

## 민주시민교육을 통한 지방정치의 위상 제고

라 미 경 (Ra, Mi-kyoung) \*

(E-mail : mkra33@sch.ac.kr)

논문접수일 : 2009년 10월 20일

논문심사일 : 2009년 11월 27일

게재확정일 : 2009년 11월 25일

\* 학위취득대학 : 충남대학교  
현직: 순천향대학교 연구교수

## 민주시민교육을 통한 지방정치의 위상 제고\*

### <국문요약>

이 논문은 민주시민교육의 실태 및 문제점을 분석하고 지방정치의 활성화를 위한 민주시민교육의 제도화 방안을 모색해 보고자 하는 것이다. 또한 본 연구는 지방정치 특히 지방선거에 초점을 맞추기 위해 1987년 민주화 운동 이후 한국사회가 권위주의 사회에서 민주적이고 다원화된 사회로 전환되고 지방의회 선거가 부활된 1991년 이후로 하고자 한다.

과거 운동논리로서의 민주화와는 또 다른 21세기 새로운 민주주의를 지향하고 있는 한국사회에서 민주시민교육에 대한 중요성과 사회적 인식이 확산되고 있는 가운데 학계는 물론 정부와 시민사회에서도 민주주의와 시민교육의 불가분성이 갈수록 강조되고 있다. 다양한 제도적 접근으로 민주주의를 시험하고 있으나 민주시민의식이 결여된 채 형식논리에만 치중하고 뿌리깊게 박혀있는 지역정서로 인해 만족할 만한 결과를 이끌어내지 못하고 있다.

시민의 민주주의식을 지원하는 형태로서의 민주시민교육을 통하여 우리의 정치문화 발전에 기여하고 이러한 민주시민의식을 토대로 궁극적으로 정치발전과 참여 민주주의를 실현할 수 있다는 점에서 민주시민교육의 중요성이 강조되고 있다.

**[주제어]** 지방정치, 시민사회, 정치문화, 민주시민교육

\* 본 논문은 호남대 인문사회과학연구소 2009년 국제학술대회 「2010년 지방 선거에 대비한 민주시민교육」 발표논문 중 일부 수정한 것임.

## I. 서론

오늘날 한국사회에서 ‘지역정치’가 존재하는가. 대답은 ‘지역정치’라는 개념을 어떻게 정의할 것인가에 따라 달라질 것이다. 사전적 의미의 개념정리보다는 논의의 편의를 위해 지역정치의 현실적 형태를 토대로 크게 두 가지로 나누어 보면 첫째, 중앙정치와 수평적 차원에서 정치로 인정할 수 있는 지역 고유의 정치와 둘째, 중앙정치와 수직적 차원에서 중앙정치와 부수적 정치 개념으로 인정할 수 있는 정치로 나누어 볼 수 있다(양형일 1995, 1; 박종민·이종원 2002, 21; 유재일·정상호 2008, 150-153). 중앙정치와 수평적 차원에서 인정할 수 있는 지역정치는 지역의 제반문제를 지역주민의 의사를 토대로 주민 대표들이 결정하는 정치적 고유의 영역을 확보하고 있는 형태를 의미한다.

이런 형태의 지역정치는 중앙정치 혹은 중앙정당과 정책이나 조직상의 연계를 가지고 있다고는 할지라도 중앙당의 일방적인 지시에 따라 움직이는 수동적 조직체가 아니라 매우 자생적이고 자율적인 정치조직과 활동을 토대로 한다. 반면 중앙정치와 수직적 차원에서 인정할 수 있는 지역정치는 대통령 혹은 국회의원 선거를 지원하거나 중앙정치의 지역차원 활동을 보조하기 위한 정치형태를 의미한다. 따라서 지역정치는 자생적이거나 자율적인 의사기능을 갖지 못할 뿐만 아니라 매우 관료적인 형태로 상명하복식의 조직체계속에서 이루어진다.

본 논문에서는 지역정치의 의미를 전자의 의미가 아닌 선거 때만 작동하는 후자의 의미로 ‘지방정치’라는 용어를 사용하고자 한다. 바람직한 민주주의의 확장과 주민자치의 원칙이 올바르게 구현되고 중앙과 지방의 균형적 정치관계를 발전시켜 국민이 정치적 역량을 최대한 배양하는 지역정치와는 차이가 있다.

이런 지방정치는 1995년 제1회 전국동시지방선거가 실시되어 지방

자치 단체장과 지방의회의원을 주민직선으로 선출함으로써 지방자치의 시험기를 넘길만한 시간이 지난 것이 분명하지만, 아직 지방선거가 정착되었다고 말하기는 어렵다. 상황의 심각성은 선거부정이 상당히 광범위하게 이루어지고 있다는 점에 있다. 한국정치문화 속에 지방정치의 문제는 여전히 노출되고 있다.<sup>1)</sup> 선거 때마다 각종 부정사건과 부패가 끊이지 않고 있으며, 엄청난 선거자금을 뿌리지 않고서는 당선 어렵다고 인식되고 있다. 또 유권자는 정당이나 후보자의 정책을 보고 투표하는 것이 아니라 대중적 여론이나 바람에 의해 좌우되는 선거풍토가 아직도 이 나라에 팽배하고 있다.

과거 운동논리로서의 민주화와는 또 다른 21세기 새로운 민주주의를 지향하고 있는 한국사회에서 민주시민교육<sup>2)</sup>에 대한 중요성과 사회적 인식이 확산되고 있는 가운데 학계는 물론 정부와 시민사회에서도 민주주의와 시민교육의 불가분성이 갈수록 강조되고 있다. 다양

- 1) 청도군은 2005년부터 4년 연속 선거를 치르는 진기록을 세웠다. 2004년 말 김상순 군수가 정치자금법 위반으로 군수직을 잃었고, 2005년 재선거가 치러졌다. 2006년에는 동시지방선거를 통해 이원동 군수가 선출됐지만, 업무추진비를 경찰과 공무원 등에 돌린 혐의로 2007년 낙마하고 말았다. 이에 따라 2007년 12·19 선거에서 새로운 군수를 맞았지만, 이 새로운 군수 역시 6억 원이 넘는 돈을 뿌린 것으로 나타났고, 그런 과정에서 선거운동원 2명이 자살했고, 52명은 구속, 5천 600여 명의 주민들이 줄 소환 되는 아픔을 맛보았다.
- 2) 일반적으로 독일을 위시한 유럽 국가들에서는 민주시민교육을 통상 정치교육(Politische Bildung)이라 부르고 영국과 미국에서는 시민교육(Citizenship Education or Civic Education) 그리고 일본에서는 공민교육(公民教育)이라고 호칭한다. 한국의 경우 과거 권위주의 시대에 획일적으로 실시했던 갖가지 국민동원적인 “관치교육”에 대한 부정적인 이미지 때문인지 “정치교육”이라는 말을 가능한 한 피하고 있다. 오랜 전부터 이 분야를 연구해 오고 있는 한국민주시민교육학회와 관련 기관에서는 비록 내용은 권위주의 시대와는 다른 정치교육이더라도 “민주시민교육”을 일반적인 용어로 사용하는데 합의하고 있다. 물론 사회과학 분야에서 직접 “정치교육”이라는 용어를 사용하자는 주장이나 시민단체 일부에서 단순히 “시민교육”이란 말을 사용하고 있으나 학술적 용어로 “민주시민교육”은 이미 보편화되어 있다(한국민주시민교육학회 1998).

한 제도적 접근으로 민주주의를 시험하고 있으나 민주시민의식이 결여된 채 형식논리에만 치중하고 뿌리 깊게 박혀있는 지역정서로 인해 만족할 만한 결과를 이끌어내지 못하고 있다.

시민의 민주주의식을 지원 조장하는 형태로서의 민주시민교육을 통하여 우리의 정치문화 발전에 기여하고 이러한 민주시민의식을 토대로 궁극적으로 정치발전과 참여 민주주의를 실현할 수 있다는 점에서 민주시민교육의 중요성이 강조되고는 있지만 주민들의 참여에 의해 이루어지는 지방차지와 지역에서의 정치는 찾아보기 어렵다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 민주시민교육의 실태 및 문제점을 분석하고 지방정치의 활성화를 위한 민주시민교육의 제도화 방안을 모색해 보고자 한다. 또한 본 연구는 지방정치 특히 지방선거에 초점을 맞추기 위해 1987년 민주화 운동 이후 한국사회가 권위주의 사회에서 민주적이고 다원화된 사회로 전환되고 지방의회 선거가 부활된 1991년 이후로 하고자 한다.

## II. 시민의식과 민주시민교육의 논의

### 1. 시민의식과 시민참여

시민참여의 문제는 근본적으로 시민의식과 시민문화의 문제이다. 시민참여는 사회의 보통구성원인 시민이 정책결정에 영향을 미치거나 영향을 미치고자 하는 행동 또는 시민의 선호와 가치를 국정서비스에 반영하려는 행위로 이해할 수 있다(심익섭 2008, 8). 이때 시민참여의 핵심은 그의 주체인 시민이라고 할 수 있는데 현대사회의 참여민주주의를 위해서는 시민뿐만 아니라 시민성과 그를 위한 민주시민교육이 동시에 이루어져야 한다. 시민참여의 토대인 시민성과 주민자치의식은 사회공동체의식과 국정·시정 참여의식을 포함한다.

1987년 6월 항쟁을 고비로 한국 시민운동 지형은 빠르게 변화해 갔

다. 1990년대에서 2009년에 이르는 시기 동안 사회변혁 지향의 민주화운동조직들은 빠른 속도로 축소해간 반면 새롭게 나타난 시민운동의 조직들은 경제, 사회적 관심으로 분화·발전되었다. 전체 시민사회의 일반적인 관심이 이전과는 크게 다르게 달라졌다는 사실은 그것이 사회경제구조의 변화와 맞물려 있을 수도 있고 특히 한국에서는 정치권력구조의 변화와 긴밀히 연관되어 있기 때문이다. 또한 시민운동조직 확대의 직접적인 기반이 되는 동원구조와 바로 관련되어 있기 때문에 나름의 의미를 가질 수 있다(조대협 1999, 191).

그러한 정치권력의 변화 속에서 민주주의의가 제대로 자리를 잡으려면 시민들 개개인의 이익과 공동체 전체의 이익이 분리될 수 없음을 깨닫고 사회구성원 서로간의 상호의존성과 유대를 고려할 줄 아는 '시민적 덕성(civic virtue)의 함양이 필수적이다(정수복 2002, 14). 대다수의 시민들이 공적인 문제에 대해서는 무관심한 채 사적인 이익과 즐거움에 탐닉하고 매몰되는 상황에서 시민참여를 기대할 수는 없다.

시민참여의 부재는 단지 어제 오늘의 이야기는 아니다. 먼저 시민참여를 가로막는 의식의 장애물을 제거해야 한다. 일제 강점기에서 군부독재에 이르기까지 억압적인 정치적 상황이 만들어 낸 피해의식이 극복되지 않는 한 시민참여의 확대는 기대하기 어렵다. 게다가 혈연, 지연, 학연, 학벌, 족벌, 파벌, 재벌 등 전근대적인 연고주의가 작동하는 상황에서 시민의식과 시민문화가 형성되기는 어렵다.

시민사회의 의식구조는 일정한 독립성을 가지면서도 사회운동의 정치적 기회구조에 민감하게 반응하고 시민운동의 조직들은 이러한 시민의식구조에 다시 영향을 준다. 90년대 초 공명선거감시운동을 시작으로 정책캠페인운동, 2000년 낙천낙선운동, 후보자 추천운동, 2006년 매니페스토 운동<sup>3)</sup> 등 선거마다 등장한 다양한 운동을 경험해 왔

3) 매니페스토는 한국에서는 일명 '갯춘 공약'으로 지칭되지만 일반 공약과 다른점은 선거공약의 목표치를 구체적이고 확실하게 내세우는 것이다. 매니페스토가 일반 공약과 다른 점은 선거공약의 목표치를 구체적이고

다. 물론 이들 운동이 정치권에 커다란 반향을 불러 일으켰고 정치개혁의 기폭제가 되어왔다는 사실은 부인할 수 없다. 그러나 이러한 노력을 통한 성과를 축적하여 전략적으로 상승, 발전시켜 내지 못함으로 써 선거 때마다 나오는 일회성이라는 비판이 제기되기도 한다.

시민들의 참여를 통해 민주주의의 성숙과 풀뿌리 지방자치 및 안정된 지방정치를 위해서는 정당이나 선거법 같은 제도적인 장치와 지속적인 민주시민교육이 동시에 이루어져야 한다. 시민들의 의식을 고취하고 시민들의 참여를 독려하기 위한 지속적인 민주시민교육이 필요하다.

## 2. 민주시민교육의 함의

민주시민교육은 <표 1>에 나타나 있듯이 그 관점과 입장에 따라서 다양하게 이해되고 있다. 민주시민교육을 “정치질서 내지 정치체제의 안정을 유지하기 위하여 국민의 지지를 형성하는 것이며 정치에 관한 연구와 정치과정의 참여에 필수적인 지식과 기술, 태도를 획득”하는 것으로 개념화하기도 하고(Massialas 1969) “정치체제의 가치관과 규범을 구성원이 내면화하는 과정 혹은 정치체제의 규범과 가치관을 다음 세대로 전승해 가는 과정”(전득주 1999, 45)으로 이해하기도 한다.

이는 광의적 의미에서 있어서는 상이한 집단조직, 기구, 기관과 미디어에 대한 사회·정치적 질서의 일부로서 개개 인간들에게 정치적으로 심대한 영향을 주는 모든 과정을 포함하는 총체적 개념이다.

확실하게 내세워 실현을 위한 재정적 근거와 로드맵을 구체적으로 제시하는 것으로 “선거공약에 기간, 목표, 공정, 재원 나아가 우선순위라는 구체적 계약을 담는 것”을 말한다. 사전적으로는 “정당이 총선거 후에 정권을 담당할 경우에 반드시 입법화하겠다고 약속한 정책개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중에 공표하는 국민에 대한 서약서”(Oxford Companion to 20th British Politics, Ramsden, Oxford)로 정의되고 있다(이현출 2006).

<표 1> 민주시민교육에 대한 개념

구분	민주시민교육 개념
국내학자	-전득주: 국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 관한 객관적 지식을 갖추고 정치적 상황을 올바르게 판단하며 비판의식을 갖고 정치과정에 참여하여 권리와 의무를 적극적으로 수행하고 사회·정치 행위에 책임을 질 수 있도록 가정, 학교, 사회에서 습득하는 모든 과정(2000. 정치문화와 민주시민교육, 유희출판사) -이규호: 한 국가사회가 존속과 발전을 위해서 필요한 가치관, 세계관 그 사회의 구성원들에게 습득시키고 바람직한 윤리적 규범을 내면화시켜 생활을 통하여 훈련시키는 교육(1994. 민주시민교육, 한국교육개발원) -박용현: 한 국가가 그 생활공동체를 유지하고 발전시켜 나가기 위해서 요구되는 바람직한 인간성을 형성하고 정치과정의 참여에 필수적인 지식과 능력, 태도 등을 포함하는 자질을 육성하는 교육적 노력(1984. 정치교육의 성격과 과제, 형설출판사)
국외학자	-Ted Tapper: 정치질서 내지 정치체제의 안정을 유지하기 위하여 국민의 지지를 형성하는 것(1976. <i>Political Education and Stability</i> ) -B. G. Massialas: 정치체제의 가치관과 규범을 구성원이 내면화하는 과정 혹은 정치체제의 규범과 가치관을 한 세대에서 다음 세대로 전승해 가는 과정(1969. <i>Education and Political System</i> )
한국민주시민교육학회	시민의 민주적 태도향양과 사회질서 및 준법정신의 고양을 위한 토대를 마련하여 민주주의와 법치주의의 기반을 확립하기 위한 구체적 대안(1998)
한국교육개발원	민주사회 구성원으로서 필요한 시민적 자질을 함양하도록 돕는 것(1993)
민주시민교육포럼	민주사회의 구성원으로서 시민이 지녀야 할 권리 및 책임의식을 함양하기 위해 시민을 대상으로 행하는 교육(2005)
시민사회단체 연대회의, 민주시민교육협의회와 민주시민교육포럼 공동	시민사회의 발전을 위해 그 구성원으로 가져야 할 권리와 의무에 관한 의식을 함양하고 각 분야에서 민주적 참여와 건전한 비판을 할 수 있도록 합리적 의사결정과 문제해결 등 민주시민의 자질을 철차적으로 학습하는 제 교육
민주시민교육지도자협회	국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 대한 객관적 지식을 갖추고 정치적 상황을 올바르게 판단하며 아울러 비판의식을 갖고 정치과정에 참여하여 권리와 의무를 적극적으로 수행하도록 하는 제 교육

협의적 의미는 사회·정치생활에의 참여를 위하여 필요한 전제조건을 시민들이 갖추도록 의식적으로 계획되고 조직되며 지속적이고 목표지향적인 모든 조치들을 위한 총체적 표현으로 이해된다. 즉, 넓은 의미로는 시민자질의 육성에 중점을 두고 좁은 의미로는 정치체제 안정의 측면을 강조하고 있다.

따라서 민주시민교육은 무엇보다도 시민의 민주적 태도 함양과 사회질서 및 준법정신의 고양을 위한 토대를 마련하여 민주주의와 법치주의의 기반을 확립하기 위한 구체적 대안으로 이해할 수 있다. 또한 민주시민교육은 주민참여를 통해 지방정부와 지방의회의 견제와 균형, 대표성을 제도하고 주민자치를 통해 풀뿌리 민주주의를 실현하는데 작용하는 것이다.

한국 사회의 민주시민교육은 독일과 같이 국가 주도의 체계적이고 지속적인 방식이 아니라 주체에 의해 다양한 방식으로 진행되어 왔다(이규영 2005). 그런 만큼 민주시민교육의 목표와 내용을 명확히 밝히기는 어렵다. 특히 이념 간, 세대 간, 지역 간 갈등은 민주시민사회의 존립기반인 자유주의, 개인주의, 인간주의, 합리주의, 개인의 사회적 책임, 공동체 의식과 같은 자유민주주의의 기본 가치에 대한 체계적이고 명확한 합의가 사회구성원들 간에 형성되지 못하게 하는 요인들이다(이정희 1999).

그럼에도 불구하고 민주시민교육이 지향해야 할 목표는 많은 학자들에 의해 제시되어 왔다. 민주시민교육의 기본 목표는 민주시민으로서의 국민이 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 관해 객관적인 지식을 갖추고 사회적·정치적 상황을 올바르게 판단할 수 있는 비판능력을 향상시켜 민주주의 정치체제 안정성에 기여하려는 데 두고 있다. 여기에서 필수적인 가치로 두 가지를 고려할 수 있는데 하나는 민주정치체제의 응집력을 높이고 일체감을 형성하는 측면의 가치이고 다른 하나는 민주정치 체제의 다원성을 수용하는 개인주의적 성격을 고양하는 가치이다(심익섭 2008, 8).

앞으로 우리 사회의 최대과제가 자유민주주의를 제도화·공고화 하

면서 국가주도의 사회로부터 시민주도의 참여민주사회로 근본적인 전환을 시도하는 것이라면 이를 위해서 무엇보다도 공동체를 위한 학교에서의 민주시민교육이 아니라 학교 밖에서의 시민교육이 활성화 되어야 할 것이다. 또한 지방화 시대에 지역주민의 자치능력을 함양하고 지역대표의 공정한 선출 그리고 지방행정의 투명성을 확보하기 위해 지역주민의 감시와 평가에 민주시민교육의 우선순위를 두어야 할 것이다.

다음 3장에서는 우리나라의 지방자치를 열게 했던 지방선거 과정에서의 민주시민교육실태에 대해 살펴보기로 하겠다.

### III. 지방정치와 민주시민교육의 실태

#### 1. 지방자치시대의 지방정치

참된 지방자치는 올바른 지방선거를 통하여 발전하게 된다. 그러나 한국의 지방자치는 아직 20여년 밖에 지나지 않은 짧은 역사를 가지고 있다. 지방자치는 1991년 3월과 6월에 실시된 기초의원 선거와 광역의원 선거로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 본격적으로 지방선거는 95년 전면 실시 이후 단체장 및 지방의원을 동시에 선출하는 통합지방선거가 네 차례 실시되었으나 무책임한 공약들이 남발하였고 발전적인 지역정책에 대한 판단보다는 연고에 따라 투표를 하거나 낮은 투표율 등 선거문화의 후진성을 벗어나지 못하고 있다. 또한 출마자들이 내세우는 정책공약들의 경우에도 단기적 개발이익이나 소수 기득권층의 독점적 이득만을 추구하는 한계들을 보여 주었으며 바람직한 정책들인 경우에도 지나치게 의욕만을 앞세운 비현실적 공약이나 공약의 이행을 검증할 수 없는 추상적 약속들이 대부분이었다.

유권자들은 아직도 출마자들의 과거경력과 소속정당, 자신과의 인연 등에 의존하는 투표행태를 보이고 있으며, 출마자들에 대한 각종

정보들은 미래를 설계하고 창조해 나갈 수 있는 능력보다는 반사회적 활동전력이나 반여성적 발언 등이 주류를 이루고 있는 것이 현실이다. 유권자인 주민들도 출마자들의 정책과 공약들에 대해 합리적인 판단을 내릴 수 있는 경험과 훈련이 부족하였으며 유권자들의 판단을 도울 수 있는 정책평가지표나 관련 활동들이 거의 진행되지 않고 있다. 시민사회진영의 경우에도 그동안 부정적 인물이나 정당에 대한 비판과 낙선운동 등에 집중되어왔으며 합리적인 대안과 세력을 성장시켜 내지 못함으로써 지역사회 발전에 기여하는 정도가 아직은 미미한 것으로 볼 수 있다(김영래 2006, 5).

한국의 정치사를 보면 서구식의 민주정치제도를 도입·실시하였으나, 아직까지 바람직한 민주정치제도가 정착되지 못하고 있다. 민주정치제도가 정착되지 못한 요인은 여러 가지가 있겠으나, 무엇보다도 기초적 민주주의가 생활화되지 못하고 또한 의식화되지 못한데 요인이 있다. 특히 이는 풀뿌리 민주주의 기초인 바람직한 선거문화를 통한 지방자치가 발전되지 못한데 기인하고 있다.

지방정치가 아닌 지역정치가 담고 있는 함의는 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 지역정치는 기존의 권력 형태를 넘어서는 자치민주주의를 실현할 수 있는 장이다. 지역정치가 단순히 중앙권력으로 나아가기 위한 수단적 역할, 중앙권력에 진출하기 전의 과도적 임무만을 맡는 것은 아니다. 지역정치는 주민들의 일상생활과 밀착해 있기 때문에 기존 민주주의의 한계를 뛰어넘는 자치민주주의를 실험할 수 있는 최적의 장으로서 역할을 한다. 진보세력은 지역정치를 통해 끊임없이 민주주의를 재활성화 해야 한다.

둘째, 지역정치는 풀뿌리 민주사회가 형성할 수 있는 장이다. 기득권 세력이 지배하는 기존의 시민사회를 놔두고는 제대로 풀뿌리 민주사회가 성장할 수 없다. 사회적 약자들의 연대를 통해 시민사회 자체를 바꾸면서 그들이 주인이 되는 사회로 향해 나아가야 한다. 이러한 연대의 출발점은 주민들이 일상의 삶을 살아가는 지역사회가 될

수밖에 없다. 진보세력은 지역정치를 통해 자신의 토대를 굳건히 다져야 한다.

셋째, 지역정치는 21세기 대안사회의 모색에서 핵심적 중요성을 지니는 장이다. 더 나아가 지역은 대안사회를 건설하는 데서 중요한 의미를 지닌다. 사회민주주의나 국가사회주의의 한계가 드러난 21세기 상황에서는 더욱 그렇다. 21세기의 진보세력은 지역 내의 대중 참여 활성화, 지역 내에서 선순환 하는 경제구조, 생태적 지탱가능성, 문화적 창의성 등에 적극적으로 대응해야 한다. 진보세력은 지방정치를 통해 새로운 사회의 밑그림을 그려나가야 한다.

그러나 지방자치가 실시된 후 4차례에 걸친 지방선거에서 나타난 부정적인 현상들은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 아직도 성숙하지 못한 유권자들은 후보자들의 정책공약을 상호 비교하여 지지후보를 결정하기 보다는 혈연, 지연, 학연, 금연 등 연고주의에 입각하여 후보를 지지함으로써 근근대적 투표행태에서 벗어나지 못하고 있는 현실이다. 또한 지방선거에서 후보자에 의해서 제시된 선거공약이 공약(空約)이 많은 이유는 제시한 정책을 지방이 독자적으로 달성하는 데 한계가 있거나, 관련된 자치단체의 권한이 없거나 권한은 있어도 재원이 부족하여 이행할 수 없는 경우가 많다.

둘째, 지방선거에서 후보자들은 허황된 공약을 제시하는 경향이 많다. 후보자들이 제시한 공약은 화려한 수사로 구체성이 없고 백과사전식으로 나열하는 수준에 머물러 있다. 결국 한국의 지방선거는 정책대결이라기 보다는 후보자의 경력소개 및 정치활동을 일방적으로 알리는 ‘개인선전형 선거’, 사조직·당조직을 이용한 ‘조직 동원형 네트워크 선거’, 지역주의 등을 활용한 비방, 흑색선전 중심의 ‘연고주의형 네거티브 캠페인’ 등으로 전개되어 온 것이 사실이다(이현출 2006).

셋째, 지방선거에서 지방적 이슈가 제기되기 보다는 국가적 이슈가 선거 쟁점으로 등장하는 경우가 빈번하다. 지방선거를 전후하여 실시되는 총선이나 대선으로 인하여 지방적 이슈가 매몰되는 경향이 있

다. 결국 인물보다는 연고에 따라서 정책보다는 정당을 선택하여 투표하기 때문에 역량 있는 인사보다는 정당연고가 강한 후보자가 당선됨으로써 지역발전의 저해요인으로 작용하고 있다(이주희 2006, 83).

## 2. 역대 지방선거에서의 지방정치

본래 지방선거가 지방정치의 실현을 의미하고 있다면 그것은 근본적으로 주민주권, 주민참여, 주민분위를 존중하는 지방선거를 통해서 출발되어야 한다. 즉, 지방정치에서 지방선거의 의미는 “지역주민이 정치과정에 참여하여 정책수행과 정책집행에 일정한 영향을 미칠 수 있는 공식적인 수단으로 대단히 광범위하고 정규적인 정치적 선택행위”라는 점에서 그 민주 정치적 의미는 크다고 말할 수 있다. 그 의미를 좀 더 구체적으로 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 지방선거는 무엇보다도 지방정치의 대표자를 선출하는 제도적 장치로서의 의의를 갖고 있다. 따라서 지방정부가 반드시 지방선거를 통하여 대표자를 선출하는 것이 전제되어야 한다.

둘째, 지방선거는 지방정치를 담당하려는 입후보자의 판단을 고려하여 행위 하도록 해야 한다. 따라서 주민이 지방정치권력에 대한 견제와 주민을 위한 지방 정부의 정책의 수립과 집행이 동시에 가능해야 한다.

셋째, 지방선거는 주민과 정책을 유기적으로 연결시키는 하나의 장치로 기능한다. 따라서 정치과정에서 나타난 정책이나 공약과 주민의 반응형태는 곧 지방정책의 공식화로 연계되어야 한다.

넷째, 지방선거는 주민의 참여를 통해서 새로운 정치권력구조를 창출시킨다. 따라서 지방정부의 특정행위와 주민들의 역할기대와의 상충관계를 조정할 수 있어야 한다.

다섯째, 지방선거는 일반 주민에게 정치적으로 소외되어 있다는 인식을 일소시켜 줌과 동시에 지방정치과정에 참여하고 있다는 느낌을

현실적으로 부여해 준다. 따라서 주민들과 지방정치체제가 연대감과 일체감을 갖도록 하는 기능을 수행해야 한다.

이러한 지방선거는 1991년 지방의회의원 선거를 실현데 이어 1995년 6월 지방자치 이후 기초지방의회 의원의 경우 명예직이 무보수직으로 전환되었다가 다시 보수직으로 전환되었고, 선거구는 소선거구에서 중선거구로 전환되었다. 그리고 중앙정부 업무의 상당부분이 자치단체로 위임 혹은 이양하기 위한 단계로 상당부분 변화하고 있다. 이러한 변화의 실무적·실질적 책임은 대의민주주의의 대표성을 지닌 광역과 기초의 자치단체장과 지방의회 의원들이다. 이렇게 중요한 권한과 책임을 선거 단 하루의 투표율로 지방자치의 모든 전권과 권한을 부여하고 있다.

<표 2> 역대지방선거 실시 현황

회수	정권	선거일	선거명	선출인원	투표율
4회	제6공화국 노태우 정부	1991.3.26	구·시·군의회 의원선거	4,304	55%
		1991.6.20	시·도의회 의원선거	866	58.9%
5회	김영삼 문민정부	1995.6.27	제1회 전국동시 지방선거	5,758명(광역단체장 15, 기초단체장230,광역의원 972, 기초의원 4,541)	68.4%
6회	김대중 국민정부	1998.6.4	제2회 전국동시 지방선거	4,428명(광역단체장 16, 기초단체장232,광역의원 9690, 기초의원 3,490)	52.7%
7회		2002.6.13	제3회 전국동시 지방선거	4,415명(광역단체장 16, 기초단체장 232, 광역의원 682, 기초의원 3,485)	48.9%
8회	노무현 참여정부	2006.5.31	제4회 전국동시 지방선거	3,867명(광역단체장 16, 기초단체장230,광역의원 733, 기초의원 2,888)	51.6%

<표 2>에 나타나 있듯이 5.16과 더불어 탄생된 제3공화국은 유신을 통해 제4공화국을 만들고 조국 통일시까지 지방의회를 구성하지 못

하게 하였다. 1987년 민주항쟁 이후 들어선 노태우 정권은 당시 제13대 국회에서 개정된 지방자치법 부칙 제2조에 의거 1991년 6월 30일까지 모든 지방의회의원을 선거토록 규정하였다. 1991년 3월은 지방자치가 중단된 지 30년 만에 기초의원선거가 부활되어 시·군·구 기초의회의원선거에서 4,304명의 기초의원을 선출하였다. 제4회 지방선거는 30년 만에 부활된 지방의회 의원선거임에도 불구하고 이전 선거에 비해 국민들의 투표가 낮았던 것은 정치에 대한 불신과 소외의식 그리고 지방자치제에 익숙하지 못하고 주민의 자치의식이 부족했다고 판단된다.

제1회 전국동시지방선거가 실시되어 광역, 기초단체장과 의회의원을 주민직선으로 선출함으로써 명실상부한 지방자치 실현을 가져오게 되었다. 그러나 선거결과를 보면 전국 15개 시·도지사 선거에서만 민자 5, 민주 4, 자민련 4, 무소속 2의 지역분할구도를 나타냈다. 230명의 시장·군수·구청장 선거에서는 민주당 84(37%), 민자당 71(31%), 자민련 23(10%), 무소속 52(23%)에서 각각 당선되었다. 제1회 선거를 계기로 기존의 3당 합당 체제는 소멸되었고 그 대신 3김 체제 또는 지역분할체제가 고착되었다. 이것을 초래한 집권층에 대한 충청권의 반란, 수도권 보수층의 등 돌림으로 평가되었다.

제2회 전국동시지방선거는 광역단체장 16명, 기초자치단체장 232명, 광역의회의원 690명, 기초의회의원 3,490명이 선출되었다. 정당별 당선자를 살펴보면 광역단체장 16 중 한나라 6, 국민회의 6, 자민련 4에서 각각 당선되고 기초단체장 232 중에서는 한나라 74, 국민회의 84, 자민련 29, 국민신당 1, 무소속 44에서 당선되었다. 제 2회 선거는 대통령선거가 있는 지 5개월 여 만의 선거라 뚜렷한 정치적 쟁점이 없었고 지역주의의 강화로 광역단체의 경우 몇몇 지역을 제외하고는 이미 판가름이 나있었다. 이밖에 선거법 개정으로 플래카드, 명함이사라져 지명도가 높은 광역단체장이나 농촌지역의 기초단체장을 빼놓고는 후보들의 면면을 알 수 있는 방법이 없었던 것이 이전 투표율에 비해 낮은 이유 중 하나이기도 하다.

2002년 6월에 실시된 제3회 전국동시지방선거는 역대선거 중 48.9%로 가장 낮은 투표율을 보였다. 개표결과를 보면 광역단체장선거에서 16개 중 한나라당이 11, 민주당 4, 자민련 1이고 기초단체장 232 중 한나라당이 140, 민주당 44, 자민련 16, 민주노동당 2, 무소속이 30이다. 이는 민주당이 유권자들의 관심을 끄는데 실패했음을 보여주고 한나라당의 '무능·부패정권심판' 요구에 유권자들이 압도적으로 공감을 표시한 것으로 나타난다. 더구나 6.13 지방선거가 제17대 대통령선거를 6개월 앞두고 실시된 데다 월드컵으로 인한 선거 무관심까지 겹쳐 지역일꾼을 뽑는 성격이 퇴색하고 대통령선거의 전초전 양상으로 치러진데 따른 결과로 분석된다.

제4회 전국동시지방선거는 제3회 보다 더 많은 지지를 얻은 한나라당의 대승으로 끝난 선거였다. 광역단체장에서 총 16 중 한나라당 12, 열린우리당 1, 민주당 2, 무소속 1이 당선되었다. 지방의회의 경우 광역의회 지역구의원 655 중 한나라 519, 민주당 17, 열린우리당 33, 민주노동당 4, 국민중심당 13, 무소속 14이 당선되었고 정당별 득표수에서도 한나라당 51.7%, 열린우리당 23.2%, 민주당 9.1%, 국민중심당 2.1%, 무소속 7.2% 순으로 나타났다. 5.31지방선거에서 유권자의 사회 심리적 요인에서 나타난 투표행태 중 가장 큰 영향을 미친 요인은 출신지역에 따라 지역정당 일체감 즉 지역주의 투표행태이다. 호남지역은 민주당-열린우리당에서 광역·기초 단체장과 지방의회의원을 싸늘이 하고 영남지방에서도 한나라당에서 싸늘이 하는 똑같은 현상이 나타났었다. 이는 특정지역 출신은 특정정당에 무조건 투표하는 지역주의에 의한 "문지마 투표"행태라 할 수 있다.

결국 역대 지방선거에 나타난 한국의 지방정치는 성숙하지 못한 유권자 의식, 자질과 역량이 부족한 후보자, 지역의 정치적 의제를 발굴하기 보다는 중앙의 의제를 대리해서 치루는 정당, 편파적인 보도를 일삼는 언론, 불안정한 법과 장치로 혼란을 겪어 있다. 지방자치가 시작된 지 20여년이 지난 현재 지방자치를 통한 민주주의는 달성되고 있는가, 다시 말하면 중앙의 정치권력에 의한 지방의 지배현상이

아직도 존재하는가 하는 것이다. 단도직입적으로 말하면 그렇다고 하지 않을 수 없다. 지방선거에 있어서 중앙정당이 공천을 통하여 지방의 선거를 지배하고 있기 때문이다. 역대 지방선거에서는 지방자치 본래의 의미인 지역문제가 실종된 가운데 ‘대선의 전초전’ 그리고 ‘정당의 대리전’으로 치러진 선거였다. 그 결과 지방자치는 여전히 중앙 정치에 예속되어 있을 뿐만 아니라 지방자치가 아직 그 뿌리를 깊이 내리고 있지 못한 채, 많은 지역주민들로부터 외면을 받고 있다. 한 가지 주목해 볼 사실은 역대 지방선거가 진행되는 동안에도 꾸준히 민주시민교육은 다양한 형태로 존재해 왔다는 것이다.

### 3. 민주시민교육의 쟁점

한국 민주시민교육의 전개과정은 대략 3단계로 나누어 볼 수 있다. 제1기는 해방이후부터 1960년대 초반까지 민주시민교육의 태동기로 국가형성과 반공교육 중심의 교육이 주류를 형성했던 시기이다. 이 시기의 민주시민교육의 국가에 대한 충성심 함양이 목적이었으며 국민개개인을 민주시민으로 육성하기 보다는 체제유지의 강화에 초점이 맞추어져 있다.

제2기는 1960년부터 1980년 후반에 이르기까지 성장논리 속에 반공, 안보, 통일교육 또는 새마을 교육이 강조되면서 시민교육이 함께 공존하던 시기였다. 이 기간에 민주주의 교육과 민주시민교육을 강조하는 것은 오히려 정치권력에 대한 도전으로 간주되기도 하였다. 그런데 이 시기에 주목할 만한 사실은 1960년대 중앙교육연구소를 중심으로 전개된 일련의 민주시민교육 세미나 운동이었다. 이는 5.16군사쿠데타를 당한 정치적 상황에서도 민주주의를 살려내려는 교육적 노력이었다.<sup>4)</sup>

4) 중앙교육연구소가 추진한 민주시민교육 관련 연구 활동은 첫째, 민주시민교육 세미나 매년 1회, 둘째 민주시민교육 연구협의회, 셋째 대학에서의 민주시민교육에 관한 교수·학생 세미나, 학생지도 활동 넷째, 민주주의

제3기는 1990년 이후로 민주시민교육의 제도화 추진기로서 군사독재 청산과 문민의 정부 등장 이후 실질적인 민주시민교육이 이루어지는 시기이다. 1990년 들어서면서 보다 체계적인 민주시민교육을 복원·발전시키기 위한 노력이 이루어졌다. 이 시기는 민주시민교육이 제도화를 추진하던 시기였다. 90년대는 학문적인 시민사회의 논쟁과 더불어 많은 시민단체들이 추진한 각종 민주시민교육이 본격화 되는 시기였다. 2000년대부터 초·중·고 교육에서는 본격적으로 시행된 제7차 교육과정을 통해 특히 도덕과나 사회과를 중심으로 민주시민교육이 실시되었고 각급 사회교육기관에서도 시민교육에 대한 관심이 증대되었다.

이 가운데 중앙선거관리위원회 선거 연수원의 민주시민교육관련 활동은 주목할 만하다(신두철 2004, 106-107). 중앙선거관리위원회 선거연수원은 ‘민주시민교육지원에 관한 법률’을 준비하고 있으며 최근에는 독일연방정치교육원과 교류협력을 위한 협정서 체결과 민주시민교육 관련 각종 심포지엄을 개최하는 등 공식적인 활동을 강화하고 있다.

민주시민교육은 교육이 시행되고 있는 공간을 기준으로 일상생활 공간에서 이루어지고 있는 가정에서 부모로부터 시작하여 제도적인 교육인 학교교육, 사회교육을 통해서도 실시되고 있을 뿐만 아니라 비제도적인 측면의 각종 대중매체를 통해서 이루어지고 있다.

이상 한국 민주시민교육의 실태를 분석한 결과 다음 네 가지 정도의 쟁점을 지적해 볼 수 있다.

첫째, 민주시민교육이 안고 있는 일반적인 문제점은 불일치, 도구화, 무관심, 제도적 미비, 인식의 결여라는 측면으로 범주화하여 정리할 수 있으며, 이러한 문제점을 해소하거나 해결하기 위하여 과제와 발전방향을 끌어낼 수 있다. 특히 제도적 미비의 문제를 교육정책의 관점에서 비평적으로 접근한다면, 국민 전체를 대상으로 한 민주시민

월요 강좌, 다섯째 민주시민 웅변대회 등이다.

교육의 실현을 위한 전담기구를 설치할 필요가 있으며, 이를 위한 법적·제도적 조건을 당분간 마련하기가 힘들다면, 적어도 기존의 여러 교육기관과 단체의 활동을 적극적으로 지원할 수 있는 조건의 확보가 요청된다. 간단히 말해서 민주시민교육의 활성화와 공고화를 위한 법제화 및 제도화의 구체적인 실현이 필요하다고 생각한다.

둘째, 지식기반사회에서 효율성과 정당성을 추구하면서 민주시민교육을 활성화하기 위한 발전과제를 탐색하는 과정에서 먼저 학교교육 차원에서는 전문성 확보와 최소기준 설정, 학교발전을 위한 민주시민교육의 과제와 개선방안, 미디어 능력 개발을 위한 실천방안, 교수·학습방법의 원칙 설정과 실천을 강조할 수 있다. 그리고 사회교육 차원에서는 개개 시민의 수준과 사회 전체의 수준에서 '사회적 자본'의 수립과 확장이라는 의미에서 유용한 서비스를 제공하는 데 중점을 두어야 한다.

셋째, 민주시민교육의 전문성 확보와 관련해서는 학문적인 지식의 뒷받침, 교화의 금지, 논쟁점 반영, 학습자의 이해관계 고려, 참여자 혹은 학습자 지향의 원칙 준수를 강조할 필요가 있다. 특히, 참여자 지향의 원칙이 중요한 까닭은 다원화 및 개인화의 경향에 비추어 볼 때, 일방적인 정치적 선전이나 광고에 지향을 둔 교육 프로그램이나 행사는 더 이상 교육 수요자로부터 자발적인 흥미 및 관심을 끌거나 정당성을 인정받기 힘들다는 점과 밀접한 관련이 있다. 전문성을 일차적으로 정당화하는 것은 공동의 신념이나 도덕적 혹은 정치적 지침이 아니라, 오히려 민주시민교육이 교육 수요자에게 제공하는 성과 혹은 수행이라는 점, 이것은 곧 학습자가 사회와 정치에 대한 자신의 관계에서 능력을 신장시키거나 개발할 수 있도록 학습과정을 계획하고 실현하는 데 놓여 있다는 점에 유의해야 한다(선거연수원 2009).

넷째, 학교교육에서 민주시민교육의 전문성을 확보하고 보다 더 투명한 방식으로 담당교과의 수업을 실행하기 위한 차원에서 최소한의 기준을 마련하는 일이 필요하다고 본다. 민주시민교육을 통해 학생들이 최소한 학습해야 할 것은 단순한 사실의 축적보다는 오히려 일련

의 능력 및 이와 관련된 지식으로서 이해해야 한다. 이와 같이 최소 기준을 설정하는 일은 결국 민주시민교육 담당교과의 정체성 확립과 전문화에 기여할 것으로 기대한다. 또 하나의 중요한 과제는 민주시민교육이 특정한 교과의 수준을 넘어선다는 점에서 찾을 수 있다. 즉, 민주시민교육은 특정 교과의 과제이면서 동시에 다른 교과에서도 고려해야 할 수업원리이며 더 넓게 보면 학교생활 전체의 한 가지 차원이라는 것이다.

결국 민주시민교육이 양적으로나 질적으로 국민들이 기대했던 것만큼 성과를 이루어내지 못한 데는 두 가지 이유가 있다. 가장 큰 이유는 무엇보다도 역대 정권의 비민주성 때문이었다. 다른 하나는 시민참여와 민주화 및 정권교체의 과정을 거치면서 최근에 양적으로 성장한 저항적 시민운동과 그 과정에서 음성적 시민교육의 실시로 민주시민교육의 내용과 방법이 비체계화 되었다는 점이다.

실제로 시민들은 스스로가 자유민주주의의 이상과 가치를 깨닫고 그것을 실현시키려는 실천적 의지를 갖고 있지 않는 한 민주사회의 건설이란 구호는 허구에 불과하게 된다. 이 때문에 어느 나라에서나 자신의 정치체제를 정당화시키고 그 구성원들을 통합시키려고 노력하는 것이다.

## IV. 민주시민교육을 통한 지방정치 활성화 방안

### 1. 민주시민교육의 제도화

지방정치의 활성화는 민주주의 제도로만 정착되지 않으며 그것을 지탱하는 민주적인 시민과 그들의 적극적인 정치참여가 있을 때 확고해진다. 3장에서도 살펴 본 것처럼 학교교육 차원에서나 성인들을 대상으로 한 사회교육 차원에서 민주시민교육은 오랫동안 실시해 오고 있다. 그런 민주시민교육에 대한 사회적 인식부족은 지역사회에서

민주시민교육이 초보적 단계에 머무르는 결과를 가져왔다.

이런 결과는 지방정치에도 찾아볼 수 있다. 여전히 성숙하지 못한 유권자들은 후보자들의 정책공약을 상호 비교하여 지지후보를 결정하기 보다는 혈연, 지연, 학연, 금연 등 연고주의에 입각하여 후보를 지지함으로써 전근대적 투표행태에서 벗어나지 못하고 있는 현실이다. 후보자 또한 허황된 공약을 내세우고 지역차원의 정치적 의제를 선택해서 공약화하기 보다는 중앙정치의 이슈가 공약화되기가 일수이다.

따라서 민주시민교육의 제도화를 위해서는 전제되어야 할 몇 가지 원칙이 있다(신두철 2004, 119). 첫째, 민주시민교육은 정부와 시민이 함께하는 거버넌스<sup>5)</sup>적 정치질서가 요구됨에 따라 시민 스스로 주도하여야 한다. 특히 입법화 및 실행과정에서 시민·시민단체의 적극적인 참여와 역할이 중요하다. 둘째, 교육의 기본목표와 방향은 민주적 공동체를 지향하는 적극적인 민주시민의 양성에 둔다. 민주시민교육에서 다루어야 할 교육내용 및 방법에 대한 '최소한의 합의'는 구체적으로 논의하여 선행되어야 한다. 셋째, 민주시민교육 기관은 반드시 정치적 중립성이 제도적으로 보장되어야 한다. 민주시민교육의 정치적 중립성이 확보되지 못할 경우 교육내용의 다양성이 보장될 수 없

5) 국내연구에서 통칭 사용하고 있는 거버넌스 용어는 협치, 공치, 국정관리, 국가경영 등으로 표현하기도 하나 정확히 거버넌스가 의미하는 바를 담지 못해 여전히 거버넌스란 용어로 사용하고 있다. 거버넌스 국내연구가 10여년이 지나는 동안 새로운 표현을 찾기 위해 모색했다기보다는 거버넌스 용어 자체의 사회화를 통해 일반적으로 사용하고 있는 것이 현실이다. 또한 지금 사용하고 있는 거버넌스는 Peters가 설명하는 올드 거버넌스(old governance)와 뉴거버넌스(new governance)로 분류한 기준을 따르는 것은 아니다. Peters에 의하며 올드 거버넌스란 효과적인 정부를 중시하는 정부중심의 거버넌스로, 뉴거버넌스란 사회의 자발성과 자율성을 믿는 사회중심의 거버넌스로 규정하여 구별하고 있다(Pierre & Peters, 2000, 39-46). 김석준을 중심으로 몇몇 학자는 한국의 새로운 거버넌스라는 의미에서 뉴거버넌스를 2000년 초기에는 사용했지만 이후 거버넌스라는 용어로 통칭하고 있다.

으며 정파의 이익에 휘말릴 수 있고 자칫 체제유지 또는 정권유지의 홍보수단으로 전락될 수 있기 때문이다.

## 2. 민주시민교육 차원에서 매니페스토 운동의 확산

지방정치 하에서 민주시민교육을 정착시키기 위해서는 제도의 정비도 중요하지만 시민들의 의식 또한 상당한 영향을 미친다. 시민들의 의식은 여러 차례 진행되어 온 지방선거의 경험을 통해 축적될 수 있다. 이런 의미에서 2006년 5.31 지방선거에서의 시작한 한국의 매니페스토 운동은 민주시민교육차원에 상당한 의의가 있다고 할 수 있다. 시민들이 개인의 자유를 보장하는 제도적 조건들을 만들어 내고 지켜 나가는 것을 양보할 수 없는 가치로 받아들일 때 민주주의는 살아 움직일 수 있는 것이다.

매니페스토 평가 사이클은 작성(선거)→실행→평가→차기의 작성(선거)이라는 구조로 순환되는 것을 말한다. 후보자의 매니페스토 작성은 시민들의 사전평가 자료로 활용되고 당선 이후 대표자들의 실행단계에서 공약의 진척상황을 확인하는 중간평가와 전체 임기가 끝나는 시점에서 이루어지는 사후평가를 통해 회고적으로 책임을 묻는 단계를 거친다.

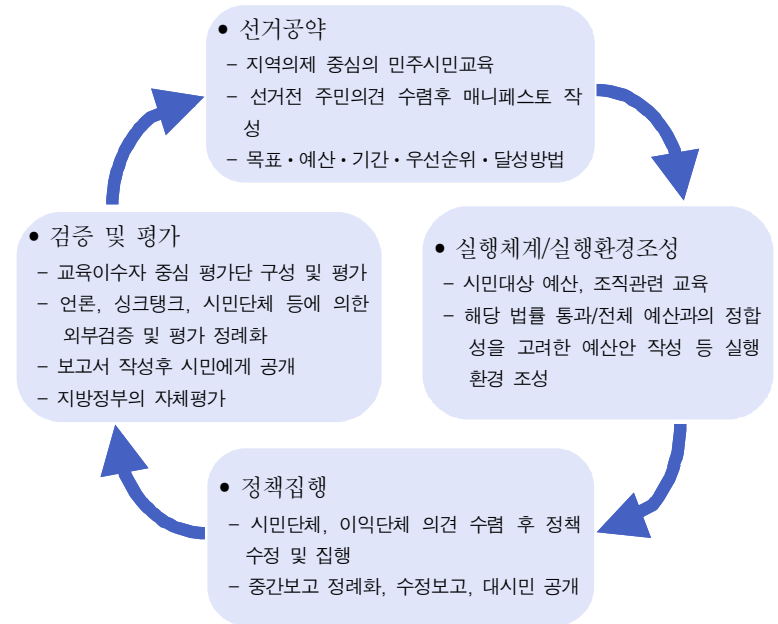
특히 <그림-1>은 매니페스토 운동이 선거국면에서 일회적으로 진행되는 것이 아니라 당선자들의 임기 내내 수행해야 할 생활운동이자 새로운 시민운동이며 선거전의견수렴 후 매니페스토 작성에서부터 실행체제와 환경을 조성하고, 정책을 집행하며 검증, 평가하는 사이클을 보이고 있는 것이다(오수길 2007, 149). 이렇듯 매니페스토 운동은 선거공약의 작성과정에서부터 정책집행과정에 이르기까지 주기적 평가를 위한 상시대화가 내포되어 있다. 또한 각 단계별 민주시민

교육의 역할을 부여할 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 대표성을 갖는 시민들의 직접 참여와 심의를 통한 공론 형성 및 의사결정을 위한 제도화가 아직까지 운동의 단계별 전략에 의해 이루어지지 못하였다.

이러한 사이클의 보완은 대표자와 시민, 시민과 시민 사이의 대화와 토론이라는 의사소통을 통해 미래비전과 정책대안을 도출하고 선택, 합의하는 과정이다. 때문에 한국형 매니페스토 운동은 자신의 선호를 분명하게 밝히는 것으로 시작하며 더불어 살아가는 세상 만들기 위해 시민들의 공동의사를 형성하며 공공선을 지향하는 운동으로 발전할 것이다.

결국 매니페스토 차원에서 민주시민교육은 선거공약 단계, 실행체계 및 환경조성 단계, 정책집행 단계, 검증 및 평가 단계에서 그 역할을 수행해 나갈 수 있는 것이다. 지방정치의 활성화라는 것은 시민 주도하여 참여민주사회로 전환하는 것을 의미하는 데 이를 실현하기 위해서는 매니페스토를 통한 각 단계별 민주시민교육이 효과적인 것이다. 따라서 매니페스토는 대국민약속으로 위치 지워져 특정 정당이 정권을 획득했을 때 반드시 실행하고 그 정책 실패 여부의 책임을 져야 하는 정국운영의 로드맵으로 인식되고 있다. 그러므로 유권자들에게는 어떠한 정책을 표방한 정당이나 후보자에게 앞으로의 국정을 맡길 것인가 하는 정권선택의 재료이자 수단으로 사용되게 된다(박홍순 2006).

<그림-1> 매니페스토 사이클과 민주시민교육



### 3. 프로그램의 다양화

시민들의 다양한 계층을 고려해 본다면 대상에 따른 민주시민교육의 프로그램을 다양화해야 할 것이다. 지역주민이 지역의 정치에 참여하고자 하는 의지는 갖고 있어도 어떻게 해야 하는가에 대한 방법론은 세분화되어 있지 않다. 지역의 정치는 정당, 노동조합, 의회와 같은 고전적 정치체제 보다는 시민사회 내의 자율적 조직이 작동하는 생활정치 특히 자치정책과 지역이 재구성되는 상향식 사회형성을 제시해야 한다(Ulrich Beck 2005, 89). 예를 들어 브라질의 포르투 알

레그레(Porto Alegre)의 참여예산제의 경우는 함께하는 경영, 사회적 유대, 참여민주주의라는 세 가지 층위에서 “사회적인 차원과 정치적인 차원이 밀접하게 연계되는 것” 즉, 사회적 유대를 통해 공동체 건설과 참여민주주의 확립을 목표로 한다. 따라서 제도화된 민주시민교육기관에서 지역에 맞는 프로그램을 개발해야 한다.

다양한 대상을 고려한 맞춤형 교육은 시민의 참여를 유도할 것이고 시민참여의 확대는 결국 지방민주주의 발전을 이끄는 데 주도할 것이다. 교육대상자를 바탕으로 구축된 관계는 지역사회의 신뢰, 믿음 줄 수 있는 사회자본<sup>6)</sup>을 형성케 할 수 있다. 사회자본이란 사회구성원들의 협조적 행위를 가능하게 하는 신뢰, 네트워크, 규범으로 정의되는데 사회자본의 핵심은 신뢰라 할 수 있다. 사회자본이 중요한 의미를 지니는 것은 정치적 참여를 촉진시키고, 다른 시민들과의 교류를 통해 정치적 관용을 넓히는데 많은 영향을 주며(Cigler and Joslyn 2002), 협력적이고 안정적인 사회 및 정치질서 확립에 기초적인 역할을 하며(Newton 1997), 정부의 반응성을 높이고 역량을 강화시켜 궁극적으로 민주주의 발전에 영향을 미치기 때문이다(유재원 2000; Putnam 1993). 사회자본의 축적을 위해서는 주민들의 적극적인 참여가 요구된다(박희봉 김명환 2000).

## V. 결론

6) 푸트남(R. D. Putnam)은 사회효율성을 높이는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특성을 사회자본으로 정의한다(Punam 1993, 167). 사회자본은 시민참여를 강화하는데 시민참여와 협조적인 정부제도간에는 시너지 효과가 있다. 후쿠야마(F. Fukuyama)는 기존 사회의 구성원들이 서로 신뢰하고 새로운 그룹과 연대를 형성하게 하는 인적자본의 구성요소를 사회자본으로 정의 한다. 결국 사회자본은 개인이나 집단상호간에 발생하는 조직적 특성이나 규범으로 상호호혜, 협조, 신뢰, 정직, 공동체 정신이나 이러한 규범을 생산해 내는 상호관계를 말한다.

이상과 같이 민주시민교육의 실태 및 문제점을 분석하고 지방정치의 활성화를 위한 민주시민교육의 제도화 방안을 모색해 보았다. 지역정치의 부재 속에 지방자치는 시행되고 있지만 여전히 자리 잡지 못하는 풀뿌리 민주주의를 위해서 민주시민교육의 활성화는 필연적이다.

한국사회는 분단과 한국전쟁으로 인하여 성숙된 민주사회를 건설하는데 많은 어려움이 있었다. 그리고 이승만 대통령을 비롯한 그 이후의 정치지도자들은 국가의 안보와 발전이 개인의 자유보다 더 중요하다는 명분을 갖고 독재를 일삼아 왔다. 그러나 박정희 정부는 쿠데타에 의한 정권쟁취라는 그 태생적인 약점을 감추기 위하여 백성을 배불리게 하는 경제건설에 전념하게 되었다. 때문에 이때부터 민주주의교육은 홀대를 받고 그 대신에 반공교육, 안보교육 그리고 경제교육이 국가발전에 직접적으로 기여하는 교육으로 인식 되었다. 그리하여 그 당시 박정희 정부는 국민들에게 ‘싸우면서 건설하고 건설하면서 싸우자’는 슬로건을 내걸고 이를 의식화시키는 데 전념하였다. 또한 전두환 정부에서도 이러한 교육이 지속되었다.

그 후 1987년 6.29 선언 이후에 제6공화국이 수립된 이후 야당, 언론, 학원, 노동자 등 국민의 기본권을 탄압하던 정권이 쇠퇴하고 한국에서는 새로운 시민사회가 태동되기 시작하였다. 노태우, 김영삼 그리고 김대중 정부를 거치면서 우리나라의 민주주의는 그 제도 면에서 서서히 정착되고 권위주의정치는 서서히 사라져가고 있으나 아직도 권력남용으로 인한 부정부패가 만연하고 책임정치가 확립되지 못하고 있다. 그러므로 소위 반독재 투쟁은 성공하였으나 민주주의를 생활의 방식으로 이해하는 성숙된 민주사회는 아직도 이룩하지 못하고 있는 실정이다

대의민주주의가 수평적 차원의 책임성을 행정부, 입법부, 사업부, 국가 기구간의 견제와 균형을 통하여 유지하고 있다. 반면에 수직적 차원의 책임성은 선거 책임성을 통하여 통제받고 있다. 이 부분이 시민들이 이행하여야 한 사회적 책임성이다.

지역에 있어서 시민들은 선거참여라는 사회적 책임성은 양적 지지를 바탕으로 하고 있다. 사회적 책임성은 선거기간 동안에만 이행되는 극히 제한적인 장치로 일시적으로 의회를 포함한 정부를 견제 및 통제하는 장치이다. 따라서 시민들의 사회적 책임은 단지 선거 당일 혹은 선거 기간에만 존재하고 있다고 볼 수 있다.

다시 말하면 투표를 통하여 이루어지는 대의민주주의는 극히 시민들의 정치적 자율성을 제한하고 있는 제도라고 할 수 있다. 왜냐하면 유일한 정치참여가 선거이기 때문이다. 또한 투표율을 높고 낮음에 상관없이 다득표의 결정으로 대의민주주의를 이행하고 있다. 따라서 정치적 불신 등의 문제로 인한 투표의 불참을 정치적으로 이끌어 내는 것은 그리 쉬운 일이 아니다.

결국 민주시민교육의 활성화는 주민의 지방선거 참여를 증용하고, 지역현안에 대한 관심을 높이며, 사회구성원간의 교류를 확장시키려는 점에서 사회자본을 확장시킨다. 일반적으로 사회자본이 참여에 영향을 미치지만 지방발전을 책임질 단체장 및 의원을 선출하는 중요한 선거이기에 높은 관심 및 참여를 이끌어 내며 이는 사회자본 형성에도 긍정적인 방향으로 영향을 미치게 된다. 사회자본은 민주주의가 안정적으로 유지되기 위해 필요한 관용, 신뢰, 그리고 협력의 가치를 시민들에게 심어준다. 사회적 자본과 네트워크는 지역주민들과 지방정부의 다양한 참여 형태를 전제하고 있어 참여성도 제고할 수 있고, 시민들의 공공이익 추구의 집단행동의 딜레마도 해결할 수 있어 효율적이라고 할 수 있다. 풀뿌리 민주주의를 지향하는 이런 전략은 급속히 개인주의화되어 가는 자본주의 생활양식에 대응해 사회적 연대와 평등한 의사소통을 활성화할 수 있으며, 이기주의·가족주의·정치적 무관심에 빠져 있는 시민들을 공적 토론과 행동의 장으로 이끌어내는 데 기여할 수 있다.

## < 참고문헌 >

- 김영래, 2006, “매니페스토 운동과 새로운 선거문화 창출.” 『지방자치』 통권 211호.
- 김 욱, 2006, “지방선거와 매니페스토 시민운동.” 『국회도서관보』 제43권 제6호 통권 326호.
- 박용현, 1984, 『정치교육의 성격과 과제』. 서울: 형설출판사.
- 박종민·이종원, 2002, 『한국 지방민주주의의 위기』. 서울: 나남출판사.
- 박홍순, 2006, “한국형매니페스토운동의 추진과 그 의미,” 한국매니페스토실천본부, <http://www.manifesto.or.kr/>(검색일: 2009. 9. 12).
- 박희봉·김명환, 2000, 우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도 『한국정치학회보』, 제34권 4호.
- 선거연수원, 2009, “민주시민교육의 쟁점과 발전방안,” <http://www.civicedu.go.kr/index.html> (검색일: 2009. 10. 14)
- 신두철, 2004, 『한국 민주시민교육의 제도화, 한국 민주시민교육론』. 도서출판.
- 심익섭, 2008, “민주시민교육의 활성화와 제도화 방안(상, 하).” 『2000년』 통권 298호. 서울: 현대사회연구소.
- 양형일, 1995, “지방자치시대의 지역정치: 전망과 과제.” 제 『3차 정책토론회 지방자치시대의 지역발전 과제』. 대통령자문 21세기 위원회.
- 오수길, 2007, “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가: 매니페스토 운동 활동을 중심으로.” 한국매니페스토실천본부 주최. 『17대 대선 한국형 매니페스토운동 평가 토론회 자료집』.
- 울리히 벡(Ulrich Beck), 정준일 역, 2005. 『적이 사라진 민주주의: 자유의 아이들과 아래로부터 새로운 민주주의』. 서울: 새물결.

유재원, 2000, “사회자본과 자발적 결사체.” 『한국정책학회보』 제 9권 3호.

유재일·정상호, 2009, “지방정치에서 정당정치의 위상과 과제.” 『한국과 국제정치』. 제25권 제1호 통권 64호.

이규영, 2005, “독일의 정치교육과 민주시민교육.” 『국제지역연구』. 제9권 3호.

이정희, 1999, “한국 시민사회 연구의 현황과 과제.” 김유남 엮음. 『한국정치학 50년』. 서울: 한울아카데미.

이주희, 2006, “지방자치발전과 로컬매니페스토 운동방안.” 중앙선거관리위원회. 『한국형 매니페스토 정착을 위한 국민대토론회』, 발제문.

이현출, 2004, “매니페스토 국민에 대한 계약으로서의 선거공약.” 『입법정보』, 제141호.

이현출, 2006, “5.31 지방선거와 매니페스토 운동의 성과.” 『국회도서관보』 제43권 제6호 통권 326호.

임승빈, 2007, “지방정치제도 개선 과제.” 『지방자치발전을 위한 연속 토론회(1)』 발표문.

전득주, 2000, 『정치문화와 민주시민교육』. 서울: 유풍출판사.

전득주 외. 1999. 『민주시민교육의 이해』. 서울: 유풍출판사.

정수복, 2002, 『시민의식과 시민참여』. 서울: 아르케.

조대협, 1999, 『한국의 시민운동』. 서울: 나남출판사.

조명래, 2006, “5.31 지방선거와 시민운동의 대응.” 『NGO연구』, 한국NGO 학회, 제4권 제1호.

한국매니페스토실천본부, 2007, “민선4기 1주년 광역자치단체장 공약이행 평가 결과.” 발표 자료집.

한국민주시민교육학회 편, 1998, 『민주시민생활용어 사전』. 서울: 유풍출판사.

Cigler, Allan and Mark R. Joslyn, 2002, “The Extensiveness of Group Membership and Social Capital: The Impact on

Political Tolerance Attitudes.” Political Research Quarterly Vol. 55, No1.

Fukuyama F, 1995, Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity, New York: The Free Press.

Newton, Kenneth, 1997, “Social Capital and Democracy.” American Behavioral Scientist, Vol. 40, No 5.

Massialas B. G, 1969, Education and Political System. New York.

Pierre, Jon. &Peters, B. Guy, 2000, Governance, Politics and the State. New York: St. Martin’s Press.

Putnam R. D, 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press.

Tapper Ted, 1976, Political Education and Stability. New York.

# The Plan to Revitalize Local Politics Through Democratic Citizenship Education

Ra, Mi-kyoung  
(Soonchunhyang University)

## Abstract

This paper analyzes the actual condition and problem of democratic citizenship education and explores the plan for its institutionalization in the revitalization of local politics.

The social hope and expectation for participatory democracy have been increasing. However, without the democratic capacity of the people, participatory democracy would foster new disasters. Democracy citizen education is untenable without social investment. The people need to be supported so that they can consider how an individual's freedom and community order can be harmoniously adjusted and managed through the deeping democracy. By fostering the ability to understand and digest the policies of democratic citizenship education, the people could be led and encouraged; this would lead to their participation in key processes with regard to policy making and their assessment of such processes.

**Keywords :** Manifesto campaign, Local elections, Democratic citizenship education