GWANGBOK ARCHIVE / RESEARCH 01

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

일제 강점기와 정부수립기의 정치 참여 교육 — 중등학교의 법제경제, 공민과, 사회과를 중심으로

Jo-il Cha and Dae-hyun Kang · 2016

Original Korean source · English translation, Gwangbok Archive

The Journal of Curriculum and Evaluation · jce-19-3-1

Abstract

Within Korea's current curriculum framework, education for political participation is one of the central aims and components of social studies, a subject intended to provide citizenship education. This study examines the historical context in which social-studies-based education for political participation emerged in Korea and identifies its significance. It first considers the forms taken by political participation education in secondary schools during Japanese colonial rule, before the emergence of education centred on social studies. It then examines how social-studies-based political participation education appeared during the period of government establishment, and how its content and context differed from earlier forms. The examination shows that, in the early colonial period, secondary-school education in political participation chiefly addressed basic concepts and principles of political science, with little connection to social realities. Later, as militarism emerged, instruction concentrated on the basic qualities required of imperial subjects from a totalitarian perspective. By contrast, the historical significance of the social-studies-based education for political participation introduced upon liberation lies in its inclusion of the qualities of democratic citizens, the principal actors in a democratic state.

Keywords: Laws and Economics (Beopje Gyeongje); Civics (Gongmin-gwa); Social Studies; Education for Political Participation; Political Participation Education under Japanese Colonial Rule; Political Participation Education during the Government-Establishment Period.

I. Introduction

1. Research Rationale and Purpose

Under Korea's current curriculum, education for political participation at the secondary-school level is conducted primarily through social studies. Since social studies seeks not only an understanding of social phenomena but also the cultivation of civic qualities, political education within social studies aims both to develop an understanding of the basic concepts and principles of political science and to foster the civic qualities needed to participate in actual political affairs. In this respect, contemporary secondary-school subjects concerned with political education—including

middle-school Social Studies and the high-school elective Politics and Law—have struggled to reconcile the two objectives of political-science education, which seeks an understanding of political phenomena, and political-participation education, which concerns involvement in the public activities of the state and government.[1]

To recognize this problem properly, it is necessary to examine why, and in what historical context, social-studies-based education for political participation emerged in Korea. Reflection on historical context generally makes it easier to understand a matter's significance in its entirety. For that reason, this study systematically reviews the historical circumstances in which social-studies-based political participation education appeared in Korea, with the aim of identifying its historical and social significance.

Social studies was introduced in Korea, and education for political participation centred on social studies emerged, during the period of government establishment. As Korea emerged from Japanese colonial domination after liberation and embarked on constructing an independent democratic state, a form of political participation education different from that of the colonial period appeared. Accordingly, understanding the significance of social-studies-based political participation education in secondary schools after liberation requires comparison with secondary-school political participation education under Japanese colonial rule. Only by examining which subjects carried such instruction during colonial rule, what forms it took, and how it changed with liberation and the construction of a democratic state can the historical significance of the education introduced during government establishment be brought into focus.

This study therefore examines the transformation of secondary-school education for political participation from Japanese colonial rule to the government-establishment period through primary materials—including statutes, syllabuses and textbooks—and places the different emphases of political participation education in each period within their historical contexts.

2. Research Content and Method

To identify the historical significance of the education for political participation that emerged with the introduction of social studies during the period of government establishment, this study addresses the following research questions:

First, what did education for political participation in secondary schools look like under Japanese colonial rule?

Second, how did secondary-school education for political participation centred on social studies during the government-establishment period differ from education in the preceding period?

Third, what was the historical significance of secondary-school education for political participation centred on social studies during the government-establishment period?

To address these three research questions,[2] the study conducts a literature-based investigation centred on primary materials such as education-related statutes, syllabuses and textbooks from the Japanese colonial and government-establishment periods. Such materials were previously difficult to access. More recently, however, the development of digital databases of official gazettes and books has made them more accessible and easier to analyse.

The materials examined concern the secondary-school subjects associated with education for political participation in the colonial and government-establishment periods: Laws and Economics, Civics, and Social Studies. To focus on the forms of instruction most widely practised at the time, the analysis excludes vocational schools, teacher-training schools and various foreign-language

schools from the secondary-school institutions considered.

The study investigates the formation of these subjects, the processes through which they were introduced into colonial Korea and the Republic of Korea, the curricular organization and allocation of teaching hours, their character and objectives, and their component content. By comparing these features with political participation education under colonial rule, it seeks to establish the historical significance of the social-studies-based political participation education that emerged during government establishment.

II. Political Participation Education Centred on Laws and Economics under Japanese Colonial Rule

1. The Japanese Subject of Laws and Economics and Political Participation Education

Japan, pursuing modernization through the Meiji Restoration, introduced a modern education system through the promulgation of the Education System Order (Gakusei, 學制) in 1872 and the enactment of the Education Order (Kyōikurei, 教育令) in 1879. Under the former, subjects associated with political education included General Principles of the Form of Government (政體大意), General Principles of National Conditions (國勢學大意), and Institutions, Laws and Ordinances (制度法令). Under the latter, a subject on the laws and ordinances of Japan (本邦法令) was offered (文部省, 1872; 大森茂作, 1881, pp. 1–10).

At that time, however, institutions for political participation, such as a constitution or a parliament, had not been established, so school education could not directly teach political participation. Indeed, fearing political upheaval as the Freedom and People's Rights Movement and the movement for the establishment of a national assembly gained strength, the Japanese government abolished even these political-education-related subjects through the School Orders (Gakkōrei, 學校令) of 1886—which replaced the existing Education Order and included the Imperial University Order, Elementary School Order, Middle School Order and Normal School Order (千葉敬止, 1926, pp. 3–4).[3]

Political participation began to appear in Japanese school education when it became institutionalized through the introduction of local institutions with elements of residents' self-government and parliamentary elections following the adoption of a constitution. The system of local self-government was organized through the introduction of the City System and Town-and-Village System in 1888, followed by the Prefectural System and District System in 1890 (강광수, 2015). Furthermore, despite government repression, the continuing Freedom and People's Rights Movement contributed to the promulgation of the Imperial Constitution in 1889 and to the opening of the Imperial Diet following the first House of Representatives election in 1890.

With the introduction of constitutional government through the constitution, and the establishment of modern local institutions centred on municipalities and prefectures, Japanese people were guaranteed at least limited political participation as imperial subjects. As participation became institutionalized to some extent, demand for political education in schools also increased. Accordingly, the implementing regulations of the Middle School Order promulgated in 1901 assigned the subject Laws and Economics (法制及経済), which dealt with political participation, three hours per week in the fifth year (静岡県立浜松中学校, 1902, pp. 8–24).[4]

The politically relevant areas or major units of the 1902 syllabus for Laws and Economics were threefold: subjects of the empire, the Imperial Diet, and administration. The first area addressed the rights and duties of imperial subjects and prescribed instruction in eligibility to hold public office (a

constitutional entitlement). The Imperial Diet unit covered the organization of parliament and elections to the House of Representatives. The administration unit covered local self-government through prefectural assemblies, prefectural councils, municipal assemblies, municipal councils and related bodies (文部省, 1902, pp. 118–120).[5]

The specific content of political participation education in Laws and Economics can also be identified through an introductory handbook on the teaching of the subject. In the unit on imperial subjects, the right to enter public service (eligibility to hold public office) was presented as the first of the subjects' rights (持地六三郎, 1903, p. 27). The Imperial Diet unit explained that "the House of Representatives is constituted by election" and set out the qualifications for standing for election and for voting (持地六三郎, 1903, pp. 32–33). In the administration unit, local self-government was discussed in a separate section on local self-governing administrative bodies. Municipalities were identified as the lowest tier, districts as the intermediate tier and prefectures as the highest; the text also explained the criteria distinguishing municipality residents who possessed voting rights, described as civic members, from ordinary residents who did not (持地六三郎, 1903, pp. 75–77).

The first Laws and Economics syllabus, issued in 1902, was revised in 1911.[6] Compared with the earlier syllabus, the revision explicitly added matters concerning the exercise of suffrage to the unit on imperial subjects; placed the Imperial Diet and elections on the same level as items of study; and specified that the unit on local government offices and public bodies should address the essential purpose of self-government (本旨) (教育品研究所, 1911, pp. 55–57). Political participation thus became more prominent in the syllabus than before.

Reflecting the revised syllabus, actual textbooks also emphasized elections by titling the relevant chapter "The Imperial Diet and Elections." Their main text described elections as a symbol of a constitutional state and the foundation for successful government under a constitution, and characterized the exercise of suffrage as both a right and a duty of the people. A separate section on the "essential purpose of local self-government" stated that the true purpose of self-government was "to lay the groundwork for constitutional government by enhancing the public spirit of the people and advancing political knowledge," among other things (赤司鷹一郎, 1912, pp. 64–65).

2. Political Participation Education and Laws and Economics in Colonial Korea

Following the annexation of Korea by Japan in 1910, the Government-General of Korea enacted the Chosŏn Education Order. Under the 1911 Higher Common School Regulations, revised pursuant to the First Chosŏn Education Order, Laws and Economics was a component of the subject "Practical Studies and Laws and Economics" (實業及法制経済) in the higher common schools that constituted secondary education (朝鮮總督府官報, special issue, 20 October 1911).[7]

The main content of Laws and Economics under the First Chosŏn Education Order is evident from a textbook issued by the Government-General in 1917. Its major law-related units comprised the Empire of Great Japan; the Emperor; the Constitution of the Empire of Great Japan; law; administration; administrative agencies; administrative offices in Korea; public bodies; police administration; health administration; agencies for the promotion of industry; commercial and industrial administration; land administration; transportation administration; educational administration; relief administration; state revenues; taxation in Korea; the judicial system; litigation; crime and punishment; natural and juridical persons; juridical acts; things; real rights; claims; kinship; and inheritance (朝鮮總督府, 1917).

Compared with the revised 1911 Laws and Economics syllabus for middle schools in Japan, the content concerning political participation education in colonial Korea had the following

characteristics.

First, units dealing with elections to the Imperial Diet and the rights and duties of imperial subjects were omitted. No discussion of subjects' rights appeared in the textbook; elections to the House of Representatives were addressed only briefly in the constitutional unit: "The House of Representatives is a body whose members are publicly elected in accordance with the election law" (朝鮮總督府, 1917, p. 11). Second, content on local self-government was also omitted. Although, as in the Japanese syllabus, there was a unit on public bodies, it focused on the role of the prefectural/city advisory council (府協議會), whose members were appointed rather than elected (朝鮮總督府, 1917, p. 43).

These differences appear to reflect Japanese colonial policy, which neither granted colonial residents voting rights in elections to the House of Representatives nor provided for elected membership of local self-government bodies (councils), relying instead on appointment.[8] The fact that the only political-participation-related right mentioned, compared with Japan, was eligibility for public office reveals the limits of political participation education in the colony. It suggests the social circumstances in which meaningful political participation was impossible for people regarded merely as colonial residents rather than even as full subjects of the state.

The content of Laws and Economics began to change under the Second Chosŏn Education Order, promulgated in 1922. Its most important feature was the assimilation of the Korean educational system to that of Japan. As an initial step, distinctions between Korean and Japanese students concerning admission requirements and duration of study at various schools were abolished (이송희, 2005, pp. 129–130).

The main content of Laws and Economics under the Second Education Order can be identified from the textbook's major units. The law-related units of the Government-General's 1923 Laws and Economics textbook were: the state; law; the Emperor; imperial subjects; ministers of state and Privy Councillors; the Imperial Diet; administration; administrative agencies; administrative offices in Korea; public bodies; the judicial system; litigation; crime and punishment; natural and juridical persons; real rights; claims; kinship; and inheritance (朝鮮總督府, 1923). In comparison with the First Education Order, units more closely related to political participation, including imperial subjects and the Imperial Diet, had been added.

The change is also clear from the textbook's contents. The unit on imperial subjects introduced their rights relating to freedom of speech, publication, assembly and association (朝鮮總督府, 1923, p. 16); the Imperial Diet unit set out the qualifications for voters and candidates under the House of Representatives Election Law (朝鮮總督府, 1923, pp. 20–21). Local self-government, previously described primarily through the functions of appointed city advisory councils, was now presented separately for Japan and Korea. The textbook also explained that members of city councils and of township advisory councils in townships designated by the Governor-General were elected (朝鮮總督府, 1923, pp. 40–41).

These developments appear, on the one hand, to have resulted from the alignment of Korean education with Japan's during the period of "cultural rule" after the March First Movement and, on the other, from changes in local institutions after the movement, through which membership of the advisory councils at city and township level began to be determined by election rather than appointment.[9] Nevertheless, even with this alignment, the distinctive colonial constraints on political participation education remained. For example, instruction explicitly noted that colonial residents were not granted the vote in House of Representatives elections.

Thereafter Laws and Economics continued, without major changes, to serve as the principal

secondary-school subject for political participation education under Japanese colonial rule until it was replaced by Civics in 1932.

3. Characteristics of Political Participation Education Centred on Laws and Economics under Japanese Rule

As the foregoing examination shows, secondary-school education for political participation in colonial Korea was conducted principally through Laws and Economics until the early 1930s. It began to be delivered in earnest especially under the Second Education Order. Under the First Order, much of the content related to political participation had been omitted, unlike in Japan. After the Second Order, however, the inclusion of subjects' rights—including freedom of speech, publication, assembly and association, and the right of petition—together with House of Representatives elections and electoral participation in the organization of colonial local advisory councils, gave political participation education a basic structure. Three characteristics emerge from this analysis.

First, it reflected the particular position of a colony within a monarchy governed by the Emperor. This is evident in the emphasis on the emperor-centred national polity and on the colonial restrictions surrounding voting in House of Representatives elections. Although limited institutions of constitutional government, including elections to the House of Representatives and local self-government, had been introduced, instruction fundamentally provided only the minimal political participation education expected of colonial residents under Japan's distinctive emperor-centred polity.

Second, the sphere of participation presented in instruction consisted mainly of local self-governing bodies. The only form of self-government permitted to Korean colonial residents was participation in local public bodies at the level of city and township advisory councils. Because these were advisory rather than deliberative or decision-making institutions, political participation could only be presented in a restricted form within instruction on the local-government system.

Third, the methods of participation emphasized in instruction were likewise confined to voting in a limited sense. Since colonial residents were denied suffrage for the Imperial Diet, electoral participation was necessarily restricted to elections for members of city and township advisory councils.

III. Political Participation Education Centred on Civics under Japanese Colonial Rule

1. Civics and Political Participation Education in Japan

During the 1920s, Japanese society experienced various social and political changes, accompanied by calls for the introduction of Civics as a school subject.[10] First, the promulgation in October 1924 of the teaching guidelines for Civics in vocational supplementary schools established Civics as a distinct subject (武藤拓也, 1994, p. 163). Then, with the introduction of the universal suffrage system in 1925 and growing social demands for Civics in secondary education, it became a compulsory subject in vocational schools in 1930, middle schools and normal schools in 1931, and girls' higher schools in 1932 (山崎裕美, 2008, p. 386).

The introduction of Civics in place of Laws and Economics changed political participation education in secondary schools. The subject's initial content can be identified from the syllabus issued in 1931. In the fourth year of middle school it included major units related to political participation,

such as local self-government, cities/towns/villages, and prefectures. In the fifth year, political participation was addressed in major units on constitutional government and the Imperial Diet (藤谷保, 1933, pp. 55–62).

In actual textbooks, the local self-government unit covered its historical development and underlying spirit. The municipalities unit addressed municipal self-government, civic membership, elections of assembly members (including voting and candidacy qualifications, election procedures and fair elections), and municipal assemblies. The prefectures unit covered prefectural self-government, including prefectural assemblies and prefectural councils. The constitutional government unit addressed the rights and duties of imperial subjects—political participation rights, civil liberties, rights to request state action and subjects' obligations. The Imperial Diet unit included the election of members (qualifications to vote and stand, electoral procedures and proper conduct or attitudes [心得]) and political parties (constitutional government and public opinion, constitutional government and political parties, and the advantages and disadvantages of political parties [利害]) (藤谷保, 1933, p. 59).

In comparison with the preceding Laws and Economics education, the implementation of universal suffrage introduced political participation rights as rights of imperial subjects. As party politics became established—including alternation of governing parties through elections—content relating to political parties was added. In response to the social changes and demands accompanying universal suffrage, textbooks also included electoral procedures, the need for fair elections and the attitudes expected of voters.

In the 1930s, meanwhile, controversies surrounding the emperor-as-organ theory brought an increased emphasis on the emperor-centred national polity. In the Civics syllabus revised in 1937, a unit titled "Our National Polity" appeared, and greater weight was assigned to the Emperor's governing authority (藤谷保, 1937, pp. 558–559). No content directly related to political participation was added or deleted; only the placement of material concerning subjects' rights and duties and political parties was altered. Although these controversies made little direct difference to the material on political participation, they necessarily changed the character of Civics. Instead of emphasizing civic members who, under constitutional government, had been assured political participation rights to some degree, the curriculum began to emphasize the character of imperial subjects of a polity in which all governing authority was vested in the Emperor.

2. The Introduction of Civics and Political Participation Education in Colonial Korea

Formally, Civics was introduced into colonial Korea because Korean education had begun to be aligned with Japanese education under the Second Chosŏn Education Order. But the rationale for the formation of Civics in Japan—making it compulsory in secondary schools to address the need for political participation education following universal suffrage, and to deal with social problems arising from the economic depression—could not be applied unchanged to colonial Korea.[11] From this perspective, the substantive background to the introduction of Civics in the colony can be understood in terms of local-government institutions (武部欽一, 1931). The system of local self-government centred on advisory bodies, in operation since 1920, underwent a relatively substantial change in 1930 when deliberative and decision-making bodies were established. Beginning in 1930 the Government-General revised and promulgated the Provincial System (Imperial Ordinance No. 15), City System (No. 11) and Town-and-Township System (No. 12), thereby providing the legal basis for local autonomy at the provincial, city and town levels and for the establishment of bodies such as city assemblies, town assemblies and township advisory councils (朝鮮總督府官報, 1 December 1930).

Against this background, Civics was introduced in 1931 into vocational schools, which were secondary educational institutions.

The Government-General has decided that from Shōwa 6 [1931] Civics will be established in various vocational schools—agricultural, commercial, industrial, fisheries and others—to provide broad civic education. Instruction is expected to occupy one to two hours each week. (Dong-A Ilbo, 8 January 1931)

In January 1932, revisions to the Middle School Regulations and Higher Common School Regulations abolished Laws and Economics and designated Civics as a subject in higher common schools (朝鮮總督府官報, 18 January 1932). A further revision of the Girls' Higher School Regulations in March 1932 (Government-General Ordinance No. 14) established Civics not only in secondary schools for boys but also in girls' higher schools (朝鮮總督府官報, 11 March 1932).

Accordingly, the Civics textbook published by the Government-General in 1934 included political-participation-related material chiefly in units on local public bodies, the Imperial Household and imperial subjects, the Imperial Diet, and civic life (朝鮮總督府, 1934). The unit on local public bodies introduced Japan's local-government system and addressed the functions of local bodies in Korea (cities, districts, townships and towns) vested with decision-making powers—city, district, township and town assemblies—and the election of their members (朝鮮總督府, 1934, pp. 125–142). The unit on the Imperial Household and imperial subjects divided the constitutionally prescribed rights of Japanese imperial subjects into three categories: civil liberties, rights to make requests of the state (claim rights), and political participation rights. In relation to political participation, the discussion of civil liberties covered freedom of speech, publication, assembly and association; the discussion of claim rights addressed petitions to the Emperor, parliament and government offices; and the discussion of political participation rights covered eligibility for public office and voting rights. It also explained that the exercise of political participation rights was restricted in the colony (朝鮮總督府, 1934, pp. 165–167). The Imperial Diet unit described the political participation of the people as the foundation of constitutional government, and discussed representation and elections to the House of Representatives. Nevertheless, this discussion was limited by its prioritization of the Emperor's governing authority and its emphasis on the Imperial Diet's role of assisting or consenting to that authority (朝鮮總督府, 1934, pp. 169–174). A subsection on the functions of the Imperial Diet briefly introduced political parties as associations formed by people sharing political views (朝鮮總督府, 1934, p. 179). Finally, the civic life unit revisited the legal definition of a civic member as a resident of a Japanese municipality or of a Korean city, town or township who possessed voting rights, and briefly described how one ought to live as an individual, local resident and imperial subject (朝鮮總督府, 1934, pp. 240–241).

The revision of the Japanese Civics syllabus in 1937, undertaken in the wake of controversies concerning the national polity, also prompted changes to Civics in Korea. The amended Middle School Regulations of 1938 show an increased emphasis on the national polity and on cultivating the qualities expected of imperial subjects.

The purpose of Civics is to ensure an understanding of essential matters that enable citizens to contribute to civic life on the basis of our national polity and national constitution, and in particular to foster the determination to obey the law and serve the public (遵法奉公), thereby cultivating the qualities of sound imperial subjects. Civics is to acquaint students with the essential meaning of the national polity and national constitution, clarify the distinctive characteristics of government in our country, and, on this basis, enable them to understand the outline of constitutional government. (Government-General of Korea Official Gazette, special issue, 15 March 1938)

As in Japan, notwithstanding changes in the character and aims of Civics, actual changes in material concerning political participation were limited. In the 1938 Civics textbook issued by the Government-General, Chapter 4, “Our Homeland (1),” dealt with local self-government. Chapter 5, “Our Country,” addressed basic rights—including civil liberties, political participation rights and rights to make requests of the state—in Section 3, “The Duties of Subjects.” Chapter 7, “The Imperial Diet,” described political participation rights associated with universal suffrage in Section 2, “Election of Members” (朝鮮總督府, 1938).

Compared with the political participation content of the 1934 Civics textbook, discussion of local self-government, political participation rights and elections to the House of Representatives remained, but the material on political parties was removed from the explanation of the Imperial Diet. This appears to reflect the crisis facing Japanese party politics during the transition toward militarism.[12] Moreover, whereas the 1934 textbook ended with a chapter titled “Civic Life,” the final chapter of the later textbook was titled “Our Country’s Mission,” apparently reflecting the increased emphasis on the national polity and the state.

3. Characteristics of Political Participation Education Centred on Civics under Japanese Rule

The introduction of Civics alongside the reform of local institutions in 1930 brought secondary-school political participation education in colonial Korea into a new phase. Through Civics, it began to reflect political changes in Japan, including the introduction of universal suffrage and the development of party politics, as well as changes in local institutions in colonial Korea. Three characteristics can be identified from the introduction and analysis of Civics.

First, understandings of political participation changed with the development of constitutional government. By presenting political participation rights as rights of the people under constitutional government, Civics explained political participation as a constitutionally guaranteed right. It further emphasized that the essence of constitutional government lay in popular political participation, and that political participation education was necessary for constitutional government to take root.

Second, the scope of political participation broadened. Whereas Laws and Economics emphasized participation in local self-governing bodies, Civics expanded this scope through greater attention to House of Representatives elections and party politics. First, elections to the House of Representatives received greater emphasis. Rather than merely describing elections, as Laws and Economics had done, the subject explained specific electoral procedures and the attitudes expected of voters, thus underscoring the relationship between elections and constitutional government. Second, by discussing the functions and roles of political parties, it emphasized the significance of party politics within constitutional government.

Third, the methods of participation were presented in greater variety. Unlike Laws and Economics, which had introduced only the election of members to city and township advisory councils, Civics described participation through the exercise of freedom of speech, publication, assembly and association, as well as giving more detailed accounts of House of Representatives elections and political parties.

The introduction of Civics unquestionably brought substantial changes in the character and scope of political participation education compared with Laws and Economics. Yet, despite its emphasis on constitutional government, the limitations of colonial status remained: colonial residents were not guaranteed political participation rights or rights of self-government. Furthermore, as militarism rose in Japanese politics and constitutional government and the party politics based upon it

collapsed, political participation education through Civics also encountered unavoidable limitations.

IV. Social Studies and Political Participation Education in Secondary Schools during the Government-Establishment Period

1. Political Participation Education and Social Studies in the United States

In the early years of the United States, the republican government was representative and centred on a small number of virtuous leaders; consequently, the need to educate ordinary citizens for political participation was not emphasized. Early American political education sought to teach the ideals of the American republic rather than direct political participation. Its principal content was therefore the process by which the United States was founded and the Constitution that resulted from that process (차조일, 2016, pp. 35–36).

After the Civil War, the expansion of government functions gave rise to political education that emphasized those functions. Unlike earlier education centred on the forms of government at state and federal levels, the new approach also described local government at the town and county levels. Consequently, political participation by residents at the local-government level—including town meetings and educational self-government—began to be emphasized. As party politics became established, content related to participation that was not included in the Constitution itself, such as political parties and electoral systems, was also introduced (차조일, 2016, pp. 37–39).

The explosive growth of interest in political participation within American schools was related to the Progressive social movement. Although party politics centred on Republicans and Democrats became established after the Civil War, problems arose from hierarchical local party organizations. Corruption emerged as local governments controlled by party leaders served the interests of small groups rather than the public interest. The Progressive social movement that arose to address these local-government problems emphasized direct political participation by citizens. In response to demands for the eradication of corruption and for citizens to exercise control over an enlarged government, direct-democratic institutions such as citizen initiatives, referendums and recall elections were introduced (차조일, 2016, pp. 40–41).

School political education accordingly began to emphasize political participation as a civic responsibility. “Community Civics,” a representative course in citizen-participation-centred political education, was organized around issues affecting community well-being—such as public health, recreation and transportation—and the ways in which citizens could participate in addressing them. It was recommended as a ninth-grade subject by the National Education Association’s Commission on Social Studies in 1916 and as an eighth- or ninth-grade subject by the American Political Science Association. As social studies spread nationally after the 1920s, political participation education came to be established around social studies, particularly ninth-grade civics (차조일, 2016, pp. 42–43).

2. Educational Reform and the Introduction of Social Studies during the Government-Establishment Period

After liberation, the United States military government, which entered southern Korea, sought to introduce a democratic educational system in order to eliminate the remnants of Japanese colonial rule. With the strengthening of Japanese militarism after the 1930s, colonial education had emphasized Japan’s emperor-centred national polity and the formation of subjects loyal to the Emperor. Such an educational system could only have obstructed the construction of a new independent democratic state (차조일, 2008, p. 7).

Social studies was the subject introduced through education reforms led by the US military government in order to overcome the problems of totalitarian colonial education and establish democracy.[13] Unlike the integrated Social Life curriculum in elementary schools, social studies in secondary schools was divided into geography, history and civics, as shown in Table IV-1.

Table IV-1. Secondary-School Social Life: Areas of Instruction and Weekly Teaching Hours

School year	Geography	Hours / week	History	Hours / week	Civics	Hours / week
1	Life in Neighbouring Countries	2	Life in Neighbouring Countries	2	Civic Life I	1
2	Life in Distant Countries	2	Life in Distant Countries	2	Civic Life II	1
3	Life in Our Country	2	Life in Our Country	2	Civic Life III	1
4	Humanity and the Natural Environment — Physical Geography	2	Development of Human Culture / Korean Culture	1	Political Problems	2
5	Humanity and the Natural Environment — Human Geography	1	Development of Human Culture / Korean Culture	2	Economic Problems	2
6	Life and Society — Morality / Society / Culture	(4)			Current Affairs (1)	5

Source: Ministry of Education (1948), p. 2. The original combines/merges entries across rows 4–6; its final row includes “Life and Society,” “Morality / Society / Culture,” “(4),” and “Current Affairs (1)” as printed. Compare the original table on facsimile p. 13 before citing quantitative totals.

Following the introduction of social studies, education for political participation in secondary schools was conducted in the second and fourth years of middle school. “Civic Life II” in the second year and “Political Problems” in the fourth year were the subjects responsible for this instruction. The units concerning political participation in these subjects are presented in Table IV-2.

Table IV-2. Political Participation Units in Secondary-School Social Life

Subject	Units (major units and subunits)
Civic Life II	I. Government and Us III. How Do the People Help with the Work of Government?
Civic Life II	II. How Is Politics Conducted? I. In What Sense Does the President Represent the People?
Civic Life II	III. Democratic Politics and Elections II. How Are Elections Conducted? III. What Do Political Parties Do?

Civic Life II	V. What Benefits Does Successful Self-Government Bring to the Lives of the People? I. How Does Self-Government Help Our Lives? II. Self-Government in School Life III. Self-Government in the Local Community
Political Problems	V. Why Are Elections Held, How Are They Conducted, and What Are Political Parties?
Political Problems	VIII. What Is the System of Local Self-Government?

Source: Reconstructed by the original authors from Ministry of Education (1948), pp. 82–88 and 95. Roman numbering (I, II, III, V, VIII) follows the original; it is not a new consecutive list.

The political-participation-related institutions discussed in secondary-school Social Life textbooks included elections, political parties and local self-government. These institutions had already appeared in Civics textbooks as constitutional and party politics were increasingly emphasized following the introduction of universal suffrage in 1925. However, whereas Japan was a monarchy centred on the Emperor, the Republic of Korea was constituted as a democratic republic. Accounts of the character of political participation institutions therefore necessarily differed fundamentally from their treatment in Civics under Japanese colonial rule. This can be confirmed through an analysis of social studies textbooks.

First, Social Life textbooks presented arguments justifying political participation by the people. Under the heading “The people must guide the politics of the country,” one textbook described three ways in which they should do so: “(a) exercise voting rights properly; (b) carry out public duties faithfully; and (c) foster sound public opinion” (유진오, 1955, p. 14). To explain the significance of elections, a section titled “Why We Hold Elections” stated: “Our country is a democratic state, and therefore we, the people, are its owners; for this reason we choose with our own hands those who will take charge of the country’s affairs” (유진오, 1955, p. 32).

With regard to political parties, a section titled “Democratic Politics and Political Parties” explained that parties in representative democracy perform the role of representing the collective will of the people (유진오, 1955, p. 38). A further section titled “One Party in One Country Is Dictatorial Politics” criticized the single-party principle: “The claim that a country should have only one party means that those holding power repress people whose opinions differ from their own and carry on dictatorial politics contrary to democracy.” It also explained the need for a multiparty system (유진오, 1955, p. 40).

With regard to self-government, the textbook explained self-government by the people as the foundation of democratic politics: “In a democratic state, the people’s handling of the affairs of the country with their own hands is called self-government by the people” (유진오, 1955, p. 52). It also emphasized student self-government at school, which is closely connected with students’ everyday lives. Stressing the significance of school as a setting for learning participation, it stated: “School life is also a kind of social life, so it goes without saying that school is an excellent place to learn how to govern ourselves.” It further explained: “An excellent citizen is ultimately a citizen with the capacity for self-government; students should therefore strive to acquire that capacity during their school years” (유진오, 1955, pp. 55–56).

3. Characteristics of Secondary-School Political Participation Education Centred on Social Studies

The introduction of social studies changed the character of political participation education. During the US military government and government-establishment periods, political participation

education was organized as the second-year middle-school subject “Civic Life II” and the fourth-year subject “Political Problems,” both under the broader subject of social studies. Unlike under Japanese colonial rule, when there were no independent courses devoted to political participation education, politics-related courses were now provided separately at two grade levels.

Because political participation education was conducted within social studies, whose aim was democratic citizenship education, it inevitably took a form different from that of the colonial period. The characteristics of social-studies-based political participation education during government establishment were as follows.

First, the character of political participation changed. Under Japanese rule, Civics had presented political participation rights as constitutionally protected, but these rights were fundamentally premised on the Emperor’s authority and reflected the restrictions imposed by colonial status. In contrast, social studies emphasized political participation as an exercise of popular sovereignty, reflecting the state system of an independent democratic republic.

Second, the scope of political participation expanded. Whereas only limited local self-government had been permitted under Japanese rule, the establishment of the Republic of Korea extended the application of self-government principles to levels ranging from the state down to the school. Social studies accordingly introduced self-government by the people, local self-government and student self-government, and began to teach political participation in relation to all three.

Third, the methods of political participation became more active and practical. Instruction emphasized not only voting but also the formation of public opinion; and, through its stress on student self-government, it presented practical means of participating directly in political life as citizens in the present, rather than merely as future citizens.

V. Conclusion

1. Summary

By analysing materials relating to education for political participation in secondary schools under Japanese colonial rule and during government establishment, this study has identified the following changes across the two periods.

First, there were changes in the subjects through which political participation education was delivered and in the allocation of teaching hours. Under Japanese colonial rule, it was conducted mainly through Laws and Economics in the early period and Civics in the later period. After liberation, however, secondary-school political participation education was conducted within social studies, the core subject for education in democratic citizenship. This curricular organization indicates that the status of political participation education in secondary schools was strengthened during the government-establishment period. Political participation education was also given sufficient teaching time through distinct courses such as “Civic Life II” and “Political Problems.”

Second, the character and aims of political participation education changed. Early colonial political participation education aimed at an understanding of political concepts and principles for their own sake, while the later form aimed to cultivate people as subjects of the Japanese Empire. After liberation, education for political participation within social studies instead sought to foster the qualities of democratic citizens. It thus moved beyond the limitations of constitutional government under a monarchy and the position of colonial residents, making possible substantive political participation education grounded in the political system of a democratic republic.

Third, its content also changed. The scope of political participation expanded beyond limited local self-government to encompass self-government at the national, local and school levels. Elections and political parties also received increased emphasis. Under Japanese colonial rule, material concerning parliament, elections and parties could only be treated superficially when teaching colonial residents. Following liberation and the establishment of a democratic government, however, elections and parties became important components of political education. Furthermore, unlike colonial-era instruction, which focused on understanding political laws and institutions, education for participatory politics within social studies did not stop at introducing them: it emphasized the qualities required of democratic citizens, including a critical spirit and a scientific attitude.

Through this historical examination of secondary-school political participation education from Japanese colonial rule to government establishment, the study has used concrete evidence to investigate how education for political participation as democratic citizenship education can differ both from education centred on political laws and institutions and from political participation education in a totalitarian state. The comparison of the two periods reveals the character, aims and content of political participation education as a component of democratic citizenship education more persuasively than any abstract theoretical approach. These historical examples—or prototypes—of political participation education may also serve as a mirror through which to examine political participation education today.

2. Recommendations

After the syllabuses of the government-establishment period, the national curriculum underwent seven regular revisions, from the First through the Seventh National Curriculum. Thereafter, revisions became ad hoc, leading through the 2007 and 2009 revisions to the then-current 2015 Revised National Curriculum. Under that curriculum, political participation education still occupies a place within social studies, which aims at education for democratic citizenship. In practice, however, instruction is increasingly weighted toward political-science education centred on basic concepts and principles. Efforts are therefore needed to rediscover historical models of political participation education that serve the aim of democratic citizenship education and to recreate them in ways suited to contemporary circumstances. On this basis, the authors draw the following implications for present-day political participation education.

First, greater emphasis should be placed on the democratic republic. Comparing Japanese colonial rule with the government-establishment period shows that although methods and institutions of political participation—specifically elections, self-government and political parties—did not change, the nature of political participation changed fundamentally. What matters, therefore, is not merely teaching the relevant laws and institutions but explaining why political participation is necessary in a democratic republic. This requires instruction about the state system and form of government of the Republic of Korea, and, in that connection, constitutional education—particularly teaching the state system and form of government set out in the Constitution in relation to political participation.

Second, self-government needs greater emphasis. Although the meaning of self-government expanded after liberation, self-government by the people was taught only in a declaratory or nominal form. Unlike during Japanese colonial rule, when self-governing rights were absent or recognized only to a limited degree, such rights were fully guaranteed during the government-establishment period; yet in practice, representative democracy diminished the significance accorded to self-government. Self-government is taken for granted, but education does not provide students with sufficient practical opportunities to experience it or local self-government. Formal

participation at the level of central government has been emphasized, while education about local and school self-government has been neglected. It is time to reconsider the essential meaning of self-government in education for political participation.

Third, the historical character and practical application of methods of political participation should be emphasized. Rather than simply introducing the relevant laws and institutions, students need to understand the historical and social contexts in which those institutions emerged, grasp their political significance and learn to use them in actual political life. Relevant laws and institutions were introduced in education under Japanese rule, but universal suffrage and political parties were, in practice, remote from the lives of colonial residents. Students should learn from this history of political participation how valuable the opportunities they now possess are. A form of education in the history of political participation is therefore needed. It should address, for example, the historical expansion of suffrage, the acquisition of self-government, and the historical and social contexts of political participation. This would help students recognize the need for political participation through self-government in everyday life, rather than understanding participation merely as an abstract or declaratory principle.

Notes & sources

Author's notes · 13

1. The central concern of political education within social studies is, of course, political participation education, which cultivates citizens who participate in public affairs. Education in the basic concepts and principles of political science can be regarded as its foundation or means.

2. The chief aim of the study is to analyse education for political participation under Japanese colonial rule and during government establishment and to identify the differences between them. Accordingly, the first and second research questions are the principal questions; the third extends the second by elucidating the significance of political participation education during government establishment.

3. Instead of education for political participation, the Japanese government emphasized moral education. It sought to make active use of Confucian moral education as a means of educating the population in response to the Freedom and People's Rights Movement (이권희, 2014, p. 209).

4. Unlike the implementing regulations, the syllabus specifies two hours per week. Furthermore, Laws and Economics could be replaced by foreign languages, history, geography or other subjects (静岡県立浜松中学校, 1902, p. 13).

5. The law-related section of the original 1902 Laws and Economics syllabus centred on the national polity (國體) and form of government (政體), the Emperor, imperial subjects, the Imperial Diet, judicial courts, administration, administrative courts, natural and juridical persons, real rights, claims, kinship and inheritance (文部省, 1902, pp. 118–120).

6. The principal content elements of the Laws and Economics section of the revised 1911 middle-school syllabus were: the state and constitution; the imperial rescript on promulgating the constitution; the Emperor and imperial prerogatives; imperial subjects (duties of obedience, taxation and military service, and matters concerning the exercise of suffrage); the Imperial Diet and elections; ministers of state and Privy Councillors; central government offices; local offices and public bodies and the essential purpose of self-government; the general outline of administration; petitions and administrative litigation; treaties and international relations; persons, kinship, the household, inheritance, juridical persons and commercial companies; things and the acquisition or

loss of rights; ownership, services, claims, debts and security; crimes and punishments; courts and the outline of civil and criminal procedure; and the importance of law and its relationship to morality (教育品研究所, 1911, pp. 55–57).

7. For reference, the Japanese school subject Laws and Economics was first introduced in colonial Korea during the Residency-General period in 1906, when a revision to the Education Department Ordinance established Laws and Economics as a secondary-school subject.

8. City advisory councils were established under the City System introduced in 1914, shortly after the annexation of Korea. Unlike Japanese local institutions, however, their members were appointed rather than elected, and they were advisory rather than decision-making bodies.

9. Members of township advisory councils were elected only in townships designated by the Governor-General.

10. Cha Jo-il (2012) identifies three reasons for Japan's adoption of Civics: first, the economic depression beginning in the 1920s and the ensuing social unrest; second, demands for universal suffrage and the growth of political awareness; and third, the introduction of Western trends in civic education from Europe and the United States (차조일, 2012, pp. 59–65).

11. After the Second Education Order, Korean education was aligned with Japanese education and most subjects operated according to syllabuses published by Japan's Ministry of Education. Civics, however, was recognized as distinctive, alongside Korean language and Classical Chinese, vocational studies and physical education, and a separate syllabus was therefore prepared for Korea. A newspaper account stated: "Because the four subjects—Civics, Korean language and Classical Chinese, vocational studies, and physical education—are special subjects, they are excluded; all others have been taught in accordance with the Shōwa 6 [1931] Ministry of Education ordinance" (Dong-A Ilbo, 2 July 1937).

12. Japan, increasingly inclined toward militarism, enacted the National Mobilization Law in 1938 and controlled the social activities and economy of its people. In 1940 political parties were dissolved, and an effort was made to create a one-country, one-party system through the Imperial Rule Assistance Association (大政翼贊會).

13. Social Studies was introduced during the US military government period under the name "Social Life" (사회생활과). In elementary schools it was introduced as an integrated subject, but in secondary schools only the subject name was adopted: actual operation separated civics, geography and history for the setting of syllabuses and allocation of teaching hours. The name "Social Life" was replaced by the term "Social Studies" during the Second National Curriculum.

Bibliography

The following bibliography reproduces the authors' cited works in their original bibliographic languages and ordering, with English translations of Korean titles supplied where useful. Author names in in-text citations are retained in their source scripts to prevent ambiguity; the complete original bibliography is also reproduced in facsimile at the end of this edition.

강광수 (2015). 일본 지방제도의 형성과정에 관한 연구: 중앙-지방간 융합관계를 중심으로. 한국지방자치연구 16(4): 61–86. [Study of the Formation of Japan's Local Government System: Focusing on Central–Local Integration.]

동아일보 (1931. 1. 8.). 實業學校에 公民科 設置, p. 2, col. 10. [Civics Introduced in Vocational Schools.]

동아일보 (1937. 7. 2.). 教授要目을 改定, p. 2, col. 11. [Revision of Teaching Syllabuses.]

문교부 (1948). 중학교 사회생활과 (교수요목집). 서울: 조선교학주식회사. [Middle-School Social Life: Collection of Teaching Syllabuses.]

유진오 (1955). 중등공민 정치생활. 서울: 일조각. [Secondary-School Civics: Political Life.]

이권희 (2014). 메이지(明治) 전기 교육사상에 관한 일고찰. 일본사상 27: 189–219. [A Study of Educational Thought in the Early Meiji Period.]

이송희 (2005). 일제하 부산지역 일본인사회의 교육(1) — 일본인 학교 설립을 중심으로. 한일관계사연구 23: 203–251. [Education in the Japanese Community of Busan under Japanese Rule (1): The Establishment of Japanese Schools.]

차조일 (2008). 사회과 교육과 합리성. 파주: 한국학술정보. [Social Studies Education and Rationality.]

차조일 (2012). 사회과 교육과 공민 교육. 파주: 한국학술정보. [Social Studies Education and Civic Education.]

차조일 (2016). 정치 교육 성립 과정에 대한 역사적 고찰 — 미국의 학교 정치 교육 성립기(1830–1920)를 중심으로. 사회과교육연구 23(2): 33–47. [Historical Examination of the Formation of Political Education: The Emergence of School Political Education in the United States, 1830–1920.]

赤司鷹一郎 (1912). 法制経済教科書 : 中等教育. 東京: 啓成社. [Laws and Economics Textbook: Secondary Education.]

大森茂作 編 (1881). 現行教育事務要. 東京: 高崎修助. [Essentials of Current Educational Administration.]

教育品研究所 編 (1911). 中學校教授要目. 大阪: 教育品研究所. [Middle-School Teaching Syllabus.]

静岡県立浜松中学校 (1902). 静岡県立浜松中学校一覧. 静岡: 静岡県立浜松中学校. [Overview of Shizuoka Prefectural Hamamatsu Middle School.]

武部欽一 (1931). 公民教育の必要. 文教の朝鮮 65: 1–3. [The Need for Civic Education.]

千葉敬止 (1926). (內外に於ける)輓近の公民教育と其の方法. 東京: 教育研究會. [Recent Civic Education and Its Methods, at Home and Abroad.]

朝鮮總督府 (1917). 法制經濟教科書. 京城: 朝鮮總督府. [Laws and Economics Textbook.]

朝鮮總督府 (1923). 法制經濟教科書. 京城: 朝鮮總督府. [Laws and Economics Textbook.]

朝鮮總督府 (1934). (中等教育)公民科教科書. 京城: 朝鮮書籍印刷. [Civics Textbook (Secondary Education).]

朝鮮總督府 (1938). (中等教育)公民科教科書. 京城: 朝鮮書籍印刷. [Civics Textbook (Secondary Education).]

朝鮮總督府 (1943). 中等公民. 京城: 朝鮮教學圖書株式會社. [Secondary-School Civics.]

朝鮮總督府官報 (1930. 12. 1.). 制令, pp. 1–13. [Government-General of Korea Official Gazette: Ordinances.]

朝鮮總督府官報 (1932. 1. 18.). 府令, pp. 129–130. [Government-General of Korea Official Gazette: Government-General Regulations.]

朝鮮總督府官報 (1932. 3. 11.). 府令, pp. 89–90. [Government-General of Korea Official Gazette: Government-General Regulations.]

朝鮮總督府官報 號外 (1911. 10. 20.). 高等普通學校規則, pp. 4–8. [Government-General of Korea Official Gazette, Extra: Higher Common School Regulations.]

朝鮮總督府官報 號外 (1938. 3. 15.). 中學校規定, pp. 11–16. [Government-General of Korea Official Gazette, Extra: Middle School Regulations.]

藤谷保 (1933). 文部省検定公民科受験準備の指導. 東京: 啓文社書店. [Guidance for Preparing for the Ministry of Education Civics Examination.]

藤谷保 (1937). 改正公民科義解. 東京: 教学社. [Explanation of the Revised Civics Curriculum.]

武藤拓也 (1994). 実業補習学校公民科のカリキュラム:「実業補習学校公民科教授要綱」の教科内容とその編成. 北海道大學教育學部紀要 62: 161–192. [The Civics Curriculum in Vocational Supplementary Schools: Subject Content and Organization in the Teaching Outline.]

持地六三郎 (1903). 法制及経済 : 附・研究法. 東京: 同文館. [Laws and Economics, with a Method of Study.]

文部省 (1872). 学制. 東京: 文部省. [Education System Order.]

文部省 編 (1902). 中学校教授要目. 東京: 間室親遠. [Middle-School Teaching Syllabus.]

山崎裕美 (2008). 一九二〇年代における文部省の公民教育論. 東京都立大学法学会雑誌 49(1): 365–403. [The Ministry of Education's Views on Civic Education in the 1920s.]

Publication history: manuscript received 5 July 2016; revised manuscript received 1 August 2016; publication approved 16 August 2016. Published online 31 August 2016.

About this translation

This edition presents a complete English translation of the Korean-language article by Cha Jo-il and Kang Dae-hyun, originally published in 2016. The translation follows the authors' original structure and retains their historical claims, in-text citations, footnotes, tables and bibliography. The original 21-page Korean journal PDF is reproduced without textual alteration as a facsimile appendix. Where a claim comes from a primary source quoted by the authors, it remains their citation; it has not been independently verified against that primary source for this edition.

Translation conventions

법제경제 / Laws and Economics — The authors' historical school subject; distinguished from contemporary economics.

공민과 / Civics — The pre-1945 school subject, not automatically interchangeable with post-liberation Social Studies.

사회생활과 / Social Life — Post-liberation official subject name, subsequently replaced in later curricula by Social Studies.

사회과 / Social Studies — Broader curriculum field or subject area.

정부수립기 / government-establishment period — Historical period as designated and discussed by the authors; not reduced to the day of the 1948 government inauguration.

국체 / national polity — Historically specific concept of Japan's imperial state structure, often

associated with kokutai.

참정권 / political participation rights — Rights of political participation; the context determines whether voting is specifically meant.

공무담임권 / eligibility to hold public office — A right or constitutional entitlement, not simply employment in government.

Editorial policy and publication status

The translation aims to preserve the source's meaning rather than modernize its historical judgments. Textbook quotations and historical terminology are rendered in English; original wording can be checked in the facsimile. Apparent errors in the published Korean text, and historical assertions that may call for further research, are not silently corrected. Table IV-1 has a complex merged-cell layout, especially in Year 6; the English reconstruction preserves its displayed labels and numeric allocations but should always be consulted alongside the facsimile before quantitative reuse.

Rights and attribution

Original article: © 2016 Korea Institute for Curriculum and Evaluation; licensed CC BY-NC-SA 4.0 according to the individual article page. English translation and edition: Gwangbok Archive, 2026, an adapted work distributed under CC BY-NC-SA 4.0 for non-commercial use, with attribution to the authors, publisher, original source, and a clear statement that the translation is a modification. The journal's general copyright page separately states that permission is required for translations; this conflicts with the individual article's CC licence statement. For public distribution, written clarification from the publisher is advisable. The authors and publisher have not endorsed this English edition.

Source and citation

Cha, Jo-il, and Dae-Hyun Kang. "Education for Political Participation in the Period of Japanese Occupation and Government Establishment: Focused on Laws & Economics, Civics, Social Studies in Secondary School." The Journal of Curriculum and Evaluation 19, no. 3 (2016): 1–21. https://doi.org/10.29221/jce.2016.19.3.1. English translation and facsimile edition, Gwangbok Archive (2026).

Original journal article: https://www.ejce.org/archive/view_article?pid=jce-19-3-1

Licence: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Translation integrity and editorial verification

Document-level checks

• All sections I–V and their numbered subsections are present in the English translation.

• All 13 numbered author footnotes are translated and retained as numbered endnotes for readability.

• Both curriculum tables (IV-1 and IV-2) are reproduced in English; all row labels, unit titles and displayed teaching-hour values are checked against the source images, with the Year 6 table layout noted.

• The bibliography contains all 33 references from the Korean edition and retains original-script

titles alongside explanatory English renderings.

• Original publication metadata, authors, publication history, source link, DOI and stated licence are recorded; the original PDF is reproduced in full as a facsimile appendix.

• A complete source-to-translation audit by an independent bilingual academic specialist has NOT been performed. No scholarly translation can be warranted as 100% error-free, especially where source typography or historical terminology is ambiguous.

Specific editorial cautions

The source includes 1955 textbook quotations while analysing an earlier government-establishment educational transition; these are retained as the original authors' supporting material. The article's historical judgments and its characterization of rights and institutions are attributed to the authors, not independently corrected by this translation. The source also contains apparent typographical errors (for example, "Social Stuides" in footnote 13); the full facsimile preserves the historical published text. Any later corrections or revisions should be recorded in an explicit edition history.

Korean journal facsimile · 21 pages

교육과정평가연구
The Journal of Curriculum and Evaluation
2016, Vol. 19, No. 3, pp. 01~21

일제 강점기와 정부수립기의 정치 참여 교육

- 중등학교의 법제경제, 공민과, 사회과를 중심으로 -

차 조 일(한국교육과정평가원 부연구위원)*
강 대 현(전북대학교 부교수)**

<요 약>

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

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

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

우리나라의 현행 교육과정 체계에서 중등학교의 정치 참여 교육은 사회과를 중심으로 이루

* 제1저자, chajoil@kice.re.kr
** 교신저자, kdh1119@jbnu.ac.kr

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

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

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

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

2. 연구 내용과 방법

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

첫째, 일제 강점기에서의 중등학교 정치 참여 교육은 어떠한 모습이었는가?

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

---

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

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

이 연구에서는 이와 같은 세 가지 연구 문제[2]를 논의하기 위해 일제 강점기의 교육 관련 법령, 교수요목 및 교과서 등과 같은 1차 자료들을 중심으로 문헌 연구를 수행하려고 한다. 과거에는 일제강점기나 정부수립기에 작성된 교육 관련 법령이나 교수요목, 교과서 등에 대한 접근이 어려웠지만, 최근 들어 관보(官報) 및 서적 등에 대한 디지털 데이터베이스가 구축되면서 접근성이 향상되어 이에 대한 분석이 용이해졌다.

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

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

Ⅱ. 일제강점기 법제경제 중심의 정치 참여 교육

1. 일본의 법제경제 과목과 정치 참여 교육

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

2. 식민지 조선에서의 정치 참여 교육과 법제경제

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

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

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

---

6) 1911년 개정된 중학교 교수요목에서 '법제 및 경제'의 주요 내용 요소는 '국가·헌법·헌법발포(憲法發布)의 칙어, 천황·대권, 신민(복종의 의무, 납세병역의 의무, 선거권 행사에 관한 사항), 제국의회·선거, 국무대신과 추밀고문(樞密顧問), 중앙관청, 지방관청 및 공공단체 그리고 자치(自治)의 본지), 행정의 대요, 소원(所願)과 행정소송, 조약 그리고 국제관계, 인·친족(親族)·가(家)·상속·법인 그리고 상사회사, 물·권리의 득상(得喪), 소유·용역·채권채무·담보, 죄와 형(刑), 재판소·민사형사소송의 대요, 법·법이 중요한 까닭·법과 도덕의 관계'등이었다(教育品研究所, 1911, pp. 55-57)

7) 참고로 일본의 학교 교과목이었던 '법제경제'가 식민지 조선에 처음 도입된 것은 통감정치 시기인 1906년 '학부령(學部令)'개정을 통해 '법제 및 경제'를 중등 교과목으로 개설하면서부터였다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. 일제강점기 법제경제 중심 정치 참여 교육의 특징

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

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

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

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

9) 면협의회원의 경우 총독이 지정한 면에서만 선거를 통해 선출하였다.

Ⅲ. 일제 강점기 공민과 중심의 정치 참여 교육

1. 일본 공민과와 정치 참여 교육

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

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

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

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

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

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

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

2. 식민지 조선의 공민과 도입과 정치 참여 교육

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

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

> 총독부에서는 소화 6년(1931)도부터 농업 상업 공업 수산 가튼 각종 실업학교에 공민과를 설치하야 광범위의 공민교육을 하기로 결정되었는데 시간은 매주 1시간 내지 2시간이 되리라 한다.
> (동아일보, 1931년 1월 8일)

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

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

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

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

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

> 공민과는 우리 국체 및 국헌에 바탕하여 국민의 공민적 생활에 기여할 수 있는 필수적인 사항을 이해시키며, 특히 준법봉공의 지념(志念)을 함양하여 건전한 황국신민으로서의 자질을 양성하는 것을 요지로 한다. 공민과는 국체 및 국헌의 본래적인 의의를 알게 하고, 우리나라 통치의 특질을 분명히 해서 이에 바탕하여 입헌정치의 대요를 이해시킨다.
>
> (朝鮮總督府官報 號外, 1938. 3. 15.)

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

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

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

3. 일제강점기 공민과 중심 정치 참여 교육의 특징

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

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

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

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

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

---

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

Ⅳ. 정부수립기 사회과와 중등학교의 정치 참여 교육

1. 미국의 정치 참여 교육과 사회과

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

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

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

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

2. 정부수립기의 교육 개혁과 사회과의 도입

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

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

<표 Ⅳ-1> 중학교 사회생활과 교수 사항 및 수업 시수

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">지리 부분</th><th>매주 시수</th><th>역사 부분</th><th>매주 시수</th><th>공민 부분</th><th>매주 시수</th></tr>
<tr><td>제일 학년</td><td colspan="2">이웃 나라 생활</td><td>2</td><td>이웃 나라 생활</td><td>2</td><td>공민 생활 Ⅰ</td><td>1</td></tr>
<tr><td>제이 학년</td><td colspan="2">먼 나라 생활</td><td>2</td><td>먼 나라 생활</td><td>2</td><td>공민 생활 Ⅱ</td><td>1</td></tr>
<tr><td>제삼 학년</td><td colspan="2">우리나라 생활</td><td>2</td><td>우리나라 생활</td><td>2</td><td>공민 생활 Ⅲ</td><td>1</td></tr>
<tr><td>제사 학년</td><td rowspan="2">인류와 자연환경</td><td>자연 지리</td><td>2</td><td rowspan="2">인류 문화의 발달, 우리나라 문화</td><td>1</td><td>정치 문제</td><td>2</td></tr>
<tr><td>제오 학년</td><td>인문 지리</td><td>1</td><td>2</td><td>경제 문제</td><td>2</td></tr>
<tr><td>제육 학년</td><td>인생과 사회</td><td>도덕 사회 문화</td><td colspan="3">(4)</td><td>시사 문제(1)</td><td>5</td></tr>
</table>

(문교부, 1948, p. 2)

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

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

<표 Ⅳ-2> 중학교 사회생활과의 정치 참여 관련 단원

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

(문교부, 1948, pp. 82-88; 95에서 재구성)

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

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

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

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

3. 사회과 중심의 중등학교 정치 참여 교육의 특징

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

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

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

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

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

V. 결론

1. 요약

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

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

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

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

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

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

2. 제언

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

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

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

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

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

참 고 문 헌

강광수(2015). 일본 지방제도의 형성과정에 관한 연구: 중앙-지방간 융합관계를 중심으로. 한국지방자치연구, 16(4), 61-86.

동아일보(1931. 1. 8.). 實業學校에 公民科 設置, 2면 10단.

동아일보(1937. 7. 2.). 教授要目을 改定, 2면 11단.

문교부(1948). 중학교 사회생활과 (교수요목집). 서울: 조선교학주식회사.

유진오(1955). 중등공민 정치생활. 서울: 일조각.

이권희(2014). 메이지(明治) 전기 교육사상에 관한 일고찰. 일본사상, 27, 189-219.

이송희(2005). 일제하 부산지역 일본인사회의 교육(1) - 일본인 학교 설립을 중심으로 -. 한일관계사연구, 23, 203-251.

차조일(2008). 사회과 교육과 합리성. 파주: 한국학술정보.

차조일(2012). 사회과 교육과 공민 교육. 파주: 한국학술정보.

차조일(2016). 정치 교육 성립 과정에 대한 역사적 고찰 - 미국의 학교 정치 교육 성립기(1830-1920)를 중심으로 -. 사회과교육연구, 23(2), 33-47.

赤司鷹一郎(1912). 法制経濟教科書 : 中等教育. 東京: 啓成社.

大森茂作 編(1881). 現行教育事務要. 東京:高崎修助.

教育品研究所 編(1911). 中學校教授要目. 大阪: 教育品研究所.

靜岡縣立浜松中學校(1902). 靜岡縣立浜松中學校一覽. 靜岡: 靜岡縣立浜松中學校.

武部欽一(1931). 公民教育の必要. 文教の朝鮮, 65, 1-3.

千葉敬止(1926). (內外に於ける)輓近の公民教育と其の方法. 東京: 教育研究會.

朝鮮總督府(1917). 法制經濟教科書. 京城: 朝鮮總督府.

朝鮮總督府(1923). 法制經濟教科書. 京城: 朝鮮總督府.

朝鮮總督府(1934). (中等教育)公民科教科書. 京城:朝鮮書籍印刷.

朝鮮總督府(1938). (中等教育)公民科教科書. 京城:朝鮮書籍印刷.

朝鮮總督府(1943). 中等公民. 京城: 朝鮮教學圖書株式會社.

朝鮮總督府官報(1930. 12. 1.). 制令, 1-13.

朝鮮總督府官報(1932. 1. 18.). 府令, 129-130.

朝鮮總督府官報(1932. 3. 11.). 府令, 89-90.

朝鮮總督府官報 號外(1911. 10. 20.). 高等普通學校規則, 4-8.

朝鮮總督府官報 號外(1938. 3. 15.). 中學校規定, 11-16.

藤谷保(1933). 文部省檢定公民科受驗準備の指導. 東京: 啓文社書店.
藤谷保(1937). 改正公民科義解. 東京: 教學社.
武藤拓也(1994). 實業補習學校公民科のカリキュラム :「實業補習學校公民科教授要綱」の教科內容とその編成. 北海道大學教育學部紀要, 62, 161-192.
持地六三郎(1903). 法制及経濟 : 附 · 研究法. 東京:同文館.
文部省(1872). 學制. 東京: 文部省.
文部省 編(1902). 中學校教授要目. 東京:間室親遠.
山崎裕美(2008). 一九二〇年代における文部省の公民教育論. 東京都立大學法學會雜誌, 49(1), 365-403.

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

ABSTRACT

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

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

Jo-Il Cha
Associate Research Fellow, Korea Institute for Curriculum & Evaluation
Dae-Hyun Kang
Associate Professor, Chonbuk University

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

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

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

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