

法과 民主市民教育**

— ‘민주주의를 위한 시민법률교육’의 방향 모색 —

洪 準 亨*

<目 次>

I. 序 論	IV. 民主市民을 위한 法律教育의 發
II. 民主市民教育과 法	展方案
III. 民主市民을 위한 法律教育의 現	V. 結 論
況과 問題点	

<요 약>

오늘날 모든 문명사회가 지향하고 있는 법치민주주의의 실현은 그 구성원의 성숙한 법의식과 능동적인 법적 실천을 바탕으로 해서만 이루어지진다. 법치주의의 초석이 될 수 있는 주체적인 법적 실천능력을 갖춘 시민을 양성하기 위한 법률교육(법교육)은 민주시민교육의 불가결한 구성부분이자 주된 영역이며, 따라서 법은 민주시민교육의 목표설정에서 빠질 수 없는 요소이다. 그러나 그동안 우리나라의 경우 민주시민교육에 관한 논의에서 법률교육의 중요성이 소홀히 취급되어 왔던 것이 사실이다. 이러한 문제의식에서 이 글은 지속가능한 참여민주주의를 위한 민주시민교육의 구성부분으로서 시민법률교육의 방향을 모색하였다. 이를 위하여 먼저 민주시민교육과 법의 관계를 검토한 후, 민주시민을 위한 법률교육의 현황과 문제점을 논의하고 그 발전방향을 모색하였다.

I. 序 論

과거 개발독재시대에는 권위주의적 정권이 대중, 특히 학생, 노동자 등을 위시한 정치적 비토그룹들(political veto groups)에게 정치로부터의 절연을 강요하고 대중들의 정치적 무관심을 조성함으로써 그 정권유지의 목적을 달성할 수 있었다.

*서울대학교 행정대학원 조교수

**이 글은 한국학술진흥재단의 연구지원하에 작성된 것임.

특히 80년대 들어 '80년 서울의 봄', 광주사태 등과 같은 정치적 격변을 거쳐 '신군부'에 의해 부과된 정치적 억압체제는 당시 대학생들 사이에 정치적 좌절과 절망을 확산시키면서 동시에 학생운동을 급진과격화·좌경화하는 계기가 되었다. 이렇듯 대학을 중심으로 한 학생운동이 '폭력 대 폭력'의 대항이데올로기를 형성하여 정치적 비토그룹으로 성장하는 동안, 대중은 정치적 욕구를 분출 또는 해소할 수 있는 기회를 박탈당하거나 그 기회를 활용하지 못한채 침묵하는 다수(침묵하는 세대)로 남을 수밖에 없었고, 이러한 정치적 관심의 양극화경향은 오늘날까지도 극복되지 못한 낙후된 정치문화를 낳는 대반이 되었다. 이 시기에 정부는 정치적 반대세력들을 '순화'하려고 노력하는 한편, 이들을 대중으로부터 고립시키기 위한 목적에서 이데올로기 비판위주의 정치교육을 실시하였다. 이러한 반체제·반정부세력을 표적으로 「반공—민주주의—현상유지」를 고착시키는 것을 목적으로 한 정치교육의 이데올로기적 성격은 박정희정권이래 우리나라 정치교육의 성격을 규정하는 특징이 되었다. 그러나 정부에 의해 강요된 이러한 정치교육은 실제 정권안보의 목적에 치우친 나머지 실효를 거두지 못했고 오히려 사회내의 이념적 갈등을 심화시킨 것으로 비판되었다(이화수, 1994: 15-24). 1980년대 후반, 6·29선언을 계기로 성립한 노태우정권하에서도 상대적인 민주화의 진전과 부분적인 정치적 개방화가 이루어졌으나, 사회적 갈등과 체제에 대한 저항은 오히려 물리적 폭력에 의한 정치적 억압의 완화의 결과로 더욱 빈발하였고, 정치교육의 이데올로기적 성격은 변함없이 유지되었다. 그 이후 1990년초 들어선 문민정부는 국가주도적 정치교육을 상당부분 포기·완화하였고 그 이데올로기적 성격도 대폭 탈색시켰으나(전득주, 1995: 40), 현재에도 정치교육의 이데올로기적 편향이나 정치적 의도성에 대한 사회적 혐의가 근본적으로 불식된 것은 아니다. 이처럼 우리나라의 정치교육은 주로 정권의 정치적 목적하에 주도되었고, 체제유지 이데올로기에 의해 지배되었다는 데 특징을 지니고 있었다.¹⁾ 정치교육의 목표는

1) 전득주교수(1995: 34-41)는 한국의 민주시민교육의 전개과정을 미국식 민주시민교육의 수용과 변용(1945-1960), 군사문화와 경제성장기의 반공안보교육(1961-1987), '6·29' 민주화선언 이후의 민주시민교육(1987-현재) 3기로 나누어 살펴본 후 1. 미국의 결정적 영향, 2. 교육의 목표와 내용면에서 외적 환경요인(정치·경제·사회적 요인)의 결정적 영향, 3. 미국식 민주주의로부터의 유리 및 한국적 상황에 대한 실천적 적응의 실패, 4. 기득권층의 위법행위로 인한 헌법 및 법 준수교육의 실패, 5. 공동체생활을 위한 규범적 강조와 그 실패, 6. 정권유지 목적에 의한 민주시민교육의 중립성 침해 등을 지적하고 있다. 종합적으로

주로 정치적 반대세력의 사회적 고립과 무력화에 맞추어졌고, 정치적 무관심과 좌절의 결과 침묵하는 다수로 남았던 시민대중들의 정치적 사회화·활성화(politische Vergesellschaftlichung bzw. Aktivierung)는 정치사회적 불안요인으로 간주되었다. 그러나 문민정부 제 2기의 성립을 앞두고 있는 오늘날 정치교육, 즉 민주시민교육은 종전과는 사뭇 다른 사회적 맥락을 부여받고 있다. 그것은 무엇보다도 반세기 이상의 독재와 혼란의 경험을 거쳐 이제 맹아기에 접어든 한국민주주의의 건전하고 지속가능한 발전을 위한 토대를 구축하기 위하여 이제 진정한, 특정 정치적 반대세력이 아니라 다수의 시민이 지속가능한 민주주의에 능동적으로 참가할 수 있도록 하는 데 목표를 두는, 민주시민교육²⁾이 필요하게 되었기 때문이다.

민주시민교육과 법의 관계는 종래 소홀히 다루어지거나 의도적으로 무시되었던 적도 있었으나 오늘날 불가분의 기능적 관계를 맺고 있다는 것이 지배적인 견해이다. 사실 모든 시대, 모든 종류의 법이 민주주의의 조건이 되었던 것은 아니었지만, 오늘날 모든 문명사회가 지향하고 있는 민주주의는 법치주의 또는 법의 지배(Rule of Law)를 기초로 한 법치민주주의라 할 수 있다. 법치국가의 성장과 법문화적 발전은 그 구성원의 성숙한 법의식과 능동적인 법적 실천을 바탕으로 해서만 이루어지므로 법치주의의 초석이 될 수 있는 주체적인 법적 실천능력을 갖춘 시민을 양성하기 위한 법률교육(법교육)은 민주시민교육의 불가결한 구성부인이자 주된 영역이라고 하지 않을 수 없다. 마찬가지로의 이유에서 법은 민주시민교육의 목표설정에서 빠질 수 없는 요소라 할 수 있다. 그러나 그동안 우리나라의 경우 민주시민교육에 관한 논의에서 법률교육의 중요성이 그다지 강조되지 못했

'6·29' 선언 전까지 한국의 민주시민교육은 실제에 있어 「반공 = 민주주의 = 친미 = 분단고착화」의 방향으로 나가는 경향을 보였다는 것이다.

- 2) 민주시민교육의 개념은 대체로 국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치와 관련된 사회현상에 관한 객관적 지식을 갖추고 정치적 상황을 올바르게 판단하며 비판적 의식을 갖고 모든 정치과정에 참여할 수 있도록 하기 위한 모든 수준의 교육을 말하는 것으로 이해된다. 이것은 정치문화(political culture)와 정치사회화(politische Sozialisation: political socialization)의 개념과 밀접한 관련을 가지며, 정치교육과 정치사회화를 엄밀히 구별하기는 곤란하다(김충남, 1982: 201). 민주시민교육의 개념에 관하여는 전득주, 1995: 29, 34; 허영식, 1997: 41-42; 오일환, 1995: 525-527 등을 참조. 한편 '정치교육'이란 용어가 가지고 있는 정치적 혐의를 회피하기 위하여 '민주시민교육'(Democratic Civic Education)이란 용어가 일반적으로 선호되고 있다.

고 또 실제상으로도 제대로 고려되지 못했던 것이 사실이다. 이 글은 이러한 문제의식에서 지속가능한 참여민주주의를 위한 민주시민교육의 구성부분으로서 민주주의를 위한 시민법률교육³⁾의 방향을 모색하고자 한다. 이를 위하여 먼저 민주시민교육과 법의 관계를 검토한 후, 민주시민을 위한 법률교육의 현황과 문제점을 논의하고 그 발전방향을 모색해 보기로 한다.

Ⅱ. 民主市民教育과 法

1. 民主市民教育과 法의 關係

민주시민교육과 법은 어떠한 관련을 맺는 것인가? 법규범은 아무렇게나 추상적으로 만들어지는 것이 아니라 한 사회의 인간적 가치전체, 도덕 및 윤리규범, 그리고 이와 관련된 바람직한 정치질서에 대한 관념으로부터 나온다. 이런 의미에서 법은 그때 그때 한 사회의 지배적인 가치를 반영하는 것이다. 가령 법이 개인을 전체 국민공동체의 일부로 파악함으로써 인종주의와 지도자독재를 관철시키는데 기여했고 심지어 모든 법이 총통의 명령으로 대치될 수 있는 상황에 이르렀던 것이 독일의 국가사회주의(Nationalsozialismus)였다면, 개인을 집단의 일부로 파악하고 계급투쟁과 일당독재의 계급적 도구로 봉사함으로써 급기야 중앙의 정치국(Politburo)이 사실상 최고의 입법기관이 되기에 이른 것이 사회주의국가의 현실이었다. 반면 민주주의는 개인의 자유, 사회의 다원성 그리고 공동생활과 의사결정에 필요한 일반적 구속력과 각 사회에 특유한 개인주의 및 다원주의적 요구를 조화시키고자 하는 법질서와 지배질서를 기초로 하고 있다는 점에서 이들과 구별된다. 물론 이러한 법 및 지배질서는 전혀 긴장없는 완전한 의미의 사회적 조화를 달성할 수는 없다. 그렇지만 여기서 보다 더 중요한 것은 그 법질서의 기초를 이루는 동시에 그것을 차별화하는 기준이 되는 규범적 원리들이 존재한다는 사실이다. 이러한 규범적 원리들은 법질서의 기초를 이루는 가치관을 표현하며 가령 기본권의 보장은 그중 가장 기본적인 가치에 해당한다. 이처럼 법이 그 사회의 지배적인 가치질서를 표현하는 것인 이상, 민주시민교육의 대상이 되어야 한다는 것은 지극히 당연한 일이다.

3) '민주주의를 위한 시민법률교육'은 민주시민교육의 목표를 법부문에 맞춘 개념으로서 민주시민의 육성을 위한 법률교육을 의미하는 뜻으로 사용한다. 본문에서 '민주주의를 위한 법률교육'이라는 표현도 그와 동일한 의미로 사용될 것이다.

민주시민교육과 법의 관계에 대하여는 과거 일부에서 법은 단지 형식적 성격만을 지니고 있어 정치교육(politische Bildung) 또는 민주시민교육(Democratic Civic Education)의 대상에서 배제되어야 한다는 견해가 표명되기도 했다. 그러나 정치교육이 법을 정치교육의 대상영역에서 배제하게 되면 오히려 그 가장 중심적인 대상인 정치질서(politische Ordnung)를 상실하게 된다는 점에서 그러한 견해는 타당하다고 볼 수 없다. 헌법이 상정하고 있는 법과 정치의 관계를 보더라도 이 점은 분명히 드러난다. 헌법이 바탕으로 삼고 있는 질서는 결코 가치중립적이거나 가치초월적 질서가 아니다. 그것은 국가와 사회에 있어 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 자유와 평등 등과 같은 인간존중을 뒷받침해 주는 가장 중요한 원리들을 지속적이고 불가변의 질서로 정착시킨 적극적인 가치질서이다. 일국의 최고법규범으로서 헌법은 법률에 대한 우위를 지닐 뿐만 아니라 정치를 구속한다. 정치는 국민주권(Volkssouveränität)을 내세워 헌법을 무시하는 것은 결코 허용되지 않는다. 이는 이미 국가 이전에 존재하는 근본적인 가치 및 법 원칙은 그때 그때 다수의 결정을 통하여 표현되는 국민의 의사에 우선한다는 것을 뜻한다(Oberreuter, 1997: 317).

다른 한편, 법은 기존의 지배질서를 정당화하는 도구에 불과하기 때문에 민주시민교육에 법을 끌어들이는 것은 결국 기존의 지배질서를 고착시키는 결과를 가져온다는 비판이 제기될 수 있다. 이것은 70년대 이래 구미에서 발전된 네오마르크시즘이나 비판법학에서 제기되었던 법의 계급지배 또는 이데올로기적 지배도구로서의 성격에 대한 논의를 지배했던 입장이었다. 70년대 독일의 교육학논의에서도 법에 관한 문제를 다루는 정치교육은 본질적으로 보수적인 성격을 띠 수밖에 없다는 견해가 강력히 제기되었다. 사실 법은 역동적인 사회발전을 반영하며 그것에 형식을 부여하는 것이라는 점에서 다른 어느 부문보다도 보수적 성격을 가진다는 사실을 부인할 수는 없을 것이다. 또 법이 규범체계로서 그 근본적인 원리에 있어 — 설사 법규범과 현실의 괴리를 완전히 회피할 수 없을지라도 — 자족적·자기완결적인 성격을 가질 수밖에 없는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 법은 그 자체가 하나의 역동적인 질서이기도 하다. 보수적인 것은 오로지 그것이 불가침의 기초로 삼고 있는 기본원리, 즉 정치적·사회적 공동생활에 대한 근본적 합의를 보장하는 기본원리일 뿐, 법은 그 자체가 사회적 환경변화에 적응하면서 동시에 그것을 변화시키는 역동적 질서인 것이다. 이러한 이유에서 민주시민교육에 있어 법에 대한 논의는 “변화의 기회”(Chancen für Veränderungen: Sandmann, 1975: 102)와 모든 정치체제에 존재하는 변화와 현상유지 사이의 긴장을 제시해주는 장이 된다(Oberreuter, 1997: 319).

이렇게 볼 때 법은 민주시민교육의 대상에서 배제되어서는 아니되며 오히려 민주시민교육의 주요대상이자 영역으로서 부가되어야 한다고 결론지을 수 있다.

2. 민주主義를 위한 法律教育의 概念과 類型

2.1. 민주主義를 위한 法律教育의 概念

민주시민교육의 일환으로서 법률교육의 개념에 대한 공식적 정의는 확립되어 있지 않다. 다만 그 단서가 되는 것은 그것이 앞서 본 바와 같은 민주시민교육의 개념의 하위개념이라는 사실이며, 그 내용이 법에 관한 것이라는 점이다. 그밖에 민주주의를 위한 법률교육의 개념은 소극적으로 다른 법률교육의 개념과의 구별을 통하여 주어질 수 있다. 첫째, 민주주의를 위한 법률교육은 주로 대학에서 이루어지는 법학교육과는 구별된다: 민주시민교육의 일부로서 법률교육은 축소된 법학교육(Rechtswissenschaft und ihre Systematik)의 모사(Abbild)는 결코 아니다(Perschel, 1988: 577ff.). 대학에서의 법학교육도 법률전문교육 이외에 민주시민으로서의 법적 소양을 갖추도록 하기 위한 일반법률교육을 포함하는 것이 일반적이고 또 법학을 전공하지 않는 학생들을 위해서도 법학교양교육의 기회가 주어지고 있으므로, 그 한도내에서는 민주주의를 위한 법률교육도 법학교육과 전혀 무관한 것이라고는 볼 수 없다. 그러나 민주주의를 위한 법률교육은 대학이상의 수준에서 대학, 사법연수원 등 전문적 공식기관에 의하여 미리 한정된 대상집단에 대하여 제공되는 법학교육 또는 법률실무교육과는 목표와 대상, 방법, 교육내용 면에서 판이하게 다르다. 후자는 주로 법이론의 이해와 적용, 법실무에 대한 전문지식의 전수에 목표를 두고 있고 그에 따라 사전에 치밀하게 짜여진 교육방법과 과정에 의해 진행되는 데 비하여 후자는 이미 앞에서 본 바와 같이 국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치와 관련된 사회현상에 관한 객관적 지식과 판단능력을 갖추고 비판적 의식을 갖고 모든 정치과정에 참여하는 데 요구되는 민주역량을 배양하기 위한 것이기 때문이다.

둘째, 민주주의를 위한 법률교육은 단순히 일상생활에서 빈번히 발생하는 매매계약이나 임대차계약의 문제같이 전형적인 법률문제를 해결하기 위한 법률상식(Rechtskunde)을 전수하는 것과는 구별되어야 한다(Oberreuter, 1997: 321). 물론 이러한 일상적인 법률문제를 통하여 그 사회심리적 배경이나 그 토대를 이루고 있는 법원리를 분명히 한다든지(Mickel, 1995: 765), 그러한 법률 및 법률문제들의 역사적·사회적 조건, 그 가능한 대안, 공동체의 법철학적 기초와의 충돌가능성

을 논의하는 것도 민주시민교육의 차원에서 충분히 생각할 수 있는 일이다 (Oberreuter, 1997: 321). 그렇지만 민주주의를 위한 법률교육은 단순히 법적 지식과 법률서비스를 제공하는 것을 주목적으로 하는 법률상담이나 법률구조와는 목적과 방법, 교육의 지속성 등에 있어 뚜렷한 차이점을 지니고 있다.

이렇게 볼 때 민주시민교육의 일환으로서 법률교육이란 민주시민의 양성을 목표로 모든 사회구성원에게 비단 형식적 의미의 성문법 뿐만 아니라 불문법적 법원리, 법질서, 법치주의, 법의식·법감정과 법문화 등을 대상 및 수단으로 삼아 민주주의적 생활방식, 민주적 판단 및 행동능력을 배양시키는 것을 내용으로 하는 교육을 말한다고 정의할 수 있을 것이다.

2.2. 民主主義를 위한 法律教育의 類型

민주시민교육 일반의 경우와 마찬가지로 민주시민을 위한 법률교육의 유형도 다음과 같은 기준에 의하여 분류될 수 있다. 즉 수준별로는 초등학교, 중학교 및 고등학교 등 초·중등교육과정에서의 법률교육, 대학 이상의 고등교육과정에서의 법률교육, 그리고 사회교육과정에서의 법률교육으로 나눌 수 있고, 조직별로는 학교에서의 법률교육, 학교이외의 공공기관에 의한 법률교육, 학교이외의 비공식 조직에 의한 법률교육으로 나눌 수 있으며, 내용별로는 법학교육, 법의식 함양 및 제고를 위한 교육, 법과정에 대한 참여를 위한 교육 등으로 나눌 수 있다.⁴⁾

여기서 민주주의를 위한 법률교육의 차원으로 특히 전략적 의미를 가지는 것은 학교외 사회교육과정에서의 법률교육, 즉 성인을 위한 계속교육 및 청소년을 위한 법률교육과 초·중등학교 등 학교내에서의 청소년을 위한 법률교육이라 할 수 있다. 물론 대학 등을 중심으로 이루어지고 있는 법학교육·법실무교육도 덜 중요하거나 부차적인 중요성을 가지는 데 불과한 것은 아니다. 그렇지만 민주시민교육의 이념과 목표에 비추어 볼 때 법학교육이나 법실무교육보다는 그밖의 영역에서 수행되는 법률교육의 중요성이 상대적으로 부각되어야 한다는 것이다.

3. 民主主義를 위한 法律教育의 目標, 對象과 方法

3.1. 民主主義를 위한 法律教育의 目標

민주주의를 위한 법률교육의 가장 궁극적인 목표는 시민들이 민주주의를 실천

4) 이들 분류외에도 '가정에서의 법률교육'도 생각할 수는 있겠지만 여기서는 별도로 다루지 않는다.

하는 데 필요한 정치적 판단능력과 실천능력을 갖추도록 하는 데 있다. 이것은 시민들이 법적 성숙성(Rechtsmündigkeit)을 갖추도록 하는 것을 의미한다(Oberreuter, 1997: 321). 그것은 불법에 대한 감수성을 높이고 법을 위하여 행동할 수 있는 능력을 배양하는 것이며, 비단 자기의 권리 뿐만 아니라 타인의 권리, 사회전체의 이익을 위하여 스스로를 헌신할 수 있는 의지와 역량을 함양하는 것이라 할 수 있다.

그것은 무엇보다도 법과 법질서, 법치주의의 성격과 구조를 정확히 이해하고 그러한 이해에 터잡아 현실을 비판적으로 판단·평가하고 경우에 따라 그러한 현실적 법과정에 능동적으로 참가할 수 있는 실천능력을 갖추는 동시에 법지식·법 의식 등 법질서의 실현에 직·간접적 영향을 주는 범문화적 요인들을 민주주의에 합당하게 형성해 나갈 수 있도록 하는 데 있다. 민주시민을 위한 법률교육이 목표로 삼아야 할 법치주의의 요소는 다음에 보는 바와 같다.

3.2. 民主主義를 위한 法律教育의 對象과 方法

앞에서 본 바와 같이 법률교육이 민주주의를 실현하기 위한 교육으로서 민주시민교육의 불가결한 구성부분을 이루는 것이라면 민주시민교육에 있어 법은 어떠한 위상을 가지는 것일까? 그것은 첫째, 법은 민주시민교육의 주된 대상이 되며, 둘째, 법 자체가 민주시민교육의 수단인 것이다. 이를 보다 구체적으로 살펴 보기로 한다.

3.2.1. 教育의 對象으로서 法

법이 민주시민교육의 주된 대상이라면 그것은 무엇보다도 법이 민주주의의 기본규범, 즉 '게임의 규칙'으로서 가지는 중요성 때문이다. 민주주의의 실천을 위한 교육에 있어 그 경기규칙에 관한 부분은 필수불가결한 것이다. 그러나 민주시민교육의 주된 대상으로서 법은 이미 앞에서 본 바와 같이 비단 형식적 의미의 성문법외에도 불문법적 법원리, 법질서, 법치주의, 법의식·법감정과 범문화 등 까지를 포함하는 가장 넓은 의미의 그것을 말한다고 보아야 한다.

3.1.1. 法·法秩序

어느 사회에나 무엇이 법이고 무엇이 불법인가에 관한 규범적 척도는 존재한다. 이것은 일반적으로 수용되고 필요하며 또 온당하다고 여겨지는 공동생활의 행동방식과 규칙들을 정해주는 기준이 된다. 이와같이 정치사회적 질서의 기초를 이루는 구속적 규범합의(Normenkonsensus)의 관념은 거의 모든 정치사상에서 개인의 사회화(Vergesellschaftlichung)와 불가분의 관계를 맺는 것으로 이해되고 있

다(Oberreuter, 1997: 315). 무엇인 올바른가에 대하여는 다양한 구속력을 가진 규범들이 존재하는데 그중 법규범은 주로 합의와 상호작용에 구속력을 의존하는 여타의 사회규범과는 달리 조직화된 국가권력에 의한 제재에 의하여 그 구속력을 발휘한다는 데에 특징을 가진다(BpB, 1991b: 5). 이러한 법의 강제가능성은 국가에 의해 보장되며, 행정기관, 경찰, 검찰, 법원 등과 같은 기구에 의해 관철된다. 이처럼 국가에 의해 보장된 사회규범, 즉 국가법을 우리는 법규범이라고 부르는 것이다. 이러한 객관적인 의미에서의 법은 '법질서'(Rechtsordnung)라는 용어로도 표현된다(Kaufmann, 1992: 924). 즉 그것은 인간의 집단 상호간의 관계, 이들과 우월적 지위를 가지는 공권력의 주체에 대한 관계 또는 그들 상호간의 관계를 규율하는 모든 법규범의 총체를 말한다.

그러나 법의 개념은 이러한 국가법의 개념에 국한되는 것은 아니며 인간이 인간으로서 가지는 존엄과 가치, 계약준수(pacta sunt servand)의 원칙, 자연적 정의(Natural Justice)의 원칙 등과 같이 그 실정법적 수용여부를 불문하고 법질서 전체의 기초를 이루는 많은 불문법원리들 역시 법의 불가결한, 오히려 보다 근본적인 의미를 갖는 구성부분들이다. 또한 법은 공식적으로 제정된 제정법 이외에도 관습법, 판례법 등 공식적인 입법절차를 거치지 않고 법공동체(Rechtsgemeinschaft)에서 생성되어 규범적 구속력을 가지는 불문법을 포함하고 있다. 현대법의 발전과정상 성문법 또는 제정법의 비중이 점점 커지고 있는 것은 거스를 수 없는 대세라고 할 수 있으나 그같은 경향이 지속되는 가운데서도 이러한 불문법의 중요성은 결코 과소평가될 수 없다. 오히려 이들 불문법이야말로 법공동체가 필요로 하는 가치질서를 반영하며 그 구성원의 규범적 지지에 의해 뒷받침되고 있는 것들이기 때문이다.

이렇듯 법의 존재구조 및 현상형태 자체가 단순하지 않다는 데서 민주시민교육의 대상으로서 그 의미가 더욱 부각되지 않을 수 없다. 특히 앞에서 본 바와 같은 불문법원리들은 그 대부분이 가치대유적인 규범(value-laden)들이기 때문에 사회화과정을 통하여 충분한 시간을 가지고 자유로운 토론을 거쳐 수용될 수 있어야 한다. 민주주의를 위한 법률교육은 시민들에게 이러한 법규범들의 생성과정과 구속력발생의 조건, 사회적 기능, 적용영역 및 방식을 쉽게 이해시키는 것을 목적으로 한다(BpB, 1991b: 6). 반면 이러한 법에 대한 일반적 이해외에도 우리나라의 민주시민교육의 대상에서 빠져서는 아니될 또 하나의 더욱 현실적인 의미를 가지는 요소가 있다. 그것은 한국법의 실상을 객관적으로 파악하고 이해하는 문제이다.

알게 모르게 우리는 흡사 소송돌이와 같은 법적 변화 속에 살고 있다. 아마도 한국처럼 빈번한 법적 변동이 일어나는 나라는 세계 어디에서도 찾기 어려울 것이다. 특히 지난 10여년이래 진행되어 온 민주화과정과 문민정부의 개혁에 따른 입법영역에서의 변화와 헌법재판소와 법원에 의한 관례의 변화, 학설의 발전은 한국법에 엄청난 변화를 초래했다. 성문법령만 근 4천개를 헤아리며, 그것도 하루가 멀다 하고 새로운 법령이 만들어지고 바뀌고 있다. 법률관련문헌이나 자료 등 법정보 역시 붓물처럼 쏟아져 나오고 있고, 법학 역시 양과 질 모든 면에서 괄목할 만한 발전과 변모를 거듭하고 있다. 한국법이 이처럼 극심한 변화를 겪고 있다는 것은 그만큼 한국사회가 급변해왔다는 것을 의미한다. 해방이후 한국사회가 겪었던 변화와 충격은 그 내용이나 급격함에 있어 사상 유례를 찾기 힘든 것이었다. 그동안 한국사회가 체험한 특수한 현실이 법을 통해 표출되면서, 특히 민주화가 진전됨에 따라 한국 특유의 법체제와 법질서가 서서히 정착되고 있다. 물론 한국법은 한국사회의 요구를 제대로 수용하는 데 실패한 때도 적지 않았고 또 오늘날에도 그러한 부분이 상당부분 남아있는 것은 사실이다. 그러나 한국법이 점점 더 법으로서의 위상과 규범력을 확대해 나가고 있고 그러한 과정에서 한국법 특유의 면모를 갖추게 된 것도 부정할 수 없는 사실이다. 민주시민교육은 이러한 한국법의 실상을 시민들에게 객관적으로 전달함으로써 그 배경을 이루는 한국사회의 현실에 대한 이해를 증진시킬 수 있다.

그러나 민주주의를 위한 법률교육의 목적은 이러한 법규범에 관한 지식이나 실정법의 내용을 일종의 '요약된 법학개론'과 같은 방식으로 가르치는 것은 아니다. 물론 법과 한국법의 이해는 가장 핵심적인 교육의 목표이다. 그렇지만 이것은 어디까지나 민주시민으로서의 판단능력과 실천능력을 갖추도록 도와주는 민주주의역량 육성의 목표에 봉사하는 것이어야 한다.

3.1.2. 法治主義

20세기 후반까지 진행된 법적 변화를 설명해주는 가장 보편적인 준거는 '법의 지배' (Rule of Law: Herrschaft des Rechts) 또는 '법치주의' 라는 법적 범주이다.⁵⁾

일찍이 막스 베버(Max Weber)에 의해 근대사회의 표징으로 확인되었던 법의

5) 앞으로 전개될 논의에서 '법치주의'나 '법의 지배'란 용어는 무차별적으로 사용될 것이며, 또 근대사회의 법적 패러다임(Legal Paradigm)을 대표하는 핵심적이고 공통적 법원리적 범주로 간주될 것이다. 이런 의미에서 법의 지배는 특수한 역사적 범주를 넘어서 자유민주주의 법체제의 정당화이데올로기로서 추상화된 법원리를 뜻한다(Collins, 1982: 23).

일반적 발전과정을 통해 나타난 법의 형식적 성격(formaler Qualität des Rechts: Weber, 1967: 329ff.)은 근대사회의 합리적·논리적 법체계를 통하여 구체화되었고 이로써 '법의 지배'라는 근대법의 보편적 패러다임이 정착되었다. 법질서(legal order) 또는 법체계(legal system)의 대두(Unger, 1976). 또는 억압적 법(repressive law)에서 자율적 법(autonomous law)으로의 전환(Selznick/Nonet, 1978)으로 특징 지워진 서구사회에서의 법의 발전은 모두 '법의 지배'(rule of law) 또는 법치주의의 패러다임을 지향하고 있었다.

법치주의 또는 '법의 지배'란 '정치권력은 사전에 공포된 법에 따라 행사되어야 한다'는 명제를 핵심요소로 하는 원리이다.⁶⁾

법의 지배에 관해서는 주로 그 권력제한적 측면이 강조되어 왔다. 그러나 우리는 그보다 앞서 법의 지배가 입각하고 있는 보다 근본적인 법적 패러다임에 눈을 돌리지 않으면 안된다. 법의 지배의 형성배경에서 밝혀지는 바와 같이 법의 지배는 고립된 정치사상 영역에서의 산물이 아니라 자본주의와 시민사회의 현실적 토대 위에서 형성된 것이었다. 시민사회에 있어 법질서의 정당성과 관련하여 법의 지배가 갖는 함축은 그것이 단순한 합법성만이 아니라 합법성을 정당성의 표상으로서 요구한다는 데 있다. 거기에는 법의 지배 자체의 정당성이 전제되어 있으며 그것은 법의 본성에 관한 믿음과 의제에 의거한다. 이러한 이데올로기적 차원에 있어 법의 지배는 더 이상 공법의 전유물만은 아니다. 그것은 근대자본주의 사회의 보편적 법이데올로기로서 형성되었을 뿐만 아니라 오늘날에도 그렇게 존재한다. 이렇게 볼 때 법의 지배는 단순한 헌법원리(Constitutional Dogma)에 불과한 것이 아니라 일반적 법이데올로기의 본질적 요소라고 보아야 한다(Hunt, 1978: 142).

이러한 의미에서 법치주의는 '사람의 지배'가 아닌 '법의 지배', 즉 비인격적이고 중립적인(impersonal and neutral) 질서의 지배를 말한다. 법의 지배는 국가권력의 구조에 대한 기술(記述)인 동시에 하나의 이상(理想)이기도 한다. 이 이상은 ① 세계급 및 이익집단들로부터 국가의 중립성이 확보되어야 한다; ② 법은 누가 정치적 권력을 가져야 하고 어떻게 그 권력이 행사되어야 하는가를 결정함에 있어 최고성을 가진다; ③ 법은 이용가능하고 쉽게 이해될 수 있으며 또 그 명확한 의미에 따라 집행된다는 도덕적 판단을 내포하고 있다(Collins, 1982: 161).

6) 가령 Collins, 1982: 21; Aubert, 1983: 34-6; Wade/Bradley, 1985: 97-9 등을 참조.

법의 지배는 자의적 권력으로부터 시민을 보호하고 평등을 확보하며, 절차적 공정성과 독립된 재판소를 통한 공평무사한 법집행, 민주적 입법과정을 보장하고 시민 생활에 대한 국가개입의 한계를 설정하는 동시에 국가기관의 권력을 제한하는 법원리와 제도들을 요구한다. 법의 지배가 내포하고 있는 이들 제요소는 이른바 법의 자율성(Autonomy of Law)을 확보해 주고 그것을 정치적 사회적 제압력으로부터 보호해 주는 동시에 국가에 대한 법의 우월성을 선언한다(Ghai, 1986: 182-3).

법치주의의 파라다임은 근대법의 지배이데올로기로서 서구의 자유주의적 법질서를 정당화하는 데에는 기여했으나, 20세기 후반 이래 진행된 역사적 발전과 사회변동에 따라 심각한 내용변질과 정당성의 손상을 입을 수밖에 없었다. 법치주의의 변질과 퇴조를 가져온 요인은 크게 두가지로 집약될 수 있다. 그것은 첫째 20세기초부터 시작된 복지국가·행정국가적 경향의 대두이며, 둘째, 제3세계에서 나타난 법치주의의 실패(Failure of Rule of Law) 현상이었다.

제3세계에 있어 법의 지배는 광범위한 실패를 겪었을 뿐만 아니라 서구에서처럼 지배질서를 정당화하는 기능을 수행하지도 못했다. 반면 서구사회에 있어 그것은 복지국가·행정국가의 대두에 따른 국가개입의 확대, 재량권, 개팔조항 및 불확정 개념, 처분법률 등의 빈번한 사용으로 그 이념적 전제였던 법의 비인격성과 일반추상성이 동요됨에 따라 변질되어 왔다. 그럼에도 불구하고 법치주의는 여전히 하나의 실천적 목표를 의미한다. 법치주의의 정당성은 전적으로 부정되거나 긍정될 수 있는 문제는 아니었고, 법치주의가 이데올로기적 보편성을 지속적으로 확보할 수 있었던 것은 그 원리적 규정에 상응하는 어느정도의 법적 실천이 수반되었기 때문이다(홍준형, 1987). 또한 경제나 행정부문에서 관측되는 법의 일반성의 상실이 정치적 권리와 자유에 대한 일반성과 평등의 중요성을 결코 감소시키지 않았다는 점도 고려되지 않으면 안된다(Ghai, 1986: 184). 사실 법치주의는 비단 제3세계에서 뿐만 아니라 서구에서도 하나의 이상이었을 뿐 완전히 실현된 현실은 아니었다(홍준형, 1995). 또한 그것은 완전히 실현될 수도 없는 규범적 원리이기도 했다(Selznick, 1995: 82). 한때 비판법이론이나 마르크스주의 법이론에 의해 자유주의적 법이데올로기라고 비판되었던 법의 지배는 그것을 지탱해 왔던 실체적 요인들, 즉 권력의 제한 및 자유의 보장과 법의 계급적·사회적 중립성에 있어서는 여전히 인류사회가 추구해야 할 하나의 법적 이상으로 남아 있다. 법의 지배를 전제로 하지 않은 복지국가나 사회국가원칙의 강조가 결국 경찰국가(Polizeistaat)의 제3세계적 재현을 가져올 수 있기 때문이다(홍준형, 1987: 126). 이미 톰슨이 지적한 것처럼 자의적인 권력과 법의 지배는 결코 동일시될

수 없으며(Thompson, 1975: 266). 법치주의는 적어도 그 법원리적 차원에서는 심지어 사회주의체제조차 회구해 마지 않는 할 하나의 문명의 징표를 의미한다(Hunt, 1992: 105-119, 112; 1993: 91ff.).

오늘날 법치주의는 적극적·미래지향적 법질서와 사회정의의 실현이라는 과제를 부여받고 있다. 그 과제의 달성을 더욱 어렵고 복잡하게 만드는 새로운 요인들이 있다면 그것은 정보사회의 대두와 세계화 현상이다. 세계화·정보화로 인한 21세기의 충격은 국가간의 경계는 물론 종래 분절된 상태에 있었던 사회 제부문간의 벽을 허물어뜨리고 국가와 개인, 개인상호간의 관계를 다중복합적인 망구조화 또는 Network화함으로써 인간 상호간의 관계와 교섭방식, 그리고 생활 및 사고방식을 근본적으로 변화시키고 있다. 특히 법의 정보화현상은 이제까지 비교적 점진적이고 예측가능한 범위내에서 진행된 법적 변화의 속도를 급진적으로 가속시킬 뿐 아니라, 법을 정태적인 재래식 원문주의(pristine textuality)로부터 탈피시켜 고도로 발달된 정보통신기술과 그에 따른 사회적 교섭방식의 변화를 바탕으로 한 통신과 사이버스페이스에서의 의사소통에 의한 역동적인 쌍방향적 과정으로 전환시키는 등 전례없는 변화를 초래하게 될 것이다. 그러나 이러한 법적 변화는 단지 양적·외형적인 것이 아니라 법의 사회적 존재형식 및 현상형태, 법에 대한 투입·산출(I/O) 전과정에 관한 것이라는 점에서 보다 근본적인 법적 패러다임의 전환을 가져올 가능성이 있다. 법이 정보화·세계화에 따른 21세기의 새로운 환경에서 '법전속의 법'(law in books)으로부터 '사이버 스페이스에서의 법'(law in cyberspace)으로 변모해 감에 따라 종래 법치주의가 전제로 삼았던 주권, 국가법등의 영역가정은 국가간 경계가 약화되거나 소멸됨으로써 허물어질 것이며, 지역적·민족적 특수성이 현저히 약화된 분야들을 필두로 초국가적 공통법(supranational common law), 즉 세계법, 지역별 공통법들이 형성·확산될 것이다. WTO 체제의 구축에 따른 교역질서의 세계화현상은 그것이 필요로 하는 법정보의 전세계적 교류·표준화와 함께 법의 지배의 논리적 보편성을 거점으로 하여 이미 20세기 후반까지 진행된 법치주의 패러다임의 전환을 재촉하고 있다. 법치주의의 패러다임 역시 정적인 보편주의와 권력의 제한과 자유의 보장이라는 소극적·형식적 정의를 넘어서서 일반추상적 규율의 축소와 개별구체적 규율의 확대로 특징지워지는 동적인 특수주의와 사회정의와 복지의 달성이라는 적극적·실질적 정의를 지향하지 않으면 안되는 상황에 처하게 될 것이다. 이러한 상황에서 법의 지배는 법과정에 입법자나 법집행자는 물론 수법자와 법대중의 참여를 허용하는 보다 실질적이고 광범위한 합의와 지지를 동원할 수 있는 개방적 체계를 지

향할 수밖에 없다. 반면 21세기의 법적 패러다임의 전환이 가져올 리스크도 상존하고 있다. 정보화·세계화의 거대한 물결은 많은 나라와 지역에서 정보격차와 정보낙오현상을 초래함으로써 기존의 사회경제적 불평등과 정치적 왜곡을 극단적으로 확대·심화시킬지도 모르며, 또 사이버스페이스에서 정보제국주의나 정보권력의 집중을 통한 약육강식의 법문화를 가져올지도 모른다. 새로운 법치주의의 패러다임은 이러한 정보화·세계화의 암울한 미래를 저지하기 위하여 보다 강력하고 보다 정교한 법적 수단들을 제공할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

법치주의는 그동안 다양한 진영으로부터 도전을 물리치고 그 존재이유를 증명할 수 있었다. 점점 더 많은 나라들이 법의 지배에 입각한 국가를 지향하고 있다. 이러한 사실은 법이 적어도 단순한 지배계급 또는 지배세력들의 도구가 아니라는 것을 말해준다. 여기서 결정적인 문제는 누가, 어떤 세력이 법을 만드느냐 하는 것이 아니라 어떤 법을 어떻게 만들며 그로 인한 사회적 산출이 법질서가 입각하고 있는 기본가치에 비추어 정당한 것이냐 하는 데 있는 것이다. 그러나 민주주의를 위한 법률교육은 법이 누구의 영향을 받아 만들어지며 혹 범형성의 결과가 그러한 특정세력이나 정책집단 또는 당파들의 이해관계에 따라 좌우되고 있는 것은 아닌가 하는 이유있는 질문에 충실히 대답할 수 있어야 한다. 이러한 의미에서 민주시민교육은 법치주의의 정당성 뿐만 아니라 그 실패담, 실상을 가감없이 냉철한 비판의 채로 걸러 시민대중들의 판단에 제공하는 것이어야만 그 본래의 목적을 달성할 수 있다는 결론에 이른다.

3.1.4. 法知識·法意識·法文化

무엇이 법인가에 관한 사회적 가치관은 비단 법규범만으로 나타나는 것은 아니다. 그것은 오히려 법규범과 법감정, 정의감(Gerechtigkeitsgefühl)에 둘러싸여 있다. 국가의 법질서는 이들 중 일부만을, 그것이 자유사회의 원칙을 유지하기 위하여 필요하다고 여겨지는 한도에서, 법령을 통하여 구체화하고 있을 뿐이다. 개인과 사회의 자율성(Autonomie)이 공동생활, 법적 안정성(Rechtssicherheit) 그리고 사회적 기회균등(soziale Chancengleichheit)을 보장하는 데 필요한 이상으로 제한되지 않도록 하기 위해서는 법적 규율의 범위를 필요한 최소한으로 국한시킬 필요가 있기 때문이다. 이러한 법적 규율의 부분성은 모든 문명사회에서 일반적으로 관측되는 법문화적 현상이며, 바로 이 점에서 모든 사회영역을 방대하고도 상세한 법규정들을 통하여 속속들이 규제하려고 하는 독재체제와 구별된다. 그러나 이들 법적으로 규율되지 않은 부분 역시 법공동체의 존속을 위하여 필수불가결한 역할을 수행하는 요인들이다. 따라서 민주시민교육은 이러한 사회의 법적

가치관을 구성하고 그것에 영향을 주는 요소들을 함께 교육의 대상으로 고려할 필요가 있다.

민주시민교육은 우선 민주시민으로서 법적 성숙성을 갖추는 데 필요한 법지식, 즉 법에 관한 정보를 최대한 원활하게 공급할 수 있어야 한다. Ethan Katsh는 “우리 법률가들이 사무실에 들어오는 순간부터 밤에 불을 끌 때까지 우리는 정보를 다루고 있다”는 어느 변호사의 말⁷⁾을 인용하면서 법은 거의 모든 법과정의 단계에서 현존하는 가장 기본적인 단위이며 관심의 초점이라고 지적하고 있다(Ethan Katsh, 1995: 7). 법원칙(legal doctrine)은 저장되고 구성되며 처리되어 전달되는 정보이고, 법적 판단(legal judgment: 판결)은 정보의 획득, 평가, 저장 및 교환을 포함하는 행위이며, 법률가들은 법적 정보에 대한 전문가들로서 법정정보를 통제하는 직업집단이다. 또한 분쟁이 해결되고 가치판단이 이루어지며 행위가 규제될 때, 그 법과정의 참여자들은 정보를 위한 투쟁에 참가하는 것이라 할 수 있다. 이러한 법과정에서 정보는 항상 의뢰인으로부터 변호사에게, 변호사로부터 재판부로, 재판부로부터 대중에게, 대중으로부터 정부·입법부 등으로 계속 이동하게 된다. 요컨대 법은 정보위를 달리며 법의 대부분이 정보인 것이다(Katsh, 1995: 7).

입법과정과 사법과정의 모델들은 모두 법과정이 정보과정임을 보여준다.⁸⁾ 법은 존재와 현실에 관여하기는 하지만, 공식적 당위규범으로서 존재의 세계가 아니라 당위의 세계에 존재하는 것이므로 일정한 존재형식(법률문서, 법전, 관습법 등)이나 표현형태(관보 등을 통한 공포)를 통하여 가시화되어야 한다. 다시말해 법은 매체의존적(media dependent)이며,⁹⁾ 상당한 범위에 있어 매체를 통해 표현되는 정보, 규범정보(norm information)가 이동하는 과정인 것이다. 법이 다른 어느 분야 보다도 높은 ‘정보화감수성’(Informatizational susceptibility)을 가지는 것은 바로 그 때문이다. 법의 이같은 속성 때문에 정보화의 진전에 따라 법 자체가 급

7) David. P. Vandagriff, “Taking the Computer Cure,” ABA Journal, December 1993, 59.

8) 이에 관하여 상세한 것은 홍준형, 1997: 58-60을 참조.

9) Katsh(1995: 7)에 따르면, 지난 5세기동안 법의 정보에 대한 관계의 핵심에는 인쇄기술이 있었다고 한다. 그는 자신의 저서인 The Electronic Media and the Transformation of Law(New York: Oxford University Press, 1989)에서 법과 의사교환매체의 연계와 그 역사적 변화과정을 분석하여 선례법의 개념, 법조직업의 진화, 정보를 포함하는 법원칙들의 발전 등과 같은 현대법의 핵심요소들이 지난 500여년간을 지배했던 인쇄능력과 연관되어 있음을 밝히고 있다.

속히 정보화되고 또 법과정 전반이 엄청난 변화를 겪게 되는 것이다(Katsh, 1995: 47). 요컨대 민주시민교육은 법정정보의 전달체계가 되어야 한다. 막힘없고 슬기없는 법적 정보의 흐름을 가능케 하는 것이 민주주의를 위한 법률교육의 가장 기본적인 조건을 이루는 것이기 때문이다.

둘째, 법의식(Rechtsbewußtsein: legal consciousness)이란 넓은 의미로 한 사회에서 널리 공유된 법에 대한 의식의 형태로서 그 사회의 구성원 모두에 의하여 수용되고 내재화된 법에 대한 가치, 신념, 태도 등을 말한다(Jakobs et al., 1996: 255).¹⁰⁾ 법의식은 현실적으로 한 사회에서 법의 성패를 좌우하는 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 시민들이 법에 접근하고, 법을 사용하는 등 법과정에 능동적으로 참여하는 데 필요한 의식적 토대가 된다. 따라서 민주주의를 위한 법률교육이 이러한 능동적이고 주체적인 참여를 가능케 하는 법의식의 형성에 목표를 설정해야 한다는 것은 극히 당연한 것이라 할 수 있다.

끝으로, 법지식, 법의식 등은 모두 법문화(Rechtskultur)의 구성부분을 이룬다. 결국 민주주의를 위한 법률교육은 교육을 통하여 시민들을 민주주의적 법문화의 주역으로 양성하고, 특히 참여민주주의적 법의식을 고양함으로써 시민들이 능동적·주체적으로 민주주의적 법문화를 창달할 수 있도록 돕는 것이라고 이해될 수 있을 것이다.

3.2. 教育의 方法으로서 法

법은 민주시민교육의 방법·과정으로서의 의미와 용도를 가진다. 법은 본질적으로 사회적 현상이다. 법은 일반적으로 개인을 수범자(Normadressat)로 하여 권리를 부여하거나 의무를 부과하는 구조를 갖지만 그러한 권리의무는 어디까지나 법공동체의 규범합의(Normkonsensus)를 전제로 하여 부여/부과되는 것이며, 그 본질상 가장 개인주의적 성질을 띠는 법도 언제나 그 규범적 맥락을 사회, 즉 법공동체에 두고 있는 것이다. 따라서 민주시민교육의 목표에 비추어 볼 때 법만큼 유용하고 효과적인 교육수단은 없다고 해도 과언은 아니다. 법은 또한 사례의 보고이다. 사례는 문제를 가시화시켜 준다. 민주시민교육의 미래지향적 과제로 거

10) 법의식의 개념은 비판법학(critical legal studies)에서는 중심적 역할을 수행하는 핵심개념이다. 이에 관하여는 Hunt, 1993: 151ff.를 참조. 한편 법의식의 개념은 종종 법문화의 그것과 잘 구분되지 않고 사용된다. 법문화의 개념을 '법 또는 법체계 및 그 작용에 관한 가치, 신념, 태도 등'을 의미하는 것으로 사용하는 견해도 있기 때문이다(윤대규, 1997: 144).

론되고 있는 환경, 과학기술, 위험 등과 같은 문제들도 법을 통하여 구체화·가시화될 수 있다. 그런 뜻에서 민주시민교육이 성숙하고 능동적인 민주시민의 양성을 목표로 삼는 이상 법의 이러한 가시화기능(Visualisierungseffekt)은 대단히 유용한 수단적 가치를 발휘할 수 있다고 볼 수 있다.

또한 법은 분쟁해결 수단으로서 기능을 수행한다. 이 점에서 법은 민주시민교육이 요구하는 공정한 경기규칙에 의한 경쟁을 실험해 볼 수 있는 효과적인 통로가 된다. 법의 분쟁해결기능은 이미 법적 규칙을 수립하는 단계에서부터 발휘되기 시작한다. 가령 도로교통법이나 민사법 또는 형사법의 경우 법은 사전에 금지와 허용되는 행위, 권리의무의 한계를 분명히 확정해 놓음으로써 상당부분 분쟁을 회피하도록 해주는 효과를 발행한다. 법규범의 목적은 우선 공동생활이 교란됨이 없이 평화적으로 유지되고 원활히 돌아갈 수 있도록 하고, 만일 공동생활에 대한 교란이나 방해가 발생하였을 경우 이를 규율하며, 나아가 제재수단을 통하여 그 분쟁을 종식시키는 데 있다(Oberreuter, 1997: 320). 이러한 과정에서 법은 개인에게 권리를 되찾아주는 데 관심을 기울이지만 그렇다고 법공동체의 비용으로 권리를 구제해 주는 것은 아니다. 가령 개인의 권리보호는 공공의 안전이나 공공의 서비스와 같은 법공동체의 과제에 우선하는 것은 아니다. 이것은 법에 있어 언제나 시민과 국가의 관계가 문제되고 있다는 사실을 말해준다. 법은 국가권력을 제한하며, 다수의 지배를 제한하여 소수자를 보호하고 그들이 다수가 될 수 있는 기회를 보장하는 것을 목적으로 삼고 있기 때문이다. 법치국가적 제재장치들, 가령 국가에 의한 강제력의 독점(Gewaltmonopol)과 같은 제도들은 관료적 권력의 구현을 위한 것이 아니라 법적 평화를 고수하려는 법공동체의 동료구성원들을 법적 평화를 침해하는 위법행위로부터 보호하려는 것을 목적으로 한다. 또한 국가의 행위가 적법하고 비례원칙에 적합한 것인가 여부(Verhältnismäßigkeit)는 법원에 의한 심사를 통하여 통제되고 있다.

법질서는 생활의 공·사부문을 막론하고 시민을 영구히 포위하고 있지만은 않으며, 오히려 그들의 인격발현의 기회를 보장해 준다. 물론 사적 자치(Privatautonomie)가 보장되어 있는 법질서하에서 법은 사인(私人)들이 제3의 중립적인 공권력의 개입에 의한 문제의 해결을 바라지 않을 경우 사인들간에 자발적 계기에 의해 성립한 규범적 질서를 단지 존중하고 보완하는 기능에 머무르는 경우도 있다. 그러나 이러한 사인들간의 자율적 영역을 승인하는 경우에도 법은 당사자들의 자발적 요청이 있는 경우에는 언제라도 분쟁의 해결을 위하여 개입할 수 있다.

요컨대 법은 그 분쟁해결기능을 통하여 민주시민교육이 필요로 하는 공정한 경기규칙과 그에 의한 협상과 경쟁의 모델을 가시화시켜 줄 수 있다는 점에서 민주 시민교육의 목표를 달성하는 가장 유용한 포럼(Forum)을 제공해 주는 것이라 할 수 있다.

4. 民主主義를 위한 法律教育의 限界

민주주의를 위한 법률교육 역시 그것을 통해 자칫 법규범과 법현실의 괴리, 반법치적 현실을 호도하는 결과를 초래할 위험을 지니고 있는 것이 사실이다. 법률교육은 자칫 법과 법제도의 규범적 목표 중심으로 이루어질 가능성이 크며 또한 기성질서의 정당화로 호를 위험이 있다. 또한 현대법의 복잡성은 자칫 법률교육을 통하여 법개념, 법언어와 법적 논의방식 및 구조에 익숙하지 못한 시민들에게 법에 대한 반감과 혐오를 조장하는 역설적 효과를 가져올 수도 있다. 그 결과는 법과정에 대한 참여는 물론, 법을 통한 정치과정에서의 참여를 위축시키거나 법으로부터의 소외로 이어질 수도 있다. 이러한 위험요인들은 민주주의를 위한 법률교육을 생각함에 있어 간과해서는 안될 문제점들로서, 민주시민교육이 준수해야 할 원칙인 다원성, 비당파성 및 독립성을 철저히 관철시킴으로써 회피될 수 있다. 또한 법준수의 요구 뿐만 아니라 법의 문제점, 법개혁의 필요성 등에 대한 논의, 법치주의의 성공사례 뿐만 아니라 실패담, 현존하는 반법치적 현실에 대한 비판적 접근이 없이는 그러한 함정을 피할 수 없다. 이 경우 오늘날까지 우리사회 전반에 걸쳐 광범위하게 확산되어 있는 법질서의 정당성에 대한 일상화된 의문과 법불신현상이 바로 그동안 반법치적 법현실의 당연한 귀결이라는 사실이 충분히 고려되어야 할 것이다.

한편 법 또는 법질서는 언제나 안정성을 추구하는 속성을 지니고 있고 또 그것이 기초하고 있는 자유, 인간의 존엄과 가치, 다원주의 등 기본가치(Grundwerte)가 헌법에 의하여 영속화됨으로 말미암아 종종 사회변동을 따라잡지 못하고 시대착오적(anachronistisch)이 될 위험을 안고 있다. 민주시민을 위한 법률교육 역시 이러한 시대착오적 함정에 빠질 위험에 노출되어 있다. 변화된 사회현실에 의해 뒷받침되지 못하는 법이나 법규범적 요구만을 도식화하여 비판적 반성없이 일방적으로 전달하려고 시도한다면 그것 역시 현실로부터 유리되고 말 것이며, 맹목적인 현상유지의 기도라는 혐의를 벗어날 수 없게 될 것이다. 그러나 만일 사회가 변화하여 그 기본가치들이 타당성을 상실해 버린다면 그 인본주의적 법질서의

이념도 불법국가(Unrechtsstaat) 속에 상실되고 말 것이라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그러한 기본가치에 입각한 헌법질서가 지속되는 이상 사회변동에 따라 법질서가 직면하게 되는 적용의 문제(Anpassungsprobleme)는 주로 입법의 차원에서 해결되지 않으면 안된다. 문제는 그때 그때 주어진 상황에서 구체적으로 어떻게 최적의 해결책을 찾아낼 수 있는가 하는 데 있다. 이 경우 인간적 사회와 민주주의는 처분의 대상이 되어서는 아니된다는 사실이 분명히 인식될 필요가 있다(Oberreuter, 1997: 318). 사실 법질서가 근거하고 있는 보다 고차적인 기본가치에 관한 법칙들은 일반추상성을 가지기 때문에 그 상황에 따른 구체화에 관하여는 다양한 대안이 성립할 수 있다. 이들 대안중에 어떤 것이 관철되었으며, 다른 대안들은 왜 부적합한 것이었는지를 의문시하는 것은 언제나 정당한 것이다. 그런 한도에서 법은 항상 정치 및 이해관계와 갈등관계에 놓이게 된다. 법질서는 역동적으로 발전할 수 있으며 또 발전하고 있다. 변하지 않는 것은 그것이 입각하고 있는 구조원리로서의 기본가치인 것이다(Oberreuter, 1997: 319).

Ⅲ. 民主市民을 위한 法律教育의 現況과 問題點

1. 民主市民을 위한 法律教育의 現況

민주시민교육의 일부로서 이루어지고 있는 법률교육의 현황은 앞에서 본 바와 같은 유형에 따라 크게 학교에서의 법률교육과 학교외 사회교육과정에서의 그것으로 나누어 볼 수 있으며, 전자는 초등학교, 중학교 및 고등학교 등 초·중등교육과정에서의 법률교육과 대학 이상의 고등교육과정에서의 법학교육 및 법실무교육으로 다시 나누어 살펴 볼 수 있다.

1.1. 학교에서의 법률교육

1.1.1. 초등학교, 중학교 및 고등학교 등 초·중등교육과정에서의 법률교육

초등학교, 중학교 및 고등학교 등 초·중등교육과정에서의 법률교육은 주로 「바른생활」, 「사회」, 「도덕」 등 사회과교과과정을 통하여 이루어지고 있다. 가령 초등학교의 교육과정안(교육부, 1992a)에 따르면 「바른생활」의 목표는 저학년학생들이 일상생활에 필요한 기본적 예절과 도덕규범을 습관화하여 건전한 도덕성의 기초를 형성하도록 하는 데 있으며, 중학교 교육과정(교육부, 1992b)에 의하면 도덕과의 교육목표는 한국인으로서 가치있는 삶을 살아가는 데 필요한 도덕규범과 예절을 파악하게 하고, 일상 생활 속에서 부딪히는 도덕적 문제를 바람직하

고 합리적으로 해결할 수 있는 판단능력을 기르게 하며, 삶의 이상과 원리를 체계화하여 실천할 수 있는 도덕적 성향을 형성하는 것으로, 사회과의 교육목표는 사회의 여러 현상을 통합적 시각으로 이해하게 하고, 우리 사회의 문제점들을 합리적으로 해결하는 데 필요한 기능을 길러, 개인과 국가 및 인류의 발전에 기여할 수 있는 민주시민으로서의 기본적 자질을 기르게 하는 데 있는 것으로 각각 설정되어 있다. 한편 고등학교 윤리과목의 교육목표는 한국인으로서 올바른 삶을 살아가는 데 필요한 윤리적 체계와 이념적 시각을 길러주고, 민족공동체의 번영과 통일에 기여할 수 있는 윤리관을 형성하게 하는 데 있으며, 공통사회 과목의 그것은 사회생활을 영위하는 데 필요한 사회의 여러 분야의 지식과 탐구방법을 체계적으로 이해하게 하고, 사회 문제의 합리적 해결을 위하여 지식을 활용하는 기능을 익혀, 자신의 앞날을 개척하며 사회와 국가 및 인류의 발전에 기여할 수 있는 민주시민으로서의 자질과 능력을 기르게 하는 데 있는 것으로 각각 설정되어 있다(교육부, 1992c).

이렇듯 그 교육목표만을 보더라도 초·중등교육과정에서의 법률교육의 필요성에 대한 인식은 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 또 교과내용면에서도 고등학교 수준에서는 법의 정신 이해, 권리와 책임, 생명과 인권 존중 등 법률교육에 해당하는 주제들이 더러 포함되어 있으나, 주로 국가제도, 민주주의, 지방자치 등에 관한 개괄적인 해설로 일관하고 있고 그 밖의 경우에는 기초적인 법률지식이 전수되는 데 그치고, 민주시민교육에서 요구되는 비판적 판단능력 및 실천능력을 배양하도록 하기 위한 체계화된 법률교육에는 이르지 못하고 있는 실정이다.¹¹⁾

1.1.2. 대학 이상의 고등교육과정에서의 법학교육 및 법실무교육

대학 이상의 고등교육과정에서 이루어지는 법률교육은 법학전공자 및 기타 전공자들을 위한 법학교육과 일정한 시험을 합격한 자들을 대상으로 하여 사법연수원 등 특별한 공무원연수기관에서 이루어지는 법실무교육으로 나눌 수 있다. 전자는 법과대학이나 법학과에서 법학전공이수를 위한 전단계로서 또는 법학이외의 전공과의 맥락과목이나 교양과목으로서 법학개론이란 형태로 이수되거나 '법과 생활', '법률과 여성', '현대사회와 법' 또는 '법과 정치' 등 다양한 명칭하에 개설되고 있다. 법학개론의 경우 대다수의 대학에서 그것이 법학전공이수를 위한

11) 그밖에 이들 각단계별 교육과정, 교과내용, 교수방법 및 교육행정 등에 관하여는 최은수, 1997: 32-39를 참조.

전단계로서 반드시 필요한 것인지가 분명히 되지 못하고 있고, 또 전공과목 또는 전공관련과목으로서의 법학개론과 일반교양과목으로서의 법학개론이 그 교수목표나 방법 등에 있어 명확히 구분되지 않은 채 무차별적으로 개설되고 있는 실정이다. 특히 정치교육이나 정치참여의 과정으로서의 법률교육은 거의 이루어지지 않거나 산발적·간헐적으로 그것도 교양학적 수준에서 행해지고 있을 뿐이다.

1.2. 학교의 사회교육과정에서의 법률교육

학교의 사회교육과정에서의 법률교육이라고 부를 수 있는 것으로는 주로 시민단체나 사회단체, 자치단체 또는 그 시설(구민회관, 사회복지관 등)에 의하여 제공되는 법률교양교육이나 법률상담서비스, 법관련 행사 등이 있을 뿐이다. 이는 우리나라의 경우 아직 계속교육으로서 사회교육의 체계가 확고히 정립되어 있지 않은 결과라고 볼 수 있다. 변호사단체나 유사법조인단체 등에서도 간혹 시민을 위한 강좌를 개설하는 경우가 있으나 정규화되지 못하고 있다. 학교이외의 공공기관에 의한 법률교육, 학교이외의 비공식조직에 의한 법률교육의 경우 특히 법의식 함양 및 제고를 위한 교육, 법과정에 대한 참여를 위한 교육은 거의 이루어지지 않고 있다. 다만 최근 경제정의실천시민연합 등 11개 시민·사회단체들이 민주주의 발전을 위하여 체계적인 시민교육을 실시할 필요가 있다는 기치하에 시민교육에 관한 정보교류, 교재개발, 포럼개최, 정책제안 및 제도개선 등을 목적으로 '민주시민교육포럼'을 창립한 것(시민의 신문, 1997.11.10. 제 2면기사)은 비정부기구에 의한 민주시민교육의 발전이 시작되었음을 보여 주는 증좌로 주목된다. 앞으로 이들 비정부기구에 의한 민주시민교육을 통하여 민주시민을 위한 법률교육이 실시될 것으로 기대되고 있다.

2. 民主市民을 위한 法律教育의 問題點

2.1. 民主市民을 위한 法律教育의 類型別 問題點

민주시민을 위한 법률교육의 문제점은 민주시민교육의 문제점¹²⁾을 거의 그대로 반영한다. 학교에서의 민주시민을 위한 법률교육과 관련된 문제점으로 특기할 만한 것은 첫째, 교육목표면에서 질서의식과 도덕성 함양, 국민의식의 강화 등에 치중하여 반사회화과정인 합리적이고 건전한 비판적 사고를 길러내는 데 미흡하다는 점, 둘째, 교육내용면에서도 질서의 생활화, 인사 예절 등에 치우침으로써

12) 이에 관하여는 가령 최은수, 1997: 31-32, 35-36, 44을 참조.

통제 및 질서 위주적 성격을 현저히 드러내고 있다는 점, 셋째, 교수방법면에서도 주로 교사의 일방적인 지도로 일관함으로써 참여학습과 토론의 기회를 충분히 부여하지 못하고 있다는 점 등을 들 수 있다(최은수, 1997: 31, 35, 38). 1997년 교육개혁위원회가 내놓은 『신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(Ⅶ)』에 따르면 도덕, 윤리, 사회과 등 민주시민교육관련 교과내용을 보강하기 위하여 시민으로서의 권리와 의무 및 책임 의식 내용을 강화, 자유민주주의 체제의 정치와 시장경제 원리에 대한 내용을 강화, 체험을 통한 민주적 행위규칙 습관화 등을 강구하도록 되어 있고, 또한 세계시민의식 확립을 위한 교육내용 보강방안으로서 지구생태학적 관점에서 환경교육을 강화하고, 범세계적 상호의존성, 성, 인종 및 문화의 다양성에 대한 내용을 보강하는 것으로 되어 있다. 그러나 통일교육 또는 통일이후 사회통합과정에서 제기될 내적 통일(innere Einheit)에 대한 교육이나 법적 성숙성을 함양하기 위한 법률교육이 포함되어 있지 않을 뿐 아니라, 여전히 교육의 내용을 일방적·국가중심적 관점에서 주도해 가려는 의도가 엿보이고 있어 문제이다.

대학 등의 기관에서 이루어지는 법학교육이나 법실무교육은 이미 앞에서 지적한 바와 같이 여기서 말하는 민주시민교육의 일부로서 행해지는 법률교육과는 거리가 있다. 그러나 이 경우 역시 교육목적의 불명확, 법학교육의 파행화, 교육성과의 부진(권오승, 1994: 11-21), 법학교육과 실무의 괴리, 교육의 전문성 결여, 고급인력의 낭비와 비생산성(배종대, 1995: 6-7) 등 적지 않은 문제점을 지니고 있는 것으로 비판되고 있고, 이러한 문제점들은 급기야 지난 최근 2년간 사법개혁·법조학제개혁 문제를 둘러싼 논란을 불러일으키는 계기를 제공하기에 이르렀다. 물론 대학 등의 기관에서 이루어지는 법률교육 역시 그 목표나 내용여하에 따라서는 민주시민교육과 기능적으로 연계될 가능성이 있다. 그러나 이 경우에는 문제의식이 주로 법학교육의 전문성을 제고하고 법조인력의 배출시스템을 시험을 통한 선발에서 교육을 통한 양성으로 바꾸어 나가기 위한 방법론에 집중되고 있어 그 민주시민교육과의 관련성은 거의 다루어지지 않고 있다. 대학 등에서 이루어지는 법학개론 등 교양과목은 사실 그 운영여하에 따라서는 민주시민교육의 목표와 이념을 고등교육수준에서 효과적으로 실현시킬 수 있는 거점이 된다고 볼 수 있다. 그러나 대학 등에서는 개설되는 법학개론등의 과목들의 경우 고작해야 수박겉핥기식의 개괄적·추상적인 강의가 이루어지고 있을 뿐이며, 법학개론의 교재 역시 급변하는 법의 모습을 제대로 담아내지 못하고 있어, 법학에의 입문을 돕는다는 전공과정과의 관련은커녕, 일반교양과목으로서의 역할도 제대로 수행하

지 못하고 있는 형편이다.

학교의 사회교육과정에서의 법률교육은 앞서 지적했듯이 계속교육으로서 사회교육의 체계가 확고히 정립되어 있지 않은 결과 전반적으로 매우 저조한 수준에 머물러 있다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다. 시민·사회단체에 의한 민주시민교육에 있어서도 법률교육이 차지하는 비중이 극히 미미하고 또 변화된 사회현실에 걸맞는 교육내용의 변화가 뒤따르지 못하고 있다는 것이 문제점으로 지적되어야 할 것이다.

2.2. 民主市民을 위한 法律教育의 組織上의 問題點

민주시민을 위한 법률교육을 위한 조직이 전반적으로 미비하다는 점이 무엇보다도 심각한 문제점으로 지적되어야 할 것이다. 학교외에서 이루어져야 할 시민법률교육은 말할 것도 없고, 학교내에서조차 이를 위한 교육과정과 교과내용, 교수방법, 평가체계 등을 체계적으로 개발할 조직이나 인력이 거의 전무한 실정이며, 전국 또는 지역 차원에서 민주시민을 위한 법률교육의 프로그램을 개발·시행할 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있다는 것이 그것이다.

2.3. 民主市民을 위한 法律教育의 內容上의 問題點

현재 민주시민을 위한 법률교육이라고 부를 수 있는 교육의 내용면에서도 적지 않은 문제점이 있다. 특히 대학에서의 교양법학교육이 형식화되고 있고, 법의식 제고를 위한 교육이나 법과정에 대한 참여를 위한 교육은 거의 전무한 실정이다. 우리나라의 경우 법과정 또는 공공정책과정에 대한 공공참여의 정도가 극히 저조한 수준에 머무르고 있는 것도 바로 그러한 문제점에 기인한 것이라 할 수 있다. 참여의 부족은 결국 법과정의 폐쇄성을 조장하고 법규범과 현실, 의식의 괴리를 통하여 법질서 전체에 대한 불신을 초래할 우려가 있다는 점에서 이는 심각하게 반성해 보아야 할 문제라 할 것이다.

Ⅳ. 民主市民을 위한 法律教育의 發展方案

1. 民主市民教育과 市民法律教育을 위한 專擔機構의 設置

민주시민을 위한 법률교육의 발전방안은 일면 민주시민교육 일반이 안고 있는 문제점들과 타면 앞에서 살펴 본 법률교육 자체의 문제점들에 대한 해결방안을 모색함으로써 주어질 수 있다. 전자에 관한 한, 무엇보다도 민주시민교육의 성패

는 그 세계관적 중립성·정치적 비당파성과 개방성을 어떻게 구체적인 교육과정과 교육내용(enseignement)을 통하여 견지할 수 있는가에 달려 있으며 따라서 이를 관철시키기 위한 방안을 모색할 필요가 있다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 그러한 방안으로 가장 큰 우선순위를 가지는 것은 역시 조직차원에서의 해결책을 모색하는 것이라 할 수 있다. 현재 민주시민교육을 위한 전담기관을 제도화하여 최대의 독립성과 자율성을 부여하는 조직차원에서의 발전방안이 추진되고 있는 것(전득주, 1995: 44-49; 조도근, 1997: 15 등)도 바로 그런 의미에서 민주시민교육의 세계관적 중립성·정치적 비당파성과 개방성을 확보하려는 노력일 때 비로소 설득력을 지닐 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 앞서 소개한 것처럼 시민·사회단체등 비정부기구에 의하여 민주시민교육의 체계화를 위한 '민주시민교육포럼'이 창립된 것은 향후 민주시민교육의 세계관적 중립성·정치적 비당파성, 개방성을 확보해 나감에 있어 중요한 계기가 될 것이다. 민주시민교육을 위한 기구를 설치할 경우 그 구성에 시민사회의 다양한 부문들이 동참할 수 있도록 하고, 그 운영에 있어서도 이들의 의견이 최대한 반영되도록 해야 할 것이다. 이 경우 정부의 역할은 민주시민교육기관의 활동을 지원하고 필요한 최소한의 범위 내에서 감독권을 행사하되, 그 자율성을 최대한 확보해주는 것이 바람직하다. 이 기구는 독일의 연방정치교육원 및 주 정치교육원의 경우처럼 학교외 민주시민교육을 전담하면서 각급학교에서의 민주시민교육을 지원하도록 하고 민주시민교육을 위한 정보센터로서의 기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

민주시민교육을 위한 전담기구가 창설될 경우, 이 기구에는 법률교육을 담당할 부서가 설치되어야 할 것이며 이를 통해 변호사협회, 법학교수단체, 학술단체, 유사법조인단체, 유관 시민·사회단체, 자원봉사조직들의 참여기회가 보장되어야 할 것이다. 미국의 경우 1971년 '시민성 함양을 위한 청소년교육 특별위원회'를 설치하고 법, 법제도, 법과정 등에 대한 이해를 증진시키려는 목적하에 법관련교육(law-related education) 프로그램을 기획하여 시민교육의 내용으로 정착시켰던 미국변호사협회(American Bar Association)의 노력을 주목할 필요가 있다.¹³⁾ 이러한 민주시민을 위한 법률교육을 담당하는 부서는 학교외에서의 교육과 각급학교에 의한 교육을 지원하는 기능 외에도 시민법률교육을 위한 문헌, 교재, 교육보조

13) ABA는 그 밖에도 학생들의 헌법지식과 법과 정의, 권리와 책임 등 중요한 법적 주제들에 대한 토론을 강화하기 위한 프로그램들을 개발하여 학교에 배부하고 있다. 이에 관하여는 최종덕, 1997: 29-30을 참조.

자료 등 각종 정보를 집적하고 또 배분, 교류시키는 법정정보센터의 기능을 수행하도록 할 필요가 있다. 독일의 경우 연방정치교육원이나 각주의 정치교육원에서는 독일의 기본법, 의회제도, 선거, 독일의 법질서, 법치국가 및 사회국가, 지방자치 등에 관한 방대한 분량의 홍보물들을 발간해 오고 있다. 또 그 밖의 정치교육의 교재나 자료들을 보더라도 독일의 정치교육에서 법 및 법의식 측면에 대해 지속적 관심을 기울이고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 이러한 예를 참고로 하여 민주시민을 위한 법률교육기구를 법정정보센터로 발전시켜 나가야 하며, 이를 위해 현재 급속히 발전하고 있는 법률정보서비스와 multimedia 기술을 최대한 활용하는 것이 바람직하다.

3. 開放的 敎育構造의 確立

민주시민을 위한 법률교육은 '위로부터 아래로'의 하향식 전달구조가 아니라 '아래로부터 위로 그리고 옆으로'의 상향식 수평적 교환구조를 갖추어 나가야 한다. 일방적인 의사의 전달이 아니라 쌍방향적·다방향적 의사의 교환과 상호작용이 필요하다. 더 이상 대의민주주의의 제도를 통해 중앙집권적으로 무엇이 '올바른 길'을 결정하는 방식(zentrale Festlegung des 'richtigen Weges')은 타당하지 않으며 지속가능한 발전을 위하여 다양한 사회적 행위자들에게 더욱 더 강화된 정치적 형성의 가능성과 책임을 수행하도록 하는 것이 필요하다는 지속가능한 발전의 논리(Weinbrenner, 1997: 137)는 민주시민을 위한 법률교육에도 그대로 적용될 수 있다. 오늘날의 문제에 대한 해결책을 모색하기 위한 원동력은 국가 자체에서 보다는 '국가의 저편'에 있는(jenseits des Staates) 행위자들에서 찾을 수 있다. 따라서 민주시민을 위한 법률교육은 민간부문과 지역사회의 활력을 최대한 활용하고 또 개발하는 비정부·비영리적 발전전략을 추구해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 특히 강조되어야 할 것은 민주시민을 위한 법률교육을 통하여 법과정에 대한 공공참여를 활성화시켜 나가야 한다는 것이다. 이 경우 특히 비영리·비정부적 사회단체·시민단체의 역할이 중요하며, 대학 등 전문교육기관의 지원, 변호사단체 등 법조실무계의 협력이 절실히 요구된다.

4. 敎育內容의 革新

과거 주로 정권의 정치적 목적하에 주도되었고 체제유지 이데올로기에 의해 지배되었던 민주시민교육이 앞으로의 미래지향적 방향으로 발전하려면 이러한 조직

차원에서의 독립 못지 않게 교육내용을 그 이념에 맞게 형성해 나가고 또 교육당사자의 자발적 참여를 유도해 나가는 것이 필요하다. 이 점은 민주시민을 위한 법률교육에도 마찬가지로 타당하다. 법률교육에 있어서도 그 내용의 공정성, 개방성을 확보하기 위한 노력이 절실히 요구된다. 또 민주시민교육의 목표가 세계관적 중립성·정치적 비당파성의 기준에 따라 설정되더라도 이것이 교육현장에서 실천되지 못한다면 의미가 없다. 그러므로 법률교육의 내용이나 프로그램의 기획·결정, 교재의 제작, 강사의 위촉, 기타 민주시민교육을 위한 제반활동의 지침설정, 교육성과의 평가 등 일련의 과정에서 그러한 중립성·비당파성의 요청을 실천하는 데 필요한 여건이 충분히 조성되어야 할 것이다.

민주시민을 위한 법률교육에 있어 교육내용 혁신의 방향은 첫째, 시민들이 비판적 판단능력과 실천능력을 발전시킬 수 있도록 하는 데 중점을 두어야 한다. 이를 위해서는 대화·토론을 통하여 법과 법질서, 법치주의, 법현실 등에 대한 비판적 시각들을 충분히 끌어들이어 교육을 받는 사람들이 자주적으로 결론을 이끌어내도록 하는 쌍방향적 참여식 교육방법이 광범위하게 활용되어야 한다. 둘째, 민주시민을 위한 법률교육은 시민들이 급속히 변화하고 있는 사회현실에 효과적으로 적용할 수 있도록 하기 위하여 미래지향적인 교육을 추구해 나가야 한다. 민주시민교육의 미래지향적 과제로 거론되고 있는 환경, 과학기술, 위험, 매스미디어에 대한 판단능력(Medienkompetenz) 등과 같은 문제들을 법률교육의 차원에서 적극적으로 다루어 나가야 할 것이다. 셋째, 민주시민을 위한 법률교육은 법과정이 정보과정이라는 인식을 바탕으로 법률교육 자체가 정보화의 일부로서 전자민주주의의 확산을 위한 기본트레이닝이 될 수 있도록 교육내용을 혁신해 나가야 한다. 정보화에 따른 사회의 변화, 정보화사회에 있어 법과 생활, 시민의 역할 등과 같은 법과 정보화 일반에 관한 과제가 다루어져야 하며, 법과 법제도, 국가 및 정치 등에 관련된 현안문제들이 법률교육의 대상으로 포함되어야 한다. 이를 위해서는 정보화와 정보통신기술의 성과를 최대한 활용하여 문제를 가시화하고 논의를 입체화하여야 할 것이며, 원격영상회의, 법정보시시스템, 인터넷 등 발전된 의사소통 및 정보유통방법을 활용하여 법적 문제에 대한 실시간 토론과 의사교환이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 넷째, 민주시민을 위한 법률교육은 지방화, 분권화의 틀 안에서 이루어져야 하며, 이를 위하여 지방자치, 지역정보화, 지역사회의 지속가능한 발전 등의 문제가 중점적으로 다루어져야 한다. 지역수준에서의 참여와 협동을 가능케 하기 위한 교육프로그램들을 적극 개발할 필요가 있다. 끝으로 민주시민을 위한 법률교육은 통일교육과 연계되어야

한다. 특히 통일이후 사회통합과정에서 제기될 내적 통일(innere Einheit)의 문제, 통일이후 재산권문제의 해결, 불법청산문제, 그리고 통일헌법의 제정, 행정 및 사법제도의 통합 등 남북한 법통합방안에 관한 문제들을 교육내용에 포함시켜야 할 것이다.

V. 結 論

민주주의의 실현여부가 그 사회를 구성하는 시민들의 민주적 역량(Demokratiekompetenz)에 의존한다는 것은 보편적인 진리이다. 1997년 4월 26일의 뮌헨선언(Münchener Manifest)¹⁴⁾이 “민주주의는 정치교육을 필요로 한다”(Demokratie braucht politische Bildung)는 명제를 모토로 내 건 것도 바로 그 점을 말해준다.

“민주적 법치국가는 그 시민들이 함께 하는 성숙한 협동적 사고와 행동(Mitdenken und Mittun) 그리고 자기책임 및 사회적 책임을 다하면서 판단을 형성하고, 헌법에 규정된 원칙과 가치를 존중하며 그것을 위하여 행동하려는 실천의지를 바탕으로 존속한다. 민주주의는 어느 세대에도 새로이 획득되어야 한다: 바로 독일에 있어서도 최근 역사의 경험을 바탕으로 공공부문의 과제로서 정치교육은 특히 여기서 개인과 사회의 방향을 설정하며 민주적 태도와 행동방식을 발전시키고 확고화함에 있어 지속적이고 포기할 수 없는 요인으로 기여한다.”
(1997년 4월 26일의 뮌헨선언)

지속가능한 민주주의는 정보와 능력 그리고 참여의지를 가진 민주시민의 양성이 없이는 실현될 수 없다. 물론 민주주의의 성패가 일차적으로 민주시민교육에 달려 있다고는 볼 수 없으나(허영식, 1997: 42), 강한 시민교육은 강한 민주주의를 만든다는 점에서 효과적인 민주시민교육은 민주주의를 실현하는 데 없어서는 안될 필요조건이 된다고 말할 수 있다. 이러한 의미에서 민주시민교육의 구성부분으로서 시민법률교육의 새로운 패러다임을 모색하는 것은 후세대를 위한, 특히 통일이후의 사회적 통합을 이루기 위한 참여민주주의의 기반을 구축하는 준비작업이 될 뿐만 아니라 21세기 무한경쟁의 시대에 살아남기 위하여 필요한 국가경쟁력을 강화하는 전략적 실천으로서 의미를 가지는 것이다.

14) <http://www.lpb.bwue.de/aktuell/manifest.htm>.

참 고 문 헌

- 권오승. 1994. "법학교육의 개혁방향", 『법과 사회』제 9호, 6-22;
- 김충남. 1982. 『정치사회화와 정치교육』, 법문사;
- 배종대. 1995. "법학교육의 개혁방안", 『법과 사회』제10호, 6-16;
- 이화수. 1994. "미래한국 창조를 위한 민주시민 교육", 『미래의 한국과 세계(미래 연구학회)』 1권5호;
- 오일환. 1995. "통일을 전후한 독일의 정치교육에 관한 연구", 『한국정치학회보』 29집2호;
- 윤대규. 1997. 『법사회학』, 경남대학교출판부;
- 조도근. 1997. "민주시민교육의 목표와 방법", 『민주시민교육강화를 위한 체제구축 방안』(한국민주시민교육협의회 제 4 차 학술회의 발제문, 1997.9.12.);
- 조영달. 1996. "공동체 의식의 형성과 시민교육", 『민주공동체 시민운동의 이론과 실제 — 한국형 복지공동체의 건설 —』, 공보처;
- 전득주. 1995. "민주화, 국제화 그리고 통일을 위한 민주시민교육의 발전방향 모색", 『한국 정치학회보』 29집1호;
- 전득주의. 1995. 『독일연방공화국』, 대왕사;
- 최은수. 1997. "한국 민주시민교육의 현황과 과제: 학교교육", 『숭실개교 100주년 기념국제 학술세미나 발표논문집 제 1 주제 "한국민주시민교육의 과제와 전망"(1997.9.26.)];
- 최종덕. 1997. "각국의 민주시민교육 운영체계 — 미국의 예", 『민주시민교육강화를 위한 체제구축 방안』(한국민주시민교육협의회 제 4 차 학술회의 발제문, 1997.9.12.);
- 허영식. 1995. "통일후의 정치교육", 『독일연방공화국』(전득주의), 대왕사;
- 허영식. 1997. "각국의 민주시민교육 운영체계 — 독일의 예", 『민주시민교육강화를 위한 체제구축 방안』(한국민주시민교육협의회 제 4 차 학술회의 발제문, 1997.9.12.);
- 홍준형. 1987. "법의 지배와 마르크스주의 법이론에 관한 연구"(문교부 학술연구비지원에 의한 논문), 『亞州社會科學論叢』, 93-135;
- 홍준형. 1993. "법치주의의 좌절과 법적 허무주의의 극복 — 한국행정법학의 반성과 과제 —", 『법과 사회』 제 7 호(1993), 97-132;

- 홍준형. 1995. “司法改革의 方向과 課題”, 『司法改革 이렇게 해야 한다』(韓國法學教授會編), 길안사;
- 홍준형. 1997. “21세기 정보시대에 있어 행정법의 변화와 과제”, 『국가정보화시대의 공법적 대응』, 한국공법학회 제72회 학술발표회논문집, 53-98;
- 교육개혁위원회. 1997. 『신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(Ⅵ)』
- 교육부. 1992a, 『국민학교 교육과정』;
- 교육부. 1992b, 『중학교 교육과정』;
- 교육부. 1992c, 『고등학교 교육과정』;
- Aubert, W. 1983, *In Search of Law: Sociological Approaches to Law*, Martin Robertson;
- Collins, H. 1982, *Marxism and Law*, Clarendon Press;
- Fuchs, Hans-Werner/Reuter, Lutz R. 1995, *Bildungspolitik seit der Wende*, Leske + Budrich;
- Galanter, Marc. 1985, *The Legal Malaise; Or, Justice Observed*, 19 *Law and Society Review*;
- Ghai, Y. 1986, “The Rule of Law, Legitimacy and Governance”, in: *International Journal of Sociology of Law (Vol.14)*, Academic Press;
- Heater D. 1990, *Citizenship*, London and New-York, Longman;
- Hong, J.H. 1995. *Rule of Law and Law Reform in Korea*, Paper presented at 1995 Annual Meeting of Research Committee on Sociology of Law, International Sociological Association (August 1-4, 1995 Univ. of Tokyo, Japan);
- Hunt, Allan. 1978, *The Sociological Movement in Law*, Macmillan;
- Hunt, Allan. 1985, “The Ideology of Law: Advances and Problems in Recent Applications of the Concept of Ideology to the Analysis of Law”, *Law and Society Review* Vol.19, No.1;
- Hunt, Allan. 1992, “A Socialist Interest in Law”, *New Left Review*, Vol.192, March/April, 111-112;
- Hunt, Allan. 1993, *Explorations in Law and Society, Toward a Constitutive Theory of Law*, Routledge;
- Jakob/Blankenburg/Kritzer/Provine/Sanders. 1996, *Courts, Law & Politics in Comparative Perspective*, Yale University Press;
- Katsh, M.Ethan. 1995, *Law in a Digital World*, Oxford University Press;
- Kaufmann, Hans (Hrsg); Gundtz, Dieter (Bearb.); Creifelds, Carl. 1992, *Rechtswö-*

- terbuch;
- Kuhn, H.-W./Massing, P./Skuhr, W. (Hrsg.). 1993, Politische Bildung in Deutschland, Entwicklung-Stand-Perspektiven, 2.Aufl., Leske + Budrich;
- MacCormick, D.N. 1984, Der Rechtsstaat und die rule of law, Juristenzeitung 1984, 65ff.;
- Mickel, Wolfgang W. 1995, Rechtserziehung als Teil der politischen Bildung, in: GEP 12/1995;
- Moritz, Petra. 1995, Politische Bildung aus ostdeutscher Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B47/95, 17.November 1995;
- Muszynski, Bernhard. 1995, Politische Bildung im vereinigten Deutschland, Über die schwierigen Bedingungen eines notwendigen Dialogs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B47/95, 17.November 1995;
- Oberreuter, Heinrich. 1997, Rechtserziehung, in: Handbuch Politische Bildung (Hrsg. v. Wolfgang Sander), Bundeszentrale für politische Bildung;
- Perschel, Wolfgang. 1988, Rechtswissenschaft, in: Handbuch zur politischen Bildung (Hrsg. v. Mickel, Wolfgang W./Zitzlaff, Dietrich, Opladen, 577ff.;
- Rawls, J. 1971, A Theory of Justice, Harvard University Press;
- Robers, Gerhard. 1994, Einführung in das deutsche Recht, Nomos;
- Sandmann, Fritz. 1975, Didaktik der Rechtskunde. Paderborn;
- Schiele, Sigfried. 1997, Mit Gegensätzen Leben, Politik und Unterricht, http://www.lpb.bwue.de/aktuell/puu/2_97/puu972a-puu972j.htm;
- Scholz, Lothar. 1997, Grundgesetz für Einsteiger, Bundeszentrale für politische Bildung;
- Selznick, Philip/Nonet, Philip. 1978, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law, Harper & Row;
- Selznick, Philip. 1995, Legal Culture and the Rule of Law, in Proceedings of 1995 Annual Meeting Research Committee on Sociology of Law "Legal Culture: Encounters and Transformations, Program Plenary Papers;
- Thompson, E.P. 1975, Whigs and Hunters: the Origin of the Black Act, Pantheon Books;
- Unger, R.M. 1976, Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory, Free Press;
- Wade, E.C.S./Bradley, A.W. 1985, Constitutional and Administrative Law (10th. ed.),

- Longman;
- Weinbrenner, Peter. 1997, Zukunftsorientierung, in: Handbuch Politische Bildung (Hrsg. v. Wolfgang Sander), Bundeszentrale für politische Bildung;
- Weidinger, Dorothea (Hrsg.). 1996, Politische Bildung in der Bundesrepublik–Zum 30jährigen Bestehen der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung, Leske+Budrich;
- Weber, Max. 1967, Rechtssoziologie;
- Wesel, Uwe. 1984, Juristische Weltkunde, Suhrkamp;
- Zippelius, Reinhold. 1978, Einführung in das Recht, 2.Aufl., C.H.Beck;
- Zippelius, Reinhold. 1980, Gesellschaft und Recht, C.H.Beck;
- Bildmotive der Politiklehrpfade in Schliengen und Eberhardzell, <http://www.lpb.bwue.de/lehr/postkl.htm>;
- Bundeszentrale für politische Bildung (BpB). 1991a, Der Rechtsstaat, Informationen zur politischen Bildung 200, Neudruck 1991;
- Bundeszentrale für politische Bildung. 1991b, Das Recht, Informationen zur politischen Bildung 216, Neudruck 1991;
- Bundeszentrale für politische Bildung. 1992a, Der Sozialstaat, Informationen zur politischen Bildung 215, Neudruck 1992;
- Bundeszentrale für politische Bildung. 1992b, Die Demokratie, Informationen zur politischen Bildung 165, Neudruck 1992;
- Bundeszentrale für politische Bildung. 1993a, Die Parlamentarische Demokratie 1, II, Informationen zur politischen Bildung 227-228, Neudruck 1993, 1995;
- Bundeszentrale für politische Bildung. 1993b, Das Grundrechte, Informationen zur politischen Bildung 239, 2. Quartal 1993;
- Bundeszentrale für politische Bildung. 1994, Die Kommunalpolitik, Informationen zur politischen Bildung 242, 1. Quartal 1994;