

2 0 2 1  
정 책 중 심  
참 여 형  
민 주 시 민 교 육  
과 정 개 발  
연 구

2021년 7월



서울특별시  
생활속민주주의학습지원센터



서울특별시 생활속민주주의학습지원센터장 귀하

“본 연구보고서를 최종 결과물로 제출합니다.”

2021. 7. 30.

(사)정책연구소 이음

연구과제명

2021 정책 중심 참여형 민주시민교육 과정 개발 연구

책임연구자

손우정(정책연구소 이음 상임연구원/성공회대학교 사회과학연구소 연구위원)

공동연구원

정완규(정책연구소 이음 선임연구위원)

연구보조원

진정란(정책연구소 이음 선임연구위원)

연구기간

2021년 4월 1일 부터 2021년 7월 30일

본 보고서의 내용은 연구진의 견해로, 서울특별시 생활속민주주의학습지원센터의 공식 입장과 다를 수 있습니다.



## <제목 차례>

1장 서론 .....	1
1. 연구 배경과 목적 .....	1
1) 연구 배경 .....	1
2) 연구 목적 .....	8
2. 연구 방법 .....	10
1) 연구 전략 .....	10
2) 연구 방법 .....	10
3) 연구 프로세스 .....	11
2장 민주시민교육의 현황 .....	13
1. 서울시 생활속민주주의학습지원센터 .....	13
2. 평생교육 시민강좌 .....	17
3. 주민자치 교육 .....	20
4. 민주시민교육, 시민사회 활동가 교육 .....	27
5. 소결 .....	39

3장 민주주의와 시민, 그리고 정책 .....	41
1. 한국 민주주의의 전개 .....	41
1) 사회계약론과 민주주의의 개념 .....	41
2) 한국 민주주의의 전개 .....	42
2. 민주주의와 정책 .....	47
3. 민주적 정책결정 과정의 사례와 유형 .....	50
4. 소결 .....	57

4장 정책 중심 민주시민교육과 시범 사업 .....	58
1. 전략과 기초 .....	58
1) 전략적 방향 .....	58
2) 정책 중심 민주시민교육 프로그램을 위한 기초 .....	59
2. 시범 사업의 기획과 추진 .....	63
1) 시식통 : 시민의 지식 통로 .....	63
2) 서울민주시민아카데미 .....	66
3) 기후 위기 공론장 교육 .....	72
4) 주민자치 역량 강화 .....	74
3. 소결 .....	76

5장 정책 중심 참여형 교육 과정 설계 .....	77
1. 민주시민교육과 공론장 유형 .....	77
1) 합의를 형성하거나 갈등을 조정하는 유형 .....	78
2) 이미 형성되어 있는 쟁점을 결정하는 유형 .....	79
3) 정책 아이디어를 평가하거나 발굴하는 유형 .....	79
4) 소결 .....	80
2. 유형별 정책 중심 교육 과정 설계 .....	82
1) 합의 형성 공론장 예시 .....	82
2) 쟁점 선택형 공론장 예시 .....	91
3) 정책 아이디어 경연형 공론장 예시 .....	97
4) 정책 평가형 공론장 예시 .....	104
3. 소결 .....	109
6장 요약 및 결론 .....	110
1. 민주시민교육과 정책 중심성 .....	110
2. 정책 중심 민주시민교육 과정의 전략 .....	111
3. 정책 중심 참여형 민주시민교육 활성화를 위한 센터 사업 발전 방향 제언 .....	113
1) 센터 자체 사업 .....	114
2) 대외 연계 사업 .....	116
참고문헌 .....	120

## <표 차례>

<표 1-1> 21대 국회 민주시민교육 관련 계류법안(2021.4.5. 기준) .....	2
<표 1-2> 광역 자치단체 조례의 민주시민교육 정의 .....	2
<표 1-3> 민주시민교육에 대한 정의 .....	3
<표 1-4> 주요 국가 기관의 민주시민교육 관련 규정과 내용 .....	5
<표 1-5> 서울시 민주시민교육 관련 운영 현황(2021년 4월 기준) .....	7
<표 1-6> 면접자 코드 .....	11
<표 2-1> 2020년 시민참여 프로그램 .....	14
<표 2-2> 서울자유시민대학 학과 구성과 목표 .....	17
<표 2-3> 서울자유시민대학 민주시민교육 관련 강좌 .....	18
<표 2-4> 서울시 평생학습포털 민주시민 온라인 강좌 .....	19
<표 2-5> 주민자치학교 주체별 역할 .....	21
<표 2-6> 주민자치학교 기본 교육과정(안) .....	22
<표 2-7> 자치분권대학 교육과정 .....	25
<표 2-8> 민주시민교육 전문가 양성 시범 프로그램(2011년) .....	28
<표 2-9> 민주시민교육 전문가 과정(2012년) .....	28
<표 2-10> 민주적 의사소통과 의사결정 방법 연수(2012년) .....	29
<표 2-11> 민주시민교육 활동가 역량강화 교육프로그램(2018년) .....	30
<표 2-12> 민주시민교육 촉진자 과정 2회차 프로그램(2019년) .....	31
<표 2-13> 민주시민교육 강사 양성과정 1회차 프로그램(2020년) .....	31
<표 2-14> 민주시민교육 강사 양성과정 2회차 프로그램(2020년) .....	32
<표 2-15> 2기 강사 양성과정 3회차 프로그램(2020년) .....	33

<표 2-16> 서울시 NPO 지원센터 주요 지원 프로그램(2021년)	33
<표 2-17> 대학 연계 시민사회 활동가 교육	34
<표 2-18> ‘활동의 힘, 판’ 범주별 교육 프로그램	35
<표 3-1> 국가 중심 민주주의와 국민 중심 민주주의	45
<표 3-2> (시민)참여정책분석의 개념에 대한 여러 학자들의 견해	48
<표 4-1> 데이터 액티비즘 프로그램	68
<표 4-2> 참가자 교육 만족도 평가	69
<표 4-3> 민주시민교육의 시민성 효과 측정을 위한 시범 지표	70
<표 4-4> 데이터 액티비즘 시민성 효과 측정 결과	70
<표 4-5> UN기후 협상 온라인 게임 시민성 효과 측정 결과	74
<표 5-1> 공론장의 유형과 방식	77
<표 5-2> 합의도출형 공론장 진행 순서(예시)	87
<표 5-3> 쟁점 선택형 공론장 진행 예시	94
<표 5-4> 정책 경연형 공론장 진행 예시	100
<표 5-5> 정책 리스트 및 해설지 제작 예시	105
<표 6-1> 주민자치학교 커리큘럼 예시	118
<표 6-2> 정책 중심 참여형 민주시민교육 발전 방향	119

## <그림 차례>

<그림 1-1> 연구 프로세스	12
<그림 2-1> 생활속민주주의학습지원센터 프로그램(2020년)	13

<그림 2-2> '활동의 힘, 판' 교육 프로그램	35
<그림 3-1> 국민청원 폐기율(13대 국회~20대 국회)	44
<그림 3-2> 아일랜드 시민의회	50
<그림 3-3> 신고리 5·6호기 건설 중단 여부를 결정하기 위한 공론조사	52
<그림 3-4> 2019년에 개최된 알메달렌 정치박람회	53
<그림 3-5> 프랑스 기후시민의회	54
<그림 3-6> BAPE의 환경영향평가 과정	55
<그림 4-1> 일반적 민주시민교육과 정책 중심 민주시민교육	59
<그림 4-2> 정책 중심 민주시민교육의 성격	62
<그림 4-3> 시식통 접수 공고	65
<그림 4-4> 민주시민아카데미 제안 공고	66
<그림 4-5> 서울민주시민아카데미, 데이터 액티비즘	69
<그림 4-6> UN기후 협상 온라인 게임	73
<그림 5-1> 합의 도출형 공론장 절차	83
<그림 5-2> 사전 의견 취합 및 분야별 정리(예시)	85
<그림 5-3> 조별 우선순위 선정 방식 예시	88
<그림 5-4> 공유문서를 활용한 제안 토론	89
<그림 5-5> 쟁점 선택형 공론장 절차	91
<그림 5-6> 쟁점 선택형 온라인 공론장, '디베이트 서울'(2020년)	95
<그림 5-7> 정책 아이디어 평가형 공론장 절차	99
<그림 5-8> 아이디어 경연형 공론장, 코리아챌린지(2019년)	101
<그림 5-9> 정책 평가형 공론장 절차 예시	104
<그림 5-10> 최고의 정책 찾기 공론장 예시	107
<그림 6-1> 정책 중심 민주시민교육	112
<그림 6-2> 정책 공론장을 중심으로 한 사업 간 연계	114



## <요약문>

본 연구는 일상생활에서 진행되는 민주시민교육의 심화·확장을 위해 '정책'을 중심으로 한 교육과정을 개발하려는 시도다.

아직 법제화 단계까지 이르지 못한 민주시민교육은 지방자치단체 조례 제정이 이어지면서 제도적 영역으로의 진입이 가속화하고 있다. 그러나 민주시민교육은 민주시민으로서의 역량이나 정치참여를 위한 지식과 의지를 강화하거나 건전하고 올바른 시민, 자율적이고 성숙한 시민으로 성장시키려는 목적을 갖는 교육 등 매우 포괄적이며 추상적이고 모호하게 정의되면서 다른 시민 대상 교육과의 뚜렷한 차별성을 갖추지 못하고 있다.

민주시민교육만의 특성을 갖추기 위해서는 교육 내용이나 범주가 아니라 교육의 '성격'으로 구분하는 대안적 정의가 필요하다. 민주시민교육의 실천성을 강조한다면, 민주시민교육은 "다양한 영역에서 획득한 다양한 형태의 지식을 활용해 현실의 사회문제를 인식하고 해석하여, 이를 해결하기 위한 다양한 방식의 실천 역량과 의지를 키우는 교육"이라 할 수 있다. 전통적인 민주시민교육이 강조해온 문제의 인식이나 해석 능력과 구체적 행동(실천)을 매개하는 것이 바로 문제 해결을 위한 가설적 대안으로서의 '정책'이다.

'정책 중심 민주시민교육'은 문제 해결을 위한 대안의 생산을 전문가의 영역으로 남겨두지 않고 시민이 직접 개입하고 주도할 수 있게 만드는 역량을 기르는 것으로, 여타의 시민 대상 교육과 차별화된 특성이 될 수 있다. 이처럼 민주시민교육을 범위가 아니라 성격으로 구분하게 되면, 독자적 영역이 아니라 다양한 영역에 걸치게 되며(다양성), 여타 유사 시민교육과의 연계가 필요하고(연계성), 개인과 단체 등 여러 사회적 주체와의 협력을 통해(협력성) 의식적인 '정책 지향성'을 갖추는 방향으로 교육 내용을 설계해야 한다.

이 연구에서는 이런 시각을 기초로, 정책 중심 민주시민교육을 주민자치학교와 민주시민교육 및 시민사회 활동가 교육에 활용할 수 있는 방안을 모색하고 정책 중심 민주시민교육의 핵심 방법으로 여러 유형의 정책 공론장 운영 설계를 제안한다. 또한, 서울특별시 생활속민주주의학습지원센터의 기존 사업을 검토하고 정책 중심성을 강화하기 위한 보완 지점을 제시한다.

주제어 : 민주시민교육, 정책 중심, 다양성, 연계성, 협력성, 공론장

# 1장

# 서론

## 1. 연구 배경과 목적

### 1) 연구 배경

- 문재인 정부에서는 출범 직후 발표한 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」(국정자문위원회, 2017.7.19.)에서 개헌과 정치선거제도 개혁 과제 중 하나로 정당과 선관위의 민주시민교육 확대를 제시
- 교육부는 2018년 1월 민주시민교육과를 신설하고 2018년 11월 「민주시민교육 활성화를 위한 종합계획」을 수립(교육부, 2018.11.)
  - 민주시민교육은 수동적으로 복종하는 국민이 아니라 주체적이고 능동적인 시민성을 키우는 교육이 되어야 하며, 시민교육의 목표와 기본원칙 등에 대한 사회적인 공론화와 합의과정 선행이 필요하다고 지적
- 시민사회에서는 1990년대 중반부터 민주시민교육을 진행(김정곤, 2020)
  - 1990년대 중반부터 환경운동연합, 녹색연합, 불교환경교육원 등에서 민주시민교육 진행
  - 1997년 경실련, 공동체의식개혁시민운동협의회, 기독교윤리실천운동, 여성사회교육원, 참여연대, 한국여성단체연합, 한국여성유권자연맹, 학부모연대, 환경운동연합, 흥사단, 한국YMCA전국연맹, 함께하는 시민행동 등 12개 단체들이 '민주시민교육포럼' 결성
  - 1998년 자유총연맹이 민주시민교육센터 설립
- 민주시민교육은 오랫동안 입법화를 추진해 왔지만, 아직 관련 법률제정 등 완전한 제도화 단계에는 이르지 못함
  - 관련 법안은 지속적으로 제출되고 있으나 아직 통과되지 못한 상황

<표 1-1> 21대 국회 민주시민교육 관련 계류법안(2021.4.5. 기준)

의안번호	의안명	제안일자	심사진행상태
2109084	학교민주시민교육촉진법안(민형배의원 등 14인)	2021-03-24	소관위접수
2105818	민주시민교육지원법안(한병도의원 등 12인)	2020-11-27	소관위접수
2102063	학교민주시민교육법안(박찬대의원 등 12인)	2020-07-16	소관위심사
2100054	민주시민교육지원법안(남인순의원 등 18인)	2020-06-01	소관위심사

- 지방자치단체에서는 민주시민교육 조례 제정이 이어지고 있는 추세
- 광역자치단체의 조례는 대체로 민주시민교육을 “민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 행동으로 이어지도록 하는 교육”으로 정의하고 있음
  - 광역자치단체 중 가장 먼저 조례가 제정된 서울시의 정의와 대체로 유사
  - “민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도”, “행동으로 이어지도록”이라는 문구를 대부분 포함하여 교육과 실천의 연계를 강조
  - 다만 광주광역시와 전라남도, 전라북도는 민주사회 대신 “민주국가와 시민사회”를, 전라남도와 전라북도는 “건강하고 성숙된 삶”을 정의에 포함

<표 1-2> 광역자치단체 조례의 민주시민교육 정의

단체	정의	제정
서울특별시	민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2014.1.9.
광주광역시	민주사회의 주권자로서 <b>민주국가와 시민사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도</b> 등 민주시민의 자질과 소양을 길러 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2020.4.1
대전광역시	민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도 등 민주시	2019.2.15.

	민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 참여적 <b>행동</b> 으로 이어지도록 하는 교육	
부산광역시	「대한민국헌법」에서 보장하는 <b>민주사회를 지속적으로 발전</b> 시키기 위하여 시민이 갖추어야 할 <b>지식·가치·태도</b> 등의 자질과 소양을 함양하여 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2019.1.1.
세종특별자치시	세종특별자치시민(이하 “시민”이라 한다)이 <b>민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도</b> 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2018.4.10.
울산광역시	<b>민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도</b> 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2020.12.29.
인천광역시	<b>민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도</b> 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2019.2.20.
전라남도	전라남도민(이하 “도민”이라 한다)이 민주사회의 주권자로서 <b>민주국가와 시민사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도</b> 등 민주시민의 자질과 소양을 함양하여 건강하고 성숙된 삶을 살아갈 수 있도록 하는 교육	2017.9.28.
전라북도	전라북도민(이하 “도민”이라 한다)이 민주사회의 주권자로서 <b>민주 국가와 시민사회의 지속 발전을 위한 지식·기능·가치·태도</b> 등 민주시민의 자질과 소양을 함양하고 건강한 시민으로 성숙된 삶과 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2016.3.25.
충청남도	<b>민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도</b> 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 참여적 <b>행동</b> 으로 이어지도록 하는 교육	2019.8.7.
충청북도	충청북도민(이하 “도민”이라 한다)이 <b>민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도</b> 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하고 <b>행동으로 이어지도록</b> 하는 교육	2019.11.14.

○ 민주시민교육 관련 연구에서도 민주시민교육의 정의는 매우 포괄적이며 추상적

<표 1-3> 민주시민교육에 대한 정의

연구진	민주시민교육 정의	관련 사업
교육부 민주 시민교육과, 2018	비판적 사고력을 가진 주체적인 시민이 민주주의의 가치를 존중하고 서로 상생할 수 있도록 <b>민주시민으로서의 역량</b> 을 향상시키는 교육	민주시민교육 활성화를 위한 종합계획
김종기·장희영 외, 2019	시민을 주권자로서 <b>정치적 상황에 대한 객관적 지식</b> 을 가지게 하는 것, 시민으로 하여금 <b>비판의식과 책임감을 가지고 정치과정에 참여</b> 하게 하는 것, 시민을 <b>자율적이고 성숙한 시민으로 성장</b> 시키는 것	부산 민주시민교육 종합 계획 연구
김미영 외, 2019	(시민이) 주권자로서 그리고 세계시민으로서 국가공동체와 시민사회의 지속발전을 위한 <b>지식·기술·가치 및 태도 등의 시민성을 획득</b> 하여 건강한 시민으로 <b>능동적으로 사회·정치참여를 조직</b> 하며 살아갈 수 있도록 하는 교육	대전광역시 민주시민교육 종합계획 연구
조철민 외, 2019	시민들이 자신의 삶과 사회를 <b>민주적으로 운영해 나가기 위한 역량</b> 을 일상적으로 <b>학습하고 훈련</b> 하는 기초적인 과정	경기도 민주 시민교육 종합계획 연구
옥세진 외, 2018	민주주의의 가치와 내용을 <b>건전하고 올바른 시민이 되기 위해 시행하고 진행</b> 하는 교육	세종특별자치시 민주시민교육 운영모델 개발 연구
장은주, 2020	민주공화국의 주권자인 시민이 <b>갖추어야 할 기본적인 역량, 곧 지식과 이해, 기술 또는 기능, 태도 및 가치의 함양</b> 에 대한 교육	민주화운동기념사업회 민주시민교육론

○ 그러나 민주시민교육에서 제시하는 ‘민주사회’, ‘민주시민으로서 요구되는 자질과 소양’, ‘민주시민으로서의 역량’ 등은 모호하고 추상적인 개념이며 구체적인 내용으로 들어갈수록 합의가 어렵기 때문에 ‘민주시민교육’의 내용과 범위는 **매우 포괄적이며 추상적인** 형태로 나타나고 있음

- 민주사회와 민주시민의 자질, 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양, 민주시민으

로서의 역량 등의 개념을 광의로 해석할 경우, 모든 시민 대상 교육이 민주시민교육에 포함될 수 있음

- 행동에 대한 강조 역시, 모든 교육이 단순한 지식습득이 아니라 현실에 대한 참여와 행동을 의도한다는 점에서 명확한 경계를 구분하는 기준이 되기는 어려움
- 다만 민주시민교육은 막연한 행동 가능성을 넘어 실천 지향성을 구체화한 프로그램을 특화하여 차별화된 성격을 강조할 수 있음

○ 2015년 제정된 「인성교육진흥법」에 근거한 인성교육과 민주시민교육 역시 상당 부분 중첩된 개념

- 제2차 인성교육 종합계획(2020)의 비전은 ‘미래 사회를 주도할 인성역량을 갖춘 민주시민의 육성’이며 목표는 ‘책임 있는 사회참여를 위한 시민적 인성의 함양’과 ‘타인, 공동체, 자연을 존중·배려하는 도덕적 인성의 함양’으로 제시(이지혜, 2021: 230-231)
- 인성교육이 개인의 품성을 강조하는 것에 반해, 민주시민교육이 사회적·공동체적 실천을 강조한다는 비판이 있으나 민주시민교육 역시 지식과 이해, 관용, 효능감, 비판적 사고력 등 개인적 역량을 중시하기 때문에 실제 교육의 목표와 내용은 상당 부분 중첩되어 있음

○ 「서울특별시 민주시민교육에 관한 조례」에 제시된 ‘민주시민교육 내용’ 또한 매우 포괄적

제6조(민주시민교육 내용) 민주시민교육의 내용은 다음 각 호와 같다. <개정 2020. 3. 26.>

1. 민주주의의 기본원리와 정치제도의 이해 및 정치참여에 관한 교육
2. 영토, 역사, 정통성, 전통문화, 사회통합, 평화통일 등에 관한 교육
3. 지방자치분권의 가치와 내용 및 주민주권의 이해, 시민의 권리와 의무, 참여와 책임, 의사소통, 합리적 의사결정, 갈등조정, 문제해결 등 역량과 자질 함양에 관한 교육
4. 자유, 자율, 공정, 준법, 배려·나눔, 다양성 존중 등 공유 가치에 관한 교육
5. 그 밖에 민주시민교육에 필요하다고 인정되는 교육

○ 이런 포괄적이고 모호한 개념으로 인해 ‘민주시민교육’으로 분류될 수 있는 시민교육이 하나의 컨트롤타워나 협의체를 갖추지 못하고 다양한 기관에서 진행되고 있음

<표 1-4> 주요 국가 기관의 민주시민교육 관련 규정과 내용

기관	근거	내용
중앙선거관리위원회	선거관리위원회사무규칙	제14조2항 11. <b>민주시민교육과정</b> 운영 계획 수립·시행 및 평가 12. <b>민주시민교육</b> ·연수 프로그램 연구·개발 13. 민주시민교육 활성화사업 개발·추진
통일교육원	통일교육지원법	제2조 <b>자유민주주의</b> 에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 <b>가치관과 태도</b> 를 기르도록 하기 위한 교육
교육부	교육기본법	제2조 교육은 <b>홍익인간</b> 의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 <b>민주시민으로서 필요한 자질</b> 을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.
	인성교육진흥법	제2조 1. “인성교육”이란 자신의 내면을 바르고 건전하게 가꾸고 타인·공동체·자연과 더불어 살아가는 데 필요한 <b>인간다운 성품과 역량</b> 을 기르는 것을 목적으로 하는 교육을 말한다.
환경부	환경교육진흥법	제2조 1. “환경교육”이란 국가와 지역사회의 지속가능 발전을 목표로 국민이 환경을 보전하고 개선하는데 필요한 <b>지식·기능·태도·가치관</b> 등을 기르고 이를 실천하도록 하는 교육을 말한다.
법무부	법교육지원법	제1조 이 법은 법교육을 체계적으로 지원하고 수행하는데 필요한 사항을 정함으로써 국민들로 하여금 자율과 조화에 바탕을 둔 합리적인 법의식을 함양하고 자유민주적 기본질서를 이해하는 <b>건전한 민주시민</b> 을 육성하여 법치주의 구현에 이바지함을 목적으로 한다.
기획재정부	경제교육지원법	제1조 이 법은 경제교육의 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 국민이 경제생활을 할 때 자기 책임으로 <b>합리적인 의사결정</b> 을 할 수 있도록 지원하고, 나아가 국가와 사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
민주화운동기념사업회	민주화운동기념사업회 정관	제4조 2. <b>민주시민교육</b> 과 민주시민교육센터 설립 및 운영
한국양성평등교육진흥원	양성평등기본법	제46조 1. <b>양성평등</b> 을 위한 교육 및 진흥 사업 2. 공무원에 대한 성인지 교육 3. 여성과 남성의 지도력 함양 교육 4. 성희롱 예방교육 강사 등 전문인력 양성 사업 5. 공무원 교육훈련기관의 양성평등 교육과정을 강화하기 위한 교류 협력 지원 사업 6. 양성평등 교육 프로그램 개발과 교육 연구 사업 7. 양성평등 교육 관련 자료 출간 사업
국가인권위원회	국가인권위원회법	제19조 5. <b>인권</b> 에 관한 교육 및 홍보

국민권익위원회	부패방지및국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률	제12조 7. <b>부패방지</b> 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행
국가평생교육진흥원	평생교육법	제2조 1. “평생교육”이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, <b>시민참여교육</b> 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.

- 이런 상황은 각종 시민교육이 활성화되어 있는 서울시의 경우에도 다양한 행정부서와 유관 기관에서 개별적인 민주시민교육이 진행되는 결과로 나타남

<표 1-5> 서울시 민주시민교육 관련 운영 현황(2021년 4월 기준)

기관 및 부서	관련 내용	
서울시	서울민주주의담당관	서울시민회의, 민주주의 주간, 민주주의 서울 생활속민주주의학습지원센터(민주시민교육)
	시민숙의예산담당관	예산학교
	서울협치담당관	서울협치학교, 광역협치형 시민참여예산 사업 서울시NPO지원센터(공익활동가 교육)
	지역공동체담당관	마을활력소, 로컬랩 마을공동체종합지원센터(자치구 마을, 서울마을센터 교육)
	여성정책담당관	데이트폭력, 디지털성범죄 인식개선 교육 학생, 교사, 학부모 성평등 교육
	가족담당관	미혼모(한부모) 인식개선 교육
	어르신복지과	돌봄 노동자 및 어르신 인권 교육
	장애인 복지정책과	장애인식개선 교육
	인권담당관	성소수자 인권교육, 서울인권 아카데미 운영
	갈등조정담당관	서울갈등포럼, 갈등관리 매뉴얼 제작
서울시평생교육진흥원	서울자유시민대학 강좌	
다문화가족지원센터	다문화 가족 지원 및 교육	
자치구 주민자치 사업단	자치구·동별 주민자치학교 운영	

- 민주시민교육이 일관된 행정계통과 계획 속에 진행되지 못하고 있는 것은 민주시민교육에 대한 개념과 종합적 비전, 체계적 계획이 수립된 후에 시민교육이 확산한 것이 아니라 각 분야의 사업과 교육이 선행하여 진행되었기 때문에 나타난 현상
  - 2014년 1월 서울시 민주시민교육 조례가 제정된 후, 「서울시 생활속민주주의학습지원센터」(이하 ‘센터’)가 위탁운영을 시작한 것은 2017년 4월 3일
  - 타 기관의 민주시민교육 관련 프로그램은 민주시민교육 조례 제정 이전부터 이미 진행 중인 상황
  - 2019년 8월 1일 센터의 주관 부서가 평생교육과에서 서울민주주의담당관으로 이관되었으나 아직 관련 교육 프로그램의 업무 조정은 충분히 진행되지 못함
  
- 이런 문제는 센터가 서울시 민주시민교육을 담당하는 전문기관으로서의 위상을 확립하는데 여러 어려움을 제기하고 있음
  - 민주주의에 대한 개념이 포괄적이기 때문에 민주시민교육의 정의와 내용 또한 포괄적일 수밖에 없음
  - 민주시민교육을 ‘정치교육’으로 제한하더라도 동일한 문제에 봉착: 정치 역시 민주 사회의 활동을 조직하는 원리이기 때문에 포괄적 개념임
  
- 따라서 민주시민교육의 실질적 제도화를 위해서는 현재 진행되고 있는 민주시민교육 관련 기관과 내용을 체계화할 필요가 있음
  - **(중·장기 과제)** 다양한 기관에서 진행되고 있는 민주시민교육의 통일성, 효율성, 체계성을 구현하면서 컨트롤타워로서의 ‘센터’ 위상 확립
  - **(단기 과제)** 이미 진행되고 있는 민주시민교육 시행 주체 및 기관과의 협력관계를 통해 효율적인 실행체계를 갖추는 동시에 민주시민교육만의 특화된 교육 프로그램을 구성할 수 있는 교육 내용과 형식 개발을 병행해야 함
  
- 본 연구는 ‘단기 과제’에 주목하여 진행함
  - 센터가 진행할 수 있는 실효적 민주시민교육 과정을 개발하여 민주시민교육 전문기관으로서의 위상을 확립하고, 민주시민교육만의 특화된 교육 프로그램으로 생활속 민주주의의 저변을 확산하는 데 기여함

## 2) 연구 목적

- ‘정책’을 매개로 한 참여형 민주시민교육 과정을 개발
  - ‘정책’은 현실의 삶을 바꾸는 구체적 실천
  - 정책에 대한 이해와 검토, 정책 간의 차이와 공통점을 비교하면서 자기 삶에 영향을 미치는 선호 정책을 선택하는 경험적 교육은 민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도를 배우고 행동으로 이어지도록 유도할 수 있는 민주시민교육의 유력한 방법
  
- ‘정책 중심 참여형 민주시민교육’을 중심으로, 다음의 세 가지 과제를 수행함
  - 다만, 실제 정책을 숙의하고 선택하기 위해서는 일정 수준의 민주적 자질과 소양이 요구되므로, 과정 개발의 범위를 ‘정책’의 분야로 엄정하게 제한하지는 않음
  - 하나의 교육 프로그램이 다양한 영역에서 실행될 수 있으므로, 다음의 과제는 대상 별로 독립된 차별적 프로그램 개발을 의미하는 것은 아님
  
- ① 주민자치위원 대상 민주시민교육 프로그램
  - 자치구 주민자치위원을 대상으로 실행할 수 있는 교육 프로그램 개발
  - 정책 토론을 통해 행정참여 역량을 재고할 수 있는 공론장형 운영 방안 설계
  
- ② 민주시민교육 주체(시민사회 활동가, 강사진 등) 역량 강화 방안
  - 기(既) 실행 중인 공익활동가, 민주시민교육 강사 교육 프로그램 현황 및 과제 파악
  - 일상적 민주시민교육 확산을 위한 콘텐츠 확보 방안 및 전달체계 마련
  
- ③ 민주시민교육의 질적 향상을 위한 공론장 운영 방안 마련
  - 정책 담론 및 사회 의제 형성을 위한 공론장 기획
  - 의제 성격 별 공론장 운영 프로세스 및 매뉴얼(가이드) 제시

## 2. 연구 방법

### 1) 연구 전략

- 연구의 실효성과 효율성을 담보할 수 있는 전략
  - 센터 자체 프로그램의 경우, 조기 기획 및 센터와의 실무협의 후 시범 사업 추진
  - 주민자치 등 유관기관과의 협력 사업의 경우, 시범 지역과의 긴밀한 소통을 통해 해당 사업 기획 단계부터 참여
  - 실제 시범사업 추진 과정에서 나타난 문제점 및 개선사항을 반영하여 연구 완성도 제고
  
- 협력 중심의 사업 모델 개발
  - 독립사업보다 유관기관 및 단체 간의 협력을 촉진할 수 있는 방향의 사업 설계
  - 센터 자체의 성과에 국한하기보다 성과 확산을 기대할 수 있는 사업 설계 추구

### 2) 연구 방법

- 문헌 조사
  - 민주시민교육의 개념 및 쟁점 파악
  - 유관기관 민주시민교육 운영 현황
  - 주민자치회 운영 현황, 민주시민교육 활동가 교육 현황
  - 정책 공론장 사례 및 운영 형식 파악
  
- 질적 면접
  - 민주시민교육에 대한 인식과 과제
  - 각 분야별 쟁점 및 현황 파악
  - 개선방향에 대한 의견 수렴
  - 개별 면접(Interview)과 간담회(Focus Group Discussion)을 병행

<표 1-6> 면접자 코드

코드	특성	날짜
INT_D01	전국민주시민교육네트워크	21.4.26./5.28.
D02	서울 민주시민교육 네트워크	21.4.28.
D03	민주시민교육 활동 단체	21.5.17.
D04	민주시민교육 활동 단체	21.5.17.
C01	시민사회단체 중견 활동가	21.4.30./5.28.
C02	시민사회 연대체	21.4.1.
C03	시민사회단체	21.5.25.
C04	시민사회단체	21.5.31.
C05	시민사회단체	21.5.28.
C06	시민사회단체	21.5.28.
C07	시민사회단체	21.5.28.
C08	시민사회단체	21.5.28.
C09	시민사회단체	21.6.30.
R01	주민자치사업단	21.3.26.
R02	주민자치위원	21.7.2.
L01	노동조합 연대사업 담당	21.4.20.
S01	NPO 중간지원조직	21.3.19.
S02	NPO 중간지원조직	21.3.19.
S03	마을공동체 중간지원조직	21.7.7
A01	민주시민교육 연구자	21.5.28.

### 3) 연구 프로세스

- 문헌 연구, 질적 면접을 통해 해당 분야 쟁점을 파악하고, 기간 내 실행이 가능한 기획 사업에 대해 시범 사업을 진행하고 개선점을 파악

#### ① 기초 설계

- 문헌 조사, 선행 연구를 통해 센터 자체 추진 가능한 시범 사업 설계
  - 일회성 사업보다 연계성과 확장성이 높은 사업을 위주로 기획
  - (주요 대상) 시민의 지식 통로(시식통), 서울민주시민아카데미, 작은 공론장 프로그램 등

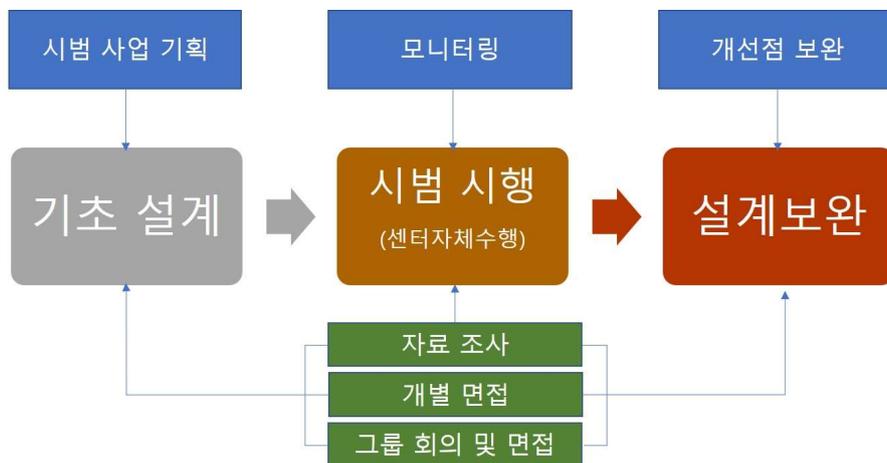
## ② 시범 시행

- 센터의 기존 사업 계획, 예산, 추진 일정을 훼손하지 않는 범위 내에서, 조기 착수가 가능한 기획은 실제 사업을 진행해 성과와 한계를 파악
  - 시범 사업 성과 평가 및 모니터링으로 개선 방안 탐색
  - 코로나19 상황, 교육장 시설 여건 등으로 인해 연구 기간 내 추진이 어렵거나 하반기 추진이 예정된 기획에 대해서는 향후 추진을 위한 기반 조성

## ③ 설계 보완

- 시범 사업 개선 방안 마련
  - 시범사업 외 사업과의 연계성 보강
  - 향후 사업 개선 방안 제안

<그림 1-1> 시범사업 프로세스



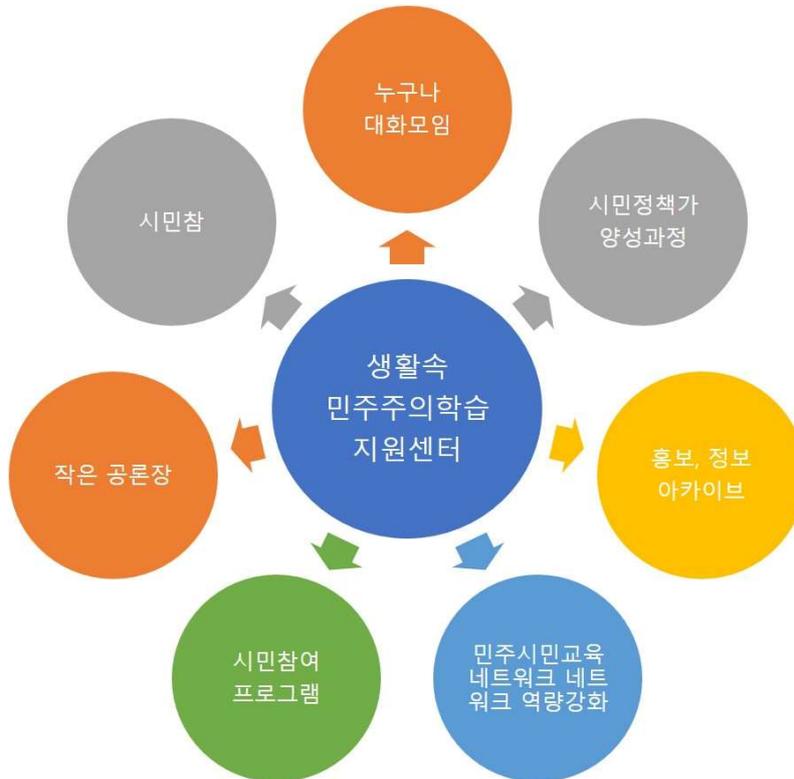
## 2장

# 민주시민교육의 현황

### 1. 서울시 생활속민주주의학습지원센터

- 서울시 생활속민주주의학습지원센터는 민주시민교육 프로그램 지원과 활성화를 위해 민주시민교육 관련 개인·단체·기관·법인에 대한 프로그램 지원 사업을 진행해 오고 있음(서울시생활속민주주의학습지원센터, 2021.1.7.; 서울시생활속민주주의학습지원센터, 2021.3.29.)

<그림 2-1> 생활속민주주의학습지원센터 프로그램(2020년)



- 누구나 대화모임
  - ‘누구나 대화모임’은 서울 생활권 시민 3명 이상이 모여, 공공문제와 사회의제에 관한 토론을 지원하는 프로그램
  - 2020년 건강, 경제, 교육, 문화, 복지, 안전, 젠더, 주거, 환경, 기타를 주제로 1,088회의 대화모임 진행을 지원
  - 2020년 총 550명이 누구나 대화모임을 개설하고 3,500명이 참여
  
- 서울에서 생활하는 시민 5명 이상의 민주주의 학습과 일상 속 사회문제 해결을 위한 동아리를 지원하는 ‘시민참’ 프로그램
  - 2020년 기준, 50개 동아리를 지원해 380회의 모임이 진행, 총 2,878명 참여
  - 2020년은 코로나19로 인해 주로 온라인으로 진행되었으며, 서울시 ‘민주주의 서울’ 시민 제안 활동도 병행
  - 2021년도부터 누구나 대화모임과 시민참 프로그램을 ‘시민참’으로 통합
  
- 시민참여 프로그램
  - 2020년 30개 단체 지원(2021년 현재 14개 단체 지원 중)
  - 2020년 기준, 177개 민주시민교육 진행, 3,571명 참석
  - 지원 사항은 강사료, 인쇄비, 콘텐츠 제작비 등 프로그램 운영 경비에 국한

<표 2-1> 2020년 시민참여 프로그램

단체	사업명	성격	내용
(사)공동육아와 공동체교육	회복과 연결을 위한 씨앗 워크숍	강의, 워크숍	회복적 대화를 통한 학습·성찰
(사)금천문화역 사포럼	금천 마을운동의 초심을 찾아서	인터뷰(동영상)	마을 활동 단체 소개
(사)서울동북여성민우회	돌봄노동 틈새 보기	인터뷰(사례집)	중장년 여성 돌봄 노동자 차별·폭력
(사)언론인권센터	건강한 민주주의를 위한 유튜브 커뮤니티 만들기	집담회	유튜브 자율규제 준칙 공론화
(사)여성인권을 지원하는사람들	남북청년세대와 함께하는 시민평화아카데미	강의, 집담회	사회문제에 대한 세대 간 소통
(사)여성환경연대	찾아가는 월경교육	강의	월경을 통한 여성인권 교육

(사한반도평화경제포럼	청년주도형 평화통일민주 시민교육 통일티카티카	공론장	평화경제 청년 아이디어 속의
(사)환경정의	코로나 이후, 먹거리 정의	집담회, 포럼	먹거리 문제 해법 모색
(주)두근두근	높이 나는 새가 멀리 본다	강의, 집담회	용산전자상가 활성화 방안
(주)오픈만랩	사회적경제와 함께하는 시민활동가 교육	강의	주민자치, 협치, 사회적 경제
노원시민정치연대	노원시민정치학교	강의, 탐방	시민 정치역량 강화
노후희망유니온	더불어 행복한 제2/제3 인생만들기	강의, 탐방	장·노년층 민주 의식 향상
모두의 회의	주민참여 공론장 디자인을 위한 퍼실리테이터 기본과정	강의, 탐방	청년 퍼실리테이터 역량강화
민들레	청소년, 살아 숨 쉬는 민주주의와 만나다	강의, 실습, 발표	학교 밖 청소년 민주시민교육
송파시민연대	송송과 함께 하는 노동인권교육	토론, 강의	청소년 노동인권교육
시민상상공작소	평화통일인권 토크쇼	강의, 체험	여성 평화·통일·인권 토크쇼
아동돌봄네트워크	아동돌봄기관 종사자의 강독세미나	강독 세미나	텍스트 기반 대화·토론
우리헌법읽기국민운동	민주시민교육과 헌법 교실 활동가 양성과정	강의	우리 헌법에 대한 이해
중랑행복교육	위대한 평민되기	강의	갈등관리 및 퍼실리테이터 교육
창동청소년문화의집	도봉구의 시대	강의, 캠페인	청소년 주도 지역문제 발굴·해결
통일문화연합	생태공동체 민주주의 학교 운영 및 세미나	강의	생태공동체 민주주의 교육
한국관리소장협회	아파트 동대표회의-민주적 회의 진행-교육	강의, 실습	아파트 동대표회의 기법
한국세대융합연구소	지속 가능 지구환경과	강의, 탐방,	착한 패션소비 인식 공유 및

	착한 의류소비 방안	포럼	실천
한국전직지원협회	은빛세상 금빛날개 희망멘토링	강의, 실습	중장년 노인권 확장
한국청소년역사문화홍보단	내가 만드는 민주시민 유튜브 교육콘텐츠	강의, 발표, 촬영	교육 콘텐츠 제작 기법
함께하는 시민행동	시민권리강화, 시민제안사업에 날개를 달다	강의, 실습	시민제안 사업, 참여예산 분석 및 개선 방안
협동조합 마을대학 종로	기가 막힌 FAKE 뉴스	강의, 탐방	가짜뉴스를 구별하는 비판적 시각

- 프로그램의 성격은 지식 전달, 사회문제에 대한 인식 개선, 교육 활동가 양성, 특정 집단(청소년, 노인 등)에 대한 특화 교육, 사회문제 발굴 및 해법 모색 등 다양한 주제로 구성
  - 프로그램 형식은 강의를 기본으로 추진되고 있으나, 참여자 간 토론과 실습, 현장 탐방, 공론장 등 다양한 형식이 결합하는 추세
- 이 외에도 시민 정책가 양성과정, 시민·네트워크 역량 강화, 홍보·정보 아카이브 사업을 진행
  - 2020년 씨리얼, 채사장 유니버스, 미디어 열매, 만유인력 등의 단체와 협업으로 비대면 학습용 영상 콘텐츠 제작
  - 시민 공익제보 활동 지원 및 민주시민교육 관련 단체의 활동 지원
  - 민주시민교육 활동 248건을 아카이빙
- 작은 공론장
  - 코로나19로 인해 2020년 센터 주도의 공론장은 ‘디베이트 서울’ 한 차례만 진행
  - ‘디베이트 서울’은 현안 정책을 중심으로 서울 시민의 속의 공론장을 진행하는 행사로, 100% 온라인으로 진행
  - 부동산 정책을 대상으로 전문가 패널의 상호 토론, 51명의 시민이 시민배심단으로 8개 그룹으로 나누어 진행한 속의 토론, 사전·사후 투표로 진행

## 2. 평생교육 시민강좌

- 가장 많은 시민강좌를 제공하고 있는 기관은 서울시 평생학습진흥원에서 운영하는 서울자유시민대학
  - 2021년 현재 서울자유시민대학 본부 캠퍼스 1개, 동남권캠퍼스 1개, 권역별 학습장 3개, 대학연계 시민대학 30개, 인문단체연계 시민대학 10개, 기업연계 시민대학 5개, 대사관연계 시민대학 4개를 운영 중
  - 자유시민대학에 구성되어 있는 7개 학과 중, 광의의 민주시민교육 분야는 모두 포함될 수 있으나 협의의 민주시민교육 분야는 ‘시민학’으로 분류되어 있음
  
- 그러나 시민학 분야가 다른 분야와 뚜렷한 차별성이 있다고 보기는 어려움
  - 다른 학과의 교육목표 역시 민주시민교육이 추구하는 교육 범위의 포괄적 내용을 다루고 있음

<표 2-2> 서울자유시민대학 학과 구성과 목표

학과	교육목표
인문학	자신의 삶을 다각적으로 성찰할 수 있는 시민
미래학	미래사회를 주도적으로 살아가고 생애설계를 할 수 있는 시민
생활환경학	균형 있고 지속가능한 삶을 사는 시민
사회경제학	사회를 이해하고, 대안적 경제활동을 할 수 있는 시민
문화예술학	삶의 즐거움을 향유할 수 있는 시민
<b>시민학</b>	<b>함께 공동체를 살아가는 민주시민으로서의 시민</b>
서울학	내가 사는 서울을 잘 이해하고 좋은 서울로 만드는 시민

- 2021년 상반기를 기준으로 ‘시민학’ 분야의 강좌는 고전 강독, 시민사 및 시민권, 국제, 평화통일, 미디어 등의 내용으로 구성

- 2021년 상반기 기준, 본부 캠퍼스와 시민청, 은평학습장에서는 시민학 강좌가 개설되어 있으나 주요 내용은 시민권과 평화통일교육, 인문학 강좌로 구성되어 있음

○ 시민학 분야 강좌가 다른 분야의 강좌와 뚜렷하게 구분되지 않는 것은 민주시민교육처럼 시민학 개념의 포괄성, 모호성으로 인한 결과로 해석됨

<표 2-3> 서울자유시민대학 민주시민교육 관련 강좌

캠퍼스	개설 강좌
본부	마르크스 <자본>, 더 좋은 사회는 어떻게 가능한가
	시민권을 드립니다. 「서울시민, 세계시민」
	시민의 탄생 「세계 근현대사 특강」
	국제 분쟁의 이해 「어디서, 왜 싸우는가?」
	평화통일 아카데미
	문화의 힘, 어디서 오는가?
	집중 해부 「이스라엘-팔레스타인 분쟁」
	내일은 「시민팩트체커!」
시민청	존엄한 민주시민 주체되기
은평학습장	한국의 세대 넘어서기! '우리'와 '당신들'의 이야기
	영화에서 발견하는 인류애 그리고 연대
서소문학습장	-

\* 2021년 상반기 교육과정 기준

\* 대학연계 수업은 제외

- 서울시 평생학습포털의 온라인 학습에서는 인문학, 외국어, 가족/건강, 정보/컴퓨터, 자격증, 취/창업, 문화/교양, 시민교육, 공개강의 카테고리 구분되어 있으며, 민주시민교육은 '시민교육' 카테고리에서 진행
- '시민교육'은 다시 공동체 교육, 민주시민, 법/제도, 법정/의무, 에너지교육으로 구분

- 서울시 평생학습포털의 민주시민 온라인 강좌는 대부분 서울시 민관협치형 시민 참여 프로그램과 연계하여 사전 교육을 제공하는 기능을 수행
- 주요 내용은 주민자치와 관련된 필수교육 프로그램으로, 온라인 교육을 위한 플랫폼 역할을 담당하고 있어 체계적인 분류와 강좌 기획은 진행되고 있지 않음

<표 2-4> 서울시 평생학습포털 민주시민 온라인 강좌

시민교육	강좌 내용
민주시민	2017 하루의 재발견(인권교육용)
	2018 앙상블(인권교육용)
	2019 나와 같다면 (인권교육용)
	2020 중랑구 전직원 민관협치 이해 교육
	2020년 금천구 주민참여 예산학교 온라인 교육
	2021 강동구 주민참여예산학교
	2021년 동작구 주민참여예산학교 온라인 교육(기본·심화)
	2021년 시민숙의예산 교육과정
	2021년 시민숙의예산 심화교육 교육과정
	[도봉구] 주민 대상 사회적경제 교육
	[도봉구] 청소년 대상 사회적경제 교육
	[도봉구청] 주민참여예산학교 온라인 교육(기본)
	[도봉구청] 주민참여예산학교 온라인 교육(심화)
	[서울민주주의위원회] 2020 숙의예산 교육과정
	[서울민주주의위원회] 지역협치의 이해
	[서울민주주의위원회] 협치와 시민
	건축공사 관계자 착공 전 안전교육
	성동구 자치계획 세우기 A to Z
	중랑구 협치 이해 교육(주민대상)
	찾아가는 동주민센터 마을사업
찾아가는 동주민센터 마을사업에 대한 전반적인 이해	
핀테크 아카데미 Pre-Course 과정	

### 3. 주민자치 교육

- 서울시에서는 주민자치위원회의 성과를 계승하고, 주민자치 제도와 자치 역량의 한계를 극복하여 주민이 실질적인 자치활동을 전개할 수 있는 제도를 만드는 사업인 '서울형 주민자치회 시범 사업'을 진행 중(서울특별시, 2020.10.)
  - 2000년부터 읍면동 단위 주민자치센터 설립 및 주민자치위원회 구성
  - 2007년 서울시 주민자치센터를 자치회관으로 명칭 변경
  - 2010년 '자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법'에서 주민자치회 조직과 기능 강화 규정 마련
  - 2012년 서울시 마을공동체 사업 착수
  - 2013년 행전안전부에서 49개 읍면동에서 주민자치회 시범 사업 진행
  - 2015년 7월부터 서울시 '찾아가는 동주민센터'(찾동) 사업 시작
  - 2017년, 찾동 마을계획 경험 등을 시작으로 서울형 주민자치회 시범 사업 착수
  - 서울시 동단위 시민참여예산의 사업선정권을 주민자치회에 부여
  - 2019년부터 주민세 중 개인균등분에 해당하는 재원을 지역으로 환원, 서울형 주민자치회를 통해 주민 활동 지원
  
- 서울형 주민자치회의 핵심은 주민자치회 신규구성
  - 주민자치회 신규구성은 주민자치회 위원 선정을 위한 홍보와 모집, 주민자치학교 운영, 공개 추첨을 통한 위원 선정과 위촉 과정을 포함
  - 사업을 추진하는 행정동에 거주하거나 생활하는 주민 누구나 주민자치회 위원 신청 가능(자치구 조례에 따름)
  - 주민자치학교 최소 6시간 이수한 자를 대상으로 공개추첨을 통해 최종 위원 50인 이내 선정
  - 선정 후 2시간 필수 추가 교육 참여

**※ 참고: 추첨과 주민자치회**

- 서울 주민자치회 위원을 신청자 중 추첨으로 선발한다는 것은 민주적 제도 변화에서 중요한 의미를 가짐

- 이런 제도의 연원은 고대 그리스 아테네의 민주제도에서 찾아볼 수 있음
- 고대 아테네에서는 20세 이상의 시민(여성과 노예, 자격 없는 외국인을 제외)이 누구나 참여할 수 있는 '민회'와 별개로, 보울레(boule)라는 기구가 존재
- 보울레는 민회의 대의체로 민회에서 다루지는 안건의 절반 정도를 제안했으며, 재정 복지에 관한 책임을 짐
- 보울레는 10개 부족에서 30세 이상의 시민 중 인구 비례로 추천한 임기 1년의 500명으로 구성(마녕, 2004)
- 추천은 아테네 시민 전체의 의사를 가장 비례적으로 반영하는 축소판을 만든다는 것으로 오늘날 여론조사의 표본을 추출하는 것과 유사하며 시민의회나 공론조사의 표본을 구성하는 과정과 같음
- 따라서 추천으로 구성된 '대의체'는 모집단, 즉 아테네 전체 시민을 상징했기 때문에 '추천은 민주정, 선거는 과두정'이라는 공식이 아테네에서 회자되었던 것
- 아테네에서는 이 외에도 700명의 행정관 중 600명을 30세 이상의 시민 자원자 중에서 선발했고, 이들 역시 임기 1년 동안 급료를 지급받았음
- 오늘날에도 남아 있는 배심제 역시 추천으로 구성
- 따라서 주민자치회 위원을 신청자 중 추천으로 구성한다는 것은 주민자치회의 성격을 전문적이고 특출한 역량을 갖춘 이들의 집행기구가 아니라 평범한 지역 주민의 의사를 반영하는 민주적 공간으로 전환한다는 것을 의미함
- 다만, 민주적 제도의 원활한 작동은 단지 제도의 변화에서 기인하는 것이 아니라 해당 공동체의 민주적 관습과 의식이 제도와 맞물려 나타나는 것이므로, 지역 공동체의 주민자치에 대한 관심과 참여 정도에 따라 추천으로 선발하는 주민자치회의 효과가 달라질 수 있음

### ○ 주민자치학교 운영

- 주민자치회 위원 신청 희망자를 대상으로 위원 선정 전 6시간, 위원 위촉 후 6개월 이내 2시간 이수
- 주민자치회 홍보부터 주민자치회 위원 공개 추천 전까지 교육 운영
- 교육 이수 유효기간은 2년

<표 2-5> 주민자치학교 주체별 역할

수행주체	주요역할	비고
주민자치사업단	주민자치학교 총괄 기획, 주민자치학교 모니터링	
동주민센터	주민자치학교 운영 협조	장소제공 및 세팅 등
동자치지원관	주민자치학교 총괄 운영	

\* 출처 : 서울특별시(2020.10.: 46)

○ 주민자치학교 교육과정은 자치구 주민자치사업단에서 자율적으로 기획할 수 있으나 대부분 3강으로 설계

- 서울시의 기본 교육과정(안)은 ‘주민자치와 풀뿌리 민주주의에 대한 이해’, ‘서울형 주민자치회 시범사업에 대한 이해’, ‘주민자치회에 참여하는 사람에 대한 이해와

<표 2-6> 주민자치학교 기본 교육과정(안)

강좌	강좌명	주요 내용	방식
1강	주민참여 정책의 흐름과 의미 “풀뿌리 민주주의와 주민 자치의 이해”	· 주민자치회 참여 동기 나누기 · 나와 공동체, 시민성과 공공성 · 주민자치와 주민자치 제도 알아보기 · 주민자치 사례와 소감 나누기	강의, 워크숍
2강	서울형 주민자치회 시범 사업의 이해 “주민자치회 사례로 이해 하는 서울형 주민자치회 시범사업”	· 서울형 주민자치회 시범사업의 취지와 배경 - 비전과 목표, 표준 조례안내 등 · 주민자치회 세부 프로세스 이해 - 주민자치회 절차카드 활용 워크숍 - 신규구성, 자치계획, 주민총회 등 · 주민자치회 관련 질의응답	강의, 워크숍
3강	주민자치회와 사람들 “주민자치회 위원은 누구이며 누구와 함께 일하나?”	· 교육목표 확인 및 마음 열기 · 주민자치회 위원의 역할이해 · 주민자치회 위원의 태도와 관점 · 다양성이 존중받는 주민자치회 소통 문화 상상하기 · 1~3강 주민자치학교 전체과정 소감 나누기	강의, 워크숍

\* 출처: 서울특별시(2020: 47)

- 자치 감수성' 등으로 구성
- 대체로 서울시마을공동체종합지원센터에서 제공하는 기본교안을 바탕으로 진행하지만, 주민자치사업단의 판단에 따라 별도 콘텐츠를 제작하기도 함
  - 2020~2021년에는 코로나19로 인해 대면 강의를 어려운 조건에서 서울시 평생학습포털을 활용한 온라인 교육으로 대체하는 추세
- 주민자치학교가 주민자치 위원의 사전 교육으로서의 의미만이 아니라 풀뿌리 민주주의와 시민의 자치 역량을 강화하기 위한 매개체로 자리 잡기 위해서는 커리큘럼을 좀 더 다양하게 구성할 필요가 있음
- 서울시 마을공동체종합지원센터가 2020년 제공한 주민자치학교 강의 표준안에 따르면 1강~3강에 이르는 강의 내용이 상당 부분 중첩됨
- 표준안 1강은 풀뿌리 민주주의와 주민자치의 이해를 주제로 진행되나, 주민자치 제도의 상당 부분을 서울형 주민자치회에 대한 이해 측면에 할애
  - 2강 '서울형 주민자치회 사업의 이해' 역시 풀뿌리 민주주의(동단위 주민자치)와 서울형 주민자치회에 대한 이해로 구성되어 1강 내용과 상당 부분 중복
  - 3강 '주민자치회와 사람들' 또한 주민자치회 임원 구성과 성격, 위원의 태도와 관점으로 구성되어 앞의 교육과 중복
  - 자치구 주민자치사업단에서 자율적인 내용 구성이 가능하나, 교육의 목적과 범위가 강사 개인의 판단에 의존하게 될 가능성도 높음
- 아직까지 주민자치학교는 풀뿌리 민주주의와 시민 자치 교육 기관으로서의 의미보다 예비 주민자치위원을 대상으로 한 사전 교육의 의미만이 강조되고 있음
- 주민자치학교는 주민자치회 운영만이 아니라 시민을 대상으로 한 풀뿌리 민주주의 교육 기관으로서의 위상을 강조하는 방향으로 교육적 기능을 확대할 필요가 있음
  - 현재 수준에서도 커리큘럼을 일부 조정하여 자치 역량을 강화하는 교육 프로그램 개발이 가능함
- 주민자치학교는 2020년 7월 '서울시 주민자치회 설치·운영에 관한 조례' 표준안 개정에 따라 이수 시간이 8시간으로 변경
- 자치위원 선정 전 6시간 → 자치위원 선정 전 6시간 + 선정 후 6개월 이내 2시간
  - 보수교육(선정 후 2시간)의 교육 내용도 자치구 별 판단에 다르나 젠더 감수성,

자치 감수성 관련 요구가 높음<sup>1)</sup>

“주민자치회에 다양한 사람들이 참여하기 때문에 나이나 성별에 따른 위계가 나타나기도 해요. 젊은 사람이나 여성을 대할 때, 어떤 의도를 가진 것이 아니라더라도 아랫사람 대하듯 하는 말투가 나타나기도 하는데... 그래서 보수교육은 젠더 문제나 연령 별 위계에 대한 교육 요구가 높게 나타나요”(INT\_S03).

“민주적으로 회의를 진행한다는 것에 대한 교육이 필요한 것 같아요. 아직 동단 위에서는 (주민자치) 회장이 결정하면 한다는 게 있어요. (주민자치위원) 모두가 똑같이 발언할 수 있는 권한이 있다는 게 지역에서는 자리 잡혀 있지 않아요. 행정의 목소리도 크고. 임원진과 간사들에게라도 필요한 교육이에요”(INT\_R01).

- 주민학교 교육 내용은 절차와 프로세스, 자치 감수성 중심으로 운영되기 때문에 자치위원이 다루어야 할 정책에 대한 이해도와 책임성은 떨어질 우려가 제기되고 있음

“교육 커리큘럼은 잘 되어 있는 편이에요. 그런데 정책 사업에 대해서 (주민자치학교에 참여하는) 시민들이 어느 만큼 이해하고 오느냐가 관건인 것 같아요. 참여예산 과정과 주민자치회가 연결되어 있다는 건 여기에 대해 책임이 있다는 것인데, 이런 것에 대한 내용이 (교육에) 잘 안 들어와 있어요. … 의제를 발굴하면 그 사업에 대해 토론을 하지 않아요. 의제 공유회라고 있기는 한데 형식적으로 진행되는 느낌이에요. 누가 어떤 의제를 내면 잘했다고 하지, 이게 필요한가에 대한 토론을 제기하면 개인에 대한 공격으로 받아들여기도 해요”(INT\_R01).

- 이 외에도 주민자치와 관련한 교육이 활성화하기 위해서는 교육을 위한 여건 조성과 강사단 정보가 필요하다는 의견이 있음

“우리가 볼 때는 꼭 필요한 교육이지만 위원들이 싫어할 수 있어요. 교육을 많이 하려면 지금 진행하고 있는 프로세스를 멈춰야 해요. 그렇지 않고서는 추가적

1) 서울특별시 생활속민주주의학습지원센터에서는 2018년 자치역량강화 프로그램의 일환으로 “자치 감수성 키우기” 공통과정을 개발한 바 있음. 이 과정은 금천구 주민자치사업단이 금천구마을공동체지원센터에서 진행한 ‘자치 감수성 키우기’ 공통과정을 담은 것으로, 3시간씩 총 4회로 구성되며 강의와 워크숍을 병행.

인 교육을 할 수 있는 여유가 없어요. 해야 하는 프로세스를 따라기에도 너무 바쁘니까. 기존 프로세스가 너무 빨라요.…… 그리고 주민자치회 사업에 대해 잘 알고 있는 강사단 풀도 있었으면 좋겠어요. 우리 구는 두 분이 9개 동에서 교육을 하고 있는데 너무 바빠요. 이분들 외에도 교육을 하실 수 있는 분들 정보가 있으면 좋겠어요”(INT\_R01).

- 「서울특별시 민주시민교육에 관한 조례」에 제시된 민주시민교육 내용 중 하나인 ‘지방자치분권’, ‘주민분권’에 관한 체계적인 교육은 ‘자치분권대학’에서 진행 중
  - 자치분권대학은 2003년부터 진행된 자치분권 교육을 바탕으로 2015년부터 ‘분권대학’에 설립, 지방분권과 주민자치에 대한 다양한 교육을 진행 중
  - 자치분권대학은 필수과정인 ‘가치분권 기본과정’, 선택과정인 ‘자치분권 전문과정’, 특화과정인 ‘생활자치 특화과정’으로 구성

<표 2-7> 자치분권대학 교육과정

구분	학교명	과목명	영역
[필수] 자치분권 기본과정	자치분권 학교	자존감과 탈권위 그리고 자치적 삶의 행복	심리·과학
		제작백가 철학에서 배우는 자치와 분권의 의미	고전·철학
		서양정치사상사에서 배우는 자치와 분권의 의미	
		한국현대사의 명암과 지방자치시대의 개막	정치·경제
		중앙집권 시대의 그늘	
		주민 참여와 마을 자치	국제·지역
		개헌과 정치개혁의 상관성	법학·참여
[선택] 자치분권 전문과정	스웨덴학 교	복지국가 스웨덴, 복지국가의 핵심과 함의	국제·지역
		보편적 복지는 우리에게 필요한가?	
		일과 가정, 가족정책 : 복지국가의 핵심	
		건강 격차를 해소하는 공공 의료정책	
		지방행정과 시민생활	

		사회적경제로서 공동생산	
		선진 정책사례(아동, 노인, 가족, 노동, 의료 등)	
희망경제 학교		분권화시대 지방재정의 이해	정치·경제
		지방세제의 리스트럭처링(restructuring)	
		지방정부 어떻게 운영할 것인가?	
		사회적 경제와 공동 생산	
		지방정부와 경제 성장	
인문학 학교		연방정부와 지방자치	인문·역사
		로크의 시민정부론	
		지방자치에 관한 규범이론	
		인권과 자치분권	
		민주주의와 지방정부	
주민자치 학교		왜 주민자치인가	참여·자치
		철학에서 배우는 주민자치	
		한국 마을자치·향촌자치 전통과 역사적 구조	
		한국 주민자치제도 속에서 살피는 주민자치의 현황, 과제, 발전방안 모색	
		주민자치 선진국을 가다	
		주민자치센터 프로그램 어떻게 만들 것인가	
		다시 시작하는 마을만들기	
		주민자치와 주민자치지도자	

- 민주시민교육과 주민자치, 교육(지식)과 실행(행동)의 관계를 강화하기 위해서는 주민자치학교와 자치분권대학, 마을공동체 운동, 협치 및 예산학교 등 주민자치와 관련한 유사 교육 주체들이 협력을 통한 역할 분담과 체계 구성을 시도할 필요가 있음

## 4. 민주시민교육, 시민사회 활동가 교육

- 시민사회 내부 교육은 2010년 이후 점차 사라지는 추세며, 단체를 초월하는 공동 교육을 시민사회 자체 역량을 기반으로 진행하는 경향도 점차 사라지고 있음
- 소규모 단체의 경우 자체 교육 프로그램이 없는 경우가 대부분이며, 자체 교육 프로그램을 운영하고 있는 대규모 단체의 경우에도 전체 교육보다 개별 활동가들의 수요에 부응하는 맞춤형 교육이 강조되고 있음
- 시민사회 활동가 전체를 대상으로 한 교육은 공공기관이나 대학에서 진행되고 있으나 이런 방식은 기본적으로 위탁교육의 성격을 갖는다는 점에서 시민사회 자체의 교육 역량이 높아지고 있다고 볼 수는 없음
- 이중 민주시민교육 관련 활동가 교육은 민주화운동기념사업회에서 정기적으로 진행하고 있으며, 시민사회 활동가 교육은 서울시 NPO지원센터에서 담당 중
- 단순한 교육만이 아니라 진행 교육에 대한 사회적 인증이 중요한 화두로 등장하면서 대학 위탁형 활동가 교육에 대한 수요는 지속적으로 높아지고 있음

### ① 민주화운동기념사업회

- 민주화운동기념사업회에서는 민주시민교육 활동가를 양성하기 위한 다양한 프로그램을 운영 중
  - 2008년 30명을 대상으로 총 10강으로 구성된 민주시민교육 아카데미를 진행
  - 2011년 시민교육 전문가 양성 시범 프로그램을 개발
  - 민주시민교육 활동가 양성 교육은 출퇴근형 강좌와 숙박형을 병행하여 진행하고 있으나 점차 숙박형 교육 프로그램으로 안착하는 추세
  - 주요 내용은 민주시민교육 이론 교육, 공론장 등 교육 기법, 상호 교류의 내용으로 구성되어 있음

<표 2-8> 민주시민교육 전문가 양성 시범 프로그램(2011년)

1. 입문과정 (70시간)	1-1 여는 캠프	20시간 숙박(2박 3일)	민주시민교육의 역사와 흐름, 교육방법론을 중심으로 한 워크숍	
	1-2 시민이 알아야 할 것들	12시간 숙박(1박 2일)	1-2-1	민주주의의 역사적 맥락
			1-2-2	민주주의의 구조적 맥락
			1-2-3	민주주의의 가치적 맥락
1-3 주제와 활동영역 프로젝트	15시간 (5+5+5) 출퇴근	1-3-1	프로젝트 설명 및 주제설정	
		1-3-2	중간발표 및 상호비평	
		1-3-3	최종발표와 축하	
1-4 마무리	14시간 숙박(1박 2일)	미정		
2. 심화과정	입문 1-1, 1-2, 1-3의 요소별 심화교육으로 구성 예정 각 요소별 실습 및 시연(기획, 강의, 퍼실리테이션) 심화과정 수료후 민주시민교육 전문가 자격이 부여되도록			
3. 보수과정	민주시민교육 전문가 자격증 취득자들을 위한 정기적인 보수교육 민주시민교육 관련 동향 및 새로운 관점과 정보 추후 제도화의 과정을 지켜보면서 구성할 예정			

- 2012년에는 5박 6일의 일정으로 민주시민교육 전문가 양성과정을 진행
  - 시민운동 실무경력 5년 이상인 자를 대상으로 52시간 수료자에게 수료증, 수료자 중 강의 시연 통과자에게 인증서 수여

<표 2-9> 민주시민교육 전문가 과정(2012년)

날짜	시 간		내용
11.5(월) (1일)	9:30~10:00		등록 및 접수
	10:00~12:00	2	개회식
	12:00~13:00		점심
	13:00~16:00	3	한국 근현대사 이해
	16:00~18:00	2	민주화운동 역사 이해
	18:00~19:00		저녁
	19:00~21:00	2	몸 풀기, 마음풀기
11.6(화) (2일)	8:00~9:00		아침
	9:00~11:00	2	민주주의 이해 1
	11:00~13:00	2	민주주의 이해 2
	13:00~14:00		점심

	14:00~17:00	3	한국사회의 현실 이해
	17:00~18:00	1	분단과 민주주의
	18:00~19:00		저녁
	19:00~21:00	2	생활민주주의 실천사례
11.7(수) (3일)	8:00~9:00		아침
	9:00~12:00	3	시민교육의 이해
	12:00~13:00		점심
	13:00~18:00	5	여러 가지 교육방법 1
	18:00~19:00		저녁
	19:00~21:00	2	여러 가지 교육방법 2
11.8(목) (4일)	8:00~9:00		아침
	9:00~12:00	3	시민교육 기획방법 1
	12:00~13:00		점심
	13:00~15:00	2	시민교육 기획방법 2
	15:00~18:00	3	민주시민과 시민교육
	18:00~19:00		저녁
	19:00~21:00	2	몸과 마음 풀기
11.9(금) (5일)	8:00~9:00		아침
	9:00~12:00	3	새로운 의사소통 방법 실습
	12:00~13:00		점심
	13:00~16:00	3	민주적 의사결정 방법
	16:00~18:00	2	민주주의와 문화
	18:00~19:00		저녁
	19:00~21:00	2	참가자 토론
11.10(토) (6일)	8:00~9:00		아침
	9:00~11:00	2	강의시연 준비
	11:00~12:30	1.5	교육자의 마음가짐
	12:30~13:30		점심
	13:30~15:00	1.5	다짐 선언
	15:00~16:00		수료식
11.19(월)	12:00		강의안 제출
11.20(화)	9:00~18:00	8	강의 시연
시간 합계		62	

○ 2012년 ‘민주적 의사소통과 의사결정 방법’ 연수 진행

- 초·중등 교사, 시민단체·풀뿌리 활동가 25명을 대상으로 진행

<표 2-10> 민주적 의사소통과 의사결정 방법 연수(2012년)

	시 간	내 용
10/13 (토)	10:30~11:00	접수 및 연수안내
	11:00~12:00(1h)	마음열기
	12:00~13:00	점심식사
	13:00~14:00(1h)	[여는 강의] “한국사회의 의사소통과 의사 결정”

	14:00~17:00 (3h)	[강의&워크숍] “의사소통에 관한 이해”
	17:00~18:00	저녁식사
	18:00~20:00(2h)	[워크숍] “몸과 마음으로 하는 소통”
	20:00~22:00	만남의 시간
10/14 (일)	09:00~12:00(3h)	[워크숍] “회의 진행 및 합의 형성 방법”
	12:00~13:00	점심식사
	13:00~16:00(3h)	[워크숍] “참여형 의사결정 방법 소개와 실습”
	16:00~16:30	마무리 및 수료식

- 2018년에는 총 3차에 걸쳐 2박 3일간 진행하는 민주시민교육 활동가 역량강화 교육 프로그램 ‘감성 Talk 상상 Talk 민주시민교육’을 진행

<표 2-11> 민주시민교육 활동가 역량강화 교육프로그램(2018년)

	1일(6시간)	2일(11시간)	3일(3시간)
07:00		· 세면 및 명상	· 세면 및 명상
08:00		· 아침식사	· 아침식사
09:00		· 일상의 민주주의 방법론②<일상의 소통과정 돌아보기>	· 특강<민주주의와 민주시민교육>
10:00			
11:00			
12:00		· 점심식사 및 휴식	· 점심식사 후 각자의 현장으로
13:00	· 참가자 등록	· 일상의 민주주의 방법론③<일상의 민주주의를 잘 하려면>	
14:00	· 오프닝<마음 열기, 기대 나누기>		
15:00			
16:00	· talk&talk <민주주의, 일상으로 초대하기>		
17:00			
18:00	· 저녁식사	· 일상의 민주주의 방법론<민주주의와 같 등>	
19:00	· 일상의 민주주의 방법론①<민주시민교육 토론 방법론		
20:00			
21:00	· 친목의 시간	· 저녁식사 및 친목의 시간	

- 2019년에는 민주시민교육 활동가 역량 강화 프로그램이 ‘민주시민교육 촉진자 과정’이라는 이름으로 진행
  - 2박 3일 프로그램이 총 2회 진행되었으며, 1차 프로그램은 2018년 ‘감성 Talk 상상 Talk 민주시민교육’ 프로그램과 거의 유사

<표 2-12> 민주시민교육 촉진자 과정 2회차 프로그램(2019년)

	1일	2일	3일
08:00		아침식사	아침식사
09:00		· 커뮤니케이션 워크숍 <소통을 촉진하는 방법, 원리와 규칙찾기>	· 배움에서 실천으로 <변화상상, 계획, 회고>
10:00			
11:00			
12:00		점심식사	점심식사
13:00	참가자 등록	· 사람책도서관 워크숍 ①<만남엔 배움이 있다>	
14:00	· 마음 열기, 기대 나누기		
15:00			
16:00	· 민주시민교육 대화하기	· 활동가, 민주시민교육을 말하다<민주시민교육, 고민과 해법>	
17:00			
18:00	저녁식사	저녁식사	
19:00	· 질문워크숍<좋은 질문으로 시작하는 대화>	· 사람책도서관 워크숍 ②<사람책으로 활동가가 시민만나기>	
20:00			
21:30	친목의 시간	친목의 시간	

- 2020년에는 1기 민주시민교육 강사 양성과정이 시작
  - 시민사회단체 교육담당 실무자, 풀뿌리 활동가, 현장 활동가(활동경력 5년 이상) 30명을 대상으로 진행
  - 총 3회차 120시간(강의 및 시연 100시간, 과제수행 20시간) 구성
  - 전체 과정 90% 이상 참여자에게 이수증 발급

<표 2-13> 민주시민교육 강사 양성과정 1회차 프로그램(2020년)

	6.16.(화)	6.17.(수)	6.18.(목)	6.19.(금)
08:00		아침식사	아침식사	아침식사
09:00		민주주의 가치	헌법 이해	민주시민교육 철

10:00				학
11:00				
12:00		점심식사	점심식사	점심식사
13:00				
14:00	과정 열기	시민과 시민성	민주주의 제도	
15:00				
16:00	2020년 민주주의	민주주의 현안	민주시민교육 현황1	
17:00				
18:00	저녁식사	저녁식사	저녁식사	
19:00	생생토크	민주주의 역사	민주시민교육 현황	
20:00				
21:00	휴식	휴식	휴식	

<표 2-14> 민주시민교육 강사 양성과정 2회차 프로그램(2020년)

	7.6.(월)	7.7.(화)	7.8.(수)	7.9.(목)	7.10.(금)	
08:00		아침식사	아침식사	아침식사	아침식사	
09:00		참여자 분석	민주시민교육 현장탐방	참여촉진법	발표 및 공유	
10:00						
11:00						
12:00	이동(점심식사)	점심식사		점심식사		
13:00	과정열기	교육과 질문		민주시민교육 현장탐방	교육기획 실 습1	점심식사
14:00	과제점검					
15:00						
16:00	기획총론 및 교육방법론					
17:00						
18:00	저녁식사	저녁식사		저녁식사	저녁식사	
19:00	기획총론 및 교육방법론	교육과 스토 리텔링1	교육과 스토 리텔링2	교육기획 실 습2		
20:00						
21:00	휴식	휴식	휴식	휴식		

- 사업회는 같은 해 민주시민교육 2기 강사 양성과정을 진행
  - 1~2회차 프로그램은 1기와 거의 유사하며 3회차 프로그램을 새롭게 개설

<표 2-15> 2기 강사 양성과정 3회차 프로그램(2020년)

	10.13.(화)	10.14.(수)	10.15.(목)	10.16.(금)
08:00		아침식사	아침식사	아침식사
09:00		민주시민교육 시연 과 쟁점탐구	민주시민교육 시연 과 쟁점탐구	민주시민교육 시연 과 쟁점탐구
10:00				
11:00				
12:00		점심식사	점심식사	과정닫기
13:00	과정열기	민주시민교육 시연 과 쟁점탐구	민주시민교육 시연 과 쟁점탐구	점심식사
14:00				
15:00	민주시민교육 시연 과 쟁점탐구	저녁식사	참가자 네트워크 파티	
16:00				
17:00				
18:00	저녁식사			
19:00	민주시민교육 시연 과 쟁점탐구	민주시민교육 시연 과 쟁점탐구	참가자 네트워크 파티	
20:00				
21:00	휴식	휴식	휴식	

○ 2021년 5월 현재, 민주시민교육 3기 강사 양성과정을 진행 중

② 서울시 NPO 지원센터

○ 포괄적인 범위에서 시민사회단체, 공익활동가 대상 교육은 NPO지원센터에서 진행 중

<표 2-16> 서울시 NPO 지원센터 주요 지원 프로그램(2021년)

프로그램	내용
활력향연	활동가 역량 향상을 위한 연구지원사업
비영리 스타트업 지원사업	공익활동 초기단계 팀/단체 역량강화와 네트워크, 홍보 지원
대학연계 비영리스타트업 지원	성공회대 대학원과 연계한 인큐베이팅

NPO 상담소	법률, 세무/회계, 모금분석/모금성과분석, 인사/노무 등 관련 전문가 상담지원
활동가 장학지원	경희대, 성공회대, 한양대 활동가 석사과정 지원사업
조직변화지원	NPO조직의 변화를 실험하기 위한 지원 사업
공간나눔 지원사업	협업공간 지원
서남권 중간지원 역량강화 지원사업	서남권 2개 자치구 이상 모임 단체 컨소시움이 최대 5천만원 지원

- 서울시NPO 지원센터에서는 시민사회 활동가를 대상으로 3개 대학과 석사과정 장학지원사업에 관한 제휴를 맺고 지원 중
  - 대학원 연계 시민사회 활동가 교육은 교육에 대한 가장 명확한 증명(학위)을 제공해 준다는 점에서 젊은 활동가들에게 매력적인 유인이 되고 있음

<표 2-17> 대학 연계 시민사회 활동가 교육

구분	경희대학교 공공대학원 시민사회 NGO과정	한양대학교 공공정책대학원 시민사회학과	성공회대학교 NGO대학원 비정부기구학전공
주요 교육	NPO전략경영론 비영리 마케팅 모금과 자원개발 비영리 성과측정 평가	시민사회이론 글로벌개발과 NGO 사회적임팩트 투자 사회적경제 이론과 실제	시민사회운동론 국제NGO 대안 사회경제 NGO 실무
특징	비영리 조직과 단체의 지속가능성을 높이기 위한 교육 및 연구	공익활동 전반에서 시민사회의 이론적 배경과 최근의 트렌드를 반영	비판과 감시자 역할의 시민사회단체 활동가 교육 및 지도자 양성

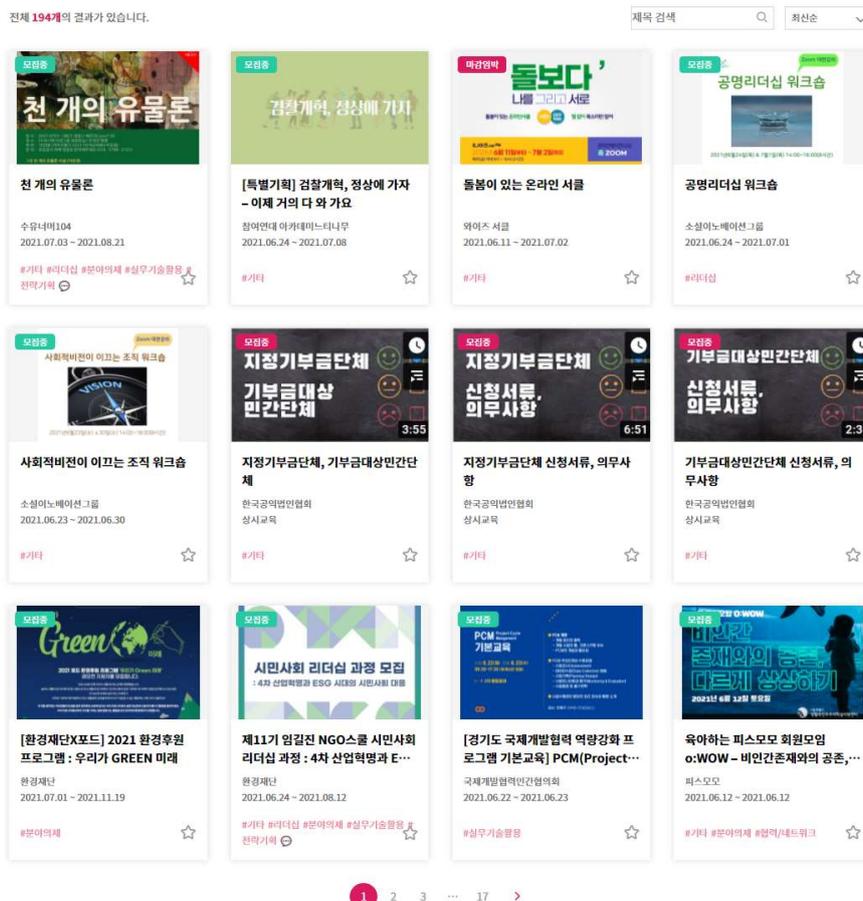
\* 출처 : 서울시NPO지원센터(2020: 13).

- 서울시 NPO지원센터에는 2021년 활동가들이 필요로 하는 다양한 교육을 연결하는 온라인 교육 플랫폼인 ‘활동의 힘, 판(PAN)’(<https://npo-pan.kr>)을 오픈
  - 아 플랫폼은 활동가들이 자부심(Pride)을 가지고 자신감 있게 행동(Action)하며 연결(Network)할 수 있도록 지원하려는 목적을 지님
  - 다양한 단체와 협업하여 활동경력, 역량, 분야, 직무, 교육형태, 시간대, 비용 등으로 구분되는 활동가 교육 프로그램을 제공

<표 2-18> ‘활동의 힘, 판’ 범주별 교육 프로그램

구분	내용
활동경력	예비/신입활동가, 경력활동가, 리더활동가
활동역량	전략기획, 리더십, 협력/네트워크, 실무기술활용, 분야의제, 기타
활동분야	교육, 국제연대/국제개발협력, 노동/인권, 복지, 여성/아동청소년/청년, 시민사회일반, 환경, 기타
활동직무	경영/회계/인사, 사업/전략기획, 모금/회원관리/홍보, 기타
교육형태	온라인, 오프라인, 온+오프라인
시 간 대	평일 오전오후, 평일저녁, 주말, 상시
비 용	유료, 무료, 환급

<그림 2-2> ‘활동의 힘, 판’ 교육 프로그램



- ‘판’은 온라인을 활용해 시간과 장소의 구애 없이 원하는 교육을 받을 수 있다는 점에서 시민사회 활동가 역량 강화에 크게 기여할 수 있을 것으로 예상
  - 온·오프라인 강좌 콘텐츠는 유관 기관의 교육 콘텐츠를 폭넓게 활용하고 있기 때문에 활동가 교육 생태계 조성에도 기여할 수 있을 것으로 기대

### ③ 시민사회단체 내부 교육

- 시민사회단체간 공동 집체 교육은 줄어들고 있으나 규모가 큰 단체의 경우에는 자체적인 내부 교육 프로그램을 계속 진행 중
  - 다만 소규모 시민사회단체의 경우 내부 교육 프로그램 자체가 없는 경우가 대다수
- 시민사회 단체 내에서는 다양한 이슈에 관한 세대 간 갈등과 민주적 의사결정에 대한 인식 차이 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있음

“(단체 내에서) 자원활동에 대한 이해 차이와 성인지성 문제, 세대 갈등 같은 문제들이 계속 등장하고 있고 어떻게 풀 수 있을까 하는 고민이 있어요. 공동대표가 와서 점심을 사준다고 하면 젊은 활동가들은 갑질이라고 해요. 개인 시간을 뺏긴다고. 특정 주제로 교육을 하자고 하면 내가 원하지 않기 때문에 갑질이라고 항의하기도 해요. 한 두 명의 문제 제기가 아닌데, 이전에는 전혀 생각하지 못했던 문제 제기에요(INT\_C05).”

“최근 몇 년 동안 (단체에서 있었던) 화두를 보면 민주적 의사소통에 대한 상이 굉장히 달라요. 세대 차이일 수도 있고, 경험 차이일 수도 있는데 민주성이 조직에 구현되는 실제 형태가 많이 다른 모습이에요. NGO 입장에서 민주적 의사소통이라는 것의 정의가 굉장히 어려워요. 중견 활동가와 신입 활동가 사이에 갈등의 골이 있고...(INT\_C06).”

- 개별 단체에 내부 교육 프로그램이 존재하더라도, 이를 넘어선 시민사회단체 공동 교육의 필요성도 제기되고 있음
  - 이를 위한 센터의 재정적, 공간적 지원 등 물질적 지원을 비롯해 공동 교육의 방향에 대해서도 다양한 요구가 존재함

“(단체 규모가) 작은 곳은 자체 프로그램 진행이 어려워요. 센터가 중심이 되어서 NGO 교육을 진행했으면 좋겠어요. 강사 풀도 확보해서 섭외도 할 수 있겠어요. 단체가 자체 교육을 진행할 때 재정적인 지원과 장소 지원도 있었으면 좋겠고. 온라인 교육을 할 때 기술적인 지원도 필요해요(INT\_C05).”

“내면의 이야기를 깊게 나눌 수 있는 환경과 프로그램을 준비하는 게 중요해요. 내가 어디에 위치하고 있는 지 확인시켜 주는 교육이었으면 좋겠어요. 연차나 상황을 고려해서, 예를 들어 멘토가 지정되면 긴밀하게 소통하면서 진행할 수 있는 교육이 있고, 이게 공동체로 이어져서 상호 영향을 주는(INT\_C01).”

“이슈 중심의 교육... 성평등, 평화통일, 기후 위기 같은 교육을 할 때, (활동가들이) 시민사회나 소셜 섹터에 대한 관심이 없는 상황에서 바로 교육으로 들어가는 문제가 있어요. 활동가들에게 시민성에 대한 교육이 없는 상태에서. 사실 이 부분에서 민주시민교육이 필요하다는 생각이 들어요(INT\_C07).”

“공감 능력을 함양해 줄 수 있는 프로그램이 필요할 것 같아요. 내 윗세대는 젊은 활동가와 소통하는 방법을 몰라요. 그래서 같이 밥 먹기도 힘들어해요. 마음을 살피고 스트레스를 관리하는 법, 회의 잘하는 법, 회의를 잘하고 후속까지 어떻게 해야 하는지에 대한 교육이 필요해요(INT\_C08).”

“시민사회 단체 내부의 의사결정을 민주화하는 것들이 우리 사회의 모델로 제시해 주었으면 좋겠어요. 이 문제를 해결하는 것은 (일반 사회보다) 시민사회가 더 나을 거예요. 시민사회 내에서의 의사결정 등을 (교육하고 개발해서) 한발 더 나아가 만들어 보면 어떨까요?(INT\_C09).”

- 그러나 2010년 즈음까지 시민사회단체 활동가 대상 집체 교육이 진행되었으나 활동가의 참여가 줄어들고 집체 교육으로 충족하지 못하는 교육 수요가 높아져 소규모 멘토를 활용한 교육이 집체 교육을 대체하고 있는 추세

“2001년에 시민사회단체연대회의가 조직되었는데, 활동가를 지원하려는 목적이 있었어요. 그때 정세분석이라는 (시민사회) 공동의 학습이 있었고, 활동가 역할에 대한 교육도 진행됐어요. 2008년에는 교육활동 매뉴얼도 만들고 활동가 교육수요도 조사하면서 개별 단체를 넘어선 집체 교육이 진행됐어요. 이게 2~3년 정도 진행되다가 침체됐는데, 모집이 힘들었어요. 활동가들이 너무 바빠서. 집체 교육

으로 해결 못하는 교육이 있어서 소규모 멘토와 활동가를 연결시켜 주는 (서울시 NPO지원센터의) ‘활력 신공’ 같은 프로그램이 기획되었어요(INT\_A01).”

- 시민사회에서도 활동가 교육에 대한 동기부여를 위해 객관적인 공신력이 보장되는 다양한 방법을 강구 중
  - 최근 젊은 활동가들은 기성세대와 달리 단체 자체의 비전과 목표에 스스로를 일치시키지 않는다는 평가
  - 자신의 역량 강화를 단체 발전에 이바지하는 것에 만족하기보다 객관적으로 공인되는 교육이 더 큰 동기를 부여할 수 있다는 진단

“(요즘 활동가들은) 자기 비전이 있어요. (시민) 운동과 별개로 자기만이 가지고 있는 비전이 있기 때문에 **교육의 공신력을 보장하는 게 필요**해요. 그래서 우리 기관에서는 이제부터 수료증을 발급해요. 이런 것으로라도 공신력을 만들어 보겠다는 거죠. 대학과 함께 교육을 진행하고 수료증을 발급하는 것도 생각 중이에요(INT\_C04).”

- 내부 교육 진행 현황으로 본 시민사회의 현실은 내부의 이질성이 커지고 갈등이 심화하고 있는 상황
  - 세대 갈등, 젠더 갈등은 대부분의 단체에서 기성 활동가와 신입 활동가에게 공통으로 나타나고 있는 문제
  - 이런 문제를 해결하기 위한 교육의 수요가 높아지기보다 교육 자체가 또 다른 갈등으로 이어질 수 있다는 우려도 제기
- 이런 시민사회의 현실은 교육의 방향이 단순한 지식 전달이나 실무교육만이 아니라 시민사회, 또는 개별 단체의 공동 목표를 재구성하는 과제와 연결할 수 있는 교육 프로그램이 필요하다는 것을 말해 줌
  - 대부분의 갈등 양상은 활동가 사이에서 시민사회, 시민사회 활동, 활동가의 역할을 바라보는 시각의 불일치에서 발생
  - 이 불일치가 젠더, 세대 등 이미 구성되어 있는 갈등 구조를 타고 분출되는 경향이 있음
  - 따라서 시민사회 활동가를 대상으로 한 민주시민교육은 시민사회의 공동 목표를 민주적으로 재구성할 수 있는 조건과 환경의 창출과도 연계되어 있음

## 5. 소결

- 지금까지 살펴본 것처럼, 민주시민교육이라는 개념이 제도적으로 확산된 것은 비교적 최근의 일이지만, 민주시민교육이 다루고자 하는 내용과 형식은 이미 매우 넓게 확산해 있는 상황
- 주민자치위원 역량 강화를 위한 교육 콘텐츠는 마을공동체 관련 기관, 구 단위 주민자치참여단, 자치분권대학 등 여러 기관에서 생산 중
  - 마을공동체 운동이 10년으로 접어들고, 공동체 운동의 발전 방향을 주민자치로 설정하면서 관련 논의는 비교적 풍부한 상황이나 민주시민교육과의 연계성보다 독자적인 영역에서 진행되고 있는 상황
  - 자치분권대학, 평생교육원 등 특화된 전문 교육 기관 역시 관련 콘텐츠를 풍부하게 보유하고 있는 상황
- 주민자치회 역량 강화를 위한 교육은 상향식으로 기획될 필요가 있음
  - 주민자치위원에 관한 교육을 담당하는 주민자치학교는 풀뿌리 민주주의를 강화하기 위해 구 단위에서 자율적으로 기획·운영
  - 하향식 콘텐츠는 이미 많은 기관에서 제공하고 있음
  - 따라서 주민자치회 역량 강화를 위한 교육 프로그램은 이를 주도적으로 기획·운영할 수 있는 주민자치위원 및 관련 주민의 발굴이 선행되어야 함
  - 센터의 역할은 이런 기획 단위의 상향적 기획·설계 및 운영을 지원하는 데 초점을 맞출 필요가 있음
- 민주시민교육 활동가 교육은 민주화운동기념사업회를 중심으로 매년 진행되면서 발전하고 있으나, 민주시민교육 자체의 개념과 위상이 명확하지 않은 문제를 해결하는 것이 관건
  - 민주화운동기념사업회에서는 10여 년 동안 민주시민교육 강사진 교육 프로그램을 개발해 왔고 시민사회 활동가 교육은 NPO지원센터 등에서 진행해 오고 있음
  - 각 지역에서도 민주시민교육 네트워크를 중심으로 다양한 교수 방법이 제안되고 있음
  - 그러나 민주시민교육 자체의 개념과 역할, 범위, 위상 등이 여전히 모호한 영역으

로 남아 있어 민주시민교육 활동가 교육의 구체적 목표와 방향을 심화하기 어려운 조건

- 대체로 민주시민교육 강사 교육은 공론장 형식을 중심으로 진행하고 있으나, 이 역시 매우 다양한 목적을 갖는 다양한 형식이 존재하기 때문에 일관적이며 체계적인 교육 프로그램 설계는 어려운 상황
- 민주시민교육의 일환으로 진행되는 주민자치위원 교육, 민주시민교육 활동가 교육은 뚜렷한 경계와 목적을 갖는 독립적인 프로그램으로 진행하기보다 다양한 기관과 구체 간의 협력을 통해 각 영역의 발전을 도모할 수 있는 방식이 적절함
  - 특히 민주시민교육의 특화된 교수방식이라 할 수 있는 숙의 공론장 형식을 중심으로, 교육과 실천을 매개할 수 있도록 사업 프로그램 간 연계성을 강화할 필요가 있음
- 민주시민교육의 가치와 태도, 지식과 숙의성을 행동과 실천으로 이어지도록 유도하면서 민주시민교육의 특성을 구성하기 위해서는 민주주의에서의 주권적 실천이 가지는 의미에 대해 더 깊게 고찰해야 함

## 3장

# 민주주의와 시민, 그리고 정책

## 1. 한국 민주주의의 전개

### 1) 사회계약론과 민주주의의 개념

- 민주주의의 개념은 ‘자연상태’에 대한 고전 철학의 질문으로부터 시작
  - 자연상태는 모든 인류에게 ‘무한정의 자유’가 주어지는 사고실험적 상황
  - 주요 사회계약론자들은 자연상태의 인간에 대한 고찰에서 국가의 정당성에 대한 특유의 논리를 전개(홉스, 2021; 로크, 2020; 루소, 1994)
  
- 토마스 홉스 : 리바이어던
  - 자연상태를 만인 대 만인의 투쟁, 즉 전쟁상태로 보면서, 인간의 생명을 유지하기 위해 절대국가(리바이어던)에게 주권을 양도했다고 주장
  - 국가의 절대적인 권력을 수용했으나 왕과 국가의 권력이 신으로부터 부여되었다고 보는 당대의 시각에서 국가의 주권이 국민으로부터 나왔다고 보았다는 점에서 혁신적 발상
  - 그러나 루소는 이런 안전이 ‘감옥 속의 안전과 자유’라고 비판
  
- 존 로크 : 동의할 수 있는 지배
  - 홉스와 달리 자연상태의 인간은 자유롭고 평등하며 평화로운 상태라고 규정
  - 자연상태의 인간이 소유한 사유재산을 지키고 복지를 유지하기 위해 국가를 수립했다고 주장
  - 절대적이고 자의적인 권력이 아니라 시민이 수용할 수 있는 권력에 대한 복종을 주장했다는 점에서 진일보
  - 그러나 재산을 가진 백인 남성만의 민주주의를 추구했다는 한계

○ 장 자크 루소 : 일반의지

- 루소는 자연상태 초기의 원초적 인간은 로크처럼 건강하고 활력이 넘치는 상태라고 보았으나 마지막 단계에 이르면 홉스처럼 사악한 이익이 충돌하는 전쟁 상태로 귀결된다고 주장
- 사유재산에 의한 불평등과 사익의 충돌을 막기 위해 국가와 계약
- 국가는 개별적인 사익의 총화인 전체의지가 아니라 공공선을 지향하고 국가적 이익을 추구하는 일반의지에 의해 운영된다고 주장
- 일반의지는 공동체를 이끌며 항상 옳고 변화한다고 보면서 시민이 일반 의지를 지속적으로 표출해야 한다는 논리와 연결 : 대의 정부보다 시민 참여를 중시하는 공화주의적 입장
- 그러나 루소의 일반의지 개념은 이후 전체주의 국가를 정당화하는 이론적 기초로 활용되면서 전체주의 이론가라는 오명을 받게 됨

○ 민주주의는 자연상태에서 기인한 자유의 딜레마에 대한 혁신적 해법

- 자유의 딜레마 : 자연상태에서 모든 인류에게 무한정의 자유가 주어지면 전쟁상태에 빠지고(홉스적 관점), 생명을 유지하기 위해 국가권력에 주권을 양도하면 '감옥 속의 안전과 자유'에 머무르게 되는 딜레마
- 민주주의의 해결책은 자신에게 영향을 미치는 규제와 제약을 자기 스스로 결정하는 것
- 민주주의 어원은 인민을 의미하는 데모스(demos)와 지배를 의미하는 크라토스(kratos)의 합성어로, 인민의 자기 지배를 의미
- 민주주의는 지배받는 사람이 지배자가 되는 지배와 피지배의 동일성이 핵심
- 따라서 민주주의는 이 근본 가치를 끊임없이 지향하면서 여러 현실적 제약과 조건을 고려해 다양한 형식으로 나타날 수 있음

## 2) 한국 민주주의의 전개

- 한국에서 민주주의의 이상에 기초한 근대적 주권의 인식은 1917년 대동단결선언에서 시작해 대한민국 임시정부의 수립으로 이어졌음

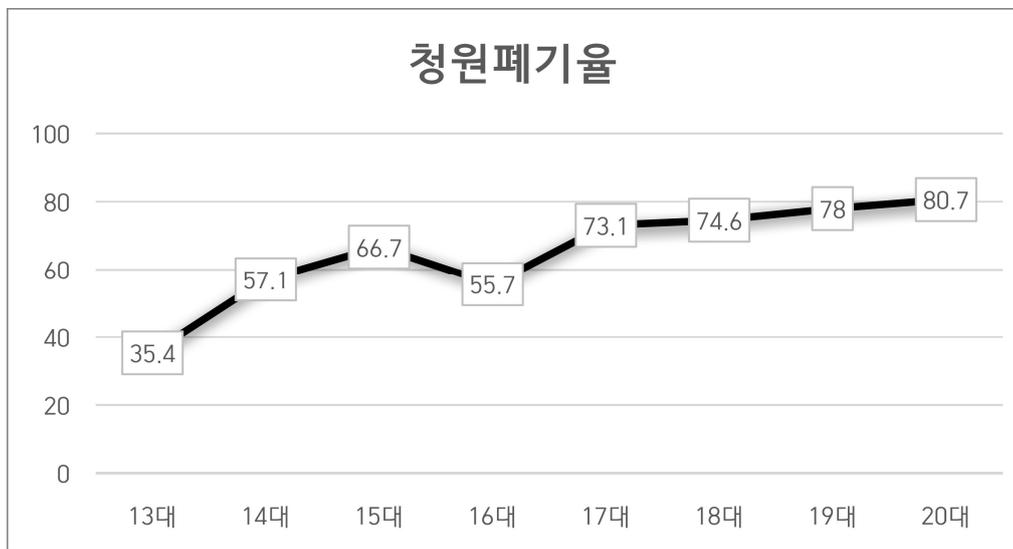
※ <대동단결선언>(1917년) 중

隆熙皇帝가 三寶를 拋棄한 八月 二十九日은 卽 吾人同志가 三寶를 繼承한 八月 二十九日이니 其間에 瞬間도 停息이 無함이라. 吾人同志는 完全한 相續者니 彼 帝權消滅의時가 卽 民權發生의 時오. …(중략)… 故로 庚戌年隆熙皇帝의 主權拋棄는 卽 我 國民同志에 對한 默示的 禪位니 我 同志는 當然히 三寶를 繼承하여 統治할 特權이 있고 또 大統을 相續할 義務가 有하도다.

- 대동단결선언은 한반도의 역사에서 주권을 이민족에게 양도한 바 없으므로, 융희 황제(순종)가 주권(토지, 인민, 정치)을 포기한 1910년 8월 29일은 국민에게 주권을 묵시적으로 양도한 것이기 때문에 국민이 주권을 계승해 통치할 특권이 있음을 선언
  - 1919년 '2.8 독립선언서'에서도 “정의와 자유를 기초로 한 민주주의 위에 선진국의 모범을 따라 새 국가를 건설”하자는 내용이 포함
  - 이 결과, 1919년 4월 11일 수립된 대한민국의 임시정부에서도 대한제국에서 대한민국의 인식과 주권의 전환이 자연스럽게 진행되었음
- 한국 민주주의는 오랜 독재체제와 일시적 민주화의 주기를 반복하다 1987년 6월 항쟁을 계기로 대통령 직선제가 부활하고 본격적인 민주화가 시작되었으나 정책 결정 과정에서의 국민 참여는 여전히 제한적임
- 국가 정책에 대한 대표적인 국민 참여 기제인 국민투표, 소환, 발안제 중 우리 헌법 체제는 '국민투표'만을 부분적으로 시행
  - 헌법 제72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.”라고 규정하고 있고, 제130조 2항은 헌법 개정에 관한 국민투표 규정으로 “헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.”라고 규정
  - 국민투표 부의권을 '대통령'에게만 주고 있고, 그 허용범위도 매우 협소하게 해석
- 그나마 제헌헌법에서부터 일관되게 국민의 정책참여 수단으로 보장하고 있는 것은 청원제도

- 제헌헌법 제21조에 “모든 국민은 국가 각 기관에 대하여 문서로써 청원을 할 권리가 있다. 청원에 대하여 국가는 심사할 의무를 진다”라고 명시
- 헌법 제26조에 “①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. ②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.”라고 명시
- 국민청원의 폐기율은 13대 국회 35.4%에서 20대 국회 80.7%로 높아지고 있으나 2020년 1월 통과된 국회청원심사규칙 개정안에 온라인을 통해 법률 개정을 요청할 수 있는 ‘국민동의청원제도’가 도입되면서 변화를 맞고 있음

<그림 3-1> 국민청원 폐기율(13대 국회~20대 국회)



\* 출처: <내일신문>. 2020.5.20.

- 다만, 헌법에서 법률로 위임되어 있는 지방자치 수준에서는 다양한 주민참여 기제를 제도적으로 보장하고 있음
  - 주민투표법은 2003년 부안 방폐장 유치과정에서 나타난 극심한 갈등을 계기로 2004년 1월에 도입
  - 2006년 5월 2일 국회 본회의에서 처리된 주민소환제법은 2007년 5월 25일부터 시행
  - 주민이 법률(조례)안을 발의하여 의회에서 부결 시 주민투표까지 진행하는 발안제에는 미치지 못하지만, 지방자치법 13조 3항의 조례의 제정 및 폐지에 대한 주민 청구조항에 그 취지가 반영되어 있음
  - 최근 서울을 중심으로 주민자치학교 이수자를 대상으로 추첨을 통해 주민자치회

위원을 선발하는 방식도 진행하고 있음

- 2016년~2017년 진행된 촛불시위 이후, 국민주권에 대한 적극적인 해석이 진행되면서 국민 개개인이 권력의 생성과 과정에 직접하고 결정하는 방안들이 정부 차원에서도 모색된 바 있음
  - 문재인 정부 출범 후 마련된 <국정운영 5개년 계획>은 1987년 이후 민주화가 절차적 민주주의의 성과에도 불구하고 엘리트 중심의 정치, 국가 중심의 국정운영이라는 한계를 드러냈다면서 국민 중심의 민주주의로의 이행이 필요하다고 강조
  - 국민 중심의 민주주의는 선거나 대표자 위임에 국한되지 않고 ‘나로부터 행사되고, 어디에나 행사되며, 늘 행사되는’ 것으로, 국민주권이 실질적으로 보장되는 주권자 민주주의 실현이라고 제시

<표 3-1> 국가 중심 민주주의와 국민 중심 민주주의

구분	국가 중심의 민주주의	국민 중심의 민주주의
국민의 성격	근대적 국민	주권자 국민
국민-국가 관계	국가 구성원으로서 국민	국가를 형성하는 국민
국민주권의 특성	대표되는 국민주권	개개인의 국민주권
권력의 성격	위임된 권력	생성적 권력
참여방식	제도화된 국민참여	일상적인 국민주권 행사
주권 실현방식	참정권, 투표권	국민제안, 국민숙의, 국민결정
역사적 사건	1987년 6월항쟁	2016년 촛불집회
사건의 의미	국민주권의 통로·제도 구축	아래로부터의 국민주권 표출
민주주의 형태	제도 민주주의	일상 민주주의
정치-시민 관계	제도정치와 시민사회의 괴리	제도정치와 시민사회의 연계
시민참여 기반	조직화된 시민사회 기반	자발적 개인들의 네트워크

\* 출처: 국정기획자문위원회, 2017

- 2017년 신고리 5·6호기 공론화 과정은 다양한 평가에도 불구하고 국가 정책에 시민의 참여를 보장하려는 시도
  - 신고리원전 5·6호기 공론화 과정은 2017년 6월 19일 문재인 대통령이 사회적 합의에 따라 결정하겠다고 밝힌 이후, 6월 27일 공론조사 방식으로 결정되어 10월 20일 제14차 정기회의를 끝으로 종료
  - 471명의 시민참여단이 3개월 동안 원전 건설 문제를 결정하기 위해 진행한 공론 조사는 한국 공공정책 영역에서 실시된 조사 중 가장 큰 규모의 실험
  
- 한국 민주주의는 국민의 위임과 대의보다 다양한 방식을 활용해 직접적인 의사를 투입하는 방향으로 발전되어 왔으며, 앞으로도 국민의 자치를 강화하는 방향에서 다양한 제도적·정치적 실천이 모색되어야 함
  
- 이런 방향에서 세계 곳곳에서는 헌법 개정이나 국가 중대사를 일반 국민의 의사를 반영해 결정하는 시민참여형 정책 결정 방식이 확산하고 있음

## 2. 민주주의와 정책

- 민주주의에 관한 지식, 가치, 태도를 학습하고, 이를 행동으로 연결하려는 목적을 갖는 민주시민교육 역시 주민의 주권과 자치를 강화하는 방향에서 실천으로 이어질 수 있는 교육적 효과를 중심으로 설계되어야 함
- 대체로 민주시민교육은 주권자인 시민에게 지식이나 사회문제에 대한 이해, 민주적인 의사결정의 기술, 시민적 덕성에 대한 태도와 가치를 교육하는 것에 초점을 맞추고 있으나, 대부분의 민주시민교육 관련 조례의 정의에서 강조하고 있는 것은 “행동”과의 연계
- 가치와 태도, 또는 사회 문제의 인식과 해석을 위한 교육과 실질적인 행동(실천)을 매개하는 제도적 수단이 ‘정책’
- 민주화 이전의 정책은 주로 사회지도층에 상위층에 있는 개인이나 기관이 내린 결정, 또는 사회적인 관계성이나 민감도가 높은 안건을 취급한 결정, 또는 정치적 이념에 관련 결정 등 이른바 ‘중요한 결정 사항’을 의미해 왔음
  - 행정적으로는 구체적인 결정과 행동의 지침이 되는 일반적인 의지(general intention)(김기재, 1983: 63)
  - 따라서 민주화가 심화하기 이전까지 정책은 주로 정책전문가나 정책분석가의 지적이고 분석적인 활동으로 다루었음
- 정책은 기본적으로 가설
  - 정책 과정이란 불확실성, 복잡성, 모호성의 상황에서 인간의 불완전하며 오차 내재적인 지식체계를 적용하고 시험하는 과정(이지은·김태윤, 2019)
  - 따라서 정책 결정을 정책정보의 탐색, 생산, 조직, 전달, 활용하기 위한 과학적인 방법과 가치 중립적인 접근을 중시하는 실증주의적 관점(강근복, 2007: 223)에서 벗어나 행위의 간주관적 해석(inter-personal interpretation)과 맥락을 중시하는 참여적, 숙의적 정책과정이 주목받고 있음

- 이런 시각을 전제로, 사회를 비판적으로 바라보면서 한편으로는 과학적 탐구와 권고, 다른 한편으로는 정책과 정치와의 관계에 주목하는 참여적 정책 분석 방식이 주목받고 있음

<표 3-2> (시민)참여정책분석의 개념에 대한 여러 학자들의 견해

학자	정의	특징
delLeon	정책의 결정과 집행에서 논증적 또는 숙고적 형태로 참여하는 사람을 확대시키는 방법론	정책 결정 과정 참여자 확대 일련의 논증적인 대화를 통해 정책에 의해 영향을 받게 될 시민들을 참여시킴
Durning	전문가 이외의 일반시민이나 이해관계자 등이 참여하는 정책 분석	누가, 어떤 목적으로, 어떻게 정책분석 과정에 참여하느냐에 따라 유형 구분 : 참여민주주의형, 분석적 투입형, 해석론적 모형, 이해관계자 참여형
Renn	다양한 유형의 지식을 갖고 있는 여러 유형의 행위자들이 참여하는 정책 분석	전문성과 이해관계 집단들의 가치와 관심 사항, 그리고 시민의 선호들을 통합시키는 모형
Fischer	시민들이 정책 이슈와 관련된 관심 사항들을 검토할 수 있도록 전문가의 도움을 받아 이루어지는 정책분석	문제 해결을 위한 전문가와 시민의 민주적이고 협력적인 관계의 설정
구광모	시민참여를 확대하는 정책 분석 접근법	정책 결정 과정의 민주화와 정책 결정의 질을 향상시키기 위해서 필요
채원호	기술적 전문가가 가지고 있는 전문적 지식에, 시민이 가지고 있는 보편적 지식을 반영시켜 정책문제의 대안을 작성하는 분석기법 또는 분석적 문제 해결 과정	전문 지식과 일반 지식의 통합을 통해 이뤄지는 정책 분석
Mayer	정책전문가의 도움을 받아 일반시민이 수행하는 정책 분석	정책전문가의 역할을 정책 토론의 개방성과 참여의 균등성이 확보될 수 있도록 도와주고 일반 시민들이 다른 사람들과 함께 정책 분석에서 일정한 역할을 할 수 있도록 하는 등의 지원/조정자의 역할
허범	일반 시민을 대표하는 다수의 보통 시민이 정책 분석에 직접 참여하여 정책 내용을 탐색, 조직, 평가, 선정, 건의하는 방법	토론의 강조, 일반시민의 주도적 참여와 전문가의 보조적 지원 역할

\* 출처 : 강근복(2007: 227)

- 참여 정책은 정책을 전문가의 영역으로 남겨둠으로써 시민과 괴리되고 있는 현실에서 벗어나 사회문제 해결에 시민들이 직접 참여하도록 유도함으로써 민주주의

를 심화시키는 과정임

- 민주주의가 심화할수록 단순히 정책 형성 과정에 시민의 의견을 수렴하는 것에서 나아가 쟁점이 되는 정책을 시민이 직접 이해하고 결정권을 행사하는 과정에까지 이르고 있음
- 헌법제정권력으로서의 시민은 정책 형성의 과정과 대상이 되는 것에 머무르지 않고 정책 결정의 주체가 됨으로써 실질적인 주권을 행사하는 지위에 오름

○ 이를 민주적 정책 결정 과정으로 부른다면, 이를 위해서는 문제의 인식과 해석, 해결 방안에 대한 실천 의지를 함양할 수 있는 교육이 필요함

- 민주주의가 “나에게 영향을 미치는 어떤 결정을 내가 직접”하는 “자기 지배”를 의미한다면, 결국 내용이 아니라 절차와 과정의 문제가 됨
- 그러나 민주주의의 질, 즉 민주적 과정을 통해 도출된 결과의 질은 데모스의 문화와 관습, 교육의 정도에 크게 영향받음

○ 따라서 정책 중심 민주시민교육은 주권자로서의 시민이 중요한 정책 결정 과정에 직접 개입할 뿐만 아니라 전 과정을 주도하며, 이 과정으로 도출된 결과의 질을 풍족하게 하기 위한 역량을 기르는 것

- 이를 위해 민주시민교육은 내용적 경계 짓기에서 벗어나 다양한 영역과 범위의 교육을 정책을 매개로 실천과 연결하는 특징화된 성격에서 그 의미를 찾을 수 있음

### 3. 민주적 정책 결정 과정의 사례와 유형

- 시민참여 정책의 패러다임 아래, 다양한 국가 의제와 갈등 사안에 대해 시민의 직접적인 참여를 보장하거나, 전체 국민의 의사를 비례적으로 반영할 수 있는 과학적인 간접 방식을 통해 정책을 결정하는 사례가 늘고 있음
- 몇 가지 사례를 살펴보면 아래와 같음

<그림 3-2> 아일랜드 시민의회



\* 사진 출처: <한겨레>. 2017.2.9.

- 아일랜드의 헌법회의(The Convention on the Constitution)
  - 2012년 12월 일반시민 66명, 29명의 아일랜드 공화국 의원, 4명의 북아일랜드 의원 등 의장을 포함해 총 100명 규모로 구성되어 2014년 3월까지 활동
  - 2016년 총선 이후 아일랜드 시민의회(Citizen's Assembly)가 구성되어 대법원 판

- 사인 의장을 제외한 99명 전원을 일반 시민으로 무작위 추첨하여 선발
- 2017년 이슈가 된 낙태 주제와 관련해 의학법률 전문가, 헌법 전문가(2명), 산부인과 의사(2명) 등 5명의 상설 자문그룹을 운영

○ 캐나다 선거제도개혁시민총회

- 캐나다에서는 선거제도 개혁을 위해 일반 시민 중 무작위로 선발한 이들로 선거제도개혁시민총회를 운영

○ 덴마크 기술위원회(Danish Board of Technology)의 합의회의

- 의회 산하 기구로, 덴마크의 환경, 주거, 의료 등 광범위한 영역에서 주요 정책을 결정하는 덴마크 기술위원회는 사안에 따라 시민패널을 구성
- 시민패널 모집은 언론을 통해 공지되고 지원자 중 나이, 성별, 교육수준, 직업 등을 고려하여 선발함
- 시민패널은 해당 분야 전문가들이 설정한 예상 상황 시나리오를 심의

○ 플래닝셀(Planning Cell)

- 1970년대 초 개발된 모델로 25명의 참가자들이 사흘간 숙의 토론을 진행
- 25명의 그룹을 플래닝셀이라고 부르며 평균적으로 6~10개의 플래닝셀이 운영
- 각 셀의 행사는 한 시간 간격을 두고 같은 장소에서 진행하는데 동일한 발표자가 여러 셀에서 발표할 수 있도록 보장
- 각 플래닝셀에는 남성 1명과 여성 1명으로 구성된 절차 담당자(process stewards)를 배치해 회의를 주재하며 토론 결과를 취합
- 각 셀 내부의 토론은 5명씩 소그룹으로 묶여 진행(Gastil & Levin, 2018)

○ 공론조사(Deliberative Polling)<sup>2)</sup>

- 1988년 개발된 방법으로 대표성을 가진 시민배심단이 공적 문제에 대해 숙한 후 결론을 도출하는 방법(Fishkin, 2009)
- 한국에서도 계속 시도되어 왔으며 2017년 신고리 5, 6호기 건설 중단 여부를 결

2) 공론조사는 사실 정확한 번역이라고 볼 수 없음. 피쉬킨의 Deliberative Polling은 단순한 '여론조사'가 아니라 여론조사처럼 표본을 무작위로 선발하되, 즉각적인 선호만 취하는 것이 아니라 '숙의'를 통한 결론을 도출하는 방법이라 할 수 있음. 따라서 정확한 번역은 '숙의적 여론조사', 또는 '숙의 조사'로 해야 하나, '공적인 정치적 의사를 형성하는 조사'라는 의미로 '공론조사'라 불리고 있음. 그러나 피쉬킨이 제안한 방법은 특정한 매뉴얼을 바탕으로 한 반면, 공적인 정치적 의사를 형성하는 방식은 더 다양하므로 숙의 여론조사가 더 타당한 용어임. 다만 이미 광범위하게 통용되고 있는 용어이기 때문에 여기서는 공론조사 번역을 그대로 사용함.

정하기 위해 대규모 공론조사를 진행한 바 있음

○ 시민배심원제

- 미국 미네소타 주에 위치한 제퍼슨 센터(Jefferson Center)에서 진행 중인 프로그램으로 1971년 네드 크로스비가 개발
- 사법배심과 유사하게 작은 배심원 그룹을 무작위로 선발하여 여러 날 동안 진행
- 대략 25명 내외의 배심원으로 운영되나 최근에는 100~200명 규모의 배심원을 시도하기도 함
- 시민배심원제는 반드시 합의를 지향하지 않으며 최종 결과는 투표로 결정함

<그림 3-3> 신고리 5·6호기 건설 중단 여부를 결정하기 위한 공론조사



\* 사진 출처: 신고리5·6호기공론화위원회

○ 미국의 국가이슈포럼(NIF. National Issue Forum)

- 30개 주에서 33개 시민단체가 함께 국가 차원의 이슈에 대한 정보를 담은 가이드북을 제작, 배포하고 시민 간 숙의적 공공 토론을 조직함(은재호, 2017)

○ 스웨덴의 알메달렌 정치박람회

- 스웨덴의 휴양지인 고틀란드(Gotland) 섬 비스비(Visby) 시 알메달렌(Almedalen) 공원 안팎에서 매년 27주차(7월 초순 경)에 열리는 시민참여형 정치행사로 1982년부터 정례화되었으며, 1991년부터 스웨덴의 모든 원내 정당이 참여해 8일 간 개최됨

<그림 3-4> 2019년에 개최된 알메달렌 정치박람회



\* 사진 출처: <경남신문> 2019.11.24.

○ 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)

- 1995년 설립돼 2002년 법적 독립기구 승격한 기구로, 대규모 사업 계획 확정 전 숙의토론을 통해 사업에 대한 사회적 공감대를 형성하고 갈등 최소화에 기여
- 공공토론회는 보통 사업별로 20차례가량 열리고 1000여명이 참여
- 공공토론회가 끝나면 주민과 시민단체가 내놓은 의견을 모아 보고서를 발표하고 정부나 사업 시행사에 조치를 권고함

- 권고가 수용되거나 권고로 인해 사업 내용을 일부 변경한 국책사업은 70% 정도

○ 프랑스 기후시민회의

- 프랑스 에마뉼엘 마크롱 프랑스 대통령이 ‘노란 조끼’ 시위에 대한 대응으로 2019년 조직
- 성별, 나이, 지역 등 인구 대표성을 반영한 무작위 추첨으로 150명의 시민의원을 선정해 권고안 마련
- 이 제안에 따라 올해 3월 16일 프랑스 하원에서 헌법 1조에 기후변화 대응을 국가 의무로 명시하는 조항을 추구할 것을 가결
- 영국에서도 인구 대표성을 반영한 무작위 추첨으로 108명의 시민의원으로 이루어진 기후시민의회를 구성했으며, 스코틀랜드도 16살 이상 시민 105명으로 의회를 구성

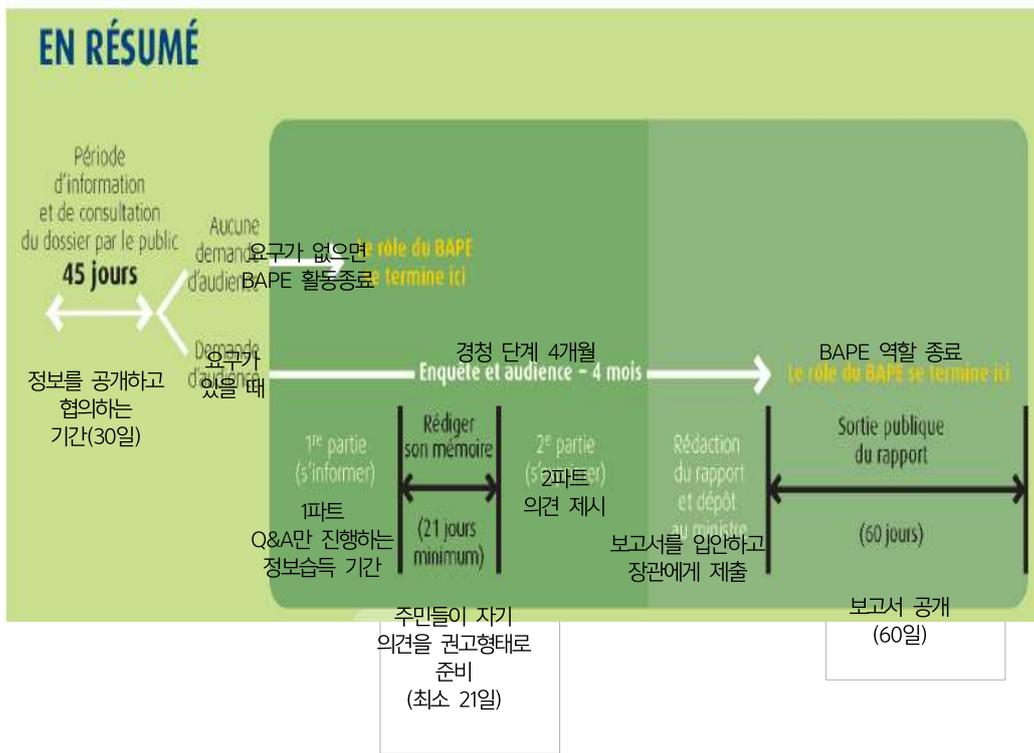
<그림 3-5> 프랑스 기후시민의회



\* 사진 출처: <한겨레> 2021.04.05.

- 캐나다 BAPE(Bureau d'Audience Publique sur L'environnement)
  - 1978년 설립된 퀘벡주 정부기구로, 대규모 환경사업을 진행하기 전에 공론화 과정이 포함된 환경영향평가를 진행하고 있음
  - BAPE의 위원은 정부가 임명한 5명의 멤버로 구성되고, 임기는 5년을 초과할 수 없음(파트타임 가능)
  - 각 사안마다 3인의 조사위원회를 구성, 환경영향평가를 진행
  - 조사위원은 상급법원 판사에 준하는 권한을 가지며, 증인 소환, 증언 강제, 조사에 필요한 자료 제출을 강제할 수 있음
  - 1978년부터 2018년까지 BAPE는 340개 법안 마련, 12000개의 시민권고안을 채택했으며 20만 명의 시민이 참여해 BAPE가 다룬 600여 개의 사업 중 3개가 취소된 바 있음

<그림 3-6> BAPE의 환경영향평가 과정



- 살펴본 것처럼 시민이 정책 결정과정에 참여하는 방식은 형식의 다양성에도 불구하고 몇 가지 공통점이 존재

- 다루는 의제의 공공성 : 사적 개인의 갈등이나 민원과 달리, 공론화는 공공적 의제를 다루어야 함
  - 시민이 다루는 의제의 명확한 경계와 참여 보장 : 의제가 어디까지 해당되는지에 대한 명확한 경계가 있어야 하며, 경계 내에서는 모두 공유할 수 있는 의제여야 하고, 모두가 참여할 권리(또는 참여의 동등한 가능성)를 가져야 함
  - 숙의적 참여체계 : 일반적인 투표나 공청회와 달리 공론화는 숙의(deliberation)가 보장된 민주적 프로세스로 구성
- 이는 민주시민교육의 특징적 교육 방법으로 주목하고 있는 공론장의 운영 특징과도 유사함
- 다만, 실제 국가 정책에 시민이 참여하는 방식은 짧게는 3~4일, 길게는 수개월이 소요되는 과정이기 때문에 정책 중심의 민주시민교육을 위해서는 다양한 참여 정책 분석의 효과를 극대화하면서도 단시간에 운영 가능한 모델을 개발해야 함

## 4. 소결

- 민주주의의 발전 과정에 따라, 국민의 주권은 단지 위임이 아니라 공동체의 주요 문제에 대한 참여권을 보장하는 방향으로 나아가고 있음
- 단지 투표행위만이 아니라 추천민주주의(Callenbach & Phillips, 2008) 방식을 통해 전체 국민의 의사를 가장 비례적으로 반영할 수 있는 시민의회를 활용하는 추세도 늘고 있음
- 그러나 이런 방식은 대부분 긴 시간과 많은 예산이 소요되므로, 교육 프로그램에 적합한 방식으로 프로그램을 설계해야 함
  - (시간) 교육 프로그램으로서의 ‘공론장’은 대체로 3시간 이내에 진행할 수 있어야 활용도가 높아짐
  - (비용) 교육 기관이 1차례 교육으로 감당할 수 있는 수준이어야 함
  - (의제) 국가나 지방자치단체에서 진행하는 정책 공론장이 예민한 사회적 갈등 사안이나 중대사를 결정하기 때문에 의제 선정에 대한 부담감이 클 수밖에 없다면, 민주시민교육으로서의 공론장은 숙의한 결론에 대한 집행의 의무가 없다는 점에서 비교적 자유로운 의제 설계와 토론이 가능함

## 4장

# 정책 중심 민주시민교육과 시범 사업

## 1. 전략과 기초

### 1) 전략적 방향

- 정책을 매개로 지식, 가치, 태도와 민주적 행동 간의 연계를 강화하기 위해서는 민주시민교육이 처한 현실을 고려한 전략적 방향이 모색되어야 함
- 기존의 시민교육과 민주시민교육 간의 모호한 경계는 민주시민교육의 추상성이 높고 포괄적인 정의에서 비롯되기 때문에 당분간 교육 '내용'의 중첩은 불가피할 것으로 예상
  - 민주시민교육의 콘텐츠는 다양한 주체와 기관에서 생산되고 있으며, 민주시민교육을 표방하지 않더라도 민주시민교육의 의미와 부합하는 활동을 전개하는 주체도 다양
- 따라서 민주시민교육의 독자적 영역을 구축하기보다 다양한 영역을 아우르면서도 민주시민교육만의 독특한 성격을 구현할 수 있는 방향이 모색되어야 함
- 이는 민주시민교육을 교육의 '범위'나 '내용', '규범적 역량 강화' 등으로 정의하기보다, '성격'을 강조하는 대안적 정의가 필요하다는 것을 말해 줌
- 즉, 현 시점에서 민주시민교육을 특징화할 수 있는 정의는 다양한 영역에서 획득한 다양한 형태의 지식을 활용해 현실의 사회문제를 인식하고 해석하여, 이를 해결하기 위한 다양한 방식의 실천 역량과 의지를 키우는 교육이라고 할 수 있음

- 지식, 가치, 태도와 행동을 강조하는 조례상의 정의에서 민주시민교육을 특화할 수 있는 핵심 키워드는 '지식'과 '행동'
- 가치와 태도는 민주시민교육의 범위보다 포괄적이며 다양한 형태로 획득되고, 교육의 목표로 특정한 가치와 태도를 확정할 수 없다는 점에서 민주시민교육의 정의를 명료하게 만들기에는 한계가 있음
- 가치와 태도를 여러 방식으로 나타나는 '다원성'의 측면으로 남겨 놓는다면, 결국 민주시민교육의 범위는 몇 가지 분야로 포괄되는 것이 아니라 다양한 지식과 행동을 매개할 수 있는 역량을 강화한다는 교육의 성격적 측면에서 구현됨

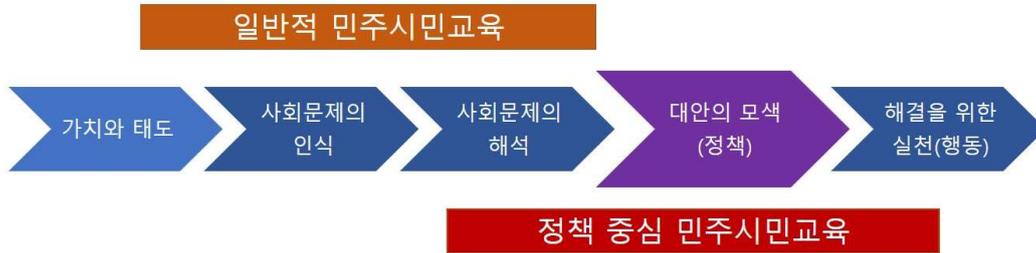
○ 이런 대안적 정의를 통해 다음의 전략적 기초가 도출될 수 있음

## 2) 정책 중심 민주시민교육 과정을 위한 기초

### ① 정책 지향성

- 민주시민교육이 단순히 지식을 습득하는 것이 아니라 다양한 사회참여와 행동으로 이어질 수 있는 역량을 기르고 계기를 부여하는 것이라면, 지식과 행동을 매개하는 것이 정책
- 민주시민교육에서 '정책 지향성'은 다양한 교수 기법이나 다양한 영역의 의제를 다루더라도, 이것이 현실의 사회문제를 해결할 대안을 모색하는 '정책'과 관련되어 진행할 수 있도록 유도하는 것
- 정책은 사회문제에 대한 인식, 문제 해석을 위한 지식, 문제 해결을 위한 실천을 매개하는 위치에 있음
- 민주시민교육은 '교육'이라는 특성으로 인해 실제 행동까지를 필수적으로 포함하지 않지만, 사회문제 해결을 위한 제도화된 절차에 참여하는 행위 자체가 민주시민교육의 효과를 발생시키기도 함

<그림 4-1> 일반적 민주시민교육과 정책 중심 민주시민교육



- 서울시의 '민주주의 서울'의 경우, 시민이 사회문제를 발견하고 일정한 동의와 형식을 갖추면 문제 해결을 위한 공론장을 개최하는 프로세스
- '민주주의 서울'의 공론장 운영 결과는 실제 정책으로 구현될 수 있으며 이 과정에 참여하는 것은 문제의 발견과 인식, 정책을 통한 문제의 해결이라는 측면에서 민주시민교육의 효과가 나타남
- 그러나 민주시민교육의 일환으로 기획되는 프로그램이 반드시 실제 정책이나 실행(문제 해결)을 무조건 전제할 필요는 없음
- 가설적 상황을 전제로 시민토론과 의사결정을 압축적으로 경험하게 함으로써 향후 유사 상황이 등장할 때 역량을 발휘하게 만드는 것이 민주시민교육

○ 물론 민주시민교육이 반드시 '정책'을 중심에 둘 필요는 없으나, 학습의 동기와 결과가 정책(대안)을 지향할 수 있는 계기를 부여하는 프로그램 개발이 필요

## ② 다양성

- 현재 민주시민교육이 처한 핵심 문제 중 하나는 모호한 정의로 인해 유사 교육과의 경계를 구축하기 어렵다는 점
  - 민주시민교육은 시민을 대상으로 하는 모든 영역, 모든 내용의 교육을 포괄할 수 있기 때문에 아무 것도 담아낼 수 없게 된다는 딜레마가 발생
  - 민주시민교육이 다루고자 하는 교육 콘텐츠는 기존의 교육(평생교육, 기존 교과교육, 인권·평화·통일·젠더·노동 등 특화 교육) 영역에서도 이미 진행 중
  - 이 모든 영역과 분야의 교육은 민주시민교육의 틀 내에 포함될 수 있지만, 이 때문에 민주시민교육의 정체성은 더욱 모호해 짐

- 그러나 민주시민교육을 콘텐츠의 분야가 아니라 정책(대안) 지향성을 갖는 ‘성격’으로 구분한다면, 의제의 다양성과 포괄성이 가지는 의미가 달라질 수 있음
  - 의제의 다양성은 민주시민교육의 개념을 모호하게 만드는 것이 아니라 교육의 내용을 풍부화하게 만드는 것으로 관점이 변화
- 정책 지향성을 중심으로, 다양한 영역, 다양한 지식이 연결될 수 있는 프로그램 구조를 형성하는 것이 과제

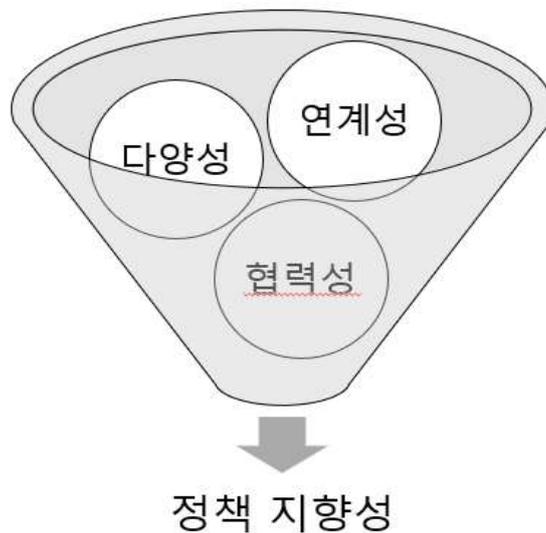
### ③ 연계성

- 민주시민교육의 범위와 내용의 다양성이 다른 교육과 중첩되지 않으려면 지식과 행동을 매개하는 교육의 성격을 보다 강화할 필요가 있음
- 교육의 매개성을 강화하게 되면, 의제와 내용, 여러 분야 간의 연계성도 함께 강화해야 함
- 정책 중심 민주시민교육의 연계성은 유사 교육과의 경계 구축이나 특화된 교육을 추구하는 것이 아니라, 기존 교육의 콘텐츠를 실천과 매개할 수 있는 정책 중심 프로그램에 결합하는 것을 의미함
  - 고유한 교육 콘텐츠를 개발하기보다 다양한 주체들이 진행하고 있는 기존 교육을 정책 중심 민주시민교육에 연계하여 활용할 수 있음
  - 기존에 진행하는 지식 전달형 교육 프로그램을 정책과 연계하여 확장할 수 있음
- 이 연계성은 단지 콘텐츠만의 연계가 아니라 유사 교육을 진행하는 기관 및 단체, 개인 간의 연계도 포함함
  - 다양한 기관 및 단체에서 진행하고 있는 교육 프로그램을 정책 중심 프로그램과 연계하여 행동과의 연계성을 강화할 수 있음
  - 민주시민교육의 연계성 강화는 여타 교육의 내용과 유관 단체의 활동이 행동 지향적 민주성을 강화하도록 유도하는 계기를 부여할 수 있음

④ 협력성

- 민주시민교육은 다양한 주체들이 진행할 수 있으며, 개별 단체와 개인이 진행할 수도 있음
- 이제까지 센터의 사업 지원은 주로 개별적인 주제와 개별 단체에 집중
  - 누구나 대화 모임, 동아리 지원 사업, 시민참여 지원 사업, 작은 공론장 등의 지원 사업은 대부분 개별적인 모임이나 단체에 대한 지원 사업
- 정책 중심 민주시민교육의 활성화와 안정화를 위해서는 기존의 지원체계를 유지하면서도 새로운 유형의 사업에 대한 지원책을 마련할 필요가 있음
  - 민주시민교육의 다양성을 유지하면 연계성을 강화하기 위해서는 정책 지향성을 가진 사업에 관련 단체들의 결합을 유도해야 함
  - 공동 사업을 통해 민주시민교육의 성격과 새로운 교육 방식에 대한 공동의 경험을 토대로, 다시 개별적인 사업을 전개해 가는 확장력을 가질 필요가 있음
- 정책 중심성을 강화하는 방향에서 협력을 촉진할 수 있는 다양한 기획이 필요함

<그림 4-2> 정책 중심 민주시민교육의 성격



## 2. 시범 사업의 기획과 추진

- 정책 지향성을 중심으로 다양성, 연계성, 협력성을 결합하기 위해 시범 사업을 추진
- 연계성을 강화하기 위한 모듈(module)형 사업 구조
  - 모듈은 그 자체로 시험 가능한 성능을 가지고 있으며, 다른 모듈과 결합해 특성이 다른 기계 등의 작동에 기여하는 단위
  - 즉, 개별 교육 프로그램으로도 작동하지만 다른 교육과 연계를 형성해 새로운 프로그램에 결합할 수 있는 구조
- 다양성을 포괄하기 위한 상향식 기획과 하향식 기획의 결합
  - 민주시민교육의 다양성을 포괄하기 위해 개별 단체에 대한 지원이나 공모형으로 콘텐츠를 구성하는 상향식 구조를 유지하면서도 민주시민교육의 특화된 성격을 부각하기 위해 하향식 기획을 결합
- 협력성을 촉진하기 위한 시범 사업 설계
  - 개별 단체에 대한 지원과 별개로 복수의 단체의 공동 사업을 기획해 교육 주체 간 협력성을 촉진

### 1) 시식통 : 시민의 지식 통로

#### ① 기본 계획

- (목적1) 서울 민주시민교육의 생태계 구축
  - 2021년도부터 공유공간 '삼각지'가 개방되어 자체적인 교육장 사용이 가능한 조건
  - 공유공간 삼각지는 교육장만이 아니라 영상 촬영 설비가 구비되어 영상 콘텐츠 제

작에도 용이

- 일상적 시민교육이 진행되는 민주시민교육의 메카로서의 존재감 확보
- 민주시민교육과 연관성을 갖는 학자, 시민, 시민사회단체의 생활속 민주주의 관련 의제와 정책 주장, 아이디어 등 교육 역량을 공개 제안할 수 있는 기회 및 설비 제공
- 민주시민교육을 필요로 하는 지역 등에서 콘텐츠와 강사 발굴의 기회 제공

○ (목적2) 민주시민교육 콘텐츠 다양성·사업 간 연계성 확보

- (다양성) 제한된 강사진 풀을 넘어서기 위해 민주시민교육 강사진 발굴, 상향식 민주시민교육 콘텐츠 확보
- (연계성) 콘텐츠를 기반으로 '시민참', '작은 공론장', '민주시민아카데미' 등 센터의 다른 프로그램과 연계하도록 유도하고, 우수 강사의 경우 현장 강연 등으로 연계

○ (목적3) 정책 지향적 민주시민교육을 위한 토대 구축

- 단순한 지식과 가치만이 아니라 현재의 제도를 개선하거나 사회 문제를 해결할 수 있는 정책적 대안을 제시할 수 있는 기회 제공
- 정책을 토대로 행동과 실천으로 이어질 수 있는 공론장 구성의 콘텐츠 발굴

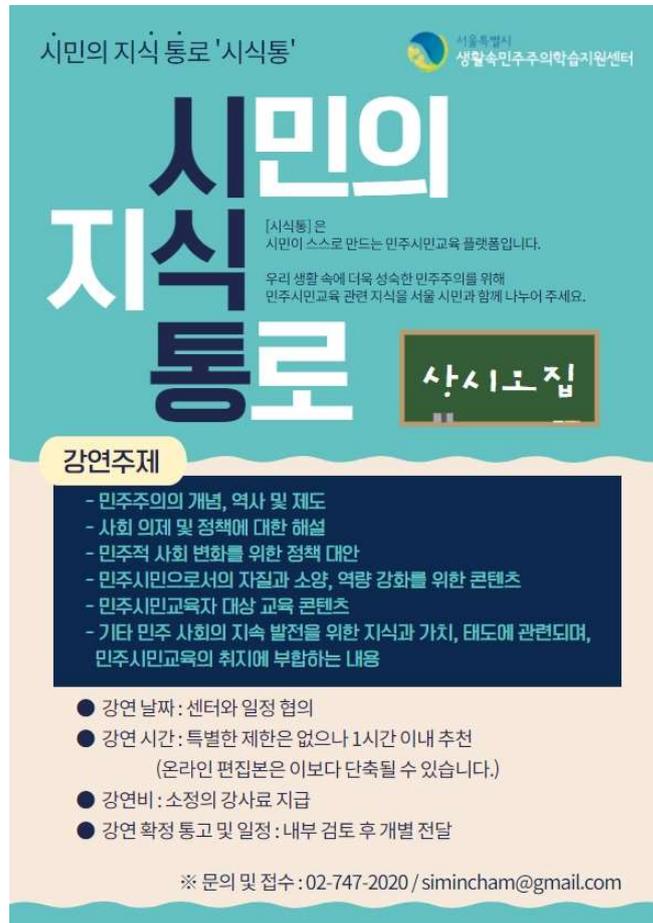
○ 시식통에서 다루는 의제

- 포괄적 의미의 민주시민교육 의제로 다양성 확보
- 기존의 지식 전달 기능 외 '정책' 및 '대안' 관련 의제 포함

○ 세부 주제

- 민주주의의 개념, 역사 및 제도\*  
\* 국가, 세계, 지방자치, 풀뿌리 민주주의 범위 포괄
- 사회 의제 및 정책에 대한 해설
- 민주적 사회변화를 위한 정책 대안
- 민주시민으로서의 자질과 소양, 역량 강화를 위한 콘텐츠
- 민주시민교육자 대상 교육 콘텐츠
- 기타 민주사회의 지속 발전을 위한 지식과 가치, 태도에 관련되며, 민주시민교육의 취지에 부합하는 내용

<그림 4-3> 시식통 접수 공고



시민의 지식 통로 '시식통'

서울특별시 생활속민주주의학습지원센터

# 시민의 지식 통로

[시식통]은 시민이 스스로 만드는 민주시민교육 플랫폼입니다.

우리 생활 속에 더욱 성숙한 민주주의를 위해 민주시민교육 관련 지식을 서울 시민과 함께 나누어 주세요.

**상식노집**

**강연주제**

- 민주주의의 개념, 역사 및 제도
- 사회 의제 및 정책에 대한 해설
- 민주적 사회 변화를 위한 정책 대안
- 민주시민으로서의 자질과 소양, 역량 강화를 위한 콘텐츠
- 민주시민교육자 대상 교육 콘텐츠
- 기타 민주 사회의 지속 발전을 위한 지식과 가치, 태도에 관련되며, 민주시민교육의 취지에 부합하는 내용

- 강연 날짜: 센터와 일정 협의
- 강연 시간: 특별한 제한은 없으나 1시간 이내 추천  
(온라인 편집본은 이보다 단축될 수 있습니다.)
- 강연비: 소정의 강사료 지급
- 강연 확정 통고 및 일정: 내부 검토 후 개별 전달

※ 문의 및 접수: 02-747-2020 / simincham@gmail.com

○ (방식) 신청 → 검토 → 강의 → 전파

- (신청) 일정한 양식에 강의 소개 및 내용 요약 제출
- (검토) 기본적인 콘텐츠 검증 및 강의 수준 점검\*
  - \* 상향적·자율적 지식을 모으는 취지에 맞춰 지나치게 높은 기준을 적용하지 않으나 민주 시민교육의 취지에 부합하는지의 여부를 1차 판단(네거티브 방식 적용)
- (강의) 약간 명의 청중을 대상으로 진행하나, 무청중 영상 촬영도 가능\*
  - \* 청중은 없어도 가능하며 코로나 방역 기준에 맞춰 인원 제한
- (전파) 센터 온라인 플랫폼에 탑재\*
  - \* 유튜브 계정에 업로드 → 센터 홈페이지에 탑재 → 의제별, 강사별 등 사후 증별 정렬 가능한 기능을 결합해 민주시민교육의 콘텐츠 및 강사 정보 제공

## ② 실행

- 2021년 5월 24일 사업 공개와 신청 접수를 시작
- 그러나 교육장 시설 보수, 코로나19 방역 단계 격상으로 일정 순연
  - 시민 강좌의 오프라인 플랫폼 역할을 할 공유공간 '삼각지'의 하자 보수 공사로 인해 시설 사용이 중단, 착수 일정 순연
  - 7월 12일 방역지침 4단계가 가동되어 예정되어 있던 촬영 전면 연기
- 다만 추진 체계는 이미 완료되어 하반기 추진 가능

## 2) 서울민주시민아카데미

### ① 기본 계획

- (목적1) 시민사회 활동가, 민주시민교육 활동가 대상의 민주시민교육 프로그램
  - 주요 대상은 민주시민교육의 저변을 확장할 수 있는 핵심 주체인 시민사회 활동가, 또는 민주시민교육 관련 활동가이나 일반 시민의 참여를 제한하지 않음
- (목적2) 개별 단체의 강좌를 지양하고 단체 간 협력성 강화에 초점
  - 시민사회 활동가, 민주시민교육 활동가에게 필요한 교육 콘텐츠를 민간 주도로 기획하면 센터에서 지원
  - 단일 단체에 강좌를 지원하는 것이 아니라 단체 간 협력 과정에 지원함으로써 협력성을 강화
- (목적3) 시민사회 공동 문제에 대한 일상적 협의체 구성
  - 시민사회 활동가, 관련 연구자로 구성된 '기획단' 구성
  - 시민사회 공동 문제와 민주시민교육이 만날 수 있는 접점 탐색
  - 민주시민아카데미 콘텐츠 기획

<그림 4-4> 민주시민아카데미 제안 공고

서울특별시 생활속민주주의학습지원센터

## 서울 민주시민 아카데미 프로그램 제안을 받습니다!

서울특별시 생활속민주주의학습지원센터는 서울생활권 시민을 대상으로 깊이 있는 민주시민교육을 진행하여 이를 행동과 실천으로 이어지게 만드는 연속 강화를 기획하고 있습니다. 민주시민교육을 풍부하게 만들고 대중화할 수 있는 프로그램을 발굴하여 '서울민주시민 아카데미'로 운영할 계획입니다. 많은 관심과 제안 바랍니다.

**신청 자격**

- 서울시민, 서울 생활권 누구나

**제안 주제**

- 민주주의의 개념, 역사 및 제도에 관한 강좌
- 사회 의제 및 정책에 대한 해설
- 민주적 사회변화를 위한 정책 대안
- 민주시민으로서의 자질과 소양, 역량 강화를 위한 콘텐츠
- 민주시민교육자 대상 교육
- 기타 (민주시민으로서의 지식, 가치, 태도를 함양할 수 있으며, 민주시민교육의 취지에 부합하는 내용)

**제안 신청**

- 이메일 접수(learnsmc@gmail.com)
- 제안서 작성 제출(신청인 → 센터)
  - 제출서류 : 서울 민주시민 아카데미 프로그램 제안서 1부

**문의** 서울시 생활속민주주의학습지원센터  
 '서울 민주시민 아카데미' 담당  
 전화 : 02-747-2020 (직통 070-7711-3561)

**수시접수(~ 2021. 9.)**

※ 자세한 사항은 센터 홈페이지(seeulminjucenter.kr) 공고문 참고

- (추진 방식) 단체 협력 형, 모듈 조합형
  - (단체 협력 형) 민주시민교육 관련 콘텐츠를 소유한 단체들이 협력을 통해 아카데미 기획 및 운영
  - (모듈 조합형) '시식통' 프로그램을 활용해 센터, 또는 기획단 기획
  - (연계) 연속 강연 후, 실천 행동을 위한 공론장을 개최하도록 유도
  
- (진행 방식)\* 신청 → 검토 → 홍보 및 수강자 선정 → 진행 → 행동 및 연계
  - \* 단체 협력형 기준
  - (신청) 목표, 소개, 강사 및 내용, 회차, 협력 사항 등을 포함한 신청
  - (검토) 기획단, 또는 센터에서 취지와 내용 검토

- (홍보 및 수강자 선정) 오프라인 참여 인원 사전 확정
- (진행) 협력 단체 주관
- (행동 및 연계) 주관 단체, 수강자의 협업으로 의제 관련 실천 유도\*
- \* 관련 의제로 누구나 대화모임 등으로 연계 확산

## ② 실행

- 2021년 4월 21일 아이디어 제안 신청 접수
  - 1차 제안된 '데이터 액티비즘'으로 시범 사업 진행
- 데이터 액티비즘
  - 시민사회의 기술발전에 따른 데이터 리터러쉬 역량 강화와 데이터 관련 민주적 실천 활동 촉진을 위해 시범 사업 채택
  - 단순 실무교육에서 벗어나 공공기관의 데이터를 해석하고 의제화하며 실천으로 이어질 수 있는 교육 프로그램 개발
  - 개별 단체가 아니라 단체 간 협력을 통한 교육 프로그램 개설\*
    - \* 행사 주최 : 공익데이터포럼(빠띠, 정보공개센터, 공공운수노조, 널채움, 참여연대, 경실련 등이 데이터를 활용한 공동행동을 목적으로 협력한 연대체)
  - 당초 4주 4강좌로 기획되었으나 효과적이고 집중적인 진행과 코로나19 상황을 고려하여 2일 총 4강으로 변경 진행
  - 강좌 예정 기간 중 공유공간 '삼각지'의 하자보수 공사가 진행되어 서울시 NPO지원센터로 장소 변경

<표 4-1> 데이터 액티비즘 프로그램

일시	시간	강좌	수강인원
6.23.(수)	14:00~16:00	데이터 활동이 뭔가요?	19명
	16:00~18:00	데이터 수집, 어디에서부터?	
6.24.(목)	14:00~16:00	국내외 데이터 액티비즘 사례	14명
	16:00~18:00	저널리즘 데이터 액티비즘 사례	

<그림 4-5> 서울민주시민아카데미, 데이터 액티비즘



### ③ 평가

#### ○ 참가자 만족도

- 교육 직후 진행한 참가자 만족도 조사는 아래 표와 같음

<표 4-2> 참가자 교육 만족도 평가

문항	1강	2강	3강	4강
도움이 되지 못했다	7%			
지금은 잘 모르겠지만 향후 도움이 될 것 같다	7%	50%	25%	13%
도움이 되었다	86%	50%	75%	88%

#### ○ 이와 별개로, 민주시민교육의 성과를 파악하기 위해 시민성 관련 시범 지표를 개발하여 적용하였음<sup>3)</sup>

3) 민주시민교육의 효과와 성과를 측정하기 위한 지표 개발은 본 연구의 과업이 아님. 다만, 시범 사업 등에 임시로 고안한 성과 지표를 적용해 봄으로써, 향후 지표 개발 연구에 시사점을 제공하고자 함.

- 시범 지표는 총 3개의 문항을 리커트 5점 척도로 구성
- 이 문항은 한 차례의 응답으로 의미를 가지지 않으며, 교육 이전의 시민적 덕성이 교육과정을 통해 얼마나 변화했는지를 추정하는 지표임
- 이 지표는 연구진의 액면 타당도만 검증한 것이기 때문에 실제 적용의 타당성이 검증된 것은 아님
- 사전 조사는 참가 신청 시 진행, 사후 조사는 교육 직후 진행

<표 4-3> 민주시민교육의 시민성 효과 측정을 위한 시범 지표

	1번	2번	3번
시범 문항	시민의 힘으로 사회문제를 해결하는 것이 가능하다.	우리 사회는 민주주의의 잠재력이 높은 사회다.	나는 우리 사회 민주주의 성장을 위해 할 일을 알고 있다.
측정 내용	교육을 통해 사회문제를 해결하기 위한 대안과 주체 역량 발견할 수 있었는지를 파악	참가자가 교육을 통해 긍정적 사회변화의 가능성과 대안을 발견할 수 있었는지를 파악	교육이 민주주의 심화를 위한 주체의 실천적 의지를 높이고 대안모색의 계기를 부여해 주었는지를 파악

○ 사전신청 시 조사한 결과와 교육 직후 조사 결과는 아래 표와 같음

- 다만, 이 질문은 사전 응답자와 사후 응답자가 동일해야 유의미하나, 사전 신청자 중 불참자, 교육 참가자 중 무응답자가 발생하여 참고용으로만 의미가 있음을 주의해야 함

<표 4-4> 데이터 액티비즘 시민성 효과 측정 결과

	1번	2번	3번
사전	4.24	3.62	3.76
사후	4.38	4.13	4.13
증감	<b>0.14</b>	<b>0.51</b>	<b>0.37</b>

○ 측정 결과 1번 지표는 변별력이 크지 않아 평가지표로서 큰 의미가 없을 가능성을 시사함

- 이는 다른 지표와 비교했을 때, 교육과 무관하게 상식적 수준에서의 시민성을 보여주는 것일 가능성이 높음
- 따라서 이 지표의 경우 교육의 효과를 측정하기에는 부적절할 수 있음

- 2번, 3번 지표는 평가 지표 후보로서의 가능성을 보여줌
  - 세 문항 중 교육 이전의 지표가 가장 낮은 2번 문항에 대해 교육적 효과가 유의미했다는 것을 시사
  - 3번 문항 역시 유의미한 수준
- 향후 민주시민교육 진행 시, 시민성 향상을 위한 교육 효과를 측정하기 위한 시범 지표를 개발하여 꾸준히 적용해 볼 필요가 있음

#### ④ 서울민주시민아카데미 향후 추진 구조

- 민주시민교육 활동가 및 시민사회 공익활동가를 대상으로 한 민주시민아카데미를 정착화하기 위해서는 중·장기적 기획을 수립할 수 있는 기획단이 필요함
  - 이를 위해 '데이터액티비즘' 강좌와 별개로 추진 기획단 구성을 위한 두 차례의 간담회를 진행
- (목적) 민주시민교육 활동가, 시민사회 활동가 대상 교육 프로그램의 수요 파악과 기획을 위해 시민사회 중견 활동가 대상 기획단 구성
- (방식) 활동가 교육을 위한 간담회 진행 → 교육 프로그램 개발을 위한 시민사회 TF 구성 → 공동 교육 프로그램 기획 및 추진
- (실행) 두 차례의 간담회 진행 및 TF 구성\*
  - \* 주요 참여 단위는 흥사단, 서울환경운동연합, 경실련, 참여연대, 녹색연합, 서울YMCA, 서울YWCA, 시민사회단체연대회의, (사)시민, 전문 연구자 등이나 참여자가 해당 단체의 공식적 입장을 대변하는 것은 아님
  - (1차 간담회) 시민사회 내 민주시민교육 프로그램 현황 및 문제점과 과제 공유 (21.5.28.)
  - (2차 간담회) 시민사회 활동가 대상 공동 교육 프로그램의 필요성 토론(21.6.30.)
  - 두 차례의 간담회 결과로 활동가 대상 서울민주시민아카데미 프로그램 기획을 위한 TF를 구성

- (계획과 전망) 서울민주시민아카데미는 민주시민교육이 시민사회 내·외적 문제를 해결하는 수단으로 기능할 수 있도록 만들기 위한 프로그램
  - 시민사회 내적 문제는 중견 활동가와 신규 활동가 사이의 인식 및 문화적 차이, 젠더 문제, 내부 민주적 의사결정에 대한 이견, 단체활동의 목표에 대한 모호한 합의 등으로 나타나고 있음
  - 시민사회 외적 문제는 사회 의제나 정책 쟁점에 대한 공동행동의 여부와 방식과 관련
  - 이처럼 시민사회 내·외적 문제를 해결하는 수단으로서 민주시민교육을 기획하는 단위가 ‘추진 기획단 TF’
  - TF는 단기적으로는 시민사회 활동가 및 민주시민교육 활동가 대상 집중 교육 프로그램을 기획하고, 중·장기적으로는 시민사회 공통 문제를 토론하고 논쟁하는 민주시민포럼으로의 발전도 모색해 볼 수 있음

### 3) 공론장 교육

- 정책 공론장의 안착화를 위해 「UN 기후변화협상 게임」을 위탁 운영\*
  - \* 해당 사업은 ‘시스템리더십교육센터’에서 운영
  - UN기후변화협상 게임은 8월 말 서울시 민주주의 주간에 진행될 기후위기 공론장과 관련하여 진행한 시범 사업
  - 이 프로그램은 기후 위기 관련 컴퓨터 시뮬레이션을 기반으로 진행되는 것으로, 전 세계에서 유사 포맷으로 진행 중
  - 방식은 참가자가 미국, 유럽연합, 중국, 인도, 개발도상국 등의 유엔대사와 환경운동가, 로비스트, 기자 등의 임무를 사전에 부여받고, 기후 위기 시뮬레이션(C-ROADS)를 활용해 지구의 온도를 낮추는 게임
- (실행) 전면 온라인으로 진행
  - (일시) 7월 17일(토) 오후 2시~5시
  - (참가 신청) 학생 2명, 교사 37명, 활동가 13명, 시민 15명 신청

<그림 4-6> UN 기후 협상 온라인 게임



- (행사 참여) 연인원 62명
- (진행) 기후 위기에 대한 기본 지식과 행사 진행 방식을 설명하는 중반부, 참가자 주도의 협상 과정으로 진행되는 중반부, 협상 결과를 시뮬레이션해보고 소감을 나누는 후반부로 구성

○ (평가) 사후 평가 응답자 총 26명의 평가는 10점 만점에 9.38로 매우 높은 만족도를 보임

- 사전에 각 국가별 기후위기 대응 관련 문서를 제공하여 사전 학습 기회 부여
- 협상 전 국가별 전략 회의에서 인터넷 검색 등을 통해 기후 관련 정책 내용을 이해할 수 있는 기회 제공
- 기후위기 대응과 산업 발전의 딜레마를 지속적으로 강조하여 다자간 정책 협상 과정의 복잡성을 체험할 수 있다는 점에서 긍정적 평가

○ 민주성 지표 적용 결과

- 이 사업 역시 사전 신청자와 사후 평가자가 일치되지 않아 평가 결과의 타당성과 신뢰성을 보장하기 어려우므로 참고용으로만 활용(사전 평가 67명, 사후 평가 26명)
- 교사와 활동가 중심의 참여로 사전 시민성 평가 결과가 지나치게 높게 나왔음
- 즉, 이미 시민성이 상대적으로 높은 집단을 대상으로 교육이 진행되었을 가능성을 보여줌

- 2번 시범 지표의 경우 오히려 사후 평가 점수가 더 낮아졌으나, 이는 해당 공론장이 지구 온도를 낮추는 데 지속적으로 실패하는 과정을 체험하게 만드는 것이라는 점이 영향을 미쳤을 가능성이 있음

<표 4-5> UN기후 협상 온라인 게임 시민성 효과 측정 결과

	1번	2번	3번
사전	4.26	4.21	4.12
사후	4.5	4.15	4.42
증감	<b>0.24</b>	<b>△ 0.6</b>	<b>0.3</b>

- 해당 공론장의 시민성 효과 측정은 향후(8월 말 예정) 일반 시민을 대상으로 진행하는 행사에서 비교적 정확하게 측정 가능할 것으로 예상함

#### 4) 주민자치 역량 강화

- (목적) 「서울특별시 민주시민교육에 관한 조례」 제6조 3. “지방자치분권의 가치와 내용 및 주민주권의 이해”와 관련해 주민자치회 위원을 대상으로 한 민주시민교육 프로그램 시범 추진
  - 주민자치회에서는 실제 지역 정책을 다루게 되므로, 민주시민교육의 목적은 주민자치회 활동의 실질적 효과를 증대하기 위한 역량을 강화하는 것에 목적이 있음
  - 현재 주민자치학교에서 제공되는 교육 프로그램보다 정책 중심성이 강조되는 방향으로 기획·추진
  - 이를 통해 주민자치회 위원은 물론 지역 주민의 정책에 대한 관심과 정책 해석 능력, 실천에 대한 의지가 종합적으로 강화될 수 있는 교육 프로그램이 개발되어야 함
- (방식) 시범 추진 자치구 접촉 → 주민자치회 공동 교육 프로그램 기획 → 시범 운영 → 평가 및 개선 → 확산
  - 서울형 주민자치회의 경우, 연구 기간과 주민자치회 신규 구성 및 의제 발굴, 총회 준비 일정과 중첩되어 교육 프로그램 기획 및 시범 운영이 하반기 가능

- 연구 기간 내 하반기 시범 운영을 위한 사전 논의와 기반 조성에 주력
- (실행) 하향식 주민자치 교육 프로그램을 기획·개발하기보다 상향식 기획을 위한 토대를 구축하는 과정에 집중
  - 이를 위해 센터는 노원구 주민자치회, 양천구 주민자치회와 협의하여 시범 사업 추진을 협의
  - 주민자치회 자체 일정(총회 등)과 중첩되지 않는 범위에서 시범 사업 추진
  - 센터 및 전문 연구진의 하향식 기획보다 주민자치위원 중심의 상향식 교육 프로그램을 개발하고 센터는 기술적 측면의 지원
  - 주민자치회에서 진행하고 있는 프로그램과 중첩되는 내용은 지양

“(주민자치회) 총회 전에는 하지 않는 게 좋을 것 같아요. 차분하게 시간적 여유가 있을 때 하는 게 좋고 규모도 너무 크지 않게 시작하면 좋을 것 같아요. 천천히 여유를 가지고 연습을 해봐서 진행한 (교육 프로그램) 내용을 잘 정리하고 체계화해서 확산하는 방향으로 준비해야 해요. 지역 의제 발굴 같은 건 주민자치회에서 하니까 중복되면 안 되고. 주민자치회 위원들 몇 명 하고 관심 있는 주민들이 함께 프로그램을 설계하고 민주적으로 운영해 보면 좋을 것 같아요.(INT\_R02)”

- 주민자치회 교육 프로그램 개발 및 운영은 2021년도 하반기 추진 예정
  - 추진 결과를 평가하여 다른 지역 주민자치학교, 주민자치위원 대상 교육 프로그램으로 확산 예정

### 3. 소결

- 21년도 상반기 센터에서 추진된 시범 사업은 개별적인 교육 프로그램을 만드는 것이 아니라 다양성, 연계성, 협력성을 바탕으로 한 정책 중심성을 강조하여 민주 시민교육만의 특성을 명확히 하는 것이 목표임
- 센터 사무실의 공간 이전, 교육장에 대한 시설 하자 보수, 방역지침 4단계 변경 등 돌발 상황으로 인해 계획된 시범 사업이 순연되는 상황이 발생
- 다만, 기획 사업 추진을 위한 추진 체계는 구성되어 있으므로 향후 추진이 가능하며, 정밀한 평가를 통해 발전 방향을 도출할 수 있음
- 시범 적용한 시민성 평가 지표는 향후 다양한 민주시민교육에 적용하여 타당성을 검증하고 새로운 평가 지표 개발을 병행하여 민주시민교육의 방향성과 내용성을 견인할 수 있는 평가 체계 구축으로 이어질 필요가 있음

## 5장

# 정책 중심 참여형 교육 과정 설계

## 1. 민주시민교육과 공론장 유형

- 민주시민교육의 교수 방법 중 가장 특화된 형식은 참가자들의 숙의를 기초로 하는 공론장 운영임
  - 물론 강의, 현장 참여 등의 방식도 훌륭한 민주시민교육 방식이며, 공론장을 잘 운영하기 위해서는 사전, 사후 단계에 강의 등의 기존 교육 방식을 결합하는 것이 효과적임
  - 그러나 지식과 실천을 매개하는 ‘정책 중심 교육 과정’의 가장 효과적인 설계는 다른 교육 프로그램과 유기적으로 결합한 공론장 형식의 교육 프로그램 설계라 할 수 있음
  
- 공론장 운영 형식은 크게 3가지 유형으로 분류할 수 있음

<표 5-1> 공론장의 유형과 방식

유형	합의 형성, 갈등 조정	쟁점 결정	아이디어 발굴
대표성	입장에 대한 대표성 또는 중립성	모집단에 대한 대표성	아이디어에 대한 대표성
준비 기간	장기/중기	중기/단기	중기/단기
방식 (예시)	합의회의, 개헌시민의 회, 공동지침서 만들기, 갈등관리, 숙의형환경영 향평가	공론조사, 시민배심제, 멍크디베이트, 정책배 틀, 디베이트서울	온라인 플랫폼, 해커톤, 슬램, 시나리오 플래닝, 챌린지, 라운드테이블, 사이언스 슬램, 최고 정 책 찾기(정책 평가)

## 1) 합의를 형성하거나 갈등을 조정하는 유형

- 이 유형은 참가자들의 숙의를 통해 하나의 합의된 내용을 도출하는 것
  - 공동의 해결 과제를 인식하고 합의를 통해 정책 대안을 만드는 공론장
  - 갈등 사안에 대해 참여자들의 합의를 도출하는 것도 이 유형에 해당
  
- 극심한 실제 갈등을 해결하는 과정은 충분한 시간이 필요하기 때문에 교육 프로그램에 적합한 방식은 아님
  - 갈등의 해결과 합의의 도출을 위해서는 이해 당사자의 의견을 충분히 공유하는 과정이 핵심
  - 실제 갈등을 해결하면서 합의를 도출하는 과정은 반복적인 경청과 소통이 필요해 짧게는 수개월, 길게는 수년의 시간이 소요되기도 함
  - 민주시민교육이 실제 문제의 해결보다 행동으로 이어질 수 있는 역량을 키우는 것에 초점을 맞춘다는 점에서 갈등 해결 공론장 자체보다 갈등 해결에 관한 기술적 교육이 더 적합
  - 다만 실제적 갈등이 아니라 가상의 갈등 상황을 전제로 압축적 교육 프로그램을 설계하는 것은 가능
  - 이 경우 다음에 살펴볼 쟁점 결정형 공론장과 유사하게 설계할 수 있음
  - 또한, 실제적 갈등 해결을 위한 공론장은 '민주주의 서울' 등 실제 행정과 연결되는 공론장 형식으로 추진할 수 있음
  
- 공동의 과제를 해결하기 위한 공론장은 민주시민교육에 적합
  - 공동의 목표를 공유하고, 참가자들의 다양한 의견과 지향을 좁혀 가면서 합의된 결과를 도출하는 것은 짧은 시간에 가능한 교육 방법
  - 다만, 이 유형을 교육 프로그램으로 구성할 때는 주어진 시간 내에 해결 가능한 수준의 과제를 제시해야 함
  - 갈등 관리에서는 이해당사자(입장)의 대표성이나 중립적 참여자 구성이 중요하나, 공동 과제 해결은 해당 문제에 관심이 있는 일반 시민 누구나 참여 가능
  - 넓은 범위에서 대주제를 전제로 세부 대안을 수집하고 합의해 나가는 과정에 적합

## 2) 이미 형성되어 있는 쟁점을 결정하는 유형

- 쟁점 선택 유형은 대립하는 의견 중 하나를 선택하는 것
  - 사회적으로 이슈가 되고 있는 의제 중 가장 대표적인 의제의 쟁점을 명료하게 정리하고, 시민의 숙의를 통해 어느 한 의견을 선택하게 하는 방식
  - 일반 시민은 중요한 정책 의제를 결정하는 지위를 부여받기 때문에 해당 의제에 대한 집중력 높은 이해는 물론, 민주적 의사결정 과정을 압축적으로 체험할 수 있음
  - 또한, 의제를 참가자의 고정된 가치관을 그대로 반영하는 형태가 아니라 기존의 가치관에 모두 부합할 수 있는 내용으로 구성한다면, 숙의의 효용성도 매우 높게 나타날 수 있음
  - 이를 위해 가장 중요한 것은 ‘입장을 바꿀 가능성’을 풍부하게 제공하는 것임
- 쟁점 결정형은 단시간에 압축적으로 진행할 수 있도록 설계가 가능하므로, 민주시민교육 프로그램에 적합
  - 실제 쟁점 결정 프로그램 역시 매우 오랜 시간을 필요로 하지만, 2~3시간 내에 소화 가능한 압축적 형식으로 설계 가능
  - 해당 의제의 전문가와 시민의 협력으로 쟁점을 결정하나, 주도권은 시민에게 확실히 주어진다는 점에서 시민주권과 민주적 의사결정의 효과를 체험할 수 있음

## 3) 정책 아이디어를 평가하거나 발굴하는 유형

- 이 유형은 아이디어나 정책적 대안을 도출하는 것을 목표로 진행하는 것으로, 공론장 기획 시 다음의 두 가지 형태를 고려할 수 있음

### ① 이미 다양한 대안이 존재하는 의제

- 이 유형은 문제에 대한 인식이 명확하지 않거나 복수로 존재하더라도 이미 존재하는 대안을 중심으로 평가에 집중하는 형태

- 이 유형은 이미 대안을 가진 개인 및 집단(출전 그룹)과 대안을 평가하는 집단(평가단, 주 교육 대상)을 구분
- 따라서 이 유형의 공론장은 아이디어를 수집하는 과정(공모 과정)과 참석자를 모집하는 과정 등 두 트랙의 설계가 필요

② 많은 정책을 한꺼번에 평가하고 개선 의견을 제안하는 유형

- 이 유형은 많은 수의 서로 다른 정책을 평가하거나 개선 의견을 취합하는 형태
- 새로운 정책을 제안하기보다 여러 개의 기존 정책을 숙의적으로 평가하면서 개선 의견이나 새로운 방향을 제시하는 것을 목적으로 함
- 정당의 선거 공약 평가, 지방정부의 정책 전반, 마을공동체 관련 정책, 노동정책 등 특정 분야에 망라된 정책 중 최고의 정책을 선정하는 형식을 빌려 정책에 대한 이해도를 높이고 문제점 및 개선점, 발전 방향의 의견을 취합할 수 있음

4) 소결

- 현실에서 정책 중심 공론장의 설계는 세 가지 유형이 중첩되어 나타나거나 공론장의 목적과 운영 유형을 교차해서 적용하는 것도 가능함
  - 아이디어 발굴 및 수집을 목적으로 합의 프로그램이나 쟁점 선택형 공론장을 설계할 수 있고, 갈등 해결을 위해 쟁점 선택이나 아이디어 발굴 방식을 차용할 수 있음
  - 유형의 분류와 공론장 설계는 예시일 뿐이며, 교육의 목적과 참가자의 성격, 다루려는 의제의 성격에 따라 다양한 방식의 설계가 가능
- 정책 결정 과정에 시민의 참여를 보장하는 참여 정책 분석의 경우는 운영 시간이

충분하게 보장되어야 하지만, 민주시민교육의 측면에서 이런 방식의 차용은 압축적인 시간(2~3시간) 내에 이 과정의 간접 참여 경험을 충실하게 제공하는 것

- 실제 정책을 결정하는 과정은 참석자에게 충분한 정보와 숙의 시간을 보장해야 함
- 그러나 교육 프로그램으로서의 공론장의 경우, 관련 의제의 모든 정보를 제공하거나 충분한 숙의 시간을 제공하는 것보다는 가장 효율적인 운영 시간 내에 최대한의 효과를 기대하는 것임
- 따라서 교육 프로그램으로서의 공론장은 어떤 정보가 핵심 정보인지, 참가자의 입장에서 가장 효과적인 정보 습득 방법과 내용은 무엇인지, 참여자들의 숙의를 어느 수준으로 보장해야 하는지를 판단해야 함

○ 공론장의 민주시민교육적 효과는 공식적인 공론장의 목적, 즉 합의를 형성하거나 쟁점을 선택하거나 아이디어를 수집하는 것에 있다기보다 이를 진행하는 과정에서 나오는 간접적인 효과임

- 교육 프로그램으로서의 공론장은 실제 결정을 내리는 것이 아니기 때문에 무거운 사회 의제에 대한 접근권을 높이면서 평소라면 관심을 가지지 않았던 사회문제를 자기 의제로 수용하게 하는 효과
- 실제 정책 결정권자가 되어 보는 체험을 통해 의사결정의 중요성과 무게감을 이해할 수 있게 됨
- 이는 다시 해당 의제에 대한 깊이 있는 이해를 기초로 참여자 간 경청과 소통을 통한 '설득할 수 있는 기회', '설득 당할 수 있는 기회'를 경험하게 됨

○ 따라서 참여 정책 분석의 핵심적 요소를 중심으로 교육과정을 설계하되, 참여자들이 짧은 시간 핵심 효과를 체험할 수 있도록 만들 수 있는 설계가 필요함

## 2. 유형별 정책 중심 교육 과정 설계

- 정책 중심 교육 과정으로서의 공론장은 매우 다양한 방식으로 설계할 수 있으며, 어떤 설계가 가장 좋은 지를 미리 파악하는 것은 가능하지도, 바람직하지도 않음
  - 공론장 설계는 개최 목적과 참가자의 특성, 의제의 성격에 따라 달라짐
- 여기서 제안하는 설계는 공론장 운영에 경험이 없는 단체 및 개인에게 가장 기초적인 형태를 예시적으로 제시하는 것이며, 실제 적용되는 상황과 조건, 목적에 따라 다양한 변형이 가능함
  - 기본 형태는 불특정 다수를 대상으로 공론장 참여자를 모집하는 형태를 가정
  - 기본 주제는 주최 측이 설정하고 참여자들이 주도적으로 내용을 채우거나 쟁점을 결정하는 형태를 가정
  - 공론장 운영 시간은 최대 3시간 이내에 종료할 수 있는 모델을 가정
  - 공론장 기획에서 운영 종료까지 2~3개월의 시간을 가정
- 하나의 유형에도 매우 다양한 공론장 형식이 존재할 수 있지만, 여기서는 가장 대표적인 형식의 공론장 운영 방안만을 제안함

### 1) 합의 형성 공론장 예시

- (목표) 하나의 공통 과제를 제시하고, 참여자들이 공동으로 내용을 구성하는 공론장
  - 지역 공동체의 발전 방안 마련이나 지역 주민의 공동 요구안 작성처럼 추상적이며 광범위한 과제를 해결하기에 적합
  - 결과물을 도출하는 것이 어렵다기보다 매우 많거나 다양하게 제안되어 대표적인 의견을 정리할 필요성이 있을 때 적합
  - 타 유형에 비해 공론장 개최 이전의 사전 작업이 중요

- 필요 인원 및 설비 + 선택 사항
  - (인력) 전체 진행자, 촉진자(참가자 최대 10명 당 최소 1명) + 설비 관련 운영 인력, 제안 분석 전문가(주최측이 작업 가능)
  - (설비) 테이블(참가자 최대 10명 당 1테이블), 포스트 잇, 대자보, 투표 용지(온라인 툴로 대체 가능) + 내용 공유 및 온라인 투표 시스템
- (절차) 과제 설정 → 참여자 모집 → 내용 정리 → 참여자 선정 → 공론장 개최 → 평가

<그림 5-1> 합의 도출형 공론장 절차



### ① 과제 설정

- 과제 선정 시, 해당 과제 선정의 이유와 타당성에 대한 설명이 가능해야 함
  - 참여자들은 문제 상황에 대한 명확한 이해와 공통의 인식이 전제되어 있어야 함
  - 이 문제를 해결하기 위한 하나의 방법으로 과제가 제시되어야 함
  - 과제 선정 시, 도출된 결과를 활용할 방법까지 고민되어야 함
- 공론장 과제는 구체적 대안을 제시할 수 있는 형태로 제시
  - (예) 우리 동네 환경 미화를 위한 우선 과제 선정하기, 싸우지 않는 교실을 위한 우리 과(반)의 5대 목표 만들기, 구청에 전달할 10대 주민 요구안 등
  - 도출 결과의 활용 방안(구청장에 전달, 내부 목표로 설정 등)도 함께 제시

## ② 참여자 모집

- 교육 행사의 홍보는 참여자 모집에 초점을 맞춰 진행
  - 단순 행사 홍보보다 실제적 행동을 촉진할 수 있다는 점에서 참여자 모집을 앞세운 홍보 방식이 효율적
  - 온라인 설문지 등을 활용해 다양한 콘텐츠로 참여자 모집
  - (필수 내용) 행사 취지 해설 및 기본 안내, 신청자 기본 정보, 행사 참여 일정 선택(복수 행사일 경우), 사전 설문, 개인정보 동의
  
- 이 유형의 공론장은 참여자 모집과 사전 설문을 동시에 진행함
  - 참여 신청서에 해당 과제에 대한 개인의 의견을 묻는 설문을 결합
  - 이를 위해 참가 신청서 서두에 과제의 취지와 목적, 활용방안에 대한 해설이 제시되어야 함
  
- 설문은 주관식으로 진행하고 내용은 최대한 구체성을 띠는 것이 좋음
  - 사전 설문은 상향식 의견수렴을 위한 것이므로 주관식 설문이 적절
  - 문항에 최대한 구체적 의견을 요구함으로써 최대한 다양한 의견이 수집될 수 있도록 유도
  - 지나치게 추상적인 내용은 공론장 개최 시 숙의의 효능감을 떨어뜨릴 수 있음
  - 설문 문항은 1개, 또는 최대 3개 이내로 제한하는 것이 좋음
  - 설문 문항을 반드시 필수 응답으로 할 필요는 없음(참가 신청자 수와 내용 확보 중 우선 순위 선택이 필요)
  - 1명의 참가자가 다수의 의견을 제출해도 상관없음
  
- 참가 신청과 별도의 의견 수렴 이벤트를 병행할 수도 있음
  - 행사에 참여하지 않는 이들을 대상으로 별도의 의견수렴 채널이나 이벤트를 운영할 수 있음
  - 간단한 경품 이벤트 등과 결합하면 더 많은 의견을 수집할 수 있음

## ③ 내용 정리

- 늦어도 행사 개최 2주 전까지는 설문 내용 정리가 필요

- 수집된 주관식 응답 전체를 내용 분석하여 단순 의견 배제, 유사 내용 통합, 의미 단위로 의견 분해 등의 작업 진행
- 내용 분석에 따라 몇 개의 분야로 분류 : 제시된 의견을 공통성을 중심으로 묶어 분류하며, 각각의 제안은 서로 변별력이 있어야 함
- 사전 의견은 각 분야마다 10~15개 정도가 적절

○ 사전 의견은 최대한 구체화한 형태로 정리

- 사전 의견의 추상 수준이 지나치게 높으면 토론의 실효성이 낮아지게 됨
- 최종 결과로 도출될 수도 있는 제안을 구성하는 것이므로 이에 맞춰 최대한 구체적인 내용으로 정리함
- 제안된 주제와 벗어나는 의견은 제외함

<그림 5-2> 사전 의견 취합 및 분야별 정리(예시)\*

---

## 문화 / 교육 / 환경

---

1. 학교 밖 청소년이 교육정책과 청소년 정책에서 배제되지 않는 사회를 만들자.
  2. 주입식 교육에서 벗어나 다양한 의견이 소통되고 창의적인 아이디어가 존중되며 체험과 실습, 참여형 토론이 중심이 되는 교육으로 나아가자.
  3. '서열화된 대학체제'를 넘어 누구나 필요한 이들에게 고등교육을 제공하는 평등한 대학체제로 나아가자.
  4. 3·1운동이 추구한 '민족 문화역량을 발휘해 인류 문명에 공헌'한다는 최종 목표를 실현하는 문화강국을 만들자.
  5. 자연과 더불어 상생하며 살아갈 수 있는 발전과 환경이 균형을 이루는 아름다운 세상을 만들자.
  6. 개인이나 집단 이기주의 문화를 넘어 '우리가 함께 잘 살 수 있는 공동체 문화를 강화하자.
  7. 잘못된 외래어와 일제 잔재를 바로잡아 한글부터 올바르게 세우자.
  8. 누구나 차별 없이 균등한 기회를 누리며, 부당한 대우를 받지 않는 성숙한 사회적 포용력이 있는 나라를 만들자.
  9. 다양한 가치가 함께 존중받고 국적과 인종, 민족 간 다양성이 함께 추구되는 세상을 만들자.
- \* 위 내용은 '대한민국 미래 비전 만들기'를 과제로 진행한 사전 설문 결과 중 문화·교육·환경에 관한 의견을 자료집으로 정리한 것임

- 정리된 사전 제안은 공론장 개최 취지, 공동 과제의 해설과 함께 자료집으로 제작하여 교육 당일에 사용
  - 정리된 사전 의견은 당일 교육 참여자들의 토론을 촉진하기 위한 기초 자료로 활용되므로, 별도 자료집을 제작하지 않더라도 취합한 사전 의견은 당일 교육 참가자에게 반드시 전달되어야 함

#### ④ 참여자 선정

- 참가자를 모집하는 것은 공론장 운영에서 가장 중요한 과정
  - 참가자는 제한 없이 신청자 모두를 참여하게 하는 방식, 선착순으로 모집하는 방식, 모집 후 참가자를 무작위로 선발하는 방식으로 나눌 수 있음
  - 참가 규모가 정확히 파악되어야 촉진자, 장소 규모와 토론 관련 설비(현장 행사의 경우)를 준비할 수 있다는 점에서 개최 규모를 미리 확정하고 참가자를 모집하는 것이 무난함
- 현장에서 진행하는 공론장의 경우 실질 참여자 확보가 매우 중요하므로 선착순 모집 방식보다 추첨 선발 방식이 참여 유도과 효능감 증대에 더 유리함
  - 통상 토론비 등이 지급되지 않는 공론장의 경우, 1차 선발자 중 대략 3~40% 정도는 참여 의사를 철회하는 경향이 있음
  - 따라서 참가자 선발은 1주일 이전부터 실행하고 불참의사자 발생 시 계획된 모집 인원을 100% 채울 때까지 무작위 선발을 계속해야 함
- 선발자가 참석 의사를 모두 밝혔더라도 당일 행사 불참자는 대략 10% 내외로 발생
  - 따라서 정해진 정원보다 10% 정도 예비 인원을 추가 선발하는 것이 좋음
  - 토론비 등을 지급하는 행사의 경우, 불참 의사자나 당일 불참자의 비율은 각각 20% 내외, 5% 내외로 줄어듬
- 참여자 선정을 위한 사전 조 구성
  - 사전 조의 구성은 사전 제안을 분류한 기준에 따라 설정함
  - 5개 분야로 사전 제안을 구분했다면 5개 조를 구성할 수 있으며, 참가자 규모나 선호 토론 분야에 따라 동일한 분야에 2~3개 조를 배치할 수도 있음
  - 조 구성은 촉진자 1명 당 교육 참가자 8명 내외가 적절

○ 참여자 조별 배치

- 1차 선발된 참가 대상에게는 참여 의사를 재확인하면서 토론하고 싶은 분야(복수 선택)에 대한 의견을 함께 묻음
- 참여 의사가 재확인된 신청자는 선호 토론 조에 성별·연령·지역 등을 고려하여 배치하고, 2순위, 3순위 선호 조까지 확인하여 모든 분야에 반드시 1개 조 이상이 배치되도록 함
- 불참자 확인과 추가 참여자 선발, 조 구성은 100% 완료될 때까지 반복함

⑤ 공론장 개최

○ 등록

- 공식 시작 시간보다 30분 일찍 참석할 것을 권고하고 촉진자는 미리 입장한 참석자와 아이스브레이크 등 조별 프로그램을 진행
- 별도 프로그램이 없을 시 참석자 소개, 행사에 대한 설명 등 참석자 간 대화 유도

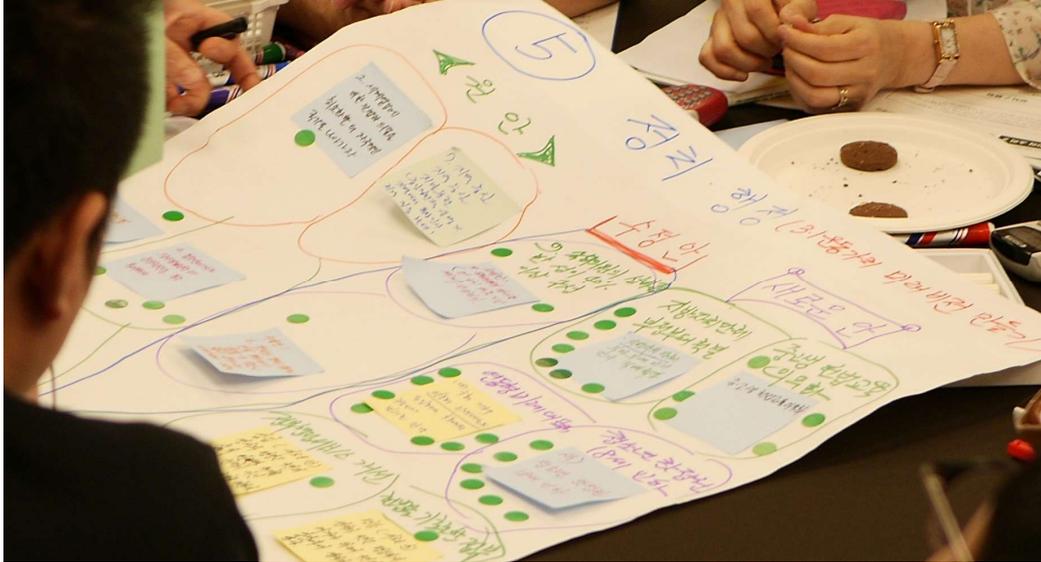
○ 개회

- 홍보 동영상이 있을 경우, 동영상 상영으로 시작할 수 있음
- 전체 진행자가 개회 선언

<표 5-2> 합의도출형 공론장 진행 순서(예시)

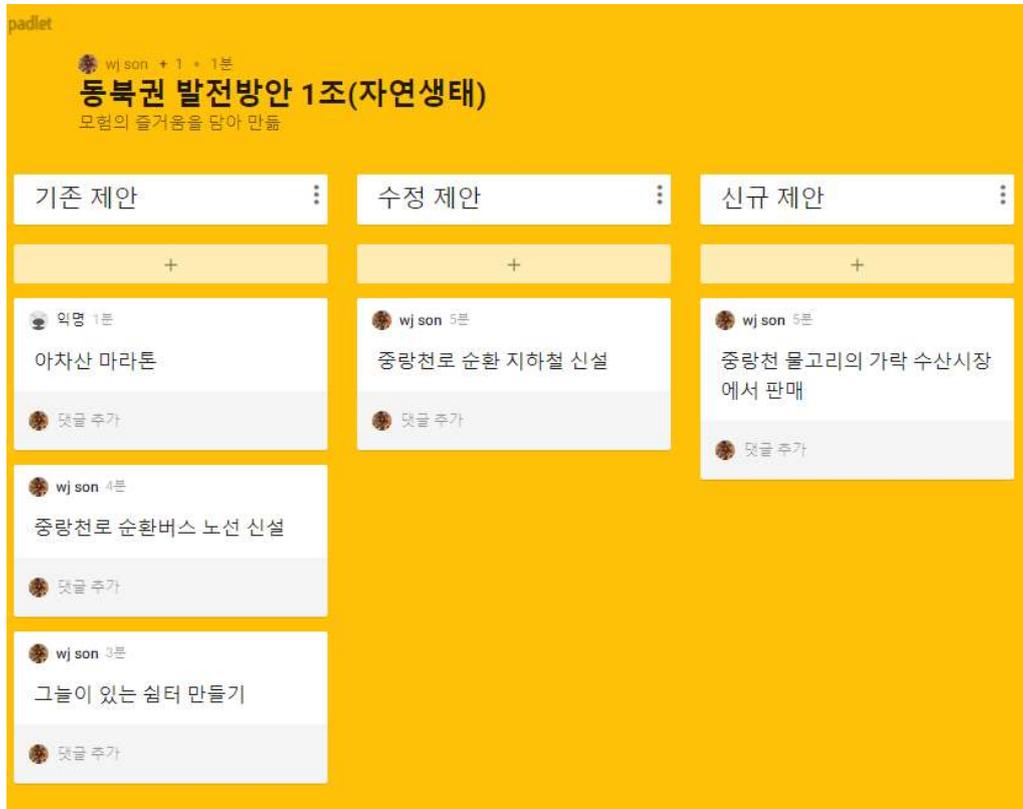
	시간	소요(분)	내용
행사준비	13:30~14:00		등록
1부	14:00~14:10	10	개회
	14:10~14:30	20	행사에 대한 이해
	14:30~15:30	60	1차 토론
	15:30~15:40	10	휴식
2부	15:40~16:10	30	조별 토론 결과 공유
	16:10~16:40	30	다른 분야 의제 내용 공유 및 토론
	16:40~17:00	20	전체 투표
	17:00~17:30	30	최종 결과 공유

<그림 5-3> 조별 우선순위 선정 방식 예시



- 행사에 대한 이해
  - 준비 경과 설명과 프로그램 안내
  - 사전 설문 내용 공유와 자료집 해설
  - 토론 원칙 제시
  
- 1차 토론(핵심 과정)
  - 1차 토론의 목적은 사전 제안의 도움을 받아 해당 분야에서 가장 좋은 제안을 1~2개 정도 결정하는 것
  - 참석자는 사전 제안을 검토하고 ① 제안 의견 중 가장 좋은 의견을 고르거나 ② 제안 의견을 수정하거나 다른 의견과 종합하여 수정 의견을 제시하거나 ③ 제안에 없는 새로운 의견을 제시
  - 참석자들은 자신의 의견과 다른 참석자의 의견을 함께 토론하며 가장 훌륭한 제안을 1~2개 선택
  - 우선순위는 조별 토론을 통해 합의된 안을 도출하는 것이 최선이나, 합의가 어려울 시 조별 투표를 진행할 수 있음
  
- 조별 토론 결과 공유
  - 각 조에서 선정한 우선순위 및 토론 결과 공유

<그림 5-4> 공유문서를 활용한 제안 토론



- 이 프로그램을 온라인 화상회의로 진행할 경우, 공유문서를 활용해 이 과정을 진행할 수 있음(<그림 5-4> 참조)

○ 다른 조의 속의 결과 공유 및 토론

- 자기 분야를 제외한 다른 의제 분야의 우선순위 결과 적합성 토론
- 최종 투표를 위한 이해를 높이는 과정

○ 전체 투표

- 각 조별로 선정한 우선순위 제안을 모두 합쳐 하나의 리스트를 만들고, 이 중에서 전체 우선순위를 선정
- 현장 투표기가 없더라도 스마트폰을 활용한 투표 시스템 활용 가능
- 선호 제안을 복수 투표(2~3개 선택)하거나 10점 척도로 평가하여 최종 5개~10개의 의견을 선택

○ 최종 결과 공유

- 최종 투표 결과를 집계하는 동안, 주최 측이나 외부 인사말을 이 단계에서 진행하는 것이 좋음
- 참석자들의 평가 소감을 함께 진행할 수 있음
- 소감 및 인사말 후 전체 투표 결과 공유
- 최종 결과는 문서로 정리하여 선정 결과를 시행할 수 있는 대상(주최 측, 지자체 등)에게 현장에서 전달

⑥ 평가

○ 평가는 주최·주관 단체 평가, 행사 실무 단위 평가, 참석자 평가로 구분

- 가장 중요한 것은 참석자 평가
- 행사 종료 직후 구글 설문지 등의 방식으로 참석자에게 미리 준비된 평가 설문지 발송
- 행사 참여에 대한 감사 메시지와 함께 행사 만족도, 개선 의견, 소감 등 기본적인 평가 내용으로 간략히 구성
- 교육 효과에 대한 평가지표가 개발되었다면, 평가지표에 따른 평가 진행
- 토론비가 지급되는 행사면 계좌 정보, 개인정보 제공 동의 등의 정보는 행사 종료 후 수령하는 것이 효과적

※ 합의형성형 공론장의 온라인 운영

- 이 유형의 공론장을 온라인으로 진행할 경우에도 기본 운영은 동일하게 진행할 수 있음
- 조별 운영은 화상회의 '소그룹' 기능을 활용하여 진행
- 오프라인 진행 시 대자보와 포스트잇으로 진행하는 '원안 / 수정안/ 새로운 제안' 분류는 화면 공유 기능을 활용해 촉진자가 파워포인트, 또는 공유 문서 프로그램(padlet.com 등)으로 진행할 수 있음
- 그 외 운영 방식은 오프라인과 동일

## 2) 쟁점 선택형 공론장 예시

- (목표) 사회적 이슈에 대한 이해를 높이고, 가상적 주권 행사를 경험함으로써 민주시민으로서의 정책 해석 역량을 강화
  - 최근 부각되고 있는 정책 이슈를 통해 정책 결정 과정, 쟁점에 대한 이해 등을 경험하기에 적합
  - 합의 형성 공론장에 비해 논쟁을 통해 정반대의 입장을 생각해볼 수 있는 기회를 압축적으로 제공할 수 있다는 점에서 민주시민교육의 효과성이 뛰어 남
- 필요 인원 및 설비 + 선택 사항
  - (인력) 전체 진행자, 촉진자(참가자 최대 10명 당 최소 1명), 의제 관련 전문가(의제별 1~2인) + 설비 관련 운영 인력
  - (설비) 테이블(참가자 최대 10명 당 1테이블), 투표 시스템
- (절차) 의제 선정 → 전문가 섭외 → 쟁점 형성 및 해설 자료 정리 → 참여자 모집 및 선정 → 공론장 개최 → 평가

<그림 5-5> 쟁점 선택형 공론장 절차



### ① 의제 선정

- 공론장 운영을 위한 의제 선정
  - 기존의 정치적 균열을 따라 입장이 명확하게 구분되어 있는 의제보다 입장의 변화 가능성이 크고 정책 선호의 경계가 모호할 때 가장 효과적
  - 이 문제는 사회적인 정책 갈등에 주목하기보다 참여 대상의 성격과 연계하여 고려해야 함

### ② 전문가 섭외

- 관련 의제를 해설할 수 있는 전문가 섭외
  - 해당 의제에 대한 대표성 있는 해설이 가능한 전문가 섭외\*
  - \* 만일 의제와 관련해 활동하는 단체가 존재한다면 이 단체들과 공동으로 공론장을 준비하고, 각 단체는 자기 의제를 가장 잘 해설할 수 있는 전문가 섭외를 책임지는 것이 가장 좋은 추진 방식
  - 의제별 전문가는 반드시 1명일 필요는 없으며, 팀으로도 가능

### ③ 쟁점 형성 및 해설 자료 정리

- 쟁점 형성
  - 모든 정책을 세부적으로 다루기 어려우므로, 가급적 전문가 사전 미팅을 통해 몇 가지 쟁점을 형성
  - 특정 정책 대안에 대한 찬성과 반대로 구성하는 ‘찬반형’, 복수의 정책 대안 중 하나를 고르는 ‘선택형’으로 구분 가능
- 쟁점의 해설 자료는 3단계로 정리
  - (1단계) 제목 : 제목에 해당 의제 쟁점이 명확하고 직관적으로 드러나도록 구성 (예. 부동산 해법: 규제 완화 vs 규제 강화)
  - (2단계) 요약 해설 : 슬로건 형식으로, 제목에서 드러난 쟁점을 요약하여 해설(예. 규제를 완화하고 공급을 늘려야 수요를 충족해 부동산이 안정화된다는 vs 규제를

- 강화해 투기 수요를 억제해야 부동산 시장이 안정화된다)
- (3단계) 심층 해설 : 각 주장에 대한 심층 해설 자료를 정리
- 관련 내용은 '사전 자료집'\*으로 제작
- \* 사전 자료집은 교육 참여자의 의제에 대한 이해를 돕기 위해 행사 개최 전 온라인으로 송고하는 것으로, 실제 행사 시 지참할 필요는 없음

#### ④ 참여자 모집 및 선정

- 참석자 모집 시 의제 선호, 인구학적 특성 조사
  - 이 유형은 사전 투표와 사후 투표 결과를 비교하는 것이기 때문에 참석자가 쟁점에 대해 정확하게 50%씩 구성할 필요는 없으나 가급적 균형을 맞출 수 있도록 사전에 선호도 조사
  - 균등한 참여가 보장될 수 있도록 성, 연령, 지역에 대한 조사 병행
- 개최 1주일 전 참여자(정책 배심단) 무작위 선발
  - 의제 선호도, 인구학적 특성을 고려하여 사전 조 편성
  - 무작위 선발된 배심단은 행사 참여 의사를 2차 확인한 뒤, 결원을 지속적으로 보충
  - 당일 불참자를 고려하여 10%의 예비인원 추가 선발

#### ⑤ 공론장 개최

- 쟁점 선택형 공론장의 진행 절차는 비교적 단순
  - 1부는 전문가 토론, 2부는 배심단 조별 숙의
- 1부 : 전문가 발표 및 토론
  - 사전 투표는 신청서 접수와 함께 진행된 설문에서 진행되나, 전문가 발표 직전 현장에서 진행할 수도 있음
  - 전문가 발표는 해당 의제에 대한 전문가의 의견을 10분 이내로 압축적으로 전달
  - 정책 게임의 형식이기 때문에 발표 시간의 배정은 엄정하게 지켜져야 함
- 쟁점에 대한 10분 발표가 종료되면, 전문가 상호 토론이 진행

<표 5-3> 쟁점 선택형 공론장 진행 예시

	시간	소요(분)	내용
행사 준비	~14:00		참가자 접수
1부	14:00~14:15	15	행사 개요 소개
	14:15~14:20	5	패널 소개
	14:20~14:45	25	10분 PT(2회)
	14:45~15:00	15	상호 토론
	15:00~15:15	15	배심단 질의응답
	15:15~15:25	10	휴식
2부	15:25~15:30	5	조별 심의 준비
	15:30~16:20	50	배심단 심의
	16:20~16:40	20	최종투표
종료	16:40~		종료

- 전문가 패널들이 1~2개 정도의 상호 질의·응답을 진행

○ 전문가 상호 토론보다 정책 배심단과의 질의응답 시간을 충분히 배정하는 것이 좋음

- 쟁점이 되는 정책 대안을 평가하고 선택해야 하는 배심단의 지위가 되면, 질문의 수준이 매우 높아짐
- 다만, 배심단 질의는 배심단의 주관적 의견을 제시하는 것이 아니라 각 전문가 패널이 응답할 수 있는 질문만 할 수 있도록 엄정하게 관리
- 메모 형식으로 질문을 취합할 수 있으나 배심단이 직접 질의하는 방식이 훨씬 효과적

○ 2부 : 정책 배심단 속의

- 1부 전문가 토론이 종료되면 조별로 배심단 집중 속의 진행

<그림 5-6> 쟁점 선택형 온라인 공론장, '디베이트 서울'(2020년)



- 배심원 주도의 토론이 진행될 수 있도록 촉진자의 개입은 최소화
- 다만, 초기 아이스브레이크를 위한 개입과 과도한 발언 독점 저지, 토론 소외자를 위한 개입은 필요
- 조별 토론은 배심원들의 합의를 도출할 필요는 없으나, 두 가지 선택지 중 하나를 중심으로 합의를 지향해야 논쟁과 토론의 효과가 높아 짐\*
- \* 쟁점 선택형 공론장의 경우에도 제3의 안으로 합의를 유도하는 방향에서 설계할 수 있으나, 시간적 제약의 문제가 존재. 충분한 시간이 허용된다면 배심원들이 구성한 합의안을 투표에 붙일 수 있음

○ 최종 투표

- 조별 토론이 종료되면, 다시 전체 모임으로 집중하여 최종 투표를 진행
- 사전 투표와 비교할 최종 투표의 결과를 집계하는 동안 주최 측 인사 및 소감, 참가자 소감 등을 진행
- 필요에 따라 다양한 이벤트 삽입 가능
- 최종 투표 결과는 사전 투표 결과와 동시에 공개

⑥ 평가

○ 평가 방식은 앞의 공론장 유형과 동일

※ 쟁점 선택형 공론장의 온라인 운영

- 2020년 센터에서는 쟁점 선택형 공론장의 온라인 버전인 ‘디베이트 서울’을 개최
- 참여자들은 ‘전체 모임’ → ‘조별 모임’ → ‘전체 모임’의 순환을 화상회의 프로그램의 ‘소그룹’ 기능을 활용해 해결
- 다만, 화상회의와 유튜브 생중계를 병행하면 화면 전송의 시간 지연 문제가 심해져 실시간 질의·응답 등 상호 소통에 장애 발생 소지가 있음
- 현장 소통을 온라인으로 충실하게 구현하기 위해서는 화면 송출 시간 지연을 고려하여 설계하여야 함
- 그럼에도 쟁점 선택형 공론장의 핵심 특성은 온라인으로도 충실하게 구현 가능함

### 3) 정책 아이디어 경연형 공론장 예시

- (목표) 정책 아이디어를 이 보유하고 있는 이들과 이를 심사할 일반 참여자들 간의 결합을 촉진하여 정책 대안의 대중화와 정책에 대한 이해를 높이는 유형
  - 큰 주제의 문제를 해결하기 위한 다양한 아이디어가 편재하는 경우, 이 아이디어들을 하나의 공론장으로 유인
  - 제시된 아이디어를 전문가가 아닌 시민의 속의로 평가
  - 정책 대안이나 전문 지식을 최대한 쉽고 설득력 있는 대중적 방식으로 전달하도록 유도하는 동시에, 정책과 지식에 대한 참여자들의 흥미와 관심, 이해도를 높일 수 있는 효과적인 민주시민교육 프로그램
  - 다양한 문화적 요소와 결합하여 재미있고 흥미롭게 즐기면서 진행되는 민주시민교육 과정 설계에 적합
  
- 필요 인원 및 설비 + 선택 사항
  - (인력) 전체 진행자, 촉진자(참가자 최대 10명 당 최소 1명), 출전자(정책 대안, 또는 지식 제공자), 전문 심사위원단 + 설비 관련 운영 인력 + 공연팀
  - (설비) 테이블(참가자 최대 10명 당 1테이블), 투표 시스템, 무대 설비
  - (상금) 이런 유형의 공론장의 경우, 출전자들의 동기부여를 위한 적정 수준의 우승 상금이나 경품이 제공될 필요가 있음
  
- (절차) 두 가지 트랙으로 진행
  - (출전자) 정책 아이디어 공모 → 사전 심사(예선) → 본선 출전자 선정
  - (평가단) 평가단 모집 및 선정 → 본선 및 속의 심사 → 시상

#### ① 정책 아이디어 공모

- 공통 문제를 해결하기 위한 아이디어나 특정한 조건 내에서 제한 없는 정책 아이디어를 공모
  - 주제에 부합하는 어떤 아이디어도 가능하며, 특정 범위의 지식 경연으로도 활용 가능

<그림 5-7> 정책 아이디어 평가형 공론장 절차



- 예1) 기후환경 문제를 해결하기 위한 해법, 우리 동네를 발전시키기 위한 아이디어, 재활용 쓰레기 줄이기 위한 정책 등
- 예2) 과학 지식 경연(독일의 사이언스 슬램 방식)
- 응모는 서류 및 동영상 등 관련 정책의 내용과 전달 방식을 파악할 수 있는 방법으로 제출
- 응모는 개인이나 팀 모두 가능

## ② 예선 및 본선 진출자 선정

### ○ 사전 심사는 1차 서류 심사, 2차 발표 심사로 구성

- (사전 심사) 정책 아이디어의 창의성, 사회적 효과성, 실현 가능성, 전달력 등 내부 기준을 바탕으로 전문가가 심사
- 사전 심사 단계에서 행사의 취지에 부적합하거나 잘못된 정책 아이디어를 차단
- (발표 심사) 서류심사를 통과한 출전자를 대상으로 형식에 제한 없는 10분 발표 심사
- 어떤 제한도 없이 연극, 실험, 공연, 프리젠테이션, 강좌, 영상 등 무대 설비가 허용하는 조건에서 자유롭게 발표 허용
- 발표 심사의 경우, 전문 심사위원만으로 심사단을 꾸릴 수도 있으나 필요에 따라 일반 청중의 참여와 심사나 온라인 투표를 결합할 수 있음

- 다만 예선 단계는 내용적 검증의 의미가 크기 때문에 전문심사위원의 평가 비중을 50% 이상 설정하는 것이 좋음

○ 2차 발표 심사 후 본선 출전자를 선정

- 본선 출전자(팀)의 수는 사전에 기획된 본선 프로그램을 고려하여 설정
- 3시간 이내의 프로그램을 상정하면, 6개 팀 이내로 선정하는 것이 적절

○ 출전자에 대한 지원

- 필수적인 것은 아니나 본선 진출자에 대한 다양한 지원 프로그램을 진행해 발표의 질을 높일 수 있음
- 내용과 관련한 전문가 자문으로 내용 보안을 위한 방향 조언
- 형식과 관련한 프리젠테이션 지원, 스피치 점검, 퍼포먼스를 위한 각종 설비 등

○ 본선 출전자는 다양한 형식의 발표와 별도로 평가단의 이해를 돕기 위한 사전 해설 자료를 제작

- 해설 자료는 10분 발표의 집중력을 높이기 위해 기초적인 사전 정보를 제공

③ 평가단 모집 및 선정

○ 공론장 참가자는 출전자의 아이디어에 대한 평가와 학습을 목적으로 함

- 특별한 전문성을 가질 필요는 없으며, 평가단(참가자)은 출전자가 전달하는 정책 대안이나 지식을 학습하는 동시에 평가하는 이중적 위치에 서게 됨
- 최종 선발된 평가단에게는 행사 진행 방식과 함께 발표 내용을 개괄적으로 이해할 수 있는 사전 자료 제공

○ 이 유형의 평가단 선정 시 유의할 점은 발표자와 특수 관계자를 배제하는 것

- 평가단을 공개 모집할 경우, 특정 발표자와 이해관계에 있는 참가자가 선정될 수 있음
- 출전자 소속 단체 회원이나 친인척 관계를 배제하고 사전 점검, 관련 내용 설문으로 평가단에 자발적으로 참여하지 않도록 안내·유도하는 것 이외에 엄정하게 객관성을 보장할 방법은 없음

- 다만, 우승자에 대한 물질적 혜택이 크지 않거나 이해관계가 결합할 가능성이 크지 않은 목적으로 진행될 경우, 발표자와의 친밀도를 고려하지 않을 수 있음

#### ④ 본선 및 속의 평가

<표 5-4> 정책 경연형 공론장 진행 예시

구분	시간		내용
접수	13:00~14:00	60	등록 및 사전행사
개회	14:00~14:05	5	오프닝 공연
	14:05~14:10	5	개회선언
	14:10~14:15	5	주최측 인사말
	14:15~14:25	10	심사기준 및 투표방식 해설
1부 경연	14:25~15:15	50	3개 팀 경연 및 조별 심사
	15:15~15:30	15	휴식
2부 경연	15:30~15:40	10	기념 공연
	15:40~16:35	55	3개팀 경연 및 조별 심사 전체 종합 심사
시상	16:35~16:45	10	기념 공연
	16:45~16:55	10	시상
폐회	16:55~17:00	5	기념 촬영 및 평가서 작성

#### ○ 기념 공연의 배치

- 정책 대안이라는 어렵고 무거운 주제를 흥미롭고 재미있게 다루고, 출전자의 노고를 격려하기 위해 각종 기념 공연을 배치할 수 있음
- 각 정책 대안, 또는 지식 경연이 경쟁보다는 격려의 의미를 갖는 공연처럼 진행될 수 있도록 공론장 분위기를 형성하는 데 기여

<그림 5-8> 아이디어 경연형 공론장, 코리아챌린지(2019년)



- 기관이나 단체의 연말 결산 행사로 기획할 경우, 해당 기관이나 단체에서 진행한 문화 관련 프로그램의 성과공유 방식으로 구성할 수 있음

○ 발표 방식

- 출전자의 발표는 10분이라는 시간 제한 이외에 어떤 제한도 없음
- 출전자는 자신의 내용을 효과적으로 전달하기 위해 프리젠테이션, 연극, 실험, 영상 등 다양한 수단을 사용할 수 있음
- 종료 시간 1분 전 알림 메시지, 종료 시 마이크 중단 등의 장치 필요

⑤ 우승자 선발

○ 평가 방식

- 평가는 투표 기구를 통해 참가자가 개별적으로 진행할 수도 있지만, 정책 대안에 대한 숙의적 이해를 유도하기 위해 평가단 배점 방식을 취할 수도 있음
- 평가단 배점 평가는 조별 숙의를 통해 개인이 아닌 조별 점수를 제시하는 방식

- 평가단은 제한된 시간(5분, 또는 10분 이내) 동안 해당 정책 대안을 토론했던 단일 점수를 도출함
- 공동의 점수를 부여하게 되면 참가자들은 심사 기준에 맞춰 해당 대안의 장·단점을 다른 참가자와 토론하게 되어 보다 입체적인 이해를 가능케 함\*
- \* 심사 기준은 주최 측의 의도에 따라 설정되며, 대체로 **창의성, 사회적 효과성, 실현 가능성, 전달력** 등으로 구성
- 평가단 공동 점수를 먼저 합의한 조부터 점수를 공개하며(보드 판, 또는 투표 시스템을 활용), 모든 조의 점수가 공개되면 배심단 평가가 종료되고 다음 발표로 넘어감
- 제한된 시간 동안 평가단 점수를 합의하지 못하면, 해당 조 참가자들은 개별 평가 점수 평균을 조 점수로 배정
- 모든 발표가 종료되면, 평가단은 모든 출전자의 평가 점수를 다시 검토하여 수정할 수 있음
- 이는 전체 발표를 비교 평가하여 발표 순서에 따른 점수 배정의 오차를 줄이기 위한 조치
- 수정된 최종 점수는 바로 공개하지 않고 마지막 공연 시간에 합산하여 시상식에서 공개함으로써 흥미와 관심을 유지

○ 기타 점수의 합산

- 100% 평가단 점수로 우승자를 선발할 수 있지만, 필요에 따라 전문가 심사, 온라인 사전 투표 등의 방식과 결합할 수 있음
- 온라인 사전 투표는 일종의 인기 투표와 같은 것으로, 해당 공론장에 대한 공동체의 관심과 참여자 모집을 유도하는 것이 주된 목적임
- 사전 온라인 투표의 과열을 막기 위해 점수 배정은 10% 이내로 하고, 일정 득표 이상인 경우 만점을 부여하는 방식을 택할 수 있음
- 본선에서도 전문 심사단 점수를 합산할 수 있으나, 본선에서는 어떤 경우에도 평가단 점수가 50% 이상이 되도록 해 참가자들의 효능감을 높여야 함

○ 정책 대안 아이디어 경연형 공론장은 우승자를 선발하는 것이 목적이라기보다, 이 과정을 통해 정책에 대한 대중의 관심을 높여 정책과 대중과의 경계를 허물고, 전문적인 지식을 쉽고 재미있게 전달하도록 유도하는 것이 목적임

- 해당 공론장의 취지가 잘 구현될 수 있도록 출전자, 평가단, 주최 측의 노력이 필요하며 ‘경쟁’보다는 ‘응원’을 강조하는 분위기 조성에 노력해야 함

⑥ 평가

- 평가 방식은 다른 공론장과 동일
- 다만, 경연을 통해 대중이 선택한 정책 대안에 대해서는 단순히 축하와 격려만이 아니라 선정된 아이디어의 활용 가능성까지 모색되어야 함

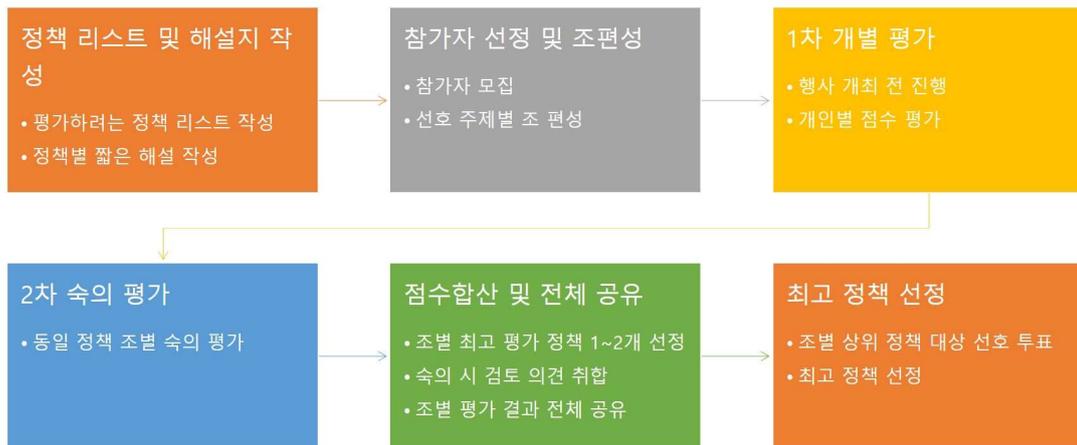
※ 아이디어 경연형 공론장 온라인 운영

- 아이디어 경연 형 공론장의 경우에도 온라인 운영이 가능하나 다른 공론장에 비해 추가 비용 발생이 불가피함
- 공연, 실험 등 단순 프리젠테이션이 아닌 경우, 출전자의 무대를 충실하게 전달할 수 있는 촬영 및 송출 장비가 필요함
- 이 경우, 배경 화면도 최대한 명료하게 평가단에게 전달하기 위해서는 LED 화면이나 고해상 디스플레이가 필요함
- 그러나 촬영장비를 통한 온라인 공론장 방식은 이미 많이 실행되고 있기 때문에 경연형 공론장의 온라인 운영 역시 충분히 가능함
- 조별 속의 시간은 화상회의 프로그램은 소회의실 기능을 활용하고, 일정 시간이 지나면 자동으로 전체 화면으로 집중할 수 있게 하여 시간 관리를 할 수 있음
- 접수 평가는 투표 기계가 없어도 온라인 설문지 등을 활용하여 효과적으로 진행할 수 있음
- 단, 이 과정을 온라인으로 진행할 경우, 공연 등의 횟수를 줄이고 전반적인 운영 시간을 단축할 필요가 있음

#### 4) 정책 평가형 공론장 예시

- (목적) 여러 개의 정책을 한꺼번에 평가하는 과정을 통해 정책에 대한 시민의 이해를 높이고 정책의 문제점과 개선점에 대한 의견을 취합하는 공론장
  - 청년 정책, 지방정부 정책, 주민자치 관련 정책 등 특정 분야의 모든 정책을 시민의 시각에서 검토하고 개선 의견을 취합하기에 적절
  - 정책 평가라는 무거운 틀 대신, ‘최고의 정책 찾기’ 등 이벤트 형식을 빌리는 것이 효과적
- 필요 인원 및 설비 + 선택 사항
  - (인력) 전체 진행자, 촉진자(참가자 최대 10명 당 최소 1명), + 설비 관련 운영 인력
  - (설비) 테이블(참가자 최대 10명 당 1테이블), 투표 시스템(문서로 대체 가능)
- (절차) 정책 리스트 및 해설지 작성 → 참가자 선정 및 조 편성 → 1차 개별 평가 → 2차 숙의 평가 → 점수 합산 및 전체 공유 → 최고 정책 선정

<그림 5-9> 정책 평가형 공론장 절차 예시



① 정책 리스트 및 해설지 작성

○ 평가하고자 하는 정책의 리스트 작성

- 여러 기관이나 단체의 정책을 수집하는 경우, 정책의 출처를 블라인드 코딩 처리해 선입견이 정책 평가에 개입되지 않도록 조치
- 사업명이 브랜드화 되어 있을 경우, 관련 내용을 직관적으로 파악할 수 있도록 핵심 내용이 담겨 있는 사업명으로 리스트 작성

○ 각 정책의 핵심 내용 해설

- 각 정책의 핵심 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 예산과 함께 관련 내용 간략 해설

<표 5-5> 정책 리스트 및 해설지 제작 예시

코딩	정책명	예산 (백만원)	사업 내용	1차 평가 (0~ 10점)	2차 평가 (0~ 10점)
W-GW	청년 창업특 례보증	2000	신청기업 1개 당 최고 5000만원 한 도로 전용 특례보증서 발급		
W-GW	청년일자리 발굴사업	300	공모를 통해 혁신적인 청년일자리 사업분야, 청년사업장 등을 발굴한 미취업 청년 20명 선정		

② 참가자 선정 및 조 편성

○ 이런 유형의 공론장의 참여자는 주로 정책 관련 집단으로 특정해 모집하는 것이 효과적임

- 주요 정책 수요 집단에 대한 의견 청취를 목적으로 하는 경우 이 집단을 대상으로 모집
- 정당 정책이나 선거 공약에 대한 일반 국민의 수용성 평가를 목적으로 하는 경우 공개 모집 후 추첨 선발의 방식을 취할 수 있음

○ 정책 범위를 분야별로 세분하는 것이 가능할 경우, 다뤄야 할 정책의 수가 많을

경우에는 모든 정책을 평가하지 않고 주제별로 평가 분야를 분담할 수 있음

### ③ 1차 개별 평가

- 1차 평가는 공론장 개최 전 개별적으로 진행하는 평가로, 각자가 정책 내용을 사전 검토하고 평가
  - 점수는 10점 척도로 진행하며, 개인이 평가할 정책이 지나치게 많지 않도록 배분
- 1차 평가의 목적은 공론장 참가 전, 정책에 대한 이해도를 높이는 것
  - 참가자는 1차 평가에서 ‘인상 비평’ 수준의 평가만 진행할 수 있으나 일정 수준의 이해가 생성되므로 2차 숙의 평가를 더 효율적으로 진행할 수 있음

### ④ 2차 숙의 평가

- 2차 평가는 공론장 행사 시 진행
  - 참가자는 1차 평가 시 최고점과 최저점을 얻은 정책에 대해 설명하며, 다른 참가자와 평가가 다른 부분에 대해서 숙의를 진행함
  - 이 과정을 통해 1차 평가 시 모호했던 부분에 대한 보다 확실한 정보를 얻거나 정책에 대한 오해가 걸러지며, 개인적으로는 생각하지 못했던 평가 지점을 확인
- 숙의를 통해 정책에 대한 재평가를 진행
  - 숙의 후 각 참가자는 동일한 평가지에 2차 평가를 진행
  - 촉진자는 2차 평가 숙의 과정에서 참가자들의 평가 의견을 취합하여 정책의 문제점, 개선 의견 등을 정리
  - 정리된 내용은 추후 정책 개선을 위한 자료로 활용

### ⑤ 점수 합산 및 전체 공유

- 2차 평가 결과 점수 합산

<그림 5-10> 최고의 정책 찾기 공론장 예시



- 1차 사전 평가의 결과는 정책 평가에 반영하지 않으며 2차 평가 결과만 반영
- 2차 평가 결과의 평균 점수로 각 분야별 최고 정책을 1개~3개 선정

○ 전체 평가 내용 공유

- 각 조는 자기 분야에서 선정한 최고 정책과 선정 이유에 대해 전체 참여자에게 해설하면서 분야별 최고 정책에 대한 이해를 공유
- 필요한 경우 정책 내용에 대한 참가자들의 질의와 응답을 진행

○ 전체 최고 정책 선정

- 조별로 선정한 최고 정책 전체를 대상으로 선호 투표 진행
- 동일한 방법으로 점수를 매기고 합산하거나 1~3개의 최고 정책을 선호 투표로 결정하는 방식으로 진행
- 최고 정책 선발 후 행사 종료

○ 이 프로그램은 최고 정책을 선발하는 형식을 빌려, 많은 수의 정책을 평가하면서 시민의 정책 이해도를 높이고 정책 개선 의견을 취합하려는 것임

- 따라서 '최고의 정책' 선정의 형식을 빌리고 있지만, 주최 측의 입장에서는 속의 과정에서 나오는 정보를 중요하게 수집해야 함

※ 정책 평가형 공론장 온라인 운영 방안

- 이 유형의 공론장 역시 온라인 운영이 충분히 가능함
- 1차 접수는 참여자가 구두로 설명하기 때문에 각자가 문서로 수행해도 무방하며, 2차 평가의 경우 온라인 설문지를 활용해 기입하는 방식으로 진행 함
- 당일 현장에서는 두 차례의 투표가 진행되기 때문에 채팅창을 활용해 온라인 설문지(투표지) 주소를 공유
- 각 조별로 선정한 상위 정책 중 최고의 정책을 뽑는 투표는 화상회의 프로그램의 투표 기능을 활용할 수도 있음

### 3. 소결

- 네 가지 유형의 공론장은 정책 대안을 시민과 함께 숙의할 수 있는 방식으로, 민주시민교육의 정책 지향성을 구현하는 하나의 방법임
- 이 유형들은 센터나 개별 단체에서 독자적으로 진행할 수도 있지만, 다양성, 연계성, 협력성을 구현하려는 시도를 통해 공동 사업으로 추진하는 것이 바람직
- 이 공론장 유형은 하나의 예시에 불과하며 다루고자 하는 의제의 성격과 주어진 조건, 공론장 개최의 목적에 따라 창의적으로 변형할 수 있음
- 이 외에도 민주시민교육의 정책 지향성을 구현할 수 있는 다양한 형식의 정책 공론장 운영을 지속적으로 시도해 나가야 함

## 6장

## 요약 및 결론

### 1. 민주시민교육과 정책 중심성

- 민주시민교육은 개념 정의의 포괄성과 추상성으로 인해 다양한 영역의 시민교육과 내용과 범위에서 상당 부분 중첩되어 있음
  - 선거 교육, 통일교육, 인성교육, 환경교육, 법교육, 경제교육, 양성평등 및 성인지 교육, 인권교육, 부패 방지 교육, 평생교육 등
- 이 점은 서울특별시 민주시민교육에 관한 조례에서도 동일하게 반복
  - 민주주의 기본원리, 정치제도, 정치참여, 영토, 역사, 정통성, 전통문화, 사회통합, 평화통일, 지방자치분권, 주민 주권, 시민의 권리와 의미, 참여와 책임, 의사소통, 합리적 의사결정, 갈등 조정, 문제 해결, 공유 가치 등
- 민주시민교육을 분명한 경계와 범주를 가진 하나의 영역으로 정의하는 것은 민주 시민교육만의 특징을 드러내기 어려움
- 따라서 민주시민교육을 내용이나 범주가 아니라 교육의 '성격'으로 구분하는 대안적 정의가 필요함
  - 다양한 영역에서 획득한 다양한 형태의 지식을 활용해 현실의 사회문제를 인식하고 해석하여, 이를 해결하기 위한 다양한 방식의 실천 역량과 의지를 키우는 교육
- 대안적 정의의 측면에서 볼 때, 민주적 정책 결정 과정을 주목해야 함
  - 정책은 일종의 가설로, 사회문제의 인식과 해석, 이를 해결하기 위한 실천 사이를 매개하는 위치에 있음

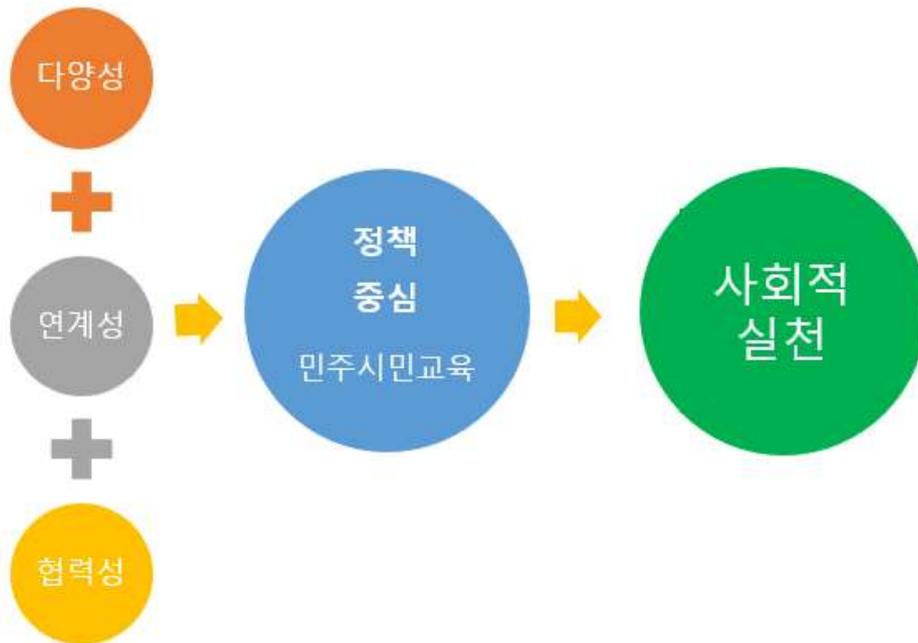
- 따라서 정책을 전문가의 영역으로 남겨두지 않고, 시민이 정책 형성과 논의, 결정에 이르는 전 과정을 주도할 수 있는 구조를 만드는 것은 한국 민주주의가 나아가야 할 다음 단계임
- 따라서 민주시민교육은 아직 온전히 구현되지 않은 **민주적 의사결정 과정을 예시적으로 체험함으로써 사회문제의 인식과 해석, 이를 해결하기 위한 실천의 역량을 기르는 것**이며, 이 둘 사이를 매개하는 것이 **민주시민교육의 정책 중심성**임

## 2. 정책 중심 민주시민교육 과정의 전략

- 정책 중심 민주시민교육에서 여타 시민교육과의 중첩성은 개념적 혼란을 가중시키는 것이 아니라 훌륭한 자원으로 기여하게 됨
  - 다양한 영역의 시민교육은 생활 속에서 경험하는 여러 사회문제를 인식하고 해석할 수 있는 지식 자원
  - 정책 중심 민주시민교육 과정의 핵심은 경계와 구분이 아니라 여러 지식 자원을 서로 연계하는 것임
  - 또한, 정책을 매개로 교육과 실천을 연계하기 위해서는 다양한 사회적 주체와 단체, 기관 간의 협력을 필요로 함
- 민주시민교육의 다양성, 연계성, 협력성은 정책 지향성을 유지하면서 사회적 실천으로 이어질 수 있는 계기를 부여
- 정책 중심 민주시민교육은 독립적으로 가능한 것이 아니라 다양한 형식의 교육과정과 결합할 때만이 가능함
  - 사회문제의 인식을 위해서는 강좌 형태의 지식 획득이 필요
  - 사회문제의 해석을 위해서는 다른 사람과의 소통이 필요
  - 쟁점의 확인을 위해서는 사회적 논쟁이 필요

- 공동의 사회적 실천을 위해서는 갈등의 해결과 합의의 도출이 필요
- 문제의 해결을 위해서는 정책(대안) 자원이 필요

<그림 6-1> 정책 중심 민주시민교육

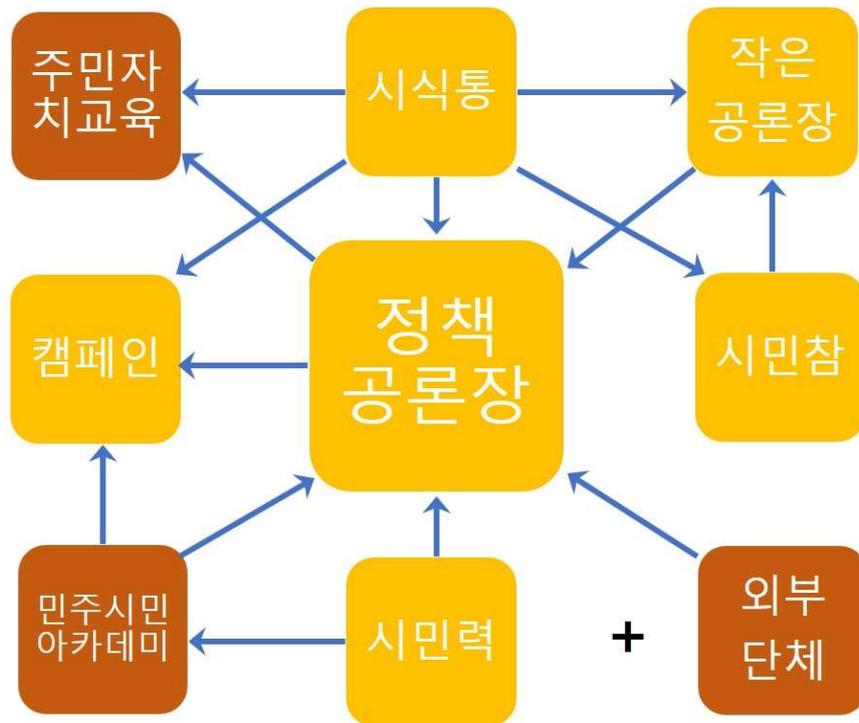


- 이런 특징은 시민이 주도하면서, 다양한 지식 자원이 투입되고 상이한 주장과 아이디어가 교류하고 소통할 수 있는 정책 중심 공론장의 창출을 필요로 함
  - 공론장은 지식, 소통, 논쟁, 합의, 경합 등 다양한 형식으로 사회 문제의 인식과 해석, 해결을 위한 아이디어가 교류하고 소통되는 공간으로 정책 중심 민주시민교육의 유력한 수단
  - 그러나 정책 중심 공론장이 활발하게 진행되려면 전통적 방식의 교육, 자발적인 모임과 토론, 사회적 행동에 대한 지원 등의 연계 프로그램이 필요함
- 센터에서 진행하고 있는 다양한 교육 프로그램은 정책 중심 공론장을 중심으로 위상과 역할이 조정될 필요가 있음

### 3. 정책 중심 참여형 민주시민교육 활성화를 위한 센터 사업 발전 방향 제언

- 이제까지 논의를 바탕으로 민주시민교육의 정책 중심성을 강화하기 위해 현재의 센터 사업의 발전 방향을 제안하고자 함
  - 기본 전략적 방향은 각 사업의 고유성을 유지하면서 ‘정책 공론장’을 중심으로 한 연계성을 강화해 정책 중심 참여형 민주시민교육을 구현하려는 것임
  - 이는 각 사업이 고유한 목적을 추구하면서도 정책적·실천적 지향성을 강조하는 방향에서 진행되어야 한다는 것을 함의

<그림 6-2> 정책 공론장을 중심으로 한 사업 간 연계



## 1) 센터 자체 사업

### ① 시민의 지식 통로(시식통)

#### ○ 2021년 신규 기획 사업

- (목적) 다양한 영역과 분야의 전통적 민주시민교육 콘텐츠와 함께 사회 의제와 정책 해설, 새로운 정책 대안들의 콘텐츠를 확보
  - 서울 민주시민교육 단체 및 수요 기관, 개인에게 콘텐츠 및 강사 정보 제공
  - 시민참, 정책 공론장 등을 위한 콘텐츠 제공

#### ○ 발전 방향

- 현재 코로나19로 인해 영상 촬영을 위주로 기획·추진 중
- 향후 삼각지 교육장을 활용하여 정기적인 시간과 장소에서 일상적으로 진행되는 교육 프로그램으로 육성(ex. 수요 민주시민교육, 화요 쟁점 등)
- 강사와 교육 수요자를 물리적으로 연결시키는 기능으로 확장
- 단순 지식 강좌만이 아니라 사회적으로 이슈가 되고 있는 쟁점이나 정책 대안 등의 콘텐츠를 강화하여 사회적 토론과 논쟁의 장으로 육성 발전
- 시식통 콘텐츠를 기반으로 시민참 주제가 선정될 수 있는 연계 전략 필요

### ② 시민참(누구나 대화 모임)

#### ○ 2020년 누구나 대화모임과 동아리 지원 사업 통합

#### ○ (목적) 소규모 대화 모임으로 일상 생활 속 민주시민교육 토대 구축

#### ○ 발전 방향

- 대화모임의 성격을 사회 의제를 중심으로 한 의제 토론 모임으로 발전할 수 있도록 유도
- 의제에 대한 논의가 심화하면 해당 의제에 대한 토론을 **불특정 시민에게 개방하는** 소규모 공론장(확장된 대화 모임)으로 연계 개설

- 센터에서 작은 공론장 운영 기획 및 설비 지원

### ③ 시민력(시민참여 프로그램)

- (목적) 개별 단체의 민주시민교육 지원으로 일상적·상향적 민주시민교육 확산
- 발전 방향
  - 지원 단체 간 유사 의제가 존재할 시, 공동 협력으로 개방적 '정책 공론장' 개설 유도
  - 지원 단체와 비지원 관련 단체 간 협력으로 정책 공론장 개최 시 관련 비용 지원
  - 단체 간 협력성과 연계성을 촉진하는 방향으로 교류 촉진

### ④ 작은 공론장

- (목적) 민주시민교육을 위한 속의 공론장
- 발전 방향
  - 현재의 작은 공론장을 '작은 공론장'(소규모 공론장)과 '정책 공론장'으로 이원화
- (수정된) 작은 공론장
  - '시민참'에서 파생되는 소규모 공론장(10명~20명 내외)
  - 복잡하고 어려운 형식보다 누구나 대화모임을 불특정 시민에게 개방하여 관련 의제에 대한 사회적 대화를 촉진하는 것에 목적
  - 인원 모집, 형식에 대한 부담 없이 모임의 개방성에 초점
- 정책 공론장
  - 현재의 작은 공론장을 정책 공론장으로 전환<sup>4)</sup>

4) 정책 공론장은 사업명이며, 실제 브랜드는 별도로 고민할 필요가 있음. 센터에서는 2020년 정책 공론장을 시범 추진하며 '디베이트 서울'이라는 명칭을 사용한 바 있음. 다만 디베이트 서울은 '쟁점 선택형' 공론장 유형에 맞춘 명칭이므로 정책 공론장의 성격을 잘 드러낼 수 있는 브랜드화 필요.

- 의제 관련 복수의 단체, 시민력 지원 단체와 협력으로 정책적 쟁점이나 주요 사회 의제를 토론
- 정책 공론장 개최 전, 시식통 등의 프로그램과 연계한 사전 교육 및 의제화 프로세스가 가능
- 작은 공론장, 시민력 프로그램 등에서 검증된 유의미한 의제를 확장해 정책 공론장 개최
- 주민자치교육, 서울민주시민아카데미 프로그램으로 활용

#### ⑤ 캠페인 등 사회적 실천 프로그램

- 미실행 프로그램
- (목적) 민주시민교육과 행동과의 연계를 강화하기 위해 서울 시민 대상 캠페인 프로그램으로 나아갈 수 있도록 지원
- 발전 방향
  - 캠페인 자체를 목적으로 하는 프로그램도 시민력 지원 대상에 포함
  - 센터의 지원 프로그램 심사 시, 캠페인 등 사회적 실천 프로그램 포함 여부에 따라 가점을 부여하는 방식으로 실천 지향적 민주시민교육 유도
  - 캠페인 방식 등에 대한 이론적·실무적 지식 제공(시식통)

#### 2) 대외 연계 사업

- 대외 연계사업은 센터 자체적으로 추진하는 대신 유관 기관과의 협력체계를 통해 추진되어야 하는 사업임
- 여기서는 서울민주시민아카데미와 주민자치 교육을 다룸

## ① 서울민주시민아카데미

- 2021년 신규 기획 사업
- (목적) 민주시민교육 활동가, 시민사회 활동가 대상 공동 교육 프로그램
- 단기적 발전 방향
  - 민주시민교육 활동가 양성을 위한 교육과 시민사회 활동가 교육은 대상이 동일하지는 않으나 상당 부분 중첩되어 있음
  - 민주시민교육의 개념처럼, 활동가 교육 역시 교육 콘텐츠의 범위가 아니라 성격으로 추진되어야 함
  - 활동가 대상 민주시민교육은 현재 시민사회가 당면한 내·외적 문제를 해결하기 위한 수단으로서 진행되어야 함
  - 내적 문제 : 단체 및 조직 내 세대 간 인식 격차, 젠더 문제, 민주적 의사결정에 대한 인식 차이, 단체 공동 목표의 모호성 및 부재
  - 외적 문제 : 주요 정책 이슈에 대한 입장, 공동 행동의 필요성과 방식 등
  - 이런 문제를 해결하기 위해 강좌, 토론회, 정책 공론장, 포럼 등의 수단과 형식을 논의할 수 있는 기획 및 추진체계 구조를 형성해야 함
  - 센터는 기획단 운영 및 지원에 초점
- 장기적 발전 방향
  - 사회 현안에 대한 쟁점에 대한 이해, 문제 해결을 위한 복수의 대안에 대한 토론과 논쟁, 문제 해결 방안 마련을 위한 정책 공론장 등이 어우러진 범시민사회 포럼으로 발전 지향
  - 포럼 자체가 이론과 정책, 실천이 교류하고 소통하는 민주시민교육의 장으로 구성

## ② 주민자치위원 대상 교육

- 2021년 신규 기획 사업
- (목적) 주민주권의 실질적 강화를 위해 주민자치위원 대상 민주시민교육 진행

○ 발전 방향

- 상향식 공론장 기획을 위해 주민자치 지원단, 또는 주민자치회 교육분과 등과 공동 기획 구조 형성
- 단순 강좌는 이미 존재하는 다양한 주민교육 기관에서 담당하고, 센터는 정책 공론장 중심의 교육 프로그램 제안
- 기존 주민자치학교 커리큘럼 중 3강을 정책 공론장 형식으로 제안하여 정책 토론의 경험을 숙성하는 방향 모색
- 공동 기획단 운영 시 주민자치회는 주제 선정 및 기본 방향 제안, 센터는 공론장 운영 기법 및 설비 등을 지원하는 협력 구조 형성

<표 6-1> 주민자치학교 커리큘럼 예시

강좌	강좌	내용
1강	풀뿌리 민주주의와 주민자치	풀뿌리 민주주의와 주민자치의 의미
		주민자치 제도에 대한 이해
2강	서울형 주민자치회와 우리 동네	서울형 주민자치회에 대한 이해
		지역에서 다루는 의제와 예산
		해당 지역 특성과 구조에 대한 이해
3강	모의 시민의회	실제 정책을 다루는 경험(정책 공론장)
보수교육	공동체 역량	공동체 가치와 태도

<표 6-2> 정책 중심 참여형 민주시민교육 발전 방향

사업명	목적	발전 방향	
자체 사업	시식통	민주시민교육 콘텐츠 확보 및 타 사업과 연계할 수 있는 모듈로 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육의 일상성과 정기성 확보</li> <li>강사와 교육 수요자의 물리적 연계 형성</li> <li>다른 사업과의 연계성·활용성 강화</li> </ul>
	시민참	생활 속 민주적 대화 모임	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘작은 공론장’과 연계 유도</li> <li>캠페인 등 사회적 실천 활동 유도</li> </ul>
	시민력	개별 단체의 민주시민 교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>타 단체와의 협력으로 정책 공론장 개설 및 캠페인 활동 유도 강화</li> </ul>
	작은 공론장	민주시민교육을 위한 숙의 공론장	<ul style="list-style-type: none"> <li>두 가지 형태로 구분                             <ul style="list-style-type: none"> <li>작은 공론장: 시민참과 연계한 소규모 개방형 공론장</li> <li>정책 공론장: 시민력, 또는 외부 단체와의 협력에 기초한 중규모 이상의 정책 공론장</li> </ul> </li> </ul>
	캠페인 등 사회적 실천	지식과 행동의 연계성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>대화모임 및 공론장 후속 기획으로의 유인 강화</li> <li>캠페인 사업에 대한 지원 추가</li> <li>지원 심사 시 캠페인 포함 여부에 가점 부여</li> </ul>
연계 사업	서울 민주시민 아카데미	시민사회 활동가, 민주시민교육 활동가 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>현안과 대안에 대한 논쟁과 토론을 통해 시민사회 내 소통 구조 구축</li> <li>시민사회 내·외적 문제를 해결하는 수단으로서의 성격 강화</li> <li>시민사회의 일상적 소통과 논쟁, 토론 구조로 발전 지향</li> <li>이를 위한 범 시민사회 추진 기획단 구성</li> </ul>
	주민 자치회 교육	주민자치위원 대상 민주시민교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민자치학교 3강을 정책 공론장과 결합</li> <li>자치구별 교육분과와 연계하여 상향식 기획 구조 마련</li> </ul>

## 참고문헌

- 강근복. 2007. 「참여정책분석의 개념적 특성과 과정」. 《지방정부연구》. 제11권 제3호(2007 가을). 221-242.
- 교육부 민주시민교육과. 2018.11. 「민주시민교육 활성화를 위한 종합계획」. 교육부. 국정기획자문위원회. 2017.7. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」. 국정기획자문위원회.
- 권기현. 2007. 「정책학의 정향과 과제(1): 정책이론, 신제도주의, 그리고 거버넌스」. 《국정관리연구》. 제2권 제1호. 5-39.
- 김기재. 1983. 「정책분석의 이론과 실제: 정책, 정책학, 정책분석」. 《지방행정》 제32권 355호. 64-69.
- 김미영, 민병기, 박지현, 김진희. 2019. 「대전광역시 민주시민교육 종합계획」. 대전광역시·대전평생교육진흥원·대전광역시 민주시민교육위원회.
- 김종기, 장희영, 김동규, 석영미, 이동문, 서희원, 김경하, 신다은. 2019. 「부산시 민주시민교육 종합계획 수립을 위한 연구」. 부산인재평생교육진흥원.
- 로크, 존. 김현욱 옮김. 2020. 「통치론」, 『유토피아/자유론/통치론』. 동서문화사.
- 루소, J.J., 이태일(외) 옮김. 1994. 『사회계약론(외)』. 범우사.
- 마넵, 버나드. 곽준혁 옮김. 2004. 『선거는 민주적인가: 현대 대의 민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』, 후마니타스.
- 서울시생활속민주주의학습지원센터. 2018.12.26. 『자치 감수성 키우기: 자치역량강화 프로그램 자료집』.
- 2021.1.7. 『2020 서울시 생활속민주주의 시민참여 프로그램 사례집』.
- 2021.12.7. 『민주가 시민을 만났을 때』.
- 서울특별시. 2020. 『2020년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼』. 서울특별시
- 설선미, 배정아. 2021. 「정책 담론의 장으로서의 트윗: 제21대 총선 이슈 분석」. 《정책분석평가학회보》 31(1). 1-21.
- 옥세진, 전성환, 박성호, 조철민, 이다현, 임현성. 2018. 「세종형 민주시민교육 운영 모델 개발 연구」. 세종특별자치시 인재육성평생교육진흥원.
- 은재호. 2017. 「국가공론위원회 설립 및 운영방안」. 《ISSUE PAPER》. 통권56호.

한국행정연구원.

- 이다현. 2020. 「민주시민교육의 다양한 방법과 사례」. 장은주 외. 『우리는 시민입니다』. 피어나.
- 이지은·김태윤. 2019. 「여성과학기술인 정책과정 연구: 프로그램논리모형 관점」. 《기술혁신학회지》 22(6). 1075-1106.
- 이지혜. 2021. 「인성교육과 민주시민교육과의 연계성 탐색: 인성덕목과 시민성과의 관계를 중심으로」. 《사회적경제와 정책연구》. 11(1). pp. 227-245.
- 장은주. 2020. 「한국의 민주주의와 민주시민교육」. 장은주 외. 『우리는 시민입니다』. 피어나.
- 조철민, 김원석, 김재민. 2019. 「경기도 민주시민교육 종합계획 수립 연구」. 경기도 평생교육진흥원.
- 홉스, 토마스., 최공웅·최진원 옮김. 2021. 『리바이어던』. 동서문화사.
- Callenbach, Ernest. & Phillips, Michael. 2008. *A Citizen Legislature*, Imprint Academic. 손우정·이지문 옮김, 2011, 『추첨민주주의』, 이매진.
- Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press. 박정원 옮김. 2020. 『숙의 민주주의』. 한국문화사.
- Gastil, John. & Levine, Peter. 2005. *the Deliberative Democracy Handbook*. John Wiley & Sons, Inc. 장용창, 허광진 옮김, 2018. 『시민의 이야기에 답이 있다』. 시그니처.