

전국민주시민교육네트워크 구성을 위한
전국 민주시민교육 토론회

광장에서 일상으로 지역에서 전국으로



2018년 9월 4일(화) 14시 ~ 17시
청년문화공간 JU동교동 3층 바실리홀

전국민주시민교육네트워크 구성을 위한
전국 민주시민교육 토론회

광장에서 일상으로 지역에서 전국으로



2018년 9월 4일(화) 14시 ~ 17시
청년문화공간 JU동교동 3층 바실리홀

전국민주시민교육네트워크 구성을 위한
전국 민주시민교육 토론회

발표1.		
민주시민교육과 영역별 교육	07	
이필구 안산YMCA 사무총장 / 경기도민주시민교육센터 운영위원장		
발표2.		
민주시민교육과 제도	13	
조철민 성공회대 사회과학연구소 연구원		
발표3.		
민주시민교육과 거버넌스	15	
문성근 흥사단 정책기획국장 / 서울시생활속민주주의학습지원센터 센터장		
발표4.		
전국의 민주시민교육 주체들의 협력과 연대가 필요한 때	19	
위정희 경실련아카데미 운영위원		
별첨.		
전국민주시민교육네트워크 동참을 제안합니다	21	

전국민주시민교육네트워크 구성을 위한
전국 민주시민교육 토론회

민주시민교육과 영역별 교육

이필규 안산YMCA 사무총장 / 경기도민주시민교육센터 운영위원장

1. 고민과 생각

민주시민교육이 큰 틀에서 변화하고 있다. 아마 변화 보다는 진화라는 표현이 맞을 것 같다. 민주시민교육은 하나의 생명체처럼 시대의 필요와 요구에 의해서 교육의 목표, 내용, 방법에 대한 변화가 꾸준히 이뤄졌다. 특히 현장에 기반한 교육이 진행되다보니 상황에 맞게 여러 패턴으로 변화하면서 다양한 이름의 교육이 만들어졌고, 이를 수행하는 사회시스템 역시 다변화되면서 현재는 시민사회 형성을 위한 대부분의 교육을 민주시민교육이라 말하고 있다.

최근 민주시민교육에 대한 다양한 논의가 진행되면서 가장 중요한 화두는 “일상의 민주주의 실현을 위해 무엇을 어떻게 할까?”라는 질문이다. 민주주의가 한 사회에서 뿌리를 내리고 질적으로 발전하기 위해서는 일상의 민주주의가 작동하는 사회체계에 대한 구상이 필요하고, 이런 토대를 구축하는 도구로서 민주시민교육의 필요성은 자연스럽게 커지고 있다. 또한 시민교육이라 하지 않고 굳이 민주시민교육이라 칭하는 이유는 그동안 제도권내 시민교육이 국가체계를 유지하기 위한 공민교육이나 국민교육의 수준을 벗어나지 못하고 국민의 단합이나 국가에 대한 충성심을 함양하는 체제 유지교육이라는 비판이 커지면서 ‘민주적’ 시민교육의 중요성이 거론되고 있기 때문이기도 하다.

이런 이유로 이 글에서는 근대화 이후 민주시민교육이 포괄하는 다양한 영역의 교육이 분화된 배경과 현재 상황, 그리고 최근 사회변화 흐름에 발 맞춰 보다 변화하는 민주시민교육의 방향과 과제를 정리하고자 한다.

2. 민주시민교육의 흐름과 영역의 분화

‘민주주의(Democracy)’는 ‘시민’을 뜻하는 ‘Demo’, ‘권력’을 뜻하는 ‘Kratia’의 합성어로 말 그대로 ‘시민이 나라의 주권을 행사하는 체제’를 의미한다. 즉 민주주의는 국민이 스스로 정치적인 지위를 결정하고, 경제·사회·문화의 발전을 자유롭게 추구할 수 있는 자기결정능력에 기반을 둔 제도이다. 이런 관점에서 더 나은 민주주의를 가능하게 하는 것은 적절한 민주적 제도와 절차의 확립, 그리고 이를 운영해 나갈 수 있는 시민의 능력(시민력)이 중요하다. 이러한 시민의 능력은 정치적 과정 및 결과에 대한 비판

의 능력, 그리고 정치사회의 공공선에 대한 헌신과 정치 과정에 대한 참여의지, 그리고 시민 상호간에 요구되는 시민성을 의미한다. 이러한 시민의 능력을 키워서 생활세계에서 작동되도록 해야 민주주의가 실현되는 민주사회라고 말할 수 있다.

이런 이유로 민주제가 잘 작동되기 위해서는 “사회공공성, 자율성, 협업성”에 기반한 시민사회 토대가 형성되어야 한다. 한국 시민사회 형성과정을 보면, 1960년의 4.19, 1980년 서울의 봄, 1987년 6월 민주혁명, 1997년 평화적 정권교체, 2002년 참여정부의 등장 등 분단의 악조건과 슬한 고난의 세월 속에서도 연이은 승리를 경험해 왔다. 그 승리의 과정은 해방과 함께 외부로부터 주어졌던 불완전했던 ‘근대 국가(nation-state)’를 완성하는 것이기도 했다.¹ 개혁적 정권의 창출과 같은 진보적 성향을 지녔든, 공정한 시스템의 정착을 지향하든, 시민사회단체들은 “민주주의의 국가 시스템 만들기”에 전념해 왔다. 그 과정에서 시민사회단체가 폭발적으로 증가했다. 그간 활동내용을 살펴보면 우리사회의 여론형성을 주도하기도 하고 국가나 지방자치단체, 대기업, 권력기관에 대한 감시활동을 통해 투명한 사회를 만들기 위한 활동과 건강한 사회를 만들기 위한 정책제안에 그치지 않고, 공공성에 기반 한 사회서비스 활동 영역까지 점진적으로 확대 하였다. 이는 87년 민주화운동을 통해서 분출된 사회변화의 욕구들과 정치적 정당성 획득의 시기로부터 사회적 정당성이 더 중요해지는 시기를 거치면서 ‘시민사회’에 대한 나름의 이해들이 생겨나기 시작했다고 볼 수 있지만 더 중요한 것은 일반시민, 중산층이 통치의 대상에 머물지 않고 참여로 인한 변화를 경험하였다는 것이 중요한 동기로 작용하였다고 볼 수 있다. 그 과정에서 대변형(advocacy) 시민단체 중심에서 소비자, 환경, 인권, 평화, 의료, 교육, 문화 등 다양한 시민단체들로 분화가 이루어져 왔다.

한편으로 급속한 근대화·산업화·도시화 과정에서 심각한 사회문제들이 대두되면서, 이 문제들을 시민사회 차원에서 해결하고자 하는 노력의 일환으로 시민단체의 활동이 활성화되었고, 관심 갖고 참여하는 시민을 조직하기 위한 조직운동의 차원에서 시민교육을 추진하기도 하였다. 시민단체들의 이념·의제·활동방식은 천차만별이지만, 거의 대부분의 시민사회단체들은 어떠한 형태로든 시민교육활동을 했다는 것을 알 수 있다.² 즉 시민단체의 활동과 시민교육은 분리해서 생각할 수 없는 불가분의 관계에 있었다고 말할 수 있다.

이런 결과로 2000년대에 들어오면서 민주시민교육의 필요성과 중요성이 우리사회 전체에 확산되면서 제도권 내에서도 민주시민교육을 정책적으로 추진하게 되었다. 선관위 선거연수원이 민주시민교육을 주요 사업으로 계획하는가 하면, 한국교육개발원 평생교육센터에서 민주시민교육을 주요한 과제로 설정하고, 민주화운동기념사업회도 민주시민교육을 본격적으로 추진하고 있다. 또한 비영리민간단체 지원법에 의한 정부의 비영리민간단체 지원에서 민주시민교육이 하나의 영역으로 자리잡기도 하고, 2000년부터 시작된 주민자치센터, 2001년부터 시작된 평생학습센터에서도 민주시민교육을 주요한 과

1. 윤형근 사회적 협동의 호혜경제와 협동조합운동 발표자료

2. 한국 시민사회단체 민주시민교육의 독특한 조건으로 군사독재, 고속 경제성장, 민주화, 세계화로 이어지는 한국사회의 급속한 변화와 압축성장 과정에서 민주시민교육의 시행주체와 내용이 민중교육, 민주시민교육, 평생학습으로 전환되기도 하고, 기본적인 관점 역시 파울로 프레이리의 ‘피억압자의 교육’으로 불리던 민중교육의 관점에서 독일 민주시민교육의 관점과 방법, 평생학습과 학습공동체의 관점이 중첩되어 나타났다.

제로 부각되기 시작했다. 이런 흐름이 대학으로 발전하면서 2011년부터는 경희대의 경우 후마니타스칼리지(시민교육) 과정을 교양필수로 만들면서, 대학 안에서 시민교육이 실험적으로 진행되고 있다. 최근에는 일부 자치단체에서 민주시민교육조례 등이 만들어지면서, 지방자치단체 차원에서 민주시민교육을 고민하고 있다. 현재까지 거론되는 민주시민교육의 주요 영역을 분류해 보면 아래와 같다.

표1) 지역사회교육, 민주시민교육의 변화과정

	시민사회단체	정부
제 4세대 (2014년~)	일상에서 민주주의가 작동하는 사회구성 마을민주주의, 마을자치와 협치 시스템 구축을 위한 정책 모색 (마을정부)	자치 분권, 협치 체계 마련. 사회정책 추진
제 3세대 (2000년대~)	자유시장 (자본주의)논리를 넘어 '협동', '대안'에 대한 담론 운동의 방식과 방향 성찰 ³	사회적 자본 ⁴ , 사회적 결속, 사회적 통합 증진 사회적기업육성법(2007)
	풀뿌리자치운동 ⁵ 에 대한 새로운 모색 - 돌봄과 교육공동체, 지역화폐운동(LETS), 생협, 사회적일자리 창출과 주민조직	- 평생교육법제정(1999년) - '평생학습마을 / 도시만들기' (교육인적자원부)
제 2세대 (1980-1990년대)	공간으로서의 지역운동을 위한 활동가중심의 지역주민조직	경제성장과 발전을 위한 수단적 가치로서의 사회교육
	- 전문화, 다양화, 세분화 - 생산공동체운동, 환경운동, 풀뿌리선거운동, 여성운동, 공부방 등 ⁶	- 직업교육과 평생고용가능성 증진 강조(기술변화에 따른 특정 기술 교육)
제 1세대 (1960-1970년대)	사회운동의 매개로서의 지역주민의식화교육	자아실현, 사회적응 강조
	- 빈민, 농촌, 노동운동 등 사회운동의 매개로서 지역주민교육 ⁷ 이 존재	- 인문교양 중심의 교육

3. 이른바 90년대식 시민운동에 대한 비판 (풀뿌리자치연구소 이음)

	1990년대식 시민운동	풀뿌리운동
운동의 가치 지향	근대적(합리성, 공정성, 투명성)	탈근대적 (생태, 인권, 평화)
운동 대상	사회구조(법과 제도, 정책)	사람과 생활 (의·식·주)
운동 방법	하향식(세상을 진단하고 논평하는 방식)	상향식 (주민이 주체가 돼서 밑에서부터 의제를 만들고 해결하는 방식)
운동의 주체	시민단체	주민
운동의 평가	성과 중심 (언론의 보도, 제도적 변화 등)	과정 중심 (사람들과의 관계, 자기만족 등)
합의양식	선거와 관리주의	뽕(?)과 자율주의
운동의 속도	빠름 (1년 단위 총회, 프로젝트 등)	느림 (중장기적 프로젝트, 계획 등)

4. 사회적 자본(Social Capital)

개인에게 체득된 지식, 기술, 직무능력, 건강 등을 의미하는 인적자본(또는 인적자원)에 대응하는 개념으로, 개인이나 사회의 발전에 이로운 협력을 조장하는 규범과 네트워크를 통칭하는 공공재적 성격이 강한 '사회적 역량(capabilities)'-상호신뢰기반, 정보와 지식의 원활한 사회적 공유체계, 다양한 네트워크와 파트너십 등을 말한다. 최근 들어 사회적 갈등과 양극화의 심화 등 사회적 위기의식이 고조됨에 따라 민주주의의 발전, 경제적 성장, 교육, 복지, 지역사회 발전 등과 같은 다양한 현안 문제를 해결할 수 있는 핵심적 요인으로 부각되고 있다. (참고자료 : "평생학습시대 지역사회교육 패러다임의 전환논리와 과제", 이희수, 한국교육개발원 연구위원)

5. "권력을 갖지 못한 일반 대중이 스스로의 삶의 공간에서 집단적 활동을 통해 자신과 삶과 삶의 공간을 변화시키고, 더 나아가 우리 사회와 세상을 근본적으로 변화시켜 가려는 의식적인 활동" (하승수, 풀뿌리자치연구소 이음 전 운영위원)

1) 시민사회 주도형 민주시민교육 영역

시민사회 주도형 민주시민교육의 영역은 앞서 언급했듯이 1987년 한국사회의 민주화, 1991년 지방자치 부활을 계기로 시민운동 르네상스라고 불릴 정도로 수많은 시민사회단체들이 다양한 영역(환경, 여성, 소비자, 인권, 교통, 지방자치, 복지 등)과 지역에서 출현하게 된다. 이처럼 1990년대 초반부터 다양한 영역과 지역에서 공익적 활동을 전개하는 시민사회단체는 과거의 민중운동 단체와 달리 시민들의 생활과 밀접한 문제를 중심으로 활동하게 되고, 이에 따라 교육대상은 과거의 의식화된 소수에서 일반 시민으로, 교육내용은 사회구조나 거시적 담론에서 생활세계의 다양하고, 시민생활에 직결되는 문제들로 변하게 된다. 이처럼 1990년대 초반은 시민운동의 르네상스라는 물결에 힘입어 YMCA, 홍사단 등 전통적인 시민교육 단체를 넘어 수많은 크고, 작은 시민사회단체에서 다양하고, 활발한 시민교육이 만 들어지고, 시도되기 시작한 시기였다.

이러한 큰 변화의 물결에 따라 그 전에는 상상하기 어려웠던 범위와 양상으로 각종 시민사회단체에서 환경, 여성, 소비자, 지역 등 시민들의 직접적인 필요에 부응하는 시민교육이 활발하게 진행되었다. 하지만 적극적이고, 활발하게 시민사회단체의 시민교육이 전개되던 시기는 다른 한편 시민교육을 직접 기획하고, 실행하는 담당자들에게는 큰 도전의 시기이기도 했다.

1990년대 중반에 이르자 시민사회단체 시민교육 담당자들은 시민교육이 새롭게 분출하여 활발하게 전개되고는 있지만 시민교육의 내용과 방법이 급격히 변화하는 사회변화를 충분히 담아내지 못하고, 복잡한 사회문제를 적절히 다루지 못하는 것은 아닌가 하는 문제의식을 갖게 된다. 무엇보다도 과거와 다른 새로운 시민교육이라고 말하지만 과거의 사회구조적인 문제 영역에서 생활상의 문제영역으로 주제와 내용이 바뀌었을 뿐 아직도 학습자의 문제의식과 상태는 무시된 채 주입식, 강의 위주, 교육자 위주, 일방 통행식으로 구성되어 있는 시민교육의 한계를 어떻게 넘어설 것인가를 새롭게 고민하고, 모색하게 된다.

그 결과 1997년 민주시민교육포럼이 결성되고, 민주시민교육의 명칭과 목표, 내용에 대한 토론이 심화되면서, 독일 아테나워 재단의 독일 정치교육 사례가 소개되었고, 시민사회단체 시민교육 담당자들이 참가자 중심 교육을 개발하고 각자의 교육현장에서 적용하기 시작하면서 참여자 중심 교육의 방법과 내용을 사회전반에 확산시키는 성과를 냈다.

6. 민중교회를 중심으로 한 빈민운동, 노동운동, 도시철거민들을 중심으로 한 생산공동체운동(현 자활후견기관으로 발전), 시민단체를 중심으로 한 환경운동, 풀뿌리신거운동(광역시, 시의원 출마, 지역별주민연대조직), 여성학교(지역여성 의식화교육), 아동복지서비스와 주민조직이 연계된 지역 공부방 운동 등
7. 도시선교위원회에 의해 아시아에서 처음으로 한국에서 숄 알린스키(Saul Alinsky)의 지역사회조직이론, 파울로 프레이리(Poulo Freire)의 민중교육론에 입각한 지역사회운동 훈련이 시작되었으며, 훈련받은 활동가를 2인1조로 도시빈민지역에 파견하여 철거와 같은 사회문제를 여론화 하는데 주력하는 것으로 시작하여, 1970년대 초반부터는 질병문제, 교육문제와 같은 지역의 일상적 사안 중심으로 활동가를 중심으로 한 지역주민 조직화를 위한 의식화 교육이 이루어짐. 이 때 만들어진 민중교회, 탁아소, 공부방, 야학 등은 주민을 지역주민과 만나고 주민지도력을 형성하기 위한 공간으로서 활용됨.(“한국의 지역사회운동과 지역아동센터 공부방 이해”, 이경림, 부스르기사랑나눔회 사무국장)

시민사회주도형 민주시민교육의 중요한 점은 다양한 시민조직과 연계되어 있고, 민주시민교육이 이러한 시민조직이 형성, 성장하는 중요한 계기로 작용했다는 점이다. 환경, 여성, 소비자, 인권, 교통, 지역, 복지 등 다양한 생활영역과 지역에서 형성된 시민조직은 그 자체로 학습공동체의 성격을 가지고 있다. 과거 시민교육 담당자들은 시민조직과 학습을 연결시키지 않았고, 설혹 연계해서 생각했어도 시민조직이 목적이고, 시민교육은 목적달성을 위한 수단 정도로 폄하되었다. 하지만 현재는 시민조직과 민주시민교육이 밀접히 연결되어 있고, 학습을 통해 참여자 개개인이 성장하지 않는 시민조직은 정체되거나 도태된다고 생각한다. 또한 과거 시민교육에 대한 관점이 정형화된 교육 프로그램으로 고정되어 있었다면 현재 시민사회단체의 민주시민교육에 대한 관점은 비정형화된 교육까지 포함하는 학습공동체의 역동성에 주목하고 있다.

2) 공공영역(제도권)의 민주시민교육

공공영역에서 민주시민교육은 민주화운동기념사업회, 선거연수원, 평생교육영역, 지방자치단체, 교육부 및 교육청, 마을, 사회적경제 영역 등 다양한 기관에서 시행하고 있다. 특히 문재인 정부 들어 정책 기조가 자치, 분권, 협치를 키워드로 정책의 방향이 <중앙 중심 ⇒ 지역 중심>, <정부 중심 ⇒ 민간 중심>, <행정 중심 ⇒ 거버넌스 중심>, <보조금 지원중심 ⇒ 생태계 조성 중심>으로 제시되면서 이 흐름에 맞는 틀과 방식의 변화가 본격적으로 추진되고 있다.

현재 어려움은 있지만 민주시민교육의 관점으로 보면, 시민의 자치 및 협치 역량 강화와 이를 위한 시민의 영향력 강화를 위한 기반 구축 사업의 확대가 눈에 띈다. 작년에 정부가 발표한 혁신읍면동 사업의 경우, 동을 기반으로 한 주민자치회를 구상하고 있고, 이를 통한 풀뿌리 민주주의(마을민주주의)의 토대를 구축하려는 움직임이 있다. 마을중심정책으로 정리되는 정책방향은 동을 중심으로 복지와 자치 시스템을 주민들과 함께 구축하고 이를 운영하는 권한을 주민에게 부여해 정책과정에 적극적으로 참여하는 자치분권의 방향을 담고 있다. 현재 마을 운동진영은 마을비전, 마을계획, 마을재생의 단계를 세우고 이를 위한 정책 융합을 구상하고 있다. 이를 위한 마을 민주주의 교육 등 다양한 방식의 교육과 제도 틀을 만들기 위한 노력을 하고 있다.

평생교육 차원에서도 1999년 평생교육법 제정과 함께 전국 각지에 평생학습 전달체계를 만드는 노력을 하였다. 시민역량을 강화하는 것은 평생학습의 존재 이유기도 하다. 다만, 2015년 기준 서울소재 평생교육기관에서 개설한 프로그램중에서 시민참여 교육은 0.2%정도여서 기초문예 교육, 기능교육, 취미교육, 인문 아카데미교육에 머무르는 한계가 있다. 이런 현실에서 평생교육진영 내에서도 비판적 성찰을 통해 시민참여 영역을 확대 해석하고, 평생교육 차원에서 민주시민교육의 체계 구축을 위한 구상을 하고 있다.

3. 자치분권, 협치 시대를 여는 민주시민교육의 방향과 과제

그간의 민주시민교육 운동진영은 상호간의 업무협조에서부터 국민의 세금으로 시민단체의 공익적 활동에 대해 재정적인 지원을 하는 방식까지 다양한 운동을 만들어 왔다. 하지만 아직까지 시민교육이 무엇인지에 대한 사회적 합의는 이루어지지 않았다. 지금까지의 시민교육은 민주시민교육이라는 이름으로 주로 정의되었다. 조금 더 구체적으로 살펴보면 민주시민교육포럼의 ‘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”이라고 정의하고 있다. 『2013 시민교육 심포지엄』자료집 p. 25) 또 서울대학교 한승희 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. (한승희 2002) 이외에도 시민교육은 민주시민교육뿐만이 아니라 평생교육으로서의 시민교육, 교양교육으로서의 시민교육 등 더욱 다양하게 정의되고 진행되고 있다.

최근 민주시민교육이 전국적으로 중요하게 거론되고 일상의 민주주의 체계에 대한 구체적인 정책과제를 개발하는 이유는 무엇일까? 첫 번째는 4·16 이후, 촛불혁명 이후 시민의 욕구와 이해가 다변화되면서 지역에 기반 한 시민정치, 시민자치 운동 전략이 필요하다는 공감대가 확산됐기 때문이다. 2014년 4월 16일 세월호 참사와 3년이 지난 2017년 촛불혁명은 한국사회에 큰 물음을 던진 사건이다. 세월호 참사는 숨 가쁘게 달려온 한국사회에 세월호 이후라는 큰 과제를 던져 주었다. 당시 “가만 있어라”는 말은 한국사회의 자화상을 보여주는 상징적인 단어가 되었고, 가만있지 않는 사회에 대한 방향과 과제를 고민하는 계기가 되었다. 또한 박근혜 정부 국정농단 사태를 계기로 1천7백만 촛불이 평화적 시위로 대통령 탄핵이라는 초유의 결과를 만들면서, 국가는 무엇인가? 라는 근본적 물음을 전 사회가 하는 계기가 되었다. 이런 맥락에서 민주시민교육의 필요성이 교육자치 영역에서 점화되었고, 혁신지방자치제를 중심으로 시민사회토대를 구축하기 위한 지역화 전략 차원에서 민주시민교육이 중요하게 거론되고 있다. 촛불혁명의 결과로 탄생한 문재인 정부 역시 국가 및 사회운영 시스템을 자치와 분권에 기반 한 체계를 구상하고 실현시키려는 정책을 발표하면서 일상의 민주주의를 실현하기 위한 민주시민교육의 역할이 크게 부상하고 있다.

이를 실현하기 위한 촉매제로서 민주시민교육의 역할과 과제는 과거에 비해 보다 명확해 지고 있다. 일상의 민주주의가 작동되는 생활공간에서 자치와 협동의 원리로 운영되는 지역공동체를 어떻게 구축할 것인가는 융합적 상상력과 새로운 방식의 실천이 버무려 질 때 한걸음 나아갈 수 있다. 일상의 민주주의는 마을 민주주의가 뿌리내릴 때 작동될 수 있다. ‘자치’와 ‘협치’, 이를 위한 혁신의 과제를 영역을 넘어 모두가 고민해야 할 때이다. 모두를 위한, 모두에 의한 민주주의를 상상하자.

민주시민교육과 제도

조철민 성공회대 사회과학연구소 연구원

1. 흐름과 현황

우리 사회에서 민주시민교육에 관한 논의와 실천은 주로 시민사회의 영역에서 면면이 이어져 오다가, 1980년대 말 민주화의 진전과 함께 본격화되기 시작했다. 이런 흐름 속에 학교 안에서의 민주시민교육도 활성화되기 시작했다. 1997년부터 적용된 제7차 교육과정에는 5가지 인간상 중 하나로 ‘민주 시민 의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람’ 포함됐고, 1998년 시행된 교육기본법에는 교육의 이념으로서 ‘민주시민으로서 필요한 자질’의 함양이 명시된 바 있다. 이후 20여년의 시간이 흘렀지만, 학교에서의 민주시민교육은 여전히 낯설고 미흡한 상태로 남아 있는 느낌이다.

최근 들어 여러 지방자치단체와 교육청에서 민주시민교육에 관한 조례가 제정되고, 관련된 정책들이 활발하게 진행되고 있다. 아울러 2017년 출범한 문재인 정부의 국정과제에 민주시민교육의 제도화가 포함되고, 교육부에 민주시민교육과가 신설되는 등 일련의 조치들이 진행 중에 있다.

지방자치단체들의 민주시민교육 조례 제정 현황

광역	서울특별시 민주시민교육에 관한 조례(2014), 전라북도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례(2016) 경기도 민주시민교육 조례(2017), 전라남도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례(2017) 세종특별자치시 민주시민교육 조례안(2018)
기초	성남시 민주시민교육에 관한 조례(2015), 서울특별시 강서구 민주시민교육에 관한 조례(2017) 서울특별시 광진구 민주시민교육에 관한 조례(2017), 서울특별시 노원구 민주시민교육에 관한 조례(2017) 서울특별시 도봉구 민주시민교육에 관한 조례(2017), 광명시 민주시민교육에 관한 조례(2017) 안양시 민주시민교육 조례(2017), 의정부시 민주시민교육에 관한 조례(2017) 용인시 지방자치 시민교육 진흥에 관한 조례(2017), 하남시 민주시민교육 조례(2017) 수원시 참여와 소통을 위한 민주시민교육 조례(2018)
교육청	경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례(2016), 충청북도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례(2016) 충청남도교육청 학교민주 시민교육 진흥 조례(2017), 전라북도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례 (2016) 전라남도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례 (2017), 서울특별시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례(2018)

2. 논의 거리

• 민주시민교육 제도화는 왜 필요한가?

전 세계적으로 국가와 사회가 학교 밖 민주시민교육을 다루는 방식의 형성, 즉 제도화는 법제도와 그것을 지원하는 중간지원기구를 중심으로 하는 방식(독일, 스웨덴 등)과 시민사회의 다양한 교육주체들의 자율에 맡기는 방식(영국, 미국 등)으로 나뉜다. 물론 후자의 경우에도 국가는 재정지원을 비롯한 각종 지원이 이루어진다.

국가에 따라 제도화의 방식에는 차이가 있지만, 제도화의 필요성은 대체로 인정되고 있다. 민주주의 국가는 시민들이 민주주의 가치와 생활양식을 학습할 기회를 보장할 책무가 있다는 것이다. 민주시민교육은 국가와 사회의 민주적 운영을 위해 시급하고 보편적인 필요를 지니고 있는데 반해, 다른 교육에 비해 충분히 공급되지 못하는 경향을 지니고 있다는 현실적인 이유도 존재한다.

민주시민교육 제도화의 필요성에 대한 일반적인 공감대와 별개로, 구체적인 지역사회 현장에서 우리는 왜 민주시민교육이 필요하고, 민주시민교육의 제도화는 왜 하려하는지, 그것을 통해 지역사회 시민들은 무엇을 얻고자 하는지를 직접 토론하는 것은 중요한 의미를 지닌다.

• 어떤 제도화인가?

민주시민교육 제도화의 필요성에 대한 공감대 못지않게, 과연 민주시민교육의 제도화가 꼭 필요한가, 혹은 민주시민교육의 제도화가 민주시민교육을 왜곡한다거나 시민사회의 자율성을 침해할 것이라는 우려의 목소리도 적지 않다.

현실적으로 볼 때 이런 논란은 민주시민교육 제도화를 하느냐 마느냐의 문제라기보다는, 어떤 제도화인가 하는 문제로 포착된다. 즉 앞서 언급된 우려들을 불식시키면서, 지역사회 시민들의 바람에 부합하는 제도화의 내용과 방식은 무엇인가에 관한 논의가 중요한 과제로 떠오른다.

• 민주적 거버넌스 : 우리 지역사회가 민주시민교육이라는 과제를 다루는 방식

민주시민교육 제도화 하면 흔히 관련 법규의 제정(조례)과 지원업무를 담당할 기구(민주시민교육지원센터)가 논의 주제로 상정된다. 물론 이 두 가지 주제는 민주시민교육 제도화에 있어 중요한 쟁점이지만, 문제는 관심과 논의가 '빨리 조례를 통과시키는 것'과 '지원기구를 누가 운영하고 예산은 얼마인가'로 너무 협소해 지는데 있다.

이 두 가지 현실적인 문제에 대한 논의에 앞서 지역사회의 다양한 민주시민교육 주체들이 모여 좀 더 근본적인 논의를 시작할 필요가 있다. 그것은 우리 지역사회가 민주시민교육이라는 중차대한 과제를 어떻게 민주적으로 다룰지, 즉 거버넌스 체계의 구축에 관한 논의다.

여기에는 다양한 내용과 형태의 민주시민교육 주체들이 연결하고 공동의 의지를 수렴할 수 있는 네트워크와 민간간—지역 시민사회와 정부—적절한 권한배분과 협업의 구조와 문화의 모델과 그것을 실현할 구체적인 전략, 그리고 관련 주체들간의 신뢰구축 방안 등이 포함된다.

민주시민교육과 거버넌스

문성근 흥사단 정책기획국장 / 서울시생활속민주주의학습지원센터 센터장

1. 거버넌스와 중간지원조직

- 거버넌스(governance)는 일반적으로 ‘과거의 일방적인 정부 주도적 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 네트워크를 구축하여 문제를 해결하는 새로운 국정운영의 방식’¹을 뜻함.
- 공공사무(행정사무) 중 민간이 참여하는 사무를 아래와 같이 구분함.
 - 민간보조사업 / 민간위탁사무² / 대행사무 / 용역 / 사용·수익
- 민간위탁사무는 크게 수익창출형과 예산지원형으로 구분하고, 예산지원형은 다음과 같이 구분함.
 - 시설형 위탁 / 사무형 위탁 / 중간지원조직형 위탁
- 중간지원조직 유형³
 - 배분형 중간지원조직
 - 컨비닝(convening) 중간지원조직(시민사회 네트워크를 통해 서비스제공)
 - 직접서비스를 제공하는 중간지원조직

2. 서울시의 민간위탁사무 사례

- 사무형 위탁(+중간지원조직형) : 서울시생활속민주주의학습지원센터(서울특별시 민주시민교육에 관한 조례, (사)흥사단이 운영)
- 중간지원조직형 위탁 : 서울시NPO센터(서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례, (사)시민이 운영) / 서울시사회적경제지원센터(서울특별시 사회적기업 육성 조례, (사)서울사회적경제네트워크가 운영)

1. 오승은, 2006, <거버넌스론에 관한 제 접근> 《연세행정논총》(29권).

2. 민간위탁이라 함은 지방자치단체의 사무를 공무원을 통해 직접 처리하지 않고 법인 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것을 말한다.(행정자치부, 2003, 지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람)

3. White House Faith-Based and Community Initiative, 2008, Breakthrough Performance : Ten Emerging Practice of Leading Intermediary. (정선애, 2018, '서울시 민간위탁 중간지원조직 제도개선을 위한 과제'에서 재인용)

- * 지자체가 법인 설립을 통해 운영하는 형태 : 평생교육원(서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례), 자원봉사센터(서울특별시 자원봉사활동지원조례)
- * 위원회 형태 : 녹색시민위원회(서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영 조례)

- 위원회는 위원장 3인을 포함하여 100인 이내의 위원으로 구성.
 - 당연직 위원 : 서울특별시 기후환경본부장, 한강사업본부장, 푸른도시국장, 도시계획국장, 물순환안전국장 / 위촉위원 : 환경에 대한 식견과 전문성을 가진 자 중에서 시장이 위촉하는 자
- 위원장은 시장과 위촉위원 중에서 호선하는 자 2명으로 함. 이 경우 위촉위원 중에서 호선하는 자는 시민을 대표하는 자 1명과 기업을 대표하는 자 1명으로 함.
- 위원회 업무의 효율적 추진을 위하여 사무담당 위원을 둘 수 있음. 위원장은 위원회의 사업추진을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 경우 관련 기업, 시민단체에 관계직원의 지원을 협조 요청할 수 있음.

3. 지원조직형 위탁 구도와 한계점

- 조례에 근거하여 지원조직을 민간에 위탁 하는 경우에는 일반적으로 다음과 같은 구도가 형성됨.
 - 지자체 · 의회 - 위원회(민 · 관) - 지원조직(센터) - 운영법인 - 시민사회단체
- 중간지원조직형 위탁의 한계
 - 사업계획·예산 수립 및 운영에 대한 관의 강한 개입(경직성), 지도·점검(연 1회, 50개 지표), 성과 중심의 종합평가(위탁기간 1회, $20 \pm \alpha$ 항목) → 민간조직의 자율성, 능동성, 전문성을 떨치는데 걸림돌
 - 시대 흐름의 변화에 따른 발 빠른 조직·사업의 변화 추구 어려움
 - 위탁 기간에 따른 지속가능성 여부 불투명
 - 민 · 관 사이에서 정체성 및 방향성 혼란 발생

4. 지역 민주시민교육네트워크와 민주시민교육 지원조직 방향

- 시민사회의 강한 네트워크 형성이 기본
 - 강한 네트워크 조직을 통해 지자체·의회를 견인 및 견제
 - 조례 제정 참여, 위원회 참여, 중간지원조직 위탁
- 지원조직 방식에 대한 지역사회 내의 합의 도출 필요
 - 지역 민주시민교육네트워크를 사단법인화하고, 네트워크가 직접 수탁하여 운영하는 방식
 - 서울시NPO센터는 시민사회단체연대회의가 조직한 (사)시민에서 위탁

- 서울시사회적경제지원센터는 협동조합, 사회적 기업 등 사회적 경제에 참여하는 있는 시민 사회단체로 구성된 (사)서울사회적경제네트워크에서 위탁
- 지역 민주시민교육네트워크 소속단체 중 법인으로 등록된 단체가 대표하여 수탁받고(사전에 운영 방안 협의), 운영위원회를 공동으로 구성하여 운영하는 방식
- 위원회를 구성하여 운영에 참여하는 방식
- 민주시민교육네트워크가 지자체와 파트너십을 형성(협약)하여, 시장과 네트워크 대표자가 공동 위원장이 되고, 네트워크 소속단체와 공무원(일부)이 위원으로 참여하는 위원회 구성

5. 지원조직 운영에 있어 시민사회(네트워크)가 경계해야 할 점

- 중간지원조직에 사업·운영·재정을 전적으로 의존하는 네트워크가 되지 않도록 주의.
- 자생력, 자발성, 상상력(실험정신)을 네트워크 내에서 지속적으로 생산해야 함.
- 설립 이후 중간지원조직은 점차 행정조직화 되고, 시민사회 출신 직원들도 공무원화 될 가능성이 있음. 이에 대한 건강한 견제와 관계 형성 필요.
- 중간지원조직 위탁과 운영을 둘러싼 네트워크 소속 단체간 갈등이 증폭되지 않도록 충분한 협의 체계 마련 필요.
- 시민사회 핵심 인력이 중간지원조직으로 이동할 경우, 시민사회의 전문성, 경쟁력, 지속가능성이 약화될 우려도 있음.
- 네트워크와 소속 개별 단체의 이익·성과에 매몰되지 않고, 시민(지역주민), 시민사회, 사회적 가치에 기여할 수 있도록 견지해야 함.

6. 함께 이야기할 주제

- 우리 지역에서 모범적으로 설치·운영되고 있는 민간위탁(또는 중간지원조직) 사례 공유
- 지역 민주시민교육네트워크가 사단법인을 설립하여 중간지원조직을 위탁받아 운영하거나 위원회에 참여하는 경우에 발생할 수 있는 시민사회 내 갈등 요소
- 중간지원조직(민주시민교육센터)이 우리 지역에서 가장 중시해야 할 사업 영역 (예시; 공모사업, 활동가 역량강화 교육, 네트워크 운영 지원, 교재개발, 연구 등)

【참고 사항】

■ 민주시민교육 관련 독일·스웨덴 거버넌스

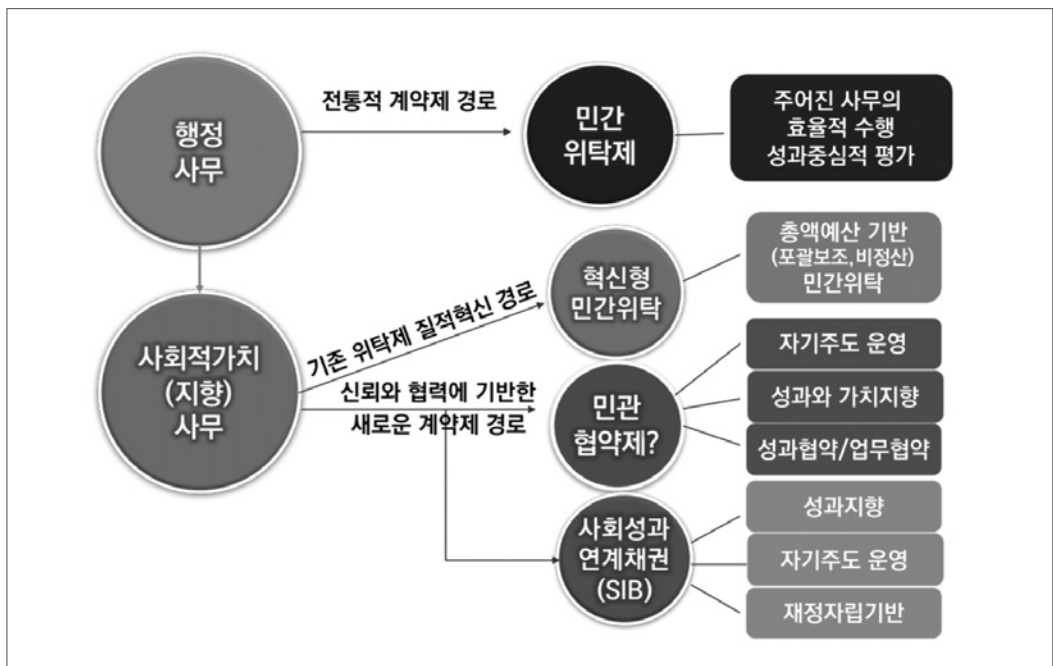
• 독일

- 독일연방정치교육원 : 역사성에 기반하여 시민교육의 효과적인 수행을 위해 중앙집중적인 기구를 두었지만, 과제 수행은 연방정치교육원을 둘러싼 촘촘한 네트워크를 통해 수행.
- 연방정치교육위원회 : 청소년 및 성인을 위한 시민교육을 지원하는 전국 30개의 조직이 연방정치교육위원회를 구성(정당, 정치재단, 노조 포함)하여 연방정치교육원에 자문이나 의견을 개진하는 방식으로 시민교육 조직들의 권익을 대변

• 스웨덴

- 시민교육위원회(성인교육위원회) : 정부와 의회가 시민교육 지원업무를 총괄 위임한 비영리기구. 독립적인 의사결정과 업무수행 보장. 정부와 의회의 감독을 받지만, 3대 회원조직(학습단체연합, 고등대중학교단체, 지방자치단체협의회)에 의해 의사결정이 이루어짐.

■ 민간위탁 방식의 패러다임 전환 방향



* 정병순, 2018, 서울시 민간위탁제 주요 쟁점과 과제('협치시정 구현을 위한 민간위탁제 재정비 방안' 토론회 자료집)

전국의 민주시민교육 주체들의 협력과 연대가 필요한 때

위정희 경실련아카데미 운영위원

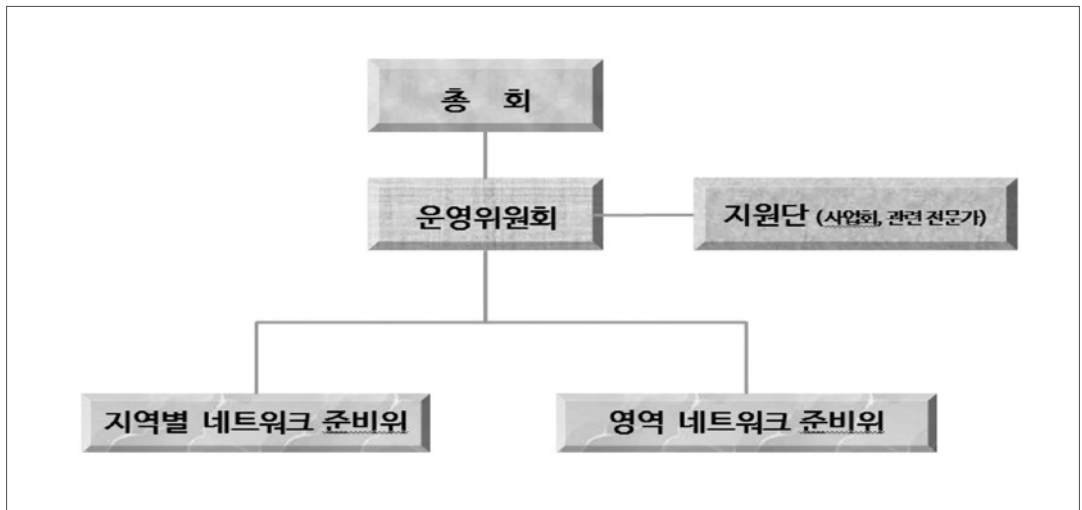
우리는 광장의 뜨거운 촛불이 되어 스스로 민주주의 국가의 주권자임을 행동하였고, 박근혜대통령 파면과 문재인정부로의 정권교체를 통해 국민의 손으로 대의제의 한계를 극복하는 역량을 보여줌으로써 진일보한 참여민주주의를 만들어냈다. 지금 이러한 광장에서의 민주주의의 활력과 생명력을 다시 일상에서 확인할 수 있도록 ‘시민력’ 증진의 과제를 수행 해 나아가야 하는 과제를 안고 있다.

최근 6.13지방선거 결과 다수로 당선된 자치단체장들의 대부분의 공약에는 ‘정책결정 과정에의 시민참여와 협치’를 통한 심의민주주의, 숙의민주주의의 강화를 말하고 있다. 실제 서울시 박원순 시장은 ‘더 깊은, 넓은, 오래가는 변화’를 이루겠다는 취임사와 함께 ‘일상이 민주주의다-민주주의 서울’ 온라인 플랫폼을 강화했다. 이에 따라 시민이 직접 제안하고 시민이 결정해서 시민과 서울시가 함께 실행해 나가는 참여구조가 만들어졌고, 이미 4,800여건의 직접 제안 참여 시민들이 늘어나고 있다. 즉, 시민이 직접 ‘제안하고 다수 시민들이 투표로 결정하는 서울의제’의 일상적 변화가 더 강화된 것이고 이후 경험이 축적되어갈수록 많은 변화를 가져올 것이다. 행정의 변화의 흐름 속에 광장의 민주주의의 참여 주체였던 시민들의 일상의 변화에 대해 ‘시민사회’는 어떤 역할자로 ‘민주시민교육’을 고민할 것인지 생각해봐야 한다. 서울, 경기를 비롯한 광역 및 자치단체가 민주시민교육지원조례를 제정하여 학생 및 시민들의 시민성 촉진을 위한 학습의 기회를 지원하는 중간허브기관들을 두고 있지만 시민들의 다양한 욕구와 필요를 사회가치와 공공의 이익을 위한 시민성의 발취로 이어질 수 있도록 지원역할을 하는 민주시민교육의 시민사회적 고민이 필요한 때라고 생각된다.

현장에서 민주시민교육을 실천하고 있는 전국의 주체들이 지속가능한 시민변화지원 교육체계를 제안하고 지자체의 책무성을 강조하는 역할을 통해 시민들의 요구와 여건에 맞는 민주시민교육을 실행할 수 있기 위한 협력과 연대의 필요성은 점차 커지고 있다. 여기서 이미 확인한 있는 전국민주시민교육네트워크(준)의 지향점을 다시 살펴보자면 다음과 같다.

첫째 민주시민교육의 공적 지원체계의 필요성을 인식하고 이를 위해서, 정치적 어려움은 있을 수도 있겠지만, ‘민주시민교육지원법’ 마련에 힘을 필요가 있다. 이를 통해 일상의 민주주의 확산과 생활 속 민주주의 학습권의 증대에 기여해야 한다. 이러한 학습권은 복잡하고 단순하지 않은 사회문제 해결의 주체로서 시민성장을 지원하고 사회문제의 해결을 촉진하는 역할을 수행하며 조직 기반 혹은 의제 기반 시민사회 세대의 성장을 지원한다. 둘째, 민주시민교육 주체로서의 시민사회를 보다 강화할 필요가 있다. 시민사회단체연대회의가 남인순의원을 통해 제출 법안에서 규정한 ‘주권자 시민이 민주국가와 사회의 구성원으로서 자신의 권리와 책임을 수행하고, 국가와 사회 운영의 주체로서 참여하는데 필요한

지식, 역량, 가치관, 태도 등 민주적 자질을 갖추기 위한 의도적이고 체계적인 학습적 노력'을 기울이기 위해서는 몇몇 단체 혹은 한 지역만이 아닌 민/민 협력체계를 전국적으로 강화해야한다. 이는 민간자율교육네트워크 강화를 통해 시군구(읍면동) 단위의 다양한 시민교육 주체 간 민주주의 학습망을 엮는 '의제 네트워크'를 구축하여 필요한 시민들에게 장소/시간에 구애받지 않는 민주시민교육의 학습을 제공할 수 있어야 하는 필요성때문이다. 또한 다양한 교육 네트워크 구축(평생교육, 마을교육, 주민교육, 사회단체교육 등)을 구축하여 '민주시민교육의 기반 교육 체계'를 그물망처럼 엮어내어야 한다. 그래서 자치단체별 지역조례를 완성도 높게 만들어내는 역할이 필요하다. 셋째, 시민사회의 노력이 자율적-독립적 지원체계 구성과 공공 예산 지원 간 균형점 찾아가는 구조의 고민단위로서의 전국단위네트워크의 역할이 중요하다. 즉, 스웨덴식 성인교육협의체(10개 의제별 조직 지원) 통한 지원 방법이나 독일식 연방정치교육원-주정치교육원 등의 모델과 같은 지원 체계의 구축을 위한 고민의 주체가 중요하다. 이러한 측면에서 제안된 전국민주시민교육네트워크 필요성에 따라 이미 전국적으로 추진 방향 및 타당성에 대한 검토는 마쳤기 때문에 이후 일정을 제안하자면 다음과 같다. 지난 2월 21일 대전에서 전국단위 준비회의 필요성에 공감하였고 2차례 전국 회의를 진행하면서 이미 전국적으로 민주시민교육 활성화를 위한 시민사회 네트워크 필요성에 대한 공감대를 통해 3~7월 지역별 네트워크 구성에 대한 초기 논의는 모두 진행하였고 오늘(9월 4일) 토론회를 기점으로 지역단위별로 순차적으로 '○○민주시민교육네트워크'를 출범시켜 나아가야한다. 그리고 가능한 의제별 네트워크도 가능한 단위에 대하여 순차적으로 조직적 결합이 추진되어야 한다. 이후 11월까지 순차적으로 지역별, 의제별 네트워크가 출범을 한다면, 연초 계획했던 11월 전국민주시민교육네트워크 출범을 명확하게 하는 것이 필요하다. 전국네트워크는 다음과 같은 체계를 가진 조직체가 될 것이다.



구체적으로 구성에 관해서는 오늘과 이후 지역별 단위에서 토론을 통해 결정될 것이며, 고착화된 구조가 아닌 개방적이고 유연한 조직구성이 될 것이다

전국민주시민교육네트워크 동참을 제안합니다!

일상의 민주주의, 민주시민교육으로부터

2016년 우리 시민들은 촛불을 들고 “이게 나라냐”고 외치며 위기에 빠진 민주주의를 회복시키기 위해 거리로 나섰습니다. 이를 통해 우리는 민주주의를 지키고 만들어가는 주체가 시민임을 다시금 되새겼습니다. 아울러 우리의 민주주의가 이제 사건과 위기 속에서만이 아닌, 일상 속에서 발현될 수 있도록 해야 하는 과제를 안겨주고 있습니다. 이를 위해서는 시민들이 민주주의를 이해하고 실천할 수 있는 능력을 갖출 필요가 있습니다. 민주주의를 배우고 익히는 길은 여러 가지가 있지만, 가장 기초가 되는 것은 민주시민교육이라 할 수 있습니다.

민주주의의 ‘가까운’ 현장, 지역사회

촛불의 경험은 민주주의를 배우고 익히는 일이 비단 강의실에서만 이루어지지 않는다는 것을 말해줍니다. 오랜 시간 중앙집중적인 문화 속에 소홀히 여겨졌던 지역사회는 ‘풀뿌리 민주주의’의 토양을 형성해 왔습니다. 지역사회는 시민들이 일상적으로 민주주의를 이야기하고 경험하는 장이라 할 수 있습니다. 지역사회는 민주시민교육이 이루어져야 할 중요한 장(場)으로 부각되고 있습니다. 또한 민주시민교육은 지역 시민사회를 강하게 만드는 토대가 될 것입니다.

민주시민교육을 둘러싼 흐름

그간 다양한 영역과 지역의 주체들이 민주시민교육을 실천해 왔지만, 우리 사회에서 민주시민교육은 아직 충분치 않습니다. 최근 들어 많은 지방자치단체들이 민주시민교육 관련 조례를 제정하고 관련 정책을 펼치고 있고, 지난해 출범한 새로운 정부도 민주시민교육을 주요 국정과제로 설정한 바 있습니다. 어려운 가운데서도 민주시민교육을 실천하고 이어온 주체들의 노력이 꽃피울 중요한 계기가 도래한 것 같습니다.

민주시민교육 주체들이 힘을 모을 때입니다

향후 추진될 민주시민교육 정책이 시민들의 요구와 여건에 부응하는 방향으로 추진되도록 이끄는 것이 필요합니다. 또한 많은 민주시민교육 주체들은 어려운 여건 속에서 민주시민교육을 실천해 나가고 있습니다. 이제 각자의 현장에서 민주시민교육의 실천을 위해 애쓰는 주체들이 개별 현장을 넘어 연결되고 힘을 모아야 합니다. 그리고 민주시민교육의 활성화와 민주시민교육 주체들의 역량을 키우기 위한 공동의 노력이 필요한 때입니다. 전국민주시민교육 네트워크에 동참해 주실 것을 제안합니다.

전국민주시민교육네트워크는...

1. 누가?

전국의 현장에서 민주시민교육 활동을 실천하는 시민사회단체, 활동가, 중간지원조직, 연대조직 등

2. 무엇을?

네트워크	각 지역 민주시민교육 네트워크 구축과 지원 전국의 민주시민교육 주체 간 연결과 협력
역량강화	민주시민교육 주체들의 역량강화 지원 민주시민교육 실천을 도움 콘텐츠 개발
활성화	올바른 민주시민교육의 제도화를 위한 공동 대응

3. 어떻게?

- 전국 간담회 등을 통한 지역별 민주시민교육 네트워크 구축
- 지역별 네트워크를 잇는 전국민주시민교육네트워크 구축
- 공동사무국을 통한 지역 및 전국 네트워크를 지원
- ※ 공동사무국 : 시민사회단체연대회의(조직), 민주화운동기념사업회(행·재정)

전국민주시민교육네트워크(준)



민주화운동기념사업회 민주시민교육국
☎ 031-361-9552 ✉ ourstory@kdemo.or.kr
www.kdemo.or.kr