

일본 시민정치교육의 역사: 의회와 정당의 역할을 중심으로

최희식*

I. 들어가며

본 연구는 일본 의회와 정당의 시민정치교육을 분석한다. 본 연구는 시민정치교육의 두 가지 목적이 차세대 정치리더의 발굴과 육성, 그리고 주체적 민주시민의 양성에 있다는 관점에 맞추어 일본의 시민정치교육이 어떠한 변천을 보였으며, 그 과정에서 중요한 사례를 분석하고자 한다.

일본의 시민정치교육은 1945년 패전 이후 미군정에 의한 신헌법 제정 및 이에 대한 대국민 교육에서 시작하였다. 이는 일본이 다시는 제국주의로 회귀하지 않도록 신헌법의 민주주의 원칙에 입각한 주체적 민주시민을 양성하는 것을 목표로 하였다. 이로써 일본은 전후 민주주의를 꽃피우는 토대를 마련하게 되었다.

하지만 전후 민주주의가 자민당 일당우위체제의 형태를 띠게 되면서 기성 정치권에 대한 일본 국민의 불신은 커져갔다. 이에 따라 시민사회는 기성 정당이 담당해왔던 새로운 정치리더의 발굴과 육성 작업을 리드해 갔다. 松下政経塾이 대표적인 예이다. 동시에 주체적 민주시민의 양성이라는 작업 또한 시민사회의 주도적 노력으로 기성 정치권을 앞질러 가게 되었다. 一新塾이 대표적인 예이다.

이에 기성 정당은 당 정치학교의 구축을 통해 이에 대응하고자 하였으나, 국회의원의 세습화 전통 및 국민의 기성정치에 대한 불신이 해소되지 않는 상황에서 시민정치교육의 두 가지 목표 모두에서 뜻하는 바를 달성하기 힘들었다.

* 국민대

21세기 들어 일본 국회와 시민사회는 미래를 짊어질 청소년을 대상으로 하는 새로운 시민정치교육 실험, 가령 ‘어린이 국회’와 ‘국회 특별체험 프로그램’을 실시하고 있다. 이러한 시민정치교육은 청소년들에게 국회의 역할과 구조를 몸소 체험하게 함과 동시에 스스로의 문제의식을 어린이 국회에서의 역할분담 등을 통해 심화시킴으로써 민주시민으로써의 자각을 불러일으키고 있다. 어린이 국회에서의 주의 주장을 통해 차세대 리더의 육성도 동시적으로 추구하고 있다.

본 연구는 이러한 일본 시민정치교육의 역사에 바탕으로 두고 중요한 사례를 분석함으로써 한국 시민정치교육에의 함의성을 찾고자 한다.

II. 신헌법과 일본의 시민정치교육

1945년 일본의 패전은 제국주의와 파시즘의 종말을 의미했다. 이에 미군정은 일본이 다시금 전쟁을 일으키지 못하도록 비군사화와 민주화 노선에 입각해 일본 점령정책을 폈다. 그 정책의 최종적 결과물은 **신헌법**이었다. 미군정은 민주주의와 평화주의 원칙에 입각해 제정되었던 신헌법을 국민 사이에 보급되도록 노력하였다. 이른바 일본 국민에 대한 시민정치교육이 시작된 것이다.

1946년 12월에 “신헌법 정신을 철저히 보급하고 그것을 국민생활의 실제에 침투시키기 위한 계몽운동을 실시”하는 것을 목적으로 헌법보급회가 설립되어 시민정치교육이 본격화되었다. 회장은 국회 헌법특별위원장이자 후에 수상이 된 아시다 히토시(芦田均)였으며, 각 도도부현에 지부가 설치되는 등 전국적 조직으로 성장하였다. 이 조직은 연합군 최고사령관 총사령부(GHQ)의 강력한 지도하에 조직된 것이었다. 이 조직은 민주주의 원칙에 철저한 공무원을 양성할 목적으로 1947년 2월부터 동경대학에서 특별 강습회를 개최하였다. 이 강의록을 모은 것이 『**新憲法講話**』로 시민정치교육의 교과서 같은 역할을 하며, 총 5만부가 발행되었다. 동시에 『**새로운 헌법, 밝은 생활**』을 국민 보급용으로 출판하여 2천만 부를 간행하여 국민에게 보급하였다.¹⁾

1) 일본국회도서관 홈페이지 “일본국 헌법의 탄생” <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/05/141shoshi.html>

동시에 1947년 3월에는 교육기본법이 제정되어 신헌법에 기초한 교육이 명기되어, 아동 및 청소년을 향한 신헌법 이념을 홍보하는 다양한 책들이 출판되었다. 문부성은 중고등학생용 『民主主義』를 발간하여 신헌법의 이상을 보급하였다. 특히 전전 제국주의 시대에 사용되던新民화 교육이었던 공민(公民) 교육에 대해, 1945년 10월 공민교육혁신위원회가 결성되어 그 개혁이 논의되었다. 이후 1947년 학교교육법 시행에 따라 공민과는 폐지되고 사회과로 통합되었다. 이러한 개편은 민주 시민을 양성하고자 했던 미군정의 강력한 지도 하에 이루어진 것이었다.

또한 1947년 8월에는 초당파 국회의원 조직으로 民主政治教育連盟이 조직되었다. 이 연맹은 영화제작 사업 등을 펼치는 등 신헌법에 기초한 시민정치교육을 활발히 전개하였다. 1949년 해산하기 까지 이미 기술한 헌법보급회, 이하에 설명하는 新日本建設國民運動과 더불어 신헌법에 기초한 시민정치교육의 선도기관 역할을 수행하였다.

일본정부는 1947년 6월 “신일본건국 국민운동 요령”을 각의결정하였다. 이 요령에 의해 시작된 신일본건설 국민운동은 민주적이고 평화적인 문화국가를 목표로 신헌법 홍보활동 및 교육활동을 전개하였다.²⁾

이러한 일본 국회, 정부의 활동에 미군정이 깊숙이 관여되었음은 두 말할 필요도 없다. 미군정의 비군사화 및 민주화 정책은 신헌법의 이념인 민주주의와 평화주의가 국민들 내에 어떻게 자리 잡아 가는가에 달려있다고 해도 과언이 아니었기 때문이었다. 실제 GHQ 민정국이 일본 국민에 대한 교육을 위해 헌법 전문을 발행하고, 언론인들과의 간담회 등을 개최하였으며, 헌법보급회와 밀접한 관계를 맺으며 시민정치교육을 하고 있다는 전문의 보고를 본국에 하였다.³⁾

이렇듯 신헌법의 제정과 이에 따른 시민정치교육은 차세대 정치인의 육성보다는 주체적 민주시민의 양성에 그 주안점이 있었다.

2) 일본국회도서관 홈페이지 <http://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/bib00802.php>

3) 일본국회도서관 홈페이지 “일본국 헌법의 탄생”

http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/05/002_37shoshi.html

Ⅲ. 시민사회의 문제제기: 시민사회의 시민정치교육

민주주의와 평화주의를 구가했던 신헌법에 대한 시민정치교육은 성공을 거두었다. 신헌법이 일본 민주주의의 발전과 경제발전에 공헌하였다고 평가하는 국민이 늘어갔으며, 전후 민주주의가 일본사회에 정착을 하는데 결정적인 기여를 하였다. 1955년 자유당과 민주당의 보수합당으로 자민당이 형성되고, 좌우 사회당이 통합하여 사회당이 성립된 이후 보혁대립의 양당제적 상황에서 전후 민주주의는 정착하기 시작하였다. 그러나 이러한 '55년 체제'는 1과 1/2 정당제적 성격을 지니, 자민당 장기집권 하의 보혁대립이라는 정치체제를 형성하였다. 자민당 정치는 이익유도정치를 통해 포괄정당화되면서 지지집단을 넓혀갔고, 사회당은 노동세력의 지지에 바탕을 두고 비토세력으로 정착되어 갔다. 하지만 이러한 자민당의 장기집권을 가능하게 했던 이익유도정치는 정치부패를 만연화시켰고 국민의 정치불신을 키워갔다. 반면 정권획득이 불가능했던 사회당은 자민당과의 밀실정치로 자신의 정책을 반영하는데 만족했으며, 이러한 밀실정치 또한 정치부패를 불러오고 국민의 정치불신을 키워갔다.

정권교체가 일어날 수 없는 상황에서 자민당은 정치개혁과 정책개혁을 요구하는 국민의 요구에 둔감해져갔고, 사회당은 수권정당으로 탈바꿈하려는 노력을 하지 않고 있다는 이미지를 고착화시킨 것이다. 동시에 기성 정당의 엘리트 충원 과정이 파벌정치, 즉 파벌 영수에 대한 충성, 혹은 의원의 세습에 의해 이루어져 변화하는 정치 환경에 대응하는 유능한 엘리트가 충원되지 못한다는 비판에 직면하게 되었다. 이러한 상황에서 시민사회는 이러한 기성정당의 구태의연한 정치 행태를 개혁하기 위해 새로운 정치적 비전을 지닌 새로운 지도자를 양성하는 것을 목표로 시민정치교육을 실시하기 시작했다. 대표적인 것이 1979년 설립된 마츠시타세게쥬크(松下政経塾, 이하 마츠시타 정경숙)이었다.

사회당이 그 힘을 잃어가면서 보혁대립이 종말을 고하게 되는 90년대 접어들어서는 본격적으로 시민사회 내에서 다양한 시민정치교육 기관이 형성되기 시작했다. 자민당으로만 대표되었던 보수세력을 경쟁시켜 정치에 활력을 불어넣고자 하는 시민사회의 바람이 투영된 것이었다. 우선 자민당 정치에 불만을 가지며

‘신정 보수’를 표방하며 일본의 새로운 국가전략을 체현한 지도자 양성을 목표로 1994년에 發言者塾이 설립되었다. “이야기체에 의한 토론”의 장(場)으로써 설립된 發言者塾은 잡지 『發言者』를 발행하여 그 결과물을 출판하였다. 2004년 發言者塾이 폐지되면서 이러한 문제의식은 2004년 설립된 表現者塾과 잡지 『表現者』로 계승되었다.⁴⁾

반면, 1994년 오마에 겐이치(大前研一)가 설립한 잇신쥬크(一新塾, 이하 일신숙)는 ‘주체적 시민’의 양성을 슬로건으로 생활자 정치의 지방분권화를 표방하며 시민사회의 정치적 역량 강화를 목표로 시민정치교육을 실시하였다.

2002년에는 다하라 소이치(田原總一朗) 등 일선의 언론인들이 와세다대학 특별 강좌형태로 大隈塾을 설립하였다. 차세대 지도자의 양성을 목표로 하는 大隈塾은 일반사회인 중 심사에 합격한 사람만이 수강할 수 있으며, 수료기간은 1년이다.

이러한 시민사회 내의 차세대 지도자 양성을 위한 교육기관이 설립된 것은 기존 정당의 엘리트 충원과정을 개혁하고자 하는 시민사회의 목소리로 인한 것이었다. 동시에 자민당과 사회당이라는 기성정당의 이데올로기에 구속되지 않는 새로운 사상과 비전을 지닌 차세대 지도자를 국회에 새롭게 충원하여 일본 정치를 개혁하고자 했던 시민사회의 바람이기도 했다.

이하에서는 이 중에 가장 대표적인 마츠시타 정경숙과 일신숙을 살펴보고자 한다. 전자가 엘리트형 교육기관이라면, 후자는 시민사회형 교육기관이라는 의미에서 가장 대표적인 시민정치교육기관이라 볼 수 있기 때문이다.

1. 마츠시타 정경숙: 새로운 정치지도자의 육성

마츠시타 정경숙은 마츠시타 전기산업 주식회사의 창업자였던 마츠시타 고노스케(松下幸之助)에 의해 1979년 설립되었다. 마츠시타는 차세대 국가지도자 육성을 목표로 사비를 출자해 공익재단법인 마츠시타 정경숙을 설립하였다. 이후 “지역에서부터 일본을 바꾸는 운동”의 일환으로 졸업생들이 각지에 지역 정경숙을

4) 發言者塾 홈페이지 <http://www.hatugenshajuku.net/>

조직하여 현재에는 치바현(千葉縣), 오카야마현(岡山縣), 에히메현(愛媛縣)에 지역 정경숙이 조직되어 있다.

자민당의 주요 지지기반이었던 재계의 일원이었던 마츠시타가 정치인 양성 교육기관을 설립한 이유는 무엇보다 자민당 장기집권에 의한 정치불신 때문이었다. 55년 체제 하에 정권탈환을 포기한 사회당, 어떠한 행동을 해도 정권을 유지할 수 있다고 안주한 자민당, 이러한 '55년 체제' 하에서는 시대적 변화 요구에 맞춘 새로운 리더십의 등장이 어렵다고 판단하였던 것이다.

마츠시타 정경숙 입학자격은 22세 이상 35세 이하의 청년으로 논문, 교양시험, 논술시험 등의 필기시험과 함께 단체토론 및 개인면접, TOEIC 어학시험, 체력측정 및 적성검사를 걸쳐 선발된다. 모집 정원은 탄력적으로 운영하고 있으나 20:1의 경쟁률을 보일 정도로 인기가 많다.

입학 후에는 4년 동안(2010년까지는 3년제) 전원 기숙사에서 집단생활을 한다. 현재 매달 20만엔의 연수자금이 지급되며, 각자의 활동계획에 따라 활동자금이 별도로 지급된다. 수강과목은 정치학, 경제학, 재정학 등 전문적인 분야 이외에, 다도, 서도, 좌선 등 일본의 전통에 관한 교육, 자위대 입대체험, 무술, 매일 아침 3km의 구보 및 100km 걷기 대회 등 체육관련 교육도 존재한다. 입학 후 2년간은 "기초과정"으로 이러한 과목을 이수해야 한다.

마츠시타 정경숙의 특징은 후반 2년을 "실천과정"으로 하여, 학생 스스로가 정한 테마에 기초하여 정치활동 및 집필활동을 실시한다는 점이다. 매년 3월과 9월 심사회를 개최하여 각자의 성과를 평가하며, 이 평가에 근거하여 활동자금이 차별지급되며 평가가 낮은 경우 퇴학당하는 경우도 있다. 이렇듯 마츠시타 정경숙은 현장교육을 중시하며, 이러한 교육과정이 '국민과 호흡하는 정치'를 내재화시키고 있는 것이다.

졸업자의 43%는 정치가의 길을 걷는 것으로 나타났다. 2010년 5월 시점에서 중의원 31명, 참의원 7명, 지자체장 10명, 지방의원 24명, 총 70 여명이 정치가의 길을 걷고 있는 것으로 나타났다.

<표 1> 2010년 5월 시점에서 졸업생의 진로상황⁵⁾

정치분야			경제분야			학계 및 언론		
합계	104명	43%	합계	68명	28%	합계	40명	17%
현직 정치가	70명	29%	회사원	38명	16%	연구소 등	16명	7%
정치활동중	26명	11%	경영자	30명	12%	교직원	15명	6%
정책스텝	8명	3%				언론사	9명	4%

이미 살펴본 마츠시타 정경숙의 설립 배경에 따라 졸업생 대부분은 자민당 보다는 야당의 길을 선택하였다. 보수의 다양화로 정치에 경쟁 시스템을 도입하고자 했던 설립자의 의도가 반영된 것이다. 동시에 정치의 세습화라는 구태의연한 정치행태로 인해 진입이 어려운 자민당 보다는 신생 보수야당을 통해 정치가의 삶을 시작했기 때문이기도 하다.

실제 마츠시타 정경숙 출신 자민당 의원은 10여명에 불과하지만, 민주당 의원은 30여명에 이른다. 이들 민주당 의원은 마츠시타 정경숙 출신자인 노다 요시히코(野田佳彦) 그룹과 마에하라 세지(前原誠司) 그룹에 포진되어 정치개혁 주도세력으로 자리매김하며, 국민적 지지를 넓혀갔다.

급기야 2011년 8월에는 1기 졸업생 노다 요시히코가 수상으로 선출되었다. 노다 수상은 마츠시타 정경숙의 실습 중시 교육에서 얻은 '국민과 호흡하는 정치'를 표방함으로써 인기를 얻고 있다. 8기 졸업생인 마에하라 세지 의원 또한 유력한 차기 수상후보로써 국민적 인기를 모으고 있다.

2. 일신숙: 주체적 시민의 양성

세계적 경영학자 오마에 켄이치가 21세기 차세대 지도자 육성 및 주체적 시민의 육성을 목표로 설립한 일신숙은 마츠시타 정경숙과 다른 모습을 보이고 있다. 마츠시타 정경숙이 엘리트 정치지도자를 육성하는데 초점이 맞추어져 있는 반면, 일신숙은 주체적 시민의 육성이 설립 목표인 것처럼 비엘리트적 시민사회적 속

5) 마츠시타 정경숙 홈페이지 <http://www.mskj.or.jp/sotsu/shinro.html>

성이 강하다.⁶⁾ 마츠시타 정경숙이 긴 역사에 비해 300여명이 채 안되는 졸업생을 배출한 반면, 일신숙은 16년간 3300여명의 졸업생을 배출한 것에서 알 수 있는 것처럼 일신숙은 일반시민의 정치적 교육 및 ‘시민성’ 제고에 초점이 맞추어져 있는 것이다. 2004년 10월 발표된 “주체적 시민 헌장”은 이러한 일신숙의 교육목표를 잘 알 수 있다.⁷⁾

… 중앙집권 시스템에 의해 전후 부흥에서 경제대국에 변모했지만, 현재에는 중앙집권은 이권구조의 온상이 되어, 재정적자, 연금문제, 교육황폐, 환경파괴 등 다양한 문제를 노정시키고 있다. 더욱이 고도 정보화, 少子고령사회로 패러다임이 전환하는 중에 지금까지의 시스템이 도처에 기능부전에 빠지고 있다. … “스스로 이상적 사회비전을 그리고, 우리 손으로 실현시킨다.” 사회창조의 작업은 관료나 정치가의 특권이 아니다. 가장 창조적이며 기슴 뛰는 이 작업이야말로 생활자인 우리의 손으로 성취해야 한다고 생각한다. 개인이나 지역의 다양한 가치와 가능성이 충분히 열리고, 상호 절차탁마하고, 때로는 서로 보완하며, 진실된 민주주의, 생활자 주권사회 실현을 향해 스스로 변화하는 것에서 사회를 바꾸어 간다. 자기와 사회의 동시변혁에 도전해 간다. …

일신숙은 이러한 교육이념에 입각해, 지방자치 부분에 중점을 두었다. 처음에는 동경도 도의회 의원을 육성할 목적으로 都議養成科를 설치하였으나 지금은 폐지되었다. 현재에는 동경에서 직접 교육을 받는 본과(本科), 통신강좌에 의한 통신과, 오오사카와 나오야 지역에서 수강하는 지역과로 구분되어 교육을 받고 있다. 각 과에는 정책제언 코스, 社會起業 코스, 시민 프로젝트 코스가 존재한다. 실제 위 3개의 코스는 아래에서 설명하는 “행동실천형 교육”으로 교육 프로그램에 큰 차이는 없다.

6) 일신숙 홈페이지 http://www.isshinjuku.com/01issin/01_16youkoso.html

7) 일신숙 홈페이지 http://www.isshinjuku.com/01issin/01_02rinen.html

<표 2> 일신숙 교육 체제⁸⁾

	本科	地域科	通信科
정원	55명	30명	15명
입학금	5万円	5万円	5万円
수강료	15万円	11万円	11万円
기간	12개월	12개월	12개월
강좌	동경에서 연 45회 개최	大阪와 名古屋에서 연 10회 개최	본과 강좌 청강 15회까지 가능

일신숙의 교육프로그램은 “행동실천형 교육”으로 정의내려지고 있다. 12개월의 코스에서 매주 평일 저녁 및 월 1회 토요일과 일요일을 이용한 강의, 팀별 ‘정책제언’ 활동이 병행되어 이루어지고 있다. ‘정책제언’ 활동은 1단계 미션 탐구기, 2단계 문제발견기, 3단계 사회실험기, 4단계 프로젝트 전개기로 구분하여 실시되고 있다.⁹⁾ 단순한 정치비평가, ‘정치 구경꾼’을 뛰어 넘어 스스로 문제를 발견하고 이를 정책제언으로 승화시키고, 이를 실질적으로 실행하는 주체적 시민 육성을 목표로 하기 때문이다.¹⁰⁾

실제 3300여명의 졸업생 중 국회의원은 5명 정도에 그치고 있다. 10여명의 지방의회 의원 및 지자체장이 존재하지만, 대부분은 회사원, 주부, 학생 등 일반 시민이었다. 일신숙 스스로도 “다양한 연령, 다양한 백그라운드의 학생, 강사가 모여 주의 주장을 넘어선 토론을 전개하고 있다”며 그 존재의의를 피력하고 있는 것은 일신숙의 교육철학이 정치인 양성이 아니라 시민성 제고에 있다는 것을 보여준다.¹¹⁾

8) 일신숙 홈페이지 <http://www.isshinjuku.com/03bosu/03indexi.html>

9) 일신숙 홈페이지 <http://www.isshinjuku.com/02cali/02index.html>

10) 2006년 필자는 이러한 프로그램에 참여한 적이 있다. 여기에서는 팀별 활동으로 자신의 경험에 바탕을 두고 구체적 정책을 상호협조 하에 만들어 내고, 이를 국회의원에게 전달하거나, 사회운동의 형태로 직접 실현하는 등 정책제언과 더불어 정책실현과정을 중시하고 있다. 이것이 “행동실천형 교육” 이념이다.

11) 일신숙 홈페이지 <http://www.isshinjuku.com/01issin/01index.html>

IV. 기성 정당의 대응: 정당 정치교육의 부활과 그 한계

이러한 시민사회의 문제제기는 기성 정당에 큰 영향을 주었다. 실제 마츠시타 정경숙, 일신숙 출신 국회의원들이 기성 정당에 진출하며 새로운 바람을 불러일으키며 정치 엘리트 충원과정 또한 다양화되었다. 새로운 이념과 정책을 바탕으로 기성정당의 이념적 토대를 뒤흔드는 시민사회의 시민정치교육기관의 등장에 직면하여 기존 정당 또한 정치교육을 강화하기 시작했다. 이하에서는 자민당과 민주당의 정치교육기관을 살펴보고 그 문제점을 분석한다.

1. 자민당: 자민당 중앙정치대학원 및 지방정치학교

자유민주당 중앙정치대학원은 자민당 당규에 의해 설립된 정치교육기관이다. 1957년 창설된 중앙정치대학원은 본래 자민당 당원의 질적 향상을 도모함과 더불어, 차세대 리더를 발굴하고 육성하기 위한 조직이었다. 하지만 1993년 정권교체에 의해 자민당이 야당으로 전락한 후 당비절감을 이유로 폐지되었다.

그러나 2000년 중의원 총선거에서 자민당이 대도시에서 참패한 것을 배경으로 2001년 차세대 리더 발굴 및 청년 정치교육을 목적으로 다시 활동을 재개하였다. 아베 신조(安倍晋三) 수상 시기, 중앙정치대학원의 입학금 및 수강료가 전액 무료가 되는 등 차세대 정치리더의 육성이 중요하게 인식되었지만 2009년 야당으로 전락하면서 다시금 위기에 처하게 되었다.

2009년 중앙정치대학원장에 취임한 후루야 케이지(古屋圭司) 중의원의 방침에 의해 각 지방에 독자적으로 존재하던 자민당 정치교육기관을 “지방정치학교”로 위치설정하고 중앙정치대학원과 각 지방 정치학교와의 연계를 강화되었다. 이에 따라 2011년 현재 17개의 지방정치학교가 설치되었다. 결국 자민당 내 정치학교는 지방정치학교를 중심으로 운영되게 되었으며, 이는 지방선거 후보자의 발굴과 육성이 주요 목표가 되었다는 점을 보여준다.

존재감이 약화되었던 중앙정치대학원은 2010년 11월부터, 당원 이외의 대학생, 사회인을 대상으로 하는 “공부하는 사람 프로젝트” 2011년 6월부터 당원 이외

의 국민을 대상으로 하는 “공부하는 사람 학문” 및 “공부하는 사람 異業種 勉強會” 프로그램을 운영하고 있다. 하지만 이러한 프로그램은 주체적 민주시민의 양성보다는 무당파층의 지지집단화를 목표로 하고 있다. 실제 중앙정치대학원 홈페이지에는 이러한 프로그램에 대해 “자민당과 연이 없었던 이른바 무당파층을 주요 대상으로 하며, 이들 참가자와 연구회를 공동기획하며 운영 개최되고 있다”¹²⁾고 서술하고 있다. 이러한 정치성으로 인해 이들 프로그램 참가자는 소규모에 머물고 있다.

이 처럼 자민당 정치교육기관은 지방정치학교가 지방선거 대응차원에서 중심적 역할을 하고 있으며, 국회의원 등 중앙정치의 차세대 지도자를 육성할 것이 기대되었던 중앙정치대학원은 무당파층을 지지집단화하기 위한 프로그램을 실시하는 멈추고 있다. 이러한 중앙정치대학원의 실질적 기능이 약화된 것은 일본 특유의 정치문화, 즉 정치의 세습화로 인해 당 차원에서 국회의원 등 중앙정치의 차세대 지도자를 육성하는 것에 한계가 있기 때문이다. 동시에 정당의 ‘당파성’으로 인해 자민당 정치교육이 무당파층의 지지집단화에 초점이 맞추어져, 주체적 민주시민의 양성에도 실패하고 있다.

2. 민주당: 민주당 대학 동경 및 정치가별 정치교육기관

민주당 또한 자민당과 비슷한 상황이다. 민주당에는 중앙 정치교육기관이 존재하지 않는다. “민주당 대학 동경”과 같은 지방 정치교육기관이 그 중심적 역할을 하고 있다. “민주당 대학 동경”은 민주당 동경 지구당의 청년국 산하에 2006년 설립된 기관이다. 이 교육기관이 지방선거를 의식한 교육기관임은 제 1기 졸업생 243명 중 지방선거에 16명이 입후보하여 11명을 당선시켰다 점에서 잘 알 수 있다. 2기 졸업생에서는 동경도 의회 의원 2명, 동경도 지자체장 1명을 당선시켰다. 특히 16회 통일지방선거에서는 167명의 후보자, 128명의 당선자를 배출하였다.¹³⁾

반면 국회의원 등 중앙정치 지도자의 육성에 대해서는 민주당 중앙 정치교육

12) 자민당 중앙정치대학원 홈페이지 <http://daigakuin.jimin.jp/aboutus/index.html>

13) 민주당 대학 동경 홈페이지 <http://www.tokyo.dpj.or.jp/seinen/>

기관은 존재하지 않으며 이 또한 ‘정치인의 세습’이 하나의 정치문화로 정착된 일본정치문화에 기인하고 있다. 동시에 민주당의 역사가 짧은 것도 중앙 정치교육기관이 존재하지 않는 이유일 것이다.

반면 유력 정치인의 개인 정치육성기관이 민주당 중앙 정치교육기관의 역할을 하고 있다는 점이 특기할만한 사항이다. 예를 들어 2008년 설립된 하토야마 유키오(鳩山由紀夫)의 개인 정치교육기관인 “鳩山友愛塾,” 2001년 설립된 오자와 이치로(小澤一郎)의 개인정치교육기관인 “小澤一郎政治塾”가 대표적인 예이다. “鳩山友愛塾”는 2010년 활동이 정지된 것에서 보이듯이, 이들 개인 정치교육기관은 정치가 개인의 역량에 의존하고 있다는 단점이 존재한다.

이렇듯 유력 정치의 개인 정치교육기관은 개인의 정치역량에 의존할 뿐만 아니라, 자신의 파벌의 확장에 주로 이용되고 있다는 것은 “小澤一郎政治塾”의 사례에서 확인된다.¹⁴⁾ 위 조직은 21세기 새로운 지도자 양성을 목표로 설립되었으며 1년 교육체제를 갖추고 있다. 하지만 졸업생 중 국회의원이 된 10명의 국회의원은 모두 민주당 소속이며 오자와 파벌의 멤버로 활약하고 있다.

이 처럼 기성 정당은 중앙 정치교육기관이 실질적으로 기능하지 못하고 있으며, 지방선거를 의식한 지방정치대학이 중심이 되고 있다. 자민당의 경우, 중앙정치대학원은 무당파층의 지지를 확보하기 위한 프로그램만을 운영하고 있으며, 민주당은 중앙정치교육기관이 없는 상태에서 하토야마 및 오자와 등 유력정치인의 개인 정치교육기관이 차세대 정치인의 발굴과 육성을 담당하고 있다. 그러나 이것은 어디까지나 자신의 파벌을 확장하기 위한 ‘개인적’ 의도가 강한 것으로 중앙정치교육기관으로 기능한다고는 보기 힘든 것이다.

이렇듯 기성 정당의 정치교육이 지방정치가 육성 이외에 다른 측면에서 활성화되지 못하고 있는 것은 기성 정치에 대한 국민들의 불만이 그만큼 크기 때문일 것이다. 정치가를 지망하는 사람에게 있어 오히려 마츠시타 정경숙과 일신숙 같은 시민사회의 시민정치교육기관이 훨씬 매력적으로 다가서는 것은 그곳을 졸업

14) 오자와이치로숙 홈페이지 <http://www.ozawa-ichiro.jp/seijijuku/index.htm>

했다는 것이 개혁지향적이며 새로운 리더십을 갖추었다는 표증으로 다가오기 때문일 것이다. 기성 정당의 정치교육 조직이 새로운 정치가의 육성, 주체적 시민의 양성 모두에 실패하고 있는 것은 이러한 국민의 정치 불신 때문일 것이다.

V. 21세기 새로운 시도: 국회와 시민사회의 청소년을 향한 시민정치교육

21세기 들어, 일본 사회는 청소년을 향한 시민정치교육에 주목하기 시작했다. 우익세력은 ‘민족주의적 시민 양성’을 목표로 중고등학교 공민교과서¹⁵⁾ 개편을 추구하고 있다. 2011년 3월 문부성 교과서 검증을 통과한 우익 공민교과서는 전통, 국가의식 및 영토의식을 강조함으로써 청소년의 시민정치교육을 재편하려는 노력의 일환이었다.¹⁶⁾ 2006년 전후세대의 첫 수상으로써 일본 교육시스템 개혁을 화두로 내걸었던 아베 수상의 정치적 리더십 하에 도덕 교육 및 애국심 교육을 강조하는 ‘교육기본법’이 통과되면서, 일본 교과서가 이에 기반을 두고 보수화되어 가고 있다. 위 교육기본법은 공공정신, 전통, 풍요로운 정조(情操)와 도덕심, 애국심 및 향토에 강조하는 것이었다. 실제, 교육기본법의 개정과 더불어 2008년 초등학교와 중학교 학습지도요령이 개정되었고, 2009년 고등학교 학습지도요령이 개정되었다. 新학습지도요령에 맞춘 새로운 교과서를 검증하여 중학교 교과서는 2012년부터, 고등학교 교과서는 2013년부터 사용될 예정이다.

교육기본법의 통과는 ‘자학적 역사관’의 수정을 통해 국가의식과 영토의식을 확고히 하여 일본 민족의식의 재구축을 도모하던 보수세력의 오랜 염원이었다. ‘전후체제로부터의 탈각’을 슬로건으로 내세운 아베 수상과 보수세력에 있어, 교육문제는 일본 민족의 그랜드 디자인에 가장 기본이 되는 토대인 것이다.

이들 보수세력은 동경대 후지오카 노부카츠 교수의 ‘자유주의 사관’이라는 이

15) 일본의 “공민교과서”는 한국의 “사회과 과목”과 같이, 정치, 사회, 경제를 가르치는 과목의 총괄이다. 중학교에는 “공민”이라는 이름하에 통합적 교육을 하고, 고등학교 때에는 “정치,” “경제” 등으로 세분화된다.

16) 일본 우익 공민교과서 분석은 최희식(2011A)을 참조.

론적 배경을 바탕으로 96년 11월 ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’을 결성한 이래 남경대학살, 종군위안부 등을 부정하는 듯한 새로운 교과서 편찬에 몰두하고 있다. 이들을 정치적으로 후원하는 그룹은 이른바 ‘문부족’으로 불리는 교육 정책에 특화된 전문가 국회의원 그룹이다. 또한 이들 그룹은 2006년 교육기본법에 기반하여 교육체계를 재구축하려는 문부성과의 협력관계를 구축하고 있다. 이른바 우익 교과서를 위한 政·官·學 삼자연합관계가 견고하게 구축되어 있는 것이다(최희식 2011B).

이렇듯 청소년에 대한 시민정치교육은 일본 정치사회의 재구축이라는 장기적인 거대 담론과 직결되는 것으로 중요한 과제로 인식되고 있다. 현재 일본에서는 중고등학교 공민교과서의 개정을 통한 민족주의적 시민 양성을 목표로 하는 보수우익의 시민정치교육과 주체적 시민 양성을 목표로 하는 시민사회의 시민정치교육이 길항하고 있는 상황이다. 이러한 양자의 노력 중 어느 것이 성공하느냐에 따라 일본 정치사회의 미래는 달라질 것이다. 이하에서는 주체적 시민 양성을 목표로 하는 일본 국회와 시민사회의 시민정치교육을 살펴보고자 한다.

1. 참의원의 청소년을 향한 시민정치교육¹⁷⁾

일본 국회는 이전까지 국회 방청 및 견학 프로그램을 통해 시민정치교육을 실시하여 왔다. 하지만 방청과 견학은 청소년 등 차세대를 위한 시민정치교육으로써 매우 소극적인 정책에 불과했다. 이에 일본 국회는 21세기 들어 새로운 프로그램을 통해 초중고 학생 등 청소년을 위한 시민정치교육 프로그램을 모색하고 있다. 어린이 국회와 국회 특별체험 프로그램이 그것이다.

1) 어린이 국회

일본국회는 1997년 7월 참의원 개원 50주년 기념행사 일환으로 양일간 ‘어린이 국회’를 개최했다. 그 취지는 어린이 대표가 참의원에 모여 어린이들의 관심

17) 이하는 武田美智代(2009)을 주로 참고하였다.

사항인 몇 가지 테마에 대해 의견을 교환하며 하나의 제언을 공동으로 만들어가는 과정을 경험하는 것으로 사회현상에 대한 어린이의 인식을 제고시키고, 국회의 역할을 인식시키는 것이었다. 대상은 초등학교 5-6학년, 중학생에 해당하는 10세-15세의 국적을 불문한 어린이였다. 각 도도부현에서 5명씩 선출하고, 나머지 17명은 인구가 많은 도도부현에 할당하였다. 개인 응모가 아닌 단체단위(반 단위 혹은 클럽 단위)의 응모방법을 취했고, 신청을 받았던 교육위원회는 남녀 비율 및 연령 균형을 고려하여 선발하도록 권고 받았다.

어린이 국회 구성은 본회의, 11개 위원회로 구성되었으며, 각 위원회에서 의견 교환이 이루어졌다. 본회의는 관련되는 테마에 대해 3회 개최되었다. 마지막으로 어린이 국회 선언이 채택되고 폐회되었다. 이러한 어린이 국회는 21세기를 기념하여 2000년에도 같은 방식으로 개최되었다.

이러한 어린이 국회는 비록 폭넓은 참가가 불가능하며 상당한 자금과 준비 시간이 필요하다는 단점이 있지만, 어린이 스스로가 국회의 체험하며 스스로 정책을 제언한다는 의미에서 중요한 정치교육이 되고 있다. 물론 일본 국회의 공식 행사로써 어린이 국회는 국회 개원 50주년 혹은 2000년 기념행사라는 행사성 이벤트에 불과했다. 이러한 어린이 국회는 후술하듯 시민사회의 노력에 의해 부활하며 그 명맥을 유지하고 있다.

2) 국회 특별체험 프로그램

어린이 국회가 참여자의 제한, 자금과 준비 면에서의 어려움이 존재하다는 의미에서 일본 국회는 보다 많은 청소년이 참가할 수 있는 프로그램을 실시하였다. 일본 참의원원은 2002년부터 “참의원 특별체험 프로그램”을 실시하고 있다. 어린이들에게 국회의원의 입법활동을 체험하게 하여, 국회의 역할 및 구조를 알기 쉽게 이해시키기 위한 목적이었다. 위 프로그램은 국회의 역할, 입법과정 등을 쉽게 설명한 비디오를 통해 학습을 한 후 어린이들이 의장, 위원장 등으로 나뉘어 법률안의 위원회 심사, 본회의의 심사 등을 직접 해보는 방식을 취했다.

위 프로그램은 “모의 법안 선택형,” “자유테마형” 두 가지 방식으로 운영되었다. 전자는 국회에서 심의되었던 복수의 법률안 중 하나를 선택하여 법률이 통과

되기까지의 과정을 시나리오대로 체험하는 것이다. 후자는 참가하는 단체가 사전에 역할분담을 결정하여 모의법안 및 발언·원고 등을 직접 작성하여 행사장에서 직접 실행하는 형식을 취한다. 전자는 사전 준비 없이 주어진 시나리오대로 체험할 수 있다는 장점이 있으며, 후자는 치밀한 사전 준비가 필요하나 학생들의 주의주장을 심화시키고 정치에 대한 이해를 심화시킬 수 있다는 장점이 존재한다.

참가 대상자는 어린이 국회와 같이 10-15세의 아동으로 매일 3회의 빈도로 실시되고 있다. 10명 이상의 단체 참가가 조건이다. 국회의사당 견학 등을 포함해 약 1시간 45분 정도가 소요된다. 이러한 체험프로그램은 참의원 회의장이 아닌 별도의 모의 회의장에서 실시된다. ‘어린이 국회’와 비슷한 효과를 내면서도 많은 학생들이 참여할 수 있고, 자금과 준비 면에서 수월하다는 장점을 가지고 있다.

2. 시민단체의 어린이 국회

참의원의 어린이 국회가 일회성 행사에 머물렀으며, 참가연령도 10-15세로 초중학생이었다. 이에 비해 2004년 10월 결성된 “어린이 국회 실행위원회”는 대학생과 고등학생 등으로 구성된 임의단체로 학생의 자발적 기구로써 출발하였다. 여기에서 주최하는 어린이 국회는 참의원에서 주최했던 어린이 국회와 비슷하게, 사회문제에 대해 몇 개의 분과회를 만들어 1박 2일간 토론을 하는 방식을 취하고 있다. 다만 참가 학생이 중고등학생이 중심이라는 점에서 참의원의 어린이 국회에 비교하여 연령이 다소 높다는 점이 차이점이다. 토론 결과는 “선언서”의 형태로 발표되어 국회의원 등에 배포되어 학생들의 의견을 사회에 발신한다는 면도 참의원 어린이 국회와 비슷하다.

실제 2010년 구성된 “어린이 국회 실행위원회”는 대학생 8명, 고등학생 5명으로 구성되어 있다.¹⁸⁾ 동년 개최된 7회 어린이 국회에서는 “모두가 풍요롭게 살아갈 미래의 실현”이라는 대주제 하에, 아동노동, 교육격차, 환경문제, 경제격차, 지역교류, 어린이의 권리 등 6개 분과회를 구성하여 학생들의 논의를 정리하여

18) 어린이 국회 홈페이지 <http://kodomokokkai.web.fc2.com/introduce07th.html#mainvisual>

선언서를 발표하였다.¹⁹⁾

다만 참의원의 어린이 국회처럼 자금과 준비 면에서 한계가 존재하여 일 년에 한 번 개최되어 많은 학생들이 참가하기 힘든 구조를 가지고 있다는 단점이 존재한다. 반면, 참의원의 어린이 국회와 달리 청소년들이 직접 조직하며, 자신의 문제의식에 맞게 분과회를 조직하여 자신의 생각을 개진하여 선언서를 만든다는 의미에서 자치적 성격이 강해 시민정치교육의 원래 취지에 가장 근접한 형태를 지니고 있다.

< 표 3 > 어린이 국회의 목표와 활동 내용²⁰⁾

활동목표		
같이 미래를 구상하는 사람과 만나, 대화하는 것의 중요성과 의의를 실감한다.	중고생에 사회의 제문제를 생각하게 하고 관심을 가지게 한다.	어린이의 목소리를 사회에 발신한다.
중고생의 성장의 장, 다음 행동으로 연결시키는 장을 제공	활동내용	사회에 중고생의 목소리를 발신하는 장을 제공

VI. 결론

지금까지 살펴본 대로, 일본의 시민정치교육은 GHQ 주도로 신헌법에 기초한 민주화 교육이 시작점이었다. 이러한 민주화 교육은 상당한 성과를 가져와 전후 민주주의가 성장하는 토대가 되었다. 하지만 일본 정치는 55년 체제 하에 정권정당으로 안주하는 자민당, 정권탈환을 포기한 혁신세력 속에서 국민의 정치 불신을 키워왔다. 이에 시민사회는 이러한 정치를 개혁하고자 정치인 육성을 목표로 정치교육기관을 만들어 기존 정치의 엘리트 충원 방식에 큰 변화를 몰고 왔다.

19) 어린이 국회 홈페이지 <http://kodomokokkai.web.fc2.com/data/sengensho/sengensho7.pdf>

20) 어린이 국회 홈페이지 <http://kodomokokkai.web.fc2.com/about.html#mainvisual>

마츠시타 정경숙과 같이 엘리트 정치인 육성기관이 있는 반면, 일신숙과 같이 일반 시민의 정치성을 제고하는 육성기관이 존재했다. 시민정치교육의 핵심이 주체적 민주시민의 양성이라고 보았을 때, 일신숙의 활동이 주목받는 이유가 여기에 있을 것이다.

기성 정당들은 이러한 시민사회의 도전에 직면해 당 정치교육기관을 재편하고자 했다. 하지만 국회의원의 세습화 전통과 기성정당에 대한 불신이 강한 일본 정치에서 기성 정당이 국회의원 등 중앙정치의 차세대 정치인을 육성하는 것은 어려웠다. 따라서 각 정당의 정치교육기관은 지방선거를 염두한 지방 정치대학이 중심적 역할을 했고, 중앙정치의 차세대 리더를 육성하려 했던 중앙 정치대학은 그 기능이 사실상 정지되었다. 주체적 민주시민의 양성이라는 과제 또한 당파성으로 인해 그 목표를 달성하기 힘들었다.

반면, 21세기가 되면서 청소년 등을 대상으로 하는 시민정치교육의 중요성이 인식되면서, 국회를 중심으로 어린이 국회, 국회 특별체험 프로그램이 실시되는 등 다양한 시도가 존재하였다. 이러한 제도는 기존의 방청, 견학 제도와는 다르게, 청소년들이 스스로 정책제언을 하거나 법률안 제안을 하면서 국회의 역할이나 운영과정을 몸소 체험할 수 있다는 점에서 매우 유용한 시민정치교육으로 평가 받고 있다. 시민정치교육이 정치인의 양성이라는 시각에서 벗어나 청소년 세대의 시민성과 정치성을 제고하는 것에 중점을 둘 필요가 있다는데 동의한다면, 일본 국회의 새로운 시도는 주목할 필요가 있는 사례일 것이다.

- ▶ 논문 접수일 : 2012년 03월 08일
- ▶ 논문 심사일 : 2012년 04월 26일
- ▶ 논문 게재일 : 2012년 05월 08일

초록

일본 시민정치교육의 역사: 의회와 정당의 역할을 중심으로

최 희 식

본 연구는 시민정치교육의 두 가지 목적이 차세대 정치리더의 발굴과 육성, 그리고 주체적 민주시민의 양성에 있다는 관점에 맞추어 일본의 시민정치교육이 어떠한 변천을 보였으며, 그 과정에서 중요한 사례를 분석하였다. 일본의 시민정치교육은 1945년 패전 이후 미군정에 의한 신헌법 제정 및 이에 대한 대국민 교육에서 시작하였다. 이는 일본이 다시는 제국주의로 회귀하지 않도록 신헌법의 민주주의 원칙에 입각한 주체적 민주시민을 양성하는 것을 목표로 하였다. 이로써 일본은 전후 민주주의를 꽃피우는 토대를 마련하게 되었다.

하지만 전후 민주주의가 자민당 일당우위체제의 형태를 띠게 되면서 기성 정치권에 대한 일본 국민의 불신은 커져갔다. 이에 따라 시민사회는 기성 정당이 담당해왔던 새로운 정치리더의 발굴과 육성 작업을 선도해 갔다. 동시에 주체적 민주시민의 양성이란 작업 또한 시민사회의 주도적 노력으로 기성 정치권을 앞질러 가게 되었다. 이에 기성 정당은 당 정치학교의 구축을 통해 이에 대응하고자 하였으나, 국회의원의 세습화 전통 및 국민의 기성정치에 대한 불신이 해소되지 않는 상황에서 뜻하는 바를 달성하기 힘들었다.

21세기 들어 일본 국회와 시민사회는 미래를 짊어질 청소년을 대상으로 하는 새로운 시민정치교육 실험, 가령 ‘어린이 국회’와 ‘국회 특별체험 프로그램’을 실시하고 있다. 이러한 시민정치교육은 청소년들에게 국회의 역할과 구조를 몸소 체험하게 함과 동시에 스스로의 문제의식을 어린이 국회에서의 역할분담 등을 통해 심화시킴으로써 민주시민으로써의 자각을 불러일으키고 있다.

□ 주제어 : 시민정치교육, 일본국 헌법, 마츠시타 정경숙(松下政経塾), 일신숙(一新塾), 어린이 국회

Abstract

The History of Civic and Political Education in Japan: Focusing on Parliament and Party's Role

Hee Sik Choi

This paper analyzed the history of civil political education of Japan on the condition that civil political education's ends is the nursing of independent democratic citizen and political leader. The civil political education of Japan started as the education on the New Constitution under occupation of America This aimed at the nursing of independent democratic citizen not to reverse into Imperialism.

Owing to the establishment of predominant party system, the distrust on political system grew up. The civil society takes lead on the civil political education which is occupied by political party. The political parties tried to cope with this crisis, but failed because of the political culture of hereditary politician and the distrust on political system.

In 21st century, Japanese Assembly and civil society put into action new political education, such as 'children assembly' and 'the special tour of Assembly' for younger generation. These program deepen the democratic citizenship by make them experience the structure and role of Assembly and make them make law by themselves.

□ Key words : civil political education, New Constitution, Matsushita Sekeizyuku, Issinzzyuku, Children Assembly.

참고 문헌

武田美智代 2009. 「青少年の政治教育と議会の関与—英国の事例を中心に」 国会図書館総合調査報告書『青少年をめぐる諸問題』.

최희식. 2011A. “공민교과서 분석” 『2011년 일본 중학교 교과서 분석 심포지엄—역사, 공민을 중심으로』(2011년 5월 20일 심포지엄).

최희식. 2011B. “교과서 검증 문제로 본 일본 민주당의 ‘역사문제’에 대한 인식과 리더십” 『코리아연구원 현안진단』 186호.

마츠시타 정경숙 홈페이지 <http://www.mskj.or.jp>

민주당 대학 동경 홈페이지 <http://www.tokyo.dpj.or.jp>

발신자숙 홈페이지 <http://www.hatugenshajuku.net/>

어린이 국회 홈페이지 <http://kodomokokkai.web.fc2.com>

오자와이치로숙 홈페이지 <http://www.ozawa-ichiro.jp/seijijuku/index.htm>

일본국회도서관 “일본국 헌법의 탄생” 홈페이지 <http://www.ndl.go.jp/constitution/index.html>

일신숙 홈페이지 <http://www.isshinjuku.com>

자민당 중앙정치대학원 홈페이지 <http://daigakuin.jimin.jp>