

IFS 국가 정책 제언 시민교육의 토대 구축을 위한 정초 합의

서울대 정치외교학부 김주형 부교수
서울대 사회교육과 모경환 교수



1 한국의 시민교육

현황

- 민주주의의 퇴행 또는 권위주의화에 대한 위기감이 확산하는 가운데, 건강한 민주주의를 지탱하는 근간으로서 시민성(citizenship)의 중요성이 다시 강조되고 있음
- 그러나 지금까지 한국의 시민교육은 좁은 범위, 내용, 방법에 국한되어 충분한 체계성과 지속가능성을 확보하지 못했음
- 그간 여러 공공기관, 시민사회단체, 지자체, 학계 등에 의해 시민교육의 중요성에 대한 인식을 확산하고 다양한 프로그램과 공모사업 등을 진행해 왔지만, 전체적으로 보았을 때 시민교육의 원칙과 방향에 대한 견고한 토대를 결여한 채 체계성과 지속력 면에서 한계를 드러내고 있음
- 시민교육 관련 지원 체계도 충분히 갖춰지지 못했고, 특히 학교의 시민교육은 중립성에 대한 논란 등으로 인해 오히려 더 위축되는 경향이 강함. 그 결과 정치적 조류에 따라 시민교육의 내용과 방향이 요동치는 경향이 반복됨
- 이러한 제도적 불안과 단절 속에서 서울대 국가미래전략원 민주주의 클러스터에서는 2024년 봄, 서울시 6개 고등학교의 학생들을 대상으로 자율적인 동아리 활동 차원에서 제22대 국회의원 선거를 계기로 한 ‘모의선거’를 기획·실행한 바 있음

방향성

- 시민교육을 시기, 주체, 내용 각 측면에서 확장하는 과제가 시급함. 초·중등교육에서 평생교육에 이르기까지 학교 안팎에서 전 생애 주기를 함께 하고, 각급 학교, 정부, 공공기관, 정당, 시민사회 단체 등이 경쟁적이면서도 보완적인 관계를 형성하며, 이론과 교과서를 중심으로 하는 전달형 교육을 넘어 사회적 삶의 구체적인 질문과 경험으로 확장해야 함
- 이러한 방향으로 시민교육의 토대를 구축하기 위해서는 낱개의 정책이나 프로그램의 누적을 넘어서는 종합적이고 체계적인 노력이 필요함. 그리고 이러한 노력이 전개되기 위한 선행 조건은 시민교육의 필요성, 원칙, 방향에 대한 기본적 합의, 즉 ‘정초 합의(foundational consensus)’를 도출하는 것임
- 아래에서는 이러한 정초 합의를 이루고 실행에 옮기는 방법으로 시민의회(citizens’ assembly) 방식을 제안함

신분 확인



투표용지 수령



투표



투표함 투입



* 2024년 4월 서울시 한 고등학교의 모의선거 현장. 교사의 정치적 중립성에 대한 과도한 우려로 인해 학교의 시민교육이 매우 위축되어 있고 정규 교과 안에서 정치적 주제에 접근하기 어려운 현실에서, 많은 학생이 자발적 동아리 활동을 통해 선거, 정당, 사회운동 등의 주제에 대한 참여를 경험한 사례임

2 시민교육 확산을 위한 그간의 노력

- 시민교육의 토대 구축을 위한 그간의 노력은 크게 두 갈래로 나뉘어 진행되어 왔음. 이 각각을 '사회적 합의'와 '정치적 합의' 도출을 위한 시도로 부를 수 있음

사회적 합의의 경로

- '사회적 합의'의 경로는 이른바 '사회적 대화'를 통해 시민교육 관련 주요 당사자와 일반 국민의 의견을 모아내는 과정임. 비교적 최근의 대표적 사례로 민주화운동기념사업회가 주도하여 1년 남짓 진행한 후 2019년 11월에 발표한 '민주시민교육 사회적 합의 첫걸음'을 들 수 있음



- 민주화운동기념사업회, 한국자유총연맹, 전국민주시민교육네트워크 등 여러 기관과 단체들이 힘을 모아 협력하였고, 그 과정에서 상당수의 일반 시민이 참여하는 권역별 원탁회의와 전국 속의 토론회 등을 거친 점 등을 높이 평가할 수 있음. 그 결과 도출된 합의문도 시민교육의 필요성과 원칙을 간결하면서도 풍부히 담고 있어서 주요 해외의 사례에 충분히 견줄 수 있음

- 그러나 '사회적 합의'의 방식에 국한되어 국회, 정부, 지자체, 교육청 등 공식 기관들의 정치적 의지 형성 과정과 유리되었고, 교사, 학생, 학부모, 학계 등 주요 주체들이 충분히 참여하지 못한 문제도 보임. 그 결과 제도화·정책화를 위한 후속 조치가 충분히 이어지지 못하였음

정치적 합의의 경로

- 이와는 달리 법제화를 통해 시민교육의 토대를 구축하려는 노력도 꾸준히 진행됐는데, 이를 '정치적 합의'의 경로로 부를 수 있음

- 현행 정당법이나 공직선거법을 개정하여 정당이나 선관위 등이 시민교육의 전면에 나서도록 하려는 움직임도 있었지만, 더 본격적인 시도로는 1990년대 말 이후 10여 차례 이어진 시민교육 지원 및 활성화를 위한 법률안 발의를 들 수 있음

- 그러나 주지하다시피 그간 되풀이해서 시도된 법제화의 노력은 여전히 결실을 보지 못하고 있음. 21대 국회까지 발의된 법안은 본회의 검토까지 가지 못하고 모두 임기만료폐기되었고, 22대 국회에서 발의된 세 법안은 현재 소관위 심사가 진행 중임

- 시민교육 총괄 기관을 어디에 어떤 방식으로 설치할 것인가 등의 문제에 대한 논쟁에 더해, 정치적 의지와 입법화 전략이 부족했던 것이 주요한 요인으로 보임. 법제화의 노력이 정치권을 넘어서는 넓은 사회적 공론화와 유리되면서 탄력을 받지 못한 문제도 지적해야 함

3 시민교육 정초 합의를 위한 시민의회

사회적 합의와 정치적 합의를 결합하는 시민의회

- 이상의 성찰은 시민교육의 토대 구축을 위한 '사회적 합의'와 '정치적 합의'가 분절적으로 진행되어 온 그간의 한계를 넘어서야 할 필요성을 제기함
- '사회적 합의'에만 몰두할 경우, 입법과 제도화를 위한 책임 있는 주체를 누락한 채 '사회적' 토의에 국한되는 문제가 있음. 반대로 '정치적 합의'만 추구할 경우 시민교육의 직접적인 당사자를 누락하고, 넓은 사회적 공감대 형성에 실패할 가능성이 큼
- 이러한 맥락에서 '시민의회'는 사회적 합의와 정치적 합의의 장점을 수렴하는 유력한 대안으로, 시민교육의 토대 구축과 같이 논쟁적인 공적 사안을 논의하기에 적합하면서도 실효성 있는 방법임이 해외의 많은 사례를 통해 입증되고 있음

- 시민의회는 무작위 추첨으로 구성된 일반 시민들이 질 높은 학습과 숙의를 통해 공적 사안을 토의하고 권고안을 도출해 내는 '숙의적 미니공중(deliberative mini-publics)'의 여러 시도 중 현재 세계적으로 가장 많은 주목을 받는 유형임
- 특히 한국의 '공론화 조사'나 기존의 '사회적 대화' 방식과 비교할 때 숙의의 질과 밀도가 높고, 정책 과정과의 연계가 용이한 형태로 제도화할 가능성이 크다는 장점이 있음
- 아이슬란드, 아일랜드, 벨기에, 유럽 연합 등에서 개헌, 정치제도 개혁, 기후위기 등의 난제를 시민의회와 공식 정치과정(의회나 정부의 심의, 국민투표 등)의 연계를 통해 성공적으로 다루는 사례가 지속적으로 보고되고 있음

시민의회가 공유하는 숙의적 미니공중의 일반적 특징

일반 시민들로 참여단 구성

무작위 선출 방식

충실한 정보 습득과 학습

퍼실리테이터가 이끄는 소그룹 토론과 질의응답 등 집합적 숙의

다른 미니공중과 구분되는 시민의회의 독특한 특징

통상 3~6개월 이상 장기간 운영

높은 숙의의 밀도와 횟수

의회나 정부의 심의 또는 국민투표 등 공식 정치과정과 긴밀히 연계

포괄적인 공공 의견수렴을 통해 사회적 공론화와 적극 연결

다양한 형태의 결과물과 보고서

4 ‘시민교육 특별위원회’와 ‘시민교육 시민의회’

- 당장 범용성 있는 시민의회를 제도화하는 것이 쉽지 않은 상황에서, 시민교육 사안에 한해 국회에 ‘시민교육 특별위원회’를 설치하고 그 활동을 ‘시민교육 시민의회’와 연동하는 방안을 제안함
- 우선 특별위원회를 다루는 국회법 제44조에 시민의회 관련 조항을 신설해 법적 근거를 마련해야 함. 이와 연동하여 국회 규칙으로 ‘시민의회의 구성 및 운영 등에 관한 규칙’을 별도로 제정하며, 국회 사무처의 인력과 예산을 통해 실무 지원이 이루어지도록 할 수 있음
- 이 법에 근거하여 ‘시민교육 시민의회’를 소집. 시민참여단의 규모와 활동 기간은 협의에 의해 결정하되, 충화무작위추출 원리에 의해 구성된 일반 시민들이 사전 학습-질의응답-소그룹 토의-전체 회의-의견수렴 등의 과정을 반복적으로 거치는 기본적인 골격을 유지해야 함

- ‘시민교육 시민의회’에서 다루는 의제는 시민교육의 정초, 즉 그 필요성, 원칙, 방향성과 같은 비교적 높은 수준의 추상적 논의에서 출발하는 것이 바람직함. 반면, 제도 설계 및 운영 방식과 관련된 구체적인 사항은 이후 필요에 따라 별도의 시민의회를 소집해 논의하거나, ‘시민교육 특별위원회’나 국회의 ‘교육위원회’에서 이어받아 다룰 수 있음
- 시민의회에서 도출한 권고안이 그 자체로 강제력을 가지기는 어렵지만, 그럼에도 불구하고 충분한 효과성을 가질 수 있도록 ‘시민교육 특별위원회’의 심의 기간과 방식을 미리 정해두고, 그 과정에 시민의회 대표, 교사, 학부모 등이 공동으로 참여하도록 해야 함
- 이처럼 국회와 시민의회가 논의의 두 축이 되지만, 전체 과정이 학계, 언론, 시민사회의 폭넓은 의견수렴 및 사회적 토의와 긴밀히 연계되도록 섬세하게 설계 및 운영해야 함

