

A study on factors causing legislative failure of bills related to democratic citizenship education

Sang-Ho Jeong*

Seowon University

Abstract

This study sought to explain the reasons why the civic education bill failed to be enacted as many as 13 times. What we discovered as a result of our research is, first, the absence of a legislative strategy by the minority member of the national assembly on this bills. The Citizenship Education Bill was a controversial bill with great potential for ideological conflict, and after the 19th National Assembly, this bill was promoted by a minority of a specific political party. The Democratic Party's sponsoring lawmakers did not use active legislative strategies, such as exerting influence within the party to have these bills adopted as the party's platform, or developing them into major pledges for the general and presidential elections. Second, there is a consistent passive response from civic groups as well as lawmakers who signed the bill in an unfavorable public opinion environment. During the legislative process, opposing opinions were overwhelming, including concerns about the spread of leftist ideology, waste of budget and organization, and violation of neutrality and fairness in education. In addition, the passive attitude of field teachers and civic groups, who should be in charge of civic education, also served as a background for the legislative failure. Third, due to a lack of sharing of reliable information on recent theoretical research and global policy trends among stakeholders, legislation through an agreement between the ruling and opposition parties failed.

* Professor. Department of Social Studies Education. Seowon University.

E-mail: shojeong2@daum.net

Keywords

democratic citizen, civic education, democratic citizenship education support bill, separate compulsory subjects, legislative failure

민주시민교육 관련 법안의 입법 실패 요인에 관한 연구

정상호*

서원대학교

요 약

본 연구는 시민교육법안이 무려 13차례나 걸쳐 입법에 실패하게 된 원인을 해명하고자 하였다. 연구 결과 발견한 사실은 첫째, 쟁점 법안에 대한 원내 소수파의 입법 전략 부재이다. 시민교육법안은 이념적 충돌 여지가 큰 쟁점 법안이었는데, 19대 이후 특정 정당의 원내 소수파만으로 추진되었다. 민주당의 발의 의원들은 이 법안이 당론으로 채택될 수 있도록 당내 영향력을 발휘하거나, 총선과 대선의 주요 공약으로 발전시키는 등의 적극적 입법 전략을 구사하지 않았다. 둘째, 불리한 여론 지형 속에서 법안 서명 의원들은 물론이고 시민단체의 일관된 소극적 대응이다. 입법 과정에서는 좌파이념의 확산에 대한 우려, 예산과 조직의 낭비, 교육의 중립성·공정성 침해 등 반대 의견이 압도하였다. 또한, 시민교육의 담당 주체이어야 할 현장 교사와 시민단체의 방관적 자세 또한 입법 실패의 배경으로 작용하였다. 셋째, 이해관계자 사이에서 최근의 이론적 연구 및 세계의 정책 흐름 등에 대한 신뢰할만한 정보의 공유가 부족하여 여야 합의를 통한 입법화에 실패하게 되었다.

주제어

민주시민, 시민교육, 민주시민교육지원법안, 별도 필수 과목, 입법 실패

* 주저자, 서원대학교 사회교육과 교수. 이메일: shojeong2@daum.net

1. 시민교육법안은 왜 ‘가장 오래된 법안’이 되었나?

정의당의 장혜영 의원은 노무현 정부에서 처음 발의되어 21대 국회까지 8차례나 발의되었지만 제대로 된 논의도 없이 임기만료로 자동 폐기되었던 ‘차별금지법안’을 ‘오래된 법안’이라 명명하였다(닷 페이스 2017). 그렇지만 발의된 의안의 횟수나 연원을 보면 ‘민주시민교육지원법안’(이하 시민교육 법안)이 차별금지법보다 훨씬 오래된 법안이다. 왜냐하면, <표 1>에서 알 수 있듯이 명칭과 내용이 유사한 이 법안은¹⁾ 거의 30년 동안, 5대 국회에 걸쳐 무려 13번이나 제출되었고, 단 한 차례의 예외도 없이 입법 실패로 귀결되었기 때문이다.²⁾ 그런 점에서 시민교육 법안은 ‘사형 폐지에 관한 특별법안’(15대~21대/ 9회 제출)과 더불어 ‘가장 오래된 법안’ 중 하나임이 분명하다.

사정이 이러함에도 그간 시민교육 법안을 주제로 한 연구는 시민교육의 이론화나 현실적 필요성, 바람직한 제도화의 방향과 해외 사례의 소개에만 초점을 맞추었다. 그러는 사이, 국회와 정부가 바뀌면, 몇몇 의원에 의해 의례적으로 법안이 제출되고 유권자인 시민의 무관심 속에서 상임위에서 장기 표류하다가, 국회의 임기 종료와 더불어 자동 폐기되는 일이 한 세대 동안 반복되었다. 본 연구는 기존의 연구들과 달리 왜 주기적으로 제출되었던 이 법안은 단 한 번도 소관 상임위를 통과하지 못한 채 임기만료 폐기라는 허망한 결과를 맞았는가를 설명하는 데 있다. 그동안 소홀히 하였던 입법 과정에 대한 분석은 이 법안을 둘러싼 정당과 시민사회의 이념적 지형과 공론화 수준, 나아가 관련 학계의 이론적 한계 등을 보여줄 수 있는 정책적 함의와 비판적 시사점을 안고 있다.

- 1) 약간의 차이는 있으나 시민교육 법안은 형식(총칙, 주요 내용, 주관 기관 등)과 내용(주요 사업)에 있어서 크게 다르지 않다. 구체적으로는, 목적으로 시민교육에 대한 체계적 지원과 함양을, 주관 기관으로 민주시민교육원(위원회)의 설치를, 위원과 위원장은 학계와 비영리단체의 시민교육 지식과 경험이 풍부한 전문가로 규정하였다.
- 2) 시민교육 법안은 15대~20대 국회는 임기만료로 폐기되었고 현재의 21대 국회에서는 아직 미처리 계류 의안으로 분류되어 있지만, 아직 상임위조차 통과하지 못했다는 점에서 폐기될 것이 확실하다.

〈표1. 민주시민교육지원법안의 입법 처리 현황〉

의안 번호	의안 명	제안 일자 의결 일자	의결 결과	주관 기관 소속
150785	민주시민교육지원법안 (박명환의원등11인외50인)	19971031	임기	민주시민교육원
		20000529	만료폐기	국회
152542	시민교육진흥법안 (김찬진의의원등5인외29인)	20000103	임기	시민교육위원회
		20000529	만료폐기	국무총리
176774	민주시민교육지원법안 (이은영의원등15인)	20070605	임기	민주시민교육원
		20080529	만료폐기	국회
1913768	민주시민교육지원법안 (이연주의의원등12인)	20150122	임기	민주시민교육원
		20160529	만료폐기	국회
1913924	민주시민교육지원법안 (남인순의원등13인)	20150205	임기	민주시민교육위원회
		20160529	만료폐기	행정자치부
2002333	민주시민교육지원법안 (남인순의원등12인)	20160919	임기	민주시민교육위원회
		20200529	만료폐기	행정자치부
2019019	민주시민교육지원에관한법률 안 (소병훈의원등10인)	20190307	임기	민주시민교육위원회
		20200529	만료폐기	국무총리
2023728	학교민주시민교육법안 (이철희의원등12인)	20191112	임기	학교민주시민교육위 원회
		20200529	만료폐기	교육부
2100054	민주시민교육지원법안 (남인순의원등18인)	20200601	소관위	민주시민교육위원회
			심사	행정안전부
2102063	학교민주시민교육법안 (박찬대의의원등12인)	20200716	소관위	민주시민교육위원회
			심사	교육부
2105818	민주시민교육지원법안 (한병도의의원등12인)	20201127	소관위	민주시민교육위원회
			접수	행정안전부
2109084	학교민주시민교육촉진법안 (민형배의원등14인)	20210324	소관위	학교민주시민교육촉 진위원회
			심사	교육부
2109527	시민교육의실시및지원에 관한법률안(민형배의원등13인)	20210416	소관위	시민교육위원회
			접수	중앙선거관리위원회

출처: 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>)

II. 선행 연구의 정리

시민교육은 그것의 일차적 목표에 따라 크게 경험적 연구, 해외 사례 연구, 제도화 연구의 세 가지로 구분할 수 있다.³⁾

먼저, 경험적 연구는 시민교육의 관점에서 교과서와 교사용 지도서, 교육부와 교육청의 자료와 지침, 지방자치단체의 조례 등을 분석한 연구들을 말한다. 이 범주의 특징은 주로 사회과(옥일남 외, 2017; 허수미 외, 2022)와 도덕과(김혜진, 2020; 김형렬 외 2020; 김혜진&이슬기, 2022) 및 역사과(김정인 외, 2017; 김육훈, 2019)를 중심으로 논의가 이루어져 왔다는 점을 들 수 있다. 한편, 해외 사례 연구는 우리보다 앞서 시민교육을 시행하고 있는 선진국의 사례 소개와 국가별 비교 연구인데, 이 분야의 가장 큰 특징은 이상적 모델로서 독일(허영식, 2017; 전태국, 2018)을 위시한 유럽 사례(장근영, 2011; 심성은, 2017)가 집중적으로 소개되었고, 이를 근거로 국내에서도 입법화가 필요하다는 주장으로 연결된다는 점이다(선거연수원, 2017).

본 연구와 가장 밀접한 연관이 있는 것은 시민교육의 활성화와 입법화 방안에 중점을 둔 제도화 연구인데, 이러한 연구 경향은 정치, 행정학계와 시민단체(NGO)가 주도하였다. 대체로 이들의 공통점은 이러한 목적을 위하여, 관련 법률(민주시민교육지원법)과 이를 전담할 주관 기관(민주시민교육원)이 필요하다는 주장과 인식에 있다. 기존의 논의를 제도화와 관련된 주요 쟁점, 특히 입법의 한계라는 차원에서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제도화 연구의 주된 쟁점 중 하나는 <표 1>에서 알 수 있듯이 정치적 중립성을 담보하기 위해 주관 기관의 소속을 어디에 둘 것인가의 문제이다. 장은주(2019)는 행정자치부와 교육부를 아우를 수 있는 편의성을 고려 <국무총리실> 산하에 두는 방안을 제안하였다. 이와 달리 김정곤(2020)은 신설될

3) 정원교 외(2019)는 시민교육의 연구를 규범, 내용과 방법, 현황 조사 및 분석, 제도화, 다양한 관점 및 목적 등 5가지 연구로 구분하여 정리하였다. 본 연구에서는 지면의 제약과 논리 전개 효율을 위해 제도화 연구의 정리에 중점을 두었다.

시민교육 기관의 가장 중요한 조건은 정치적 중립성과 독립성이며, 이러한 기준에서 볼 때 중앙선거관리위원회 산하의 선거연수원이 가장 적합하다고 주장하였다. 조찬래(2012)는 정치적 중립성과 충분한 예산 확보가 가능하며, 민·관·정이 함께 균형과 견제를 이루는 국가인권위원회와 같은 독립기구로서 민주시민교육원을 제안하였다.

한편, 국회에 제출된 시민교육 법안만을 보면, 19대 이전까지는 여야 합의를 전제로 한 국회가 3건으로 가장 많았고, 이후에는 재정 운용의 안정성과 지부 설립의 편리함을 근거로 행정자치(안전)부가 4건으로 가장 많았다. 20대와 21대 국회에서는 이전과 달리 학교에서 시민교육 과목을 필수교과로 운영할 것을 규정한 ‘학교민주시민교육법안’이 3차례 등장하였는데, 여기에서의 주관 기관은 당연히 교육부로 지정되어 있다.

신두철에 의하면, 입법화의 지연 또는 좌절 요인은 법안의 내용 및 목표설정의 문제라기보다는 설치기관의 소속 문제에 대한 의견 차이, 정치권의 시민교육에 대한 필요성과 중요성에 대한 인식 부족, 제도화에 따른 비용문제, 여론 수렴 및 로비활동 부족 등 복합적이었다. 그렇지만, 그는 주관 기관을 둘러싼 관련 단체들 사이의 업무추진 과정상의 상호불신을 제도화 실패의 주된 요인으로 제시하였다(신두철, 2009).

둘째, 제도화에 따른 중복성 문제이다. 중복성 문제는 구체적으로는 유사 기능을 수행하고 있는 기관의 중복 문제와 현행 법률과의 중복 문제로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저, 기관의 중복 문제는 해당 상임위원회의 전문위원이 작성한 <민주시민교육지원법안 검토보고서>의 단골 레퍼토리이다.⁴⁾ 예를 들어, 남윤인순 의원과 이연주 의원의 발의안에 대해 안전행정위원회의 수석전문위원(박수철)이 작성한 검토보고서(2015.7)에 따르면, 이미 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원에서 2000년부터 시민교육 프로그램을 운영하고 있으며, 민주화운동기념사업회, 자유총연맹, 한국민주시민교육원 등 민간단체들도 관련 프로그램을 운

4) 검토보고서는 국회 의안정보시스템 →해당 법률안 →위원회 심사 →심사정보에서 확인할 수 있다.

영하고 있어 중복의 소지가 있다고 지적하였다. 이러한 지적은 이후의 검토보고서(2016.11)에서도 바뀌지 않고 그대로 이어지고 있다. 차이가 있다면, 최근의 시민교육 현황에는 지방자치단체가 추가되었다는 점이다. 예를 들어 남윤인순 의원의 법률안(의안 번호 2100054)에 대한 검토보고서(2020.9)에는 현재 11개 광역자치단체 및 30개 기초자치단체에서 재정지원 근거마련, 위원회 설치, 종합계획 수립 등을 공통으로 포함한 시민교육 관련 조례를 제정·운영 중이라고 지적하였다.

중복의 또 다른 차원은 시민교육 법안과 평생교육법, 통일교육지원법, 경제교육지원법, 환경교육진흥법 등 기존 법률과의 충돌 및 혼선 가능성이다(서준원, 2002; 정하운, 2014, p.49). 더구나 최근에 인성교육진흥법이 제정(2015.7.21.)됨으로써 교육현장에서는 “민주시민교육과 인성교육을 혼동하거나 그 영역과 내용이 서로 충돌하는 상황이 발생”하고 있다(옥일남 외, 2017, p.140). 이러한 문제 상황에 대해서는 교육부도 어느 정도 인식을 같이하고 있다. 교육부에 따르면, 교육과정에 명시되어 있는 범교과 학습주제는 안전·건강, 인성, 진로, 민주시민, 인권, 다문화, 통일, 독도, 경제금융, 환경·지속가능발전 교육 등 무려 10개에 달한다. 이 중 법령 등에 따라 현행 교육과정에서 의무적으로 편성·운영해야 하는 과목(안전·성·통일 교육 등)의 시수는 초등은 무려 272시간, 중학교 170시간, 고등학교는 170시간이다(교육부, 2018.11).

셋째, 시민교육 법안의 또 다른 반대 논리 중 하나는 민주시민이 안고 있는 개념의 혼란이다. 교육기본법은 제2조(교육이념)에서 교육의 목표로 ‘민주시민’을, 이후의 7차 교육과정(1997)과 4차례 개정 교육과정(2007, 2009, 2015, 2022)의 ‘추구하는 인간상’ 역시 ‘민주시민’을 내세우고 있다. 문제는 교육기본법이나 교육과정의 ‘추구하는 인간상’ 모두 이에 대한 명확한 정의나 상세한 서술이 없이 제각각이라는 점이다.

예를 들어, 교육부(2018.11)에서는 민주시민을 “민주주의의 가치를 존중하고 서로 상생할 수 있는 비판적 사고력을 가진 주체적인 시민”으로 정의하였다. 한편, 3년 뒤의 교육부 자료(2021.1)에는 민주시민을 “학생들이 자신과 공동체 삶의 주인임을 자각하고 민주주의 이념과 가치, 제도와 절차를 이해”하는 시민으로 정의하였다. 연구자들의 정의도 제각각이다. 예를 들어 김육훈(2019,

p.36)은 민주시민을 “인권, 민주주의, 우애·평화의 가치를 지향하는 시민”으로, 정하윤(2014, p.47)은 “민주적 권리의 행사와 책임에 있어 적극적이고 비판적인 시민”으로 규정하고 있다. 한편, 조주현(2013, p.179)은 이성에 근거한 진정한 행복을 추구하는 것, 즉 절제된 시민성(chastened citizenship)을 근거로, ‘예의 바름과 품격을 갖춘 사람’을 민주시민으로 제시하였다.

이처럼 누가 그리고 무엇이 민주시민인가에 대한 불일치가 사회적 합의의 기반을 줄이고 오히려 진영 간의 이념 대립을 격화시키고 있다. 실제로, 현장에서 민주 시민교육은 “사회과, 역사과, 도덕과 관련 교사들만의 형식화된 교육과정일 뿐”이라거나 “특수한 정치적 견해를 공유하는 사람들의 의식화 교육이자 편향된 정치교육”이라는 비판을 쉽게 들을 수 있다(박구용 2022). 심지어 “보수주의자들은 시민교육을 전교조의 당파성에 오염된 것으로 간주하고 비난하기 일쑤”이다(김혜미, 2014, p.62).

끝으로, 찬반을 넘어서 시민교육 법안을 둘러싼 제대로 된 사회적 공론화가 턱없이 부족했다는 지적이 많았다(장은주, 2016, p.56). 교육부의 지적대로, “민주시민 양성은 우리 교육의 주된 이념임에도, 과거 반공준법의식만을 강조한 국가주의적 교육으로 민주시민교육에 대한 무관심과 오해가 상존”하여 왔다. 따라서 시민교육의 목표, 기본 원칙, 내용 등에 대한 학문적·사회적 논의와 공론화를 통한 공통기준 마련이 절실한 상황이다(교육부, 2018.11).

III. 입법화의 실패 요인 분석

1. 쟁점 법안에 대한 원내 소수파의 입법 전략 부재

일반적으로 성공한 법안은 몇 가지의 조건을 충족하고 있다. 의원 입법의 경우 의원이 속한 정당이 다수당인지 소수당인지, 여당인지 야당인지(전진영, 2022, p.96), 그리고 여론의 지지 여부(정정호, 2020)가 입법 성공에서 가장 중요한 요인이다. 우리나라와 같이 정당 기울기가 강하고 당파적인 대립이 지배적인 입법 환경에서 소속정당의 의석점유율이 높을수록 법안의 가결 가능성은

커진다(문우진, 2011). 또한, 발의 의원이 해당 위원회의 지도부(위원장 또는 간사)이거나 위원인 경우에도 법안의 가결 가능성이 커질 수 있다(전진영, 2014; 김현정&박나라, 2020). 이유는 상임위원회가 입법 성공을 위해서 반드시 통과해야 할 가장 중요한 비토(veto) 지점일 뿐만 아니라 위원회를 통과한 법안은 본회의에서 부결되는 경우가 거의 없기 때문이다.⁵⁾

〈표2. 역대 시민교육법안의 발의 의원 현황〉

번호 (의원 수)	발의 의원(고덕은 대표 발의자와 선수)	다수당
150785 (61)	박명환(2선) 의원 등 신한국당 28명 양성철 의원 등 국민회의 13명 이건개 의원 등 자민련 17명 원유철 의원 등 무소속 3명	신한국당
152542 (34)	김찬진(초선, 비례) 등 한나라당 31명 이규택(통합민주당) 류중수(자민련) 원유철(무소속)	한나라당
176774 (15)	이은영(초선, 비례) 등 열린우리당 8명 곽성문 의원 등 한나라당 6명. 박상돈(자유선진당)	열린 우리당
1913768 (12)	이언주(초선) 의원 등 민주통합당 12명	새누리당
1913924 (13)	남인순(초선, 비례) 의원 등 민주통합당 12명 김제남(정의당)	새누리당
2002333 (12)	남인순(2선) 의원 등 더불어 민주당 10명 이정미(정의당) 추혜선(정의당)	더불어 민주당
2019019 (12)	소병훈(초선) 의원 등 더불어 민주당 12명	더불어 민주당
2023728 (12)	이철희(초선, 비례) 의원 등 더불어 민주당 8명 장정숙, 박선숙(바른미래당 2명) 이정미, 추혜선(정의당)	더불어 민주당
2100054 (18)	남인순(3선) 의원 등 더불어 민주당 18명	더불어 민주당
2102063 (12)	박찬대(2선) 의원 등 더불어 민주당 11명 김홍걸(무소속)	더불어 민주당

5) 실제로 상임위원회에서 의결된 법안이 본회의에서 부결되는 경우는 제20대 국회에서는 2건, 제19대 국회에서는 3건밖에 없었다(전진영, 2022, p.77).

2105818 (12)	한병도(2선) 의원 등 더불어민주당 11명 양정숙(무소속)	더불어 민주당
2109084 (14)	민형배(초선) 의원 등 더불어민주당 13명 김홍걸(무소속)	더불어 민주당
2109527 (13)	민형배(초선) 의원 등 더불어민주당 12명 양정숙(무소속)	더불어 민주당

출처: 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>)

<표 2>를 보면 왜 13번이나 제출되었던 시민교육 법안이 상임위 문턱을 단 한 번도 넘지 못했는지를 쉽게 추정할 수 있다. 먼저, 가장 주의 깊게 볼 점은 19대 이후 시민교육 법안은 특정 정당(민주당 계열)만이 일방적으로 추진하였던 원내 소수파 법안의 성격이 강하다는 점이다. 일부 무소속 의원이 동참하였으나 실질적으로는 부동산 의혹으로 제명되었다가 민주당으로 복당한 경우(김홍걸)이거나 민주당의 위성 정당인 더불어민주당으로 당선된 경우(양정숙)였다. 19대와 20대에는 정의당이 참여하였으나 당 차원의 연합정치이거나 정책연대가 아니라 의원 개인의 차원이었으며, 그나마 21대에서는 그러한 입법 공조마저 자취를 감췄다.

문제는 보수정당과 우파 세력이 시민교육 법안을 “좌파 이념교육 제도화의 최종 단계”이며 그 목적은 “좌파 인사들을 민주시민교육위원회에 침투시켜 전 위조직으로 활용하고, 민주시민교육원과 시도 및 시군구에 민주시민 교육센터를 두어 좌파 교육을 확산하려는 것”으로 보고 완강히 반대하였다는 사실이다. <민주시민교육, 무엇이 문제인가?>라는 세미나(2022.11.21.)에서 당시 당 대표였던 김기현 의원은 현재의 민주시민 교육을 “이념·가치가 편향된 정권의 도구”로, 주호영 원내대표도 “특정 이념과 정당에 치우쳐 교실의 정치화”를 꾀하고 있다고 비판하였다. 정경희 의원(교육위원회)은 민주당의 시민교육 법안은 “좌파 교육감들이 주도하고 있는 시민교육을 전국적으로 확대할 시스템을 구축하고 여기에 국민 세금을 쏟아부어 지원하겠다는 것”이어서 단순히 교육현장의 문제가 아니라 “대한민국 전체와 우리 아이들의 미래가 걸린 문제”라고 비판하였다(한병규, 2022.11.22.).

사정이 이러함에도 불구하고 시민교육 법안을 추진하였던 민주당 의원들은

상대 정당(19대와 21대는 집권 여당, 20대는 제1 야당)과의 공동 발의나 이들을 대상으로 한 설득 등 입법 활동에 소극적이었다. 예를 들어, 발의 법안의 통과를 위해 사용하는 대표적인 입법 전술이 관련 이익집단이나 시민단체의 지지를 동원하는 입법 청원인데, 15대 이후 시민교육법안과 관련하여 제출된 청원 건수는 의원(이규택) 소개로 제출된 단 1건(청원 번호 160540)에 불과하였다. 아울러, 민주당의 발의 의원들은 이들 법안이 당론으로 채택될 수 있도록 당내 영향력을 발휘하거나, 총선과 대선의 주요 공약으로 발전시키는 등의 적극적 입법 전략을 구사하지도 않았다.

또한, <표 2>에서 알 수 있듯이 대표 발의 의원들은 소관 상임위의 지도부(위원장 또는 간사)나 중진이 아니라 대부분은 학계나 시민단체 출신의 초선과 재선 의원이었다. 발의 의원 수 역시 국회법상의 발의 요건(79조 1항)인 10인을 약간 상회할 정도이다.⁶⁾

특정 정당이 일방적으로 추진한 최소 발의 법안의 경우 사전에 충분한 여야 협의를 생략한 ‘부실하고 조급한 발의’로 취급되고, 결국 상임위의 문턱을 넘지 못하고 폐기되는 경향이 높은 것으로 알려져 있다. 실제로 최소 인원의 공동발의자로 접수된 법안의 수는 13대 국회 11건에서 20대 국회 1만 465건으로 급증했다. 이는 그만큼 형식적 최소 요건만 갖춘 법안 발의 경쟁의 심화와 동시에 발의 인원을 늘려 법안의 통과 가능성을 높이려는 노력이 사라짐으로써 공동 발의 제도 자체가 유명무실해졌음을 의미한다(박상훈, 2020, p.24).

이제 남아 있는 설명은 15대 국회에서 여야가 처음이자 끝으로 함께 발의 하였음에도 의안이 폐기되었던 이유를 해명하는 것이다. 가장 큰 원인은 시민교육이 이제 막 국내에 소개되어 주요 내용과 쟁점에 대한 국회의 이해와 사회적 논의가 피상적이었다는 데 있다. 실제로 학계에서는 국회 산하의 ‘민주시민교육원’을, 시민단체협의회는 국무총리실 산하에 ‘민주시민교육발전위원회’를 주장하는 등 다소 이견을 보였다(정하윤, 2014, p.40). 또한, 당시 야당이었던 국민회의가 적극적으로 나서지 않았다는 점 역시 폐기의 중요한 원인으로 작용하였다.

6) 15대에서는 61인과 34인으로 많은 의원이 찬성하였는데, 이는 당시의 발의 요건이 20인 이상이었던 때문이다(16대 국회 후반인 2003년에 개정).

어쩌면, 시민교육 법안이 국회의 역사에서 ‘가장 오래된 법안’으로 남게 된 가장 중요한 이유는 “현실정치와 밀접한 연관이 있는 민주 시민교육의 특성상 그 교육이 국가적 차원에서 실행될 당시의 집권 여당이 어느 쪽이 될 것이냐에 대한 전망에 따라 이 교육이 상대 당의 정파적 이해에 봉사하게 될 것이라는 추정을 벗어나지 못했기 때문”일 수도 있다(홍윤기, 2017, p.186). 역설적인 광경은 한때 교육을 통해 민주주의를 반공주의로 둔갑시켰던 보수정당이 그러한 의구심을 더 강하게 제기하고 나섰다는 점이다.

2. 39,981 대(對) 13 : 불리한 여론과 소극적 대응

시민교육 법안을 둘러싼 사회적 공론화의 정도를 파악하기 위해 먼저, 기존 연구에서는 아직 한 번도 검토된 적이 없는 국회 의안정보 시스템의 입법 예고 사이트에 등록된 시민 의견을 살펴보았다.⁷⁾

<표 3>을 보면, 등록된 전체 의견(39,994)의 99.97%가 반대이며, 찬성은 0.03%에 불과한 것으로 나타났다. 먼저, 주의할 점은 의견 등록의 횟수를 제한하지 않음으로써 특정 인물이나 집단의 의견이 게시판에 독점하거나 과점할 수 있어 여론이 심각하게 왜곡될 수 있다는 문제를 안고 있다는 사실이다.⁸⁾

이러한 한계에도 불구하고, 입법 예고 등록 의견은 몇 가지 중요한 사실을 보여주고 있다.

첫째, 회기와 상관없이 법안에 대한 반대가 거의 100%에 달할 정도로 찬성

7) 국회 입법 예고는 위원회의 회부 법률안을 심사하기 전에 위원장이 그 법률안의 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 사이트에 게재하는 방식으로 국민에게 미리 알리는 제도이다. 예고 기간은 일부개정법률안은 10일 이상을, 제정법률안 및 전부개정법률안은 15일 이상으로 규정되어 있다(국회법 제 82조의2). 인터넷을 포함한 입법 예고 제도는 2012년부터 시행되어 15대와 17대의 시민교육 법안의 등록 의견은 확인할 수 없었다.

8) 예로써, 이언주 의원의 법안에는 총 10,544건의 의견이 게시되었는데, 한 사람(이○경)의 의견이 등록 개시 첫날(2015.2.24.)에만 무려 141회나 게재되었다. 남인순 의원의 법안에는 모두 10,680건의 의견이 올라왔는데, 이중 특정인으로 추정되는 인물(곽○희)은 무려 1,467건을 게재하여, 전체 의견의 13.7%를 차지하였다.

의견을 압도하였다. 현재의 정보로는 이 결과가 자동 댓글 프로그램(일명 매크로) 때문이지 아니면, 특정 집단의 조직적 관여 때문인지를 확인할 방법이 없다. 찬성 의견은 21대의 박찬대 의원의 법안에서만 처음이자 마지막으로 등장하였으며, 그 비중은 13건(0.03%)에 불과하였다. 찬성의 근거는 대개 민주주의 발전과 헌법정신(민주공화국)의 구현을 위해 학교에서의 시민교육의 법제화가 필요하다는 것이었다. 흥미로운 점은 개인뿐만 아니라 ‘민주 시민교육 교원노동조합’(등록번호 2210) ‘민주시민 교육연구소’(등록번호 2166)와 같은 단체의 찬성 의견이 제시되었다는 점이다.

〈표3. 입법 예고 등록 의견 현황〉

의안번호	수립 기간	건수	찬성	반대	주요 반대 내용
1913768	20150210~ 20150224	10,544	0	10,544	반공·애국 교육이 필요, 재정·인력·국력 낭비,
1913924	20150210~ 20150224	10,680	0	10,680	자유민주주의 포기, 세뇌, 사상교육, 페미니즘, 사회주의교육, 혈세 낭비
2002333	20160921~ 20160930	7,251	0	7,251	인기영합적 포퓰리즘, 주입식, 인민민주주의, 예산 낭비
2019019	20190308~ 20190322	345	0	345	전교조의 악용 우려
2023728	20191114~ 20191128	1,996	0	1,996	혈세 낭비, 전교조, 공산·사회주의 교육, 졸속악법
2100054	20200630~ 20200714	132	0	132	조직 비대, 전교조, 이미 학교에서 하는 교육
2102063	20200720~ 20200803	4,315	13	4,302	홍위병, 동성애, 획일화·편향·주입식 교육
2105818	20201130~ 20201214	1,480	0	1,480	편향된 이념교육, 포퓰리즘, 세뇌 교육, 좌파 페미 교육
2109084	20210326~ 20210409	2,169	0	2,169	전교조, 좌파사상주입, 인민민주주의교육

2109527	20210423~ 20210507	1,082	0	1,082	인기영합주의, 혈세 낭비, 세뇌 교육
---------	-----------------------	-------	---	-------	----------------------

출처: 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>)

둘째, 반대의 근거로는 좌파이념(자유민주주의의 포기·약화, 사회주의·인민민주주의, 인기영합적 포퓰리즘)의 확산에 대한 우려, 예산(재정·인력·혈세 낭비, 세금 폭탄) 낭비, 편파성(교육의 공정성·중립성 침해와 주입식·획일화 교육) 논란 등이 가장 많았다.

주목할 점은 시민교육 법안이 ‘동성애’를 합법화할 수 있다는 반대 논리가 박찬대 의원의 법안에서 눈에 띄게 증가하였다는 점이다. 이전 시기에도 동성애, 좌파 페미니즘과 같은 반대 이유가 있었지만, 박찬대 법안의 경우 ‘동성애 조장하는 시민교육법안(등록번호 4158)’과 같은 게시물이 30여 건 이상 등록되었다. 동성애 조장이나 동성애 합법화와 같은 반대 논리가 급증한 원인에는 비슷한 시기에 발의가 되어 사회적 현안으로 떠오른 ‘포괄적 차별금지법안’의 영향으로 해석할 수 있다.⁹⁾ 포괄적 차별금지법은 정치·경제·사회·문화 영역에서 모든 종류의 차별 사유와 차별 영역을 전반적으로 다루고 있는데, 시민교육 법안과 마찬가지로 10차례나 제출되었고, 17년째 국회에서 표류하고 있다. 특히 기독교계를 포함한 보수단체와 현재의 여당은 성적지향(제2조 4)과 성별 정체성(제2조 5)을 차별금지 사유로 규정한 것에 대하여 감염병(HIV/AIDS)의 예방과 종교의 자유를 이유로 강력하게 반대하고 있다(신옥주, 2023, p.50).

셋째, 시민교육을 담당할 교사나 교원단체가 이 법안에 대해 적극 지지보다는 중립이나 반대의 자세를 취했던 것도 입법화 실패의 요인으로 작용하였는데, 이 점에 대해서는 먼저 시민교육과 학교 시민교육 법안의 차이를 이해하는 것이 필요하다. 사실, 이전의 시민교육 법안 역시 학교를 주요한 교육대상으로 설정하고 있기는 하다. 예를 들면, 최초 법안이었던 박명환 의원부터 이은영 의원의 법안까지는 “교육의 대상(제2조)은 가정·학교·교육단체·사회단체

9) 차별금지법안(장혜영 의원)과 시민교육법안(박찬대 의원)의 발의 시점(20200629/20200716)과 의견 등록 기간(20200701~20200715/ 20200720~20200803)이 겹치면서 양쪽 게시판에서 동성애 반대 의견이 증가한 것으로 보인다.

및 정당의 구성원을 포함하는 모든 국민으로 함”으로 규정하였다. 또한, 대개는 국가 또는 지방자치단체가 학교에 대한 민주 시민교육에 필요한 사항(교재 보급, 교원 연수 등)을 지원할 수 있다고 추상적으로 선언하고 있다.

그렇지만 <표 4>의 학교 시민교육 법안에서는 이전 법안과 달리 유치원·초·중·고등학교에서 시민교육이 필수 과목으로 지정되었고, 이를 전담할 교원의 지정과 교원 연수, 그리고 별칙 규정 등이 신설되었다. 또한 고등교육(대학)의 경우에는 시민교육 관련 과목의 개설을 대학의 자율적 권한으로 위임하였지만, 교원 양성기관(교육대와 사범대학)의 경우에는 관련 과목을 필수로 개설하여 운영하여야 한다고 규정하였다(제12조). 그렇지만 이에 대한 현장 교사들의 반응은 대체로 부정적이었다.

<표 4. 학교민주시민교육 법안의 주요 내용>

민형배의원 법안	
필수 과목	제5조(학교민주시민교육의 기본원칙) ⑤ 학교민주시민교육은 매 학년 정규 교육과정에 따라 지속적으로 진행하여야 한다. 제12조(교육과정 편성과 운영) ② 교육부장관은 교육과정에 학교민주시민교육 과목을 편성하고 유치원·초·중·고등학교에서 매 학년 교수·학습할 수 있도록 해야 한다. ③ 학교의 장은 제1항에 따른 학교민주시민교육의 목표와 성취 기준, 교육 대상의 연령 등을 고려하여 매년 학교민주시민교육에 관한 교육계획을 수립하여 교육을 실시하여야 한다. ⑥ 학교의 장은 제5항에 따른 학교민주시민교육 프로그램을 운영하기 위하여 학교 전체의 민주시민교육을 조정·협의하고 추진하는 책임을 담당할 교원을 지정하여야 한다.
교원 연수	제13조(교원의 연수) 교원은 교육부령으로 정하는 바에 따라 학교민주시민교육 관련 연수를 연간 일정시간 이상 이수하여야 하고, 교육감은 이를 감독하여야 한다.

출처: 국회 의안정보시스템 → 해당 법안의 ‘의안 원문’에서 발췌.

한국교원단체총연합회(교총)가 전국의 교원 873명을 대상으로 한 설문 조사

결과, 민주시민 교과 신설에 대해 교원 83.2%가, 시민교육 법안의 필요성에 대해서는 교원 69.2%가 반대하였다(교육 플러스, 2021.4.22). 찬성과 반대의 논리는 앞의 설명과 유사하지만 주목할 만한 점이 있는데, 그것은 민형배 의원의 법안에 대한 교사들의 완강한 반발이다. 특히 법안 16조의 벌칙 조항, ‘정치적 공정성을 위반한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금’에 처할 수 있다는 규정이 문제였다. 이에 대해 ‘자의적 해석이 가능한 악법’(등록번호 1740), ‘민주시민 촉진법이 아닌 족쇄법’(등록번호 1977, 경기교사노동조합), ‘교사의 기본권을 침해하는 새로운 보안법’(등록번호 1732, 충남교사노조) 등등의 의견이 올라왔다. 교총의 앞선 설문 조사에서도 교원을 대상으로 한 시민교육 관련 연수 의무화는 73.9%가, ‘정치적 공정성’을 위반할 경우의 벌칙 조항에 대해서는 67.4%가 불합리하다고 답했다.

3. 졸속·부실 법안 논란을 자초한 3대 쟁점에 대한 부정확한 이해

1) 어떤 민주시민인가? 민주시민의 다양성에 대한 인식의 부족

필자의 연구에 따르면, 민주시민의 유형이든 시민권의 분류이든 기존 이론은 대략 자유주의적 시민, 참여적 시민, 비판적 시민의 3가지 모델로 정리할 수 있다.

〈표5. 민주시민의 세 가지 유형의 정리〉

저자	대상	자유주의적 시민(교육)	참여적 시민(교육)	비판적 시민(교육)
Banks (2008)	시민교육	주류적 시민교육		변혁적 시민교육
	시민	법적 시민/ 최소시민	적극적 시민	변혁적 시민
Westheimer (2015)	시민(성)	책임감 있는 시민	참여적 시민	정의-지향적 시민
Biesta (2022)	민주적 인간	개인적 개념	사회적 개념	정치적 개념
Dalton (2008)	좋은 시민	시민적 의무	참여적 시민	
Hoskins (2015)	시민권	자유주의	공동체주의 시민 공화주의	비판적 모델

Kurr (2000)	시민권	최소	→	최대
Faulks (2000)	시민권	얇은(thin)	→	두터운(thick)
Sant (2019)	민주교육	엘리트 교육 자유주의 교육 신자유주의 교육	숙의형 교육 참여형 교육	비판적 교육 경합적 교육 다문화 교육
Quinton& Brigitte (2018)	좋은 시민	최소-엘리트주의 모델 자유-다원주의 모델	참여 모델	
Cohen (2010)	시민교육	자유주의적 시민교육	다양성 시민교육 공화주의적 시민교육	비판적 시민교육

출처: 해당 저서와 논문에서 관련 내용을 필자가 정리하여 작성.

본 연구와 관련하여 위와 같은 유형론을 통하여 얻은 함의는 두 가지이다. 하나는 ‘민주시민 개념의 다원성’이다. 먼저, 민주시민은 단일한 정의와 하나의 이상형이 아니라 나라와 시기마다 선호하는 유형이 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 어찌면, 한국에서 민주시민(교육)을 둘러싼 정권과 진영에 따른 갈등은 예외적인 것이 아니라 자연적 과정일 수 있다. 일반적으로 보수 정권에서 지향하는 시민상은 ‘개인적으로 책임감 있는 시민’으로, 진보 정권에서 지향하는 시민상은 ‘참여적 시민’으로 기술되고 있다(신호재, 2022). 지향하는 시민상에 따라 민주시민(교육)의 내용과 범위도 차이가 있는데, 전자의 경우 전통적이고 제한된 영역 중심으로 이루어지되 근·현대사 역사 교육을 강조하는 양상을, 후자의 경우 공동체의 참여를 강조하며 비교적 넓고 다양한 주제로 구성되어 있다(박상영, 2020, p.25).

다른 하나는 장기적 관점에서 한 모델에서 다른 모델로의 전환 가능성, 즉 제도와 시민들의 정향이 서서히 같은 방향으로 움직이는, 역동적 정합성(dynamic congruence)을 확인할 수 있다. 쉽게 풀이하자면, <표 5>의 흐름이 현실에서는 좌에서 우로, 즉 자유주의적 민주시민→참여적 민주시민→변혁적 민주시민으로 그 강조점이 이동하고 있다는 점이다(Agbaria 2016). 그리고 그러한 변화의 일정한 수렴 현상은 민주주의 질적 발전을 나타내는 유력한 긍정 지표라 할 수 있다(Quinton&Brigitte, 2018, p.47).

정리하자면, 각자가 추구하는 민주시민과 이를 구현하기 위한 교육내용에 대한 논쟁은 필연적이며, 열린 자세로 토론하는 것이 지극히 당연하다. 어쩌면 민주시민은 시공간을 초월하여 선형적으로 주어져 있는 단일 모형이 아니라 사회적 공론화 과정을 통하여 형성되는 구성적 개념일 수 있다. 실제로 어떤 국가는 자유주의적 시민을, 다른 국가는 참여적 시민을 이상적 시민으로 설정하고, 그에 따른 시민교육을 가르치고 있다. 우리가 또는 각자가 추구하는 민주시민의 이상형에 대한 사회적 논의의 부족, 그리고 서로의 차이를 줄여 합의에 도달하려는 노력의 회피가 입법 실패의 반복으로 귀결되었을 수 있다.

2) 시민교육의 흐름: 학교에서 사회로, 별도에서 통합으로

다수의 반대 의견 중 하나가 민주시민과 관련이 깊은 내용이 이미 여러 교과에서 이루어지고 있는데, 굳이 별도로 필수 과목을 지정하여 운영할 필요가 있느냐는 것이었다. 이에 대해 시민교육법안을 지지하는 이들의 한결같은 대답은 독일과 미국을 비롯한 선진국들은 이미 그렇게 하고 있다는 것이다.¹⁰⁾

하지만 이는 반은 맞고 반은 틀린 설명이다. 가장 광범위한 연구와 자료를 구축하고 있는 EU에 따르면, 시민교육은 대부분의 유럽 국가에서 공식적인 교과과정으로 채택되어 교사를 통하여 교실에서 학습되고 있으며, 이러한 추세는 확연히 증가하고 있다(EACEA, 2017, p.10). 그런 점에서 이는 맞는 이야기다. 그렇지만, 학교 시민교육의 가장 일반적인 방식은 다른 과목과 통합되어 운영된다는 사실이며, 변화의 뚜렷한 경향은 독립된 필수 과목에서 통합 교과로의 운영이라는 점에서는 부정확하거나 틀린 설명이다.

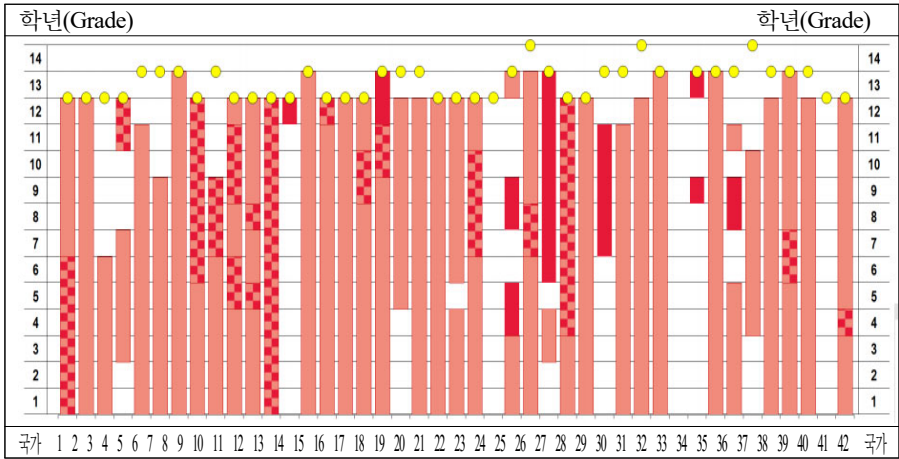
<그림 1>에서 주목할 사실을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 전체 사례(42개)를 보면, 대부분 국가(30개 이상)는 통합적 또는 범교과적인 접근 방식 중 하

10) 일반적으로 시민교육은 다음과 같은 세 가지 접근 방식이 있다. 첫째는 (한국의 학교 시민교육 법안이 모델로 삼고 있는) 의무적인 별도 교과(compulsory separate subject)로 운용하는 방식이고, 둘째는 (현재의 한국처럼) 사회과나 역사과와 같이 포괄적인 필수 과목에 통합(integrated into broader compulsory subjects)하여 운영하는 방식이며, 셋째는 범교과 목표(cross-curricular objective)로서 모든 교사가 전달하는 방식이다.

나를 채택하거나, 이 둘을 함께 사용하고 있다. 예상과 달리 시민교육을 별도의 필수 과목으로 운영하는 비율이 낮았는데, 초등(ISCED-1)은 7개, 중학교(ISCED-2)와 고등학교(ISCED-3) 수준에서는 각각 14개, 12개로 나타났다(EACEA 2017, pp.12-15). 둘째, 가장 일반화된 모델은 교과과정 주제로 필수 과목과 결합하는 통합 접근 방식(the integrated approach)이었다. 전체 사례 42개 교육 시스템 중 초등은 23개, 중등은 20개 과정이 여기에 해당하였다. 셋째, 필수 과목으로 통합하여 시민교육을 하는 경우, 가장 일반적인 과목은 사회과이다. 초등 수준에서 사회과는 일반적으로 특정 과목으로 운용되는 반면, 중등 수준에서는 역사나 지리와 같은 과목과의 통합이나 연계를 통해 이루어지는 경우가 더 많았다(EACEA, 2017, p.36). 넷째, 시민권 교육을 의무적인 별도 과목으로 운영하는 가장 대표적인 국가는 프랑스와 벨기에이다. 이 두 국가는 초등에서 중등 전 과정까지 가장 긴 의무 교육을 시행하고 있으며(ISCED-1~3), 다음(ISCED-2~3)은 에스토니아, 핀란드, 폴란드, 슬로바키아, 영국이 있다. 나머지는 중등 수준(ISCED-2)에서만 시행하는 경우(아일랜드, 리투아니아, 슬로베니아)이거나 상위 중등 수준(ISCED-3)에서 시행하는 경우(불가리아, 크로아티아, 키프로스 및 룩셈부르크)이다. 초등보다는 확연히 중등 수준에서 필수 과목으로 더 많이 채택하여 운영하고 있다.

- 11) 해당 국가명은 다음과 같다. 1. 벨기에(프랑스어 사용권). 2. 벨기에(독어 사용권). 3. 벨기에(플랑드르 사용권). 4. 불가리아. 5. 체코. 6. 덴마크. 7. 독일. 8. 에스토니아. 9. 아일랜드. 10. 그리스. 11. 스페인. 12. 프랑스. 13. 크로아티아. 14. 이탈리아. 15. 키프로스. 16. 라트비아. 17. 리투아니아. 18. 룩셈부르크. 19. 헝가리. 20. 몰타. 21. 네덜란드. 22. 오스트리아. 23. 폴란드. 24. 포르투갈. 25. 루마니아. 26. 슬로베니아. 27. 슬로바키아. 28. 핀란드. 29. 스웨덴. 30. 영국. 31. 웨일즈. 32. 북아일랜드. 33. 스코틀랜드. 34. 보스니아. 35. CK. 36. 마케도니아. 37. 아이슬랜드. 38. 리히텐슈타인. 39. 몬테네그로. 40. 노르웨이. 41. 세르비아. 42. 터키

〈그림1. 시민교육의 초·중등 의무 별도 교과와 통합 교과의 운용 현황¹²⁾〉



출처: EACEA(2017), p.34.

해설: 붉은색 사각형은 의무 별도 교과(Compulsory separate subject). 자주색 사각형은 필수 통합 교과(Integrated into other compulsory subjects). 노란색 원은 중등 수준의 최종 학년(End of ISCED 3 general)임. 체크 무늬는 의무 교과와 필수 통합 교과의 중복 사례임.

한편, <표 6>은 앞의 <그림 1>과 비교 가능한 가장 최신의 정보를 담고 있는데, 결론은 비슷하다. 가장 일반적인 방식은 사회나 역사와 같은 기존의 필수 과목과 통합하여 시민교육을 시행하는 것이며(22개 사례), 이어 특정 과목을 지정하지 않고 범교과에서 강의하는 것이 뒤를 잇고 있다(20개 사례). 시민교육 담당은 이탈리아와 세르비아를 제외하고는 모두 인문사회(human·social sciences) 과목의 교사가 맡고 있는데, 일부 국가에서 그 비중은 90% 이상이었 고, 평균은 74%에 달했다(Schulz, 2022, p.47).

12) ICCS(International Civic and Citizenship Education Study)에서 발행한 2009년과 2016년에 이은 세 번째의 최신 보고서이며, 조사에 참여한 국가는 22개 국가와 독일(심층 사례)의 두 지역이다. 조사 대상 학년(target grade)은 8학년(대략 14세)이며, 설문 조사에는 국가 마다 150개 이상의 학교에서 관련 과목을 수강하고 있는 학생, 교사, 교장이 참여하였

〈표6. 조사 대상 학년에서 시민과 시민권 교육에 대한 접근 방식 현황²⁾〉

		별도 과목	필수 과목 통합 (사회과 등)	범교과과정	비교과 활동
	브라질		•	•	•
	불가리아		•	•	
	대만	•	•	•	•
	콜롬비아		•	•	
	크로아티아	•	•	•	•
	키프러스		•	•	
	덴마크	•	•	•	
	에스토니아	•	•	•	•
	프랑스	•	•	•	
	이탈리아	•		•	
	라트비아	•	•	•	•
	리투아니아		•	•	•
	몰타		•		
	네덜란드		•	•	
	노르웨이		•	•	
	폴란드	•	•		
	루마니아	•	•		•
	세르비아	•			
	슬로바키아	•	•	•	
	슬로베니아	•	•	•	
	스페인		•	•	
	스웨덴		•	•	
독일	노르트라인 베스트팔렌	•	•	•	•
	슐레스비히홀슈타인	•	•	•	•

출처: Schulz(2022). p.46.

다(Schulz, 2022, pp. 20-22).

3) 독일식 모델에 대한 ‘편애’를 넘어서

독일식 모델은 한국의 시민교육 입법 과정에도 지대한 영향을 미쳤다. 먼저, 초기의 적지 않은 연구들이 ‘독일의 시민교육을 전후 가장 성공적인 정치교육의 사례’로 소개하였고(홍윤기 외, 2008, p.211; 조찬래, 2012), 동시에 한국의 시민교육에 대한 독일 정당 재단의 활발한 지원 활동이 시민단체와 학계의 관심을 끌어냈다(신두철, 2009, p.76).

독일식 모델은 구체적으로 두 가지 방향에서 시민교육 법안에 큰 영향을 미쳤는데, 하나는 전국적 수준(국가-국민)에서 시민교육을 전담하는 ‘독일연방 정치교육원’(이하 정치교육원) 제도의 도입이었다. 실제로, 13차례 법안 중 전담 기관과 명칭은 차이가 있었지만, 정치교육원과 같이 시민교육 프로그램을 운영하는 시민·사회단체에 대한 통합적인 재정 지원기능을 수행하는 기관(민주시민교육원)의 설립에 대해서는 완전한 일치를 보였다.

다른 하나는 시민교육의 지침이라 할 수 있는 ‘보이텔스바흐(Beutelsbach) 협약’(1976, 이하 ‘협약’)의 영향이다. 시민교육을 실천하는 주체들이 준수할 최소한의 합의를 담고 있는 이 ‘협약’은 첫째, 교사나 교육 당국의 강제 교화나 주입식 교육의 금지, 둘째, 논쟁의 지속이나 재현, 셋째, 학생 자신의 정치적 행위 능력의 강화 원칙으로 요약할 수 있다(허영식, 2017, p.54).

먼저, ‘협약’의 논쟁의 지속, 즉 사회적 이슈를 교실에서도 논쟁적인 것으로 드러내 다양한 의견을 균형 있게 제시해야 한다는 원칙은 거의 모든 시민교육 법안 제4조(교육내용)의 3항(민주적 토론방식 및 합리적 의사 결정 절차에 관한 사항)으로 반영되었다. 이보다 직접적인 영향은 학교 시민교육 법안(이철희 의원과 박찬대 의원)의 제5조(기본 원칙) ③항(우리 사회에서 서로 다른 입장이나 관점을 학교 교육과정에서 객관적으로 제공하고 다루어야 하며, 주입이나 교화는 금지한다)에서 발견할 수 있다.

현재까지 시민교육과 관련하여 독일식 모델이 가장 우수한 것임에는 이견이 별로 없다. 그렇지만 이 역시 완벽한 것은 아니다. EU 집행위원회에 따르면, 31개 유럽 국가 가운데 의무이든 필수이든 가장 긴 시간을 학교의 시민교육에 집중하는 국가는 독일이 아니라 2000년 이후 꾸준히 이를 강화하여온 프랑스이다(심성은, 2017, p.110). 학교의 교과과정에 한정한다면 “독일의 경우

기대에 미치지 못하는데, 그 이유는 사회과가 독립적인 과목으로서 필수교과의 지위를 별로 확보하지 못하고 있으며, 다른 통합 교과(정치와 경제, 역사·사회·지리)와 시수 배정을 놓고 종종 경쟁 관계에 놓여 있기 때문이다(허영식, 2017, p.68).

이보다 더 근본적인 필자의 문제의식은 시민교육 법안과 관련한 한국사회의 논쟁에서 독일식 제도의 작동 원리와 우수성만을 주목하였지, 그것에 깔린 배경과 성과 요인에 대해서는 상대적으로 둔감하였다는 점이다. 가령, ‘정치교육원’이 전후에 등장할 수 있었던 배경에는 ‘역사의 짐’이라 부르는 나치 독재의 망령에 대한 원죄의식과 이를 완전히 청산해야 한다는 좌우를 막론한 국민적 공감대가 있었다. 또한, 관련 단체들의 이해관계를 조정하는 중재조직을 오랫동안 활용하여왔던 공동체주의의 전통과 정당 중심의 타협과 설득의 문화가 정치교육원으로 발현되었다(조철민, 2017, p.16). 설립뿐 아니라 정치교육원의 운영은 철저하게 정당, 특히 독일민주당(DDP)과 사회민주당(SPD)이라는 양대 정당의 협력과 균형에 의해 이루어진다. 독일의 정치교육이 정치를 깊이 다루지만, ‘정치화’ 되지 않고 유지되는 것은 운영 주체들의 정치적 중립성이나 자질 덕분이 아니라 이러한 견제와 균형의 기제 때문이다(조철민, 2017, p.14).

‘협약’ 역시 3대 원칙과 같은 도출된 결과만을 주목하였지, 사회적 대타협의 험난한 과정을 외면하였다는 점에서 마찬가지로 우를 범하였다. 1960-70년대를 거치면서 양대 정당의 대립, 특히 교과서 내용을 둘러싼 이념 대립이 격화되었다. 이러한 현상은 사민당 집권 지역과 기민련 집권 지역은 물론이고, 주별로 교과서 내용, 교육과정의 심한 편차를 낳았다(조상식, 2019, p.153). 이러한 대립이 계속되자, 주요 정당들은 불필요하고 소모적인 정치적 대립을 지양하기 위해 최소한의 합의를 전략적으로 선택하였다. 그런 점에서 ‘협약’은 정당들의 ‘실용적 전환’이자 전략적 선택의 결과로 해석할 수 있다(허영식, 2017, p.69).

시민교육을 지지하였던 이들은 그동안 독일식 모델에서 제도(정치교육원과 ‘협약’)적 요소만을 강조하였다. 시민교육 법안의 입법화를 바라는 이들이 현재의 시점에서 더욱 눈여겨볼 지점은 그것을 가능하게 하였던 정치·사회적 맥

락, 특히 유권자와 시민단체를 매개하고 있는 정당의 중심적 역할이다.

IV. 결론: 전문가 중심의 이익정치에서 토의정치로의 전환

본 연구는 원론적인 찬반 논의를 넘어, 시민교육 법안이 무려 13차례나 걸쳐 입법에 실패하게 된 원인을 찾아보고자 하였다. 소위 ‘가장 오래된 법안’의 기록을 갖게 된 배경으로는 첫째, 쟁점 법안에 대한 원내 소수파의 입법 전략 부재이다. 시민교육은 이념적 충돌 여지가 큰 쟁점 법안이었는데, 19대 이후 본 법안은 특정 정당의 원내 소수파에 의해 추진되었다. 반면, 자유민주주의 이념의 약화를 이유로 반대하였던 보수정당과의 공동 발의나 이들을 대상으로 한 설득 노력은 턱없이 부족했다. 정당 기울기 매우 강한 상황에서 시민교육과 같은 첨예한 쟁점 법안은 상임위의 문턱을 통과할 수가 없었다. 아울러, 민주당의 발의 의원들은 이들 법안이 당론으로 채택될 수 있도록 당내 영향력을 발휘하거나, 총선과 대선의 주요 공약으로 발전시키는 등의 적극적 입법 전략을 구사하지도 않았다.

둘째, 불리한 여론 지형 속에서 법안 추진 의원들은 물론이고 교원단체를 비롯한 시민단체의 일관된 소극적 대응이다. 특히, 민형배 의원이 발의한 법안의 별칙 조항 규정이 교사들의 완강한 반발을 초래하였다. 또한, 시민교육을 지지하였던 시민단체들 역시 지속적이고 전국적인 연대 활동보다는 일회성 세미나와 같은 소극적인 방식으로 대응했다. 실제로, 전국 50개 시민사회단체가 모여 ‘학교급식법 개정과 조례제정을 위한 국민운동본부’를 결성(2003.11.11)하여 친환경 무상급식의 성과를 거두었던 모습이나 38개 시민단체가 모여 ‘부패방지 제도입법 시민연대’를 만들어 수십 차례 입법 청원한 결과 부패방지법을 제정(2001.7.24)하였던 경험의 활용은 찾아볼 수 없었다.

셋째, 시민교육법안 관련 합의 형성을 위해서는 이해관계자 사이에서 최근의 이론적 연구 및 세계의 정책 흐름 등에 대한 정보의 공유가 필수적이었지만, 이를 간과함으로써 졸속·부실 법안의 오명을 안고 입법 실패로 귀결되었다. 먼저, 민주시민 개념의 다원성이 간과되었다. 국내는 물론이고 외국에서도

민주시민의 개념에 대한 단일하고 표준적인 정의는 확인할 수 없었다. 따라서 애국이나 참여, 비판과 성찰, 의무와 책임 등 어느 하나의 요소만을 강조하는 개념화 작업은 성공 가능성도 설득력도 그다지 크지 않다.

결론적으로 자유롭고 독립적인 판단을 내릴 수 있는 ‘합리적 시민’을 바랍 직한 시민으로 내세우는 자유주의적 시민교육, 토론과 소통에 진심인 ‘적극적 시민’을 강조하는 참여적 시민교육, 불평등과 같은 사회의 구조적 문제를 인식하고, 이의 해결을 위해 노력하는 정의(justice) 지향적인 ‘변혁적 시민’을 중시하는 비판적 시민교육이라는 세 개의 유형 중 어느 것이 우리에게 적합한 것인지에 대한 개방적 논의가 더 없이 필요한 시점이다.

다른 하나는 ‘학교에서 사회로, 분리에서 통합으로’라는 메시지가 함의하고 있는 시민교육의 최근 경향에 대한 몰이해이다. 국제 시민 및 시민권 교육 연구(ICCS)를 주도하고 있는 슐츠의 결론을 빌리자면, “지금까지의 데이터가 말해주고 있는 것은, 시민을 교육하는 최상의 방법에 대한 명확한 지침은 없으며, 시민권, 시민의식 교육, 교과목 지정 등은 국가적 맥락과 교육 시스템에 따라 다양한 접근법이 공존”하고 있다(Schulz, 2016). 또한, 시민교육의 변화 방향은 학교의 공식(formal) 교육에서 다양한 영역의 학습(informal and non-formal learning)으로, 학생만이 아닌 교사의 전문적 역량의 발전으로 확장하고 있다(EACEA, 2017, p.24). 특히, 최근 자료를 통해 유럽의 국가들에서 뚜렷한 변화의 경향, 즉 별도의 필수 과목에서 통합 교과로의 운영을 확인하였다는 점은 본 연구의 성과라 할 수 있다.

필자는 제도화를 통해 시민교육을 확대·강화하자는데 적극적으로 동의한다. 민주시민의 역량을 함양하는 시민교육은 전 세계적 추세이며, 이에 대해서는 누구도 반대할 이유가 없다. 쟁점은 어떤 민주시민을, 어디에서, 어떻게 교육할 것인가 하는 각론에 대한 취약한 공론화와 합의의 부재였다. 그간 시민교육법안을 둘러싼 입법 과정은 소수 전문가 중심의 하향식 이익정치의 성격이 강했다. 이제 의회 내의 공적 토론과 의회 밖 시민사회에서의 공적 토론이 상호 교차하는 토의과정을 통해 정책을 결정하는 양면적 토의정치(two track deliberative politics)로의 전환(Habermas, 2000, p.384)이 절실하다.

그리고 그것의 출발은 종으로는 이상적인 모델이나 방법론을 선형적으로

설정하고 그것의 정당성을 배타적으로 주장하는 과거의 규범적 논의에서 벗어나 다양한 유형론의 장단점과 한국적 상황의 조응성을 동시에 고려하는 열린 자세로의 인식 전환이다. 아울러, 횡으로는, 독일식 모델에 대한 과도한 편애와 편중을 넘어 국가와 문화를 둘러싼 시민교육의 비교연구로 확장하는 것이다.

참고문헌

- 교육부 민주시민교육과. (2018.11). *민주시민교육 활성화를 위한 종합계획*.
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156308661#policyBriefing> (검색일: 2023.01.12.).
- 교육부 민주시민교육과-197. (2021.1.18.). *민주시민교육 시행계획*.
https://buseo.sen.go.kr > file > ND_fileDownload (검색일: 2023.01.10.).
- 김정인, 황은희, 정희연& 윤세병(2017). *민주화운동 관련 역사교과서 분석 및 서술방향 연구*. 민주화운동기념사업회.
https://www.kdemo.or.kr/dn?type=book&src=file_20221227091453.pdf&filename (검색일: 2023.01.02.).
- 박상훈. (2020.12). *더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까*. 국회미래연구원 연구보고서.
<https://www.nafi.re.kr/new/research.do?mode=download&articleNo=2505&attachNo=2830> (검색일: 2023.01.12.).
- 선거연수원. (2017.11). *민주시민이 미래다*. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 옥일남, 장원순, 이정우, 송선영, 이윤주&정은식. (2017). *학교 교육 과정을 통한 민주시민교육 활성화 방안 연구*. 교육부.
- 장근영. (2011). 한국청소년정책연구원. *아동 청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계개발 연구 총괄 보고서*. <https://lib.nypi.re.kr/pdfs/2011/35.pdf> (검색일: 2023.01.12.).
- 장은주, 심성보&박재영. (2016). *민주주의 시민교육 활성화 방안*. 경상남도 교육연구정보원. 2016-56.
- 허수미, 박상영, 임보아, 윤영채&김현우. (2022). *민주주의 관련 사회과 교과서 분석 및 서술 방향 연구*. 민주화운동기념사업회.
- Biesta, Gert J. J. 박은주 역. (2022). *학습을 넘어: 인간의 미래를 위한 민주교육*. 서울: 교육과학사.
- 김육훈. (2019). *민주시민교육을 위한 현대사 집필 지침 탐색. 역사와 교육 통권18호*.
- 김정곤. (2020). *민주시민교육 제도화에 대한 심층적 이해: 제도화 추진주체의*

- 관점에서. *연구방법논총* 제5권제3호.
- 김형렬, 유가현&정진리. (2020). 중·고등학교 도덕과 교과서에 나타난 민주시 민상의 변천: 제3차 교육 과정부터 2015개정 교육 과정까지. *도덕윤리과 교육 통권*69호.
- 김혜미. (2014.7). 교육과 민주시민 기르기. *새가정*.
- 김혜진. (2020). ‘민주시민교육’을 위한 교과서 비교연구: 2015 개정 도덕과와 사회과 교과서를 중심으로. *도덕윤리과교육* 제67호.
- 김혜진&이슬기. (2022). 2015 개정 중학교 교육 과정의 민주시민교육 내용 분석. *학습자중심교과교육연구* 제22권9호.
- 문우진. (2011). 다당제에서의 당파 표결과 정당 충성도: 17대 및 18대 전반 국회분석. *의정연구* 17집2호.
- 박구용. (2022). 민주시민교육으로서 세계시민교육. *사회와 철학* 제44집.
- 박상영. (2020). 한국 민주시민교육의 정치학 : 보수·진보 진영의 학교 민주시 민교육 정책 분석(2003-2020). *시민교육연구* 제52권3호.
- 신두철. (2009). 한국 민주시민교육의 체계와 제도화에 대한 고찰. *인문사회과 학연구 통권*25호.
- 신옥주. (2023.겨울). 포괄적 차별금지법의 제정을 위하여. *젠더 리뷰*.
- 장은주. (2019). 한국의 민주시민교육: 사회적 합의의 방향과 제도화의 과제. *시민과 세계 통권* 34호.
- 전진영. (2022). 제20대 국회 의원안의 입법성공 요인: 가결과 대안반영의 정치. *한국정당학회보* 제21권제4호.
- 정경호. (2020). Public Opinion and Senate Treaty Ratification. *분석과 대안* 제4 권제2호.
- 정하윤. (2014). 한국 민주시민교육의 제도화 과정과 쟁점. *미래정치연구* 제4 권제1호.
- 조상식. (2019). ‘보이텔스바흐(Beutelsbach) 협약’과 그 쟁점에 대한 교육 이론 적 검토. *교육철학연구* 제41권제3호.
- 조주현. (2013). 도덕과 교육에서 민주시민성의 위상과 과제. *도덕윤리과교육* 제40호.
- 조찬래. (2012). 민주시민교육. *한국민주시민교육학회보* 13권2호.

홍윤기. (2017). 한국에서 민주시민교육 기반구축의 가능성과 그 제약. *한국학 논집* 제67집.

서준원. (2002). 민주시민 교육 현황과 문제점. *제3차 한국민주시민교육학회발은정치시민연합 공동국제학술회의 자료집*.

심성은. (2017). 프랑스 학교 민주시민교육. *한국민주시민교육학회 세미나 자료집*.

전태국 (2018.12). 민주시민교육의 사회학. *한국사회학회 사회학대회 논문집*.

허영식. (2017). 독일 학교 민주시민교육. *한국민주시민교육학회 세미나 자료집*.

한병규. (2022년11월22일). 민주적이지 않은 민주시민교육이 문제. *한국교육신문*. https://www.hangyo.com/news/article.html?no=97664#google_vignette (검색일: 2023.01.12.).

닷 페이스. (2017년03월17일). “차별금지법 왜 지금 다시 이야기해야 하나” <https://brunch.co.kr/@dotface/2> (검색일: 2023.01.12.).

Dalton, Russell J. (2008). *The Good Citizen: How a Younger Generation Is Reshaping American Politics*. Washington D.C. : CQ Press.

Faulks, Keith. (2000). *Citizenship*. London and New York: Routledge.

Kerr, David. (2000). *Citizenship Education : An International Comparison: Qualifications & Curriculum Authority*.

Westheimer, Joel. (2015). *What kind of citizen? Educating Our Children for the Common Good*. New York and London: Teachers College Press.

Agbaria, Ayman. (2016). Human Rights Education in Israel: Four Types of Good Citizenship. *Journal of Social Science Education* 15(2).

Banks, James A. (2008). Diversity, Group Identity, and Citizenship Education in a Global Age. *Educational Researcher* 37(3).

- Cohen, E. F. (2010). Jus tempus in the magna carta: the sovereignty of time in modern politics and Citizenship. *Political Science & Politics* 43(3).
- Hoskins, Bryony, Michaela Saisana&Cynthia M. H. Villalba. (2015). Civic Competence of Youth in Europe: Measuring Cross National Variation Through the Creation of a Composite Indicator. *Social Indicators Research* 123(2)
- Quinton, Mayne&Geißel, Brigitte. (2018). Don't Good Democracies Need "Good" Citizens? Citizen Dispositions and the Study of Democratic Quality. *Politics and Governance* 6(1).
- Sant, Edda. (2019). Democratic Education: A Theoretical Review(2006-2017). *Review of Educational Research* 89(5).
- EACEA(Education, Audiovisual and Culture Executive Agency). (2017). Citizenship Education at School in Europe. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6b50c5b0-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en> (검색일: 2023.01.05.).
- Schulz(eds), Wolfram. (2016). Becoming Citizens in a Changing World. IEA International Civic and Citizenship Education Study. 2016 International Report. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-73963-2>. (검색일 2023.12.27.).
- Wolfram Schulz(et al.,) (2022). "Education for Citizenship in Times of Global Challenge." IEA International Civic and Citizenship Education Study 2022 International Report. <https://research.acer.edu.au/civics/37/>. (검색일 2023.01.07.).