민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

민주주의 연구보고서 2016

공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육

시민교육의 원칙과 현재적 과제

한국민주주의연구소

민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

민주주의 연구보고서 2016

공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육

시민교육의 원칙과 현재적 과제

한국민주주의연구소

연구책임자 이 영 제 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소
공동연구자 김 윤 철 경희대 후마니타스 칼리지
윤 종 희 경희대 후마니타스 칼리지

이 연구 보고서의 내용은 연구진의 견해이며,
민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

민주주의 연구보고서 2016

공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육

시민교육의 원칙과 현재적 과제

한국민주주의연구소

이 연구는 민주화운동기념사업회와 경희대학교 후마니타스 칼리지, (사)시민이 지난 3년간 함께 진행했던 '시민교육 포럼'의 워킹그룹 연구로 진행했다. 2013년 민주시민교육의 공통문제와 전망에 대한 이론적, 경험적 논의를 통해 한국 시민교육의 현황을 진단하고 대안을 모색하고자 '시민교육 포럼'을 시작했다. 포럼에서는 민주시민교육 관련 다양한 영역에서 활동하는 전문가들의 활동을 공유하면서 시민교육의 상과 방향을 모색했고, 그 연장선상에서 워킹그룹 연구를 계획했다.

시민교육은 목적과 성격, 방식을 고려할 때 하나의 모자이크로 형상화할 수 있을 것이다. 각기 다른 모양과 크기, 색을 갖고 있는 교육 프로그램들이 하나로 어우러져 한 사회의 시민교육을 형성한다. 아무리 중요하거나 효과적인 내용과 방식으로 운영되어도 다른 시민교육과 조화되지 못한다면 그것은 불완전한 파편에 불과하다.

그렇다고 시민교육이 다양성과 차이라는 특수성만을 강조하는 것은 아니다. 시민이 공동체의 주체이고, 다양한 주체들이 함께 살아가는 방식을 민주주의라 할 때, 공동체 구성원들 사이의 공통성 내지 합의는 공동체 존립과 유지의 근거다. 구성원들 사이에 공통성이 많을수록 그 만큼 서로가 포용할 수 있는 다양성의 범위도 커진다. 공동체 안에서 다양성과 차이는 조건 없는 특권은 아니며, 따라서 공동체를 부정하는 극단주의와 폭력은 시민교육에서 배제되어야 한다.

이 연구에서 민주공동체의 주체로 설정하는 시민은 '선량한 시민'도 '억압받는 시민'도 아니다. 시민은 민주주의의 주체이자 공동체의 구성원이다. 시민교육은 공동체와 민주주의 발전을 위해 주권자로서 시민의 능력을 기르는 교육이다. 모든 공동체는 처한 조건과 해결해야할 문제가 서로 다르다. 따라서 시민교육은 민주사회의 주권자로서 보편적으로 갖추어야할 지식, 가치, 태도는 물론 공동체가 당면한 중요한 문제를 파악하고 우선순위를 정하며 적절한 권위를 형성하여 민주적으로 해결할 수 있는 능력에 초점을 맞추어야 한다.

이 과정에서 중요한 것은 첫째 '비판적 사고'다. 비판적 사고는 '반(反) 정치', '반(反) 시장', '반(反)' 정부 같이 무턱대고 무언가에 반대하거나 저항하는 것이 아니라 스스로 판단할 수 있는 지식과 능력이다. 전후 독일이 국가주의적 주입식 교육이 나치즘을 불러온 것을 반성하면서 "보이텔스바스 협약"이라는 교육의 원칙을 도출하듯이, 시민교육에서 가장 중요한 것은 '비판적 사고'이다.

다음으로 공존의 능력이다. 민주사회는 서로 다른 구성원과 집단이 공존하는 사회다. 구성원들 사이에는 공통성만큼이나 차이점이 존재하며, 단일한 공공선이 아니라 복수의 공공선이 존재한다. 따라서 극단

적 갈등을 야기하는 자기만의 진리 관철을 위한 외나무다리의 싸움이 아니라 소통과 타협, 조화와 양보를 통한 공존의 능력이 요구된다.

끝으로 다양한 사회적 문제를 종합적으로 파악하고, 우선순위를 정하며, 적합한 방식으로 해결하는 능력이다. 이는 다양한 문제들의 갈등관계, 사회적 의미와 맥락을 분석하고 해결을 위한 권위를 형성하고 실천하는 것을 말한다.

본 연구는 시민교육 전체를 조망하는 총서나 백과사전이 아니다. 단지 현재 공동체와 민주주의의 발전을 위한 시민교육의 과제라는 한정된 주제만 다룬다. 따라서 전체 시민교육에 대한 정리와 구체적 교수법, 사례분석 등은 본 연구의 범위에서 벗어난다.

일각에서는 이론의 무용성(無用性)을 내세우며 '현장'의 중요성을 설파한다. 프레이리가 지적한 바와 같이, 이는 수단으로서의 대화를 각자의 체험을 절대시 하는 '좌담'으로 활용하는 것과 같은 '실천의 무연관성'이라는 문제점을 드러낸다. 특히 시민교육을 오로지 '운동'으로 바라보는 태도는 시민교육의 보통 '교육'적 측면을 간과하고, 시민교육을 갈등 해결이 아니라 그 자체를 갈등의 원천으로 끌어들인다는 한계를 내포한다.

누군가는 이 연구의 내용이 별로 참신하지 않다고 말할지도 모른다. 연구에서 새로움이란 새로운 사실이나 방법론의 발견에만 있는 것이 아니라 관점이나 접근방법의 차이에서도 나타날 수 있다. 예를 들면 똑 같은 내용과 실천이라 하더라도 시대적 맥락과 상황에 따라 전혀 다른 결과를 초래하거나 다른 의미를 갖게 될 수 있다.

연구 참여자들은 대학에서 수년간 '시민교육'란 교과목을 만들고 강의를 진행하고 있는 교육자들이자 정치학과 사회학을 전공한 연구자들이다. 따라서 이 연구는 시민교육에 대한 이론과 실천뿐만 아니라 시민과 공동체에 대한 사회과학적 분석과 성찰도 담고 있다.

이 연구는 연구 참여자들이 공동논의를 통해 틀을 마련하고, 각 연구자가 진행한 주제연구를 바탕으로 재구성했다. 각 주제 연구들은 공통의 문제의식을 관통하면서 보고서의 주된 내용을 구성하지만, 보고서 내용이 각 주제연구와 정확하게 일치하지는 않는다. 이 연구에서도 보편성과 특수성이라는 시민교육의 특성이 반영되어 있는 것이다.

1 ▮ 들어가며

시민교육은 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추는 교육이다. 민주주의 보편화 시대, 정보화 시대, 세계화 시대의 시민교육은 과거와는 다른 역할을 요구받고 있다. 뿐만 아니라 시민교육은 공교육의 한계, 시민사회의 활성화, 세계화, 기후변화로 대표되는 전지구적 문제의 등장과 같은 환경변화 속에서 재구성되고 있고, 새로운 양태를 보인다는 점에서 과거의 권리와 의무 중심의 시민교육과는 차이가 있다. 따라서 시민교육은 산업화와 민주화에 대한 '반성'과 '성찰'에서부터 시작해야 한다.

현 시기 시민교육의 과제는 한국 사회의 진단 속에서 도출되어야 한다. 공동체에 적합한 시민교육 모형을 탐색하는 것은 시민교육의 출발점이자 그 자체가 시민교육이다. 해외의 시민교육 모형 내지의 사례는 한국 시민교육에 있어 중요한 선례이자 참고자료이다. 하지만 한국이라는 사회에 적용, 발전시키기 위해서는 비판적 고찰이 필요하다.

민주주의 장점은 토론과 논쟁을 통해 공동체를 위한 최선의 선택을 하는데 있다. 좋은 시민교육 역시 토론과 논쟁을 통해서만 만들어 질 수 있다.

2 ▮ 오늘의 한국 사회 진단: 시민교육의 필요성

1987년 6월 항쟁을 거치면서 형식적 민주화가 달성되었지만 1) 민주주의의 질이 발전하고 있지 못하며, 갈등이 제도화 되지 못하는 '민주화 이후의 민주화'가 제기하는 문제, 2) 정치사회적 갈등과 분쟁을 중재할 신뢰집단의 부재와 권위의 부재, 3) 반복적으로 편협한 담론을 생산하고 전파하는 협송(narrow casting)의 확산과 이에 따른 편견의 강화, 4) 세계화, 다문화와 같은 새로운 유형의 사회 문제 확산, 5) 사회경제적 불평등과 정치적 불평등 문제가 상호 악순환하는 이중의 불평등, 6) 행복 추구에 따른 기본적 문제마저 개인이 해결해야 하는 과잉주체화와 소비에의 포획이라는 문제에 직면해 있다.

3 ▮ 시민교육의 개념과 목적

시민교육은 주권자교육이자 민주주의를 실천하는 교육이다.

시민교육의 개념은 '주권자'라는 시민의 위상에 기초한다. 시민은 헌정체제의 유지와 발전을 이끌어가는 주체로서 공동체의 주요 문제에 직간접적으로 관여할 뿐만 아니라, 결정권을 보유하고 있고, 행사해야 한다는 의

미에서 그러하다.

시민교육은 시민의 주권자 역량을 강화하는 것이다. 즉, 시민교육은 특정 시대에 공동체가 직면한 문제들을 인식하고 해결할 주체를 세워내는 '실천'이다. 이를 수행함으로써 시민교육은 민주주의를 실천하는 교육일 수 있다. 이때 시민교육의 필요성은 시민의 위상을 충족시키지 못하는 현실, 그래서 주권자의 역량 발휘를 요구하는 이러 저러한 문제들로 가득찬 공동체의 구체적 현실에서 나온다. 따라서 시민교육은 시대조응적이어야 한다.

개인의 역량이 곧 시민의 역량인 것은 아니다. 개인의 역량이 공동체 속에서 발현되어야 비로소 시민의 역량이 강화된다. 인성교육이 내면의 성찰을 통해 개인의 도덕적 완성을 추구한다면, 시민교육은 집단적 토론과 실천을 통해 시민공동체의 실천적 완성을 추구한다. 또 인성교육이 개인의 윤리 의식과 태도를 강조한다면, 시민교육은 사회문제를 분석하고 대안을 실천하는 집단적 역량을 강조한다.

목적 1 시민교육은 사회적 정의와 참여를 지향하는 능동적 시민을 육성한다.

목적	책임성 있는 시민	참여적 시민	정의지향적 시민
전제	사회문제를 해결하기 위해서는 책임감이 강하며 법을 준수하는 시민이 필요	기존의 제도적 틀 내에서 지도력을 발휘하고 집합적 목적을 성취하는 데 필요한 전략에 능통한 시민이 필요	불의(不義)를 재생산하는 사회 제도와 구조를 비판할 수 있는 시민이 필요
프로그램	서비스 러닝 (service learning)	실태조사 후 정책대안 제시	사회 내부의 권력관계 분석, 이를 변혁하기 위한 실천
한계	정치의식이나 정치참여를 배제('정치 없는 시민성')	사회문제의 구조적 원인에 대한 맹목	지나치게 근본적인 비판에 치우쳐 실천적으로 무능력

목적 2 시민교육은 시민의 수평적 연대를 강화한다. 개인은 원자화된 형태로 존재할 때 아무리 능력이 뛰어나도 민주주의와 공동체의 발전에 기여하지 못한다. 주권자로서의 자격과 역량은 오직 동료 시민과의 연대 속에서만 실현된다. 수평적 연대는 그 자체가 공동체를 형성하는 것이고, 정치 정상화에 기여한다.

목적 3 시민교육은 사회문제를 해결하는 공동체의 역량을 강화한다. 오늘의 한국 사회는 법 · 제도적 개혁

만으로 해결하기 어려운 새로운 형태의 사회문제가 만연하고 있다 시민의 역량을 먼저 강화하고 그 다음에 사회문제를 해결하는 것이 아니라, 시민교육 자체가 문제를 식별하고 이를 해결하기 위해 실천하는 형태로 조직되어야 한다.

4 ▮ 시민교육의 기본원칙

원칙 1 시민교육은 시민사회의 자발성에 기초하여 이루어질 때 목적을 성취할 수 있다. 시민교육의 목적은 주권자로서 시민들의 역량과 이들의 수평적 연대를 강화하는 것으로 이는 오직 시민 스스로의 노력을 통해 달성해야 된다. 비록 처음에 조직화가 미흡해도 시민교육은 시민의 능동적 · 자발적 노력에 의해 시작되어야 한다. 정부는 시민교육이 활성화될 수 있는 제도적 환경을 구축하는 데 주력해야 할 것이다.

원칙 2 민주주의를 배울 수 있는 가장 좋은 방법은 그것을 직접 실천하는 것이다. 따라서 시민교육의 모든 과정은 오직 사회적 관계 속에서 진행될 때 실질적인 효과를 거둘 수 있다.

원칙 3 시대를 초월하는 획일적 프로그램으로는 원래의 목적을 성취하기 어렵다. 시민교육은 당대의 구체적인 필요에 부합하는 시대조응적 내용과 방식으로 진행되어야 한다.

원칙 4 차이와 특수성을 존중하면서 보편성을 지향한다. 민주주의는 다양한 소수들이 함께 살아가는 방식으로, 보다 많은 공통성이 보다 많은 차이를 보장한다. 차이와 특수성이라는 원심력은 시민교육의 보편성과 만나면서 구심력과 균형을 이룬다.

원칙 5 정치이념의 다양성을 존중하되, 법과 제도를 부정하는 이념적 극단을 배제한다. 시민교육은 시민사회의 모든 교육이 아니라, 시민과 공동체, 민주주의 발전에 이바지하는 교육을 의미한다.

원칙 6 지역에 토대를 두고 세계를 바라본다. 시민교육은 지역과 세계를 연속성상에서 이해하면서, 세계차원에 영향을 미치는 지역 차원의 변화를 만들어내는 교육이어야 한다.

5 ▌ 시민교육의 기본 구성과 프로그램 틀

시민교육은 시민적 지식과 개인의 역량을 시민의 힘으로 전환시키는 시민적 기술, 시민적 실천으로 구성된다.

시민적 지식: 시민적 지식은 시민적 권리의 내용과 역사, 정부의 작동원리, 정책 결정과정, 그리고 사회적 현안 등에 관한 구체적 지식을 의미한다.

시민적 기술: 개인의 역량을 시민의 힘으로 전환시킬 수 있는 것이 바로 시민적 기술이다. 지식 중심의 시민교육은 시민의 수평적 연대를 강화하고 정치참여를 촉진하는 데 아무런 효과가 없는 것으로 실증되었다. 또 시민적 지식 교육 없이 참여와 실천만 강조하는 것은 맹목이다. 합리적인 정치 주체를 형성하기 위해서는 시민적 지식과 기술을 동시에 추구하고, 아울러 이를 시민적 실천으로 발전시키는 것이 필요하다.

시민적 실천: 시민교육은 공동체의 문제를 직접 해결하려는 실천과 결합될 때에만 실효성을 가질 수 있다. 시민교육의 사회적 실천은 다음과 같은 일련의 과정을 통해 이루어질 수 있다.

① 문제 예비조사를 통한 주요 쟁점 식별
② 실태조사
③ 사회적 현안에 관련되어 있는 정치적 · 사회경제적 이해 당사자층 간의 갈등 지점을 파악
④ 전략 개발 및 해법 모색
⑤ 문제해결을 위한 실천을 수행하고 그 결과가 공공의 관점에서 타당성을 갖는지 성찰적으로 평가하기

주권자 역량강화를 위한 시민교육 프로그램은 상황과 행동규범의 정의, 우선순위의 설정, 권위의 형성, 협력과 연대주체로서의 시민의 발견의 틀로 구성된다.

상황과 행동규범의 정의

- 시민교육이 주권자 역량 강화를 위해 고려해야 할 첫 번째 과제는 상황과 행동규범을 정의하고 설정하는 것이다. 공동체가 어떤 상황에 처해 있는지, 따라서 시민적 삶에 어떤 영향을 미치는지에 대한 판단력을 키우는데서 출발해서 이를 통해 시민과 공동체에 이로운 선택을 할 수 있기 때문이다. 시민교육은 시민들이 상황에 대한 정의를 내릴 수 있도록 공동체 현실에 대한 지식과 정보를 제공해야 하며, 현실을 분석하고 해석할 수 있는 틀과 언어를 제공해주어야 한다.
- 상황에 대한 정의가 내려지면, 그러한 상황에서 어떤 태도를 취하고, 어떤 선택을 해야 하는지에 대한 규범을 도출할

수 있도록 해야 한다. 문제해결은 결국 인식이 아니라 행동의 결과로 얻어지기 때문이다.

- 시민적 실천은 규범적일 뿐만 아니라 현실적이어야 한다. 어느 한 편이 다른 한 편을 사멸시킬 수 없는 현실을 인정하고, 배제가 아닌 포괄을 원칙으로 삼는 선택을 해야 한다. 또 최선의 선택이 있음을 가정해, 서로 동의하고 합의할 수 있는 차선의 선택(사실상의 최선의 선택)을 회피해서도 안 된다는 것이다.
- 우선순위의 설정: 상황에 따라 우선 해결해야 할 균열과 갈등이 무엇인지를 판단하고 선택해야 한다. 자원의 제한 등으로 인해 문제를 일거에 해결할 수 없기 때문이다. 따라서 어떤 공동체가 직면한 현실에서 어떤 문제를 보다 먼저 해결해야 할지 그 우선순위를 설정할 수 있어야 한다.

권위의 형성

- 시민의 주권자 역량 강화는 권위 있는 리더십, 좋은 리더십을 필요로 한다. 상황과 행동규범을 정의하고, 그에 입각해 우선순위를 설정하기 위해서, 또 그것에 대해 사회적 동의를 얻어 합의에 이르기 위해서는 권위있는 리더십을 형성할 수 있어야 한다. 이때 제일 중요한 것이 바로 리더십(leadership)과 팔로우십(followship)의 관계에 대한 이해이다. 좋은 팔로우십이 좋은 리더십을 만든다는 것에 주목해야 한다.
- 특정 리더십에 대한 자신의 지지 혹은 선호 여부와 상관없이, 공익을 위한 민주적 절차와 숙의의 과정을 거친 결정에 대해서는 존중을 표하고 따름으로써 권위를 부여하고 인정해야 한다.

협력과 연대주체로서의 시민의 발견

- 시민이 주권자 역량을 발휘하기 위해서는 자유로운 개인으로 산개하는 것이 아니라 공통의 지향을 갖고 협력하고 연대하는 관계를 맺은 집합적 주체가 되어야 한다. 자유는 바로 그러한 관계를 맺을 권리, 즉 시민이 될 권리로서 인식되어야 한다.
- 시민교육은 시민이 협력과 연대를 통해 주권을 행사할 수 있는 주체임을 스스로 혹은 서로 발견토록 만드는 실천이다. 이러한 발견은 교육자–피교육자의 관계가 아니라 '서로 배우는 관계'를 맺을 때 가능하다.

목차

Ⅰ 공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육
시민교육의 원칙과 현재적 과제

17 1. 들어가며
19 2. 오늘의 한국 사회 진단: 시민교육의 필요성
23 3. 시민교육의 개념과 목적
26 4. 시민교육의 기본원칙
28 5. 시민교육의 기본 구성과 프로그램의 틀
32 6. 사례 1: 미국 시카고의 믹바(Mikva) 프로그램
33 7. 사례 2: 스웨덴 성인교육협회[SV] 프로그램
35 8. 사례 3: 민주화운동기념사업회 청소년 사회참여 발표대회
36 9. 사례 4: 후마니타스 칼리지 시민교육
38 10. 사례 5: 모떠꿈(더체인지)

Ⅱ 시민교육의 성격과 현재적 과제

43 1. 들어가며: 시민교육의 숲과 나무
45 2. 시민의 양가성(ambivalence)과 시민교육의 성격
47 3. 학교와 사회에서의 시민교육
51 4. 공동체 문제 해결을 위한 시민교육
55 5. 결론

Ⅲ 개인과 사회의 공진화를 위한 실천적 시민교육

59 1. 들어가며: 시민교육, 담론의 과잉과 개념의 빈곤
61 2. 시민교육이 필요한 정치·사회적 배경
70 3. 어떤 시민교육이 필요한가?
83 4. 결론: 향후 과제 및 정책 제언

Ⅳ ‘시대조응적 시민교육’ 모형의 구상

89 1. 들어가며
90 2. 시민 위상과 시민교육의 역할에 대한 재고
92 3. 시민교육 요소의 재설정: 주권자 역량 강화와 행사의 요건들
96 4. 당대 현실의 재검토: 주권자 지위의 훼손과 역량의 약화
100 5. 나오며

표목차

24 표 1 시민교육의 목적과 프로그램
47 표 2 자격과 자질에 따른 시민의 구분
47 표 3 교육기본법에서 각급 학교교육의 목표
48 표 4 시민교육의 정의
49 표 5 학교교육과 사회교육 비교

그림목차

44 그림 1 학교 시민교육(교과)과 생활, 학문의 관계
45 그림 2 공민교육과 시민교육의 관계
46 그림 3 시민교육 효과
50 그림 4 학교 밖에서의 시민교육의 개념

I

공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육

시민교육의 원칙과 현재적 과제

1 ▌ 들어가며

: 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추는 교육

- 근대 국민국가 수립이후 민주사회에서 교육은 구성원들이 인간이자 시민으로 살아가는 능력을 갖추고 동시에 공동체의 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

- 교육기본법 제2조(교육이념) “교육은 홍익인간의 이념아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류 공영의 이상을 실현하는데 이바지하게 함을 목적으로 한다.”

- 의무교육으로서 보통교육은 인간으로서 인성을 갖추고, 국가는 물론 세계 공동체 구성원인 시민으로서 자질 함양과, 삶을 영위할 수 있는 진로개척 능력을 구비하는데 있다.

- 시민으로서 필요한 자질을 갖추는 것은 국가와 세계 공동체의 민주주의 발전에 기여하는 것이다. 사회 변화와 필요에 따라 보통교육은 평생교육 패러다임으로 변화한다. 시민교육 역시 보통교육에서 그치는 것이 아니라 평생교육으로 이어져야 한다.

: 성찰과 반성에서 출발하는 시민교육

- 지난 10여 년 동안 대학을 비롯한 교육기관, 시민사회, 지방자치단체 등을 중심으로 시민교육에 대한 관심과 요구가 급증했다. 그동안 한국 사회에서 교육에 대한 요구는 성장, 성취, 발전 등 주로 ‘근대화’와 관련되어 있었다. 이와 달리 최근의 시민교육에 대한 요구는 산업화와 민주화에 대한 ‘반성’과 ‘성찰’에서 시작하고 있다.

- 산업화 과정에서는 국가 공동체에 헌신적인 ‘공민’이나 근로자가 요구되었고, 민주화 과정에서는 반독재 민주화로 단단하게 뭉친 ‘저항적’ 시민이 요구되었다. 이와 달리 지식정보화 시대, 민주주의(경제민주주의)시대, 세계화 시대에는 창조적 시민, 민주적 시민, 세계적 시민이 요구된다. 따라서 시민교육은 과거와 차원이 다른 역할을 요구받고 있다.

- 사회발전에 따라 분출하고 있는 다양한 갈등은 폭력, 억압, 배제, 대결, 저항 등 권위주의적 방식이 아니라 타협, 조절, 양보, 연대, 참여 등 민주주의적 방식으로 해결할 것을 요구받고 있다.

: 한국 사회 진단을 통한 시민교육의 상 모색

- 새롭게 요구되는 시민교육은 기존 공교육이 담당했던 위로부터의 교육의 한계와 모순, 가정과 공동체에서 담당했던 1차적 교육의 붕괴, 시민사회의 활성화, 세계화, 기후변화로 대표되는 전지구적 문제의 등장과 같은 환경의 변화 속에서 재구성되고 있고 때로는 새로운 양태를 보인다는 점에서 과거에 진행된 의무와 권리 등이 중심이 된 시민교육과는 차이가 있다.

- 시민교육 일반에 어떠한 특수성을 담을 것인가, 즉 현 시기 시민교육의 과제는 무엇인가 하는 것은 한국 사회에 대한 진단 속에서 도출하여야 한다. 시민교육은 어떤 새로운 것이 아니라 공동체의 현재 모습과 미래에 대한 구상 속에서 적합한 모형을 탐색할 필요가 있다. 그것은 시민교육의 출발점이자 그 자체가 시민교육이다.

- 해외 시민교육의 사례에 대한 비판적 고찰이 필요하다. 프레이리의 『페다고지』는 '억압받는 자'들을 위한 것이었고, 높은 문맹률, 가난과 착취 등의 사회적 조건 속에서 제시된 것이다. 시민교육의 대표적인 사례로 꼽히는 스웨덴의 경우 짧은 노동시간, 종교·노조의 중심의 사회교육, 학벌주의의 부재 등이 스터디 클럽을 가능하게 하였다. 미국의 '프로젝트 시티즌' 프로그램의 경우에는 정책 제안까지만 시민의 역할이고 이후 과정은 행정에게 책임이 주어진다. 이처럼 해외 시민교육의 사례는 그 사회에 특수한 맥락에서 발전한 것이다. 시민교육은 한 사회의 정치, 경제, 사회적 조건과 밀접한 관련이 있다.

: 좋은 시민교육은 논쟁을 통해 만들어 진다.

- 민주주의의 장점은 토론과 논쟁을 통하여 공동체를 위한 '최선' 선택을 하는데 있다. 현재 한국 사회에서는 인성교육, 시민교육, 세계시민교육, 사회교육, 평생교육, 정치교육 등 다양한 교육들이 진행되고 있다. 이러한 교육들은 나름의 목적과 맥락 속에서 도입, 확산되고 있으나 서로 융합, 보완하면서 시너지 효과를 발휘하지 못하고, 오히려 갈등, 대립, 내지 병렬적으로 존재함으로써 공동체 문제 해결을 위한 시민의 능력을 충분히 길러주고 있지 못하다.

- 공동체와 민주주의의 발전을 위해서는 국가 구성원이자 세계 시민 일반으로서의 보편성과 시대적 상황과 과제라는 특수성을 조화시키는 것이 필요하다. 시민교육이라는 보편성위에 어떤 특수성을 얹을 것인가 하는 것은 선험적, 직관적으로 주어지는 것이 아니라 논쟁을 통해서 결정되는 것이다. 그런 결정은 다수의 의견을 따르되 소수의 의견을 존중하는 민주주의의 원리처럼 영구적인 것이 아니라 변경 가능한 것이다.

- 본 연구는 한국이라는 공동체가 현 시기에 해결하고자 하는 문제는 무엇인가, 그것을 해결하기 위해 필요한 시민교육은 어떤 것인가 하는 논쟁지점에서 출발한다. 한국사회 진단을 통해 시민교육의 목적, 원칙, 기본적 틀을 구성하고 사례를 제시하고자 한다.

2 ▌ 오늘의 한국 사회 진단: 시민교육의 필요성

: '민주화 이후의 민주화'가 제기하는 문제

- 1987년 6월 항쟁을 거치면서 형식적 민주화가 달성되었지만, 정당정치는 여전히 낡은 권위주의 시대의 모습을 답습하고 있다. 주요 정당들은 지역주의를 극복하지 못한 채 시민사회의 요구를 충분히 수용하지 못한다. 또 구체적 정책이 아니라 추상적 이념에 기초하여 상대방에 대한 감정적 비난으로 일관한다. 이 과정에서 시민은 자신의 정책적 요구를 수렴하여 정치에 참여하지 못하고 주요 정당이 형성한 이념적 대립의 틀에 따라 수직적으로 동원된다. 이 같은 '소용돌이의 정치' 문화에서는 민주적인 정치제도가 사회통합이 아니라 오히려 사회적 분열을 촉진한다.

- 이에 따라 대표제가 제 기능을 발휘하지 못하자, 일각에서는 '촛불시위', SNS를 통한 미디어 정치 등을 '직접 민주주의'로 간주하면서 대안적 정치로 제시한다. 그러나 이 같은 정치 형태 역시 시민의 수평적 연대를 발전시키지 못한다. 오히려 제도적 틀의 외부에서 '소용돌이의 정치'를 재현하는 것에 불과하다. 따라서 의회정치를 정상화하기 위해서는 주권자로서 시민의 정치적 역량을 강화하고, 이를 토대로 시민의 수평적 연대를 강화하는 것이 필요하다.

: 신뢰집단의 부재와 권위의 공백

- 정치사회적 갈등과 분쟁을 중재할 신뢰집단이 부재하다. 정당과 국회, 행정부, 사법부, 언론, 시민단체, 종교단체 모두 사회구성원들에게서 신뢰를 받고 있지 못하다.

- 지난 2007년 10월, 서울대 사회발전연구소가 동아일보와 함께 실시한 '한국 사회기관 및 단체에 대한 신뢰도' 조사 결과에 따르면, 정당, 국회, 행정부, 사법부의 신뢰도는 정당 2.9%, 국회 3.2%, 행정부 8.0%, 사법부 10.1%에 불과하다. 언론, 시민단체, 종교단체도 마찬가지다. 언론은 13.3%, 시민단체는 21.6%, 종교단체는 15.5%에 불과하다. 다른 한 조사에 따르면 국민 중 5%만이 국회의원이 민의를 대변한다고 답했다(매일경제 · 엠브레인 2011년 10월 30일). 최근에 들어서는 관피아, 교레기, 기레기 등의 신조어가 나올 정도이다.

- 신뢰집단의 부재는 갈등과 분쟁에 대한 권위 있는 해결책 도출이 불가능하다는 것을 의미하는 것으로, 정치사회적 갈등과 분쟁의 심화로 이어지고 있다. 더욱 심각한 문제는 이 과정에서 사회적 약자의 시민적 권리가 크게 침해됨은 물론, 주권자로서의 시민의 위상이 현저히 위축되면서, 헌법이 표방하고 있는 국가적 정체성, 즉 민주공화국의 현실적 의미가 약화되고 있다는 점이다.

• 따라서 시민들 스스로가 신뢰집단을 형성해 권위를 가질 수 있는 갈등과 분쟁의 해결책을 도출할 수 있어야 한다. 또 정당, 국회, 행정부, 사법부, 언론, 시민단체, 종교단체 등의 위상과 역할을 정상화해야 한다.

: 협송(narrow casting)과 편견의 강화

• 종편과 SNS의 등장으로 대표되는 매스미디어 환경의 변화 속에 특정 집단의 이익과 견해를 반복해 전파하는 편협한 담론의 생성과 유포가 이루어지고 있다. 즉 '협송(narrow casting)'의 문제가 심각해지고 있다.

• 협송은 사회구성원들의 편견과 편가르기를 강화하면서 정치사회적 갈등과 분쟁을 더욱 조장, 심화시키고 있다. 연대와 협력을 통해 집합적 주체로서의 시민을 형성할 통로를 차단하고 있는 것이다.

• 서로 다른 이해관계와 견해의 차이를 좁히고, 정치사회적 갈등의 합리적 해결책을 도출하기 위한 시민적 숙고와 숙의의 역량이 그 어느 때보다도 필요한 상황인 것이다.

: 새로운 유형의 사회문제 확산

• 1997~98년 경제위기 후 세계화(globalization)의 흐름에 편입되고 저성장 · 고령화 시대에 진입함에 따라 새로운 형태의 사회문제들이 표출되고 있다. 예를 들어 영세 사업자의 상권 상실, 경제력 편중에 따른 불공정 거래, '다문화가정' 아동의 사회적 적응 및 교육, 이주자·성소수자 등 사회적 약소자(minority)의 인권과 차별, 학교폭력, 독거노인 같은 일부 계층의 사회적 소외 등의 문제들이 점차 심각해지고 있다. 과거 급속한 산업화 과정에서 발생한 문제는 정부의 정책을 통해 어느 정도 해소될 수 있었지만, 새로운 사회문제는 그렇지 않다. 왜냐하면 이 문제들은 대체로 시민사회 내부의 결함, 즉 다양한 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 자원의 불균등한 분배에서 비롯되기 때문이다.

• 반면에 이 같은 문제를 해결할 수 있는 시민사회의 역량은 지극히 취약하다. 먼저 급속한 도시화에 따라 전통적인 공동체가 와해되었고, 이를 대체할 수 있는 자발적 결사체도 적다. 그것조차도 대부분 혈연, 지연, 학연 등을 중심으로 구성된 연고 집단에 불과한데, 이는 공적 이익보다 오히려 사적 이익을 극대화하기 위한 네트워크로서 기능한다. 이처럼 시민의 공동체적 연대가 취약한 상황에서는 시민사회의 내부적 결함에서 비롯된 사회문제를 해결할 수 있는 역량이 지극히 취약하다.

• 서울에서 개인이 가입한 자발적 결사체의 평균치는 0.3개로서 미국 1.74개, 스웨덴 1.59개, 독일 1.13개 등에 비해 크게 낮다.

: 이중의 불평등

- 한국에서는 사회경제적 불평등과 정치적 불평등 문제가 상호 악순환을 거듭하는 심각한 상황에 처해 있다. 자유롭고 평등한 주권 행사가 원활하게 이루어질 수 없는 상황인 것이다. 사회경제적 약자들의 경우 주권행사에 필요한 정치 관련 지식과 정보의 습득이 어려워 투표 참여조차 저조한 상태에 놓여 있기 때문이다.

- 통계청 자료 '2013년 가계금융·복지조사 결과'에 따르면, 대한민국은 지니계수가 0.353이다. OECD 평균 3.14에 비해서도 높은 수치로 OECD 34개 국가 중 6위에 해당한다.

- OECD 고용 전망 2015'에 따르면, 한국은 2012년 기준으로 국내 임금소득 상위 10%의 임금이 하위 10% 임금의 5.83배나 된다. 격차가 조사대상국 중 가장 크다. 최저임금 또는 그 이하 소득을 버는 노동자 비율 역시 14.7%로 조사대상국 중 가장 높다. OECD 평균은 5.5%다.

- 한국의 노동자들은 여전히 장시간 노동에 시달리고 있다. 2013년 기준으로 한국의 연평균 노동시간은 2,163시간이다. 경제협력개발기구(OECD) 평균보다 393시간이 많아 꼴찌에서 두 번째를 기록하고 있다.

- 동국대 경제학과 김낙년 교수의 연구에 따르면 20세 이상 성인 기준으로 금융자산과 부동산을 포함한 전체 부의 66.4%가 상위 10%에 쏠려 있다. 하위 50%의 자산은 2%에 불과하다. 일자리 부족과 비정규직 남용으로 인한 소득불평등만이 아닌, 부의 불평등도 점차 심화된 것이다. 상위 1%는 전체 부의 26.0%를 차지하고 있다. 이들의 자산규모는 평균 24억 3,700만원이다. 김 교수의 연구결과에 따르면 소득의 경우 상위 1%가 전체 소득의 12.1%를, 상위 10%가 44.1%를 차지하고 있다.

- 사회경제적 불평등은 정치적 불평등으로까지 이어지고 있다. OECD가 발표한 2012년 '행복지수(Your Better Life Index)'에 따르면, 소득부문 상위 20%의 91%가 투표하는 데 반해, 하위 20%의 투표율은 59%에 그쳐 정치적 불평등 지수가 29개국 중 최하위였다. 그 격차가 무려 32%이다. OECD 회원국의 두 계층 간 평균 투표율 차이가 7%인 것에 비하면 엄청 큰 격차다. OECD의 2015년 발표를 보면, 대한민국 상위 20% 소득층의 투표참여율은 거의 100%이지만, 하위 20% 소득층은 71%에 그쳐 그 격차가 29%에 달한다. OECD 평균인 13%의 두 배가 넘는다.

- 정치적 불평등은 사회경제적 불평등의 해소를 촉구하는 시민적 주권 행사의 기회를 봉쇄하는 효과를 낳는다는 점에서 특히 심각한 문제라 할 수 있다.

- 최근에 들어 한국은 '신신분사회' 혹은 '신계급사회'로 칭해지고 있다. 뿐만 아니라 '헬조선'이라고 일컬어지고 있기도 하다. 마치 조선왕조처럼 물려받은 신분과 속한 계급이 삶을 좌우한다는 것이다. '망한민국'으로 불려지기도 한다.

- 한국을 떠나고 싶다는 사람들도 많아지고 있다. 엠브레인이 2015년 2월 발표한 자료에 따르면, 전국 19세~59세 성인 남녀 1,000명 중 76.4%가 '이민을 생각해 본 적 있다'고 답했다. 20대(77%), 30대(84%), 40대(78%), 50대(65%) 등 전 연령대에 걸쳐 고루 분포되어 있다. 이민을 고려한 이유는 '갈수록 빈부격차와 소득불평등이 심해져서'(37.8%)가 가장 많았다.

- 주권자인 시민의 위상 강화는 이중의 불평등을 극복해야만 가능한데, 이를 위해서는 이중의 불평등을 낳고 있는 현실에 대한 면밀한 파악과 이해가 필요하다. 특히 시민 개개인의 책임으로 돌리는 담론과 정책들에 대한 비판적 검토가 필요하다.

: 과잉주체화 혹은 주체의 포획

- 정치사회적 갈등과 분쟁의 해결은 물론, 행복을 추구할 헌법적 권리의 행사에 필요한 기본적 조건들의 구비, 즉 주거, 건강, 교육, 노동과 같은 문제들마저 개인이 부담해야 하는 사회가 되어 있다. 이를 개인의 과잉주체화라고 정의할 수 있다.

- 타인과의 경쟁에서 승리하고, 자신의 꿈을 실현하기 위해서는 개인 각자가 끊임없이 스스로를 계발해야 한다는 강박관념에 시달리고 있기도 하다.

- 한국 사회에서 개인은 소비의 자유에 포획되어 있는 주체이기도 하다. 1980년대 내구소비재 구매열풍으로 대중소비사회가 본격화된 이후 2000년대 들어서는 명품소비의 대중화가 이루어진 상태이다. 소비는 단지 명품에만 국한되지 않는다. 명품의 영역이 명품아파트, 명품학교, 명품강의, 명품병원 등등으로 무한정 확장되어 있는 것이다.

- 특히 주목할 현상은 공감과 멘토마케팅 열풍 속에 스스로 혹은 사랑하는 이로부터 받아야 할 위로와 격려마저도 스타 연예인과 성공한 기성세대에게 청해 듣고 있다는 것이다. 문화자본이 창출한 시장에서 위로와 격려마저도 소비하는 인간이 된 것이다.

- 개인을 보호할 사회의 책임을 요구하는 주권자로서의 시민, 연대와 협력을 통해 서로를 책임지는 집합적 주체로서의 시민이 사라지고, 홀로 무한책임을 지고 소비의 자유만을 누리는 개인이 주체의 자리를 차지하고 있는 것이다.

3 ▌ 시민교육의 개념과 목적

: 주권자교육–민주주의를 실천하는 교육

- 시민교육의 개념은 시민의 위상에 기초한다. 시민의 위상은 '주권자'이다. 시민은 헌정체제의 유지와 발전을 이끌어가는 주체로서 공동체의 주요 문제에 직간접적으로 관여할 뿐만 아니라, 결정권을 보유하고 있고, 행사해야 한다는 의미에서 그러하다.

- 시민교육은 시민의 주권자 역량을 강화하는 것이다. 즉, 시민교육은 특정 시대에 공동체가 직면한 문제들을 인식하고 해결할 주체를 세워내는 '실천'이다. 이를 수행함으로써 시민교육은 민주주의를 실천하는 교육일 수 있다. 이때 시민교육의 필요성은 시민의 위상을 충족시키지 못하는 현실, 그래서 주권자의 역량 발휘를 요구하는 이러 저러한 문제들로 가득찬 공동체의 구체적 현실에서 나온다.

- 서로 다른 생각과 이해관계를 충돌시킴으로써 공동체를 파괴하는 길로 들어서게 하는 현실, 부와 권력의 횡포로 인해 견제와 균형의 관계를 깨고 지배와 피지배의 관계를 만들어내는 현실이 바로 그것이다.

- 시민교육은 시대조응적이어야 한다. 시민은 특정 시대의 특수한 균열과 갈등 속에 놓여져 있는 '유한 존재'이기 때문이다. 따라서 시민교육은 시대초월을 내세운 특정한 이념의 추종과 가치관의 습득과 적용을 지향하지 않는다. 역사적 흐름에 따라 특정 공동체가 직면한 문제들의 종류와 성격이 다를 수밖에 없는데다가, 공동체의 유지와 발전을 위해서는 시민들 간의 이념과 가치관의 차이를 인정해야만 하기에 그러하다.

: 인성교육과 구별되는 시민교육

- 시민교육은 일차적으로 주권자로서 개인의 역량을 강화하는 것이다. 그러나 개인의 역량이 곧 시민의 역량인 것은 아니다. 왜냐하면 개인의 역량이 공동체 속에서 발현되어야 비로소 시민의 역량이 강화되기 때문이다. 이 같은 이유로 시민교육은 인성교육과 구별된다. 인성교육이 내면의 성찰을 통해 개인의 도덕적 완성을 추구한다면, 시민교육은 집단적 토론과 실천을 통해 시민공동체의 실천적 완성을 추구한다. 또 인성교육이 개인의 윤리 의식과 태도를 강조한다면, 시민교육은 사회문제를 분석하고 대안을 실천하는 집단적 역량을 강조한다.

- 시민은 단지 '착한 사람'을 의미하지 않는다. 고대 그리스 때부터 시민의 반대말은 'idiot(바보, 천치)'이다. 즉 시민은 '현명한 자', '지혜로운 자'를 의미한다. 공동체가 직면한 문제들을 다룸에 있어 결정

권을 보유하고 있는 주권자로서 개인과 공동체에 보다 더 좋은 혹은 보다 덜 나쁜 판단과 선택을 해야 하기 때문이다. 이 점에서 시민교육은 개인의 선함에 초점을 두는 인성교육과 다르다.

: 목적 1. 시민교육은 사회적 정의와 참여를 지향하는 능동적 시민을 육성한다.

- 지금까지 다양한 기관과 단체가 시행해온 시민교육은 지향점에 따라 프로그램을 달리한다. 그 지향점은 크게 세 가지, 즉 책임성 있는 시민, 참여적 시민, 정의지향적 시민으로 구분할 수 있다. 각각의 철학적 전제와 구체적 프로그램은 다음의 표와 같이 구별된다.

목적	책임성 있는 시민	참여적 시민	정의지향적 시민
전제	사회문제를 해결하기 위해서는 책임감이 강하며 법을 준수하는 시민이 필요	기존의 제도적 틀 내에서 지도력을 발휘하고 집합적 목적을 성취하는 데 필요한 전략에 능통한 시민이 필요	불의(不義)를 재생산하는 사회 제도와 구조를 비판할 수 있는 시민이 필요
프로그램	서비스 러닝 (service learning)	실태조사 후 정책대안 제시	사회 내부의 권력관계 분석, 이를 변혁하기 위한 실천
한계	정치의식이나 정치참여를 배제 ('정치 없는 시민성')	사회문제의 구조적 원인에 대한 맹목	지나치게 근본적인 비판에 치우쳐 실천적으로 무능력

<표 1> 시민교육의 목적과 프로그램

- '책임성 있는 시민'이 빈민을 위한 식료품 기부활동에 참여하고, '참여적 시민'이 빈민을 위해 직접 식료품 기부활동을 조직한다면, '정의지향적 시민'은 빈곤이 끊임없이 재생산되는 근본적인 원인을 탐구하고 이를 해결하고자 노력하는 것으로 구별할 수 있다.

- 오늘의 한국사회에서 필요한 시민교육은 주권자로서의 역량을 강화하고 이를 토대로 지역사회의 다양한 문제를 해결하는 것이다. 따라서 사회적 참여와 정의를 지향하는 시민을 육성하는 데 필요한 구체적 프로그램에 따라 시행되어야 한다.

: 목적 2. 시민교육은 시민의 수평적 연대를 강화한다.

- 개인은 원자화된 형태로 존재할 때 아무리 능력이 뛰어나도 민주주의와 공동체의 발전에 기여하지 못한다. 주권자로서의 자격과 역량은 오직 동료 시민과의 연대 속에서만 실현된다. 따라서 시민교육을 시행하는 것 자체가 시민의 수평적 연대를 형성하는 것이다. 먼저 개인을 교육하고 그 다음에 연대를 추구하는 것이 아니라, 시민교육 자체가 수평적 연대를 구현하는 것이고, 그 자체가 공동체를

형성하는 것이다.

- 시민의 수평적 연대 없이 이루어지는 정치적 사회화는 두 가지 위험성을 내포한다. 첫째 시민이 원자화된 형태로 정치세력 간 반목과 대립의 소용돌이 속에 흡수될 수 있다. 둘째, 정치에 대한 불신과 냉소주의가 만연할지도 모른다. 두 가지 경우 모두 오늘의 파행적인 정치의 문제를 해소하지 못한 채 계속 재생산할 위험이 있다. 따라서 시민교육은 시민의 연대를 강화함으로써 정치의 정상화를 지향해야 된다.

: 목적 3. 시민교육은 사회문제를 해결하는 공동체의 역량을 강화한다.

- 오늘의 한국 사회는 법·제도적 개혁만으로 해결하기 어려운 새로운 형태의 사회문제가 만연하고 있다. 이는 시민사회 내부의 결함에서 비롯되는 것으로, 공동체의 자발적 노력을 통해서만 어느 정도 해소될 수 있다. 시민교육은 사회적 약소자가 처한 현실을 공적인 문제로 설정하고 이를 해결하는 데 초점을 맞추어야 한다. 시민의 역량을 먼저 강화하고 그 다음에 사회문제를 해결하는 것이 아니라, 시민교육 자체가 문제를 식별하고 이를 해결하기 위해 실천하는 형태로 조직되어야 한다.

4 ▌ 시민교육의 기본원칙

: 원칙 1. 시민교육은 시민사회의 자발성에 기초하여 이루어질 때 목적을 성취할 수 있다.

- 시민교육의 목적은 주권자로서 시민의 역량과 이들의 수평적 연대를 강화하는 것이다. 이는 오직 시민 스스로의 노력을 통해 달성해야 된다. 아무리 시민교육이 긴요한 과제라고 하더라도 이를 정부가 주도할 때에는 필연적으로 관료제적 방식으로 조직될 수밖에 없다. 이는 그 의도와 무관하게 여전히 시민을 수직적으로 동원하는 권위주의적 관행을 재현하고, 시민의 능동성이 발현될 수 있는 토양을 침식할 것으로 우려된다. '능동적 주체의 형성'이라는 목적과 '하향식 관료제적 조직화'라는 수단은 서로 양립할 수 없다. 비록 처음에 조직화가 미흡해도 시민교육은 시민의 능동적·자발적 노력에 의해 시작되어야 한다. 정부는 시민교육이 활성화될 수 있는 제도적 환경을 구축하는 데 주력해야 할 것이다.

: 원칙 2. 민주주의를 배울 수 있는 가장 좋은 방법은 그것을 직접 실천하는 것이다. 따라서 시민교육의 모든 과정은 오직 사회적 관계 속에서 진행될 때 실질적인 효과를 거둘 수 있다.

- 민주주의는 책을 읽거나 강의를 듣는 것만으로 배울 수 없다. 이는 책과 동영상만으로 수영을 배울 수 없는 것과 같다. 수영을 배우려면 직접 물에 들어가야 되는 것처럼, 주권자로서의 능력은 민주주의를 직접 실천함으로써 스스로 체득할 수 있다. 시민성은 오직 타인과의 사회적 관계 속에서만 발현된다. 따라서 시민교육은 설계에서 실행까지 모든 과정을 시민들의 끝없는 상호작용 속에서 진행될 때에만 소기의 목적을 달성할 수 있다.

: 원칙 3. 시대를 초월하는 획일적 프로그램으로는 원래의 목적을 성취하기 어렵다. 시민교육은 당대의 구체적인 필요에 부합하는 시대조응적 내용과 방식으로 진행되어야 한다.

- 시대 상황에 따라 공동체가 직면한 문제들은 각기 다르다. 따라서 문제해결의 방식 또한 다를 수밖에 없다. 민주화 이전 독재정권 시기의 시민교육은 민주주의 이념과 가치에 기대어 시민의 저항성을 강조할 수밖에 없다. 하지만 민주화 이후의 시민교육은 민주주의 이념과 가치 그 자체가 아니라 민주주의를 지속적으로 작동시켜나가기 위한 시민의 책임성과 제도적 절차와 장치를 운용할 수 있는 역량을 강조해야 한다. 또한 다양한 이해와 요구를 표출하는데 그치지 않고 그것이 미칠 영향과 결과에 대해 숙고하고 숙의하는 것에 초점을 맞추어야 한다.

: 원칙 4. 차이와 특수성을 존중하면서 보편성을 지향한다.

- 다수는 항상 다양한 소수들로 구성되어 있다. 민주주의는 다양한 사람들이 함께 살아가는 방식으로, 보다 많은 공통성이 보다 많은 차이를 보장할 수 있다. 예를 들면 다문화교육을 하는 것은 구성원 개인 또는 집단의 차이와 특수성을 존중하는 것임과 동시에 공동체의 보편을 강화하는 것이어야 한다. 시민교육에서 차이와 특수성은 공동체 구성원으로서의 보편성 위에 얹어져 있는 것이다. 보편성이 사장된 차이와 특수성은 극단주의로 빠지기 쉽다. 차이와 특수성이라는 원심력은 시민교육의 보편성과 만나면서 구심력과 균형을 이룬다.

- 시민교육이 사회교육으로 진행될 경우, 정부주도에서, 거버넌스 형태, 시민주도형으로 갈수록 자율성과 다양성이 높아진다. 시민교육의 보편적 내용은 '공동선'에 해당하는 것으로, 시민사회의 사회적 합의의 수준이 교육의 보편적 내용을 형성한다. 여기서 공공선은 하나의 공동선이 아니라 복수의 공동선이다. 예를 들면 자유와 평등, 연대 등의 복수의 공동선이 병존하여 존재한다.

: 원칙 5. 정치이념의 다양성을 존중하되, 법과 제도를 부정하는 이념적 극단을 배제한다.

- 시민사회에서의 모든 교육이 시민교육인 것은 아니다. 시민교육은 시민과 공동체, 민주주의 발전에 이바지하는 교육이어야 한다. 시민교육과 시민교육이 아닌 것의 구분은 '네거티브 방식'으로 시민교육을 규정할 때 잘 드러난다. 불법, 테러, 폭력, 부정, 이기주의, 폄훼, 남용, 극단 등의 개념과 좌우 양극단주의는 시민교육에 포함되지 않는다. 이념과 사상의 자유와 다양성을 존중하되, 법과 제도를 부정하고 반 시민적으로 표출하는 극단은 배제해야 한다.

- 극단은 논쟁과 입장의 다양성을 거부하는 것에서 시작해서, 타자를 적대시 하는 것으로 표출된다. 극단은 양자택일적 흑백논리에서도 발견된다. 독재냐 민주냐, 적이냐 동지냐의 맹목적 선택의 강요는 시민들을 극단화 시키는 주요한 동원방식이다.

: 원칙 6. 지역에 토대를 두고 세계를 바라본다(세계시민).

- 시민교육은 지역과 세계를 연속선상에서 이해하면서, 세계 차원에 영향을 미치는 지역 차원의 변화를 만들어내는 교육으로서 자리매김해야 한다.

- 세계시민성이 국가 시민성을 부정하는 것이어서는 안 된다. 특히 약자의 권리 신장 의식이나 제도가 미약한 한국의 현실에서 세계시민성은 국가 시민성과 연관성 속에서 추구되어야 한다. 국가 시민성과 분리된 세계시민성은 허구적인 수사로 전락할 수 있다.

- 어떤 문제의식에서 세계시민성을 논하는지 분명하게 인식해야 한다. 북한의 핵문제나 인권문제, 동북아 평화 및 남북한 평화와 같이 우리에게 절실한 문제에 대해 세계시민성 개념이 새로운 비전과 통찰을 제공해줄 수 있어야 세계시민성에 대한 논의가 생명력을 가질 수 있다.

5 ▌ 시민교육의 기본 구성과 프로그램의 틀

: 시민교육의 구성요소: 지식, 기술, 실천

시민적 지식

- 시민적 지식은 시민적 권리의 내용과 역사, 정부의 작동원리, 정책 결정과정, 그리고 사회적 현안 등에 관한 구체적 지식을 의미한다. 이는 민주적 가치에 대한 지지를 촉진하고, 사적 이익과 공적 이익이 궁극적으로 같다는 것을 인식케 함으로써 정치적 참여를 촉진한다. 아울러 시민적 지식을 갖출수록 정치적 도그마에 대한 경신과 맹신을 경계하면서 합리적 토론과 설득이 가능하다. 그러나 일방적인 강의나 독서를 통해서 지식을 획득하는 것은 한계가 있다. 지식 못지않게 중요한 것이 시민적 기술이기 때문이다.

시민적 기술

- 개인의 역량을 시민의 힘으로 전환시킬 수 있는 것이 바로 시민적 기술이다. 여기에는 정보를 해석할 수 있는 '인지적 기술', 자신의 주장을 설득력 있게 개진하고 타인의 견해를 주의 깊게 청취할 수 있는 '집단적 토론의 기술', 타인과 협력을 도모할 수 있는 '조직화의 능력', 그리고 제도적인 틀을 통해 공적인 장에서 활동할 수 있는 실천적 능력 등이 포함된다.

- 시민적 기술을 외면한 지식 중심의 시민교육은 공허하다. 이미 미국에서 이루어진 연구에 따르면, 지식 중심의 시민교육은 시민의 수평적 연대를 강화하고 정치참여를 촉진하는 데 아무런 효과가 없는 것으로 실증되었다. 또 시민적 지식 교육 없이 참여와 실천만 강조하는 것은 맹목이다. 그것은 이미 형성된 정치 도그마를 좀 더 효과적으로 주입하는 수단에 불과하고 대중을 정치적 선동에 쉽게 노출시킨다. 합리적인 정치 주체를 형성하기 위해서는 시민적 지식과 기술을 동시에 추구하고, 아울러 이를 시민적 실천으로 발전시키는 것이 필요하다.

시민적 실천

- 민주주의를 배우는 유일한 방법은 그것을 실천하는 것이다. 시민교육은 공동체의 문제를 직접 해결하려는 실천과 결합될 때에만 실효성을 가질 수 있다. 즉 시민은 자신이 속한 사회의 문제에 좀 더 직접적으로 다가감으로써 주권자로서의 역량을 갖출 수 있다. 실천 역시 시민적 지식과 기술에 기초해야 된다. 그렇지 않으면, 제도적 틀을 활용하는 것이 아니라 조직되지 못한 직접 행동에 의존하는 경향이 있다. 대중집회에서 일부 과격한 자들의 물리적 폭력, 인터넷의 가상공간에서 횡행하는 상징적 폭력이 바로 대표적인 사례다.

- 시민교육의 사회적 실천은 다음과 같은 일련의 과정을 통해 이루어질 수 있다.

① 문제 예비조사를 통한 주요 쟁점 식별: 학술자료·신문·미디어 등 여타의 자료들을 조사하고, 브레인스토밍(brain storming)을 거쳐 지역사회의 문제를 식별.

② 실태조사: 문제의 범위, 원인, 효과 등에 대해 알려진 바를 기록하고 연구하고, 아울러 그와 관련된 이론과 개념을 학습.

③ 사회적 현안에 관련되어 있는 정치적·사회경제적 이해 당사자층 간의 갈등 지점을 파악.

④ 전략 개발 및 해법 모색: 해법 개발 후, 아울러 공무원, 교사, 사회단체, 언론과 미디어, 기업 등과 접촉하면서 그 해법의 사회적 타당성과 합리성 여부를 조사하여 실천 프로그램을 구체화.

⑤ 문제해결을 위한 실천을 수행하고 그 결과가 공공의 관점에서 타당성을 갖는지 성찰적으로 평가하기.

: 주권자 역량강화의 요소: 상황과 행동규범의 정의, 우선순위의 설정, 권위의 형성, 협력과 연대주체로서의 시민의 발견

상황과 행동규범의 정의

- 시민교육이 주권자 역량 강화를 위해 고려해야 할 첫 번째 과제는 상황과 행동규범을 정의하고 설정하는 것이다. 공동체가 어떤 상황에 처해 있는지, 따라서 시민적 삶에 어떤 영향을 미치는지에 대한 판단력을 키우는데서 출발해야 한다는 것이다. 이를 통해 시민과 공동체에 이로운 선택을 할 수 있을 것이기 때문이다.

- 특히 어떤 균열과 갈등의 사안들이 존재하는지, 그 요인은 무엇이며, 강도가 어느 정도인지를 파악할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 균열과 갈등으로 인해 공동체의 기반이 무너질 수 있기 때문이다. 또 개인의 생존과 권리가 위협을 받을 수 있기 때문이다.

- 시민교육은 시민들이 상황에 대한 정의를 내릴 수 있도록 공동체 현실에 대한 지식과 정보를 제공해야 하며, 현실을 분석하고 해석할 수 있는 틀과 언어를 제공해주어야 한다. 유의할 것은 현실 분석과 해석의 틀과 언어가 타자에 대한 편견을 조장, 강화, 유포하는 것이어서는 안 된다는 것이다. 이념과 이해관계의 차이에도 불구하고, 타자를 적대화하는 방향으로 나아가서는 균열과 갈등의 원활한 해결이 어렵기 때문이다. 따라서 현실에 대한 분석과 해석의 틀과 언어는 서로의 차이에 대한 존중, 적대성의 완화, 양보와 대안 제시, 동의와 합의 지점의 도출이라는 성격을 띠는 것이어야 한다. 이는 옳고 그름, 좋고 나쁨, 맞고 틀림을 선험적 가정에 의존해 규정해서는 안 된다는 것이다.

- 상황에 대한 정의가 내려지면, 그러한 상황에서 어떤 태도를 취하고, 어떤 선택을 해야 하는지에 대한 규범을 도출할 수 있도록 해야 한다. 시민교육은 현실에 대한 분석과 해석에 그쳐서는 유용성을 확보할 수 없다. 시민교육은 현실에 대한 분석과 해석에 기초해 구체적인 행동의 지평을 선보임으로써, 문제해결의 가능성과 전망을 제시할 때에 필요성을 인정받을 수 있다. 문제해결은 결국 인식이 아니라 행동의 결과로 얻어지기 때문이다. 즉 시민교육은 해결이라는 말의 의미를 행동의 성과로 이해해야 한다는 것이다. 하지만 시민교육이 문제해결을 위한 행동 그 자체라고 할 수는 없다. 문제해결은 교육현장이 아니라, 문제의 현장, 삶의 현장에서 이념과 이해관계가 다른 성원들 간의 전략적 경쟁과 협력의 관계 속에서 이루어질 것이기 때문이다.

- 시민적 실천은 규범적일 뿐만 아니라 현실적이어야 한다. 어느 한 편이 다른 한 편을 사멸시킬 수 없는 현실을 인정하고, 배제가 아닌 포괄을 원칙으로 삼는 선택을 해야 한다는 것이다. 또 최선의 선택이 있음을 가정해, 서로 동의하고 합의할 수 있는 차선의 선택(사실상의 최선의 선택)을 회피해서도 안 된다는 것이다.

우선순위의 설정

- 현대 문명은 공동체의 유지와 발전을 위협하는 매우 다양한 문제들을 배태했다. 인종, 계급, 지역, 종교, 성 문제를 둘러싼 균열과 갈등들이 그 예이다. 이들 균열과 갈등들은 어느 하나 중요치 않은 것이 없다. 모두가 상황에 따라 공동체의 안정과 평화를 깨뜨리고 시민을 불안과 전쟁으로 몰아넣을 수 있다. 하지만 상황에 따라 우선 해결해야 할 균열과 갈등이 무엇인지를 판단하고 선택해야 한다. 자원의 제한 등으로 인해 문제를 일거에 해결할 수 없기 때문이다.

- 균열과 갈등을 겪는 문제가 아닌 경우에도 우선순위의 설정이 필요하다. 가령 성장, 일자리 창출, 물가 안정 중 어느 하나 중요치 않은 것이 없다. 하지만 셋을 동시에 충족시킬 수는 없다. 성장을 중시해 적극적인 재정정책을 써서 투자를 늘리면 일자리를 늘릴 수는 있으나, 물가는 오르게 된다. 이 때문에 물가를 안정시키고자 긴축재정을 쓰면서 투자와 경기가 위축되고 성장이 둔화되어 일자리를 늘릴 수 없게 된다. 따라서 어떤 공동체가 직면한 현실에서 어떤 문제를 보다 먼저 해결해야 할지 그 우선순위를 설정할 수 있어야 한다.

권위의 형성

- 시민의 주권자 역량 강화는 권위 있는 리더십, 좋은 리더십을 필요로 한다. 정치사회적 갈등과 분쟁을 공공화함으로써 사회적 약자를 보호하고, 공동체의 유지와 발전의 계기로 삼을 수 있기 때문이다.

- 상황과 행동규범을 정의하고, 그에 입각해 우선순위를 설정하기 위해서, 또 그것에 대해 사회적 동의를 얻어 합의에 이르기 위해서는 권위있는 리더십을 형성할 수 있어야 한다. 이때 제일 중요한 것이 바로 리더십(leadership)과 팔로우십(followship)의 관계에 대한 이해이다. 좋은 팔로우십이 좋은 리더십을 만든다는 것에 주목해야 한다.

- 특정 리더십에 대한 자신의 지지 혹은 선호 여부와 상관없이, 공익을 위한 민주적 절차와 숙의의 과정을 거친 결정에 대해서는 존중을 표하고 따름으로써 권위를 부여하고 인정해야 한다.

- 권위있는 리더십은 수적인 단지 다수에 의존해서가 아니라, 소수에 대한 보호를 통해 정당성을 획득함으로써 형성할 수 있다.

협력과 연대주체로서의 시민의 발견

- 통상 시민은 '자유로운 개인'이라는 것으로 이해되어진다. 이때 자유는 근대 민주주의 역사의 과정에서 신과 군주로부터의 자유를 의미한다. 그리고 개인은 바로 그 자유가 구현되는 주체의 단위를 가리킨다. 더 이상 쪼개질 수 없는 그 자체로 완결된 주체, 신과 군주로부터 독립적이고 자율적인 개인, 이성적으로 사고하고 판단할 수 있는 개인인 것이다. 하지만 이러한 '관념'에 의거할 때, 시민은 주권자로서 역량을 발휘할 수 없다.

- 시민이 주권자 역량을 발휘하기 위해서는 자유로운 개인으로 산개하는 것이 아니라, 즉 원자화되는 것이 아니라, 공통의 지향을 갖고 협력하고 연대하는 관계를 맺은 집합적 주체가 되어야 한다. 자유는 바로 그러한 관계를 맺을 권리, 즉 시민이 될 권리로서 인식되어야 한다.

- 협력과 연대라는 관계 맺음을 위한 것이 바로 평등이다. 동등한 존재로서의 인간을 전제할 때, 협력과 연대가 가능하며, 협력과 연대의 관계를 맺을 때에 주권자인 시민을 발견할 수 있다. 이때 평등은 단지 자유로운 개인으로서의 평등, 혹은 법 앞에서의 평등, 경제적 부의 배분의 결과라는 관점에서 조망하는 것을 넘어서야 한다.

- 시민교육은 시민이 협력과 연대를 통해 주권을 행사할 수 있는 주체임을 스스로 혹은 서로 발견토록 만드는 실천이다. 이러한 발견은 교육자–피교육자의 관계가 아니라 '서로 배우는 관계'를 맺을 때 가능하다.

6 ▌ 사례 1: 미국 시카고의 믹바(Mikva) 프로그램

: 개요

- 믹바 프로그램은 청년을 지적이고, 능력을 갖춘 능동적 시민이자 공동체의 지도자로 육성하고자 하는 교육프로그램이다. 이는 1997년에 전(前) 백악관 자문위원이자 하원의원인 애브너 믹바(Abner Mikva)와 교육활동가 조이 믹바(Zoe Mikva)가 주도하여 시카고 지역에서 창설되었다. 현재 110개 학교의 6천 명 이상의 학생과 130명의 교사가 참여하는 '실천 시민학'(action civics)으로 운영되고 있다.

- 이 프로그램은 실생활에서 직접 민주주의를 실천하는 교육전략으로서 '청년의 선거 참여', '청년의 정책 형성', '청년의 공동체 문제 해결'등 크게 세 가지 영역으로 구성되어 있다.

: 주요 프로그램

- 선거활동(Election in Action): 학생이 직접 정치에 참여하는 선거운동 프로그램으로, 유권자들이 투표자에 등록하도록 지원하고, 특정 정치인의 선거활동 과정에 자원봉사로 참여하는 것은 물론, 공정한 선거를 위한 감시활동도 전개한다.

- 실천하는 민주주의(Democracy in Action): 교사와의 파트너십을 통해 학교가 속한 지역의 주요 문제들을 찾고 해결방안을 모색하는 것으로 매년 2천여 명의 학생이 공동체의 문제 해결 과정에 참여하고 있다. 매년 실천 시민학 축제를 개최하는데, 2014년에는 96개의 활동 프로젝트가 전시된 바 있다.

- 믹바 청년 평의회: 이는 청소년 보건 평의회, 시카고 공립학교 학생 자문평의회, 시 청년위원회, 방과 후 문제 평의회, 평화와 리더십 평의회 등으로 구성되어 있다. 주로 청소년의 육체적, 정신적 건강 증진, 저소득층 학생 교통 문제, 학교 안팎의 폭력문제, 방과 후 학습의 실효성 문제 등을 해결하기 위한 정책을 개발하고 실천한다.

: 효과

- 먼저 청년의 정치과정 참여도를 높였다. 이 프로그램에 참여했던 학생(졸업자)의 90%가 투표인 명부에 등록했는데, 이는 전국 18-29세 등록률 60%에 비해 월등히 높은 수준이다. 또 학생의 72%가 졸업 후에도 공동체에서 자원봉사자로 활동할 만큼 참여적 시민을 육성하는 데 크게 기여했다. 이와 대조적으로 자원봉사자로 활동하는 청년의 비율은 전국적으로 36%에 불과하다.

  * http://www.mikvachallenge.org 참조

7 ▌ 사례2: 스웨덴 성인교육협회[SV] 프로그램

: 개요

- 성인교육협회(SV, Studleförbundet Vunxenskolan)는 다양한 주제로 연간 50,000여개 강좌와 워크샵을 진행하고 있으며 30,000개의 문화 이벤트를 조직한다.

- 성인교육협회 역사 조직과 단체에 속해 '평생 학습'을 하는 것은 민주적 절차를 자신의 삶 속에서 실현하고 지지할 수 있게 만든다는 것을 핵심 아이디어로 제시하고 있다.

- 스스로 조직, 단체, 조직을 만들기 원하는 이들에게 조직을 만들고 회원을 모집하는 방법과 기술에 대해 도움을 주는 과정이 있다는 점이 중요한 특징이다.

- 동아리활동과 단체활동이 적극적으로 권유되는 스웨덴 사회의 특성상 리더십 과정은 스웨덴의 성인교육과정에서 중요한 부분을 차지한다.

- 성인교육 강좌 주제 영역은 경제, 행태, 동물·자연, 사냥, 아트&수공예, 역사, 인문, 건강, IT&데이터, 커뮤니케이션·정보, 요리, 미디어·사진·영화·그래픽디자인, 환경, 음악·댄스·연극, 해양활동, 교육, 사회, 계보, 언어, 기술, 원예 · 집 꾸미기 등으로 문화 예술 강좌가 큰 비중을 차지하고 있다.

: 주요 프로그램

- 성인교육협회가 제공하는 다양한 프로그램 가운데 '조직과 단체(förening)'관련 프로그램을 중심으로 살펴보면 성인교육협회에 가맹되어 있는 다양한 경제, 영리, 비영리 단체 및 정당, 정치인, 일반 시민들에게 제공하는 정치 훈련 과정이 주목할 만하다.

- 정치 훈련과정은 커뮤니케이션/리더십/조직발전/정당 등으로 크게 나누어진다. 특히 정당 정치훈련과 관련해서 성인교육협회는 선거관련 정치훈련 교육 경험을 바탕으로 다양한 매뉴얼을 제공하고 있다.

(1) 선거기획하기: 성공적 선거 캠페인을 위한 기획

• 정치인들이 선거캠페인 과정에서 유권자들의 신뢰를 지속적으로 획득하는 기술, 점차 유동적이 되어 가는 유권자의 표를 얻기 위해 선거직전 효과적인 캠페인 방법, “선거 기획하기”를 통해 성공적 선거 캠페인을 수행할 수 있는 지원을 한다.

(2) 정치인 학교

• 화법, 미디어 운영, 지역구에서 정치인이 알아야 할 사항들 등 지자체, 주, 의회에서 정치인으로 성장하는데 필요한 지침을 받을 수 있다.

(3) 정치블로깅 학교

• 현대 정치 커뮤니케이션에서 필수적인 온라인상의 소통방식과 운영에 대해 교육을 하며, 시민들과 유권자들과 실시간 대화를 통해 정치 블로그를 운영하는 방법을 배운다.
• 민주적 방법으로서 블로그
• 블로그의 시작 정신
• 개인 블로그에서의 언어, 자세, 톤, 비중에 대한 토의
• 더 많은 방문자를 끌어들이는 방법과 운영자와 대화를 활발히 할 수 있는 기술

* http://www.sv.se 참조

8 ▌ 사례 3: 청소년 사회참여 발표대회

: 개요

- 〈청소년사회참여발표대회〉는 미국의 시민교육 기관인 '시민교육센터(Center for Civic Education)'의 〈프로젝트 시티즌〉 프로그램을 바탕으로 민주화운동기념사업회에서 운영 중인 청소년 시민교육 프로그램이다.

- 청소년을 대상으로 민주주의 제도 및 운영 방법, 민주적 참여 등을 이해하고 실천할 수 있는 시민성 개발을 목표로, 정부의 의무와 시민의 권리에 대해 정확히 이해하고 지역사회에서 발생하는 갈등 문제를 어떤 절차를 통해 해결해 가는지 배우는 실천형 교육 프로그램이다.

: 프로그램 진행

- 청소년 모둠 구성을 통한 그룹형 프로젝트 수행 방식으로 진행되는데, 4~8명의 청소년 모둠이 지역사회의 문제를 발견하고 관련 정책 및 자료조사, 전문가 및 이해관계자 면담 등 활동을 거친 뒤 문제해결을 위한 해결 방안으로 공공정책을 제안하는 순서로 진행된다. 동시에 직접 제안한 공공정책이 현실에서 실현될 수 있도록 다양한 실천 활동에 참여하는 것을 권장하고 있다.

- 매년 4~5월 공고를 통해 프로젝트 시티즌에 기반한 청소년 사회참여 활동을 진행한 청소년 모둠의 활동 보고서를 접수(5~9월) 받아 심사 후 우수 사례를 선정하여 본선대회(11월)를 열고 활동 내용을 발표하는 행사를 개최한다.

- 심사는 문제점 이해, 대안정책 분석, 공공정책 개발 및 설득력, 실행계획 이행 내용, 원고(예선) 및 발표(본선), 종합 평가 등 5개 기준으로 진행되며, 심사위원은 학계, 교육계, 교사, 시민사회 등 다양한 분야의 전문가로 구성된다. 교사는 CCE와 사업회가 진행한 프로젝트 시티즌 교사연수 수료자 또는 사회참여 활동을 지도한 경험이있는 교사 중 위촉한다.

- 발표 결과에 따라 주최 및 후원기관의 기관장 상장이 수여되며 우수 사례의 내용은 자료집 및 영상물로 홈페이지를 통해 제공된다.

* http://youth.kdemo.or.kr 참조

9 ▌ 사례 4: 후마니타스 칼리지 시민교육

: 개요

- 더 나은 사회를 만드는 기획에 개입하고 참여하는 것이 대학의 책임과 권리라는 인식에 기초해 있다.
- 더 나은 세계에 대한 모색이 대학 강의실은 물론 캠퍼스 밖 세상 속에서 함께 이뤄져야 한다는 문제의식에서 출발했다.
- 성숙한 시민으로 거듭나는 현실 참여의 '실천교과'로서 국내 대학 최초의 현장 활동 프로그램 운영을 통해 학생 스스로 사회문제를 설정하고 해결책을 모색한다.
- 신입생 전원이 이수하는 기초 필수 교과로 운영하고 있다.

: 주요 프로그램

- 이론학습과 현장활동으로 구성되어 있다.
- 이론 학습은 교재 〈제2의 탄생〉을 통해 '시민=주권자'라는 관점에 기초해 시민의 역사, 시민의 현대적 의미 등 이론을 공부한 다음 강의실 밖의 사회문제 현장으로 나아가 활동 수행한다.
- 교재 〈제2의 탄생〉 목차

제1장 시민과 시민권의 역사
제2장 시민권의 현재적 쟁점
제3장 시민의 존재와 시민권 실현의 기반: 정치 영역
제4장 시민의 존재와 시민권 실현의 기반: 경제 영역
제5장 시민적 실천

- 현장 활동은 학생들 3~5명이 팀을 이뤄 사회적 이슈를 탐색하며, 서울캠퍼스와 국제 캠퍼스에서 매 학기 2,500여명의 학생이 500개 안팎의 팀을 구성해 사회문제의 해결책을 모색한다.

• 사회적으로 주목받은 현장 활동 사례

사례1> 성소수자에 대한 인식과 제도적 개선: 언어를 중심으로

* 참고 기사 : 성 소수자 존중 위해 '애인·연애'정의 바꾼 대학생들 (경향신문 2012, 12.6)
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201212052223355&code=940100

사례2> 과대포장금지법 개선을 통한 소비자의 권리, 정직한 기업 되찾기

* 참고 기사: 과자 과대포장 고발한 대학생들 … 시민교육의 힘 (중앙일보 2014. 12.31)
http://news.joins.com/article/16823264

10 ▌ 사례 5: 모떠꿈(더체인지)

: 개요

- 〈모이고 떠들고 꿈꾸는 새로운 방법들〉(이하 모·떠·꿈)은 민주화운동기념사업회와 더체인지(대표 조양호)와 공동으로 2011년 주민아카데미 사업의 일환으로 기획하여 운영한 교육 프로그램으로 시작했다.

- 더체인지는 2010년 설립된 비영리단체로 '세상을 바꾸는 새로운 방법들'을 통해 조사·연구하여 우리 사회의 대안을 마련하는 활동을 진행해 왔다. 대표적인 운영 플랫폼 〈씽크까페〉는 평범한 사람들의 생각 속에서 해법을 찾아가기 위한 대화의 공간이며 질문, 대화, 기록, 공유, 협력의 과정을 통해 사회 변화와 미래 비전을 만들어내는 활동을 해왔다.

- 〈모·떠·꿈〉은 풀뿌리단체 활동가를 대상으로 진행되었으며 변화하는 시대, 세대, 문화에 맞게 모이고 대화하고 협력할 수 있는 새로운 방법을 습득하여 상호 이해, 소통, 협동, 실천 역량을 기르고 활용하여 조직 내 퍼실리테이터로서 역량을 높이는 것을 목적으로 한다.

: 주요 프로그램

- 프로그램의 주요 내용은 특강(모이고 떠들고 꿈꾸는 새로운 방법이 필요한 이유, 생각을 표현하고 결과를 정리하는 방법 : 마인드맵, 렛츠 컨퍼런스 운영 사례), 사례 공유(리빙 라이브러리), 참여 교육 및 실행 워크샵(소셜 네트워크 게임, 집단 지성형 대화와 의사결정방법 : 월드카페, 타운홀 미팅 등, 사회현상과 삶에 대한 해법을 구하는 대화, 5분의 슬라이드 발표로 아이디어 공유하기 : 이그나이트와 패차쿠차), 전체 대화 및 토론(모이고 떠들고 꿈꾸는 새로운 방법) 등으로 구성된다.

- 이후 특별 주제를 선정하여 운영(3회: 새로운 교육, 배움, 학습공동체 / 대안적 커뮤니티, 카페 공간 / 협동조합법)하거나 새로운 소통 기법 내용(소셜픽션, 변화게임 등)이 추가되었다.

- 2015년 11월에 진행된 모·떠·꿈 시즌2 프로그램은 지금 시대를 살고 있는 공익활동가들에게 필요한 내용이 무엇인지를 키워드로 선정하였고 그 결과로 자기이해와 공감(조직 내 다양한 사람들 속에서 일하는 나를 좀 더 잘 이해하고 수용함으로써 동료와의 관계를 변화시키고 그 속에서 좀 더 즐겁고 행복하게 일하는 방법을 찾아보는 워크숍), 대화와 소통(모두가 참여하는 대화와 회의문화를 만들고 조직 내의 소통을 촉진시키기 위해서는 어떤 방법이 필요한지 등에 대해 이야기를 나누는 워크숍), 참여와 협력(지역사회(마을)에서 주민들을 상황을 이해하고, 주민들과의 만남과 대화, 소통을 통해

주민들의 참여와 협력을 이끌어내는 방법과 주민들과 일하는데 있어 필요한 원칙 등을 배우고, 지역사회에서 일하면서 생길 수밖에 없는 고민들을 함께 나누고 해법을 찾아보는 워크숍)에 대한 내용으로 진행하였다. 초기 모·떠·꿈이 참여와 소통의 방법을 널리 알리고 확산시키는 것에 주안점을 두었다면 최근에는 그 방법보다 앞서 필요한 내용에 대한 이해를 높이는 것을 목적으로 진행하고 있다.

Ⅱ

시민교육의 성격과 현재적 과제

이 영 제
민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

Ⅱ 시민교육의 성격과 현재적 과제

이 영 제
민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

1 들어가며: 시민교육의 숲과 나무

지난 10여 년간 시민교육에 대한 관심과 요구가 폭발적으로 증가했다. 그 동안 한국사회에서 교육에 대한 요구는 성장, 성취, 발전, 국민성, 동원 등 '근대화'와 관련되어 있었다. 이와 다르게 민주화 이후 특히 최근의 시민교육에 대한 요구는 산업화와 민주화과정에 대한 '성찰'과 '반성'에서 출발하고 있다. 새롭게 요구되는 시민교육은 기존의 공교육이 담당했던 위로부터의 시민교육의 한계와 모순, 가정과 공동체에서 담당했던 1차적 시민교육의 붕괴, 시민사회의 활성화, 세계화, 기후변화와 같은 전지구적 문제의 등장과 같은 환경의 변화 속에서 재구성되고 있고 때로는 새로운 양태를 보인다는 점에서 과거의 진행된 시민교육과는 차이가 있다.[1]

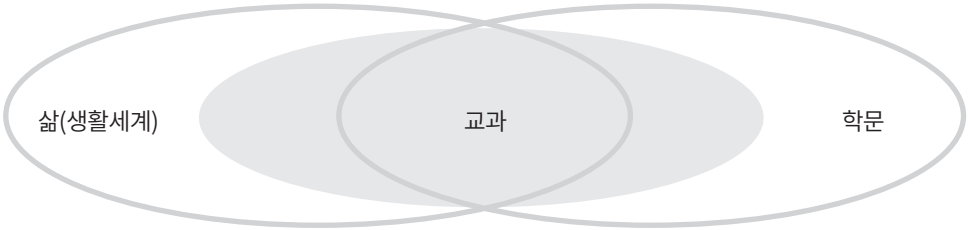
한국에서 시민교육에 대한 논의의 활성화는 민주화의 진전과 관련되어 있다. 우선 민주화 이전의 시민교육은 주체로서의 시민이 아니라 정치, 경제, 사회, 문화적 동원의 대상으로서의 '시민'즉, '체제 순응적 국민'을 양성하기 위한 것이었다. 국가와 공동체라는 위로부터 만들어진 '시민들'과는 달리 민주주의의 주체로써 시민들은 아래로부터 자율적으로 다양한 결사체를 만들어 내고, 분출함으로써 민주주의를 성취했다. 그리고 그로부터 비롯된 민주화의 진전은 시민사회를 더욱 활성화 시켰고, 확장되고 활성화된 시민사회는 그것의 주체인 시민을 보다 많이 필요로 하게 되었다. 민주화 과정에서 요구되었던 시민은 일괴암적인 '저항적'시민이었다. 반면 민주화 이후의 시민은 타자나 상황에 의해 자신을 규정하는 단일한 대오를 갖춘 시민이 아니라 양적으로 확대되고 질적으로도 다양한 스스로가 스스로의 정체성과 정당성을 형성해 나가면서 참여하고, 연대와 공존하는 시민이다. 이 과정에서 시민교육은 권위주의 세력에 저항함으로써

1 민주시민교육'이라는 용어는 권위주의 정부에서 위로부터 정권을 정당화하기 위해 진행된 시민교육과 구별하거나 또는 다양한 시민교육 중 취미교육과 구별되는 민주주의 내지 시민성과 관련된 교육이라는 의미에서 사용한다. 이 글에서는 시민, 시민교육이라는 개념에는 민주라는 용어가 필연적으로 포함되며, 시민교육은 다양한 방식과 내용으로 진행될 수 있기 때문에 '시민교육'이라는 용어를 사용한다.

‘시민사회의 형성과 수호’를 담당했던 과거의 역할과는 다른 차원에서 역할을 요구받게 되었다.

다음으로 민주화는 그동안 잠재되어 있던 수많은 갈등을 분출시켰고 동시에 새로운 갈등을 양산했다. 민주화는 이것을 폭력, 억압, 배제와 같은 권위주의적 해결이 아니라 타협, 조절, 양보와 같은 민주적 해결 방식이 주된 것이 되었다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 두 가지 상반된 시각이 존재한다. 하나는 갈등이 너무 무분별하게 표출되고 있다는 시각으로 집단(공동체)의 발전을 위해 시민으로서의 덕성을 함양해야 한다고 주장한다. 이와 같은 시각은 소위 ‘민주주의 과잉론’으로 ‘시민교육’이 정치적으로 이용되거나 의식화의 수단으로 전락했다고 비판한다. 다른 하나는 민주화의 진전에도 불구하고 여전히 많은 갈등들이 억압, 소외, 배제, 또는 차별받고 있을 뿐만 아니라 새로운 문제를 해결하기 위해 시민교육이 필요하다는 시각이다. 이 입장에서는 민주주의는 불충분하거나 불균등하기 때문에 보다 많은 민주주의가 필요하며, 보다 질 높은 민주주의를 실현하기 위해 시민교육이 필요하다고 주장한다. 두 가지 입장은 서로 상반되지만 그 진단에 있어서 시민교육이 필요하다는 데에서는 일치한다. 문제는 양자가 필요로 하는 시민의 내용이 다르다는 것이다.

민주화 이후 시민교육은 다양한 욕구와 균열에 근거해 있다. 시민사회의 활성화는 제 각기 다른 ‘시민’을 시민교육의 목표로 삼는 다양한 교육(조직)을 만들어 내고 있다. 시민교육의 춘추전국시대야 말로 민주주의가 발전하고 있다는 징표이기도 하다. 이 과정에서 민주주의의 특수성과 보편성의 문제가 시민교육의 중요한 과제로 제시될 수 있다. 시민교육의 보편성은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 하나는 인권, 자유, 평등과 같은 지역, 시간 등을 초월한 보편성이고, 다른 하나는 공통의 역사 문화, 전통, 규칙과 같은 전자보다는 시 · 공간적으로 다소 제한된 의미에서의 보편성이다. 특수성은 한 사회 안에서의 다양한 이념, 정책, 이슈 등과 관련된 것이다. 특수성들은 상호 경쟁하면서 한 사회의 보편적인 시민교육 내용의 한 축을 만들어 낸다. 이렇게 형성된 시민교육의 내용은 미래의 시민을 양성하는 ‘학교교육(보통교육)’에 반영된다. 특수한 ‘시민교육’이 보편적 시민교육과 맞닿아 있고, 보편적 시민교육이 다양한 ‘시민교육’을 발전시키는 토대가 되는 순환은 시민교육의 중요한 과정이다.



<그림 1> 학교 시민교육(교과)과 생활, 학문의 관계(강대현 2008, 153)

따라서 시민교육이라는 나무와 숲을 동시에 보는 것이 중요하다. 개별적인 시민교육의 ‘약진’뿐만 아니라 공교육을 포함하며 대학과 시민사회에서 진행하는 시민교육 전체에 대한 총체적인 접근이 필요하다. 시민교육이라는 숲을 만들기 위해 때로는 공교육이라는 조림의 과정이 필요할 수 있다. 숲에서 어떤 나무들이 자라고 있는지, 즉 미래의 시민들이 어떤 교육을 받고 있는가 하는 것은 시민사회의 미래와 직결된 사안이다. 좋은 시민이 양성된다면 대학과 시민사회에서 시민교육은 보다 높은 수준의 시민교육이 될 수 있을 것이다. 좋은 시민이 양성되기 위해서는 역으로 시민사회의 역량이 강화되어야 한다. 시민사회가 허약할 경우 시민교육은 단순한 ‘공민’교육으로 전락할 가능성이 높아지기 때문이다.

2 ▌ 시민의 양가성(ambivalence)과 시민교육의 성격

1. 구성원이자 주체로서 시민

시민은 공동체(국가)의 구성원이자 주체이다. 이 두 가지 성격은 때로는 일치하지만 때로는 서로 분리되거나 충돌하기도 한다. 민주적 사회일수록 양자는 동일하거나 양자의 거리가 가까우며, 비민주적인 사회일수록 양자의 거리는 멀어진다. 이상적인 사회가 아닌 이상 주체로서의 '시민'과 구성원으로서의 '시민'의 정확히 일치하는 것을 불가능하다. 여기서 상호 관련되어 있지만 다른 두 개의 개념을 살펴볼 수 있다. 하나는 공동체 구성원이란 측면에서의 공민성과 주체로서의 시민성과 관련되어 있고, 다른 하나는 시민이 아닌 사람을 '시민으로 만드는 것'내지 시민을 보다 '훌륭한 시민으로 만드는 것'과 관련되어 있다.

민주주의의 주체로서 시민은 주권의 담지자이다. 민주주의 발전 과정은 민주주의의 주체로서 시민의 특정한 자격과 요건(교양, 재산, 성별, 신분, 인종 등)의 중요성이 감소하고 비차별적인 의무와 권리를 갖는 공동체 구성원으로 보편성이 확장되는 과정이었다. 대의민주주의의 정착과 보통선거권의 확대와 같은 '시민권'의 보편화는 형식적 주체로서의 시민을 양적으로 증대시켰다. '시민'의 자격과 개념의 변화는 특정한 조건이 갖추어진 구성원을 민주주의의 주체로 하는 것이 아니라 '의무 교육'등을 통해 모든 구성원들이 주어진 기간 이내에 주체로서의 자질을 갖추도록 하였다. 따라서 대중 민주주의에서 시민은 질적인 '우수성'보다는 주권자로서의 '동질성'에 초점이 맞추어져 있다. 보편(보통)교육은 이와 같이 공동체의 구성원들을 시민으로 만들기 위한 교육으로 발전하였다.

시민교육은 구성원의 사회화와 주체로서의 시민을 양성이라는 두 가지 성격을 갖고 있다. 소위 '공민성'과 시민성이 그것이다. 전자는 공동체(국가)의 유지·발전을 위해 구성원(공민)으로서의 필요한 자질이고 다른 하나는 시민으로서의 자질(국가를 초월하는 보편적 개념으로서)이다. 근대 국민국가는 자유, 평등, 인권 등의 가치를 지향하고 기본적 운영원리로써 민주주의에 기초하기 때문에 보통교육(공민교육)은 기본적으로 시민교육이며 민주주의 교육이다. 따라서 시민교육과 공민교육은 아래 그림처럼 중첩된다. 양자의 중첩정도는 정권이나 체제 등에 따라 상이하며, 때로는 길항적인 측면이 존재하기도 한다.

<그림 2> 공민교육과 시민교육의 관계

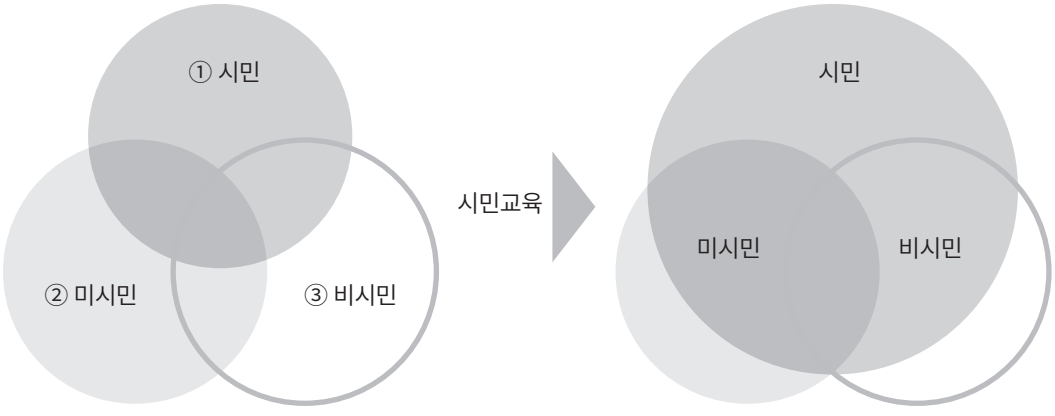
4·19혁명은 보통교육이 '시민교육'으로서 갖는 효과를 잘 드러내준다. 4월 혁명 과정에서 주도적인 역할을 수행한 것은 학생이었다. 당시 학생들이 배운 자유, 민주, 선거 등에 대한 개념이 학생들을 혁명으로 이끈 것이었다. 이것은 위로부터 진행된 공민교육이더라고 그것이 민주주의의 내용을 담고 있는 한 그것은 시민을 양성하는 시민교육으로서의 성격을 갖는다는 것을 잘 보여준다.

시민교육이 공민교육과 합치하지 않는 것은 '시민'이 형식적으로는 국민국가 내에서 주권자로 존재하지만 내용적으로는 국민국가 또는 시대적 상황과 한계를 넘어설 수 있기 때문이다. 예를 들면 사상의 자유, 환경권 등은 국가 수준은 물론 장소, 시대, 시간적 규정을 넘어선다. 그리고 '성 소수자'와 같이 국가 수준에서는 형식적으로 시민권이 존재하지 않는다 하더라도 비합법적으로 인정되는 경우가 있다. 그러나 시민교육은 설령 그것이 국가를 넘어서는 주체를 형성하기 위한 교육이라 하더라도 특정한 사회 구성원, 즉 국가에서의 시민이라는 역사적, 제도적 기반을 갖기 때문에 공민교육과 많은 부분에서 중첩된다.

2. 시민과 비시민: 시민교육의 대상과 목적

공동체와 공동체 구성원은 고정된 실체가 아니라 지속적으로 변화한다. 민주화에 따라 권위주의적 통치체제에서 민주적 정치체제로 변하기도 하고, 정보화, 지방화 등에 따라 시민의 참여방식이 변하기도 한다. 선거 연령이 낮아지거나 재외 국민에 대해 투표권이 부여되면서 하룻밤사이에 새로운 주권자들이 생기는가 하면, 이주민의 증가에 따라 다문화 사회로 변하기도 한다. 때로는 '직접행동', '세계시민'과 같이 정체성 변화와 새로운 실천을 요구받거나 '창의, 인·덕성 교육'과 같이 위로부터 새로운 형태의 '시민'이 될 것을 요구받기도 한다. 시민교육이 '시민'과 관련된 교육이라 할 때 공동체와 '시민'의 변화는 필연적으로 시민교육의 내용과 형식, 필요성의 변화를 수반한다.

우선 시민교육은 크게 '시민이 아닌 사람(미시민, 비시민)을 시민으로 만드는 교육'과 '시민을 보다 훌륭한 시민으로 만드는(시민을 대상으로 하는) 교육'으로 나누어 살펴볼 수 있다. 교육의 대상이란 측면에서 시민은 ①법·제도적 측면에서 시민권(자격)을 갖고 있거나 시민으로서의 덕성과 갖춘 '시민', ②청소년, 이주노동자, 북한이탈주민과 같이 아직까지 시민권을 획득하지 못했거나 시민으로서의 자질을 갖추지 못한 완전하지 않은 시민으로서 '미시민', ③외국인과 같이 제도로서 '시민권'이 주어지지 않는 경우와, 극단주의와 같이 민주주의를 부정하거나 파괴하는 '비시민'으로 나누어 볼 수 있다.



<그림 3> 시민교육 효과

시민, 미시민, 비시민은 시민의 자격뿐만 아니라 자질로서도 구분할 수 있다. 자격(제도)으로서 시민은 명확하게 하게 구분되지만 자질로서 시민은 그렇지 못하다. 극단적인 성향을 표출하는 일부 '일베'회원의 사례와 같이 시민의 자격을 갖고 있지만 아직 시민으로서의 자질을 획득하지 못했거나, 오히려 반시민적인 경우가 있다. 반면 미성년자의 경우 온전한 시민권을 갖지는 못했지만 성인 이상의 시민으로서의 자질을 갖고 있을 수 있다. 외국인의 경우에도 법·제도적 제약으로 인해 시민권을 갖지는 못했지만 시민으로서 훌륭한 자질을 갖고 있을 수 있다.

	시민	미시민	비시민
자격(사례)	국적, 성인	국적, 미성년	외국인
자질(시민성)유무	유	무	반

<표 2> 자격과 자질에 따른 시민의 구분

비공식적으로 진행되는 가정에서의 교육을 제외한다면, 공동체의 구성원으로서, 그리고 시민으로서 교육은 1차적으로 학교교육을 통해 진행된다. 학교교육(공교육)은 시민의 자격을 갖지 못한 국민(미시민)을 대상으로 하는 의무 교육으로 미래의 시민을 양성하기 위한 것이다. 시민과 비시민에 대한 교육은 주로 학교 밖에서 이루어 진행되는데, 최근 들어서는 시민대학과 같은 형태, 또는 탈북청소년 대안학교인 드림학교와 같이 공교육 내지 제도교육과 연계하여 진행하는 사례도 늘어나고 있다.

3 학교와 사회에서의 시민교육

1. 학교에서의 시민교육

시민교육은 크게 학교에서의 교육(학교교육)과 학교 밖에서의 교육(사회교육)으로 나누어 살펴볼 수 있다. 교육기본법 제2조 "교육은 홍익인간의 이념아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는데 이바지하게 함을 목적으로 한다."에서 드러나듯이 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추는 것, 즉 시민교육은 교육의 기본적인 목표 중 하나이다.

교육기본법에 근거해서 각 학교교육의 교육목표는 다음과 같다.

초등학교	학생의 인성과 기본생활습관 형성
중학교	초등학교의 교육성과를 바탕으로, 학생의 학습과 일상생활에 필요한 기본 능력과 바른 인성, 민주시민의 자질 함양에 중점을 둔다.
고등학교	중학교 교육성과를 바탕으로, 학생의 적성과 소질에 맞는 진로개척 능력과 세계 시민으로서 자질을 함양하는데 중점을 둔다.

<표 3> 교육기본법에서 각급 학교교육의 목표

학교에서 시민교육은 국가에 따라서 시민교육(영국)이라는 이름으로 진행되기도 하고, 정치교육(독일)이나 사회과(미국)와 같은 형태로 진행되기도 한다. 시민교육은 별도의 교과의 형태로 존재하기도 하지만 지리, 역사, 법, 인권, 경제 등 사회과의 다른 과목들 또는 다른 교과와 관련되어 학습되기도 한다. 예를 들면 프랑스의 경우 2002년 교육과정 개정에서는 초등학교 저학년에는 '시민교육' 교과를 대신해서 '공동생활' 교과가 설치되어 주당 30분씩 토론을 행하도록 하였고, 초등학교 고학년의 경우 '시민교육' 교과가 하나의 교과가 아니라 그 내용이 다른 여러 과목에 분포하는 횡단영역으로 바뀌어 모든 교과가 시민교육 내용을 의식하여 내용에 있어서 최소 주1시간의 시민교육 내용을 포함시키고 30분은 그 내용과 관련하여 토론을 행하도록 하였다.(홍태영 2012, 84) 다만 별도의 과목으로서 시민교육을 다루는 경우, 그렇지 않은 경우에 비해 의미와 범위가 다소 협소해진다.

미국식 전통을 따랐던 한국에서 학교에서 시민교육은 '사회과'의 형태로 진행되었다. "사회과는 사회현상을 올바르게 인식하고, 사회지식 습득과 사회생활에 필요한 기능을 익히며, 민주사회의 구성원에게 요청되는 가치와 태도를 지님으로써 민주시민으로서의 자질을 육성하는 교과이다."(차경수 2004) 사회과는 사회, 국사(이상 기본교과), 한국지리, 세계지리, 경제지리, 한국근현대사, 세계사, 정치, 경제, 사회 · 문화, 법과 사회(선택과목)로 구성된다. 2013년 '역사과목'을 수능 필수과목으로 지정하는 것과 관련하여 여타 사회과 교사들이 반발한 것에서 알 수 있듯이 학교교육에서 사회과의 비중은 매우 적다. 다른 나라들에서도 시민교육 관련 교육들이 축소되는 경향 있었다. 그러나 사회 변화에 따라 많은 국가(특히 유럽)에서 시민교육이 다시 강조되거나 주목을 받게 되었다. 주요한 변화로는 다문화 · 다인종 사회화, 정치적 무관심 증대, 청소년의 일탈행동(마약, 범죄 등), 새로운 가치(지속가능 사회)의 등장 등이 있다.

구분	광의	중의	협의
시민교육	모든 교육 - 교육법	정치, 사회, 지리, 역사, 윤리, 철학, 인성 등 교육	시민성 교육

<표 4> 시민교육의 정의

영국에서 시민교육을 필수 교과목으로 법으로 지정하는데 중요한 계기가 된 '클릭 보고서'에서는 '공교육(학교교육)'으로서의 시민교육의 특징이 잘 드러나 있다.

"우리가 정의하려는 넓은 의미에서의 시민권과 민주주의 사상은 학교는 물론 영국인의 삶을 위해 대단히 중요합니다. 그렇기 때문에 시민권과 민주주의가 모든 학생들의 권리가 되게 하는 학교에서의 법적 필수사항이 있어야만 한다고 이견의 여지없이 장관에게 권고합니다. 더 이상 시민권과 민주주의는 그 수와 내용, 그리고 방법에서 엄청나게 다양하면서도 조율되지 않은 각 지역의 구상들인 채로 내버려둘 수는 없습니다. 이것은 민주적 가치를 포함하는 보통 시민권에 대한 관념에 생기를 넣기에는 부적절한 기반입니다."

학교 교육으로서 시민교육은 국가(기관)가 중심이 되어 진행되기 때문에 강제성과 통일성, 규범성이라는 특징이 있다. 공동체(국가)에 대한 정체성 확립과 공동체의 문제를 해결하기 위한 것이라는 점에서 가장 근본적이며, 강력하고 폭넓은 방식의 교육이다.

한국에서도 시민교육의 필요성에 대한 공감대가 확산되었고, 범 교과로서 시민교육이 도입되기도 하였다. 2015년에는 국회에서 인성교육진흥법이 통과되어 7월 21일부터 시행되고 있으며, 그 이전부터 몇몇

교육청에서 재량권 범위 내에서 민주시민교육을 진행하고 있다. 경기도의 경우 평화, 통일을 특성화 교육으로 진행하였으며, 민주시민교육과를 만들고 민주시민교재를 편찬하는 한편, 사회참여 활동과 학생자치를 적극 권장하고 있다. 서울시 교육청에서도 '세계시민교육'과 '다문화 교육'을 함께 활성화하고자 하고 있다. 그러나 학교 교육에서 시민교육은 제도화 수준이 매우 낮고, 교과중심, 지식전달 위주라는 점에서 한계를 보이고 있다. 다양한 과목 속에서 시민교육의 내용을 반영할 수 있으나 교사들은 현실적으로 주어진 과목의 수업을 진행하기에도 빠듯하다고 이야기 한다. 그리고 현재의 입시 구조 속에서 시민교육은 그것이 비록 필수과목이 된다 하더라도 형식적인 것에 지나지 않을 가능성이 높으며, 또 다른 지식의 전달(노동, 인권, 공정무역 등)에 그칠 가능성이 높다.

시민교육과 관련한 사회적 합의가 존재하지 않는다는 것도 학교에서 시민교육을 어렵게 하는 요인이다. 프랑스의 공화주의적 전통, 미국의 헌법과 민주주의에 대한 권위, 독일의 나치와 전쟁에 대한 반성과 같은 것들은 학교 시민교육의 강력한 토대이다. 그리고 독일의 '보이텔스바흐 협약'이나 프랑스의 토론식 수업, 영국의 시민교육 방침 등에서는 사회적으로 민감한 문제 적극적으로 다를 것을 권장하고, 그것을 어떻게 다룰 것인지에 대한 대략적인 규범과 방침이 존재 한다. 뿐만 아니라 학교가 지역사회, 사회단체와 분리된 것이 아니라 지역과 사회단체의 협력과 지원을 통해서 다양한 접근과 경험을 하고 있다. 그러나 한국에서는 역사교과서 논란과 같이 사회적으로 합의된 틀이 존재하지 않으며, 그러한 사항들을 어떻게 학습할 것인지에 대한 규범역시 존재하지 않는다.

형식	학교교육	사회교육
교육 참여 방법	보통(의무)교육	선호와 필요에 따른 교육 수강 (재교육, 평생교육)
교육 주체	공식 학교(제도영역)	시민사회 (시민단체, 강좌, 동호회, 매스미디어, 정당 등)(비제도영역)
체계성	체계화된 교과과정	체계화 또는 비체계화 된 과정
교사	학교 교사 / 외부 강사	활동가, 전문가 등
교육과정	나선형, 확장형	개별적, 심층적, 전문적
내용	덕성, 가치, 태도, 지식 등 전인교육	주제, 이슈 등 중심

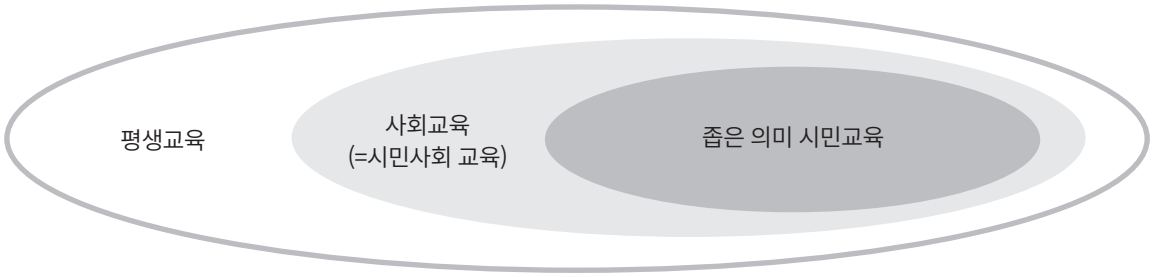
<표 5> 학교교육과 사회교육 비교

2. 학교 밖(사회)에서의 시민교육

학교에서의 시민교육과 달리 학교 밖에서의 시민교육은 평생교육[2], 성인교육, 사회교육 등 다양한 이름으로 불리어지고 있으며, 교육을 진행하는 주체도 시민사회단체, 정부기관, 대학, 지방자치단체, 교육단체 등 다양하다. 학교 밖에서의 시민교육 개념은 명확하게 정리되어 있지 않다. 레크레이션, 취미, 기술교육을 포함하지 않는 '시민성'관련 교육만을 지칭하는 개념으로 사용되기도 하고, 보다 넓은 의미로 사회교

2 평생교육법 2조 1항 "평생교육"이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초 · 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.(평생교육법 2조)

육 또는 시민사회에서 진행되는 교육을 시민교육이라 지칭하기도 한다.[3]



<그림 4> 학교 밖에서의 시민교육의 개념

학교 밖에서의 시민교육은 시민의 '자발적 참여'에 기초한다는 점에서 학교교육과 근본적인 차이가 있다. 학교교육은 전인교육적 시각에서 체계화된 교과과정에 따라 '교사'가 수업을 진행한다. 반면 사회에서의 사회교육에서는 정당, 노조, 종교기관, 이해집단 등 다양한 기관이 교육을 진행하고, 교육내용도 기관의 특성이나 사회적 이슈에 따라 상이하다. 학교 밖의 시민교육으로서 사회교육은 "첫째, 각 나라의 사회교육은 각각의 고유한 역사적 상황 속에서 사회문제 해결과 학습욕구 충족을 위해 시작되었다.(일본-독일 패전, 스웨덴 민중운동 등). 둘째, 전반적으로 초기에는 시민사회 영역의 민간인들에 의해 주도적으로 실시되었다가 점차 국가적인 차원에서 제도화되는 과정을 따라갔다. 셋째, 사회교육의 발전을 위해서는 국가의 개입이 필요하지만 자칫 국가적인 개입으로 인해 때로는 비교육적인 현상도 나타날 수 있다. 넷째, 초창기에 실시된 사회교육은 소외계층 지향적, 공동체 지향적이면서 시민교육, 전인교육의 성격이 강했으나 최근에는 경제발전과 인적자원개발 중심의 사회교육이 강화되고 있다."(오혁진 2012, 131)

일반적으로 시민사회에서 시민교육의 중요한 주체는 정당, 노조, 종교기관, 언론, 시민단체, 그리고 도서관, 박물관 등 문화시설이 있다. 시민교육의 대표적 사례로 거론되는 스웨덴에서는 약 150개의 시민대학 중 100여개가 노동조합, 종교단체가 운영하고 있고, 가장 큰 학습단체 중 하나가 노동교육단체인 ABF(노동자교육협의회, Arbetarnas Bildningsförbund)이다. 이에 비해 반면 한국의 경우 시민교육에 있어서 노동조합과 정당, 종교기관이 거의 역할을 수행하지 못하고 있다.

한국의 경우 평생교육원, 사회교육원, 평생학습관 등이 다양한 이름이 보여주듯 공교육 이후의 시민들의 교육욕구 충족과 재교육을 위하여 다양한 교육정책이 입안되었다. 그러나 대부분의 교육기관에서는 교양, 문화, 취미활동 위주의 교육이 진행되고 있고, 교육 과정 설계에 있어서 시민의 참여가 제한적이다. 지방자치가 확대되면서 일부 지역에서 시민이 주체가 되는 교육들이 만들어 지고 있다. 지방자치단체로부터 위탁을 받아 시민사회단체가 운영하고 있는 은평구립청소년문화의집이나 수원평생학습관 등은 시민교육을 활성화 하고 있으나 보편적인 사례는 아니다. 서울과 대전에서는 지방자치단체 중심으로 '시민대학'이 운영되고 있다. 서울의 경우 주요 대학과 연계하여 시민교육을 진행하고 있다.

시민사회단체에서도 활발하게 시민교육 관련 논의가 진행되고 있으나 아직까지 괄목할 만한 성과를 내

---

3 접근 방법에 따라 '시민교육'의 방향과 내용이 상이한데, 예를 들면 평생교육, 윤리교육 관련 분야에서는 citizenship을 시민의식으로 접근하고 사회과학 쪽에서는 시민권으로 접근한다.

고 있지는 못하다. 시민사회단체의 경우 일부 전문 교육기관도 있지만 단체 활동의 일부 또는 운동의 일환으로서 시민교육을 진행하고 있는 경우도 많다. 시민사회단체에서의 시민교육은 크게 두 가지 방향으로 이루어지고 있다. 하나는 좁은 의미의 교육(강좌 등)이고 다른 하나는 넓은 의미의 교육으로서 활동이다. 2012년과 2013년 진행된 민주화운동기념사업회 시민교육 지원사업에 공모한 시민교육 사업을 살펴보면 70% 이상이 '강좌사업'이고 나머지가 교재발간, 또래 조정, 활동가 교육 등이었다. 강좌사업의 경우 대중강좌가 주를 이루었는데, 2012년에는 협동조합과 인문학 강좌가, 2013년에는 풀뿌리(지역)관련 강좌가 주를 이루었다. 이처럼 시민사회단체들의 시민교육은 이슈와 경향에 민감하게 반응한다는 특징을 보이기도 한다.

최근 시민사회에서의 시민교육에서 두드러진 것은 마을만들기, 협동조합, 친환경에너지 강좌, 치유프로그램, 활동가 역량강화와 같은 활동으로서의 시민교육이다. "NPO에서의 학습은 사회성을 지닌 행동과 관련된 학습으로 시민적인 활동에 수반되는 시민교육이라는 특징을 지닌다"(사토 가츠코 2010, 204) 시민사회에서 시민교육은 '대부분 시민을 대상으로 한 교육'으로 교수-학습이라는 틀로만 진행되는 것이 아니라 '활동'을 포함한다. 공교육에서 시민교육은 일정한 기간마다 선거를 통해서 바뀌는 정부의 정책에 따라 부침을 거듭하고 있다. 반면 시민사회, 특히 지방자치단체와 풀뿌리수준에서는 '활동'을 수반한 시민교육이 지속적으로 증대되고 있는 것으로 보인다. 활동을 포함한 교육은 교수-학습으로 이루어지는 교육과 달리 주체들이 직접 기획하고, 형성하고, 운영하면서 주체들을 보다 훌륭한 시민으로 만들어 준다는 점에서 시민교육의 중요한 방법 중 하나이다.

4 ▌공동체 문제 해결을 위한 시민교육

앞서 이야기 했듯이 시민교육은 공동체의 상황에 따라 끊임없이 변하거나 재구성된다. 시대에 따라 요구되는 시민의 상과 공동체가 해결해야 하는 과제가 끊임없이 변하기 때문이다. 그렇다고 '시민'의 개념과 가치가 전적으로 바뀌는 것은 아니다. 예를 들면 특정한 가치관이나 방식에 얽매이지 않고 새로운 것을 찾아 끊임없이 이동하는 유목민(nomadism)적인 시민이나 첨단 정보통신기술의 발전에 따라 스스로 여론을 형성하고 참여를 조직함으로써 영향력을 행사하는 영리한 군중(Smart Mobs)에게도 자유, 평등, 연대, 정의, 책임, 참여와 같은 시민의 가치는 보편적이다.

시대적 상황과 공동체가 해결해야 하는 과제에 따른 특정한 가치가 보다 부각되기도 한다. 이를 테면 산업화시기에는 근검, 절약, 성실 등이, 민주화시기에는 저항, 참여, 실천, 정의 등이 중요한 사회적 가치이자 시민의 덕목이었다. 분쟁의 시기에는 평화와 화해가, 갈등의 시대에는 배려가 시민의 중요한 덕목이 될 수 있다. 교수 방법도 일방향에서 양방향, 다방향으로 바뀌고 있으며, 교육내용도 선험적으로 주어지는 것이 아니라 생활에서의 요구와 필요에 따라 시민들이 직접 구성하기도 한다.

민주사회에서는 정도와 방식의 차이가 있을 뿐 시민교육이 필수불가결한 요소라는 것은 논쟁의 여지가 없다. 민주사회에서 시민의 지식, 가치, 태도 등과 관련된 '시민교육 일반'내지 '보편으로서 시민교육'역시 큰 논쟁의 여지가 없다. 논쟁의 지점은 이러한 시민교육 일반에 시대적 맥락과 장소, 대상에 따라 더해지거나 결합되는 '시민교육', 즉 보편과 대비되는 특수성 내지 다양성으로서 시민교육의 현재적 과제이다.

그러한 특수성이 바로 시민교육이 해결하고자 하는 '공동체 문제'이다. 따라서 시민교육은 한국사회에 대한 진단과 분석을 통해 해결해야 할 중요한 과제가 무엇이고 어떻게 해결해야 하는가를 파악하는 것에서부터 시작한다. 문제파악 과정은 그 자체로 시민교육의 중요한 과정이기도 하다.

1. 시민 참여의 한계와 공동체 문제의 갈등적 표출

공적의 일에 참여하는 시민이 민주주의의 근간이라는 것은 고대 그리스에서 현대 사회에 이르기까지 변치 않는 진리이다. 공적인 일에 참여하는 시민은 민주주의를 가장 보편적인 정치형태이자 사회운영원리로 만들었을 뿐만 아니라, 민주주의를 보다 민주적인 것으로 끊임없이 재구성하고 있다. 자유권에서 정치권으로, 사회권으로의(Marshall 1963) 기본권 확장은 시민이 참여하는 공적인 영역이 비단 생명과 재산의 보존과 정치적 영역에 머물러 있는 것이 아니라는 것을 보여준다. 이제 그러한 민주주의는 유엔 사회권 규약[4]에서에 볼 수 있듯이 국가와 민족, 종교와 이념을 넘어 전 세계적으로 보편적인 것으로 확장되고 있다. 즉 시민은 단지 일국가의 국민이 아니라 세계시민으로서의 공적일 일에 참여하는 것이다.

민주주의 사회에서 시민의 역할은 투표에 머물러 있지 않는다. 현대 정보통신기술의 발달은 '순간에만 자유롭다'는 대중 민주주의의 가장 큰 결격사유인 규모와 거리의 제약을 그 발전 속도만큼이나 빠르게 제거하고 있다. 소위 인터넷, 스마트폰 등을 매개로한 전자 민주주의는 시민들이 실시간으로 정보를 접하거나 의제를 제시하고, 공론화하고, 숙의 · 토론하며 여론을 형성하며, 심지어는 광범위한 참여를 조직하기도 한다. 전자 민주주의와 부분적으로 도입되고 있는 직접 민주주의, 확장되고 있는 풀뿌리 민주주의 등은 아직까지는 기존의 대의제 민주주의를 대체할 만큼의 영향력을 갖고 있지는 못하지만 시민이 자신이 공동체의 책임 있는 구성원임을 드러내는 공간으로는 가치가 있다. 시민들의 참여를 이끌고 시민의 의견을 보다 적극적으로 반영하고자 하는 다양한 민주주의의 실험과 제도가 구비되고 있지만 현실에서 시민들이 일상적으로 공적인 일에 참여하는 데에는 많은 한계가 있다.

우선 한국에서 민주주의라는 공적일 일에의 시민의 참여는 그것을 쟁취했던 과정과 달리 최우선의 가치로 인정받고 있지 못하다. 한국에서 민주주의는 이미 안착된 것으로 평가된다. 프리덤하우스(Freedom House)의 발표에 따르면 2013년 한국은 OECD 34개국 중 30위로 "부분적 언론자유 국가"에 해당한다. 한국언론진흥재단과 국경 없는 기자회(Reporters Without Borders)가 각각 2013년, 2015년 발표한 자료에서도 언론자유도가 하락하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 한국에서 민주주의는 일부 영역에서, 또는 사회 전반적으로 후퇴하기도 한다. 그럼에도 불구하고 한국에서 민주주의는 민주주의 이행에 실패한 많은 국가들과 달리 이전의 암흑한 독재정권이나 군부통치로 후퇴할 가능성이 없어진지 오래이다. 민주주의의 수준이 일상적인 '삶'을 영위하는데 큰 불편함이 없는 안정적 공유지가 된 상황에서 시민들은 일상적으로 참여할 필요성을 크게 느끼지 못한다. 반면 개인적인 삶을 영위하기 위한 경쟁은 갈수록 치열해 지고 있다. 이런 환경에서 민주주의는 최우선의 가치가 아니라 성장, 발전, 안보, 경제 등 다른 가치와 병렬하는 가치이거나 아니면 다른 가치를 위해 다소 희생해야 하는 가치가 되기도 한다.

다음으로 공적인 일에 관심을 가질 시간의 부족이다. 노예와 여성, 외국인 등이 제외되었던 고대 그리

---

4 사회권규약은 1966년 유엔에서 제정된 국제 인권조약이다. 정식 명칭은 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'이다. 현재 전 세계 160개국이 비준했으며, 한국은 1990년 가입했다.

스 시민, 재산과 교양을 갖춘 자산가(부르주아)였던 근대 시민이 보여주듯이 민주주의가 발전하기 위해서는 시민들이 공적일 일에 참여할 시간이 충분하게 주어지는 것이 필요하다. 한국에서 근로자의 노동시간은 2014년 연간 2,285시간으로 OECD회원국 평균인 1,770시간보다 무려 515시간 많았다. OECD 회원국 평균 대비 두 달 가까이 긴 노동시간은 소위 '시간빈곤'으로 까지 이어진다. 2014년 11월 발표된 한국고용정보원과 미국 레비경제연구소의 공동 연구에 따르면 한국은 전체 노동인구의 42%가 시간빈곤 상태이다. 시간빈곤이 경제적 빈곤과 악순환을 거듭하는 상황에서 시민들이 일상적으로 공적인 일에 관심을 갖고 참여하며, 그것을 위한 역량을 기르는 것은 불가능하다.

현대 사회의 급격한 변화는 기존 공교육에서 담당했던 교육, 즉 공교육에서 체득한 시민성과 시민적 지식(공교육)만으로는 해결하기에는 어려운 문제들을 양산했다. 농업사회는 3천 년간 유지되었으나, 산업사회는 3백년, 정보화 사회는 30년간 진행될 것이라 예측했던 엘빈 토플러의 예언처럼 현대 사회의 발전 속도는 과거에 비해 엄청나다. 특히 서구에서 수백 년 간 발전시켜온 산업화와 민주화를 불과 몇 십 년 만에 발전시킨 한국의 경우 그 변화의 속도가 더 빠를 수밖에 없다. 그와 더불어 환경, 평화, 성 평등, 소수자, 다문화, 자살 급증, 극단적 사건의 발생 등 사회의 다양성의 증대와 새로운 문제의 등장은 과거와는 다른 가치관과 해결방법을 요구하는 것들이다.

시민들의 일상적 참여의 어려움은 소위 '위임민주주의' 내지 '청중민주주의(audience democracy)'로 일컬어지는 현상을 강화해 시민을 구경꾼으로 전락시킨다. 즉, 시민들은 공적인 일에 관심이 없는 사람을 비꼬았던 그리스시대의 바보(idiot)가 되고, 공적인 공간은 전문가 정당, 언론매체, 전문가, 거대 기업, 이해집단이 차지하게 된다. 시민들의 사적 생활(private life)로의 후퇴는 공공의 영역을 축소시켜 민주주의의 위기를 야기하며 시민들의 자유로운 삶의 기반을 위축시킨다. 한국에서 민주화이후 발전한 다양한 대의기제는 민주화과정에 비해 축소된 시민들의 참여를 상쇄하는 효과를 지녔었다. 정당, 의회와 같은 대의기구뿐만 아니라 시민운동과 각종 이해관계 집단의 발전이 그것이다. 그러나 이와 같은 '대의의 대행'은 시민의 시민 없는 시민운동과 이기적인 정당체계의 만성화라는 또 다른 문제를 야기했다. 따라서 시민들은 한편으로는 토론이나 참여를 통해 자신의 의견이나 이해관계를 표출하는 것이 아니라 대중매체를 통해 만들어지거나 주어진 쟁점과 후보자 이미지에 대한 수동적으로 반응하는 '청중'이 되어 버린다. 이에 따라 사회의 다양한 갈등들은 공적으로 관리, 처리되지 못하고, '사적인 영역'으로 치부되거나 억압됨으로써 영합게임과 같은 극단적 양상으로 표출된다.

한국사회에서 다양한 갈등이 증대, 첨예화된 반면, 해결할 메커니즘이 부재한 상황에서 주권자이자 구성원인 시민에 주목하게 되었다. 여기서 시민은 사적영역으로 후퇴한 개인으로서 시민이 아니라 공적인 일에 참여하는 주권자이자 소통과 참여를 통해 공동체의 문제를 해결하는 시민사회의 구성원으로서 시민이다. 그리고 그러한 시민을 육성하는 유력한 방법으로서 '시민교육'에 관심을 갖게 되었다.

2. 공동체 문제 해결을 위한 시민교육의 방향

경쟁과 효율 등의 이름으로 축소되어가던 시민교육이 다시 주목을 받게 된 것은 갈수록 심각해지는 공동체의 문제를 해결하지 않고서는 사회발전은커녕 경제적으로도 위기에 직면할 수 있기 때문이었다. 즉, 공동체의 문제를 해결하기 위한 근본적 방안으로 시민교육이 새롭게 조명을 받고 있다. 다시 주목을 받는 시민교육은 내용이나 방법에 있어서 전적으로 새로운 것은 아니지만 그렇다고 과거와 동일한 내용과 방식

을 갖고 있는 것도 아니다.

공동체 문제 해결을 위한 시민교육에서 무엇보다 중요한 것은 시민교육의 역할이 모든 또는 일부 문제에 대한 해결책을 제시하고 가르치기 위한 것이 아니라는 것이다. 시민교육은 시민들이 공동체 문제를 해결할 수 있는 방법을 모색하거나 강구하는 능력을 기르는데 있다. 그 과정에는 지식전달 뿐만 아니라 활동, 학습, 실천을 포함한다. 기존의 (정치)사회화로서 시민교육은 전통이나 가치관, 역사, 제도 등에 대한 지식의 전달과 태도의 형성에 중심을 두었다. 따라서 국가주도성, 하향식, 일방향적, 지식위주라는 특징을 보였다. 현 시기 필요한 시민교육은 국가주도로 정치 사회화와 공동체의 통일성, 의무와 권리에 초점을 맞추었던 구래의 시민교육과 달리, 다양성, 주체 중심성, 지속성, 실천성을 강조한다. 이를 위해 시민교육은 소통과 논쟁, 참여를 통해 문제 해결을 위한 방법을 모색하고 그 과정에서 공동체 문제를 해결할 수 있는 역량을 강화한다.

각 국가나 공동체가 직면한 문제는 그 사회의 역사나 시대, 상황에 따라 상이하다. 서구의 경우 다문화 · 다인종사회로의 변화에 따른 사회와, 정치적 무관심 증대, 청소년 일탈행동(마약, 범죄 등), 새로운 가치(지속가능 사회) 등장 등에 따라 시민교육의 필요성이 제시되었다. 한국의 경우 민주화 이후 시민교육이 요청되는 것도 이와 같은 '공동의 문제'를 해결하기 위한 것이었다.[5] 한국사회의 경우 통일과 평화, 사회갈등과 통합 등 공동체가 해결해야 하는 구체적인 문제에 대해서는 비교적 인식을 같이하지만 그 해결방식에 있어서는 견해의 차이가 큰 것이 특징이라 할 수 있다.

공동체 문제 해결을 위한 시민교육은 '보다 많은 공통성'내지 동일한 공동체의 구성원임을 확인하는 과정을 포함한다. 미국의 정치학자 샤츠슈나이더의 "반대하는 자도 충실한 국민"이라는 명제는 민주주의는 서로 다른 사람들이 함께 살아가기 위한 방법으로 타협과 조절을 통해서만 유지될 수 있음을 의미하는 것이기도 하다. 모두가 공동체의 충실한 구성원이라는 '의심할 수 없는'공통성 속에서 다양한 선택과 실천으로 공동체와 개인의 삶을 발전시키는 기반을 마련하는 것은 시민교육의 중요한 과제이다. 이런 관점에서 시민교육은 공동체를 부정하거나 반시민적인 좌·우 극단주의를 그 범위에 포함하지 않는다. 공동체 문제를 해결을 위한 시민교육에서 통일성 내지 공통성은 은 보다 많은 다양성을 위한 것이다. 예를 들면 다문화 사회의 도래에 따른 다문화 교육은 단지, 민족적, 문화적 일체성 추구라는 일방향 적인 것이 아니라 구성원의 다양성 보장이라는 원심력과 구심력의 조화를 위한 것이다.

공동체 문제에 대한 접근에서 유의할 점은 다수의 문제 내지 공동체의 중요한 문제만을 공적으로 다루는 것만이 공동체 문제의 해결방식이 아니라는 점이다. 공동체 문제는 다수이건, 소수이건 공동체 구성원들의 문제를 포함한다. 따라서 비록 개인이나 소수집단의 문제일지라도 공적으로 해결해야 한다는 '사적인 문제의 공적해결', 타인의 문제역시 내 문제처럼 중요한 문제로 존중해 주는 '타인의 문제에 대한 관심과 공론화'과정이 필요하다.

---

5 특히 최근에 있어서는 '왕따'와 같은 청소년의 일탈행동 · 범죄, 자살의 증가와 반인간적 흉악 범죄의 증가에 따라 시민성, 인성에 중심을 둔 교육이 강화되어야 한다는 주장이 제시되었고, 인성교육법이 통과되기도 하였다. 하지만 인성교육은 공동의 문제를 개인화 하며, 또 다른 사교육을 양산할 수 있다는 등의 논란을 야기하기도 했다.

5 ▌ 결론

시민들이 공적인 일에 참여한다고 해서 공공의 문제가 바로 해결되는 것은 아니다. 공적인 일에 참여한다는 것이 단순한 행위나 절차가 아니기 때문이다. 이를테면 투표에 참여한다는 것은 단순히 투표용지에 기표 행위를 하는 것을 의미하지 않는다. 흔히 선관위가 홍보하듯이 신분증을 지참하고 투표소에 가서, 투표용지를 받아서 기표하고 기표함에 넣는 '쉬운'절차도 아니다. 투표의 본질은 정책, 인물, 정당, 선거 결과 등에 대한 판단과 선택이며, 선택은 자기가 선택하는 대상 또는 선택하지 않는 대상, 그리고 그 결과에 대한 책임까지를 포함한다. 정당추천이 금지된 지방선거에서 경우 영남지역에서는 1번이, 호남지역에서는 2번의 당선확률이 높았다는 사례, 한국의 경우 문맹률은 2% 미만으로 매우 낮은 편이지만 문해력(literacy), 특히 고급 문해력은 OECD 국가들 중 매우 낮은 수준이라고 평가되고 있는 것에서 볼 수 있듯이, 시민들이 공적인 일에 참여한다고 해서 해결능력을 갖고 있다고 볼 수는 없다는 것이다. 즉, 시민적 소양(civility)은 특정한 연령이 되면 주어지는 투표권과 같은 시민권(citizenship)과 달리 자동적으로 갖추어 지지 않는다. 따라서 공동체 문제 해결을 위한 시민교육은 온전한 시민권의 행사를 위한 전제조건이다.

공동체 문제해결을 위한 시민교육은 시민이 공적인 일에 참여하는데 필요한 자질과 태도를 갖추도록 하는 교육이다. 민주주의의 근간인 공적인 일에 대해 관심을 갖고 참여하는 시민을 양성하는 교육이자 그들의 자질(능력)을 함양하는 교육이다. 공적일 일에 대한 참여는 정치라는 말과 영역으로 한정되지 않는다. 즉, 한 사회 구성원으로서 그리고 국제 사회의 일원으로서의 자질과 지식을 갖추기 위한 교육을 의미한다. 시민으로서의 새로운 지식과 태도를 학습하는 것은 일회적인 과정이 아니라 연속적인 과정이며 학습과 활동을 포함하는 과정이다. 따라서 주권자이자 문제해결의 주체인 시민이 공적인 일에 참여하는 것 자체가 시민의 역량을 기르는 시민교육의 과정이다.

시민을 만드는 교육, 공동체의 다양한 문제를 민주적으로 해결하는 지식, 가치, 태도를 길러주는 교육이 시민이교육이라면 시민교육은 민주주의 사회에서 어떤 식으로든 진행되어야할 매우 중요한 교육이다. 한국에서도 세계적 경쟁의 격화에 따라 다른 나라의 사례와 유사하게 인적자원개발과 관련한 교육들이 증가하고 시민관련 교육들이 축소되는 경향 있었다. 그러나 많은 국가들에서 새로운 국가적 문제에 직면하여 다시 시민교육이 강조되거나 주목하는 것처럼 한국에서도 다시 시민교육에 주목하기 시작했다.

한국에서는 공동체 문제를 해결하기 위해 '평생교육', '인성교육', '평화교육'등과 같은 다양한 교육들이 제도화되고 있다. 이러한 교육들이 마치 '시민교육'을 대체할 수 있을 것처럼 인식되기도 한다. 그러나 많은 언론에서 시민교육에 주목하고, 많은 대학에서도 시민관련 강의를 확대하고 있으며, 인성교육과 평생교육의 경우에도 그 주된 내용으로 시민성 내지 민주시민을 양성하기 위한 내용이 반드시 포함되어 있다. 이것은 결국 공동체의 문제 해결을 위해서는 '시민교육'이 필수적임을 의미하고 있다.

그러함에도 불구하고 시민교육은 그 자체가 논쟁의 대상이 되고 있다. 하나는 제도화 과정에서의 주도권 문제이다. 국가와 자치단체, 시민사회단체간의 주도성 문제, 국가기관 또는 시민사회 단체에서의 주도권 문제이다. 두 번째는 한국 사회에서 이념 갈등의 연장선에서 시민교육을 '의식화'수단으로 인식하거나 역으로 특정 진영이 헤게모니를 확보하기 위한 교육이라는 것이다. 이를 테면 시민운동단체들이 그 주된 활동 내용을 '시민교육'으로 삼고 있기도 하다. 누가, 언제, 어디서 무엇을, 왜, 어떻게 시민교육을 진행할 것인가 하는 것 모두가 논쟁거리 일 수도 있다.

논쟁 없이 훌륭한 교육을 만드는 것은 불가능하다. "민주주의 교육이론의 가장 뚜렷한 특징은 교육 문

제에 대한 피할 수 없는 견해의 차이에서부터 민주주의의 장점을 찾아낸다는 것이다. 간단히 말해서 민주주의의 장점이란 칸트가 제시했던 바와 같이 학교의 운영을 '가장 개명된 전문가들의 판단에 전적으로 의존하도록' 내버려두는 것보다는 우리가 교육을 이해하고 서로를 이해하는 데 더 많은 도움이 될 수 있는 방식으로 교육 문제는 공개적으로 토론할 수 있다는 것이다. 민주적 심의를 통해 이루어진 정책들이 반드시 옳은 것이 될 수는 없다. 그러나 민주주의를 구성하는 많은 공중의 가치에 관심에 의해 이루어진 이 같은 정책들은 믿기 어려운 교육 전문가들에 의해 이루어질 그런 정책들보다는 더 개명된 것이 될 것이다"(구트만 1991, 24)

민주주의가 중우정치가 될 것이라는 고대 철학자들의 '우려'에도 불구하고 가장 보편적인 정치형태이자 사회운영원리가 되었듯이 논쟁중인 시민교육, 또는 시민교육 내용에 대한 논쟁은 '골칫거리'가 아니라 시민교육의 가장 큰 장점으로 작용 할 것이다. 민주주의는 단 하나의 진실을 찾기 위한 외나무다리에서의 싸움이 아니라 다양한 가치와 지향을 갖고 있는 공동체 구성원이 함께 살아가기 위해 상호 견제하고 연대하는 체제이다. 시민교육은 그러한 민주적 역량을 기르는 가장 적합한 교육이다.

Ⅲ

개인과 사회의 공진화를 위한 실천적 시민교육

윤종희
경희대학교 후마니타스 칼리지

Ⅲ 개인과 사회의 공진화를 위한 실천적 시민교육

윤종희
경희대학교 후마니타스 칼리지

1 ▌ 들어가며: 시민교육, 담론의 과잉과 개념의 빈곤

최근 시민교육은 인성교육과 함께 새로운 교육 패러다임으로서 주목받고 있다. 단적으로 경희대학교는 교양교육 강화를 위해 후마니타스 칼리지를 설립하면서 2011학년도부터 〈시민교육〉을 교양필수 교과로 시행하고 있다. 또 한국산업기술대학교에서도 2015년 2학기부터 인성·시민교육(2학점)을 신입생 필수교과로 지정했다. 이 외에도 많은 대학들은 사회봉사활동, 서비스러닝 등을 정규 교육 프로그램으로 지정하여 시민성 교육을 강화하고 있다. 최근에는 중앙일보를 비롯한 주요 언론기관에서도 시민교육의 필요성을 강조함으로써 이 같은 흐름에 대한 사회적 관심을 환기시키고 있다.

우리 사회에서 시민교육의 중요성이 강조되는 것은 비단 최근의 일이 아니다. 이미 1990년대 중반에 학계와 주요 시민단체들은 1987년 민주화 항쟁의 성과를 더욱 공고화할 수 있는 주요 계기로서 시민교육에 주목한다. 당시 사회운동의 공백을 메우면서 등장한 각종 사회단체들은 다양한 교육 프로그램을 통해 자신이 제기하는 개혁적 의제들을 정당화하고 대중적 공감을 획득하고자 했다. 일례로 참여연대는 참여사회아카데미를 중심으로 교육활동을 시민단체의 주요 활동과 연계하고자 했다(김창엽 · 성낙돈 2008; 한숭회 외 2004). 이러한 흐름은 1994년에 학계를 중심으로 한 〈민주시민교육협의회〉의 창립으로 이어졌다. 아울러 1997년에는 경실련, 참여연대, 여성단체연합, YMCA, 환경운동연합 등이 〈민주시민교육포럼〉을, 1999년에는 한국자유총연맹, 새마을운동협의회, 한국민족예술인총연맹 등이 〈민주시민교육 네트워크〉를 결성했다(한숭희 외 2004, 266~267). 국가기관도 예외가 아니다. 2000년대부터 중앙선거관리위원회 선거연수원, 통일교육원, 민주화운동기념사업회, 민주평화통일자문회의 등에서도 시민교육을 주요 사업으로 채택했다(신두철 2010).

그러나 교육을 통해 시민성을 함양하려는 노력은 기대만큼 진척되지 못한 것으로 보인다. 개별 단체의 교육 프로그램은 근근이 지속되었지만, 처음 기획했던 포럼, 또는 교육 네트워크가 다른 시민사회의 실천과 연계되어 충분한 시너지 효과를 발휘하지 못한 것이다. 시민단체의 활동이 1990년대 초중반에 비해 주

춤해지면서 시민교육도 활력을 잃은 것으로 보인다. 초창기 시민교육을 주도했던 참여연대의 참여사회아카데미가 2002년에 종료된 것이 전체적인 상황을 상징적으로 보여준다.[6]

오히려 시민단체들은 자체적인 교육 프로그램을 강화하는 대신에 법제화를 통해 시민교육을 촉진시키고자 했다(홍득표 1997). 그러나 이것이 실패하면서 시민교육은 답보상태에 머무르게 되었다. 이미 시민교육이 침체된 상황에서는 법제화도 사실상 기대하기 어렵거니와, 행여 법제화에 성공했다고 하더라도 침체된 시민교육이 갑자기 활성화될 것이라고 기대하기 어렵다.

그렇지만 시민교육의 필요성에 대한 공감대가 사라진 것은 아니다. 2010년에 접어들면서 시민교육에 관한 논의가 다시 활성화되고 있다는 것이 이를 방증한다. 대신에 이번에 시민교육 논의를 주도한 것은 대학이다. 이미 2000년대 초반부터 다수의 대학들은 봉사활동, 서비스러닝(service learning) 등을 정규 교육과정에 포함시키기 시작한다. 경희대학교를 비롯하여, 많은 대학들은 비록 그 형태와 내용은 다르지만 개인의 시민성을 함양하려는 교육들을 강화하고 있다.

이 같은 맥락에서 중요한 것은 지난 10여 년 동안 시민교육이 실천적으로 정체되었던 원인을 규명하는 것이다. 시민교육은 그 필요성에 대한 폭넓은 공감대에도 불구하고 활성화되지 못한 이유는 무엇일까? 여기에는 다양한 이유가 있겠지만, 핵심적인 이유 중 하나가 시민교육의 위상을 이론적·개념적으로 정확히 정립하지 것이다. 그것은 시민교육 개념이 모호하다는 사실에서 잘 드러난다. 개념은 단순한 용어설명이 아니라 시민교육의 실천에 대한 기본적인 관점을 내포한다. 따라서 개념이 모호하다는 것은 곧 시민교육을 주창하는 사람들이 그것의 외연과 내포를 불분명하게 인식하고 있음을 의미한다.

지금까지 논의된 시민교육의 개념을 살펴보면 그 성격의 모호함이 확연히 드러난다. 먼저 시민교육의 법제화를 추진했던 주요 시민단체들은 다음과 같이 시민교육을 규정한다. 〈민주시민교육포럼〉의 '민주시민교육 지원법(안)'에서는 "시민사회의 발전을 위해 그 구성원으로서 가져야 할 권리와 의무에 관한 의식을 함양하고, 각 분야에서 민주적 참여와 건전한 비판을 할 수 있도록 합리적 의사결정과 문제해결 등 민주시민의 자질을 절차적으로 학습하는 제 교육"으로 정의하고 있다. 또 〈민주시민교육협의회〉는 "국민이 국가의 주권자임을 인식하고 국가나 지역사회에서 일어나고 있는 사회 정치현상에 대한 객관적 지식을 갖추며, 권리와 의무를 적극적으로 수행하고, 국민의 사회정치행위에 책임을 지며, 이러한 선진적, 민주적 의식을 가정, 학교, 사회에서 습득하는 모든 교육 및 훈련"으로 정의하고 있다(한숭희 외 2004, 266).

또 시민교육의 개념을 역사적·이론적으로 분석한 한숭희 교수는 민주시민교육을 '시민사회의 구성원들의 가치, 이념, 사고, 행동 등을 형성함과 아울러 그들 간의 관계를 새롭게 구축해 나가는 교육의 과정', '국가의 일방적 정치사회화에 대하여 (넓은 의미의) 시민사회단체들이 주도하는 비판적 성인교육의 일환'으로 규정한다(한숭희 외 2002, 491). 경희대학교 후마니타스 칼리지의 대학장이었던 도정일 교수는 시민교육을 시민적 능력의 총합으로서 시민적 덕성(civic virtue)을 육성하는 것으로 규정하는데, 시민적 덕성은 자율성과 책임성, 비판적 사고, 다양성의 존중, 타자에 대한 이해, 경청의 능력, 공존의 정의에 대한 자기 약속 등을 포함한다(도정일 2011).

그 외에도 신형식(2012), 김한규(2009), 심익섭(2001), 김정래(2001), 조도근(1997), 김영진(1997), 안정수(1996) 등도 시민교육을 시민으로서 갖추어야 할 태도, 덕목, 자질 등의 관점에서 정의한다. 좀 더 구체적으로 보면, 김한규(2009)는 '시민의 민주적 의식과 태도를 배양하고 준법정신을 고취시키는 토양을

---

6 물론 자유총연맹 등 일부 사회단체의 교육 프로그램은 강좌의 수, 참여 인원 등 외적 측면에서 성공을 거두었다는 하지만, 대체로 일회적 강연에 그치고 있어 시민교육의 문제의식을 실현시켰다고 보기는 어렵다.

마련하여 민주주의와 법치주의의 토대를 확립하는 구체적 대안'으로 정의하고(295), 안정수(1997)는 '일정한 국가공동체의 구성원으로서 인간이 구비해야 할 지적·도덕적 완성을 돕는 교육'으로 정의한다(1). 또 조도근(1997)은 민주시민교육의 핵심적 요소를 '인권존중정신', '자유와 책임정신', '봉사와 협동정신', '준법정신', '능동적 참여정신', '반성적 사고정신' 등으로 규정하고, 신형식(2012)은 민주시민교육의 목표로서 ① 민주시민의 핵심역량 내면화, ② 진정한 시민적 주체성 함양, ③ 민주적 사회통합 강화, ④ 사회 전반에 걸쳐 지속가능한 발전 동력 확충, ⑤ 시민의 삶의 질 고양 등을 제시한다.

그러나 시민교육이 정확히 무엇을 목적으로, 구체적으로 어떤 내용과 방식으로 진행되어야 하는지에 관한 논의는 불충분하다. 담론의 수준에서는 개인의 시민적 태도와 덕성을 강조하는 것에 머물고 있고, 시민단체를 중심으로 한 실천의 수준에서는 단순히 '시민을 대상으로 한 교육'으로 의미가 축소되었다. 이처럼 시민교육의 필요성에 관한 담론은 무성하게 나타면서도 그것의 개념과 구체적인 프로그램이 추상적이고 모호한 이유는 그것에 대한 사회적 수요의 정확한 내용을 포착하지 못했기 때문인 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 첫째, 시민교육의 필요성이 제기되는 정치적·사회적 맥락을 분석하고, 둘째, 이를 통해 '사회개혁을 위한 참여적 시민의 육성'을 목적으로 하는 실천적 시민교육을 제안한다. 이는 시민적 지식과 기술의 학습을 구체적인 사회활동 프로그램과 연계하는 것이다. 셋째, 해외의 경험에 기초하여 '실천적 시민교육'의 구체적 프로그램을 구성할 수 있는 방안을 모색하고, 마지막으로 '실천적 시민교육'이 정착되는 데 필요한 정책들을 제안하고자 한다.

2 ▌시민교육이 필요한 정치·사회적 배경

시민교육의 필요성은 1990년대 중반 이래 지금까지 꾸준히 제기되어 왔다. 처음에는 일부 시민단체가 시민교육을 주창했지만, 점차 중등학교와 대학, 언론, 지방자치단체, 정부기구 등에서도 그것의 필요성을 인정하고 있다. 여기에는 암묵적으로 우리 사회에 어떤 중요한 결함이 있고 시민교육이 그 결함을 다소 완화할 수 있다는 가정이 깔려있다.

그런데 시민교육을 필요로 하는 사회적 결함이 무엇인지는 꼭 집어서 말하기 어렵고, 그렇기 때문에 시민교육의 구체적 형태를 규정하기 어렵다. 사회문제를 특정화할 수 있을 때에는 그에 적합한 정책 대안을 구체적으로 제시할 수 있다. 예를 들어 빈부격차의 심화가 문제라면 누진세율의 인상 같은 재분배 정책을 강화하자는 주장이 제기될 것이고, 취약계층의 경제적 빈곤이 문제라면 저소득층에 대한 사회복지를 확대하자는 목소리가 높아질 것이다. 그러나 시민교육에 대한 요구는 여타의 정책제언과 차원이 다르다. 그것을 통해 해결하려는 사회문제가 특정화되지 않고, 또 시민교육을 통해 어떤 효과를 얻고자 하는지도 분명하지 않다. 그것은 다만 이 사회에 구체적인 제도 개혁이나 정책만으로는 해소되기 어려운 결함이 있다는 것을 암시한다.

시민교육에 대한 요구는 사회적 결함을 단지 '징후적으로만' 드러낸다. 이것이 무엇인지를 구체적으로 파악하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 그에 따라 우리에게 필요한 시민교육의 목적, 내용, 형태가 달라질 것이기 때문이다. 지금까지 시민교육을 둘러싸고 여러 가지 담론들이 무성하게 제기되었음에도 불구하고, 하나같이 개념적 추상성과 공허함으로부터 벗어나지 못했다. 중요한 이유 중 하나는 시민교육의 필요

성을 막연하게 인식했기 때문인 것으로 보인다. 시민교육을 통해 어떤 문제, 어떤 결함을 해결하려는지가 불분명했기 때문에 교육의 내용과 형태와 관련하여 구체적인 논의가 발전하지 못했던 것이다. 목표가 뚜렷할 때에만 그에 적합한 수단을 발견할 수 있다. 그렇다면 시민교육을 시급히 요구하는 이 사회의 결함은 과연 무엇일까?

그것은 변화하는 상황에 적절히 대처할 수 있는 시민적 역량, 또는 공동체의 역량이 취약하다는 사실이다. 그동안 한국의 교육제도는 급속한 경제성장을 위해 협소한 분야의 전문 인력을 육성하는데 급급한 까닭에 시민으로서 갖춰야 할 지식과 기술을 교육하는 데 다소 미흡했다. 경제가 빠르게 성장하는 시기에는 이 같은 결함이 큰 문제로 부각되지 않았다. 물질적 번영이 심각한 사회문제를 상쇄할 수 있었던 것이다. 그러나 1997 – 98년 금융위기를 거치면서 경제의 성장속도가 크게 둔화되었다. 게다가 금융위기를 계기로 한국 사회가 세계화(globalization)의 큰 시대적 흐름 속에 편입되면서 새로운 형태의 사회문제가 부각되었다. 이제는 경제성장이 더 이상 사회적 갈등을 봉합하지 못한다. 따라서 다양한 현안들을 해결하기 위해서는 시민공동체의 정치적·사회적 역량을 강화하는 것이 더없이 시급한 과제로 대두되고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

1. '민주화 이후의 민주주의'의 과제

다양한 사회문제를 해결함에 있어서 일차적으로 중요한 사회적 제도는 정당과 대표제다. 어떤 경제적, 사회적 결함으로 인해 사회적 갈등이 발생하면, 정당은 이를 공적으로 쟁점화하여 국가 차원에서 해결책을 모색한다. 물론 이 과정에서 언론과 미디어도 매우 중요한 역할을 담당한다. 민주주의가 발전한 국가에서는 주요 정당들이 시민사회의 광범위한 요구를 경쟁적으로 수용한다. 정당은 사회적 갈등과 균열을 대표한다. 아울러 문제를 해결하기 위한 정책 대안을 마련한다. 이 과정을 거치면서 갈등이 표출되는 장(field)이 의회를 중심으로 한 정치사회로 옮겨진다. 즉 사적 영역의 갈등이 공적인 문제로 전치(轉置)되고, 정책을 둘러싼 정당 간 경쟁이 사적 갈등을 대체하는 것이다. 이를 외면하는 정당은 유권자의 지지를 잃어버릴 우려가 있기 때문에, 정당은 사회적 갈등을 경쟁적으로 수용하면서 자신의 정치적 자산을 확대한다. 이처럼 민주주의 체제에서 정당과 의회정치는 사회문제를 해결하는 일차적인 거점을 형성한다(샤츠슈나이더 2010). 물론 현대의 다원주의 사회에서는 구성원 모두가 만장일치로 동의하는 정책을 채택하는 것이 사실상 불가능하다. 중요한 것은 '다수(majority) 견해', 즉 사회적 합의를 형성하는 것인데, 여기에서 정당은 그 어떤 사회적 제도보다 더 중요한 역할을 담당한다.

그러나 오늘 한국의 정당정치는 이 같은 이상적인 모습에 크게 미달한다. 그동안 한국의 정당은 시민사회의 이익과 요구를 조직하고 대변함에 있어서 매우 취약했다. 역사적으로 볼 때, 한국의 시민사회는 일본의 식민지배로 인해 크게 발전하지 못한 데에다가 해방 후 극심한 이념 갈등과 전쟁을 거치면서 더욱 위축되었다. 게다가 자유당과 공화당의 권위주의 정부는 시민사회의 자율적인 발전을 억압했다. 급속한 산업화 · 도시화 과정에서 다양한 사회문제가 분출했음에도 불구하고, 시민사회는 특정한 사회 · 경제적 이익을 중심으로 조직되지 못했다. 이에 따라 정당정치는 대중적 토대가 취약할 수밖에 없었고, 시민사회와 정치사회의 간극은 확대되었다(최장집 2010, 8장).

시민사회의 미약한 발전은 정당정치의 저발전으로 이어졌다. 그 역의 과정도 마찬가지다. 권위주의 정부 아래에서 정당은 주로 지역 기반의 연고주의(nepotism)를 통해서 정치적 자산을 획득했다. 전국적인

정책 의제를 제시하여 대중적 지지를 획득하는 대신에, 이들은 지역적 연줄을 통한 후견주의(clientalism)를 통해 지지기반을 확보했다. 이는 의도치 않게 대중의 정치참여를 배제했다.

그런데 이 같은 후진적 정당정치는 1987년 민주화 이행 이후에도 크게 달라지지 않았다. 정치를 둘러싼 규칙과 제도가 민주화되었지만 정당의 가치, 관행과 실천, 인식 등은 낡은 권위주의 시대의 그것들로부터 탈피하지 못했다. 정당은 여전히 지역주의를 극복하지 못하고 오히려 더 강화하고 있다. 정치사회는 시민사회와 단절된 채, 사회적 갈등을 내부화하기보다는 이를 억압한다. 그 대신에 정당 간 갈등이 사회적 갈등을 압도한다. 이에 따라 시민사회의 요구는 정당으로 전달되지 못한 채 정치사회 외부에 머물고 있다.

이는 시민의 정치적 참여 방식에도 영향을 끼친다. 오늘의 정당은 과거와 마찬가지로 정부, 또는 상대 정당에 대한 비판을 통해 대중을 수직적으로 동원함으로써 대중적 참여의 폭을 크게 제한한다. 헨더슨(2013)이 지적한 바와 같이, 오직 중앙권력을 향한 사회정치적 상승기류('소용돌이')가 모든 정치적 쟁점들을 압도하는 것이다. 그에 따르면, 한국의 정당은 시민을 조직화함으로써 지지기반을 강화하기보다는 중앙권력에 대한 도전에서 정당성을 확보하는 데 주력해왔다. 거의 모든 분야에서 시민들은 수평적 연대 없이 '원자화'된 상태로 흩어져있고, 이들은 오직 정당 간 대결을 통해서만 결집된다. 즉 중앙권력을 둘러싼 정당간 대립이 원자화된 개인들을 '소용돌이' 속으로 끌어들이는 것이다. 이 같은 정치문화에서는 어떠한 이성적 성찰도, 합리적 정책을 위한 토론이나 타협의 여지도 없다. 그 결과 시민의 수평적 연대를 위한 토양은 더욱 척박해진다(핸더슨 2013).

또 이 같은 정치문화에서는 정당 간 대결이 정책을 통한 경쟁이 아니라 일방적 '흠집 내기'로 일관하는 경향이 있다. '적'과 '우리'를 구분하고 '적'에 대한 대중적 증오와 반감을 동원하는 '원한의 정치'(니체)가 정치문화의 중요한 축을 구성하는 것이다. 한쪽에서는 상대를 '친재벌적 부패 정당'으로 낙인찍고, 또 다른 한쪽은 국가관과 안보관이 모호한 '종북(從北) 세력'으로 몰아간다. 이처럼 정당 간 대결이 상대방에 대한 감정적 비난과 흠집내기로 일관하면서 해묵은 색깔론, 또는 이념 논쟁이 되풀이된다. 심지어 정책 대결조차도 이념 논쟁의 구도 속에 파묻히고 만다. 객관적 자료와 합리적 토론에 기초하여 서로의 정책을 비판하기보다는 정책적 차이를 이념적 차이로 환원해버리는 것이다. 이 같은 대립 구도 속에서 타협은 불가능하고 모든 것은 결국 힘의 대결로 종결되고 만다.

원래 정치이념은 정당정치가 발전하기 위한 가장 기본적인 조건이다. 유럽과 미국에서 정당은 보수주의와 자유주의, 또는 사민주의 같은 서로 다른 정치이념에 기초하여 조직된다. 보편적인 정치이념은 지연, 혈연, 종교, 개인적 친밀성 등 연고주의를 초월하여 전국적 차원에서 대중적 기반을 확보할 수 있는 수단이다. 정당들은 서로 다른 정치이념에 기초하여 대중적 지지기반을 조직한다. 그러나 정당 간 대결은 직접적인 이념대결로 이루어지지 않는다. 정치 이념의 차이는 그 자체로 드러나지 않고 정책의 차이로 나타난다. 구체적인 정책을 둘러싼 토론이 추상적인 이념 논쟁을 대신하는 것이다. 시민들은 이념이 아니라 정책을 우선적으로 선택하고 그에 따라 선호하는 정당이 달라진다. 이처럼 서구의 민주주의 국가는 정치이념에 기초한 정당정치를 통해 낡은 연고주의와 후견주의를 어느 정도 극복할 수 있었다.

그러나 한국의 정치사회에서 이념논쟁은 이와 무관하게 이루어진다. 이념논쟁, 또는 '색깔론'은 구체적인 정책경쟁에 의해 뒷받침되지 않고, 오히려 정책대결이 이념대결로 대체된다. 그 결과 서구 민주주의 사회와 달리, 이념논쟁은 상대 정당에 대해 부정적인 낙인을 찍기 위한 수단으로 전락했다. 이는 단지 상대 정당의 과거를 들추면서 '도덕적 우위'를 확보하려는 낡은 정치적 전술에 불과하다. 이처럼 정책에 의해 뒷받침되지 않는 이념논쟁은 사회의 많은 에너지를 소모할 뿐 미래를 대비하기 위한 생산적 논쟁으로

이어지지 못한다.

게다가 불모의 이념논쟁은 의도치 않게 기존의 정당을 변화시킬 수 있는 진보정당의 발전을 위축시킨다. 민주주의가 발전한 유럽과 미국의 역사를 보면, 기성의 정당정치가 보수화되어 사회적 갈등을 흡수하지 못할 때에는 제3의 정당이 출현하여 정치사회에 새로운 변화를 야기했다.[7] 하지만 '소용돌이의 한국정치'에서는 보수 정당의 대결이 시민사회의 갈등과 요구를 모두 흡수하기 때문에 진보정당이 생존할 수 있는 기반을 고갈시킨다. 게다가 정당 간 흡집내기 대결이 해묵은 반공주의와 '색깔론'을 끊임없이 소환함으로써 진보정치의 발전 가능성을 사전에 차단한다.

그래서 한국에서는 사회적 갈등이 정당 간 대결을 촉진하는 것이 아니라, 반대로 정당 간 대결이 사회적 분열을 야기하는 경향이 있다. 그렇다고 해서 정당 간 대결이 미약한 것은 아니다. 오히려 그것은 사회적 갈등을 억압한 상태에서, 또는 그것과 유리된 상태에서 격렬하게 진행된다. 샤츠슈나이더가 지적한 바와 같이, 정치 엘리트들은 지배적인 사회적 갈등을 배제하고 오직 선거에서 승리하는 데 유리한 갈등을 취사선택하는 '갈등의 사회화'(privatization of conflict)가 나타나는 것이다. 심지어 언론도 어느 정도 여기에 편승하고 있다. 대중의 관심을 쉽게 끌 수 있는 선정적인 주제에 집중하기 때문에 사회적 갈등을 적절하게 반영하지 못하는 것이다. 이 같은 이유로 정당 간 대결이 격렬하게 나타남에도 불구하고, 그것을 통해 그 어떤 미래 비전이나 정책 대안도 나타나지 않는다. 게다가 비생산적인 이념논쟁과 정당 대결은 진정으로 중요한 사회적 현안이 부각되는 것을 가로 막는다.

이처럼 정당정치가 과거의 낡은 틀로부터 벗어나지 못한 반면, 한국 사회는 새로운 사회적 위험에 직면하고 있다. 1997-98년 경제위기·금융위기 이후, 세계화의 흐름에 깊숙하게 편입되고 경제적 저성장과 고령화 단계에 진입함에 따라 새로운 형태의 사회문제들이 다양하게 표출되고 있는 것이다. 단적으로 경제적 불평등과 그에 따른 사회적·정치적 영향력이 최상위층에게 편중되면서 '양극화' 경향이 두드러지고 있다. 그러나 여전히 정당이 이 같은 문제들을 외면함에 따라 정치에 대한 대중적 불신이 점차 심화되고 있다. 이는 정당정치의 위기를 더욱 가속시킨다.

이에 따라 일각에서는 정당정치, 또는 대표제 자체의 한계를 지적하면서 대중의 직접 행동에 호소하기도 한다. 이들은 10여 년 전부터 나타난 '촛불시위', SNS 등을 통한 미디어 정치에서 새로운 정치의 가능성을 발견한다. 가상공간을 통한 정치적 선전·선동은 사회적 현안에 관한 여론을 신속하게 조직할 수 있고, 쌍방향적 소통구조를 통해 대중의 지지와 반대를 즉시 확인할 수 있다. 또 보수적인 언론과 정당에 의해 차단되고 있는 사회적 갈등을 신속히 전파할 수 있고, 불특정 시민을 상대적으로 손쉽게 동원할 수 있다. 이 같은 이유로 촛불시위 같은 직접적인 대중행동이 정당정치의 한계를 극복할 수 있는 새로운 정치로 인식되고, 이는 '직접 민주주의'로 정당화된다.

직접적인 대중행동이 정치사회에 새로운 변화를 일으킬 수 있다는 사실은 지난 역사 속에서도 쉽게 확인할 수 있다. 과거 4.19, 한일 국교정상화 반대운동, 부마항쟁, 광주민주화운동, 6월 항쟁 등의 사례에서

---

7 서유럽과 미국의 역사에서 볼 수 있듯이, 주요 정당들이 보수화되어 시민사회의 요구를 수용하지 못하는 상황에서는 진보적인 제3당이 출현하여 정치사회에 신선한 변화를 일으켰다. 영국에서는 1900년에 페이비언협회(Fabian Society), 독립노동당, 사회민주연맹, 노동조합회의(TUC: Trade Union Congress) 등을 중심으로 결성된 노동당(1906년에 당명을 노동당으로 변경)이 출현하면서 종전의 보수당과 자유당의 구도를 깨뜨리는 데 성공했다. 미국에서도 1891년에 인민당이 결성되었다. 남북전쟁 후 미국의 경제가 거대 법인기업을 중심으로 재편되는 과정에서 소외된 서부와 남부의 농민을 중심으로 인민주의(populism)운동이 확산되고 이것이 인민당의 결성으로 이어진 것이다. 인민당은 공화-민주 양당구도를 깨뜨리지 못했지만, 민주당이 이들의 진보적 정책을 대폭 수용했다. 이는 훗날 대불황 시기에 루즈벨트 정부의 뉴딜로 계승되었다. 그 외에도 2차 세계전쟁 후에 대륙유럽에서는 사민주의 정당과 공산당이 급진적인 정책을 제시하면서 사회복지를 중심으로 한 일련의 개혁을 이끌었다.

볼 수 있듯이, 대중의 직접행동은 민주화를 이끄는 가장 핵심적인 원동력이었다. 민주화 이행 이후에도 촛불시위 같은 직접적인 대중행동은 필요하다. 무엇보다도 기존의 정당과 의회정치에서 배제되고 있는 사회적 현안을 쟁점화하는 데 가장 중요하다.

그러나 직접적 대중행동은 그 자체가 정당정치를 대체하는 대안이 될 수 없다. 서구 정당정치의 발전에서 제3의 진보정당이 그랬던 것처럼, 대중행동도 기존 정치사회의 개혁을 추동하는 것 이상의 의미를 갖기 어렵다. '직접 민주주의'는 사실 제도화되기 어려운 모호한 이상에 불과하며, 시민이 자신의 의견을 표출할 수 있는 제도적 틀이 없을 때에만 유의미하다. 또 정당정치를 우회하는 정치는 대중을 수평적으로 조직하지 못하기 때문에 여전히 소용돌이형 정치문화의 틀에서 벗어나지 못한다. 그것은 정당정치의 문제를 해결하는 것이 아니라 오히려 의회정치 밖에서 그것을 재현하는 것에 다름 아니다.

어떻게 하면 정당과 의회정치를 정상적인 궤도 위에 올려놓을 수 있을까? 여기에는 당연히 기존 정치엘리트의 반성과 제도적 개혁이 필요하지만, 이를 마냥 기다릴 수는 없다. 중요한 것은 시민사회와 정치사회의 간극을 좁히는 것, 시민사회의 요구를 제도적 틀로 흡수하는 것이다. 비록 시민의 요구가 의회정치를 우회하여 표출된다고 하더라도, 이를 의회정치로 내부화할 수 있는 제도적 통로를 마련해야 된다. 이를 위해서는 무엇보다도 시민의 수평적 연대를 강화하고, 이에 기초하여 시민의 정치적 역량을 강화하는 것이 전제되어야 한다. 오늘 시민교육이 필요하다는 사회적 공감대가 형성되고 있는 것은 바로 시민적 역량의 미성숙이라는 우리 사회의 결함을 간접적으로 드러낸다. 형식적 민주화는 이루어졌지만, 이를 활용할 수 있는 시민사회의 역량이 충분히 성숙하지 못한 것이다.

물론 시민의 수평적 연대를 강화하려는 흐름이 전혀 없었던 것은 아니다. 가장 대표적인 것은 1970년대부터 등장한 민주노조운동이다. 당시 정부는 수출지향적 산업화 전략을 추구하면서 저임금 정책을 강하게 추진했다. 이 과정에서 헌법에서 보장되고 있는 노동3권이 사실상 유명무실했다. 대기업에서는 노동조합이 있었지만 사측이 주도하여 결성한 어용노조가 대부분이었고, 중소기업에서는 노동조합 자체가 없었다. 그러나 1970년 11월 전태일 씨의 분신과 함께 고도성장의 화려함 이면에 가려있던 노동자의 열악한 상황이 드러났다. 이를 계기로 노동조합을 결성하거나 어용 노조를 민주화하려는 움직임이 본격화되었다. 이는 단지 일부 노동자만의 고립된 운동이 아니었다. 종교단체와 대학생이 공식적·비공식적으로 참여하고 진보적 지식인과 재야 정치세력이 이를 직접·간접적으로 지원했다. 1970년대에 꾸준히 성장하던 노동조합운동은 1987년 7~9월에 전국적인 '노동자대투쟁'으로 고양되었다. 이 기간 동안 전국에서 무려 3천 4백여 건의 파업이 발생했고, 많은 작업장에서 민주노조가 결성되었다. 이 같은 흐름은 1990년 1월의 전국노동조합협의회(전노협)의 결성, 1995년 11월의 전국민주노동조합총연맹(민주노총)의 출범으로 정점에 이르렀다. 그러나 민주노총이 결성되고 얼마 지나지 않아 1997–98년 경제위기·외환위기가 발생하면서 노동자운동은 크게 약화되었다. 이와 함께 시민의 수평적 연대를 강화하려는 움직임 역시 둔화되었다.

1987년 민주화 이행 이후에는 노동자운동과 별도로 시민의 연대를 목표로 하는 새로운 흐름이 나타났다. 1989년에 경제정의실천시민연합, 1993년에 환경운동연합, 1994년 참여연대 등 새로운 시민단체들이 출현하면서 새로운 형태의 사회운동을 모색했다. 이들은 1960년대 말 서유럽에서 나타났던 신사회운동을 표방하면서 정치, 경제, 사회 전반적인 영역에 걸친 개혁운동을 표방했다. 그러나 원래의 의도와 달리, 시민단체는 '시민 없는 시민운동'이라는 평가가 단적으로 보여주듯이 대중적 토대를 갖춘 사회운동으로 발전하지 못했다.

로버트 달은 정치체제가 민주적이려면 다음과 같은 조건들을 충족시켜야 한다고 주장한다(Held 2010, 509~510; Dahl 58~59).

1. 시민의 효과적인 참여(effective participation): 시민들은 자신의 선호를 형성하고 공적 의제에 의문을 제기하며 또한 어떤 결과를 다른 것보다 지지하는 이유를 표출할 수 있는 적절하고 평등한 기회를 가져야 한다.
2. 계몽된 이해(enlightened understanding): 시민들은 자기 앞에 놓인 문제와 관련해 어떤 선택이 자신에게 가장 이익이 될 것인지를 찾아내고 확인할 수 있는 충분하고 동등한 기회를 누려야 한다.
3. 결정적 단계에서 투표의 평등(voting equality): 집단적 의사결정의 결정적 단계에서 각 시민들의 판단은 다른 사람의 판단에 비해 그 영향력에서 동등하게 간주되리라는 점이 보증되어야 한다.
4. 의안에 대한 통제(control of the agenda): 위에서 세 가지 기준에 부합하는 과정을 통해 결정하거나 결정하지 않을 문제가 어떤 것인지를 결정할 기회를 시민이 가져야 한다.
5. 포괄성(inclusion of adults): 정치체제에 정당한 이해관계가 있는 모든 성인들에게 시민의 권한을 부여한다.

이상의 기준을 한국의 정치사회를 판단하면, 먼저 제도적 측면(3과 5)에서는 어느 정도 부합한다고 평가할 수 있다. 하지만 시민성과 관련된 부분, 즉 1과 2의 측면에서는 크게 부족하고 그 결과 4의 기준도 불충분하다. 그런데 이는 더 이상 중앙정부 차원의 제도적 개혁을 통해서 달성하기는 어렵다. 오늘 시민교육의 필요성이 대두되는 것도 바로 이와 관련된다.

2. 새로운 형태의 다양한 사회문제(social problem)

과거 한국사회는 급속한 산업화·도시화 과정에서 지역 간 불균등 발전, 도시와 농촌의 불균형, 도시인구의 과잉밀집에 따른 열악한 주거환경과 교통문제, 여성에 대한 형식적 차별, 저소득층 · 장애인 등을 대상으로 한 미흡한 사회복지 등 다양한 사회문제들이 발생했다. 그런데 이 중에서 상당 부분은 중앙정부와 지방자치단체 차원의 노력을 통해 완화될 수 있고, 또 민주화 이행 이후 두 차례에 걸친 정부 교체 과정을 통해 상당 부분 해소되었다. 여전히 미진한 부분이 많기는 하지만, 이 같은 사회문제들은 새로운 정책과 법 · 제도 개선을 통해 앞으로 더 개선될 것으로 보인다.

그러나 최근에는 성격이 다른 새로운 형태의 사회문제들이 대두되고 있다. 예를 들어 재래시장을 비롯한 영세 사업자의 상권 상실, 경제력 편중에 따른 불공정 거래(이른바 '갑을관계'), 비정규 노동자의 노동권, 소비자 권리, '다문화가정 '아동의 사회적 적응 및 교육, 이주자·성소수자 등 사회적 약소자의 인권과 차별문제, 학교폭력, 청소년과 노인의 높은 자살률, 독거노인 등 일부 계층의 사회적 · 문화적 소외, 문화적 자원의 지역적 편중, 지역 차원의 환경 문제 등이 바로 그것이다. 이 같은 문제들은 최근에 갑자기 등장한 것이 아니라 그 동안 국가와 시민사회의 대립에 의해 가려졌던 문제들이 가시화된 것으로, 정부 차원의 노력에 의해 쉽게 해소되기 어렵다. 왜냐하면 정부의 편향된 정책, 또는 정책적 오류에서 기인한 것이 아니라 그 자체가 시민사회 내부에서 발생하기 때문이다. 정부의 교체나 정책 개혁은 문제해결의 단초만 제시할 뿐 이를 근본적으로 해결하지 못한다. 오히려 정부가 나서서 적극적인 해결을 모색하면 또 다른 문제를 유발할 수 있다.

예를 들어, 재래시장을 비롯한 영세 자영업자의 상권 문제를 생각해보자. 대형 마트, 프랜차이즈 점이 증가하면서, 이들이 겪는 영업상의 곤란은 점차 커지고 있다. 물론 과거에도 경제력의 차이에 따른 불평등이 없었던 것은 아니다. 그러나 1997－98년 경제위기·외환위기 이후 막대한 자본, 기술력, 브랜드파워 등을 앞세운 대기업이 기존 자영업자의 시장으로 진출하기 시작했다. 경제가 저성장 단계로 진입하면서

'파이' 자체가 줄어들고 있기 때문에 자영업자의 상황은 더욱 악화되고 있다. 이 같은 상황에서 중앙정부와 지방자치단체는 대형마트의 영업시간 규제, 주차시설을 비롯한 재래시장의 인프라 개선 등을 시행하고 있지만 상황은 크게 개선되지 않았다. 재래시장의 지역 상권이 되살아난 일부 지역에서도 상가 임대료가 상승하면서 영세 자영업자는 어쩔 수 없이 외부로 밀려나고 있는 현실이다. 프랜차이즈 점에 대해서는 정부 차원의 통제가 사실상 불가능하다.

또 다문화가정의 아동이 학교에서 겪는 사회적 차별을 생각해보자. 우리 사회는 지정학적 특수성 때문에 사실상 섬이나 다름없고, 1980년대까지는 주한미군과 외교관 등이 주재하는 지역을 제외하면 외국인과의 접촉기회가 상당히 적었다. 반면에 1990년대에 접어들면서 중국, 동남아시아, 남아시아 등으로부터 외국인 노동자가 유입되기 시작하고, 1990년대 중반부터는 외국인 여성의 혼인이주도 증가했다. 전체 결혼 대비 국제결혼 비율은 2000년 3.5%에서 2005년 13.5%로 정점에 달한 후 2014년 7.6%로 나타났다(김유경 2015). 세계의 다른 지역과 달리 대외 교류가 적었던 사회에서 외국인의 이주는 문화적으로 동질적이었던 우리 사회에 작은 균열을 가져왔다. 외국인에 대한 생소함에서 비롯되는 거리감은 그들에 대한 사회적 차별을 야기한다. 특히 초등 · 중등학교에 진학한 다문화가정의 아동은 이방인에 대해 거리를 두는 사회적 분위기 속에서 또래 집단에 쉽게 융화되지도 못하고 공동체의 경계로 내몰린다. 하지만 문제는 이들에 대한 주류 사회의 태도가 외국인 기피증(xenophobia)과 인종주의(racism) 사이의 모호한 경계에 위치한다는 것이다. 만일 외국인과 다문화가정 아동에 대한 차별이 명백한 인종주의라면 법을 통해 제재를 가할 수 있지만, 단순한 외국인 기피증에서 비롯되는 것이라면 이를 막을 수 있는 마땅한 방안이 없다.

게다가 외국인 아동의 부족한 언어자원에 따른 학력 저하문제도 심각하다. 아직까지 다문화가정의 아동은 연령이 낮기 때문에 이들의 학력저하는 크게 주목받지 못했다.[8] 그러나 전체 대학진학률이 지속적으로 상승하여 80%를 상회하는 반면, 오히려 다문화가족의 아동은 중등학교 중퇴율이 상승하고 있다. 이에 따라 머지않은 미래에 이들은 노동시장의 침전지를 형성하면서 인종적 차별과 함께 이중고를 겪게 될 것으로 보인다. 이 같은 심각성에도 불구하고, 정부 차원에서 어떤 대책을 마련하기는 쉽지 않다. 이는 정부가 나서서 해결할 수 있는 성격의 문제가 아니라 시민사회 내부의 노력을 통해 극복해야 할 문제이기 때문이다.

노년층의 사회적 소외문제 역시 정부의 복지정책만으로 해결하기 힘들다는 것을 단적으로 보여준다. 2000년대 들어 고령화 사회의 도래와 함께 노인복지에 대한 관심이 제고되면서, 65세 이상의 노인의 복지가 조금씩 확충되고 있다. 국민연금, 기초노령연금 등이 시행되면서 과거보다 저소득층 노인에 대한 복지혜택이 증가했다. 그러나 이 같은 복지정책으로는 노인이 겪는 심각한 사회적 · 정서적 고립을 해소할 수 없다. 노인복지가 확충되는 것과 무관하게 노년층의 자살률은 해마다 상승하고 있는 것이다. 이것 역시 지역사회 내부에서 적극적인 해결책을 모색해야 되는 문제다. 그 외에도 10대 청소년과 관련한 학교폭력, 집단 따돌림, 높은 자살률 등의 문제들도 시민사회의 자구적 노력이 더없이 요구된다.

이상의 문제들은 특정한 정책이나 제도의 결함에서 비롯되는 것이 아니다. 그것은 일차적으로 가족, 시장, 교육제도, 복지제도 등 사회의 다양한 부문들의 크고 작은 결함들이 상호작용한 결과로 나타난다. 이와 관련된 사회적 인식, 문화, 태도 등이 시대의 변화에 조응하지 못한 것도 중요한 원인이다. 게다가 지역의 상황에 따라 심각성의 정도나 구체적인 양상이 크게 다르다. 예를 들어 다문화가족과 관련된 문제는

---

8 2012년 현재, 외국인주민 자녀(혼인이주자의 자녀와 한국국적을 취득한 자의 자녀)는 138,583명이고, 이중에서 6세 미만의 미취학아동이 104,694명(62.1%), 초등학생이 40,235명(23.9%)으로 초등학생 이하 연령 집단이 전체의 86%를 차지하고 있다.

도시보다는 농촌, 그리고 도시에서도 저소득층이 밀집된 외곽지역에서 더 빈번하게 발생한다. 따라서 이 같은 사회문제들은 단순히 정부 차원의 대책을 통해 쉽게 해결되기 어렵고, 지역의 특수한 상황에 맞는 구체적인 해결책이 필요하다.

정부 정책의 한계를 보완할 수 있는 지역사회의 역량이 부족한 것도 상황을 더욱 어렵게 만들고 있다. 과거 개인 간 친밀성에 기초한 전통사회에서는 이 같은 문제들을 공동체의 자체적인 노력으로 어느 정도 완화할 수 있었다. 지연과 혈연으로 결합된 소규모 공동체는 장기간에 걸쳐 동일한 지역에 거주하면서 공동의 생활권(生活圈)을 구성했다. 이를 토대로 전통적인 공동체는 경제적 자원이 부족하더라도 풍부한 '사회적 자본', 또는 사회적 네트워크가 이를 얼마간 상쇄할 수 있었다. 하지만 한국 사회는 1960-70년대 이래 급속한 도시화가 전개되면서 전통적인 공동체가 와해되었다. 도시화율은 1960년 39.1%에서 2003년 88.4%에 달하기까지 불과 40년 밖에 걸리지 않았다. 이처럼 빠른 속도의 도시화는 선진국에서 그 사례를 찾기 쉽지 않다. 예를 들어 아일랜드의 도시화율은 59.9%, 일본은 65.3%, 네덜란드는 65.8%, 프랑스는 76.3%, 미국은 80.1%, 캐나다 80.4%로, 한국은 이 국가들보다 도시화율이 훨씬 더 높다(이재열 2006). 이처럼 이동성이 높은 상황에서는 개인의 지역 정체성(identity)이나 소속감이 형성되기 어렵고, 따라서 지역의 문제를 해결하려는 공동체적 노력을 기대하기 어렵다.

서구에서는 자발적 결사체가 전통적인 지역공동체를 대체해왔다. 물론 퍼트남(Robert D. Puttnam)이 『나 홀로 볼링』에서 주장한 것처럼, 미국에서도 1980년대 이래 자발적 결사체가 급격히 축소되고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 한국보다는 훨씬 더 많은 지역공동체가 유지되고 있다. 2002년 서울시민을 대상으로 한 조사결과에 따르면, "서울시민의 과반수는 연고집단에만 참여하고 자발적 결사체에는 참여하지 않는 것으로, 반면에 자발적 결사체에만 참여하고 연고 집단에 참여하지 않는 사람들의 비중은 10%에 불과한 것으로 나타났다."여전히 1차적 공동체를 넘어서는 자발적 결사체의 결성이 낮은 수준에 머물고 있는 것이다. 개인이 가입한 자발적 결사체의 평균치는 "미국이 1.74개, 스웨덴이 1.59개, 그리고 독일이 1.13개인 반면, 한국(서울)은 0.30개에 불과하다"(이재열 2006).

공동체적 유대가 미약한 상황에서는 개인이나 가족이 모든 문제를 스스로 해결해야 된다. 그런데 약소계층의 사람들은 경제적 · 사회적 자원이 상대적으로 부족하다. 또 지역에서 발생한 어떤 문제가 자신과 가족에게 직접 영향을 미치지 않은 한, 개인은 대체로 이를 공적인 문제로 인식하지 못한다. 또 우리 사회의 구성원들은 여전히 혈연, 지연, 학연 등을 중심으로 구성된 연고집단에 의존한다. 이 집단은 가입과 탈퇴가 제한되어 있다. 이처럼 폐쇄적인 네트워크를 통해 형성되는 귀속감은 공적인 이익을 추구하기보다는 오히려 "사적 이익을 공적 영역에 침투시키는 도구"(이재열 2006)로 변할 가능성이 더 높다.

이처럼 시민의 수평적 연대가 취약하고 개인과 집단이 공적 이익보다 사적이익을 추구할 때에는 대체로 사회문제의 해결을 국가에게 의존하는 경향이 있다. 언론을 통해 독거노인의 자살, 청소년의 자살, 다문화가족 아동의 차별 실태 등이 보도될 때마다 정부 차원에서 획기적인 대책을 기대한다. 국가에 대한 기대가 과잉인 만큼, 이를 충족시키지 못하는 국가에 대한 불신도 높아진다.

정당정치의 저발전과 시민의 취약한 수평적 연대, 다양한 사회문제들의 확산과 이에 대한 공동체의 미약한 대응능력, 국가에 대한 과도한 기대 등 앞서 살펴본 이 같은 상황 속에서 정부에 대한 불신, 나아가 정치 일반에 대한 반감이 확산되고 있다. OECD(2015)에 따르면, 한국 정부에 대한 국민의 신뢰도는 34%로서 조사 대상 41개국 가운데 26위로, OECD 평균(42%)보다 8% 낮은 것으로 나타났다(157; http://

dx.doi.org/10.1787/888933249225).[9] 물론 이 조사는 단순히 조사대상 1천 명을 상대로 "당신의 정부를 신뢰하십니까? 예/아니오"라는 단순한 질문에 따른 것이기 때문에 정확한 지표로 보기 어렵다. 이는 정부의 유능/무능을 나타낸다기보다는 단지 정부에 대한 국민의 기대수준과 그것의 현실적 충족정도 사이의 간극을 드러낸다. 단적으로 인도(73%, 2위)와 인도네시아(65%, 5위)에서 정부에 대한 신뢰도가 높은 것은 정부에 대한 기대수준이 낮기 때문이고, 프랑스가 낮은 것(26%, 35위)은 정부가 국민의 기대에 부응하지 못한다고 해석할 수 있다.

이상에서 살펴본 정치적 · 사회적 맥락 속에서 시민교육의 필요성이 제기된다. 물론 교육은 그 자체로서 어떤 문제도 직접 해결하지 못한다. 시민교육이라고 해도 마찬가지다. 그것만으로 정당정치를 정상화하거나 다양한 사회문제에 대한 해법을 발견할 수 없다. 그러나 교육은 개인의 인식과 태도를 변화시킨다. 이 같은 변화가 공동체 차원으로 확대되면, 다양한 사회문제를 해결할 수 있는 공동체의 인적 역량이 강화된다. 시민교육은 바로 공동체의 인적 역량을 강화함으로써 우리 사회를 위협하는 다양한 요소에 대한 대응능력을 향상시키는 데 필요하다.

이처럼 시민교육에서 개혁의 새로운 가능성을 모색하는 것은 역사적 전거가 있다. 한 세기 전에 미국도 현재 우리와 유사한 상황을 맞이했을 때, 교육에서 그 해법을 모색한 바 있다. 남북전쟁이 끝난 후 북부를 중심으로 급속한 산업화·도시화가 전개되자, 농촌의 전통적인 공동체가 붕괴되고 빈부격차가 확대되면서 전통적인 평등주의의 가치가 크게 손상되었다. 게다가 해외 이주자들이 대거 유입되면서 인종적·종교적 · 언어적 · 문화적 이질성도 심화되었다. 이 같은 상황에서 미국은 중등교육을 개혁함으로써 이 문제들을 해결하고자 했다. 대표적인 것은 1918년에 중등교육재건위원회가 종합고등학교를 위한 청사진으로 발표한 「중등교육의 주요원리들」이다. 여기서는 중등교육의 목적을 1. 개인의 건강증진, 2. 기초과정(읽기, 쓰기, 산수) 통달, 3. 훌륭한 가족성원으로의 양성, 4. 직업준비, 5. 올바른 시민의식 함양, 6. 여가선용, 7. 윤리적 품성 함양 등 7가지로 규정한다. 이중에서 2번과 4번을 제외하면 전통적인 학교교육이 추구하지 않았던 완전히 새로운 목적이다. 그리고 이상의 7가지 목적을 실현시키는 중등교육의 주요 운영원리로서 전문화(specialization)와 통합(unification)을 제시한다. 전문화는 '개인들이 다양한 직업과 여타의 활동영역에서 유능해질 수 있도록 하는 것'이고, 통합은 '민주주의의 구성원들이 공통의 관념 · 이상 · 사고방식, 그리고 협력과 사회적 응집과 사회적 연대를 위한 행동과 감정을 획득할 수 있도록 하는 것'이다(윤종희 2010, 113).

물론 한 세기 전 미국과 오늘의 한국은 상황이 크게 다르다. 따라서 미국과 동일한 방식의 개혁방안을 따를 이유는 없다. 다만 미국의 사례는 당면한 정치적 · 사회적 문제들에 대한 해결의 단초를 바로 시민교육에서 찾을 수 있음을 시사한다. 그렇다면 과연 어떤 형태의 시민교육이 필요할까? 그것의 구체적인 목적과 방법은 무엇일까?

---

9 참고로 가장 신뢰도가 높은 국가로는 스위스 75%, 인도 73%, 노르웨이 70%, 룩셈부르크 66%로 나타났다.

3 ▌ 어떤 시민교육이 필요한가?

시민교육은 그 목적에 따라 방법이 달라진다. 1990년대 중반부터 시민교육을 주창해온 사람들은 '자율적이고 책임 있는 시민', '비판적 시민', '참여적 시민' 등 성숙한 시민성을 구성하는 다양한 요소들을 단지 병렬적으로 제시했다. 그러나 앞서 시민교육의 필요성이 제기되는 정치적·사회적 맥락을 고려할 때, 이처럼 '좋은 시민성'의 덕목들을 나열하는 것만으로는 구체적인 교육프로그램을 구성하기 어렵다. 지금까지 시민교육에 대한 담론이 무성했던 것과 달리 구체적 교육방식에 관한 논의가 빈약했던 것도 바로 이 같은 이유 때문이다. 다른 모든 교육이 그렇듯이, 시민교육 역시 목적에 따라 방식이 달라지는 만큼, 목적을 특정화할 때 비로소 구체적인 교육프로그램을 구성할 수 있다. 하나의 교육프로그램으로 모든 목적을 달성할 수도 있겠지만, 어디에 초점을 맞추는가에 따라 교육프로그램이 서로 상충할 수도 있다. 그렇다면 현재 필요한 시민교육은 어떤 시민을 육성하는 것에 초점을 맞추어야 되는가?

1. 서로 다른 시민상에 따라 차별화되는 교육 프로그램

시민교육은 '좋은 시민', '성숙한 시민'을 육성하는 것이 목적이다. 민주주의가 발전하려면 성숙한 시민이 존재해야 되고, 또 이를 위해 시민교육이 필요하다는 주장에 대해서는 대체로 사회적 합의가 형성되어 있다. 그렇다면 어떤 시민이 '좋은 시민', '성숙한 시민'일까? 한국의 대학에서는 최초로 시민교육을 필수교과로 규정한 경희대학교의 도정일 전(前) 후마니타스 칼리지 대학장은 시민에게 요구되는 능력의 총합으로서 시민적 덕성, 또는 시민적 덕목(civic virtue)을 다음과 같이 규정한다.

"[시민적 덕목이라는] 개념에는 무엇보다도 자율성과 책임성이라는 덕목이 포함된다. 자율성(autonomy)이라 함은 생각하고 판단하는 힘의 독립성, 곧 내가 다른 사람 아닌 내 머리로 생각하고 누구 다른 사람의 판단에 의지하지 않고도 내 머리로 판단함으로써 내가 성취할 수 있는 '나의 독립성'이다. 책임성이라 함은 내가 행사하는 즐거운 '자유'의 결과에 대해 다른 사람 아닌 '내가 책임지기'이다. 그런 자유 중에서 대표적인 것은 '선택의 자유'와 '행동의 자유'이다. 다른 사람 아닌 내가 무엇인가를 선택하고, 다른 사람 아닌 내가 행동의 주체가 된다는 것은 자유시민의 기쁨이자 영광이다. 그러나 그 자유는 다른 사람 아닌 내가 행사하는 것이므로 거기 따르는 결과의 책임도 내가 내 어깨로 짊어진다. 이것이 책임성이다."(도정일 2011)

여기서 독자적인 사고와 판단의 능력은 '지적 성숙성'을, 선택과 행위의 자유에 대해 책임질 수 있는 능력은 '사회적 성숙성'을 대표한다. 이 두 가지 성숙성은 '어른이 되었다는 사실의 표지이자, 곧 시민탄생의 선언'이다(도정일 2011). 여기서는 '좋은 시민'의 문제에 대해 개인의 인성 차원에서 규정한다. 이 외에도 시민교육을 주창하는 많은 사람들은 준법정신, 타자에 대한 포용력, 봉사정신 등 인성적 요소를 강조한다. 물론 시민성도 넓은 의미의 인성에 포함된다. 이처럼 시민성을 인성의 한 차원으로 접근하면, 시민교육도 인성교육, 또는 도덕교육의 한 구성요소로 간주된다. 그리고 시민교육도 개인적 차원의 변화, 개인 내면의 변화에 초점을 맞추게 된다.

그러나 이 경우 시민교육은 앞서 논의한 사회적 결함들에 대한 해법으로서의 의미가 크게 축소된다. 왜냐하면 시민의 수평적 연대의 취약성, 적극적인 정치참여의 결여, 다양한 사회문제에 대한 공동체의 대응

력 약화 등의 문제는 단순히 시민 개개인의 인성적 결함에서 비롯되는 것도 아니고, 개인의 도덕적 각성을 통해 해결될 수도 없기 때문이다. 따라서 시민적 덕성, 또는 사회적 성숙을 좀 더 구체화·특정화하는 것이 무엇보다도 중요하다.

미국에서 시민교육 중심의 교육개혁을 주도하고 있는 카네기재단은『학교의 시민적 임무』에서 '유능하고 책임감 있는 시민'을 다음과 같이 규정하고 있다(Carnegie corporation of New York and CIRCLE, The Civic Mission of Schools).

(미국) 민주주의의 역사와 근본적인 과정을 충분히 이해하고 그 가치를 존중하는 시민. 즉 공적 쟁점과 공동체적 현안들에 대한 폭넓은 이해, 필요한 정보를 획득할 수 있는 능력, 비판적 사고력, 관점이 다른 타인과 대화하고 다양한 견해를 이해하려는 의지, 다의성(多義性)에 관용적이고 복잡한 문제에 대한 단순한 답변을 거부할 수 있는 자질 등을 갖추고 있는 시민.

일련의 문화적, 사회적, 정치적, 종교적 이익을 위한 사회조직에 참여하거나 기여함으로써 공동체에 참여하는 시민.

공적인 목적을 성취하는 데 필요한 기술, 지식, 헌신적 태도 등을 가지고 정치적으로 활동하는 —예를 들어 사회적 현안들을 다루기 위해 사람들을 조직하고, 집단적으로 문제를 해결하며, 공적인 장에서 자신의 견해를 표현하고, 공공의 정책에 영향력을 행사하기 위해 투표, 청원, 또는 항의 활동을 수행하는 등 — 시민.

타인의 권리와 복리에 대한 관심, 사회적 책임성, 자신과 다른 시각을 가진 사람의 견해를 청취하려는 의지, 사회의 변화를 일으킬 수 있는 능력에 대한 신념, 시민적·정치적 활동에 개인적으로 기여하겠다는 태도, 사적 이익과 공적 이익 사이에서 합리적인 균형을 유지하려는 자세 등 도덕적·시민적 덕목을 갖춘 시민.

'시민적 덕목'을 폭넓은 인성의 한 요소로 간주할 때에는 그에 적합한 교육 프로그램을 구성하기가 쉽지 않다. 자칫 인문학을 통한 개인의 내면적 성찰로 환원할 우려가 있다. 이 경우에 시민교육은 기존의 인문학이나 윤리교육에서 사회성의 요소를 좀 더 강조하는 것과 크게 달라지지 않고, 고유한 독자성을 상실할 수가 있다. 이와 달리 '사회적 성숙'을 좀 더 특정화할 경우에는, 그에 따라 각각의 요소에 적합한 교육 프로그램을 좀 더 구체적으로 설계할 수 있다. 시민성은 사회적 관계를 통해서만 발현되기 때문에 시민교육의 프로그램은 사회적 관계 속에서 이루어져야 한다. 즉 그것은 개인이 단순히 내면을 성찰하거나 책을 읽고 학습함으로써 배울 수 있는 것이 아니다. 우리는 수영과 마라톤을 책과 인터넷 동영상으로 배울 수 없다. 직접 물에 들어가고 도로 위를 달릴 때 비로소 수영과 마라톤을 배울 수 있다. 마찬가지로 시민성도 타인과의 사회적 관계 속에서 발현되는 인성이기 때문에 타인과의 상호작용을 통해서 계발될 수 있다. 따라서 시민교육은 집합적인 토론과 실천, 그리고 대외적인 사회활동과의 결합 등을 통해서 이루어져야 한다. 그럴 때에만 개인의 시민성을 함양할 수 있다.

실제로 미국에서도 예전부터 청년의 정치적 무관심 문제를 해결하기 위해 시민교육의 중요성을 크게 강조했다. 1960년대부터 미국의 중등학교는 정치학, 역사, 미국정부론, 민주주의론 등 다양한 시민교과를 강화하여 정치적 사회화를 유도하고자 했다. 그런데 시민교육의 효과에 대해서는 찬반이 팽팽하게 맞섰다. 일부 연구는 그것이 정치적 사회화에 기여했다고 주장하는 반면, 별다른 효과가 없었다는 연구결과도 적지 않았다.

이에 대해 헛친스와 에브랜드 주니어(Hutchens and Eveland Jr. 2009)는 시민교육의 구체적 교육방식에 따라 정치적 사회화의 효과가 다르게 나타난다고 주장한다. 이들은 오하이오 주 콜럼버스 공립학구 학생들을 대상으로 한 장기 시계열 조사에서 두 가지 교육방식을 대비하고 각각의 효과를 검증했다. 하나는 전통적인 사회교과 교육방식으로서 교수가 강의하고 시민교과의 내용을 암기하는 것이다. 이는 한국의

초등·중등교육, 심지어 대부분의 고등교육에서 사회교과를 운영하는 방식이다. 다른 하나는 어떤 사회적·정치적 현안에 관한 신문과 미디어 자료를 분석하고 이를 중심으로 토론하는 교육방식이다. 그 결과 전통적 교육방식은 정치적 사회화에 별다른 효과를 주지 못한 반면, 정치적 소통을 강조하는 교육방식은 통계적으로 유의미한 효과를 보였다. 즉 그것은 학생의 시민적 참여를 높이고 정치적 지식을 높일 뿐만 아니라 정치적 냉소주의를 감소시키는 데에도 큰 효과가 있었던 것으로 나타났다. 또 니미와 준(Niemi and Junn 2005)에 따르면, 교실에서 사회적 현안들에 관해 토론할 기회가 있었던 학생들은 그렇지 않은 학생들보다 정치와 공적 사안에 대해 더 큰 관심을 보이고, 비판적 사고력과 의사소통 기술이 더 향상되었을 뿐만 아니라, 좀 더 풍부한 시민적 지식을 가진 것으로 나타났다. 또 학생들 대부분(80%)은 토론을 통해 사회적 현안에 관한 자신의 견해를 표현할 수 있는 자신감을 갖게 되었다고 한다. 이상의 연구결과가 보여주듯이, 시민성은 사회적 관계 속에서 발현되고 또 그 속에서 계발될 수 있기 때문에, 시민교육은 학생과 학생, 학생과 사회의 상호 소통, 그리고 직접적인 사회적 실천을 통해 실질적인 효과가 나타난다.

이 외에도 미국의 〈시민학습과참여연구센터〉(CIRCLE: The Center for Information & Research on Civic Learning & Engagement)의 보고서들에 따르면, 사회적 활동과 결합된 시민교육은 청년의 정치적 사회화, 시민성 향상에서 긍정적인 효과를 보인 것으로 나타났다(McDevitt and Kiousis 2006; Lopez et al. 2006) 또 다빌라와 모라(Dávila and Mora 2007)는 미국에서 시민적 참여도가 높은 고등학생일수록 학업성취도(대학진학률)에서도 훨씬 더 좋은 성과를 거두었다고 주장한다.

오늘 시민성의 쇠퇴는 세계적 현상이다. 정치적 냉소와 무관심이 팽배하고, 시민의 수평적 연대도 점차 약화되고 있다. 미국에서는 1980년대 이래 노동조합 조직률이 크게 하락하고, 자발적 결사체에 대한 시민의 참여도가 급격히 줄어들었다. 노조조직률은 1970년에 47.4%였으나 1994년에 18.2%로 하락했다. 또 시민단체도 청년의 참여 없이 이미 10-20년 전에 가입한 중장년층을 중심으로 근근이 명맥을 이어가고 있다(Puttnam 2009). 세계의 거의 모든 곳에서 개인적 선택의 원리가 핵심적 가치로 부상함에 따라 사적인 특수 이익이 공적인 보편이익에 우선하고 있는 것이다. 이 과정에서 시민성도 선택적인 것으로 간주된다. 따라서 공통의 목적을 지향하는 집합적 행동의 경험, 개인적 선택의 원리에 반작용할 수 있는 교육적 경험과 실천이 매우 중요하다(Galston 2004).

그런데 집합적 실천과 사회적 소통을 강조한다고 하더라도 구체적으로 어떤 프로그램을 시행하는가에 따라 시민교육의 효과가 다를 수 있다. 또 반대로 '좋은 시민'을 어떻게 규정하는가에 따라 구체적인 교육프로그램이 달라질 수 있다. 이와 관련하여 미국의 조엘 웨스터하이머(J. Westheimer) 교수는 '좋은 시민성이란 무엇인가?"좋은 시민은 무엇을 하는가?'등의 문제는 정치적 선택을 반영하고, 따라서 그 결과 역시 정치적이라고 주장한다. 그래서 시민교육 자체에 대해서는 많은 사람들이 동의하지만 그것의 구체적 프로그램이 무엇인가라는 문제로 넘어오면 사회적 합의의 기반이 대폭 축소된다. 그에 따르면, 지금까지 미국의 시민교육이 추구한 '좋은 시민'은 '개인적으로 책임성 있는 시민', '참여적 시민', '정의지향적 시민' 등 크게 세 가지 범주로 구분되고, 그에 따라 고유한 교육프로그램을 시행한다(Westheimer and Kahne 2004; Kahne, Westheimer, and Rogers 2000).

첫째, '개인적으로 책임성 있는 시민'(Personally Responsible Citizen)을 지향할 수 있다. 이는 시민교육을 인성교육의 일환으로 사고하는 것으로, 사회문제를 해결하기 위해서는 책임감이 강하며 법을 준수하는 시민이 필요하다고 가정한다. 즉 시민 개개인이 모두 노동과 납세의 의무를 성실하게 이행하고, 법을 준수하며, 공동체에서 책임감 있게 행동하고, 위기가 발생할 때에는 타인을 기꺼이 도울 준비가 되어 있을 때, 사회가 발전한다는 것이다.

여기에 적합한 교육프로그램은 사회봉사를 주 내용으로 하는 서비스 러닝(service learning)이다. 기성의 사회단체나 공공기관이 제공하는 사회봉사에 참여함으로써 타자에 대한 이해와 공동체에 대한 기여를 증진시키는 것을 목표로 한다.

그런데 이 같은 형태의 시민교육은 시민성을 개인의 덕성으로 환원할 뿐만 아니라, 무엇보다도 정치의식이나 정치참여를 배제하는 한계가 있다. 이 같은 '정치 없는 시민성'은 공동체의 발전에 어느 정도 기여할 수는 있지만, 앞서 지적한 시민정치의 결함을 극복하기는 어렵다. 봉사활동에 참여한다고 해서 곧바로 정치적 참여의식이 고양되는 것은 아니다. 타인에 대한 개인의 공감과 친절을 증진시킬 수는 있지만, 이를 시민의 정치적 성숙으로 간주하기에는 많은 것이 부족하다. 오히려 개인의 인성을 강조하면 다른 사람들은 그렇지 않다는 생각 때문에, 민주적 과정에 참여하려는 의지를 침식할 수 있다. 즉 모든 사람이 봉사활동에 참여하면 사회문제를 해결할 수 있는데, 그렇지 않은 사람이 많기 때문에 사태가 해결되지 않는다는 인식을 갖게 되는 것이다. 그래서 봉사활동과 개인적 책임성을 강조하면, 오히려 민주주의의 성숙, 또는 시민의 민주적 참여와 변화를 저해할 수도 있다.

둘째, '참여적 시민'(Participatory Citizen)의 육성을 지향할 수 있다. 공동체의 조직에서 능동적인 구성원으로 활동하고, 사회적 약자를 후원하기 위해 직접 공동체를 조직하는 시민을 육성하는 것이다. 이는 사회문제를 해결하고 사회를 발전시키기 위해서는 기존의 사회적 제도와 공동체의 구조 내에서 지도력을 발휘하고 능동적으로 참여하는 시민이 필요하다고 가정한다. 공공기관이 어떤 과정을 거쳐 정책을 결정하고 집행하는지를 잘 알고, 집합적 목적을 성취하는 데 필요한 전략에 능통한 시민이 필요하다는 것이다.

일례로 미국의 매디슨 카운티(Maddison County)는 중등학교 학생들을 중심으로 '청년 서비스 리그'(Youth Service League)가 구성되어 있다. 여기에 속한 학생들은 주민들이 도로변에 놓인 휴지통을 선호하는지 아닌지를 조사하거나, 또는 소방서 발전을 위한 5개년 계획에 관한 여론을 조사하여, 카운티의 감리위원회(監理委員會)에서 결과물을 발표하여 정책에 반영한다. 이를 통해 학생들은 서로 다른 정부부서들이 예산을 확보하기 위해 어떻게 경쟁하는지, 정부의 정책이 구체적으로 어떤 과정을 거쳐 입안, 시행되는지 등과 같은 미시정치(micro-politics)에 관해서 많은 것을 배울 수 있다.

그러나 학생들이 이 활동을 통해 더 높은 수준의 정치적 쟁점에 관하여 배울 수 있는지는 확실하지 않다. 이들은 빈민을 위한 봉사활동을 직접 조직할 수 있다.그러나 왜 빈곤이 발생하는지, 조세 제도가 과연 공정한지, 빈민을 위한 복지체계가 왜 삭감되는지 등 정치적 문제에 다가갈 수 있는지는 의문이다. 참여적 시민은 사회문제에 대해 단지 가치중립적인 관점에서 접근할 가능성이 높다. 이것 역시 학생들의 정치에 대한 관심과 사회구조적 쟁점에 대한 이해도를 높이는 데에는 한계가 있다. 따라서 시민의 정치적 참여를 고양시키는 데에는 다소 부적합하다.

웨스트하이머 교수가 강조하는 세 번째 시민상은 '정의지향적 시민'(Justice-oriented Citizen)이다. 이는 사회문제를 해결하기 위해서는 불의(不義)를 재생산하는 사회 제도와 구조를 비판할 수 있는 시민이 필요하다고 가정한다. 이는 1920-30년대에 교육을 통한 급진적 사회개혁을 모색했던 조지 카운츠(G. Counts)와 해방적 교육학을 주창한 브라질의 교육학자, 파울로 프레이리(P. Preire)의 전통을 계승하는 것이다. 따라서 이를 지향하는 시민교육은 사회현안들의 정치적·경제적·사회적 구조들을 비판적으로 분석하고, 어떻게 사회의 구조적 변화에 영향을 미칠 수 있는지를 모색하는 교육을 강조한다. 다소 도식화하면, '책임성 있는 시민'이 빈민을 위한 식료품 기부활동에 참여하고, '참여적 시민'이 빈민을 위해 직접 식료품 기부활동을 조직하는 반면, '정의지향적 시민'은 빈곤이 발생하고 끊임없이 재생산되는 근본적인 원인을 탐구하고 그것을 해결하려고 노력한다.

‘정의지향적 시민’을 육성하기 위한 대표적인 프로그램은 ‘정의를 위한 베이사이드 학생’(Bayside Students For Justice)이다. 이 프로그램을 담당하는 한 교사는 “우리의 목적은 학생들이 실질적인 사회 변화, 심대한 사회적 변화를 성취하기 위해 사용할 수 있는 방법들을 보여주는 것”이라고 말한다(Westheimer and Kahne 2004a, 5). 이 프로그램에서 일부 학생은 여성이 지역보건센터를 제때 잘 활용하지 못하는 문제를 조사하고, 또 다른 학생들은 무단결석했다는 이유로 학생과 그의 부모를 수감하고 특정한 범죄를 저지른 청소년을 성인처럼 취급하는 상원의원의 법안에 문제를 제기한다. 또 어떤 학생들은 지역 공동체에서 폭력의 정치적·사회적·경제적 원인과 결과를 연구한다. 베이사이드의 학생들은 사회에 대한 거시적 수준의 비판을 배우고, 개인으로서가 아니라 집단으로서 그런 문제들을 다루어야 한다는 데에 동의한다. 이들은 사회문제의 배후에서 작동하는 권력관계를 규명하고 이에 도전한다. 또 기존의 규범들을 강화하는 것이 아니라 오히려 그것에 도전하는 사회적 활동에 초점을 맞춘다.

베이사이드 학생들과 매디슨 카운티 〈청년 서비스 리그〉의 학생들을 대상으로 조사한 결과, 전자가 후자보다 사회적 · 정치적 쟁점에 대해 더 큰 관심을 갖고 있고, 어려운 사회문제의 근본적 원인을 향해 더 접근하는 것으로 나타났다(Westheimer and Kahne 2004a, 2004b). 물론 사회적 책임이나 타인에 대한 공감 능력에서도 더 높은 것으로 나타났다.

그러나 모든 사회문제의 근본적인 원인을 권력관계에서 찾는 것은 다소 문제가 있다. 물론 지역의 많은 문제들, 예를 들면 비정규 노동자의 인권, 임금, 노동조건 등의 문제, 영세업체와 대기업의 ‘갑을관계’등에는 권력관계가 작동하는 것이 분명하다. 그러나 이주자에 대한 차별, 독거노인의 사회적 소외문제, 청소년의 일탈, 에너지 및 환경 문제 등은 그 원인이 권력관계에서 비롯된다고 보기 어렵다. 다만 이 문제에 대해 사회적으로 대응하는 방식에서 권력관계가 작동하는 경우가 있다. 또 사회문제를 비판적으로 분석한다고 해서 반드시 참여의 헌신 또는 능력을 더 발전시키는 것도 아니다. 문제를 지나치게 근본적으로 접근할 때, 또는 거대한 권력체에 부딪힐 때에는 법적·제도적 틀 전체를 부정할 수 있고, 심지어 냉소주의적 태도가 나타날 수도 있다.

이상의 세 가지 시민상과 그에 따라 차별화된 교육 프로그램은 현실에서 서로 대립되는 것이라기보다는 단지 이념형(ideal type)적 분류에 따른 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 현실의 시민교육에서는 이 세 가지 프로그램이 적절하게 혼합될 수 있다. 웨스트하이머와 칸의 분석은 특정한 활동을 강조할 경우에 그것이 어떤 편향성을 가질 수 있는지를 보여준다는 점에서 의의가 있다. 예를 들어, 앞서 분석한 사회적 · 정치적 맥락을 고려하면, 단순히 봉사활동을 통해 개인의 사회적 책임성을 강조하는 시민교육은 많은 한계를 지닌다. 그것은 시민정치의 발전을 위한 수평적 연대를 강화하기 어렵고, 새로운 형태의 사회문제들에 대해 적절하게 대처하는 데에도 부적합하다.

현재적 상황에서는 참여적 시민, 정의지향적 시민을 육성하기 위한 시민교육, 이를 바탕으로 개인의 사회적 책임을 함양하는 시민교육이 필요하다. 즉 단순한 개인의 사회적 책무를 강조하는 것이 아니라 개인의 정치적 시민성의 함양과 지역사회의 개혁을 동시에 도모하는 형태의 시민교육이 필요하다. 그것은 단순히 주어진 봉사프로그램에 참여하는 것이 아니라, 지역사회의 현재적 의제를 찾고 이를 해결하기 위한 참여 프로그램을 중심으로 자발적 결사체를 조직하는 것으로 나아가야 한다. 다시 말하면 기존의 사회운동에서 시민교육적 측면을 강화하는 ‘실천적 시민교육’이 필요하다.

2. 실천적 시민교육의 주요 요소

오늘 한국 사회는 보편적 가치보다는 사적 가치를 추구하는 이기적 개인주의가 확산되고 있다. 공동체가 발전한다고 해도 이는 사적 친밀성에 기초한 1차적 공동체, 주로 종교단체나 학연 · 지연에 기초한 연고주의적 결사체가 대부분이다(이재열 2006). 이는 공통의 이익이 아니라 사적 이익을 좀 더 극대화하기 위한 것이다. 이와 달리 이는 보편적 권리와 공통의 상징에 기초한 2차적 공동체는 좀처럼 발전하지 못한다. 시민의 수평적 연대는 여전히 미약하고, 그에 따라 새로운 형태의 사회문제에 대한 지역공동체의 대응력이 취약해진다. 이는 정당정치의 저발전에서 비롯되지만, 그것은 다시 정당정치의 약화를 더욱 가속화한다. 따라서 지금 우리 사회에서는 시민의 수평적 연대를 강화하고 사회개혁을 지향하는 실천적 시민교육이 필요하다. 이는 '개인적인 문제를 사회적 차원과 관련지어 인식할 수 있는 능력', '사적 친밀성이나 이해관계를 초월하거나 상대화할 수 있는 공정성', '공적인 이익을 위해 헌신할 수 있는 시민참여 활동'을 강화하는 형태로 이루어져야 한다(이승훈 2011). 그렇다면 '사회개혁을 위한 참여적 시민의 육성'을 목표로 하는 실천적 시민교육은 구체적으로 어떤 요소로 구성되는가?

가. 시민적 지식과 시민적 기술

참여적·개혁적 시민성을 함양함에 있어서 가장 중요한 것은 시민적 지식이다. 이는 민주주의의 가치에 대한 지지, 정치적 참여를 촉진하고 공동체의 성원으로서 자신의 이익을 이해하는 데 필수적이다. 어떤 사회적 문제를 단지 사적인 것으로 치부할 때에는 어떠한 공적 활동도 불가능하다. 따라서 사적 문제의 사회적 성격을 포착할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 기본적인 시민적 지식(civic knowledge)이 있어야 한다.

시민적 지식이란 무엇인가? 그것은 시민적 권리의 내용과 역사, 정부의 작동원리, 정책의 결정과정, 그리고 사회적 현안 등에 관한 구체적 지식을 의미한다. 골스턴(Galston 2004)에 따르면 시민적 지식은 첫째, 민주적 가치에 대한 지지를 촉진한다. 정부의 작동원리에 관한 지식이 많을수록, 민주주의의 핵심적인 가치를 지지할 가능성이 높고, 정부에 대한 과잉기대와 그에 따른 정치적 냉소주의를 사전에 차단할 수 있다. 둘째, 정치적 참여를 촉진한다. 다른 사정이 동일할 때, 시민적 지식을 많이 갖출수록 지역사회의 정치적, 시민적 사안에 참여할 가능성이 높다. 셋째, 집단의 성원이자 개인으로서의 이익을 이해하는 데 도움을 준다. 개인의 이익과 특정한 법 사이에 합리적 관계가 형성되어 있다는 것을 인식하면 자신의 이익을 보호하는 데 무엇이 필요한지를 정확하게 인식할 수 있다. 즉 공적 활동에 참여하는 것이 자신의 이익과 무관한 것이 아니라 궁극적으로 자신의 이익을 보호하는 것임을 자각할 수 있는 것이다. 넷째, 공적 사안에 대해 기본적인 지식을 갖추면 이를 토대로 더 많은 정보와 지식을 흡수할 수 있다. 마치 눈덩이가 산비탈을 따라 구르면서 점점 커지듯이, 시민적 지식을 스스로 증식시킬 수 있다. 다섯째, 공적 사안에 대해 더 많이 알수록 불신과 경신(輕信)이 줄어들게 되므로 정치적 도그마로부터 벗어나 합리적으로 판단할 수 있다. 여섯째, 시민적 지식을 갖출수록 정치적 견해에서 일관성을 지닐 수 있다. 마지막으로 합리적 토론에 참석하여 타인과의 소통을 통해 자신의 견해를 바꿀 수 있고, 또 타인을 설득할 수 있다.

이 같은 시민적 지식의 교육은 교수자의 일방적 강의가 아니라 토론을 통해 이루어질 때 실질적인 효력을 발휘할 수 있다. 왜냐하면 앞서 논의한 바와 같이 시민적 성숙은 사회적 관계 속에서 형성되고, 또 그 속에서 발현되기 때문이다. 물론 혼자 책을 읽고 강의를 들으면서 스스로 시민적 지식을 획득할 수도 있

다. 오직 지식을 획득하는 것이 목적이라면 이것이 더 효과적일 수 있다. 하지만 '나 홀로 독서'는 시민적 기술을 습득하는 데 한계가 있다.

시민적 지식에 못지않게 중요한 것은 시민적 기술(civic skill)이다. 시민적 지식은 개인의 지적 역량을 발전시킬 수 있지만, 이것만으로 시민의 역량이 강화되는 것은 아니다. 시민은 결코 홀로 존재할 수 없고 오직 공동체를 구성함으로써 역량을 발휘할 수 있다. 따라서 개인의 역량이 공동체 속에서 발현될 때 비로소 시민의 역량이 강화될 수 있다. 개인의 지적 역량을 시민의 역량으로 전환시키는 것이 바로 시민적 기술이다. 시민적 기술은 다음과 같이 구성된다(http://www.civicyouth.org).

첫 번째는 인지적 기술이다. 이는 정치적 정보를 해석할 수 있는 개인과 공동체의 역량을 말한다. 여기서 중요한 것은 공동체의 역량이다. 단순히 개인이 스스로 정보를 수집하여 정치적 상황을 이해하는 것에 그치지 않고 집합적으로 정보를 수집하고 각자의 이해와 해석을 공유할 때, 집단의 정치적 인지능력이 향상될 수 있다. 여기에는 뉴스를 모니터링할 수 있는 능력, 정보와 경험을 걸러내어 주된 쟁점을 이해할 수 있는 능력, 비판적 사고력, 사실과 허구(루머), 또는 논쟁과 선동을 구분할 수 있는 능력, 사회적 현안을 야기하는 다양한 차원의 원인들을 분석할 수 있는 능력, 사회적 쟁점의 근본적인 원인을 분석하고 이에 대한 해결책을 개발할 수 있는 능력, 그리고 이를 구체적인 실천 프로그램으로 연결할 수 있는 능력 등이 포함된다.

두 번째는 집단적 토론 기술이다. 이는 사회적 쟁점들을 바라보는 다양한 관점을 서로 이해하고 한 집단 내에서 어떤 결정을 내리는 데 필요하다. 여기에는 사회적 쟁점들에 관한 효과적인 말하기와 쓰기, 의사소통기술, 자신의 주장을 설득력 있게 제시할 수 있는 능력, 타인의 견해를 주의 깊게 청취할 수 있는 능력, 특히 자신과 견해가 상반되는 사람들의 의견을 청취할 수 있는 태도와 능력, 견해의 차이를 민감하게 인식하고 이해할 수 있는 능력, 논쟁 과정에서 타인의 주장을 원색적으로 비난하지 않고 객관적인 정보를 갖고서 토론할 수 있는 능력 등이 포함된다. 이 모든 능력은 공통의 공적 세계를 함께 창조할 수 있는 권능을 강화한다.

세 번째는 조직화의 능력이다. 어떤 목적을 위해 타인과 협력하여 모임을 결성하고 그것을 주도할 수 있는 능력을 말한다. 아울러 SNS같은 새로운 매체를 통해 지식과 정보를 공유함으로써 영향력을 확장할 수 있는 능력도 포함된다.

마지막으로 사회적 네트워크, 제도적 틀을 통해 공적인 장에서 활동할 수 있는 실천적 능력이다. 여기에는 공적 포럼에서 단체의 견해를 발표하고 참여의 폭을 확대할 수 있는 능력이 포함된다.

시민교육은 시민적 지식과 시민적 기술의 두 측면을 동시에 강조해야 된다. 지금까지 공교육기관과 시민단체는 시민성 함양을 목적으로 하는 다양한 시민교육을 실시하면서 이 중 한 측면만 강조하는 경향이 있었다. 주로 학교교육은 '지식'의 측면을, 시민단체와 사회운동에서는 '기술'의 측면을 강조했다.

먼저 중등학교, 또는 대학에서는 사회교과와 각종 교양교육을 통해 시민교육을 실시해왔다. 그런데 기존의 교육은 주로 이론 중심의 추상적 지식 교육에 치중해왔다. 중등교육기관은 주로 평가와 입시교육으로 일관하면서 실제 정치, 경제, 사회문제와 관련된 교육을 등한시해왔다. 특히 당면한 정치적 사건이나 현안을 다루는 것은 의도적으로 외면했을 뿐만 아니라, 심지어 매우 부정적인 태도로 일관해왔다. 최근에는 입시전형이 다양화되면서 중등교육과정에서 시민교과의 비중이 줄어들었고 지식의 수준도 크게 낮아졌다. 게다가 이과 학생은 사회 교과를 학습할 기회가 대폭 축소되었다. 대학입시에서 사회교과가 거의 필요하지 않기 때문에 이들의 사회적 지식은 대체로 중학교 수준에 머물고 있다. 고등교육도 이를 보충하지 못한다. 왜냐하면 상대적으로 체계화된 전공교육과 달리 교양교육은 개인의 선택에 의존하고 있기 때

문이다. 대체로 개인의 취향과 흥미에 따라 교양교육을 선택하는 상황에서 시민적 지식에 대한 체계적인 교육이 이루어질 리가 없다. 또 평생교육도 내면의 성찰을 강조하는 인문학 중심의 교양교육이나 취업과 창업을 위한 기술교육에 초점을 맞추고 있다. 시민적 지식을 교육한다고 하더라도 그것은 대체로 교수자의 일방적 강의에 의존한다. 시민적 기술의 습득을 외면한 시민교육은 시민적 지식 교육에서도 별다른 효과를 나타내지 못했다. 사회교과를 통해 학습한 단편적인 지식들이 실제 생활에서 어떤 모습으로 나타나는지 모르기 때문에 곧 잊힌다.

이처럼 현재의 공식적 교육제도는 오랜 교육기간에도 불구하고 시민교육을 체계적으로 실시하지 못했다. 시민적 지식과 기술의 교육을 등한시하고, 그나마도 주로 추상적 이론 위주로 교육해온 것이다. 이는 성인의 자발적 결사체의 참여정도, 정치적 참여정도 등이 크게 낮은 것과 결코 무관하지 않다.

반면 시민단체나 사회운동에서 단편적으로 실시해온 시민교육은 주로 토론 위주의 학습과정을 통해 이루어졌다. 하지만 참여와 실천을 강조하면서 지식교육을 상대화하는 편향을 보인다. 시민교육을 표방하는 단체들은 시민교육 외에도 다양한 활동 프로그램을 운영한다. 예를 들어, 입법청원운동, 행정감시, 또는 대중집회(또는 일인 시위) 등 시민이 직접 행동하고 참여할 수 있는 다양한 활동을 전개한다. 그러나 이는 그 자체로서 시민교육과 동일시될 수 없다. 참여 그 자체가 교육이라고 말하면 그럴 듯 해보이지만, 이 경우 시민교육은 시민단체의 여타 활동과 구별되는 차별성이 사라진다.

또한 시민적 지식 교육을 상대화할 경우에 참여와 실천은 맹목적일 수 있다. 예를 들어 선거일에 투표하는 것만으로 올바른 정치적 시민이라고 볼 수 있을까? 또 지식교육을 상대화한 토론식 교육은 사실상 미디어와 언론을 통해 획득한 상식 수준의 지식을 교통하고, 그리고 이미 엘리트들 수준에서 이루어진 의견대립을 재현하는 것에 불과하다. 그래서 그 형태와 외양과 달리, 그리고 원래의 취지와 무관하게, 실질적으로는 '의식고양'(consciousness raising)의 한 형태, 또는 도그마를 좀 더 효과적으로 주입하는 수단으로 전락할 수 있다. 시민교육은 정치·경제·사회·기술적 쟁점에 대해 합리적으로 판단하고 행동할 수 있는 정치적 주체를 육성하는 출발점이다. 이는 단순히 시민적 태도의 문제가 아니다. 중요한 쟁점에 대한 합리적 판단과 토론은 오직 그 분야에 관한 기초적인 지식이 있을 때에만 가능하다. 그렇지 않으면 정치적 선동(데마고그)에 휩쓸리기 쉽다. 참여와 실천만 맹목적으로 강조하면, 오늘의 파행적인 정치를 정정하는 것이 아니라 오히려 이를 계속 재생산할 위험이 있다.

시민적 지식은 비판적 사고, 문제해결능력이 발전할 수 있는 출발점이다. 비판적 사고력을 계발하기 위해서는 현실에 대한 기본적인 지식과 정보, 그 다음에 기본적인 개념과 이론을 습득해야 된다. 그럴 때에 비로소 현실의 정보를 분석, 종합, 비판할 수 있는 능력이 발전할 수 있다. 그들의 시민적·정치적 행위에 영향을 미친다. 이는 부수적으로 민주주의의 힘, 안정성, 정당성을 인정함에 있어서 핵심적이다. 또한 시민적 지식은 좀 더 높은 수준의 정치적 참여를 가능케 하고, 민주적 가치(타자에 대한 관용, 안정적인 정치적 태도, '계몽된 자기 이익'등)를 표현하는 것과 직접 관련된다(Levinson 2012, 32~33).

한 개인이 시민적 지식과 기술을 갖출 때, 사회적 · 정치적 신뢰가 높아진다. 시민교육은 바로 이 같은 정치적 신뢰를 높임으로써, 이를 통해 합리적 실천으로 이끄는 데 매우 중요하다. 정치에 대한 신뢰가 높을수록 시민들은 자신의 요구를 합리적이고 제도적인 틀을 통해 표출한다. 다시 말해서 제도적 참여도가 증가한다. 개인이 정부나 정책에 영향을 미칠 수 있다는 믿음('정치적 유효성')이 높을수록, 특히 나 자신이 정부에 영향을 미칠 수 있다('개인적 유효성')는 믿음이 클수록, 정치적 참여도는 상승한다.

반면에 시민적 지식과 기술을 제대로 갖추지 못할 때, 시민은 자신의 요구를 합리적으로 표현하지 못한다. 적합한 기대와 과도한 요구를 구별하지도 못한다. 그리고 이는 곧 정부와 정치에 대한 불신, 공동체

전반에 대한 불신으로 이어진다. 이 경우에 긴박한 사회적 요구가 있을 때, 이를 제도적 틀을 통해 표출하기보다는 주로 조직되지 못한 직접 행동으로 이어진다. 정치적 해결을 포기하면 주로 물리적·상징적 폭력에 의존하는 경향이 있다. 대중집회에서 일부 과격한 사람들에 의한 물리적 폭력, 인터넷의 가상공간에서 횡행하는 상징적 폭력이 바로 대표적인 사례다.

나. 사회적 실천 프로그램

실천적 시민교육은 시민적 지식·기술의 학습과정과 사회적 실천이 서로 결합된 형태로 이루어져야 된다. 이미 시민교육을 시행하는 중등·고등교육기관은 강의 위주의 학습과정에서 탈피하여 사회적 현안에 관한 토론을 강조해야 된다. 아울러 외부의 시민단체나 지방자치단체와 연계하여 실천적 요소를 강화하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 이와 대조적으로 사회적 실천에 초점을 맞추고 있는 사회단체는 대학이나 연구단체와 결합할 필요가 있다. 학습과 실천이 균형을 이루도록 이론적 학습을 강화하는 것이다. 이럴 때 비로소 시민의 수평적 연대를 강화하고 새로운 사회문제에 대처하기 위한 공동체의 역량을 강화할 수 있다.

사회적 실천 프로그램은 다음과 같은 과정을 통해 구성할 수 있다.

1. 문제 예비조사를 통한 주요 쟁점 식별

먼저 시민교육은 공동체의 다른 성원들을 인터뷰하고, 학술자료·신문·미디어 등 여타의 자료들을 조사하고, 브레인스토밍(brain storming)을 거쳐 그들이 생각할 때 해결할 필요가 있다고 생각하는 공적인 문제들을 식별하는 것으로부터 시작된다. 예를 들면, 10대 청소년과 노인의 자살문제, 학원폭력, 도심과 교외 학교의 불평등, 지역공동체의 빈민문제와 안전 · 위생실태, 청소년 교육문제(ex, 방과 후 학습, 저소득층 교육자원 등), 다문화가족의 사회적 적응, 주차를 비롯한 교통문제, 환경오염, 고아원 · 양로원, 장애인 복지시설 등 지역 사회의 문제들을 식별하는 것이 필요하다.

2. 본격적인 문제 연구

2–1 실태조사

문제를 선별한 후에, 학생들은 그 문제의 범위, 원인, 효과 등에 대해 알려진 바를 기록하고 연구한다. 문헌 연구, 웹 서핑, 담당자 인터뷰, 조사 등을 통해서 연구를 수행하고 아울러 그 해당 문제와 관련된 이론과 개념들에 대한 학습을 진행한다.

2–2 사회적 현안에 관여되어 있는 권력관계 분석

아울러 이 문제와 관련된 권력관계를 분석하고, 이 문제를 해결할 수 있는 현재의, 또는 잠재적 협력자 식별한다. 이를 통해 그들이 이 문제에 관심을 갖는 유일한 사람이 아닌 것을 깨닫고, 사회문제가 당사자의 사적 문제가 아니라는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 아울러 다른 사람들이 이 문제를 해결하기 위해 무엇을 하고 있는지 알고, 현재의 협력자들이 이 문제에 접근하는 방식이 무엇인지를 분석해야 된다. 또 그 문제가 왜 아직까지 해결되지 않고 있는지 토론하고, 잠재적인 협력자와 연대를 모색한다.

3. 전략 개발 및 해법 모색.

잠재적인 해법을 조사하고 평가한다. 아울러 공무원, 교사, 사회단체, 언론과 미디어, 기업 등과 접촉하면서 그 해법의

사회적 타당성과 합리성 여부를 조사한다. 그리고 문제를 해결하기 위해 단초를 어디에서 발견할 것인지, 어떤 자원을 어디에서 확보할 수 있는지 등을 조사하여 실천 프로그램을 구체화한다.

4. 사회적 실천과 연계

이상의 과정을 통해 실행 가능한 해법을 도출하고 이를 실천에 옮긴다. 그리고 이론적 학습을 통해 실천과정에서 획득한 경험을 이해한다.

다. 미국의 Action Civics의 사례들(Mikva 프로그램)과 검증된 교육적 효과들

최근 미국의 시카고 지역의 중등학교는 앞서 논의한 실천적 시민교육과 유사한 교육실험을 시행하고 있다. 여기에서는 이에 관하여 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

미국도 한국과 마찬가지로 대학입시에서 시민교과(정치, 역사, 사회 등)를 등한시하고 있는 까닭에 1980년대부터 중등학생의 시민적 지식과 기술의 역량이 예전보다 현격하게 떨어지고 있는 추세다. 일례로 시민교과와 관련된 국가학업성취도평가(NAEP)에서 '우수함'(proficient)의 범주에 들어가는 학생은 전체의 1/4에 불과하다. 그런데 그중에서도 상위계층에 속한 백인 학생이 저소득계층의 유색인종(히스패닉, 흑인)에 비해 4~6배나 높게 나타난다.

유색인과 저소득층의 청년들일수록 시민교과의 학습 기회가 부족할 뿐만 아니라, 성취도도 낮다. 이 같은 시민적 학습의 경험과 성취에서의 불평등은 그렇지 않아도 정치적 · 사회적으로 불리한 처지에 놓인 청년의 사회적 역량을 더욱 떨어뜨린다. 시민적 기술이 부족할수록 제도적 통로를 통해 자신의 목소리를 전달하기보다는 주로 폭력적, 비제도적 방식에 의존하는 경향이 있다. 게다가 사회적 기술의 부족으로 말미암아 이들은 학업 능력에서도 크게 뒤떨어진다. 일례로 시카고 지역에서 공립 고등학교 학생 중에서 절반이 조금 넘는 학생이 고등학교를 졸업하고, 공립 고등학교에 진학한 학생 중에서 학사학위를 취득하는 사람은 10%도 채 안 된다.

이 같은 상황에서 전(前) 백악관 자문위원이자 하원의원인 애브너 믹바(Abner Mikva)와 교사 출신의 교육활동가인 조이 믹바(Zoe Mikva)는 시민교육의 패러다임이 근본적으로 변혁되어야 한다고 주장하면서 1997년에 Mikva Challenge를 창설했다. 조이 믹바는 민주주의 제도를 향한 열정과 생활 속에서의 연계는 단순히 시민교과의 교과서를 읽거나 TV를 보는 것이 아니라 직접적인 정치 활동을 통해서 길러질 수 있다고 주장하면서 이 프로젝트를 제안했다.

믹바 챌린지는 처음에 네 개의 학교에서 선거 참여 프로젝트를 운영하는 자원 활동가와 함께 작은 시범 프로그램으로 시작되었다. 하지만 그 후 시카고 지역의 110개 학교의 6천 명 이상의 학생과 130명의 교사를 위한 '실천 시민학'(action civics)으로 발전했다. 그것은 실생활에서 민주주의를 실천하는 것을 목표로 하는 교육전략으로서 '청년의 선거 참여', '청년의 정책 형성', '청년의 공동체 문제 해결'등 크게 세 가지 영역으로 구성되어 있다. 청년들에게 시민적 지식과 리더십 기술을 가르침과 아울러, 정치에 직접 참여하고, 지역 공동체가 당면한 문제에 직접 접근함으로써 청년의 태도를 변화시키는 데 주안점을 두고 있다.

믹바 챌린지의 목적은 청년을 지적이고, 능력을 갖춘 능동적 시민이자 공동체의 지도자로 육성하는 것이다. 전통적인 학교교육이 교사의 일방적인 강의를 강조하고, 학생을 수동적 학습자로서 간주하는 반면, 믹바 챌린지는 청년의 목소리와 전문성을 높이 평가하고, 이들을 능동적·변혁적 학습 과정에 참여시키는

것에 주안점을 둔다. 이 프로그램의 창시자들은 핵심적인 가치를 다음과 같이 여섯 가지로 정리한다. ① 자원이 부족한 공동체와 학교에 고급의 교육 프로그램을 제공함으로써 시민적 성취의 격차를 일소할 수 있다. ② 청년의 목소리가 정책의 결정 과정에 포함되면, 정책 입안자들은 좀 더 많은 정보에 기초하여 정책을 결정할 수 있다. ③ 민주주의를 배우는 최선의 방식은 민주주의를 실천하는 것이다. ④ 실천 시민학은 청년들이 지적이고 능력을 갖춘 능동적 시민으로 성장하는 데 필요한 기술, 지식, 태도를 계발하는 데 본질적인 수단이다. ⑤ 청년들은 결코 무관심하지 않다. 이들을 정치과정에 초청함으로써 사려 깊고 역량을 갖춘 시민이 될 수 있다. ⑥ 믹바 챌리지는 항상 비당파적이어야 한다. 그럴 때 청년들이 스스로 자신의 견해를 형성할 수 있다. 이처럼 믹바 챌린지는 청년들이 특정한 상황이나 주제에 관하여 충분한 지식을 익히고 문제를 해결할 수 있는 실천적 능력을 갖춤으로써 능동적인 시민과 공동체의 지도자로 발전하기를 기대한다. 이를 위해 청년들의 목소리와 경험에 기초한 진정으로 변혁적인 학습과정, 즉 실천 시민학을 강조한다.

그렇다면 이들이 추구하는 실천 시민학이란 무엇인가? '실천시민학'은 존 듀이와 제인 애덤스(J. Addams)가 제시한 프로젝트 기반의 민주적 학습 철학에 토대를 둔 교육 모델이다. 이 모델에 따르면, 능동적인 시민이자 공동체의 지도자로서의 역할을 수행할 수 있도록 청년들을 가장 잘 교육하는 방법은 곧 그들로 하여금 진정한 민주적 활동에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 즉 선거운동 과정에 직접 참여하는 것에서 특정한 정책 · 가치 · 행동노선에 대한 공개적 지지에 이르기까지, 또는 공적인 토론으로부터 새로운 시민 미디어의 창설에 이르기까지 다양한 참여의 기회를 제공함으로써 이들이 민주주의를 직접 실천하는 것이다.

믹바 챌린지의 '실천 시민학'은 (1) 선거활동(Election in Action) (2) 실천하는 민주주의(Democracy in Action), (3) 믹바 청년 평의회 등 세 가지 프로그램으로 운영되고 있다. 이에 대해 하나씩 살펴보도록 하자.

1. 선거활동(Election in Action)

이는 청년에게 직접적인 정치참여의 경험을 제공하는 선거운동 프로그램이다. 이 프로그램에 참여하는 학생들은 유권자들이 투표자에 등록할 수 있도록 지원한다.[10] 이를 통해 선거활동과 관련된 실무적인 절차와 지식을 배운다. 또 조별 활동을 통해 정치적 쟁점을 토론함으로써 사회적 현안을 비판적으로 분석하고, 블로그를 비롯한 SNS 등을 통해 자신의 정치적 견해를 표명할 뿐만 아니라 다른 사람과 교통(communication)하는 기술을 발전시킨다. 뿐만 아니라 학생의 정치적 견해에 따라 정당과 후보자를 선택하여 그들과 직접 만나 당면한 핵심적 쟁점에 관하여 질문하고 정견을 들을 수 있는 기회를 갖는다. 때에 따라서는 특정 후보자 선거활동에서 자원봉사자로 참여한다. 또한 시카고의 선거관리 위원회와 믹바 챌린지는 공정한 선거를 위한 감시프로그램으로 '학생 선거관리 프로그램'을 운영한다. 이를 통해 매번의 선거에서 2천여 명의 고등학생이 투표과정을 배우고 선거관리자로서 봉사한다. 이 프로그램은 민주주의와 공동체에 대한 시민적 헌신을 시작할 수 있는 첫 번째 단계로서, 정치과정에 대한 청년의 태도를 변화시키고, 선거정치와 유세에 관한 이해도를 높일 수 있는 것으로 기대된다.

2. 실천하는 민주주의(Democracy in Action)

이 프로그램은 교사와의 파트너십을 통해 학교가 속한 지역의 주요 문제들을 찾고 그것을 해결하기 위한 방안을 모색

---

10 미국은 한국과 달리 유권자가 직접 투표 등록을 실시한 후에 선거에 참여할 수 있다.

하는 것이다. 학생들은 지역 공동체의 현안을 찾아내고, 이를 연구, 분석함으로써 그것의 원인과 이를 둘러싼 갈등구조를 규명한다. 아울러 이를 해결할 수 있는 실천 프로그램을 마련하고 대중적으로 의견을 표명하는 프로젝트다. 이 프로그램을 통해 청년들은 구체적 사회문제에 대한 연구기술, 비판적 사고, 공적 대화, 문제해결능력을 향상시키고, 아울러 지방정부 차원에서 정책이 어떻게 구체적으로 결정되는지 학습할 수 있을 것으로 기대된다. 이 프로그램에서 가장 대표적인 것은 믹바 챌린지가 주도하는 시 차원의 연설 콘테스트인 임시연단 프로젝트(Project Soapbox)다.

이 프로그램은 다음과 같은 구체적인 활동요목으로 구성되어 있다. 1. 임시연단에서 학생, 학교, 공동체 등에 영향을 미치는 주요 쟁점들에 관하여 자신의 견해를 공개적으로 연설하기, 2. 학교와 공동체의 개혁적 변화를 지지하기, 3. 다른 사회적 · 가족적 배경을 지닌 청년 학생들과 협력하기, 4. 쟁점을 연구하고 목적을 설정하기, 5. 학교와 공동체를 변화시킬 수 있는 실천 플랜을 개발하기, 6. 믹바 챌린지가 매년 개체하는 '실천 시민학 축제'(Action Civics Fair)에서 1년 동안 준비한 노력을 공개하기 등이 그것이다.

매년 2천 명에 가까운 학생이 6단계로 구성된 공동체의 문제 해결 과정에 참여하고, 넦년 실천 시민학 축제'에서 96개의 활동 프로젝트가 전시되었다. 이 축제에 참여한 거의 모든 학생(98%)은 공동체가 자신들의 활동을 가치 있는 것으로 평가하고 있다고 생각한다. 또 이 프로그램에 참여한 학생의 86%는 '나 자신이 공동체의 문제를 해결함에 있어서 어떤 차이를 만들어 낼 수 있다'는 명제에 동의하는 것으로 나타났다. 이 프로그램이 도입되기 전에는 이 명제에 동의하는 학생이 41%에 불과했고, 전국적으로는 단 55%의 청년만 여기에 동의하는 것과 비교하면, 이 프로그램은 학생들이 공동체의 문제에 좀 더 능동적으로 참여할 수 있는 자신감과 태도를 심어준다고 볼 수 있다. 아울러 믹바의 실천 시민학 교사 연구소는 모범 실천사례들과 실천 시민학에 적합한 교육 방법과 전략을 공유한다.

3. 믹바 청년평의회

믹바 챌린지의 활동은 시 전역으로 확산되어 청년평의회(CYC: Citywide Youth Councils)의 결성으로 이어진다. 실천 시민학에 참여하는 학생들이 사회적 현안 별로 평의회를 구성하여 시 정부의 공공 정책이 형성, 시행, 평가되는 과정에 참여하는 것이다. 지금까지 총 5개의 평의회가 구성되어 청년 정책전문가로서 기능하고 있다. 이들은 시장, 교육감, 경찰국장, 시의원 등 시 행정의 책임자들이 청년들에게 영향을 크게 미치는 공공 정책을 결정, 시행하도록 도와준다. 대표적인 평의회들의 활동내용을 살펴보면 다음과 같다.

⑴ 청소년 보건 평의회(Teen Health Council)

이 평의회는 다양한 고등학교 청년그룹으로 시카고 시 보건국과 협력하면서 청년의 영양상태, 체육활동, 성적 · 정신적 건강과 관련되는 정책을 연구하고 토론한다. 2010년, 이들은 학교의 청년 건강 팀을 구성하여 학교의 보건 문제를 찾아내고 이를 해결하기 위한 방안을 제시한 후에, 이를 시 전체의 청소년 건강증진 활동으로 발전시키고자 결정했다. 그 후 60개의 팀들이 보건활동 프로젝트를 시행하고, 매년 청년보건회의(Youth Health Summit)를 개최하여 그들의 학교에서 보건증진 활동가를 육성하고 있다. 또 시카고의 보건국과 파트너십을 체결하여 보건증진을 위한 청년들의 목소리를 전달한다. 일례로 시 보건위원회와 함께 반(反)비만 캠페인 활동을 시작하고, 2013년에는 성적 건강(sexual health) 증진을 위한 교육 정책을 통과시켰다. 또 2014－15년에 콘돔착용 캠페인("Chicagoans Wear Condoms")을 전개했다. 릭오버 해군사관학교(Rickover Naval Academy)의 보건 팀은 학생식당에서 건강한 식단 선택을 촉진하는 것에 초점을 맞추어 학생 감정단을 구성했다. 이 감정단은 새로 도입되는 식단이 학생의 입맛과 건강 모두를 충족시키는지 검증한다.

⑵ 시카고 공립학교 학생 자문 평의회

이 그룹은 시카고 공립교육감에게 모든 학교관련 정책과 쟁점에 대해 청년들의 관점에서 권고하고 있다. 평의원들은 공립학교 지도자들과 분과위원회를 구성하여, 학교 및 공동체 폭력, 대입 및 취업준비, 학교의 자원 등 다양한 쟁점들에 관하여 연구를 수행하고, 이를 토대로 실천 계획을 개발한다. 이 평의회는 교과과정, 테크놀로지, 교육자원, 학생-교사 책임성 등의 영역에서 공립학교를 개선하기 위한 15개 권고사항을 개발했고, 학내 사이버 왕따(cyber-bullying) 문제를 다루는 동영상과 커리큘럼을 개발했다. 또 학생과 경비원의 관계를 향상시키기 위한 학구 차원의 조사를 실시했다.

⑶ 시장의 청년위원회

청년위원회(The Youth Commission)는 시 전역의 고등학교와 대학의 학생회장 25명으로 구성되어 있으며, 시카고 청년의 교육, 안전, 고용, 건강, 여가 등의 쟁점을 다룬다. 이들은 인터뷰와 설문조사를 통해 청년들의 상황과 의견을 조사하고, 이를 토대로 정책을 설계하여 시장과 다른 시 공무원에게 전달한다. 또 이 위원회는 시 전역의 청년들을 모아 15개 공공정책 방안에 대해 투표하도록 하는 이벤트로서 '청년문제해결의회'(Youth Solutions Congress)를 격년제로 개체한다. 최근 이 평의회는 800명의 학생을 상대로 조사하여 시카고의 청년들이 당면한 핵심 현안들에 관한 보고서를 발간했다. 또 청년의 고용문제를 위한 회의(Youth Employment Design Thinking Summit)를 개최하여 청년을 위한 양질의 고용기회를 증가시킬 수 있는 방안을 제안했다.

⑷ 방과 후 문제 평의회(After School Matters Council)

이는 시카고에서 방과 후 프로그램을 제공하는 비영리기관인 After School Matters의 특별자문위원회로서, 이 기관에 청년의 목소리를 전달하고, 10대 청소년들이 가장 흥미로워하는 프로그램이 무엇인지를 자문함으로써, 기관의 활동이 내실을 기할 수 있도록 지원한다. 최근 이 평의회는 450명의 청년을 대상으로 조사하여 청소년들이 박물관과 미술관을 더 잘 활용할 수 있는 방안을 추천한 바 있다.

⑸ 평화와 리더십 평의회

이 평의회는 고등학교와 중학교에서 활동하면서 학교폭력을 줄이기 위해 활동한다. 이들은 평화로운 학교 환경을 조성하기 위해 청년의 관점에서 마련한 대안을 학교와 시 당국에게 전달한다.

믹바 부부가 개시한 실천 시민학은 개인과 지역사회의 동시적 발전을 추구하는 모범적인 시민교육 프로그램으로 보인다. 2010년대에 들어, 시카고 지역의 110개 중등학교에서 매년 5,300여 명의 학생이 Mikva Challenge 프로그램에 참여할 만큼 주요 교육과정으로 정착되고 있다. 실천 시민학은 이 프로그램에 참여한 학생의 시민성을 향상시키는 것은 물론, 지역공동체의 난제들을 해결함에 있어서도 매우 긍정적인 효과를 보이고 있다.

먼저 학생의 시민성과 관련된 효과들을 보면, 이 프로그램에 참여했던 학생들(졸업자)의 90%가 투표인 명부에 등록했다. 이는 전국 18~29세 등록률 60%를 크게 상회한다. 또 〈공동체 문제 해결 프로그램〉(Community Problem Solving program)에 참여했던 학생들의 72%가 졸업 후에도 공동체에서 자원봉사자로 활동하고 있다. 미국의 18~29세 인구 중에서 지역 공동체의 자원봉사 참여율은 36%에 불과한데, 믹바 졸업자는 이보다 두 배나 더 높다. 또 선거활동 프로그램(Elections in Action)에 참여했던 학생들 중에서는 절반가량이 졸업 후에도 정치유세의 자원봉사자로 참여하고 있다. 이것 역시 동일 연령대 청년

의 참여율이 전국적으로 13%에 불과한 것을 감안하면 매우 높은 것이다. 이처럼 실천 시민학은 미국에서 청년의 정치적 무관심을 깨드리고, 참여적 시민을 육성하는 데 실질적인 효과가 있는 것으로 보인다.

게다가 실천 시민학은 그 효과가 개인 차원에 국한되지 않는다. Mikva의 청년 지도자들은 다양한 시민사회의 쟁점들과 관련하여 전문적인 의견을 제시하면서 여론을 조성한다. 이들은 시장에게 교통과 경제문제에 관하여 조언하고, 청년이 건강증진을 위한 캠페인(反비만, 피임, 성적 건강 등)을 창설하고, 공립학교 졸업자의 대입 및 취업 준비를 디자인하는 파트너로 활동하며, 학교에서의 평화캠페인을 전개한다. 실천 시민학을 통해 청년들이 더 나은 도시를 건설하기 위해 자문가로서, 기초적인 조사자로서, 정책 입안가로서, 정책 집행자로서 활동하고 있는 것이다.

이에 시장과 교육감을 비롯한 주요 공직자들도 청소년 문제와 관련하여 믹바의 지도자들에게 자문을 구하고, 그들의 아이디어와 의견을 높게 평가한다. 믹바의 활동은 시 관료제와 지역주민(특히 청소년)의 사회적 거리를 좁히는 데 기여하고 있다. 대표적으로 경찰과 지역 청소년들이 서로에 대한 오해를 불식시킴으로써 신뢰 있는 관계를 형성하여 학교와 도시를 좀 더 평화로운 방향으로 발전시켜 나가고 있다.

시카고의 엠마뉴얼(R. Emanuel) 시장은 믹바 청년이 제안한 저소득층 학생을 위한 무료 셔틀버스 시범 프로젝트를 높게 평가한다. 또 공립학교 보건 책임자인 화이트(S. Whyte) 박사는 성병 및 비만과의 싸움, 청소년 정신건강 증진 등에 있어서 믹바 청년들이 매우 크게 기여했을 뿐만 아니라, 이 같은 운동을 지속시키는 중요한 지도자라고 평가한 바 있다.

4 ▌ 결론: 향후 과제 및 정책 제언

우리 사회는 오랫동안 권위주의 통치를 경험한 까닭에 정당·의회정치가 크게 발전하지 못했다. 비록 형식적 · 제도적 수준에서는 민주주의를 달성했지만, 로버트 달이 제시하는 민주주의의 5가지 표지를 충족시켰다고 보기 어렵다. 그 중에서 특히 시민의 '계몽적 이해'에 기초한 '적극적 참여'가 크게 부족하다. 시민의 수평적 연대가 취약함에 따라 시민정치가 미숙한 것이다. 이에 따라 시민사회 내부에서 발생하는 새로운 문제들, 단순히 정부의 정책과 법·제도 개혁으로 해결하기 어려운 문제들에 대한 공동체의 대응력도 취약하다. 이 같은 정치·사회적 맥락에서 시민교육의 필요성이 대두되고 있다.

시민교육도 다른 어떤 교육과 마찬가지로 일차적으로 개인의 역량을 강화하는 것을 목표로 한다. 하지만 시민교육이 계발하고자 하는 개인의 시민성을 그 자체가 사회적 속성이기 때문에 항상 사회적 관계 속에서 발현되고, 그 속에서만 발전할 수 있다. 따라서 시민교육은 기존의 교육처럼 일방적인 지식 강의를 통해서 이루어져서는 안 된다. 그것은 반드시 집단적 토론을 통해 진행되어야 하며 나아가 사회적 실천과 결합되어야 한다. 그럴 때 비로소 시민교육의 목적인 시민성의 함양을 달성할 수 있다.

사회적 실천은 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 오늘 많은 중등·고등교육기관은 개인의 시민성 발전을 위해 봉사활동과 서비스러닝을 시행하고 있다. 그러나 이 같은 봉사·기부 중심의 시민교육은 개인적으로 책임성 있는 시민을 육성하는 데 도움이 되지만, 수평적 연대를 형성할 수 있는 '참여적 시민', '정의지향적 시민'을 육성하는 데 한계가 있다. 따라서 현재 필요한 시민교육은 직접적인 사회개혁을 목표로 하는 실천적 시민교육이다. 이는 단순히 시민적 지식과 기술을 학습하는 데 그치지 않고, 그것에 기초하여 사

회문제를 직접 해결하려는 개혁 지향적 교육이다.

이처럼 학습과 실천을 결합하는 실천적 시민교육은 단순히 개인적 역량을 강화하는 것으로 끝나지 않는다. 그것은 사회 개혁적 실천과 결합되기 때문에 지역사회의 발전을 동시에 도모할 수 있다. 바로 개인과 사회의 동시적 변화로서 공진화(co-evolution)를 추구하는 것이다.

시민교육은 주체가 시민이다. 따라서 중앙정부나 지방자치단체가 주관할 수는 없다. 그것은 전적으로 시민사회에서 주도적으로 추진해야 된다. 하지만 그렇다고 해서 공공기관이 수행해야 될 역할이 전혀 없는 것은 아니다. 오히려 시민교육이 정착되고 지속적으로 발전하기 위해서는 공공기관의 역할이 더할 나위 없이 중요하다. 그렇다면 정부는 시민성 향상을 위해 무엇을 할 수 있을까? 마지막으로 실천적 시민교육의 정착을 위해 크게 두 가지 방안을 제언한다.

1. 시민성 지표 조사 · 발표

정부는 시민성에 관한 지표를 개발하여 매년, 또는 격년으로 발표할 필요가 있다. 예를 들어 정부는 매년 국민계정(national account)을 발표함으로써 경제적 상황을 알려준다. 그 외에도 한국은행, 재정기획부, 통계청 등에서 경제적 상황을 알려주는 다양한 통계자료를 수집, 제공한다. 이는 정부가 국민경제를 관리하는 데 필요한 가장 기본적인 지표가 될 뿐만 아니라, 국내외 경제주체들이 향후 경제상황을 예측하고 그에 적합한 활동계획을 수립함에 있어서 필수적인 자료다.

이와 마찬가지로 정부는 시민정치의 상황을 매년 또는 격년으로 발표할 필요가 있다. 시민의 정치적 활동과 태도(예를 들면 정당가입 여부), 선거활동, 정치의식, 사회적 · 정치적 현안에 대한 인식 정도, 정치 · 사회적 정보를 획득하는 통로, 비종교적 사회단체 참여 및 활동 정도, 정기적인 사회봉사활동 등을 측정할 수 있는 표준화된 설문문항을 작성하고 정기적으로 조사를 수행하는 것이다. 중앙정부 차원에서 전국적 표본조사를 실시하고, 지방자치단체는 자체적인 판단 아래 지역적 차원에서 실시하는 것이 필요하다. 이를 통해 중앙정부와 지방자치단체는 물론, 정당, 언론과 미디어, 출판계, 대학과 연구기관, 초중등 교육기관, 각종 시민단체 등은 시민정치의 현재적 상황을 토대로 적합한 활동과 교육을 계획할 수 있을 것이다. 또 동일한 지표가 상승, 또는 하락할 때 이를 초래한 요인들을 규명하고, 각급 기관들은 그에 대한 대책을 마련할 수 있다. 그 외에도 시민정치와 관련된 다양한 상황을 조사·발표함으로써 다양한 기관들이 객관적 현실에 기초한 활동을 계획·실행할 수 있도록 뒷받침하는 것이 필요하다.

2. 정부와 시민사회의 관계 개선

시민교육은 사회의 다양한 영역들 사이에 원활한 소통의 공간을 창조하는 것이다. 중앙정부와 지방자치단체, 정당, 언론과 미디어, 학계, 중등 · 고등교육기관, 시민단체, 사회운동단체 등 다양한 주체들이 공동체의 당면한 현안을 놓고 서로 교통할 수 있는 장을 형성하는 것이다. 그런데 지난 민주화 운동 과정에서 국가와 시민사회 사이에는 대화와 협력의 관계가 아니라 대립과 갈등의 관계, 공격과 방어의 관계가 형성되었다. 이것 역시 '소용돌이의 한국정치'가 낳은 부정적 폐단 중 하나다.

지금까지 정부는 사회적 갈등과 불만이 발생할 때, 이를 주로 억압하는 방식으로 대응했다. 지금까지의

역사가 보여주듯이, 그렇다고 해서 사회적 갈등과 불만이 해소되는 경우는 거의 없다. 대신에 이는 제도적 틀을 우회해서 표출된다. 다소 극단적인 경우는 폭력적 방식으로 표출된다. 이처럼 사회의 요구를 흡수할 수 있는 제도적 틀이 차단될 때에는 어김없이 정당에 의한 갈등의 사유화가 발생하거나 정부 자체에 대한 공격이 격화된다. 시민사회도 문제의 해결보다는 정부에 대한 공격으로 일관한다. 그 결과 제한된 사회적 자원은 문제 해결과 전혀 상관없는 곳에서 낭비되고 만다. 이 같은 상황에서는 다양한 사회문제에 대해 효과적으로 대응하기 어렵다. 국가와 시민사회 모두 대화와 협력의 관계를 형성하기 위한 전향적 자세가 필요하다. 중요한 것은 사회적 불만을 억압하는 것이 아니라 이를 공론의 장에서 합리적 토론의 주제로 변환시키는 것이다.

이를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 먼저 나서서 사회문제를 공론화하는 것이 무엇보다도 필요하다. 물론 시민사회에서 문제를 제기할 수도 있지만, 정부 차원에서도 효율적인 정책 수행을 위해 시민사회에 조언을 구할 수 있다. 예를 들어, 지역마다 행정적 조치를 통해 해결하기 쉽지 않은 다양하고 특수한 사회문제들이 있다. 이와 관련하여 지방자치단체는 정책 아이디어를 수렴하기 위해 지금처럼 연구기관에 프로젝트를 발주하는 협소한 방식에서 벗어나 일종의 '정책 공모전'이나 지역의 공공 포럼을 개최할 수 있다. 이를 통해 제한된 자원으로 최대의 효과를 기대할 수 있는 정책적 대안을 마련할 수 있고, 아울러 시민사회에 대해 정책적 협조를 기대할 수 있다.

Ⅳ

‘시대조응적 시민교육’ 모형의 구상

김 윤 철
경희대학교 후마니타스 칼리지

Ⅳ '시대조응적 시민교육' 모형의 구상

김 윤 철
경희대학교 후마니타스 칼리지

1 ▌ 들어가며

그간의 시민교육 모형에 관한 논의는 현대 국가의 보편적 이념인 민주주의(론)에 기초해 이루어졌다. 이는 시민교육이 기반하고 지향해야 할 보편적 가치와 규범이 무엇인지를 제시한 것이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 권위주의 시대를 거쳐 민주화를 이룬지 30년이 채 안 되는 한국의 경우에는 특히 그러하다. 이 때문에 한국에서는 민주화 이후 시민교육을 '민주시민교육'으로 지칭해왔다.

하지만 시민교육에 대한 '보편주의적'혹은 '이념주의적'접근의 문제점이 점차 드러나고 있다. 이를 민주화가 시대적 과제가 아닌 상황에서 나타나는 '비조응성의 문제'라고 정의할 수 있다. 지구적 차원에서의 사회양극화 – 혹은 사회경제적 불평등 – 심화라는 새로운 시대상황에서, 시민교육에 대한 보편주의적 혹은 이념주의적 접근이 민주주의의 사회적 기반을 유지하고 확장하는데 오히려 '장애물'이 되고 있는 것이다. 특히 민주주의 이념과 이론 자체를 다시 혹은 더욱 강조하는 방식의 논의와 실천의 경우가 그러하다. 현재의 민주주의를 위기에 처한 것으로 보고, 민주주의를 실질화해야 한다며, 시민들이 삶의 과정에서 직면해 있는 문제 보다는 민주주의라는 이념적, 이론적 개념과 논변에 더욱 천착하고 있는 것이다. 이는 사회양극화 혹은 사회경제적 불평등 문제의 '성격–발생 및 재생산의 원인과 방식'–에 대한 보다 심층적이고 다각적인 고찰의 부재에서 비롯된 것이다. 사회양극화 혹은 사회경제적 불평등의 해소 문제는 사회의 제영역과 각계각층에 걸쳐 그 비용을 누가, 얼마나, 어떻게 나눠질 것인가의 문제, 즉 '고통분담(burden sharing)'의 문제이다. 또 그 고통분담의 원리와 방식을 누가 어떻게 결정할 것인가의 문제이다. 그러나 시민교육은 이와 같은 문제를 자신의 우선 문제로 삼지 않은 채, 민주주의 이념과 이론 그 자체를 강조하는 논변에 치중해 왔다. 이로부터 민주주의는 물론 시민교육의 '효용성'에 대한 의구심이 제기되었으며, 시민교육 그 자체가 이념적, 이론적 논란의 또 다른 대상이 되고 말았다.

시민교육은 시민적 삶을 궁지로 몰아넣은 지금 시대의 구체적 문제가 무엇인지를 찾아내고, 그것을 해결할 수 있는 역량의 보유와 증진에서 의의를 찾아야 한다. 우선순위로 설정한 문제를 실제로 해결해내기

위한 판단과 선택과 실행의 역량이라는 문제에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 민주주의는 그러한 역량의 발휘를 위한 구체적인 실천의 경로와 방식으로서 자리매김 되어야 한다. 즉 삶의 회복을 위한 필요의 차원에서 접근되어야 한다는 것이다. 샤츠슈나이더가 이미 역설한 바와 같이, 사람들을 위해 민주주의가 있는 것이지, 민주주의를 위해 사람들이 있는 게 아니기 때문이다. 바로 이것이 민주주의와 시민교육이 만나는 지점이다.

이를 감안하여 본 연구는 '한국 시민교육의 시대조응적 모형'을 탐색하고자 한다. 특히 어떤 문제를 교육의 주요 내용으로 구성할 것인지에 초점을 맞추고자 한다.

2 ▌ 시민 위상과 시민교육의 역할에 대한 재고

1. 시민 위상에 대한 제고: '착한 사람'이 아닌 '현명한 주권자'로서의 시민

대체적으로 보수-기득권층들은 시민을 '착한 주체' 혹은 '순한 주체'의 관점에서만 조명한다. 묵묵히 착실하게 각자의 소임을 다하며 이미 결정된 것을 잘 따르는 이들을 시민이라고 보는 것이다. 민주공화제적 질서가 완성, 정착되었다면 그리만 봐도 좋다. 굳이 질서를 변경하거나 새로운 질서를 만들어낼 필요가 없기 때문이다. 즉 주권자로서 기존 질서의 유지와 재생산을 우선 중시하며 살아가면 되는 것이다. 그러나 우리 사는 세계(대한민국)의 현실이 그러하지 못하다.[11]

시민의 위상은 '주권자'이다. 시민은 헌정체제의 유지와 발전을 이끌어가는 주체로서 공동체의 주요 문제에 직간접적으로 관여할 뿐만 아니라, 결정권을 보유하고 있고, 행사해야 한다는 의미에서 그러하다.

주권자로서의 시민의 위상은 기본적으로 인간 존재와 공동체에 대한 문명사적 인식과 태도의 변화에 바탕해 설정할 수 있다. 정치혁명(미국 혁명과 프랑스 혁명 등)과 경제혁명(자본주의로의 이행)을 통해 드러난 바와 같이, 자유롭고 평등한 존재로서의 인간에 대한 자각, 그리고 그러한 인간이 행복한 삶을 추구하고 영위하기 위해 함께 살아가기 위해 만들어낸 정치공동체, 즉 민주공화국에 대한 선호의 형성이 그것이다.

민주공화제는 (헌법에 기초하여) 구성원들이 지배와 피지배의 관계가 아닌 견제와 균형의 관계를 맺는 것을 기본 원리로 한다.(김경희, 2009, 참조) 자유롭고 평등한 인간은 이와 같은 관계의 맺음에서 가능해진다. 이때 시민은 자유롭고 평등한 인간을 가능케 하기 위해 민주공화제의 기본 원리의 작동을 요구할 권리와 준수할 책임을 갖고 있는 주체이다.[12] 따라서 시민은 권리를 행사하고 책임을 수행하기 위한 역량을 필요로 한다.(Shills 1997, 참조) 이러한 관점에서 볼 때, 시민은 단지 '착한 사람'을 의미하지 않는다. 고대 그리스 때부터 시민의 반대말은 'idiot(바보, 천치)'이다. 즉 시민은 '현명한 자', '지혜로운 자'를 의미한다. 공동체가 직면한 문제들을 다룸에 있어 결정권을 보유하고 있는 주권자로서 개인과 공동체에 보다 좋은 판단과 선택을 해야 하기 때문이다. 이 점에서 시민교육은 '착한 사람'의 양성에 초점을 두는 인성교

---

11 시민을 착한 주체로 규정하려면, 착함의 본래 뜻인 '좋음'에 기반해야 한다. 이와 관련해서는 Burt, 1990, 참조.

12 책임은 영어로 'responsibility'이다. 책임은 곧 '응답(response)'임을 알려준다.

육과 다르다.

이때 유의할 점이 있다. '현명한 자', '지혜로운 자'라는 호명은 시민을 '개인'으로 보는 관념이 스며져 있다. 즉 인간 모두가 각기 독립적이고 자율적인 주체로서 자유롭고 평등하다는 것이고, 그러한 인간이어야 시민일 수 있다는 것이다. 하지만 시민 개념은 개인에 한정할 수 없다. 오히려 시민 개념은 개인에서 벗어났을 때 성립 가능하다. 즉 시민은 어느 누구 하나로 지칭할 수 없는 관계를 통해서 구성되는 집합적 존재이다. 바로 이때 시민은 참정권자, 저항권자가 될 수 있다. 실제로 역사적 형성 과정에서 시민은 경제적 집합체의 의미와 함께, 사회문화적 집합체의 의미를 가졌다. 시민을 '시민계급'으로, 또 교양계급으로 부르기도 했던 이유이다.(신진욱 2008) 시민은 이러한 경제적, 사회문화적 '집합'으로서 존재할 때, 주권을 보유할 수 있고 행사할 수 있는 정치적 주체, 즉 '주권자'의 위상을 갖는다.

2. 시민교육의 역할에 대한 재고: 주권자 역량 강화 교육으로서의 시민교육

시민교육의 개념은 시민의 위상에 기초한다. 시민의 위상은 '주권자'이다. 시민은 헌정체제의 유지와 발전을 이끌어가는 주체로서 공동체의 주요 문제에 직간접적으로 관여할 뿐만 아니라, 결정권을 보유하고 있고, 행사해야 한다는 의미에서 그러하다. 이로부터 시민교육은 시민의 주권자 역량을 강화하기 위한 교육이라고 정의할 수 있다. 이런 의미에서 시민교육은 민주주의를 실천하는 교육이라고 할 수 있다.

이때 시민교육의 필요성은 시민의 위상을 충족시키지 못하는 현실, 그래서 주권자의 역량 발휘를 요구하는 이러 저러한 문제들로 가득찬 공동체의 구체적 현실에서 나온다. 서로 다른 생각과 이해관계를 충돌시킴으로써 공동체를 파괴하는 길로 들어서게 하는 현실, 부와 권력의 횡포로 인해 견제와 균형의 관계가 깨지고, 지배와 피지배의 관계가 만들어진 현실이 바로 그것이다.

시민교육의 필요성을 현실에서 찾는다고 할 때, 시민교육은 시대조응적이어야 한다. 현실에서 시민은 특정 시대의 특수한 균열과 갈등 속에 놓여져 있는 '유한 존재'이기 때문이다. 따라서 시민교육은 시대초월을 내세운 특정한 이념의 추종과 가치관의 습득과 적용을 지향하지 않는다. 역사적 흐름에 따라 특정 공동체가 직면한 문제들의 종류와 성격이 다를 수밖에 없는데다가, 공동체의 유지와 발전을 위해서는 시민들 간의 이념과 가치관의 차이를 인정해야만 하기에 그러하다.

그간의 시민교육은 주권자 역량의 강화를 위한 교육이라기 보다는 주로 반독재 민주주의 이념 및 가치를 전파하는 교육에 치중해 왔다. 시민교육을 '민주시민교육'으로 규정해 실시해왔던 것이 그 예이다. 반독재 민주주의 이념 및 가치가 중요하지 않은 것은 아니다. 하지만 반독재 민주주의 이념 및 가치 자체를 중시해서는 시민교육의 필요성과 역할에 대한 사회적 동의와 합의를 이끌어내는데 있어 한계를 가질 수밖에 없다. 시민적 삶을 곤란케하는 현실의 구체적 문제를 발굴하고, 문제 해결의 수단과 방법을 찾아내 실제 적용하는 것에 집중하기가 어렵기 때문이다.[13]

독재정권의 시기가 아닌 상황에서, 반독재 민주주의 이념 및 가치에 관한 교육은 추상적인 방향으로 흐르거나, 과거사 교육으로 흐를 가능성이 높다. 시민을 주입식 교육의 피교육자로 한정하면서 대상화시킬 우려마저 있다. 추상적 교육과 과거사 교육의 필요성을 부정하는 것이 아니다. 추상화 능력과 과거사 지

---

13 시민교육은 인간은 올바른 이념과 가치의 습득을 통해 올바른 생각과 행동을 한다는 가정에서 벗어나야 한다. 올바른 이념과 가치가 별도로 존재한다는 가정에서도 벗어나야 한다.

식은 이러 저러한 현실 문제들의 구조적 성격과 근원을 파악하기 위해서라도 필요하다. 하지만 추상화 능력의 함양과 과거사 지식의 습득에 대한 필요성을 시민 스스로 자각할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 우선해야 하는 것이 바로 시민들이 살아가고 있는 당대의 현실인 것이다.

민주화 이전 독재정권 시기의 시민교육은 민주주의 이념과 가치에 기대어 시민의 저항성을 강조할 수밖에 없다. 하지만 민주화 이후의 시민교육은 민주주의 이념과 가치 그 자체가 아니라 민주주의를 지속적으로 작동시켜나가기 위한 시민의 책임성과 제도적 절차와 장치를 운용할 수 있는 역량을 강조해야 한다. 또한 다양한 이해와 요구를 표출하는데 그치지 않고 그것이 미칠 영향과 결과에 대해 숙고하고 숙의하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 이를 통해 민주주의가 현실에서 '필요한'이유를 발견할 수 있도록 해야 한다.

이때 유의할 것은 민주주의의 필요성이 부와 권력을 가진 이들의 흠과 허물을 단죄하는 데에서 나오지 않는다는 것이다. 부자와 권력자의 흠과 허물을 단죄하면 안 된다는 것이 아니다. 민주주의의 목적이 부자와 권력자들의 흠과 허물을 단죄하는 것에 있지 않다는 것이다. 또 설사 단죄한다 해도 그 이유를 특정해야 한다는 것이다. 그리고 무엇보다도 민주주의가 필요한 이유는 부자와 권력자가 아니라 오히려 부와 권력을 갖고 있지 못한 이들, 즉 민중을 우선 살피기 위함이라는 것이다.

민주주의와 정당에 관한 이론 연구에 큰 영향을 끼친 미국의 정치학자 샤츠슈나이더는 "인민을 위해 민주주의가 만들어진 것이지, 민주주의를 위해 인민이 만들어진 것은 아니다. 민주주의는 평범한 사람을 위한 것이다"(샤츠슈나이너 2008)라고 했던 이유도 민중을 우선하는 생각에 기초한 것이다. 그가 말한 인민과 평범한 사람들이란 부와 권력을 갖고 있지 못한 다수의 보통 사람들, 즉 민중을 가리킨다.

고대 그리스 이후 아주 오랫동안 잊혀졌던 이름, 기억되었다 해도 부정적인 것으로 간주되었던 민주주의(헬드 2010)가 19세기 말에서 20세기 초에 들어 '좋은 것'으로 탈바꿈되어 인류 역사의 전면에 다시금 등장할 수 있었던 것도 바로 부자와 권력자의 흠과 허물을 단죄하기 위함이 아니라 민중을 우선 살피는 사상과 이념으로 이해되었기 때문이다. 경제적 불평등이 심화된 가운데 강자독식이 판을 치는 한국 사회를 떠올릴 때, 민주주의가 필요한 이유 역시 다른 무엇보다도 민중 우선에서 찾을 수 있을 것이다.

3 ▌시민교육 요소의 재설정: 주권자 역량 강화와 행사의 요건들

시민교육은 시민의 주권자 역량의 강화를 위한 요건으로서 '상황과 행동규범의 설정,''우선 순위의 설정,''권위의 형성,''협력과 연대 주체로서의 시민의 발견'등을 고려해야 한다. 이는 공동체가 직면해있고, 시민적 삶에 크게 영향을 끼치는 문제들을 해결하는데 필요한 요소들이다. 특히 서로 다른 이념과 이해관계가 상충하는 가운데에도, 시민들이 경쟁 혹은 협력하며 공적 의제를 설정하고, 담론을 형성하며, 정책을 도출해내기 위한 것이다.

1. 상황과 행동규범의 정의

시민교육이 주권자 역량 강화를 위해 고려해야 할 첫 번째 과제는 상황과 행동규범을 정의하고 설정하

는 것이다. 공동체가 어떤 상황에 처해 있는지, 따라서 시민적 삶에 어떤 영향을 미치는지에 대한 판단력을 키우는데서 출발해야 한다는 것이다. 이를 통해 시민과 공동체에 이로운 선택을 할 수 있을 것이기 때문이다.

특히 어떤 균열과 갈등의 사안들이 존재하는지, 그 요인은 무엇이며, 강도가 어느 정도인지를 파악할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 균열과 갈등으로 인해 공동체의 기반이 무너질 수 있기 때문이다. 또 개인의 생존과 권리가 위협을 받을 수 있기 때문이다.

시민교육은 시민들이 상황에 대한 정의를 내릴 수 있도록 공동체 현실에 대한 지식과 정보를 제공해야 하며, 현실을 분석하고 해석할 수 있는 틀과 언어를 제공해주어야 한다. 유의할 것은 현실 분석과 해석의 틀과 언어가 타자에 대한 편견을 조장, 강화, 유포하는 것이어서는 안된다는 것이다. 이념과 이해관계의 차이에도 불구하고, 타자를 적대화하는 방향으로 나아가서는 균열과 갈등의 원활한 해결이 어렵기 때문이다. 따라서 현실에 대한 분석과 해석의 틀과 언어는 서로의 차이에 대한 존중, 적대성의 완화, 양보와 대안 제시, 동의와 합의 지점의 도출이라는 성격을 띠는 것이어야 한다. 이는 옳고 그름, 좋고 나쁨, 맞고 틀림을 선험적 가정에 의존해 규정해서는 안된다는 것이다.

상황에 대한 정의가 내려지면, 그러한 상황에서 어떤 태도를 취하고, 어떤 선택을 해야하는지에 대한 규범을 도출할 수 있도록 해야 한다. 시민교육은 현실에 대한 분석과 해석에 그쳐서는 유용성을 확보할 수 없다. 시민교육은 현실에 대한 분석과 해석에 기초해 구체적인 행동의 지평을 선보임으로써, 문제해결의 가능성과 전망을 제시할 때에 필요성을 인정받을 수 있다. 문제해결은 결국 인식이 아니라 행동의 결과로 얻어지기 때문이다. 즉 시민교육은 해결이라는 말의 의미를 행동의 성과로 이해해야 한다는 것이다. 하지만 시민교육이 문제해결을 위한 행동 그 자체라고 할 수는 없다. 문제해결은 교육현장이 아니라, 문제의 현장, 삶의 현장에서 이념과 이해관계가 다른 성원들 간의 전략적 경쟁과 협력의 관계 속에서 이루어질 것이기 때문이다. 따라서 시민교육은 행동의 규범을 제시하는데 초점을 맞추어야 한다. 이때 시민적 실천은 규범적일 뿐만 아니라, 현실적이어야 한다. 어느 한 편이 다른 한 편을 사멸시킬 수 없는 현실을 인정하고, 배제가 아닌 포괄을 원칙으로 삼는 선택을 해야 한다는 것이다. 또 최선의 선택이 있음을 가정해, 서로 동의하고 합의할 수 있는 차선의 선택–사실상의 최선의 선택–을 회피해서도 안된다는 것이다.

2. 우선순위의 설정

시민이 주권을 행사한다는 것은 정치적 실천을 한다는 것에 다름 아니다. 이때 가장 중요한 것이 바로 우선 순위의 설정이다.

“민주주의 정치에서 용서할 수 없는 죄악은 대중의 권력을 사소한 문제들에 사용함으로써 이를 낭비하는 것이다.” 민주주의와 정당 이론에 큰 영향을 끼친 미국의 정치학자 샤츠슈나이더의 말이다.(샤츠슈나이더 2008)

무엇이 중대한 것인지 아닌지 혹은 무엇이 사소한 것인지 아닌지를 둘러싸고 논란의 여지가 있다. 하지만 샤츠슈나이더의 말은 정치가 기본적으로 우선 순위를 결정해야 하는 실천임을 상기시켜준다. 즉 중대한 문제를 우선 다루어야 하는 것이 정치라는 것이다.

현대 문명은 공동체의 유지와 발전을 위협하는 매우 다양한 문제들을 배태했다. 인종, 계급, 지역, 종교, 성 문제를 둘러싼 균열과 갈등들이 그 예이다. 이들 균열과 갈등들은 어느 하나 중요치 않은 것이 없

다. 모두가 상황에 따라 공동체의 안정과 평화를 깨뜨리고 시민을 불안과 전쟁으로 몰아넣을 수 있다. 하지만 우선 해결해야 할 균열과 갈등이 무엇인지를 판단하고 선택해야 한다. 그런데 이때 유의할 것이 있다. 우선 순위를 정해야 하는 이유다. 아마도 많은 사람들이 문제 그 자체의 중대성 때문이라고 할지 모른다. 하지만 틀렸다. 우선 순위를 정해야 하는 이유는 다름 아닌 상황적 특성과 자원 및 능력의 제한성 때문이다.

이는 균열과 갈등을 겪는 문제가 아닌 경우를 살펴보아도 확인할 수 있다. 가령 성장, 일자리 창출, 물가 안정 중 어느 하나 중요치 않은 것이 없다. 하지만 셋을 동시에 충족시킬 수는 없다. 성장을 중시해 적극적인 재정정책을 써서 투자를 늘리면 일자리를 늘릴 수는 있으나, 물가는 오르게 된다. 이 때문에 물가를 안정시키고자 긴축재정을 쓰면서 투자와 경기가 위축되고 성장이 둔화되어 일자리를 늘릴 수 없게 된다. 따라서 어떤 공동체가 직면한 현실에서 어떤 문제를 보다 먼저 해결해야 할지 그 우선 순위를 설정할 수 있어야 한다.

3. 권위의 형성

시민의 주권자 역량 강화는 권위있는 리더십, 좋은 리더십을 필요로 한다. 정치사회적 갈등과 분쟁을 공공화함으로써 사회적 약자를 보호하고, 공동체의 유지와 발전의 계기로 삼을 수 있기 때문이다.

상황과 행동규범을 정의하고, 그에 입각해 우선 순위를 설정하기 위해서, 또 그것에 대해 사회적 동의를 얻어 합의에 이르기 위해서는 권위있는 리더십을 형성할 수 있어야 한다. 이때 제일 중요한 것이 바로 리더십(leadership)과 팔로우십(followship)의 관계에 대한 이해이다. 좋은 팔로우십이 좋은 리더십을 만든다는 것에 주목해야 한다.

특정 리더십에 대한 자신의 지지 혹은 선호 여부와 상관없이, 공익을 위한 민주적 절차와 숙의의 과정을 거친 결정에 대해서는 존중을 표하고 따름으로써 권위를 부여하고 인정해야 한다.

권위있는 리더십을 형성하기 위해서는 다수에 대한 의존보다 소수에 대한 보호를 우선해야 한다. 권위있는 텍스트도 필요하다. 특히 헌법의 위상과 역할에 주목해야 한다.(이국운 2010, 참조) 즉 권위의 형성을 위해 시민교육은 헌정적 가치와 규범을 명시하고 있는 헌법에 기초해야 한다.

헌법은 최소한의 합의, 최소한의 공유된 가치에 기반해 있다. 현실적으로도 바람직하냐의 여부를 떠나 헌법재판소가 정치·사회 갈등의 분쟁 해결 기제로서 역할을 하고 있다. 따라서 '관념의 헌법'을 탈피하고 헌법을 텍스트 삼아 현실을 논의할 수 있도록 해야 한다. 하지만 외국과 비교했을 때 헌법 교육이 대단히 취약하다. 미국은 초등학교에서 헌법을 가르치는데, 우리는 중 · 고등학교에서도 헌법 교육을 하지 않는다. 헌법은 주권자인 국민 누구나 알 수 있어야 한다. 헌법이 다른 개별법보다 쉽게 규정돼 있는 것도 그 때문이다. 현실 정치세력도 헌법에 근거한 정치담론이나 정책 마련 활동이 미약하다. 헌정 체제 완성이 얼마 안됐고, 그간 헌법의 위상이 낮았기 때문이다. 하지만 이제는 헌법을 주요 텍스트로 삼아 논쟁하고 정책을 정해야 한다. 시민교육이 주목해야 할 지점이다.

4. 협력과 연대 주체로서의 시민의 발견[14]

주권자는 만드는 것이 아니라, 발견하는 것이다. 통상 시민은 '자유로운 개인'이라는 것으로 이해되어진다. 이때 자유는 근대 민주주의 역사의 과정에서 신과 군주로부터의 자유를 의미한다. 그리고 개인은 바로 그 자유가 구현되는 주체의 단위를 가리킨다. 더 이상 쪼개질 수 없는 그 자체로 완결된 주체. 신과 군주로부터 독립적이고 자율적인 개인. 이성적으로 사고하고 판단할 수 있는 개인인 것이다. 하지만 이러한 '관념'에 의거할 때, 시민은 주권자로서 역량을 발휘할 수 없다.

시민이 주권자 역량을 발휘하기 위해서는 자유로운 개인으로 산개하는 것이 아니라, 즉 원자화되는 것이 아니라, 공통의 지향을 갖고 협력하고 연대하는 관계를 맺은 집합적 주체가 되어야 한다. 자유는 바로 그러한 관계를 맺을 권리, 즉 시민이 될 권리로서 인식되어야 한다.

협력과 연대라는 관계 맺음을 위한 것이 바로 평등이다. 동등한 존재로서의 인간을 전제할 때, 협력과 연대가 가능하며, 협력과 연대의 관계를 맺을 때에 주권자인 시민을 발견할 수 있다. 이때 평등은 단지 자유로운 개인으로서의 평등, 혹은 법 앞에서의 평등, 경제적 부의 배분의 결과라는 관점에서 조망하는 것을 넘어서야 한다.

바로 이를 자각케 하는 것이 시민교육이다. 즉 시민교육은 시민이 협력과 연대를 통해 주권을 행사할 수 있는 주체임을 스스로 혹은 서로 발견토록 만드는 실천이다.

그런데 이러한 발견은 교육자-피교육자의 관계가 아니라 '서로 배우는 관계'를 맺을 때 가능하다. '모든 사람은 대중이자 지식인'이라며 인간을 역능의 보유자로 보았던 그람시는 교육의 원리를 '모든 교사(지식인)가 곧 학생(대중)이고 모든 학생이 곧 선생이 된다며 서로 배우는 관계에서 찾았다. 랑시에르가 말한 바와 같이 인민(학생)의 지능이 열등하다는 믿음 그 자체가 인민을 바보로 만든다(랑시에르 2008)는 것에서 탈피한 교육의 원리에 주목한 것이다. 우리는 교육을 아직도 훈육 및 통제의 기제로 간주할 수밖에 없는 현실을 살고 있지만, 교육은 여전히 중요한 인간관계의 양식이다. 물론 이때의 교육은 그람시가 이미 그러했듯이 학교를 벗어나 사회 전반으로 확장되어진 관계 양식이기도 하다. 그람시는 대중(학생)과 지식인(교사)의 인지방식이 각각 다르다고 하였다. 대중은 '느낌(feeling)'을 통해, 지식인은 '앎(knowing)'을 통해 인지한다는 것이다.(그람시 1986) 결국 대중이기도하고 지식인이기도 한 인간들은 그러한 배움의 관계를 통해, 느낌과 앎의 교류를 통해 새로운 느낌과 앎과 경험을 얻어 시민으로 생성될 수 있는 것이다.

---

14 이와 관련해서는 김윤철, "한국 시민의 실존양식: 분할과 인간의 위기."『정치평론』vol.10. 239, 2012;"사회의 전환과 새로운 주체의 발견에 대한 단상."『진보평론』 51호(봄), 2012 참조.

4 ▌ 당대 현실의 재검토: 주권자 지위의 훼손과 역량의 약화

시대조응적 시민교육을 위해서는 당대 현실의 특징에 대한 파악이 필요하다. 특히 시민의 위상이라는 관점에서 조망해보아야 한다.

1. 협송과 편견의 강화

종편과 SNS의 등장으로 대표되는 매스미디어 환경의 변화 속에 특정 집단의 이익과 견해를 반복해 전파하는 편협한 담론의 생성과 유포가 이루어지고 있다. 즉 '협송(narrow casting)'의 문제가 심각해지고 있다. 서로 다른 이해관계와 견해의 차이를 좁히고, 정치사회적 갈등의 합리적 해결책을 도출하기 위한 시민적 숙고와 숙의의 미덕(이승훈 2010, 참조)이 힘을 발휘하고 있지 못하는 상황인 것이다.

협송에 따른 편견의 강화는 '말과 소통의 부패'(들뢰즈 1993)에 다름 아니다. 협송은 사회구성원들의 편견과 편가르기를 강화하면서 정치사회적 갈등과 분쟁을 더욱 조장, 심화시키고 있다. 연대와 협력을 통해 집합적 주체로서의 시민을 형성할 통로를 차단하고 있는 것이다.

정치조차 '막말'로 얼룩져 있다. 막말은 정치가 제 역할을 못하도록 한다. 막말은 서로 경쟁하는 세력들 간의 생산적 논의를 가로막음으로써 정치·사회적 문제를 해결하기 위한 솔루션의 도출을 가로막는다. 특히 그 막말이 어떤 한 측을 악으로 낙인찍고 척결의 대상으로 간주해버릴 때에 그러하다.

현대 사회 혹은 지금의 대한민국에서도 어떤 세력이 다른 세력을 사멸시킬 수는 없다. 나치와 같은 무자비한 독재정권이 아니고서는 합법적으로 존재하고 정당한 절차를 거쳐 상당수 국민적 지지를 획득한 특정 정치세력을 절멸할 수 없다. 군부가 아닌 어떤 민간 정치세력도 그러한 수단과 방법을 갖지 못하며, 설사 갖고 있다 해도 그리해선 안 된다. 국민의 상대적 다수가 그것을 요구한다고 해도 그러하다. 그것은 다수의 횡포, 즉 다수의 이름으로 행해지는 전제정치일 뿐이다.

정치는 자신에게 유리한 편견을 조장하고 강화하는 방식을 통해 유지·재생산하는 실천(샤츠슈나이더 2008)이기도 하다. 하지만, 결국 말을 통해 서로 이견을 표출하고 조정해야 하는 현대 민주주의 정치에서 그 편견은 상대방의 존재를 비판하는 것에서 머물러야 하지, 부정하는 것으로까지 나아가서는 안 된다. 설사 부정의 의미를 담아야만 한다고 해도 존중할 대상으로 바뀔 수 있는 '여지'를 남겨놓는 것이어야 한다.

영국 의회는 오래전부터 상대방 의원에 대해 어떤 이유이든 '거짓말쟁이'라는 말을 못하도록 하고 있다. 거짓말을 할 때조차 '정확하지 않다', '잘 못 알고 있다'로 표현해야 한다.(신형식 1992) 영국 의회의 전통과 규범에 따른 미국 역시 마찬가지다. 취임 초 의회를 방문해 건강보험 개혁을 주장하던 오바마 대통령을 '거짓말쟁이'라며 비난했던 공화당 의원에게 가해졌던 초당적인 정치, 사회적 비판은 그러한 정치문화적 맥락에서 이해할 수 있다.

협송과 막말에 따른 편견의 강화라는 말과 소통의 부패에서 벗어나기 위해서는 시간을 가져야 한다. 민주주의를 잘 지켜내려면, 맞다고 보고 들은 것, 옳다고 믿는 것, 좋다고 여기는 것이 실제 그러한지를 살펴볼 시간말이다. 혼자가 아니라 타인과 공동체가 함께 그리할 수 있는 시간 말이다. 저마다 달리 내세우는 사실과 가치와 행동 방식이 우리 모두에게 어떤 결과를 가져올 것인지를 따져보고, 서로를 조화롭게

만드는 시간 말이다. 민주주의를 위해서는 숙고와 숙의, 그리고 성찰을 위한 시간이 있어야 한다는 것이다. 한국의 민주주의가 위기에 처해 있다면 바로 이러한 시간의 부족 혹은 부재 때문이다.

우리가 사는 세계는 다양한 열정과 복잡한 이해관계로 얽히고설켜 있다. 그래서 우리가 접하고 취한 정보와 지식에는 드러나지 않은 의도와 의도치 않은 결과를 낳는 요소들이 담겨 있다. 맞다고 보고 들은 것이 틀린 것일 수 있고, 옳다 믿은 것이 그른 것일 수 있으며 좋다 여겼던 것이 나쁜 것일 수 있다. 그 역도 성립한다. 민주주의를 잘 지켜야 한다면 바로 그 가능성을 인정하는 태도이고 제도이며 체제이기 때문이다. 민주주의가 다수결을 의사결정의 방식으로 삼았으면서도 다수의 의견이 소수의 의견을 보호할 때 정당성과 권위를 가질 수 있는 이유도 바로 그 때문이다. 다수결의 방식은 다수가 간과한 것을 소수가 포착했을 가능성에 대한 존중을 전제로 해야만 한다는 것이다. 그렇지 않으면 사람들은 자신의 뜻과 다를지라도 다수에 편승할 수밖에 없게 된다. 보호받고 존중받지 못할 결정을 할 이는 거의 없기 때문이다. 설사 그러한 결정을 했다고 하더라도 숨기고 침묵할 것이다.

2. 이중의 불평등

한국은 사회경제적 불평등과 정치적 불평등 문제가 심각한 상황에 처해 있다. 특히 사회경제적 불평등이 정치적 불평등으로까지 이어지는 이중의 불평등에 처해 있는 것이다. 자유롭고 평등한 주권 행사가 원활하게 이루어질 수 없는 상황인 것이다.

(1) 사회경제적 불평등

통계청 자료 넥년 가계금융 · 복지조사 결과'에 따르면, 대한민국은 지니계수가 0.353이다. OECD 평균 3.14에 비해서도 높은 수치로 OECD 34개 국가 중 6위에 해당한다.

'OECD 고용 전망 2015'에 따르면, 한국은 2012년 기준으로 국내 임금소득 상위 10%의 임금이 하위 10% 임금의 5.83배나 된다. 격차가 조사대상국 중 가장 크다. 최저임금 또는 그 이하 소득을 버는 노동자 비율 역시 14.7%로 조사대상국 중 가장 높다. OECD 평균은 5.5%다.

국내 10대 그룹 등기임원 평균연봉은 9억 7000만 원이다. 특히 삼성의 등기임원 평균연봉은 자사의 정규직원과 비교해도 19.8배가 높다. 한국의 법정 최저연봉은 약 1300만 원 정도다. 빈곤층을 가리는 기준 연소득 1068만 원을 겨우 넘는다.

동국대 경제학과 김낙년 교수의 연구에 따르면 20세 이상 성인 기준으로 금융자산과 부동산을 포함한 전체 부의 66.4%가 상위 10%에 쏠려 있다. 하위 50%의 자산은 2%에 불과하다. 일자리 부족과 비정규직 남용으로 인한 소득불평등만이 아닌, 부의 불평등도 점차 심화된 것이다. 상위 1%는 전체 부의 26.0%를 차지하고 있다. 이들의 자산규모는 평균 24억 3700만원이다. 김 교수가 작년에 내놓은 연구결과에 따르면 소득의 경우 상위 1%가 전체 소득의 12.1%를, 상위 10%가 44.1%를 차지하고 있다.

이런 중에 대한민국은 몇 년째 자살률과 저출산율에서 OECD 1등을 달리고 있다. 그간 서울은 다른 세계적 대도시와 비교하면 치안상태가 좋은 도시임을 자랑했다. 하지만 이제는 아니다. 흉악범죄 발생 빈도가 이미 2000~2004년 사이에 OECD 평균을 넘어섰다. 지난 5년 새에 존속살인은 2배 이상 증가하였는데, 이는 같은 시기의 미국과 영국에 비해서도 2배가 높은 수치이다. 최근엔 비존속 살인도 급증하고 있다. 2000년대 초엔 가족동반 자살이 급증했었다. 양육이 불가능해져 아이들을 보육기관에 맡기고 떠나는

부모도 많았다. 2008년 경제위기 이후 최근에 들어선 그런 부모가 다시 늘었고, 아이를 다시 찾아 데리고 가는 비율은 더욱 줄어들었다. 2013년에 발표된 경찰청 자료에 따르면, 이 시기에 걸쳐 아예 자식과 가족을 버리고 떠나버리는 성인가출도 32.5%가 늘어났다.

(2) 정치적 불평등

사회경제적 불평등은 정치적 불평등으로까지 이어지고 있다. OECD가 발표한 2012년 '행복지수(Your Better Life Index)'에 따르면, 소득부문 상위 20%의 91%가 투표하는 데 반해, 하위 20%의 투표율은 59%에 그쳐 정치적 불평등 지수가 29개국 중 최하위였다. 그 격차가 무려 32%이다. OECD 회원국의 두 계층 간 평균 투표율 차이가 7%인 것에 비하면 엄청 큰 격차다. OECD의 2015년 발표를 보면, 대한민국 상위 20% 소득층의 투표참여율은 거의 100%이지만, 하위 20% 소득층은 71%에 그쳐 그 격차가 29%에 달한다. OECD 평균인 13%의 두 배가 넘는다. 정치적 불평등은 사회경제적 불평등의 해소를 촉구하는 시민적 주권 행사의 기회를 봉쇄하는 효과를 낳는다는 점에서 특히 심각한 문제라 할 수 있다.

이런 중에 한국을 떠나고 싶다는 사람들이 많아지고 있다. 엠브레인이 지난 2월 발표한 자료에 따르면, 전국 19세~59세 성인 남녀 1000명 중 76.4%가 '이민을 생각해 본 적 있다'고 답했다. 20대(77%), 30대(84%), 40대(78%), 50대(65%) 등 전 연령대에 걸쳐 고루 분포되어 있다. 이민을 고려한 이유는 '갈수록 빈부격차와 소득불평등이 심해져서'(37.8%)가 가장 많았다.

스위스에서는 최고경영자 임금을 주주의 투표로 제한하는 '민더 이니셔티브', 즉 고액연봉 제한안이 통과된 바 있다. 독일도 최고경영자 임금한도 제도 도입을 검토하고 있으며, 프랑스는 이미 지난해 공기업 경영자의 임금을 직원 최저임금의 20배 이상을 넘지 못하도록 6억 5000만 원으로 제한하는 안을 통과시켰다. 모두가 불평등을 해소하기 위한 노력이다. 시민교육은 이와 같은 실천에 주목해야 한다.

3. 신뢰집단의 부재와 권위의 공백

정치사회적 갈등과 분쟁을 중재할 신뢰집단이 부재하다. 정당과 국회, 행정부, 사법부, 언론, 시민단체, 종교단체 모두 사회구성원들에게서 신뢰를 받고 있지 못하다.

지난 2007년 10월, 서울대 사회발전연구소가 동아일보와 함께 실시한 '한국 사회기관 및 단체에 대한 신뢰도'조사 결과에 따르면, 정당, 국회, 행정부, 사법부의 신뢰도는 정당 2.9%, 국회 3.2%, 행정부 8.0%, 사법부 10.1%에 불과하다. 언론, 시민단체, 종교단체도 마찬가지다. 언론은 13.3%, 시민단체는 21.6%, 종교단체는 15.5%에 불과하다. 다른 한 조사에 따르면 국민 중 5%만이 국회의원이 민의를 대변한다고 답했다(매일경제·엠브레인 2011년 10월 30일). 이런 중에 최근에 들어서는 관피아, 교레기, 기레기 등의 신조어가 나올 정도이다.

신뢰집단의 부재는 갈등과 분쟁의 권위있는 해결책 도출이 불가능하다는 것을 의미하는 것으로, 이는 정치사회적 갈등과 분쟁의 심화로 이어지고 있다. 이때 무엇보다도 심각한 문제는 그러한 현실에서 사회적 약자의 시민적 권리가 크게 침해받고 있다는 것이다. 노조 조직률이 10% 정도에 불과해 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균의 3분의 1밖에 안되는 대한민국의 경우 특히 그러하다. 사회적 약자들이 조직조차 갖고 있지 못해 강자의 횡포에 속수무책일 수밖에 없기 때문이다.

최근 대한민국 사회를 뒤덮고 있는 숱한 '갑질 논란'현상은 바로 이러한 현실의 한 단면이다. 세월호 참

사 유족들이 진상규명을 위한 특별법 제정에 직접 나설 수밖에 없었던 이유도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 정당과 국회와 행정부와 사법부를 믿을 수 없는 현실, 권력체가 문제해결에 필요한 권위를 갖고 있지 못한 현실에서 치유받아야 할 유족들이 고통을 감내하면서 스스로 문제해결의 주체로 나설 수밖에 없었던 것이다.

4. 과잉주체화 혹은 주체의 포획

정치사회적 갈등과 분쟁의 해결은 물론, 행복을 추구할 헌법적 권리의 행사에 필요한 기본적 조건들의 구비, 즉 주거, 건강, 교육, 노동과 같은 문제들마저 개인이 부담해야 하는 사회가 되어 있다. 이를 개인의 과잉주체화라고 정의할 수 있다. 타인과의 경쟁에서 승리하고, 자신의 꿈을 실현하기 위해서는 개인 각자가 끊임없이 스스로를 계발해야 한다는 강박관념에 시달리고 있기도 하다.

대부분의 사회성원이 도달할 수도 없는 혹은 도달할 필요도 없는 성공, 그것도 정확히 '자본의 성공'에만 열광한다. 이때 실패는 더 이상 교훈을 얻는 귀중한 경험이 아니다. '전쟁 같은 경쟁'에서 실패는 곧 죽음을 뜻한다. 이 때문에 실패는 오로지 성공 신화로 이어질 때에만 인정된다. 일상적 삶의 영역에서 다반사로 일어나는 아무 것도 아닌 자에 대한 괄시와 폭행, 살해는 단지 스트레스와 분노 때문만은 아니다. '패배자'에 –혹은 패배자로 간주되는 자에– 대해서는 그렇게 해도 된다는 의식이 내면화된 것의 반영이기도 하다. 이 때문에 괄시, 폭행은 패배자에 대한 '처벌'의 의미를 지니기까지 한다. 그 결과 사람들은 역능을 상실한 나약하기 그지없는 가엾은 존재가 되었음에도 '퍼니셔(punisher)'가 되어버렸다. 현 자본주의 체제가 성공을 열망하지만, 고작 연명해가는 것이 운명인 다수의 보통 사람들에게 부여한 위상과 역할 중 하나가 바로 그것이다. 즉 다수의 보통 사람들이 체제 안에서 살아가는 한 가지 방식이기도 하다. 그 역할을 수행하는 동안 자신은 패배자가 아닌 듯한 느낌마저 갖는다.

최근 '오디션' 프로그램이 우후죽순 터져 나온 것은 우연이 아니다. 자유로운 개인의 재능과 노력 여하에 따라 분할의 경계선을 넘어설 기회가 존재한다는 허구적 감각의 제공이 필요하기 때문이다. 게다가 오디션 프로그램은 이 사회의 현실과 달리 '패자부활전'마저 제공한다. 그러면서 오디션 프로그램은 우리가 '승생패사'의 냉혹한 세계에 살고 있지만, 그래도 꿈을 위해 도전해볼 가치가 있는 것처럼 꾸며댄다. 거짓 희망의 유포. '희망고문'에 다름 아니다.

한국 사회에서 개인은 소비의 자유[15]에 포획되어 있는 주체이기도 하다. 1980년대 내구소비재 구매열풍으로 대중소비사회가 본격화된 이후 2000년대 들어서는 명품소비의 대중화가 이루어진 상태이다. 소비는 단지 명품에만 국한되지 않는다. 명품의 영역이 명품아파트, 명품학교, 명품강의, 명품병원 등등으로 무한정 확장되어 있는 것이다. 특히 주목할 현상은 공감과 멘토마케팅 열풍 속에 스스로 혹은 사랑하는 이로부터 받아야 할 위로와 격려마저도 스타 연예인과 성공한 기성세대에게 청해 듣고 있다는 것이다. 문화자본이 창출한 시장에서 위로와 격려마저도 소비하는 인간이 된 것이다.

개인을 보호할 사회의 책임을 요구하는 주권자로서의 시민, 연대와 협력을 통해 서로를 책임지는 집합적 주체로서의 시민이 사라지고, 홀로 무한책임을 지고 소비의 자유만을 누리는 개인이 주체의 자리를 차지하고 있는 것이다.

---

15 김현은 이를 '가짜 자유'라고 일갈하였다. 이에 대해서는 김현, 1991. 참조.

5 ▌나오며

시민은 '주권자'이다. 사회의 주요 문제를 결정할 권한을 갖고 있기에 그러하다. 이런 의미에서 시민은 기본적으로 '정치적 주체'이다. 따라서 시민교육은 본질적으로 시민을 정치주체로 세우는 교육이다. 그러나 시민들은 정치를 멀게 느낄 뿐 아니라, 스스로 정치를 멀리하고 있다. 이를 '시민의 탈정치화'라고 정의할 수 있을 것인데, 바로 이것의 극복이 이 시대 시민교육의 '궁극적'과제라고 할 수 있을 것이다.

시민의 탈정치화는 정치가 보통 사람들의 고통스러운 삶과 마음을 우선 살피고 있지 않기에 나타난 현상이다. 한국의 정치는 '혁신 혹은 개혁'을 기치로 내걸고 뭔가 할 때조차 그러하다. 갈수록 그 불안의 정도가 심각해지고 있는 고용과 소득과 주거 현실, 다양한 삶의 길을 열어주지도 못하면서 획일적인 스펙쌓기를 내세워 나날이 더 많은 돈을 빨아먹기만 하는 교육 현실과 같은 문제들을 제대로 다루고 있지 않다. 시대 상황에 입각해 무엇 때문에 누구의 고통을 우선 해소하고, 그것을 위해 누가 먼저 얼마나 양보해야 하는지, 그 양보의 대가는 무엇인지 등을 둘러싼 쟁론과 합의는 도대체 볼 수가 없다. 우선순위의 설정과 부와 권력 자원의 배분이라는 정치 본연의 임무를 전혀 수행치 않고 있는 것이다.

일부 지식인과 사회운동가들은 시민의 탈정치화를 극복하기 위한 시민(정치)교육의 일환으로 정치의 중요성을 강조하는 논변과 언술을 찾아 펼치는데 집중한다. 정당정치론이나 마키아벨리 다시 읽기 붐이 그 예이다. 현실의 정치가 아무리 후졌다 해도 정치는 너무나도 중요하니 결코 눈길을 거두어서는 안된다고 목소리를 높이고 있는 것이다. 게다가 정치는 원래 권력을 다루는 실천으로서 사악하기도 한 것이니 현실의 정치에 너무 실망하지 말라고 다독이고 있는 것이다. 정치는 중요하다. 그래서 아무리 혐오스럽다 해도 회피해서는 안된다. 플라톤은 "정치를 외면한 가장 큰 대가는 가장 저질스러운 인간들에게 지배당하는 것"이라고 했다. 정치를 멀리하면 견제와 조화라는 공화의 원리를 구현하기는커녕 지배와 피지배의 관계를, 그것도 '저질스러운 자의 지배'를 용인하게 된다.

하지만 시민들이 그 중요성과 악마성을 몰라 정치를 외면하고 있는 것일까? 시민들은 정치의 중요성을 아주 잘 알고 있다. 그래서 부당한 현실을 보면 가장 먼저 정치를 욕한다. 시민들은 '다른 정치'를 원하고 있을 뿐이다. 청와대와 여의도로 특정되는 권력의 정치가 아닌, 실존의 문제를 다루고 풀어내는 삶의 정치를 원하고 있다. 천사의 얼굴을 하고 있든, 악마의 얼굴을 하고 있든, 어떻든 간에 '나의 처지'를 덜 나쁘게 하는 혹은 더 좋아지게 만드는 정치를 요구한다. 따라서 시민의 탈정치화를 극복하기 위한 길은 정치의 중요성이나 사악함을 강조하고 해명하는 데 있지 않다. 그 길은 정치의 전환을 실제로 도모하는 데 있다. '권력의 정치에서 삶의 정치로'의 전환, 이것이 시민 본래의 정치적 주체성을 복원하는 '진짜 시민정치'의 길이다. 이 길을 열어야 하는 것이 시민교육, 특히 시민정치교육의 임무이다.

그럼 삶의 정치로의 전환은 어떻게 가능한가? 다른 무엇보다도 시민정치교육은 이 물음에 천착하여 진짜 시민정치의 목표를 제대로 설정하는데에서 출발해야 한다. 삶의 정치로의 전환을 위해 시민정치가 우선 목표로 삼아야 하는 것은 '권력 격차'의 해소이다. 권력이 없음으로 사회적 부의 창출자임에도 그것의 배분 과정에 어떤 관여도 할 수 없는 이들, 그래서 자신들의 '정당한 몫'을 챙기지 못하는 부당함에 고통받는 이들. 그들의 고통을 치유하기 위한 답이 바로 권력격차의 해소, 즉 인간적 존엄성에 필요한 사회경제적 평등의 구비를 위한 '정치적 평등의 실현'에서 찾아져야 한다는 것이다. 사회적 약자 역시 명실상부한 '주권자'의 위상과 역할을 차지하는 것이 시민정치인 것이다.

해방 직후 좌익 세력이 인민에게 환영받았던 것은 인민 다수를 이루고 있던 가난한 농민들의 깊고 깊은

‘한’을 풀어주는 토지개혁을 주창했기 때문이다. 농민들의 한은 단지 물질적 궁핍 때문이 아니었다. 사람의 한은 그리 만들어지지 않는다. 그들의 한은 ‘나의 토지’가 없음으로 인해 자신과 사랑하는 이들의 인간적 존엄성을 지켜줄 수 없었던 데서 비롯된 것이다. 자신의 운명을 ‘착한 지주를 만나는 요행’에 기댈 수밖에 없는 삶. 그것이 그리도 한스러웠던 것이다. 그러니까 토지는 권력에 다름 아니었고, 토지개혁은 권력격차의 해소를 위한 실천이었던 것이다.

대한민국의 정치사회적 주요 의제이자, 시민교육의 주요 의제이기도 한 경제민주주의론 역시 ‘권력격차의 해소라는 진짜 시민정치의 관점’에서 다시금 조명해야 한다. 경제민주주의는 단지 물질적 부의 재분배 관점에서 조망되어서는 안 된다. 그것은 경제 민주주의를 ‘가난한 자들에 대한 물질적 지원’이라는 문제로 국한시키고, 결국 재원의 마련을 위해 다시금 경제성장이 무엇보다 필요하고 우선되어야 한다는 논리에 빠져들게 만든다. 결국, 사회적 약자의 삶을 더욱 피폐케 하고 강자독식의 질서를 강화하는 그 논리이다. 서구 복지국가의 쇠락 이후 도래한 정치경제 체제가 하필 대자본의 주도 하에 ‘생산성’, ‘효율성’, ‘유연성’을 명분으로 전환의 비용을 사회약자층에게 부과한 신자유주의 체제였던 것은 우연이 아니다. 권력의 격차를 해소하지 못한 사회경제적 불평등의 완화는 자본주의가 주기적 위기에 접어들었을 때, 늘 강자독식체제로의 역진을 허용할 수밖에 없다. 시민교육은 이러한 이론적-실천적 담론의 재구성에도 주의를 기울여야 한다.

참고문헌

- 강대현. 2008. 『시민교육과 사회과』. 서울: 한국학술정보.
- 김경희. 2009. 『공화주의』. 책세상.
- 김선옥. 2002. 『정치와 진리』. 서울: 책세상.
- 김영진. 1997. 「한국의 정치문화와 민주시민교육: 역사적 고찰」. 『한국민주시민교육학회보』. 제2호.
- 김유경. 2015. 「다문화 가족 아동의 가족생활 적응실태와 정책과제」. 『보건복지포럼』 226호.
- 김윤철. 2012. "한국 시민의 실존양식: 분할과 인간의 위기."『정치평론』 vol.10. 239–246.
- 김정래. 2001. 「새로운 교육패러다임에서 민주시민교육의 방향 탐색」. 『한국교육』. 제28권. 제1호.
- 김창엽 · 성낙돈. 2008. 「헤게모니론 관점에서 본 시민단체 시민교육의 성격: 참여연대 사례를 중심으로」. 『한국교육』. 제35권. 제1호.
- 김한규. 2009. 「한국 상황과 민주 시민교육(정치교육): 필요성과 과제」. 계명대학교 한국학연구원. 『한국학 논집』. 제38호.
- 김 현. 1991. 『현대 비평의 양상』. 문학과 지성사.
- 구트만, A.. 민준기 역. 1991. 『민주화와 교육: 민주 시민 교육의 이상과 실제』. 서울: 을유문화사.
- 그람시, 안토니오(이상훈 역). 1986.『옥중수고Ⅰ』. 거름.
- 도정일, 2011. 「시민교육이란 무엇인가」. 『제2의 탄생』. 경희대학교 출판문화원.
- 들뢰즈, 질(김종호 역). 1993. 『대담 1972~1990』. 솔.
- 랑시에르, 자크(양창렬 역). 2008. 『무지한 스승』, 궁리.
- 샤츠슈나이더, E.E(현재호·박수호 역). 2008. 『절반의 인민주권』. 후마니타스.
- 샤츠슈나이더, E. E.. 이철희 역. 2010. 『민주주의의 정치적 기초』. 서울: 페이퍼로드.
- 신두철. 2000. 「한국 국가기관의 민주시민교육 실태와 제도화」. 한국민주시민교육학회. 『2010 민주시민교육공동세미나 자료집』(2010. 12).
- 신진욱. 2008. 『시민』. 책세상.
- 신형식(편). 1992. 『영국 의회』. 김영사.
- 신형식. 2012. 「시민사회와 민주시민교육」. 『한국민주시민교육학회보』. 제13–2호.
- 심익섭. 2001. 「시민참여와 민주시민교육」. 『한·독사회과학논총』. 제11–2호(겨울).
  2012. 「주민참여 활성화를 위한 제도화와 민주시민교육」. 『한국민주시민교육학회보』. 제13–2호.

- 아렌트, H.. 2002. 『인간의 조건』. 서울: 한길사.
- 안정수. 1996. 「한국시민교육의 근본문제」. 『한·독사회과학논총』. 제6호.
- 윤종희. 2010. 「현대 자유주의적 교육개혁의 역사와 지식권의 제도화: 세계 헤게모니 국가의 교육제도를 중심으로」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
  2013. 「시민교육의 사회과학적 기초」. 민주화운동기념사업회·경희대학교후마니타스칼리지·시민. 〈시민교육 심포지엄: 시민교육의 생태계를 모색한다〉 발표문.
- 이국운. 2010. 『헌법』. 책세상.
- 이승훈. 2010. "공공영역과 '시민됨'의 문화적 조건."『사회이론』 봄/여름. 101–130.
- 이승훈. 2011. 「공공의 시민 만들기: 자발적 결사체 참여 경험을 중심으로」. 한국공공사회학회. 『시민성과 통치성 그리고 공공성』. 백산서당.
- 이재열. 2006. 「도시와 농촌의 지역공동체 복원: 이론과 현실」. 국가균형발전위원회 주최 . 〈균형발전과 살기 좋은 지역 만들기〉 심포지엄 자료.
- 오혁진. 2012. 『신 사회교육론』. 서울: 학지사.
- 조도근. 1997. 「한국의 민주시민교육의 목표와 방법」. 『한국민주시민교육학회보』. 제2호.
- 차경수. 2004. 『현대의 사회과 교육』. 서울: 학문사.
- 최장집. 2010. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
- 한숭희 외. 2002. 『민주시민교육의 개념과 쟁점』. 민주화운동기념사업회.
  2004.『민주시민교육 운영 사례집』. 한국교육개발원.
- 핸더슨. 그레고리. 2013. 『소용돌이의 한국정치』. 이종삼·박행웅 역. 한울.
- 헬드, 데이비드(박찬표 역). 2010. 『민주주의의 모델들』. 후마니타스.
- 홍득표. 1997. 「한국 민주시민교육의 체제구축 방안: 민주시민교육원 설립을 중심으로」. 『한국민주시민교육학회보』. 제2호.
- 홍태영. 2012. 「프랑스 시민교육과 정치교육: 학교의 시민교육과 정당의 정치교육 사례」. 한국정치평론학회. 〈정치와 평론〉 10권. pp.81–104.

- Burtt, S. 1990. "The good citizen's psyche:On the psychology of civic virtue."Polity 23(1). 23–38.
- Dávila, Alberto and Marie T. Mora. 2007. "Civic Engagement and High School Academic Progress". CIRCLE Working Paper #52.
- Dahl, Robert A. 1999. On Democracy. Yale University Press. 1998 (김왕식·장동진·정상화·이기호 역.『민주주의』. 동명사)
- Galston, William A. 2004. "Civic Education and Political Participation". Political Science and Politics. Vol. 37. No. 2.
- Held, David 2010. Models of Democracy. Stanford University Press. 2007 (박찬표 역.『민주주의의 모델들』. 후마니타스)
- Hutchens, Myiah J. and William P. Eveland Jr. 2009. The Long–Term Impact of High School Civics Curricula on Political Knowledge. Democratic Attitudes and Civic Behaviors: A Multi–Level Model of Direct and Mediated Effects Through Communication. CIRCLE Working Paper #65.
- Levinson, Meira 2012. No Citizen Left Behind. Harvard University Press.
- Lopez, Mark H. Peter Levine. Deborah Both. Abby Kiesa. Emily Kirby and Karlo Marcelo. 2006. "The 2006 Civic and Political Health of the Nation: A Detailed Look at How Youth Participate in Politics and Communities". CIRCLE. in http://www.civicyouth.org.
- McDevitt, Michael and Spiro Kiousis 2006. "Experiments in Political Socialization: Kids Voting USA as a Model for Civic Education Reform". CIRCLE Working Paper #49.
- Niemi, Richard G. and Jane. Junn 2005. Civic Education: What Makes Students Learn. Yale University Press.
- OECD 2015. Government at a Glance 2015. OECD.
- Puttnam, Robert D. 2009. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster. 2001 정승현 역.『나 홀로 볼링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생』. 페이퍼로드.
- Shills, E. 1997. The Virtue of civility: Selected essays on liberalism, tradition, and civil society. Indianapolis. IN: Liberty Fund.
- Westheimer, Joel and Joseph Kahne 2004a. "Educating 'Good'Citizen: Political Choices and Pedagogical Goals". Political Science and Politics. Vol. 37. No. 2.
  2004b. "What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy". American Educational Research Journal. Vol. 41, No. 2.

공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육

시민교육의 원칙과 현재적 과제

발행일 2016년 7월 28일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)
서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층
Tel : (02) 3709–7500 edit@kdemo.or.kr

인쇄처 ㈜크리에이티브 다다 (02–518–1571)

ISBN 978–89–91057–41–8 (03300)

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님
본 연구소의 승인없이 전제 및 인용을 금함

한국민주주의연구소
INSTITUTE FOR KOREAN DEMOCRACY

한국민주주의연구소 http://ikd.kdemo.or.kr
민주화운동기념사업회 www.kdemo.or.kr
서울특별시 중구 율곡로6 트윈트리타워A동 6층
전화: 02)3709-7619 팩스: 02)3709-7520

9 788991 057418 03300
ISBN 978-89-91057-41-8