

54호

Issue & Review  
on Democracy

# 대한민국 민주시민교육 상(像) 정립을 위한 제언

황 정 옥

민주화운동기념사업회 민주시민교육센터장

# 대한민국 민주시민교육 상(像) 정립을 위한 제언

황정옥

민주화운동기념사업회 민주시민교육센터장

## 01

## 들어가며

코로나19라는 팬데믹을 겪으면서 전 세계가 K방역에 관심을 보이고 있다. 코로나19를 극복하기 위해서는 정부의 방역시스템뿐 아니라 시민의 자발적인 실천이 중요하다는 게 확인되고 있기 때문이다. 개인의 권리 보호를 우선 가치로 여기는 서구식 민주적 시민성의 한계가 미국과 유럽에서 드러나면서, K방역 과정에서 발휘되고 있는 대한민국 시민의 역량이 민주주의 발전을 위한 대안으로 주목받고 있다. 신자유주의적 세계화로 인한 불평등 심화, 코로나19 팬데믹, 지구온난화 등 커다란 위기에 직면한 민주주의는 확장된 시민성을 요구하고 있다. 선거를 통해 대표를 뽑는 것에 머물지 않고, 민주주의 운영의 주체인 시민의 역량이 그 어느 때보다 중요한 시대가 되었다. 이제 제도뿐 아니라 일상생활에서까지 시대에 어울리는 새롭고 확장된 민주적 시민성을 체화해야 민주주의와 인류의 생존이 보장될 수밖에 없는 세상이 도래했기 때문이다.

이러한 시대의 흐름에 맞춰 시민의 민주적 역량 강화를 위한 민주시민교육이 우리 사회 곳곳에서 활발하게 진행되고 있다. 민주시민교육 조례가 59개나 제정되었고, 지난해 8월에는 최초로 국회에서 당시 여야 의원(국회의원 원혜영, 국회의원 김세연)과 민주화운동기념사업회 및 새마을운동중앙회가 공동으로 '민주시민교육의 현황과 과제'를 주제로 민주시민교육의 필요성을 확인하는 토론회를 갖기도 했다(2019. 8. 29. 국회의원회관 제2세미나실). 또한 우리나라 교육에 관한 기본사항을 규정하고 있는 교육기본법은 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함을 교육이념으로 밝히고 있어, 민주시민교육은 특정 집단을 위한 것이 아니라 민주공화국 대한민국의 발전을 목적으로 하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 여전히 특정 정당을 위한 교육 내지는 특정 이념교육이라는 오해와 편견이 민주시민교육의 발목을 잡고있는 것이 현실이다. 그 결과 민주시민교육지원법은 20여년 동안 국회의 문턱을 넘어서지 못하고 있다. 이는 우리 사회에서 민주시민교육의 상(像)이 아직도 정립되지 않았음을 반증하는 것이기도 하다. 즉 민주시민교육에 대한 사회적 합의가 안돼 있음을 보여주는 것이다.

이 글은 우리 사회의 민주시민교육 상(像)을 정립하기 위해 먼저 해외사례로서 독일과 스웨덴의 경험을 간략히 살펴본 후에 현재 민주시민교육 관련 논의 사항들을 점검해 볼 것이다. 마지막으로 민주시민교육 활성화를 위해 법적 제도화의 필요성을 제언하고자 한다.

## 02

## 민주시민교육 해외사례(독일, 스웨덴) - 역사적·시대적 맥락에 조응하며 발전<sup>1)</sup>

민주시민교육의 상(像)에 대한 논의를 위하여 대표적인 해외사례를 살펴보자. 먼저 우리의 민주시민교육에 조응하는 각국의 명칭을 살펴보면 미국은 시민교육(Civic Education), 영국은 시민성교육(Citizenship Education), 독일은 정치교육(Politische Bildung), 스웨덴은 대중교육(Folkbildning), 유럽평의회는 민주시민교육(Education for Democratic Citizenship)이다. 명칭에서도 드러나듯이 민주시민교육은 각국의 특성을 반영하며 추진되고 있다. 국가적으로 민주시민교육을 진흥, 지원하는 독일과 스웨덴 사례를 통해 각국의 특성이 민주시민교육에 어떻게 반영되고 있는지 살펴보고자 한다.

한국의 민주시민교육에 해당하는 독일 명칭은 정치교육(Politische Bildung)이다. 주체가 시민이라는 점에서 두 개념은 같지만, 학습의 주체인 '시민'이 아니라, 학습의 내용인 '정치'를 강조한 것은 독일 특유의 역사적 배경에서 기인한다. 시민들이 선거라는 합법적인 정치적 절차에 의해 독재자 히틀러를 선출했고, 동독 공산당이라는 역사가 반복되는 것을 막기 위해 '정치'를 강조하는 교육을 국가가 나서서 진흥하고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

물론 독일에서도 정치교육이 뿌리내리는 과정이 순탄치는 않았다. 주요 논쟁점은 정치교육의 지향, 그리고 현실적으로 집권 정당에 따라 나타날 수 있는 정치교육의 이념적 편향에 관한 우려였다. 격렬한 논란은 1976년 바덴뷔르템베르크에서 열린 학술대회에서 이루어진 보이텔스바흐 합의로 일단락 되었다.

### 민주시민교육 사회적 합의 사례: 독일 보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)

- 독일도 1960년대 말 시작된 학생운동의 여파로 민주시민교육을 둘러싸고 극심한 좌우 대립이 일어나서, 교육 현장의 갈등도 심각했음
- 1976년 가을, 좌우를 망라한 정치교육 학자들과 관련자들이 모여서 학술행사를 진행하고 참여자 모두가 동의할 수 있는 세 가지 원칙에 대해 합의한 보고서 작성

1) 황정옥, 「독일-스웨덴 민주시민교육 비교」, 2019년 대통령직속정책기획위원회 민주시민교육TF 발표문.

2) 독일 정치교육 지침은 "첫째, 전통적인 정치교육의 주제인 반나치즘과 반공산주의는 앞으로도 견지되어야 할 지향이다."고 규정하고 있다. 독일 연방내무부, 1968년.

- 독일은 보이텔스바흐 합의에 따라 교육 현장에서 심각한 이념 대립을 극복하고 국가적 차원에서 체계적인 민주시민교육 시스템을 만들어내는 데 성공했음
- 3가지 원칙: 교화의 금지, 논쟁 재현, 이해관계의 인지<sup>3)</sup>

독일 정치교육의 중심기관인 연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)은 교육의 목적으로 정치적 사안에 대한 이해 장려, 민주주의 의식 견고히, 정치적 협력(Mitarbeit) 자세 강화, 민주적 발전과 사회적 공존(Zusammenleben)을 제시하며 정치교육의 지향을 밝히고 있다.<sup>4)</sup> 또한 연방정치교육원에 관한 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung) 제6조 이사회에 관한 조항에 ‘연방정치교육원 사업의 정치적 균형성(ausgewogen) 여부와 정치적 효과는 22명의 연방의회 의원으로 구성된 이사회에 의해 감독’된다고 규정함으로써 정치적 편향을 막고 정권 교체와 무관하게 정치교육을 지속할 수 있는 장치를 마련했다. 독일은 스스로 ‘2개의 전체주의’라 부르는 역사와 그로 인해 초래된 사회갈등을 극복하기 위해 민주주의를 위한 시민교육의 중요성과 연방정치교육원이라는 중앙집중적 기구에 정당성을 부여하는 합의를 끌어내, 정치교육이 사회통합의 중추적 역할을 하며 민주주의의 지속적 발전을 견인하도록 했다. 따라서 정치교육의 중심주제는 시대별 상황에 따라 바뀌는 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 독일 정치교육의 각 시기별 중심주제

시기	중심 주제
1950년대	나치 과거청산, 독일연방공화국의 이해, 민주주의의 제도와 기능
1960년대	전체주의, 과거사 청산, 공산주의, 사회변혁
1970년대	경제문제, 동방정책, 학교시민교육의 교과과정 및 교수법
1980년대	원자력발전, 핵무기, 실업, 대중매체, 과학기술의 발전과 사회적 영향, 평화 및 안보정책
1990년대	동독(사회주의통일당)의 유산 청산, 통일과 사회통합, 유럽통합, 극우주의
2000년대	다문화사회와 통합, 유럽연합, 뉴테러리즘(*외국인, 이주민도 시민교육 대상)

출처: 최영돈, 「독일통일과 장기적 과정으로서의 사회통합: 독일연방정치교육원의 역할을 중심으로」, 『기업경영리뷰』 5권2호(2014), 94쪽

3) 보이텔스바흐 합의는 3가지 원칙으로 구성돼 있다. 첫째, ‘교화의 금지’는 교육내용을 주입하거나 또는 학습자가 의식화의 대상이 되면 안 된다. 둘째, ‘논쟁 재현’은 학문적으로나 정치적으로나 논쟁적인 주제는 교육에서도 논쟁적으로 다뤄야 한다. 셋째, ‘이해관계 인지’는 학습자들의 주체적 관점이 존중되어야 하며, 그들의 이해관계가 도출될 수 있어야 한다.

4) 출처: <http://www.bpb.de>.

마지막으로 독일 보이텔스바흐 합의에서 주목해야 할 점은 민주시민교육의 내용에 대한 합의가 아니고 교육 원칙에 대한 합의라는 것이다. 영국의 정치학자 마이클 사워드(Michael Saward)가 얘기하듯이 민주주의의 종류와 내용은 너무나 다양하다.<sup>5)</sup> 그렇기 때문에 독일처럼 다양성이 존중되는 나라에서도 교육내용에 대해서는 논의하지 않는다. 다만 독일헌법(기본법)을 준수한다는 원칙 하에 전체주의와 나치 등을 옹호하는 것은 다양성에서 배제한다고 한다.<sup>6)</sup>

다음으로 스웨덴의 사례를 보자. 한국의 민주시민교육에 해당하는 스웨덴 대중교육(Folkbildning)은 교육에서 소외된 광범위한 계층이 배움을 통해 사회에 영향을 미치고자 하는 욕구에 부응하며 시작되었다. 19세기부터 시작된 평등한 보통교육(폴크홉스콜라)과 적극적인 성인학습 공동체(스터디서클) 구축이라는 스웨덴 민중운동의 역사는 20세기 초에 노동자들을 중심으로 한 노동조합 및 사회민주주의로 이어졌고, 이를 통해 국가와 사회운동 간의 오랜 협조의 전통이 확립되었다. 즉 조합주의적 의사소통방식과 그 바탕이 되는 사회적 합의라는 사회문화가 자리 잡게 되었고,<sup>7)</sup> 국가와 시민사회 주체들이 상호 신뢰를 바탕으로 대등한 지위에서 협의하고 있다. 시민교육은 스웨덴 민주주의 발전과 밀접한 관련이 있고, 모든 성인교육에 스며들어 있다.

#### 스웨덴 대중교육 역사

- 스웨덴 시민교육은 시민사회의 자발적인 활동으로부터 시작됐고, 이러한 흐름은 1960년대까지 이어졌음
- 1960년~1990년까지 사회민주당 정부의 중앙집중적 교육체계로의 개혁으로 통합적 교육정책을 담당하는 핵심기구가 국가교육위원회였고, 시민교육 역시 이 기구를 통해 재정 및 각종 지원을 받았음
- 1990년대 들어 유럽의 경제위기와 보수정당 집권 등의 사회적 배경 속에 기존의 중앙집중적·통합적 교육정책이 폐기되어 국가교육위원회가 해체되고 교육 영역마다 다양한 정부 기구로 분산되었음
- 시민교육의 경우 1991년 정부기관이 아닌 비영리민간단체로 분리·신설된 대중교육위원회(Folkbildningsrådet, FBR)가 관련 정책을 담당하면서 현재에 이르고 있음

19세기부터 시민사회 중심성이 강했던 스웨덴의 시민교육도 시대적 상황에 따라 변화·발전해 왔음을 알 수 있다. 1991년 비영리민간단체로서 대중교육위원회가 설립된 이후

5) 마이클 사워드, 『민주주의란 무엇인가』, 강정인·이석희 옮김, 까치, 2018, 특히 229-240쪽 참조 바람.

6) 필자와 Thomas Krüger 독일연방정치교육원 원장과의 인터뷰 2018.09.

7) 출처: <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4371503&ref=A>. 정세균 총리가 핵심 국정 어젠다(agenda)로 꺼내든 것이 '사회적 대화'이다. 정 총리는 청문회 때 스웨덴의 대화 모델인 '목요일클럽'을 전면에 내세웠다.

---

현재까지 ‘대중교육 국가 보조금에 관한 정부시행규칙’ 중 4가지 목적<sup>8)</sup>을 기준으로 삼아 정부 지원금을 자발적 시민교육에 배분하며 운영되고 있다. 이처럼 스웨덴에서 시민교육은 모든 교육의 저변에 문화로서 존재하고, 교육은 민주사회 구축을 위한 중요한 가치로 인정되고 있다.

독일과 스웨덴의 사례를 간략히 살펴보았다. 독일과 스웨덴은 모두 민주시민교육의 목적을 민주주의의 심화 및 강화에 두고 있다. 그러나 두 개의 전체주의 역사를 거치면서 사회갈등이 심했던 독일의 경우 정치적 협력과 사회적 공존을 강조하고 있고, 조합주의적 전통 속에서 사회갈등을 잘 조정해 왔던 스웨덴의 경우 참여를 통한 사회문화의식 제고에 방점을 두고 있다는 차이점도 발견된다. 이렇듯 각국의 민주시민교육은 그 나라의 역사적, 시대적 맥락에 조응하며 발전해 왔다. 그렇다면 우리 사회는 어떤 민주시민교육의 상(像)을 정립할 수 있을까!

---

8) 대중교육 국가 보조금에 관한 정부시행규칙(Förordning om statsbidrag till folkbildning, 2015:218) 중 목적은 ①민주주의의 강화와 발전에 기여하는 활동을 지원한다. ②사람들이 자신의 삶에 영향을 미치고 사회발전에 참여하는 것을 이끌어내는 데 기여한다. ③교육격차를 줄이고 교육수준을 높이며 사회의 문화의식을 높인다. ④문화생활에 대한 관심을 넓히고 참여를 증진하게 한다.

## 03

## 대한민국의 민주시민교육 상(像) 정립을 위하여 - 원칙, 목적, 범위, 개념

사회갈등지수가 세계적으로 높은 편인 대한민국은 어떤 역사적, 시대적 맥락 속에 위치해 있는 걸까. 우리 사회는 역사적으로 근현대에 와서 일제강점기를 거쳐 한국전쟁까지 겪은 후 형성된 분단체제 상황에서도 산업화와 민주화를 이뤄냈다. 그러나 근현대사에 대한 사회적 합의가 되어 있지 않아 과거사 정리가 아직도 미완인 상황이다. 또한 시대적으로 신자유주의적 세계화로 인한 불평등 심화, 분단체제로 인한 한반도의 항구적 평화 질서의 미확보 및 이념 갈등, 기후 및 생명위기 등이 복합적으로 쌓이면서 이념, 지역, 젠더, 세대, 계층별로 갈등이 심화되고 있다. 최근에는 코로나19로 인한 펜데믹까지 겹치면서 사회갈등이 더 심해지고 있고, 이는 민주주의와 경제 발전의 걸림돌이 되고 있다.

〈표 2〉 한국행정연구원 사회갈등지수

- 사회갈등모형(한국행정연구원) 사회갈등지수: 전 세계 조사대상 37개국 중 우리나라가 여섯 번째로 높음(2005년, 2010년, 2015년 3회 연속 32위)
- 사회갈등지수는 갈등관리역량으로 환산한 잠재적 갈등이며 구성 지수인 잠재적 갈등요인은 35위, 갈등관리역량은 32위였음
- 사회갈등의 경제적 비용 추정 결과 갈등지수(2015년 기준)가 한국(1.02)에서 스웨덴 수준(3위, 0.21)이 될 경우 1인당 GDP는 약 13% 상승(\$34,178 ⇒ \$38,635) 추정

출처: 박준·정동재, 「사회갈등지수와 갈등관리방안」, 『ISSUE PAPER』 통권 70호(2018.12.)

민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 것이 대한민국의 주요 교육이념<sup>9)</sup>이므로 민주시민교육을 통해 시민의 갈등조정 능력을 제고해서 우리 사회의 수준을 한 단계 향상시킬 수 있음에도 불구하고, 여전히 민주시민교육에 대한 오해와 편견으로 인해<sup>10)</sup> 1990년대 말부터 시작된 민주시민교육지원법 제정 노력은 계속 좌절됐다. 그러나

9) 교육기본법 제2조(교육이념): 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.



민주시민교육 조례는 59개나 제정되어,<sup>11)</sup> 민주시민교육의 중요성이 사회 저변으로 확산되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 3〉 민주시민교육 관련 법안 발의 현황

구분	의안명	제안의원(일자)	주요내용	유형
15대	민주시민교육지원법	박명환('97.10.31.)	국회 소속 민주시민교육원 설치 교육원 소속 학술회시문위원회 설치(기본정책수립)	국회
	시민교육진흥법	김찬진('00.01.03.)	총리 소속 중앙시민교육위원회 설치 국회 내 시민교육평가위원회 설치(국회의원으로 구성)	행정부
17대	민주시민교육지원법	이은영('07.06.05.)	국회 소속 민주시민교육원 설치 교육원 소속 학술회시문위원회 설치(기본정책수립)	국회
	민주시민교육지원법	이연주('15.01.22.)	독립기관인 민주시민교육위원회 설치	독립기관
19대	민주시민교육지원법	남인순('15.02.05.)	행자부 소속 민주시민교육위 설치	행정부
	민주시민교육지원법	남인순('16.09.19.)	행자부 소속 민주시민교육위 설치	행정부
20대	민주시민교육지원법	소병훈('19.03.07.)	총리 소속 민주시민교육위 설치	행정부
	민주시민교육지원법	남인순('20.06.01.)	행안부 소속 민주시민교육위 설치	행정부

출처: 국회 의안정보 시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> 2020.9. 현재)

### 1) 민주시민교육 원칙

우리 사회도 역사적, 시대적 맥락에 어울리는 민주시민교육이 절실히 필요한데 무엇이 제일 큰 걸림돌이 되고 있을까? 그것은 독일과 마찬가지로 정치적 편향성에 대한 우려이다. 그러나 다행스럽게도 2018년부터 보수와 진보를 아우르는 다양한 시민사회와 함께 민주화운동기념사업회는 〈민주시민교육 거버넌스〉를 다시 구성<sup>12)</sup>하고 한국형

10) 이재봉, “민주시민교육지원법 제정의 목적은 좌파인사들을 민주시민교육위원회 침투시켜 전위조직으로 활용하고, 민주시민교육원을 설립하여 좌파인사들을 조직하고 ... 좌파교육을 확산하려는 것이다.”(정경희 의원 주치 ‘누구를 위한 민주시민교육지원법인가?’ 2020.8.3. 국회의원회관 제2세미나실)

11) 출처: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>). 광역자치단체 11개, 기초자치단체 35개, 교육자치단체 13개 등 총59개 (2020.9. 현재)

12) 공공기관(민주화운동기념사업회), 시민사회단체(경제정의실천시민연합, 바르게살기운동중앙협의회, 새마을운동중앙회, YMCA, 전국교육희망네트워크, 전국민주시민교육네트워크, 한국자유총연맹, 흥사단)

민주시민교육의 원칙에 대한 사회적 합의를 시작하여 지난해에는 사회적 합의 선포식을 갖기도 했다. 〈민주시민교육 거버넌스〉는 민주시민교육의 원칙으로 다름을 인정하고 강요하지 않는 중립적 자세를 가질 것 등을 제시했고 올해도 사회적 합의의 확산을 위해 10개 광역(서울, 인천, 세종, 대전, 대구, 부산, 충남, 경북, 전남, 강원)에서 함께 협력하고 있다. 한편 올해부터 학자 등 전문가 그룹에서도 속의 과정을 통해 한국형 보이텔스바흐 합의를 도출해보려는 노력이 진행되고 있다.<sup>13)</sup>

#### 〈표 4〉 민주시민교육 사회적 합의 첫걸음(선포식)

- 일시/장소: 2019.11.18.(월) / 서울글로벌센터 국제회의장
- 공동주최: 민주화운동기념사업회, 바르게살기운동중앙협의회, 새마을운동중앙회, 전국민주시민교육네트워크, 한국자유총연맹
- 후원: 국무총리비서실, 대한민국시도지사협의회
- 주요 내용: 민주시민교육 3가지 필요성 및 5개 기본원칙 합의

#### 〈우리 사회는 민주시민교육이 필요합니다〉

하나. 시민은 주권자로서 권리와 의무를 다하며, 문제를 해결하는 능력을 키워 스스로 주인이 되는 사회를 만들어야 합니다.

하나. 차이와 다름, 다양한 가치를 존중하고, 참여와 소통으로 갈등을 조율하여 더 나은 공동체를 만들어야 합니다.

하나. 개인이 행복하고, 사회가 조화롭게 발전하기 위해서는 모든 시민이 민주적 자질과 역량을 가져야 합니다.

#### 〈우리는 민주시민교육 원칙을 지키겠습니다〉

하나. 존중과 배려로 다름을 인정하고, 경청과 공감으로 참여하고 소통합니다.

하나. 모든 시민은 누구나 민주시민교육에 참여할 수 있습니다.

하나. 서로 가르치고 배우는 참여형 학습을 지향합니다.

하나. 민주시민교육의 교육자는 자신의 생각을 강요하지 않는 중립적 자세를 가집니다.

하나. 서로 합의한 내용을 지키고 실천하기 위해 노력합니다.

2019년 11월 18일

민주화운동기념사업회 바르게살기운동중앙협의회 새마을운동중앙회  
전국민주시민교육네트워크 한국자유총연맹

13) 민주화운동기념사업회는 우리 사회의 민주시민교육에 대한 사회적 합의를 위한 속의 토론을 진행하고자 올해부터 다양한 학자 등 전문가 20여 명으로 구성된 '민주시민교육 포럼'을 운영 중이다. 9월 현재 세 차례 포럼을 운영하였으며, 10월에는 한국형 보이텔스바흐 합의를 논의하는 4차 포럼을 준비하고 있다.

## 2) 민주시민교육 목적 및 범위

민주화운동기념사업회는 시민사회와 속의 과정을 거치면서 함께 헌법과 교육기본법에 의거하여 민주시민교육의 목적으로 ‘민주시민으로서 필요한 자질과 역량 확보를 통해 민주공화국 대한민국의 지속적 발전과 사회통합에 기여’하자는 안을 제시하고 있다. 이때 사회통합이란 획일적인 것이 아니라 민주사회에서 갈등이란 존재할 수밖에 없는데 이를 틀린 것이 아니라 다름으로 인정하며 대화를 통해 조정해 나가자는, 대한민국이라는 공동체를 유지하는 수준에서의 통합을 의미한다. 민주화운동기념사업회는 한국 현대사의 기념비적 역사적 성취로 인정받는 민주화운동의 정신을 기·계승하여 우리 사회의 민주주의 발전에 이바지하도록 여야 합의로 설립된 공공기관이다. 설립 목적에 어울리게 민주화운동기념사업회<sup>14)</sup>는 민주주의 발전을 위해 다양한 이해를 반영하는 단체와 구성원들 사이의 상호 이해와 협력의 수준을 한 단계 끌어올릴 수 있는 사회통합에도 관심을 갖고 노력을 기울이고 있다.

민주시민교육의 범위에 대해 생각해보자. 정치적 사안에 방점을 두었던 독일도 1990년대 네오나치나 인종주의가 확산되면서 지식과 이론 위주로 이루어진 정치교육의 한계를 극복하기 위해서 2005년 연방-주-협의회(Bund-Länder-Kommission)가 함께 〈민주주의 배우기와 살아가기〉 프로그램을 진행하였다. 그 결과 ‘마그데부르크 선언’을 발표했는데, 선언은 “민주주의를 지키고 살아 있게 하기 위해서는 민주주의를 헌법의 선언이나 정부의 형식으로서만이 아니라 사회의 형식이자 삶의 양식으로 정착시키는 것이 필요하다”<sup>15)</sup>고 명시한다.

현재 우리나라의 맥락에서 민주시민교육의 범위를 어떻게 규정할까에 대해서도 논의가 충분히 이루어진 것은 아니다. 그렇지만 다양한 시민사회 영역의 활동가들과의 논의 과정에서 필자는 한국사회의 민주시민교육 범위에 대해 좀 더 구체적인 인식을 갖게 되었다. 이 글의 서두에서 언급했듯이 커다란 위기에 직면한 민주주의는 확장된 시민성을 요구하고 있다고 생각한다. 이제 제도뿐 아니라 일상생활에서까지 시대에 어울리는 새롭고 확장된 민주적 시민성을 체화해야 민주주의와 인류의 생존이 보장될 수밖에 없는 세상이 도래했기 때문이다.

올해 여름 50일이 넘는 최장 장마와 홍수, 태풍을 겪으면서 우리 사회는 이상 기후변화를 절감했다. 기후위기를 초래하는 지구온난화의 주범으로 알려진 이산화탄소 배출량이

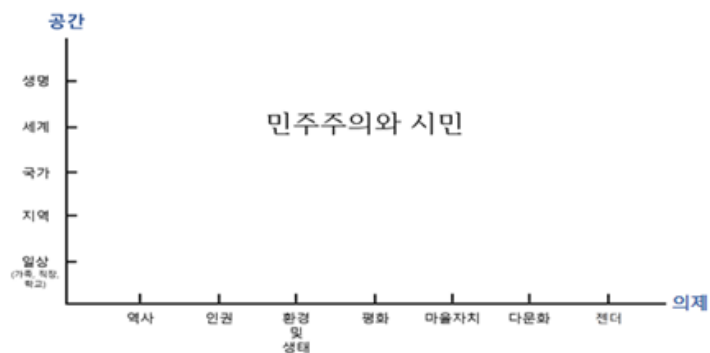
14) 민주화운동기념사업회는 국정과제(6-7)로 시민사회 성장기반 마련을 위한 시민사회 주도의 자발적인 민주시민교육체계 확립을 위해 민주시민교육센터 설립(2020.7.10.)을 부여받았다. 이에 민주시민교육 생태계 구축을 위하여 전국민주시민교육네트워크 사무국을 담당하고 있고, 민주시민교육 사회적합의를 위한 활동 등 다양한 시민사회 및 기관, 학자들과 교류협력사업을 하고 있다. 또한 시민의 민주적 역량 강화를 위하여 교육 프로그램들도 운영하고 있다. 전문가 양성과정(촉진자 과정), 강사양성과정, 주민자치아카데미, 교사연수, 청소년사회참여발표대회, 민주시민교육 협력운영(학교, 시민사회) 등. 그리고 한국 민주시민교육의 방향 제안을 위한 연구 및 각종 조사, 교육 콘텐츠 및 프로그램 개발을 위한 연구개발사업도 추진하고 있다.

15) 장은주, 『시민교육이 희망이다』, 피어나, 2017, 197쪽.

우리나라는 세계에서 일곱 번째로 높다고 한다. 게다가 이산화탄소 배출량의 증가 속도는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 1위이고 전 세계에서 최상위 권에 속한 것으로 알려져 있다. 기후위기를 민주주의 위기이자 미래 세대에게 너무나 과도한 부담을 안겨주는 부당한 행위로만 바라볼 일이 아니다. 여러 생명체의 멸종을 포함하여 지구 생태계를 위기에 처하게 하는 폭력적 행위라는 확장된 자각이 필요하다. 친생태계 사회를 지향할 수 있는 제도적 변화를 위한 노력과 더불어 우리가 일상에서 할 수 있는 일들도 매우 많다. 일회용품 사용하지 않기, 대중교통 이용하기, 요즘 코로나19로 인해 해외여행이 예전만 못하지만 가능한 비행기 타지 않기, 완전한 채식주의자가 될 수는 없어도 가급적 육식을 줄이려는 노력 등등. 이처럼 일상에서 시민이 행위방식과 사고방식을 바꿔서 스스로 변화하려는 노력없이 생명친화적인 문명전환을 위한 구조적 변화를 외치는 목소리는 메아리로 그칠 공산이 크지 않을까!

이와 관련하여 심성보 교수의 “자아의 혁신과 사회혁신은 분리되지 않는다”는 발언에 주목하고 싶다. 그는 시민성의 확장 방향을 아일랜드의 노마드 지식인인 거트 비에스타 교수의 주장을 실마리로 삼아 “도덕적 시민성, 사회적 시민성, 정치적 시민성 이 3자가 상당히 중요한 의미가 있다고 봐요. 저는 젊었을 때에는 도덕적 시민성을 굉장히 좋아하지 않았어요. ... 제 주변의 사회개혁을 위해 뛰었던 분들도 도덕적 시민성을 아주 싫어해요. 그런데 사회개혁을 위해서 본인을 개혁할 생각을 안 해요, 사회는 본인과 분리되어 있다고 생각하고. 그런데 사회제도개혁이라면 제도를 지키려면 자기의 내면적 혁신적 자아가 탄생하지 않으면 안돼요. ... 저는 그래서 도덕적 시민성 없는 사회개혁성 그게 항상 무너질 수 있고 반동으로 갈 수 있다. ... 그래서 진정한 개혁을 위해 자신을 변화시켜야 한다...”<sup>16)</sup>

〈그림〉 민주주의와 운영주체로서 시민의 삶



세상이 복잡해져서 시민은 이제 자신의 일상에 발을 딛고 있더라도 한반도 및 동아시아, 그리고 전지구적 차원을 넘어서 생명 세상과 연결되어 있음을 고려하지 않을 수 없는 상황이 이르렀다. 또한 시민의 삶에 영향을 미치는 요소는 선거 참여와 같은 좁은 의미의 정치적

16) 심성보, 〈민주시민교육 3차 포럼 녹취록〉(2020.09.16.)

---

사안뿐 아니라 젠더, 다문화, 마을자치, 자원봉사, 전지구적 불평등 문제나 난민 그리고 기후위기 등 굉장히 다양해졌다. 이 모든 시민의 삶을 둘러싸고 있는 민주주의는 운영 주체인 시민에게 역량의 확장을 요구하고 있다. 여러 가지 심각한 도전에 직면해 있는 민주주의를 튼튼하게 하기 위해선 민주주의를 심화하고 확장할 방안을 모색하지 않으면 안 되는 시대가 되었다. 특히 사회가 복잡해지고 갈등이 중층화돼서 다름과 차이를 존중하고 갈등을 대화를 통해 조정하려는 시민적 문화 역량 없이는 정치제도도 제대로 작동할 수 없게 되었다. 결국 민주시민교육의 범위는 일상까지 포괄하는 삶의 양식으로서 민주주의, 문화로서 민주주의, 가치로서 민주주의로 확장되어야 한다.

그리고 민주주의가 삶의 양식으로서 우리 사회 곳곳에 스며들기 위해서는 삶의 문제를 해결할 수 있어야 하며, 이를 통해 시민이 자기 삶의 주인임을 느낄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 시민 개개인의 민주적 역량 못지않게 관계 맺기를 통해 다양성을 존중하고 서로의 이해관계를 인정하며 공존할 줄 아는 능력이 필요하다. 이는 대한민국헌법의 핵심원리인 민주공화국의 주체인 시민에게 필요한 민주와 공화의 덕성을 균형있게 갖추게 하는 것이기도 하다. 한 시민의 삶은 모든 의제별 요소를 포괄하고 있다. 따라서 현재 서로 협력할 수 있는 공통의 기반을 확보하지 않은 채 각개약진하고 있는 각 의제별 민주시민교육은 수요자의 관점에서, 시민의 관점에서 상호협력하여 시민의 종합적인 역량과 자질 강화를 위해 노력해야 할 것이다.

### 3) 민주시민교육 개념

민주시민교육의 상(像)을 정립하기 위해 검토해볼 마지막 사항은 민주시민교육의 개념이다. 민주시민교육은 학습적 성격(배우기)과 활동적 성격(살아가기)을 동시에 가지고 있다. 민주시민교육 조례에 있는 개념을 들여다보면 조금씩 차이는 있지만, 대체로 <민주시민의 자질과 소양>, <행동>이라는 요소가 공통적으로 강조되고 있다. 따라서 민주시민교육을 단순한 학습 프로그램으로만 생각하면 안 된다. 서울시 민주주의위원회에 민주시민교육 분과가 자치, 협치, 공론화와 함께 포괄된 것은 민주시민교육이 가지고 있는 배움과 실천의 성격을 잘 보여주고 있다.

“배움이란 세상과 창조적인 관계를 맺는 방법을 터득하는 것이다. 배움의 결과는 단지 행동(action)이 아니라 실현(realization)으로 나타나야 한다. 그것은 ‘강의기법’만으로는 해결하기 어렵다 ... 어렵더라도 실천-배움-실천의 선순환을 그리는 시민성교육 모델을 만들어가야 한다.”<sup>17)</sup>

---

17) 광형모, 「민주시민교육으로서의 자원봉사교육」, 『한국민주시민교육론』, 2020(발간 예정).

## 04

## 마무리하며: 민주시민교육 활성화를 위한 과제, 제도화

이제까지 살펴보았듯이 우리 사회에도 민주시민교육에 대한 논의 및 실천의 경험이 상당히 축적되고 있다. 그 결과 제도화에 관한 사회적 논의가 시작된 지 20여년만에 21대 국회에서 민주시민교육지원법이 최초로 행정안전위원회의 본회의에 상정되어 법안심사소위원회에 회부되었다(2020.9.10.). 긍정적 결과를 예단하기는 이른 것 같다. 20여년 동안 발의만 되고 임기 만료로 자동폐기되는 악순환을 반복적으로 겪었다는 것은 그만큼 여야 간에 인식의 차가 크다는 의미이다.

그러나 민주시민교육은 헌법 1조가 제시하는 민주공화국과 국민주권 실현을 위한 헌법적 과제라는 관점에서 검토될 필요가 있다. 헌법상 명기된 국민주권주의를 실현하기 위해선 시민이 민주공화국 대한민국이 추구하는 민주주의 핵심가치, 태도, 방법을 체득해 민주적 역량을 갖출 수 있는 기회를 누려야 하기 때문에, 국가는 제도화를 통해 충분한 기회를 시민에게 제공해야만 한다.

이제 민주시민교육에 대한 오해와 편견을 넘어서서 정치적 편향을 막고 정권 교체와 무관하게 국가적 차원에서 민주시민교육이 지속될 수 있는 방안과 장치가 법과 제도적으로 마련될 차례이다. 국회에서 법안 명칭을 포함하여 상호 이견이 있는 부분을 허심탄회하게 논의하여 초당파적이고 실용적인 민주시민교육의 제도화가 실현되기를 희망한다.

# 대한민국 민주시민교육 상(像) 정립을 위한 제언

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

**발행일** 2020년 10월 10일

**발행처** 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

