

우리나라 민주시민교육의 현황과 법적 근거*

Current Status and Legal Basis of Democratic Citizenship Education in Korea

강 재 규**

Kang, Jae-Gyeu

목 차

- | | |
|---------------------|--------------------|
| I. 들어가며 | III. 민주시민교육의 법적 근거 |
| II. 우리나라 민주시민교육의 현황 | IV. 마치며 |

민주시민교육에서 말하는 ‘시민’은 우리 삶의 모든 영역에서 행위 주체자로서의 각성된 개인을 말하고, 이러한 시민은 국가적 공동체를 이루는 구성원이다. 그리고 시민은 사회구성원의 한 사람으로서 자유와 권리의 의미를 정확히 인식하고 공동체 문제에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 주체를 일컫는다. 그리고 민주주의는 민주주의자인 시민 없이는 작동될 수 없고 유지될 수도 없다. 민주주의를 작동시킬 수 있는 역량을 가진 사람이어야만 비로소 시민이 될 수 있다. 또 자신의 권리를 정확히 이해하고 자신의 의무나 책무, 나아가 시민으로서 갖추어야 하는 덕목을 지닌 시민, 즉 시민성을 갖춘 사람이 바로 민주적 시민이다.

민주시민교육은 단순히 ‘민주시민을 양성하는 교육’이 아니라, ‘주권의 명확한 소지자이자 실질적인 행사자로서 자신이 소속된 공동체에 대한 주인 의식과 태도를 지닌 좋은 시민을 양성하는 교육’이어야 한다. 민주시민교육은 선거일에 투표만 하는 수동적인 유권자를 양성하는 교육이 아니라, 자신과 자신이 소속되어 있는 공동체의 주인으로서 공동체 공동의 일에 적극적으로 참여하는 주권자를 양성하는 교육이어야 한다.

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2023..54.3>

투고일: 2023. 3. 20. / 심사완료일: 2023. 4. 21. / 게재확정일: 2023. 4. 25.

* 이 논문은 2015학년도 인제대학교 학술연구조성비 보조에 의한 것임(20150718)

** 인제대학교 법학과 교수

Professor at Department of Law, Inje University

그런데 민주시민교육을 둘러싸고 진보와 보수진영 간 갈등은 그들이 지향하는 시민상, 민주시민교육의 내용과 범위, 그리고 실행 방법 등의 차이에서 비롯된다. 그러나 우리나라 민주주의가 정상적인 궤도에 진입하려면 체계적이고 지속적인 민주시민교육이 필요하다는 점에서는 진보와 보수진영 사이에 이견은 없다. 문제는 민주시민교육 정책을 둘러싼 보수와 진보 진영 간 의견의 차이가 상당하다는 점이다. 민주시민교육에 대한 보수·진보 양 진영 간의 갈등은 민주시민교육의 지속가능성을 위협한다. 따라서 보수와 진보가 합의하고 좌우를 아우르는 새로운 민주시민교육이 필요하다. 새로운 민주시민교육은 이데올로기의 다원성과 상대성을 바탕으로 진보와 보수 세력이 서로 이해하고 대화하고 타협하는 공동체를 만드는데 기여하는 교육이어야 한다. 민주시민교육을 둘러싼 진보와 보수의 갈등은 독일 보이텔스바흐 합의의 도입으로 해결할 수 있을 것이다.

또한 민주시민교육의 지향점은 국가의 최고법이자 기본법인 헌법에 준거를 두어야 한다. 우리 공동체의 정체성을 헌법은 ‘민주공화국’으로 규정하고, 헌법의 궁극적인 목적은 ‘인간으로서의 존엄과 가치’의 실현에 있으며, 우리의 민주주의 역시 주권자인 국민의 존엄과 가치의 실현을 목적으로 하는 정치원리이며, 또 국민의 존엄과 가치는 헌법의 기본원리의 하나인 민주주의 원리에 의하여 구체적으로 실현된다. 우리 헌법은 국민 개개인이 민주적 기본질서 속에서 주권자로서의 인격을 함양하도록 요청하므로, 결국 민주시민교육의 기본 목표는 시민과 학생들을 그와 같은 주권자로서의 인격을 갖춘 올바른 시민으로 양성하는 것이다.

민주시민교육 제도화에 관한 국가 및 사회적 논의에 부응해 국회에서도 관련 입법을 위한 노력을 지속해 왔지만, 아직 관련 법률은 제정되지 않았다. 민주시민교육과 관련한 국가의 일반법이 제정되지 않았음에도 다수의 지방자치단체는 민주시민교육조례를 제정하여 민주시민교육을 시행하고 있다. 물론 지방자치단체의 조례로써 민주시민교육의 시행은 가능하지만, 보다 체계적·정합적이며, 법률에 의한 민주시민교육의 실현을 위해서라도 민주시민교육을 위한 국가의 민주시민교육 관련 법률(민주시민교육에 관한 일반법)의 제정은 시급하다 할 것이다.

[주제어] 민주시민, 민주시민교육, 민주시민성, 헌법, 법률, 조례

I. 들어가며

시민(市民, citizen)¹⁾이란 우리 삶의 모든 영역에서 행위 주체자로서 각성한 개인을 일컫고, 시민은 우리가 삶을 영위하는 공동체의 가치를 구현하는 사회와 국가의 구성원

1) 여기서 말하는 ‘시민’은 보다 넓은 관점에서 규범의식을 가지고 자립적으로 행동하는 사람이라는 의미에서 사용하고 있다. 강재규, “시민단체의 공법적 지위”, 공법학연구 제13권 제1호, 한국비교공법학회, 2012, 104쪽 각주 38 참조.

이다. 시민은 사회구성원의 한 사람으로서 자유와 권리의 의미를 정확히 인식하고 공동체 문제에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 주체를 일컫는다.

그런데 민주주의를 작동시키고 유지하는 주체는 시민인데,²⁾ 이처럼 민주주의를 제대로 작동할 수 있는 능력을 담지한 사람이야말로 진정한 시민이다. 또 자신의 권리를 정확히 이해하고 자신의 의무나 책무, 나아가 시민으로서 갖추어야 하는 덕목을 지닌 시민, 즉 ‘시민성(citizenship)’을 갖춘 사람이 바로 민주 시민이다.

민주적 시민성(democratic citizenship)은 민주주의를 지지하는 사회구성원으로 살아가는 모든 사람이 평생에 걸쳐 실천 행위를 통해 추구해야 할 가장 넓은 의미의 가치이다.³⁾ 민주 시민은 공동체를 이루는 구성원으로서 일생을 교육을 통해 학습하고 실천하는 삶을 살아야 한다. 민주적 시민성은 다음과 같은 3개의 가치를 지향한다. 첫째, 자기가 속한 공동체에 책임지는 시민성(personal citizenship)으로서 개인의 도덕적 책임, 인격, 정직, 성실, 자제력, 근면 등의 가치를 추구하고, 둘째, 참여하는 시민성(participatory citizenship)으로서 지역사회에 참여, 공적 문제와 지역사회의 사회적 삶에 적극적으로 참여하며, 셋째, 정의를 추구하는 시민성(justice-oriented citizenship)으로서 사회적 쟁점에 대해 비판적으로 분석하고, 사회적 불의를 해소하며, 자선이나 자원봉사와는 차원이 다른 사회운동을 통해서 체제의 변화를 이루어 내고자 한다.⁴⁾

‘민주시민교육’(education for democratic citizenship)의 목적은 민주적 시민성의 함양에 있으므로, 대부분의 민주주의 국가는 다양한 방법과 수단을 활용해 민주시민의 양성에 필요한 교육시스템을 갖추게 된다. 민주시민교육은 교육과정(curriculum)과 문화, 그리고 지역사회가 잘 융합되어야만 교육의 효과를 제대로 달성할 수 있다. 민주적 시민성 함양을 위한 교육과정과 지식은 인간적이고 민주적 학교문화와 분위기의 조성 속에서 이루어져야 하는 것이며, 나아가 지역사회와 마을공동체의 참여 속에서 이루어져야 한다.⁵⁾

2) 심성보, “한국 민주시민교육의 현황과 과제”, 한국학논집 제67집, 한국학연구원, 2017, 94쪽 참조.

3) 장은주 교수는 민주시민교육은 한 마디로 ‘민주적 시민성(democratic citizenship)’에 대한 교육이라고 할 수 있고, 이러한 민주적 시민성은 “시민들이 민주주의를 지키고 운용하며 발전시키는 데 필요한 시민적 역량과 민주적 가치(관) 및 태도라는 차원으로 크게 나누어 이해할 수 있다고 본다. 그래서 민주시민교육은 핵심적으로 시민적 역량에 대한 교육이고 민주적인 가치(관) 및 태도에 대한 교육”이라고 한다. 장은주, “‘형성적 기획’으로서의 민주시민교육: 한국 민주시민교육의 기본 방향과 초점”, 한국학논집 제67집, 한국학연구원, 2017, 27쪽.

4) G. Biesta, *Learning Democracy in School and Society : Education, Lifelong and the Politics of Citizenship*, Rotterdam : Sense Publishers, 2011, at 28-31; J. Westheimer/J. Kahne, “What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy”, *American Educational Research Journal* Vol. 41 No. 2, American Educational Research Association, 2004, at. 237-269.

민주시민교육은 단순히 ‘민주시민을 양성하는 교육’이 아니라, ‘주권의 명확한 소지자이자 실질적인 행사자로서 자신이 소속된 공동체에 대한 주인의 의식과 태도를 지닌 좋은 시민을 양성하는 교육’이어야 한다. 민주시민교육은 선거일에 투표만 하는 수동적인 유권자를 양성하는 교육이 아니라, 자신과 자신이 소속되어 있는 공동체의 주인으로서 공동체 공동의 일에 적극적으로 참여하는 주권자를 양성하는 교육이어야 한다.⁵⁾

민주시민교육은 민주주의가 발전된 선진국에서는 이미 오래전부터 실시해 왔다. 우리나라에서도 민주정권이 수립되고 난 이후로는 민주시민교육의 필요성에 대한 논의가 줄곧 이루어졌으나, 민주시민교육을 위한 국가 차원의 법령제정은 여전히 이루어지지 못한 실정이다. 그러나 지방자치단체 차원에서는 여러 곳에서 민주시민교육에 관한 조례가 제정되고, 서울시와 경기도를 비롯한 광역과 기초자치단체에서 제정된 조례를 토대로 민주시민교육이 활발하게 진행되고 있다. 2023년 1월 현재, 광역지방자치단체 17곳 중 대구, 경북, 제주를 제외한 14곳과, 교육청 중에는 대구를 제외한 16곳에서 조례가 제정되었다. 기초의 경우에도 다수의 지방자치단체가 조례를 제정하여 민주시민교육을 실시하고 있다.

이상과 같이 지방자치단체 수준에서 민주시민교육에 관한 조례가 제정되고, 그러한 조례에 근거한 민주시민교육이 활성화되면, 앞으로 국가 차원에서 민주시민교육과 관련된 법령제정을 압박함으로써, 민주시민교육과 관련된 국가의 다양한 정책수립과 집행할 수 있도록 하는 계기가 될 수 있을 것이다. 이는 지난 1991년 청주시에서 시작되어 다른 지방자치단체로 확산되고 중국에는 국가 법률의 제정으로 이어진 청주시정보공개조례의 사례가 좋은 선례로 작용할 것이라 기대된다. 이런 사례는 일본에서도 지방자치단체들이 환경조례를 제정한 후 나중에 국가 환경법이 제정될 때 지침이 되었던 것은 널리 알려진 사실이다.

본 논문에서는 제2장 우리나라 민주시민교육의 현황에서 학교 교육과 평생교육에서의 민주시민교육, 진보와 보수정권의 민주시민교육정책, 독일 ‘보이텔스바흐 합의(Beuntelsbacher Konsens)’가 제시하는 시사점을 살펴보고, 제3장 민주시민교육의 법적 근거로 헌법, 법률, 지방자치단체의 조례에 대해서 검토한다.

5) 심성보, 앞의 논문, 98쪽.

6) 진시원/홍익표/오승호, 시민주권과 민주시민교육, 부산: 부산대학교출판문화원, 2021, 5쪽.

II. 우리나라 민주시민교육의 현황

1. 학교 교육과 민주시민교육

우리나라는 오랜 기간의 일제 식민지 지배와 이후 이어진 군사정권을 거치면서 시민의 정치 행정에의 참여는 미흡하였으며, 따라서 체제 순응적인 태도가 내면화되었다. 국가에서 주도한 국민윤리교육, 국민정신교육, 이데올로기 교육, 사회정화교육, 반공안보교육 등이 이루어져 왔으나, 1987년 6월 민주화 항쟁을 그친 후에는 교육민주화에 대한 요구가 커졌다. 따라서 6월 민주항쟁 이후에는 국가가 주도하는 반공교육이나 이데올로기 주입교육은 줄어들고, 국가사회의 민주화에 따른 자발적인 지역사회의 풀뿌리 시민단체들이 시민교육을 담당하거나, 자기 주도적인 참여학습과 체험형 학습들이 활발하게 집행되기에 이른다. 처음에는 ‘민중교육’이라는 이름으로 시작해 시민사회(civil society)가 활성화와 더불어 민주시민교육에 대한 관심 역시 확대·강화되었다. 특히 1995년 문민정부의 등장은 ‘민주시민교육’이라는 이름으로 초·중·등 교육과정에 스며들게 되었다. 1990년대 후반부터 최근에 이르기까지 국회에서는 민주시민교육의 제도화를 위한 법제화에 많은 노력을 쏟았으나 법령의 제정으로까지는 이어지지 못했다.⁷⁾

게다가 국가사회의 민주화 담론이 제기된 지 많은 세월이 흘렀지만, 정치적 민주화가 진척되지 못함으로써, 민주시민교육의 이론이나 실천 역시 큰 진척을 보지 못했다. 더욱이 이명박과 박근혜 양 정부를 거치면서 정치적 민주화는 오히려 후퇴하고, 학교 민주화 역시 마찬가지였다. 우리나라는 민주시민교육에 대한 당위성이나 교육적 요구는 높았다고 할 수 있지만, 사회 전반적인 관심이나 인식은 여전히 부족했다. 학교에서 습득한 민주시민교육은 암기용 지식에 머물러 실천적인 측면에서는 괴리가 컸다. 학교 교육은 대학입시를 위한 교육으로 전락해 민주시민교육 또한 시험을 위한 암기식 지식에 머물렀다. 이러한 현상은 교육활동이나 교육목표 및 기준들을 구성원들이 상호 공유하고, 그 구성원들이 개방적이고 민주적으로 토론이나 협의를 통해 실행하는 것이 아니라, 교육행정기관이 내려보내는 교육과정이나 지침에 따라 기계적으로 집행해온 탓이다. 즉 학교가 처한 구체적이고 특수한 환경이나 조건을 충분히 심사숙고하여 학교 구성원들이

7) 2015년 7월 ‘인성교육진흥법’이 시행되었는데, 이 법률과 관련해 많은 논란이 제기되었다. 이 법률은 개인의 품성 함양에 초점을 두고 있는데, 효, 예, 애국심 등 봉건적·수직적 질서로 회귀하는 소극적 시민성을 중시하는 국가의 정책과 인권과 민주주의 등 적극적 시민성을 강조하는 지역교육청 사이에 심한 갈등이 빚어졌다. 심성보, 앞의 논문, 100쪽.

교육 계획을 수립해 실천하지 못하는 비민주적인 학교의 구조나 문화를 떨쳐내지 못하는 한 이상과 같은 문제는 극복이 쉽지 않을 터이다. 이런 현상은 비단 학교에서만 나타나는 문제가 아니라, 우리 사회가 전반적으로 민주주의를 실질적인 내용보다는 형식이나 절차를 중시하는 현실을 그대로 비춘 거울이라 할 것이다.

게다가 민주시민교육에 대한 뚜렷한 목표와 내용을 둘러싼 사회적 합의의 결여, 관료주의적 교육행정 체제와 교육과정, 민주시민교육을 담당할 교사들의 전문성과 교육훈련의 부족, 민주적인 시민의식의 결여, 민주시민교육을 교육 객체에 대한 교화나 의식화 프로그램으로 보는 경향성, 유럽 등 선진국 교사들에 미치지 못하는 우리나라 교사들의 정치적 자유 부족, 그리고 기성세대들의 저항과 보수적인 학부모의 교육관 등은 진정한 민주시민교육을 위해서는 선결되어야 할 과제들이다.

그런데 이상과 같은 열악한 상황 속에서도 민주시민교육에 새로운 변화의 조짐이 나타났다. 최근에는 진보교육청들이 교육청에 민주시민교육과를 설치하는 등 민주시민교육을 활성화할 수 있는 기반을 마련하였다.⁸⁾ 무상급식의 시행과 학생인권조례의 제정 및 체벌 금지 등은 이전의 교육정책과는 완전히 구별되는 정책의 도입이라 할 수 있을 것이다. 이러한 학교 환경과 문화의 변화는 학교 현장과 일반시민들 사이에 찬반 논란을 부르기도 하였지만, 역설적으로 이상과 같은 교육환경의 혁신적 변화를 둘러싼 관심과 논란, 그리고 활발한 토론은 공교육 정상화의 계기가 된 측면도 없지 않았다.⁹⁾

2. 평생교육과 민주시민교육

미국의 레이건 대통령과 영국의 대처 수상이 주도한 1980년대의 신시장주의 열풍과 세계화의 흐름, 그리고 1997년의 IMF 외환위기와 함께 경쟁과 효율성을 강조하는 신자유주의의 태동은 인간성 상실과 공동체의 붕괴를 초래하였다. 그런데 교육은 ‘개인 지향 학습 운동’으로 향하게 되고, 강요되고 방치된 경쟁 중심 학교 교육에서 나아가 평생학습에 이르기까지 개인 경쟁력 중심 학습으로 변해갔다. 당시에 일었던 인문학 붐은 인문학 본래의 목적과는 동떨어진 처세술이나 실용 학문 또는 사교 모임의 등지로 전락하였다. 이처럼 상품화된 인문학을 극복하려는 평생교육 운동은 민주시민교육과 접목하려는

8) 서울특별시 의회는 2014년 1월에 우리나라 지방자치단체 최초로 ‘서울특별시민주시민교육에 대한 조례’를 제정하고, 민주시민교육을 실시하고 있다.

9) 심성보, 앞의 논문, 102쪽.

계기로 작용했다. 즉 시민운동 영역에서 민주시민교육이 강조되기 시작한 것은 그러한 위험성을 극복하자는 데서 출발한 것이다. 평생교육은 지역사회를 터전으로 해서 민주 시민교육의 확장을 모색하면서 일상과 학습을 연결하여, 학습의 일상성에 대한 연구도 활발하게 전개되었다.¹⁰⁾

포럼과 토론회, 워크숍, 심포지엄, 박람회 등은 민주주의와 인권, 평화와 환경(생태)과 같은 다양한 주제를 가지고 개최하는 등 그러한 과정에서 평생교육과 민주시민교육의 새로운 접점이 모색되게 된다. 시민성과 민주시민교육을 둘러싼 이전의 추상적인 논의가 지역에 터 잡은 일상생활 속의 구체적 시민성으로 연결해나갔다. 1990년대부터 봄을 이루기 시작한 시민교육은 지역의 수많은 풀뿌리 시민단체들이 시민사회와 시민운동의 과제를 최선봉에 서서 수행해 왔는데, 이러한 주체들의 분화뿐만 아니라 시민교육의 주제와 방식도 다양해졌다. 그리고 중간 지원조직에 의한 민주시민교육, 각 정당이 설립한 정책연구소나 연구단체들, 기타 여러 공공영역¹¹⁾에서도 민주시민교육을 실시하고 있다. 평생학습의 현장에서는 민주시민교육을 활성화하기 위해 각종 연구 용역이나 프로그램에 대한 공모사업도 많이 증가하였다. ‘요람에서 무덤까지’라는 평생학습의 이념이 언제 어디서나, 누구든지 가르치고 배울 수 있는 장이 확장됨으로써, 평생교육과 민주시민교육의 통합과 접점을 찾으려는 시도가 늘어났다. 경기도 수원시의 ‘누구나 학교’, 서울시 은평구의 ‘숨은 고수 교실’, 경기도 광명시의 ‘느슨한 학교’ 등이 대표적인 사례다. 프로그램의 명칭이나 운영하는 방식은 조금씩 달라도 지향하는 가치는 유사하다. 주민자치, 마을 만들기, 사회적 경제, 협동조합, 마을공동체 사업 등과 연결하여 마을에서 시민 되기, 지역에서 시민 되기를 넘어 세계시민교육(cosmopolitan education)으로 확장되고 있다.¹²⁾ 이들 시민주도 평생학습 현장은 가르침과 배움의 경계선이 모호하고 다이나믹하다. 단순한 지식의 전달을 넘어 자신이 체험한 경험과 지혜를 나누고, 단순히 교육의 객체나 대상자에 불과했던 시민들이 스스로 학습의 생산자, 주체로 등장해서 서로가 가진 재능을 기부하는 등 새로운 시도들이 끊임없이 확대·재생산되고 있다. 전통적인 강의실을 벗어나 일상의 공간이 학습공간이 되기도 한다. 오늘날 평생학습

10) 이에 대해서는, 김민호, “지역사회기반 시민교육의 필요성과 개념적 조건”, 평생교육학연구 제17권 제3호, 한국평생교육학회, 2011; 이은미/진성미, “시민교육의 확장을 위한 평생교육의 의의: 지역사회기반 시민교육을 중심으로”, 시민교육연구 제46권 제3호, 한국사회과교육학회, 2014 참조.

11) 민주화운동기념사업회, 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원, 기초자치단체 등이 여기에 속한다.

12) 김미란, “시민교육에 대한 접근방식 및 사회적 합의”, 시민사회 발전 및 사회통합을 위한 대토론회, 국무총리자문 시민사회발전위원회, 2017, 123쪽.

운동에서 학습도시, 평생학습관, 시민대학, 문화센터, 작은 도서관, 대학의 평생교육 등을 비롯한 모든 학습지원기관이 운영하는 프로그램들이 이른바 자기주도적 시민학습을 통한 공동체 주권을 지향하는 학습 운동을 활발하게 진행한다.¹³⁾ 주민 및 다른 이해관계자와의 관계 증진을 위한 의사소통, 대인관계, 설득, 협상, 프로젝트 매니지먼트, 퍼실리테이터 등 다양한 역량을 갖춘 자들이 출현해 그들이 직접 민주시민교육을 실시하기도 하고, 그들이 협동조합이나 사회적 기업을 만들어 보다 체계적인 민주시민교육을 진행하기도 한다. 즉, 학습 관련 모임에 많은 사람이 참여하여 함께 인식을 공유하고 지역사회 변화의 시도를 하는 ‘학습 동아리(study circle)’를 만들거나,¹⁴⁾ 또는 ‘학습 공동체화(learning community)’ 계획¹⁵⁾은 평생학습 도시의 성패를 좌우한다고 할 수 있다. 시민은 자신의 시민성을 다양한 층위에서 실천하는 주체로서 역할을 한다. 시민의 주체화를 위해서는 지역사회의 민주주의 복원이 필요하다. 지역사회의 주체가 바로 서야 시민사회의 민주화도, 시민의 시민성 함양도 보다 공고화될 수 있다. 민주적 시민이 활발히 양성되고 그들이 지역사회에서 적극적으로 활동할 수 있는 공간이 마련되어야만 지역사회의 민주주의가 발전되고 성숙한 사회로 변모될 수 있으며, 새로운 사회로 혁신할 수 있는 여지가 커질 것이다. 즉, 지역사회에서 시민적 주체 역량이 형성돼야 지역사회의 민주주의가 더욱 확고해질 수 있다. 지역사회 시민들의 시민성의 담보 없이는 마을 교육 공동체 운동은 성공을 거두기 힘들다. 민주적인 법과 제도의 발전에는 지역민의 시민적 성장이 필수적이다. 민주시민교육은 지역사회의 주체를 형성하는데 불가결하다. 그런 측면에서 ‘서울 혁신교육지구 사업’¹⁶⁾은 매우 뜻깊은 지역사회교육 운동이라 할 수 있을 것이다. 혁신교육지구 사업은 학교혁신을 넘어서 학교와 지역이 함께 성장하는 ‘지역사회 기반 학습생태계 구축’을 확산시켜 나가고 있다.¹⁷⁾

13) 김신일, “2016 한국사회, 평생학습에 길을 묻다”, 제1회 서울 평생학습 대토론회: 2016 한국사회, 평생학습에 길을 묻다, 서울특별시평생교육진흥원, 2016, 13쪽.

14) E. Anderson/A. M. Laginder, *Dimensions of Power: The Influence of Study Circles*, NIACE: National Institute of Adult Continuing Education, 2013; A. M. Laginder/H. Nordvall/J. Crowther, *Popular Education, Power and Democracy*, Leicester: Niace, 2013, at 99-121.

15) 정민승, *성인학습의 이해*, 서울: 에피스테메, 2010, 373쪽.

16) 2010년부터 서울특별시는 혁신교육지구 사업 계획의 수립, 2013년부터 경기도는 ‘혁신학교 시전 2’로 이름 붙여 본격적으로 혁신학교의 일반화를 추진하였다. 지방자치단체가 이상과 같은 혁신학교 운동에 적극적으로 나섬으로써 학교 교육과 지역사회에 대변화가 나타나고 있다. 혁신학교에 대한 주민들의 관심이 커지면서 혁신교육지구 사업으로 발전해가고 있다. 마을에서 시작된 작은 교육 프로그램에 대한 경험이 발단이 되어 혁신교육지구 사업을 통해 ‘학교 울타리’를 뛰어넘고 있다. 즉, 학교가 ‘고립된 섬’이 아니라 ‘바다에 둘러싸인 섬’으로 만드는 교육 생태계 운동이라고 할 수 있다. 심성보, 앞의 논문, 106-107쪽.

오늘날 지역사회·지역교육청을 중심으로 지역교육의 역량을 강화하려는 노력이 활발하게 진행되고 있다. 혁신학교의 전국적인 확산과 더불어 추진되는 ‘마을교육공동체 운동(community school movement)’¹⁸⁾의 활성화는 지역사회가 새로운 모습으로 변화해가는 대표적인 사례의 하나라 할 수 있다. 마을이 존재하지 않는 공동체란 상상할 수 없는 일이다. 최근 인구의 수도권으로의 과잉 집중과 지역소멸 우려는 공동체의 소멸과 직결된다. 우리가 다시 ‘마을’을 불러내게 된 것은 산업화와 도시화로 황폐해진 공동체의 복원을 위해서라 할 수 있다. 인간소의 문제를 해결하고 황폐화된 공동체의 복원을 위해서는 다양한 사회복지제도의 활용만으로는 불가능하다는 사실을 인식한 결과이기도 하다. 사실 지금까지 우리가 달성한 압축적 경제성장과 압축적인 민주화 달성 과정에서 정신적 안식처였던 마을공동체는 사라지고 정서 또한 황폐해졌다. 끈끈한 정과 연대로 이어주던 마을은 쉽게 무시되고 파괴되었다. 따라서 고도의 산업화와 도시화로 황폐해진 사람과 사람의 관계를 회복할 수 있는 기제는 다시 ‘마을’일 수 있는 것이다. 사회에서 벌어지는 위험이나 다양한 문제로부터 학교가 아이들을 보호하는 일도 중요하지만, 아이들이 안전하게 자랄 수 있는 마을, 사람들의 다양한 개성이 존중되는 마을, 직장에서도 일로 지친 노동자들이 휴식하고 안식을 취할 수 있는 마을, 아파트밖에 모르는 도시의 아이들에게도 서로 소통하고 마음을 나눌 수 있는 마을이 필요하다.¹⁹⁾

조한혜정 교수는 2007년 그의 책 “다시, 마을이다: 위험사회에서 살아남기”에서, 지금까지 선진국 따라잡기에 급급해 개발도상국가의 국민으로서 숨 가쁘지 않게 지낸 적이 별로 없었던 사람들의 탈선을 지켜보면서 불안이 영혼을 잠식하는 위험사회가 오고 있음을 직감하고서 ‘마을’ 이야기를 하기 시작했다고 한다. 그는 지금이 애벌레에서 나비로 변신하는 대전환기라고 강조하면서, 대재앙의 충격을 전 지구적 전환의 계기로 만들어내는 ‘나비 문명의 새벽’을 맞을 준비를 하자고 제안한다. 그리고 망가져 가는

17) 김용련/이동배/서정원/홍지오, 세종시 교육혁신도시 도입을 위한 공동연구, 한국외국어대학교 교육공동체연구센터, 2016 참조.

18) ‘마을교육공동체운동’ 또는 ‘지역사회교육운동’은 공교육 혁신과 지역-학교를 연결하는 데 새로운 가능성으로 제시되었다. 지역사회교육은 교실, 학교 운동장 그리고 지역사회 간의 울타리를 넘어서려는, 제도로서의 학교를 넘어 확장되고 있는 지역사회의 틀 속에서 사회적 행동 양식이다. D. Corson, *Changing Education For Diversity*, Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1998, at 25-26. 지역사회 교육운동은 학교와 그 학교가 소재하는 지역사회를 튼튼하게 연결시키려는 현대적 노력이다. 지역사회 교육운동은 지역성, 즉 특정 장소의 독특한 역사, 환경, 문화, 경제, 문화, 예술 등에 기반을 둔다. 지역사회·장소 기반 교육은 학습을 위한 맥락을 제공하며, 학생의 활동은 지역사회의 필요와 흥미에 초점을 맞추고, 지역사회의 구성원은 지역사회교육을 위한 자원이 되고 동반자가 된다. 심성보, 앞의 논문, 107쪽 각주 13) 참조.

19) 조한혜정, 다시, 마을이다: 위험사회에서 살아남기, 서울: 토하나의문화, 2007 참조.

세상을 살리고 피로와 패배감에 젖은 스스로를 살리며 지속가능한 삶으로 전환하기 위한 시작이 바로 ‘창의적 공공 지대’의 회복, 즉 돌봄 공간으로서 ‘마을’을 되찾자는 운동을 하자²⁰⁾고 주장한다.

3. 진보와 보수정권의 민주시민교육 정책

노무현 정부 시기 국회에 발의되었던 「민주시민교육지원법안」, 이명박 정부 시기 교육과학기술부가 발표한 「체험과 실천 중심의 민주시민교육 활성화 방안」, 박근혜 정부 시기의 「인성교육진흥법안」, 그리고 문재인 정부의 「민주시민교육 활성화를 위한 종합계획」 등²¹⁾을 꼼꼼히 검토해보면, 진보와 보수진영 간 크고 작은 민주시민교육 정책의 차이점이 있다는 사실을 확인할 수 있다.

그런데 민주시민교육을 둘러싸고 진보와 보수진영 간 갈등은 그들이 지향하는 시민상, 민주시민교육의 내용과 범위, 그리고 실행 방법 등의 차이에서 비롯된다. 그러나 우리나라 민주주의가 정상적인 궤도에 진입하려면 체계적이고 지속적인 민주시민교육이 필요하다는 점에서는 진보와 보수진영 사이에 별다른 이견은 없다. 그러나 민주시민교육 정책에 대한 보수와 진보 진영 간의 의견의 차이는 결코 적지 않다. 보수진영에서는 진보 진영에서 추진하는 민주시민교육 정책을 ‘좌경화’ 교육정책으로 폄하하고, 또 진보 진영에는 보수진영이 실시하는 시민교육 정책을 ‘우민화’ 음모로 의심하는 등 진영 간에 상호 불신감을 드러낸다.²²⁾ 민주시민교육에 대한 보수·진보 양 진영 간의 갈등은 민주시민교육의 지속가능성을 위협한다.²³⁾ 따라서 보수와 진보가 합의하고 좌우를 아우르는 새로운 민주시민교육이 필요하다. 새로운 민주시민교육은 이데올로기의 다원성과 상대성을 바탕으로 진보와 보수 세력이 서로 이해하고 대화하고 타협하는 공동체를 만드는데 기여하는 교육이어야 한다. 민주시민교육을 둘러싼 진보와 보수의 갈등은 독일 보이텔스바흐 합의의 도입으로 해결할 수 있을 것이다.

그런데 2000년대 이후 진보와 보수진영 사이 민주시민교육 정책의 주요 내용들을 들여다보면 몇 가지 주요한 흐름을 읽을 수 있다. 첫째, 정치적 성향이 동질적인 정부로

20) 조한혜정, 자공공: 우정과 환대의 마을살이, 서울: 토하나의문화, 2014 참조.

21) 박상영, “한국 민주시민교육의 정치력: 보수·진보 진영의 학교 민주시민교육 정책 분석(2003-2020)”, 시민교육연구 제52권 제3호, 한국사회과교육학회, 2020, 4쪽.

22) 심성보/이동기/장은주/케르스틴 폴, 보이텔스바흐 합의와 민주시민교육, 서울: 북멘토, 2018, 17쪽 참조.

23) 박상영, 앞의 논문, 2-3쪽.

정권이 교체되면, 민주시민교육 정책의 일관성이 유지되는 경향이 있으며, 반대로 정권 교체가 정치적 성향이 다른 정부로 이뤄지면 민주시민교육 관련 정책들이 단절되는 경향이 강했다. 이는 민주시민교육 정책을 실행하는 정부의 성향이 보수적인가 혹은 진보적인가에 따라서 그 근본적인 정책 방향이 달라질 수 있으며, 이는 장기적으로 민주 시민교육 정책이 지속가능하지 않을 수도 있을 것임을 의미한다. 둘째, 보수와 진보 진영이 실행해온 포괄적 민주시민교육 정책들은 대체로 학교 현장에서 일반적인 교과교육과는 다른 민주시민교육만이 지향할 수 있는 실질적이고 근본적인 변화의 흐름을 만들어 내지 못한 것으로 판단된다. 무엇보다도 대부분의 민주시민교육 정책들이 기존의 범교과적 교육의 하나로 받아들여 시행하고 있기 때문이 아닌가 한다. 즉, 학교 현장에 제시된 민주시민교육 정책에서 교육의 담당자, 교육의 내용 및 방식 등에 대해 토론을 통한 합의가 학교 내에서 전혀 도출되지 않았으며, 이에 대한 구체적인 지침 또한 제공되지 않은 것으로 보인다. 즉, 학교 현장에서는 아직도 민주시민교육의 필요성이나 중요성에 대한 인식이 미흡하고, 누가 담당해도 상관이 없고, 해도 그만 안 해도 그만이라는 실체 없는 교육으로 치부되지 않았나 하는 생각이다.²⁴⁾

보수와 진보 진영 간 민주시민교육 정책의 차이는 지향점과 시민상, 내용과 범위, 그리고 실행 방식 등에서 다양하게 드러난다. 이러한 차이는 지금까지 보수와 진보 진영의 정부들 아래에서 일정부분 일관된 흐름으로 나타나고 있다는 점에서 정권교체에 따른 우연적이고 일시적 변화보다는 보수와 진보라는 내재적인 가치와 세계관에 기초한 구조적이고 지속적인 차이에 기인하는 것이라고 판단된다. 따라서 보수와 진보 진영 간 민주시민교육에 대한 정책적 차이점들을 지속시키는 조건들이 변화하지 않는다면 지금까지와 같이 정권의 정치적 성향에 따른 민주시민교육의 ‘정치화(politicization)’와 정책적 단절 현상은 앞으로도 지속될 가능성이 높을 것이라 예상된다.

하지만 이러한 다소 부정적인 전망 속에 숨겨져 있는 긍정적 함의에 주목할 필요가 있다고 본다. 즉, 보수와 진보 양 진영 간에 존재하는 명백한 이데올로기나 정책적 차이에도 불구하고, 보수와 진보 진영 모두 민주시민교육 관련 정책들을 지속적으로 추진해왔다는 점이다. 이는 양 진영 내부에서 민주시민교육의 중요성과 필요성이 폭넓게 인식되고 있으며, 또한 민주시민교육 관련 정책들의 정치적 우선순위가 점차 높아져 가고 있음을 반영한다고 볼 수 있다. 즉, 이는 민주시민교육의 실질적인 발전을 위한 정치적 환경과

24) 이쌍철/김미숙/김태준/이호준/김정아/강구섭/설규주/임희진/이지미, 초·중등학교 민주시민교육 활성화를 위한 방향과 과제, 한국교육개발원, 2019, 133쪽 참조.

기회가 조성되고 있음을 의미한다.

이러한 시점에서 민주시민교육의 주체들 간 지속 가능한 민주시민교육의 제도화를 이루기 위한 사회적 합의를 구체화시키는 의식적인 노력이 무엇보다도 필요해 보인다. 한국 민주주의의 안정적인 발전을 위한 체계적인 민주시민교육의 필요성이 점차 사회적 공감대를 얻어가고 있기는 하지만, 이는 민주시민교육의 필요성에 대한 공감대일 뿐, 민주시민교육의 실질적인 내용과 구체적인 형식에 대한 사회적 합의는 아직 요원한 상태이기 때문이다. 민주시민교육에 대한 사회적 합의의 구체적 내용은 민주시민교육 정책의 지향점, 교육내용과 범위, 그리고 교육 주체와 방식을 포함할 수 있을 것이다.²⁵⁾

보수와 진보의 이데올로기적 갈등이 더 이상 제대로 된 민주시민교육을 방해하는 요인으로 작동해서는 곤란하다는 것은 양 진영 모두에서 공감하는 바일 것이다. 정치 논리와 정권의 입맛에 따라 정치교육과 민주시민교육의 내용이 바뀌는 일은 더 이상 없어야 한다. 보수와 진보가 합의하고 좌우를 아우르는 새로운 민주시민교육이 필요한 것이다. 정치는 서로의 차이를 표출하고 조정하고 최종적으로 결정하는 일이다. 정치가 이러한 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 이데올로기의 절대성이 아니라 다원성과 상대성을 이해하고 실천하는 노력이 필요하다. 이데올로기는 객관적인 과학적 지식이 아니라 일종의 신념이자 믿음이다. 신념과 믿음을 절대화하는 순간 상호 이해와 대화와 타협은 사라진다. 새로운 민주시민교육은 이데올로기의 다원성과 상대성을 바탕으로 진보와 보수 세력이 서로 이해하고 대화하고 타협하는 공동체를 만드는데 기여하는 교육이어야 한다.²⁶⁾

4. 독일 ‘보이텔스바흐 합의(Beuntelsbacher Konsens)’의 시사점

민주시민교육의 근간이라 할 수 있는 보이텔스바흐합의(Beuntelsbacher Konsens)²⁷⁾²⁸⁾를 살펴보면, 독일은 세계 1, 2차 대전 이후 극심한 이념 대립을 겪은 분단국가로 우리와 마찬가지로 두 진영으로 갈라져 서로를 헐뜯고 비방을 하고, 학교의 정치교육도 이와 다르지 않았다. 1976년 보수와 진보를 망라한 교육자, 정치가, 학자 등 양쪽 진영 대표자 10명이 보이텔스바흐라는 도시에 모여 참가자들은 치열한 논쟁 끝에 결국 한쪽으로(특

25) 박상영, 앞의 논문, 25-26쪽.

26) 진시원/홍익표/오승호, 앞의 책, 6쪽.

27) 심성보/이동기/장은주/케르스틴 폴, 앞의 책 참조.

28) 보이텔스바흐합의의 배경과 내용에 대해서는, 진시원/홍익표/오승호, 앞의 책, 321-328쪽도 참고가 될 것이다.

정 정권) 기울지 않는 교육을 목표로 하는 지침(학생정치교육 ; 민주시민교육)을 마련하게 되었다. 즉, ‘보이텔스바흐합의(Beuntelsbacher Konsens)’는 성장기의 신세대들에게 균형을 잡는 학교정치교육 지침이다. 지금은 모든 공교육 영역으로 확대 적용하여 정치교육의 헌법 역할을 한다고 할 수 있다. 또한 보이텔스바흐 합의는 한국에서도 충분히 적용 가능한데, 그것은 이 합의가 우리 “헌법 제31조 제4항이 명시하는 교육의 정치적 중립성 등과 교육기본법에 부합하는 원칙”이기도 하기 때문이다.²⁹⁾

앞에서도 살펴보았듯이 우리나라의 경우 보수와 진보가 치열하게 교과서 등을 둘러싸고 이념 쟁탈전을 벌여 온 것은 정치적이고 당파적이며, 이는 교육의 농단이라 하지 않을 수 없을 것이다. 보이텔스바흐에서 합의한 명확한 내용은 1) 강제성의 금지³⁰⁾ : 학생 스스로의 판단을 방해하지 않고 교사가 자신의 정치적 입장과 관점을 학생에게 강요할 수 없다. 2) 논쟁성 원칙³¹⁾ : 정치적 견해나 사회적 가치 및 비전에 대한 관점은 현실적으로 논쟁이 불가피하고 학문과 정치에서 다투는 쟁점은 학교 수업 또한 논쟁적으로 재현되어야 하고 이견을 존중하고 인정하는 것이 핵심이다. 3) 학습자 이익 상관성 원칙³²⁾ : 정치적 상황, 견해, 자신의 이익을 따져보는 능력을 지닐 수 있도록 충분히 교육적 안내를 받아야 한다. 스스로 이해관계를 고려한 선택은 교육 현장에서도 충분히 보장되어야 함은 물론, 교사와도 논쟁을 벌일 수 있다.

보이텔스바흐 합의는 학문적 내용의 일치 선언도 아니었고, 법적 구속력이 있는 정치 결정도 아니었다. 다만, 정치교육의 대표 이론가들이 가슴을 열고 신중하게 마련한 민주적 토론문화의 찬연한 성취였다. 그러니 그것은 정치나 교육의 권력자들이 떠들썩하게

29) 안성경, “교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가? -독일 보이텔스바흐 합의의 함의-”, 법과인권교육연구 제10권 제1호, 한국법과인권교육학회, 2017, 34쪽.

30) ‘올바른 견해’라는 이름으로 학생과 학습자들을 제압한다거나 그들의 자립적인 판단 능력을 방해하는 것은 허용되지 않는다는 것이다. 특정 견해를 강압하는 의식화는 교사의 자율적 역할과 학생들의 정신적 성숙에 모순된다는 것이다. 학생과 시민들을 미성숙한 훈육 대상으로 보는 안 되고 주체적 인지와 사유 능력을 갖춘 주체로 보자는 것이다. 심성보/이동기/장은주/케르스틴 폴, 앞의 책, 64쪽.

31) 학문과 정치에서 다투는 쟁점들은 학교의 수업에서도 논쟁적으로 재현되어야 한다는 말이다. 진시원/홍익표/오승호, 앞의 책, 65쪽.

32) 이는 ‘학습자(학생) 중심 원칙’이라고도 한다. 학생들은 정치 상황과 자신의 이익 상태를 분석할 능력을 가질 수 있도록 안내되어야 한다는 것이다. 정치교육은 추상적이거나 공허한 내용을 다루는 게 아니라 학습자의 삶을 이해하고 분석할 수 있도록 보조해 주어야 한다. 정치적 판단 역량은 인지 역량에서 출발한다. 아울러 교육내용은 학습자의 이익을 증진할 수 있는 행위 가능성과 관련 있어야 한다는 것이다. 정치교육은 학습자의 정치 참여와 실천을 보조해야 한다. 학생들의 정치적 주체화야말로 정치교육의 본령이기 때문이다. 그런 의미에서 이 원칙은 나중에 정치 참여 역량 또는 행위 역량 원칙이라고도 불린다. 진시원/홍익표/오승호, 위의 책, 66쪽.

과시한 법적 협약보다도 더 큰 공명을 얻을 수 있었다.

국가나 지방자치단체의 민주시민교육은 민주시민교육의 헌법으로 통하는 독일의 보이텔스바흐협약에서 제시한 3대 기본원칙을 주체적으로 수용하는 자세가 필요할 것이다.

그렇게 되면 민주시민교육에 대한 보수·진보 진영 간 입장의 차이로 인한 대립과 그로 인한 정책적 단절을 극복하고, 민주시민교육의 지속가능성을 담보해 낼 수 있으리라 생각한다.

III. 민주시민교육의 법적 근거

1. 헌법

민주시민교육의 지향점은 헌법에서 찾아야 한다고 본다. 왜냐하면 헌법은 국가의 최고법이자, 기본법이기 때문이다. 헌법 조문을 있는 그대로 올바르게 이해하는 일도 중요하다. 그러나 올바른 민주시민교육에서 이루어져야 할 헌법 교육은 주권자로서 국민이 어떤 목적으로 헌법을 제정했으며, 헌법이 훼손되었던 역사와 이후 국민의 저항권을 통한 훼손됐던 헌법의 복원 과정과 의의, 그리고 앞으로 헌법이 어떻게 운영되어야 하며, 주권자로서 헌법에 대해 어떠한 태도를 견지해야 하는지를 주권자의 입장에서 제대로 이해하고 참여하는 교육이어야 한다. 따라서 민주시민교육은 헌법 조문의 의미와 내용뿐만 아니라, 그 속에 내포해 있는 헌법의 정신과 가치에 대한 이해는 물론이고, 우리 삶 속에 헌법의 정신을 체화하는 것이 목표이자 교육의 내용이어야 한다.³³⁾

헌법은 ‘역사문서’로서, 우리가 살아 온 과거에 기초를 두는 한편, 장차 우리가 무엇을 해야 하는가에 대한 비전을 반영한 현재의 당위 규범이라 할 수 있다. 우리 헌법 제1조 제1항은 “대한민국은 민주공화국이다.” 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정한다. 이는 우리 헌법이 지향하는 ‘민주주의’와 ‘국민주권주의’라는 헌법의 기본원리를 규정한 것이다.

헌법은 우리 공동체의 정체성을 ‘민주공화국’으로 규정하고, 헌법의 근본 목적을 ‘인간으로서의 존엄과 가치’(헌법 제10조)에서 찾고 있다. 즉 우리의 민주주의는 주권자인 국민의 존엄과 가치를 목적으로 하는 것이며, 또 국민의 존엄과 가치는 민주주의의 원리

33) 강경선, “헌법과 민주시민교육의 방향”, 민주법학 제50호, 민주주의법학연구회, 2012, 306-307쪽.

에 의하여 구체화될 것을 예정하고 있다. 이렇게 우리 헌법은 국민 개개인이 민주적 질서 속에서 주권자로서의 인격을 함양하도록 요청한다. 결국 민주시민교육의 기본 목표는 학생들을 그와 같은 주권자적 인격체로서의 시민으로 성장시키는 것이라고 할 수 있다.³⁴⁾

또 우리 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정한다. 이에 대하여 기존 해석론은 헌법상 교육과 정치의 관계를 ‘분리’된 것으로 파악해왔다. 그러나 우리 헌법이 예정하는 교육의 목적인 민주시민의 양성을 위한 민주시민교육(정치교육)을 위하여, 정치와 교육의 관계는 ‘분리’된 것일 수 없다.³⁵⁾ 헌법이 교육의 정치적 중립성이 보장되어야 한다고 규정하는 바의 의미는 국가권력으로부터 교육주체를 보호하고자 하는 것임이 분명하다. 즉 교육영역이 정치권력으로부터 중립성을 보장받아야 한다는 것이다.³⁶⁾

2. 법률

우리나라에서는 민주화 이후 시민사회의 번영에 따라 환경, 소비자, 민주주의, 경제교육 등의 영역에서 민주시민교육의 다양한 논의가 본격화되었다. 학계와 시민사회가 중심이 되어 1990년대부터 민주시민교육을 제도화할 필요성에 대한 논의가 시작되었고, 1995년 국무총리 소속의 세계화추진위원회가 국정과제였던 ‘시민정치의식 세계화’의 세부 과제로 민주시민교육의 제도화에 관해 정부 차원에서는 처음으로 논의를 시작하였다.³⁷⁾ 그 후 교육과학기술부의 제7차 교육과정(1997-2007)에 ‘민주시민의식을 기초로 공동체의 발전에 공헌하는 사람’을 5가지 인간상 중 하나로 포함하였고, 1998년에 처음으로 시행한 교육기본법에 ‘민주시민으로서 필요한 자질’을 교육이념의 내용으로 명시하게 된 것이다.³⁸⁾

교육기본법 제2조에는 “교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을

34) 강경선, 위의 논문, 334쪽.

35) 길성용/강태수, “헌법상 교육의 정치적 중립성 보장에 관한 해석론”, 교육법학연구 제34권 제1호, 대한교육법학회, 2022, 2쪽.

36) 길성용/강태수, 위의 논문, 26쪽.

37) 권찬호, “정부차원 민주시민교육의 제도화 추진에 관한 사례연구: 문민정부 세계화추진위원회의 ‘시민정치의식의 세계화’ 과제 처리과정을 중심으로”, 한국시민윤리학회보 제22집 제2호, 한국시민윤리학회, 2009, 124쪽.

38) 교육기본법은 1997년 12월 13일 법률 제5437호로 제정되고, 1998년 3월 1일 시행되었다.

도야하고 자주적 생활 능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 규정하여, 우리 교육의 이념인 ‘홍익인간’을 분명하게 밝혔다. ‘홍익인간’이란 단군의 건국이념이자 현재의 교육이념으로 인간을 널리 이롭게 한다는 뜻이다. 1949년 12월 31일 제정·공포된 교육법(법률 제86호) 제1조는 “교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 완성하고, 자주적 생활 능력과 공민으로서의 자질을 구유하게 하여, 민주국가 발전에 봉사하며 인류공영의 이상 실현에 기여하게 함을 목적으로 한다.”고 규정하여 우리나라 교육의 근본이념을 천명하였다. 민주주의와 인류공영의 실현에 부합하는 홍익인간의 이념은 우리 정부가 수립된 이래 줄곧 우리나라 교육이념으로 지위를 유지해왔다.

민주시민교육의 제도화는 2004년 국회의 여야 대표가 정치개혁 과제로 합의하였고, 이명박 정부는 2010년에 ‘체험과 실천 중심의 민주시민교육 활성화 방안’을 발표하였다. 국무총리실 시민사회발전위원회는 2012년에 시민사회 발전을 위한 10대 과제 중 하나로 ‘시민교육 활성화’를 제시했고, 2017년에 출범한 문재인 정부는 100대 국정과제에 ‘민주시민교육 확대’를 포함하였으며, 대통령 자문 정책기획위원회와 관련 부처에서 민주시민교육의 활성화 방안을 추진하였다. 민주시민교육의 본격적인 추진을 위해 2018년 교육부는 민주시민교육과를 신설해 관련 사무를 담당하게 하고, 2019년 6·10민주항쟁기념식 대통령 기념사에서 민주시민교육 기구 설립의 필요성을 밝히기도 했다. 지금은 민주화운동기념사업회, 선거연수원, 통일교육원, 한국양성평등교육진흥원 등 다양한 공공기관들이 민주시민교육과 관련 주제별 교육 사업을 추진하고 있다.³⁹⁾ 그리고 광역과 기초를 포함한 다수의 지방자치단체가 민주시민교육 관련 조례를 제정해 활발하게 민주시민교육을 진행하고 있다.

민주시민교육 제도화에 관한 정부 및 사회적 논의에 부응해 국회에서도 관련 입법을 위한 노력을 지속해 왔지만, 지금까지 관련 법률의 제정은 이뤄지지 못했다. 법률제정이 지연되는 사이 통일교육지원법(1999), 문화예술교육 지원법(2005), 법교육지원법(2008), 환경교육진흥법(2008), 경제교육지원법(2009), 인성교육진흥법(2015) 등 민주시민교육과 관련 있는 주제들을 다루는 개별 법령들이 제정되었고, 이에 더해 2007년 전부개정이 이루어진 평생교육법은 6가지의 평생교육 중 하나로 ‘시민참여교육’을 포함⁴⁰⁾하였다.⁴¹⁾

39) 조철민/김원석/김재민, 경기도 민주시민교육 종합계획 수립 연구, 경기도평생교육진흥원, 2019, 14-15쪽.

40) 2007년 12월 14일에 전부 개정되어, 2008년 2월 15일에 시행된 평생교육법(법률 제8676호) 제2조는 “이 법에서

현재 우리나라에서 진행되고 있는 민주시민교육은 지방자치단체들이 민주시민교육 관련 조례를 제정하여 시행하고 있지만, 국민을 대상으로 하는 보다 체계적이고 조직적인 민주시민교육의 시행을 위해서는 국가 차원에서 법률을 제정이 시급하다. 법률에서 민주시민교육을 위한 기본적인 조직과 재정적 지원체계를 규율한다면 지방자치단체들이 민주시민교육을 지속적으로 실시하는 데에도 도움이 될 수 있을 것이기 때문이다.

〈표 III-1〉 「민주시민교육지원법률안」 제안 연혁⁴²⁾

법안명	제안 일자	제안자	처리결과
학교민주시민교육법안	2020. 07. 16.	박찬대 의원 등 12인	임기 만료 폐기
민주시민교육지원법안	2020. 06. 01.	남인순 의원 등 18인	
학교민주시민교육법안	2019. 11. 12.	이철희 의원 등 12인	
민주시민교육 지원에 관한 법률안	2019. 03. 07.	소병훈 의원 등 10인	
민주시민교육지원법안	2016. 09. 19.	남인순 의원 등 12인	
민주시민교육지원법안	2015. 02. 05.	남인순 의원 등 13인	
민주시민교육지원법안	2015. 01. 22.	이연주 의원 등 12인	
민주시민교육지원법안	2007. 06. 05.	이은영 의원 등 15인	
시민교육진흥법안	2000. 01. 03.	김찬진 의원 등 5인 외 29인	
민주시민교육지원법안	1997. 01. 31.	박명환 의원 등 11인 외 50인	

3. 조례

앞에서 살펴본 바와 같이 국가나 지방자치단체가 민주시민교육을 위해서 근거로 삼을 수 있는 국가의 일반법은 아직 제정을 보지 못했다. 그러나 지방자치단체는 현행 법령을 기본으로 하면서도 여러 가지 방안을 활용하여 문제를 처리하거나 이해의 조정에 나설 수 있다. 그러한 창의적 노력이 새로운 대응 방안을 제시하는데, 그러한 사례가 조례, 요강, 협정과 같은 지방자치단체의 일반적인 제도⁴³⁾로 정착하게 된다. 그리고 지방자치

사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “평생교육”이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초·문자해독교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.”고 규정한다.

41) 물론 평생교육법이 민주시민교육을 평생교육의 하나로 명시적으로 규정했다고 단정하기는 어려울 것이다. 오정록, “한국의 학교 외의 시민교육 제도화를 위한 민주시민교육지원법안의 한계와 개선방안”, 헌법연구 제4권 제1호, 헌법이론실무학회, 2017, 168쪽.

42) 최성환, “지방자치단체 민주시민교육의 의의 및 법적정책 제언”, 법과 정책연구 제20집 제4호, 한국법정책학회, 2020, 317쪽 <표 III-1>에서 가져옴.

단체가 창안한 이러한 제도들이 국가적 차원에서 그 중요성이나 필요성이 확인되면 법률의 제정·개정에 영향을 미쳐서 국가 차원의 제도로 발전해가는 것이다. 지금까지 국가의 다양한 제도들은 지방자치단체의 정책에 토대를 두고 있다. 앞으로도 이러한 경향은 계속될 것이다.

문제에 민감하게 반응하고, 적극적으로 대응하는 지방자치단체 행정의 현장은 보다 큰 틀 속에서 바라보면 ‘법 창조의 최첨단 실험실’이라고 할 수 있을 것이다. 일본의 경우 “환경보전시책은 일반적으로 지방자치단체에 의한 선구적인 시도로 시작되어 마침내 국가의 시책을 정착시키는 방향으로 이어졌다.”⁴⁴⁾고 밝히고 있는 것⁴⁵⁾이 대표적인 사례일 것이다.

우리나라의 사례로는 청주시 행정정보공개조례를 들 수 있을 것이다. 청주시의회가 1991년 7월 24일 청주시 행정정보공개조례를 발의하고 같은 해 11월 25일 조례(안) 의결 후 집행부에 이송하자 12월 13일 청주시는 정보공개조례 재의결 취소소송을 제기했다. 이에 청주시의회는 1991년 12월 26일 제112회 정기회 제6차 본회의에서 재의결했다. 이후 1992년 1월 4일 조례를 공포하자 청주시는 1월 8일 대법원에 재소했다. 1992년 6월 23일 대법원이 원고(청주시)의 청구를 기각하면서 청주시의회가 승소했다. 당시 대법원⁴⁶⁾은 “행정정보공개 제도는 이미 오래전부터 세계 각국에서 채택해 시행해오고 있다.”며, “우리나라의 경우 정보공개법이 아직 마련돼 있지 않다고 하더라도 이 조례가 국가위임 사무가 아닌 청주시의 지방자치 사무에 관한 정보만을 공개 대상으로 하고 있는 만큼 주민의 알 권리를 위한 지방자치 단체의 조례권 행사를 국가의 입법이 미비하다는 이유로 가로막을 수 없다.”며 기각했다. 이로써 1992년 10월 1일 마침내 전국 최초로 ‘청주시 행정정보공개조례’가 전격 시행되게 되고, 이를 계기로 전국의 다른 지방자치단체들도 정보공개 조례를 제정하고 시행이 확산됐다. 1996년 12월 31일에는 국가가 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(법률 제5242호)’을 제정하게 되었다. 즉 지방자치단체의 조례가 국가 법률의 제정을 견인한 사례가 된 것이다.

43) 특히 일본 지방자치단체에서는 요강(지침) 행정이나 협약 등을 통해 다양한 활동들을 전개한다. 강재규, “‘환경보호협약’의 가능성 및 법적 문제”, 저스티스 제70호, 한국법학원, 2002, 269-288쪽.

44) 環境庁 編, 平成11年版環境白書[總説], 東京: 大蔵省印刷局, 1999, 10-11頁.

45) 일본의 환경행정에서 지방자치단체의 역할의 중요성은 OECD(경제개발협력기구) 환경위원회의 국가별 리뷰(1976-77년)에서도 지적되고 있고, 이른바 국제적 인식이기도 하다. 北村喜宣, 自治体環境行政法 第7版, 東京: 第一法規, 2015, 3頁.

46) 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결.

마찬가지로 아래 <표 III-2>를 통해서도 알 수 있듯이, 민주시민교육과 관련한 국가의 일반법이 제정되지 않았음에도 다수의 지방자치단체가 민주시민교육조례를 제정·시행하고 있다. 광역자치단체로는 대구광역시, 경상북도, 제주특별자치도를 제외하고는 모두 민주시민교육조례를 제정하고 있고, 교육청으로는 대구광역시교육청을 제외한 모든 교육청이 민주시민교육조례를 제정하고 있다. 앞으로 민주시민교육과 관련한 국가 법률의 제정은 시간문제일 것이다.

2014년 1월 9일 조례 제5645호로 전국에서 처음으로 제정된 서울특별시 민주시민교육에 관한 조례⁴⁷⁾ 제1조는 “이 조례는 민주시민교육을 활성화하고 민주시민교육의 지원에 필요한 사항 등을 정하여 시민이 민주시민으로서 지녀야 할 권리와 책임의식의 함양에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 경기도 민주시민교육조례 제1조는 “이 조례는 민주시민교육의 활성화와 지원에 필요한 사항 등을 정하여 경기도민이 민주시민으로서 지녀야 할 권리와 책임의식을 함양하고 나아가 진정한 민주주의 사회 구현에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 경상남도민주시민교육조례 제1조는 “이 조례는 민주시민교육을 체계적으로 실시하고 지원·촉진하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 경상남도민이 민주시민으로서 갖추어야 할 자질과 역량을 함양하는 데 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정한다.

47) 동 조례 제4조(기본원칙)에서, “① 민주시민교육은 민주주의라는 가치를 계승하고 발전시키기 위한 활동으로 시민이 지녀야 할 권리와 책임의식을 함양하는데 기여하여야 한다. ② 민주시민교육은 시민의 민주적 의식과 역량을 학습하기 위한 공익적 목적으로 이루어져야 하며, 사적인 이해관계나 정치적 의견의 관철을 위한 방편으로 사용되어서는 아니 된다. ③ 시민이 민주시민교육에 참여할 수 있는 보편적 접근성이 보장되어야 하며, 시민들은 민주시민교육에 자발적으로 참여한다.”고 규정하고 있다. 경기도는 조례 제3조(기본원칙)에서, “① 민주시민교육은 대한민국 헌법과 국제규약에 의해 보장되는 보편적 민주주의 가치를 계승·발전시키기 위하여 도민이 지녀야 할 권리와 책임의식을 함양하는데 기여하여야 하며, 합리적인 의사소통방식에 의해 이루어져야 한다. ② 민주시민교육은 참가자들에게 특정 의견만을 갖도록 설득하거나 사적인 이해관계나 특정 정파의 의견 관철을 위한 방편으로 사용되어서는 아니된다. ③ 민주시민교육에서는 학문분야나 정치현실에서 존재하는 다양한 이론 및 관점과 의견들이 공정하고 다양하게 다루어지도록 하여야 한다. ④ 민주시민교육은 도민의 민주적 의식과 역량을 학습하기 위한 공익적 목적으로 이루어져야 한다. ⑤ 모든 도민이 민주시민교육에 참여할 수 있는 보편적 접근성이 보장되어야 하며, 도민들은 민주시민교육에 자발적으로 참여한다.”고 규정하고 있다. 또 김해시는 제3조(기본원칙)에서, “① 시민을 대상으로 하는 민주시민교육은 헌법에서 보장하는 보편적 인권과 민주주의의 가치를 계승·발전시키기 위하여 시민이 지녀야 할 권리와 책임을 함양하는데 기여하여야 한다. ② 민주시민교육은 참가자들에게 특정 의견만을 갖도록 설득하거나 사적 이해관계 또는 특정 정파의 의견 관철을 위한 방편으로 이용되어서는 안 된다. ③ 민주시민교육에서는 학문분야와 정치현실에서 존재하는 다양한 이론과 관점 및 다채로운 의견들이 공정하게 다루어지도록 하여야 한다. ④ 민주시민교육은 시민이 건강한 정치생활을 영위하고 민주적 의식과 역량을 학습하기 위한 공익적 목적으로 이루어져야 한다. ⑤ 모든 시민은 민주시민교육에 참여할 수 있는 보편적 접근성이 보장되어야 하며, 시민들은 민주시민교육에 자발적으로 참여한다.”고 규정하고 있다.

그리고 기초지방자치단체이자 필자가 거주하는 김해시에서도 2018년 4월 27일 조례 제1318호로 김해시 민주시민교육에 관한 조례를 제정하였다. 동 조례 제1조는 “이 조례는 민주시민교육을 활성화하고 민주시민교육의 지원에 필요한 사항 등을 정하여 김해시민이 민주시민으로서 지녀야 할 권리와 책임의식의 함양에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 김해시에서는 조례 제정 이후 약 2년간의 준비과정을 거쳐 2020년부터 2023년 현재까지 시민을 대상으로 한 민주시민교육을 시행하고 있다.

필자는 2020년부터 2년간 김해시민주시민교육운영위원회 위원장과 김해시민주시민교육 진행 지도교수를 맡아서 구체적인 김해시민주시민교육 프로그램의 편성 및 운영, 그리고 강사의 초빙 등을 비롯하여 김해시민주시민교육을 추진해왔다.⁴⁸⁾

〈표 III-2〉 광역지방자치단체 및 시도교육청 민주시민교육조례 제정 현황⁴⁹⁾

구분	지방자치단체		교육청	
	조례명	제정일자	조례명	제정일자
서울특별시	서울특별시민주시민교육에 관한 조례	2014.1.9.	서울특별시교육청학교민주시민교육 진흥조례	2018.1.4.
부산광역시	부산광역시민주시민교육조례	2019.1.1.	부산광역시교육청학교민주시민교육활성화 조례	2019.4.17.
대구광역시	-	-	-	-
광주광역시	광주광역시민주시민교육조례	2020.4.1.	광주광역시교육청학교민주시민교육진흥조례	2018.3.1.
대전광역시	대전광역시민주시민교육조례	2019.2.15.	대전광역시교육청 학교민주시민교육 활성화 조례	2021.12.29.
울산광역시	울산광역시민주시민교육조례	2020.12.29.	울산광역시교육청학교민주시민교육활성화조례	2020.12.17.
인천광역시	인천광역시민주시민교육에 관한 조례	2019.2.20.	인천광역시교육청학교민주시민교육진흥조례	2019.9.23.
세종특별자치시	세종특별자치시민주시민교육조례	2018.4.10.	세종특별자치시교육청학교민주시민교육활성화에 관한 조례	2019.11.11.
경기도	경기도민주시민교육조례	2015.10.13.	경기도교육청학교민주시민교육 진흥조례	2015.3.3.
강원도	강원도민주시민교육 조례	2021.7.30.	강원도교육청학교민주시민교육 진흥조례	2019.3.8.
경상남도	경상남도민주시민교육조례	2022. 4.14.	경상남도교육청 학교민주시민교육진흥조례	2021.12.30.

48) 지금은 프로그램의 진행 및 지도교수를 다른 이에게 넘기고, 현재는 김해시민주시민교육운영위원으로 활동하고 있다. 필자는 지난 2년간 김해시민주시민교육을 직접 담당하면서, 지방자치단체의 민주시민교육의 필요성과 의의 등을 현장에서 직접 느끼면서 그 바람직한 방향성을 고민하는 계기가 되었다. 그리고 여러 가지 시행착오를 거치면서 많은 공부가 되었다.

경상북도	-	-	경상북도교육청 학교민주시민교육활성화에 관한 조례	2019.7.11.
전라남도	전라남도민주시민교육활성화와 지원에 관한 조례	2017.9.28.	전라남도교육청학교민주시민 교육 진흥조례	2016.12.29.
전라북도	전라북도민주시민교육활성화와 지원에 관한 조례	2016.3.25.	전라북도학교민주시민교육조례	2016.3.18.
충청남도	충청남도민주시민교육조례	2019.8.7.	충청남도교육청학교민주시민 교육진흥조례	2017.10.10.
충청북도	충청북도민주시민교육조례	2019.11.14.	충청북도교육청학교민주시민 교육진흥조례	2016.5.20.
제주특별자치도	-	-	제주특별자치도교육청학교민주 시민교육진흥조례	2019.10.10.

지방자치단체들이 조례에 근거하여 실시하는 현재의 민주시민교육은 과연 지방자치단체가 실시할 수 있는 자치사무인지 여부가 다툼의 대상이 될 수는 있을 것이다. 그러나 지방자치단체는 주민들을 대상으로 민주시민교육을 실시할 법적 책무가 있다. 민주시민교육을 직접 대상으로 하여 그에 대한 행정적·재정적 지원을 규정하는 직접적인 근거 법률은 존재하지 않지만, 교육기본법과 평생교육법의 여러 규정에서 민주시민교육의 필요성을 언급하고 있으므로, 그들 조항들을 체계적·조화적으로 해석을 한다면, 평생교육법 제1조, 제5조, 제20조 및 제21조 등 다수의 규정으로부터 지방자치단체의 민주시민교육에 관한 책무를 도출할 수 있을 것이다.⁵⁰⁾ 즉, 평생학습의 기회를 보다 확대함으로써 주민들의 헌법상 평생학습권을 실질적으로 보장해야 할 지방자치단체의 책무성이 현행법상 도출될 수 있는 것이다. 그리고 지방자치단체가 수행하는 민주시민교육사무는 헌법상 지방자치단체의 자치사무로 이해할 수 있고, 지방자치단체의 민주시민교육은 관할 구역 내 일반 주민들을 대상으로 실시됨으로써 주민의 복리향상과 관련된 자치사무로 이해하는 것이 바람직할 것이다.⁵¹⁾ 또 지방자치단체 사무의 전권한성 원칙에 의해서도 지방자치단체는 민주시민교육에 관한 사무를 포괄적으로 수행할 수 있다고 보아야 할 것이다. 헌법재판소나 대법원은 헌법 제117조가 규정하는 지방자치단체의 사무는 포괄적인 것⁵²⁾으로 보고 있기 때문이다.

49) 국가법령정보센터, “헌행자치법규”, 2023. 04. 01., <<https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&eventGubun=060116>>, 검색일: 2023. 04. 01.

50) 평생교육의 개념에 민주시민교육도 포함될 수 있다는 견해는, 오정록, “한국 민주시민교육 법제의 발전방향에 관한 연구”, 헌법연구 제2권 제1호, 헌법이론실무학회, 2015, 132쪽 참조.

51) 이와 관련해서는, 최성환, 앞의 논문, 325-326쪽 참조.

52) 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있으므로, 자치사무와 관련한 조례에

IV. 마치며

민주시민교육에서 말하는 ‘시민’은 우리 삶의 모든 영역에서 행위 주체자로서의 각성된 개인일 것을 요구한다. 이러한 시민은 국가와 사회라는 우리들의 공동체를 이루는 구성원이다. 그리고 시민은 사회구성원의 한 사람으로서 자유와 권리의 의미를 정확히 인식하고 공동체 문제에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 주체를 일컫는다. 그리고 민주주의는 민주주의자인 시민 없이는 작동될 수도 없고 유지 또한 불가능하다. 민주주의를 작동시킬 수 있는 역량을 가진 사람이어야만 비로소 시민이 될 수 있다. 또 자신의 권리를 정확히 이해하고 자신의 의무나 책무, 나아가 시민으로서 갖추어야 하는 덕목을 지닌 시민, 즉 시민성을 갖춘 사람이 바로 민주적 시민이다.

민주시민교육은 단순히 ‘민주시민을 양성하는 교육’이 아니라, ‘주권의 명확한 소지자이자 실질적인 행사자로서 자신이 소속된 공동체에 대한 주인 의식과 태도를 지닌 좋은 시민을 양성하는 교육’이어야 한다. 민주시민교육은 선거일에 투표만 하는 수동적인 유권자를 양성하는 교육이 아니라, 자신과 자신이 소속되어 있는 공동체의 주인으로서 공동체 공동의 일에 적극적으로 참여하는 주권자를 양성하는 교육이어야 한다.

그런데 민주시민교육을 둘러싸고 진보와 보수진영 간 갈등은 그들이 지향하는 시민상, 민주시민교육의 내용과 범위, 그리고 실행 방법 등의 차이에서 비롯된다. 그러나 우리나라 민주주의가 정상적인 궤도에 진입하려면 체계적이고 지속적인 민주시민교육이 필요하다는 점에서는 진보와 보수진영 사이에 이견은 없다. 문제는 보수와 진보 진영 간 민주시민교육 정책에 대한 의견의 차이가 크다는 사실이다. 민주시민교육에 대한 보수·진보 양 진영 간의 갈등은 민주시민교육의 지속가능성을 위협한다. 따라서 보수와 진보가 합의하고 좌우를 아우르는 새로운 민주시민교육이 필요하다. 새로운 민주시민교육은 이데올로기의 다원성과 상대성을 바탕으로 진보와 보수 세력이 서로 이해하고 대화하고 타협하는 공동체를 만드는데 기여하는 교육이어야 한다. 민주시민교육을 둘러싼 진보와 보수의 갈등은 독일 보이텔스바흐 합의의 도입으로 해결할 수 있을 것이다.

또한 민주시민교육의 지향점은 국가의 최고법이자 기본법인 헌법이어야 한다. 헌법은 우리 공동체의 정체성을 ‘민주공화국’으로 규정하고, 헌법의 근본 목적이 ‘인간으로서의

대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 구체적으로 범위를 정하여서 할 엄격성이 반드시 요구되지는 않는다. 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하지 않은 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임한 경우에도 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 각 지역의 실정에 맞게 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다. 대법원 2019. 10. 17. 선고 2018두40744 판결.

존엄과 가치'의 실현에 있으며, 우리의 민주주의는 주권자인 국민의 존엄과 가치를 목적으로 하고, 또 국민의 존엄과 가치는 민주주의의 원리에 의하여 구체적으로 실현된다. 우리 헌법이 국민 개개인이 민주적 기본질서 속에서 주권자로서의 인격을 함양하도록 요청하므로, 결국 민주시민교육의 기본 목표는 학생과 시민들을 그와 같은 주권자로서의 인격을 갖춘 올바른 시민으로 양성하는 것이다.

민주시민교육의 제도화에 관한 국가 및 사회적 논의에 부응해 국회에서도 관련 입법을 위한 노력을 지속해 왔지만, 지금까지 관련 법률은 제정되지 않았다. 민주시민교육과 관련한 국가의 일반법이 제정되지 않았음에도 다수의 지방자치단체는 민주시민교육조례를 제정하여 민주시민교육을 시행하고 있다. 물론 지금처럼 지방자치단체의 조례로써 민주시민교육의 시행은 가능하지만, 보다 체계적·정합적이며, 법률에 의한 민주시민교육의 실현을 위해서라도 민주시민교육을 위한 국가의 민주시민교육 관련 법률(민주시민교육에 관한 일반법)의 제정은 시급하다 할 것이다. 민주시민교육을 위한 국가법령의 제정에는 선진 외국의 법령들도 도움이 될 수 있겠지만, 이미 우리나라 지방자치단체들이 제정·운영하고 있는 민주시민교육조례의 내용들이 훌륭한 지침이 될 수 있을 것이다. 민주시민교육을 위한 국가법령의 제정은 보수와 진보 진영 사이에 충분한 합의가 전제되어야만 민주시민교육의 지속가능성과 성공이 담보될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 심성보/이동기/장은주/케르스틴 폴, 보이텔스바흐 합의와 민주시민교육, 서울: 북멘토, 2018.
- 정민승, 성인학습의 이해, 서울: 에피스테메, 2010.
- 조한혜정, 다시, 마을이다: 위험 사회에서 살아남기, 서울: 또하나의문화, 2007.
- _____, 자공공: 우정과 환대의 마을살이, 서울: 또하나의문화, 2014.
- 진시원/홍익표/오승호, 시민주권과 민주시민교육, 부산: 부산대학교출판문화원, 2021.
- 北村喜宣, 自治体環境行政法 第7版, 東京: 第一法規, 2015.
- 環境庁 編, 平成11年版環境白書[総説], 東京: 大藏省印刷局, 1999.
- E. Anderson/A. M. Laginder, *Dimensions of Power: The Influence of Study Circles*, NIACE: National Institute of Adult Continuing Education, 2013.
- G. Biesta, *Learning Democracy in School and Society : Education, Lifelong, and the Politics of Citizenship*, Rotterdam : Sense Publishers, 2011.
- D. Corson, *Changing Education For Diversity*, Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1998.
- A. M. Laginder/H. Nordvall/J. Crowther, *Popular Education, Power and Democracy*, Leicester: Niace, 2013.

2. 학술지

- 강경선, “헌법과 민주시민교육의 방향”, 민주법학 제50호, 민주주의법학연구회, 2012, 305-341쪽.
- 강재규, “시민단체의 공법적 지위”, 공법학연구 제13권 제1호, 한국비교공법학회, 2012, 93-131쪽.
- _____, “환경보호협약’의 가능성 및 법적 문제”, 저스티스 제70호, 한국법학원, 2002, 269-288쪽.
- 권찬호, “정부차원 민주시민교육의 제도화 추진에 관한 사례연구: 문민정부 세계화추진 위원회의 ‘시민정치의식의 세계화’ 과제 처리과정을 중심으로”, 한국시민윤리학회보 제22집 제2호, 한국시민윤리학회, 2009, 123-148쪽.
- 길성용/강태수, “헌법상 교육의 정치적 중립성 보장에 관한 해석론”, 교육법학연구 제34

- 권 제1호, 대한교육법학회, 2022, 1-28쪽.
- 김민호, “지역사회기반 시민교육의 필요성과 개념적 조건”, 평생교육학연구 제17권 제3호, 한국평생교육학회, 2011, 193-221쪽.
- 박상영, “한국 민주시민교육의 정치학 : 보수·진보 진영의 학교 민주시민교육 정책 분석 (2003-2020)”, 시민교육연구 제52권 제3호, 한국사회과교육학회, 2020, 1-33쪽.
- 심성보, “한국 민주시민교육의 현황과 과제”, 한국학논집 제67집, 한국학연구원, 2017, 93-122쪽.
- 안성경, “교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가? -독일 보이텔스바흐 합의의 함의-”, 법과인권교육연구 제10권 제1호, 한국법과인권교육학회, 2017, 25-38쪽.
- 오정록, “한국 민주시민교육 법제의 발전방향에 관한 연구”, 헌법연구 제2권 제1호, 헌법이론실무학회, 2015, 125-160쪽.
- _____, “한국의 학교 외의 시민교육 제도화를 위한 민주시민교육지원법안의 한계와 개선방안”, 헌법연구 제4권 제1호, 헌법이론실무학회, 2017, 163-216쪽.
- 이은미/진성미, “시민교육의 확장을 위한 평생교육의 의의: 지역사회기반 시민교육을 중심으로”, 시민교육연구 제46권 제3호, 한국사회과교육학회, 2014, 195-221쪽.
- 장은주, “‘형성적 기획’으로서의 민주시민교육: 한국 민주시민교육의 기본 방향과 초점”, 한국학논집 제67집, 한국학연구원, 2017, 7-36쪽.
- 최성환, “지방자치단체 민주시민교육의 의의 및 법정정책적 제언”, 법과정책연구 제20집 제4호, 한국법정책학회, 2020, 309-334쪽.
- J. Westheimer/J. Kahne, “What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy”, *American Educational Research Journal* Vol. 41 No. 2, American Educational Research Association, 2004, pp. 237-269.

3. 자료집

- 김미란, “시민교육에 대한 접근방식 및 사회적 합의”, 시민사회 발전 및 사회통합을 위한 대토론회, 국무총리 자문 시민사회발전위원회, 2017.
- 김신일, “2016 한국사회, 평생학습에 길을 묻다”, 제1회 서울 평생학습 대토론회: 서울시 평생교육진흥원, 2016.

4. 보고서

김용련/이동배/서정원/홍지오, 세종시 교육혁신도시 도입을 위한 공동연구, 한국외국어 대학교 교육공동체연구센터, 2016.

이쌍철/김미숙/김태준/이호준/김정아/강구섭/설규주/임희진/이지미, 초·중등학교 민주 시민교육 활성화를 위한 방향과 과제, 한국교육개발원, 2019.

조철민/김원석/김재민, 경기도 민주시민교육 종합계획 수립 연구, 경기도평생교육진흥원, 2019.

[Abstract]

Current Status and Legal Basis of Democratic Citizenship Education in Korea

Kang, Jae-Gyeu*

‘Citizen’ in democratic citizenship education refers to an awakened individual as a subject of action in each area, such as politics, economy, society, and culture, and such a citizen is a member of a national community. And citizen means the subject who recognizes freedom and rights as a subject of democracy and takes an interest in and participates in common problems, and democracy cannot operate or be maintained without citizens who are democrats. Only a human being with the capacity to operate democracy can become a citizen. In addition, democratic citizens not only know what their rights are, but also must learn what their duties and virtues are, and can become democratic citizens only when they have such capabilities, rights, duties, and virtues, citizenship.

Democratic citizenship education is not simply ‘education to nurture democratic citizens’, but ‘education to nurture good citizens with a sense of ownership and attitude toward the community to which they belong as clear holders and practical exercisers of sovereignty’. Democratic citizenship education should not be an education that trains passive voters who only vote on election day, but an education that trains sovereigns who actively participate in the common affairs of the community as owners of themselves and the community to which they belong.

However, the differences in democratic citizenship education policies between progressive and conservative camps stand out in terms of orientation, civic image, content and scope, and implementation method. However, there is a broad social consensus beyond ideological differences that systematic democratic citizenship education is very necessary for the stable development of Korean democracy. The problem is that the gap between the conservative

* Professor at Department of Law, Inje University

and progressive camps on democratic citizenship education policies is very large. Conflict between the conservative and progressive camps over democratic citizenship education threatens the sustainability of democratic citizenship education. Therefore, we need a new democratic citizenship education where conservatives and progressives agree and embrace the left and the right. The new democratic citizenship education should be an education that contributes to creating a community in which progressives and conservatives understand each other, communicate, and compromise based on the pluralism and relativity of ideologies. The conflict between progressives and conservatives over democratic citizenship education can be resolved by introducing the Beutelsbacher Konsens in Germany.

In addition, the orientation of democratic citizenship education should be the constitution, the highest law and basic law of the country. Just as the Constitution stipulates the identity of our community as a ‘democratic republic’ and seeks the fundamental purpose of the Constitution in ‘dignity and value as a human being’, our democracy aims at the dignity and value of the people, who are sovereign. The dignity and worth of the people are intended to be embodied by the principles of democracy. Since our Constitution requires that each citizen cultivate a sovereign character in a democratic order, the basic goal of democratic citizenship education is to develop students into citizens as such a sovereign personality.

In response to national and social discussions on the institutionalization of democratic citizenship education, the National Assembly has continued its efforts to enact related legislation, but no relevant legislation has been enacted so far. Even though the national general law related to democratic citizenship education has not been enacted, many local governments respond by enacting democratic citizenship education ordinances. Of course, it is possible to implement democratic citizenship education as a local government ordinance, but it is urgent to enact a law on democratic citizenship education for democratic citizenship education in order to realize democratic citizenship education in a more systematic and consistent way.

[Key Words] Democratic Citizenship, Democratic Citizenship Education, Democratic Citizenship, Constitution, Law, Ordinance