



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol.2014-02

여연브리프

YDI BRIEF

발행일 2014년 9월 29일

시민정치교육과 정당정책연구소

- 목 차 -

I. 독일의 시민정치교육	1
II. 시민정치교육의 제도화 추진과정	5
III. 시민정치교육 제도화 논의의 문제점과 과제	12
부록: 여의도연구원의 시민정치 교육 제도화 추진경과 ..	14
참고문헌	17

작성 : 김원표 연구위원
(02) 2070-3324

《 요 약 》

- 2013. 7. 여의도연구원은 정당정책연구소가 성숙한 시민의식 함양과 국민 통합을 위해 헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 시민교육을 실시할 수 있도록 허용하는 정당법 및 정치자금법 개정안을 발의한 바 있으며, 이는 정당주도 시민정치교육¹⁾의 필요성을 공론화하고 그 법적 근거를 마련하기 위해 나선 첫 시도로서 각별한 의의가 있음.
- 이 글은 시민정치교육의 주체로 나선 정당 정책연구소의 입장에서 그간의 학계와 시민사회가 주도한 일반 시민 대상의 시민정치교육의 제도화 논의를 돌아보면서 그 문제점과 과제를 도출하기 위하여 작성됨²⁾.
- 우리나라의 시민정치교육에 관한 논의는 독일의 정치교육에 전거를 두고 있으며, 독일의 시민정치교육 기관인 독일 연방교육원과 유사한 국가기관의 법제화에 초점에 둔 시민교육의 제도화를 추진해옴.
- 독일에서 전후에 새로운 자유민주주의 질서를 주도하게 된 중도정당들은 권위주의적인 전통문화, 나치에 대한 대중의 향수, 분단 상황에서 공산주의의 도전을 극복하고 새로운 민주정치체제를 정착하기 위하여 국가 주도의 시민 정치교육을 제도화했으며, 이는 독일 정부 수립과정에서의 정치적 불안정을 해소하는데 지대한 역할을 했음.
- 독일의 정치교육은 독일의 헌법적 질서인 자유민주주의 이념에 확고하게 터 잡으면서 다양성 속의 통합을 추구하고 있는 바, 이러한 다원주의적 민주주의교육 원리는 정치교육의 근본원칙으로 불리며 전체주의적 획일적 교육 금지와 상대화와 객관화, 상호관용과 배려를 통해 열린 토론을 지향하는 ‘보이텔스바흐 합의’에 잘 표현되어 있음.
- 독일의 정치교육은 여야 합의에 의해 초당적으로 설립된 연방내무부 산하의 연방정치교육원이 주도적으로 관리하고 있으며, 연방정치교육원은 정치교육의 주체로 인정받은 단체들에 대해 통합적인 재정지원을 함.

1) 독일의 정치교육(politische Bildung, political education, civic education)을 우리나라에서는 정치 교육, 시민정치교육, 민주시민교육으로 다양하게 옮겨 사용함. 이 글에서는 본래의 취지에 부합하는 시민정치교육이라는 용어를 기본적으로 사용하고 일부 불가피한 경우에는 민주시민 교육, 정치교육이라는 용어를 병행하여 사용하기로 함.

2) 이 글에서는 논의의 초점을 학교 밖 일반시민을 대상으로 한 시민정치교육에 한정하여 논의를 전개하기로 함.

- 독일에서는 정당별로 설립된 정당재단들은 정당이 지향하는 가치를 공유하면서도 정당과 인사와 재정구조가 독립되어 자율적으로 운영되고 있고, 연방정치교육원을 통해 공급된 국고보조금을 재원으로 정치교육을 주도적으로 실시하고 있음.
- 독일에서는 시민단체와 기업 연계 재단들, 노동조합, 교회, 지방자치단체에서 운영하는 성인 평생교육기관인 시민대학 등 다양한 주체들이 독립적으로 정치교육을 제공하고 있으며, 이와 같은 다양한 세계관과 가치를 지향하는 다원적인 교육주체와 프로그램은 다원주의적인 독일 정치교육의 원리를 담보하고 있음.
- 1990년대 후반부터 본격화한 우리나라의 시민정치교육 제도화 논의는 독일의 정치교육을 모델로 하여 도입 필요성을 주창해온 학자들과 시민정치교육을 실천하며 그 중요성에 대해 눈뜬 진보 성향의 시민단체들이 주도해 왔음.
- 학자그룹이 독일의 초당파적으로 설립된 연방정치교육원과 유사한 민주시민교육기관을 국회에 설립하고 민주시민교육 전문가의 역할을 강화하는 법률안을 추진한데 반해, 시민단체들은 국가 주도과 당파성에 대한 우려로 탈정치적인 행정부에 상대적으로 정책 및 지원기구로서의 역할에 방점을 두는 민주시민교육 주관 기관의 설치를 주장함.
- 정치권의 외면으로 세 차례 발의된 법안들이 소기의 성과를 거두지 못하자 민간 주도의 제도화 논의는 소강상태로 접어든 반면 다양한 정부 주도의 사회교육 관련 법률들이 연이어 제정되고, 정부기구들이 설립한 교육기관들이 눈에 띄게 시민교육기관으로서의 역할을 확대해 가는 등 정부 주도의 시민교육이 활성화되어 가는 추세임.
- 특히 중앙선관위가 선거연수원을 설치하고, 시민정치교육을 본격화하자 정치적 중립성과 민주시민교육과의 업무의 친화성을 이유로 중앙선관위를 시민교육의 주체기관으로 삼자는 논의가 중앙선관위 안팎에서 부상하고 있음.
- 그동안의 민주시민교육의 제도화 논의는 학자와 시민사회가 주도하고 정당이 철저히 소외되고 주변화 되는 구도로 진행되었는데, 이는 국민의 정치의사형성을 정당이 주도하는 정당정치의 원리나 민주시민교육의 전거인 독일의 정당재단이 독일 정치교육에서 수행하는 핵심적 역할에 비추어 바람직하지 않음.

- 우리 정당들이 민주시민교육을 실시하면 오히려 정치적 균열이 심화될 것이라는 비판을 극복하기 위해 정당들은 극단주의를 배격하고 중도성을 회복해야 하며 다원성 속에서도 통합성을 이룩할 수 있는 성숙한 정치문화를 발전시켜가야 함.
- 정당 주도 시민교육 과정에서의 당파성 극복을 위해 우리도 독일처럼 정당의 정책연구소를 정당의 가치를 지향하면서도 정당의 도구가 아닌 보다 상위의 민주주의의 사회정치적 토대 강화를 추구하는 민주시민교육 기관으로 육성할 필요가 있음.
- 학계와 시민단체가 시민정치교육에 관한 논의를 주도하고 정당은 무관심한 가운데 정당 내부의 당원교육마저 비용 부담 때문에 축소하고 있는 오늘의 실정을 반성하며 정당도 성숙한 민주발전을 위해 시민정치교육에 보다 큰 관심을 가질 필요가 있음.

I. 독일의 시민정치교육

□ 독일 시민정치교육의 태동 배경

- 우리나라에서 시민정치교육에 관한 논의는 독일의 정치교육(politische Bildung)에 전거를 두고, 독일의 시민정치교육 기관인 독일 연방교육원과 유사한 국가기관의 법제화에 초점에 둔 제도화를 추진해옴.
 - 정당정책연구소가 시민정치교육 기능을 수행할 수 있도록 허용하는 여의도 연구원의 정당법 개정안도 정당재단이 시민정치교육을 주도하고 있는 독일을 벤치마킹한 것임.
- 선진 민주국가 가운데 가장 충실하고 체계적인 정치교육을 실시하는 것으로 평가받고 있는 독일의 시민정치교육은 히틀러의 나치가 대중의 지지를 업고 바이마르 공화국을 붕괴시키고 집권한 뼈아픈 역사적 경험에 대한 성찰에서 출발함.
 - 민주주의의 실패를 통해 민주주의가 존립하기 위해서는 민주주의 제도만으로는 불충분하며, 민주적 능력(democratic competence)을 갖춘 민주시민이 필요하다는 교훈을 얻음.
 - 민주적인 자질과 합리적이고 주체적인 민주시민은 지속적이고 효과적인 교육을 통해 양성되는 것임을 자각하고 민주시민교육을 지속가능한 민주주의 체제의 전제조건으로 인식하게 됨.
- 전후 서독의 정치를 나치체제 하에서 박해를 받은 중도정당들이 주도하면서 정당간의 합의를 바탕으로 시민정치교육을 제도화함.
 - 중도정당들은 먼저 극우극좌정당들을 불법화하여 제도권 밖으로 추방하고, 정치교육을 위한 국가기구를 설립하고, 국가 예산을 동원하여, 정당들이 설립한 재단의 주도하에 대대적인 정치교육에 나섬.
 - 정치적 맥락에서는 서독의 정치교육은 전후 새로운 자유민주주의 질서를 주도한 중도정당들의 카르텔 정치의 산물이라고 할 수 있음.

□ 독일 시민정치교육의 이념과 원리

- 독일의 정치교육은 넓게는 민주적인 정치체제 하에서 개개인이 자율적이고 책임 있는 존재로서 공공생활을 영위할 수 있도록 민주적 지식과 역량을 개발하는 교육이며, 좁게는 독일의 헌법적 질서의 이념과 가치에 배태된 기본원칙에 관한 지식과 정보를 체계적으로 전달하는 것을 목표로 하는 정치교육임.
- 독일의 국가와 사회질서의 기본원칙으로는 자유민주주의, 국민주권, 권력분립, 기본권과 법치국가, 정당정치, 사회적 시장경제 등이 있음(신두철, 2004).
- 독일의 정치교육의 근본원칙은 1976년 정치적으로 입장을 달리하는 여러 정치교육학자들이 보이텔스바흐라는 소도시에 모여 개최한 학회의 결과를 세 가지 명제로 요약한 ‘보이텔스바흐 합의’에서 잘 표현되어 있음.
- 보이텔스 바흐 합의는 교화 또는 주입식 교육을 금지할 것 즉 가르치는 사람이 자신의 생각에 따라 학생들을 조정함으로써 학생들이 자주적으로 판단하는 것을 방해해서는 안 되며, 학문과 정치에서 논쟁적인 것은 수업에서도 역시 논쟁적으로 나타나야 하며, 학생은 어떤 정치적 상황과 그 자신의 이해관계의 상황을 고려할 수 있고 또한 그의 이해관계에 따라 당면한 정치적 상황에 영향을 끼칠 수 있도록 해야 한다는 세 가지 원리로 되어 있음.
- 보이텔스 바흐 합의는 정치적으로는 전체주의적 교조적 교육의 금지로 이해될 수 있으며, 교육적으로는 자신의 입장을 객관화상대화하고, 상호관용과 배려를 통한 열린 토론을 강조하는 다원주의적 교육원리로 이해됨.

□ 독일 시민정치교육의 주체 : 연방정치교육원

- 독일의 정치교육은 여야합의에 의해 초당적으로 설립된 연방내무부 산하의 연방정치교육원이 주도적으로 관리하고 있음.
- 1952년 독일국민에 대한 민주주의 의식의 공고화 및 확산을 위해 설립된 연방 정치교육은 원장과 부원장 등 사무처와 9명의 분야별 전문가로 이루어진 학술자문단, 정치적 중립성 보장을 담보 하는 22명의 연방하원의원으로 구성된 감독위원회가 있음.

- 독일의 정치교육은 역사적 상황에 따라 교육의 중점 목표가 변화해옴.
 - 연방정치교육원은 전후 권위의적인 전통 문화, 나치에 대한 대중의 향수, 분단 상황에서의 공산주의의 도전이 중첩되면서 고조된 정치적 불안정을 극복하고 서독정부 수립과 새로운 민주정치체제를 정착하는데 큰 역할을 했으며, 독일 통일 이후에는 동독 주민들을 민주주의 체제로 통합하는데 크게 기여했다는 평가를 받음.
- 연방정치교육원은 신문과 잡지 등과 같은 정기간행물과 정치교육 관련 서적의 발간 등 출판간행물을 통한 교육사업, 각종 토론, 세미나, 포럼 등의 학술 대회를 지원하고, 정당재단을 비롯하여 연방정치교육원에 의해 성인정치교육의 주체로 인정받은 단체들에 대해 재정지원을 함.
 - 독일 노동자에게 보장된 5일간의 유급교육휴가는 노동자가 연방정치교육원에서 인정한 교육프로그램에 참여했을 때만 인정됨.

□ 독일 시민정치교육의 주체 : 정당재단과 시민사회단체

- 독일에서는 정당별로 정당재단이 설립되어 정치교육을 하고 있음.
 - 정당재단들은 정당이 지향하는 가치를 공유하면서도 정당과 인사와 재정 구조가 독립되어 있고, 선거에 개입하는 등 정당을 직접적으로 배타적으로 후원하는 것이 금지되어 있음.
 - 공익재단의 성격이 강한 정당재단들은 연방정치교육원을 통해 공급된 국고 보조금을 재원으로 정치교육을 실시함.

<표 1> 독일의 정당재단

재 단	자매 정당	설립연도	이념성향
콘라드 아데나워재단	기독교민주당	1964	기독교 민주주의
프리드리히 에버트재단	사회민주당	1925	사회민주주의
프리드리히 나우만 재단	자유민주당	1958	자유주의, 시장주의
한스 자이델 재단	기독교 사회연합	1967	기독교 민주주의
하인리히 뵐 재단	녹색당	1996	친환경, 생태, 인권, 양성평등
로자 룩셈부르크 재단	좌파당	1998	자본주의 비판, 민주적 사회주의

출전: 박명준(2012) 재구성

- 독일은 시민단체와 기업 연계 재단, 노동조합, 교회, 지방자치단체에서 운영하는 성인 평생교육기관인 시민대학 등 다양한 주체들이 각각 독립적으로 정치교육을 제공하고 있음.
- 다양한 세계관과 가치를 지향하는 다원적 교육주체와 프로그램이 다원주의적인 독일 정치교육의 원리를 담보하고 있음.
- 연방 및 주의 정치교육원들은 정치적 중립성의 원칙을 엄격히 준수하며, 자유민주주의라는 핵심가치에 이탈하지 않는 한 독립적인 정치교육주체들의 자율성을 보장하고 있음.

□ 독일 시민정치교육의 특징(요약)

- 독일의 정치교육은 기본적으로 헌법적 가치인 자유민주주의 교육이며, 다양성 속의 통합(Integration in Diversity)이라는 명확한 원칙 하에서 이루어지고 있음.
- 독일국민들은 국가주도의 체계적인 정치교육을 통해 성숙한 민주시민으로서의 의식과 역량을 배양하고 있으며, 이러한 정치교육은 다시 독일 민주주의를 더욱 확산시키고 공고화하는 선순환 효과가 있음.
- 독일은 연방정치교육원이 정치교육 프로그램을 운영하는 정치교육 주체들에 대한 통합적인 재정지원 투입 및 관리를 통해 교육의 효율성을 추구하고 있음(허영식, 2004).
- 독일은 정당재단, 교회, 노조, 시민단체, 기업재단 등 다양한 주체들이 독립적인 정치교육의 공급자로서 자율적으로 정치교육을 실시하고 있음.
- 독일의 정치교육은 정당과 가치를 공유하면서도 정당으로부터 독립적인 정당재단이 정치교육의 핵심 주체로서 역할을 수행하고 있음.

Ⅱ. 시민정치교육의 제도화 추진과정

1. 추진 개요

□ 시민정치교육 제도화 추진 과정

- 1990년대 후반부터 본격화한 시민정치교육의 제도화 논의는 독일의 정치교육을 연구하고 그 도입 필요성을 주창해온 학자들과 일찍부터 시민교육을 실천하며 시민정치교육의 중요성에 눈뜬 진보 성향의 시민단체들이 이끌어 왔음.
- 민주시민교육에 대해 상이한 방향성에 견지한 이 두 그룹이 서로 갈등과 타협을 반복하며 시민정치교육의 법제화를 주도함.
- 전자가 독일의 초당파적으로 설립된 연방정치교육원과 유사한 민주시민교육 기관을 국회에 설립하고 민주시민교육 전문가의 역할을 강화하는 법률안을 추진한데 반해, 후자는 민주시민교육의 시민사회 주도를 염두에 두고 탈정치적인 행정부에 상대적으로 정책 및 지원기구로서의 역할에 방점을 두는 민주시민교육 주관 기관의 설치를 주장함.
- 민주시민교육의 법제화 움직임이 가시화되자 보수와 진보 시민단체들이 앞 다투어 논의에 가세하면서 제도화 추진주체들이 보다 다원화하고 내용적으로도 백가쟁명식 논쟁으로 흘러갔으나 제도화 논의의 기본골격은 그대로 유지됨.

□ 시민정치교육 제도화 무산 이후

- 정치권의 외면으로 세 차례 발의된 법안들이 성과를 거두지 못하자 민간 주도의 제도화 논의는 소강상태로 접어들고 반면에 다양한 정부 주도의 사회교육 관련 법률들이 연이어 제정되고, 정부기구들이 설립한 교육기관들이 눈에 띄게 시민교육기관으로서의 역할을 확대해 감.
- 통일교육지원법(1999), 법교육지원법(2008), 환경교육진흥법(2008), 경제교육지원법(2009) 등 사회교육 관련 법률들이 잇달아 제정되고(충남대 산학협력단, 2011), 국회의정연수원, 국정홍보처, 통일교육원, 한국교육개발원, 선거연수원 등이 유관 분야를 중심으로 시민교육을 강화해 감(정하운, 2013).

- 중앙선거관리위원회가 1996년 선거연수원을 설치하고, 2000년 선거연수원 내에 정치교육과를 신설하며, 2004년 ‘독일연방정치교육원과 교류협력 협정’을 체결하는 등 민주시민교육을 활성화하자(중앙선거관리위원회, 2013), 정치적 중립성과 민주시민교육과의 업무의 친화성을 이유로 중앙선거관리위원회를 시민교육의 주체기관으로 삼자는 논의가 중앙선거관리위원회 안팎에서 제기됨(박효중, 2004; 정하운, 2013).

2. 추진경과

□ 문민정부의 민주시민교육 제도화 논의

- 민주시민교육 제도화 논의는 문민정부의 출범과 함께 정부 차원에서 시작되었으나 정책화되지 못하고 민간의 제도화 논의를 추진하는데 효과를 얻는데 그침.
- 1995년 정무장관실은 국무총리 산하 세계화추진위원회가 배정한 국정과제인 ‘시민정치의식의 세계화’를 민주시민교육의 제도화로 구체화한 시안을 마련, 세계화추진위원회 산하 정치분과위원회에 제출했으나, 정책화되지 못함(권찬호, 2009).
- 정무장관실이 추진한 제도화 방안은 정부가 주도하고 민간이 동참하는 민주시민교육원의 국회 설치 등 민주시민교육을 연구하는 학자들의 주도로 국회에 제출된 민주시민교육지원법안(1997)과 기본골격이 매우 흡사함.
 - ※ 문민정부의 교육 개혁을 주도적으로 추진한 대통령 자문기구인 교육개혁위원회(1994. 2. 5 ~ 1998. 2. 24)가 획일적이고 주입식 이념교육을 탈피하여 자유민주주의 이념교육의 새 틀을 마련하기 위해 각계 인사 19명으로 구성된 민주시민교육연구위원회(1996. 10. 9 ~ 12. 31)를 설치하고 민주시민교육개혁안을 마련하였으나, 이 안은 교사들의 민주시민역량 강화 등 학교 내 교육에 관한 논의로 그치고 일반시민 대상으로는 확대되지 못하였음(박상필, 2002).

□ 학계의 민주시민교육 제도화 논의와 민주시민교육지원법안

- 학계 차원의 민주시민교육 제도화 논의는 민주시민교육을 연구하는 학자들로 구성된 학술단체인 한국민주시민교육협의회가 주도함.
- 이들 학자들은 독일의 정치교육을 모델로 삼아 민주시민교육을 관장하는 민주시민교육원을 초당적으로 설치 운영하는 것을 핵심 내용을 하는 민주시민

교육지원법안을 제안했고, 1997년 10월 박명환 등 여야 60명 의원이 발의했으나 15대 국회 임기종료로 자동 폐기됨.

- 민주시민교육지원법안은 민주시민교육은 민주정치문화 함양과 자유민주주의 발전을 목적으로 실시하고, 국회 소속 민주시민교육원이 민주시민교육 정책의 수립과 교육의 실시, 지원육성, 교육담당자의 교육훈련, 조사연구, 국제협력 등 민주시민교육 전반을 관장하되 교육방법으로는 다양성 속의 통합을 추구하면서, 민주시민교육 전문가가 교육을 담당하도록 되어 있음.

□ 학계·시민단체 연대와 시민교육진흥법안

○ 시민단체 차원의 민주시민교육 제도화 논의는 1997년 시민교육사업을 추진하고 있는 경실련 등 11개 단체³⁾가 결성한 민주시민교육포럼이 주도함.

- 국가기관 주도의 정치교육에 비판적인 시민단체들로 구성된 민주시민교육포럼은 민주시민교육과 법제화에 대해 지속적인 연구를 했으나 독자적으로 국회에 입법청원을 하는 대신 한국민주시민교육협의회와 연대하여 공동안을 국회에 제출하는 것으로 선회함.
- 여러 차례의 공식 비공식 협의를 거쳐 민주시민교육협의회와 민주시민교육포럼은 합의안을 도출했으며 이 안을 기초로 하여 2000년 1월 김찬진 의원 등 30인이 시민교육진흥법안을 국회에 제출하였으나, 이후 두 단체는 상호 불신과 이견으로 연대를 지속하지 못하고 단일화 합의를 파기함.
- 시민교육진흥법안은 정치적 당파성 배제를 강조하면서, 국회 대신 국무총리실에 중앙시민교육위원회를 설치하고, 중앙시민교육위원회의 심의의결 기구로서의 성격과 정책 및 지원기구의 역할을 부각하고, 지방시민교육위원회를 분리하고 자율성을 부여하는 등 관료화를 견제하고, 시민단체도 민주시민교육의 주체임을 명시하고, 국가와 지방자치단체에 시민단체가 추진하는 시민교육에 대한 재정적, 행정적 지원의무를 부과하는 등 시민단체 주도성을 강조함.

3) 민주시민교육포럼에 참여한 11개 단체는 경실련, 공동체의식개혁국민운동협의회, 기독교윤리실천운동, 참여연대, 학부모연대, 한국여성단체연합, 여성사회교육원, 한국여성유권자연맹, 한국YMCA 연맹, 환경운동연합, 흥사단이나 일부 자료에서는 함께하는 시민행동을 포함하여 12개 단체 명단을 제시하기도 함. 이 단체는 1997년 9월 5일 결성되었고 독일 아테니워재단이 후원함(김동춘, 2000; 송창석, 2001).

<표 2> 법률안 비교

	민주시민교육지원법안(1997. 10.)	시민교육진흥법안(2000. 1.)
발의	박명환 등 51인	김찬진 등 30인
목적	민주정치문화 함양 자유민주주의 발전과 정착 민족통일 도모 인류공영의 이상 실현	민주주의 발전과 평화적 민족 통일 실현에 기여 국민이 지켜야할 규범과 선진 사회 시민이 갖추어야 할 행동양식 습득 민주주의 기본원칙 부정 및 개인적 정치적 파당적 목적을 위한 방편으로 사용 금지
시민교육지원		국가에 시민교육을 행할 책임 부여 국가와 지방자치단체에 시민단체 등에 시민교육에 필요한 행정적 지원 의무 부과 및 운영 경비 지원 국고유재산 무상대부, 시민교육시설 운영하는 개인 또는 법인에 조세 감면 등 허용, 공무원 및 공공기관 직원, 근로자에 학습 휴가 및 학습비 지원
교육	다양성 속의 통합 민간, 정부, 정당이 공동 참여한 가운데 민주시민교육전문가가 교육 담당	중앙시민교육위원회와 지방시민교육위원회가 주관하되 각급 교육기관, 시민단체, 종교단체도 실시
소속	국회 소속 민주시민교육원 설치	국무총리 산하 중앙시민교육위원회 설치 - 시민교육에 관한 중요정책 심의의결 광역단체장 산하에 지방시민교육위원회 설치
업무	민주시민교육의 기본정책수립 민주시민교육의 실시 및 지원육성 민주시민교육담당자 교육 훈련 민주시민교육에 관한 조사연구 교육기관과의 협력조정 연구결과의 출판 및 발표 국제협력 등	시민교육기본계획의 수립 시민교육지원정책의 수립 각 행정기관 및 지방자치단체에 대한 권고 시민교육사업의 제안 및 심의 시민단체 등에서 시민교육종사자 교육훈련 시민교육 교재개발 및 조사연구에 지원 시민교육시설의 설치 및 지원 등
조직	이사회: 교육원 업무의 주요 사항 의결 임원: 원장과 부원장을 포함한 11인 이내의 이사, 감사 국회의원인 이사와 감사는 의석비율로 선임, 약간 명의 학식덕망인사 포함 임기: 3년 7인의 전문가로 구성된 학술자문위원회 구성, 민주시민교육의 기본정책 수립	위원회 구성: 위원장 1인, 11인 이내의 위원 위원장: 국무총리 위원: 유관 장관 및 시민교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에 위원장이 위촉 시민교육지원단: 위원회의 사무처리 위원회에 한국시민교육센터 설치: 시민교육방법연구 및 교재개발과 교육담당자 교육훈련 국회에 시민교육평가위원회 설치: 시민교육의 적정성 평가
재정	국회 정부 예산에서 출연금과 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부 지급	국가와 지자체 등이 시민단체 등에 행정적 지원

□ 민주시민교육네트워크 제안 법안

- 국회에서 시민교육의 법제화가 추진되는 등 민주시민교육의 제도화가 본격 추진되면서 시민단체들의 민주시민교육 제도화 논의가 분출
 - 1998년 12월 시민사회단체 43개와 미국의 NED(The National Endowment for Democracy)와 독일의 프리드리히 나우만 재단 인사들이 국제세미나를 개최한 것을 계기로 민주시민단체협의회를 결성하고, 산하에 민주시민교육위원회를 발족하여 민주시민교육에 대한 인식 확산을 위한 소식지 발간, 교육 실시, 국회의원들을 대상으로 설문조사 및 토론회 등을 개최(김동춘, 2000)
 - 1999년 9월 민주시민교육포럼에 참여하지 못한 단체들이 제도화 과정에서 자신들의 목소리를 반영할 목적으로 민주시민교육네트워크⁴⁾를 결성, 세미나와 공청회를 개최하며 독자적인 법안을 마련하였으나 법안으로 정식으로 발의되지는 않음.
 - 민주시민교육네트워크안은 교화금지, 사회적 쟁점 교육, 민주적 토론의 원칙과 민주시민교육의 독점 지양과 다양성 있는 교육 등 독일의 시민교육의 기본 원칙을 중심으로 민주시민교육의 원칙을 제시하고, 정부와 교육단체, 시민사회단체뿐만 아니라 정당도 시민교육의 주체로 열거하고, 정부 관련 부처와 정당, 시민단체가 참여하는 재단법인 형태의 민주시민교육원을 설립·운영하되, 민주시민교육원의 업무에 시민사회단체의 민주시민교육에 대한 지원의무를 구체적으로 명시함.

□ 민주시민교육지원법안 수정안 제출

- 정치권의 무관심으로 시민교육의 법제화가 무산되면서 시민단체 중심의 민주시민교육 제도화에 대한 논의도 퇴조함.
 - 2007년 6월 이은영 의원 등 15인이 발의로 민주시민교육지원법안이 일부 수정하여(당초 출연금과 사업비를 국회에서 정부예산으로 출연금은 지원하던 것을 사업비는 중앙선관위가 지원하는 것으로 수정) 재차 국회에 상정했으나,

4) 민주시민교육네트워크에 참여한 단체로는 국제평화전략연구원, 녹색소비자연대, 민주개혁국민연합, 민주시민교육센터(자유총연맹), 민주언론시민운동연합, 새마을운동협의회, 신사회공동선운동연합, 언론개혁시민연대, 열린사회시민연합, 유네스코한국위원회, 정신개혁시민협의회, 지속가능한개발네트워크, 천주교정의구현전국연합, 한국교육연구소, 한국기독교학생총연맹, 한국노동조합총연맹, 한국민족예술인총연합, 한국여성노동자협의회, 한국청년연합회, 한국유먼네트워크 등 20여개 단체 등임(김동춘, 2000; 송창석, 2001).

이 법안 역시 임기만료로 폐기됨.

- 2010년 6월 민주시민교육의 법제화에 공감하는 보수와 진보 시민단체, 학계 및 공공기관들이 민주시민교육거버넌스를 결성하여 민주시민교육에 대한 사회적 관심을 확대하고, 제도화 재추진을 준비하고 있음.

□ 정부주도 사회교육의 진흥과 민주시민교육기관으로서 선관위의 부상

○ 2000년대에 접어들면서 사회교육 관련 법률이 홍수를 이루면서 분야별로 사회교육이 활성화되고, 정부 교육기관들이 주도하는 시민교육이 확대됨에 따라 민간 주도의 민주시민교육 제도화 논의에도 변화가 불가피할 전망이다.

- 1999년 국가의 평생교육 진흥의무 이행을 위한 기본법으로서 평생교육법이, 1999년 통일교육의 법적 제도적 틀 마련을 위한 통일교육지원법이, 2008년 법의식 함양을 위한 법교육지원법안이, 2008년 환경교육 활성화를 통해 지속 가능한 발전에 기여하기 위한 목적으로 환경교육진흥법이, 2009년 경제교육 활성화를 위한 경제교육지원법이 제정됨(충남대 산학협력단, 2011).
- 민주시민교육으로 포괄할 수 있는 다양한 사회교육법률이 개별적으로 제정되어 분야별로 사회교육이 활성화가 추진되는 상황은 민주시민교육의 법적 근거를 마련할 필요성을 약화시키고 통합적인 민주시민교육기관의 창설에 주안점을 둔 그간의 제도화 논의에도 상당한 영향을 줄 것으로 보임.⁵⁾
- 국회의정연수원, 국정홍보처, 통일교육원, 한국교육개발원, 선거연수원 등이 유관 분야를 중심으로 시민교육을 확대 강화해 감(정하운, 2013).
- 특히 1996년 선거연수원을 설치하면서 민주시민교육에 첫 발을 들여놓은 중앙선거관리위원회는 2000년 선거연수원내 정치교육과를 신설하고 민주 시민교육을 본격화했으며, 교육내용도 초기의 선거법 중심에서 탈피하여 다양화되고, 교육대상과 규모도 꾸준히 확대되어 감.

※ 2012년 선거연수원이 20개 과정을 개설하여 1,318회에 걸쳐 7만 7,410명을, 각급 선거관리위원회가 20여개가 넘는 다양한 연수과정을 통해 2만9,797회에 걸쳐 115만6,943명을 교육함(중앙선거관리위원회, 2013).

5) 다양한 분야에서의 체계적 입법에 의한 사회교육의 진흥은 연방정치교육원을 중심으로 한 독일식의 통합형 모델에 대해 보다 다원화된 분산형 시민정치교육 모델의 가능성을 제시한다고 볼 수 있음. 이로 말미암아 향후 분야별 사회교육이 어떻게 시민정치교육으로서의 내용성과 질을 확보할 수 있게 할 것인가, 전체적으로 시너지를 발생할 수 있는 효율적 교육을 위해 상호조율을 어떻게 할 것인가, 정부주도의 다양한 사회교육에 시민의 능동적 주체적 참여를 어떻게 제고할 것인가를 둘러싸고 시민정치교육 차원에서의 법률정비 등 제도보완의 필요성이 제기된다고 볼 수 있음.

- 국가기관으로서의 확고한 정치적 중립성과 민주시민교육과의 업무의 친화성을 이유로 중앙선거관리위원회가 민주시민의 주체기관으로 적격이라는 의견이 제기되고 있고, 중앙선거관리위원회 자체도 2004년부터 독일연방정치교육원과 교류협력 협정을 체결하는 등 장기발전계획을 수립하여 선거연수원을 중심으로 민주시민교육원을 설립하는 방안을 내부적으로 추진하고 있음(박효중, 2004; 정하윤, 2013)⁶⁾.

<표 3> 민주시민교육 제도화의 주체기관별 장단점

	행정부 주체형	입법부 주체형	민간주도형	중앙선거관리위원회 주체형
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 행정지원 용이 • 재정지원(예산확보) 용이 • 교육대상 선발 및 동원 용이 • 교육센터의 기타 사업 추진 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 관료주의 영향력 배제 • 예산확보 용이 • 관련입법 용이 • 여야 합의 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직운영의 자율성과 민주성 확보 • 정치적 중립 • 시민의 자발적 참여 유도 • 교육내용의 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직운영의 자율성과 민주성 확보 • 정치적 중립 • 전국적 규모 교육 체제 확립 • 재정확보 용이 • 기존 인프라 활용 • 헌법기관
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 중립성 문제 • 국민의 지지획득 문제 • 관료주의와 행정 편의주의 가능성 • 민주시민교육의 의미 변질 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회와 행정부간 갈등 표출 가능성 • 행정부의 국회 의사 반영시 문제점 • 정치논리에 따른 운영의 문제점 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정확보 어려움 • 센터설립에 참여하는 이해관계의 입장조정 어려움 • 조직운영의 일관성과 효율성 제고 문제 • 전국 규모의 조직 가동의 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 관 주도시 관료화에 대한 폐단 • 민 주도시 비전문성과 비효율성 • 조직이원화시 책임 소재 불분명 • 교육전담인력의 부족

출처: 정창화(2005), 정하윤(2013)에서 재인용

6) 중앙선거관리위원회가 추진하는 시민정치교육은 독일식의 광범위한 영역에 걸친 포괄적인 시민정치교육이라기보다는 보다 순수한 의미의 정치, 정당, 선거에 특화된 시민정치교육일 공산이 큼. 시민정치교육의 주체로서 중앙선거관리위원회는 이러한 특화된 분야에서 전문성과 경륜, 공적기관으로서 일관성, 지속성 있는 교육을 담보할 수 있고, 선거관리가 주된 업무인 까닭에 정당과 형성된 유기적 관계를 감안하면 정당으로서는 정치교육에 대한 접근성이 뛰어나 현재까지 제안된 시민정치교육기관 모델 중에서 가장 정당 친화적인 모델로 평가됨.

Ⅲ. 민주시민교육의 제도화 논의의 문제점과 과제

□ 논의과정에서의 정당 소외

- 민주시민교육의 제도화 논의 과정에서 정당이 철저히 소외되고 주변화 됨.
 - 자유민주주의는 정당 정치이며 국민의 정치적 의사형성을 주도하는 정당이 민주주의의 보루로서 민주시민을 길러낼 책임까지 떠안는 것이 지극히 당연함.
 - 독일의 경우 정당들이 주도하여 민주시민교육의 원칙을 수립하고 민주시민교육기관을 설립했을 뿐만 아니라 실제로 정당이 설립한 정당재단이 시민들을 상대로 민주시민교육을 직접 담당하고 있음.
 - 우리 정당들은 정당이 민주시민교육을 담당하면 오히려 정치적 균열이 심화될 것이라는 따가운 비판을 극복하고 다원성 속에서도 통합성을 이룩할 수 있도록 여야 정당들이 극단주의를 배격하고 중도성을 회복하여야 하며, 정당 주도 시민교육 과정에서의 당파성 극복방안을 스스로 제시해야 함.
 - 우리나라는 정당정책연구소를 정당법 등에 의해 법제화하여 운영하고 있는 바, 독일처럼 정당 정책연구소가 정당의 도구화에서 탈피하여 정당의 가치를 지향하면서도 독립되고 자율적으로 운영하면서 보다 상위의 민주주의의 사회정치적 토대를 강화하는 민주시민교육 기관으로 기능할 수 있도록 육성할 필요가 있음.

□ 과거지향적 시민사회

- 시민단체 주도의 민주시민교육의 제도화 논의는 1987년 민주화 이전의 낡은 의식에서 벗어나지 못하고 있음.
 - 시민단체들은 과거 권위주의 시대의 연장선에서 국가 주도의 시민교육에 대해 부정적 시각을 버리지 못하고 있으며, 다양한 가치 가운데 시민의 비판적 참여 측면을 일면적으로 강조하고 있음.
 - 민주시민교육은 근본적으로 헌법적 가치인 자유민주주의를 강화하는 교육이며, 궁극적으로 다양성을 넘어 통합성을 지향하고, 비판을 넘어 주체적 법적 실천역량을 가진 책임 있는 민주시민을 길러내는 교육임.
 - 민주시민교육이 제도화되고 시민단체 주도의 교육이 활성화된다면 단체의 성향에 따라 교육내용이 달라질 수 있어 가치의 상충에 따른 무질서, 혼란을 불러일으키는 역기능을 불러올 수 있음.

- 따라서 민주시민교육은 국가가 주도하고 시민단체가 참여하는 가운데 헌법과 합치하고 다원성과 통합성, 비판과 책임이 조화를 이루는 등 보편적으로 공유할 수 있는 시민적 가치를 중심으로 이루어져야 함.⁷⁾

□ 민주시민교육과 함께 성숙한 민주사회를 향하여

○ 민주시민교육은 절차와 제도 중심의 외형적 발전 대신 실질적 내용적 민주 발전을 촉진할 것임.

- 선출된 정치엘리트들의 경쟁에 의존하는 엘리트 민주주의는 소수의 참여를 통해 신속하고 효율적인 의사결정을 가능하게 하는 효율적인 모델이나 다수 시민의 참여를 필요로 하지 않고 정치적 무관심을 촉발함.
- 일반적으로 민주주의에서 경쟁적 엘리트 민주주의의 속성이 강화될수록 사회구성원은 공동체 의식보다는 원자화되고 고립화되는 반면, 공동체적 의식과 시민참여가 활성화될수록 숙고민주주의가 발달하고 공동선을 중시하는 공동체 민주주의 경향이 강화됨(고상두, 2004; 차명제, 2007).
- 비판적 참여를 강조하는 민주시민교육의 활성화는 필연적으로 숙고민주주의를 발전시켜 공동체적 관계를 강화하는 방향으로 정당간의 관계와 사회경제적 관계의 변화를 동반하게 될 것임.
- 정당들이 민주시민교육과 함께 민주주의의 성숙에 비례한 사회적·정치적 변화에 능동적으로 대비하지 못하면 시대적으로 낙오하게 될 위험이 있음.

7) 민주시민교육의 이름으로 과거 대학 운동권식의 의식화 교육의 재현되지 않을까 우려하는 목소리가 있음. 민주시민교육에 있어 이념과 가치 측면에서 어디까지 포용하고 어디부터 배제할 것인지를 사회적 합의를 바탕으로 명확한 기준을 마련해야 함. 독일의 시민정치교육도 극단세력의 참여를 철저히 배제하고 있음을 고려하여, 민주시민교육 과정에 극단 세력의 접근을 원천적으로 차단하는 방안을 마련하는 것도 민주시민교육에 대한 사회적 지지를 확보하는데 있어 중요한 관건임.

부록: 여의도연구원의 시민정치교육 제도화 추진경과

□ 국회 법률안 제출

- 2013. 7. 5. 前여의도연구소장⁸⁾ 김광림 의원을 비롯한 15명의 새누리당 국회의원들은 정당정책연구소가 정책현안에 대한 국민의 이해를 돕고, 조사·연구 결과를 국민들에게 직접 알리는 등 성숙한 시민의식 함양과 국민통합을 위해 헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 교육을 실시할 수 있도록 허용하는 정당법 및 정치자금법 개정안을 발의했음.
- 여의도연구원이 추진한 정당법 및 정치자금법 개정안의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 정당법 제38조 제1항을 개정하여 정책의 개발·연구활동으로 한정된 정당정책연구소의 목적사업에 ‘헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 교육’을 추가하고,
 - 정당정책연구소의 시민교육 활동을 뒷받침하기 위하여 정치자금법 제18조 제1항 제6호가 정당 국고보조금 지급 허용 대상을 당원교육훈련비로 한정하고 있는 데 대해 교육의 대상에 관계없이 교육훈련비를 사용할 수 있도록 당원 조항을 삭제하고,
 - 정당법 제38조 제3항을 신설하여 정당 정책연구소가 시민과 당원교육을 위해 필요한 범위 안에서 출판물 유상판매, 교육비 징수, 외부 연구용역 수주 등 수익사업을 할 수 있도록 허용함.

□ 새누리당 당규 개정과 여의도연구원 정관 개정

- 2013. 10. 2. 새누리당은 새누리당의 정당정책연구소인 여의도연구원을 규율하는 당규 정책연구소설립및운영에관한규정 개정안을 유일한 안건으로 삼아 제1차 상임전국위원회를 열고 ‘헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 시민교육’을 여의도연구원의 사업에 추가하는 등의 당규 개정안을 의결했음.
- 당시 이주영 여의도연구원 원장은 상임전국위원회에 상정된 당규 개정안 제안설명을 통해 ‘헌법적 가치구현을 위한 자유민주주의 시민교육연구소’가 여의도연구원의 5대 혁신 목표⁹⁾의 하나임을 천명함.

8) 여의도연구소는 여의도연구원의 옛 이름임. 2013. 10. 2. 제1차 상임전국위원회에서 여의도연구소를 여의도연구원으로 명칭을 변경하는 정책연구소설립및운영에관한규정 개정안이 의결됨.

- 여의도연구원은 2013. 10. 8. 제64차 이사회를 열고 상임전국위원회에서의 당규 개정 취지를 충실하게 반영하여 ‘헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 시민교육’을 여의도연구원의 사업에 추가하는 정관 개정을 단행함.

□ 여의도연구원의 혁신과 시민정치교육

- ‘헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 시민교육’을 여의도연구원의 주요 사업으로 추가하는 당규 및 정관 개정과 더 나아가 정당정책연구소가 시민교육을 할 수 있도록 허용하는 법률개정안의 제출은 여의도연구원이 정립한 혁신방안을 제도화하기 위한 노력의 일환이었음.
- 여의도연구원은 대통령 선거 직후부터 국내외 연구소를 벤치마킹하고, 국민과 전문가, 당내의 의견을 폭넓게 수렴하여 국민행복시대를 디자인하는 혁신하는 정당정책연구소로 재탄생하기 과감한 혁신방안을 마련함.
- 여의도연구원은 정책정당·교육정당을 선도하는 세계적인 싱크탱크로 발돋움하기 위해 헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 시민교육 연구소를 주요 혁신 비전의 하나로 설정하고 교육을 매개로 시민과 소통하는 국민 속의 연구소를 구현하는데 역량을 집중하기로 함. 이를 위하여 장기적으로 여의도 아카데미를 설립할 계획으로 있음.

□ 여의도연구원 시민정치교육 제도화 추진의 의의와 한계

- 시민정치교육에 대한 요구를 정치권이 수렴하여 정당정책연구소가 이를 실시하는 안을 국회에 법률안으로 제출한 것은 정당이 시민정치교육의 필요성을 적극적으로 긍정하고, 제도화 추진한 첫 사례로서 각별한 의의가 있다고 봄.
- 야당도 아닌 여당이 시민정치교육의 필요성을 제기하고 당의 공식적 의결 기구에서 총의를 모아 당규 및 정관개정을 통해 당내 규범으로 정립하는 등 시민정치교육을 선도적으로 제도화를 추진함.
- 성숙한 시민의식 함양과 국민통합을 위해 헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 교육을 주창함으로써 시민정치교육의 목표와 방향성과 같은 시민교육의 대원칙을 천명함.

9) 여의도연구원은 △정책정당을 선도하는 정책연구소, △헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 시민교육 연구소, △젊은이들에게 꿈과 희망을 주는 청년연구소, △지식사회의 중추역할을 하는 허브연구소, △활발한 국제교류를 통해 세계로 뻗어가는 글로벌연구소를 5대 혁신 목표로 정립함.

- 법률 개정을 통해 시민정치교육을 정치권의 보편적인 규범으로 확산함으로써 정당이 시민정치교육을 주도하겠다는 의지를 드러냄.
 - 정당정책연구소를 시민정치교육의 기관으로 설정함으로써 정당이 시민정치교육을 실시하는 구체적인 방법을 제시함.
- 그럼에도 불구하고 새누리당과 여의도연구원의 시민정치교육의 제도화 노력은 그동안 학계와 시민사회가 주도했던 시민정치교육에 관한 논의와는 아무런 연계 없이 독자적으로 추진된 것으로 국가적 차원에서 시민정치교육을 어떻게 추진할 것인지에 관하여는 정책적 비전이나 청사진을 제시하지 않고 있다는 점에서 비판의 여지가 있음.

참고문헌

- 권찬호(2009), 정부차원 민주시민교육의 제도화 추진에 관한 사례연구: 문민정부 세계화추진위원회의 ‘시민정치의식의 세계화’ 과제 처리 과정을 중심으로, 한국시민윤리학회보 22:2
- 고상두(2004), 민주주의와 정치교육, 중앙선거관리위원회 한국정치교육의 발전방안 자료집
- 김동춘(2000), NGO란 무엇인가, 아르케
- 박명준(2012), 독일 싱크탱크 산책, 희망제작소
- 박상필(2002), NGO와 정부 그리고 정책, 아르케
- 박효종(2004), 민주주의 개혁을 위한 노력과 과제: 중앙선관위의 역할을 중심으로, 선거관리 제50호
- 서준원(2000), 민주시민교육지원법안 추진과정과 향후과제, 한국민주시민교육학회보 5
- 송창석(2001). 시민단체의 정치교육(민주시민교육): 가칭 민주시민교육지원법 입법 방안을 중심으로, 자치행정연구 제2호
- 신두철(2004), 독일의 정치교육과 시사점, 중앙선거관리위원회 한국정치교육의 발전방안 자료집
- 신두철(2005), 한국시민교육의 제도화, 한국NGO학회
- 온드레이 칼리나(2013), 독일 정치 교육의 제도화: 교육시설과 정치 교육자의 과제와 역할, 한국민주시민교육학회·비교민주주의 학회 공동학술회의 자료집
- 임종현(2013), 독일 정치재단의 정치교육, 정치와 평론 제12집
- 정하운(2013), 한국 민주시민교육 제도화와 주체, 한국민주시민교육학회·비교민주주의 학회 공동학술회의 자료집
- 중앙선거관리위원회(2013), 선거관리위원회 50년사

차명제(2007), 시민의식 고양을 통한 민주주의발전 가능성 모색: 민주시민교육을 중심으로, NGO연구 5:2

충남대 산학협력단(2011), 각국의 민주시민교육 제도 및 관련법안 연구

허영식(2004), 민주시민교육 제도화 방안에 대한 일고, 중앙선거관리위원회 한국 정치교육의 발전방안 자료집

새누리당의 싱크탱크인 여의도연구원에서는 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연브리프」를 발간하고 있습니다.

「여연브리프」의 전문을 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.



여의도연구원

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)