

글로벌 교육 연구

Global Studies Education 2020, 제12집 2호, pp.59-84

<http://dx.doi.org/10.19037/agse.12.2.03>

2015 사회과 교육과정과 교재에 나타난 사회적 시민성의 특성

— 복지를 둘러싼 시민으로서의 사적 권리와 공민으로서의 공적 책무를 중심으로*

홍석민(연세대학교, 부교수)

《내용 요약》

본고는 자유주의, 공화주의, 선별적·보편적 사회적 시민권 개념이라는 분석틀을 활용하여, 2015 교육과정과 시민성 관련 사회과 '교재들이 시장, 사회, 국가라는 맥락 속에서 복지와 관련된 사회적 시민권과 공민의 책무 간의 관계를 어떻게 설정하고 있는지를 분석했다.

헌법에 의해 사회권으로 그 존재론적 정당성을 보장 받는 사회적 시민권은, 기본이념(사회민주주의) 면에서는 보편적 사회적 시민권 개념이, 사회보장제도의 형태 면에서는 선별적 및 보편적 사회적 시민권의 두 개념이 공존하고 있는 것으로 나타난다. 동시에 관련 교재들이 보편적 복지제도의 한계를 지적하면서 생산적 복지를 고려해야 한다고 한 점에선 선별적 사회적 시민권 개념을, 반대로 기본 소득에 대한 논의를 유도하고 있는 점에선 보편적 사회적 시민권 개념을 지향할 수 있는 개연성을 보이고 있다. 또한 경제 '관련 교육과정과 교재들은 두 시민권 개념 사이에서 중립을 지키고 있지만, 개인의 경제적 자립을 강조하는 금융에 대한 서술은 선별적 복지를, 다문화주의에 대한 우호적인 서술은 보편적 복지에 대한 선호도를 보이고 있기도 하다.

그러나 시민의 권리 일반은 물론 사회적 시민권(혹은 사회권, 복지권, 사회보장권)에 상응하는 공민의 기본 책무에 대해선, 분석한 교육과정과 22권의 교재에서 거의 언급을 찾아볼 수 없다. 이렇게 의무보다 권리로서의 사회적 시민권을 훨씬 더 강조한 측면에서는 선별적 보다는 보편적 사회적 시민권 개념이 더 강하게 드러나고 있다.

주요어: 자유주의, 공화주의, 권리, 의무, 선별적/보편적 사회적 시민권

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2016S1A5A2A01926353).

I. 서론

본고는 한국 중등교육의 사회과 교육과정과 교재들이 시민성(citizenship¹⁾), 특히 복지와 관련된 사회적 시민권과 공민의 책무 간의 관계를 시장, 사회, 국가라는 맥락 속에서 어떻게 설정하고 있는지를 분석할 것이며, 이를 위해 자유주의적 시민권 대 공화주의적 책무 및 선별적 사회적 시민권(selective social citizenship) 대 보편적 사회적 시민권(universal social citizenship)이라는 두 쌍의 개념을 분석 도구로 활용할 것이다. 본고는 사실 3부작으로 기획된 연구의 세 번째 단계이며, 앞의 두 단계인 미국에 대한 연구는 최근 출판되었고(홍석민, 2020), 영국에 대한 것도 곧 출판될 예정이다. 필자는 이 세 연구를 통해, 대한민국의 시민성 교육이 시민의 사(私)적 권리와 공민의 공(公)적 책무가 조화를 이루도록 하여 더욱 건전한 방향으로 발전하는 데 기여하기를 기대한다.

앞선 두 연구에서도 강조했듯이, 본고가 복지와 관련된 사회적 시민성에 집중하는 두 가지 이유 중 첫째는 2008년 금융위기에 이은 2019-20년의 세계적 유행병이 심각한 경기침체와 실업을 초래하고 여러 나라가 미증유의 팽창적 재정 정책으로 대응하고 있는 상황에서 바람직한 복지체제의 구축 여부가 국가의 성쇠에 큰 영향을 미치는 요소로 등장했기 때문이다. 둘째는, 복지 문제만큼 권리와 책무 간의 바람직한 관계 설정이 어려운 분야도 드물기 때문이다. 복지에 대한 책임을 둘러싸고 개인과 사회 및 국가 중에 전자(前者) 쪽으로 추를 기울일수록 양극화와 사회불안이 심화될 소지가 커진다. 반대로 개인이 사회적 권리를 지나치게 요구하면서 국가의 책임을 과도하게 설정하면 재정적자와 ‘복지병’이 심화되어 자조·자립, 도전정신, 창의성, 기업가정신이 약화되고, 결국 사회와 국가는 쇠락의 길로 들어서게 된다(홍석민, 2020: 116-117).

한국 중등교육에는 ‘시민성’ 교과목이 없다. 그러나 사실상 사회과에서 내용상 시민성 관련 교육을 실시하고 있다. 한국의 시민성 교육과 관련한 기존의 연구는 사회과 교육과정의 변천과 내용을 시민성 교육의 입장에서 두루 비판적으로 살펴본 연구들(강대현, 2008, 2015; 김명정, 2012; 남호엽·류현중, 2009 등)도

1) 본고에서 citizenship 은 문맥에 따라서 권리만을 의미하는 시민권 '혹은 시민으로서의 권리와 책무를 다 포괄하는 시민성'이라고 번역했다.

있지만, 매우 많은 연구들이 사회 후속세대를 다양한 측면에서 ‘민주시민’(김태희, 1998; 백봉중, 1998; 조찬래, 2012 등)이나 ‘세계시민’(김향원, 2002; 노찬욱, 2004; 배영주, 2013; 변종현, 2011; 허영식, 2003 등)으로 길러내기 위한 교육과정 상의 구성 요소와 앞으로 들어가야 할 요소에 대한 논의에 집중하고 있다. 또한 시민성 교육을 특정 주제들—예를 들어, 민주화와 통일(전득주, 1995), 사회통합과 도덕(류승목, 2011; 신호재, 2019), 세계화와 사회적 자본(김경래, 2010), 시민사회의 특성(허수미, 2010) 등—에 집중해서 수행한 연구들도 눈에 띈다. 그러나 이들 중 어떤 것도 사회적 시민성을 다룬 연구는 없다.²⁾

II. 분석 도구³⁾

한국 중등교육에 나타난 사회적 시민성의 특성을 연구하기 위해 본고는 미국과 영국을 연구할 때 사용했던 두 쌍의 분석 도구를 여기서도 활용하려 한다. 그 하나는 자유주의적 시민권 對 공화주의적 책무이다. 대한민국은 민주공화국이라는 틀 내에서 자유민주주의의 이념과 체제를 구현하고 있다. 자유주의는 원래 절대 왕정의 억압과 규제로부터 개인의 권리 보호를 추구하면서 근대적 모습을 띠게 되었다. 이어서 자유주의는 17-18세기 시민혁명을 통해서 자연권 개념을 천부 인권으로 발전시켰고, 19세기 들어 탄생한 근대국민국가 속에서 다시 이를 법제화된(정치적) 시민권으로 격상시켰다. 19-20세기 초에 대중민주주의가 도래하자 자유주의는 이를 포용하였고, 그 결과 주권자인 유권자 대중의 선택이라는 절차적 정당성을 확보함으로써 현대로 올수록 자유민주주의의 권리와 시민권의 내용은 계속 풍부해지고 확장되고 있다. 그러나 자유민주주의의 민주시민 개인 혹은 집단이 ‘idiotes’로서 공익(公益)보다 사익(私益)을 우선하면서 자유주의적 권리와 시민권을 남용·오용하게 되면 민주주의는 ‘민주주의적 전제’로 타락하

2) 물론, 김우창(1986)의 연구가 나온 이래 지난 34년 동안 문민성 '교육에 대한 연구도 찾아보기 어려운 상황이다.

3) 본고의 두 쌍의 분석도구에 대한 설명은 필자가 미국(홍석민, 2020: 117-120)과 영국 중등교육의 사회적 시민성의 특성 연구에서 사용했던 것을 가져와, 핵심만 요약·제공했다.

게 되는데, 자유주의는 이를 막을 수단을 갖고 있지 못하다. 그래서 자유주의는 민주주의에 공화주의를 장착하여 공화주의로 하여금 ‘polites’로서의 덕성을 갖춘 공민이 공익과 공공선의 추구라는 책무를 다하게 하면서 참정권을 적극 활용하여 이런 ‘민주주의의 위험성’을 경계하도록 주문했다. 이렇게 민주공화국 내에서 자유민주주의가 존속하느냐 아니면 타락할 것인가의 여부는 자유주의적 권리·시민권과 공화주의적 책무 간의 균형과 조화의 달성 여부에 달려있다(불·대거·오닐, 2019: 2-3장; 홍석민, 2020: 117-119; Dwyer, 2000: esp. 19-48, 2004: 17-30). 본고는 한국 중등교육이 이 두 개념의 상관성을 어떻게 설정하고 있는지 살펴보려 한다.

다음 도구는 선별적 사회적 시민권 對 보편적 사회적 시민권이다.⁴⁾ 전자는 국가와 계약을 맺어 특정한 조건을 충족시키는 시민들에게만 인정되는 권리인 반면, 후자는 모든 시민이 공동체의 구성원이라는 조건 하나만으로 누릴 수 있는—사실상 무조건적인—권리이다. 사회적 시민권이 이 중 어떤 특성을 갖느냐에 따라 서, 시장, 사회, 국가와 맺는 중층의 다양한 관계망 속에서 개인에게 부여되는 권리와 책무에 대한 기대치는 물론 개별 시민의 정체성도 달라진다.

사회적 시민권의 특성은 세계 경제상황과 주도적 경제정책의 변화에 상응하여 큰 변화를 보였다. 마셜(T. H. Marshall)의 ‘사회적 시민권’이란 용어가 처음 출현한 때는, 대공황(1929)으로 (신)고전경제학에 기초한 자본주의가 위기에 빠지고, 2차 대전 후 (신)케인스주의와 베버리지 보고서(1942)를 바탕으로 큰 국가가 등장하여 사회민주주의적 혼합경제체제(혹은 수정자본주의) 하에서 완전 고용과 복지국가를 지향하던 때였다. 당시에는 시장이 후퇴하고 국가가 전진했으며, 사회·경제 영역에 대한 국가의 역할과 책임이 증대하는 만큼 개인의 공동체적 권리가 증대되는 반면 개인의 사적인 자유와 책임은 줄어들고 있었다(에르긴·스태니슬로, 1999: 23-146, 379-408; 존스, 2003: 155-171).

마셜에게 사회적 시민권은 구성원의 기본적인 경제적 복지·안전·건강보험, 무상교육, 실업보험, 연금 등—에서부터 문명인으로서의 삶에 대한 권리까지 포괄하는 광범위한 권리를 의미했다. 그는 이 권리를 통해 공동체가 불평등 자체를 제거할 수는 없어도 그 정도 차를 줄임으로써 사회·경제적 배제를 방지하고 평등

4) 18세기 이후 시민권 확장에 대한 간략한 설명에 대해선, 홍석민(2020: 119, fn. 8) 참조.

한 시민권을 지향할 수 있다고 생각했다(Delanty, 2000: esp. 14-16; Marshall, 1950: 46-74; Soysal, 2012: 2). 따라서 당시 사회적 시민권은 당대의 주도 이념이었던 사회민주주의의 영향 아래, 공동체의 구성원이라는 조건 하나만으로 누구나 누릴 수 있는 보편적 사회적 시민권을 의미했으며, 평등한 시민들 간의 결속과 통합 및 유대관계를 강조하는 ‘집단주의적인 연대적 시민권’을 의미하기도 했다(Horton & Gregory, 2009: esp. 89).

그러나 1970년대에 들어 이런 국가 주도의 경제·복지 체제가 몰락했다. 석유와 동과 초유의 스테그플레이션이 발생했고, (신)케인즈주의는 이 현상을 이론적으로 설명하지 못하고 붕괴했으며, 강성 노조와 심각한 ‘복지병’ 등은 상황을 더욱 악화시켰다. 이렇게 ‘국가의 실패’가 발생한 가운데 하이에크(Friedrich von Hayek)의 자유주의와 프리드먼(Milton Friedman)의 통화론에 기초한 신자유주의(neo-liberalism) 경제체제가 발흥했다(에르긴·스테니슬로, 1999: 147-202). 그러나 이마저도 2008년 금융위기로 붕괴하면서 다시 한 번 ‘시장의 실패’가 나타났다.

21세기 전환기의 이런 경제적 상황의 급변은 세계 각국으로 하여금 소위 ‘생산적 복지’ 체제를 꾀미한 새로운 자본주의 모델을 모색하도록 만들었다. 즉, 세계는 시장을 통한 성장과, 성장과 연계된 공정한 분배를 함께 추구할 수 있는 방법을 찾고 있는 중이다(홍석민, 2015). 이런 맥락에서 최근 선진 복지국가들은 과거처럼 복지 수당을 수동적으로 제공해주던 단순 역할을 지양하고 있다. 대신, 이들은 시민들이 복지권이라는 권리를 누리기 위한 특정 계약 조건이자 그에 상응하는 특정한 책임—즉, ‘임금을 받는 일자리(paid work)’로의 취직이나 적극적인 구직 노력⁵⁾—을 다 하도록 자극하는 역할로 전환하고 있다. 국가에게 이런 새로운 역할은 경제를 향상시키기 위해 인적자본에 대한 ‘사회적 투자’를 제공하는 역할을 수행한다는 의미를 갖는 것이기도 하다. 한편, 이제 시민은 ‘복지시장’에서 국가와 계약을 맺어 복지 혜택을 받는 대신 전술한 특정 책임이자 계약 조건을 충족시킴으로써 복지의 공동 생산에 참여하는 ‘적극적이고 책임감 있는—공동체의 구성원이라기보다는—개별 시민 소비자’가 되도록 기대되고 있다. 이렇게, 최

5) 최근 국제노동기구(ILO)도 실업수당을 신청할 수 있는 실업자를 최소한 “지난 4주간 적극적으로 일자리를 찾아다니는 사람”으로 규정하고 있다(송영찬, 2020).

근 들어 복지의 책임은 국가에서 개인에게로 이전되었으며, 사회적 시민권은 권리로서 주어지는 보편성과 연대성을 점차 상실하고 대신 개별 시민이 특정 조건과 책임을 충족시켜야 얻을 수 있는 배타적인 선별적 사회적 시민권이 되어 가고 있다. 사회적 시민권은 권리일 뿐만 아니라 책임이기도 하다는—혹은 권리라기보다는 책임이라는—인식이 높아지고 있는 것이다(Boloni & Natali, 2012; Dean, 2007: esp. 579; Dwyer, 2002, 2004: 31-50; Isin, 2008; Lister, 2011; Roche, 1992; Taylor-Gooby, 2004, 2008: 3-24, esp. 4, 2009: esp. 31).

이제 취직 혹은 구직 노력이라는 책임을 수행하지 않거나 못하는 사람들은 사회적 시민권으로부터 배제되어 다양한 범주의 ‘외부인’이나 ‘열등한’ 사람이 될 가능성이 커지게 된다. 이런 개념에 기초한 사회적 시민권은 초국가성이 약화될 수밖에 없으며, 대신 국민국가 중심의 배타성이 강화될 것이다.⁶⁾ 이렇게 시민의 정체성은 ‘포함과 배제’ 그리고 ‘숙할 권리’를 둘러싸고 치열한 경쟁과 ‘인정의 정치(politics of recognition)’를 거쳐서 시민권으로 형성·확인되는 것이다(Fraser, 2000; Lister, 2007).

III. 2015 교육과정 분석

본고는 이런 분석도구를 이용하여 2015년 교육과정을 분석했다.⁷⁾ 2015 교육과정은 ‘초·중등학교 교육과정 총론’(교육부, 2015a)에서 교육과정이 “추구하는 인간상”에 자유주의적 인간관과 공화주의적 인간관을 둘 다 명시해두었다. 이에 따르면, 인간은 교육을 통해 1) “전인적 성장을 바탕으로 자아정체성을 확립하고

6) 마셜의 사회적 시민권 개념은 특정 성(gender)과 민족/인종(nation/ethnicity)과 같은 특정 범주에 대해서는 관심을 기울이지 않았기 때문에 결과적으로 이들에 대해 배타적이었으며, 이 시민권의 자격조건은 결국 국민국가라는 맥락에 제한되어 초국가성을 결여했다는 비판이 가해졌다(Delanty, 2000: esp. 17-20, 43-45, parts 2-3; Dwyer, 2004: parts 2-3; Revi, 2014: 452-464; Soysal, 2012: 2-3).

7) 2018년에 사회과 교육과정 중 한국사 부분에서 변화가 있긴 했으나, 이 변화를 반영한 교재들은 본 연구의 연구기간 중에는 출판이 완료되지 않아 분석에서 제외했다.

자신의 진로와 삶을 개척하는 자주적인 사람,” 즉 자신의 인생을 스스로 책임지고 주체적으로 살아갈 수 있는, 따라서 다양한 자기관리 역량과 평생학습 역량을 갖춘(교육부, 2015a: 1(두 인용)-2, 6) 독립적·자립적·자조적 인간이 되어야 한다. 즉, 2015 교육과정은 전형적인 자유주의적 인간관을 제시한 것이다. 동시에 인간은 교육을 통해 2) “공동체 의식을 가지고 세계와 소통하는 민주시민으로서 배려와 나눔을 실천하는 더불어 사는 사람,” 즉 인간에 대한 공감능력, 배려와 나눔을 실천하는 공동체 역량을 갖춘(교육부, 2015a: 1(인용)-2, 6), 공화주의적 인간으로도 성장하도록 기대되고 있다. 이러한 역량과 인간관은 2015 교육과정의 ‘사회과 교육과정’ 중 ‘[선택 중심 교육과정]-공통 과목’인 ‘통합사회’ 과목의 교과목 설명에서도 그대로 반복되고 있다(교육부, 2015b: 119-120).

그럼 2015 교육과정 중 ‘사회과 교육과정’은 자유주의적 인간으로서의 시민이 누려야 할 권리와 공화주의적 인간으로서의 공민이 저야 할 책무를 무엇이라고 규정했을까? 먼저, ‘공통교육과정’에 속하는 ‘사회’ 교과(초등학생과 중학생을 대상으로 함)는 초등학교 3-4학년을 대상으로 ‘정의로운 사회’를 논하면서 “권리와 의무의 조화로운 추구”나 “권리와 의무의 상호의존성”을 원론적으로 강조하면서, 이 권리와 의무의 현실적인 존재론적 근거를 “헌법에서 규정”한 사실에서 찾는다. 나아가 권리를 ‘기본권’이나 ‘인권’으로 표현하지만, 의무에 대해서는 물론이거니와 권리의 구체적 내용에 대해서는 언급하지 않는다(교육부, 2015b: 35-40(두 인용은 37)). 다만, ‘사회’ 영역은 중학생을 대상으로 인권과 헌법을 다루면서는 헌법이 보장하는 인권으로 유일하게 “근로자의 권익과 근로조건의 향상을 위해 헌법에서 보장하고 있는 노동권”만을 시민의 권리로 언급하고 있다(교육부, 2015b: 83-84(인용)).

한편, 고등학생을 대상으로 하는 2015 교육과정의 ‘사회과 교육과정’ 중 ‘정치와 법’ 교과목의 교육과정도 그 목표를 설명하면서, 국민의 권리와 의무의 존재가 “헌법에 기초”하고 있으며, 국민은 민주시민으로서 “시민의 권리와 사회적 책임”을 인식해야 한다고 강조했다. 그러나 의무와 책임의 내용에 대해선 아무런 언급이 없다. 나아가 헌법이 기본권으로 보장하는 인권의 내용은 다양하다고 하면서도, 특별히 그 내용으로 언급한 것은 “근로자의 기본적인 권리”뿐이었다(교육부, 2015b: 230(첫 두 인용)-233, 238(셋째 인용)-240).

또 한편, 고등학생 대상의 ‘통합사회’ 교육과정도 공민으로서의 의무·책임에 대한 언급이 없기는 마찬가지다. 대신 ‘통합사회’ 교육과정은 인권이 시대의 흐름에 따라 현대에 와서는 “주거, 안전, 환경 등 다양한 영역”으로 확장되고 있으며, 구체적으로 “장애인, 이주 외국인”을 포함한 다양한 “사회적 소수자”의 인권과 “청소년 노동권”을 포함한다는, 권리에 대한 설명만을 하고 있을 뿐이다(교육부, 2015b: 127(네 인용)–128).

그러면 사회적 시민권, 특히 사회보장권·복지권은 어떻게 시민의 권리와 공민의 책무와 연결되고 있을까? 그 연결고리는 다양한 사회경제적 불평등과 정의의 문제였다. ‘통합사회’ 교육과정은 ‘사회정의와 불평등’ 문제를 다루면서 “자유주의적 정의관과 공동체주의적 정의관을 바탕으로 개인의 권리와 공동체에 대한 의무, 사익과 공익(공동선) 등의 문제”를 대비시키고, 이 두 가지를 조화시키려는 노력의 일환으로서 또 각종 사회적 불평등 문제(예를 들어, “사회 계층의 양극화, 공간 불평등, 사회적 약자에 대한 차별”)를 해결하는 방안으로서, 즉 정의 실현의 한 방안으로서—지역 격차 완화 정책, 적극적 우대 조치와 더불어—사회복지제도를 제시하고 있다(교육부, 2015b: 130–132(두 인용은 131)).⁸⁾

또한, 역시 고등학생 대상의 ‘사회과 교육과정’ 중 ‘사회·문화’ 교육과정도 다양한 사회경제적 불평등 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 사회복지제도의 필요성을 강조하고 있다(교육부, 2015b: 250–251). 나아가 ‘사회과 교육과정’ 중 중학생 대상의 ‘역사’와 고등학생 대상의 ‘한국사’ 교육과정도 공히 “경제성장의 과제”로서 “사회 양극화” 문제를 제기함으로써(교육부, 2015b: 112–113(두 인용), 151), 그 해결책으로서의 사회복지제도 도입의 역사적 맥락을 제공하고 있다.

그럼, 2015 교육과정은 사회적 시민권의 이념적 기원을 어떻게 설명하고 있을까? ‘통합사회’ 교육과정은 시민권, 즉 ‘인권’이 근대 시민혁명에서 비롯되었다고 함으로써(교육부, 2015b: 127) 시민권의 기원에 대해 자유주의적 입장을 취하면서도, 시대의 흐름에 따라 인권의 내용이 현대에 와서는 바로 위에서 언급한 노동권과 각종 사회적 소수자의 인권과 기본권을 포함한다고 함으로써(교육부,

8) 통합사회 '교육과정은' '학생들이 자유주의를 극단적인 이기주의로, 공동체주의를 집단주의로 이해하지 않도록 유의하여 지도' 하라고 권고했다(교육부, 2015b: 131).

2015b: 127-128), 시민권, 인권, 기본권의 이념적 토대를 자유주의는 물론 사회민주주의까지 확대할 수 있는 기반을 제공하고 있다.⁹⁾ 즉, 시민권의 두 이념적 기반의 존재는 곧 전자에 기초한 선별적 시민권 개념과 후자에 기초한 보편적 시민적 개념의 양립을 가능케 하고 있다. 그렇다면 2015 교육과정에서 제시된 사회복지제도가 선별적 사회적 시민권에 기초한 선별적 복지제도와 보편적 사회적 시민권에 기초한 보편적 복지제도 중 어떤 쪽을 더 강하게 제시할지 유추해볼 수 있는 단서는 없을까?

시민권의 이념적 기반뿐 아니라 ‘사회과 교육과정’ 중 ‘경제’ 영역에 대한 설명은 선별적 및 보편적 시민권의 가능성을 다 열어두고 있다. 2015 교육과정의 ‘사회과 교육과정’ 중 초등학교 대상의 ‘사회’ 과목의 교육과정은 “자유경쟁과 경제정의의 조화[의] ... 추구”(교육부, 2015b: 48)를 중시한다고 서술하고 있다. 이 설명은, 한편으로는, 자유경쟁을 통해서 기본적으로 개인이 자신의 인생을 책임지고 국가는 개인이 어려움에 처했을 때 복지를 통해 개인이 어려움을 극복하도록 도와주는 보조적 역할을 수행한다는 선별적 사회적 시민권의 개념을 지지하는 것이다. 또 다른 한편으로 이 설명은 자유경쟁을 경제정의를 통해 보완하는 방안을 제시함으로써 개인이 경쟁에서 지더라도 그의 삶이 국가에 의해 보호될 수 있는 방안을 제시함으로써 보편적 사회적 시민권 개념이 성립할 수 있는 가능성도 열어두고 있다(교육부, 2015b: 48-50).

‘사회과 교육과정’ 중 고등학교 대상의 ‘경제’ 과목의 교육과정 역시 선별적 및 보편적 사회적 시민권 개념을 다 제시하고 있다. 경제활동에 있어서의 재화와 서비스의 소비자이자 생산요소의 공급자로서의 개인, 재화와 서비스의 생산자이자 생산요소의 수요자로서 기업, 그리고 각종 세금을 거둬 복지를 비롯한 국방, 치안, 사회간접자본을 제공하는 정부 간의 역할 균형을 강조함으로써(교육부, 2015b: 219-221), 개인과 기업이 개인의 복지에 보다 큰 책임을 지는 선별적 시민권 개념과 국가가 보다 큰 책임을 지는 보편적 사회적 시민권 개념을 둘 다 제시하고 있다.

9) 그러나 2015 교육과정의 사회과 교육과정 '중 세계사' 교육과정은 시민혁명을 언급하고는 있지만, 인권이나 시민권 '개념'을 따로 언급하고 있지는 않으며, 현대 부분에서도 사회복지에 대한 언급은 없다(교육부, 2015b: 206-217).

동시에 ‘경제’ 교육과정은 기본적인 경제문제의 해결 방식으로서 전통경제, 계획경제, 시장경제의 특성을 비교하게 하고, 경제활동에 있어서 시장의 실패와 정부의 실패, 그리고 국가의 경제활동 있어서 재정정책과 통화정책을 같은 비중을 가지고 설명하도록 함으로써(교육부, 2015b: 220-224), 또한 시장의 실패를 초래할 수 있는 요인으로서 시장 내부의 “경쟁의 제한”뿐 아니라 정부를 포함한 시장 밖의 “외부 효과, 공공재와 공유 자원, 정보의 비대칭성 등”을 함께 고려함으로써도(교육부, 2015b: 221), 두 시민권 개념 사이에서 중립적 입장을 유지했다.

시장이 실패하면 정부의 개입이 커질 수밖에 없고 이는 곧 정부가 세금을 가지고 시행하는 재정정책의 중요성이 커지게 되며, 자연스럽게 사회복지제도는 보편적 복지체제를 지향하게 된다. 반대로 시장에 개입했던 정부의 실패가 나타나게 되면 자연히 긴축재정이 동반되면서 복지에 대한 정부 지출이 줄게 되고, 정부로부터 독립적인 중앙은행이 통화 공급량을 조절하면서 인플레이션을 잡게 되면, 이제 시장의 본원적 기능 회복을 통한 경기회복(즉, 실업 감소)이 시도되기 때문에, 사회복지제도는 선별적 복지체제를 지향하게 되기 때문이다.

그러나 한편으로, ‘사회과 교육과정’ 중 ‘금융’¹⁰⁾의 중요성을 강조한 부분은 선별적 사회적 시민권을 더 선호하고 있다. ‘사회과 교육과정’ 중 중학생 대상의 ‘사회’와 고등학생 대상의 ‘통합사회’ 교육과정은 공히 평생 “경제적으로 지속가능한 생활”을 영위하기 위해서 자산 및 신용 관리를 할 수 있는 ‘금융지식’의 중요성을 강조하고 있다(교육부, 2015b: 86(인용)-87, 128-130). 나아가, 고등학생 대상의 ‘사회과’ 중 ‘경제’ 교과목의 교육과정은 보다 구체적으로, “개인은 현재와 미래의 수입을 바탕으로 소비 지출, 저축, 투자 등 금융 생활에 대한 합리적인 계획을 세워야 한다”고 주문하고 있다. 이 교육과정에 따르면, 개인은 “개인의 생애 주기”를 고려한 “건강한 금융 생활”을 영위하기 위해 장·단기 목표를 갖춘 “자신[만]의 [미래의] 재무 계획을 설계”해야 하며, 이 계획을 실천하기 위해 “현재와 미래의 ... 수입, 지출, 신용 [관리], 저축, 투자의 의미와 역할,” “개인 자산과 부채의 합리적인 관리 방법,” 그리고 “다양한 금융 상품의 특성”을 이해하도록 주문하고 있다(교육부, 2015b: 225(모든 인용)-226). 이렇게 현대 개인의 경제생활에서 ‘금융’이 차지하는 의미와 중요성을 강조한 것은 곧 개인에게

10) 금융은 2007 개정 교육과정에 처음 도입되었다.

자립적·독립적인 삶을 영위하면서 국가복지체제에 덜 의존하도록 만드는 것이 결국 공동체에 대한 책임감 있는 시민이 되기를 요구하고 있는 것이며, 따라서 선별적 사회적 시민권을 권장하고 있는 것이다.

그러나 또 다른 한편으로, ‘사회과 교육과정’ 중 중학생 대상의 ‘사회’와 고등학생 대상의 ‘통합사회’ 교과목의 교육과정이 다문화주의의 중요성을 강조하고 있는 점에서는, 이 교육과정은 선별적보다는 보편적 사회적 시민권을 더 지향하고 있다고 할 수 있다. 두 교과목의 교육과정은 공히 문화에 대해 다양한 열린 태도, 즉 “문화상대주의적 태도”의 중요성을 강조함으로써 다문화주의의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 두 교육과정은 동시에 “자문화와 타문화를 보편 윤리 차원에서 성찰함으로써 극단적 문화 상대주의로 흐르지 않도록 경계”할 것도 주문하고 있다(교육부, 2015b: 78(첫 인용)–79, 132–134(둘째 인용은 133)). 극단적 다문화주의를 경계하고는 있지만, 다문화주의를 포용하도록 권장하게 되면, 이는 아무래도 이주 외국인들을 비롯한 다양한 사회적 약자에 대한 국가의 지원책을 강조하게 되기 때문에 보다 국가의 책임이 커지는 보편적 사회적 시민권 개념을 지향하게 될 여지가 커진다. 과연 실제 ‘사회과’ 교재들은 이 둘 중 어떤 개념을 더 선호하고 있으며, 또한 각 개념에 상응하여 어떤 의무와 책임을 규정하고 있을까?

IV. 교재 분석

본고는 교과서 시장에 나와 있는 ‘시민성’ 관련 8-9종의 교재 중 일선 고교의 채택률 상위 그룹을 형성하고 있는 비상교육(이하 ‘비상’), 미래엔(이하 ‘미래’), 천재교육(이하 ‘천재’) 출판사의 교재들을 선정했다. 애초의 계획과 달리 ‘사회과’의 ‘통합사회’와 ‘한국사’나 ‘세계사’ 교재뿐 아니라, ‘정치와법’, ‘경제’, ‘사회·문화’ 및 ‘도덕과’의 ‘윤리와사상’, ‘생활과윤리’ 교재들까지 광범위하게 분석했다. 이렇게 한 이유는 한국 중등교육 교육과정에는 ‘시민성’ 과목과 교재가 따로 존재하지 않아서, ‘시민성’에 해당하는 내용이 사회과와 도덕과의 여러 교과목과 교재에 분산되어 있기 때문이다.

먼저 ‘통합사회’ 교재들을 살펴봤다. 이 교재들은 시민권을 ‘(천부)인권’으로

설명하면서 공히 인권이 근대 시민혁명이 선언¹¹⁾한 ‘자연권’으로부터 비롯되었다고 강조한다.¹²⁾ 나아가 이들은 소위 ‘1세대 인권’인 ‘자유권’¹³⁾은 “자유롭기 위해 국가로부터의 불간섭을 요구하는 시민·정치적 권리”로서, 국가의 간섭과 억압으로부터 “개인의 자유를 보호하기 위해 국가의 개입을 경계”했다고 주장한다(미래-정창우 외, 2018b: 94-95; 비상-박병기 외, 2018: 99-100, 103 (둘째 인용); 천재-구정화 외, 2018: 108(첫 인용)). 이 주장을 본고의 논제에 비춰 해석해보면, 시민권의 출발은 자유주의에 기초하여 이뤄졌으며 그래서 작은 국가를 지향했기 때문에, ‘1세대 인권’은 개인이 자신의 복리에 보다 큰 책임을 지는 선별적 사회적 시민권 개념을 내포하고 있다는 말이 된다.

그러나 ‘통합사회’ 교재에 따르면, 산업혁명 이후의 자본주의의 발전은 물질적 풍요와 더불어 노동의 문제(경기변동에 따른 실업, 저임금, 열악한 노동 및 생활 조건, 빈부격차 등)를 발생시켜 노동자들의 생존을 위협하게 되었고, 이에 20세기 초에 와서 국가가 모든 국민에게 인간다운 삶을 보장하기 위해 노동자를 비롯한 사회적 약자들을 보호하고 지원해야 한다는 생각이 확산되었다. 통합사회 교재들은 이러한 ‘2세대 인권’인 ‘사회권’, 즉 사회적 시민권을 1919년 독일 바이마르 헌법이 처음 보장했으며, 이후 1948년 UN의 세계인권선언 이후 전 세계로 전파 되었다고 주장했다. 세계 인권 선언은 “모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장을 받을 권리가 있다”고 선언하면서 ‘사회 보장’이란 표현을 명시했다. 이후 사회적 시민권은 노동권, 교육권, 사회보장권을 너머 주거권, 환경권, 안전권, 문화권, 잇힐 권리 등으로까지 확장되고 있다고 설명했다(미래-정창우 외, 2018b:

11) 영국 명예혁명으로 승인된 권리장전, 프랑스 혁명기의 인권선언, 미국의 독립선언(미래-정창우 외, 2018b: 95; 비상-박병기 외, 2018: 100; 천재-구정화 외, 2018: 106-107, 109). 천재교육 교재는 대헌장 이 시민권의 뿌리로서의 인권의 출발점이라고 설명하고 있다(구정화 외, 2018: 109).

12) 그러나 세계사 '교재들은 시민혁명을 설명하면서, 인권 '개념'의 탄생을 짧게 다루고 있으며, 이를 시민권 '개념과 연계시켜 설명하진 않았다. 또한 세계사 '교육과정에서의 마찬가지로 현대사 서술에도 국내·국제 사회가 직면한 다양한 사회문제, 특히 남북문제, 빈부격차, 다양한 소수자 문제를 언급하면서도 사회보장권이나 사회보장제도에 대해서는 별 언급이 없다(예를 들면, 비상-이병인 외, 2018: 136-143, 206-213).

13) 구체적으로, “인체의 자유, 사상, 양심, 종교의 자유, 집회 및 결사, 표현의 자유, 자유로운 선거를 통해 정부에 참여할 수 있는 권리[즉, 참정권]”과 “평등권”(미래-정창우 외, 2018b: 95; 비상-박병기 외, 2018: 100, 103(인용); 천재-구정화 외, 2018: 108).

96-103; 비상-박병기 외, 2018: 101-103(인용은 102, 강제는 필자의 것); 천재-구정화 외, 2018: 108-115).¹⁴⁾

이로써 사회적 시민권은, 본질적으로, 개인의 복리에 대해 국가가 보다 큰 책임을 지도록 요구하게 되어있는 것으로 묘사되어 있다. 그런데 이 지점에서 비상교육 출판사의 ‘통합사회’ 교재는 바이마르 헌법에 사회권이 규정된 이유를 “시민이 [‘1세대 인권’인 ‘자유권’이 보장하는] 자유와 권리를 실질적으로 누리려면 국가가 사회적 약자를 보호해야 한다는 생각이 널리 퍼졌”기 때문이라고 서술함으로써(비상-박병기 외, 2018: 101), 또 천재교육 출판사의 교재는 19세기 자본주의의 발전에 따라 발생한 불평등과 양극화로부터 “사회적 약자의 인간다운 삶을 보장하기” 위함이라고 서술함으로써(천재-구정화 외, 2018: 109), 두 교재는 사회권에 사회민주주의적인 이념적 토대를 제공하고 있다. 한편, 미래엔 출판사의 ‘통합사회’ 교재는 “국가가 적극적으로 나서서 사회 구성원의 기본적인 생존을 보장해 달라고 요구”한 것에 부응하여 바이마르 헌법에 사회권이 명시되었다고 서술함으로써(미래-정창우 외, 2018b: 96(인용)) 사회적 시민권에 역시 사회민주주의적인(혹은 사회주의적으로도 해석될 여지가 있는) 이념적 근거를 부여했다. 이렇게 ‘통합사회’ 교재들은 시민권의 기원은 자유주의에서 찾으면서도, 사회적 시민권의 이념적 토대는 사회민주주의에서 찾으므로써, 이 교재들에 나타난 사회적 시민권이 선별적보다는 보편적 사회적 시민권을 추구하도록 고안되었다는 해석을 가능케 하고 있다.

한편, ‘통합사회’ 교재들은 2015 ‘사회과 교육과정’과 마찬가지로 사회(적 시민)권과 사회보장권의 현실적인 존재론적 근거를 헌법에서 찾고 있다. 이 교재들에 따르면, 대한민국 헌법은 대표적 시민권·인권으로 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 바탕으로 자유권, 평등권, 참정권, 청구권과 더불어 사회권을 꼽고 있고,

14) 오늘날엔 3세대 인권, 즉 소속 공동체 경계 너머의 전 지구적 차원의 인권 보호를 추구하는 연대권 또는 집단권이 강조되고 있으며, 누구나 평등하게 대우받을 권리, 자결권, 발전의 권리, 평화의 권리, 재난으로부터 구제받을 권리, 지속 가능한 환경에 대한 권리 등을 그 내용으로 하고 있다(미래-정창우 외, 2018b: 96; 비상-박병기 외, 2018: 103; 천재-구정화 외, 2018: 108). 보다 최근에는 아직 4세대 인권으로 명명되지는 않았지만, 문화적 접근과 참여를 보장받고 문화의 혜택을 누릴 문화권이 새로운 인권으로 등장했으며, ICT의 발달로 정보 접근권과 소통의 자유권 등도 중시되고 있다(미래-정창우 외, 2018b: 100-101; 비상-박병기 외, 2018: 104; 천재-변순용 외, 2018: 109).

사회권은 당연히—시민이 국가에게 인간다운 삶의 보장을 요구할 권리가 있다고 규정하면서—그 내용으로 교육권, 노동권, 환경권과 함께 사회보장을 받을 권리를 명시하고 있다(미래-정창우 외, 2018b: 104-105; 비상-박병기 외, 2018: 107-108; 천재-구정화 외, 2018: 116-119). 나아가 이 교재들은 다양한 사회적 소수자의 인권, 청소년 노동권과 난민, 성차별과 인종차별, 빈곤, 기아 등과 연결된 다양한 국제 인권 문제까지 언급함으로써(미래-정창우 외, 2018b: 112-121; 비상-박병기 외, 2018: 114-121; 천재-구정화 외, 2018: 128-135) 이 교재들이 추구하는 보편적 사회적 시민권이 근대국가의 경계를 넘어 초국가성을 띠 수도 있는 가능성을 보여주고 있다. 그러나 이 교재들도, 정의 실현을 위한 준법의식과 시민 참여나 시민 불복종을 강조하는 점 외에는(예를 들어, 천재-구정화 외, 2018: 122-127), 시민·공민으로서의 책무에 대해서는 별 언급이 없다.

또 한편, ‘정치와 법’ 교재들도 사회권, 사회적 시민권의 현실적인 존재론적 근거를 헌법이 제공하고 있는 점을 분명히 하고 있다. 이 교재들은 해당 교과목의 2015 교육과정의 지침에 따라 (천부)인권 중 헌법에 의해 기본권으로 보장되는 자연법상 권리이자 실정법상 권리들의 원리(인간의 존엄과 가치 및 행복 추구권)와 내용(자유권, 평등권, 참정권, 사회권, 청구권)을 각각 자세히 잘 설명했다. ‘정치와 법’ 교재도 ‘통합사회’ 교재와 마찬가지로 사회권이 1919년 바이마르 헌법에 의해 처음으로 규정된 점을 지적하고, 그 내용으로 인간다운 생활을 할 권리, 교육권, 환경권, 보건권, 최저임금제의 실시 등을 제시하고, 근로권은 별도의 장을 두어 청소년 근로권까지 다루고 있다(미래-이경호 외, 2019: 34-39, 158-165; 비상-정필운 외, 2019: 30-34, 158-167; 천재-김왕근 외, 2019: 28-36, 168-179).

그런데, ‘정치와 법’ 교육과정이 국민의 ‘권리’는 물론 ‘의무’도 헌법에 기초하고 있고 국민은 민주시민으로서의 권리는 물론 사회적 ‘책임’이 무엇인지도 잘 인지하고 있어야 한다고 했음에도 불구하고(교육부, 2015b: 230-233), 본교가 분석한 3개의 ‘정치와 법’ 교재 중 비상교육 교재만이 시민, 공민이 져야하는 “기본권”에 대비된 “기본 의무”를 설명하고 있다. 이 기본 의무로 근대부터 내려온 납세의 의무, 국방의 의무와 더불어, 현대에 와서 부과된 교육의 의무, 근로의

의무, 재산권 행사의 공공복리 적합 의무, 환경 보전의 의무 등을 들고 있다(비상-정필운 외, 2019: 33(두 인용)). 그러나 이런 ‘기본 의무’에 대한 설명도 사회적 시민권, 사회권, 사회보장권, 복지권에 직접 상응하는 의무에 대한 설명은 아니다.

‘도덕과’의 ‘윤리’ 교재들¹⁵⁾도 시민의 의무, 공민의 책무에 대해서는 자세한 설명을 제공하고 있지 않다. ‘윤리와 사상’ 교재들은 ‘시민과 윤리’ 문제와 관련하여, 시민성과 공민성, 시민과 공민의 자유와 권리, 덕성, 공동체와 공동선, 애국심 개념 등에 대한 자유주의와 공화주의의 입장을 다루고 있는데, 논의는 거의 자유와 권리에 집중되어 있고, 의무에 대해서는 별 설명이 없다. 다만, 자유주의의 “타인의 자유를 침해하지 말아야 한다는 의무”와 공화주의의 “정치 참여” 의무와 법치에 복종할 의무, 그리고 “법률과 제도에서 규정한 의무를 잘 지키”라는 정도만 언급하고 있다(미래-정창우 외, 2019: 181-189; 비상-류지한 외, 2019: 176-185; 천재-변순용 외, 2019: 176-185(177(첫 인용), 179(둘째 인용), 184(마지막 인용)).

‘도덕과’의 ‘생활과 윤리’ 교재들도 상황은 크게 다르지 않다. 이 교재들은 ‘국가와 시민의 윤리’ 문제를 다루면서 오히려 국가의 시민에 대한 의무를 더 자세히 다루고 있다. 국가 대비 시민의 경우에는 대의제 민주주의제도의 한계를 지적하면서, 국가가 시민에 대한 의무를 다할 수 있게 지속적으로 감시, 협조, 참여할 의무가 있다고 강조하고, 민주주의 체제 내의 제도권 내·외의 다양한 공적인 활동, 특히 정치 참여 방법 및—그 한계와 부작용도 함께 지적하지만—‘시민불복종’에 대해 자세히 다루고 있다. 이 중 천재교육 출판사의 교재만이 대한민국 헌법이 규정한 국민의 권리(자유권, 평등권, 참정권, 사회권, 청구권 등)와 국민의 의무(납세, 국방, 교육, 근로 등)를 간단하게 언급하고 있을 뿐이다(미래-정창우 외, 2018a: 100-108; 비상-김국현 외, 2018: 103-113; 천재-변순용 외, 2018: 106-115).

한편, 앞서 2015 ‘사회과 교육과정’은 각종 사회적 불평등 문제를 해결하는 사회정의 실현의 한 방편으로 사회복지제도를 제시했었다. 이에 ‘통합사회’와 ‘사회·문화’ 교재들은 正義의 定義와 필요성, 정의—특히 분배의 정의—의 실질적

15) 도덕과 의 교육과정에 대해서는 교육부(2015c) 참조.

기준(능력, 업적, 필요), 다양한 사회, 경제, 사회·문화적 및 성적 불평등 현상(대표적으로, 빈곤과 사회 계층의 양극화, 사회적 소수자·약자에 대한 차별, 공간 불평등 등)의 의미를 설명한 후, 정의 실현의 한 방편으로—지역 격차·공간 불평등 완화 정책과 적극적 우대 조치와 더불어—사회복지제도를 제시하고 있다(‘통합사회’: 미래-정창우 외, 2018b: 164-169, 176-181, 182-187; 비상-박병기 외, 2018: 166-173, 182-185, 186-190; 천재-구정화 외, 2018: 182-183, 192-199 & ‘사회·문화’: 미래-손영찬 외, 2018: 132-157, 158-164; 비상-신형민 외, 2019: 126-149, 150-159; 천재-구정화 외, 2019: 130-153, 154-162).

그런데 이들 ‘통합사회’와 ‘사회·문화’ 교재들이 설명하는 사회복지제도는 형태적으로는 선별적 및 보편적 사회적 시민권의 두 개념이 공존하고 있다. 여기서 이 교재들은, 미국이나 영국의 시민성 교재들과는 비교도 안 될 정도로, 현재 한국 이 실시 중인 사회복지제도를 아래와 같이 매우 자세하게 설명하고 있다. 복지제도와 관련된 사회적 시민권의 특성을 이해하기 위해 교과서에 소개된 복지 제도의 구조를 자세하게 살펴볼 필요가 있다(‘통합사회’: 미래-정창우 외, 2018b: 183; 비상-박병기 외, 2018: 186; 천재-구정화 외, 2018: 196 & ‘사회·문화’: 미래-손영찬 외, 2018: 163-164; 비상-신형민 외, 2019: 152-153, 158-159; 천재-구정화 외, 2019: 157-159).

- 1) 사회보험: 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험, 노인장기요양보험 - 모든 국민 중에 특정 기준에 해당하는 개인이 국가와 계약에 의해 의무적·강제적으로 가입하여, 개인이 능력에 따라(사용자와 함께—때론 정부도 일부 보조하여) 차등적 보험료를 납입 할 경우에만(이렇게 보험기금은 상호부조의 원칙에 의해 형성·운영됨), 미래에 해당 필요 발생 시 일정 기간 동안 보형급여를 지급함으로써, 예상되는 사회적 위험을 사전에 대비하여 국민의 건강과 소득을 보장하는 보험 제도임.
- 2) 공공부조: 국민기초생활보장제도, 기초연금, 의료연금 - 모든 국민 중에서 이미 발생한 어려움 때문에 특정한 필요를 갖게 된 사람들을 선별하여 금전적·물리적 부조를 사후에 무상으로 제공하여, 국민의 최저생활을 국가가 보장하고 이들의 자립·자활을 촉진하는 사후 처방

적 성격의 사회 안전망 제도임.

- 3) 사회서비스: 노인돌봄서비스, 장애인활동지원, 가사·간병서비스 – 국민의 삶의 질 향상을 위해 (1) 비용 부담 능력이 있는 국민에게 수익자 부담 원칙을 적용하여 제공하고, (2) 일정 소득 수준 이하의 사람들에게 국가와 지방자치단체가 비용의 일부를 부담하여 제공하는, 비금전적 형태의 사후 처방적 서비스로서, 1)과 2)를 보조하는 보조적 사회 보장제도의 성격을 띤다.

이렇게 1)은 특정 필요 발생 시에 특정 조건을 충족시킨 사람에게만 적용된다는 점에서(보혐료 미납부 시, 혜택을 보지 못함) 선별적 사회적 시민권 개념을 반영하는 제도이고, 2)는 특정 필요 발생 시 특정 조건 없이 모두에게 적용된다는 점에서 보편적 사회적 시민권 개념을 반영한 제도이며, 3)은 수익자가 비용을 부담하는 경우에는 선별적 사회적 시민권 개념이, 중앙정부와 지자체가 일부 비용을 부담하는 경우에는—완전하지는 않지만—보다 보편적 사회적 시민권 개념이 적용되는 제도이다. 따라서 이 교재들이 설명하고 있는 사회복지제도에는 두 가지 사회적 시민권 개념이 혼재하고 있는 것이다.

그런데, 여러 출판사의 ‘사회·문화’ 교재는 보편적 사회적 시민권에 기초한 보편적 복지제도가 여러 긍정적 기능에도 불구하고, 높은 조세 부담률, 정부 재정 적자, ‘도덕적 해이’와 ‘복지병’이라는 부작용을 초래했던 사례들(대표적으로 1970년대의 ‘영국병(British Disease)’을 지적하면서, 일과 복지를 연계시켜, 노동을 전제로 복지를 제공하는 ‘노동연계복지(workfare)’ 혹은 ‘생산적 복지’를 지향해야 할 필요성을 지적하고 있다(미래-손영찬 외, 2018: 163-164; 비상-신형민 외, 2019: 외 154-156; 천재-구정화 외, 2019: 160-161).

‘생산적 복지’는 ‘노동시장으로의 복귀,’ 즉—앞의 II장에서 설명한—‘임금을 받는 일자리로의 복귀 혹은 복귀 노력’이라는 특정 조건을 전제로 한다는 점에서 명백히 선별적 사회적 시민권의 특성을 갖고 있다. 반면, 몇몇 교재들은 완벽하게 보편적 사회적 시민권의 성격을 갖는 ‘기본 소득’ 제도의 해외 실험을 소개하거나 그 장단점에 대한 토론의 장을 제공함으로써(‘통합사회’: 미래-정창우 외, 2018b: 185 & ‘사회·문화: 미래-손영찬 외, 2018: 165; 비상-신형민 외, 2019: 156; 천재-구정화 외, 2019: 162), 보편적 사회적 시민권을 명백히

지지는 것은 아니지만, 그럴 개연성을 열어두고 있다.

그러나 비상교육 출판사의 ‘통합사회’ 교재는 『올리버트위스트』에 나타난 빈곤이 개인의 도덕적 나태 때문에 발생했다는 전제를 비판하고, 영국이 1940년대에 들어 국가가 “모든 사람에게 포괄적인 부문에서 사회 보장이 이루어져야 함을 인식하고 복지 제도를 전체 국민의 생존권을 보장하는 방향으로 확대하였다”고 주장한 면에서는(비상-박병기 외, 2018: 186), 선별적보다는 보편적 사회적 시민권 개념을 담고 있음을 드러냈다.

하지만 이들 ‘통합사회’ 교재 어디에도 이러한 사회적 시민권의 하나로 사회보장을 수령하는 데 상응하는 구체적인 의무에 대한 설명은 제공되고 있지 않다. 이 점은 미래엔과 천재교육 출판사의 ‘통합사회’ 교재들이 자유주의적 및 공동체주의적 정의관에 기초한 개인의 권리와 이익 및 공동체에 대한 의무를 다룰 때도 마찬가지이다. 두 교재는 양자가 상호 보완적이며 조화를 이뤄야 한다고 강조하면서도, 사회보장권에 상응하는 의무에 대한 언급은 일절 하고 있지 않다. 단지 이 교재들은 양심적 병역거부를 권리의 의무 간의 갈등 사례로, 또 대형 마트 영업 규제를 사익과 공익의 충돌 사례로 제시하거나, 투표가 권리인지 의무인지를 논하도록 유도하고 있을 뿐이다(미래-정창우 외, 2018b: 170-173; 천재-구정화 외, 2018: 184-189).

여기서 미래엔 출판사의 교재는 오히려 한 걸음 더 나아가, 사회복지제도의 수혜자가 아니라 이 제도가 작동할 수 있도록 세금을 납부하고 있는 납세자 시민이 공동체에 대해 지고 있는 의무를 강조하고 있다. 이 교재는 전술한 권리와 의무의 상호보완성의 일 예로 부유세에 대한 찬반론을 소개하기도 하고, 더 나아가 대한민국 헌법 23조가 재산권 행사를 개인의 권리 행사로 보장하면서도 동시에 사회 전체의 이익에도 부합하도록 공동체에 대한 의무를 부여하고 있다고 설명하고 있다(미래-정창우 외, 2018b: 172-173). 복지제도의 수혜자가 아니라 공여자의 재산권의 행사를 규제하는 듯한 사례와 헌법 조항을 따로 강조하는 이런 설명은 보편적 사회적 시민권에 보다 우호적인 입장을 나타내는 것이다.

한편, ‘한국사’ 교재들은, ‘한국사’ 교육과정의 내용을 충실히 반영하여, 사회보장제도 도입의 역사적 맥락으로, 공히 경제발전과 산업화의 부작용으로서의 상대적 빈곤 문제와 민주화의 진전에 따른 국민 일반과 사회적 약자에 대한 복지

확충에 대한 관심 증가를 이유로 들었다. 그러면서 미래엔과 비상교육 출판사의 ‘한국사’ 교재들은 한국의 현재 복지 수준이 OECD 회원국 중 낮은 수준에 속하기 때문에 복지를 더 확충해야 한다고 주장하고 있다(미래-한철호 외, 2014: 349; 비상-도면희 외, 2014: 381; 천재-주진오 외, 2014: 345). 이로써 이 교재들은 사회보장제도와 관련한 국가의 더 큰 역할을 주문한 것이며, 따라서 보편적 사회적 시민권을 지향하고 있는 것이다.

또 한편, ‘통합사회’ 교재의 경제 영역과 ‘경제’ 교재들은 2015 ‘사회과 교육과정’이 제시한 핵심 개념들을 충실히 반영하면서, 사회적 시민권에 대한 특정한 성향 지지를 드러내고 있지는 않다. 이 교재들은 자본주의의 역사적 전개(중상주의, 자유방임주의, 대공황의 ‘시장의 실패’로 출현한 케인즈주의에 기초한 혼합경제체제(혹은 수정자본주의), 케인즈주의의 ‘정부의 실패’로 출현한 신자유주의), 또 시장에서의 합리적 선택의 의미와 과정, 다양한 경제체제(전통, 계획, 시장, 혼합 경제 체제)의 특성, 시장경제의 원리와 제도, 시장의 다양한 경제 주체들(정부, 기업, 개인-노동자와 소비자)의 바람직한 역할을 설명했다. 특히 이 교재들은 사회적 시민권의 특성과 관련하여, 보편성에 더 유리한 시장의 실패와 선별성에 더 유리한 정부의 실패, 또 보편성에 유리한 재정정책과 선별성에 보다 유리한 통화정책의 장단점, 그리고 시장에서 개인·기업 대 정부의 바람직한 역할 분담, 나아가 국제무역 확대의 명암 등을 균형 잡힌 시각으로 논함으로써 사회보장권과 관련하여 선별적 혹은 보편적 사회적 시민권 중 어느 쪽에 특별히 더 힘을 실어주고 있지는 않다(‘통합사회’: 미래-정창우 외, 2018b: 126-151; 비상-박병기 외, 2018: 128-153; 천재-구정화 외, 2018: 138-165 & ‘경제’ 미래-김진영 외, 2019: 12-83, 96-165; 비상-유종열 외, 2019: 9-91, 108-167; 천재-박형준 외, 2019: 10-93, 104-171).

하지만 ‘통합사회’ 교재들의 경제 영역 및 ‘경제’ 교재들의 맨 끝에 위치한 금융생활 부분은—역시 평생 “경제적으로 지속가능한 생활”을 강조한 2015 ‘사회과 교육과정’을 충실히 반영하여(교육부, 2015b: 86(인용))—개인의 생애주기별 금융생활을 합리적으로 설계하는 일의 중요성을 강조하고 있다(‘통합사회’: 미래-정창우 외, 2018b: 152-161; 비상-박병기 외, 2018: 154-163; 천재-구정화 외, 2018: 166-173 & ‘경제’: 미래-김진영 외, 2019: 167-207;

비상-유종열 외, 2019: 169-205; 천재-박형준 외, 2019: 10-93, 172-213). 비록, 몇 가지 문제가 있긴 하지만,¹⁶⁾ 이런 목표를 가진 금융 교육에 대한 강조는 통상 개인의 자조·자립을 통해 개인의 복리는 기본적으로 정부·국가보다 개인이 책임을 지도록 하는 선별적 사회적 시민권에 동반된 현상이다.

‘통합사회’ 교재들은 문화 영역에 대해서도 2015 ‘사회과 교육과정’을 충실히 반영했다. 이 교재들은 세계의 다양한 문화권과 문화전파(직접, 간접, 자극)와 문화변동·접변의 양상(병존, 융합, 동화), 세계의 전통문화와 그 창조적 계승 방안에 대해 설명한다. 이어서 문화적 갈등과 충돌 및 그로 인한 유혈사태의 방지를 위해서, 즉 세계화가 급속히 진행되는 상황에서의 공존과 번영을 위해서는, ‘보편 윤리’에 어긋나지 않는 ‘문화 상대주의’(‘윤리 상대주의’가 아님)가 필요하다고 강변하고 있다. 나아가 이를 바탕으로 다문화주의의 장단점을 논하면서 “이주민들의 권리를 보장하고 편견과 차별로부터 보호받을 수 있도록” 국가에 의한 “법과 제도적 [및 사회적] 지원을 확대”하도록 요구하고 있다(미래-정창우 외, 2018b: 190-225(두 인용은 220); 비상-박병기 외, 2018: 194-229; 천재-구정화 외, 2018: 206-241). 따라서 이 ‘통합사회’ 교재들의 문화 영역에 대한 설명은 이민자들을 비롯한 다양한 집단의 소수자들에 대한 보다 포용적인, 그래서 국가의 보다 큰 역할을 요구하는 보편적 사회적 시민권을 지지하고 있는 상황이다.

V. 결론

‘사회과’ 교재들은 2015 ‘사회과 교육과정’과 마찬가지로 시민권의 기원을 자유주의에 기초한 근대 시민혁명에서 찾고 있고, 나아가 현재의 시민권 일반과 특히

16) 예를 들어, 교재에 실린 내용상의 오류들(예: 금융, 수입, 예금, 저축, 투자 등과 관련하여 잘못된 정의나 잘못된 용어 사용, 혹은 이 용어들 간의 혼동 등)(이윤호, 2019), 초·중·고교 모든 학교급을 아우르는 유기적인 금융 교육 체제의 부재(이소연, 2018), 그리고 금융시장과 신흥경제시장과의 괴리된 설명(김준태, 2016), 거시적 국가 경제와 유리된 개인 금융 교육, 금융 단원이 포함된 고등학교 통합사회와 경제, ‘중학교 사회’ 과목의 학습목표의 부정합(허수미, 2017) 등이 지적되었다.

사회적 시민권과 사회보장권은 물론 공민의 책무의 존재론적 근거로 헌법을 들고 있다. 그러나 이 교재들은 2015 ‘사회과 교육과정’과 달라—혹은 보다 명확하게—사회보장권이라는 인권을 바이마르헌법에서 처음으로 나타나 UN 세계인권선언으로 전 세계로 확산된 사회권과 연결시키고 있다. ‘사회과’ 교재들의 이런 주장은 이 교재들이 기본적으로는 사회적 시민권의 뿌리를 자유주의보다는 사회민주주의에서 찾으면서 작은 국가보다는 보다 큰 국가와 연결시키고 있기 때문에, 선별적 사회적 시민권보다 보편적 사회적 시민권과 보편적 사회보장제도를 추구하고 있다는 것을 나타내며, 이 교재들이 추구하는 보편적 사회적 시민권은 대한민국이라는 국민국가의 영역을 넘어서는 초국가성을 띠 수도 있는 가능성을 내비치고 있다.

그러나 ‘사회과 교육과정’과 ‘사회과’ 교재들이 사회적 불평등 문제를 해결하는 사회정의 실현의 한 방편으로 제시한 사회복지제도에는 형태(사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구성)적으로는 선별적 및 보편적 사회적 시민권의 두 개념이 공존하고 있다. 동시에 ‘사회과’ 교재들은 보편적 복지제도의 한계를 지적하면서—교육과정에는 언급되지 않았던—‘생산적 복지’를 고려해야 한다고 주장한 점에선 선별적 사회적 시민권 개념을, 반대로 ‘기본 소득’에 대한 논의를 유도하고 있는 점에선 보편적 사회적 시민권 개념을 지향할 수 있는 개연성을 열어두고 있다. 또한 ‘사회과’ 교육과정과 ‘경제’ 관련 교재들은 두 시민권 개념 사이에서 중립을 지키고 있지만, 금융 교육을 통한 개인의 경제적 자조·자립을 강조하는 서술은 선별적 복지를, 다문화주의에 대한 우호적인 서술은 보편적 복지에 대한 선호도를 보이고 있기도 하다.

그러나 ‘사회과 교육과정’과 ‘사회과’ 교재들이 인권, 헌법, 경제와 금융, 문화, 불평등과 사회정의를 논하는 어디에서도 공민으로서의 책무에 대한 언급은 찾아볼 수 없다. 본 연구가 분석한 3종 22권의 모든 ‘사회과’와 ‘도덕과’ 교재 중 비상교육 출판사의 ‘정치와 법’ 교재와 천재교육 출판사의 ‘생활과 윤리’ 교재만이 납세, 국방, 교육, 근로, 재산권 행사의 공공복리 적합 의무, 환경 보전의 의무를 명시적으로—그러나 너무나 간단하게—언급하고 있을 따름이다. 더구나 이런 ‘기본 의무’에 대한 설명도 사회적 시민권, 사회권, 사회보장권, 복지권에 상응하는 의무에 대한 설명은 아니다. 시민으로서의 권리에 비해 공민으로서의 책무가 상대적으로 많이 경시되고 있다. 의무보다 권리로서의 사회적 시민권을 강조한 측면에서는 보편적 사회적 시민권 개념이 더 강하게 드러나고 있다.

〈참고 문헌〉

[교재¹⁷⁾

(주)미래엔

- 김진영 외 4인(2019). **고등학교 경제**. (주)미래엔.
 손영찬 외 4인(2018). **고등학교 사회·문화**. (주)미래엔.
 이경호 외 5인(2019). **고등학교 정치와 법**. (주)미래엔.
 정창우 외 6인(2018a). **고등학교 생활과 윤리**. (주)미래엔.
 정창우 외 12인(2018b). **고등학교 통합사회**. (주)미래엔.
 정창우 외 9인(2019). **고등학교 윤리와 사상**. (주)미래엔.
 한철호 외 7인(2014). **고등학교 한국사**. (주)미래엔.

(주)비상교육

- 김국현 외 9인(2018). **고등학교 생활과 윤리**. (주)비상교육.
 도면희 외 7인(2014). **고등학교 한국사**. (주)비상교육.
 류지한 외 8인(2019). **고등학교 윤리와 사상**. (주)비상교육.
 박병기 외 11인(2018). **고등학교 통합사회**. (주)비상교육.
 신형민 외 4인(2019). **고등학교 사회·문화**. (주)비상교육.
 유종열 외 4인(2019). **고등학교 경제**. (주)비상교육.
 이병인 외 7인(2018). **고등학교 세계사**. (주)비상교육.
 정필운 외 8인(2019). **고등학교 정치와 법**. (주)비상교육.

(주)천재교육

- 구정화 외 9인(2018). **고등학교 통합사회**. (주)천재교육.
 구정화 외 4인(2019). **고등학교 사회·문화**. (주)천재교육.
 김왕근 외 5인(2019). **고등학교 정치와 법**. (주)천재교육.
 박형준 외 5인(2019). **고등학교 경제**. (주)천재교육.
 변순용 외 10인(2018). **고등학교 생활과 윤리**. (주)천재교육.
 변순용 외 10인(2019). **고등학교 윤리와 사상**. (주)천재교육.
 주진오 외 8인(2014). **고등학교 한국사**. (주)천재교육.

17) 사회과 '교재'의 경우, 일선 학교에서의 채택률이 높은 3-4개 출판사가 전체 교과서 시장의 상당 부분을 점하고 있기 때문에, 또 본고의 교재 분석에 달린 주석의 교재들을 참고문헌에서 보다 손쉽게 찾아볼 수 있게 하기 위해서, 여기서는 교재를 따로 떼어서, 먼저 출판사 이름순으로 정렬하고, 이후 각 출판사 내에서 저자 이름순으로 정렬했다.

- 강대현(2008). 시민교육과 사회과 교육과정. **사회과교육**, 47(3), pp.165-188.
- (2015). 한국 사회과 교육과정의 변천과 양상. **사회과교육**, 54(1), pp.63-89.
- 교육부(2015a). **2015 교육과정: 초·중등학교 교육과정 총론: 교육부 고시 제2015-74호**
- [별책 1]. 국가교육과정정보센터. Retrieved on 2016. 07. 01 from <http://ncic.go.kr/mobile.dwn.ogf.inventoryList.do>.
- (2015b). **2015 교육과정: 사회과 교육과정: 교육부 고시 제2015-74호** [별책 7]. 국가교육과정정보센터. Retrieved on 2016. 07. 01 from <http://ncic.go.kr/mobile.dwn.ogf.inventoryList.do>.
- (2015c). **2015 교육과정: 도덕과 교육과정: 교육부 고시 제2015-74호** [별책 6]. 국가교육과정정보센터. Retrieved on 2016. 07. 01 from <http://ncic.go.kr/mobile.dwn.ogf.inventoryList.do>.
- 김경래(2010). 세계화, 사회적 자본 그리고 시민성. **인문사회과학연구**, 27, pp.85-109.
- 김명정(2012). 사회과 교육과정에 나타난 시민교육 목표와 내용의 변천: 고등학교 일반 사회 영역을 중심으로. **시민교육연구**, 44(2), pp.1-28.
- 김우창(金禹昌)(1986). 歷史와 公民教育. **역사교육**, 40, pp.132-136.
- 김준태(2016). 금융교육 교과내용 내 금융시장 '정위화(正位化)'를 통한 새로운 금융교육 체계 탐색. **교양교육연구**, 10(1), pp.379-424.
- 김태희(1998). 민주화와 통일을 위한 정치개혁의 과제와 민주시민교육. **한국민주시민교육학회보**, (3), pp.71-92.
- 김항원(2002). 학교에서의 세계시민교육을 위한 방안. **교육과학연구**, 4(1), pp.73-90.
- 남호엽·류현종(2009). 사회과 교육목표에 나타난 교과 성격. **사회과교육**, 48(1), pp.81-91.
- 노찬욱(2004). 다원주의 시대의 세계시민 교육. **사회과교육**, 43(4), pp.207-224.
- 류승목(2011). 시민교육과 사회통합 컨센서스 2010. **한국민주시민교육학회 세미나**, pp.27-46.
- 배영주(2013). 세계시민의 역할 과제를 중심으로 한 세계시민교육의 재구상. **교육과학연구**, 44(2), pp.145-167.
- 백봉중(1998). 민주화와 통일을 위한 민주시민교육과 언론의 역할. **한국민주시민교육학회보**, (3), pp.115-132.
- 변종현(2001). 세계시민교육의 방향과 과제. **아시아교육연구**, 2(2), pp.65-85.
- 볼, T·대거, R·오닐, D. (2019). **현대 정치사상의 파노라마**. 정승현·강정인 외 4인 공역. 아카넷.

- 송영찬(2020). 빈민가 청년, 무조건적 수당 대신 직업훈련 받았다면 어땠을까, **한국경제**, 2020. 05. 16. Retrieved on 2020. 05. 16 from <https://www.hankyung.com/economy/article/2020051534531>.
- 신호재(2019). 사회통합 측면에서의 도덕과 시민성 교육의 전제와 방향: 볼테르(Voltaire)의 관용 을 중심으로. **윤리교육연구**. 51. pp.39-78.
- 에르긴, D. · 스테니슬로, J. (1999). **시장 對 국가**. 주명진 역. 세종연구원.
- 이소연(2018). 교육과정 변천에 따른 사회과 금융교육 관련 내용 분석. **교육연구**. 71. pp.49-65.
- 이윤희(2019). 고등학교 경제의 금융 단원에 나타나는 내용 오류. **시민교육연구**. 51(4). pp.273-300.
- 전득주(1995). 민주화, 국제화 그리고 통일을 위한 민주시민교육의 발전방향 모색. **한국정치학회보**. 29(1). pp.29-52.
- 조찬래(2012). 민주시민교육. **한국민주시민교육학회보**. 13(2). pp.71-92.
- 존스, K. (2003). **영국 사회정책 현대사**. 엄영진 · 이영찬 역. 인간과복지.
- 허수미(2010). 시민사회의 특성과 시민성 교육의 방향. **사회과교육연구**. 17(4). pp.183-198.
- (2017). 중등 사회과 교육과정 금융 관련 단위 특성 분석: 2007개정 교육과정 이후 변화 양상을 중심으로. **사회과교육연구**. 24(4). pp.157-176.
- 허영식(2003). 세계시민의 개념에 관한 시론: 세계시민교육의 이론적 기초. **한국민주시민교육학회보**. (8). pp.31-64.
- 홍석민(2015). 영국 보수당의 근로연계복지정책: 고용프로그램(Work Programme)의 구조와 특성. **영국 연구**. 34호. pp.273-319.
- (2020). 미국 중등교육에 나타난 사회적 시민성(social citizenship)의 특성: 복지를 둘러싼 시민으로서의 사적 권리와 공민으로서의 공적 책무를 중심으로. **교양교육연구**. 14(2). pp.115-129.
- Boloni, G. & Natali, D., eds. (2012). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: OUP.
- Dean, H. (2007). The Ethics of Welfare To Work. *Policy & Politics*. 35(4). pp.573-590.
- Delanty, G. (2000). *Citizenship in a Global Age*. Buckingham: Open UP.
- Dwyer, P. (2002). Making Sense of Social Citizenship: Some User Views on Welfare Rights and Responsibilities. *Critical Social Policy*. 22(2). pp.273-299.
- . (2004). *Understanding Social Citizenship*. Bristol: Policy Press.

- Fraser, N. (2000). Rethinking Recognition. *New Left Review*, 3. pp.107-120.
- Horton, T. & Gregory, J. (2009). *The Solidarity Society*. London: The Fabian Society.
- Isin, E. F., ed. (2008). *Recasting the Social in Citizenship*. Toronto: U of Toronto.
- Lister, R. (2007). Inclusive Citizenship: Realizing the Potential. *Citizenship Studies*, 11(1). pp.49-61.
- . (2011). The Age of Responsibility: Social Policy and Citizenship in the Early 21st Century. In Chris Holden, Majella Kilkey, and Gaby Ramia (Eds.), *Social Policy Review* 23 (pp.63-84). Bristol: Policy Press.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: CUP.
- Revi, B. (2014). T. H. Marshall and His Critics: Reappraising 'Social Citizenship' in the Twenty-First Century. *Citizenship Studies*, 18(3-4). pp.452-464.
- Roche, M. (1992). *Rethinking Citizenship*. Cambridge: Polity Press.
- Soysal, Y. N. (2012). Citizenship, Immigration, and the European Social Project: Rights and Obligations of Individuality. *The British Journal of Sociology*, 63(1). pp.1-21.
- Taylor-Gooby, P. (2004). The Work-Centered Welfare State. In Alison Park, John Curtice, Katarina Thomson, Catherine Bromley, and Miranda Phillips (Eds.), *British Social Attitudes: The 21st Report* (pp.1-21). London: Sage.
- . (2008). The New Welfare State Settlement in Europe. *European Societies*, 10(1). pp.3-24.
- . (2009). *Reframing Social Citizenship*. Oxford: OUP.

교신 : 홍석민, 03722, 서울시 서대문구 연세로 50 백양관 N. 302호

(이메일: ssmhong@yonsei.ac.kr, 전화: 02-2123-6040)

Correspondence: Hong, Seok Min, e-mail: ssmhong@yonsei.ac.kr

최초투고일: 2020.06.01

수정접수일: 2020.06.15

게재확정일: 2020.06.20

Abstract

Global Studies Education

<http://dx.doi.org/10.19037/agse.12.2.03>

The Notion of Social Citizenship in Korea as Reflected in the 2015 Social Studies Curriculum and Its Education Textbooks: Focusing on Liberal Civil Rights and Republican Civil Duties over Welfare

Hong, Seok Min (Yonsei University)

This study, utilizing the concepts of liberalism, republicanism, and social citizenship, analyzes the 2015 social studies curriculum and its 22 major high-school textbooks. It thereby explores how an individual's liberal civil rights and his/her republican civil duties are intertwined around the idea of welfare and social citizenship in the context of the market, society, and the state.

The notion of social citizenship appears to be legitimized as a social right by the Constitution. Its founding ideology (social democracy) supports the idea of universal social citizenship, while its forms—the social welfare system—contains notions of both selective and universal ones. However, the emphasis on the merits of 'productive welfare' shows a preference for the concept of selective social citizenship, while the discussion of the feasibility of 'basic income' is in favor of that of universal one. In addition, the explanations of the economy looks neutral between the two notions of social citizenship. However, those on finance are apparently pro-selective welfare while those on multiculturalism surely pro-universal one.

In both the curriculum and the 22 textbooks analyzed, however, little mention can be found regarding republican or communitarian duties directly corresponding to liberal civil rights in general and social citizenship as a social right in particular. In this regard, the notion of social citizenship is presented as a right rather than a duty and thus appears to be universal rather than selective.

Keywords : liberalism, republicanism, rights, duties, selective/universal social citizenship