

법학전문대학원 시대의 학부 헌법교육 정상화를 위한 시론

- 시민교육과 광의의 전문교육의 투트랙(two-track) 교육방안 - *

윤성현(한양대 정책학과 교수, 헌법학)

목 차

- I. 서론
- II. 1987년헌법 이후 헌법교육 패러다임의 전환
 - 1. 헌법에 기초한 국가·사회 시스템의 정상화
 - 2. 헌법교육의 수평적 확대: 전문교육 대상·층위의 다양화
 - 3. 헌법교육의 수직적 확대: 시민교육으로서의 헌법교육의 등장
- III. 학부 헌법교육 정상화의 쟁점 검토
 - 1. 교육목표: 시민교육과 광의의 전문교육의 투트랙(two-track)
 - 2. 교육내용: 기본권과 입헌민주주의의 핵심 가치
 - 3. 교육대상·주체: 법학사·비법학사 구분에 따른 교육체계 정비
 - 4. 교육방법: 이론강의의 다양화와 현장교육의 강화
- V. 결론

2009년 법학전문대학원 체제가 도입된 이후 대한민국의 법학교육과 법조인 양성체제는 근본적인 변화를 겪고 있다. 법학전문대학원 체제를 도입한 근본 목적은 과거 사법시험과 달리 법조인을 시험이 아니라 교육을 통해 양성하고, 또한 법학 외의 다양한 전공자들을 유입시켜 다양하고 창의적인 인재를 길러낸다는 것이었다. 그러나 도입 후 6년이 지난 지금의 현실은 그리 낙관하지 않다. 특히 법전문 자체만의 문제가 아니라 학부에서의 법학교육, 특히 헌법교육이 제도적으로 쇠락하는데 원인을 제공한 측면도 크다.

* 본 논문은 지난 2013. 10. 26. 한국법교육학회·서울대 법학연구소가 공동주최한 「민주시민성 함양을 위한 헌법교육」 학술대회에서 “시민교육으로서의 헌법교육 재론(再論)”이라는 제목으로 발표한 내용을 전면적으로 수정·보완한 것입니다.

하지만 대한민국의 헌정현실은 1987년헌법 이후로 선거민주주의가 정착되고 헌법재판이 제 역할을 하게 되면서, 이제 대한민국은 헌법에 기초한 정상적인 국가·사회 시스템이 정착되어가고 있다. 따라서 헌법은 과거와 달리 사법엘리트 집단의 전유물이 아니라 국가운영의 실무를 맡은 모든 사람들, 나아가 대한민국의 국민이라면 누구나 갖춰야 할 지식이자 소양이 되었으므로, 헌법교육의 필요성은 과거보다 오히려 증가하였고 이는 곧 전문교육의 확대와 동시에 시민교육의 보편화라는 현상으로 나타나게 되었다.

이러한 상황에서 필자는 우리 학부에서의 헌법교육의 공백을 딛고 일어나 정상화의 길로 가도록 하기 위해 현행 학부 헌법교육의 쟁점을 검토하고 해결책을 모색하고자 하였다. 우선 학부 헌법교육은 과거 사법엘리트 양성의 협의의 전문교육을 목표로 했던 것에서 탈피하여 이제는 국가운영 전반에 대한 광의의 전문교육을 목표로 함과 동시에 모든 국민이 배우고 익혀야 할 주권자로서의 시민교육의 성격을 목표로 해야 한다. 이렇게 재구성된 새로운 헌법교육의 목표에 따를 때, 교육내용은 기본권과 입헌민주주의의 핵심가치를 균형있게 가르치는 것이다. 기본권은 우리 헌법상 보장받는 개인의 권리이고, 입헌민주주의는 국민의 의사와 법에 의해 국가의 조직과 운영이 이루어져야 하고 국가권력의 행사는 중국적으로 헌법의 통제를 받아야 한다는 원리를 뜻한다. 이러한 교육내용을 교육의 대상에 따라 법학과 비법학사에 대한 교육으로 나누어보면, 전자는 과거의 사법전문교육과 국가운영 전반에 대한 전문교육으로 확대하여 구성하는 것이 바람직할 것이며, 후자 또한 시민교육과 확대된 전문교육의 목표에 따라 다양한 교육과정을 편성하는 것이 가능할 것인데, 운영주체는 전담 학과를 두고 전임교원이 맡도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 이러한 교육내용을 제대로 전달하기 위해서는 이론강의를 수요에 맞게 다양하게 디자인하고, 학교에서의 이론강의를 뒷받침할 수 있는 헌법실무현장의 지원이 병행되어야 할 것이다. 마지막으로 이러한 학부 헌법교육이 자율적으로 정상화되기를 기대하기 어렵다면, 입법정책적인 지원도 고려해봐야 할 것으로 생각한다.

주요어: 헌법교육, 시민교육, 전문교육, 자유민주적 기본질서, 학부, 법학전문대학원

I. 서론

2009년 법학전문대학원(이하 '법전원'으로 약칭) 체제의 출범 이후 대한민국의 법학교육과 법조인 양성체제는 근본적인 변화를 겪고 있음은 주지의 사실이다(김종철, 2008; 김창록, 2010; 성낙인, 2012 참조). 건국 이후 60여년간 지속되어온 학부에서의 법학교육과 사법시험·사법연수원으로 이어지는 단선적 법조인 양성체제는 교

육이 아닌 시험을 통한 선발이라는 비판, 실무보다는 이론 중심이라는 비판 속에 역사의 뒤안길로 사라지고 있고, 새로운 법전원 체제는 과거보다 변호사 배출인원을 획기적으로 증원하여 법률서비스의 비용을 낮추고 다양한 전공의 학생들이 법학분야에 진출하게 하여 이들의 전문성·다양성을 통해 미래 시대에 부응하는 양질의 법률서비스를 제공한다는 취지로 도입되어,¹⁾ 이제 햇수로 6년째, 졸업생 배출로는 3번째 해를 맞고 있다.

60년간 이어온 구제도를 바꾼지 6년째에 불과한 상황에서 새로운 체제의 성패를 논하기에는 아직 시기상조일 것이라고 생각된다. 하지만 법전원 자체의 성패 문제는 차치하더라도, 법전원 체제의 도입 이후 그동안 학부에서 이루어진 법학교육이 대폭 약화의 조짐을 보이고 있고 부실화가 예견된다는 점은 이미 그 징후가 드러나고 있다(성낙인, 2012, pp.67-70). 물론 이에 대해서는 학부에서의 교육이 전문대학원의 교육으로 수직 이동한 이상 학부교육의 대폭적 약화는 불가피한 것이라는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이는 법학교육을 종전처럼 사법엘리트 양성을 위한 교육과정의 일부로 이해할 때만 가능한 반론이다. 법학교육은 이제 과거와 같이 사법엘리트를 양성하는데 국한되는 것이 아니라 입법·행정은 물론 시민사회 영역의 엘리트에 대한 교육도 포함하는 것으로 이해할 필요가 있다. 나아가 이제 법학교육은 엘리트의 전유물이 아니라 시민 개개인이 갖춰야 할 필수적인 소양으로서의 의미를 가지는 것으로 이해되는데, 이러한 시민교육으로서의 법학교육은 과거의 법학과에서는 물론 지금의 법전원에서도 거의 관심을 기울이고 있지 못하나 매우 중요한 의미를 가지는 새로운 관점과 방식의 교육이다.

법학교육 중에서도 헌법교육의 문제에 있어서 이러한 점은 가장 두드러진다고 할 수 있다. 왜냐하면 헌법은 모든 개별법과 실정법의 모태가 될 뿐 아니라, 나아가 헌법은 전문지식의 측면에 더하여 한 국가의 주권자로서, 민주시민으로서 가져야 할 자세와 덕목, 실천의 문제까지 포함하는 근본적인 문제를 총체적으로 다루기 때문이다. 이렇게 확대된 전문교육으로서 그리고 시민교육으로서 헌법교육을 파악한다면, 단순히 사법엘리트 교육의 일환으로서의 헌법교육에 비해 교육 수요가 현

1) 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제2조(교육이념) 법학전문대학원의 교육이념은 국민의 다양한 기대와 요청에 부응하는 양질의 법률서비스를 제공하기 위하여 풍부한 교양, 인간 및 사회에 대한 깊은 이해와 자유·평등·정의를 지향하는 가치관을 바탕으로 건전한 직업윤리관과 복잡다기한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 해결할 수 있는 지식 및 능력을 갖춘 법조인의 양성에 있다.

저히 증가한 것임에도 불구하고, 법전원에서는 민형사가 중심이 되는 실무에 소용이 적다는 이유로, 법전원 체제의 학부에서는 법전원에서 배운다는 이유로 오히려 헌법교육의 비중이 약화되는 조짐을 보이고 있다. 이는 개인적 차원에서는 수요와 공급에 기초한 시장 논리에도 맞지 않을 뿐 아니라,²⁾ 국가공동체의 측면에서는 입헌민주적 시민교육이 제대로 이뤄지지 않음으로써 자유민주적 기본질서에 입각한 민주공화국을 실현하는데 적잖은 지체현상을 불러올 수 있는 위험성을 내포한 우려스러운 상황이라고 하지 않을 수 없다.

따라서 이제는 헌법교육의 문제를 단순히 법조인 양성의 한 방편으로만 치부할 것이 아니라, 법조인 양성을 넘어 대한민국의 입헌민주적 시민을 양성하는 기초적인 작업으로 이해해야 하며, 따라서 이를 법전원의 과제로만 둘 것이 아니라 고등교육의 뿌리인 학부에서부터 중요한 관심을 가지고 접근할 문제라고 생각한다. 이러한 관점에서 필자는 우리나라에서 1987년헌법 이후 헌법교육 패러다임이 종전과 다르게 전환하고 있는 모습을 간략히 살피고, 이에 따라 전문교육의 범위와 대상이 확대되고 나아가 시민교육으로서의 헌법교육이 강조된다는 점을 살펴보고(Ⅱ), 이러한 헌법교육의 의미 변화를 고려할 때 앞으로 학부에서의 헌법교육이 구체적으로 어떻게 제도화되어야 하는지를 교육목표와 내용, 주체·대상, 그리고 방법의 문제로 나누어 보고자 한다(Ⅲ).

Ⅱ. 1987년헌법 이후 헌법교육 패러다임의 전환

1. 헌법에 기초한 국가·사회 시스템의 정상화

우리가 근대적 의미의 헌법을 처음 제정한 것은 1948년이지만, 이후 헌법이 사회현실과 조화를 이루지 못하는 권위주의 시대를 오랫동안 보낸 뒤 현행 헌법인 1987년헌법이 등장한 이후에야 비로소 헌법은 과거 권위주의 통치의 부속물 내지는 장식물에 불과하다는 혐의에서 벗어나 당위의 관점에서 사회현실을 리드하는 규범적 헌법으로 거듭나기 시작하였다.³⁾ 이제 우리의 헌법은 문언만이 아니라 그

2) 필자는 헌법교육이 수요확대에 따라 공급도 당연히 그에 부응하여 커져야 한다는 관점에서, 이를 헌법교육의 '강화'가 아닌 '정상화'로 명명하는 것이 더 정확한 용례라고 본다.

실질에 있어서도 국민주권을 실현하고 민주공화국을 지탱하는 온전한 의미의 헌법으로 거듭나기 시작한 것이다. 즉 과거 헌법이 많은 경우 권력의 수단화를 통해 위정자들의 일방적 권력행사를 보조해주는 역할에 동원되었다면, 1987년헌법 이후로는 법을 매개로 한 경찰력, 군사력, 사정기관 등에 의한 통치는 힘을 잃어가고, 이제는 종래의 일방적·하향적 권위의 행사가 국민 모두가 참여하는 헌법적 권위로 대체되어가는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 이를 가속화시킨 것은 1987년헌법의 결단인 대통령 단임제 도입 이후 선거를 통한 평화적 정권교체가 뿌리를 내린 점이 그 하나일 것이고, 다른 하나는 역시 1987년헌법을 통해 본격적으로 처음 활동을 개시한 헌법재판소가 국가에 대한 권력통제와 국민의 기본권 신장에 기대 이상의 역할을 해줌으로써 민주화에 기여한 것이 아닐까 생각한다(임지봉, 2008; 정종섭, 1999; 정종섭, 2001; 헌법재판소, 2010).

선거를 통해 대통령에 대해 책임을 묻고 수평적 정권교체를 이뤄낸 경험은 우리 국민들에게 스스로가 진정한 대한민국의 주권자라는 의식을 새롭게 각성하게 되는 계기가 되었다. 또한 헌법재판소는 위헌법률심판과 헌법소원심판, 심지어는 대통령에 대한 탄핵소추심판까지 함으로써, 종래 통제받지 않는 권력이었던 국회와 행정부, 나아가서는 사법부의 권력 행사 일부에 대해서도 견제할 수 있음을 보여주어 이제는 정치권력을 포함한 어떠한 국가권력도 헌법으로부터 자유로울 수 없다는 학습효과를 가져오기 시작한 것이다.

이제는 과거에 국민들의 삶과는 전혀 무관하고 ‘그들만의’ 헌법인 것 같았던 대한민국 헌법이, 점차 우리 삶의 현장과 가까워지고 ‘우리의’ 헌법으로 다시 태어나고 있다. 정치권의 다툼이나 국민의 권리구제에 관한 헌법재판에 관한 내용이 오늘날 주요 언론의 메인뉴스로 뜨는 경우가 부지기수이고, 이를 둘러싼 보도나 논평도 점점 다양하고 심층적으로 변해가고 있다. 더 나아가 이제 기본권과 입헌민주주의를 둘러싼 헌법 논변은 소송과 재판을 통해서만 이루어지는 것이 아니라 모든 국면의 국가권력행사에 있어, 또 시민사회의 영역에 있어서도 기본적인이고도 일상적인 것으로 바뀌어가고 있다.⁴⁾ 국민들이 광장으로 나아가 ‘대한민국은 민주공화국이다’

3) 대한민국 헌법사에서 1987년헌법이 가지는 의미에 대해서는 더욱 심층적이고 다양한 논의가 가능할 것이나, 본고는 이를 논구하는 것이 주된 관심사는 아니기에 개략적으로 소묘하는데 그치기로 한다. 이에 관한 좀 더 심층적인 분석은, 박명림, 2005; 전광석, 2006 등 참조.

4) 가령 아래와 같이 2014년 MBC 100분토론의 주제들만 일별해보아도 대부분이 헌법문제와

를 외치게 된 현상은 단순한 우연만은 아닐 것이다(이국운, 2008 참조). 이처럼 일상적으로 헌법적 논변 가운데서 살고 있는 우리 사회의 구성원들 모두에게 헌법학의 기본적인 문법과 용례를 가르칠 필요가 있다는 것은 매우 당연하고 자연스런 일이 되어가고 있다.

2. 헌법교육의 수평적 확대: 전문교육의 대상·층위의 다양화

서구 법학교육의 역사적 발전과정을 되짚어보면, 법률가 계층은 근대 이전에는 권력의 보조자일 뿐 권력의 최상층을 형성하지는 못했으나, 근대 이후 신분제가 타파되고 자유주의와 법치주의가 득세하면서 법률가들은 새로운 체제의 지식에 능통한 핵심적 권력엘리트로 등장한다. 그리고 이런 법을 이해하고 교육받을 수 있는 대상은 소수의 법률전문가(legal professional)나 이에 준하는 사람들에 국한되어 있었다. 이는 서구와 일본을 통해 사법시스템을 계수·도입한 우리의 경우에도 마찬가지여서, 소수 정원제 사법시험체제를 유지한 지난 60년간 우리의 경우도 법학교육의 대상은 판사, 검사, 송무변호사가 되었거나 되고자 하는 극소수의 사법엘리트 집단으로 한정되어 있었기 때문에, 법학은 다수 국민들과는 거리가 있는 귀족학문으로 인식되었고 법학의 언어는 다수 대중은 이해할 수 없는 암호화된 코드로 변질되었다. 사법시험제도는 사법엘리트 집단으로 들어서기 위한 일종의 신분상승의 도구로 인식되어, 이를 위한 법학교육 또한 법해석을 다루는 협의의 전문교육 위주로 이루어졌다. 법원원 체제 이전 전국 대학에 법학과나 법학과 유사학과가 약 100여개에 달했고 이들 중 절반 이상의 학교가 사법시험 합격자를 한 명도 배출하지 못해왔음에도 불구하고(성낙인, 2012, p.69), 거의 모든 대학들은 사법시험과 관련해서 교과과정을 마련하거나 이러한 틀에서 크게 벗어나지 않는 교육을 시행해왔고, 헌법교육도 이러한 맥락 속에 있었다.

물론 최근 부분적인 맥락에서 변화가 없었던 것은 아니다. 법학교육과 헌법교육

깊이 연관된다는 것을 피부로 느낄 수 있다(627회 지방선거 '물의 전쟁', 결론은? 628회 개인정보 유출 대란, 해결책은? 631회 새정치인가? 야합인가? 633회 국정원 개혁 논란, 그 끝은? 634회 '외교 전쟁' 속 한·일 관계는? 636회 [6.4지방선거 쟁점토론 I] - 기초선거 공천 논란 639회 국가안전시스템, 어떻게 바꿀까? 641회 6.4지방선거, 민심의 선택은? 643회 새누리당 당대표 경선 토론 645회 7.30 재보선, 여야 전략은?). IMBC(<http://www.imbc.com/broad/tv/culture/toron/vod/index.html>).

의 초기 국면에는 외국법 이론을 도입한 개념과 이론 위주의 교육이 이루어졌으나, 점차 우리의 판례가 집적되고 이 판례들이 민간에 공개되기 시작한 이후로는 법학 교육의 내용과 방법이 우리 판례의 법리와 사실관계를 강조하는 방향으로 전환되어 왔다. 헌법판례의 경우는 1988년 헌법재판소가 개소하기 이전에는 거의 전무하다시피 했으나, 그 이후로는 우리 현실에 기반한 판례들이 쏟아지기 시작했는데, 이에 따라 과거 독일이나 미국 헌법학의 주요 개념과 이론의 수입을 통해 교육내용을 구성하던 것이 이제는 우리의 판례를 놓고 법리와 사실관계를 구성하는 방향으로 헌법교육의 핵심이 바뀌기 시작한 것이다.

이는 대한민국의 헌법이 대한민국의 사회적 토양에 기초해야 한다는 점에서 볼 때 지극히 당연하고도 바람직한 변화의 모습임은 분명했다. 그러나 교육의 소재가 우리의 것으로 바뀌었을 뿐, 여전히 헌법해석학 교육이 거의 전부라는 점에서는 변화가 없다는 점도 인식할 필요가 있다고 생각된다. 위 1.에서 전술한 바와 같이, 이제 헌법은 사법(司法)의 차원에서 법의 해석·적용에만 국한되는 규범이 아니고 입법·행정·사법 모든 국가권력의 갈등과 분쟁상황에서 이를 조정·규율하는 규범적 기준이 되고, 국가와 국민·시민사회의 관계에서도 기본권과 의무라는 개념을 통해 규범력이 전방위적으로 확대되고 있는 실정이다. 이와 같은 변화된 상황을 고려한다면 전문교육으로서의 헌법교육은 단순히 사법부의 해석·적용의 결과물을 잘 숙지하고 이를 적용하는 능력을 배양하는 기술에 그쳐서는 안 되며, 과연 국가의 어떤 법률이나 정책이 헌법의 가치·원리·제도에 비추어 정당한 것인지, 그러한 법률과 정책은 어떠한 공익과 사익을 대변하며 공사의 상호 간의 가치와 이익은 어떻게 형량(balancing)할 것인지를 총체적으로 다루는 광의의 전문 헌법교육이 요청되는 것이다(김도균, 2006b; 최송화, 2002 참조). 종래 전통적 법률가들에게 법의 엄밀성과 과학성을 토대로 법적인 사고(legal mind)가 요구됐다면, 이제 사법전문가들만이 아니라 입법, 행정 등 국가권력을 운용하는 수범자들에게는 이를 뛰어넘어 가치·철학·사상 등으로 무장한 헌법적 소양(constitutional mind)이 필수적으로 요구된다고 보아야 한다. 기존의 사법엘리트들을 위한 전문교육이 법의 무오류성과 무흠결성을 기초로 한 포섭자동기계론, 즉 법원칙을 사실관계에 수학적·기계적으로 가장 잘 적용하는 점에 중점을 두었다면(Reinhold Zippelius, 1995), 이제는 법도 인간이 각기 다양한 부분적 이해관계와 이익을 좇아 만든 것으로 오류나 흠결이 있을 수 있으며 시대나 상황에 따라서 바뀌어야 할 부분도 있다는 전제에서, 지금보다 좀 더 나은 입법과 행정을 지향하는 헌법정책적 사고(정종섭, 2004,

pp.85-109; 최대권, 2012; 홍준형, 2008 등 참조)가 적극적으로 배양될 필요가 있다.⁵⁾

다음으로 전문 법학교육은 그것이 곧 실무교육만을 의미하는 것인가의 문제가 있다. 지금의 법전원 체제는 학부 법학과를 없애고 전문대학원에서 교육을 통해 변호사를 길러내는 시스템이어서, 미래의 변호사에게 현실적으로 가장 필요한 사법(私法)중심의 실무교육이 강조되고 있는 점을 부인할 수 없다. 하지만 지금 법전원이 그렇게 운영된다고 해서, 그것이 가장 바람직한 방법인가 나아가 헌법이론과 그 근간을 형성하는 철학, 사상, 역사 등에 대한 기초교육을 배제하는 의미가 되는 것인가에 대해서는 부정적으로 본다.

위에서 기술한 공직 전 분야에 대한 전문교육의 확대는 곧 실무교육과 긴밀한 연관을 맺게 됨은 사실일 것이다. 그러나 실제 교육을 할 기회를 가지거나 관련자들과 얘기를 해보면 실무에 앞서 우선 기초개념부터 알려달라는 요청이 오히려 더 많다. 기초와 이론이 없는 바탕에서 응용과 실무는 사상누각이다. 헌법교육은 특히나 법체계 전체의 근본법이자 우리가 발 딛고 서있는 사회적 현실을 가장 일차적으로 반영하는 법에 대한 교육이므로, 그러한 이론교육이 무엇보다 강조되어야 할 영역이다. 또한 실무교육은 주로 실무에서 현재 이뤄지고 있는 제도 및 그 적용으로써의 선례에 대한 교육으로 이루어지기 마련이다. 그러나 이런 내용의 실무교육은 곧 기존의 제도와 선례를 바로 추종해야할 권위로 받아들여지게끔 할 수 있는 위험성이 없지 않다고 생각된다. 나아가 비록 국가권력이 입법·사법·행정 등으로 나뉘어 서로 견제와 균형을 하도록 구성되어 있다 할지라도, 경우에 따라서는 대통령

5) 이러한 시대상황의 변화를 고려할 때는, 각종 공무원 시험(심지어는 로클릭이나 검사 임용 시험에서조차)에서 헌법과목이 빠지거나 축소되는 방향으로 가는 지금의 분위기는 매우 우려스러운 것이다. 국가의 일을 다룸에도 불구하고 국가를 규율하는 헌법에 대한 소양이 없는 공직자와 법률가들이 양산된다는 것은 이치에 맞지 않고, 이들이 헌법적 소양의 결핍으로 위헌적 법률과 정책을 시행하여 향후 위헌결정을 받게 되었을 때 국가와 국민에게 끼치는 정책실패의 비용(cost)을 현실적으로 고려할 때도 반드시 개선되어야 할 사항이다. 다만 최근 입법, 행정 분야에 활발히 도입되고 있는 PSAT(공직적격성시험)와 같은 시험이 공직·임용·시험으로서 상당한 장점이 있고 고수할 만한 것이라는 근거가 있다면, 헌법지식과 소양을 반드시 '임용'시의 '시험'으로만 평가하는 좁은 의미로 이해할 필요는 없을 것이고, 헌법과목을 승진시험 과목으로 필수화한다거나, 혹은 중앙공무원교육원 등을 통해 충분한 필수수시시간을 거치도록 하는 방안 등이 널리 검토될 수 있을 것이다. 공무원에 대한 공법교육이나 인권교육을 강조하는 종래 견해로는 나달숙, 2011; 문상덕, 2011; 양천수, 2012 등 참조.

이나 여당이라는 기제를 통해 국가권력 전체가 암묵적으로 독과점 권력카르텔을 형성할 수 있는 가능성도 배제할 수는 없는 것이 현실이다. 그렇다고 할 때 이러한 국가실무에 대한 논리적 비판의 근거를 1차적으로 제시할 수 있는 것이 바로 독립적인 학문으로서의 헌법이론의 영역일 것이다. 이론이 고사하면 실무는 그 자체 논리를 추종·답습케 만드는 도그마나 매뉴얼로 굳어질 가능성이 높아진다. 국가권력을 다루는 실무가 오류에 빠졌을 때, 이를 누가 이를 제어하고 비판할 것인가에 대한 부분, 즉 전문교육으로서의 이론교육의 존속·유지에 대해서도 가볍게 생각해서는 안 될 부분이라고 생각한다.

3. 헌법교육의 수직적 확대: 시민교육으로서의 헌법교육의 등장

1) 헌법교육 대상의 민주화: 전문교육에서 시민교육으로

전문 헌법교육과 대비되는 의미에서 시민교육으로서의 헌법교육은, 헌법교육의 대상이 전문법률가들 나아가 국가권력의 운용자에 한정됨이 없이 우리 사회를 구성하는 시민의 총체로 확대됨을 의미한다(시민교육의 의미에 대해서는, 강경선, 2012, pp.306-307; 곽한영, 2009, pp.4-5; 김대환·박훈, 2009; 오동석, 2011, pp.40-42; 음선필, 2013 등 참조). 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.⁶⁾

즉 소수의 전문교육, 엘리트교육에 대한 항의개념으로 일반국민과 대중을 대상으로 한 시민교육이 출발했다고 볼 수 있다. 따라서 이처럼 일반적 차원에서 시민교

6) 교육기본법 제2조가 “교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 하고 있는 것이나, 법교육지원법 제2조 제1호에서 “법교육”이란 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 교육을 말한다”고 규정하고 있는 것은 교육·법교육이 교과교육, 전문교육의 의미에 그치는 것이 아니라 시민교육의 의미를 염두에 둔 것으로 볼 수 있다.

육으로서의 헌법교육을 논할 때는, 시민의 개념요소를 엄격하게 한정하여 정의할 것이 아니라 국적을 가진 국민의 총체로 이해하면 충분할 것으로 생각한다(박명규, 2009 참조). 즉 대한민국 국민이면 누구나 가져야 할 기본적인 의식, 자질, 정체성 등에 대한 교육을 시민교육이라고 총칭할 수 있을 것이다.⁷⁾

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 통치수단으로 협소하게 이해되는 것이 아니라, 모든 시민들이 일상적으로 공동체에 관한 담론을 펼쳐나감에 있어서 가장 기본적인 준거 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.

우리 법교육지원법이 법교육의 시행주체에 따라 학교 법교육과 사회 법교육을 구분하고(동법 제2조 제2호, 제3호), 각각의 지원에 대해서도 별도로 규정하고 있는 것은(동법 제7조~제9조) 시민교육으로서의 헌법교육도 세분화가 필요하다는 것을 드러낸 것이다. 학교 법교육은 기존의 학교제도를 통해 어느 정도 균일하고 표준적인 교육을 제공할 수 있다는 점에서, 사회 법교육과는 구분될 수 있다.

그러나 이 구분도 형식적인 1차적 구분일 뿐이다. 가령 학교 법교육도 구체적으로 들어가면 단일하게 수렴될 수 없는 다양한 교육과정과 유형을 내포하고 있다. 우선 근본적으로 초중등학교에서의 헌법교육과 고등교육에서의 헌법교육이 같을

7) 음선필 교수는 민주시민교육의 중요한 내용으로, 시민적 지식(civic knowledge), 시민적 기술(civic skills), 시민덕성(civic virtues) 내지 시민적 태도(civic attitude)의 세 가지를 든다(음선필, 2013, p.78).

수는 없고, 같아서도 안 된다. 초중등학교 과정에서 전문 헌법교육 내용을 강조하게 되면 이는 법학은 어렵고 소수 엘리트의 학문이라는 통념을 확인시키는 결과를 가져올 뿐이며, 반면 고등교육기관인 대학에서 지나치게 간단하고 쉬운 내용 위주로만 교육을 하게 되면 고등교육으로서의 학부교육의 취지에 반하며 좀 더 치열한 학문적 욕구를 가진 학생들의 수요에도 반할 수 있게 된다. 따라서 헌법교육을 전문교육과 시민교육으로 일용 나눌 수 있다고 하더라도, 이를 매우 도식적으로 구분하거나 양자의 적용범위를 명확히 구획해내는 것은 가능하지도 바람직하지도 않고, 경우에 따라서는 양자를 병행하여 교육목표로 삼을 수도 있을 것이다.

2) 시민교육으로서의 헌법교육의 내용: 자유민주적 기본질서의 이해

시민교육으로서의 헌법교육은 전문 헌법교육과 대비되는 특징을 가지지만 또한 상당히 다양한 대상에 대한 교육들을 포괄하는 개념임은 전술한 바와 같다. 예컨대 그 대상은 학생이거나 공무원일 수도 있고, 다문화가족이거나 탈북자일 수도 있다. 학생은 중고등학교 청소년이거나, 대학생일 수도 있고, 다문화가족은 합법적 결혼 이민자에서부터 불법체류자까지 다양할 수 있다. 이들은 각자 다양한 특성을 가지지만 한편으론 대한민국의 헌법 하에서 살아가는 시민이라는 공통점을 가지고 있으므로, 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(정채연, 2013, pp.284-285. 이덕연 교수는 이를 ‘헌법적 정체성’ 혹은 ‘헌법적 애국심’으로 부른다. 이덕연, 2013, pp.9-10), 그러한 충성의 대상이 되는 우리 헌법의 핵심내용은 (인간의 존엄에 기초한) ‘자유민주적 기본질서’라고 할 수 있다(헌법 전문, 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(송석윤, 2010, pp.50-59; 윤성현, 2011, pp. i -iii), 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 계

층을 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 한다거나 특정 방향으로 계도하는 것은 바람직하지 않고, 또한 특정 정파나 사회세력의 가치관을 전파하는 수단이 되어서도 안 된다.

다시 말해 자유민주적 기본질서라는 포괄조항의 해석에 있어 자칫 그 폭을 좁혀서 정치적 관용의 폭을 좁히게 되면 국민 개개인의 자유가 위축되는 것인데 이는 기본권의 최대한 보장의 원리와 국가의 중립성에 반하는 것이므로 이러한 해석은 바람직하지 않다. 다른 한편으로 민주주의와 자유의 본질적이고 직접적인 적에 대해 관용을 베풀게 되면 이는 곧 개인과 공동체를 파괴할 우려가 크므로 이러한 부분에 대해서까지 관용의 폭을 넓혀서도 곤란하다. 즉 지나친 개인주의나 지나친 공동체주의의 양 극단은 피하되 단순히 중도에서 어느 정도 벗어났다는 이유로 다양한 생각들을 배척하거나 탄압하는 것은 우리 헌법의 기획이 아니다. 자유민주적 기본질서는 지나친 극우나 극좌의 양극단을 배제한다는 소극적 의미에서 예외적으로 적용하는 것이 우리 헌법이 추구하는 관용과 국가의 중립성의 요청에 부합하는 것이라고 본다.⁸⁾

헌법은 본래가 개방성과 정치성을 특질로 하며, 또한 윤곽규범의 성격을 띠고 있다. 따라서 가장 최소한의 공존의 규칙에서만 벗어나지 않는다면 폭넓은 가치경쟁을 허용하는 관용과 다원성의 구조를 띠고 있다. 따라서 국가의 일방적 독주를 허용하지도 않지만, 그에 반해 비록 특정 사회세력이 다수일지라도 그들의 전횡도 쉽사리 용납하지 않는 것이 입헌주의의 본래적 의미이다. 따라서 시민교육으로서의 헌법교육에서도 단순히 다수가 동의한다고 해서 그것이 바로 헌법의 의미로 귀결되는 것이 아니며, 서로 다름의 가치를 인정하는 바탕 위에서 다수와 소수 모두가 이성적 토론과 논증에 참여하는 절차를 보장하고, 이러한 속의적 참여의 장을 통해 최선의 전체이익을 발견하는 법을 배우고 익히는 것이다.

이처럼 시민이 단순히 국가로부터 헌법교육의 객체에만 머무르는 것이 아니라 그러한 교육의 결과로 자신이 민주공화국의 주권자로서(헌법 제1조 제2항), 또한 시

8) 나아가 헌법'교육'의 측면에서도 헌법 제31조 제4항과 교육기본법 제6조가 교육의 정치적 중립성을 강조하고 있는 것도 이러한 해석을 위한 근거가 될 수 있을 것이다.

민권의 주체로서 공동체의 문제에 대해 적극적으로 발언하고 참여할 수 있도록 시민교육으로서의 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.

시민을 단순히 객체화하는 것을 지양하고, 시민사회의 자율성을 보장하는 바탕 위에 국가권력을 통제할 수 있다는 점은 곧 헌법과 헌법교육의 특성을 다시 한 번 일깨워준다. 즉 헌법은 헌법 이외의 실정법들과는 달리 합법성의 체계도 중요하지만 정당성의 체계가 중요시되는 규범이다. 즉 다른 법규범들은 헌법을 통해 정당성의 문제가 일응 해소되지만, 헌법은 국법체계의 정점에 위치하여 모든 실정법체계의 정당성의 근원이 되는 규범이기에, 자기 정당성을 확보하는 것이 필요하며, 이는 사회현실과의 부단한 접촉과 더불어 다른 학문분과와의 지속적인 학제간 교류를 요구한다. 중국에는 국민과 법(원리)에 의한 정당화, 즉 입헌민주주의를 통해 국민의 기본권을 보호하는데 헌법의 역할이 있고, 이 점이 교육되어야 한다.

따라서 헌법교육의 층위는 실정법률의 해석·적용, 즉 실정법 도그마틱의 체계적 이해와 적용에 주안점을 두고 이를 효율적으로 숙련시키는 것을 목표로 하는 다른 법률교육의 층위와는 구별되며, 그 자체로서 시민교육의 성격을 가지고 있다. 즉 헌법은 내용과 지식을 익히는 점에도 의미가 있지만, 그에 못지않게 모든 권력행사의 정당성에 대해 물음을 던지고 토론하는 절차를 익히고, 자신의 삶을 스스로 풍요롭고 충만하게 가꾸어 나가는 자기결정과 행복추구의 원리를 익히며, 주권자로서의 시민의식을 배양하는 태도와 자세에 대한 교육의 측면을 모두 포함하는 것이다. 따라서 헌법교육은 ‘악법도 법이다’라는 단순한 준법의식의 고취에만 고쳐서는 안 되며(이에 대한 의문은, 강정인, 1994 참조), ‘악법은 법이 아닐 수 있다’⁹⁾는 의미까지도 포함하는 열린 개방성의 체계로 인식되어야 한다. 그리고 그러한 열린 체계 안에서 다양한 가치들이 공존하면서 ‘ 좋음’과 ‘옳음’의 양 축이 서로 견제와 균형을 통해 공화(共和)를 실현해나가는 것이 시민교육으로서의 헌법교육의 주된 내용이 되어야 할 것으로 생각한다.

9) ‘악법은 법이 아니다’라는 단정적 명제와는 구분될 필요는 있다고 보인다.

Ⅲ. 학부 헌법교육 정상화의 쟁점 검토

1. 교육목표: 시민교육과 광의의 전문교육의 투트랙(two-track)

앞서 Ⅱ.에서 살핀 것처럼 오늘날 헌법교육의 패러다임은 종전과는 달리 전문교육만이 아니라 시민교육의 의미를 가지게 되었고, 또한 전문교육의 의미를 보더라도 사법전문가만이 아니라 국가운영 전반에 대한 전문가(실무+이론)를 배출하는 방향으로 다변화되어야 한다. 법전원 시대에 학부 헌법교육 정상화의 목표도 이런 기본 전제 하에서 논의되는 것이 적절하다고 생각된다. 나아가 대학 학부도 오늘날 과거와는 그 지위가 점차 변화하고 있지 않나 하는 것이 필자의 판단이다. 과거 대학 학부는 그 재학이나 졸업 자체만으로 사회적으로 엘리트 그룹에 속하는 인증서였고 또한 전문성을 드러내는 징표였다. 그러나 오늘날 우리나라에서는 대학의 수는 급증하고 학령인구는 감소하여 대학진학률이 세계 최고 수준에 다다르고 있다. 나아가 이제는 학부 졸업 후에 바로 직업현장에 투입되지 않고 대학원에 진학하거나 전문적 직업연수를 오랫동안 받는 경우가 허다한 점을 고려하면, 이제 대학 학부는 형식상 고등교육법의 적용을 받는 고등교육의 영역이지만 실질에 있어서는 보통교육과 시민교육의 성격도 일정 부분 병유하게 되었다고 생각한다.¹⁰⁾ 이런 전제에서 본다면, 학부에서의 헌법교육 역시 시민교육으로서의 헌법교육과 더불어 다양화된 전문교육을 실시하는 것을 기본적인 목표로 설정할 수 있을 것이라고 생각한다.

위와 같은 목표설정에서 우선적으로 나올 수 있는 비판이나 반론은 법전원 체제의 존재이다. 우선 법전원을 설치한 25개 대학의 경우는 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제8조 제1항에 의해 법학에 관한 학사학위과정을 둘 수 없다는 법적 제약을 받는다. 이 조항이 타당한가 여부 자체도 논의해볼 여지가 크다고 보지만 일단 여기서는 논외로 하더라도, 적어도 동 조항을 근거로 학부 수준에서의 법학교육을 금하는 것으로 해석될 수는 없고, 그래서도 안 된다. 위 조항은 법전원의 존립근거를 확보하기 위한 교육지책이자 다양한 전공배경을 지닌 인재를 확보

10) 세계인권선언 제2차 프로그램은 고등교육 과정과 광의의 공무원에 대한 인권교육을 강조하고 있다(나달숙, 2011 참조). 이제 대학 학부에서의 교육은 시민교육의 성격을 띠게 됨을 알 수 있게 해주는 대목이다.

하겠다는 취지를 관철하기 위한 하나의 방편일 뿐이지, 학부 법학교육을 금지하는 것 자체가 주된 목표는 아니기 때문이다. 따라서 위 조항에 의해 25개 법전원 설치 대학에서 조만간 기존에 운영하던 법학 학부가 사라지게 되더라도, 이를 보완하는 의미에서의 광의의 전문교육과 시민교육의 목표는 여전히 가능하고 필요하다. 법전원 인가를 얻지 않은 대학의 경우는 더 말할 필요도 없다.

다음으로 기존 학부 법학과에서의 법학교육을 더 높은 비용을 투자하여 법전원에서의 법학교육으로 옮겨놓았는데, 학부 법학과에서 다시 법학교육, 헌법교육을 하자는 것은 중복·과잉투자 아닌가 하는 점이다.¹¹⁾ 이 역시 법전원이 설립되지 않은 대학의 경우에는 기본적으로 해당사항이 없는 논의이지만, 법전원이 설립되어 있는 전국 25개 대학의 경우에는 그러한 반론에 대해 검토해볼 필요가 있다.

필자는 현재의 법전원 체제는 현실적으로 전문 법학교육, 그중에서도 주로 사법 서비스를 담당하는 변호사 배출을 주된 목표로 설립된 기관이므로, 앞서 본 바와 같은 대한민국의 변화된 헌법국가의 현실을 오롯이 담아내는 다양한 헌법교육을 펼치기에는 역부족인 구조로 되어 있음을 간과해서는 안 된다고 본다. 우선 25개 대학 법전원의 한 해 신입생 수는 2천명에 불과하고 이는 법전원 체제로 변화하기 전의 전문 법학교육의 대상에 비해 절반에서 1/3 정도에 불과한 숫자이다. 특히 이들은 종전 법학과 졸업생과 달리 모두가 변호사 시험 합격을 통해 사법실무가가 되기를 지망하는 학생들이고, 이들은 3년이라는 짧은 시간 내에 치열한 경쟁구조에서 학점 취득과 각종 인턴경험, 변호사시험 합격 및 취업이라는 결과를 내야 하므로 이들에게 시민교육이나 확대된 전문교육을 시행하는 것은 거의 원천적으로 불가능한 상황에 놓여있다. 대신 이들은 시험과 취직에 가장 직접적으로 연결되는 민사법 분야에 주로 시간을 할애하게 되며, 특히 법전원은 실무교육을 지향한다는 부적절한 명제와 결합하여 다수의 대법원 판결례를 이해하고 암기하는 방향으로 민사법 교육이 이뤄지게 된다.¹²⁾ 물론 민사법 교육이 가지는 또 다른 법학의 기초로

11) 법전원을 설치한 대학 학부에서 정면으로 pre-law를 표방하고 그 교육과정 전반이 법전원의 그것과 거의 동일하다면 이러한 지적이 논란이 될 수도 있을 것이다. 그러나 법전원을 설치하지 않은 대학에서는 이마저도 논란의 대상이 될 수 없고, pre-law를 표방할 수도 있다.

12) 실무는 실제 직업현장에서 배우는 것이 진정한 의미의 실무이지, 학부에서 법학의 기초를 배운 적이 없는 학생이 더 많은 법학전문대학원에서 실무를 중심으로 배운다는 것은 적절치도 않고 효율성도 떨어진다고 생각한다. 강단에서는 실무를 하는데 필요한 기초적인 개념과 원리, 체계를 가르치고, 이를 실제 사실관계에 적용하고 응용하는 작업은 각

서의 중요성에 대해서 부인하거나 폄훼할 생각은 전혀 없지만, 법전원 체제로의 변화 이후 법학과가 사라지고 학부에서도 기초법학 및 기본법학에 대한 교육을 거의 받기 어려운 상황에서 법전원에서도 경쟁적 현실에 내몰려 기초법과 기본법을 균형있게 접하지 못하고 수험과 취직 위주의 실무지향적 공부를 할 수 밖에 없다는 점은 법학교육의 장기적 발전과 균형의 측면에서는 심각한 문제를 야기하게 된다. 애초에 법전원의 설립목표가 교육을 통해 법조인을 양성하는데 있었고, 그러한 교육에는 전문 법학교육은 물론이고 “풍부한 교양, 인간 및 사회에 대한 깊은 이해와 자유·평등·정의의 지향하는 가치관을 바탕으로 건전한 직업윤리관”을 갖춘 법조인을 양성하는 것이었지만(법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제2조), 현재의 법전원이 직면한 현실은 종전보다 더 시험과 취업에 매몰되도록 몰아넣는 구조임을 부인하기 어렵다. 이를 타파하기 위해서는 변호사시험 합격률을 계속 높은 수준으로 유지하는 방안이 제시되기도 하나 이는 변호사 수의 과잉공급과 이로 인한 법률가의 질 저하를 우려하는 기존 법조계의 분위기로는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

법전원이 비록 종전의 법학과와 폐단을 시정코자 도입되었지만 그것이 용이치 않고 오히려 종전보다 더 사법 중심의 전문교육, 그 중에서도 민사법 교육에 더 치중하게 되는 구조임을 감안한다면, 법전원 체제는 새로운 헌법교육의 수요를 반영하기는커녕 경우에 따라서는 종전 법학과에서 이뤄질 수 있었던 교육과정의 다양성조차도 담보하기 어려운 측면도 있어 보인다. 그렇다면 법전원이 설치되지 않은 대학은 물론이고 설치된 25개 대학에서도 학부에서의 헌법교육은 시민교육의 관점에서, 그리고 광의의 전문교육의 관점에서 투트랙(two-track)으로 추구할 수 있는 목표가 될 것이다.

2. 교육내용: 기본권과 입헌민주주의의 핵심 가치

학부에서의 헌법교육이 광의의 전문교육과 시민교육의 의미를 포괄하는 것이라면, 교육내용에 있어서도 전문적인 학술적·이론적 탐구에서부터 생활법이나 교양교육에 가까운 가볍고 친밀한 내용에 이르기까지 다채롭게 구성할 수 있다. 또한 지식에 좀 더 중점을 두어 가르칠 수도 있고 실천이나 태도에 관심을 두어 이끌어갈

지역현장에서 배울 수 있는 네트워크를 제대로 구축함으로써 이론과 실무의 분업을 꾀하는 것이 더 적절하다고 보인다.

수도 있다. 그러나 교육목표를 어떻게 설정하든 헌법교육의 내용은 기본권과 입헌민주주의의 핵심 가치를 가르치는 데 있다는 점은 차이가 있을 수 없다(김대환·박훈, 2009, pp.75-77). 기본권과 입헌민주주의의 양자 모두가 중요하지만 굳이 어느 한 쪽에 더 중점을 두어야 한다면, 근대 이전의 헌법이 국가법의 성격만을 가졌다면 근대 이후의 헌법은 개인의 자유와 권리를 보장하는 자유주의적 방향으로 진화해온 점, 또한 자유와 권리는 신분에 관계없이 누구에게나 평등하게 보장되는 것이 원칙이라는 점을 고려할 때 기본권 교육이 좀 더 우선순위에 놓인다고 볼 수 있다.

헌법교육에서 개인의 기본적 권리에 대한 교육을 논할 때 인권(人權, human right)이라는 용어보다는 기본권(基本權, constitutional right)이라는 용어가 좀 더 엄밀한 표현으로 생각되므로(정중섭, 2007 참조), 일차적으로는 기본권의 문법을 교육내용으로 가르칠 필요가 있다고 본다. 물론 인권과 기본권의 양자는 연관성이 크고 상당 부분 중첩되며(김도균, 2008; 정중섭, 2007; 조효제, 2007 참조), 따라서 기본권 교육에서 인권 논의를 만연히 배제하는 것은 아니다. 그러나 애초부터 인권 개념으로 논의가 확대되면, 국내법에 의해 보장받는 권리만이 아니라 국제인권법의 논의들, 특히 우리에게 적용되지 않는 부분까지 범위가 확대되고, 나아가 법 분야만이 아니라 정치학·사회학 등 다른 사회과학 분야의 이론적 논의도 깊이 접목해야 하는 어려움이 있을 수 있기 때문에, 학부 수준의 시민교육이나 초보적 전문교육의 단계에서 이를 모두 가르치게 되면 교수자로서나 학생으로서나 부담스러울 수 있다. 우선은 대한민국 헌법상 보장되는 핵심적 권리들에 대한 기본적인 이해가 선행되고, 그 목표가 어느 정도 달성되면 그 후에 이를 보강하고 심화하는 의미에서 인권(법) 교육을 2차적으로 수행하는 방향이 더 체계적인 교육이 될 수 있을 것으로 보인다.

다음으로 기본권 교육과 더불어 입헌민주주의의 가치에 대한 교육이 필요하다. 우리는 이를 일컬어 시민교육 혹은 민주시민교육이라는 용어를 많이 쓰지만, 헌법교육의 차원에서는 민주주의만이 아니라 법치주의, 나아가 민주주의와 법치주의의 변증법적 종합인 입헌주의의 기초까지 배울 필요가 있다는 점에서 입헌민주주의 교육이라고 하는 것이 더 정확한 표현이 아닐까 생각한다. 민주주의는 국민 다수, 나아가서는 소수의 의사까지 포함한 모두의 의사를 국가정책결정에 반영할 수 있는 제도를 설계하고 운영하는 원리에 대한 이해이기에 오늘날 그 중요성은 재론의 필요가 없을 것이나, 헌법교육의 차원에서 국가정책결정의 방법과 절차를 지배하는 또 다른 한 축은 법치주의이기 때문에 이에 대한 균형적 시각을 배양할 필요가 있

다. 즉 국가의 정책결정에 있어 민주주의는 법치주의와 공존하고 경쟁하는 가치이며, 양자는 변증법적으로 입헌주의에 닿아야 하는 것이므로(법치주의의 3가지 층위에 대해서는, 김도균, 2006a 참조), 헌법교육의 내용은 입헌민주주의로 보는 것이 좀 더 정확할 것으로 생각한다. 법교육지원법 제1조가 “... 자유민주적 기본질서를 이해하는 건전한 민주시민을 육성하여 법치주의 구현에 이바지함을 목적”으로 한다고 규정한 것은 이러한 점에서 주목할 수 있다.¹³⁾

기본권과 입헌민주주의는 교과목 편성에 따라 함께 가르치게 될 수도 있고, 편의상 별개의 교과목이나 단원으로 가르치게 될 수도 있지만, 그러한 경우에도 양자는 분절적인 것이 아니며 오히려 시민의 기본권 보호를 위해 입헌민주주의를 제대로 구축하는 것이 필요하다는 양 가치의 이념적·논리적 상관관계를 분명히 교육할 필요가 있다.

위와 같은 내용에 대한 학부교육도 교육목표를 시민교육과 전문교육의 어느 측면에 더 중점을 두느냐에 따라 교육의 층위가 달라질 수는 있을 것이다. 아무래도 법전문에서의 교육에 비해서 시민교육·기초교육·교양교육으로서의 의미가 강조되는 학부에서의 헌법교육에 있어서는 기본적인 헌법이론과 판례에 대한 교육과 더불어, 이러한 해석의 근간을 이루는 헌법철학·헌법사·헌법사상에 대한 교육이 병행될 수 있으면 더 바람직할 것으로 생각된다. 다만 이러한 내용들을 교육함에 있어서 반드시 헌법(학)이라는 교과목만으로 담아낼 필요는 없고, 기초법학 교육의 일부분으로 가르치는 것도 가능할 수 있으며, 또는 다른 학문분야(가령 정치외교학, 행정학, 사회교육학, 역사학, 철학 등)와의 협력선상에서 융합교과를 구성하여 헌법의 시민교육적 내용을 입체감 있게 가르치는 것도 가능할 것이다. 나아가 이러한 내용들이 이론적으로나 또는 입법·행정·사법 각 분야 헌법실무에 소용되는 심화적인 내용으로 구성되게 되면 이는 곧 전문교육의 성격으로 발전하게 될 수 있다.

13) 법치주의와 입헌주의에 대한 교육은 헌법교육을 정치교육과 내용적으로 구분하는 하나의 징표로도 기능할 것이다. 물론 정치교육과 헌법교육이 내용적으로 어느 정도 중첩되는 것처럼 보이는 민주주의나 기본권에 대한 교육에서도, 좀 더 엄밀하게 접근하면 정치교육이 사상과 이론의 측면을 중시하는데 반해 헌법교육에서는 이러한 점과 더불어 규범적 평가의 문제, 즉 헌법해석과 헌법정책적 측면을 비중 있게 다룬다는 점에서 구분된다는 점이 인식될 필요가 있다. 물론 오늘날은 법과 정치가 연구와 교육에서 상호 접근하는 방향으로 발전해가고 있고, 이는 바람직한 추세로 보인다.

3. 교육대상·주체: 법학사·비법학사에 따른 교육체계 정비

법전원이 도입되지 않고 학부에 법학과를 존속시키고 있는 대학의 경우에는 이들 학과가 기본적으로 법학사들에 대해서 학부 헌법교육을 담당하기 때문에 학부에서의 헌법교육의 단절 문제는 직접적으로 발생하지 않는다.¹⁴⁾ 하지만 법전원을 설치해서 학부에서 직접적으로 법학사를 배출할 수 없는 25개 대학교의 비법학사들에게 헌법교육을 어떻게 할 것이냐, 나아가 법전원의 설치나 학부 법학과와 존속 여부와 무관하게 모든 대학의 비법학사들 일반에 대해서 헌법교육을 누가 어떤 수준으로 담당하는 것이 바람직한가의 문제는 여전히 남는다.

전술한 바와 같이 헌법교육의 필요성과 수요는 오늘날 뚜렷한 증가세에 있다. 특히 헌법교육은 단순히 실용적이거나 개인적인 목적에서만 아니라 공공성에 입각한 헌법적 사고를 할 수 있는 주권적 시민, 그리고 공직자를 길러내는 목표를 가지고 있다고 볼 때, 학부에서의 헌법교육은 이전보다 더 충실해져야 하는 것이 합당하다. 그럼에도 지금의 추세대로 학부 수준에서 헌법교육을 적절히 담당하지 못하게 된다면, 학부에서의 헌법교육의 공백 자체도 문제이거니와, 학부교육의 공백과 연동하여 아래로는 초중등교육에서의 헌법교육의 공백이 우려되고, 위로는 25개 소수의 법전원 외에는 헌법을 교육할 수 있는 일반대학원의 교육도 쇠락을 염려하지 않을 수 없다.

특히 우리 교육과 사회현실에서 대학 학부에서의 전공과 교육은 매우 중요하다. 초중등교육의 교과는 학부를 기준으로 정해지고, 대학원 교육도 대부분 학부와 연동하게 된다. 물론 최근 교과간 통합이라든가 융복합 교육 등의 비중이 높아지고 앞으로는 그러한 추세가 더욱 일반화되리라는 예상도 가능하지만, 그러한 추세가 본격화되기 이전인 지금은 종래의 교과와 전공구분은 현실적으로 여전히 의미가 크다. 특히 지금처럼 초중등교육에서 법학교육이 고전을 면치 못하고(곽한영, 2013, pp.42-48), 법전원 체제로 인해 일반대학원 수준에서의 헌법교육도 고전을 면치 못하는 샌드위치의 상황에서 학부에서의 헌법교육도 종전보다 후퇴하게 된다면, 이는 헌법교육의 전면적 고사를 가져올 수도 있는 위기 상황이라고 하지 않을 수 없다.

따라서 지금의 법전원 체제를 계속 유지한다는 전제라면, 우선 학부의 비법학사

14) 물론 이들 대학의 경우에도 법전원 인가를 받지 않은 상황에서 향후 어떤 방향으로 학과의 진로를 설정해야 하는가의 현실적인 부담과 어려움은 존재하지만, 이 점은 여기서는 일단 논외로 한다.

들에 대한 헌법교육이 일정 수준 이상으로 유지, 존속될 필요가 있다. 학부에 법학과를 두지 못한다고 해서 학부에서 법학교육을 해서는 안 된다는 것은 아니며, 특히 법전원에서는 변호사 양성의 실무교육에 치중하게 되는 구조이니만큼, 학부에서라도 법철학 등 기초법학과 헌법·민법 등 기본법에 대한 교육은 계속되어야 한다.

비법학사에 대한 헌법교육을 누가 어떤 방식으로 관장할 것인지의 교육주체의 문제가 실질적으로 중요하다. 현재 25개 법전원 설치대학의 학부를 기준으로 보면, 특정학과가 헌법을 포함한 법학 분야에 별도의 전임교원과 전공과목을 두고 통일적으로 관장하는 방식(한양대 정책학과의 PPEL 모델), 기존의 특정학과가 별도의 학부도 동시에 관장하면서 헌법교육 등도 포함하는 방식, 혹은 자유전공학부라는 이름으로 여러 전공에서 모여 운영하는 방식(여기에는 다시 별도의 전임교원이 있는 유형, 그렇지 않은 유형으로 나뉠 수 있다) 등이 있는 것으로 보이고, 아직 공식화되거나 활발한 상황은 아니지만 헌법교육과 관련성이 높은 학과(정치외교학과, 사회교육과, 행정학과 등)에서 필요에 따라 헌법전임교수를 채용하거나 헌법교과를 개설하는 방식 등이 가능한 선택지가 될 수 있다. 전담학과와 관계없이 서울대 기초교육원에서 운영하는 것처럼 교양과목(민주시민과 헌법)으로 운영하는 방안도 있다.

여러 방안의 장단점이 서로 갈릴 수 있지만, 학부 헌법교육의 수요에 응하여 책임 있게 연속성을 유지하기 위해서는 헌법교육을 관장하는 별도의 학과와 전임교원이 있는 형태가 가장 바람직하다고 생각된다. 그렇지 않으면 교육의 연속성의 유지가 불투명하고, 학과들이나 개별 교과 담당자들의 이해관계에 따라서 교과와 존폐나 운명이 달라질 수 있는 우연성의 요소가 높아지기 때문이다. 따라서 전문교육의 관점에서는 헌법교육을 책임질 수 있는 전임교원을 두고, 또한 시민교육의 관점에서는 기초교육원 등의 기구에서 교양강좌를 개설하여 지속적인 수요에 응하는 방법을 검토해볼 수 있겠다.

4. 교육방법: 이론강의의 다양화와 현장교육의 강화

학부에서의 헌법교육이 지향해야 할 새로운 목표와 내용에 따르자면, 이에 적합한 다양한 교재와 교과목, 교육방법이 개발되고 제시될 필요가 있다. 사법엘리트 양성에 경도되어 있는 종래의 법학과나 지금의 법전문대학에서의 이론교육을 그대로 답습하거나 혹은 단순히 양적으로만 이를 압축·요약하여 전달하는 방식으로는 새로운 광의의 전문교육의 수요나 시민교육으로서의 수요에 적절히 대응하기 어려울 것이다.

종래 법학 전공자들을 위한 비슷한 수준과 분량의 교과서들 사이에서 헌법입문서의 성격을 지향한 것으로는 김철수 교수의 「헌법개설」이 거의 유일한 지위를 점해오다가, 최근에는 성낙인 교수의 「헌법학 입문」, 정재황 교수의 「新헌법입문」 등이 새롭게 출간되고 있는 현상은 고무적이다. 더 나아가 최근에는 헌법 대중화의 일환으로 만화헌법 교재들도 하나둘씩 출간되고 있다. 한국법교육센터에서 발간한 곽한영·김다현 공저의 「(만화로 보는)우리나라 헌법」, 성낙인 교수의 「만화판례헌법」 1, 2권, 그리고 정종섭 교수의 「정종섭 교수와 함께 보는 대한민국헌법」 등이 출간되어 시민교육과 대중교육의 수요를 어느 정도 반영하고 있다.

국가기관들도 법교육과 헌법교육에 관심을 가지고 시민교육과 교양서의 관점에서 헌법을 좀 더 편안하게 다가설 수 있게 하는 책들을 출간하고 있다. 법무부에서 발간한 「한국인의 법과 생활」, 「청소년의 법과 생활」과 같은 책은 교재로도 쓰이며 상당한 호응을 얻고 있고, 헌법재판연구원에서 비교적 얇은 분량으로 읽기 쉽게 주제별로 서술하여 발간한 「알기 쉬운 헌법」(이후 후속편으로 「청소년을 위한 알기 쉬운 헌법」도 출간되었다)은 헌법교육 교재로 최근 돋보이는 성과이다. 취재나 에세이의 관점에서 쓴 책들로는 꾸준히 베스트셀러인 김두식 교수의 「헌법의 풍경」, 그리고 경향신문 법조팀 기자로서 헌법재판소 취재도 담당했던 전직 이범준 기자의 「헌법재판소, 한국 현대사를 말하다」와 같은 책들이 시민교육의 갈증을 풀어주며 호응을 얻고 있다.

또한 새로운 교재의 개발과 더불어 새로운 교과목이 개발될 필요가 있다. 종래 학부의 헌법교육은 전형적인 사법적 헌법해석의 틀에 따라 조문과 이론, 판례에 대한 교육을 거의 비슷한 구성과 체제로 해왔다. 그러나 시민교육으로서의 헌법을 가르치기 위해서는 좀 더 쉽고 친근하면서도 딱딱한 틀에서 벗어난 새로운 교과를 개설할 필요가 있다. 나아가 전문교육의 다양화와 관련해서도 이제는 단순히 헌법 재판소나 법원의 판례 중심으로 교육하는 것만이 아니라 입법이나 정치, 행정 등과

헌법이 어떻게 연결되는지의 새로운 관점에서 교과를 구성할 필요도 있다.

이는 곧 헌법교육에서 헌법재판소가 내린 판례를 어느 정도의 비중으로 다뤄야 하는가의 문제와도 연결된다고 보인다. 물론 판례는 전문교육을 지향하든 시민교육을 지향하든 어느 경우에도 매우 중요한 교육내용이 된다는 점은 당연하다. 그러나 헌법교육이 헌법재판이나 헌법판례라는 틀로만 협소화될 필요는 없다. 이는 법률실무가 양성을 직접적 목표로 하지 않는 학부에서는 더욱 그러하다. 헌법재판소는 헌법에 대한 최종적인 유권해석을 하는 헌법기관으로서 중요하지만, 헌법재판소가 아닌 다른 국가기관들, 헌법을 이론적으로 연구하는 학자들, 나아가 모든 국민에 이르기까지 각자 나름의 헌법해석을 할 수 있기 때문에, 헌법재판소 결정을 무비판적으로 흡수하도록 가르치는 것은 시민교육의 측면에서는 오히려 지양할 바다.

또한 헌법실무라는 것도 반드시 헌법재판이 그 전부는 아니다. 사실 헌법이 다루는 입법·사법·행정의 모든 국가작용이 헌법실무의 장이다. 예컨대 입법실무의 경우는 헌법 개정의 문제와 헌법 구체화의 내용 및 한계의 문제를 다루기 때문에 새로운 광의의 헌법실무가 담당해야 할 중요한 분야가 된다. 따라서 헌법판례가 가지는 현실성과 생동성, 그리고 법리적 가치의 중요성을 충분히 인정하더라도, 그 외의 국가작용에서도 헌법교육이 담당해야 할 몫이 적지 않다는 부분을 인식하도록 교육 내용을 비판적으로 재구성하는 것이 중요하다.

이처럼 학부에서의 이론교육의 다양화와 함께, 이와 연계하여 헌법기관이나 이에 준하는 공공기관들이 헌법을 실현하는 현장교육의 주체로서 학부와 긴밀히 협력하고 지원하는 것이 요망된다. 이는 최근 대학에서 기업들과 ‘産·學’협력이 강조되고 있는 것과 비견한다면 일종의 ‘公·學’협력에 해당하는 것으로, 이론교육의 성과를 확인하고 현장의 분위기와 경험을 실무에 직접 나가기 전에 미리 느껴볼 수 있는, 실무교육과는 구분되는 ‘현장교육’의 확대라고 명명해볼 수 있다.

현장교육을 담당할 기관으로는 헌법재판소와 헌법재판연구원이가 가장 직접적으로 보이지만, 헌법재판실무가 곧 헌법의 전부는 아니라고 전술하였듯, 국가권력의 조직과 운용, 그리고 시민의 기본권이 문제되는 곳이면 언제 어디서나 헌법이 필요한 것이고 헌법교육을 담당할 수 있다는 점이 인식될 필요가 있다. 국회, 법원, 행정각부(특히 법무부, 교육부, 법제처 등), 선거관리위원회(중앙은 물론 각급 단위의 선관위 포함), 감사원, 그리고 국가인권위원회와 국민권익위원회, 서울시를 비롯한 각종 지방자치단체, 각 시·도교육청은 물론 각종 공공기관들에 이르기까지 헌법의 현장이 아닌 곳이 없다. 그동안 사법적 분쟁을 주로 처리하던 로펌에서도 이제는 별개

의 헌법 팀을 꾸려서 민간영역의 헌법적 수요에 대응할 정도로 헌법의 규범력은 이제 사인 간에도 무시할 수 없는 영향력을 미치고 있다.

헌법재판소는 그동안 주로 헌법재판실무에 진력해오다 2011년부터 헌법 및 헌법 재판에 대한 중장기적 연구, 그리고 헌법교육을 담당하는 기관으로써 헌법재판연구원을 발족시켰다.¹⁵⁾ 동조 제1항에서는 “헌법연구관, 사무처 공무원 등의 교육을 위하여”라고 표현하여 자체교육을 중심으로 놓고 있는 듯이 보이기도 하나, 현재 실제 운영상으로는 법전원생들의 실무수습, 해외 로스쿨생 실무수습, 그리고 외부 공무원이나 변호사들에 대한 교육 등이 상당한 비중을 차지하고 있다.¹⁶⁾ 하지만 막상 학부생이 활용할 수 있는 현장교육 프로그램으로는 재판소가 운영하는 당일 2시간 정도의 단기 견학 프로그램 밖에 없는 것은 아쉬운 부분이다. 최근 헌법재판소의 보도자료에 따르면 헌법재판소는 서울시 교육청과 업무협약(MOU)을 체결하여 학생 현장체험학습 프로그램 지원 등을 실시하기로 하였고 그 내용 중에는 3일 일정의 놀이·체험형 헌법교육인 헌법캠프도 있는데, 고등교육과정인 학부 과정의 학생들에게 이보다 더 심층적인 기회가 제공되지 않고 있는 것도 다소 아쉽다. 예컨대 법원에서는 방학 기간 중에 학부생들을 대상으로 4일의 교육 일정으로 서울고등법원 인턴십(사법실무교육과정) 프로그램¹⁷⁾과 같은 것을 제공하고 있는데, 헌법재판소와 헌법재판연구원에서도 이러한 프로그램을 벤치마킹하여 대학생들을 위한 헌법 현장학습의 기회를 제공하는 것이 바람직해 보인다.

그러나 헌법실무가 헌법재판소의 전유물이 아니듯이, 헌법재판소 외의 다른 국가기관들도 단기견학을 넘는 중장기 현장교육 프로그램을 제공한다면 학부 헌법교육의 활력을 제고하고 새로운 시각으로 접근하는데 도움이 될 것이다. 예컨대 헌법재

-
- 15) 헌법재판소법 제19조의4(헌법재판연구원) ① 헌법 및 헌법재판 연구와 헌법연구관, 사무처 공무원 등의 교육을 위하여 헌법재판소에 헌법재판연구원을 둔다.
 ② 헌법재판연구원의 정원은 원장 1명을 포함하여 40명 이내로 하고, 원장은 헌법연구관 또는 1급인 일반직국가공무원으로 임명한다.
 ③ 제2항에도 불구하고 원장은 계약직공무원으로 임명할 수 있다.
 ④ 헌법재판연구원의 조직과 운영에 필요한 사항은 헌법재판소규칙으로 정한다.
- 16) 구체적인 교육실적에 대해서는 헌법재판연구원 홈페이지의 교육활동란 참조(<http://ri.court.go.kr/sym/mms/left.do?vStartP=1500000&vStart=1504000>)
- 17) 서울고등법원은 프로그램의 목적으로 “대학생들에게 재판절차를 소개하고 법원의 업무를 체험하게 함으로써 사법부의 역할에 대하여 이해하고, 진로를 탐색할 기회를 제공”한다는 점을 제시하고 있다.

판소가 헌법실무의 중추기관임을 부인할 수 없으나, 재판소가 중심이 되어 교육할 때는 아무래도 재판소의 판례를 기준으로 하게 될 것이 예상되는 바, 예컨대 비슷한 사안에 대해 국가인권위원회에서 현장학습의 기회가 제공된다면 재판소와는 또 다른 시각에서 국민의 기본권을 바라볼 수도 있을 것이다. 또한 앞서 언급한 법원의 인턴십 프로그램도 광의의 헌법교육이고, 이미 시행되고 있는 국회에서의 대학생 인턴 프로그램, 법무부 각 과에서 개별적으로 모집하고 있는 인턴제도 등도 헌법에 대한 이해증진과 공직에 대한 탐색에 기여할 수 있는 좋은 기회가 된다.

이처럼 각 국가기관들이 각자의 특성에 맞는 프로그램을 개발하여 다양한 시각에서 헌법의 현장에 대한 교육을 제공하는 것은, 현장교육의 대상자들에게 학교수업에서와는 다른 실무적 감각과 경험을 배양해줄 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 생각한다. 나아가 국가기관들의 입장에서든 이러한 현장교육의 계기들을 마련함으로써 자연스럽게 대국민 홍보의 장을 마련할 수 있으며, 젊은 우수 인재들이 각 기관에 관심을 제고하는 것을 기대할 수 있다고 본다.

다만 헌법교육이 지나치게 국가기관들에만 의존하게 되면 경우에 따라서는 국민과 대중의 시각과는 동떨어진 엘리트적 관점에만 갇히게 될 수 있는 가능성도 배제할 수는 없다. 이를 막기 위해서는 국가부분이 아닌 시민사회의 자율성을 지킬 수 있는 독자적인 견제 세력들도 현장교육에 함께 참여하는 것이 필요하다고 본다. 참여연대나 경실련, 변호사단체 등 각종 시민사회단체들과 한국법교육학회, 한국공법학회, 한국헌법학회 등 공법 분야의 법교육 유관 학회들이 이러한 견제와 균형의 원리를 지켜나갈 수 있는 역할을 해줄 필요가 있다. 최후적으로는 아예 어떤 특정 집단이나 기관에 의존함이 없이, 아테네의 아고라나 독립협회의 만민공동회와 같은 시민참여의 광장을 확보하여 참여와 숙의의 경험을 공유하는 것이 최선의 현장교육이 될 수 있을지 모른다.

V. 결론

오늘날 헌법의 중요성과 헌법교육의 필요성 확대는 누구나 동의할 수 있는 사안이라고 보인다. 그럼에도 불구하고 법진원 체제 도입 시 적절한 교육수요 예측에 실패한 결과로 지금의 변화된 헌법교육의 패러다임에 부응하는 학부 헌법교육의

기회가 충족되지 못한다면, 이를 만연히 시장과 자율의 교정기능에만 맡기는 것은 적절치 않고 입법정책적인 대응방안을 모색할 필요도 있지 않은가 생각된다.

가장 포괄적이고 완결적인 방안으로는 최근 국가인권위원회를 중심으로 한 인권교육법 제정 움직임을 통해서 보듯 헌법교육과 관련된 별도의 단행법을 제정하는 방안이 있을 수 있다. 가령 외국의 사례에서 보듯 시민교육법 등을 제정해 그 중 주요한 내용으로서 학부에서의 헌법교육을 강조하는 방안도 충분히 검토 가능한 방안이다.¹⁸⁾ 혹은 실효성은 다소 떨어지지만 기왕의 법교육지원법이나 교육기본법에서 시민교육의 맥락에서 헌법교육의 의미를 강조하는 조항을 삽입하는 총론적인 방안이 있을 수 있고, 좀 더 구체적인 각론적 방안으로는 헌법재판소법의 개정을 통해 헌법재판연구원의 학부 법학교육에 대한 지원을 명시함으로써 학부 현장교육을 강화하는 방안도 검토해볼 수 있다.

우리가 대한민국헌법이 대한민국을 구성하는 시민들의 고도의 결단이자 합의라는 점에 동의하였다면, 이러한 우리의 합의의 내용으로서의 헌법의 의미를 재확인하고 공존의 윤리와 기술을 구체화하는 작업은 우리 시대의 모든 시민들에게 요구되는 바라고 할 수 있다. 이제 헌법은 특정 계층의 전유물이 아니다. 따라서 헌법은 모든 시민들에 의해 다시 해석되고 다시 읽혀져야 한다. 오늘날 헌법은 국민 모두의 것이다.

그리고 그 첫 걸음은 시민들이 각자 헌법의 가치와 내용에 대해 쉽고 가깝게 교육의 기회를 가질 수 있는 것에서부터 출발해야 할 것이다. 그렇지 않다면 우리는 헌법을 여전히 ‘우리’와는 먼 ‘그들’만의 헌법으로 여기게 될 것이고, 또한 누군가가 헌법을 왜곡하여 국가나 특정 사회세력에 유리한 해석을 하려고 할 경우 일반 시민들은 이에 대해 적절히 대처할 능력을 갖추지 못하게 될 것이다. 헌법이 진정으로 국민 모두의 합의와 결단이라면, 그러한 문서의 구속을 받으면서도 앞으로 그 문서를 개정할 수 있는 주체인 국민들이 이를 읽고 해석하는 방법을 익히는데 있어 어느 누구도 소외되거나 경시되어서는 안 될 것이다. 이러한 근본적인 관점에서 광의의 전문교육과 시민교육으로서의 헌법교육이 오늘날 헌법교육의 기본적인 목표가 되어야 하며, 이는 학부를 포함한 학교 법교육의 모든 층위에서, 그리고 사회 법교육의 모든 층위에서 그러해야 한다고 믿는다.

18) 우리의 경우에도, 실제로 제정에 이르지지는 못했지만 예컨대 2007년 이은영 의원에 의해 대표 발의되었던 ‘민주시민교육지원법안’이 그 한 예가 될 수 있을 것이다(음선필, 2013, p.69).

참고문헌

- 강경선(2012). “헌법과 민주시민교육의 방향”, 민주법학, 50, pp.305-341.
- 강정인(1994). “소크라테스, 악법도 법인가?”, 한국정치학회보, 27(2), pp.7-35.
- 곽한영(2009). “헌법교육의 접근방식과 내용요소”, 법교육연구, 4(1), pp.1-28
- 곽한영(2013). “초중등교육에서 헌법교육의 현황과 과제”, 법교육연구, 8(3), pp.29-56.
- 곽한영·김다현(2009). 『(만화로 보는)우리나라 헌법』. 한국법교육센터.
- 김대환·박훈(2009). “시민을 대상으로 한 헌법교육의 방향”, 법교육연구, 4(1), pp.57-88.
- 김도균(2006a). “근대 법치주의의 사상적 기초: 권력제한, 권리보호, 민주주의의 실현”, 『법치주의의 기초 : 역사와 이념』. 서울대 출판부.
- 김도균(2006b). “법원리로서의 공익”, 서울대학교 법학, 47(3), pp.155-215.
- 김도균(2008). 『권리의 문법 : 도덕적 권리·인권·법적 권리』. 박영사.
- 김두식(2011). 『헌법의 풍경 : 잃어버린 헌법을 위한 변론』. 교양인.
- 김종철(2008). “로스쿨 체제하에서 교양법학교육의 필요성과 범위”, 법과사회, 35, pp.27-52.
- 김창록(2010). “한국 로스쿨제도의 현단계와 전망”, 법학논고, 32, pp.23-42.
- 김철수(2013). 『헌법개설』. 박영사.
- 나달숙(2011). “세계인권교육프로그램 행동계획에 비추어 본 일반 공무원 인권교육의 현황과 과제”, 법과인권교육연구, 4(2), pp.1~17.
- 문상덕(2011). “법치행정과 지방공무원의 공법교육”, 공법연구, 39(3), pp.53-78.
- 박명규(2009). 『국민·인민·시민 : 개념사로 본 한국의 정치주체』. 소화.
- 박명립(2005). “87년 헌정체제의 개혁과 한국민주주의 - 무엇을, 왜, 어떻게 바꿀 것인가?”, 창작과 비평, 제130호.
- 성낙인(2012). “헌법학 연구와 교육 방법론 연구”, 동아법학, 54, pp.67-106.
- 성낙인(2012). 『만화판례헌법 (1) 헌법과 정치제도』. 법률저널.
- 성낙인(2013). 『만화판례헌법 (2) 헌법과 기본권』. 법률저널.
- 성낙인(2014). 『헌법학 입문』. 법문사.
- 송석운(2010). “정당해산심판의 실제적 요건 - 정당해산심판제도의 좌표와 관련하여

- , 서울대학교 법학, 51(1), pp.27-65.
- 양천수(2012), “공무원 인권교육의 현황과 과제 - 교육법학의 관점에서”, 동아법학, 54, pp.149-180.
- 오동석(2011). “학교에서 헌법실천교육의 의의와 과제”, 법과인권교육연구, 4(2), pp.37-51.
- 윤성현(2011). “J. S. Mill의 자유와 민주主義에 관한 憲法學的 研究”, 서울대학교 법학박사학위논문.
- 음선필(2013). “한국 민주시민교육의 제도화 시론(試論)”, 제도와 경제, 7(3), pp.67-95.
- 이국운(2008). “직접행동민주주의와 헌정수호 - 최근의 정치상황에 관한 이론적 성찰 -”, 헌법학연구, 14(3), pp.103-130.
- 이덕연(2013). “헌법적 정체성”의 확립과 “자기교육”으로서 헌법교육”, 연세 공공거버넌스와 법, 4(2), pp.3-20.
- 이범준(2009). 『헌법재판소, 한국 현대사를 말하다』. 궁리.
- 임지봉(2008). “민주주의와 헌법재판소의 사법적극주의”, 공법연구, 37(2), pp.83-112.
- 전광석(2006). “헌법과 한국 민주주의: 1987년 헌정체제를 중심으로”, 헌법학연구, 12(2), pp.205-248.
- 정재황(2013). 『新헌법입문』. 박영사.
- 정종섭(1999). “한국의 민주화에 있어서 헌법재판소와 기본권의 실현”, 서울대학교 법학, 40(3), pp.226-253.
- 정종섭(2001). “한국의 민주화에 있어서 헌법재판소와 권력통제”, 서울대학교 법학, 42(1), pp.61-106.
- 정종섭(2004). “헌법문제의 헌법정책론적 인식”, 『헌법연구1(제3판)』. 박영사.
- 정종섭(2004). 『정종섭 교수와 함께 보는 대한민국헌법』. 일빛.
- 정종섭(2007). 『기본권의 개념』. 금붕어.
- 정채연(2013). “헌정애국주의와 관용의 한계”, 법과 사회, 45, pp.279-306.
- 조효제(2007). 『인권의 문법』. 후마니타스.
- 최대권(2012). “입법학·입법학자의 나아갈 방향”, 입법학연구, 9(1), pp.1-7.
- 최송화(2002). 『공익론 : 공법적 탐구』. 서울대학교 출판부.
- 헌법재판소(2010). 『헌법재판소에 의한 헌법재판이 우리 사회에 미친 영향』.
- 헌법재판연구원(2012). 『알기 쉬운 헌법』.

- 헌법재판연구원(2013). 『청소년을 위한 알기 쉬운 헌법』 .
홍준형(2008). 『법정책의 이론과 실제』 . 법문사.
Zippelius, Reinhold(1995), 『법학방법론(김형배 역)』 . 삼영사.

ABSTRACT

**Constitutional Education as a Part of Undergraduate
Programs under the Law School System
Introducing Two-Track Policy
- Constitutional Education as Citizenship Education
and Extended Professional Education -**

Yoon, Sung-hyun(Hanyang University)

Since the law school system was first introduced in 2009, Korea's legal education and professional training have been going through major changes. The new system was implemented to raise professionals through a course of education instead of an exam. It was designed to bring in diverse and creative atmosphere where talented individuals from different backgrounds could be invited to the field. However, the system is now confronting unexpected challenges. We see students enrolled in law schools becoming slaves of bar exam and law school graduates are struggling to find job openings and move on in their career. Such fierce competition in the job market resulted in undermining value of constitutional education on campus. To make matters worse, the current system doesn't allow universities to provide law courses for undergraduate students. This led to a lack of constitutional education available for undergraduate students.

On the other hand, we, as a society, have made enormous progress in building advanced social systems on the basis of our constitution. It was followed by 1987 Constitution and constitutional adjudication. Democracy prevailed in every corner of our society. Such progress now calls for our legal education, including constitutional education, to push its boundaries to reach more people. In the past, constitutional education was confined to judges,

prosecutors and attorneys. Today, however, government officials and many workers in public sector who are involved in legislating, interpreting and enforcing the law are in dire need of the education. Citizens need to be educated as well. We all know that democracies depend upon citizens who are aware of their rights and responsibilities as citizens.

In that sense, restoring opportunities for undergraduate students to learn the constitution means more than a small change in education systems. It involves a wide range of issues that I'd like to address and find ways to deal with. The constitutional education, when it comes as a part of our undergraduate programs, should serve as an opportunity where students learn fundamental ideas of how democratic society works and its citizens' basic role. For years, it has been designed to train professionals. It remains, up until now, exclusive for those who plan their future career around law, such as judges, prosecutors and attorneys. However, we should remind ourselves that citizenship education is essential for all students, regardless of their major. If a student pursues career path at public sector such as government agencies, this program holds greater importance. In other words, universities should require all students on campus to take part in constitution related courses. Then, the question is what to offer through those courses. I believe the constitutional education as a part of undergraduate programs should explore two spheres - constitutional right and constitutional democracy. For constitutional right, the class should discuss the right our constitution guarantees to individuals. For constitutional democracy, the class should look at how the nation is run by the law and the people. It should help the students understand the notion that political power is exerted under the control of our constitution. The courses can vary upon students' major. For students who major in law, it can be more comprehensive, covering from jurisdiction to administration and legislation. For students who major in other fields, it can offer basic citizenship education which enables students to leave college with an understanding of political and legal functions of democratic society. For those who do not major in law but still want to apply for positions dealing with the law, the course should give them more

specialized knowledge about how the law is legislated, interpreted and enforced. For our curriculum to be effective, we need to develop tailored class materials, improve teaching skills for better delivery, and introduce field programs through which students can apply their knowledge to cases in real world. It's the job of the education system to prepare our young people for challenges and opportunities of a changing world. The constitutional education is becoming a cornerstone subject to reach the goal. Thus, we should think about supportive measures to turn these ideas into realities.

Key words: Constitutional Education, Civic Education, Professional Education, Basic Free and Democratic Order, Undergraduate School, Law School

원고접수: 2014. 7. 24. 심사: 2014. 8. 10.~8. 25. 게재확정: 2014. 8. 27.

윤성현 : 한양대학교 정책학과에 재직 중(헌법 담당). 서울대학교 법학부를 졸업하고, 동대학원에서 헌법학 전공으로 박사학위를 받음. 관심분야는 민주주의, 자유주의, 헌법사상, 법교육 등이다. yoonsunghyun@hanmail.net