

통일법제 연구 16-22-④

체제전환국가의 법질서 정착과 법제교육

김정현 · 박훈민 · 김광수 · 음선필 · 정호경 · 정상우



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

통일법제 연구 16-22-④

체제전환국가의 법질서 정착과 법제교육

김정현 · 박훈민 · 김광수 · 음선필 · 정호경 · 정상우



체제전환국가의 법질서 정착과 법제교육

Settlement of Legal System and Legal Education in Transition Countries

연구자 : 김정현(한국법제연구원 부연구위원)
Kim, Jung-Hyun
박훈민(한국법제연구원 부연구위원)
PARK, Hun-min
김광수(서강대학교 법학전문대학원 교수)
Kim, Kwang-Soo
음선필(홍익대학교 법과대학 교수)
Eum, Sun-Pil
정호경(한양대학교 법학전문대학원 교수)
Jung, Ho-Kyoung
정상우(인하대학교 사회교육과 교수)
Chong, Sang-Woo

2016. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 남북한간의 이질적 요소로 인해 통일 이후 발생할 수 있는 각종 사회적 문제에 대한 우려는 통일에 대한 일각의 부정적 시각의 원인이 되고 있음. 따라서 이러한 부정적 시각을 불식시키기 위해서는 교육의 필요성이 강조될 수밖에 없음.
- 특히 통일 국가의 법규범은 결국 자유민주체제의 대한민국의 법질서가 근간이 되어야 하는데, 북한주민들의 대한민국의 법규범에 대한 이해도가 낮다는 점은 사회통합의 저해요인이 될 소지가 큼. 따라서 국가발전의 근간이 되는 체계적 법교육의 필요성을 남북통일과 관련하여 연구할 필요성이 있음.

II. 주요 내용

- 통일독일의 법질서 정착과 법교육
 - 연방과 주들의 정치교육원은 정치 교육을 주도해 나가면서, 사회 공동체 내에서의 정치 문화와 교육이 일관성을 잃지 않게 하는 한편, 사적 단체가 행하는 다양한 정치 교육 프로그램들을

지원하여 활발한 정치 교육이 가능하도록 만들었다. 정치적 중립성을 유지할 수 있다는 전제 하에 이러한 독립된 정치 교육 관리 공공기관을 설립하여 각종 정치 교육 활동을 촉진할 수 있게 하는 방안도 고려할 수 있을 것

□ 헝가리의 법질서 정착과 법교육

- 헝가리의 체제전환이 제도적으로 내면화되었다고 보기에는 어렵다고 평가. 그에 대한 중요한 이유 중의 하나로 젊은 세대를 자유민주적 가치관 가운데 제대로 세워주지 못했기 때문이라고 봄. 즉 법교육 내지 시민교육의 미흡이라고 하겠음.

□ 중국의 법질서 정착과 법교육

- 중국은 사회주의 국가이므로 그 출발점이 사적 소유권과 계약의 자유를 근간으로 하는 서구의 시장경제와는 다름. 그러나 개혁 개방과 함께 대외무역이 늘어나고 대외 투자를 보장하기 위해서 소유권과 노동권 인정, 강화하는 등을 인정하는 정책으로 발전. 이는 법치국가의 확대 및 강화현상으로 나타남.

□ 베트남의 법질서 정착과 법교육

- 베트남은 체제 전환 과정에서 인권 개념이 확대되고 권력 분립이 명확화 되었으며 경제 발전을 위한 법제에도 많은 변화가 있었음. 여기에는 인권목록을 강화하는 헌법개정, 각종 법률에서의 규제완화, 그리고 법제 발전을 위한 법정비 지원 수용까지 나름대로의 노력이 일정한 결실을 맺고 있는 것이라고 평가

□ 체제전환과정과 통일 이후의 법교육의 방향

- 통일 이후에 어떠한 변화가 있을지 현재로선 예상하기 힘들다. 충격-혼란-적용의 단계별 접근이 필요. 통일의 혼란스러움을 감안할 때, 중국·베트남의 경제체제변화모델, 헝가리식의 정치·경제체제변화모델, 통일독일식의 자유시장경제체제의 제도 확대적용모델을 순차적으로 통일과정에서 적용해갈 필요.

Ⅲ. 기대 효과

- 체제전환과정 및 통일이후의 법교육 모델의 기초안이 될 수 있음

▶ 주제어 : 체제전환국가, 통일독일의 법교육, 헝가리의 법교육, 중국의 법교육, 베트남의 법교육

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- Due to the heterogeneity between the two Koreas, concerns about various social problems that may arise after unification are causing some negative views on unification. Therefore, the necessity of education is emphasized in order to dissolve these negative views.

- In particular, the lawful offender of the unified country should be the basis of the law of the liberal democratic regime of the Republic of Korea. The fact that the North Koreans have low understanding of the laws and regulations of the Republic of Korea is an obstacle to social integration. Therefore, it is necessary to study the necessity of systematic law education as the basis of national development in relation to the unification of North and South Korea.

II . Major Content

- Settlement of legal system and legal education in Germany
 - Political education centers of the federal and provincial governments are leading political education, so that the

political culture and education in the social community are not lost in consistency, while various private political education programs are supported to enable active political education. made. In order to maintain political neutrality, it would be possible to consider establishing such an independent political education management public institution and promoting various political education activities.

Settlement of legal system and legal education in Hungary

- It is difficult to see that the transition of Hungary is internalized systematically. One of the important reasons for this is that he did not set the young generation properly in the free democratic values. In other words, it is said that there is a shortage of law education and civic education.

Settlement of legal system and legal education in China

- Since China is a socialist country, its starting point is different from Western market economy based on private ownership and freedom of contract. However, with the reform and opening up, foreign trade has increased and it has developed into a policy that recognizes ownership and labor rights recognition and strengthening to guarantee foreign investment. This is due to the expansion and strengthening of the rule of law.

Settlement of legal system and legal education in Vietnam

- In Vietnam, the concept of human rights expanded, the separation of powers became clear, and the legal system for economic development changed a lot. In this regard, it is said that the efforts made by the government, such as the amendment of the Constitution to strengthen the list of human rights, the deregulation of various laws, and the acceptance of legal support for legal development.

Direction of the transition process and legal education after unification

- It is hard to predict what changes will happen after the reunification. Step-by-step approach to impact - confusion - application is needed. Given the confusion of unification, it is necessary to apply the model of change of economic system in China and Vietnam, the Hungarian political and economic system change model and the application model of the unified German free market economy system sequentially in the unification process.

III. Expected Effects

- It can be the foundation of the transition process and the legal education model after unification.

➤ Key Words : transition countries, legal education in Germany, legal education in Hungary, legal education in China, legal education in Vietnam

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구 필요성과 목적	15
제 2 절 연구범위와 방법	16
제 3 절 용어의 정리	16
I. 법교육의 개관	16
II. 교육의 장소에 따른 법교육의 분류	26
III. 교육의 대상에 따른 분류	27
IV. 본 연구의 법교육의 의미	29
제 2 장 체제전환국가의 법질서 정착과 법교육	31
제 1 절 통일독일	31
I. 개 관	31
II. 법질서 정착 - 구 동독 지역 주민에 대한 정치 교육	38
III. 법교육	41
IV. 평가 및 시사점	83
제 2 절 헝가리	87
I. 개 관	87
II. 법질서 정착	88
III. 법교육	105
IV. 평가와 시사점	115

제 3 절 중 국	130
I. 연구의 필요성	130
II. 중국의 법과 법현실	133
III. 중국의 법교육	143
IV. 평가 및 시사점	170
제 4 절 베트남	173
I. 개 관	173
II. 법질서 정착	175
III. 법교육	194
IV. 평가 및 시사점	226
제 5 절 체제전환 국가별 비교와 시사점	228
I. 국가별 비교	228
II. 체제전환기의 법교육에서의 시사점	234
제 3 장 체제전환과정에서의 법교육 방향	245
제 1 절 체제전환에 따른 새로운 체제의 이해	245
I. 체제전환에 따른 새로운 헌법질서의 이해	245
제 2 절 사회통합으로의 지향	252
I. 사회통합	252
제 3 절 개인의 권익 보장 실현	254
I. 자유권적 기본권	254
II. 재산권 보장	255
III. 참정권	257
IV. 언론의 자유	258

제 4 절 안정적인 통일체제 달성	259
I. 체제전환 과정에서의 사회 안정	259
II. 방어적 민주주의	261
제 4 장 통일 이후의 법제교육	263
제 1 절 남북한의 통일과 법교육의 필요성	263
제 2 절 남북한의 법교육 비교	264
I. 남한의 법교육	264
II. 북한의 법교육	282
III. 남북한 법교육의 비교	294
제 3 절 통일한국의 법교육의 방향	298
I. 통일한국의 법교육의 목적과 기본원칙	298
II. 단계적 실현방법	299
제 5 장 결 론	303
참 고 문 헌	305

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 필요성과 목적

남한과 북한이 아직 상호 신뢰를 회복하지 못하고 있고, 정치적으로 대립적인 상황이 오랫동안 반복되면서 남북한 상호간의 이해가 많이 부족한 실정이다. 장기간 이질적인 체제가 지속됨에 따라 상호간의 이해 및 신뢰가 부족하여 분단 상황을 극복하고 통일이 달성되어도 통일 후에 많은 사회문제를 야기할 가능성이 높은 상황이다. 즉, 통일 이후에 사회통합을 달성하기 어려워질 우려가 크다.

남북한 간의 이질적 요소로 인해 통일 이후 발생할 수 있는 각종 사회적 문제에 대한 우려는 통일에 대한 일각의 부정적 시각의 원인이 되고 있다. 따라서 이러한 부정적 시각을 불식시키기 위해서는 체제전환 과정에서 효과적으로 적응할 수 있도록 하는 교육의 필요성이 강조될 수밖에 없다.

특히 통일 국가의 법규범은 결국 자유민주체제의 대한민국의 법질서가 근간이 되어야 하는데, 북한주민들의 법규범에 대한 이해도가 낮다는 점은 사회통합 과정에서 저해요인으로 작용할 소지가 높다. 따라서 국가발전의 근간이 되는 체계적 법교육의 필요성을 남북통일과 관련하여 연구할 필요성이 있다.

기존의 통일법교육에 관한 연구는 통일 대비과정에서의 법교육에 중점을 두고 있다. 하지만 체제전환과정에서 북한주민들이 갖게 되는 법의식의 혼란을 최소화하고, 그들이 새로운 법체계에 적응할 수 있도록 해주는 교육은 대단히 중요하다.

따라서 본 연구는 체제전환과정에서의 법의식 혼란과 법제교육에 관한 연구라는 주제 하에 체제전환기 과정에서 법의식 혼란과 통일 이후의 법제교육을 총망라하는 연구를 진행하고자 한다.

또한 본 연구는 남북통일과정에서 법질서 정착을 지원하고, 통일 이후에 필요한 법제교육 수요를 예측하며 이를 체계적으로 수행하기 위한 연구를 수행하고자 한다.

제 2 절 연구범위와 방법

본 연구는 공동연구로 다음과 같이 연구범위를 분담하였다. 제2장과 제1절은 정호경(한양대학교 법학전문대학원 교수), 제2장의 제2절은 음선필(홍익대학교 법과대학 교수), 제2장의 제3절은 김광수(서강대학교 법학전문대학원 교수), 제2장의 제4절은 정상우(인하대학교 사회교육과 교수), 제3장은 박훈민(한국법제연구원 부연구위원), 제1장·제4장·제5장은 김정현(한국법제연구원 부연구위원)이 각각 맡아서 저술하였으며, 연구진들간의 체제전환과정의 법질서 정착과 법교육의 방향에 대해서 지속적인 의견교환을 하였으나, 해당부분의 저술은 연구진 개인의 의견일 뿐, 공동연구진의 합의된 결론이 아님을 밝힌다.

제 3 절 용어의 정리

I. 법교육의 개관

가. 법교육의 개념

1) 법교육의 의미

법교육은 국가마다 다양하게 이해되고 있다.¹⁾ 통상 법교육(law related education, LRE)은 청소년이나 일반 시민을 대상으로 법적 시민자질을

1) 법교육 개념에 관하여는 박 훈, “우리나라 법교육의 현황과 개선방안”, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6; 곽한영, “한국법교육의 현황과 전망”, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6; 박성혁, “법교육의 역사와 현황 그리고 발전방향”, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6

함양하기 위하여 실시하는 다양한 형태의 교육을 의미한다. 교육대상에 따라 법교육은 구체적인 목표, 방법 및 내용을 달리하는데, 특히 일반 시민(성인)을 대상으로 하는 법교육을 시민법교육(public legal education, PLE)²⁾이라 한다. 이러한 법교육은 법전문가를 양성하기 위하여 법의 정확한 지식과 실무능력을 키우는 법학교육(legal education)과 구별된다.

우리나라에서도 법교육의 개념은 이와 동일하게 이해되고 있다. 「법교육지원법」상 법교육은 “청소년 및 일반국민에게 법에 관한 지식과 기능, 법의 형성과정, 법의 체계, 법의 원리 및 가치 등의 제공을 통하여 민주시민으로서 필요한 법적 이해능력, 합리적 사고능력, 긍정적 참여의식, 질서의식, 헌법적 가치관 등을 함양함을 목적으로 하는 법과 관련된 일체의 교육”을 말한다(동법 제2조).³⁾ 동법에 의하면, 법교육은 학교에서 교육과정의 일환으로 행하는 ‘학교 법교육’과 법교육 관련 단체나 평생교육기관 등에서 행하는 ‘사회 법교육’으로 구분된다. 여기서 학교 법교육은 통상의 법교육(LRE)에 해당하며, 사회 법교육은 시민법교육(PLE)에 해당한다.

학교 법교육과 사회 법교육은 일차적인 목표, 시행주체, 방법, 내용 등에 있어서 실제적인 차이가 있으나, 여기서는 양자를 포함하여 법교육이라는 개념으로 통칭하기로 한다.

2) 법교육은 초기에 주로 청소년을 상대한 LRE이었으나 1980년대 이후 캐나다, 영국 등에서 주로 성인을 대상으로 PLE(시민법교육)가 등장하였다. 시민법교육은 시민들의 법적 소양을 함양시킴으로써 시민들로 하여금 권리를 인식하고 보장받게 하였다. 이로 말미암아 시민들의 삶의 수준이 향상되고 공동체에 대한 관심과 참여가 증대되는 효과가 나타났다. 그러한 점에서 시민법교육은 복지의 차원에서 제공되어야 하는 하나의 공공서비스로 인식되기에 이르렀다. 시민법교육에 관한 자세한 설명으로는 곽한영, “시민법교육(PLE)의 의미와 접근방식에 관한 고찰”, 법교육연구, 제7권 제2호, 2012.12.

3) 참고로, 미국 법교육법(The Law Related Education Act of 1978)은 법교육을 “일반인에게 법, 법절차, 법제도에 관한 지식과 기술 및 그 바탕이 되는 근본원리와 가치를 교육하는 것”으로 정의하고 있다.

2) (민주)시민교육으로서의 법교육

법교육의 목적은 국가마다 다양하게 표현되고 있다. 우리의 경우, 법교육은 국민들로 하여금 자율과 조화에 바탕을 둔 합리적인 법의식을 함양하고 자유민주적 기본질서를 이해하는 건전한 민주시민을 육성하여 법치주의의 구현에 이바지함을 주된 목적으로 삼고 있다. 이처럼 합리적인 법의식을 함양하고 자유민주적 기본질서를 이해하는 건전한 민주시민을 육성하는 법교육은 자연스럽게 시민교육(citizenship education, civics education)⁴⁾ 또는 민주시민교육(education for democratic citizenship, EDC)⁵⁾과 연결된다.

개념적으로 법교육은 시민교육 또는 민주시민교육의 일부를 구성하는 것으로 이해된다. 상대적으로 민주적인 체제와 정치문화를 갖춘 국가에서는 법교육이 시민교육과 구별되어 이해되고 있으나, 체제전환을 경험하거나 민주체제로의 발전을 경험하고 있는 국가에서는 법

4) 최광의의 시민교육은 “시민 또는 장차 시민이 될 자의 신념, 헌신, 능력과 행위에 영향을 미치는 모든 과정”을 가리킨다(<http://plato.stanford.edu/entries/civic-education>). 시민교육은 국가에 따라 시민성교육, 정치교육, 공민교육 등으로 불리기도 한다. 시민교육의 개념과 이에 대한 접근법은 각 국의 역사적 전통, 지리적 위치, 사회·정치적 구조, 경제체제, 세계적 추세 등을 반영하고 있다. 시민교육에 관한 전반적인 설명으로는 음선필, 『민주시민교육의 국제적 동향과 시사점』, 한국법제연구원, 2013; 조찬래, 『각국의 민주시민교육 제도 및 관련법안 연구』, 충남대 산학협력단, 2011;; César Bîrzéa, *Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective*, 2000; Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, *Citizenship Education in Europe*, 2012; The ACE Encyclopedia: Civic and Voter Education, 3 rev., 2012.

5) 민주시민교육은 1990년대 후반 유럽에서 교육정책의 공통적인 목표가 되었다. 유럽 민주시민교육의 정책과 그 실제에 관한 분석으로는 Council of Europe, *All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*, 2004 참조. 일반적으로 민주 시민교육은 “국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치 현상에 관한 객관적 지식을 갖추고, 정치적 상황을 올바르게 판단하고, 비판의식을 갖고 정치과정에 참여하여 책임지는 정치행위가 될 수 있도록 가정, 학교, 사회에서 습득하는 모든 과정”으로 이해된다(한국민주시민교육학회, 『민주시민생활용어사전』, 유평출판사, 1998, 128쪽).

교육이 (민주)시민교육에 포함된 것으로 보아 양자를 선명히 구별하지 아니한 채 포괄적으로 다루지고 있는 상황이다. 따라서 시민교육을 국제적으로 비교하는 연구⁶⁾에서는 시민교육의 범주 속에 시민성, 사회, 도덕 등의 주제를 담고 있으며, 관련 교과목으로 법뿐 아니라 역사, 지리, 경제, 정치, 환경, 종교 등과 포함하기도 한다. 이러한 까닭에 특히 체제전환국가의 법교육에 관한 연구는 법교육을 아예 시민교육의 일부로 이해하여 파악하는 것이 더 효과적이라 할 수 있다.

민주시민교육에 관하여 큰 의미를 부여하고 있는 유럽평의회(Council of Europe)는 2010년 5월 11일 ‘민주시민교육 및 인권교육에 관한 유럽평의회 헌장’(the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education)을 채택하였다.⁷⁾ 이 헌장은 민주주의, 인권과 법의 지배라는 주요 가치를 보호하고 인권유린을 방지함에 있어서 교육 역할의 중요성을 반영한 것이다. 여기서 민주시민교육(EDC)은 학습자의 지식·기술과 이해력을 증진시키고 스스로 태도와 행동을 개발하게 함으로써, 공동체에서의 민주적 권리와 책임을 스스로 행사하고 다양성을 존중하며 민주적 생활에 적극 참여하도록 하여, 궁극적으로 민주주의와 법의 지배를 보호하고 증진할 것을 목표로 하는 교육, 훈련, 정보제공, 실습 등을 의미한다(동헌장 제2조). 한편 인권교육(HRE)은 학습자의 지식·기술과 이해력을 증진시키고 스스로 태도와 행동을 개발하게 함으로써, 공동체에서의 인권의 보편적 가치를 세우고 지키도록 하여, 궁극적으로 인권과 기본적 자유를 보호하고 증진할 것을 목표로 하는 교육, 훈련, 정보제공, 실습 등을 의미한다. 이처럼 민주시민교육과 인권교육은 매우 밀접한 관련이 있으며 상호보충적이다. 양자는 단지 일차적인 초점과 범위에서 차이가 있을 뿐이다.

6) 예컨대 David Kerr, *Citizenship Education: an International Comparison*, 1999.

7) 이에 관하여 자세히는 David Kerr, *The Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education (EDC/HRE) and its Implementation*, 2013.

이상에서 살펴본 바와 같이, 법교육은 많은 경우에 있어서 민주시민교육의 일부로서 이뤄지는 것을 예상하고 있다고 할 것이다. 달리 말하면, 민주시민교육은 법교육뿐 아니라 정치교육, 인권교육을 포함한 종합개념으로 이해된다고 하겠다.

이하에서는 시민교육과 법교육을 의도적으로 구분하지 않는 한 법교육은 시민교육에 포함되어 이뤄지는 것으로 이해하면 될 것이다.

나. 체제전환에서 법교육의 중요성

교육과 민주주의의 연관성에 관하여는 일찍이 확립된 것에 반하여, 시민교육이 민주주의에 중요한 역할을 할 수 있다는 점에 관하여는 논란이 있었다. 시민교육의 효과는 미미하다는 1968년 Langton과 Jennings의 연구⁸⁾ 이래 많은 정치학자들은 시민교육을 무시해왔던 것이다. 그러나 오늘날에 있어서는 오늘날 민주주의에 대하여 시민교육이 얼마나 중요한 역할을 하느냐에 관하여는 별다른 이의가 없다.⁹⁾

민주화의 과정에서 정치과정 및 정치제도, 의사소통, 교육 중에서 교육이 가장 느리게 반응하는 분야로 알려져 있다.¹⁰⁾ 민주체제로 이행 내지 전환하기 위해서 가장 시급한 필요로 여겨지는 것이 바로 정치과정과 이를 뒷받침하는 제도적 변화이며, 또한 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 어떠한 형태로든 의사소통이 중요하게 인식된다. 반면에 교육의 그 속성상 비용이 많이 드는 반면에 효과가 나중에 나

8) Langton, K. P., and Jennings, M. K. (1968) 'Political socialization and the high school civics curriculum in the United States', *American Political Science Review* 62 (3), 852 - 67.

9) Florin N. Fesnic, "Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared", prepared for presentation at the 3rd European Conference on Comparative Electoral Research & Final Conference of the COST Action IS0806, "The True European Voter," 24-27 April 2014, Aristotle University Thessaloniki, Greece, p.2.

10) Eva Foldes Travers, "The Challenges for Civic Education in Hungary", *Developing Schools for Democracy in Europe: An Example of Trans-European Co-operation in Education*, Oxford Studies in Comparative Education Series, Volume 5(1), 1995, p.177.

타나기 때문에 이에 대한 관심은 우선순위의 측면에서 밀리게 마련이다. 그러나 체제전환이 제도화되기 위해서는 결국 교육의 문제가 부각될 수밖에 없다. 그 중에서도 시민교육의 중요성이 강조될 수밖에 없다.¹¹⁾

한 국가의 체제는 규범의 체계(a system of rules)를 의미하므로, 체제의 전환은 어느 시대에서든지 정도의 차이는 있으나 공동체생활의 기준과 방식의 근본적인 변화를 초래하기 때문에 혼란스러움을 야기하며 이로 말미암아 심각한 정치적 문제와 중대한 법적 과제를 수반하게 된다. 따라서 체제전환에서 주목할 것이 바로 법의 역할이고, 또한 체제전환의 제도화 내지 지속가능성을 위해서 법교육의 중요성이 부각되지 않을 수 없다.

다. 법교육의 내용

(1) 학교 법교육

우리가 이해하는 학교 법교육은 교육과정의 일환으로 이뤄지고 있다. 따라서 우리나라의 경우, 학교 법교육의 체계와 내용은 국가 수준의 교육과정을 정하는 교육부 고시에 근거하고 있다. 법교육은 학교 급별 교육과정에 의하여 그 구체적인 체계가 결정된다. 우리 국가교육과정에 의하면 법교육은 크게 ‘사회과’ 교육과정에 포함되어 있다. 사회과는 학생들이 사회생활에 필요한 지식과 기능을 익혀 이를 토대로 사회현상을 정확하게 인식하고, 민주 사회 구성원에게 요구되는 가치와 태도를 지님으로써 민주 시민¹²⁾으로서의 자질을 갖추도록 하는

11) 신흥민주국가에서의 시민교육의 현황에 관하여는 Terrence C. Mason, “Civic Education in Emerging Democracies”, 2009. 9.

12) 사회과에서 육성하고자 하는 민주 시민은 사회현상을 이해하고 사회생활을 영위하는 데 필요한 지식의 습득을 바탕으로 인권 존중, 관용과 타협의 정신, 사회 정의의 실현, 공동체 의식, 참여와 책임 의식 등의 민주적 가치와 태도를 함양하고, 나아가 개인적, 사회적 문제를 합리적으로 해결하는 능력을 길러 개인의 발전은 물론,

교과이다.¹³⁾

이 사회과 교육과정은 정치, 법, 경제, 사회·문화, 지리인식, 장소와 지역, 자연환경과 인간생활, 인문환경과 인간생활, 지속가능한 세계, 역사일반, 정치·문화사, 사회·경제사의 영역으로 나뉜다. 이처럼 학교 법교육은 사회과 교육과정에 속하는데, 그 교육과정은 초등학교 1학년부터 중학교 3학년까지는 공통 교육과정으로, 고등학교 1학년부터 3학년까지는 선택 중심 교육과정으로 편성·운영된다.¹⁴⁾ 이에 따라 법교육은 초등학교 1학년부터 중학교 3학년까지는 ‘사회’라는 공통 과목으로, 고등학교 1학년부터 3학년까지는 ‘정치와 법’¹⁵⁾이라는 일반 선택 과목으로 실시된다.¹⁶⁾ 우리 법교육은 법과목으로 독자적으로 실시되지 않고 초등학교와 중학교에서 ‘사회’의 일부로서, 고등학교에서는 ‘정치와 법’으로 함께 가르치고 있다. 이러한 사실은 외국의 법교육을 살펴봄에 있어서 법교육뿐 아니라 정치교육, 때로는 더 나아가 사회과교육을 포함하여 검토하는 것이 유의미함을 보여준다.¹⁷⁾

아래 표는 법교육에 관한 초등학교와 중학교의 사회과목의 내용 체계를 정리한 것이다.

사회, 국가, 인류의 발전에 기여할 수 있는 자질을 갖춘 사람이다.

13) 교육부, 사회과 교육과정[교육부 고시 제2015-74호 (별책 7)], 2015, 3면.

14) 2015년 9월 23일에 고시된 초·중등학교 교육과정을 학교 급별로 달리 시행된다. 초등학교 1·2학년은 2017년 3월 1일부터, 초등학교 3·4학년, 중학교 1학년 및 고등학교 1학년은 2018년 3월 1일부터, 초등학교 5·6학년, 중학교 2학년 및 고등학교 2학년은 2019년 3월 1일부터, 중학교 3학년 및 고등학교 3학년은 2020년 3월 1일부터 시행된다.

15) 2015년 교육과정의 개정에 의하여 종래 ‘법과 정치’의 과목명을 ‘정치와 법’으로 변경하였다. 그 이유는 과목명에 법을 먼저 내세움으로써 법에 대한 어려움(?) 이 미지 때문에 떨어진 학생의 선호도를 회복하기 위함으로 설명되었다.

16) 그 전에 법교육은 ‘법과 사회’라는 이름으로 실시되었다. 이에 관하여는 김해성, “법교육 내용구성 개선방안 연구: 고등학교 ‘법과사회를 중심으로’, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6; 김다현, ”법교육을 통한 법의식 영향 연구: 고등학교 ‘법과사회를 중심으로’, 법교육연구, 제1권 제2호, 2006.12;

17) 법교육을 포함한 시민교육의 외국의 교육과정에 관한 좋은 참조자료로 Curriculum Development and Review for Democratic Citizenship and Human Rights Education, UNESCO, 2015; David Kerr, Citizenship Education: an International Comparison, 1999.

<표 1> 법교육 관련 사회 과목의 내용 체계

영역	핵심 개념	일반화된 지식	내용 요소			기능
			초등학교		중학교	
			3-4학년	5-6학년	1-3학년	
정치	민주주의와 국가	현대 민주 국가에서 민주주의는 헌법을 통해 실현되며, 우리 헌법은 국가기관의 구성 및 역할을 규율한다.	민주주의, 지역 사회, 공공기관, 주민 참여, 지역 문제 해결	민주주의, 국가기관, 시민 참여	정치, 민주주의, 정부형태, 지방자치제도	조사하기 분석하기 참여하기 토론하기 비평하기 의사 결정하기
	정치과정과 제도	현대 민주 국가는 정치과정을 통해 시민의 정치참여가 실현되며, 시민은 정치 참여를 통해 다양한 정치 활동을 한다.		생활 속의 민주주의, 민주 정치제도	정치과정, 정치주체, 선거, 시민참여	
	국제정치	오늘날 세계화로 인해 다양한 국제기구들이 활동하고 있으며, 한반도의 국제질서도 복잡해지고 있다.		지구촌 평화, 국가간 협력, 국제기구, 남북통일	국제사회, 외교, 우리나라의 국가갈등	
법	헌법과 우리 생활	헌법은 국민의 기본권을 보장하고, 국가기관의 구성 및 역할을 규정한다.		인권, 헌법, 기본권과 의무, 국가기관의 구성	인권, 헌법, 기본권, 국가기관의 구성 및 조직	조사하기 분석하기 구분하기 적용하기 존중하기 참여하기
	개인 생활과 법	민법은 가족 관계를 포함한 개인 간의 법률관계와 재산 관계를 규율한다.				
	사회 생활과 법	우리나라는 공동체 질서유지를 위한 형법과 사회적 약자 보호를 위한 사회법을 통해 정의로운 사회를 구현한다.		법, 법의 역할	법, 법의 구분, 재판	

출처: 교육부 고시 제2015-74호 [별책 7], 5면.

한편, 고등학교 과정에서 실시되는 법교육인 ‘정치와 법’은 현대 민주·법치 국가의 공동체 구성원에게 요구되는 시민 의식, 정치적·법적 사고력, 가치 판단 및 문제 해결 능력을 함양하고, 정치와 법 생활에 능동적으로 참여하는 민주 시민의 자질을 함양하기 위해 개설된 사회과의 선택 과목이다.¹⁸⁾ 정치와 법 과목은 민주 시민의 기본적인 소양이라고 할 수 있는 민주주의와 헌법에 대한 이해를 기초로 하고 있다.¹⁹⁾ 정치·법 현상을 분석하는 데 필요한 기본 개념과 원리를 주요 내용으로 하고, 일상생활에서 접하게 되는 정치적 쟁점과 법적 분쟁의 해결 과정에서 활용될 수 있는 기본 기능, 사고력, 사회 참여 기능을 배울 수 있는 다양한 자료와 활동으로 구성된다.

고등학교의 ‘정치와 법’의 내용체계를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 2> 고등학교 선택 교육과정으로서 ‘정치와 법’의 내용 체계

영역	내용 요소
민주주의와 헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 정치의 기능, 법의 이념, 민주주의와 법치주의 • 헌법의 의의와 기본 원리 • 기본권의 내용, 기본권 제한의 요건과 한계
민주 국가와 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 민주 국가의 정부 형태, 우리나라의 정부 형태 • 국가기관의 역할과 상호 관계 • 지방 자치의 의의, 현실, 과제
정치과정과 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 정치과정, 정치 참여 • 선거와 선거 제도 • 정당, 이익집단과 시민단체, 언론
개인 생활과 법	<ul style="list-style-type: none"> • 민법의 의의와 기본 원리 • 재산 관계와 법 • 가족 관계와 법

18) 교육부, 사회과 교육과정[교육부 고시 제2015-74호 (별책 7)], 2015, 229면.

19) 그러한 점에서 민주주의와 헌법은 법교육의 핵심 내용이라 할 것이다. 이에 관한 흥미로운 연구의 일례로 홍익표·진시원, “헌법에 대한 정치학적 접근: 정치교육과 법교육의 교차지점인 헌법교육을 위한 하나의 시론”, 법교육연구, 제1권 제2호, 2006.12.

영역	내용 요소
사회생활과 법	<ul style="list-style-type: none"> • 형법의 의의, 범죄의 성립과 형벌의 종류 • 형사 절차와 인권 보장 • 근로자의 권리와 법
국제 관계와 한반도	<ul style="list-style-type: none"> • 국제 관계의 변화, 국제법 • 국제 문제와 국제기구 • 우리나라의 국제 관계, 한반도의 국제 질서

출처: 교육부 고시 제2015-74호 [별책 7], 231면.

(2) 사회 법교육(시민 법교육)

일반 시민 즉 성인을 대상으로 하는 사회 법교육은 법교육 관련 단체나 평생교육기관 등에서 실시되고 있다. 역사적으로 볼 때, 사회 법교육은 정부 차원보다는 시민단체 등에 의하여 먼저 실시되었다. 그런데 사회복지의 차원에서 평생교육의 중요성이 강조되고 또한 사회의 선진화를 기대하는 차원에서 시민의식의 함양이 강조되기에 이르자 국가기관 등 정부도 이에 참여하고 있다.²⁰⁾

사회 법교육은 일차적으로 법적 지식과 소양을 중시하게 된다. 보통 시민법교육의 핵심내용으로 배움(learning), 권리(rights), 강화(empowerment), 공동체(community)를 들고 있다.²¹⁾ 먼저 법적 지식과 소양의 함양을 배우게 하는 것이다. 일반 시민으로 하여금 법적 절차를 제대로 활용하고 법전문가의 도움을 효과적으로 받을 수 있는 정도의 지식과 소양을 갖추게 하는 것이다. 이러한 법적 지식과 소양을 통하여 시민들은 자신의 권리를 인식하고 적극 실현함으로써 권리의식을 체험하게

20) 우리나라의 경우, 일반시민을 대상으로 한 사회 법교육은 한국법교육센터, 한국사법교육원, 한국가정법률상담소 등의 시민단체나 법무부, 교육부, 대법원, 대한법률구조공단, 솔로몬 로파크, 법제처 등의 국가기관이 실시하고 있다. 이에 관하여는 김영천, 시민법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구보고서, 법무부, 2010.

21) PLENET, Public Legal Education-Improving lives, Empowering Communities, 2012, p.2.

된다. 시민들이 자신의 권리를 실제로 행사함으로써 삶의 조건이 개선되거나 강화되는 결과가 나타난다. 예컨대 주거관련 법적 지식을 알고 이를 활용함에 따라 안정된 주거환경 속에 살게 되는 것이다. 이처럼 권리의 행사로 자신이 속하는 공동체에서 만족감을 갖게 됨으로써 시민들은 나아가 공동체에 관심을 갖게 되고 적극 참여할 수 있게 된다. 이와 같이 시민법교육은 일반인들의 시민의식을 함양시킴으로써 민주사회의 촉진제로 작용될 수 있음을 보여준다.

II. 교육의 장소에 따른 법교육의 분류

법교육은 교육이 이루어지는 장소에 따라 ‘학교 법교육’과 ‘사회 법교육’으로 나눌 수 있다. 학교 법교육은 다시 교과교육으로서의 법교육과 학교생활교육으로서의 법교육으로 구분할 수 있다. 한편, 사회 법교육은 청소년비행예방 및 교정교육으로서의 법교육과 평생교육으로서의 법교육으로 구분할 수 있다.²²⁾

남한에서는 2008년 제정된 「법교육지원법」²³⁾에서 법교육의 개념과 범위를 규정하였는데, 동법은 법교육의 종류를 교육의 장소에 따라 ‘학교 법교육’과 ‘사회 법교육’으로만 나누어 규정하였다(법교육지지원법 제2조). 「법교육지원법」에 따르면 ‘학교 법교육’은 초·중등 교육기관과 고등교육기관에서 교육과정의 일환으로 행하는 모든 법교육을 말한다(법교육지원법 제2조 제2호). 현행법상 학교 법교육의 대상이 되는 초·중등 교육기관으로는 초등학교·공민학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 기타 학교 등이 있다(초·중등교육법 제2조). 학교 법교육의 대상이 되는 고등교육기관으로는 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송대학·통신대학·방송통신대학

22) 김순희, 사회과 법교육을 위한 교사교육 - 법교육의 본질을 중심으로 -, 한국교원교육연구 통권 제25권 제3호, 한국교원교육학회, 2008, 75면.

23) 2008.3.28. 제정, 법률 제8992호

및 사이버대학, 기술대학, 기타 학교 등이 있다(고등교육법 제2조).

한편, 「법교육지원법」에 따르면 ‘사회 법교육’이란 법교육 관련 단체와 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등에서 행하는 모든 법교육을 말한다(법교육지원법 제2조 제3호). 여기서 말하는 평생교육기관은 「평생교육법」에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 중 학교교과교습학원을 제외한 평생직업교육을 실시하는 학원, 그 밖에 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체 등을 의미한다(평생교육법 제2조 제2호).

Ⅲ. 교육의 대상에 따른 분류

법교육은 교육의 대상자가 누구인지에 따라 ① 법률 전문가가 되고자 하는 자 및 법률 전문가를 대상으로 하는 법교육과, ② 학생 및 비(非)법률 전문가인 일반인을 대상으로 하는 법교육으로 구분할 수 있다. 일반적으로 법률 전문가가 되고자 하는 자 및 법률전문가를 대상으로 하는 법교육을 ‘법학교육’(Legal Education)이라고 개념짓는데, 이러한 ‘법학교육’은 법학자 또는 법조인의 양성을 목표로 하기 때문에 법 자체에 대한 전문적인 지식과 기능의 교육에 초점을 맞춘다. 반면, 법률전문가가 아닌 일반인과 학생을 대상으로 하는 법교육을 ‘법학교육’과 구별하여 ‘법교육’(Law-Related Education)이라고 칭한다. ‘법교육’은 법지식을 전문적으로 교육하기보다는 일상생활에서 접하게 되는 법제도의 기본원리, 기본가치의 학습과 준법의식 고양 등에 초점을 맞추고, 민주시민의 자질을 키우도록 하는 점을 궁극적인 목표를 하고 있다.²⁴⁾ ‘Law-Related Education’을 ‘법교육’이라는 용어로 번역하는

24) 허종렬, 우리나라 법교육의 현황과 과제, 저스티스 제121호, 2010.12, 47-48면; 정순원, 법교육지원법에 관한 비교법적 고찰, 사회과 교육 제50권 제4호, 한국사회과 교육연구학회, 2011, 83면

것이 적절한지는 별론으로 하고, 최근 많은 관심을 받고 있는 ‘법교육’은 비법률전문가인 일반인과 학생을 대상으로 하는 좁은 의미의 ‘법교육’을 의미하는 것이다.

‘법교육’의 개념을 규정하고 있는 「법교육지원법」 역시 ‘법학교육’을 포함한 넓은 의미의 법교육이 아니라, 좁은 의미에서의 ‘법교육’을 규정하고 있다. 즉, 동법에 따르면 ‘법교육’이란 “청소년 및 일반 국민에게 법에 관한 지식과 기능, 법의 형성과정, 법의 체계, 법의 원리 및 가치 등 제공하는 법과 관련된 일체의 교육”을 의미한다(동법 제2조 제1호). ‘법교육’의 목적은 그 대상자로 하여금 민주시민으로서 필요한 법적 이해능력, 합리적 사고능력, 긍정적 참여의식, 질서의식, 헌법적 가치관 등을 함양하도록 하는데 있다(동법 제2조 제1호). 그리고 이러한 ‘법교육’의 궁극적인 목적은 국민들의 합리적 법의식을 함양하고, 자유민주적 기본질서에 대한 이해도를 높여, 법치주의 구현에 이바지하는 것이다(동법 제1조).

이상의 법교육의 분류를 도식화 하면 다음의 <표>와 같다.

<표> 법교육의 분류

분류 기준	법교육의 분류
교육의 장소	- 학교 법교육 : 교과교육으로서의 법교육(초·중등 교육기관, 고등교육기관)/ 학교생활교육으로서의 법교육 - 사회 법교육 : 청소년비행예방으로서의 법교육/ 교정교육으로서의 법교육/ 평생교육으로서의 법교육
교육의 대상	- 법학교육(Legal Education) : 법률 전문가가 되고자 하는자 및 법률 전문가를 대상으로 함. - 법교육(Law-Related Education) : 비(非)법률전문가인 일반인과 청소년을 대상으로 함.

IV. 본 연구의 법교육의 의미

본 연구에서 다루는 법교육은 교육의 장소 측면에서는 학교 법교육과 사회 법교육을 포괄하나, 교육의 대상 측면에서는 법률전문가가 아닌 일반인과 청소년을 대상으로 하는 좁은 의미의 법교육으로 논의를 한정한다.

본 연구에서 다루는 법교육은 교육의 장소 측면에서는 학교 법교육과 사회 법교육을 포괄하나, 교육의 대상 측면에서는 법률전문가가 아닌 일반인과 청소년을 대상으로 하는 좁은 의미의 법교육으로 논의를 한정한다.

제 2 장 체제전환국가의 법질서 정착과 법교육

제 1 절 통일독일

I. 개 관

1. 독일 법교육(정치교육)의 개념과 의의²⁵⁾

정치는 사실상 모든 인간 사회에 존재하는 문제들을 공통으로 취급하는 규범을 발전시킴으로써 이루어지는 것으로서, 이러한 정치 구조는 모든 사회 구성원들이 어느 정도 학습하고 습득할 필요가 있다. 유아에서 성인에 이르기까지 윤리적 가치, 정치적 입장, 신념 및 정치에 대한 지식을 갖추는 이른바 “정치적 사회화(politische Sozialisation)”가 지속적으로 이루어져야 한다. 사회 공동체는 그 사회에 특유한 방식으로, 일정한 기관을 통해 시민들이 정치에 계속 참여할 수 있도록 교육해야 한다. 비록 정치 교육의 기본 방향은 시대가 추구하는 정치적 노선에 따라 달라질 수 있지만, 정치 교육 자체는 시대를 막론하고 일반적인 교육의 중심적인 과제라고 할 수 있다.²⁶⁾

독일에서 정치 교육은 이러한 인식 아래 각각의 시대정신에 따라 이루어지고 있다. 정치 교육의 중요성으로 인해 독일에서는 다양한 “정치교육학적 이론(politikdidaktische Theorie)”들이 발전해 왔으며, 이러한 이론과 그에 대한 사회적 합의를 토대로 학교 및 정치교육원을 통한 정치 교육 제도가 형성되어 온 것이다.

25) 독일에서는 법교육(legal education)이라는 말보다는 오히려 정치교육(politische Bildung)이나 민주시민교육(emocratic citizenship education)이라는 용어가 널리 쓰이고 있다. 이하에서는 독일의 용어례에 따라 정치교육이라는 용어를 주로 사용하기로 한다.

26) Vgl. Reheis, Fritz, Politische Bildung - Eine kritische Einführung 2. Auflage, Springer VS, Wiesbaden 2016, S. 7 ff.

이하에서는 먼저 독일 정치 교육의 연혁과 기본 구조에 대해 살펴본다.

2. 독일 정치 교육의 변천사

(1) 근대 이전 및 프로이센 제국의 정치 교육

독일의 정치 교육의 역사는 정치 교육을 통해 신과 국가에 충성하는 신민(Untertan)을 양성하고자 했던 신성로마제국 시대로까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 종교적인 의미를 떠난 근대적인 의미의 정치 교육의 시작은 현재의 독일 지역에 근대적인 국가가 들어서서 제도적인 학교 교육을 실시하기 시작했던 19세기 후반부터라고 할 수 있다.²⁷⁾

즉, 최초로 근대적 의미의 국가로 통일을 이루었던 빌헬름 왕조의 프로이센 제국에 와서야 비로소 정치 교육에 대한 광범위한 학문적·정책적 토론이 시작되었고, 정치 교육이 “국가의 시민으로서의 교육(staatsbürgerliche Erziehung)”으로서 의의를 갖게 되었던 것이다. 따라서 이 시기의 정치 교육은 유소년들을 민족국가에 충성하는 시민으로 양성하는 데에 초점을 맞추었다. 이를 위해 역사 교육을 비롯한 각종 정치 교육의 측면에서 민족주의를 공고히 하고자 하였다.²⁸⁾

(2) 바이마르 공화국 및 제2차 세계대전 시기의 정치 교육

제1차 세계대전 이후 빌헬름 왕가가 무너지고 수립된 바이마르 공화국 시기에도 이러한 민족주의 내지 애국주의 색채의 정치 교육 성

27) Sander, Wolfgang, Geschichte der politischen Bildung, in: Sander (Hrsg.), Handbuch Politische Bildung, Wochenschau Verlag, 2014, 15 (15 f.).

28) 프로이센 제국의 정치 교육의 이러한 관점은 1890년에 행한 빌헬름 2세의 다음 연설에서 잘 드러난다. “우리가 김나지움의 기초로 여겨야 하는 것은 독일이다. 우리는 그리스나 로마의 유소년들이 아니라 독일 민적의 유소년들을 교육해야 한다.” Vgl. Sander, Wolfgang, Politik in der Schule: Kleine Geschichte der politischen Bildung in Deutschland 3. Aufl., Marburg, 2013, S. 42.

향은 완전히 사라지지 않는 않았다. 즉, 바이마르 공화국 헌법 제148조 제1문은 “모든 학교에서는 윤리 교육, 국가의 시민으로서의 신조 (staatsbürgerliche Gesinnung), 인격적 및 직업적 소양이 독일의 국민성과 정신 내에서 고양되어야 한다”라고 규정하고 있었던 것이다. 그러나 프로이센 제국 시기와 달리 바이마르 공화국에서의 정치 교육의 목표는 구체적인 헌법 규정과 민주 정치의 원칙들을 학교 교육에 결합시키는 것이었으며, 민족주의적 국가관 외에도 문화국가이상주의 (Kulturstaatsidealismus) 역시 공화국의 정체성으로서 강조되었다.²⁹⁾ 이 시기에 정치 교육을 주도했던 주체는 “애국업무처(Reichszentrale für Heimatdienst)”³⁰⁾이다.

국가사회주의(NAZI)당은 바이마르 공화국의 애국업무처를 폐지하고, 국가사회주의의 관점을 정치 교육에 삽입하고자 하였다. 이 시기 국가사회주의자들이 가장 중요한 정치 교육의 수단으로 사용한 것이 히틀러 유겐트(Hitlerjugend), 독일 소녀연맹(Bund Deutscher Mädel), 자유 독일 소년단(Freie Deutsche Jugend)과 같은 유소년단체들이다. 이 시기에는 국가가 공인하는 것 외의 유소년 단체는 금지되었으므로, 사실상 국가가 독점하는 청소년 단체 활동이 이루어졌고, 이를 통해 유소년 및 청소년들에게 손쉽게 국가사회주의 사상을 주입할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 학교의 정규 교과목들 - 특히 생물학, 역사 및 독일어 - 역시 국가사회주의 사상을 충실히 반영하는 교과 내용으로 채워졌고, 심지어 학교 축제와 같은 활동에서도 국가사회주의의 이념을 감정적으로 자극하는 내용으로 이루어졌다.³¹⁾

29) Sander, 2014, 15 (18).

30) ‘Heimat’라는 독일어 단어는 단순히 ‘고향’이라는 의미 외에도 ‘고국’ 내지 ‘조국’이라는 다양한 의미를 내포하는 총체적인 개념이다. Hentges, Gudrun, Staat und politische Bildung - von der „Zentrale für Heimatdienst“ zur „Bundeszentrale für politische Bildung“, Springer VS, Wiesbaden 2013, S. 13. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 의미를 고려하여 ‘Heimatdienst’를 ‘애국업무’라고 번역하여 사용하기로 한다.

31) Sander, 2014, 15 (18).

(3) 전후 동서독에서의 정치 교육

국가사회주의가 패망한 제2차 세계대전 이후, 서독에서의 정치 교육은 민주주의적 기초의 수립을 위한 시민 재교육에 초점이 맞추어졌다. 1950년대 이후 독일 내에서 민주정치 교육과 관련한 새로운 학문적 논의가 활발하게 일어났다. 이러한 논의로는 주로 바이마르 공화국 시대의 국가시민 교육과 미국식의 실용주의(Pragmatismus) 교육 사이의 괴리에 대한 내용이 주를 이루었으며, 더 이상 국가가 주도하는 것이 아니라 사회 공동체가 참여하는 형태의 교육에 대한 논의 역시 이루어졌다. 이러한 논의들을 통해 교육학 측면에서의 정치 교육 이론들이 정립되기 시작하였지만, 격한 논쟁으로 인한 사회적 갈등 역시 야기되기에 이르렀다.

이른바 ‘68 운동’(1968er-Bewegung)이 촉발한 독일 사회의 변혁에 관한 요구는 정치 교육의 영역에서도 나타났다. 이 시기의 토론은 특히 정치 교육을 사회의 민주화를 위한 교육적 수단으로 바라보던 좌파 진영과 헌법에 부합하는 정치 질서 및 사회 시장경제의 수호를 정치 교육의 목적으로 간주했던 신 보수 진영 사이의 의견 대립으로 빚어진 것이었다. 따라서 정파 간의 의견을 조율한 새로운 학습 계획과 교과서의 발간 필요성이 대두되었다. 정치 교육의 의제를 두고 정치 진영 간의 토론이 계속되자, 1976년 바덴-뷔르템버그(Baden-Württemberg) 주 정치교육원의 원장이었던 Siegfried Schiele는 다양한 정파의 정치 교육 이론가와 행정가들을 슈바벤(Schwaben) 지역의 보이텔스바흐(Beutelsbach)로 초청하여 학교에서의 정치 교육의 방향에 대한 최소한의 합의를 도출해 내고자 했다. 이 토론회를 통하여 독일에서의 학교 교육에 관한 기본 원칙에 대한 정파 간 합의가 이루어진다. 토론회의 결과에 대한 공식 문건이 발표되지는 않았지만, 바덴-뷔르템버그 주 정치교육원의 직원이었다는 Hans-Georg Wehling은 합의 사항을 세 가지 항목으로

정리한 보고서를 발표하였고, 이 보고서에 수록된 사항을 훗날 이른바 “보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)”라고 부르게 되었다.³²⁾ 보이텔스바흐의 합의 내용의 대강은 다음과 같으며, 상세한 내용에 대해서는 후술하기로 한다.

<표 2> 보이텔스바흐 합의(1976)

억압 금지 (Überwältigungsverbot)	학생에게 특정 견해를 강요하지 않고, 수업의 도움으로 스스로의 견해를 확립하도록 하여, 판단력이 있는 시민을 양성한다는 원칙.
논쟁성(Kontroversität)	자유로운 사상 확립을 위해, 학문적, 정치적 논쟁이 있는 주제에 대해 학생이 스스로 토론하도록 하는 원칙.
학생 유도 (Schülerorientierung)	학생으로 하여금 사회의 정치적 상황과 자신의 위치를 분석하여, 적극적으로 정치에 참여하도록 하고, 자신에게 적합한 정치적 영향을 주는 수단을 찾을 수 있도록 한다는 원칙.

보이텔스바흐 합의는 1차적으로 학교 교육 내에서의 정치 교육에 관한 관점을 확립한 것이기는 하지만, 학교 밖의 정치 교육에 관해서도 광범위하게 받아들여지고 있다. 학교 밖에서의 정치 교육을 수행하는 주체는 주로 노동조합, 교회 및 정당 재단들이었고, 각 주체들마다 상이한 정치 문화적 배경을 갖고 있었기 때문에, 학교에서의 교육에 비해 일관성을 갖기 어려웠다.³³⁾ 보이텔스바흐에서의 합의 사항이 학교 밖 정치 교육에도 적용됨으로써, 다양한 정치 견해를 가진 단체들이 시행하는 정치 교육에서도 최소한의 중립성을 갖출 수 있게 된 것이다.

32) Sander, 2014, 15 (20 f.).

33) Sander, 2014, 15 (22).

전후 서독 지역의 정치 교육 관련 공적 업무는 연방내무부 산하에 1952년 설치한 “연방애국업무처(Bundeszentrale für Heimatdienst)”가 담당하였으며, 이 기관은 1963년에 “연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)”로 이름을 바꾸어 오늘에 이르고 있다. 이밖에도 각 주마다 설치된 정치교육원이 각 주 고유의 정치 교육에 관한 업무를 담당하고 있다.

구 동독에서도 정치 교육의 중요성은 강조되었다. 국가사회주의자들의 집권 시기에 NAZI당이 그랬던 것처럼, 동독의 집권 정당이었던 독일 사회주의 통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED) 역시 정당이 직접 관여하는 청소년 및 청소년 단체를 통한 정치 교육을 중시하였다. 즉, 이를 통해 마르크스-레닌주의의 사상과 소비에트의 프로레타리아 독재 사상이 학교 교육과 청소년 활동에 충실히 반영되었던 것이다.³⁴⁾

(4) 재통일 이후의 정치 교육

구 동독과 구 서독 사이에는 제도적 체계와 정치 문화 면에서 많은 차이가 있었다. 재통일 이후 구 서독의 정치 시스템이 동독 지역에 이식되었으나, 제도의 이식과 더불어 기존에 존재하던 정치적 입장 차이를 해소할 필요성이 있었다. 구 서독의 정치 교육 제도 역시 통일 이후 새로이 연방에 편입된 지역에 적용되었지만,³⁵⁾ 구 동독 지역의 주민들이 자유주의 내지 다원주의를 받아들일 수 있도록 하는 어느 정도의 특별한 정치 교육이 추가로 필요했던 것이다.

1990년의 재통일 이후 시행하고 있는 현재의 정치 교육은 바이마르 공화국 시기의 전통에서 시작하여, 구 서독의 교육 제도를 통해 정립한 방식을 새로이 편입한 구 동독 지역의 연방 각 주에도 모두 이식한

34) Sander, 2014, 15 (18 f.).

35) Gaiser/Grille/Krüger/Rijke, Annäherungen und Differenzen in den politischen Kulturen der Jugend in der neuen Bundesrepublik, in: Andresen/Bock/Brumlik/Otto/Schmidt/Sturzbecher (Hrsg.), Vereintes Deutschland - geteilte Jugend, Leske + Budrich, Opladen 2003, S. 29.

형태라고 할 수 있다.

재통일 이후 독일 정부는 가장 먼저 구 동독 지역의 대학에 정치교육학과 관련한 교수직을 신설하였다. 서독에서 그 동안 행했던 정치교육의 기초를 동독에 적용해야 했고, 베를린 장벽이 무너졌던 1989년 가을 이전까지 동독의 정치 교육은 SED가 독점하며, 마르크스-레닌주의의 당파적 사상에 경도되어 있었기 때문에, 이를 해소하기 위해서는 대학에서의 연구와 교육이 필요했던 것이다. 또한 1990년 이후 실제 구 동독 지역의 학교 교육 현장에서는 정치 교육에 관한 새로운 교과 과정을 사용하기 시작했지만, 정치 교육을 수행하는 교사들은 과거 구 동독 체제 하에서 교육을 하던 인물들이었다. 따라서 새로운 정치 교육 담당자의 양성 내지 기존 정치 교육 담당 교사에 대한 재교육이 필요했고, 1990년대에는 연방정치교육원의 지원 아래 베를린 자유 대학(Freie Universität Berlin)과 독일 원격 교육원(Deutsches Institut für Fernstudie)이 교육 담당자들을 대상으로 새로운 정치 교육 이론을 전수하였다. 이러한 방식을 통해 비교적 짧은 시간 내에 구 동독 지역에서의 정치 교육에 관한 기반을 구축할 수 있었던 것이다.³⁶⁾

(5) 요약

이러한 정치 교육은 각 시대와 시기 별로 중점으로 삼는 사항이 무엇이나에 따라 차이가 있다. 독일 지역에서 시행되었던 정치 교육의 특징을 시기별로 요약하여 정리하면 다음 표와 같다.

<표 2> 독일 정치 교육의 변천사

시대 구분	시기	교육의 특징
신성로마제국 시대	19세기 중반 이전	교회의 영향

36) Sander, 2014, 15 (22 f.).

시대 구분	시기	교육의 특징
프로이센 제국	19세기 후반	민족주의 고양
바이마르 공화국	1919년 ~ 1933년	민족주의 / 문화국가이상주의
국가사회주의 시대	1933년 ~ 1945년	국가사회주의 사상 주입
전후 분단 시기	1945년 ~ 1990년	민주주의 재교육 / 동서독의 단절
재통일 이후	1990년 ~ 현재	서독 정치 교육의 구 동독 이식

II. 법질서 정착 - 구 동독 지역 주민에 대한 정치 교육

1. 시행의 필요성과 어려움

1990년 독일의 재통일 이후 구 동독 지역의 정치 교육 시행은 완전히 순조롭게 진행된 것이 아니라, 지역의 정치 활동과 관련한 관습 및 문화의 차이로 인하여 일정 부분 어려움을 겪기도 했음을 발견할 수 있다.

1989년 11월 9일, 동서 베를린을 가로막던 베를린 장벽이 무너지고, 이듬해 10월 공식적으로 구 동독 지역이 독일 연방공화국의 체제에 편입하면서, 동독과 서독 간의 물리적인 장벽은 없어졌다고 할 수 있다. 그러나 수 십 년 동안 단절된 채 살아 왔던 완전히 다른 두 개의 사회 모델이 합쳐지면서, 변혁의 과정이 시작되었다.

구 동독 지역의 주민들이 자유민주주의와 시장경제 체제에 적응할 수 있도록 도움을 주는 정치 교육은 문화, 정치 및 경제상의 보이지 않는 장벽을 허물기 위한 노력의 출발점이었다고 볼 수 있다. 그러나 ‘정신적 인프라’의 발전 속도는 ‘물적 인프라’의 발전에 비해 늘 뒤쳐

지고 있으며, 과거 독재 문화의 잔재를 몰아내기 위해서는 지속적인 정치 교육이 필요한 실정이다.³⁷⁾

재통일 이후 독일 정부와 연방 중앙정치교육원을 비롯한 정치 교육 기관·단체들이 이러한 필요성과 어려움을 인식하고, 지속적인 정치 교육을 통해 구 동독 지역에 민주주의와 사회적 시장경제 체제를 정착시키기 위해 노력하고 있다. 이하에서 이러한 정치 교육이 어떠한 기초에서 이루어졌으며, 어떤 방식으로 시행되었는지 살펴본다.

2. 구 동독 지역에 대한 교육 제도 이식의 법적 근거

정치 교육을 비롯한 교육 제도 전반에 있어 기존 독일 연방공화국의 제도가 구 동독 지역의 신 연방 주들에 그대로 적용된 근거를 이해하기 위해서는, 구 동서독의 체제가 통합되게 된 과정을 살펴볼 필요가 있다. 주지하다시피 독일의 재통일은 기존 독일 민주공화국(구 동독, DDR)에 1952년까지 존재했던 다섯 개의 주들(메클렌부르크포어포메른, 브란덴부르크, 작센, 작센-안할트, 튀링엔)이 독일 연방공화국에 가입하면서, 이른바 흡수 통일의 방식으로 이루어졌다. 1990년 5월 18일에 동서독 정부 간에 “독일 민주공화국과 독일 연방공화국 간의 통화, 경제 및 사회공동체의 창설에 관한 조약(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland)”이 체결되어, 구 서독의 법과 제도를 통일 이후 구 동독 지역의 주들에 그대로 적용할 수 있는 법적 근거가 만들어졌고, 최종적으로 1990년 8월의

37) BPB의 원장 Thomas Krüger는 지난 2016년 5월, 한독통일자문위원회에서의 발제를 통해, 최근 작센, 브란덴부르크와 같은 신 연방 주에서 극우 세력이 발호하는 원인을 “세대를 뛰어넘으며 놀라울 정도로 생명력 있는 동독 정치 문화의 잔재”라고 파악하고 있다는 의견을 제시한 바 있다. Krüger, Thomas, 동독 정치교육의 특이점(Besonderheiten der politischen Bildung in Ostdeutschland), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 87쪽 이하.

통일 조약(Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands)³⁸⁾에 의해 최종 확정되었다. 또한 이는 이른바 “2+4 조약 (Zwei-plus-Vier-Vertrag)”³⁹⁾을 통해 구 동서독의 정부와 더불어 제2차 세계대전의 승전국이며 전후 독일을 분할하여 신탁통치했던 미국, 영국, 프랑스, 소련 간의 합의가 이루어짐에 따라 국제적인 승인까지 받게 되었다. 즉, 1990년 9월에 체결되고, 이듬해 3월에 발효한 이 조약을 통해, 독일 연방공화국은 구 동독 지역의 다섯 개 주에 대한 통치권을 공식적·국제적으로 인정받은 것이다.

구 서독의 교육 제도 역시 구 동독 지역에 그대로 적용되었으며, 새로운 제도를 구축하기보다는 기존의 제도를 무리 없이 동독에 적용하고 적응시키기 위한 노력이 중요해졌다. 기본법 제70조 제1항이 “기본법이 연방에 입법 권한을 위임하지 않은 경우, 주들은 입법권을 가진다.”라고 규정하고 있고, 학교법은 연방의 입법 사항이 아니기 때문에, 독일의 연방 각 주는 각각의 학교법(Schulgesetz)을 제정하고 있다.⁴⁰⁾ 연방정부는 훈령과 지침 등을 통하여 각 주의 학교법에 대한 표준을 제시하고 있다. 구 동독 지역에 위치하는 새로운 연방 주들 역시 나름대로의 학교법을 제정하여, 학교 교육의 근거법으로 삼고 있다.⁴¹⁾ 학교에서의 정치 교육은 이러한 교육 제도 내부에서 이루어지고 있는

38) Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889).

39) BGBl. II S. 1317, 1318.

40) 바이에른 주의 경우, 교육과 수업 분야에 관한 바이에른 법률(Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen: BayEUG)이 학교법을 대신하고 있다.

41) 구 동독 지역 주들 각각의 학교법은 다음과 같다.

- 브란덴부르크 주 : 브란덴부르크 학교법(Brandenburgisches Schulgesetz: BbgSchulG)
- 메클렌부르크-포포머른 주 : 메클렌부르크-포포머른주 학교법(Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern: Schulgesetz - SchulG M-V)
- 작센 주 : 자유국가 작센의 학교법(Schulgesetz für den Freistaat Sachsen)
- 작센-안할트 주 : 작센-안할트 학교법(Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt: SchulG LSA)
- 튀링엔 주 : 튀링엔 학교법(Thüringer Schulgesetz: ThürSchulG)

것이다. 새 연방 주들은 학교법뿐만 아니라, 정치교육원의 설치에 관한 근거법 또는 훈령들도 제정하여, 각 주 나름의 정치교육원들을 설립하고 있다.

교육 제도를 포함한 모든 법과 제도는 구 동독 지역에서도 기존 독일 연방공화국의 제도를 수용한 상태이다. 정치 교육 중에서 학교 안에서의 교육은 각 주 학교법에 따른 학교 제도의 틀 안에서 이루어지고 있고, 정치교육원들 역시 각 주의 정치교육원법들에 근거하여 설립되어 연방 중앙정치교육원과의 협력 하에 학교 밖의 정치교육을 비롯하여 정치 교육에 관한 사항들을 담당하고 있다.

III. 법교육

1. 법교육의 조직

(1) 연방 중앙정치교육원

1) 설립과 연혁

연방 중앙정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung: 이하 ‘BPB’라 한다)은 연방내무부(Bundesministerium des Innern: BMI) 훈령인 “연방정치교육원령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung)”⁴²⁾을 근거로 설립되고, 이 훈령에 따라 운영되고 있다. 이에 따르면 BPB는 연방내무부 산하에 설치된 권리능력 없는 사단으로서 “정치교육을 통하여 독일 국민의 정치에 대한 이해를 촉진하고, 민주시민 의식을 확고하게 하며, 자발적인 정치참여를 강화하는 것을”(제2조) 목적으로 하는 조치를 수행하는 기관이다.

BPB는 본래 1918년 바이마르 공화국이 설치한 애국업무처(Reichszentrale für Heimatdienst)를 시초로 한다. 이러한 중앙 정치교육 기관은 국가사회

42) 이 훈령의 내용은 김창환, 독일의 정치교육제도와 운영 실태, 통일교육원, 2001, 37쪽 이하에 번역되어 있다.

주의당의 집권 시기에는 폐지되었다가(1933년 폐지), 제2차 세계대전 패망 이후인 1952년 서독 정부가 연방 애국업무처(Bundeszentrale für Heimatdienst)라는 이름으로 부활시켰으며, 1963년에 현재의 이름으로 바뀌었다.

BPB의 내규(Leitbild der Bundeszentrale für politische Bildung)에 따르면, 동 교육원은 기본법, 인권 및 민주주의적 정치 문화에 대한 과업을 수행하며, 당파 초월성의 원칙과 학문적 조화성의 원칙에 입각하여, 독자적인 공동체 정치, 교육 및 출판 업무를 수행한다.⁴³⁾

BPB가 정치 교육에 대해 주로 관심을 가졌던 주제는 시대 상황에 따라 변해 왔다. 아래 표는 BPB의 시대별 중점 관심사를 간략하게 정리하고 있다.

<표 3> 연방 중앙정치교육원의 시대별 중점 관심사⁴⁴⁾

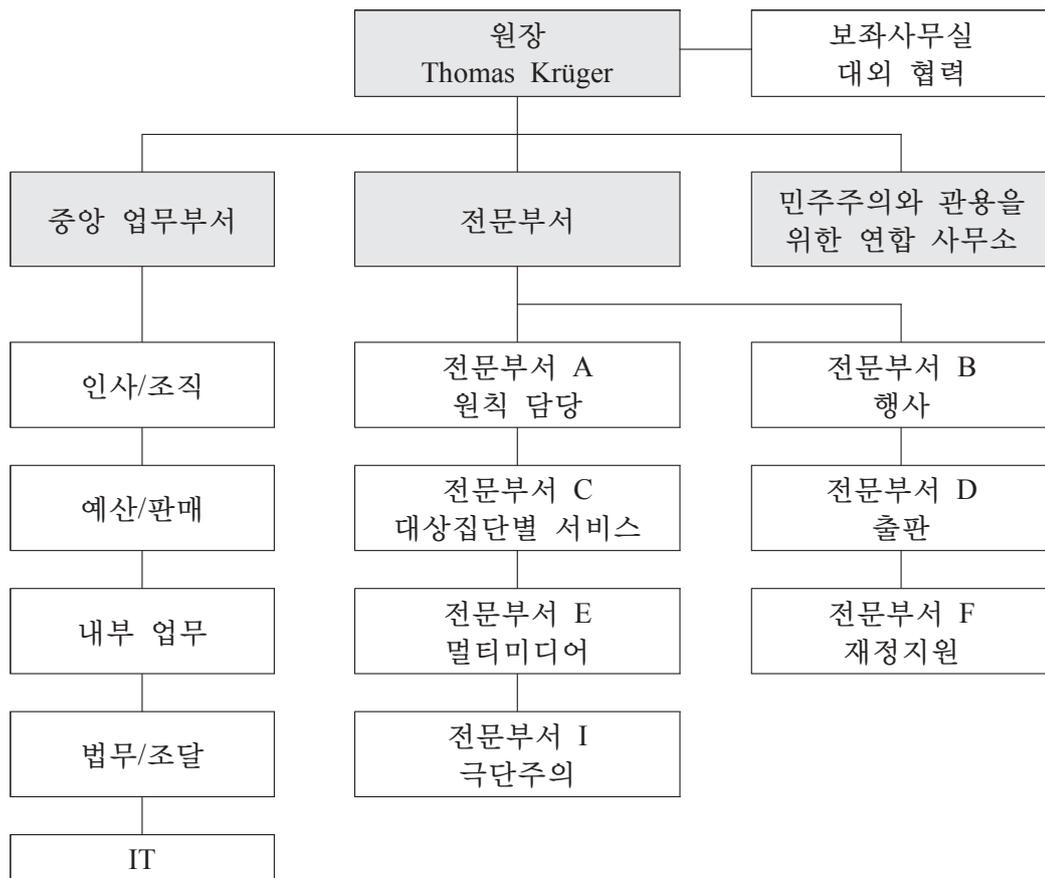
시대 구분	중점 관심사
1950년대	국가사회주의 청산, 민주주의 제도와 의식 배양, 독일 연방의 건설과 운용
1960년대	전체주의 체제 계몽, 과거사 정리, 사회 변혁
1970년대	경제문제, 동방정책(Ostpolitik), 테러리즘, 정치교육의 교과목 및 교수법 개발
1980년대	환경 문제, 평화 및 안보정책, 신사회운동
1990년대	사회주의 청산, 동서독 화합 및 동독인의 체제 적응, 유럽 통합, 극우주의, 신기술 및 세계화
2000년대	지식정보사회, 이슬람문화에 대한 이해, 뉴테러리즘

43) <http://www.bpb.de/die-bpb/51248/leitbild-der-bpb>, (2016. 7. 31).

44) 조찬래 외, 외국 정당의 정치교육과 제도화에 관한 연구, 한국민주시민교육학회/충남대학교 산학협력단, 2012. 9, 23쪽.

2) 연방 중앙정치교육원의 조직 구성

BPB는 원장(Thomas Krüger, 2000년 7월~현재)을 중심으로, 크게 사무국과 전문 부서로 구성되어 있으며, 원장 산하에 2000년 5월 연방 내무부와 법무부가 공동으로 설립한 “민주주의와 관용을 위한 연합(Das Bündnis für Demokratie und Toleranz)”의 사무소가 설치되어 있다. 총괄 전문 부서 산하에는 다시 세부적으로 7개의 하위 부서를 두고, 각각의 전문 업무에 종사토록 하고 있다. 동 교육원의 조직도는 아래 그림을 통해 개관할 수 있다.

[그림 1] 연방 중앙정치교육원 조직도(2016년 4월 기준)⁴⁵⁾45) <http://www.bpb.de/die-bpb/51250/organigramm>, (2016. 7. 31).

교육원의 조직과는 별개로 연방의회에는 22명의 의원으로 구성된 감독 기관(Kuratorium)이 구성되어 있다. 이 감독 기관은 연방정치교육원령 제6조에 따라 설치되는 것으로서, 연방 의회를 구성하는 정당 비율에 따라 22명의 감독위원을 구성한다.⁴⁶⁾

3) 연방 중앙정치교육원의 주요 임무

BPB의 목적과 주요 업무에 대해서는 역시 연방 중앙정치교육원 내규 (Leitbild der Bundeszentrale für politische Bildung)가 다음과 같이 규정하고 있다.

이에 따르면 BPB의 목표는 독일연방공화국 국민들의 민주주의적 의식을 촉진하고, 국민들이 성숙하고 비판적이면서도 적극적으로 정치 생활에 참여할 수 있도록 동기를 부여하는 한편 능력을 고양하는 것이다. 이러한 목표의 달성을 위해, 국민들이 역사적·사회적 맥락에서 정치, 사회, 문화, 경제 및 생태적인 과정을 인식하고 이해할 수 있도록 하는 교육과 토론의 기회를 제공한다. 이를 통하여 국민 내부적으로 관용, 다원주의 및 평화주의에 기초하여 형성된 사회를 구성하고 자유 민주주의를 수반하는 정체성을 촉진할 수 있도록 지속적인 교육의 과정을 주도한다. 동 교육원은 시대사적 의미를 갖는 정치 현안과 사회적 문제를 다루며, 국민들에게 관련 배경 정보와 더불어 다양한 정치, 사회 및 학문적인 입장에 대한 토론의 장을 제공한다. 다양한 국민 계층의 필요성과 경험을 토대로 교육 프로그램의 내용과 제공 방식을 결정한다. 이를 위해 혁신 중계 기술과 새로운 지식 및 정보 매체를 활용한다.⁴⁷⁾

실제로 BPB가 가장 중점을 두고 시행하고 있는 업무는 출판 업무라고 할 수 있다. BPB는 계간지인 “정치 교육 정보(Informationen zur

46) 현재의 감독기관 구성원 명단은 다음 링크에서 확인할 수 있다. <http://www.bpb.de/die-bpb/51246/kuratorium>, (2016. 7. 31).

47) <http://www.bpb.de/die-bpb/51248/leitbild-der-bpb>, (2016. 7. 31).

politischen Bildung)”를 비롯하여, 각종 전문 논문과 에세이를 수록하는 주간지 “정치와 시대사로부터(Aus Politik und Zeitgeschichte: APuZ)”를 발간하고 있다. 1951년에서 2000년 사이에는 “의회(Das Parlament)”라는 정치 신문을 발행하기도 했으나, 2001년 1월 이후에는 연방 의회가 이 신문을 직접 발행하고 있다. 이러한 정기 간행물 외에도 단행본의 발간을 통해 정치학, 경제, 역사 및 사회학적인 주제에 관한 내용을 출판하고 있다.

종이 출판물 외에도 11종의 이메일 뉴스레터를 발간하고 있으며, “fluter”라는 이름의 청소년을 대상으로 하는 온라인 잡지를 제공하고 있기도 하다.⁴⁸⁾ 또한 홈페이지를 통해 정치 교육에 필요한 각종 주제와 관련한 자료들을 제공하고 있다.⁴⁹⁾

BPB는 각종 정치 교육 관련 행사를 지원하기도 한다. 정치교육관련 학술대회, 토론 및 실습형태의 포럼과 같은 성인정치교육 행사, 학교 외 성인교육의 교육자를 위한 재교육 차원의 각종 세미나, 성인정치교육 세미나에 활용하기 위한 학습자료 출간, 역사적 시설물에 대한 현지답사 등을 주최하거나 재정적으로 지원하는 것이다.⁵⁰⁾ 시민단체와 같은 민간정치교육 기관에 대한 재정지원 역시 일정 부분 이루어지고 있다. 이러한 재정지원은 2013년 1월부터 발효된 “연방 중앙정치교육원의 정치 교육 행사의 승인과 지원에 관한 지침(Richtlinien zur Anerkennung und Förderung von Veranstaltungen der politischen Bildung durch die Bundeszentrale für politische Bildung)”에 근거하여 이루어진다.⁵¹⁾ 이밖에도 학생 정치 교육 경연대회, 정치 교육 관련 내용에 대한 전시회 등을 주최하고 있기도 하다.⁵²⁾

48) 이 매체는 다음 링크에서 확인할 수 있다. <http://www.fluter.de>, (2016. 7. 31).

49) BPB가 제공하는 자료를 열람할 수 있는 사이트는 다음과 같다. <http://www.bpb.de/izpb>, (2016. 7. 31).

50) 이규영, 앞의 글, 177쪽.

51) <http://www.bpb.de/partner/foerderung/140007/foerderungsrichtlinien>, (2016. 7. 31).

52) 김창환, 앞의 글, 57쪽 이하 참조.

(2) 각 주 정치교육원

연방 중앙정치교육원 외에도 대부분의 연방 각 주에는 독립 기관으로서 정치교육원이 설립되어 있으며, 연방 중앙정치교육원과의 협력 아래 각 주의 교육 방침에 따라 시민을 대상으로 한 정치 교육을 수행하고 있다. 연방 각 주의 정치교육원들은 다음 표와 같다.

<표 4> 각 주 정치교육원 목록

주	정치교육원 명칭	설립연도	홈페이지
바덴-뷔르템버그 (Baden-Württemberg)	Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg	1950	https://www.lpb-bw.de
바이에른 (Bayern)	Die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit	1955	http://www.blz.bayern.de
베를린 (Berlin)	Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin	1956	http://www.berlin.de/politische-bildung
브란덴부르크 (Brandenburg)	Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung	1992	http://www.politische-bildung-brandenburg.de
브레멘 (Bremen)	Die Landeszentrale für politische Bildung Bremen	1963	http://www.lzpb-bremen.de
함부르크 (Hamburg)	Landeszentrale für politische Bildung Hamburg	1974	http://politische-bildung-hamburg.de/

주	정치교육원 명칭	설립연도	홈페이지
헤센 (Hessen)	Hessische Landeszentrale für politische Bildung	1954	http://www.hlz.hessen.de
메클렌부르크-포포머른 (Mecklenburg-Vorpommern)	Landeszentrale für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern	2007	http://www.lpb-mv.de
니더작센 (Niedersachsen)	Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung	1955	http://www.mk.niedersachsen.de
노틀라인-베스트팔렌 (Nordrhein-Westfalen)	Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen	1947	https://www.politische-bildung.nrw.de
라인란트-팔츠 (Rheinland-Pfalz)	Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz	1953	http://politische-bildung-rlp.de
잘란트 (Saarland)	Landeszentrale für politische Bildung Saarland LPM	-	http://www.lpm.uni-sb.de/typo3
작센 (Sachsen)	Sächsischen Landeszentrale für Politische Bildung	2000	http://www.slpb.de
작센-안할트 (Sachsen-Anhalt)	Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt	1991	http://www.lpb.sachsen-anhalt.de
슐레스비히-홀슈타인 (Schleswig-Holstein)	Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein	2015	http://politische-bildung-sh.de

주	정치교육원 명칭	설립연도	홈페이지
튀링엔 (Thüringen)	Landeszentrale für politische Bildung Thüringen	1991	http://www.lzt-thueringen.de

기존 서독 지역의 주들은 대부분 일찍부터 주 정치교육원을 운영하고 있었으며, 구 동독 지역의 주들은 대부분 재통일 이후 독일 연방 공화국의 정치 교육 체제를 받아들임과 동시에 - 경우에 따라 구 동독 체제 하의 정치교육원을 폐지하면서 - 정치교육원들을 설치하였다.

슐레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)주의 경우, 정치교육원의 기능을 주 내무부 산하의 한 부서가 수행하던 중, 2015년에야 “주 정치교육원의 설립에 관한 법률(Gesetz zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung)”에 따라 독립한 기관으로서의 주 정치교육원을 설립하였다.⁵³⁾

16개 주 가운데 잘란트(Saarland)주는 유일하게 독립한 정치교육원을 운영하고 있지 않다. 대신 잘란트 대학교(Universität des Saarlandes)의 산하 연구소인 주 교육 및 미디어 연구소(Landesinstitut für Pädagogik und Medien)에 정치교육원을 두고, 다른 주의 정치교육원과 마찬가지로 기능을 부여하고 있다.

(3) 정치교육원들의 업무 수행 원칙 - 뮌헨 선언(Münchner Manifest)

보이텔스바흐 합의와 더불어 독일 정치 교육의 기본 원칙을 제시하고 있는 것이 1997년 5월의 이른바 “뮌헨 선언(Münchner Manifest)”이다. 뮌헨 선언의 공식 명칭은 “민주주의는 정치 교육을 필요로 한다(Demokratie braucht politische Bildung)”로서 BPB와 각 주의 정치교육원들이 21세기 교육의 방향을 제시하기 위해 합의한 원칙들을 담고

53) <http://politische-bildung-sh.de/der-landesbeauftragte>, (2016. 7. 31).

있다. 이 선언은 세계화와 기술 발전과 더불어 증대하는 개인주의, 이기주의 및 탈연대주의에 대하여 통일 독일이 대처해야 할 방향을 제시하면서, 이에 대해 정치 교육이 중요한 의미를 가짐을 선언하고 있다. 뮌헨 선언은 다음의 7가지 항목에 걸쳐 정치 교육의 원칙을 밝히고 있다.

첫째, 공적 영역에서의 정치 교육은 다원적이고, 당파성을 초월하며 독립적으로 이루어진다. 둘째, 정치교육원들은 시민의 정치적 참여를 촉진한다. 셋째, 정치교육원들은 세계화된 미래의 과제를 준비한다. 넷째, 정치교육원들은 경제 위기 시기에도 민주주의의 안정을 도모한다. 다섯째, 새로운 연방 주들(구 동독 지역의 주들)의 정치교육에는 특별한 과업이 존재한다. 여섯째, 독일의 과거사에 대한 비판적인 극복은 정치 교육의 중심 과제이다. 일곱째, 정치 교육은 다양한 해법과 방식⁵⁴⁾을 통해 이루어진다.⁵⁵⁾

(4) 기타 정당 설립 정치 단체의 역할

독일에서 정치 교육과 관련하여 보이는 특이한 현상은 각 정당들과 관련한 독자적인 정치 단체들이 존재한다는 점이다. 이들 단체들은 궁극적으로는 관련 정당의 정치 이념을 확산시키기 위한 목적으로 폭넓은 정치 교육을 수행하지만, 위에서 설명한 보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)와 뮌헨 선언의 원칙을 비롯하여, 각 단체들 사이의 합의에 입각하여 중립성을 해치지 않는 한도에서 정치 교육을 수행한다.

이들 단체가 정당의 주도 하에 설립되었고, 해당 정당의 정치 노선을 일정 부분 표명하고 있기는 하지만, 정당에 소속한 것은 아니다.

54) 뮌헨 선언에서 다양한 방식의 예시로 제시된 것들은 학술대회, 세미나, 포럼, 전문가회의, 현장방문, 주요 주제와 관련한 출판물 발행, 정치교육 교재의 개발, 새로운 정보통신기술을 이용한 방식 개발, 전시 및 공모전, 정치 교육 네트워크의 구축, 복수의 교육 프로그램에 대한 지원 및 후원 등이다.

55) 뮌헨 선언의 내용과 그 설명에 대해서는 다음 링크를 참조할 수 있다.

<http://www.lpb.sachsen-anhalt.de/landeszentrale/geschichte-und-grundsätze/muenchner-manifest>, (2016. 7. 31).

즉, 운영에 관하여 원칙적으로 정당의 간섭을 받지 않고 독자적인 활동을 수행할 뿐만 아니라, 재정에 있어서도 각 정당의 지원을 받는 것이 아니라, 국고 보조를 통해 독립한 재정을 갖추고 있다.⁵⁶⁾

독일 내의 정당과 연관을 맺고 있는 단체들의 현황은 다음 표와 같다. 특이한 것은 각 단체들이 재단(Stiftung)이라는 이름을 붙이고 있으면서도, Friedrich-Naumann-Stiftung을 제외하고는 실질적인 조직 형태는 재단법인이 아닌 사단(Verein)이라는 점이다. 즉, 대부분의 단체들은 ‘Stiftung’이라는 이름에도 불구하고, 인적 단체의 성질을 지니며, 독자적인 재단 재산을 보유하고 있지 않다.

<표 5> 독일 내 정당 관련 정치 단체 현황

단체명	관련 정당	설립 시기	조직 형태
프리드리히-에버트 재단 (Friedrich-Ebert-Stiftung)	SPD (사회민주당)	1925년	사단 (Verein)
프리드리히-나우만 재단 (Friedrich-Naumann-Stiftung)	FDP (자유민주당)	1958년	재단 (Stiftung)
콘라드-아데나워 재단 (Konrad-Adenauer-Stiftung)	CDU (기독교민주당)	1964년	사단 (Verein)
한스-자이델 재단 (Hans-Seidel-Stiftung)	CSU (기독교사회연합)	1967년	사단 (Verein)
하인리히-뵐 재단 (Heinrich-Böll-Stiftung)	Bündnis 90/Die Grünen (녹색당)	1996년	사단 (Verein)
로자-룩셈부르크 재단 (Rosa-Lexemburg-Stiftung)	Die Linke (좌파당)	1998년	사단 (Verein)

56) Faulenbach, Bernd, 통일 독일에서의 정치교육 - 1989년 이후 친정당 재단의 역할에 관하여(Politische Bildung im vereinigten Deutschland - Zur Rolle der parteinahen Stiftungen nach 1989), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 100쪽.

정치 교육 외에도 대학생과 대학원생에 대한 장학 사업, 정치학을 비롯한 사회과학 분야에 대한 학문적 연구 수행 및 제3 세계 등 외국과의 교류와 협력 등도 이들 단체들의 주요 업무들이다.⁵⁷⁾

2. 법교육의 내용 - 학교에서의 정치 교육

(1) 학교 정치 교육의 의의와 원칙

1) 학교 정치 교육의 중요성

정치 교육이 이루어지는 가장 중요한 장소는 학교일 것이다. 학교에서의 정치 교육이 중요한 이유는 첫째로, 모든 청소년은 사회 공동체의 정치적 상황 안에서 성장하기 때문이다. 청소년들은 자신이 자라는 정치적 환경을 인지하고, 사회 공동체의 정치적 규범과 문제들에 대한 자신들의 생각을 형성해 나가며, 이것이 결국 성장 과정에서 인격을 형성하는 데에 영향을 끼친다. 따라서 청소년들이 정치적 사건과 현상들을 그들의 현실 속에서 다각도로 바라보고, 이에 대해 스스로의 목소리를 낼 수 있는 능력을 길러 주는 것이 중요한 것이다. 둘째로는 학교의 교과 과정 속에서 잠재적으로 - 심지어 교사들이 인식하지도 못하는 와중에 - 사회화 과정이 진행된다는 점이다. 학생들은 학교 안에서 정치적인 영향을 받기 때문에, 이러한 현상을 인식하여 올바른 정치적 사회화가 이루어질 수 있도록 도움을 주는 일이 필요하다.⁵⁸⁾

2) 보이텔스바흐 합의의 내용과 그 의의

독일의 학교 정치 교육은 초등학교(Grundschule)에서 김나지움(Gymnasium)과 각종 실업계 학교(Hauptschule, Realschule)에 이르기까지 정규 교육

57) 이규영, 앞의 글, 179쪽.

58) Georg/Prote, Zur Einführung: Das erweiterte Verständnis der politischen Bildung in der Grundschule und die besondere Bedeutung des integrierten Sachunterrichts, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 4.

과정을 통해 이루어진다. 학교 정치 교육은 위에서 언급한 이른바 “보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)”를 통해 확립한 다음의 세 가지 원칙에 입각한다. Wehling이 정리한 이 합의의 내용은 다음과 같다.⁵⁹⁾

첫째, “억압금지원칙(Überwältigungsverbot)”이다. 어떤 수단으로든 학생을 자신이 원하는 견해에 따라 다그침으로써 ‘독자적인 판단의 성취’를 방해하는 것은 허용되지 않는다. 즉, 정치 교육과 교화 내지 주입(Indoktrination) 사이에 정확한 경계를 긋는 것이다. 교화는 민주주의 사회에서의 교사의 역할과 모순될 뿐만 아니라 학생의 성정에 대한 확립된 목표 설정과도 배치된다.

이 첫 번째 원칙은 ‘인간은 (수단이 아니라) 목적 그 자체’라는 임마누엘 칸트의 사상에 기초를 두고 있으며, 기본법 제1조 제1항 제1문의 “인간의 존엄은 불가침이다.”라는 규정과 의미를 같이 한다. 교육의 목적인 의미하는 것은 어린 세대의 학생들이 교사의 견해에 영향을 받지 않고, 단지 자극만을 받아서 스스로의 이해도와 판단 능력을 활용할 수 있게 하는 것이다. 이러한 사상은 판단 능력과 더불어 인간의 자유로운 자기 결정에 대한 사상을 포괄한다. 이 명제는 교육 영역에서는 학생이 정치적 내용에 대해 자신의 독자적인 견해를 형성해야 하며, 판단을 방해받아서 안 된다는 것을 의미한다. 보이텔스바흐 합의 이후 교육 과정은 공개되고 다원적으로 시행되어 왔다. 이를 통해 학생들이 교육 절차 안에서 다양한 견해를 인지하고 배울 수 있는 가능성이 열려야 한다. 또한 이 원칙은 실제 수업에서는 절대적인 내용의 투명성과 학생에 대한 직접적인 배려를 의미한다.⁶⁰⁾

59) Wehling, Han-Georg, Konsens à la Beutelsbach?, in: Schiele/Schneider (Hrsg.), Das Konsensproblem in der politischen Bildung, Ernst Klett, Stuttgart 1977, 179 f.; Sander, 2014, 15 (21)에서 재인용.

60) Schmacher, Irina, Was ist der Beutelsbacher Konsens?, <<http://www.politische-bildung-bayern.net/fachbeitraege/item/248-was-ist-der-beutelsbacher-konsens>>, (2016. 7. 31).

물론 이 원칙에 대해 비판적인 시각도 존재한다. 의회에 극단주의적인 당파가 존재하는 경우의 위험성에 대해 주목해야 한다는 것이다. 그러나 민주주의를 위해서는 자유로운 판단의 가능성이 필수적이며, 민주주의적 가치에 대한 위험을 방지한다는 목적이라 하더라도 정치적인 도구화는 결코 허용되어서는 안 된다는 점에서 이 원칙이 지켜지고 있다. 윤리 교육과는 반대로 정치 교육은 정치적 문제와 정치적 과제에서 출발하는 것이며, 가치 자체가 정치 교육에서 문제되는 것은 아니다. 합리적이고 비판적인 판단력 형성은 사실에 대한 충분한 검토와 다양한 견해들을 다루는 상호 토론을 통해 달성될 수 있을 것이다.⁶¹⁾

결국 억압 금지의 원칙은 주입식 교육에 따른 교화를 배격하고 성숙한 학생의 양성을 위한 목표 설정을 정치 교육의 중심 과제로 둔다는 원칙이다. 이러한 목표의 관점에서 실제로 수업을 행하는 교사는 교육의 내용을 특히 신중하게 설정할 의무가 있다.⁶²⁾

둘째, “학문과 정치에 있어 논쟁의 여지가 있는 것은 수업을 통해서도 논쟁으로 나타나야 한다.”이 요구는 앞서 언급한 내용과 긴밀하게 연관되어 있다. 상이한 견해들이 교실에서 없어지고, 선택 사항들이 사라지며, 대안이 명확히 보이지 않는 경우는 바로 교화의 길로 가는 것이기 때문이다. 여기서 문제는 교사가 심지어 교정자로서의 기능도 해서는 안 되는가, 즉 교사가 학생 및 다른 정치 교육 과정의 참여자로 하여금 그들 각각의 정치적 내지 사회적 출신과는 관계없는 견해나 대안들을 특별히 강조하는 것도 해서는 안 되는가 하는 점이다. 이 두 번째 기본 원칙을 통해, 왜 교사의 개인적인 견해, 그의 학문 이론적인 배경 및 그의 정치적 의견이 교육에서 배제되어야 하는지가 명확해졌다. 다만 그의 민주주의에 대한 이해도는 이를 통해 상반된 다른 견해에 이를 수 있게 해 주기 때문에 문제가 되지 않는다.

61) *Ibid.*

62) *Ibid.*

논쟁성의 명령은 이미 살펴본 억압 금지의 원칙과 연관성을 가진다. 이 두 번째 원칙은 다양한 견해들을 보여 주고 대안들을 설명해야 한다는 요구를 포함하고 있다. 동시에 교화의 방식 역시 배제하고 있는 것이다. 어떠한 특정한 입장에 대해서 제대로 설명이 이루어지지 않는다면, 다른 특정한 견해를 암시하고 있는 것과 마찬가지로 일 것이다. 여러 대안들에 대해 충분한 설명이 이루어질 경우 비판적인 토의가 가능하고, 다양한 주제를 다룰 수 있게 된다는 것이다. 교육 현장에서 이 원칙을 관철하기 위해 필요한 과제 역시 제시되고 있다. 먼저 복잡한 정치적 사안에서 교사 한 명이 모든 논쟁들을 설명할 수는 없을 것이기에, 주제를 흠결 없이 다루기 위해서는 특별한 전문 지식을 가진 이의 도움이 필요할 것이다. 또한 다양한 견해들을 어떤 비중으로 소개해야 하는지도 문제된다. 첫 번째 원칙에 대한 비판과 마찬가지로, 극단주의적 당파가 의회에 있을 경우, 민주주의적 사상을 가진 당파의 견해와 극단주의자들의 견해를 동등한 비중으로 소개해야 하는지에 대한 의문이 제기된다.⁶³⁾

셋째, “학생들은 정치적인 상황과 그의 개인적인 관심 상황을 분석할 수 있고, 그의 흥미에 따라 발견한 정치적 상황에 영향을 미칠 수 있는 방법을 모색하는 것이 가능한 상황에 놓여 있어야 한다.” 이와 같은 목표 설정은 위의 두 원칙에서 나온 것들을 행할 수 있는 능력의 강조를 상당 부분 포함한다.

세 번째 원칙은 학생 각자의 관심사에 따라 상이한 방향의 의사 형성이 이루어지도록 해야 한다는 것이다. 여기서 문제되는 것은 과연 “관심도(Interesse)”가 의미하는 것이 무엇이나 하는 점이다. Siegfried Schiele에 따르면 이 개념은 교육의 관점에서는 교사와 학생의 관계에 대해 설명하는 것이라고 한다. 즉, 교사의 학생에 대한 성공적인 관계 설정을 통해 수업에 대한 흥미를 불러일으키는 한편, 학생이 스스로

63) *Ibid.*

정치적 문제에 대해 살펴보고 분석하는 한편 독자적인 판단력을 형성할 수 있도록 하는 주제를 상기시키는 일이 가능하다는 것이다. 정치적인 관점에서는 정치 교육의 가장 중요한 목표가 정치에 대한 학생 스스로의 관심을 유발하고, 이를 조사하고 인식할 수 있는 능력을 기르는 것이라고 말할 수 있다.⁶⁴⁾

즉, 이 합의는 모든 정치적 관점을 인정하고 수업에서 동등하게 취급해야 한다고 규정함으로써 정치적 분쟁을 가라앉혔다. 이 합의에 따라 수업 시간에 정치적 교의를 주입하거나 당파적 교육을 실시하는 것은 사실상 금기시되며, 학교의 임무는 학생에게 당파성 없는 정보를 제공하는 것으로 제한되었다. 또한 정치적 견해는 성적 평가의 대상에서 배제되었다.⁶⁵⁾ 이는 이미 언급한 대로 마르크스-레닌주의의 당파성을 교육의 근간으로 삼고 있었던 동독의 정치 교육과 대비되는 것으로서, 독일의 정치 교육의 중립화 내지 객관화에 기여했다는 의미를 가진다고 할 수 있을 것이다.

(2) 학교 정치 교육의 교과별 특징

1) 교과별로 융합된 정치적 관점의 고려 필요성

정치 교육은 단순히 ‘정치’라는 교과목 안에서만 이루어지는 것이 아니라, 학교 교육 전반의 교육 과정 전체에 녹아들어 이루어질 수 있을 것이다.⁶⁶⁾ 이는 다시 말해서 각각의 교과를 가르치는 교사들이

64) *Ibid.*

65) Weissenro, Georg, 1990년 이전 독일연방공화국의 정치 교육(Politische Bildung in der BRD vor 1990), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 21쪽.

66) *Behrmann*은 초등학교 각각의 교과 과정에서 지켜야 할 민주주의 초석 일곱 가지를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 우리는 스스로의 과제를 결정하고 분배한다, 둘째, 우리는 놀이의 규칙을 고안한다, 셋째, 우리는 민주적으로 결정한다, 넷째, 우리는 함께 결정한다, 다섯째, 우리는 우리의 대표를 선출한다, 여섯째, 학급 회의를 통해 설명한다, 일곱째, 우리는 정치로 나아간다. 이는 각각의 교과에서 수업 시에도 민주주의 원칙을 지킴으로써 초등학교 학생들이 자연스럽게 민주적 생활 원리에 적응할 수 있도록 하는 실천 강령으로 평가할 수 있으며, 독일의 학교 민주주의

해당 수업에 들어 있는 정치적인 내용에 대해 언급할 경우 학생들에게 정치적 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다.⁶⁷⁾

이하에서 독일의 초등학교 정치 교육 지침서에서 언급하고 있는 각각의 교과목에 따른 정치 교육의 요소와 특징을 살펴보기로 한다.

2) 사회·문화 교과 측면

사회(sozial) 교과 내지 문화 교과의 교육 목적은 각 학생들의 사회적 정체성 형성뿐만 아니라, 사회 공동체가 요구하는 사회적인 관계 형성 방법을 습득하는 것을 포함하고 있다. 즉, 자신과 타인의 이해관계를 이해하고, 협력의 능력을 고양하는 한편, 연대성을 익히며, 억압으로부터 자유로운 환경을 배우고 익히는 것을 그 내용으로 한다.⁶⁸⁾

따라서 정치 교육의 측면에서 사회·문화 교과의 핵심은 민주주의적인 소양과 규범을 익히는 것이다. 즉, 모든 인간은 평등하다는 민주주의의 핵심 규범을 통해, 문화적 다양성을 인식하고 다른 인종과 문화에 대한 존중을 익히는 것이다.⁶⁹⁾

또한 인종주의와 극단주의를 배격하기 위해, 문화 간 교류(interkulturell)에 관한 교육을 시행하는 것도 사회·문화 교과 측면에서 정치 교육의 중요한 임무 중 하나이다. 문화 간 교류에 대한 교육을 가능케 하기 위해서는, 제1 단계로 학교 내의 외국인 학생에 대한 교육을 시행해야 할 것이다. 이른바 “외국인 교육(Ausländerpädagogik)” 단계에서 예컨대 외국인 학생에 대해 독일어 습득 교육을 충실히 시행함으로써,

교육은 이와 같은 기초 아래에서 수행되고 있다고 볼 수 있다. Behrmann, Gisela, Demokratisches Lernen in der Grundschule - Voraussetzungen und Möglichkeiten im handlungsorientierten Sachunterricht, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 137 ff.

67) Georg/Prote, 1996, S. 7.

68) Georg/Prote, 1996, S. 8.

69) Vgl. Kaiser, Astrid, Soziales Lernen bei geschlechtsdiffernter Kultur, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 153 ff.

학교 공동체 내에 외국인 학생이 자연스럽게 융화될 수 있도록 한다면, 문화 간 교류 교육의 토대가 마련되는 것이다. 제2 단계는 “유래의 발견(Entdeckung der Herkunft)”라 일컬어지며, 각자가 상호 문화 간의 차이를 발견할 수 있도록 하는 교육을 의미한다. 제3 단계인 “문화 간 교류 교육(Interkulturelle Pädagogik)” 단계를 통해 상이한 민족에서 온 다양한 문화적·윤리적 배경을 가진 학생들이 공통의 교육을 받게 된다. 이로써 학생들은 다양한 문화에 대한 경험을 하게 되고, 문화적 차이를 자연스럽게 받아들일 수 있게 되는 것이다. 이러한 교육은 각종의 다양한 문화를 습득한다는 순수한 문화적인 의미도 가지지만, 정치 교육적인 의미에서는 다양한 출신 배경을 가진 구성원들이 이루고 있는 독일 사회에 대한 적응성을 키우고, 반 인종주의적인 사고를 자연스럽게 형성한다는 의미도 있는 것이다.⁷⁰⁾

3) 도덕 교과 측면

도덕 교육의 목적은 기존 사회의 가치와 규범을 배우고, 자율적 의미에서의 도덕을 신장시키는 것이다. 이를 위해 기존에 습득한 도덕적 역할과 그 정당성에 대해 다시 생각하는 기회를 갖고, 실용주의 내지 개인주의와 양가주망(Engagement: 사회 참여)에 대한 신중한 고려를 행하며, 법규범을 받아들이되, 비판적 수용의 방법을 모색하고, 사회적 정당성에 대한 원칙을 정치적 행위를 위한 규범으로 전환하는 훈련을 하게 된다.⁷¹⁾

도덕 교육은 정치 교육과 밀접한 연관이 있다고 할 수 있다. 도덕적으로 행위하고 판단하는 방법을 배우는 것이 곧 정치적 판단의 능력을 양성하는 것과 직접적으로 연결되기 때문이다. 따라서 정치 교육

70) Kiper, Hanna, Interkulturelles und antirassistisches Lernen in der Grundschule, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 196 f.

71) Georg/Prote, 1996, S. 8.

의 측면에서는 각종의 도덕적 가치를 판단하고 이를 행동 규범으로 연결짓는 것에 대한 학습이 큰 의미를 가진다고 할 수 있다.⁷²⁾

4) 공동체 경제 교과 측면

경제공동체(ökonomisch-gesellschaftlich) 학습의 목표는 사회학적인 사상과 노동의 기본적 형식들을 습득하는 것이다. 특히 학생들이 사회공동체의 환경을 받아들이고, 성인으로서의 사고 능력을 기르며, 기존의 공동체 질서의 관계들을 인식하고 발전시켜 나가는 것 역시 목적으로 한다. 이를 위해 기본적으로 정보의 정리·수집 및 심화 방법을 익히고, 가족·사회·취미생활 집단·지역·매스미디어·상품의 생산·수입·주거·소비 등에 관한 내용을 학습하게 된다. 또한 문제와 갈등 해결을 위한 단계적 해결 방법을 익히고, 공동체 내부에서의 현상 및 문제에 대한 해석을 통해 개인적 영역 외에 공동체 전체의 의미에서의 문제의 원인과 해법을 찾아내는 방법을 학습한다.⁷³⁾

사회 공동체의 많은 행위들이 경제적인 사고와 행위에 기반하고 있으므로, 경제 교육의 의제를 제대로 설정하는 것은 정치 교육에 있어 중요한 의미를 가진다고 할 것이다. 독일의 학교에서는 경제 교육의 목표를 윤리적 원칙에 기반한 경제적 행위의 규범을 습득하는 것으로 밝히고 있다. 따라서 공동체 내부에서의 경제적 행위의 경험을 쌓게 하고, 경제 행위에 대한 비판적인 사고를 갖도록 유도하는 것이 경제 교육에서 사용하는 중요한 방법이다. 또한 단순히 경제적 지식을 익히는 데 그치는 것이 아니라, 빈곤과 분배 등의 개념을 명확히 인지 시킴으로써, 공동체의 일원으로서 경제 활동을 할 수 있도록 교육하는 것이다.⁷⁴⁾

72) Henkenborg, Peter, Politisch-soziales Lernen und moralische Erziehung, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 51 ff.

73) Georg/Prote, 1996, S. 8 f.

74) Kiper, Hanna, Konzeptionen ökonomischen Lernens, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch

5) 정치 교과 측면

학교에서의 정치 교과 과정은 학생들이 정치적인 각도에서 공동체 내부의 문제, 관계 및 일상 규율을 다룸으로써, 정치적인 세계관을 형성하고 각자의 정치관을 발전시키는 것을 내용으로 한다. 그 목표는 학생들의 정치 의식을 형성하고 정치적 성숙도를 높이는 한편, 스스로 민주주의와 인권의 원칙들을 신뢰하도록 만드는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 개인적인 필요성을 초월한 공동의 이익에 대한 수용과 관찰을 교육하고, 다수결에 따른 의사 결정에 대한 존중을 가르치며, 정치 활동 내에서의 권력의 행사와 관련한 지식을 제공하는 한편, 역사적인 발전 과정과 현대적 의미에서의 인권의 의미와 인류 공동체의 공존에 관한 인식을 깨우치게 하는 것을 교육의 내용으로 한다.⁷⁵⁾

학교 정치 교과의 교육 내용의 핵심은 민주주의 교육이라고 할 수 있다. 또한 학교 현장에서 민주주의적 참여를 직접 체험하게 하는 것이 기초적인 정치 지식을 습득할 수 있게 하는 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있다. 민주적 참여의 구조와 원리 및 형식을 익히게 하고, 민주적 의사 결정의 절차를 직접 겪게 함으로써, 학생들을 민주 시민의 소양을 가진 성인으로 자연스럽게 성장할 수 있게 하는 것이다. 이러한 정치 교과 과정의 내용은 다양한 측면에서 다양한 방법으로 이루어진다.⁷⁶⁾

6) 역사 교과 측면

역사 교육은 과거가 현재와 미래에 영향을 미친다는 것을 인식하고, 사회 공동체는 구성원들의 행위에 의해 변화할 수 있으며, 인간은 이

zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 99 ff.

75) Georg/Prote, 1996, S. 9.

76) Behrmann, 1996, S. 123 ff.

전 세대의 경험으로부터 현재의 문제 해결을 위해 방법을 찾을 수 있다는 것을 학습하는 것을 주 내용으로 한다. 따라서 발전과 진보뿐만 아니라 파괴의 역사(예컨대 환경 파괴) 역시 교육 대상으로 한다. 역사적으로 개인이 가족, 미디어 및 공공에 의해 정치적으로 사회화되며, 이러한 현상과 경험을 정치 교육에 적용할 수 있도록 교육하는 것에 정치 교육 측면에서의 역사 교육의 의의라고 말할 수 있다. 또한 역사적인 지식을 토대로 현재 발생한 정치적 문제의 해법을 찾을 수 있도록 교육하는 것도 역사 교육의 목적이라고 할 수 있다.⁷⁷⁾

7) 지리 교과 측면

학교 지리 교육의 목적은 공간과 환경에 대한 이해를 통해 주거 환경이 문명 발전에 미치는 영향을 자각하게 하는 것이다. 따라서 지리 교과는 생활환경의 공간적 질서, 인간에 의한 공간의 발전 및 파괴, 공간의 확장과 초월 및 지리적 상황에 따른 문화적 다양성 등을 교육 내용으로 한다.⁷⁸⁾

정치 교육의 측면에서 지리 교과가 가지는 의미는, 지리에 대한 학습이 단순히 지리 지식의 습득이 아니라, 공간의 기능과 의미를 배우는 것이라는 점이다. 즉, 생활공간으로서의 지리와 경계의 의미를 익히고 분석함으로써, 그 사이에 존재하는 사람들 간의 관계 설정에 입체적으로 접근하도록 하는 것이다.⁷⁹⁾

8) 과학기술 교과 측면

과학기술 교과는 학생들이 자연과 기술에 대해 체험하고 그것들이 인간 및 생태계에 어떤 의미를 가지는지 자각하도록 하는 것을 교육

77) Georg/Prote, 1996, S. 9 f.

78) Georg/Prote, 1996, S. 10.

79) Werle, Otmar, Neue Wege der Geographie im Sachunterricht, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 298 f.

목표로 한다. 이를 위해 자연 현상에 대해 이해하고, 기술적인 생산물과 그 구조를 분석하며, 자연과학 내지 기술적인 지식을 습득하여 활동 영역을 넓히고 위험을 방지하는 한편, 기술의 진보로 인해 벌어지는 자연에 대해 문제점을 인식하도록 하는 내용의 교육이 이루어진다.⁸⁰⁾

과학기술 교육이 정치 교육에 있어 가지는 의미는 사회 공동체에서 일어나는 현상과 과학기술이 밀접한 관련이 있다는 점에 있다. 과학기술에 대한 지식이 학생의 인격 형성에 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라, 한편으로는 사회 문제 해결을 위해 과학기술에서 직접 도출되는 해법을 적용할 수 있고, 다른 한편으로는 사회과학적 문제를 탐구하는 데에 과학기술 교육 시 습득한 객관적인 시각을 활용할 수 있다는 것을 고려할 수 있다.⁸¹⁾

3. 구 동독지역에서의 정치교육의 조직과 내용

(1) 재통일 이후 정치 교육의 주제와 실행 원칙

1) 정치 교육의 기본 원칙

재통일 이후 정치 교육에서 가장 중요한 문제는 분단으로 인해 동서독의 주민들이 민주주의에 대해 겪은 경험의 차이를 어떻게 극복하느냐 하는 문제였다. 따라서 구 동독 지역에 대한 교육의 주 목적은 민주주의적 정치 문화를 주민들에게 이식하는 데 있었다.

위에서 살펴본 뉘른 선언의 다섯번째 항목에서도 구 동독 지역에 대한 정치교육의 특수성을 인정하고 있다. 즉, 이 항목은 구 동독 시절의 프로레타리아 독재와 계획경제 체제로 인한 정치 문화 왜곡 상황을 고려할 때, 민주주의와 사회적 시장경제를 이식하고 자기 책임

80) Georg/Prote, 1996, S. 10.

81) Georg, Siegfried, Integration der gesellschaftswissenschaftlichen und naturwissenschaftlich-technischen Aspekte des Sachunterrichts, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 298 ff.

하의 정치적 행위를 할 수 있도록 시민들을 준비시키는 일의 중요하다는 점을 강조하고 있는 것이다. 또한 이 선언에서는 민주주의적 제도와 법치국가적 구조에 대한 단순한 지식 전달을 넘어서서, 민주적 토론 문화와 견해의 다양성을 체험시키고 학습시키는 것이 구 동독 지역에 대한 정치 교육을 위해 필요하다고 말하고 있다. 동시에 정치 교육을 통하여 정책의 결정 절차에 시민이 접근할 수 있도록 하여, 시민의 의사에 따라 투명하게 이루어진 결정의 기대 가능성을 높임으로써, 행정과 정당 활동의 책임자들이 시민의 의사에 따른 행위를 할 수 있도록 유도한다. 이밖에도 본 선언이 밝히고 있는 정치 교육의 중심 과제 중 하나는 구 동독과 서독의 시민들이 융화될 수 있는 통합 절차를 만드는 것이다. 이를 위해 활발한 상호 교류를 촉진하는 것 또한 정치교육원의 임무라고 한다.⁸²⁾

뮌헨 선언이 밝히는 기초 아래에서, 학교를 통한 교육은 물론이고, BPB와 재통일 이후 설립된 주 정치교육원들을 중심으로 과거의 구 동독 체제를 청산하고, 새로운 민주주의 질서를 이식하기 위한 교육이 이루어졌다.

2) 정치 교육에 관한 실행 지침

재통일 이후의 정치 교육에 관한 구체적인 지침은 재통일 직후인 지난 1991년에 연방 정부가 연방 의회에 제출한 “독일 연방 공화국 내의 정치 교육의 현황과 전망에 대한 연방 정부 보고서(Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland)”⁸³⁾에 잘 드러나 있다.

82) <http://www.lpb.sachsen-anhalt.de/landeszentrale/geschichte-und-grundsaeetze/muenchner-manifest>, (2016. 7. 31).

83) Deutscher Bundestag - 12. Wahlperiode, Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Drucksache 12/1773, 10. 12. 1991, 6쪽 이하.

이 보고서는 한 절을 할애하여 “통일 독일에서의 사회 통합을 위한 정치 교육 조치”에 대하여 설명하고 있으며, 여기에 구 동독 지역에 대한 정치 교육의 기본 지침이 제시되고 있다. 연방정부는 먼저 평화적 투쟁과 변화로써 수 십 년 간 지속되어 온 구 동독의 공산주의 독재를 무너뜨린 것은 동독 시민 자신들이며, 이것이 결국 독일 재통일의 초석이 되었다는 기본적인 인식 아래, 구 동독 지역에 대한 정치 교육의 방향을 설정하고 있다. 이와 같이 연방 정부는 구 동독의 시민들 사이에 기본적인 민주 의식이 내재되어 있다는 점은 인정하고 있었지만, 구 동독의 정치 체제를 폐지하고 새로운 제도·정당 및 정치 단체들을 만드는 일은 자연스럽게 이루어지는 일이 아니며, 정치·경제 및 문화적인 면에서 시민들이 새로운 체제에 적응하는 일 역시 필요하다고 판단하였다.

연방정부는 궁극적으로 이루어야 할 정치 교육의 목표는 결국 동서독 사회의 완전한 통합이라고 보고, 이와 같은 목표 실현을 위해 우선 고려해야 할 구 동독 지역의 정치 교육의 기본 과제를 다음의 세 가지로 요약하고 있다.

첫째, 정치 교육은 구 동독의 공산주의 국가, 경제 및 사회 체제의 붕괴로 인해 발생한 문제들을 해결하기 위한 방향으로 이루어져야 한다. 둘째, 정치 교육은 독일 연방공화국의 사회 공동체 통합에 이바지하기 위한 목적에서 수행해야 한다. 목표는 공통의 정치적 문화 형성이다. 셋째, 나아가 정치 교육은 또한 산업 문명화로부터 촉발된 시급한 문제들을 다루어야 한다.

연방정부는 나아가 구 동독 사회의 정치 체제의 특성상 시민들이 익숙하게 받아들이기 어려울 수도 있는 문제에 대한 고려 필요성을 언급하고 있다. 먼저 정파적 사상(마르크스-레닌주의)에 대한 일방적 주입식 교육이 이루어졌던 구 동독의 방식을 고려할 때, 다양한 견해와 대안에 대한 토론이 이루어져야 하는 독일의 정치 교육 방식의 적

용이 시급하게 이루어져야 한다는 점을 지적하고 있다. 다양한 학술 대회 내지 세미나 개최를 이에 대한 해결 방안으로 제시하고 있다. 또한, 동독 공산당(SED)의 정치 독점과 관료주의 관습 역시 시급히 해소되어야 할 문제로 거론하고 있다. 시민이 주도하는 정치 문화와 구 동독의 정치 관습은 배치되는 것이기 때문이다. 마지막으로 역사 교육의 측면에서도 기존의 역사관 차이를 고려한 교육 방침의 필요성이 제기되었다. 구 동독의 역사 자체는 독일 역사의 일부로서, 전체 독일의 과거사로 고려될 수 있으나, 세계대전 이전의 과거사에서 독일의 뿌리를 무엇으로 보느냐에 따라 역사관이 달라질 수 있기 때문이다. 독일 연방 공화국은 프로이센 제국을 계승하는 국가로 간주하는 것이 일반적 인식이나, 구 동독 체제는 프로이센 제국이 아닌 1848년 혁명과 바이마르 공화국 시기의 공산당을 뿌리로 삼고 있었다. 따라서 구 동독은 자신들의 국가 기원을 국가사회주의의 제3제국과는 구분되는 것으로 보았고, 서독 지역과는 달리 구 동독에서는 국가사회주의 및 제2차 세계대전 시기에 대한 철저한 반성과 비판적 극복 노력이 이루어지지 않았던 것이다. 이러한 관점에서 국가사회주의의 제3제국의 과거에 대한 비판적 극복의 인식이 이루어 질 수 있도록 시민들을 교육하는 일 역시 특별히 고려해야 할 사항으로 언급하고 있다. 또한 1952년 이후 연방제가 폐지된 구 동독의 상황을 고려할 때, 통일 독일의 연방주의적인 제도와 문화 역시 교육해야 할 사항으로 제시되고 있다.

새 연방 주들은 이와 같은 방향성을 최우선 지침으로 삼아 각 주의 교육 제도 내에서 정치 교육에 관한 정책을 수립했고, 학교 안팎에서 수행하는 정치 교육은 이에 근거하여 이루어지고 있는 것이라고 볼 수 있다.

(2) 학교 교육 측면에서의 조치

1) 학교에서의 정치 교육의 목표와 과제

1차적으로 미래 세대에 대해 교육을 수행하는 학교에서의 정치 교육은 재통일 이후 구 동독 지역에 민주주의와 사회적 시장경제를 이식하는 일을 위해 가장 중요하게 고려해야 할 사항이었을 것이다. 학교에서의 정치 교육 역시 위에서 살펴본, 정치 교육의 기본 원칙들 및 지침들에 의해 이루어졌을 것이다.

그러나 학교에서의 정치 교육을 기존 독일 연방공화국의 기초에 맞게 개선하기 위해서는 선결해야 하는 과제들이 몇 가지 있었다. 한편으로는 하드웨어 측면에서 수업을 위한 적절한 정치 교육 교재 내지 프로그램을 구비해야 했으며, 다른 한편으로는 교육을 수행하는 교사를 재교육하거나 새로운 전문 인력을 양성해야 하는 문제가 있었던 것이다.

2) 수업 개발 측면

가. 연방 중앙정치교육원의 교재 지원

BPB는 재통일 후 초기 학교에서의 정치 교육을 위한 교재의 구비를 위해 큰 역할을 담당했다. 통일 이후 BPB가 새로이 연방에 편입된 지역에 대해 가장 먼저 행한 조치는, 서독 지역 주 정부들의 협조 아래 구 동독 지역의 학교와 도서관에 기존 서독 지역에서 정치 교육을 위해 사용하던 것과 동일한 자료와 도서를 비치하고, 학교 교과과정에 쓰이는 교재를 교체한 일이었다. 즉, 역사와 정치 사상 및 정치 교육의 과제에 대한 다양한 정보들을 동독 지역의 교육 기관에 확보함으로써 정치 교육을 위한 물적 토대를 마련한 것이다.⁸⁴⁾

84) <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-bpb/36433/politische-bildung-fuer-das-vereinte-deutschland-1989-1998>, (2016. 7. 31).

나. 새로운 교과 과정에 대한 연구

구 서독 지역의 기존 교재를 구비하고, 기존 교과 과정을 도입하는 일 외에, 시대에 맞는 새로운 교과 내용을 개발하려는 노력 역시 지속적으로 이루어졌다. 이 중 대표적인 것이 “교육 계획 수립과 연구 진흥을 위한 연방-주 합동위원회(Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: 이하 ‘BLK’라 한다)”가 진행했던, 이른바 “민주주의 학습과 삶(Demokratie lernen und leben)”이라는 BLK의 모델 프로젝트였다.

2002년에서 2006년 사이 수행된 이 프로젝트는 재통일 이후 특히 동독 지역에서 발호하던 인종주의, 극단주의 및 외국인 배척주의의 확장에 주목하여, 이들의 확장을 방지하기 위해 학교 정치 교육을 어떻게 보완할 것인지에 대한 고민에서 시작된 것이다.⁸⁵⁾ 이 프로그램은 민주주의의 성숙과 정치 교육을 위해 필요한 정치 지식의 습득 뿐만 아니라 민주적이고 연대적인 행위의 실제 연습 역시 학교의 일반적인 교육 과정에 포함시키는 것을 그 목적으로 하고 있었다.⁸⁶⁾

따라서 이 프로젝트에 따라 새로 마련된 정치 교육 교과 과정은 그 교육 목적으로 “비판적인 충성(kristische Loyaität)” 및 “민주주의적인 행위 능력(demokratische Handlungskompetenz)”을 설정하였다. 이를 위해 학생이 능동적으로 참여하는 활동적인 프로그램을 고안하였고, 학교 내에서의 민주주의 체험을 통해 학생들의 민주적 사고 함양을 추구하였다.

모델에 따르면 새로운 정치 교육 커리큘럼은 네 가지 모듈로 구성한다.

첫 번째 모듈은 “수업(Unterricht)”이다. 민주주의라는 개념은 생활 방식, 국가 조직의 형태 내지 구성 원리 등을 모두 포함하는 심각한

85) Edelstein/Fauser, „Demokratie lernen und leben“ Gutachten für ein Modellversuchsprogramm der BLK, BMBF, 2001, S. 8.

86) Edelstein/Fauser, *op. cit.*, S. 22.

개념이므로, 관념적인 접근보다는 이를 실질적으로 접근하는 것이 중요할 것이다. 따라서 새로운 정치 교육 교과에서는 생활 형식 또는 국가 형태로서의 민주주의를 법치국가, 사회국가, 연방주의, 권력의 분배와 결합, 주권과 정당성, 선거와 대표, 다수결, 소수자 보호, 권력/지배/힘, 임기, 반대파, 공공성, 갈등과 합의와 같은 실질적인 개념으로 분류한 후 이들 사이에 관계망을 구축하는 방식으로 수업을 진행하며, 각각의 개념과 사례를 결합시킨다.

두 번째 모듈은 “프로젝트 과제 수행을 통한 학습(Lernen im Projekt)”이다. 즉, 프로젝트 수행을 통해 개별적인 행위 영역을 정하고 각각 사회적, 사회인지적(sozialkognitiv) 및 정치 입문적인 능력을 기르는 것이다. 프로젝트로서 사회 공동체 내에서 만들 수 있는 가상의 정치 행위 수행을 예로 들 수 있다. 예컨대 가상의 주식회사를 설립하거나, 외국과의 교류 사업을 진행하거나, 환경 운동에 참여하는 등의 프로젝트를 설정해 볼 수 있다. 이 모듈은 첫 번째 모듈인 수업과의 긴밀한 연관 아래에서 사용될 것이다.

세 번째 모듈은 학교 자체를 민주주의 체험의 장으로 만드는 것(Schule als Demokratie)이다. 즉, 학생, 교사, 학부모 및 기타 구성원들이 모두 학교 행정에 참여함으로써, 학교 내에서 민주주의를 직접 체험하게 하는 것이다. 이를 통해 시민사회 공동체를 체험할 수 있게 하고, 민주적인 토론과 토론을 통한 이해관계 충돌의 해결 방식에 학생들을 익숙해지게 할 수 있다.

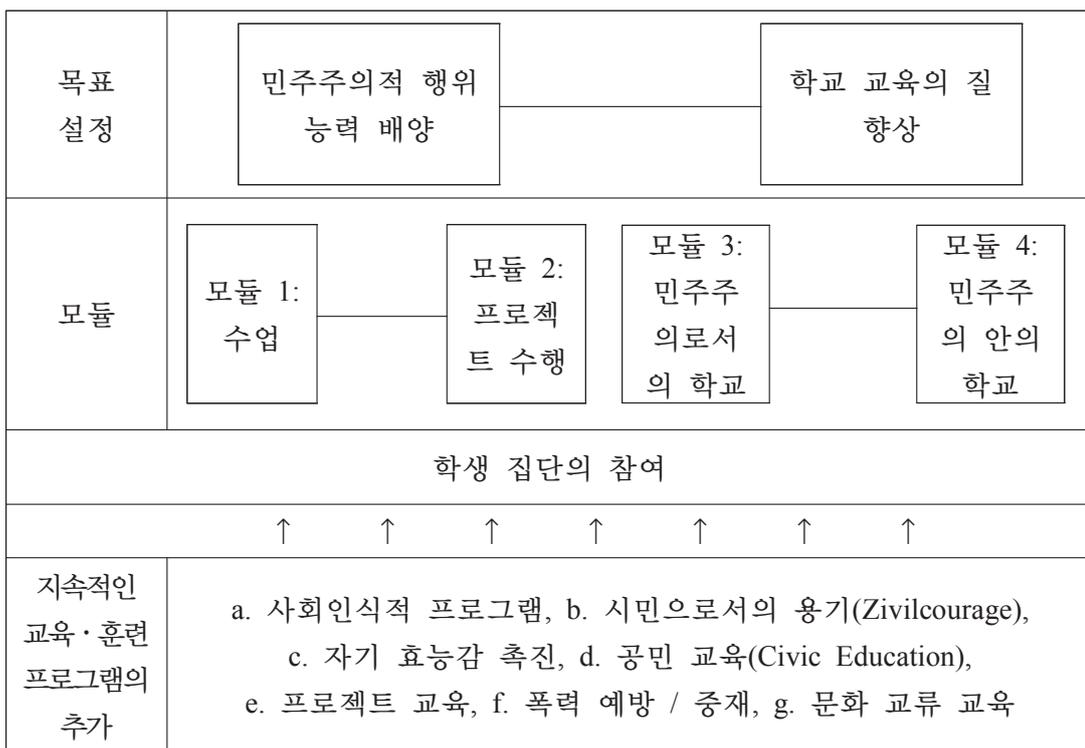
네 번째 모듈은 “민주주의 안에서의 학교(Schule in der Demokratie)”이다. 이는 위의 세 번째 모듈의 확장으로서 공적 시설인 학교를 지역 사회의 각종 활동의 장으로 개방하는 것을 의미한다. 학생들은 확장된 개념의 학교에서 각종 청소년 프로그램 등에 참여함은 물론 지역 사회의 구성원으로 활동하며 지역 사회 내에서의 민주주의적 동화 과정을 겪게 된다. 또한 이를 통해 이른바 지역사회 교육(Community

Education)과 서비스 학습(Service-Lernen) 등이 가능해진다.⁸⁷⁾

이러한 정치 교육의 방식은 초등학교와 직업교육기관을 포함한 각급학교의 정치 교육에 적용할 수 있을 것이다. 학교의 특성에 따라 세부적인 내용의 조절이 가능하며, 다양한 정치 관련 주제를 위와 같은 방식으로 다룰 수 있을 것이다. 여기에 각종의 특별 훈련 프로그램들이 가미된다.

이와 같은 새로운 정치 교육 교과 내용을 도식으로 요약하면 다음 그림과 같다.

[그림 2] “Demokratie lernen und leben” 프로그램의 교육 구조 도식⁸⁸⁾



새로운 정치 교육 프로그램은 네트워크 구축을 통한 학교 밖 단체와의 협력 역시 고려하였다. 먼저 지역 네트워크 구축(Regionale Vernetzung)을

87) Edelstein/Fauser, *op. cit.*, S. 27 ff.

88) Edelstein/Fauser, *op. cit.*, S. 69 참조.

통해 지역 내의 연구 기관 내지 대학들이 학교 정치 교육에 참여할 수 있다. 이들 기관들이 지역 내에서 네트워크를 구성하여, 해당 기관이 연관을 맺고 있는 주제에 대한 학교 정치 교육에 도움을 줄 수 있는 것이다. 지역의 범위를 넘어서서, 주의 교육 단체들이나 다른 지역의 학교들과도 네트워크 구축이 가능하다. 특히 다른 지역의 학교들과 인터넷망 등을 통해(미디어를 통한 네트워크 구축, Mediale Vernetzung) 정치 교육에 있어서의 협력을 도모할 수 있을 것이다.⁸⁹⁾

BLK의 프로젝트 외에도 주별로 학교에서 사용할 수 있는 새로운 정치 교육의 실행안을 만들려는 시도가 있었다. 예컨대 작센 주는 2002년부터 BLK의 위 프로젝트에 참여하는 한편, 별개로 BLK 프로젝트의 연장선상에서 “학교생활과 수업의 민주적 형성(Schulleben und Unterricht demokratisch gestalten: SUD)”이라는 프로젝트를 통해 학교에서의 정치 교육 커리큘럼을 개발하려는 노력을 한 바 있다. 이 프로젝트에서는 BLK 프로젝트에서 말하는 수업 모듈과 프로젝트 모듈을 발전시켜, 학생들이 좀 더 능동적으로 참여하는 정치 교육 형태를 만들고자 하였다.

즉, 작센 주의 프로젝트는 정치 교육의 모듈을 ‘수업’과 ‘참여(Partizipation)’로 구분하였다. 수업 모듈에서는 학생들이 직접 행동할 수 있는 유형의 수업, 학생들이 주도하는 수업 내지 현장 방문 수업과 같은 열린 수업의 형식을 중심에 두었다. 참여 모듈에서는 의사소통 및 갈등 해결 방식의 개선에 중점을 두며 학교 운영에 학생들이 참여함으로써 민주주의를 직접 실현할 수 있도록 하였다.⁹⁰⁾ 즉, 학교 내 미디어를 설치하고, 토론을 장려하는 한편, 학생 대표회의 모델을 촉진하고 발전시킬 수 있도록 하는 방안을 제시하였다. 작센 주는 이러한

89) Edelstein/Fausser, *op. cit.*, S. 69 ff.

90) Henkenborg/Krieger/Pinseler/Behrens, *Politische Bildung in Ostdeutschland - Demokratie-Lernen zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 17.

프로그램을 실현하고, 학교 교육 시스템의 교환을 용이하게 하기 위해, 참여 학교 간의 네트워크 구축 역시 지원한다는 방안을 세운 바 있다.⁹¹⁾

3) 정치 교육 담당 교사 양성 및 재교육 측면

분야를 막론하고 교사의 수준을 높게 유지하는 것은 학교 교육에 있어 중요한 요소일 것이다. 독일의 모든 연방 각 주는 교사에 대한 지속적인 교육 및 연수 프로그램을 마련하고 실행하고 있다.

통일 직후, 구 동독 지역의 학교에서 계속해서 재직하며 정치 교육을 담당하게 될 교사들에 대한 재교육은, 이와 같은 단순한 자질 유지를 위한 교육이 아니라, 정치 교육의 실행을 위해 필수 불가결한 선결 조건이었다. 연방 정부 역시 진정한 사회 통합을 이루기 위해서는 동독 지역 학교의 교사들에게 독일 연방공화국에서 그 동안 발전해 온 민주주의의 관념과 학교에서의 정치 교육 교수법을 전수하는 것이 필요하다고 인식하였다.

연방정부가 의회에 제출한 보고서에 따르면, 연방정부는 여러 형태의 정치 교사 충원 및 교육 방식을 병행하였다. 첫째로, 대학 또는 신설된 정치교육원에 기존 교사들에 대한 재교육 프로그램을 마련하여, 교사들이 민주주의, 연방주의 및 사회적 시장경제주의 등을 학습하고, 확립되어 있는 정치 교육의 교육법을 익힐 수 있도록 하였다. 두 번째로는, 교사 교환 프로그램을 통해 기존의 서독 지역의 교사들이 동독 지역의 학교에서 정치 교육을 담당할 수 있도록 한 것이다. 마지막으로 대학의 정치 교육 관련 학과에 정치 교육과 관련한 전문가 등을 충원하여, 대학이 기존 교사에 대한 재교육을 담당할 수 있도록 했을 뿐만 아니라, 장래 세대의 교사를 육성함에 있어, 민주주의적 정치 교육의 의의에 충실할 수 있도록 하였다.⁹²⁾

91) <http://www.sn.schule.de/~sud/assozierte-schulen.html>, (2016. 7. 31).

92) Deutscher Bundestag - 12. Wahlperiode, 앞의 보고서, 8쪽.

(3) 공무원에 대한 재교육

재통일은 구 동독 지역이 기존의 독일 연방공화국으로 편입되는 방식으로 이루어졌다. 교육 제도를 비롯한 각종의 사회·행정 제도들은 구 서독의 것을 유지하였고, 이를 구 동독 지역의 새로운 주들에 그대로 이식하였던 것이다. 통일 독일 연방 정부는 통일 조약에 따라 구 동독의 기관 및 행정부에서 근무하던 공무원들을 최대한 신 연방의 주 정부와 행정기관에 그대로 수용한다는 방침을 세우고, 이들을 인수하고 조직을 통합하는 작업을 시행하였다. 이들 공무원들이 독일 연방공화국 체제에서 근무하도록 하기 위해서는 가장 먼저 이들에 대한 재교육이 이루어져야 했을 것이다.⁹³⁾

구 동독 지역 주들의 공무원들에 대한 법과 행정구조 교육은 이른바 “보파르트 모델(Bopparder Modell)”에 따라 이루어졌다.⁹⁴⁾ 보파르트 모델이라는 이름이 붙은 이유는 공무원에 대한 재교육 및 연수가 이루어지는 연방 공행정 아카데미(Bundesakademie für öffentliche Verwaltung: BAKöV)가 라인란트-팔츠 주의 작은 도시인 보파르트(Boppard)에 위치하고 있었기 때문이다.

*Schnapauff*의 설명에 따르면, 보파르트 모델에 따른 공무원 재교육은 다음과 같은 절차와 내용으로 이루어졌다.⁹⁵⁾

- 기초지식의 전수를 위한 자율학습을 겸비한 4주간의 기초교육과정
- 전문적 지식 및 기술 전수를 위한, 특히 예산 및 공무원법에 중점을 둔 1주간의 보충 교육과정

93) Schnapauff, Klaus-Dieter, “보파르트 모델”에 의한 옛 동독 공무원의 재교육 (Fortbildung für frühere Bedienstete der DDR nach dem „Bopparder Modell“), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 206쪽 이하.

94) 동베를린과 브란덴부르크 주는 자신들의 독자적인 공무원 재교육 프로그램을 만들어 실행하였다. 이를 이른바 “브란덴부르크 모델(Brandenburger Modell)”이라 부른다. Kleinfeld, Ralf, Kommunalpolitik - Eine problemorientierte Einführung, Leske + Budrich, Opladen 1996, S. 296.

95) Schnapauff, 앞의 글, 208쪽.

- 법률상 결정을 내리는 담당자를 위한 직무 관련 심화 내용 및 책임자의 행동양식에 관한 고급교육과정
- 추가적인 자격취득 및 재교육을 위한 직무 및 직급별로 세분화된 조치

보파트르 모델을 통한 공무원 교육은 한편으로는 교육 관련 행정을 담당하는 교육공무원들을 양성한다는 측면에서 학교 정치교육에 대한 조치로도 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 시민 생활과 밀접한 관련성이 있는 역무에 종사하는 공무원들에게 우선적으로 신 체제에 적응할 수 있도록 하는 교육 기회를 부여한다는 측면에서, 넓은 의미로는 공무원 자신들에 대한 정치 교육을 실시한 것이라고 생각할 수도 있을 것이다.

(4) 연방 중앙정치교육원의 역할

BPB는 재통일 이후 구 동독 지역에 대한 정치 교육에서 대해서도 일정한 역할을 수행해 왔다. BPB의 원장인 Thomas Krüger는 지난 2016년 5월, 한독통일자문위원회에서의 발제를 통해 BPB가 재통일 이후 구 동독 지역의 정치 교육 수행과 관련하여 중점을 두었던 사항에 대해 언급한 바 있다.

첫째, BPB가 중심 과제로 삼고 있었던 일은 새로 연방에 편입된 5개 동독 지역 주들의 시민사회 단체에 대해 각종 지원을 행한 것이다. BPB는 재통일 이후 이 지역의 주요 도시들(드레스덴, 에르푸르트, 로슈토크, 코트부스 등)에서 정치교육을 제공하는 단체, 교육시설 및 재단을 지원하고 있다. Krüger에 따르면 BPB가 이 지역에서 지원하는 크고 작은 공인 교육기관이 24개이며, 그 숫자는 수년 전부터 꾸준히 증가하고 있다고 한다. 또한 이러한 교육기관 사이에 네트워크를 확충하는 일 역시 계속될 것이라고 한다.⁹⁶⁾

96) Krüger, 앞의 글, 2016, 88쪽.

둘째, 연방내무부가 추진하는 “참여를 통한 결속(Zusammenhalt durch Teilhabe)”이라는 프로그램의 실행을 BPB가 담당하고 있다는 점이다. 이 프로그램은 농촌 지역 등 사회경제적 인프라가 취약한 지역에서 능동적이고 민주적인 공동체 문화를 촉진하는 것을 내용으로 한다. 연방내무부는 이른바 “인프라 취약” 지역에서 이주 현상과 주민 수 감소에 따른 결과로서 극단주의자들의 발호가 종종 일어났다는 점에 주목하여, 주민의 자발적 참여에 기초하는 단체 - 예컨대 축구동호회 또는 의용소방대 - 를 출발점으로 삼아, 민주적인 참여를 권하고 극단주의를 반대하는 프로젝트를 지원하고자 하였다.⁹⁷⁾

이밖에도 BPB는 구 동독 지역 내에 각종 교육 프로그램을 마련하였다. 먼저 이른바 “대화 세미나(Dialog-Seminare)”라는 구조를 통해, 구 동독의 편집자와 언론인들이 서독 지역의 언론인들과 교류할 수 있도록 했다. 또한 기존 동독의 교육 종사자에게도 서독의 교육자들과의 접촉의 기회를 마련하는 한편, 연방정치교육원이 제공하는 원격 교육 프로그램 등을 통해 정치 교육자로서 재교육을 받을 수 있도록 조치하였다. 이러한 교육은 특히 인간 존엄, 인권, 환경 문제, 정치 관념 및 열린 사고에 중점을 두고 이루어졌다.⁹⁸⁾

일반 시민을 위한 정치 교육 조치 역시 이루어졌다. 다원주의 및 자유주의 정치 관념에 대한 전시회, 학술대회 및 세미나가 통일 이후 구 동독 지역에서 집중적으로 개최되었다. 또한 새로운 다섯 개 연방주에는 연방 정치교육원의 협력 하에 주 정치교육원을 설립하였고, 소비에트 독재 체제의 극복과 독일 통일 과정을 설명한 발간물들을 출판하였다.⁹⁹⁾

97) Krüger, 앞의 글, 2016, 88쪽.

98) <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-bpb/36433/politische-bildung-fuer-das-vereinte-deutschland-1989-1998>, (2016. 7. 31).

99) <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-bpb/36433/politische-bildung-fuer-das-vereinte-deutschland-1989-1998>, (2016. 7. 31).

마지막으로 새로 편입된 다섯 개의 연방 주에 주 정치교육원을 설립하는 데 있어서도, BPB의 역할이 컸다고 할 수 있다.

(5) 주 정치교육원들의 역할

1) 브란덴부르크

브란덴부르크주 중앙 정치교육원(Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung)은 지난 1992년에 주 교육, 청소년 및 체육부(Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg)의 훈령에 근거하여 설립되었다. BPB와 마찬가지로 독립 기관으로 활동하면서, 주 의회 내에 9인의 의원으로 구성된 감독위원회를 두고 있다.

정치교육원은 재통일 이후 정치 교육 관련 행사의 주최, 각종의 출판물 간행 사업 및 정치 교육 단체 등에 대한 후원 등을 통해 브란덴부르크 지역의 정치 교육에서 가장 주도적인 역할을 수행해 왔다.

대표적으로 정치교육원은 매주 전문가, 언론인, 예술가 또는 정치인들을 초청하여 주 정치 내의 현안에 대해 논의하는 토론회를 주최해 왔다. 또한 학교를 비롯한 정치 교육 주체들이 활용할 수 있는 정치 관련 내용에 대한 교재와 브로셔 등을 비롯한 각종 출판물 등을 발행하여 저가에 공급해 왔다. 또한 주 내의 정치 교육을 촉진하기 위해, 각종 시민단체 등 정치 교육을 수행하는 단체들에 광범위한 자문을 행하고 있으며, 재정적으로도 주 내의 단체들을 후원하고 있다. 현재 주 정치교육원의 재정지원을 받는 단체는 다섯 개의 정당 관련 단체를 포함하여, 노동조합, 성인 교육기관 및 각종 사단 등 100여 개에 달한다.¹⁰⁰⁾

브란덴부르크 주 정치교육원이 정치 교육 지원에 있어 현재 역점을 두고 있는 주제는 브란덴부르크 주의 역사 교육, 민주주의와 극단주의, 시민 참여, 유럽 통합 등이다.

100) <http://www.politische-bildung-brandenburg.de/%C3%BCber-uns>, (2016. 7. 31).

2) 메클렌부르크-포포머른

메클렌부르크-포포머른주 중앙 정치교육원(Landeszentrale für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern: LpB MV)은 본래 1991년에 주 정부 산하의 기관으로 출범했으나, 2007년에 BPB 및 다른 주의 중앙 정치 교육원과 마찬가지로 독립 기관으로 설립되어 기존의 기능을 이어받았다.

메클렌부르크-포포머른주에서 정치 교육은 많은 단체들이 수행하고 있지만, 가장 중요한 역할을 하는 것은 이 교육원이라고 할 수 있다. 특히, 이 교육원은 개별 단체들 간의 협업을 주선하고, 새로운 단체의 설립 역시 지원하는 업무를 수행하고 있다.¹⁰¹⁾

다양한 업무들 가운데 교육원이 수행하는 가장 중요한 임무는 “독일의 독재 희생자를 위한 기록원(Dokumentationszentrum des Landes für die Opfer der Diktaturen in Deutschland)”을 운영하는 것이라고 할 수 있다. 2001년에 개설한 이 기록원은 국가사회주의 관련 기록 뿐만 아니라 구 동독의 SED와 관련한 기록 역시 보유하고 있다. 즉, 과거의 정치적 과오에 대한 기록들을 전시하는 한편, 관련 교육 프로그램을 진행함으로써 정치 교육에 이바지하고 있다. 특히 청소년 세대들이 자신의 정치관을 확립하고, 시민으로서의 용기와 관용의 정신을 갖도록 하는 것이 본 기록원 운영의 목표라고 설명되고 있다.¹⁰²⁾

또한 2012년 2월부터는 “민주주의 및 관용 조화청(Landeskoordinierungsstelle Demokratie und Toleranz)”을 부설하여 운영하고 있다. 구 동독 지역에서 특히 문제되는 극단주의 문제 해결에 중점을 두고 설치한 이 부서는 민주주의와 관용을 위한 상담 네트워크를 조직하여 운영하는

101) http://www.lpb-mv.de/cms2/LfpB_prod/LfpB/de/wuu/Aufgaben_der_Landeszentrale/index.jsp, (2016. 7. 31).

102) 본 기록원에 대한 상세 정보는 다음 홈페이지에서 열람할 수 있다.
<http://www.dokumentationszentrum-schwerin.de>, (2016. 7. 31).

한편, 주 내의 민주주의 강화를 위한 각종 프로젝트를 후원하고, 극단주의와 관련하여 문제 해결을 원하는 개인이나 단체들 사이의 협력 업무를 주선하는 등 각종 민주주의와 관용과 관련한 프로그램을 진행하고 있다.¹⁰³⁾

3) 작센

작센주 중앙 정치교육원(Sächsische Landeszentrale für politische Bildung: SLpB)은 주 문화사업부의 행정규칙인 “작센주 중앙 정치교육원의 설립과 과업에 관현 규칙(Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Organisation und die Aufgaben der Sächsischen Landeszentrale für Politische Bildung: VwVSächsLzPolB)”에 근거하여 1991년 설립되었다. 작센주 중앙 정치교육원 역시 행정규칙의 C장에 따라 BPB 및 다른 주의 중앙 정치교육원과 마찬가지로 감독위원회를 두고 있다. 작센주의 정치교육원 감독위원회는 총 21인의 감독위원으로 구성되어 있으며, 이 중 10명의 위원은 주지사의 추천에 따라 임명되고, 나머지 11명은 주 의회의 의원들 중 선정된다.

위의 행정규칙은 제II절에서 중앙 정치교육원의 과업에 대해서 규정하고 있다. 정치교육원은 주의 주민들이 민주주의적·법치국가적 기본질서에 대한 소양을 확장하고 강화할 수 있도록, 정치 교육에 관한 내용을 촉진하고 심화하는 것을 기본 임무로 삼는다. 구체적으로는 이 목표를 위해 첫째로, 정치 교육의 촉진과 관련한 주 정부의 정책을 보조하고, 둘째, 정치 교육 업무에 관해 다른 단체 및 개인들과 협력 작업을 펼치며, 셋째, 정치 교육 관련 각종 행사를 주관하며, 넷째, 간행물 출간 및 영상 제작 등을 통해 주 내의 정치 교육, 특히 학교에서의 정치 교육을 지원하는 한편, 마지막으로 정치와 정치 교육과 관련한 실무 자료 및 학술적인 자료를 수집하고, 정치 교육에 이를

103) http://www.lpb-mv.de/cms2/LfpB_prod/LfpB/de/dut/index.jsp, (2016. 7. 31).

활용할 수 있도록 지원하는 일이 과업으로 규정되어 있다.

작센주의 중앙 정치교육원은 2016년 현재 “전쟁과 평화”를 중점 교육 주제로 설정하고, 관련하여 다양한 정치 교육 관련 프로그램을 시행하고 있다.¹⁰⁴⁾

4) 작센-안할트

작센-안할트주의 중앙 정치교육원(Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt)은 주 정부의 “결정(Beschluss)”의 형태로 1991년에 설립되었다.¹⁰⁵⁾ 중앙 정치교육원은 형식상 주 문화사업부 산하에 설치된 기관이기는 하지만, 설립과 업무 수행의 근거가 되는 위의 주 정부 결정 제2조 제1항에 따라 “독립적”이고 “초당파”적인 방식으로 독일 연방공화국의 기본법상의 가치 및 보편적인 인권의 가치에 대한 정치 교육 및 자유민주주의 사상의 발전에 목표를 두고, 정치 교육의 업무를 수행한다.

동 교육원의 구체적인 과업 내용은 위의 결정 제3조가 다음과 같이 제시하고 있다.

- a) 시민들에게 작센-안할트주의 향토·역사적인 상황에 대한 정보 제공,
- b) 독일 연방공화국의 연방주의적 구조에 대한 이해 증진,
- c) 시대정신의 경과와 역사적인 전제조건에 대한 전달,
- d) 민족 간의 소통 측면에서 필요한 국제적인 관계에 대한 지식의 전달,
- e) 유럽 통합과 유럽 대륙 차원의 동서 국가들 간의 교류 사상의 교육,
- f) 반민주 경향에 대한 정치관념상의 토론 및 정치적 극단주의의 형태에 대한 안내,

104) <http://www.slpb.de/jahresthema-2016>, (2016. 7. 31).

105) Beschluss der Landesregierung zur Errichtung der Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt, MBl. LSA 1991, S. 153.

- g) 경제, 기술 및 사회적 발전 과정에 대한 이해의 촉진,
- h) 사회공동체의 문화적 측면에 대한 공적인 의식 촉진,
- i) 지역 민주주의의 수준 향상.

작센-안할트주의 중앙 정치교육원은 이밖에도 홈페이지를 통해 각종 선거 관련 정보의 플랫폼 역할을 수행하고 있으며,¹⁰⁶⁾ 위에 열거된 과업들을 실행하기 위해 시민과 학생을 대상으로 정치 교육 프로그램 및 정치 관련 정보를 제공하고 있다. 또한, 정치 교육 수행에 있어 보이텔스바흐 합의와 뉘른 선언의 원칙들을 활동의 기준으로 삼는다는 점을 천명하고 있다.¹⁰⁷⁾

5) 튀링엔

1991년에 설립된 튀링엔주 중앙 정치교육원(Landeszentrale für politische Bildung Thüringen: LZT)은 튀링엔주의 시민들에게 민주주의와 정치적인 지식을 전달하고 정치 생활에의 참여를 촉진하기 위한 목적을 표방하고 있다. 다른 주의 정치교육원들과 마찬가지로 이를 위해 다수의 출간물을 간행하여 정보와 지식을 전달하고 있으며, 정치 관련 주제에 대한 토론회와 전시회 등의 행사를 주관하고, 주 내의 다른 정치 교육 기관들에 대한 지원 업무를 수행하고 있다. 이러한 목표를 실현하기 위해, 실무적으로는 다음의 강령을 제시하고 있다.¹⁰⁸⁾

- 대화 형식을 도입하여, 정치적 문제에 대한 흥미를 유발함.
- 복잡하고 다양한 세계관에 대한 견해들을 유도하고 정보를 제공함.
- 민주주의를 고취하기 위해, 참여를 촉진함.
- 초당파적으로 활동하며, 민주주의 사상을 가지는 모든 이와 협력 하되, 튀링엔 주 의회가 선출한 감독위원회의 감독을 받음.
- 튀링엔주의 시민을 위해 존재하는 기관임.

106) <http://www.lpb.sachsen-anhalt.de/demokratie-staerken/sachsen-anhalt-waehlt>, (2016. 7. 31).

107) <http://www.lpb.sachsen-anhalt.de/landeszentrale/geschichte-und-grundsaeetze>, (2016. 7. 31).

108) http://www.lzt-thueringen.de/index.php?article_id=5, (2016. 7. 31).

튀링엔주의 중앙 정치교육원은 형식적으로는 독립 기관의 형태가 아니라 내각 총리(Chef der Staatskanzlei)의 직할 기관으로서, 공법상 영조물의 형식으로 설립되었으나, 그 활동에 있어서는 초당파성을 표방하고 있다. 이를 보장하기 위해 주 의회 의원 10명으로 구성된 감독위원회의 감독을 받고 있다.

튀링엔주의 정치 교육 관련 활동 중 특기할 만한 점은 지난 2009년 주 문화사업부 장관의 훈령¹⁰⁹⁾을 통해 주의 재정으로 설립한 “SED 독재의 극복을 위한 튀링엔 추모-기억-학습 재단(Gedenken - Erinnern - Lernen Thüringer Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur)”의 존재이다. 이 재단은 명칭에서 알 수 있듯 구 동독의 SED의 과거에 대한 극복과 반성을 목적으로 하며, 이와 관련하여 시민을 대상으로 한 정치 교육의 역할 역시 수행한다. 튀링엔 주의 중앙 정치교육원은 위 훈령 제7조에 따라 재단의 감독위원회에 대표자를 파견한다.

(6) 정당 관련 단체들의 역할

1) 정당 관련 단체들의 정치 교육 참여의 의의

재통일 이후 정당 관련 정치단체들은 구 동독 지역의 주민들에 대한 정치 교육에 적극 참여하였다. 연방 중앙 정치교육원이나 새 연방주에 새로 설립된 주 중앙 정치교육원들이 공공기관으로서 공적인 영역의 정치 교육을 담당했다면, 정당 관련 정치단체들은 비교적 다양한 사상적 시각을 가지고 정치 교육에 접근했다. 이는 보이텔스바흐 합의와 뮌헨 선언에서 말하는 바와 같은 다원주의적 접근이라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

정당 관련 재단들은 각 정당들이 지향하는 방향에 따르면서도, 독일 정치 교육의 원칙에 따라 특정 사상을 주입하지 않는다는 기초를 유

109) Erlass zur Errichtung der Gedenken - Erinnern - Lernen Thüringer Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, ThürStAnz Nr. 30/2009, S. 1292 f

지하며, 구 동독 지역에 대한 정치 재교육에 공헌해 왔다. 일반적으로 정당 관련 재단들이 수행했던 정치 교육 관련 프로그램들을 살펴보면, 다음과 같다. 독일 연방공화국의 기초 법질서와 조세법, 노동법 및 사회법 등에 대한 안내를 위해 공개 행사를 개최했고, 정치 관련 주요 주제에 관한 전문가 회의를 진행하는 한편, 지식 전달만이 아니라 커뮤니케이션 및 조직 능력의 훈련도 포함된 세미나를 통해 시민 각자의 정치적 책임을 자각할 수 있는 기회를 부여하였다. 또한 각 정당이 추구하는 노선 아래에서 정치·사회적 문제 해결에 대한 해법을 제시하였고, 헌법과 정당, 정당사에 관한 역사적, 정치적 기본지식을 전달하는 역할도 수행하였다.¹¹⁰⁾

구 동독 지역에 대한 정치 교육 참여는 주로 프리드리히-에버트 재단과 콘라드-아데나워 재단과 같은 오랜 역사를 가진 단체들이 주도하였다. 이하에서 이 두 재단들이 재통일 이후 구 동독 지역에서 시민들의 정치 교육을 위해 어떤 역할을 수행했는지 살펴본다.

2) 프리드리히-에버트 재단의 활동

사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD) 계열의 프리드리히-에버트 재단은 지난 1925년에 설립된 독일의 정당 관련 단체 중 가장 오래된 단체로서, 사회민주당 소속이었던 바이마르 공화국의 초대 대통령 프리드리히 에버트의 이름을 따서 만든 사단 형태의 단체이다.¹¹¹⁾

이 단체는 사회민주주의 관련 학술 아카이브의 운영 및 장학 사업과 같은 학술 촉진 활동 외에 정치 교육과 정치 관련 상담의 실행을 주요 역할로 삼고 있다. 재통일 이후 구 동독 지역 주민에 대한 정치 교육에 정당 관련 단체 중 가장 적극적으로 참여했다고 평가할 수 있다.

110) Faulenbach, 앞의 글, S. 104 f.

111) 재단의 홈페이지는 다음과 같다. <https://www.fes.de>, (2016. 7. 31).

구 동독 지역에서 이루어진 정치 교육에서 이 단체가 중점을 둔 사안은 사회민주주의적 정치 지식을 전파하는 것 외에도, 과거사에 대한 교육, 동서독 주민들의 내적 통합(innere Einheit), 정치적 극단주의의 타파 등이다.

사회민주주의적 정치 지식의 전파 측면에서는 사회 현안에 대한 해답으로서 사회민주적 정책을 일방적으로 제시한 것이 아니라, 사회민주당의 정당사를 포함하여, 근로자의 권리, 사회적 시장경제체제의 의미 등 사회민주주의 사상을 포괄적으로 전달하는 데에 집중하였다. 이를 위한 수단으로 프리드리히 에버트나 빌리 브란트(Willy Brandt)와 같은 독일 사회민주당의 역사에서 큰 역할을 한 인물들에 대한 순회 전시회를 동독 지역에서 지속적으로 실시하였다. 역사 교육의 측면에서는 구 동독 시절에는 제대로 이루어지지 못했던, 제3 제국 시절의 국가사회주의 비판에 특히 집중하였다. 즉, 안네 프랑크 전시회를 비롯한 다양한 포럼 프로그램들을 통해 과거사 성찰에 대한 기회를 제공하였다. 또한 공동 역사 세미나와 대화문화(Dialogkultur)에 관한 프로그램들을 베를린 등지에서 개최하여, 분열되어 살고 있던 동서독의 주민들이 대화를 통해 서로의 문화를 이해하고, 정신적인 통합을 촉진할 수 있는 기회를 부여하기도 하였다. 극단주의 혹은 외국인 배척주의는 재통일 직후부터 현재까지 지속적으로 구 동독 지역에서 문제가 되고 있는 사안이다. 프리드리히-에버트 재단은 구 동독 지역에서의 정치적 극단주의와의 대결에도 많은 관심을 기울였다. 즉, 다양한 세미나와 연구 등을 통해 극우주의와 외국인 혐오증에 대한 토론과 연구를 이끌었고, 목표그룹별 교육 사업은 학교와 지역사회에서 진행하였다. 단순한 정치 교육으로는 해결할 수 없는 청소년 그룹에 대한 극단주의 해소를 다양한 조치와 프로그램들을 연계를 통해 도모하였다.¹¹²⁾

112) Faulenbach, 앞의 글, S. 105 ff.

3) 콘라드-아데나워 재단의 역할

콘라드-아데나워 재단은 1952년에 출범한 기독교 민주주의 교육사업회(Gesellschaft für christlich-demokratische Bildungsarbeit)를 전신으로 하여 1956년 기독교민주당(Christlich Demokratische Union Deutschlands: CDU)이 독일 연방공화국의 초대 총리장관이었던 콘라드 아데나워(1876~1967)의 이름을 따서 설립한 정치 단체이다. 이 단체는 정치 교육을 통한 평화, 자유 및 정의를 관철을 목적으로 하고 있다고 밝히고 있다. 정치 교육 사업뿐만 아니라 정책 연구와 장학 사업을 비롯한 다양한 학술 진흥 사업 역시 수행하고 있다.

콘라드-아데나워 재단은 베를린 장벽이 무너진 후 재통일이 완성되기도 전에, 구 동독 지역에 대한 정치 교육의 필요성을 절감하였다. 즉, 번하트 포겔(Bernhard Vogel)을 수장으로 하는 특별 위원회를 수립하여, 라이프치히, 로스톡, 에어푸르트 및 동베를린 지역에 정치 교육을 위한 사무소를 설립하여, 이 지역의 정치 교육에 적극 나서기 시작한 것이다.¹¹³⁾ 이들의 구 동독 지역에 대한 정치 교육은 국제적인 맥락에서 신 질서를 창출하고자 노력했던 프리드리히-에버트 재단과는 달리 기존의 연방공화국에 이미 정립된 법질서를 동독 지역에 이식하는 면에 집중했다고 평가된다.¹¹⁴⁾

이런 맥락에서 역사 교육 역시 특히 구 동독 시절의 집권당이었던 SED의 독재 행태에 초점을 맞추었다. 구 동독 국가안보부 문서보관소(Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik: BStU)¹¹⁵⁾의 교육부서의

113) 콘라드-아데나워 재단의 관련 활동에 대해서는 아래 페이지 참조.

<http://www.kas.de/wf/de/71.3716>, (2016. 7. 31).

114) Faulenbach, 앞의 글, S. 102.

115) 로스톡 출신의 목사이자 2016년 현재 독일연방의 대통령인 요아킴 가우크(Joachim Gauck)가 재통일과 동시에 구 동독 국가보안부의 문서들을 넘겨받아 설립했고, 1991년 12월 연방법률(Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen

협력 아래 구 동독 SED의 독재에 대한 연구와 교육을 진행하였다. 이 역사 교육을 통해 구 동독 지역의 시민들에게 SED 통치 과정의 불법성을 알리고, 신 연방 주들에 연방공화국의 체제를 정착시키는 것을 목적으로 했던 것이다. 콘라드-아데나워 재단은 동서독 주민들 사이의 정신적 통합 측면에서도 한스-요아킴 뎀(Hans-Joachim Veen)의 주도 아래 수년 동안 관련 콘퍼런스 등을 개최하였다.¹¹⁶⁾

IV. 평가 및 시사점

다른 서유럽 국가들에 비해 근대 국가의 형성이 늦었던 독일에서는 오래 전부터 국가가 정치 교육의 의제를 주도해 왔다. 즉, 19세기의 민족주의적 국가관에서 20세기 이후의 법치주의 및 민주주의적 국가관에 이르기까지 국가가 주도하는 정치 교육이 시민들의 민주적 역량 형성에 큰 역할을 해 왔던 것이다. 특히 독일이 분단 상황과 통일을 거치며 겪었던 정치 교육 측면에서의 경험은 우리나라의 법교육 내지 민주시민교육 논의에 있어서도 좋은 참고가 될 수 있을 것이다.

1. 학교 정치 교육 현황 분석에 따른 시사점

먼저 지난 2008년 Henkenborg 등의 독일 연구자들이 구 동독 지역에서 이루어지는 학교 정치 교육의 현황을 학생 인터뷰 및 수업 실사 등을 통해 분석하여 제시했던 제언들¹¹⁷⁾을 참고할 수 있을 것이다. 재통일 후 상당 기간 동안 학교에서의 정치 교육이 이루어진 상황에서 조사가 이루어졌다는 점에서, 향후 우리 나라의 통일 후 북한 지역에 대한 교육 현황을 미리 점검할 수 있을 것이므로, 이 제언들은 상당

Deutschen Demokratischen Republik)을 통해 공식 국가기관으로 인정받은 이 문서보관소는 그의 이름을 따 가우크 관청(Gauck-Behörde)이라고 불리기도 하며, 슈타지(Stasi) 문서보관소라고 불리기도 한다.

116) Faulenbach, 앞의 글, S. 106 ff.

117) Henkenborg/Krieger/Pinseler/Behrens, *op. cit.*, S.

부분 우리에게도 유용할 것이다.

첫째로, 연구자들은 ‘거시적인(makro)’ 면과 ‘미시적인(mikro)’ 면을 모두 고려해야 한다고 지적한다. 즉, 거시적인 면에서는 정치 교육이 이루어질 수 있는 공간과 하드웨어를 충분히 마련하고 확장해야 하며, 미시적인 면에서는 교육학적인 의미에서 적절한 교육의 내용을 마련하는 데에 신경을 써야 한다는 것이다.

둘째로, 교육 철학적 측면에서 교사의 소양을 함양하는 일에 유의해야 할 것이다. 연방 정부와 신 연방 주의 교육 당국이 가장 먼저 정치 교육을 담당하는 교사에 대한 재교육에 신경을 썼고, 대학 등에 정치 교사 육성 프로그램들을 마련했던 일에 주목할 필요가 있다. 교사에 대한 재교육은 새로운 교육 과정을 관철하기에 앞서 선결되어야 할 문제일 것이다.

셋째로, 제도에 대한 정치 교육(Institutionenkunde)이 이루어져야 한다는 점이다. 즉, 정치 교육을 통해 좁게는 국가와 정부의 구조·의회·행정 및 사법 제도 등에 대해서 뿐만 아니라, 넓게는 사회 조직의 구성, 사회공동체에서 법제도가 운용되는 방식 등에 충실한 설명이 이루어져야 한다. 이를 위해 관련 내용을 수록한 교재를 준비해야 할 뿐만 아니라, 교사 육성 과정에서도 이에 대한 교육이 이루어져야 한다.

넷째로, 민주주의 교육에 있어서 사회 공동체 내에서 일어날 수 있는 갈등을 다룰 필요가 있다. 학생들로 하여금 문제 제기와 비판을 두려워하지 않도록 교육하고, 교육 과정 속에서 갈등과 그 극복 과정을 체험하게 하는 것이 중요할 것이다. 연구자들은 마지막으로 정치 교육에 있어 교육자의 관점이 아닌 학생의 관점을 더 강하게 고려해야 한다는 점을 권고하고 있다. 교과서와 수업 교재를 만들고, 교사 양성을 함에 있어서도 학생의 관점을 고려하여 작업이 이루어져야 할 것이다.

2. 정치사상 교육 과정에서의 경험에 따른 시사점

재통일 이후 구 동독 지역의 시민들은 과거의 SED가 주도하던 사상 대신, 독일 연방공화국의 근간이 되는 헌법 정신과 자유민주주의 및 사회적 시장경제 체제를 받아들여야 했다. 마찬가지로 우리나라가 통일을 완성할 경우, 오랜 기간 동안 주체사상에 따른 교육을 받아 온 북한의 주민들에게 자유민주주의 사상을 비롯한 우리의 헌법 정신을 이식할 필요가 있을 것이다. 기본적으로 비슷한 경향의 사상과 체제의 교체가 독일에서도 일어난 만큼, 독일의 경험에 따른 시사점에 주목해 볼 필요가 있다. Seliger는 이러한 기존 정치사상에 대한 극복과 새로운 사상에 대한 교육 과정에서 나타난 경험을 토대로 우리나라의 통일 이후 정치 교육에서 유의해야 할 바를 언급한 바 있다.¹¹⁸⁾

우선 중요한 것은 새로운 정치 체제에 대한 기본적인 신뢰를 형성하는 것이다. 체제에 대한 기본적인 신뢰가 없다면 기회주의자들을 제외하고는 새로운 정치 과정 속에서의 협력을 얻기 힘들 것이다. 이러한 기본적 신뢰 형성을 위해서는 민주주의 국가의 기능, 시민의 참여 가능성 및 민주주의에서의 다양한 대안의 성립 가능성에 대한 기초 지식이 필요할 것이다. 때문에 이러한 기초 지식을 전수하는 일은 대단히 중요하다고 할 수 있다.

또한 분단된 시기 동안 양안의 시민들이 서로 완전히 다른 정치 체제에 대한 경험을 했기 때문에, 통일 이후 북한의 주민들이 정치 체제에 대한 이해를 미처 완전히 갖추지 못했더라도 공동체의 시민으로 받아들이는 포용성이 필요하다. 이러한 포용성을 통해 양 국민들의 정신적 통합은 물론, 북한의 시민들이 자유민주 체제에 적응할 수 있는 기간도 앞당길 수 있을 것이다.

118) Seliger, Bernhard, Politische Bildung in Deutschland im Wiederaufbau und der Wiedervereinigung - Gibt es Lehren für Korea?. IPA 2008, S. 4.

그밖에도 통일 이후 북한 지역에 민주주의 체제를 더 빨리 적응시키기 위해서는, 통일 전에 먼저 남한의 정치 문화를 더욱 투명하고 민주적인 것으로 만들 필요가 있다. 민주주의 정착을 위해서는 일정한 모범이 필요하며, 통일 이전에 남한의 민주주의를 더욱 발전시켜 좋은 모범으로 만들어 놓는다면, 북한의 국민들이 차후 민주주의를 더 나은 대안으로 생각할 수 있게 할 수 있을 것이다.

정치 교육은 짧은 시간 내에 이룰 수 있는 것이 아니기 때문에, 독일의 재통일 과정에서 그러했듯이, 구 세대에 대해서는 지나치게 급격한 생활환경의 변화를 주어서는 안 된다. 북한의 주민들뿐만 아니라 남한의 주민들에 대해서도 통일 후 사회 통합과 국민들 간의 정신적 통합을 위한 점진적 교육이 필요할 것이다.

3. 기타 시사점

이밖에도 연방정부가 설정했던 정치 교육의 관점을 참고함으로써 어떤 정치 교육을 할 것인지 결정하는 데에 도움을 받을 수 있다. 독일의 정치 교육 담당자들은 명확한 방향성 아래 정치 교육을 수행함으로써, 각각의 정치 교육 주체들이 서로 다른 정치적 사상에 기반하고 있음에도 - 특히 정당 관련 정치 단체들은 더욱 그러하다 - 불구하고, 큰 갈등 없이 일관된 정치 교육을 행해 나갈 수 있었던 것으로 보인다. 정치교육 방침의 확립, 보이텔스바흐 합의 및 뮌헨 선언은 정치 교육의 담당자들 사이에서 자율적으로 이루어졌지만, 향후 독일의 모든 정치 교육에서 확고한 기준이 될 수 있었다. 정치 교육에 있어서는 일관된 계획이 중요하므로, 이러한 방침의 확립은 장기 계획의 수립에도 도움을 줄 수 있을 것이다. 따라서 어떠한 방식으로든 정치 교육의 노선과 방향성에 대해 사회적 합의를 통한 결론을 도출할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 정치 교육의 수행 주체 면에서 연방 중앙 정치교육원과 각 주 중앙 정치교육원들의 조직에 주목해 볼 수 있을 것이다. 연방과

주들의 정치교육원은 정치 교육을 주도해 나가면서, 사회 공동체 내에서의 정치 문화와 교육이 일관성을 잃지 않게 하는 한편, 사적 단체가 행하는 다양한 정치 교육 프로그램들을 지원하여 활발한 정치 교육이 가능하도록 만들었다. 정치적 중립성을 유지할 수 있다는 전제 하에 이러한 독립된 정치 교육 관리 공공기관을 설립하여 각종 정치 교육 활동을 촉진할 수 있게 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

제 2 절 헝가리

I. 개 관

헝가리는 동구권에서 최초로 1990년 사회주의체제를 포기하고 단기간에 체제전환을 경험한 국가로 평가된다. 사실 헝가리는 실로 다양한 정치사를 가진 나라이다. 지난 20세기에 헝가리는 제국, 소비에트 공화국, 의회민주주의를 두루 경험하였다. 이러한 격변의 정치적 변화를 겪었기에 헝가리의 민주주의에 대한 인식과 체험은 매우 복잡성을 띠게 되었다.¹¹⁹⁾ 최근 헝가리의 민주체제에 대하여는 다소 우려의 시선으로 보는 것도 사실이다.¹²⁰⁾ 그러나 여기서는 헝가리의 현재 모습을 살펴보기보다는 여러 측면에서 흥미로운 연구의 대상이 되었던 1990년대에서부터 2000년대 초반에 걸친 헝가리의 체제전환의 경험을 주목하고자 한다.

이하에서는 비교적 단기간에 체제전환을 경험한 헝가리의 법교육 내지 시민교육을 통해 얻을 수 있는 시사점이 무엇인가를 알아보하고자

119) 민주주의의 관점에서 20세기 헝가리의 정치적 발전을 분석한 글로는 Julia Gabriel, *Hungary: A Country Report Based on Data 1918-2012*, V-Dem Country Report Series, No. 12, 2016.

120) 인권을 중시하는 입장에서는 언론의 자유, 시민단체 활동의 자유, 사법부의 독립, 노숙자의 인권, 종교의 자유, 대표적인 소수민족인 집시의 인권 차원에서 현재 헝가리의 상황을 매우 우려스럽게 보고 있다. (<http://www.hrw.org/news/2015/02/18/hungary-outstanding-human-rights-concerns>) (검색일: 2016.5.12.).

한다. 헝가리에서 실시된 교육의 내용을 살펴보면, 지난 25년간 약 한 세대에 걸쳐 실시된 교육이 어떠한 영향을 미쳤는가를 알아보려고 한다. 특히 체제전환과 관련하여 법교육의 효과와 그 한계 내지 문제점을 알아보려고 한다. 이 글을 통하여 얻을 수 있는 시사점과 교훈은 멀리는 통일 이후의 체제전환을 원활하게 하기 위한 정책자료로서, 가까이는 탈북주민에 대한 교육을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

먼저 헝가리 체제전환의 과정과 특징을 살펴보면서 법질서의 정착을 검토하고(Ⅱ), 이러한 이해를 바탕으로 체제전환 시기에 실시된 법교육의 내용 및 영향을 검토하기로 한다(Ⅲ). 마지막으로, 헝가리 법교육의 경험을 통해 얻을 수 있는 시사점을 도출해보기로 한다(Ⅳ).

Ⅱ. 법질서 정착

1. 체제전환과 법변동

한 국가의 체제(regime, régime)는 규범의 체계(a system of rules)를 의미한다. 왜냐하면 국가의 모든 작용은 일정한 체제에 따라서 이뤄지며 이 체제는 바로 규범에 의하여 구축되기 때문이다. 체제전환(regime change)이란 구체제의 종언(終焉)과 새로운 체제의 도입을 의미한다. 체제의 전환은 어느 시대에서든지 정도의 차이는 있으나 공동체생활의 기준과 방식의 근본적인 변화를 초래하기 때문에 혼란스러움을 야기하며 이로 말미암아 심각한 정치적 문제와 중대한 법적 과제를 수반하게 된다.¹²¹⁾ 왜냐하면 체제전환 시에 새로운 세력의 도전과 이에 대한 기존세력의 저항이 직접 부딪히기 때문이다. 단지 그 정도에 따라 과정의 차이가 있을 따름이다.

121) 음선필, 「체제전환과 헌법재판소-헝가리와 남아공의 경험-」, 홍익법학, 제11권 제2호, 2010, 221면.

지난 1970-90년대 전세계적으로 주목할 만한 체제전환은 바로 ‘제3의 민주주의 물결(democracy’s third wave)’로 표현되듯이, 비민주적인 정치체제의 민주주의체제로의 전환이었다. 그런데 일단 민주주의의 이행을 거친 국가라 하더라도 이들이 바로 민주주의의 공고화로 이어지는 것은 아니다. L. Diamond는, 민주주의가 공고화되기 위해서는 한 국가 내의 엘리트, 조직, 대중이 모두 자신의 정치체제가 지켜나갈 만한 가치가 있음을 확신해야 한다고 주장한다.¹²²⁾ 즉 엘리트, 조직과 대중이 규범적으로나 행태상으로도 자기의 헌법체계의 규칙과 관행에 충성해야 한다. 그런데 제3의 민주주의 물결을 경험한 국가 중 상당수가 이른바 ‘혼합체제(hybrid regime)’에 해당한다고 평가된다. 혼합체제란 선거민주주의의 형태를 취하지만 공고화된 자유민주주의의 핵심요소를 결여한 정치체제를 가리킨다.¹²³⁾

따라서 체제전환에서 주목할 것이 바로 법의 역할이다.¹²⁴⁾ 체제전환을 가능케 하고 이를 유지하기 위한 새로운 법의 제정과 기존 법의 개정 및 폐지가 요구되기 때문이다.

2. 헝가리 체제전환의 과정과 특징

(1) 역사적 배경

1960년대 중반부터 1980년대에 이르기까지 헝가리는 흔히 동구권에 서 ‘가장 행복한 막사(happiest barrack)’¹²⁵⁾로 불렸다. 그 이유는 일당

122) L. Diamond, *Developing Democracy towards Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, 1999, 66면.

123) Amichai Magen and Leonardo Morlino(eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law*, Routledge, 2009, 5면.

124) 사회변화와 법은 상호간에 긴밀한 관계를 갖는다. 의도적으로 사회를 변혁하려는 입장에서는 사회변화에 미치는 법의 영향력에 주목한다. 법의 영향력은 법전상의 법규만이 아니라 사법부의 판결과 집행부의 처분에 의하여 행사된다(John N. Drobak, “Social Change and Law”, David S. Clark(ed.), *Encyclopedia of Law and Society*, Sage Publications, 2007, 1380-1382면).

125) 이 기간 동안의 헝가리 공산주의체제는 자유시장경제요소를 포함하고 또한 인

독재의 상황에서도 국가권력이 개인의 사적인 생활 영역을 직접 통제하지 않고 주로 정치생활 영역을 관장하였기에 그러한 독재를 ‘부드러운 독재(soft dictatorship)’로 보았기 때문이다. 일부 자유가 제한된 것은 사실이였으나 그런 대로 예측가능한 상황에서 나름 무난한 삶을 꾸려나갈 수 있었기에 대부분의 헝가리 국민은 체제의 전환을 구태여 기대하지 않았다.

그러나 구 소련의 영향력이 약화되자 그때까지 일원적인 권력구조에 변화의 조짐이 나타나기 시작하였다. 또한 경제적 어려움이 가중되자 자연스럽게 헝가리 내에서 반정부적인 조직이 형성되었다. 그 대표적인 세력인 자유민주주의자들과 민족주의자들이 1980년대 중반에 점차 협력하기 시작하였다. 이와 함께 헝가리 공산당(헝가리사회주의노동당) 내부에서도 균열이 일어나게 되었다. 1980년대 후반에 여러 정치세력간에 주도권 경쟁이 전개되었는데, 반정부 세력들이 정당들을 결성하였고 이윽고 1989년 3월에 이른바 야당원탁회의(Opposition Roundtable)을 결성하기에 이르렀다.¹²⁶⁾ 1989년 5월, 헝가리는 서방측 오스트리아와의 국경에 설치되어 있던 철조망을 철거하고 국경을 개방하였다. 드디어 1989년 10월 지난 40년간 권력을 차지하였던 헝가리사회주의노동당이 분열되어, 그 개혁파들은 헝가리 사회당을 창설하였다. 이와 동시에 당시 Miklós Németh가 이끌던 정부는 정치개혁의 헌법적 요소에 관하여 야당과 합의하기에 이르렀다.

이에 따라 1989년 10월 23일 공포된 헌법(10월 헌법)은 헝가리공화국을 시민적 민주주의와 민주주의적 사회주의의 모든 가치를 동등하게

권을 상대적으로 존중했다는 점에서 소련이나 다른 동구권과는 다른 양상을 취하고 있었다. 그래서 헝가리 공산체제를 잡탕에 해당하는 요리 굴라시(Goulash)에 빗대어 ‘잡탕공산주의(Goulash Communism)’라고 부르기도 하였다.

126) 이 원탁회의에 참여한 정치세력은 아직도 헝가리 의회 내에 유력한 세력으로 남아있다. 1989년 헝가리 원탁회의에 관하여는 András Bozóki, *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy: Analysis and Documents*, Central European University Press, 2002.

실현하는 독립적인 민주적 법치국가라고 선언하였다.¹²⁷⁾ 종전의 헝가리인민공화국을 대신하여 헝가리공화국(Magyar Köztársaság)이 선포된 것이다. 1990년 봄, 최초의 민주적 의회선거가 실시되었다. 이 첫 선거에 40개가 넘는 정당이 참여하여 6개의 정당이 의석을 차지하였다. 주요 세 정당은 헝가리 민주주의포럼, 자유민주주의연합, 소작농독립당이였다.

새로운 민주체제의 헌법적 틀은 선거 이전에 이미 마련되었다. 이 새로운 헌법은 종전의 정당국가를 폐지하고 다당제를 기초로 한 의원내각제를 기본으로 하되, 권력의 균형추로서 헌법재판소를 도입하였다. 그리고 소련군이 완전히 철수하면서 헝가리는 1991년 여름에 주권을 회복하게 되었다.¹²⁸⁾

그런데 헝가리공화국의 새로운 정부는 국민들의 기대수준에 미치지 못하였다. 첫 자유선거로 선출된 정부는 스스로를 ‘기독교민족정부’라 칭하였는데, 국민적 지지를 끝까지 이어가지 못하였다. 그래서 1994년 총선에서는 사회민주연합이 72%의 다수의석을 차지하여 정권을 장악하였다. 사회민주연합은 경제의 현대화 계획을 내세웠으나, 1998년 총선에서 정권을 상실하고 말았다. 그 대신 새로운 우파연합이 정권을 장악하였다. 이와 같이 체제전환 이후에 등장한 헝가리의 주요 세 정치세력 모두 헝가리 국민의 신뢰를 얻지 못하였다. 체제전환에 따라 주권의 회복과 민주체제의 창설이 이뤄졌으나, 종래 공산당 치하에서 나뉠 누렸던 사회복지의 상실을 극복하지 못한 것이 과제로 남게 되었다. 반면에 조직범죄, 부패, 사회경제적 양극화의 문제들이 부각되었다. 그래서 옛날의 ‘가장 행복한 막사’를 떠난 이후 암담하게 보이는

127) 1989년 10월 헌법개정에 의해 “헝가리공화국이 독립된 민주주의적 법치국가”임을 확정하면서 새로운 국가체제를 정비할 필요성이 생겼다. 그래서 법치국가로의 체제전환을 위해 헌법구체화 법률의 제정을 서두르게 되었다.

128) 이후 헝가리는 서유럽 국가들과 관계를 더욱 긴밀히 하며 1996년에는 OECD, 1999년에는 북대서양 조약기구(NATO)에 가입하였으며, 2004년 5월 1일에는 폴란드, 체코, 슬로바키아와 함께 유럽연합에 가입했다.

민주체제로 들어선 것에 대해 정리되지 않은 헝가리 국민들의 감정이 선거를 통해 표출되었다. 헝가리에서 정치적 안정이 이뤄지기에는 더 많은 시간이 필요하였다.

2006년 총선에서 사회주의당 지도자인 Ferenc Gyurcsany가 수상으로 선출되었는데, 그가 헝가리 경제상황에 대하여 지속적으로 거짓말하였음을 시인한 것을 계기로 해서 그해 가을에 전국적으로 폭동이 발생하였다. 그 후, 2010년 총선에서 전체 의석 3분의 2를 차지한 Fidesz 당이 완전히 새로운 헌법을 만들게 되었다. 이 헌법은 가톨릭 중심의 종교적 성향을 강하게 지닌 것으로 종전 세속적인 1989년헌법을 크게 바꾼 것이었다. 결국, 2011년 4월 18일 헝가리 의회에서 새로운 첫 통일 헌법(the first unified Fundamental Law of Hungary)인 ‘헝가리 기본법(The Fundamental Law of Hungary)’이 통과되었다.¹²⁹⁾ 새 헌법은 2012년 1월 1일을 기해 효력이 발생했으며, 정식 국호가 ‘헝가리공화국’에서 ‘헝가리’로 변경되었다.

(2) 헝가리 체제전환의 특징

1980년 후반 이래 진행된 사회주의국가들의 체제전환은 다양하게 전개되었다. 그 대체적인 방향은 공산당의 일당독재에서 법치주의에 입각한 자유민주적 정치체제로, 그리고 중앙집권적 계획경제체제에서 시장경제체제로의 변화였다. 이와 같이 정치체제와 경제체제가 동시에 전환하게 된 이중전환(dual transition)¹³⁰⁾은 변화의 과정과 결과에

129) 2011년헌법의 주요 내용은 국가의 부채가 국내총생산(GDP)의 50%를 초과할 수 없다는 내용의 부채상한제, 3월말까지 예산이 통과되지 못한 경우 예산을 거부하고 의회를 해산할 권한을 부여하는 재정위원회 개혁, 남성과 여성 간의 결합을 혼인으로 정의하는 것, 태아의 생명은 수태로부터 시작하고 이때부터 보호되어야 한다는 것, 법원행정의 책임자를 임명할 권한을 집권당에게 부여하는 것, 사법심사의 대상이 되는 범규범을 제한하는 것 등이다. 동헌법은 지난 시절의 공산주의 및 사회주의 사조를 비난하고, 20년 전에 시작한 민주화를 공고히 한다는 내용의 전문을 포함하고 있다.

130) 정치체제와 경제체제가 동시에 전환하는 이중전환은 대부분 혁명과 같은 급격한

따라 몇 유형으로 나뉜다.¹³¹⁾

유럽 사회국가에서 발생한 체제전환의 유형을 역사적 배경·체제전환의 초기 상황과 지리적 조건에 따라 구분하자면, 크게 지배세력 내 부분열에 따라 체제전환이 발생한 소련형(러시아, 독립국가연합 소속 국가들), 민중봉기에 의하여 체제전환이 비롯한 동부유럽형(루마니아, 알바니아, 불가리아, 유고 등), 기존 지배엘리트와 시민세력간의 협상과 타협에 의하여 체제전환이 시작된 중부유럽형(헝가리, 폴란드, 체코)으로 나눌 수 있다.¹³²⁾ 이처럼 헝가리의 경우, 기존에 권력을 누렸던 공산주의자들과 이에 대항하여 등장한 세력 간의 협상을 통해 권력의 재분배가 이뤄지며 민주적 선거절차에 의하여 체제전환이 이뤄졌다는 특징이 있다.

또한 경제적 모순을 극복하기 위하여 체제전환을 추진한 헝가리의 경우, 경제개혁이 정치개혁보다 먼저 이뤄진 사실이 또 다른 특징이다. 즉 헝가리는 정치개혁이 시작된 1988년 이전에 이미 경제체제의 전환을 위한 예비과정을 거쳤다.¹³³⁾ 이로 말미암아 헝가리는 다른 동

정치변동이 그 계기가 된다. 이에 관하여는 Nancy Bermeo, “Sacrifice, Sequence, and Strength in Successful Dual Transition: Lesson from Spain”, *The Journal of Politics*, 1994.

131) 동구의 체제전환을 분석한 Beyme는 시간의 급박성 여부(실용주의적 점진적 방식 또는 이념체제변혁의 급격한 방식)와 주도세력(하부압력에 의한 하부주도형 또는 상부주도형)이라는 두 변수를 기준으로 체제전환을 유형화하였다. 이에 따르면 헝가리의 체제전환은 하부주도형 실용적·점진적 방식의 유형에 속한다. 이러한 유형에는 폴란드, 슬로베니아, 크로아티아 등이 속한다고 본다. Klaus von Beyme, “Regime Transition and Recruitment of Elites in Eastern Europe”, *Governance: An Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, No. 3, 1993, 409-425면.

132) 민경배, 「체제전환국 법제의 특징과 구조」, 통일문제연구, 제46호, 2006, 239-240면.

133) 헝가리는, 유럽의 다른 사회주의국가와 달리, 시기적으로 우선하여 시장경제체제로의 전환을 위한 경제개혁을 단행했다. 1968년 ‘신경제메카니즘(NEM)’정책을 통해 중앙집중적 계획경제체제에서 점진적으로 벗어나려 시도했고, 1980년 이후 국유기업을 해체하고 사경제형태의 소규모 기업을 장려하는 방식을 통해 ‘사회주의 시장경제체제’로 나아가려 노력했다. 그러나 1980년대 중반에 이르러 늘어나는 국가부채, 산업의 구조문제 및 위기의 여러 증후군이 나타나면서 사회주의 시장경제는 파탄이 나고 만다. 따라서 정치와 법제의 기본구조에 대한 근본적 개혁이 수행

구권의 국가에 비해서 과격하거나 급격하지 않은, 점진적으로 전개된 (evolutionary) 체제전환을 이루게 되었다.¹³⁴⁾

또한 헝가리의 법제전환이 과거 사회주의체제의 합법성이 유지됨으로써 신구체제간의 법적 연속성이 확보되었다는 점이 특징이다.¹³⁵⁾ 즉 구법도 개정을 전제로 계속 효력을 유지할 수 있었기 때문에, 헌법 개정 전후에 제정된 법률 사이에 적어도 형식상 어떠한 효력의 차이도 없었다. 이처럼, 다른 유럽의 체제전환국과 달리, 구체제의 정체성에 대한 적극적 부인이라는 방법을 피하면서도 사회통합을 모색하여 체제전환을 이루었다는 점은 매우 주목할 만하다.

3. 헝가리 체제전환으로서 법질서의 개편

(1) 서

체제전환 이전에 이미 나름대로 경제개혁을 시도하였던 헝가리는 정치와 법제의 기본구조에 대한 근본적 개혁이 수행되지 않은 경제개혁은 성공할 수 없다는 사실을 경험하였다. 그래서 헝가리는 체제전환의 수단으로 법제개편에 주력하였다.

1988년 5월 헝가리사회주의노동자당은 당면한 경제위기를 극복하기 위해 정치개혁조치를 단행하여 복수정당제의 합법화(1989년 1월), 공산당의 영도적 지위의 폐지(1989년 2월)를 결정하였다. 이로 말미암아 체제전환의 제도적 토대를 마련하기 위한 입법 작업이 본격적으로 진행될 수 있었다. 헌법, 정치관계법, 경제법, 형사법 등의 영역에서 이

되지 않은 경제개혁은 성공할 수 없다는 사실을 헝가리는 이미 체제전환 이전에 경험한 것이다. 허 만/신현윤/이갑수/윤영득, 동유럽의 개혁과 시장경제의 도입, 집문당, 1993, 88면.

134) Paul G. Lewis, "Theories of Democratization and Patterns of Regime Change in Eastern Europe", *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 13(1), 1997, 4-26면[Michael Saward(ed.), *Democracy*, Vol. II, Routledge, 2007, 371-392면에 재수록].

135) 음선필, 앞의 글, 247면.

루어진 대대적인 법제전환으로 법치국가이념과 시장경제의 도입이 헌법에 보장되었고, 아울러 국유기업의 민영화, 사적소유 그리고 개인의 권리보장을 위한 각종 법률의 정비가 추진되었다.¹³⁶⁾

이하에서는 시장경제질서를 위한 경제체제의 전환, 자유민주적 기본질서를 위한 정치체제의 전환, 그리고 이들을 뒷받침하는 법치질서를 확립하기 위한 사법제도의 개혁을 간단히 살펴본다.

(2) 경제체제의 전환¹³⁷⁾

헝가리는 시장경제원칙과 자유경쟁의 보장을 규정한 헌법에 근거하여 경제체제의 전환을 진행하였다. 1989년과 1990년의 헌법개정을 통하여 사유재산권의 보호와 경제활동의 자유가 보장되고, 공공재산과 사유재산에 대한 동등한 보호가 인정되었다. 무엇보다도 시장경제체제를 신속하게 정착시키기 위하여 탈국유화 내지 사유재산의 존중을 뒷받침하기 위한 경제법제의 입법이 이루어졌다.

먼저 국가소유에서 혼합소유 형태로 소유구조를 전환하기 위하여 1989년 ‘경제조직과 경제회사의 조직변경에 관한 법률’이 제정되었다. 이로써 사유화의 구체적 법적근거가 마련된 것이다. 그 결과, 국유기업과 집체기업이 유한회사와 주식회사 형태로 조직변경이 이루어지게 되었다.

한편 민영화를 보다 효율적으로 진행하기 위해 외국자본의 적극적 유치에 필요했다. 왜냐하면 당시 국내축적자본이 결여된 상황이었기

136) 민경배, 「체제전환국 법제의 특징과 구조」, 통일문제연구, 제46호, 2006, 246면.

137) 민경배, 위의 글, 248면. 헝가리 경제체제의 전환에 관하여 자세히는 법무부, 동구 제국 체제개혁 개관-법제·사법개혁과 체제불법청산-, 1996, 211-250면; 김민관, 「동유럽 주요국의 경제체제 전환과정-폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리를 중심으로-」, 산은경제연구소 조사연구보고서, 2007; 윤대규·김근식, 「체제전환 국가의 기본법 원칙의 구현 및 집행에 관한 연구」, 통일문제연구, 제47호, 2007, 8-12; 문준조, 헝가리의 경제개혁법제 연구, 한국법제연구원, 1992; 복문수, 「동유럽 체제전환과 국가기업의 민영화정책-폴란드와 헝가리를 중심으로-」, 한국행정연구, 제9권 제2호, 2000.

때문이다. 그래서 이를 규범적으로 뒷받침하기 위해서 ‘외국인투자법’이 1989년에 제정되었다.

또한 시장경제체제 수용에 따라 종전 사회주의 형법에서 범죄로 규정하였던 개인의 이윤추구활동을 합법적인 행위로서 허용할 필요가 생겼다. 그리고 경제적 이윤추구를 위한 각종 범죄행위가 나타나자 이러한 병폐현상에 대처하기 위한 경제형법의 개정이 요청되었고, 1994년까지 경제범죄를 억제하여 신속한 경제체제전환을 도모할 목적으로 여러 차례 관련 형법규정이 개정되었다.

(3) 정치체제의 전환¹³⁸⁾

헝가리는 1989년을 시작으로 개별 법률에 의한 헌법개정의 방식을 통해 민주적 법치국가로의 전환을 진행할 수 있는 헌법적 토대를 마련하였다.¹³⁹⁾ 헌법적 차원에서 체제전환을 의미하는 1989년 10월 헌법개정의 기초는 동년 6월 사회주의노동당과 시민단체 사이에 새로운 정치제도와 헌법질서 구축을 모색하기 위하여 열린 원탁회의였다. 이 원탁회의에 따라 제정된 ‘법률 제31호’를 통해 민주적 법치국가로의 전환을 목표로 한 헌법개정이 이루어지면서, 헝가리는 ‘복수정당제, 의회민주주의, 사회적 시장경제 실현’을 헌법의 기본이념으로 수용하게 되었다. 이 후 수차례의 개정을 통하여 헝가리 헌법은 민주적 법치국가의 기본제도와 국가활동에 관한 중요한 기준을 제시하고, 국민의 권리를 다양하게 보장하였다. 특히 헌법의 규범성을 확보하기 위하여 헌법재판소를 설립하였다. 이에 관하여는 후술하기로 한다.

138) 이에 관하여 자세히는 법무부, 동구제국 체제개혁 개관-법제·사법개혁과 체제불법청산-, 1996, 250-277면.

139) 헝가리 헌법의 형성과정에 관한 개괄적인 소개로는 György Szoboszlai, “Parliamentarism in the Making: Crisis and Political Transformation in Hungary”, A. Lijphart and Carlos H. Waisman(eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, 1996, 117-136면.

1990년 헌법개정으로 헝가리는 대의민주제를 취하였는데 그 기본구조는 독일과 비슷한 수상민주주의라 할 수 있는 의원내각제였다. 국민투표 및 주민투표를 예외로 인정한 대의민주주제이기 때문에 헝가리 국민은 4년마다 실시하는 의원선거를 통하여 정치적 의사를 표현할 수 있게 되었다. 한편 대통령은 5년 임기로 의회에서 선출되었다. 대통령은 법률거부권, 선거일 지정권, 법률 및 국민투표 제안권을 가지고 있는 반면에 집행권은 의회에서 선출되는 수상이 행사하였다. 또한 지방자치제를 새로이 도입하였다.

1993년, 1994년, 1995년에는 대통령의 긴급사태 및 비상사태 선포, 지방자치단체제도 및 헌법개정의 요건 등을 보완하는 방향으로 헌법이 개정되었다. 체제전환이 한참 이뤄지던 시기인 1989년에서 2002년까지 모두 20차례의 헌법개정이 이뤄진 바 있다. 이러한 헝가리 헌법발전의 대표적인 특징으로는 체제전환이 신·구헌법의 단절로 이뤄지지 않고 신·구헌법의 합법성이 모두 인정되어 법적 연속성을 지닌다는 점이다. 그 이유는 헌법개정을 가져온 법률의 개정이 집권세력과 반대세력의 협상을 통하여 그 내용이 결정되었기 때문이다.

정치관련 법제에서 1989년 ‘결사법’이 제정됨으로서 종래 당의 독점적 지위는 사라지고 정당설립의 자유원칙이 허용되었다. 그리고 1989년에는 집회법이 제정되고, 이전 선거법이 개정되면서 자유민주주의 이념으로 향한 정치체제개혁의 토대를 구축했다.

(4) 사법제도의 개혁

1) 법원 및 법관에 관한 개혁

과거 사회주의국가에서 사법부는 국가의 억압적인 도구로서 활용되곤 하였다. 따라서 체제전환의 주요 내용으로 사법부의 탈정치화가 요구되었고 이와 관련하여 법관의 독립성을 보장하기 위한 방안이 강구되

었다. 헝가리의 사법개혁도 이러한 내용을 다루었다.¹⁴⁰⁾

헝가리는 헌법개정으로 행정재판제도를 도입하게 되었다. 법치주의의 원칙이 행정작용에 적용된 것이다. 이에 따라 1991년 ‘국가행정부 결정에 대한 법원심사에 관한 법률’이 제정되었다. 이에 따라 통상법원이 행정관청의 결정을 심사할 수 있게 되었다. 다만, 법원심사를 배제하고 있는 행정행위 및 행정관청의 잠정결정 등과 같은 특정 행정행위에 대해서는 법원의 심사가 배제되었다. 행정관청의 결정에 대하여 이의가 제기된 경우, 민사법원은 행정관청의 결정을 폐지하고 새로운 절차의 진행을 명할 수 있으며, 특정한 경우에 법원은 자체결정에 의해 행정관청의 결정을 대체할 수 있게 되었다.

또한 법관의 지위와 관련하여 수차례 법률개정이 이뤄졌다. 그 중에 대표적인 것은 1992년 ‘법원조직법 개정법률’에 의해 법관자치단체가 도입되고, 법관의 독립원칙을 고려하여 법관직과 법무부장관과의 관계가 새로이 규정된 것이다. 또한 1972년에 제정된 ‘법원에 관한 법률’이 주로 법관의 지위와 관련하여 1993년에 개정되었다. 이에 따르면, 법관은 법무부장관의 제청으로 대통령에 의해 임명된다. 1993년 헌법재판소는 대통령에 의한 법관의 임명이 헌법에 위배되지 않는다고 결정하였다(1993년 헌법재판소 결정 제38호). 그 논지는, 법무부장관이 법관단체의 관점에 따라 법관직에 적절하다고 판단되는 후보자만을 제청할 수 있으므로 사법의 정치화가 우려되지 않는다는 점이었다.

2) 헌법재판소의 도입¹⁴¹⁾

체제전환은 궁극적으로 법체계의 변경을 가져온다. 체제전환을 가능케 하고 이를 유지하기 위해서는 새로운 법의 제정과 기존 법의 개정 및

140) 이에 관하여 자세히는 법무부, 동구제국 체제개혁 개관-법제·사법개혁과 체제불법청산-, 1996, 277-282면.

141) 이에 관하여 자세히는 음선필, 「체제전환과 헌법재판소-헝가리와 남아공의 경험-」, 홍익법학, 제11권 제2호, 2010, 223-224면.

폐지가 요구되기 때문이다. 그리고 이 과정에 나타난 법적 혼란을 정비하기 위하여 헌법재판제도의 도입이 요구되곤 한다. 이러한 이유에서 역사적으로 정치체제의 전환을 경험한 대부분의 국가들이 헌법재판소를 도입하였다.

헝가리 헌법재판소(Alkotmánybíróság, AB)의 도입도 그러하였다. 제2차 세계대전 이후에 성립한 헝가리의 공산국가체제는 소비에트 헌법 원리에 따르고 있었다. 이에 따라 인민대표기관이 권력의 최고전권기관이라는 권력통합주의를 취하였기 때문에 의회의 제정법률을 의회 아닌 다른 기관이 심사하는 것은 용납될 수 없었다. 그래서 오랫동안 헝가리에서는 헌법보장 및 감독권한을 의회가 유보하고 있었다. 이와 같은 의회 내의 정치적 통제기구가 아니라 사법적 기능에 의한 헌법보장기구로서 헌법재판소를 설치하려는 구상이 공식화된 것은 1988년 5월 사회주의노동당 전국협의회에서였다.¹⁴²⁾

이처럼 헝가리 헌법재판소는 소비에트형 사회주의 권력의 급격한 민주화 과정에서 여러 세력 간의 협상과 타협을 거쳐 탄생하였다. 1989년 1월에 헝가리 의회는 헌법재판소의 설립을 가결하였다. 그러나 그 조직과 권한은 이미 그 이전의 정치체제의 민주화를 위한 협상 과정에서 결정되었다.

1989년 민주화에 대한 강력한 요구는 새로운 헌법의 개정으로 이어졌다. 이때 논란의 핵심은 기존의 헌법에 의하여 1985년에 선출된 당시의 의회가 헌법을 개정할 수 있느냐 하는 문제였다. 결국 당시의 의회가 헌법을 개정하고 이와 동시에 헌법재판소법도 제정하기로 하였다. 헌법재판소의 구성과 관련해서는 재판관 정원 15명 중 5명은 당시의 의회가 선임하고, 5명은 총선거에 의하여 새로이 구성되는 의회가

142) 동협의회는 경제체제의 시장경제화, 정치체제의 민주화를 통해 민주주의적 사회주의체제로 전환할 것을 결의하고, 사회주의적 법치국가를 실현하기 위하여 그 구성요소로서 헌법재판소를 설치할 것을 제안하였다. 이에 따라 헌법방위를 주된 임무로 하는 헌법재판소를 구체화하기로 하였다.

선임하며 나머지 5명은 5년 이내에 선임하기로 합의하였다.

1989년 10월 헌법에 따르면, 헌법재판소는 정치적 과도기에 의회제 민주주의와 사회적 시장경제를 실현할 법치국가로의 평화로운 이행을 담보하는 역할을 담당하게 되었다. 즉 법치국가적 헌법에 의하여 개시된 체제전환에서 모든 입법이 헌법에 합치하도록 감독하고 헌법상 보장된 기본권을 보호할 책임이 주어진 것이다. 10월 헌법은 헌법재판소의 권한으로 법규범의 합헌성 심사와 그 효력을 명문으로 규정하고 나머지 권한은 법률에 유보함으로써 위헌법령의 심사가 헌법재판소의 주된 임무임을 분명히 하였다. 이 헌법이 기대하였던 헌법재판소는 한스 켈젠이 생각하였던 ‘소극적인 입법부(negative legislator)’ 그 자체였다. 당시 사회주의자의 영향을 받고 있던 입법부를 견제하면서 민주주의체제로의 이행에 대한 통제권을 확보하기 위함이었다.

이에 따라 1989년 10월 제정된 헌법재판소법은 전문에서 헌법재판소의 목적이 법의 지배를 확립하고 헌법질서와 기본권을 보장하며 권력분립과 그 상호조정을 확보하는 것이라고 규정하였다. 헝가리의 최고헌법수호기관으로서 헌법재판소는 1990년 1월에 정원의 5명으로 출범하기에 이르렀다.¹⁴³⁾

4. 헝가리 체제전환에 대한 평가

(1) 헝가리 법질서 정착의 계기

법질서의 정착은 새로이 형성된 법질서의 규범력이 국가기관은 물론 일반 국민에게서 인정됨으로써 법의 집행이나 적용에서 구속력이 확보되는 것을 의미한다고 본다. 이러한 법질서의 정착은 법질서 위반 행위가 줄어들 뿐 아니라 법에 대한 이의제기가 감소하는 것을 통

143) 2011년 제정된 헝가리기본법에 따라 헌법재판소법도 개정되었다(2011, CLI). 이에 따르면 재판관은 헌법재판소장 1인, 부소장 1인을 포함하여 15인으로 모두 의회에서 선출된다.

하여 가시적으로 확인할 수 있다고 본다.

많은 관찰자로부터 헝가리에서 체제전환에 따른 법제전환이 다른 국가에 비하여 단기간에 정착된 것으로 평가되고 있는데, 그러한 법질서 정착의 계기는 무엇인가? 무엇보다도 다른 사회주의국가의 체제전환(소련형 및 동부유럽형)과 구별된, 헝가리 체제전환의 특징에서 그 단서를 찾아볼 수 있다고 본다.

헝가리의 체제전환은 점진적 방식을 특징으로 한다. 그러한 방식을 취하게 된 결정적인 이유로 공산당측 대표들과 반체제측 대표들 간에 개최되었던 원탁회의를 들 수 있다. 즉 양자간의 정치협상이 이뤄지면서 양측의 합의를 도출하게 된 것이다. 이러한 것이 가능한 것은 본격적인 체제전환 이전에 이미 체제의 변화를 위한 노력이 선행되었기 때문이다. 예컨대, 1988년 겨울 당시 집권당이었던 공산주의자들은 다당제로의 개편을 결정하고 선거를 계획하였으며, 1989년 11월 총선거 이전에 대통령 선거일, 정당과 정부의 분리와 같은 중요한 헌법사항을 해결하기 위한 국민투표가 이미 실시된 바가 있다.

원탁회의에는 대체로 세 그룹의 세력이 참여하였다. 종래 권력담당자의 대표들, 새로운 야당과 운동단체, 기타 비공산당·대중조직과 인민전선 등이었다. 원탁회의에서 의사결정은 다수결이 아니라 합의를 원칙으로 하였다. 여기서는 경제체제보다는 정치체제의 문제(예컨대 다당제 의회주의, 권력분립, 자유선거 등)를 다루었다.¹⁴⁴⁾

이처럼 기존에 권력을 누렸던 공산주의자들과 이에 대항하여 등장한 세력간의 협상을 통해 권력의 재분배가 이뤄지면서 민주적 선거절차에 의하여 체제전환이 이루어졌다. 이 원탁회의에 참여한 정치세력이 아직도 헝가리 의회 내에 유력한 세력으로 남아있다는 사실이 그때 이뤄진 정치적 합의를 여전히 유효하게 만들고 있다고 본다.

144) 민경배, 앞의 글, 240면.

이와 같이 정치세력간의 합의에 의하여 법률의 개정형식으로 새로운 법질서를 구축해 나감에 따라 이전 법률과 새로운 법률간에 법적 연속성이 인정되었다. 이러한 법적 연속성은 자연스럽게 수규범자에게 법적 안정성으로 여겨지게 되었다.

이와 관련하여 헌법재판소의 역할을 주목할 필요가 있다. 헝가리의 체제전환과 헌법재판소의 역할수행에 대하여는 관점에 따라 평가가 달라질 수 있으나, 체제전환의 법적 안정을 위해 주어진 역할을 헌법재판소가 잘 수행하였다고 평가된다.¹⁴⁵⁾ 특히 초창기 9년 동안 헌법재판소는 그 어느 나라의 경우보다도 가장 적극적으로 활동하였다고 한다. 헝가리 헌법재판소는 이른바 ‘법의 지배 하에서의 혁명(revolution under rule of law)’이라고 할 수 있는 입장을 견지하였다. 헌법재판소는 1989년헌법에 의하여 새로운 헌법질서가 도입되었음을 지적하면서 변화의 혁명적 성격을 강조하였다. 그리고 혁명적 변화는 새로운 헌법에 엄격하게 일관되게 이뤄져야 함을 주장하였다.

헝가리 헌법재판소는 여러 판결을 통하여 신생 민주주의체제의 안정화에 크게 기여하였다고 평가된다. 과도기적 상황에서 제기되는 숱한 정치적 논쟁을 헌법적 쟁점으로 순화하여 이를 법적 개념으로 정리한 것이 아주 중요하였다. 또한 정치세력과 일반 국민이 헌법재판소의 판결을 갈등해결의 양식으로 받아들여지게 된 것이 역시 중요한 점이었다. 이러한 과정을 통하여 헌법재판소는 다른 국가기관보다 더 권위 있는 중대한 결정을 하였으며, 또한 민주적 절차를 감시함으로써 신생 민주체제가 잘 작동하게 하였다고 평가된다.

한편 체제전환이 공산주의자들의 참여 가운데 점진적·단계적으로 진행된 까닭에 과거청산의 필요성이 크게 부각되지 못하였다.¹⁴⁶⁾ 구체

145) 이에 관하여는 음선필, 「체제전환과 헌법재판소-헝가리와 남아공의 경험-」, 홍익 법학, 제11권 제2호, 2010, 233-234면. 그런데 최근 2013년 헝가리 헌법재판소에 관한 헌법규정이 변경되면서, 헌법재판소에 미치는 정치적 영향력에 따라 헌법재판소의 역할이 이전에 비하여 제약을 받을 수 있게 되었다.

146) 법무부, 동구제국 체제개혁 개관-법제·사법개혁과 체제불법청산-, 1996, 308면.

제와 신체제 간에 법적 연속성이 존재한다는 인식이 사회주의국가 시절의 법체제와 법집행을 모두 불법으로 간주할 수 없다는 생각으로 이어진 것이다. 이러한 상황은 역설적이게도 기존의 권력참여자 내지 기득권자들로 하여금 새로운 체제를 크게 거부감 없이 수용하게 만들었다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 헝가리는 유럽의 다른 체제전환국들에 비해 상대적으로 일찍이 체제전환을 위한 기본적 법제를 확립하였다고 볼 수 있다. 그렇지만 초기의 정국 불안과 과거 사회주의 정치체제 하에서 민주주의의 전통을 경험해 보지 못한 탓에, 법치국가 원칙과 서구적 법문화에 대한 이해의 부족이 법과 법현실 간의 괴리를 낳게 되어 법제전환의 걸림돌이 되기도 했다는 평가도 있다.¹⁴⁷⁾

(2) 체제전환에 대한 국민들의 인식

헝가리가 법제정비를 통하여 체제전환을 상대적으로 단기간에 이룩한 것은 사실이나, 그렇다고 이러한 체제전환에 대하여 국민들이 만족하게 되었다고 볼 수만은 없다. 체제 자체의 정착과 체제에 대한 국민의 만족 간에는 상당한 갭이 존재하기 때문이다. 일반적으로 체제전환에 대한 인식은 바로 그 체제전환의 성과에 대한 인식으로 결정된다. 1990년 이래 헝가리의 체제전환에 따른 변화에 대한 국민들의 반응은 시대에 따라 달라졌다. 이러한 사실은 체제전환기에 실시된 몇 차례 국민 인식조사에 의해 확인된다.¹⁴⁸⁾

1990년과 1991년에 실시된 여론조사에서는 우호적인 반응이 나타났다.¹⁴⁹⁾ 응답자의 90%가 넘는 대다수가 민주제제의 제도와 규칙을 수용

147) 민경배, 앞의 글, 248면.

148) 이에 관하여는 Zsuzsa Mátrai, "In Transit: Civic Education in Hungary", Judith Torney-Putra et al., *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, IEA, 1999, 350-351면.

149) Bruszt, L. and Simon, J., *Á nagy talakulás*, *Politikatudományi Szemle*, 1, 1992, 75-98면(위의 글, 350면에서 재인용).

한다고 밝혔다. 88%의 응답자는 의회가 필요하다고 보았으며, 응답자의 90%는 자유선거가 정부를 선출하는 최상의 제도라고 하였으며, 91%는 민주주의에 복수정당이 필요하다고 하였다.

그런데 1995년 조사에서는 민주주의 제도에 대한 국민의 신뢰가 저하되었다.¹⁵⁰⁾ 정당, 정부, 의회, 그리고 노조에 대한 신뢰도가 저하된 것이다. 오직 대통령과 헌법재판소만 높은 신뢰도를 나타내었다. 이러한 사실은 각 기관의 업무수행에 대한 불만을 보여준 것이었다.

이러한 인식의 차이가 나타난 이유가 무엇일까? 이것은 국민들이 민주주의에 대하여 기대하는 바와 관련 있다고 할 것이다. 위에서 소개한 Bruszt와 Simon의 연구(1992)에 의하면, 헝가리 국민들은 민주주의를 세 가지의 측면에서 이해하였다고 한다. 첫째는 정치적 민주주의, 둘째는 사회적 민주주의, 셋째는 개인의 권리의 측면이다. 다수의 국민들은 민주주의를 다당제, 법 앞의 평등과 같은 정치적 민주주의로 이해한 반면에, 절반에 해당하는 국민들은 소득차이의 완화, 직업의 안정, 경제조건의 향상을 민주주의의 내용으로 인식하였다. 이러한 인식에 따르면 경제적 불만을 가진 사람이 민주주의를 우호적으로 평가하기 어려웠으리라 생각된다. 1994년과 1995년의 조사에 의하면, 응답자의 72%가 민주체제의 작동에 불만을 표시하였는데, 그 주된 요인은 민주주의의 미성숙과 바람직하지 않은 생활조건이었다.¹⁵¹⁾

150) Marian, B., A politikai közvélemény a Marketing Centrum kutatásainak tükrében, In: S. Kurtán, P. Sándor and L. Vass (Eds), Magyarország ág Politikai Évk önyve 1996. Budapest: Hungarian Center for Democracy Researches Foundation, 1996, 571-602면(위의 글, 350면에서 재인용).

151) Gzásó, F. and Stumpf, I., Nemzedéki orientációk a rendszerváltozásban, In: S. Kurtán, P. Sándor and L. Vass (Eds), Magyarország ág Politikai Évk önyve 1996. Budapest: Hungarian Center for Democracy Researches Foundation, 1996, 545-571면(위의 글, 350면에서 재인용).

특히 주목할 것은 정치에 대한 기성세대와 젊은 세대의 현격한 관심도 차이이다. 1996년 조사¹⁵²⁾에 의하면, 기성계층의 46%가 관심을 표명한 반면에, 25-35세는 25%, 18-24세는 15%, 14-18세는 그 이하였다. 또한 18-35세의 2%만이 정치활동(정치프로그램이나 지방자치활동)에 참여하였으며, 1.8%만이 1994년과 1995년 청년 정치조직 활동에 참여할 따름이었다.

요컨대, 비록 대다수가 정치적 변화를 지지하였으나, 정작 민주체제에서의 경제·정치제도의 기능에 대한 신뢰는 상대적으로 낮은 편이었다.¹⁵³⁾ 특히 세대간 정치적 관심과 태도에 차이가 나타났는데 이러한 차이는 정당지지의 편차로 이어졌다. 세대간 정치적 관심이 적잖은 차이를 나타낸 것의 이유는 또 다른 흥미로운 연구주제가 될 것이나, 바로 여기서 젊은 세대에 대한 법교육 내지 시민교육의 중요성이 드러난다고 하겠다.

Ⅲ. 법교육

1. 서

앞에서 살펴본 바와 같이, 법교육이 정치교육 나아가 사회교육과 더불어 이뤄지기 때문에, 이하에서는 헝가리의 법교육을 독자적으로 살펴보기보다는 법교육을 포함하여 실시되는 시민교육을 일차적인 대상

152) Hann, E. (1996) A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében, In: S. Kurtán, P. Sándor and L. Vass (Eds), Magyarország Politikai Évkönyve 1996. Budapest: Hungarian Center for Democracy Researches Foundation, 1996, 602-623면(위의 글, 350면에서 재인용).

153) 체제전환 직후 등장한 헝가리정부의 개혁정책, 특히 경제개혁은 비교적 성공적인 경제안정화를 가져왔지만 동시에 그로 인한 체제전환비용이 생각보다 컸던 것으로 평가되고 있다. 이러한 관점에서 1990년대 초반에 구공산당 계열의 정당이 다시 집권하게 된 것이라고 설명하는 견해로는 이기동, 「사회주의 체제전환전략과 전환비용-폴란드와 헝가리의 초기전략을 중심으로-」, 통일연구논총, 제6권 제2호, 1997.

으로 살펴보기로 한다. 따라서 법교육과 시민교육이라는 용어가 불가피하게 혼용되고 있음을 주의할 필요가 있다. 다만 우리의 법교육에 해당하는 측면이 강하게 부각되는 시민교육 부분은 따로 추출하여 이를 의도적으로 법교육이라는 용어로 설명하기로 한다.

2. 헝가리 법교육체계의 개관

(1) 헝가리 교육체계

헝가리의 교육은 역사적 변화와 함께 그 제도가 변천하였다.¹⁵⁴⁾ 1980년대 중반까지도 헝가리는 중앙집권적 교육제도를 유지하고 있었는데, 이 교육제도는 정치적 다원성을 제약하면서 사회에 존재하는 사회적 긴장을 해결하지 못하고 있었다.¹⁵⁵⁾ 그런데 1985년 이른바 ‘대안’ 교육을 허용하는 공교육법이 시행되면서 1989년부터 새로운 대안 학교가 설립되기 시작하였다.

특히 1989년에 발생한 헝가리의 정치변화는 민주체제로의 이행과정에서 교육 및 학교교육의 역할에 관한 근본적인 질문을 던졌다. 민주체제로 이행을 위해 시민교육의 형태를 어떠해야 할 것인가라는 문제였다. 정치체제의 전환기에 일련의 법제의 변화에 의하여 헝가리 교육제도가 변화하게 되었다.¹⁵⁶⁾ 그 대체적인 방향은 전체적인 큰 틀 가운데

154) 헝가리 교육제도에 관한 역사적 이해로는 이상동, 「헝가리 교육제도의 역사적 고찰」, 통합유럽연구 제7호, 2013; Ministry of Education and Culture, *Education in Hungary: Past, Present, Future - An Overview*, 2008; OECD, “Additional Country Papers: Hungary”, *International Schooling for Tomorrow Forum*(June 6-8th. 2004, Toronto, Canada); Gábor Halász, Erika Garami, Péter Havas and Irén Vágó, *The Development of the Hungarian Educational System*, National Institute for Public Education, 2001 (http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2001/Hungary.pdf) (검색일: 2016.10.20.)

155) 이하의 설명은 Gabo Hera and Katalin Szeger, “Education for Democratic Citizenship and Social Inclusion in a Post-socialist Democracy”, Suzanne Majhanovich and Régis Malet (eds.), *Building Democracy through Education on Diversity*, Sense Publishers, 2015, 43-45면을 참조하였음.

156) 소련의 영향 하에서 헝가리의 교육은 당연히 중앙집권적이었으며 집권당이나

데 학교 차원에서 지역사회에 필요한 교육체계의 형성을 허용하는 것이었다. 점차 핵심적인 역량의 개발이 강조되면서 교육개발프로그램이 유럽연합으로부터 재정지원을 받게 되었다. 이로 말미암아 헝가리의 교육이 유럽의 추세를 따르게 되었다.

1993년에 제정된 공교육법(LXXIX)과 직업교육및훈련법(LXXVI)이 오늘날 헝가리 교육제도의 토대를 이루고 있다. 이후 사회적, 경제적 여건에 따라 헝가리의 공교육 법제는 여러 차례 변경되었다.¹⁵⁷⁾ 그런데 2010년과 2013년 사이에 헝가리 교육제도를 변화시키는 커다란 법제의 변화가 발생하였다. 2010년 총선 이후에 새로운 시대가 열린 것이다. 보수적인 기독교정부는 이전의 교육제도가 실패하였다고 선포하고, 중앙집권적이며 통제의 수위를 높인 교육개혁을 실시하겠다고 발표하였다. 이에 따라 새로운 교육과정과 교육행정이 도입되었고 학교와 교사들은 종래 누렸던 자유를 상당 부분 상실하게 되었다.¹⁵⁸⁾

정부의 요구에 따른 인재의 양성이 주된 목표였다. 그러나 체제전환이 이뤄지면서 교육의 내용과 주체에 대한 근본적인 발상의 전환이 요구되었다. 이러한 헝가리의 상황은 전통적으로 보수적이고 중앙집권적인 체제를 경쟁적이고 시장주도적이며 분권화된 현대적인 교육서비스로의 변화를 시도한 점에서 매우 특이한 것이라고 한다. 체제전환기 헝가리 교육제도의 경험에 관하여는 Gábor Halász, 21-22면.

157) 1993년 공교육법은 종래 중앙집권적인 학교제도를 분권주의적으로 바꾸었으며, 이에 따라 새로운 국가교육과정을 개발하였다. 1990년대 교육관련 법률 개정의 주요 내용은 의무교육기간을 8년에서 10년으로 연장하는 것, 러시아어와 마르크시즘의 의무교육 폐지, 교회운영학교의 재설립, 학교·교사의 자율성 증대 및 대다수 학교에 학교관계자·교사·학부모가 참여하는 교육협의회 설치 등이었다. 그러나 2010년 총선 이후 새로운 정부의 정책에 따라 공교육법이 개정되었다(2011년).

158) 2012년 국가교육과정은 2007년 국가교육과정에 포함되었던 학교 내 민주적 실습의 경험을 삭제하였는바, 이는 민주시민교육의 취지를 크게 몰각한 것으로서 향후 부정적인 영향을 줄 것으로 평가되기도 한다. 학교는 민주적 생활양식을 경험할 수 있는 좋은 교육의 장임에도 불구하고 이러한 환경을 제대로 사용하지 못하게 하는 것은 대단히 아쉽다는 이유에서이다. Gabo Hera and Katalin Szegez, “Education for Democratic Citizenship and Social Inclusion in a Post-socialist Democracy”, Suzanne Majhanovich and Régis Malet (eds.), *Building Democracy through Education on Diversity*, Sense Publishers, 2015, 45면. 그래서 보충성 원칙(principle of subsidiarity)에 따라 학교 차원에서 일정한 수준의 교육과정과 교수법을 자율적으로 만들 수 있도록 법제와 교육행정체계가 마련되어야 함을 주장한다(위의 글, 54면).

현재 헝가리의 공교육을 규율하고 있는 법규범은 공교육법(2011, CXC), 직업교육및훈련법(2011, CLXXXVII), 고등교육법(2011, CCIV), 성인교육법(2001, CI) 등 4개의 법률이다. 특히 공교육법이 교육제도의 근간을 이루면서 다양한 분야의 교육내용을 규정하고 있다.

(2) 헝가리 법교육의 목적

현재 헝가리의 법교육 관련 교육과정은 크게 세 가지의 틀 속에서 규정되고 있다.¹⁵⁹⁾ 기본원리를 규정하고 있는 국가교육과정(National Core Curriculum, NCC), 이를 구체적으로 이행하는 기본교육과정(Framework Curriculum)과 학교 차원에서 구체적 상황과 조건에 맞게 시행되는 자치교육과정(Local Curriculum)이 그것이다.¹⁶⁰⁾

1995년 7월 교육문화부에 의해 승인되고 그해 가을 의회에 의하여 채택된 국가교육과정에 따라, 시민교육은 1998년까지 초등학교와 중등학교 교육과정에 포함되기에 이르렀다.

헝가리의 공교육법(2011, CXC)은 독자적으로 생활하고 자신의 목표를 달성할 뿐 아니라 사익과 공익을 조화할 줄 아는 책임성 있고 덕성을 갖춘 시민의 양성을 교육의 주요 목적으로 하고 있다. 따라서 공교육법은 민주시민교육과 인권교육의 법적 토대가 되고 있으며 아울러 법교육의 기초가 되고 있다.

2. 헝가리 법교육의 주체(담당기구)

헝가리의 법교육은 주로 학교를 중심으로 이뤄지고 있기 때문에 국가 교육과정을 통하여 실시되고 있다. 헝가리에서 교육내용을 결정하는

159) Sara Kun-Hatony et al., *Education for Democratic Citizenship and Human Rights: Insights from Croatia, Hungary, Montenegro and Romania*, The Council of Europe, 2013, 11면.

160) 이에 관하여 자세히는 Gábor Halász, Erika Garami, Péter Havas and Irén Vágó, *The Development of the Hungarian Educational System*, National Institute for Public Education, 2001 (http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2001/Hungary.pdf), 29면 이하 (검색일: 2016.10.20.)

권한과 책임은 중앙정부, 지방정부 그리고 교육기관이 각각 갖고 있다. 그런데 헝가리가 상대적으로 작은 규모의 국가인 까닭에 교육행정에서 있어서 중앙집권적인 경향이 나타나고 있다.

(1) 중앙정부

의회가 공교육에 관한 기본골격에 해당하는 교육관련 법률 제정하거나 개정하며, 정부는 해당 법률에 의하여 국가 전체적인 교육에 관한 규제권을 행사하고 있다. 정부 기관 중 교육부가 주무부서로서 다른 국가기관과 협력하면서 교육행정을 담당하고 있다. 정부가 공포하는 ‘국가교육과정’과 교육부장관이 발하는 ‘기본교육과정’이 교육의 틀을 결정하는 주요 법적 문서로서 중앙정부 차원의 규제의 근거가 되고 있다.

(2) 지방정부

헝가리 학교 중 90% 이상이 지방정부가 설립하고 운영하는 공립학교인 까닭에, 학교의 운영자의 입장에서 지방정부는 학교 교육의 교육과정이나 프로그램을 승인하는 등 교육내용의 결정에 참여하게 된다.

(3) 교육기관: 학교

일선 교육기관이 교육에 관한 결정권(교육프로그램 기획, 교과목 구성, 교과서 선택 등)을 얼마나 가지게 되는가는 공교육법 등의 법률에 의하여 결정된다. 지난 1993년 공교육법에 의하면, 교육과정에 관한 많은 결정권이 일선 교유기관인 학교에 위임되었었다. 그래서 1990년 후반의 평가¹⁶¹⁾에 의하면, 헝가리의 학교의 자율권은 다른 나라에 비하여 높은 것으로 평가되기도 하였다. 그러나 2011년 공교육법 개정 이후 학교의 자율권이 상대적으로 약해지고 국가의 결정권이 강화되었다.

161) 예컨대 Education at a Glance: OECD Indicators 1998, OECD, Paris, 1998.

(4) 민간부문: 시민단체 등 비정부기구(NGO), 교회 등

법교육 내지 시민교육에 있어서 시민단체 등 비정부기구¹⁶²⁾나 교회¹⁶³⁾ 등 민간부문의 역할이 크다고 할 수 있다. 특히 교사의 직무개발연수 프로그램을 운영하고 학생들을 위한 전국 차원의 행사(경연대회, 여름 캠프, 자원봉사활동 등)를 개최하고 있다. 이러한 시민단체에서 개최하고 있는 대표적인 토론대회는 다음과 같다.

① 모의유럽의회(EURÓPAIPARLAMENT MODELL): 모의유럽의회는 헝가리 전국 및 유럽 차원의 학교네트워크이다. 16세-19세 학생을 대상으로 유럽의회의 운영에 기반한 모의게임을 만들어 운영하는데, 그 주된 취지는 젊은 학생들에게 유럽의회를 이해시키고 유럽시민으로서의 의식을 키워주기 위함이다.

② 민주청년재단(DEMOKRATIKUSIFJÚSÁGÉRTALAPÍTVÁNY, DIA): 이 재단은 시민교육과 국제교육 분야의 토론 및 정책개발, 청년봉사활동 등에 적극적으로 관여하고 있다. 전국청년봉사일 캠페인, 사회책임 및 민주적 참여에 관한 계몽활동 등을 주관하기도 한다.

③ 시민협회(CIVITASEGYESÜLET): 고등학교 학생들을 대상으로 적극적인 시민의식을 고취하기 위한 전국경연대회인 “유럽민주주의의 시민(the Citizen in a European Democracy)”을 주관하고 있다.

④ 헝가리학생회협회(MAGYARORSZÁGIDIÁKÖNKORMÁNYZATOK-EGYESÜLETE, MODE): 이 협회는 학생회의 활동을 지원하고, 상호

162) 체제전환기의 시민교육에 큰 영향을 주었던 단체로서 미국의 시민교육센터(The Center for Civic Education)를 들 수 있다. 동센터가 주관한 시민교육지원 프로그램인 Civitas: An International Civic Education Exchange Program은 헝가리의 시민교육에 필요한 훈련프로그램, 자료, 출판물 등을 제공하였다.

163) 전통적으로 기독교 배경을 가지고 있는 헝가리에서 교회는 여러 면에서 의미 있는 존재이다. 헌법상 교회는 국가와 분리되어 있지만, 여러 법률에서 문화, 사회, 보건, 청소년문제 등 공공생활에서 교회의 역할을 강조하고 있다. 교회는 교육에 큰 관심을 가지고 있는데, 1993년 헌법재판소는 국립 및 공립학교에서 종교적 중립성이 유지되어야 한다고 판시한 바 있다.

협력을 증진하며, 학생들로 하여금 민주적 태도를 습득하게 함으로써 공동생활에서의 적극적인 역할을 잘 감당하도록 준비시키는 것을 목적으로 한다.

3. 헝가리 법교육의 내용

(1) 현재 법교육의 내용

헝가리에서 법교육은 시대적 상황에 따라 그 내용과 방식이 달라진 시민교육의 일부로서 실시되었다. 1990년대 시민교육은 ‘역사와 문학’과 같은 다른 과목의 일부로 존재하였다. 그런데 2003년 시민교육의 중요성이 강조하는 법적 뒷받침과 함께 유럽연합에 의하여 정립된 ‘사회·시민역량(social and civic competences)¹⁶⁴⁾이 헝가리 법제에 반영되기에 이르렀다.

현재 헝가리의 공교육체계를 규율하는 데 가장 중요한 근거가 되는 국가교육과정에 의하면, 사회·시민역량은 “민주주의 및 시민성 개념 그리고 시민의 권리(rights of citizens)에 관한 지식뿐 아니라 인권(human rights)에 대한 최대한의 존중에 기초를 두고 있다.” 2013년 9월 1일부터 시행된 새로운 국가교육과정은 “교육 및 학습과정이나 모든 교육은 언제나 헌정국가질서, 생명 및 인권존중의 원칙, 양심 및 종교와 관련된 자유, 지구·인간·자연 및 문화를 존중하는 국제협정에 부합되어야 한다.” 나아가 “법의 지배에 근거를 둔 민주적 헌정국가와 공공생활의 운영의 기초는 시민들의 참여인바, 이는 국민의식과 응집력을

164) 시민역량은 민주주의·정의·평등·시민성 및 시민권 개념에 관한 지식에 기초를 두며, 시민역량에 필요한 기술은 타인과 더불어 공동체에 실제적으로 참여하고 공동체에 영향을 미치는 문제의 해결에 연대감과 이익을 함께 가질 수 있는 능력을 의미한다. European Parliament and the Council of the European Union, Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC). (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:EN:PDF>) (검색일: 2016.10.20.).

강화하고 개인의 목표와 공동선의 조화를 이뤄야 한다. 이와 같은 시민의 적극적인 행동은 법에 대한 존중, 공존 규칙의 준수, 인간의 존엄성과 인권에 대한 존중, 비폭력과 공정성을 특징으로 함”을 강조하고 있다.

이러한 입장에 따라 국가교육과정은 ‘민주시민교육’을 개발영역(development area)으로 하고 있으며, ‘사회·시민역량’을 핵심역량(key competence)의 하나로 포함하고 있다.¹⁶⁵⁾

민주시민교육은 ‘인간과 사회(Man and Society)’ 영역에 속하는 과목으로 실시되고 있다. 이러한 과목에는 역사, 도덕·윤리, 시민교육, 사회와 경제 등이 있다. 이러한 과목을 모든 공교육 단계에서 가르치면서 사회·시민역량을 키울 것을 기대하고 있다. 또한 흐름시간을 통하여 이러한 역량을 개발시키고 있다.

현행 헝가리 교육과정은 유치원(3-6세, 6세 이상은 의무교육), 초등학교(6-14세의 8년 과정, 다만 성적이 우수한 학생은 6년 과정을 마친 후에 상급학교로 진학하기도 함), 중등학교(14-18세의 4년 과정으로 인문계 학교와 실업계 및 직업계 학교로 구분됨), 고등교육기관(전문대학, 대학교, 고등직업학교)으로 구성되어 있다. 의무교육기간은 6세에서 16세까지이다.

위와 같은 교육과정에 걸쳐 법교육 내지 시민교육은 여러 과목에 포함되어 아래 표와 같이 각 학년별로 실시되고 있다.

<표 14> 헝가리 법교육 내지 시민교육의 내용 체계

과 목	학년(grade)	방 식	시간배분
역사와 시민 인류와 사회	5-8 7	법정필수(‘개인과 사회’의 일부)	정규교과시간의 10%-14%

165) 국가교육과정의 개발영역에는 민주시민교육 외에도 윤리, 국가정체성·애국심, 신체적·정신적 건강 교육, 가족생활교육, 책임성·자발성 등이 있다. 한편 핵심역량에는 국어 의사소통, 외국어 의사소통, 수학역량, 과학기술역량, 디지털역량 등이 있다.

과 목	학년(grade)	방 식	시간배분
사회	9-12		
인간과 윤리	11	통합과목	지방 차원에서
철학입문	12	통합과목	시간 조정 가능
역사와 시민	12	별개과목	

출처: Council of Europe, All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies, App. II, 56면.

(2) 체제전환 시기 법교육의 내용

체제전환이 본격적으로 실시되었던 1990년대의 법교육 내지 시민교육의 내용을 살펴본다.¹⁶⁶⁾ 당시 시민교육의 주된 교재¹⁶⁷⁾의 내용을 검토해 보는 것이 더 효과적일 것이다.

14-15세 대상의 교재는 170면의 분량인데, 이 중 시민의 권리 및 책임에 관한 것은 27면이고, 국가기구를 포함한 민주주의제도에 관하여는 84면을 차지하였다. 시민의 권리 및 책임에 관한 부분 중 사회적 기본권 및 인권은 각각 8면, 9면이고, 시민권 및 정치적 권리는 각각 3면, 4면이며, 시민의 책임은 3면을 차지하였다. 한편, 국가기구 등 민주적 정치제도에 관한 부분 중 국가기관(기구)에 관한 설명은 43면, 지방자치단체는 9면, 민간단체는 5면을 차지하였다.

18세를 대상으로 한 사회 교과목 교재는 234면의 분량인데, 민주주의에 관한 부분은 주로 국제적 비교와 역사적 맥락에 관한 내용으로서 전체 24면의 분량에 불과하였다. 결과적으로 민주주의에 관하여 18세

166) 이하는 Zsuzsa Mátrai, “In Transit: Civic Education in Hungary”, Judith Torney-Putra et al., *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, IEA, 1999; Council of Europe, All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies, 341-370면을 참조하였음.

167) 당시 주된 교재 2권은 Balla, Á. & Szebenyi, P., *Álampolgári Ismeretek az Általános Iskola 8: Oszti álya Számára*. Budapest: Korona Publisher(1993, rev. 1996)와 Péli, G., Bozóki, A. and Jakab, G. *Társadalomismeret a középiskolák IV: Oszti álya Számára*. Budapest: National Textbook Publisher(1991, rev. 1996)였다.

학생이 교육받는 분량은 14-15세 학생에 비하여 훨씬 적은 편이었다. 그런데 역사교과서에서 오늘날 헝가리의 민주주의 정치제도를 잘 설명하고 있었다.

이와 같은 상황을 고려해서, 헝가리 국가교육과정은 7학년부터 10학년까지 민주주의 정치기구와 국민의 권리와 책임을 더 자세히 가르치도록 하였다. 이를 정리한 것이 아래의 표이다.

<표 15> 헝가리 국가교육과정의 민주주의 관련 주제의 배분

학년(Grade)	사회(Social Studies)	시민(Civics)
7-8	학생자치 교회 단체 정당 노조 의회민주주의	헌법 선거제도 시민의 권리 및 책임 공화국 대통령 헌법재판소 의회 수상 사법부 지방정부
9-10		시민성 인권

출처: Zsuzsa Mátrai, “In Transit: Civic Education in Hungary”, 352면.

그런데 헝가리에서 민주주의와 인권 등을 가르치는 과정에서 문제로 드러난 것은 학교와 사회에서 학생들로 하여금 민주적 권리를 체험할 수 있는 기회를 마련해 주지 못한다는 점이었다. 예컨대 학생회 자치활동이 소개되고 있을 지라도 실제로 학생들이 참여해서 적극적인 역할을 할 기회가 제대로 확보되지 못한 것이었다. 그 주된 이유로는 정치적 변화 이후에 시작된 학생조직이나 활동이 제대로 정비되지 못했다는 점, 이를 뒷받침할 수 있는 재정적 여건이 유동적이라는 점,

이들이 정당의 영향력에 노출되어 있다는 점 등이 지적되었다. 요컨대, 학생들의 자치활동 등에 대한 여건이 아직 사회적으로 마련되지 않았다는 것이다.

IV. 평가와 시사점

1. 헝가리 법교육에 대한 평가

이하에서는 헝가리 체제전환기에 실시되었던 법교육 내지 시민교육에 대한 평가를 내려 보고자 한다. 먼저 체제전환기의 교육이 헝가리 민주체제 운영에 어떠한 영향을 미쳤는가를 확인한 후, 법교육 내지 시민교육의 장애물이 무엇이었는가를 살펴본다.

(1) 체제전환기 법교육의 영향

헝가리 시민교육의 영향을 평가하는 하나의 방법으로 헝가리와 거의 비슷한 상황의 나라의 시민교육의 영향과 대비해보는 것도 의미 있으리라고 본다. 그러한 점에서 헝가리와 폴란드의 시민교육 효과를 비교분석한 글을 정리, 소개하기로 한다.¹⁶⁸⁾

폴란드는 여러 면에서 헝가리와 매우 유사함을 가지고 있었다.¹⁶⁹⁾ 그런데 오늘날 양국가간의 민주주의를 평가함에 있어서 의미 있는 차이가

168) 이하 내용은 Florin N. Fesnic, "Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared", prepared for presentation at the 3rd European Conference on Comparative Electoral Research & Final Conference of the COST Action IS0806, "The True European Voter," 24-27 April 2014, Aristotle University Thessaloniki, Greece을 참조하였다.

169) 폴란드와 헝가리는 공산주의체제에서 전환한 국가라는 기본적인 공통점 외에도 경제발전(1인당 국민소득), 도시화 정도, 인종의 동질성, 문자해득율, 주도적인 종교, 정당체제 등 사회경제적, 문화적, 정치적으로 유사하였다. 특히 공산주의체제의 경험을 보더라도, 세습적으로 권력을 누린 기타 동구권 국가나 구 소련에 속했던 국가들의 공산체제와는 달리, 폴란드와 헝가리는 드물게 국민에 타협적인 입장을 취하였던 공산체제를 겪었다. 이러한 경험 때문에 양국은 완전한 민주화로 갈 가능성이 큰 것으로 이해되었다.

발견되고 있다고 본다. 그러한 차이를 가져오는 데 바로 시민교육의 차이가 있다고 보는 것이다. 아래 표는 시민교육에 관한 요소 중 교사의 가치관, 교수방법, 교실 분위기를 비교하였다. 여기서 활용된 자료는 The IEA Civic Education Study (CIVED)가 1999년에 수집한 것이어서 체제전환기 헝가리 시민교육의 상황을 잘 반영한 것으로 볼 수 있다.

<표 4> 시민교육에서 실습과 교사의 특성: 헝가리와 폴란드 비교

	Poland	Hungary	Mean*
Teachers' values			
<i>Percent teachers who agree that...</i>			
Teaching civic education matters a great deal for our country	92	70▼	89.0
<i>Percent teachers who agree that they must teach the importance of...</i>			
Participating in peaceful protests	79	64▼	77.5
Ignoring a law that violates human rights	100 [△]	30▼	73.7
Instruction			
<i>Teachers' reports on frequency of instructional methods (0-1 scale)**</i>			
Group work	0.70 [△]	0.43▼	0.50
Projects	0.63 [△]	0.37▼	0.43
Role play	0.57 [△]	0.30▼	0.37
Students' perception of class climate (standardized)			
Have confidence in participation at school	10.5 [△]	9.4▼	10
Perception of an open classroom climate for discussion	10.4 [△]	9.4▼	10

* 평균은 조사대상 28개 국가의 점수의 평균임

△ 28개 국가 평균보다 훨씬 상회함을 뜻함(2 이상의 표준편차)

▼ 28개 국가 평균보다 훨씬 하회함을 뜻함(2 이상의 표준편차)

자료: Judith Torney-Purta, et al. 2001. *Citizenship and Education in Twenty-Eight Countries: Civic knowledge and engagement at age fourteen*. Amsterdam: IEA.

출처: Florin N. Fesnic, "Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared", 12면.

교사의 가치관을 살펴보면, 헝가리 교사들은 시민교육을 국가에 중요한 과목으로 여기는 인식이 약하였다. 더구나 인권을 침해하는 법률에 대한 교사들의 인식이 매우 빈약한 것으로 조사되었다.¹⁷⁰⁾

교수방법과 관련하여, 헝가리 교사들은 폴란드에 비하여 적극적인 학습방법을 사용하지 않은 것으로 보고되었다.

교실의 분위기와 관련하여, 헝가리 학생들은 학교활동의 참여와 자유로운 토론의 영역에서 상대적으로 낮은 점수를 나타내었다.¹⁷¹⁾

위와 같은 시민교육의 차이는, 아래 표에 나타나듯이, 시민의 지식·기술(비민주적 정부를 분별하거나 민주체제 조직의 중요성을 아는 것 등), 시민의 참여(투표의 중요성을 인식하는 것 등), 자유민주적 가치관(사회문제의 해결에 기여하려는 태도, 이민자에 대한 긍정적인 태도 등)의 측면에 다시 확인되었다.

170) 이외에도 폴란드의 경우 시민교육을 담당하는 교사들이 사회과 및 시민교육의 배경을 가진 것에 반하여, 헝가리의 경우에는 그렇지 않은 것으로 조사되었다. 헝가리에서는 시민교육의 경험이나 관심이 부족한 역사교사가 시민교육을 담당하는 경우도 있었다(Zsuzsa Mátrai, “In Transit: Civic Education in Hungary”, Judith Torney-Purta, John Schwille and Jo-Ann Amadeo (eds.), *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Cases Studies from the IEA Civic Education Project*, IEA, 1999). 이러한 배경으로 말미암아 시민교육을 가르침에 있어서 현재 이슈가 되고 있는 사회적, 정치적, 법적 현안들을 제대로 다루지 못하였다고 평가되기도 한다(Kaye Pepper, Susie Burroughs, and Eric Groce, “Teaching Civic Education in a Democratic Society: A Comparison of Civic Education in Hungary and the United States”, Educational Foundations, Spring 2003, 33면).

171) 이러한 모습은 2012년 헝가리 동부 지역 학교를 대상으로 한 법교육 내지 시민교육의 성과에 대한 분석에서도 거의 비슷하게 나타났다. Gabo Hera and Katalin Szegez, “Education for Democratic Citizenship and Social Inclusion in a Post-socialist Democracy”, Suzanne Majhanovich and Régis Malet (eds.), *Building Democracy through Education on Diversity*, Sense Publishers, 2015, 49-50면.

<표 5> 시민교육의 효과: 폴란드와 헝가리 학생의 기술, 참여와 가치관

	Poland	Hungary	Mean*
<i>Percentage who were able to...</i>			
Identify a non-democratic government	65 [△]	45 [▼]	53
Identify the importance of many organizations in a democracy	78 [△]	46 [▼]	69
<i>Percentage that agree or strongly agree that they have learned...</i>			
To be concerned about what happens in other countries	74	57 [▼]	72
To contribute to solving problems in the community	75 [△]	45 [▼]	68
About the importance of voting in national and local elections	70 [△]	52	55
<i>Attitudes and perceptions (standardized)</i>			
Positive attitudes toward immigrants	10.6 [△]	9.5 [▼]	10
Expected participation in politics	10.5 [△]	9.8 [▼]	10

* 평균은 조사대상 28개 국가의 점수의 평균임

△ 28개 국가 평균보다 훨씬 상회함을 뜻함(2 이상의 표준편차)

▼ 28개 국가 평균보다 훨씬 하회함을 뜻함(2 이상의 표준편차)

자료: Judith Torney-Purta, et al. 2001. *Citizenship and Education in Twenty-Eight Countries: Civic knowledge and engagement at age fourteen*. Amsterdam: IEA.

출처: Florin N. Fesnic, "Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared", 13면.

일반적으로 청소년기에 받은 시민교육의 효과는 성인이 되어 장기간에 걸쳐 나타난다고 본다. 시민교육에 의하여 정치적, 법적 가치관이 형성된다고 볼진대, 이로 말미암아 투표의 성향이 결정되며 나아가 자유민주체제에 대한 태도가 결정된다고 하겠다.

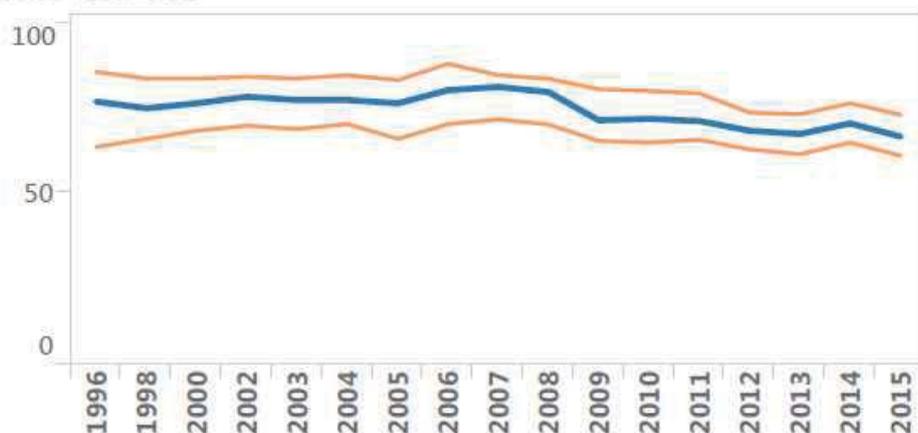
지난 1990년대와 2000년대 중반까지의 헝가리 시민교육을 통하여 젊은 세대들은 어떠한 정치적 성향을 지니게 되었을까? 2001년부터 2010년까지 실시된 폴란드와 헝가리의 의회총선에 드러난 젊은 세대의 투표성향을 확인한 결과, 헝가리의 경우는 폴란드와 달리 젊은 세대가 노인 세대보다 더 독재주의적인 성향이 나타났다.¹⁷²⁾ 헝가리의 정당들이 경제적 이슈에 대해서는 입장 차이가 별로 크지 않은 반면에

172) Florin N. Fesnic, 위의 글, 8-9면.

정치적 관점에서 민주적 또는 독재적 성향의 차이가 두드러지게 나타나는 것을 고려한다면, 정당에 대한 투표성향은 바로 이러한 민주 또는 독재에 대한 정치적 선호를 드러낸다고 해석된다.

이와 같은 양국민의 정치적 선호에 따라 정권을 장악한 정치세력의 성향이 달라졌고, 이에 따라 양국의 민주주의 수준이 달라진 결과가 된 것으로 본다. 1990년대와 2000년대 중반의 기간 동안 헝가리와 폴란드의 민주주의는 동일한 수준이었거나, 평가기관에 따라서는 헝가리의 민주주의 관련 지수가 더 높기도 하였다. 그런데 2000년대 후반에 들어서면서 헝가리의 관련 지수가 낮아지기 시작하였다. 아래 그림은 이러한 사실을 잘 보여준다. 이는 세계은행(World Bank)의 세계 거버넌스지표(Worldwide Governance Indicators) 중 ‘법의 지배’에 관한 헝가리의 지수를 보여준다. 여기서 ‘법의 지배’ 지수는 사회의 규범 특히 계약의 집행력, 소유권, 경찰, 법원 등에 대한 시민의 확신 정도를 보여준다. 아래 그림의 중간 굵은 선이 지수의 변화를 보여준다.

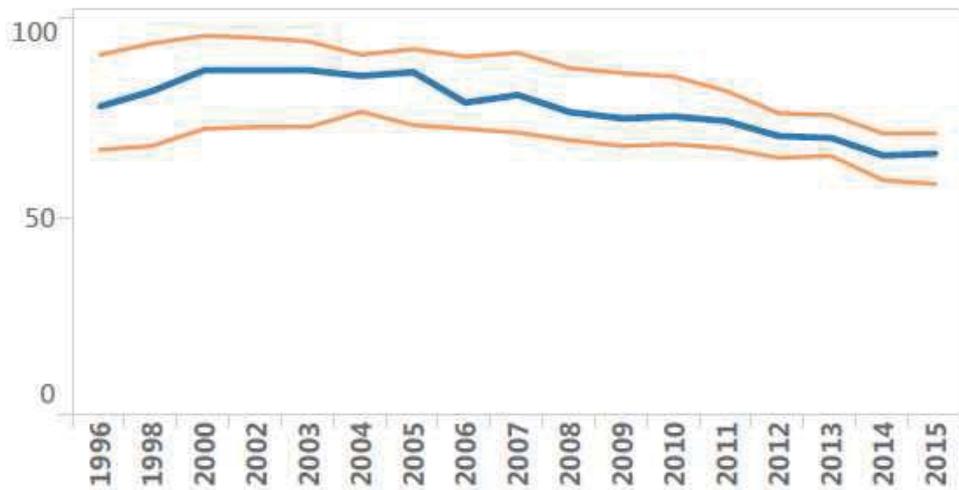
<그림 1> 세계은행 세계거버넌스지표: 법의 지배(헝가리)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (검색일: 2016.10.10.)

한편, ‘참여와 책임(Voice and Accountability)’ 지수는 정부선택의 참여나 표현의 자유를 시민이 얼마나 향유할 수 있는가에 대한 인식도를 보여준다. 아래 그림의 중간 굵은 선이 지수의 변화를 보여준다.

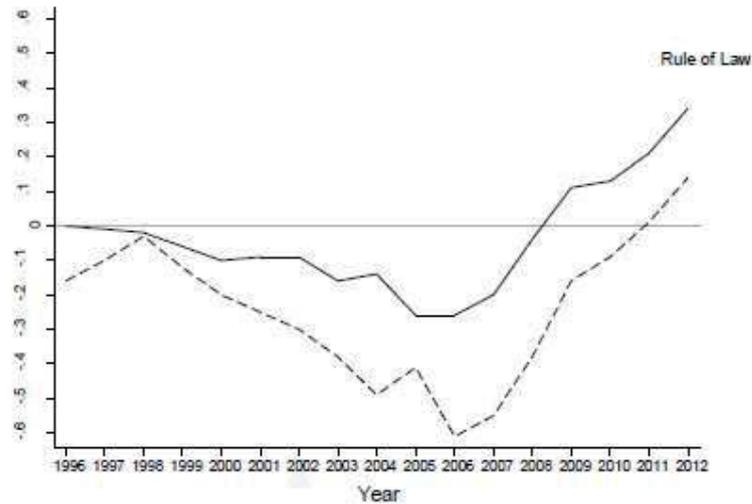
<그림 2> 세계은행 세계거버넌스지표: 참여와 책임(헝가리)



출처: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (검색일: 2016.10.10.)

반면에 폴란드의 경우는 그 반대의 상황을 보여주었다. ‘법의 지배’와 ‘참여와 책임’에 관한 폴란드와 헝가리의 지수에 나타난 차이를 시계열로 정리한 것이 아래 그림이다. 아래 그림은 폴란드의 지수에서 헝가리의 지수를 뺀 수치를 연도별로 표시한 것이다. ‘법의 지배’의 영역에서는 폴란드가 2000년대 후반에, ‘참여와 책임’의 영역에서는 2010년대 초반부터 앞서기 시작함을 보여주고 있다.

<그림 3> 폴란드와 헝가리의 ‘법의 지배’ 및 ‘참여와 책임’ 지수의 상대적인 변화(1996-2012)



주: 실선은 ‘법의 지배’ 지수의 차이, 점선은 ‘참여와 책임’ 지수의 차이를 나타냄

출처: Florin N. Fesnic, “Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared”, 15면.

이상의 논의를 통하여 알 수 있는 것은, 일찍이 대등한 수준이었던 폴란드와 헝가리의 민주주의가 양국 시민교육의 차이에 의하여 그 발전에 다소 영향을 받았다고 평가된다는 사실이다.¹⁷³⁾

그렇다면 체제전환과 관련하여 헝가리의 법교육 내지 시민교육의 효과가 기대만큼 나타나지 않은 이유는 무엇인가?

173) Florin N. Fesnic, 위의 글, 10-11면. 오늘날 민주주의에 관한 여러 국제적인 평가 지수에서 폴란드가 헝가리에 비하여 상대적으로 높은 평가를 받고 있는 것은 사실이다. 예컨대 Freedom House의 자유지수, Economist Intelligence Unit의 민주주의 지수 등이 그러하다.

(2) 체제전환기 법교육의 장애물

1) 교육상의 어려움

헝가리에서 시민교육을 담당하였던 전문가의 연구¹⁷⁴⁾에 의하면, 1990년대 헝가리 시민교육의 장애물로 세 가지가 지적되고 있다. 첫째는 사회적·정치적 개념의 문제, 둘째는 제도의 성과에 따른 제도 수용의 문제, 셋째는 민주적 지식·기술·태도 형성의 문제이다.

첫째, 사회적·정치적 개념을 제대로 교육하기가 어렵다는 사실이다. 헝가리 젊은 세대에게 민주주의의 중요한 이론뿐 아니라 민주주의의 상충되는 개념들에 친숙하도록 돕는 기회를 제공하는 것이 매우 중요함에도 불구하고 이러한 시도가 쉽지 않았다는 것이다. 사실 정치적·사회적 개념들은 그 배경이 되는 철학이나 문화사와 밀접한 관련을 갖고 있기 때문에, 효과적인 개념전달을 위해서는 이러한 배경을 제대로 이해하도록 도와야 한다. 그런데 헝가리의 경우, 지난 20세기를 잘 보여주는 균형 잡힌 역사의 기록이나 민주주의 원리를 체득한 경험이 미흡했고, 심지어 민주적 개념을 잘 담고 있는 헝가리 어휘도 부족하다는 사실이 이러한 개념전달을 어렵게 만들었다.

둘째, 제도의 영역이다. 민주적 제도가 안정적으로 작동되는 것을 일상적으로 경험할 때 일반 국민들은 민주적 가치를 잘 이해하게 된다. 그러나 체제전환 이후 헝가리 국민들이 경험한 여러 정치제도의 운영은 그리 만족할 만한 것이 되지 못하였다. 높은 세금, 물가상승, 견잡을 수 없는 부정부패 등으로 경제적 불균형과 사회의 불안정이

174) János Setényi, "Teaching democracy in an unpopular democracy", Paper presented at the What to Teach about Hungarian Democracy Conference, Kossuth Klub, Hungary, 1995. 여기서는 이를 잘 소개하고 있는 Kaye Pepper, Susie Burroughs, and Eric Groce, "Teaching Civic Education in a Democratic Society: A Comparison of Civic Education in Hungary and the United States", *Educational Foundations*, Spring 2003, 29-51면에서 재인용하였음을 밝힌다.

심화되었고 이로 말미암아 민주정부에 대한 학생들의 태도는 부정적인 영향을 받게 되었다.

셋째, 민주주의에 관한 지식, 기술 및 태도의 중요성이다. 하지만 이러한 분야의 교육은 대단히 어렵다. 왜냐하면 이러한 지식, 기술 및 태도는 교과서만을 통해서 배울 수 있는 것이 아니기 때문이다. 학교 강의 외에 다양한 상황에서, 그리고 대단히 의도적으로 조성한 분위기에서 이러한 분야의 교육이 이뤄져야 효과적이기 때문이다. 민주체제에서의 생활이 일상화된다고 해서 그러한 민주적 가치가 자동적으로 뿌리내리게 되는 것은 아님을 기억하여야 할 것이다. 여하튼 결과적으로 민주적 원리를 실제 교육과정에 적용하는 교육방식이 제대로 이뤄지지 못한 것이 헝가리의 현실이었다고 본다. 이러한 현실이 나타나게 된 요인으로 ① 부모 및 가정의 영향, ② 민주적 교육방법의 미실시, ③ 시민의 권리와 의무에 관한 소양의 부족을 들 수 있다.

성장과정에 있는 청소년들의 가치 및 태도의 형성에 부모나 가정의 영향이 크다는 것은 주지의 사실이다. 부모나 가족이 겪는 어려움이 가정이라는 공동체생활을 하는 청소년에게 영향을 미치게 마련이다. 체제전환과정에서 경제적인 어려움을 겪게 된 가정의 청소년들은 이러한 어려움이 새로이 등장한 민주체제정부로 말미암는다고 인식하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 또한 정치가 이익집단간의 싸움으로 인식되면서 청소년들이 정치에 관심을 갖지 않는 양상이 나타나게 되었다. 이러한 상황에서 청소년들이 민주적 활동을 배우거나 이에 참여하는 것을 기꺼이 배우려는 분위기가 형성되는 것이 쉽지 않았다고 본다.

공개 토의와 토론이 가능한 민주적인 분위기에서 민주주의원리를 배우는 것이 가장 효과적이다. 그런데 교과서 중심의 강의에 익숙해진 헝가리에서 이러한 분위기를 만들어 교육하는 방식으로 전환하는 것이 쉽지 않았다. 교사 자신들이 이러한 교육방법을 경험해보지 않았을 뿐 아니라, 헝가리에서는 오랫동안 사회의 현안문제를 공개적으로

논의하는 것이 기피대상이었기 때문이다. 그래서 헝가리의 시민교육을 위해서는 외부의 도움과 지원이 불가피하였다.¹⁷⁵⁾

시민의 권리와 의무에 관한 지식이나 기술, 그리고 관심이나 태도가 헝가리의 청소년들에게 매우 부족하였다. 헝가리가 다양한 민족으로 구성된 다민족, 다문화 사회인 까닭에 소수에 대한 이해, 나아가 관용의 태도가 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 이러한 영역의 지식과 기술이 청소년들에게 제대로 전수되지 않았으며, 또한 ‘차이’(difference)를 용납할 수 있는 삶의 태도가 제대로 형성되지 못하였다.

2) 불충분한 교사교육의 어려움

위와 같은 장애물을 극복하기 위해 필요한 교사의 교육·훈련이 또 다른 과제가 되었다. 교육의 모든 영역이 그러하지만, 특히 법교육 내지 시민교육은 삶의 훈련을 수반하여야 하기 때문에 교육 담당자의 자질이 절대적으로 중요하다. 헝가리에서 교사의 자질을 키우기 위해서는 임용전 교육(preservice teacher education)과 근무연수(in-service professional development)가 매우 중요하였다. 이와 관련하여 ① 교사교육의 기준 설정, ② 교사의 교육과 인증, ③ 교수법, ④ 지원 및 보조가 중요한 현실과제가 되었다. 이를 해결하기 위해 헝가리는 외부의 도움을 받아가면서 나름 여러 시도를 하였다.

175) 그 대표적인 예가 신흥민주국가의 시민교육을 지원하기 위해 미국 시민교육센터(The Center for Civic Education)가 주관하는 Civitas: An International Civic Education Exchange Program이다. 이 프로그램은 헝가리의 시민교육에 필요한 훈련 프로그램, 자료, 출판물 등을 제공하였다. 이에 관하여 자세히는 Cornett, Jeffrey. W. & Charles. D. Dziuban, An evaluation of the competition, cognitive outcomes, and teacher theorizing related to Civitas Association-Hungary's "Citizen in a Democracy". Report prepared for Florida Law Related Education Association and Civitas Association-Hungary, July 10, 2001. 한편 헝가리에서 Civitas의 지원사업에 참여한 경험을 간단히 소개할 글로는 Sheila Keller, "Civic Education: Tradition and Change in Florida and Hungary, Florida Law Related Education Association, 1996.

먼저 교사의 자질을 일정 수준으로 높이기 위해서는 교사교육의 합리적인 기준을 설정하는 것이 필요하기 때문에 미국 시민교육기관인 Civitas의 도움으로 국가교육과정의 지침에 근거한 기준을 만들었다. 이러한 기준은 헝가리 고등교육에서 새로운 혁신이었다. 시민교육의 전반에 걸쳐 기준을 만들었는데, 이에는 시민적 소양(역사, 전통, 가치, 민주체제의 제도, 공공정책 등), 시민적 사회생활 및 기술, 교사교육의 방법론(교과과정 개발, 의사소통 실습, 인턴십 및 사회봉사 등)이 포함되었다. 이 기준은 헝가리 전국의 교사교육기관에 공통적으로 적용되었다. 이 기준은 학제적이었고, 학생들로 하여금 배운 기술이나 개념을 실제 상황에 적용하도록 하는 실습중심이었으며, 학생과 교사들에게 교보재를 만들어 보급하는 등 도구활용을 강조하는 것이 특징이었다. 이러한 점들은 헝가리 교육에 새로운 것들이었다.

교사를 교육하기 위하여 대학교와 사범대학이 나서게 되었다. 특히 Szeged 대학교의 Juhász Gyula 사범대학은 시민교육 전공자에게 학위를 주는 프로그램을 최초로 개발하였다. 또한 교사들의 근무연수를 질적으로 운영하는 것이 매우 중요하였다.

헝가리에서는 전통적으로 교사의 일방적인 강의와 학생의 수동적인 청강으로 교육이 이뤄졌다. 그러나 체제전환 이후 새로운 교수법이 요구되기 시작하였다. 교사들은 이제 토의를 이끌고 토론의 촉진자 역할을 수행하는 것이 요구되었다. 1993년 공교육법은 학생들이 올바른 정보에 기초하여 판단을 내릴 수 있도록 교실에서 비판적으로 사고하며 문제를 해결하는 교육방식의 중요성을 강조하였다.

또한 Civitas는 헝가리 시민교육을 위하여 미국 시민교육센터의 교육과정을 활용한 프로그램을 제공하여 수많은 교사들과 학생들에게 도움을 주었다. 이외에도 교사들을 도와 학생들로 하여금 Civitas가 주관하는 교육경연대회에 나갈 수 있도록 하였다.

2. 헝가리 법교육이 주는 시사점

헝가리의 체제전환은 비교적 단기간에 마무리된 것으로 평가되었다. 헝가리의 체제전환이 상대적으로 용이하게 된 것은 그 당시 정치세력이 이를 원하였고 또한 그들이 원하는 방향으로 전개되었기 때문이다. 사실 체제전환은 소련의 멸망으로 비로소 시작된 것이 아니었다. 그 전부터 헝가리 내부에서 기존 체제에 대한 불만이 확산되면서 이를 어떻게든 변화시키는 움직임이 이미 있었던 것이다.

그러나 헝가리의 체제전환이 제도적으로 내면화되었다고 보기에는 어렵다고 평가된다. 그에 대한 중요한 이유 중의 하나로 젊은 세대를 자유민주적 가치관 가운데 제대로 세워주지 못했기 때문이라고 본다. 즉 법교육 내지 시민교육의 미흡이라고 하겠다.

향후 북한지역에서 발생하게 될 체제전환을 대비해야 할 우리로서 이러한 헝가리의 경험을 통하여 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가?

첫째, 법교육 관련 정책을 수립하기 위한 기초자료로서 체제전환을 맞는 북한주민들의 인식을 정확히 확인할 필요가 있다. 체제전환 이전부터 존재해온 정치문화 내지 법문화에 대한 국민의 인식을 철저히 실증적으로 파악할 필요가 있다. 누구든지 자신의 사회·경제적 위치에 따라 체제전환에 대한 인식과 태도가 달라질 것이다. 지금까지의 교육 또는 개인의 체험 차이에 의하여 각 계층별로 인식의 차이가 있는 것은 오히려 당연하다. 헝가리의 경우, 기성세대와 젊은 세대 간에 현실에 대한 인식차가 상당히 컸다는 점을 주목할 필요가 있다.

둘째, 새로운 체제로 맞이하는 민주주의체제에 대하여 북한주민들이 실제 어떠한 인식과 기대를 가지고 있는가를 확인할 필요가 있다. 오랫동안 익숙해진 공산체제에서 민주체제로의 변화는 분명 생소한 경험이기 때문에, 이에 대한 불완전한 정보로 근거하여 오해, 그릇된 기대 때로는 환상을 가질 수 있다. 그래서 민주체제의 특징, 그 장점과

한계 내지 문제점을 동시에 알려줄 필요가 있다. 부정확한 지식은 비현실적인 기대를 가져오며 마침내 실망, 더 나아가서는 환멸로 연결됨을 명심할 필요가 있다. 새로운 민주체제의 제도적 성과에 실망한 사람들이 바로 체제전환 자체를 비판하기 쉽다는 점을 염두에 두어야 한다. 체제전환이 신속하게 안정되면 좋겠으나, 그렇지 않을 수도 있기 때문에 민주체제와 그 핵심적 개념에 대한 실제적인 이해를 갖도록 도와주어야 한다. 이것이 바로 제한적이거나 법교육 내지 시민교육이 담당하여야 할 몫이요, 과제이다.

셋째, 법교육의 대상을 명확히 하여 그에 맞게 교육내용을 정하여야 한다.¹⁷⁶⁾ 막상 체제전환이 이뤄질 경우, 가장 시급한 법교육은 일반 성인을 대상으로 한 시민법교육이라고 본다. 왜냐하면 변화된 생활환경에서 불이익을 당하지 않기 위해서는 일반 주민의 입장에서 법적 지식의 습득이 가장 중요하기 때문이다. 또한 법교육을 실시하는 입장에서 당장 효과가 나타나지 않는 “건전한 시민양성”보다는 법지식의 증가와 이로 인한 분쟁 감소 등의 효과가 가시적으로 나타나는 시민법교육이 더 효과적이라고 여길 것이다.

그 뿐 아니라 성인들을 교육함으로써 이들의 가정이나 직장을 통하여 그 효과가 배가되는 것을 예상할 수 있다. 특히 청소년에게는 가정에서 공동생활하는 가족의 영향이 학교보다 더 결정적임을 기억하여야 할 것이다.

이처럼 체제전환 초기에는 일반 시민(성인)을 대상으로 하는 사회법교육이 보다 즉각적인 반응과 효과를 가져올 것으로 기대된다. 그런 점에서 사회 법교육은 학교 법교육의 효과를 배증할 수 있는 사전작업이요, 또한 병행작업이라 할 것이다. 따라서 체제전환 초기에는

176) 법교육의 순서는 교육효과가 나타나는 시간(속효성인가 지효성인가의 여부), 효과의 크기(부분적인가 근본적인가의 여부)와 지속성(일시적인가 지속적인가의 여부), 교육비용의 규모 등을 고려하여 결정하여야 한다.

대중요법으로서 사회 법교육이 먼저 신속히 실시될 수 있도록 대책을 강구하여야 할 것이다.

넷째, 장기적인 관점에서 보면 법교육이 학교를 중심으로 체계적으로 이뤄지는 것이 더 바람직하다.¹⁷⁷⁾ 그러한 점에서 교과과정(curriculum)의 설계 및 운영이 매우 중요하다. 특히 학교에서 법규범에 따라 생활하는 것의 의미를 이해시켜줌으로써 법의 원리와 실재를 깨닫게 하고, 또한 사회의 다양한 법생활에 직접 참여할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다.

법교육이 학교교육에서 부수적인 것으로 취급되어서는 안 된다. 민주주의와 법치주의의 정착에 필수적인 요소로 인식되어야 할 것이다. 이러한 인식의 유무에 따라 법교육에 대한 자원의 배분이 달라질 것이며, 특히 교사교육의 중요성에 대한 인식이 달라질 것이다.

다섯째, 법교육이 다른 교과목과 동등한 독자적인 교과목으로 존재하여야 한다. 법교육이 단독으로 구성되거나 혹은 이와 밀접한 정치 등과 결합될 수 있더라도(예컨대 법과 사회, 법과 정치 등) 법교육이 엄연한 독자적인 교과목으로 취급되어 이를 전담할 수 있는 교사와 수업시수가 확보되어야 할 것이다.

여섯째, 법교육이 학교교육의 전 기간에 걸쳐 체계적으로 가르쳐져야 한다.¹⁷⁸⁾ 학년과정에 따라 독자적인 과목으로, 또는 다른 과목의 일부로서 명백히 가르쳐져야 한다.

일곱째, 교육 내용은 개념의 전달만 아니라 민주체제에 동일시하고 힘써 참여할 수 있도록 핵심적인 기술과 가치관을 체득시켜주는 것을 포함하여야 한다. 지식의 습득과 활동을 통한 체득은 병행하여야 한다.

177) 이러한 점은 유럽 47개국에서 민주시민교육 및 인권교육 현장의 이행상황을 검토한 보고서에 의해서도 확인된 바 있다. David Kerr, *The Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education (EDC/HRE) and its Implementation*, 2013.

178) 몇 년간의 학교생활이 나중 사회활동에 커다란 영향을 미치는 사회화과정이기 때문이다.

민주주의에 관한 지식, 기술 및 태도는 교과서만을 통해서 배울 수 있는 것이 아니다. 학교 강의 외에 다양한 상황에서, 그리고 대단히 의도적으로 조성한 분위기에서 이러한 분야의 교육이 이뤄져야 효과적이다.

민주시민으로서 토의 및 토론 능력이나 참여의 기술보다 더 중요한 것은 민주적 가치에 대한 올바른 이해와 확신이라고 본다. 민주체제에서의 생활이 일상화된다고 해서 민주적 가치가 자동적으로 뿌리내리게 되는 것이 아님을 기억하여야 할 것이다. 민주적 가치의 대표적인 것으로는 인간의 존엄성과 가치, 평등이라고 하겠다. 민주적 가치가 결여된 채 활용되는 참여의 기술과 넘쳐나는 의지는 자칫 극우세력의 독재주의로 경사될 가능성이 크기 때문이다.

이를 위해서는 학교 자체가 이러한 실습의 장이 될 수 있도록 하는 것과, 학교 및 사회단체들이 서로 협력하는 것이 매우 중요하다. 이와 관련하여 종교기관의 도움을 활용할 필요가 있다. 왜냐하면 인간이 겪는 체험적 변화 중에 종교적 변화가 가장 근본적이고 전반적이기 때문이다. 따라서 민주적 가치를 보호하고 교육할 수 있는 종교기관에게 활동공간을 제공할 필요가 있다.

여덟째, 교사의 지속적인 교육 및 훈련이 필요하다. 체제전환 과정의 법교육에 있어서 가장 큰 문제는 이를 제대로 감당할 수 있는 자질 있는 교사의 부족이었음을 상기할 필요가 있다. 우리의 경우, 탈북자를 교사로 양성하는 것이 필요하다고 본다. 사회주의체제에 익숙했던 경험 덕분에 교육내용을 전달하는 입장에서나, 이를 받아들이는 피교육자(북한주민)의 입장에서나 모두 친밀감과 동질성을 느끼기 때문에 교육효과가 매우 클 것으로 기대한다.

아홉째, 체제전환의 속도, 정도, 방식에 따라 법교육의 내용이 달라지게 마련이다. 그래서 후유증이 적은, 그러한 의미에서 바람직한 체제전환의 유형을 상정할 수 있다고 본다. 비록 통일로 이끄는 과정을

선택할 수는 없을지라도, 통일 이후의 체제전환 전략은 선택할 수 있다고 본다. 이 경우, 체제전환비용을 최소화할 수 있는 방식을 선택하여야 할 것이다.

마지막으로, 한 나라에서 성공적으로 실시된 법교육 내지 시민교육의 제도나 방법을 다른 나라로 이식하는 일은 생각보다 쉽지 않음을 명심하여야 한다. 인간을 교육하는 프로그램은, 인간 자체가 그러하듯이, 생존할 수 있는 상황과 맥락을 고려하여야 하기 때문이다. 시민교육의 비교연구자들이 이러한 점을 항상 강조하고 있음을 주의할 필요가 있다.¹⁷⁹⁾ 즉 그대로 채택(adoptio)할 것이 아니라 신중한 적용(adaptation)이 요구된다.

제 3 절 중 국

I. 연구의 필요성

1. 연구의 필요성

현대의 각 국가는 법치주의를 그 통치의 근본이념으로 제사하고 있다. 법치주의가 제대로 기능하기 위해서는 물론 국가의 법제도가 법치주의의 실현에 적절한 형태로 구성되고 운영되어야 한다. 그리고 국민들이 법치주의를 이해하고 이에 합당한 행동을 하여야 한다. 이는 국가의 법교육을 통하여 이루어진다.

중국은 우리와는 다른 사회주의 체제를 통하여 국가를 건설하고 운영하고 있다. 그러므로 우리가 생각하는 국가 및 법체계와 중국의 법체계는 원리에서부터 다르다. 그렇지만 중국 또한 자신의 법체계를 공고히 하고 국가 운영을 원활하게 하기 위하여 법교육을 통하여 국

179) 16개국에서 실시한 시민교육을 비교 연구한 David Kerr는 이를 강조하고 있다. 그가 선진민주국가의 시민교육의 이론이나 방식을 도입하는 과정에서 어려움을 겪은 대표적인 예로 한국과 헝가리를 지적한 것은 매우 인상적으로 다가온다.

민의 법준수의식을 고양할 필요성이 있다.

특히 중국은 우리와 가까운 이웃국가로서 정치·문화적으로 밀접한 관계에 있으며 경제적으로도 현재 최대의 교역국이다. 따라서 중국의 법치주의와 법교육에 대한 연구는 법이론적으로 뿐만 아니라 실무적으로도 매우 중요하다. 중국은 사회주의시장경제를 지향하고 있으며 법질서에서는 사회주의에 바탕을 둔 법치국가인 의법치국(依法治國)을 국정의 목표로 하고 있다. 중국 법치국가의 정착과 성공은 점차 교류 관계를 넓혀 가고 있는 우리에게도 중요한 관심사가 된다.

나아가 이념적으로 중국과 더 밀접한 관계를 가지고 있는 북한을 두고 생각하면 중국의 사회적법치국가의 발전은 향후 북한에게도 큰 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 그간 중국의 법발전과 법이론의 성장에 대해서는 다양한 교류관계를 통하여 우리와 접촉이 있어 왔다. 가령 행정법분야에서는 1994년부터 시작된 동아시아행정법학회의 활동을 통하여 중국학자들과 교류하고 있다. 해를 거듭할수록 중국의 행정법 이론은 폭과 깊이를 더하고 있으며 이는 중국의 법발전을 상징적으로 보여 주는 증거라고 할 수 있다.

중국은 광대한 영토와 많은 인구를 가진 사실상 하나의 세계를 이루고 있는 국가로 그 발전의 영향력은 다른 나라에 비할 수 없을 정도로 크다고 할 수 있다. 그리고 개혁 개방을 선언한 1980년대 이후에는 발전의 속도 또한 매우 빠르게 전개되고 있다. 과거 우리는 문화대혁명기를 거친 중국의 낙후된 현상과 현재도 각 지방에서 목도되는 무질서한 교통체계 때문에 중국의 발전이 더딜 것이라고 판단하여 왔다. 그러나 최근에는 과학기술산업을 위시한 중국 산업의 발전과 에너지 부분의 혁신 등 점차로 세계 발전을 선도하는 분야가 나타나기 시작하였다. 이는 산업의 발전과 외국자본의 투자로 인하여 나타나는 자연스러운 현상이다. 그런데 여기서 중국 경제와 사회 인프라의 발전은 법치주의의 발전 없이는 가능하지 않은 점에 주목하고자

한다. 복잡한 거래와 사회적 관계망이 제대로 작동하기 위해서는 필연적으로 이를 가능하게 하는 제도의 존재를 전제로 하며, 이는 바로 법에 의해서 제공되고 있다. 그러므로 중국의 법교육에 대한 연구는 중국의 사회구조의 현황과 앞으로의 발전방향에 관한 연구에 다름 아니다. 특히 중국은 마르크스 레닌주의를 바탕으로 하는 사회주의 국가이면서 경제는 시장경제를 접목시킨 아주 특수한 구조로 운용되고 있다. 그러므로 중국에서 말하는 법치국가와 서방세계에서 논의되는 법치국가는 그 모습이 같지 아닐 것이다. 이 연구를 통하여 그 모습이 부분적으로 밝혀지기를 기대한다.

2. 연구의 범위

종래 중국법의 이론과 발전에 관한 연구는 상당히 축적되고 있다. 이 연구에서는 이를 바탕으로 하여 중국의 법교육 발전에 관하여 다루고자 한다. 그런데 중국의 법교육에 관하여 논의하려면 우선 중국 법체계의 내용과 특징에 관한 파악이 선행되어야 한다. 그래서 중국의 헌법과 기타의 기본적인 법률을 토대로 하여 중국 법체계를 개관하고자 한다. 그리고 그 다음에는 중국 법교육의 내용에 관하여 고찰하고자 한다. 법교육에 관해서도 이를 일반적 공민교육, 고급 교육과정에서의 법교육 그리고 법조인 양성을 위한 법교육으로 나누어서 정리하고자 한다. 물론 일반적으로 법교육이라고 할 때에는 일반 국민을 대상으로 하는 법교육을 의미한다. 그러나 일반인의 법교육은 법조 전문가의 법의식과 지식을 통하여 확대되고 강화되는 측면이 있기 때문에 법전문가 교육은 법교육의 중요한 고찰대상이라고 판단한다.

이 연구에서는 주로 문헌조사를 통하여 중국의 법교육의 이론과 현황을 정리하고자 한다. 다만 중국은 외국에서 인터넷을 통한 문헌 접근에 제약이 있으므로 인적 교류와 방문등의 다양한 방법으로 연구를 진행시킬 필요성이 있다.

3. 글의 구성

이 글에서는 연구의 필요성에 이어서 중국의 법체계에 관한 내용을 일별하고 이어서 중국의 법교육에 관한 연구를 한 후에 결론을 맺도록 한다.

II. 중국의 법과 법현실

1. 중국 법질서의 구조와 발전

(1) 중국의 법체계

중국은 우리 법체계와는 달리 사회주의 국가를 지향하고 있다. 이는 현 중화인민공화국헌법 서언에서 잘 나타나고 있다. 중국 헌법에서 나타나는 중국 법체계의 특징은 사회주의 국가 및 법체계, 중국공산당의 영도, 통일된 다민족국가 등으로 나타난다. 중국의 헌법은 국가의 근본법이며, 최고의 법적인 효력을 가진다. 전국의 모든 국가기관과 사회단체 및 기업조직은 헌법의 존엄성을 지키고 헌법의 실시를 보증하여야 한다. 그러므로 중국의 법체계를 설명하는 때에는 헌법을 중심으로 서술하여야 한다.

중국 헌법 제1조는 중화인민공화국은 “중화인민공화국은 노동자계급이 영도하고 공농연맹을 기초로 하는 인민민주 전제정치인 사회주의국가이다.”라고 규정하고 있다. 그리고 제2조 제1항은 “중화인민공화국의 일체권력은 인민에게 속한다.”고 규정한다. 중국의 법체계가 서구의 자유민주주의와 구별되는 가장 큰 특징은 헌법 제3조 제1항의 “중화인민공화국의 국가기구는 민주집중제의 원칙을 실행한다.”는 표현에서 찾아볼 수 있다. 주지하듯이 우리나라의 국가통치체계는 권력분립주의를 근간으로 한다. 그러나 중국에서는 민주집중제를 원칙으로

하여 인민의 선거에 의하여 구성되는 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회가 최고의 기관으로서의 지위를 가진다. 국가행정기관, 심판기관 그리고 검찰기관은 모두 인민대표대회가 구성한다. 즉, 중국의 국가권력은 입법권을 가진 인민대표대회가 전권을 가지며, 행정기관과 사법기관은 인민대표대회의 하위기관으로 구성되며 또한 운영된다. 최고권력기관인 전국인민대표대회가 정기적으로 개최되는 비상설 기관인데 비하여 상설기관으로서 전국인민대표대회상무위원회가 구성되어 있다.

중국인민공화국 주석과 부주석은 전국인민대표대회에서 선거되며, 주석은 중화인민공화국을 대표한다. 국무원은 중앙인민정부라고도 불리며 국무원의 총리는 전국인민대표대회에서 선출된다. 국무원은 집행기관이다. 국가의 최고 심판기관으로 중국 인민법원이 설치되어 있다. 최고인민법원장은 전국인민대표대회에서 선출된다. 최고인민법원 부원장, 판사, 심판위원회 위원은 최고인민법원 원장의 제청에 따라서 전국인민대표대회상무위원회가 임명한다.

중국의 통치원리로 사회주의 법치국가가 제시된다. 이를 의법치국(依法治國)이라고 부른다.(중국 헌법 제5조) 헌법이 규정하고 있는 의법치국의 주요내용은 사회주의 법제의 통일과 존엄의 유지, 모든 법률, 행정법규와 지방법규의 헌법 적합성 확보, 모든 국가기관, 무장역량, 정당, 사회단체 및 기업조직의 법률준수 그리고 사회적 특권의 폐지 등으로 이루어져 있다.

중국 헌법 제53조는 “중화인민공화국 공민은 헌법과 법률을 준수하고, 국가비밀을 지키며, 공공재산을 애호하고, 노동기율과 공공질서를 준수하며, 사회공덕을 존중하여야 한다.”고 규정한다. 즉, 헌법과 법률을 준수하는 일과 공공질서를 준수하는 일이 중국 공민의 헌법상의 의무이다. 그러므로 중국 국민(공민)은 헌법과 법률을 준수할 의무가 있다. 그러므로 중국 공민이 헌법과 법률의 내용을 잘 알고 있어야

한다. 이를 위하여 중국은 공민에 대한 법교육의 필요성을 헌법에 규정하고 있다. 즉, 헌법 제24조에서 “국가는 이상교육·도덕교육·문화교육·기술과 법제교육의 보급을 통해서, 도시 농촌 부동범위의 군중이 각종 수칙·공약을 제정하고 집행하도록 하여 사회주의 정신문명의 건설을 강화한다.”고 규정하고 있다. 즉 사회주의 정신문명의 건설을 강화하기 위하여 ‘기술과 법제교육’의 보급을 헌법에 규정하고 있다. 따라서 법교육은 헌법의 요청이므로 각종 교육을 통하여 법제교육이 이루어지도록 제도화하고 있다. 중국 헌법 제19조는 각종 학교의 설립, 초등의무교육의 보급, 중등교육, 직업교육, 고등교육 그리고 취학전 교육을 교육의 각급 수준으로 규정하고 있는데 중국 법교육에 관한 고찰도 이러한 교육제도에 따라서 고찰할 필요성이 있다. 또한 중국의 법교육에는 법전문가 교육을 고찰할 필요성이 존재한다.

(2) 중국법의 발전과 최근 변화

중국은 건국 후부터 국가 통치를 하는 중요한 수단으로 법을 활용하였다. 1950년대의 혼인법, 토지개혁법, 노동조합법 그리고 부패처벌법이 이 시대를 대표하는 법으로 볼 수 있다. 그리고 1954년에는 헌법을 제정함으로써 국가의 통치구조와 공민의 기본적인 권리가 만들어졌다.¹⁸⁰⁾

중국의 법에 의한 통치는 1960년대 중반부터 시작된 문화대혁명 시기에는 다소 위축되었다. 그러나 그 이후 사회 발전과 경제의 위축으로 이에 대한 대응으로 1978년 12월에 열린 중국공산당 제11기 3차 회의에서 정치투쟁 일변도에서 개혁개방과 현대화를 이념으로 설정하면서 이를 헌법 및 각종의 법률에 법제화하였다. 이 때에는 그 전에 비하여 상당한 수의 법률이 제정되었으며, 이 이외에도 국무원의 행정법규, 지방의 인민대표대회 및 인민대표대회상무위원회에서 각종의

180) 강기원, 중국의 사회주의법치상황 및 발전에 대한 탐구, 경남법학(제18집), 76면.

지방성법규를 제정하였다. 그러니까 이전 문화대혁명기의 각종 정치 구호와 이념투쟁에서 탈피하여 국가의 제도와 목표를 법령으로 명확하게 정하고, 법령을 집행하는 방식으로 국가의 통치방식을 바꾸었다고 할 수 있다.

그리고 최근의 중국의 제18기 4중 전회에서는 “전 사회의 법치의를 추동하며, 법치를 선전하는 교육을 전개하고, 법치교육을 국민교육 체계 및 정신문명 창건의 주요 내용을 한다.”는 선언이 있었다. 이는 법치국가주의가 중국의 사회질서를 이끌 중요한 목표임을 선언한 것이며, 이를 통하여 국가의 질서 수립과 선진국으로의 진입을 하기 위한 수단적 성격이 있음을 나타낸 것이다.

법치국가를 실현하기 위해서는 그 전제조건으로서 국민에 대한 법치국가의 교육이 전제되어야 한다. 사실 중국 대중에게는 법치국가의 원리는 친숙하지 못하다. 중국의 사회주의는 기존의 지배세력에 대하여 피지배 인민이 혁명을 통하여 구체제를 대신하여 수립된 역사가 있기 때문에 법보다는 힘, 법치보다는 정치가 우선적인 구호가 되었다. 단적인 예를 들어서 과거에는 법원의 판결조차 당의 명령과 지도에 의하여 변경될 수 있었다.

그러나 중국의 사회 및 경제발전으로 정치원리만으로는 다종 다기한 이해관계를 조정할 수 없게 되었고, 또한 선진 외국과의 교류 및 교역의 증대로 국제적으로 통용되는 보편적 법적 가치의 수용 없이는 지속적인 교류와 발전이 어렵게 되었다. 가령 진행되고 있는 한중 FTA의 체결은 우리 법과 중국법의 확대된 접촉면을 예정하고 있으며 그 접점은 법치주의가 될 것이다. 중국과의 조약이나 계약의 해석을 위해서 그리고 향후 필요한 투자조건을 구체화를 위해서 중국 법의식과 법사상의 이해는 필수적이다.

그리고 나아가 중국의 법치문화의 정착과 발전방향을 예측함으로써 이를 통하여 중국이 우리나라와 북한에 미칠 수 있는 변화를 사전에

검토하고 나아가 북한의 체제 전환시 필요한 법교육의 방법 및 방향에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

중국 법교육의 현황은 크게 나누어 전문가에 대한 법치문화의 향도 및 지도 기능 그리고 국민일반에 대한 법교육의 전개 등 두 가지로 나누어서 살펴볼 수 있겠다. 이 두 분야는 상호 밀접히 연관되어 있으면서도 그 내용이 반드시 같지는 않다. 법치국가의 정착을 위해서는 필연적으로 권력분립과 사법에 의한 정부의 통제가 수반되어야 한다. 종래 정치권력이 우세하던 법문화 환경에서 이러한 전환이 쉽지 않은 것이다. 또한 그 구체적인 형태 안에는 많은 선택지와 현실적 형태가 존재할 것이다. 이 연구에는 특히 이들 문제에 유의하고자 한다.

2. 중국 법질서의 특징

이상의 고찰에서 나타난 중국 법질서의 특징은 첫째로 사회주의 법치국가의 표방으로 나타난다. 그리고 중국의 국가통치 기구는 권력분립이 아니고 인민으로 대변되는 집단의 전제주의로 나타난다. 그러나 중국의 건국목표와 공민의 기본권을 헌법에 규정하고 입헌주의적 통치를 국정의 원리로 하고 있다. 또한 헌법과 법률의 준수를 공민의 헌법적 의무로 규정하고 있으며, 공민이 법을 준수하도록 하기 위하여 법제교육을 헌법에 규정하고 있다. 이는 헌법과 법률 그리고 각종의 사회규범을 통하여 중국의 사회를 유지하려고 함을 의미한다. 그러므로 중국 법교육을 고찰하는 일은 중국의 공민교육의 본질과 연결된다고 평가할 수 있다.

둘째로 중국 법질서 및 법교육에서 나타나는 특징의 하나로 계약법 등 민법 분야의 약화현상을 들 수 있다. 사회주의 국가는 개인의 소유권을 제한하고 집단적 소유체계에서 출발하였기 때문에 사인간의 계약에 의한 법적 관계의 확산에는 제한이 있을 수밖에 없다. 물론

이 부분도 과도기적인 현상이고 앞으로 경제의 선진화에 의하여 극복될 수 있는 문제이지만 변화의 과정에서 나타나는 민법의 부재현상에 대하여 관심을 가져야 할 것이다.

반면에 행정법 분야는 상대적으로 강화되는 현상을 보인다. 중국이 법치주의를 이념으로 내세우면서 먼저 입법한 법이 행정소송법, 국가배상법, 입법법 등의 행정법 분야라는 점은 많은 것을 시사한다. 중국의 경제발전과 개혁개방은 국가 혹은 당주도로 이루어지고 있음을 나타낸다고 하겠다. 즉, 국가의 정책 수립과 실현에 의하여 사회적인 발전과 변화가 이루어지는 구조이다. 그렇다면 결국 국민들은 국가가 제시하는 정책과 목표를 이해하고 이에 협조함으로써 국가 전체가 의도하는 성과를 가져오는 구조를 만들 수 있다. 이러한 구조는 일정 정도까지는 효과를 거둘 수 있으나 경제의 수준이 일정정도 이상이 되고, 국민들의 수요가 폭발적으로 증가하는 시점을 맞게 되면 새로운 패러다임, 즉 민간위주의 경제성장 모델이 등장할 것이다. 이 부분도 중요한 관찰 포인트가 될 것으로 생각한다.

3. 중국 법질서의 변화에 대한 평가

(1) 중국 법발전의 개요

중국은 청대 말기에 서구의 발전과 시대의 흐름을 읽지 못함으로써 서구에 뒤질 뿐만이 아니고 같은 아시아권에 속하는 일본에게도 침탈당하는 고통을 겪었다. 이는 중화사상에서 드러나듯이 자신들이 세계의 중심이라고 생각하고 외부로부터 더 이상 배울 것이 없다고 하는 오만함에서 비롯된 것이기도 하다. 중국이 서구에게 뒤진 것은 불과 몇 백 년 전의 이야기이며 수레나 나침판 그리고 화약 등 근대 문물의 기원이 모두 중국인 점을 감안하면 이는 근거 없는 자부심은 아니다. 청말 그리고 중화민국의 수립 그리고 중일전쟁과 2차 대전을 겪

으면서 중국 본토는 공산당이 지배하게 되었다. 1954년 중국인민공화국 헌법 제정은 이러한 역사를 요약하여 보여주고 있다. 이 시기에 중국의 법교육과 법의 발전은 부침을 거듭하게 된다. 근대적인 교육기관이 수립되었고, 이러한 기관에서 청년들에 대한 법교육만이 아니라 관리들에 대한 법의 재교육이 실시되었다. 그러나 이 시기 법교육의 전반적인 면모를 살펴볼 때, 단편적, 단절적인 현상이 두드러진다. 단편적이라는 뜻은 법교육이 정부의 조정아래에 전국적으로 실시되지 못하고 일부의 법학전문가나 관료에 의해 주도적으로 이루어진 점을 가리킨다. 그리고 단절적이라는 말은 중국 근대사의 부침을 법교육이 그대로 반영하고 있어서, 일관된 발전의 모습을 보이지 않고 자주 변경되었다는 뜻이다.

이러한 단편적이고 단절적이었던 중국의 법교육은 1980년대 개혁 개방 이후에 수정이 되고, 통일적이며 일관된 변화의 모습을 보이기 시작한다. 이러한 변화는 중국의 경제발전과 그 궤를 같이 하고 있음은 물론이다.

(2) 중국의 법발전의 의의

1) 중국 법발전에 대한 시각

중국은 오랜 역사와 문화적 전통을 자랑한다. 서구가 동아시아에 영향을 미치기 전에는 중국인은 세계의 중심이라는 자부심을 가지고 있었다. 이는 中華思想에 잘 나타나 있다. 그런데 현대의 법치주의는 중국의 전통적 통치사상과는 거리가 있다. 중국은 황제사상을 중심으로 하는 수직적 지배의식을 가지고 있었고, 일반 국민들의 지배의 대상이 되었을 뿐 권리를 가진 주체로서의 의식은 희박하였다. 동양의 신민사상이 산업혁명에 방해가 되었는지는 단정할 수 없다. 산업혁명이 발생하고 신대륙발견을 주도한 서구에서 신민사상보다는 권리의식이 투철했던 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그래서 동양에서도 근대화를

일찍 시작한 일본부터 한국, 대만, 싱가포르 등은 서구식의 자유민주주의와 선거에 의한 의회민주주의를 도입하고 있다.

중국은 산업화를 추진하면서도 그 근본적인 체계는 사회주의를 채택하고 있다. 그래서 동양의 다른 경제발전국가들과 일률적으로 비교할 수 없는 특수한 체계를 가지고 있다. 사회주의 이외에도 중국은 중화사상과 유교전통이라는 특수성을 가지고 있다. 물론 유교(儒學)는 사회주의 중국의 성립 이후에는 공산주의와 맞지 않는 것으로 공식적으로는 폐기된 사상이지만 수 천 년에 걸쳐서 중국인들의 생활과 사상을 지배한 역사를 가지고 있기 때문에 하루아침에 없어질 수 있는 것은 아니다. 그렇기 때문에 중국이 경제적으로 눈부신 성장을 하고, WTO에 가입하여도 근본적인 체제 변화는 없을 것이라는 인식도 있다. 중국의 사회경제 체계는 서구와는 달리 사회주의 체계이고, 시장경제를 채택하더라도 그 앞에는 항상 사회주의적 시장경제라는 수식어가 붙기 때문이다. 그래서 중국의 현재 발전방향 그리고 장래 발전의 모습이 서구에 근접할 것인지 아니면 서구와는 다른 별개의 모습을 보일지에 대해서는 논란이 있다. 한편에서는 중국이 서구와 같은 대의민주주의와 권력분립제로 발전할 것이라는 전망이 있는 반면에 다른 견해는 국가를 중심으로 하는 사회체계를 바꿀 수 없을 것이라는 전망도 있다.

사회 경제체계가 복잡해지고 국가의 경제에 대한 개입이 심해지면 사회문제의 정치적 해결은 한계에 부딪힌다. 가령 2005년에 경찰의 경제 수사사건이 크게 증가하기 시작하였는데 그 가운데 상당수가 경제개발 과정에서 개발자가 필요로 하는 토지를 취득하는 과정에서 발생하였다. 중국에는 토지에 대한 사적 소유권이 인정되지 않고 일반인들은 단지 사용권만을 가지고 있다. 그러니까 농민들은 자신이 경작하고 있는 토지에 대하여 소유권을 가지고 있지 않다. 개발자들은 농민들에게 토지 대금을 지급할 필요는 없으며, 그 대신에 정부와 은밀

하게 거래하여 농민들에게 헐값을 지불하고 토지를 취득하였다. 그 대가로 공직자들은 개발자들로부터 뇌물을 받았다. 이때 충분한 보상도 없이 토지를 상실한 농민들은 집단행위를 통하여 문제를 제기하였고 이는 사회불안으로 이어졌다. 중앙정부는 이 문제에 대처하기 위하여 2008년 10월 농촌개혁정책을 발표하여 농민이 30년 간 토지사용권을 가질 수 있도록 하였다. 이는 농민들이 과거에는 없던 강화된 토지소유권을 보유하는 것을 의미한다. 비슷한 시기에 중국 정부는 새로운 노동법을 도입하였다. 이 법은 노동조합의 역할을 강화하고, 고용주가 노동자를 쉽게 해고하거나 그를 대체하는 임시직 노동자를 채용하는 일을 금지하였다.¹⁸¹⁾ 이 과정은 중국이 채택하고 있는 사회주의적 이념이 지도하는 사회체계로는 현재의 발전한 경제상황 아래서 적용하기 어려운 현실을 잘 보여준다. 공산당의 지도는 결국은 인적인 지도인데 이는 人治라는 의미이다. 인치주의는 복잡한 사회를 규율하기에 적당하지 않을 뿐만 아니라 사람이 전면에서 나서서 사회문제를 해결하려고 하면 그에 따르는 필연적인 부작용으로 부패문제가 따를 수밖에 없다. 이는 결국 사회의 신뢰에 대한 붕괴를 의미하고, 부패는 발전에 대한 저해 요소가 된다.

그리고 중국이 개혁 개방을 하면서 국내 문제만이 아니라 국제간의 문제에 대해서도 종래의 체제는 한계를 드러내었다. 개방이란 결국 경제를 외부의 영향과 충격에 맡긴다는 것이므로 이에 적절히 대응하기 위해서는 그에 적합한 시스템을 갖출 필요성이 제시되었다. 이를 위하여 제1단계로는 건전한 거시 경제정책의 실시, 제2단계로는 국내 금융 자본시장 개혁, 제3단계로는 대외 자본거래 자유화가 제시되었다.¹⁸²⁾ 구체적으로는 화폐정책을 포함하여 시장 메커니즘을 선진국 수준으로 만들고, 위안화를 국제적으로 통용되는 통화로 운영해 나갈 필요성이 있다고 제안되었다.

181) 마틴 자크, 중국이 세계를 지배하면, 부키, 2009, 294면.

182) 21세기 중국총연 편 / 전경련 국제협력실 역, 중국정보 핸드북, 2005, 105면.

개방은 대외적 관계를 의미하지만 대외문제는 대내적인 체제와 떼어서 생각할 수 없다. 해외 자본이 중국내에 투자되기 위해서는 토지의 사용이 필수적인데 이를 보장하기 위해서 토지에 대한 사용권이 확립되고, 공정한 거래가 보장되어야 한다. 토지에 대한 사용권의 보장은 시장경제의 기반을 형성하는 것을 의미한다. 시장경제는 사회주의와 모순된 관계이다. 사회주의 시장경제는 그 자체로 병립되기 어렵다.

중국이 개혁 개방을 통하여 시장경제로 변모해 가는 과정은 중국 증권감독기관인 중국증권감독관리위원회(CSRC)가 제안한 장래 중국 증권시장 개혁안에서 찾아볼 수 있다. 여기서는 부정행위를 방지하기 위하여 법정비를 철저히 할 것, 국유주를 받아들일 대상으로서 기관 투자자를 육성할 것, 외자기업과 민영기업의 성장을 촉진할 것, 중국 증권시장의 국제화를 추진하기 위하여 외국기업 상장이나 해외 기관 투자자의 대내증권 투자를 인정하는 제도를 적극적으로 활용할 것 등이 제시되었다.¹⁸³⁾ 여기서 제1의 과제로 법정비가 제시된 점에 주목하고자 한다.

종래 변화과정에 있는 중국의 정치가 선택할 수 있는 방향은 네 가지가 있는 것으로 관측되었다.¹⁸⁴⁾

1. 다당제를 도입하는 방안
2. 당내 계파를 사실상 인정하는 방안
3. 전국인민대표회의와 인민정치협상회의를 국가기관으로 독립시키는 방안
4. 독립적인 공공 서비스 기관과 사법기관을 설립하여 법치주의를 강화하는 방안

이 가운데서 법치주의 강화가 현실적으로 나타나는 방안으로 채택되고 있음을 알 수 있음을 알 수 있다. 즉, 중국이 채택하고 있는 법

183) 21세기 중국총연 편 / 전경련 국제협력실 역, 위의 책, 108면.

184) 마틴 자크, 중국이 세계를 지배하면, 297면.

치주의(依法治國)은 개혁 개방에서 중국이 채택할 수 있는 유력한 대안이자 중국의 발전방향을 나타내는 방향임을 알 수 있다.

2) 중국 법발전의 시사점

중국은 아시아에서 주요 국가로서의 위상만이 아니라 이제는 전세계에 영향을 미칠 수 있는 현실적, 잠재적인 힘을 가지고 있다. 그래서 중국의 법의 변화는 인접국이자 주요 교역국인 우리에게도 중요한 연구대상이 된다. 그리고 잘 알려져 있듯이 중국은 북한이 의존할 수 있는 유일한 외국이기도 하다. 중국 법문화의 선진화, 글로벌화는 필연적으로 북한에 영향을 줄 것이다.

한편으로는 중국의 통치체제는 아직 변화, 발전하는 과정에 있기 때문에 앞으로 법교육이 어떻게 발전할 것인지도 매우 중요한 관찰 포인트라 할 것이다. 왜냐하면 일국 국민의 법의식은 그 사회의 변화의 방향과 수준을 나타내는 지표가 되기 때문이다.

Ⅲ. 중국의 법교육

1. 중국 법교육 개관

중국의 건국 이후에 시대상황과 국가의 필요에 의하여 교육과정 체계와 내용이 변천되어 왔다. 초기에는 건국에 필요한 내용을 개발하고 교과서를 개발하는 등 기초 다지기에 주력하였다.¹⁸⁵⁾ 1957년부터 시작된 제3차 교육과정에서는 사회주의 노동자 양성이라는 목표가 부각되었다. 문화대혁명 시기는 정치적 대혼란기로 교육과정 자체가 비정상화되었다. 전국적으로 통일적인 교육과정 자체가 존재하지 않았다. 1981년부터 시작된 제5차 교육과정에서는 교육의 현대화가 이루어졌다. 교과서도 국정 교과서와 함께 검인정 교과서가 일부 채택되기에

185) 곽한영, 중국 중등교육에서의 법교육, 법교육연구 제7권 제1호, 2012/6, 5면.

이르렀다. 제7차 교육과정이 시작되는 1986년에는 의무교육법이 제정되었는데 이를 통하여 6년간의 소학교 교육, 3년간의 초급중학교 교육, 3년간의 고급중학교 교육 등으로 교육과정이 체계화되기에 이르렀다. 이 가운데 초급중학교까지의 9년은 국가의 의무교육 시기로 규정되었다.

중등학교에서 법교육이 이루어지는 사회과 과목은 정치상식, 정치, 사회주의교육 등으로 이름이 다양하게 변화하여오고 있다. 현재는 사상품덕과 정치사상과라고 불린다.¹⁸⁶⁾

2. 중국 법교육의 발전과 함의

(1) 중국 공민교육의 발전

중국에서는 공민교육(公民教育) 혹은 공민의식교육(公民意識教育)이라는 말로 법교육을 표현하고 있다. 이 가운데 공민교육이라는 단어가 좀 더 보편적으로 사용되고 있다.¹⁸⁷⁾

일반적인 이야기이지만 법치주의(法治主義)의 확립은 시민 일반의 준법정신의 함양을 통하여 완성될 수 있다. 이를 달리 말하면 법치주의의 완성은 시민 개개인이 법을 지키고 사회의 법질서 유지를 감독함으로써 유지 달성될 수 있다. 그리고 이와 더불어 시민의 법치주의 구현 의식은 법치문화의 정착과 함께 이루어진다고 할 수 있다. 일반 시민은 따로 법교육을 받을 기회가 없다. 그러므로 국가법의 운영과 이에 대한 보도를 통하여 법치주의를 이해하고 이를 통해 법에 관한 지식과 소양을 강화하거나 변경하게 된다. 그러므로 한 나라의 법치주의는 그 나라 국민들의 법치의식의 표현임과 동시에 개개인의 법치주의에 대한 이해와 의식을 통하여 유지되고 발전하는 상호작용적인 측면이 있다.

186) 위의 글, 6면.

187) 李升元, 公民意識教育, 中國人民公安大學出版社, 2015, 3면 이하.

중국에서 법치주의가 강조되고 강화되는 시기는 대략 1980년대 초반으로 볼 수 있다. 중국은 사회주의 국가로서 국가의 근본적 이념은 사회주의를 실현하는 데 있었으나 사회주의를 실현하기 위한 방법으로 국민의 권리의무를 중심으로 하여야 한다고 자각되었다. 1986년 당 제12기 제6중전회에서는 사회주의와 민주주의를 강화하기 위해서는 법률상식을 보급하고 사회주의 공민의식을 강화해야 한다고 하는 결의가 있었다.¹⁸⁸⁾ 이러한 결정은 중등교육에도 영향을 미쳤는데 1985년의 <사상품덕> 교육의 강화, 1995년 <사상덕육> 과정개편이 이루어졌다. 현재는 소학교에서 <품덕과 생활>, <품덕과 사회> 과목이 개설되어 있으며, 초중학교에서는 “법을 알고 법을 준수하며 법을 활용하는 교육”(知法守法用法)이 실시되고 있다. 그리고 대학에서는 법률기초 과목을 개설하여 가르치고 있다.¹⁸⁹⁾

중국 법치주의는 과거 인치주의에 대한 반성과 탈피에서 시작한다. 人治는 개인의 주관에 의하여 법을 만들고 법을 집행하는 제도이므로 국왕의 아래에 존재하는 개개인의 권리의무는 따로 존재하지 않았다. 즉, 이때의 개개인은 臣民으로 불리었으며 이러한 상태는 청나라 말기까지 계속되었다. 1908년 청나라 말기 정부에서 제정한 <흠정헌법 대강>에서는 신민이라는 용어를 사용하고 있다. 그러니까 근대적인 입헌사상이 존재하지 않았고 개인은 피지배, 피통치의 대상으로만 치부되었다. 그러나 1912년 반포된 중화민국 임시약법에서는 <국민> 및 <인민>이라는 용어가 사용됨으로써 혁신적인 면모를 보였다. 중국 공산정부가 수립된 이후 제정된 1954년 헌법에서는 공민이라는 용어와 함께 공민의 기본권이 규정되었는데 1982년 헌법을 통하여 더욱 충실하게 규정되기에 이르렀다.¹⁹⁰⁾

188) 李升元, 위의 책, 15면.

189) 위의 책, 16면.

190) 위의 책, 91면.

중국에서 법률이 국민(공민)의 권리를 분명하게 규정하고 있지 않은 결과 국민이 정부를 상대로 하여 소송을 제기할 수 있는 길은 존재하지 않았다. 이러한 법상태에 변화의 계기를 가져온 것은 1982년 민사소송법이었는데 이법 제3조 제2항에서는 법원에서 행정사건을 심리하는 때에는 이법의 규정을 적용한다고 함으로써 국민이 행정을 상대로 소송을 제기할 수 있을 뿐만이 아니고 법원이 이를 심리할 수 있는 근거가 마련되었다. 그리고 나아가 1989년 행정소송법에서는 각급 정부의 공무원이 국민(공민)의 합법적인 권익을 침해하는 위법한 행정행위에 대하여 법원에 제소할 수 있다고 규정하였다. “국민이 정부에 대해 소송을 제기하는 방안(民告官)”은 종래 중국 법제에서는 찾아볼 수 없는 획기적인 사건이며 이로써 법치행정의 기초가 마련되었다고 할 수 있다. 정부의 행위에 대하여 다룰 수 있는 법제도적인 방법으로 1990년 行政復議條例, 1994년의 국가배상법이 있으며, 행정부의조례는 1999년 行政復議法으로 제정되어 오늘에 이르고 있다. 이밖에도 중국의 법치행정을 실현하는 법률로 그간 행정처벌법(1996), 행정감찰법(1997), 행정허가법(2003), 공무원법(2005), 행정강제법(2011) 등이 제정되어 있다. 이들 법이 제정되어 실시됨으로써 행정의 활동도 법에 근거하여 적법하게 이루어져야 한다는 인식이 확립되었을 뿐만이 아니고, 위법한 행정작용에 대해서는 행정심판(행정부의)이나 행정소송으로 다룰 수 있는 길을 열어 줌으로써 국민의 권리를 보호함과 아울러 행정의 위법성을 시정하고 적법한 행정을 보장하는 제도가 확립되어 가고 있다.

(2) 중국 공민교육의 내용

중국에서도 법의 기본적 가치에 대한 논의가 활발하게 일어나고 있다. 법의 가치에 관한 덕목으로는 질서, 효율, 문명, 민주, 법치, 이성, 권리, 자유, 평등, 인권, 정의 등이 주로 거론된다.¹⁹¹⁾ 이 가운데 질서,

191) 李升元, 위의 책, 69면.

공평(정의), 자유가 가장 기본적인 법적 가치로 인정된다. 다시 말하면 법의 존재는 사회 내 질서를 유지하고 공평(평등)을 유지하며, 자유를 보장함을 목적으로 하는 것이다. 법의 가치 가운데 특히 “인간의 전면적 발전”이라는 가치가 눈에 띈다. 즉, 질서유지나 자유의 존중은 인간의 가치를 전면적으로 발전시키기 위한 기초라는 것이다.

법의 가치 실현을 위한 중국의 일반 국민에 대한 공민교육은 법치 문화의 발전과 궤를 같이 하고 있다고 보인다. 입법과 행정을 통하여 법치주의를 실현하고 이를 방송매체를 통하여 대중에게 알림으로써 이를 통하여 법치의 발전과 확산을 가져올 수 있다고 본다. 그리고 입법의 중요성도 강조되는데 2000년 제정된 입법법은 민주적 입법과 투명한 입법을 하기 위한 제도적 장치로 기능하고 있다.

중국의 공민교육에 관해서는 다양한 주장이 제기되고 있다. 한 주장에 의하면 공민교육은 공민의 사회 내 위상에 의하여 개인으로서의 공민, 사회인으로서의 공민, 국민으로서의 공민 그리고 세계인으로서의 공민으로 나눌 수 있다고 한다. 따라서 공민교육은 각 지위에 따라 적절한 역할을 할 수 있도록 하여야 할 뿐만이 아니고 이를 포괄하는 복합적인 권리의무 주체로서의 공민의 지위에 맞는 교육을 하여야 한다고 한다.¹⁹²⁾ 다른 견해에 의하면 서방의 공민교육 모델을 공화주의 공민교육관, 자유주의 공민교육관 그리고 다원문화주의 공민교육관으로 나눌 수 있다고 하고, 이들 모델을 중국의 특수한 사정에 맞게 조정하여 중국의 특색있는 공민교육을 실천하는 일이 당면한 과제라고 하고 있다.¹⁹³⁾ 그리고 또한 다른 견해에 의하면 현대 공민교육의 특징은 주체성 교육, 다양성과 방법의 복잡성, 정치성과 공공성 그리고 종신교육으로서의 특징이 있다고 한다. 중국의 공민교육은 인간의 완성을 목표로 하면서도 특색있는 사회주의 조건 아래서 이루어져야

192) 馮建軍, 公民教育目標的當代建構, 教育學報 제7권 제3기, 2011, 34면 이하.

193) 朱小蔓 / 馮秀軍, 中國公民教育觀發展脈絡探索, 教育研究, 2006년 제12기, 2006, 3면 이하.

한다고 강조하고 있다.¹⁹⁴⁾

(3) 중국 공민교육의 모델

공민으로서의 지위를 보장하는 가장 기본적인 요소는 권리이다. 역사상 국민들이 전제왕권에 저항하여 독립적인 개체로서 자신을 부각시킨 원동력은 1215년 마그나카르타로부터 시작하여 1688년의 권리장전, 프랑스 혁명 후 인간과 시민의 권리선언 등 국민의 권리와 자유를 문서에 의하여 보장받은 사건에서 비롯된다. 또한 시민사회의 형성이 중요하다. 1919년에 성립된 바이마르 헌법이 나치에 의하여 유린된 배경에는 시민들이 권리주체로서 동료의식을 가지지 못하고 권력의 선전에 쉽게 복종한 때문이다. 중국은 유구한 역사를 가지고 있는 국가이지만 서방과 같은 법치주의를 발전시키지 못하였다. 중국은 전통적으로 황제를 정점으로 하는 수직적 지배체계를 고수하여 왔는데 이로 인하여 개개인은 국민이 아닌 신민으로서 인식되었다. 즉, 독립적인 권리의무의 주체가 아니라 황제와 그의 관리에 의하여 지배당하는 존재로 인식되어 왔다. 서방의 간섭에 의한 근대화의 과정에서도 중국의 공민의식은 진보하지 못하였으며 권리주체로서의 자각의 부족에 의한 한계를 드러내었다. 중국 정부의 수립이후에도 한때는 문화대혁명으로 인하여 법률의 경시와 정치사상의 우선주의가 지배하였다. 그러나 개혁 개방과 함께 각종 법률 규정의 정비가 진행되었으며 이와 함께 국민의 권리에 관한 규정도 증가하였다. 국민의 권리에 관한 입법상의 명확한 규정과 함께 이를 행정과 사법을 통하여 구체화하고 현실화하는 과정이 공민의식교육의 핵심을 이루고 있다. 그러나 서구의 법치주의와 중국의 법치주의는 시민사회의 형성과 국가와의 관계라는 점에서는 큰 차이가 노정되고 있다. 서구에서는 시민사

194) 張志順 / 肖 帥 / 伶翠玲, 中國公民教育的理論內涵, 特徵及歷史演變, 學術交流 總
제237기 제12기, 2013/12, 191면 이하.

회의 발전이 우선되었으며 시민사회가 국가를 선도하는 경향이 있다. 그러나 중국의 발전과정에서는 국가의 주도에 의한 권리의 확정과 법 집행의 성격이 두드러진다. 그러니까 중국의 권리실현에서는 아직 국가의 적극적인 역할이 남아 있으며, 이 부분이 중국 법치주의의 약점이자 앞으로 극복해야 하는 과제이기도 하다.

다음에는 국민의 참여가 중요하다. 국가의 정책입안과 실시과정에 국민이 직접 참여하여 영향을 미치는 것은 민주주의의 기본이다. 그리고 참여를 통하여 얻을 수 있는 장점이 두 가지가 있는데 첫째는 참여가 가지는 교육적인 기능이다. 참여를 통하여 막연하고 추상적으로 알고 있던 법과 권리가 가지는 실질적 의미를 확인할 수 있다. 이는 권리의식을 실제로 배양하는 과정이기도 하다. 또한 참여를 통하여 사회 내 존재하는 동료들 확인할 수 있다. 그럼으로써 개개인은 공동체의 일원으로서의 의식을 견지하고, 사익을 넘는 공익의 존재와 그 실천방법에 대한 고민을 하게 된다. 그러나 중국에서의 국민참여는 아직 제한되어 있다. 가령 개인이 공적 부분에 참여할 수 있는 분야는 지방자치이다. 서방에서는 이를 “풀뿌리 민주주의”라고 하기도 하고, 지방자치를 일러서 “민주주의의 학교”라고 부르기도 한다. 그러나 중국에서 주민의 자발적인 참여에 의한 지방자치의 실현은 아직 미흡한 실정이다. 이 부분도 앞으로 중국 국민의식의 선진화를 위하여 극복하여야 하는 과제이다.

국민교육을 위한 중요한 수단으로 매체의 활용을 들 수 있다. 현대 정보사회에서는 정보의 생성과 보급을 위한 다양한 수단이 마련되었을 뿐만 아니라 스마트 휴대폰의 보편화로 국민들이 일상적으로 정보에 접근하고 있다. 그리고 라디오, 신문, TV나 영화 등 종래의 매체들도 여전히 영향력을 가지고 있다. 입법, 행정 및 사법을 통하여 법치문화를 조성하고 이를 매체를 통하여 광고함으로써 국민의 법치문화에 관한 의식을 고양하는 계기가 된다. 그리고 이들 매체에 국민이

참여하는 계기를 마련함으로써 국민 스스로 법치에 관한 의식을 재확인하고 이를 다른 사람들과 공유할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 그러므로 공권을 법령에 명확히 규정하고, 국민의 참여를 유도하며, 매체가 이를 전국에 홍보함으로써 국민의식교육을 적절히 수행할 수 있다.¹⁹⁵⁾

이제까지의 공민교육에 대한 반성으로는 법률의 준수만을 강조해 온 결과 국민들이 법에 관하여 피동적이 되고, 권리의식이 약하다는 비판이 있다. 그리고 사법 중심의 법교육에서 헌법과 행정법을 강화하는 방향으로 변화해서 공공생활에서 국민의 지위에 대한 의식을 고양하고, 공적 부분에 대한 참여를 유도하여야 한다는 지적이 있다.¹⁹⁶⁾

3. 중국 중등학교의 법교육

현재 중등 사회과 교과목에는 필수과목인 사상정치와 선택과목이 있다. 선택과목 가운데 법교육과 관련이 있는 과목은 ‘생활중심의 법률상식’이다.

한편 연변자치주의 중등 사회과 교과목은 사상품성이라고 한다. 사상품성 과목에는 법의 중요성을 강조하고 법의 준수를 요구하는 내용이 많다. 이 과목의 7학년 교육 내용에는 법에 대한 지식을 강조하고, 법의 준수와 법의 활용을 가르치는 것이 포함된다. 제8학년의 과목에는 헌법이 규정하고 있는 국민의 기본적인 권리와 의무가 포함되어 있다. 특히 재산에 관한 권리에 관해서도 이를 소유권, 상속권 그리고 무체(무형)재산권 등으로 나누어서 교육하고 있다. 그리고 소비자의 권익에 관해서도 상세하게 교육하고 있다. 제9학년에는 국정의 기본 원리로서의 통일된 다민족 국가와 헌법의 기본 원리인 인민주권주의와 법치주의를 교육하고 있다.

195) 李升元, 위의 책, 112면.

196) 張曉燕, 國家治理背景下的公民身分及法治教育, 雲南師範大學學報 제47권 제5기, 2105/9, 97면.

4. 중국 대학의 법교육

(1) 중화인민공화국 성립 이전

서양의 문물이 중국에 영향을 주는 것과 시기를 같이 해서 중국의 서양식 법학교육도 시도되었다. 1862년 청정부의 양무과는 京師同文館이라는 기관을 설립하였는데 여기서는 어학을 위주로 하면서도 사회과학분야로 그 교육 범위를 넓혔다. 나중에 미국의 국제법 저작인 만국공법이라는 책을 번역하여 교재로 사용하기도 하였다.¹⁹⁷⁾ 1898년 광서황제는 경사동문관을 경사대학당으로 개편하는데, 나중에는 그 명칭이 北京大學으로 변경되었다. 1902년 청정부는 八股文을 폐지하고 근대식의 이른 바 壬寅學制를 수립하였는데, 이로써 초등교육 - 중등교육 - 고등교육으로 이어지는 근대식 교육제도가 수립되었다. 이 제도에 의하면 대학교육 전공은 정치, 문학, 격치, 농업, 공예, 상무 및 의술의 7개 분야로 나누어졌다. 이 가운데 정치는 정치학 및 법률학의 두 개 분야가 포함되어 있었다.

중화민국 시기에는 정부 설립의 학교 이외에도 민간이 주도하는 대학교육이 활발하게 이루어져서 공립과 사립이 병존하면서 경쟁하는 구도가 형성되었다. 이 시기에 설립된 유명한 사립대학으로는 朝陽大學, 東吳大學 등이 있다. 이 시기에는 대학 교육 과목 가운데 특히 법·정치학과 인기의 인기가 크게 높았다. 이는 동 학문을 통하여 관리로 출세하려고 하는 사회적 경향을 반영하고 있다고 할 수 있다.

(2) 중화인민공화국 성립 이후

중화인민공화국(중국) 성립 이후의 시기는 대체로 초창기(1949-1956), 좌절기(1957-1976), 회복기(1977-1991) 및 개혁기(1992 이후)로 나누어 살펴볼 수 있다.¹⁹⁸⁾ 초창기에는 중국정법대학을 중심으로 하여 간부

197) 朱立恒, 法治進程中的高等法學教育改革, 法律出版社, 2009, 2면.

198) 朱立恒, 위의 책, 8면 이하.

양성을 위한 법학교육이 이루어졌다. 이 시기에는 소련에서 학자가 초빙되어 강의하기도 하였다. 좌절기는 문화대혁명기로 법학자들이 우파로 몰려서 현직에서 초빙되고 학생도 받지 않는 등 우여곡절을 겪었다. 회복기에는 과거의 법학교육 파괴를 반성하고 대학을 다시 복구하던 시기이다. 1978년 人民大學이 재건되었다. 그리고 1983년 중국 정법대학이 다시 성립되기에 이르렀다. 그리고 비슷한 시기에 廈門大學, 南京大學, 中山大學, 武漢大學 등 종합대학교에서도 법률과 혹은 법률전공을 설치하였다.

1992년 개혁기에는 대학을 일반대학과 중점대학으로 나누어 교육과 연구에 각각 특화할 수 있도록 하였다. 그리고 법학교육의 현대화와 전문화를 위하여 노력하였다.

이상 중국의 대학 법학교육을 살펴볼 때, 그 특징으로는 시대의 흐름에 따라 자주 변화하여 왔고, 또한 사회의 수용에 상응하는 법학교육을 위하여 노력한 점을 들 수 있다.

(3) 중국 대학 법학과 교육내용

중국의 법학과 교육과정을 살펴보면 법학교육의 내용과 수준을 짐작할 수 있다. 이를 위하여 몇 대학의 교육과정을 예시하기로 한다.

<중국 인민대학 법학과 교육과정>¹⁹⁹⁾

- 전교공통과목

신생연토과, 마르크스 주의 기본원리, 마오저똥 사상과 중국 특수 사회주의 이론체계 개론, 중국 근대사 강요, 사상도덕 수양과 법률 기초, 경전역사저작 열독, 원저원전선독, 과학·인문과 방법, 대학영어, 대학문과수학, 계산기기초, 체육, 심리건강교육, 국제교육, 직업 생애계획, 공공예술교육

199) 中國人民大學培養方案 : <http://www.law.ruc.edu.cn/rcpy/?unit=%C5%E0%D1%F8%B7%BD%B0%B8> 2016년 10월 25일 방문.

- 학과기초과목

법리학 I, 중국법제사, 외국법제사, 법리학II, 헌법학, 민법총론, 형법총론, 경제법, 민사소송법, 형사소송법, 형법분론, 민법분론, 상법, 지식재산권, 국제법, 국제사법, 국제경제법, 물증기술학, 증거법, 환경법, 행정법과 행정소송법, 노동법과 사회보장법

- 전업선택과목

중국법률사상사, 서방법률사상사, 입법학, 인권법, 법학 및 공공정책, 법학과 경제, 법학과 매개, 법학검색과 작문, 행정구제법, 해상법, 혼인계승법, 공사법, 파산법, 금융법, 장애인법, 사법문서, 진소식 법률교육, 헌법사례분석, 형사사례분석, 민사사례분석, 공사법사례분석, 국제상법, 법률영어, 미국법입문, 영국법입문, 영미민사소송법, 법학전연, 경제법학, 서방법학유과, 비송분규해결기제, 행정형법, 세법, 보험법, 반농단법, 계획과 산업법, 표거법, 민사집행법, 율사학, 증거조사학, 증거학실험, 행정법사례분석, 경제법사례분석, 민사소송법사례분석, 영미법 법률사고와 작문, 영미계약법 입문, 영국 및 홍콩 특별행정구 법률제도 입문, 미국헌법, 형평법과 신탁법, 법률일어, 국제상사중재법, 반경소반부첨법, 지식산권국제조약, 세계무역조직법률제도, 연합국교과문조직판권법

<중국 정법대학 법학전공과정 교육과정>200)

- 공통필수과목

사상도덕수양과 법률기초, 체육(1), 군사이론, 외국어, 체육, 마오쩌둥 사상과 중국 특색 사회주의이론체계 개론, 계산기기초, 중화문명통론, 중국근현대사강요, 마르크스 주의 기본원리, 서방문명통론, 계산기응용, 형세와 정책

200) 中國政法大學培養方案 : http://web.cupl.edu.cn/html/jwc/jwc_2088/jwc_2088.html 2016년 10월 25일 방문.

- 전업필수과목

법리학입문, 중국법제사, 헌법학, 민법학원리(1) - 총론, 형법학총론, 민법학원리(2) - 채권법, 민법학원리(3) - 물권법, 상법(1) - 상법총론과 공사법, 형법학분론, 민사소송법학, 지식산권법, 형사소송법학, 국제법, 경제법총론, 행정법과 행정소송법, 국제사법, 국외경제법개론, 법리학원론

- 공통선택과목

법률직업 행위규제, 계통법률어언학, 법률 로직, 중국법률사상사, 법률어언, 사법구변과 사법실천, 사방법률사상사, 특수군체인권연구, 소송 로직, 법률경제학, 율사학, 법률경제학(영어), 비교법총론, 법률과 문학, 홍콩·마카오·타이완 법제, 외국헌법, 세계유산과 세계유산법, 중국헌정사, 입법학, 서방헌법문화(영어), 일본행정법(일어), 국가배상법, 로마공법, 미국행정법기초, 공무원법, 군사법학, 체육법

- 기본전업선택과목(민상경제법 과정)

재정법, 회계학과 회계법, 민법학원리(4) - 친족법과 계승법, 세법, 민사강제집행절차, 금융법, 심계학과 심계법, 노동법학, 민사증거법, 로마법, 중재제도, 외국인소(영어), 경쟁법, 인터넷과 전자상거래법, 외국인소, 소비자법, 외국계약법(영어), 구주세법과 비교세법, 환경법학, 상법(2) - 증권법, 상법(3) - 표거법, 상법(4) - 보험법, 상법(5) - 파산법, 공사법(영어), 상법(6) - 신탁법, 사회보장법, 외국상법, 외국인법학, 부동산법, 법무회계(영어), 법무회계, 자연자원법, 공사법(일어), 공사법(한국어), 법과 경제학

- 기본전업선택과목(국제법 과정)

보통법 상법원칙(영어), 국제무역법, 국제법분론, 국제세법, 국제투자법, 국제기술이전, WTO 법률제도, 구주연맹법, 동아시아 공법비교, 섭외 홍콩·마카오·타이완 사법, 비교세법(영어), 미국법정기술과 변론(영어), 미국공사법(영어), 국제지식산권법(영어), 국제화물 매매와 지불

(영어), 국제민사소송과 중재절차, 국제환경법, 공간법 모의재판(영어), 국제인권법, 국제금융법, 해상법, 미국 전자상거래 및 정보안전법(영어), 영미법률제도, 미국계약법(영어), 국제인도법(영어), 국제경쟁법, 독일민법입문(독어), 국제항공법, 유럽연합 계약법

- 기본전업선택과목(형사법 과정)

일탈사회학, 법정과학 중의 물리기초, 외국형법, 공안개론, 청소년범죄와 소년사법, 경제범죄와 형벌, 외국형소, 행정범죄와 형벌, 사법감정학개론, 증거조사학, 형사집행법학, 직무범죄사건조사, 피해자학, 증거법학, 범죄심리학, 범죄학, 법의학, 치안관리법학

그간 중국 대학의 법학교육에 관해서 주입식 교육, 법률교육의 다양성 부족, 실무교육의 취약성, 방법론의 제약성 등이 지적되어 왔다.²⁰¹⁾ 위의 교육과정에는 이런 비판적 시각을 반영하여 개선된 내용이 포함된 것으로 파악된다.

5. 중국의 법조인 양성과 법교육

(1) 사법고시

중국에서 법조인의 등용문이라고 할 수 있는 사법고시는 2002년부터 실시되고 있다. 사법고시에 응시하기 위해서는 4년제 이상의 대학졸업자격을 가지고 있어야 하며, 전공은 묻지 않는다. 사법고시가 실시되기 이전에는 변호사와 검찰관 혹은 법관에 임용되기 위해서는 다양한 경력제도 및 추천제도가 존재하였으며 통일적인 자격시험은 존재하지 않았다. 중국의 법학교육이 정상화 된 이후인 1979년부터 1984년까지 律師臨時條例의 규정에 따라서 별도의 시험을 거치지 않고 일정한 학력이나 경력을 가진 사람들에게 변호사 자격을 부여하였으며 그 수는 1만 5천 명에 이르렀다. 이후에 자격 기준을 엄격히 관리하여야

201) 蔡衛忠, 公民意識養成視闕下的大學生法律教育問題研究, 山東大學 博士學位論文, 2014, 90면 이하.

한다는 요청이 커졌으며 이에 응하여 1986년부터는 종전의 경력제와 律師資格考試가 나란히 시행되었다. 이를 통하여 2001년까지 종전의 제도에 의한 수만명의 변호사가 배출되었다.²⁰²⁾

그러나 사법시험 실시 이후에는 변호사법, 검찰관법 그리고 법관법에서 해당 전문직역에 종사하기 위해서는 반드시 사법시험에 합격하여야 한다고 규정하고 있다. 종전에는 변호사자격고시, 초임법관자격고시, 초임검찰관자격고시 등 별도의 시험에 의하여 법조진입이 이루어지고 있었다. 이는 두 가지의 의미를 가진다. 첫째로는 법조직역이 하나의 자격제도로 묶여짐으로써 통일적인 법조사회가 출현하였음을 의미한다. 둘째는 법조인 임용방식의 엄정화를 의미한다. 종전에는 공산당 정법위원회의 추천등 위원회의 추천에 의한 선발제로 운영되었으나 제도의 개선 이후에는 사법시험 합격이라는 요건을 요구함으로써 법조인 선발제도가 엄격하고 또한 상대적으로 공정하여졌다고 평가할 수 있다.

사법시험의 과목은 다음과 같다. 먼저 필수과목에는 다음의 과목이 포함되어 있다.

- 법제사
- 법리학
- 헌법
- 민법
- 형법
- 민사소송법
- 형사소송법
- 경제법
- 행정법

202) 강효백, 중국 법학교육과 법조인양성체제에 관한 연구 - 법률전문석사학위(JM) 제도를 중심으로 -, 경희법학 제40권 제2호, 2005, 350면.

- 국제법
- 국제사법
- 국제경제법
- 노동법
- 지적재산권법

그리고 필수과목 이외에 선택과목으로 3과목에 대한 시험을 치러야 한다. 2016년에 실시된 사법시험은 다음의 네 과목으로 나누어져서 실시되었다.²⁰³⁾

- 제1부: 종합지식

중국 특색 사회주의 법치이론, 법리학, 법제사, 헌법, 경제법, 국제법, 국제사법, 국제경제법, 사법제도와 법률지식도덕

- 제2부: 형사 및 행정법률제도

형법, 형사소송법, 행정법과 행정소송법

- 제3부: 민상사법률제도

민법, 상법, 민사소송법(중재제도 포함)

- 제4부: 사례분석, 법률문서 및 논술

중국 특색 사회주의 법치이론, 법리학, 헌법, 행정법과 행정소송법, 형법, 형사소송법, 민법, 상법, 민사소송법

그간 사법시험으로 2011년까지 10년간 총 40만 명이 선발되었다. 사법시험 합격자 가운데 남녀의 비율은 비슷하게 나타났다. 그런데 법학 전공자와 비법학 전공자의 합격률은 각각 21%와 20%로 비슷하게 나타났다. 다시말하면 응시생 가운데 사법고시를 통과하는 비율이 법학전공자와 비법학 전공자간에 차별이 거의 없다는 뜻이다.²⁰⁴⁾ 이는 법학교육과 사법고시의 합격률에 대한 연관관계가 낮다는 의미이다.

203) http://baike.baidu.com/link?url=6BqPvJNdEbIEDR8r-QwJK7fwy9CMBsCpIfub4xxfM4VjZXqKnflfCqifRjybwIsR_8xOW4h0MUJIho5MvbFQ21y4oZ3L9oE_OSC9ZWqczfrdhJP1eVAQ5g5-Rzbs_srgVjC9PHow023rbaCqty0gK 2016년 10월 25일 방문.

204) 李紅海, 統一司法考試與合格法律人才的培養及選拔, 中國法學, 2012년 제4집, 56면.

즉, 법학을 전공하지 않아도 시험에 나올 수 있는 사항을 잘 암기하면 사법고시를 통과할 수 있다는 의미이다. 이를 개선하기 위하여 사법고시의 응시자격을 엄격하게 하고, 시험의 형식을 다양하게 하며, 2차 시험을 설치하는 등의 개선안이 제안되었다.²⁰⁵⁾

(2) 법률전문석사(Juris Master) 학위제도

중국에서는 법학교육 개혁의 일환으로 1996년 법률전문석사 학위제도를 신설하였다. 전문석사 과정에 응시하기 위한 자격은 4년제 대학의 졸업자이어야 하는데 법학 전공자에게는 응시가 제한되어 있다. 그러니까 법학전문석사 과정은 법학 비전공자들을 대상으로 하여 법학을 이수하도록 하는 교육과정이다. 법학전문석사 과정은 2년제로 운영된다.

학부에서 법학을 전공한 후에 진학하는 법학석사과정은 주로 이론적인 연구를 위한 과정인 반면에 법학전문석사 과정은 2년의 과정을 이수한 이후에 실무를 하도록 하는 실무자 양성과정이라고 할 수 있다. 이는 미국의 로스쿨(Law School)제도를 중국의 실정에 맞게 변형하여 적용한 것이라고 한다.²⁰⁶⁾ 법률전문석사 과정이 도입되던 시기는 중국이 국제무역기구(WTO) 가입을 준비하던 시기이다. 미국의 선진적인 법률문화의 교육장인 로스쿨 제도를 참고로 중국의 법조인 양성의 선진화를 의도한 정황이 엿보인다.

법률전문석사 과정의 교육과목은 다음과 같다. 먼저 필수과목에는 다음과 같은 과목이 포함되어 있다.²⁰⁷⁾

- 등소평 이론
- 외국어
- 법리학

205) 위의 글, 70면.

206) 강효백, 중국 법학교육과 법조인양성체제에 관한 연구, 336면.

207) 위의 글, 348면.

- 민·상법학
- 형법학·형사소송법학
- 국제경제법학
- 민사소송법학
- 행정법·행정소송법학
- 경제법학
- 국제법학

선택과목으로는 다음의 과목이 포함되어 있다.

- 중국법제사 혹은 외국법제사
- 헌법학
- 국제사법
- 사법윤리학
- 노동법

법학전문석사과정에서 취득해야 하는 학점은 모두 45학점인데 이 가운데 필수과목이 30학점이며, 선택과목은 15학점이다. 선택과목에는 위의 과목 이외에 각 학교의 사정에 맞게 7학점을 추가로 개설하여 선택할 수 있는 여지를 주고 있다.

그런데 2002년 통일 사법고시가 시행된 이후에 관계법에 의거하여 사법고시를 통과하지 않으면 법조인이 될 수 없게 제도화되었다. 그러니까 중국에서 사법시험에 응시할 수 있는 자격은 대학 4년제 이수 후에 다른 요건은 별도로 규정되어 있지 않으나 법조인이 되기 위해서는 사법고시를 통과하여야 한다. 그러므로 법학전문석사과정을 졸업하더라도 바로 법조인은 될 수 없으며 사법고시에 합격하여야 한다. 그래서 한때는 전문석사제도가 위기를 맞기도 하였으나 지금은 사정이 조금 달라졌다. 사법고시가 법조인 입문에 필요한 시험인데 반하여 고급인민법원의 법관, 최고인민법원의 법관, 성 자치구 직할시 인민검찰원 검찰관 그리고 최고 인민검찰원 검찰관에 법학전문석사

학위 이상의 학력을 가진 사람을 우선 임용하거나 우대할 것을 규정하고 있다. 그러므로 앞으로는 고급의 법조인이 되기 위하여 전문석사 과정에 대한 유인이 커질 것이다. 법학전문석사 과정은 주로 전일제로 운영되지만 이에는 비전일제라는 예외도 있으며, 수업에는 일반강의와 특별강의가 포함된다. 그러므로 초임의 법조인이 시간을 내어 전문석사과정을 이수함으로써 상급 법조인으로 진입을 꾀할 수 있다. 이렇게 본다면 법학전문석사과정은 향후에 법조인의 사후 교육기관으로 기능할 수 있는 여지도 충분하다고 할 것이다.

<중국 인민대학 석사학위 교육과정>²⁰⁸⁾

- 공공과목

중국 특색 사회주의이론과 실천연구, 자연변증법 개론, 마르크스주의와 사회과학방법론, 제1외국어

- 방법과목

법학방법론, 법학전연(Frontier Issues of Law Science)

- 학과기초과목

민법총론, 지식재산법, 중국헌법학, 중국형법총론, 경제법총론, 환경법기초이론, 국제법연구, 법리학특수연구, 중국고대법제사연구, 민사소송법학기초이론, 형사소송법기초이론, 계획과 산업법, 소비자법, 재세법, 금융법, 경쟁법, 기업법

- 선택과목

신탁법, 공공투자법, 섭외경제법, 파산법, 경제법사례분석

- 사회실천

- 선수과목

행정법과 행정소송법, 민법총론, 법리학

208) 中國人民大學培養方案 : <http://www.law.ruc.edu.cn/rcpy/?unit=%C5%E0%D1%F8%B7%BD%B0%B8> 2016년 10월 25일 방문.

(3) 사법고시의 실시와 법조문화의 변화

2001년 중화인민공화국법관법, 검찰관법 등이 제정됨으로써 사법고시의 통일적 실시에 대한 근거가 마련되었다. 이어서 7월에는 율사자격고시가 철폐되고 10월 31일 국가통일고시로서 사법고시가 실시될 것이 공고되었다.

통일적 사법고시 실시는 다음과 같은 의미를 가진다. 첫째는 법률직업이 형성되는 계기를 의미한다. 법치주의가 성립하기 위해서는 법치주의의 확립 및 유지를 책임지는 법조직업군이 형성되어야 한다. 그간 중국에서는 율사, 법관, 검찰관 등이 존재하여 왔지만 이들이 법을 해석하고 집행하는 동일한 직업군에 속한다는 인식은 존재하지 않았다. 통일적인 사법고시가 실시되고, 이를 합격한 사람들 가운데서 변호사와 법관 그리고 검찰관을 선발하는 제도가 정착하게 되는 결과 이들이 공통된 지식과 경력을 공유한다는 하나의 공통분모가 형성되게 된다. 그러므로 종래 다른 직역의 공무원과 구별되지 않던 모습에서 벗어나 법률직업군이라고 하는 하나의 단체의식이 형성되고, 법치문화의 발전이라는 사명에 대해서도 공통적인 문제의식을 가지게 되는 계기가 된다. 다른 나라의 예를 볼 때, 특히 영국에서 ‘법의 지배’의 발전은 법률가들의 노력의 산물이라는 평가에서 보듯이 법률직업군의 형성은 법치문화의 발전에 있어서 매우 중요하다. 그간 검찰관은 특히 자신을 공무원의 일원으로 생각하였으며, 독립적인 법률을 적용하는 전문직이라는 생각이 존재하지 않았는데, 그 선발에 있어서 자격고시의 요건을 강화하게 됨으로써 법률직업으로서의 정체성을 부여하는 계기가 되었다.

둘째는 법조전문성의 강화이다. 종래 법조직이 독립된 전문직역으로 인정되지 않았기 때문에 법조인은 경력상 일관되지 못하였고, 사법부와 입법부 그리고 행정부와의 직능상 구별이 명확하지 못하였다. 이는

사회주의 기본원리에 의하여 법률과 사법은 사회주의 실현의 수단으로 간주되었기 때문이다. 즉, 법은 그 독자적인 가치를 인정받지 못하고 사회사상이나 사회주의 제도를 사회 내에서 실현시키기 위한 수단이나 공구로서의 지위밖에 인정받지 못하였다. 이런 경향은 법조직역의 충원에 있어서도 법률지식이나 훈련보다는 사회주의 의식이나 사상을 중시하는 경향을 낳았기 때문에 전문가로서의 법조직이 형성되는 토양이 마련되지 못하였다. 그리고 법원이나 검찰조직의 운영에서도 자율성이 인정되지 않고, 각급 당이 정법위원회를 설립하여 사법기관에 대한 지도 및 감독을 하고, 사법기관의 구성원에 대해서도 행정간부에 준해서 관리를 하며, 법원이나 검찰직의 간부를 행정기관의 간부로서 충원하는 경우도 많았다.²⁰⁹⁾ 사법기관의 전문성이 인정되지 않으므로 여러 폐해가 발생하였다. 우선 사법은 법을 해석하고 구체화하는 기관인데 그 기능이 활성화되지 않았다. 그러니까 결국 법 적용의 통일성, 전문성이 확보될 수 없었다. 법의 해석에 있어서 통일적인 기준 부재의 현상은 바로 법집행의 불공정 현상으로 이어진다. 행정이 법집행을 잘못하였을 때에는 사법이 이를 교정하여야 하는데 사법이 그 기능을 하지 못함으로써 행정의 법집행을 통제할 수 있는 계기가 마련될 수 없었다. 물론 재판 자체의 불공정성에 대한 시비도 발생하였다. 그리고 법해석의 명확한 기준의 부재는 결국 사법부패로 이어졌다. 사회주의 이념의 구현은 추상적이기 때문에 현실적인 사건의 해결에는 도움을 줄 수가 없었고, 당사자들이 사건을 자신들에게 유리하게 이끌기 위해서 갖은 수단을 이용하는 결과 사법기관의 부패가 가속화되기에 이르렀고 이에 대한 대응수단으로 통일적인 자격기준을 도입하게 된 것이다.

셋째로 사법고시의 도입은 법률 직업의 정예화를 의미한다. 종래 사법기관을 사회주의 실현의 도구로 생각하던 시기에는 장기간의 훈련이

209) 朱立恒, 法治進程中的高等法學教育改革, 85면.

없이도 가령 일반적 법감정과 상식에 기초하는 재판이 가능할 것으로 생각하였다. 그래서 평균인의 상식을 갖춘 사람은 법조인이 될 수 있는 것으로 인정하였다. 그래서 법조인을 선택하는 기준으로 전문 능력보다는 정치적 소질과 신념을 중시하였다. 그래서 개혁이 실시되기 직전에는 사법기관 내에, 특히 하급 사법기관 내에 전역군인의 숫자가 50%에 달하기도 하였다.²¹⁰⁾ 이는 결국 법학교육과 법조직역의 무관계 현상을 낳게 되었다. 다시 말하면 법학교육을 이수한 사람이 사법기관에서 복무할 수 있는 기회는 그만큼 줄어들게 되었다. 1997년의 한 통계에 의하면 25만 명의 간부 가운데서 법과대학 이상의 학력을 소지한 사람은 5.85%에 불과한 것으로 나타났다.²¹¹⁾ 그러나 통일사법고시의 실시로 인하여 법관이나 검찰관이 되기 위해서는 일정한 자격을 갖추어야 되었기 때문에 법조직의 정예화를 도모할 수 있었고, 이는 곧 사법기관에 대한 신뢰도 증가로 연결될 수 있다. 이는 사법시험의 응시자격 자체가 대학 4년 졸업이라는 자격을 요구하고 있기 때문에 그 변화의 의미를 알 수 있다.

사법시험의 실시는 또한 법조직의 정화로 이어진다. 과거 법조직의 전문성이 결여되었을 때에는 판례가 축적되지 않고, 법해석의 기준도 모호하였다. 그러므로 구체적인 사건의 해결에는 법과 논리적 판단 이외에 다른 요소가 개재할 수 있는 틈이 있었다. 이런 부정적 현상을 나타내는 말로 ‘關係案’, ‘人情案’, ‘金錢案’이라는 말이 유행하였다. 즉, 어떤 사안은 관계(판시)에 의하여 결정되고, 어떤 안은 인정에 의하여 결정되며, 어떤 사안은 금전, 즉 뇌물에 의하여 결정된다는 뜻이다. 그러다 보니 국민의 사법에 대한 불신의 정도는 매우 높게 나타났다. 2000년 초에 중국의 국민들은 검찰관에 대해서는 22%, 법관에 대해서는 8% 정도만 믿는다는 통계가 있을 정도로²¹²⁾ 거의 신뢰를

210) 朱立恒, 法治進程中的高等法學教育改革, 89면.

211) 위의 책, 89면.

212) 朱立恒, 위의 책, 97면.

하지 않는 것으로 나타났다. 이런 낮은 국민의 신뢰를 만회하기 위한 방법으로 사법고시의 통일적 실시방안이 수립되었다. 왜냐하면 사법기관이 부패하게 된 원인으로 전문법률적인 사법이 이루어지지 않으니 재판의 기준이 모호하고 그 틈새를 정실이나 금전 등 불합리한 요소가 차지하게 되었기 때문에 교육과 시험에 의해 선발된 전문가에게 맡기면 이를 개선할 수 있는 기회가 된다고 본 것이다. 뿐만 아니라 고등교육을 받고 통일 사법고시에 합격한 사람들은 전문가적인 자부심을 가지기 때문에 부정이나 비리에 저항할 수 있는 힘이 생길 것이라고 보았다.

(4) 통일 사법고시의 실시가 법학교육에 미친 영향

종래 사법기관의 인원 충원을 전문성을 기준으로 하지 않고 당성이나 이념을 기준으로 하였을 때에는 법학교육이 사법부 진출과 직접적인 관련을 가질 수 없었다. 즉, 법학교육을 받고도 법관이아 검찰관이 되는 길은 제한되어 있었다. 그러나 사법고시의 실시로 인하여 법학교육은 법조인이 될 수 있는 관문으로서의 기능을 하게 되었다. 즉, 법조직과 사법고시 간에 유기적인 연관성이 발생하여 법학교육의 질적인 향상을 가져오는 계기가 되었다. 그러나 이와 함께 고시제도가 가져오는 폐해도 아울러 나타나고 있다.

먼저 사법고시가 법학교육에 끼치는 긍정적인 요소를 검토하여 보면 다음과 같다. 첫째로는 법학교육을 통한 법조인재의 배출이 가능하여졌다. 종래 법학교육이 법조직과 무관하게 운영되었을 때에는 법학교육이 지향하여야 하는 방향성이 없었고, 실무교육과도 연결되지 않았다. 그러나 법학교육을 받는 학생 가운데 다수가 장래 법조직에 진출할 수 있는 제도적 변화로 법학교육의 내용이 통일되고, 교육의 내용도 일정한 규정성을 가질 수 있게 되었다. 또한 법학교육의 목표가 비교적 명확하게 제시되고 과정의 내용도 실무적, 전문적인 요소가

강화되었다. 그리고 통일적인 시험의 실시로 인하여 법학교육의 관리도 명확하게 되었다. 과거 법관시험과 검찰관 시험이 다르게 운영되었을 때에는 각 학생의 희망에 따라서 각각 다른 내용의 학생관리가 필요하였다. 그러나 이제는 목표가 사법고시의 합격으로 분명하게 되었으므로 교육행정의 관리도 간단하게 되었다. 둘째로는 법학교육이 중요하게 취급되는 계기가 되었다. 법학교육을 통하여 법조인이 양성되게 되니까, 우수한 법조인의 양성을 위해서는 양질의 법학교육이 있어야 한다는 당연한 전제가 수립되었다. 그렇기 때문에 대학으로서도 법학교육에 투자할 필요성이 커졌고, 우수한 교수를 초빙하는 등 법학교육이 활성화되는 계기가 되었다. 그리고 법학교육과 법실무 간에 교류가 증가하고, 이를 통하여 법학교육이 현실적인 응용력을 가지게 되는 계기가 형성되었다. 셋째로는 법학교육의 표준화가 초래되었다. 통일 사법고시는 전국적으로 동일한 기준을 요하기 때문에 각 지역적인 특색을 기초로 하면서도 법학교육 과정의 표준성, 통일성을 촉구하는 계기가 되었다. 이는 또한 전국적으로 법학이론의 통일적인 보급과 논의를 촉발시키는 계기가 되었다. 그리고 부수적인 현상으로 법과대학은 사법고시를 위한 실무형 인재 양성과 법학연구자를 양성하는 연구과정의 차이점에 관하여 인식하게 되었으며, 각 학교는 그간의 전통과 역사에 따라서 자기 학교가 처한 위치를 파악하고 향후 발전을 모색하도록 하는 선택을 강요받게 되었다.

사법고시 체계의 긍정적 효과는 법학교육 기관 간에 경쟁체계에 들어섰음을 의미한다. 종래에는 비교의 지표가 분명하지 않았기 때문에 학교 간에 특별히 우열을 논할 필요도 없었다. 그러나 통일 사법고시는 그 합격자가 수량으로 표시되기 때문에 각 교육기관은 자교의 명예를 위해서 합격자수를 늘리고 이를 홍보하는 현상이 벌어지게 된다. 그리고 합격자수를 늘리기 위해서는 무엇보다 신입생의 선발에 있어서 신중해지고, 학사관리가 엄격해질 것이다. 이를 통하여 자연스럽게

법학교육의 수준이 높아질 수 있다.

그러나 사법고시 체계는 긍정적 효과에 상응하는 부정적 효과도 수반한다. 이는 우리가 오랫동안 시행해 왔던 사법시험 체계가 낳은 부작용을 상기해 보면 쉽게 이해할 수 있는 부분이기도 하다. 중국의 문제상황도 과거의 우리 법학교육과 크게 다르지 않다. 우선 사법고시의 합격률이 법학교육의 성취도와 혼동될 우려가 있다. 아무리 높은 수준의 법학교육이 이루어진다고 하여도 사법시험 합격률이 낮으면 일반인에게 이를 설명하기 쉽지 않다. 따라서 각 학교마다 법학교육의 우선순위가 사법고시 합격률을 높이는데 놓이게 되고, 교육과 수험이 본말이 전도되는 현상이 벌어지게 된다. 합격률은 교육의 결과이지만 합격률을 통하여 교육의 수준이 정해진다면 교육의 내용과 관계없이 우선 합격률을 높이고자 하는 유혹에 빠지게 된다. 법학교육의 내용도 법제사나 법철학 등 기본과목보다는 수험과목 위주로 재편되고 학생들도 이런 과목의 선호 현상을 보이게 된다. 수험과목도 심오한 이론과 종합적인 내용의 소개보다는 시험을 위주로 한 수업을 하게 된다. 학생들은 과목을 깊이 이해하고 문제해결 능력을 배양하기 보다는 시험에 나오는 문제를 암기하는 방식으로 수업에 임하게 된다. 다음으로는 학생들이 정규의 학교에 출석하는 이외에 수험을 위한 학교도 나가야 하는 현상이 벌어진다. 정규의 학교에서는 전통이나 자존심이 있기 때문에 학생들에게 다양한 방법으로 법학 이론을 전수하려고 하지만 학생들은 법학의 심오한 이론에는 관심이 없고 오로지 고시 합격을 위한 공부에 관심을 보인다. 그래서 학생들은 낮에는 정규학교에 다니고 저녁에는 수험학교(학원)에 다니는 이중생활을 하게 된다. 그래서 이런 현상이 심화되면 결국 정규의 학교는 空洞化 되는 현상이 일어난다. 학교는 그냥 수험자격을 갖추기 위한 방편으로서의 의미를 가질 뿐이고 실제의 공부는 수험학원에서 하게 된다. 이런 현상을 극복하기 위하여 일부 학교는 수험에 필요한 지식 위주의

교육을 하게 되는데, 이는 결국 학교 교육의 수험교육화를 의미하는 것이다.

법학생들이 수험학원에 다니는 이유는 사법고시 합격률이 평균 낮기 때문에 학교 공부로는 충분하지 않다는 인식 때문이다. 사법고시가 실시된 이후의 합격률은 다음과 같다.

<표> 중국 사법고시 합격률²¹³⁾

연 도	응시자	합격자	합격률
2002	31만	24,800	7.98%
2003	17만	19,500	11.12%
2004	18만	22,400	12.34%
2005	22만	31,664	14.39%

위의 표에서 보듯이 수험자는 20만 명 이상이지만 합격자는 3만 명 정도이다. 그러니까 매년 17만 정도의 수험자가 합격하지 못하는 결과가 된다. 그러므로 법학교육의 목표를 사법고시 합격에 둔다면 많은 수의 법학과 졸업생들이 실패자가 되는 구조이다. 이는 학생들이 들인 시간과 노력에 비추어 큰 낭비가 초래되는 구도라고 할 것이다. 그러므로 법학교육의 목표를 사법고시의 합격에 두는 것은 법학교육이나 국가 정책적으로도 큰 문제를 야기한다.

(5) 사법고시 체계 내의 법학교육의 정상화 노력

중국의 법학교육은 법조인을 양성하기 위한 목적만을 가지고 있는 것은 아니다. 중국이 개혁 개방하면서 종래의 이념위주, 정치사상 위주의 사회제도를 선진국에 상응하는 보편적 기준을 가진 제도로 발전

213) 朱立恒, 위의 책, 109면 참조.

시킴을 위해서 법학교육의 중요성이 강조되었다. 그래서 법학교육을 받은 인재들이 경제, 사회, 금융 기업, 행정 등 각 분야에서 활약을 할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 또한 사회의 각 부분에서도 법률적 지식과 소양을 갖춘 인재들을 요청하고 있다. 사법고시는 그간 쌓여 온 사법기관 내 전문성의 약화를 개선하기 위하여 도입된 수단이다. 그리고 또한 미국이나 일본 등 선진국의 변호사 시험 제도를 참조한 결과이다. 이를 통하여 분명히 법학교육에 대해서도 자극과 긍정적 영향을 줄 수 있다. 그러나 한편 위에서 보듯이 사법고시가 법학교육에 끼치는 부정적 영향도 무시할 수 없다. 사법고시는 법학교육의 결과이지 그 자체가 교육의 목표가 될 수 없음은 분명하다고 하겠다. 사법고시 위주의 법학교육의 한계를 극복하기 위해서는 법학 자체의 중요성에 대한 인식이 확산되어야 할 것이다.

한편 중국에서 실시되고 있는 법학전문석사제도(Juris Master)도 주목의 대상이 된다. 이 과정은 법학 이외의 전공자들에게 2년간의 법률 실무교육을 실시하여 장래 실무가로서 사회에 진출하도록 기회를 제공하고 있다. 그러나 법조인으로 사회에 진출하기 위해서는 법과 대학생들과 마찬가지로 사법고시를 통과하여야 한다. 사법고시, 법과 대학 체계 그리고 법학전문석사 제도가 병존하고 있는 현상이 장래 어떻게 변화될 것인지도 주목의 대상이 된다.

(6) 중국 고등 법학교육에 대한 개선노력

위에서 본 바와 같이 중국의 고등 법학교육은 그간 괄목할만한 성장을 거듭하였다. 그 결과 2008년 법학과를 설치한 교육기관의 수가 전국적으로 630 개소에 이르고, 법학전공자의 수가 30만 명에 이르게 되었다. 즉, 양적으로는 가히 세계 최고라고 할 수 있다. 법학 전공이 이렇게 비약적으로 증가한 원인은 법학이 사회의 근간을 담당하는 규범학이기 때문에 다른 나라와 마찬가지로 학문적, 현실적 수요가 증가

하기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 2014년 중국의 각급 인민법원이 접수한 사건의 수는 565만 건에 이르렀으며, 최고인민법원이 접수한 사건 수는 11,210 건에 이르는 것으로 보고되었다. 그리고 중국 법관의 수는 19만 8,800명에 이르는 것으로 파악되고 있다.²¹⁴⁾ 중국에서는 법적 분쟁의 수는 계속적으로 증가하고 있으며, 이를 처리할 법관의 수는 부족한 상황이다. 그렇기 때문에 법학교육의 사회적 수요는 증가하고 있다. 그러나 이 이외에도 앞에서 살펴보았듯이 중국의 경제발전으로 인하여 이를 지탱할 수 있는 법치주의가 필요하고, 법학교육을 통한 법치주의의 확대 및 공고화라는 사회적인 필요가 존재하였다. 그런데 이런 양적인 발전의 토대 위에서 이에 질적인 발전으로 전환하여야 한다는 목소리도 나오고 있다.²¹⁵⁾

2011년 중국 교육부는 “탁월한 법률인재의 교육 및 배양에 관한 의견”을 발표하였고, 2014년 제18기 4중 전회에서는 “법치국가의 전면적 추진을 위한 중공중앙의 중대 결정”이라는 문건을 통과시켰다. 여기서는 법학교육이 법치국가의 확립과 밀접한 관계에 있음을 인식하고, 법학교육의 내실화를 위한 촉구를 하였다. 이제까지 법학교육의 양적인 증대가 가져온 문제는 다음과 같이 정리되고 있다. 첫째는 법학과의 입학이 너무 쉽게 하여 법학교육이 무질서하게 팽창된 점이다. 증가된 학생에게 수준 높은 교육을 제공하기 위한 교육과정이 정비되지 않은 채 학생이 증가하다 보니 교육 수준이 확보되지 않았다. 둘째는 법학교육과 법률 기능교육이 조화를 이루지 못하여 응용 능력을 가지는 인재가 배양되지 못했다. 법학이 이론에 치중한 나머지 현실적인 문제 해결에 적응하지 못하는 졸업생들이 배출되었다. 셋째는 법학이 정치학, 경제학, 사회학 등 인접사회과학과 적절한 연계를 맺지 못함

214) 單曉華 / 韓 濤, 卓越法律人才教育培養模式與實現路徑研究, 知識產權出版社, 2015, 1면.

215) 郝艷兵, 法治中國語境下的 法律人才培養模式研究, 西南交通大學出版社, 2015, 1면 이하.

으로써 시야가 좁은 학생들을 배출하였다. 넷째는 법학교육이 직업윤리교육을 제공하지 못하였기 때문에 직업윤리를 갖춘 졸업생을 배출하지 못하였다.

이러한 진단 아래서 앞으로 법학교육이 개선할 점은 법학과 인접 사회과학의 학제적 교류 확대, 이론교육과 실무교육의 상호 결합, 사회가 요구하는 다양한 인재의 배출 등으로 지적되었다.²¹⁶⁾ 앞에서 예시한 중국인민대학과 중국정법대학의 교육과정에서는 이미 이러한 요청이 반영되어 있는 것으로 평가된다. 법제사, 법철학 등 기초과목의 증설, 경제학, 정치학 등의 이수요구, 실무형 과목의 도입 등이 그 증거라고 할 것이다. 하여간 중국 정부는 법치국가의 완성을 정부의 중요 목표로 설정하고 있으며, 그 실현 방법으로 법학교육의 양적, 질적 확대에 주목하고 이를 위하여 부단히 개선의 노력을 하고 있음을 알 수 있다.

IV. 평가 및 시사점

1. 중국의 법과 법교육에 대한 정리

이 글에서는 중국의 법체계를 간단히 정리하고 중국법의 발전과 특징에 관해서도 정리하였다. 우선은 국내의 문헌을 위주로 연구하였다. 한편 그간 중국 현지에서 최신의 자료를 입수하여 정리하였기 때문에 최종심의에서는 이를 통하여 중국의 법교육을 각 단계별로 정리하고 그 특징 및 시사점을 기술할 수 있을 것으로 판단한다.

중국의 법교육은 대강 3단계로 나누어서 정리할 수 있다. 첫째 단계는 1954년 헌법의 제정기이다. 둘째 단계는 문화대혁명기로 이때는 법치행정이 전반적으로 후퇴한 시기로 볼 수 있다. 셋째 단계는 1982년 헌법이 개정되고 공민권 사상이 도입되어 법치주의가 발전하기 시작

216) 위의 책, 9면.

한 시기이다.

이 연구에서는 중국의 공민교육을 법교육에 초점을 맞추어서 일반인에 대한 공민의식교육, 중고등학생에 대한 법교육, 대학생 및 연구과정 학생에 대한 법교육 그리고 사법시험 및 전문가 교육 등으로 나누어서 고찰하였다. 중국은 문화대혁명기의 정치투쟁과 사상편향적인 사회풍토를 불식하고 사회 규범을 정립하는 체계로 발전하였다. 특히 법교육은 등샤오핑의 개혁 개방 정책과 맞물려서 사회의 근간을 이루는 법치국가의 정착을 위하여 필수적인 요소로 인식되었다. 2002년 국가 통일 사법고시의 실시는 이러한 추세에 결정적인 계기를 가져온 제도적 변화라고 할 수 있다. 그 전에도 법학전문석사 학위제를 도입하는 등 법학교육의 질적인 변화를 도모하기 위한 노력이 계속되고 있었다. 그러나 사법고시의 실시와 함께 법학교육이 수험교육으로 축소 내지는 편향되지 않을까 하는 우려를 낳고 있다. 이 문제에 대하여 중앙 정부는 “탁월한 법학 인재의 교육 및 배양”이라는 가치를 내걸고 법학교육의 양적인 증가와 함께 질적인 개선을 도모하기 위한 노력을 전개하고 있다.

2. 중국의 법교육이 가지는 특징

중국은 세계 최대의 인구를 가지고 있는 거대 국가이다. 그러므로 중국 법교육을 간단하게 설명하기는 쉽지 않다. 다만 중국 국가수립 초기에는 법을 사회주의 건설의 수단으로 생각하고 법을 통한 사회질서의 유지에 힘을 쏟은 반면에 1980년대 이후 개혁, 개방이 추진되면서 법의 중요 가치인 정의와 자유를 인정하고 이를 보장하기 위하여 노력하고 있다.

중국은 사회주의 국가이기 때문에 우리의 법적 감정으로는 설명할 수 없는 부분이 분명히 존재한다. 가령 법의 가치를 “인간의 전면적인 가치 실현”이라고 주장하는 부분에 대해서는 선뜻 동의하기 어렵다.

자유주의 국가 내에서도 정의의 내용에 관해서는 다양한 논의가 있지만 대체로 ‘기회평등’을 의미하고 있기 때문에 모든 개개인이 가치를 실현할 수 있도록 하는 방안은 국가나 공동체의 역할을 넘어서는 측면이 있다. 하여간에 현실과는 별개로 중국 공민의식 교육에는 이런 적극적, 실체적인 측면이 포함되어 있음이 특징적이다.

주지하듯이 중국은 사회주의 국가이므로 그 출발점이 사적 소유권과 계약의 자유를 근간으로 하는 서구의 시장경제와는 다르다. 그러나 개혁 개방과 함께 대외무역이 늘어나고 대외 투자를 보장하기 위해서 소유권과 노동권 인정, 강화하는 등을 인정하는 정책으로 발전하고 있다. 이는 법치국가의 확대 및 강화현상으로 나타난다. 그런데 서구의 국가체계를 이루는 자유민주주의는 중국의 정치에서는 아직 생소하다. 권력분립, 다당제, 선거 등 서구 및 발전된 아시아 제국에서 볼 수 있는 제도는 중국에서는 아직 수용되고 있지 않다. 이런 상황아래서 법치주의는 국가 및 지방정부에 의해서 합법적으로 입법된 법의 준수와 집행을 의미하는 것이다. 이를 보완하기 위하여 행정입법의 제정과정에 대한 정당성 확보를 위하여 특별한 노력을 기울이고 있다.²¹⁷⁾

이 점이 분명히 서구와는 다른 특징을 보여 주고 있다. 이는 법교육에서 법이 금지하는 일은 하지 않고, 법적인 의무는 반드시 이행하여야 한다는 교육으로 나타난다.

3. 중국의 법교육이 남북한 통일에 주는 시사점

북한은 중국에 비하여 개혁 개방화가 늦고 법학 자체에 대한 정보가 많지 않아서 비교에 어려움이 있다. 그런데 북한이 최근 영향을 받고 있는 외부세계 가운데 중국이 큰 비중을 차지하고 있는 점을 감안하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째로 북한의 법률용어와

217) 정철, 중국의 입법절차와 법치주의, 입법학연구 제4집, 2007, 66면.

법체계를 이해하는 데 중국의 경험과 연구성과가 도움을 줄 수 있다. 둘째는 앞으로 북한 법학이 발전한다면 중국의 발전과정을 따를 것으로 예측되기 때문에 중국 법학교육제도 발전에 대한 연구가 큰 의미를 가질 수 있다.

제 4 절 베트남

I. 개 관

베트남 민주공화국은 1945년 9월 2일 호치민을 주석으로 수립되어 10월 10일 독립을 선포하였다. 그리고 1946년 11월 9일 국회 의결로 사회주의를 채택하는 베트남 민주공화국 헌법이 제정되었다. 이 헌법은 1959년 12월 3일 사회주의 혁명의 새로운 목표 설정을 위해 개정되었는데, 이 1960년 개정헌법은 이후 1976년 통일이 되면서 통일 베트남의 헌법이 되었다. 이후 베트남 헌법은 1980년, 1992년, 2013년 세 차례에 걸쳐 개정되었다. 1980년 개정헌법은 통일된 베트남사회주의공화국에 적용되는 새로운 헌법을 위한 개정이었으며, 1992년 개정헌법은 사회주의 국가들의 체제전환에 따라 공산당에 집중되었던 권력을 국회와 정부에 배분하고 경제개혁을 추진하기 위한 것이었다. 1992년 개정헌법은 2001년 전문과 23개 조항에 걸쳐 부분개정이 있었다.²¹⁸⁾ 2013년 11월 29일 국회에서 개정되어 2014년 1월 1일부터 시행되고 있는 새 헌법은 삼권분립을 더욱 분명히 하고 국가 주석의 권한을 명확히 하고자 하였다.

베트남은 헌법의 발전과 더불어 사회주의공화국을 유지하면서도 체제전환도 활발하게 이루어지고 있다. 베트남은 전통적으로 또는 역사적으로 동남아시아, 인도, 중국 등의 영향을 받았고 프랑스의 식민지를

218) 이효원, “베트남사회주의공화국 헌법과 정치체제”, 『아시아법제연구』 제3호, 한국법제연구원, 2005, 247-248면.

경험하였다. 프랑스 식민지 하에서는 식민지 통치에 수월한 법제가 수입되었고, 프랑스의 베트남 분할통치에 따라 법제도 지역마다 달랐다.²¹⁹⁾ 뿐만 아니라 베트남은 최근 새로운 체제에 적당한 법제도를 확립하고자 일본, 한국 등과의 법정비 교류도 활발하게 진행하고 있다. 이에 따라 역사적인 법적 전통과 새로운 환경 변화에 따라 베트남 내에서의 법교육의 필요성이 증가하고 있다.

특히 베트남에서의 법교육은 도이머이²²⁰⁾ 이후 권력분립과 민주화, 인권증진 등이 계기가 되었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 베트남 고유의 전통적인 생산방식과 사회주의 체제 하에서의 법문화를 탈피하여 서구적 자유의 보장과 경쟁질서를 도입하면서 시민들은 새로운 체제에 적응해야 했다. 이에 따라 과거와 같은 단순한 법질서의 강조만으로는 새로운 체제가 사회에서 실천되기 어려웠다. 전통적인 평등주의를 기반으로 하면서도 개인의 삶에 있어서 자유와 인권보장의 확대를 법문화적으로 정착시켜야 했다. 이를 위한 법체계와 변화된 법문화가 사회에 안정적으로 정착되고 시민들이 상호작용하기 위해서는 사회 구성원의 법에 대한 이해는 필수적 전제 조건이 되었다. 이에 따라 사회주의 체제 하에서의 준법의무 이외에 새로운 법질서에 대한 교육, 법내용의 전달과 학습이 강조되기 시작하였다.

이처럼 베트남의 사회주의 법치주의 또는 사회주의 시장경제체제의 전환은 새로운 법질서의 정착을 의미하여, 이후 학생과 시민들을 대상으로 하는 법률의 홍보 또는 법교육의 필요성이 제기되었다.²²¹⁾ 법

219) 베트남 법제의 역사적 발전에 관해서는 계경문, “베트남의 법제의 연혁과 구조적 특징”, 『동남아연구』 19권 1호, 한국외국어대학교 동남아연구소, 2009, 2면 이하.

220) 도이머이(đổi mới): 베트남어에서 이 말은 ‘새롭게 변화한다’라는 의미인데 이는 1986년부터 베트남 정부에서 베트남의 경제를 시장경제로 변화시키고자 하는 쇄신 정책을 이르는 말이다.

221) 베트남의 인구는 2011년 기준 약 8784만 명이고, 도심 거주인구는 약 31.7% 정도이다. 베트남은 54개 민족으로 구성되어 있는데 비엣(Viet)족이 전체 인구의 약 85.72%를 차지하고 있다. 이에 따라 법교육에 있어서도 각 지역, 소수 민족에 대한 배려가 나타나 있다.

교육의 대상은 학교 법교육과 시민 법교육으로 구분될 수 있지만, 법에 대한 소외계층, 사회적 약자에 대한 법률 내용의 보급이 특히 필요하였다. 자유의 보편적 적용, 인권 증진을 위해서였다. 이러한 배경 하에서 베트남의 법질서 정착과 이후에 법교육을 위한 법률 제정이 요청되었고, 2012년 「법교육 및 법률보급법」(Phổ biến, giáo dục pháp luật)이 제정되었다. 이 절에서는 베트남의 체제전환에 따른 법질서 환경 변화를 법제 변화의 배경, 베트남의 민주화, 베트남의 법체계, 베트남의 법제 변화 양상을 중심으로 살펴보고, 법교육을 위한 법제도를 소개하면서 「법교육 및 법률보급법」의 구체적 내용을 소개하고, 이에 근거한 법교육의 강화 정책 및 방향, 법교육의 현황과 과제를 살펴보고자 한다.

II. 법질서 정착

1. 법제 변화의 배경

(1) 경제 개혁 및 발전

1990년대를 전후한 사회주의 국가들의 경제적인 위기는 체제전환의 역사적 계기가 되었다고 할 수 있다. 체제전환의 유형은 연구자에 따라서 다양하지만, 일반적으로 구소련과 동유럽 사회주의 국가들처럼 정치와 경제체제의 전환이 동시에 진행된 ‘민주적 시장경제체제 전환국’, 중국이나 베트남과 같이 정치체제의 변화 없이 경제체제 전환에 집중한 ‘사회주의 시장경제체제 전환국’, 북한과 쿠바처럼 경제영역에서 극히 제한된 변화가 나타나는 ‘체제전환 지연국’ 등으로 구분된다.²²²⁾ 이에 따르면 베트남의 ‘사회주의 시장경제체제 전환’은 점진적인 체제

222) 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조”, 윤대규 편, 「사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구」, 한울출판사, 2008, 61-62면; 권오승 외, 「베트남의 체제전환과 법」, 서울대학교출판문화원, 2013, 31면.

전환이라 할 수 있으며, 이는 ‘개발도상의 사회주의’(developing socialism)의 경험으로 설명되고 있다.²²³⁾

베트남이 제한적인 시장 경제 도입과 외자유치를 위한 법제정비를 추진하기 위해서는 기존의 소련식 스탈린 헌법을 모델로 했던 베트남 헌법의 개정이 불가피했다. 1992년 4월 15일 국회에서는 러시아 등 사회주의국가들의 체제전환과 같은 시대적 변화에 따라 헌법개정을 의결하였다. 공산당에 집중되어 있던 국가권력을 국회와 정부에 배분하였으며, 중앙행정기구인 정부의 역할을 강화하였다.²²⁴⁾ 1992년 개정 헌법 제2조에서는 “베트남 사회주의국가는 인민에 의한, 인민을 위한, 인민의 국가이다.”라는 내용이 처음으로 들어갔다. 기존에는 당문서(Party's document) 상으로만 존재하였던 국가권력과 국가의 목적에 대해서도, “국가의 모든 권력은 인민에게 속하며 … 국가권력은 통일되어 있음과 동시에 국가기관 각각에 분권화되어 있다.”, “국가는 모든 면에서 인민의 주권 행사를 보호하고 부단히 노력하며 조국과 인민의 이익을 침해하는 모든 행동을 엄벌하고 부강한 국가를 건설하며 공평한 사회를 구현하여 모든 사람이 넉넉하고, 행복하고 자유롭게 살고 포괄적으로 발전할 수 있게 한다.”라고 규정하여 헌법상 규범적 효력을 갖게 되었다.

또한 2001년 개정헌법에서는 베트남의 국가체제를 사회주의 국가에서 사회주의 법치국가로 재규정하였는데, 이는 다소 진일보한 표현이라고 할 수 있다. 이처럼 헌법에서는 표면적으로는 인민주권주의와 법치주의를 표방하고 있지만, 제4조에서는 여전히 공산당을 ‘유일한 영도세력’으로 규정하고 있다. 즉, 베트남 개혁, 개방정책은 사회주의 국가이념을 부정하지 않는 한에서만 의미를 지니고 있다는 내재적인

223) 권숙도, “베트남의 체제전환 과정 연구: 1976-1990년대”, 『대한정치학회보』 제17집 제1호, 2009, 94-95쪽.

224) 권오승 외, 앞의 책, 99면.

한계를 가지고 있다.²²⁵⁾

(2) 체제 전환과 민주화 과정

전근대시기 베트남은 다른 동아시아 국가들처럼 민주적인 제도를 많이 경험하지는 못했다. 현대 베트남은 사회주의체제인 북베트남의 베트남 민주공화국과 자유민주주의체제인 남베트남의 베트남 공화국이라는 ‘1국 2민주’라는 비정상적인 상황을 겪게 되었다. 분단된 남북 베트남은 모두 민주주의의 정상적인 발전과정을 겪지 못하였다. 이후 1975년 베트남 공화국은 북베트남에 의해 군사적으로 통합되었고, 1976년 7월 베트남 사회주의공화국을 출범하면서 베트남 민주화 운동의 새로운 시기가 시작된다.²²⁶⁾

베트남은 1976년 베트남 통일 이후 1986년 도이머이까지 과거에 비해 민족해방의 국가적 과제였던 독립과 주권에 대한 위협요인에서는 자유로워졌지만 통일 베트남의 사회주의 건설이라는 과업달성을 추구했기 때문에 민주화는 크게 진전되지 못하였다. 특히 정부와 군의 영향력이 커지고 민주화세력이 대항해야 할 상대가 다원화되면서 민주화 운동이 산만해지거나 혼란을 초래하는 경우들도 발생하였다. 도이머이 이후 베트남의 민주화는 크게 당²²⁷⁾ 주도의 정치체계의 민주화, 국가 주도의 군 민주화로 나누어 볼 수 있다.²²⁸⁾

1) 당 주도의 정치체계 민주화

제10차 공산당 전당대회(2006년)에서 베트남 정권은 민주화에 대한 의지를 대외적으로 알렸으며 기득권과 계급 독재를 포기하고 탈권위

225) 권오승 외, 앞의 책, 101면.

226) 김종욱, “도이머이 이후 베트남의 민주화 과정에 관한 고찰”, 『베트남연구』 제10권, 2010, 13면.

227) 여기서 당은 공산당을 의미한다. 베트남에서는 공산당이 유일한 당이기 때문에 줄여서 ‘당’이라고 부른다.

228) 김종욱, 앞의 글, 13-14면.

주의체제로 전환을 선포하였다. 당의 보수 세력들은 개혁파 인사들의 비판적 주장을 수용하였고 당 조례를 통해 노동자와 농민이외의 사회 계층의 권익을 보장하도록 하였으며, 무엇보다 자본계층의 정치활동을 인정하였다.²²⁹⁾

특히 주목할 점은 공산당이 제10차 전당대회 이전부터 베트남 사회 내에서의 인민 민주주의의 확산 또는 민주주의 현실화를 목표로 삼아 왔다는 것이다. 1998년 2월, 정치국은 지방에 있는 기초행정단위에서 인민이 주체적으로 정치활동을 수행하도록 기초민주제에 관한 지시 제 30호를 결의하였다. 이후 정부는 사(社 xã), 방(坊 phu'ng), 시진(市鎮 thi tr'ân)의 민주실현에 관한 의정 제29호(Nghi định số 29/1998/NĐ-CP)를 공포하였다. 전국의 도시와 지방에서 10여 년의 시행을 바탕으로 2007년 4월 20일 「사, 방, 시진 단위의 민주실현 법령」을 국가 주석 명의로 공포하였다.²³⁰⁾

베트남 공산당 역사상 민주화 문제를 별도로 다룬 최초의 문건은 지시 30호로 알려져 있다. 이 지시에서는 인민이 직접 자신들의 권리와 의무를 강조하면서 인민이 주인이 되는 정치를 목표로 설정하였다. ‘인민이 알고, 인민이 토의하며, 인민이 수행하고, 인민이 검사하는 방침’(phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”)을 명문화하였다. 이를 기초로 하위 지방정부의 책임자를 인민이 선출하고, 선출된 기관들에 대해 감찰이 가능하도록 하며 나아가 국회에 대한 감찰도 가능하도록 했다. 이렇게 함으로써 중앙 중심의 명령체계에서 탈피하여 인민의 정치활동을 보장하고 민의의 반영과 소통을 강조한 것이었다.²³¹⁾

229) 이한우, “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당대회 결과 분석”, 『신아세아』 제14권 제1호, 2007, 88-89면; 김종욱, 앞의 글, 14면.

230) 사는 우리나라 지방행정의 리(里) 또는 읍(邑)에 해당하고, 방은 우리나라 도시의 동(洞), 시진은 군(郡)에 해당한다. 김종욱, 앞의 글, 14-15면.

231) 김종욱, 앞의 글, 15면; 베트남의 공산당 내 민주화에 관한 연구는 이한우(2010),

기초민주제를 통한 인민의 정치참여와 감찰은 인민들이 당과 노동계급의 독재에서 벗어나 직접 정치에 참여함으로써 그 동안의 무기력했던 당과 정부에 대한 불신을 씻게 해주었고, 정부는 인민의 불만을 제거하고 지방 기초 정부의 비효율성과 부패를 줄이게 되었다.²³²⁾

2) 국가 주도의 인민군대 민주화

베트남 인민군대는 베트남 정치에서 전통적으로 보수진영이었다. 베트남전쟁 이후 인민군대는 군사적 임무를 비롯하여 정치적, 경제적 역할을 수행하였고 중요한 정치 세력의 위상을 지키려 노력하였다.²³³⁾ 이처럼 태생적으로 보수적인 군의 입장은 그동안 사회로부터 묵시적으로 인정받아 왔으나, 최근 베트남 정계에서는 국가주석과 인민군대 일부 진보세력이 민주화를 추진하면서 자발적인 역할 변화를 고심하고 있음을 보여준다.²³⁴⁾

먼저 국가주석이 진두지휘하는 베트남 인민군대에서 탈보수화운동이 일어나고 있다. 제10차 공산당 전당대회 이후 베트남 정계에서는 민주화로의 변화가 강조되었고, 이는 보수 세력인 인민군대의 위기를 가져왔다. 군 기관지인 인민군대는 2006년 말부터 당시 다당제나 언론의 자유를 주장하는 세력에 대하여 반민족적이며 반체제운동세력이라고 고발하였으나, 당시 국가주석인 찌엣 주석은 군의 지도적 지위를 인정하면서도 우경화에 대해서는 주의를 요청하였다.²³⁵⁾

또한 인민군대는 공산주의 일당체제에서 벗어나 다당제를 인정해야 하는 민주화 상황에 대해서 수용하는 태도를 취하기 시작하였다. 베트남의 민주화운동은 다원화된 사회와 다당제 정치를 핵심으로 하고

“베트남 ‘도이머이’ 시기 정치체제 변화: 사회적 도전과 당-국가의 대응”, 『신아세아』 제17권 제4호, 180쪽 이하.

232) 김종욱, 앞의 글, 16면.

233) 김종욱, 앞의 글, 17면.

234) 김종욱, 앞의 글, 17면.

235) 김종욱, 앞의 글, 18면.

다양한 정치사회단체가 출현하고 있다. 이러한 현상과 다당제의 필요성에 대해서는 지도층 내에서도 상당부분 공감하고 있는 것이다.²³⁶⁾

그리고 인민군대에서는 일선 장병을 대상으로 ‘민주권리 실천운동’을 전개하고 있다. 적대세력에 대한 포용이 베트남 인민군대 소수 수뇌부와 인민대중을 상대로 한 것이라면 민주권리 실천운동은 군 장병의 군 복무생활과 직접 관련되어 실제적인 의미를 갖는다. 2007년부터 실시된 이 운동은 일선 지휘자나 병사들이 자발적으로 의사를 표현하게 함으로써 이들에게 실질적인 권리를 부여하거나 그들의 뜻을 존중하자는 것이다.²³⁷⁾

2. 베트남의 민주화 ‘도이머이’

(1) 도이머이 이전

베트남의 법의 역사는 크게 1986년의 도이머이 이전과 그 후로 나뉘어진다. 도이머이 이전 베트남의 법은 크게 중국전통법, 프랑스법, 소비에트법의 영향을 받았다고 할 수 있다. 유교적인 중국전통법은 베트남 학자들이 ‘도덕의 지배’를 많이 언급하고 있는 것에서 드러나며, 프랑스법의 영향은 1862년부터 1954년까지의 프랑스 식민지배의 결과이다. 소비에트법의 영향은 베트남이 프랑스 식민지배에서 벗어난 후 중앙통제형 법률시스템을 받아들이고, 미국과의 전쟁에서 승리하여 통일된 이후 더욱 강화되었다.²³⁸⁾

전쟁 이후, 베트남은 공산주의 국가에 한정하여 관계를 맺고 소련의 재정원조에 전적으로 의존하면서 반자본주의적인 경제재건이 이루어졌다.²³⁹⁾ 베트남 경제는 전면적으로 ‘사회주의 변혁’(socialist transformation)

236) 김종욱, 앞의 글, 18-19면.

237) 김종욱, 앞의 글, 19-20면.

238) 권오승 외, 앞의 책, 45면.

239) 권오승 외, 앞의 책, 45면.

프로그램을 시행하며 변화하게 된다. 시장경제는 중앙정부에 의해 계획되고 통제되었고, 국가의 대부분의 자원은 중공업과 대규모 프로젝트의 건설에만 편향되어 사용되었다. 농업부문은 협동조합시스템을 운영하게 되면서 소유권은 오직 국유(state ownership)와 공유(collective ownership) 두 가지 유형만이 인정되었으며, 1980년에는 기존의 베트남 헌법에 존재하던 민간 부문이 삭제되기에 이른다.²⁴⁰⁾

그러나 중공업에만 지나치게 치우친 시장의 비효율성은 재정적자를 낳았고, 국유의 식품기업이 조합에서 생산한 농산품의 질이나 양을 고려하지 않고 구입하는 시스템은 식품부족 현상을 초래하였다. 국제 무역은 미국의 경제봉쇄조치(embargo)로 인하여 베트남 물품의 수출은 물론, 다른 국가로부터의 수입도 제한되어 공산주의권 밖의 세계로부터 고립되어 어려움을 겪었다. 이에 베트남 정부는 1980년대 초반부터는 농업부문에서 생산량 증대를 위하여 일정 양을 넘는 생산에 대해서는 개인소유가 가능하도록 인센티브를 부여하는 제한적인 조정조치를 실시하고, 1985년에는 공공부문의 임금 인상과 화폐가치 절상조치를 취하였으나, 개혁조치 이후에도 근본적인 문제가 해결되지는 않았다.²⁴¹⁾

이후 고르바초프에 의한 러시아의 사회·경제적 개혁과 중국의 시장경제로의 전환과 같은 국제정세의 변화는 베트남 지도자들이 국내 문제의 해결을 위하여 근본적인 개혁을 추진하는 배경이 되었다.²⁴²⁾

(2) 도이머이 이후

1986년 베트남은 침체된 경제를 활성화시키기 위하여 도이머이 정책을 실시하게 된다. 이는 1980년대 후반 소련의 개혁 흐름에 따른 것으로, 개혁의 핵심은 정부통제하의 경제활성화, 즉 사회주의 발전 초기에 나타나는 혼합경제의 성격을 가진다. 도이머이 초기에는 농업

240) 권오승 외, 앞의 책, 45-46면.

241) 권오승 외, 앞의 책, 47면.

242) 권오승 외, 앞의 책, 47-48면.

부문에서 탈협동조합화(decollectivization), 가격의 자유화, 소유권의 다양화에 초점이 맞춰졌다. 또한 다부문 경제(multisector economy)의 개념이 도입되었고 이는 국가부문, 협동조합부문, 소규모 개인기업부문(개인농업 포함), 국가·자본주의 부문(예: 국유와 사유의 조인트 벤처)으로 구성되었다.²⁴³⁾

도이머이 정책이 도입된 이후의 대표적 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 가장 근본적인 변화는 외국투자에 대한 경제개방이었다. 1987년 12월 제정된 외국인투자법(The Law on Foreign Investment, LFI)은 베트남의회가 제정한 최초의 경제관련법으로 당시 개도국에서 제정된 외국인투자법 중 가장 자유주의적인 것으로 평가받는다. 외국인투자법에서는 외국인투자자들이 투자한 자본과 자산은 박탈되거나 수용되거나 국유화되지 않는다는 내용을 명시적으로 보장하고 있다. 동 법은 시장경제를 위한 베트남법 시스템을 개발하고 개혁하는 데에 중요한 역할을 담당했다.²⁴⁴⁾

이처럼 외국인투자를 활성화한 것은 베트남의 정치적 선호와 전략이 반영된 결과라고 할 수 있다. 베트남은 국내 민간기업을 활성화하기 보다는, 외국인자본을 통해 침체된 경제가 활성화되는 것을 선호하였다. 또한 무엇보다 국영기업을 외국인투자 프로젝트에 조인트벤처로 참여하게 하여, 외국인투자자의 경제행위를 통제하고자 했다. 초기의 외국인투자법은 ‘국가 자본주의’(state capitalism)에 따른 사업방식으로 대부분의 국영기업이 30%의 지분을 갖는 형태의 조인트벤처 설립을 규정하고 있었다.²⁴⁵⁾ 즉, 정부가 경제적 명령과 통제시스템을 포기하였으나 전적으로 대체하는 시스템을 선택한 것은 아니었다. 베트남에서는 1988년 후반에서야 시장경제 지향 개혁이 본격적으로 나

243) 권오승 외, 앞의 책, 48-49면.

244) 권오승 외, 앞의 책, 49면.

245) 조인트벤처기업은 대부분 중요한 경영결정을 만장일치로 해야 했는데 이러한 구조는 대부분 소수지분자인 베트남 국영기업에게 거부권을 부여하는 결과를 낳았다.

타나게 된다. 대부분의 제품과 서비스에 대한 공식적인 가격통제가 사라지고 화폐가치는 시장가격 반영을 위하여 현저히 평가절하 되었으며, 국영기업은 더 많은 자율성을 부여받고 공식적인 국가배분과 계획목표도 포기되었다.²⁴⁶⁾

둘째, 외국인투자활성화와 함께 민간기업과 민간농업의 합법화가 특징으로 나타난다. 다부문 경제(multi-sector economy)의 승인으로 협동조합이 분권화되고, 농가들이 생산책임을 지게 되었다. 이는 자연스럽게 생산의 증대로 이어졌고 농업부문의 현저한 발전을 가져오게 되어 쌀의 수입 없이 자급하는 것이 가능하게 되었다.

셋째, 1990년 12월에 제정된 기업법(the Law on Companies) 및 개인기업법(the Law on Private Enterprises)에 따라 민간투자자가 유한책임회사(limited liability company), 주식회사(shareholding company) 또는 개인기업(private enterprise)을 운영할 수 있게 되었다. 그러나 도이머이 정책 초기에는 민간기업을 뒷받침할 수 있는 행정적, 경제적 정책이 존재하지 않아 사업환경의 보호가 미흡하였기 때문에 기업법이 제정되었어도 민간투자자들은 투자하기를 꺼렸다. 이러한 상황은 마침내 베트남에서 지속적인 개혁이 필요한 국가경제부문의 개혁의 배경이 되었다.²⁴⁷⁾

넷째, 1990년대 농업에 있어서도 개혁을 통해 자유화된 경제활동을 진흥하고자 하였다. 이전 시기 토지에 대한 분배에서 갈등이 지속되자, 토지분배의 공정성을 제고하기 위한 노력이 나타났다. 공공기관에서 사용하던 토지나 농장을 농민에게 되돌려 주거나 관료가 불법으로 차지한 토지를 돌려주고 농업의 전문성을 권장하기 시작하였다.²⁴⁸⁾

246) 권오승 외, 앞의 책, 49-50면.

247) 권오승 외, 앞의 책, 50-51면.

248) 이운범, “베트남의 정치·경제체제 변화: 도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로”, 국민대학교 박사학위논문, 2002, 146-147면

3. 베트남의 법체계

베트남의 각 기관은 기관별로 규범성문건 공포권을 가지고 있다.²⁴⁹⁾

(1) 헌 법

베트남의 최고 법규범은 헌법이다. 헌법은 국회가 제정 및 개정할 수 있는데, 정족수에 있어 법률과 달리 재적의원 3분의 2이상의 특별 결의가 필요하다. 법률 이하 규범성문건의 법체계는 헌법에 위반할 수 없다.

(2) 국 회

국회는 헌법 이외의 법률(Luật: 律, BộLuật: 部律) 공포권과 법률 이외의 안건에 대한 국회의결권을 가지고 있다. 의결 역시 법률에 상응하는 효력을 갖는다.

(3) 국회 상임위원회

국회 상임위원회는 법령(Pháp lệnh: 法令)을 제정할 수 있고, 법령에 상응하는 의결(NghịQuyết: 議決)권한이 있다. 법령은 국회가 제정한 법률의 위임에 따라 제정한다.

(4) 국가주석

국가주석은 명령(Lệnh: 令) 및 의결(NghịQuyết: 議決) 권한이 있다. 국가주석의 임무 달성 및 권한 행사를 위해 제정된다.

249) 배양수, “베트남 법치주의의 과제와 전망”, 『비교법학』 제13집, 2002; 계경문, 앞의 글, 24-27면.

(5) 정 부

정부는 우리나라의 시행령과 같은 의정(NghịĐịnh: 議定) 그리고 의결(NghịQuyết: 議決)권을 갖는다. 정부의 의정 및 의결권은 헌법, 법률, 국회의결권, 법령, 국회 상임위원회 의결권 등의 근거가 있어야 하므로 이들의 내용에 위반할 수 없다.

(6) 수 상

수상은 결정(Quyết Định: 決定), 지시(ChỉThị: 指示) 권한이 있어 이에 따른 규범성 문건을 발포한다.

(7) 중앙관청

각부 장관, 부급 기관장, 정부 직속 기관장은 통자(Thông Tư : 通諮), 결정(Quyết Định: 決定), 지시(ChỉThị: 指示)권한이 있다. 이러한 규범성 문건은 우리나라의 시행규칙과 유사하다.

(8) 인민평의회

각급 인민평의회(각급 지방의회)는 의결(NghịQuyết: 議決)권한이 있다.

(9) 인민위원회

각급 인민위원회(각급 지방행정기관)는 의결(NghịQuyết: 議決), 지시(ChỉThị : 指示)권이 있다.

(10) 최고인민법원

최고인민법원 재판관회의는 의결(NghịQuyết: 議決)권이 있다. 우리나라 대법원 규칙 정도로 이해된다.

(11) 최고인민검찰

최고인민검찰총장은 결정(Quyết Định: 決定), 지시(Chỉ Thị: 指示), 통자(Thông Tư: 通諮) 권한이 있다.

(12) 연석통자 및 연석의결 등

최고인민법원과 최고인민검찰 간, 각 부처와 최고인민법원 및 최고인민검찰 간, 각 부처 간에는 연부 시행세칙인 연석통자(Thông Tuliên tịch: 通諮聯席)를 제정할 권한이 있다. 그리고 중앙정부 기관과 정치·사회조직의 중앙기관 사이는 연석의결(Nghị Quyết liên tịch: 議決聯席), 연석통자(Thông Tuliên tịch: 通諮聯席)의 권한을 가지고 있다.

4. 베트남의 법제 변화 양상

(1) 국제기구 및 외국의 법정비 지원

‘법과 개발 운동’(Law and Development Movement)은 개발도상국에 대한 법률원조프로그램 및 관련된 학문분야를 의미한다.²⁵⁰⁾ 이 운동은 근대화이론을 기초로 하고 있기 때문에 개발도상국의 문화를 고려하지 않은 제국주의적 정책이라는 비판을 받게 되었고, 많은 프로젝트들이 중단되게 된다. 그러나 법과 개발 운동은 1990년대 공산주의의 붕괴로 체제전환 국가들이 대거 등장하면서 다시 부흥하기 시작한다.²⁵¹⁾

법제협력의 관점에서는 도이머이 이후부터가 본격적 고찰의 대상이라고 볼 수 있다. 도이머이 직후부터 법제협력이 이루어지기 시작하였기 때문이다. 이러한 이유로 우리나라에서는 대개 베트남의 법과

250) ‘법과 개발 운동’은 1960년 중반부터 미국을 중심으로 한 선진국에서 발생하였으며, 서구적인 법질서의 구축이 개발도상국가의 경제발전의 기초를 이룬다는 근대화이론을 기반으로 하고 있다.

251) 권오승 외, 앞의 책, 20-21면.

제도의 변화를 법질서와 정치체제가 변화되기 시작한 1986년 도이며 이 정책의 이전과 이후로 구분한다. 물론 우리의 주된 관심사는 도이며 이후가 된다. 아울러 베트남 법에 대한 법사회학적 연구의 대표 학자인 Mark Sidel에 따르면 2000년을 전후한 시기가 법제도가 시스템화 된 시기라고 할 수 있다. 그래서 우리나라의 선행연구들도 주로 도이며 이후부터 2000년까지의 시기, 그리고 2000년 이후 현재까지의 시기로 구분하여 법제도가 크게 변화하였다고 평가하고 있다.

1) 1986-2000년

도이며 정책의 초반, 베트남의 법제는 주로 국제기구 및 외국의 지원에 따라 변화를 겪게 되었는데, 주로 시장경제체제를 도입하는 것을 기본적 내용으로 하였다.

첫째, 시장경제의 제도적 틀을 다지기 위한 법제협력, 법률정비가 이루어졌다. 경제 관련 입법 중에는 은행법, 외국인투자법, 노동법 등이 주된 정비 대상이 되었다. 법률정비는 관련 공무원들의 교육을 필요로 하였다. 따라서 관련 법률가들과 공무원들이 법제교육을 받을 수 있도록 기회가 주어졌다. 이때 주된 법제교육의 초점은 시장경제 체제와 주요 원리에 관한 것이었다. 예컨대 아시아개발은행(ADB)은 베트남의 법률가들을 교육했고, 세계은행은 경제법 재정비에 대한 컨설팅을 제공하였다. 이웃 국가들의 지원도 있었는데, 호주는 베트남 공무원들을 멜버른과 베트남 등지에서 교육하였다, 일본의 법정비 지원 사업으로부터도 도움을 받았다.²⁵²⁾ 그러나 이렇게 시장경제 체제 중심의 법률 정비와 법교육으로 말미암아, 이 시기까지는 권력의 정당성 문제나 법치주의 등에 대해서는 관심이 적었다. 그리고 급격한 경제발전으로 인해 소외되는 국민들의 권리는 법정비 지원에서 제외

252) 이하의 내용은 김대인, “베트남의 법제협력-현황과 과제”, 『아시아법제연구』 제9호, 한국법제연구원, 2008. 10. 을 토대로 한 것이다. 권오승 외, 앞의 책, 53-54면.

되었다. 이에 따라 법을 단순히 시장경제 정착을 위한 수단으로 보았다는 비판적 시각도 존재한다.²⁵³⁾

둘째, 초기에는 경제 관련 법제의 개혁이 이루어졌다면, 이러한 법제 개혁이 어느 정도 진행된 이후부터는 법무부와 주요 대학의 법률 관련 역량 강화가 추진되었다. 법률의 집행과 적용에 결국 법률 전문가가 필요했기 때문에 법학 교육에 대한 연구와 전환이 요구되었다. 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Programme)는 1992년부터 베트남 법무부가 법률안제정, 법률제정계획수립, 법제개혁 등의 핵심적 역할을 담당할 수 있도록 기구역량강화 사업을 시행하였고, 같은 시기에 스웨덴도 법률제정 역량강화를 위한 법제협력사업을 실시하였다. 일본은 1994년부터 일본국제협력단(JICA), 법무부, 국제민상법재단(International Civil and Commercial Law Center Foundation, ICCLC)을 통하여 베트남 법무부에 공무원 교육프로그램을 제공하여 왔다. 그러나 이러한 역량강화 역시 앞서 이뤄진 경제 관련 법제 정비와 마찬가지로 주로 경제 관련 법률을 제정할 수 있는 것에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다.

셋째, 법학교육이 강화되었다. 하노이와 호치민에 있는 주요 법과대학에서도 법학교육 발전을 위한 지원이 이루어졌다. 주로 프랑스, 스웨덴, 일본으로부터 지원을 받았다. 프랑스는 1933년 하노이 법과대학(Hanoi Law University)에 법률원(Maison de Droit)을 설립하여 법률가들이 프랑스법에 쉽게 접근할 수 있게 하고 프랑스와 베트남 간의 법제협력관련정보의 집중 및 컨퍼런스 개최 등의 토대를 마련하고자 하였다. 그러나 동 법률원에서는 베트남의 인권문제에는 관심이 없었고, 프랑스어로 된 자료만을 다루고 있어 이에 익숙하지 않은 법률가들은 접근의 한계가 있었다는 비판이 제기되기도 하였다.

253) 권오승 외, 앞의 책, 54면.

셋째, UNDP의 역량강화 대상기구가 행정부처를 넘어 국회사무처(the Office of the National Assembly), 최고인민법(the Supreme People's Court), 최고인민검찰(the Supreme People's Procuracy)로 확대되었다.²⁵⁴⁾ 역량강화사업에는 소속 공무원들의 교육, 관련 시설의 제공, 법률안의 작성 교육, 비교법 교육, 동남아시아 주변 국가들의 관련 기관과의 연결 및 교류 등이 포함되었다. 그 외에도 양자 간 협력의 방식으로 법제 관련 기구의 역량강화사업이 추진되었고, 이러한 경험은 1990년대 후반에는 지방자치단체에까지 확대된다. 또한 민법, 민사소송법, 형사소송법 제정 지원 사업, 기업법 개정 지원 사업 등 법률제개정에 대한 지원 사업이 지속적으로 이루어졌다.²⁵⁵⁾ 각종 법률교육의 담당 기관도 행정부처 이외의 입법, 사법기구, 지방자치단체로 확대되었다.

넷째, 다수의 협력사업을 통해 법률 개선 및 정비의 발전이 있었으나, 현실에 있어서는 제개정된 법률 내용이 제대로 집행되지 못하는 문제점에 발생하였다. 이에 따라 법률 집행에 대한 시스템 개선도 요구되었다. 이에 따라 집행시스템 개선을 위한 법제협력이 1990년대 중반부터 이루어졌다. 이 과정에서 법률 집행이 제대로 수행되지 못하는 핵심적 이유가 공무원들의 부패라는 점이 발견되었다. 이를 해결하기 위해 법제협력이 유럽으로 이어졌는데, 스웨덴과 스위스를 중심으로 이루어졌다.²⁵⁶⁾ 그리고 법률보급, 즉 법률정보서비스가 활발해졌다. 각종 법률정보서비스를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 법률정보 교환시스템이 구축되고, 법률문서 데이터베이스 등 다양한 법률보급을 위한 사업과 협력이 시행되었다.²⁵⁷⁾ 법교육과 법률교육이 동시에 이루어져야 하는 필요성도 제기되었다.

254) 권오승 외, 앞의 책, 56면.

255) 권오승 외, 앞의 책, 57면.

256) 권오승 외, 앞의 책, 58면.

257) 권오승 외, 앞의 책, 58면.

2) 2000년대 이후

1990년대 후반부터는 지금까지 시행되었던 법제정비 사업들이 경제 발전에만 초점이 맞춰진 것에 대한 반성이 나타났다. 2000년대 이후에는 법제정비와 법제협력이 일반인들로 확대되었다. 이 시기 법제협력의 특징은 민간 중심, 일반 공무원 중심, 사법 개혁 등으로의 전환이 나타난 것이었다.

첫째, 일반 서민들에 대한 법률지원과 법률구조를 정비하는 것에 초점이 맞추어졌다. 베트남 정부는 경제발전과정에서 소외된 서민층을 위한 법률구조기구(National Legal Aid Agency)를 법무부 산하에 설립하였다. 법률지원기구 설립 과정에서는 유럽의 국가들 즉, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, UNDP 등이 법률지원기구의 설립과 운영과정을 위해 협력하였다.²⁵⁸⁾

둘째, 민간을 상대하는 공무원들의 법제 관련 역량강화에 초점이 맞추어졌다. 이전까지 주요 법제 관련 공공기관에서 근무하는 공무원들의 역량강화가 이루어졌다면, 1990년대 후반부터는 민간부문 법률가들의 역량강화 중요성이 강조되었다. ADB는 교육프로그램에 베트남의 민간변호사들을 포함시켰고, 캐나다 변호사회, 덴마크, 일본 등에서도 베트남 변호사들의 교육을 위한 프로그램들을 운영하였다.

셋째, 1990년대부터 이루어진 다수의 법제정비 사업을 체계적으로 추진하기 시작하였다. 이 시기 베트남의 정치개혁이 중요하게 작용하였다. 우선 법무부를 중심으로 하여 2010년도까지 베트남 법제정비를 위해 필요한 점들에 관한 보고서를 작성하였다. 이 과정에서는 UNDP, World Bank, ADB 등의 지원을 받고, 일본, 덴마크, 스웨덴, 프랑스 등이 협력하였다. 이를 토대로 2005년에는 입법기구의 개혁방안을 다루는 ‘법률시스템 발전전략’(Legal System Development Strategy)과 사법

258) 권오승 외, 앞의 책, 59면.

기구 개혁방안을 다루는 ‘사법개혁전략’(Judicial Reform Strategy)이 채택되었다.²⁵⁹⁾ 이러한 법제정비 사업은 궁극적으로 베트남의 삼권분립을 명확히 하는 데에 기여했다고 할 수 있다.

넷째, 이러한 정치체제의 변화는 국민들의 인권 증진과 경제개혁에도 기여하였다. 특히 법제정비가 경제적인 측면에서 세계화에 기여했다. 1990년대 후반까지도 베트남은 전쟁과 과거 경제봉쇄로 인한 후유증으로 교류와 협력에 많은 제약이 있었다. 그러나 체제전환 과정에서 법제정비를 통해 2000년대에 들어서서는 적대국이었던 미국과 양자투자협정(BTA)을 체결하였고 이후 WTO 가입을 위해 노력하였다. 이 과정에서 미국은 베트남 사법 체계가 무역과 관련된 분쟁을 해결할 수 있도록 지원하고 협력하였는데, 여기에는 미국국제개발청(USAID)이 중요한 역할을 담당하기도 하였다.²⁶⁰⁾

(2) 민주주의와 인권의 발전

과거 베트남은 자본주의 단계를 거치지 않았고 시민사회가 형성된 적이 없어 인권이라는 단어가 사용된 적이 없다. 대신 개인이 집단이나 사회 속에서 갖는 위치가 광의적으로 인권으로 이해되어 왔다. 이러한 개인의 위치는 환경의 영향을 받기 때문에 각 시기별로 베트남 환경 속성에 따라 인권이 발전되었다고 할 수 있다.²⁶¹⁾ 즉 베트남 인권개념과 그 형성과정은 매우 복잡적이며 중층적이다.

20세기 이전 전통시기 베트남의 인권은 동양사회의 일반적 특징과 마찬가지로 명시적으로 규정된 적이 없다. 개인의 공동체적 권리와 개인적 권리는 가정, 문중, 촌락, 국가 등 집단 사회의 합의를 거쳐

259) 권오승 외, 앞의 책, 61면.

260) 권오승 외, 앞의 책, 66면.

261) 정연식, “베트남의 권리의식과 정치변화”, 『동남아시아연구』 제12권 제1호, 2002; 김종욱, “베트남의 인권과 정치발전에 관한 연구”, 『동남아시아연구』 제17권 제1호, 2007, 6면.

현실적으로 보장되었다. 그러나 전통시기는 대개 공동체의 이익이 개인의 이익에 우선하는 사회였다.²⁶²⁾ 베트남의 인권형성은 프랑스의 식민지배를 계기로 크게 변화하게 된다. 20세기 초반까지 다양한 단체와 기관에서 인권과 관련한 학설을 전파하며 서양의 인권과 자유개념을 도입할 것이 주장되었으나 베트남의 상황에서 어떤 의미를 가지고 어떻게 정착해야 하는지 대안을 제시하지 못하는 한계를 가져왔다.²⁶³⁾

1946년 베트남 제정 사회주의 헌법 제9조에서 “남·녀 공민은 모든 면에서 동등한 권리를 가진다.”라고 규정함으로써 최초로 남녀평등권을 규정하였다. 이 규정은 봉건제 하에서 남존여비 사상을 철폐하고 새로 수립된 베트남 사회주의 공화국의 체제 전환을 알리는 의미를 갖기도 하였다. 1959년 개정헌법에서는 제24조에서 “베트남 사회주의 공화국의 모든 여성들은 정치, 경제, 문화, 사회와 가정의 모든 면에서 남성과 동등한 권리를 가진다.”라고 규정함으로써 남녀평등권을 보다 구체화하였다. 1980년 개정헌법에서는 “모든 공민은 법 앞에서 평등하다”, “공민은 인종, 성별, 사회적 지위, 종교적 신념, 학력, 직업, 거주 기간과 상관없이 만18세 이상이면 모두 선거권이 있으며 만 21세 이상이면 국회, 인민의회 피선거권이 있다”(제57조) 등과 같이 규정하였다. 2003년 개정헌법 제26조에서는 “남·녀 공민은 모든 면에서 동등한 권리를 가진다. 국가는 성 평등권과 기회를 보장하기 위한 정책을 실시한다. 국가, 사회와 가정은 여성이 포괄적으로 발전하며 사회에서 본인의 역할을 발휘하기 위한 조건을 조성한다. 성에 대한 차별행위를 엄금한다.”라고 하여 여성인권에 대해서 구체적으로 규정하고 있다. 베트남에서 여성인권 이외에도 각종 인권목록은 헌법개정을 통해 발전하고 구체화 되어 왔다.

262) 김종욱, 앞의 글, 8면.

263) 김종욱, 앞의 글, 9면-10면.

2000년 이후 서민에 대한 법률구조시스템을 정비하면서 베트남 정부는 ‘권리’(right)의 보호라는 표현보다 ‘구제수단에의 접근’(access to justice)이라는 표현을 선호하였다. 이는 체제전환과정에서 인권문제에 대해 민감한 정부의 입장과 관련이 있다. 그러나 이 표현 역시 ‘권리’로 가는 과정이라는 평가가 있다.²⁶⁴⁾ 그 결과 베트남은 법제정비를 거치면서 권력분립과 인권존중 정신이 제고되고 있는 것으로 평가할 수 있겠다. 준법을 중심으로 하는 개념이지만, 법치주의의 개념을 수용하기 시작했다. 법률교육 또는 법교육에서도 개인의 권리 보장이 중요한 내용으로 수용되기 시작하였다.

(3) 자본주의 관련 입법의 증가

도이머이 정책을 채택한 1986년 이후 베트남에서는 지속적으로 시장경제체제로의 전환이 이루어지고 있다. 시장경제체제 전환을 위한 법제도 기반 마련을 위하여 은행법, 외국인투자법, 노동법 등 법제가 정비되었고, 1990년에는 프랑스의 지원을 받은 회사법(Enterprise Law, 기업법이라고도 번역)이 제정되었다.²⁶⁵⁾

회사법은 기본적으로 유럽의 법제를 모델로 하였다. 예컨대 주주는 회사의 정보에 대한 접근권, 회사 정관 및 의결권 있는 주주명부의 조사권을 가지고 회사 운영 감독을 할 수 있게 되었다. 하지만, 실제로는 기업 운영이 투명하지 못해 이러한 권리들이 현실화되지는 못하였다. 이러한 이유로 2006년 개정 회사법에서는 최소 1%의 의결권을 보유한 소수주주의 운영위원회와 이사에 대한 제소권을 인정하면서 민주적인 요소를 강화하고자 하였다. 그러나 여전히 주주들의 권리에 대한 인식이 낮고 회사 운영이 투명하지 못하며, 정치권의 부패로 말미암아 회사법 실무는 제도와 괴리를 나타내고 있다.²⁶⁶⁾

264) 권오승 외, 앞의 책, 60면.

265) 김대인, 앞의 글, 67면.

266) 권오승 외, 앞의 책, 143면.

1992년 제정된 베트남 헌법에서는 사회주의를 지향하였으나, 체제전환과정에서 국가의 주도 아래 시장경제체제가 도입되었다. 이후 기업법 제정으로 많은 민간기업이 설립되었고, 시장경제가 발전하면서 경쟁법의 필요성이 대두되었다. 2000년대에는 WTO에 가입하고 국제적 기준에 맞추기 위하여 법제들이 정비되었다. 베트남 경쟁법²⁶⁷⁾은 2004년 12월 3일 국회를 통과하여, 2005년 7월 1일부터 시행되고 있다. 2006년 증권법도 제정되었다. 또한 사기업의 자본집적 및 투자 활성화 도모를 위하여 투자자의 신뢰와 주주의 권리 보호에 중점을 두고 회사법이 개정(2005년)되었으며, 개정 회사법에서는 회사 지배구조에 대한 기본적인 법적 구조를 설정하였다. 2007년에는 재무부(Ministry of Finance)의 시행령이 시행되어 상장회사 주주의 권리에 대한 기본적인 보호가 구체적으로 제시되었다.²⁶⁸⁾ 자본주의 관련 입법의 증가는 법교육 자체에 대한 필요성을 제기한 것은 아니지만, 법률보급, 즉 법률정보서비스의 필요성을 증대시켰다.

도이머이 정책 채택 이전, 베트남은 낮은 외환보유고와 연 1,000퍼센트에 이르는 살인적 인플레이와 식량부족으로 경제문제에 시달렸다. 이에 베트남은 외국인의 투자 확대를 유도하기 위하여 최근까지도 지속적으로 외국인 투자와 관련된 법제들과 관련하여 규제 완화 정책을 펼치고 있다.

III. 법교육

1. 「법교육 및 법률보급법」의 제정

(1) 법교육 활성화의 필요성

베트남에서 법교육은 사람의 인지에 체계적이며 국민들이 어느 정도 법에 대한 지식을 갖고 이를 바탕으로 법을 올바르게 인식하고 존중

267) Competition Law No.27/2004/QH11 은 2004년 12월 3일 국회를 통과하였다.

268) 이하의 내용은 권오승 외, 앞의 책, 140면 이하.

하며, 법을 자발적으로 지키기 위한 것으로 이해되고 있다. 그리고 사회체제의 변화와 맞물려 법의 수요가 증가하고 법의 내용이 체제 전환에 따라 발전하면서 법교육에 대한 요청이 더욱 강화되고 있다. 그러나 법이 자유의 확보라는 측면보다 준법이 강조되는 것은 체제 내에서 불가피한 측면이 있어 보인다.

베트남에서 법은 사회를 관리하기 위한 것으로 이해되고, 이에 따라 중앙정부와 지방정부들은 모든 개인 및 조직에게 적용할 수 있는 법계를 구축하고자 한다.²⁶⁹⁾ 이는 공동체 구성원들인 개인들이나 조직들이 사회생활에서의 안정을 추구하기 위한 것이다.

국민들이 법을 지키게 만들기 위해서는 먼저 그들이 법에 대한 지식을 갖고, 자신이 어떠한 권리와 의무가 있는지를 알게 해야 한다는 점은 베트남에서 일반적으로 받아들여지고 있다. 그래서 법교육은 사회생활에서 아주 중요한 역할을 담당하는 것으로 이해되고 있다. 베트남에서 법교육은 특히 도이머이의 과정에서 더욱 중요한 역할을 수행하고 있다.

(2) 제정 경과

앞에서 살펴본바와 같이 베트남에서는 법제도의 변화에 대응하고 준법교육을 강화하고자 2012년 「법교육 및 법률보급법」(Phổ biến, giáo dục pháp luật)을 제정하였다. 이 법은 우리나라에서 시민교육으로서 이루어지는 법교육이라기보다는 법률에 대한 교육 및 보급(legal dissemination)의 성격이 더 강하다고 할 수 있다. 우리나라의 상황에 비추어 보면 ‘법교육 및 법률정보서비스에 관한 법률’이라고도 부를 수 있겠으나, 이 법이 우리가 이해하는 시민교육으로서 법교육과 정

269) 사실 법의 역할과 중요성에 대해서는 체제전환 과정에서 비로소 나타난 것은 아니다. 베트남 수립 당시부터 호치민은 사회주의 체제에서 법의 중요성에 대해 인식하고 있었다. 이 때문에 호치민은 1945년 혁명이 성공하게 이끌어낸 후에 끊임없이 법을 중요한 것으로 다루면서 체계적인 법을 추구했다고 평가받고 있다.

보제공으로서의 서비스 성격을 갖고 있다고 보기는 어렵다. 그래서 이 법률의 명칭을 「법교육 및 법률보급법」 또는 「법률 교육 및 보급법」이라고 하는 것이 보다 그 의미를 잘 살릴 수 있을 것이라 생각된다. 다만 법교육과 법학교육이 구분된다는 점을 고려하여 이 연구에서는 「법교육 및 법률보급법」으로 소개하고자 한다.

이 법은 법교육과 법률보급을 통해 법률정보를 제공하여 급격한 법률변화에 따른 법률과 현실의 괴리를 극복하고자 하는 노력으로 볼 수 있다. 그러나 법교육과 법률보급은 시민교육 또는 인권 보장이라는 측면보다 법률에 대한 이해를 강조함으로써 권리뿐만 아니라 의무, 법치주의보다는 준법의무를 강조하는 것처럼 보인다.

이 법은 2012년 6월 20일에 제8차 베트남사회주의공화국 제3회 국회회의에서 통과되었고, 2013년 1월 1일부터 효력을 발생하였다.

(3) 법률의 편제

베트남 「법교육 및 법률보급법」은 이 법은 5장 41개조로 편제되어 있으며, 공통규정, 법교육위원회, 법의 날, 법교육의 내용, 홍보, 대중 미디어를 통한 법교육, 법률정보의 제공, 소수자에 대한 법교육, 학교 교육에서 법교육, 개인 및 단체에 대한 법교육, 법률보고원(법교육 강사), 법교육 기관 및 장비 지원 등을 규정하고 있다. 법률의 구체적인 편제는 다음과 같다. 제5장 시행사항은 우리나라 법률의 부칙에 해당한다.

제1장 공통규정

제1조 규율 범위

제2조 국민(공민)의 법률정보를 제공 받을 권리와 법률학습 책임

제3조 국가(정부)의 법교육 및 법률보급(법률정보제공) 정책

제4조 법교육 및 법률보급의 확대

제5조 법교육의 원칙

제6조 법교육 및 법률보급에 대한 정부 관리

제7조 법교육협력위원회

제8조 베트남 사회주의 공화국의 법의 날

제9조 금지 행위

제2장 법률 교육 및 보급의 내용과 방식

제1절 국민을 위한 공통의 법교육 및 법률보급의 내용과 방식

제10조 법교육 및 법률보급의 내용

제11조 법교육과 법률보급의 방식

제12조 규범성문건(법령)에 대한 언론보도와 발표

제13조 전자정보시스템(인터넷사이트)상 법률정보의 게시

제14조 대중매체(미디어)를 활용한 법교육 및 법률보급

제15조 정부의 법률보급

제16조 재판, 행정위반처리, 민원처리 등을 통한 법교육 및 법률보급

제2절 특별한 대상에 대한 법교육 및 법률보급의 내용 및 방식

제17조 소수민족지역, 산악지역, 오지(소외지역), 국경과 해변, 도서지역 등 경제적으로 낙후된 지역에 거주하는 주민을 위한 법교육 및 법률보급

제18조 기업의 노동자들을 위한 법교육 및 법률보급

제19조 가정폭력 피해자들을 위한 법교육 및 법률보급

제20조 장애인을 위한 법교육 및 법률보급

제21조 교도소 수용자와 소년원 수용자, 강제 재활시설 입소자(중독자 치료센터 입소자)에 대한 법교육 및 법률보급

제22조 보호관찰 중의 미성년자 및 형의 유예를 받은 사람들에 대한 법교육

제3절 국가교육시스템의 교육기관에서의 법교육(=학교법교육)

제23조 공교육 시스템에서의 법교육 내용

제24조 학교 법교육의 실행

제3장 기관과 개인의 법교육 및 법률보급에 대한 책임

제1절 기관의 법교육 및 법률보급에 대한 책임

제25조 정부 기관과 부처의 책임

제26조 인민법원, 인민검찰, 국가원의 책임

제27조 각급 지방정부의 책임

제28조 공무원을 직접 관리하는 기관 및 단체의 책임

제29조 베트남 조국전선위원회와 그 산하기관(회원단체)들의 책임

제30조 법 관련 조직, 사회전문기관, 교육시설 등의 책임

제31조 국민교육시스템에서 교육기관의 책임

제32조 가족의 책임

제2절 법교육 및 법률보급에 대한 개인의 책임

제33조 국회의원 및 각급 인민의회 대표의 책임

제34조 공무원과 군인의 책임

제35조 법률보고원(법교육강사)

제36조 법률보고원(법교육강사)의 권한과 의무

제37조 법률홍보원(선전원)

제4장 법교육 및 법률보급의 보장(지원)

제38조 법교육 및 법률보급을 위한 기관, 간부(인력), 시설(장비)
등의 보장

제39조 법교육 및 법률보급에 대한 예산 지원

제5장 시행사항

제40조 시행효력

제41조 세부규정 및 시행안내

2. 「법교육 및 법률보급법」의 주요 내용

(1) 제1장 공통규정

이 법의 규율범위는 법교육과 법률보급에 관한 것이다. 이 법률은 국민의 법률에 대한 정보를 제공 받는 권리와 법률 학습 의무(책임)에 대해 규정하며, 개인과 단체의 법률보급 및 법교육 지원의 방법과 보장 내용, 주무관청과 당국자들의 법률보급 및 법교육 지원 책임을 규정한다(제1조).

이 법에서는 국민(công dân, 또는 공민, 시민)의 법률정보를 제공 받을 권리(Quyền)와 법률학습 책임(trách nhiệm, 또는 의무)을 규정한다. 특히 법교육의 책임성을 강조한다(제2조). 이에 따라 첫째, 국민은 법에 대한 정보를 제공받을 권리가 있고, 능동적으로 법률을 학습하며 이해할 책임이 있다 둘째, 국가는 국민이 법률정보를 제공받을 권리를 보장하는 기반을 조성해야 한다.

법교육과 법률보급을 원활히 제공하기 위하여 국가(Nhà nước, 또는 행정부)의 법률보급 및 법교육에 대한 정책(Chính sách)을 수립하여야 한다(제3조). 이 정책에는 다음의 내용이 포함된다. 첫째, 법교육 및 법률보급(법률정보서비스)은 전체 정치체통의 책임이며 정부가 중심적인 역할을 한다. 둘째, 정부는 법교육 및 법률보급에 있어 필요한 지원을 보장한다. 셋째, 법교육 및 법률보급(법률정보서비스)에 대해 적극적으로 기여하는 개인과 기관에게 시상한다. 넷째, 국가 교육 시스템의 교육 기관에서의 법률 교육은 모든 학교급과 교육수준의 교육 프로그램과 연계를 맺는다. 여기에서 교육 프로그램 내용이란 중학교, 고등학교, 직업교육, 대학 교육에서 시행되는 프로그램을 말한다.

정부는 법교육 및 법률보급의 확대를 추진한다(제4조). 이를 위하여 정부는 법교육 및 법률보급 시행에 기여하는 개인, 기업, 기관 등을

장려(진흥)하고 지원 정책을 채택한다. 정부는 경제 및 사회적 상황에 따라 법교육 및 법률보급에 참여하는 개인, 조직, 기관, 기업에 대해 구체적인 지원정책을 제공해야 한다.

이 법에서는 법교육 및 법률보급의 원칙을 법률에서 명확히 규정하고 있다(제5조). 이 법에서 규정된 법교육의 원칙은 정확성과 실용성을 강조하고 법교육을 받는 사람들의 필요를 강조한다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 정확하고 충분하며 명확하고 이해하기 쉽고, 실용적으로
- ② 적시에 수시로 하고, 중심 내용을 중점적으로
- ③ 법교육과 법률보급은 교육 받는 사람의 필요, 연령, 수준과 국민의 전통, 관습, 문화에 적합한 다양한 방식으로 수행한다.
- ④ 법교육은 법률 집행, 경제와 사회 발전, 국방, 국가안보, 지역 및 국민의 일상생활과 긴밀해야 한다.
- ⑤ 기관, 조직, 사회, 가정 등과 협력하여 진행한다.

정부의 법교육 및 법률보급에 대한 관리 내용은 다음과 같다(제6조 제1항). ① 법교육 및 법률보급에 관한 규범 제정 공포, 계획 수립, 프로그램 마련, ② 법교육 및 법률보급 활동의 지도, 안내 및 시행, ③ 법률 지식, 법교육 및 법률보급에 대한 연수(교육, 훈련), ④ 법률에 대한 국가적 데이터베이스(기초적 자료)의 작성 및 관리, ⑤ 법교육 및 법률보급에 대한 통계 및 종합, ⑥ 법교육 및 법률보급에서 발생한 민원, 고소, 위반행위에 대한 검사, 모니터링, 해결, ⑦ 법교육 및 법률보급에 대한 국제 협력 등이다. 이러한 법교육 및 법률보급에 관한 국가관리 기관, 즉 주체는 다음과 같다(제6조 제2항). 우선 정부는 법교육 및 법률보급에 대해 종합적으로 관리한다. 그리고 정부 가운데 주무부처로서 법무부가 법교육 및 법률보급에 책임을 지며, 법무부는 법교육 및 법률보급에 대한 중장기 계획을 수립하고 총리에게

제출하며 법률에 관한 국가 데이터베이스를 설립한다. 그리고 정부 각 부처들은 임무와 권한의 범위 내에서 법무부의 법교육 및 법률보급에 대해 협력할 의무가 있다. 각 지방의 인민위원회는 각 지방의 법교육 및 법률보급을 관리할 책임이 있다.

법교육에 필요한 지원과 자문을 위하여 ‘법교육협력위원회’를 설치한다(제7조). 법교육협력위원회는 중앙직할시 및 각 성, 시, 군, 면에 설립되고, 정부와 각 성의 인민위원회에 법교육 및 법률보급에 필요한 자원을 지원하고 상호 자문한다. 법교육협력위원회의 상위기관은 법무부이고, 성(시) 인민위원회의 직속기관은 사법사무국이며, 군 인민위원회의 상위기관은 사법사무과이다. 총리는 법교육협력위원회의 구성원, 임무, 권한에 대해 구체적으로 규정한다.

이 법에서는 ‘법의 날’을 규정하고 있다. 매년 11월 9일은 베트남 사회주의 공화국의 법의 날이다(제8조). 법의 날은 헌법과 법을 기념하고 사회 내의 모든 국민에게 법치주의에 대한 인식을 제고하기 위한 날이다.

정부는 이 규정에 대한 상세한 규칙을 정한다.

제1장 공통규정에는 금지 행위가 규정되어 있다. 금지행위로는 첫째, 법의 내용을 비판하거나 잘못 전달하는 행위; 법의 규정에 따른 문서나 정보를 제공하지 않는 행위; 사실과 다르거나 법률에 위반된 정보나 자료를 제공하는 행위; 사회적으로 비도덕적이거나 국민의 전통에 반하는 문서나 정보를 유포하는 행위, 둘째, 법교육을 이용해 당의 노선이나 방침, 정부의 법률을 왜곡하거나 악용하는 경우; 정부에 반하는 정책선전, 민족단결을 훼손하는 경우; 국가와 기관, 개인의 합법적인 권익에 반하는 행위, 셋째, 국민 또는 기관의 법교육 또는 법률보급(법률정보서비스) 접근 활동을 방해하는 행위, 넷째, 법교육 또는 법률보급을 악용하여 개인이나 단체, 기관의 합법행위를 방해하거나

사회의 안전과 질서를 해치는 행위 등이 있다.²⁷⁰⁾

(2) 제2장 법교육 및 법률보급의 내용과 방식

법교육 및 법률보급의 내용과 방식(제2장)은 크게 일반 국민에 대한 법교육 및 법률보급과 사회적 소수자에 대한 법교육, 그리고 학교법교육 3가지로 구분된다.

1) 일반 국민에 대한 법교육 및 법률보급

우선 일반 국민에 대한 공통의 법교육 및 법률보급의 내용과 방식은 다음과 같다.

법교육 및 법률보급에 관한 내용은 국내법과 국제법, 그리고 준법의식에 관한 교육을 주된 내용으로 한다(제10조). 즉 첫째, 민사, 형사, 행정, 혼인과 가족, 양성 평등, 국토, 건설, 환경보호, 노동, 교육, 보건, 국방, 치안, 교통, 국민의 기본권과 의무, 정부 기관의 권한과 의무, 공무원의 책임과 권한 등에 관한 헌법과 법규정(규범성문건), 둘째, 베트남 사회주의 공화국이 가입한 조약과 국제법, 셋째, 법에 대한 존중과 보호, 준법이 주는 유익, 준법의 모범 사례 등이다. 국내법은 생활법률 전 분야를 말하고 있으며 국민의 기본권, 정부의 권한, 공무원의 책임과 권한을 중심으로 한다.

법교육과 법률보급의 방식은 교육에 한정되지 않는다. 이 법에서 규정한 법교육과 법률보급의 방식은 언론과 방송을 활용한 것, 법교육과 법률상담 또는 민원처리 과정을 활용한 것, 교육기관이나 단체를 활용한 것 등으로 나뉜다(제11조).

270) 금지행위만 규정되어 있고 처벌 규정은 함께 규정되어 있지 않다.

- ① 언론 매체를 통한 발표와 기자회견
- ② 직접적인 법률보급, 법교육에 대한 안내와 상담, 법률 정보 및 자료의 제공
- ③ 방송, 인터넷, 광고판, 포스트, 현수막 등과 같은 모든 대중매체의 동원, 정부의 관보에 수록, 웹페이지에 전자정보의 수록 등
- ④ 법률 이해 시험(법률퀴즈대회)의 개최.
- ⑤ 재판업무, 행정위반행위의 처리, 민원처리, 정부기관 내 다른 기관들의 지원, 합법적인 조정과 중재
- ⑥ 문화예술, 정치기구, 단체, 법률도서관 및 문화 단체
- ⑦ 국민교육시설에서의 법교육프로그램
- ⑧ 개별적인 개인, 기관, 당국자들을 대상으로 한 법교육 및 법률보급

이하에서는 법률이 정하는 법교육 및 법률보급 방식에 대해 법률 규정 순서대로 살펴보기로 한다.

첫째, 베트남에서는 법령(또는 규범성문건)에 대한 언론보도와 발표를 강조한다(제12조).

이를 위해 국가주석 사무국은 국회사무처와 협력하여 법률이나 법령, 결정서 등에 대한 언론보도와 발표회를 개최한다. 국가주석이 규범성문건을 서명하여 공포하면 국회와 국회 상임위원회의 규범성문건을 담은 법률, 법령, 의결에 관한 언론보도문을 작성한다. 그리고 법무부는 매월 정부와 총리가 발표한 규범성문건에 대한 언론보도문을 작성한다. 이러한 언론보도의 내용은 규범성문건(법규범문서)의 필요성, 목적, 주요 내용 등이 된다.

둘째, 언론보도와 더불어 전자정보시스템(인터넷사이트)상 법률정보의 게시도 별도로 규정한다(제13조).

이에 따라 법률정보는 정부 부처, 최고인민법원, 최고인민검찰청, 감사원, 베트남조국전선중앙위원회, 정치·사회 중앙기관, 인민의회, 각성(시)의 인민의회 홈페이지에 게시되어야 한다. 게시되어야 하는 법률정보에는 ① 정부기관의 활동 분야에 연관된 규범성문건(법규문서

Văn bản quy phạm, Legal documents), ② 정부기관 또는 정부기관과 협력한 단체가 공포한 규범성문건, ③ 국민과 기업에 직접적으로 연관된 행정절차, ④ 법률 규정에 따라 의견을 청취하기 위한 규범성문건 초안²⁷¹⁾ 등이 포함된다. 뿐만 아니라 이렇게 게시하는 법률 이외에, 모든 기관들은 법률 제정에 관한 정보를 게시하여야 하며 질의응답 시스템(Q&A)을 설치하도록 하였다.

셋째, 대중매체(미디어)를 활용한 법교육 및 법률보급을 규정하고 있다(제14조).

베트남 방송국, 베트남 통신사, 베트남 인민일보, 베트남 내 라디오, 각 성의 신문과 방송국들은 법률에 대한 프로그램을 제작하고 법교육과 법률보급을 다양화하여 법에 관한 모든 것을 널리 보급해야 한다.

넷째, 정부는 법률보급을 위한 적절한 법률정보 제공 서비스를 갖추어야 한다(제15조).

정부기관과 당직자는 국민들의 민원을 조사하고 해결할 책임을 가지고 있으며, 민원과 직접 관련된 법규정에 대하여 설명하고 자료를 제공하거나 당사자의 요구에 따라 자료검색을 안내할 의무가 있다. 정부는 법률상담을 하는 기관과 기타 다른 법률서비스를 하는 기관 등 법에 관한 자문과 안내를 실행하고 국민들에게 규범성문건과 법률정보를 제공하는 법교육 기관 지원 정책을 수립한다.

다섯째, 법교육 및 법률보급은 재판, 행정위반처리, 민원처리 등을 통해 이루어질 수 있다(제16조).

각 급의 인민법원은 법원에서 진행한 재판 중에 교육목적으로 적합한 사건을 골라 ‘순회재판’을 진행하여 참석자와 국민들에게 법교육 또는 법률보급을 제공한다. 권한이 있는 정부기관은 행정위반 사건의 처리, 국민 민원의 처리, 제소와 고소의 해결 등 각종 민원처리를 통해 법교육 및 법률보급을 수행한다.

271) 우리나라의 입법예고와 유사한 것으로 추측된다.

2) 사회적 소수자에 대한 법교육

제2장 제2절에서는 사회적 소수자로서 특별한 대상에 대한 법교육 및 법률보급의 내용 및 방식을 규정하고 있다. 이 법에서 말하는 특별한 대상에는 첫째, 소수민족지역, 산악지역, 오지(소외지역), 국경과 해변, 도서지역 등 사회경제적으로 낙후된 지역에 거주하는 주민(제17조), 둘째, 기업의 노동자(제18조), 셋째, 가정폭력 피해자(제19조), 넷째, 장애인(제20조), 다섯째, 교도소 수용자와 소년원 수용자, 강제 재활시설 입소자(제21조), 여섯째, 보호관찰 중에 있는 미성년자(제22조) 등이 있다.

첫째, 소수민족지역, 산악지역, 오지(소외지역), 국경과 해변, 도서지역 등 사회경제적으로 낙후된 지역에 거주하는 주민을 위한 법교육 및 법률보급은 해당 지역의 특성에 따라 민족, 종교, 국방, 국경지역 치안, 주권, 재산, 자원 등에 관한 법률 규정과 국민의 생활과 관련된 법령(규범성문건)을 중심으로 한다. 이들을 위한 법교육 및 법률보급 제공 방식은 순회법률지원, 법률자문, 소수민족에게 소수민족 언어로 된 법률정보와 자료의 무료제공, 전통문화공연 등을 통해 법교육과 법률보급을 진행한다. 이를 위하여 정부는 지역에서 법교육 및 법률보급 활동에 참여하는 담당자나 마을의 원로, 소수민족의 신뢰 있는 사람들에게 교육훈련을 지원하는 정책을 수립한다. 모든 정부기관과 당국자들은 소수민족지역, 산악지역, 오지(소외지역), 국경 및 해변, 도서지역, 사회경제적으로 낙후된 지역에 거주하는 주민을 위한 법교육 및 법률보급 시행을 위해 규정을 만든다. 각급 지방정부(최고인민위원회)는 소수민족지역, 산악지역, 오지(소외지역), 국경 및 해변, 도서지역, 사회경제적으로 낙후된 지역에 거주하는 주민을 위한 법교육 및 법률보급을 실시한다. 또한 국경지대, 해안지역, 도서지역에 사는 국민들을 위해 국경경비대, 경찰, 세관, 산림청, 해경 등과 함께 법교육 및 법률보급을 시행한다.

둘째, 기업에서 근무하고 있는 노동자들을 위한 법교육 및 법률보급은 노동자의 권리와 의무, 고용주의 권한과 의무, 노동자의 위생안전에 관한 법규, 임금 제도, 사회보험, 의료보험, 실업보험, 노조와 관련된 법규와 노동에 관한 법규들을 중심으로 교육한다. 기업에서 근무하고 있는 노동자들을 위한 법교육 및 법률보급은 직접적인 교육, 근무지에서 법규정 게시, 기업내 법률 도서관, 그리고 문화예술 활동 등을 통해 진행한다. 고용주는 법교육 및 법률보급을 시행하기 위하여 시간을 할애하고 이에 필요한 환경을 조성할 책임이 있으며, 노동조합과 함께 법교육 및 법률보급을 이행하여야 한다. 노동조합은 노동자들의 법률 이해와 알 권리에 대해 지원할 책임이 있다.

셋째, 가정폭력 피해자들을 위한 법교육은 혼인과 가족, 양성평등, 가정폭력예방 등에 중점을 두고, 가정폭력 피해자들을 보호하고 지원하는 정부의 의무 등을 중심으로 한다. 이들을 위한 법교육 및 법률보급은 타협과 중재, (무료)순회법률서비스, 가정폭력 피해자 사회보호센터 내에서의 무료법률상담 등을 중심으로 시행한다. 면/동 인민위원회, 베트남 조국전선위원회와 그 산하기관은 가정폭력 피해자와 가정폭력 피의자(가해자)를 대상으로 법교육 및 법률보급을 실시할 책임이 있으며, 이에 필요한 비용을 지원한다. 가족은 가족의 구성원들에게 가정폭력예방법, 혼인, 가족, 양성평등과 관련된 법규를 준수하도록 교육할 책임이 있다.

넷째, 장애인에 대한 법교육 및 법률보급은 장애인의 권리, 장애인 지원정책, 장애인에 관한 법규정을 중심으로 한다. 이들에 대한 법교육 및 법률보급은 모든 장애인에 대하여 장애의 형태에 부합하는 방식과 방법, 자료 등을 적용한다. 정부는 장애인에 대한 법교육 및 법률보급을 실행하는 인력을 훈련, 양성, 지원하는 정책을 수립하고, 장애인을 위한 법교육 및 법률보급에 필요한 비용을 지원한다. 노동보훈사회부는 성(시) 인민위원회가 장애인 조직 및 기관들과 협력하여 법교육 및 법률보급을 시행할 수 있도록 지원한다.

다섯째, 교도소 수용자(수형자), 소년원 수용자, 지역(강제)교육기관(지역에 있는 소년원의 유형과 같은 기관), 강제 재활시설(중독자 치료 센터) 입소자 등을 위한 법교육 및 법률보급은 각 대상자마다 적용되는 형사법, 형사소송법, 행정위반처리, 마약 등 사회악 예방에 따른 국민의 권리와 책임(의무)을 중심으로 시행한다. 이들에 대한 법교육 및 법률보급은 법교육 프로그램 외에 교양 문화 프로그램, 직업훈련, 사회재통합 프로그램, 사회 이슈, 클럽(취미, 동아리) 활동 등 적절한 활동이 포함되어야 한다. 교도관, 소년원 원장, 지역(강제)교육기관 교장 및 강제재활시설(중독자 치료 센터) 시설장(감독자)들은 범죄자 및 소년원생, 지역교육기관 입소자, 강제재활시설(중독자 치료 센터) 입소자들에 대해 법교육 및 법률보급을 제공할 책임이 있다.

여섯째, 미성년자가 범법행위를 한 경우(우리나라의 보호관찰 정도로 이해됨) 지역(면, 군, 구)에서 교육을 받아야 한다. 형의 유예를 받은 사람들에 대한 법교육 및 법률보급도 특별히 다루어진다. 지역과 도시 내에서 보호관찰 대상이 되는 학생, 선고(집행)유예를 받은 자들에 대한 법교육 및 법률보급은 국민의 권리와 의무, 형법, 형사소송법, 행정위반처리에 관한 법률들을 중심으로 실시한다. 지역과 도시 내에서의 법교육 및 법률보급은 보호관찰 대상이 되는 학생, 선고(집행)유예를 받은 자들에게 직접적 법률정보 제공을 중심으로 하며, 동아리 활동이나 기타 적절한 활동을 포함한다. 지역(지방) 인민위원회는 모든 법교육을 받는 사람들을 위하여 지역 내의 소속기관 및 단체 지역사회, 소년원, 강제교육시설 또는 강제 재활시설과 협력할 책임이 있다.

3) 학교 법교육

베트남에서 학교 법교육이란 국가교육시스템을 이루는 교육기관에서 이루어지는 법교육을 말한다. 이를 위한 2개의 조문이 있는데, 하나는

공교육 시스템(국민교육시스템에 속한 교육시설)에서의 법교육 내용에 관한 것이고, 다른 하나는 이러한 학교 법교육을 실행하는 방안에 관한 것이다.

우선 국가교육시스템의 교육기관에서 이루어지는 법교육은 학생의 학년, 교육수준, 교육목표, 교육분야 등에 맞추어 설계되며, 일관적이고 실질적이며 기본적인 성질을 갖추도록 한다. 국민교육시스템의 학년별 교육수준에 따른 법교육 내용은 다음과 같이 자세하게 규정되어 있다.

- 유치원 및 초등학교의 교육과정에서 법교육 내용은 도덕교육을 통해서 도입되며 사회적 덕목(시민성)에 부합하는 습관의 형성, 질서 준수, 연대(단결) 의식, 봉사 정신, 법의식 형성 등을 포함한다.
- 중학교 및 고등학교의 교육과정에서 법교육 내용은 학생들에게 국민의 권리와 의무에 대한 기초적인 지식을 갖추게 하고, 법률에 대한 존중감 및 준법에 대한 습관이 형성되도록 하는 것을 포함한다.
- 직업훈련 기관 및 대학교의 교육과정에서 법교육 내용은 학생들에게 정부와 법률에 대한 기초적인 지식 및 교육 받는 직업훈련 분야에 관한 법률 지식을 갖추어 주는 것이다.

학교 법교육(국민교육시스템에 속한 교육시설)의 실행에서의 법교육의 실행은 교과내 법교육과 교과외 법교육으로 구분된다. 취학 전 유치원에서의 정규 교육, 초등교육에서의 도덕 교육, 중학교교육에서의 시민교육(공민교육), 대학교 또는 직업훈련 교육에서의 법률과목, 일반 법률, 전문 법률교육 등 국민교육시스템의 교육기관들을 통해 이루어지는 모든 과목에서 법교육이 강조된다. 그리고 교과외 교육 및 정규 수업 외 교육활동에서도 법교육이 실행될 수 있다.

(3) 제3장 법교육 및 법률보급에 대한 기관과 개인의 책임

1) 법교육 및 법률보급에 대한 기관의 책임

모든 정부 기관과 부처 그리고 기관의 권한과 임무 범위 내에 다음과 같은 책임이 있다(제25조). 첫째, 각 부처는 법교육 및 법률보급 계획을 수립하고 산하기관이 실행하도록 안내하고 지휘한다. 둘째, 교육 대상에 따른 법교육 및 법률보급 내용과 방법을 결정한다. 법에 대한 지식을 보급하고 자료를 편찬하여 국민의 법에 대한 정보를 알 권리를 보장한다. 셋째, 모든 소속 공무원과 관할 내의 인민군들에게 법교육 및 법률보급을 실시하되, 기관의 홈페이지를 통한 정보 제공, 연수 프로그램 등과 같은 직접적인 법교육 및 법률보급을 중시한다. 넷째, 각 부서마다 법률보고원(báo cáo viên, 법교육강사)을 양성하고 훈련하는 프로그램을 실시한다. 넷째, 교육기관과 직업훈련기관에서 법교육을 시행하도록 관할하는 지역에 소속된 학교와 직업훈련기관들을 지도한다. 공민교육과 법교육을 가르칠 교원을 배치하고 일정 기준에 도달하도록 양성한다. 정부 부처 가운데 교육훈련부는 학년별 교육과정 내에 법교육 프로그램을 포함시키고, 학년별 교육과정에 법교육 내용을 도입하며, 공교육에서의 수업 시수, 교사 또는 법교육 전문강사의 표준을 공포한다. 그리고 노동보훈사회부는 직업훈련 기관에서 실시될 법교육 프로그램을 공포한다.

이 법에서는 인민법원, 인민검찰, 국가원의 책임도 규정하고 있다(제26조). 관계 부서에서는 법률보고원을 모집하고 훈련하며 연수 프로그램을 개최한다. 관계 부서 내의 공무원, 직원, 간부들을 대상으로 법교육 및 법률보급을 시행하고, 국민들에게 적적할 방식으로 법률 전문지식을 보급한다.

정부는 전문적인 활동을 통해서 국민들에게 법교육과 법률보급을 실시한다.

법교육 및 법률보급은 각급 지방정부에도 책임이 부과된다(제27조). 각급 인민의회(hội đồng nhân dân, People's Councils)는 법교육 및 법률 보급의 효과적인 강화를 위한 방안을 강구하고, 법교육 및 법률보급을 위해 지방에 예산을 할당해야 하는 책임이 있고, 법교육 및 법률 보급의 실행을 관리 감독한다. 각급 인민위원회(ủy ban nhân dân, People's Committees)는 다음과 같은 책임이 있다. ① 법교육 및 법률보급을 위한 계획, 프로젝트, 프로그램을 작성(공포)하여야 한다. ② 법교육 및 법률보급을 원활하게 진행하도록 안내, 조직(실행), 감독하는 역할을 한다. ③ 법률보고원(báo cáo viên pháp luật)과 법률선전원(uyên truyền viên pháp luật, 커뮤니케이터)을 조직(모집), 훈련, 양성, 관리하며, 공민교육을 담당하는 교사(giáo viên) 또는 법률 선전원에 대한 표준화 기준(chuẩn)을 법률에 따라 작성(실행)한다. ④ 모든 기관, 개인, 기업이 법교육 및 법률보급 활동을 지원받을 수 있도록 기반을 조성한다.

공무원을 직접 관리하는 기관 및 단체의 책임도 존재한다(제28조). 이들 기관의 홈페이지 또는 게시판에 기관의 정보와 법률 정보를 게시하고 노동자, 공무원, 간부들에게 법교육 및 법률보급을 시행하며, 전문적 활동을 통해 법교육과 법률보급을 시행해야 한다. 그리고 노동자, 공무원, 간부들에게 법교육 및 법률보급을 보장하는 기반을 조성하고, 모든 기관은 자기 기관의 법률보고원을 구성, 양성, 훈련하며 정기적으로 전문가를 초청하여 교육을 실시한다. 나아가 국민 법교육 및 법률보급을 위해 정부기관 및 관계당국과 협력한다.

베트남 조국전선위원회와 그 산하기관(회원단체)들의 책임은 다음과 같다(제29조). 첫째, 산하기관(회원단체)들에게 법교육 및 법률보급을 시행하고 국민의 준법운동을 독려해야 한다. 둘째, 국민 법교육 및 법률보급을 위해 정부기관 및 관계당국과 협력한다. 셋째, 각 기관의 보고원 및 법률 선전원을 구성 및 양성하고, 훈련시킨다. 넷째, 모든 개인,

단체, 기업이 법교육 및 법률보급에 참여하도록 지원하다. 다섯째, 법교육 및 법률보급의 실시 및 해당 정책을 모니터링하고 참여한다.

이 법에서는 법 관련 조직, 사회전문기관, 교육시설 등에게도 책임이 부과된다(제30조). 법률을 시행하는 조직, 사회전문기관, 사법공무원육성기관은 국민에 대한 법교육 및 법률보급을 시행할 책임이 있고, 법률상담, 법률지원 등을 통하여 법교육 및 법률보급을 시행한다. 전문적인 활동을 통하여 법교육 및 법률보급을 시행하고, 사회조직의 구성원, 공무원, 강사, 학생 및 단체 회원들이 법교육 및 법률보급 자원봉사에 자발적으로 참여하는 기반을 조성한다. 법교육 기관, 사법공무원 양성기관은 법교육 및 법률보급을 시행하는 사람들을 모집, 양성, 훈련하는 책임이 있다.

국민교육시스템에서 교육기관의 책임은 다음과 같다(제31조). 각 학년별 교육수준에 따라 법교육의 방식과 내용을 구성하고, 국가교육시스템에서 교육기관들은 법교육을 시행하며, 공민교육 담당 교사 및 법교육 강사를 배치할 책임이 있다. 국민교육시스템의 교육시설에서 법교육 목표를 달성하도록 가정 및 지역사회와 협력한다.

끝으로 가족의 책임도 규정되어 있는데(제32조), 모든 가족의 구성원들은 법률을 준수해야 하는 의무가 있고, 조부모 및 부모는 자녀들이 법률에 대한 지식과 이해를 높이고 법률존중의식과 준법의식을 형성하도록 환경을 조성해야 한다.

2) 법교육 및 법률보급에 대한 개인의 책임

법교육 및 법률보급에 직간접적인 임무를 담당하는 자들에 대한 개인적 책임도 규정하고 있다.

첫째, 국회의원 및 각급 인민의회 대표의 책임이 있다(제33조). 국회의원 및 각급 인민의회 대표는 권한과 임무 범위 내에서 유권자와 접촉 활동을 통해 국민 법교육 및 법률보급을 지원하고 관리감독(모니터링)한다.

둘째, 공무원과 군인의 책임이 있다(제34조). 법률에 대하여 적극적으로 학습하고 법교육 연수(훈련) 프로그램에 참여하며 준법의 모범을 보여야 한다. 직업상 전문적 활동을 통하여 법교육 및 법률보급을 적극적으로 시행하며 보급하는 것을 적극적으로 지원하여야 한다. 업무 영역과 관련된 법교육 및 법률보급을 지원하기 위하여 개인, 단체 정부기관과 협력한다.

셋째, 법률보고원(báo cáo viên, 법교육강사)의 책임이 있다(제35조).²⁷²⁾ 법률보고원은 정부기관에서 법교육 및 법률보급 활동을 겸임할 수 있도록 허가를 받은 공무원, 간부, 인민군의 장교를 말한다. 법률보고원은 ① 도덕적 자질이 훌륭하고 사상이 확고하며 ② 업무상 위신과 의사소통능력(전달력)을 갖추고, ③ 법과대학을 졸업한 자로서 최소한 법률 분야에서 2년 이상 관련 업무 수행 경력이 있는 자, 또는 법과대학 출신자가 아닌 대학 졸업자로서 법률 분야에 최소한 3년 이상 관련 업무 수행 경력이 있는 자의 요건을 갖추어야 한다. 법률보고원을 선발하는 기준은 다음과 같다. ① 법무부 장관은 정부기관, 베트남 조국전선 중앙위원회, 조국전선 중앙위원회 산하기관 중에서 선전원을 선발한다. ② 지방(성급) 인민위원회 위원장은 정부기관, 베트남 조국전선위원회 및 지방(성) 전선위원회의 법률보고원을 선발한다. ③ 지역(현급) 인민위원회 위원장은 정부기관, 베트남 조국전선위원회 및 지역(현) 전선위원회의 법률보고원을 선발한다. 법률보고원을 선발하는 기관(법무부 장관, 지방 인민위원회 위원장, 지역 인민위원회 위원장에게)들은 법률보고원을 해임(miễn nhiệm)하는 권한을 갖는다. 법률보고원을 직접 관리하는 기관들은 법률보고원의 업무를 관리 감독하고(법무부 장관, 지방 인민위원회 위원장, 지역 인민위원회 위원장에게) 이들을 해임하도록 요청할 수 있다. 법무부장관은 법률보고원의 선발 및 해임에 관한 절차를 규정한다.

272) báo cáo viên은 보고원, 발표자, 강사(speaker, lecturer) 등으로 번역될 수 있다. 따라서 법률보고원은 법교육 강사로도 번역될 수 있겠다.

법률보고원은 다음과 같은 권한을 갖는다(제36조 제1항). ① 법교육 및 법률보급의 임무를 위한 법률문서 및 정보와 자료를 제공 받는다. ② 법교육 및 법률보급에 대한 지식과 기술을 훈련받는다. ③ 법률규정에 따라 보수를 지급받는다. 법률보고원은 다음과 같은 의무가 있다(제36조 제2항). ① 업무 분담에 따라 법교육 및 법률보급 업무를 수행하고, 법교육 및 법률보급에 관한 내용을 정확하게 전달한다. ② 정부의 기밀 누설과 다른 금지 행위를 해서는 안 된다. ③ 법률보고원은 매해 소속한 기관에 자신의 법교육 및 법률보급 활동에 관한 연간 업무 보고서를 제출해야 한다.

넷째, 법률홍보원(선전원, tuyên truyền viên)의 책임이 있다. 법률에 대한 지식이 많은 사람들은 면, 군, 구의 법률홍보원으로 고려되고, 이들은 당국의 법교육 및 법률보급에 참여할 기회를 갖는다. 지역(면급) 인민위원회 위원장은 면급의 법률홍보원을 선발할 수 있다. 법률홍보원과 법교육 및 법률보급에 참여하도록 초청된 사람들은 법률문서를 제공받으며, 법률지식, 법교육 및 법률보급 연수 프로그램에 참여하며, 법률에 따른 급여와 수당을 받는다.

(4) 제4장 법교육 및 법률보급의 지원

이 법률에서는 법교육 및 법률보급을 위한 기관, 간부(인력), 시설(장비) 등의 지원(진흥)을 보장한다(제38조). 장관, 장관급 기관의 인사, 정부 산하 기관 장관, 각급 인민위원회 위원장, 베트남 조국전선 위원장과 조국전선 회원단체의 장들은 관할 내의 법교육 및 법률보급 수요에 맞도록 공무원, 간부, 법률고보원 및 법률선전원들을 충분히 배치하여야 하고, 법교육 및 법률보급을 위한 물질적 자원 및 인적 자원을 지원하여야 한다.

법교육 및 법률보급에 대한 예산 지원도 규정되어 있다(제39조). 국가에 지원을 받는 기관 및 단체의 법교육 및 법률보급에 필요한 경비는

국가 예산 및 기타 합법적인 자금으로부터 지원된다. 법교육 및 법률 보급에 예산이 부족한 지방의 경우 국가가 지원한다. 매년 다음 해의 법교육 및 법률보급 임무에 근거하여 예산안을 작성해야 하고 각 지역마다 예산안을 제출받아 정부 예산법 규정에 따라 예산을 승인받는다. 법교육 및 법률보급 활동을 위하여 정부는 법률에 따라 국내외 개인 또한 단체에 대한 재정적 지원을 하도록 규정하고 있다.

3. 법교육 강화 정책 및 방향²⁷³⁾

도이머이 과정에서 정부와 당은 법교육에 대한 홍보 및 알림의 중요성을 인식하고 공무원 및 국민들의 법에 대한 인식을 강화시키기 위하여 많은 방법을 제안하였다. 특히 최근 들어 법률을 알리고 교육하는 것은 정부로부터 승인된 구체적인 계획을 통해 진행되고 있다. 수상이 현재 단계에서의 법에 대한 교육 및 알림을 강화하는 02/1998 지시서와 1998년도부터 2002년도까지의 법교육 및 알림을 진행할 계획에 대한 1998년 01월 07일 03/1998/QĐ-TTg결정서를 발행하고 법교육을 진행하는 기관(집회)을 설립하였다.

이러한 계획이 실행되고 5년 뒤, 이 계획을 통한 많은 변화가 있었다. 이어서 2013/1/17일에 2003-2007년도 법교육 프로그램에 대한 13/2003/QĐ-TTg 승인서가 작성되었다. 이 프로그램은 4가지 하위 프로그램으로 진행되고 있다. 이는 국민들의 법 준수에 대한 인식을 높이기 위한 것으로서의 의미가 큰 문건들이다. 이러한 문건들은 사회주의국가로서 법제를 강화시키며 사회를 법으로 관리하여 국가의 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대되었다.

국가의 산업화의 요구를 충족시키고 지속적인 법교육이 이루어지도록 하기 위해서 2003/12/9일에 베트남 공산당 서기부가 공식적으로 국민

273) Nguyen Tat Vien(법무부 법교육국 국장), “Một số biện pháp tăng cường công tác phổ biến giáo dục pháp luật trong tình hình mới”(새로운 상황에 법 교육 강화방안), 민주법률 - 사법 분야 60주년.

들이 법을 지키고 이행하고 법에 대한 인식을 높이는 데 공산당의 지도 역할을 강화시키는 32-CT/TW 지시서를 제정하였다. 이 지시서는 법을 준수(지키고 이행)하는 데 공산당 및 국민들의 결심을 보여줄 뿐만 아니라 법교육에 대한 인식의 큰 전환점을 만들었다. 이 지시를 전개하기 위하여, 정부는 2004/12/16일에 212/2004/QĐ-TTg 결정서를 제정하여 2005년부터 2010년까지 간부 및 국민들의 법 이행 인식에 대한 프로그램을 승인하였다.

당과 국가는 법교육 계획과 프로그램을 이행함으로써 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

첫째, 법교육을 이행하는 과정은 든든한 법리적인 근거에 기반하였다. 특히 정치시스템 기관과 민간조직들과의 협력을 통해서 진행되었다.

둘째, 법을 알리고 교육하는 활동들은 여러 가지 형식으로 또는 세 부적으로 진행되었다. 또한 해당 지방의 특성을 고려하여 적절하게 진행되었다. 이를 바탕으로 많은 법교육 활동이 전개되어 국민들이 법에 대한 인식을 높일 수 있는 기회를 제공하였다.

셋째, 법교육을 진행하는 인력들의 역량이 강화되었다. 전문성이 있는 사법 분야의 공무원들뿐만 아니라 기자, 홍보원들도 다수 참가하였다.

넷째, 법을 알리고 교육하는 방법들이 갈수록 다양해지고 국민 생활에 더욱 실용적인 방향으로 발전하였다. 예를 들어 구두로 교육; 법에 대한 질의응답 자료 활용; 법 사례 활용; 학교에서 법교육 진행, 미디어를 통한 법교육 진행; 법 동아리 진행; 면읍리 혹은 기관, 기업, 학교 안에 ‘법 책꽂이’ 설치; 법 탐구 대회(법을 알아보는 대회) 개최 등이 있다.

그러나 법교육을 실행하는 데 있어서 한계도 나타났다. 법교육 활동들은 때로 형식적으로 진행되었고 법을 어떻게 시행하는지에 대한 내용보다는 주로 법령의 지식과 내용에 중점을 두고 있었다. 뿐만 아니라

실제로 어떤 법교육의 방법은 활발하게 전개 또는 진행되지 않았다. 예를 들어서 이동식 재판을 통해서 국민들에게 법을 홍보하는 활동이 활발하지 못하였다. 또한 현대적인 법교육의 방법들이 충분히 활용되지 않았다. 특히 정보기술이 법교육에 효과적으로 응용되지 못하였다. 또한 법교육을 진행하는 인력들, 특히 지방에 있는 인력들은 전문성이 부족하여 많은 한계를 겪었다. 그리고 법 시스템의 한계로 인하여 법교육은 많은 어려움에 직면해야 했다. 예컨대 법령들은 세부적이지 못하고, 명확하지 못하며, 중복된 사항 심지어는 내용이 상충된 사항들이 있었다. 많은 법령은 타당성이 약하고, 법령들의 시스템의 고정성은 높지 않았다. 한편, 상위 기관에서 법령을 제정하였지만 하위기관의 시행 안내 문서를 기다려야 하는 경우가 아직까지도 남아있어 법령들이 바로 실제 생활에 적용되는 데에 어려움이 있었다. 법령의 시행 안내 문서를 기다려야 하는 것은 법교육을 진행하는 데 지장을 초래하였다. 그리고 법교육을 위한 경비는 업무를 효과적으로 집행할 만큼 충분한 수준으로 지원되지 않았다.

앞으로 법교육의 효과를 강화시키기 위해서 법교육을 진행하는 방식, 내용, 그리고 인력들의 역량 강화 등 이외에도 다음과 같은 문제에 관심을 가져야 한다.

첫째, 법체계를 완성하고 법이 실제 생활에 수월하게 적용될 수 있도록 좋은 환경을 마련해야 한다. 완전하고 명확하고 틈이 없는 법률 시스템은 그 자체로 실제 생활에 적용될 수 있는 힘을 가진다. 20년 가까이 도이머이를 진행한 결과, 베트남은 상대적으로 충분한 법체계를 갖추게 되었다. 이전 40년과 비교하면(1945-1985) 지난 20년 동안의 제정된 법령과 법문서들은 그 이전 40년보다 많다. 법은 지속적으로 완성되고 개발되어 적시적기에 당과 정부의 주장 및 정책들을 구체화하여 사회 안정 및 경제 발전에 기여하였다. 그러나 현행 법체계는 많은 한계를 지니고 있으며, 이 한계들로 인해 실생활에서의 법의 효

력이 약화되고 있다. 또한 법 문서들은 법 사항들이 반복되고 명확하지 못하고 세부적이지 못하며, 심지어 많은 문서들은 타당성이 낮다는 공통된 문제점들을 지니고 있다. 게다가 긴 기간 동안 법률 규범 문서(규범성 문건)들을 검토하는 작업이 중요하게 여겨지지 않아 어떤 법률규범이 효력이 발생하고 있는지, 어떤 법률규범이 효력 기간이 종료되었는지 판단하기가 어렵다. 이러한 법체계로 인해서 법을 실행하는 공무원 혹은 간부들조차도 어려움을 겪고 있다. 따라서 실제 생활에서 법이 효과를 발휘하려면 통일적이고 명확하며 타당성이 높은 법체계가 필요하다.

둘째, 지속적으로 국민들의 법에 대한 인식을 변화시켜야 한다. 국민들이 법에 대해서 어떤 생각을 하고 있는지, 그들의 생활에 있어서 법은 어떤 역할을 하고 있는지에 대해 살펴봐야 한다. 사람들은 대부분 법에 대해 사람들이 준수해야 하는 명령, 처벌이라고 생각한다. 사람들은 보통 자신이 부득이한 상황에 처할 때만 법에 대한 관심을 가진다. 따라서 법에 대한 교육을 진행할 때, 국민들에게 법률은 강제하는 규정일 뿐만 아니라 국민의 합법적인 권리를 지켜주는 기능을 한다고 설명해주어야 한다. 법률은 사람들이 서로 거래할 수 있는 가장 좋은 환경을 조성하며, 각 사회의 구성원이 합리적으로 사회생활을 할 수 있는 환경을 형성하는 데 기여한다. 혼인법은 부부관계 또는 자녀 문제를 해결한다. 소유권에 대한 법은 인간의 기본적인 소유권을 인정하고, 경영에 대한 법은 사업자들의 정당한 권리를 지켜준다.

셋째, 법률 제개정(사업)에 대한 국민들의 참여를 강화시켜야 한다. 법률 제개정(사업)에 국민들의 참여기회가 제공된다면 법교육의 효과는 더욱 증대될 것이다. 법률을 제개정하는 과정에 국민들의 의견이 반영되는 과정을 통해서 국민들의 법에 대한 책임감도 강화될 뿐만 아니라 이를 지키려는 마음도 더 높아질 것이다. 나아가 이러한 참여를 통해서 국민들은 법에 대한 인식을 향상시키고, 사회적인 가치와 법

률에 대한 이해를 증진시킬 수 있을 것이다. 법을 준수하는가 준수하지 않는가의 문제는 국민들의 법에 대한 인식에 달려있다고 할 수 있다. 국민들의 법에 대한 올바른 인식과 태도는 자발적인 법 준수 행동으로 이어질 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 충분하고 체계적인 법교육 프로그램을 제공하여 법교육을 수월하게 한다. 직접적으로 법에 대한 교육과 홍보를 제공하는 것 이외에도 정부의 홈페이지 등의 온라인 공간에서 법에 대한 자료 또는 업데이트된 내용들을 폭넓게 제공해야 한다. 전자 시스템을 활용해서 법률 정보들을 관리하며, 각 기관이나 기업 또는 지방은 적절한 방법으로 법체계를 조직하고 개발한다. 그리고 법교육을 진행하는 기관이나 단체들 간의 협력을 활성화하여 중앙에서부터 지방까지 일관성이 높은 법교육 체계를 만든다. 그리고 전문적으로 베트남의 법에 대한 정보를 제공하는 기관을 설립하여 베트남 법률들을 국제 협약(공약)들과 부합하게 만든다. 특히 법에 대한 정보를 교환하고, 또는 법률을 해설하는 것이 필요하다.

다섯째, 법에 대한 교육 및 홍보는 법을 이행하는 안내와 병행하여야 한다. 정부 기관들, 특히 정부의 간부들은 해당 기관이나 해당 개인의 기능 및 임무 또는 권한의 범위 안에서 법을 이행하고 법 위반을 처리하면서 법에 대하여 알리고 홍보하는 것도 함께 진행해야 한다. 법의 내용뿐만 아니라 법의 의미, 또는 본인의 권리와 의무에 대하여 정확히 알 수 있도록 해야 한다. 이를 바탕으로 자발적으로 법을 지키도록 유도되어야 한다.

여섯째, 법을 교육하고 홍보하는 것은 법률 지원(또는 법률구조, 법리협조), 법률 상담 등과 병행되어야 한다. 법교육 및 홍보, 법률 지원(법리협조), 법률 상담 등은 긴밀한 관계를 지니고 있어 법에 대한 인식 또는 이해를 강화시키는 데 중요한 역할을 한다. 이를 통해서 국민들은 생활 속에서 법을 통해 합리적으로 결정을 하는 습관을 형성

할 수 있다. 이와 같은 내용들이 효과를 발휘하기 위해서 법교육이 법률 지원(법리협조) 및 법률 상담 등과 결합되어야 하는 것이다. 일반 국민이 법률 지원이나 권익 구제에 대한 협조를 요청할 경우, 변호사들과 법률 상담자들은 해당 국민에게 법 교육을 진행하도록 한다. 뿐만 아니라 구체적인 상황에서의 구체적인 법 사항을 설명함으로써 그들의 법에 대한 인식을 강화시켜 자기 자신의 권리를 합법적으로 지킬 수 있도록 해야 한다.

4. 법교육 현황과 과제²⁷⁴⁾

(1) 전체적인 평가

그동안 베트남에서는 법교육의 적극적인 변화와 발전을 통해 법의 효율 및 정부의 관리 효과를 높여 왔다는 점에 동의하고 있다. 그러나 현재의 법교육에서 일정한 한계와 단점도 드러나고 있다고 지적되고 있다. 법교육의 효과가 그다지 높지 않고 법교육의 강화에 대한 사회의 요구를 충족시키지 못하고 있다는 평가도 제기된다. 이러한 문제들은 적지 않은 간부 및 국민들의 법에 대한 인식이 약한 것을 통해서 확인할 수 있다고 한다. 많은 베트남 국민들은 법을 무시하거나 법의 공평성을 신뢰하지 않고 있다. 즉 간부들과 국민들의 법의 이행은 아직 불충분하거나 철저하지 않다고 평가하고 있다. 법을 위반하는 행위들이 아직까지도 보편적으로 발생하며, 국민들은 법을 잘 모르거나 수동적으로 행동하기 때문에 법을 사용하여 자신의 권리를 보호하지 못해 손해를 보는 경우가 많다고 한다. 이들은 자신의 권리나 자기가 하는 일에 대한 문제들을 스스로 해결하지 못하고 정부 기관들이 해결해 주기만을 기다린다는 것이다.

274) “Công tác giáo dục pháp luật thực trạng và giải pháp” (법교육의 현황과 해법)

이 문제의 원인은 다음과 같이 분석된다. 첫째, 각급 기관들이 법교육의 중요성을 인식하지 못하고 있으며 이로 인해 각 기관들 간의 협력이 부족하기 때문이다. 둘째, 법교육을 받는 대상자들의 특징에 기인한다. 베트남은 인구의 70%이상이 농촌지역에서 거주하고 있고, 주요 경제활동은 농업이며 낮은 수준의 경제 수준으로 인해 생활 형편이 어렵다. 뿐만 아니라 국민들의 인지능력이 상대적으로 낮고 특히 고산지대에 있는 지역의 거주민들은 법에 대한 관심이 적다. 많은 지방에서는 낙후되고 보수적인 풍습들이 남아 있고, 이러한 풍습이나 습관들은 일부 국민들의 인식에 아직까지 남아있기 때문에 법교육을 진행하는 데에 많은 어려움이 있다. 셋째, 법교육의 진행방법이 너무 간소하고 학습자의 흥미를 끌지 못하여 법교육의 효율성이 떨어진다. 현재 법교육은 구두 홍보나 대중매체를 통해서, 또는 각종 전달지를 통해서 주로 이루어진다. 이러한 방법들은 기대하는 효과를 충분히 나타내지 못하고 있으며, 국민들의 관심을 받지 못하고 있다.

뿐만 아니라 ‘국민 교육’ 과목 및 ‘법’ 관련 과목의 효과는 상대적으로 낮은 편이다. 동호회 또는 법 관련 대회 등과 같은 수단은 많은 사람들의 참여를 이끌 수 있지만 프로그램을 진행할 수 있는 조건을 충족하는 경우는 많지 않다. 특히 법률보고원과 법률홍보원들은 실제 전문가가 아니고 주로 겸직으로 하는 것도 법교육의 효과에 큰 영향을 미친다. 한편, 법교육을 진행하는 인원들에게 주어지는 혜택이나 급여가 적절하지 못하여 그들이 법교육을 진행하는 데 동기를 부여하지 못하고 있다. 또한 법교육을 위한 경비가 한계를 지니고 있어 수요와 공급의 균형을 충족시키지 못하고 있다. 이와 더불어 열악한 교통 및 편리시설과 같은 부족한 사회 인프라 등도 법교육에 부정적인 영향을 미치고 있다.

이외에도 베트남 법체계의 부분적인 부조화가 법교육을 이행하는데에도 부정적인 영향을 미치고 있다고 지적된다. 법체계가 다양함으로

인해서 법체계 내에서 모순점들이 발견되고 있어 법교육을 진행하는데 있어서도 많은 걸림돌이 발생하여 효과적인 법교육을 이행하는 데 어려움이 나타나고 있다고 지적되고 있다.

(2) hue(Hue)²⁷⁵에서 법교육의 실제

그동안 교육과 보급(홍보)의 대상으로서의 법은 사회를 관리하기 위한 도구로서의 법과 같은 수준에서 논의되지는 않았다. 현실에서도 법교육은 정기적이고 일관되게 그리고 지역적으로 널리 진행되고 있지는 않다. 또한 법교육을 진행하는 기관이나 조직들 간의 협력이 부족하여 전 사회의 참여를 유발하지는 못하고 있다. 이러한 한계점 때문에 국민들의 법 관련 정보에 대한 요구는 충분히 충족되지 못하고 있다. 많은 국민들은 법에 대해서 아주 모호하게 인식하고 있고, 심지어 자신의 권리와 이익을 보호해야 하는 상황에서도 자신의 권리와 이익이 무엇인지, 이와 관련된 법률은 무엇인지에 대해 충분히 이해하거나 관련된 정보를 충분히 제공받지 못하고 있다.

이러한 문제들의 가장 큰 원인 중 하나는 국가 기관들이나 부처의 소속 직원들이 각 기관에서 열리는 법교육에 참가할 수 있는 환경을 조성하고 있지 않기 때문이다. 많은 지방이나 기관들에서는 법교육을 위한 경비를 지출하지 않고 있다. 또한 많은 지방에서 설립된 법률도서관은 책을 대출하는 사람이나 읽는 사람이 많지 않는 것으로 나타났다. 이를 통해 지역민들이 법교육의 필요성을 느끼지 못하고 있고 효과적인 법교육의 진행이 어려운 상황임을 알 수 있다. 특히 법교육을 진행하는 데 필요한 비용 지원이 충분하지 않고, 심지어 어떤 지방에서는 새로 법률에 관한 책을 보충하는 일에 대한 관심조차도 없는 것으로 나타났다.

275) hue는 베트남 중부에 위치하고 있는 성이다. 베트남은 모두 64개의 성이 있다.

(3) 해결 방안

사회주의국가로서의 개방적 경제를 추구하기 위한 요구에 앞서, 또한 국민을 위한 국가를 추구하기 위한 요구에 앞서, 법교육의 효과를 높여 법의 효용을 강화시키는 것은 그 어느 때보다 매우 필요하다. 이와 관련하여 다음과 같은 해결 방안이 제시되고 있다.

1) 법교육의 진행에 있어서 당 및 지방자치단체의 관리 및 지도를 강화
법교육에 대한 당의 관리를 강화시키기 위해서는 먼저 법교육을 진행할 때 당서기단의 32/CT-TW 지시서를 관철하여 당의 하위 기관들과 당원들의 법교육에 대한 인식을 강화해야 한다. 당의 하위 기관들은 해당 지방에서 법교육 계획 및 프로그램을 수시로 수립해야 하며, 법교육의 선두에 서서 적극적으로 추진해야 한다. 동시에 진행되고 있는 법교육 활동들을 수시로 관찰하고 점검하여 법교육의 과정에서 발생하는 문제들을 적시에 논의하고 처리해야 한다.

당의 관리를 강화시키는 것 이외에도 지방자치단체들의 지도 및 안내 강화도 법교육의 진행에 있어서 아주 중요한 요소다. 법교육의 효과를 높이고 사회주의국가의 법계를 강화시키기 위해서는 다음과 같은 내용을 잘 실행해야 한다.

2) 각급 인민회의의 역할

법교육을 진행함에 있어서, 특히 법교육 진행에 관한 결의를 제정함에 있어서 인민회의의 활동의 질과 효과를 높여야 한다. 각급 인민회의들은 역할을 수행하는 과정에서 법률 서류들을 작성하는 것에 집중할 뿐만 아니라 시민 대상의 법교육 활동들을 안내하고 진행과정을 관리하는 데에도 집중해야 한다. 이는 해당 지방에서 헌법과 법규범을 이행하는 일을 보장하는 일이라고 할 수 있다.

3) 각급 인민위원회의 역할

매년 각급 인민위원회들은 주도적으로 해당 지방에서의 법교육 진행을 기획하고 지원해야 한다. 실행 계획은 당의 주장 및 정부 수상의 지시, 또는 사법부의 프로그램 및 계획, 그리고 해당 지방의 경제적 사회적 현황에 적절해야 한다. 법교육을 진행함에 있어서 좋은 성과를 얻은 자를 알맞은 시기에 격려하기 위해 상품이나 혜택을 줄 수 있도록 검토 및 평가하는 일도 잘 실행해야 한다.

4) 법교육 전문인력의 역량 강화

법교육의 효과를 높이는 데 있어서 결정적인 요소인 법교육 진행 인력들의 역량 강화에 노력을 기울여야 한다. 즉 실력이 있고 홍보 활동에 있어서 우수하고 열정적으로 법교육을 진행할 수 있는 인력을 선정해야 한다. 뿐만 아니라 법교육을 진행하고 있는 인력들의 전문성을 검토하여 분류한 후에 적절하게 역량을 강화시키는 것도 중요하다. 이를 진행할 때는 법에 대한 지식들뿐만 아니라 그들에게 홍보 기능 등을 제공하여 홍보활동을 진행할 때 청자들의 흥미와 관심을 유발할 수 있는 다양한 방안들을 모색하도록 해야 한다.

5) 법교육의 내용 및 방법의 개발

법교육을 위한 내용을 개발할 때는 기본적인 법에 대한 지식을 다룰 뿐만 아니라 실제 사회생활에서 효과적으로 적용할 수 있는 내용을 다루어야 한다. 법교육 진행하는 인력들은 교육 대상자의 인지 능력 또는 해당 지방의 현황에 알맞게 법교육 내용을 조절하여 편집해야 한다. 또한 법교육 진행 인력들이 법교육을 어떻게 진행하고 있는지를 정기적으로 평가해야 한다. 이는 지속적인 법교육을 위한 실제적이며 과학적인 기반이 될 것이다.

법교육 진행 방법들을 다양화해야 한다. 강의뿐만 아니라 좌담회, 간담회, 역할극 또는 문예 활동 등 다양한 유형의 활동을 통해서도 진행될 수 있다. 방송이나 홈페이지 등을 통해서 법에 대한 정보 업데이트를 하거나 서로 의견을 나누고 알아볼 수 있도록 다양한 활동 방법을 개발해야 한다.

6) 법교육 계기의 확대

공동체 생활의 여러 활동에서도 법교육이 함께 이루어져야 한다. 국민 개개인이 직접 법교육의 진행자로서 법을 홍보하는 활동을 통해 개인들의 역할이 발휘되어야 한다. 법을 알아보는 대회들에도 관심을 가져야 한다. 전문가 자문 활동을 통해서 법교육의 범위를 확대해야 한다. 지방자치단체 기관뿐만 아니라 마을 곳곳에 직접 방문하여 법교육을 제공할 수 있는 이동식 자문도 진행해야 한다.

7) 분쟁 발생 시 화해의 강화

분쟁을 해결하기 위해 물리적 다툼이나 법적 소송을 활용하기 보다 양측의 화해를 통한 해결을 더욱 강화해야 한다. 화해를 통한 해결은 당사자들 간의 설득과 협의를 통한 해결일 뿐만 아니라 베트남의 민족적 도리인 단결심 또는 이해심에 기반한 분쟁해결이다. 따라서 화해를 통한 분쟁 해결을 강조하는 것은 효과가 좋은 법교육의 방법이라 할 수 있다. 법교육을 통해 화해를 활용한 분쟁 해결의 태도를 습득하는 것은 일상생활 속에서의 활용도가 높을 뿐만 아니라 원만한 공동체 생활을 향유하는 데 기여한다. 화해를 진행할 때는 문제와 관련된 모든 관점을 깊이 분석하고 인내심 있고 부드럽게 참여해야 한다. 화해 절차는 법에 의해서 진행되면서도 당사자들 간의 이해와 양보를 통해 분쟁에 대한 절충과 타협이 이루어질 수 있다. 화해가 성공적으로 진행되지 못할 수도 있지만 이러한 자리를 통해서 사람들은 법에 대한 지식과 인식을 높일 수 있는 경험을 할 수 있다.

8) 학교 법교육의 강화

학교에서의 법교육을 강화해야 한다. 기존의 법 교수-학습 내용과 방법을 다양화해야 한다. 법원의 심판하는 일과 심판의 질을 향상시키는 것도 법교육에 있어서 간접적이지만 큰 영향을 미친다.

9) 법률의 체계화

낙후되거나 중복된 법률, 또한 서로 모순된 법률들을 개선하고 부족한 점을 보충할 수 있도록 수시로 법체계를 검토하고 체계화해야 한다. 법철학적인 연구를 강화시키고 입법의 기술을 높이고, 또한 국민들도 법을 제정하는 과정에 참여할 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라 법교육을 위한 경비 및 인프라를 보장해야 한다.

10) 공정한 법의 적용

법교육을 진행하는 과정은 국민들의 법에 대한 인지와 삶의 질을 향상시키는 과정과 함께 병행해야 한다. 국민들의 법에 대한 인지와 삶의 질 향상은 공정한 법 집행과 이러한 법에 대한 국민의 신뢰를 통해 이루어질 수 있다. 이를 위해 공정한 법의 제개정이 우선되어야 하고, 정부 기관들은 법을 이행하는 조직들이 올바르게 공정하게 법을 적용하도록 적극적으로 관리감독 해야 한다.

11) 소 결

이상에서 베트남에서 법교육의 효과를 높이기 위한 몇 가지 해결 방안을 소개하였다. 위 방안들을 일관되고 효과적으로 실행하여 교육 대상자의 전면적인 인식과 행위를 개선하고, 법이 모든 기관이나 조직 또는 개인의 행동 규칙의 기준이 되도록 지속적인 노력이 필요하다.

법을 홍보하고 교육하는 것은 국민들의 법에 대한 신뢰와 인식을 높이는 데 기여한다. 법교육의 효과는 이를 진행하는 법률보고원 및 간부들의 법문화 수준 또는 그들이 어떻게 법을 인식하고 어떻게 이행하느냐에 달려 있다. 특히 민주적이고 공정한 사회를 만들기 위해서는 국민들이 적극적으로 공정한 법을 통해 사회를 운영하는 데 참여하는 것이 중요하다. 법교육은 개인의 법지식에 대한 이해도 향상에 기여할 뿐만 아니라 법을 지속적으로 형성해 가고 법을 이행하는 데에도 큰 기여를 할 것이다.

IV. 평가 및 시사점

베트남은 체제 전환 과정에서 인권 개념이 확대되고 권력 분립이 명확화 되었으며 경제 발전을 위한 법제에도 많은 변화가 있었다. 여기에는 인권목록을 강화하는 헌법개정, 각종 법률에서의 규제완화, 그리고 법제 발전을 위한 법정비 지원 수용까지 나름대로의 노력이 일정한 결실을 맺고 있는 것이라고 평가할 수 있겠다. 이러한 상황에서 법치주의의 강조와 인권 보장의 확대는 국가 발전에 의미 있는 변화라고 할 것이다.

권력분립, 인권증진, 체제전환, 경제발전, 규제 완화 등에는 공통적으로 ‘법치’가 강조된다. 그런데 이러한 법치주의가 확립되기 위해서는 법교육의 중요성이 강조되어야 한다. 베트남에서 사회주의 법체계를 유지하면서 법교육을 강조하는 것이, 미국이나 한국의 법교육과 동일한 맥락은 아닐 것이다. 하지만 베트남이 법교육에 대한 관심을 갖고 단일법을 제정한 것만으로도 우리에게 일정한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

물론 베트남에서의 법교육은 민주시민교육으로서 법교육의 성격을 갖기 보다는 준법교육을 강화하고자 하는 성격이 강하다고 할 수 있다.

그리고 체제전환에 따른 법률정보 제공의 필요성에 기인한다고 할 수 있다. 따라서 베트남의 법교육은 베트남의 법제도의 변화가 일상생활에서 제대로 적용되도록 하기 위한 성격이 강하였다.

특히 베트남의 사례를 통해 체제전환국에서 국민들의 법에 대한 인식을 개선하기 위한 법교육의 필요성을 찾아볼 수 있었다. 베트남 국민들은 대체로 법이 공정하게 시행되지 않는다고 평가하여 법을 신뢰하지 않을 뿐만 아니라, 자신의 실제 삶에서 법이 어떠한 영향을 미치고 있는지 모르거나 관심을 갖지 못하는 경우도 많았다. 체제전환국의 국민들이 기본적으로 법의 필요성에 대해서 인식하고, 법에 대한 신뢰도를 높일 수 있기 위해서는 법교육이 국민들에게 법에 대한 긍정적인 경험을 제공해주는 방향으로 이루어질 필요가 있을 것으로 보인다.

물론 베트남 법교육에 한계도 있다. 실제 한국에 거주하는 베트남 유학생들을 상대로 질문한 결과 법교육에 대한 기억이 그리 많지 않았다. 베트남 법무부에서 법교육 사례를 홍보하는 것과 달리 법교육이 학교 현장에서 활발히 수행되고 있는 것으로 보이지는 않는다. 아마도 법교육 전문가가 부족하고 민주시민 교육의 전반적인 체계가 확립되지 않았기 때문인 것으로 생각된다.

그럼에도 이러한 법률의 제정과 주요 내용은 우리나라의 통일 이후의 법교육에도 일정한 시사점을 줄 것으로 기대된다. 사회주의 국가의 체제전환 과정에서 새로운 법질서에 대한 부적응, 그리고 법내용에 대한 이해 필요성, 시민성으로서 준법의 의무 등에 대한 법문화에 관심을 가질 필요가 있다. 그러면서도 우리나라가 통일되었을 때 북한 지역 주민들에 대한 단순한 준법의 강조가 아니라 법치주의에 대한 시민들의 관심과 기대를 환기하는 새로운 법교육 방법론의 탐색이 필요하다는 점에서도 지속적인 연구가 필요하다.

제 5 절 체제전환 국가별 비교와 시사점

I. 국가별 비교

1. 체제전환 방식에 대한 비교

체제전환의 정의와 범위에 관하여 서로 다른 의견들이 제기되어 왔다. 그러나 옛 사회주의권에 속하던 동유럽 국가들의 체제전환에 관해서는 정치적인 개혁과 경제적인 개혁 양 측면을 중심으로 설명하기도 하고,²⁷⁶⁾ 보다 전면적인 것으로 이해하여 정치, 경제 그리고 사회의 질서가 근본적으로 변화하는 것으로 보기도 한다.²⁷⁷⁾ 연구대상 국가들의 체제전환에서는 하나로 설명할 수 있는 모습을 보이지 않았다.

국 가	독일(구 동독)	헝가리	중 국	베트남
체제전환 계기	집권당에 대한 국민의 저항	생활난에 의한 국민 반발	집권층이 주도하여 ‘체제보완’	경제활성화 위해 정부 중심의 ‘도이머이’ 정책
체제전환 방식	동독정권 붕괴 동서독 통일 (동독의 연방 가입 통일) 구서독의 제도를 구 동독주들에 이식	집권세력과 시민 간의 타협 개혁 점진적인 체제 전환	체제 보완으로서 경제부문 개혁 - 사회주의 시장 경제 지향 - 사회주의 기반 법치국가 목표 (의법치국)	체제 보완으로서 경제개방 등 부분 개혁 당 주도의 정치 체제 민주화

276) 조준현, 『제1장 경제체제와 체제전환의 기초이론』 <http://contents.kocw.net/KOCW/document/2015/pusan/chojunhyeon/4.pdf>, 4면 참조.

277) 정용길, 동독의 체제전환에 관한 연구, *한독사회과학논총* 16(1), 2006, 30면 참조.

도리어 앞선 절들에서 볼 수 있는 바와 같이, 연구대상 체제전환 경험국가들 사이에도 각각 체제전환의 계기와 방식에 있어서 상당한 차이를 보였다. 뿐만 아니라 이러한 체제전환에서의 내용상 차이는 이에 따라서 필요로 하는 법교육의 내용과 그 진행 절차 등에서도 서로 다르게 만드는 원인이라고 할 것이다. 따라서 북한이 체제전환을 선택할 경우, 그 진행 방식에 따라서 다른 법교육 과정이 필요할 것으로 보이며, 이러한 점에서 모델이 될 수 있는 각 연구대상 국가 간의 차이점을 비교해 볼 필요가 있다 하겠다.

구 동독의 경우 당시 일당독재 중이었던 사회주의통일당(SED) 체제하에서 생필품 부족 등 경제난과 서독 생활에 대한 동경심으로 주민들이 반발하면서 서독과의 통합을 요구하였다. 다시 말해 서독 주민들이 누리는 것과 같은 수준으로 생활수준을 향상시키는 것이 동독지역 체제전환의 목표였다는 것이다.²⁷⁸⁾ 헝가리 역시 유사하게 생활난에 의한 주민의 반발이 계기가 되었다. 다만 그 경과에서 동독은 베를린 장벽의 붕괴와 함께 구동독 정권이 붕괴하고 선거를 통해 새롭게 정부를 구성하고 서독과 통일조약을 체결하는 방향으로 나아갔다. 당초에는 동독이 서독과 즉시 통일을 하지 않고 독자적으로 개혁을 진행하려고 하였으며, 각종 법령을 개정하는 등 절차가 진행되었으나, 경제가 발전하고 생활수준이 높은 서독을 동경하는 다수 동독 시민들의 입장이 반영되어야 했으며, 당시 독일 정치인들이 국제 정세를 이용하여 신속하게 통일을 달성할 수 있었다. 따라서 동독 모델은 체제전환과 통일이 거의 동시에 진행된 경우라고 하겠다.

반면 헝가리의 경우 동구권 국가들 가운데서는 집권당의 통제가 강하지 않았던 영향 등으로 집권세력과 시민 간의 타협으로 개혁이 시작되었으며, 경제 개혁과 정치 개혁 양 면으로 동시에 진행하게 되었다.²⁷⁹⁾

278) 헬무트 바그너, 이봉기, 『특수사례로서 동독의 체제전환 - 특별한 조건과 예외적 결과』, 북한대학원 대학교, 현대북한연구 10(3), 2007.10., 104면 참조.

279) 류길재/민경배, 체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구, 『공법학연구』

또한 법치주의를 기반으로 점진적으로 변화하는 과정에서 헝가리 헌법재판소가 중요한 역할을 한 것으로 평가받는다.²⁸⁰⁾ 이를 통하여 체제전환 과도기에 발생할 수 있었던 정치적 갈등을 상당부분 법적으로 해결하였다는 것이다.

반면 중국은 공식적으로 사회주의를 여전히 지향하고 있는 등 구동독이나 헝가리의 체제전환과는 다른 양상을 보여주고 있다. 중국에서는 ‘체제전환’이라기보다는 집권층의 주도하에서 시작된 ‘체제보완’에 가깝다고 할 수 있다. 왜냐하면 중국은 사회주의 체제 안에서 ‘사회주의 시장경제 질서’를 추구하고 있다. 따라서 중국에서의 체제상의 변화는 대체로 경제체제의 전환으로 이해할 수 있으나, 위에서 본 바와 같이 중국에서는 1980년대부터 법치주의를 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 측면도 같이 존재하고 있다.

베트남 역시 정치체제의 변화 정도는 크지 않아 기존의 사회주의 체제를 완전히 포기했다고 할 수는 없다. 그러나 베트남에서는 도이머이 20주년을 맞이한 2006년 4월 18일부터 동월 25일까지 개최된 제 10차 공산당 전당대회에서 법치주의를 강조하며,²⁸¹⁾ 민주화에 대한 의지를 천명하고, 기득권과 계급독재의 포기, 탈권위체제로의 전환 등을 선언한 점 등에서 정치체제에서 일부 전환이 있다고 볼 여지가 있다. 이러한 1986년 이후의 ‘도이머이’ 정책에 따라서 경제측면에서도 1980년대 후반부터 대외적인 경제개방 정책을 시행하는 등 혼합경제로 변환하고 이를 위하여 「외국인투자법」 등 시장경제체제를 위한 법제를 마련

제7권 4호, 2006, 100-102면 참조.

280) 헝가리에서는 법제전환 과정에서의 정치적인 갈등을 헌법재판소와 의회에서 임명한 옴부즈만들이 상당부분 해결하였는데, 이 옴부즈만에는 헝가리 국민의 기본권 보장을 위한 의회 옴부즈만과 소수민족 권리를 위한 의회 옴부즈만이 있었다.

이에 관하여, 류길재/민경배, 체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구, 『공법학연구』 제7권 4호, 2006., 101-102면 참조.

281) 주호치민 대한민국 영사관 홈페이지: http://vnm-hochiminh.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=3750&seqno=760220&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du= 참조.

하기 시작하였다.

만약 북한이 체제전환과 통일을 동시에 추구할 경우에는 독일(구 동독)모델, 남북통일을 미룬 상태에서 자체적으로 자유민주주의 및 자본주의 시장경제체제로의 체제전환을 시도할 경우에는 헝가리 모델을 취할 여지가 있다. 그리고 대외시장 개방으로 경제적 체제전환을 우선시하고 정치적인 체제 변환을 최소화하는 경우 또는 우선적으로 남북한 관계를 이른바 ‘일국양제’로 구성하는 경우에는 중국 내지 베트남식 체제전환모델이 가능할 것으로 생각된다.

2. 법제교육 비교

이러한 체제전환별 모델에 따라서 그리고 각 국의 환경요인에 따라서 법제도 교육 역시 다른 모습으로 진행되었다.

독일연방공화국으로 편입을 스스로 선택한 구 동독에서는 구 동독 지역 주들(이른바 ‘신연방주’)이 구 서독에서 이미 ‘정치교육(politische Bildung)’이라는 이름으로 학교 및 사회 법교육을 포함하여 시행하고 있었다. 이러한 배경에서 구 동독지역 주들이 이러한 제도를 수용하는 방식으로 법교육제도가 시행되었다. 특히 작센 주를 비롯한 신연방주(즉, 구동독 지역 주)들은 주 정치교육원을 1991년부터 설립하거나 기타 유사한 기능을 수행하는 담당기관 또는 조직을 창설하였다.

헝가리는 체제전환과정에서 공교육법 등에서 종래의 사회주의 국가 치하의 수동적인 인민에서 벗어나 생활과 목표 달성을 독자적으로 수행할 수 있는 시민을 모델로 하였다. 이때 시민으로서 도덕성을 강화하고, 법치주의 및 이를 통한 유럽통합에 기여하는 것을 목적으로 하였다.²⁸²⁾ 이 시민을 양성하는 교육법제에 기반한 교육과정(국가교육과정,

282) Gábor Halász, Erika Garami, Péter Havas and Irén Vágó, The Development of the Hungarian Educational System, National Institute for Public Education, 2001, (http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2001/Hungary.pdf) pp.49-50.

기본교육과정 및 자치교육과정)에서 민주시민교육 내지 법교육 프로그램을 반영하였다.²⁸³⁾

중국은 1978년도 중국 공산당 제11기 3차회의를 기점으로 개혁 개방에 나서면서 관련 법제도를 명문화하기 시작하였다.²⁸⁴⁾ 이러한 법제도 상의 변화가 교육에 반영된 것은 중국 공산당 제18기 4중 전회에서 법치교육을 국민교육의 주요내용으로 결정하면서 부터이다. 이러한 ‘공민교육’ 내지는 ‘공민 의식교육’이라는 명칭으로 법치교육을 강화하기로 한 정책은 사회발전 및 경제개방의 기반을 이루기 위해서 법치주의를 보장해 나가는 것과 연결되어 있다.

베트남에서는 정식으로 ‘법교육’ 내지 ‘법률보급’이란 단어를 사용하며, 국민의 준법을 강조하여 이 준법 의식 강화를 위하여 법지식을 전달하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 2012년 「법교육 및 법률 보급법」을 제정하여 동 법률에 따라서 법교육이 진행되고 있어서 타국과 달리 별도의 법률을 두고 있다는 특징이 있다.

국 가	독일(구 동독)	헝가리	중 국	베트남
법교육 명칭	정치교육	민주시민교육	공민교육 /공민 의식교육	법교육/법률보급
법교육 목표	동서독 사회의 완전한 정합	EU가 추천한 ‘사회, 시민역량’의 육성 및 강화	법치주의 실현	국민의 준법이 강조 준법을 위해 법에 대한 지식을 전달 필요

283) Gábor Halász, Erika Garami, Péter Havas and Irén Vágó, The Development of the Hungarian Educational System, National Institute for Public Education, 2001, (http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2001/Hungary.pdf) p.48-49.

284) 자유아시아방송 『중국의 개혁. 개방- 중국 경제개혁의 총설계사 덩샤오핑』 http://www.rfa.org/korean/weekly_program/china/dung_xiaoping-20070104.html 참조.

국 가	독일(구 동독)	헝가리	중 국	베트남
근거 법률	각주 별 정치교 육원법 등	『공교육법』 등 교육관련 법제		『법교육 및 법률 보급법』
담당 기관	연방중앙정치교 육원(BPB) 각 주 중앙정치 교육원 정당 관련 재단	중앙정부 지방정부 각 급 학교 민간단체(NGO, 교회)	각급 학교	법무부 조국전선중앙위 원회 교육기관

법교육을 담당하는 기관에 있어서도 차이가 있다. 독일의 경우에는 법교육을 포함한 ‘정치교육’에 대하여 연방 및 각 주의 중앙정치교육원이 이 임무를 주로 담당하는 기관이며, 이에 부수하여 각 정당관련 재단 등도 일정 업무에 대하여 협력하면서 자체적인 정치교육 역시 진행하고 있는 것으로 보인다. 이들을 통하여 일반학교 내 교과과정 상의 정치교육 이외에도 사회인에 대한 정치교육 역시 이루어지는 것이다.

성인을 대상으로 하는 사회 법교육에 해당하는 ‘정치교육’이 활발히 이루어지는 독일과 달리 헝가리에서는 보다 공식적인 학교교육이 중심이 되고 있는 것으로 보인다. 헝가리의 ‘민주시민교육’은 공교육법에 근거하여 학교 교육과정을 중심으로 이행되고 있기 때문이다.

중국에서도 이와 유사하게 ‘공민교육’이 학교교육을 중심으로 이루어지고 있다. 특히 중등학교의 사회과 교과목과 대학 교육에서 법교육이 이루어고 있다.

반면 베트남에서는 학교이외에도 직장 등 사회 법교육까지 포괄하고 있다는 특징을 보였으며, 이를 위하여 법교육을 담당할 강사인 ‘법률보고원’과 ‘법률홍보원’들을 채용하였다. 이들은 학교 법교육 뿐만 아니라, 직장 및 향촌 등 사회 법교육을 담당한 것으로 보인다. 이들을

채용하고 법교육 진행을 감독하는 임무는 베트남 법무부와 조국전선 중앙위원회 등에 있다.

II. 체제전환기의 법교육에서의 시사점

1. 법교육의 목표와 계획

(1) 법교육의 목표 정립

위 연구대상 국가들의 사례를 통하여 북한이 체제전환을 시작할 경우에 시사하는 바들이 일부 도출된다. 우선 중요한 것은 ‘법교육의 목표정립’이다. 각 대상 국가별로 그 목표가 조금씩 차이를 보였다. 베트남 과 중국에서는 준법의식 강화에 초점을 맞추었고, 반면 헝가리에서는 EU의 권고인 ‘사회·시민역량(social and civic competences)’²⁸⁵⁾에 따라서 자국민들에 대하여 인권 존중을 포함한 민주시민으로서의 자질 및 능력을 강화하는 데 주안점을 두었다.

북한의 체제전환 시에 북한 주민에 대한 법교육에 있어서 양 측면 모두 필요할 것이라는 데는 이의를 제기하기 어렵다. 즉, 새로 변화된 환경에서 준법의식을 강화해서 사회질서를 유지하는 것과 독재체제 하에서 수동적인 존재에서 벗어나 민주주의화된 사회 내의 시민으로서 살아가야 한다는 것을 일깨우는 것 모두 법교육에서 필수적인 내용일 것이란 점이다. 다만 단기적으로는 법지식 확대에 따른 준법의식 강화에 둔다고 하더라도, 장기적으로 북한 주민이 자유민주적 기본질서에 부합하는 민주시민으로 성장할 수 있도록 하는 데 목표를 둘 필요가 있다 하겠다.

285) European Parliament and the Council of the European Union, Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC). (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:EN:PDF>).

(2) 교육대상자 선정 및 교육계획 수립

법교육을 실시한다고 하더라도 법교육의 대상자를 선정하고, 이를 포함한 전체적인 법교육계획을 수립할 필요가 있다. 이때 법교육을 학교 교육을 중심으로 하여 학생층 교육에 중점을 둘 것인지 아니면 성인까지 포함하는 사회 법교육을 중심으로 할지 여부는 논의의 대상이 될 수 있겠다.

앞에서 본 바와 같이 헝가리에서는 학교교육과정에 법교육을 반영하여 ‘학교 법교육’을 중시하였으나, 이를 통하여 일정한 한계가 도출되었다. 헝가리의 학교 교육에 있어서 단일 체제에 의한 교과과정이 수립되었다는 점과 교과과정 개발에 있어서 충분한 투자를 하지 않은 점 등이 그 문제점으로 지적되고 있다.²⁸⁶⁾ 이와 같은 문제를 미리 대비한다면 성장하는 세대를 새로운 체제에 빠르게 통합할 수 있도록 하기 위하여 장기적으로는 학교 법교육을 중심으로 체계적으로 진행하는 것이 바람직하며 법교육을 독립적인 교과목으로 채택할 필요가 있다.

그러나 체제전환 시기에는 학교 법교육과 동시에 사회 법교육 역시 동시에 집중적으로 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 일반 성인이 법적 지식을 습득함으로써 이를 통하여 자신의 권리와 의무를 인지하고, 분쟁상황을 보다 원만하게 해결할 수 있기 때문이다. 이를 통하여 체제전환 과정에서 수반될 수 있는 사회혼란을 최소화하는데 역점을 두는 것이다.

뿐만 아니라 장애인, 여성, 수형자와 같은 각종 사회적 소수자에 대한 법교육을 집중적으로 수행할 필요성도 있을 것이다. 이들 사회적 소수자는 사회생활 과정에서 불리한 대우를 받을 뿐만 아니라, 권리 의식이 상대적으로 낮아 불이익한 대우에 저항하기 어렵거나 현실적

286) Gábor Halász, Erika Garami, Péter Havas and Irén Vágó, The Development of the Hungarian Educational System, National Institute for Public Education, 2001, (http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2001/Hungary.pdf) pp. 49-50.

으로 권리행사를 관철할 능력이 부족한 경우가 많았다. 따라서 베트남에서도 도이머이 정책과 함께 법교육을 실시하면서 이들 사회적 소수자에 대한 법교육을 보다 강화해서 실시한 사례가 있다. 자유민주적 기본질서에 기반한 헌법에서 보장하는 바와 같은 ‘법 앞의 평등’, ‘기회의 균등’ 등을 실질적으로 보장과 사회적 약자의 생활 보장을 위하여 일상 생활에서 필요한 법지식 부분에 대한 교육이 필수적이라고 하겠다.

(3) 교육 내면화 과정에서의 대상자 파악

이때 사회 법교육을 효과적으로 수행하기 위하여 대상자의 인식 정도 및 주민의 기대를 파악할 필요가 있다는 지적이 제기된다. 특히 헝가리에서 나타난 바와 같이 종래에 경험하지 못한 민주주의, 자유주의 질서에서 나오는 추상적인 개념들에 대한 이해가 어렵다는 문제가 있을 수 있다.

그리고 법교육을 통하여 주민들이 달성하고자 하는 바를 파악하여 이에 대한 맞춤형 교육이 필요할 수 있다. 법교육을 통하여 달성하고자 하는 목표와 이를 위한 지식의 범위 등에 대하여 미리 파악하여야 한다는 것이다.

(4) 공무원 대상 교육 프로그램

체제전환에 따른 공무원 대상 교육프로그램 가운데서 법교육 역시 포함된다. 독일 통일 당시에는 구 동독지역 주들의 공무원에 대하여 이른바 ‘보파르트 모델’로 교육한 사례가 있었는데, 여기에서 예산 및 공무원법에 대한 교육과정과 ‘법률상 결정을 내리는 담당자에 대한 직무 심화 과정’이 있었다.²⁸⁷⁾ 정치 분야에 대해서는 전면적인 체제전

287) Schnapauß, Klaus-Dieter, “보파르트 모델”에 의한 옛 동독 공무원의 재교육 (Fortbildung für frühere Bedienstete der DDR nach dem „Bopparder Modell“), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 206쪽 이하.

환을 시행하지 않은 베트남에서도 공무원을 대상으로 하는 법교육이 시행되어서 홈페이지나 게시판 등을 통한 정보전달 이외에도 노동자, 공무원, 간부급 등 다양한 계층의 공무원 조직 구성원에 대한 법교육 및 법률정보 보급이 이루어진 바가 있다.²⁸⁸⁾ 점진적인 행정개혁이 이루어진 헝가리에서도 1990년대부터 공무원 재교육을 위한 프로그램이 진행되었다.²⁸⁹⁾

북한의 경우에도 통일로 이행할 경우 고용승계 대상이 된 북한 공무원에 대하여 재교육 과정이 필요하다고 보고 있는데,²⁹⁰⁾ 이 과정에서 공무원의 전문성 향상뿐만 아니라, 새로운 헌법에 대한 충성도 고양 등을 목적으로 하는 법교육을 실시할 필요가 있다. 이때 그 구체적인 실현을 위하여 단기적인 법교육 연수프로그램 이외에도 업무능력 향상과 주민의 기본권 보장 및 권익보호를 위한 법교육이 지속적으로 시행되어야 할 것으로 보인다.²⁹¹⁾ 특히 북한 지역내 학교 법교육을 담당할 교사인력에 대한 재교육 역시 필요할 것이다.

2. 법교육 주체와 수단

(1) 교육담당자

그런데 학교에서의 학생 대상 법교육도 그러하지만, 성인 대상 사회 법교육을 실시하기 위해서는 많은 전문인력을 필요로 한다. 직장과

288) 상술한 바와 같이, 베트남의 『법교육 및 법률보급법』 제34조에서는 공무원 및 군인이 적극적으로 법률을 학습하고 법교육연수프로그램에 참여할 책임을 갖는 것으로 정하고 있다. 뿐만 아니라 공무원과 군인 중에서 법 분야에 대한 전문성이 있는 자를 선발하여 법교육 담당 강사인 ‘법률보고원’으로 선발하도록 하고 있다(동법 제35조).

289) 안병영/이은구/하연섭, 헝가리 국가관료제 개혁과 행정현대화- 헝가리 공무원의 개혁의식 및 태도에 대한 실증적 분석을 중심으로, 한국정치학회, 『한국정치학회보』 30(2), 1996.8. 377-380면 참조.

290) 양현모, 『통일한국의 정부조직체계 구축방안』, 한국행정연구원, 2014, 136면 참조.

291) 통일 독일에서도 구 동독 출신 공무원들의 재교육 프로그램으로서 단기기간의 기초교육과정 내지 연수프로그램 외에도 보다 심화된 고급교육과정과 직무 및 직급 별 세부 교육과정 등을 설치하여 운영한 바 있다.

사회에서의 법교육을 담당할 법률보고원과 법률홍보원과 같은 강사요원을 채용한 베트남에서도 도시 지역을 제외하고는 법교육을 담당할 인력의 전문성 부족이 두드러졌다. 이러한 인적 자원의 양적 그리고 질적 문제는 헝가리에서도 유사하게 나타난 바가 있다. 이는 사회주의 체제에서의 법제의 기본원칙이 ‘법에 대한 정치의 우위’인 반면²⁹²⁾, 자유민주주의 체제에서는 법치주의가 관철되는 것을 중요시하기 때문에 체제전환시에 필요로 하는 법지식의 수준이 매우 높기 때문으로 볼 수 있다.

북한이 체제전환을 선택할 경우에도 이러한 법교육 담당자의 질적 그리고 양적 부족에 대하여 대응할 필요가 있다. 우선 남북한 관계가 일정 이상 개선된 상황에서는 북한 지역의 법교육 담당자 후보생들을 남한 측에서 교육하여 다시 보내는 방법도 생각할 수 있다. 이를 담당할 수 있는 기관으로는 이미 존재하는 중앙선거관리위원회 산하의 선거연수원²⁹³⁾을 비롯한 공공기관 등이 있고, 그 밖에 단기간에 다수의 교원 및 공무원의 재교육을 위하여 국공립 및 사립 대학교의 법학전문대학원 및 법과대학 역시 이러한 기능을 분담할 필요가 있겠다.

반대로 남측에서 북측으로 전문인력을 파견하는 것도 가능할 수 있다. 실제로 독일 통일 당시 서독 지역의 전문인력을 동독 지역의 기관 등으로 파견하여 동독 지역의 인력과 협력하여 근무하고, 동독 지역 인력의 교육까지 담당하였던 사례가 있다.²⁹⁴⁾ 법교육 분야에 있어서도 구 동독지역의 교사에 대한 재교육 프로그램도 서독 측 인력이 담당하고, 서독 출신 교사 및 교수들이 동독지역 내 학교로 파견되는 교사교환 프로그램을 실시하기도 하였다.

292) 류길재/민경배, 체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구, 『공법학연구』 제7권 4호, 2006, 90면 참조.

293) 우리 중앙선거관리위원회 산하의 선거연수원에서는 ‘민주시민교육’이라는 명칭으로 법교육을 포함한 시민교육을 실시하고 있다.(<http://www.civicedu.go.kr/> 참조)

294) Deutscher Bundestag - 12. Wahlperiode, 앞의 보고서, 8쪽.

(2) 교육에서의 매체

사회 법교육의 경우 대면 교육 외에도 매스미디어를 통한 교육 역시 중요한 수단이 될 수 있다. 이러한 매스미디어를 통한 교육은 독일과 베트남에서 두드러지게 나타난다.

독일에서는 연방 중앙정치교육원에서는 주간 신문인 “의회(Das Parlament)”와 “정치와 현대(Aus Politik und Zeitgeschichte)” 등의 주간지 외에도 “정치교육정보(Information zur politischen Bildung)” 또는 “정치잡지(Die Politische Zeitschrift)”와 같은 계간지 등을 발행하였다.²⁹⁵⁾ 이외에도 독일 연방중앙정치교육원은 인터넷 상에 홈페이지를 개설하여 이를 통한 서비스 역시 제공하고 있다.²⁹⁶⁾ 베트남 『법교육 및 법률보급법』 제13조에서도 국민 전체를 대상으로 하는 법령정보제공 목적으로 법교육을 베트남 내 방송국, 통신사, 신문사 등 대중매체와 정부부처 등의 인터넷 홈페이지를 통하여 제공하도록 규정하고 있다.

이러한 선례들에 비추어 본다면, 북한 주민 일반에 대하여 공포하여야 할 법령의 제·개정 사항 외에도 일반생활 및 직업활동과 관련하여 중요한 법지식은 TV, 라디오, 인터넷 서비스, 신문·잡지 등을 통하여 지속적으로 전달할 필요가 있다. 특히 체제전환 과정에서는 소유권제도를 비롯하여 지속적으로 법제도가 변화하기 때문에 이를 신속히 알려 주어야만 주민들이 새로운 제도에 보다 쉽게 적응할 수 있을 것이다.

아울러 앞서본 바와 같이 독일에서 2006년 시작된 ‘교육계획수립과 연구진흥을 위한 연방-주 합동위원회(Bundes-Länder-Kommision für Bildungsplanung und Forschungsförderung)’의 ‘민주주의 학습과 삶’ 프로젝트에서도 지역 내에 있는 다른 학교 등 기관과 네트워크를 구성한 사례가 있다. 이러한 사례에서도 미디어를 통하여 정치교육에서 협력 하였던 점 등을

295) 김창환, 『독일 정치교육제도와 운영실태』, 통일교육원 연구보고서 2001, 46-48면 참조.

296) 김창환, 『독일 정치교육제도와 운영실태』, 통일교육원 연구보고서 2001, 61면 참조.

참조할 수 있겠다.

(3) 기타 각 주체와 그 역할

이처럼 대중매체를 통한 법교육은 주로 공공기관에 의하지만, 법교육에 대한 다른 프로그램은 공공기관 외에도 정당이나 시민단체, 그리고 종교단체 등에 의한 것도 병행될 수 있다고 하겠다. 독일의 경우 각 주요 정당별로 ‘정당재단(Politische Stiftung)’이 설립되어 있어서 해당 재단에서 청소년을 포함한 당원 등을 대상으로 하는 정치교육프로그램을 통하여 법교육을 지원하고 있다.²⁹⁷⁾ 이외에도 노동조합이나 기타 성인대상 교육을 시행하기 위한 단체 등 다양한 조직들 역시 사회내 법교육 등을 지원하고 있다.

다만 정당 등에 의한 법교육의 경우 상대적으로 객관성을 유지하기 어려울 수 있다는 단점도 있을 수 있어, 앞서 보았듯이 헝가리의 법교육에서 정당 개입이 악영향을 끼친 문제점으로 지적되었다. 나아가 체제전환과정에서 일부 국가에서 극단적인 민족주의나 권위주의가 대두된 사례가 있기 때문에 극단주의적인 단체 역시 개입할 여지가 있기 때문에 이에 대한 주의도 필요할 수 있다.²⁹⁸⁾ 왜냐하면 이러한 단체에 의한 법교육은 자유민주주의 기본질서를 원칙으로 하는 헌법질서와 상응할 수 없으며, 따라서 자유민주체제의 시민을 교육하는데 부적합하거나 유해할 수 있기 때문이다.

앞서 본 바와 같이 독일에서는 ‘정치교육’ 과정에서 정치적 견해에 따라 발생할 수 있는 갈등 내지 문제를 사전에 예방하기 위하여 정치

297) 정상우 외, 『법교육지원법 개정 방향 및 내용 연구』, 법무부 연구보고서, 2015. 10., 57면 참조.

298) 독일의 정당주도의 정치교육에서도 이러한 극우주의를 포함한 극단주의가 청년층 사이에서 대두되는 것을 막기 위하여 청소년 대상 정치교육과정에서 극단주의에 대비하는 내용을 반영하였다.

Faulenbach, Faulenbach, Bernd, 통일 독일에서의 정치교육 - 1989년 이후 친정당 재단의 역할에 관하여(Politische Bildung im vereinigten Deutschland - Zur Rolle der parteinahen Stiftungen nach 1989), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. S. 105 ff.

교육이론가 등 정당의 입장을 대변하는 이들이 모여서 ‘억압금지(Überwältigungsverbot)’ 등 기초적인 원칙들을 수립한 ‘보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)’를 도출한 바가 있다.²⁹⁹⁾ 이를 통하여 학교 교육체계 내에 있는 정치교육과정에서 학생에 대하여 교사의 정치적 견해를 강요하거나 왜곡하는 일이 없도록 보장하고 있다.

다양한 단체가 법교육을 포함한 ‘정치교육’을 지원한 독일 외에도, ‘민주시민교육’이 학교를 중심으로 이루어진 헝가리에서도 미국의 시민교육센터를 비롯한 국내외 시민단체 등 비정부기구(NGO)와 교회 등 민간기구가 기여하였다. 이들 기구에서는 학생들을 대상으로 하는 경연대회 개최 이외에도 학생들의 자치활동을 지원하는 역할도 수행하기도 하였다.

3. 교육 내용

(1) 민주주의 제도 및 국가 조직

이상과 같은 주체들에 의해서 진행된 법교육에서 다루는 내용은 포괄적이고 추상적인 주제에서부터 구체적인 분야까지 다양하였다. 우선 헌법에 해당하는 민주주의 제도 및 국가조직에 대한 교육 역시 각국에서 중요하게 다루어졌다. 체제전환 중인 구 동독지역을 포함한 독일의 정치교육에 있어서 민주주의와 이를 위협하는 관념들에 대한 교육이 이루어져서 브란덴부르크 주의 주 정치교육원에서 ‘민주주의와 극단주의’에 대한 교육이 이루어진 바가 있으며, 작센-안할트 주 정치교육원에서는 ‘독일 연방공화국의 연방주의적 구조에 대한 이해 증진’이 중요 과업으로 지정되기도 하였다.

헝가리에서는 학교 내 국가교육과정에서 ‘헌법’, ‘선거제도’, ‘공화국 대통령’, ‘헌법재판소’, ‘의회’ 등과 같은 민주주의 및 이를 보장하기

299) Sander, 2014, 15 (20 f.).

위한 각종 제도와 조직을 포함한 주제들이 학생들에게 강의된다. 이러한 교육을 통하여 민주주의 제도에 대한 학생들의 이해도를 높이는 것을 목적으로 하였다. 다만 헝가리에서는 여러 가지 여건의 미비로 말미암아 실제로 학생들이 체험할 수 있는 기회가 제한되는 등 문제점이 노출된 부분도 있다. 반면 독일에서는 학생들이 자치활동 등에서 민주주의를 체험하는 등 다양한 기회를 보장하고 있어, 북한 지역의 학생층 교육에서는 그 방식의 하나로서 검토할 필요가 있다.

(2) 시민의 권리와 책임

법교육에 있어서 제도 및 국가 체제만을 교육한 것은 아니고, 시민의 권리와 책임 역시 중요한 주제로 다루어졌다. 앞선 절들에서 본 바와 같이 헝가리에서는 우리의 중학교에 해당하는 7-8학년에서 ‘시민의 권리 및 책임’이라는 주제를, 그리고 고등학교에 해당하는 9-10학년에서 ‘시민성’과 ‘인권’이라는 주제를 각각 다루었다.³⁰⁰⁾ 독일에서는 연방중앙정치교육원이 통일 초기 구 동독지역에서 ‘인간존엄’, ‘인권’ 등에 중점을 두고 교육을 한 바가 있으며,³⁰¹⁾ 각 주의 정치교육원 역시 주민이 민주주의 및 법치주의에 기반한 기본질서에 대한 소양을 늘리는 것을 목표로 삼고 있다.

북한이 독재체제에서 벗어나 자유민주주의에 기반한 질서로 전환하고자 할 때에는 그 주민들도 민주시민으로서의 소양을 갖추는 필요가 있다. 즉, 지배의 대상에서 벗어나 자율적으로 판단하는 주체로서의 민주시민이 된다면, 그에 상응하는 책임과 권리에 대한 인식이 필요하다는 것이다.

300) Council of Europe, All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies, App. II, p.39.

301) <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-bpb/36433/politische-bildung-fuer-das-vereinte-deutschland-1989-1998>, (2016. 7. 31).

(3) 개별적인 법령 정보

이처럼 독일과 헝가리에서는 민주시민으로서의 자질교육에 초점을 맞춘 반면 베트남에서는 법령에 관한 정보제공 및 이에 따른 준법의식 고양에 중점을 두는 방식으로 전개되었다. 베트남이 경제개방 등 사회발전을 추구하고 이를 뒷받침하기 위하여 법치주의를 강화하면서 이에 따라 국민들 역시 생활을 위하여 개별 법령상의 정보에 대하여 알 필요가 있게 되었다.

그러나 단순히 준법의무만 강조한 것은 아니며, 가정폭력 피해자, 장애인 등 소수자가 스스로의 권익 보호를 위하여 필요한 법령정보에 관해서도 제공하는 것을 정책목표로 하는 등 약자 보호의 측면도 같이 존재한다.³⁰²⁾ 이와 같은 각 제도에 대한 정보제공은 시민의 생존배려(Daseinsvorsorge)를 위하여 필요한 것으로 독일에서도 구동독지역 주민들의 사회적응을 위하여 추구된 부분도 있다.³⁰³⁾ 즉, 복지제도, 직업교육 등 생존에 필요한 정보에 대한 제공과 접근을 보장함으로써 주민들이 스스로 생활할 수 있도록 돕는 측면도 있다는 것이다.

북한 주민들도 체제전환을 맞게 된다면, 기존 사회주의에 기반한 사회 체계에서 최소한 공식적으로는 당국이 직접 모든 책임을 지던 상황과는 달리, 스스로 자기 책임 하에서 생활을 영위해 나가야 하는 부분이 발생한다. 이러한 과정에서의 직업정보에 대한 접근, 직업교육 등에 대한 참여, 실업급여 등 사회복지혜택에 대한 신청 등 수많은

302) 국내에서도 장애인, 기초생활수급자, 북한이탈주민 등 “사회취약계층”에 대하여 그들의 법령정보 수요에 맞추어 법교육을 강화하는 방안이 제시된바 있다. 이에 관하여, 정상우 외, 『법교육지원법 개정 방향 및 내용 연구』, 법무부 연구보고서, 2015.10., 205면 참조.

303) 통일 과정에서 구 동독지역 주들에 대하여 구 서독의 『노동촉진법』 상의 ‘노동촉진조치’ 등도 시행된 바 있다. 이에 관하여 강일현, 전형수, 통일독일의 사회국가적 역할과 과제, -동,서독의 사회적 통합을 중심으로, 국제지역연구 7(1), 2003. 4., 15-17면 참조.

법제도 상에서 보장된 기회를 알지 못한다면 충분히 체제전환의 혜택을 누리기 어려울 것이다. 이러한 점에서 개별적인 법령 정보에 대한 공포 및 교육 역시 중요한 과제가 될 것으로 보아야 하겠다.

제 3 장 체제전환과정에서의 법교육 방향

제 1 절 체제전환에 따른 새로운 체제의 이해

I. 체제전환에 따른 새로운 헌법질서의 이해

그동안 ‘체제전환’에 대한 각종 연구에 있어서 그 정의와 범위에 관하여 서로 다른 의견들이 제시되었다. 옛 사회주의권에 속하던 동유럽 국가들의 체제전환에 관해서는 정치적인 개혁과 경제적인 개혁 양자를 중심으로 설명하기도 하고,³⁰⁴⁾ 보다 전면적인 것으로 이해하여 정치, 경제 그리고 사회의 질서가 근본적으로 변화하는 것으로 보기도 한다.³⁰⁵⁾ 그러나 이상에서 논의된 그 어느 기준에 의하건 체제전환 과정에 직면한 주민들이 체제전환에 따라 새로운 체제 또는 헌법질서에 대하여 적응할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 특히 이러한 지원을 통하여 원활한 체제전환을 이루고, 이 과정에서의 주민들의 경험하는 불편을 최소화하는데 중점을 두어야 할 것이다.

1) 민주주의

우선 체제전환시기 기존의 체제에 익숙한 주민들이 적응하기 어려울 것으로 예상되어 중점적으로 다룰 부분은 ‘민주주의’제도이다. 과거 사회주의권 국가들 모두 스스로의 체제를 ‘민주주의’라고 칭하고 있으나, 다당제를 실질적으로 보장하지 못하고, 선거에 있어서 자유가 제한되고 있어 민주주의의 본질에 따르고 있다고 하기 어렵다. 이른바 ‘민주집중제’에 기반한다고 하였던 사회주의 통치체제를 취하던 동

304) <http://contents.kocw.net/KOCW/document/2015/pusan/chojunhyeon/4.pdf> 조준현, 4면 참조.

305) 정용길, 동독의 체제전환에 관한 연구, 한독사회과학논총 16(1), 2006, 30면 참조.

구권 체제전환에서 나타나듯이 일당독재 체제가 붕괴해가는 상황에서 정치적인 민주화가 발생하였다. 대체로 이러한 정치적인 변화 과정은 경제적인 체제전환- 즉 시장경제로의 이행- 보다도 선행된 경우가 대부분이었다. 북한의 체제전환 과정에서도 세습독재 체제 역시 단계에 따라서 점차 민주화된 통치체제로 이행될 가능성이 크다. 따라서 이러한 민주주의를 어떻게 주민들이 인식하고 수용할 것인지, 생소한 제도 하에서 어떻게 행동하여야 하는지에 대하여 교육이 필요하다 하겠다. 구체적으로는 선거에 있어 비밀투표 등의 경험이 없는 상태에서 비밀투표가 실제로 보장된다는 사실 등을 확인하기 이전에는 새로운 선거제도에 대한 근본적인 불신을 가질 가능성이 크므로 그러한 부분을 제도상의 확고한 원칙으로 받아들여질 수 있도록 특히 강조할 필요가 있다.

2) 자유주의

북한에서도 ‘장마당’이라는 초보적인 시장이 형성되고 있다고 알려져 있고, 최근 북한을 다녀온 외국 인사들이 전하는 바에 따르면 기존의 장마당 수준에서 벗어나 이제 ‘시장’의 형태로 상설화되어가고 있다고 한다. 따라서 기존의 통제가 없는 장마당 거래에 익숙한 북한 주민들도 체제전환 과정에서 일부 제한되는 부분³⁰⁶⁾에 대한 저항은 있을 수 있겠으나, 대체적으로 보았을 때 경제적 자유에 대해서는 도리어 쉽게 적응할 가능성이 크다. 그러나 정치적 자유나 일반적인 행동의 자유 등에 대해서는 경험이 부족하여 쉽게 적응하기 어려울 수 있다.

306) 장마당 등에서 공공연히 사고팔던 의약품이나 마약류의 거래에 대하여 그 위험성이 명백하므로 체제전환과정에서 이를 통제하여야 할 것이다. 기존의 거래 관행에 익숙한 북한 주민들이 이를 받아들이기 힘들어 할 여지가 있다. 이러한 저항을 없애기 위해서는 정상적인 유통경로로 의약품을 충분히 제공하여 거래의 필요성 자체를 차단할 필요도 있지만, 동시에 의약품 등을 사사로이 거래하는 것의 위험성과 이를 통제하기 위하여 개인적인 의약품 거래를 제한하는 제도의 필요성을 설명하여야 할 것이다.

3) 사회국가

국가가 국민의 기본적인 생활수요를 충족하여 주면서 일정 수준의 복지를 책임진다는 사회국가 원리는 ‘생존배려(Daseinsvorsorge)’라는 관념과 함께 20세기 중반 무렵 헌법체계에서 받아들여진 개념이 되었다. 이러한 원리는 구체적으로는 제2차 세계대전 이후 서구권 국가들에서 설립되는 각종 사회복지체계로 나타난다.

물론 사회주의 국가를 표방하던 북한에서도 복지시스템이 없는 것은 아니었으나, 사회주의권의 몰락에 따른 경제난에 직면한 90년대 초중반부터 유명무실화되었고, 실질적으로 작동하지 못하는 것이 대부분이다. 따라서 체제전환 과정에서 복지체계가 복구되거나 새롭게 신설되는 경우에는 기존의 제도와 다른 새로운 복지체계에 대한 이해의 부족으로 제때 필요한 복지서비스를 누리지 못할 가능성이 크다. 따라서 세분화된 복지서비스의 요건과 내용에 관하여 주민들에게 정확히 설명할 필요가 있다.

4) 법치주의

사회주의 국가들에서 법은 정치적 목표 달성을 위한 수단으로서의 가치만을 가지고, 비공개된 법률 형식이나 행정내부 규칙 정도로만 들어지는 경우가 많았다.³⁰⁷⁾ 이러한 체계에서 80년대 말 동구권 국가들이 개혁 개방을 맞게 되면서 새로운 체제에 맞춘 법제도를 요구하게 되었고, 특히 일당독재 체제가 아닌 법치주의에 입각하도록 변화되었다. 즉, 사회주의가 붕괴하면서 자의적인 독재가 아니라 ‘법의 지배’에 따르도록 하는 것으로, 대부분의 구 동구권 국가에서는 새로운 헌법을 제정하는 것으로 나타났으나, 법률 이하의 하위법령들 역시

307) 민경배, 체제전환국 법제의 특징과 구조, 통일문제연구 2006년 하반기(제46호), 228면 참조.

이에 따랐다.³⁰⁸⁾

기존의 사회주의 국가시절에는 정당의 결정내용을 서술한 것이 법령이 되었으나, 이제 새로 설치된 의회의 결정에 따른 민주적 정당성을 확보하게 되었고, 그 내용 역시 변화된 상황에 맞게 바뀌었다. 이러한 법치주의 상의 변화는 개별 구체적인 영역에서 시장경제체제에서 필요한 경제법제, 가혹한 독재시절의 형벌에서 벗어난 새로운 형식의 형법전 등이 제정되는 것으로 구체화되었다.

북한 법률들 역시 구 사회주의권 국가들과 대동소이하게도 대체로 지나치게 추상적인 서술로 되어 있으며, 특히 수령 및 유훈통치 체계에 따라서 ‘교시’를 최상위로 하는 규범등급을 가지고 있어서 법률의 규범력은 상대적으로 낮다. 아울러 외국인투자 관련법령들 외의 대다수의 법령이 아직도 대외적으로 공포되지 않은 상태이고, 그 집행 역시 자의적일 수밖에 없다.

따라서 현재 북한 주민들이 가지는 법의식의 수준은 개혁·개방과정을 거쳐서 체제가 전환된 국가의 국민들이 가지는 그것과 비교하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 이것은 북한이 체제전환을 거치는 과정에서 그 주민들이 혼란을 느끼게 하는 원인이 될 것으로 본다. 유사한 사례로서 사회주의권 경험을 가진 베트남의 경우에도 -사실상의- 체제전환을 실시한 이후 ‘사법부 독립’을 실현하였지만, 오랫동안 사법부에 대한 불신이 남아있었던 사례가 있다.³⁰⁹⁾ 이는 사법부가 독립되지 않고, 집권정당의 권력기관으로 작동하였던 사회주의 체제의 여파라고 하겠다.

따라서 북한주민들도 체제전환이후에도 과거와 같이 민형사상 문제에 대하여 사법부에 의한 공식적인 분쟁해결보다는 직접적 폭력 내지

308) 민경배, 체제전환국 법제의 특징과 구조, 『통일문제연구』 2006년 하반기(제46호), 236-237면 참조.

309) 권오승/김유환/구대환/Eric.G.Enlow, 『체제전환국 법제정비지원』, 서울대학교 출판부 2006, 182-183면 참조.

강제력 행사와 같은 사적 구제 수단을 이용하려고 할 가능성이 적지 않다. 이러한 사적 구제를 통제하고 법치주의 체제에 맞게 법원 및 기타 공식적인 분쟁조정기구를 통한 해결을 하도록 유도하여야만 생활현실에서의 법치주의가 구현될 수 있다.

나아가 우리를 포함한 자유민주주의 국가에서 일반적으로 받아들여진 ‘법의 지배’(Rule of Law)가 단순히 ‘법에 의한 지배’(Rule by Law)에 한정되지 않고, 그 정당성이 보장된다는 점까지 이해하도록 한다는 것은 어려운 과제일 것이라고 본다. 결국 민주적 정당성 등 제반 요소를 이해시키기 위하여 다양한 매체와 교육과정을 통하여 민주주의 체제의 내용에 대하여 주민들에게 전달할 필요가 있다. 이를 통하여 체제전환에 따라 이루어지는 재산사유화, 형사범죄의 처벌 등 개별적인 절차에서 북한 주민들이 이를 수긍하지 못하고 반발하는 것을 방지할 필요가 있다.

2. 국민의 의무

- 준법의무

억압적인 통치에 따른 지배체제를 가지고 있는 북한과 달리, 우리를 포함한 대다수의 자유민주국가에서는 ‘법의 지배’를 확고히 하고 있다. 반면 통일시 북한주민의 현황을 미리 살펴볼 수 있는 북한이탈주민들의 사례에서 보듯이 적응과정에서도 우리의 법질서 및 준법의무에 대한 이해가 부족한 경우가 많다.

예를 들어 북한에서 거주한 주민들의 경우, 오랫동안 대외 밀수출 용도 및 약재 부족상황에 대한 진통제 등 의약품 대체 목적으로 양귀비 등을 재배하면서 의사의 처방없이 임의로 이용하기도 하는 등 마약범죄의 위험성 등을 인지하지 못하고 있기도 하거니와 마약 복용에 대하여 이것이 규범적으로 금지된다는 의식이 약하고, 도리어 이를 인정

하는 하위문화가 있는 것으로 보인다.³¹⁰⁾ 이에 따라서 북한이탈주민의 경우에 마약관련 범죄율이 증가하고 있다는 지적이 나온 바 있다.³¹¹⁾

그 외에도 북한이탈주민들은 여러 강력범죄를 저지를 확률이 높다는 지적을 받았는데, 여기에서는 체제라는 환경이 달라짐에 따른 가치관의 변화에 기인한 의식혼란, 민주주의에 대한 이해부족에 따른 사회부적응, 자기중심적인 의식구조, 직업에서의 자발성 부족, 문제 해결을 타협이나 법에 의하지 않고 집단에 의존하여 해결하는 경향, 남한 사회에 대한 융화 문제 등이 원인으로 지적하며, 아울러 북한이탈주민의 남한 사회의 법제도에 대한 무지 역시 한 이유로서 제시되었다.³¹²⁾

이러한 문제에 대응하여 현재 통일부에서는 하나원 교육기간에 준법의무 교육 등을 시행하는 등 북한이탈 주민의 준법의식 교육을 강화하고 있다.³¹³⁾ 북한이 체제전환과정을 거치게 될 경우에도 현재와 같이 법의 지배와 별개로 운용되어오는 북한 내부 통치체제 역시 변화할 가능성이 높고, 이에 따라 법치주의에 순응할 필요성에 대하여 주민들에게 교육할 필요성이 있다. 특히 통일의 중간과정에서 남북한 주민 간 교류 및 완전한 거주이전의 자유가 확보되는 단계에 이르게 되었을 때, 법치제도에 대한 이해부족에 따른 각종 범죄율 문제는 장기적으로 주민들 사이에서 갈등의 원인이 될 소지가 있으므로, 상호간의 반목을 줄이기 위하여 준법의식을 고양할 필요가 있다고 하겠다.

310) 장준오/고성호, 『북한이탈주민 범죄실태 및 대책』, 한국형사정책연구원, 2010년, 46-47면, 49-50면 참조.

311) 장준오/고성호, 『북한이탈주민 범죄실태 및 대책』, 한국형사정책연구원, 2010년, 11-13면 참조.

312) 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안』, 2007
장준오/고성호, 『북한이탈주민 범죄실태 및 대책』, 한국형사정책연구원, 2010년, 48-49면에서 재인용

313) 통일부 2015. 4. 21.자 보도자료:

<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1557&mode=view&cid=42728>

예를 들자면, 북한지역에서는 타인의 물건을 허락없이 ‘빌려서’ 사용하는 것에 대하여 별다른 거부감이나 죄의식이 없는 것으로 알려져 있다. 그러나 현행 우리법제 따르면 ‘절도’ 내지는 ‘사용절도’로 처벌 받을 수 있는 행위이다. 이러한 차이가 나타나는 데에는 개인의 소유권을 보장하는가 아니면 그렇지 않고 타인의 물건에 대해서 임의로 사용할 수 있는가라는 근본적인 제도 및 법사상 차원에서의 차이가 있기 때문이라고 할 수 있겠다. 이러한 이해가 없는 상황에서 타인의 물건을 ‘임의로 가져가서 사용하는’ 사람이 발생할 경우 서로 간의 마찰이 불가피하다. 따라서 일상생활 분야에서의 준법의식까지 교육할 필요가 있다.

- 납세의무

북한에서는 현재 공식적으로는 납세의 의무가 없다고 알려지고 있다. 다만 그 기능을 생산물의 일부를 미리 국가가 할당하여 수취하거나 주민들에게 ‘지원’이라는 명목으로 헌납하도록 강제하고 있는 방식을 취하고 있다.³¹⁴⁾ 이로 인하여 북한 주민들이 체제전환과정에서 공식적으로 ‘납세의 의무’를 직접적으로 지게 될 경우에 이에 대해서 국가가 공식적으로 수취할 권한을 가지고 집행하는 것으로 이해를 하지 못할 가능성도 있고, 주민들을 착취하던 종래의 방식과 같은 것으로 오인할 가능성도 없지 않다. 따라서 주민들의 협조에 의한 원활한 조세납부를 유도하기 위하여 ‘국가재정의 역할과 임무’, 그리고 ‘조세와 행정수행의 관계’ 등을 미리 교육해 둘 필요가 있다. 특히 법교육에서는 국민의 중요한 의무 중 하나로서 ‘납세의 의무’가 부여된다는 사실을 포함시키고, 성인 대상 교육에서는 개별적인 조세부과 내용과 그 납부 방식 등을 가르칠 필요가 있겠다.

314) http://www.rfa.org/korean/weekly_program/media_in_out/media_in_out-032520101115150.html 참조.

제 2 절 사회통합으로의 지향

I. 사회통합

남북한이 통일을 이루게 되는 것은 규범적이고 형식적인 통일의 문제뿐만 아니라, 실질적인 통합의 문제 역시 해결할 때 가능하다는 지적이 많다. 이때 사회의 통합을 어떻게 정의내릴 것인가에 대해서도 여러 의견이 엇갈리고 있다. 그러나 대표적으로 크레첼(Krechel)은 이를 체제통합과 가치통합으로 다시 분류하여 설명하고 있다.³¹⁵⁾ 여기에서 가치통합은 상호이해, 상호교류, 정체성의 수준으로 파악된다고 본다.

현재 북한이탈주민에 대한 조사에 따르면, 북한 주민들이 남북 분단의 고착화와 장기적인 체제경쟁 상황에 따라서 사고방식이 이질화되어 있다고 한다. 이에 따라서 북한이탈주민이 스스로를 차별과 편견에 따라서 피해를 보고 있다고 생각하며, 이에 따라서 남한 사회에 적응하기 어렵다고 본다. 뿐만 아니라 낮은 취업률과 소득 수준으로 계층적으로도 하층에 머무르고 있다고 분석된다.³¹⁶⁾ 이러한 바탕에서 북한이탈주민에 대하여, 그리고 나아가 대량탈북 시에는 통합주의 또는 다문화주의 중 어떠한 사회통합모델을 취할 것인가가 논의된다.

이러한 것 중 어느 모델을 주된 방식으로 선택한다고 하더라도, 통일 후 나타날 사회갈등 상황에 대하여 사회통합 차원에서 어떠한 정책적인 수단을 사용할지 역시 검토하여야 한다. 특히 갈등 상황은 다양한 면에서 발생할 수 있다는 것에 주의하여야 할 것이다. 그러한

315) Reinhard, Krechel, 『Social Integration, National Identity and German Unification』. 1999 (in) J. T. Marcus, ed. 『Surviving the twentieth Century』, 85-95. Social Philosophy from Frankfurt School to Columbia Faculty Seminars, New Brunswick: 권숙도, 『사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 정책방향 연구』, 『한국정치연구』 제23집 제1호 (2014), 103면에서 재인용.

316) 위 문단에 관하여, 허준영, 『북한이탈주민 사회통합 방안 모색 - 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토-』, 『통일정책연구』 제21권 1호, 2012, 272-273면 참조.

예로서 규범적인 부분에서의 반발감 외에도 인구의 대량 이동에 따른 접촉, 낯선 사람들과 만남에 따른 긴장감, 세금증가와 저소득층의 혜택 감축에 따른 납축 출신의 불만감, 통일에 따른 경제 이익의 분배에 대한 갈등, 통일 이후의 정치관계에 따른 갈등과 기회 문제, 사회단체와 종교단체의 활동 확대에 대한 갈등, 이데올로기 갈등, 남북한 간의 가치관에 대한 관용 문제 등이 제시된다.³¹⁷⁾ 이미 북한이탈주민에 대한 우리 국민의 수용감에 대한 조사에서 친근하게 느끼지 않는다(별로 안친근: 52.5%, 전혀 안 친근 7.9%)는 부정적인 대답이 친근하다는 긍정적인 대답(매우 친근 3.3%, 다소 친근 36.2%) 보다 훨씬 더 많이 나타났던 사례³¹⁸⁾가 있어서 이에 대한 대비가 필요하다. 특히 이 조사에서 배우자로서 북한이탈주민에 대하여 일반적인 사회 관계보다 더욱 꺼리는 것으로 파악되었다.³¹⁹⁾ 이러한 조사결과는 통일시의 사회갈등 및 사회통합의 어려움을 예견한다는 점에서 주목할 만하다.

- 문화 통합

사회통합 전체적으로는 동화주의를 선택하되, 그 하위단계인 문화통합의 방식으로는 다문화주의를 선택하는 것도 검토해 볼 수 있겠다. 즉, 북한 지역의 문화적 다양성을 인정하고 이를 통하여 통일 한국 전체의 문화적 풍부성을 넓혀 나가는 것이다. 그렇다고 하더라도 공식적인 어휘와 문법의 통일 등 불가피한 부분 역시 존재할 수밖에 없다. 이러한 타당성에 대하여 북한 주민에 대하여 설명하고 수긍할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

317) 위 문단에 관하여, 전우택/ 윤덕룡/ 유시은, 『통일한국의 사회갈등 예측 및 해결방안 연구』, 통일부 연구용역보고서 2014, 200~206면 참조.

318) 서울대학교 평화통일연구소, 『2012년 국민통일의식조사』, 254-260면 참조. (이에 관하여, 이미경, 『통일과 사회통합과정에서 민주시민교육의 필요성과 과제』, 11면에서 참조)

319) 서울대학교 평화통일연구소, 『2012년 국민통일의식조사』, 258-260면 참조.

결국 이와 같은 사회통합의 어려움을 위해서는 체제전환 과정에서 북한 출신 주민 뿐만 아니라, 남한 출신 주민에 대하여도 일정한 교육이 필요할 것이고, 그러한 교육은 북한 지역 출신 주민에 대한 사회통합을 위한 관점 등 문화적인 측면과 함께 차별을 금지하는 것을 알리는 방식의 법제도 교육이 포함될 수밖에 없다고 볼 것이다.

제 3 절 개인의 권익 보장 실현

I. 자유권적 기본권

1) 여행의 자유

북한은 해외여행은 물론이고, 내부에서의 여행 등 주민의 이동에 있어서의 자유가 보장되지 않고 있다. 따라서 북한이 체제전환하는 과정이 완전한 통일 단계 보다는 앞설 경우, 남북 사이의 상호간 이동의 자유 및 거주 이전의 자유 자체는 보장되지 않을 수도 있다. 그러나 이 경우에도 이산가족 상봉, 남북한 간의 각종 교류, 산업 등의 협력 등을 위해 일부 제한적이기는 하지만, 여행의 자유는 보장되어야 할 필요성이 있겠다.

2) 제한 사항의 이해

그러나 체제전환과정에서 정치적 상황 등 제반원인으로 인하여 남북한 간의 무제한적인 교류가 즉시 이루어지지 않을 가능성도 있다. 이때 그러한 제한에 대하여 차별로 인식할 우려도 있다.

뿐만 아니라 교류 과정에서 감염성 질병 등을 이유로 통제가 이루어질 필요가 있을 수도 있다. 즉, 예를 들어 결핵, 말라리아, 기생충 등의 감염여부를 확인하는 검역 절차를 거치는 것 등이 그것이다. 이러한 특정질병 감염우려 여행자에 대한 검역절차는 국제적으로 승인

받은 것으로 대부분의 국가에서 문제없이 시행되는 일상적인 것이기는 하지만, 해외여행 경험이 없던 대다수의 북한 주민, 특히 통일 과정에서 남북한을 같은 민족 국가로서 통합된 것으로 이해하기 쉬운 사고와 자유로운 이동권이 보장된다는 일반적인 교육내용과 충돌할 가능성이 높다. 따라서 공중보건 등 공익목적을 위하여 일정한 자유가 제한될 수 있다는 사실 역시 명시적으로 알릴 필요가 있다.

II. 재산권 보장

1) 소유권

사유재산의 보장이 이루어지고 있는 우리와 달리, 북한은 원칙적으로 재산권 특히 소유권 보장이 일반적으로 이루어지고 있는 상황은 아니다. 이에 따라서 소유권을 비롯한 재산권에 대한 법제도 교육이 시급하다고 할 수 있다. 특히 소유권과 이용권의 구분 등에 대한 교육 및 북한 내에서 관습상으로 그다지 문제가 되지 않는 이웃의 물건에 대한 무단 사용이 차후 체제전환과 통일과정에서는 ‘사용절도’ 문제로 확산된다는 사실을 알려주어 혼란이 발생하지 않도록 할 사전 대처가 필요하다.

또한 현재 북한에서는 부동산에 대한 이용권과 이에 따른 사실상의 점유 상태로 재물을 관리하고 있다. 이러한 사실상의 재산은 체제전환과정에서 북한 주민에게 각각 분배가 이루어질 경우 새롭게 발생하는 ‘소유권’에 대한 이해, 법적으로 허용되는 관리방법의 범위, 자신의 권리를 보호받는 방법 등에 대하여 북한 주민들은 생소한 경험을 하게 될 것이다. 특히 모든 부동산 및 동산에 대하여 일시에 소유권으로 전환하지 못할 가능성이 크고, 일부는 여전히 사용권만 부여하는 상황이 있을 수 있으므로, 이에 대한 소유권과 사용권에 대한 엄밀한 이해가 필요하다. 그렇지 않을 경우 사용권만 부여된 부동산을 임의로

매매하여서 선의의 피해자가 발생하는 등의 문제가 예상된다.

아울러 과거 협동농장으로 운영되던 농지가 농업인들에게 개별 분할되거나 또는 이들이 조합형식으로 참여하는 영농조합법인으로 전환하는 과정을 거칠 필요가 있는데,³²⁰⁾ 이러한 영농조합법인체제 역시 기존의 사회주의 협동농장과 외견상 유사해서 체제전환과정에서 이행이 비교적 쉬울 수 있겠으나, 그 운영에 관련된 법제도에 있어서는 여전히 근본적인 차이가 있다.

따라서 이에 관하여 방송이나 기타 미디어를 통하여 전면적인 교육을 할 필요가 있다. 다만 재산권 관련한 법제도 교육은 상대적으로 용이할 것으로 생각 될 수도 있다. 왜냐하면 북한 주민들도 자신들이 일정한 재산을 보유할 수 있다는 사실을 알게 된다면, 그것을 보호받을 수 있는 길에 대하여 호의적인 입장에서 적극적으로 교육에 참여할 것으로 충분히 예측할 수 있기 때문이다.

2) 금융 법제

체제전환 시에는 또한 금융 제도 및 이에 대한 이용 등에 대한 법교육 역시 필요하다. ‘자본’ 자체를 적대시하는 사회주의와 달리, ‘금융’은 자본주의 경제체제에서 근간을 이루는 제도 중의 하나이며, 이로 인해 실생활에서의 중요성에 대해서도 다시 말할 필요가 없다. 따라서 금융제도에 대한 이해 없이는 현대 자본주의 체제 하에서의 일상적인 생활에 있어 현실적인 제한이 따르게 되며, 다른 한편으로 금융과 관련된 법제도에 위반하는 범죄에 대해서도 강력한 처벌이 수반

320) 독일의 경우 동독이 체제전환 및 통일을 동시에 진행하면서, 협동농장을 ‘농업 생산조합’ 형식으로 전환한 바 있고, 이를 위하여 1982년 농업생산조합법을 제정하였다.

Horst Hmaamen, Landwirtschaftliche Genossenschaften im Prozess einer Wiedervereinigung, Modernisierung des Genossenschaftsrechts versus Transformation in ein einheitliches Recht, 아주대학교 법학연구소, 한국법제연구원 공동주최 국제학술대회, 『통일국가의 경제통합 경험과 법적 쟁점』 자료집, 2016. 2. 19., 14-19면 및 24-28면 참조.

될 수밖에 없다. 우리도 최근의 ‘보이스피싱’ 사태에서 타인에게 통장 등의 명의를 빌려주는 것이 별다른 죄의식 없이 일어난 경우가 종종 있어, 이에 대한 금융이용자 대상 계도·교육을 강화하고 있는 중이다.

북한이탈주민의 경우에도 그동안 새로운 사회생활체계에 익숙하지 못한 탓에 금융 관련 등 각종 사기범죄의 피해자가 되어 하나원 등에서 관련 교육을 강화하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 사회에 제대로 적응하지 못한 이들을 중심으로 사기범죄를 저지르거나 가담하는 경우도 늘어나고 있어서 이에 대한 대응이 요구되는 상황이다. 북한이 체제전환을 하는 경우에도 유사한 피해 사례 및 범죄가담이 늘어날 우려가 크므로, 이에 대한 법교육을 전면적으로 시행할 필요가 있다.

특히 사기범죄에 따라서 큰 재산손실을 본 경우, 전환된 체제에 대한 불만 내지 반감을 보일 수 있고, 이것은 안정적인 체제전환 및 남북 통합 과정에서 장애물로 작용할 수 있다. 따라서 이러한 범죄 피해를 예방하기 위한 여러 정책 수단이 같이 동원되어야 할 것이다.

Ⅲ. 참정권

1) 선거권: 비밀선거

체제전환 이후에는 선거권을 실질적으로 보장하기 위하여 비밀선거를 실시하게 될 것이다. 그러나 북한 주민들은 종래 공개된 투표를 통하여 형식적인 선거절차를 거쳤으므로, 체제전환으로 변화된 선거법에 대하여 선거관리 관련 인원 외에도 전체 선거권자에 대한 교육이 필요하다.

2) 피선거권

아울러 실질적인 복수정당제도로 이행된 이후에는 피선거권 역시도 특정 정당이나 조직에 의하여 독점될 필요가 없다. 일정한 연령 등 법정조건을 달성한 이에 대해서는 피선거권을 보장할 필요가 있다. 그러나 체제전환 과정에서 이러한 피선거권 보장이 지연될 수 있으며, 주민들이 자의로 선거에 출마한다고 하여서 불이익을 받지 않게 된다는 사실을 확인하기 전에는 피선거권 행사를 꺼려할 우려가 있다. 이 경우 실질적인 복수정당제도 운영이 구현되지 못하는 문제가 생길 수 있으므로, 이에 대한 민주주의 정치제도 교육이 필요하다고 본다.

IV. 언론의 자유

현재 북한 내에서는 언론의 자유가 적극 통제되고 있다. 이 때문에 북한의 언론자유지수는 매년 세계 최하위로 기록되고 있다.³²¹⁾ 따라서 외국 방송 시청, 외국과의 통신 외에도 내부적인 출판, 언론, 통신의 자유 등이 전반적으로 억압된 상황이다. 그러나 체제전환이 된 이후에는 이와 같은 자유가 대대적으로 보장될 것이고, 또한 되어야만 한다. 그러나 이와 같은 언론 및 통신의 자유가 보장될 때에는 동시에 ‘책임’ 역시 수반되어서 타인의 사생활에 대한 침해 또는 허위사실유포 등에 따른 명예훼손의 경우 관련 법령에 따른 민·형사상 책임 역시 져야만 한다.

현재 일정 수준이상의 교육을 받은 우리 주민들에게는 이러한 사항들은 당연한 상식에 속하는 것이지만, 자유를 경험하지 못했던 북한

321) 2015년 기준 북한의 언론자유지수에 대해서는 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/04/29/0200000000AKR20150429149100009.HTML> 참조.

주민들에게는 언론 및 통신의 자유와 그에 수반되는 책임이라는 것은 상호모순된 것으로 이해하기 쉽다. 즉, 허위사실유포에 따른 책임을 언론의 자유를 다시 박탈하는 것으로 이해할 수도 있다는 것이다. 또는 반대로 책임이 따르지 않는다고 생각하여 잘못된 보도가 이루어지거나 유언비어가 통신망을 통하여 유포될 경우 이로 인한 사회 혼란이 가중될 수 있다. 체제전환 과정에서 상대적으로 취약해진 사회 체제에서는 이러한 행위는 더욱 위험하다고 하겠다. 이처럼 체제전환과정에서 일시적으로 올 수 있는 다소 혼란스러운 시기에는 신생 언론사에 의하여 무책임한 보도가 이어질 수도 있으므로 기본권 일부 제한의 필요성이 평상시 보다 더욱 크다고 할 수 있다.

제 4 절 안정적인 통일체제 달성

I. 체제전환 과정에서의 사회 안정

체제전환 과정에서는 정치적인 불안정성을 일부 감당하지 않을 수 없기도 하다. 그러나 조속한 체제전환과 남북 통합을 위해서는 안정적인 전환을 위하여 노력할 필요가 있다. 따라서 기존의 통일관련 연구에서도 정치적인 안정 역시 중요한 과제로 제시한 바 있다.³²²⁾이 가운데서 중요한 부분 중의 하나는 실업자 문제라고 할 수 있다.

1) 노동 및 실업문제

독일 통일 당시 동독지역의 여러 산업시설들은 사회주의 특유의 지원 아래 움직이고 있었고, 따라서 서독뿐만 아니라, 다른 서방권 국가들과 비교하였을 때 사실상 경쟁력을 상실한 상태였다. 이에 따라서 신탁청 등을 통한 청산 과정이 이루어졌으며 이때 동서독 간 화폐교환

322) 최진욱/김진하, 통일 진입과정에서의 북한 재건방향, 통일연구원 연구총서, 2011, 40-41면 참조.

비율에 따라서 구동독의 화폐가치 상승하는 등 복합적인 여파로 구동독 지역에서 실업이 발생하였다. 이러한 ‘실업’은 노동가능인구 전체를 고용하고 있던 사회주의에서와는 다른 경험이었기 때문에 내부적인 좌절감뿐만 아니라 체제전환에 대한 반발이 부분적으로 일어나는 계기가 되기도 하였다. 물론 통일 독일의 경우에는 당시 서독의 경제력이 충분하여 이를 용한 사회보장체계를 통하여 불만을 일정 수준이하로 무마할 수 있었으나, 우리의 경우 남북간 경제력 차이 등 여러 경제적 여건상 통일 비용 지출을 감당하는 부담도 있어 실업급여를 지급하기에 부족할 수 있다. 따라서 과도기적인 실업 상태와 이 과정에서의 직업 교육에의 참여 필요성 등 사회주의 상황과는 다른 노동법제에 대한 이해 역시 북한 주민들에게 교육할 필요가 있다.

2) 사회복지제도

앞서 본바와 같이, 북한의 경우에는 자체적인 사회복지 제도가 존재하고 있었으나, 현실적으로 1990년대 이후 정상적인 작동이 되지 않는 것으로 평가된다. 그러나 체제전환 과정에서는 기존의 사회주의 체제에서의 복지시스템과는 다른 복지체계가 운영될 가능성이 크다. 이러한 복지체계의 변화는 장기적인 남북한 간의 복지체계 통합을 위한 부분도 있겠으나, 북한 주민이 직면하게 될 현실상황의 변화 역시 그 원인이 된다고 할 수 있다.

아울러 이 과정에서 남북한 간의 경제적 차이 등으로 최소한 체제 전환 및 통합 초기에는 완전히 동일한 복지가 이루어지지 않을 가능성도 있다. 이에 대하여 향후 완전통합까지의 기간 동안 북한 주민이 복지체계의 부분적인 차이를 이해하고 수용할 필요가 있다는 것이다. 따라서 변화된 복지제도에 대한 이해 및 그러한 제도의 점진적 변화와 남북한 간 복지 통합까지의 과정 등 제반사항에 대한 북한 주민의 이해가 없다는 남북한 통합과정에서 반발과 혼란이 발생할 수 있으므로,

이에 대해서는 복지기관을 통한 정보제공 이외에도 방송, 신문 등 언론 매체를 통한 전면적인 정책 및 제도 홍보가 시급할 것으로 보인다.

II. 방어적 민주주의

앞서 본 바와 같이 사회주의 체제에서 자유민주주의로의 체제전환 과정에서 의회민주주의라는 통치의 기본질서와 자본시장경제체제 등을 제대로 달성한 국가들이 대부분이다. 이에 따라서 차우세스쿠 치하의 강력한 독재국가였던 루마니아 등도 현재는 성공적으로 이행되었다는 평가를 받고 있다.³²³⁾

그러나 모든 국가에서 성공적으로 새로운 체제가 구축된 것은 아니다. 유럽과 아시아의 체제 전환 과정에서 일부 국가들에서 나타난 현상 중의 하나는 극단주의가 대두하고, 독재정치가 발호하는 것이었다. 이것은 결국 국민들의 새로운 민주체제에 대한 의식이 여전히 미성숙한 상황과 각종 사회혼란, 그리고 이를 이용하려는 극단주의자들의 욕구가 맞아떨어진 결과라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 극단적인 민족주의, 독재자에 대한 개인적인 숭배와 세습통치 등이 등장할 수 있었던 것이다. 이와 같은 민주주의 체제 내에서 등장하는 비민주세력이라는 자기모순적인 문제에 대하여 나치즘을 경험한 독일에서 등장했던 이론이 ‘방어적 민주주의’ 이론이다.

방어적 민주주의 이론에 따라서 민주주의 자체를 위협하는 정당설립 및 집회 시위 등 정치적인 움직임에 대하여 법제도상으로 제한한다는 사실 외에도 그렇게 제한하는 이유에 대한 교육이 수반될 필요가 있다. 이러한 것은 독일 등 외국에서는 이미 ‘민주시민교육’의 일환으로 진행되는 것으로 보인다.

323) 민경배, 체제전환국 법제의 특징과 구조, 통일문제연구 2006년 하반기(제46호), 244-245면 참조.

제 4 장 통일 이후의 법제교육

제 1 절 남북한의 통일과 법교육의 필요성

남북한의 통일은 정치, 경제, 사회 제 분야의 제도적 통합만을 의미하는 것이 아니다. 60년 이상 분단된 체제를 살아온 남북한 주민들 사이의 사회심리적 통합까지를 포함하는 개념이다. 남북한이 제도적, 사회심리적 통일을 이루는 방식은 다양하겠지만, 통일의 과정과 통일한국을 규율하는 지도이념의 근저에는 자유민주주의, 법치주의, 평화통일주의 등의 헌법원리가 자리잡고 있어야 한다. 이는 통일의 과정과 통일 이후에 발생할 다양한 정치적, 사회적 갈등을 조정하기 위한 이념적, 절차적 기준이 되기 때문이다.

통일한국이 통합비용을 최소화하고, 발전의 동력을 극대화하기 위해서는 이러한 헌법원리를 바탕으로 정치적, 사회적 갈등을 해결할 수 있는 법적 절차를 마련하는 것이 최우선 과제일 것이다. 그러나 보다 더 중요한 과제는 통일한국의 주민들이 이러한 법적 절차를 신뢰하고, 그 절차에 적극 참여할 수 있도록 지원하는 것이다. 국민이 법적 절차를 신뢰하지 않는다면, 그 절차에 대한 이해를 하지 못할 경우 그 절차는 무용지물에 불과하기 때문이다.

법교육이 남북한의 통일을 안정적으로 추진하는 효율적인 수단이 될 수 있다는 관점에서, 남북한의 법교육을 비교하고, 통일한국의 법교육의 기본방향을 제시하고자 한다.

제 2 절 남북한의 법교육 비교

I. 남한의 법교육

가. 법교육 관련 법제도

(1) 헌 법

① 교육을 받을 권리와 법교육

남한 헌법 제31조는 제1항에서 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라고 하여 교육을 받을 권리를 규정하고 있다. 동조 제2항 이하에서는 교육을 받을 권리를 실현할 구체적인 수단으로서 무상의 의무교육제(동조 제2항, 제3항), 국가의 평생교육진흥의무(동조 제5항)를 규정하고 있다.

헌법 제31조가 보장하는 교육을 받을 권리는 주로 학교의 정규 교육과정을 받을 권리와 이를 제외한 평생교육(사회교육)을 받을 권리로 나눌 수 있다. 그러나 동조 제2항 및 후술하는 교육기본법상의 의무교육제도를 종합적으로 고려하면, 헌법상의 교육을 받을 권리는 원칙적으로 학교의 정규교육과정에서 수학할 수 있는 권리를 말하며, 평생교육을 받을 권리는 그에 대한 보충적·보완적 방법으로서 인정된다고 볼 수 있다.³²⁴⁾

그러나 헌법은 명시적으로 법교육을 규정하고 있지 않으므로, 법교육을 받을 권리 자체가 헌법상 기본권으로 바로 보장된다고는 보기 어렵다. 다만 법률이나 정부의 교육정책에 의해 법교육이 학교교육과 평생교육의 내용으로 포함된다면, 그 때 비로소 국민은 능력에 따라 균등하게 법교육을 받을 권리를 향유하게 된다고 볼 수 있다. 이 경우

324) 현재 2011.6.30. 2010헌마503 참조.

국민은 법교육을 받을 기회를 국가로부터 방해받지 않을 권리와 법교육을 받을 수 있도록 국가가 적극적으로 배려하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리를 가진다고 하겠다.

② 교육제도 보장과 법교육

남한의 헌법은 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장하기 위해 교육제도를 규정하고 있다. 교육제도와 관련하여 남한 헌법은 제31조 제4항에서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과 대학의 자율성을 규정하고, 동조 제6항에서 교육에 대한 국가의 자의적인 규제를 배제하기 위해 교육제도, 교육재정, 교원 지위의 법정주의를 규정하고 있다.

법교육을 학교교육 및 평생교육의 내용에 포함시킬지 여부는 교육제도 법정주의와 교육재정 법정주의에 따라 법률의 규정에 의해야 한다. 그리고 법교육을 교육제도의 범위 내로 포함시킬 경우 법교육에 대해서도 그 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성이 인정되어야 한다.

(2) 「교육기본법」

「교육기본법」³²⁵⁾은 헌법 제31조 제6항의 교육제도 법정주의에 따라 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정하는 법이다. 「교육기본법」은 모든 국민으로 하여금 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 민주국가의 발전에 이바지하는 것을 주된 목적으로 하고 있는바(동법 제2조), 이는 법교육이 추구하는 목적과도 일치한다.

325) 1997.12.13. 법률 제5437호로 제정되고, 2016.5.29. 법률 제14150호로 일부 개정되었음.

총 3개 장, 29개 조문으로 구성된 「교육기본법」은 국민의 학습권 보장(동법 제3조), 교육의 기회균등(동법 제4조), 교육의 자주성(동법 제5조), 교육의 중립성(동법 제6조)을 교육제도의 기본원칙으로 규정하면서 학교교육의 공공성, 국가의 평생교육 장려의무 등을 규정하고 있다(동법 제9조, 제10조).

법교육은 「교육기본법」의 틀 안에서 진행되는 학교교육과 평생교육의 내용이므로, 법교육에도 「교육기본법」이 보장하는 국민의 학습권, 교육의 기회균등, 교육의 자주성, 교육의 중립성 등의 기본원칙이 그대로 적용되어야 한다.

(3) 「법교육지원법」

① 법교육에 관한 기본법으로서의 「법교육지원법」

남한에서는 1980년대 후반부터 남한 주민의 준법의식 수준을 개선하기 위한 수단으로서 법교육을 활용하자는 주장이 제기되기도 하였으나,³²⁶⁾ 법교육이 본격적으로 실시되지는 않았고 관련된 법제도도 존재하지 않았다.

남한에서 법교육이 확고한 지위를 갖고 시행된 계기는 2008년에 「법교육지원법」이 제정되면서부터이다. 총 11개 조항으로 구성된 「법교육지원법」은 법교육의 개념과 종류를 규정함과 동시에(동법 제2조), 국가에게 법교육의 발전을 위한 정책 수립 및 집행의무를 부과하고(동법 제3조 제1항), 법교육에 대한 재정지원의 근거를 마련함으로써(동법 제3조 제3항), 법교육에 관한 기본법의 역할을 하고 있다.

326) 최인화, 한국의 법교육 현황과 전개방향, 한국교육 제21권, 한국교육개발원, 1994, 135-138면; 차용석, 최종일, 장태주, 한국인의 법의식에 관한 조사연구 및 준법의식의 제고방안, 법학논총 제6집, 한양대 학교 법학연구소, 1989.2 등.

② 국가 및 지방자치단체의 의무

동법에 따라 국가는 ① 법교육과 관한 기본계획의 수립·시행, ② 법교육 전문인력 양성·배치·처우 및 연수, ③ 법교육 관련 프로그램 등의 연구·개발 및 지원, ④ 법교육에 필요한 시설 및 장비의 확충·관리, ⑤ 법교육 협력망의 구축 및 운영 등에 관한 시책을 마련해야 한다(동법 제3조 제1항). 그리고 동법에 따라 국가와 지방자치단체는 관련 법교육 사업에 필요한 재정상 지원을 할 수 있다(동법 제3조 제3항).

③ 법교육위원회의 설치, 구성 및 운영

한편, 「법교육지원법」은 법교육에 관한 주요 정책의 수립 및 집행을 총괄하는 기구로 법교육위원회를 법무부에 두도록 하고, 그 구성과 운영에 대한 사항도 규정하였다(동법 제4조). 법교육위원회는 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관 소속 공무원 및 법교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 법무부 장관이 위촉하는 25인 이내의 위원으로 구성·운영된다(동법 제4조 제3항). 여기서 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관 소속 공무원은 교육부, 통일부, 법무부, 국방부, 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 법제처, 그 밖에 법무부장관이 법교육 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 관련 부처의 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 또는 이에 상응하는 공무원 중에서 해당 부처의 장이 지명하는 사람을 의미한다(동법 시행령 제3조). 동 위원회의 전체 위원 중 과반수 이상은 중앙행정기관 소속 공무원이 아닌 자로 위촉하여야 한다(동법 제4조 제4항)

④ 법문화진흥센터의 지정 등

「법교육지원법」은 법교육을 주목적으로 하거나, 전문적으로 실시할 능력이 있는 기관·단체 또는 시설을 법문화진흥센터로 지정할 수 있도록 하여(동법 제5조), 민간 차원에서도 법교육이 활성화될 수 있는 기반을 마련하였다. 법문화진흥센터는 ① 법교육 활동·정보 등의 종합적 안내 및 서비스 제공, ② 청소년 및 일반 국민을 위한 법교육 체험 및 연수 프로그램 실시, ③ 법교육 관련 전문가 및 자원봉사자 등 인력 양성, ④ 학교 교원 법교육 연수, ⑤ 그 밖의 법교육 관련 사업에 대한 업무를 담당한다(동법 시행령 제11조).

법문화진흥센터로 지정받기 위해서는 ① 국민의 법의식 함양 등 공익을 위하여 법교육을 하고, 영리를 주된 목적으로 하지 않을 것, ② 신청 직전 1년간 법교육을 한 실적이 있을 것, ③ 법교육을 하기에 적합한 시설 및 장비를 보유할 것, ④ 1명 이상의 법교육 전문인력이 상근(常勤)할 것을 요건으로 하며, 그 지정기간은 3년으로 한다(동법 시행령 제12조 제1항). 법무부장관은 이러한 요건을 갖춘 법무부, 행정자치부 등 국가기관 또는 지방자치단체의 소속기관을 법문화진흥센터로 지정할 수 있다(동법 시행령 제12조 제2항).

⑤ 학교 법교육에 대한 지원

국가 및 지방자치단체는 질 높은 학교 법교육을 위하여 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교가 운영하는 법 관련 교육내용의 연구·개발 및 각종 법교육 활동과 이를 위한 시설·장비를 지원할 수 있으며(동법 제7조 제1항), 각종 학교 법교육 활동 및 자치행사도 지원할 수 있다(동법 제7조 제2항).

또한 국가 및 지방자치단체는 교원을 대상으로 전문성 함양을 위한 법교육 연수기회를 제공하고 민간 교육기관의 법교육 연수 활동을 지

원할 수 있으며(동법 제8조 제1항), 법교육과 관련하여 교원이 수행하는 연구 및 각종 활동을 지원할 수 있다(동법 제8조 제2항).

⑥ 사회 법교육에 대한 지원

국가 및 지방자치단체는 국민들의 법의식 함양을 위하여 법교육 관련 단체와 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등이 운영하는 법 관련 교육내용의 연구·개발 및 각종 법교육 활동과 이를 위한 시설·장비를 지원할 수 있다(동법 제9조 제1항). 또한 국가 및 지방자치단체는 국가, 지방자치단체, 공공기관 등에서 운영하는 교양강좌, 문화강좌 등에 법교육 관련 교육과정을 개설할 수 있도록 지원할 수 있다(동법 제9조 제2항). 그 밖에도 국가 및 지방자치단체는 장애인, 국민기초생활 수급자, 북한이탈주민, 외국인 등 특별한 배려가 필요한 교육적 취약계층을 보호·지원하는 각종 시설 및 단체의 법교육 관련 활동을 지원할 수 있다(동법 제9조 제3항). 교육시설의 경영자도 법교육 지원을 위하여 방과 후, 휴일 및 방학기간 동안 시설의 일부를 교육단체 등이 이용하게 할 수 있다(동법 제9조 제4항).

(4) 「통일교육지원법」

통일교육은 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다(통일교육지원법 제2조 1호). 통일교육은 자유민주주의에 입각한 통일관, 안보관, 북한관을 정립하는 것을 목표로 하고 있는데,³²⁷⁾ 이는 민주시민의 역량과 자질의 강화에 초점을 두는 법교육과 추구하는 바가 동일하다.

327) 통일부, 통일교육지침체계 재정립에 관한 연구, 2003, 123면.

① 통일교육을 지원하는 기본법으로서의 「통일교육지원법」

통일교육을 지원하는 기본법은 「통일교육지원법」³²⁸⁾인데, 동법은 총 11개 조항으로 구성되어 있다. 통일교육의 기본원칙과 기본적인 사항을 규정하고 있으며, 특히 통일교육의 기본원칙으로 자유민주적 기본 질서와 평화적 통일의 지향, 중립성을 규정하고 있다(동법 제3조).

통일부장관은 동법에 따라 통일교육기본계획을 수립하는데, 통일교육기본계획에는 ① 통일교육의 기본원칙·추진목표와 방향, ② 통일교육과 관련하여 각 부처 및 기관·단체의 협조에 관한 사항, ③ 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원에 관한 사항, ④ 통일교육실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 통일교육에 관한 중요한 사항이 포함되어야 한다(동법 제4조).

② 국가 및 지방자치단체의 통일교육 활성화의무 등

국가는 이 법에서 정하는 바에 따라 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화해야 할 의무를 진다(동법 제6조 제1항).

국가는 이처럼 통일교육을 활성화하기 위해 통일교육을 하는 자연인, 법인 또는 단체에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동법 제6조 제2항). 한편, 지방자치단체는 지역 내 통일교육을 활성화하기 위하여 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다(동법 제6조 제3항). 또한 통일교육을 하는 자는 통일교육을 위하여 필요한 경우에는 공공시설을 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있다(동법 제6조의2).

328) 2013.8.13. 일부개정, 법률 제12040호.

더욱이 통일부장관은 통일교육을 하는 자, 남북교류·협력사업에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자, 그 밖에 통일교육을 받을 필요가 있다고 인정되는 자에게 통일교육을 받도록 요청할 수도 있다(동법 제9조 제1항).

③ 지역통일교육센터의 지정·운영

통일부장관은 통일교육을 주된 목적으로 하거나 통일교육을 할 능력이 있다고 인정되는 기관·단체 또는 시설을 지역통일교육센터로 지정할 수 있다(동법 제6조의3). 이렇게 지역통일교육센터로 지정된 기관에 대해서는 엄격관 관리와 규제가 적용된다. 즉, 지역통일교육센터로 지정된 기관등의 장은 그 지정된 내용 중 대통령령으로 정하는 중요 사항(법인의 정관, 통일교육 전문인력의 보유 현황 및 운용계획서, 업무 수행에 필요한 시설·장비의 보유 현황 및 운용계획서, 재정 운용계획서를 포함한 사업계획서)이 변경된 경우에는 통일부장관에게 그 사실을 신고하여야 한다(동법 제6조의3 제2항, 동법 시행령 제5조 제1항).

만약 지역통일교육센터가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받았거나, 통일교육을 할 능력이 크게 부족하다고 인정될 경우에는 지정이 취소된다(동법 제6조의3 제3항). 또한 지역통일교육센터로 지정된 기관이 통일교육의 기본원칙을 위반하여 통일교육을 하였거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 경비지원을 받거나 지원받은 경비를 목적 외의 용도에 사용하였을 때, 그리고 변경신고를 하지 아니하였을 경우에는 6개월 이내의 범위에서 기간을 정하여 업무정지 명령을 받을 수 있다(동법 제6조의3 제4항).

그리고 동법은 통일교육을 하는 자가 자유민주적 기본질서를 침해하는 내용으로 통일교육을 하였을 때에는 통일부장관으로 하여금 수사기관 등에 고발하여야 할 의무를 부과하였다(동법 제11조).

④ 사회교육기관에서의 통일교육

국가나 지방자치단체가 설립한 교육훈련기관 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관이 설립한 교육훈련기관, 「교원 등의 연수에 관한 규정」 제2조에 따른 연수기관, 「평생교육법」에 따라 설치된 평생교육시설, 국가 및 지방자치단체로부터 통일교육을 위탁받은 기관, 그 밖에 통일부장관이 지정하는 공공연수기관은 등의 운영자는 교육훈련과정에 통일교육을 반영하도록 노력하여야 한다(동법 제7조, 동법 시행령 제6조 제1항).

통일교육의 반영 정도는 교육의 기간에 따라 달라지는데, ① 2주 이상 3개월 미만인 교육훈련과정은 1시간 이상, ② 3개월 이상 6개월 미만인 교육훈련과정은 4시간 이상, ③ 6개월 이상인 교육훈련과정은 8시간 이상의 통일교육을 반영해야 한다.

한편, 통일부장관은 이러한 통일교육과정을 담당할 전문가를 양성하기 위해 통일교육원에 통일교육 전문과정을 개설하여 그 과정을 수료한 사람에게 통일교육 전문강사 자격을 부여할 수 있다(동법 제9조의2).

⑤ 학교의 통일교육 진흥

동법은 학교에서의 통일교육 진흥을 위하여 초중등학교에서의 교육과정에 통일교육을 포함시킬 것을 의무화하고 있다. 통일부장관은 통일교육이 「초·중등교육법」 제2조에 의한 초·중등학교의 교육과정에 반영될 수 있도록 교육부장관 또는 교육감에게 요청할 수 있고, 요청을 받은 교육부장관 또는 교육감은 교육과정에 통일교육을 반영하여야 한다(동법 제8조 제2항). 다만, 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 초·중등학교의 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동법 제8조 5항).

초중등학교에서의 통일교육이 사실상 강제되는 것과 달리, 정부는 대학 등 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 설립·경영하는 자에게

통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설, 연구소의 설치·운영 등을 ‘권장’만 할 수 있다(동법 제8조 제3항).

(5) 기타 법률

① 「국가인권위원회법」

2001년에 제정된 「국가인권위원회법」³²⁹⁾은 국가인권위원회의 업무에 ‘인권에 관한 교육’을 포함시키고 있는바(동법 제19조 제5호), 인권교육의 차원에서 법교육에 대한 근거로 기능하고 있다.

② 「국민의 형사재판참여에 관한 법률」

사법의 민주적 정당성 확보에 대한 국민적 요구가 증가하면서, 2008년에 국민의 형사재판참여를 제한적으로 허용하는 「국민의 형사재판참여에 관한 법률」³³⁰⁾이 제정되었다. 동법은 국민의 형사재판 참여에 필요한 원칙과 절차를 규정함과 동시에, 국민참여재판에 대한 조사, 연구등을 수행하기 위한 사법참여기획단의 설치근거를 마련하였다(동법 제54조). 사법참여기획단의 업무에는 국민에 대한 법교육도 포함되어 있는바(동법 제54조 제2항 제5호), 동법은 법원의 법교육을 지원하는 근거로서 기능하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

나. 법교육의 현황

(1) 학교 법교육

남한에서 학교 법교육은 교육부가 관장하고 있으며, 법교육의 구체적인 내용은 교과과정을 통한 법교육과 학교생활 법교육으로 나누어 볼 수 있다.

329) 2001.5.24. 법률 제6481호로 제정되었으며, 2016.2.3. 법률 제14028호로 일부개정됨.

330) 2007.6.1. 법률 제8495호로 제정되었으며, 2016.1.19. 법률 제13762호로 일부개정됨.

① 교과과정을 통한 법교육

초등학교 단계에서는 1, 2학년의 바른생활 과목에서, 3학년부터 6학년까지의 사회과목에서 법교육이 이루어지고 있다. 중학교 단계에서는 사회, 도덕과목에서 법교육을 다루고 있다. 도덕, 윤리 과목에서는 규범이나 법의 개념, 준법의식의 함양에 초점을 맞추고 있으며, 사회과목에서는 규칙이나 법의 내용을 이해하도록 하는데 중점을 두고 있다.³³¹⁾

그러나 국민 공통 기본 교육과정의 단계인 초등학교와 중학교에서의 법교육은 독자적 명칭으로서 진행되는 것이 아니라, 사회과 학습내용에 법 관련 내용이 포함된 형태이다. 따라서 교육과정 자체에서 법교육과 관련된 구체적인 목표를 포함하지는 않고 있다. 다만 민주 시민의 자질 함양이라는 사회과의 목표의 한 요소로서 법적 소양과 법의식의 함양이 포함되어 있다.³³²⁾

예컨대 중학교 2학년의 ‘사회생활과 법규범’ 단원은 “개인생활을 보호하는 가운데 사회질서의 유지와 복지 및 사회정의실현을 지향하는 법체계를 학습자의 경험세계와 관련지어 이해하고, 일상생활에서 부딪히는 법률문제의 해결방안을 탐색해 봄으로써 준법의식을 내면화하는 가운데 권리를 정당하게 행사하는 자세를 가지는 것”을 목표로 한다고 한다.³³³⁾

이와 달리 고등학교에서의 선택중심 교육과정에서는 ‘법과 사회’ 과목이 독자적인 법교육 과정으로 실시되고 있다. ‘법과 사회’ 과목은

331) 교육부, 초등학교 교육과정, 교육부 고시 제2015-74호 [별책 2]; 교육부, 중학교 교육과정, 교육부 고시 제2015-74호 [별책 3]; 교육부, 고등학교 교육과정(I, II, III), 교육부 고시 제2015-74호 [별책 4] 참조.

332) 교육부, 제7차 사회과 교육과정, 1998, 200면; 김순희, 사회과 법교육을 위한 교사교육- 법교육의 본질을 중심으로 -, 한국교원교육연구 통권 제25권 제3호, 한국교원교육학회, 2008, 78면.

333) 교육부, 제7차 사회과 교육과정, 1998, 66면; 김순희, 사회과 법교육을 위한 교사교육- 법교육의 본질을 중심으로 -, 한국교원교육연구 통권 제25권 제3호, 한국교원교육학회, 2008, 79면.

법치 사회를 실현하고, 당면한 법적 문제의 해결을 위한 법적 사고력과 문제 해결력을 육성하기 위해 신설된 사회과의 심화선택과목이라고 한다. 이 과목은 초등학교 6학년의 ‘우리나라의 민주정치’, 중학교 2학년의 ‘사회생활과 법규범’ 단원에서 학습한 내용을 심화시키는 과목의 성격을 갖는다고 한다.³³⁴⁾

② 학교생활 법교육

학교 생활법교육으로는 학교폭력 관련 준법교육 및 인권교육과 민주시민교육 사업이 진행되고 있다고 한다. 교육부는 법교육을 위해 법무부, 법률구조공단 등과 협력관계를 이어가고 있으며, 최근에는 “법교육 기부주간”을 운영하며 법 관계기관들을 활용한 강연 및 견학 프로그램 등을 운영하고 있다. 헌법재판소, 대법원, 서울중앙지검, 경찰교육원 등의 법 관계 기관들에의 견학 및 진로직업체험 프로그램과 법무부, 화우공익재단, 전국 로스쿨 학 생협의회의 강연 등을 통해 준법정신 함양과 법 관련 진로탐색의 기회를 제공하고 있다고 한다.³³⁵⁾

③ 대학에서의 법교육

대학교에서의 법교육은 소속 학생들을 대상으로 하는 정규 교육과정 내에서의 법교육과 평생 교육원 등에서 일반인을 대상으로 시행하는 법교육으로 나누어 볼 수 있다. 평생 교육원 등에서 제공하는 법교육은 엄밀한 의미에서는 사회 법교육에 해당하므로 학교 법교육 논의에서 제외하고, 법학 전공과목들도 법교육이 아닌 법학교육의 성격을 가지므로 논의에서 제외한다. 그렇다면 대학에서의 학교 법교육에

334) 교육부, 제7차 사회과 교육과정, 1998, 200면; 김순희, 사회과 법교육을 위한 교사교육- 법교육의 본질을 중심으로 -, 한국교원교육연구 통권 제25권 제3호, 한국교원교육학회, 2008, 78면에서 재인용.

335) 교육부 보도자료, 쉽고 재미있는 법이야기로 준법정신 함양 - 7월‘법’교육기부주간 프로그램 운영 -, 2015.7.13.; 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 32면.

해당하는 과목은 법학을 전공으로 하지 않는 학생들을 대상으로 하는 법학 교양과목들이라고 할 수 있다.

현재 남한의 주요 대학에서는 다양한 법 교양 강좌들이 개설되어 있는 것으로 알려져 있는데, 대표적인 과목들의 목록을 살펴보면 다음과 같다. 서울대학교에서는 ‘시장경제와 법’, ‘민주시민과 헌법’, ‘여성과 법’, ‘현대사회와 법’, ‘법과 윤리’ 등의 법교육 강좌가 개설되어 있으나 일상 생활과 관련된 법지식을 교육하기 보다는 실정법적 쟁점에 대한 법학 지식을 학습하는데 비중이 맞추어져 있다.³³⁶⁾

반면, 고려대학교, 연세대학교, 이화여자대학교에 개설된 법교양강좌들은 일상 생활과 밀접한 관련이 있고, 특히 대학생들이 접할 수 있는 구체적인 사건을 중심으로 강의가 구성되어 있다. 이들 학교에서의 법교육 강좌의 교육목표는 생활법교육을 통한 ‘법의식의 함양’, ‘법현상의 이해’, ‘법현상에 대한 대응능력, 법적 사고능력 증진’ 등을 포함하고 있다고 한다.³³⁷⁾

(2) 사회 법교육

현재 남한에서 사회 법교육을 시행하는 주체는 ① 국가기관 및 그 산하기관, ② 민간기관으로 나누어볼 수 있다.

① 국가기관 및 산하기관에서의 사회 법교육

㉠ 법무부

현재 남한에서 법교육의 주무기관은 법무부이다. 법무부의 법교육사업은 2005년 3월에 법교육추진기획단과 법교육위원회를 출범시키고, 2005년 4월에 법교육 추진 종합계획을 수립하면서 본격적으로 시작되

336) 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 45-50면.

337) 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 51면.

었다. 그리고 2008년 ‘법교육지원법’ 및 ‘법교육지원법시행령’이 신설됨에 따라 법교육에 대한 체계적인 지원이 가능해졌다. 법무부의 법교육 추진 종합계획은 3단계를 거치면서 대부분 실시되었으며, 그 결과물은 법무부 홈페이지 내의 사이버 법교육 센터³³⁸⁾에 구현되어 있다.

법무부는 현재 ① 법교육 학습교재의 개발과 보급, ② 법교육 프로그램의 개발 및 운영, ③ 법교육 지원시스템의 구축, ④ 법질서운동 등의 사업을 진행하며 법교육의 발전을 주도하고 있다.

첫째, 법교육 학습교재의 개발과 보급은 법교육의 지원에 있어 가장 핵심적인 사업인데, 특히 법교육 기본교재의 성격을 띠는 「한국인의 법과 생활」, 「청소년의 법과 생활」를 출간함으로써 일반인과 학생들이 가족법, 근로관계법, 기타 민형사법을 비롯한 다양한 일상적인 법률문제를 쉽게 이해하고 해결할 수 있도록 하였다. 그 밖에도 초등학교 저학년, 고학년 학생과 새터민 청소년 등 다양한 연령과 계층을 상대로 한 법교육 교재와, 「불경기를 이겨내는 생활법률」, 「아쁠싸! 알면서도 속는 사이버 범죄」, 「여성과 생활법률」 등 특정 분야에 대한 법교육 교재를 지속적으로 편찬하고 있다.³³⁹⁾ 또한 법사랑사이버랜드³⁴⁰⁾를 통해 유아, 어린이, 청소년, 교사를 불문하고 영상, 애니메이션 등 다양한 형태의 법교육 콘텐츠를 제공하고 있다.

둘째, 법무부는 법교육 프로그램의 개발 및 법교육 지원시스템의 구축 및 운영도 하고 있다. 법무부는 법교육 출장강연 제도(이른바 Law Educator 제도)를 통해 법률전문가들이 초, 중, 고등학교와 사회교육기관에 직접 출강하여 정확하고 전문적인 지식을 바탕으로 생활법률을 교육할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 학생참여재판 프로그램, 고교생 모의재판 경연대회, 전국 고교생 생활법 경시대회, 법교육 공모전,

338) <http://www.lawedu.go.kr>(최종방문일: 2016.10.8.)

339) 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 18-25면 참조.

340) <http://cyberland.lawnorder.go.kr/main.do>(최종방문일: 2016.10.7.)

법률 콘서트, 법탐험캠프, 저작권 퀴즈 대회 등을 개최³⁴¹⁾함으로써 법에 대한 일반인과 청소년의 관심을 고취하려 시도하고 있다. 이에 더불어 법교육을 체계적으로 교수하기 위한 교원연수 프로그램을 구축하고, 교육부와 연계하여 ‘학교폭력 예방 법교육 강의를안’, ‘학교폭력 대처 매뉴얼’등 개발함으로써 법교육을 통해 학교폭력을 예방하고 적절히 대응하고자 노력하고 있다.

셋째, 법무부는 법질서운동을 전재함으로써 시민들이 일상 생활의 맥락에서 준법정신을 키울 수 있도록 하고 있다. 가정헌법 만들기 캠페인, 법사랑 서포터즈, 법사랑 체험 공모전, Let's Clean up 캠페인 등을 통해 다양한 영역에서의 법과 규칙, 규범 준수사례를 공모하고 공유함으로써 준법정신을 함양하고 있다. Let's Clean up 캠페인은 저작권 보호 운동으로서 국내의 대형 포털 사이트를 통해 저작권법의 개념과 위반사례를 설명하려는 것이다. 법무부는 이러한 법질서운동을 진행하면서 스마트폰, SNS 등의 다양한 매체와 UCC, 웹툰, 포스터 등 다양한 형식을 활용하도록 하여 일상생활에서의 법의식을 고양하려 노력하고 있다.³⁴²⁾

㉠ 국회, 헌법재판소, 대법원, 법제처 등 법 관계 국가기관

국회는 대학생 토론대회, 교사의 의정관련 직무연수 등을 통해 입법교육을 시행하고 있고, 헌법재판소와 법원 역시 법교육교재 출간, 견학 프로그램 운영 등을 통해 직간접적으로 법교육을 시행하고 있다. 또한 여성가족부 청소년보호위원회, 국가인권위원회에서는 무료법률상담이나 인권교육, 비행예방교육 등을 통해 법교육을 제공하고 있다.

341) 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 26-27면 참조.

342) 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 30면 참조.

대한법률구조공단 역시 자체적인 준법강연을 실시하는 것으로 알려져 있다.³⁴³⁾

㉔ 통일부

통일부가 「통일교육지원법」을 근거로 제공하고 있는 학교통일교육과 사회통일교육에도 법교육에 대한 내용이 포함되어 있음은 이미 밝힌 바와 같다. 통일부는 『북한 이해』, 『북한 개요』 등을 통해 북한의 정치체제, 경제체제, 군사조직, 대외관계, 교육제도, 인권문제 등에 대한 객관적 정보를 제공하려 시도하고 있는데, 북한의 현실과 함께 이에 관련된 북한의 법제도로 서술하고 있다. 또한 『통일문제 이해』에서는 남북한 교류협력의 역사를 소개하며 각종 남북합의서, 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북한관계에 관한 법률」 등의 내용에 대해서도 해설하고 있다. 그리고 통일부는 북한과 통일문제에 대한 균형 잡힌 인식을 제고하고자 『통일교육지침서』를 발간하면서 위에서 언급한 내용들을 통일교육에 포함시킬 것을 요구하고 있다.

② 민간기관의 사회 법교육

현재 법교육을 시행하는 민간기관으로는 한국법교육센터, 한국사법교육원, 한국가정법률상담소와 같은 공익, 비영리단체가 대표적이다. 이들 단체는 법문화진흥센터로 지정되어 있으며, 다양한 법교육프로그램을 개발하고, 일반인과 청소년을 대상으로 한 생활법률 교육과 청소년 비행 예방을 위한 대한 법교육을 시행하고 있다.

한국법교육센터는 일반인과 청소년 뿐만 아니라 노인, 다문화가정, 장애인을 상대로 한 맞춤형 법교육을 제공하고 있다. 특히 북한이탈주민을 상대로 자유민주주의와 자본주의질서에 적응하기 위해 필요한 법률지식을 교육하고, 피해사례를 구제하기 위한 노력을 하고 있다.

343) 허종렬, 우리나라 법교육의 현황과 과제, 저스티스 제121호, 2010.12, 54-58면.

한국사법교육원은 시민로스쿨, 법사랑위원 전문화과정, 교정위원 전문화과정 등을 운영함과 동시에 ‘탈북인단체총연합’과 공동으로 “탈북자와 한국사회”라는 강좌를 통해 탈북자들에게 한국의 법률에 대한 강의를 진행하고 있다. 한국가정법률상담소는 여성, 가족 문제에 대해 법률구조를 무료로 제공함과 동시에 생활법률강좌, 결혼아카데미 등의 법교육사업도 진행하고 있다.³⁴⁴⁾

그 밖에 대한변호사협회는 법무부와의 협약을 통해 법교육 출장강사를 공급하고 있다. 출장강사로 위촉된 변호사는 희망지역의 초중고교와 사회교육기관 등에 연 1-2회 출강하여 생활법률을 강의하고 있다. 또한 교육부와의 협약을 체결하여 지역 내 변호사가 학교의 자문 변호사로 참여하여 학교 내에서 발생하는 성폭력, 일반 폭력사건의 피해 학생에 대한 법률구조나 법적 절차에 대한 조언을 하고 있다.³⁴⁵⁾

(3) 북한이탈주민 대상 법교육

북한이탈주민에게 제공되는 교육은 사회 교육의 일종이지만, 그 대상이 특수하고, 통일한국의 법교육에서 시사하는 바가 크다는 점에서 별도의 항목에서 서술한다. 현재 북한이탈주민에게 제공되고 있는 법교육은 통일한국의 법교육의 방향을 설정함에 있어 매우 중요한 이정표를 제시해 줄 수 있다. 이하에서는 북한이탈주민에 대한 정착지원 사무소(하나원)와 지역적응센터(하나센터)의 교육과정 중 법과 관련된 부분에 대해 살펴보고자 한다.

344) 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 40-42면; 한국법교육센터 홈페이지(www.lawedu.or.kr/main.php, 최종방문일: 2016.10.8.); 한국사법교육원 홈페이지(www.kije.or.kr, , 최종방문일: 2016.10.8.) 한국가정법률상담소(<http://www.lawhome.or.kr/newhome/index.asp> (최종방문일: 2016.10.7.) 참조.

345) 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 52면

① 정착지원사무소(하나원)에서의 법교육

북한이탈주민이 남한에 입국한 뒤 처음으로 사회적응교육을 받는 곳은 하나원이다. 하나원의 교육과정 중 남한 법에 관한 교육이 진행되는 과정은 “우리 사회의 이해 증진” 과정이다.

“우리 사회의 이해 증진” 과정은 총 138시간이고, 자유민주주의·시장경제, 역사·문화·생활법률, 현장체험(시장구매, 가정체험, 도시체험) 등의 내용으로 구성되어 있다. 민주시민의 권리와 의무, 한국정치와 민주주의, 시장경제이해, 역사(남북한 역사인식 비교, 역사 왜곡문제), 생활문화, 생활법률, 지리와 지역사회, 종교, 북한이탈주민의 법적 권리와 의무, 언어(남북한언어 비교, 외래어, 기초영어), 도시체험, 봉사활동 등의 내용이 포함되어 있다.³⁴⁶⁾

② 지역적응센터(하나센터)에서의 법률교육

지역적응센터에서의 초기집중교육 기본 프로그램에는 “생활법률”이라는 과목이 개설되어 있다. 대한변호사협회 소속 변호사가 지역적응센터의 “생활법률” 수업에 출강하여 강의를 진행하는 방식으로 법교육을 진행하고 있다. 강의를 하는 변호사마다 강의의 내용이 조금씩 다르기는 하지만, 대체로 대한민국에서 생활하면서 필요한 일상적인 생활법률을 중심으로 강의를 이루어지고 있다.

서울서부하나센터는 매월 1회 이상, 회당 2시간 내외의 생활법률 강의를 진행하고 있으며, 서울남부하나센터는 매월 1회, 회당 1시간 30분 정도의 생활법률 강의를 진행하고 있다. 수강 인원은 적을 때는 4~5명, 많을 때는 10~15명 정도인 것으로 알려져 있다.³⁴⁷⁾

346) 이학인, 북한이탈주민에 대한 사법적 지원 방안에 관한 연구, 사법정책연구원, 2015, 138면

347) 이학인, 북한이탈주민에 대한 사법적 지원 방안에 관한 연구, 사법정책연구원, 2015, 138면; 김성규, 법률지원활동 현황 및 문제점 - 서울서부하나센터, 북한이탈주민법률지원변호사단 간담회 자료집, 대한변호사협회, 2014. 1. 27., 39-40면; 오종한,

한편, 북한이탈주민지원재단에서 발간한 북한이탈주민 사회적응 프로그램 매뉴얼 「힘내라! 정착성공」 제6장에는 “생활법률, 알면 편해요!”라는 내용이 포함되어 있다. 계약과 권리·의무(민사법 분야)에 관하여, 계약의 의미와 주의점, 연대보증과 책임, 계약서 써보기, 명의대여의 의미와 위험성, 개인정보의 중요성, 부동산 매매계약 체결 시 유의할 점, 주택임대차계약 체결절차 등에 관한 내용이 교육내용으로 제시되어 있다.³⁴⁸⁾

한편, 범죄와 처벌(형사법 관계)에 관해서는 폭력에 대한 생각 점검, 폭력죄와 상해죄의 차이, 합의의 중요성, 고소와 고발, 불기소처분과 기소유예처분, 체포와 구속영장, 재판절차에 관한 내용이 서술되어 있다.³⁴⁹⁾

II. 북한의 법교육

가. 북한의 법교육 관련 법제도

(1) 북한 헌법

① 개 관

북한 헌법³⁵⁰⁾은 ‘법교육’이라는 용어를 명시적으로 사용하고 있지는 않다. 그러나 북한 헌법은 북한 교육의 기본적인 이념과 학교교육 및 사회교육에 관한 기본원칙들을 규정하고 있고, 이는 법교육에도 적용될

법률지원활동 현황 및 문제점 - 서울남부하나센터, 북한이탈주민법률지원변호사단 간담회 자료집, 대한변호사협회, 2014. 1. 27., 47-49면.

348) 북한이탈주민에 대한 사법적 지원 방안에 관한 연구, 사법정책연구원, 2015, 140면; 북한이탈주민 사회적응 프로그램 매뉴얼 힘내라! 정착성공, 2011, 175-189면.

349) 북한이탈주민에 대한 사법적 지원 방안에 관한 연구, 사법정책연구원, 2015, 139면; 북한이탈주민지원재단, 북한이탈주민 사회적응 프로그램 매뉴얼 힘내라! 정착성공, 2011, 참조

350) 1972년 12월 27일 제정되고, 2012년 4월 13일 개정된 것. 정식 명칭은 “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법”이다. 원문은 법제처 북한법제정보센터 참조 (<http://world.moleg.go.kr/KP/law/23273?astSeq=582>, 최종방문일: 2016.10.9.)

것이므로 주요 내용을 살펴본다.

현행 북한 헌법은 제3장 문화의 장(제39조~제51조)과 제73조에서 교육 관련 조항들을 규정하고 있다. 제3장 문화의 장에서 교육에 관해 직접적으로 규정한 것은 제43조 내지 제49조이다. 제39조 내지 제42조의 조문은 사회주의 문화의 일반에 대한 것이고 제50조, 제51조는 과학연구사업 발전에 대한 국가의 책무를 정한 것으로 교육에 관해서 간접적으로만 규정한 것이다. 제73조는 국민의 교육을 받을 권리를 명시적으로 규정하였다.

② 교육이념 및 국가의 의무

북한 헌법의 교육이념은 주체사상에 기초한 사회주의 교육을 실현하는 것이다. 현행 사회주의헌법 제43조는 “후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 공산주의적 새 인간으로 키운다”라고 명시함으로써, 북한의 교육이념이 공민을 혁명화·노동계급화·공산주의화하는 것이라고 밝히고 있다. 그리고 교육이념을 달성하기 위한 수단으로 인민교육사업과 민족간부 양성사업을 강조하고 일반교육과 기술교육 및 생산교육을 결합하여 교육의 목적을 달성할 것을 규정하고 있다(제44조).

또한 학교교육과 관련하여서는 제45조에서 “1년간의 학교전 의무교육을 포함한 전반적인 11년제의 의무교육을 과학기술발전추세와 사회주의건설의 현실적 요구에 맞게 높은 수준에서 발전시킨다.”고 규정하여 11년의 전반전 의무교육제를 천명하였다. 제47조에서 “국가는 모든 학생들을 무료로 공부시키며 대학과 전문학교 학생들에게는 장학금을 준다.”고 규정하고, 제49조에서 “국가는 학령전 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키워준다.”고 규정하여, 전반적인 무상교육원칙과 학령전어린이에 대한 무상 보육의 원칙도 천명하고 있다.

그리고 국가는 학업을 전문으로 하는 교육체계와 일하면서 공부하는 여러 가지 형태의 교육체계를 발전시킬 것을 규정하고 있으며(제 46조), 학교교육뿐만 아니라 근로자에 대한 사회교육도 강조하고 있다(제48조).

③ 국민의 교육을 받을 권리

한편, 제73조에서는 “국민은 교육을 받을 권리를 가진다. 이 권리는 선진적인 교육제도와 국가의 인민적인 교육정책에 의하여 보장된다.”고 규정하여 국민의 교육을 받을 권리와 이를 보장할 국가의 의무를 헌법 차원에서 명시하였다.

그러나 무상 의무교육에 관한 권리를 제외하면, 북한의 교육을 받을 권리에 대한 조항은 교육의 자주성, 중립성 등이 포함되지 않은 선언적 조항일 뿐이다. 또한 후술하는 북한의 교육관련 법령들의 내용까지 종합적으로 고려하면, 이러한 북한의 교육에 관한 권리 조항은 국가에 대해 교육에 관한 권리의 침해배제를 구하거나, 교육의 조건에 대한 국가의 배려를 요구할 수 있는 근거조항으로 보기는 어렵다. 단지 교육에 대한 국민과 국가의 의무를 규정한 규정으로 평가할 수 있다.

(2) 기타 교육관련 법령

북한에서 교육을 규율하는 법률로 「교육법」, 「보통교육법」, 「고등교육법」이 있다. 동 법률들도 명시적으로 법교육을 언급하고 있지는 않다. 그러나 북한의 교육제도의 특징을 살펴볼 수 있는 내용들이 포함되어 있으므로 주요 내용을 살펴본다. 다만, 「고등교육법」의 원문은 현재 공개되어 있지 않은바 「교육법」, 「보통교육법」의 내용만 검토한다.³⁵¹⁾

351) 교육법과 보통교육법의 원문은 법제처 북한법제정보센터 참조(<http://world.moleg.go.kr/KP/law/23273?astSeq=582>, 최종방문일: 2016.10.9.)

① 「교육법」

㉠ 개 관

1999년 제정된 북한의 「교육법」은 이전까지 교육법에 준하는 권위를 가졌던 ‘사회주의교육에 관한 테제’를 대체한 것으로, 북한 교육의 전반을 규정하는 기본법이다. 2007년에 개정된 현행 「교육법」은 총 6개 장 52개 조항으로 구성되어 있다.

제1장은 북한 교육의 사명과 사회주의 교육학의 기본원리와 교육의 기본형태 등을 규정하고 있으며, 특히 “사상의식과 과학기술지식, 체력을 가진 인재교육”이 북한교육의 기본적 목표임을 밝히고 있다. 제2장은 전반적 무상교육제도를 규정하고 있으며, 제3장은 교육기관과 교육일군에 대하여 규정하고 있다. 제3장은 교육기관의 배치 및 운영 원칙, 교육자의 역할 등에 대하여 규정하고 있다. 제4장은 교육내용과 방법에 대하여 규정하고 있는데 교육의 성격과 질을 확보하기 위한 내용을 담고 있다. 제5장은 교육조건 보장, 제6장은 교육사업에 대한 지도통제를 강화하기 위한 사항을 규정하고 있다.

㉡ 교육의 기본원리와 기본원칙

「교육법」은 “자주적인 사상의식과 창조적인 능력을 가진 인재”를 키우는 것이 사회주의교육의 기본원리임을 밝히고(제3조), 사회주의교육학의 교육이념을 구현하는 구체적 원칙으로서 교육과 실천의 결합 원칙(제4조), 학교교육과 사회교육의 결합원칙(제5조), 수재교육원칙(제6조), 온 사회의 인테리화원칙(제8조) 등을 규정하고 있다.

법교육과 관련하여 주목할 만한 부분은 ‘교육과 실천의 결합원칙’, ‘학교교육과 사회교육의 결합원칙’이다. 「교육법」제4조는 “교육과 실천을 결합시키는 것은 쓸모있는 지식과 실천능력을 겸비한 인재를 키우기 위한 필수적 요구이다. 국가는 교육사업을 발전하는 현실의 요구와

인민의 이익에 맞게 하며 교육을 실천활동과 밀접히 결합하도록 한다.”고 규정하여, 북한의 교육제도가 지식과 실천을 결합하는 교육을 지향하고 있음을 명시하고 있다.

한편, 「교육법」 제5조 1문은 “학교교육과 사회교육은 교육의 기본형태이다.”라고 하여 학교교육과 사회교육을 교육의 형태로 인정하면서도, 동조 후단에서 “국가는 학교교육의 결정적 역할을 높이는 기초 위에서 사회교육을 힘있게 밀고 나가도록 한다.”고 규정하여 학교교육과 사회교육이 서로 분리되지 않음 명시하고 있다. 이는 학교교육과 사회교육의 역할이 어느 정도 분리된 남한의 교육제도와 구별되는 점이다.

㉠ 교육기관

동법은 교육기관을 학교교육기관과 사회교육기관으로 구분하고 있는데(제20조 제1문), 학교교육기관에는 인민학교, 고등중학교, 전문학교, 대학과 박사원등이 포함되며, 사회교육기관에는 청소년 사회교육을 담당하는 학습당, 도서관, 학생소년궁전과학관, 소년단야영소, 체육관 등이 포함된다고 규정하고 있다(제20조 제2문).

㉡ 교육사업에 대한 지도통제

동법은 교육사업에 대한 지도통제가 “사회주의교육을 바로 실시하기 위한 중요담보”에 해당할 정도로 중요하다고 보고(제45조 제1문), 국가는 현실발전의 요구에 맞게 교육사업에 대한 지도체계를 세우고 통제를 강화해야 한다고 규정하고 있다(제45조 2문). 또한 교육사업에 대한 지도는 “내각의 통일적인 지도밑에 중앙교육지도기관과 해당중앙기관이 한다”고 규정하여(제46조), 기본적으로 중앙행정의 역할임을 강조하면서도, “지방정권기관은 해당 지역에 있는 교육기관의 조직과 건설, 보수, 교육강령의 집행, 보통교육부문의 교원과 교양원양성사업을 조직지도하여야 한다.”고 규정하여(제47조), 지방정권기관의 임무로도 규정하고 있다.

② 「보통교육법」

2011년 1월 19일 제정된 「보통교육법」은 총 6개 장 53개 조문으로 구성되어 있다. 동법은 제2장에서 무료의무교육의 실시에 대한 사항을, 제3장에서 보통교육기관의 설립 및 운영에 대한 사항을, 제3장에서는 보통교육기관의 설립 및 운영에 대한 사항을, 제4장에서는 보통교육일군의 양성 등에 대한 사항을, 제5장에서는 교육교양사업에 대한 사항을, 제6장에서는 보통교육사업에 대한 지도통제에 대한 사항을 규정하고 있다.

동법은 중등일반교육에 대한 11년의 무상의무교육원칙을 규정하고 있다. 즉, 동법은 보통교육기관을 ① 1년제 학교전교육을 위한 유치원, ② 4년제 초등교육을 위한 소학교, ③ 6년제 중등교육을 위한 중학교, ④ 장애자교육을 위한 맹,농아학교, ⑤ 특정 대상의 교육을 위한 학원으로 구분하고(제19조), 유치원에서부터 소학교, 중학교까지의 11년간의 교육을 중등일반교육으로 편제하여 무상의무교육으로 함을 규정하고 있다(제9조, 제10조, 제13조). 따라서 이러한 의무교육에 대한 “입학, 수업, 실습, 견학, 답사와 관련한 일체의 교육비용”은 국가가 부담하고, 학생이나 그 부모 등에게 이러한 비용을 청구할 수 없다(제13조 2문, 3문). 이러한 중등일반교육은 5세부터 16세까지 받을 수 있으며, 뛰어난 능력을 가진 경우 학년에 제한없이 교육을 앞당겨 받을 수 있음을 규정하고 있다(제11조).

그러나 2012년 9월 25일 개최된 최고인민회의 제12기 제6차 회의에서 ‘전반적 12년제 의무교육을 실시함’에 대한 「최고인민회의 법령」이 발표됨에 따라 북한의 학제가 일부 개편되었고, 전반적의무교육은 12년제로 확대되었다. 즉, 2013년-2014학년도부터 이 법령에 따라 종래의 6년제 중학교는 3년제 초급중학교와 3년제 고급중학교로 나누어 운영하며, 4년제 소학교는 5년제 소학교로 전환하게 되었다.

또한 5살부터 17살까지의 모든 어린이들과 청소년들이 무상교육을 받게 되었으며, 1년제 학교전교육과 5년제 소학교, 3년제 초급중학교, 3년제 고급중학교까지의 12년간의 교육에 대해 무상의무교육이 실시되게 되었다.³⁵²⁾

나. 북한의 법교육 현황

(1) 학교 법교육

① 법교육 관련 교과과정

북한의 학교 교육과정에서도 법교육이라는 독립된 교과과정은 존재하지 않는 것으로 보인다. 다만, 김일성, 김정일, 김정은 ‘혁명활동’ 및 ‘혁명력사’ 등 정치사상 교과 및 사회주의도덕 등의 교과에서 법이나 규범에 대한 교육을 진행하고 있는 것으로 판단된다.

3년제 전기중등교육기관인 초급중학교는 소학교 5년 과정을 마친 만11세 학생들이 입학하는데, 초급중학교에서 법과 관련된 교과목은 “사회주의 도덕”, “례의와 공중도덕”, “제도” 등이다. 그러나 교사로 재직했던 북한이탈주민의 증언에 따르면, 2013년 현재 “례의와 공중도덕”, “제도” 등은 운영되지 않는 것으로 보인다. “사회주의 도덕”은 3년간 102시간의 시수로 교육한다.

고급중학교는 3년제 후기중등교육기관으로 초급중학교 3년 과정을 마친 14세 학생들이 입학하는데, 고급중학교에서 법과 관련된 교과목은 “사회주의 도덕과 법”이다. 3년에 걸쳐 81시간을 교육한다.³⁵³⁾

352) 통일부 정세분석국, 북한방송 주요논조, 2012. 9.26, 1면

353) 조정아, 이교덕, 강호제, 정채관, 김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서, 통일연구원, 2015.12, 32면, 34면, 41면,

② 정치사상 교과서 중 법교육 관련 사항

이러한 북한의 정치사상 교과서들의 교육목표는 당과 수령에 대한 충실성, 주체사상원리, 당정책, 혁명전통, 혁명 및 공산주의 교양 등이거나, 궁극적으로는 수령에 대한 충실성 교양으로 귀결된다. 이러한 북한의 정치사상 교과서들은 법이나 규범의 내용을 해설하기보다는 당과 국가에 대한 복종의 당위성을 교육하는데 초점이 맞추어져 있다.

북한 정치사상 교과서의 교육목표 중 법교육과 관련된 것은 첫째, 당과 수령에 대한 충실성 교양 및 당정책 교양이다. 북한 정치사상 교과서들은 당과 수령의 덕성, 충실성, 위대성 등을 원리적으로 강조함으로써, 당과 수령에 대한 복종을 강화하고, 이를 바탕으로 수령의 교시, 말씀, 당정책에 대한 학생들의 규범의식을 확보하고 있다. 특히 당정책은 지상명령으로 접수하여 무조건 관철하는 것을 교육의 내용으로 삼고 있다.

둘째, 혁명 교양, 공산주의 교양 중에서 집단주의 교양, 사회주의적 애국주의 교양, 사회주의적 준법사상 교양, 공산주의도덕과 사회주의 생활양식 교양 등은 보다 직접적으로 법과 규범에 대한 의식을 강조한다. 즉, 집단주의의 우월성 교양, 사회주의제도의 우월성 교양, 사회주의법에 대한 관점과 태도 교양, 법규범과 규정 준수 교양, 올바른 공산주의도덕관, 혁명적 도덕관 확립 교양 등을 통해 사회주의 국가의 법과 체제에 대한 준수를 강조한다.

이상의 내용을 정리하면 아래의 <표>와 같다.

<표> 북한 정치사상 교과서 중 법교육 관련 사항³⁵⁴⁾

주요 교육목표	중점 교육내용	세부 교육내용	법교육 관련 사항
당과 수령에 대한 충실성 교양	충실성의 실천 교양	-	충실성의 기본요구대로 생각하고 행동하도록 품성화, 체질화 교양 - 학생들의 정치조직생활, 구체적인 실천활동과 결부
	원리 교양, 덕성교양, 충실성의 산 모범을 통한 교양	원리교양	당과 수령의 위대성을 원리적으로 교양
		덕성교양	당과 수령이 베푸는 은덕과 배려 교양
		충실성의 산 모범을 통한 교양	충실성의 실천적 본보기 교양
당정책 교양	당정책의 본질과 정당성 교양	-	수령의 교시, 말씀, 당정책을 적시 해설
	당정책의 옹호 관철	-	지상명령으로 접수하여 무조건 관철
혁명 교양, 공산주의 교양	집단주의 교양	집단주의의 우월성 교양	개인보다 조국과 집단의 중요성, 사회정치적 생명의 중요성 사회주의 사회의 집단적 본성 교양
		개인주의 이기주의, 반대투쟁 교양	-

354) 남진우 외, 사회주의 교육학, 46-79면(조정아, 이교덕, 강호제, 정채관, 김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서, 통일연구원, 2015.12, 60면 중 법교육과 관련된 부분은 선택하여 정리함)

주요 교육목표	중점 교육내용	세부 교육내용	법교육 관련 사항
	사회주의적 애국주의 교양	사회주의 제도의 우월성 교양	-
	사회주의적 준법사상 교양	사회주의법에 대한 관점과 태도 교양	-
		법규범과 규정 준수 교양	-
	공산주의도덕과 사회주의 생활양식 교양	올바른 공산주의 도덕관, 혁명적 도덕관 확립 교양	-
		집단과 개인 사이의 도덕 준수 교양	-
		개인과 개인 사이의 도덕 준수 교양	-

(2) 사회 법교육

① 사회법교육의 목적 - 준법교양

현재 북한의 사회 법교육은 ‘준법교양’에 초점이 맞추어져 있다. 여기서 준법교양은 “국가의 법규범과 규정들을 널리 해설하여 사람들의 준법의식을 높여 줌으로써 사회의 모든 성원들이 사회주의 법무생활에

주인답게 참여하도록 하기 위한 사업”이다.³⁵⁵⁾ 이는 사회주의 법무생활의 강화를 통하여 사회의 모든 성원들에게 규율의식, 조직성을 키움으로써 국가와 체제의 결속을 강화하려는 정치사상 교양사업이다.

② 사회 법교육의 체계

북한의 준법교양체계는 기관, 기업소, 협동단체를 단위로 하여 각급 인민정권기관이 지도하지만, 구체적인 준법교양은 ‘법무해설원’이 담당하고 있다고 한다.³⁵⁶⁾ 법무해설원은 북한의 헌법이나 법률에 근거를 둔 것은 아니지만, 북한의 근로자들에게 북한법을 해설하고 선전하며 준법교양을 담당하고 있는 것으로 알려져 있다. 이들은 해당 기관의 종업원들 가운데 당과 혁명에 충실하고 책임성이 강한 자들로 선정되며, 자기의 본래 임무를 수행하면서 법무해설사업을 진행한다.³⁵⁷⁾

법무해설원에 대한 지원과 통제를 담당하는 기구는 인민위원회인데, 법무해설원은 각 단위의 책임자가 맡고 있기 때문에, 상급 단위인 인민위원회가 감독 역할을 맡는 것으로 볼 수 있다. 주로 인민위원회 내의 법무부 일꾼들이 법무해설원에 대한 지원과 통제를 담당하며, 법무부장이 중심이 되는 것으로 알려져 있다.³⁵⁸⁾

③ 법무해설원의 임무와 활동

법무해설원의 구체적인 활동에 대해서는 공식적으로 정리한 자료가 발견되지 않기 때문에 북한의 언론을 통해 그 활동을 확인할 수밖에 없다. 2006년의 ‘민주조선’ 보도된 법무해설원의 활동을 분석한 연구에 따르면, 법무해설원의 업무로는 ① 법규범 및 규정의 교육, ② 준법의

355) 조선대백과사전(19), 평양: 백과사전출판사, 2000, 412면; 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보, 2009, 36면에서 재인용.

356) 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009, 48면.

357) 조선대백과사전(11), 평양: 백과사전출판사, 1999, 30면, 41면; 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보, 2009, 62면에서 재인용.

358) 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009, 74면.

감시, ③ 생산성 선도 등이 있다.

첫째, 법무해설원은 법규범 및 규정의 교육을 위해 사회주의 헌법, 인민경제계획법, 산림보호규정을 비롯한 법규범 뿐만 아니라 협동농장의 농장준칙, 교통규정질서 등을 작업반의 근로자들에게 해설한다. 법무해설원은 일과시간 중 시간에 구애받지 않고 진행되며, 규범 자체를 교육하기보다는 실생활에서 어떻게 준수해야 하는지를 해설하는 것이 바람직한 것으로 여겨지고 있다.³⁵⁹⁾

법무해설원은 특정 주제를 해설하기 위해 법규정을 해설한 ‘걸그림’, ‘카드’를 기관, 기업소, 사회협동단체의 곳곳에 걸어놓고, ‘법해설 담화자료’를 활용하고 있다.³⁶⁰⁾

둘째, 법무해설원은 소속된 해당 단위에서 위법 현상이 나타날 가능성을 사전에 탐지하여 법해설 선전자료에 반영한다. 이를 위해 법무해설원은 공장의 실태를 구체적으로 확인하고 적극적으로 준법의 감시자 역할을 담당한다.

예컨대 상품관리에서 일부 자재 담당 종업원들이 입출고질서를 규정한 규정을 준수하지 않은 흔적을 발견할 경우 그 자리에서 과오를 시정하도록 한다.³⁶¹⁾

셋째, 법무해설원은 국가계획의 완수를 위한 조직동원과 생산성의 선도 역할도 담당한다. 특히 법무해설원은 인민경제계획이 제시되면 계획의 수행과 관련된 법해설선전을 진행한다.³⁶²⁾ 「민주조선」은 법무해설원의 생산성 선도활동이 큰 성과를 나타낸 경우 이러한 사례를

359) 민주조선, 2006.12.9., 2면; 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009, 64면에서 재인용.

360) 민주조선, 2006.9.15, 2면; 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009, 65면에서 재인용.

361) 민주조선, 2006.9.26, 2면; 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009, 69면에서 재인용.

362) 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009, 70-72면.

소개하는 경우가 많다.³⁶³⁾

Ⅲ. 남북한 법교육의 비교

1. 법교육의 독자성 여부

가. 남한의 경우

남한과 북한 모두 헌법이나 교육 관계 법령에서 법교육을 명시하지 않고 있다. 그러나 남한은 2008년에 「법교육지원법」을 제정하면서 법교육의 지원을 위한 근거를 마련하였으며, 이를 바탕으로 법교육이 정치사상교육과 구별되는 별도의 영역으로서 활성화되고 있는 양상이다. 점차 법교육이 독자성을 확보해가는 단계라고 평가할 수 있다.

나. 북한의 경우

반면, 북한은 법교육에 대한 별도의 법제도가 발견되지 않으며, 법교육도 별도의 독립된 분야로서 활성화되지는 않고 있는 것으로 보인다. 학교 법교육 차원에서는 정치사상교육을 진행하면서 그 내용에 법이나 규범에 대한 내용을 포함시켜서 법교육을 실시하고 있으며, 사회 법교육 차원에서는 준법교양사업의 일환으로 법교육을 진행하고 있다. 또한 북한의 법교육은 법과 도덕, 법과 사상이 분화되지 않은 상태로 교육이 진행이루어지고 있다. 법에 대한 도덕과 이념의 우위를 인정하는 북한의 법이론에 입각하여 북한은 당과 수령의 충실성, 덕성, 위대성 등을 각종 규범의 근거로 삼고 있다.

363) 예컨대 민주조선, 2006.2.5., 2면에서는 국토관리사업을 진행함에 있어 토지법, 산림법, 강하천 관리법 등에 대한 법해설선전사업을 진행한 법무부 책임부원의 사례가 소개되어 있다.

2. 법교육을 받을 권리의 인정여부

가. 남한의 경우

남한의 헌법은 명시적으로 법교육을 규정하고 있지 않으므로, 법교육을 받을 권리가 헌법상 기본권으로 바로 보장된다고는 보기 어렵다. 다만 법률이나 정부의 교육정책에 의해 법교육이 학교교육과 평생교육의 내용으로 포함된다면, 그 때 비로소 국민은 능력에 따라 균등하게 법교육을 받을 권리를 향유하게 된다고 볼 수 있다. 이 경우 법교육을 받을 권리의 내용에는 법교육을 받을 기회를 국가로부터 방해받지 않을 권리와 법교육을 받을 수 있도록 국가가 적극적으로 배려하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리가 포함된다고 하겠다.

나. 북한의 경우

북한의 경우 학교 법교육은 정치사상교육의 일환으로 진행되고 있다. 사회 법교육은 국가경제계획과 주민관리의 수단으로 활용되는 면이 크다. 북한 헌법의 교육조항은 사회주의적 인간형을 양성하는 교육이념의 중요성과 이를 위한 국가정책적 목표를 선언하는데 방점을 두고 있기 때문에, 공민의 교육에 관한 권리는 공민 개개인이 누릴 수 있는 권리로 보기 어렵다. 오히려 국가적 목표를 달성하기 위한 일종의 ‘사업’이며, 국민에게 부과되는 의무의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 사회주의 법에서 말하는 권리는 의무의 성격을 띠는 사회주의의 법이론을 고려하더라도, 북한법의 헌법과 교육법이 인정하는 교육을 받을 권리는 남한이 보장하는 정도의 자유권이나 사회권으로서의 성격을 가진다고 보기 어렵다.

그렇다면 북한에서는 법교육을 받을 권리 역시 인정된다고 보기 어렵고, 다만 국가의 계획실현과 생산성 증대를 위한 수단으로 법교육의 의무가 부과되고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 법교육의 목적과 기본원리

가. 남한의 경우

① 법교육의 목적

남한 법교육의 기본적인 목적은 “청소년 및 일반 국민에게 법에 관한 지식과 기능, 법의 형성과정, 법의 체계, 법의 원리 및 가치 등을 제공”함으로써, 궁극적으로는 “민주시민으로서 필요한 법적 이해능력, 합리적 사고능력, 긍정적 참여의식, 질서의식, 헌법적 가치관 등을 함양”하도록 하는데 있다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위해 국가기관, 학교, 민간기관이 학교와 사회 영역에서 다양한 방식의 법교육을 전개하고 있다.

② 자유민주주의, 법치주의에 입각한 권리교육

구체적으로 남한의 법교육은 자유민주주의, 법치주의에 입각하여 국가와 사인 간, 그리고 사인 상호간에는 대립하는 권리관계가 형성될 수 있다는 점을 근거로, 이러한 권리와 이익간의 충돌을 조화롭게 해결하는 논리체계를 학습한다. 공사법을 아우르며 생활과 관계되는 법 분야에서 국민이 향유할 수 있는 권리와 국민에게 부과되는 의무를 교육하고, 구체적인 현실의 문제를 법의 관점에서 해결할 수 있는 법적 사고력과 문제해결능력을 키우는데 초점을 맞추고 있는 것이다.

③ 교육의 기본원칙 적용

또한 남한의 법교육에는 남한의 헌법과 교육기본법이 정하는 교육의 기본원칙이 적용된다. 남한에서의 법교육은 「교육기본법」의 틀 안에서 진행되는 학교교육과 평생교육의 내용이 되므로, 법교육에도 헌법과 「교육기본법」이 보장하는 국민의 학습권, 교육의 기회균등, 교육의 자주성, 교육의 중립성 등교육의 기본원칙이 그대로 적용된다.

나. 북한의 경우

① 집단주의에 입각한 준법의무의 교육

반면, 북한의 법교육은 집단주의에 입각하여 국민의 권리보다는 국민의 의무를 하달하는데 초점을 맞추고 있다. 북한의 학교 법교육은 사회주의 법과 생활규범 및 행동준칙의 준수, 노동의무, 국가재산보호의무 등 각종 의무들을 강조하는 내용으로 상당부분 채워져 있다. 일견 교육을 통해 준법의식을 함양하는 목표에 입각한 것으로 보이나, 이는 개인, 사회, 국가가 분리되지 않고 유기체적으로 일체를 이룬다는 집단주의를 기초로, 국민 개개인은 권리가 아닌 유기적 공동체에 대한 의무만을 진다는 북한법의 기본원리³⁶⁴⁾가 법교육에도 반영된 것이라고 평가할 수 있다.

② 사회주의 준법성과 사회주의 법무생활론의 구현

북한의 사회 법교육은 사회주의 준법성과 사회주의 법무생활론에 입각하여 진행되고 있다. 사회주의 준법성은 사회주의 사회를 적절히 관리하기 위한 필수적인 수단으로서, 국가기관, 단체, 기업소 및 국민이 수령의 혁명사상과 당 정책을 반영한 국가법령을 성실히 준수하고 모든 위법 현상을 근절해야 한다는 국가적 요구를 의미한다. 사회주의 법무생활론 역시 모든 사회성원들이 사회주의국가가 제정한 법규범과 규정의 요구에 따라 통일적인 공동생활을 실현해 나가자는 논의로서, 주민생활과 법규범을 동치시키자는 것이다. 애초에 사회주의 법무생활론은 관료주의를 청산하자는 김일성의 1977년 보고에서 비롯된 것이나 점차 사회의 혁명화, 노동계급하는 근거수단으로 작용하게 되었다.³⁶⁵⁾

364) 박은정, 북한법 기본원리와 통일법이념 모색, 북한연구 제1호, 이화여자대학교 대학원 북한연구협동과정실, 1998, 104-111면.

365) 김동한, 북한의 법사상: 주체의 법이론을 중심으로, 경희대학교 대학원 고향논집 제7집, 경희대학교대학원, 1990 참조.

북한에서 사회 법교육의 사례로 언급되는 법무해설원의 준법교양사업은 이러한 사회주의 준법성을 실현하기 위한 사회주의 법무생활론의 일환이다. 그러나, 이러한 준법교양사업은 법교육을 통해 주민들이 현실의 법문제를 합리적으로 해결하도록 돕는데 그 목적이 있지 않고, 모든 기관, 공장, 단체 및 주민들의 법무생활 상태를 파악하고, 지도·통제하는데 그 목적이 있는 것이다.

제 3 절 통일한국의 법교육의 방향

이상의 내용을 바탕으로 통일한국의 법교육의 방향을 간략히 제시하고자 한다.

I. 통일한국의 법교육의 목적과 기본원칙

남북한의 통일은 자유민주주의와 법치주의에 입각하여, 그리고 남북한 주민의 자유로운 의사에 따라 평화로운 방법으로 이루어져야 한다. 따라서 통일한국의 법교육도 자유민주주의, 법치주의에 입각하여 국민 개개인에게 보장되는 권리와 개인이 부담해야 할 의무의 내용을 제공하는 것이 되어야 한다. 특히, 통일한국의 법교육은 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산에 입각한 경제제도를 핵심으로 하는 자유민주주의의 각종 제도들의 내용과 구체적 절차를 알기 쉽게 설명하여 자유로운 통일한국의 민주시민을 양성하는 것을 그 목적으로 해야 한다.

또한 남북한의 주민이 새로운 하나의 체제에서 생활하기 위해서는, 법에 대한 깊은 이해가 필수적이다. 이를 위해 통일한국에서 모든 국민은 법교육을 받을 권리를 보장받아야 한다. 이를 위해 통일한국에서는 적어도 교육기본법의 차원에서 법교육을 받을 권리를 명시하는 것이 바람직하며, 국가는 정당한 이유 없이 남한이나 북한주민의 법

교육을 받을 기회를 제한, 박탈해서는 안되고, 남북한 주민 모두가 균등하게 법교육을 받을 수 있는 환경을 제공해야 한다.

그리고 통일한국의 법교육에도 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 등 교육의 기본원칙이 보장되어야 한다. 즉, 국가는 법교육을 담당하는 주체들이 통일한국의 기본이념이나 법질서에 반하는 내용과 방식의 법교육을 하지 않는 한 그 자율성을 존중해야 한다. 법교육은 자유민주주의와 법치주의를 교육하는 과정인 만큼, 그 지원과 관리에 있어서도 자유민주주의와 법치주의가 준수되어야 한다. 국가는 법교육에 관한 일정한 지침을 작성하거나, 법교육 교재를 작성하는 등 지원업무에 역량을 집중해야 한다.

또한 법교육은 법률전문가나 소정의 법교육 지도자과정을 마친 법교육 전문가를 통해 이루어져야 한다. 권리와 의무, 각종 절차에 대한 부정확한 지식은 국민에게 심각한 피해를 야기할 수 있다는 점에서, 통일한국에서 국가는 법교육전문가 양성과 관리에 대한 사항을 엄격하게 관리해야 한다.

끝으로 법교육은 자유민주주의, 법치주의, 평화주의 등 헌법적 가치를 제외한 특정한 정파적 이익에 좌우되지 않도록 정치적 중립성을 유지해야 한다. 특히, 오랜 기간 서로 다른 사상과 이념을 교육받으며 생활해 온 남북한 주민들은 통일 직후 각자의 이익과 가치를 관철하기 위해 충돌할 가능성이 큰바, 법교육은 이러한 상황에서 정치적 중립성을 유지할 필요성이 있다.

II. 단계적 실현방법

통일 후 독일은 동서독 지역 주민들간의 정신적, 심리적 동질성 확보를 통일후 교육의 최우선 과제로 설정한 바 있다.³⁶⁶⁾ 통일 독일의

366) 황병덕, .독일의 정치교육 연구3, 통일연구원, 1995, 113면

사례를 참고하여, 통일 이전 단계에서부터 남북한 사이의 정신적, 심리적 동질성을 회복하기 위한 법교육을 준비하는 것이 바람직하다.

가. 통일 이전의 법교육

통일 이전단계에서는 북한에 대한 남한의 자유민주적 기본질서와 법치주의, 그리고 그에 입각한 정치, 경제, 사회 제분야의 법제도의 우수성을 법교육을 통해 남북한 주민 모두에게 교육하는 것이 필요하다. 특히 북한에도 유입되는 것으로 알려진 남한의 각종 출판매체, 영상매체에 이러한 법교육적 내용을 간접적으로 포함시킬 필요성이 있다. 예컨대 법정드라마나 법정영화, 다큐멘터리 등을 통해 남한 주민에게 보장되는 자유와 권리의 내용을 소개할 필요성이 있다.

다만, 통일 이전 단계에서는 남한의 법교육의 내실화를 기하는 것이 선결과제이며, 일상생활과 사례를 중심으로 하는 실용적인 법교육 프로그램을 지속적으로 개발할 필요성이 있다. 특히 다수의 북한이탈주민들을 상대로 한 법교육 프로그램의 성과를 면밀히 분석하여, 심리적 이질감이나 위화감이 없이 쉽게 자유민주주의와 시장경제질서를 접할 수 있는 법교육 프로그램을 지속적으로 준비해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 통일부와의 법무부가 협력관계를 유지하며 통일을 준비하는 법교육 프로그램을 지속적으로 발전시켜나갈 필요가 있다.

나. 통일 과정에서의 법교육

통일 과정에서의 법교육은 남북한의 통합과정에서 진행될 남북한의 법률통합과정을 소개하는 내용이 주가 될 것이다. 즉, 남북한의 법률 중 통일합의서를 통해 폐지될 법률과 잠정적용될 법률을 체계적이고 알기 쉽게 국민들에게 교육해야 한다. 특히 사회주의, 주체사상을 바탕으로 하는 북한의 교육과정과 법제도가 폐지된다는 점을 북한주민에게 교육하는 역할을 법교육이 담당해야 한다. 종래의 법률에 유예

기간이 설정될 경우에도, 이러한 기간에 대한 내용을 정확하고 상세하게 교육하여 남북한 주민들이 불필요하게 피해를 겪지 않도록 주의할 필요가 있다.

이러한 통일 과정에서의 법교육은 일차적으로 북한지역주민, 정당과 같은 사회단체 및 공공단체, 교육적 영향력을 가진 교사 및 교수 등을 대상으로 해야 하며, 점차 일반주민을 대상으로 그 범위를 확대하는 것이 보다 효율적인 법교육 방식이 될 것이다.

다. 통일 후의 법교육

통일 후의 법교육은 통일 과정에서의 법교육의 성과와 한계를 면밀히 분석한 결과를 토대로 진행되어야 하며, 특히 구(舊) 북한지역주민들이 남한의 법체제에 대해 위화감이나 이질감을 느끼지 않도록 가능한 한 쉽고 친근한 방식과 표현으로, 점진적이고 단계적으로 진행되어야 한다.³⁶⁷⁾

367) 조정아, 이교덕, 강호제, 정채관, 김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서, 통일연구원, 2015.12, 34면.

제 5 장 결 론

본 연구는 통일독일, 헝가리, 중국, 베트남이 체제전환과정에서 법질서를 어떻게 정착시키고, 법교육을 어떻게 했는지에 관해 검토하였다. 이들 국가를 체제전환국가로 동일한 범주에 포함시키는 것이 타당한지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 연구의 편의상 체제전환국가로 분류했을 뿐, 4국가는 공산주의를 경험했다는 사실 외에 공통점을 찾는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그러나 이들 국가에 대한 연구를 통해 체제전환과정과 통일 이후의 법교육의 방향에 대해서 유의미한 시사점을 얻을 수 있었다.

중국과 베트남은 체제전환과정이라고 보기엔 무리가 있을 정도로 정치체제에 있어서 큰 변화가 없다. 다만, 경제체제의 변화가 있어서 사회적 경제체제로 전환을 하고 있는 상황이다. 헝가리는 공산국가가 체제전환을 경험한 경우이다. 정치와 경제 모두 변화를 겪은 셈이다. 반면에 통일독일은 서독의 제도와 법이 동독지역으로 확대적용된 경우이다.

통일 이후에 어떠한 변화가 있을지 현재로서는 예상하기 힘들다. 충격-혼란-적용의 단계별 접근이 필요하다. 통일의 혼란스러움을 감안할 때, 중국·베트남의 경제체제변화모델, 헝가리식의 정치·경제체제변화모델, 통일독일식의 자유시장경제체제의 제도 확대적용모델을 순차적으로 통일과정에서 적용해갈 필요가 있다. 단계별 접근방식에 따른 법교육의 확대를 통해 향후 통일과정에서 북한지역 주민들에게 법치주의를 주지시키고, 새로운 제도에 대한 이해도를 높이는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 강기원, 중국의 사회주의법치상황 및 발전에 대한 탐구, 경남법학(제 18집), 76면.
- 강일현, 전형수, 통일독일의 사회국가적 역할과 과제, -동,서독의 사회적 통합을 중심으로, 국제지역연구 7(1), 2003. 4., 15-17면.
- 강효백, 중국 법학교육과 법조인양성체제에 관한 연구 - 법률전문석사학위(JM)제도를 중심으로 - , 경희법학 제40권 제2호, 2005, 350면.
- 곽한영, “시민법교육(PLE)의 의미와 접근방식에 관한 고찰”, 법교육연구, 제7권 제2호, 2012.12.
- 곽한영, 중국 중등교육에서의 법교육, 법교육연구 제7권 제1호, 2012/6, 5면.
- 곽한영, “한국법교육의 현황과 전망”, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6.
- 계경문, “베트남의 법제의 연혁과 구조적 특징”, 『동남아연구』 19권 1호, 한국외국어대학교 동남아연구소, 2009.
- 교육부, 사회과 교육과정[교육부 고시 제2015-74호 (별책 7)], 2015.
- 교육부, 초등학교 교육과정, 교육부 고시 제2015-74호 [별책 2].
- 교육부, 중학교 교육과정, 교육부 고시 제2015-74호 [별책 3].
- 교육부, 고등학교 교육과정(I, II, III), 교육부 고시 제2015-74호 [별책 4].
- 교육부, 제7차 사회과 교육과정, 1998, 200면.
- 교육부 보도자료, 쉽고 재미있는 법이야기로 준법정신 함양 - 7월‘법’ 교육기부 주간 프로그램 운영 -, 2015.7.13.; 김영천, 김자영, 배화순,

참 고 문 헌

- 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10., 32면.
- 권숙도, “베트남의 체제전환 과정 연구: 1976-1990년대”, 『대한정치학회보』 제17집 제1호, 2009, 94-95면.
- 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009.
- 권오승 외, 「베트남의 체제전환과 법」, 서울대학교출판문화원, 2013, 31면.
- 권오승/김유환/구대환/Eric.G.Enlow, 『체제전환국 법제정비지원』, 서울대학교 출판부 2006, 182-183면.
- 김다현, ”법교육을 통한 법의식 영향 연구: 고등학교 ‘법과사회를 중심으로’”, 법교육연구, 제1권 제2호, 2006.12.
- 김대인, “베트남의 법제협력-현황과 과제”, 『아시아법제연구』 제9호, 한국법제연구원, 2008. 10.
- 김동한, 북한의 법사상: 주체의 법이론을 중심으로, 경희대학교 대학원 고허논집 제7집, 경희대학교대학원, 1990.
- 김민관, “동유럽 주요국의 경제체제 전환과정-폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리를 중심으로-”, 산은경제연구소 조사연구보고서, 2007.
- 김성규, 법률지원활동 현황 및 문제점 - 서울서부하나센터, 북한이탈 주민법률지원변호사단 간담회 자료집, 대한변호사협회, 2014. 1. 27., 39-40면.
- 김순희, 사회과 법교육을 위한 교사교육 - 법교육의 본질을 중심으로 -, 한국교원교육연구 통권 제25권 제3호, 한국교원교육학회, 2008.
- 김영천, 시민법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구보고서, 법무부, 2010.

- 김영천, 김자영, 배화순, 시민 법의식 선진화를 위한 법교육 확대방안에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2010.10.
- 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안』, 2007.
- 김종욱, “도이머이 이후 베트남의 민주화 과정에 관한 고찰”, 『베트남 연구』 제10권, 2010, 13면.
- 김종욱, “베트남의 인권과 정치발전에 관한 연구”, 『동남아연구』 제17권 제1호, 2007, 6면.
- 김창환, 독일의 정치교육제도와 운영 실태, 통일교육원, 2001.
- 김해성, “법교육 내용구성 개선방안 연구: 고등학교 ‘법과사회를 중심으로’”, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6.
- 남진우 외, 사회주의 교육학, 46-79면.
- 류길재/민경배, 체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구, 『공법학연구』 제7권 4호, 2006.
- 마틴 자크, 중국이 세계를 지배하면, 부키, 2009.
- 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조”, 통일문제연구, 제46호, 2006.
- 민주조선, 2006.12.9., 2면; 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보(주), 2009, 64면에서 재인용.
- 문준조, 헝가리의 경제개혁법제 연구, 한국법제연구원, 1992.
- 박성혁, “법교육의 역사와 현황 그리고 발전방향”, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6.
- 박은정, 북한법 기본원리와 통일법이념 모색, 북한연구 제1호, 이화여자대학교대학원 북한연구협동과정실, 1998, 104-111면.
- 박 훈, “우리나라 법교육의 현황과 개선방안”, 법교육연구, 제1권 제1호, 2006.6.

참고 문헌

- 배양수, “베트남 법치주의의 과제와 전망”, 『비교법학』 제13집, 2002.
- 법무부, 동구제국 체제개혁 개관-법제·사법개혁과 체제불법청산-, 1996, 211-250면.
- 복문수, “동유럽 체제전환과 국가기업의 민영화정책-폴란드와 헝가리를 중심으로-”, 한국행정연구, 제9권 제2호, 2000.
- 북한이탈주민에 대한 사법적 지원 방안에 관한 연구, 사법정책연구원, 2015, 140면; 북한이탈주민 사회적응 프로그램 매뉴얼 힘내라! 정착성공, 2011.
- 서울대학교 평화통일연구소, 『2012년 국민통일의식조사』, 254-260면.
- 안병영/이은구/하연섭, 헝가리 국가관료제 개혁과 행정현대화-헝가리 공무원의 개혁의식 및 태도에 대한 실증적 분석을 중심으로, 한국정치학회, 『한국정치학회보』 30(2), 1996.8. 377-380면.
- 양현모, 『통일한국의 정부조직체계 구축방안』, 한국행정연구원, 2014, 136면.
- 오중한, 법률지원활동 현황 및 문제점 - 서울남부하나센터, 북한이탈주민법률지원변호사단 간담회 자료집, 대한변호사협회, 2014. 1. 27., 47-49면.
- 윤대규 편, 「사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구」, 한울출판사, 2008, 61-62면.
- 윤대규·김근식, “체제전환 국가의 기본법 원칙의 구현 및 집행에 관한 연구”, 통일문제연구, 제47호, 2007, 8-12.
- 음선필, 『민주시민교육의 국제적 동향과 시사점』, 한국법제연구원, 2013.
- 음선필, “체제전환과 헌법재판소-헝가리와 남아공의 경험-”, 홍익법학, 제11권 제2호, 2010, 223-224면.

- 이기동, “사회주의 체제전환전략과 전환비용-폴란드와 헝가리의 초기 전략을 중심으로-”, 통일연구논총, 제6권 제2호, 1997.
- 이미경, 『통일과 사회통합과정에서 민주시민교육의 필요성과 과제』, 11면.
- 이상동, “헝가리 교육제도의 역사적 고찰”, 통합유럽연구 제7호, 2013.
- 이윤범, “베트남의 정치·경제체제 변화: 도이머이 정책과 공산당 역할을 중심으로”, 국민대학교 박사학위논문, 2002, 146-147면.
- 이학인, 북한이탈주민에 대한 사법적 지원 방안에 관한 연구, 사법정책연구원, 2015, 138면.
- 이한우, “베트남에서 개혁의 확대와 정치적 일원주의의 완화: 제10차 당대회 결과 분석”, 『신아세아』 제14권 제1호, 2007, 88-89면.
- 이효원, “베트남사회주의공화국 헌법과 정치체제”, 『아시아법제연구』 제3호, 한국법제연구원, 2005, 245면.
- 장준오/고성호, 『북한이탈주민 범죄실태 및 대책』, 한국형사정책연구원, 2010년.
- 전우택/ 윤덕룡/ 유시은, 『통일한국의 사회갈등 예측 및 해결방안 연구』, 통일부 연구용역보고서 2014, 200~206면.
- 정상우 외, 『법교육지원법 개정 방향 및 내용 연구』, 법무부 연구보고서, 2015.
- 정순원, 법교육지원법에 관한 비교법적 고찰, 사회과 교육 제50권 제4호, 한국사회과교육연구학회, 2011, 83면.
- 정연식, “베트남의 권리의식과 정치변화”, 『동남아시아연구』 제12권 제1호, 2002.

참 고 문 헌

- 정용길, 동독의 체제전환에 관한 연구, 한독사회과학논총 16(1), 2006, 30면.
- 정 철, 중국의 입법절차와 법치주의, 입법학연구 제4집, 2007, 66면.
- 조선대백과사전(11), 평양: 백과사전출판사, 1999, 30면, 41면; 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보, 2009, 62면에서 재인용.
- 조선대백과사전(19), 평양: 백과사전출판사, 2000, 412면: 권영태, 북한의 법교육, 한국학술정보, 2009, 36면에서 재인용.
- 조정아, 이교덕, 강호제, 정채관, 김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서, 통일연구원, 2015.12, 32면, 34면, 41면.
- 조준현, 『제1장 경제체제와 체제전환의 기초이론』, 4면.
- 조찬래, 각국의 민주시민교육 제도 및 관련법안 연구, 충남대 산학협력단, 2011.
- 조찬래 외, 외국 정당의 정치교육과 제도화에 관한 연구, 한국민주시민교육학회/충남대학교 산학협력단, 2012. 9, 23면.
- 차용석, 최종일, 장태주, 한국인의 법의식에 관한 조사연구 및 준법의식의 제고방안, 법학논총 제6집, 한양대 학교 법학연구소, 1989.2.
- 최인화, 한국의 법교육 현황과 전개방향, 한국교육 제21권, 한국교육개발원, 1994, 135-138면.
- 최진욱/김진하, 통일 진입과정에서의 북한 재건방향, 통일연구원 연구총서, 2011, 40-41면.
- 통일부, 통일교육지침체계 재정립에 관한 연구, 2003, 123면.
- 통일부 정세분석국, 북한방송 주요논조, 2012. 9.26, 1면.
- 한국민주시민교육학회, 『민주시민생활용어사전』, 유풍출판사, 1998, 128면.

- 허 만/신현윤/이갑수/운영득, 『동유럽의 개혁과 시장경제의 도입』, 집문당, 1993, 88면.
- 허종렬, 우리나라 법교육의 현황과 과제, 저스티스 제121호, 2010.12, 47-48면.
- 허준영, 『북한이탈주민 사회통합 방안 모색 - 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토-』, 『통일정책연구』 제21권 1호, 2012, 272-273면.
- 헬무트 바그너, 이봉기, 『특수사례로서 동독의 체제전환 - 특별한 조건과 예외적 결과』, 북한대학원 대학교, 현대북한연구 10(3), 2007.10., 104면.
- 홍익표 · 진시원, “헌법에 대한 정치학적 접근: 정치교육과 법교육의 교차지점인 헌법교육을 위한 하나의 시론”, 법교육연구, 제1권 제2호, 2006.12.
- 황병덕, 독일의 정치교육 연구3, 통일연구원, 1995, 113면.
- 21세기 중국총연 편 / 전경련 국제협력실 역, 중국정보 핸드북, 2005.
- Amichai Magen and Leonardo Morlino(eds.), International Actors, Democratization and the Rule of Law, Routledge, 2009, p. 5.
- András Bozóki, The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy: Analysis and Documents, Central European University Press, 2002.
- Balla, Á. & Szebenyi, P. , Állampolgári Ismeretek az Általános Iskola 8: Osztályszáma. Budapest: Korona Publisher(1993, rev. 1996).
- Behrmann, Gisela, Demokratisches Lernen in der Grundschule - Voraussetzungen und Möglichkeiten im handlungsorientierten Sachunterricht, in:

참 고 문 헌

- Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 137 ff.
- Beschluss der Landesregierung zur Errichtung der Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt, MBl. LSA 1991, S. 153.
- Bruszt, L. and Simon, J., Á nagy talakulás, Politikatudományi Szemle, 1, 1992, pp.75-98(위의 글, 350면에서 재인용).
- César Bîrzéa, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Citizenship Education in Europe, 2012.
- César Bîrzéa, Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective, 2000.
- César Bîrzéa, The ACE Encyclopedia: Civic and Voter Education, 3 rev., 2012.
- Ch. G. Bernstorff, “Zivilrechtsentwicklung in Mittel-Osteuropa,” Recht der Internationalen Wirtschaft, Heft 11 (1998), S. 832(민경배, 앞의 글, 248면에서 재인용).
- Cornett, Jeffrey. W. & Charles. D. Dziuban, An evaluation of the competition, cognitive outcomes, and teacher theorizing related to Civitas Association-Hungary’s “Citizen in a Democracy”. Report prepared for Florida Law Related Education Association and Civitas Association-Hungary, July 10, 2001.
- Council of Europe, All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies, 2004.
- Curriculum Development and Review for Democratic Citizenship and Human Rights Education, UNESCO, 2015; David Kerr, Citizenship Education: an International Comparison, 1999.

- David Kerr, *Citizenship Education: an International Comparison*, 1999.
- David Kerr, *The Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education (EDC/HRE) and its Implementation*, 2013.
- Deutscher Bundestag - 12. Wahlperiode, Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Drucksache 12/1773, 10. 12. 1991, 6면.
- Edelstein/Fauser, „Demokratie lernen und leben“ Gutachten für ein Modellversuchsprogramm der BLK, BMBF, 2001, S. 8.
- Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889).
- Erlass zur Errichtung der Gedenken - Erinnern - Lernen Thüringer Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, ThürStAnz Nr. 30/2009, S. 1292 f.
- European Parliament and the Council of the European Union, Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC).
- Eva Foldes Travers, “The Challenges for Civic Education in Hungary”, *Developing Schools for Democracy in Europe: An Example of Trans-European Co-operation in Education*, Oxford Studies in Comparative Education Series, Volume 5(1), 1995, p.177.
- Faulenbach, Bernd, 통일 독일에서의 정치교육 - 1989년 이후 친정당 재단의 역할에 관하여(Politische Bildung im vereinigten Deutschland - Zur Rolle der parteinahen Stiftungen nach 1989), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 100면.

참 고 문 헌

- Florin N. Fesnic, “Can Civic Education Make a Difference for Democracy? Hungary and Poland Compared”, prepared for presentation at the 3rd European Conference on Comparative Electoral Research & Final Conference of the COST Action IS0806, “The True European Voter,” 24-27 April 2014, Aristotle University Thessaloniki, Greece, p.2.
- Gabo Hera and Katalin Szeger, “Education for Democratic Citizenship and Social Inclusion in a Post-socialist Democracy”, Suzanne Majhanovich and Régis Malet (eds.), Building Democracy through Education on Diversity, Sense Publishers, 2015.
- Gábor Halász, Erika Garami, Péter Havas and Irén Vágó, The Development of the Hungarian Educational System, National Institute for Public Education, 2001.
- Gaiser/Grille/Krüger/Rijke, Annäherungen und Differenzen in den politischen Kulturen der Jugend in der neuen Bundesrepublik, in: Andresen/Bock/Brumlik/Otto/Schmidt/Sturzbecher (Hrsg.), Vereintes Deutschland - geteilte Jugend, Leske + Budrich, Opladen 2003, S. 29.
- Gazsó, F. and Stumpf, I., Nemzedéki orientációk a rendszerváltozásban, In: S. Kurtán, P. Sándor and L. Vass (Eds), Magyarország ág Politikai Évk önyve 1996. Budapest: Hungarian Center for Democracy Researches Foundation, 1996, pp.545-571(위의 글, 350면에서 재인용).
- Georg/Prote, Zur Einführung: Das erweiterte Verständnis der politischen Bildung in der Grundschule und die besondere Bedeutung des integrierten Sachunterrichts, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur

- politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 4.
- Georg, Siegfried, Integration der gesellschaftswissenschaftlichen und naturwissenschaftlich-technischen Aspekte des Sachunterrichts, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 298 ff.
- György Szoboszlai, “Parliamentarism in the Making: Crisis and Political Transformation in Hungary”, A. Lijphart and Carlos H. Waisman(eds.), Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America, Westview Press, 1996, pp. 117-136.
- Hann, E. (1996) A politikai köznévelés a Medián kutatásainak tükrében, In: S. Kurtán, P. Sándor and L. Vass (Eds), Magyarország Politikai Évkönyve 1996. Budapest: Hungarian Center for Democracy Researches Foundation, 1996, pp.602-623(위의 글, 350 면에서 재인용).
- Henkenborg, Peter, Politisch-soziales Lernen und moralische Erziehung, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 51 ff.
- Henkenborg/Krieger/Pinsler/Behrens, Politische Bildung in Ostdeutschland - Demokratie-Lernen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 17.
- Hentges, Gudrun, Staat und politische Bildung - von der „Zentrale für Heimatdienst“ zur „Bundeszentrale für politische Bildung“, Springer VS, Wiesbaden 2013, S. 13.

참 고 문 헌

- Horst Hmaamen, Landwirtschaftliche Genossenschaften im Prozess einer Wiedervereinigung, Modernisierung des Genossenschaftsrechts versus Transformation in ein einheitliches Recht, 아주대학교 법학연구소, 한국법제연구원 공동주최 국제학술대회, 『통일국가의 경제통합 경험과 법적 쟁점』 자료집, 2016. 2. 19., 14-19면 및 24-28면.
- János Setényi, “Teaching democracy in an unpopular democracy”, Paper presented at the What to Teach about Hungarian Democracy Conference, Kossuth Klub. Hungary, 1995.
- John N. Drobak, “Social Change and Law”, David S. Clark(ed.), Encyclopedia of Law and Society, Sage Publications, 2007, pp. 1380-1382).
- Julia Gabriel, Hungary: A Country Report Based on Data 1918-2012, V-Dem Country Report Series, No. 12, 2016.
- Kaye Pepper, Susie Burroughs, and Eric Groce, “Teaching Civic Education in a Democratic Society: A Comparison of Civic Education in Hungary and the United States”, Educational Foundations, Spring 2003, p.33.
- Kiper, Hanna, Interkulturelles und antirassistisches Lernen in der Grundschule, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 196 f.
- Kiper, Hanna, Konzeptionen ökonomischen Lernens, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 99 ff.

- Krüger, Thomas, 동독 정치교육의 특이점(Besonderheiten der politischen Bildung in Ostdeutschland), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 87쪽.
- Klaus von Beyme, “Regime Transition and Recruitment of Elites In Eastern Europe”, *Governance: An Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, No. 3, 1993, pp.409-425.
- Kleinfeld, Ralf, *Kommunalpolitik - Eine problemorientierte Einführung*, Leske + Budrich, Opladen 1996, S. 296.
- L. Diamond, *Developing Democracy towards Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, 1999, p. 66.
- Langton, K. P., and Jennings, M. K. (1968) ‘Political socialization and the high school civics curriculum in the United States’, *American Political Science Review* 62 (3), 852 - 67.
- Marian, B., A politikai közvélemény a Marketing Centrum kutatásainak tükrében, In: S. Kurtán, P. Sándor and L. Vass (Eds), *Magyarország Politikai Évk önyve 1996*. Budapest: Hungarian Center for Democracy Researches Foundation, 1996, pp.571-602(위의 글, 350 면에서 재인용).
- Ministry of Education and Culture, *Education in Hungary: Past, Present, Future - An Overview*, 2008.
- Nancy Bermeo, “Sacrifice, Sequence, and Strength in Successful Dual Transition: Lesson from Spain”, *The Journal of Politics*, 1994.
- Nguyen Tat Vien(법무부 법교육국 국장), “Một số biện pháp tăng cường công tác phổ biến giáo dục pháp luật trong tình hình mới”(새로운 상황에 법 교육 강화방안), *민주법률 - 사법 분야 60주년*.

참고 문헌

- OECD, “Additional Country Papers: Hungary”, International Schooling for Tomorrow Forum(June 6-8th. 2004, Toronto, Canada).
- Paul G. Lewis, “Theories of Democratization and Patterns of Regime Change in Eastern Europe”, Journal of Communist Studies and Transition Politics 13(1), 1997, pp. 4-26[Michael Saward(ed.), Democracy, Vol. II, Routledge, 2007, pp. 371-392에 재수록].
- Péli, G., Bozóki, A. and Jakab, G. Társadalomismeret a középiskolák IV: Osztyála Számára. Budapest: National Textbook Publisher(1991, rev. 1996).
- PLENET, Public Legal Education-Improving lives, Empowering Communities, 2012, p.2.
- Reinhard, Krechel, 『Social Integration, National Identity and German Unification』. 1999 (in) J. T. Marcus, ed. 『Surviving the twentieth Century』, 85-95. Social Philosophy from Frankfurt School to Columbia Faculty Seminars, New Brunswick: 권숙도, 『사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 정책방향 연구』, 『한국정치연구』 제23집 제1호(2014), 103면에서 재인용.
- Sander, Wolfgang, Geschichte der politischen Bildung, in: Sander (Hrsg.), Handbuch Politische Bildung, Wochenschau Verlag, 2014, 15.
- Sara Kun-Hatony et al., Education for Democratic Citizenship and Human Rights: Insights from Croatia, Hungary, Montenegro and Romania, The Council of Europe, 2013, p.11.
- Schmacher, Irina, Was ist der Beutelsbacher Konsens?, <<http://www.politische-bildung-bayern.net/fachbeitraege/item/248-was-ist-der-beutelsbacher-konsens>>, (2016. 7. 31).

- Schnapauff, Klaus-Dieter, “보파르트 모델”에 의한 옛 동독 공무원의 재교육(Fortbildung für frühere Bedienstete der DDR nach dem „Bopparder Modell“), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 206면.
- Seliger, Bernhard, Politische Bildung in Deutschland im Wiederaufbau und der Wiedervereinigung - Gibt es Lehren für Korea?. IPA 2008, S. 4.
- Sheila Keller, “Civic Education: Tradition and Change in Florida and Hungary, Florida Law Related Education Association, 1996.
- Terrence C. Mason, “Civic Education in Emerging Democracies”, 2009. 9.
- Vgl. Kaiser, Astrid, Soziales Lernen bei geschlechtsdiffernter Kultur, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 153 ff.
- Vgl. Reheis, Fritz, Politische Bildung - Eine kritische Einführung 2. Auflage, Springer VS, Wiesbaden 2016, S. 7 ff.
- Vgl. Sander, Wolfgang, Politik in der Schule: Kleine Geschichte der politischen Bildung in Deutschland 3. Aufl., Marburg, 2013, S. 42.
- Wehling, Han-Georg, Konsens à la Beutelsbach?, in: Schiele/Schneider (Hrsg.), Das Konsensproblem in der politischen Bildung, Ernst Klett, Stuttgart 1977, 179 f.; Sander, 2014, 15 (21)에서 재인용.
- Weissenö, Georg, 1990년 이전 독일연방공화국의 정치 교육(Politische Bildung in der BRD vor 1990), 제6차 한독 통일자문위원회 자료집, 2016. 5, 21면.

참 고 문 헌

- Werle, Otmar, Neue Wege der Geographie im Sachunterricht, in: Georg/Prote (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung in der Grundschule, Wochenschau Verlag, Schwalbach 1996, S. 298 f.
- Zsuzsa Mtrai, "In Transit: Civic Education in Hungary", Judith Torney-Putra et al., Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project, IEA, 1999, pp.350-351.
- 李升元, 公民意識教育, 中國人民公安大學出版社, 2015.
- 馮建軍, 公民教育目標的當代建構, 教育學報 제7권 제3기, 2011, 34면.
- 朱小蔓 / 馮秀軍, 中國公民教育觀發展脈絡探索, 教育研究, 2006년 제12기, 2006, 3면.
- 張志順 / 肖 帥 / 伶翠玲, 中國公民教育的理論內涵, 特徵及歷史演變, 學術交流 총제237기 제12기, 2013/12, 191면.
- 張曉燕, 國家治理背景下的公民身分及法治教育, 雲南師範大學學報 제47권 제5기, 2105/9, 97면.
- 朱立恒, 法治進程中的高等法學教育改革, 法律出版社, 2009.
- 蔡衛忠, 公民意識養成視闕下的大學生法律教育問題研究, 山東大學 博士學位論文, 2014.
- 李紅海, 統一司法考試與合格法律人才的培養及選拔, 中國法學, 2012년 제4집, 56면.
- 單曉華 / 韓 濤, 卓越法律人才教育培養模式與實現路徑研究, 知識產權出版社, 2015, 1면.
- 郝艷兵, 法治中國語境下的 法律人才培養模式研究, 西南交通大學出版社, 2015, 1면.