. 정부 형태
		III 우리나라의 헌법	1. 우리나라 헌법의 기초 이해	(2) 우리 헌법의 기본 원리

제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서에서는 첫째 가름 ‘대한민국’에 포함된 둘째 마디 ‘대한민국의 기본 성격’과 아홉째 가름 ‘국가’에 포함된 네째 마디 ‘국가의 형태’에서 민주 공화국에 대한 내용이 서술되어 있다.<sup>138)</sup> 『정치와 사회』 교과서는 열 세 가지 가름으로 구성되어 있는데, 가름은 각각 ‘대한민국’, ‘국민의 권리 의무’, ‘국회’, ‘정부’, ‘법원’, ‘선거제도’ 등으로 명명되었다. 가름의 명칭에서 나타나듯이, 『정치와 사회』 교과서의 내용 구성은 주로 헌법상의 정치 제도를 해설하는 데 치중하고 있다.<sup>139)</sup> 이는 한국 전쟁을 겪으면서 국가 정체성을 확립해야 할 필요성이 커짐에 따라, 헌법에 규정된 통치 구조와 헌법의 조항을 중심으로 한 내용 구성이 더욱 강화되었기 때문이다.<sup>140)</sup> 제1차 교육과정과 그에 따른 교과서는 한국 전쟁을 겪은 와중에서 마련되었으므로, 이러한 경향이 강하게 나타났다.

제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서는 대단원 ‘민주정치의 본질’에 포함된 중단원 ‘국가의 형태’와 대단원 ‘우리나라의 헌법’에 포함된 중단원 ‘우리나라 헌법의 기본 성격’에서 민주 공화국에 대한 내용이 서술되어 있다

제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서와 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서는 공통적으로 ‘민주 공화국’과 ‘공화국’을 소단원명으로 명시하고 있다. 이와 같은 특징은 다른 교육과정 시기에서 찾아 볼 수 없는 것이다. 또한 제1·2차 교육과정 시기의 교과서에서 민주 공화국이 수록된 소단원명은 ‘민주 공화국’, ‘군주국과 공화국’, ‘전제국과 입헌국’ 등으로 동일하다. 소단원명에서 알 수 있듯이, 이 시기의 교과서에서는 민주 공화국의 국가 형태를 국체·정체 분류법에 따라 구분하고 있음을 알 수 있다. 즉 국체를 나타내는 군주국과 공화국으로, 정체를 나타내는 전제국과 입헌국으로 구분하여 내용을 구성하고 있다.

제3차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서와 제4차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』 교과서에서는 제2차 교육과정 시기와 마찬가지로, 대단원 ‘우리나라의 헌법’에서

138) 제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서 구성에서 ‘대단원’, ‘중단원’이라는 명칭 대신 ‘가름’과 ‘마디’라는 명칭을 사용하는 것이 특이하다. 이는 교수요목 시기부터 제1차 교육과정 시기의 교과서에서 나타나는 특징이다. 이는 미군정기 교과서 편찬 과정에서 민족적 성격을 강조하면서 한글의 사용이 강조된 것이 영향을 준 것으로 보인다(곽한영, ‘초기 사회과 교과서에 나타난 법교육의 양상에 관한 연구’, 『법교육연구』 제5권 제2호, 2010, pp.12-13).

139) 현행 대한민국 헌법은 ‘제1장 총강’에 이어 ‘제2장 국민의 권리와 의무’, ‘제3장 국회’, ‘제4장 정부’, ‘제5장 법원’, ‘제7장 선거 관리’ 등으로 이어진다.

140) 곽한영, 앞의 논문, p.2.

민주 공화국에 대한 내용이 실려 있다. 제3차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서는 중단원 ‘대한민국 헌법의 유래와 기본 성격’에 포함된 소단원 ‘대한민국의 국가 형태와 구성 요소’에서 민주 공화국의 내용이 수록되었다.

제4차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』 교과서에서는 중단원 ‘대한민국 헌법의 유래와 근본 이념’에 포함된 소단원 ‘대한민국 헌법의 근본 이념’과 ‘대한민국의 국가 형태와 구성요소’에서 민주 공화국에 대한 내용이 서술되었다. 이 시기에 처음으로 우리나라 헌법의 이념 및 원리를 다룬 소단원에서 민주 공화국에 대한 내용이 수록되는 특징을 보인다. 이러한 특징은 이후 제5차, 제7차, 그리고 2009 개정 교육과정에서도 이어져 나타난다. 즉 제4차 교육과정 시기부터 2009 개정 교육과정 시기까지 민주 공화국의 내용은 주로 우리나라 헌법의 이념 및 원리를 다룬 제재에서 수록되어 왔다.

제5차 교육과정은 1987년의 민주화 운동 이후에 개정된 교육과정이다. 이 시기의 『정치·경제』 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용은 대단원 ‘우리나라의 민주 정치’에 포함된 소단원 ‘우리나라 헌법의 기본원리’에 수록되어 있다. 이 대단원은 제4차 교육과정 시기까지의 ‘우리나라의 헌법’이라는 단원의 내용과 ‘우리나라의 민주정치’ 단원 중에서 민주주의에 관한 일반론적인 설명을 제외한<sup>141)</sup> 한국 정치에 관한 내용을 통합하여 구성한 것이다. 그러나 실제로 편찬된 교과서 내용은 종래의 ‘헌법’ 단원 그대로였다.<sup>142)</sup> 즉 헌법상의 정치 제도를 해설하는 내용으로 구성되었다.

앞서 제4차 교육과정 시기부터 2009 개정 교육과정 시기까지 민주 공화국에 대한 내용은 주로 우리나라 헌법의 이념 및 원리를 다룬 제재에서 수록되어 왔다는 점을 살펴보았다. 이러한 특징에 예외인 경우가 바로 제6차 교육과정 시기의 『정치』 교과서이다.

사회과의 분과 형태로 이루어지고 있는 우리나라의 정치교육에서 최초로 독립

141) 제외된 내용은 ‘민주주의와 정치’라는 대단원을 새롭게 설정하여 구성하였다.

142) 제5차 교육과정 개편 심의회에 참여했던 이종렬에 의하면, 그동안 교육과정에서 독립된 단원으로 설정하였던 ‘우리나라의 민주 정치’와 ‘우리나라의 헌법’을 통합하여 하나의 단원으로 설정한 의도는 한국 정치의 실제에 관한 동태적(動態的) 설명과 법률 제도적 설명을 통합적으로 조직하기 위한 것이었다. 그러나 실제의 교과서 내용이 헌법상의 정치 제도를 해설하는 것으로 구성되어 심의회에서 이러한 내용 구성이 교육과정 개편 의도와 다르다는 점이 지적되었으나, 교과서 집필자가 단원명을 과거와 같이 ‘우리나라의 헌법’으로 하여야 한다는 주장을 할 정도로 교과서 편찬 작업이 교육과정의 정신과 일관되지 못한 문제점을 드러내었다(이종렬, 앞의 논문, 1991, p.276).

된 과목으로 등장한 제6차 교육과정 시기의 『정치』 교과서에서는 대단원 ‘현대 시민 생활과 민주 정치’에서 민주 공화국에 대한 내용이 구성되어 있다. ‘민주 정치의 발전’과 ‘우리의 정치 경험과 정치 제도’라는 중단원에 포함된 ‘자치 원리의 변천’ 및 ‘우리의 정치 경험’이라는 제재에서 민주 공화국의 내용이 서술되었다.

제7차 교육과정 시기의 『정치』 교과서는 이전에 제4·5차 교육과정 시기의 교과서 『사회Ⅱ』와 『정치·경제』에서처럼, 우리나라 헌법의 이념 및 원리를 다룬 소단원에 민주 공화국의 내용이 수록되어 있다. 이와 같은 특징은 2009 개정 교육과정 시기에서도 그대로 나타난다.

2009 개정 교육과정 시기의 『법과 정치』 교과서에서는 대단원 ‘우리나라의 헌법’ 속에 ‘우리 헌법의 기본 원리’라는 제재와 함께, 대단원 ‘민주정치와 법’에 포함된 ‘민주주의의 의미와 이념’이라는 제재에서 민주 공화국의 내용이 서술되어 있다. 또한 ‘정부형태’라는 제재에서 민주 공화국에 대한 내용을 수록하고 있어, 이전의 교육과정에서는 찾아볼 수 없는 수록 체제의 특징을 보인다.

지금까지 교육과정 시기별로 교과서에 나타난 민주 공화국의 내용을 추출한 결과를 살펴보면, 민주 공화국 내용의 수록 체제에 다음과 같은 특징이 나타남을 알 수 있다.

첫째, 우리나라 헌법 제1조에서 일관되게 민주 공화국을 천명하여 왔듯이, 교육과정 시기마다 민주 공화국에 대한 내용을 교과서에 수록하고 있다. 즉 고등학교 정치교육과정의 변화에도 불구하고, 민주 공화국은 정치교육의 주요 내용 요소로 다루어져 왔다. 이는 정치 공동체에 대한 이해를 도모하기 위한 정치교육에서 대한민국 정체성의 원천인 민주 공화국에 대한 내용을 다루는 것이 반드시 필요하기 때문이다. 또한 그동안 정치교육에서 민주 공화국을 규정하고 있는 헌법에 관한 내용이 늘 강조되어 선정되었기 때문이기도 하다.<sup>143)</sup> 헌법에 대한 교육이 이

143) 헌법에 대한 교육이 정치교육의 한 분야로 다루어지고 법교육의 독자적인 영역으로 발전하지 못하고 있음을 지적한 연구로는 박성혁, 곽한영, 전제철의 연구가 대표적이다. 박성혁에 의하면, 제7차 교육과정 시기에 ‘법과 사회’라는 사회과의 심화선택 과목이 신설되면서 사회과의 법교육에 큰 변화를 가져왔지만, 그동안 법교육 영역의 양대 학습 주제였던 헌법과 법 기초이론 및 생활 관련 법 중 헌법은 ‘정치’ 과목에서 계속하여 취급하게 되었다(박성혁, ‘법교육의 역사와 현황 그리고 발전 방향’, 『법교육연구』제1권 1호, 2006, p.67). 이는 법교육 영역을 정치교육의 일부로 취급해 오던 제7차 교육과정 이전의 사회과 모습을 탈피하지 못한 탓으로서, 앞으로 법교육 영역이 스스로의 학문적 논리에 의하여 발전해 감에 따라 개선되어야 할 부분이다(박성혁, ‘법교육의 본질관에 입각한 ‘법과 사회’ 교육과정 및 교과서 내용 분석 연구’, 『시민교육연구』 제37권 1호, 2005, p.56). 곽한영은 헌법교육이 정치교육과 법교육 사이에 위치하면서 위상과 관점을 제대로 정립하지 못한 채 제 자리를 찾지 못하고 있다고 지적하였다(곽한영, ‘헌법교육의

루어질 때 민주 공화국에 대한 내용을 함께 다루는 것은 매우 중요하고 마땅하다. 왜냐하면 민주 공화국은 헌법 개정 절차를 따르더라도 개정할 수 없는 헌법의 핵심 원리이며, 헌정질서 전반에 걸친 기본적인 지도 원리이자 근본 규범이기 때문이다.

둘째, 민주 공화국에 대한 내용은 제1차 교육과정 시기를 제외하고는 일관되게 우리나라의 ‘민주정치’ 또는 ‘우리나라의 헌법’ 단원에 수록되었다. 우리나라의 ‘민주정치’ 단원에서는 주로 한국 정치의 법률·제도적 측면이, ‘우리나라의 헌법’ 단원에서는 주로 헌법의 기본 이념 및 원리 측면이 강조되어 다루어져 왔다. 헌법 제1조에서 규정해 온 민주 공화국은 대한민국이라는 정치 공동체의 정체성과 헌법의 원리를 천명한 것이므로, 그 내용이 교과서에 수록될 때 우리나라의 ‘민주정치’ 또는 ‘우리나라의 헌법’ 단원에서 구성되는 것은 당연하다고 볼 수 있다.

셋째, 민주 공화국에 대한 내용은 제1차 교육과정 시기부터 제4차 교육과정 시기까지 ‘국가의 형태’ 단원에서도 수록되었다. 이는 정치교육에서 국가에 대한 내용 요소를 강조해 왔고, 헌법학의 전통적 연구에 따라 민주 공화국을 국가 형태를 나타낸 것으로 이해하기 때문으로 보인다.

## 2) 빈도와 비중

교과서에 서술된 민주 공화국에 대한 내용의 빈도와 비중을 분석한 결과는 다음 <표 IV-2>와 같다.

---

접근방식과 내용요소’, 『법교육연구』 제4권 제1호, 2009, p.19). 전제철은 고등학교 사회과 법교육 내 헌법교육이 그 고유한 법교육 분야로서의 중요성을 인정받지 못하고 정치교육의 한 분야로 다루어지고 있다고 지적하였다. 그는 사회과에서 법교육이 강화되어야 하며 헌법교육이 법교육의 핵심이 되어야 한다고 주장한다. 거기다가 방대한 법교육 영역을 좀 더 구분하고 특화하여 학습자의 다양한 선택권을 보장하기 위해서 ‘헌법’ 과목을 별도로 개설하는 것도 충분히 고려해 볼 만할 것이라고 주장한다(전제철, ‘사회과 법교육에 있어서 헌법교육의 의의’, 『시민교육연구』 제37권 2호, 2005, pp.85-121). 본 연구는 정치교육과 법교육의 바람직한 관계를 설정하는 것을 목적으로 갖고 있지 않으므로 이에 대한 논의는 진행하지 않으며, 헌법교육을 정치교육에 포함된 것으로 이해한다.

<표 IV-2> 민주 공화국 서술 내용의 빈도와 비중

교육과정	교과서	빈도		비중			
		용어 언급 횟수 (회)	순위	서술 행수 (행)	전체 행수 (행)	비중 (%)	순위
제1차 교육과정	정치와 사회	33	1	96	4793	0.0200	1
제2차 교육과정	정치경제	26	2	96	6193	0.0155	2
제3차 교육과정	정치경제	11	4	11	4707	0.0023	7
제4차 교육과정	사회Ⅱ	12	3	16	3586	0.0044	3
제5차 교육과정	정치경제	1	7	6	4336	0.0013	8
제6차 교육과정	정치	2	5	11	3360	0.0032	4
제7차 교육과정	정치	1	7	5	1985	0.0025	6
2009 개정 교육과정	법과 정치	2	5	6	2252	0.0026	5

먼저, 교육과정 시기별로 교과서 본문에 나타난 민주 공화국에 대한 서술 내용에서 민주 공화국 관련 용어 -‘민주 공화국’, ‘민주 공화정’, 그리고 ‘공화국’- 의 출현 빈도를 분석한 결과를 살펴보자. <표 IV-2>에서 알 수 있듯이, 제1·2차 교육과정 시기의 교과서에서 나머지 교육과정 시기의 교과서보다 훨씬 높은 빈도를 보인다. 제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서는 33회로 가장 많은

빈도수를 차지하였고, 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서는 26회로 그 다음을 차지하였다. 제3·4차 교육과정 시기의 교과서에서 빈도수는 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에 나타난 것보다 절반 이상이 줄어들었다. 제4차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』 교과서는 12회, 제3차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서는 11회의 빈도수를 차지하였다.

민주 공화국 관련 용어의 출현 빈도는 제5차 교육과정 시기의 교과서부터 그 이전의 교육과정 시기보다 현격히 줄어들었다. 제5·6·7차 및 2009 개정 교육과정 시기의 『정치·경제』, 『정치』, 『법과 정치』 교과서에서 빈도수는 1-2회를 차지하였다. 이처럼 제1·2·3·4차 교육과정 시기와 그 이후의 교육과정 시기의 교과서에서 출현 빈도수는 확연한 차이가 나타난다.

다음으로, 교육과정 시기별로 교과서 본문에서 민주 공화국이 얼마나 비중 있게 다루고 있는지를 살펴보자. 교과서 본문에서 ‘민주 공화국’, ‘민주 공화정’, 그리고 ‘공화국’과 관련되어 서술된 행수를 살펴보면, 제1·2차 교육과정 시기의 교과서에서 나머지 교육과정 시기의 교과서보다 월등히 많은 양이 서술된 것을 알 수 있다. 제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서와 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서는 동일하게 96행으로 가장 많은 양이 서술되었다. 제3차 교육과정 시기의 교과서부터는 서술된 행수가 급격히 줄어들어, 제4차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』 교과서는 16행, 제3·6차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서와 『정치』 교과서는 11행이 서술되었다. 제7차 교육과정 시기의 『정치』 교과서와 제5차 및 2009 개정 교육과정 시기의 『정치·경제』, 『법과 정치』 교과서에서는 5-6행이 서술되었다.

전체적으로 민주 공화국에 대한 내용이 서술된 행수가 교과서 전체 분량에서 차지하는 비중은 1%에도 크게 미치지 못하고 있다. 교육과정 시기별로 교과서에서 민주 공화국에 대한 서술 내용이 차지하는 공간을 살펴보면, 제1·2차 교육과정 시기의 교과서에서 나머지 교육과정 시기의 교과서보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서는 0.0200%로 가장 많은 비중을 차지하였고, 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서는 0.0155%의 비중으로 그 뒤를 이었다. 다음으로 제4차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』 교과서의 서술 비중이 0.0044%, 제6차 교육과정 시기의 『경제』 교

과서가 0.0032%를 차지하였다. 제3·7차 및 2009 개정 교육과정 시기의 『정치·경제』, 『정치』, 『법과 정치』 교과서는 서술 비중이 각각 0.0023%, 0.0025%, 0.0026%로 서로 비슷한 비중을 차지하고 있다. 제5차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서는 0.0026%로 가장 낮은 서술 비중을 보인다.

지금까지 민주 공화국에 대한 서술 내용이 전체 교과서 분량 중에서 얼마나 많은 공간을 차지하며, 얼마나 자주 서술되는지 그 양을 구하여 분석하였다. 분석한 결과를 살펴보면, 다음과 같은 특징을 찾을 수 있다.

첫째, 제1·2차 교육과정 시기의 『정치와 사회』와 『정치·경제』 교과서에 서술된 민주 공화국에 대한 내용의 비중과 빈도가 나머지 교육과정 시기의 교과서보다 압도적으로 높다. 제3차 교육과정 시기의 교과서부터 민주 공화국에 대한 서술 내용의 비중과 빈도가 확연하게 낮아진다.

둘째, 제5차 교육과정 시기의 교과서부터 민주 공화국에 대한 서술 내용의 비중과 빈도가 다시 한번 두드러지게 낮아진다. 먼저, 민주 공화국과 관련된 용어의 출현 빈도를 정리하면 제1·2·3·4차 교육과정 시기의 교과서에서는 11-13회, 제5·6·7차 및 2009 개정 교육과정 시기의 교과서에서는 1-2회의 빈도수를 보인다. 다음으로, 민주 공화국과 관련된 내용이 서술된 행수를 정리하면 제1·2·3·4차 교육과정 시기의 교과서에서는 11-96행, 제5·6·7차 및 2009 개정 교육과정 시기의 교과서에서는 5-11행을 차지하였다. 마지막으로, 민주 공화국과 관련된 내용의 서술 행수가 교과서 전체 분량에서 차지하는 비중을 정리하면 제1·2·3·4차 교육과정 시기의 교과서에서는 0.0023%-0.0200%, 제5·6·7차 및 2009 개정 교육과정 시기의 교과서에서는 0.0013%-0.0032%를 차지하였다.

이와 같은 양적 분석 결과의 특징이 나타나는 것은 사회적·국가적 상황에 민감하게 반응하는 사회과교육의 특성이나, 교과서의 내용에 담긴 학계의 지배적 견해와 교과서 집필자의 학문적 경향 등에 의한 것으로 보인다.<sup>144)</sup>

144) 이에 대하여는 교과서에 나타난 민주 공화국의 서술 내용을 질적 분석하고 난 뒤, 'IV. 2. 2) 민주 공화국 서술 경향'에서 정리하도록 하겠다.

## 2. 교과서에 나타난 민주 공화국 서술 내용의 질적 분석

### 1) 교육과정 시기별 민주 공화국 서술 내용의 분석

설정된 분석의 준거를 바탕으로 교육과정 시기별로 교과서에 나타난 민주 공화국 서술 내용을 분석하면 다음과 같다.

#### (1) 제1차 교육과정기(1955-1963)

제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서에서 민주 공화국의 서술 내용은 다음과 같은 물음으로 시작한다.

대한민국 헌법은 그 제1조에서 대한민국의 기본 성격을 규정하여 “대한민국은 민주 공화국이다.”라 선언하였다. 그러면 민주 공화국이란 어떠한 국가인가?(『정치와 사회』, p.5)

대한민국의 기본 성격을 밝힌 헌법 제1조의 민주 공화국은 어떠한 성격의 국가를 의미하는지 다음의 서술 내용을 통해서 알아보자.

국가의 형태(形態)는 여러 가지 표준에 의하여 여러 가지로 분류(分類)할 수 있는 것인데, 그 중 제일 기본적인 것은 국가의 주권이 누구에게 있는가를 표준으로 하여, 국가를 군주국(君主國), 귀족국(貴族國), 공화국(共和國)의 셋으로 나누는 방법이다.

군주국이란 국가의 주권이 황제 또는 왕이라 칭하는 한 사람에게 있는 국가를 말함이고, 귀족국이란 주권이 소수의 특권 계급의 수중에 있는 국가를 말함이고, 공화국이란 주권이 국민의 다수 또는 국민 전체에게 있는 국가를 말함이다. 예전 인지(人智)가 발달되지 못하였던 시대에는 세계 각국은 거의 다 군주국 또는 귀족국이었으나, 지금은 모든 사람은 누구나 자기의 일을 스스로 처리할 것이라는 자치(自治)의 사상이 발달된 결과, 세계 대다수의 나라는 공화국이 되었다.(『정치와 사회』, pp.5-6)

이 분류는 국가의 주권자가 누구인가 하는 것, 즉 소위 국체(國體)를 표준으로 한 것인데, …(중략)… 이것은 국가 통치의 형식, 즉 소위 정체(政體)의 차이를 표준으로 한 분류

인데, …(중략)… 전제국(專制國)이라 함은 국가의 주권자가 법의 구속(拘束)을 받지 않고 법 위에 있어서, 자기 마음대로 나라를 다스리는 국가를 말하고, 입헌국(立憲國)이라 함은 국민의 대표로써 조직된 국회(國會)가 헌법 기타 모든 법률을 제정하고, 그 헌법과 법률에 따라 정치를 하는 국가를 말하는 것이다. 전제국은 이를 또 독재국(獨裁國)이라 하기도 하고, 입헌국은 이를 또 법치국(法治國)이라 하기도 한다.

군주국은 즉 전제국이요, 공화국은 입헌국임이 원칙이다. 그것은 군주국에서는 국가의 주권이 한 사람에게 있어서, 그의 마음대로 법률을 제정하고 그것을 집행하고 하기 때문에, 군주 자신은 법의 구속을 받지 않는 것이 원칙임에 반하여, 공화국에서는 국가의 주권이 국민 전체에게 있어서, 국민의 대표들이 법률을 제정하고, 대통령(大統領) 기타 국가의 공무원은 그 법률에 따라 정치를 해 나아가는 것이 원칙이기 때문이다. (『정치와 사회』, pp.170-171)

위의 내용을 살펴보면, 민주 공화국의 의미는 대한민국의 국가 형태를 나타내는 것임을 알 수 있다. 즉 민주 공화국은 군주국이나 귀족국이 아닌 국가 형태를 의미하고 있음을 알 수 있다.

교과서에서는 국가 형태를 구분하는 데에 여러 가지 기준이 있다는 것을 전제하고, 국체(國體)와 정체(政體) 분류법에 따라 국가의 형태를 구분하고 있다. 국체와 정체 분류법은 일반적으로 국가 형태를 구분하는 데 쓰이는 것으로, 주권자가 누구냐에 따른 분류가 국체이고 주권을 어떻게 행사하느냐에 따른 분류가 정체이다.

교과서에서는 먼저, 주권이 누구에게 있느냐에 따라 국체를 군주국, 귀족국, 공화국 등 셋으로 나누고 있다. 그 중 오늘날 “세계 대다수의 나라”는 공화국이라고 밝히며, 공화국이란 “주권이 국민의 다수 또는 국민 전체에게 있는 국가”라고 정의한다. 이와 같은 정의는 주권이 국민에게 있다는 점에서 공화국과 민주국이 같은 의미를 갖는 것으로 이해하고 있음을 보여준다. 또한 공화국이란 주권이 “황제 또는 왕이라 칭하는 한 사람” 또는 “소수의 특권 계급”에게 있는 군주국이나 귀족국이 아니라는 점을 말해 준다.

다음으로, 통치권의 행사 방식에 따라 정체를 전제국과 입헌국으로 나누고 있다. 통치권의 행사가 전제적인가 혹은 제한되어 있는가에 따라 분류한 것으로, 전제국은 독재국으로, 입헌국은 법치국으로 보기도 한다. 여기서 국체를 나타내

는 공화국은 원칙적으로 입헌국이자 법치국임을 밝히고 있다. 그 이유로 공화국은 “주권이 국민 전체에게 있어서, 국민의 대표들이 법률을 제정하고, 대통령 및 기타 공무원은 그 법률에 따라 정치를 해 나아가는 것이 원칙이기 때문”이라고 설명한다.

대한민국은 국민의 총선거에 의하여 수립된 국가이므로, 그 수립 과정(過程)에 있어서 이미 공화국으로서의 성격이 밝혀진 셈이지만, 헌법 제1조는 이것을 명문(明文)으로 밝힌 것이다. 뿐만 아니라 대한민국 헌법 제2조는 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다’하여, 제1조를 받아 국민이 국가의 주권자라는 것과, 국가의 모든 권력은 국민으로부터 나오는 것, 즉 국민의 위임(委任)을 받은 것 이외에는 있을 수 없다는 것을 선언하였다.

대한민국 헌법 제1조는 대한민국이 공화국일 뿐 아니라, 또 민주국임을 선언하였는데, 민주국이라는 말도 본래는 주권이 국민의 다수 또는 국민 전체에 있는 국가를 말하는 것이어서 공화국과 같은 의미를 가진 말이었으므로, ‘대한민국은 민주 공화국’이라 하면, 본래 같으면 같은 말을 두 번 되풀이한 것 밖에 되지 않는다 할 것이다. 그럼에도 불구하고 ‘민주 공화국’이라 규정한 것은 20세기로 들어온 후, 공화국 중에도 나치스 독일이나 소베트 공화국 모양으로 민주 정치를 하지 않는 나라가 생겼기 때문이다. …(중략)… 대한민국은 단순한 공화국일 뿐 아니라, 민주 공화국이라고 규정함으로써, 대한민국의 정치는 국민의 정치(Government of the people)이며, 국민에 의한(by the people) 정치이며, 국민을 위한(for the people) 정치라는 취지가 명백하게 된 것이다. (『정치와 사회』, pp.6-7)

형식은 공화국이면서도 실지에 있어서는 옛날 전제 군주국과 다름 없는 정치를 하는 나라도 있으니, 예를 들면 나치스의 독일 같은 것이 그것이었다. 이러한 독재 공화국(獨裁共和國)에 있어서는 국회나 헌법이나 법률이 있다 하여도 그것이 제대로 시행되지 않고, 또 정부는 국회를 통과하지 아니한 명령(命令)으로써 마음대로 국민의 자유와 권리를 제한하기 때문에 그러한 나라의 대통령의 지위에 있는 사람은, 그 지위를 자손에게 계승(繼承)시키지 않는 것이 다를 뿐이고, 그 권한에 있어서는 옛날 전제 군주국의 군주나 별로 다른 것이 없는 것이다.

독재 공화국의 한 특별한 형태가 소베트 공화국이다. 소베트 공화국은 이중(二重)의 의미에서 독재 정치를 하고 있는 것이니, 첫째는 국가의 주권을 모든 국민에게 주지 않고

노동자와 농민에게만 주므로, 국민 중의 한 계급만이 정치에 참가한다는 의미에 있어서 독재 정치이며, 둘째로는 그 통치의 방법이 전제적이어서 정부의 권력이 국회, 즉 쏘베트를 압도하고 이를 지도(指導)해 나가간다는 의미에서 독재 정치인 것이다.

민주국(民主國)이라는 말은 본래는 군주국에 대하는 말로서, 주권이 국민에게 있는 국가, 즉 공화국과 마찬가지로 의미로 사용되었으나, 근래에 와서는 독재 공화국과 구별하여, 특히 입헌 정치를 하는 공화국이라는 것을 표시하기 위하여, 민주 공화국(民主共和國)이라는 말을 쓰게 되었다 함은 이미 설명한 바이다. 즉 민주 공화국이라 하는 경우의 ‘민주’라는 말은 주권이 국민에게 있다는 것보다도, ‘입헌’ 또는 ‘법치’라는 의미를 표시하는 것이다.

위에 설명한 것을 표로 그려보면 다음과 같다.

군주국	전제 군주국	전제국	전제 군주국
	입헌 군주국		독재 공화국
공화국	민주 공화국		입헌국
	독재 공화국	민주 공화국	
	쏘베트 공화국	입헌 군주국	

(『정치와 사회』, pp.171-173)

위의 내용을 살펴보면, 교과서에서는 헌법 제1조에서 민주 공화국을 규정한 것은 대한민국이 공화국일 뿐만 아니라 민주국이라는 점을 선언한 것이라고 말하고 있다. 그럼에도 불구하고 민주국과 공화국은 “주권이 국민의 다수 또는 전체에 있는 국가”라는 “같은 의미를 가진 말”이기 때문에, 민주 공화국이란 “본래 같으면 같은 말을 두 번 되풀이 한 것 밖에 되지 않는다”고 설명한다. 즉 민주 공화국은 민주국과 다름이 없다는 것이다. 이렇게 민주국과 공화국의 의미를 같은 것으로 보거나, 민주 공화국이 단순히 국민주권 원리가 실현되는 민주국을 의미하는 것으로 파악하는 것은 공화국의 의미를 정확하게 이해한 것이라고 볼 수 없다. 왜냐하면, 민주주의는 인민이 나라를 다스리는 일의 주관자라는 점을 가리키는 것이고, 공화국은 모든 인민의 이익을 위해 존재하고 운영되는 나라를 가리키는 것이기 때문이다.

따라서 교과서에서 “민주 공화국으로 규정함으로써, 대한민국의 정치는 국민의 정치(Government of the people)이며, 국민에 의한(by the people) 정치이며,

국민을 위한(for the people) 정치”라고 밝힌 내용은 단순히 민주정치 정도로 이해할 수밖에 없다. 즉 링컨의 게티스버그 연설 내용을 빌려 설명하고자 하는 대한민국의 모습은 민주 공화국이 아니라 단순히 민주국가이다. 그러나 앞서 살펴 보았듯이 링컨이 말하는 것은 ‘민주’만도 아니고 ‘공화’만도 아닌 ‘민주 공화’이다.

민주 공화국이란 개념이 “같은 말을 두 번 되풀이한 것 밖에 되지 않는”것임에도 불구하고, 단순히 공화국이라고 하지 않고 민주 공화국이라 규정한 것은 “나치스 독일이나 소비에트 공화국”, 또는 “독재 공화국”과 같은 공화국의 부정적인 유형들과 구별하기 위해서라고 말한다. 즉 그들의 공화국 –“나치스 독일이나 소비에트 공화국”, 또는 “독재 공화국”– 은 “민주 정치를 하지 않는” 독재적·전체주의적 국가이지만, 대한민국은 민주 정치를 하고 있고, “특히 입헌정치를 하는 공화국이라는 것을 표시”하기 위해서이다.

민주 공화국의 내용이 서술된 단원의 끝에는 ‘익힘’<sup>145)</sup>이라고 지칭된 탐구활동이 제시되어 있다. 익힘의 내용은 다음과 같이 학습한 내용과 관련된 질문으로 구성되어 있다.

민주 공화국이란 어떠한 국가인가?(『정치와 사회』, p.11)

입헌 군주국과 독재 공화국을 비교해 보아라.(『정치와 사회』, p.174)

이상에서 분석한 민주 공화국 서술 내용을 정리하면, 제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서에서 민주 공화국은 대한민국의 국가 형태를 나타낸 것으로 이해된다. 국체와 정체 분류에 따라 공화국을 “주권이 국민의 다수 또는 국민 전체에게 있는 국가”라고 정의하여, 군주국이나 귀족국이 아니며, 민주국과 같은 의미를 갖는 것으로 보았다. 즉 민주 공화국이란 단순히 국민주권 원리가 실현되는 민주국을 의미하는 것으로 파악하고 있다. 또한 “나치스 독일이나 소비에트 공화국”, 또는 “독재 공화국”과 달리, 반독재적·반전체주의적 국가 형태, 즉 ‘민주적’

145) 제1차 교육과정에서는 탐구활동을 ‘익힘’이라 지칭한다. 교육과정 차수별 교과서에 나타난 탐구활동의 명칭은 다양한데, 제1차 교육과정에서는 ‘익힘’이라 지칭하며, 제2차 교육과정에서는 ‘익힘 문제’로, 제3·4·5차 교육과정에서는 ‘연습 문제’라 한다. 그리고 제6·7차 및 2009 개정 교육과정에서는 ‘탐구활동’이라 지칭한다.

공화국을 가리키고 있다.

반면에 민주 공화국을 국가 형태에 대한 규정을 넘어, 공공선을 추구하고 시민적 덕성을 실천하여 정치 공동체의 유지와 번영을 목표로 하는 국가라는 규범적 의미를 담은 서술 내용은 찾아 볼 수 없었다.<sup>146)</sup>

## (2) 제2차 교육과정기(1963-1974)

제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서 민주 공화국의 서술 내용은 제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서의 서술 내용과 거의 동일하다. 즉 구 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서에 서술된 민주 공화국에 대한 내용이 거의 그대로 『정치·경제』 교과서에서도 나타난다.

『정치·경제』 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용을 제시하면 다음과 같다.

국가의 형태는 그 나라의 주권이 누구에게 있는가를 기준으로 하는 국체(國體)와, 국가의 주권자가 어떠한 방법으로 권력을 행사하는가를 기준으로 하는 정체(政體)에 의하여 분류할 수 있다.(『정치·경제』, p.14)

<표> 국체와 정체(『정치·경제』, p.14)

국체	정체(政體)	
군주국 (君主國)	전제군주제 (專制君主制)	절대군주제 (絕對君主制)
	입헌군주제 (立憲君主制)	제한군주제 (制限君主制)
공화국 (共和國)	귀족제(貴族制)	
	과두제(寡頭制)	
	독재제(獨裁制)	
	민주제(民主制)	

국체를 표준으로 하여 국가 형태를 분류할 때, 보통 군주국(君主國)과 공화국(共和國)으로 구분한다. 군주국이란 국가의 주권이 황제 또는 왕이라 일컫는 한 사람에게 있는 국가를 말함이고, 공화국이란 주권이 국민의 다수 또는 국민 전체에 있는 국가를 말함이다.

146) 이와 같은 내용 분석 결과는 모든 교육과정 시기의 교과서에서 공통적으로 나타난다. 이에 대한 언급은 후술에서 생략하겠다.

다. …(중략)… 한편 국가 통치의 형식, 소위 정체의 차이를 표준으로 하여 분류하면, 전제국(專制國)과 입헌국(入憲國)으로 나뉜다. …(중략)… 군주국은 즉 전제국이요, 공화국은 즉 입헌국임이 원칙이다. 그것은 군주국에서는 국가의 주권이 한 사람에게 있어서, 그의 마음대로 법률을 제정하고 그것을 집행하고 하기 때문에, 군주 자신은 법의 구속을 받지 않는 것이 원칙임에 반하여, 공화국에서는 국가의 주권이 국민 전체에 있어서, 국민의 대표들이 법률을 제정하고, 대통령(大統領) 기타 국가의 공무원은 그 법률에 따라 정치를 해 나아가는 것이 원칙이기 때문이다.(『정치·경제』, pp.15-16)

민주국(民主國)이라는 말은 본래는 군주국에 대한 말로서, 주권이 국민에게 있는 국가, 즉 공화국과 마찬가지로 의미로 사용되었으나, 근래에 와서는 독재 공화국과 구별하여, 특히 입헌 정치를 하는 공화국이라는 것을 표시하기 위하여, 민주 공화국(民主共和國)이라는 말을 쓰게 되었다. 즉 민주 공화국이라 하는 경우의 ‘민주’라는 말은 주권이 국민에게 있다는 것보다도, ‘입헌’ 또는 ‘법치’라는 의미를 표시하는 것이다.(『정치·경제』, pp.15-17)

대한민국 헌법은, 그 제1조 제1항에서 대한민국의 기본 성격을 규정하여 ‘대한민국은 민주 공화국이다’라고 선언하였다. 그러면, 민주 공화국이란 어떠한 국가인가? …(중략)… 대한민국 헌법 제1조 제1항은 대한민국이 공화국일 뿐 아니라, 또 민주국임을 선언하였다. 원래 공화국이라 하면 동시에 민주국을 의미하는 것이었으나, 20세기로 들어온 후, 공화국 중에도 나찌 독일이나 소비에트 공화국 모양으로 공화국이면서도 민주 정치를 하지 않는 나라가 생겼다. 이 때문에, 대한민국에서는 주권이 형식상으로만 국민에게 있는 것이 아니라, 정치가 실지로 국민을 위하여, 그리고 국민의 손으로 움직여지다는 것을 나타내기 위하여, ‘공화국’ 위에 특별히 ‘민주’를 붙여 ‘민주 공화국’이라 한 것이다.(『정치·경제』, pp.50-51)

-익힘 문제-

입헌 군주국과 독재 공화국을 비교해 보자.(『정치·경제』, p.18)

소비에트 공화국은 어째서 민주 공화국이 아닌가?(『정치·경제』, p.18)

민주 공화국이란 어떠한 국가인가?(『정치·경제』, p.53)

위의 내용에서 보는 바와 같이, 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용은 구 교육과정 시기의 교과서에 서술된 것과 매우 일치한다. 그 이유는 다음의 두 가지로 파악할 수 있다. 첫째, 교과서의 저자가 동일하다. 당시의 교과서는 개인 학자가 교육과정에 의거하여 편찬한 것을 문교부의 검인정 절차를 거쳐 발행되었다.<sup>147)</sup> 제1·2차 교육과정 시기의 『정치와 사회』와 『정치·경제』 교과서는 당시 우리나라의 선구적인 헌법학자로 평가받는 유진오가 집필한 것이다. 둘째, 민주 공화국의 내용이 구성된 수록 체제가 동일하다. 이는 앞서 양적 분석에서 고찰한 것으로, 두 교과서 모두 ‘민주 공화국’, ‘군주국과 공화국’, 그리고 ‘전제국과 입헌국’ 등의 소단원에서 민주 공화국에 대한 내용을 서술하고 있다. 소단원명에서 알 수 있듯이, 민주 공화국의 국가 형태를 국체·정체 분류법에 따라 구분하여 내용을 구성하고 있다.

이와 같은 연유로 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서도 민주 공화국은 대한민국의 국가 형태를 나타낸 것으로 이해된다. 또한 국체와 정체 분류에 따라 공화국을 “주권이 국민의 다수 또는 국민 전체에게 있는 국가”라고 정의하여, 군주국이나 귀족국이 아니며, 민주국과 같은 의미를 갖는 것으로 보았다. 즉 민주 공화국이란 단순히 국민주권 원리가 실현되는 민주국을 의미하는 것으로 파악하고 있다. 또한 “나치스 독일이나 쏘베트 공화국”, 또는 “독재 공화국”과 달리, ‘민주적’ 공화국을 가리키고 있다.

그런데, 주권의 소재(所在)인 국체와 권력의 행사 방법인 정체와는 아래에서 설명하는 바와 같이 반드시 일치하는 것이 아니고, 서로 어긋날 때가 있다. 이와 같은 현상 일어나는 것은, 국체가 고정적(固定的)이며 항구성(恒久性)을 지닌 데 반하여, 정체는 시대적 조건이나 요청(要請)에 따라 변동된다는 차이에서 생기는 것이다.(『정치·경제』, p.14)

-익힘 문제-

국체와 정체는 어떻게 다른가?(『정치·경제』, p.18)

147) 이종렬, 앞의 논문, 1991, p.270.

### (3) 제3차 교육과정기(1974-1981)

제3차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서 민주 공화국의 내용이 수록된 중단원 ‘대한민국 헌법의 유래와 기본 성격’의 도입부에는 다음과 같은 학습 과제를 제시하고 있다.

-학습 과제-

3. 민주 공화국이란 어떠한 국가 형태인지 알아보자.(『정치·경제』, p.79)

교과서에서는 학습 과제를 통하여 본 단원의 학습 내용이 민주 공화국이며, 민주 공화국은 대한민국의 국가 형태를 규정하는 것임을 안내하고 있다. 제3차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용은 다음과 같이 제시되어 있다.

대한민국은 민주 공화국이다(헌법 제1조 1항). 공화국이란, 군주국이나 귀족국에 대한 말로서, 주권이 국민에게 있는 국가를 말한다. 공화국은 주권 재민의 국가이므로, 국민의 뜻에 따라 국가가 운영되는 자유 민주국이어야 하는데, 현실적으로 반드시 그렇지 않은 아니하다.

공화국 중에는, 우리 나라와 같은 민주 공화국이 있는가 하면, 독재 공화국, 소비에트 공화국 등이 있다. 민주 공화국은 주권이 국민에게 있을 뿐만 아니라, 실제로 국민의 자유와 권리 등 기본권이 보장되고, 국민의 뜻에 따라 국민의 손으로 운영되는 국가를 뜻한다. 이에 대하여 독재 공화국과 소비에트 공화국은, 독재 정치를 하는 공화국이라는 뜻이다.(『정치·경제』, p.81)

위의 내용을 살펴보면, 공화국이란 “주권이 국민에게 있는 국가”, 즉 국민주권 원리가 실현되는 국가로서 군주국이나 귀족국에 반대되는 개념으로 정의 내리고 있다. 또한 공화국의 여러 유형 중 민주 공화국이란 “독재 공화국, 소비에트 공화국” 등 “독재 정치를 하는 공화국”을 부인하는 ‘민주적’ 공화국을 뜻하는 것으로 설명하고 있다.

#### (4) 제4차 교육과정기(1981-1988)

제4차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』 교과서는 제3차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서와 마찬가지로, 민주 공화국의 내용이 수록된 중단원 ‘대한민국 헌법의 유래와 근본 이념’의 도입부에 다음과 같은 학습 과제를 제시하여 단원의 학습 내용을 안내하고 있다.

-학습 과제-

4. 민주 공화국이란 어떠한 국가 형태인지 알아보자.(『사회Ⅱ』, p.111)

중단원의 마무리 부분은 학습 정리와 연습 문제로 구성되어 있다. 학습 정리는 단원의 핵심 내용을 요약하는 진술문들로 구성되어 있으며, 연습 문제는 학습한 내용을 확인하는 질문으로 구성되어 있다. 민주 공화국의 내용을 요약한 학습 정리와 그 내용을 다시 확인하는 연습 문제는 다음과 같이 제시되어 있다.

-학습 정리-

6. 민주 공화국이란, 주권이 국민에게 있을 뿐만 아니라 실제로 국민의 기본권이 보장되고, 국민의 뜻에 따라 국민의 손으로 운영되는 국가이다.(『사회Ⅱ』, p.118)

-연습 문제-

7. 민주 공화국이란 어떠한 국가인가?(『사회Ⅱ』, p.118)

제4차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용은 다음과 같이 제시되어 있다.

우리 헌법은 “대한민국은 민주 공화국이다.”(제1조 1항)라고 하여 우리 나라의 국가 형태가 민주 공화국임을 규정하고 있다. 공화국은 군주국이나 귀족국에 대한 말로서, 주권이 국민에게 있는 국가를 말한다. 따라서, 공화국은 세습적인 국가 권력 담당자(군주나 귀족 계급)의 존재를 인정하지 않는 국가이다.

공화국은 다시 민주 공화국과 독재 공화국으로 나눌 수 있다. 민주 공화국이란, 우리나라와 같이 주권이 국민에게 있을 뿐만 아니라, 실제로 국민의 기본권이 보장되고, 국

JEJU NATIONAL UNIVERSITY  
제주대학교

민의 뜻에 따라 국민에 의하여 운영되는 국가를 말한다. 이에 대하여 독재 공화국이란, 헌법에는 주권이 국민에게 있다고 규정하고 있으나 그것은 말 뿐이고, 실제로는 1인 또는 소수의 지배층이 마음대로 정치를 하는 국가를 말한다. 이에 대하여 독재 공화국이란, 헌법에는 주권이 국민에게 있다고 규정하고 있으나 그것은 말뿐이고, 실제로는 1인 또는 소수의 지배층(공산 독재 국가를 소비에트 공화국이라고 하는데, 노동자와 농민 계급이 독재 정치를 한다고 하는 점이 그 특징이다)이 마음대로 정치를 하는 국가를 말한다.(『사회Ⅱ』, p.116)

위의 내용을 살펴보면, 공화국을 “세습적인 국가권력 담당자”, 즉 “군주나 귀족”이 존재하지 않는 국가로서 군주국이나 귀족국에 반대되는 말로 이해하고 있다. 공화국의 의미를 “주권이 국민에게 있는 국가”로 정의하고, 공화국의 유형을 민주 공화국과 독재 공화국으로 구분하고 있다. 여기서 민주 공화국이란 “주권이 국민에게 있을 뿐만 아니라 실제로 국민의 기본권이 보장되고, 국민의 뜻에 따라 국민의 손으로 운영되는 국가”를 의미하는 것으로 정의하여, 공화국의 여러 유형 중 독재 공화국과 같은 부정적인 유형과 구별하고 있다. 이와 같이 대한민국의 국가 형태로서 민주 공화국의 의미를 이해하는 것은 이전 교육과정 시기의 교과서에서 공통적으로 나타난 서술 내용이다.

제4차 교육과정 시기까지의 교과서에서는 공화국의 의미를 민주국과 같은 것이라 말하고, 민주 공화국을 국민주권의 원리가 실현되는 민주국가로 설명하였다. 즉 민주 공화국은 국민주권 원리를 선언한 것으로 이해되어 왔다. 이와 같이 대한민국의 국가 형태를 이해하는 것은 위의 내용에서 살펴본 바와 같이 『사회Ⅱ』 교과서에서도 찾아 볼 수 있다.

앞서 수록 체제에서 살펴보았듯이, 『사회Ⅱ』 교과서에서는 이전의 교과서들과 달리 우리나라 헌법의 근본 이념을 다룬 소단원에서도 민주 공화국에 대한 내용이 서술되어 있다. 그 내용을 제시하면 다음과 같다.

우리 헌법은 제1조 2항에서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 하여, 국민 주권의 원리를 채택하고 있음을 선언하고 있다. 또, 제1조 1항에서는 “대한민국은 민주 공화국이다.”라고 하여, 우리 나라가 국민 주권의 원리를 채택하고 있음을 간접적으로 규정하고 있다.(『사회Ⅱ』, p.113)

위의 내용은 헌법 제1조 제1항의 민주 공화국 규정이 제1조 제2항과 함께 우리나라가 국민주권 원리를 채택하고 있음을 말한다. 여기서 민주 공화국은 우리나라가 국민주권 원리를 채택하고 있음을 “간접적으로” 규정한 것으로 보고 있다. 이처럼 민주 공화국은 우리나라의 헌법이념으로서 국민주권 원리를 실현하는 국가 형태로 이해된다.

#### (5) 제5차 교육과정기(1988-1992)

제5차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용은 다음과 같다.

우리 헌법은 제1조 2항에서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 하여, 국민 주권의 원리를 선언하고 있다. 또, 제1조 1항에서는 “대한민국은 민주 공화국이다.”라고 하여, 세습적인 국가 권력의 담당자(군주나 귀족 계급)를 인정하지 않고, 국민 주권의 원리를 채택하고 있음을 간접적으로 규정하고 있다.(『정치·경제』, p.106)

위의 내용을 살펴보면, 민주 공화국은 군주국이나 귀족국이 아닌 국가로, 우리나라의 헌법 이념으로서 국민주권 원리를 실현하는 국가 형태로 이해된다.

제5차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서는 민주 공화국의 내용을 우리나라 ‘헌법의 기본 원리’ 제재에서만 다루고 있다. 이전 교육과정 시기의 교과서들에서 공통적으로 민주 공화국의 내용을 다루던 ‘국가 형태’ 제재가 제5차 교육과정 시기부터 없어진 것이다. 이에 따라, 공화국의 개념을 정의하는 내용이나 공화국의 유형을 독재 공화국과 ‘민주적’ 공화국으로 구분하는 내용이 서술되어 있지 않다. 특히 독재 공화국과 ‘민주적’ 공화국으로 공화국의 유형을 구분한 내용은 제5차 교육과정 시기부터 교과서에 서술된 바가 없다.

한편, 공화국의 개념을 정의하는 내용은 제5차 교육과정 이후 제7차 교육과정 시기까지 교과서에 서술되지 않다가, 2009 개정 교육과정 시기의 『법과 정치』 교과서에서 서술되고 있다.

## (6) 제6차 교육과정기(1992-1997)

제6차 교육과정 시기의 『정치』 교과서에서 민주 공화국의 내용은 다음과 같이 제시되어 있다.

사회의 주인은 시민이다. 민주 정치는 사회에 대하여 시민이 가지는 주권적 권리를 확인하는 데서 비롯된다. 사회에 대하여 시민이 가지는 주권적 권한을 통치 단체인 국가와 관련지어 국민 주권이라고 하는데, 이러한 국민 주권의 원리는 민주 정치의 근원적 가치로 인정되어 오고 있다. 우리 나라의 헌법 제1조에서도, “대한민국은 민주 공화국이며, 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 함으로써 국민 주권의 원리를 명시적으로 천명하고 있다.(『정치』, p.32)

위의 내용을 살펴보면, 제6차 교육과정 시기의 『정치』 교과서에서는 공화국 또는 민주 공화국의 개념 정의가 서술되어 있지 않음을 확인할 수 있다.

앞에서 제4차 교육과정 시기 이후 교과서에서 민주 공화국의 내용은 주로 우리나라 헌법의 이념 및 원리를 다룬 체재에 수록되어 왔음을 살펴보았다. 이러한 특징의 유일한 예외의 경우가 제6차 교육과정 시기의 『정치』 교과서이다. 즉 제6차 교육과정 시기의 『정치』 교과서에서 민주 공화국의 내용은 우리나라 헌법의 이념 및 원리를 다룬 체재가 아니라, ‘자치 원리의 변천’과 ‘우리의 정치 경험’이라는 체재에서 서술되었다.

이와 같이 수록 체재에서는 이전 교육과정 시기와 차이점을 보이지만, 이 시기 『정치』 교과서에서 민주 공화국의 내용은 국민주권 원리를 선언한 것으로 이해된다. 즉 헌법 제1조 제1항과 제1조 제2항을 국민 주권의 원리를 명시적으로 천명한 규정으로 이해한다. 다시 말해 헌법 제1조 제2항과 함께 우리나라 헌법의 민주 공화국 규정은 우리나라가 국민주권의 원리를 채택하고 있음을 말하는 것이다.

제6차 교육과정 시기의 『정치』 교과서는 우리나라 민주정치 발전 과정에서 대한민국 정부수립에 대해 다음과 같이 말한다.

그러한 와중에서 우리는 1948년 8월 15일, 대한민국 정부를 수립함으로써 자유 민주주

의를 이념으로 하는 민주 공화정 체제를 확립하였으며, 이를 바탕으로 민주 정치가 뿌리 내리게 하기 위해 노력해 왔다.(『정치』, p.49)

1948년 대한민국 정부수립은 민주 공화국 건설이라는 긍정적인 역사적 의미를 지닌 것으로, 민주정치의 토대를 마련하게 되었다는 점에서 의의가 있음을 말하고 있다.

### (7) 제7차 교육과정기(1997-2007)

제7차 교육과정 시기의 『정치』 교과서에서 민주 공화국의 내용은 다음과 같이 제시되어 있다.

제1조 제1항 대한민국은 민주 공화국이다.

제1조 제2항 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

우리 헌법은 제1조 제2항에서 국민이 주권을 소유하고 있음을 직접적으로 선언하고 있다. 또 제1조 제1항에서는 세습적인 국가 권력의 담당자가 존재하는 군주국을 인정하지 않음으로써, 국민 주권의 원리를 채택하고 있음을 간접적으로 규정하고 있다.(『정치』, p.123)

위의 내용을 살펴보면, 민주 공화국은 우리나라의 헌법 이념으로서 국민주권 원리를 실현하는, 군주국이 아닌 국가 형태로 이해된다. 즉 우리나라 헌법의 민주 공화국 규정은 헌법 제1조 제2항과 함께 우리나라가 국민주권의 원리를 채택하고 있음을 말한다.

제4차 및 제5차 교육과정 시기의 『사회Ⅱ』, 『정치·경제』 교과서와 마찬가지로, 헌법 제1조 제1항의 민주 공화국 규정이 국민주권 원리를 “간접적으로” 선언한 반면, 헌법 제1조 제2항은 “직접적으로” 선언한 것으로 설명하고 있다.

### (8) 2009 개정 교육과정기(2009-)

2009 개정 교육과정 시기의 『법과 정치』 교과서는 이전의 교육과정과는 달리, ‘정부형태’라는 소단원에서도 민주 공화국에 대한 내용을 수록하고 있다. 이 소단

원에서는 현대 정부 형태를 대통령제와 의원 내각제를 중심으로 다루고 있는데, 의원 내각제를 채택하고 있는 국가들 중에서 군주제를 유지하고 있는 경우에 대하여 ‘생각 넓히기’<sup>148)</sup>라는 보충 자료를 제시하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

오늘날에는 브루나이, 부탄, 오만, 사우디아라비아 등 일부 국가를 제외하면 국왕 1인이 직접 통치하는 군주제는 많지 않다. 현재까지도 군주제를 유지하는 나라가 있지만, 그 나라의 국왕은 ‘군림하지만 통치하지 않는’ 경우가 많다. 영국이나 일본, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크, 에스파냐, 벨기에, 모나코 등이 대표적이다. 이들 국가의 정부 형태는, 국왕은 국가 원수로서의 지위만 가지고 실제 통치 행위는 국민의 선거를 통해 선출된 총리가 하는 입헌 군주제이다. 오스트레일리아, 뉴질랜드, 캐나다 역시 입헌 군주제를 채택하고 있는데, 이들 국가는 영국 여왕이 국가 원수이지만 평상시에는 총독(Governor-General)이 그 역할을 대신한다는 특징이 있다.

이처럼 입헌 군주제는 상징적 최고 권력으로 국왕이 존재한다는 점을 제외하면 작동 방식은 민주 공화제와 큰 차이가 없다.(『법과 정치』, p.52, 생각 넓히기)

그동안 교과서에서는 민주 공화국의 의미를 일관되게 군주가 없는 국가 형태로 서술하여, 민주 공화국을 형식적인 개념으로만 이해되어 왔다. 그런데 위의 내용은 영국, 일본 등 입헌 군주국이 상징적 최고 권력으로 국왕이 존재한다는 점을 제외하면 그 작동 방식은 민주 공화국과 큰 차이가 없다고 말한다. 이와 같은 내용의 설명은 지난 제1·2차 교육과정 시기의 교과서에서도 서술되어 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

군주국 중에도 영국 같은 소위 입헌 군주국(立憲君主國)에 있어서는, 군주는 형식상으로만 주권자요, 그 나라의 정치는 실지로는 민주국과 다름없이 운영(運營)되므로, 그러한 나라의 군주는 왕위(王位)를 자손에게 물려주는 것만이 민주국과 다를 뿐으로, 그 권력에 있어서는 민주국 대통령과 다름이 없거나, 도리어 약하거나 한 것이다.(『정치와 사회』, p.171; 『정치·경제』, p.16)

148) 『법과 정치』 교과서에서는 본문에서 학습한 주제와 관련하여 한 걸음 더 나아가 생각할 내용을 ‘생각 넓히기’라는 보충 자료를 제시하고 있다.

그렇다면 군주가 “군림하지만 통치하지 않는” 오늘날의 입헌 군주국을 민주 공화국이라고 말할 수 있는 것일까? 비군주국이 군주의 실질적 지배에 반대하는 의미라면, 오늘날 영국이나 일본, 네덜란드 등은 민주 공화국이라고 부를 수도 있다. 입헌 군주국에서 군주는 명목상의 국가원수에 불과하고 국민주권 원리에 입각하기 때문에, 입헌 군주국을 ‘왕관을 쓴 공화국’(the crowned republic)<sup>149)</sup>이라고 지칭하기도 한다.<sup>150)</sup>

2009 개정 교육과정 시기의 『법과 정치』 교과서 본문에서 민주 공화국의 내용은 다음과 같이 제시되어 있다.

우리 나라는 헌법 제1조 제1항에서 “대한민국은 민주 공화국이다.”, 제2항에서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 하여 정치 형태로서 민주주의 국가임을 명확하게 밝혔다.(『법과 정치』, p.19)

제1조 ① 대한민국은 민주 공화국이다.

② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

우리나라 헌법은 제1조 제1항에서 국민 주권주의의 원칙을 명시하고 있다. 즉 대한민국이 ‘민주 공화국’임을 선언함으로써 우리나라의 주권은 국민 전체에게 있음을 분명히 밝힌 것이다. 이는 국가 권력이 특정 집단이나 개인 간에 세습되는 것을 허용하지 않는다는 의지이며, 특정 개인이나 소수 집단에 의해 권력이 독점되는 것을 원칙적으로 금지한다는 뜻이다.(『법과 정치』, p.89)

위의 내용을 살펴보면, 민주 공화국은 귀족과 같은 특정 집단이나 군주 개인이 아니라 국민 전체가 주권을 갖고 있는 국가이다. 즉 민주 공화국은 군주국이나 귀족국이 아니라, 국민주권 원리를 실현하는 국가 형태로 이해된다. 또한 헌법 제1조 제1항의 민주 공화국 규정은 헌법 제1조 제2항과 함께 정치 형태로서 민주주의 국가임을 밝힌 것으로 설명하고 있다.

『법과 정치』 교과서는 본문 이 외에 ‘용어 설명 및 보충 설명’을 제시하여 본문

149) 권영성, 앞의 책, p.110.

150) 이와 반대 입장으로 김선택은 (세습)군주제도가 엄연히 유지되고 있는 한 입헌군주국가를 공화국이라고 부르기는 곤란하다고 주장한다(김선택, 앞의 논문, p.231).

에 나오는 어려운 개념을 쉽게 풀이하고, 본문의 미흡한 내용을 보충하도록 구성되어 있다. 교과서에서는 민주 공화국의 개념을 다음과 같이 보충 설명하고 있다.

주권을 가진 국민이 대표자를 선출하거나 스스로 대표자가 되어 국가를 다스리는 국가 형태이다. 공화국의 가장 큰 특징은 군주가 존재하지 않는다는 것이다. (『법과 정치』, p.89, 용어 설명 및 보충 설명)

결국 2009 개정 교육과정 시기 『법과 정치』 교과서에서 민주 공화국이란 기본적으로 비군주국을 의미하는 것이며, 국민주권 원리를 실현하는 민주국가를 의미한다.

## 2) 민주 공화국 서술 경향

지금까지 교육과정 시기별로 고등학교 정치 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용을 분석하였다. 다음 <표 IV-3>은 분석 결과를 정리한 것이다.

<표 IV-3> 교과서에 나타난 민주 공화국 서술 경향

분석 준거 교육과정 및 교과서	국가 형태				공공선
	의미		분류	헌법의 원리	시민적 덕성
	비군주국	‘민주적’ 공화국	국체·정체 구분	국민주권	
제1차 교육과정 정치와 사회 (1956)	○	○	○	○	X
제2차 교육과정 정치·경제 (1968)	○	○	○	○	X
제3차 교육과정 정치·경제 (1981)	○	○	X	○	X

제4차 교육과정 사회Ⅱ (1985)	○	○	X	○	X
제5차 교육과정 정치·경제 (1990)	○	X	X	○	X
제6차 교육과정 정치 (1996)	X	X	X	○	X
제7차 교육과정 정치 (2003)	○	X	X	○	X
2009 개정 교육과정 법과 정치 (2011)	○	X	X	○	X

※ ○: 다루고 있음 X: 다루고 있지 않음

이러한 분석 결과에서 다음과 같은 서술 경향을 확인할 수 있다.

첫째, 교과서에서 민주 공화국은 제6차 교육과정 시기를 제외하고 줄곧 군주국에 대립하는 국가 형태를 가리키는 것으로 서술되어 왔다. 이는 민주 공화국을 군주국이 아닌 국가, 즉 비군주국이라는 형식적 개념으로 이해한 것이다.

이러한 서술 경향은 민주 공화국을 이해하는 우리 헌법학계의 전통적이고 지배적인 입장을 따르는 것이며, 그 입장은 헌법학자 유진오 이래로 이어져 온 것이다. 유진오가 민주 공화국을 이해하는 바는 우리나라 헌법학의 출발점으로 평가 받고 있는 그의 저서 『헌법해의(憲法解義)』<sup>151)</sup>에 잘 나타나 있다. 여기서 그는 민주 공화국을 기본적으로 비군주국을 뜻하는 의미로 이해한다. 이러한 유진오의 이해방식은 우리 헌법학계의 전통으로 이어져 오면서 현재 우리 헌법학계에서 대다수의 입장이 되었다.

151) 『헌법해의(憲法解義)』는 유진오가 1949년 2월에 발간한 것으로, 대한민국 헌법에 관한 최초의 학술 서적이다. 유진오가 헌법기초에 직접 참여하여 막대한 영향력을 발휘한 점과 그때까지 우리나라의 헌법학자로서는 유일무이한 선구자였다는 점에서 우리나라 헌법학의 출발점으로 평가를 받고 있다(김효진, '유진오(兪鎭午), 『헌법해의(憲法解義)』', 『서울대학교 법학』 제48권 제3호, 2007, p.199). 『헌법해의(憲法解義)』에 나타난 민주 공화국에 대한 유진오의 이해 방식에 관하여는 앞서 'II. 2. 2) 민주 공화국의 의미'에서 살펴 보았다.

이와 같이 교과서에서 민주 공화국의 내용은 민주 공화국의 의미에 대한 우리 학계의 주류 입장에 따라 일관되게 서술되어 왔다. 그 이유는 무엇보다도 한국의 교육계와 학교 현장이 지닌 보수성과 교과서 내용이 지닌 영향력 때문이다. 즉 학계의 정설에 충실한 텍스트 중심의 내용 편성을 벗어난 것은 관심이 집중되고 논란의 대상이 될 수밖에 없다.<sup>152)</sup> 따라서 교과서에서는 내용의 타당성을 확보하기 위해 학계에서 어느 정도 합의한 통설을 따른다.<sup>153)</sup> 또한 ‘교과서적’이라는 표현이 잘 보여주는 것처럼, 교과서 속의 지식은 다른 유형의 지식과는 달리 쉽게 변하지 않는 특성을 지닌다. 교과서의 집필이나 사용이 자유로운 국가에서도 교과서 속에 담긴 지식을 수정하는 것은 매우 까다롭고 정교한 절차를 거쳐 진행되기 때문에 쉽게 고쳐지기가 어렵다.<sup>154)</sup>

한편, 유진오는 제1차 교육과정 시기의 『정치와 사회』 교과서와 제2차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서를 직접 집필하였다. 교과서를 살펴보면 교과서 집필자의 사고를 확인할 수 있다. 교과서에 담긴 내용은 집필자의 학문적 경향이 반영되기 마련이기 때문이다. 교과서에 담긴 내용은 공식적 지식으로서 학습자에게 보편타당한 지식으로 제시되나, 교과서 내용은 강조하고 있는 부분이 있는가 하면 축소하고 있는 부분이 있으며, 집필자의 관점에서 지식이 재조직되는 경향이 있다.<sup>155)</sup> 또한 교과서의 집필자는 교육과정을 자신의 관점에서 해석하여 주제들을 다룸에 있어, 양적 배분과 난이도의 배분, 설명의 방식 등을 결정한다.<sup>156)</sup> 따라서 유진오가 민주 공화국을 이해하는 방식이 유진오가 집필한 교과서의 서술 내용으로 나타난다. 실제로 『헌법해의(憲法解義)』에 나타난 민주 공화국에 대한 내용은 제1·2차 교육과정 시기의 교과서에 서술된 내용과 상당히 일치한다.

특히 유진오가 민주 공화국을 규정하면서 의거하였다고 밝힌 국체·정체 구별론에 따른 국가 형태의 분류에 대한 내용은 본 연구의 분석 대상 교과서 중에서 그가 교과서 집필에 참여하였던 제1·2차 교육과정 시기의 교과서에서만 서술되어

152) 김영석, ‘사회과 교과서의 문제와 개선 방향’, 『사회과교육연구』 14권 2호, 2007, p.4.

153) 김정호 외, 『사회과 교과서 질 관리 시스템 구축방안에 관한 연구』, 한국교과서연구재단, 2006, p.22.

154) 이길상, ‘교과서 제도 국제비교’, 『중등교육연구』 제57권 2호, 2009, p.33.

155) 모경환, ‘미국의 세계문화 교과서에 나타난 한국관련 내용분석’, 『시민교육연구』 제36권 2호, 2004, p.78.

156) 강선주, ‘미국의 세계사 교과서 내용 분석’, 『사회과 교육』 제43권 2호, 2004, p.139.

있다.<sup>157)</sup> 유진오가 ‘민주’는 정체로, ‘공화국’은 국체로 구분한 이래로 민주 공화국을 국체와 정체로 구분하는 것에 대한 논쟁이 지속되어 왔으나, 오늘날 헌법학계에서는 국체와 정체의 구분이 실익이 없다는 견해가 일반적이다. 따라서 제3차 교육과정 시기의 교과서에서부터는 민주 공화국을 국가의 형태로 서술하고 있지만, 국체와 정체를 구분하여 다루고 있지 않다. 이러한 점 때문에 다른 교육과정 시기의 교과서와 비교했을 때, 제1·2차 교육과정 시기의 『정치와 사회』와 『정치·경제』 교과서에서 민주 공화국에 대한 서술 내용이 차지하는 비중과 민주 공화국 관련 용어의 출현 빈도가 월등히 높은 것으로 보인다.

둘째, 제1·2·3·4차 교육과정 시기에는 민주 공화국을 비군주국이라는 의미에 더하여 파시즘 공화국이나 소비에트 공화국, 인민 공화국 등과 같은 부정적인 또는 비민주적인 공화국이 아닌 ‘민주적’ 공화국을 가리키는 것으로 서술되었다. 즉 민주 공화국이 독재적·전체주의적 국가에 대비되는 국가 형태로 이해된 것이다.

이러한 서술 경향은 다음의 두 가지 이유에서 비롯된 것으로 보인다. 우선, 민주 공화국에 대한 우리 헌법학계의 전통적이고 지배적인 입장을 따른 것이다. 다음으로, 사회적·국가적 요구나 필요로부터 민감하게 영향을 받는 사회과교육<sup>158)</sup>에서 반공(反共)이 강조되었기 때문이다. 교과서의 내용은 타당성을 높이기 위해 학계의 통설에 따라 서술되는 경향이 강하다는 것은 앞에서 언급한 바 있다. 여기서는 사회적·국가적 상황에 반응하는 사회과교육의 특성을 중심으로, 민주 공화국을 ‘민주적’ 공화국으로 서술한 점에 대해서 살펴본다.

우리나라 사회과는 처음부터 사회적·국가적 상황과 필요에 의해 성립된 교과이므로 시대적 상황에 반응할 수밖에 없었다. 특히 정치교육과정은 국가와 사회적 요구에 따라 구성되기 때문에, 정치교육과정의 내용 요소는 시대와 사회의 여러 가지 상황과 요구에 적합하게 선정된다. 우리나라 교육과정의 초창기 시기를 보면 국가가 요구하는 바가 정치 내용 요소에 반영되는 사례를 흔히 발견할 수 있다.<sup>159)</sup>

157) 유진오가 집필한 교과서에서만 국체와 정체의 구별에 대한 내용을 다룬 것은 아니다. 제1차 교육과정 시기의 또 다른 『정치와 사회』 교과서에서도 “국가의 국체와 정체의 구별에 대하여서는, 많은 이론(理論)이 있으며, 또한 이 구별을 인정하지 않는 사람도 있으므로, 길게 말하지 않고 간단히 예를 들어 설명하고자 한다.”라고 밝히며, 국체와 정체의 구별에 대하여 서술하고 있다(이의철 외, 『정치와 사회』, 교학도서주식회사, 1963, pp.3-4).

158) 차경수·모경환, 앞의 책, p.18.

1945년 광복 이후 남북한의 미소 점령으로 분단이 고착화되면서 한반도는 미소의 냉전 질서에 의해 이데올로기적 전쟁터가 되었다. 남북한의 대결 구도 속에서 경쟁적으로 제정된 남북한의 두 헌법은 각각 분리되어 제정되었음에도 불구하고, 서로를 의식하고 경쟁하면서 탄생된 쌍생아적 성격을 지니고 있었다. 즉 남북한 헌법은 서로를 참조하여 서로를 배제하려고 하는 '적대적' 상호 맥락적 성격을 가지고 있다. 실제로 남북 대결 구도 속에서 남한 헌법은 앞서 제정된 북한 헌법으로부터 상당한 영향을 받았다.<sup>160)</sup> 대한민국 헌법 제1조에서 규정한 민주 공화국도 북한의 조선민주주의인민공화국헌법의 인민공화국과 대비되는 개념으로 볼 수 있다.

이승만 정권은 냉전 질서를 민주주의와 공산주의 진영의 대립으로 강조했으며, 특히 북한의 공산주의는 반민주적이기 때문에 이에 대항하는 남한의 정권은 반사적으로 민주적인 정부라고 주장했다. 이런 논리 구도에서 공산주의에 반대하는 반공이 민주주의의 핵심적 가치로 규정된 것은 당연했다.<sup>161)</sup> 게다가 한국 전쟁이라는 처참한 좌·우 이념 대립을 겪은 국민들에게 있어서 반공은 국민적 목표가 되었다.

이와 같이 '광복-미군정-대한민국 단독 정부 수립-한국 전쟁-휴전' 등으로 전개된 한국 사회의 상황은 사회과의 도입과 성립과 밀접한 관련이 있다. 한반도를 둘러싼 냉전 체제의 전개에서 그 하위 체제인 한국의 교육은 미국을 중심으로 하는 자유 민주주의 체제의 우월성을 입증하는 중요한 통로로서 다른 무엇보다도 이데올로기적 제약을 받지 않으면 안 되었다. 그리하여 반공 이데올로기가 자유 민주주의의 대체 개념으로 사용되었고, 마침내는 집권 세력의 정당화 논리로 전환되어 '반공=반소=반북=반좌익=애국'이라는 논리와 '친미=자유 민주주의=집권 세력의 정당화'로 귀결되었다. 결국 교육의 정치 예측성이 강화되면서 반공 이데올로기와 친화력을 가진 극우적·분단 고착적 내용이 사회과의 목표·내용으로 왜곡되게 나타나는 문제점을 보인다. 사회과의 목표인 시민성 함양이 냉전·반공

159) 옥일남, 앞의 책, p.93.

160) 서희경, '남한과 북한 헌법 제정의 비교 연구(1947-1948): 현대 근대국가와 입헌주의의 탄생, '진정한 민주주의'를 향한 두 가지의 길', 『한국정치학회보』 제41집 제2호, 2007, p.48.

161) 강정인, '보수주의', 강정인 외, 『한국 정치의 이념과 사상: 보수주의·자유주의·민족주의·급진주의』, 후마니타스, 2009, p.67.

이데올로기로 그 본질적 의미가 굴절되었고, 반공 교육과 승공을 위한 내용이 사회과에서 강조되었다.<sup>162)</sup> 실제로 광복 이후부터 1980년대 후반까지 한국 사회가 바람직한 시민의 모습으로 요구하는 모습은 반공의식을 가진 사람이었고, 사회과에서 이러한 특정 가치나 신념을 학생들에게 주입하였다.

이와 같은 맥락에서, 제1차 교육과정 시기부터 제4차 교육과정 시기까지의 교과서에서는 민주 공화국에 대한 내용이 북한의 인민 공화국과 같은 독재적·전체주의적인 국가보다 우월하고 ‘민주적’임을 강조하는 것으로 서술되었다.

그러나 1980년대 후반에 이르러서는 정치, 경제, 사회, 문화, 교육의 여러 분야에서 거세어진 민주화의 바람은 반공 교육에 대한 근원적 재인식의 분위기를 몰고 왔다.<sup>163)</sup> 이러한 시대적 변화의 흐름 속에서 1988년 제정된 제5차 교육과정 시기의 『정치·경제』 교과서에서부터는 공화국의 유형을 구분하여 설명하는 내용이 서술되어 있지 않다. 즉 이전의 교육과정 시기의 교과서에서처럼 민주 공화국을 북한의 인민 공화국과 같은 부정적인 또는 비민주적인 공화국과 비교하는 내용이 서술되어 있지 않다. 또한 제1차 교육과정 시기부터 제4차 교육과정 시기까지 교과서에서 민주 공화국에 대한 내용이 수록된 ‘국가 형태’ 단원이 제5차 교육과정 시기부터는 없어졌다. 이로 인해 제5차 교육과정 시기의 교과서부터 민주 공화국에 대한 내용의 서술 빈도 및 비중은 낮아졌다.

셋째, 교과서에서 민주 공화국은 일관되게 주권이 국민에게 있는 국가, 즉 국민 주권의 원리가 실현되는 국가로 서술되어 왔다. 즉 민주 공화국을 주권 소재의 측면에서 주권이 세습적 군주가 아니라 국민에게 있음을 의미하는 것으로 이해되어 왔다.

이러한 서술 경향은 민주 공화국을 주권이 국민에게 있는 국가로 정의하여 민주국과 같은 뜻을 가진 것으로 이해하거나, 헌법의 민주 공화국 규정이 우리나라가 국민주권 원리를 채택하고 있음을 간접적으로 밝힌 것으로 보는 것이다.

넷째, 민주 공화국이 지향해야 할 규범적 측면에 대한 내용은 서술되어 있지 않다. 이는 그동안 우리 사회에서 공화주의에 대해 무관심과 몰인식으로 일관한

162) 이진석, ‘광복 이후 전시 교육체제에 있어서 사회과 교과서 내용 분석: 민족 분단 고착적 성격을 중심으로’, 『사대논문집』 제40집, 2001, pp.43-55.

163) 최병모, ‘중·고등학교 사회과에서의 민주이념교육’, 『사회과교육』 제23호, 1990, p.32.

채, 공화주의를 해석할 때 제도적 디자인에만 주목하여 국가 및 정체, 비군주국이라는 국가 형태, 그리고 국민주권론을 중심으로 논의하여 공화주의가 갖는 규범적 측면을 간과했기 때문이다.

전체적으로 보아 고등학교 정치 관련 교과서에서는 민주 공화국에 대하여 국가의 주권이 세습적 군주가 아니라 국민에 있는 비군주국이라는 국가 형태로 서술하고 있음을 알 수 있다.

### 3. 민주 공화국 서술 내용의 재구성 방향과 정치교육적 함의

#### 1) 민주 공화국 서술 내용의 재구성 방향

교과서의 내용은 기본적으로 경직성과 완고함을 갖는다. 이러한 특징은 앞서 민주 공화국에 대한 서술 경향에서 살펴보았듯이, 교과서에 서술된 민주 공화국에 대한 내용에서도 발견된다. 즉 교과서에서는 민주 공화국을 일관되게 주권이 세습적 군주가 아니라 국민에 있는, 즉 군주가 없는 비군주국으로 서술하여 왔다.

기존의 교과서에 나타난 민주 공화국에 대한 서술 내용은 민주 공화국이 비군주국이라는 국가 형태를 나타내는 상당히 형식적인 개념으로만 이해된다는 점에서 근본적인 문제가 있다. 왜냐하면 그와 같은 서술 내용은 민주 공화국의 형식적인 의미를 갖고 있을 뿐 민주 공화국이 참다운 국가의 모습을 갖추기 위해서 지향해야 할 규범적 측면을 담아내지 못하기 때문이다.

이와 같이 서술된 교과서의 내용을 학습하는 민주 공화국의 구성원인 학생들이 민주 공화국에 대해 알 수 있는 것은 오직 하나에 그칠 우려가 높다. 그것은 바로 교과서에 서술되어 있는 바와 같이, 국가 형태로서 ‘군주국이 아니라는 것’이다. 이처럼 민주 공화국의 의미를 군주가 없다는 것만으로 이해한다면, 대한민국은 군주가 존재하지 않기 때문에 국가 형태로는 이미 민주 공화국이 완성되었다고 볼 수 있다.<sup>164)</sup> 그러나 민주 공화국을 군주국의 반대되는 국가 형태로 말하

164) 홍세화에 의하면, 군주가 없다는 것만으로 ‘공화국은 이미 성취된 것’으로 이해하기 때문에 독재에 맞서 민주화 운동을 해온 기간에도 우리는 공화국에 대해서는 아무런 토론도 하지 않았고 질문도 던지지 않았다.

는 것은 국가의 실질적 온전함을 판단하기 위해 그것이 민주 공화국인지 아닌지를 구분하는 것과는 전혀 다른 문제이다.<sup>165)</sup> 왜냐하면 공화국이란 단순히 군주가 존재하지 않는 나라를 의미하는 것은 아니기 때문이다.

결국 민주 공화국에 대한 기존 교과서의 서술 내용으로 보았을 때, 학생들이 자신이 살고 있는 민주 공화국이라는 국가 공동체가 어떤 모습이어야 하는지에 대하여 온전하게 인식하는 것을 기대하기는 어렵다. 또한 민주 공화국의 유지·번영은 민주 공화국을 이해하는 수준과 같이 간다는 점에서 우리나라의 정치교육이 그 일차적 소명, 즉 대한민국 국민을 민주 공화국의 구성원답게 형성하는 일에 성공하지 못하였다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 그동안 교과서가 견지한 경직성과 완고함을 내려 놓고, 민주 공화국에 대한 교과서의 서술 내용을 재구성할 필요가 있다.

민주 공화국에 대한 교과서의 서술 내용을 재구성하는 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 민주 공화국이 지향하는 규범적 측면에 초점을 맞추어야 한다. 민주 공화국이 의미하는 바에 대하여 제헌헌법 제정에 참여했던 자들이 당시에 비군주국 이상으로 이해하지 못하였고, 오랫동안 법학자들조차 무관심으로 일관하여 명확하게 인식하지 못하였기 때문에,<sup>166)</sup> 민주 공화국의 의미는 지금까지 애매한 채로 남겨졌다. 이로 인해 그동안 민주 공화국은 헌법문서의 차원에 머무름으로써 박제화 되어<sup>167)</sup> 죽은 문구로 묻혀 있었으며,<sup>168)</sup> 형식적인 개념으로만 이해되어 왔다.

최근 정치교육에서 과거 과도한 국가주의, 전체주의적 교육 경향에 대한 일종의 반동으로 국가 공동체에 대한 논의가 상대적으로 소홀해지고 있다.<sup>169)</sup> 게다가 전체 고등학교 학생 가운데 ‘정치’ 과목을 선택하는 비율<sup>170)</sup>을 고려해 보면, 사

---

그는 이처럼 군주가 없다는 것만으로 공화국이 이미 완성된 것으로 이해하는 것은 엄청난 착각이인데, 집단 착각이어서 그 착각을 인식하지 못한다고 지적하였다(홍세화, ‘대한민국은 민주 공화국인가’, 『내일을 여는 역사』 제31호, 2008, pp.18-19).

165) 김상봉, ‘헌법 제1조, 대한민국은 민주 공화국이다’, 박명림·김상봉, 앞의 책, p.77.

166) 김상봉, 앞의 논문, pp.299-300.

167) 윤평중, ‘공화국의 이념과 실제: 분열 극복의 길’, 『철학과 현실』 제85호, 2010, pp.34-35.

168) 이병진, ‘2006년 6월, 우리는 어디에 서 있는가’, 『시민과세계』 제9호, 2006, p.341.

169) 광한영, ‘사회과에서 국가의식 교육의 방향에 관한 연구’, 『사회과 교육』 제46권 2호, 2007, pp.23-49.

170) 고등학교 사회과 선택 과목별 선택 학생수와 비율은 다음의 표와 같다. ‘교육과정기초연구 회의자료’, 2004, 주우연, ‘법과 사회 과목 학습량 분석 연구: 『법과 사회』와 『사회·문화』 교과서의 개념 관련 어휘

실상 대부분의 학생들이 고등학교를 졸업할 때까지 자신이 살고 있는 국가 공동체에 대한 기본적인 이해를 제대로 하지 못한 채 대학이나 사회에 진출하고 있다.<sup>171)</sup> 이러한 상황에서 학생들이 대한민국 정체성의 원천이 되고 있는 민주 공화국의 이념에 대해 제대로 이해하는 것을 기대하기는 어렵다.

그러나 민주 공화국의 구성원으로서 민주 공화국의 건설이라는 과제를 껴안은 학생들은 정치교육을 통해 민주 공화국의 청사진을 그릴 수 있어야 한다. 이를 위해서는 우선 정치 관련 교과서에서 민주 공화국이 국가 형태를 나타내는 형식적인 개념으로만 서술하는 것을 지양해야 한다. 민주 공화국의 의미에 대해서 군주국에 대비되는 국가 형태로만 이해하는 데 머물지 않고, 국민주권의 국가의 의미를 넘어서서 교과서의 서술 내용에 민주 공화국에 담긴 가치 등 그 규범적 측면을 담아낼 수 있어야 한다.

물론 민주 공화국의 규범적 측면은 다양한 방식으로 해석하여 구체화될 수 있을 것이다. 여기서 주의해야 할 점은 민주주의와 공화주의의 핵심적 가치를 담아낼 수 있어야 한다는 것이다. 특히 기존에 민주 공화국의 의미를 해석할 때 소홀히 다루어지거나 무시되어 온 공화주의에 대해 주목해야 한다. 즉 대한민국이 단순히 민주국가가 아니라 민주 공화국인 것이 의미하는 바에 대한 이해가 필요하다.

앞서 공화주의가 다른 정치사상들과 분명하게 구분되고, 공화주의 사상의 내부

개수 비교', 『법교육연구』 제3권 제2호, 2008, p.221에서 재인용.

구분	과목	단위수	선택	
			학생수	비율
일반선택	인간사회와 환경	4	55,927	4.8
심화선택	한국지리	8	215,870	18.4
	세계지리	8	46,927	4.0
	경제지리	6	15,120	1.3
	계		277,917	23.7
	한국 근·현대사	8	263,461	22.4
	세계사	8	77,425	6.6
	계		340,886	29.0
	법과 사회	6	84,949	7.2
	정치	6	93,072	7.9
	경제	6	103,305	8.8
	사회문화	8	218,738	18.6
	계		500,064	42.5

171) 박성혁, '사회과 교육과정 법 영역의 내용타당성에 관한 연구', 『시민교육연구』 제39권 1호, 2007, p.41.

에 존재하는 다양한 입장들 사이에서 공통적으로 추구하는 핵심적 가치로 공공선과 시민적 덕성을 살펴본 바 있다. 공공선은 사회 구성원들 간의 의견 조율을 통해 공공의 이익을 추구하는 공존의 이념을 의미한다. 공화주의가 지향하는 궁극적인 목표가 바로 공공선의 실현이다. 공공선의 실현과 불가분의 관계에 있는 시민적 덕성은 시민들이 사익을 넘어서서 공공의 이익, 즉 공공선을 추구하는 마음가짐과 자세를 의미한다.

이러한 공화주의의 핵심 가치와 민주주의의 핵심 가치인 국민주권을 바탕으로 한 민주 공화국에 대한 규정을 다음과 같은 내용으로 재구성할 필요가 있다.

시민적 덕성을 갖춘 시민들의 적극적 참여에 의해 운영되고, 공공의 이익(공공선)을 위한 통치가 이루어지며, 모든 시민의 자유로운 삶이 가능한 우리 모두를 위한 국가

이와 같이 민주 공화국의 의미를 규범적인 측면에서 재구성하는 것은 대한민국 정체성의 원천이 되고 있는 민주 공화국의 이념적 지향점을 제시함으로써, 학생들이 국가 공동체의 성격을 이해하는 데 도움을 준다. 뿐만 아니라 학생들이 민주 공화국의 의미를 규범적인 측면에서 이해하는 것은 민주 공화국의 존엄한 시민으로서 자신의 존재성을 확인하고,<sup>172)</sup> 나아가 자신의 행동 지표를 설정하는 데 유용성을 갖는다.

우리나라의 정치교육은 프랑스, 미국, 일본 등 다른 나라의 경우에 대체로 정치교육을 통해 국가 공동체에 대해 국민들이 공통적으로 지녀야 할 인식을 형성하고자 노력을 경주하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>173)</sup> 우리의 삶에 커다란 영향을 미치고 있으며 가장 강력한 정치 공동체인 국가에 대해 온전하게 이해하는 것은 매우 중요한 일이다.

둘째, 민주 공화국의 규범적 모습과 현실 사이에 나타나는 괴리를 사고할 수 있는 내용이 포함될 필요가 있다. 왜냐하면 민주 공화국의 의미를 생각한다는 것은

172) '대한민국은 민주 공화국'이라는 우리 헌법의 국가 정체성 규정에도 불구하고 규범적인 관점에서 볼 때, 지금까지 결코 우리나라의 민주 공화국으로서의 성격을 제대로 실현해내고 있다고 할 수 없다. 따라서 우리 사회 성원들은 아직 한 번도 제대로 된 민주 공화국의 존엄한 시민으로서 자신의 존재성을 확인받지 못하였다(장은주, '존엄한 시민들의 공화국: 민주적 연대성의 이념과 공공성', 『철학연구』 제102집, 2007, p.132).

173) 곽한영·이기우, '초등 사회 교과서 국제 비교 연구: 정치 관련 부분을 중심으로', 『사회과 교육』 제46권 3호, 2007, p.97.

단순히 개념의 뜻뿐만 아니라 그 괴리를 사유하는 일이기도 하기 때문이다.<sup>174)</sup> 교과서에서 민주 공화국의 모습과는 반대되는 현실의 사례를 현실감 있게 적절히 제시한다면, 학생들이 추상적으로 이해할 여지가 있는 민주 공화국의 내용을 구체적으로 이해할 수 있도록 도울 수 있다. 또한 이것은 그동안 교과서가 민주 정치의 일반적인 제도의 서술에만 중점을 두고 정치 공동체의 현실과 당위의 괴리를 건드리지 않는다는<sup>175)</sup> 비판을 받아 온 것에 대한 반성이라는 점에서 의의가 있다.

예를 들어, 몇 년 전 불거진 어느 대기업과 관련된 사태에 대한 신문의 사설 내용은 민주 공화국의 위기라고 할 만한 현실의 사례로 보인다. 그 내용을 소개하면 다음과 같다.

정치·경제·학문·문화·예술·언론 등 모든 분야가 독립해서 제 기능을 발휘할 때 민주주의와 시장경제가 공존(共存)할 수 있는 법이다. 그런데도 삼성 및 삼성과 직간접의 관계를 맺고 있는 기업들은 이런 사회 각 분야의 독립성을 무너뜨리고 법(法) 위의, 때론 법 밖의 수단을 동원해 사회 각계를 포섭하고 지배하려 함으로써...<sup>176)</sup>

위의 내용은 민주 공화국을 ‘공공의 것’이라고 인정하지 않고, 언제라도 우리의 자유를 박탈할 수도 있는 세력이 우리 사회에 엄연히 존재하고 있다는 것을 말하고 있다.

아직 대한민국은 민주 공화국으로의 길을 향해 걸어가고 있는 중이다. 팔레(James Palais)가 지적하는 대로, 대한민국은 1948년에 민주 공화국의 외장을 갖추고 출발하였으나 한국정치의 실체는 빌어 온 제도와 상당한 괴리가 있었다.<sup>177)</sup> 전형적인 권위주의 체제였던 박정희 정권의 유신헌법에서조차 스스로를 민주 공화국이라고 규정했다. 박정희는 1961년 5·16군사쿠데타 직후 최고회의 의장에 취임하면서 민주 공화국을 재건하겠다고 약속했지만,<sup>178)</sup> 민주 공화당을

174) 김상봉, ‘헌법 제1조, 대한민국은 민주 공화국이다’, 박명림·김상봉, 앞의 책, p.111.

175) 김재영 외, 『정치문화와 정치사회화』, 형설출판사, 1990, pp.334-335.

176) 조승래, 앞의 논문, 2008, p.252.

177) James Palais, *Democracy in South Korea: 1945-1972*(New York: Pantheon Books, 1973), 박명림, ‘한국의 국가형성, 1945~48 : 미시적 접근과 해석’, 『한국정치외교사논총』 제13집, 1995, p.130에서 재인용.

178) 박현모, ‘박정희의 ‘민주공화주의’관 변화 연구: ‘박정희대통령연설문집’을 중심으로’, 『동양정치사상사』 제6권 2호, 2006, p.71.

업고 독재 정치를 하여 민주 공화국의 모습과의 큰 괴리를 보여주었다. 헌법 제1조 제1항의 규정도 대한민국이 민주 공화국이 되었다고 선언하는 것이 아니라, 민주 공화국이 되어야 한다고 말하는 것이다.

셋째, 민주 공화국의 역사적 의의에 대해 서술할 필요가 있다. 민주 공화국은 한국 최초의 근대 헌법 이래로 오늘날까지 한국인이 매우 일관되게 제시해 온 규범적 지향점이다. 따라서 민주 공화국이 해방 후 미군정에 의해 이식되었거나, 이승만과 유진오와 같은 특정 정치가나 몇몇 법률가의 헌법이론에 의해 산출된 결과로 오해하지 않도록 하기 위하여, 교과서에서 민주 공화국 규정이 1919년 4월에 제정된 대한민국임시헌장에서부터 면면히 이어져 오고 있음을 서술해야 한다.

이와 같은 서술 방향을 토대로 민주 공화국의 내용을 재구성하여 교과서에 서술하는 것은 그리 간단한 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 미래 사회의 주인공인 학생들이 학습하는 데 중요한 매체인 교과서가 사회의 변화를 반영하는 데에서 나아가 사회의 변화를 선도해야 한다는 점에서 민주 공화국의 내용을 재구성하여 서술하는 것은 필요하다.

## 2) 정치교육적 함의

지금까지 교과서에 나타난 민주 공화국의 서술 내용을 분석한 결과를 바탕으로 민주 공화국에 대한 서술 내용의 재구성 방향을 살펴보았다. 여기에서는 정치교육의 내실화를 위해서 무엇보다도 정치교육의 철학적 기초를 강화해야 한다는 전제하에, 이론적 배경에서 고찰한 바 있는 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의가 사회과의 정치교육에서 갖는 함의에 대하여 모색하고자 한다.

공화주의가 정치교육에 주는 시사점을 교육 목표, 교육 내용, 교수·학습 방법의 측면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 교육 목표

사회과의 정치교육이 추구하는 목표가 바람직한 민주시민을 양성하는 것이라는 점에 대해서는 별다른 이견이 없다. 사회과의 정치교육은 공동체 내에서 사회적

관계를 맺고 살아가는 존재로서 시민의 자질을 함양하는 것을 목표로 하고 있으며, 그 목표를 구체화하기 위하여 시민의 자질이란 무엇인가에 대한 고민을 지속해 왔다. 그렇다면 정치교육이 달성하려고 하는 바람직한 민주시민이란 무엇일까? 즉 ‘좋은 시민’(good citizen)이 갖추어야 할 자질은 무엇일까?

공화주의는 사회과의 정치교육이 목표로 하는 좋은 시민이 갖추어야 할 자질에 대하여 일관된 답을 하여 왔다. 공화주의자들의 입장에서 좋은 시민의 모습은 공화주의에서 전통적으로 중요하게 여겨 온 개념인 시민적 덕성과 연결된다. 공화주의의 관점에서 좋은 시민이란 개인의 단순한 이해관계를 넘어서서 공공선을 항상 염두에 두어 숙고하여 행동하는 시민이다. 즉 공적인 일에는 무관심하고 오로지 자신의 이익(사적인 일)에만 관심을 기울이는 ‘백치’(idiot)<sup>179)</sup>가 아니라, 시민적 덕성을 실천하는 시민이다.

미국의 사회학자 콘하우저(W.Kornhauser)가 원자화된 개인들로 구성된 사회를 ‘대중 사회’(mass society)라고 명명하였듯이, 오늘날 사적 개인의 영역과 독립성이 지나치게 강조된 나머지 시민들은 원자화되고 고립된 무연고적 존재가 되어 버렸다. 공화주의는 이기주의에 충만한 대중(mass)이 아니라 공동체 속에서 자신의 역할을 사고하는 시민적 덕성을 갖춘 공중(public)의 부활을 꾀한다.<sup>180)</sup>

공화주의에서의 시민은 시민적 덕성을 갖추고 정치적으로 각성되며 적극적으로 참여하여 자기 행동과 정치 공동체 전체에 대한 책임 의식을 갖는다. 이 시민들은 몇 년에 한 번 투표소에 가서 도장을 찍는 일에 만족하지 않고 자신이 속한 정치 공동체의 운명과 과제에 깊은 관심을 갖는다. 또한 그들은 자신의 사적인 관심을 다른 사회 구성원들의 삶과 연계함으로써 단지 나 한 사람의 생존이 아니라 모든 시민의 공존을 위한 최선의 길을 모색한다.<sup>181)</sup>

괄차섭은 한국 사회에서 시민적 덕성의 역할에 대해 다음과 같이 말한다.

179) 파커(W.C.Parker)는 자신이 지향하는 민주시민의 모습을 나타내기 위하여 ‘백치’(idiot)와 시민을 대비시킨다. 오늘날 영어 단어에서 idiot는 ‘백치’를 의미하는데, 원래 이 단어는 공적인 일에는 무관심하고 오로지 자신의 이익(사적인 일)에만 관심을 갖는 사람을 의미하였다. 그런데 오늘날 많은 사람들은 공적인 일보다는 사적인 일에만 관심을 갖고 있다는 의미에서 ‘백치’이다. 이들은 사적 이익의 추구를 가능하게 해주는 토대가 결국 공적인 것이라는 것을 모르고 있다(서재천, ‘사회과 민주시민 교육의 원리 모색: 파커의 민주주의 교육론을 중심으로’, 『사회과교육연구』 15권 4호, 2008, pp.2-3).

180) 김경희, 앞의 책, p.13.

181) 신진욱, 『시민』, 책세상, 2009, pp.133-134.

한국에서는 새로운 제도가 제대로 성공한 적이 거의 없다. 현실에서의 고질적인 문제점이 드러나고 그것을 해결하기 위해 외국의 좋은 제도를 들여와도 소용이 없다. ... (중략) ... 한국처럼 제도가 필연적으로 부패하는 곳도 없을 것이다. 제도의 부패를 막고 원리를 되새기는 것이야말로 시민적 덕성의 역할이다.<sup>182)</sup>

한국 민주주의의 공고화를 위해서 정치제도의 개혁이 만능은 아니다. 아무리 좋은 제도라 하더라도 그것을 운용하는 시민들이 자질을 갖추고 있지 못할 경우 그 제도는 무용지물이 되기 때문이다. 실제로 민주화운동기념사업회가 2006년에 ‘민주발전지수’를 발표한 결과에 따르면, 민주정치 제도와 시민 의식 간의 불균등이 크게 나타나 민주주의 제도 발전에 비해 시민 의식이 상당히 지체되고 있음을 확인할 수 있다.<sup>183)</sup> 따라서 제도를 개혁하는 것 못지않게 시민들이 시민적 덕성을 갖추는 것이 중요하다.

또한 시민적 덕성의 문제가 개인이 아니라 사회가 문제인 것처럼, 시민적 덕성과 대척점에 놓여 있는 부패 역시 개인의 문제보다는 사회문화적으로 부패를 수용하고 일상화하는 관행이 보다 심각한 원인으로 나타난다.<sup>184)</sup> 부패를 막기 위해서는 시민적 덕성을 증진하는 것이 필요하다.

시민적 덕성은 학습을 통해 형성된다. 학교는 다른 공간에서는 배울 수 없는 시민적 덕성의 실질적 온상으로서, 중요한 역할을 담당한다. 학교에서는 학생들에게 공적 정당성을 규정하는 비판적 사고와 관점에 어떻게 임해야 하는지를 가르쳐야만 한다.<sup>185)</sup> 따라서 학교의 교육과정을 통하여 시민적 덕성을 함양할 수 있어야 한다.

이런 점에서 그동안 사회과의 정치교육이 시민적 덕성을 갖춘 시민을 육성하는데 성공적이었는지 돌아볼 필요가 있다. 사회과의 총괄 목표는 “사회 과학의 기본 개념과 원리를 발견하고 탐구하는 능력을 익혀 ... (중략) ... 민주시민의 자질을 기른다.”고 하여 상대적으로 사회과학을 강조하고 있다. 이와 같은 우리나라 사

182) 콰차섭, ‘공화주의와 우리의 마키아벨리언 모멘트’, 『철학과 현실』 제89호, 2011, pp.174-175.

183) 민주화운동기념사업회는 ‘민주발전지수’를 개발하여 정치·경제·사회·문화 등 각 부문의 민주화 정도와 민주주의 실천 정도를 계량화된 지수로 평가하여 나타냈다. ‘민주발전지수’를 적용하여 한국 민주주의의 발전 정도를 조사한 결과에 대해서는 다음을 참조할 것. 윤상철 외, 『민주발전지수 2004-2005: 평가와 전망』, 민주화운동기념사업회, 2006.

184) 윤인진·조대엽, ‘한국사회의 부정부패와 시민성’, 『한국사회』 제4집, 2001, p.113.

185) Will Kymlicka, 『현대 정치철학의 이해』, 장동진 외 옮김, 동명사, 2008, p.427.

회과 목표의 특징은 공화주의 교육이 당연한 것이라는 합의가 형성된 프랑스의 시민교육에서 시민이 가져야 할 가치, 시민 도덕, 기본권, 비판 정신 등을 강조하는 교육 목표와 비교된다.<sup>186)</sup>

한편, 모경환과 이정우가 초·중·고등학생을 대상으로 실시한 ‘좋은 시민’의 자질에 대한 학생들의 인식을 조사한 결과에 의하면, 학생들은 비정치적 차원, 소규모 공동체, 개인적 윤리와 관련된 시민성을 정치적 차원, 국가적 측면, 자발적 참여와 관련된 시민성보다 중시하고 있었다. 이 연구에서는 다음과 같이 제안하였다.

학생들이 상대적으로 과소평가한 정치적 차원, 국가적 측면, 자발적 참여와 관련된 시민의 자질은 사회과 성적이 높고 사회선호도가 높은 학생, 교사의 역할을 중요하게 생각하는 학생들이 높게 평가하고 있으므로 균형적인 시민성 함양을 위해 사회과 및 사회과 교사들의 역량이 집중되어야 할 것이다.<sup>187)</sup>

이러한 연구 결과는 앞으로 공적 공간에 보다 적극적으로 참여하여 공공선을 추구하는 시민을 양성하는 데 사회과의 정치교육이 담당하는 역할이 중요함을 말해준다.

## (2) 교육 내용

정치교육이 어떤 정치사상 및 정치철학적 기반을 갖는가에 따라 교육의 내용이 달라지기 마련이다. 교육 내용은 학생의 세계관 및 가치관에 중요한 영향을 끼친다. 따라서 정치교육의 내용이 어떠한 사상적·철학적 기초에 바탕하고 있는냐는 중요한 문제이다.

정치교육은 현대 민주주의의 주된 사상적 원류 중 잊혀 졌던 공화주의에 관심을 갖고, 교육 내용으로 공화주의를 수용할 필요가 있다. 물론 오늘날 정치교육의 내용이 기반으로 하고 있는 민주주의는 공화주의와 공존 및 결합을 통해 발전되어 온 것이다.<sup>188)</sup> 분명 고대 그리스 아테네의 민주주의는 현대 정치생활의

186) 송용구, ‘프랑스의 학교 시민교육에 관한 연구: 한국의 학교 시민교육에 시사하는 바를 중심으로’, 『시민교육연구』 제42권 2호, 2010, p.108.

187) 모경환·이정우, “좋은 시민에 대한 학생들의 인식 조사 연구”, 『시민교육연구』 제36권 1호, 2004, pp.63-82.

원형이자 모태이며, 현대 민주주의 사상가들에게 끊임없는 영감의 원천을 제공해 왔다. 그러나 톰 홀랜드(Tom Holland)가 지적하듯이, 그동안 우리가 서구 민주주의의 근원을 아테네에서만 찾은 것은 자만심의 결과일 수 있으며, 로마를 비롯한 공화국의 상속자<sup>189)</sup>인 것을 기억할 필요가 있다.

그동안 정치교육에서 공화주의에 대한 관심이 부족한 연유로 정치교육의 내용을 이해하는 데 충분하지 못한 문제점이 나타난다. 예를 들어, 본 논문의 핵심 주제인 민주 공화국의 내용이 정치 관련 교과서에서 민주주의만이 국민주권이라는 원리를 중심으로 해석되어 서술되고, 공화주의가 갖는 가치에 대해서는 무관심했음은 앞서 살펴보았다.

또한 지적할 수 있는 것은 정치교육의 내용으로 다루고 있는 ‘민주정치 발전 과정’에서 공화주의가 기여한 바에 대한 이해가 부족하다는 점이다. 이에 대하여 조승래는 다음과 같은 지적을 하였다.

고등학교 사회 시험에서조차 미국혁명과 프랑스대혁명에 가장 큰 영향을 준 사상가는 누구인가라는 문제의 답은 로크로 확정된 지 오래이다. 이 결과 민주주의로 가는 길은 로크 이외에는 없으며, 개인주의적 자유주의에 경의를 표하지 않는 것은 민주주의로부터 멀어지는 것으로 생각되어 왔다.<sup>190)</sup>

홉스와 로크만 알면 서양 근대의 정치사상사는 다 아는 것처럼 되어온 것이 관

188) 현대 민주주의는 민주주의 개념이 유래한 고대 그리스 도시국가의 직접민주주의뿐만 아니라, 고대 로마 공화국과 르네상스 시기 이탈리아 도시국가에서의 공화주의, 그리고 근대 초기 17, 18세기 서구 자유주의라는 세 가지 전통을 통해 발전해왔다(최장집, 앞의 책, p.222). 우리는 일반적으로 정치사상의 지형에서 공화주의가 자유주의와 민주주의에 속한 일개 속주(屬州)에 불과하다고 생각한다. 그러나 비롤리가 지적하듯이, 17-18세기에 공화주의는 자유주의 국가와 민주주의 국가의 탄생과 강화에 기여하였다. 오히려 역사적으로 볼 때 자유주의, 민주주의 양 사상이 법의 지배와 인민주권이라는 양대 원리 위에 구축된 고전적 공화주의의 속주이다. 하지만 우리가 자유주의를 공화주의의 영향력으로부터 격리된 소유적 개인주의(possessive individualism)로만 협소하게 사고하는 것은 대거가 지적하듯이 맥퍼슨(C.B.Macpherson) 등의 해석의 영향이 크다(Richard Dagger, *Civic Virtue—Rights, Citizenship and Republican Liberalism*(New York: Oxford University Press, 1997, p.204), 안병진, ‘민주화 이후 민주주의의 역설에 대한 공화주의자의 시각’, 『아세안연구』 제51권 1호, 2008, p.169에서 재인용). 자유주의와 민주주의라는 샘플의 깊은 수원지로서 존재하는 공화주의는 아이작(Jeffrey Isaac)의 지적처럼 잔여적(residual)으로 자유민주주의에 녹아 있다(Jeffrey Isaac, *Republicanism vs Liberalism? A Reconsideration*(History of Political Thought, 1998, p.376), 안병진, 『민주화 이후 민주주의와 보수주의 위기의 뿌리』, 풀빛, 2008, p.37에서 재인용).

189) Tom Holland, 『공화국의 몰락』, 김병화 옮김, 웅진닷컴, 2004, p.8.

190) 조승래는 고등학교 사회과뿐만 아니라, 대학의 정치사상사 교재로 사용하는 고전적인 텍스트에서도 공화주의에 대한 언급을 찾아보기가 어렵다고 지적한다(조승래, 앞의 책, p.95).

레가 되었다는 그의 지적은 민주정치 발전 과정에서 고대 로마를 비롯한 공화국의 경험이나 공화주의가 기여한 바를 천착하지 않는 사회과의 정치교육에 적절한 문제 제기로 보인다.

지난날 파시즘과 스탈린주의 같은 사이비 공동체주의 악몽이나 한국 사회에서의 과도한 국가주의와 전체주의적 교육 경향을 돌아볼 때, 개인이 사적으로 누려야 할 권리의 확보보다 시민으로 갖추어야 할 덕성을 우선시하는 공화주의는 심히 의심스러운 이데올로기로 보일지도 모른다.<sup>191)</sup> 그러나 공동체에 대한 무관심과 무절제한 사익 추구 등 사회 병리적 현상이 만연하고 있는 오늘날 공화주의가 요구하는 참여 정신은 그것이 공동체의 자유를 지키려고 하는 것인 만큼 추구해야 할 소중한 가치이다. 분명히 말해 공화주의는 국가와 민족이라는 이름으로 공동체를 신비화하고 또 그 이름으로 그 지배자에게 맹목적인 복종을 강요하는 이데올로기가 아니다. 공화주의는 어디까지나 공동체의 자유의 위기를 느낀 정치적 담론이었다.<sup>192)</sup>

공화주의의 입장에서 교육은 시민적 덕성을 실질적으로 형성하는 것이 목적이기 때문에, 정치교육에서도 시민적 덕성을 양성하기 위한 교육 내용을 구성할 필요가 있다. 이를 위해서는 시민적 덕성이 헌신하고자 하는 공공선에 대한 합의가 중요하다. 그러나 지금까지 공공선이 우리 사회에서 중요한 사회적 담론으로 심도 있게 논의된 적이 없고 단지 당연한 것으로 간주되는 ‘의제(擬制)된 개념’에 불과하였다.<sup>193)</sup>

앞으로 공공선에 대한 공론 과정을 거쳐 합의를 이끌어 내고, 그것을 바탕으로 시민적 덕성을 길러내는 데 유효한 교육 내용을 선정하는 작업이 뒤따라야 할 것이다.

191) 김남국은 다음의 두 가지 이유를 들어 폐쇄적인 국가주의적 전통이 여전히 한국의 상황에서 공화주의에 대한 지나친 관심은 바람직하지 않다고 주장한다. 첫째는 국가와 공동체 지향의 담론이 아직도 강하게 남아있는 사회에서 공화주의적 전통에 대한 강조는 또 하나의 추상적 담론이 될 수 있다는 점이다. 둘째는 개인의 자유에 대한 천착 없이 공화주의적 시민의 덕목들을 예찬하는 것은 우리 사회를 전체주의의 나라로 몰고 갈 위험을 안고 있다는 점이다(김남국, 앞의 논문, p.113).

192) 조승래, 앞의 책, pp.95-96.

193) 임채원, 앞의 책, pp.71-72.

### (3) 교수·학습 방법

공화주의는 흔히 통합과 조화의 정치 이론으로 파악되기도 한다. 그리 틀린 주장은 아니지만, 통합과 조화를 지나치게 강조할 경우 서로 다른 의견의 분출이 억압될 가능성이 있다는 점을 유의해야 한다. 통합과 조화만큼 중요한 것이 그 중간 과정에 필수적인 갈등의 인정과 표출이다. 통합과 조화는 갈등이 충분히 표출된 후에야 가능하다. 갈등의 표출이 불충분하다면 통합과 조화는 미봉책에 불과하게 된다. 진정한 통합과 조화를 위해서라도 갈등을 충분히 표출해야 한다.<sup>194)</sup>

현재 우리나라에 필요한 공화주의는 통합과 조화의 공화주의보다는 갈등 표출의 공화주의이다. 그런데 문제는 갈등 표출을 불편해하는 정치적·사회적·문화적 분위기에 있다. TV 토론회에서 건설적인 토론과 의사소통보다는 비판과 비난을 구별하지 못하고, 언성을 높이거나 인신공격을 하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 또한 우리나라 국회에서 말을 통해<sup>195)</sup> 의견 차이가 조율되지 못하고, 종종 폭력 사태가 벌어지기도 한다. 갈등과 서로 다른 의견이 잘 표출되는 환경을 만들기 위해서는 토론 문화가 발달해야 한다.

공화주의는 말을 통한 불만의 해소와 언행을 통한 시민적 덕성의 고양을 목표로 한다. 의사 표현을 잘하고, 서로 다른 의견을 토론을 통해 조율해 갈 수 있는 성숙한 시민이 정치의 주인으로 설 때 공화주의는 가능한 것이다.<sup>196)</sup>

따라서 정치교육을 통해 토론을 잘할 수 있는 시민을 양성하는 것은 공화주의의 기반을 마련하는 중요한 일이다. 토론은 단순히 주장할 수 있는 능력을 학습하게 할 뿐 아니라 갈등을 인내할 수 있는 민주적인 방식을 습득할 수 있게 한다.<sup>197)</sup> 그러므로 정치교육에서 토론을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 그러

194) 갈등의 중요성을 인정한 대표적인 공화주의자는 마키아벨리이다. 마키아벨리의 갈등론에 관하여는 그의 저작들과 함께 다음의 논문들을 참조할 것. 박준혁, '갈등, 혼합정체 그리고 리더십: 마키아벨리의 『로마사 논고』를 중심으로', 『정치사상연구』 9집, 2003, pp.171-194; 김경희, '비르투 로마나(Virtu romana)를 중심으로 본 마키아벨리의 공화주의', 『한국정치학회보』 39집 1호, 2005, pp.25-44; 이해진, 앞의 논문, pp.1-126.

195) 국회(parliament)는 프랑스어로 '말하다'라는 뜻인 parler에서 온 것이다. 제도권 정치의 전당인 국회는 '말을 하는' 곳이다. 국사를 토론하고, 토론을 통해 국민을 위한 법을 만들어내는 곳이 국회이다(김경희, 앞의 책, p.131).

196) 김경희, 앞의 책, pp.122-133.

197) 홍윤기 외, 『민주청서 21: 대한민국 민주주의와 민주시민교육, 그리고 시민적 활기와 민주적 애국심을 통한 국가민족사회의 발전을 위하여』, 민주화운동기념사업회, 2009, p.811.

나 토론수업이 사회과에 필요하다는 주장이 많은 학자들에 의해서 제기되어 왔지만, 실제로 학교 현장에서는 강의식 수업이 주를 이루고 있다.

사회과의 교수·학습 방법에 대한 학교급별 학생 및 교사의 반응을 조사한 결과에 따르면 <표 IV-4>에 나타난 바와 같이, 학교급에 따라 차이가 있기는 하지만, 초등 교사를 제외하고 중·고등학교의 학생과 교사 모두 주된 방법으로 강의와 설명을 들고 있다. 반면에 토론 수업을 주된 수업방법으로 사용하는 비율은 상당히 낮은 편이다.

<표 IV-4> 사회과 교수·학습 방법에 대한 학교급별 학생·교사의 반응<sup>198)</sup>

주된 수업 방법	강의 설명	발표	모둠 활동	시청각 수업	토론 수업	기타	계
초등학교 학생	1,858 (43.3)	1,088 (25.3)	782 (18.2)	279 (6.5)	97 (2.3)	189 (4.4)	4,293 (100.0)
초등학교 교사	137 (26.0)	118 (22.4)	192 (36.5)	65 (12.4)	14 (2.7)	0 (0.0)	526 (100.0)
중학생	3,822 (83.7)	268 (5.9)	160 (3.5)	122 (2.7)	55 (1.2)	139 (3.0)	4,566 (100.0)
중학교 교사	239 (66.4)	45 (12.5)	19 (5.3)	54 (15.0)	3 (0.8)	0 (0.0)	360 (100.0)
고등학교 학생	1,462 (87.5)	52 (3.1)	40 (2.4)	61 (3.7)	22 (1.3)	33 (2.0)	1,670 (100.0)
고등학교 교사	275 (82.8)	22 (6.6)	4 (1.2)	29 (8.7)	2 (0.6)	0 (0.0)	317 (100.0)

이와 같은 상황은 비단 한국의 교육 현장만의 모습이 아니다. 미국의 1천여 개 초·중등학교 사회과 수업을 관찰한 연구에서도 수업 시간의 약 4-7%에서만 토론 수업이 이루어지고 있어 토론이 쉽지 않다는 것을 알 수 있다.<sup>199)</sup>

그럼에도 불구하고 정치교육은 사적 이익들의 힘을 제어하고 시민적 덕성을 증진하기 위해서 학생들이 공공의 일에 대한 토론과 심의를 할 수 있는 광장을 제

198) 이 표는 강대현 외, 『사회과 교육 내용 적정성 분석 및 평가』, 한국교육과정평가원, 2004, p.99의 표와 p.113의 표를 참고하여 재구성한 것이다.

199) J.T.Dillon, *Using discussion in classrooms*(Philadelphia: Open University Press, 1994, p.30), 차경수, 『21세기 사회과 교육과정과 지도법』, 학문사, 2000, p.143에서 재인용.

공해야 한다.<sup>200)</sup> 이를 통해 정치교육이 공공정신을 지닌 시민을 육성하는데 기여할 수 있을 것이다.

시민적 덕성을 함양한 시민을 양성하는 것을 목표로 하는 정치교육의 장(場)은 학교 내에서뿐만 아니라 학교 외부의 사회에서도 가능하다. 특히 지역사회는 시민들이 쉽게 상호접촉이 이루어지는 곳으로, 시민들이 지역의 공공의 일을 매개로 한 상호 접촉을 통하여 토론과 심의 및 의사결정의 체험을 할 수 있는 공공 영역이다.

이런 점에서 강준만이 제안한 정치교육의 방법은 주목을 끈다. 그는 대의 정치의 반응성과 시민적 덕성 증진이라는 두 가지 목적을 통일적으로 달성하는 데 도움이 되는 방법으로, 전국에 걸쳐 각 지역의 지방의회를 집중적인 정치교육의 마당으로 활용할 것을 제안하였다. 즉 학생·시민이 각 조별로 나뉘어 지방의원 한 명의 활동을 일년 내내 집중 탐구하자는 것이다.<sup>201)</sup> 이와 같이 지방 의회를 정치교육의 현장으로 활용하는 것 등 시민적 덕성을 증진시키기 위한 다양한 방법들이 연구되고 시도될 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 공화주의를 천착하는 정치교육은 궁극적으로 민주 공화국의 유지와 번영에 기여할 것이다. 왜냐하면 민주 공화국은 시민들의 덕성이 고양된 곳에서 만개할 수 있는데, 정치교육이 공공선을 추구하는 시민적 덕성을 갖춘 민주 공화국의 시민을 육성하기 때문이다. 공화주의적 시민들이 시민적 덕성을 갖추고 적극적으로 참여할 때 민주 공화국의 생명을 지킬 수 있을 것이다.

200) Richard Dagger, '신공화주의와 시민경제', 전정현 옮김, 『시민과세계』 제10호, 2007, p.289.

201) 강준만, 『현대 정치의 결과 속: 한국 정치는 왜 늘 북마전인가?』, 인물과사상사, 2009, pp.268-269.

## V. 결론

### 1. 요약

본 연구는 고등학교 사회과 교과서 중 정치 관련 교과서에 서술된 민주 공화국의 내용에 대한 분석 연구이다. 제1차 교육과정부터 2009 개정 교육과정까지 교육과정 시기별로 발행된 고등학교 정치 관련 교과서를 대상으로 내용 분석 방법을 사용하여 민주 공화국에 대한 서술 내용을 분석하였다. 내용 분석법은 양적 분석과 질적 분석을 함께 사용하였다.

연구 내용 및 결과는 다음과 같다.

첫째, 서구의 정치사에서 군주의 자의적인 일인 통치에 대한 저항의 논리로 발전해 온 공화주의는 전제 또는 자의적 권력에 반대하며, 시민적 덕성과 정치적 참여를 바탕으로 공공선을 실현하여 공동체의 조화로운 운영을 도모하고 개인의 자유를 실현하는 사상이다. 공화주의는 오늘날 자유주의의 헤게모니에 도전할 수 있는 소중한 방식을 제공한다. 즉 공화주의는 공공선을 외면한 채 사익만을 추구하고 정치에 무관심하며 사적 영역에 몰두하는 사적 개인으로 왜소화된 시민들로 이루어진 자유주의 사회에 대한 반성과 함께, 공공선을 추구하는 시민적 덕성을 갖춘 시민의 부활을 꾀한다. 나아가 민주주의의 확산과 공고화를 위한 시도로써 의의가 있다.

둘째, 민주 공화국이 의미하는 바를 단순히 민주주의 국가로만 이해하거나 비군주국이라 말하는 것은 정확한 것이 아니다. 민주주의와 공화국 또는 공화주의는 엄연히 구별되는 개념이며, 민주 공화국이란 민주와 공화가 온전히 결합되어야 이해될 수 있다.

민주 공화국이란 주권이 세습적 군주가 아니라 국민에 있으며 군주가 없는 국가이다. 이러한 정의는 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의의 의미를 협소하게 이해하는 것이다. 공화주의의 핵심 가치를 담아 민주 공화국의 의미를 규정한다면, 민주 공화국이란 ‘시민적 덕성을 갖춘 시민들의 적극적 참여에 의해 운영

되고, 공공의 이익(공공선)을 위한 통치가 이루어지며, 모든 시민의 자유로운 삶이 가능한 우리 모두를 위한 국가'이어야 함을 말한다.

셋째, 교과서에 나타난 민주 공화국의 서술 내용을 양적 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저, 민주 공화국의 내용이 수록된 체제를 살펴본 결과, 우리나라 헌법 제1조에서 일관되게 민주 공화국을 천명하여 왔듯이 교육과정 시기마다 민주 공화국에 대한 내용을 교과서에 수록하고 있다. 즉 고등학교 정치교육과정의 변화에도 불구하고, 민주 공화국은 정치교육의 주요 내용 요소로 다루어져 왔다. 민주 공화국이 대한민국의 정체성과 헌법의 원리를 나타낸 것이라는 점에서 민주 공화국에 대한 내용은 줄곧 우리나라의 '민주정치' 또는 '우리나라의 헌법' 단원에 수록되었다. 또한 민주 공화국 내용은 제1차 교육과정 시기부터 제4차 교육과정 시기까지 '국가의 형태' 단원에서도 수록되었다.

다음으로, 민주 공화국에 대한 서술 내용이 전체 교과서 분량 중에서 얼마나 많은 공간을 차지하며, 얼마나 자주 서술되는지 그 양을 구하여 분석한 결과를 살펴보면, 다음과 같은 특징을 찾을 수 있다. 제1·2차 교육과정 시기의 『정치와 사회』와 『정치·경제』 교과서에 서술된 민주 공화국에 대한 내용의 비중과 빈도가 나머지 교육과정 시기의 교과서보다 압도적으로 높다. 제3차 교육과정 시기의 교과서부터 비중과 빈도가 확연하게 낮아지는데, 제5차 교육과정 시기의 교과서부터는 다시 한번 두드러지게 낮아진다.

넷째, 교과서에 나타난 민주 공화국의 서술 내용을 질적 분석한 결과는 다음과 같은 서술 경향을 확인할 수 있다. 우선, 교과서에서 민주 공화국은 줄곧 군주국에 대립하는 국가 형태를 가리키는 것으로 서술되어 왔다. 이는 민주 공화국을 군주국이 아닌 국가, 즉 비군주국이라는 형식적 개념으로 이해한 것이다. 이러한 서술 경향은 민주 공화국에 대한 우리 헌법학계의 전통적이고 지배적인 입장을 따르는 것이며, 그 입장은 헌법학자 유진오 이래로 이어져 온 것이다. 특히 제1·2·3·4차 교육과정 시기에는 민주 공화국을 비군주국이라는 의미에 더하여 과시즘 공화국이나 소비에트 공화국, 인민 공화국 등과 같은 부정적인 또는 비민주적인 공화국이 아닌 '민주적' 공화국을 가리키는 것으로 서술되었다. 즉 민주 공화국이 독재적·전체주의적 국가에 대비되는 국가 형태로 이해된 것이다. 또한 민주 공화국은 일관되게 주권이 국민에게 있는 국가, 즉 국민주권의 원리가 실현되는 국가

를 의미하는 것으로 서술되어 왔다. 즉 민주 공화국을 주권 소재의 측면에서 주권이 세습적 군주가 아니라 국민에게 있음을 의미하는 것으로 이해되어 온 것이다.

전체적으로 보아 고등학교 정치 관련 교과서에서는 민주 공화국에 대하여 국가의 주권이 세습적 군주가 아니라 국민에 있는 비군주국이라는 국가 형태로 서술하고 있음을 알 수 있다. 이러한 서술 경향이 나타나는 것은 교과서의 내용이 유진오 이래 우리 헌법학계에서 굳혀져 온 지배적인 입장을 따르고 있으며, 초창기 사회과 교과서를 유진오가 직접 집필하였기 때문이다. 또한 사회적·국가적 요구나 필요로부터 민감하게 영향을 받는 사회과교육에서 반공(反共)이 강조되었기 때문으로 보인다.

다섯째, 기존의 교과서에 나타난 민주 공화국에 대한 서술은 민주 공화국이 비군주국이라는 국가 형태를 나타내는 상당히 형식적인 개념으로만 이해된다는 점에서 근본적인 문제가 있다. 이러한 서술 내용을 담은 교과서로 학습하는 학생들이 자신이 살고 있는 민주 공화국이라는 국가 공동체가 어떤 모습이어야 하는지에 대하여 온전하게 인식하는 것을 기대하기는 어렵다. 또한 민주 공화국의 유지·번영은 민주 공화국을 이해하는 수준과 같이 간다는 점에서 우리나라의 정치교육이 그 일차적 소명, 즉 대한민국 국민을 민주 공화국의 구성원답게 형성하는 일에 성공하지 못하였다는 비판으로부터 자유롭지 못하다.

교과서의 민주 공화국에 대한 서술 내용은 무엇보다도 민주 공화국이 지향하는 규범적 측면에 초점을 맞추어야 한다. 민주 공화국의 규범적 측면은 다양한 방식으로 해석하여 구체화될 수 있는데, 특히 기존에 민주 공화국의 의미를 해석할 때 소홀히 다루어지거나 무시되어 온 공화주의에 대해 주목해야 한다. 즉 대한민국이 단순히 민주국가가 아니라 민주 공화국인 것이 의미하는 바에 대한 이해가 필요하다. 공화주의의 핵심 가치와 민주주의의 핵심 가치인 국민주권을 바탕으로 한 민주 공화국에 대한 규정을 다음과 같은 내용으로 재구성할 필요가 있다.

시민적 덕성을 갖춘 시민들의 적극적 참여에 의해 운영되고, 공공의 이익(공공선)을 위한 통치가 이루어지며, 모든 시민의 자유로운 삶이 가능한 우리 모두를 위한 국가

또한 민주 공화국의 규범적 모습과 현실 사이에 나타나는 괴리를 사고할 수 있는 내용을 포함하여 학생들이 추상적으로 이해할 수 있는 민주 공화국의 내용을 구체적으로 이해할 수 있도록 돕는다. 마지막으로 민주 공화국의 역사적 의의에 대해 서술할 필요가 있다.

여섯째, 민주 공화국의 이념적 기반인 공화주의가 사회과 정치교육의 철학적 기초를 강화하는 데 중요한 함의를 갖는다. 공화주의는 사회과의 정치교육이 목표로 하는 좋은 시민이 갖추어야 할 자질이 무엇인가에 대한 물음에 일관된 답을 하여 왔다. 공화주의 관점에서 좋은 시민이란 개인의 단순한 이해관계를 넘어서서 공공선을 항상 염두에 두어 숙고하여 행동하는 시민이다. 즉 시민적 덕성을 실천하는 시민이다. 따라서 정치교육에서는 시민적 덕성을 양성하기 위한 교육 내용을 구성해야 한다. 즉 정치교육이 현대 민주주의의 주된 사상적 원류 중 잊혀졌던 공화주의에 관심을 갖고, 교육 내용으로 공화주의를 수용할 필요가 있다. 시민적 덕성의 고양을 목표로 하는 정치교육의 교수·학습 방법으로 토론수업이 장려될 필요가 있다. 정치교육을 통해 토론을 잘할 수 있는 시민을 양성하는 것은 공화주의의 기반을 마련하는 데 중요하다.

이상의 결과를 논의하는 데 있어 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 제한점을 안고 있다.

첫째, 본 연구는 공화국의 의미와 그 정신인 공화주의에 기반하여 민주 공화국의 의미를 재구성하였으나 이에 대하여는 앞으로 학계의 논의가 많이 필요하다. 왜냐하면 아직까지 우리 학계에서 공화주의에 대한 논의는 시작 단계이며, 민주 공화국이 의미하는 바에 대해서는 논의 자체가 부족하고 합의가 약하기 때문이다.

둘째, 본 연구는 실제 학교의 교실 수업에서 민주 공화국이 어떻게 다루어지는가에 대해서는 살펴보지 못하였다. 본 연구는 사회과의 정치교육에서 민주 공화국의 내용을 다루는 것에 대한 경험 연구가 아니다. 따라서 기존 사회과의 정치교육에서 민주 공화국을 다루는 교육 방식에 대한 비판은 교과서를 중심으로 한정된다.

또한 민주 공화국의 내용을 교과서에 재구성하여 담는 것만으로는 학교에서 이루어질 민주 공화국의 내용에 대한 정치교육을 개선하기에는 부족하다. 왜냐하면

실제 수업에서는 교과서 못지않게 교사의 역할이 매우 중요하기 때문이다. 학생들이 학습하는 내용이 교과서에 어떤 방식으로 서술되고 있는지도 중요하지만, 교사가 실제 교실 수업에서 어떻게 그 내용을 다루는지도 중요하다.

## 2. 제언

이상의 연구 결과를 바탕으로 앞으로 사회과의 정치교육을 개선하기 위해 논의되어야 할 몇 가지 점들을 제시해 보고자 한다.

첫째, 사회과의 정치교육을 통해 학생들이 국가 공동체에 대해 제대로 이해할 것을 피하려면 무엇보다도 민주 공화국이라는 국가 정체성에 대한 학문적 논의가 정밀하고 충분하게 이루어져야 할 것이다.

여러 차례 개정이 있었음에도 불구하고 불변의 조항으로 지금까지 남아 있는 헌법 제1조에 대한 해석 및 논의는 국가 정체성 문제를 해명하는 데 필수적으로 다루어져야 할 일이다. 그러나 그것만으로는 국가 정체성 문제를 결코 해명될 수 없다. 왜냐하면 헌법 제1조에 대한 거론은 국가 정체성 문제의 출발일 뿐이지 끝이 아니기 때문이다. “대한민국은 민주 공화국이다.”라는 문구의 의미를 진정으로 이해하기 위해서는 국가의 본질이 무엇인가 하는 정치철학의 가장 근본적인 문제에서부터 대한민국이라는 국가의 역사 및 정신사의 흐름 전체를 포괄하는 학문적 논의가 필요하다.

또한 민주 공화국의 이념적 기반인 민주주의나 공화주의 자체가 정치철학의 ‘영원한 질문들’(the perennial questions)의 범주에 속하는 것이므로, 그것들에 대해 제대로 이해하기 위해서는 오랫동안의 깊은 성찰을 요구한다.<sup>202)</sup> 따라서 민주 공화국의 내용은 헌법 조문을 단순히 해석하여 정리될 성질의 것이라기보다는 지속적인 공적 토론과 민주적 심의를 통해 결정되어야 할 사항이라고 할 수 있다.<sup>203)</sup> 결국 민주 공화국이라는 국가 정체성이 의미하는 바는 평생을 두고 천

202) 양승태, 『대한민국이란 무엇인가: 국가 정체성 문제에 대한 정치철학적 성찰: 국가 정체성 문제에 대한 정치철학적 성찰』, 이화여자대학교출판부, 2010, pp.7-23.

203) 박준혁, 앞의 논문, 2005, pp.34-35.

착해야 할 과제이다.

둘째, 사회과교육학계뿐만 아니라 국내 정치학계에서 정치교육에 대한 관심을 고취해야 할 것이다. 그동안 정치교육에 대한 국내 정치학계의 관심은 소극적이라고 할 수 있다.<sup>204)</sup> 그러나 정치교육은 정치학의 연구에서 중요하게 다루어져야 할 주제이다. 특히 공화주의가 사회과의 정치교육의 철학적 기초를 강화할 수 있는 방안에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 앞으로 사회과교육학계와 더불어 국내 정치학계에서는 사회과의 정치교육과 공화주의간의 연관성을 강화할 수 있는 방안을 모색하고, 공화주의 관점에 따른 시민성(citizenship)<sup>205)</sup>에 관한 논의를 심층적으로 전개해 나아가야 할 필요가 있다.

최근 수년 사이에 정치철학 분야에서 가장 널리 현저하게 발전한 것 중의 하나는 공화주의에 대한 관심이 부활한 것이며,<sup>206)</sup> 오늘날 정치철학은 공화주의를 어떻게 현대적으로 재구성할 것인가에 대한 논의를 한참 진행하고 있는 중이다.<sup>207)</sup> 공화주의는 완성된 이념이나 정치체제가 아니다. 게다가 한국 학계에서 공화주의는 아직 충분히 검토되지 못한 서양의 전통이다. 따라서 공화주의에 대해 국내 정치학계에서 충분한 검토가 이루어진 뒤에 우리 현실에 맞게 구체화되어야 한다.

공화주의에서는 학생들이 공공선을 실현하는 데 이바지하는 시민으로 성장하기 위해서 시민적 덕성을 함양하는 것이 중요하다고 본다. 그러므로 시민적 덕성이 헌신하고자 하는 공공선이 무엇인가에 대한 합의를 이끌어 내야 한다. 이를 바탕으로 사회과의 정치교육에서는 시민적 덕성이 구체적으로 무엇을 말하는 것인지, 그리고 그것을 길러내는 데 효과적인 방법은 무엇인지에 대한 고찰이 필요하다.

셋째, 사회과 교과서를 비롯한 자료를 체계적으로 발굴하고 수집하여 데이터베이스를 구축하는 데 노력을 기울여야 할 것이다. 교과서가 갖는 중요한 의의에도 불구하고, 초기 사회과에 사용되었던 교과서를 비롯한 자료들은 실제로 교육과학

204) 심익섭, '독일정치교육 조직체계에 관한 연구: 연방정치교육원을 중심으로', 『한국정치학회보』 29집 2호, 1998, p.303.

205) 시민성(citizenship)에 대한 기존의 자유주의와 공동체주의의 논의를 비판하고, 공화주의 관점에 따른 시민성의 내용에 대한 논의는 다음을 참조할 것. 박준혁, '시민적 책임성: 고전적 공화주의와 시민성(citizenship)', 『대한정치학회보』 제16집 2호, 2008, pp.127-149.

206) Richard Dagger, 전정현 옮김, 앞의 논문, p.281.

207) 이병천, 앞의 논문, p.339.

기술부를 비롯한 국가 기관에 온전한 형태로 남아있지 않다.<sup>208)</sup> 또한 연구 과정에서 교과서와 같은 원자료에 대한 접근 없이 2차 및 3차 자료 등을 통해 간접적인 방법으로 이루어진 연구들은 쉽게 오류에 빠질 위험이 있다.<sup>209)</sup>

이러한 문제의식과 관련하여 이혁규는 사회과교육과 관련된 1차 자료를 발굴하고 수집하는 노력이 필요하다고 강조하며 다음과 같이 말한다.

이런 작업은 개별 연구자의 노력만으로는 힘에 부치는 것이다. 사회과교육사를 정리하기 위한 집단적 노력이 요구되며 이를 위해 각 시대의 자료를 체계적으로 발굴하고 데이터베이스화하는 프로젝트가 진행될 필요가 있다. ... (중략)... 이 같은 프로젝트를 통해서 관리되지 않고 방치되어 있는 자료들을 체계적으로 발굴하고 정리하여 사회과교육사 연구가 왕성하게 일어날 수 있는 생태적 환경을 조성해야 할 것이다. ... (중략)... 사회과교육사 연구를 통해서 사회과교육 실천과 연구를 체계적으로 정리하는 일은 내일의 역사를 새롭게 쓰는데 반드시 필요한 성찰적 작업이다.<sup>210)</sup>

현재 한국교육개발원에서 운영하는 ‘사이버교과서 박물관’(www.textlib.net)을 통해 개화기 이후부터 제6차 교육과정 시기까지 교육과정 시기별로 사용하였던 사회과 교과서의 원문을 인터넷상으로 볼 수 있도록 데이터베이스 구축 작업이 되어 있다. 그러나 ‘사이버교과서 박물관’을 통해서도 제1·2·3차 교육과정 시기의 교과서들은 ‘저작권이 처리되지 않은’ 이유 등으로 원문을 열람할 수 없다.

이와 같은 제언을 마지막으로 본 연구가 지금까지 사회과의 정치교육에서 형식

208) 본 연구자가 분석 대상의 교과서를 확보하는 과정에서 확인한 바로는 인쇄형 책의 형태로 된 사회과 교과서의 원문을 볼 수 있는 곳은 다음의 세 기관이다. 먼저, ‘한국교과서연구재단’(서울특별시 서초구 소재)에는 제5차 교육과정 시기 이후부터의 교과서 및 교육과정을 소장하고 있다. 이 곳에서 볼 수 없었던 초창기 사회과 교과서 및 교육과정은 ‘국립어린이청소년도서관’(서울특별시 강남구 소재)과 ‘한국교육개발원’에서 찾을 수 있었다. 고백하건대, 한국 사회과 초기에 사용하였던 교과서와의 만남은 매우 설레었다. 해방 이후 혼란의 격동기 속에서 민주시민을 양성하기 위해 교과서를 치열하게 편찬했을 그 노력의 숨결들이 느껴지는 듯했다. 그러나 안타깝게도 다수의 교과서는 많이 훼손돼 그 상태가 불량한 편이었다.

한편, 우리나라 교육과정에 대한 정보는 한국교육과정평가원에서 운영하고 있는 ‘국가 교육과정 정보센터’(www.ncic.re.kr)를 통해 공유 및 관리되고 있다. 국가 수준에서 교육 정보를 체계적으로 신속하게 제시하는 세계적인 추세와 교육과정 정보 공유에 대한 요구를 수용하여 한국교육과정평가원에서는 2009년에 ‘국가 교육과정 정보 공유 시스템 KICE-NCIS 구축연구’를 통해 ‘디지털 아카이브’(digital archive)로서의 정보 공유 웹사이트 ‘국가 교육과정 정보센터’를 개설하였다. 이에 따라 우리나라 및 세계 주요 국가의 국가 수준 교육과정 정보를 체계적으로 데이터베이스화 하고, 사용자가 이에 손쉽게 접근하여 효율적으로 해당 정보를 활용할 수 있도록 하고 있다.

209) 곽한영, 앞의 논문, 2010, p.3.

210) 이혁규, ‘사회과교육의 기원 및 시기 구분 문제에 대한 고찰’, 『시민교육연구』 제41권 4호, 2009, p.148.

적으로만 이해되어 온 민주 공화국에 대한 새로운 관심을 환기시키고, 앞으로 사회과교육학계에서 민주 공화국 및 공화주의에 관한 논의가 보다 활발하게 이어져 나갈 수 있는 계기가 될 것을 기대한다. 나아가 사회과의 정치교육이 시민 의식 혹은 시민적 덕성을 갖춘 민주 공화국의 구성원을 형성하는 데 이바지하고, 대한민국의 자기 정체성에 대한 이해를 높이며, 더 좋은 정치 공동체의 구현에 기여할 수 있기를 기대한다.

## 참고 문헌

### <교과서>

- 이의철 외. 『정치와 사회』. 교학도서주식회사, 1963.
- 유진오. 『정치와 사회』. 일조각, 1956.
- 유진오·홍우. 『정치·경제』. 일조각, 1968.
- 한국교육개발원. 『정치·경제』. 국정교과서, 1981.
- 한국교육개발원. 『사회Ⅱ』. 대한교과서, 1985.
- 한국교육개발원. 『정치·경제』. 대한교과서, 1990.
- 한국교육개발원. 『정치』. 대한교과서, 1996.
- 김왕근 외 4명. 『정치』. 법문사, 2003.
- 김왕근 외 5명. 『법과 정치』. 천재교육, 2011.

### <교육과정>

- 교육부. 『초·중·고등학교 사회과·국사과 교육과정 기준: 1946-1997』. 교육부, 2000.
- 교육인적자원부. 『고등학교 교육과정 해설』. 대한교과서주식회사, 2001.
- 교육인적자원부. 『사회과 교육과정』. 교육인적자원부 고시 제2007-79호.
- 교육과학기술부. 『사회과 교육과정』. 교육과학기술부 고시 제2009-41호.
- 문교부. 『고등학교 및 사범학교 교과과정』. 민주교육사, 1955.

### <단행본>

- 강대현 외. 『사회과 교육 내용 적정성 분석 및 평가』. 한국교육과정평가원, 2004.
- 강정인. ‘보수주의’. 강정인 외. 『한국 정치의 이념과 사상: 보수주의·자유주의·민족주의·급진주의』. 후마니타스, 2009.

- 강준만. 『현대 정치의 겉과 속: 한국 정치는 왜 늘 북마전인가?』. 인물과 사상사, 2009.
- 계희열. 『헌법학(상)』. 박영사, 2005.
- 곽준혁. ‘공화주의’. 한국정치학회편. 『정치학이해의 길잡이: 정치사상』. 법문사, 2008.
- 국민윤리학회. 『정치교육』. 형설출판사, 1984.
- 권영성. 『헌법학원론』. 법문사, 2011.
- 김경희. 『공화주의』. 책세상, 2009.
- 김석우·최태진. 『교육연구방법론』. 학지사, 2011.
- 김용찬. 『민주화·세계화 시대의 민주시민교육과 정치교육』. 교육과학사, 2005.
- 김정호 외. 『사회과 교과서 질 관리 시스템 구축방안에 관한 연구』. 한국교과서 연구재단, 2006.
- 김재영 외. 『정치문화와 정치사회화』. 형설출판사, 1990.
- 김진영 외. 『교과용도서 국·검·인정 구분 준거 및 절차에 관한 연구』. 한국검정교과서, 2010.
- 김철수. 『대한민국 정부형태 어떻게 할 것인가』. 예지각, 2010.
- 김철수. 『헌법학개론』. 박영사, 2010.
- 문지영. 『자유』. 책세상, 2009.
- 박명림·김상봉. ‘헌법 제1조, 대한민국은 민주 공화국이다’. 『다음 국가를 말하다: 공화국을 위한 열세 가지 질문』. 웅진지식하우스, 2011.
- 박은종. 『한국 사회과 교육과정 탐구: 분석 및 모형 개발 탐색』. 한국학술정보, 2008.
- 성낙인. 『헌법학』. 법문사, 2011.
- 손용택. 『손 교수의 길라잡이, 교과서 연구』. 한국학술정보, 2010.
- 신동준. 『통치학원론』. 지영사, 2003.
- 신진욱. 『시민』. 책세상, 2009.
- 심익섭. ‘민주시민교육의 논리와 발전전망’. 박재창 외. 『민주시민교육의 전략과 과제』. 오름, 2007.
- 안병진. 『민주화 이후 민주주의와 보수주의 위기의 뿌리』. 풀빛, 2008.

- 안병진. '공화주의와 민주주의'. 민주화운동기념사업회연구소 편. 『민주주의 강의 2 사상』. 민주화운동기념사업회, 2010.
- 양건. 『헌법강의 I』. 법문사, 2007.
- 양승태. 『대한민국이란 무엇인가: 국가 정체성 문제에 대한 정치철학적 성찰: 국가 정체성 문제에 대한 정치철학적 성찰』. 이화여자대학교 출판부, 2010.
- 유진오. 『헌법해의(憲法解義)』. 명세당, 1949.
- 윤상철 외. 『민주발전지수 2004-2005: 평가와 전망』. 민주화운동기념사업회, 2006.
- 옥일남. '사회과 정치교육과정 설계를 위한 교과지식 재구조화 방안'. 한국사회과 교육학회. 『사회과 교과지식의 재구성 방향 모색』. 한국교육과정평가원, 2010.
- 이지훈. 『사회과학의 메타분석방법론』. 충북대학교출판부, 1993.
- 이택광 외. 『무엇이 정의인가? 한국사회, <정의란 무엇인가>에 답하다』. 마티, 2011.
- 임채원. 『공화주의적 국정운영』. 한울아카데미, 2008.
- 전광석. 『한국헌법론』. 법문사, 2010.
- 정문성 외. 『사회과 교수·학습법』. 교육과학사, 2008.
- 정상우. '대한민국임시정부 헌법의 헌정사적 의의: 정부형태를 중심으로'. 고정휴 외. 『대한민국임시정부의 현대사적 성찰』. 나남, 2010.
- 정종섭. 『헌법학원론(제5판)』. 박영사, 2010.
- 정태욱. 『정치와 법치』. 책세상, 2002.
- 조승래. 『공화국을 위하여: 공화주의의 형성과정과 핵심사상』. 길, 2010.
- 조영달. 『한국 중등학교 교실수업의 이해』. 교육과학사, 2001.
- 진재관 외. 『고등학교 사회과 선택 중심 교육과정 개선 방안 연구』. 한국교육과정평가원, 2006.
- 차경수. 『21세기 사회과 교육과정과 지도법』. 학문사, 2000.
- 차경수·모경환. 『사회과교육』. 동문사, 2009.
- 최갑수. '공화국, 공화주의, 프랑스'. 이용재 외. 『프랑스의 열정: 공화국과 공화주의』.

- 아카넷, 2011.
- 최장집. 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 후마니타스, 2002.
- 하수용. 『헌법학』. 법문사, 2011.
- 한국교과서연구재단. 『주요국의 교과서 제도 요람』. 한국교과서연구재단, 2011.
- 한홍구. '한국 민주주의 100년의 역사를 돌아보다'. 도정일 외. 『다시 민주주의를 말한다: 시민을 위한 민주주의 특강』. 휴머니스트, 2010.
- 허영. 『한국헌법론』. 박영사, 2008.
- 홍윤기 외. 『민주청서 21: 대한민국 민주주의와 민주시민교육, 그리고 시민적 활기와 민주적 애국심을 통한 국가·민족·사회의 발전을 위하여』. 민주화 운동기념사업회, 2009.
- Bernard Manin. 『선거는 민주적인가』. 곽준혁 옮김. 후마니타스, 2010.
- Cecile Laborde 외. 『공화주의와 정치이론』. 곽준혁·조계원·홍승헌 옮김. 까치, 2010.
- David Held. 『민주주의의 모델들』. 박찬표 옮김. 후마니타스, 2010.
- Isaiah Berlin. 『이사야 벌린의 자유론』. 박동천 옮김. 아카넷, 2006.
- Jean Jacques Rousseau. 『사회계약론』. 이환 옮김. 서울대학교출판부, 1999.
- Marcus Tullius Cicero. 『국가론』. 김창성 옮김. 한길사, 2007.
- Maurizio Viroli. 『공화주의』. 김경희·김동규 옮김. 인간사랑, 2006.
- Niccolo Machiavelli. 『군주론』. 강정인·김경희 옮김. 까치글방, 2008.
- Quentin Skinner. 『자유주의 이전의 자유』. 조승래 옮김. 푸른역사, 2007.
- Terrence Ball·Richard Dagger. 『현대 정치사상의 파노라마: 민주주의의 이상과 정치 이념』. 정승현 외 옮김. 아카넷, 2007.
- Tom Holland. 『공화국의 몰락』. 김병화 옮김. 웅진닷컴, 2004.
- Wendy Brown 외. 『민주주의는 죽었는가? 새로운 논쟁을 위하여』. 김상운·양창렬·홍철기 옮김. 난장, 2010.
- Will Kymlicka. 『현대 정치철학의 이해』. 장동진 외 옮김. 동명사, 2008.

### <학술 논문>

- 강선주. '미국의 세계사 교과서 내용 분석'. 『사회과 교육』 제43권 2호, 2004.
- 강창식. '혼합정치체제론에 입각한 사회과 『정치』 교과서 비판'. 석사학위논문, 한국교원대학교 교육대학원, 2011.
- 계희열. '현민 유진오의 사상과 헌법제정에서의 역할'. 『고려법학』 제51호, 2008.
- 곽준혁. '갈등, 혼합정체 그리고 리더십: 마키아벨리의 『로마사 논고』를 중심으로'. 『정치사상연구』 9집, 2003.
- 곽준혁. '민주주의와 공화주의: 헌정체제의 두 가지 원칙'. 『한국정치학회보』 37집 3호, 2005.
- 곽준혁. '시민적 책임성: 고전적 공화주의와 시민성(citizenship)'. 『대한정치학회보』 제16집 2호, 2008.
- 곽차섭. '공화주의와 우리의 마키아벨리언 모멘트'. 『철학과 현실』 제89호, 2011.
- 곽한영. '사회과에서 국가의식 교육의 방향에 관한 연구'. 『사회과 교육』 제46권 2호, 2007.
- 곽한영. '헌법교육의 접근방식과 내용요소'. 『법교육연구』 제4권 제1호, 2009.
- 곽한영. '초기 사회과 교과서에 나타난 법교육의 양상에 관한 연구'. 『법교육연구』 제5권 제2호, 2010.
- 곽한영·이기우. '초등 사회 교과서 국제 비교 연구: 정치 관련 부분을 중심으로'. 『사회과 교육』 제46권 3호, 2007.
- 김경희. '비르투 로마나(Virtu romana)를 중심으로 본 마키아벨리의 공화주의'. 『한국정치학회보』 39집 1호, 2005.
- 김경희. '정치의 부활'. 『시민과세계』 제15호, 2009.
- 김남국. '다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론'. 『국제정치논총』 제45집 4호, 2005.
- 김도균. '불간섭으로서의 자유와 비예속 상태로서의 자유: 한국사회의 자유 담론과 관련해서'. 『법과사회』 제37호, 2010.
- 김동훈. '한국 헌법과 공화주의'. 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2010.
- 김만곤. '교과서관에 따른 사회과 교과서의 변화'. 『사회과교육』 33호, 2000.
- 김명정. '사회과교육학의 연구사(研究史)적 접근: 1963년부터 2010년까지'. 『시민

- 교육연구』 제43권 1호, 2011.
- 김상봉. '모두를 위한 나라는 어떻게 가능한가: 공화국의 이념에 대한 철학적 성찰'. 『시민과세계』 제8호, 2006.
- 김상봉. '국가 속의 국가(Imperium in imperio): 뜻으로 본 대한민국임시정부 (Imperium in Imperio)'. 『철학연구』 제88집, 2010.
- 김선택. '공화국원리와 한국헌법의 해석'. 『헌법학연구』 제15권 제3호, 2009.
- 김수식. '중학교 사회과 민주주의 교육에 대한 비판적 고찰'. 석사학위논문, 부산대학교 교육대학원, 2010.
- 김영석. '사회과 교과서의 문제와 개선 방향'. 『사회과교육연구』 14권 2호, 2007.
- 김왕근. '사회과 교육과정 및 교과서 내용의 적정화에 관한 연구'. 『시민교육연구』 제31집, 2000.
- 김용호. '헌정공학의 새로운 이론적 틀 모색: 한국 헌정체제의 규범적 좌표와 제도적 선택'. 『민주주의와 인권』 제7권 1호, 2007.
- 김홍우. '제헌국회에서의 정부형태론 논의'. 『의정연구』 제3권 제1호, 1997.
- 김효전. '유진오(兪鎭午), 『헌법해의(憲法解義)』'. 『서울대학교 법학』 제48권 제3호, 2007.
- 노숙영. '한국, 미국, 프랑스 사회과교과서를 통해 본 국제이해교육'. 『교육학연구』 43권 3호, 2005.
- 류현중. '초등학교 사회과 교과서 속의 현대사 서사 분석'. 『역사교육연구』 제4호, 2006.
- 모경환. '미국의 세계문화 교과서에 나타난 한국관련 내용 분석'. 『시민교육연구』 제36권 2호, 2004.
- 모경환이정우. "좋은 시민"에 대한 학생들의 인식 조사 연구'. 『시민교육연구』 제36권 1호, 2004.
- 박동천. '한국 민주주의의 개념과 현실'. 『정치사상연구』 제12집 2호, 2006.
- 박명림. '한국의 국가형성, 1945~48 : 미시적 접근과 해석'. 『한국정치외교사논총』 제13집, 1995.
- 박명림. '한국의 초기 헌정체제와 민주주의: '혼합정부'와 '사회적 시장경제'를 중심으로'. 『한국정치학회보』 37집 1호, 2003.
- 박성혁. '법교육의 본질관에 입각한 '법과 사회' 교육과정 및 교과서 내용 분석

- 연구'. 『시민교육연구』 제37권 1호, 2005.
- 박성혁. '법교육의 역사와 현황 그리고 발전 방향'. 『법교육연구』 제1권 1호, 2006.
- 박성혁. '한·미 고등학교 법교과서 비교 분석을 통한 법교과서 개선 방안 연구'. 『시민교육연구』 제38권 3호, 2006.
- 박성혁. '사회과 교육과정 법 영역의 내용타당성에 관한 연구'. 『시민교육연구』 제39권 1호, 2007.
- 박윤경. '초등 사회과 '가족' 단원에 대한 내용 분석'. 『시민교육연구』 제37권 3호, 2005.
- 박현모. '박정희의 '민주공화주의'관 변화 연구: '박정희대통령연설문집'을 중심으로'. 『동양정치사상사』 제6권 2호, 2006.
- 박현모. '일제시대 공화주의와 복벽주의의 대립: 3·1운동 전후의 왕정복고(復辟) 운동을 중심으로'. 『정신문화연구』 제30권 제1호, 2007.
- 서장은. '공화주의적 통치구조의 헌법적 구현'. 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2011.
- 서재천. '공화주의적 자유주의가 우리나라 시민성 교육에서 가지는 함의 고찰'. 『사회과교육』 제46권 3호, 2007.
- 서재천. '사회과 민주시민 교육의 원리 모색: 파커의 민주주의 교육론을 중심으로'. 『사회과교육연구』 15권 4호, 2008.
- 서태열. '지식 정보화 사회의 바람직한 사회과 교과서의 미래상'. 『교과서연구』 제52호, 2007.
- 서희경. '대한민국 건국헌법의 역사적 기원(1898-1919): 만민공동회·3.1운동·대한민국임시정부헌법의 '민주공화' 정체 인식을 중심으로'. 『한국정치학회보』 제40집 제5호, 2006.
- 서희경. '남한과 북한 헌법 제정의 비교 연구(1947-1948): 현대 근대국가와 입헌주의의 탄생, '진정한 민주주의'를 향한 두 가지의 길'. 『한국정치학회보』 제41집 제2호, 2007.
- 서희경. '대한민국 '민주공화제'의 기원'. 『시민과세계』 제14호, 2008.
- 서희경·박명림. '민주 공화주의와 대한민국 헌법 이념의 형성'. 『정신문화연구』

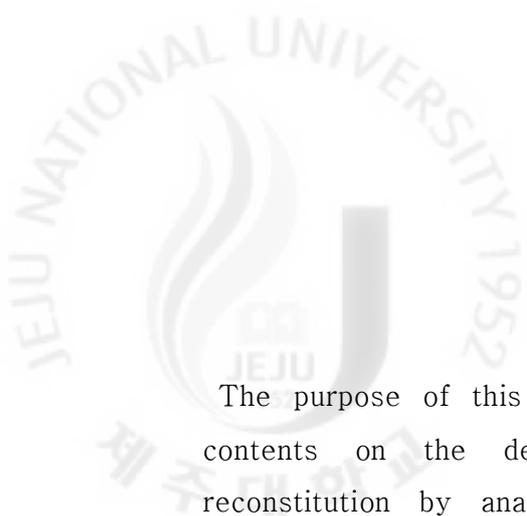
- 제30권 제1호, 2007.
- 성낙인. '헌법과 국가 정체성'. 『서울대학교 법학』 제52권 제1호, 2011.
- 송용구. '프랑스의 학교 시민교육에 관한 연구: 한국의 학교 시민교육에 시사하는 바를 중심으로'. 『시민교육연구』 제42권 2호, 2010.
- 심익섭. '독일정치교육 조직체계에 관한 연구: 연방정치교육원을 중심으로'. 『한국정치학회보』 29집 2호, 1998.
- 안병진. '민주화 이후 민주주의의 역설에 대한 공화주의자의 시각'. 『아세안 연구』 제51권 1호 2008.
- 양해림. '한국사회에서 공화주의의 이념은 부활할 수 있는가: 공화주의의 정치 철학적 고찰'. 『시대와 철학』 제19권 1호, 2008.
- 오향미. '대한민국임시정부의 입헌주의: 헌법국가로서의 정당성 확보와 딜레마'. 『국제정치논총』 제49집 1호, 2009.
- 유명철. '고등학교 『정치』 교과서의 '대의제의 개념' 내용 지도'. 『사회과교육』 제49권 2호, 2010.
- 유미자. '로마 혼합정체의 현대 정치적 함의'. 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원, 2011.
- 윤인진·조대엽. '한국사회의 부정부패와 시민성'. 『한국사회』 제4집, 2001.
- 윤평중. '공화국의 이념과 실제: 분열 극복의 길'. 『철학과 현실』 제85호, 2010.
- 이경태. '미래지향적 중·고등학교 정치교육'. 『대한정치학회보』 제10집 3호, 2003.
- 이계일. '공화국 원리의 함의에 대한 이념사적 고찰: 고전적 공화주의 이론의 유형화와 그 법적 구체화의 상관관계를 중심으로'. 『법학연구』 제21권 제2호, 2011.
- 이계일. '헌법상 공화국 원리의 도그마틱적 함의에 관한 연구'. 『헌법학연구』 제19권 제1호, 2011.
- 이국운. '공화주의 헌법이론의 구상'. 『법과 사회』 제20호, 2001.
- 이길상. '교과서 제도 국제비교'. 『중등교육연구』 제57권 2호, 2009.
- 이미순. '공화주의 사상의 민주시민 교육적 함의'. 석사학위논문, 한국교원대학교 대학원, 2010.
- 이병천. '2006년 6월, 우리는 어디에 서 있는가'. 『시민과세계』 제9호, 2006.

- 이종렬. '정치교육 내용의 변천에 관한 연구: 한국 정치 상황의 변화를 중심으로'. 『시민교육연구』 제15집, 1991.
- 이종렬. '시민교육의 정체성 위기와 딜레마'. 『시민교육연구』 제30집, 2000.
- 이진석. '해방 후 한국사회과의 성립과정과 그 성격에 관한 연구'. 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1992.
- 이진석. '사회과 학습 목표로서 '시민성 원리'와 내용 구성 방법으로서 '통합성 원리'에 대한 사적(史的) 고찰: 사회과 성립 과정 시기를 중심으로'. 『시민교육연구』 제20집, 1995.
- 이진석. '광복 이후 전시 교육체제에 있어서 사회과 교과서 내용 분석: 민족 분단 고착적 성격을 중심으로'. 『사대논문집』 제40집, 2001.
- 이춘수. '정치교육의 문제점과 개선 방안에 대한 연구: 한미 사회과 교육과정 비교를 중심으로'. 『시민교육연구』 제35권 2호, 2003.
- 이혁규. '사회과교육의 기원 및 시기 구분 문제에 대한 고찰'. 『시민교육연구』 제41권 4호, 2009.
- 이혜경. '사회 교과서에 제시된 민주주의 개념들의 적절성 문제'. 『사회과교육연구』 제1권, 1994.
- 임혁백. '공공성의 붕괴인가, 공공성의 미발달인가: 한국에서의 허약한 공화주의'. 『사회비평』 제38호, 2007.
- 장동진. '한국 민주정치와 민주시민교육: 적극적 시민육성을 위한 자유주의적 논의'. 『사회과학논집』 제36집, 2005.
- 장명학. '해방정국과 민주공화주의의 분열: 좌우 이념대립과 민족통일론을 중심으로'. 『동양정치사상사』 제8권 1호, 2009.
- 장용근. '공화주의의 헌법적 재검토'. 『세계헌법연구』 제16권 제1호, 2010.
- 장은주. '존엄한 시민들의 공화국: 민주적 연대성의 이념과 공공성'. 『철학연구』 제102집, 2007.
- 전광석. '제헌의회의 헌법구상'. 『법학연구』 제15권, 2005.
- 전광석. '유진오와 대한민국 헌법'. 『고려법학』 제48호, 2007.
- 전체철. '사회과 법교육에 있어서 헌법교육의 의의'. 『시민교육연구』 제37권 2호, 2005.

- 전제철. '국민주권의 원리에서 본 시민교육 연구: 사회과 헌법교육을 중심으로'. 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2006.
- 전제철. '사회과 교과서에 나타난 국민주권의 원리'. 『사회과교육』 제45권 3호, 2006.
- 조승래. '공화주의 자유론에 대하여'. 『서양사학연구』 제15집, 2006.
- 조승래. '공화국과 공화주의'. 『역사학보』 제198집, 2008.
- 조승래. '누가 자유주의를 두려워하라?'. 『역사와 담론』 제54집, 2009.
- 주우연. '법과 사회 과목 학습량 분석 연구: '법과 사회'와 '사회·문화' 교과서의 개념 관련 어휘 개수 비교'. 『법교육연구』 제3권 제2호, 2008.
- 진재관. '고등학교 사회과 교과서의 변천과 전망'. 『교과서연구』 제47호, 2006.
- 최병모. '중·고등학교 사회과에서의 민주이념교육'. 『사회과교육』 제23호, 1990.
- 최유. '현대공화주의 정치사상과 헌법'. 『법정논총』 제39권 제53집, 2004.
- 추정훈. '사회과교육 목표로서의 민주시민성'. 『사회과 교육』 제41권 4호, 2002.
- 한상희. '민주 공화국의 헌법적 함의: 공화주의논쟁과 동태적 주권론'. 『일감법학』 제3권, 1998.
- 한상희. '민주 공화국의 의미: 그 공화주의적 실천규범의 형성을 위하여'. 『헌법학 연구』 제9권 제2호, 2003.
- 한인섭. '대한민국은 민주공화제로 함: 대한민국임시헌장(1919.4.11) 제정의 역사적 의의'. 『서울대학교 법학』 제50권 제3호, 2009.
- 홍세화. '대한민국은 민주 공화국인가'. 『내일을 여는 역사』 제31호, 2008.
- 황정일. '고등학교 『정치』 교과서의 민주정치단원 재구성'. 석사학위논문, 한국 교원대학교 교육대학원, 2011.
- Richard Dagger. '신공화주의와 시민경제'. 김정현 옮김. 『시민과세계』 제10호, 2007.

<인터넷 URL>

[www.ncic.re.kr](http://www.ncic.re.kr)  
[www.tba.kice.re.kr](http://www.tba.kice.re.kr)  
[www.textlib.net](http://www.textlib.net)



## ABSTRACT

The purpose of this study is to point out limitation of the descriptive contents on the democratic republic and to suggest direction of reconstitution by analyzing the descriptive contents of the democratic republic, which were shown in the textbook related to politics out of the textbooks for the social studies of high school. Furthermore, the aim is to seek which implication the republicanism, which is the ideological foundation of democratic republic, has in reinforcing philosophical basis of political education in the social studies.

It is very important for students to rightly understand significance of democratic republic through the political education in the social studies with the aim of training democratic citizens who proceed with living in the national community. That is because the Republic of Korea is democratic republic and because the democratic republic is what clarified its identity of a country, which has been followed continuously from the first modern constitution on the history of our constitutional government in 1919 to the current constitution. However, with failing even to be subject of discussion so far about a meaning of democratic republic in our society, the democratic republic has been understood just simply as the democratic state or so. This results greatly from the indifference and non-recognition on republicanism, which is the ideological foundation of democratic republic. Fortunately, in the process of discussion with seeking an alternative plan for overcoming crisis of Korean democracy with entering these days, an interest of the academic circles and civil society in republicanism is getting higher. There is now a need of finding out a meaning of democratic republic through closely examining about discourse of republicanism, and of teaching so that members of democratic republic can understand it.

This study analyzed quantitatively and qualitatively the contents of democratic republic, which were described in textbook, by using the content analysis method, in order to examine how the contents of democratic republic

have been addressed so far in the political education of the social studies. The analytical subjects are the textbooks related to politics among textbooks of the social studies for high school, which were published by period in each curriculum from the first curriculum to the revised curriculum for 2009.

The main results of the content analysis are as follows.

First, as the democratic republic has been clarified in the Constitutional Law Article 1 of our country, the contents on democratic republic were selected in the politics curriculum of high school and have been recorded in textbook. The weight and frequency in the contents on democratic republic are overwhelmingly higher in the textbooks of the 1st and 2nd curriculums than the textbooks of the remaining curriculums. It gets remarkable lower once again from the textbooks in the 5th curriculum.

Second, the democratic republic in textbook has been described as what indicates the national form called non-princedom in which the sovereignty of a state relies constantly upon national, not the hereditary sovereign. A reason that this description tendency appears is because the contents of textbook are following dominant position, which has been solidified in our constitutional circles since Yu Jin-o, and because Yu Jin-o directly wrote textbook of the social studies in the initial stage. Also, it seems to be accredited to which the anticommunism was emphasized in the social studies education, which is influenced sensitively by the social and national demand and need.

The description on democratic republic, which appeared in the conventional textbook, has a fundamental problem in a sense of being understood only as considerably formal concept of indicating the national form that the democratic republic is non-princedom.

Suggesting direction of reconstructing the description contents of textbook on democratic republic based on the analytical results, they are as follows.

First, there is a need of focusing on the normative aspect to which the democratic republic points. The normative aspect of the democratic republic can be specified by being analyzed with diverse methods. Especially when analyzing a meaning of the existing democratic republic, there is a need of paying attention to republicanism, which has been negligently addressed or neglected.

Second, it is conducive to possibly understanding specifically the contents of democratic republic that students may understand abstractly, including the contents available for thinking of dissociation, which is shown between normative image and reality in the democratic republic.

Finally, it describes on historical significance of democratic republic, thereby helping students with possibly understanding that the democratic republic is the normative orientation, which Korean people have suggested very consistently until today.

The implications that the republicanism has in reinforcing the philosophical foundation of political education in the social studies are summarized as follows.

From the perspective of republicanism, a good citizen is a citizen who behaves by thinking carefully with always having common good in mind beyond an individual's simple interests. In other words, it is a citizen who practices civil virtue. Accordingly, there is a need of forming the educational contents for training civil virtue in the political education. That is to say, the political education needs to accept republicanism as the educational contents, with having an interest in republicanism, which had been forgotten out of the main ideological origin in modern democracy. The instruction of discussion needs to be encouraged with a teaching and learning method of political education with the aim of enhancing civil virtue. What trains a citizen who can well discuss through political education is important in arranging the foundation of republicanism.

**Keywords:** Democratic republic, Republicanism, Democracy, Political Education in the social studies, Civic virtue, Textbook of social studies