



제426회국회(임시회)
제1차 교육위원회

학교시민교육법안

검 토 보 고

〈 학교시민교육 법적 기반 마련 〉

■ 강경숙의원 대표발의(의안번호 제2210100호)

2025. 6.

교 육 위 원 회

전문위원 윤상열

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 총괄 검토	4
2. 법률안의 구성체계	7
2. 주요사항 검토	8
가. 정의(안 제2조)	8
나. 학교시민교육의 기본원칙 및 내용(안 제5조 · 제6조)	12
다. 종합계획 수립 등 정책 추진체계(안 제7조~제11조)	17
라. 학교시민교육의 운영(안 제12조)	23

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강경숙 의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2025. 4. 24.
3. 회부연월일 : 2025. 4. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

「교육기본법」은 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 것을 교육이념의 하나로 규정하고 있으며, 민주시민 육성을 위한 교육의 필요성 또한 폭넓은 사회적 공감대가 형성되어 있음.

하지만 지난 몇 년 사이에 교육부와 일부 교육청에서는 민주시민교육을 담당하는 부서를 폐지하는 등 시민교육이 충분히 이루어지지 못하고 있음. 학교에서조차 이러한 교육을 할 수 있는 법적 근거가 미흡해 체계적인 민주시민교육이 이루어지지 못하고 있음. 한편 갈수록 다양하고 복잡해지는 여러 사회적인 문제 속에서 바람직한 시민 육성을 위한 체계적인 교육의 필요성이 강조되고 있음.

이에 민주시민 육성을 위한 교육이 학교에서 체계적이고 종합적으로 실시될 수 있도록 법적 기반을 마련하고자 함.

주요내용

- 가. 이 법은 학교에서 시민교육을 체계적으로 수행하는 데 필요한 사항을 정함으로써 민주시민으로서 자질을 갖춘 국민을 육성하여 국가와 사회의 민주적 발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 국가와 지방자치단체는 학생의 발달 단계 및 단위 학교의 상황과 여건에 적합한 학교시민교육 진흥에 필요한 시책을 마련하고, 학교 시민교육의 활성화를 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 함(안 제4조).
- 다. 학교시민교육은 교육과정에 포함되어 장기적이고 지속적으로 이루어져야 하고, 서로 다른 입장이나 관점을 학교교육과정에서 객관적으로 제공하고 다루어야 하며, 학생들이 사회문제 해결에 능동적이고 적극적인 참여로 실시되는 것을 기본원칙으로 함(안 제5조).
- 라. 학교시민교육은 민주주의의 기본원리 및 민주주의에서 추구하는 가치, 민주시민으로서의 자유와 의무, 권리와 책임, 민주주의의 운영 원리 등의 내용을 포함함(안 제6조).
- 마. 교육부장관은 학교시민교육의 효율적인 추진을 위하여 학교시민교육위원회의 심의를 거쳐 학교시민교육 종합계획을 4년마다 수립하고, 교육감은 종합계획에 따라 해당 지방자치단체의 연도별계획을 수립·시행하여야 함(안 제7조 및 제8조).
- 바. 종합계획 수립에 관한 사항, 학교시민교육의 정책 및 제도개선에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 학교시민교

육위원회를 둠(안 제11조).

사. 교육부장관과 교육감은 학교 교육과정에 시민교육을 반영하고, 학교의 장은 연도별계획 및 교육대상의 연령 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 학교시민교육에 관한 교육계획을 수립하여 교육을 실시하도록 함(안 제12조).

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄 검토

제정안은 학교에서의 시민교육 실시와 지원에 관하여 전반적인 사항을 규율하는 법적 근거를 마련함으로써 민주시민 육성에 관한 교육이 학교에서 체계적으로 실시될 수 있도록 하려는 것임.

「대한민국헌법」은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 하여 민주주의를 그 핵심적 원리이자 기본질서로 하고 있으며, 「교육기본법」 제2조1)는 “교육은 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다”고 하여 교육의 목적이 민주시민을 육성하는 데 있다고 명확히 하고 있는바,

시민교육이라는 분야를 직접적으로 규율하는 법률을 제정하여 법적으로 제도화함으로써 그 체계적 실시를 도모하고 학교에서의 시민교육이 활성화될 수 있도록 지속적인 지원을 뒷받침하고자 하는 제정안의 입법 취지에 공감함.

1) 「교육기본법」

제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

참고로, 2015년 경기도교육청은 학교민주시민교육 활성화를 위한 조례를 제정하였는데, 경기도를 시작으로 하여 2025년 4월 현재 전국 17개 시·도교육청 중 14개 시·도교육청에서 학교민주시민교육에 관한 조례를 제정·시행하고 있음.

한편, 관련 조례가 시행되지 않고 있는 시·도는 대전, 울산, 대구 3개 지역으로, 대전광역시교육청의 경우 2021년 12월 「대전광역시교육청 학교민주시민교육 활성화 조례」를 제정·공포하였으나, 2023년 2월 대전시의회가 해당 조례가 교육의 중립성을 침해할 우려가 있고 「교육기본법」에 따라 교육과정에서 민주시민교육이 이루어지고 있어 별도의 조례가 불필요하다는 이유로 조례를 폐지하였음. 울산광역시교육청 역시 2020년 12월 관련 조례를 제정·공포하였지만 2023년 7월 대전광역시와 유사한 사유로 조례가 폐지된 바 있음. 대구광역시교육청의 경우에는 관련 조례가 제정된 적은 없으나 매년 학교민주시민교육 기본계획을 수립하여 관련 교육을 추진·운영하고 있음.

동 제정안과 관련하여서도 학교시민교육이 이미 교육과정과 연계하여 충분히 이루어지고 있고 학교 현장에 업무 부담을 가중할 우려가 있으므로 특별법 제정에 신중한 검토가 필요하다는 의견 등이 제출되었으므로 제정안 심사 시 다음과 같은 다양한 의견을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

<교육부>

- 법률에 시민교육의 기본원칙 및 내용을 구체적으로 규정하는 것은 교육과정을 국가교육위원회에서 정하도록 한 현행법 체계와 상충됨.

<충청북도교육청>

- 현재 교육청의 지침인 민주시민교육기본계획에 따라 학교급별로 아래와 같이 실정에 맞는 교육을 실시하고 있는바, 제정안은 학교 현장에 업무 부담을 가중시킬 것으로 판단됨.
 - 학교민주시민교육을 반영하기 위해 교육과정 재구성을 통해 민주시민으로서 갖춰야 할 미디어 리터러시 교육, 공생의 생태적 전환을 위한 환경교육, 인권의 존엄 및 가치를 실현하는 인권교육, 통일 주간 운영 등이 활발히 이루어지고 있음.
 - 특히 직접적 연관이 있는 교과인 사회교과를 통해 민주시민교육이 충분히 실현되고 있다고 판단되며, 민주시민교육에 바탕을 둔 학교자치를 강조함에 따라 학교마다 자치회가 활성화되어 민주시민육성을 위한 교육이 이루어지고 있음.

<대구시교육청>

- 교육기본법 제2조, 초·중등교육법 제17조 및 국가교육과정 총론 등에서 민주시민의 자질 함양 관련 내용이 명시되어 있고, 이에 근거하여 대구 교육청에서는 매년 학교민주시민교육 기본계획을 수립하여 추진·운영하고 있음.
 - 학교 현장에서는 범교과 학습주제로 민주시민교육을 연 4회 이상 교육과정에 편성·운영하고 있고, 비판적 사고력 함양을 위한 학생 주도 수업, 경쟁이 아닌 성장 중심 평가를 통해 지식, 과정·기능, 가치·태도 전반에서 민주시민교육을 실시하고 있음.
 - 또한 대구시교육청은 전국 최초로 민주시민교육센터를 설치하여 민주주의 가치를 반영한 프로그램을 운영하고 있음.
- 기존 법령 및 국가 교육과정에서 시민교육 관련 내용이 이미 명시되어 있고, 이를 토대로 학교 현장에서 시민교육을 충분히 실행하고 있으므로 학교 현장에 부담을 가중하는 제정안에 대하여 신중한 검토가 필요함.

<제주특별자치도>

- 「지방교육재정교부금법」 제11조는 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하도록 규정
- 시도에서는 공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항과 제3항에 따라 매년 일정비율을 예산에 계상하여 교육비특별회계로 진출
- 지방자치단체의 재정부담 우려에 따라 국가에서 지원하거나, 교육비특별회계로 지원하는 것이 타당함

2. 법률안의 구성체계

제정안의 제명은 「학교시민교육법안」으로, 본칙 13개 조문과 부칙 1개 조문으로 구성되어 있음.

제정안은 학교에서 시민교육을 체계적으로 수행하는 데 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위하여 학교시민교육의 기본원칙(안 제5조), 종합계획 및 연도별계획의 수립·시행(안 제7조 및 제8조), 학교시민교육위원회의 구성과 심의(안 제11조), 교원의 연수(안 제13조) 등을 주된 내용으로 하고 있음.

참고로, 제정안은 다음과 같이 김문수의원이 대표발의한 「학교민주시민교육법안」과 구성체계가 유사한바, 두 제정안을 비교하는 방식으로 내용을 검토하겠음.

학교민주시민교육법안	학교시민교육법안
제1조 목적	제1조 목적
제2조 정의	제2조 정의
제3조 다른 법률과의 관계	제3조 다른 법률과의 관계
제4조 국가 및 지방자치단체의 책무	제4조 국가 및 지방자치단체의 책무
제5조 학교민주시민교육의 기본원칙	제5조 학교시민교육의 기본원칙
제6조 학교민주시민교육의 내용	제6조 학교시민교육의 내용
제7조 기본계획의 수립	제7조 종합계획의 수립
제8조 시행계획의 수립·시행 등	제8조 연도별계획의 수립·시행 등
제9조 계획수립 등의 협조	제9조 계획수립 등의 협조
제10조 공청회	제10조 공청회
제11조 학교민주시민교육위원회	제11조 학교시민교육위원회
제12조 학교민주시민교육의 운영	제12조 학교시민교육의 운영
제13조 교원의 연수 등	제13조 교원의 연수

3. 주요사항 검토

가. 정의(제2조)

제정안 제2조는 법률에서 사용하는 용어인 “시민교육”과 “학교”, “학교시민교육”을 정의하고 있음.

학교민주시민교육법안	학교시민교육법안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “민주시민교육”이란 민주주의의 기본원리와 제도를 이해하고 그 가치를 존중하며 자신의 권리와 의무에 대하여 인식하고 타인을 이해하고 배려하는 등 민주시민의식을 높여 공동체적 삶의 질 향상을 위하여 비판적으로 사고하고, 적극적으로 사회에 참여할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 교육을 말한다. 2. “학교”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다. 가. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 학교 나. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 다. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 라. 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 한국학교 3. “학교민주시민교육”이란 학교에서 이루어지는 민주시민교육을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “시민교육”이란 민주주의의 기본원리와 제도를 이해하고 그 가치를 존중하며 자신의 권리와 의무에 대하여 충분히 인식하고 타인을 이해하고 배려하는 등 민주시민의식을 높여 공동체적 삶의 질 향상을 위하여 비판적으로 사고하고, 적극적으로 사회에 참여할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 교육을 말한다. 2. “학교”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다. 가. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 학교 나. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 다. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 라. 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 한국학교 3. “학교시민교육”이란 학교에서 이루어지는 시민교육을 말한다.

제정안은 “시민교육”을 상세히 정의한 후 “학교시민교육”을 학교에서 이루어지는 시민교육을 말한다고 정의하는 방식을 사용하고 있음. 동 제정안에서 사용하는 “시민교육”과 김문수의원안에서 사용하는 “민주시민교육”은 용어에 차이는 있지만 유사한 의미로 사용되고 있음.

참고로, 현재 시행 중인 각 조례의 민주시민교육 또는 학교민주시민교육의 정의에 관한 규정과 현재 행정안전위원회에 계류 중인 「민주시민교육지원법안²⁾」 및 「민주시민교육활성화법안³⁾」에서의 민주시민교육 정의 규정을 살펴보면 다음과 같음.

< 유사 법령·조례 민주시민교육 정의규정 >

서울특별시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	“학교민주시민교육”이란 각급 학교에서 학생, 학부모, 교직원(이하 “학교시민”이라 한다)을 대상으로 민주시민으로서 사회 참여에 필요한 지식, 가치, 태도를 배우고 실천하게 하는 교육을 말한다.
경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	“민주시민교육”이란 민주시민으로서 사회 참여에 필요한 지식, 가치, 태도를 배우고 실천하게 하는 교육을 말한다.
민주시민교육지원법안	“민주시민교육”이란 모든 국민이 헌법적 가치에 기초하여 일상생활의 각 영역에서 민주주의를 실현하는 데 필요한 자질과 역량을 기를 수 있도록 하는 모든 형태의 교육을 말한다.
민주시민교육활성화법안	“민주시민교육”이란 모든 국민이 헌법적 가치에 기초하여 일상생활의 각 영역에서 민주주의를 실현하는 데 필요한 자질과 역량을 기를 수 있도록 하는 모든 형태의 교육을 말한다.

2) 한병도의원 대표발의, 의안번호 제2200850호

3) 신정훈의원 대표발의, 의안번호 제2205842호

한편, 제정안은 “학교”를 유치원과 초·중·고등학교 외에 대학교 등 고등교육기관과 외국의 한국학교까지 포함하는 개념으로 정의하고 있음.

해당 규정과 관련하여 교육부는 「고등교육법」 제2조⁴⁾에 따른 학교는 교육과정 운영 등과 관련하여 「초·중등교육법」 제2조⁵⁾에 따른 학교와는 지도·감독 체계, 자율성 등이 상이하므로 해당 법률을 일률적으로 적용하기 어렵고,

「고등교육법」 제2조에 따른 학교는 같은 법 제21조 등에 따라 이미 민주시민교육을 비롯한 다양한 교육을 학칙으로 정하는 바에 따라 운영할 수 있으므로,

안 제2조제2호 “학교”의 정의에서 다목 “「고등교육법」 제2조에 따른 학교”를 삭제하고 고등교육기관에서의 시민교육 관련 과목 개설을 규정하고 있는 안 제12조제3항⁶⁾을 함께 삭제할 필요가 있다는 의견임.

4) 「고등교육법」

제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 대학
2. 산업대학
3. 교육대학
4. 전문대학
5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 “원격대학”이라 한다)
6. 기술대학
7. 각종학교

5) 「초·중등교육법」

제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 초등학교
2. 중학교·고등국민학교
3. 고등학교·고등기술학교
4. 특수학교
5. 각종학교

6) 「학교민주시민교육법안」

제12조(학교민주시민교육의 운영) ④ 고등교육 기관의 장은 학교의 민주적 의사결정절차에 따라 민주시민교육 관련 과목을 개설할 수 있다.

참고로, 현재 대학 등의 고등교육기관이나 해외 한국학교에서의 민주시민교육에 관한 사항을 규율하는 법령 또는 조례는 없고, 학교민주시민교육 관련 14개 조례 중 3개 지역⁷⁾의 조례에서만 「유아교육법」상의 유치원을 “학교”의 개념에 포함하고 있으며, 나머지 11개 조례는 “학교”를 「초·중등교육법」 제2조의 학교의 의미로 사용하고 있음.

7) 전북특별자치도, 전라남도교육청, 충청북도교육청

나. 학교시민교육의 기본원칙 및 내용(안 제5조·제6조)

제정안 제5조와 제6조는 각각 민주시민교육의 기본원칙과 내용을 규정하고 있음.

학교민주시민교육법안	학교시민교육법안
제5조(학교민주시민교육의 기본원칙) ① 학생은 개인의 능력이나 사회적 배경에 상관없이 학교민주시민교육을 받을 권리를 가진다. ② 학교민주시민교육은 장기적 차원에서 계획되고 실시되어야 하며, 학교의 모든 교육과정에 포함되어 지속적으로 실시되어야 한다. ③ 학교민주시민교육은 서로 다른 입장이나 관점을 학교 교육과정에서 객관적으로 제공하고 다루어야 한다. ④ 학교민주시민교육은 학생들이 사회문제 해결에 능동적이고 적극적으로 참여할 수 있도록 실시되어야 한다. 제6조(학교민주시민교육의 내용) 학교민주시민교육의 내용은 다음 각 호의 사항을 포함한다. 1. 민주주의의 기본원리 및 민주주의에서 추구하는 가치 2. 우리나라 민주주의 역사와 제도 3. 민주시민으로서의 자유와 의무, 권리와 책임 4. 「대한민국헌법」의 내용과 가치 5. 민주적인 생활원리 6. 의회, 정부, 법원, 정당, 언론, 이익집단, 각종 시민단체의 성격 및 기능과 역할	제5조(학교시민교육의 기본원칙) ① 학생은 개인의 능력이나 사회적 배경에 상관없이 학교시민교육을 받을 권리를 가진다. ② 학교시민교육은 장기적 차원에서 계획되고 실시되어야 하며, 학교의 모든 교육과정에 포함되어 지속적으로 실시되어야 한다. ③ 학교시민교육은 우리 사회에서 서로 다른 입장이나 관점을 학교 교육과정에서 객관적으로 제공하고 다루어야 하며, 주입이나 교화는 금지한다. ④ 학교시민교육은 학생들이 사회문제 해결에 능동적이고 적극적으로 참여할 수 있도록 실시되어야 한다. 제6조(학교시민교육의 내용) 학교시민교육의 내용은 다음 각 호의 사항을 포함한다. 1. 민주주의의 기본원리 및 민주주의에서 추구하는 가치 2. 우리나라 민주주의 역사와 제도 3. 시민으로서의 자유와 의무, 권리와 책임 4. 「대한민국헌법」의 내용과 가치 5. 민주적 토론 및 합리적 의사결정 절차에 대한 이해와 실천 6. 생태, 평화, 미디어 리터러시, 인권 등 시민적 삶의 태도

7. 공공재정의 기능 및 운영원리 8. 민주적 토론 및 합리적 의사결정 절차에 대한 이해와 실천 9. 비판적 사고를 통한 사회참여 및 사회적 책임에 대한 이해와 실천 10. 그 밖에 민주시민의식의 함양과 실천을 위한 내용	7. 의회, 정부, 법원, 정당, 언론, 이익 집단, 각종 시민단체의 성격 및 기능과 역할 8. 비판적 사고를 통한 사회참여 및 사회적 책임에 대한 이해와 실천 9. 그 밖에 시민의식의 함양과 실천을 위한 내용
--	---

안 제5조의 기본원칙은 “학교시민교육”이라는 제도의 기본적인 방향을 제시하는 역할을 하는 규정으로, 교육이 차별없이 평등하게 이루어질 것(제1항), 장기적·지속적으로 이루어질 것(제2항), 다양한 관점을 포괄하여 객관적으로 이루어질 것(제3항), 학생들이 능동적·적극적으로 참여할 수 있도록 할 것(제4항)의 4가지 원칙으로 구성됨. 제정안 제5조제3항이 “주입이나 교화를 금지”한다고 규정하고 있는 점 외에 김문수의원안과 동 제정안의 내용은 동일함.

안 제6조 교육내용에 관한 규정은 구체적으로 학교민주시민교육을 실시함에 있어 수업에 포함하여야 하는 내용을 법률에 명시하고 있음. 한편, 특정 교육에 관한 사항을 법률에 규정하는 경우에 구체적인 교육의 내용까지 법률에 명시하는 것보다는 하위법령에서 정하도록 위임하는 것이 일반적인데⁸⁾, 법률에 비해 개정이 용이한 대통령령 등을 통해 교육 내용을 규정하는 경우 교육환경의 변화 등에 탄력적으로 대응할 수 있다는 장점이 있음.

8) 「장애인복지법」의 인식개선교육, 「아동복지법」의 아동학대 예방교육, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」의 성폭력 예방교육, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」의 학교폭력예방교육, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」의 안전사고 예방교육 등 대부분의 법정 의무교육에서는 교육내용을 하위법령에 위임하고 있음.

그럼에도 불구하고 제정안이 교육내용을 법률에 명시하려는 것은 “시민교육”의 특성상 교육내용의 중립성을 확보할 필요가 있다는 점, 정치적 환경 변화에 영향을 받지 않고 교육이 안정적·일관적으로 이루어질 수 있도록 하기 위하여는 개정 절차를 엄격히 할 필요가 있다는 점 등을 고려한 취지로 이해됨.

김문수의원안과 강경숙의원안 제6조가 공통적으로 규정하고 있는 민주주의의 기본원리(제1호), 우리나라 민주주의 역사와 제도(제2호), 민주시민으로서의 자유와 의무(제3호), 헌법의 내용과 가치(제4호) 등의 사항 중 민주시민교육의 내용으로 적합하지 않거나 논란의 여지가 있다고 판단되는 사항은 없는 것으로 보임.

김문수의원안 제6조제5호의 “민주적인 생활원리”는 그 내용이 다소 불분명한 측면이 있는데, 강경숙의원안 제6조제6호는 이를 “생태, 평화, 미디어 리터러시, 인권 등 시민적 삶의 태도”로 대체하여 보다 구체적으로 교육내용을 명시하고 있음. 김문수의원안은 강경숙의원안과 달리 “공공재정의 기능 및 운영원리”를 교육 내용으로 포함하고 있음.

현재 각 시·도교육청에서 시행 중인 학교민주시민교육 관련 조례 역시 교육내용에 관한 규정을 두고 있는데, 대부분의 “학교”에서 이루어지는 교육이라는 점을 감안하여 학교에서의 민주적 의사결정구조와 참여, 학생자치 등에 관한 사항을 교육내용으로 포함하고 있는바, 개정안 심사 시 다양한 사례를 참고하여 적절한 교육내용을 정할 필요가 있을 것임.

참고로, 「초·중등교육법」 제23조⁹⁾는 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 국가교육위원회가 정하도록 하고 있으며, 같은 법 제24조¹⁰⁾에 따라 교육과정에 교육실시, 교육횟수, 교육시간, 결과보고 등이 의무적으로 부과되는 법정교육을 반영하는 내용의 법령을 제·개정하는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장이 사전에 국가교육위원회와 협의하여야 함.

제정안에 따른 학교민주시민교육의 경우 구체적으로 교육실시와 교육횟수·시간 등이 강제되는 법정의무교육과는 그 성격이 상이한 것으로 보이나, 안 제5조제2항 및 안 제12조제1항에 따라 그 내용이 교육과정에 반영되어 영향을 미칠 것으로 생각되는바, 제정안 심사 시 국가교육위원회와의 합의를 거치는 것이 바람직할 것으로 보임.

제정안과 관련하여 교육부는 안 제5조제2항의 “학교의 모든 교육과정”은 “학교 교육과정”으로 표현함이 적절하고, 「초·중등교육법」 제23조제2항이 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 국가교육위원회에서 정하도록 하고 있다는 점과 이를 법률로 정하지 않고

9) 「초·중등교육법」

제23조(교육과정 등) ① 학교는 교육과정을 운영하여야 한다.

② 국가교육위원회는 제1항에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 국가교육위원회가 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있다.

③ 교육부장관은 제1항의 교육과정이 안정적으로 운영될 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 후속지원 계획을 수립·시행한다.

④ 학교의 교과(敎科)는 대통령령으로 정한다.

10) 「초·중등교육법」

제23조의2(교육과정 영향 사전협의) ① 중앙행정기관의 장은 제23조에 따른 교육과정에 소관 법령에 따라 교육실시, 교육횟수, 교육시간, 결과보고 등이 의무적으로 부과되는 법정교육을 반영하는 내용의 법령을 제정하거나 개정하려는 경우에는 사전에 국가교육위원회와 협의하여야 한다.

② 제1항에 따른 사전협의의 범위 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국가교육위원회에서 정하도록 한 것은 시대 변화에 따라 교육과정 개정이 유연하게 이루어질 수 있도록 하려는 것으로 법률에 교육 내용을 구체적으로 명시하는 것은 현행법 체계에 부합하지 않는 측면이 있다는 점을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

아울러, 교육부는 제정안 제6조가 제시하고 있는 교육 내용은 사회과의 세부 학습 요소로, 교육 내용을 구체적으로 열거함으로써 시민교육을 협소하게 인식할 우려가 있다는 의견을 제출하였고,

국가교육위원회 역시 제정안 제6조와 같이 특정 법률로 교육 내용을 의무화하는 것은 학교 교육과정 운영의 전문성과 자율성을 제약할 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 설명임.

다. 종합계획 수립 등 정책 추진체계(안 제7조~제11조)

제정안 제7조부터 제11조까지는 종합계획 및 연도별계획의 수립, 위원회의 구성 등 학교시민교육 정책 추진을 위한 추진체계에 해당하는 사항을 규정하고 있음.

학교민주시민교육법안	학교시민교육법안
제7조(기본계획의 수립) ① 교육부장관은 학교민주시민교육의 효율적인 실시를 위하여 제11조에 따른 학교민주시민교육위원회의 심의를 거쳐 학교민주시민교육 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 4년마다 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 추진 목표 및 실시 계획 2. 교원의 전문성 강화 방안 3. 교육과정 및 교육내용의 연구·개발 및 보급 4. 재원조달 및 관리방안 ③ 교육부장관은 기본계획의 중요사항을 변경하는 경우 제11조에 따른 학교민주시민교육위원회의 심의를 거쳐야 한다. 제8조(시행계획의 수립·시행 등) 교육감은 기본계획에 따라 시·도 교육청의 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 교육감은 민주적인 의견 수렴 절차를 마련하여 의견을 들어야 한다.	제7조(종합계획의 수립) ① 교육부장관은 학교시민교육의 효율적인 실시를 위하여 제11조에 따른 학교시민교육위원회의 심의를 거쳐 학교시민교육 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 4년마다 수립하여야 한다. ② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 추진 목표 및 실시 계획 2. 교원의 전문성 강화 방안 3. 교육과정 및 교육내용의 연구·개발 및 보급 4. 재원조달 및 관리방안 5. 관련 교육 실행 시 학교 업무 경감 및 지원 방안 ③ 교육부장관은 종합계획의 중요사항을 변경하는 경우 제11조에 따른 학교시민교육위원회의 심의를 거쳐야 한다. 제8조(연도별계획의 수립·시행 등) 교육감은 종합계획에 따라 해당 지방자치단체의 연도별 실시계획(이하 “연도별계획”이라 한다)을 수립·실시하여야 한다. 이 경우 교육감은 민주적인 의견 수렴 절차를 마련하여 의견을 들어야 한다.

제9조(계획수립 등의 협조) ① 교육부장관과 교육감은 기본계획 또는 시행계획의 수립·실시를 위하여 필요한 경우 지방자치단체의 장 및 관계기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따른 협조를 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제10조(공청회) 교육부장관과 교육감은 기본계획 또는 시행계획을 수립할 때에는 공청회를 열어 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 기본계획 및 시행계획 수립에 반영하여야 한다.

제11조(학교민주시민교육위원회) ① 학교민주시민교육에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 학교민주시민교육위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 기본계획 수립에 관한 사항
2. 정책 및 제도개선에 관한 사항
3. 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항

② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 교육부장관이 임명 또는 위촉한다.

1. 학교에서 10년 이상 민주시민교육 활동에 종사한 경력이 있는 사람
2. 대학이나 연구기관에서 민주시민교육 연구를 10년 이상 수행한 사람

제9조(계획수립 등의 협조) ① 교육부장관과 교육감은 종합계획 또는 연도별계획의 수립·실시를 위하여 필요한 경우 지방자치단체의 장 및 관계기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따른 협조를 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제10조(공청회) 교육부장관과 교육감은 종합계획 또는 연도별계획을 수립할 때에는 공청회를 열어 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 종합계획 또는 연도별계획 수립에 반영하여야 한다.

제11조(학교시민교육위원회) ① 학교시민교육에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 학교시민교육위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 종합계획 수립에 관한 사항
2. 정책 및 제도개선에 관한 사항
3. 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항

② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 교육부장관이 임명 또는 위촉한다.

1. 학교에서 10년 이상 시민교육 활동에 종사한 경력이 있는 사람
2. 대학이나 연구기관에서 시민교육 연구를 10년 이상 수행한 사람

3. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)가 추천하는 사람 4. 그 밖에 학교민주시민교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 ④ 위원장과 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있으며 임기가 끝난 위원은 후임자가 임명 또는 위촉될 때까지 그 직무를 수행한다.	3. 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)가 추천하는 사람 4. 그 밖에 학교시민교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 ④ 위원장과 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있으며 임기가 끝난 위원은 후임자가 임명 또는 위촉될 때까지 그 직무를 수행한다.
--	--

동 제정안은 학교시민교육의 실시를 위하여 교육부장관이 4년마다 학교시민교육위원회의 심의를 거쳐 종합계획을 수립하도록 하고 있고(안 제7조), 교육감이 종합계획을 바탕으로 지방자치단체의 연도별 시행계획을 매년 수립·실시하도록 하고 있음(안 제8조). 김문수의원안과 달리 강경숙의원안은 종합계획 수립 시 학교 업무 경감 및 지원 방안을 종합계획의 내용으로 포함하도록 하고 있으며, 김문수의원안은 지방자치단체가 아닌 시·도교육청 차원의 연도별 시행계획을 수립하도록 하고 있다는 점에서 두 제정안은 차이가 있음.

제정안은 계획수립 과정에서 교육부장관과 교육감이 지방자치단체 및 관계기관의 협조를 얻을 수 있도록 하고(안 제9조), 교육부장관과 교육감이 계획 수립 시 공청회를 통해 전문가 등 국민의 의견을 수렴하는 절차를 거치도록 하고 있음(안 제10조). 또한, 제정안은 기본계획 수립에 관한 사항 외에 정책 및 제도 개선에 관한 사항 등 학교시민교육에 관한 사항을 심의하는 기구로 교육부장관 소속의 학교시민교육위원회를 두도록 하고 있음(안 제11조).

제정안은 학교시민교육이 체계적이고 종합적으로 실시될 수 있도록 하기 위한 목적을 가지고 있는바, 이와 같은 추진체계를 통해 효과적인 교육 지원을 기대할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 학교에서 이루어지는 교육이라고 하더라도 정치적 중립과 안정성·일관성을 확보하는 것이 중요한 “시민교육”의 특성과 그 사회적 영향력을 고려할 때,

행정부에 속한 중앙행정기관의 장인 “교육부장관”이 관련 정책 추진 사무를 관장하여 기본계획의 수립, 학교민주시민교육위원회 구성 및 위원 임명·위촉을 담당하도록 하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.

참고로, 행정안전위원회에 계류중인 「민주시민교육지원법안¹¹⁾」과 관련하여 행정안전부에서 민주시민교육의 실행에 있어 정치적 중립성 확보가 중요하므로 공정성·중립성을 담보할 수 있는 독립기관에서 주관하는 것이 적절하다는 의견을 제출하였고, 선거관리위원회 역시 유사한 입장으로 특히 선거 분야의 민주시민교육은 선거관리위원회가 주관하는 것이 바람직하다는 의견을 제출한 바 있음.

제정안과 관련하여 교육부는 교육과정 고시는 국가교육위원회 소관으로 교육과정의 연구·개발 및 보급에 관한 사항을 기본계획에 포함하는 것이 부적절하므로 제정안 제7조제2항을 수정할 필요가 있고¹²⁾, 안

11) 한병도의원 대표발의, 의안번호 제2200850호

12) 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」

제8조의 경우 ‘민주적인 의견 수렴 절차’에 대한 의미가 불분명하여 명확한 표현으로 수정할 필요가 있으며, 안 제10조에 따른 공청회와 관련하여서는 공청회 외에 설명회, 세미나, 설문조사 등 다양한 방식을 통해 의견을 수렴하도록 유도할 필요가 있다는 의견임¹³⁾.

또한, 안 제11조의 학교민주시민교육위원회에 관하여 ① 제2항의 경우 위원의 해촉 및 사임 가능성이 존재하므로 ‘15명 이내의 위원’으로 수정할 필요가 있으며 ② 제3항의 경우 ‘민주시민교육 활동’, ‘민주시민교육 연구’, ‘학교민주시민교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람’이 의미하는 바가 불분명하므로 시행령에 위임하여 구체화할 필요가 있다는 점, ③ 제4항의 경우 연임제한 규정이 없어 장기 재임으로 위원회가 폐쇄적으로 운영될 가능성이 존재한다는 점을 고려할 필요가 있다는 의견을 제출하였음.

아울러, 충청북도교육청은 위원회 구성 시 시민단체 추천을 통해 정치·이념적 입장을 가진 인물이 진입함에 따라 교육정책 결정 과정에서 현장의 의견보다 이념이 우선적으로 반영될 우려가 있고,

제12조(국가교육과정 기준 및 내용의 고시 등) ① 위원회는 국가교육과정(「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 운영하는 교육과정을 말한다. 이하 같다)의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하여 고시하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따라 고시한 국가교육과정에 대하여 조사·분석 및 점검을 할 수 있고, 그 결과를 국가교육과정에 반영하도록 노력하여야 한다.

③ 그 밖에 국가교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하는 데 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

13) 「인성교육진흥법」

제8조(공청회등의 실시) ① 교육부장관과 교육감은 종합계획 및 시행계획을 수립하려는 때에는 공청회, 설명회, 세미나, 설문조사 등 다양한 방식(이하 이 조에서 “공청회등”이라 한다)으로 국민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 하며, 공청회등에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 종합계획 및 시행계획 수립에 반영하여야 한다.

② 공청회등의 실시에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

“풍부한 경험” 등의 불명확하고 자의적인 표현 사용 시 특정 정치 성향이나 이해관계자 중심 위원 위촉으로 위원회의 공정성 훼손 위험이 있다는 점을 고려할 필요가 있다는 설명임.

행정안전부의 경우 위원회의 효율적 운영을 위하여는 유사 위원회를 연계·통합하거나 정책자문위원회를 활용하는 것이 바람직한바, 제정안 제11조에 따른 학교시민교육위원회를 별도 위원회로 설치하기보다는 추진체계 등이 유사한 「인성교육진흥법」상의 인성교육진흥위원회와 연계 통합하여 운영하거나 교육부 내 정책자문위원회를 활용하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다는 입장이므로 심사 시 고려할 수 있을 것임.

라. 학교시민교육의 운영(안 제12조)

학교민주시민교육법안	학교시민교육법안
제12조(학교민주시민교육의 운영) ① 교육부장관은 교육과정에 민주시민교육을 반영한다. ② 학교의 장은 시행계획 및 교육대상의 연령 등을 고려하여 매년 학교민주시민교육에 관한 교육계획을 수립하여 실시하여야 한다. ③ 학교의 장은 일관적, 체계적인 교육을 위하여 교직원 중 학교시민교육 책임자를 지정할 수 있다. ④ 고등교육 기관의 장은 학교의 민주적 의사결정절차에 따라 민주시민교육 관련 과목을 개설할 수 있다. ⑤ 「고등교육법」 제41조에 따른 교육대학·사범대학(교육과 및 교직과정을 포함한다) 등 이에 준하는 기관으로서 교육부령으로 정하는 교원양성기관은 예비교원의 학교민주시민교육 지도 역량을 강화하기 위하여 관련 과목을 개설할 수 있다.	제12조(학교시민교육의 운영) ① 교육부장관과 교육감은 학교 교육과정에 시민교육을 반영한다. ② 학교의 장은 연도별계획 및 교육대상의 연령 등을 고려하여 매년 학교시민교육에 관한 교육계획을 수립하여 실시하여야 한다. ③ 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 학교의 민주적 의사결정절차에 따라 시민교육 관련 과목을 개설할 수 있다. ④ 「고등교육법」 제41조에 따른 교육대학·사범대학(교육과 및 교직과정을 포함한다) 등 이에 준하는 기관으로서 교육부령으로 정하는 교원양성기관은 예비교원의 학교시민교육 지도 역량을 강화하기 위하여 관련 과목을 필수로 개설하여 운영하여야 한다.

안 제12조는 학교시민교육의 운영에 관한 사항으로, 학교 교육과정
에의 시민교육 반영 의무(안 제1항)와 학교시민교육에 관한 교육계획
수립·실시의무(안 제2항) 등을 규정하고 있음. 김문수의원안과 달리
제정안은 교육부장관 뿐만 아니라 교육감에게도 학교 교육과정에 민
주시민교육을 반영하도록 의무를 부과하고 있음.

또한, 김문수의원안이 일관적·체계적 교육을 위해 학교의 장이 교직원 중에서 학교민주시민교육 책임자를 지정할 수 있도록 하고 있는데 비해(김문수의원안 제12조제3항), 동 제정안은 유사한 규정을 두지 않고 있다는 점에서 차이가 있음.

아울러, 두 제정안은 공통적으로 고등교육기관에서의 시민교육에 관한 사항을 규정하고 있는데, 제정안에 따르면 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 학교의 민주적 의사결정 절차에 따라 민주시민교육 관련 과목을 개설할 수 있고(안 제3항), 교육대학과 사범대학 등 교원양성기관은 예비교원의 학교민주시민교육 지도 역량을 강화하기 위하여 관련 과목을 개설하여야 함(안 제4항). 다만, 김문수의원안은 과목개설을 기관의 재량으로 규정하고 있으나 강경숙의원안은 이를 의무사항으로 규정하고 있음.

제정안 제1항과 관련하여 교육부는 교육과정 고시는 국가교육위원회의 소관으로 교육부장관의 권한이 아니므로 교육과정 반영 의무의 주체를 교육감으로 수정할 필요가 있다는 의견이며,

국가교육위원회는 교육과정에 관한 교육부장관과 시도교육감의 역할이 법령에 이미 규정되어 있어 제정안과 상충될 우려가 있는바, 유사 입법례를 참고하여 제정안의 의무를 노력의무로 수정할 필요가 있다는 입장임¹⁴⁾.

14) 「경제교육지원법」 제5조 ② 국가는 학교에서 경제교육이 체계적이고 연속적으로 실시될 수 있도록 노력하여야 한다.

또한, 교육부는 안 제2항과 관련하여 한국학교는 소재국의 법령에 따라 설립·운영되어 국내법의 적용에 한계가 있으므로 동 제정안과 「재외국민의 교육 지원 등에 관한 법률」 간의 충돌을 막기 위해 한국학교에 대하여는 소재국의 특성과 교육적 요구 등을 고려하여 자율적으로 계획을 수립·실시할 수 있도록 문구를 수정하는 것이 바람직하다는 설명임.

아울러, 교육부는 「고등교육법」 제2조에 따른 학교는 같은 법 제21조 등에 따라 이미 민주시민교육을 비롯한 다양한 교육을 학칙으로 정하는 바에 따라 운영할 수 있으므로 안 제3항을 삭제할 필요가 있고,

교원양성기관은 초·중등 교육과정의 시민교육 관련 내용을 교직과목 및 전공과목의 교육과정에 이미 반영하여 운영하고 있어 안 제4항과 같이 학교시민교육 지도 역량 관련 교과를 별도로 필수 개설하도록 하는 것은 중복 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출하였음.

문 의 처
02)6788-5186

「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」 제10조 ② 환경부 장관은 환경교육에 관한 기본 내용이 제1항제1호, 제1호의2 및 제2호에 따른 학교 및 어린이집의 교육활동에 반영될 수 있도록 교육부 장관에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 교육부장관은 이를 반영하도록 노력하여야 한다.