

포용가치 지향의 민주시민교육 필요성에 대한 제언: 국민인식을 기초로*

이 권

논 문 요약

민주시민교육의 필요성과 역할에 대한 논의가 민주적 의사결정과정에서 시민들의 참여 진작과 합리적인 의사결정을 위한 정치적 역량 증대에 집중되고 있으나 동시에 민주시민교육은 국가 공동체 내 합의된 가치 실천을 위한 책임 및 공공선을 위한 시민적 덕목을 강조해야 한다는 목소리도 대두되고 있다. 이 연구는 민주시민교육의 방향이 헌법을 기초해야 함을 전제로 민주공화국 시민의 의미를 되새기며, 시민들의 인식과 헌법의 가치가 어느 정도로 정합적인지 살펴보고, 민주시민교육의 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이 연구는 경제·인문사회연구회에서 2019년 수행한 연구자료를 활용하여 국민인식을 탐색하여 현재의 문제점을 진단한다. 분석결과, 우리국민들은 우리사회가 공정성이 부족하고, 타인 및 외국인에 대한 애에 대한 배려 및 신뢰, 그리고 차별 등이 많다고 인식하고 있다. 이는 헌법이 제시하는 가치와 다소 상이하다고 할 수 있다. 민주시민교육은 우리헌법이 규정하고 있는 시민적 정체성이 무엇이고 정체성에 부합되는 사회적 행위가 무엇인지 시민들에게 알려주어야 한다. 향후 민주시민교육은 중요한 헌법의 원리인 포용적 가치를 시민들에게 심어주고 헌법이 사회적으로 구현될 수 있도록 기해야 할 것이다.

주제어: 포용국가, 민주시민교육, 헌법적 가치, 국민인식

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A2A03053294).

I. 문제제기

문재인 정부는 취임 이후 포용국가 모델을 제시함으로써 포용적 국정기조의 정책을 추진할 것을 천명하였다. 학술적으로 포용국가에 대한 객관적으로 합의된 개념은 존재하지 않지만, 민주주의 국가 관점에서 자유와 평등이라는 중심된 가치가 국가 공동체 구성원에게 부여되고 보장되기만 한다면 민주주의가 실현되었다고 볼 수 있다. 대한민국 정부수립 이후, 자유와 평등이라는 민주적 가치 확보를 위해 지배자와 피지배자 간의 갈등과 투쟁은 우리 현대사의 암울했던 역사인 동시에 민주주의 과정에서 나타날 수 밖에 없는 필연적인 역사발전 과정이기도 했다. 시민들의 민주화 운동의 결과로 1987년 우리나라에 절차적 민주주의가 확립된 이래로 민주주의의 진보가 이루어지고 있으나, 실체적 민주주의로의 이행까지 이르지 못하는 못하였다(조찬래, 2012). 따라서 실체적 민주주의 실현을 위해 민주시민교육의 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

민주시민교육의 필요성과 역할에 대한 논의가 민주적 의사결정과정에서 시민들의 참여 진작과 합리적인 의사결정을 위한 정치적 역량 증대에 집중되고 있다. 그러나 동시에 민주시민교육은 국가 공동체 내 합의된 가치 실천을 위한 책임 및 공공선을 위한 시민적 덕목을 강조해야 한다는 목소리도 대두되고 있다. 우리나라 헌법 제1항에 ① “대한민국은 민주공화국이다”, ② “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다” 라고 규정되어 있다. 국가 공동체에서 합의된 규범적 가치인 공화주의 시민의 모습은 무엇이며, 공화국 시민으로서의 덕목과 책임에 대해서 시민들은 어떤 교육적 과정을 거쳐 터득하게 되는가? 공교육에서 벗어난 시민이 우리 헌법이 지향하고 있는 공화적 가치에 대한 체계적인 교육을 받을 기회는 많지 않은 것이 지금 우리의 현실이다.

최근 우리사회에서 언론매체를 통해 다양한 사회문제들이 보도되고 있는데, 그 중 ‘일가족 동반자살’에 대한 기사가 눈에 띄게 증가하고 있다. 2020년 1월 5일 경기도 김포에 사는 일가족 3명이 경제적으로 살기 힘들다는 유서를 남기고 자살한 사건이 발생하였다(세계일보, 2020년 1월 7일). 일가족이 동반적으로 극단 선택한 비극적인 사건이 지난 2019년 한 해 동안 17건이나 일어나 무려 70여명이 스스로 목숨을 버렸다(한겨레신문, 2020년 1월 7일). 이와 같은 일가족 동반자살 현상의 공통점은 거의 생활고라는 경제적 이유에서 비롯되었다. 자본주의의 고도화는 우리 사회 내 구성원 간 경제적 격차를 심화시키고 있으며, 이로 인해 복지 사각지대에 놓인 취약계층에 대한 경제적 포용 문제가 심각하게 대두되고 있다. 또한 근래 북한이탈주민 및 외국인 근로자의 국내 유입 급증으로 한국이 다문화사회로 진입하고 있으나, 이들에 대한 차별적인 행태는 다문화사회의 정착을 어렵게 하고 있다. 얼마 전, 두 살배기 아들이 보는 앞에서 남편이 베트남 출신 결혼이주여성을 무분별한 폭행하여 사회적 공분을 일으킨 사건이 발생했다(경향신문, 2019년 7월 8일). 또 하나의 사례로, 클럽을 찾았던 한 외국인이 인종과 피부색을 이유로 클럽에 출입이 허용되지 않아 해당 클럽에 대해 국가인

권위원회가 영업방침 개선을 권고한바 있다(국민일보, 2019년 8월 30일).

우리 시민은 헌법이 지향하고 있는 가치와 어느 정도로 정합적인가? 시민은 헌법적 가치에 부합되게 인식하고 태도를 형성하고 있는가? 그리고 공교육 이후 시민들은 사회적으로 합의된 가치를 어떤 과정으로 습득될 수 있는가? 이 연구는 이와 같은 세 가지 질문에서 비롯되었다. 이기주의 및 개인주의의 심화로 공동체성을 상실하고 있는 지금, 이 연구는 우리 헌법에 많은 가치 중 공화적 가치와 포용적 가치에 초점을 두고자 한다. 먼저, 우리사회에서 헌법이 명시하고 있는 민주공화국의 의미가 무엇이며 민주공화국의 시민은 어떤 가치를 지향해야 하는지에 대해 고찰하고자 하며, 우리헌법 원리의 하나인 포용적 가치가 우리 사회에 어느 정도로 구현되고 있는지 국민인식을 통해 파악하고자 하고, 마지막으로 국민인식을 기초로 공화국시민을 위한 민주시민교육의 방향성에 대해 논하고자 한다.

II. 두 가지 헌법적 가치 탐색: 공화적 가치와 포용적 가치

1. 우리헌법의 공화적 가치

국가의 정체성(identity)은 최고 법규범인 헌법에 나타나 있으며 이 헌법정신은 지속적으로 시민의 의식에 영향을 준다. 우리나라 헌법 제1조 제1항은 “우리나라는 민주공화국이다”고 적시되어 있으며 이는 1948년 제헌헌법 제정 이전 일제치하 임시정부 시기부터 고수해온 중요한 가치이다.¹⁾ 그러나 민주공화국이 무엇인가에 대해서는 시민들의 이해가 부족한 실정이며 학자들조차도 합의된 개념을 도출하지 못하고 있는 난해한 개념이다(정태욱, 2011). 헌법에서조차 ‘민주공화국’의 개념이 충분히 제시되고 있지 않아 국가 공동체에서 견지해야 하는 바람직한 민주공화국 시민의 자세와 정신이 무엇인지 알기 어렵다. 이런 점에서 ‘민주공화국’이라는 헌법적 개념이 선언적이며 형식적인 진술명제에 불과하다는 비판이 제기될 수 있다.

우리나라 헌법의 초안을 작성한 유진오는 민주공화국에서 ‘민주’를 우리나라의 정체로 ‘공화국’을 국체로 정의한 바 있다(곽준혁, 2005). 그러나 유진오의 민주공화국에 대한 이와 같은 국가형태론적 해석은 매우 협의적인 개념으로서 1919년 임시정부 헌법 및 건국헌법 이전의 헌법구상에 관한 논의에 비추어볼 때 개념 확장의 여지가 있다고 할 수 있다. 최근 우리사회에서 자유민주주의라는 형식적 언어가 초·중·고 학생용 교과서 내 학술용어를 ‘민주주의’로 사용할 것인지 ‘자유민주주의’로 유지할 것인지에 관한 뜨거운 정치적 논쟁을 촉발시키기

1) 우리나라는 1919년 대한민국임시헌장 제1조에 ‘민주공화제’를 명기하였으며, 이는 세계 최초의 헌법례로 평가되고 있음(이영록, 2010). 민주공화국 가치는 1919년 대한민국임시헌장에서 1948년 제헌헌법 그리고 9차 개헌이 이루어졌던 현행 헌법까지 고수되었던 일관성있는 이념이라 할 수 있음

도 했는데, 이는 '자유'라는 가치가 우리사회에서 차지하는 상징성을 반영한다고 할 수 있다. 그러면 왜 제헌헌법은 애초에 우리나라를 '자유공화국'이라 하지 않고 '민주공화국'으로 하였는가를 유추해볼 필요가 있다.

자유민주주의²⁾는 '자유'와 '민주'라는 두 가치가 공존하는데, 양자가 조화를 이루기도 하지만 길항적 관계도 필연적으로 수반한다(Mounk, 2018; 함규진 역). 마찬가지로, 민주공화주의도 '민주'와 '공화'의 가치가 서로 상충되는 모순적 관계가 내재되어 있다. 정치철학적으로 민주주의와 공화주의는 상이한 이념적 경로를 취하고 있는데, 민주주의의 뿌리는 고대 아테네 민주정에서 찾을 수 있다. 시민의 평등한 정치참여를 근본가치로 하는 민주정은 다수 우민에 의한 독재화 즉, 중우정으로 전락할 위험성을 내포하고 있었으며, 이에 대한 제도적 대안으로 공화정이라는 정치형태가 대두되었다. 공화주의는 정치적 의사결정이 사회 내 하나의 계급에 의하여 이루어지지 않고 특정 계급의 이익이 우선시 되지 않으며 정치결정과정에서 모두가 참여하고 모든 계급의 이익을 추구하는 가치를 지향하며 정치의 공공성을 기초로 한다. 아리스토텔레스도 바로 이러한 입장을 견지하였는데, 권력이 1인에게 부여되는 것과 동시에 무지한 대중에게 집중되는 것 모두를 우려하며 대중과 엘리트에게 권력이 분산되는 혼합정체³⁾를 주창하였다(박희봉, 2013). 즉 공화주의는 아리스토텔레스에 의하여 제시된 혼합정체론과 맥락을 같이하며 민주주의에 내재되어 있는 폐단을 극복하기 위하여 고안된 개념이라 할 수 있다. 미국 헌법의 설계자 중 하나인 매디슨도 미국 헌법의 핵심원리를 '민주주의'가 아닌 '공화주의'로 천명한 이유가 다수의 인민에 의한 횡포 및 다수독재에 대한 우려 때문이었다(서병훈 외., 2011).

지금까지 우리 헌법의 '공화국' 의미를 군주가 통치하는 군주국의 대치 개념으로 협의적으로 이해해 왔던 것도 사실이다. 우리 헌법이 명시하고 있는 민주공화국이 군주에 의해서 일방적으로 치리되는 나라가 아니라 시민들의 참여와 의사가 보장되는 국가라는 것을 강조하기 위한 개념으로 이해하더라도 의미의 중첩성은 여전히 존재한다. '민주'라는 개념에는 '군주'에 의한 일방적 통치를 부정하는 의미가 이미 내포되어 있기 때문이다. 정치학적 개념을 기초로 할 때, 다소 모순적일 수 있는 '민주'와 '공화국'이라는 두 개의 정치적 용어가 어떻게 하나로 조합되어 헌법적 핵심원리로 자리 잡게 되었는지 정확히 알기 어렵다. 따라서 이에 대한 학자들 간 합의적인 개념은 존재하지 않고 다양한 시각이 공존하며(신용인, 2016), 제헌 이후 각 정권마다 민주공화국에 대한 개념을 정권의 정당성 부여를 위해 자의적으로 해석해 온 것도 사실이다(이영록, 2010). 그러나 최근 우리 헌법에 명시된 민주공화국을 단순히 통치

2) 자유주의와 민주주의는 서로 다른 이데올로기로서 자유주의가 처음부터 민주주의에 대해 우호적이지 않았으며 20세기에 들어와서 두 이념이 결합되어 서구사회 지배 이데올로기로 발전함(허영식, 2000)

3) 사실 아리스토텔레스가 혼합정체를 주창하였지만, 혼합정체를 절대시 하지 않았으며 공공선을 정체보다 더 중요한 것으로 인식하였으며, 공공선이라는 가치만 지향된다면 어떤 정치제도 상관없다는 입장을 견지하였음(이계일, 2011)

형식에 관한 국가형태적 개념이 아닌 공공선 또는 공공이익 등 국가목적론적 관점에서 접근해야 한다는 주장도 대두되고 있다(신용인, 2016; 이계일, 2011).

일부 학자들은 우리나라 민주공화국 개념이 조소앙⁴⁾의 삼균주의라는 가치를 핵심원리로 안출되었다는 점을 강조한다(나종석, 2018; 서희경·박명림, 2007; 신용인, 2016; 이영록, 2010). 삼균주의에서 표방하는 균등 및 균평의 가치는 개인과 시장을 우선시하는 자유주의와 일정한 거리감이 있으며 공공선을 강조하는 공동체주의에 보다 가깝다고 할 수 있다. 조소앙의 삼균주의는 평등한 시민이 정치에 자유롭게 참여하여 국가의 문제가 공동의 노력으로 해결되어야 하고, 시민의 덕성 및 정치적 역량 증대를 위해 평등한 교육이 실현되어야 하며, 당시 일본에 의해 침탈당한 국가자산 및 토지가 소수의 사람들에게 집중되지 않도록 국가가 소유 관리하는 경제적 균등을 강조하는 이념적 가치이다(서희경·박명림, 2007). 우리나라 헌법이 명시한 민주공화국의 가치지향적 성격에 관한 논의와 별개로, 공화주의 이념이 본질적으로 가치를 내재하고 있으며(조원용, 2018), 공화주의가 추구하는 가치가 무엇인가는 여전히 논쟁이 진행 중이다.

현재 공화주의에 대한 지적 흐름은 자유주의적 공화주의⁵⁾와 시민적 공화주의⁶⁾로 양분되어 있다(곽준혁, 2005). 전자는 ‘타인의 간섭으로부터의 부재’로 정의되는 소극적 자유를 포함하여 ‘타인의 지배로부터의 자유’라는 적극적 자유의 가치를 포괄하는 공화주의 사조이다. 타인의 간섭 및 지배로부터 자유로운 개인은 오직 자신들이 동의한 법에 의한 지배만 받아들이며, 법에 의한 복종은 곧 자신에 대한 복종을 의미한다. 자유주의적 공화주의에서는 개인은 누구든지 타인에게 예속되지 않는 개인의 ‘자유’가 핵심적인 가치이며 개인의 자유는 공동체보다 더 가치가 있으며 국가 공동체는 개인의 도구적 목표를 실현하기 위한 물리적 공간에 불과하다. 반면 시민적 공화주의는 국가의 공공성을 기초로 국가 공동체는 개인 모두의 것이며 공동체를 개인과 분리하지 않고 개인에 대한 ‘무연고적 자아’ 시각을 단호히 거부한다. 공동체는 개인의 시민적 덕성을 형성시키며 시민적 덕성을 소유한 개인은 공동체의 공공선을 추구한다. 따라서 여기서 가장 중요한 가치는 개인의 ‘자유’보다는 ‘시민적 덕성’, ‘공공선’이 우선시 되는 가치라 할 수 있다.

자유주의적 공화주의와 시민적 공화주의가 지향하는 가치가 다소 상이하지만, 두 유형의 공화주의 가치를 조화하여 공화주의를 개념화하는 시도가 이루어지고 있다. 김경희(2009)는 공화주의를 “공공선을 담보하는 법의 지배 안에서 시민들이 다른 시민들에게 예속되지 않고, 자유를 누리며, 시민적 덕성을 실천하는 정치 질서를 세우는 것을 목표”(p.12) 하는 이념

4) 일부 학자는 우리 제헌헌법의 아버지를 유진호로 칭할 만큼 유진호에 대해서는 과대평가가 이루어지고 있는 반면 헌법 제정 기여에 대한 조소앙에 대한 평가는 지나치게 절하되었다고 하며 그에 대한 평가가 다시 이루어져야 함을 주장

5) 마키아벨리 및 로마 공화주의의 전통을 이어받아 신로마 공화주의라고 부르기도 함

6) 아리스토텔레스의 혼합정을 뿌리로 하고 있음

으로 개념화하였다. 두 공화주의 유형의 가치를 조화하여 신용인(2016)도 우리나라 민주공화국을 “법치, 비지배 자유, 시민적 덕성을 바탕으로 국민주권을 올바르게 실현함으로써 헌법상의 최고이념인 인간의 존엄을 구현하고자 하는 이념”으로 정의한다(p. 365). 우리 헌법이 명시하는 민주공화국은 단순한 국가형태적 의미 또는 개인의 자유와 평등만을 지나치게 강조하는 자유주의적 가치를 넘어 시민의 덕성과 공공선을 중시하는 공동체적 가치가 내재되어 있는 개념으로 이해하는 것이 타당하다고 사료된다.

전술한 바와 같이, 대한민국 임시헌장 제1조 “대한민국을 민주공화제로 함”이라는 선언은 조소앙의 삼균주의 사상을 계승·발전한 것으로 당시 계급사회를 부인하고 평등 및 국가의 적극적 개입을 기반으로 하는 사회국가 원리가 반영된 이념이다(정태욱, 2011). 따라서 대한민국 임시헌장을 계승한 대한민국 헌법 제1조의 민주공화국도 공동체적 가치를 기초로 한 사회국가 원리가 원천적으로 내재되어 있는 개념으로 개인이 공동체 내 타인을 고려·배려하지 않고 자신의 권리와 자유만을 강조하면서 도구적 이익을 맹목적으로 추구하는 개인주의적 사회와 거리가 있다고 말할 수 있다.

2. 우리헌법의 포용적 가치

우리나라 헌법은 사회국가원리⁷⁾를 채택하고 있으며 이는 경제 영역에서 국가의 적극적인 개입을 주요 성격으로 하고 있다. 성낙인(2014)은 사회국가를 “사회적·경제적 약자와 소외계층, 특히 산업사회가 성립하면서 대량으로 발생한 무산근로대중의 생존을 보호하고 정의로운 사회·경제 질서를 확립하려는 국가”(p. 266) 원리로 정의한다. 성낙인의 개념을 기초로 하여 판단컨대, 사회국가는 시장경제에서 개인의 자유로운 경제활동을 보장하되, 자유경쟁 하에서 필연적으로 발생하는 불평등 및 격차를 국가가 인위적으로 개입하여 격차를 해소하는 것을 목표로 한다고 할 수 있다.

사회국가원리를 실현하기 위한 국가의 기능은 ‘사회적 정의’, ‘사회적 안전’, ‘사회적 통합’으로 구분될 수 있다(표명환, 2013). 국가에 의한 사회적 정의 실현은 국가가 시장원리에 의해 분배된 사회적 부의 분포를 일정한 기준을 가지고 인위적으로 변경하여 사회적 급부와 부담을 차등화 하는 것을 의미한다. 사회적 안전은 재난·재해·범죄 등으로부터의 물리적 안전의 범위를 넘어서서, 자본주의 시장경제 분배시스템으로부터 소외된 사회적 취약계층에 대한 사회·경제적 안전망 확보까지도 포함하는 개념이다. 사회적 통합은 사회적 정의의 미실현이나 사회적 안전의 혜택이 특정 계층에게만 불공평하게 편중될 경우에 발생할 수 있는 사회적 갈등을 최소화하는 것을 의미하며, 사회적 정의와 안전을 필요조건으로 하는 기능이라

7) 학자에 따라 우리 헌법의 이 원리에 대한 용어가 다르게 사용되고 있는데, ‘사회복지국가’로 명명하는 학자들도 있으며(예: 성낙인), 그냥 ‘복지국가’로 사용하는 학자(예: 정종섭)도 있음. 그러나 헌법학계에서 ‘사회국가’로 일반적으로 사용되고 있어서(정종섭, 2016), 본 연구에서는 ‘사회국가’로 명명하고자 함

할 수 있다. 이와 같은 사회국가원리는 우리 헌법에 명확히 규정되어 있다.

우리 헌법 제34조는 사회국가원리를 구체화하고 있다: ①항 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 지닌다”, ②항 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”, ③항 “국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다”, ④항 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”, ⑤항 “신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”, ⑥항 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.” 이 법조항은 국가는 사회국가 실현을 위한 헌법적 의무가 있으며 국가 구성원은 국가로부터 사회·경제적으로 보호받을 권리가 있다는 점을 말해준다. 이 조항은 국가의 헌법적 의무 대상을 크게 두 주체로 구분한다. 첫 번째 주체는 보편적인 국민이며, ①, ②, ⑥항이 이에 해당되며 두 번째 주체는 보편적 국민의 일부에 해당되는 사회적 약자로 ②, ③, ④ 항이 명시하고 있다.

사회적 약자 배려 대상으로 ‘여자’, ‘노인’, ‘청소년’, ‘신체장애자’, ‘질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민’ 등에 대하여 국가의 헌법적 의무를 특별히 강조하고 있다. 특히 ‘기타의 사유로 생활능력이 없는 국민’의 범위는 광범위하다고 할 수 있다. 서론에서 기 언급하였듯이, 최근 생활고로 인하여 일가족이 동반 자살하는 비극적 사건이 자주 일어나고 있는데, 사회국가원리에 의하면, 이들은 국가의 보호를 받아야 하는 권리가 있으며 국가는 이들을 보호해야 하는 의무가 있다. 따라서 사회국가원리는 우리 헌법이 국가에 의한 사회적 약자에 대한 포용성, 즉 포용적 가치를 내포한다고 볼 수 있다. 하지만 포용적 태도는 국가만이 견지해야 하는 것이 아니고 국가공동체에 속한 국민들이 함께 공유하고 실천해야 하는 중요한 가치규범이다. 사회적 배려대상자에 대한 포용적 실천은 ‘보충성의 원칙’을 적용하는 것이 필요하다(표명환, 2013). 국가의 개입은 당사자의 사적 해결 및 국가 이외의 타인의 도움 이후 해결되지 못한 부분에 대한 최후적·보충적으로 이루어질 필요가 있다. 종국적으로 사회국가원리는 연대성을 가지고 국가와 국민의 협력 하에 온전히 실현될 수 있다(김남진·김연태, 2019).

따라서 헌법의 포용적 가치가 국민들에게 내재되어 사회에서 발현되어 집단가치로 형성되고 이 집단가치와 헌법적 가치가 정합성을 가져야 할 것이다. 세계화 시대를 살고 있는 요즘, 세계시민이라는 개념이 형성되어 국가차원의 시민의식이 아닌 인종, 언어, 문화에 관계 없이 지구촌에 거하는 모든 사람을 차별하지 말고 동일한 시민으로 간주하자는 논리가 공유되고 있다. 차별을 당하지 않고 또 차별을 하지 않는 태도는 인류보편적 가치이다. 귀속적 요인에 의하여 차별받지 않는 평등 및 공정의 가치는 우리 헌법이 추구하는 중요한 가치 정향이기도 하다.

대한민국헌법 제2장에는 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”(제11조 1항)고 적시되어 있다. 헌법은 국민의 동의에 의해 제정된 법률이 모든 국민

을 동일하게 규율하고 귀속적 요인에 의하여 법이 다르게 적용되지 않는 공정한 사회를 지향하고 있다. 동일한 행위에 대한 법적 규율의 결과는 모든 사람들이 성별, 출신지역, 종교, 학력, 사회적 지위에 관계없이 동일해야 함을 의미한다. 오랜 기간동안 단일민족으로 살아온 우리나라가 다문화사회라는 환경을 맞이함으로써 북한이탈주민 및 외국인 근로자들의 유입이 증가하고 있는데 이들에 대한 평등적 대우와 더불어 포용하고 배려하는 태도는 우리 헌법이 추구하는 정신이다.

헌법은 단순한 선언의 표식이 아니라 한 나라의 최고법규범으로 국민들의 행위와 의식을 이끄는 제도적 이정표(institutional guideline)라 할 수 있다. 신제도주의자들은 인간을 둘러싼 제도(institution)의 중요성을 강조하며, 가치, 규범 및 규칙과 법률 등의 제도는 합리성에 기반한 인간의 도구적 행위를 제약하고 인간은 사회적 제약 내에서 제한적 합리적 행동을 한다고 가정한다(Boudon, 1987; Nee, 1998). 헌법은 대표적인 제도에 속하며 인간으로 하여금 그 사회가 동의한 집단규범 맥락에서 선택과 행위가 이루어질 수 있도록 이끄는 역할을 한다(Buchanan, 1993). 우리나라 국민들은 헌법이라는 제도에 의하여 어느 정도로 영향을 받으며 헌법적 가치를 수용하고 있는지 국민 여론조사를 통해 국민인식을 살펴보고자 한다.

III. 국민인식⁸⁾에 나타난 시민의 포용성

1. 복지수준에 관한 인식

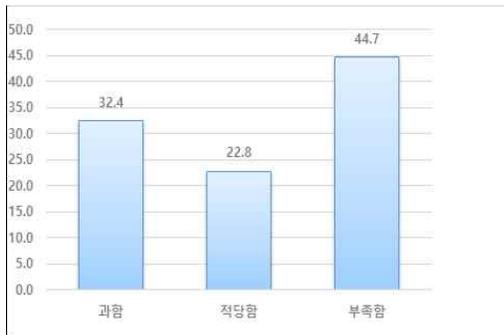
보편적 복지원리를 시민권의 권리로 이해하여 국가 정책에 조기에 정착 시킨 북유럽국가들과 대조적으로 우리나라 복지국가의 역사는 상대적으로 짧다고 할 수 있다. 우리나라는 1948년 제헌헌법에 사회권이라는 기본권을 명시하였으나(양건, 2014), 1987년 민주화 이후 사회권이 실질적으로 실현되어 확장되고 있다(박정연, 2017). 사회국가원리가 추구하는 복지(welfare)정책은 그 방식 및 수준을 결정하는 과정에서 언제나 뜨거운 이념적 논쟁을 수반한다. 복지정책은 시장원리에 의하여 배분된 사회적 부의 분포를 인위적으로 재조정한다는 점에서 복지정책 결정과정에서 이해당사자들의 첨예한 대립은 어느 사회를 막론하고 경험하는 공통적인 현상이다.

우리사회에서 정부가 제공하는 복지수준에 대하여 약 44.7%의 사람들이 부족하다고 느끼

8) 이 연구는 2019년 경제·인문사회연구회가 수행한 연구자료의 일부를 활용하여 국민인식을 분석하였음. 이 자료는 한국리서치에 의뢰하여 조사된 자료이며 조사는 2019년 6월 20일부터 6월 25일까지 대한민국에 거주하는 만 19세 이상 성인남녀를 대상으로 이메일로 이루어졌으며, 표집틀(sampling frame)은 한국리서치 액세스 패널(44만명)을 활용하였음. 이 표집틀에서 지역별, 성별, 연령별, 학력을 고려한 비례할당 추출을 통해 1,000명에 대해 조사가 이루어졌으며, 응답율은 14.7% 임

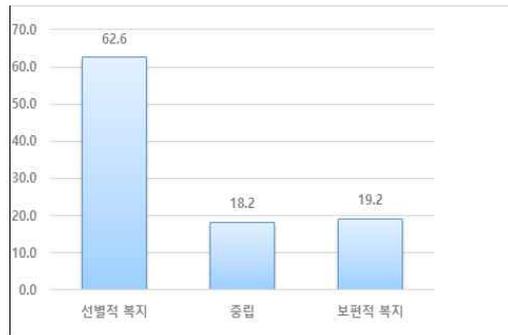
고 있는 반면, 약 55%의 시민들이 적당하거나 지나치게 많다고 생각하고 있다. 여전히 과반 수 가까운 시민들은 정부가 제공하는 복지정책 수준이 부족함을 체감하고 있음을 알 수 있다. 2017년 현재 65세 이상의 노인인구 중 약 42%가 전체 중위소득의 절반 이하의 빈곤층에 해당된다는 통계청 조사결과 및 노인빈곤율이 OECD국가 중 1위(서울신문, 2019년 11월 29일)라는 국제비교 통계가 이와 같은 인식과 궤를 함께하고 있다. 적정한 복지수준에 대한 논쟁과 더불어 ‘선별적 복지’ 또는 ‘보편적 복지’에 대한 논쟁도 해결되지 않은 현재진행형 난제라 할 수 있다. <그림 2>는 복지지원 방식에 대한 시민들의 견해를 나타내고 있다. 약 63%의 시민들이 선별적 복지에 대해 찬성하고 있는 반면 약 20%의 시민들이 보편적 복지에 동의하고 있어 전자에 대한 동의가 후자에 비해 세 배 정도 높은 수준임을 알 수 있다. 이는 경제적 포용이 사회·경제적 안전망에 취약한 사회적 취약계층에 대하여 집중될 필요가 있음을 웅변하고 있다.

<그림 1> 국가가 제공하는 복지 수준 인식(%)



자료: 경제·인문사회연구회 (2019) p.111

<그림 2> 정부 복지지원 방향에 관한 인식(%)



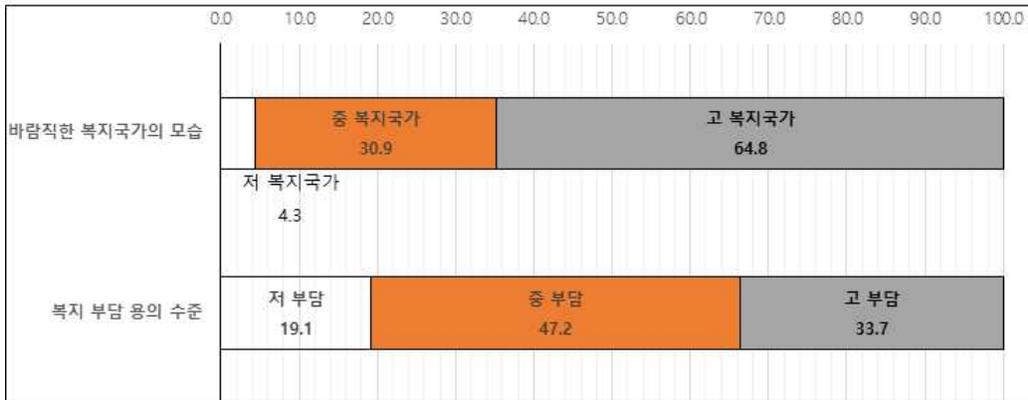
자료: 경제·인문사회연구회 (2019) p.112

국가의 바람직한 복지국가의 방향 및 이에 따른 비용 부담에 대한 인식이 아래 <그림 3>에 나타나 있다. 약 65%의 시민들은 ‘고 복지국가’형 모델에 동의하고 있으며, 약 31%의 시민들이 ‘중 복지국가’ 방향에, 그리고 4.3%의 시민만이 ‘저 복지국가’ 지향의 필요성에 동의하였다. 많은 국민들이 정부가 제공하는 복지수준의 증대를 지향하는 복지국가 모델에 찬성하고 있음을 알 수 있다. 한편, 복지비용 부담의사에 관해서 약 34%의 시민들이 ‘고 부담’ 용의가 있다고 하였으며 약 47%의 시민들이 ‘중 부담’ 용의가 있다고 의사 표시한 반면, 약 19%의 시민들이 ‘저 부담’에 찬성하였다. 가장 큰 수치적 갭을 보인 부분은 ‘고 복지부담’과 ‘고 부담’의 차이로 ‘고 부담’의 비율이 ‘고 복지국가’ 비율보다 31.1%가 감소하였으며, 이 비율만큼 ‘중 부담’과 ‘저 부담’의 비율이 증가하였다. 이는 시민들이 더 많은 복지혜택은 원하면서도 이에 대한 비용은 더 적게 부담하고 싶어 하는 이기적인 면을 보여주고 있다.

복지정책의 선호와 비용부담의 선호가 서로 미스매치하고 있는 현상은 복지정책 자체가

난제(wicked problem) 성격을 보여주고 있음을 말해준다. 복지정책 재원의 원천이 국민들이 납부하는 세금이라는 점을 고려한다면, 이와 같은 국민인식은 정부가 ‘고 복지국가’ 모델을 추진하는데 국민적 동의가 쉽지 않을 수 있음을 시사한다. 시민들로 하여금 자신이 선호하는 정책과 이에 부응하는 책임의 균형이 필요한 대목이라 할 수 있다.

〈그림 3〉 바람직한 복지국가 모습 및 복지비용 부담 용의 수준 인식(%)



자료: 경제·인문사회연구회 (2019). p.126

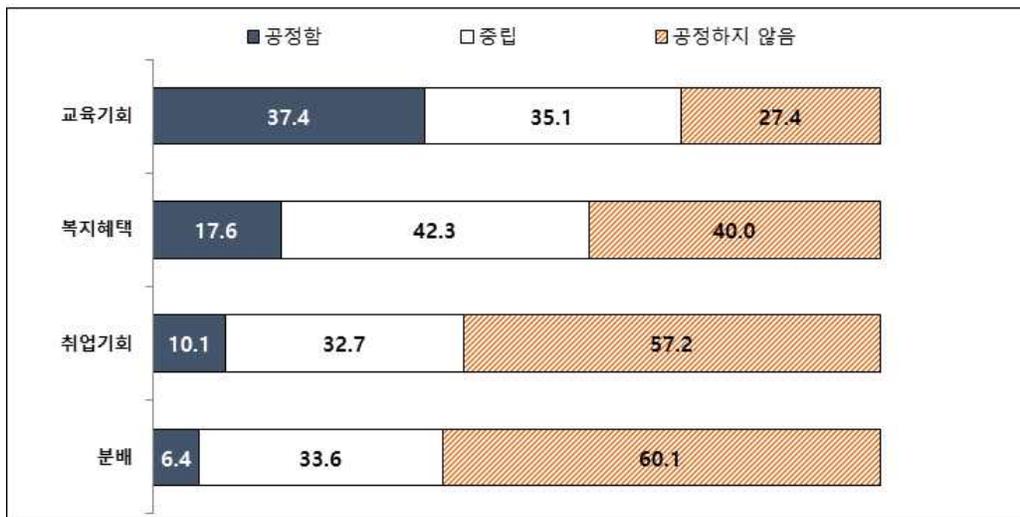
2. 우리사회 공정성에 관한 인식

우리사회의 공정성 수준을 파악하기 위해 교육기회, 복지혜택, 취업기회, 분배 영역으로 구분하였다. 우리사회의 교육기회에 대해 공정하다고 생각하는 시민들이(37.4%) 공정하지 않다고 생각하는 시민들(27.4%)보다 더 많은 것으로 나타났다. 한국사회에서 교육의 의미는 미래를 담보할 수 있는 수단이라는 점에서 누구에게나 평등적인 교육기회가 부여되고 있으며 교육을 받을 수 있는 것이 모든 시민의 권리로 헌법에 명시되어 있다. 복지혜택의 공정성에 대해서는 약 18%의 시민들만이 공정하다고 인식한 반면 40%의 시민들은 공정하지 않다고 체감하고 있다. 〈그림 2〉의 결과와 연관시켜 해석한다면, 복지정책의 결과물이 시민들에게 보편적으로 제공되어 실제로 복지제공 수준이 많이 필요한 경제적 취약계층에서 복지혜택의 부족을 많이 느끼고 있다고 할 수 있다. 보편적 복지는 복지의 양을 기계적으로 나누는 형식적 공정성을 추구할 수 있으나, 더 많은 복지혜택이 필요한 사람들에게는 공정하지 못한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 더 필요한 사람에게 더 많이 제공되는 실질적 공정성이 실현될 필요가 있다.

취업기회의 공정성에 대해서, 시민들의 약 10%만이 우리사회의 취업기회가 공정하다고 체감하고 있으며, 57%의 시민들은 불공정하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 1997년 IMF이후 우리나라가 장기적인 경제불황에 접어든 이후 청년실업률이 꾸준히 증가하고 있고 대학

졸업자들에 대한 취업의 문이 좁아지고 있다. 따라서 취업기회의 공정성은 취업 연령에 있는 대졸청년들에게 매우 중요한 사회적 가치이다. 높은 취업기회의 불공정 인식은 아직까지 우리사회 내 취업이 개인의 능력과 노력보다는 학벌, 사회적 계층, 부모의 배경 등 귀속적 요인에 의하여 많이 좌우되고 있음을 반증하고 있다. 최근 민간기업 및 공공기관 취업 과정에서 지원자 개인의 능력과 무관한 귀속적 요인이 취업 결정과정에서 고려하지 않기 위해서 ‘블라인드 리뷰’ 등의 방식에 도입되어 객관적이고 공정한 프로세스를 확립하려는 시도는 긍정적이라 할 수 있다. 분배에 대한 공정성 인식은 상대적으로 다른 분야보다 심각한 수준으로, 약 6.4%의 시민만이 분배가 공정히 이루어지고 있다고 체감하고 있는 반면, 약 60%는 분배가 공정하지 않게 이루어지고 있다고 인식하였다. 우리나라 소득의 불평등도가 점점 심화되고 있고 중상층의 비율이 낮아지고 있는 것은 분배 시스템이 공정하게 작동되지 않고 여전히 경제적 성과가 불공정하게 배분되고 있음을 반증한다고 볼 수 있다.

〈그림 4〉 우리사회 공정성 인식(%)



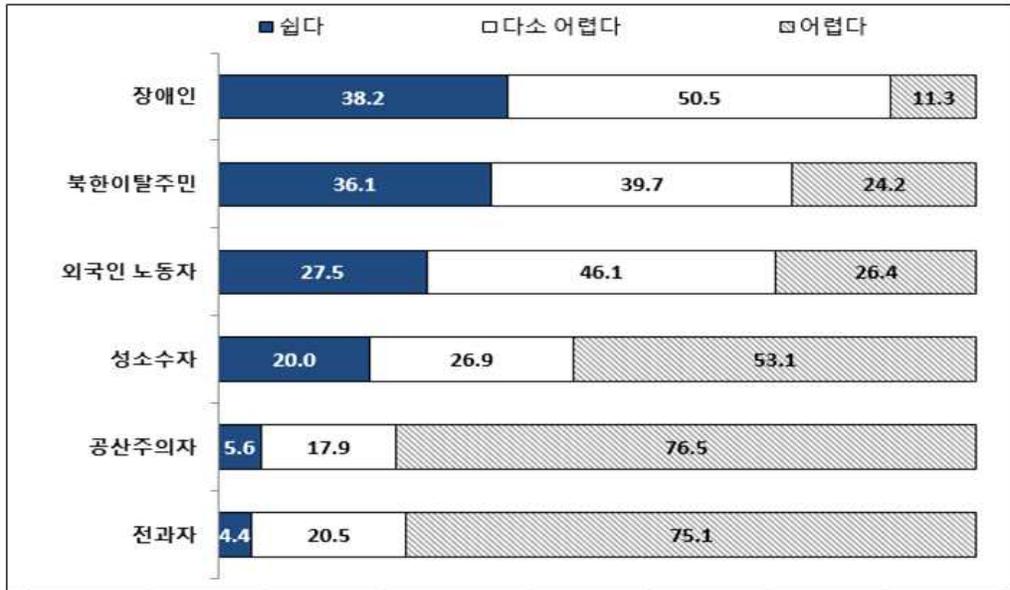
자료: 경제·인문사회연구회 (2019). p.116

3. 타인에 대한 관용도

〈그림 5〉는 국민들이 타인에 대해 어느 정도로 관용하고 있는지 보여주고 있다. 설문조사에서 국민들은 6개 대상에 대해서 친구나 이웃으로 간주하는 것이 어느 정도 어려운지 또는 쉬운지에 대해 응답하였다. ‘장애인’에 대한 관용도가 가장 높게 나타났으며(38.2%), 그 다음으로 ‘북한이탈주민’(36.1%), ‘외국인 노동자’(27.5%), ‘성수자’(20%), ‘공산주의자’(5.6%), ‘전과자’(4.4%) 순으로 나타났다. 관용도가 가장 높은 장애인 조차도 친구나 이웃으로 생각하기

‘대체로 어렵다’거나 ‘어렵다’는 의견이 과반수 이상을 차지하였다. 사회 내 소수자에 대해서 동료로 생각하기 대체적으로 어렵다는 인식이 지배적이다. 이와 같은 결과는 우리 사회가 아직도 소수자에 대한 관용 및 포용 수준이 낮음을 보여주고 있다.

〈그림 5〉 친구나 이웃으로 간주 인식(%)

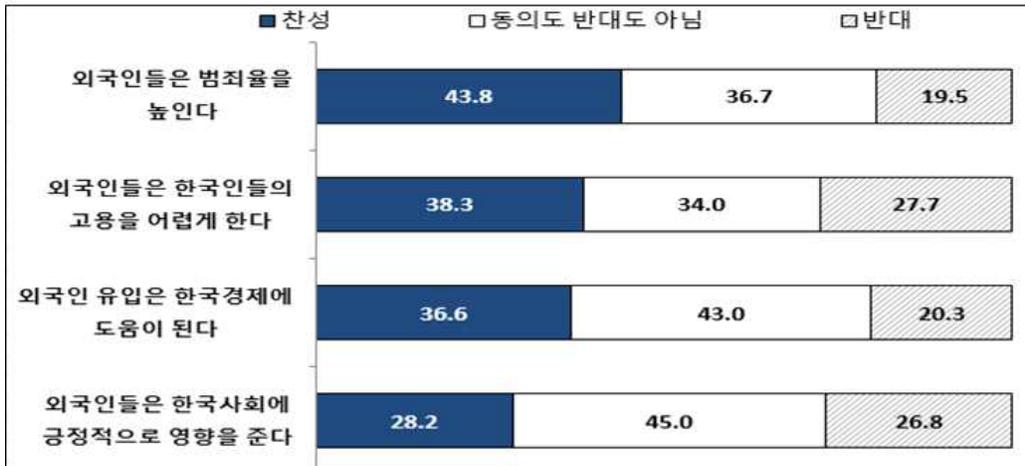


외국인의 국내 유입이 급증하고 있으며 합법적인 외국인 체류자의 수가 2017년 1월 기준 1,445,103명이다. 이 중에 597,783명(41.4%)이 취업자이고, 152,374명(10.5%)이 결혼이민자, 115,927명(8%)이 유학생이다(김종세, 2017). 이에 따라 우리나라의 정체성도 단일문화 사회에서 다문화 사회로 변환되고 있으며 이를 위한 사회통합 및 다문화 사회를 대비한 법과 제도가 마련되고 있는 실정이다. 2007년 제정된 <재한외국인처우기본법>과 2008년 제정된 <다문화가족지원법> 등은 다문화 사회통합을 위한 입법적 노력의 결과라 할 수 있다(변중현, 2016).

우리나라가 다문화 사회를 경험하고 있는 지금, 외국인에 대한 우리나라 국민의 태도는 사회통합 수준을 보여주고 있다고 하겠다. <그림 6>은 우리 국민들의 외국인에 대한 태도 수준을 보여준다. 외국인의 국내 유입으로 인해 외국인들이 범죄율을 높이고 있다는데 동의하는 국민들은 약 44%인 반면, 이에 대해 반대하는 비율은 약 20%로 부정적인 인식이 두 배 이상 높았다. 외국인이 한국인들의 고용을 어렵게 한다는 인식(38.3%)이 그렇지 않다는 인식(27.7%) 보다 높으며, 외국인 유입이 한국경제에 긍정적이라는 인식(6.6%)이 부정적 인식(20.3%)보다 높았다. 종합적으로 외국인 유입이 한국에 긍정적으로 영향을 준다는 의견

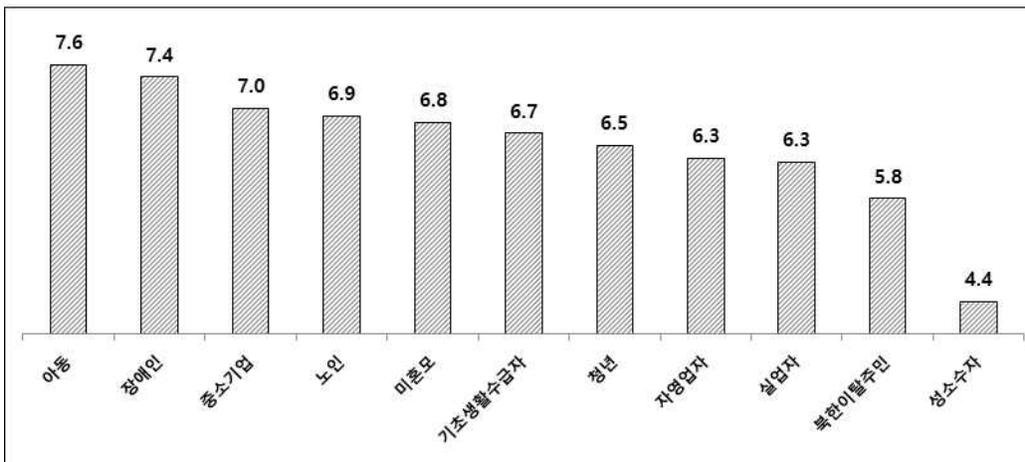
(28.2%)이 그렇지 않다는 의견(26.3%)에 비해 높게 나타났다. 우리사회에서 배려되어야 하는 주체에 대한 인식(0-10점 척도)으로 '아동'(7.6)에 대한 인식이 가장 높은 수준이며, 그 다음으로 '장애인'(7.4), '중소기업'(7.0), '노인'(6.9), '미혼모'(6.8), '기초생활수급자'(6.7), '청년'(6.5), '자영업자'(6.3), '실업자'(6.3), '북한이탈주민'(5.8), '성소수자'(4.4) 순으로 나타났다.

〈그림 6〉 외국인에 대한 태도 인식(%)



자료: 경제·인문사회연구회 (2019). p.118

〈그림 7〉 우리사회 배려의 주체 인식



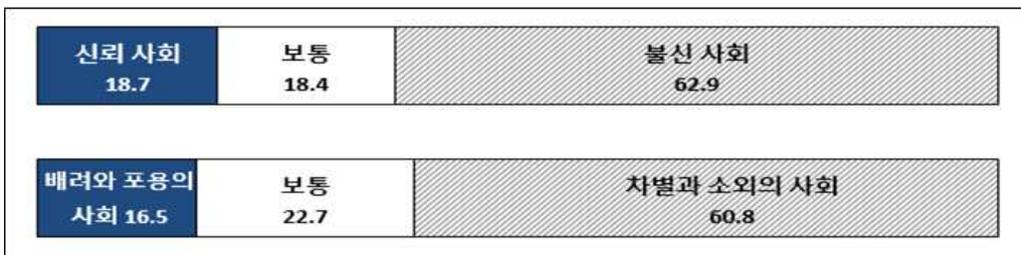
자료: 경제·인문사회연구회 (2019). p.128

4. 우리사회 성향 인식

우리사회 현주소에 대한 국민들의 인식을 <그림 8>에서 보여주고 있다. 신뢰는 한 사회의 사회적 자본을 구성하는 중요한 요소 중 하나이며(Putnam, 1993; 2000), 사회의 질(the quality of society)을 결정하는 핵심적인 요소이다(정진성 외, 2009). 우리사회의 전반적인 신뢰도에 대해서 약 18.7% 국민들은 ‘신뢰사회’라고 인식하고 있는 반면 약 63%가 ‘불신사회’로 규정하고 있다. 우리사회를 불신사회라고 생각하는 사람들이 신뢰사회라고 인식하고 있는 사람들보다 세 배 이상 높은 수준으로 우리사회가 ‘저신뢰사회’임을 보여주고 있다. 한국 행정연구원에서 매년 수행하는 <사회통합실태조사>에 의하면, 일반 국민들은 가족·이웃·지인들에 대해서는 대체적으로 신뢰수준이 높은 편이나 타인·외국인에 대해서는 낮은 수준을 보여주고 있다. 2018년 <사회통합실태조사> 결과를 보면, 우리나라 국민들은 4점 척도를 기준으로 가족에 대한 신뢰도(3.6점), 이웃에 대한 신뢰도(2.7점), 지인에 대한 신뢰도(2.9점)와 낯선 사람에 대한 신뢰도(1.8점), 외국인에 대한 신뢰도(1.8점)를 대조함으로써 신뢰에 대해 내집단(in-group)과 외집단(out-group)을 뚜렷이 구분하고 있다. 이와 같이 신뢰 대상에 이중적 태도는 다문화 사회의 정착 및 사회통합을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.

‘배려와 포용-차별과 소외’에 대한 우리사회의 진단은 약 17%의 국민들은 우리사회가 배려와 포용적인 사회로 인식하고 있는 반면 약 61%의 국민들은 차별과 소외의 사회로 묘사하고 있다. 이와 같은 인식은 앞서 언급한 사회 내 공정성 인식과 일맥상통한다고 할 수 있는데, 복지혜택, 교육, 취업, 분배에 대한 기회가 불공정하다고 느낄수록 차별적인 사회로 인식할 가능성이 있으며, 이러한 기회가 차단된다고 체감할수록 소외감의 정도는 더 커질 것이다. 기 언급하였듯이, 최근 우리사회에서 자행되는 가족 단위 집단자살 현상은 사회 공동체 내에서 사회적 관계 단절 및 경제적 안전망 확보의 실패로 나타난 사회적 고립감 및 소외감의 결과로 해석될 수 있다.

<그림 8> 우리사회 성향 인식(%)



자료: 경제·인문사회연구회 (2019). p.117

‘저신뢰사회’와 ‘차별과 소외의 사회’라는 우리사회에 대한 국민적 낙인은 대한민국이라는

국가공동체가 현재 어디로 향하고 있으며 향후 어떻게 변화되어야 하는지 간극을 극명하게 보여주고 있다. 민주시민교육은 이러한 우리사회의 현주소와 미래방향의 간극을 메우는데 기여해야하며 그러한 역할이 존재의 정당성이 될 수 있다.

5. 우리사회 미래에 관한 인식

20년 후 국민들이 원하는 대한민국의 미래상에 대한 의견으로 '경제적으로 풍요로운 사회'(44.7%)가 가장 높은 비율을 나타냈다. 어느 사회이든 경제적으로 윤택한 삶을 살고 싶지 않은 인간은 없을 것이다. 이런 물질적 목표를 이루기 위한 도구적 인간을 경제적 인간(homo economicus)으로 묘사되기도 한다. 한국경제는 1997년 IMF 사태이후 경제성장을 및 각종 거시경제 지표의 하락으로 장기적인 경제침체를 경험하고 있다. 경제불황으로 기업의 투자 축소와 그로 인한 고용율의 하락은 대졸 청년들의 취업을 어렵게 하고 있으며, 높은 청년실업율은 한국 사회의 큰 사회적 문제의 하나라 할 수 있다. 2019년 현재 대졸 이상의 고등교육을 받았음에도 불구하고 경제활동을 하지 않고 있는 비경제활동인구 수가 380만 명을 넘어섰다. 높은 취업 문턱으로 인해 청년세대들 간에 결혼 및 여러 사회적 관계의 포기를 의미하는 '3포 세대', '5포 세대' 등의 자조적인 속어까지 등장하고 있다.

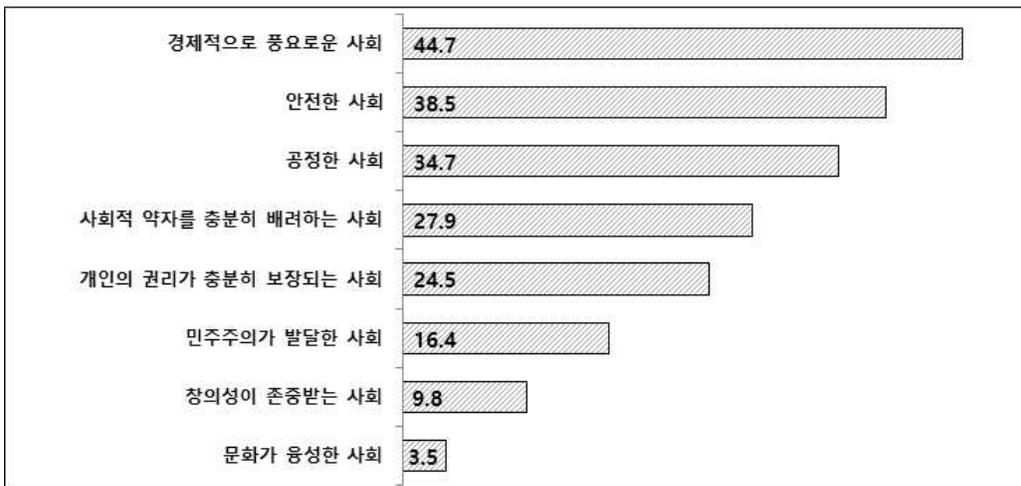
경제적 어려움의 현실은 청년에게만 국한되지 않고 우리나라를 사는 모든 세대에 영향을 주고 있다. 영세 자영업자들이 몰락하고 있으며 임금근로자의 경우도 소득은 크게 증가하지 않음에도 불구하고 부동산과 같은 실물자산의 가치는 크게 상승하고 있어 금융권에서 필수적으로 대출을 받아야만 하는 집을 장만할 수 있다. 부동산 구입 등을 위한 대출 증가로 인해 가계부채는 지속적으로 증가하여 2018년 현재 1,500조를 돌파하였다. 이와 같은 분석결과는 국민들은 우리나라에 직면한 경제적 어려움이 해소되고 경제적으로 윤택한 사회를 갈구하고 있음을 시사한다.

두 번째로 국민들은 '안전한 사회'(38.5%)를 갈망하고 있음을 알 수 있다. 독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Bech)은 현대사회를 '위험사회'로 규정하면서 과학기술의 발달로 인한 산업화로 인류가 편리해지고 윤택해졌지만, 동시에 위험이라는 산업화의 부수적인 결과물이 사람들을 위태롭게 하고 있다고 주장한다. 우리사회에서 안전사고로 인한 인적·물적 피해에 대한 보도 빈도가 증가하고 있다. 2014년 4월 16일 300명 이상의 희생자를 수반한 세월호 사고는 온 국민들에게 충격을 준 안전사고라 할 수 있다. 산업현장에서도 안전사고로 목숨을 잃는 노동자들이 증가하자 이른바 '김용균법'이 제정되어 시행되고 있지만 2019년 한 해에만 산업현장에서 산재사고로 사망한 사람의 수가 855명에 이르고 있다(경향신문, 2020년 1월 24일).

9) 복수응답에 대한 비율로서 한 응답자가 세 개의 항목을 선택한 결과임

국민들이 소망하는 세 번째 사회는 ‘공정한 사회’(34.7%)로 이미 살펴보았듯이 국민들이 체감하는 우리사회의 공정성 수준-복지혜택, 교육, 취업, 분배 기회-은 대체적으로 낮다. 공정한 사회는 모든 것을 평등하게 취급하는 획일적·기계적 평등을 의미하지 않고, 기회는 균등하게 부여하나 우연에 의하여 생기는 조건의 불평등을 최소화하여 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 취급하는 상대적 평등을 지향하며, 최소 수혜자에게 최대 혜택이 부여되는 정의론적 관점에서 추구되는 포용적 가치를 추구해야 한다. 국민들이 추구하는 네 번째 사회는 ‘사회적 약자를 충분히 배려하는 사회’(27.9%)로 꼽았으며 이는 현재 우리사회가 사회·경제적 약자에 대한 포용이 부족하다는 것을 반증한다. 사회적 포용성(social inclusion)은 한 사회의 질(quality of society)과 사회통합의 핵심적 요소이다(정진성 외, 2009). 포용사회는 사회·경제적 약자를 배려하는 것을 넘어서서 외국인 노동자 및 국내 거주 소수민족에 대한 차별 배제 및 복지혜택의 공유까지 포함하는 광의적 개념으로 이해할 필요가 있다. 지난 해, 한정당의 대표가 국내 거주 외국인 노동자에게 국내 근로자에게 적용되는 최저임금을 동일하게 적용하는 것은 공정하지 않다고 발언하여 외국인에 대한 차별·혐오를 조장한다는 여론에 비판을 받은 적이 있었다(세계일보, 2019년 6월 20일). 이러한 시각은 우리사회 내 아직까지 외국인 노동자를 배려하지 못하고 차별하고 배제하려는 일반적인 현상을 반영하고 있다. 그 외에, 국민들은 ‘개인의 권리가 충분히 보장되는 사회’(24.5%), ‘민주주의가 발달한 사회’(16.4%), ‘창의성이 존중받는 사회’(9.8%), ‘문화가 융성한 사회’(3.5%) 순으로 우리사회의 바람직한 미래상을 제시하였다. 종합적으로 보면, 이와 같은 인식은 우리 국민들은 헌법이 규정하고 있는 자유민주주의의 원리, 사회적 시장경제원리, 사회복지국가의 원리, 문화국가원리 등이 구현되는 사회를 지향한다고 볼 수 있다.

〈그림 9〉 향후 20년 후 우리사회 미래상 인식(%)

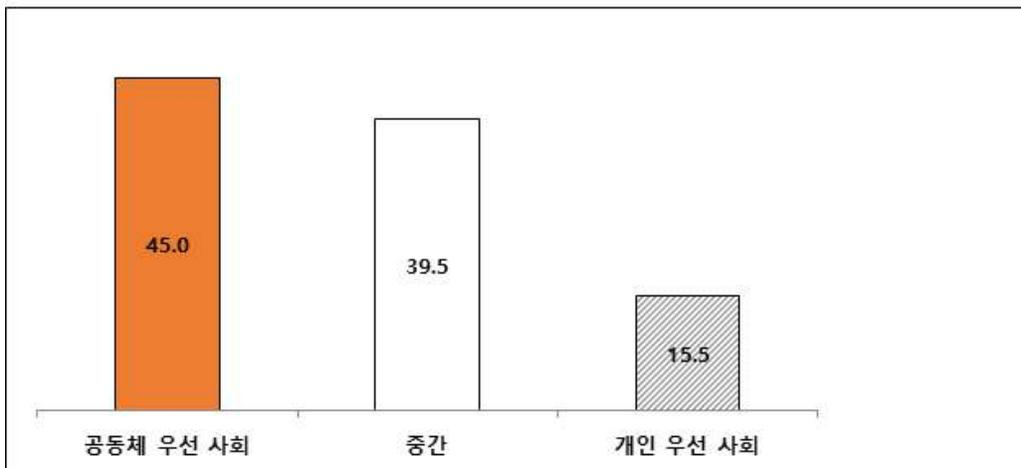


자료: 경제·인문사회연구회 (2019). p.129

국가 정체성에 관하여 ‘개인과 공동체 중, 무엇이 우선되어야 하는가?’ 라는 질문은 이념적 이어서 오랜 기간 동안 정치철학적인 논쟁을 수반하였다. 자유주의(liberalism)와 공동체주의(communitarianism)는 각각 두 입장을 대변하는 논쟁의 대표적인 두 이념이다. 자유주의들은 개인의 자유가 공동체보다 더 중요하고 경제영역에서 개인의 자발적인 거래와 선택의 자율성에 의한 보이지 않는 손을 강조하는 반면 시장에 대하여 국가의 인위적인 개입은 최소화하는 야경국가론 또는 최소국가론을 제시한다.(민경국, 2018). 자유지상주의자인 노직(R. Nozick)은 국가에 의한 복지정책을 비판하며, 세월에 기초한 복지정책은 사회 내 개인의 자발적인 기부 참여를 가로막는 나쁜 것으로 간주할 만큼 개인의 자유를 우선시하며 최소국가론(minimal state)을 주창하였다(김한원·정진영, 2006; Nozick, 1974).

반면 공동체주의는 개인보다 공동체를 우선시하는 철학적 사조로 1980년대 초에 형성되었으며 그 뿌리는 공공선과 시민의 덕성을 강조하는 아리스토텔레스까지 거슬러 올라간다(민경국, 2007). 공동체주의는 소속감 및 연대감 없는 개인의 무연고적 자아(unencumbered self) 가정을 거부하고 공동체 없는 개인의 존재는 공허하다고 주장한다(Etzioni, 1993). 공동체주의는 이기심을 기초로 사익을 극대화하는 합리적인 개인이 아닌, 이타심을 기초로 공공선을 극대화하는 덕성을 지닌 개인에 의해 공동체가 구성되어야 하며 이를 위해 공동체(국가)는 덕성있는 시민을 함양하고 형성하는 역할을 한다. 매킨타이어(A. MacIntyre)는 인간의 덕(virtue)은 본성적이지 않으며 사회적으로 구성되는 후천적이라는 것을 주장하며, 이를 위해 공동체 역할의 중요성을 강조한다(MacIntyre, 2007).

〈그림 10〉 우리사회의 방향성 인식(%)



자료: 경제·인문사회연구회 (2019). p.129

우리 사회가 어디를 지향해야 되는지에 대한 국민들의 인식은 ‘공동체가 우선되어야 한다’

는 의견이 45%인 반면 ‘개인이 우선되어야 한다’는 의견은 15.5%로 공동체 우선에 동의하는 사람들의 비율이 그 반대의 경우보다 약 세배 정도 높은 수준으로 나타났다. 기 언급하였듯이, 민주공화국은 개인과 공동체의 조화와 균형을 이루는 개념이라는 고려한다면, 약 60%의 국민들은 양극단적인 이념 정향을 추구하는 것으로 해석될 수 있다.

IV. 민주시민교육을 통한 헌법적 가치와 국민인식 괴리 축소 필요

1. 민주공화국시민 정체성 교육의 필요성

민주시민교육이 권위주의 정부 하에서 정권유지를 위한 도구로 활용되어 왔던 것이 사실이다. 따라서 민주시민교육의 내용이 아무리 헌법적 가치를 다룬다고 하더라도 특정 정권의 이익에 복무될 위험성은 상존한다. 분단정부 수립이후 제5공화국 전두환 정권에 이르기까지 세계는 자본주의와 공산주의, 민주주의와 전체주의라는 이념적 양극화를 경험하였다. 세계적인 양극화시대에 우리나라 권위주의 정권은 반공을 국시로 삼고 반공이데올로기에 대한 교육을 국가 공교육에 통합하여 학생들에게 반공의식을 주입시켜왔다. 군사정권들은 반공 교육을 통해 정권에 대한 충성심을 이끌어내어 정권을 공고히 하였고 반공교육을 정권안보 수단으로 활용하였다. 국가가 택한 반공이념 교육이 정권수호를 위한 도구로 전략될 수 있다는 것을 일찍이 경험한 우리에게 민주시민교육의 주체가 누가 되어야 하는가는 매우 중요한 이슈이다. 일부 학자는 정부로부터 중립적이고 독립적인 교육기관이 설립되어 민주시민교육을 담당해야 한다고 주장한다(서준원, 2002; 정창화, 2005). 민주시민교육의 내용은 사회가 필요한 정책적 의제를 교육 프로그램(예: 통일교육 등)으로 설계되어야 하며 교육의 내용도 정교하게 체계화시킬 필요가 있다(전득주 외., 2006; 허영식, 2000). 민주시민교육의 주체가 누구이든 교육의 가장 중심적 내용은 헌법적 가치이어야 하며 시민교육을 통해 시민들은 헌법의 가치를 내재화할 필요가 있다.

우리헌법 제1조 1항에 우리나라를 민주공화국으로 규정하고 있으나 우리국민은 민주공화국이 무엇이고 민주공화국시민은 어떤 가치와 태도를 견지하고 살아가야 하는지에 대해 알기 어렵다. 민주공화국은 개인의 자유와 권리가 충분히 보장되며 개인이 공공선을 추구하며 모두에 의해 지배되는 국가로 간략히 정의될 수 있으며, 이 국가에서의 시민은 개인의 자유만 지고의 가치로 주장하지 않고 개인의 자유와 공동체 및 시민의 덕목을 조화롭게 추구하는 존재이다. 다시 말해서, 개인은 공동체와 무관한 도구적 목표를 추구하는 무연고적·원자화된 자아가 아닌, 공동체에서 자유를 누리며 공동체에서 합의된 공공선 또는 공익을 추구하고 공동체 내에서 공공선이 요구하는 시민적 덕목을 고양시키는 도덕적 자아라 할 수 있다.

국민을 대상으로 한 여론조사에서도 국민들의 45%가 향후 우리사회가 ‘공동체가 우선시’

되는 사회를 바라고 있는 반면, 약 15%만 ‘개인이 우선시’되는 사회를 소망하고 있다. 그리고 약 39%의 국민들은 개인과 공동체가 조화로운 사회를 원하고 있음을 알 수 있다. 우리헌법이 주창하는 민주공화국은 공동체와 개인의 가치를 균형있고 조화롭게 지향하는 공동체라고 가정할 때, 개인을 우선시하는 여론과 공동체를 우선시 하는 여론의 합인 다수의 의견(61%)은 양극단을 추구하고 있다. 개인과 공동체 가치의 조화를 추구하는 우리 헌법적 가치에서 거리가 있다고 할 수 있다. 민주시민교육은 헌법적 가치와 국민인식 간의 괴리를 조정해주는 역할을 담당해야 할 것이다. 민주공화국 시민으로서의 태도, 가치, 역량은 현재 우리나라에서 어느 경로로 시민들에게 전달하고 있는가에 대해 깊이있는 반성과 성찰이 필요하다.

현재 우리나라에서 민주시민교육을 수행하고 있는 곳은 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원으로 각 대학과 MOU를 체결하여 해당대학에 민주시민관련 교양과목 또는 전공과목을 개설하여 선거연수원 교수요원이 직접 강의를 제공하고 있다. 또한 선거연수원 차원에서 자체 민주시민교육 프로그램을 운영하고 있어 각 대학 요청에 의하여 학생들을 위탁받아 교육을 실시하고 있다. 하지만 교육의 주된 내용이 대의민주주의에서 선거가 지니는 함의 및 선거참여의 중요성, 선거법 등 선거제도와 관련된 절차적 민주주의의 이해를 위한 내용으로 구성되어 있는 실정이다. 교육내용이 민주공화국 시민이 지녀야할 덕목과 가치에 대한 내용으로 확장시킬 필요가 있다. 중앙선거관리위원회와 대학 공교육과의 연계는 대학생에 대한 교육은 가능하나, 일반인의 접근에는 한계가 있다. 헌법이 지향하는 민주공화국이 무엇이고 민주공화국 시민은 어떤 가치와 역량을 가져야 하는지에 대한 교육은 대학생들뿐만 아니라 일반시민들에게도 제공되어야 하고 공공선을 추구하는 자세와 태도가 몸에 체득될 수 있도록 생애주기별로 지원해야 할 것이다.

현재 일반인에 대한 민주시민교육에 대한 수요는 계속 증가하고 있다. 북한이탈주민의 국내유입 증가로 이들에 대한 시민교육은 절실하다. 현재 33,000여명의 북한이탈주민이 국내에 거주하고 있는데, 이들은 국내 입국과 더불어 법적 절차에 의해 통일부 산하 하나원에서 정착교육을 받고 있다. 하나원에서의 짧은 정착교육은 오랜기간 동안 김일성 주체사상과 전체주의 사고로 주입된 북한이탈주민을 온전한 대한민국시민으로 변화시키는데 한계가 있다. 대한민국 공화국시민이 무엇이며 공화국 시민은 어떤 가치와 태도를 가져야 하는지 이들에 대한 시민교육이 강화될 필요가 있다. 북한이탈주민뿐만 아니라, 중국, 베트남, 동남아국가 사람들의 국내 거주가 늘어남에 따라 이들에 의한 법적인 국내귀화도 증가하고 있다. 대한민국이 다양한 문화와 인종이 공존하는 다문화사회로 진입함에 따라 일반인에 대한 공화국시민 입문 교육의 필요성은 그 어느 때보다도 높다고 할 수 있다.

2. 헌법적 포용가치 교육의 필요성

우리헌법에서 중요한 원리 중 하나는 평등원리로서 헌법재판소도 기본권 중에서 가장 기

본이 되는 권리이며 기본권에 관한 헌법의 최고원리라고 판시한 바 있다(성낙인, 2014). 대한민국 헌법 전문에서도 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고···”라고 명시되어 있을 정도로 기회와 균등 및 공정이라는 가치를 근본 원리로 하고 있다. 하지만 본 연구에서 분석한 국민여론조사에 의하면 국민들은 우리사회에 대한 공정성 수준을 낮게 인식하고 있으며, 특히 복지혜택, 취업기회, 분배 등에 대한 공정하지 않다는 의견이 높다.

이는 헌법이 추구하는 원리와 가치가 사회적으로 구현되지 않고 있음을 의미한다. 정치 및 사회시스템은 사회구성원에 의해 설계되고 작동되며 일정한 원리와 방향으로 프로그램화되어 제도로 정착한다. 공정성의 원리가 사회적으로 추동되지 않는다면 이는 제도의 문제가 아닌 작동의 주체인 사람의 문제라 할 수 있다. 민주시민교육은 사회 내 모든 구성원이 헌법적인 가치와 원리를 견지하게 하여 구성원이 자기가 맡은 일에 이 원리를 적용하여 사회의 모든 시스템이 공정하게 작동될 수 있도록 마중물 역할을 하여야 한다.

현재 우리나라는 국제이주노동자, 중국인 유학생, 국제이주여성, 북한탈북주민, 난민 등의 유입이 증가하고 있는 가운데 다문화사회에 필요한 사회통합정책 및 문화적으로 상이한 다양한 구성원에 대한 높은 인권의식을 요구받고 있다. 피부색 또는 인종 등 개인의 노력과 무관한 귀속적 요인에 의하여 차별받지 않고 차별하지 않는 평등의 원리는 우리 헌법의 이념이자 인류의 보편적 가치이기도 하다. 하지만 서론에서 언급하였듯이, 북한이탈주민 또는 외국인노동자들에 대한 차별적 취급은 반헌법적 행태라 할 수 있다. 우리헌법은 “우리 국민은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”(제10조)라고 명시함으로써 인간을 존귀하고 가치 있는 주체로 상정하고 있다. 이 조항에서 기본권의 주체를 ‘우리 국민’으로 함으로써 법적으로 주민등록절차를 거친 국민으로만 한정해서 생각할 수 있으나, 국내에 거주하는 모든 외국인에게 적용되어야 하는 보편적 가치로 해석되어야 한다(김종세, 2017).

우리사회의 미래 방향에 대해 많은 국민들의 인식은 우리 헌법적 가치를 지향하고 있음을 알 수 있다— ‘경제적으로 풍요로운 사회’(44.7%), ‘안전한 사회’(38.5%), ‘공정한 사회’(34.7%), ‘사회적 약자를 충분히 배려하는 사회’(27.9%), ‘개인의 권리가 충분히 보장되는 사회’(24.5%), ‘민주주의가 발달한 사회’(16.4%). 민주시민교육의 방향은 국민으로 하여금 우리 헌법의 가치를 개인이 내면화하여 개인이 집단적 의사결정에 참여할 때 헌법적 가치를 기준을 가지고 의사결정을 내릴 수 있도록 도와주어야 한다. 또한 헌법적 가치를 자신의 가치로 내면화 하지 못하고 있는 사회구성원들에게 헌법의 내용 및 원리를 가르치고 헌법적 가치가 사회적으로 수용되기 위해서 각 개인이 무엇을 해야 하는지 가치규범 교육에 집중할 필요가 있다.

문재인 정부 출범이후 포용국가에 대한 논의가 활발히 이루어져 왔으며 미래 국가비전의 한 원리로 설명되고 있다(성경룡, 2019). 그러나 포용국가 원리는 이미 우리헌법이 추구하는

가치 중의 하나이다. 포용은 한 사회 내 구성원이 경제적으로 분배시스템 및 복지혜택에서 배제되지 않으며, 사회적으로 차별받지 않고 평등하게 배려되어야 하는 개념으로 사회통합의 중요한 요소로 간주되고 있다(Jensen, 1998).

경제적 포용에 관하여 우리헌법 제34조는 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 권리가 있다는 점과 이를 위해 국가는 사회보장 및 사회복지 증진에 노력을 다해야 함을 명시하고 있다. 이러한 포용적 노력은 국가에게 의무로 부과되었지만 국가를 구성하는 주권자인 국민과 무관하지 않고 국민의 의무로 해석되어야 하며, 더 나아가 포용적 가치라는 공공선을 추구하는 모든 공화국시민의 책무로 이해해야 할 것이다.

국민인식조사에서 볼 수 있듯이, 대다수의 국민들은 ‘고복지국가’를 원하면서도 이에 대한 공화국시민의 의무인 복지비용 부담용의 수준은 ‘중부담’으로 선호와 의무 사이에 괴리를 보이고 있다. 고복지국가에 대한 찬성은 경제적 안전망을 확대하여 사회 내 구성원들이 복지 사각지대에 놓이지 않아야 된다는 공화국시민의 대의를 보여준 반면, 이를 이루기 위한 의무와 희생은 덜 감수하겠다는 것으로 태도의 불균형을 나타내고 있다. 이러한 인식은 편익을 최대화하고 부담비용을 최소화하려는 자유주의가 추구하는 도구적 자아의 집합적 표현으로 설명될 수 있다. 따라서 민주시민교육은 시민들에 대해 헌법적 가치의 하나인 포용적 태도 형성과 더불어 포용에 부합되는 책무를 강조해야 할 것이다.

국민들의 인식은 사회적 영역에서도 비포용적 태도를 보여주고 있다. 아동이나 장애인을 배려의 주체로 인식하는 경향이 높은 반면 북한이탈주민이나 성소수자에 대해서는 배려 인식수준이 낮음을 알 수 있었다. 또한 약 70% 이상의 국민들이 장애인, 북한이탈주민, 외국인 노동자, 성소수자 등에 대해서 친구나 이웃으로 간주하기 어렵다고 인식하고 있다. 더욱이 60%이상의 국민들이 우리사회를 ‘차별과 소외의 사회’로 진단하고 있는데, 이는 헌법상 차별금지 및 평등이라는 포용가치가 사회적으로 잘 구현되고 있지 않음을 반영한다. 포용가치가 구성원들에게 내면화되어 집단적 규범으로 정립되어 사회적으로 실천된다면 가장 좋은 방안일 것이다. 그러나 포용이라는 헌법적 가치가 집단적 규범의 위치에서 이탈하게 될 때, 즉 구성원이 헌법적 가치를 인지하지 못하거나 망각하게 된다면 시민들은 어떤 경로로 이러한 가치를 학습하게 될 수 있는가? 이 질문에 대한 해답이 바로 시민교육의 존재이유가 되어야 한다. 시민교육은 절차적 민주주의를 구현하는 정치과정에서 시민참여 가치만 강조해서는 안 되고 사회적 약자에 대해 배려하고 외국인 등 타국인을 차별하지 않고 동포애를 발휘하는 포용과 관용을 가르쳐야 한다. 이것은 시민들이 자율적으로 결정할 수 있는 선택의 영역이 아니라 시민들을 규율하는 최고의 법규범인 헌법이 지향하는 가치이기에 모두가 실천해야만 하는 당위성이 있는 것이다.

V. 결론

이 논문은 우리사회가 공동체성을 잃고 점점 개인주의화 되고 있는 요즈음 민주시민교육이 절차적 민주주의의 강조를 넘어서 헌법 가치에 대한 교육으로 확장될 필요가 있다는 점을 피력하였다. 시민들이 헌법에 명시된 가치를 인지하고 그 가치에 따라 행동해야 한다는 규범적 전제 하에서 우리 국민들이 대한민국의 헌법적 가치를 어느 정도로 수용하고 있으며 헌법적 가치가 사회에 실현되고 있는지 국민인식을 통해 관찰하고자 하였다. 이 연구에서 활용한 국민인식 조사결과에 의하면 헌법가치와 국민인식 간 괴리가 있음을 확인하였다. 민주시민교육은 바로 이런 괴리를 메워주는 역할을 해야 하며 국민들이 헌법가치를 인지하고 실천을 위한 규범적 가치로 받아들일 수 있도록 도와주어야 한다.

먼저, 우리헌법의 가장 첫 조문은 우리나라가 민주공화국이라고 시작되는데 민주공화국의 개념이 무엇이며 민주공화국 시민은 어떤 가치와 태도를 가져야 하는지 알기 어렵다. 민주시민교육은 우리헌법이 규정하고 있는 시민적 정체성이 무엇이고 정체성에 부합되는 사회적 행위가 무엇인지 시민들에게 알려주어야 한다. 두 번째로 헌법에서 강조하는 평등 및 포용원리에 대한 교육이 시급하다. 우리나라가 다문화사회로 변화하고 있으나 제도, 규범, 문화는 다문화 현실을 따라가지 못하는 ‘다문화 지체 현상’이 일어나고 있으며, 국민여론조사에서 외국인 및 북한이탈주민에 우호적 태도 수준이 낮으며 이는 언론매체를 통해 나타난 이들에 대한 차별적 태도와 맥을 함께 한다고 할 수 있다. 복지 수준 확대 요구에 비하여 상대적으로 낮은 비용 부담 및 우리사회의 공정성 수준 인식 등은 우리사회의 헌법적 가치가 잘 작동하지 못하고 있음을 반영한다. 향후 민주시민교육은 중요한 헌법의 원리인 포용적 가치를 시민들에게 심어주고 헌법이 사회적으로 구현될 수 있도록 기능해야 할 것이다.

≪참고 문헌≫

- 경향신문(2020). 김용균법' 시행에도...인천 건설노동자 한 달 새 5명 숨졌다. 2020.1.24.
 광준혁(2005). 민주주의와 공화주의: 헌정체제의 두 가지 원칙. 「한국정치학회보」. 39(3): 33-57.
 국민일보(2019). 인종·피부색이유 클럽 제한은 불합리한 차별. 2020.8.30.
 김경희(2009). 「공화주의」. 책세상.
 김남진·김연태(2019). 「행정법 I」. 법문사.
 김중세(2017). 다문화사회의 헌법적 가치와 사회통합. 「법과 정책연구」. 17(3): 155-182.
 김한원·정진영(2006). 「자유주의: 시장과 정치」부키.
 나종석(2018). 한국 민주공화국 헌법 이념의 탄생과 유교 전통. 「철학연구」. 8: 147-178.
 민경국(2007). 「자유주의의 지혜」. 아카넷.

- 민경국(2018). 「국가란 무엇인가」. 북앤피플.
- 박정연(2017). 87년 민주화 이후 역대 정부의 사회복지정책과 사회권: 사회복지 국정목표 및 방향에 관한 내용 연구. 「민주사회와 정책연구」. 32: 47-85.
- 박희봉(2013). 「좋은 정부, 나쁜 정부」. 책세상.
- 변종현(2016). 다문화 사회의 사회통합. 「윤리교육연구」. 41: 253-272.
- 서병훈 외(2011). 「왜 대의민주주의인가」. 이학사.
- 서울신문(2019). 노인일자리 사업 퍼주기 비판 있지만...어르신 빈곤율·우울증 폭. 2020.11.29
- 서준원(2002). 민주시민교육 현황과 문제점. 「한국민주시민교육학회보」. 7: 79-94.
- 서희경·박명림(2007). 민주공화주의와 대한민국 헌법 이념의 형성. 「정신문화연구」30(1): 77-111.
- 성경륜(2019). 혁신적 포용국가와 분권발전. 「2019년 한국지역개발학회-경제·인문사회연구회 춘계공동학술대회 발표논문집」.
- 성낙인(2014). 「헌법학」. 법문사.
- 세계일보(2019). 황교안 '외국인에 똑같은 임금은 불공정'...발언 논란. 2019.6.20.
- 세계일보(2020). 김포 일가족 3명 숨진 채 발견...신변비관 유서. 2020.1.7.
- 신용인(2016). 민주공화주의에 대한 헌법적 고찰. 「법학논총」. 28(3): 339-371.
- 양건(2014). 「헌법강의」. 법문사.
- 이계일(2011). 공화국 원리의 함의에 대한 이념사적 고찰: 고전적 공화주의 이론의 유형화와 그 법적 구체화의 상관관계를 중심으로. 「법학연구」. 21(2): 67-112.
- 이영록(2010). 한국에서의 민주공화국의 개념사. 「법사학연구」. 42: 49-83.
- 전득주·페터미싱·허영식 편(2006). 「민주시민교육의 이론과 실제」. 엠애드.
- 정종섭(2016). 「헌법학원론」. 박영사.
- 정진성·이재열·박경숙·정재기·남은영·장진호(2009). 「한국사회의 트렌드를 읽는다」. 서울대학교 출판부.
- 정창화(2005). 민주시민교육의 제도적 착근방안: 민주시민교육기관의 체제구축 및 조직설계를 중심으로. 「한국민주시민교육학회보」. 10: 59-83.
- 정태욱 (2011). 조소앙의 <대한독립선언서>의 법사상. 「법철학연구」. 14(3): 45-80.
- 조원용(2018). 헌법교육을 통한 민주시민교육 활성화 방안: 대의민주주의를 중심으로. 「법과 정책연구」. 18(4): 373-399.
- 조찬래(2012). 민주시민교육. 「민주시민교육학회보」. 13(2): 71-92.
- 표명환(2013). 사회복지국가실현과 헌법: 사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중심으로. 「법학연구」. 50: 1-25.
- 한겨레신문(2020). 1년새 70여명 일가족 극단 선택...구명 못 메우는 복지망. 2020.1.7.
- 한국행정연구원(2018). 「사회통합실태조사」
- 허영식(2000). 민주시민교육과 통일교육의 균형적 발전방향. 「민주시민교육논총」. 5: 111-139.
- Boudon, R.(1987). *The Institutionalistic Tradition in Sociology in The Micro-Macro Link*

- edited by Jeffery Alexander, Bernard Giesen, Richard Munch, and Neil Smelser, Berkeley: The University of California Press.
- Buchanan, J.(1993). How can Constitutions be Designed so that Politicians who Seek to Serve “Public Interest” Can Survive and Prosper? *Constitutional Political Economy*. 4(1): 1-6.
- Etzioni, A.(1993). *The Sprit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, Stanford: Stanford University Press.
- Jensen, J.(1998). Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research. CPRN Study No. F03.
- MacIntyre, A.(2007). *After Virtue*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mouk, Y.(2018). *The People Versus Democracy: 『위험한 민주주의』* 함규진 역.
- Nee, V(1998). *Sources of the New Institutionalism* in *The New Institutionalism in Sociology* edited by Mary Brinton and Vicro Nee,
- Nozick, R.(1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Putnam, R.(1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*. 13: 35-42.
- Putnam, R.(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of Civic America*. New York: Simon & Schuster.

* 이진(李鍵): 미국 일리노이주립대(UIC)에서 행정학 박사학위를 취득하고 경기대학교 행정학과 조교수를 거쳐, 현재 한양대학교 정책과학대학 행정학과 부교수로 재직 중이다. 최근 발표논문으로는 공무원 성과급제도 토착화에 대한 시론적 연구(2019), The “Smart Work” Myth: How Bureaucratic Inertia and Workplace Culture Stymied Digital Trasformation in the Relocation of South Korea’s Capital (2019) 등이 있다(leegn@hanyang.ac.kr).