



제18회  
한국법교육학회 정기학술대회

# 사회변화와 법교육의 미래

2017. 11. 25. Sat. 13:30

서울대학교 교육정보관 103호

주최 한국법교육학회

후원 법무부·한국법교육센터(자녀안심운동국민재단)



## 학술대회 세부 일정

일 시		행사내용	사 회	
등록 및 개회	13:30~ 14:00	❖ 등록		
	14:00~ 14:20	❖ 개회사 ❖ 축사		
논문상 시상	14:20~ 14:40	❖ 靑南 법교육 논문상 소개 ❖ 靑南 법교육 논문상 시상		
연구윤리교육	14:40~ 15:10	❖ 연구윤리교육 및 학회규정변경 안내		
주제 발표	15:10~ 17:30	<b>제1발표:</b> 2017년 헌법개정과정에서 시민참여를 통한 헌법교육의 모색 -1987년 헌법개정과정의 헌정사적 경험을 바탕으로- - 발표자: 윤성현(한양대학교 교수)		윤성현 (한양대 교수)
		<b>제2발표:</b> 사회 변화에 대응한 학교 법교육의 방향 탐색 - 발표자: 전윤경(한국교원대학교 겸임교수) 정필운(한국교원대학교 교수)		
		<b>제3발표:</b> 사회변화와 법교육의 미래 - 노동법교육의 과제 - 발표자: 노상현(서울시립대학교 교수)		
종합 토론	17:30~ 18:00	종합 토론 및 논의 - 토론자: 김수용(대구대학교 교수) 전제철(부산교육대학교 교수) 박 훈(서울시립대학교 교수)		
폐 회				
총 회			윤성현 (한양대 교수)	



I. 2017년 헌법개정과정에서 시민참여를 통한 헌법교육의 모색  
-1987년 헌법개정과정의 헌정사적 경험을 바탕으로- ..... 1  
발표자 : 윤성현(한양대학교 교수)

II. 사회 변화에 대응한 학교 법교육의 방향 탐색 ..... 25  
발표자 : 전윤경(한국교원대학교 겸임교수)  
정필운(한국교원대학교 교수)

III. 사회변화와 법교육의 미래 - 노동법교육의 과제 ..... 53  
발표자 : 노상헌(서울시립대학교 교수)

IV. 종합토론  
토론자 : 김수용(대구대학교 교수)  
전제철(부산교육대학교 교수)  
박 훈(서울시립대학교 교수)

---



# 2017년 헌법개정과정에서 시민참여를 통한 헌법교육의 모색\*

## - 1987년 헌법개정과정의 헌정사적 경험을 바탕으로 -

윤성현(한양대학교 교수)

### 목 차

- I. 프롤로그: 대한민국 헌법과 주권자는 어디로 갈 것인가?
- II. 1987년 6월의 시민항쟁과 1987년 헌법의 의의
  - 1. 6월 항쟁과 그 성과로서의 1987년 헌법의 탄생
  - 2. 1987년 헌법의 한계로서의 과두협약과 시민참여의 결핍
- III. 2017년 현재 개헌과정에서의 시민참여제도의 현황과 문제점
  - 1. 현행 헌법상 개헌절차와 시민참여의 결핍
  - 2. 국회 헌법개정특별위원회의 활동과 한계
- IV. 2017년 개헌과정상 시민참여 방안과 시민에 대한 헌법교육의 함의
  - 1. 2017년 헌법개정상 시민참여 방안들
  - 2. 개헌과정에서의 시민참여와 헌법교육 공론장이 가지는 함의
- V. 에필로그: 헌법이 무죄이기 위해서는 시민들이 깨어있어야 한다.

너는 듣고 있는가, 분노한 민중의 노래  
다시는 노예처럼 살 수 없다 외치는 소리  
심장 박동 요동 쳐, 북소리 되어 울릴 때  
내일이 열려 밝은 아침이 오리라  
- 레미제라블, 「민중의 노래」 중에서

## I. 프롤로그: 대한민국 헌법과 주권자는 어디로 갈 것인가?

한국의 민주주의는 발전하고 있는가? 자유민주주의는 결국 승리하는가? 지금 시점에서 우리는 이 질문에 답하기에 다소 당혹스럽다. 우리는 1987년 헌법 이후로 기존의 권위주의 체제에서 벗어나 선거민주주의를 발전시키고 평화로운 수평적 정권교체를 2번이나 이를 정도로 민주주의를 발전시켜가는 듯하다가, 최근 2016년 이후로 급격한 민주주의의 퇴행 현상을 맞보았다. 이는 2016년 촛불혁명의 도화선이 되었고, 이후 2017

\* 본고는 학술대회 발표를 위해 발표자의 아이디어 중심으로 촉박하게 작성된 것으로, 추후 투고시 각주 등 상당한 수정, 보완이 예정되어있으므로 발표문에 대한 인용은 삼가주시기를 부탁드립니다.

년 3월 사상 초유의 현직 대통령에 대한 탄핵 선고, 그리고 같은 해 5월 새로운 정부의 탄생으로까지 이어지고 있다. 작년 촛불혁명은 문재인 대통령을, 그리고 광화문과 전국 각지의 촛불시위에 함께 나섰던 수많은 촛불시민들을 세계의 각종 인권상의 수상자로 선정하였다. 그러나 한편으로 이것은 우리 사회의 적극적 발전의 의미가 아니라, 소극적으로 퇴행을 막은 데서 오는 수상이었기에, 정말로 자랑스럽다기보다는 그저 죄악을 피했다고 안도해야 될 정도에 불과한 일로 보인다.

이는 세계적으로 볼 때 우리만의 경험도 아니다. 소련의 붕괴이후 자유민주주의로 체제전환을 했던 많은 동구권의 국가들이 다시 권위주의로 돌아가는 경우가 적지 않다.<sup>1)</sup> 심지어 최근 영국 이코노미스트지의 평가에 따르면, 세계에서 가장 먼저 민주공화국을 창안한 미국의 경우에도 트럼프 행정부가 들어선 이후 ‘완전한 민주주의(Full democracies)’에서 ‘결함있는 민주주의(Flawed democracies)’로 내려앉았다는 보고결과도 나오고 있다.<sup>2)</sup>

우리가 일본의 식민지배와 6.25라는 역사의 거대한 소용돌이를 겪고도 전후 아시아에서 가장 성공적으로 민주주의와 시장경제를 병행 발전시켜왔다는 것은 한 때 큰 자랑거리였지만, 이를 제대로 유지, 발전시켜가지 못하면 여기서 우리는 한 순간에 퇴행과 나락의 길로 빠질 수도 있다. 2017년 지금은 이러한 새로운 헌정체제를 만들어 또 다른 기약을 도모할 것이냐 아니면 후퇴할 것이냐의 기로에 서있는 엄중한 시국이라고 판단된다. 따라서 새로운 헌법을 만들어가기 위해서 필요한 시민의 참여와 헌법교육의 문제를 지난 1987년 개헌의 역사와 오늘날의 현실을 비교함으로써 논의해보고자 한다.

## II. 1987년 6월의 시민항쟁과 1987년 헌법의 의의

### 1. 6월 항쟁과 그 성과로서의 1987년 헌법의 탄생

1987년 헌법개정은 1987년 6.10의 시민항쟁을 배경으로 한다. 이는 거슬러 올라가면 1960.4.19., 1980.5.18.의 민주화운동과 시민항쟁의 맥을 잇는 것이고, 오늘날 2016년 11월의 촛불항쟁 혹은 혁명과도 맥이 닿아 있다. 1972년 유신체제가 들어선 이후 군부독재와 장기집권에 신음하고 민주화를 갈망하던 정치권과 시민사회세력은 1980년 서울의 봄이 왔을 때 그 기회를 잡지 못하고 결국 또 다른 신군부정권에게 국가권력을 강압적

1) 김선택, 한국 민주주의에 있어서 역사의 미래, 법과사회 46, 2014.06

2) 이코노미스트 지의 보고서에 따르면, 완전한 민주주의 국가로 분류된 국가는 19개국인데, 미국은 공동 21위, 한국은 24위로 결함있는 민주주의의 상위 순위에 위치한다. The Economist, Democracy Index 2016, 7면.

으로 빼앗기게 되었다. 동기의 선악이나 정당성 유무와 상관없이, 치밀하게 준비하고 계획적으로 일사불란하게 움직인 신군부를 다소 나이브하게 대응한 기존의 야당과 시민사회세력이 당해낼 수 없었던 것이다. 신군부의 폭압성은 1980.5.18.을 정점으로 하여 전국을 공포에 떨게 하였고, 결국 또 다시 체육관 선거를 통해서 전두환이 7년 단임의 대통령으로 취임하게 된다.

결국 박정희가 5·16 군사쿠데타를 일으키고 정권을 장악한 후 개헌을 통해 대통령 직선제를 도입하여 실시했던 소위 제3공화국 헌법, 즉 박정희가 김대중에게 신승을 거둔 1971년의 제7대 대통령선거가 마지막 대통령 직선제 선거였고, 이후 1972년 유신헌법을 선포하면서부터는 소위 체육관선거라 불리는 간접선거가 이루어진다. 1987년 6월 항쟁을 통해 대통령직선제의 개헌이 이루어지고 이 헌법에 따라 1987년 12월 16일 다시 대통령 직선제가 재도입되기까지 약 16년의 오랜 세월이 필요했던 것이다. 이 16년은 유신헌법과 유신헌법은 아니지만 그에 버금가는 권위주의 정권의 철권통치 기간으로 보아도 크게 무리는 없을 것이다.

1987년 헌법은 이러한 가장 극단적인 군사독재와 장기집권의 틀에서 벗어나 문민정부가 평화롭게 정권을 이양받고 이어서 지배세력이 여·야간에 수평적으로 교체할 수 있는 규범적 틀을 제공했다는 점에서 의의를 가진다. 또한 1987년 헌법은 비록 상당한 한계를 가지고 있기는 했지만 대한민국 헌법이 제정된 후 처음으로 여·야간의 합의를 통해 이루어진 헌법이라는 점에서도 의의가 있고, 이러한 부분이 우리 헌정사에서 가장 오랫동안, 즉 30년에 이르도록 헌법을 고치지 않고 유지할 수 있게 한 원동력이 되었다는 견해도 있다. 그리고 마지막으로 1987년 헌법은 호헌철폐, 독재 타도, 대통령 직선제 쟁취라는 시민들의 항쟁에서의 가장 큰 요구가 관철되었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 1987년 헌법이 가진 이러한 일정한 성취에도 불구하고, 1987년 헌법개정이 이뤄진 이후로 실제 펼쳐진 헌정현실은 우리가 기대한 것에는 미치지 못하였다. 이는 당시 물리적, 시간적, 상황적 한계 등 여러 요인을 종합적으로 고려해야 할 것이고, 여기서 이에 대한 종합적이고 체계적인 고찰을 할 여력은 없다. 다만 발표자가 생각하는 요인을 몇 가지만 거칠게 언급하면, 우선 당시에 엘리트와 시민사회 계층 모두 헌법을 통해 관철해야 할 거시적이고 총체적인 국가디자인을 갖고 있지 않았다는 점이 크지 않았을까 생각한다. ‘저항’과 ‘건설’에 필요한 지식·기술은 분명 다르다. 저항은 단순하고 일시적일 수 있지만, 건설과 유지는 계속적이어야 하고 복잡적이다. 혁명은 새로운 헌법과 체제로 이어지기도 하지만, 반혁명으로 역풍을 맞기도 한다. 당시에 오랜 기간 독재를 겪으면서 저항의 기술은 많이 배웠지만, 이후 새롭게 건설해야 할 국가의 모습은 무엇인가, 그리고 이를 어떻게 규범화해야 하는가에 대해서 체계적이고 정교하게 디자인할 수 있는 학습의 기회와 역량을 배양하는 것이 부족했던 것이 아닌가 생각된다. 기존의 헌법이 독재의 도구이자 통치의 수단으로 전락했다는 점에 대해서는 깊이 이해

했지만, 그렇다면 헌법을 어떻게 바꾸어야 이를 극복해나갈 수 있을지에 대해서는 총체적인 대응이 부족했다. 그리하여 당시 헌법 개정에는 주로 참조했던 레퍼런스가 제3공화국 헌법이었다는 점이 지적되고 있을 정도이다.<sup>3)</sup> 3공헌법이 규범 자체로 4공, 5공의 헌법보다는 나은 것이었을 수 있지만, 3공 또한 쿠데타를 통해 집권한 세력이 비상적인 절차를 통해 만든 헌법이었고 장기집권의 편의를 도모하기 위한 목적을 가졌었다고 이해한다면 역시 절차적, 내용적으로 부족한 부분이 많고, 또한 시기적으로도 이미 20년 이상 지난 헌법이었기에 87년 헌법이 이를 전범으로 삼았다면 이는 문제가 있다고 생각된다.

여기에 개헌시한이 매우 촉박했다는 점도 고려할 수밖에 없다. 당시 개헌은 정상적인 논의과정에서 자연스럽게 나온 것이 아니라, 전두환의 4.13 호헌조치와 박종철 및 이한열의 죽음으로 인한 국민의 격렬한 저항 속에서 우발적으로 나온 것이었고, 대통령 선거를 미룬다든가 하는 것을 염두에 둘 수는 없는 사정이었다. 따라서 이미 벌어진 시민항쟁의 동력을 바탕으로, 1987년 12월 대선을 치르기 전에 직선제 개헌이 이루어지고 이에 따라 이듬 해 직선 대통령이 취임해야 한다는 급박한 스케줄이 주어졌던 것이다. 안 그래도 당시 전두환 대통령은 개헌에 부정적이고 자신들의 세력에 의한 정권연장이 이뤄지기를 바랐는데, 이 스케줄이 어그러지면 개헌은 또 물 건너가게 될 수 있는 상황이었다. 따라서 진지하게 다양한 입법례나 현실의 문제를 고민해가면서 여유 있게 논의를 진행할 수 있는 상황은 못 되었다고 보인다.<sup>4)</sup>

게다가 전두환 정권은 이미 집권 초기 군대를 동원해 광주시민들의 민주화 열기를 5.18로 폭압적으로 진압한 전력이 있었고, 이 당시에조차 정부가 군 동원과 비상계엄을 검토하고 있다는 설이 나돌았던 것을 생각하면,<sup>5)</sup> 이들과 극한적으로 대립하는 것은 야권이나 시민사회세력에게도 상당한 부담이 있었을 것이다.

마지막으로는, 이처럼 시민들의 항쟁이 드셀지라도 이에 쉽사리 굴복하지 않으리라 생각했던 군부세력이 생각보다는 매우 빠르고 쉽게 대통령 직선제 개헌을 차기 대선 후보인 노태우의 6.29 선언의 형식으로 수용해버리니, 허를 찔린 야권과 시민사회는 공동전선이 급격히 허물어져 버리고 다음 스텝의 대응에 있어서 재야와 시민사회가 와해, 분열되어 버리는 현상을 가져왔다.<sup>6)</sup> 이제 자신들의 시대가 왔고, 야당이 권력을 잡을

3) 강원택, 87년 헌법의 개헌 과정과 시대적 함의, 역사비평 119, 2017.05; 조지형, 87년 헌법의 역사화와 시대적 소명, 법과사회 38, 2010.06 참조. 이한동도 중앙일보와의 인터뷰에서 이를 인정했다.

4) 현경대는 이미 많은 보고서들이 나와 있었기에 연구의 문제보다는 가치 선택의 문제였다고 반론한다. 현경대의 진술, [대담] 6월 민주화운동 30주년—동아시아의 민주화와 헌법—, 헌법학연구 23(3), 2017.9, 159-160면.

5) 이상수의 진술, [대담] 6월 민주화운동 30주년—동아시아의 민주화와 헌법—, 헌법학연구 23(3), 2017.9, 143면.

6) 이는 이미 4.19 이후와 1980년 서울의 봄에서도 드러났던 것이므로, 전두환과 노태우 등은 이를 간과한 것으로 이해할 수도 있다.

것으로 성급히 결론내린 것이었다.

## 2. 1987년 헌법의 한계로서의 과두협약과 시민참여의 결핍

1987년 헌법 개정을 가져온 가장 큰 원천적인 힘은 시민사회의 피나는 항쟁이었지만, 그러나 실제 개헌작업에 있어서는 이들 시민사회의 의견은 특별히 표출되지도 않았고 반영되지도 않았으며, 이는 기존 정치권의 과두 엘리트들을 중심으로 진행되었다. 물론 시민사회가 가장 크게 부르짖었던 대통령 직선제가 노태우 후보의 6.29 선언을 통해 관철되었고, 또한 장기집권의 폐해를 염려하여 단임제로 하기로 했기 때문에 핵심쟁점은 관철되었다고 볼 여지도 있기는 했다.

그러나 악마는 디테일에 있다는 말처럼, 전두환, 노태우 측에서 상황상 큰 것을 내주었다고 하더라도 자신들의 집권을 연장하고 유리한 장치를 이어가기 위한 헌법적 장치들과 정치적 술책들을 동원하게 된다. 그리고 그 중심에는 소위 '8인 정치회담'이 있었다. 당시 민정당에서 권익현·윤길중·최영철·이한동 의원이, 통일민주당에서 김영삼(YS) 전 대통령계인 박용만·김동영 의원과 김대중 전 대통령(DJ)계인 이종재·이용희 의원이 협상 대표로 나서 이들이 실질적으로 여야 대표들의 대리인으로서 개헌 논의를 주도했다. 이들은 비공개 회의를 통해 전두환, 노태우, 그리고 김영삼, 김대중의 의중을 전달하고 이들의 이익을 조정하는 역할을 한다. 다만 여기서 전두환, 노태우는 같은 이익을 공유하고 있었지만, 김영삼과 김대중은 서로 자기가 다음 대통령이 되겠다는 마음이 강했기 때문에 분열의 소지가 있었다. 이런 점에서는 비록 숫자상 4대 4의 동수이더라도 정부, 여당 쪽에 유리한 환경이었다고 할 수 있었다. 비공개로 진행되었기에 공개되었으면 결렬되었을 법한 일도 타협과 조정을 하기에는 더 좋은 환경이라 시간적으로는 일사천리로 진행될 수 있었지만, 이들은 공개되지 않고 책임지지 않는 밀실 과두협약을 통해 진정한 미래 한국의 이익보다는 자신들의 정파적 이익을 관철하는데 더 급급하지 않았나 생각해볼 수 있다. 이들 거대 양당과 그 보스들의 이익이 8인회담을 통해 교환되는 가운데 이들이 실질적으로 87년 헌법의 아버지들(founding fathers)의 역할을 하게 되고, 시민사회는 물론 심지어는 당시 개헌특위마저 들러리로 세워진다.<sup>7)</sup> 그리고 이들 8인회담의 협약 결과는 다시 10인의 헌법개정안 기초소위(위원장 현경대)에 넘겨져 구체적 조문화에 들어가게 된다.<sup>8)</sup>

7) 당시 개헌특위 회의록을 통해보면 한석봉 민주당 의원은 "개헌작업이 공청회 한 번 개최하지 않은데다 각계각층의 의견도 수렴하지 않은 채 8명이 밀실에서 만들어진 불행한 헌법"이라고 말했다. 임종기 민주당 의원 역시 "4당의 개헌안 시안 하나 훑어보지 않고 8인정치회담이 합의한 것을 발의한다는 것은 양심있는 사람으로서 간단히 넘어갈 수 없는 일"이라고 비판했다(내일신문, 87년 개헌 '민의를' 없었다, 2017-08-03).

8) 당시 민정당 측 기초소위 위원 중의 한명이었던 김종인은 2012년 대선에서부터 자신이 경제민주화 조항의 저작권자임을 주장하였고 경제민주화의 전도사 내지는 아이콘으로 군림한다. 그러

이처럼 87년 헌법은 시민항쟁에 의해 추동되어 그 핵심인 대통령 직선제와 단임제가 헌법에 관철되었음에도 불구하고, 실제 헌법개정의 국면에서는 시민사회나 재야는 물론 국회의원들의 대부분, 특히 개헌특위 의원들까지도 거의 관여하지 못하고 8인회담과 10인 기초소위, 그리고 그 배후의 4인의 정치과두들에 의해서 지배되었음을 알 수 있다. 따라서 이들은 헌법의 전체 체계나 국가의 미래상을 진지하게 고민하기 보다는 자신과 자신들의 정파의 집권가능성에 대한 고려를 중심으로 협상하고 그 외의 부분은 별 관심 밖으로 치부하였다는 사실을 알 수 있다. 그리고 이러한 87년 헌법의 개정절차는 결국 87년 헌법의 성취 외에도 그 한계를 낳게 된다.

### Ⅲ. 2017년 현재 개헌과정에서의 시민참여제도의 현황과 문제점

#### 1. 현행 헌법상 개헌절차와 시민참여의 결핍

지난 2016년 연말과 2017년 연초에 걸쳐 벌어진 연인원 1,700만 촛불시민의 대규모 촛불항쟁과 이를 통한 현직 대통령에 대한 탄핵선고, 그리고 곧이어 조기대선을 통한 문재인 정부의 출범은 1987년 헌법의 정당성과 한계에 대해 근원적인 의문을 제기하게 만들기에 충분한 대사건이었다. 다른 한편으로는 그러한 한계에도 불구하고 다시 한 번 시민들의 손으로 만들어낸 이러한 새로운 헌정 상황을 잘 이용해서 한 단계 높은 민주주의를 실현하고 더 좋은 정부 그리고 이를 실현할 법적 기초로서 새로운 헌법체제를 만들어갈 수 있겠는가를 생각해보게 하는 계기가 되고 있다. 그리고 이를 위해서는 위에서 간략히 살펴본 87년 헌법의 형성과정과 시민사회의 빈곤한 참여의 역사를 반면교사로 삼아야 한다.

1987년 헌법 개정과 2017년 오늘날의 헌법 개정 과정은 다르면서도 닮은 구석이 많다. 1987년이 절반의 성공, 미완의 혁명이었다면, 이제 30년이 지나 벌어지고 있는 지금의 상황에서 2017년 헌법개정과정은 성공적으로 진행되어야 한다. 그러기 위해서는 전반적인 국가디자인과 더불어 이에 대한 시민들의 상시적인 감시와 견제체계가 구비되어야 한다. 지난 1987년 헌법의 경우와 같이 미봉책을 통해 용두사미가 되는 우를 범해서는 안 된다. 헌법이 권력자와 통치의 도구로 전락할 수 있는 기회를 조금이라도 주게 되면, 이는 민주주의를 담보하지 못하고 언제든 퇴행할 수 있다는 것을 우리는 지난 30년간의 역사, 특히 최근의 역사를 통해 학습했다.

---

나 경제민주화가 무슨 뜻인지도 모른채 특정인에 의해서 헌법에 도입되었고, 이것이 근 25년간은 거의 어떠한 규범력도 가지지 못하였음을 고려하면 87년 헌법의 성격을 잘 드러내주는 것이라고도 할 수 있겠다.

현행 헌법상 개헌 발의는 국회재적의원 과반수 또는 대통령이 할 수 있고(헌법 제 128조 제1항),<sup>9)</sup> 국회에서의 논의를 통해 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여야 하며, 국민은 이 헌법개정안에 대해 국민투표를 통해 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 확정한다. 즉 헌법개정의 최종 관문은 국민이 쥐고 있으며, 따라서 통상 헌법교과서들에서는 헌법개정에 대한 국민투표를 우리 헌법상 직접민주주의의 주요 제도로 설명하고 있다.

그러나 이는 상당히 불완전한 형태의 직접민주주의 제도이다. 국회와 대통령은 본인들이 원하는 시기에 원하는 의제를 선정하여 집중적으로 홍보하고 추진력을 발휘할 수 있는 반면, 국민은 그에 대해 소극적, 수동적으로 대응하며 짧은 시간 내에 국회나 대통령이 제시한 쟁점에 대해 찬반과 가부만을 표시할 수 있을 뿐이다.

그러나 이는 원래 국민의 의사를 집약하여 표출한다는 민주주의의 원의에도 충실하지 못할뿐더러, 민주적 절차를 통한 헌법개정이라는 근본적인 사회계약의 성격에 부합하는 형태라고 보기는 어렵다. 헌법의 제정과 개정의 문제는 국가와 그 구성원간의 가장 본질적이고 중요한 권리와 권한에 대한 사회계약이므로, 이를 대표 혹은 대리인에게 전적으로 위임할 수만은 없는 노릇이다. 설령 위임했다라도 필요한 경우에는 회수할 수 있어야 한다.<sup>10)</sup> 그러나 현재의 개헌관련제도에서는 이러한 점을 찾기는 쉽지 않다. 시민은 청원권을 행사하거나 공청회 등에서 의견을 피력하는 정도에 만족할 수밖에 없다.

물론 헌법상 대의민주주의가 대의민주주의 본연의 취지와 역사에 걸맞게 제대로 운영될 수만 있었다면, 이러한 시민참여의 부족은 상대적으로 큰 문제가 아니었을 수도 있다. 하지만 안타깝게도 지금까지 70년 가까운 우리 헌정사에서 소위 정치인과 국민의 대표를 자처하는 사람들이 자신과 자기 정파의 이익에 초연하여 공공선에 헌신하는 모습을 경험적으로 본 바가 없다시피 했다는 점을 고려하면, 이제 시민참여는 선택이 아니라 필수에 해당한다고 할 수 있겠다. 또한 헌법개정이 이러한 권력자의 사익이 가장 극도로 작용할 수 있는 국면임을 고려하면, 이에 대한 시민적 통제 또한 심도 있게 논의될 필요가 있는 것이다.<sup>11)</sup>

9) 헌법개정에 대한 국민발안권은 우리 헌정사에서도 존재했다. 1954년 헌법 제98조 ①헌법개정의 제안은 대통령, 민의원 또는 참의원의 재적의원 3분의 1 이상 또는 민의원의원선거권자 50만 인이상의 찬성으로써 한다.

10) 존 스튜어트 밀은 대의정부론에서, 대표자의 능력과 탁월성을 가정하더라도 선거민의 사적 견해가 완전히 포기되어서는 안 된다고 본다. (대표의) 정신적 우월성에 대해 경의를 표하는 것이 자기부정(self-annihilation), 즉 개인적 견해의 포기(abnegation)가 되어서는 안 된다고 본다(CRG, 510면).

11) 헌법개정은 고도의 정치적 행위이므로 이 과정에 있어서 법원이나 헌법재판소에 의한 사법적 통제도 거의 기대하기 어려운 점을 고려하면, 결국 민주적 통제로서의 시민참여가 가장 적합하다고 보인다.

## 2. 국회 헌법개정특별위원회의 활동과 한계

국회는 헌법개정특별위원회(위원장 이주영)를 조직하여 정당별 의석분포에 비례하여 36명의 위원으로 활동하고 있다. 그리고 각계의 전문가로 구성된 50여명의 자문위원회를 구성하여 소위원회의 형태로 분야별로 자문을 받고 있다.

국민참여를 유도하기 위해서는 대표적으로 헌법개정 국민대토론회를 지난 8.29부터 9.28까지 한달간 11회에 걸쳐 5,600명의 참여하에 개최하였다(헌법개정 국민대토론회 추진현황<sup>12)</sup>은 아래 참조). 그 외 개헌 자유발언대 등도 운영하고 있으나 큰 실효성이 있어 보이지는 않는다.

### 1) 지역별 토론회 추진현황

(단위 : 인)

지역	일시	개최장소		좌장	기조 발제	참석 인원 <sup>1)</sup>
부산·울산· 경남	8.29.(화) 14:00 ~ 17:47	부산	부산시청 대회의실	이주영	최인호	450
광주·전남	8.31.(목) 14:00 ~ 16:50	광주	5.18기념문화관 대동홀	이인영	송기석	500
대구·경북	9. 5.(화) 14:00 ~ 18:10	대구	대구시청 대회의실	정종섭	이상돈	500
전북	9. 7.(목) 14:00 ~ 17:10	전주	전북도청 대회의실	김관영	김성태	500
대전·충남· 세종	9.12.(화) 14:00 ~ 19:10	대전	대전시청 대강당	하태경	이상민	750
강원	9.14.(목) 14:00 ~ 17:35	춘천	한림대 일송아트홀	이주영	최교일	700
충북	9.19.(화) 14:00 ~ 18:00	청주	충북대 개신문화관	변재일	이종배	700
제주	9.25.(월) 14:00 ~ 17:05	제주	설문대 여성문화센터 공연장	정종섭	강창일	300
경기(의정부)	9.26.(화) 14:00 ~ 17:35	의정부	경기도청 북부청사 평화누리홀	하태경	이태규	400
경기(수원)	9.27.(수) 14:00 ~ 17:05	수원	경기도 문화의 전당 꿈꾸는 컨벤션 센터	김관영	김경협	400
인천	9.28.(목) 14:00 ~ 17:40	인천	인천문화예술회관 대회의실	이주영	성일종	400
총 참석인원						5,600

\* 참석인원은 토론회장 내부 방청인원과 토론회장 외부에 설치된 영상 시청인원을 합산하여 집계

12) 헌법개정특별위원회, 헌법개정 국민대토론회 종합보고, 2017. 10. 11., 1-2면.

2) 토론회별 토론인원 및 중계방송 실시현황

(단위 : 인)

지역	지정 토론 인원	자유토론인원				서면 의견	중계방송
		국회 의원	자문 위원	시민 등	합계		
부산·울산·경남	8	2	3	14	19	-	(생) 부산KBS, 부산MBC, KNN, 국회방송
광주·전남	8	1	5	10	16	-	(생) 광주KBS, 국회방송
대구·경북	8	-	2	23	25	-	(생) 대구KBS (녹화) 국회방송
전북	8	2	4	14	20	341	(생) 전주KBS, 전주MBC, 국회방송
대전·충남·세종	8	1	2	31	34	40	(생) 대전KBS (녹화) 국회방송
강원	8	-	3	17	20	34	(생) G1 (녹화) 강원KBS, 국회방송
충북	8	-	-	20	20	150	(생) 청주KBS, 국회방송
제주	8	-	1	16	17	14	(생) 제주KCTV, 국회방송
경기(의정부)	8	-	5	20	25	24	(생) OBS, 국회방송
경기(수원)	8	-	5	16	21	80	(생) OBS, 국회방송
인천	8	-	3	16	19	119	(생) OBS (녹화) 국회방송
합 계	88	6	33	197	236	802	

개헌은 국회나 대통령이 이해관계자이므로 정부형태와 관련하여 특히 정략적으로 이루어질 가능성이 높으며, 나아가 지금 체제에서 기득권을 차지하고 있는 세력의 경우 개헌이 필요하다더라도 이를 절실히 원하지 않으며 경우에 따라서는 사보타지(sabotage) 할 가능성도 배제할 수 없다. 즉 국회와 개정특위는, 헌법에 따라서는 당위적으로 국익의 대표자여야 함에도 불구하고,13) 정략적 유불리에 따라 자기이익을 추구할 가능성이 있고, 다른 한편으로는 아예 합의를 이루지 못하거나 일부러 불발에 그치게 하여 현상유지를 택할 가능성도 배제할 수는 없다. 실제로 여러 기사 등을 통해 보면 개헌특위에서의 권력구조 부분의 합의 가능성은 거의 없다고 보도되고 있다.14) 이러한 경우 개헌과정에서의 시민참여는 특히 하나의 새로운 동력으로 작용할 수 있다.

13) 헌법 제46조 ②국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.

14) 조선일보, [태평로] 改憲 또 끝나 간다, [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/10/26/2017102604177.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/26/2017102604177.html), 2017.10.27. 등

## IV. 2017년 개헌과정상 시민참여 방안과 시민에 대한 헌법교육의 함의

### 1. 2017년 헌법개정상 시민참여 방안들

#### 1) 국민 참여에 의한 헌법개정의 절차에 관한 법률안<sup>15)</sup>

김종민 의원 등 12인이 2017. 2. 15에 발의한 위 법률안은 제안이유로서 “1987년 이후 30년 만에 국회 헌법개정특별위원회가 구성되어 헌법 개정 절차가 시작되었음. 하지만 현행 헌법에는 헌법 개정을 위한 국민 참여 절차로서 오직 국민투표만이 명시되어 있어 보다 적극적인 국민 참여 절차를 보장하는 법률이 필요함. 또한 헌법 결정권자인 국민의 다수가 헌법 개정에는 동의하고 있으나 헌법 개정 방향과 내용에 대해서는 다양한 의견을 갖고 있어 이에 대해 직접 의견을 개진할 방안을 마련해야 함. 이에 국민이 직·간접적으로 헌법 개정 절차에 참여하는 법률을 입안하여 국민들이 헌법 개정 과정에 참여하여 헌법에 관련한 정보를 제공받고 헌법 개정 방향 및 내용에 대해 토론 및 제안을 할 수 있도록 함.”을 제시하고 있다. 현재 상임위원회를 통과하지 못하고 묵여있는 상태이다. 법안 중 시민회의와 관련된 안을 중심으로 법안 내용을 읊기면 아래와 같다.

<p>제1장 총칙</p> <p>제1조(목적) 이 법은 대한민국 헌법 개정 절차를 정하고 헌법 개정의 민주적 정당성을 확보하기 위하여 국민이 개정안의 작성에 참여하는 제도를 시행함에 있어서 참여의 절차와 권한을 명확히 하고, 회의체의 운영과 그 밖에 필요한 사항에 관하여 규정함을 목적으로 한다. (이하 생략)</p> <p>제2장 헌법개정특별위원회</p> <p>제5조(헌법개정특별위원회)</p> <p>① 국회는 헌법개정안 기초안 작성, 제출된 헌법개정안에 대한 심사 및 헌법 개정 에 관한 의견수렴을 위하여 「국회법」 제44조에 따라 의결로 헌법개정특별위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>② 위원회는 위원장 1인을 둔다. 위원장은 위원 중에서 호선하고 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 총괄한다.</p> <p>③ 위원회는 분야별 심사를 위하여 분과위원회를 둘 수 있다.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

15) 국회 의안정보시스템 [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_H1W7VOL2N1U5E1K4M1Q5L5R4Q7L6G5](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1W7VOL2N1U5E1K4M1Q5L5R4Q7L6G5), 2017. 11. 20 검색

- ④ 위원회는 헌법개정에 관련하여 제4조제1항 및 제2항에 따른 다음 각 호의 업무를 수행한다.
    - 1. 헌법개정에 관련하여 국민을 대상으로 한 교육, 공청, 토론
    - 2. 헌법개정에 관련된 각종 조사 활동
    - 3. 헌법개정에 관련하여 자율적으로 진행되는 각급 단위 토론회에 대한 지원
    - 4. 헌법개정에 관련된 국민제안에 대한 의견 수렴 및 검토
  - ⑤ 국가는 위원회의 업무 수행 등을 위하여 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.
  - ⑥ 위원회는 제8조에 따른 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정자문위원회, 제11조에 따른 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정시민회의를 구성하고 운영한다.
  - ⑦ 위원회는 헌법개정에 관련된 모든 정보와 자료를 공개하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따라 비공개 할 수 있다.
  - ⑧ 그 밖에 위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.
- 제6조(헌법개정안 기초안의 확정)
- ① 위원회는 의결로 헌법개정안 기초안을 확정(이하 “확정”이라 한다)한다.
  - ② 위원회는 제1항의 확정을 함에 있어서 자문위원회 및 시민회의가 제출한 의견서 및 보고서를 존중하여야 한다.
  - ③ 위원장은 제1항의 확정이 있는 뒤에는 이를 지체 없이 의장에게 보고하여야 한다.
- 제7조(국회 보고) 헌법개정특별위원회는 필요한 경우 국회에 제출된 헌법개정안에 대하여 심사한 결과를 본회의에 보고할 수 있다.

### 제3장 자문위원회

제8조(자문위원회의 설치) 위원회는 헌법개정안 기초안의 작성에 전문적이고 다양한 의견을 수렴하기 위하여 위원회 소속으로 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정자문위원회(이하 “자문위원회”라 한다)를 둔다.

#### 제9조(자문위원회의 구성)

- ① 자문위원회는 위원장 1명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성한다.
- ② 위원은 의장, 정당 또는 시민단체 등의 추천에 의하여 위원장이 임명한다.

#### 제10조(자문위원회의 직무)

- ① 자문위원회는 다음의 직무를 수행한다.
  - 1. 헌법개정에 관한 자료 수집 및 분석
  - 2. 헌법개정에 관한 의견수렴 또는 여론조사의 검토

3. 헌법개정안 기초안에 대한 의견서 제출
  4. 헌법개정에 관한 교육 또는 홍보에 대한 의견서 제출
  5. 그 밖에 헌법개정에 대한 자문활동을 수행하기 위하여 필요한 사항
- ② 자문위원회는 회의결과 및 의견서를 위원장에게 보고한다.

#### 제4장 시민회의

제11조(시민회의의 설치) 위원회는 제4조제2항에 따른 국민 의견수렴의 결과를 반영하고 헌법개정안 기초안의 작성 과정에 국민들의 직접 참여를 보장하기 위하여 위원회 소속으로 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정시민회의(이하 “시민회의”라 한다)를 둔다.

##### 제12조(시민회의의 구성)

- ① 시민회의는 200명 이상 300명 이하의 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 시민회의 회원(이하 “회원”이라 한다)으로 구성한다.
- ② 회원은 이 법에 따라 위원장이 임명한다.
- ③ 시민회의의 의장은 위원 자체 회의를 통해 호선으로 정한다.
- ④ 시민회의의 제반 운영 사항에 대해서는 자체 회의를 통하여 정한다.

##### 제13조(시민회의의 직무)

- ① 시민회의는 다음의 직무를 수행한다.
  1. 헌법개정안 기초안에 대한 회의 및 토론
  2. 헌법개정안 기초안에 대한 자체 공론 조사
  3. 헌법개정안 관련 홈페이지, 우편, 문서 등을 통해 제기된 국민 제안에 대한 검토 보고서 작성
  4. 헌법개정안 기초안에 대한 의견서 제출
- ② 시민회의는 제1항 각 호의 직무 수행을 위하여 필요한 경우에는 공무원·관계 전문가 등에 자료 또는 출석을 요청할 수 있다.
- ③ 제2항의 요청을 받은 사람은 특별한 사유가 없는 한 응하여야 한다.
- ④ 시민회의는 헌법개정안에 대한 의견서, 결과보고서 또는 검토보고서를 위원장에게 보고하여야 한다.

#### 제5장 시민회의 회원의 선정과 사임

##### 제14조(시민회의 회원후보예정자명부의 작성)

- ① 위원장은 시민회의 회원후보예정자명부가 헌법개정안에 대한 전체 국민의 일반 의사를 반영할 수 있도록 무작위 추출방식으로 작성한다.
- ② 위원장은 회원후보예정자명부를 작성하기 위하여 행정자치부장관에게 대한민국

에 거주하는 만 19세 이상 국민의 주민등록정보에서 일정한 수의 회원후보예정자의 성명·생년월일·주소 및 성별에 관한 주민등록정보를 추출하여 전자파일의 형태로 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다.

- ③ 제1항의 주민등록자료는 무작위로 추출되어야 하고, 회원후보예정자의 성별 및 생년월일은 주민등록번호의 기재로 같음할 수 있다.
- ④ 제1항의 요청을 받은 행정자치부장관은 30일 이내에 주민등록자료를 의장에게 송부하여야 한다.
- ⑤ 위원장은 주민등록자료를 활용하여 회원후보예정자명부를 작성한다.

**제15조(회원후보자의 결정 및 통지)**

- ① 위원장은 회원후보예정자명부 중에서 필요한 수의 회원후보자를 무작위 추출 방식으로 정하되 성별, 연령, 지역이 균등하게 배분될 수 있도록 하여 회원의 선정 기일을 통지하여야 한다.
- ② 제1항의 통지를 받은 회원후보자는 선정기일에 국회에 출석하여야 한다.
- ③ 회원후보자의 결정 및 통지에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

**제16조(회원의 결정)**

- ① 선정기일에서는 회원후보자의 명예가 손상되지 아니하고 사생활이 침해되지 아니하도록 배려하여야 한다.
- ② 선정기일은 공개하지 아니한다. 다만, 당사자의 동의를 얻어 진행의 기록을 공개할 수 있다.
- ③ 위원장은 선정기일의 속행을 위하여 새로운 기일을 정할 수 있다. 이 경우 선정기일에 출석한 회원후보자에 대하여 새로운 기일을 통지한 때에는 출석통지서의 송달이 있었던 경우와 동일한 효력이 있다.
- ④ 위원장은 선정기일에 출석한 회원후보자의 수락 의사를 물어 보고 회원을 결정한다.
- ⑤ 선정기일의 진행 및 회원의 결정에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

**2) 헌법개정안 마련을 위한 시민의회의 설치 및 운영에 관한 법률(안)**

추천민회네트워크에서는 지난 2월 정의당 윤소하 의원을 통해 다음 법안을 입법청원한 바 있다.<sup>16)17)</sup>

16) 이지문, 시민주도형 개헌사례와 과제, ‘시민이 직접 쓰는 개헌안, 어떻게 만들 것인가?’ 토론회 발표문, 2017. 7.19, 20면 이하.

17) 또 다른 시민참여 법률안으로는, 하승수 변호사가 제시한 [국민의 헌법개정안 작성과정 참여에 관한 법률(약칭 '국민 개헌 참여법')] 초안 참조([http://www.huffingtonpost.kr/seungsoo-ha/story\\_b\\_13861154.html](http://www.huffingtonpost.kr/seungsoo-ha/story_b_13861154.html)). 추천시민회의(온오프라인 의견수렴 병행) ⇒ 초안작성특별위원회 ⇒ 국회발의의 단계를 밟도록 하고 있음.

**제1조 (목적)** 이 법은 국민의 자유롭고 평등한 참여와 숙의민주주의를 보장하는 시민의회를 설치하여 각계각층의 의견 수렴과 토론 과정을 거쳐 마련된 헌법개정안을 국회에 제안함으로써 헌법 제1조의 국민주권을 실질적으로 구현함을 그 목적으로 한다.

**제2조 (시민의회의 설치)** 헌법개정안 마련 등 업무를 독립적이고 자율적이며 공정하게 수행하기 위해 국회 소속으로 시민의회를 둔다.

**제3조 (시민의회의 기능)** 시민의회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 헌법개정안에 대한 의견 수렴
2. 헌법개정안에 대한 토론
3. 헌법개정안의 마련 및 국회 제안
4. 그 밖의 헌법개정안 마련에 관하여 필요한 사항

**제4조 (시민의회의 구성)**

- ① 시민의회는 300명의 위원으로 구성한다.
- ② 국회의장은 위원후보예정자 명부를 작성하기 위하여 행정자치부 장관에게 대한 민국에 거주하는 만 19세 이상 국민의 주민등록 정보에서 일정한 수의 위원후보예정자의 성명·생년월일·주소 및 성별에 관한 주민등록 정보를 추출하여 전자파일의 형태로 송부하여 줄 것을 요청한다.
- ③ 제2항의 요청을 받은 행정자치부 장관은 30일 이내에 주민등록 자료를 국회의장에게 송부하여야 한다.
- ④ 국회의장은 주민등록 자료를 활용하여 위원후보예정자명부를 작성한다.
- ⑤ 국회의장은 위원후보예정자 명부 중에서 필요한 수의 위원후보자를 무작위 추첨 방식으로 정하되 성, 연령, 지역이 균등하게 배분될 수 있도록 하여 위원을 선정한다. 이 경우 정수의 10배수까지 추첨으로 예비위원후보를 선정한다. 국회의장은 위원후보자의 위원직 수락 의사를 확인 후 위원으로 결정한다. 거부 의사를 밝힌 경우 차순위 예비위원후보부터 순차적으로 위원직 수락 의사 여부를 확인하여 위원을 결정한다.
- ⑥ 위원의 임기는 시민의회의 존속기간으로 한다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 시민의회의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제5조 (시민의회 위원의 결격사유)** 다음 각 호에 어느 하나에 해당하는 사람은 시민의회위원이 될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 중 5급 이상의 공무원. 다만 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원은 제외한다.

2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 임원
3. 제4조 제5항에 따른 최초의 선정일을 기준으로 최근 5년 동안 대통령, 국회의원 선거 및 지방선거의 후보자 및 예비후보자
4. 제4조 제5항에 따른 최초의 선정일 당시 정당의 당직자
  - 제6조 (시민의회 의장과 부의장)
    - ① 시민의회 의장 1명과 부의장 2명(1명은 여성)은 위원 중에서 추첨으로 선정한다.
    - ② 시민의회 의장과 부의장의 임기는 한 달로 한다. 시민의회 의장과 부의장의 임기는 매월 1일 0시에 개시되어 그 달의 마지막 날 24시에 종료한다. 다만 초대 의장과 부의장의 임기는 선정된 직후부터 개시되어 그 달의 마지막 날 24시에 종료된다.
    - ③ 시민의회 의장은 시민의회를 대표하고 시민의회 의 직무를 통할한다.
    - ④ 시민의회 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 시민의회 의장이 지명한 시민의회 부의장이 그 직무를 대행한다.
  - 제7조 (회의)
    - ① 시민의회 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며 정기회의는 월 1회 개최하고 임시회의는 시민의회 의장이 필요하다고 인정하는 때와 위원 5분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최할 수 있다.
    - ② 시민의회 회의는 이 법에 특별한 규정이 없는 한 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.
    - ③ 시민의회 회의는 공개한다.
    - ④ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 시민의회 회의에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.
  - 제9조 (분과위원회)
    - ① 시민의회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 기획조정위원회, 의견수렴위원회, 전문·총강위원회, 기본권위원회, 정부형태위원회, 지방자치위원회, 경제위원회, 법제위원회 등의 분과위원회를 둘 수 있다.
    - ② 분과위원회는 위원장과 위원으로 구성하고, 성·연령·지역 등이 골고루 반영되도록 한다.
    - ③ 분과위원회는 위원 상호 간에 의견이 있는 사항에 대하여는 쟁점별 토론을 진행하며 이 토론은 공개되어야 한다.
    - ④ 위원은 2개 이상의 분과위원회의 위원이 될 수 있다.
    - ⑤ 시민의회 의장은 분과위원회의 위원이 될 수 없다.
    - ⑥ 이 법에 규정된 사항 외에 분과위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제11조 (전문위원)

- ① 시민의회 의장은 시민의회 의 업무를 효율적으로 지원하고 전문적인 조사 및 연구 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 시민의회에 학계, 사회단체 그 밖에 관련 분야의 전문가를 전문위원으로 둘 수 있다.
- ② 제1항에 따른 전문위원은 시민의회 의장이 위촉한다.
- ③ 이 법에 규정된 사항 외에 전문위원에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제12조 (자문기구)

- ① 시민의회는 그 업무 수행에 필요한 사항의 자문을 위하여 사회단체가 추천한 자 중에서 시민의회 결의에 따라 자문위원을 위촉할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 자문위원의 위촉 등에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제13조 (공무원 등의 출석) 시민의회는 그 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 전문가나 공무원에 대하여 출석을 요청하여 의견을 들을 수 있다.

제14조 (공청회 등)

- ① 시민의회는 공청회, 설명회, 온라인 의견 수렴 등을 통해 헌법개정에 관한 국민 의견을 적극적으로 반영하여야 한다.
- ② 공청회를 개최하거나 온라인 의견 수렴을 하는 경우에는 지역별, 성별, 연령별, 직업별 의견을 골고루 수렴하고 소통하도록 하여야 한다.
- ③ 이 법에 규정된 사항 외에 공청회, 온라인 의견 수렴 등에 관하여 필요한 사항은 시민의회 규칙으로 정한다.

제15조 (헌법개정안의 확정 및 제안)

- ① 헌법개정안은 재적 시민의회위원 과반수의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 확정한다.
- ② 시민의회 의장은 확정된 헌법개정안을 5일 이내에 국회에 제출하여야 한다.
- ③ 국회는 제2항에 따라 제출된 헌법개정안을 성실하고 공정하게 심의하여 헌법개정 의발의 여부를 결정한다.
- ④ 국회는 제2항에 따른 헌법개정안이 접수된 날로부터 60일 이내에 그 처리 결과를 이유 첨부와 함께 시민의회에 통지하여야 한다.

제16조(존속기간)

- ① 시민의회 의 존속기간은 1년으로 한다.
- ② 시민의회는 제1항의 기간만료 여부에 관계없이 헌법개정안의 처리 결과를 국회로부터 통보받은 날을 기준으로 15일 이내 해산한다.
- ③ 시민의회가 제1항의 기간 내에 헌법개정안을 확정하지 못하는 경우에는 국회의

장은1회에 한하여 6개월 범위 내에서 존속기간을 연장할 수 있다.

제17조 (시민의회 위원 의 직무 보장)

① 고등학교 이상의 학교의 장은 시민의회 위원으로 직무를 수행하는 학생에 대해서는 그 직무수행 기간을 결석으로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못한다.

② 국가기관·지방자치단체의 장 또는 고용주는 소속 공무원 또는 소속 임직원이 시민의회 위원으로 직무를 수행하는 때에는 그 직무수행 기간을 휴무로 처리하거나 그 직무를 이유로 불리하게 처우하지 못한다.

제18조 (실비지급) 시민의회 위원, 전문위원, 회의에 출석한 전문가 등에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

### 3) '국민개헌 공론화위원회' 구성 제안

헌법개정국민주권회의를 이끌고 있는 이상수 대표(개헌특위 자문위원이기도 함)는 지난 10.20일 개헌특위 자문위에서 발언을 통해 헌법개정에 관한 공론화위원회 구성을 제안한 바 있다.<sup>18)</sup> 이상수 대표는 “국민 참여에 기초하는 열린 논의구조를 새로이 도입하여, 교착상태를 뛰어넘어 국민적 합의를 도출해 내야 한다. 신고리 원전 공론화위원회에 준하는 ‘국민개헌 공론화위원회’를 구성해 국민참여 개헌작업을 실행해야 한다.”고 하면서, “국민개헌 공론화위원회 구성은 대의제민주주의 하에서의 국회의 기능을 보완하고 활성화 시키는 촉매제 역할을 할 것이다. 공론화위원회는 국회 개헌특위가 개헌안을 의결하기 전 국민의 의사를 수렴하기 위한 보조적 역할을 하는 것이기 때문에 위헌·위법적 문제가 발생할 여지도 없다.”고 하고, “대부분의 논의 사항은 특위가 자문위원회의 도움을 받아 계속 협의해 나가면 합의에 도달할 수 있을 것이다. 따라서 개헌의 아킬레스건이라고 할 몇 가지 중요한 문제만 한정적으로 골라 공론화위원회에 맡기면 된다.”고 하여 공론화위원회가 별도의 근거법률을 요구하지 않으며, 대상은 한정적으로 할 것을 제안하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

3. 공론화위원회의 구성 및 공론 절차

가. 구성

1) 국회 개헌특위 산하에 공론화위원회를 두며, 공론화위원회 위원은 국회특위가 선임한다(13명 내외).

2) 공론화위원회 산하에 일정 원칙에 따라 무작위로 추출된 ‘국민배심원단’(1000여명)과 각계 전문가로 구성된 ‘전문가위원회’(20여명)를 둔다.

18) 헌법개정국민주권회의, [http://www.roc2017.com/bbs/board.php?bo\\_table=bo\\_01&wr\\_id=76](http://www.roc2017.com/bbs/board.php?bo_table=bo_01&wr_id=76)

나. 절차

- 1) 공론화위원회는 독립된 위원회로서 관리·운영을 전담하며, 국민배심원단의 의견을 공정하게 집약시켜 나가야 한다. 공론화위원회의 투명성·공정성·전문성은 개헌 공론화 작업의 성패를 좌우할 것이다.
- 2) 국민배심원단은 공론화 과정 내내 전문가위원회로부터 충분한 설명과 자료를 제공받고 학습과 토론을 통해 주제에 대한 이해도를 높이는 숙의과정을 거쳐 최종적인 의견을 도출해 낸다.
- 3) 전문가위원회는 정보자료 제공, 설명, 질의에 대한 답변 등을 통해 국민배심원단의 학습과 논의 과정을 돕는 자문단(피실리테이터) 역할을 수행한다.
- 4) 한편, 국회 등에 온라인 플랫폼으로 '개헌 장터'를 설치해 원하는 국민은 들어와 의견을 펼칠 수 있도록 하고, 국민배심원단도 그 논의 과정을 지켜보거나 익명으로 참여하게 하여, 상호 의견 교환의 기회를 가질 수 있도록 한다.
- 5) 개헌특위와 공론화위원회 간에도 독립성과 공정성이 확보되는 범위 내에서 상호 의견교환의 기회를 가지는 것이 가능할 것이다.
- 6) 숙의(熟議)란 이렇게 자유로운 참여와 반복적 상호작용을 통해 학습의 깊이를 더하며 애초에 가졌던 자신의 생각을 수정해 나가는 과정이기도 하다.

한마디로 국민과 공론화위원회·국회 개헌특위가 서로 교류하며 집단지성의 힘을 발휘해 국민적 개헌안을 만들어 내자는 것이다.

다. 의제선택

공론화위원회가 다룰 의제는 특위가 지금까지 쌓아온 논의 성과를 바탕으로 공론화위원회와 전문가위원회의 의견을 들어 정한다.

정부형태, 사회적 기본권의 확충 범위, 지방 입법·재정권 등의 확대범위, 지역구 국회의원 수와 비례대표의원 수의 조정 등 의견이 대립되고 있는 중요 사항에 논의가 집중되도록 의제를 줄여, 선택과 집중의 효과를 살려야 한다.

4. 실천 방법

가. 공론화 토론회 개최하여 의견 청취 (2017. 10. 31.)

나. 원로 100인 지지 선언 (2017. 11. 7.경)

다. 시민단체 국회청원서 제출 (2017. 11. 10.경)

라. 헌법관련 대학교수들 지지 선언 (2017. 11. 10.경)

마. 언론 좌담회, 컬럼, 사설 등을 통해 여론 확산

바. 국회특위 자문위원회 지지 선언

사. 국회특위 결정 (2017. 11월 말까지)

아. 공론화위원회 구성 및 활동 (2017. 12. 1.부터 2018. 2. 28.까지 3개월간)

#### 4) 소결

위 법안과 방안들은, 각론에서는 다소 차이가 있지만, 전반적으로는 87년 헌법 개정시의 한계와 지금 헌법개정논의의 한계를 인식하고 이에 대한 적절한 처방을 제시하고 있는 것으로 보인다. 즉 시민이 개헌논의에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장을 마련하고, 이에 대한 적절한 법적 근거와 구성, 절차에 대해 논의하고 있는 것이다.

하지만 어느 방안이 지금 이 시기에 더 적절하고 유용한가는 우선 현재 문제인 대통령과 국회 등 정치권에서 제시하고 있는 내년 지방선거에서의 개헌이라는 스케줄을 지킬 것 인가에서부터 출발해야 할 것 같다. 개헌안의 완성도를 주로 고려한다면, 시민참여절차의 입법을 통과시킨 후 이에 따라 시민들이 헌법에 참여할 기회를 만들고, 또한 기존의 국회와 전문가들의 논의는 그대로 또 진행하고, 이들의 논의를 종합하여 치열하게 토론한 후 최종적으로 확정하는 것이 가장 바람직한 수순으로 보인다. 그러나 개헌은 법과 논리이기도 하지만 한편으로는 가장 큰 정치적 행위이기 때문에, 내년 지방선거 이후로도 개헌의 동력이 계속 남아있을지는 장담하기 어렵다는 점을 고려한다면, 다소간의 어려움은 있지만, 신고리 5,6호기를 통해 민주적 실험을 한 번 거친 공론화위원회의 형식을 통해 시민참여를 유도하고 이를 개헌안에 반영하는 것도 하나의 방법이 될 수 있지 않을까 생각해본다.

신고리 공론화위원회의 활동성과에 대해서는 장점도 있었지만, 여러 비판점도 제기되었다. 따라서 여기서 제시된 여러 문제점들, 특히 새로 실험되고 있는 숙의민주주의가 가질 수 있는 한계에 대해서 제대로 인식하고 이를 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 신고리 5·6호기 공론화위원회에서는 활동이 끝난 이후 보고서를 발간하였는데, 거기에는 ‘공론화 과정에서 제기된 논란과 대응’이 상술되어 있다.<sup>19)</sup> 먼저 1. 위원회 구성·운영과 관련하여서는, 가. “위원회의 법적 근거가 없다”는 주장과 위원회의 역할·기능의 혼선에 대해, 나. “국회에서 논의하여야 한다”는 주장에 대해, 다. “위원회 구성에 전문가가 배제되었다”는 주장에 대해, 라. 국가 주요정책을 여론에 기대어 결정한다는 주장에 대해, 마. “공론화 기간으로 3개월은 짧다”는 주장에 대한 내용들이 보고서에 담겼다. 다음으로 2. 공론화 과정의 공정성 관련해서는, 가. “결론을 정해놓고 공론화가 진행된다”는 주장에 대해, 나. “법률분과 자문위원이 정치적으로 편향되게 구성되어 있다”는 주장에 대해, 다. “시민참여단이 건설현장을 방문했어야 한다”는 주장에 대한 내용들이 보고서에 담겼다. 3. 조사 설계 및 방식 관련과 관련하여서는, 가. 공론조사 방식의 지적 재산권 침해 문제가 논의되었고, 나. 특정 지역 주민의 과소 대표 주장 및 가중치 부여 문제에 대해, 다. 1차 조사 결과 공개 여부에 대한 내용들이 보고

19) 신고리 5·6호기 공론화위원회, 신고리 5·6호기 공론화 「시민참여형조사」 보고서, 2017. 10. 20., 64면 이하.

서에 담겼다. 마지막으로 4. 숙의 프로그램 설계 및 운영 관련하여 가. “시민참여단의 숙의기간이 짧다”는 주장에 대해<sup>20)</sup> 다. 정부출연연구기관 소속 연구원의 참여 논란에 대한 내용들이 보고서에 담겼다. 이러한 점들의 공과를 면밀하게 검토하고 개헌안에 대해서 적용할 경우에는 사전에 더욱 세밀하게 절차를 마련하는 작업이 필요하다.

## 2. 개헌과정에서의 시민참여와 헌법교육 공론장이 가지는 함의

### 1) 시민교육으로서의 헌법교육의 대상과 그 내용<sup>21)</sup>

종래 헌법교육은 전문교육의 차원에서 주로 다루어져왔지만, 전문 헌법교육과 대비되는 의미에서 시민교육으로서의 헌법교육은, 헌법교육의 대상이 전문법률가들 나아가 국가권력의 운용자에 한정됨이 없이 우리 사회를 구성하는 시민의 총체로 확대됨을 의미한다. 즉 법학교육이 과거처럼 소수 사법엘리트, 나아가 국가엘리트 계층의 전유물이 아니라 이제는 모든 일반인들도 헌법교육을 받아야 하고 이들에 대한 헌법교육은 입헌민주적 시민을 양성하는데 있어 필수적 요소라는 관념에서 출발한 것이라 볼 수 있다.

이러한 시민교육으로서의 헌법교육은 헌법이 실질적으로 생활관계 전반에서 규범력을 확보하는 상황에 발맞추어 시민 모두가 국가공동체의 주권자로서 어떻게 책임 있게 참여하고 행동할 것인가에 대한 교육이다. 따라서 이제 헌법은 일부 국정엘리트들의 통

20) 이러한 점으로 인해 일각에서는 공론화가 충분한 기간을 갖고 신중하고 면밀한 검토 속에 이루어질 수 있어야 하며, 특히 원전정책에 대한 비전문가인 일반 시민의 경우 상당한 숙의기간이 보장되어야 합리적이고 올바른 선택을 할 수 있다는 문제를 제기하였다.

이러한 주장에 비추어 보면 이번 공론화의 33일간의 숙의 기간은 턱없이 부족한 것으로 보일 수 있다. 그러나 숙의기간이 길어지면 시민참여단의 중도이탈자가 늘어나고, 외부요인 영향 등으로 인하여 공론화 결과가 왜곡될 수 있다는 우려 때문에 단기를 주장하는 다수 전문가들도 있었다.

또한, 일반적으로 국내외에서 실시되었던 다른 공론조사 사례를 보면 대개 숙의기간이 2~3일로서 비교적 단기로 진행되었음을 확인할 수 있다. 일본의 경우가 10일로 상대적으로 길었다는 점을 감안할 때 이번 공론화 숙의기간이 결코 짧다고 볼 수 없다. 오히려 세계적으로 유례없이 온라인 이러닝 프로그램 제공 등 다양한 방식으로 학습의 기회를 제공해 충분한 숙의가 이루어지도록 했다고 볼 수 있다.

<표 5-1> 국내의 공론조사 숙의기간 비교

국가	주 제	조사시기	숙의기간
브라질	공무원의 경력 및 처우 개선	'09.6	2박3일
미국	By the People: 캘리포니아의 미래	'11.6	2박3일
일본	에너지환경정책	'12.8	10일
한국	사용후핵연료	'15.3	1박2일
호주	입헌군주제와 공화제에 대한 공론조사	'99.10	2박3일

21) 윤성현, 법학전문대학원 시대의 학부 헌법교육 정상화를 위한 시론- 시민교육과 광의의 전문교육의 투트랙(two-track) 교육방안 - 법교육연구 9(2), 2014.8의 서술에 주로 의존하였다.

치수단으로 협소하게 이해되는 것이 아니라, 모든 시민들이 일상적으로 공동체에 관한 담론을 펼쳐나감에 있어서 가장 기본적인 증거 틀이 되었다고 보아야 한다. 모든 시민들이 전문 헌법교육까지는 받을 필요는 없을지라도, 적어도 시민교육으로서의 헌법교육의 대상은 모든 시민들로 확대되어야 할 이유가 여기에 있다.

시민을 대상으로 한 헌법교육의 일반적 당위성이 긍정된다고 하더라도, 시민 개념 내에서도 다시 구체적으로 들여다보면 지식이나 경험의 수준, 그리고 교육수요 등 여러 측면에서 차이가 있기 때문에 이들에게 동일한 교육내용을 주입하는 것은 바람직하지 않고, 각 개별 그룹들의 특성을 고려하여 이에 상응하는 목표와 내용, 방법, 수준의 맞춤형 교육이 제공될 필요가 있다. 즉 시민교육은 소수정예로 선발된 법률전문가나 사법엘리트만이 이해할 수 있는 고도의 체계적 방식만이 아니라, 시민 그룹 각각의 수준과 눈높이에 맞게 이해도를 높일 수 있는 내용과 방식, 그리고 체계를 요구한다고 볼 수 있다.

대한민국의 헌법 하에서 살아가는 시민들은 각자 다양한 배경과 생각을 가질 수 있는데, 그럼에도 불구하고 사회적 연대와 사회통합을 위해 비록 느슨하더라도 이들 모두가 동의하고 따를 수 있는 최소한의 헌법적 기준은 설정하는 것이 필요하다. 하버마스가 언급하는 소위 헌법애국주의(**constitutional patriotism**)에서 관용이 요청하는 단 하나의 공통된 조건이 헌법에 대한 충성이라고 할 때, 그러한 충성의 대상이 되는 우리 헌법의 핵심내용은 (인간의 존엄에 기초한) ‘자유민주적 기본질서’라고 할 수 있다(헌법전문, 제4조; 법교육지원법 제1조).

자유민주적 기본질서는 규범적 통합과 관용의 양 축을 모두 아우르는 대한민국 헌법의 정체성에 관한 규범이다. 특히 우리 헌법상 자유민주적 기본질서는, 비록 서구의 자유민주주의(**liberal democracy**) 개념과 반드시 동일하게 해석될 필요는 없다 할지라도, 기본적으로 개인주의적인 자유주의와 공동체의 의사결정원리인 민주주의의 모종의 결합 형태임은 동의할 수 있을 것이다. 즉 우리 헌법은 원리적으로 자유주의나 민주주의의 어느 한 쪽에 경도되어 있지 않다는 것이고, 또한 헌법교육이 전문교육에서 시민교육으로 계층을 뛰어넘어 확대되어온 역사적 과정을 통해 볼 때도 우리의 자유민주적 기본질서 개념은 헌법이 특별히 명하는 일부 예외를 제외하고는 국가와 시민사회 간에서 어느 한 쪽의 가치적 우열을 쉽사리 전제하고 있지 않고, 시민사회 내부에서 특정 그룹의 가치적 우열을 전제하는 것도 쉽지 않다고 보인다. 따라서 시민교육으로서의 헌법교육의 명목으로 자칫 국가가 단순히 시민에게 국가우월주의적인 시각을 주입하려 한다가나 특정 방향으로 계도하는 것은 바람직하지 않고, 또한 특정 정파나 사회세력의 가치관을 전파하는 수단이 되어서도 안 된다.

이처럼 시민이 단순히 국가로부터 헌법교육의 객체에만 머무르는 것이 아니라 그러한 교육의 결과로 자신이 민주공화국의 주권자로서(헌법 제1조 제2항), 또한 시민권의 주체로서 공동체의 문제에 대해 적극적으로 발언하고 참여할 수 있도록 시민교육으로

서의 헌법교육이 자리매김될 필요가 있다. 즉 시민들은 그가 누구이든 각자 공동체의 문제에 관해 이성적으로 토의하고 논의할 수 있는 자격을 가진 사람들이므로, 이들은 다른 사회세력은 물론 국가에 대해서도 정당한 의문을 제기하고 권력통제기능을 수행할 수 있어야 한다. 이것이 시민의 다양한 가치를 보장하여 더불어 사는(共和, *res publica*) 진정한 의미가 된다.

## 2) 개헌과정에서의 시민참여와 주권자에 대한 헌법교육의 과제

주권자에 대한 헌법교육은 일상적이어야 한다. 헌법은 그동안 주권자와는 거리가 먼 고담준론의 영역으로 보였지만, 사실 혁명과 인권의 역사를 통해 귀결된 헌법은 주권자들이 국가와 사회계약을 맺는 보편적이고 근본적인 방법이다. 따라서 헌법은 일상 전반에 걸쳐 생활과 가치의 교육이 되어야 한다. 초중등, 대학을 포함함 각급 학교에서의 교육은 물론, 시민사회에서도 끊임없는 재교육과 보수교육이 이루어져야 한다. 그렇지 않으면 국가와 시민생활의 종합적인 체계인 헌법에 대해 단기속성으로 이해하기는 대단히 어려울 것이다.

나아가 헌법에 대해 알지 못하고 생각하지 않는 주권자들을 향해, 기왕의 권력자들은 헌법을 다시 통치와 탄압의 기술로 활용할 것을 획책할지 모른다. 헌법에 가장 직접적인 이해관계를 가진 권력자, 지배자들은 집요하고 끈질기다. 그에 반해 대다수의 시민들은 주권자이기는 하지만 대개 각자 흩어져 있고 정보가 부족하며, 헌법과의 직접적인 이해관계가 결여된 경우가 많다. 이런 경우 갑자기 누가 개헌을 제기하거나 혹은 호헌을 얘기한다고 해도 이를 이해하지 못하거나 이면에 있는 악마의 디테일을 놓칠 수 있다. 그것은 소위 직접민주주의의 제도들이라도 마찬가지다. 국민투표는 전통적으로 직접민주주의의 수단으로 이해되어왔지만, 이것이 종래 독재정권이나 권위주의정권들에 의해서 어떻게 악용되어왔고 남용되어왔는지도 상기할 필요가 있다. 대통령직선제도 대의제민주주의의 기본 축으로 민주주의의 꽃이라고 선전되었지만, 활용되기에 따라서는 퇴행적 정치지형에 일조할 수 있음을 우리는 지난 헌정사의 경험을 통해 보아왔다. 가령 최근 급속하게 퍼지고 있는 시민의회나 추첨의회, 공론화의 경우에도 역시 이것이 곧 우리가 바라는 민주주의인가 그렇지 않을 수도 있는가에 대해서 끊임없이 묻고 토론해야 한다. 단순히 누군가가 내세우는 총론만을, 겉 형식만을 보아서 안 된다. 각론까지 세밀히 살피고, 종횡으로 연결된 규범과 현실의 문제를 종합적으로 세심하게 살펴야 한다. 이해관계자들은 집요하고 끈질기다.

개헌과정에서는 시민의 더 적극적인 역할이 요구되고, 이는 추가적인 형태의 교육과 연계되는 것이 바람직하다. 일반적인 입법과 정책의 경우에도 물론 국민이 이에 대한 통제하고 역할을 부여받는 것이 바람직하지만, 헌법은 그것이 주권자의 의사로 간주될 뿐 아니라 한 번 제정되면 이를 바꾸는 것은 대단히 어렵기 때문에 특정 세력이 자기

이익을 관찰하기 위해 알박기를 시도하는 것은 철저히 경계해야 한다. 그리고 개헌과정의 시민교육을 관찰할 수 있는 법적, 제도적 뒷받침도 필요하다. 앞서 본 시민의회나 공론화 절차 등은 그러한 예이다. 이 때 시민을 단순히 수동적인 교육의 객체로 삼거나 특정한 지식을 주입하려 해서는 안 된다. 일방적인 교육이 아니라, 상호적인 대화와 실천 속에서 자연스럽게 자유민주적 가치와 공화적 가치, 인간 존중의 정신이 체득될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

시민교육에 있어서는 시민들의 실패가능성, 사익추구 가능성, 오류가능성에 대해서도 늘 경계하고 관심을 기울여야 한다. 대의민주주의와 기성 정치권에 대한 비판은 쉽다. 그러나 막상 이를 대체하고 더 나은 결론을 도출하는 것은 상당히 어려운 일이다. 시민들도 각자 사익을 추구하고, 그들의 판단도 때로 실패한다. 시민과 민주에 대한 무오류주의나 만능주의를 경계해야 한다. 대의제의 실패도 따지고 보면 일정 부분 시민의 실패이기도 하다. 국민은 일류인데 국회만 삼류일 수는 없다. 그렇다면 일반 시민들도 지적, 실천적, 소양적 기반을 평소에 굳건히 쌓아야 하고, 또한 개헌정국과 같은 비상시에는 이러한 의견들이 제도적으로, 규범적으로, 절차적으로 반영될 수 있도록 하며, 또한 시민사회세력 내부에 있어서도 또 국가기관과의 관계에 있어서도 상호 견제하고 균형을 이룰 수 있도록 하여 국가적 리스크를 줄이는 것이 바람직하다.

따라서 우선은 전면적인 시민정치의 확대보다는, 기성정치인이나 대표자들이 다루기 어렵거나 이해관계에 종속되어 공정한 판단을 기대하기 어려울 수 있는 있는 주제(예컨대 정부형태나 선거제도, 정당제도 등)를 시민정치와 공론의 의제로 삼아서 헌법교육을 실천하고 이로부터 다시 피드백을 받는 일련의 순환적 학습 과정을 이어나가야 한다. 아직 선례가 없는 개헌 공론화에 있어서는 지난 신고리 공론화위원회의 경험, 그리고 그동안 경험을 쌓아온 국민의 형사재판 참여 경험으로부터도 배울 점들이 있을 것이다.

하지만 개헌에 있어서 이러한 공론절차가 마련된다고 하더라도 실제 거기에 참여할 수 있는 인원은 많아야 1천을 넘기 어렵다. 따라서 직접 참여도 중요하지만 그러한 학습효과를 나누고 공유하기 위해서는 언론의 보도가 매우 중요한 역할을 할 것이고, 오히려 많은 것은 여기에서 배울 수 있을 것이다.<sup>22)</sup> 이 때 언론은 단순히 호기심을 자극하거나 선정적인 태도로, 그리고 권력추종적 태도로 보도해온 관행에서 벗어나, 국가백년대계의 입장에서 무엇이 옳은지를 진지하게 따져보고 비판하고 감시하는 본연의 역할에 충실해야 한다. 또한 이런 절차의 중간에 상세한 회의록과 속기록을 남기고, 끝나고 난 이후에는 상세한 백서를 남겨서 이에 대한 평가와 비판의 가능성을 열어두어야 한다.

22) 지난 박근혜 대통령 탄핵심판은, 국가적으로는 불행한 사안이었으나 언론의 관심이 집중되어 앞다투어 다양한 보도가 이루어졌고 이로 인해 역설적으로 국민들에게 상당한 헌법교육의 효과가 있었다.

## V. 에필로그: 헌법이 무죄이기 위해서는 시민들이 깨어있어야 한다.

2016년 연말 이후 2017년 현재에 이르기까지 일련의 대한민국의 헌정 상황은, 단순히 헌법 때문 만이라고 치부하기는 어려우나, 1987년 헌법도 그러한 사태의 원인 제공의 역할을 하였다는 견해가 더 우세한 것으로 보인다. 그 원인을 앞선 1987년 헌법의 개정사에 관한 검토를 통해 찾자면, 시민이 배제되고 시민들이 권력자에 대한 감시의 눈을 늦춘 사이에 벌어진 일이었다.

지금 2017년의 상황도 크게 볼 때 다르지는 않을 것이다(<1987년 헌법은 의구한데, 주권자 시민은 간데없네>). 1987년 헌법 개정당시 시민사회세력이 개헌의 의미와 파급효에 대해서 진지하게 고려하지 못했고, 이에 대해 학습이나 준비도 되어있지 않았었기에 그러한 불충분한 헌법을 수동적으로 받아들였다면, 이제 2017년의 우리는 그와 달리 제대로 준비되어 있는가, 그리하여 적절하고 유효하게 대응할 수 있느냐를 진지하게 자문해야 한다.

1987년 헌법의 실패, 그리고 그 이전 4.19 이후 1960년 헌법의 실패를 21세기 오늘에 다시 반복해서는 안 될 것이다. 그러기 위해서는 준비되어야 하고, 시민이 깨어야 하고, 시민이 적극적으로 참여해야 한다. 그러한 참여의 전제는 앎이고 교육이다. 헌법교육은 복잡하고 전문적인 지식의 습득에 앞서, 우선적으로는 국가와 시민의 근본적인 존재와 관계의 문제, 즉 인간의 존엄과 가치와 민주공화국의 가치에 대한 신념과 지향에서부터 출발한다.

하지만 그 다음 단계에서는 좀 더 적극적이고 총체적인 지식과 이해도 필요하다. 광장의 단일하고 간명했던 함성과 외침을 어떻게 이후 개헌의 공론으로 바뀌나갈 수 있을까를 깊이 고민해야 한다. 투쟁과 건설은 다르다. 민주화항쟁을 통해 구체제를 깬다면, 새로운 체제는 중장기적인 안목과 비전을 가지고 신중하게 접근해야 한다. 단순히 일시적인 흥분 속에서 조바심을 가지고 선불리 접근할 문제는 아니다. 전반적, 총체적, 장기적인 플랜과 원칙을 가지고 움직여야 한다. 그래야 다시 실패하지 않고, 실패하더라도 크게 벗어나지는 않을 것이다. 개헌이 권력과 통치의 도구로 이용되어온 우리 헌정사의 불행한 전례를 털어버리고, 앞으로는 개헌의 장이 곧 시민들의 권리와 민주주의에 대한 이해를 고양시키는 축제의 공론장이 되기를 염원한다.

# 사회 변화에 대응한 학교 법교육의 방향 탐색\*

전윤경(한국교원대학교 겸임교수)

정필운(한국교원대학교 교수)

## 목 차

- I. 문제 제기
- II. 법교육에 영향을 미치는 사회 변화
  - 1. 정보화의 심화와 법교육
  - 2. 세계화의 심화와 법교육
  - 3. 저출산 고령화와 법교육
- III. 법교육에 영향을 미치는 교육제도 내의 변화
  - 1. 2015 개정 교육과정과 법교육
  - 2. 수능능력시험의 변화와 법교육의 대응
- IV. 결론: ‘사회 변화를 반영한, 체계적이고 본질에 충실한’ 법교육

## I. 문제 제기

교육(education)의 어원인 라틴어 **educare** 또는 **educatio**의 의미에서 추론할 수 있는 것처럼 교육은 교사가 학습자에게 어떤 지식이나 기술을 전달하고 습득시키는 과정이면서 학습자 내부에 잠재해 있는 가능성이 발현할 수 있도록 도와주는 과정이다(조화태, 2013: 122-126). 따라서 급격히 변화하는 시대에 학생들이 적응할 수 있도록, 나아가 그러한 변화에 적극적으로 대응하여 새로운 변화를 주도할 수 있는 능력을 기를 수 있도록 교육하여야 한다. 이와 같은 배경에서 한국법교육학회에서는 2017년 추계학술대회의 대주제를 “사회변화와 법교육의 미래”로 설정하고, 필자들에게 사회변화에 따른 학교 법교육의 방향에 관한 발표를 의뢰하였다.

이에 필자들은 법교육에 영향을 미치는 사회변화 요인과 교육제도 내 변화 요인을

---

\* 이 글은 2017년 11월 25일 한국법교육학회가 “사회변화와 법교육의 미래”라는 주제로 개최하는 제18회 정기학술대회에서 발제를 위하여 작성한 글입니다. 이 글은 그 형식이나 내용에 있어서 아직 완전한 학술논문으로서의 자격을 갖추고 있지 못하므로 인용이나 전제를 원치 않습니다. 학술대회에서의 발표와 토론을 바탕으로 이를 보완하여 조만간 완성된 형태의 학술논문을 발표하여 이에 보답하겠습니다.

정리하고, 그러한 변화 요인에 발맞추어 학교 법교육이 어떻게 변화하여야 하는지 탐색하였다. 우선 필자들은 최근 사회 변화 요인 중 주목하여야 할 요인으로 정보화 심화, 세계화 심화, 저출산 고령화를 선정하였다. 그리고 교육제도 내 변화 요인으로 2015 개정 교육과정의 시행, 대학수학능력시험에서 법과 정치와 같은 선택 과목의 배제 가능성을 선정하였다. 그리고 그러한 변화 요인에 부응하기 위하여, 또한 한편으로는 그것을 극복하기 위하여 법교육이 어떻게 대응하여야 하는지 필자들의 견해를 제시하였다.

## Ⅱ. 법교육에 영향을 미치는 사회 변화

### 1. 정보화의 심화와 법교육

#### 1) 정보화의 개념과 특징

제4차 산업 혁명이라는 구호가 요란하다. 필자들은 이를 정보화의 심화로 이해하고 대응하는 것이 타당하다고 생각한다. 정보화(informatization)란 인간의 활동이 정보통신 기술(ICT : Information and Communication Technology)을 이용하여 이루어지는 경향을 의미한다. 이 용어는 1960년대 일본에서 처음 고안된 것으로 이후 ‘informatization’이라는 영어로 번역되어 미국에 건너간 용어이다(홍성태, 2005: 15).

정보통신기술은 반도체로 대변되는 소자기술, 컴퓨터로 대표되는 정보처리기술, 위성통신과 광통신으로 대표되는 통신기술의 복합체이며, 하드웨어로 불리는 물리적 실체와 소프트웨어로 불리는 정보적 실체의 결합체이다. 20세기 말에 이러한 정보통신기술은 실로 비약적으로 발전했다. 정보통신기술의 발전은 방송·통신·컴퓨터의 융합을 통한 멀티미디어의 발전을 가능하게 했고, 컴퓨터는 개별적인 정보처리기에만 머무는 것이 아니라 통신 네트워크와 연결되면서 의사소통의 새로운 매체로 등장하고 있다. 네트워크들의 네트워크(a network of networks)인<sup>1)</sup> 인터넷이 그 대표적인 예이다. 최근에는 정보의 디지털화가 가속화되고 스마트폰이 무선 네트워크와 결합, 클라우드와 빅데이터, 사물인터넷, 기계학습에 의해 강화된 인공지능이 새로운 장을 열었다.

정보사회란 정보화가 진전되어 정보가 부를 창조하고, 인간의 주요활동이 정보통신기술을 이용하여 이루어지는 사회를 의미한다. 정보사회라는 용어는 다음과 같은 함의를 갖는다. 첫째, 정보사회는 정보통신기술의 발전을 기반으로 사회의 외연적·내포적 확장에 따른 복잡성과 변화로 인한 불확실성을 극복하기 위하여 정보에 대한 수요가 급격히 증가하고, 이에 따라 정보의 생산과 유통이 기하급수적으로 증가하면서 이를 처리하기

1) ACLU v. Reno, 929 F. Supp. 824 (E.D. Pa. 1996), II-1.

위하여 새로운 매체와 정보통신기술이 빠르게 발달하고 확산되는 특징을 가진다.

둘째, 정보사회는 정보의 고생산성 및 저비용성으로 말미암아 사회적 가치의 총량이 눈에 띄게 증가하고, 사회적 가치의 총량에서 정보가 차지하는 가치와 비중이 현저히 커지는 사회이다. 이러한 변화에 따라 전체산업에서 정보산업 또는 지식산업의 비중이 증가하고, 이에 따라 산업구조 및 인력구조가 재편되며, 궁극적으로 정보가 토지, 노동, 자본이라는 산업사회의 3대 생산요소에 앞서는 가장 중요한 생산요소로 등장하게 된다. 나아가 이러한 정보가치의 증대와 정보통신기술의 사회적 확산은 전통사회에서 통용되던 기존 원리들의 수정을 요구하게 되고, 이에 따라 새로운 원리들이 나타나게 된다. 산업사회에서 토지·자본·노동이 3대 생산요소로써 생산의 중추적 역할을 담당했다면, 정보사회에서는 정보가 제4의 생산요소로 각광받는다. 정보사회가 심화될수록 정보는 그 비중을 더해가고 있다. 이제 현대사회에서 다른 사람보다 많은 양의 고급 정보를 가진다는 것은 단지 무엇인가 말하고 쓰기 위해서가 아니라, 자신의 분야에서 전문가가 되고 초우량기업이 되기 위해 꼭 필요한 조건이 되었기 때문이다.

셋째, 정보사회는 이러한 전면적인 변화에도 불구하고 사회적 가치의 생산과 분배를 둘러싼 사회적 관계의 성격은 기본적으로 크게 변화하지 않았으며, 오히려 정보통신기술에 따른 사회시스템의 통합과 외연적·내포적 확장으로 말미암아 사회적 가치의 배분 및 재배분을 둘러싼 국가 간·계층 간 갈등과 경쟁은 오히려 더욱 심화하고 있다. 즉 갈등과 경쟁의 주체, 방법 등 그 양상은 변화하지만 갈등과 경쟁이 사라지거나 완전히 다른 모습으로 변화하지는 않는다. 즉 갈등과 경쟁의 존재와 그 기본적인 성격은 변화하고 있지 않다.<sup>2)</sup>

넷째, 정보사회는 용어는 현재 사회의 특징을 잘 설명하는 유용한 용어이므로 이를 폐기하는 것은 바람직하지 않다. 정보사회라는 개념은 변화와 혁신을 부각하고, 정보사회 이전의 사회와 정보사회에서 국가, 경제, 사회영역의 여러 변화를 일정 정도 질적 변화로 인식하게 하는 장점이 있기 때문이다. 이때 정보사회라는 개념은 자본주의 틀 내의 한 단계를 지칭하는 개념으로 사용되어야 할 것이다. 자본주의 체제 안에서 산업사회에서 정보사회로 이행한다는 개념화를 시도하는 것이다. 물론 이때의 산업사회 역시 자본주의 체제를 대체하는 개념이 아니라 자본주의 틀 내의 한 단계를 지칭하는 개념일 뿐이다. 한편, 제4차 산업 혁명이라고 불리는 지금의 단계도 정보화의 심화로 이해하는 것이 타당하다.

다섯째, 기술과 사회의 관계에 관한 논의에서 기술과 사회구조 사이에는 서로를 조건 지으며 진화하는 관계가 있다는 견해를 취하는 것이 타당하다. 기술과 사회의 관계를 다루는 많은 논의는 대부분 결정론으로 경도된다. 기술결정론에서는 사회가 종속변수가 되고, 사회구조론에서는 기술이 종속변수가 된다. 이는 기술적 맥락과 사회적 맥

2) 이상 소영진(1998). 정보사회의 개념정립을 위한 시론. 한국전산원. 참고.

락이 서로 분리될 수 있고, 이 분리된 두 맥락이 인과적 관계 속에서 상호작용한다고 전제하고 있다. 하지만 기술과 사회구조 사이에는 서로를 조건 지으며 진화하는 관계가 존재한다(Warschauer, 2003). 이러한 관점에서 정보사회의 출현 배경을 기술적 가능성 측면과 사회적 필요성 측면이라는 두 가지 측면에서 찾는 것이 타당하다.

## 2) 정보화 심화에 적응하기 위한 교육의 변화

교육부는 2015 개정 교육과정 총론에서 자기관리역량, 지식정보처리 역량, 창의적 사고 역량, 심미적 감성 역량, 의사소통 역량, 공동체 역량, 이상 여섯 가지를 핵심 역량으로 제시하고 있다. 이 중 정보화와 관련해서는 특히 문제를 합리적으로 해결하기 위하여 다양한 영역의 지식과 정보를 처리하고 활용할 수 있는 능력인 지식정보처리 역량, 폭넓은 기초 지식을 바탕으로 다양한 전문 분야의 지식, 기술, 경험을 융합적으로 활용하여 새로운 것을 창출하는 능력인 창의적 사고 역량, 다양한 상황에서 자기 생각과 감정을 효과적으로 표현하고 다른 사람의 의견을 경청하며 존중하는 능력인 의사소통 역량이 관련이 있다. 그리고 사회과 교육과정에서는 창의적 사고력과 문제해결력을 강조하고 있다.

또한, 교육부는 지난 2016년 12월에 ‘지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략’ 시안을 발표하였다. 여기서 교육부는 현행 정보화 단계를 지능정보사회라 인식하고, 이러한 지능정보사회에 대비하여 교육이 중장기적으로 나아가야 할 방향과 그에 따른 추진전략을 제시하였다. 이 시안에서 교육부는 2030년까지 우리나라 교육이 나아가야 할 방향을 ① 학생들의 흥미와 적성을 최대한 발휘할 수 있는 교육, ② 사고력, 문제 해결력, 창의력을 키우는 교육, ③ 개인의 학습능력을 고려한 맞춤형 교육, ④ 지능정보기술 분야 핵심인재를 기르는 교육, ⑤ 사람을 중시하고 사회통합에 기여하는 교육 등 다섯 가지로 제시하였다(교육부, 2016).

이에 따라 정보화 심화에 적응하기 위한 법교육의 방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 심화하는 정보화에 적합한 인재가 갖추어야 할 역량인 창의적 사고력, 문제해결력을 함양하기 위해서 법교육은 전통적인 법해석론적 접근 방법을 넘어 입법론적 접근 방법을 강조하여야 한다. 이를 위해 모의재판 등과 같은 교수-학습법 외에도 모의입법, 쟁점 중심 토론과 같은 교수-학습법을 좀 더 적극적으로 실현하여야 한다.

한편, 자동화가 심화한 사회에서 시민은 필연적으로 인공지능과 협업하여 업무를 수행하게 된다. 그러나 법교육이 이러한 인공지능과 관계된 역량을 강화할 수 있는지는 아직 연구된 것이 일천하다. 앞으로 연구가 필요하다.

둘째, 새로운 정보환경에서 의사소통의 수단은 이미지(image)이다. 현대 정보사회에서 정보는 이미지로 표현되고 이해된다. 인터넷은 ‘이미지의 바다’라고 표현할 수 있을 만큼 많은 이미지가 있다. 이미지는 그것이 지시하는 실체와 근접한다는 점에서

문자보다 발달한 형태이다. 그것이 사진이든, 동영상이든, 아이콘(icon)이든 문자보다 그것이 지시하는 실체와 유사하다.

이미지는 세계화를 가로막는 큰 장벽 중 하나인 언어의 장벽을 부분적으로 넘을 수 있다. 디지털화는 사진이나 동영상과 같은 이미지가 명확하게 의사를 전달하면서도 간편하게 생성할 수 있도록 변화의 동인을 제공하고 있다. 개인 중심의 기술과 자발적 참여라는 동향을 보여주는 예인 손수제작물(UCC)은 이러한 이미지 사회를 보여주는 예이다. 학생들은 이미지에 친숙해 있다. 따라서 법교육의 각종 정보를 시각화하는 노력이 필요하다.

### 3) 정보화 심화의 문제점을 해결하기 위한 교육

교육은 개인이 시대에 적응하는 역량을 학습할 수 있도록 하며, 동시에 시대의 문제점을 해결하기 위한 역량을 학습할 수 있도록 하여야 한다. 정보화의 관점에서 이러한 인식이 매우 중요하다. 정보사회의 심화에 따라 인공지능이 사람의 일부 역할을 대신하면서 자칫 사람이 경시되는 풍조가 생길 수 있다. 그리고 자동화(automation)를 업무에 적극적으로 활용하는 자와 그렇지 않은 자 사이의 양극화가 심화될 수 있다(Executive Office of the President, 2016 ; Executive Office of the President National Science and Technology Council Committee on Technology, 2016). 교육부가 2016년 12월 시안에서 사람을 중시하고 사회통합에 기여하는 교육을 강조한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그렇다면 법교육은 이와 같은 역기능을 극복하는데 기여할 수 있는가?

헌법은 사회에서 발생하는 갈등과 대립을 녹여 사회 통합을 만들어가는 거대한 용광로이다. 여기서 통합은 이 용광로가 만들고자 하는 생산물이며 갈등과 대립은 이러한 목적물을 만들기 위한 소재이다. 소재가 없이 생산물이 나올 수 없다. 따라서 헌법은 갈등과 대립을 부정적으로 인식하지 않고 이를 부단히 녹여 화학적 변용을 하여 통합이라는 생산물을 생산하고자 노력한다. 헌법은 이러한 생산과정에 국회, 행정부, 법원, 헌법재판소와 같은 국가기관과 국민의 참여를 예정하고 있고, 이 행위자들이 행위를 하는데 일정한 기준을 기본권과 기본원리라는 이름으로 제공하고 있다. 헌법은 이미 스스로 갈등과 대립을 녹여 통합이라는 생산물을 만드는 것이 결코 일회적이고 쉬운 과정이 아니라, 고단하게 계속되어야 할 지난한 과정이라는 점을 스스로 인식하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 의미에서 법교육은 학생들이 헌법의 목적과 그 실현 구조를 충분히 학습할 수 있도록 강조하여야 한다. 그리고 개개 헌법 제도 또는 정치 제도를 이와 같은 관점에서 학습할 수 있도록 안내하여야 한다(정필운·박선웅, 2015: 47-46).<sup>4)</sup>

3) 독일의 헌법학자 스멘트가 국가를 통합과정(Integrationsprozeß)이라고 인식하고, 헌법을 통합과정의 법질서라고 표현한 것은 이러한 맥락에서 잘 설명된다(Smend, R. 1968).

4) 개별 법제도가 가진 함의를 법교육의 관점에서 승화하여 접근하고 있는 좋은 예로는 광한영

이처럼 법교육은 양극화를 인식하고 이에 대한 시정을 요구하기 위한 차별에 대한 지식과 감수성의 함양을 목표로 해야 하며, 특히 헌법교육은 사회 통합을 위한 교육으로서의 역할을 할 수 있다.

## 2. 세계화의 심화와 법교육

### 1) 세계화의 개념과 특징

지난 몇 세기 동안 유지되어왔던 국민국가(nation-state) 중심 체제에 변화가 생기고 있다. 근대 국민국가는 대내적으로는 유일한 권위를 갖는 권력으로, 대외적으로는 국제관계에 자주적으로 평등하게 참여할 자격을 획득하였다. 그런데 현대에 들어 이러한 국가의 위상이 조금씩 동요하고 있다. 20세기 중반 이후 시장 실패와 정부 실패, 20세기 후반 이후의 세계화와 지역화, 정보화를 겪으며 국가는 대내적으로는 지방정부에, 경제영역의 거대기업에, 사회영역의 시민단체와 개별 국민에게 권력 일부를 내주었고, 대외적으로는 미국으로 상징되는 강대국과 국제연합(UN), 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF) 등의 각종 국제기구, 유럽연합(EU)과 같은 초국가 연합, 경제영역의 다국적기업, 사회영역의 국제시민단체에게 권력 일부를 내주었다.

이로써 지난 몇 세기 동안 유지되어왔던 국민국가 중심의 국제체제가 복합적, 중층적인 국제체제로 변화하고 있다. 현대 국제정치학에서는, 현재의 국민국가의 처지를 과거 신성로마제국과 교황과 같은 세계정부와 자율권을 갖고 있는 자치도시, 자치영주로부터 협공을 받았던 중세국가의 처지와 비슷하다는 점에 착안하여, 현재의 복합적·중층적인 국제체제를 ‘신중세적 국제체제’ 라고 이름하고 있다(강홍렬 외, 2006: 124).<sup>5)</sup> 이러한 변화로 인하여 노동이민, 결혼이민 등이 증가하여 우리 국민이 외국에 나가 정착하는 일도 많아지고, 외국인이 우리나라에 정착하는 일도 많아지고 있다.

### 2) 세계화 심화에 적응하기 위한 교육의 변화

이러한 세계화에 적절히 대응하기 위하여 시민교육 또는 사회과 교육<sup>6)</sup>에서 활발한 연구가 있었다. 그 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 기존의 시민교육이 동화주의에 입각하여 조직되고 운영되었으며 자연스럽게 타 문화에 대한 부정적인 태도를 형성하였다. 둘째, 세계화에 대응하기 위해서는 타 문화에 대한 이해와 존중을 함양하도록 하여야

(2008: 1-33)의 논문을 참고 바람.

5) 신중세주의를 처음 개념화한 학자는 허들리 불(Hedley Bull)이다.

6) 이 글에서는 시민교육과 사회과교육의 차이를 고려하지 혼용하고 있다.

한다. 셋째, 학생의 다양한 문화적 배경을 교수-학습 방법의 공식적 요소로 인정하여야 한다. 넷째, 다층적 시민성을 인정하고 이를 기르도록 유도하여야 한다(김왕근, 1999; 모경환·임정수, 2010). 그리고 이와 같은 교육을 세계시민교육, 다문화교육으로 체계화시켜 왔다.

그러나 법교육의 차원에서는 이에 대한 연구가 거의 없었다. 필자들이 확인한 유일한 연구로 장원순의 연구를 보면, 첫째, 세계화가 시장의 확대와 통합, 공적 영역의 축소를 동반하는 신자유주의의 확대를 가져오므로 인권과 민주주의가 약화된다고 분석하였다. 그리고 그에 대한 대응으로 인권과 민주주의가 사람들의 정체성, 이주자의 시민권 문제와 같이 국제 문제로 확대되어야 한다. 둘째, 사람을 국민, 인민, 그리고 다문화적 존재로 이해하여야 한다. 셋째, 인권의 종류에서 경제적 부자유와 예속 문제, 사회권, 집단권으로서 문화권을 강화하여야 한다. 넷째, 다층적 주제, 다문화 등으로 고려하여 정치문제를 숙고하여 결정할 수 있도록 심의민주주의 교육을 하여야 한다고 주장한다(장원순, 2012).

장원순의 주장 중 사람을 국민, 인민, 그리고 다문화적 존재로 이해하여야 한다는 주장은 법교육 연구자들이 깊이 새기고 좀 더 천착하는 과정이 필요하다고 생각한다. 법학에서는 사람을 주로 국민의 관점에서만 바라보는 경향이 있다. 그러나 시민, 인민 등 다양한 관점에서 사람을 포착하고 그에 적절한 용어를 구사하는 것이 필요하다.<sup>7)</sup> 그리고 국제법에 관한 교육도 어떻게 할 것인지 관심과 개선이 필요하다.<sup>8)</sup>

한편, 다문화교육에 대해서는 법교육 차원에서 관점의 추가를 요구하여야 한다. 필자들은 다름에 대한 인식과 그 수용으로서 다문화에 대한 이해와 연대의식에 바탕을 둔 관용과는 별도로 현재 이주 외국인과 귀화인에게 보장되는 법적 권리가 무엇인지 확정하고, 그것을 권리자 자신에게, 나아가 일반 시민과 학생들에게도 교육하는 것이 절실히 필요하다고 생각한다. 이와 함께 사회통합의 관점에서 다문화를 이해하는 바탕 위에 이들이 한국 사회에 통합될 수 있도록 국가 정체성 교육 등도 강화하여야 한다(은지용·정필운, 2014).

7) 참고로 이번 2015 개정 교육과정 중학교 사회 검정 과정에서 필자 중 정필운은 매우 당혹스러운 경험을 하였다. 정필운은 이미 설명한 것처럼 사람을 다양한 관점에서 포착하여 국민, 시민, 사람 등 다양한 용어를 구사하며 교과서를 서술하였다. 그런데 검정 의견은 그것을 대부분 국민으로 바꾸라는 것이었으며 여러 정황상 그 확신이 매우 견고하다는 느낌이 들었다. 여러 사정을 고려하여 대부분 국민으로 바꾸었다. 시민교육의 관점에서 매우 아쉬웠다. 이상의 논의는 중고등학교 현장의 법수업에서도 재현된다. 실제 법수업 상황에서 국민과 시민의 용어 사용 문제는 항상 혼란스럽게 여겨진다. 이를 법학의 측면에서 국민 개념만을 사용하기에는 사회과 교육으로서 법교육의 특성상 시민 개념의 사용도 필요하기 때문이다.

8) 이에 관한 논의로 정상우(2015: 69-100)의 논문을 참고 바람.

### 3) 세계화 심화의 문제점을 해결하기 위한 교육

한편, 세계화로 인한 국민국가 내에서의 문제점에도 관심을 두고, 이를 해결하기 위한 교육에도 관심을 가져야 한다. 국내 입법이 외국법이나 국제법에 의하여 좌우되는 현상이 대표적인 예이다. 예를 들어, 저작권법 영역에서는 1886년 베른협약 이후 꾸준히 국제법이 축적되어 여전히 효력을 발휘하고 있고, 최근에는 무역규범과 연결되어 집행력을 갖춘 국제규범이 증가하고 있으며 이러한 국제규범은 국내 입법에 큰 영향을 미치고 있다.

이것을 현상적 차원에서 접근하면, 세계화에 따른 권력의 이동을 보여주는 것이라고 분석할 수 있다. 우선 국제적인 차원에서 보면, 한 나라의 의사결정에서조차 국가권력의 힘이 약화되는 현상을 보여주는 것이고, 국내적인 차원에서 보면, 입법부의 권한이 약화되고 행정부의 권한이 강화되는 현상을 보여주는 것이다.

그리고 이러한 현상을 헌법원리론적 차원에서 접근하면, 민주주의의 관점에서 규범과 현실이 조화되지 못하는 문제로 평가할 수 있다. 민주주의에 따르면, 모든 입법은 국민이 직접 선출하는 국민의 대표자가 국민 의사를 추정하여, 이를 법률의 형식으로 정립하여야 한다. 그런데 법률을 정비할 때, 국민의 의사가 아닌 국제법과 외국법을 주로 고려한다면, 민주주의적 관점에서 심각한 문제가 있는 것이다.

한편 국제법과 외국법이 국내법의 정비에 큰 영향을 미치는 현상은 내용적인 측면에서도 문제를 가지고 있을 개연성이 크다. 예를 들어, 일국적 차원에서 한 나라가 제정한 실정법은 그나마 저작권 및 그에 인접한 권리를 가진 자의 보호와 공익의 보호에 균형을 맞추려는 노력이 끊임없이 제기될 수 있는 구조를 가지고 있으며, 실제로 이러한 모습을 보이고 있다. 그러나 국제적 차원에서의 입법은 현저히 저작권과 같은 그에 인접한 권리를 가진 자의 보호에 치중하는 경향을 가지게 된다. 이는 민주주의 원리가 일국적 차원에 국한하여 적용되므로, 특정한 단체나 국가에 유리한 내용의 입법을 행할 개연성을 가진 국제법의 속성에서 기인한다.

이러한 현상에 대한 대안은 무엇인가? 이러한 현상을 원리론적 차원에서 규범으로 재단하여 변화시키려는 노력도 중요하다. 그러나 이러한 현상이 어느 정도는 변수가 아니라 상수로서 고려하여야 할 정도가 되어버린 상황 그 자체를 인정하고 이로부터 해결책을 찾는다면, 하나의 대안은 그러한 압력을 인식하는 것 자체가 투명하게 이루어지도록 하고, 이렇게 투명한 절차에 의하여 인식된 압력에 어떻게 대응할 것인가에 대한 논의와 결론의 도출도 투명하게 이루어지도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 때로는 존재하지도 않는 압력을 특정 개인이나 집단을 위하여 만들고, 또는 압력이 있을 것을 예단하여 사실상 입법권을 포기하고, 또는 압력의 내용을 특정인을 위하여 왜곡할 때 이러한 문제점에 대한 악영향은 더욱 확대된다.

이러한 세계화 현상에 대응하여 국제법에 대한 개관적 이해를 하는 것, 국제법의 국

내법 수용 과정을 이해하는 것, 국제법이 국내법에 과도한 영향력을 발휘하는 것이 민주주의의 관점에서 문제가 있으며 이를 해결하기 위하여 입법 과정의 투명성 확보 등의 노력을 하여야 한다는 것 등의 교육이 필요하다.

### 3. 저출산 고령화와 법교육

#### 1) 저출산 고령화의 개념과 특징

2002년 스페인에서 유엔의 제2차 세계고령화총회(The Second World Assembly on Ageing)가 개최되었다.<sup>9)</sup> 이를 통해 고령화 현상이 인류 미래사회에 큰 영향을 주는 중요한 현상이라는데 인식을 공유한 바 있다. 이는 인류 역사상 전례가 없는 일로 인류의 삶에 커다란 영향을 주고 있으며, 앞으로 많은 변화를 가져올 것으로 예측하였다.<sup>10)</sup>

이러한 인구 고령화는 인간 삶의 많은 면에 중대한 함축성을 갖는다. 고령 인구는 경제, 노동 시장, 건강 및 사회 복지에 이르기까지 모든 것에 영향을 미칠 것이다. 이 전망은 고령자들의 상황뿐만 아니라 사회 전체가 인구 고령화가 내포하는 함의와 가능성을 더 잘 이해할 것을 요구한다(DSPD, **Division for Social Policy and Development**, 2017). 이러한 고령화는 출산율의 하락, 평균 수명 연장이 주요 원인이다.

유엔(UN)이 정한 기준에 의하면 고령화율이 7%를 넘으면 고령화 사회, 14%를 넘으면 고령 사회, 20%를 넘으면 초고령 사회로 분류한다. 세계가 직면한 현상으로서 고령화 현상은 한국도 예외가 아니다. 한국의 고령화는 빠르게 진행되고 있다. 통계청의 2008년과 2016-2017년의 고령화와 관련된 지수를 비교해 보면 한국 사회의 고령화 속도를 확인할 수 있다. 그리고 통계는 한국의 고령화는 평균 수명 연장에 기인한 것이라기보다는 출산율의 하락이 더 큰 원인이라는 것을 보여준다(한국개발연구원, 2006: 1).

구체적으로 보면 합계출산율<sup>11)</sup>이 2008년 1.250명에서 2016년 1.172명으로 감소하였으며, 이에 따라 인구 성장률도 2008년 0.76%에서 2017년 0.39%로 하락하였다. 중위 연령<sup>12)</sup>도 2008년 36.7세에서 2017년 42.0세로 증가하였으며, 고령인구비율(65세 이상)도 2008년 10.2%에서 2017년 13.8%로 상승하였다. 고령화 지수<sup>13)</sup>도 2008년 58.8%에서 2017년 104.8%가 되어 유소년 인구 대비 고령 인구의 비율이 처음으로 더 높아졌다(통

9) 세계 고령화 총회는 유엔 주최로 1982년 오스트리아 빈에서 처음 개최되었으며, 이후 2002년에 20년 만에 2차 회의가 스페인 마드리드에서 개최되었다.

10) 유엔에 따르면 2012년 전 세계 60세 이상 노령인구는 8억 1천만 명을 넘었으며, 2050년이 되면 20억명 이상으로 증가할 것으로 예상된다. 이 시점에서 인류 역사상 최초로 아동(0-14세) 인구가 노령 인구를 넘어설 것이다(Population Ageing and Development, 2012).

11) 합계출산율 : 한 여자가 가임기간(15세~49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수

12) 중위 연령 : 총인구를 연령순으로 나열할 때 정 중앙에 있는 사람의 해당 연령

13) 고령화 지수 : 유소년인구(0~14세) 100명에 대한 고령인구(65세 이상)의 비

계청, 2017). 이는 한국 사회가 단기간에 급속도로 고령화 현상이 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 통계청에 의하면 2026년에는 고령화율이 20%에 도달하게 되어 한국도 초고령 사회가 될 전망이다.

## 2) 저출산 고령화에 적응하기 위한 교육의 변화

저출산 고령화는 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 전 분야에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이 중 교육영역에는 학령인구의 감소를 초래하여 학교 교육 수요 감소를 가져올 것으로 보인다. 그리고 이는 노동가능인구의 감소를 초래하므로 이에 대비한 교육·노동 정책이 필요하다(문형표 외, 2006: 11). 보고서는 구체적으로 다음과 같이 예상하였다.

유아교육 부문에서는 0·5세 인구수가 감소하나 이들 보육교육 기관을 이용하는 비율(교육수요율)은 당분간 증가할 것으로 보인다. 그 결과 앞으로 약 20여 년간은 교육수요가 크게 줄어들 것으로 예상되지는 않으나, 이 이후에는 지속적인 감소가 예상된다. (중략) 초·중등교육 부문의 경우 역시 학생 수의 감소가 예상되기 때문에 교육환경 개선을 해서는 당장에는 교사 인력 수요가 증가할 것으로 보이나, 이후에는 감소할 것으로 보인다. 교사 퇴직률 등을 고려하여 신규 필요 교사 수를 추계하여 볼 수 있는데, 신규교사 수를 점차적으로 줄여 나간다고 하여도 현재 채용해야 할 교사 수는 2000-2004년 평균보다 낮은 수이다. 고등교육 부문의 경우 역시 이와 비슷한 패턴을 보여서 교육환경 개선의 필요성에 의해 필요 교원 수는 향후 10여 년간 25-40% 상승하나 이후에는 지속적으로 감소하는 패턴을 보였다(문형표 외, 2006: 11-13).

한편, 저출산 고령화 현상에 대한 교육적 인식은 어떠할까? 이에 관련하여 초·중·고의 교과서를 분석한 연구를 보면 저출산 현상에 대한 부정적 표현으로 인해 저출산 자체를 부정적으로 인식할 가능성이 있다고 문제제기 하고 있으며(양병일, 2016: 63), 고령화에 관한 교과서 서술을 보면 고령화를 중립적인 사회현상으로 보거나 긍정적으로 평가하기보다는 부정적인 프레임 속에서 다루는 경향이 강한 것으로 나타났다(박윤경·설규주·구정화, 2015: 83).

또한 세대 갈등의 심각성 인식 수준을 보면 청소년 응답자의 72.1%가 심각하다는 반응을 보였다.<sup>14)</sup> 세대 갈등의 원인에 관한 질문에는 세대 간의 사고방식의 차이, 세대간의 소통부족, 젊은 세대에 대한 이해 부족, 경기침체 및 일자리 부족 등의 순으로 응답하였다. 그리고 세대갈등으로 미래사회에서 나타날 수 있는 현상에 대해 어떻게 전망하는 지에 대한 물음에 ‘일자리가 제한되어 있는데, 일을 하려는 노인들이 자꾸 증가

14) 세대갈등의 심각성 인식 수준에 관한 조사를 보면 세대갈등이 심각하다고 답한 청소년의 비율은 지역갈등(57.6%)이나 다문화 갈등(71.9%)이 심각하다고 답한 청소년의 비율보다 더 높았다(황여정·변정현, 2016: 207).

해서 노인과 젊은이 사이에 갈등이 발생할 것이다.’ 라는 물음에 전체 응답자의 62.8%가 동의하였으며, ‘노인인구가 많아지면서 노인들의 정치적 영향력이 커질 것이기 때문에, 노인과 젊은이 사이에 갈등이 발생할 것이다.’ 는 전망에 대해 전체 응답자의 74.0%가 동의하는 입장을 나타내었다(황여정·변정현, 2016: 207-209).

우리 학계는 한국 사회의 갈등 지형이 지역적, 이념적, 계급적 갈등을 넘어 세대 갈등으로 이동한다는 점에 주목하고 있다. 그러나 저출산 고령화에 따른 세대 갈등은 주로 노년층에 집중되었고, 청소년은 논의의 주체로 인식되지 못하였다(노혁, 2016).<sup>15)</sup> 즉 저출산 고령화에 따른 세대 간 갈등의 문제는 고령화와 저출산에 근본적인 원인이 있지만, 고령화가 인류가 당면한 문제라는 사실을 전제로 하면, 이에 대한 사회 구성원의 인식 공유와 합의가 절실히 요구되는 문제이다. 청소년 혹은 학생들은 미래 사회에서 이러한 세대 갈등의 일방이기 때문이다. 이에 대한 법교육의 대응이 필요하다.

### 3) 저출산 고령화의 문제점을 해결하기 위한 교육

과거처럼 저출산 고령화에 따른 세대 갈등 문제를 인성교육이나 도덕교육의 차원에서 세대 통합을 기대하는 것은 현대사회에서는 한계를 보일 수밖에 없다. ‘88만원 세대’ 담론과 같이 연령층간에 배분 방식에 대한 이의가 제기되고 있는 것이 한국 사회의 현실이기 때문이다(박재홍, 2009: 27). 미국의 주간지인 타임지는 이미 1988년 세대 간의 갈등 가능성을 예고한 바 있다. 타임지는 ‘활발히 움직이는 고령자들’ 이라는 제목의 특집기사에서 ‘워싱턴 정부가 이미 고령 시민을 위해 지나친 정책을 펴고 있다.’ 는 생각이 젊은 층에 만연해 있다고 지적하면서 이미 세대 간에 심각한 균열이 발생하고 있음을 환기시켰다(김현진, 2004: 93 재인용).

이처럼 정치-법적 현상으로서 저출산 고령화 현상을 접근하는데 있어 민주주의 원리의 다수결 구조 아래에서의 저출산 노령화가 가져오는 문제를 살펴볼 필요가 있다. 민주주의는 국가가 결정하여야 할 사안을 충분히 토론한 후 다수결에 의하여 결정한다. 따라서 이때 양적으로 대표자, 유권자, 국민의 다수를 차지하는 집단의 이해가 충실히 반영될 개연성이 매우 높은 구조로 되어 있다. 노년층이 전체 인구에서 차지하는 인구 비율이 상대적으로 높아지는 고령화 사회에서 비교적 노년층이 정책결정과정에서 소외되지 않고, 배려될 수 있는 이유이다. 나아가 이것은 현대 입헌민주주의가 노년층을 배려하는 정책이 필요 이상으로 과대 대표될 구조를 가지고 있다는 의미도 된다. 그리고 장년층, 노년층이 아동, 청년시절로 되돌아갈 수 없지만 아동, 청년, 장년층 모두 앞으로 노년층이 될 것이라는 특성, 효사상 등으로 상대적으로 나이에 대한 우대 경향이 존재하는 우리 사회의 특성에 비추어 노년층을 배려하는 정책은 과대 대표될 구조를 가지고

15) 이상의 문제제기는 황여정·변정현(2016)의 보고서의 발간사(노혁)에 서술된 내용이다.

있다는 점은 노년층에 대한 정책을 결정할 때 고려되어야 할 점이다(홍영란 외, 2015).

따라서 세대 갈등을 넘어 사회 통합을 이루기 위하여 법교육이 어떻게 이바지할 수 있는지 좀 더 심도 있는 연구가 필요하다. 이를 위해 앞서 논의한 바와 같이 갈등과 대립을 부정적으로 인식하지 않고 이를 부단히 녹여 화학적 변용을 하여 통합을 이룰 수 있도록 안내하고, 헌법을 사회에서 발생하는 갈등과 대립을 녹여 사회 통합을 만들어가는 ‘거대한 용광로’라고 이해하도록 하여, 그 안에서 세대 갈등을 해결할 제도 와 틀을 합의할 수 있도록 학습하게 하는 것이 필요하다.

즉, 저출산 고령화에 따른 세대 갈등 문제는 앞서 논의한 바와 같이 일방적인 양보 나 희생으로 해결할 수 있는 문제가 아니라 제도와 틀의 합의가 필요한 부분이다. 이와 관련하여 정치참여교육이나 쟁점중심 토론학습을 통해 저출산 고령화에 따른 세대 간 갈등 문제에 대한 교육적 접근의 논의를 하고자 한다.

첫째, 선거권 관련 교육을 강화하고, 이를 정치참여교육으로 확대하는 것이 필요하다. 2013년 ‘정연60세연장법’이 국회를 통과하여 베이비부머 세대에게는 안도감을 준 반면, 청년 세대에게는 취업불안을 가중시켜 세대 간 일자리 갈등을 증폭시켰다는 지적도 나온 바 있다(홍영란 외, 2015: 3). 이와 같은 세대 갈등과 관련된 사례와 관련하여 교육적 측면에서도 적극적인 논의가 필요하다.

그러나 현재 법교육에서 참정권과 관련된 교육은 선거권에 집중되어 있다. 선거, 국민투표, 공무담임 등 참정권의 전반적인 부분을 현대 민주주의 정치 체제 내에서 그 기능을 이해하고, 시민과 대표자, 다수자와 소수자 등 다양한 입장에서 생각해보고 판단할 수 있는 능력을 길러주어야 한다. 자칫 선거권에만 초점을 맞춰 교육이 이루어질 경우 정치참여교육에 소극적일 수 있다. 그리고 선거권 관련 교육은 반드시 현대 대의제에서 선거권 행사의 의미와 같은 실질적 내용의 교육과 선거 절차에서 선거 자유와 공정성의 중요성과 같은 절차에 대한 교육이 조화롭게 이루어져야 한다. 이러한 의미에서 정치교육과 법교육의 통합은 선거에 관한 정치적·법적 관점을 아우르는 통합적 논의를 통해 다양한 쟁점과 그에 따른 참여의 방법을 학습할 가능성을 제공한다.

둘째, 법교육에서 쟁점 중심 토론학습을 강화하여야 한다. 토론능력은 민주시민으로서의 기본 소양이며, 민주주의는 시민들의 토론을 통해 비로소 꽃 피운다. 토론은 정보의 재생이나, 어떤 기준, 증거, 논리 없이 생각만을 교환하는 것이 아니라 훈련된 사고의 교환이며, 그 목적도 학생들이 신념 체계를 명확히 하는 데 있으며, 그 자체가 학생에게 증거에 입각한 사고방식을 습득시키기 위한 반성적 탐구 과정이다(Barr, Barth & Shermis, 1978: 최충욱·전홍대·조영제 역, 1993: 184). 따라서 학생들은 토론 수업을 통해 타인 존중감, 토론 규칙 준수 태도, 객관적 근거에 의해 자기주장을 정당화하거나 타인의 주장을 분석하고 반박하는 분석 능력과 평가 능력을 기를 수 있으며(박인현, 2012: 127), 우리 사회에서 실제로 벌어지고 있는 문제들에 대해 비판적으로 토론하고 해결하는 과정을 거쳐 공적 시민의 자질을 기를 수 있다(박상준, 2012: 24-25; 양지훈, 2017: 12-13).

### Ⅲ. 법교육에 영향을 미치는 교육제도 내의 변화

#### 1. 2015 개정 교육과정과 법교육

##### 1) 개 관

교육과정이 개정되면서 전체 학교급에서 법교육의 양과 질은 증가하여 왔다. 2015 개정 교육과정에서도 그러한 추세가 이어졌다고 할 수 있다. 특히 2015 개정 교육과정을 통해 초등학교 사회에서 ‘우리나라의 민주 정치’ 라는 대단원을 풀어 ‘인권 존중과 정의로운 사회’, ‘우리나라의 정치 발전’ 이라는 2개의 대단원으로 구분하여 대단원 학습 요소의 내적 긴밀성을 향상한 것, 중학교 사회에서 학생들의 생활과 밀접한 연관이 있는 노동교육을 교육과정에 신설한 것, 고등학교에서 선택 과목인 사회를 필수 과목인 통합사회로 개선하여 결과적으로 공통 과정에서 법교육의 상향을 가져온 것, 선택과목인 ‘법과 정치’ 가 ‘정치와 법’ 으로 과목명을 변경한 것 등이 특기할 만하다(배화순, 2017: 49). 본 장에서는 법교육의 관점에서 이와 같은 사항에 관해 논의하고자 한다.

##### 2) 통합사회의 등장과 법교육

사회과 교육은 전통적으로 통합 교과로서의 가치를 강조해 왔다. 2015 개정 교육과정 개정의 주요 방향도 미래사회가 요구하는 ‘핵심 역량’ 을 함양한 창의·융합형 인재 육성에 있다. 그러나 교육과정 개정 시 마다 통합 교과 실현에 일정한 한계를 보인 것도 사실이다. 특히, 고등학교 1학년 사회 교과는 6차 교육과정부터 공통사회를 시작으로 사회과 내 통합에 대한 고민의 흔적이 그대로 드러난다. 본 장의 논의는 법교육과 관련된 통합에 관한 논의를 하고자 한다.

사회과 내에서의 통합은 다양한 변수가 존재해 왔다. 특히, 공통사회의 과정을 보면 통합 과정에서의 변수가 잘 드러난다. 공통사회 교과는 6차 교육과정 당시 국사와 함께 공통필수 과목으로 편제하였다. 당초 공통사회는 사회과 전 영역을 포괄하는 대표 공통 필수 과목으로 ‘현대 사회와 시민’ 을 주제로 하는 과목의 신설을 의도한 것이었으나, 가르칠 교사의 자격 문제, 교원 수급 문제, 그리고 현장 및 한계의 반대 등에 부딪혀 사회(일반사회) 영역(4단위)과 지리(한국지리) 영역(4단위)으로 2분되고, 교과서도 각각 편찬하도록 하는 절충안이 채택되었다(최병모, 1993: 414).

다음 표는 6차 교육과정부터 2015 개정 교육과정까지의 고등학교 1학년 사회의 법 관련 영역의 내용 체계를 비교한 것이다.

<표 1> 고등학교 1학년 통합 사회 교과서의 법 관련 영역의 내용 체계 비교

	6차 교육과정 '공통사회'	7차 교육과정 '사회'	2007 개정 교육과정 '사회'	2009 개정 교육과정 '사회' (2012.12)	2015 개정 교육과정 '통합사회'
필수 /선택	공통필수	공통필수	공통필수	선택	공통과정
내용 구성 방식 <sup>16)</sup>	학문계통중심	학문계통중심	학문계통중심+ 통합주제	통합주제중심+ 이슈 또는 문제 제시	통합주제중심+ 핵심질문제시
법관련 영역 내용 체계	<p>&lt;정치·법·경제 생활의 문제와 해결&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치·경제 현상의 인식</li> <li>- 법 생활의 이해</li> <li>- 생산과 소비 활동</li> <li>- 한국 민주 정치의 시련과 발전</li> <li>- 한국정치, 법, 경제의 문제 해결</li> </ul>	<p>* 법영역 관련 단원 독립하여 구성되지 않음.</p>	<p>&lt;인권 및 사회 정의와 법&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현대 민주 국가에서 사회 정의의 실현.....</li> <li>- ..... 우리 헌법상의 기본권 보장의 원리.....</li> <li>- ..... 불법 행위나 범죄 ..... 법적 구제 방안을 탐색한다.</li> <li>- 법 제도에 대한 다양한 국민 참여 방법 및 사례를 파악.....</li> <li>- 현대 사회생활에서 인권 및 사회 정의와 관련된 쟁점을 사회, 문화적, 법적, 정치적, 경제적.....</li> </ul>	<p>&lt;공정한 삶의 질&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인과 공동체 다양성과 관용</li> <li>- 삶의 질과 복지</li> </ul>	<p>&lt;인간과 공동체&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권: 근대 시민 혁명 이후 확립된 인권이 사회제도적 장치와 의식적 노력으로 확장되고 있다.</li> <li>- 시장: 시장경제 운영 과정에서 나타난 문제 해결을 위해서는 다양한 주체들이 윤리의식을 가져야 하며, 경제 문제에 대해 합리적인 선택을 해야 한다.</li> <li>- 정의: 정의의 실현과 불평등 현상 완화를 위해서는 다양한 제도 및 실천 방안이 요구된다.</li> </ul>

먼저, 6차와 7차 교육과정의 경우 통합사회로서의 성격을 추구했지만 내용 체계를 보면 정치, 경제, 법적 개념이 그대로 유지되었음을 확인할 수 있다. 이에 비해 2009, 2015 개정 교육과정의 경우 완전히 주제 중심의 통합 교육과정의 형식을 취하고 있다.

2009 개정 교육과정의 경우 '개인과 공동체' 단원의 성취기준을 보면 다음과 같다.

- ① 인간 존엄성의 의미를 이해하고, 구체적인 사례를 통해 인간의 존엄한 삶.....
- ② 개인의 자유와 국가의 정책이 대립하거나 갈등하는 구체적인 사례를 살펴보고.....
- ③ 헌법에 규정된 자유 민주적 기본 질서를 유지하기 위한 다양한 제도적 장치.....
- ④ 사회적 약자를 보호하고 지역 격차를 해소하기 위한 다양한 정책 사례.....

이상과 같이 '공정한 삶의 질'이라는 대주제 아래 인간의 존엄성, 개인의 자유, 사회적 약자 보호 등을 강조하고 있다.

16) 내용 구성 방식에 대한 평가는 박은아 외(2016: 15)의 논문을 참고함.

2015 개정 교육과정의 경우도 통합사회의 내용 체계를 ‘삶의 이해와 환경’, ‘인간과 공동체’, ‘사회 변화와 공존’, 이상 3개 영역으로 구성하였다. 이는 완전한 통합 형식을 취하고 있는 것으로 특정 영역을 법 영역이라고 단정하기 어렵지만, 법 영역과 가장 근접해 있는 영역인 ‘인간과 공동체’ 영역을 보면 법적 주제와 관련하여 ‘인권과 정의’라는 대주제를 중심으로 통합 교육과정을 구성하고 있다.

정리하면, 6차 교육과정의 공통사회부터 2015 개정 교육과정까지 고등학교 사회 교과와 통합의 정도는 개정 시마다 주제를 중심으로 한 통합의 정도가 강화됐으며, 법 관련 영역은 최근 2009와 2015 개정 교육과정의 경우 ‘인권과 정의’라는 대주제로 중심으로 통합이 진행되었다고 보아야 할 것이다.

이와 더불어 필자들은 통합 사회가 그 이름에 걸맞은 통합적인 교육과정과 교과서를 갖추었는지 검토해 보아야 한다고 생각한다. 법적 측면에서는 통합 사회의 모든 단원에 법적 요소를 투입하여 통합을 달성할 수 있다고 생각한다. 그러나 교육과정은 그와 같은 통합을 구체화하지 못하였다. 교과서는 아직 출판되지 않았으므로 그에 대한 평가는 앞으로 연구 과제로 남긴다.<sup>17)</sup>

### 3) 정치와 법으로 변화와 법교육

본 장에서 또 하나의 논의 대상인 법과 정치는 2015 개정 교육과정부터 ‘법과 정치’에서 ‘정치와 법’으로 교과명을 변경하였다. 법교육 선택과목은 7차 교육과정에서 법과 사회 교과로 신설된 이후, 2009 개정 교육과정에서 정치와 통합되면서 법과 정치로 과목명이 정해졌고<sup>18)</sup>, 이번 개정에서 정치와 법으로 과목명이 변경되었다.

2015 개정 교육과정에서 정치와 법의 주요 개정 결과를 보면, 학습량 축소와 학습 수준 완화를 통한 학생들의 학습 부담 경감, 중학교 사회와의 연계성 고려 및 차별화, 성취기준 내용의 초점화·명료화·단순화, 학생들의 과목 선호도 회복을 위한 과목 명칭의 변경 등을 들 수 있다(강대현, 2016: 36-39).

법과 정치에서 정치와 법으로 교과명을 변경한 부분에 대한 연구진의 개정 이유는 학생들의 과목 선호도 회복을 이유로 제시하고 있다. 학생들이 상대적으로 쉽게 접근할 수 있는 정치라는 명칭을 앞에 내세우고, 학생들이 상대적으로 어렵게 생각하는 법을 뒤에 두어서, 학생들의 정치와 법 선호도를 높이기 위한 전략적 접근으로 보았다(강대현, 2016: 38). 이는 법과 정치의 선택률 감소라는 현실적 상황에서 일정부분 이해되는 측면도 있지만, 교과명 변경의 사유로 전략적인 부분만을 고려 사항으로 제시한 것

17) 통합 사회 교과서가 본래의 목적을 달성하기 위해서는 관행과 제도의 변화도 수반되어야 한다. 현재와 같이 한 단위 한 저자 책임 집필 관행, 그러한 관행을 암묵적으로 전제하고 있는 교과서 가격 정책은 전면적으로 재검토되어야 한다.

18) 이에 관해서는 김범주(2010: 1-4)의 논문을 참고함.

은 아쉬운 부분이 존재한다. 2009 개정 교육과정에서 법과 정치로의 통합 이후 통합교과로서의 성격을 고려하면, 오히려 교과 명칭의 변경 사유는 정치와 법의 통합에 따른 당위성과 가치에서 찾는 것이 선행되어야 했다.

또한, 개정 결과 중등학교 사회와의 연계성을 고려한 부분은 2009 개정 교육과정에서 국민공통기본교육과정 축소(고1→중3)에 따라 고1 사회 교과가 필수가 아닌 선택 교과일 당시에는 중학교 사회와 법과 정치의 연계성과 계열성을 고려한 것은 타당하다. 그러나 2015 개정 교육과정에서 통합사회가 다시 공통과목으로 편성되었기 때문에 학년 간 연계성과 계열성을 고려하는 데 있어 당연히 통합사회도 포함되어야 한다. 물론 이전 교육과정에서 선택교과로서 사회 교과의 성격을 고려하면 연계성이나 계열성을 고려하기에는 통합교과로서 그 내용 체계가 완전히 다르게 구성된 현실적인 여건이 존재하는 것은 사실이다. 그러나 현재 공통사회 교과가 중학교 사회와 고등학교 정치와 법과 연계되지 못하고 외로운 섬처럼 여겨지는 것이 학교 현장에서 통합사회를 바라보는 시각이기도 하다.

정치와 법 교과가 통합교과로서의 본격적인 논의를 위해서는 통합의 당위성과 가치 혹은 이념의 정립이 무엇보다 우선 되어야 할 것이다. 그러나 2009 개정 교육과정에서의 정치와 법의 통합 과정이나<sup>19)</sup> 이후의 교육과정 구성의 논의의 핵심에는 각 사회기간의 편제 문제나 수능 시험의 선택률이 우선 고려된 것이 사실이다.

정치 영역과 법 영역의 통합의 당위성 혹은 이념 설정에 있어 통합사회의 주제 중심의 통합에서 강조되는 인권과 정의를 중심하는 방안이나 민주주의와 법치주의 이념을 기반으로 한 통합 논의가 학계에서 이루어져야 할 것이다.

#### 4) 법과 사회 신설 20년, 법교육 통합의 과제

7차 교육과정에서 법과 사회가 독립된 교과로 신설된 지도 20년이 되어간다. 그간 법교육은 정치교육에서 독립하여 독자적인 체계를 갖추기 위한 노력을 하였고, 2008년 「법교육지원법」이 제정되면서 학교법교육을 넘어 사회법교육까지 아우르는 성장을 하였다. 이 모든 것이 척박한 현실에서도 법교육을 놓지 않고 이에 헌신한 여러 선배 학자들의 공이다. 그러나 그와 같은 노력을 하면서 모 학문인 시민교육 또는 사회과학 교육과 관계가 다소 모호해지고, 인접 학문인 정치교육과 관계가 다소 소원해졌다.

필자들은 이제 시민교육의 하나로서 법교육<sup>20)</sup>에 충실할 시점이 된 것으로 판단한다.

19) 공청회 자료집에 따르면 다음과 같은 논리가 배경이 되었다. 첫째, 정치와 법학은 민주주의와 헌법교육을 공유할 수 있도록 친화성이 있으므로 정치와 법과 사회를 법과 정치라는 새로운 과목으로 하는 것이 타당하다. 둘째, 사회·문화는 이미 사회학과 문화인류학을 통합한 과목이고, 수능 시험에서 수요가 1위이기 때문에 현행대로 유지되어야 하고 경제 과목 역시 현행대로 독립과목으로 편제되어 유지되어야 한다(교육과학기술부, 2009).

20) 박성혁 외(2013), 「법교육학 입문」, GMW, 20-21.

그리고 시민교육과 법교육에서 이를 구현하기 위해서 한편으로는 시민교육이 추구해야 하는 가르쳐야 할 학습 내용의 선정, 그리고 학습의 효과를 극대화시킬 수 있는 교수-학습 전략을 수립하는데 법교육이 기여할 수 있도록 다시 적극적으로 나서고,<sup>21)</sup> 다른 한편으로는 기존의 사회과의 본질에 대한 세 가지 전통(시민성 전달모형, 사회과학모형, 반성적 탐구모형)에 따라 법교육의 목표, 학습내용의 선정, 교수-학습전략을 검토하고 수정하는 것에 적극적으로 나설 시점이라고 생각한다.

한편, 정치교육과 관계에 관하여 전통적으로는 헌법교육이 정치교육의 일부로 취급되거나, 이와 혼동되기도 하였다고 현실을 진단하며, 정치교육은 정치권력, 정치과정, 정치제도 이해를 통한 시민성 함양을 목적으로 한 실증적인 속성을 가진 교육인 반면, 헌법교육은 규범적인 속성을 지닌다고 이해하며 정치교육과 차별성을 강조하여 왔다(허종렬, 2009). 필자들은 법교육이 정치교육과 그 대상을 공유할 수밖에 없다고 생각하며, 통합성(integration)의 원칙<sup>22)</sup>에 입각하여 서로 보완하여 상호 모순되지 않도록 제시하여 학습자를 혼란스럽지 않도록 하여야 한다는 견해<sup>23)</sup>를 지지한다(허종렬·정필운, 2013: 23).<sup>24)</sup>

## 5) 노동교육의 강화

2015 개정 교육과정에서 눈에 띄는 변화 중 하나는 노동교육이 강화되었다는 것이다. 중학교 사회의 경우 노동권 관련 내용으로 노동권 침해와 구제에 대한 부분이 중단원 수준에서 추가되었다. 사실 노동권에 관한 내용은 중학교 사회 교육과정에서 자세하게 다루지 않았던 부분이다(배화순, 2017: 63). 그러나 근로기준법상 만15세 이상은 연소근로자에 해당한다는 것을 고려하면 중학교 교육과정에서 관련 내용이 추가된 것은 사회문제로서 노동 문제에 대한 사회적 관심을 반영한 것으로 풀이된다.

이러한 노동교육의 강화 경향은 고등학교 정치와 법 교육과정에서도 발견된다. 2015 개정 교육과정에서 학습량 적정화는 교육과정 개발 과정에서 중요한 목표 중 하나였다(모경환, 2016: 1). 이에 대한 결과로 고등학교 정치와 법의 경우 이전 교육과정과 비교하여 성취기준 수가 2009 개정 교육과정에서 22개였던 것에 비교해 2015 개정 교육과정에서는 18개 항목으로 감소하였다(모경환, 2016: 15).

21) 예를 들어, 박용조(2015). 미국 사회과에서 헌법의 교육적 의미-교과서 분석을 중심으로. **법과 인권교육연구**, 8(1), 45-69.

22) 교육내용의 조직은 교육목표의 달성을 위하여 교육내용 구성요소들을 효과적으로 배치하여야 한다. 이러한 교육내용의 조직원칙 중 하나가 통합성의 원칙이다. 통합성의 원칙이란 교육내용들의 관련성을 바탕으로 교육내용들을 하나의 교과나 단원으로 묶는 것을 말한다.

23) 사회과의 교육내용은 정치학, 경제학, 사회학, 역사학, 지리학의 순서대로 배열하는 것이 아니라, 시민성의 육성에 도움이 되는 사회과학과 인문학의 지식들 중에서 전통적인 주제와 개념을 추출하여 통합적으로 구성된다. 이것이 사회과의 '학제적 접근'이다(박상준, 2009: 104).

24) 이와 같은 통합의 필요성에 관해서는 진시원(2017)의 논문 참고.

특히 사회법과 관련된 주제는 2009 개정 교육과정 경우 노동법 외에 청소년, 소비자 관련 주제가 더 있었으며(2009 개정 교육과정 중 2009. 12 개정본), 사회법의 등장 배경 등 사회법의 전반적인 이해를 주제로 하였다(2009 개정 교육과정 중 2012.12 개정본). 이와 비교해 2015 개정 교육과정부터는 노동 관련 주제만 남겨둠으로써 학습량을 축소하는 동시에 사회법의 전체적인 양은 줄어들었다. 그러나 노동교육이 상대적으로 강조되는 환경이 만들어졌다. 이는 더 멀리 7차 교육정과 비교하여도 학교, 여성, 소비자, 환경 주제가 사라진 것으로 사회법의 감소와 더불어 노동법의 상대적 비중이 증가한 것으로 이해할 수 있다. 법 교과가 신설 된 이래 2015 개정 교육과정이 노동법 교육이 가장 강화된 것으로 해석할 수 있다. 이번 학술대회에서 세 번째 주제가 노동 교육인 것도 이와 같은 변화를 반영한 것이라고 할 수 있다. 그 구체적인 교육과정의 내용 체계 변화는 다음과 같다.

<표 2> 고등학교 법교육과정 '사회생활과 법' 단위 내용 체계 변화

7차 교육과정 '법과 사회'	2007 개정 교육과정 '법과 사회'	2009 개정 교육과정 '법과 정치'		2015 개정 교육과정 '정치와 법'
<사회 생활과 법> - 학교 생활과 법 - 여성과 법 - 소비자의 권리 보호 - 근로자의 권리와 법 - 환경과 법 * 형법과 형사소송 법은 따로 단원을 구성함.	<사회적 생활과 법> - 소비자 피해의 유형, 소비자의 권리, 소비자 피해의 구제 - 취직과 근로계약, 근로자의 권리, 근로자의 권리 구제 * 형법과 형사소송 법은 따로 단원을 구성함.	<사회생활과 법> 2009.12 - 범죄와 형벌의 종류 - 형사절차의 이해 - 행정 구제 제도 - 청소년의 법적 지위와 학교 생활 - 소비자의 권리와 법 - 근로자의 권리와 법	<사회생활과 법> 2012.12 - 형법의 의의, 범죄와 형벌의 종류 - 형사 절차의 이해 - 사회법의 이해	<사회생활과 법> - 형법의 의의, 범죄의 성립과 형벌의 종류 - 형사 절차와 인권 보장 - 근로자의 권리와 법

이상과 관련하여 이전의 사회과 교과서의 노동교육에 관한 연구를 보면 1987년을 기점으로 4차와 7차 교육과정을 비교해 보면 사회과 교과서에 반영된 노동교육의 내용이 양적인 측면에서 증가하였음을 밝히고 있다. 질적인 측면에서도 관련 주제의 다양화와 함께 단순한 지식 전달 형태가 아니라 다양한 사례 제시를 통한 탐구학습 방식의 내용 서술로 변화함으로써 노동교육 내용의 서술체계에 양적·질적인 향상이 있었다고 보았다(최준호, 2008).

이처럼 사회과에서 노동교육의 양과 질 향상은 직접적으로는 현장 중심적 교육 강화로 변화, 좀 더 시각을 넓히면 다원주의 사회로 나아가고 있는 사회에 대응한 시민교

육 강화로의 변화를 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 자본주의가 성숙하면서 중고등 학생 때부터 아르바이트와 같은 방식으로 실제 노동을 경험하는 학생이 점차 늘고 있고, 고등학생의 현장 실습 교육도 늘고 있다. 나아가 중고등학교를 마치고 취업을 하는 경우도 꾸준히 있다. 이런 시민들이 노동 현장에서 자신의 권리를 침해당하지 않고 정당한 대우를 받도록 하기 위해서 노동교육은 매우 실천적인 교육이다.

그러나 현행 교육과정과 2015 개정 교육과정에서 노동교육은 개선이 필요하다. 첫째, 다른 학습 요소와 조화를 이루어 재구조화될 필요가 있다. 둘째, 교과서에 제시된 내용이 지식에 치중된 측면이 있다. 셋째, 사례의 현실 적합성이 다소 떨어지는 문제가 있다. 학습자의 흥미를 유발하기 위해서 학생들이 경험하는 사례 또는 앞으로 곧 경험할 사례를 제시하고 이를 중심으로 그 해결 방법을 제시할 필요가 있다(윤중수·김해성, 2016).

한편, 노동교육의 강조는 시대적 변화에도 중요한 의미를 부여할 수 있다. 과거 냉전 반공주의 시대의 정치는 서민과 노동의 배제를 특징으로 한다.<sup>25)</sup> 이를 교육과 연관 지어 보면 시민교육의 주제로서 특히 노동 관련 주제는 과거 국가주도의 이른바 국민정신교육으로서의 성격에서 벗어나 다원화된 민주주의 사회로의 이행에 따른 변화한 시민교육으로 해석하는 것도 가능하다. 이러한 측면에서 노동교육의 강조는 긍정적으로 평가할 수 있다.

국제노동기구(ILO)는 노동교육은 다음 3가지를 추구해야 한다고 규정하고 있다. ① 민주적인 가치체계를 수립하기 위해서 노력해야 한다. ② 사회적 의식을 고양시키도록 해야 한다. ③ 노동조합의 목적 달성을 성공적으로 하는 데 필요한 다양한 지식과 기술들을 제공해야 한다. 이러한 권고에 의하면 노동교육은 노동조합에서 일어나는 교육활동까지도 포함하는 개념으로 여겨진다. 노동교육은 사회교육의 일환으로서 사회교육에 관한 논의와 아울러 이론적인 개념화가 이루어져 왔다(실무노동용어사전, 2014 재인용).

이상의 논의에 의하면 노동교육은 단순히 법률적 지식을 배우는 것에 그치는 것이 아니라 민주주의적 가치와 사회적 의식의 고양까지, 그리고 정치적 주제이자 법적 주제로서 포괄적이고 통합적인 성격의 교육이 될 가능성이 높다. 실제로 현대 자본주의 사회에서 노동문제를 이해하기 위해서는 법적 주제인 동시에 정치적·사회적 주제로의 확장이 필요하다.

25) 본 문장의 시각은 최장집의 정당체제에 대한 시각을 바탕으로 한다. 최장집은 냉전 반공주의에 기 반을 두고 있는 정당 체제는 서민과 노동의 배제를 특징으로 한다고 보았다(최장집, 2005: 252).

## 2. 수학능력시험의 변화와 법교육의 대응<sup>26)</sup>

2015 개정 교육과정에서 통합사회의 신설과 함께 수능에서 선택과목에 관한 논의가 함께 이루어지고 있다. 통합사회의 수능 과목 채택 여부에 따라 탐구영역의 선택과목수에 영향을 준다는 의미이다. 통합과목의 신설에 따른 다양한 수능 과목의 조합에 대한 논의가 있었다.<sup>27)</sup>

현재 수능에서 사회탐구의 선택과목수는 초기 4개에서 2개로 줄어들었다. 이는 탐구과목에 선택률에 가장 큰 영향을 미친 것으로 풀이된다. 이 과정에서 법과 사회와 정치의 통합으로 인해 학습량이 많아지면서 학생들의 선택률 감소를 더 부추기는 결과를 초래하였다. 이러한 선택률의 감소는 법과사회와 정치의 통합에 대한 긍정적 의미보다 부정적인 의미를 줄 수밖에 없었다.

그렇다면 수능에서 선택률이 낮은 법과 정치와 경제, 즉 법교육과 정치교육, 경제교육은 무너지고 있다고 봐야하는 것인가? 단순히 수능에서 선택률이 낮다는 점에서 위기라고 보기에 한 가지 간과한 부분이 존재한다. 실제로 학교 현장에서 개설되는 과목의 비율에 대한 이해가 없었다는 점이다. 다음 <표 4>를 보면 수능에서의 선택률과 학교의 선택과목 강좌 개설률은 많은 차이를 보였다.

26) 이 부분은 필자가 개설한 한국교원대학교 초등교육과 2017년 2학기 대학원 강의 ‘법의 교재화 연구’에서 수강생인 차재홍 선생의 발표문(“수능 변화에 대한 법교육의 대응”)의 일부를 토대로 작성하였다. 도움을 준 차재홍 선생에게 다시 한 번 감사의 인사를 드린다.

27) 2015 교육과정에 의해 수능을 보는 첫 해인 2021년 수능에 대한 교육부가 발표한 개편 시안은 다음과 같다(교육부 수능개선위원회, 2017. 8. 10.).

<표 3> 2021년 수능 개편 시안

2018 수능(현행)		<제1안> 일부과목 절대평가		<제2안> 전과목 절대평가	
1	국어	1	국어		국어
2	수학 가/나형 중 택 1	2	수학 가/나형 중 택 1		수학 가/나형 중 택 1
3	영어	3	영어		영어
4	한국사	4	한국사		한국사
	-	5	통합사회·통합과학		통합사회·통합과학
5	탐구 (택 1)	6	사회탐구 9과목 중 최대 택 1	탐구 (택 1)	사회탐구 9과목 중 택 1
6	과학탐구 8과목 중 최대 택 2		과학탐구 4과목 중 택 1		
	직업탐구 10과목 중 최대 택 2		직업탐구 단일과목		
7	제2외국어/한문 9과목 중 택 1	7	제2외국어/한문 9과목 중 택 1		제2외국어/한문 9과목 중 택 1

그러나 2017. 8. 30. 교육부는 충분한 소통과 공론화 과정을 통해 합리적 대안을 모색할 필요가 있다고 판단하여 최종적으로 개편을 유예하는 것으로 결정하여 발표하였다.

<표 4> 연도별 고등학교 사회 선택과목 학교 선택률<sup>28)</sup>

연도	전통 윤리	윤리와 사상	생활과 윤리	한국사	세계사	한국근현대사	동아시아사	한국지리	세계지리	경제지리	법과사회	정치	법과정치	경제	사회문화
2011	41.5	70.0	0.2	60.8	27.2	71.6	0.1	68.4	21.5	10.6	23.5	35.0	0.4	31.5	70.6
2012	34.0	53.0	10.6	81.0	26.5	55.1	15.5	61.4	20.8	6.0	12.5	22.6	17.5	25.8	64.0
2013	0	56.4	38.7	93.1	35.2	0.0	43.5	63.6	30.9	0.0	0.0	0.0	40.1	27.5	67.1

\* 출처: 강영혜(2014), 통계로 본 한국과 세계교육(16) 고등학교 선택과목, 한국교육개발원

2011년에서 2013년 구간은 7차 교육과정에서 2009개정 교육과정으로 넘어오던 시기였다. 전체 수능 선택 과목 중 가장 비율이 급감한 경제의 경우도 전체 학교 중 25% 이상의 학교에서 경제 수업을 개설하였으며, 법과정치의 경우도 40%의 학교가 개설하였다.

물론 학교 현실을 보면 학교 교육과정을 구성하는데 있어 단순히 학생들의 수요조사만을 가지고 교육과정을 구성하는 것은 아니다. 수능 선택률을 비롯하여 교사 수급 현황 등 다양한 요인에 의해 선택 과목을 편성한다.

실제로 선택한 학생들의 수로 비교해 보면 2013년 기준으로 사회문화는 285,363명, 법과정치는 142,459명 경제는 93,869명이다(강영혜, 2014: 49). 이러한 통계를 고려한다면 수능에서의 선택률과 다르게 학교 현장의 강좌 개설률과 선택 학생수는 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

수능에서 선택과목의 편차가 커질수록 직접 배우는 선택과목의 선택률 변동에 영향을 준다. 하지만 학교 현장에서 법교육과 경제교육 자체가 파행되고 있다는 논리보다는 학생들이 수강한 과목을 수능으로 선택하지 못하고 있는 점에 대한 논의가 필요하다고 본다. 수능의 난이도와 선택률, 학교의 개설률과 교과 학습량은 의미 있는 상관관계를 가지고 있지만 정확하게 어떠한 유의미한 관계가 있는지는 파악하기 어렵다.

9개 탐구과목 중 2개를 선택하는 현재의 수능 체제하에서는 학교에서 배운 과목임에도 수능에서 선택하지 않는 선택률 저조의 문제는 선택과목의 학습량이나 난이도의 문제보다는 선택과목 수가 적은 데에서 그 원인을 찾는 것이 옳을 것이다.

이러한 점에서 수능에서 저조한 선택률을 문제로 하여 법교육의 위기라는 논리는 근본적인 해결을 찾기 위한 올바른 지적이라고 볼 수 없다. 한편으로 선택과목의 비율이 높은 사회문화라고 해서 사회과 교육의 목적에 부합되도록 운영되고 있는지도 의문일 수밖에 없다. 일반적으로 수능에 선택률이 높은 과목은 주로 3학년에 개설되며, 일명 수능식 수업, EBS식 수업이 이루어진다는 점은 정확한 데이터나, 통계가 없이도 현장교

28) 1. 매년 1학기 자료를 기준으로 함  
 2. 비율 = 해당 과목 선택 학생수/전체 고등학생수 × 100  
 3. 연도별 각 학년의 해당 교육과정 과목의 수치만 제시함.

사라면 충분히 공감하는 내용이다.

이 부분에 대해서는 다음과 같이 해석할 수 있다. 선택률이 낮은 법과정치와 경제는 고2에 개설될 확률이 높다. 2015 개정 교육과정에서는 통합사회의 등장으로 고1에서는 통합사회, 고2에서는 선택률이 낮은 과목, 고3에서는 선택률이 높은 과목으로 교육과정을 구성할 것으로 보인다. 법교육, 정치교육은 민주시민 함양과 직접적인 관련을 갖는 교과이다. 수능식 강의에서 벗어나 다양한 방식의 접근이 가능하다는 장점도 있을 것이다. 또한, 중학교 사회나 통합사회 교과에서 법교육의 구현 방안 혹은 학교 내 법교육 프로그램에 관한 지속적인 연구가 필요하다.

이상의 수능 선택과목과 법교육이 관계에 관한 논의는 결국 현재의 수능 체제가 법교육에 영향을 주는 것은 사실이나, 그 자체가 법교육의 실질적 활성화에 필수조건이 될 수는 없음을 의미한다. 이에 대해서는 앞서 정치와 법으로의 교과명 변경에 논의에서도 같은 관점에서 논의하였다. 수능에서의 선택률의 문제 보다는 사회 변화에 능동적으로 대응하여 나가는 것이 법교육의 활성화에 필수조건일 것이다.

#### IV. 결론 - '사회 변화를 반영한, 체계적이고 본질에 충실한' 법교육

이 글은 법교육에 영향을 미치는 사회 변화 요인과 교육제도 내 변화 요인을 정리하고, 그러한 변화 요인에 발맞추어 법교육이 어떻게 변화하여야 하는지 탐색하였다.

필자들은 최근 주요한 사회 변화 요인으로 정보화 심화, 세계화 심화, 저출산 고령화를 선정하였고, 교육제도 내 변화 요인으로 2015 개정 교육과정의 시행, 대학수학능력시험에서 법과 정치와 같은 선택 과목의 배제 가능성을 선정한 후 그것이 법교육에 미치는 요인과 나아가 이를 극복하기 위하여 법교육이 어떻게 대응하여야 하는지 논의하였다.

이상의 논의는 곧 사회변화에 따라 법교육이 새롭게 관심을 가져야 하는 영역에 대한 고민이기도 하다. 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정보화와 세계화의 심화, 저출산 고령화 현상으로 인해 새로운 갈등 양상들이 출현하고 있으며, 이에 대한 대응으로 갈등 문제를 해결하기 위한 법교육의 대응이 필요하다. 관련 사례로 정보화의 심화에 의한 사회적 가치의 배분 및 재배분을 둘러싼 국가 간·계층 간 갈등, 세계화의 심화로 국내 입법이 국제법에 의해 좌우되는 문제, 저출산 고령화에 따른 세대 간 갈등과 민주적 의사결정의 문제 등을 법교육에서 해결해야 할 혹은 다뤄야 할 새로운 주제로 제시하였다. 이와 관련하여 법교육에서 강조되어야 할 교육 방향으로 모의 입법과 같은 입법론적 접근 방법의 강조, 갈등과 대립의 학제적 변용을 위한 통합적 헌법교육, 정치참여수업, 논쟁중심 토론학습 등을 강조하였다.

둘째, 교육제도 내의 변화로 2015 개정 교육과정에서 통합교과로서 법교육과 노동교육 강조 경향 등을 논의하였다. 또한 정치와 법으로 교과 명칭 변경과 통합사회 신설에

따른 수능 선택과목 개편에 관한 논의는 법교육 활성화의 장애 요인으로 저조한 수능 선택률을 문제 삼는 것은, 이에 대한 근본적인 해결책이 될 수 없음을 문제제기 하였다. 이를 통해 교육과정의 개정은 사회적·시대적 요구에 대응해야 함을 강조하였다.

이상은 지금까지 논의한 사회 변화와 교육 제도 내의 변화와 관련하여 법교육의 대응에 대한 소결에 해당하는 내용을 나열한 것이다. 이는 법교육과정에서 강조하는 법적 사고력의 내용, 혹은 법적 시민성의 내용을 유추할 수 있게 해 준다. 즉, 법교육에서 말하는 법적 사고력은 안정성이나 명확성, 예측 가능성 등을 강조하는 법실증주의에만 기반하는 것이 아님을 분명히 보여준다. 즉, 현대 사회에서 법교육은 다양한 사회 변화 속에서 다양한 주제에 대한 열린 토론과 사고가 필요한 교과이다. 이는 단순히 법률 조항 혹은 법적 지식을 나열하는 것에 그치는 것이 아님을 의미한다.

법교육은 이와 같은 사회 변화에 대응하여 변화하면서도 끊임없이 법교육의 본질에 충실하도록 가꾸어져야 한다. 법교육(**law-related education**)이란 특정한 학습 내용이나 방법을 지칭하는 구체적 개념이 아니라, 법을 소재로 한 다양한 학습 경험을 이용하여 청소년이나 일반 시민의 법적 시민자질을 함양하기 위하여 이루어지는 다양한 형태의 교육 활동을 포괄적으로 의미한다(박성혁 외, 2013: 23). 따라서 법교육은 (i) 학생 및 일반시민에게 (ii) 법에 관한 지식과 그의 바탕이 되는 원리와 가치 등을 교육하여 (iii) 민주시민으로서 필요한 법에 대한 이해, 합리적 사고능력, 헌법적 가치관, 참여행위 등의 함양을 목적으로 하는 교육이다.

이를 위해 법교육은 '체계적이고 본질에 충실한' 교육이 되어야 한다. 여기서 체계성이란 일정한 원리에 따라서 낱낱의 부분이 짜임새 있게 조직되어 통일된 전체를 이룬 특성이나 상태를 의미한다. 우리는 이미 사회적 요구를 수용하여 변화하면서 체계성을 잃어 문제를 일으킨 경험이 있다. 법교육에 인권교육의 접목 과정에서 부작용이 그러하다.<sup>29)</sup> 이외에도 인권과 기본권, 권리와 권한, 형식적 법치주의와 실질적 법치주의 등 법교육에서 추구하는 일정한 원리와 개념들의 체계성이 필요하다.

또한, 본질에 충실한 법교육이란 시민교육 혹은 사회과 교육으로서 시민성 함양을 목표로 함을 의미한다. 더 구체적으로는 법적 시민성이라 명명할 수 있을 것이다. 그러나 법적 시민성의 구체적인 내용이 무엇인가에 대해서는 아직 합의된 내용이 없다고 본다.

과연 법교육의 본질이 형식적인 법률(**lex**)에 근거하여 '법의 수신자'로서 실정법을 잘 준수하는 시민을 길러내는 것을 목적으로 하는 것인가, 아니면 실질적인 법(**ius**)의 관점에 근거한 '법의 저자'로서의 역할을 할 수 있는 시민을 길러내는 것인가에 대한 고민이 필요하다.<sup>30)</sup>

29) 법교육과 인권교육의 명확한 역할 설정과 영역 구분의 필요성에 관해서는 이대성(2008)의 논문을, 그리고 최근 인권교육의 대안 모색에 관해서는 구정화(2017)의 논문을, 법교육에 인권교육의 접목 과정에서 부작용과 그에 대한 대안에 관해서는 이수경·정필운(2017)의 논문 참고.

30) 법률(**lex**)과 법(**ius**), 형식적인 법률과 실질적인 법에 관한 논의는 전윤경(2016)의 논문 참고.

이에 대해서는 사회변화와 법교육에 대한 논의를 보면, 결국 법적 시민성의 모습은 단순히 법의 수신자로서의 역할만을 의미하는 것이 아니라 적극적 의미의 법의 저자로서의 역할을 요구한다고 봐야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강홍렬 외(2006). **메가트렌드 코리아: 21세기, 우리 앞의 20가지 메가트렌드와 79가지 미래 변화**. 한길사.
- 경향신문(2017. 3. 4). '누가 저출산의 주범인가?'. [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201703041401011&code=940100#csidx75e51c37384744c9125854f314234b7](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201703041401011&code=940100#csidx75e51c37384744c9125854f314234b7) (검색일: 2017. 11. 14.)
- 곽한영(2008). 국민참여재판, 어떻게 가르칠 것인가. **법교육연구**, 3(2), 1-33.
- 교육부(2016). **지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략(시안)**. <http://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=65229&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=0503&opType=N> (검색일: 2017. 11. 15).
- 교육부(2017). **2021학년 수능 개편 시안**. 교육부 수능개선위원회.
- 구정화(2017). 인권교육의 의미 재탐색. **교육문화연구**, 23(4), 5-23.
- 김범주(2010). '법과 정치'과목 탄생과 법교육의 위상. 한국법과인권교육학회. 제6차(2010 춘계) 학술대회자료집(pp. 1-4).
- 김왕근(1999). 세계화와 다중 시민성 교육의 관계에 관한 연구. **시민교육연구**, 28(1), 28, 45-68.
- 김현진(2004). 고령화의 사회·정치적 영향-한국과 일본의 경우. **사회연구**, 5(1), 81-97.
- 모경환·강대현·은지용(2016). 2015 개정 사회과 교육과정의 변화와 쟁점. **시민교육연구**, 48(1), 1-30.
- 모경환·임정수(2010). 글로벌 사회 청소년 시민교육의 전략과 방법. **시민청소년학연구**, 1(1), 37-57.
- 문형표 외(2006). 인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제. 한국개발연구원.
- 박상준(2011). **사회과교육의 이론과 실제**. 교육과학사.
- \_\_\_\_\_(2012). 공적 시민성의 육성을 위한 사회과교육의 방안. **사회과교육연구**, 19(3), 1-28.
- 박성혁 외(2013). **법교육학 입문**. GMW.
- 박용조(2015). 미국 사회과에서 헌법의 교육적 의미-교과서 분석을 중심으로. **법과인권교육연구**, 8(1), 45-69.
- 박윤경·설규주·구정화(2015). 초중고 사회교과서의 고령화 사회 관련 내용 분석. **교육과정평가연구**, 18(1), 83-111.
- 박은아 외(2016). 2015 개정 교육과정에 따른 중등 사회과 교사 역량 개선 연구-통합사회 연수 프로그램 개발을 중심으로. 한국교육과정평가원.
- 박인현(2012). **사회과 교육-이해와 실천**. 교육과학사.

- 박재홍(2009). 세대명칭과 세대갈등 담론에 대한 비판적 검토. **경제와 사회**, 81, 10-34.
- 배화순(2017). 사회과 교육과정의 변화와 법교육. **법교육연구**, 12(1), 49-82.
- 소영진(1998). **정보사회의 개념정립을 위한 시론**. 한국전산원.
- 양병일(2016). 한국과 일본의 사회과 교과서에 나타난 저출산·고령화 교육. **사회과교육**, 55(3), 59-74.
- 양지훈(2017). 선거 연령 하향에 따른 교육기관의 대응: 쟁점과 과제. **법과인권교육연구**, 10(1), 12-13.
- 윤종수·김해성(2016). 고등학교 '법과 정치' 교과서에서의 노동인권교육 내용 분석. **법교육연구**, 11(2), 65-98.
- 은지용·정필운(2014). 사회과에서 민주주의 개념과 관련된 국가 정체성 교육 내용에 대한 비판적 고찰. **시민교육연구**, 46(4), 31-47.
- 이대성(2008). 중등학교에서 법과 인권교육의 현황과 과제. **법과인권교육연구**, 1(1), 71-91.
- 이수경·정필운(2017). 권리 교육, 어떻게 할 것인가?. 한국사회과교육연구학회 하계 학술대회 자료집.
- 장원순(2012). 신자유주의적 세계화 시대 인권과 민주주의 교육의 변환과 적용. **법과인권교육연구**, 5(1), 71-93.
- 전윤경(2016). 사회과 교육에서 법치주의 개념에 관한 연구. 한국교원대학교 대학원 박사학위논문.
- 전정현(2008). 민주화 이후 헌법재판소의 역할에 대한 연구-반다수결주의 문제를 중심으로. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 정상우(2015). 고등학교 <국제법>의 교육과정 개선에 관한 탐색적 연구. **법교육연구**, 10(1), 69-100.
- 정필운·박선웅(2015). 갈등과 대립의 통합 과정에서 헌법의 기능. **연세법학연구**, 26, 47-76.
- 조화태(2013). **교육철학**. 한국방송통신대학교 출판부.
- 중앙경제(2014). 실무노동용어사전. (주)중앙경제. [http://www.elabor.co.kr/sub14.asp?vtpe=list&inx=1&b\\_code=&b\\_cate=&page\\_count=1&keyword=노동교육&comm\\_ty pe=1&sch\\_opt2=](http://www.elabor.co.kr/sub14.asp?vtpe=list&inx=1&b_code=&b_cate=&page_count=1&keyword=노동교육&comm_ty pe=1&sch_opt2=) (검색일 : 2017. 11. 15)
- 진시원(2017). 고등학교 '국제사회의 법과 정치' 어떻게 가르칠 것인가?. **법교육연구**, 12(1), 117-151.
- 최병모(1993). 제6차 중고등학교 사회과 교육과정의 특징. **사회과교육**, 26, 411-443.
- 최장집(2005). **민주화 이후의 민주주의**. 후마니타스.
- 최준호(2008). 한국 사회과 교과서의 노동교육 내용 서술체계 분석 - 제 4차와 제 7차 교육과정을 중심으로. **한국교육사회학연구**, 18(2), 135-169.
- 통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr/index/index.jsp>
- 허종렬 외(2009). 초등학교 헌법교육 현황 및 개선방안과 교재개발 방안 연구. 서울교육

대학교 법교육연구소.

허종렬·정필운(2013). 헌법 정신과 가치 실현을 위한 학교 법교육과정 실태와 개선방안.

한국법과인권교육학회 춘계학술대회 자료집.

홍성태(2005). *지식정보사회비판*. 문화과학사.

홍영란 외(2015). 세대통합을 위한 교육·정보체재 개선 전략 연구(Ⅲ) -개선 방안 및 추진 전략. 한국교육개발원.

황여정·변정현(2016). 청소년의 세대통합역량 증진을 위한 지원 방안 연구. 청소년정책 연구원.

Barr, Barth & Shermis(1978). *The Nature of Social Studies*. 최충욱전홍대·조영제(역)(1993). *사회과 교육의 이해*. 양서원.

DSPD : Division for Social Policy and Development(2017). <https://www.un.org/development/desa/ageing/meetings-and-workshops-2/expert-group-meeting-on-global-ageing-and-the-data-revolution.html> (검색일 : 2017. 11. 15)

Executive Office of the President National Science and Technology Council Committee on Technology(2016). *Preparing for the Future of Artificial Intelligence*.

Executive Office of the President(2016). *Artificial Intelligence, Automation, and the Economy*.

Smend, R.(1968). *Verfaassung und Verfassungsrecht, in Staatsrechtliche Abhandlungen*. Berlin: Duncker & Humblot, S.189.

Warschauer, M.(2003). *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. MIT



# 사회변화와 법교육의 미래 - 노동법교육의 과제\*

노상헌(서울시립대학교 교수)

## 목 차

- I. 들어가는 말
- II. 노동과 교육의 관계 - 노동과 노동법에 대한 이해
  - 1. 노동문제에 대한 법교육
  - 2. '근로자의 권리와 법'의 오류와 문제점
- III. 노동법교육에서 필요한 것
  - 1. 근로조건의 결정과 준수
  - 2. 노사관계의 이해와 협상에 의한 노동분쟁 해결
  - 3. 노동조합 및 경영계 그리고 시민단체와의 연계
- IV. 나오며

## I. 들어가는 말

국가인권위원회 「2016년 국민 인권의식 조사」에 따르면 우리나라 인권침해 비율 중 노동권 침해 비율이 제일 높다는 인식이다(2016.12.23)

현행 고등학교 법교육이 헌법을 중심으로 하는 공법을 주된 대상으로 하고,1) 청소년에 대한 노동인권 및 노동법교육이 빈약하다는 사실은 새삼스럽지 않다.2) 현재 일하는 청소년을 포함하여 재학 중인 학생들은 학교를 졸업하면서 대부분 고용사회에 편입되어 노동을 통해 생활을 영위할 것이 예정되어 있다.3) 그러나 학교에서 이루어지는 노

\* 본 발표문은 논문으로 발표할 예정이므로, 전거나 인용을 삼가 바랍니다.

1) 교육부 고시 제2015-74호 [별책 4]에서, 정치와 법 과목은 민주 시민의 기본적인 소양이라고 할 수 있는 민주주의와 헌법에 대한 이해를 기초로, 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 구성된다고 제시한다.

2) 노사정위원회(2007.12.4)는 학생들의 일과 직업에 대한 올바른 이해, 직업선택 및 노사관계 등에 대한 태도가 장차 국가경제에 중요한 영향을 미친다는 점에 인식을 같이 하여, 「일과 직업 및 노사관계에 대한 학교교육」 관련 권고문을 채택하였다. 이에 따라 제8차 교과과정(2011)에서 노동관련 항목을 늘렸지만, 선진외국과 비교하면 아직도 많이 부족하다는 점에는 변함이 없다.

동법교육은 절대적으로 그 ‘양’이 부족하고,<sup>4)</sup> 그나마도 내용이 추상적이고 부실하다.<sup>5)</sup> 중·고등학교 학생들에 대한 노동과 노동법교육은 일반적으로 ‘청소년 노동인권, 아르바이트 권리 찾기와 최저임금법 및 근로기준법의 청소년 보호규정’에 국한되어 이루어지고 있으며, 이를 쉽게 정리한 ‘청소년 노동권리 수첩’을 배포하여 청소년 노동인권에 관한 이해를 증진하는 것으로 갈음하고 있는 실정이다.<sup>6)</sup>

청소년에 대하여 노동인권과 노동법교육을 말할 때, 현재 일하고 있는 청소년의 고용 실태를 중점적으로 다루면서 학교에서 노동법교육의 부족함을 지적한다. 청소년들이 실제로 일을 하면서 겪는 노동권 침해 사항은 ① 근로계약서를 작성하지 않거나 실제 근로조건과 다른 내용의 근로계약서 작성, ② 최저임금에 미달하는 임금 및 수습기간 임금 삭감, ③ ‘쪼기’와 무급 노동으로 인한 실질적 임금 삭감, ④ 장시간 노동과 휴식 시간 미부여 등 사업주의 노동관계법 위반으로 인한 피해, ⑤ 막말과 무시 등 인격적 괴롭힘 등으로 조사되었다. 그리고 노동인권 침해 시 청소년들의 대응은 ‘참고 계속 일’하거나 ‘일을 그만 둔다’는 소극적 대응에 그쳤을 뿐,<sup>7)</sup> 학교나 행정관청 및 민간 전문기관 상담소 등의 도움을 받은 경우는 6% 미만이었다.<sup>8)</sup> 또한 보고서에 따르면 ‘개인적으로 항의하였다’는 응답은 2011년 3.9%가량에서 2013년에는 14.3%로 증가했는데, 이는 청소년들의 노동인권을 보호하기 위해 만들어진 제도적 기관들의 영향력은 아직 미미하지만 지난 몇 년간 강화된 교육현장의 노동인권교육, 미디어의 보도, 사회단체의 활동 등으로 청소년들의 노동인권에 대한 개인적 자각이 향상되었다고 추측한다.

4차 산업혁명으로 명명되는 급속한 과학기술의 발전과 사회변혁 속에서 고용환경도 크게 변화하고 있다. 요컨대 비정규직 근로자의 증가, 취업형태의 다양화, 노동조합 조직률의 저하, 비정규직보호법 등 새로운 노동법제의 제정과 노동관계의 등장으로 내용도 복잡해지고 있다. 변화하는 고용사회에서 노동자로서 자신의 권리를 인식하고 방어해 나갈 필요성 높아지고 있는 상황임에도 불구하고, 필요한 사람에게 필요한 노동관련 법제도에 대한 학교교육이 충분하지 못하다. 중·고등학교 교과과정에는 구체적으로 노동자의 권리를 배울 수 있는 교육이 거의 없으며, 스스로 찾아 배우지 않으면 대학을 졸업하고도 노동자의 권리를 모르는 경우가 대부분이다. 자유롭고 공정한 사회를 이루

3) 고용사회에 대한 법적 정의가 있는 것은 아니지만, 고용사회란 기본적으로 근로의 제공과 임금의 지급이라는 고용(근로)계약관계로 이루어진 사회를 말하고, 나아가 보다 적극적으로 고용과 근로를 통해 가치 있는 사회적 존재로서 인정하고 이를 제도적으로 보장하는 사회를 의미한다(菅野和夫(2004), 서문 참조).

4) 경향신문(2016.4.29)[노동이 부끄러워요?] (2) 노동교육, 초·중·고 수업 1만 시간 중 고작 5시간뿐

5) 이하의 내용은 기본적으로 윤종수·김해성(2016), 65-99쪽을 참고하였다.

6) 김윤나(2013), 1쪽.

7) 2016년 청소년 통계에 따르면, 2015년 15~29세 청년층은 「신문·잡지·인터넷 등 응모」로 취업을 가장 많이 하며, 취업 유경험자 중 절반은 「근로여건 불만족」으로 직장 그만 둔 것으로 조사되었다.

8) 한국노동사회연구소(2015), iv.

기 위한 법교육의 목적은 개인의 삶에 초점을 맞추는 시민사회의 규범이어야 한다.<sup>9)</sup> 노동문제는 노동자, 사용자, 노동조합 및 행정기관(정부) 등 입장과 지위가 서로 다른 주체가 교차하면서 복잡한 구조를 가질 수밖에 없다. 예컨대 공법인 경우에는 국가 대 개인의 수직적 관계를, 사법인 경우에는 시민 대 시민의 수평적 관계로 나타낼 수 있지만, 노동법은 다면적 관계로서 단순하게 정리할 수 없다는 특징을 가진다. 이러한 문제 의식에서 이 글은 노동과 노동문제를 이해하면서 궁극적으로는 ‘노동’이 존중되는 사회가 되기 위한 전제로서 노동법교육의 개선방안을 검토하고자 한다.

## II. 노동과 교육의 관계 - 노동과 노동법에 대한 이해

교육은 노동과 관련하여 2가지 측면을 함양·향상시키는 임무를 가진다.<sup>10)</sup> 노동에 대하여 교육이 가지는 첫째 임무는 노동에 대한 ‘적응’이다. 직업생활을 영위할 수 있도록 건강한 심신을 갖추고, 노동하는 데 필요한 구체적 지식과 기능습득을 교육 내용으로 하는 직업교육이다. 그 두 번째는 노동문제에 대한 ‘대응’이다. 노동자의 권리에 관한 지식과 실천방법을 습득시키는 것으로 인간다운 노동, 차별 없는 노동, 안전한 노동, 건강한 노동을 만들어갈 수 있는 힘을 키우고 법이 보장하는 권리를 주장하여 문제를 해결할 수 있는 능력을 길러주는 것이다. 여기서는 이 글의 과제인 두 번째 문제만 검토한다.

### 1. 노동문제에 대한 법교육

2009 개정 교육과정에서 ‘법과 사회’와 ‘정치’가 통합되면서 법 부분 영역이 축소되었고 그 과정에서 사회법 부분과 형사법 부분이 ‘사회생활과 법’이라는 하나의 영역으로 통합되는 기이한 결과가 초래되었다. 사회법 부분은 형사법 부분과 현저히 다르므로 같은 영역으로 할 정도로 서로 관련성을 갖고 있지 않다.<sup>11)</sup> 고등학교 「법과 정치」 교

9) 박훈(2006), 110쪽.

10) 한국노동교육원은 노동관련 교육에 대하여, “학교노동교육은 앞으로 직업세계에 진출할 학생들을 대상으로 학교에서 그들의 발달수준에 맞추어, 근로관계의 형성에 대한 준비, 근로계약의 체결, 근로의 이행 및 근로계약의 종료까지의 과정과 관련된 문제를 교육하는 것이다.”고 정의하였다. 학교노동교육은 노동세계의 전 과정을 노동문화, 직업선택, 노사관계 및 노동인권(법)이라는 다각적인 관점에서 이해할 수 있도록 교육함으로써 노동관 및 직업관을 포함한 노동과 직업에 대한 태도, 노동세계의 사회·경제적 환경과의 관계, 그리고 노동세계의 비전 확보를 위한 노와 사 각각의 권리와 역할에 대한 이해를 촉진하기 위한 교육이라고 한다. 학교노동교육의 내용 영역을 크게 노동문화, 직업선택, 노사관계, 노동인권 및 노동비전의 다섯 영역으로 나누고 있다(한국노동교육원(2006) 9쪽).

과서 ‘사회생활과 법’의 파트를 형법과 함께 ‘근로자의 권리와 법’ 및 ‘소비자의 권리와 법’으로 구성하고 있다.

2017년부터 단계적으로 적용되는 2015년 개정 교육과정은 중학교와 고등학교의 필수 과목에 노동교육 관련 내용을 추가하는 성과가 있었다. 중학교 「사회」에 ‘헌법에서 보장된 근로자의 권리를 이해하고, 노동권 침해 사례와 구제 방법을 조사한다’는 성취 기준이 들어갔고, 고등학교 「통합사회」에는 ‘청소년의 노동권 등 국내 인권 문제’가 다뤄지게 되었다. 중·고등학교의 공통과정에 노동권 교육이 들어갔다는 점에서는 의미 있는 큰 변화이다. 하지만 수업 시수로 따져보면 중학교 사회 과목의 경우 2.2시간 정도, 고교 통합사회는 1개 중단원 4.7시간 정도지만 소수자 차별 문제 외에 노동권 학습 분량은 2.3시간 정도다. 고등학교 「법과 정치」에서 근로자의 권리와 법이 다뤄지지만 선택과목이고, 수능과목으로서 소수만 선택한다(전체 수험자의 5% 내외). 한 신문사가 고등학교 교과서에서 다루고 있는 노동법교육 분량을 계량적으로 조사한 것에 따르면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

일반고 사회과 교과서(2009교육과정의 「사회」, 「경제」, 「법과 정치」, 「사회·문화」) 17종을 분석한 결과 전체 4612쪽 중 노동 관련 내용은 83쪽(2%)뿐이었다. 노동3권(8종), 근로기준법(7종), 노동조합 및 노동관계조정법(5종), 산업재해(7종), 비정규직(6종) 등 노동자의 핵심 권리와 관련한 내용을 다룬 교과서가 절반에 미치지 못한다. 최저임금(13종)과 노동조합(11종) 정도만 과반이 다루고 있을 뿐이다.

11) 한인섭(2014), 233쪽.

12) 한겨레신문(<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/687559.html>), 검색일 2017. 11. 5.

일반고 사회과 교과서 노동 관련 서술 분석(2009 교육과정)

과목	출판사	총쪽수	노동관련쪽수	비율	최저임금	노동조합	노동3권	비정규직	근로기준법	노조및노동관계조정법	산업재해
사회	미래엔	239	3	1%	0	X	0	X	X	X	0
	천재교육	287	4	1%	0	0	0	X	0	X	0
	지학사	263	4	2%	0	0	0	X	0	X	0
	비상교육	271	4	1%	0	0	0	X	0	0	X
경제	교학사	264	11	4%	0	0	X	X	0	0	0
	천재교육	255	4	2%	0	0	0	X	X	X	X
	씨마스	303	3	1%	X	X	0	X	X	X	X
	비상교육	256	4	2%	X	X	X	X	X	X	X
법과 정치	비상교육	240	8*	3%	0	0	0	X	0	0	0
	금성	287	8	3%	0	0	0	X	0	0	0
	천재	255	7*	3%	0	0	X	0	0	0	X
사회 문화	지학사	271	5	2%	0	0	X	0	X	X	0
	미래엔	271	4	1%	0	0	X	0	X	X	X
	금성출판사	287	4	1%	X	X	X	0	X	X	X
	비상교육	288	4	1%	0	0	X	0	X	X	X
	천재교육	271	3	1%	0	X	X	X	X	X	X
	교학사	304	3	1%	X	X	X	0	X	X	X

결론적으로 반드시 알아야 할 노동법의 중요한 내용을 체계적으로 서술한 교과서는 없다는 것이다.

또한 고등학교 법교육을 직접 담당하는 「법과 정치」에서 노동관련 내용에 대한 양적 분석과 질적 분석한 결과를 보면, 「법과 정치」 3종의 교과서에서 노동인권을 담당하는 단원의 분량이 절대적으로 적었고, ‘내용 타당성’ 면에서 교과서들은 노동교육의 목표를 충실히 반영하는 데 다소 부족하였으며, 단순한 조문 나열은 학습자 수준을 고려하면 다소 어려운 측면이 있어 ‘학습 가능성’이 떨어졌다는 평가이다.<sup>13)</sup>

정리하면,<sup>14)</sup> 일반계와 실업계 고교에서 국민공통교육과정으로 사회과를 배우지만, 주로 강의식 수업이 진행되며 내용도 실업의 문제점과 시민운동 차원에서의 노사갈등 내용만 일부 기술하고 있어 사회교과에서 노동기본권 내용을 찾기가 어렵다. 실업계 학생의 경우, 노동과 관련하여, 공업계열에서는 「공업입문」 과목을 배우고, 상업계열에서는 「경영대요」를 배운다. 「공업입문」에서는 노동의 가치와 관련한 직업과 진로, 산업안전문제에 대하여 비교적 자세히 배우나 노동조합과 노동3권에 대해서는 몇 줄 배

13) 윤종수·김해성(2016), 65-66쪽.

14) 이하의 부분은 송태수(2014)에서 발췌하였다.

우는 정도이며, 「경영대요」에서도 노동과 임금, 노동조합 등에 대해서 인사관리의 일부로서만 각각 몇 쪽 분량을 배울 뿐이다.

일과 노동에 대한 기업의 관점을 중시하면서 노동자의 권리에 대한 서술이 불충분하다는 것이 확인된다. 무엇보다도 노동조합의 합법적 단체행동에 대한 부정적 입장에서의 서술이 지배적이라는 문제가 심각한 수준이다. 노동과 노동자(조합)에 대한 부정적 이미지 내지 사회적 편견 극복이 시급한 과제이다.

**<지학사 고등학교 정치 교과서 86쪽>**

**3. 정당과 이익집단**

- 소개글 : 2002년 X월 XX일 날씨 맑음.

어제는 버스를 타고 등교하다 길이 막혀 지각을 했다. 그래서 오늘은 지하철을 이용하기로 했다. 그런데 아무리 기다려도 지하철이 오지 않는 것이다. 한참 후, 노조가 파업하여 지하철 운행을 하지 않는다는 방송이 나왔다. 부랴부랴 지하철 역 밖으로 나와 버스를 탔지만 지각을 하고 말았다. 그런데 지하철 노조에서는 왜 파업을 하였을까? 파업하지 않고는 문제 해결이 곤란하였을까? 어른들의 일은 참 알다가도 모를 일이다.

- 이익집단은 왜 생겨났을까?
- 위의 사례에서 지하철 노조는 왜 파업을 했던 것일까?

더욱 심각한 것은 노사갈등과 분쟁에서 국가주의적 사고를 주입하는 것이다. 노사문제는 기본적으로 당사자 간 문제이므로 최종적으로 노사 당사자가 해결함에도 불구하고, 정부가 풀어야 하는 문제로 오인시키는 경우가 적지 않다.

**<중학교 3학년 사회과 교과서(중앙교육) 113쪽>**

**IV. 현대사회의 변화와 대응**

**3. 현대사회의 사회문제**

**(4) 사회문제의 이해와 합리적 해결**

(전략) 예를 들어, 우리사회에서 자주 발생하는 노사 갈등은 더 나은 근로 조건을 요구하는 노동자와 비용을 절감하려는 사용자 간의 이해관계가 맞물려 발생한다. 그러면 노사 갈등과 같은 사회 갈등은 어떻게 해결할 수 있을까? 이를 위해서는 먼저 당사자인 노동조합과 사용자측이 갈등의 원인과 배경에 대해 정확히 알기 위한 노력을 해야 한다. 이를 위해당사자 간의 진지한 대화와 토론이 필요하다. 다음으로 당사자 간에 자유로운 협상을 통하여 합의에 이르러야 한다. 이때에는 서로 타협하

---

고 양보하려는 자세를 가져야 할 것이다. 그래도 해결이 안 되면 결국 정부의 개입이나 법을 통한 해결에 의존할 수밖에 없을 것이다.

---

## 2. '근로자의 권리와 법'의 오류와 문제점

### 1) 노동문제와 노동법의 이해

「법과 정치」 교과서는 노동법을 사회법의 하나로 설명한다. 사회법은 노동법, 사회보장법, 소비자법, 환경법 등과 함께 사적 자치에 의거한 자본주의 시장경제의 구조적 결함을 보완하기 위한 취지에서 주로 20세기에 들어와 보편화 되었다고 설명한다. 이러한 간단하고 평면적인 설명으로는 노동법의 특징을 명확하게 이해할 수 없다.

'근로자의 권리와 법'을 설명하기 위해서는 산업혁명이 전개되면서 노동자들은 열악한 환경, 특히 여성과 아동의 장시간 노동, 저임금 및 산업재해 등 노동문제(사회적 위험)가 대두하였고, 노동자의 대항으로 현재의 '근로자의 권리'를 갖게 되었다는 역사적 사실과 장래 산업과 경제의 변화에 따라 대응하면서 변화할 것이라는 노동법의 특성을 이해하여야 한다.

노동법은 '근로자의 권리'를 확보하기 위해 시민법의 기본원칙인 사적 자치원칙을 제한하고, 국가가 사적 경제·활동 영역에 직접 개입하여 규제하는 법이다. 예컨대 근로자가 휴일근로를 하더라도 가산임금을 받지 않겠다고 약속하고 취업한 경우라 하더라도, 해당 근로자와 합의를 근거로 가산임금을 지급할 필요가 없다는 사용자의 주장은 전혀 인정될 수 없다. 노동법은 협박을 당하거나 속아서 합의한 경우(민법에서도 이러한 합의는 무효이다)뿐만 아니라 근로자가 진심으로 합의하였더라도 노동법에서 허용하는 범위를 벗어나는(최저기준에 위반하는) 합의를 무효로 한다. 노동법은 노동자와 사용자의 교섭력의 차이를 근거로 노사 간의 합의를 무시하고 법에서 정한 기준으로 정하는 특질이 있다.<sup>15)</sup> '약속은 지켜야 한다'는 것이 계약법(시민법·민법)의 원칙이지만 '약속했기 때문에 어쩔 수 없다'는 귀결을 수정하기 위해서 노동법이 필요하게 되었고, 노동자의 끊임없는 대항과 노력으로 만들어진 것이 노동법이다. 이러한 노동법 이해가 중요하다. 교과서에서는 이러한 내용이 없거나 매우 빈약하다.

---

15) 근로기준법 제15조에서 '이 법에서 정하는 기준에 미치지 못하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하고, 제1항에 따라 무효로 된 부분은 이 법에서 정한 기준에 따른다'고 규정하고 있다.

## 2) 노동3권과 노동기본권

우리 헌법은 다양한 종류의 기본권을 선언하고 있다. 헌법에서 선언한 다양한 기본권 가운데 노동기본권의 이해가 필요하다. 헌법은 제32조 1항에서 ‘모든 국민은 근로의 권리를 가진다’고 규정하여 근로의 권리를 선언함과 동시에, 제33조 제1항에서는 ‘근로자는 근로 조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다’고 규정하고 있다. 이와 같이 헌법에서 보장된 근로의 권리 및 노동3권을 노동기본권이라 한다. 노동기본권을 정점으로 노동입법, 노동사법, 노동행정이 이루어지는 법체계이다.

노동기본권은 노동자의 인간으로서 존엄과 가치, 노동자의 시민적 기본권, 근로의 권리, 인간다운 근로조건의 권리, 노동3권으로 불리어지고 있는 단결권, 단체교섭권 단체행동권을 총괄하는 노동조합을 통하여 전개되며, 노동관계법으로 구체화된다. 근로자들이 근로조건을 유지·향상시키기 위해 자주적인 단결체를 조직하고, 그 단결체(노동조합)가 사용자와 교섭하며, 사용자가 교섭을 거부하거나 사용자와 근로조건의 결정에 관한 주장이 일치하지 않는 경우에 노동자들이 이익을 관철하기 위하여 집단적으로 실력을 행사하는 단체행동을 할 수 있는 권리를 보장하는 것이다. 이에 대하여 현행 교과체계에서는 ‘노동3권’이 ‘노동자의 기본적인 권리’이기 이전에 자유 시장경쟁질서와 사유재산권의 범위를 침해하는 점을 부각하여 법으로 엄격하게 제한된다는 점을 강조한다. 이는 재산권(경영권)이 노동권보다 우위에 있다는 인식을 드러내는 것이다.

## 3) 근로자의 개념

노동법은 노동자를 전제로 하는 법체계이다. 노동자(근로자)의 개념은 매우 중요하다. 교과서는 ‘사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자’라는 근로기준법상의 정의 규정을 설명하면서, 노동조합 설립 및 가입은 근로기준법상 근로자만 가능하다고 설명하고 있다. 이러한 설명은 명백한 오류이다. 노동설립과 가입을 규정하는 ‘노동조합 및 노동관계조정법’에서는 근로자를 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자’를 말하고, 임금수입이 유일한 생활자금 또는 주된 생활자금이 되는지 여부는 불문한다. 따라서 현재 고용되어 있지 않는 구직자·실업노동자도 포함되어 근로기준법상 근로자보다 넓은 개념이다.

현재 노동법상 ‘근로자’는 크게 ‘정규직’과 ‘비정규직’으로 분류될 수 있다. 정규직은 ① 기간의 정함이 없는 근로관계 ② 직접 고용 ③ 풀타임(full time) 고용이라는 고용계약상의 특성을 갖는 노동자를 의미한다. 그리고 이러한 세 가지 정규직근로자의 특성이 변형된 고용이 비정규직근로자이다. 즉 ①의 요소가 결여된 근로자가 ‘기간제’ 근로자이고 ②의 요소가 결여된 근로자가 ‘간접고용’ 근로자(혹은 ‘파견’근로자)이며, 고용과

사용을 분리하는 간접고용은 사용자가 노무제공자인 노동자와 근로계약을 직접 체결하지 않고, 타인에게 고용된 노동자를 이용하는 고용형태를 의미한다. ③의 요소가 결합된 근로자가 ‘단시간(part time)’ 근로자이다.

그리고 특수형태근로종사자(비근로자화)는 근로계약이 아니라 위임계약이나 도급계약으로 생활하는 개인사업자형태의 노동자를 의미하며, ‘근로기준법 상의 근로자’가 아니라 ‘사업자’에 해당하여 노동법이 적용되지 않는다.<sup>16)</sup> 우리나라 전체 근로자의 반수 이상을 차지하는 비정규직, 간접고용 및 특수형태근로종사자에 관한 설명이 전혀 없거나 매우 부족하다. 특히 디지털 기술의 발전으로 실제로 많은 영향을 미치는 것은 생활의 변화뿐만 아니라 노동의 변화라고 할 수 있는데, 이러한 변화에 대한 객관적이고 구체적인 서술이 필요하다. 긍정적이든 부정적이든 정규직보다는 다양한 형태의 근로자가 늘어날 가능성이 크다는 점을 교육해야 하는 데 미흡하다.

#### 4) 노동조합에 대한 인식

노동조합과 노사관계 내용은 다른 영역에 비해 낮은 비중으로 다루고 있다. 뿐만 아니라 다수의 교과서는 노동조합을 이익집단으로 분류하고 있다. 노동조합은 헌법에서 보장하는 노동3권에 근거한 조직으로 일반적 의미의 이익집단과 다른 사회적 존재이다. 노동조합은 노동자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 유지, 개선 기타 노동자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단결체로서 노동자의 이익대표기구이다.

노동조합의 존재와 가치는 결코 임금 인상이나 근로시간의 단축, 그밖에 근로조건 개선을 요구한다는 경제적 목적이 전부 아니다. 노동조합이 경제적 목적 이외에 근로자의 자주적인 단결의 힘에 의하여 개인으로서는 얻기 힘든 교양을 몸에 익혀 새로운

16) 정보통신기술의 발전을 기반으로 하는 주문형 경제(On-demand economy)의 특징은 사용자(사업주)가 존재하지 않는 것이다. 우버 택시운전자의 사례를 보면, 직업적으로 우버에 참여하는 운전자 규모가 미국에서만 2015년 1월 현재 15만 명을 넘어섰다. 우버 택시운전자는 자기 소유의 자동차로 서비스를 제공하는 것이 원칙이지만, 자동차를 렌트하는 경우도 적지 않다. 우버는 근로계약서가 아닌 ‘서비스제공약관’을 체결하고, 등록된 우버 택시운전자와 이용자를 연결하는 중개자라고 주장하며 단체교섭과 단체협약을 거부한다. 주문형 경제의 플랫폼 사업자들은 ‘개인이 원하는 시간과 유희 소유물 등을 활용해 탄력적으로 참여가 가능한 자유로운 경제 활동’을 강조하면서, 이를 ‘1인 기업’ 또는 ‘마이크로 사업가’(Micro-Entrepreneurs)라고 부른다. 우리의 경우도 유사하다. 스마트폰 보급으로 우후죽순처럼 생겨난 배달대행 애플리케이션(앱) 회사에서 배달대행을 하는 배달노동자는 “배달원으로 배달 앱을 통해 배달 업무를 하긴 했지만, 가맹점에서 배달요청이 들어오더라도 이를 수락할 것인지 거절할 것인지 결정할 수 있었고, 사업주로부터 근로시간 및 장소 등 구체적인 지휘·감독을 받지 않았다면 근로기준법상 근로자에 해당하지 않는다”고 보아 산재보험법 적용대상이 아니라고 판결한다(서울행정법원 2015.9.17. 선고 2014구합75629 판결. 서울고등법원(2015누61216 판결)에서도 제1심의 판단이 유지되었다).

문화를 흡수할 수 있도록 하는 것은 노동조합에 부과되는 매우 중요한 사명이다. 따라서 자주적인 조합의 활동에 의해서 근로자는 자신을 사회적으로 또 정치적으로 교육하는 것이 가능하고, 그 의미로 ‘노동조합은 민주주의의 학교’라고 한다.<sup>17)</sup> 교과서에서 노동조합에 대한 긍정적 서술이 필요하다.

### 5) 노동법의 두 가지 범주

노동법은 두 가지 범주로 구분되는데, 첫째는 국가가 개별적 근로관계에 있어서 근로조건을 최저기준을 정한 강행법률 체계이다. 대표적인 것이 근로기준법이고, 남녀고용평등법, 최저임금법, 산업안전보건법 등이 여기에 해당한다. 둘째는 집단적 노사관계법으로 노동3권을 보장하기 위한 노동조합 및 노동관계조정법이 대표적이며, 단체협약에 대하여 규범적 효력을 부여함으로써 노사자치에 근로조건 형성권을 부여하고 있다.

개별적 근로관계법 (헌법 제32조)	근로계약 체결, 법정 최저 근로조건 명시, 취업규칙, 최저임금, 산업재해예방, 고용평등과 보호
집단적 노사관계법 (헌법 제33조)	노동조합, 단체교섭과 단체협약, 노동쟁의의 조정, 부당노동행위 등

#### 가. 개별적 근로관계

교과서는 근로자의 권리에 대해 ① 해고의 제한, ② 임금의 보호, ③ 법정근로시간제, ④ 부당해고 구제제도, ⑤ 실업예방과 고용보험제도 등을 열거하고 있다. 교과서에서 열거하는 근로자의 권리는 근로기준법 등에서 보호하고 있는 중요한 권리들이지만, 충분한 설명이 없어 그 내용이 무엇인지 알기 어렵게 되어 있다. 근로조건을 정한 근로기준법에 대해 알기 쉽게 서술하면서, 학생들이 스스로 근로기준법 등을 찾아 볼 수 있도록 유도하는 방안이 바람직하다.

#### 나. 집단적 노사관계

사용자와 대립적 관계에서 근로조건(단체교섭과 단체협약의 체결)을 정하는 집단적 노사관계에 대한 내용은 매우 인색하다. 경영계는 ‘가치관 형성이 중요한 청소년에 대해 노동시장 교육이 아닌 노동인권 교육은 민감한 계급의식을 거론할 수밖에 없기 때문에 이 문제는 중립적 영역으로 남겨두는 것이 현명하다’고 하면서, 노사관계에 관한 왜곡된 시선이나 편견을 심어줄 수 있는 가치교육이 되는 것은 경계한다.

단체교섭을 통한 단체협약의 체결은 근로조건을 대등결정이라는 민주주의와 성숙한

17) 文部省(1995), 197쪽.

노사관계 정착을 위한 전제조건이다. 독일은 학교에서 노사교섭을 통해 노동세계와 노사관계에서 민주주의적 갈등해결 원칙이나 공동결정원리가 관철되는 것을 교육함으로써 전체 독일사회의 민주주의와 사회통합 구현의 목표를 추구하고 있다.<sup>18)</sup> 우리 노동법교육도 전향적으로 노사협상을 다루는 교육이 되어야 한다.

#### 다. 최저임금

노동하는 청소년들에게 현실적이고 직접적으로 관련되는 부분이 최저임금이다. 최저임금에 대해서도 이전 교과서는 ‘저임금 근로자를 보호하겠다는 취지로 시행된 정부의 최저임금제가 오히려 일자리를 감소시키는 경우, ...정부 실패의 사례라고 할 수 있다고 부정적으로 설명하였다.

근로의 대가인 임금<sup>19)</sup>은 근로자와 사용자가 근로계약으로 정하는 것이 원칙이지만, 최저임금제는 국가가 노사 간의 임금결정과정에서 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도이다. 규범적으로는 최저임금의 목적과 의의를 ‘기본적 생활보장’으로 해석한다. 헌법 제32조 제3항은 ‘근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정하도록 하고, 이 헌법 규정에 따라 제정된 근로기준법 제1조는 ‘근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 하고, ...목적으로 한다’고 정하고 있다. 따라서 헌법과 근로기준법에 의해 정해지는 근로조건은 ‘인간 존엄성의 보장’과 ‘기본적 생활보장’이 가능해야 한다는 규범적 의무가 있다. 노동자에게는 기본적 생활이 가능한 최저 임금을 요구할 권리가 있다.

### III. 노동법교육에서 필요한 것

최근 사회변혁에 따른 경제교육 강화의 필요성에 대한 논의는 무성하지만, 정작 노동교육에 대해서는 이념적 편향성에 대한 우려로 조심스럽게 접근한다. 교육부에 따르면 사회교과의 목표는 사회 현상과 문제를 파악하는 데 필요한 지식과 정보를 획득, 조직, 활용하는 능력을 기르며, 사회생활에서 나타나는 여러 문제를 합리적으로 해결하기 위한 탐구 능력, 의사 결정 능력 및 사회 참여 능력을 기르는 것이다. 그리고 사회과에서 목표로 하는 민주시민이란 사회생활을 영위하는데 필요한 지식을 가지고, 인권존중, 관용과 타협의 정신, 사회 정의의 실현, 공동체 의식, 참여와 책임 의식 등의 민주적 가

18) 이것이 독일이 ‘노동사회’(Arbeitsgesellschaft)임을 반증하는 것이라고 한다(송태수(2014), 44쪽).

19) 근로기준법 제2조 제1항 제5호에서 임금을 ‘사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품’이라고 정의하고 있다.

치와 태도를 함양하고, 나아가 개인적, 사회적 문제를 합리적으로 해결하는 능력을 기름으로써 개인의 발전은 물론, 국가, 사회, 인류의 발전에 기여할 수 있는 자질을 갖춘 사람이다.

이런 관점에서 노사관계 및 노동인권을 포함한 노동법교육이야말로 시장경제체제에서 민주주의 능력 함양에 가장 적합하고 필수적인 교육영역이다. 노사관계는 자본주의 시장경제에서 필연적으로 내재하는 관계이다. 시장경제체제는 사용자와 노동자가 자유롭게 근로계약을 체결하는 것으로부터 고용관계가 성립하지만, 근로계약의 당사자인 노사의 힘이 실질적으로 대등하지 않다는 것으로부터 노동법이 제정되었다.

## 1. 근로조건의 결정과 준수

노동법교육은 정규 교과과정에서 초등학교부터 고등학교까지 성장단계에 따라 제공하면서 각 학교에서 실정에 맞게 전문가 등의 진로지도와 함께 제공되는 것이 필요하다. 우선 고용노동부와 교육부가 공동으로 각 단계별 노동법교재를 만들고 학교에서 효율적으로 활용되도록 환경을 정비하는 것이 필수적이다. 노동법에 관한 교육은 실제로 일을 시작하기 직전·후 노동현장에서의 교육이 매우 중요하다.

초등학교는 기본적인 생활 습관과 노동과 생산의 중요성을 체득시키고, 중학교 단계는 인간이 원래 사회적 존재라는 점과 사회생활에서의 사물의 결정 방법이나 규칙의 의미와 함께 계약의 중요성과 그것을 방어하는 것의 의미와 개인의 책임 등을 인식시키는 것이 바람직하다. 또한 직업교육을 통해 진로탐색과 직업관을 육성한다. 고등학교 단계에서는 현실 속에서 직업 선택과 취업을 준비하는 시기이고, 노동법 지식을 정확하게 이해할 수 있는 시기이므로 이 시기의 노동법교육이 중요하다.

고등학교 시기의 노동법교육은 단편적인 법조문 소개보다는 ① 노동관계는 노동자와 사용자의 합의에 따라 성립되는 사법상 ‘계약’이고, 계약의 ‘내용’에 대해서도 합의에 의해 결정되는 것이 원칙이라는 것, ② 노동자와 사용자는 일반적으로 대등한 입장에서 합의하기 어렵다는 점에서 노동자의 권리를 보호하기 위하여 근로기준법과 최저임금법 등 노동관계법령이 있고, ③ 노동조합을 통해 노사가 대등한 위치에서 교섭하고 근로조건을 결정할 수 있도록 헌법과 노동조합법에서 노동3권이 보장되어 있다는 것 등을 알기 쉽게 가르치는 것이 효과적이다.<sup>20)</sup>

또한 급여, 상여금, 근로시간 등 구체적인 근로계약의 내용에 관하여는 법령에 위배되지 않는 한 노동자와 사용자의 합의에 맡겨져 있기 때문에 채용 시(근로계약 체결 시)에 교부된 서면(근로계약서)과 취업규칙에 의해 근로계약의 내용을 확인하는 것이

20) 헌법 분야의 법교육에서도 ‘다양한 내용을 나열하면서 소개하는 것보다 핵심적인 개념을 사례와 함께 쉽게 설명하는 것이 헌법을 이해하는데 도움이 될 것’이라고 같은 취지로 지적한다(이효원(2014), 83쪽)

중요하다는 것, 또한 결정된 근로조건을 변경할 때에는 당사자의 동의가 필요하다는 ‘계약’에 관한 기본지식을 교육하는 것도 필요하다.<sup>21)</sup> 나아가 근로조건 결정과 변경에서 단체협약 및 취업규칙에 정해진 근로조건이 근로계약에 비해 노동자에게 유리한 경우 노동자는 단체협약 및 취업규칙에 정해진 근로조건을 지급할 것을 요구할 수 있다는 것을 알려주어야 한다.

노동법교육과 함께 구직활동에 있어 필요한 사항으로서 다양한 고용형태(파견, 도급, 기간제, 용역, 아르바이트 등)에 따라 사용자 및 처우가 달라진다는 것, 불합리한 처우를 받을 경우 전문기관 상담창구를 방문하거나 전문가와 연계하는 방안 및 동료와의 연대 활동에 대한 이해도를 높이는 교육도 중요하다.

	근로계약	취업규칙	단체협약
규범형성의 주체	근로자 - 사용자	사용자	노동조합 - 사용자(단체)
규범의 형식	구두 / 서면 (일정한 내용은 서면요구)	서면 (예외적 구두 인정)	서면 (당사자 서명, 날인 필요)
적용범위	계약체결 당사자	사업(장)의 전체 근로자	조합원(효력확장제도에 따라 비조합원 적용)
법규정 (상호효력)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로계약 &lt; 취업규칙 (근기법 97조)</li> <li>· 취업규칙 &lt; 단체협약 (근기법 96조)</li> <li>· 근로계약 &lt; 단체협약 (노조법 33조)</li> </ul>		

## 2. 노사관계의 이해와 협상에 의한 노동분쟁 해결

노동자(노동조합)과 사용자와의 노사관계는 이중적(양면적)인 성격을 가진다. 노사관계의 양면성은 협동적 관계와 대립적 관계, 경제적 관계와 사회적 관계, 종속관계와 대등관계, 개별적 관계와 집단적 관계로 다양하게 나타난다.

첫째, 협동적 관계와 대립적 관계이다. 분배의 근원이 되는 부가가치를 창출하는 데 있어서는 노동자와 사용자는 협력적 관계를 형성한다. 그러나 생산성과 또는 부가가치의 배분에 있어서 근로자들은 경영자와 대립적 입장에 처하게 된다.

둘째, 경제적 관계와 사회적 관계이다. 노동자들이 노동력을 제공하고 대가로 임금 등의 경제적 보상을 받는다는 점에서 노사관계는 일차적으로 경제적 교환관계라는 특성을 가진다. 한편으로 노동자는 기업에 편입되어 구성되므로 집단적 생산체제에서 필연적인 사회적 관계를 형성한다.

셋째, 대등관계와 종속적 관계이다. 노동자는 노동력의 공급자로서 근로조건 결정

21) 남효순(2014), 15쪽.

과 변경에 관하여 사용자와 대등한 입장에서 교섭하고 근로계약을 체결할 권리가 있다. 하지만 근로계약을 체결한 노동자는 기업의 업무수행과정에서 사용자의 명령이나 지시를 따라야 할 의무(사용종속성)를 진다.

넷째, 개별적 관계와 집단적 관계이다. 근로자 개인과 사용자는 근로계약에 바탕을 둔 개별적 관계이지만, 단결체인 노동조합과 사용자와의 관계는 단체협약에 근거를 둔 집단적 노사관계를 형성한다.

이상과 같은 노사관계의 양면성으로 노사분쟁은 다음과 같은 특징을 가진다. ① 자본주의 시장경제체제에서 노사의 일상적 분쟁으로서 보편성을 가지며, ② 근로자와 사용자의 이익대립으로 부터 정치적 분쟁과의 유사성을 가지는 집단성을 띤다. 그리고 ③ 사업 및 조직체 내의 분쟁으로 집단적 노사자치를 지향하는 자율성이며, ④ 노사분쟁 시 분쟁 당사자의 불이익뿐만 아니라 사회적 비용이 증가하므로 조기해결이 필요하다. 마지막으로 ⑤ 분쟁해결의 방식은 ILO 기준 등 국제기준을 염두에 두어야 하는 보편적 기준이다.

노사관계를 이해하고, 노사분쟁을 얼마나 신속하고도 공정하게 해결할 수 있는가는 어떤 조직이나 그 사회의 역량을 보여준다. 노사분쟁의 경우 노사관계가 갖는 양면성 때문에 신속하고도 공정하게 분쟁을 해결해야할 뿐만 아니라 분쟁의 발생을 예방할 수 있어야 한다. 또한 노사분쟁의 경우 재판을 통한 분쟁해결보다 당사자 스스로 분쟁을 평화적으로 해결하는 것이 더욱 중요하다. 노사 간의 분쟁을 해결하는 우선적 방법은 당사자 간의 교섭과 협상이다. 학교에서 분쟁의 예방과 해결을 위한 교섭과 협상 방법 및 능력을 함양시켜야 한다.

### 3. 노동조합 및 경영계 그리고 시민단체와의 연계

학교 노동법교육을 내실화하고 효율적으로 진행하기 위해서는 제도적 환경 정비와 더불어 노동법교육이나 직업진로와 관련한 전문 인력의 확보가 필요하다. 제도가 정비되어 노동법교육을 실시하게 되더라도 현실적으로 학생에게 부담이 되는 수업시수를 늘리기 쉽지 않을 뿐만 아니라 실제 교육을 담당할 교사들의 노동인권과 노동관계법령의 지식 습득이 단기간에 이루어질 수 없다는 점이 한계다. 담당 교사들이 변하지 않고는 노동법교육 강화를 체감하기 어렵다.

각 학교 단계에서 노동법교육 체계적으로 제공하기 위한 노동인권 및 노동법교육프로그램 개발에는 고용노동부, 교육부, 노동조합 및 사용자단체, 교원단체, 노동법전문가 참여하여야 한다. 중·고등학교 교사들을 대상으로 한 노동인권, 노동법교육도 함께 실시할 필요가 있다. 노동인권과 노동법교육에 대한 새로운 목표 정립, 교사 양성과정과 교사 교육 등에서 노동법교육을 통한 노동인권감수성 향상 노력이 필요하다. 열악한 노동문제를 개인의 책임으로 전가하는 협박형 교육 내지 무관심은 이제 그만 둘 때이다.

노동법교육은 정규 교과과정과 더불어 중학교 자율학기제가 제대로 정착하면, 학생들이 현장에 나가기 전에 필수과정으로 노·사·시민단체가 실시하는 것이 바람직하다.

## IV. 나오며

노동법교육은 헌법에 규정된 자유민주주의와 자본주의 시장경제를 지탱하기 위한 교육이다.

노사관계와 노동인권을 포함한 노동교육이야말로 시장경제 체제에서 민주주의 시민의 능력 함양에 필수적 교육영역이다. 즉 노·사의 상호인정, 근로조건과 노동인권과 관련한 합리적 대화와 타협, 이익조정과 분쟁해결을 위한 교육훈련이야말로 교육의 핵심목표인 민주시민교육의 가장 적합한 방법이다.

노동법교육의 목표는 디센트 워크(decent work)를 지향한다. 모든 구직자에게 ‘제대로 된’ 일자리를 보장한다는 의미의 디센트 워크는 ILO의 핵심어가 되었다.<sup>22)</sup> 디센트 워크는 ‘일하는 보람이 있는 인간다운 일’로 번역하기도 하지만,<sup>23)</sup> 우리나라에서는 ‘양질의 일자리’가 보다 널리 사용된다. ‘일하는 보람이 있는 인간다운 일’로 불리기 위해서는 최소한 안정적인 일(직장), 공정하고 적절한 처우, 그리고 인간적인 일하는 방식이 필요하다. 즉 권리가 보장되고, 충분한 수입이 발생하며, 적절한 사회적 보호가 제공되는 생산적인 노동이라는 의미가 함유되어 있다.

모든 사람이 이러한 의미의 ‘양질’의 일을 얻을 기회를 가져야 한다면 논리상 필연적으로 현재 일에 종사하고 있는 근로자의 일도 똑같이 ‘양질’이어야 한다. 그럼에도 불구하고 비정규직, 아르바이트, 파견노동, 도급노동 등 불안정한 비전형적 노동이 증가하고 있는 가운데 많은 노동자들은 이미 노동법의 소외대상으로 전락한 상태에서 국가와 법의 보호를 기다리고 있다. 디센트 워크를 실현하는데 힘을 모아야 할 것이다. 그 첫 걸음이 청소년들에게 노동법을 교육하는 것이다.

22) ILO사무국장 후안 소마비아(Juan Somabia)가 1999년 총회에서 밝힌 이념이다.

23) 厚生労働省, 「ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)について」, 厚生労働省HP 참조. 이 단어는 2014년7월31일 각의에서 결정된 「『日本再興戦略』 개정2014」에 도입되었다. 독일에서는 ‘Gute Arbeit’ 라고 표현한다.

## 참고문헌

- 김윤나(2013). 청소년 노동인권 지원 정책 현황 및 발전방안. **법과 인권교육연구**, 6(3), 1-21.
- 남효순(2014). 고등학교 '법과 정치' 교과서 분석과 개선 모색-민사법 분야. **법교육연구**, 9(3), 1-39.
- 박훈(2006). 우리나라 법교육의 현황과 개선방안. **법교육연구**, 1(1), 73-116.
- 손유미 외(2003). 선진 5개국 학교노동교육 실태 보고서. 한국노동연구원.
- 송태수(2014). 청소년 고용노동교육의 실태와 활성화 방안. 안전한 사회·건강한 일터 연속토론회 5(자료집)
- 윤종수·김해성(2016). 고등학교 '법과 정치' 교과서에서의 노동인권교육 내용 분석. **법교육연구**, 11(2), 65-98.
- 이효원(2014). 고등학교 '법과 정치' 교과서 분석과 개선 모색-헌법 분야. **법교육연구**, 9(3), 67-87.
- 한인섭(2014). 고등학교 '법과 정치' 교과서 분석과 개선 모색-형사법 분야. **법교육연구**, 9(3), 229-253.
- 한국노동교육원(2006). 학교노동교육 내실화를 위한 정책대안 연구. 노동부.
- 한국노동사회연구소(2015). 성북구 청소년 노동인권 실태와 정책 방향. 연구용역보고서.
- 菅野和夫(2004). 『新·雇用社會の法』. 有斐閣.
- 文部省(1995). 『文部省著作教科書 民主主義 復刻版』. 徑書房.

---

**한국법교육학회(Korea Law-Related Education Association)**

---

**주소:** 서울시 강남구 테헤란로 108길 12 하나빌딩 8층 (우: 06174)

**TEL:** 02-3453-5215

**FAX:** 02-3453-5228

**간사:** 김경래·김자영·전진현·정용현 lawedu@hanmail.net

**홈페이지:** 한국법교육학회 - lawedu.org

한국법교육센터 - www.lawedu.or.kr

법무부 법교육 홈페이지 - www.lawedu.go.kr

---