

# 역사교과서 ‘국정화’ , 무엇이 문제인가?



- ▲ 일시 : 2014년 2월 11일(화) 14시
- ▲ 장소 : 흥사단 강당
- ▲ 주최 : 교육운동연대, 전국교육희망네트워크, 참교육학부모회,  
친일독재미화뉴라이트교과서검정무효화네트워크,  
한국교육연구네트워크, 한국 YMCA 전국연맹, 흥사단
- ▲ 주관 : 흥사단교육운동본부



▶ 사회 : 김 언 순 (홍사단교육운동본부 정책위원장)

## 1. 개 회

참여단체 대표 인사말

## 2. 발 제

- |                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1) 역사교과서 사태의 본질은 무엇인가?      | 1  |
| – 박 한 용 (민족문제연구소 교육홍보실장)    |    |
| 2) 교과서 제도의 변천과 방향           | 12 |
| – 양 정 현 (부산대 교수, 한국역사교육학회장) |    |

## 3. 토 론

- |  |    |
|--|----|
| 1) 역사교과서 사태에 대하여                         | 24 |
| – 성 기 선 (가톨릭대 교수, 한국교육연구네트워크 소장)         |    |
| 2) 교육의 정치적 중립성 실현은 ‘사회적 교육과정위원회’ 구성으로부터! | 26 |
| – 신 성 호 (전교조 참교육실 정책위원)                  |    |
| 3) 역사 교과서 제도의 변천과 국정제의 문제점               | 29 |
| – 조 한 경 (부천여자고등학교 교사, 전국역사교사모임 회장)       |    |

## 4. 자유토론

## 5. 폐 회



## 발제 | 역사교과서 사태의 본질은 무엇인가?

박 한 용

(민족문제연구소 교육홍보실장)

1.

수많은 사실 속에서 의미 있는 사실들을 추출하고 다양한 역사 평가 속에서 균형을 맞춰 일관성 있게 역사서를 쓴다는 것은 사실상 쉽지 않다. 교과서의 특성상 일선 교육 현장에서 청소년들을 대상으로 자신의 전문 분야를 넘어서 통사 형식의 역사교과서를 쓴다는 것은 매우 부담스럽다. 학교 시험의 도구이기에 자신의 입장만을 쓸 수 없어서 역사가 자신의 역사관(이른바 ‘사관’)을 드러낼 수 없어 내켜하지 않는 경우도 많다. 더구나 개인 저작이 아니라 학교 수업 교재이기에 사실 하나라도 잘못되면 여론의 못매를 맞기 십상이고, 교과서 검정 절차의 번거로움과 판의 간섭이 귀찮기도 하다. 더구나 한국사 특히 연구자 저변이 많지 않고 쟁점이 많은 한국 근현대사 영역은 해당 분야 전문학자들의 참여 없이는 집필이 불가능하다.

그런데 작년에 매우 용감한 교과서가 나왔다. 권희영, 이명희 교수를 대표 필자로 한 교학사판 한국사 고등학교 검인정 교과서(이하 교학사 교과서)가 바로 그것이다. 이미 알려지다시피 ‘사관’ 문제는 두교라도 이 교과서는 부분적 수정 보완으로는 교정 불가능한 최악의 불량품이었다. 교과서와 위인전을 구분 못하고, 역사교과서를 반공교과서로 둔갑시켰으며, 없는 사실을 만들고 있는 사실은 지웠으며, 나아가 일제 식민지 지배와 친일과 독재마저 미화함으로써 헌법정신마저 깡그리 무시한 단 하나의 반대한민국적 교과서였다. 독도에 대한 기술마저 일본 정부의 입장을 대변하는 듯해서 일본 문부성 검인정 교과서로 착각이 들 정도였다.

그럼에도 2013년 8월 30일 국사편찬위원회는 무려 1,000여 곳 이상 오류가 있는 엉터리 교과서를 검정 통과시켰다. 학계, 교육계, 시민단체가 공동으로 쓰레기 교학사 교과서의 역사 왜곡과 오류의 심각성을 지적하자, 교육부가 직접 나서 ‘불법’으로 교학사 교과서에 수정 기회를 주었고, 지난 12월 10일 다른 7종 교과서에 끼어 넣어 교학사 쓰레기교과서를 최종 승인했다. 그리고는 이제 수정 완료 되었으니 학교에서 교과서 채택을 서두르라고 지시까지 내렸다. 더 이상 문제가 없다는 것이다.

그런데 고칠수록 사태는 더 최악으로 나아갔다. 교육부가 ‘문제가 없다’고 제멋대로 최종 통과 시킨 교학사 교과서에서 무려 650여 건 이상의 오류가 또 발견된 것이다. 거의 미친 수준의 오류가 가득한 쓰레기 덩어리를 ‘이제는 문제가 없다’고 하다니 기가 막힐 뿐이다. 교육부 장관이 자격 미달자를 부정합격 시키고 나서 다시 답안지를 맞을 때까지 고쳐주는 식으로 이 쓰레기 교과서를 끝까지 비호했음에도 그 오류와 왜곡은 실로 충격적이다. 돌팔이 의사가 원숭이를 3개월만에 사람으로 만들려다 프랑켄슈타인과 같은 괴물을 만들어 낸 꼴이다. 2013년 12월 민족문제연구소와 친일독재미화 ‘뉴라이트교과서’검정무효화 국민네트워크는 교학사 교과서에 대해 다음과 같이 문제점을 제기한 바 있다.

▲ 교과서의 저자의 기본 자질마저 의심하게 만든 사건명, 인명, 연도, 찾아보기와 같은 기초 사실과 편집상의 술한 오류 ▲ 학자의 양식과 도덕성마저 내팽개친 표절과 인용 출처 미기재 ▲ 독립운동에 대한 폄하와 사실

왜곡 ▲ 조선총독부 교과서라 할 만큼 즐비한 일제 식민지배 미화와 한국인의 피해 축소 ▲ 친일파에 대한 비호와 미화 ▲ 반공교과서를 방불케 하는 시대착오적인 냉전 의식 ▲ 독재옹호와 정당화 ▲ 각종 민간인 학살과 조작 사건 피해자에 대한 진실 왜곡과 모독 ▲ 민주화운동에 대한 폄하 ▲ 친기업, 반노동적 서술 ▲ 역대 대통령에 대한 특정 정당의 시각에 선 편파적 해석 등 한 마디로 온갖 역사범죄의 재구성으로 가득 찬 책이 교과서로 둔갑되어 등장했다. 사실 오류만이 문제가 아니라 곳곳에 악의에 찬 역사 왜곡은 더 큰 문제이다. 그 사례를 들어보려면 이 조차 책 한권은 두둑이 나올 분량이다. 몇 가지만 들어보기로 하자.

▲ 체신 전문 교육기관인 ‘전무학당’을 의학교로, ‘조선총독부’를 ‘일본총독부’로, 임시정부 국무위원의 ‘집단지도체제’를 ‘국민집단체제’로, 안재홍 같은 천하의 민족주의자를 사회주의자로 둔갑시켰다. 일제강점기 중국공산당 군대(홍군 등)의 주축이 한국인이었으며, 야스쿠니신사에 전범 명부가 있다는 헛소리마저 실어놓았으니, 이런 황당무계한 내용을 도대체 어떻게 역사 교과서라고 내밀 수 있다는 말인가?

▲ 반외세 반봉건의 자랑스런 동학농민항쟁이 양반(사족)을 강력하게 처벌하고 이를 반대하는 자들에 대해 ‘살육과 약탈을 허용’했기 때문에 패배를 자초한 것으로 호도하고 있다. 동학농민군의 패배는 일본군의 농민군 진압이 결정적 요인이었고, 여기에 관군과 민보군이 더불어 참여했기 때문인데도 불구하고, 동학농민군이 마치 만행을 저지른 폭도로 강조하고 있다. 결국 동학농민운동은 지배층에 항거한 불법 폭동에 지나지 않는다는 것이다. 5쪽에 걸쳐 동학농민항쟁 서술을 하고 있으나, 무려 17건의 오류 또는 표절이 나오고 있다.

▲ 대한민국 헌법 정신에 명기된 대한민국임시정부의 법통성과 항일투쟁의 역사는 아예 만신창이가 되었다. 대한민국 임시정부에 관한 서술 가운데 틀린 것만 35군데에 이른다. 게다가 1930년대 이래 10여 년간 임시정부의 역사는 아예 실종되었다. 틀린 것을 고치라고 지적했더니 아예 서술 자체를 빼버린 것이다. 이 때문에 임시정부가 충청으로 이동한 사실이나, 광복군 창설과 같은 대단히 중요한 역사 사실이 사라져버렸다. 대신 이승만의 보잘 것 없는 활동을 과장·미화하거나, 없는 사실까지 지어내고, 남의 공도 이승만 공으로 둔갑시켜 채워놓았다. 특히 안창호와 같은 임시정부의 지도자는 사진만 실고 인물 설명조차 없다. 한 마디로 이승만의 임시정부요, 이승만의 활동을 위해 임시정부를 마지못해 서술한 것이라 하지 않을 수 없다. 술한 선열들의 피로 이루어진 항일투쟁이 이승만의 활동을 빛내기 위한 도구로 배치되어 있다. 역사교과서가 독립운동가 이승만 위인전으로 둔갑한 것이다.

▲ 일제의 식민수탈보다는 일제에 의한 근대화가 이 쓰레기교과서 필자들에게는 더 중요했다. 일제 강점기 조선총독부가 그토록 농업근대화의 치적으로 미화하던 동진강 유역의 이른바 수리조합사업을 극구 찬양하면서도 정작 그 과정에서 희생당한 조선인 농민의 희생과 피해, 그리고 저항에 대해서는 한 마디도 없다. 보건의 확대로 유아사망률이 줄어 인구가 늘었고, 공업도시, 군사도시, 가로등 휘황한 근대적 도시가 들어섰으며, 초등교육 이수자가 늘었다는 등 조선총독부 홍보책자에나 나올 법한 얘기들로 식민지 사회상을 미화하고 있다. 일본 우익이 쌍수를 들고 이 교과서를 환영하는 것도 이 때문이다.

▲ 일제 식민통치를 미화하는 만큼 교회사 교과서는 친일파에 대해서도 찬양과 변호 일색이다. 김성수, 김활란, 유치진, 안익태, 이광수, 이병도, 이상범, 이종린, 장덕수, 최남선, 최린, 최승희, 현상윤, 홍난파 등 ‘친일인명사전편찬위원회’나 ‘친일반민족행위진상규명위원회’가 선정한 술한 친일파들을 모조리 일제강점기 근대화의 선구자나 독립운동의 지도자로 둔갑시켰다. 가히 ‘친일파와 그 후손을 위한 교과서’라 불러야 마땅하다.

▲ 교학사 교과서는 일제강점기 말 징병, 징용, 근로정신대, 일본군 ‘위안부’로 강제로 끌려가 억울하게 피해를 당한 사실에 대해 그 피해상을 얼버무리거나 축소하거나 심지어는 자발적으로 동원된 것처럼 오인하게끔 서술했다. 강제동원 된 숫자조차 ‘수많은’이라는 막연한 표현을 써서 그 피해규모를 알 수 없게 만들었다. ‘위안부’ 피해자에 대해서는 ‘일본군이 이동할 때마다 따라다녔다’고 설명해 자발적으로 일본군을 쫓아다닌 것으로 묘사했으니 천인공노할 일이다. 일본 우익 교과서라 불려도 무색하지 않다.

▲ 한국전쟁 전후 민간인 학살에 대한 서술도 교묘하다. 마치 경찰의 대응에 대해 군중이 과잉반응 해 폭동으로 번졌고, 이를 ‘수습’하는 과정에서 경찰이 우발적으로 방어하는 과정에서 일어난 민간인의 희생으로 묘사했다. 또한 피해자 대부분을 마치 좌익폭동자로 몰아서 군경의 죽임을 정당화했다. 민간인 피해자보다 군경이나 우익 단체의 피해가 더 큰 것처럼 오인케 해 가해자를 피해자로 둔갑시킨 부분도 큰 문제다.

대구 10월사건의 경우, 오로지 ‘조선공산당’의 지령에 의한 폭력시위로 규정하고, 민간인 피해자들을 좌익폭도로 몰고 있다. 제주 4·3사건은 명백하게 군경과 우익단체가 어린 아이나 할머니 등 남녀노소를 가리지 않고 무차별하게 탄압해 2만 내지 3만 명에 달하는 민간인을 죽였던 비극적 사건이 실상인데도, 오히려 무고한 주민들을 공산당의 지령에 따른 폭도로 묘사했다. 더구나 민간인 피해자는 2~3만 명에 달하고, 군경이나 우익 단체의 사망은 수백 명 내외임에도 마치 군경 등의 피해가 더 큰 것 같이 서술하고 있어 가해와 피해의 본말이 전도되었다. 이들은 제주4·3사건에 대한 국가 공식 조사보고서마저 부정하고 있으며, 유족들에 대한 명예회복 조치 대신 피해자들을 다시 빨갱이 폭도로 몰아붙이는 또 하나의 범죄를 저지르고 있다.

한국전쟁 전후 이승만 정권 아래 저질러진 보도연맹 사건 등 숱한 민간인 학살 사건에 대해서는 거의 외면하고, 북한에 의한 우익 인사 학살만을 중심으로 다루고 있다. 노근리 사건, 거창민간인학살사건 등은 언급조차 하지 않고, 오로지 북한군의 만행만을 역으로 강조하고 있다.

▲ 이 쓰레기 교과서는 독재자 이승만 찬양으로 가득 차 있을 뿐 아니라 이승만 독재에 항거한 4·19혁명의 발발 원인과 그 역사적 의의마저 왜곡하고 있다. 3·15부정선거는 이승만의 영구집권과 이기붕 후계 체제를 영속시키기 위해 자행된 것인데도, 여전히 이기붕 당선을 시키기 위한 것으로 묘사해 이승만 독재정권에 면죄부를 주고 있다. 이 서술의 부적절함을 지적하자 오히려 ‘개악’한 것도 모자라, 이승만의 하야 성명(대국민담화)에서 ‘국민에게 안보에 철저해 줄 것을 당부’하는 내용을 탐구활동 자료로 제시해 마치 ‘안보’의 위협을 걱정하는 ‘노애국자’로 교묘하게 서술했다. 결국 이승만은 부정선거와 아무 관계가 없는 데도 억울하게 쫓겨났고, 도의적 책임을 지고 하야를 결심하면서도 안보를 걱정했다는 식으로 인식시키고 있다. 더구나 이 자료가 제시된 탐구활동의 제목이 ‘북한의 위협과 한국 정치의 변화’이니, 결국 4·19혁명은 안보의 위기로 작용했다는 것이고, 이승만은 하야하면서도 안보를 걱정했다는 것이 된다. 언제나 독재는 안보 때문에 정당화되고, 민주주의를 수호하기 위한 민주화운동은 안보의 위협이 된다는 해괴망측한 반민주교과서가 바로 교학사 쓰레기 교과서이다.

▲ 이 쓰레기 교과서는 한국 독재자를 역사 정통으로 삼고 있다는 점에서 철저하게 반헌법 반대한민국 서술로 일관하고 있다. 독재자 박정희에 서술은 박정희의 대국민 담화문이나 공화당 선전 책자를 방불케 한다. 5·16쿠데타는 장면 정권이 군비 축소를 하고 경찰병력을 대폭 줄여 치안이 악화되어서 군인들이 쿠데타를 일으켰다고 설명했다. 어찌 이런 황당한 해석을 할 수 있단 말인가! 게다가 윤보선 당시 대통령의 지지 발언이나, 육사생도의 불법적인 쿠데타지지 시위, 미국의 즉각 승인(실은 초기에 쿠데타를 진압하여 했다는 사실을 은폐하고 있다) 등을 들어 군사쿠데타를 사실상 정당화하는 데 치중하고 있다. 당시 전두환 대위가 배후 조종한 육사 생도들의 가두시위가 어찌 쿠데타를 정당화하는 근거로 제시될 수 있단 말인가! 한 마디로 쿠데타를

옹호하는 교과서이다.

▲ 독재자 박정희에 대해서는 오로지 안보와 경제성장 신화로 가득 채운 우상화 책자이다. 1965년 한일협정이나 베트남 파병 등을 오로지 반공과 경제성장을 위한 결단으로 옹호하고 졸속과 굴욕으로 이뤄진 한일협정의 술한 문제점과 오늘날까지 해결되지 않는 한일과거사문제는 전혀 언급하고 있지 않다. 유신독재의 원인을 박정희의 종신집권 대신 북한의 남침 야욕과 미국의 닉슨독트린에서 찾고 있다.

유신독재의 가장 악질 요소로서 최근 위헌판결까지 내려진 ‘긴급조치’에 대해서는 ‘체제 안정을 도모하기 위해 발동한 조치’로 설명하고 있다. 그렇다면 유신독재에 항거한 민주인사들은 반체제·반국가 사범에 지나지 않는다. 안보상의 이유로 독재를 정당화함으로써 자유민주주의체제를 지키기 위해 독재가 불가피하다는 궤변으로 이어질 수밖에 없다.

이른바 인혁당 재건위 사건에 대해서는 고문에 의한 용공조작은 언급하지 않은 채 ‘무리한 법 집행’이었다는 식으로 서술해, 마치 이 사건이 죄는 있지만, 법집행 절차가 좀 무리했다는 식으로 호도하고 있다.

▲ 1980년 5월 광주민주화운동에 대해서는 가해자와 피해자가 대부분 살아 있음에도 진실을 왜곡했다. 애초 독재를 거부하는 시민들을 공수부대원들이 무차별 폭행하고 무단 발포함으로써 항쟁이 확대된 ‘5·18민주화운동’에 대해 이 쓰레기 교과서는 광주시민들이 무기를 들고 도청을 점거했기 때문에 피해가 일어난 것처럼 묘사해 사실상 광주의 시민들을 폭도로 매도했다. 이에 대한 비난 여론이 커지자 교육부는 ‘민간인 피해, 운동의 의의 등에 대해 객관적 사실에 입각한 정확한 서술을 하라’고 수정권고 했다. 그러나 계엄군에 의한 무차별한 민간인학살에 대한 구체적인 서술은 없고, 그저 ‘수많은’이라고 희생자의 규모를 애매하게 표현했다. 또 시민들의 희생이 계엄군의 발포 때문이 아니라 시민군이 총을 들고 저항했기 때문인 것처럼 교묘하게 수정했다. 유혈사태의 원인이 시민에게 있는 것으로 오해할 소지가 있으므로 수정하라는 요구마저 몽개고 어물쩍 넘어갔는데도 교육부는 눈감고 통과시켰다.

▲ 애초부터 교학사 교과서는 역사교과서가 아니라 재벌 홍보 교과서였다. 일제강점기 친일 기업인은 온통 조선 독립을 위해서 일했던 민족기업으로 묘사했다. ‘박가분’을 설명하면서 두산그룹과 친일파인 사주 박승직을 등장시키고, 친일기업 경성방직을 독립운동을 위해 상공업 활동을 한 것처럼 왜곡했을 뿐만 아니라, 온갖 전쟁협력의 대가로 특혜를 얻은 기업에 대해 전시호황을 누렸다고 둘러대고 있다. 정작 민족기업을 일으켜 독립운동을 전개하다 순국한 안희제나 그가 창업한 백산상회, 독립운동 자금을 낸 경주 ‘최부자’ 등과 같은 인물을 오히려 교과서에 신는 것이 타당할 법 한데도 모조리 친일기업만 등장시키고 있다.

해방 후 특히 박정희 집권기의 경제 성장에 대해서는 오로지 지도자의 탁월한 정책에 의한 성과로 묘사하고 있다. 살인적인 장시간 중노동, 세 끼조차 힘든 저임금, 노동삼권조차 부정당한 비인간적 처우, 권력과 재벌의 정경유착과 각종 경제 비리와 기업 특혜로 인한 민생 파괴 등 술한 문제점은 실종되었다. 그리고 경제성장을 핑계로 독재마저 정당화하고 있다. 한 마디로 대한민국의 경제 성장은 독재자와 재벌의 능력에 힘입었다고 한다. 이들이 말하는 ‘산업화 세력’이란 바로 이러한 부정적 요소를 은폐하고 노동자, 농민들의 뼈를 깎는 희생 대신 권력과 재벌에게 그 공을 돌리는 비즈니스 프렌들리 교과서이다. 상공회의소와 전경련이 교육부에 수정내용으로 요구한, ‘기업이 기여한 긍정적 측면에 대한 서술’을 충실하게 반영하고 있다.

▲ 이 교과서는 오늘날 집권정당의 뿌리가 되는 집단에 대해서는 찬양과 미화로, 그 반대 정치세력에 대해서는 편파적인 폄하를 늘어놓아 명백하게 교과서를 특정 정당의 정치적 도구로 악용하고 있다. 노태우 정부는 88올림픽을 통해 국위를 선양했다거나 이른바 북방정책을 전개해 ‘경색된 반공주의’를 벗어났다고 평가하고



있다. 정작 김대중 대통령의 한국 최초 노벨평화상 수상은 언급도 하지 않고 대북 햇볕정책과 6·15선언이나 노무현 대통령의 대북 화해협력정책은 오히려 안보를 위태롭게 만든 것으로, 지극히 정략적이고 이중잣대적인 평가를 하고 있다. 특히 노무현 대통령의 현대 민주주의의 특징인 ‘참여민주주의’ 시도에 대해서는, 모든 독재자들에게도 적용하지 않던, ‘법치의 규범을 약화시켰다’라는 희한한 비판을 하고 있다. 역사 왜곡의 극치는 현 새누리당의 전신인 한나라당 출신 이명박 대통령의 ‘업적’에 대한 서술이다. 이명박 정부는 ‘안보를 보다 확실히 한다는 입장을 분명히 하고 경제를 선진화시킨다는 목표를 세우고, 미국과 유럽 등 선진국의 경제 위기가 있었음에도, 대한민국은 2012년 20-50클럽에 세계 7번째로 들어가게 되었다.’고 극찬을 아끼지 않고 있다. 지금 대한민국 전체가 이명박 정권의 4대강 환경파괴와 민주주의 원칙 파괴와 술한 비리와 부정 때문에 홍역을 앓고 있는데도, 20-50클럽이라는 희한한 신조어마저 동원해 특정 정당 홍보에 열을 올리고 있다.

이 교학사 쓰레기 교과서는 너무나 술한 오류와 악의적 왜곡 그리고 범죄로 가득 차 있다. 이 쓰레기 양산자들은 결코 선열들의 항일독립운동에 대한 애정이나 존경도 없으며, 민주주의를 받아들이지도 않는다. 일제 식민지배를 근대화로만 바라보고 친일파마저 비호하는 친일반민족 의식에 가득 차 있다. 일제 강점기 독립운동 조차 좌우 투쟁이라는 반공시각으로 바라보고, 독재마저 안보를 위해 불가피 한 것으로 묘사한다. 자유민주주의라는 위장 껍질을 쓴 독재와 광적인 반공만이 그들의 전부이다. 그리고 신성한 교육 현장에서 특정 정치세력을 옹호하기 위해 사실조차 왜곡, 날조해 반민족 반민주를 최고의 가치로 주입시키려 하고 있다. 이것은 더 이상 역사교과서가 아니라 범죄교과서일 뿐이다. 그리고 이를 집필하고 제작하고 통과시키는 자들이야말로 이 범죄의 공동집행인이다.

이 따위 교과서를 집필한 필자도 문제지만 이런 내용을 검인정 통과시켜 준 교과부와 국편이 과연 제 정신인가 의심이 들 정도이다. 이 반역의 교과서, 반대한민국 교과서를 쓴 필자와 해당 출판사는 이 엄청난 죄과에 대해 국민 앞에 사죄하고 그 처벌을 기다려야 마땅하다. 특히 이를 통과시킨 교육부는 더욱 준엄한 책임을 져야 할 것이다. 그런데도 교육부는 이 쓰레기 교과서를 검정 통과시켰을 뿐 아니라, 이 쓰레기 교과서를 채택해서는 안된다는 압도적 다수의 국민 여론마저 외압으로 규정하면서 한사코 교학사 교과서를 일선 현장에서 채택할 수 있는 환경을 만드는 데 급급하다. 새누리당 유력 의원들과 ‘조중동’ 수구 언론조차 이 엉터리 교과서에 대해 일방적으로 편을 들고 있으니 기괴하다 하겠다. 게다가 다른 6종 교과서에 대해서는 연이어 좌경화 되었다고 공격을 퍼붓는다. 심지어 한국 (근현대사 관련) 역사학계는 믿을 수 없다는 경악할 주장마저 나오고 있다. 심지어 교육부 스스로 검정제도를 파괴하고는 검정제도가 많으니 국정교과서로 돌아가겠다는 협박마저 하면서 교학사 교과서 지키기에 혈안이 되어 있다. 원인과 다르게 전혀 엉뚱한 대책이 나오고 있다. 왜 이러는 걸까? 도대체 전국 고등학교에서 단 한 개의 고등학교만 채택한 이 엉터리 교과서를 이들은 왜 한사코 지키려고 나서는 걸까? 여기에 교과서 소동의 비밀, 문제의 본질이 숨어있다.

## 2.

한 마디로 권희영 교수 등이 쓴 한국사 교과서 검인정 통과는 이명박-박근혜로 이어지는 수구 정당과 ‘조중동’으로 불리는 수구언론 그리고 ‘뉴라이트’ 등을 자처하는 수구학자들이 합작한 10년에 걸친 역사쿠데타의 한 정점에 서 있다. 그것은 결코 학술적 교육적이 아닌, 특정 세력의 정치적 이익을 위해 교과서마저 정치적 도구로 악용한 심각한 범죄이다. 다음 사실을 상기해보자.

2003년과 2007, 2008년 새누리당의 전신인 한나라당은 1945년이 아닌 1948년 8월 15일을 새로 건국절로

제정하지는 법안을 국회에 제출했다.<sup>1)</sup> 대한민국의 뿌리를 임시정부나 항일운동에 두지 않는 반헌법적 역사쿠데타의 서막이었다. 여기에 조선일보나 동아일보가 사설이나 이영훈 등 뉴라이트 학자 등의 논설을 통해 이를 적극 지지했다.<sup>2)</sup> 그리고 2008년 이명박 정권이 들어서면서 국가 차원에서 건국절을 지정하고 ‘대한민국건국 60년기념사업’을 대대적으로 개최했다.

이들은 건국절 제정을 통해 반공과 자본주의시장경제 옹호를 ‘국시’로 하는 대한민국의 정체성 또는 정통성을 국민들에게 각인시키고 이를 수호하는 날로 삼자는 것이다. 나아가 대한민국 건국세력을 친일파로 매도하는 친북좌익들을 척결하는 애국심 함양의 지렛대로 삼아야 한다는 것이다. 거칠게 말하자면 대한민국 건국절이란 한 마디로 ‘반공일’을 국경일로 만드는 것이다.

이들이 대한민국의 정통성을 반공과 자본주의에서 찾는 한, 대한민국은 항일투쟁의 역사 속에서 정통성이 구해질 수 없다. 대한민국은 일제로부터 항일투쟁에 의해 독립을 쟁취한 나라가 아니라, 해방 후 3년간 ‘피어린 반공투쟁’ 속에서 만들어진 국가라는 것이다. 따라서 과거 극렬하게 친일을 했더라도 해방 후 ‘빨갱이’만 때려잡으면 반공애국투사이자 건국공로자가 되는 것이다.<sup>3)</sup>

이들의 건국절 제정은 친일세력과 그 후계들에게 ‘친일의 면죄부’를 줄뿐 아니라 애국자이자 건국공로자로 만들어주었다. 친일세력과 그 후계들에게 뉴라이트 대안교과서야말로 가뭄 끝에 단비가 아닐 수 없다. 한마디로 “쥐구멍에 홍살문을 세우는” 격이라 할 수 있다. 이와 달리 우파항일운동의 지도자이자 임시정부의 수반이었던 김구조차 대한민국 건국-분단정부 수립-에 참여하지 않았기 때문에, 반국가사범이 되고 만다. 반면 이승만과 한민당(김성수계열)은 대한민국 건국공로자=국부로서 추앙될 수밖에 없다<sup>4)</sup>

같은 해 5월 뉴라이트 대안교과서가 나오자, 이명박 대통령과 박근혜 당 대표는 이 책을 한국근현대사의 좌편향을 시정할 책이라며 극구 칭찬했다. 여기에 조선일보는 좌편향한 국사교과서를 탈환해야 한다고 포문을 열었다.

뉴라이트 학계와 수구 언론과 재벌 그리고 집권 정당이 총결집해 한국 근현대사 교과서를 입맛에 맞게 뜯어고치는 작업을 시작했다. 대한상공회의소는 경제, 사회, 국사, 한국근현대사 4개 과목 60종의 교과서 내용 가운데 337군데에 문제가 있다고 교육과학기술부에 ‘개선안’을 제출했다. 이어 4월에 기획재정부 등과 경제단체도 교과부에 수정 요구를 했다. 재벌에 대한 부정적 서술보다는 기업이 한국 사회에 기여한 것을 넣어달라는 것이다. 교과서를 기업 홍보교재로 만들려는 것과 다름 없었다. 국방부는 5·16쿠데타나 5·18광주민주항쟁에 대해 ‘군에 대한 부정적 서술을 빼달라’는 식의 요구마저 할 정도였다. 군에 대한 기술을 빼고 어떻게 5·16과 5·18을 설명할 수 있겠는가! 이 따위 여론몰이에 맞장구 쳐 7월 1일 국무회의에서 당시 김도연 교과부 장관은 “편향된 역사교육 탓으로 청소년들이 반미성향을 가지게 되었다”고 하면서 ‘좌편향 논란’ 교과서를 수정하겠다는 입장을 공식화했다.<sup>5)</sup>

---

1) 『노컷뉴스』 2008.8.13일자 기사 참조

2) 『동아일보』 2006.7.31 ; 「8·15에 생각하는 대한민국의 건국의 의미」, 『조선일보』 2006.8.14

3) 2008년 시기 민간에서는 친일인명사전 편찬이 진행되고 있었고, 국가 차원에서도 친일반민족행위자에 대한 조사 사업이 진행되고 있었다. 박정희 전 대통령이나 조선일보 사주였던 방응모나 동아일보 사주였던 김성수가 사전 수록 또는 조사 대상자에 포함되어 있었다. 이런 정세와도 무관하지 않을 것이다.

4) 교과사 교과서가 일제강점기 외교독립론과 실력양성론이 대표자로 이승만과 김성수(동아일보계)를 내세우는 것은 일제강점기 이래 이들이 한국 독립운동의 주류이며 이들이 해방 후 연합해 대한민국을 ‘건국’했다는 식으로 자리매김하려는 속셈이 숨어 있다.

5) 주목할 것은 이러한 한국사 교과서 손보기가 미국산 소고기 수입문제로 청소년들까지 촛불집회에 나서던 때와 맞물려 있다는 것이다. 김도연의 답변은 ‘촛불소년’에 대한 인식이기도 했다.

7월 24일 교과부는 국방부를 비롯해 여러 부처의 의견을 수합한 257개 항목의 수정요구안을 만들어 국사편찬위원회에서 검토하도록 했다. 교과서포럼도 금성출판사의 ‘근현대사 교과서’만을 대상으로 31개 항목 56가지 표현이 좌편향이라며 수정요구 건의서를 제출했다. 이렇게 갑자기 ‘우편향’적인 수정안이 쏟아졌던 분위기를 가장 잘 보여주는 기사는 『조선일보』의 류근일 칼럼이었다. 조선일보의 류근일은 칼럼에서 “대한민국 진영은 ‘방송 탈환’에 이어 ‘교과서 탈환’ 투쟁으로 돌입해야 한다.”고 주장했다.<sup>6)</sup> 극우의 역사전쟁을 선포한 것이다.

이에 호응하듯 10월 6일 신임 안병만 교과부 장관은 국회 교육과학기술위원회 국정감사에서 ‘학생들이 정사(正史)를 배우게 하겠다’며 교과서 수정을 공언했다. 이명박 대통령도 재향군인회와 오찬석상에서 ‘좌파가 이념문제를 일으키고 있다’, ‘북한에 정통성이 있다는 교과서가 있다’고 발언해 역사교과서에 대한 색깔공세에 힘을 실었다.

이에 맞춰 이명박정권은 국편을 통해 금성출판사의 한국사교과서 수정을 강요하고, 2011년에는 새로 사용될 국사교과서를 200군데나 교과부 장관 직권으로 수정을 강요했다.

이러한 터무니없는 이념공세에 대해 역사학계, 교사와 학부모, 역사전공 대학원생들도 성명서를 발표하고 크게 반발했다. 이들은 ‘출판사와 집필자에 대한 외압 중단’, ‘교육의 정치적 중립성 보장’, ‘정치적 목적 하에 진행중인 교과서 수정작업 중단’을 요구하며 다양한 반대의견을 개진했다.

그러나 청와대 수석비서관 회의에서 이명박 대통령은 ‘금성출판사가 전교조는 무서워하고 정부는 무서워하지 않느냐? 정부가 교과서 수정문제로 정치적 부담을 떠안아서 안 된다’는 발언을 통해 사실상 금성출판사가 정부의 수정안을 받아들이게끔 강제했다. 출판사가 저자와 협의 없이 스스로 고치는 모양새를 갖추게 함으로써 정부는 사실상 교과서 ‘개악’의 책임을 회피해 버렸다.

교육현장에서는 교과서 채택 변경을 강요당하는 등 교육주체 간의 갈등이 심화되는 한편, 12월 17일 교과부는 한국근현대사 6종 교과서에서 모두 206곳이 수정·보완되었다고 언론에 공표했다. 이미 엄격한 기준을 통과했던 검인정 교과서들은 10월 교과부의 수정권고 후 불과 두 달 만에 보수정권과 극우세력의 압력에 의해 뜯어고쳐지는 일이 발생하고 말았다. 그리고 이러한 교과서 우경화의 움직임은 사회와 도덕, 국어 과목까지 확대되었다.<sup>7)</sup>

한편 정부 또는 뉴라이트 민간단체와 ‘공영’방송사 또한 보조를 맞추어 친일파·독재자를 미화하는 일련의 사업들을 추진했다. 2011년 이승만 동상과 박정희 동상 건립, 2012년 박정희기념·도서관 건립, 친일 군인 백선엽을 구국의 영웅으로 미화하는 KBS 다큐멘터리 2부작 「전쟁과 군인」과 3부작 「초대 대통령 이승만」 방영, 국방부의 백선엽 장군 원수 추진과 뮤지컬 제작 등이 그것이다.

2012년 12월 말 이명박 정부는 대한민국 역사박물관을 시범 개관했다. 뉴라이트 역사관에 입각한 자랑스런 대한민국 발전사를 전시하겠다는 것이다. 종래 뉴라이트와 새누리당의 자랑스런 대한민국 발전상(성공신화)를 국민들과 자라나는 세대 그리고 외국인에게 교육하기 위한 ‘뉴라이트 성전’이 만들어 진 것이다. 이와 관련해 2011년 이명박 대통령은 한국 현대사를 현장 견학 위주로 가르치라는 특별 주문을 낸 사실을 주목해야 한다. 이는 곧 박정희기념관, 대한민국역사박물관 등 ‘뉴라이트 성지 순례’를 통해 자라나는 세대들에게 뉴라이트 역사 인식을 주입하겠다는 발상이라고 할 수 있다.

6) 「류근일칼럼 - 교육부 편수팀을 교체하라」, 『조선일보』 2008.8.19

7) 이상 수구세력의 한국사교과서 좌편향 제기와 이를 둘러싼 논란은 김승은의 글(「이명박정부 이래 역사왜곡」)참조했다.

이런 과정 속에서 2011년 뉴라이트 계열의 인사들이 한국현대사학회란 것을 만들었고, 마침내 박근혜정부가 들어서자마자 이들이 만든 국사교과서가 가볍게 검인정을 통과한 것이다.<sup>8)</sup> 그런데 검정 체제에서 자신들의 입장이 관철되지 않자(그들이 좋아하는 시장에서 버림받았다), 색깔론을 거들먹거리며 국정화 또는 교육부 편수국의 부활을 통해 이제는 강제적으로 자신의 입장을 관철시키려고 하고 있는 것이다(여기에 대해서는 여러 차례 다뤄졌기에 생략한다).

사태가 이쯤 되면 바보가 아닌 다음에야 이 모든 것이 순전히 우연의 산물이라고 생각하겠는가. 2003년 이래 수구세력은 지속적으로 역사문제를 거론하면서 현행 한국사 교과서를 이치에도 맞지 않는 색깔론을 무기로 공격하면서 한사코 자기들의 입맛에 맞게 교과서를 고치려는 저의가 무엇인가 하는 점이 중요하다. 검정제도마저 파괴하고 국정화까지 들고 나오면서 이들이 이토록 역사에 집착하는 이유는 무엇일까? 일차적으로는 한국의 수구는 본질적으로 역사적 정통성이 결여된 집단—즉 친일과 독재의 역사로부터 자유롭지 못한 존재라는 데 있다. 반공으로 가까스로 연명해 온 자신들의 기득권이 무너지려는 상황을 역전시키기 위해 또 한번 역사를 자신들의 기득권에 맞춰 재구성하려는 것이다.

잘 알다시피 제1공화국을 장악한 세력들은 수구와 보수는 친일, 반공, 자본주의체제 수호라는 세 가지 측면을 공유하고 있었다. 그러나 여당인 자유당이 파쇼화하는 경향을 띠면서 자유민주주의체제를 사실상 무너뜨렸고, 야당인 민주당은 어찌되건 자유민주주의를 표방함으로써 수구와 보수로 분화되었다고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이후 수구가 강화되는 방향으로 나아간 사실을 주목할 필요가 있다. 5·16쿠데타 이후 집권한 박정희와 군부 실세들은 사실상 일본 군부파시스트의 후예들이자 정치군인—필요하다면 군이 쿠데타를 일으키고 정권을 잡는 것조차 이상하게 여기지 않을 정도로 권력지향적인 군인집단—들이었고, 이들이 더욱 강력한 수구로 합류했다. 이후 제5공화국이 들어서서 과정에서 박정희 등이 주조한 정치군인들의 후예들인 신군부 세력이 또 수구에 합류했다. 여기에 1990년대 들어서면서 이철승, 김영삼 등이 야당에서 이탈해 수구 세력(정당)에 합류하면서 수구세력은 갈수록 비대해지고 강화되었다.

이들은 반공을 국시로 내세우고 안보를 하나의 국가체제로 강화시키면서 전쟁 트라우마 세대의 경험을 젊은 세대에게 강요하고 이를 통해 자신의 기득권을 유지해왔다. 그러나 안보, 반공만으로 더 이상 설득되지 않는 시대적 상황과 새로운 세대들이 등장하면서 자신들의 권력 유지 담론은 이미 흔들렸고, 수구의 위장 정통성의 붕괴 위기가 실제로 도래했다.

6·15선언 이후 증오와 적대에 기초한 남북관계에 균열이 생겼고, 증오가 아니라 화해와 공존으로 시작하는 6·15세대 곧 ‘한국판 로미오와 줄리엣’세대가 이승복으로 상징 조작되던 승공어린이상을 대체했다. 남북 어깨동무 세대가 등장한 것이다. 수구는 이것을 아이들이 ‘종북’이 되고 있는 것으로 단정하거나 매도하면서 보수층에게 위기감을 불러일으키고자 했다.

2008년 미국소고기수입반대 촛불 시위가 거세게 일어나자 이러한 정치적 위기를 수구들은 ‘광우병 공포에 대한 문제 제기(촛불집회)’를 반미집회로 매도하면서 난국을 벗어나려고 했다. 수구세력은 어린 세대들마저 종북에서 반미로 확산되고 있다고 비난하면서 이들의 배후로 전교조를 그리고 그 정점에는 ‘좌빨 대통령’, ‘김대중·노무현’ 전 대통령이 있다고 비난했다. 문제의 본질을 호도하고 다시 색깔론을 불러 일으켜 자신들의 위기를 벗어나고자 했다.

<sup>8)</sup> 뉴라이트라고 하기에는 애매하다. 수구와 뉴라이트의 동거라고 붙아야 한다.

<sup>9)</sup> 민주당의 경우 의회주의를 표방했지만 어디까지나 반공 우위의 자유민주주의를 벗어나지 못했고, 그런 점에서 한국 자유민주주의의 허약성을 그대로 드러내준다.

특히 이들이 극도로 경계한 것은 김대중/노무현정부 시기 우리 근현대사의 과거사 청산 움직임이었다. 민족문제연구소가 친일인명사전을 발간하면서 일제 강점기 민족지도자로 위장된 수구의 치부가 드러났다. 민족정론지로 자처하던 조선일보와 동아일보 사주의 친일반민족 행위자 여지없이 까발려진 것이다. 또 진실과 화해위원회 같은 국가 차원의 과거사 청산 기구의 활동을 통해 한국전쟁 전후 민간인학살, 독재정권의 인권유린과 용공 조작의 실체 등이 드러나면서 안보와 반공으로 치장한 수구의 감춘 역사가 드러나고 위장 정통성론 붕괴 위기가 발생했다. 무엇보다 이러한 사실들이 향후 교과서에 실리게 될 경우 수구들의 역사적 입지는 여지없이 무너지게 되고 그것은 곧 기독교의 붕괴로 이어질 수 있었다.

이 상황에서 이명박 후보가 대통령이 되면서 이들은 색깔론을 기반으로 현행 교과서와 역사학자들을 비난하면서 자신들의 기독교를 정당화하는 방향으로 다시 역사를 고쳐 쓰고 가르치고자 한 것이다. 요컨대 교육적 견지가 아니라 기독교와 결합해서 역사 교과서 문제가 제기된 것이다.

그러나 그들은 역사학자도 아닌데다가 반공 외에는 내세울 논리가 없었기에 교과서를 쓸 능력이 없었다. 어떤 식으로 자신들을 대한민국의 주역으로 자리매김해야 할지 잘 알지 못했다. 이때 등장한 이들의 구원투수가 바로 뉴라이트세력들이었다.

안병직, 이영훈 등으로 대표되는 낙성대연구소는 한국 근현대사를 대한민국 경제성장과 성공 신화의 역사로 재구성하면서 친일파, 이승만, 박정희에게 면죄부를 부여했을 뿐 아니라 이들을 국부, 근대화혁명가 등 대한민국의 표상으로 내세웠다. 한편 과거 ‘주사파’ 출신이라고 하는 김영환, 신지호, 하태경 등 학생운동 출신자들이 대한민국의 눈부신 성공과 북한의 비참한 상황을 극적으로 대비시키면서 대한민국의 체제 우위와 한반도 내 정통성을 강화하는 한편 북한 ‘해방’운동, 남한진보권에 대한 중북몰이에 나선 것이다. 여기에 과거 독재정권에 저항했던 일부 기독교 인사들이 합류하면서 수구들에게 종교적 외피로서 도덕성과 영원성을 부여하고자 했다.

이 가운데 안병직, 이영훈 등 낙성대연구소 멤버들이 다음과 같이 한국 근현대사를 재구축하고, 이것이 수구와 뉴라이트 등 한국의 범 수구 세력의 역사교본이 된 것이다.

1. 사회주의는 정치적으로나 경제적으로 자본주의에게 완전히 패배했다. 자본주의와 자유민주주의는 영원하다(자본주의 체제 우위론과 영원지속론)
2. 대한민국은 식민지로부터 독립한 나라 가운데 유일하게 산업화와 민주화를 동시에 달성한 나라이다(대한민국성공신화론)
3. 오늘날 대한민국의 성공신화는 박정희 정권기에 그 기반이 닦여졌다(5·16쿠데타=근대화혁명, 박정희=근대화혁명가, 유신독재=경제성장과 안보상 불가피)
4. 1960,70년대 고도성장의 인적 인프라스트럭처와 물적 인프라스트럭처는 일제 식민지시기에 역사적 기반을 두고 있다(식민지근대화론-서구 문명이 두텁게 축적되고 학습되던 시기로 채규정, 친일파=근대화○역량을 축적한 인물로 이후 대한민국 근대화에 기여)
5. 북한이 산업화와 민주화 모두 실패한 것은 공산주의를 채택한 때문이다(불량국가, 실패한 국가, 악의 축)
6. 이승만대통령은 분단과 독재 주범이 아니라 공산주의로부터 대한민국을 지켜내어 오늘의 대한민국의 기원을 이루었기 때문에 국부로 추앙해야 한다(이승만국부론, 건국대통령론)
7. 그럼에도 좌경세력의 영향 아래 현 교과서는 대한민국의 역사를 분단 독재로 얼룩진 역사로 서술하는 자학사관에 빠져있다. 이제는 자랑스런 대한민국의 역사를 가르쳐 긍지를 갖게 하고 이러한 성과를 이룬 어버이세대에 대해 감사하는 마음을 가르쳐야 한다.(교과서 탈환, 어버이이데올로기)
8. 대한민국의 정통성을 수호하고 흡수통일이 유일한 통일방안이다.(흡수통일론)
9. 대한민국의 자랑스런 역사에 대한 이벤트 교육(건국절, 산업화와 민주화론, 박정희기념관, 대한민국역사박물관)

이러한 내용을 교과서로 학생들에게 가르치고자 만든 파일로트 교재가 바로 2008년의 이른바 뉴라이트 대안 교과서이다.

친일과 독재를 정당화 또는 미화하는 역사 서술로 가득 찬 이 책을 통해 비로소 수구들은 자신들의 정당성을 활용할 무기고를 확보한 것이다. 그리고 경제학자인 이들이 한국사 교과서 집필에 참가할 수 없는 제약 때문에, 새롭게 조직된 한국현대사학회와 그 1, 2대 회장인 권희영과 이명희 교수가 교과서 집필의 선두에 서서 뉴라이트 대안교과서의 틀과 내용을 빌려와 수구의 입맛에 맞게 쓴 것이 바로 교학사 교과서이다.

요컨대 이 교과서 집필에 이르는 과정은 수구세력과 뉴라이트 세력의 합작이며 그것은 오늘날 새누리당의 정치 구성과 일치한다. 한국의 수구세력은 친일과 독재라는 가장 취약한 역사에 뿌리를 두고 있기에, 한국사학계마저 젖히고 권력을 매개로 친일과 독재를 대한민국의 정통성으로 역사를 범죄적으로 재구성하고 있는 것이다. 교학사 쓰레기 교과서의 경우 오류와 왜곡은 기본적으로 교과서의 자질로서 근본 결격 사유가 되지만 더 큰 문제는 이들의 역사관이다. 기본적으로 친일 변호, 독재 옹호, 극단적 반공주의를 내세우고 있으며 구체적으로는 이승만, 박정희, 그리고 특정 정당의 입장을 대변하고 있다. 한 마디로 특정 정당의 역사교재라고 해도 지나치지 않다.

그리고 이를 공교육의 현장에서 학생들에게 가르침으로써 4년 뒤 유권자가 될 이 학생들을 자신의 새로운 정치적 지지자로 삼으려는 끔직한 음모가 숨어있다고 본다면 필자의 기우이겠는가.

역사적 정통성을 결여한 수구 세력이 이 교과서를 통해 역사적 정당성을 (부당하게) 확보하고 젊은 세대들에게 공교육의 현장에서 이를 주입해 미래 세대의 지지 유권자로 확보하기 위한 더러운 정치적 음모가 배후에 있지 않고서는 어찌 이 상황을 이해할 수 있겠는가!

교과서의 정치 도구화 나아가 자라나는 세대들에게 잘못된 사실과 반인도적 가치관을 주입시켜서라도 정권 지지 기반으로 삼으려는 추악한 범죄행위가 우리 눈앞에서 벌어지고 있는 것이다. 한 마디로 쓰레기 교과서 소동은 교육프로젝트라기보다 정치프로젝트와 연관이 있다고 볼 수밖에 없다. 그것은 한마디로 교과서를 통한 역사쿠데타이다. 이것만이 진실이다.

## 발제 | 교과서 제도의 변천과 방향

양 정 현

(부산대 교수, 한국역사교육학회장)

### 1. 역사의 객관성과 정치적 중립 및 교과서 제도<sup>10)</sup>

교육의 정치적 중립은 대의이다. 교육기본법에서는 교육이 그 본래의 목적에 따라 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 안 된다고 천명하고 있다.<sup>11)</sup>

그런데 ‘교육의 정치적 중립’이라는 대의는 ‘언설’ 그 자체로는 현실 상황에서 실질적인 지침이 되기 어렵다. 교육철학적 해석과 판단이 따라야 한다. 중립, 혹은 편파 여부를 가늠하는 준거를 마련하는 것은 쉽지 않다. 그러한 해석과 판단에는 당대의 권력 관계, 가치 기준, 논의 당사자의 이념 지향 등이 개입되기 때문이다.

역사교육 논의에서도 객관성과 역사 교육의 정치적 중립성이 당위로서 강조된다. 그러나 이 문제는 정치사회적인 맥락과 분리되어 논의되기도 어렵고, 정치적인 경향성을 배제하기도 어렵다. 2000년대 초반부터 최근의 교학사 <한국사> 교과서 문제까지, 역사교과서를 둘러싸고 전개되었던 공방은 ‘교육의 정치적 중립’이라는 대의에 대해 합의를 보기가 대단히 어려운 것임을 보여준다.

역사교과서를 둘러싼 공방의 시작은 2002년 <한국근현대사> 교과서에 대한 정치 공세부터이다. 검정을 통과한 4종의 교과서<sup>12)</sup> 전시본이 선을 보인 2002년 7월, 몇몇 언론에서 <한국 근현대사> 교과서들이 당시 집권 김대중 정부를 찬양하고 있다고 비판하였다. 그 후 본격적으로 한국 근현대사 교과서 문제가 거론되기 시작한 것은 2004년부터였다. 조선일보가 교과서 관련 기사를 비중있게 다루었고, 국회에서의 한나라당 측에서 한국 근현대사 교과서 서술의 편향성을 문제삼고 나왔다.<sup>13)</sup> 역사교과서 논란은 이렇게 정치 세력 집단에서 정략적으로 제기하거나 언론 등의 보도에서 시작되었다.<sup>14)</sup> 정권이 교체된 뒤 2008년부터 집권 세력이 주도하여 근현대사 교과서를 본격적으로 다루기 시작하였고, 이 공방은 이전의 정치 공세와는 차원이 다른 것으로, 사회 전반에 엄청난 파장을 불러왔다.

<한국 근현대사> 교과서 논란은 헌법과 교육기본법에 명시되어 있는 ‘교육의 정치적 중립’이라는 대의와 현실의 괴리를 극명하게 보여 주고 있다. 정권 혹은 정부가 교과서의 구체적인 내용에 개입하는 것 자체가 이미 교육의 정치적 중립을 훼손하는 것이다. 정부 혹은 주무 부서인 교육부는 합리적인 절차를 마련하고 행정적인 지원에 그 역할을 한정할 때 역사교육의 정치적 중립의 단초가 마련될 수 있을 것이다.<sup>15)</sup> 그러나 <한

10) 이 부분은 필자의 논문 「역사교과서 서술에서 사실과 관점-〈한국근현대사〉 교과서 수정 지시 파동을 중심으로-」(『역사와세계』 35, 2009. 6)의 내용 일부를 옮겨왔음을 밝혀둡니다.

11) 교육기본법 제6조, 14조.

12) 1차로 검정을 통과한 교과서는 금성출판사, 대한교과서주식회사, 두산출판사, 중앙교육진흥연구소 4종이다.

13) 김한중, 「역사교과서 수정논란의 전말」, 『역사교육』 83호(전국역사교사모임, 2008년 겨울호).

14) 2004년 10월 한나라당 권철현 의원이 교육인적자원부 국회 감사에서 이 문제를 들고 나왔다. 한국 근현대사 교과서 특히 특정 출판사의 내용이 반미 친북 반재벌적인 내용으로 일관하고 있다는 주장이었다. 관련 자료는 『歷史教育』 92(역사교육연구회, 2004. 12)에 실려 있다.



국근현대사> 교과서 파동은 권력이 교과서 서술에 직접 개입함으로써 정치적 중립이라는 대의는 훼손되었고, 역사적 객관성은 공염불이 되었다.

2008년 <한국근현대사> 파동을 겪으면서, 교육과학기술부는 교과서 검정의 공정성과 전문성을 확보한다는 명목으로 역사 교과서 교육과정 개발 및 교과서 검정에 관한 업무를 국사편찬위원회로 넘겼다.

< 2011년 역사 교육과정 개정 추진 관련 기구·조직 >

- 교육과정 개발 추진위원회 : 교육과정 개정 방향, 체제 제시
  - 교육과학기술부 주관
  - 교과부장관이 교수와 교사, 교과부와 국사편찬위원회 담당자에게 위촉 구성. 총 20명
  - 역사 교육과정에 대한 검토와 자문.
- 교육과정 개발 정책 연구위원회 : 교육과정 개정안 작성 실무 연구
  - 국사편찬위원장이 대학교수와 현장 교사에게 위촉하여 구성. 총 24명.
- 역사 교육과정 개발 전공별 연구·협의진
  - 국사편찬위원장이 대학교수로 구성함.
  - 정책위에서 작성한 교육과정 개정안 초안 검토, 의견 개진

교육과정 개발 업무에 이어 검정 업무까지 국사편찬위원회로 이관시켰다. 교과서 집필의 준거를 제시하는 ‘교과서 집필 기준과 편찬상의 유의점’에 대한 개발 업무도 역시 국사편찬위원회가 맡았다. 교육과정과 교과서 편찬과 관련한 대부분의 업무를 국사편찬위원회에서 주관하게 된 것이다. 이러한 교육과정 개발과 교과서 검정 방식은 유래가 없는 것이었다.

그러나 교육부의 산하 기관인 국사편찬위원회가 객관성, 공정성을 담보하기가 어렵다는 것은 지난 국정 국사 교과서 편찬 과정에서 수차 확인해 왔던 바다. 이미 2008년 <한국근현대사> 교과서 파동 당시 국사편찬위원회는 이명박 정권의 압력 하에서 법규나 절차에도 없는 <근·현대사 교과서 전문가협의회>를 만들어 검정 교과서 수정 방침을 이행했던 바가 있다. 국사편찬위원회가 다시 영욕의 옛 시절로 돌아가게 된 것이다.

교육과정 개발, 편찬 준거안 마련, 교과서 검정 등의 업무를 국사편찬위원회에 이관한 것에 대해 역사학과와 역사교육계는 반발하였다. 역사교육 강화를 명분으로 정치 권력이 역사과 교육과정의 구체적인 내용에까지 관장하겠다는 의도가 있는 것이 아닌가 하는 의구심이었다. 이미 2008년부터 제기되었던 ‘한국근현대사 교과서’ 파동에서 정치권력의 그러한 의도가 노정되고 있었던 바에서 그러한 의구심은 증폭되었다. 역사학과와 역사교육계는 국사편찬위원회의 교육과정 개발, 교과서 검정 업무 이관의 적법성, 적절성을 문제삼으며, 우려를 표명하였다.

그러한 우려는 하나 하나 현실이 되어 나타났다. 이미 2011 역사과 교육과정 개발 주체와 그 절차를 통해서, ‘자유민주주의의 개서 사건’에서 역사과 교육과정과 교과서에 정치권력의 이념 지향에 맞추는 정치적 판단이 강력하게 작동하기 시작했다.

15) 이 문제와 관련하여 유사한 논점으로 30여 년간 진행되었던 일본의 이에나가 교과서 재판은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 특히 1970년에 있었던 제2차 소송 1심 판결에서 국가 혹은 정부가 교육 내용에 대해 개입하는 권한을 필연적으로 인정받은 것은 아니라고 판시하였다. 교육의 정치적 중립이 보장되기 위해서는 다수결에 의해 결정되는 정당 정치의 논의에 예속되어서는 안 된다는 것이다. 국가 혹은 교육 당국이 해야 할 일은 교육 내용에 대한 개입보다는 그러한 교육이 원활하게 진행될 수 있는 환경을 갖추는데 있다는 것이다.

宮原武夫, 「教科書裁判と學校教育」, 『歴史地理教育』 572号(歴史教育者1協議會, 1997. 12) 51-52쪽.

정재정, 「사법부의 심판을 받은 교과서 검정-이에나가 교과서 재판을 통해서 본 역사학과 역사교육」 『일본의 논리』 (현암사, 1998), 48-87쪽.

그러한 정치권력의 기획은 2013년 교학사 <한국사> 교과서라는 불량품 생산으로 귀결되었다. 2013년 8월 30일 공개된 교학사 교과서는 학계를 경악케 하였다. 이러한 책이 검정에 합격한 것 자체가 부실 검정의 결과이며 특혜 검정이 이루어졌음을 보여 준다. 교학사 교과서는 대한민국의 정통성을 말하면서 헌법적 가치를 정면에서 거스르고 있다. 헌법 전문에 명기된 임정 법통의 계승, 민족의 화해 협력과 평화적인 통일, 민주 개혁을 제대로 서술하지 않거나 인정하지 않고, 친일과 독재를 미화하고 반공 반복 서술로 일관하고 있다. 또한 교육적 배려라는 측면에서 보아도 형편없는 책이다. 학생들에게 보급할 책이라 하기 어려울 정도의 수준 이하 책이다.

검정 제도는 교육과정의 정신에 어긋나거나, 검정 기준에 어긋날 경우 불합격시킴으로써 교과서의 공적인 성격과 품질을 유지하는 제도다. 정상적인 검정이 이루어졌다면 이 책은 마땅히 불합격 처리 되었을 것이고, 그렇다면 지난 다섯 달 동안 우리 사회는 심각한 국론 분열을 겪지 않아도 되었을 것이다. 이 사태는 교과서 ‘논란’이라기보다는 정치적 배경이 깔린 소동이다.

## 2. 역사 교과서 제도의 변천

교사와 학생은 교과서를 통해 만난다. 국가는 교과서를 통해 개별 교사-학생 관계를 공적 차원으로 유도하고, 국가 차원의 교육과정 운영을 구현한다. 이러한 과정은 교육과정과 교과서에 관한 법규를 통해서 관철된다. 교육부 장관이 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본 사항을 정하고, 교육감은 이 교육과정의 범위 안에서 지역 실정에 맞는 기준과 내용을 정하며, 학교는 이 교육과정을 운영해야 한다.<sup>16)</sup> 이때 학교는 교육과정 운영에서 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부 장관이 검정 또는 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다.<sup>17)</sup> 교육과정과 교과서 사용에 관한 국가의 결정권이 이 정도로 강력한 나라는 소수 사회주의권 국가를 제외하고는 보기 드물다. 교과서 제도에 관한 한 아직 우리는 일제 군국주의와 유신 체제의 연장선상에 있는 셈이다.

교과서 제도는 근대 공교육 체제의 산물이다. 국민국가 수립 과정에서 공교육은 ‘국민 만들기’에 중추적 역할을 맡았으며, 그 중에서도 <수신> <국어> <국사>는 핵심적인 역할을 하였다. 교과서 제도는 ‘국민의식’의 형성을 위해 국가가 교육 내용을 통제하기 위한 장치라고 할 수 있다. 교과서 검정제 규정은 근대 공교육이 제도화되기 시작한 갑오개혁 시기 ‘소학교령’을 통해 도입되었다. 그러나 그때에는 실제 검정 절차가 진행되지 않았으며, 검정 교과서를 사용하도록 하는 규제가 실질적으로 작동하지도 않았다.

국정제, 검정제의 실질적인 시작은 일제 통감부 시기부터이다. 을사늑약 이후 일제 통감부는 대한제국 교육 정책에 깊숙히 개입하면서 교과서 사용 규정을 엄격하게 적용, 시행하였다. 보통학교령 시행 규칙에 보통학교 교과용 도서는 ‘학부에서 편찬한 것을 사용하되 특별한 경우에는 학교장이 학부 대신의 인가를 받아 학부 편찬 이외의 도서를 사용한다’는 규정을 두었다.<sup>18)</sup> 국정, 검정제의 단초라고 할 수 있겠다. 일제 식민통치 하 초등학교(소학교, 보통학교)에서 국사 즉 일본사 교과서는 두말할 것 없이 국정 단일 교과서였다. 여기서 주목되는 것은 중등학교 즉 중학교, 고등보통학교에서는 국사 교과서도 국정제가 아니었다는 점이다. 이후 교과서 제도는 국정제, 검정제를 중심으로 하여 오늘에 이르게 되었다.

해방 이후 역사과에서 국정제가 도입된 것은 유신체제 하 제3차 교육과정 때의 일이다. 10월 유신 이후 유신 정권은 주체성 있는 국민 정신 교육을 강조하면서 검정제로 발행되던 국사 교과서를 국정 단일화하였다.<sup>19)</sup>

16) ‘초·중등교육법’ 23조

17) ‘초·중등교육법’ 29조

18) 학부령 23호, ‘보통학교령시행규칙’ 31조(1906. 8.)

19) 대한교육연합회, 『한국교육연감-1974』 pp.43~44.

당시 문교부는 중학교 교육이 의무화에 근접하고 있고, 기존 검정 국사 교과서의 내용이 비슷한 상황이므로 국정제를 도입할 필요가 있다고 하였다. 또 국정제가 도입되면 국가 지원 하에 많은 연구자와 현장 교사들이 참여하여 집필, 연구, 심의 등의 단계에서 역할을 나누어 작업하기 때문에 질 좋은 교과서를 만들어 낼 수 있을 것이라는 논거도 제시하였다.<sup>20)</sup> 그러나 그 본질은 이데올로기 통제였다. 국사 교과서의 내용이 정치 권력 차원에서 정책적으로 이용될 소지가 있어 균형잡힌 국민의식을 저해할 우려가 있다는 지적이 곧 바로 제기되었다.

이 시기 국사 교과서 국정제 도입은 출발부터 많은 논란이 있었다. 국사 국정 단일 교과서 편찬안에 대해서 국사학계나 역사교육계는 대부분 반대 견해를 표명하였다. 국사의 중요성이 국가주의적인 관점에 의해 강요되어서는 안 된다는 것이었다. 국사교과서의 국정화는 곧 국가의 획일주의적 역사 교육 통제이며, 이는 역사 인식의 고정화, 경직화를 초래할 것이라는 지적이었다. 오히려 자유로운 연구 성과가 충실하게 반영되어야만 국사교육의 내실을 기할 수 있다는 것이었다.<sup>21)</sup> 국정제 반대론자들은 검정 제도가 유지되어야만 자율과 다양성이 존중되는 교과서가 만들어질 수 있으며, 교육 현장에서 더 좋은 국사교과서를 선정, 사용할 수 있을 것이라고 주장하였다.<sup>22)</sup>

유신체제가 무너진 이후 국사과는 교과로서의 비중이 약화, 해체되었지만 교과서 국정제는 계속 유지되었다. 국사의 중요성은 경시되면서도 내용에 대한 통제는 유지되는 모양새였다. 물론 국정제 폐지 주장은 계속되었다. 교과서 제작을 위임받았던 국사편찬위원회 위원장도 검정제로의 전환을 제안하였고, 장차 자유발행제로 나아가야 한다는 주장이 제기되기도 했다.<sup>23)</sup> 그러나 국정 혹은 1종 체제를 통한 국사 교육 내용의 국가 통제는 7차 교육과정까지 이어졌다.

초·중등 교과서 발행제가 국정제에서 검정인정제로 전환하기 시작한 것은 7차 교육과정부터이다. 김영삼 정부 하의 교육개혁위원회가 세계화 국면에 걸맞는 신교육 체제 수립을 추구하면서 규제를 완화하는 쪽으로 가닥을 잡기 시작한 것이다.<sup>24)</sup> 이에 따라 교육부나 교육청은 교과서 집필과 발행에 관해 개괄적인 기본 지침만 제시하고 교육계 및 관련 전문가 집단이 자유 경쟁의 원칙에 의해 교과서 집필 및 제작에서 전문성을 발휘할 수 있도록 하겠다는 지침이 세워졌다. 그러나 이러한 전반적인 방침은 정권의 교체나 법규 입안의 주체, 해당 시기의 정세, 개별 교과목의 위상과 역할에 따라 수시로 변동될 여지를 안고 있었다. 이 때문에 구체적인 논의 진행 과정에서 이러한 방향이 수미일관하게 관철되지 못했고, 국사는 여전히 국정제로 남게 되었다. 7차 교육과정에서 중학교 사회(세계사) 및 고등학교 선택과목(한국 근현대사, 세계사)은 검정 체제로 변환되었으나, 중학교 국사 및 고등학교 국사는 국정제가 유지된 것이다.<sup>25)</sup>

그러나 2007년 개정 역사과 교육과정에서는 국사, 세계사가 통합되어 8,9,10학년에 ‘역사’로 편성되고, 고등학교 선택과목으로 ‘한국문화사’, ‘세계역사의 이해’, ‘동아시아사’가 편성되었는데, 모두 검정제의 적용을 받게 되었다. 국사의 경우 1895년 신식학제가 도입되고 학부가 <조선역대사략>, <조선역사>, <조선약사>를 편찬한 이래 지금까지 계속 국정 교과서의 틀을 유지해 온 점을 고려하면, 실로 110년 만에 완전 검정제로의 전환이 이루어진 것이다.

20) 한국교육개발원, 『중학교 교과서 개선을 위한 연구』 연구보고 RR 82-9, 1982.

21) 제14회 전국역사학대회 공동주제발표 및 토론(1971. 6. 25), 『역사교육』14, 1971.

22) 이원순 외, 『역사과 교육』, 능력개발사, 1977.

23) 박병선, 「교과서 자유 발행 빠를수록 좋다」, 『교과서연구』 34, 2000.

유승렬, 「국사 교과서 편찬의 문제점과 개선 방향」, 『歷史教育』 76, 2000.

24) 교육개혁위원회, 『세계화·정보화 시대를 주도하는 新교육 체제 수립을 위한 교육개혁 방안』(제2차 대통령보고서), 1995. 5.

25) 7차 교육과정에서 중등 과정 국정도서 교과목은 ①중학교 국어, 국사, 도덕 교과용 도서와 지도서, ②고등학교 국어, 국사 교과용 도서와 지도서, 그리고 ③ 교육부장관이 필요하다고 인정하는 교과서이다.

### 3. 국정, 검정 교과서 교과서 제도와 그 운용

#### 1) 교과서 제작 절차

법규상으로 보면 교과서는 교과용 도서의 일부이다. 교과용 도서는 교과서 및 지도서를 말하며, 교과서에는 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용 서책·음반·영상 및 전자 저작물 등이 포함된다. 교과서는 다시 교육부가 저작권을 가진 국정 교과서와 교육부 장관의 검정을 받은 검정 교과서, 교육부 장관의 인정을 받은 인정 교과서로 나누어진다.<sup>26)</sup>

국정 교과서 체제는 해당 과목 지식의 독점 생산·공급 체계이다. 이에 비하면 검정은 과점, 자유발행제는 자유 경쟁 체제라고 할 수 있다. 검정과 자유발행제 중간에 인정제가 있다. 국정 도서는 교육부가 편찬하지만, 필요할 경우 연구 기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다. 7차 교육과정까지 국정 국사교과서는 교육부 산하의 국사편찬위원회에 위탁, 편찬되었다. 대체로 국정 국사 교과서의 편찬은 정치 이념상의 논란, 관련 단체의 항의, 예산의 빈약 등 복잡한 문제가 개입되어 있어 실익이 별로 없는 작업이었기 때문이다. 대부분의 연구 기관이나 대학 등에서는 그 참여를 꺼린 것이 현실이었다. 검정 도서의 경우 검정 신청은 저작자 또는 발행자, 또는 저작자와 발행자가 공동으로 한다.<sup>27)</sup> 인정 도서의 경우 중학교는 교육장, 고등학교는 학교장이 관할 학교의 교과목에 관하여 학기 시작 6개월 전까지 교육부 장관에게 인정 신청을 하여야 한다.<sup>28)</sup>

교육부는 국정, 검정, 인정 등 모든 교과용 도서의 편찬, 검정, 인정, 가격 사정, 발행 등에 관한 사항을 심의하기 위해 ‘교과용 도서 심의회’를 설치한다. 교과용 도서 심의회는 각급학교의 교과목 또는 도서별로 구성되며, 심의위원은 교육부장관이 위촉 또는 임명한다. 심의회는 규정상으로 보면 교과서의 내용 결정에 중요한 역할을 맡고 있다. 그러나 국정 교과서의 최종 확정권은 교육부 장관의 권한이다.

심의회는 심의위원의 성향, 개입의 정도 등에 따라 달라진다. 몇 차례 심의위원으로 참여해본 필자의 경험으로 볼 때, 심의위원회의 심의 절차는 교과서 내용 결정의 상수 요인으로 보기 어려웠다. 세부적인 내용 수정 의견을 제시하는 정도에 머무는 경우가 대부분이었기 때문이다.

국정 도서와 검정 도서의 제작, 심의, 수정 단계는 다음과 같다.

---

26) ‘교과용도서에관한규정’ 제2조

27) ‘교과용도서에관한규정’ 제8조.

28) ‘교과용도서에관한규정’ 제23조.



인정 도서도 심사 과정은 검정 교과서와 크게 다르지 않다. 이렇게 국가는 국정제의 경우 집필 기관 선정, 집필 위원 위촉과 심의회를 통해서 교과서 제작에 관여하고, 검정·인정 도서에 대해서는 교과용도서 심의회라는 장치를 통해 개입한다.

이제 교과서의 유통 과정을 보자. 교과서의 발행뿐만 아니라 가격 결정 역시 교육부 소관이다. 국정 교과서의 경우 교육부 장관은 인쇄 제본 및 발행 능력이 있다고 인정하는 출판사에 국정 도서의 발행권을 부여할 수 있다.<sup>30)</sup> 교과서의 가격 역시 교육부장관의 사정(査定)에 의해 결정된다.<sup>31)</sup>

교과서 구입은 학교 단위로 이루어진다. 학교장은 국정 도서가 있을 경우 이를 사용하여야 하고, 국정 도서가 없을 때에는 검정 도서를 사용하여야 한다. 검정 도서의 선정은 학교 운영위원회의 심의를 거쳐 교장이 확정한다.<sup>32)</sup> 국정 도서는 선택의 여지가 아예 없고, 검정 교과서 선택의 최종 결정권은 교장에게 있는 것이다. 규

29) 유학영, 「국정 도서 발행 제도 개선에 관한 연구」, 교과서연구재단 연구보고서 03-1. 2003.

30) ‘교과용도서에관한규정’ 제28조(발행자 선정)

31) ‘교과용도서에관한규정’ 제32조(교과용도서의 가격), 제33조(가격의 결정방법)

교과서의 가격은 재료비, 인쇄·제조비, 일반관리비에 저작자의 인세, 공급수수료, 발행자의 이윤을 합한 금액으로 한다. 단 국정 교과서는 저작자의 인세를 제외한다. 이 조항은 국정 교과서 집필자에게는 인세를 지급하지 않는다는 규정이다. 실제로 국사교과서 집필자는 인세 대신에 교과서 제작 예산 안에 포함된 소정의 집필료를 받는다.

정만으로 보면 개별 교과 교사가 할 수 있는 일은 검정 교과서를 채택할 때 의견을 제시하는 정도이다.

이제까지 국사 교과서의 생산 및 유통, 소비는 철저하게 국가에 의해 장악되어 있었고, 2007년 교육과정이 개정되면서 비로소 국정에서 풀려 검정화 하였다. 그러나 검정제가 시행되더라도 교과 지식 생산 및 유통 과정이 안고 있는 문제가 다 해소되는 것은 아니다. 검정제 교과서 간의 다양성이 그리 크지 않기 때문이다.<sup>32)</sup>

## 2) 국정 국사 교과서의 문제점

유신 체제 이후 국정 혹은 1종 도서로 편찬해 왔던 국어, 도덕, 국사 과목은 자유민주주의 체제의 이념을 학생들에게 명확하게 심어주어야 할 국책 교과목으로 간주되었다. 그리고 국가의 이름으로 편찬되는 교과서였기 때문에 국가의 공신력만큼의 무게를 갖고 있었다. 특히 국정 국사 교과서는 민족사의 정통성, 문화 민족의 긍지 등을 강조해왔다.

한편 국사 교과서는 우리 교육 현상의 본질을 담지하고 있는 텍스트이다. 우리 교육 현실에 여러 문제가 얹혀 있다면 교과서는 그러한 상황을 어김없이 반영한다. 교과서 서술 주체와 서술 내용을 둘러싼 이면은 매우 복잡하다. 국정 체제 하 국사 교과서의 형식과 내용이 결정되는 과정은 간단한 것처럼 보이지만 그 작용 요인이 다양하고 복잡적이다. 이런 사정들로 인해 국정제 하의 국사 교과서는 다음과 같은 특성을 갖고 있다.

### ① 국사교과서와 지배이데올로기

80년대 이후 국사의 비중은 약화되었지만 교과서 국정 체제가 고수되었기 때문에 교과서 내용에 대한 정치권력의 개입은 반복되었다. 국정 국사 교과서는 항상 해당 정권의 역사 인식을 대변해 왔다. 물론 이에 반대에 국정 국사 교과서의 ‘지배 이데올로기’를 비판하는 흐름도 꾸준히 이어졌다. 국사 교과서 내용을 학생들에게 주입함으로써 지배 질서 유지를 위한 획일적이고 경직된 역사인식, 역사관을 강요해 왔다는 것이다. 역사 교사들은 스스로 왜곡된 역사교육의 하수인 역할을 하여 왔음을 실토하기도 하였다.<sup>34)</sup> 이와 함께 국정제의 폐단을 지적하고 이를 폐지하자는 주장도 꾸준히 제기되었다.<sup>35)</sup> 당시 3공화국, 5공화국 시기 국정 교과서에 서술된 당대 정치권력에 관한 내용을 잠시 살펴 보자.

32) ‘교과용도서에관한규정’ 제3조.

33) 그러나 보다 근원적이고 심각한 문제가 있다. 일반계 고등학교 학생과 비교하여 학력 및 전공에서 차이를 보이는 전문계(실업계) 고등학교 학생들은 획일적인 국가 교육과정과 국정, 검정 교과서 체제로 피해를 입고 있다. 전문계 고등학교 학생들이 국민공통기본교육과정에 입학하여 쓰여진 국정·검정 교과서로 수업을 하는 것은 대단히 비교육적이다. 국민공통기본교육과정은 대체로 일반계 고등학교 학생 수준에 맞춰져 있기 때문에 교과 내용이 전문계 학생의 전공과 연계되기 어렵다. 그러나 이 점은 좀처럼 쟁점화 되지 않는다. 당사자들이 항의하지 않는 한 이 점은 앞으로도 교육 문제로 부각되지 않을 것이다. 방향이 약간 다르기는 하지만 일반 과학고와 같은 특수 목적고등학교도 공통 교육과정과 교과서가 적절하다고 보기 어렵다. 이러한 문제를 현행 제도 내에서 부분적으로 해결할 수 있는 대안으로 인정제를 생각해 볼 수 있다. 인정제가 융통성있게 활성화된다면 학생 집단별 수준에 부합하는 다양한 교과서의 편찬을 적극 유도할 수 있을 것이다. 교과용 도서에 관한 규정에서는 국정·검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 교육부 장관의 인정을 받은 ‘인정도서’를 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 국정·검정 교과서가 있는 역사 과목에서 인정제 교과서가 승인된 예는 아직 없다. 인정 신청을 한다고 해서 승인을 받으리라는 보장도 없다. 따라서 교사의 입장에서 인정 신청을 할 엄두를 내기 어려운 것이 지금의 현실이다.

34) 전국역사교사모임 창립선언문, 『역사와 교육』 창간호(1988. 7) p.4.  
(전국역사교사모임 회보는 제6호까지 『역사와 교육』이라는 제호로 간행되었고, 제7호부터 『역사교육』으로 변경되었다. 이하 전국역사교사모임 회보는 『역사교육』으로, 역사교육연구회 회보는 『歷史敎育』으로 표기한다.)

35) 「제5차 국사과 교육과정 및 교과서 개정 검토 - <제5차 중학교 국사과 교육과정> 및 <교과서 개편 준거안>을 중심으로」, 『역사와 교육』2(전국역사교사모임, 1988. 9) pp.6~13.

## 5월 혁명

박정희 장군을 중심으로 하여 일어난 혁명군은 대한민국을 공산주의자들의 침략 위협으로부터 구출하고 국민을 부정부패와 불안에서 해방시켜 올바른 민주주의 국가를 건설하기 위하여 1961년 5월 16일 혁명을 감행하여 정권을 장악하였다.

- 『인문계 고등학교 국사』, 1974

## 제5공화국의 출범

10.26사건 후 이러한 혼란 속에서 북한 공산군의 남침 위기에서 벗어나고 국내 질서를 회복하기 위하여 정부는 국가 보위 비상 대책 위원회를 구성한 뒤, 각 부문에 걸쳐 과감한 개혁을 추진하였다. ... 그 후, 국민 투표로 확정된 새 헌법에 따라 당선된 전 두환 대통령이 취임하여 새 정부를 이끌어 나감으로써 제5공화국이 출범하였다. ... 제5공화국은 정의로운 사회의 구현과 민주 복지 국가로의 발전을 지향하고, 민족의 분단을 종식시키며, 조국의 평화적인 통일을 이룩할 수 있도록 계속 노력하고 있다.

- 『고등학교 국사(하)』, 1982

5.16과 12.12는 박정희와 전두환의 쿠데타이다. 민주주의와 헌법 파괴였다. 국정제 국사 교과서는 그 사실을 이렇게 서술하고 있다. 불법, 불의한 권력을 역사적으로 정당화시키기 위해 국정 교과서 제도가 필요했다. 현재 국정제 논의는 어떠한가? 새누리당의 유력한 국회의 발언은 이 수준을 넘지 못하고 있다. 서남수 교과부장관이 “미래 세대가 올바른 역사의식을 가지려면 균형잡힌 사실에 입각한 교과서로 배워야 한다”면서 국정제를 포함한 교과서 발행제를 검토하겠다고 한다. 그러나 올바른 역사의식, 균형잡힌 시각은 국정제로 달성할 수 있는 것이 아니다.

한편 7차에 이르기까지 국사 교과서는 민족주의에 바탕을 두고 서술되었다. 그러나 ‘민족’이라는 용어를 모호하게 사용하면서 민족을 초역사적 실체로 선형적으로 가정하고 역사를 서술하였다는 비판을 받기도 하였다. 한국사에 대한 이해의 확대, 과장, 축소, 왜곡이 빈번하게 일어나고 있다는 것이다.<sup>36)</sup> 그러나 다른 한편에서는 우리 국사 교과서가 사실만 나열했을 뿐 민족주의적 관점을 초지일관하게 살리지 못했다고 문제를 제기하기도 한다.<sup>37)</sup> 즉, 민족주의 코드로 일관된 교과서라고 하기에는 졸작이라는 것이다.<sup>38)</sup> 이러한 인식의 차이는 ‘민족주의’, ‘민족주의 사학’에 대한 인식의 격차를 보여준다. 이러한 차이는 1970~80년대의 독재 권력이 국가주의를 민족주의로 분식하면서 지배 이데올로기를 관철시킨 데서 연유한 것이기도 하다.

## ② 국사교과서의 권위와 그에 따른 부담

국정 국사 교과서의 역사는 국가의 권위를 바탕에 깔고 있다. 이것은 국정 국사 교과서의 힘이기도 하지만 부담이기도 하다. 다양한 이해관계를 가진 세력 집단들이 교과서 내용 결정에 개입하기 때문이다. 국정 교과서의 내용은 국가가 인정하는 진실로 간주되기 때문에, 처지와 관점이 다른 세력 집단들은 교과서의 공신력을 통해 자신들의 입장을 정당화시키려고 끊임없이 교과서에 개입을 시도하였다.<sup>39)</sup>

특히 문제가 되는 것은 근현대사와 고대사이다. 근현대사 서술에 관한 논란은 곧바로 현실 정치 세력의 정치 노선 충돌로 이어지며, 이념 투쟁의 성격을 갖는다. 1948년 4월 제주도에서 있었던 비극적 사건을 ‘폭동’으로 보아야 할 것인지 ‘항쟁’으로 보아야 할 것인지 그 인식 차이를 좁히기는 어렵다. 고대사에 관한 논란은 문화

36) 김기봉, 「집중토론 : 한국역사학 역사교육의 쟁점」, 『역사비평』 56, 2001년 가을, p.80.

37) 서의식, 위의 책, p.69.

38) 송상현, 위의 책, p.69.

39) 윤종영, 『국사교과서 파동』, 해안, 1999. 8.

사상, 민족 정기 등 상대적으로 추상적인 관념과 연계된다. 단군을 역사적 실체로 인정해야 한다는 상고사학회, 그것을 우상숭배라고 주장하는 기독교 단체, 문헌 증거만으로 말해야 한다는 실증사학 진영 등 다양하고 양극적인 주장을 조정할 여지는 거의 없다.<sup>40)</sup> 모호하게 초점을 흐리게 하는 방법을 동원할 수밖에 없는데, 이는 국정 국사 교과서가 맞닿을 수밖에 없는 하나의 이유이다.

결국 국정 체제하에서 만들어지는 국사 교과서는 큰 방향에서 한국 사회의 주류 사상 편향 위에 있게 된다. 진실은 하나이고 교과서는 그 하나의 진실을 담아야 한다는 관념이 국정 교과서 체제를 떠받들어 왔으며, 그러한 논의를 주도하는 세력들이 국사 교과서의 역사상을 결정짓기도 했다.

물론 국정 교과서의 이러한 부담이 검정제로 바뀐다고 해서 완전히 사라지는 것은 아니다.<sup>41)</sup> 그러나 국정제를 유지하게 되면 그 짐이 더욱 무거워질 것은 자명하다. 검인정제는 이러한 국정제의 짐을 덜어줄 수 있는 제도라고 할 수 있다.

또한 이전의 국사 교과서 국정제가 안고 있었던 문제점 중의 하나는 학습자의 수준, 관심, 동기 부여 등에 부합하지 못했다는 점이다. 지금까지 교과서의 집필은 주로 대학의 연구자들이 담당했다. 국정 국사 교과서는 시기별로 해당 시기 전공자가 집필한다. 집필을 담당하는 연구자의 관점이나 시각이 전적으로 지배 이념에 포섭되지는 않기 때문에 연구자의 시각이나 관점 역시 교과서 내용 결정에 규정력을 갖고 중요하게 작용한다.

한국사 연구의 기본 방향은 발전적 인식을 토대로 시대의 변천 발달을 포착하여 시대를 구분하고, 각 시대를 ‘사회구성적’으로 파악하는 것이었다. 역사학 연구의 사회구성적 인식, 계기적 발전 과정에 대한 인식은 그 나름의 내용 선정 및 조직 원칙을 이미 갖고 있다. 이런 인식을 따를 경우 국사교육의 바람직한 방향은 사회구성적 인식에 입각하여 각 시대의 제 분야를 연관시켜 학생들에게 이해시키는 것이 된다. 중등학교 역사교육은 사실들 자체를 확인하고 제 사실들 사이의 관계를 시공간상에서 학습하는 것이 중요해진다. 당연히 ‘기본적인’ 역사 사실의 충실한 전달은 필수이다. 교과서는 연구 성과를 충실히 반영하여야 한다는 주장도 당연히되었다.

그러나 여기에는 역사교육이나 교과서가 가지는 교육적 측면에 대한 고려가 없다. 한정된 지면에 제 분야의 지식을 늘어놓는 결과로 이어지기 십상이다. 이는 ‘학생들이 배우게 되는 역사’보다는 ‘학생들에게 가르쳐야 할 역사’를 더 중시하는 경향에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 교과서가 학생 수준에 비해 지나치게 어렵거나 흥미를 촉발할 수 없었던 이유 중 하나도 바로 이 때문이었다.

또한 개인적인 경험에서 보면, 국정제는 좋은 교과서를 만들 수 있는 체제가 아니다. 정권 차원의 개입이 일상적으로 이루어질 뿐만 아니라, 국가가 인정하는 하나의 역사만 유통되기 때문에 다양한 집단에서 국정제 교과서에 대해 자기들의 이해관계에 부합한 서술이 될 수 있도록 압력을 넣게 된다. 국정 교과서 집필자는 이 눈치 저 눈치 보게 되는 상황이 되고, 자기 검열을 하게 되고, 결국 밋밋하고 재미없는 교과서가 될 수 밖에 없다. 좋은 교과서를 만드는 데에 국정제는 답이 아니다.

국정 교과서의 제작 기간과 비용의 문제도 간단치 않다. 국가 차원에서 정책적으로 국정 체제를 고수하면서 국정 교과서를 제작하겠다고 했으면 충분한 재정과 시간을 확보하여 작업을 진행시켰을 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 7차 교육과정에서 검인정 체제를 통해 발행된 교과서들은 칼라 인쇄와 디자인으로 그 외형이 크게 바뀌었지만 국정 국사 교과서는 그에 미치지 못했다. 실제 국정 국사 교과서 제작에 배정된 예산은 시중 출판사의 검정 교과서 제작 비용의 절반에 불과했다.<sup>42)</sup> 학습자에 대한 고려도 크지 않고, 제작 비용도 저렴하며, 획일적인 역사관을 강요했던 것이 바로 국정 국사 교과서인 것이다.

40) 윤종영, 위의 책, pp.178 ~ 181.

41) 이 점에 대해서는 2002년 여름 고등학교 한국 근현대사 검정 교과서의 현 정부 서술에 대한 논란에서 선명하게 확인되었다.

42) 유학영, 『국정 도서 발행 제도 개선에 관한 연구』, 한국교과서연구재단 연구보고서03-1, 2003.



#### 4. 편수 기능 강화와 국정제 논의의 문제점

국정제 논의와 함께 불쑥 튀어 나온 것이 교육부의 편수 기능 강화이다. 교육부는 2014년 1월 10일 교과서 편수 기능을 강화하겠다고 발표하였다. 편수관 제도는 일제 강점기 이후 권력의 교과서 관리 감독을 효율적으로 운영하기 위한 기구이다. 편수 제도는 교과서 검정제의 확대와 함께 폐지되었다. 편수제도 부활이 바로 국정제 시행을 의미하지는 않는다. 그러나 학계에서는 국정제 논의와 동일한 맥락에서 바라보고 있다. 사실상 국정제 시행을 염두에 둔 사전 포석이거나, 최소한 검정제를 준국정제 수준으로 운영하겠다는 발상이라는 것이다. 몇일 뒤 교육부와 새누리당이 당정 협의회를 열어 6월까지 역사교과서 발행 체계 개선안을 확정하겠다는 발표로 이어지는데서 좀 더 분명해진다. 당정협의회에서 역사교육에 관한 정책을 결정하겠다는 것은 교육의 정치적 중립을 정면으로 위배하는 것이다. 한술 더 떠서 새누리당에서는 당 안에 '바른 역사교과서 만들기 추진단' 구성하기로 하였다는 보도도 있었다. 1월 15일에는 다시 교육부 장관이 국정 교과서 제도 도입을 적극 검토하겠다는 보도가 이어졌다. 이러한 국정제 논의, 편수제 부활 등의 일련의 행보는 정권 차원에서 교육 내용에 대한 개입, 통제를 강화하겠다는 선언이라고 할 수 있다. 이러한 정책 운영은 몇 가지 점에서 심각한 문제점을 안고 있다.

첫째, 학문과 교육의 정치적 중립, 전문성 자율성에 대한 부정이다. 이는 논의를 전개하는 방식 차원의 문제이다.

교육의 정치적 중립은 학문의 전문성 자율성 위에서만 존립할 수 있다. 편수관이 독립성과 자율성을 발휘할 수 없다는 것은 자명하다. 혹 전문성을 확보할 수 있다고 하더라도 그것은 지극히 제한적일 수 밖에 없다. 교과서 문제에 대한 답은 우선 전문가 집단에서 구해야 하는게 순서이다. 그런데 교육부는 역사학계나 역사교육계에 도움을 청하는 것이 아니라 특정 정파와 당정협의회를 통해서 문제를 풀어나가려 하고 있다. 이번 교학사 한국사 교과서 문제의 진원지이며 책임지가 교육부이며 새누리당이기 때문에 이러한 논의 방식은 어불성설을 넘어서 적반하장이다. 교육부가 동일한 시행착오를 반복하겠다는 것으로 밖에는 보이지 않는다.

역사교육과 관련한 내용은 당정협의회 등에서 논의할 사안이 아니다. 정당의 관여는 교육의 정치적 중립이라는 헌법 정신을 정면으로 거스르는 것이다. 해법의 첫걸음은 2013년의 교과서 검정 과정을 냉철하게 돌아보고 검정제의 내실을 기할 수 있는 방안을 마련하는 일이다. 충분한 재원을 확보하고, 정치적 개입을 배제한다면 검정 과정이 충실하게 이루어질 수 있는 조건을 갖추게 될 것이다. 재원 확보는 그리 어려운 일이 아니다. 문제는 정치적 개입을 차단하는 일이다. 여당의 압력이든 야당의 압력이든 마찬가지이다. 교육부가 할 일은 정치권의 눈치를 보면서 우왕좌왕할 것이 아니라, 정치적 중립성 전문성을 해치는 외압을 막아주는 일관된 모습이다.

이러한 조건을 마련한 뒤에 그 내용에 관한 문제를 역사학계와 역사교육계의 공론에 맡기는 것으로 역사교육의 정치적 중립은 확보될 수 있을 것이다. 역사학, 역사교육학계를 망라한 '역사교육강화위원회'를 구성하여 독립성을 보장해 주는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 헌법과 교육기본법에 명시된 교육, 역사교육의 정치적 중립, 전문성 자율성은 학계의 상식과 학문적인 논의를 통해서만 확보될 수 있다. 교학사 교과서의 오류를 짚어 낸 것도 결국 역사학계의 몫이었다. 수백 명의 한국사학자, 수천 명의 역사교육자를 놔두고 누가 역사교육의 중립성, 전문성, 자율성을 담보해 낼 수 있겠는가.

둘째, 편수 제도 부활의 실효성 문제이다.

이번 한국사 교과서 검정의 실무는 국사편찬위원회가 맡았다. 역사 교과서 관련 업무 일체를 국편으로 이관한 취지가 교과서 검정의 중립성, 전문성을 확보하겠다는 것이었다. 그 결과물이 교학사 한국사 교과서이다.

이 부실 교과서가 검정을 통과한 것은 특혜말고는 다른 설명이 불가능하다. 더욱이 검정 통과 이후 여러 차례 검정 취소나 발행 정지 사유가 발생했음에도 불구하고 교육부는 오불관언 교학사 감싸안기에 전심전력하였다. 교육부가 과실을 자인하고, 그 원인을 정확하게 진단, 처방하는 과정 없이 교육부의 기능을 강화하겠다고 한다면 문제점이 개선되겠는가? 편수 기능 강화는 검정제 하에서 모든 교과서를 교학사 수준으로 격하시키거나, 아예 국정제로 가서 교학사와 같은 교과서 1종만 사용하게 하려는 저의라고 밖에는 달리 볼 수가 없다.

당장 필요한 것은 편수 조직 부활이 아니라 검정 시스템이 어디에서 망가졌는지를 면밀하게 따지는 일이다. 검정 기간, 검정 위원 숫자, 검정 위원의 성향과 전문성 등등 몇 가지 지점을 확인할 필요가 있다. 아마도 가장 중요한 점은 검정 위원의 전문성, 중립성 문제일 것이다. 그리 어려운 일도 아니다. 그런데 문제는 교육부가 그럴 의지를 보이지 않고 있다는 점이다. 편수관 제도가 폐지된 이후 지금까지 검정제도는 별 문제없이 운영되어 왔다. 제일 심각하고 부실하게 운영된 사례가 이번 교학사 교과서이다. 역사교과서 검정이 전문성과 중립성을 확보할 수 있도록 국사편찬위원회로 이관된 이후의 일이다. 결론은 분명하다. 교육부와 국사편찬위원회는 답이 아니다. 편수관 제도의 부활도 답이 아니다.

마지막으로 국정 교과서 제도 부활 주장에 대해서 살펴 보자.

이 주장은 교학사 교과서를 제외한 다른 한국사 교과서들이 모두 좌편향되어 있기 때문에 국가가 공인하는 역사가 필요하다는 주장이다. 이것은 그 전제 자체가 근거가 없고, 그 발상 자체가 매우 위험하다. 검정제 하의 교과서들이 다양한 해석을 담고 있는 것처럼 보이지만 실제 그 폭은 넓지 않다. 이미 교육과정과 교과서 집필 기준, 검정 심의 기준이 역사 해석의 폭을 확실하게 제한하고 있다. 따라서 국정제를 통해서 표준적인 역사 해석을 바탕으로 국민을 통합하는 단일한 교과서를 사용하도록 해야 한다는 주장은 시대착오적, 퇴행적이다. 국가가 공인하는, 정확하게 말하면 정권이 공인하는 하나의 역사만을 가르치도록 하겠다는 발상은 대단히 위험한 발상은 북한의 유일주체 사상을 떠올리게 한다. 제도 자체도 퇴행적이며, 정권이 바뀔 때마다 역사가 바뀌어야 한다. 국정제로 간다는 것은 우리 사회가 후진적이라는 것은 세계에 알리는 국제 망신이다. 검정제를 내실있게 운영하여 불량품을 배제시키고 경쟁하게 하는게 바람직하다. 북한, 베트남, 러시아 정도를 제외하면 오늘날 국정 교과서 제도를 운영하는 나라는 없다. 우리도 역시 유신독재와 군사정권 시절을 제외하고는 검정, 인정제였다. 전술한 바와 같이 심지어 일제 강점기 조선 총독부조차 중학교, 고등보통학교에서는 검정제였다. 이는 국정 교과서 제도가 사상과 이념을 떠나 교육 원리에 부적합하기 때문이다.

입시를 눈앞에 둔 수험생과 학부모의 입장에서는 학습 부담을 경감하기 위해 국정제를 선호할 수도 있다. 그러나 국,영,수 어느 과목도 국정제가 아니지만 죽도록 공부한다. 국정 교과서가 검정 교과서에 비해 입시 부담이 주는 것도 아니다. 그것은 역사 교사 차원에서 충분히 해소할 수 있는 문제이다. 더욱이 시험보기 위해 교육을, 역사교육을 운위하는 것은 본말전도이다.

## 5. 교사, 학문의 전문성, 자율성, 그리고 교과서 발행제

이상에서 보는 바와 같이 국가는 교과서 발행에 직접·간접으로 개입하여 국가 수준의 교육과정을 관철하고자 한다. 그러나 국가가 교과서 발행에 개입하거나 혹은 발행을 통제하면 급변하는 지식 정보의 다양한 흐름을 신속히 학습 내용에 반영하기 어렵고, 교과서 편찬의 다양성을 확보하지 못한다. 또한 교과서를 다양한 교수·학습 자료의 하나로 간주하기보다는 경전으로 여기게 되어 학생들의 다양성과 창의성을 기르는데 많은 걸림돌이 되기도 한다.<sup>43)</sup> 게다가 이러한 교과서 제도와 정책은 교과 전문가로서의 교사의 지위와 역할을 인정하지 않는

43) 광병선, 『교과서 발행제의 다양화에 따른 자유발행제 도입 방안 연구』, 한국교과서연구재단, 2006.

다는 점에서 근본적인 문제를 안고 있다.

따라서 제도적으로는 실질적인 인정제, 자유 발행제가 도입되어야 하며, 교육 현장에서는 교사들의 교육 내용 구성권을 폭넓게 인정하여야 한다. 물론 자유 발행제 도입에 대해서는 몇 가지 우려의 시선이 있다. 아마 가장 큰 우려는 자유발행제로 말미암아 학교에서 편파적·편향적이거나 비교육적인 내용을 가르치게 되지 않을까 하는 점일 것이다. 그러나 자유발행제의 도입이 곧 학교 교육 내용 선정의 완전 자유 방임을 의미하지는 않는다. 자유발행제도에 근접하는 교과서 제도를 운영하는 국가들의 경우 교육과정이나 그에 준하는 가이드라인을 가지고 있다. 또한 교과서 선정 과정에서 지역 교육청 혹은 단위 학교교과 협의회의 합리적 결정을 존중하고, 신뢰하는 분위기를 만들어 나갈 필요도 있다.

역시 핵심은 교육의 정치적 중립성 확보에 있다. 역사학계와 역사교육계의 공론에 맡기는 것으로 역사교육의 정치적 중립성은 확보될 수 있을 것이다. 역사학, 역사교육학계를 망라한 ‘역사교육강화위원회’를 구성하여 독립성을 보장해 주는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 헌법과 교육기본법에 명시된 교육, 역사교육의 정치적 중립, 전문성 자율성은 학계의 상식과 학문적인 논의를 통해서만 확보될 수 있다. 교회사 교과서의 오류를 짚어 낸 것도 결국 역사학계의 몫이었다. 수백 명의 한국사학자, 수천 명의 역사교육자를 놔두고 누가 역사교육의 중립성, 전문성, 자율성을 담보해 낼 수 있겠는가. 정치는 정치가가 하고, 역사교육은 역사학자와 역사교육자가 해야 원칙이 지켜질 것이고, 나라가 바로 서게 될 것이다.

## 6. 맺음말

지금까지 국가가 교과서 국정, 검정제를 통해 학교 지식의 생산 유통 소비의 독과점 체제를 고수해 온 것은 정치 권력 혹은 문화 권력의 헤게모니 행사라고 할 수 있을 것이다. 그러한 헤게모니 행사는 다른 견해나 해석을 인정하지 않는다는 점에서 오히려 편향적이다. 현상 유지를 고수하는 사람들은 자신의 소견을 독과점 교과서를 통해 ‘진실’로 승격시키고, 그 외 다른 해석을 거짓으로 매도한다.

그러나 해석과 논쟁의 가능성을 막는 순간 역사는 죽고, 역사 이야기는 도그마가 된다. 역사는 다양한 해석과 논쟁의 가능성을 열어 둘 때 생동한다. 과거 사건은 이미 끝나버려 반복되지 않기 때문에 직접 관찰할 수 없다. 따라서 간접적인 방법으로 탐구할 수 밖에 없는데, 그러한 간접적 방법은 해석을 요한다. 어떤 자료를 사용할지, 자료는 얼마나 믿을만한지, 서로 다른 자료일 경우 어떻게 결론을 내려야 할지 등등 끊임없는 질문과 해석이 필요한 것이다. 누구에게는 팽창인 것이 다른 누구에게는 위축, 축소를 의미하기도 한다. 누구에게는 진보가 누구에게는 퇴보이다.

다양한 해석은 피해야 할 장애물이 아니라 오히려 더불어 살아야 할 동반자이다. 물론 해석은 근거 혹은 증거에 입각해서 이루어질 것이며, 증거를 동반하지 않는 자기 주장이나 억지와는 차원이 다르다. 논쟁을 피해서는 안된다. 연쇄적인 질문과 논쟁을 통해 새로운 사실들이 추가되고, 새로운 상황이 확인될 때, 또 다른 사람의 이해관계, 그들의 관점과 만나게 된다. 하나의 문제 해결은 또 다른 문제의 시작일 수 있다. 다양한 교과서와 풍부한 자료가 필수여야 하는 이유이다. 다양한 견해를 가진 사람과 다양한 자료를 바탕으로 의미있고 생산적인 토론에 참여하는 과정을 통해 주체적인 개인, 민주 시민, 더불어 사는 사회가 달성될 수 있을 것이다. 21세기를 살아갈 우리의 후세대들을 국정제라는 틀의 고루한 역사 인식에 가두어 두겠다는 것은 죄악이다.

## 토론 | 역사교과서 사태에 대하여

성 기 선

(가톨릭대 교수, 한국교육연구네트워크 소장)

1. 교육은 정치적으로 중립적이어야 한다. 이러한 주장은 당파적인 정치세력에 의해 교육이 좌지우지되지 않아야 한다는 점을 천명하고 있다. 그러나 현실에서 교육은 철저히 정치적이다. 교육의 정치적 중립성은 하나의 구호에 불과할 수 있다. 우리는 그러한 사태를 수없이 보아왔으며, 목하 진행되고 있는 역사교과서 문제 역시 그러한 정치적 이데올로기 논쟁의 성격을 갖고 있다.

2. 교육과정, 교과서 내용의 선정, 조직, 전달, 평가 과정 모두가 사실은 정치적 성격을 갖고 있다. 이러한 교육과정에 대한 사회적 영향력 행사와 그 특징과 문제점을 지적한 것은 교육학계에서 1970년 초 교육과정 사회학, 신교육사회학이 시작되면서부터이다. 기존에는 학교에 대한 관심사가 주로 학생의 성장, 발달, 선발, 진학, 계층이동, 사회이동, 평등 등의 문제였었다. M.F.D.Young은 ‘지식과 통제’라는 책을 통해서 이제 학교는 학생 뿐만 아니라 지식(knowledge)을 다루고 있다는 점을 분명히 밝히고 그 문제점을 지적해야 한다고 주장한 바 있다. 지식이 어떻게 선정, 조직, 전달되는가를 사회적 권력과 정치와의 관련성에서 파악하여야 한다는 내용이다. 이러한 시각은 결국 교육이 다양한 세력들 간의 조화와 균형, 다양한 지식과 관점의 통합을 지향하고 있다는 기존의 생각을 근본적으로 재고하도록 하였다. 그 결과 교육과정사회학을 통해서 지식의 사회적 결정과정에 대한 연구와 관심이 시작되었다.

3. 우리는 식민지배와 분단을 통해서 민족의 정통성이 왜곡된 경험을 갖고 있다. 이 와중에 다양한 세력과 집단들의 이해관계가 얽히기 시작했다. 그런데 교육은 이러한 다양성을 제대로 서술하고 논의하고 토론할 수 있는 자유로움을 얻지 못했다. 국가독점주의가 가장 명확하게 드러나는 장면이 다른 아닌 학교교육 장면이다. 알튀세(L.Althusser)는 학교를 이데올로기적 국가기구로 분류하고 있다. 기존의 지배체제를 유지 재생산하기 위해서는 물리적인 군대, 경찰 만으로는 불가능하고 학교, 언론 등과 같은 이데올로기적 통제기구를 작동시켜야 한다는 점을 분석하고 있다. 학교는 지배이데올로기를 통해서 기존의 질서를 정당화하고 유지 존속할 수 있도록 하는 매우 중요한 장치가 되었다.

4. 역사적으로도 우리는 이러한 지배이데올로기가 관철되는 과정을 명확히 경험해 왔다. 유신을 정당화하고 군사독재를 정당화하고 반공을 강화하고 자본의 논리를 전달하는 교과서가 국정, 검인정 체제로 우리 교육을 획일화시켜왔다. 이번 역사교과서 사태는 이 사회의 지배권력이 교육에 대해서 행사하려는 하나의 폭력이라고 평가할 수 있을 정도로 매우 직접적이며 노골적인 모습을 띠고 있다. 교육문제를 교육의 문제로부터 출발하여 풀어나가려는 노력을 하지 않고, 정치적 논쟁으로부터 교육을 수단화하려는 시도를 하고 있다. 이제 교육은 그러한 정치적 지배의 도구와 수단이 되어서는 안된다. 일본의 역사교과서 문제와 한국의 역사교과서 문제는 그 성격이 비슷한데, 교육계에 정치적 이해관계를 일방적으로 관철시키려 한다는 점이다.

5. 교학사 교과서가 대한민국의 정통성을 말하면서 헌법적 가치를 정면에서 거스르고 있다는 발제자의 주장에 전적으로 공감을 한다. 우리가 가치롭게 지키고자 하는 논리가 무엇이고, 그것에 반대되는 주장이 무엇인지는 헌법정신과 민족의 정통성이라는 점에서 판단해야 한다. 그렇다면 무엇이 옳은 것인지, 교과서에 담아도 될 내용인지 아닌지에 대해서는 누가 결정하는가? 이 문제는 학계와 전문가들에게 맡겨야 한다. 학문이 단일한 답을 갖고 있다고 볼 수는 없다. 오히려 현상과 사건과 관점이 충돌하고 서로 반대론을 펼치는 부분이 그렇지 않은 부분보다 많은 게 학문 영역이다. 적어도 전문가 집단에서 다양한 논의들이 정리되도록 하고, 정리되지 않은 부분에 대해서는 다양한 관점을 함께 논의할 수 있도록 열린 태도를 견지하도록 하고, 그것을 학생들과 토론을 통해서 의견을 형성해 나가도록 하는 것, 그것이 교과서를 구성할 때 지켜야 하는 준거가 되어야 한다. 하나의 지식만이 가치있고 그렇지 않은 지식은 아니라는 식의 주장도 사실은 또다른 이데올로기가 될 수 있다는 점을 명심해야 한다.

6. 따라서 교육에 대한 지식을 다루는 교과서 부분은 역사교육전문가와 교사들에게 그 결정권을 넘기도록 해야 한다. 그런 점에서 교육부가 편수실을 부활하려는 움직임은 결코 옳지 않다. 국가가 지식을 평가하고 기준을 설정하는 문제는 교육의 자율성, 전문성을 더욱 심각하게 왜곡시킬 위험이 있다. 검정제와 인정제 그리고 자유발행제로의 변화를 지향해 나가야 할 시점에서 다시 국정, 편수실 등의 논의는 또 다른 역사적 퇴보가 될 것이다. 최근 교육의 전문성, 자율성이 축소되는 경향이 강하게 나타나고 있다. 교육감 자격에 교육경력이 삭제되고, 교육위원이 일몰제로 없어진다는 등 교육자치의 방향이 다시 중앙집권방식으로 전환되는 듯하다. 교과서 문제 역시 중앙집권화의 강화로 갈 위험성을 갖고 있다. 궁극적인 교과서 결정권은 교육을 직접 담당하는 교사에게 주어져야 한다. 그런 의미에서 교과서 제도 변화는 교사의 자율성과 전문성을 강화하는 방향으로 가도록 해야 한다. 국가는 그 과정에서 큰 원칙과 방향만을 결정하도록 해야 한다.

7. ‘국가가 교과서 발행에 개입하거나 혹은 발행을 통제하면 급변하는 지식 정보의 다양한 흐름을 신속히 학습 내용에 반영하기 어렵고, 교과서 편찬의 다양성을 확보하지 못한다...’. 이러한 주장 역시 지식정보화사회의 특성상 단일한 유일한 교과서를 선정하는 것의 부당성을 지적한 내용이다. 역사교과서 뿐만 아니라 다른 모든 교과서들도 사실은 지금의 지식의 생산, 유통의 과정과 특성과는 부합되지 않는다. 교과서 지식은 정당하고, 그렇지 않은 지식들은 가치롭지 않다는 시각은 20세기까지는 가능하였을지는 몰라도 이제는 되돌릴 수 없다. 가치는 다양하고 진리는 변화하게 마련이다. 교과서를 국가나 특정 세력이 독점하고, 지식을 지배하고, 시험을 치도록 하고 그래서 한 사회의 지배를 정당화하려는 방식은 그 자체로 문제이기도 하지만 실현되기도 어려운 구조이다. 지식의 생산과 유통이 열려있는 구조이다. 누구나 다양성을 경험하고 있으며 누구나 철학을 하고 있다. 국가가 지식을 독점적으로 인정하는 방식으로의 변화는 불가능하며 불합리하다고 볼 수 밖에 없다.

## 토론 | 교육의 정치적 중립성 실현은 ‘사회적 교육과정위원회’ 구성으로부터!

신 성 호  
(고대부고, 전교조 참교육실 정책위원)

일제 식민지배와 친일과 독재를 미화한 교회사 판 고등학교 한국사 교과서 사태(이하 ‘교과서 사태’)는 현행 교육과정, 교과서, 검정 제도 하에서는 충분히 예견할 수 있는 일이며, 앞으로도 이런 사태는 또다시 터질 수 있다고 본다.

그렇다면 앞으로 이러한 사태가 재발되지 않고 교육의 자주성과 정치적 중립성, 전문성 원칙이 구현되기 위해서는 어떠한 정책이 필요한지 간략히 얘기해보고자 한다.

먼저 교과서 사태 해결방안으로서 교육부의 교과서 편수관제 부활이나 국정제로의 회귀 가능성 및 검정제 강화 방안은 시대착오적 방안으로서 여러 곳에서 충분히 비판받고 있다고 보고 여기서는 근본적인 해결책에 대해 논의해보고자 한다.

교과서 사태는 역사 교과서뿐만 아니라 사회, 도덕 교과서에서도 앞으로 충분히 터질 수 있는 문제라고 보며, 보다 근본적으로 교과서 문제는 이들 교과뿐만 아니라 교과서 전반에서 나타나는 문제이기 때문에 이 글에서는 역사 교과서에만 초점을 맞추지 않고 교과서 제도 전반에 대해 초점을 맞추어 얘기하고자 한다.

### 1. 국정에서 검인정제로의 변화는 대안이 될 수 없다.

비판 진영에서는 검인정제, 혹은 자유발행제를 주장하고 있는데 국정제 보다는 검정제가, 검정제 보다는 인정제가 교육의 자주성과 중립성 차원에서는 더 낫겠지만, 현행 인정제도는 검정제와 유의미한 차이가 거의 없다고 본다.

검정심의위원회에 아무리 현장 교사의 참여를 늘린다 해도, 혹은 공개적으로 민주적으로 구성을 한다 해도, 어차피 정부가 최종 구성권을 갖고 있기 때문에 언젠가는 정권의 변화에 따라 영향을 받는 것을 배제할 수 없을 것이다.

또한 현행 검정기준(헌법 정신과의 일치, 교육의 중립성 유지 등), 검정지침(국가체제의 유지와 발전, 정치적 편향성, 종교적 중립성 등)을 아무리 정치하게 만든다 해도, 해석의 문제점은 생길 수밖에 없다. 현재 검정기준은 별 문제가 없는 듯 보이지만 이번과 같은 교과서 사태가 일어나는 것을 막는 방과제 역할을 하지 못했다.

### 2. 검정제도의 내실을 기하는 것으로는 한계가 있다.

양정현 교수의 발제문에서 검정제의 내실을 기하는 것이 해법의 첫걸음이 될 수 있다고 하였는데 이에 대해서는 달리 판단한다.

검정제도가 존재하는 한, 검정위원회 구성과 검정 기준 및 지침을 둘러싸고 사회, 정치적 논란은 생길 수밖에 없으며, 설령 이 단계에서 진행이 무난하게 되었다 할지라도 검정제도 자체의 문제(교육의 전문성과 자주성에 개입하는 문제, 다양한 관점의 다양한 교과서 발행의 봉쇄 가능성 등)를 배제하기는 어려울 것이다.

한편 검정 제도가 정말 잘 운영되어서 위와 같은 문제가 생기지 않는다 할지라도 현행 교육과정 개정과 내용 구성 권한 자체가 정부의 통제를 받고 있어서 검정 제도가 잘 운영되어도 교육과정에서 교육의 중립성과 자주성, 전문성이 이미 원천적으로 침해되고 있다. 이러한 상황에서 검정 제도의 내실화는 근본 대안이 될 수 없다.

### 3. 역사교육강화위원회 구성도 근본 대안이 될 수 없다.

한편 양정현 교수의 발제문에서 제안한 역사학계와 역사교육계를 망라한 ‘역사교육강화위원회’ 구성이 일정 정도 역사 교육의 전문성과 자율성을 보장해주는 방안이 될 수 있다는 것에 대해 찬성하는 바이다.

그렇다면 모든 교과에서 ‘○○교육강화위원회’를 만들어야 할 것이다. 그런데 이렇게 각 교과별로 위원회를 만드는 것은 근본적인 해결책이 될 수 없다고 본다.

발제문에서는 역사교육강화위원회가 교육과정을 만드는 주체인지, 검정위원회와 어떤 관계인지 명확하게 나와 있지 않다. 만일 검정위원회 역할을 한다고 할지라도 검정을 둘러싼 논란은 생길 수밖에 없을 것이며, 교육개혁의 틀에서 검정제도는 철폐되어야 한다고 본다.

### 4. 자유발행제로 전격적으로 이행되어야 !

한편 비판 진영에서 주장하는 검·인정제를 거쳐 자유발행제로 단계적으로 가자고 하는 주장에 일정 부분 동의한다. 그러나 우리나라 상황에서는 검인정제가 존재하는 한 문제 발생을 근본적으로 막기가 어렵기 때문에 곧바로 자유발행제로 전격 이행해야 한다고 본다.

교육과정이 정해지고 그에 따라 다양한 교과서(정부의 통제가 아닌 사회적 합의에 의한 교육과정 내용 구성, 교육과정의 대강화가 전제 조건)가 나오면 정부의 통제에 의한 검정 제도가 아니라, 자유발행제가 시행되어야 한다.

한편 자유발행제 하에서라면 교학사 역사 교과서(도저히 교과서라 할 수 없지만)와 같은 교과서의 출현 가능성을 일단 인정해야 할 것이다. 그렇다면 검정 제도(제대로 된 검정 제도라 가정하고) 없이 어떻게 이 문제를 걸러낼 수 있을까?

이때 우리는 지난 몇 달간 혹독하게 치른, 지금도 치르고 있는 사회·정치·교육적 갈등 비용을 앞으로도 치를 자세를 가져야 한다고 본다. 이러한 갈등을 해결하는 과정이 우리 사회가 민주적으로 성숙해지는 과정이라고 생각한다.

한편 교사모임이나 학회, 교육연구기관, 시민사회단체, 혹은 개별 교사들이 자유발행제로 발간된 교과서의 특징, 보완할 점, 비판할 점 등에 대해 공론하는 장이 마련되고(홈페이지 공개나 학교 안내 등), 학교에서는 전시본을 충분한 기간을 두고 검토한 후 출판사에 의견을 보내고, 일정한 시범 사용 기간을 두고 수정을 거쳐 완성도를 높인 후 새 학년도에 전격 사용되게 하는 과정, 즉 교육계와 사회에 의한 자율적인 검정? 보완 과정을 거치는 방법 등이 있을 수 있다.

한편 교과서 자유발행제 하에서는 학운위 심의를 거쳐 교장에게 있던 교과서 선택권을, 교과협의회를 거친 후 교무회의(교무회의의 의결기구화 전제)에 돌려주는 방안을 제안한다.

수업 교재의 하나일 뿐인 교과서를 교사에게 돌려주는 것은, 교육의 주체인 교사에게 교육권을 온전하게 돌려주는 출발점이라고 본다.

## 5. 사회적 교육과정위원회를 통한 교육과정 개편!

교과서는 자유발행제로 하고 교사들이 중심이 되어 사회적 합의에 의한 대강화된 교육과정에 따라 교과서를 만들어야 다양하고 창의적인 교과서가 나올 것이며, 교사는 그러한 교과서와 함께 다양한 부교재, 학습 보조 자료 등을 만들고, 지식교육 뿐만 아니라 가치교육, 실천능력함양 교육 등을 할 때 우리 교육의 제자리를 찾아나갈 것이다. 한편 고교서열체제와 대학 서열체제 해체와 함께 수능의 대학자격고사화는 이러한 교육을 하기 위한 전제 조건이 될 것이다.

교육과정은 백년지대계, 작게는 십년지대계를 정하는 것이기 때문에 정권의 이해관계를 떠나 범사회적 합의 하에 정해져야 한다.

정부로부터 독립된 사회적 합의기구인 ‘국가교육위’를 신설하고 내부에 교육과정을 다루는 ‘사회적 교육과정 위원회’(교육계 대표들이 주축, 각계각층 대표 참여)를 만들고, 산하에 각 교과별 교육과정위원회(교사와 학회, 관련 연구자 중심)를 만들어 이러한 제도 개편과 운영이 이뤄져야 한다.



## 토론 | 역사교과서 제도의 변천과 국정제의 문제점

조 한 경

(부천여자고등학교 교사, 전국역사교사모임 회장)

우리나라 역사 교과서 제도의 변천 과정을 차분하게 정리한 글이다. 국정제와 검정 제도의 비교 분석을 통해 어렵게 정착한 검정 제도의 장점과 한계까지도 잘 지적하고 있다. 특히 교육의 정치적 중립성을 무시한 정치 권의 정략적 문제 제기로 검정 제도의 근간이 흔들렸던 사례를 통해 교과서 제도도 중요하지만 이를 운용하는 사람들의 교과서관이 더욱 중요함을 상기시킨 글이기도 하다.

필자의 논지에 대부분 동의하지만 토론을 위해 몇 가지 질문을 하고자 한다.

1. 교학사 한국사 교과서 필자들과 보수 언론은 교학사의 채택률이 0에 가깝게 나온 것을 두고 외압에 의해 교과서의 다양성이 훼손당하였다고 주장하고 있다. 또한 이를 디딤돌 삼아 교육부와 집권 여당은 편수 체제의 강화나 국정제로의 회귀를 공공연하게 이야기 하고 있다. 교학사 필자들이나 보수 언론의 주장대로 교학사 교과서를 다양한 교과서 중의 하나로 볼 여지는 없는가?
2. 현장 역사교사와 역사학자들, 심지어 보수 언론조차 국정제의 부활에 대해서는 부정적인 의견을 피력하고 있다. 그러나 교학사 교과서 소동이 ‘한국사 교과서 혼란’으로 여론화된다면 일반 여론 조사는 국정제를 찬성하는 쪽이 높게 나올 확률이 있다. 이를 빌미로 교육부는 편수 체제의 강화나 국정제를 공론화(여론화)할 우려가 있다. 이에 대한 대책은?
3. 교육부는 6월 말까지 ‘역사교과서 발행체계 개선안’을 발표하겠다고 공언한 상황이다. 교육부는 수능필수화를 발표할 당시에 역사학계나 현장 역사교사들의 의견을 듣지 않고 정치적인 판단을 한 뒤 발표하였다. 6월에도 비슷한 상황이 벌어질 것으로 보이는 데, 최악이 개선안과 최선의 개선안을 상정해 볼 수 있을까? 이에 대한 역사학계와 현장 역사 교사들의 역할은 무엇이 있을까?
4. 필자는 역사교과서 관련 업무가 국편에 치중되어 문제가 있다고 지적한 후 이에 대한 해결책으로 역사학, 역사교육학계를 망라한 ‘역사교육강화위원회’의 구성을 제안하였다. 그동안 교육부의 행태를 추적해 보면 쉽게 받기 어려운 제안으로 보이는 데, 이 기구의 성격과 역할에 대해서 더 구체적으로 설명해 주면 좋겠다.
5. 본문을 통해 여러 차례 제시되었지만, 마지막으로 국정 교과서의 문제점과 검정 교과서의 장점을 간단히 정리해 주면 좋겠다.



## Memo



Memo





- 주소 : 서울시 종로구 동숭동 홍사단 3층 홍사단교육운동본부
- 전화 : 02-741-2013, 741-5679
- 이메일 : eduyka@hanmail.net
- 카 페 : <http://cafe.daum.net/eduyka>
- 트위터 : @edu\_yka
- 페이스북 : <http://facebook.com/ykaedu>