

# 한국사 교과서 발행 체제 개선안 마련을 위한 토론회

- 주 제 한국사 교과서 발행체제 개선 방안 모색
- 일 시 '14. 8. 26.(화) 14:00~18:30
- 장 소 국사편찬위원회 대강당



# 한국사 교과서 발행 체제 개선안 마련을 위한 토론회

- **주제** 한국사 교과서 발행체제 개선 방안 모색
- **일시 및 장소** '14. 8. 26.(화) 14:00~18:30 국사편찬위원회 대강당
- **참석대상** 현장교사, 역사학회, 역사관련 학과, 연구기관, 학부모 등
- **세부 일정**

시간	주요 일정	비고
14:00~14:05(5')	등록 및 개회식	
14:05~14:15(10')	국장님 인사말씀	
14:15~14:30(15')	<b>주제 발표 I</b> - 현장에서 바라보는 역사 교육 및 교과서 문제	
14:30~14:45(15')	<b>주제 발표 II</b> - 현행 한국사 교과서 발행 체제의 현황 및 문제점	
14:45~15:45(60')	<b>주제 발표 III</b> <b>한국사 교과서 발행체제 개선 방안 모색</b> ① 사실에 근거한 균형 있는 교과서 개발의 방향 탐색(15') ② 한국사 교과서 검정 발행제의 개선 방안(15') ③ 교과서 발행 구분 준거와 한국사 교과서의 국정화 방안(15') ④ 국정에서 검정으로의 '추이(推移)'와 전망(15')	
15:45~16:05(20')	휴식	
16:05~17:15(70')	종합 토론(질의 답변 포함)	
17:15~18:15(60')	방청석 자유 토론	



# Contents

---

## 한국사 교과서 발행 체제 개선안 마련을 위한 토론회

<b>주제 발표 I</b> .....	1
- 현장에서 바라보는 역사 교육 및 교과서 문제 .....	3
●● 방대광 (고려대학교 사범대학 부속고등학교)	
<b>주제 발표 II</b> .....	23
- 현행 한국사 교과서 발행체제의 현황 및 문제점 .....	25
●● 김대길 (국사편찬위원회)	
<b>주제 발표 III</b> .....	
<b>한국사 교과서 발행체제 개선 방안 모색</b>	
① 사실에 근거한 균형 있는 교과서 개발의 방향 탐색 .....	39
●● 최병택 (공주교육대학교)	
② 한국사 교과서 검정 발행제의 개선 방안 .....	55
●● 이익주 (서울시립대학교)	
③ 교과서 발행 구분 준거와 한국사 교과서의 국정화 방안 .....	63
●● 홍후조 (고려대학교)	
④ 국정에서 검정으로의 ‘추이(推移)’와 전망 .....	93
●● 김정인 (춘천교육대학교)	
<b>종합 토론</b> .....	105



한국사 교과서 발행 체제 개선안 마련을 위한 토론회-주제발표 I

## 현장에서 바라보는 역사 교육 및 교과서 문제





# 현장에서 바라보는 역사교육의 현황과 개선 방향 모색

●● 방대광 (고려대학교 사범대학 부속고등학교)<sup>1)</sup>

- I. 머리말
- II. 역사 교과서의 현황과 실태 분석
  - 1. 현행 역사 교육과정 및 집필기준의 현황 및 실태
  - 2. 현행 역사 교과서의 단원 구성과 근현대사의 범위
- III. 역사교육의 문제점과 개선 방향 모색
  - 1. 교육과정 및 집필기준의 문제
  - 2. 교과서 집필 및 필자 구성의 문제
  - 3. 수능 필수화에 따른 『한국사』 교과서 내용 구성과 서술 방향
  - 4. 균형 있는 역사 인식을 기를 수 있는 교과서 개발 방향
- IV. 맺음말

## I. 머리말

작년 봄부터 현재에 이르기까지 역사교육 문제는 지난 1년 넘게 주요 뉴스 중 하나였다. 고등학교 『한국사』 교과서 검정과 관련한 교학사 『한국사』 교과서 서술 논란, 『한국사』 과목의 수능 필수와 교학사 『한국사』 교과서 채택 논란 등 끊임없이 역사교육 문제가 교육계는 물론이고 사회적 쟁점이 되어 왔다. 고등학교에서 역사 과목을 가르치는 교사로서 역사교육 문제가 많은 사람들의 관심과 주목을 받는 것은 좋은 일이긴 하나 그 실상을 들여다보면 마냥 기뻐할 수만은 없는 것이 사실이다.

1) 고려대학교 사범대학 부속고등학교 역사 교사로서 대학원에서 역사교육을 전공했으며, 현행 교육과정인 2011 역사 교육과정 집필에 참여하였다. 중학교 『역사』 교과서와 고등학교 『세계사』 교과서, EBS 수능 교재(국사·세계사·동아시아사)를 집필하였으며, 대입 수학능력시험과 한국사능력검정시험에 출제위원 및 검토위원으로 참여하였다. 이러한 경험을 바탕으로 각 분야의 관련 선생님들로부터 의견을 청취하였으며, 이외에도 학교 현장의 동료 선생님들의 의견을 반영하여 현행 역사 교과서의 문제점 개선 방향에 대한 생각들을 발표문으로 작성하였다.

학교 현장에서 역사를 가르치는 교과로서 『한국사』, 『세계사』, 『동아시아사』 과목이 학생들에게 주요 기피 과목의 하나라는 사실을 자주 보게 된다. 이는 다른 사회과 과목에 비해 역사 과목의 학습량이 현저하게 많다는 인식 때문이다. 그래서 학생들은 역사 과목들은 외워야 할 내용이 많으며, 까다로운 내용으로 인해 많은 시간을 들여 공부하더라도 이해하기 어렵다고 생각하고 있다. 특히 대학입시를 가장 큰 목표로 삼고 있는 학생들의 현실 앞에 고등학교에서 역사 과목은 많은 사회과의 선택 과목 중 하나로서 다른 사회과 선택 과목에 비해 많은 학습량과 어려운 난이도로 인해 학생들이 기피하는 과목이 됨으로써 학교 현장의 역사교육이 부실할 수밖에 없는 악순환이 이어져 왔다.<sup>2)</sup> 그 결과 세계화의 심화에 따라 국가 정체성 함양과 역사의식의 강화가 더욱 절실해지는 상황에서 학생들의 역사의식 결핍을 우려하는 국가 사회적 분위기가 확산되었다. 다행히 작년 8월에 발표된 한국사 대입 수능 필수<sup>3)</sup>는 미흡하기는 하지만 부실화되고 있는 역사교육의 정상화를 위한 발전적인 첫걸음이라고 생각한다.

또한 현재 추진되고 있는 문·이과 통합형 교육과정을 개발을 위한 기초 작업으로 지난 2월 17일에 있었던 역사 교사 세미나는 많은 역사 교사들의 관심과 호평을 받았다. 교육부 장관님을 비롯해 교육부 관계자와 학교 현장의 역사·사회 교사 80여명이 참석한 가운데 현행 역사 교육과정의 특징, 한국 현대사의 시기 범위, 전근대사와 근현대사의 비중 등에 대한 발표와 토론의 장이 마련된 것은 참으로 반가운 일이 아닐 수 없다. 왜냐하면 지금까지는 대학 교수와 현장 교사가 포함된 교육과정 전문가가 먼저 교육과정을 마련한 뒤 형식적인 절차로서 공청회가 마련되었는데, 이를 개선하기 위해 교육과정 개발에 앞서 현장의 목소리를 듣는 자리가 마련된 것은 이전에 비해 진일보했다는 긍정적인 평가를 받을 수 있다고 본다.

그럼에도 불구하고 학교 현장의 역사교사들은 새로운 역사 교육과정 개편에 많은 기대와 동시에 우려가 큰 것도 사실이다. 이는 지난 역사교사 세미나에서 방청객으로 온 많은 교사들의 목소리에서도 확인할 수 있었다.

본 발표문에서는 지난 역사교사 세미나에서 발표된 내용과 토론 내용, 그리고 당시 교사들의 제기한 주장 등을 참고하여 현행 역사 교과서의 현황과 실태를 살펴보고, 이와 관련하여 역사 교과서의 문제점과 개선 방향을 고찰해보고자 한다.

2) 2012학년도 수능 시험(2011년 11월 시행)에서 전체 수험생 648,946명 중 국사 과목 응시생은 43,441명이었고, 2013학년도 수능 시험(2012년 11월 시행)에서 전체 수험생 621,336명 중 국사 과목 응시생은 43,918명이었다. 한편 2014학년도 수능 시험(2013년 11월 시행)에서 전체 수험생 650,752명 중 한국사 과목 응시생은 42,529명이었다.

3) 현재 고등학교 1학년 학생들이 응시하는 2017학년도 대입 수학능력시험부터 적용된다.

## II. 역사 교과서의 현황과 실태 분석

### 1. 현행 역사 교육과정 및 집필기준의 현황 및 실태 분석

#### 가. 현행 역사 교육과정의 현황과 실태 분석

교육과정은 초·중·고에서 ‘무엇을, 어떻게 가르칠 것인가’에 대해 국가가 기준을 정해 놓은 틀을 말한다. 다시 말해 교육 목표를 달성하기 위해 국가에서 교육 내용을 체계적으로 조직한 전체적인 프로그램이라고 할 수 있는데, 세부적으로 총론과 각론으로 나뉜다. 총론은 교육과정 구성의 기본방침, 학교급별 교육목표, 교과 배열과 시간 배당 등의 내용을 신고, 각론은 교과별 성격, 목표, 내용, 교수 학습 방법, 평가 등으로 구성되어 있다. 다시 말해 법적 권위를 갖춘 명문화된 교육과정은 각급 학교 교육실천, 특히 교과운영의 기본이 되며, 교과서 집필·수업계획·학습평가 척도 등의 기준이 된다고 하겠다.

한편 검정 교과서를 편찬하기 위해서는 교육과정 반영도를 포함한 검정 심사 기준을 충족시키는 것 외에 편찬상의 유의점<sup>4)</sup>과 편수 자료<sup>5)</sup>를 따라야 한다. 그런데 역사 과목에는 교육과정과는 별도로 ‘준거안’(1987, 1994, 2000)과 ‘집필기준’(2009, 2011)이 제시되었다. 역사 교과서에 만 별도의 지침이 마련된 것은 역사교육을 강화하기 위한 측면도 있지만, 쟁점화에 대한 대책을 마련한 결과이기도 하였다. 기존의 ‘준거안’이 교육과정 순서에 따라 작성된 것과는 달리 ‘집필기준’은 국사와 세계사 영역에서 각 시대별로 쟁점이 될 만한 주제를 선별하여 기준을 제시한 것으로 실제로 교과서 집필자에게 집필을 위한 구체적인 기초 자료가 된다. 따라서 교과서를 분석하기 위해서는 교육과정은 물론 교과서 집필기준에 대한 검토 또한 필요하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 역사 교육과정과 집필기준의 특징과 내용을 이해하기 위해서는 <표 1>을 참고하면 된다.

4) ‘편찬상의 유의점’은 크게 편찬의 기본방향, 편찬상의 유의점과 외형 체제에 관한 것으로 구성된다. 박진동, 「해방후 현대사 교육 내용 기준의 변천과 국사교과서 서술」, 『역사학보』, 역사학회, 2010, p.40.

5) 교육 당국은 교과서를 편찬하면서, 내용이나 용어의 체계 및 일관성과 관련된 구체적 명시나, 기타 편수 업무에 도움이 되는 사항을 모아 ‘편수 자료’를 편찬, 발행해 왔다.

〈표 1〉 역사 교육과정과 집필기준 비교(예시)<sup>6)</sup>

교육과정	<p><b>(1) 우리 역사의 형성과 고대 국가의 발전</b>          한반도와 만주 지역에서 여러 정치 세력들이 정치·군사적 경쟁 및 경제·문화적 교류를 통해 중앙 집권 국가로 발전하는 역사의 흐름을 간략하게 이해한다. 시기는 선사 시대부터 고려 성립 이전까지를 대상으로 한다.</p> <p>(가) 선사 문화의 세계사적 흐름 속에서 우리 민족의 형성 과정을 파악한다.          (나) 고조선과 초기 철기 시대에 등장한 여러 나라의 사회 모습과 풍속을 파악한다.</p>
집필기준	<p><b>(1) 우리 역사의 형성과 고대 국가의 발전</b>          한반도와 만주 지역에서 여러 정치 세력들이 정치·군사적 경쟁 및 경제·문화적 교류를 통해 중앙 집권 국가로 발전하는 역사의 흐름을 간략하게 이해한다. 시기는 선사 시대부터 고려 성립 이전까지를 대상으로 한다.</p> <p><b>① 선사 문화의 세계사적 흐름 속에서 우리 민족의 형성 과정을 파악한다.</b>          우리나라 선사 시대의 문화를 세계의 선사 시대 문화와 비교하여 이해하는 방식으로 다루며, 도구의 발달 및 유물의 특징과 분포를 인간 사회의 발전하는 모습과 연결하여 서술한다. 한반도에 거주하던 구석기 시대, 신석기 시대, 청동기 시대의 주민들이 주변 지역과 다양한 교류를 전개하였고, 우리 민족의 활동 무대를 중심으로 민족의 형성 과정을 이해할 수 있도록 서술한다.          선사 시대의 편년은 최근 학계의 검증된 연구 성과를 반영한다. 민족의 기원은 특정 학설보다는 우리 민족이 주로 활동한 공간과 세력의 형성 과정에 유의한다. 우리 민족의 활동 영역을 현재의 강역과 동일시하는 인식을 지양하고, 한반도와 주변 지역의 자연·역사·문화적 환경을 소개하며, 관련 유물과 유적을 제시하여 우리 역사가 시작된 공간 배경을 이해하도록 한다. 민족을 이해할 때 혈연적 요소와 문화적 요소를 고려하며, 선사 시대에 민족 형성의 기반이 마련되었다는 점에 유의한다.</p> <p><b>② 고조선과 초기 철기 시대에 등장한 여러 나라의 사회 모습과 풍속을 파악한다.</b>          고조선의 성립은 청동기 문화를 바탕으로 설명하고, 단군 신화와 사기 등 사서의 기록을 참고하여 국가의 성장 과정을 서술한다. 고조선 후기에는 철기 문화를 바탕으로 중국의 연나라 등과 대등한 입장에서 교류·대립하였으며, 한 제국과의 전쟁이 갖는 역사적 의미를 서술한다. 고조선 이후 부여, 옥저, 동예, 삼한 등 여러 나라가 철기 문화를 기반으로 환경에 적응하며 발전하여 삼국 정립의 토대가 되었음을 파악하고, 각각의 사회와 문화적 특성을 서술한다. 고조선과 여러 나라가 동아시아의 여러 세력과 다양한 교류를 전개하였음을 서술한다.          고조선은 농경문화와 청동기 문화를 바탕으로 성립되었음에 유의한다. 고조선의 중심지에 대해서는 평양 중심설, 요동 중심설, 이동설 등 여러 학설이 존재하고 있음에 유의하며, 특정 학설을 지지하기보다는 고조선의 대표적인 유적과 유물을 통해 고조선의 대체적인 세력 범위와 문화권을 이해하도록 한다. 고조선과 여러 나라에 대한 최근의 고고학적 연구 성과를 반영하도록 권장한다.</p>

6) 지면 관계상 현행 2011 역사 교육과정(2009 교육과정 총론에 의거하여 2011년에 만들어진 역사 교육과정 각론을 의미한다.) 중에서 고등학교 한국사 교육과정의 각론과 고등학교 한국사 교과서의 집필기준을 비교하였으며, 전체 단원 중 ‘선사 시대~철기 시대의 초기 국가’ 부분만 예를 들었다. 한편 역사 교육과정의 각론에서 ‘(가) 선사 문화의 세계사적 흐름 속에서 우리 민족의 형성 과정을 파악한다. (나) 고조선과 초기 철기 시대에 등장한 여러 나라의 사회 모습과 풍속을 파악한다.’에 해당하는 부분을 ‘성취기준’이라고 한다. 성취기준은 교육과정에서 제시하고 있는 교육과정 내용에 대한 수업과 평가의 기준이 되는 것으로, 각 교과에서 학생들이 학습을 통해 얻어야 할 지식이나 기능 혹은 태도를 말한다. 성취기준은 학생의 입장에서 무엇을 공부하고 성취해야 하는지를 알 수 있고, 교사의 입장에서는 무엇을 가르치고 평가해야 하는지를 분명히 알게 된다.

이를 바탕으로 현행 역사 교육과정(2011 역사 교육과정)의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

1) 초등학교(5~6학년군)<sup>7)</sup> : 『사회』라는 과목명으로 되어 있으며, 기존과 같이 통사 체제를 유지하되 내용을 초등학생 수준에 맞게 쉽게 구성하였다(예: 이야기 식으로 재미있게 구성된 “성긴 한국사”).

- 일화, 역사 인물 이야기 중심으로 구성하였다.
- 사료, 역사지도, 유물, 문화재, 시각자료 등 다양한 자료를 이용한 활동을 강화하였다.
- 중복되거나 암기 요소가 강한 부분은 조정하였다.
- 영역(대단원) : 6개 유지
- 성취기준<sup>8)</sup> : 34개 → 27개

2) 중학교(1~3학년) : 『역사 1』, 『역사 2』라는 과목명으로 되어 있으며, 정치사와 문화사를 중심으로 한 통사로 구성하였다. 문화사는 문화 창조에 초점을 맞추고, 지역에 산재한 문화 창조물 견학과 스토리텔링으로 구성된 현장 체험을 통해 학생들의 관심과 역사를 통한 창의성을 유발하였다.

- 한국사와 세계사 영역의 비율은 3:2를 유지하였다.
- 정치적 사건을 중심으로 문화사 요소를 연계하였다.
- 과도하고 어려운 내용 요소(경제사, 사회사)는 감축하였다.
- 영역(대단원) : 한국사(10 → 9), 세계사(6개 유지)
- 성취기준 : 한국사(50 → 42), 세계사(35 → 27)

7) 초등 사회과 역사 영역은 5학년 혹은 6학년에서 1년 동안 학습하도록 되어 있다. 초등 사회과는 역사 영역, 지리 영역, 일반 사회 영역으로 나뉘어 있는데, 역사 영역은 두 학기, 지리 영역과 일반 사회 영역은 각각 한 학기 수업을 이수하도록 되어 있다.

8) 성취기준은 교육과정에서 제시하고 있는 교육과정 내용에 대한 수업과 평가의 기준이 되는 것으로, 각 교과에서 학생들이 학습을 통해 얻어야 할 지식이나 기능 혹은 태도를 말한다. 성취기준은 학생의 입장에서 무엇을 공부하고 성취해야 하는지를 알 수 있고, 교사의 입장에서는 무엇을 가르치고 평가해야 하는지를 분명히 알게 된다. 예를 들어 역사 교육과정에서 고등학교 한국사 과목의 성취기준은 다음의 밑줄 친 부분에 해당한다. 예를 든 성취기준은 ‘선사 시대~철기 시대 초기 국가’ 부분이다.

1) 우리 역사의 형성과 고대 국가의 발전

한반도와 만주 지역에서 여러 정치 세력들이 정치·군사적 경쟁 및 경제·문화적 교류를 통해 중앙 집권 국가로 발전하는 역사의 흐름을 간략하게 이해한다. 시기는 선사 시대부터 고려 성립 이전까지를 대상으로 한다.

(가) 선사 문화의 세계사적 흐름 속에서 우리 민족의 형성 과정을 파악한다.

(나) 고조선과 초기 철기 시대에 등장한 여러 나라의 사회 모습과 풍속을 파악한다.

### 3) 고등학교

#### ① 『한국사』<sup>9)</sup>

- 정치사를 바탕으로 하면서도 사회경제사, 사상사, 대외관계사를 중심으로 하였다.
- 전근대사와 근현대사의 비중은 4:6으로 조정하였다.<sup>10)</sup>
- 시대별 사회 구조와 주변 국가 역사와의 관계를 종합적으로 파악하도록 하였다.
- 사회·경제적 요인과 각 시대의 사상과 문화, 대외 관계를 정치사 적 흐름 속에서 이해하도록 하였다.
- 영역(대단원) : 9개 → 6개
- 성취기준 : 51개 → 38개

#### ② 세계사

- ‘지역세계’의 역사 발전과 독자적인 문화적 성취를 파악한다.
- ‘지역세계’ 사이의 상호관계를 조망한다.
- 전쟁과 정복 같은 폭력적 요인뿐만 아니라, 교류와 교역 같은 평화적 요인도 함께 중시한다.
- 영역 : 8개 → 7개
- 성취기준 : 27개 → 22개

#### ③ 동아시아사

- 현행 교육과정의 큰 틀 속에 2009 개정 교육과정의 방향을 충실히 구현한다.
- 동아시아사의 전개를 구조적으로 이해할 수 있도록 영역 명칭을 변경한다.
- 각 대단원의 첫 번째 중단원에 해당 시기의 정치적 흐름을 파악 할 수 있는 성취 기준을 제시한다.
- 가급적 한 대단원 안에서 분야별로(정치, 대외관계, 사회·경제, 사상·학술, 문화 교류 등) 일정한 체계를 이룰 수 있도록 재조정한다.
- 영역 : 6개 유지
- 성취기준 : 26개 → 23개

---

9) 2014년부터 학교 현장에서 교수 학습이 이루어지는 고등학교 『한국사』 교과서는 2009 교육과정(총론)에 의거한 2011년 역사 교육과정(각론)에 따라 만들어졌다.

10) 『한국사』 교과서에서 전근대사와 근현대사를 나누는 기준은 흥선 대원군의 집권이다. 전근대사의 근현대사의 대단원은 각각 3개씩으로 같으나 성취기준은 17:21이다. 교과서 본문 서술을 살펴보면 전근대사와 근현대사의 비중이 대략 4:6 정도이다.



위와 같이 현행 초·중·고등학교의 역사 교육과정의 각론을 살펴보면 초등학교는 인물과 유물을 통해 우리 역사를 파악하고, 중학교는 정치사·문화사 중심, 고등학교는 정치사를 바탕으로 하면서도 사회경제사·대외관계사를 중점적으로 다루도록 계열화<sup>11)</sup>되어 있음을 알 수 있다. 이는 <표 2>와 같이 2011 역사 교육과정에서 제시한 학교급별 목표를 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 2〉 역사 과목의 학교급별 교육목표

학교급	교육목표
초등학교	역사 영역의 경우 선사 시대에서 오늘날 대한민국까지의 역사와 문화 및 생활상의 변화를 대표적인 <u>인물과 유물</u> 을 통해 파악한다.
중학교	‘역사’ 과목은 우리나라와 세계의 역사를 상호 관련시켜 종합적, 체계적으로 파악하는 것을 목표로 한다. <u>정치사와 문화사를 중심으로 내용을 구성함</u> 으로써 역사 학습에 대한 흥미를 유발하고, 창의적 사고력을 함양한다. 학생 스스로 다양한 역사적 자료를 활용하여 능동적으로 학습하게 함으로써 과거에 대한 다양한 해석과 시각이 존재할 수 있음을 인식하게 한다. 역사에 대한 통찰력을 바탕으로 국가와 세계의 구성원으로서 민주적이고 평화적인 가치를 존중하는 자세를 기른다.
고등학교	고등학교 과정에서는 초등학교와 중학교에서 학습한 역사에 대한 기본적 이해를 바탕으로 <u>사회·경제사, 사상사 및 대외 관계사를 연계하여 한국사의 특성을 심층적으로 파악</u> 한다. 또한 외국과의 다양한 교류를 통해 독창적이면서도 개방적인 문화를 형성하였음을 인식하도록 한다. 이로써 주체적인 한국인으로서 세계화에 부응하여 인류 역사의 전개에 능동적으로 참여할 수 있는 자질을 갖추는 데 학습의 주안점을 둔다.

#### 나. 현행 중·고등학교 역사 교과서의 집필 기준

<표 1>에서 알 수 있듯이 역사 교과서 서술의 바탕과 기준이 되는 교육과정은 대강화<sup>12)</sup>에 따라 간단하게 주요 사항만 언급하고 있는데 비해, 집필기준은 교과서 집필자를 위해 내용상의 전문성을 갖고 좀 더 명확하고 깊이 있게 서술되어 있다. 또한 문서 위계상 교육과정이 상위에 있고 교육과정에 후속하여 집필기준이 발간되는 순서를 밟고 있다. 이에 따라 현행 2011 역사 교육과정은 2011년 8월 9일에 고시되었다. 이후 중학교 역사 교과서 집필기준은 2011년 11월 8일에, 고등학교 한국사·세계사·동아시아사 집필기준은 2011년 12월 30일에 발표되었다.

11) 계열화는 흔히 선행 내용을 기초로 후속 내용을 전개하되 점차적으로 내용의 확대, 심화, 향상을 꾀하는 것을 의미한다. 이전 학습과 연결된다는 점에서 계속성을 가지고 있으며 다른 한편으로 이전과 달라야 한다는 점에서 차별성을 지니게 된다. 계열화의 일반적인 원칙들은 다음과 같다(방지원, 『역사교육 계열화의 개념과 원리』, 『역사교육연구』, 한국역사교육학회, 2006, 9쪽).

12) 교과서 집필자에게 자율성을 보장한다는 원칙에 따라 구체적이고 자세한 내용은 제시하지 않는 방침을 말한다.

이러한 집필기준은 교육과정과 함께 교과서 검정 심사의 중요한 기준이 된다. 중학교 『역사』 교과서와 고등학교 『한국사』 교과서의 검정 심사에서 교육과정의 준수 여부<sup>13)</sup>는 100점 만점 중 25점을 차지하고 있으며, 집필기준은 역사 교과서 검정 기준에서 ‘내용의 정확성 및 공정성(40점/100점)’의 주요 요소이다.<sup>14)</sup>

## 2. 현행 역사 교과서의 단위 구성과 근현대사의 범위

### 가. 현행 역사 교과서의 단위 구성과 현대사의 범위

현행 중학교 『역사』 교과서와 고등학교 『한국사』 교과서의 단위 구성을 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 중·고등학교 『역사』와 『한국사』의 단위 구성

학교급	과목	단위 구성			
		한국사:세계사	전근대:근현대 (한국사)	중점 분야	한국사와 세계사의 단위 구성 방식
중학교	역사 1	6:3	6:3	정치사, 문화사	한국사 단위, 세계사 단위를 대 단위별로 구분하여 1권의 책에 병합시킴
	역사 2	3:3			
고등학교	한국사	9:1	3:3 <sup>15)</sup>	사회경제사, 대외관계사	근현대사 단위에서 세계사 내용 을 10~20% 포함(중단위 5개 중 1개 정도)

또한 중학교 『역사』 교과서와 고등학교 『한국사』 교과서는 모두 현대사의 시작을 8·15 광복 이후부터 잡고 있으나, 현대사의 하한은 교과서별로 조금씩 다르다. 교육과정과 집필기준을 바탕으로 ‘정치사’와 ‘통일을 위한 노력’이라는 주제에 따라 한국 현대사의 하한을 살펴보면 <표 4>와 <표 5>와 같다.

13) 검정 심사 기준은 1. 교육과정의 준수(25점), 2. 내용의 선정 및 조직(35점), 3. 내용의 정확성 및 공정성(40점)으로 구성되어 있다. 이 중에서 교육과정의 준수의 심사 항목은 ‘① 교육과정에 제시된 목표를 충실히 반영하였는가? ② 교육과정의 내용 영역과 기준을 충실히 반영하였는가? ③ 교육과정의 교수·학습 방법을 충실히 반영하였는가? ④ 교육과정의 평가를 충실히 반영하였는가?’로 구성되어 있다.

14) 심사 항목의 하나로 ‘역사 교과서 집필기준을 준수하였는가?’를 항목으로 하고 있다.

15) 단위 구성은 3:3이지만 서술 분량은 4:6 정도이다. 다만 8종의 교과서마다 조금씩 차이를 보이고 있다.



〈표 4〉 중학교 『역사』 교과서에서 현대사의 하한(下限)

출판사 <sup>16)</sup>	현대사에서 정치사의 하한	통일을 위한 노력 하한
교학사	이명박 정부	노무현 정부의 남북 정상 회담
금성출판사	이명박 정부	이명박 정부의 대북 정책
두산동아	이명박 정부	이명박 정부의 평화 정착 노력
미래엔	박근혜 정부	이명박 정부의 대북 정책
비상교육	이명박 정부	이명박 정부의 대북 정책
좋은책 신사고	이명박 정부	(이명박) 정부의 대북 정책 <sup>17)</sup>
지학사	이명박 정부	(이명박) 정부의 대북 정책
천재교육(김)	이명박 정부	노무현 정부의 남북 정상 회담
천재교육(주)	이명박 정부	(이명박) 정부의 대북 정책

〈표 5〉 고등학교 『한국사』 교과서에서 현대사의 하한

출판사 <sup>18)</sup>	현대사에서 자유 민주주의의 발전 과정 하한	통일을 위한 노력 하한
교학사	이명박 정부	(이명박) 정부의 대북 정책
금성출판사	이명박 정부	(이명박) 정부의 대북 정책
두산동아	이명박 정부	이명박 정부의 대북 정책
리베르	박근혜 정부	(이명박) 정부의 대북 정책
미래엔	이명박 정부	이명박 정부의 대북 정책
비상교육	박근혜 정부	이명박 정부의 대북 정책
지학사	이명박 정부	이명박 정부의 대북 정책
천재교육	이명박 정부	(이명박) 정부의 대북 정책

## ② 근현대사의 비중 문제

2014년부터 고등학교 현장에서 교수·학습되고 있는 『한국사』 교과서는 전근대사가 3개의 대단원으로 구성되어 있고, 근·현대사가 3개의 대단원으로 구성되어 있다. 이는 2007 개정 역사

16) 중학교 『역사』 교과서는 전근대사를 다루고 있는 『역사』 1과 근현대사를 다루고 있는 『역사』 2 등 두 권으로 구성되어 있다. <표 4>는 2013년 발행본 『역사』 2 교과서를 기준으로 하였으며, 서술 순서는 가, 나, 다 순으로 하였다. 한편 천재교육은 대표저자의 이름순으로 ‘김’은 김덕수, ‘주’는 주진오이다.

17) 괄호는 교과서에서 구체적으로 대통령 이름을 서술하지 않고, ‘현 정부’로 서술되어 있는 것을 의미한다.

18) 고등학교 『한국사』 교과서의 서술 순서는 가, 나, 다 순으로 하였다.

교육과정과 2010년 부분 개정 역사교육과정의 주요 특징인 중학교는 전근대사 중심, 고등학교는 근현대사 중심이라는 계열화의 특징이 남아 있기 때문이다. 또한 7차 교육과정에 따라 만들어진 『한국 근현대사』 과목이 없어지면서 근현대사 내용이 『한국사』 교과서에 계열화에 근거하여 많이 포함되었기 때문으로 보인다.

이와 관련하여 현행 『한국사』 교과서의 근현대사 비중이 이전의 역사 교과서와 비교하여 얼마나 증감이 되었는지 살펴보면 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 역사 교과서에서 근현대사의 비중<sup>19)</sup>

교과서 (최초) 발행연도	발행처	교과서명	대단원 수 (전체 단원)	근현대사 비중				
				전체 쪽수	근현대사 쪽수		비율(%)	
1997	교육부	고등학교 국사(상·하권)	3(9)	503	근대사	120	23.9	32.8
					현대사	45	8.9	
2002	교육인적 자원부	고등학교 국사	1(7)	435	근대사	43	9.9	13.6
					현대사	16	3.7	
2011	(주)미래엔 컬처그룹	고등학교 한국사	6(9)	415	근대사	204	49.2	69.9
					현대사	86	20.7	
2014	(주)금성 출판사	고등학교 한국사	3(6)	447	근대사	146	32.7	49.0
					현대사	73	16.3	

위 표에서 2002년에 발행된 고등학교 『국사』 교과서의 경우에는 당시 『한국 근현대사』 과목의 교과서가 별도로 편찬되었기 때문에 근현대사의 비중이 축소되어 간행한 것이다. 2011년 고등학교 『한국사』 교과서의 경우 앞서 언급한 것처럼 중학교는 전근대사 중심, 고등학교는 근현대사 중심이라는 계열화의 영향을 받아 간행되었기 때문에 근현대사의 내용이 큰 비중을 차지하고 있다. 2014년 고등학교 『한국사』는 2011년 『한국사』 교과서에서 전근대사의 비중이 지나치게 적다는 의견을 반영하여 이전보다는 전근대사와 근현대사의 서술량의 격차가 줄어들었음을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 근현대사의 비중이 많다는 주장과 현대사 교육의 중요성을 강조하며 근현대사의 비중이 줄어들어서는 안 된다는 주장이 맞서고 있는 실정이다.

19) 비교 대상은 가장 근접하게 출판된 4종류[1997년 발행 국정 『국사』 교과서(상·하권), 2009년 국정 『국사』 교과서, 2011년 발행 검정 『한국사』 교과서(미래엔), 2014년 발행 검정 『한국사』 교과서(금성)]의 교과서이다. 근대사의 시작을 흥선대원군의 집권부터 헤아렸으며 현대사를 해방 이후부터 헤아렸다. 2014 역사 교사 세미나 자료집(이현복, ‘역사교육 계열화에 대한 재검토와 근현대사 비중의 적절성 모색’) 84쪽에서 발췌하였다.

### Ⅲ. 역사교육의 문제점과 개선 방향 모색

#### 1. 집필기준 및 교육과정의 문제

교육과정은 교과서를 집필하기 위해서 준수해야 할 각종 규정과 지침으로 상위의 문서이자 법적 규정을 가지고 있다. 따라서 교육과정은 교과서 집필의 가장 기본적인 기준이 되며, 검정 교과서의 경우는 검정 심사 기준의 주요 요소가 되고 있다. 따라서 역사 교과서의 문제점이 있다면 이는 역사 교과서에 앞서 교육과정과 집필기준에 문제가 있다고 보아야 한다. 이러한 인식하에 교육과정 집필기준에 대한 문제점을 먼저 지적하고자 한다.

첫째, 교육과정과 집필기준을 만드는데 물리적인 시간이 매우 부족하다. 현행 역사 교육과정인 2011 역사 교육과정은 2011년 2월에 국사편찬위원회에 의뢰하여 그해 8월에 발표되었고, 집필기준 역시 2011년 8월에 국사편찬위원회에 의뢰하여 11월과 12월에 발표하였다.<sup>20)</sup> 국사편찬위원회는 연구 프로젝트를 공모하여 대학교수와 현장교사가 포함된 연구팀을 꾸려 각각 7개월, 4개월(5개월)만에 발표하도록 하였다.

발표자는 2011 역사 교육과정 집필에 참여하였는데, 당시의 일정을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 7> 2011 역사 교육과정 추진 일정

(연구 기간 : 2011. 2.~8.)

연구내용 \ 월별	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월
착수 보고 및 연구방향 설정							
학습연구년제 교사 연계·협력							
현행 교육과정 내용 분석							
새 교육과정 내용 개발							
중간보고서 작성 및 협의							
부내 및 전문가 의견수렴							
역사과 교육과정 공청회(토론회)							
최종보고서 작성 및 제출							

위의 <표 7>을 보면 매우 짧은 기간에 연구위원(집필위원)이 꾸려진 뒤 방향 설정, 중간보고서 작성, 전문가 의견 수렴, 공청회, 보고서 제출 등 복잡한 일정이 매우 짧은 기간에 마무리되

20) 중학교 역사 교과서 집필기준은 2011년 11월 8일에 발표되었고, 고등학교 한국사·세계사·동아시아사 집필기준은 2011년 12월 30일에 발표되었다.

있음을 알 수 있다. 이러한 짧은 일정은 아무리 집필위원(연구위원)들이 노력한다고 하더라도 구조적으로 충분한 협의와 검토가 부족해지기 마련이고, 졸속이라는 비판에 직면할 수밖에 없다.

둘째, 교육과정 집필자와 집필기준 집필자가 서로 다르다는 문제점이 있다. 집필기준 집필자는 교육과정 집필자의 집필 의도를 잘 알지 못하기 때문에 집필 의도를 잘못 이해하거나 오해할 수 있다. 이를 통해 서로 충돌되는 내용 서술이 나타나기도 하고, 현재 학계에서 더 이상 사용하지 않는 용어가 사용되기도 한다.<sup>21)</sup>

셋째, 한국사·세계사·동아시아사의 교육과정이 서로 일관성이 없다. 2011 역사 교육과정 집필 과정에서 계열화를 고려하기 위해 초·중·고의 한국사 관련 교육과정의 교차 검토는 이루어졌으나, 고등학교의 한국사·세계사·동아시아사 교육과정의 교차 검토는 실시되지 못하였다. 이로 인해 세 과목의 현대사 하한이 서로 틀리며, 내용의 중복 문제도 발생하였다.<sup>22)</sup>

이와 같은 여러 문제점을 해결하기 위해서는 우선적으로 개발 일정이 충분히 주어져야 한다. 물리적인 시간이 확보되어야만 이전 교육과정의 장단점을 파악한 뒤 충분한 논의를 거쳐 새로운 교육과정을 만들 수 있을 것이다. 또한 교육과정과 집필기준을 따로 만들지 말고 두 개를 합쳐서 교육과정을 좀 더 명확하고 친절한 서술이 되도록 하는 것도 고려해 보아야 할 것이다.<sup>23)</sup> 부득이 교육과정 총론 및 각론 개발에서 역사교육의 내용 기준을 포함하기가 어려워 별도의 집필기준이 필요하다면 교육과정 집필자가 집필기준도 함께 집필하도록 해서 일관된 서술이 가능하도록 해야 할 것이다. 또한 초·중·고 계열화 문제를 해결하기 위해 3개의 학교급별로 나누어 교육과정을 개발하기에 앞서 3개의 팀이 함께 모여 계열화를 논의하는 자리를 가져야 할 것이다.<sup>24)</sup> 이와 함께 고등학교의 한국사, 세계사, 동아시아사 교육과정을 만드는 주체 역시 함께 모여 내용의 중복과 내용 서술의 범위에 대한 체계적인 논의가 필요하다고 하겠다.

21) 역사 교육과정에서 한국사 교육과정에서는 ‘통일 신라와 발해’로 서술하여 남북국 시대론을 반영하지 않았으나, 집필기준에서는 ‘남북국 시대’로 명명하여 남북국 시대론을 반영하여 서술하였다. 또한 집필기준에는 ‘신라 하대’라고 서술하여 ‘신라 중대’와 ‘신라 하대’로 구분하는 옛 학설을 반영하였으나, 현재는 이 구분을 교과서 서술에 사용하지 않고 있다.

22) 정치사의 경우 『한국사』 교과서는 이명박 정부의 정책 또는 박근혜 정부의 출범과 국정 목표 소개 등인데, 『동아시아사』 교과서는 김대중 정부 출범까지 다루고 있다. 또한 『세계사』 교과서와 『동아시아사』 교과서는 겹치는 내용으로 인해 전국 모의고사 및 대입 수능 시험 출제 과정에서 문항이 겹치는 문제가 발생하여 조정하는 데 어려움을 겪고 있다.

23) 박진동, 「해방후 현대사 교육 내용 기준의 변천과 국사교과서 서술」, 『역사학보』, 역사학회, 2010, 47쪽.

24) 7차 교육과정에서는 중학교 『국사』는 정치사 문화사 중심의 통사, 고등학교 『국사』는 정치·경제·사회·문화사로 된 분류사 체제로 구성되었다. 2007 개정 역사 교육과정에서는 중학교 『역사』는 전근대사 중심, 고등학교 『역사』는 근현대사 중심으로 구성되었으며, 2010 부분 개정 역사 교육과정도 큰 틀은 이 체제를 유지하였다. 2011 역사 교육과정에서는 중학교는 한국사와 세계사가 합쳐진 『역사』 과목으로 바뀌었으며, 고등학교 『한국사』 교육과정은 전근대사와 근현대사의 비중을 성취기준으로 기준으로 4:6으로 나누었다.

뿐만 아니라 사회, 지리, 윤리 등 인접 과목의 교육과정 집필 주체와 교차 검토를 통해 내용의 중복성 문제를 함께 고민해 보고, 조정하는 절차를 가져야 할 것이다. 물론 이 과정에서 같은 주제라고 하더라도 접근 방식에 있어 차이점을 갖도록 하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다고 본다. 예를 들어 4·19 혁명의 경우 역사 과목에서는 ‘민주주의의 시련과 발전’의 관점에서 접근한다면, 사회 과목에서는 ‘시민 혁명’의 개념을 학습하는 방식으로 서술한다면 상호 보완이 된다고 생각한다.

## 2. 교과서 집필 및 필자 구성의 문제

현행 중학교 『역사』 1·2 과목은 2011년 8월에 발표한 2011 역사 교육과정과 2011년 11월에 발표한 집필기준에 의거하여 만들었는데, 2012년 4월에 심사본을 제출하였다. 2014년부터 교수 학습이 이루어지고 있는 고등학교 『한국사』 과목은 2011년 8월에 발표한 2011 역사 교육과정과 2011년 12월에 발표한 집필기준에 의거하여 만들었는데, 2013년 1월에 검정 심사본을 제출하였다. 집필기준이 발표된 시점을 기준으로 본다면 중학교 『역사』 교과서는 5개월, 고등학교 『한국사』 교과서는 12개월의 집필 기간이 주어졌다고 볼 수 있다. 중학교 『역사』에 비해 고등학교 『한국사』는 나은 편이지만, 그럼에도 불구하고 교과서 집필에 참여한 경험을 바탕으로 비판적으로 검토해보면 역시나 집필 기간이 턱없이 부족하다고 생각한다.

아무리 대학교수, 현장교사 등 역사교육 전문가라고 하더라도 이전 교육과정·집필기준과 현행 교육과정·집필기준의 차이점을 파악하고 분석한 뒤, 최근의 연구 성과까지 파악하여 이를 교과서에 실기 위해서는 물리적인 시간이 더 많이 확보되어야 할 것이다.

또한 역사 교과서 서술에서 내용 오류가 많다는 것을 지적하고 싶다. 이는 짧은 집필 기간에 연유한 바가 크지만, 해당 내용을 전공한 집필자의 수가 절대적으로 적다는 것도 주요한 원인 중의 하나라고 생각한다. 교과서의 집필자를 살펴보면 전공자가 1~3명이다 보니 해당 단원의 전공자가 아예 없는 경우가 많다. 이러한 상황이다 보니 시대별로 모든 단원과 모든 시대의 내용 오류를 잡아내기 어려운 구조이다. 교육부는 작년 10월 18일, 검정에 통과한 8종의 『한국사』 교과서 전체에 대해 총 829건을 발행사에 수정·보완 권고하였다. 이후 829건 중 788건을 승인하였고, 총 41건은 수정명령을 통보하였다. 당시 발행사별 ‘수정 승인 및 수정 명령’ 건수는 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 『한국사』 교과서의 수정 승인 및 수정 명령

발행사		수정·보완 권고 사항	수정심의회 심의결과	
			수정승인	수정명령
기존	금성출판사	69	61	8
	두산동아	84	79	5
	미래엔	62	57	5
	비상교육	80	76	4
	지학사	64	60	4
	천재교육	107	100	7
신규	교학사	251	243	8
	리베르	112	112	0
합계		829	788	41

이러한 내용 오류를 최소화하기 위해서는 단원별 또는 시대별로 전공자가 1명 이상 참여할 수 있도록 규정해야 한다고 생각한다. 개인적으로는 단원별로 전공자와 교사가 2인 1조가 되어 내용 오류 검토와 함께 학생의 눈높이에 맞는 서술을 할 수 있도록 검정 심사 규정에 포함시킬 것을 제안한다.

뿐만 아니라 역사 교과서 서술 오류는 검정 시스템이 제대로 작동하지 않았다는 것도 지적될 수 있다. 물론 물리적인 시간과 제한된 인원이라는 한계점을 이해하지 못하는 것은 아니지만 내용 오류를 확인하고 이를 바로잡기 위한 체제가 미흡했던 것도 사실이다. 검정 통과되어 학교 현장에서 교수 학습이 이루어지고 있는 교과서임에도 불구하고 내용 오류는 물론 오타자가 있는 것을 종종 보았다. 따라서 검정 절차 역시 충분한 시간이 주어져서 꼼꼼히 확인하고 검토한 뒤 수정할 수 있는 시간이 확보되어야 할 것이다.

### 3. 수능 필수화에 따른 『한국사』 교과서 내용 구성과 서술 방향

역사 교과서와 관련하여 또 다른 문제점은 수업 시간에 비해 『한국사』 교과서의 서술량이 지나치게 많다는 것이다. 지난 2월 역사교사 세미나에서도 지적된 것처럼 많은 역사 교사들이 부족한 수업 시간으로 인해 진도를 다 나가지 못해 일제 강점기와 현대사 부분을 부실하게 가르칠 수밖에 없다는 호소를 하고 있다. 특히 2017학년도 수능 시험부터 『한국사』가 필수 과목이 되기 때문에 『한국사』 문제를 아주 쉽게 출제해야 하며, 현재의 교과서 서술량을 대폭 감축해야 학생들의 부담을 덜 수 있다는 제안도 있다. 그러나 이러한 제안에 대해서는 반론 또한 만만치 않다.



우선 수능 시험을 기준으로 역사 교과서 서술량을 줄인다는 것은 선후 관계에 있어 어폐가 있다는 논리이다. 즉 초·중·고 교육과정과 집필기준에 대한 체계적인 편성과 서술 내용에 대한 합의가 우선적으로 이루어진 후, 이를 바탕으로 교과서 서술이 이루어져야 한다는 것이다. 이후에 수능 시험은 역사 교과서 서술량과 관계없이 고등학생들이 꼭 학습해야 할 중요한 내용 요소를 중심으로 쉽게 출제를 하면 자연스럽게 해결 될 수 있다는 논리이다.

이처럼 학교 현장의 교사와 학생들은 부족한 수업 시간과 과다한 교과서 분량에 대해 고통을 호소하고 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 역사 수업 시간을 늘리거나 역사 교과서 서술을 줄여야 한다. 그러나 이 문제는 그리 간단한 문제가 아니다. 역사 수업 시간을 늘리기 위해서는 교육과정 총론에서부터 접근해야 하는데, 이는 다른 과목도 연결되어 있어서 이해관계가 복잡하고 어려운 일이다. 반면 역사 교과서 서술을 줄이기 위해서는 우리 역사에서 반드시 학생들이 알아야 할 많은 중요한 요소들이 빠지는 문제점이 발생한다.

이와 관련하여 발표자는 역사 교과서를 주교재와 부교재로 이원화하는 방법도 고려해 볼 것을 제안하고 싶다. 교육과정에서 가장 중요하다고 생각하는 핵심적인 내용은 주교재에서 서술하고, 관련 심화된 내용은 부교재에 넣는 것이다. 이와 관련하여 대입 수능 시험은 주교재에서만 출제하도록 원칙을 정하면 중요한 내용을 빠뜨리지 않아도 되고, 수험생의 부담도 덜 수 있지 않을까 생각한다.

『한국사』 교과서 문제에서 하나의 쟁점 중의 하나는 전근대사와 근현대사의 적절한 비중을 어떻게 정해야 할 것인가의 문제이다. 현재 고등학교 『한국사』의 전근대사와 근현대사의 비중은 앞서 언급한 것처럼 단위 수는 3:3, 교과서 서술 분량을 살펴보면 4:6이다. 학교 현장의 역사교사는 물론 역사교육 전문가 중 일부는 전근대사와 근현대사의 비중을 6:4 내지 7:3도 고려해 보아야 한다고 제기하고 있다. 또 다른 전문가들은 오히려 2007 개정 역사 교육과정처럼 중학교는 전근대사 중심, 고등학교는 근현대사 중심으로 계열화를 추구하면서 고등학교 『한국사』 과목은 근현대사 비중을 1:9 또는 2:8 정도로 더 늘려야 한다는 주장도 제기하고 있다.

그러나 이러한 문제 제기에 앞서 전근대사와 근현대사의 적절한 비중 문제는 고등학교 『한국사』 교과서로만 한정해서는 안된다고 생각한다. 초·중·고의 계열화에 대한 체계적인 논의와 합의가 선행되면, 자연스럽게 전근대사와 근현대사 비중 문제와 현대사 서술 범위 문제는 해결될 것이기 때문이다.

따라서 교육과정 총론 차원에서 교과 편제를 다시 구성하고, 계열화를 고려하여 교육과정 각론 차원에서 초·중·고의 내용이 결정되어야 한다. 이를 바탕으로 역사 교과서가 서술된 후에야 수능 한국사의 시험 범위가 결정될 수 있다. 즉 『한국사』 교과서의 내용 구성은 단순히 교과서에서 전근대사와 근현대사의 범위를 어떻게 정할 것인가, 현대사의 하한을 어디까지 할 것인가

를 고민하기에 앞서 ‘교육과정 총론 - 교육과정 각론 - 집필기준 - 교과서 서술 - 수능 출제’가 종합적으로 연계되어 있음을 인식하고, 초·중·고의 역사 교과서를 함께 고찰하여 전체적인 흐름 속에서 한꺼번에 바뀌어야 할 것이다. 이렇게 해야 만이 근시안적인 단편적인 개편에 머물지 않고 근본적으로 역사교육을 강화할 수 있는 길이라고 생각한다.

앞서 언급한 것처럼 2017학년도 대입 수능 시험(2016년 11월 시행)부터 『한국사』 과목이 수능 필수가 되었다. 이에 따라 작년(2103년) 기준으로 『한국사』 과목을 시험 보는 수험생이 4만여 명에서 60만여 명으로 확대될 것이며, 이에 따라 사회적 관심이 더욱 높아지고 있다. 현재 고등학교 2학년, 3학년을 포함해 근 10여년 이상 『한국사』(이전의 『국사』 포함) 과목은 서울대 필수 과목이기 때문에 학업 성취도가 매우 높은 학생들이 응시하고 하였다. 따라서 역사를 좋아하는 많은 학생들이 등급을 고려하여 『한국사』 과목을 기피하는 현상이 심하였다. 뿐만 아니라 『한국사』 과목은 다른 사회탐구 과목에 비해 학습량도 많고, 등급 구분을 위해 어렵게 출제되기 때문에 더욱 기피하였다.

〈표 9〉 현행과 2017학년도 수능 한국사의 비교<sup>25)</sup>

구분	현행 수능 한국사	2017학년도 수능 한국사
시험의 위상	사회탐구 영역 10개 과목 중 1개의 선택 과목	수능 응시자는 꼭 응시해야 하는 필수 과목
문항 난이도	상위권 변별을 위해 고난도 문항 일부 출제	학습 부담이 없도록 평이하게 출제
문항 수	20문항	추후 발표 예정
배점 (문항당 배점)	50점 (2, 3점)	
시험 시간	30분	
성적 보고	표준점수, 백분위, 등급 (상대평가 9등급)	등급 (절대평가 9등급)
1등급	응시자 중 상위 4% 가량만 취득 가능	일정 수준에 도달하면 누구나 취득 가능
교육과정 기준	교육과학기술부 고시 제2010-24호	교육과학기술부 고시 제2011-361호

이러한 상황에서 금년(2014년) 고등학교 신입생이 응시하는 2017학년도 수능 시험의 『한국사』 과목은 현재의 어려운 난이도가 조정되어 대폭 쉽게 출제될 전망이다. 이러한 경향을 반영하여 현재 고등학교 1학년 학생들의 3·4월 전국연합학력평가(모의고사)가 예년에 비해 쉽게 출제되었으며, 지난 4월 10일에 발표된 2017 수능 한국사 예비 문항 역시 한국사능력검정시험 중급 수

25) 한국교육과정평가원, 『2017학년도 수능 한국사 필수화에 따른 교사 연수 자료』, 2014, 3쪽



준<sup>26)</sup>으로 출제되었다.<sup>27)</sup> 이와 관련하여 2017 수능 한국사의 특징을 살펴보면 <표 9>와 같다.

‘쉬운 한국사 수능’은 수험생의 학습 부담을 덜어준다는 측면을 포함해 여러 가지 면에서 바람직하다고 할 수 있다. 문항이 쉬워지면 자연스럽게 학교 현장에서 교사나 학생들에게 수업 부담이 줄어든 것이며, 이를 바탕으로 다양한 수업, 학생 중심의 수업이 이루어질 수 있으리라 기대감이 큰 것도 사실이다. 그리하여 이전 역사 교육과정부터 모색되어 온 ‘즐거운 역사 수업’이라는 목표에 한 발 더 가까이 갈 수 있을 것이다.

그러나 무조건 쉬운 수능 시험은 또 다른 문제점을 내포하고 있다. 즉 현재의 교과서 체제 안에서 수능 시험의 한국사가 쉽게 출제되면 당연히 학교 현장의 교수 학습도 쉬운 수능에 맞추어 질텐데, 잘못하면 다양한 학습 방법을 추구할 수 있다는 기대감과 달리 중학교 역사 수업과 고등학교 역사 수업의 차이점이 없어지게 될 우려가 있다. 즉, 현재의 중·고등학교 역사 교과서 서술의 수준을 고려할 때 고등학교 『한국사』 과목의 쉬운 수능 시험은 중학교 『역사』 교과서를 배운 학생도 어렵지 않게 풀 수 있기 때문에 오히려 고등학교 『한국사』 수업의 부실을 가져올 수 있다는 것이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해선 앞서 지적한 것처럼 초·중·고 역사 교육과정에 대한 체계적인 점검을 통해 계열화에 대한 역사교육계의 다각적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 지금의 시대 구분의 차이나 서술 내용의 차이에 그치는 것이 아니라 서술 내용의 깊이에 대한 근본적인 계열화를 고민해 보아야 할 것이다. 현재의 역사 교과서를 그대로 둔 채 수능 시험만 쉽게 출제하면 고등학교 현장의 역사 수업은 심각한 붕괴 현상이 올 수 있다는 점을 고려하여 계열화를 고려한 교육과정, 집필기준, 교과서 서술이 이루어져야 할 것이다. 이것이 이루어 질 때 비로소 초·중·고에서 제대로 된 역사 수업이 이루어질 것이다. 또한 2015년에 발표될 교육과정 총론과 각론에 이러한 문제점을 보완할 수 있는 내용을 기대해 본다.

26) 현재 한국사능력검정시험의 중급은 한국사 기초 심화과정으로 100점 만점에 70점 이상은 3급, 69점~60점은 4급이 주어진다. 중급 문항의 난이도는 현재 중학교 『역사』 교과서와 고등학교 『한국사』 교과서의 중간 정도에 해당한다.

27) 한국교육과정평가원에서 발표한 ‘2017학년도 대학수학능력시험 한국사 학습 안내’에 따르면 예시 문항은 10가지 유형(1. 기본적인 역사적 사실 알기, 2. 역사에서 중요한 용어나 개념 이해하기, 3. 역사적 사건의 흐름 파악하기, 4. 역사적 상황 인식하기, 5. 역사적 시대 상황 비교하기, 6. 역사 탐구에 적합한 방법을 찾아 탐구 활동 수행하기, 7. 역사 자료에 담긴 핵심 내용 분석하기, 8. 자료 분석을 통해 역사적 사실 추론하기, 9. 역사 자료를 토대로 개연성 있는 상황 상상하기, 10. 역사 속에 나타난 주장이나 행위의 적절성 판단하기)에 바탕을 둔 12개였다.

#### 4. 균형 있는 역사 인식을 기를 수 있는 교과서 개발 방향

작년 교학사 『한국사』 교과서의 검정과 내용과 관련하여 역사 교과서의 좌우 편향성 문제가 사회적인 이슈로 대두하였다. 이후 보수 세력과 진보 세력의 갈등, 국정 회귀 주장과 검정 고수 주장의 대립 등 역사교육의 문제가 사회적 갈등의 주된 요인으로 작용하였다.

이를 해결하기 위해서는 교육과정과 집필기준을 좀 더 명확하고 구체적으로 서술할 필요가 있다고 생각한다. 지금의 교육과정 대강화의 취지가 나쁜 것은 아니나 이로 인해 편향성 문제가 야기된다면 수정할 필요가 있다고 생각한다. 그리하여 국가가 정하는 교육과정과 집필기준은 전 공자와 학교 현장의 역사 교사를 참여시켜 충분히 논의를 거친 뒤 사회적 공감대가 형성될 수 있는 기준을 마련하고, 이를 바탕으로 검정 체제 하에서 역사 교과서 집필이 이루어질 수 있도록 해야 한다고 생각한다. 또한 앞서 언급한 것처럼 민간 출판사에서 역사 교과서를 개발할 때 해당 단위·시대의 집필자를 반드시 1명 이상 넣도록 배치하도록 원칙을 정한다면 지금과 같은 편향성 문제와 내용 오류 문제가 많이 개선될 수 있을 것이다.

한편으로는 사회적인 정화 노력이 있어야 한다고 생각한다. 최근의 『한국사』 교과서 논란은 현실 정치 세력과 연계되면서 과도하게 정치화되었다는 비판이 있다. 역사 교과서가 정쟁(政爭)의 재료가 되고, 이념 투쟁의 도구가 되어서는 안된다고 생각한다. 역사학자들 간에, 또 학교 현장의 역사 교사들과의 학술적이고 합리적인 논쟁과 토론이 활발하게 이루어지고, 이를 바탕으로 역사 교과서를 개선해 나가야 할 것이다.

또한 역사교육에 있어 한국사 교육에 편향된 상황을 개선할 필요가 있다. 즉 『한국사』 과목이 강화되는 것에 비해 『세계사』와 『동아시아사』 과목에 대한 관심과 지원은 지나치게 소홀하다는 점을 지적하고 싶다. 『세계사』는 ‘세계화’와 함께 ‘다문화 사회화’하고 있는 오늘날 세계를 살아가는데 필요한 과목이며, 『동아시아사』 과목은 한국·중국·일본을 비롯한 동아시아 지역에 대한 이해를 증진하고, 동아시아 각국의 상호 발전과 평화를 추구하는 안목과 자세를 갖도록 하기 위해 개설된 과목으로 중요한 의미를 지닌다. 그러나 두 과목은 선택과목으로서 작년에 치러진 2014학년 수능 시험에서 전체 수험생 650,752명 중 각각 28,772명(『세계사』), 36,982명(『동아시아사』)에 지나지 않았다.<sup>28)</sup>

우리나라가 중진국을 뛰어 넘어 진정한 선진국으로 확고히 발돋움하기 위해서는 『세계사』 과목에 대한 관심이 무엇보다 필요하며, 현재의 동아시아 역사 갈등을 해소하기 위해서는 『동아시아사』 과목에 대한 중요성을 인식해야 할 것이다. 특히 중국과 일본 사이에서 적극적인 중재자이자 균형추의 역할이 필요한 우리나라의 입장에서 삼국의 공통 문화와 협력과 갈등 해소를 학

28) 『한국사』 과목의 응시생은 2014학년 수능 시험(2013년 11월 시행)에서 전체 수험생 650,752명 중 42,529명이었다.

습하는 『동아시아사』 과목은 앞으로 많은 지원이 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 세계화 시대에 적극적인 세계화의 주체가 될 인적 자원을 길러내기 위해서는 『세계사』 과목에 대한 관심이 절대적으로 필요하다고 생각한다.

이러한 점을 고려해 볼 때 역사교육 강화는 ‘한국사’ 교육 강화로 그쳐서는 안된다고 생각한다. 진정한 역사교육 강화는 ‘한국사’를 통해 우리 민족의 정체성과 자부심을 기르고 ‘동아시아사’를 통해 동아시아 문화권에서의 우리나라의 역할과 중요성을 확인하며 ‘세계사’를 통해 세계 시민으로서의 자질을 함양하도록 해야 할 것이다. 즉, 『한국사』, 『동아시아사』, 『세계사』 과목이 함께 강화되는 것이 진정한 역사교육 강화라고 생각한다.

#### IV. 맺음말

이상에서 지난 2월 17일의 역사교사 세미나에서 있었던 발표 내용과 토론 내용, 교육과정·집필기준·역사교과서 서술·역사 수업의 문제점·수능 시험의 『한국사』 난이도와 범위 문제 등을 포함하여 역사교육의 문제점과 개선 방향에 대해 살펴보았다.

현재 국제적으로는 우경화의 흐름을 보이면서 제국주의적 과거에 대한 향수를 자극하고자 하는 일본의 일부 정치가들의 행동이 아시아의 평화에 대한 위협으로 받아들여지고 있다. 또한 중국은 현재 주권이 미치고 있는 영토 내에서 일어난 과거 민족들의 역사를 모두 자국사에 포함시킨다는 큰 원칙에 따라 우리나라의 고대사를 침탈하려는 움직임을 보이고 있다. 이러한 상황에서 일본 등 동아시아 국가의 역사 왜곡 등에 대응하기 위해서는 학생들의 바른 역사의식과 세계 시민으로서의 책임의식 함양이 꼭 필요하다.

다가올 미래사회에 대비하여 주변국들의 역사 왜곡 및 침탈에 대응하고, 학생들의 정체성을 지키면서 당당한 세계 시민으로 성장시키기 위해서는 자국의 역사에 대한 올바른 이해와 타국의 역사에 대한 개방적 이해심을 기르도록 역사교육이 이루어져야 한다. 또한 한국사 필수화에 따라 한국사 과목이 수능 필수 과목이 됨에 따라 적정 학습량에 대한 학습자의 수준과 관심을 고려한 교과내용 구성 및 학교급별 계열화 방안 등 역사과 교육과정 재구조화를 위한 방향의 탐색이 요구된다.

이러한 점을 고려하여 학교 현장의 역사 교사들은 더욱 무거운 책임감을 가지고 학생들이 올바른 역사의식을 가지고 제대로 된 가치관을 형성할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 학교 현장에서 올바른 역사교육이 이루어질 수 있도록 학계는 물론 정부에서도 더 큰 관심을 가지고 도와주도록 해야 할 것이며, 향후 역사 교육과정 개편과 역사 교과서 집필에 있어 더 많은 관심과 노력이 전개되어야 한다고 간곡히 당부 드리고 싶다.

## 참고 문헌

- 양정현, 「역사교육 강화 방안, 역사과 교육과정, 자유민주주의」, 『역사와 교육』 5, 역사교육연구소, 2012.
- \_\_\_\_\_, 「고등학교 <한국사> 교육과정 편성과 교과서 검토의 양상」, 『역사교육연구』 12, 2010.
- 최상훈, 「역사과 평가의 목적과 방향」, 『역사과 평가의 이론과 실제』, 책과 함께, 2012.
- 국사편찬위원회 편사기획실, 『역사과 교육과정 자료』, 2011.
- 박진동, 「해방후 현대사 교육 내용 기준의 변천과 국사교과서 서술」, 『역사학보』, 역사학회, 2010.
- 이명희·강규형, 「한국 근·현대사 교과서의 문제점과 개선 방향」, 『사회과교육』 48, 한국사회과교육연구학회, 2009.
- 김한중, 「‘한국 근·현대사’ 교과서 파동의 전말과 쟁점」, 『역사와 세계』 35, 효원사학회, 2009.
- 방지원, 「‘이야기체(narrative)’를 활용한 역사교과서 서술 방안」, 『역사와 담론』 47, 호서사학회, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「역사교육 계열화의 개념과 원리」, 『역사교육연구』, 한국역사교육학회, 2006.
- 교육인적자원부, 『초·중고등학교 교육과정 개정 고시(안)』(고시 제2007-79호), 2007.
- 교육인적자원부(학교정책실), 『초·중고등학교 교육과정 개정 고시(안) 관련자료』, 2007.
- 김환수, 「교사의 역사인식과 새로운 역사 체계의 생성」, 『역사교육연구』 1, 한국역사교육학회, 2005.

한국사 교과서 발행 체제 개선안 마련을 위한 토론회-주제발표 II

## 현행 한국사 교과서 발행 체제의 현황 및 문제점



# 현행 역사교과서 발행체제의 현황 및 문제점

## - 국사편찬위원회의 역할을 중심으로 -

●● 김대길(국사편찬위원회)

1. 머리말
2. 한국사 교과서 발행체제의 변천 과정
3. 국사편찬위원회의 역사 교과서 검정 경과
4. 국사편찬위원회의 역사 교과서 검정과정의 문제점과 개선 방안
5. 맺음말

### 1. 머리말

교과서는 학교에서 교육용으로 사용하기 위해 편찬하는 도서이다. 교과서 발행체제는 크게 나누어 국정제, 검정제, 인정제, 자유발행제로 분류된다. 국정제는 국가가 교과서의 기획·편찬·공급 등을 관장하고 저작권을 갖는 것이고, 검정제는 사전에 국가가 정한 검정기준에 따라 민간에서 교과서를 발행하는 제도이다. 인정제는 민간에서 자유롭게 교과서를 만들어 사후에 국가에서 이를 승인하는 것이고, 자유발행제는 교과서의 발행·보급·채택에 대하여 국가가 간섭하지 않고 민간 또는 학교에 맡기는 제도이다.

우리나라의 역사 교과서 발행체제는 여러 차례의 교육과정 제정과 시행에 따라 많은 변천을 거쳤다. 역사 교과서 발행체제의 장단점과 개선 방안 등에 대해서는 많은 연구 성과를 통해 다양한 견해가 제기되었다. 본 발표에서는 먼저 역사 교과서 발행체제의 변천과정과 국사편찬위원회의 역사 교과서 검정 경과를 개략적으로 살펴 본 다음, 현행 역사 교과서 검정과정의 문제점을 분석해 보고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

### 2. 한국사 교과서 발행체제의 변천 과정

1945년 일제의 항복으로 광복을 맞이한 우리나라는 3년간의 미군정기를 거쳐 1948년에 대한민국의 정부가 수립되었다. 미군정하 1946년 12월에 ‘초등학교 교수요목’이 발표되고, 이듬해부터

1948년 사이에 ‘중등학교 교수요목’이 발표됨으로써 일정한 체계를 갖춘 한국사 교육이 시작되었다. 1950년 6월에는 문교부령으로 ‘교수요목제정 심의회 규정’이 공포되었으나 6·25전쟁으로 인해 그 시행이 한동안 중단되었다. 전쟁이 끝날 무렵인 1953년에 교육과정 제정을 위한 작업이 재개되었다. 그 결과 이듬해 8월에는 교과과정(제1차 교육과정)이 공포되어 처음으로 정부 차원의 교육과정이 수립되었다. 역사는 공민·지리·도의교육과 함께 사회생활과로 편제되었다.

교육과정의 공포에 따라 1955년부터 교과서가 편찬, 발행되었다. 문교부 편수국에서는 ‘교과용 도서 검인정 규정’에 의해 1955년 11월 세부지침을 작성, 배포하였다. 그 내용은 사열(査閱)의 형식과 방법, 교과용 도서 검인정 및 단위, 형식 심사상 유의사항, 심사위원 및 보조원 등을 규정한 것이었다. 이후 1956년 사열에 통과된 국사교과서는 중학교 10종, 고등학교 4종이었다. 이렇게 현행 교과서 제도의 근간이 되고 있는 국정과 검인정을 정규 교과로 하고 인정을 보조 교과서로 하는 제도가 시행되었다.

이후 1963년 2월 제2차 교육과정이 제정, 공포됨으로써 새로운 교육과정에 의한 교육이 시작되었다. 제2차 교육과정의 특징은 그 목표에서 반공정신, 경제적 효율성, 국민정신, 실천적 교육 등을 강조하고 있는 것이다. 그리고 제1차 교육과정에서 나타난 문제점을 해소하기 위해 교과서의 종수를 제한하는 한편 검인정 심사를 강화하였다. 1967년 검정에 통과한 중학교 사회교과서(지리, 역사, 공민)는 7종이었고, 고등학교 국사교과서의 경우 11종이 검정에 합격하였다.

이 당시 교과서의 특징은 국사와 세계사를 연계하여 학습하는 것이 효율적이라는 취지에서 중학교 역사 교과서(『사회2』)에서 국사와 세계사를 종합하여 서술한 점이였다. 그리고 교과서 내용 중 용어의 불일치와 상이한 학설의 혼재 등으로 야기된 문제점에 대해서는 여러 차례 회의를 거쳐 통일시켰다.

교과서 발행체도가 크게 변화한 것은 1973~74년간에 제3차 교육과정이 공표·시행된 이후였다. 1973년 8월 31일 중학교 교육과정, 1974년 12월 31일 고등학교 교육과정이 발표됨으로써 제3차 교육과정이 전면 실시되었다. 제3차 교육과정의 시행에 따라 중·고등학교 정책교과(사회, 국사, 도덕) 교과서의 국정화(단일화)가 추진되었다. 이러한 정부의 방침에 대해 학계와 전문가들의 반대 논의가 일어났다. 그럼에도 불구하고 문교부는 국사교과서의 국정화를 단행하였다. 문교부는 교과서 국정화의 필요성을 교재내용의 조속한 개편, 학습 및 경제적 부담의 경감, 학력평가시의 공동출제 가능, 의무교육화하는 중학교 교육 정책에 부응, 차기 검정시에 표본적 역할, 물자절약에 기여 등으로 설명하였다.

교과서의 국정화와 함께 사회과 등 일부 과목에서 검인정 교과서의 단일화가 시행되었다. 문교부의 교과서 발행정책이 명확하게 수립되지 못한 상황에서 1977년 이른바 ‘검인정 교과용도서 사건’이 발생하였다. 이러한 과정을 거치면서 종래의 ‘교과용 도서 검인정 규정’이 폐지되고, ‘교



과용 도서에 관한 규정'이 제정, 공포됨으로써 지금까지 사용되어온 국정, 검정 교과서의 구분은 1종, 2종, 인정도서라는 명칭으로 바뀌고, 교과서의 개발은 연구기관이나 대학 또는 학술단체에 위탁하는 방식이 채택되었다.

이른바 1종 교과서는 문교부가 저작권을 가진 것이며, 2종은 문교부장관의 인정을 받는 도서였다. 이때 국정이었던 『국사』를 포함하여 초등학교·중학교 전 교과서와 인문계의 『국어』·『국민윤리』가 1종으로 개발되었다. 중·고등학교 『국사』 교과서의 연구개발은 국사편찬위원회에 위탁하였는데, 그렇게 편찬된 교과서가 1979년에 공급되었다. 이 교과서에서 두드러지게 달라진 점은 교과서의 분량이 크게 늘어난 것이다. 중학교 교과서는 269쪽에서 306쪽으로, 고등학교 교과서는 232쪽에서 302쪽으로 늘어났다.

제4차 교육과정이 시행된 1981년에도 『국사』 교과서는 1종 교과서로서 국사편찬위원회에서 연구·개발하였다. 이때 간행된 『국사』 교과서는 앞서 개발한 『국사』 교과서와 비교하여 많은 변화가 있었다. 두드러진 것은 중·고등학교 모두 상·하 2권으로 만든 것과 쪽수도 중학교 410쪽, 고등학교 406쪽으로 분량이 크게 늘어난 것이다.

제5차(1987년)와 6차(1992년) 교육과정 때에도 『국사』 교과서는 국사편찬위원회에서 개발하였다. 5차 교육과정 때 국사교과서는 이전 시기와 달리 판형이 국판에서 크라운판으로 커졌다. 그리고 편찬기간도 1년에서 2년으로 조정되는 변화가 있었다.

요컨대 제3차에서 제6차 교육과정이 시행되는 시기까지 『국사』 교과서는 국정 교과서체제로 개발되었으며, 국사편찬위원회에서 이를 담당하였다. 이 기간에 교과서의 분량이 크게 늘어나는 변화가 있었고, 상고사나 현대사의 서술 내용에 많은 수정, 보완이 이루어졌다.

1997년에 제7차 교육과정이 시행되면서 『국사』 교과서 발행에 또다시 변화가 있었다. 중학교 교과서와 고등학교 1학년 교과서는 국정으로 하였고, 고등학교 2, 3학년에서 배우는 『한국근현대사』는 검정으로 발행하게 되었다. 이때 국정으로 발행되는 중학교 『국사』 교과서와 고등학교 1학년 『국사』 교과서 개발은 국사편찬위원회에 위임되었다.

한편 11, 12학년(고등학교 2, 3학년)에서 사용하는 『한국근현대사』 교과서는 검정제로 발행되었다. 민간출판사에서 개발하고 한국교육과정평가원에서 검정하여 6종이 합격하였다. 검정제라 하더라도 교육과정에 따라 전체 내용의 배열과 구성이 이루어져야 했기 때문에 대단원의 명칭이나 중단원 명칭은 거의 동일하였다. 그러나 세부적인 내용에서는 각 교과서마다 개성과 다양성이 반영되어 상당한 차이점이 있었다.

2002년 6월에는 ‘교과용 도서에 관한 규정’이 전면 개정되어 1종·2종의 구분은 국정·검정·인정도서로 바뀌었다. 그리고 종래 대통령령으로 특정 과목을 명시해 국정도서로 지정하던 것을 교육인적자원부 장관의 고시만으로 검정도서로의 전환이 가능해졌다. 이에 따라 검정도서로 전환하는 과정이 간소화되었다.

제7차 교육과정 이후 2007 개정 교육과정과 2009 개정 교육과정이 시행되면서 중·고등학교 역사 과목은 검정으로 일원화되었다. 2007 개정 교육과정에서 고등학교 (국정) 『국사』는 (검정) 『역사』로 바뀌고, 검정이었던 『한국근현대사』는 폐지되고 대신 『동아시아사』와 『한국문화사』가 새로 탄생하였다. 이후 2009 개정 교육과정에서 『역사』는 『한국사』로 명칭이 변경되고, 『한국문화사』는 폐지되었다.

각 시기별 역사 교과목 발행체제의 변천과정을 도표로 작성하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 역사 교과목 발행체제의 변천과정

시 기		학교급	과목명	발행제
교수요목기 (45~55년)		초등	역사 관련 전과목	국정
		중등		검정

제1,2차 교육과정 (56~72년)		초등	역사 관련 전과목	국정
		중등		검정

제3차 교육과정	73~78년	초등	역사 관련 전과목	국정
		중등	중학 국사, 고등 국사, 세계사	국정
			중학 사회2(세계사)	검정
	79~81년	초등	역사 관련 전과목	1종
		중등	역사 관련 전과목	

제4~6차 교육과정 (1982~2001년)		초등	역사 관련 전과목	1종
		중등	중학 국사, 세계사, 고등 국사	1종
			고등 세계사	2종

제7차 교육과정		초등	역사 관련 전과목	국정
		중등	중, 고등학교 국사	국정
			중학 사회 I·II(세계사) 고등 세계사, 한국 근현대사	검정

2007 개정 교육과정		초등	역사 관련 전과목	국정
		중등	중학 역사, 고교 역사, 세계사, 동아시아사, 한국문화사	검정

2009 개정 교육과정		초등	역사 관련 전과목	국정
		중등	중학 역사, 고교 한국사, 세계사, 동아시아사	검정

### 3. 국사편찬위원회의 역사 교과서 검정 경과

국사편찬위원회는 제3차~제7차 교육과정이 시행되는 기간에 1종도서인 『국사』 교과서의 연구·개발을 담당하였다. 이후 2009년 개정 교육과정이 시행되는 과정에서 국사편찬위원회는 2011년부터 역사 교과서의 검정 업무를 위임받아 추진하게 되었다.

2011~2013년간 국사편찬위원회가 위임받아 시행한 역사 교과서 검정 업무의 경과를 간략하게 정리하면 아래의 <표 2>, <표 3>, <표 4> 및 <표 5>와 같다.

<표 2> 2011~2013년간 국사편찬위원회 시행 검정 심사 경과

검정연도	학교급	교과서명	검정신청/합격(종)	최종합격률	적용연도
2011	중학교	『역사(하)』	8/8	100%	2012
	고등학교	『동아시아사』	2/2	100%	2012
		『세계사』	4/4	100%	2012
2012	중학교	『역사①·②』	18(2종)/18(2종)	100%	2013~
		『역사부도』	7/4	57.1%	2013~
2013	고등학교	『한국사』	9/8	88.9%	2014~
		『동아시아사』	3/3	100%	2014~
		『세계사』	4/4	100%	2014~
		『역사부도』	5/5	100%	2014~

<표 3> 2013년 고등학교 『한국사』 검정 업무 추진 경위

일 정	내 용
2013. 1. 9~11	심사본 접수
2013. 1. 22~2. 24	기초조사
2013. 3. 16~4. 27	본심사
2013. 5. 10	본심사 결과 발표 및 수정·보완 권고 사항 통보(1차)
2013. 6. 10	이의신청 접수
2013. 6. 20	수정본 접수
2013. 7. 6~8	수정본 검수
2013. 7. 18	수정·보완 권고 사항 통보(2차)
2013. 8. 8	견본 접수
2013. 8. 9	견본 검수
2013. 8. 13	견본 검수 결과 통보

일 정	내 용
2013. 8. 16	검정심사 최종 결과 보고(국편, 교육부)
2013. 8. 30.	최종 합격본 결정 공고

〈표 4〉 2011~2013년간 검정심의회의 연구·검정위원 수

교과서 구분	검정심의회	2011		2012		2013	
		인원	소계	인원	소계	인원	소계
『역사(하)』	연구위원	7	16	-	-	-	-
	검정위원	9		-		-	-
『역사①·②』	연구위원	-	-	15	31	-	-
	검정위원	-		16		-	
『한국사』	연구위원	-	-	-	-	8	15
	검정위원	-		-		7	
『동아시아사』	연구위원	4	11	-	-	6	11
	검정위원	7		-		5	
『세계사』	연구위원	4	11	-	-	6	12
	검정위원	7		-		6	
『역사 부도』 (중·고)	연구위원	-	-	5	11	6	12
	검정위원	-		6		6	
공통(표기·표현)	위원	14	14	16	16	11	11
총계		52		58		61	

※ 연구위원 : 기초조사 / 검정위원 : 본심사

〈표 5〉 2011~2013년간 역사 교과서 검정심의 기간

실시연도	학교급	교과명	위원 구분	심의기간	심의 일수	
					일수	소계
2011	중학교	『역사(하)』	연구위원	2011. 1. 28~2. 22	25	52
			검정위원	2011. 4. 15~5. 10	27	
	고등학교	『동아시아사』	연구위원	2011. 1. 28~2. 22	16	32
			검정위원	2011. 4. 15~5. 10	16	
		『세계사』	연구위원	2011. 1. 28~2. 22	22	44
			검정위원	2011. 4. 15~5. 10	22	

실시연도	학교급	교과명	위원 구분	심의기간	심의 일수	
					일수	소계
2012	중학교	『역사①·②』	연구위원	2012. 4. 12~5. 5	20	45
			검정위원	2012. 5. 12~6. 7	25	
		『역사 부도』	연구위원	2012. 4. 12~5. 5	18	40
			검정위원	2012. 5. 12~6. 7	22	
2013	고등학교	『한국사』	연구위원	2013. 1. 22~2. 24	24	54
			검정위원	2013. 3. 16~4. 27	30	
		『동아시아사』	연구위원	2013. 1. 22~2. 24	19	39
			검정위원	2013. 3. 16~4. 27	20	
		『세계사』	연구위원	2013. 1. 22~2. 24	19	42
			검정위원	2013. 3. 16~4. 27	23	
		『역사 부도』	연구위원	2013. 1. 22~2. 24	20	41
			검정위원	2013. 3. 16~4. 27	21	

#### 4. 국사편찬위원회의 역사 교과서 검정과정의 문제점과 개선 방안

국사편찬위원회는 2011년, 2012년, 2013년 3차에 걸쳐 중·고등학교 역사 교과서의 검정 업무를 수행하였다. 여기서는 이 과정에서 나타난 문제점들을 지적하고, 이를 보완하거나 개선해야 할 방안을 제시해 보고자 한다.

##### 가. 문제점

제일 먼저 지적되어야 할 점은 검정 수행에 필요한 적정 예산이 확보되지 못하였다는 사실이다. 검정수수료는 「물가안정에 관한 법률」 제4조에 근거하여 기획재정부에서 책정한 ‘수입대체경비’로써 충당되었다. 그런데 역사 교과서의 중요성과 검정 시행상의 여러 가지 어려움을 감안하여 수입대체경비 외에 국고 지원 예산이 추가로 확보되어야 했음에도 불구하고 그렇게 되지 못한 것이 검정이 만족스럽게 실행되지 못한 큰 요인이었다. (이 문제는 2012년 이전의 검정에서도 이미 제기되었던 것이다.) 예컨대, 국고의 추가 지원 없이 수입대체경비만으로써 기초 조사와 본 심사를 담당할 ‘검정심의회’ 위원들을 선발하다 보니 만족할 만한 수준(규모)의 위원들을 확보할 수 없었다.

둘째로, 검정심의회의 구성과 운영에 어려움이 많았다. 검정심의회 위원의 위촉 기준은 검정 교과서의 집필·연구·검토·협의 등에 참여하지 않은 자로서, 학문적 전문성을 갖추고 공정하고 엄정하게 심사 업무를 수행할 수 있는 건전한 연구자와 교사를 필요로 했다. 그러나 최근 몇 년 간 다종의 역사 교과서에 대한 검정이 진행되었기 때문에 역사 교육에 관한 전문 지식을 구비한 연구자와 교사들의 대부분은 이미 교과서의 집필, 연구 등에 참여하고 있어 영입할 수가 없었다. 그리고 학문적으로 명성이 높은 중견 연구자들의 경우, 정치·사회적 부담감으로 인해 교과서 검정에 참여하기를 기피하는 경향이 심하였다. 여러 가지 기본조건은 갖추었지만 시간을 맞출 수 없는 경우도 많았다. 그리고 이미 검정심의회 위원으로 활동한 경력이 있는 분들은 심사의 공정성을 위해 연이어 위촉하기가 어려웠다.

셋째로, 검정 기간이 너무 짧았다는 점이 아쉬웠다. 내실 있는 검정을 위해서는 검정심의위원회들에게 심사기준을 충분히 숙지시키기 위해 사전 연수가 필요했고, 심사 진행과정에서는 교과서 내용의 파악과 문제점에 대한 토론·협의·조정 등을 위해 시간 확보가 필요했다. 그러나 국사편찬위원회의 역사 교과서 검정과정에서는 촉박한 심사일정 때문에 충분한 사전 연수와 토론, 협의 등이 만족스럽게 진행되지 못하였다.

마지막으로, 검정 과정에서 국사편찬위원회는 위임된 업무를 추진함에 있어 구조적인 한계에 봉착해 있었다. 역사 교과서 검정 업무가 국사편찬위원회에 위임된 이유는 국사편찬위원회가 역사 관련 전문 연구기관으로서 교과서 편찬에 관한 한 다른 어느 기관보다도 검정 업무를 잘 수행할 수 있을 것이라는 기대 때문이었다고 할 수 있다. 그러나 실제로 국사편찬위원회는 여러 가지 이유로 그러한 기대를 충족시키지 못하였다. ① 국사편찬위원회는 국가기관으로서 검정과 정 및 결과에 개입했다는 논란을 피하기 위해 검정업무를 ‘검정심의회’에 맡기고, 그 심의회의 자율성과 독립성을 보장하는데 주력하였다. ② 국사편찬위원회는 검정을 담당할 검정심의회를 지원하는 행정적 업무만 담당함으로써 소속 연구자들의 전문성을 살릴 기회를 적극적으로 추구하지 않았다. 국사편찬위원회가 확보한 제한된 인력으로는 각 과목별 간사를 투입하고 나면 검정 행정 업무를 안정적으로 처리하기에도 벅찬 상황이었다. ③ 물론 국사편찬위원회는 검정을 수행하는 과정에서 교과서 내용의 검토와 심사에 약간 명의 자체 연구원을 투입하기도 하였으나 전반적으로는 외부 전문가들에 의탁하는 방식으로 검정업무를 ‘완수’하였던 것이다.

## 나. 개선 방안

향후 국사편찬위원회에서 역사 교과 검정업무를 계속 수행할 경우 필수적으로 개선해야 할 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 검정 기간의 확대가 필요하다. 2013년에 역사과 검정심의에 배정된 시간은 50일 내외에 불과했다. 그 이유는 예산과 위원 수의 부족, 그리고 교과서의 수정·감수 등에 소요되는 시간을 빼고 나면 기초 조사와 본 심사 등 위원들이 직접 조사하고 심의하는데 할애할 수 있는 시간은 50일 내외(기초조사는 재택 18일·합숙 5일, 본심사는 재택 17일·합숙 6일)에 지나지 않았다. 이것은 아무리 위원들이 헌신적으로 노력하고 행정적 지원을 받아도 질 높은 검정을 완수하기에는 턱없이 부족한 시간이었음이 분명하다. 만족할 만한 검정을 해내기 위해서는 1년 정도의 검정 기간이 보장되어야 한다.

둘째로, 만족할만한 검정을 수행하기 위해서는 우수한 인력을 확보해야 한다. 학문적인 전문성을 가지며 공정하고 엄정하게 검정 업무에 임할 수 있는 심의위원 후보자를 지속적으로 발굴하여 인력풀을 확보, 관리해야 한다. 검정 심의가 개시되기 전에 우수한 인력을 발굴하여 사전 연수 등을 통해 전문성을 강화하고, 검정 완료 후에는 심의 경험을 피드백하여 검정에 관한 전문성을 더욱 고도화하는 선순환이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 별도의 연구비를 지원하거나 교수(교사)평가 요소에 반영하는 등 보상책이 적극 검토되어야만 한다. 또한 검정에 참여함으로써 위원들이 감수해야 하는 정치·사회적 불이익을 해소할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째로, 양질의 교과서 검정을 위해서는 국가예산 지원의 확대가 필요하다. 현재의 여건상 국가 예산 확보는 심의위원 수와 심사 시간의 확대에 절대적으로 필요한 요건이라고 할 수 있다. 안정적인 교과서 검정 업무를 수행하기 위해서는 출판사가 모든 비용을 부담하는 수입대체경비 운영 방식은 과감하게 지양되어야 한다. 교과서의 검정을 위해 적정 규모의 국가 예산 지원이 정책적으로 검토되어야 한다.

넷째로, 교과서 검정제도에 관련하여 몇 가지 보완 조치가 고려되어야 한다. 교육과정 개발부터 시작하여 학술적 연구와 사회적 공감대를 이끌어내면서 교과서를 개발할 수 있도록 충분한 시간이 주어져야 한다. 검정 기관은 공정하고 분명한 검정 기준을 제시하고 검정을 투명하게 진행해야 할 것이다. 재미있으면서 교육적으로 알찬 교과서가 나올 수 있도록 교과서 개발자들을 자극·격려하고 그들 간에 서로 소통하면서 신뢰를 구축하도록 지원해야 할 것이다. 그리고 학생들의 입장에서 생각하고 국민에게 질 높은 교과서를 제공한다는 서비스적 마인드를 도입·확산시켜야 한다.

마지막으로, 국사편찬위원회 내에 교과서 업무를 전담할 부서를 신설하고, 이 부서를 통해 ‘평생’ 교과서 연구와 편찬 업무에 매달릴 최고의 전문가를 양성하는 것이 바람직하다. 현재 국사편찬위원회에 주어진 인력으로써는 모범적인 역사 교과서를 편찬하거나 검정하는 것이 거의 불가능하다고 할 수 있다.



## 5. 맺음말

우리나라 국사 교과서 발행체제는 정부수립 이후 김인정 제도로 시행되다가 1974년도 제3차 교육과정의 시행 이후 국사교육 강화 정책의 일환으로 국정제로 바뀌었다. 국사편찬위원회는 국정교과서의 편찬 실무를 담당하다가 1979년부터 제7차 교육과정이 끝나기까지 30여 년 동안 1종도서연구개발위원회(국정도서편찬위원회)와 공동으로 국정(1종) 국사 교과서를 연구 개발하였다.

국사 교과서가 국정으로 발행되면서 학계와 교육계에서는 찬반 논쟁이 계속되었다. 특히 국사 교과서가 다른 교과에 비해 국정체제가 필요하다는 주장이 강하였다. 그렇지만 이에 대한 부정적인 견해도 적지 않았다. 더욱이 정치, 경제, 사회, 문화적으로 많은 변화와 발전이 이루어진 새로운 시대에 맞추어 교과서 발행제도 역시 변화가 필요하다는 주장이 다양하게 제기되었다.

1997년에 제7차 교육과정이 시행되면서 역사 교과서 검정제도가 도입되었다. 국사편찬위원회에서는 2011년, 2012년, 2013년 3차에 걸쳐 중·고등학교 역사 교과의 검정심사 업무를 수행하였다. 이 과정에서 나타난 여러 가지 미흡한 문제점과 이에 대한 보완, 개선 방안을 나름대로 분석해 보았다.

우리나라 역사 교과서의 발달과정을 되돌아 보건데, 현재의 검정 체제에 이르기까지 많은 시행착오를 거치며 한발 두발 진전해 왔다고 여겨진다. 앞으로 시행될 역사 교과서 검정이 보다 나은 성과를 거두기 위해서는 정부당국이 솔선하여 지금까지 관련 학계와 전문연구자들이 지적한 여러 미흡한 점들을 보완하고, 다양하게 표출된 의견들을 수렴하여 보다 나은 제도적인 뒷받침을 해 줄 것을 기대한다. 끝으로, 지난날 국사편찬위원회가 역사 교과서 편찬과 검정에 기울인 노력이 미흡하나마 모범적인 교과서의 탄생에 디딤돌이 되기를 바라마지 않는다.



## 참고 자료

국가교육과정 정보센터(<http://www.ncic.re.kr/>)

김한중, 「해방 이후 국사교과서의 변천과 지배이데올로기」, 『역사비평』 15, 1991.

류승렬, 「국사교과서 편찬의 문제점과 개선 방향」, 『역사교육』 76, 2000.

윤종영, 「국사교과서 발행제도에 대한 고찰」, 『문명연지』 2, 2000.

류승렬, 「국사 교과서 편찬과 자유발행제」, 『한국사론』 31, 2001.

이병희, 「중·고등학교국사교육 편제와 내용의 계열화」, 『한국사론』 31, 2001.

박진동, 「해방 후 역사교과서 발행제도의 추이」, 『역사교육』 91, 2004.

박효종·최문형·김재호·이주영 공저, 『빼앗긴 우리 역사 되찾기』, 기파랑, 2006.

서인원, 「역사 교과서 검정발행제 분석」, 『역사와 실학』, 32집, 2007.

국사편찬위원회, 『2011년 역사과 교육과정 개정을 위한 시안 개발연구』, 2011. (교육과학기술부 정책연구개발사업)

김육훈, 「교과서 검정과정을 돌아보다」, 『역사와 교육』 3, 2011.

김한중, 「중등 역사교과서 개편의 과정과 성격」, 『한국고대사연구』 64, 2011.

한국교과서연구재단, 「한국교과서 개발 및 검정제도 개선 방안 모색을 위한 세미나」(발표 토론 자료집), 2013.

아산정책연구원·한국현대사학회, 「‘교과서 문제를 생각한다’-중·고등 한국사교과서 분석과 제언-」, (학술회의 자료집), 2013.

한국역사연구회, 「기획: 교과서 검정 파동과 제도개선 방안」, 『역사와 현실』 92, 2014.



한국사 교과서 발행 체제 개선안 마련을 위한 토론회-주제발표 III

## 한국사 교과서 발행체제 개선 방안 모색



# 사실에 근거한 균형 있는 교과서 개발의 방향 탐색

●● 최병택(공주교육대학교)

1. 역사 교과서 국가 발행제에 대한 비판적 시각
2. 검정제 도입 이후 새로 불거진 문제점
3. 내용 정리와 제언

## 1. 역사 교과서 국가 발행제에 대한 비판적 시각

국사(한국사) 교과서는 1974년에 그동안의 검인정 발행 체제에서 국정 발행 체제로 이행하였다. 국사 교과서의 국정 체제 전환 결정이 이루어진 것은 1973년의 일로서, 당시 문교 당국은 “국난 극복과 주체적 민족 사관” 강화를 그 주된 이유로 내세웠다.

돌이켜 보면, 국정 교과서 발행이 시작된 후 그에 대한 비판이 끊이지 않았다. “국난 극복과 주체적 민족 사관”이라는 명분이 박정희 정부가 주도한 유신 체제를 뒷받침하는 데에 이용되었다는 지적이 많았던 것이다. 당시 일부 인사들이 이른바 ‘국난 극복’을 외치면서 정치적 권위주의를 합리화했다는 점에 비추어 볼 때 그러한 지적이 ‘전혀 근거 없다’라고 말하기는 어려운 것이 사실이다.

국정 교과용 도서에 대한 비판은 특히 정치적 권위주의에 반대하는 논자들을 중심으로 상당히 강력히 제기되었다. 혹자는 역사 교과서의 국정화가 “정치 권력에 의한 한국사 지식의 독점화”라고 비판하기도 했다. 역사에 대한 비판적인 인식을 배제함으로써 정치 권력의 연장에 대한 비판 의식을 무력화하고, 국사 교과목을 ‘암기 과목’으로 전락시켰다는 것이다. 이러한 논란 속에 정치적 권위주의를 탈피하기 위해서는 국정 도서를 검인정 혹은 자유 발행제로 전환해야 한다는 인식이 점차 확산되었다.

2000년대에 접어들어 역사 교과서가 점차 검정제로 전환되는 과정을 밟게 되었다는 것은 주지의 사실이다.<sup>1)</sup> 당시 일부 연구자들은 국정 교과용 도서의 문제점을 보다 구체적으로 지적하며

1) 2003년에 한국근현대사 과목의 교과용 도서가 검정제가 발간되었으며 2007 개정 교육과정에 따라 중등 역사 교과서가 검정제로 전환됨

검정제 도입의 필요성을 주창하였는데, 이를 잠깐 소개하면 다음과 같다.<sup>2)</sup>

**① 국정 도서제는 교육과정 해석의 획일화를 초래하여 교육의 다양성을 저해한다.**

우리나라의 경우 국정 도서가 대개 과목당 하나만 발행되었다. 그 때문에 국정 교과용 도서가 ‘절대 기준’으로 작용하게 되었고, 국정 도서에 실린 내용이 고정 불변의 ‘표준적 지식’이라는 권위를 얻게 되었다. 그런데 국정 도서의 내용이 오류가 없다면 이러한 문제점은 어느 정도 희석될 수 있겠으나 만일 잘못된 내용이 실리게 된다면 심각한 후유증을 남게 된다. 교육과정 해석, 교과서 발행이 독점되다보니 교과서 저술자가 잘못 저술한 내용이 그대로 권위를 가지게 되어 역사 오개념이 성립되는 결과를 이어지는 것이다. 실제로 국정 국사 교과서에는 저자의 단순 실수 등으로 인해 잘못된 내용이 실린 경우가 적지 않았다. 일례로 4차 교육과정 적용 당시에 발행된 국사 교과서에는 다음과 같은 서술이 실려 있다.

토지 소유에 필요한 복잡한 서류를 구비하여 기한부 신고제의 번잡한 수속을 밟아야만 소유권을 인정받게 되었다. 따라서 이를 기피하거나 기회를 놓친 한국인의 농토나 공공기관에 속해있던 토지는 거의 조선총독부의 소유가 되었다. 불법적으로 탈취한 토지는 전국 농토의 약 40%가 되었다. 조선총독부는 이 토지를 동양척식주식회사에 넘겨서 한국에 이주해 온 일본인에게 싼 값으로 불하하였다.

조선토지조사사업에 관한 서술 부분에서 “농토의 40%”가 조선총독부 소유가 되었다는 내용이 등장한다. 이 ‘국정 교과서’에 등장하는 내용은 오랫동안 한국근대사의 상식으로 통용되었다. 그러나 이 서술 내용은 명백한 오류이다. 농토의 40%가 국유지로 편입된 적이 없는 것이다.<sup>3)</sup> 그렇다면 이 잘못된 내용이 어떻게 국정 교과서에 등장하게 된 것인가? 전후 맥락을 살펴보면 당시 국정 발행 체제가 상당한 문제점을 안고 있었다는 것을 확인할 수 있다.

문제의 내용은 2차 교육과정 당시의 국사 교과서에 등장한다. 당시 교과서에는 위 내용이 다음과 같이 서술되어 있었다.

2) 한국교과서 연구재단, 「초중등학교 국정 도서의 검인정화 방안 연구」(조난심, 홍후조 외 2004) 참조

3) 분쟁지는 전체 조사필수 19,107,520필지 중 99,445필지로서 0.5%의 비율이었음. 무신고지는 전체의 0.05%, 국유지 면적은 1927년 현재 전 53,702정보 논 31,766정보이며(합 85,468정보) 민유과세지 중 전은 2,742,861정보 논은 1,550,042정보였음(합계 4,292,903정보). 전답 총면적 중 국유지가 차지하는 비율은 약 2%임

일제는 이와 같이 미신고 토지는 물론, 공공기관에 속해 있던 토지, 마을이나 문중의 토지와 산림, 초원, 황무지 등도 모두 조선 총독부의 소유로 만들었다. 그리하여 토지 조사 사업에 의해 빼앗긴 토지는 전 국토의 약 40%나 되었다.

언뜻 보기에 위 서술은 4차 교육과정 교과서 서술과 크게 다르지 않게 보인다. 그러나 자세히 보면 큰 차이점이 있다는 것을 알 수 있다. 2차 교육과정 당시에는 분명히 토지와 산림, 초원, 황무지를 합쳐 전 국토의 40%가 국유지가 되었다고 서술되어 있었던 반면에, 4차 교육과정 국정 교과서에는 앞뒤 내용은 거의 그대로인 채 토지와 산림 등을 합쳐 국토의 40%가 국유지가 되었다는 내용이 “전 농토의 40%”가 국유지였다는 내용으로 바뀌어 있는 것이다.

사실 농토 뿐만 아니라 산림을 합친다면 조선임야조사사업이 끝나는 시점인 1920년대 중반 국유지의 면적이 40%였던 것은 맞다. 산림과 농토를 합쳐 전 국토의 40%가 국유지였던 것이다. 물론 그 국유지의 절대 대다수는 산림이었다. 산림의 약 40%가 조선임야조사사업을 거쳐 국유지로 편입된 것이다.

아마도 국정 교과서 저자들은 2차, 3차 교육과정 당시의 교과서를 참조하면서 그 내용을 거의 전재하다시피 한 것 같다. 또 그 과정에서 잘못된 이기(移記)도 발생했던 듯하다. 국정 교과서 저술자들이 기존의 서술을 전재하는 과정에서 ‘토지와 산림’ 중에 ‘산림’을 은연 중 삭제해버린 것이다. 아마도 당시 저자들은 산림이 차지하는 의미를 제대로 파악하지 못했을 것이 분명하다. 일제하 산림 소유권이 토지 소유권 문제와 또 다른 상당히 큰 현안이었다는 것을 인지하지 못한 상태에서 교과서 저술 작업이 이루어졌고, 당연히 오류도 양산된 것이다.

문제는 그 교과서가 국정 교과서였다는 데에 있었다. 국정 교과서에 이 내용이 실리게 되면서 모든 학생들은 그것이 마치 역사적 진실인 양 받아들이게 되었고 역사 오개념이 머릿속에 자리 잡게 되었다. 이렇게 자리잡은 오개념을 바로잡는 것은 지난한 일이 되어 있다. 검정제로 발행된 한국근현대사 교과서가 만들어지면서 이러한 오류는 조금씩 바로잡히고 있지만 아직도 상당수 사람들은 일제의 경제 정책이 지녔던 문제점을 제대로 인지하지 못하고 있다.

위에서 든 예 뿐만 아니라 국정 교과서에는 상당히 많은 부분에서 학계 연구 성과와 동떨어진 내용이 들어가 있었다. 국정 도서제는 그러한 오류를 걸러내는 데에 한계를 지니고 있었고, 그 때문에 “교육과정 해석의 획일화를 초래하여 교육의 다양성을 저해한다.”는 비판이 의미를 가지는 것이다.

요컨대 국정 도서는 교육과정의 독점을 보장하는 체제하에서 만들어진 것으로, 교과서 집필에 다양한 사람들의 참여를 봉쇄하다보니 오류가 발생할 여지가 많았다고 하겠다. 사실 과거 국정 교과서 집필 과정에는 집필의 전과정을 면밀히 체크하고 피드백할 수 있는 장치가 미비했다.

국정 도서 편찬 과정		
단 계	과 정	소요 시간
계획·위탁 (교육인적자원부)	(1) 교육과정 고시 (2) 교과용 도서 개발 기본 계획 (3) 편찬 방향·지침 확정 (4) 연구·개발 기관 선정, 위탁 (5) 심의 위원 선정, 위촉	(3개월)
연구·집필 (위탁 기관)	(6) 체제·구조 개선 기초 연구 (7) 집필 세부 작성, 심의 (8) 원고 집필 (9) 사진, 삽화 제작 (10) 협의, 수정·보완	(8개월)
심의·수정 (교육인적자원부, 위탁 기관)	(11) 원고본 심의, 수정 보완 (12) 개고본 심의, 조판 의뢰 (13) 원장 검토(실형) (14) 실형본 심의, 수정·보완 (15) 결재본 검토, 결재	(11개월)
생산·공급 (발행사, 검정협회)	(16) 생산 지시 (17) 인쇄, 제본, 발행 (18) 공급, 수령	(2개월)

국정 교과서 발행 과정에서는 왼쪽 그림에 보이는 바와 같이 원고본 심의, 개고본 심의 등의 과정이 마련되어 있었다. 그러나 심의 위원 선정은 편수관이 전담하고 있었다. 편수관이 심의 위원을 선정할 때에는 학계의 광범위한 협조를 구하여야 했지만 미처 그러한 협조 체제가 구성되어 있지 않았다. 따라서 제대로 된 검토가 이루어질 수 없었던 것이다.

교육과정 해석 및 집필에 다양한 사람의 참여를 유도하는 것은 교과서 내용의 질적 수준 제도에 상당한 도움이 될 수 있다. 교육의 다양성을 보장한다는 것은 단순히 민주주의 사회의 기본 원칙을 지킨다는 상징적 의미에 머무르는 것이 아니라 교과서 내용의 오류 가능성을 줄인다는 점에서 실질적 효과를 거둘 수 있는 방향이라고 할 것이다.

## ② 국정 도서제는 독점 체제이므로 교과서 질 향상에 한계를 가진다.

국정 도서제에 비판적이었던 논자들은 국정 도서제가 획일적인 외형 체제를 지향하고 있었기 때문에 창의적인 표현이나 내용 조직을 도입하는 데에 어려움이 있었다고 지적한다. 또 그러한 문제점의 연장선상에서 교육내용의 조직과 방법 면에서 아이디어의 한계가 나타나게 되며, 좋은 아이디어가 제시된다고 하더라도 그것을 현실적으로 구체화시킬 수 없었다고도 비판한다.

물론 국정 교과서도 어느 정도 예산이 투입된다면 질을 보장할 수 있고 공급가도 낮출 수 있다. 그러나 이제까지 발행된 교과서를 살펴보면 국정 교과서가 검정제 하에 발행된 교과서보다 질적 수준이 좋았는가 하는 문제에 대해서는 긍정적인 답을 내리기 어렵다. 민간의 자율성과 창의성을 보장했을 때에 시장 경쟁 원리 속에서 더 좋은 교과서가 생산될 수 있었다는 이야기이다.

## ③ 국정 도서는 교과서 집필에 참여하는 길을 제한한다.

국가 수준의 교육과정이 확정, 고시된 후 그것을 구현하는 방법은 상당히 많을 수 있다. 수업 운영 경험이 많은 교사, 전문 연구자 등이 자신들의 지식과 경험을 교과서로 구현하고자 하는 욕구를 가지는 것은 당연하고, 그것을 보장해주는 것도 긍정적인 효과를 거둘 수 있다. 교과서 집필의 길을 열어주는 것은 교육과정에 대한 관심을 제고시키는 데에도 좋은 성과를 담보한다. 교과서를 집필하고자 하는 사람들이 모두 교육과정에 관심을 두고 세밀하게 분석하며 그 문제점



에 대한 인식을 공유하여 향후 보다 나은 교육과정 개발에 밑거름을 제공하는 것이다.

국정 도서제는 이러한 긍정적 효과를 원천적으로 막고 있는 체제이다. 교육과정의 구현을 소수가 독점하게 됨에 따라 교육과정의 질적 제고와 활발한 분석 가능성을 차단하고 있는 것이다.

이상의 비판 외에도 국정 교과서 문제점으로는 다음과 같은 것들이 거론되었다.

- 국가주의 사관에 치우쳐 있으며, 지배층 위주의 서술이 지나치게 많다.
- 교육과정을 교과서 심의위원회가 실제로는 참고하지 않고 신축적으로 받아들여 심의하였으므로 교육과정의 수용정도가 낮았다.
- 교과서 내용이 최신 성과를 전혀 반영하고 있지 못하다.
- 1974년도에 발행된 국정교과서가 1979년에 가서 개정되면서 분량이 과도하게 늘어나 학생들의 학습 부담이 가중되었다.

국정 교과서에 대한 이상의 비판을 넘어 보다 좋은 교과서 발행체제를 구성하기 위해서는 다음과 같은 보완점이 절실했다고 하겠다.

첫째, 교육과정의 구현 즉, 교과서 집필에 다양한 사람의 참여가 보장되어야 했다. 이는 교과서 내용의 질적 수준과 외형적 체제의 제고에 상당히 중요한 기본적 전제 조건이었다.

둘째, 교과서 내용에 대한 면밀한 검토와 심의 체제가 구성되어야 했다. 교과서 집필에 다양한 사람이 참여하다고 해서 곧바로 교과서 내용의 오류가 사라지는 것은 아니다. 앞에서 보았던 바와 같이 과거의 사례를 돌아보면 교과서 저자의 일부가 기존 교과서를 그대로 전재하는 경우가 있었다. 또 그 과정에서 잘못된 내용이 들어가는 경우도 발생했다. 교과서 집필에 다양한 사람들의 참여를 허용(검정제 도입)한다고 해도 교과서 저자들이 기존의 문제점을 답습하지 않을 것이라고 보장할 수 없다. 또 교과서 저자가 전문적 식견을 결여한 부분이 전혀 없다고도 할 수 없으므로 오류 발생 가능성은 상존한다 하지 않을 수 없다.

따라서 집필된 교과서에 대한 치밀한 심의가 있어야 한다. 물론 검정제 도입 후 기초조사, 본심사 등의 과정을 거치게 되어 있지만 역사 교과서와 같이 사회적 관심이 집중된 과목의 경우보다 세심한 과정이 요구된다 할 것이다. 이 문제에 대해서는 뒤에 다시 언급하도록 하겠다.

정리하자면 국정 교과서 발행 체제에 대한 비판은 국정 교과서가 교육과정 구현의 다양성을 인정하지 않았고, 그러다보니 오류 발생의 가능성도 커졌으며 교과서의 외형적 질도 좋지 않았다는 것으로 요약된다. 이렇게 지적된 문제점들은 검정제 도입 이후 일부 완화되었다. 교육 당국에서도 ‘다양한 교과서’, ‘창의성 있는 교과서’, ‘가독성 높은 교과서’를 발행하는 데에 그 목표를 두고 검정기준을 마련하는 등 기존의 문제점을 보완하는 데에 중점을 두기도 했다. 그러나 검정제 도입으로 곧바로 모든 문제가 사라진 것도 아니고, 또 그렇게 남은 문제를 해결하기 위해 예

전의 국정제를 그대로 도입한다는 것도 생각하기 어렵다. 다음 장에서 이를 논해보도록 하겠다.

## 2. 검정제 도입 이후 새로 불거진 문제점

주지하는 바와 같이 2003년부터 한국근현대사 과목의 교과서가 검정제로 발행되었으며, 뒤이어 중등 역사 교과서 모두가 검정제로 전환하였다. 검정제는 그동안 국정 교과서가 보여주었던 문제점을 보완할 수 있는 제도적 장치로 여겨지기도 하였다. 그러나 검정제 하에서도 역사 교과서의 내용적 오류가 일부 되풀이되고 있고 이를 둘러싼 사회적 논란도 끊이지 않는 것이 주지의 사실이다. 검정제 하에서 새로 대두하고 있는 문제점을 간단히 정리하자면 다음과 같다.

### ① 소수의 검정 위원이 단기간에 많은 수의 출원본을 심사하고 있으며, 내용 오류에 대한 기초 조사의 질적 수준을 담보하기 어렵다는 문제점

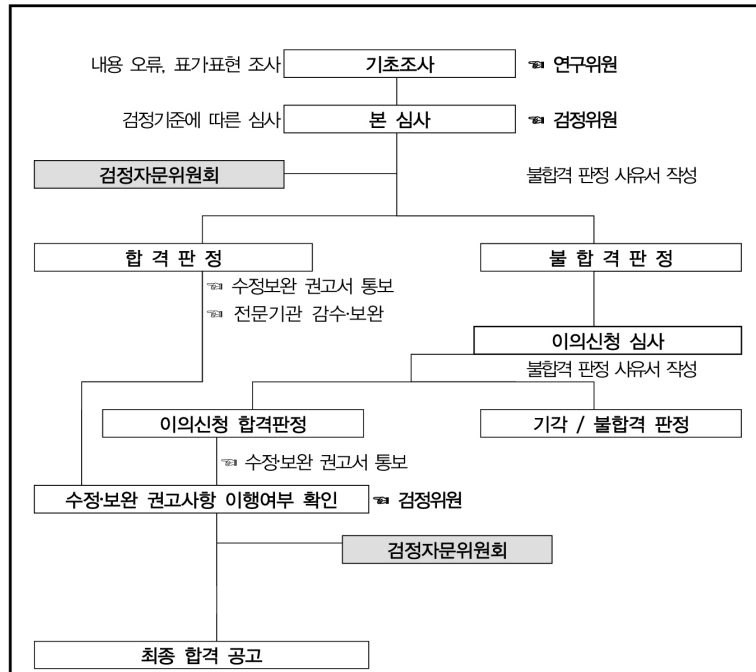
최근 검정을 통과한 역사 교과서의 내용 오류가 많다는 지적이 일어 사회적인 논란이 제기된 바 있다. 검정제 하에서 발행되는 교과서는 기초 조사와 본 심사를 거치면서 그 내용적 오류를 수정하게 된다. 제도적으로 오류를 수정할 수 있는 장치가 있는 셈이다. 그러나 현재 검정제도의 실상은 오류 수정의 과정이 제대로 실현되기 어려운 현실에 놓여있다.

검정 과정에서 해마다 지적되고 있는 수정사항은 적은 편이 아니다. 2005년 경우 중등학교 교과서 검정 출원본 전교과목에서 9,924건의 수정사항이 지적된 적이 있다.<sup>4)</sup> 이렇게 많은 수의 수정 사항이 지적되었다는 것은 그만큼 출원본의 완성도가 떨어진다는 의미이기도 하면서 기초 조사의 업무 강도가 상당했다는 것을 뜻하기도 한다. 역사 교과서의 경우 사실 확인 사항이 유독 많기 때문에 심사 과정에서 겪는 어려움은 더욱 큰 편이다.

사실 검정 출원본을 집필하는 저자의 상당수는 짧은 기간 안에 원고를 완성해야 하는 현실적 어려움을 안고 있다. 제한된 기일 안에 원고를 완성하다보니 원고에 대한 면밀한 검토가 어렵고, 그만큼 오류도 많이 발생할 수 있는 것이다. 출원본을 심의하는 측의 입장에서도 곤란을 겪기는 마찬가지이다. 제한된 시간 안에 많은 분량의 원고를 살펴보아야 하기 때문이다.

이러한 문제점을 완화하기 위해서는 여러 가지 제도적 완충 장치가 마련되어야 한다. 먼저 생각해볼 수 있는 보완책은 기초 조사 기간을 대폭 늘리고, 출원본의 부분 원고를 대상으로 한 심의를 진행하는 것이다.

4) 한국교과서 연구재단, 「검정도서 수정·보완 체제 개선 방안에 관한 연구」(김만곤 외 2006) 참조



〈현행 검정 운영 절차〉

기초 조사 기간을 늘리는 것이 예산 문제에 부딪혀 어렵다면 검정의 프로세싱을 보완하는 방식을 택할 수도 있다. 현행 2단계 심사(기초 조사-본 심사)를 3단계 심사(기초 조사-본 심사-최종 심사)로 보다 확대, 강화하는 방안이 가장 현실적인 대안이 될 수 있다.

## ② 검정 과정에서 출원자에게 전달된 수정 권고 사항이 제대로 반영되지 못할 수도 있다는 점

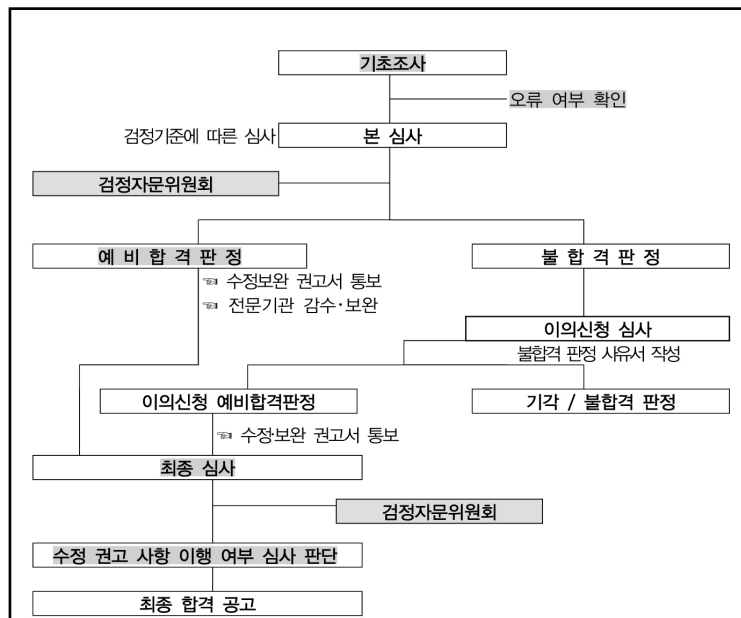
교과서 검정 기관은 출원자에게 기초 조사에서 발견된 오류 등을 수정하라고 권고하는 역할을 한다. 그런데 과거의 사례를 돌아보면 수정 권고 사항을 출원자 혹은 집필자가 받아들이지 않는 경우도 없지 않았으며, 그를 둘러싼 논란이 사회적 이슈가 된 바 있다. 최근에는 모 출판사가 출원한 교과용 도서의 내용에 오류가 많다는 지적이 있었는데, 관련자들이 수정 권고 사항의 일부를 반영하지 않겠다는 입장을 밝혀 주목을 끌기도 했다.

현재 검정 체제 하에서는 본 심사를 통과한 출원본에 대하여 수정 권고를 내릴 때 출원자의 대다수는 이를 받아들이는 편이다. 최근에는 검정을 통과한 출원본에 대하여 학계의 광범위한 추가 검토와 의견 개진이 이루어지기도 했는데, 그러한 과정을 통해 제기된 문제에 대하여 기존 서술과는 다른 새로운 시각을 유지할 필요가 있다는 이유로 수정에 응하지 않는 경우도 있었다.

검정 출원본의 내용 서술상의 오류 및 수정 가능 여부를 두고 벌어지는 논란을 거치면서 우리는 막대한 사회적 비용을 치르고 있음을 목도하고 있다. 논란을 줄이기 위해서는 무엇보다도 검정 과정 자체가 강화될 필요가 있다. 위에서 3단계 심사로의 변화 필요성을 언급하였지만, 만일

‘최종 심사(가칭)’ 단계가 신설된다면 이에서 ‘수정 권고’를 작성하고 그 반영 여부의 적부를 면밀히 심사하는 것도 대안이 될 수 있을 듯하다.

다시 말해 ‘본 심사’ 단계에서는 특정 출원본에 대하여 ‘예비 합격’ 판정을 내리고, ‘최종 심사’ 단계에서 수정 지시 사항의 반영 적부를 심사하여 ‘최종 합격’을 결정하는 방식을 택하는 것이 좋겠다는 것이다. 이러한 체제로 이행할 경우 ‘최종 심사’를 맡아보는 위원회는 명망을 지닌 연구자, 학부모 단체, 교사 등을 망라하여 그 권위를 담보할 필요가 있다.



〈심사 과정을 3차로 늘렸을 경우의 검정 흐름도〉

### ③ 교과 내용의 분량이 많고 어렵다는 문제점

주지하는 바와 같이 2007년 개정 교육과정 이래 교육과정은 대강화의 경향을 띠고 있다. 2006 개정 교육과정 개발 직전에 시행된 현장실태분석에 의하면 교사 및 관련 전문가의 다수는 중등학교 역사 교과서의 분량이 비교적 많고 내용도 어려운 편이라고 분석한 바 있다. 학생들도 역사 과목에 흥미를 잃고 있는데, 교과서 내용이 어렵다는 것을 그 이유로 들었다.<sup>5)</sup>

이러한 문제점에 대한 대안으로 교육과정 개정 연구진은 불필요하게 많은 사실의 나열을 줄이고 핵심적인 내용과 소재를 중심으로 교육과정을 재조직한다는 원칙을 정하였다. 이것이 이른바 교육과정의 대강화로 연결되었던 것이다. 그런데 문제는 정작 역사 교육과정은 성취기준의 진술 자체를 대강 진술하는 형태로 구체화되었다는 것이다.

5) 한국교육과정평가원, 「사회과 교육과정 실태분석 및 개선 방향 연구(CRC 2004-4-5)」(류재택 외2004) 참조

대강화가 무엇을 의미하는가에 대해서 당시에도 “교과 편성의 간소화를 추구하면서 교과별 각론에 있어서 어렵고 복잡한 내용을 교과 내용에서 배제하는 것”이라는 개념 규정이 이루어진 적이 있었다.<sup>6)</sup> 그러나 실제로는 교육과정 문서에서 국가가 제시하는 성취기준을 대강 진술하여 교과용 도서 집필자들의 재량권을 넓혀주는 것이 대강화의 핵심으로 받아들여진 측면이 있다.

물론 교육과정에 대한 국가의 규제가 줄어들고 민간의 자율성이 확대되는 것은 어떤 의미에서는 긍정적인 면모를 지니고 있다. 그러나 성취기준의 대강 진술이 학습자들에게 긍정적인 영향을 끼쳤는가 하는 점은 또다른 문제이다. 제대로 된 교육 효과를 거두기 위해서는 공급자의 입장만 배려해서는 안 되고 수요자인 학생의 입장도 고려해야 하기 때문이다.

교과서 집필자들은 공급자의 입장에서 교과 내용을 되도록 많이 진술하려는 경향이 강하다. 그러다보니 불필요하게 교과서의 분량이 늘어날 수 있는 것이다. 이러한 문제점이 발생할 수 있다는 것은 2007 개정 교육과정 발표 직후 만들어진 ‘역사 교과서 모형 단위’에서도 이미 언급된 바 있다. 당시 모형 단위 개발진은 “전문성을 띤 연구 내용의 나열을 지양하고 최소한의 일정한 관점을 학습자가 이해하기 쉽도록 구성”할 것을 권장하였다. 그럼에도 최근 검정을 통과한 교과서의 일부는 한 교시에 다룰 내용을 많이 싣는 식으로 내용을 구성하였고, 그러다보니 실제 수업에서 교사가 부담을 느끼게 될 가능성을 안게 되었다. 일례로 모 출판사 한국사 교과서는 고조선 이후 여러나라의 성장을 다루는 단위에서 부여, 옥저, 동예 등을 무려 5페이지에 걸쳐 소개하고 있다. 학교 수업에서 제한된 시간 안에 5페이지 내용을 다루기는 상당히 힘든 일이 아닐 수 없다.

초등학교 역사 교과서의 경우, 이러한 문제는 더 심하게 나타나고 있다. 초등학교 5학년 사회 교과서는 현재 국정 체제로 발행되고 있다. 그런데 이 교과서도 그 내용 분량이 상당히 많은 편이다. 2007 개정 교육과정에서 제시된 성취기준 중에서 ‘(3) 유교 전통이 자리 잡은 조선’이라는 단원에 “도성과 궁궐 건축을 통해 조선이 유교 국가를 지향하였음을 파악한다.”라는 내용이 제시된 바 있었다. 이 성취기준대로라면 초등학교 학생들은 상당히 낮은 궁궐 건축물의 구조와 건축물들의 배치 원리 등을 알아야 하며, 건축물 각각에 담긴 추상적 내용을 한자어들을 통해서 이해해야 한다. 또 나아가 그러한 건축물 전체를 아울러서 유교 국가의 세계관을 파악한 다음 고난도의 사고 기능을 발휘해 조선 왕조의 특징을 종합, 분석해야 했다.

특정 단원의 내용 자체가 다소 어려운 것도 있지만 교과서에 제시된 개념이나 단원과 단원 사이를 관류하는 내용 구성도 학생들이 다소 어렵게 느낄 수 있다. 아래의 표는 현행 초등학교 역사 교과서 중에서 근현대사 관련 단위인 5학년 2학기 2단원과 3단원의 내용을 핵심 개념어와 주요 본문을 발췌하는 방식으로 정리한 것이다. 이에서 살필 수 있는 바와 같이 이 2개의 대단원

6) 한국교육과정평가원, 「학교 내실화 후속 지원 연구(Ⅲ)」(허정철 외 2005)

아래에 8개의 중단원이 배치되어 있다. 그런데 이 8개의 중단원 아래에 57개의 하위 영역이 기술되어 있으며, 그 안에 제시된 핵심 개념어만 해도 무려 160개에 이른다. 또 이들 주요 본문에서 다루고 있는 핵심 개념도 개혁 정치, 외세와의 대립, 근대적 조약, 애국심, 계몽과 교육, 산업 발전, 민족혼, 민주주의, 분단과 통일을 위한 노력 등 매우 추상적인 것이 많다.

대단원	중단원	하위 영역(소단원, 특별 코너 등)	핵심 개념어	주요 본문
새로운 문물의 수용과 자주독립	외세의 침략과 조선의 개항	홍선대원군의 개혁 정치	세도정치, 경복궁, 서원	홍선대원군은 세도 정치의 잘못된 점을 고치고, 개혁 정치를 실시하였다.
		① 병인양요	프랑스, 정족산성, 양현수, 강화도	프랑스군은 정족산성에서 양현수 장군이 이끄는 조선군에 패하여 쫓겨 갔는데 이 사건을 병인양요라고 한다.
		② 신미양요	미국, 제너럴셔먼호, 어재연	군함을 보내 강화도를 공격한 미국 군대를 어재연 장군을 비롯한 조선군이 물리친 사건을 신미양요라고 한다.
		③ 척화비	척화비	두 차례나 서양의 침입을 받은 후 홍선대원군은 서울과 전국 각지에 서양과의 통상을 금지하는 글을 새긴 척화비를 세웠다.
		운요호 사건과 강화도 조약	운요호, 강화도 조약, 개항	강화도 조약은 근대에 들어서 우리나라가 외국과 맺은 첫 조약이다.
		강화도, 나라를 지켜내다	강화도, 외규장각	많은 군사시설을 갖고 있는 강화도가 안전하다고 생각한 정조는 강화도 외규장각에 왕조실록 등 중요한 책들을 보관했다.
	자주독립을 위한 노력, 대한제국	④ 임오군란	신식군대(별기군), 구식군대, 청나라	신식 군인과의 차별 대우에 분노한 구식 군인들이 일으킨 난을 임오군란이라고 한다.
		갑신정변	김옥균, 우정국	개화파의 정변은 청군의 반격으로 3일만에 실패로 끝나고 말았다.
		동학농민운동	동학, 전봉준, 일본군	탐관오리의 횡포와 수탈, 일본의 내정 간섭을 참지 못하고 동학 교도들과 농민들이 일으킨 것이 동학 농민 운동이다.
		갑오개혁	근대국가, 김홍집	갑오개혁은 조선 지배를 쉽게 하기 위한 일본의 간섭도 있었지만 조선이 근대 국가로 발전하기 위한 계기가 되었다.



대단원	중단원	하위 영역(소단원, 특별 코너 등)	핵심 개념어	주요 본문
		을미사변	친러파, 명성 황후, 러시아 공사관	일본이 자신들의 조선 지배에 방해가 되는 명성 황후를 시해한 것을 을미사변이라 한다.
		독립협회	서재필, 독립협회	미국에서 귀국한 서재필은 나라의 독립을 지키려면 국민의 애국심과 자주정신이 필요함을 깨닫고 독립협회를 만들었다.
		대한제국의 시작	원구단, 고종 황제	독립협회를 중심으로 자주독립에 대한 열기가 높아지자 고종은 러시아 공사관에서 돌아와 원구단에서 황제 즉위식을 올렸다.
	근대 문물의 수용과 일상생활의 변화	⑤ 개화기 의식주의 변화	양복, 커피, 홍차, 서양식 건축물	외국과 교류를 시작하면서 다양한 서양의 문물이 들어와 우리의 생활 모습이 변하였다.
		⑥ 근대적 교통, 통신의 도입	전기, 전화, 전차	교통수단의 발달은 도시 중심지의 모습을 바꾸는 한편 지역의 확대를 가져왔다.
		⑦ 근대교육의 도입과 발달	관공립학교, 중학교, 실업학교, 사범학교, 신학문	근대학교가 전국 곳곳에 세워지면서 사람들이 신학문에 관심을 갖게 되었다.
		⑧ 초등학교의 이름 변화	소학교, 보통학교, 국민학교, 초등학교	1940년대 초까지 소학교와 보통학교가 같이 쓰이다가 일본의 지배를 강조하는 '국민학교'로 이름이 바뀐 것을 1996년에 '초등학교'로 바로 잡았다.
	국권 상실과 독립운동	을사조약	을사조약, 외교권, 민영환	1905년 우리나라는 일본에 외교권을 빼앗기는 을사조약을 강제로 맺게 되었다.
		고종의 강제 퇴위	만국평화회의, 헤이그	일제는 헤이그 특사 파견을 구실로 고종 황제를 강제로 퇴위시키고 대한제국 군대를 강제로 해산시켰다.
		독도 강탈 사건	세종실록지리지, 동국여지승람, 울릉도, 러일전쟁, 시마네현	대한제국 정부는 독도가 우리의 영토임을 분명히 하였다.
		항일 의병 운동	항일 의병	의병 운동이 활발해지면서 다양한 신분과 직업을 가진 사람들이 참여하였다.

대단원	중단원	하위 영역(소단원, 특별 코너 등)	핵심 개념어	주요 본문
		안중근 의사의 의거	안중근, 이토 히로부미	의병장으로 국내외에서 항일전을 전개하던 안중근은 우리나라 침략에 앞장섰던 이토 히로부미를 하얼빈에서 사살하였다.
		⑨ 애국 계몽 운동	계몽 운동, 대성학교, 안창호, 이승훈, 오산학교	정치, 교육, 언론 등 각 분야에서 민족의 역량을 키우기 위한 계몽 운동이 일어났고 교육과 산업을 일으켜 부강한 나라를 만들고자 하였다.
		경술 국치	조선총독부, 헌병경찰	국권을 강탈한 일제는 조선총독부를 설치하여 우리민족을 강압적으로 통치하였다.
		3·1 운동	민족대표33인, 독립선언식, 탑골공원, 태극기	3·1 운동을 계기로 우리 민족의 독립 운동은 국내외에서 더욱 다양하게 전개되었다.
		대한민국 임시 정부의 수립	대한민국 임시 정부, 상하이	국내외에 수립된 여러 임시 정부가 통합되어 '대한민국 임시 정부'가 상하이에 수립되었다.
		무장 독립 운동	독립군, 홍범도 장군, 김좌진 장군, 청산리 대첩, 봉오동 전투	김좌진이 이끄는 독립군 부대는 청산리 일대에서 일본군을 크게 물리쳤다.
		이봉창과 윤봉길 의사의 의거	이봉창, 윤봉길, هنگ우 공원	윤봉길 의사의 의거는 당시 중국인들에게 커다란 감동을 주어 한국인의 항일 독립 운동에 적극적으로 협조하게 하였다.
		⑩ 황국신민화 교육	일본어, 일본 신사, 일본식 이름, 황국신민서사	나라를 빼앗은 일본은 우리나라 사람들을 일본인으로 만들기 위한 교육을 실시하였다.
		민족의 혼을 지키려는 사람들	조선어 학회, 잡지 '한글', 박은식, 신채호	민족의 혼을 지키기 위한 활동은 종교인을 포함하여 문학인, 예술까지 확산되었다.
	일본의 수탈과 민족의 고통	⑪ 토지조사사업과 그 영향	토지조사사업, 동양척식주식회사	토지를 잃어버린 많은 농민들은 토지주인에게 사용료를 내고 토지를 빌려야 농사를 지을 수 있게 되었다.
		⑫ 산미증식계획과 그 영향	산미증식계획	쌀의 생산량이 늘어나자 일본은 막대한 양의 쌀을 사서 일본으로 가져갔다.



대단원	중단원	하위 영역(소단원, 특별 코너 등)	핵심 개념어	주요 본문
		농민들의 유랑과 이주	이주	살기가 더욱 어려워진 농민들은 도시나 만주, 일본 등으로 떠났다.
		⑬ 일본의 지배로 변화된 도시와 사람들의 생활	토막	농촌을 떠나 도시로 몰려온 사람들은 일자리를 구하기 어려워 낱품을 팔아 살아갔다.
		전쟁에 동원된 우리나라	군수공장, 징용	일본은 전쟁에 필요한 사람과 물자를 우리나라에서 강제로 동원하였다.
		해외로 떠난 한국인의 고통	하와이 사탕수수 농장, 관동 대지진, 중앙아시아 강제 이주	19세기 이후로 한국인들은 해외로 떠났고 나라를 빼앗기자 그 수는 더욱 늘어났다.
대한민국의 발전과 오늘의 우리	대한민국 정부의 수립과 민족의 수난	광복	건국동맹, 광복군, 광복	1945년 8월 15일 2차 세계 대전을 일으킨 일본이 연합군에게 항복하였고, 우리나라는 감격적인 광복을 맞이하였다.
		분단되는 우리나라	모스크바 3국 외무장관 회의, 신탁통치	정부 수립에 대한 의견을 하나로 모으지 못하였고 북위 38도선을 경계로 미군과 소련군이 주둔하여 우리나라는 분단되게 되었다.
		대한민국 정부의 수립	국제 연합, 이승만, 김구, 제헌의회	남한에서는 역사상 최초로 민주적인 절차에 의해 제헌 국회 의원이 선출되었다.
		6·25 전쟁, 잊혀지지 않은 상처	38도선, 국제연합군, 중국군, 휴전 협정	북한은 남한은 무력으로 통일하기 위해 38도선을 넘어 전쟁을 일으켰다.
		전쟁과 분단의 고통	통일	전쟁 중에 많은 민간인들이 죽거나 다쳤고 가족은 흩어져 생사를 확인하기 어렵게 되었다.
		학도 의용군	학도병	6.25전쟁은 남녀 구분 없이 수많은 학생들을 전장에 끌어들이었고, 그중 다수가 목숨을 잃거나 부상을 당하였다.
	민주화와 경제 발전	4·19 혁명과 국민의 승리	민주주의, 3·15 부정선거	4·19 혁명은 민주적인 절차나 과정을 무시한 정권을 국민이 나서서 바로 잡은 사건이다.
		유신 체제	5. 16 군사 정변, 박정희, 유신 헌법	5.16 군사정변을 일으키고 대통령이 된 박정희는 경제 개선에 힘썼으나 그 기간 민주주의는 크게 발전하지 못하였다.

대단원	중단원	하위 영역(소단원, 특별 코너 등)	핵심 개념어	주요 본문
		5. 18 민주화 운동	전두환, 광주, 계엄군	1980년 전두환 정부에 대하여 전국에서 일어난 민주화 시위를 5.18 민주화 운동이라고 부른다.
		6월 민주 항쟁	민주 헌법, 노태우, 6월 민주 항쟁	군사독재를 끝내고 민주 헌법을 만들자는 학생과 시민의 목소리를 국민들의 호응을 받았다.
		대통령을 우리 손으로(선거제 변화)	직접 선거, 간접 선거	1987년 전국민적인 요구에 따라 16년 만에 국민의 손으로 대통령을 선출하기 시작했고 지금까지 계속되고 있다.
		새마을 운동과 경제 개발 계획	새마을 운동, 근대화, 중화학 공업	경제개발 5개년 계획 기간 동안 우리나라는 연평균 약 10%의 경제 성장을 이룩하였다.
		변화하는 생활 문화	경제 개발, 텔레비전, 아파트, 자가용, 휴대전화, 개인용 컴퓨터	산업화와 기술의 발달은 사람들의 생활을 크게 변화시켰다.
		경제 성장	경제개발 협력기구	대한민국은 놀라운 경제 성장으로 세계 무역의 10위권에 드는 무역 국가가 되었다.
		외환 위기의 극복	국제 통화 기금, 외환 위기	1997년 외환 위기를 겪으며 실업자가 늘어나고 경제적 격차가 심해지는 등 여러 문제가 발생하였다.
		파견 노동자들	독일 파견 광부, 중동 건설 노동자	1960년대 독일 파견 광부, 간호사들과 1970,80년대 중동 파견 건설 노동자들은 대한민국 경제 발전의 밑거름이 되었다.
	대한민국의 발전을 위하여	평화적 정권 교체, 민주주의의 발전	6월 민주 항쟁, 지방 자치, 서울 올림픽	국민이 나라의 주인이라는 사실이 분명해지고 국민의 힘으로 정치 권력을 교체할 수 있게 되었다.
		1988년 서울 올림픽	24회 하계 올림픽	서울의 올림픽 개최는 산업화와 근대화를 이뤘던 대한민국의 노력이 인정받고 선진국으로 진입하는 도약대를 마련한 순간이었다
		한일 월드컵 대회	2002 한일 월드컵 대회	우리나라는 일본과 함께 아시아에서 최초로 올림픽 대회와 월드컵 대회를 모두 개최한 나라가 되었다.

대단원	중단원	하위 영역(소단원, 특별 코너 등)	핵심 개념어	주요 본문
		북한의 정치와 경제, 사회	사회주의 경제 체제, 김일성	북한에는 김일성 1인 체제가 등장하였다.
		통일을 위한 만남과 평화 통일의 길	이상가족 상봉, 경제 협력, 남북관계 정상화	남북이 분단된 후 우리 민족은 통일을 위해 노력해왔다.
		인류의 평화와 문화의 발전을 위한 노력	민주주의, 평화 통일, 문화교류	우리는 어느 한 지역의 갈등이나 환경 문제 등이 더 이상 그 지역이나 국가만의 문제가 아닌 시대에 살고 있다.

이러한 문제점은 교육과정이나 해설서, 집필기준에서 ‘다루어야 할 내용’의 한계를 명시하는 방식 등으로 해결되어야 한다. 현재 역사 교과서를 둘러싸고 많은 이들이 그 내용의 편향성 문제에 우려를 표명한다. 그러나 그러한 문제점들은 심의 강화 등의 방법으로 완화될 수도 있다. 정작 중요한 것은 교육과정과 집필 기준을 충실화하여 학습자들이 느끼는 부담을 줄여주는 것이 아닐까 생각해본다.

### 3. 내용 정리와 제언

이상의 논의를 정리하고 몇가지 제언을 글을 마무리하고자 한다. 역사 교과서의 발행 체제에 개선할 점이 무엇인가 할 때 혹자는 검정을, 또 혹자는 국가 발행제를 선호하기도 한다. 그러나 본 발표자는 그러한 외형적 형식에 앞서 다음과 같은 사항들이 지켜져야 한다고 생각한다.

#### 1) 다양성의 원칙이 존중될 필요가 있다.

교육과정이 다양한 형태로 구현된다는 것은 우리 사회가 지향하는 민주적 기본 질서라는 가치를 지향한다는 점에서 의미가 있다. 또 그보다 더 교과서 내용의 충실화를 위해서도 다양성의 원칙은 지켜질 필요가 있다. 교과서 발행체제가 국가 발행제로 전환된다고 하더라도 국가가 수종의 교과서 발행을 보장하는 형태가 바람직해보이며, 교과서 집필 과정에서 집필자들의 자율성을 최대한 보장할 필요가 있다. 물론 검정제 유지도 그러한 기본 원칙을 지켜나가는 데에 좋은 체제이다.

#### 2) 검정 혹은 심의 과정을 강화해야 한다.

기존 교과서 집필자들은 한정된 시간 안에 많은 양의 원고를 작성해야 했다. 그러다보니 의도

치 않게 내용적 오류도 다수 발생하였다. 이러한 문제점을 완화하기 위하여 현행의 2차 심사를 3차로 확대, 강화해야 하며, 수종의 교과서가 동시에 발행되는 국가 발행제가 도입된다 하더라도 심의를 강화하여 3차에 걸쳐 면밀한 검토가 이루어지면 좋을 것이다. 사실 과거 국정제 하에서는 내용적 검토 과정이 엄밀하지 않았다. 검정은 그 문제점을 보완하는 데 중요한 계기가 되었다고 할 것인바 그러한 검정 혹은 심의 과정이 향후에도 계속 유지되는 것이 바람직해 보인다.

### **3) 교육과정이 충실화되어야 한다.**

교과서가 적절한 분량을 갖고 또 그 내용 수준도 적정성을 유지하기 위해서는 먼저 교육과정이 충실화되어야 한다. 최근 한국사의 수능 필수화와 새로운 교육과정 모색의 흐름 속에서 한국사 교육과정도 새로 그 모습을 갖추어야 할 필요가 발생하고 있다. 이러한 때에 많은 이들이 역사 교육이 안정화의 길로 접어들기를 바라고 있다. 그 염원 가운데 지금의 논란이 보다 진일보한 역사 교육의 밑거름으로 작용하기를 기대해본다.

# 한국사 교과서 검정 발행제의 개선 방안

이익주(서울시립대학교)

1. 서론
2. 국정 발행제의 문제점
3. 검정 발행제의 개선 방안
4. 결론

## 1. 서론

고등학교 한국사 교과서의 발행체제에 대한 논의가 새삼스럽게 진행되고 있다. 현행 발행체제인 검정제에 문제가 있으니, 이를 전면 재검토해야 한다는 주장 때문이다. 고등학교의 한국사 관련 교과서는 수십 년 동안 국정으로 발행되다가 2003년부터 한국근현대사 교과서가, 그리고 2011년부터 한국사 교과서가 검정으로 발행되기 시작했으니, 길어야 11년, 짧게는 불과 3년 만에 그 발행체제가 논란의 대상이 된 셈이다.

과연 한국사 교과서의 검정제 발행이 어떤 문제를 가지고 있는가? 그 동안 우리는 얼마나 한국사 교과서 검정제의 문제점을 분석하고, 그 해결책을 진지하게 논의해보았는가? 또 어떤 문제가 있다고 한다면, 그것들은 검정제를 유지해서는 도저히 해결할 수 없는 것인가? 일부에서 주장하듯이 국정제로 환원하면 문제가 해결될 것인가? 국정제가 또 다른 문제를 일으킬 가능성은 없는가?

본 발표자는 현행 한국사 교과서의 검정 발행체제를 국정으로 되돌리는 것에 대해 반대한다. 국정 발행은 다양성을 더욱 필요로 하는 세계화 시대에 역행한다는 점에서 시대착오적이며, 과거 국정 교과서의 폐해를 역사적 교훈으로 삼지 못한다는 점에서 반역사적이기 때문이다. 게다가 한국사 교과서의 발행체제를 국정으로 전환해야 한다는 주장이 이념을 앞세워 정치적으로 제기되고 있다는 점에서 비학문적, 비교육적이다.

본 발표자는 또한 현행 검정제 하에서 검정에 통과한 고등학교 한국사 교과서들이 검정제의 취지를 충분히 살리지 못하는 등 적지 않은 문제를 가지고 있다고 생각한다. 하지만 그렇다고 하더라도 국정으로의 회귀는 개선책이 될 수 없으며, 현재로서는 검정제를 유지하는 것을 전제

로 현행 검정체제의 문제점을 분석하고 그 개선책을 모색하여 제도를 정비해나가는 것이 필요하리라고 본다.

## 2. 국정 발행제의 문제점

국사교과서의 국정화는 역사에 대한 인식이 고정화됨으로 자유롭고 다양한 학습활동이 어렵고, 경직화된 역사사고에 머물게 되어 역사교육의 본래 목표인 역사적 사고력이나 문제해결력을 기르지 못하게 될 것이다. 또 국사교과서의 일부 내용이 정책적으로 강조되고 이용될 소지가 있어 이는 국민정신을 고정화시켜 발전하는 시대에 효과적으로 적응하지 못하여 오히려 국민정신교육을 저해할 우려가 있다.

이것은 현재 제기되고 있는 국정화 주장에 대한 반대 의견이 아니라, 40여 년 전인 1973년 고등학교 국사 교과서의 국정화에 반대한 어느 역사학자의 주장이다. 그때도 국사 교과서의 국정화가 역사인식을 ‘고정화’, ‘경직화’ 하는 결과를 초래할 것이란 우려가 있었고, 특히 교과서 내용이 ‘정책적으로 강조되고 이용될 소지’가 있다는 것이 반대의 주요한 논리였다.

우리가 알고 있는 것처럼, 이러한 우려에도 불구하고 1973년 고등학교 국사 교과서의 국정화가 결정되고 1974년부터 국정 국사 교과서가 발행되었다. 1974년에 국정으로 발행된 국사 교과서에서는 10월 유신에 대하여 다음과 같이 서술하였다.

대한민국 정부는 1972년 10월 급변하는 국제 정세에 대처하고 민족 중흥의 역사적 사명을 달성하고자 헌법을 개정하고 10월 유신을 단행하였다. 우리는 이제 한국적 민주주의를 정립하고 사회의 비능률과 비생산적 요소를 불식하여야 할 단계에 와 있다. 그리하여, 자주 국방력과 자립 경제력을 배양하고 범람하는 외래문화를 가려 섭취하면서 민족 문화의 계승 발전을 통하여 남북의 동질성을 회복하고 국민 생활의 과학화를 추진하여 민족의 중흥을 기약하여야 하겠다.[인문계 고등학교 국사, 1974년 발행, 231쪽]

10월 유신에 대한 이러한 서술은 후대의 역사적 평가와는 매우 다른 것이었다. 국정 국사 교과서가 ‘현정부’에 대하여 우호적인 서술로 일관하고, 그럼으로써 역사적 사실을 왜곡하는 것은 그 뒤에도 계속되었다. 다음은 1982년에 발행된 고등학교 국사 교과서의 제5공화국 출범에 대한 서술이다.

[제 5 공화국의 출범] 10월 유신 이후 성립한 제 4 공화국은 박 정희 대통령의 장기 집권적 징후를 보였다. 이리하여 이를 막기 위한 개헌 논의가 일자, 대통령은 개헌 운동을 중지시키는 등 정

치적 불안이 계속되는 가운데 10·26 사태를 맞았다. / 그 이후 한때 혼란 상태가 나타났고, 이러한 혼란 속에서 북한 공산군의 남침 위기에서 벗어나고 국내 질서를 회복하기 위하여 정부는 국가보위 비상 대책 위원회를 구성한 뒤, 각 부문에 걸쳐 과감한 개혁을 추진하였다. / 국가보위 비상 대책 위원회는 입법 활동을 위해 각계 주요 인사를 망라한 입법 회의를 구성하여 새로운 정부 수립의 기초를 닦았다. 그 후, 국민 투표로 확정된 새 헌법에 따라 당선된 전두환 대통령이 취임하여 새 정부를 이끌어 나감으로써 제 5 공화국이 출범하였다(1981). / [민주 복지 국가로의 지향] 제 5 공화국은 정의로운 사회의 구현과 민주 복지 국가로의 발전을 지향하고, 민족의 분단을 종식시키며, 조국의 평화적인 통일을 이룩할 수 있도록 계속 노력하고 있다. 또 국제 무대에서의 대한민국의 국제적 지위를 확고하게 부각시킬 제반 외교적 정책을 강력히 펴 나가고 있다. / 이제 대한민국은 민족 중흥의 역사적 사명을 안고 우리 민족의 무한한 힘과 능력을 세계사에 펼 기반을 다지고 있다.[고등학교 국사(하), 1982년 3월 1일 초판 발행, 1986년 3월 1일 발행, 175-176쪽]

여기서도 재확인할 수 있는 것처럼, 국정 국사 교과서는 역사적 사실을 객관적으로 서술하기보다 정권 또는 집권세력의 정당성을 일방적으로 강조하고 그것을 홍보하는 수단으로 사용되었다. 바로 이 점이 40년 전에 우려했던바, 교과서의 내용이 ‘정책적으로 강조되고 이용되는 것’이 될 것인데, 지금 국정으로 되돌린다면 이러한 문제를 어떻게 막을 수 있겠는가?

또, 만일 고등학교 한국사 교과서가 국정으로 전환되고, 우려하는 대로 역사적 사실에 대한 객관적인 서술을 도외시킨 채 정권 또는 집권 세력에 우호적인 서술로 일관할 경우, 정권이 교체되면 교과서의 내용 역시 바뀌게 될 가능성이 매우 크다. 이는 이미 지난 국정 체제에서 누차 경험한 바이다. 예를 들어 유신체제가 종식된 뒤에 발행된 국정 국사 교과서에서는 10월 유신에 대하여 다음과 같이 서술하였다.

[10월 유신과 제4 공화국] 박정희는 주한 미군 철수에 따른 국가 안보상의 위기를 구실로 집권 체제를 개편하려 하였다. 그리하여 이른바 10월 유신을 선포하였다(1972.10.). 이로써 제4 공화국이 성립되었다. / 유신 체제는 능률을 극대화하고 국력을 집약한다는 명분 아래, 자유 민주주의 체제를 변질시킨 권위주의 체제였으며, 이것은 민주 헌정 체제로부터의 이탈을 의미하는 것이었다. 특히, 대통령의 권한으로써 좌우할 수 있는 통일 주체 국민 회의가 대통령을 선출하게 함으로써 대통령의 종신 집권을 가능하게 하였다. / 따라서, 유신 체제는 권위주의적 체제의 경직성과 각종 역기능이 심화됨으로써 국내외로부터 많은 도전을 받았다. 특히, 국내에서는 학원, 언론, 종교, 정계 등 각 분야에서 민주 회복과 개헌 및 반체제 인사의 석방을 요구하는 반정부 운동이 가열되었고, 국제적으로는 대미, 대일 외교 관계가 악화되었다. / 이에 정부는, 대통령 긴급 조치를 선포하여 반체제 운동에 강경하게 대처하였으나, 정치적 긴장은 풀리지 않았다. 결국, 10·26 사태가 일어나, 유신 체제하의 제4 공화국은 막을 내리게 되었다(1979). [고등학교 국사(하), 1990년 9월 1일 초판 발행, 1991년 9월 1일 발행, 183쪽]



이렇게 정권이 바뀔 때마다 내용이 달라지는 교과서를 누가 신뢰할 것인가? 정부가 집필을 독점하는 국정 한국사 교과서는 정치적 독립성을 확보하기 어렵고, 그것은 결과적으로 한국사 교육 전체의 위기를 초래하게 될 것이다.

한국사 교과서의 국정 발행은 넓게 보면 역사 교과서 단일화의 맥락에 있는 것이다. 단일한 교과서로 학생들에게 같은 역사를 가르치고 통일된 역사의식을 갖도록 해야 한다는 주장이다. 특히 한국사는 여기에 ‘대한민국 국민으로서’라는 수식이 추가되면서 이 주장이 일견 타당한 것처럼 보이기도 한다. 또한 이 주장은 학교 현장에서 교수학습 및 대입 수능시험 등 수험의 편의성 때문에 지지를 받을 가능성도 있다.

그러나 역사 교과서 단일화 주장은 역사 또는 역사학에 대한 잘못된 이해에서 비롯된 것이다. 우리가 알고 있는 역사는 과거의 사실들로만 구성된 것이 아니다. 그것은 과거에 존재했던 수많은 사실들 가운데 선택되고 해석된 결과물이며, 그 선택과 해석을 하는 학문이 바로 역사학이다. 그렇기 때문에 역사는 결코 단일할 수 없으며, 역사학자의 관점에 따라 다양해질 수밖에 없다. 이 다양성이 역사학의 본질이라고 할 수 있는데, 역사 교육은 역사학의 학문적 성과를 교육하는 것이므로 역사 교과서 또한 단일화될 수 없고, 단일화되어서도 안 된다.

한국사 교과서의 국정 발행은 한국사에 대한 여러 가지 관점 가운데 어느 하나를, 국가의 이름으로, 온 국민에게 강요하겠다는 것이나 다름이 없다. 단일화는 역사적 사실에 대한 해석뿐 아니라 사실의 취사선택까지를 대상으로 하게 된다. 한국사 교과서에 어떤 사실, 사건, 인물을 포함시키고 어떤 것은 제외할 것인가? 이것을 국가에서 정하는 것이 과연 가능하며, 또 그렇게 해도 되는 일인가?

마지막으로, 한국사 교과서의 국정화가 목표로 하는 ‘통일된 역사의식’에도 간과할 수 없는 위험성이 있다. 역사의식이란 “어떠한 사회 현상을 역사적 관점이나 시간의 흐름에 따라 파악하고, 그 변화 과정에 주체적으로 관계를 가지려는 의식”으로 풀이된다. 이러한 의식(意識)이 국가가 만들어 학생들에게 주입할 수 있는 성질의 것인가? 이 대목에서, 과거 국정 교과서 시절에 국사 과목이 국가 권력의 이데올로기 통제 수단으로 인식되어 비판받았던 사실을 상기할 필요가 있다. 한국사 교육은 ‘바람직한(사실은 바람직하다고 여겨지는) 역사의식’을 만들어 학생들에게 주입하는 것이 아니라, 학생들이 장차 바람직한 역사의식을 스스로 만들 수 있도록 돕는 것이 되어야 한다. 한 가지 관점을 절대화하는 국정 교과서로는 절대로 이런 교육이 이루어질 수 없다.

국가에서 하나의 교과서를 만들어 자국사를 교육하는 일은 현실적으로 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 우선, 정치적 중립성이 보장되지 않으며, 그 때문에 역사 왜곡의 가능성이 상존한다. 또한 그것은 다양성을 생명으로 하는 역사학과 근본적으로 충돌하는 면이 있다. 그렇기 때문에 오늘날 세계의 거의 모든 국가들이, 몇몇 전체주의 국가를 제외하고는, 이 제도를 채택하지 않고 있음을 유념해야 한다.



### 3. 검정 발행제의 개선 방안

우리나라의 고등학교 (한)국사 교과서는 1974년부터 국정으로 발행되다가 1997년 12월에 고시된 7차 교육과정에 따라 검정제가 일부 도입되어 2003년에 한국근현대사 교과서가 검정으로 발행되었고, 본격적으로 2011년부터 한국사 교과서가 검정으로 발행되기 시작하였다. 그 동안 우리 사회는 역사 교과서의 이념적 편향성을 둘러싸고 소모적인 논쟁을 벌여왔을 뿐, 검정제의 취지를 살리면서 좋은 교과서를 만들 수 있는 개선 방안을 찾는 데는 거의 관심을 기울이지 않았다. 따라서 지금 단계에서 해야 할 일은 현행 검정 교과서들을 분석하여 문제점을 진단하고 개선 방안을 모색하는 것이다.

먼저, 현재 검정에 통과된 8종의 고등학교 한국사 교과서들은 검정제의 취지에 부합하는가? 검정제의 가장 큰 장점은 여러 종의 교과서를 발행함으로써 국정 교과서의 획일성을 극복하고 다양성을 확보할 수 있다는 데 있다. 따라서 검정 교과서들은 당연히 이 조건을 충족시켜야 할 것이지만, 현행 검정 교과서들은 이 점에서 그다지 만족스럽지 못하다. 무엇보다도 각 교과서들의 목차부터가 거의 같으며, 서술의 전개 방식이나 내용 요소 등도 대동소이하다.

검정 교과서의 다양성은 사진, 지도, 사료, 통계 자료 등에서의 부수적인 차이가 아니라 좀 더 본격적으로 역사적 사실을 선택하고 해석하는 데 있어서, 즉 “무엇을, 어떻게 쓸 것인가” 하는 점에서 독창성을 갖는 여러 종의 교과서들이 빚어내는 것이다. 즉, 교과서마다 독창성이 있어야만 검정제의 취지를 온전하기 살릴 수 있을 것이다. 교과서 서술 내용의 독창성은 물론 학계의 검증을 받은 것이어야 한다. 역사 교육이 그 내용 면에서 학계의 연구 성과를 반영해야 하는 것은 당연한 일이기 때문이다. 그러나 현행 검정 교과서들은 한국사학계의 다양한 견해와 새로운 연구 성과들을 제대로 반영하지 못하고 있다. 이에 대해서는 본격적인 분석이 필요하겠지만, 여러 교과서들을 일독한 바로는 마치 교과서에 실릴 내용 요소들이 결정되어 있는 것 같은 느낌이 들 정도이다.

여러 검정 교과서들의 목차가 거의 같고 내용 요소가 서로 비슷한 것은, 제도적으로는 교육부에서 제시하는 <교육과정>과 <집필기준> 때문이기도 하다. 하지만 한국사 <교육과정>은 한국사를 6개 단원으로 구분하고 각 단원에서 교육을 통해 달성할 교육 목표를 학습자 관점으로 기술해 놓은 것에 불과하다. 그런데 실제로는 이것이 대부분의 교과서에서 대단원명 및 중단원 구분의 기준으로 사용되고 있으며, 그렇다 보니 교과서마다 차이가 생기기가 어렵다. 게다가 그보다 상세한 <집필기준>이 별도로 제시되고, 교과서가 그것을 거의 기계적으로 따름으로써 내용 서술에서 독창성을 찾기 어렵게 되었다. 검정 교과서의 다양성을 확보하기 위한 제도적 개선 방안을 논의하기에 앞서 현재 교과서 필자들이 독창적인 교과서를 만들기 위해 어떤 노력을 했는지를 돌아볼 필요가 있다.

현재 사용되고 있는 8종의 검정 교과서에서 지적할 수 있는 또 한 가지 문제는 기본적인 사실에 대한 오류가 발견된다는 점이다. 역사학의 해석이란 어디까지나 사실을 토대로 하는 것이므로, 아무리 사소한 것이라도 사실에 오류가 있어서는 안 된다. 예를 들어, A출판사 교과서의 “일본 원정을 위해 설치한 정동행성은 원정 실패 후에도 그대로 남아 감찰관인 다루가치 등과 함께 고려의 내정에 간섭하였다.”라는 서술의 경우, 정동행성이 처음 설치된 것이 1280년이고 다루가치는 그보다 2년 전인 1278년에 폐지되었으므로 명백한 오류이다. B출판사 교과서에서 “고려의 세자는 물론 왕도 원의 수도에 일정 기간 머물러야 했으며, 심지어 원의 압력에 의하여 강제로 왕의 자리에서 물러나기도 하였다. 이에 따라 왕실의 호칭과 관제가 바뀌었고 격도 낮아졌으며, 고려에 파견된 다루가치라는 원의 관리를 통해 내정 간섭을 받았다.”는 서술도 마찬가지로 잘못된 것이다.

한국사 교과서에서 사실이 잘못 서술된 것은 일차적으로 필자들의 책임이다. 그리고 그것은 부주의한 탓일 수도 있지만, 그보다는 학계의 연구 성과를 제대로 반영하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 추측컨대, 학계의 연구 성과를 수합하고, 그 가운데 선택과 해석의 단계를 거쳐 교과서를 집필하는 것이 아니라, 과거의 교과서를 답습한 것이 이런 결과를 낳게 된 것이 아닌가 한다. 실제로 위에 든 오류의 사례들은 과거 국정 국사 교과서의 “또 원은 일본 원정을 준비하기 위하여 설치했던 정동행성을 계속 유지하여 내정 간섭 기구로 삼았고, 군사적으로는 만호부를 설치하여 고려의 군사 조직에 영향력을 행사하고, 다루가치라는 감찰관을 파견하여 내정을 간섭하였다.”(고등학교 국사, 2002년 3월 1일 초판 발행, 2004년 3월 1일 발행, 88쪽)라고 한 것을 답습한 것이다.

현행 검정 한국사 교과서들을 통해 볼 때, 각 교과서들이 독창적인 관점을 보여주지 못함으로써 전체적으로 검정제의 취지인 다양성을 살리지 못하고 있으며, 사실 관계의 오류도 발견되고 있다. 하지만 이 두 가지가 검정제의 문제는 아니며, 앞으로 충분히 개선할 수 있을 것이라고 생각한다. 본 발표자는 (1) 한국사 교과서의 다양성을 확보하기 위해 검정 기준을 유연화할 것과 (2) 사실 서술의 오류를 줄이기 위해 검정 심사를 강화할 것을 제안하고자 한다.

우선, 한국사 교과서의 검정 기준을 지금보다 유연하게 바뀌어야 한다. 현재의 한국사 교과서 검정은 교육부에서 교육과정에 따른 교과 교육과정을 수립하고, 그 적용을 위한 교과서 집필기준을 제시하는 것으로 시작된다. 그런데 이 교육과정과 집필기준이 사실상 교과서 집필의 기준이 되고 있고, 그 때문에 교과서의 창의성과 다양성이 위축되고 있는 현실에 주목할 필요가 있다. 교육과정을 제시하지 않을 수는 없지만, 그것이 그대로 교과서의 목차가 되는 일이 없도록 유도함으로써 필자들이 스스로 창의성을 제약하지 않도록 배려해야 한다.

집필기준은 교육과정의 목표와 방향을 분석하여 교과서 집필의 내용과 수준, 범위를 제시한 가이드라인으로 국어, 역사, 경제 과목에만 있는 것이다. 이 집필기준은 대강화의 원칙에 따라 다양하고 창의적인 교과서 제작에 저해가 되지 않도록 하는 것이 원칙임에도 불구하고 현행 집필기준은 지나치게 상세하다. 이 때문에 집필기준을 충족하면서 창의적인 교과서를 만들거란 거의 불가능할 것으로 여겨지는데, 현행 검정 교과서들이 바로 그 실례를 보여주고 있다고 할 수 있다.

이 문제를 해결하기 위하여, 장기적으로는 다른 검정 교과서들과 마찬가지로 한국사 역시 집필기준을 제시하지 않는 것이 가장 좋은 방법일 것이다. 하지만 한국사 교과서의 ‘특수성’을 감안하여 집필기준을 꼭 제시해야 한다면, 대강화의 원칙에 충실하도록 최소한의 기준만을 제시하는 방향으로 개선해야 한다. 구체적으로는, 집필 기준을 ‘꼭 서술해야 하는 것’을 나열하는 지금의 positive 방식에서 ‘서술해서는 안 되는 것’을 나열하는 negative 방식으로 바꾸는 것을 고려해볼직하다. 예를 들어, “일제 강점기 민족운동의 정당성을 훼손해서는 안 된다.”, “대한민국 정부의 정통성을 부정해서는 안 된다.”, “독재정치를 미화해서는 안 된다.” 등이다. 이렇게 해서 최소한의 집필기준을 제시하고 나머지는 필자의 재량에 맡김으로써 창의적인 교과서가 나올 수 있도록 환경을 조성하자는 것이다.

둘째, 필자들의 자율권을 보장하는 대신 검정심사는 지금보다 강화해야 한다. 특히, 한국사 교과서의 경우 사실 관계 서술의 정확성을 가장 중요한 검정 기준으로 제시할 필요가 있다. 현행 한국사 교과서의 검정심사 과정에서는 교육부가 전에 없이 검정에 통과한 교과서들에 대하여 총 829건의 수정을 권고했고, 그에 따라 총 937건의 수정이 이루어졌다. 하지만 사실의 정확한 서술을 생명으로 하는 역사 교과서에서 이렇게 많은 오류가 발견되고, 그런데도 심사본 9종 가운데 8종이 검정을 통과한 것은 교과서 검정이 허술하게 이루어졌음을 단적으로 보여주는 것이다.

현재 검정심사 과정에서 사실 관계의 오류는 검정심의회 연구위원들이 내용조사 과정에서 발견하여 심사에 반영하거나 수정을 요구하도록 되어 있으나, 결과적으로 이 시스템이 제대로 작동하지 못한 것이다. 따라서 검정심사에서 연구위원들의 내용조사를 강화하여 교과서의 오류를 최소화해야 할 것이다. 구체적으로는 현재의 검정심사 과정을 예비심사와 본심사로 나누어 예비심사 단계에서 사실의 정확한 서술 여부를 기준으로 별도의 심사를 진행하고 오류가 많은 심사본은 본심사에 올리지 않는 방안을 검토해볼 수 있다. 이렇게 함으로써 출판사와 필자들에게 역사적 사실을 정확하게 서술하도록 요구해야 한다.

## 4. 결론

고등학교 한국사 교과서의 발행체제를 국정으로 해야 한다는 주장이 제기되고 있는 이 시점에서, 국정 발행이 불가한 이유와 현행 검인정 발행 제도를 보완할 방안을 제시해보았다. 다시 한번 강조하거니와, 현 시점에서 한국사 교과서의 국정 발행 주장은 시대착오적인 발상이다. 역사를 공부하는 첫 번째 이유가 바로 역사로부터 교훈을 얻기 위해서이고, 과거의 잘못을 되풀이하지 않기 위해서인데, 다른 과목도 아닌 한국사 교육 문제를 다루는 자리에서 이 원칙이 지켜지지 않아서야 되겠는가.

더욱이 지금의 검정 발행제는 국정 교과서의 문제점을 개선하기 위한 방안으로서 오랫동안 논의의 거쳐 채택된 것이고, 특히 한국사 교과서는 불과 3년 동안 2차에 걸쳐 검정이 실시되었을 뿐이다. 이러한 역사적인 맥락을 가진 현재의 검정제를 제대로 시행해 보지도 않은 채 과거의 국정제로 되돌리는 것이 과연 합당한 일인가? 지금 우리가 논의해야 할 것은 검정제를 보완해서 더 좋은 교과서를 만드는 방안을 찾는 일이다.

현재의 한국사 교과서 검정 시스템과 검정에 통과한 교과서들이 만족스럽지 못한 것도 사실이다. 하지만 그 개선 방안은 검정 기준을 지금보다 유연하게 함으로써 독창적인 교과서가 나올 수 있도록, 그래서 검정제의 장점을 더욱 살릴 수 있도록 하는 것이다. 동시에 검정을 더욱 강화하여 사실 서술에 오류가 있는 교과서가 통과하지 못하도록 해야 한다. 그렇게 한다면 정확하고 독창적인 교과서가 만들어질 것이며, 그러한 교과서들이 다양성을 연출할 수 있게 될 것이다.

한국사 교육에 대한 사회적 관심이 높아지고, 더 좋은 교과서를 만들기 위한 논의가 이루어지는 것 자체는 바람직한 일이다. 하지만 그러한 논의가 교육적, 학문적 관점에서 벗어나 정치적으로 제기되고 진행되는 데는 문제가 있다. 마침 대입 수능시험에서 한국사가 필수로 지정되는 변화가 있었고, 그에 따라 앞으로 고등학교에서 한국사 교육의 환경도 크게 달라질 것이다. 이것을 계기로 역사학계에서는 한국사 교육의 목적이 무엇인지를 논의할 필요가 있으며, 한국사 교과서 문제는 이념이나 발행 체제를 둘러싼 소모적인 논쟁이 아니라 교육 목적을 달성할 수 있는 매체로서의 적절성에 초점을 맞추어 학문적으로 논의되어야 한다.

# 교과서 발행 구분 준거와 한국사 교과서의 국정화 방안

●● 홍후조 (고려대학교)

1. 교육을 둘러싼 환경
2. 학습과 교육, 학교와 교육과정
3. 교과교육과정기준과 국사교과서
4. 교과서 발행제에서 본 국사교과서
5. 사회과교육과 국사교과서
6. 검정교과서 분란을 계기로 본 고교 국사교육의 발전 방향
7. 요약 및 결론

## 1. 교육을 둘러싼 환경

시한부 인생을 사는 인간에게 과거-현재-미래는 매우 중요하다. 기억하고 계승할만한 과거는 현실적합성과 미래발전가능성 때문에 취사선택된다. 그래서 역사학자 E. H. Carr는 역사는 과거와 현재의 끊임없는 대화이기도 하지만, 미래 목적과의 대화라고 설파하였다.

이 글은 고교 국사교과서의 발행과 관계된 것이나 이 문제 하나에 심층적으로 파고들기보다는 폭넓은 맥락적 이해가 더 요구된다고 본다. 그래서 국사교육계나 역사학계에만 맡겨둘 일은 아니라고 본다. 이 논제는 교육 밖의 문명과 환경 변화, 교육의 목적, 학교교육의 기능, 교육과정기준의 기능, 교과교육의 기능, 역사교육, 특히 한국사교육의 교육적 기능, 교과서의 기능, 수업과 수능 같은 시험의 기능 등 다차원적 환경을 고려하는 데서 풀 수 있는 고차방정식과 같다.

따라서 필자는 ‘한국사교과서의 발행형식이 왜 검정이어서는 안된다.’로 접근하기 위한 긴 서설을 전제로 글을 쓴다. 이를 언급하지 않은 글은 탈맥락적이어서 오해를 불러오기에 그렇다.

첫째, 지구는 닫힌 체제이고, 인간의 삶은 시한부여서, 장기적인 지속가능한 발전을 추구할 때 인류는 대대로 영원을 추구할 수 있다. 우리 우주(태양계) 속의 지구는 소중한 보배이다. 태양과 주변 행성, 그리고 이들이 운행하는 법칙, 그 무엇들 이상의 도움으로 우리는 생존하는 ‘축복’을 누리고 있다. 석탄, 석유, 우라늄, 세일 등 화석연료를 태워서 에너지를 얻고 탄소를 과잉배출하고 있다. 경각심을 높여야 하고, 조금 더 불편하고 느리지만 태양열, 수력, 풍력, 지열, 폐기물 등



재생 가능한 에너지를 발굴하려는 노력, 친환경적 삶의 방식을 습관화하도록 노력해야 한다. 교육은 인간이 지구안의 생명체들의 공생과 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 해야 한다(박영숙 외, 2012; Kaku, 2011; 박병철 역, 2012).

둘째, 지구촌 생명 중 인간은 수련하면 가장 고귀한 존재가 될 수 있다. 특히 시한부 인생이므로 한정된 시간은 그의 생명이다. 생명을 바쳐 할 만한 일을 찾아 선택할 수 있다는 것은 인간에게 행운이다. 목적이 있는 인간의 삶은 행복하다. 행복을 확대재생산할 때 인류는 지속된다. 역으로 삶의 부담과 불행을 더 많이 느끼는 인간은 인류의 재생산과 지속에 기여하기 어렵다. 지구생태계 내에서 다른 생명체들과 공존·공생·지속가능한 발전을 하려는 지혜를 발휘할 때 인간의 생명은 대대로 지속가능하다. 교육은 기성세대가 다음세대에게 이런 생명원리를 전수하여 실천하는 능력을 갖도록 하는 것을 제1사명으로 한다.

셋째, 인간의 역사는 인구구조(저출산 고령화, 이민, 난민, 전염병 등), 자연환경(화석연료, 탄소배출, 에너지와 자원 부족, 기후환경), 과학기술(IT, BT, NT, CT, ST, ET, R&D, 벤처기업 활동 등), 가치관(세계화, 다문화, 다원화, 다양화, 책임과 의무 및 복지와 권리 등), 정치 경제(제도와 규칙의 변화, 금융위기, FTA, 공동체적 자유주의, 성장과 분배, 고용과 복지, 통일, 중국의 부상과 역내 갈등, 군사적 충돌 등) 등에 의해 변화한다. 이러한 변화에 따른 역사의 과정은 모든 인간의 가치와 존엄을 드높이는 과정으로, 좋은 교육과 학습은 이를 촉진한다. 나쁜 교육과 학습을 통해 역사를 역행하는 노력은 비판과 저항을 받아 마땅하다. 인류사를 돌이켜보면 온갖 신들과 그 사제, 제왕과 그 신하, 귀족과 양반, 자본가 등 특정인이나 소수집단에게 모든 정치적 권력, 경제적 부와 소득, 사회적 지위와 명예 등이 편중되어 있었다. 후천적으로 선택과 변경가능하지 않은 것들에 의해 계급과 신분, 율법 등의 이름으로 대다수는 부당하게 차별받았다. 그러나 이제 평민, 서민, 장애인, 외국인, 노약자 등등이 모두 존귀한 존재가 되어 가고 있다. 인간 역사는 이를 증명해주고 있으며, 현대와 미래로 나아갈수록 이를 확대해 나갈 것이다. 그럼에도 불구하고 인간 삶의 온갖 분야와 종류에서 ‘차이’는 ‘차별’로 나타나고 있으며, 차이가 차별로 나타나지 않도록 하기 위한 법과 제도 및 종교와 이해를 통해 완화하지만, 일반적으로 사람들은 타인과 다른 집단과의 비교를 통해 행복불행을 느끼는데 익숙하다. 교육은 이를 교정하는 힘을 발휘하도록 목적되어 있다고 본다.

인간의 역사는 각종 구속된 삶에서 자유를 확대하는 과정이며, 인간의 노력은 지독하게 불평등하게 태어나 지독하게 불평등하게 살다가 지독하게 불평등하게 죽어가는 것을 완화하려는 것이다. 노력과 일을 해서 돈을 버는 것보다 상속 자산 등으로 돈이 돈을 버는 것이 더 쉽다면 불평등은 커진다. 일해서 번 돈보다 돈이 돈을 버는 것이 쉽도록 만든 금융자본주의의 횡포를 벗어나도록 집단적 노력이 필요하다. 교육은 프랑스혁명이 제창한 대로 자유와 평등의 확대를 돕

되, 사랑과 배려를 잊지 않도록 해야 할 것이다. 정치적인 권력에서 자유민주주의, 경제적인 부와 소득에서 자유로운 활동의 추구하고 일정한 정도의 사유를 존중하고, ‘부와 소득에 비례하여’ 모든 공적 부담을 지워야 할 것이다. 일부에게 권력이 쏠리는 독재, 일부에게 부가 쏠리는 독점에는 반대한다. 그러나 ‘땅, 강과 바다, 하늘’은 인류의 공유자산으로서 누구나 한시적 임대사용권만 가지는 사회를 지향할 때 부자유와 불평등은 완화된다. 교육은 인간 삶의 근본적인 변화가 무엇 때문인가를 다음세대들에게 일깨워주어 불평등과 차별을 완화하는 기능을 수행한다.

넷째, 민족, 언어, 영토, 국체 등은 존중되어야 하지만, 지구촌 인류의 지속가능한 발전을 저해하지 않는 수준에서 인류의 공의가 실현되도록 상호 우호적으로 협력해야 할 것이다. 인류는 서로 다른 피부색, 언어, 역사, 풍습, 신념, 정치체제, 경제체제, 사회제도와 문화로 인해 갈등한다. 전쟁, 폭력, 불법 등에 기댄 독재, 독점 등의 시도에는 개인적·집단적으로 반대하지만, 인류와 지구촌의 지속가능한 발전을 위한 경찰 군대 등의 정당한 치안과 방어 노력은 지지한다. 다름의 존중과 다름을 틀린 것, 나쁜 것으로 전환하지 않도록 하는 반편견과 적극적 차별시정 노력은 교육의 중요한 문화적 활동이다. 인류문명사 13,000년을 다학문적 맥락에서 풀어쓴 [총,균,쇠]에서 제라드 다이아몬드는 번영한 문명과 국가를 조명하면서 적절한 수준의 분열을 묶을 수 있는 적절한 수준의 중앙집권의 중요성을 언급하였다. 분열한 무리, 부족, 군장(추장)은 국가에 의해 복속될 수밖에 없었다는 것을 설명해주고 있다(Diamond, 1997; 김진준 역, 1998). **세계사의 변방에서 중심에 들기 위한 우리 민족의 노력은 부단히 계속되어야 하고 교육은 이를 뒷받침해야 한다고 본다.**

다섯째, 문명의 발달단계는 교육과 밀접하다. 수렵채집사회, 농업정착사회, 도시산업사회, 정보화·세계화·다원화·유동사회는 이에 알맞은, 그 병폐를 치유하고 새로운 활기를 불어넣는 교육을 요구한다. 지식노동을 위주로 하는 최근 문명은 노동과 운동(놀이와 휴식)이 분리되는 식으로 제한된 신체(body) 생리적 조건을 가진 인류에게 매우 부담스러운 방향으로 진전되고 있다. 교육은 일하는 근면성과 함께 건강을 관리하는 근면성을 아울러 불러일으켜야 할 것이다. 특히 정보화·세계화 사회는 불필요한 정보(information)를 대량 생산 유통시키고 인간의 제한된 시청각을 혹사시키고 있다. 또한 다원화와 상대주의의 만연으로 사람들이 기준을 잡기 어렵다. 구매력이 높은 집단들은 필요한 교육을 해외와 가상공간에서 구매할 수 있게 되었다. 교육은 정보와 지식의 정련 활동을 통해 이에 대한 예방적 치료적 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 가족의 세대 간 단절과 구성원들의 해체는 인간 행복과 교육의 기초에 심각한 위협이 되고 있다. 급속히 해체되는 가정을 복원해야 하며 사회적인 성(gender) 차별을 시정하기 위한 노력이 필요하다. 인간이 행복해지기 위해서는 성취감을 느끼는 일에 몰두하며, 다른 사람과의 관계를 통해 그 삶에 가치를 더해야만 한다. 인류의 행복은 심신의 평강, 사회적 관계에서 역지사지의 상호배려와 존중, 친환

경제 생활 능력에 달려있으므로, 교육은 이런 능력을 증진시키는 노력을 기울여야 할 것이다.

여섯째, 지속가능한 발전을 위한 바람직한 변화는 과거에서 현재까지의 상태에 대한 ‘비판적 이해’를 통해 승계할만한 참되고 선하며 아름다운 것을 찾고, 현실적합성에 대한 탐구를 통해 중요하고 긴급한 것, 또한 실천가능한 것을 찾으며, 현재에서 미래를 향해 보다 나은 것을 추구하는 ‘창의적 개발’을 요구한다. 교육과정에서는 과거에 대한 비판적 이해를 통해 승계할 것을 정하는 것, 중요하고 긴급하며 실천가능성을 찾는 현실적합성에의 노력, 그리고 현실의 한계와 제약을 넘어 보다 나은 미래를 창출하려는 노력에 각각 20%, 30%, 50%의 노력이 요구될 때 어느 정도 균형이 있다고 할 것이다. 물론 분야에 따라 조금씩 가감될 수는 있지만 **급변하는 사회에서 과거반추보다 미래지향성은 점점 더 중요해진다.** 이 점에서 우리같이 큰 나라에서 정부 국회 어디에서도 장기발전전망을 하지 않는 것은 위험하다. 지속가능한 발전, 바람직한 변화를 초래하는 것은 변화 대상에 대한 내·외부의 지속적인 지원과 압력에 의해 가능하다. 변화의 양상은 대폭적이고 급격한 혁명(개혁), 소폭의 점진적인 개선으로 나타난다. 일련의 상황들이 가능한 긴 시간과 넓은 공간에서 조망될 때, 비록 제한되기는 하지만 인간은 교육을 통해 개인적·집단적으로, 또 과학적·이성적·통찰적으로 바람직성을 찾을 수 있다.

일곱째, 우리 사회는 지금 ‘극단’의 시대를 지나고(치닫고) 있다. 주요한 분야에서 과잉, 과속을 넘어 축소와 과소의 노력, 균형 노력, 중도와 중용을 지키려는 노력이 필요하다. 정치적으로 과잉 독재에서 과잉 민주화로 인해 성숙한 민주시민의 육성과 제도의 성숙을 요구한다. 잦은 선거에 따라 당리당락이 아닌 장기적인 전망 속에서 공동체의 지속가능한 발전을 지혜롭게 찾는 새로운 정치제도과 문화가 필요하다. 경제적으로 과잉 성장에서 과잉 복지(복지)로 치닫고 있어, 감당 가능한·지속가능한 복지, 취약자에게 가장 큰 혜택이 돌아가는 복지의 재구성과 근면 성실한 경제인의 육성이 요구된다. 성장과 분배의 균형을 취하되 과잉복지로 인해 성장잠재력을 소진해서는 아니 될 것이다. 과학기술적으로 과잉 탄소배출에서 치닫을 위험이 있어 재생·지속가능한 에너지 개발이 요구된다. 사회문화적으로는 과잉 획일화에서 과잉 다원화로 인한 폐단을 줄이기 위해서는 개방, 배려, 존중의 문화인 육성이 요구된다. 교육은 다음세대로 하여금 극단을 완화하고 균형잡힌 사회 변화로서 통일과 나라 선진화의 주역(박세일, 2010)이 되도록 돕는 것이다.

여덟째, 개인과 사회는 그 궁극적 이상 실현의 과정에서 위계적 발달단계를 겪는다. 즉 생리적 욕구, 생존의 안녕과 같은 기초적인 바탕이 먼저 만족되어야 하며, 이를 넘어서 상호간 예악(禮樂)과 법치의 존중, 애정과 소속, 존경과 존재 이유의 실현 등을 힘써 추구해야 한다. 개인이나 사회집단이 사회문화적 지위에 따른 책임과 의무를 다하는 제도와 문화를 존중한다. 일방적 권리와 수혜 주장이나 향유가 아니라 이에 따른 책무를 다하도록 제도와 문화가 정착되어야 할 것이다. 누구나 권리를 행사하고 싶은 만큼 비례하여 책임을 다해야 공동체는 지속가능한 발전을



이룬다. 교육은 학습자들로 하여금 이런 사실을 깨닫고 추구하도록 하는 활동이다. 인간의 일생과 사회공동체는 발달단계별, 집단별로 배울 것(edufare), 일할 것(workfare), 누릴 것(welfare)의 초점이 조금씩 다르다.

끝으로 인문사회학자로서 발표자는 다음과 같은 가치관 위에서 연구 발표를 진행하고 있다. 첫째, 나에게 가장 소중한 사람을 향한 바람을 확장하는 것이 윤리요, 도덕이라고 본다. 둘째, 인류 역사는 극소수 사람의 가치와 존엄 옹호에서 모든 사람의 가치와 존엄을 드높이는 과정이다. 나 아닌 모든 사람들은 나만큼 소중한 사람들이다. 셋째, 애교심, 애사심, 애향심 등을 넘어 애국심으로, 애국심을 넘어 인류애, 사해동포주의를 지향한다. 개인과 공동체의 지속가능한 발전을 지향하고 공감, 신뢰, 협력, 솔선수범하는 사회적 자본의 형성과 확대에 기여하고자 한다.

## 2. 학습과 교육, 학교와 교육과정

우리는 세계화, 다원화, 정보화, 평생학습, 민주화, 빈부차, 생태위기, 통일전망 등을 겪고 있다. 세계화는 다른 언어와 문화에 대한 개방적 이해를, 다원화는 가치와 기준의 다양성에 대한 적절한 수용을, 정보화는 정보와 지식의 폭증에 따른 불필요한 지식(obsoledge)의 버림과 지식을 거르는 체의 형성 및 데이터를 정보로, 정보를 지식으로, 지식을 지혜로 전환하는 방법을 요청한다. 세계화, 정보화, 다원화는 역사학계에게는 더 큰 도전이다. 고립된 일국의 역사를 지탱하기 어렵고 다른 나라와의 교류사, 온갖 기록된 정보들 중에서 진위와 경중의 판별, 다양한 역사관 속의 합의할만한 역사관 등에서 어려움을 겪게 된다. 평생학습은 누구나 언제 어디서든 배울 수 있는 데서 오는 역설로서 내가 지금 여기서 이것을 배울 필요가 있을까에 대한 회의를 불러온다. 평생학습은 특정 시기에만 서둘러 애써 공부할 필요보다 필요한 때에 필요한 만큼만 배워도 된다는 인식을 낳고 있으며, 학교학습기를 평생학습의 기반 갖추기 정도로 인식하게 만든다. 민주화는 성숙한 민주시민, 자유롭고 책임감있는 민주시민을 요구한다. 모든 사람의 가치와 존엄을 인정해야 하므로, 나만큼 소중한 이들에 대한 인정과 어느 누구도 뒤처지지 않게(NCLB: no child left behind) 일정 수준의 성취를 요구하며, 이를 위한 방법(UDL: universal design for mastery learning)의 강구를 학교교육에 요청한다. 모든 사람(아동, 학생)은 배울 수 있고 할 수 있다는 긍정적 기대가 중요하다. 일해서 버는 돈보다 물려받은 자산, 돈이 돈을 버는 것이 더 쉬운 속에서, 빈부차가 극대화되고 있는 속에서 적절한 부의 분배문제는 심각한 경제정의를 요청한다. 더구나 3D(dirty, difficult, dangerous)산업에 종사하기보다 88만원의 비정규직, 일용직을 원하는 젊은이들도 늘어나고 있고, 노후보장이 안 된 노년층의 빈곤도 심각해지고 있다. 통일은 반역사적, 반인류적 북한체제와의 적절한 간격좁히기의 문제여서 쉽지 않은 도전을 우리 민족에

게 던져주고 있다. 통일에 대한 회의나 분단 지속에의 유혹도 적지 않다. 에너지 고갈, 재생가능한 대체에너지 개발의 어려움으로 인해 환경파괴와 생명의 원리를 거스르는 생활태도도 위협이 되고 있다. 이런 변화는 교육에 대한 심각한 도전이고 과제가 되고 있다.

원론적으로 확인하면, 학습은 형식적, 준형식적, 무형식적, 비형식적인 다양한 형태를 띠지만, 교육은 상대적으로 형식, 제도, 계획, 효율, 효과 등을 강조한다. 자극과 반응, 보상과 강화, 모방과 연습, 학습, 훈련과 주입 등 효과적·효율적 교육의 방법은 다양하다. 교육은 정치, 경제, 문화와 같이 사회의 특정 분야에 일어나는 현상의 이름이고, 교육이 주로 이루어지는 장소나 기관은 가정, 학교, 기업, 사회교육(평생학습)기관, 가상공간이다. 교육은 학교에서만 이루어지는 것은 아니며, 학교는 교육만 하는 곳도 아니다. 즉 교육은 학교에서도 하고, 학교는 교육도 한다.

교육에서 지향하는 사회상이나 교육받은 인간상은 결코 완성태일 수 없다. 항상 이상적인 상태를 지향하면서 발달과 성장(progressive), 변화, 진화의 도중(developmental)에 있다. 성공적 학습자, 자신감 높은 개인, 책임감 높은 시민, 효과적인 기여자(Priestley & Biesta, 2013), 도덕적 인간, 창의적 인간, 자유로운 사회, 평등한 사회, 행복한 사회 등은 우리가 지향할 뿐 결코 온전하게 도달할 수 없는 것이 인간의 숙명이라고 할 수 있다. 교육은 이를 존중해야 하고, 여기에는 한정된 자원인 시간과 노력, 비용이 요구된다. 일생의 초기, 중기, 후기에 필요한 교육적 배려는 다르다. 마찬가지로 사회나 국가의 발달단계에 따라 가능한 교육의 수준도 다르다. 지속가능한 발전, 자유와 평등의 확대를 통한 모든 인간의 존엄성과 가치의 향상을 위한 교육적 노력의 수준과 양은 나라나 공동체마다 조금씩 다른 단계에 있다. 역사의 발전 방향의 수레바퀴를 거꾸로 돌리려는 노력에는 조직적 저항과 반대가 있어야 할 것이다.

교육은 인간발달과 사회 발전단계에 따라 다르게 나타난다. 어릴수록 caring에서 점차 education으로, 나중에는 learning으로 진행된다. 교육에서 이런 변화는 정도·비중·강조점의 차이로 나타날 뿐이다. 학교교육이 고등교육이나 성인 및 평생 학습을 지나치게 모방하여 교사 주도의 과잉주입(teaching)에서 과잉 학생중심(learning)을 강조하는 것도 시정될 필요가 있다. 특히 학교교육은 교수자가 교육을 주도하되, 학습자의 요구를 존중하는 교육의 균형이 요구된다. 교육은 모두 정도의 문제로서 보다 의존적인, 교사 주도적인 상태에서부터 보다 독립적이고 학생주도적인 상태로 사람의 성장을 이끈다.

교육은 학습의 특수한 형태로, 교수자가 있어 학습자의 학습을 돕되, 학습자의 요구를 존중하여 교수자가 책임지고 주도한다. 교육은 내게 가장 소중한 사람에게 해주고 싶은 바를 다른 사람들에게도 연장한 인간활동이다. 인간은 모두 불완전하다. 교육은 인간의 어떤 면이든 상대적으로 덜 불완전한 인간이 상대적으로 더 불완전한 인간을 제도적으로 돕는 활동이다. 교육은 인간을 덜 불완전한 존재로 만들어가는 과정이다. 교육이 만병통치약은 아니다. 교육의 목적, 내용,

방법, 평가 등에는 사회적인 면과 개인적인 면이 공존한다. 어느 한 쪽만 강조하기보다 사회와 인간의 지속가능한 발전에 맞추어 조절되어야 한다.

교육에서는 성인의 일부가 다음 세대 전체를 감당해야 하므로 1인 혹은 소수가 근원적으로 다수 학습자를 상대할 수밖에 없다. 공교육으로서 학교교육은 근본적으로 집단교육이다. 섬지역처럼 여건이 열악한 곳에서는 교육복지 차원에서 1인 혹은 소수 학습자를 위해 교수자가 필요하다. 한 학습자를 위한, 학습자 개개인을 위한 ‘개별화 교육’은 특정 조건에서만 바람직하다.

개인이 태어나 자라는 가정에서 식의주를 해결하고, 성장하는 것은 부족하다. 성인 이전에 성장하는 세대에게 학교는 주요한 교육장소이다. 학교는 이들을 의무교육으로 불러 모았다. 사람은 모이면 자연스럽게 비교하고 경쟁하는 습성을 지녔기 때문에 학교는 의도적으로 개인간 ‘비교경쟁’을 치열하게 시킬 필요는 없다. 따라서 지나친 경쟁에 기반한 제도와 문화를 누그러뜨려야 한다. 경쟁은 다른 사람의 부족함, 못남, 실패 등에서 혜택을 보는 제도와 문화이기 때문이다. 지나친 비교 경쟁으로 인해 공동체는 만들기도 어렵지만 깨지기도 쉽다. **학교는 도리어 의도적으로 이기적이고 비교 경쟁적인 인간들을 공동체 속에서 상호 ‘협동’하도록 그 교육 목적, 내용, 방법, 평가를 통해 강조해야 한다.**

교육은 주로 학교를 통해서 제도화된다. 학교교육은 계획적·효과적·효율적인 방법으로 진행해야 하기 때문에 ‘교육과정’이 필요하다. 학교교육에는 상대적으로 보다 나은 제도, 방법, 문화가 있다. 교육과정 분야의 임무는 각종 교육활동의 불확실함, 혼란스러움, 무질서함, 불투명함 속에서 이를 정리하여 따를만한 ‘기준’을 제공하고, 학생들에게 ‘적절한 학습기회를 제공’하여, 개인과 공동체의 더 나은 배움과 삶을 촉진하고 그 존엄성을 높여가는 일이다(홍후조, 2014). 교육과정이 없다면 교육활동은 어떻게 될까? 교육과정 총론 연구 개발 전문가가 없다면 교육과정은 어떻게 될까? 교육과정은 교육활동의 ‘나침반,’ 교육개혁의 ‘지렛대’ 기능을 수행한다. 교육과정 분야에서 가장 중요한 일은 타당한 교육내용과 활동이 선정되어 다음세대가 혜택을 입을 수 있도록 하는 것이다. 배울 가치가 있는, 가르칠 가치가 있는, 알 가치가 있는, 할 줄 알 가치가 있는 지식, 기술, 태도, 사회성 등이 선정될 수 있도록 부단한 포함과 배제 활동을 해야 한다. 애써 공부하고도 시험치고는 평생 쓰이지도 않는 것은 배울, 가르칠, 알, 할 줄 알 가치가 없는 죽은 지식들이다.

교사와 학생이 만났을 때 ‘무엇을 가르치고 배울 것인가?’의 기본질문에 대한 첫 번째 대답은 어떤 지식, 기능(역량), 태도(가치), 사회성 등이다. 때로는 내용과 활동, 지식과 역량 등으로 구분할 수도 있다. 또한 이것들은 교과나 교과 외 활동이라는 틀에 담겨서 학교에서 교수·학습된다. 가장 중요한 대답은 가르칠, 배울, 알, 할 줄 알아야 할 가치가 있는 지식, 기술, 가치와 태도, 사회성 등을 엄선하는 것이다. 배우고 시험친 이후에 일생을 두고 전혀 쓰이지 않는다면 공교육으로부터 과감하게 추방해야 한다.

기본질문에 대한 두 번째 대답은 사람들이 태어나면서 자연스럽게 가지는 기질, 본성, 흥미, 관심, 소질, 적성 등에 따라 하고 싶은 공부(일, 놀이 등의 활동), 연습, 훈련, 노력, 수준, 능력 등에 따라 잘 하는, 잘 할 수 있는 공부, 장차 학업 및 직업 진로에서 요구하는, 해야 할 필요가 있는 공부를 찾아 가르치고 배우는 것이다.

기본질문에 대한 세 번째 대답은 사람들이 교육을 통해 어문을 중심으로 한 문해력(literacy), 궁리하고 문제해결을 위해 사고하는 탐구력(inquiry), 수와 도형의 양적 관계를 탐색하는 수리력(numeracy), 심미적 상상력과 창의력을 키우는 예술성(artistry), 그리고 건강을 도모하는 신체운동력을 발전시키는 것이다. 문해력은 평생쓰이고, 수리력은 모든 사람의 기초학습에만 쓰이고 표준화 프로그램화되어 일부 전문인에게만 쓰이고, 탐구력은 모든 사람에게 점차 많이 쓰인다. **우리교육에서 산수와 수학에서 기초 기본적인 것만 가르치고 수학의 비중을 대폭 줄여야 사회(역사)와 과학기술을 탐구하는 시간과 노력이 할애될 수 있다.**

기본질문에 대한 네 번째 대답은 사람들은 교육을 통해 여러가지 내용과 활동 분야를 배우지만 중국에는 하나의 전공 직업 기술이나 지식, 그에 밀접한 외국어, 건강관리의 1체, 심성관리의 1예를 배우게 된다. 또한 스스로 공부하는 자기주도학습법과 남과 더불어 협력하여 창의적으로 문제를 해결하는 협동학습법을 배운다. 이런 교육의 성과는 각자 제 갈 길을 찾아가는 진로에 들어서는 것이고, 이를 통해 각자 제 분야에서 남다른 발상, 발견, 발명을 하는 창의력을 발휘하도록 하는데 있다.

기본질문에 대한 다섯 번째 대답은 **학교교육은 지속적인 평생학습능력을 키우는 기초로서, 단 기적으로 교양인을 키우는 ‘진학교육’과 사회생활인을 키우는 ‘직업교육’을 목적과 내용으로 한다. 공식적 학교교육의 최종은 직업교육이다.** 중도탈락자와 비진학자를 위한 기초적인 직업교육은 의무무상으로 이루어져야 한다. 학교교육이 직업교육으로 마무리되지 않으면 거리에 나가 할 일이 없어지게 되고, 반사회적인 집단에 속하여 반사회적인 일거리를 찾게 되고, 개인과 사회는 여기서 큰 폐해를 입게 된다. 사회는 학교보다 교도소를 운영하는 데 더 비싼 값을 치르게 된다. **학교나 사회는 모든 학습자들이 생업(취업, 창업, 가업 승계 등)을 유지하는데 필요한 직업교육으로 공식적 교육을 마무리 하도록 최선을 다해야 한다.** 초중등학교를 중심으로 한 학교교육기 교육과정은 인간의 발달단계에 따라 초등 저학년까지는 자연환경에서 ‘놀이와 활동’을 중심으로, 초등 고학년에서 중학교까지는 ‘기본 교과’를 중심으로, 고교 이후부터는 ‘진로별 교육과 학습’을 중심으로 초점이 맞추어져 구성된다. 0~2세까지 유아는 부모 품에서 ‘절대 행복기’를 보장받아야 하며, 유아의 성장에 따라 사회적 육아는 점진적으로 확대 시행되어야 한다.

〈표 1〉 학교급별 교육특성을 고려한 일관된 교육 형태

학제(학년군)	유	초등저학년	초등고학년	중	고	대	대학원 등
교육목표	책임형 공통교육을 통한 사회적 자본의 형성 확대				맞춤형 선택교육을 통한 개인적 자본의 형성과 확대		
의무교육 여부	의무무상 교육				소수 무상교육, 유상교육		
교육 특성	공통 기초·기본·교양·진학 책임교육				상이 심화·특수·직업 전문 분야 맞춤교육		
진로	진로 인식, 탐색 및 정향(定向)				진로 결정 및 준비		
교과 특성 (교육특성)	미분화 통합 (놀이, 생활, 교육)		교과 분화 (교육과 학습)		과목 분화 및 진로별 선택과 집중 (학습과 교육, 직업 훈련)		
교원양성 및 운용	아동학과/ 유아교육과	교육대학		사범대학		해당 대학원	

\* 출처 : 홍후조, 민부자(2012). 의무교육에서 학교, 교원, 교육과정 제도간 불일치의 문제와 과제. 한국교육정치학회, 19(1), 211-235.

기본질문에 대한 여섯 번째 대답은 다 같은 것(공통)과 서로 다른 것(상이)이라는 갈래를 낳는다. 공통과 상이는 언제 누구에게 적용할 것인가를 묻게 되고, 공통은 초·중학교 때 모든 사람에게 주로 필수로, 상이는 고교 이후 진로별 집단에게 주로 선택으로 적용된다. 공통과 상이가 적용집단의 범위와 관계된다면, 필수와 선택은 적용(부과) 방식이다. 공통과 필수가, 상이와 선택이 서로 조응한다. 공통필수 교육과정을 근간으로 한 기초 기본 교육은 사람들이 모두 다름에도 불구하고, 모든 사람에게 차별 없이 균등하게(동일하게) 실시함으로써 사회공동체의 기초를 형성한다. 이는 인간발달상 상대적으로 어릴 때 이루어질 수 있다. 이는 의무무상교육으로 이루어질 수 있다. 이 때 가장 중요한 교육과정적 조치는 보통 미만(기초미달+기초수준)의 학생들에게 보충학습 기회를 지속적으로 제공하여 격차를 줄여주는 것이다. 기초 기본 교육은 출발-과정-결과의 평등을 지향하는 단계이다.

주로 초중학교의 기초·기본 교육을 위한 ‘기본교과’는 인간의 개인적·집단적 능력을 높이기 위해 기능하는 것으로서, 교육의 목적에 따라 교과를 구분하면 모국어로 사고하고 의사소통하는 능력, 외국어로 의사소통하는 능력, 개인과 집단 및 공동체의 지속가능한 제도와 문화를 탐구하는 능력, 수와 도형의 양적 관계를 탐구하는 능력, 자연과 사물 세계의 기본 원리를 탐구하는 능력, 식의주 생활의 편의와 문제를 해결하는 능력, 정서적·심미적 안녕과 상상력과 창의력, 심신의 건강과 체력을 높이는 교과 등 8가지가 된다. 하위 내용이나 탐구 방법으로 교과를 구분하면 너무 많아져 도리어 혼란스럽고 학교가 이를 감당할 수 없다. 중학교 의무교육을 마칠 때까지 공부하는 학생들에게 스트레스를 주지 않아야 하고, 그들의 인간적 가치와 존엄을 높여 자아존중감, 자기효능감을 갖도록 해야 한다. 그들이 생활인, 교양인, 건전한 민주시민으로 살아가는데,



평생학습인으로서 살아가는데 필요한 기초를 갖추어주면 된다. 사회적 자본을 형성확대하면 되는 수준이다. 그래서 **의무교육기의 모든 교과는 그 앞에 수식어인 ‘생활’을 달고 있다고** 보아야 한다. 즉 생활국어, 생활영어, 생활수학, 생활사회 등이다. 이점에서 초등의 7할, 중학에서 5할, 고교에서 3할만 공부를 따라갈 수 있다는 수학은 생활수준으로 대폭 개선되어야 한다. 학교교육을 통한 머리카공부와 온몸공부의 조화, 공부머리와 생활머리의 동시 연마, 1인 1악기 연주와 1운동의 습득, 모든 학생 특히 중도 탈락자에 대한 기초 직업진로 교육의 강화는 전통 공부의 병폐를 넘어서야 할 과제이다.

상이선택 교육과정을 근간으로 한 진로별 교육은 사람들이 서로 다름을 인정하고 이를 유사한 집단으로 가려서 묶어 교육하는 것으로, **차이를 내도 차별이 되지 않는, 교육적으로 온당한 기준인 적성과 진로에 따라 서로 다르게 구성한다.** 주로 상대적으로 장성한 청소년기에 이루어지면서, 보다 전문적인 대학교육이나 직업수행을 위한 바탕을 형성한다. 이 때 가장 중요한 교육과정적 조치는 학교 간에 협력하여 진로별 학습기회를 제공하는 것이다. 진로별 교육은 고교 이후 사회 진출(취업, 창업, 가업 승계 등)과 대학 진학을 위한 것으로, 한 학교에서 모두 다 감당할 수 없기 때문에 지역 내 학교 간 역할분담과 협력을 통해 제공할 수 있다. 학교간 협력과 역할분담을 통해 진로별 학습기회(진로탐색과정)를 최대한 보장하는 방식이 평준화 비평준화 갈등을 승화시키는 수단이 된다.

모든 사람을 위한 같은 교육을 토대로 각 집단의 서로 다른 진로별 교육으로 나아갈 때에는 진학을 위해서는 진로탐색을, 직업을 위해서는 직업준비를 철저히 시켜주어야 한다. 진로별 교육과정은 다음 단계의 직업준비나 진학준비에 바탕이 되는 교과나 과목, 교과 외 활동으로 이루어진다. 이들 중 계열과 과정의 중수를 먼저 정하고, 이에 따라 교과와 과목 등이 집중성, 균형성, 계열성 있게 구성되도록 한다. 진로에 따라 교과의 종류, 범위, 수준, 분량, 초점(강도), 방법, 평가 등이 달라진다.

현재 우리나라 진학계 고교는, 진로별 교육이 이루어지는 특성화고와는 달리, 진로별 학습기회 보장에 매우 인색하다. 문이과가 아니라 인문, 사회, 경상, 국제, 이학, 공학, 보건의료, 음악, 미술, 디자인, 연극영화, 문화콘텐츠, 개인운동, 단체운동, 스포츠산업 등 진로탐색과정을 통해 진로를 탐색할 수 있는 출발점을 마련해주어야 할 것이다. 영재고, 과학고, 외고, 체고, 예고 등 우수한 학생에게 선택과 집중 기회를 주면서, 그렇지 못한 학생들에게 온갖 것을 두루뭉술하게 가르치고 배우도록 하는 것은 매우 비인간적이고 차별적이다.

학교간 협력과 역할분담을 통해 최대한 진로별 학습기회를 보장하여야 한다. 마찬가지로 교사들은 학생들의 진로에 따라 서로 다르게 가르칠 수 있는 역량이 요구된다. **고교 이후 단계 교육에서 획일적이고 필수적인 처방은 교육력 저하를 가져온다. 고교에서는 같은 역사라도 학생의**

진로에 따라 서로 다르게 접근해야 학습동기를 유발할 수 있다(홍후조, 2014). 역사를 인문사회계 학생에게는 핵심으로, 다른 진로의 학생에게는 보완이나 교양으로 가르칠 수 있어야 한다. 이 점에서 고교에서 특정 과목만 필수로 하겠다는 것은 매우 잘못된 결정이라고 볼 수 있다. 학생들의 진로별 학습에 장애만 불러오기 때문이다. 고교에서 진로별로 조정되지 않은 무차별적 필수 교과목은 학생들의 학습동기를 유발하지 못한다.

### 3. 교과교육과정기준과 국사교과서

교육과정기준이 전체를 아우르는 총칙이든 각 분야를 감당하는 각칙이든 그것은 **교육활동의 기준**이 되어야 한다. 그러므로 현재의 총‘론’을 거친 총‘칙’, 각‘론’을 거친 각‘칙’으로 구체화되어야 실행력이 생긴다. 총칙은 학교장의 학교경영, 담임교사의 학급경영, 각칙개발자의 연구개발 활동의 모본으로 기능하도록 만들어져야 한다. 또한 각칙은 교사가 이를 기초로 수업을 전중후로 온전히 구상할 수 있도록 만들어져야 한다. 특히 **가치나 관점이 개입되는 사회과는 교과교육과정기준이 분명해야 공동체의 지속가능한 발전을 기약할 수 있다.** 현재와 같은 수시 개정 체제에서는 온전한 모양의 각칙이 없어 교사들은 수업을 구상하기 힘들다. 교사의 교육과정 재구성, 자율성과 전문성의 훼손을 초래하고, 교육과정 중심의 수업이어야 할 것이 교과서나 시험에 휘둘리도록 만든다. 교육활동의 기준이 온전하면 사실상 교사의 교육과정 재구성 권한이 확대되고, 교육적 전문성과 자율성이 확대된다. 핀란드처럼 교사의 질이 높거나, 특목고처럼 학생의 수준이 높은 곳에서는 교과서는 많은 자료 중 하나로 지위가 격하된다. 그러나 그렇지 못한 상황에서는 교과서나 시험이 수업과 학습의 질을 결정짓는 주요한 요소가 되어 버리기도 한다.

교과교육과정기준이 온전해야 한다는 것은 교과 특성에 따라 다르지만 교육목표기준, 내용기준, 방법기준(교사활동기준, 학생활동기준, 시설 설비 재료 기준, 시간기준), 평가기준 등이 분명해야 한다는 것을 의미한다. **교과교육과정기준에서 교과서나 지도서를 반드시 거쳐야 수업이 가능할 수 있는가는 교과마다 실정이 다르다. 교과서가 없어도 되는 교과도 얼마든지 있다.** 이 점에서 수업과 학습에서 교과서 의존도가 낮은 교과들의 교과서는 학생 1인당 지급용이 아닌 다학년군 학급용 학년용 학교용 비치용으로 개발 보급하는 것도 방법이다. 현재처럼 무조건 교과서를 만들기보다 오히려 시설, 설비, 재료를 충당해주는 것이 학습기회보장에 더 나을 수도 있다.

〈표 2〉 교육과정 총칙에서 교과교육과정에 대해 규정할 항목들

교과의 성격 규정 대상		공통필수							상이선택								
		국어	외국어	사회	수학	과학	직업기술	체육	예술	국어	외국어	사회	수학	과학	직업기술	체육	예술
종류	과목/교과/과정/계열의 명칭																
	과목/교과/과정/계열의 개수																
	교과/과정/계열을 구성할 과목/교과의 명칭																
역할	주/보조																
	교과가 달성할 기능(목표)																
지위	기본 단위로서 교과/과목의 지위 결정																
	독립(분과)/통합																
	공통/상이(적용 집단)																
	필수/선택(부과 방식)																
비중	적용 학년(단계/학교)																
	적용 빈도(1~3년당 몇 회)																
	주당 배당 시간 분량																
	학년/단계/학교별 단위수업시간의 길이																

8개 교과를 굳이 구분해보면 이론교과와 실제(실험 실습 실기 등)교과, 교사중심(이론설명)과 학생활동중심, 이념교과와 탈이념교과로 대별할 수 있다. 전자는 상대적으로 엄정한 교과교육과정기준과 교과서가 필요하다. 그렇지 않고 실제적이고 학생참여적이고 탈이념적인 교과들은 교과교육과정기준을 보고 교사들이 수업을 구상 운영할 수 있도록 해주어야 한다. 결국 초·중·고교 교과목은 교과교육과정기준만 있는 교과목과 교과교육과정기준과 함께 교과서가 있는 교과목으로 나뉜다. 교과서가 있어야 하는 교과목은 자연스럽게도 상대적으로 엄정한 교과교육과정기준과 함께 교과서의 지위를 얻을 수 있는 엄정한 심사기준을 필요로 한다.

역사 특히 한국사는 ‘상대적으로’ 이론·주지적이고, 이념지향적이어서 교사의 설명이 필요한 편이다. 그래서 교과교육과정기준이 분명해야 하고, 교과서를 만든다면 엄정한 기준에 따라 만들어야 한다. 개인이나 단체의 주관적 견해나 이념적 당파적 갈등을 빚는 것에 대해서는 조심해야 할 것이다. 이 점에서 ’07 개정 교육과정이나 ’09 개정 교육과정에서 ‘대강화의 원칙’은 잘못 규정한 것이다. 이로써 출판사마다 집필자마다 자신의 역사서술 관점이 춘추필법(春秋筆法)이라고 우길 수 있게 된 것이다. 7가지의 점정 교과서가 있다면 그것은 다양성이라기보다 불완전한 혹



은 편향된 7가지 역사관점을 자라나는 가치관 형성기 학생들에게 퍼붓는 셈이다.

학문 중심 교육과정 이후 교과는 자신의 지식체계로 철용성을 쌓고 학습자, 사회적 요구와 소통하는 일에 인색하였다. 지필고사 시험을 중시하는 우리 교육문화에서 글로벌, 창의, 인성, 진로, 친환경 등은 교과에 통합되어 학습될 부분이지만 좀처럼 교과가 그 진입을 허용하지 않고 있다. 특히 교과의 지위 강화논리인 **중요화, 독립화, 필수화, 조기화, 장기화, 다량화, 시험화(중독필 조장다시)**에 따라 과목이 교과로 과장되었고, 수준은 높아지고 범위는 넓어져 교육과정 개정기마다 내용 적정화가 숙제로 남아 있다. 다행히 수준별 수업과 함께 비수준별 교과의 집중이수(정상이수), 고교의 진로별 선택과정으로서 진로탐색과정이 이를 교정하는 단초가 되고 있다. 그럼에도 진로탐색과정이 지닌 국·영·수 편중, 문이과 양분, 평준화 비평준화의 갈등, 복잡하고 무질서한 대입시 정리를 가능하게 할 잠재력이 본격적으로 논의되지 못하고 있다.

역사적으로 우리나라 국사학계의 원하는 바는 한결같은 줄 안다. **고교에서 국사는 모든 학생들이 배우는 필수여야 한다. 필수로서 국사는 1년 이상 가르쳐야 한다. 국사를 주당 3시간 이상은 가르쳐야 한다. 핵심은 한국사학과 등에서 길러내는 예비교사들이 일자리를 꾸준히 유지할 수 있어야 한다.** 이를 위하여 수능 등에서 필수로 시험을 치러야 한다. 선택이면 안되고, 수업시간이 줄어들어 교사의 일자리가 위협받으면 안된다. 졸업생의 가장 큰 배출로인 교사 일자리가 줄어들거나 막혀서는 안된다. 그런데 이런 요구는 중독필조장다시의 일환으로 모든 교과가 다 바라는 바이다. 그간 정부는 이런 요구를 수용해왔다. 공통필수 교육과정기가 아닌 진로별 교육, 상이선택의 고교에서도 이래야 하는가? 대학에서도 한때 국사는 필수였다. 그러나 시대가 변했고, 학생과 사회의 요구는 변해서 이제는 국사가 필수가 아닌 대학이 아주 많다. 국사는 더 매력적이어야 대학생들의 선택을 받는다. 그러나 고교에서는 국사만 필수로 보장하라는 것이다. 이런 요구는 공통필수 교육과정기인 초중학교에서는 보다 합당해보인다.

교과서를 문화재(文化財)로서 더 활용하고, 교과특성에 맞게 교과서 발행체를 적정화하여 교육의 질 향상을 위한 견인차 역할을 충실히 하도록 해야 한다. 교과서는 수업 자료의 하나이지만 우리나라 초·중학교 교실에서는 수업의 중심에 있다. 국민의정부부터 교과서의 외형은 판이하게 달라졌다. 또한 1교과 다책주의로 보조교과서의 종수도 늘어났다. 최근 들어 교육청 수준에서 느슨한 심의가 있는 인정교과서(전체 종수의 84%) 중심의 교과서 정책은 규제적인 국검정에서 자율적인 검인정으로 변화하고 있다. **현재까지 국정보다 검정이 낫다는 평판은 있지만, 심사를 거친 검정보다 심의가 허술하거나 없는 자율화한 인정교과서가 질적으로 낫다는 것은 좀처럼 입증되지 않는다고 한다.** 특히 국정 이데올로기를 담당하는 국어, 국사, 도덕 등 인문사회계 교과서를 다른 계열의 교과서와 같이 다른 결과로 한국근현대사, 한국사교과서 파동이 나타났다.

그러므로 근본적으로 교과서의 특성에 따라 국·검·인정 중 어떤 발행제를 취할 것인가에 대한 구분 고시 기준을 근본적으로 재검토할 때이다. 또한 교과서의 특성에 따라 교과서가 다중이어야 하는지, 그것들이 수업과 학습에 제대로 쓰이고 있는지, 교과서가 현재 형태여야 하는지에 대해서는 많이 따져 볼 일이다. (가령 매년 미술교과서를 사 주기보다 그 비용을 모아서 화첩과 도록을 주제별, 시대별, 작가별로 사 주는 것이 학생들의 심미적 경험과 창의성 증진에 더 도움이 될 것이다. 미술 재료를 사 주는 것이 미술을 제대로 배울 기회를 주는 것이다.) **수업과 학습에 사용 빈도가 낮은 경우 교과서 지급방식을 바꾸어 학교 비치용으로 전환하는 것이 바람직하다.** 또한 교과서 내용 구성도 매우 중요하다. 즉, 단원내용에 밀접한 진로 직업, 창의성 사례를 빈 구석에 실는 일, 주요 용어에 대해서는 글로벌 언어인 영어와 동아시아 언어인 살아있는 현대한자어로서 간자(簡字)를 병기해 주는 일, 사회와 과학의 외래어, 외국어를 원어의 발음기호대로 적는 일 등은 교과서가 문화재(文化材)로 작용하도록 하는 데 기여할 것이다.

#### 4. 교과서 발행제에서 본 국사교과서

현재의 교과서 제도는 그 지위 부여에서 다음과 같은 문제를 안고 있다. 먼저, 교과서 지위 구분에 대한 근거 부재 문제다. 국가 수준의 교육과정이 개정되면 그에 따라 교육부장관은 해당 교과목의 교과서를 국정으로 혹은 검·인정으로 발행할 것인지에 대한 구분고시를 하게 된다. ‘교과용도서예관규정’의 제1조는 ‘각 학교의 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적’으로 하고 있다. 이 규정은 어떤 근거로 특정 교과 교과서를 국정 혹은 검·인정으로 구분하여 발행할 것인지에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 자의적으로 결정될 여지를 주고 있는 것이다. 교과서 제도는 출발부터 온전하지 못하다. 다만 교과서의 사용에 대해 국정이 있으면 국정을 먼저, 국정이 없으면 검정을 먼저 선정 사용하고, 국정 도서, 검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에는 인정받은 인정 도서를 사용하도록 정하고 있다(제3조). 즉 국정, 검정, 인정의 순으로 지위 혹은 사용 순서를 매겨두고 있다. 최근 인정제가 대폭 늘어났지만 검정과 같은 면도 있고 국정과 같은 면도 있다. 혼란스럽고 낭비가 많은, 기준이 없는 제도이다.

발표자는 앞서도 언급하였지만 교과교육과정기준이 잘 만들어져서 교사의 교육과정 재구성권, 자율성과 전문성이 확대되어야 하고, 수업과 학습에서 교과서가 덜 필요한 것은 학년균용, 학급용, 학년용, 학교용으로 제작 보급되어야 하며, 교과서 대신 시설 설비 재료를 적절히 충당해주는 것이 나은 교과도 많으며, 교과에 따라 방법기준이 중요한 것도 있다는 것을 강조하고자 한다.

결국 교과서 발행체제는 기준에 따라 국가적 필요에 의해 만들어야 하거나 민간이 개발을 잘 하지 않는 소수 교과목의 교과서는 국가가 나서서 개발하는 교과서, 심의가 있는 심의(審議) 혹은 심사(審査) 교과서, 심의 없는 무심의(無審議) 혹은 무심사(無審査) 교과서로 구분해야 한다. 심의 교과서의 종수는 우리나라의 급감하는 학생수를 고려할 때 1~5종 정도가 적당하다고 본다. 역사, 특히 국사교과서는 심의 교과서의 최우선이라고 본다. 현재식으로 말하면 국가가 나서서 개발하는 국정, 즉 단일종으로 해도 된다. 왜냐하면 1960년대 혹은 1980년대 이전의 긴 역사에 대해서는 합의하지 못할 것은 거의 없기 때문이다.

국사편찬위원회에서는 정사로서 한국사를 만드는 것이 제1임무인 줄 안다. 초중등학교에서 정사로서 국사가 가르쳐질 수 있도록 국편 안에 제대로 된 조직을 갖추고 필수로서 국사가 학생교육용으로 축약된 정사가 되도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 학계의 최고 권위자들과 유능한 국사교사들이 참여하는 대규모 조직을 갖추어서 새롭게 제도와 조직과 절차를 만들어야 한다. 특히 초중학교에서 통사로서 한국사를 정사만 가르쳐질 수 있게 위상 정립에 애써야 한다. 만약 고교에서 주제별, 분야별, 시대별 심층탐구로서 국사가 가르쳐진다면 이에 합당한 다양한 사료 제공에 만전을 기해야 한다. 이것은 검정 교과서보다 더 심도있는 역사탐구가 될 것이고, 역사인식을 깊이 있게 만들며 비판적 사고력을 기를 수 있는 통로가 될 것이다. 특히 근현대사 부분이 정사로서 정착할 수 있도록 해야 하고, 정사의 지위를 얻지 못하는 당대사는 제외해야 한다. 초등학교 국사교과서 개발진, 중학교 국사교과서 개발진, 고교 국사교과서 개발진 등을 한 부서 속에 따로 두어서 국사교육의 계열성 확보에도 만전을 기해야 할 것이다. 필수로서 국정으로서 국사 교과서 집필은 이제까지와는 다른 제도, 조직, 절차를 창출해야 한다. 교과서 개발에서는 초고부터 인터넷에 공개해서 누구나 증거(사료)에 기반하여 의견을 낼 수 있도록 해야 한다. 현재의 국정교과서와 다른 방식으로 소수의 엘리트에 의한 폐쇄적인 방식이 아닌 다수 시민들이 참여하는 공개적인 방식으로 국사 교과서 만들기 제도, 조직, 절차를 안출해야 할 것이다.

국사학계는 국사 과목을 필수로, 주당 일정 수업시간을 확보하고, 수능 등에서도 필수로 시험을 치러서 현재와 장차 배출될 인재들의 일자리 확보를 가장 중요한 일로 본다. 최근에는 여기에 더하여 역사학자나 교사들이 검정 교과서를 집필하는 것을 중요한 권리로 여긴다. 불완전한 견해를 부분적으로 배우게 해서는 정사가 아니다. 검정제에는 부분적 당파적 편향적 사관의 개입이나 학문적 상업주의를 전혀 배제하기 어렵다. 그러나 공교육에서는 그럴 수 없다. 공교육은 사회적 자본의 형성과 확대를 최우선한다. 헌법과 공교육의 존재의의에 일치하는 국사교육을 중요시한다. 그러므로 교과서의 검정제를 철회하는 문제는 국사학계가 양보해야 한다. 그렇다고 교사들이나 교수들이 역사서를 쓰지 못할 이유는 없으며 학생들에게 이를 접근하지 못하도록 막을 이유도 없다. 교사들도 국사편찬위원회의 한국사교과서연구실, 교육부의 교과서 관련 부서 등에

파견 근무할 수도 있을 것이다. 초·중·고·대학용 한국사 관련 책을 잘 쓰면, 이원복의 먼 나라 이웃 나라가, 논술에서 유시민의 정치 관련 책들이 가장 많은 독자를 확보하는 것과 같다. ‘명량’처럼 역사영화를 잘 만들면 흥행하는 것과 같다.

교과목의 발행 형식을 정하는 기준이 별도로 정해져 있지 않다면 필요에 따라, 관여 인사와 시대에 따라 임의적으로 혹은 시험적으로 정해질 수 있다. 때로는 검정으로 고시했다가 출원하는 곳이 없어 국정으로 바꾸어 발행하기도 한다. **교과용 도서의 발행 형식을 상당히 근거 있는 기준에 따라 정해 놓지 않으면 교과서 집필자, 발행사 등이 매번 장관의 고시를 기다려야 한다.** 따라서 주요한 부분은 법규로 분명히 명시해 두고, 구체적인 부분은 운영의 묘를 살려야 할 것이다.

여기서 교과서의 발행제를 결정하기 위한 준거를 검토해보고 가자. 이것은 역사교육, 한국사교과서에도 해당되기 때문이다. 우리나라 교과서 제도는 정치(민주와 분단), 경제(효율적 성장과 복지), 교육제도(기회균등, 수월성, 선택의 자유), 미래 목적(창의성과 다양성)의 복합적 산물로서 공공정책이다. 교과서의 기능적 특성에 따라 국정, 심의와 무심의로 구분될 수 있을 것이다. 이에 발표자는 다음과 같은 교과서 발행 준거를 제안하고자 한다.

첫째, 교육 외부적 관점에서 고려할 것은 정치적 자유민주주의와 시장경제 체제 및 지식기반(평생학습)사회와 관련된 것이다.

① 자유민주주의 정치체제를 고려한다. 개인의 차이를 인정·존중하고 사상과 언론의 자유를 확장하며, 동시에 자유민주주의의 체제적 유지와 발전에 영향을 미치는 교과인지를 고려하는 것이다. 자유민주주의를 방어하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 물론 정부 실패도 고려해야 한다.

② 우리나라가 처한 특정 상황인데, 강대국에 둘러싸여 있고, 반역사적 북한체제와 분단 상황인 것을 고려한다. 즉 국가적 정체성과 내부적 통일성을 유지하고 민족적 단결로 통일을 준비하고 성사시키는데 관련되는 교과인지를 고려한다.

③ 시장경제 체제에 대한 고려다. 시장경제 체제의 유지와 발전에 영향을 미치는 교과인지를 고려한다. (교과서도 자유경쟁 시장에서 거래되는 상품의 일종으로 공정한 경쟁을 통해 창의에 따른 비교 우위가 확보될 수 있도록 한다. 민간의 창의성과 표현의 다양성을 고려한다. 현재와 같은 방만한 인정 확대는 시장실패를 낳으므로 이를 시정해야 한다.)

④ 지식정보와 다원화 사회를 고려한다. 이 사회는 평생학습을 통한 창의적 연구 개발인을 요구하며, 다원적 가치에 대한 개방과 상호존중을 요구한다. 이러한 가치를 담을 수 있는 교과인지를 고려한다. (이 점에서 중수가 다양한 검정과 인정이 중수가 제한된 국정보다 우위에 있다. 그렇지만 정보와 지식의 폭증 속에서 거를 수 있는 기준의 제시에는 심의기준이 확실한 제한된 중수의 심의(審議) 교과서 제도가 낫다.)

⑤ 국제 교류와 개방적인 세계화 사회를 고려한다. 이러한 사회적 가치와 관련되는 교과라면 개방적인 무심의 교과서 제도로 대응할 수 있다.

둘째, 교육 내부적 관점에서 고려되어야 할 준거는 다음과 같다.

① 미래 지향적 교육목표로서 평생학습을 통한 창의적 문제해결자의 양성을 고려한다. 이를 위해서는 다양한 표현 형식의 교과서가 제공되어야 하는데, 다양한 표현에는 무심의 교과서가 더 유리하다.

② 교육과정 문서에 나타난 교과목 명칭과 교과교육과정기준을 고려한다. 명칭과 기준이 뚜렷한 경우 심의 교과서를 적용한다. 이때 심의 교과서와 무심의 교과서의 역할분담을 고려한다. 심의 교과서는 시장 실패와 학습권 보장을 우선으로 하고, 그 외에는 모두 무심의 교과서로 전환한다. 다만 무심의 교과서는 교육과정 문서에 활동 명칭은 있으나 교육과정기준이 뚜렷이 없는 경우, 즉 교과외 교육활동을 위해서 적용되고, 기초자치단체 수준의 지역적 필요를 충족시키는데 적용될 필요가 있다. 그렇지만 광역자치단체 수준의 지역적 필요를 충족시키는 데는 심의 교과서를 적용할 필요가 있다.

③ 교과목의 성격과 역할을 고려한다. 기초·기본·공통·보편·핵심·교양·필수·의무·통일·평등·공정의 성격을 띤 공통필수 교육과정의 교과 중 ‘사회적 합의성’을 달성하기로 역할분담된 교과목은 잠정적으로 심의 교과서를 적용할 수도 있다. 즉, 이설의 횡행으로 사회 공동체의 분열을 초래할 위험성이 현저한 경우 이를 경계한다. 이를 경계하되, 견제장치 중 교과교육과정기준, 국정 교과서 제도, 집필기준, 검·인정기준, 검·인정 절차, 교과서 선정 및 채택 절차 중 어느 것이 더 효과적인지 고려해야 한다. 이념지향적인 교과목은 분명한 심사기준에 따른 교과서 제작이 중요하다.

④ 창의적이고 전문적인 교수학습의 촉진을 고려한다. 전문직으로서 교사의 창의적 수업 구현을 존중하기 위해서는 다양한 선택지를 제공해야 한다.

⑤ 학습자의 발달단계 혹은 학교급을 고려한다. 학생들의 개인차와 다중지능론에 근거하면 다양한 방식으로 표현된 교과서를 제공해야 한다.

⑥ 교과서 발행 부수를 고려한다. 손익분기점을 넘어서는 일정 부수 이상을 발행할 수 있음에도 시장실패라고 단정하여, 심의 교과서로 묶어 두어서는 곤란하다.

⑦ 정부와 개인 부담을 고려한다. 다학년용 합본 도서, 학교 비치용 도서를 확대함으로써 무심의 도서 전환에 따라 추가적으로 소요되는 재정을 확보할 수 있다.

교과서 제도는 복합적인 의사결정의 산물이다. 이를테면, 특정인들이 좌우할 성질의 것이 아니다. 특히 공통교육과정기의 교과서는 사회 공동체 형성에 기여하는 방향으로 설정되어야 할 것



이다. 질서 없는 자유방임적 민주화는 민주주의 성숙에서 가장 큰 걸림돌이다. 교육에서도 도덕과 원칙 없는 교육은 낭만적일 수 있지만 결국 개인과 집단의 삶을 후퇴하게 한다. 원칙이 전제되지 않는 방임적 규제완화는 민주주의 교육발전에 독이다. **교과서 제도는 우리 사회가 처한 현실을 반성하는 것과 우리 사회의 미래 목적으로 연결되어야 한다.**

자유민주주의와 시장경제를 축으로 한다면 심의 교과서를 기축으로 하고, 미래 교육을 고려하고 평생학습을 통한 창의적 연구 개발인의 확보를 위해서라면 더욱 다양하면서도 질 높은 무심의 교과서를 확보해야 한다. 강대국 사이에서 우리가 처한 분단 현실을 고려하면 사회적 합의를 달성하기 위해 만들어진 교과서의 무심의 다중화에 신중해야 한다. **교육부에는 ‘(가칭)교재발행제심의위원회’를 설치하여 교육과정기준의 고시문 안에 교과서 발행 형식이 결정되어 같이 고시되어야 한다.** 공익의 실현을 위해서 정부는 출연 연구소나 민간 출판사가 심의 교과서의 연구개발을 하는 데 더 많은 투자를 해야 한다. 뿐만 아니라 시장개방에 맞설 수 있는 적절한 규모의 교과별 전문출판사가 성장할 수 있도록 각종 제도를 정비해야 할 것이다. 또한 교과서가 꾸준히 개선될 수 있도록 심의 요구 도서에 대한 심의를 학기별로 정기적으로 실시하는 것도 좋은 방법이다. 자의적으로 무심의 도서가 구입 사용되지 않도록 학교에는 학운위와 같은 교재선정위원회를 설치하고 이를 운영해야 한다.

결국 교과교육에서 보면 국사는 사회과 속에서 사회적 자본을 형성 확대하는 기능을 하고, 그 중에서 상대적으로 교사가 관여하고, 이론이나 주지적 특성 중심의, 이념지향적인 교과여서 교과교육과정기준이 분명해야 한다. 또한 교과서를 필요로 하는 교과목으로서 해당 교과서는 지구촌 공동체와 자유민주주의의 지속가능한 발전과 통일지향을 위해 엄정한 심사를 요구하고 이를 통과해야 하는 교과목이다.

## 5. 사회과교육과 국사교과서

사회과 교육 전체 속에서 역사교육과 국사교과서 문제를 한번 검토해보자. **사회과는 공민, 역사, 지리로 3대별된다. 그러나 3균분되는 것은 맞지 않다.** 지리상의 발견이 끝난 이후 더 이상 지리는 독립적이기보다 지구과학과 합쳐져야 온전한 교육이 될 수 있다. 지리의 일부는 역사지리나 산업지리로 다른 과목에 해소될 여지도 높다. 일반사회(공민)에는 정치, 경제, 사회문화, 윤리(도덕) 등이 함께 있다. 결국 사회적 필요와 추세에 따라 비중은 달라져야 한다. 이들은 모두 사회과로서 공교육에서 사회적 자본의 형성과 확대에 기여하도록 자리매김되어 있다.

〈표 3〉 학교 급에 따른 교과 영역의 지위와 이수방식

교과영역 \ 학교 급	초등학교	중학교 (수준별 수업/집중이수)	고교 (진로탐색과정)
국어	공통필수	공통필수	진로별 선택(핵심/보완/교양)
외국어	공통필수 필수선택(제2외-학기집중)	공통필수(영어-수준별) 필수선택(제2외-학기집중)	진로별 선택(핵심/보완/교양)
수학	공통필수	공통필수(수준별)	진로별 선택(핵심/보완/교양)
사회	생활 (학교/사회/자연)	공통필수	진로별 선택(핵심/보완/교양)
과학		공통필수	진로별 선택(핵심/보완/교양)
기술		필수선택(분기집중)	진로별 선택(핵심/보완/교양)
체육	공통필수	필수선택(분기집중)	진로별 선택(핵심/보완/교양)
예술	공통필수	필수선택 분기집중	진로별 선택(핵심/보완/교양)
학교자율과목 (종교 등)	(선택)	(선택)	진로별 선택( - 보완/교양)

※ 공통필수 : 누구나 해당 교과목을 같은 분량(수준과 범위)으로 반드시 이수해야 함.

※ 필수선택 : 등가성을 지닌 하위 영역 중 선택하여 필수로 이수함.

※ (자율)선택 : 지역, 학교, 학생에 따라 여러 과목들 중에서 골라서 이수할 수도 있음.

※ 진로별 선택 : 고교에서 진로 집중과정을 구성하는 이수영역과 분량(수준과 범위)을 진로에 따라 적절히 다르게 이수하도록 함.

사회과의 통합에 대해 조금 더 언급해보고자 한다. 그래야 역사교육, 한국사 교육의 여지와 맥락을 구할 수 있다. 근본적으로 해당 교과 교육과정을 만들 때부터 크게는 사회과의 통합, 작게는 역사과의 통합이 어느 정도 가능한지, 가능하다면 얼마나 효과적인지, 교사 양성이 뒷받침되는지에 대한 심각한 검토가 필요하다. 만약 그렇지 못할 경우에는 병렬적인 배치를 인정하면서 부분적으로 통합을 추구하는 방식을 고려해볼 수도 있을 것이다. 현재 3~5개 영역의 10개 학년 반복학습 형태에서 2~3개 영역의 4개 학년군 반복학습 형태를 제시함으로써 학습량을 적정화하고, 학교급간 연계교육을 강화하는 방법을 제안한다. 초등에서는 사회과 전체의 내용영역을 융합하여 주제중심으로 개발하고 교과서에도 이를 반영한다. 역사와 지리, 일사의 비슷한 내용은 비슷한 시기에 연이어 다루어서 학생들의 이해를 돕도록 한다. 한 단원은 한 달에 한 개 정도로 제시하고, 한 단원의 분량을 지나치게 길게 잡지 않아야 심층 탐구가 가능할 것이다.

〈표 4〉 사회과 교육과정 개편 구상(안)

편성 단위	내용 영역	영역수		편성단위	내용 영역	영역수
1학년	-	-		1-2학년군	-	-
2학년	-	-				
3학년	일반사회, 지리, 도덕	3개		3-4학년군	일반사회·도덕, 지리	3개
4학년	일반사회, 지리, 도덕	5개				
5학년	역사, 도덕	2개		5-6학년군	역사, 일반사회·도덕, 지리	4개
6학년	일반사회, 지리, 도덕	3개	→			
7학년	일반사회, 지리, 도덕	2(3)개		7-9학년군	역사(한국사·세계사), 일반사회·도덕, 지리	4개
8학년	역사(한국사·세계사), 도덕	4(5)개				
9학년	역사(한국사·세계사), 일반사회, 지리, 도덕	4(5)개				
10학년	역사(한국사), 일반사회, 지리, 도덕	4개		4개 학년군	각 학년군별 2-3개 영역 반복	11개
10개 학년	각 학년별 2-4개 영역 반복	27(29)개				

출처: 국가교육과학기술자문회의(2010). 교과 교육과정 개편 구상(안). 국가교육과학기술자문회의 교육과정위원회 제5차 회의 1호 안건.

사회과는 역사, 지리, 정치경제, 도덕문화 중심으로 나누고, 이를 각 학년이나 학기에 배정하는 방법이 있다. 아래 그림에서 10여개 단위 중 8할 정도는 본래의 하위 영역(예, 역사)을 중심으로 하되, 나머지는 역사를 통해서 본 지리, 각 교과에서 단원을 설정해서 통합적으로 가르칠 것들, 역사를 통해서 본 정치·경제·법, 역사를 통해서 본 사회문화와 윤리 도덕과 같이 각 교과에서 단원을 설정해서 통합적으로 가르치는 방법을 강구할 수 있다.

역사(A)	지리(B)	정치경제(C)	문화/도덕(D)
A∞B	B∞A	C∞A	D∞A
A∞C	B∞C	C∞B	D∞B
A∞D	B∞D	C∞D	D∞C

[그림 1] 사회과와 같은 통합을 재정리하는 방법의 개념도

\* B∞A: 지리를 통해서 본 역사; B∞C: 지리를 통해서 본 정치, 경제, 법; B∞D: 지리를 통해서 본 사회문화와 윤리 도덕 등으로 읽을 수 있음.



역사는 세계사, 지역사(동아시아사, 동양사), 국사로 나뉜다. 그런데 학교 현장에서는 역사, 특히 국사에 대한 지도가 충실하지 못한 편이다. 도대체 무슨 연유로 인해 국사를 제대로 가르칠 시간을 확보하지 못하는가? 초등의 저학년에서는 학교, 학년, 학급이라는 집단 속에서 일상적으로 행동거지를 배운다. 위 표에서 보듯이 저학년에서는 국어, 외국어, 수학, 체육, 예술 외에는 ‘생활’로 묶일 수 있다. 아동들의 발달 단계상 과학, 사회, 기술을 별도로 가르칠 수 없다.

초등 고학년부터 사회가 도입된다고 할 때 초등 3년, 중학교 3년 모두 6년간 12개의 학기, 24개의 분기가 나온다. 최소한 초등학생에게 한 학기, 중학생에게 한 학기의 국사 교육이 가능할 것이다. 나아가 세계사나 지역사가 포함된 역사교육은 최소한 초등학생에게 한 학년, 중학생에게 한 학년이 가능할 것이다. 나머지 학년과 학기에는 일반사회(공민)나 지리를 학기 집중으로 가르치면 될 것이다. 역사는 종합적 특성이 있으므로 초등 6학년, 중학교 3학년에 배정하면 더 나을 것이다. 다만 국사와 동양사, 세계사를 어떻게 배분할 것인가에 대해서는 많은 협의가 필요하다. 분명한 것은 지나치게 별도 배정하는 것은 역사교육을 불구로 만들 위험이 있다는 사실이다.

초등학교나 중학교에서 사회과 중 역사 영역을 잘 다루어주어야 고교에서 여유를 가질 수 있을 것이다. 즉, 초등과 중학교 시기에 최소한 한 차례씩 통사를 다루어준다면 고교에서 분야별 심층 주제 탐구가 가능할 것이다.

〈표 5〉 중학교의 통합교과 과목의 집중 배당 방안

학년	1		2		3	
학기	1	2	1	2	1	2
사회과 집중이수안	일사 (도덕, 사회문화)	지리 (한국)	역사 (한국사)	일사 (정치/경제)	지리 (세계)	역사 (세계사)

학기제의 운영 개선(2학기 10주 4분기제 도입)을 통한 적정화 방법은 선택과목 증가, 학습부담 경감, 학습효과 증진을 위해 학기당 이수과목수를 축소하는 방안 마련이 중요하다. 연간 2학기 10주 4분기(주5일제로 하면 총 190일)로 하되, 9주는 수업하고, 1주는 종합 정리, 평가, 학교 행사에 할애하는 방법을 하나의 안으로 구안할 수 있다.

〈표 5〉 4분기제에 따른 중학교 3년간 학기별 개설 교과목과 주당 배당 시수(안)

학년	1학년						2학년						3학년					
학기	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
	사회 (법)	3	사회 (정치)	3	사회 (지리)	3	사회 (지리)	3	사회 (경제)	3	사회 (경제)	3	역사 (한국사)	4	역사 (한국사)	4	역사 (한국사)	4
													역사 (세계사)	4	역사 (세계사)	3	역사 (세계사)	3

기본적으로 현대에 가까울수록, 우리나라와 근접하고 교류가 많은 나라일수록 비중있게 다루어 주어야 할 것이다. 그렇다고 통사에서 개항기 이전 2000여년은 150쪽, 개항기 이후 150여년은 200쪽을 배분하는 현재의 비중배분 방식은 문제가 있다. 19세기 이전은 동아시아사의 발전 속에서, 20세기 이후에는 세계사의 발전 속에서 우리 역사를 다루어 주어야 학생들은 **우리나라가 세계사의 변방이 아닌 중심국, 주역으로 활동할 수 있다**는 전망을 얻게 된다. 세계의 정치학자들은 성공한 모범적인 위로부터 혁명으로 일본의 메이지유신, 터키의 케말 파샤, 이집트의 나세르, 페루의 벨라스코, 한국의 박정희 등을 든다. 우리는 5.16을 쿠데타나 독재 등의 부정적인 것에만 집중하지만 세계사 중심 국가가 되는 발판을 마련하는 계기를 만들었다는 것에는 동의할 수 있을 것이다. 영국, 프랑스 등은 이미 현대사로 올수록 개별 자국사가 아닌 세계사, 지역 간 교류사, 유럽사 중심으로 역사교육을 실시하고 있다.

## 6. 검정교과서 분란을 계기로 본 고교 국사교육의 발전 방향

교육부는 고교 국사교과서를 ‘검정’으로 둔 채 그 수업과 수능에서 2011년 국사를 ‘필수’로 지정하였다. 2013년 검정을 통과한 고교용 국사교과서 8종 중 하나인 교학사 교과서가 상대적으로 좌편향적인 교과서 진영으로부터 친일과 독재를 찬양한다고 매도당하였다. 이들 진영은 교학사 교과서를 채택한 20여개의 고교에 몰려 가 채택취소를 강제하여 성공하였다. 이를 계기로 금성사의 한국근현대사 파동에 따른 좌편향 교과서 사태와 전교조 성향의 교사에 의한 국사교육의 현실이 어떠한가가 드러나고 있다. 현재의 교육과정, 교과서 및 교사로는 정부가 원하는 국가 및 국민 정체감 형성과는 정반대의 교육결과를 초래할 수 있다는 것이다. 즉, ‘학생들의 역사에 대한 관심과 역사의식 제고’라는 문제 해결을 위한 원칙을 제시하였으나 그 수단이나 방안이 적절치 않아 내분을 만들었고, 결국 이번 사태에도 정부가 제대로 대처하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 최근에는 일부 교육감들이 별도의 국사교과서를 공동 발간하겠다는 계획을 선거공약으로 발표한 바 있다. 자체 인정교과서를 수업에 쓰게 하겠다는 것이다. 이렇게 된다면 소위 역사교과서의 춘추전국시대가 도래하였다는 평가도 있을 수 있다. 역사교과서가 다양한 역사 인식을 보여주는 것은 좋다. 하지만 분단시대의 통일을 준비하는 국가적 정체성 형성, 국민적 협동과 단결은 어떻게 할 것이고, 작게는 수능을 쳐야 하는 우리 학생들은 어떻게 할 것인가? 자체 인정 교과서를 만들겠다는 교육감들은 과연 그들의 정치적 계산 외에, 분단시대 국가적·역사적 과제나 학생들에 대한 고려는 해 보았는지 묻고 싶다. 명백히 파당적 성격의 역사를 정사로 만들겠다는 뜻으로 보인다. 분단된 나라에서 통일을 준비하는 자세는 아니라고 본다. 여기서는 이런 경과를 살피면서 고교 국사교육, 국사교과서의 나아갈 방향을 제안하고자 한다.

이러한 문제가 제기되는 근원은 무엇인가? 우선 배경요인으로 공교육과 현대 학문의 경향을 살펴보자. 먼저 논의할 것은 공교육의 주임무이다. 역사는 ‘극소수’의 사람만 인간으로서의 존엄과 가치를 인정받던 데에서 점차 ‘모든’ 인간의 가치와 존엄을 인정하고 높이는 방향으로 발전하고 있다. 이는 글과 기호를 읽고 쓰고 자신의 의사를 표현할 수 있도록 한 공교육의 발전에 힘입었다. 즉 공교육은 모든 사람의 지적 수준을 일정한 수준까지 끌어올리는데 기여하였다. 이러한 공교육은 프랑스혁명, 영국시민혁명, 미국독립전쟁, 산업혁명과 더불어 정립되었고, 유럽에 뒤처진 미국과 유럽내 후진국이던 독일의 성공을 보면 어느 나라든 공교육을 제대로 확립 발전시키면 개인과 국가사회적 발전을 기약할 수 있음을 확인할 수 있다.

우리나라도 경제가 어려운 상황에서 6년, 9년으로 공교육을 무상의무로 확대 발전시켜왔다. 특히 여성, 어린이, 장애인 등에게 인간으로서의 가치와 존엄을 일깨우는 교육을 제공해왔고, 이는 빈곤에서 탈출한 산업화와 독재에서 벗어난 민주화를 성공시키는 초석이 되어 왔다. 최근에는 대외지향적인 우리 경제의 세계수준화와 우리나라가 앞서가는 정보화에도 기여하고 있다. 긴 역사에서 보면 우리나라의 현대사와 당대사는 세계사의 변방에서 중심으로 들어오기 위한 노력이 성공한 것이다. 이를 부정하는 모든 사관이나 이에 바탕해 쓰인 교과서는 공교육에서 사회과의 교육적 기능을 위축시키고 나아가 장차 통일될 우리나라가 세계중심국가로 진입하는 것을 저지하는 셈이다.

다른 하나는 현대 학문의 성향과 역사교육의 경향이다. 르네상스의 인본주의, 세계대전을 거치면서 나타난 식민지국가들의 독립, 1970년대 이후 미국에서의 흑인민권운동 확대에 힘입어 거의 모든 학문은 계급적, 인종적, 정치적, 문화적으로 소수자, 약자를 ‘해방’시키는 패러다임의 전환을 하고 있다. 우리나라에서도 민주화와 이후의 민주주의의 성숙을 위한 노력으로 학문의 변화가 가속화되었다. 역사교육은 그 중에서도 가장 앞선 편이었다. 민중사관에 의한 역사의 재구성이다.

역사교육의 핵심은 자국사교육에 있다. 어느 나라나 그 유구한 역사와 문화, 성취와 이를 앞서 이끈 영웅 등을 심지어 ‘과장’하는 편이다. 이를 통해서 세대간 가치전수와 함께 최소한의 국가적 정체성, 애국심을 형성하려는 것이다. 역사는 지나온 현실 중에서 엄선하되, 거기에는 누락과 삭제, 축소와 약화, 확대와 강화를 거치며, 일부 편향된 역사학자들은 ‘사관’이라는 미명하에 재구성과 재해석을 통해 왜곡을 일삼기도 한다. 역사학자 E. H. Carr는 역사는 과거와 현재의 끊임 없는 대화일 뿐만 아니라 미래목적과의 대화라고 간파하였다. 독일과 프랑스가 공동의 역사교과서를 만든다든지, 중국이 동북공정에, 일본이 침략의 역사를 부지런히 ‘왜곡’하는 것은 그들의 미래목적에 있다. 때문에 중국과 일본은 역사교육 내용을 정부가 강하게 조정한다. 그렇다고 하여 다인종 다문화 국가인 미국에서 흑인은 노예로 시작되어 해방된 흑인사를, 노동자는 산업화

와 정보화 및 풍요에 기여를 강조한 노동자의 역사를, 여성은 여성을 중심으로 미국사 교육을 한다면 낭패다. 그래서 미국 연방의회는 이런 수정주의 사관을 가진 역사학계의 기도를 좌절시킨 바 있다.

마찬가지로 정치적으로 과잉독재에서 과잉민주화로, 경제적으로 과잉성장에서 과잉복지로, 사회문화적으로 과잉획일화에서 과잉다원화로 치닫고 있는 한국에서 역사교육을 야당의 입장을 반영하여 정권탈환용으로, 여당의 정권재창출용으로 활용한다면 장차 내분만 더 크게 할 뿐 나라에는 큰 재앙이 된다. 헌법을 준수하고 대한민국의 정통성을 지키는 공교육을 위하여 청와대, 교육부, 국사편찬위원회 및 관련 단체들은 더욱 분명한 입장에서 고교 국사교육에 대해 일정한 교정역할을 수행해야 한다. **국사교육은 헌법의 정신에 맞아야 하고, 공교육의 존재이유에 합당해야 한다.** 이를 위한 몇 가지 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 가장 이념적인 과목인 고교 국사를 수업과 수능에서 필수로 하였다면 이에 맞게 교과서를 국정화하든가, 아니면 선택으로 전환하여 교과서를 검정으로 하여야 한다. 현재의 수능에서 유일한 필수 교과인 한국사를 검정으로 계속 유지하는 것은 학생들의 수험 부담을 가중시키고 사교육 부담을 증대시킬 뿐이다. 국정을 택할 경우 통사 체제하의 정사로 합의하고 현재의 이해관계에 따라 서술이 왜곡될 수 있는 부분은 제외해야 한다.

학교에서 가르치는 교과 중 국어, 사회(국사, 윤리 포함), 외국어, 예술 등은 인류보편적(universal)이기보다 상대적으로 국가특수적(local) 환경에 영향을 받아 이데올로기가 매우 깊이 박혀있다. 그러므로 이들 교과를 필수로 부과할 경우 교과서를 국정화하거나, 선택으로 할 경우 교과서 검정기준을 분명히 해야 학생들이 정반대 시각의 교과서를 배워서 공동체의 분열을 가속화시키는 일에 가담하는 불행한 일을 막을 수 있다. 인류 역사 13,000년을 개관한 다이아몬드의 명저 “충, 균, 쇠”는 적절한 중앙집권적 단결을 하지 못한 무리, 부족, 추장족이 어떻게 사라져갔는가를 여실히 보여준다. 민주주의를 적극 옹호하는 자유시민을 양성하는 것은 공교육의 기본 기능이다(Kelly, 2012).

둘째, 당대사의 구체적인 내용은 정치, 경제, 사회문화 등 다른 책으로 옮겨서 사실과 통계를 기초로 객관적인 변화상을 배우도록 조치해야 한다. 친일파교과서라고 매도되었지만 사실 교학사를 비롯한 모든 교과서는 일제강점기를 다룸에 있어 거의 일치한다. 그리고 견해차가 아주 심한 1980년대 이후 우리나라의 변화에 대해서는 객관적으로 배울 수 있도록 조치해야 할 것이다. 당대사를 만든 이들이 여야, 노사, 동서, 남북으로 분열하고 대립하는 한 이것은 당파사, 패당사에 불과하여 아직 정사(正史)로서 자격이 없고, 더구나 다음세대들에게 가르쳐서는 안 된다. 현재 야당이 편들고 있는 일부 검정교과서에는 정사로 볼 수 없는 내용이 적지 않아 학생들이 편

향된 역사관을 형성할 수 있으므로 국사교과서에서 제외하는 것이 타당하다.

셋째, 정부는 역사교육에서 중심을 잡아 공교육이 정치적 편향에 기울어지지 않도록 노력해야 한다. 가치관형성기 학생들의 교육이 정치적 이해관계에 휩싸이지 않도록 하기 위하여 이미 법적인 장치가 있으므로 정부는 이를 적극 활용해야 한다. 교육기본법 제6조(교육의 중립성)는 “① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.”고 하고 있고, 특히 학생을 직접 가르치는 교사에 대해서는 동법 제14조(교원) “④교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다.”고 천명하고 있다.

웹 전시본을 훑어보면 일부 검정교과서 근현대사 부분은 금성출판사 교과서가 가진 좌편향성을 그대로 가지고 있다. 그래서 야당은 당파성을 띤 자기 편 교과서를 적극 옹호해왔고, 결과적으로 공교육인 국사교육이 제구실을 하지 못하도록 하고 있다. 더구나 대다수 국사교사들은 정치적 성향이 좌편향성이 뚜렷한 전교조 소속 교사들이다. 이번 국사교과서의 내용도 그렇고, 교사들의 가르치는 내용들도 정치적 편향이 심각하다는 증언이 적지 않다. 차제에 의무무상교육인 중학교 역사 교과서도 검정이므로 정치적 편향 내용을 담고 있는지 확인이 필요하다. 만약 교학사 집필진이 중학교 역사교과서를 집필하여 검정 출원했다면 동일한 사태가 벌써 벌어졌으리라 추정할 수 있다. 이점에서 중학교 역사교육에 대한 점검과 일부 검정교과서에 대한 종합 점검이 필요하고 적절한 후속조치가 요구된다.

넷째, 세계사시대, 동아시아에서 중일이 각축하는 시대에 고교 국사교육의 초점은 획기적으로 바뀌어야 한다. 19세기 이전에는 동아시아의 발전 속에서, 20세기 이후에는 세계사의 발전 속에서 우리 겨레의 여정을 종합 반성할 수 있는 계기를 충분히 깊이 있게 다루도록 조치해야 한다. 고교생들은 한국사 전체에 대한 통사적 종합적 이해 위에 새로운 역사 건설을 위한 전망을 가지는, 애국심을 가진 개방적 세계시민으로서 자라나야 하기 때문이다.

역사를 암기하는 것이 아니라면 고교 역사교육은 통사가 아니라 주제 심층탐구 형식의 한국사 주요장면을 다루는 쪽으로 바뀌어야 한다. 정치, 군사, 외교, 경제, 과학기술, 사상, 예술, 국제교류, 문화 등에 이르는 다양한 방면의 핵심적인 분야사를 다루도록 해야 할 것이다. 통사보다는 한국사 주요장면의 심층탐구가 학생들에게 학습의 동기와 흥미를 유발할 것이다(Sousa 편저, 2011; 박미경 역, 2013; 조벽 2004).

이미 초중학교에서 통사(通史)를 두 차례 정도 공부했으므로, 고교의 국사교육은 세계사에 맞게 대외관계사나 교류사를 중심으로 결정적 시기(critical period), 핵심주제(big ideas)에 초점을 맞추어야 할 것이다. 즉, 고교 역사교육에서는 우리가 결정적 시기에 정세오판을 하거나 분열하여 대비하지 못한 것을 종합 반성할 기회를 갖도록 해야 한다. 언제까지 역사교육시간에 우물안 개



구리처럼 내국사에만 골몰하거나 전교조가 하는 일부 계기교육처럼 반정부운동을 부추킬 것인가?

가령 왜 발해와 신라는 동족으로 하나 되지 못했을까? 왜 삼국시대에 비해 통일 신라와 고려는 영토가 더 좁아졌을까? 임란과 호란 전에 우리는 대외정세를 어떻게 파악했고 어떤 준비를 했던가? 어쩌다 우리는 간도를 잃었을까? 19세기말, 해방정국에서 우리는 제대로 판단하고 행동했던가? 역사적으로 중국은 우리에게 무엇이었던가(한중-관계사)? 역사적으로 일본은 우리에게 어떤 영토적 야욕을 취했던가(한일관계사)? 지금 우리는 이어도를 중국으로부터, 독도를 일본으로부터, 붕괴될 북한을 중국으로부터 건져낼 수 있을까? 통일을 이루는 사상적·제도적 기반과 그 준비는 제대로 하고 있는가? 등 학생들이 세계화시대에 우리 자신과 겨레를 추스를 수 있도록 가르쳐야 할 것이다. **고교에서 한국사 주요장면을 주제탐구형식으로 바꾸려면, 초등학교의 역사교육을 통사로 바꾸어야 한다. 초등과 중학의 두 차례 통사 위에, 고교에서는 분야별 주제사 중심으로 심층 탐구하는 한국사를 제공해야 할 것이다. 이렇게 되면 고교에서 국사교육은 활기를 띠 것이다.** 그리고 시험을 치러야 학생들이 공부한다는 징벌적 위협적 학습관부터 바꾸어야 한다. **수능 필수화도 선다형이 21세기형 학습을 돕는 것이 아니므로 취소해도 아쉬울 것이 없다.** 서술형, 논술형이거나 역사연구 프로젝트 과정과 결과인 포트폴리오로 대체하는 것이 21세기에 는 오히려 교육적으로 의미가 있다고 본다. 고교에서는 세계사도 지역사나 분야사를 여러 개 두 어 학생들이 선택하도록 해야 한다(Crossley, 2008; 강선주 역, 2010).

다섯째, 국사교육의 마지막 단원은 우리가 역사를 배움으로써 얻을 수 있는 최종 성과를 종합 정리하도록 해야 한다. **개인이든 공동체든 자기효능감, 자기존중감, 자기정체감을 형성하지 못하는 교육은 실패다.** 안타깝게도 대한민국을 부끄럽게 여기도록 끝나는 일부 검정교과서는 학생들이 이를 배워서 국내 정세에는 천 개의 눈과 입을 가지고 내분에 앞장설 수 있게 할지는 몰라도, 국제정세, 국제전략, 외교군사전략에는 대응할만한 역량을 길러주지는 못한다.

우리나라가 정치, 경제, 문화, 대외관계 등에서 고교생들이 장차 사회의 주역이 되었을 때 어떤 방향으로 나라를 이끌지에 대해 역사적 성공과 실패의 교훈을 통해 종합 반성 전망 토론 정리 발표하도록 하자. 특히 남북통일에 대해서는 통일에 이르는 과정과 통일 후 민족 번영에 대해 더 구체적인 전망을 가지도록 가르치자. 왜 어떤 나라는 선진국으로 부강한 자유민주국가가 되고 어떤 나라는 분열되며, 가난과 독재를 벗어나지 못하는가? 북한과 남한, 동독과 서독, 아이티와 도미니카공화국, 아랍과 이스라엘은 유사한 여건에서 왜 다른 길을 걸었는가? 역사공부에서 대답과 교훈을 얻을 기회를 주어야 할 것이다.

다양한 사관에 의한 국사교육은 사상 경연의 장인 대학에서 해도 늦지 않다. 만약 현재와 같은 검정교과서를 어떤 대학에서 선택권을 없애고 ‘필수’로 부과하면 학생들의 반발이 매우 심할 것이다. 사상과 가치관 형성기 고교생들에게 국사교육이 특정 진영을 편드는 갈등을 유발하고

나아가 공동체의 분열을 가속화시킨다면 이는 공교육의 기능이 아니다. 역사 교과서의 국정화가 곧 정권의 입맛에 맞는 이념 주입이라고 단정하는 사람들이 있다. 그런데 묻고 싶다. 지금 검정 체제나 혹은 자유발행제를 주장하는 사람들은 모두 국정화 세대다. 이 사람들이 모두 국정 교과서로 배워서 국정 교과서의 사관을 주입받았다면 결과가 이렇게 나타났겠는가? 사상과 가치관 형성기 고교생들에게 국사교육이 특정 진영을 편드는 갈등을 유발하고 나아가 공동체의 분열을 가속화시킨다면 이는 공교육의 기능이 아니다. **국사를 비롯한 사회과의 핵심목표는 사회적 자본 형성을 통한 공동체의 지속가능한 발전에 기여하는 학생들의 능력 제고에 있다.**

지구상의 유일한 분단국가인 우리 현실을 감안할 때, 역사교육의 편향성 논란, 그리고 특정 교과서를 둘러싼 극렬한 반목과 분열은 매우 위험한 일이다. 이는 남한 내에서 해방 이후 분열 정국을 또 다시 반복하고 있는 것이나 다름없다. 해방 이후 이념 전쟁의 결과가 현재 어떻게 이어지고 있는지 생각해 볼 필요가 있다.

정권에는 반대할 수 있다. 그러나 국가를 부정하고 반대하는 것은 옳지 않다. 국사 교육은 곧 국가의 정체성 교육이다. 역사교육의 문제를 정권을 비판하는, 혹은 정권을 탈환하는 도구로 사용하려는 생각은 잘못되었다. 정권에 대한 비판은 정책 실패를 근거로 이루어지는 것이 마땅하다. 교학사 교과서를 친일 독재 미화 교과서로 단정지은 뒤 현재의 정부를 이런 교과서를 옹호한 정부라고 공격하며 국정화를 통해 독재를 미화한 교과서를 학생들에게 반드시 주입시킬 것이라는 공격을 미리 가하는 것은 과연 정당한가? **국사편찬위원회는 역사적으로 사관들이 그러했듯이 “국사의 정사화”에 노력을 집중해야 한다. 정사를 만들어 초중등학교에 보급해야 한다. 정사로서 국사는 여러 개일 수 없다.**

우리 국민들은 지금까지 국민의 힘으로 민주화를 달성해 온 경험이 있다. 국사 교과서 국정시대에 교육을 받았지만 그 이념에 휘둘리지 않을 정도의 의식도 있다. 현대는 과거와는 비할 수도 없는 정보화 시대다. 어떤 정보가 어떻게 왜곡되었는지 실시간으로 검증이 가능한 시대다. 이런 시대에 과연 국정화를 통해 정권의 입맛대로 역사의식을 주입하는 것이 가능할까?

발표자가 국정화를 주장하는 이유는 국사는 당파사가 아닌 정사로서 가르쳐져야 하고, 사회과 교육의 일환으로서 국사교육은 국민의 국가정체감 형성과 사회적 자본의 형성과 확대, 분단시대 통일을 준비하는 역량을 기르고 나아가 세계화 시대에 중심국가로서 국민적 역량 형성에 기여해야 한다고 보기 때문이다. 작게는 수능 필수라는 제도와의 정합성을 기하고, 학생들의 학습부담과 사교육비 부담을 덜어주는 것이다. 그리고 더 이상의 한국사 교과서 논란을 종식시키고 역사교육이 정치권의 정권 획득의 도구로 이용되는 것을 보고 싶지 않기 때문이다. 역사적 사실의 중립성 확보 방안은 제도적으로 철저히 마련하면 된다. 집필진의 구성 방안과 교과서 내용에 대한 검증 방안, 현장의 의견 수렴 방안도 구비되어야 마땅할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 어린 학생들을 대상으로 한 역사교육이 정치적인 도구로 사용되는 일은 없어야 한다는 것이다.

검정을 주장하는 쪽에서 바람직하다고 생각하는 교과서를 면밀히 분석해 보자. 과연 이들의 교과서 속에 정치적 편향성이 조금도 없다고 할 수 있는가? 검정제나 자유발행제에 관한 주장은 과연 학생을 위한 것인가? 현대사에 일어난 사실들은 많다. 이를 어떻게 선정하고, 어느 정도의 분량으로, 어떤 순서로 쓰는가에 따라 어느 쪽을 긍정적으로, 혹은 부정적으로 보게 하려는 것인지는 분명히 드러난다.

분단국가라는 현실 속에서, 분단의 원인과 통일로 가기 위한 노력에 관한 서술은 무엇보다 중요하다. 이러한 부분을 편향성 없이 서술하고 국론을 분열시키는 수단으로 이용되는 일이 없기 위해서 어떤 방안이 최선인지 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다.

갈등하는 나라에서 일부 검정교과서의 좌편향화, 전교조 성향 교사들에 의한 국사교육은 매우 우려되는 상황이다. 반정부교육으로 인해, 대한민국의 정체성 확립, 최소한의 애국심과 자긍심 확립으로 이어지지 못하고 있다. 역사적 공과가 있겠지만 다음세대가 나라를 이어가려면 최소한의 민족적 자긍심, 국가적 정체감, 애향심보다 높은 애국심이 필요하다. 대한민국 국민으로서 애국심을 가진 책임감 높은 민주시민, 개방적 세계시민을 기르기 위해서, 분열을 일으키는 국사교육은 초중등학교 공교육에서 추방되어야 한다. 고교에서 국사를 필수로 하였으니 이에 맞추어 교과서를 국정화하거나, 만약 선택으로 한다면 그 검정기준을 분명히 하고 국사교육과정기준을 개선해야 한다. 이에 따른 청와대, 교육부, 국사편찬위원회, 역사연구자 및 역사교육자의 심각한 결단을 촉구한다.

## 7. 요약 및 결론

공교육이 지닌 사회적 가치를 잘 달성할 수 있는 교과가 사회과이다. 사회과 중 자국사는 자국민들을 가장 잘 엮어주는 구심체가 된다. 그래서 지구상에서 국가적 국민적 정체감 형성에서 자국사를 활용하지 않는 나라는 없다. 발표자는 사회적 자본의 형성과 확대에서 사회과가 지닌 가치를 잘 활용하는 것은 본래 사회과가 교육 내로 들어온 자기 존재 이유를 구현하는 것이라고 본다.

우리나라에서 일부 교과목에 한해서는 교과서가 매우 중요한 교수·학습자료이다. 그러므로 이념을 다루는 교과서의 교과서를 무제한적 자유발행제, 헐거운 심사에 의한 인정제로 개방, 방임하는 것은 시정되어야 할 적폐다. 다양한 집단에 의한 부분적 편향적 사관이 개입될 여지가 있는 검정제도 필수로서 국사에는 맞지 않다. 교과목별 특성에 따라 교과서의 성격과 기능을 정하고 이에 따른 발행제를 결정할 필요가 있다. 그러기 위해서는 교과목에 따른 교과서를 구분하는 ‘구분고시의 의미’와 그 기준을 명백하게 ‘교과용도서에관한규정’에 제시할 필요가 있다. 교과서 발



행제는 현재의 혼란스럽고 효과가 적은 국검인정제보다, 실질적으로 수행되는 심사 있는 심의 교과서와 심사 없는 무심의 교과서로 대별되도록 변경되어야 할 것이다. (다만, 시장실패라고 할 수 있는 소수 선택교과목의 경우 등은 분명 필요하다면 국가가 직접 저작할 필요가 있는데, 이를 무심의 교과서라고 구분하기는 어렵다). 특히 자유민주주의를 수호하는데 있어 이데올로기나 가치의 대립이 심한 교과서는 중요한 심의 교과서가 된다.

교과교육과정기준을 제대로 만들어 교과서를 거쳐서 수업이 이루어지는 교과를 줄여나가야 할 것이다. 그렇지만 상대적으로 교사중심, 이론중심, 이념적인 한국사는 뚜렷한 교과교육과정기준이 필요하고, 나아가 이를 일관되게 구현한 교과서를 필요로 한다. 당대사를 제외하고 국사편찬위원회 등에서 정사로 인정되는 시대까지만 학생들에게 가르쳐야 할 것이다. 합의가능한 시대와 사실(史實)을 다룬 한국사교과서는 여러 종류일 필요는 없고, 정사는 하나여야 한다. 따라서 국사편찬위원회에서는 초등학생용, 중학생용, 고교생용 한국사를 정사로 가르쳐질 수 있도록 그 제도, 조직, 절차를 새롭게 정립하여야 한다. 현재 부서를 확대 개편하여 학계의 최고 권위자들이 참여하고, 우수한 국사 교사들이 참여하는, 소수의 폐쇄적인 조직이 아닌 다수의 공개적인 인터넷 심사가 교과서 개발의 초고부터 이루어지는 제도, 조직, 절차를 창안할 필요가 있다.

한국사는 역사과의 중요한 일부로 세계사와 지역사와 보다 통합적이어야 하고, 나아가 사회과의 다른 부분과도 조율되어야 한다. 무엇보다 초등과 중학교에서 한국사를 통사적으로 다룰 필요가 있다. 이 때 한국사는 정사의 지위를 획득한 시대까지만 다루어야 한다. 아직 정사 여부를 다투는 내용을 교과서에 담는 것은 정치적 중립성이라는 기준에 비추어 보면 위법이기도 하다. 한국사를 둘러싸고 교육적 고려보다 어린 학생들을 자기 편에 유리하게 쓰기 위해 정치적 파당적 고려를 일삼는 일은 배제되어야 한다. 결국 당대사는 사회과의 지리, 정치, 경제, 사회문화, 도덕 등에서 객관적 사실에 바탕해서 다루어주어야 한다. **특히 근현대사는 자국사가 아니라 교류사 속에서 다루어야 객관성이 확보된다.** 고교의 역사교육은 통사를 이수했다는 전제 위에 분야별(정치, 경제, 군사, 전쟁, 외교, 대외교류, 과학기술, 예술, 사상 등), 주제별, 시대별로 한국사의 주요장면을 다루는 깊은 역사탐구를 수행하는 쪽으로 변경되어야 할 것이다. 이것은 학생들로 하여금 외우는 역사공부에서 역사에 흥미와 관심을 갖게 동기화하고 역사를 깊이 탐구하고 역사인식을 깊이하는데 기여할 것이다. 이를 위해서는 초등학교의 인물사나 문화사를 통사로 바꾸고, 시대적 교육적으로 후진적인 선다형 시험인 수능에서 국사를 필수로 하겠다는 방침도 철회되어야 한다. 역사의 깊은 이해와 통찰이 선다형 시험, 암기한 바를 회상하는 것으로 위축되어서는 안 된다. 고교생들은 한국사를 통해 우리 역사에 대한 깊은 이해와 통찰을 필요로 한다. 그들은 역사탐구능력을 익혀 통일과 나라 선진화의 주역, 역사의 주역, 세계사의 주역으로 자라나야 한다. 이는 역사교육과 한국사교과서에 맡겨진 역사적 소명이다.

## 참고문헌

- 박영숙, 제롬 글렌, 테드 고든, 엘리자베스 플로레스큐(2012), **유엔 미래보고서 2030**, 교보문고.
- 박세일(2010), **창조적 세계화론**, 서울대학교출판문화원.
- 조벽(2004), **나는 대한민국의 교사다**, 해냄.
- 홍후조(2014), **국가교육과정기준 총칙의 개선 방향**, 21세기교육연구소 연구보고서, 교육을바꾸는 사람들.
- Crossley, P. K.(2008), *What is global history?*, 강선주 역(2010), **글로벌 히스토리란 무엇인가**, 휴머니스트.
- Diamond, Jared(1997), *Guns, germs, and steel*, 김진준 역(1998), **총,균,쇠:무기 병원균 금속은 인류의 운명을 어떻게 바꿨는가**, 문학사상사.
- Kaku, Michio(2011), *Physics of the future*, 박병철 역(2012), **미래의 물리학**, 김영사.
- Sousa, D. A.(Ed.)(2011), *Educational Neuroscience*, 박미경 역(2013), **공부하는 우리 아이들 머릿속의 비밀**, 한국뇌기반교육연구소.
- Kelly, A. V.(2009), *The curriculum: theory and practice(6th ed.)*, London: Sage.
- Priestley, Mark & Biesta, Gert(Eds.)(2013). *Reinventing the Curriculum: New Trends in Curriculum Policy and Practice*. London: Bloomsbury Academic.

# 국정에서 검정으로의 ‘추이(推移)’와 전망

●● 김정인(춘천교육대학교)

1. 서론
2. 초등-국정, 중등-검정 이원 체제와 역사 대중화 시대
3. 반(反)국정론의 성과물로서의 검정 체제
4. 검정 체제의 진화 : 소극적 진화와 적극적 진화
5. 결론

## 1. 서론

교학사 교과서 파동이 야기한 ‘역사전쟁 2013’이 해를 넘기며 ‘역사전쟁 시즌2’의 예고편으로 남겨 놓은 것이 바로 고교 ‘한국사’ 교과서 국정화 논란이다. 지금부터 40년 전인 1974년은 고등학교 ‘국사’가 처음으로 국정화된 해이다. 분명한 것은 역사학계가 아니라 정치권력이 먼저 1974년에는 시행했고, 2014년에는 제기하고 있다는 사실이다. 역사학계 다수는 1974년에도, 2014년에도 일관되게 국정화에 반대하고 있다.

국정화에 반대하는 이유는 다양하고도 풍성하다. 오늘날 국정화 찬성론자들은 이념적으로 불온한 교과서를 가르쳐서는 안된다는 이유로 국정으로의 회귀를 주장하고 있다. 그런데, 1974년에 출발한 초중고 역사 교과서의 국정 단일 체제가 2000년대에 들어와 중등에 검정 체제가 도입되면서 균열되는 과정은 이러한 이념적 관점에서 설명될 수 있는 것이 아니다. 민주화·세계화·선진화라는 사회의 변화 발전에 따른 진화적·순리적 현상이라는 점에 유의할 필요가 있다. 인정 혹은 자유발행제에 대한 요구가 높아지는 가운데 지금 역사 교과서 발행 체제는 국정을 넘어 검정으로 ‘절충’되고 합의되어 운영되고 있는 것이다. 그렇기 때문에 검정 제도의 개선을 모색하면서 세계적 추세에 따라 인정이나 자유발행제로의 전진적인 전환을 시도하는 것이 아니라 오히려 국정으로의 회귀를 도모한다면 시대착오적이라는 비판을 면하기 어려울 것이다.

본 발표에서는 국정에서 검정으로의 시대순응적 진화라는 관점에서 첫째, 지금의 초등-국정, 중등-검정 이원 체제를 역사 대중서가 쏟아져 나오는 역사 대중화 시대의 도래와 연동시켜 분석해 보고자 한다. 둘째, 1974년 국정화 이후 학계, 언론계, 법조계 등에서 꾸준히 축적된 반국정론의 성과물이 바로 검정 체제로의 전환이었음을 살펴보고자 한다. 셋째, 검정 체제가 앞으로도 시

대 변화에 맞춰 부단히 진화해야 한다고 할 때, 소극적 진화로서의 운영상의 문제점 개선과 적극적 진화로서의 자유발행제로의 전환 모두에 관심을 기울여야 할 필요가 있음을 제기하고자 한다.

## 2. 초등-국정, 중등-검정 이원 체제와 역사 대중화 시대

근대 역사 교육이 시작된 이래, 국정제, 검정제, 국정-검정 이원제 중 어느 역사교과서 발행체제가 가장 오랜 시간 운용되었을까? 단연 국정-검정 이원 체제이다. 일제 강점기 36년간은 국정이었을까? 아니다. 그 때도 초등=국정, 중등=검정 체제로 운영되었다. 해방 이후에는 1956년부터 초등-국정, 중등-검정 발행 체제가 작동하다가 1974년부터 중등-국정 체제가 시행되면서 국정 단일 발행 체제가 2002년까지 30여 년간 유지되었다. 2003년부터 고등학교 선택과목인 ‘한국근현대사’가 검정제로 발간되면서 부분 검정화가 시작되었고 2007개정교육과정부터 중등 역사 교과서 모두가 검정으로 발행되기 시작했다. 그 결과, 지금은 초등-국정, 중등-검정 이원체제로 역사 교과서가 만들어지고 있다.

여기서는 먼저, 국정의 발행 형태를 취하고 있는 초등 역사 교과서의 문제점을 단적으로 보여주는 사건 하나를 들여다보자. 2013년 검정을 통과한 교학사 교과서의 부실과 표절 논란이 뜨거웠을 때, 신문에 실린 기사이다.

교육부는 3-6학년 사회교과에 흠어져 있던 역사를 2011년부터 5학년 사회교과에서 1년간 배우도록 하면서 국정사회교과서 제작을 직접 관리했다. 전국 학교에 본격 배포하기 전인 2010년 이 교과서의 실험본은 8개의 국립대 부속 초등학교에 1년간 배포됐다. ‘역사교육연구소 어린이와 역사교육 분과’ 소속의 초등학교 교사들은 22일 “학부모와 교사들 사이에선 이 국정교과서가 시중에 수백만부 팔린 <도서출판 책과 함께>의 아동 역사서와 너무 비슷한 것으로 지적돼 표절 논란이 강하게 제기됐다”고 전했다.

실제 책을 본 학생·학부모·교사들은 “많이 봤던 책 내용”이라면서 출판사에도 알려졌다. 문장의 구조와 틀, 사용한 단어·사진, 심지어는 출판사에서 그린 삽화까지 같았다. 시중에 팔리고 있는 역사책에 역사적 사실이 아닌, 상상으로 쓰인 글이 주인공 이름만 바뀐 채 실리기도 했다. 한 초등학교 교사는 “마치 두 책을 펼쳐놓고 작업했다고 볼 수 있을 정도로 비슷했다”고 말했다.

당시 출판사와 저자는 수차례 문제제기를 했지만 교육부가 무시하자 법적 소송을 검토했다. 표절 사태는 지난해 말 교육부 담당 과장이 비공개로 사과 서한을 보내고 올해 교과서에 출처를 밝히면서 일단락됐다. 당시 담당 과장은 경향신문과의 통화에서 “기본적으로 교과서를 집필할 때는 검정 이든 국정이든 출처를 밝히는 것이 맞는 것 같다”고 말했다(경향신문 2013년 9월 23일 자).

지금 쓰고 있는 초등 역사 교과서의 실험본(국정의 경우에 해당되는 절차)이 어린이용 역사 대중서를 사실상 표절했고, 최종본에서 수정했다고는 하나 결국 말미에 단 하나의 책(한국사편지)만을 참고문헌으로 넣어야 하는 사태가 일어났던 것이다.

이는 충분히 예견된 사건이었다. 집필진에 단 한명의 한국사 전공자도 참여하지 않았기 때문이다. 국정 교과서는 17명의 초등학교 교사와 1명의 사회교육 전공 교수가 집필했다. 역사 교과서를 집필할 때는 역사적 사실에 대한 정확한 지식과 학설에 대한 정밀한 판단력이 요구되는데 사범대학과 달리 교육대학의 학부나 대학원 커리큘럼 상 교과서 집필을 할 수 있는 그와 같은 전문성을 갖춘 교사를 양성할 수 없다는 건 주지의 사실이다. 더욱 역설적인 것은 전국 교대 대부분에 한국사 전공 교수, 그것도 연구열이 높은 소장 학자들이 재직하고 있음에도 불구하고, 단 한명도 집필에 참여하지 못한 사실이다. 이러한 전문성을 결여한 집필이라는 중대한 결함은 초등 역사 교과서가 국정 체제로 발행되기 때문에 생겨난 것이라 할 수 있다.

교육부는 역사교육 강화를 내세우면서도 이전에도 그래왔듯이 역사 교과서를 5-6학년 사회 교과서 공모에 포함시켜 집필진을 구성했다. 일반 사회나 지리의 경우는 초등 교사만의 집필에 크게 문제가 없는지는 몰라도 역사의 경우는 그럴 수 없다는 걸 간과한 채 관례대로 처리한 것이다. 특히, 역사 교과서의 경우, 어린이를 위한 수많은 역사 대중서에 노출되어 선지식을 갖춘 학생들이 적지 않다는 것을 감안해서 틀과 내용면에서 질 높은 교과서를 제공해야만 한다. 여기에는 반드시 교육성과 함께 전문성이 제고되어야 하는데, 통상적인 국정 발행 체제 하에서 교과서가 만들어지면서 전공학자의 접근을 사실상 막았던 것이다. 전문성이 결여된 집필진에게 참신한 아이디어를 바탕으로 정확한 지식, 깔끔한 편집, 다양한 학습자료를 겸비한 어린이용 대중 역사서는 매력적인 지침서가 되었을 것이고, 그러기에 표절 논란이 야기된 것이다. 당시 집필진의 인식 수준은 놀랍게도 ‘좋은 내용을 인용하면 학생들에게도 출판사에도 결국 좋은 거 아닌가요?’였다. 지금은 내년부터 쓰일 초등 역사 교과서 실험본이 나와 있다. 한국사 전공자가 집필진에 한 명도 포함되지 않은 이 실험본 역시 형식적 세련미와 내용의 정확도에서 치명적인 결함을 안고 있다고 하니 우려스럽기만 하다.

1974년 당시 문교부는 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 것이라고 주장했다. 오늘의 시점에서 국정 초등 역사 교과서를 보면 이러한 논리는 허언에 불과하다는 걸 알 수 있다. 전문성이 결여되었을 뿐만 아니라, 어린이용 대중 역사서와 비교해 볼 때, 모든 면에서 질이 낮고 부실하기 때문이다. 그런데, 지금의 국정 체제 하에서는 한국사 전공자가 집필에 참여하기도 어렵지만, 실제로 집필을 권유 받았을 때 적극적으로 참여할 지도 미지수이다. 오히려 넓은 시장을 확보하고 있고 자신의 뜻을 마음껏 펼칠 수 있는 어린

이용 대중 역사서 제작에 참여하는 것이 학자이자 교육자로서의 성취감이 더 높을 수 있기 때문이다. 이러한 냉엄한 현실이 의미하는 것은 2014년의 시점에서는 이제 더 이상 국정 체제로는 재미있고 쉬운 역사 교과서 제작은 불가능하다는 것이다.

초등 국정 교과서가 역사 대중화의 풍랑에 떠밀리면서 학생으로부터 외면당하는 것과 달리, 중등 교과서의 경우는 국정에서 검정으로 전환하면서 형식과 내용 면에서 질적인 발전을 이루어 교과서로서의 품격을 나뉘 유지하고 있다. 이러한 국정에서 검정으로의 진화에 촉매제가 된 것은 대안교과서라는 이름으로 출간된 역사 대중서였다.

제7차 교육과정에서 고등학교 ‘국사’는 국정으로, ‘한국근현대사’는 검인정으로 발행되었다. 두 교과서 간에는 편집 체제와 내용 구성에 있어 질적으로 커다란 차이를 보였다. 비록 ‘국사’ 교과서가 컬러 인쇄에 읽기 자료와 탐구 과정 등을 편성하는 변화를 보였으나, 재미없고, 외울 것도 많고 학생들에게 의미 부여되지 않는 내용들을 나열하고 있는 교과서, 한국사 개설서 요약판에 가까운 체제의 교과서라는 혹평을 들었다. 역사 교사들의 고민이 깊을 수 밖에 없었다. 학생들에게 평면적인 국정 교과서와 다채로운 검정 교과서를 동시에 가르칠 때 학생들의 눈높이는 후자에 맞춰질 수밖에 없기 때문이다. 결국 전국역사교사모임이 나서 2003년에 ‘살아있는 한국사 교과서’를 출간했다. 이 대안 교과서는 인간의 숨결이 느껴지고 재미와 감동을 주는 역사서, 학생의 눈높이와 감수성을 고려하여 학생 스스로 학습 활동 과정을 주도할 수 있는 기회를 제공하는 교과서, 읽지 않고 ‘보는’ 교과서를 추구했다. 결과는 엄청난 호평으로 이어졌고, 이후 중등 역사 교과서 발행 체제가 검정화되고, 체제와 내용에서 다양한 변화를 시도하는 데 적지 않은 영향을 미쳤다.

이처럼 여전히 국정 체제하에 있는 초등 역사 교과서는 부실하고 낙후된 교과서의 틀과 내용에서 벗어나지 못하고 있지만, 중등 역사 교과서는 역사 대중화의 흐름 속에서 능동적인 변화를 모색하면서 다양한 틀과 내용을 갖춘 검정 시대를 맞고 있다. 이렇듯 권력의 강압적 요구가 아니라 시대 흐름에 순응한 전환이기에 국정에서 검정으로 ‘진화’라는 의미 부여가 가능한 것이다.

### 3. 반(反)국정론의 성과물로서의 검정 체제

역사학계 다수는 1972년 대통령 지시에 의해 발족된 국사교육강화위원회 시절부터 일관되게 국정화에 반대했다. 당시 국정화를 둘러싼 찬반논리를 살펴보면 찬성론자는 ① 개개 학자의 편견을 극복하고 풍부한 내용 수록 ② 국사학계의 연구결과를 종합하여 객관성 제고 ③ 단일한 국사에 대한 이해체계로부터 국민의 국사인식의 혼란 방지와 국론 통일 ④ 인접 학문의 참여로 인한 내용의 타당성 제고 ⑤ 초·중·고의 일관성·단계성을 통한 계열성의 확립 ⑥ 최신 정보·학계



업적을 보완 반영한 질 높은 교과서 제작 ⑦ 생산비 절감을 통한 학생 부담 경감 등을 국정화의 논거로 제시했다.

반대론자, 즉 검정론자들은 검정의 논거로 ① 통제와 간섭의 축소와 자율과 다양성이 존중되는 민주주의의 기본정신에 부합 ② 다종의 교과서 출판으로 경쟁력 있는 교과서의 선정 ③ 좋은 교과서의 선정에 따른 양질의 수업 가능 ④ 치열한 경쟁에 의한 질적 향상 ⑤ 국사학계의 연구 열 추진 등을 강조했다. 또한 검정론자들은 경쟁이 없어 질 높은 교과서가 등장하기 곤란하다는 점, 세계 추세에 어긋난다는 점, 창의성 개발과 자발적 학습 태도를 기르기엔 미흡하다는 점 등을 들어 국정화에 반대했다.

1974년에 발행된 국정 고등학교 ‘국사’의 경우, 출발부터 논란의 도마 위에 올라야 했다. 첫째, 조선초기의 사회에 대한 서술 등 내용에서 과장과 오류가 적지 않다는 것이다. 둘째, 중학교와 고등학교 교과서의 차이가 불분명하고 내용상 충돌하며 시대구분도 불일치한다는 것이다. 셋째, 인명이 너무 많이 등장하고 탐구학습을 위한 학습 자료가 빈약하다는 것이다.

1980년대 중반 조선일보는 10여 년간 제기된 국정 교과서의 문제점을 집약적으로 정리하면서 검정으로의 환원을 주장하는 사설을 게재했다.

74년 국사교과서를 국정으로 단일화한 주요 목표에는 교육내용의 통일을 기하고 논쟁의 소지를 줄이자는 뜻이 있었던 것으로 알려졌다. 그런 희망적인 목표에 반해서 결과는 역사인식의 경직성과 획일화를 초래했고 학문연구의 포괄적 수용을 불가능하게 했다는 절망적인 것으로써 나타났다는 주장이 강하게 일어나고 있다.

그보다 또 중요한 것은 역사연구와 역사교육이 서로 동떨어져 갔다는 사실이다. 많은 국사학자들이 국사교과서 집필을 기피했고 필연적으로 국정교과서의 질은 저하되었다는 사실이 여러모로 지적되고 있다. 일부 집필자의 개인학설이 지나치게 국정교과서에 끼어들고 쟁점의 소지가 있는 부분들은 모두 빼버리는 알맹이 없는 교과서가 되었다는 논란이 거듭 일어났다. 국사교과서에는 민족의 거울로서 국민적 통합성이 담겨 있어야 한다. 그것은 폐쇄사회와 같은 획일적인 사관의 경직성을 의미하는 것이 아니다. 국사학의 발전에 따른 폭넓고 다양한 역사적 인식 속에서의 통합을 의미해야 하는 것이다.(조선일보 1986년 1월 19일 자)

폭넓고 다양한 역사 인식을 수렴하기에는 국정 교과서 체제가 역부족이라는 점을 날카롭게 지적하고 있다. 국정에서 검정으로의 전환이 시대적 순리(順理)임을 일찌감치 간파하고 있었던 것이다.

한국사 연구, 특히 근현대사 연구가 일종의 붐을 형성하며 급증하기 시작하는 1980년대 후반부터는 고등학교 ‘국사’ 교과서의 관점이나 현대사 내용에 대한 비판이 본격화되었다. 지배층 위주의 서술로 민중의 역할이 불충분하게 서술되었다고 하는 급진적인 비판과 함께 현대사의 경우

는 정권마다 국정임을 악용하여 교과서를 권력의 입장에서 자신의 정통성을 정당화하는 홍보물로 전략시켰다는 비판이 적극적으로 제기되었다. 1990년대 중반부터는 현대사 내용이 갖는 반공주의적 관점과 권위주의-독재 정권에 대한 미화 등이 비판의 대상이 되었다. 여기에 현대사 연구의 진전에 힘입어 사실 오류에 대한 지적도 많아졌다. 이는 과도한 비판이 결코 아니었다. 두 개의 사례를 들어보자. 먼저, 1979년판 국정 고등학교 ‘국사’ 교과서 현대사 단원에는 단 하나의 사료만이 제시되어 있다. 바로 혁명공약 6항이 1961년 5월 16일 군사정변 세력이 제시한 원문과 다르다. 군사정변세력이 내놓은 혁명공약 6항은 다음과 같다.

이와 같은 우리의 과업이 성취되면 참신하고도 양심적인 정치인들에게 언제든지 정권을 이양하고 우리들은 본연의 임무에 복귀할 준비를 갖추겠습니다.

그런데, 1979년판 국정교과서에 실린 6항의 내용은 다르다.

이와 같은 우리의 과업을 조속히 성취하고 새로운 민주 공화국의 굳건한 토대를 이룩하기 위하여, 우리는 몸과 마음을 바쳐 최선의 노력을 경주한다.

사연은 이렇다. 군사정변세력은 5·16 군사정변 직후 민정이양을 약속한 본래의 6항을 민간인 용이라는 모호한 근거를 대며 1979년도판 국정교과서의 6항처럼 슬쩍 고쳤다. 민국일보에서 이 사실을 보도하면서 정치부장인 조세형이 국가재건최고회의령 제15호 위반으로 구속되는 필화사건이 발생하기도 했다. 이렇게 사실에 기반한 역사를 가르쳐야 하는 교과서에 군사정변 당일 주도세력이 발표한 6항이 아니라 이후 개조된 6항을 자료로 소개한 것은 분명 정권을 의식한 의도적인 왜곡이라고 할 수 있다. 또하나, 1982년판 국정 고등학교 ‘국사’ 교과서의 현대사 단원은 아예 전두환 정부에 대한 헌사로 끝을 맺고 있다.

제5공화국은 정의 사회를 구현하기 위해 모든 비능률 모순 비리를 척결하는 동시에 국민의 진정한 행복을 위해 민주 복지 국가 건설을 지향하고 있는 만큼 우리나라의 장래는 밝게 빛날 것이다.

이와 같이 현대사에서 실증에 입각하지 않은 왜곡과 미화가 계속 지적되면서 국정 체제에 대한 비판의 목소리는 점차 높아갔고, 대중적 설득력을 확보해 나갔다. 1990년대 이래 역사 대중화 시대의 시대와 한국근현대사 연구의 전성시대가 동시에 도래하면서 국정 체제는 차츰 시대에 맞지 않은 옷이 되어가고 있었던 것이다.

이렇게 반국정론이 득세하는 가운데, 국정 체제의 운영에 관한 비판도 함께 제기되어 주목을 받았다. 먼저 짧은 집필 기간 문제가 제기되었다. 편찬 계획의 수립부터 집필, 현장검증, 수정,



보완까지 총 2년의 시간이 소요되는데 실제로 교과서를 집필하는 데 할애되는 시간은 몇 개월을 넘지 않는다는 것이다. 제7차 교육과정 고등학교 ‘국사’는 제작 기간이 1년을 넘지 않아 국정 교과서 발행 절차를 제대로 지키지도 않았다고 한다. 제작 비용도 문제가 되었다. 제작 비용이 민간 출판사의 1/3-1/2 정도에 불과하고 출장비, 회의비도 매우 부족하다는 것이다. 가장 심각한 문제는 집필자 선정이었다. 대부분의 역사학자가 국정화에 반대하고 있었고, 설령 참여한다고 해도 자신의 역사인식을 제대로 표현하지도 못하고 논쟁의 도마 위에 오르게 될 것을 우려해 집필을 기피했다. 애초부터 전문성과 교육성을 갖춘 집필진을 구성하기란 불가능한 일이었다. 이러한 운영상의 애로가 바로 재미없고 딱딱한 국정 교과서를 탄생시켰던 것이다.

법조계 역시 반국정론의 ‘시대성’에 힘을 실어 주는 판례를 내놓았다. 1990년대 초 국어 교사가 제기한 국정제의 부당성에 대한 헌법 소원을 제기하자 헌법 재판소는 국가가 검인정제로 할 것인가 또는 국정제로 할 것인가에 대한 재량권을 갖고 있다고 보면서도 다음과 같이 국정제의 문제점을 조목조목 비판한 판례를 남겼다.

국정 교과서 제도는 교육부에 의하여 교과서 교과서 편찬이 주도될 뿐만 아니라 그 교과서만이 교재로 허용되고 있다는 점에서 정부의 행정관료에 의하여 교과내용 내지 교육내용이 영향을 받을 소지가 있다는 점에서 위 헌법(헌법 제31조 제4항 교육의 자주성 전문성 정치적 중립성( 및 대학의 자율성)은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다)의 규정과 모순될 수 있는 것이다.

교과서의 국정제도는 국가가 교과서를 독점하는 체제이니만큼 검인정제도보다도 훨씬 교과서 발행 방법이 폐쇄적이라 할 수 있고 그것이 개방되고 있는 자유발행제도와 비교할 때 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있는 것이다.

첫째, 학생들의 창의력 개발이 활성화되지 않고 경우에 따라 저해되거나 둔화될 우려가 있다는 지적이다. 오늘날과 같이 급변하는 세계정세와 일신하는 첨단과학기술, 폭증하는 각종 지식과 정보의 홍수 속에서 당면한 개인적·사회적 문제를 신속·적절하게 해결함에 있어서는 각자의 창의력의 개발이 필수적이라고 할 수 있는데, 이러한 사고력을 길러주는데 있어서는 무엇보다도 교과서의 내용이 그러한 방향으로 집필되어야 하겠지만 다양한 사고방식이 수용될 수 있도록 교과서 발행 제도가 개방될 필요가 있다는 것이다. 교과서가 국가에 의하여 독점되면 그러한 교과서를 통해 양성되는 학생들의 사고력을 획일화·정형화하기 쉽고 따라서 그것을 학생들의 다양한 사고방식의 개발을 억제하게 될 위험이 있다는 것이다.

둘째, 상황변화에 능동적·탄력적으로 대처하기 어렵다는 지적이다. 국정이건 검정이건 교과서 발행에 국가가 직접 관여하게 되면 교과서에 수록된 내용을 획일적·통일적으로 교육하는데 있어서는 편리하고 효과적일 수 있겠지만 새로운 상황변화가 생기더라도 기존의 결정사항을 혁신하고 변경하는 것보다는 이를 그대로 답습해서 시행하는 것을 선호하는 공직사회의 풍토 때문에 교과서 내용의 자발적 수정이나 혁신은 용이하지 않으며 거기에는 스스로 한계가 있다는 것이다. 환언

하면 교과서의 국정제가 계속되는 한, 현상의 변경보다는 현상의 유지를 바라는 관료적 타성에서 기인하는 교과서내용의 경직성은 쉽사리 시정되거나 극복되기 어려우며 특히 교과서에 대하여 행 정부가 필요 이상의 강력한 통제권과 감독권을 갖고 있어 고위관료나 정치가들의 견해나 영향이 강하게 작용된 경우에는 더욱 어렵다는 것이다.

셋째, 자유민주주의의 기본이념과 모순되거나 역행하는 것이라는 지적이다. 자유민주주의는 각 개인으로 하여금 위로부터 일방적으로 결정된 내용에 무조건 추종 또는 순응하도록 하는 것보다는 자율과 참여에 의하여 그들 스스로 결정하고 그 결정의 결과에 대하여 책임을 질 줄 알도록 하는 것을 중시하는데, 교과서 문제에 있어서 중앙정부의 일방적인 결정에 의하여 획일화를 강제하는 것은 자유민주주의 기본이념에 부합하는 조처라 하기 어렵다는 것이다.

넷째, 교사와 학생의 교재선택권이 보장되지 못하고 그 결과 교과용도서의 개발이 지연되거나 침체될 우려가 있다는 지적이다. 과거에는 출판사가 영세하고 학자들의 학문적 연구도 활발하지 못한 시대도 있었기 때문에 국가에 의한 교과서의 독점이 합리화될 수 있었겠으나, 오늘날은 능력있는 출판사도 많아졌고 학문적 연구도 왕성하여 교과서 발행에 대한 문호를 개방한다고 하더라도 우려될 것이 없다는 것이다. 요컨대 우리 사회의 폭넓은 생활수준의 향상과 보다 양질의 교육 문화를 향수하고자 하는 국민적 욕구를 해결하기 위하여서는 국가가 더 이상 교과서를 독점하고 있는 것은 바람직하지 않다는 것이다.

다섯째, 교과서 중심의 주입식 교육 내지 암기식 교육이 행하여지기 쉽다는 지적이다. 원래 교과서에 수록되는 내용은 집필자의 사상, 철학, 가치관, 지식의 소산이라 할 수 있기 때문에 집필자의 성분이나 성향에 따라 똑같은 표제에 대한 집필의 결과가 판이해질 수 있는 것이다. 그런데 교과서를 국가가 독점하게 되면 교과서의 내용에 수록되어 있는 것은 무조건 정당한 것이라는 것이 전제되고 또 강조되어야 할 것이고 그 결과 교과서 중심의 주입식 교육 내지 암기식 교육이 행하여지기 쉽다는 것이다. 즉 교과서에 수록된 것 이외에는 전부 배척하는 풍토가 조성되어 가치관의 경직화가 초래되고, 인문·사회과학에는 정답이 복수로 있을 수 있다는 것을 전제로 할 때, 학생 스스로 연구하여 정답을 찾아내는 기풍은 진작될 여지가 없게 된다는 것이다. 그러한 현상은 일교과일책주의(一敎科一冊主義)일 때 더욱 심화될 수 있으며 특히 국가가 교과서의 편찬에 있어서 공교육 담당자로서의 우월적 지위만을 앞세워 적당하고도 공정한 태도를 견지하지 못할 때 그 폐단은 훨씬 확대될 수 있다는 것이다.(헌법재판소 판례 ‘교육법 제157조에 관한 헌법소원’, 사건번호 89헌마88, 1992. 11. 12.)

즉, 헌법재판소의 판례는 국가가 교과서 편찬권을 가지고 있다고 할지라도, 국정제보다는 검인정제를, 검인정제보다는 자유발행제를 채택하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법의 대의에 부합하며, 아울러 교육의 질을 제고할 수 있다는 점을 분명히 하고 있다.

이러한 시대의 추이에 따라 2003년부터 중등 역사 교과서가 검정으로 발행되었는데, 그 근거로 제시된 것을 자세히 살펴보면, 첫째, 사회 변화에 따라 경쟁에 의한 교과서 발행으로 교과서의 질을 향상하는 방향으로 정책 방향이 바뀐 점, 둘째, 교과서의 지위가 교수 학습의 유일한 교재에서 ‘주된’ 교재로 변모한 점, 셋째, 문서화된 교육과정 이외에 교육과정을 구성하고 학습 자료를 개발하는 등 교사의 주체적 역할이 증대한 점 등을 들 수 있다. 이러한 시대 변화에 대한 순응이 국정의 검정으로의 진화를 이끌었던 것이다.

#### 4. 검정 체제의 진화 : 소극적 진화와 적극적 진화

국정에서 검정으로의 진화는 지금의 검정 체제 역시 시대 변화에 맞춰 끊임없이 변화하고 진화해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 진화에는 두 가지 방향이 있을 수 있다. 하나는 검정 체제 운영에서의 문제점을 지속적으로 개선해 나가는 소극적 진화이다. 다른 하나는 검정으로부터의 자유발행체로의 전환을 모색하는 적극적 진화이다.

먼저, 오늘날 검정 체제에 대한 문제 제기는 대부분 소극적 진화를 모색하는 것으로 수렴되고 있다. 2013년 고등학교 ‘한국사’ 교과서의 검정이 끝난 후, 검정 체제를 부실하게 운영했다는 비판이 쏟아졌다. 촉박한 기한, 심의위원의 전문성 결여, 정치적 편향성이 짙은 수정 지시 등이 문제점으로 지적되었다. 그 결과가 특히나 부실한 교학사 교과서의 검정 통과로 나타났다는 점에서 더욱 혹독한 비판에 시달려야 했다.

이 사태에 대한 정치권의 즉자적 반응은 국정화였고, 교육부의 대응은 편수국의 부활이었다. 하지만, 양자 모두 과거회귀적인 발상이었고 정치성을 배제하고 중립성을 유지하며 학문적·교육적 전문성과 신뢰를 회복할 수 있는 방향의 대안이 아니었기에 설득력이 약했다. ‘교학사 교과서 파동’을 겪으며 정치권·교육부 그리고 이와 대립해야 했던 역사학계·역사교육계 모두가 서로에게 상처를 주며 갈등했기에 무엇보다 중립성과 전문성을 확보하며 상호 신뢰를 구축할 수 있는 방향에서 개선방안이 도출되어야 할 것이다.

우선, 교과서 검정을 법규에 의해 규정된 절차에 따라 적법하게 운영하고 모든 과정을 투명하게 공개하는 방안이 있다. 일본의 경우, 검정 절차 전 과정을 모두 공개한다. 교과서에 대한 관심에 부응하고, 교과서에 대한 신뢰를 확보하며, 교과서 검정에 대해 국민의 이해를 돕기 위해 검정 신청된 도서와 검정 결정 후 도서 등에 관한 자료 모두를 공개한다. 하지만, 교육부는 검정 과정에 대한 자료를 하나도 공개하지 않고 있다.

둘째, 중진 이상의 역사학자와 역사교육자로 구성되는 중립지대로서의 역사교육위원회를 설치하는 방안이 있다. 역사를 정치적 무기라고들 하지만, 최근 역사전쟁이 빈발하면서, 정치적 중립

성과 학문적 전문성이 심각하게 홀대받고 있다. 현행 검정 체제 하에서 심의위원회에는 검정 대상인 교과서 집필자들에게 학문적 신뢰를 받을 수 있는 사람들이 배치되는 것이 절대적으로 필요한데, 2013년 고등학교 ‘한국사’ 검정에서는 그렇게 하질 못했다. 이럴 경우, 검정 결과 혹은 수정 지시에 대해 학문적 권위가 부여되지 못하므로 갈등과 분쟁을 유발하기 마련이다. 그러므로 학문적 업적이 또렷한 중진 이상의 역사학자와 역사교육학자, 교육 역량이 뛰어난 역사 교사 등을 중심으로 학문적 권위로서 공정하게 심사하고 수정 지시를 내릴 수 있는 제도적 기구인 역사교육위원회의 설치하는 것도 검정 체제의 진화에 있어 적절한 전환점이 될 수 있을 것이다. 이 역사교육위원회를 상설기구화하여 교과서의 지속적인 교과서 발간과 수정 등을 지원하는 역할을 담당하도록 하는 것도 필요하다.

검정 체제의 적극적인 진화로는 오늘날 서구의 대부분 국가에서 채택하고 있는 자유발행제의 채택을 꼽을 수 있다. 자유발행제는 교과서를 집필하는 학자와 교과서로 수업하는 교사의 자율성을 최대한 보장할 수 있는 혁신적인 방안이라 할 수 있다. 민주화·세계화·선진화의 길을 앞서 걷고 있는 선진국에서 일반화되고 있는 자유발행제를 결코 남의 일로 생각해서는 곤란하다. 국정에서 검정으로의 전환이 권력이나 외압이 아니라 시대순응적 진화라고 할 때, 자유발행제 역시 우리 곁에 다가온 가까운 미래일 수 있기 때문이다. 이런 의미에서 최근 새삼 등장한 퇴행으로서의 국정화론과 여기서 제기하는 진화로서의 자유발행제론의 간극은 매우 크다고 할 수 있다.

## 5. 결론

이제껏 국정화가 퇴행의 상징 기호임을 거듭 언급했지만, 지금도 정치권을 중심으로 국정화론이 제기되고 있으니 매우 우려하지 않을 수 없다. ‘하나의 교과서라야 국론 분열을 막는다’는 순진한 발상은 역사교육을 교육의 안목이 아니라, 이념의 잣대로 볼 때 가능한데, 역설적이게도 정치권이든 교육부든 국론 분열 방지를 목표로 국정화를 추진한다면 그것은 곧바로 역사학계, 역사교육계 그리고 시민사회를 향해 역사전쟁을 도발하는 행위가 될 것이다.

다행히 언론은 국정화에 관한 한 대부분 반대하고 있다. 1980년대에 검정을 옹호했던 조선일보는 2000년대 들어 ‘미래 국민의 국가적·역사적·민족적 정체성을 결정하는 국사교과서마저 친북 편향의 손에 넘겨져 또다시 이념적 혼란의 소용돌이를 만들어서는 안된다’며 이념적 시야에서 검정에 반대한 바 있었다. 지금 정치권에 회자되는 국정화론이 딱 이 논리 수준에 멈춰 있음을 알 수 있다. 하지만 2014년, 오늘날 조선일보를 비롯한 동아일보, 중앙일보 등 대다수 보수 언론은 사실을 통해 국정화에 반대한다는 입장을 내놓았다.

지금 단계에서 국정화를 추진하면 역사 논쟁을 정치싸움으로 변질시키는 무리수가 될 수 있다. 검정제도는 국가가 정한 큰 틀에서 다양한 역사 해석을 허용함으로써 가르치고 배우는 이들의 선택을 보장하기 위한 것이다. 교학사 교과서에 대한 부당한 공격은 그 선택권을 짓밟았다는 점에서 비판받아야 한다. 그렇다 해도 검정제도의 대안을 교과서의 선택권을 근본적으로 부인하는 국정제도로만 몰고 가는 것은 위험하다. 국정화가 되면 정권이 교체될 때마다 교과서를 바꾸는 혼란을 겪을 우려가 크다. 오늘날 국정교과서로 자국사(自國史)를 가르치는 나라는 러시아 베트남 북한 정도다. 보수 역사학계가 절치부심(切齒腐心)해서 다음번에 제대로 된 교과서를 만드는 것이 지금으로선 최선의 방법이라고 본다.(동아일보 2014년 1월 10일 자)

국정교과서는 별 소득 없는 위험한 발상이며, 바람직한 대안이 아니다. 우리 사회가 용인할 수 있는 상식의 범위 안에서 다양한 사고를 보장하려는 민주사회의 원칙은 반드시 지켜져야 한다. 이는 한국사 교과서에도 적용된다. 교과서에 적용돼야 할 상식이란 우리 역사의 공과 과를 균형 있게 다루는 것이다. …(중략)… 정부가 집필·검정 기준을 정하면 민간 출판사가 참여해 그 기준에 맞춰 자유롭게 교과서를 내는 게 검정체제다. 교육부가 고민해야 할 대책은 상식의 선을 지키면서 다양한 시각과 사고를 담은 교과서가 나오도록 검정체제의 실효성을 높이는 것이어야 한다. …(중략)… 검정체제가 보장하려는 다양성을 훼손하는 정도까지 국가가 개입해서는 곤란하다. 이번 역사 교과서 파동으로 상식이 설 자리는 갈수록 좁아지고 있다. 다양한 시각을 부정하려는 극단과 비상식이 판을 치면서 우리 교육이 위기를 맞고 있다. 이럴수록 정부는 발행체제를 크게 흔들지 않고 교과서 문제를 해결할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 이게 순리다.(중앙일보 2014년 1월 11일 자)

두 신문 사설 모두 민주주의의 눈높이로 국정화론에 대해 ‘위험하다’고 경고하고 있다.

묘하게도, 지금 이웃나라에서도 역사 교과서의 국정화 카드가 살아 꿈틀대고 있다. 러시아에서는 푸틴의 장기집권을 뒷받침하는 역사 교과서의 국정화가 추진되고 있다. 중국은 후진타오 체제 아래 추진되다가 시진핑 체제로 넘어오면서 잠정 중단된 상태다. 일본에서는 우경화 추세 속에 검인정 제도임에도 정부의 노골적인 개입이 강화되면서 시민사회로부터 사실상의 국정화라는 비판을 받고 있다. 아무런 논란 없이 국정 교과서를 사용하는 나라로는 북한이 있다. 장기집권, 우경화, 세습, 독재. 이 흐름들을 상징하는 국정화 카드가 대한민국에 다시 등장한다는 것이 놀라울 뿐이다.

오늘날 모든 교과 교육은 학계와 교육계가 함께 이끌어가고 있다. 유독 역사교육만 정치가 학계와 교육계를 무시하고 멋대로 전횡하고 독점하려 하고 있다. 권력이 국정화 카드를 포기하지 않는 한, 제2의 역사전쟁이 일어날 것이다. 만일 한국사 교과서가 오직 하나라고 할 때, 거기에는 역사학계와 역사교육계를 대표하는 학자들이 참여하여 오늘날 역사학의 통설을 충분히 녹여

내야만 비로소 모두로부터 권위를 인정받을 수 있게 된다. 하지만, 지금 권력의 의도는 자신에 입맛에 맞는 한국사 교과서를 만들겠다는 것인데, 감히 국가대표급의 학자나 교사로서 거기에 동참할 이는 아마도 없을 듯하다. 또한, 교학사 교과서를 거부한 시민적 상식이 좋은 저자, 검증된 내용을 담보할 가능성이 거의 없는 국정 교과서의 탄생을 용인할 가능성 또한 거의 없다. 학문과 교육, 그리고 시민이 원하는 것은 시대 변화에 순응하는 진화는 계속되어야 한다는 것이다.

## 참고문헌

- 양정현, 2002, 「국사 교과서 국정 체제의 문제점과 대안 모색」, 『역사와 경계』 44  
박진동, 2004, 「해방 이후 역사교과서 발행제도의 추이」, 『역사교육』 91  
이병희, 2004, 「국사교과서 국정제도의 검토」, 『역사교육』 91  
양정현, 2014, 「한국사 교과서 발행 제도 운영의 문제점과 개선 방안」, 『역사와 현실』 92  
김정인, 2014, 「국정 『국사』 교과서와 검정 『한국사』 교과서의 현대사 체계와 내용 분석」, 『역사와 현실』 92

한국사 교과서 발행 체제 개선안 마련을 위한 토론회-종합 토론

## 종합 토론





# 한국사 교과서 발행 체제 개선에 대한 토론문

●● 최준채(무학여자고등학교)

우선 방대하고 치밀한 발표문을 작성하신 발표자님께 감사드립니다. 저는 개인적으로 현재 역사학계뿐만 아니라 사회적으로도 이슈가 되고 있는 한국사 교과서 발행 체제 개선 토론회에서 어떤 내용이 발표될까 매우 궁금했습니다. 그런데 막상 발표문을 보니 제 생각과 별반 다르지 않아 어느 정도 안도하였습니다. 그래서 조금은 편안히 제 평소 소신을 얘기해보고자 합니다.

우선 제1주제 현장에서 바라보는 역사 교육 및 교과서 문제는 현장 교사로서 역사 교육과 교과서 집필 및 검정 문제를 다루었는데 많은 부분에서 공감하였습니다. 특히 교과 내용의 과다로 인해 학생들의 부담이 크고 수업 진행에 어려움이 있다는 내용이 직접 와 닿았습니다. 현재 중학교나 고등학교를 막론하고 역사나 한국사 내용이 과다하여 수업 진행에 어려움을 겪을뿐만 아니라 정규 교육과정을 마치지 못하는 경우도 많습니다. 특히 다양한 자료를 제시하고 학생들의 역사의식을 키우기 위한 수업보다 진도를 나가기 바쁜 실정인 것이 사실입니다. 그런데 발표자께서는 한국사의 경우 전근대사와 근현대사의 비중이 대략 4:6이라고 하셨는데 제가 실제 조사해 본 바로는 4.5:5.5 정도 되는 것 같습니다. 표1을 보면 현재 검정에 통과한 8개 교과서의 평균 쪽수는 373쪽에 달하여 내용이 과다하다는 것을 알 수 있습니다.

〈표 1〉 고등학교 한국사 본문 쪽수와 전근대와 근현대 비율

출판사	총쪽수(본문)	전근대	근현대	근현대 비율
교학사	362	152	210	58.0
금성출판사	421	201	220	52.3
두산동아	321	137	184	57.4
리베르스쿨	375	183	192	51.2
미래엔	356	159	197	55.3
비상교육	394	179	215	54.6
지학사	397	189	208	52.4
천재교육	355	161	194	54.6
평균	373	170	203	54.5

또한 한국사에 치중하여 세계사와 동아시아 교육이 상대적으로 약화되고 있음을 지적하셨는데 역시 현장 교사로서 공감합니다. 앞으로 세계사 교육에 더욱 많은 관심을 기울여야 한다고 생각합니다.

다음으로 제2주제에서는 한국사 교과서 발행 체제 변천 과정과 문제점을 분석하셨는데 예산 부족, 검정 기간 부족, 전문성을 갖춘 검정위원 부족 등을 지적하셨는데 이는 매우 적절한 지적으로 보여집니다. 저는 개인적으로 한국사 교과서 발행 체제로 검정 체제를 유지해야 한다는 입장을 가지고 있습니다. 물론 검인정 체제가 지니고 있는 문제점도 공감하지만 그렇다고 국정 체제로 전환하기보다는 검인정 체제에서 나타나는 문제점을 슬기롭게 해결한다면 검인정 체제에서도 좋은 교과서를 발행할 수 있다고 믿고 있습니다.

제3주제는 오늘 토론의 본문에 해당하는 한국사 교과서 발행 체제 개선 방안을 다루었는데 서로 엇갈린 주장이 제기되었습니다. 한국사 교과서가 국정 체제로 전환되어서는 결코 안된다는 이익주 교수님, 김정인 교수님의 주장, 국정으로 전환되어야 한다는 홍후조 교수님, 그리고 비교적 중립적인 의견을 제시하신 최병택 교수님. 공통적으로 국정 체제와 검정 체제의 장단점을 분석하셨는데 개인적 최종 의견과 관계없이 비슷한 내용이었습니다. 즉, 교과서 발행 체제는 국정 체제건 검정 체제건 각기 장점과 단점을 아울러 가지고 있다는 것이겠지요. 문제는 어떻게 장점을 극대화하고 단점을 보완할 수 있는가에 달려 있다고 봅니다.

앞에서도 밝혔듯이 저는 개인적으로 검인정 체제를 지지하는 입장입니다. 발표자님들은 이론적으로 이론을 전개하셨는데 저는 학생들을 가르치는 현장 교사의 입장에서 검인정 체제를 지지하는 이유를 말씀드리고자 합니다.

과거에 국정 교과서를 가지고 수업을 할 때에는 최대의 장점이 교과서만 있으면 수업이 가능하다는 것이었습니다. 수능을 포함한 모든 시험 출제가 교과서에 의거하여 이루어지기 때문에 교과서 내용을 잘 요약하여 정리하고 이를 학생들이 이해하기 쉽게 설명하면 충분했기 때문입니다. 현재도 현장 교사들 가운데는 국정을 지지하는 경우가 있는데 그 주요 이유는 가르치기에 편하다는 것입니다. 또한 출제도 편하겠지요. 검인정 체제가 되면서 수능이나 전국연합학력평가 출제 때 몇 개의 교과서에 나오는 내용인가를 확인하는 것이 또 하나의 일거리가 되었기 때문입니다.

그러나 저는 검인정 체제가 되면서 가장 편한 것이 여러 교과서를 동시에 보면서 다양한 자료와 서술 방식을 접할 수 있다는 것이었습니다. 앞서 방대광 선생님이 지적하셨듯이 교과서 집필진에 해당 단원의 전공자가 꼭 있는 것이 아니기 때문에 각 교과서마다 단위별로 조금씩 다른 서술 방식이 있을 수 있고 제시된 자료도 다를 수 있습니다. 이 경우 각 교과서의 잘 서술된 단원을 참고한다면 검인정 체제의 약점을 보완할 수 있다고 생각합니다.

또한 과거 국정 체제에서 교과서에 없는 사료를 찾으려면 개인적인 노력이 필요하였으나 검인정 체제에서는 여러 교과서를 비교하면 상당히 다양한 자료가 실려 있어 수업에 그만큼 편하게 이용할 수 있었습니다.

특히 김정인 교수님이 지적하셨듯이 현상적으로 국정 체제의 교과서에 비해 현행의 검인정 교과서가 디자인이나 사진의 질, 사료의 다양성, 편집 체제 등에서 우월한 것이 사실입니다. 그렇다면 국정으로 되돌아갔을 때 현행 교과서보다 더 질 좋은 교과서가 발행된다는 보장이 있을지 의문입니다. 따라서 검인정 발행 체제에서 문제점으로 지적되었던 검정 기간, 검정위원, 예산 확보 등을 통해 보완하는 것이 적절하다고 생각합니다.

사실 검인정 체제로 전환되면서 학교 현장에서는 교과서에 밀줄치고 이를 암기하는 수업 방식은 거의 사라졌습니다. 교사들은 우리 학교에서 채택한 교과서만이 아니라 다른 여러 교과서를 참고하여 다양한 자료를 만들어 수업에 임하고 있습니다. 이것은 국정 체제에서는 보기 힘든 광경이었다고 생각됩니다. 국정 체제에서는 수능이 교과서 내에서만 출제되었기 때문에 교과서를 달달 암기하는 것이 최선이라는 생각들을 많이 했었습니다.

마지막으로 한국사가 현재 고등학교 교육과정에서 유일하게 필수 과목이 되었고, 수능에서도 필수가 되었습니다. 이것이 다른 사회과에서 역사과를 비판하는 빌미가 되고 있습니다. 어떤 교사는 공개적인 자리에서 한국사가 필수가 되었으므로 사회 과목에 역사는 포함시켜서는 안된다는 주장까지 하는 것을 들었습니다. 한국사가 필수 과목이 되고 수능 필수 과목이 된 것은 사실 역사과의 요구가 아니었습니다. 지금도 많은 역사 교사들은 수능 필수에 반대하고 있습니다. 수능에 필수가 되었기 때문에 오히려 수업을 다양하게 하기 어렵고 수능 시험에 대비하는 수업을 해야할 지도 모른다는 불안감을 지니고 있기 때문입니다. 한국사가 필수가 되었다고 이를 역사과의 과목 이기주의로 생각하지 않았으면 좋겠습니다.

## ‘현행 한국사 교과서 발행 체제의 현황 및 문제점’에 대한 토론문

●● 문영주(한국교육과정평가원)

교과서는 주어진 교육과정에 근거하여 학교에서 구체적으로 어떤 내용을 어떻게 가르쳐야 할 것인지를 안내하는 교수·학습 자료입니다. 즉 교과서는 교육과정이 지향하는 교육 목표 및 내용을 구체화하여 초·중·고등학교 수업에서 활용할 수 있도록 만들어진 가장 중요한 교수·학습 도구입니다. 이런 측면에서 ‘좋은’ 교과서의 조건은 교육과정이 제시하는 교육 목표, 내용, 방법, 평가의 준수, 교육 내용의 정확성 및 공정성의 확보, 교수·학습을 위한 효과적이고 참신한 구성 등이라고 할 수 있습니다.

교과서 검정은 좋은 교과서를 ‘선별’하여 학교에 공급하여 교과서의 질을 일정 수준 이상으로 유지하는 제도의 하나입니다. ‘선별’은 자의적인 것이 아니라 ‘검정기준에 따라 교과용도서로서의 적합성 여부를 심사’하는 것입니다. 즉 교과서 검정은 적합성 여부를 심사하는 주체인 검정심의회(심사자)가 적합성 여부를 판단 기준인 검정기준에 근거하여 정해진 검정절차에 따라 심사본의 적합성 여부를 심사하는 것입니다.

교과서 검정의 주요 목적은 두 가지입니다. 하나는 교육과정의 취지에 부합하는 좋은 교과서의 개발을 유도하는 것입니다. 다른 하나는 사회적, 교육적 요구를 수용하여 내용의 정확성 및 공정성을 갖추고 교수·학습에 효과적인 교과서를 선별하는 것입니다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 교과 내용에 대한 전문성을 갖춘 심사자, 명확하고 분명한 검정기준, 합리적이고 효율적인 검정절차가 유기적으로 연관된 검정 시스템이 갖추어져야 합니다.

주제 발표문 II에서 발표자께서 역사 교과서 검정의 개선 방안으로 제시한 검정 기간 확대, 우수 심의위원 인력 확보, 국가 예산 지원의 확대, 공정하고 분명한 검정기준 제시, 국사편찬위원회 내 전담 부서 신설에 동의합니다. 다만 이후 국사편찬위원회의 검정 운영과 관련하여 다음 몇 가지 사항을 검토하고자 합니다.

첫 번째는 검정기준의 명료성에 관한 것입니다. 검정기준은 기본적으로 교육과정→편찬상의 유의점→집필기준을 근거로 개발됩니다. 이 때문에 검정기준의 명료성은 교육과정, 편찬상의 유의점, 집필기준의 명료성에 따라 좌우됩니다. 엄정하고 공정한 검정은 심사자가 검정기준을 ‘해

석'하는 것이 아니라 전문성을 바탕으로 '적용'할 때 가능하다고 할 수 있습니다. 이런 측면에서 토론자는 검정기준의 준거가 되는 교육과정 등의 '대강화' 보다는 '상세화'가 필요하다고 생각합니다. 이 점과 관련하여 방대광 선생님께서 언급한 '교육과정과 집필기준을 좀 더 명확하고 구체적으로 서술할 필요'가 있다는 의견에 동의합니다. 집필기준과 관련하여 이익주 선생님께서는 대강화의 원칙을 전제로 '서술해서는 안 되는 것'을 중심으로 한 집필기준을 언급하였지만, 토론자는 '서술해야 할 것'과 '서술해서는 안 되는 것'을 동시에 제시한 집필기준이 필요하다고 생각합니다. 그래야 검정기준의 '해석'이 아닌 '적용'이 가능할 것이고, 심사자의 '가치'보다는 '전문성'이 발휘될 수 있을 것입니다.

두 번째는 기초조사의 강화와 연구위원의 자격 조건에 관한 것입니다. 현행 「교과용도서에 관한 규정」 제9조(검정방법)와 제23조(연구위원)는 다음과 같습니다.

제9조(검정방법) ① 검정심사는 기초조사와 본심사로 구분하여 실시한다.

② 기초조사는 대상도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사한다.

③ 본심사는 제7조제1항제4호의 검정기준에 따라 교과용도서로서의 적합성 여부를 심사한다.

제23조(연구위원) ① 검정신청 도서의 내용·표현 또는 표기의 오류 그밖에 수정이 필요한 사항을 조사·연구하기 위하여 심의회에 검정신청 도서마다 3인 이내의 연구위원을 둘 수 있다.

② 연구위원은 검정신청 도서에 관한 전문지식이 있는 자 중에서 교육부장관이 위촉한다.

위 규정에서 토론자가 주목하는 것은 '내용·표현 또는 표기의 오류 그밖에 수정이 필요한 사항을 조사·연구'하는 기초조사의 중요성과 연구위원의 전문성입니다. 교과서의 다양성이나 참신성은 교육과정에서 제시한 내용의 정확성, 공정성을 전제한 내용의 조직과 구성에 관한 문제라고 생각합니다. 이런 측면에서 기초조사는 '좋은' 교과서의 기본 조건인 내용의 정확성과 공정성을 검증하는 단계입니다. 따라서 엄정하고 공정한 검정은 연구위원이 작성하는 양질의 기초조사 보고서에서 시작된다고 할 수 있습니다.

기초조사를 강화하는 방안과 관련하여 연구위원의 자격을 적합성 여부를 판단하는 검정위원의 자격과 분리해서 사고할 필요가 있습니다. 적합성 여부를 판단하는 검정위원의 자격에는 전문성과 함께 심사본과의 이해관계를 차단할 수 있는 조건이 제시될 필요가 있습니다. 그러나 연구위원은 적합성 여부의 판단에 직접 참여하지 않는다는 점에서 자격 조건을 전문성에 맞출 필요가 있습니다. 전문성을 갖추고 있다면 검정 심사 기관의 공정성과 중립성 때문에 제한되었던 검정 심사 기관 소속 연구원이나 이해관계 때문에 제한되었던 동일 교육과정 내에서 학교급이 다른 동일 교과목 심사본 집필자도 연구위원으로 참여시키는 방안을 모색할 필요가 있습니다. 또한

특정 사안에 대해서는 심사에 참여하지 않은 해당 전문가로부터 자문을 받아 기초조사를 시행하는 방안도 적극적으로 생각해 볼 수 있습니다.

세 번째는 합격본의 질 관리에 관한 것입니다. 합격본은 학교에서 선정되어 수업에 사용된다는 점에서 질 관리가 필요합니다. 이와 관련하여 현재에도 시행되고 있는 합격본에 대한 감수 절차를 감수 기관의 다변화, 감수 횟수의 증가 등의 방식으로 강화할 필요가 있습니다. 감수 의견을 반영한 합격본에 대한 수정·보완 권고는 합격본의 질을 제고하여 ‘좋은’ 교과서를 학교 현장에 보급하는데 도움이 될 것입니다.

네 번째는 심사 결과의 사회적 수용성 제고에 관한 것입니다. 이와 관련하여 연구위원과 검정위원이 공동으로 작성한 심사 결과 보고서를 최종 합격 발표와 함께 공개할 필요가 있습니다. 심사 결과 보고서에는 심의회가 심사 시 유의한 점, 심의회가 적용한 검정기준의 심사 항목별 평가 요소, 합격/불합격본의 특징 및 판정 이유 등이 포함되어야 합니다.

교과서 검정의 목적 달성은 직접적으로 누가(심사자), 무엇을(심사 기준), 어떻게(심사 절차) 심사할 것인가의 문제와 직결되어 있습니다. 그리고 엄정하고 공정한 검정은 심사자의 ‘가치기준’보다는 ‘전문성’이, 검정기준에 대한 ‘해석’ 보다는 ‘적용’이 우선되었을 때 가능합니다.



## ‘한국사 교과서 발행 체제 개선 방안 모색’에 대한 토론문

●● 강종훈(대구가톨릭학교)

한국사 교과서 발행 체제를 개선하겠다고 하는 것은 쉽게 말하자면, 현재 시행되고 있는 검정 체제를 다른 방식의 발행 체제로 바꾸겠다는 의미를 갖는 것이라 할 수 있다. 이는 오늘 발표에서도 일부 드러났지만, 검정 체제 이전에 시행되던 ‘국정’ 발행 체제로 다시 바꾸자는 논의와 직접적으로 맥락이 닿아 있다고 본다.

본 토론자가 보기에, 이러한 논의는 현시점에서 대단히 무리할뿐더러 무의미하다고 판단된다. 국정 발행 체제가 갖는 문제점은 이번 발표회의 발표자 다수가 충분히 지적하였기에 따로 덧붙일 말은 없지만, 무엇보다도 유념해야 할 것은 국정화에 대해 대다수의 사람들이 반대하고 있다는 사실이다. 지난 8월 20일자 연합뉴스 보도에 따르면, 전국역사교사모임에서 실시한 설문조사에 참여한 현직 역사 교사의 97%가 역사 교과서의 국정 전환에 반대한다고 한다. 이런 상황에서 교육 현장의 목소리를 무시하고 국정화를 강행하고자 한다면, 엄청난 저항에 부딪힐 것은 불 보듯 뻔한 것이다.

교학사 한국사 교과서처럼 애초에 오류투성이였던 교과서가 검정 심사를 통과했다는 것에서 보듯이, 현행 검정 심사제가 문제가 없는 것은 아니다. 하지만 그렇다고 해서 검정 자체를 폐기하고, 오히려 더 큰 문제를 일으킬 소지가 다분한 국정으로 회귀하겠다고 하는 것은 교각살우(矯角殺牛)의 어리석은 발상이라고 본다.

그동안 언론을 통해 널리 알려졌듯이, 현재 여권의 일부 정치인들은 뉴라이트 활동에 적극적인 저자들이 집필한 교학사 교과서는 이념적으로 건전하고, 그 외의 다수 교과서는 좌편향된 저자들이 집필하여 이념적으로 문제가 많다는 인식을 갖고 있다고 한다. 언필칭 이념적으로 좌편향된 교과서들이 교육 현장에서 널리 사용되는 것을 막겠다는 것이 지금의 국정화 논란의 출발이라고 판단되는데, 그런 사고로 문제에 접근해서는 결코 원하는 결과를 얻지 못할 것이라는 것이 본 토론자의 생각이다.

오늘 발표에서도 나왔지만, 국정화를 주장하는 쪽에서는 그 명분으로 흔히 ‘국론 분열의 방지’를 내세우고 있다. 그렇지만 다수의 반대 목소리를 무시하고 국정화를 주장하는 것이야말로 국론 분열을 조장하는 것이 아니고 무엇이겠는가? 나는 옳고 남은 틀리다는 인식을 갖고서, 자기

신념만을 토대로 국정화를 밀어붙이려 해서는 앞으로 우리 사회에 심각한 갈등과 대립만을 키울 뿐임을 깊이 성찰할 필요가 있다.

사실 지금의 역사 교과서는 이념적 편향성보다는 서술 내용의 오류가 더 큰 문제라고 할 수 있다. 본 토론자는 몇 해 전 검정 심사를 통과한 중학교 역사 교과서들을 대상으로 본 토론자의 전공과 관련된 부분의 내용을 검토한 적이 있는데, 어느 것 가릴 것 없이 술하게 많은 내용 오류가 나타나는 것을 발견하고서 아연실색한 기억이 있다. 따라서 현 단계에서 가장 신경을 써야 할 부분은 교과서에서의 사실 서술의 오류를 줄이는 것이라고 본다.

이를 위해 복수의 역사 관련 학회들에 현행 역사 교과서 서술에서 보이는 사실 오류를 ‘세밀히’ 찾아서 ‘정확한’ 내용을 제시해 달라고 의뢰하고, 향후 새로운 교과서 개발에 집필자들이 이를 참고하도록 요구하면, 문제는 크게 줄어들 수 있을 것이라고 생각된다. 이는 물론 검정제 유지를 전제로 하는 것이다.

여기서 유의해야 할 것은 학회들의 내용 조사가 완전한 것일 수는 없기에, 그 조사 내용 자체에 대한 검증을 적어도 한 번 이상 거쳐야 한다는 것이다. 내용 조사에 참여하지 않은 많은 학자들이나 교사들이 조사 결과를 검토하여 문제가 있는 것에 대해서는 이의를 제기하게 하고, 그에 대한 재논의를 거쳐 조사 결과의 완성도를 높여간다면, 향후 교과서 집필자들에게 큰 도움이 될 것이라고 본다.

어떻게 그 많은 사람들의 의견을 일일이 다 물을 수 있느냐고 반문할지 모르겠지만, 인터넷이 발달한 요즘 그와 같은 의견 수렴은 그리 걱정할 것이 아니다. 일단 교육부 차원에서 전국의 대학과 각급 학교에 공문을 보내 역사 관련 학과(고고학 관련 학과 포함)의 교수 및 역사과 교사들에게 인터넷을 통해 교육부 홈페이지 등에 접속하여 조사 결과의 검증에 협조해 달라고 하면, 물론 전혀 관심을 보이지 않는 경우도 있겠지만, 다수는 관심을 갖고 검증에 응할 것이라고 생각한다. 참여도를 높이기 위해 채택된 의견에 대해서는 일정한 보상을 지급하는 것도 좋을 것이다.

이처럼 소수가 작성한 것을 다수가 검토하는 절차를 거치면 당연히 공신력을 얻을 수 있고, 논란의 여지도 크게 줄어들 것이다. 민주주의는 다수의 의견 수렴을 바탕으로 존재하고 발전하는 것이다. 스스로 참여를 포기하는 것은 어쩔 수 없지만, 많은 사람들이 참여하여 의견을 개진할 기회를 주는 것이야말로, 비록 일이 번거롭고 더디다 하더라도 정부가 마땅히 해야 할 일이라고 본다.

이와 관련하여 향후 교육과정과 집필 기준, 편찬상의 유의점, 검정 심사 기준 등을 개발할 때에도 동일한 방식의 의견 수렴 절차를 밟을 필요가 있음을 지적하고 싶다. 그리고 집필 기준과 편찬상의 유의점 등에서 앞서 언급한 사실 오류 조사 결과를 반드시 참고하여 교과서 서술에 임할 것을 요구하면, 역사 교과서의 서술 오류는 크게 걱정하지 않아도 될 것이다. 검정 심사 기준

에도 그것이 제대로 반영되었는지의 여부를 포함시키면, 효과는 더욱 확실해질 것으로 본다.

마지막으로 이념적 편향성과 관련하여 논란이 일어날 수 있는 근현대사 부분에서는 집필 기준이나 편찬상의 유의점 등에서 논란의 소지가 아예 생기지 않도록 확실한 기준을 제시하는 것도 중요하다고 본다. 예컨대, 일제 강점기를 서술할 때, ‘일제의 식민 통치가 한국인에게 많은 피해를 주었음을 소홀히 다루지 않는다.’라든지 ‘독립을 위해 스스로를 희생한 분들의 행적이 소홀히 다루어지거나 폄하되지 않도록 유의한다.’라든지, ‘일제에 협조하여 민족의 이익에 반하는 활동을 한 자들의 행적을 은폐하거나 그 행적에 면죄부를 주는 식의 서술이 되지 않도록 유의한다.’ 등으로 우리 국민 다수가 공감할 수 있는 서술 기준을 제시한다면, 작년과 같이 논란을 일으키는 교과서는 나오지 않을 것으로 본다.

## ‘한국사 교과서 발행체제 검토’에 대한 토론문

●● 이재범(경기대학교)

우선 짧은 시간에 방대한 분량의 발표문을 작성하신 발표자님의 노고에 대하여 치하드립니다. 오늘 제가 토론을 담당한 분야는 ‘한국사 교과서 발행체제에 대한 검토’와 관련된 것입니다. 발제가 네 주제이지만, 기본적으로는 한국사 교과서를 국정으로 할 것인가, 아니면 검인정 또는 자유 발행으로 할 것인가에 대한 주장으로 나뉘어 진다고 하겠습니다.

저는 평소 제가 생각해 왔던 국정(단독) 교과서 발행안이 상대적으로 검인정 보다 무난하다는 저의 의견을 중심으로 토론이라기보다 견해를 밝히는 기회로 삼겠습니다. 그러므로 검인정(자유)안에 대해서도 비판적이라기 보다는 상호 보완적인 측면에서 검토하는 입장을 유지하고자 합니다.

역사란 믿고 싶은 사람들의 공통된 상상이라는 주장이 있습니다. 여기서의 상상력이란 문학, 예술과는 달리 문헌이나 유물 등의 근거에 의한 ‘역사적 허구’입니다. 한때 이 ‘역사적 허구’에 의해 생성된 사실(역사적 사실)을 불변의 진리로 인정했던 시기가 있었습니다. 역사학이란 불변의 진리가 아니고 가변적이고 상대적이며 다양성의 진리를 추구하는 학문입니다. 예컨대 안중근 의사나 정신대할머니의 경우와 같이 나라와 민족이 다르면 극단적으로 역사적 해석을 달리 할 수도 있습니다. 이와 같이 어느 측면에서 어떤 근거로 어떻게 해석하느냐 등에 따라 역사란 크게 다르게 나타날 수 있습니다. 그 차이는 국가적, 민족적, 이념적, 지역적 등 여러 이유가 있을 수 있습니다.

그러나 제가 국정을 선호하는 배경은 대한민국에서의 역사교육은 국가의 특수한 사정과 시대적 상황이 고려되어야 한다고 생각하기 때문입니다. 현재 세계는 하나의 국가로 묶여 있던 민족들이 각각의 독립국을 만들기도 하고, 때로는 갈라졌던 민족들이 통합을 하기도 하였던 사례가 있습니다. 유고슬라비아는 연방국이 해체되어 여러 민족국가로 나뉘어져 인종 대학살 등의 유례를 보기 어려운 대참상을 보였습니다. 아마도 이들은 연방사를 교육 받았겠지만, 구성 민족들의 ‘역사적 상상’은 전혀 달랐던 것 같습니다. 독일이나 베트남과 같은 경우는 분단이 되었다가, 결국은 하나의 민족국가로 통일 되었습니다. 그리고 스코틀랜드나 카타로니아와 같은 분리주의가 대두되는 지역도 적지 않습니다.

대한민국의 경우도 크게 어느 한 경우에 속한다고 할 것입니다. 대한민국은 독일이나 베트남 형의 국가로 가야 할 것인가? 아니면 하나의 민족이 두 개의 국가로 존속하며 공존해야 하는가의 문제입니다. 이러한 과제가 있는 대한민국의 주변국 사정은 매우 복잡합니다. 세계의 최대 강국들이 한반도의 주변에 결집되어 있습니다. 미국, 중국, 일본, 러시아와 가장 위험한 국가라고 평가 받는 핵 보유의 북한(엄밀히 말하자면 북한이라는 표현은 틀린 표현, 조선 민주주의 인민공화국으로 약칭 조선)이 있습니다. 이 나라들 가운데 가장 군사적으로 취약한 국가가 대한민국입니다. 그러므로 대한민국은 미래를 향한 역사관의 수립을 위하여 고민해야 할 때입니다. 저는 바로 이러한 부분이 국민의 미래 역사관 형성에 중요한 요인으로 작용하여야 한다고 생각합니다.

저는 한국의 역사 교육에서 가장 먼저 반영되어야 할 내용이 바로 대한민국의 현실이 이렇게 되기까지의 과정이라고 생각합니다. 그러기 위해서는 한국사의 쟁점을 어디서부터 잡아야 할 것인가가 중요한 문제입니다. 저는 한국사의 쟁점은 대한민국의 건국(정부수립)부터 시작하여야 한다고 생각합니다. 물론 그 이전의 역사는 대한민국이 탄생하기까지의 전사(前史)로서 한국사의 일부분이 분명하며, 대한민국은 그 전사를 계승한 정통성을 확보한 유일한 국가로서 한국사는 바로 그 국가사인 것입니다. 이러한 정통성 확보를 위한 역사체계의 수립은 확고하고 단일한 입장에서 이루어져야 할 것으로 여겨집니다. 다시 말하면 헌법을 준수하며, 국체의 정통성을 견지하여야 한다는 취지에서 한국사 교과서는 어느 정도 통일성을 기해야 한다는 것이 저의 견해입니다. 자유로운 사고와 학문 연마는 절대 보장 받아야 하지만, 당시의 처한 환경에서의 어느 정도 제약이 따르는 것은 어느 시대나 사회에서도 있었습니다. 그러나 현재 우리나라에서는 사람에 따라 판단 기준이 다르겠지만, 저는 일부에서는 대한민국의 헌법과 국체마저도 인정하지 않는다고 생각합니다. 이처럼 대한민국이라는 존재를 거부하는 집단은 출현은 한국사를 잘못 이해하고 있기 때문이라고 저는 생각하고 있습니다. 현재의 상황이 이러한 점을 극복한 단계라면 모르겠거니와 이러한 현상이 발생하고 있는 처지에서 다양한 한국사관이 자유롭게 미성년 집단인 고등학교까지의 교육에서 실행되어서는 안된다고 생각합니다. 이러한 과도적 단계 이후에는 모르겠거니와 현재로서는 단일화된 교과서로서 대한민국의 국민임을 후손들에게 각인 시킬 수 있는 교육이 필요하다고 여겨집니다.

다음은 국정으로 했을 때의 획일화에 대한 우려 표명에 대한 저의 견해입니다.

저희들이 국정을 우려했을 때와 지금은 시대적 상황이 많이 변모되었습니다. 김인정 교과서 집필에 참여하신 대부분 집필자들의 학번은 빠르신 분들은 1960년대도 있으나, 대체로 70~80년대입니다. 이분들의 학창시절은 억압과 불평등 타개를 위한 논리수립과 투쟁의 시대였고, 대학은 민주주의와 통일을 이루기 위한 실천의 장이었습니다. 그러므로 이분들의 사고에는 그러한 영향

이 질게 남아 있습니다. 그러나 지금은 현실이 바뀌었습니다. 지금은 국가권력의 억압과 불평등이 70~80년대와는 너무나 다르게 변했습니다.

흔히 대한민국의 현재를 평가할 때 ‘산업화와 민주화’라는 두 마리 토끼를 다 잡은 시기라고 합니다. 그동안 우리가 이루어 놓은 업적 가운데 하나가 민주화입니다. 지금은 국가가 획일적으로 하고자 하여도 할 수 없는 시대입니다. 언론과 국민들의 트위터나 SNS 등에 의한 실 새 없는 비판과 질책이 쏟아지는 시대입니다. 국가원수에 대해서도 ‘각하XX 빅엿’ ‘그네X ---’ 등 70~80대에는 상상도 할 수 없는 민주화시대가 되었습니다. 민주화를 넘어서 분열과 혼돈의 시대라고 해야 맞는 것이 아닌가 하는 우려 섞인 지적도 있습니다. 국가권력이 하고자 하여도 사전의 여론 수렴이나 절차상에 하자가 있다면 추후에라도 반드시 시정될 것이 분명하며, 당국에서도 생각없이 밀고 나갔다가는 오히려 역효과를 가져올 것이라는 사실을 잘 알고 있을 것입니다. 이번 교과사 교과서 0% 채택 과정이 그것을 입증하였다고 생각합니다. 그러므로 국정으로 한다고 하여도 이러한 전 국민 감시체제하에서는 획일적인 교육을 70~80때 처럼 할 수는 없을 것입니다.

역사 교육은 현실과 시대적 상황과 달리 이데올로기적, 종교적 편향으로 흐를 가능성이 높은 과목이며, 한편으로는 그러한 목적을 이루기 위하여 필요한 분야이기도 합니다. 흔히 약소국가들에서 나타나는 현상이기는 하지만, 물리적·군사적 힘이 부족할 때 정신적으로 하나의 공동체를 이룩하고자 하는 목적에서 역사는 좋은 대상이 됩니다. 이스라엘 민족은 2천년이 넘는 기간을 흩어져 살면서 자신들의 종교를 역사적으로 고집합니다.(하누카) 화교는 중화라는 이념으로 자신들을 지켜갑니다. 그들은 여러 지역에 흩어져 살면서도 자신들이 하나의 공동체라는 사실을 인정하고 있습니다. 이러한 예들은 대한민국을 무엇으로 결속시킬 수 있을까를 고민하게 합니다.

현재의 대한민국도 이스라엘이나 화교들과 크게 다르지 않다고 생각합니다. 중국은 동북공정, 일본은 독도문제와 야스쿠니 신사 참배 등 역사 우경화가 이루어지고 있습니다. 북한은 주체사상을 넘어 백두혈족으로 자신들만의 역사공동체를 확보하고 있습니다. 물론 우리나라와 중국 및 일본의 일부 학자 사이에서 동아시아공동체 만들기과 공동역사서 작성 등의 노력이 있습니다만, 그러한 친화적 경향보다는 대립적 현상들이 점점 더 극단화되어 가는 실정이며 우리도 이에 대비하여야 할 정신적인 노력이 필요한 때입니다.

미래의 우리나라가 나아가야 할 거시적 지향은 민주화·세계화·선진화인 것은 분명합니다. 그러나 당장의 급선무는 주변국의 자국화·우경화에 대한 대비, 다문화 시대에 대비한 한민족문화의 재정립, 통일에 대한 자세 등 세계로 나가기 위한 우리의 재무장이라고 생각합니다. 이밖에도 산적한 정리되지 못한 역사적 과제는 많습니다. 이를 각각의 성향이 다른 학파들이 해결하기는 어렵습니다. 오히려 학계에서 통일된 이론적 대안을 제시하고, 합의를 하여 순차적으로 정리를 해야 할 시기라고 반성해 볼 필요가 있습니다.



저는 이러한 고민을 해결할 수 있는 방편의 하나가 바로 한국사의 국정(단일화) 편찬이라고 생각합니다. 그리고 여기서 분명히 해두어야 할 것은 자유로운 학문의 장인 한국사학의 분야가 아니라 미성년인 한국인에게 교육하는 고등학교까지의 한국사 교과목의 내용에 한정한다는 것입니다. 고등학교까지의 한국사교육에서는 자유로운 학자들의 학설까지 소개할 수 있는 지면이 없으므로, 학자들의 견해를 충분히 반영한 통설을 교육 내용으로 삼아 단일한 교재를 채택하여야 마땅하다고 생각합니다.

그러나 교과서를 국정화하기 위해서는 많은 노력이 필요합니다.

① 체제 문제입니다. 지금까지의 국정교과서 집필 방향을 그대로 준수하느냐 하는 것입니다. 현재의 교과서는 시대구분에서부터 일정한 체제가 없습니다. 그 까닭은 체제에 대한 전문적인 연구를 하지 않았기 때문입니다. 많은 시간을 두고 교과서 목차 구성을 위한 학술회의를 열어 가계 각층의 의견을 수렴하여 반영하고, 이에 대한 비판적 견해가 나오면 계속 열린 창구를 통하여 의견을 수렴한다면 쉽게 해결될 것입니다.

② 다음이 집필자 문제입니다. 지금까지 국정교과서는 국사편찬위원회를 중심으로 하여 일부 교과서 집필자들에 의하여 집필되었습니다. 저는 이들을 보완하여 대폭 집필자를 늘려야 한다는 것입니다. 여기에는 현재 서로의 생각, 학회, 출신학교, 지역 등을 차별화하지 말고 대거 참여시켜 공동집필을 하는 것입니다. 각 출판사에서 교과서 편찬에 참여했던 집필자들도 포함시키고, 가장 좋은 방법은 교과서 편찬에 참여할 수 있는 인원을 신청제로 한다는 것입니다. 그리고 이들로 구성된 교과서 집필자들이 일정한 기간동안 번갈아 가면서 집필을 담당하게 되면 결코 편향된 교과서가 만들어지지 않을 것입니다. 실현 가능성 없는 이야기인 것 같지만 현재와 같이 10명 미만의 게다가 어떤 시대는 전공자도 없는 집필자들로 구성된 검인정 보다는 국정이 훨씬 낡은 교과서가 될 것이라고 믿습니다.

③ 한편, 교과서와 관련하여 한국사 수업시간의 과정과의 관련도 고려해 볼 수 있습니다. 현재와 같이 초등학교, 중학교, 고등학교 단위로 각각 교과서를 작성하여 사용하고 있는데, 이를 통합하여 초등학교에서부터 고등학교까지 한권의 교과서로 제작하여 사용한다는 것입니다. 이렇게 하면 국민교육으로서의 한국사 교육이 될 뿐만 아니라 초등학교 교사들의 역사관도 함께 한국사 교과서에 반영이 될 수 있습니다. 이에 따른 수업시간 배정이 재조정이 수반되어야 할 것입니다. 이 교과서는 3년 혹은 4년 주기로 변경된 내용을 반영하여 교과서를 개편하게 된다면 국민전체가 공감할 수 있는 한국사 교과서가 만들어 질 수 있을 것입니다.

물론 시간과 힘이 많이 소요되겠지만, 서로 참고 노력하면 큰 결실을 이룰 수 있을 것으로 생각합니다. 불편 없는 역사 지식과 내용들이 전국민에게 교육이 되어야 한다는 것이 저의 지론입니다.



니다. 특히 한국사는 고등학교 교육까지에서는 반드시 알아야 할 사항을 100% 숙지시켜야 하는 일종의 주입식 교육도 무방하다는 것이 평소 저의 생각이었습니다. 앞으로 여러 시험에서 한국사는 필수 과목으로 선택되며, 수능에서도 필수화됩니다. 한국사 과목은 다양하고 현란한 지식을 늘어 놓고 우열을 가리는 시험이 아니라 누구나 100점을 맞아야 한다는 일종의 ‘통과의례(PASS)’와 같은 과목이 되어야 한다는 의견도 제시해 보고 싶습니다.

이러한 저의 주장에 맞는 교과서 체제는 국정(단일화)입니다. 물론 대학이나 사학단체, 개인의 의견 등은 다양하게 개진이 되어야 합니다. 그러나 국민으로서 기본적인 역사에 대한 지식과 역사관을 갖는 데 있어서는 일정한 국가적 가치관이 내재하면서 일정한 범주와 수준이 설정되어야 할 것입니다. 그렇게 하여야 혼란이 발생하지 않을 것입니다.

# “고교 한국사 교과서 발행 체제 개선 방안”에 대한 토론문

●● 김육훈(독산고등학교)

- \* 홍후조 교수의 발표문을 비판적으로 검토하면서, 국정제의 부당성을 지적한 글임
- \* 토론자에게 전달된 위 발표문을 인용할 때는 “ ” 표시를 하였으며, ( )안에 쪽수를 넣음.

## 1. 발표자의 주장 개요

발표문이 다루는 범위가 방대하고 낮은 개념도 많으면서 미시적인 논점도 두루 다룬 관계로, 토론의 핵심이라 할 한국사 교육·교과서 발행 제도 등과 관련하여 간략히 요약해 보았음.

- 역사는 사회과의 일부로 존재해야 한다. [역사의 독립 교과화 반대]
- 한국사 교육의 비중은 지금보다 많이 줄여야 한다 ; 초등학교에서는 5학년 1학기, 중학교에서는 2학년 1학기 한 학기 동안 집중이수 하는 것으로 한다.(18, 19쪽) 고등학교에서는 필수에서 해제하여 “인문사회계 학생에게는 핵심으로, 다른 진로의 학생에게는 보완이나 교양으로” 가르쳐야 한다. (10쪽)”
- 국사는 이데올로기 과목, 혹은 가장 이념적인 과목이다.
- 국사 교육의 목적은 애국심 육성이다
- 국사에서 다루는 내용 ; 초등학교와 중학교에서 한 차례 씩 통사(선사에서 현대까지를 시간 흐름에 따라)를 다룬다. 고등학교에서는 심층 주제 탐구를 할 수 있도록 구성하고, 서 선다형으로 구성되는 한국사 수능 필수화는 취소되어도 무방하다.(24쪽) 국사에서 현대사는 대폭 축소하고 정치·경제 등 다른 사회 과목에서 객관적인 사실 형태로 다룬다.
- 국사 교과서는 국정으로 발행해야 한다.
- 국정 국사 교과서는 국사편찬위원회가 편찬을 맡는다. 국편 내부에 교과서 편찬 조직을 새로 만들고, 국편이 만든 정사를 바탕으로 편찬 작업을 진행한다.

## 2. 논의에 앞서 점검할 내용

### 1) 앞 뒤가 안 맞는 주장

- “기본적으로 현대에 가까울수록, 우리나라와 근접하고 교류가 많은 나라일수록 비중 있게 다루어 주어야 할 것이다. (20쪽)”라고 하면서, 한국사에서 당대사를 빼고 내용을 구성해야

한다(13, 14쪽)고 주장 → 현재에 가까울수록 교육적 가치가 높다는 것은 역사교육계의 일반적인 합의 중 하나. 그렇다면 예견되는 문제점을 예방하면서 제대로 가르칠 공리를 하는 것이 옳지 아예 한국사 교과서에서 빼자는 것은 문제

- “국사를 국어 도덕 등과 함께 국정 이데올로기를 담당하는 교과”라고 기술. 나중에는 “국어, 사회(국사, 윤리 포함) 외국어, 예술 등이 이데올로기를 담당하는 교과”라고 간주. 그래서 이런 과목을 필수로 할 경우는 교과서를 국정으로 해야 한다고 주장 → 도대체 이데올로기 교과라는 것이 무엇인지, 교육에서 이데올로기로부터 자유로운 교과가 있는지? 그렇다면 필수로 하는 교과는 모두 국정으로 해야 하는지?

## 2) 편견이 작용하였거나 명백히 사실과 다른 내용

- “현재까지 국정보다 검정이 낫다는 평판은 있지만...”이라고 상황을 평가해놓고는, “국어, 국사, 도덕 등 인문사회계 교과서를 다른 계열의 교과서(검정보다 심의가 허술하거나 자율화한 인정 교과서)와 같이 다른 결과로 한국근현대사, 한국사 교과서 파동이 나타났다.”라는 식으로 주장(12쪽) ; 이 세 교과는 현재 검정제로 교과서를 발행함.
- “대다수 국사 교사들은 정치적 성향이 좌편향성이 뚜렷한 전교조 소속 교사들이다”(23쪽) → 전교조는 노동조합이어서 조합원들의 정치적 성향이 일률적으로 좌파적이라 할 수 없음. 게다가 전교조는 조합원이 제일 많을 때조차 전체 교사의 1/6에 이르지 못함. 보수적 교원단체라는 한국 교총 회원들은 전교조 조합원보다 세 배 이상 많음. 더욱이 국사 교사 중 전교조 조합원 비율은 아무도 모르는데, 아무리 많아도 1/3이 채 넘지 않을 것으로 추정.
- 현재 검정 한국사 교과서가 교육과정을 대강화한 원칙 때문에, “불완전하고 편향된 역사관 점을 가치관 형성기 학생들에게 퍼붓는 셈(11쪽)”이라고 하는데, 명백한 잘못 ; 교과서 편찬은 ‘교육과정’, 이를 상세화한 그 ‘교육과정 해설서’를 바탕으로 이루어지며, 한국사의 경우 다른 교과에는 없는 ‘집필 기준안’도 있음. 여기에 검정 기준까지 있어 검정 제도가 정상적으로만 운영되면 오히려 과하게 규제한다는 평가가 나오는 형국. 부실 특혜 검정 의혹을 받은 교학사 교과서를 빼면, 역대의 어떤 검정 교과서들도 ‘사상의 자유’를 누릴 정도는 아니었음.
- 국사학계가 밥그릇을 지키기 위해서 한국사 교육 강화를 주장한다거나, 국사학계가 마치 자기 입맛 대로 교과서를 집필하거나 교과서 편찬에 참여하여 얻은 이익을 위해서 검정제를 지지하는 듯이 주장하면서, “검정제에서는 부분적 당파적 편향적 사관과 학문적 상업주의를 배제하기 어려우니,” 국사학계가 검정제를 양보하라고 요구한 부분은 한국사 학계 전체의 명예를 손상할 만한 내용.

- 오직 국사만 교육과정과 수능에서 필수란 주장 ; 학생들이 국어, 영어, 수학 과목을 공부하지 않는 학기는 단 한 학기도 없으며, 수능에서 국영수의 비중이 압도적이란 현실(전체의 3/4이 국영수)을 부정하는 논리. 수능 사회탐구 영역 내 여러 과목 중 상대적으로 한국사가 우대받는다든 주장이라면 말은 되지만, 오직 국사가 모든 교과 중에서 유아독존식으로 강조된다는 주장은 큰 잘못임.
- “현재 야당이 편들고 있는 교과서”라며, 교학사 교과서를 제외한 교과서를 지칭하는데, 야당이 교학사 교과서 검정 과정에서 술한 문제가 있었으니 부신평검정의 잘못을 밝히고 그 검정을 취소하라고 주장한 적은 있으나, 야당이 어떤 특정 검정 교과서를 편든 적은 없음.

### 3) 일일이 논평하기 어려우나 위험한 상황 인식

- 자국사 교육을 위해서는 역사적 사실을 과장하는 것을 당연하게 여기고, 중국과 일본의 역사 왜곡이 이해할 수 있는 일처럼 간주하는 듯한 설명.(21, 22쪽)
- “현재 야당이 편들고 있는 일부 검정교과서에는 정사로 볼 수 없는 내용이 적지 않아 학생들이 편향된 역사관을 형성할 수 있으므로 국사교과서에서 제외하는 것이 타당하다.”며 사실상 교학사 이외 교과서 전체의 검정 취소를 요구하는 듯한 주장(22쪽)
- 국사는 물론 국어, 사회/도덕 전 영역, 외국어, 예술 까지 국정 교과서 제도를 확대해야 한다는 주장. (22쪽)

## 3. “한국사 교과서를 국정제로 발행하자”는 주장의 문제점

홍교수가 ‘국정제를 도입해야 한다’며 내놓은 주장의 요점 ; 국사 교과서는 국사편찬위원회(이하 국편)가 주도한 정사(正史)를 교육함으로써 국가정체성·국민 정체성을 함양하고 애국심을 기르는 이데올로기 교과인 만큼 국정 단일 교과서로 하는 것이 옳으며, 지난해 수능 필수화 조치가 있는 만큼 학습 부담과 사교육비를 줄이는데도 기여할 것이다.

### 정사(正史)라는 이름의 폭력 혹은 무지

“국사편찬위원회는 정사로서 한국사를 만드는 것이 제1 임무인 줄 안다. ... 13쪽”

“국사편찬위원회는 역사적으로 사관이 그러했듯이 ‘국사의 정사화’에 노력을 집중해야 한다. 정사를 만들어 초·중등학교에 보급해야 한다. 정사로서 국사는 여러 개일 수 없다. ... 25쪽”

하나의 동일한 역사 사실도 살아온 경험에 따라 다르게 해석되며, 바라보는 미래를 달리하는 사람에 따라 다양한 방식으로 해석된다. 그런데 국가가 독점적으로 편찬하는 하나의 정사가 가능하다는 발상은 왕이 나라를 다스리던 군주제 시절에 어울린다. 정사란 말은 국가의 공식 역사가 아닐 경우, 허접한 이야기(야사)이거나 거짓 역사로 간주하여 무시하거나 탄압할 때나 쓰는 말이다.

역사학의 생명은 ‘과거는 늘 새롭게 해석할 수 있고, 마르지 않는 샘처럼 늘 새로운 교훈을 역사 속에서 끌어올릴 수 있다’는 데 있다. 그래서 모든 역사적 사실은 잠정적인 성격을 가지며, 역사를 공부한다는 것은 사실을 아는 이상으로 수많은 사료를 읽으면서 생각하는 힘을 기른다는 뜻을 함께 갖는다.

오직 하나의 역사 밖에 없다고 알고 그걸 암기하는 식으로 역사를 공부할 때, 아이들은 그저 어른들이 살아온 방식대로 사는 것 외에 다른 것을 생각하지 못한다. 그래서 묻는다. 우리 아이들도 우리 어른들이 살아온 세월처럼 살게 하고픈지? 아니면 어른들이 이룬 성취와 한계를 돌아보면서 그래도 어른들보다는 그래도 좀 더 아름다운 세상에서 살기 원하는지?

국가가 나서서 유일한 정사를 편찬하려는 짓은 조선총독부도 하지 않았다. 역사학은 그럴 수 없는 성격이기 때문에, 조선총독부가 조선사를 편수할 때조차 사료집 형태를 띠었으며, 조선총독부가 식민지 조선의 중등학교 학생에게 역사를 가르칠 때조차 국정 교과서를 사용하지 않았다. 국정 국사 교과서는 유신 때 처음 등장하여, 군사 독재의 소멸과 함께 단계적으로 사라진 아주 예외적인 제도다.

## 국가 정체성을 훼손하는 것은 교학사 교과서와 국정 교과서 제도

“국사 교육은 곧 국가의 정체성 교육이다”(25쪽)

“일부 검정교과서의 좌편향화, 전교조 성향 교사들에 의한 국사교육은 매우 우려되는 상황이다. 반정부교육으로 인해, 대한민국의 정체성 확립, 최소한의 애국심과 자긍심 확립으로 이어지지 못하고 있다.”(26쪽)

국가 정체성이란 단어를 굳이 쓴다면 헌법적 가치를 뜻하는 말로 써야 한다. 우리 헌법적 가치가 무엇인지, 헌법 전문에서 확인해보자.

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한 국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주 개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유 민주적 기본 질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에

있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계 평화와 인류 공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민 투표에 의하여 개정한다.

헌법 전문은 한 문장으로 밑줄 친 ‘대한 국민’이 주어, ‘개정한다’가 동사다. 대한민국 헌법 제1조의 국민 주권이 이렇게 표현되어 있다. 헌법 전문에 따르면, 대한민국이 존재해야 할 이유는, “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보하기 위해”서다. 국가가 이 일을 하기 위하여 “안으로 국민 생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로 평화를 유지”해야 하는데, 그 목표에 도달하기 위해서 국가가 해야 할 당면 과제는 바로 민족의 단결과 민주 개혁을 추진하는 것이라고 천명하였다.

종종 잘못 쓰여지는 ‘대한민국 정통성’도 헌법 전문은 분명히 해두었다. 독립 운동과 민주화 운동의 역사적 정통성 위에 대한 민국이 서 있다는 것이다. 일제 침략과 수탈을 식민지 근대화로 포장하고, 친일을 불가피한 협력이란 말로 은폐하며, 독재를 정당화하는 교과서야 말로 국가 정체성과 대한민국의 정통성을 정면에서 훼손하는 것이다. 이런 교학사 류의 주장을 중립적인 양 포장하면서 그들과 생각이 다른 사람이나 교과서를 ‘좌편향’이라고 말하는 것은 틀렸다.

국민은 헌법을 제정하고, 개정하는 권력의 원천이다. ‘국민이 나라의 주인’이란 바로 이 사실이야말로 이 나라의 국가 정체성 아니겠는가? 대한민국은 국민 한 사람 한사람을 나라의 주인으로 여기고, 그들의 생각을 모두 소중하게 여기는 나라다. 국민이 어떤 생각을 하는지 아랑곳하지 않고, 선거에 의해 수시로 재구성되는 국가(정권)가 정권이 바뀔 때마다 정사(正史)랍시고 만들어낸 국사 교과서를 위로부터 주입하려는 발상이야말로 국가 정체성을 정면에서 거스르는 일이다.

### 국정 교과서는 중립적이고 객관적일 수 없는 이유

“역사 교과서의 국정화가 곧 정권의 입맛에 맞는 이념 주입이라고 단정하는 사람들이 있다. 그런데 묻고 싶다. 지금 검정체제나 혹은 자유발행제를 주장하는 사람들은 모두 국정화 세대다. 이 사람들이 모두 국정 교과서로 배워서 국정 교과서의 사관을 주입받았다면 결과가 이렇게 나타났겠는가?(24-25쪽)”

교육의 불가능성을 말하는, 전혀 교육학자 답지 않은 주장이 아닌가! 많은 사람들이 국정 교과서로 배웠기 때문에, 사람들은 국정 교과서란 아주 예외적인 것이 당연한 것처럼 생각하거나 충분히 있을 수 있는 제도로 생각한다. 그리고 유신의 역사인식을 당연한 것으로 간주하고 새로운

역사연구 성과를 깡그리 좌편향되었다고 간주하는 흐름이 있지 않은가? 오늘의 교과서 좌편향 논란은 바로 유신의 역사인식을 기준으로 삼아, 역사학계와 교육계 전체가 좌편향되었다고 매도하는 상황이란 측면이 크지 않은가?

국정 교과서가 좌우파 학자들을 고루 참여시켜 중립적인 역사서술을 하면, 정권이 통치 이념을 주입할 우려가 없다는 주장이 성립될 수 있는가? 우리가 지금껏 보아 온 그 많은 국정 교과서가 과연 중립적이고 객관적이었는가? 국사편찬위원장, 동북아역사재단 이사장, 한국학 중앙연구원장 이분들 모두 중립적이고 객관적인 인사라 할 수 있는가, 아니면 역사학계 내부에서도 극소수 뉴라이트 계열에 속한 분들인가?

역사교과서는 좌우파의 정치적 타협이 아니라, 역사학계에서 일반적으로 받아들여지는 연구 성과를 바탕으로 만들어진다. 정치적 이념을 앞세워 역사학계서 진작 사라진 낡은 주장이나, 극히 일부에서만 주장하는 내용을 교과서에 넣은 것은 바로 교학사 교과서다. 그리고 그 교학사 교과서를 지지하는 이들 상당수가 국정 교과서 제도 도입이나, 교육부의 편수조직 강화를 주장하고 있다. 국가가 이념을 주입할 우려가 없다는 주장은 그야말로 손바닥으로 하늘을 가리는 꼴이 아닌가?

### 국정 교과서는 자유 민주적 가치와 어울리지 않는다.

“(과목별로 교과서 발행 제도를 결정하는 기준) 개인의 차이를 인정·존중하고 사상과 언론의 자유를 확장하며, …시장경제 체제에 대한 고려다. 인간의 창의성과 표현의 다양성을 고려한다. … 이 사회는 평생학습을 통한 창의적 연구 개발인을 요구하며, 다원적 가치에 대한 개방과 상호존중을 요구한다.(15쪽)”

홍교수는 위와 같이 글을 쓴 뒤, 검정제가 시행되면 “자유 민주주의를 방어하기 어려우며 이설(異說)의 횡행으로 공동체의 분열을 가져올 위험이 현저하기 때문(15, 16쪽)”에 국정제를 시행해야 한다고 주장한다. 과연 대한 민국이 검정 교과서 제도를 도입하면 붕괴할 정도로 허약한 체제인가? 도대체 어떤 나라에서 검정 교과서 제도를 시행하여 공동체가 분열되고 국가가 붕괴할 지경에 이르렀는가? 자유 민주주의라면 당연히 존재하는 생각의 차이를 친북·중북·반대한민국적이란 낡은 언어로 매도하고 정치적인 문제로 만들어버리지 않았다면, 교과서를 집필할 준비가 전혀 되지 않은 사람들이 이념 전쟁을 도모하기 위해 검정 교과서를 출원하고 국가 권력은 이 엉터리 위험한 교과서에 합법적 권위를 부여하기 위해 부실 특혜 검정을 하지 않았다면 없어도 될 소동을 우리가 지금 겪고 있는 것이 아닌가?

발표자인 홍후조 교수는 북한과 대결하기 위한 국론 통일의 필요성 때문에 혹은 통일을 준비하는 역량을 기르기 위한 수단으로 국정교과서가 필요하다고도 주장한다(25, 26쪽). 유신 체제가



국정 교과서 제도를 도입하면서 내놓은 주장을 연상시키는 언술인데, 특히 통일노력을 구실로 국정 교과서 필요성을 이야기하는 견강부회는 참 놀랍다. 북한의 위협 혹은 북한과 경쟁 때문에 국론 통일이 필요하다고 주장하는 분들이 적지 않다는 사실은 안다. 그러나 북한이 하나의 사상 으로 통일하였으니 우리도 하나로 단결해야 한다거나, 북한이 독재니 우리도 독재를 하자는 식 은 아니어야 한다. 대한 민국 국민들이 자유롭고 민주적인 생활을 체험하고 그 가치를 소중하게 여길 때, 북한과 경쟁에서 이길 수 있는 것 아닌가? 민주주의야말로 북한을 이길 수 있는 힘의 진정한 원천이다.

검정이란 제도는 교과서 저자의 무한한 자유를 보장하는 시스템이 아니다. 교육과정이 있고, 교육과정 해설이 있고, 다른 교과에는 없는 집필 기준도 별도로 있다. 여기에 국가 정체성이나 대한민국 정통성을 훼손할 경우 불합격처리한다는 검정기준도 있다. 지금껏 수많은 규정을 무시 하고도 합격한 교학사 교과서를 제외하고는, 모든 검정 교과서 저자는 합격을 목표로 이 규정들 을 충실히 이행한다. 그래서 진작부터 검정 제도가 학문과 사상의 자유, 교육의 자유를 제한한다 는 논란이 있어왔고, 이명박 정부 이후에도 꾸준히 조금은 더 개방적이고 다원화된 방식으로 교 과서를 개발하려는 정책을 지속해오지 않았는가?

그런데도 검정제를 시행하면 국가의 기틀이 흔들릴 것처럼 왜곡하고 과장하는 것은, 말로는 자유 민주주의를 말하면서도 실제로는 헌법상의 자유 민주적 기본 질서를 부정하는 것이다. 도 대체 자유 민주주의를 한다는 나라 중에서 어떤 나라가 국정 교과서 제도를 실시하고 있는가? 우리가 전범으로 삼을 만한 교육 선진국들은 대부분 자유발행제이며, 국가가 교과서에 많이 개 입한다고 하는 중국과 일본도 검정제를 시행한다.

### 국정제와 교학사 교과서는 보수의 가치가 되기도 어렵다.

자칭 보수라 부르는 이들이 뉴라이트의 역사 인식이나 국정 교과서 제도를 지지하는 것은 불 행한 일이다. 보수를 위해서도, 보수적인 국민들이 상당수인 대한민국 국민 전체에게도 그렇다는 뜻이다.

독립 운동과 민주화 운동의 전통을 소중하게 여기고 평화적인 통일이 바람직하다고 여기는 보 수도 얼마든지 가능하다. 그런데 뉴라이트가 말하는 식민지 근대화, 친일과 독재 미화는 대한 민 국의 헌법적 가치와 정면에서 충돌한다. 교학사 교과서는 여기에 보태어 1950년대애나 볼 수 있 는 냉전 반공주의 논리를 동원하여, 자신 만큼 북한을 미워하지 않는 모든 이들을 좌파니 중북 이니 친북이니 분류해버린다. 그럴수록 보수의 가치는 왜소해지고 한국 사회도 불행해진다.

국정 교과서 제도를 도입하자는 생각은 더욱 심하다. 자유 민주적 기본 질서 아래서는, 국민들 은 국가 권력이 회수할 수 없는 기본적 자유를 누리고, 민간의 자율성과 창의성이 보장되어야

한다. 국정은 북한에서나 하는 제도다. 그런데 북한과 싸워야 하니 우리도 북한처럼 해야 한다거나, 분단 상황이 극복되지 않는 한 국민의 자유와 권리는 원천적으로 제한될 수 밖에 없고, 그래서 검정 교과서 제도조차 도입되어서 안된다는 주장은 옳지 않다. 대한민국이 북한과 다를 바 없다면, 어떤 국민이 우리 사회에 자긍심을 가질 수 있을까?

한국에는 보수적인 사람들이 더 많다. 역사학자들도 그렇고, 역사 교사도 마찬가지다. 그러나 역사학계의 임원급 인사 97%가 국정을 반대(2013년 한국일보 조사,)하며 역사교사의 97%가 국정제를 반대한다.(2014 전국역사교사모임 조사. 표집인원 858명) 한국을 대표할만한 일간지들 역시 진보 보수를 막론하고 사설을 통해 국정 전환 주장에 우려를 표명하였다. 한국의 보수가 이 모든 사람을 적으로 삼지 않기를 바란다. 그것은 보수 진영에게도, 대한 민국의 국민을 위해서도 불행한 일이다.

### 교과서가 이데올로기 논란에 휘말리지 않으려면

지금 많은 국민들은 교과서를 둘러싼 논란으로 피곤하다. 당연히 있어야 할 건설적인 토론이라면, 차이를 인정하고 존중하면서 대안을 찾아가려는 방식의 토론이라면 피곤하지만은 않을텐데, 교과서 논란은 그렇게 진행되지 못하였다. 논란을 처음 제기한 쪽에서 먼저 친북·종북·반대한민국적이란 말로 교과서들을 매도하였다. 정치인들이 곧바로 개입하여 이 주장을 지지하거나 반대하는 쪽으로 논란이 증폭되었다. 그 결과 전혀 교과서를 쓸 준비가 되어 있던 분들이 교과서 편찬에 나섰고, 문제가 많은 교과서가 검정을 통과하면서 문제가 증폭된 것이다.

어떤 교과든 모학문의 연구 성과 위에서 내용이 구성된다. 역사 교과서 내용 역시 좌우파의 정치적 타협이 아니라, 역사학계의 연구 성과를 교육적으로 재구성함으로써 구성된다. 대안을 마련하려는 노력 역시 바로 이 지점에서 출발한다. 선거를 통해 정치적으로 구성된 권력이 한시적으로 국가를 대표하는 것이 민주주의다. 그래서 역사 교과서가 학계의 연구 성과에 입각하여 독립적인 시스템에 따라 만들어지지 못한다면, 역사 교과서 내용이 정치적 책략이나 정권적 이해관계에 바로 영향을 받을 수밖에 없다.

전문적이고 독립적인 시스템이 없다면, 국정 교과서 제도 도입이 국론 분열을 막기는 커녕하면 국론 분열을 더욱 증폭시킬 수 있다. 국정 교과서는 교육부 장관이 저작권을 갖고, 수정과 개편 권한을 갖기 때문에, 교과서 서술을 둘러싼 논란은 곧바로 정권의 책임을 묻는 차원으로 비화되기 때문이다. 지금 마련할 수 있는 대안은 중립성이 의심받고 그 때문에 전문성조차 갖추기 어려운 국가의 개입을 확대하는 방향이 아니라, 역사 교육과 관련한 전문적이고 독립적인 기구를 구성하여 국가의 권한을 위임할 수 있는 방안을 찾는 데서 시작해야 한다. 교육부가 역사학계 전부가 좌편향되었다는 편견을 버리고, 국정 전환 시도를 중단하면서 서둘러 학계와 대화를 시

작하는 데서부터 문제 해결의 길이 시작된다.

#### 4. 맺음말을 대신하여

##### - 우리 아이들이 국정 교과서로 공부하지 않아야 하는 가장 큰 이유-

30년 가까이 교단을 지키는 역사교사의 입장에서, 두 아이의 대학 입시를 끝낸 학부모의 입장에서, 대입 제도가 학생과 학부모에게 얼마나 큰 무게로 다가오는지 안다. 그래서 한국사가 수능의 필수 과목이 된 마당에, 국정 교과서 제도가 학습 부담이나 사교육비 부담을 줄여줄 수 있지 않을까 기대하는 마음도 충분히 이해가 간다. 그러나 이런 기대가 현실화될 수 있는지 여부를 따져보지도 않은 채 그 간절한 마음을 이용하여 국정 제도를 주장하는 근거로 삼는 것은 참으로 유감이다. 현장에서 오래 역사를 가르쳐 온 많은 교사들, 수능 시험 출제를 비롯하여 많은 국가고시에서 여러 차례 출제한 경험을 가진 교사들은 달리 생각하기 때문이다.

먼저 한국사가 수능 필수이니, 교과서도 단일 국정 교과서여야 한다는 주장을 생각해보자. 수능 공부의 중심이라 할 국어·영어·수학에서 교과서가 여러 종류여서 수능 준비가 불편하다는 사람은 없다. 종류가 하나이든 여럿이든 교과서는 해당 연령대 학생들이 꼭 공부해야 할 핵심적인 요소를 담아 만든다. ‘교육과정’이란 문서가 있고, ‘교육과정 해설’이 있고, (한국사의 경우 ‘집필 기준안’이 있어서) 기본적인 내용은 교과서마다 크게 다르지 않다. 그래서 학교에서 채택하는 한편의 교과서만 보더라도 문제는 없다.

그래도 한 종류면 시험 대비에 더 좋지 않냐고 다시 물을 수 있다. 그런데 오랜 출제 경험을 가진 분들은 반대 이야기를 한다. 검정 제도에 따라 교과서가 여러 종류이면, 국가 수준의 시험은 여러 교과서에 함께 실린 내용으로 문제를 출제한다. 그러니까 중요한 개념이나 핵심적인 사실을 중심으로 공부하면 된다는 것이다. 그러나 교과서가 한 종류라면, 출제자들은 교과서에 있기만 하면 어떤 문제도 출제할 수 있다. 공부는 당연히 지엽적인 부분까지 모조리 암기하려 드는 식이 될 수밖에 없다. 실제 검정 근현대사 시험 문제와 국정 국사 문제의 차이는 여기서 비롯되었다.

시험 문제를 떠나서, ‘교과서가 학생에게 가장 중요한 역사학습 교재’란 가장 기본적이고 본질적 차원에서 생각해도 국정 교과서제도는 옳지 않다. 전국에는 수없이 다양한 학생이 있다. 특히 최근 들어 학교에 따라 학생의 학업 성취 수준이 현저히 차이 나고, 학교별로 계열별로 관심사가 적지 않게 다르다. 여러 검정 교과서들이 내용에서 근본적인 차이를 발견할 수 없다 해도, 저자와 출판사에 따라 난이도나 표현 형식에서 적지 않은 차이를 보여왔다. 검정 합격과 채택 경쟁 과정에서 교과서 수준도 상당히 높아졌다. 여러 종류의 교과서를 놓고, 교사는 학생들의 수준과 관심사에 그래도 가장 부합하다고 생각하는 교과서를 선택하여 학생의 학습을 도와야 할 책

무가 있다. 그런데 국정 교과서는 전국의 모든 학생에게 오직 한 종류만 제공하는 제도다.

대부분의 검정 교과서는 국정 교과서보다 낫다. 그러나 설혹 국정 교과서가 검정교과서 보다 질 좋게 만든다 해도 국정교과서 제도는 옳지 않다. 아무리 잘 만들어진 국정 교과서도, 조금은 부실한 검정 교과서보다 못한 이유는 바로, 아이들이 다 다르기 때문이다. 다 다른 아이들에게 단 한 종류만 교과서를 제공하고 전국의 모든 아이들이 똑 같은 방식으로 공부하도록 하는 제도는 전혀 옳지 않다.

## ‘한국사 교과서 발행체제 개선 방안 모색’에 대한 토론문

●● 이종철(청년지식인포럼 story K 대표)

우선 짧은 시간에 방대한 분량의 발표문을 작성하신 발표자님들께 깊은 감사를 드립니다. 존칭을 생략하고 논문 형태로 서술토록 하겠습니다.

이익주는 국정으로 회귀해서는 안된다는 입장이다. 반대 이유로 ‘현정부’에 우호적인 서술을 할 것이고 정권이 바뀌면 교육 과정을 개편하고, 집필기준을 다시 만들고, 교과서의 내용을 고치려 할 것이기 때문이라며 정권이 바뀔 때마다 내용이 달라지는 역사 교과서를 누가 신뢰할 것인가? 라고 반문한다.

이익주는 그 근거로 1974년에 발행된 국정 교과서의 ‘5.16 군사정변’에 관한 서술과 1982년의 고등학교 교과서 5공화국 출범에 대한 서술을 제시한다. 그러나 이 같은 근거는 매우 빈약해 보인다. 과연 권위주의 시대의 국정 교과서 서술과 민주화 된 이후의 국정교과서 서술을 어떻게 비교할 수 있을까? 특히 많은 정보가 돌고 있고 누구라도 손쉽게 역사 정보를 검증하며 직접 논쟁할 수 있는 정보화 시대의 현대 사회에서 ‘현정부’를 미화하는 국정 교과서의 출현을 걱정하는 것은 국민들을 매우 어리석게 보는 소치가 아닌가 평가된다.

이익주는 또 검정시스템을 정비해야 한다고 주장한다. 획일성을 극복하고 다양성을 확보할 수 있는 검정제의 취지를 살리려면 ‘교육과정’과 ‘집필기준’을 완화하여 대강화의 원칙에 충실하도록 최소한의 기준만을 제시하는 방향으로 개선할 필요가 있다고 주장한다. 또한 꼭 서술해야 할 것을 나열하는 것이 아니라 서술해서는 안 되는 것을 나열하는 방식으로 기준을 바꾸는 방식도 고려해 봄직하다고 제기한다. 또한 검정 인원을 늘려 교과서의 역사 적 사실 오류를 빠짐없이 가려내도록 하고 사실 관계의 오류가 있는 교과서는 불합격 처리 하는 방식으로 검정 기준은 강화할 필요가 있다고 주장한다. 이익주의 이 같은 문제제기는 충분히 참고해 볼 만하다고 봐진다. 집필 기준을 완화 내지는 조정하되 역사적 사실의 오류와 관련해서는 엄격하게 처리하는 방향은 충분히 고려해볼 만하다. 다만 역사적 사실의 오류가 몇 건 이상이라는 기준은 두어서 단 한 건으로 무조건 불합격 처리하는 것은 지양하고 기본적으로 정확성에 만전을 기하도록 유도하는 방향이 적절할 것으로 보여진다.

최병택은 다양성의 원칙이 존중될 필요가 있다며, 이것은 민주적 기본 질서라는 기치 지향과 교과서 내용의 충실화 등에 비추어 응당하다고 지적한다. 그러면서 교과서 발행체제가 국가 발행제로 전환된다고 하더라도 국가가 수종의 교과서 발행을 보장하는 형태가 바람직하며, 교과서 집필 과정에서 집필자들의 자율성을 최대한 보장할 필요가 있다고 주문한다. 또한 검정제 역시 그 같은 기본 원칙에 비추어 좋은 체제라고 평가한다. 국정제로 할 시 수종의 교과서를 국가가 제시한다는 방안은 매우 신선한 제안으로 받아들여진다. 이 안은 어떤 장단이 있는지 좀 더 엄밀하게 함께 검토해 볼 만은 하다고 여겨진다.

최병택은 또 검정 혹은 심의 과정을 강화해야 한다고 강조한다. 검정은 문제점을 보완하는데 중요한 계기가 되기에 3차에 걸쳐 면밀한 검토가 이루어 져야 한다고 주문한다. 검토 가능한 방안이라고 본다.

홍후조는 “현재의 교육과정, 교과서 및 교사로써는 정부가 원하는 국가 및 국민 정체감 형성과는 정반대의 교육결과를 초래할 수 있다”고 주장한다. 또 “역사교과서가 다양한 역사 인식을 보여주는 것은 좋다. 하지만 분단시대의 통일을 준비하는 국가적 정체성 형성, 국민적 협동과 단결은 어떻게 할 것이고, 작게는 수능을 쳐야 하는 우리 학생들은 어떻게 할 것인가? 자체 인정교과서를 만들겠다는 교육감들은 과연 그들의 정치적 계산 외에, 분단시대 국가적 역사적 과제나 학생들에 대한 고려는 해 보았는지 묻고 싶다”고 말한다.

홍후조는 공교육의 주임무를 상기시키며 “공교육이 지닌 사회적 가치를 잘 달성할 수 있는 교과가 사회과이다. 사회과 중 자국사는 자국민들을 가장 잘 엮어주는 구심체가 된다. 그래서 지구상에서 국가적 국민적 정체감 형성에서 자국사를 활용하지 않는 나라는 없다. 발표자는 사회적 자본의 형성과 확대에서 사회과가 지닌 가치를 잘 활용하는 것은 본래 사회과가 교육 내로 들어온 자기 존재 이유를 구현하는 것이라고 본다”며 “긴 역사에서 보면 우리나라의 현대사와 당대사는 세계사의 변방에서 중심으로 들어오기 위한 노력이 성공한 것이다. 이를 부정하는 모든 사관이나 이에 바탕해 쓰인 교과서는 공교육에서 사회과의 교육적 기능을 위축시키고 나아가 장차 통일될 우리나라가 세계중심국가로 진입하는 것을 저지하는 셈이다”고 말한다.

홍후조는 “국사편찬위원회는 역사적으로 사관들이 그러했듯이 “국사의 정사화”에 노력을 집중해야 한다. 정사를 만들어 초중등학교에 보급해야 한다. 정사로서 국사는 여러 개일 수 없다“면서 “국사는 당파사가 아닌 정사로서 가르쳐져야 하고, 사회과교육의 일환으로서 국사교육은 국민의 국가정체감 형성과 사회적 자본의 형성과 확대, 분단시대 통일을 준비하는 역량을 기르고 나아가 세계화 시대에 중심국가로서 국민적 역량 형성에 기여해야 한다고 보기 때문이다. 작게는 수능 필수라는 제도와의 정합성을 기하고, 학생들의 학습부담과 사교육비 부담을 덜어주는 것이다. 그리고 더 이상의 한국사 교과서 논란을 종식시키고 역사교육이 정치권의 정권 획득의



도구로 이용되는 것을 보고 싶지 않기 때문이다. 역사적 사실의 중립성 확보 방안은 제도적으로 철저히 마련하면 된다. 집필진의 구성 방안과 교과서 내용에 대한 검증 방안, 현장의 의견 수렴 방안도 구비되어야 마땅할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 어린 학생들을 대상으로 한 역사교육이 정치적인 도구로 사용되는 일은 없어야 한다는 것이다“고 주장한다.

홍후조의 주장은 ‘인간존재의 의미’에서부터 ‘교육의 철학적 목표’를 비롯해 국사 교과서가 자리해야 할 위치에 대해 깊이 있는 맥락적 설명을 하고 있다. 그런 가운데 국사 교과서는 정사를 지향해야 하며 정사를 통해 최소한의 국가적 정체성과 애국심을 함양해야 한다고 주장한다. 이를 위해 이념을 다루는 교과와 교과서를 무제한적 자유발행제, 철저한 심사에 의한 인정제로 개방, 방임하는 것은 시정되어야 할 적폐라고 주장한다. 이는 매우 설득력 있는 문제제기라고 볼 수 있다.

김정인은 반(反)국정론의 성과물로서의 검정체제를 평가하며 검정체제의 소극적 진화로서 검정 과정의 투명화와 중립지대로서의 역사교육위원회의 설치를 제안한다. 적극적 진화로서는 자유발행체제로 가야 한다고 주장한다. 러시아, 중국, 일본, 북한의 경우를 소개하면서 장기집권, 우경화, 독재 등의 흐름을 상징하는 국정화 카드가 대한민국에 다시 등장한다는 것이 놀라울 뿐이라고 이야기 한다. 권력이 국정화 카드를 포기하지 않는 한, 제2의 역사 전쟁이 일어날 것이라고 경고한다. “지금 권력의 의도는 자신의 입맛에 맞는 한국사 교과서를 만들겠다는 것인데, 감히 국가대표급의 학자나 교사로서 거기에 동참할 이는 아마도 없을 듯하다. 또한, 교학사 교과서를 거부한 시민적 상식이 좋은 저자, 검증된 내용을 담보할 가능성이 거의 없는 국정 교과서의 탄생을 용인할 가능성 또한 거의 없다”고 단언한다. 김정인은 무엇보다 교학사 교과서를 거부하는 것이 상식이라는 전제 하에 글을 서술 하고 있는데 이는 스스로가 대단히 편향되고 편협한 시각으로 접근하고 있음을 드러내는 것이라 하겠다. 검정제의 유지와 자유발행제를 주장하는 사람이 검정을 통과한 교과서를 무조건 배제하는 태도를 보이면서 검정제 유지를 주장하는 모습이 그다지 설득력있게 다가오지 않는다. 비판할 수는 있지만 상식과 비상식의 대립으로 교학사 교과서를 설정하는 것은 매우 과한 잣대가 아닌가 여겨진다.

김정인은 국정제의 폐해로 1979년판 ‘혁명공약 6항’의 내용을 문제 삼았다. 1982년판 국사 교과서의 현대사 단원의 전두환 정부에 대한 평가 역시 문제 삼았다. 이런 예들은 권위주의 시대 국정 교과서의 단면으로 과연 민주화 이후의 현대 정보 사회인 대한민국 현실에 부합하는 예인지 의문이다. 국정제의 폐해를 왜 반드시 권위주의 시대 국사 교과서의 문제점을 통해 확인해야 하는가는 한 번 생각해 볼 필요가 있다.



## 결론

교과서를 자유롭게 발행하도록 하는 기본 방향에 공감한다. 그러나 한국 사회 현실이 반영될 필요가 있다. 한국 사회는 안타깝게도 홍후조의 분석처럼 “정치적으로 과잉독재에서 과잉민주화로, 경제적으로 과잉성장에서 과잉복지로, 사회문화적으로 과잉획일화에서 과잉다원화로 치닫고 있는” 측면이 있다. 이에 “국사교육은 헌법의 정신에 맞아야 하고, 공교육의 존재이유에 합당해야 한다”는 원칙은 타당하다. 한국 사회가 분단을 극복하고 통일로 나아가야 하는 역사적 사명을 지닌 이상 한국 사회의 특수성을 보다 더 고려하는 것은 필요하다. 특히 생각이 다르다고 배척하고 보는, 검정제 하 파행에 가까운 역사 교육 현장의 비이성적 논의 현실은 불가피 적어도 당분간은 역사 교육의 국정제 필요성을 요구한다고 하겠다. 국정제가 정답은 아니나 현행 검정제의 폐해에 비해서는 국정제가 현실적으로 보다 유익할 수 있다. 민주주의 사회에서 국정제 교과서를 펴낸다고 사람들의 사고가 획일화되고 닫힌 역사 교육에 매몰될 수 있다고 생각하는 것은 과거 권위주의 시절 국정제의 폐해에 고착된 기우일 수 있다. 한국 사회가 보다 건강한 이념 대결의 장으로 전화하며 역사 교육이 보다 객관화될 때 검정제는 다시 부활할 수 있을 것이다.