

한국 민주시민교육의 체계와 제도화에 대한 고찰

신 두 철 (Sin, Du-chel) *

(E-mail : sinduchel@yahoo.co.kr)

논문접수일 : 2009년 10월 30일
논문심사일 : 2009년 11월 7일
게재확정일 : 2009년 11월 25일

* 학위취득대학 : 독일 하이델베르크대학교
현직: 중앙선거관리위원회 선거연수원 교수

한국 민주시민교육의 체계와 제도화에 대한 고찰

<국문요약>

본 논고는 한국에서 민주시민교육이 어떤 주체에 의해서 어떠한 전달체계를 통해서 이루어지고 있는지를 규명하고, 전달체계의 개선을 통해서 효과적인 민주시민교육 방안을 법적·제도적 차원에서 모색해 보았다.

민주시민교육은 시민의 관심과 능력을 정치적 관계에 맞추도록 유도하고, 그들의 정치적 지식과 통찰력을 확대시키고 판단 능력을 높이며 주어진 상황 하에서 정치적 참여를 촉진시키는 방향으로 이루어져야 한다.

전달체계의 분산으로 인한 문제점을 극복하기 다양한 주체가 한 자리에 모여 교육주체, 내용 및 방법 등 향후 민주시민교육의 방향에 대한 '최소한의 합의'를 이룰 때 이다.

민주시민교육의 제도화는 궁극적으로 독일의 연방정치교육원과 같이 민주시민교육 프로그램을 운영하는 시민·사회단체에 대한 통합적인 재정지원 기능을 수행함으로써, 현재와 같이 지원체계의 분산으로 인한 투입과 산출의 비효율성도 개선하게 될 것이다.

[주제어] 민주시민교육, 시민성, 보이텔스바흐합의, 시민단체, 민주시민교육원

I. 문제제기

민주주의는 민주주의 제도만으로 정착되지 않으며 시민의 성숙한 민주주의식, 정치·사회문제의 자발적인 참여 및 능동적인 법적 실천이 전제될 때 확고해진다. 이런 측면에서 민주시민으로서의 자질과 능력을 갖추기 위해서 민주시민교육은 지속가능한 민주주의 체제를 위한 전제조건이다(Almond and Verba 1963; Diamond et. al 1997).

민주시민교육의 기본목표는 민주주의 체제의 발전이며 이를 위해서 민주주의 체제의 통합성과 일체성을 높이는 가치적인 측면과 다원성을 수용하는 개인적인 측면이 조화를 이루어야 한다(심익섭 2005; 장동진 2005).

국내에서도 학교교육 차원에서나 성인들을 대상으로 한 사회교육 차원에서 민주시민교육을 실시해오고 있다. 하지만 민주시민교육에 대한 사회적 인식부족은 우리사회에서 민주시민교육이 초보적 단계에 머무르는 결과를 가져왔다. 또한 입시위주의 교육현실과 경쟁적 사회 분위기, 정치·사회적 갈등이 상존하는 상태에서 민주시민교육을 활성화 하기란 쉽지 않은 상태이다. 이러한 요인과 함께 적절한 민주시민교육의 내용 및 교수방법이 절대 부족한 상황에서 정규교육의 틀 안에서 민주시민교육이 제대로 이루어지기를 기대하기란 어렵다.

우리사회의 주축이 되고 있는 30대 이상의 성인들 대부분이 권위주의 정권하에서 가치중립적이고 체계적인 민주시민교육을 받지 못했으며, 전통적·권위주의적 정치문화에 익숙하고, 무질서·부정부패·집단지기주의 등 우리가 안고 있는 복합적 위험사회의 특징을 극복해야 한다는 점에서 초당적이고 중립적인 교육기관을 통하여 전 국민을 대상으로 한 민주시민교육은 더욱 절실히 요구되고 있다(신두철 2004; 심익섭 2003; 허영식 2004).

본 논고는 한국 민주시민교육의 법적·제도적 방안에 대해서 논의

해 보고자 한다. 먼저 그 동안 학계·시민단체·국가기관을 중심으로 논의되어 왔던 민주시민교육의 법적·제도화 방안들을 살펴 볼 것이다. 이를 위해서는 먼저 한국 민주시민교육의 현황을 제도적 차원(실행주체)에서 살펴봄으로써 민주시민교육의 제도적 방안의 단초를 제시하겠다. 마지막으로 이러한 논의를 바탕으로 소위 ‘한국민주시민교육원’의 설립을 위한 주체 및 요건에 대하여 검토해 보겠다.

II. 선행연구 논의 및 이론적 고찰

교육적 관점에서 우리의 민주시민교육은 다원주의적 체제 속에서 국가기관·지방자치단체기관과 민간기관(시민사회단체)에 의해서 자율적으로 이루어지고 있다. 독일처럼 민주시민교육을 위한 체계화된 법률이나 제도를 갖추고 있지는 못하며, 민주시민교육 프로그램을 실시하고 있는 국가나 지방자치단체 교육기관 중 민주시민교육만을 목적으로 설립된 기관도 존재하지는 않는다.

민주시민교육에서 무엇을 가르칠 것인가의 문제는 그 동안 민주시민교육의 발전과 밀접한 관련 속에 있다. 국내에서 민주시민교육에 대한 논의가 선진민주주의의 비해 상대적으로 늦은 탓도 있다. 하지만 더욱 중요한 것은 독립적·전문적으로 민주시민교육을 전담할 기관의 부재로 인하여 다원적이면서도 통합적인 교육이 제대로 이루어지고 있지 못하고 있다는 사실이다. 이는 장기적으로 시민정치문화 형성과 민주주의의 공고화에도 걸림돌로 작용할 수 있다.

현재 국가기관으로서 민주시민교육을 실시하는 기관은 중앙선거관리위원회의 선거연수원, 국회사무처 연수국(의정연수원), 통일교육원, 한국교육개발원 등이 있다. 또한 지방자치단체 차원에서 실시하고 있는 교육도 이에 포함될 수 있을 것이다. 2004년 말에 발간된 선거연수원의 「시민정치교육총람」에 의하며 이밖에도 부패방지위원회, 국가인권위원회 등이 민주시민교육프로그램을 운영하고 있다.

중앙선거관리위원회의 선거연수원은 선관위 직원과 선거관련 관계자 교육 외에도 중·고등학생, 교사, 대학생, 시민단체 회원 등 연간 약 7만 명에 대하여 선거문화의 개선과 참여, 유권자의 의식향상을 목적으로 민주시민교육을 실시하고 있다. 국회사무처 연수국은 의회 정치의 구조와 특징을 홍보하고 의회정치에 부응하는 민주시민의 양성을 목적으로, 통일교육원은 통일교육지원법을 근거로 통일관련교육을, 그리고 한국교육개발원은 민주시민교육을 위한 자료발간 및 연구에 중점하고 있다.

최근 민주평화통일자문회의는 통일교육의 효율성과 전문성을 높이기 위해서 정부와 민간간의 상시적인 협조체제를 구축할 '통일교육발전민관협의회(가칭)'의 구성을 제안한 바 있다. 이를 구체화시키기 위해서 독일의 정치교육원을 모델로 제시하면서 통일교육의 정치적 중립성, 전문성 확보를 위해서 '통일교육진흥원(가칭)'을 설립할 것을 요구하였다.

위에서 언급한 국가기관은 그 동안 민주시민교육 프로그램을 운영하며 시민교육에 대한 연구 성과 및 민주시민양성에 노력해왔지만 그 설립목적의 부가적 성격, 민주시민교육기관이 갖추어야 할 요건인 중립성, 자율성, 전문성, 지원법률 및 이를 통한 안정된 재정확보를 이루지 못하고 있다.

교육부의 시민·사회단체 교육프로그램 실시현황(1999)에 따르면 민주시민교육프로그램을 운영하고 있는 국내 시민사회단체는 총 52개 기관이다. 전반적으로 시민·사회단체는 전문인력 확보의 어려움, 예산부족, 지원체계의 분산과 예산투입의 비효율성 등으로 인해 아직까지 전문교육기관으로서 자리 잡고 있지 못하다.

시민단체로는 환경단체인 환경운동연합과 녹색연합, 불교환경교육원 등에서 1990년 중반부터 일반시민과 학생들을 상대로 실시해 왔고 경실련과 참여연대, 흥사단, YMCA, YWCA 등에서 주로 회원과 일반 시민들을 상대로 다양한 주제를 가지고 민주시민교육을 실시해 왔다. 한국여성유권자연맹, 여성정치세력민주연대, 한국여성정치연구

소 등과 같은 여성단체에서도 여성을 대상으로 민주시민교육을 진행하고 있다. 90년대에 들어서면서 과거 소위 관변단체로 불리던 자유총연맹과 새마을운동중앙협의회에서도 민주시민교육을 해오고 있다. 반공·안보교육을 강조하던 자유총연맹은 1998년 후반부터 민주시민교육을 핵심사업의 하나로 추진하기 시작하였으며, 같은 해 10월 '민주시민교육센터'를 설치하였다. 자유총연맹은 교수요원에 대한 연찬, 청소년 및 조직원 등을 대상으로 한 시민교육을 적극적으로 실시하고 있지만, 큰 틀에서 아직도 회원들을 중심으로 통일교육에 중점을 두고 있다는 내재적 한계점을 안고 있다.

한국 민주시민교육발전을 위한 독일 정당재단의 지원활동은 눈여겨볼만 하다. 독일의 콘라드-아데나워재단은 한국의 민주시민교육 활성화를 위해 정치인과 공무원, 학자와 NGO 활동가 등을 상대로 1996년부터 지속적으로 독일 연수를 실시해 왔고, 12개의 시민단체로 구성된 '민주시민교육포럼'을 후원하기도 했다. 또한 한국시민단체협의회는 1999~2000년에 걸쳐 독일 프리드리히-나우만재단의 후원으로 민주시민교육에 관한 소식지를 발간했다.

학술단체인 한국민주시민교육학회는 학문연구를 중심으로 하면서도 민주시민교육의 실천모델로서 대학생리더십 훈련프로그램과 학술회의를 정기적으로 실시해 오고 있다. 또한 1990년대 후반에 350여명의 학자들로 구성된 '민주시민교육협의회'가 결성되어 교육의 활성화를 위해 노력했으나, 현재 활동은 활발하지 못하다.

언론기관들 역시 평생교육차원에서 부설기관을 운영하고 있기는 하지만 시민의식개선을 목적으로 한 민주시민교육 프로그램을 제공하지는 않는다. 한겨레신문의 한겨레문화센터는 성공회대학교의 NGO대학원 과정과 연계하여 학점공유 제도를 도입하였다.

우리나라 시민단체의 민주시민교육의 문제점은 다음과 같이 정리해볼 수 있다(신두철 2008; 서준원 2000, 22).

첫째, 전문성 부족을 들 수 있을 것이다. 시민단체들에 의해 진행되는 교육과정은 새로운 교육방법 부재, 교육장소와 교재의 빈곤, 운영

자의 전문성 부족, 교육 담당자의 과도한 업무 부담과 열악한 근무 환경 등이 그 원인이 될 수 있다.

둘째, 중립성 결여이다. 아직 우리나라의 그 어느 민주시민교육기관도 내적 및 외적인 조직을 통한 교육내용 및 방법에 있어 중립성을 보장할 장치가 마련되어 있지 못하다.

셋째, 지원체계 미비를 꼽을 수 있다. 민주시민교육은 개별 시민단체만으로 실시될 수 없으며 정치권의 관심과 국가기관의 확실한 지원체계를 기반으로 이룩되어야 하는데, 현재 우리에게는 이러한 지원체계가 전무한 상태이다.

넷째, 이로 인하여 교육이 지속적으로 진행되지 못하고 있다. 이는 취약한 재정 문제 외에도, 수강생들의 수준과 관심분야를 충족시켜 줄 수 있는 프로그램의 부족과 일반시민들에 대한 홍보부족 등을 그 원인으로 꼽을 수 있다.

III. 한국 민주시민교육의 제도화 조건과 현황

본 논고는 민주시민교육의 필요성을 인식하고, 이를 활성화하기 위한 법적·제도화 방안, 즉 민주시민교육전문기관의 설립문제를 주요 논제로 하고 있다. 그러므로 본 장에서는 그 동안 민주시민교육기관의 설치를 위한 법안 추진과정에서 집중 하고자 한다. 또한 민주시민교육의 법제화 및 제도화의 실행주체로서 고려되어왔던 단체들을 평가해보고자 한다.

1. 민주시민교육 제도화의 기본원칙

다음은 민주시민교육의 제도화를 위해서 전제되어야 할 몇 가지 기본원칙들을 필자의 의견과 문제점을 보충하여 정리해 보았다(조영달 2000; 서준원 2000; 신두철 2003a; 심익섭 2004; 송창석 2004).

첫째, 민주시민교육은 시민 스스로 주도하여야 한다. 특히 입법화 및 실행과정에서 시민·단체의 적극적인 참여와 역할이 중요하다.

둘째, 민주시민교육 기관은 반드시 정치적 중립성이 제도적으로 보장되어야 한다. 민주시민교육의 정치적 중립성이 확보되지 못할 경우 교육내용의 다양성이 보장될 수 없으며, 정파의 이익에 휘말릴 소지가 있고 자칫 체제유지 또는 정권유지의 홍보수단으로 전락될 수 있기 때문이다.

셋째, 민주시민교육을 실행하는 기관은 국가출연 독립기구로 설치되어야 한다. 즉, 민주시민교육의 활성화를 위하여 주도하는 기관이 중심을 잡아야 한다는 것이며 이는 최소한 민·관·정이 함께 균형과 견제를 이루는 기구가 되어야 한다.

넷째, 그러므로 민주시민교육에 소요되는 제반비용은 국가가 부담하고 지원하여야 한다. 이는 민주시민교육의 안정성과 연속성을 위한 기본조건에 해당한다.

다섯째, 민주시민교육지원의 주도기관은 지역적 역량을 확보하고 있어야 하며, 민주시민교육에 충분한 경험과 노하우를 가지고 있어야 한다. 이는 주도기관이 갖추어야 할 전문성에 해당하며, 설립기관의 조직구성 및 지역적 네트워크를 구성하는데 행정 낭비와 비효율성을 방지하기 위한 목적이다.

여섯째, 교육의 기본목표와 방향은 민주적 공동체를 지향하는 적극적인 민주시민 양성에 둔다. 아직까지 국내에서 '보이텔스바흐 합의'와 같이 민주시민교육에서 다루어야 할 교육내용 및 방법에 대한 '최소한의 합의'는 구체적으로 논의된 적이 없다. 그러므로 이는 민주시민교육기관 설립이전에 선행되어야 할 중요한 과제이다.

일곱째, 교육의 대상에는 제한이 없지만 성인을 주요 대상으로 한다. 그러나 아동과 청소년을 대상으로 한 교육 자료와 방법을 개발하여 이들의 교육이 학교에서 실천적으로 이루어지도록 지원한다.

2. 민주시민교육 법제화 현황

민주시민교육법안의 국회입법 추진은 1990년 초부터 분위기가 조성되어 지금까지 여러 가지 대안들이 제시되고 있다. 하지만 민주시민교육의 필요성, 기본원칙 및 방향에 공감대가 형성되고 있음에도 불구하고 민주시민교육지원법안과 관련된 여러 단체들 간의 입장과 이해관계의 조정이 충분치 못하여 비효율적인 논의만이 거듭되고 있다(허영식 2001, 269-269; 서준원 2002).

민주시민교육지원법안의 핵심내용은 ‘민주시민교육원’(가칭)의 설립·운영이며, 그 동안 논쟁을 불러일으킨 주요쟁점은 민주시민교육원을 어디에 둘 것인가(설립주체)와 어떻게 설치(설립방법)할 것인가 즉, 국가기관 주도형으로 할 것인가 아니면, 민간주도형으로 할 것의 문제였다. 국회에 입법안이 상정되었거나 각 단체별로 준비되었던 입법안에는 자의반 타의반으로 여러 국가기관과 단체 등이 민주시민교육의 주체기관으로 언급되어 왔다. 한국민주시민교육협의회는 「국회소속으로 하는 안」, 민주시민교육포럼¹⁾과 민주시민교육 네트워크 등 시민단체는 「국무총리실 산하로 하는 안」을 제시한바 있다. 이밖에도 「총리실소속 재단법인 안」과 중앙선거관리위원회에 산하 선거연수원을 확대·개편하여 민주시민교육원을 설치하는 방안 등이 있다.²⁾

- 1) 민주시민교육포럼에는 경실련, 공동체혁신개혁시민운동협의회, 기독교윤리실천운동, 여성사회교육원, 참여연대, 한국여성단체연합, 한국여성유권자연맹, 학부모연대, 환경운동연합, 흥사단, 한국YMCA전국연맹, 함께하는시민행동 등 12개 단체가 참여하고 있다.
- 2) 중앙선거관리위원회에 두는 안은 조영달(2000)이 제시한 법률안에 기초하고 있다.

〈표 1〉 민주시민교육법안 비교

	민주시민교육협의회의안(폐기)	민주시민교육협의회/민주시민교육포럼안(파기)	중앙선거관리위원회안*
법안명	민주시민교육지원법	민주시민교육지원에 관한법률	중앙선거관리위원회법 개정(한국민주시민교육원 설립)
목적	교육, 지원, 정치문화 함양, 자유민주주의 발전과 정착, 민족통일 도모, 인류공영의 이상 실현기여	다원적 민주주의 이해, 인권의 존엄성인식, 정치적 태도 결정과 책임 등, 민주시민의식, 참여와 협력에 의한 민주문화정착	다원적 민주주의 이해, 공동체에 대한 올바른 정치태도 형성 및 정치참여 능력, 민족공동체 의식 함양
소속	국회소속 재단법인 「민주시민교육원」	국무총리 산하 「민주시민교육위원회」	중앙선거관리위원회 산하 「민주시민교육원」
조직	•원장, 부원장 포함 임기 3년의 11인의 이사 •이사회: 7인의 학술자문위원회 •법시행에 필요사항 국회규칙 적용	•임기 3년의 15인 이내 과반수 민간인 위원장 호선 •당연직 차관급 이상 공무원 총리임명 •한국민주시민교육센터 사무국 •교섭단체 각 2인씩의 평가단	•당연직과 선출직 9인의 위원회와 12인의 학술위원회 •차관급의 민주시민교육원장(개방형) •정원 및 분장사무는 중앙선거관리위원회 규정 적용
재정	국회출연금 국회예산 경비지원	국가, 지방자치단체 예산지원	국고, 기금 및 후원제도,
기타	유사명칭 사용금지	학습휴가 및 학습비 지원	교육, 프로그램 및 교재개발, 민주시민교육 단체지원

출처: 송창석 2004: 101, *조영달 2000 참조하여 필자 재구성

민주시민교육협의회의안은 학자가 중심이 되어 다양한 논의와 수정작업을 거쳐 1997년 10월 31일에 「민주교육지원법안」을 52명의 여·야 의원의 발의로 국회운영위원회에 상정되었으나, 15대 국회의 임기만료로 자동폐기 되었다. 그 이후에는 민주시민교육협의회가 시민·사회단체의 지원을 얻기 위해 12개 시민사회단체로 구성된 민주시민교육포럼과 공동세미나를 개최 하였다. 이를 통해서 단일 법안 마련을 시도하였으나 결국 합의를 이루지는 못하였다.

중앙선거관리위원회는 선거연수원을 중심으로 민주시민교육원 설립을 위하여 내부적으로 장기발전계획을 수립하여 추진해나가고 있

다. 최근에는 독일연방정치교육원과 교류협력을 위한 협정서 체결과 ‘한국정치교육의 현황과 미래’라는 주제로 심포지엄을 개최하는 등 공식적인 활동을 강화하고 있지만, 아직 공식적으로 법안을 마련하거나 제출 한 적은 없다.

최근에는 한국민주시민교육원(사), YMCA의 시민정치운동본부가 독자적인 법안제출을 검토 또는 계획하고 있다(송창석 2004, 104). 또한 제2장에서 언급한 바와 같이 민주평화통일자문회의도 통일교육의 정치적 중립성, 전문성 확보를 위해서 ‘통일교육진흥원(가칭)’의 설립을 주장한바 있다.

위에서 언급한바와 같이 그 동안 국회에 상정되거나 논의되어온 입법안들이 폐기되거나 합의를 이루지 못한 것은, 법안의 내용 및 목표설정의 문제라기보다는 설치기관의 소속문제에 대한 의견차이, 정치권의 민주시민교육에 대한 필요성과 중요성에 대한 인식부족, 제도화에 따른 비용문제, 여론수렴 및 로비 활동부족 그리고 무엇보다 관련단체들 사이에 업무추진과정상의 상호불신을 주원인으로 꼽을 수 있다.

IV. 민주시민교육의 주체 문제

민주시민교육의 시행주체 즉, 어느 곳에 민주시민교육원을 설치 할 것인가의 문제는 가장 예민하면서도 정치적 결단을 요구하는 중요한 문제이다. 본 장에서는 그 동안 자의반 타의반으로 거론되어 왔던 국회, 국무총리실, 중앙선거관리위원회 소속의 설치방안과 최근에 정창화(2004)가 제시한 대통령 직속 ‘행정위원회’ 방안을 비교적인 관점에서 검토하고자 한다.

민주시민교육 주체기관으로서의 적합성은 제3장에서 제시된 ‘민주시민교육의 제도화 조건’이 중요한 평가척도가 될 것이다. 이 외에 과연 현재까지 거론되고 있는 국가기관이 민주시민교육의 필요성에 대

해서 얼마나 인식하고 있으며, 자신의 산하에 민주시민교육원의 설립에 적극적인 노력을 기울여 왔으며, 기울이고 있는냐가 될 것이다. 원하지도 노력하지도 않는 국가기관에 강제로 민주시민교육원을 설립할 수는 없기 때문이다.

1. 민주시민교육 주체로서 국회

국회 내에 민주시민교육원을 설치하는데 장점은, 국회가 행정부로부터 독립된 헌법기관으로서 권력으로부터 자유로울 수 있다는 점, 민주시민교육기관의 설립·운영에 필요한 입법권을 가지고 있으며 동시에 여·야의 모든 정당이 참여하고 있다는 점, 민주시민교육의 주된 내용을 이루는 정치의 산실이라는 점, 국회도서관을 비롯하여 다양한 시설들과 정치와 관련된 각종 자료와 해당 전문 인력 활용할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 또한 국회는 국회법에 따라 의장, 부의장, 국회사무처, 국회도서관 등으로 구성되어 각각의 법률에 의해 독자적인 기능을 수행하고, 헌법과 국회법에 준하여 각 정당들을 견제하며 정치적 활동을 수행하는 주된 장이다.

이 같은 장점에도 불구하고 국회는 국민들에게 기존 정당정치에 대한 국민의 불신과 비판이 곧 국회전체에 대한 불신과 비판으로 인식되어, 결국 ‘정치불신=국회불신’이라는 등식으로 간주되어 왔다. 더욱이 민주시민교육의 문제는 정치적으로 매우 민감한 사안이기 때문에 여·야 모두 필요성은 공감하면서도 입법에 선뜻 나서지 못하고 있다(송창석 2004, 105-106). 또한 국회는 다수결의 원리로 지배되는 기관이라는 점을 감안할 때, 그 산하기관이 국회 내 다수당이나 정부 여당으로부터 완전한 정치적 중립을 보장받을 수 있겠는가 하는 점이다. 그리고 국회의 경우 지방에 하부조직을 가지고 있지 못하기 때문에 지방에서의 민주시민교육 네트워크 형성과 사업에 대한 지원이 용이하지 않다는 단점이 있다(송창석 2004, 105-106). 이밖에도 국회는 사무처 내에 의정연수원을 설립하여 운영하고 있기는 하지만, 민

주시민교육에 대한 교육 활동은 거의 전무한 상태이며 민주시민교육을 전담할 전문 인력도 갖추고 있지 못하다.

2. 민주시민교육의 주체로서 국무총리실

국무총리실 산하에 민주시민교육위원회를 설치할 경우에는 안정된 예산확보와 행정 동원력을 장점으로 들 수 있다. 민주시민교육의 활성화를 위해서는 범정부적인 차원의 지원이 필요한데, 민주시민교육의 내용들이 정부의 모든 부서와 관련을 가지고 있으므로 총리실의 경우 이를 총괄·조정 할만한 권한을 가지고 있다. 또한 총리실의 경우 민주시민교육에 관심을 가지고 있는 시민단체들과의 꾸준한 접촉을 통하여 총리실 산하에 민주시민교육기관을 설립하는데 대하여 시민단체의 불신과 거부감을 상당부분 희석시켰다. 다만 민주시민교육협의회와 민주시민교육포럼이 주도한 총리실 산하 설치방안이 합의를 이루지 못한 이후에는 민주시민교육 활성화에 큰 관심을 나타내고 있지 않다.

국무총리실 산하에 민주시민교육기관 설치에 정치적 중립성을 제도적으로 보장하기 어렵다는 치명적 단점을 가지고 있다. 물론 정치적 중립성 확보를 위하여 위원회의 위원구성에서 민간인을 과반수 이상 참여시킨다든가, 평가단을 국회의원 또는 정당인으로 구성하도록 하는 방안들이 마련될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 정부가 시행주체일 경우에, 정치적 중립성 문제 이외에도 시민·사회단체들을 대상으로 교육시행단체를 선정하는 경우에 명확한 기준이 요구된다. 자칫하면 정부가 특정 단체에 대한 선호도를 표출할 경우에 여타 단체들의 저항이 예상되기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 교육시행 및 지원단체 선정의 공정성을 어떻게 할 것인지에 대한 법규적 정리가 선행되어야 한다(서준원 2002, 44-45). 무엇보다 과거 권위주의정권하에서 이루어진 정치교육의 부정적 결과로 인하여, 행정부가 주체가 되어서 총리실 산하에 민주시민교육원을 설치하려는 것 자체가

국민들로부터 반감을 살수 있다는 것은 큰 부담으로 작용할 것이다.

3. 민주시민교육 주체로서 중앙선거관리위원회 선거연수원

중앙선거관리위원회에 민주시민교육기관을 설치하는 가장 큰 장점은 정치적 중립성이 헌법에 의해 제도적으로 보장받고 있다는 점이다. 이러한 정치적 중립성은 선거를 관리해 오면서 국민이나 시민단체로부터 상당한 신뢰를 바탕으로 하고 있다. 선거관리위원회는 각 시·도별 그리고 시·군·구별 하부조직을 가지고 있어 전국적인 지원사업을 효과적으로 수행하고 지방 네트워크를 구성하는데 유리하다. 한편으로 비선거 시기를 이용하여 유권자 교육차원에서 체계적인 민주시민교육을 수행할 수도 있다. 또한 선관위 산하의 선거연수원은 그 동안 선거문화의 개선과 정치참여, 유권자 의식 향상을 목적으로 민주시민교육을 실시한 경험과 노하우를 가지고 있다. 특히 선거연수원내 민주시민교육을 전담할 정치교육과를 설치하여 민주시민교육 지원을 위한 법률과 제도 연구, 전문지도자 양성을 통한 민주시민교육 방법론 및 인프라 구축을 실시해오고 있다. 이밖에도 민주시민교육을 위한 법적 근거 마련이 용이하다는 점, 즉 선관위법의 부분개정을 통해서도 기구설립이 용이하다는 점과 시민단체와 유기적 관계를 형성하고 다는 점은 유리한 점이다.

중앙선관위가 다른 국가기관에 비해서 가지는 가장 큰 장점은 민주시민교육에 필요성과 중요성을 인식하고, 자체 내에 민주시민교육원을 설립하는데 가장 적극적이라는 것이다. 최근에 학계에서도 선관위안이 가장 실현 가능한 방안으로 설득력을 얻고 있다(조영달 2000; 서준원 2002; 신두철 2004a; 송창석 2004; 허영식 2004; 정창화 2004). 하지만 중앙선관위는 민주시민교육을 전담할 전문 인력과 시설이 취약하다는 문제점을 가지고 있다. 또한 선거관리를 전담하는 선거관리

위원회가 사회교육차원의 넓은 의미의 민주시민교육영역을 총괄하는 복합적 역량을 발휘할 수 있을 것인가 즉, 조직의 특성상 넓은 의미의 민주시민교육을 계획·운영하는 데 있어 내재적인 한계를 안고 있다는 것은 문제점으로 지적되고 있다. 그 외에도 민주시민교육을 위한 안정적 예산의 확보문제, 일반화되어 있는 공무원 조직의 경직성과 비효율성, 민주시민교육원이 선거관리위원회의 하부기관으로 전락할 수 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

허영식(2004, 71-73)은 중앙선관위의 선거연수원이 민주시민교육원으로 확대·발전하기 위해서는, 교육내용과 방법 측면에서 얼마나 필요조건을 충족시킬 수 있을지 스스로 다시 한 번 성찰하고, 그 다음으로 실현가능한 부분이나 영역에서 출발하여 앞으로 요청되는 보완사항을 하나하나 개선하거나 확충해 나가는 것이 필요하다고 지적한다.

특히 전문성 및 중립성 강화를 위해서는 선거연수원의 외부전문가 초원이 강화 되어야 하며, 민주시민교육원으로 개편될 경우에는 행정지원과 자체 공무원 교육을 제외한 교육과 업무는 외부 전문가에 의해 이루어지는 것이 바람직하다. 또한 민주시민교육원 설립의 타당성과 실현가능성, 그리고 일반화가능성의 측면에서 관련 학회나 협의회, 각종 시민·사회단체 등으로부터 얼마나 인정을 받을 수 있는가를 재고하고 설득력이 있는 대응방안과 논리적 근거를 마련할 필요가 있다. 그리고 이러한 과제를 수행하는 데 필요한 법적·제도적 기초의 마련을 위한 구체적인 작업에 들어가야 한다고 충고하고 있다.

4. 대통령 직속 행정위원회 형태의 민주시민교육위원회

단국대 행정학과의 정창화(허영식 2004, 재인용) 교수는 민주시민교육위원회를 대통령 직속 '행정위원회' 형태로 둘 것을 제안한바 있다.

대통령 직속 민주시민교육위원회에 대한 법률안이나 조직구조에 대한 구체적 논의가 없어 장·단점에 대한 평가는 유보하기로 하겠다. 이 방안에 따르면 행정위원회는 합의제 행정기관으로 법률에 기초하며, 위원회는 사무처·인력·예산을 지원받을 수 있는 기관이며, 재정 지원은 법률에 근거하여 국가예산으로 한다. 다만, 행정위원회 형태이므로 감사원의 감사를 받게 된다.

'행정위원회'는 법률에 근거하여 설치되며(정부조직법 제5조), 행정부처에 소속되어 있지만 어느 정도 독립된 지위를 누리면서 행정관청적인 성격을 지닌 합의제 행정기관을 말한다. 관청으로서의 성격 가진 합의제 행정기관이므로, 이의 결정은 법적 구속력을 가짐과 동시에 많은 경우 위원회의 산하에 보조기구를 갖게 된다. 또한 행정집행권도 가지면서 경우에 따라서는 규칙을 제정할 수 있는 준입법권과 재결권을 행사하는 준사법권도 가진다. 이러한 행정위원회는 최근 증가 추세에 있으며 부패방지위원회, 노동위원회, 소청심사위원회 등이 이에 해당한다.

대통령 직속 '민주시민교육위원회'는 교육기관으로서 '민주시민교육원'을 두며, 이 '민주시민교육원'은 민주시민교육법 제1조의 목적(예시: 이 법은 국민의 민주시민교육을 지원하여 민주정치문화를 함양하고 자유민주주의의 발전과 정착, 그리고 민주통일을 도모하고 인류공영의 이상을 실현하는 데 기여함을 목적으로 한다.)을 달성하기 위한 집행기관의 역할을 수행한다. '민주시민교육원'은 '민주시민교육위원회'의 산하기관으로 전국적 규모로 조직되며, 16개 광역자치단체에 각각 조직된다. 그리고 '민주시민교육원'의 운영은 관련 법률에 근거하여 수행된다.

V. 결론

우리 사회가 민주주의 체제를 유지·발전시키기 위해서는 분명한

관점과 방향을 가지고 다양하면서도 통합성과 일체성을 가지는 민주 시민교육이 필요하다. 민주시민교육은 시민의 관심과 능력을 정치적 관계에 맞추도록 유도하고, 그들의 정치적 지식과 통찰력을 확대시키고 판단능력을 높이며 주어진 상황 하에서 정치적 참여를 촉진시키는 방향으로 이루어져야 한다.

현재 우리사회에 여전히 잔존하고 있는 정치·사회적 갈등과 이로 인한 폐해는 제도화의 결함이라기보다는 시민의식의 결여에서 기인했다고 볼 수 있다. 이를 치유하고 해결하며 사회적 통합과 한국적 시민정치문화를 구축하기 위해서는 민주시민교육의 제도화가 하루빨리 이루어져야 한다. 한국 민주시민교육은 민·관·정이 견제와 균형과 이루어 중립성과 전문성이 확보된 ‘민주시민교육원’의 설립을 통해서 지속적이고 체계적으로 이루어질 것이다. 이를 위해서 먼저 민주 시민교육에 관한 지원법률의 입법이 선행되어야 한다.

그 동안 국회, 정부, 학계, 시민·사회단체는 민주시민교육의 주도권 경쟁으로 인하여 입법을 위한 추진력을 분산시켜왔다. 그러나 이 제는 모두가 한 자리에 모여 교육주체, 내용 및 방법 등 향후 민주 시민교육의 방향에 대한 ‘최소한의 합의’를 이룰 때 이다.

다만, 본 논문에서는 과거 민주시민교육 진흥법이 무산된 경험으로 인해서 어느 특정 기관이나 단체가 민주시민교육원을 주도하는 것에 결론을 내리지 않고자 한다.

민주시민교육원의 설립은 궁극적으로 독일의 연방정치교육원과 같이 민주시민교육 프로그램을 운영하는 시민·사회단체에 대한 통합적인 재정지원 기능을 수행함으로써, 현재와 같이 지원체계의 분산으로 인한 투입과 산출의 비효율성도 개선하게 될 것이다.

< 참고문헌 >

- 강대현, 2001, “한국시민교육에 대한 사적 고찰”, 『한국민주시민교육학회보』 제33집.
- 교육부, 1999, “시민사회단체부설 평생교육시설의 설치기준과 활성화 운영방안”, 『교육정책연구과제』 서울.
- 김호성, 2003, “선진국의 민주시민교육 ④-대만”, 『시민사회』 제9호 (봄호).
- 박병석, 2004, “독일정치교육의 의미·과제·실행체계”, 『FES- Informations-Series 2004-4. Friedrich-Ebert-Stiftung.』
- 서준원, 2000, “민주시민교육지원법안 추진과정과 향후과제”, 『한국 민주시민교육과 통일교육의 과제와 방향 한국민주시민교육학회편, pp. 1-47.』
- , 2002, “민주시민교육의 현황과 문제점”, 『21세기 한국정당과 민주시민교육 제3차 한국민주시민교육학회·맑은정치시민연합 공동국제학술회의 자료집. pp. 37-53.』
- 송창석, 2004, “시민참여를 위한 민주시민교육 제도화 방안 - 가칭 ‘민주시민교육지원법’ 입법 추진방향을 중심으로”, 선거와 시민참여, 그리고 민주시민교육』 한국민주시민교육학회 2004 춘계학술세미나 자료집, pp. 89-118.
- , 2004, “한국민주시민교육의 제도화”, 『한국민주시민교육론, 심익섭외. 서울: 엠-에드.』
- , 2005, “독일의 다원주의적 정치교육의 의미와 체계”, 『NGO 연구 제3권제1호, pp. 285-308.』
- , 2007, 『민주시민교육 핸드북』, 서울: 도서출판 오름.
- , 2007, 『민주시민교육의 정석』, 서울: 도서출판 오름.
- , 2009, 『민주시민교육 핸드북II: 방법론』, 서울: 도서출판 오름.
- 심익섭 외, 2004, “한국민주시민교육의 기본원리”, 『한국민주시민교육론』, 서울: 엠-에드.

——, 1998, “독일정치교육 조직체계에 관한 연구: ‘연방정치교육원’을 중심으로”, 『한국민주시민교육학회보』 제3호, pp. 281-305.

——, 2005, “왜, 민주시민교육인가?”, 『중앙선관위 선거연수원 Civil Zine』 제1호(4월호).

이해영, 1999, “외국의 민주시민교육 실태”, 한국자유총연맹.

임좌순, 2002, “한국 선거문화의 발전방안에 대한 연구-민주시민교육을 중심으로”, 성균관대 석사학위 논문.

장동진, 2005. “한국민주정치와 민주시민교육: 적극적 시민육성을 위한 자유주의적 논의.” 『사회과학논집』 제36집: 147-169.

전득주 외, 1997, 『민주시민교육의 이해』, 서울: 학문사.

정창화, 2004, “독일의 민주시민교육”, 『한국민주시민교육론』. 심익섭 외. 서울: 엠-에드.

조영달, 2000, “올바른 선거참여를 위한 민주시민의식 개선방안-선거참여와 시민의식 성장”, 『2002 공명선거 심포지엄 발제문』.

중앙선관위 선거연수원, 2001, “독일연방정치교육원”, 선거연수원.

——, 2003 “독일 정당정책 비교 프로그램 (Wahl-O-Mat) 설명자료”, 『정치 발전을 위한 정책선거-어떻게 실현 할 것인가? 심포지엄자료집』.

——, 2004, “시민정치교육 총람”

한규선, 2003, “선진국의 민주시민교육 ⑥-영국”, 『시민사회』 제11호(가을호).

허영식, 1987, “서독 정치교육의 발전과정과 이에 비추어 본 정치교육의 목표와 과제”, 『사회와 교육』, pp. 109-128.

——, 1997, “독일의 민주시민교육 운영체계”, 『한국민주시민교육학회보』, pp.116-151.

——, 2001, 『현대사회의 변동과 시민교육』, 원미사.

——, 2004, “민주시민교육 제도화 방안에 대한 일고”, 한국정치교육의 현황과 미래, 선거연수원 심포지엄 자료집.

황병덕, 1997, “독일 정치교육 연구”, 『한국민주시민교육학회보』, pp.261-296.

Ackermann, P. et al 1994. Politikdidaktik - kurzgefasst. Planungsfragen für den Politikunterricht, Bonn: BpB.

Almond, G. & Verba, S. 1963. The Civic Culture, Princeton: Princeton University Press. Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien. eds. 1997. Consolidating the Third Wave Democracies: Theme and Perspectives. Baltimore: John Hopkins University Press.

Bundeszentral für politische Bildung, 2003, Jahresbericht 2002/2003. Bonn.

Sander, Wolfgang, 2003, Politik in der Schule. bpb.

——, 2004, “Geschichte, threotische Konzeption und aktuellen Herausforderung der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland.” 민주시민교육을 제1차 한독 국제학술회의 자료집. pp. 3-18

Schiele, Siegfried, 2004, “Ein halbes Jahrhundert staatliche politische Bildung in Deutschland.” Aus Politik und Zeitgeschichte. 16.Februar, pp. 3-6.

인터뷰: 독일연방정치교육원 부원장(Dr. Huebinger). 2004년 9월 1일.

www.bpb.de (2009년 10월 11일 검색)

Transmission System and Institutionalization of Civic Education in Korea

Sin, Du-chel
(Korean Civic Education Institute for Democracy)

Keywords : Civic education, Civility, NGO, Politic, Democracy

Abstract

This paper examines the main agents for civic education and the system of transmission through which civic education is disseminated in Korea. In addition, proposals that may be effective for the education of citizens through the improvement of the transmission system are explored at the legal and institutional levels.

Civic education must encourage the interest and capability of citizens to align with political parties, expand their political knowledge and insight, raise their ability to judge, and promote political participation under given circumstances.

The main agents should come together to reach a "minimal consensus" with regard to the future direction of civic education, including primary agents, contents, and methods that could be used to overcome potential problems resulting from the diversification of the transmission system.

It is expected that the institutionalization of civic education will ultimately fulfill the function of integrated financial support for citizens and social organizations that will provide civic education programs, such as Germany's Bundeszentrale für Politische Bildung (federal agency for civic education).