

the *de facto* situation. The *de jure* situation is the situation that would obtain if the law were strictly followed. The *de facto* situation is the situation that actually obtains.

There are two ways in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

First, the *de jure* situation can be different from the *de facto* situation because of non-compliance with the law.

Second, the *de jure* situation can be different from the *de facto* situation because of a change in the law.

Let us now consider the first way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is not strictly followed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the second way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law has changed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the third way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is not strictly followed and the law has changed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the fourth way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is not strictly followed and the law has not changed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the fifth way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is strictly followed and the law has changed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the sixth way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is strictly followed and the law has not changed. This means that the *de jure* situation is the same as the *de facto* situation.

Let us now consider the seventh way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is not strictly followed and the law has changed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the eighth way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is not strictly followed and the law has not changed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the ninth way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is strictly followed and the law has changed. This means that the *de jure* situation is different from the *de facto* situation.

Let us now consider the tenth way in which the *de jure* situation can differ from the *de facto* situation.

Let us assume that the law is strictly followed and the law has not changed. This means that the *de jure* situation is the same as the *de facto* situation.

**교과서가
헌법재판소로
간 까닭은?**

역사교과서 국정화가
위험인 10가지 이유

다시 국정 역사교과서를 보다

지난해 정부는 교학사 역사교과서가 실패한 이래 아예 역사 교과서를 국정화해야 한다고 선언한 이후, 11월 3일 끝내 중고등 역사 교과서 국정화를 강행하였습니다. 행정예고 기간 동안 무려 32만여 명의 국민이 반대의견을 제출하였고, 전 국민의 반대 의견이 압도적으로 높아져 갔지만 정부는 행정예고 기간이 지나자마자 고시를 발표해 버리는 기민함을 보여주었습니다.

정부와 여당은 ‘올바른 역사관’을 확립한다며 국정화의 당위성을 강변하였습니다. 대통령은 ‘흔이 비정상’이라는 명언도 만들어냈고 국무총리는 역사편향 사례로 ‘건국절’을 운운하였습니다. 그러나 국가권력이 역사교과서를 국정화하려는 것은 제헌헌법 이래 임시정부의 법통을 계승한 우리 헌법체제를 부인하는 것일 뿐만 아니라 민주주의의 다양성을 부정하고 획일화된 역사 속에서 영생하고 싶은 부질없는 시도일 뿐입니다.

역사교육은 민주시민의 기초입니다. 역사교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 반드시 보장되어야 합니다. 역사교과서 국정화가 무엇을 의미하는지는 일본 군국주의 나치 독일, 유신 체제 등이 분명히 증언합니다. 역사 교과서 국정화는 낡은 군사 독재의 사라져가는 유물일 뿐입니다. 유엔에서도 역사 교과서를 단일화해서는 안된다는 점을 수차례 확인·권고하였습니다. 이처럼 역사교과서 국정화를 반대하는 국민 절대다수의 우려는 역사적으로 충분한 근거를 가지는 것일 뿐만 아니라 법리적으로도 고시의 내용 및 정부가 추진하는 국정화는 충분히 위헌적이라는 것입니다.

이에 민변은 2015년 12월 22일 청구인 3,374명을 대리하여 ‘한국사교과서국정화저지네트워크’와 함께 헌법재판소에 국정화 고시의 위헌성 등을 구하는 헌법소원을 제기하였습니다.

이번에 발간하는 「교과서가 헌법재판소로 간 까닭은?」은 오는 4월 출범하는 민변 ‘공익인권변론센터’의 첫 출판 사업 중의 하나로서 국정역사교과서 고시 및 그 강행이 왜 위헌인지를 법리적으로 요약 정리한 것입니다.

2017년 3월 국정교과서 발행을 앞두고 우리 사회는 또다시 역사쿠데타에 직면한 역사전쟁을 치를 것입니다. 우리는 역사교과서 국정화가 왜 심각한 문제인지, 왜 위헌인지 시민들에게 제대로, 쉽게 알리고자 소책자를 발간하였습니다. 아무쪼록 각 가정에서, 학교에서, 직장에서 이 작은 책자가 역사와 교육, 헌법을 생각하는 계기가 되기를 간절히 소망합니다.

2016년 4월, 봄이 오는 길목에서

민주사회를 위한 변호사 모임

회장 한택근

1 헌법재판소로 간 역사 교과서 | 8

2 교과서 국정화란 무엇인가? | 9

3 역사를 보면 왜 역사교과서를 국정화 하려는지 보인다 | 10

1. 대한민국 역사 교과서의 역사 | 10

- (1) 일제 식민통치하 국정 국사교과서 제도¹⁾ | 10
- (2) 1974년 유신 체제하 국정 역사교과서 도입²⁾ | 11
- (3) 1997년 이후 역사교과서의 검정 전환³⁾ | 11

2. 역사 교과서를 국정화한 역사적 사례 | 12

- (1) 나치 독일의 국정화 | 12
- (2) 군국주의 일본의 국정화 | 13
- (3) 박정희 유신 정부의 국정화 | 13
- (4) 러시아 푸틴 대통령의 역사 교과서 국정화 시도 | 14

3. 국제사회의 합의-“단일한 역사교과서는 허용될 수 없다” | 15

- (1) 유엔 제68차 유엔 총회 보고서 채택 및 권고 | 15
- (2) 제25차 유엔인권이사회, 유엔 문화적 권리 특별보고관 '보스니아 헤르체고비나 방문 보고서' 권고안 채택 | 15
- (3) 제28차 유엔인권이사회, 유엔인권최고대표 보고서 및 역사교육과 기념방식에 대한 패널토의 요약본 채택 | 16
- (4) 제28차 유엔인권이사회의 베트남 보고서 채택 및 권고 | 16

4 역사 교과서 국정화가 위헌인 10가지 이유 | 17

- 1. 대한민국 헌법의 '기본 정신'을 침해한다(헌법 전문) | 17
- 2. 민주주의와 국민주권의 원칙을 침해한다(헌법 제1조) | 18
- 3. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 침해한다(헌법 제31조 제4항) | 19
- 4. 교육제도 법률주의와 포괄위임금지 원칙에 위배된다(헌법 제31조 제6항, 제75조) | 20
- 5. 학생의 교육받을 권리와 교재선택권을 침해한다(헌법 제31조 제1항) | 21
- 6. 교사의 교육의 자유 등을 침해한다 | 23
- 7. 학부모의 자녀교육권을 침해한다 | 24
- 8. 집필자의 기본권을 침해하고 검열금지원칙에 반한다 | 25
- 9. 국민의 청원권과 적법절차 원칙을 침해한다(헌법 제26조, 제13조) | 27
- 10. 헌법 전문의 “3·1 운동으로 이루어진 임시정부의 법통 계승”에 위배된다 | 29

5 국정화 말고는 다른 대안은 없는가 | 33

6 역사 교과서 국정화는 다른 교과에 비해 왜 위헌성이 큰가 | 35

1 헌법재판소로 간 역사 교과서

2015년 11월 3일 교육부장관은 20일 간의 행정예고 기간이 끝나자마자 중학교 역사교과서와 고등학교 한국사 교과서를 '국정도서'로 고시하였다.⁴⁾ 12월 1일에는 국정도서의 시행시기를 2017년 3월 1일로 앞당기는 내용의 추가 고시를 하였다.⁵⁾ 수많은 학자와 교사, 학생들이 앞다투어 반대의사를 밝혔고 국민의 국정화 반대 여론은 행정예고 기간을 거치며 계속 높아갔으나 정부는 들은 척도 하지 않았다.

결국 2015년 12월 22일 헌법소원이 제기되었다. 민주사회를 위한 변호사모임은 학생, 학부모, 교사와 교장, 집필자 그리고 국민 등 3,374명을 청구인으로 하여⁶⁾ 국정화 고시와 근거 법령이 위헌이라는 헌법소원청구서를 제출하였다. 소송대리인단은 송두환 전 헌법재판관을 포함한 48명의 변호사로 구성되었다.

왜 역사 교과서 문제가 헌법재판소에 가게 되었을까? 역사 국정교과서는 어째서 위헌인가? 역사 교과는 다른 교과와 어떤 점이 다른가? 세계적으로 역사 국정교과서는 어떤 정부에서 채택되곤 하였는가? 그리고 지금 현재 국제사회의 추세는 어떠한가? 하나하나 따져보고 생각해보자.

2 교과서 국정화란 무엇인가?

교과서 제도는 국가가 관여하는 정도가 가장 강력한 것부터 국정제, 검정제, 인정제, 자유발행제 4개로 나뉜다. **'국정제'**는 국가가 직접 저작하거나 위탁하여 저작한 교과서 이외의 교과서를 인정하지 않는 제도다. **'검정제'**는 국가가 사인(私人)이 저작한 도서를 심사·확인하여 교과서로서 사용될 수 있게 하는 제도이다. **'인정제'**는 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 국가가 사인(私人)이 저작, 발행한 도서의 내용을 심사하여 그 사용을 허용하는 제도이며, **'자유발행제'**는 일반도서와 마찬가지로 사인(私人)이 출판과 공급을 하는 제도다.

역사교과서 국정제의 본질을 간명히 요약하면 국가의 해석독점과 사용강제다. 국가가 모든 역사의 해석을 독점하겠다는 것이고(해석독점), 모든 학교에서 국가가 독점한 단일한 교과서만을 사용하도록 강제하겠다는 것(사용강제)이다. 국정교과서 하에서는 전국의 모든 학교에서 교과서에 대한 어떠한 선택도 허용되지 않는다. 대통령령인 「교과용도서에 관한 규정」 제3조에 분명히 써 있다.

「교과용도서에 관한 규정」

제3조(교과용도서의 선정 등) ① 학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서를 선정(교육과정의 전면개정 또는 부분개정에 따라 발행된 교과용도서를 최초로 선택하는 경우를 말한다. 이하 같다)·사용하여야 한다...

3 역사를 보면 왜 역사교과서를 국정화 하려는지 보인다

1. 대한민국 역사 교과서의 역사

(1) 일제 식민통치하 국정 국사교과서 제도⁷⁾

한국에서 국정교과서가 처음 발행된 것은 일제의 식민지배가 시작되면서였다. 1894년 갑오개혁 이후 별다른 제한 없이 발행되던 교과서는 일본의 내정간섭이 본격화하던 1908년 「교과용 도서에 관한 규정」으로 통제되었다. 1910년 일본은 대한제국을 강제 병합한 이후 초등학교 단계⁸⁾에서는 조선총독부가 발행한 국정 교과서를, 중등학교에서는 일본의 검정교과서나 조선총독부가 직접 검정한 검정교과서를 사용하도록 했다. 당시 조선총독부가 발행한 초등 국정교과서는 일본의 신화 속 건국 정신

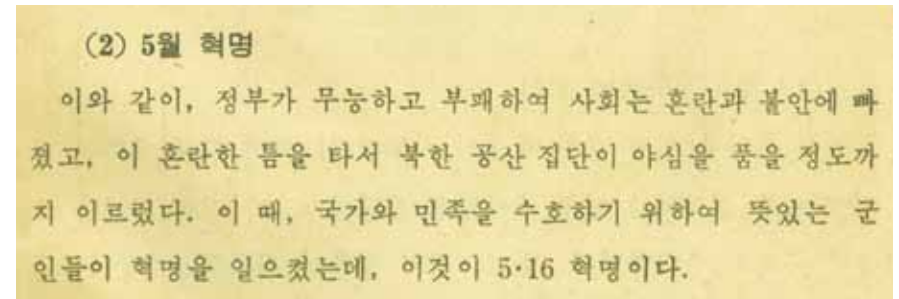
을 강조하고, 천황의 가계를 신성시했으며, 일본의 침략전쟁을 합리화하는 내용이 주를 이루었다. 그러던 중 1941년 진주만공습 후 태평양전쟁이 발발하자 1942년 중등학교 교과서 역시 국정으로 전환하였다.



▶ 식민지 조선 시기는 조선총독부가 교과서 편찬과 인쇄 등 모든 것을 통제하고 감독하였다. 조선의 신민 교육을 위하여 발행한 당시 교과서에는 일제를 찬양하는 내용으로 가득했다. <국어독본>(당시 국어는 일본어 의미) 교과서에는 '명치천황어제(明治天皇御製)'라는 일왕의 유훈을 실어 식민지 조선의 어린 학생들에게 일왕의 말을 외우도록 했으며, <조선어독본>에는 조선 백성들이 남대문에서 일본기인 '히노마루'를 들고 한일합방을 환영하고 있다는 내용과 삽화가 들어있다.⁹⁾

(2) 1974년 유신 체제하 국정 역사교과서 도입¹⁰⁾

해방 이후 중·고등학교의 국사교과서는 자연스럽게 검정제로 전환되어 오랜 기간 유지되었다. 역사 교과서가 국정화된 것은 유신체제 하 제3차 교육과정 때다. 10월 유신 이후 박정희 정부는 '국민정신교육'을 강조하면서 1974년에 국사교과서를 국정화했다. 1979년에는 국사교과서뿐 아니라 중학교 사회, 고등학교 세계사 교과서도 검정제로 전환되었다. 국정으로 전환된 교과서에는 어김없이 정부의 정책을 홍보하는 내용이 들어갔다. 중학교 <사회2>는 '우리의 나아갈 길'이라는 단원을 두어 "10월 유신을 단행하고 민족의 활로를 찾기 위한 새마을운동을 전개하고 있다"고 서술하였다. 1979년 유신체제가 무너진 후에도 전두환 정부는 국정교과서 제도를 그대로 이어 받았다. 전두환 정부 중학교 <사회2>의 '우리의 나아갈 길'에는 "경제발전과 자주국방을 바탕으로 한 평화통일의 민족적 과업의 달성을 위하여, 민주·정의·복지 사회를 지향하는 제5공화국을 출범시켰다"는 내용이 슬그머니 실렸다.



▶ 5·16을 국가와 민족을 수호하기 위해 뜻있는 군인들이 일으킨 '혁명'으로 소개하고 있는 1974년의 국정교과서(위). 또한 '10월 유신'이 한국 민주주의의 발전을 위한 것이라는 내용을 담고 있다.

(3) 1997년 이후 역사교과서의 검정 전환¹¹⁾

1980년대 후반 민주화가 진행되면서 국정교과서에 대한 비판이 커졌다. 과거 역사 국정교과서가 정부의 홍보 수단으로 악용되어 왔으며 변화된 시대에 국정교과서로는 민주시민 양성이 어렵다는 여론이 높아졌다. 1997년 김영삼 정부 교육개혁위원회는 세계화에 걸맞는 신교육 체제와 규제 완화를 내걸고 제7차 교육과정부터 초·중·

교과서를 국정에서 검·인정으로 전환하였다. 2003년 고등학교 선택과목인 한국 근·현대사 교과서가 검정으로 전환되었고, 2007년 중학교 및 고등학교 국사교과서가 검정으로 전환되었다. 그리고 2011년부터는 그동안 국정으로 남아 있던 고등학교 국어, 한국사, 도덕 교과서가 모두 검정으로 전환되었다.

2. 역사 교과서를 국정화한 역사적 사례

(1) 나치 독일의 국정화

제1차 세계대전 이후 독일은 헌법에 교과서 발행의 자유를 명시하였으나 히틀러가 집권하자 나치 정권은 모든 과목에서 교과서 통제를 진행하였다.¹²⁾ 수학 교과서에는 “수학은 아리안족의 우수성을 대변한다”는 내용이 포함되고, “독일에는 30만명의 장애인과 간질환자 등을 위한 시설이 있다. 하루에 1인당 4마르크가 지출된다면 1년 동안 총 얼마가 지출되는가? 그리고 이 돈을 신흔부부에게 100마르크씩 지원한다면 몇 쌍을 지원할 수 있을까?” 등의 문제가 실렸다. 국정 역사교과서는 유대인들을 주요 문명(이집트, 페르시아, 로마 등)을 파괴한 장본인으로 묘사하고 독일이 영국과의 전쟁을 준비하던 시기인 1942년의 교과서에는 히틀러를 평화, 영국을 악의 상징으로 묘사하였다.¹³⁾ 이 시기의 역사교과서 「제국주의로의 길」은 당시 독일 제국주의를 최고의 인간 발달 단계로 기술하였다. 제2차 세계대전 후 나치의 극단적 국가주의와 역사 왜곡에 대한 반성으로 교과서는 검정제로 전환되었다. 동서독으로 분단된 냉전 시기에도 국정 교과서 논의는 나오지 않았다.



▶ 나치 정권 당시 발행된 역사 교과서 중의 하나인 'Volk und Führer' 표지와 첫 페이지. 나치 정권 하에서 집필진들은 순혈통주의, 민족, 자기보존, 영웅적인 정신 및 리더의 원칙 등 나치 정권이 내린 지침에 맞춰 교과서를 써야 했다.¹⁴⁾

(2) 군국주의 일본의 국정화

일본의 교과서는 검정제로 운영되었는데 1902년 일본 교육부는 교과서에 일왕을 모독하고 문화를 어지럽히는 내용이 포함되었다면서 국정제를 도입하였다. 1930년대에 전쟁이 본격화되자 정부가 직접 교과서를 제작해 배포하기 시작하고 교육자료를 열정적으로 만들기 시작하였다.¹⁵⁾ 1937년 일본의 정책과 국제 정책, 문화에 대해 기술한 「국체의 본의」 팜플렛 수백만 장을 학교에 배포하여 교육 자료로 사용하게 하였다.¹⁶⁾ 이 자료는 학생들에게 자신보다 국가를 우선해야 하고 대일본제국과 천황의 신민이 되어 충성을 다 바쳐야 한다고 강조하였다. 태평양 전쟁 중인 1943년에는 일본 역사 교과서인 「국사개설」과 세계사 교과서인 「중등역사」가 출간되었는데, 이 교과서들에는 천황을 최고 통치자이자 신과 같은 존재로 받들어야 하고 일제의 침략은 정당하다는 내용이 포함되었다.¹⁷⁾ 일본이 태평양전쟁을 일으킨 후 1942년 조선총독부를 통하여 식민지 조선에 국정교과서를 실시하여 진주만 침공과 전쟁을 적극 합리화 하였던 것도 이런 맥락이었다. 패전 이후에는 이들 교과서가 황국신민 정신을 기술한 군국주의 정책의 결과라는 평가가 계속되었고, 이에 국정제가 폐지되어 초등학교 교과서도 검정제로 전환되었다.

(3) 박정희 유신 정부의 국정화

우리나라에서도 역사교과서 국정화는 유신체제와 더불어 재등장하였다. 1972년 유신을 선포하여 영구집권 체제를 구축한 직후인 1974년 박정희 정부는 1945년 이후 줄곧 검정제로 운영되었던 국사교과서를 국정화하였다. 1974년에 발행된 국정 국사교과서는 5·16을 다음과 같이 서술하였다.

5월 혁명

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

장악하였다.

『인문계 고등학교 국사』, 1974

국정 역사 교과서를 정권 홍보수단으로 활용한 것은 전두환 정부도 전혀 다르지 않았다. 1982년에 발행된 고등학교 국사교과서는 제5공화국의 출범에 대하여 아래와 같이 서술하였다.

제5공화국의 출범

10·26 사건 후 이러한 혼란 속에서 북한 공산군의 남침 위기에서 벗어나고 국내 질서를 회복하기 위하여 정부는 국가보위비상대책위원회를 구성한 뒤, 각 부분에 걸쳐 과감한 개혁을 추진하였다... 그 후, 국민투표로 확정된 새 헌법에 따라 당선된 전두환 대통령이 취임하여 새 정부를 이끌어 나감으로써 제5공화국이 출범하였다... 제5공화국은 정의로운 사회의 구현과 민주복지국가로의 발전을 지향하고, 민족의 분단을 종식시키며, 조국의 평화적인 통일을 이룩할 수 있도록 계속 노력하고 있다.

『고등학교 국사(하)』, 1982

(4) 러시아 푸틴 대통령의 역사 교과서 국정화 시도

러시아의 푸틴 정부도 역사교과서 국정화를 시도하였다. 2013년 6월 푸틴 대통령은 당시 역사교과서들이 정부 방침에 맞지 않고 뒤흔어진 해석을 담고 있으며 “러시아 역사와 러시아 사람을 폄훼한다”는 이유로 하나의 역사를 담은 교과서를 만들라고 지시하였다.¹⁹⁾ 푸틴의 지시로 단일하게 구체화된 가이드라인이 제시되었고, 모든 교과서가 가이드라인에 따라 만들어졌다. 대부분의 전문가들이 구 소련을 미화하는 역사 교육에 반대하였다. 2013년 푸틴의 지시 이후 러시아의 유명 역사학자 나탈리아 바소프스카야(Dr. Natalia Basovskya)는 “제대로 된 역사교과서는 권력의 지시로 만들어지지 않는다”는 반대 성명을 발표했다. 파이낸셜 타임즈는 푸틴이 민주적인 기관들을 탄압하고 동유럽에서 소련군이 행한 전쟁 범죄, 러시아의 영토 확장에서 일어난 행위

를 제외함을 비난하였고,¹⁹⁾ 블룸버그지는 학생들이 다양하게 해석할 수 있음을 우려해 자신만의 해석을 요구하는 푸틴을 신랄하게 비난하였다.²⁰⁾

3. 국제사회의 합의-“단일한 역사교과서는 허용될 수 없다”

2016년 현재까지 역사 국정교과서 체제를 유지하고 있는 나라는 지구상에 몇 나라 되지 않는다. 북한, 방글라데시, 몇몇 이슬람 국가 등이 있을 뿐이다. 나치독일, 군국주의 일본도 그 후에는 역사교과서를 국정화하여 하나의 교과서 사용을 강제하는 것은 금기시되고 있다. 오히려 뼈아픈 역사적 경험을 공유한 국제사회, 특히 대부분의 선진국가에서는 검·인정제 조차도 인권을 침해한다고 보아 ‘자유발행제’를 채택하고 있다. 유엔에서는 아래와 같이 수차례 역사 국정교과서의 폐지를 요구하는 권고를 하였다.

(1) 유엔 제68차 유엔 총회 보고서(A/68/296) 채택 및 권고(2013. 9.)

“65. 학생들에게 공식적인 역사적 서사를 전달하는데 있어서 역사 교과서는 정부의 손에 있는 중요한 도구이다. 특히 역사 교육이 하나의 서사를 장려하는 나라들의 경우, 역사 교과서는 중요한 위치에 있으며, 정부의 메시지를 가장 넓은 범위의 청중에게 전달하는 결정적인 도구로 널리 인식되고 있다”

“66. 한 종의 역사교과서만 인가하는 것은 문제가 있다... 제공되는 교과서의 수를 하나로 줄이는 것은 퇴보하는 추세로 이해되어야 할 것이다”

(2) 제25차 유엔인권이사회, 유엔 문화적 권리 특별보고관

‘보스니아 헤르체고비나 방문 보고서(A/HRC/25/49/Add.1)’ 권고안 채택(2014. 3.)

“106. 역사 교육에 있어서 여러 시각의 접근법, 여러 목소리가 반영된 다른 관점을 인정하는 서사, 비판적 사고, 분석적 공부, 그리고 학생들 간의 토론 있

도록, 노력이 더 있어야 한다.”

(C) “교과서 선정에 있어서 투명한 허가 및 인가 과정과 기준을 도입할 것. 이 때 특정 이념과 정치적 조건이 아니라 전문적인 역사 지식과 교수법에 의존해야 할 것이다. 이 과정에 포함되어야 할 것에는 모든 출판사가 동등하게 응할 수 있는 공개 입찰과 교과서들이 요구수준에 미치는지 판단할 독립적인 전문가 집단 등이 있다.”

(3) 제28차 유엔인권이사회, 유엔인권최고대표 보고서 및
역사교육과 기념방식에 대한 패널토의 요약본 채택(2014. 12.)

“여러 대표들은 학문적 자유에 대한 부당한 제한과 단일 국정화 교과서 추진을 평화와 인권에 대한 걱정스러운 장애물로 보았다”

(4) 제28차 유엔인권이사회의 베트남 보고서 채택 및 권고(2015.1.)

“102. 특별보고관은 정부가 역사 교육에 있어서 비판적 사고, 분석적 공부 및 토론을 위한 장을 열 것을 권장한다. 특별보고관은 베트남이 역사 교육을 하나의 분과학문으로 이해하기를 권장한다. 공식 기준이 역사 교육의 목적과 결과를 정할 때 교육 자료의 내용을 규정하지 않아야 한다.”

“103. 가장 선행되어야 할 것은 여러 출판사들이 낸 다양한 종류의 교과서들의 인가하는 것과 교사들이 이 중 하나를 고를 수 있도록 선택권을 보장하는 것이다... 특별보고관은 2014년 11월, 베트남 국회의 다양한 종류의 교과서를 포함시킨 일반 교육 프로그램 개발을 위한 결의안 통과 결정을 환영한다”

4 역사교과서 국정화가 위헌인 10가지 이유

1. 대한민국 헌법의 ‘기본 정신’을 침해한다 헌법 전문

우리 헌법의 기본 정신은 헌법 전문에 표현되어 있다. 헌법 전문은 대한민국의 나아갈 길로 “자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히” 한다고 하고 “자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수”하게 하고, 최종적으로 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”한다고 명시하고 있다. 자유, 자율, 그리고 ‘자유민주적 기본질서’를 헌법의 중요한 가치로 강조하고 있다.

[헌법 전문]

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 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 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

국민의 교육받을 권리를 제대로 보장하려면 여러 교과서들이 자유롭게 ‘경쟁’할 수 있어야 하고 교육현장의 학교장과 교사가 보다 질 높은 교과서를 선택할 수 있어야 한다. 교과서 집필과 발행 과정에서도 역사에 대한 여러 해석이 균형있게 공존하고 비교하여 토론할 수 있어야 한다. 그래야 교과서의 질이 향상된다. 그것이 우리 헌법이 강조하는 자유, 자율, 자유민주적 기본질서에 부합한다. 역사 교과서를 단일화하여 여러 교과서들의 경쟁을 근본적으로 차단하고 국가가 공인한 해석만을 강요하는 것은 본질적으로 국가가 모든 것을 ‘독점’하고 ‘다양성’을 전제로 한 ‘경쟁’을 원천적으로 봉쇄하는 것으로서 자유, 자율, 자유민주적 기본질서에 정면으로 반할 수밖에 없다. 헌법재판소도 이미 1992년에 국정교과서가 “자유민주주의의 기본이념과 모순되거나 역행”된다고 밝힌 바 있다(헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88결정). 유엔 제68차 총회에서 “국가는 투명한 요구기준에 미치지 못하는 교과서들을 거부할 자격이 있지만, 단일 역사교과서는 불가피하게 하나의 서사의 독점을 부추긴다. 특히 법과 규정이 여러 교과서들의 경쟁을 가능케 하는 공개 입찰을 제공하지 않는 경우에 말이다”(A/68/296)라고 권고한 것도 바로 같은 맥락이다.

2. 민주주의와 국민주권의 원칙을 침해한다 헌법 제1조

헌법 제1조는 대한민국의 정체성을 밝힌 가장 중요한 조항이다. 헌법 제1조 제1항은 민주공화국임을 천명하고 제2항에서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라고 하여 ‘국민주권’을 선포하였다.

즉, 헌법 제1조는 대한민국의 국가적 운명에 관한 기본적 결단을 내릴 수 있는 권력이 국민에게 있음을 선언함과 동시에 그러한 권력으로부터 파생되는 제반 권력들 까지도 그 권력의 원천은 국민으로부터 나와야 함을 규정하고 있는 것이다. 그런데 주권자가 일정한 전제조건을 달아서 정권을 위임한 결과 권력을 가지게 된 한시적 권력집단이 국정교과서를 통해 자신들이 판단한 가치를 담은 역사를 유일한 역사로 결정하고 이를 국민에게 강요하는 것은 국민이 주권자이고 다양한 견해가 공존하는 다

원적인 열린사회(헌재 2009. 9. 24. 2008헌가25 집회 및 시위에 관한 법률 제10조 등 위헌법률심판)에서는 불가능한 것이다.²¹⁾ 국민 다수가 일관하여 반대하고 행정예고 과정에서 반대 여론이 더욱 커졌는데도 불구하고 이를 무시하고 국정화를 강행하는 것은 헌법 제1조를 위반한 것이다.



▶ “대한민국 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다. 국가란 국민입니다!” -영화 <변호인>중(왼쪽) / 역사 국정화에 반대하는 시민들 (오른쪽)

3. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 침해한다 헌법 제31조 제4항

헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있다. 이를 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’이라고 하여 교육에 관한 가장 기본적인 헌법 원칙으로 삼고 있다. 교육의 원칙을 헌법에까지 보장하고 있는 이유는 뭘까. 교육이 국가 백년대계의 기초인만큼 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향 받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것이다. 교육에 관한 제반정책의 수립 및 시행이 교육자에 의하여 전담되거나 적어도 그의 적극적인 참여하에 이루어져야 함은 물론 교육방법이나 교육내용이 종교적 종파성과 당파적 편향성에 의하여 부당하게 침해 또는 간섭당하지 않고 가치중립적인 진리교육이 보장되어야 한다는 것이다. 특히 교육의 자주성이 보장되기 위하여서는 교육행정기관에 의한 교육내용에 대한 부당한 권력적 개입이 배제되어야 할 것인데, 그것은 대의정치(代議政治), 정당 정치하에서 다수결의 원리가 지배하는 국정상의 의사결정방법은 당파적인 정치적 관념이나 이해관계라든가 특수한 사회적 요인에 의하여 좌우되는 경우가 많기 때문이다. 다름아닌 헌법재판소가 한 말이다(헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88결정).

역사교과서 국정화의 본질이 국가독점과 사용강제라는 점을 상기해보자. 정부, 행정관료 및 정치권력이 국정교과서 내용을 통제하고 정권 홍보수단으로 사용하는 건 필연적이다. 나치독일의 국정화, 일제의 국정화와 군국주의 미화, 유신 직후 1974년 재도입 및 5·16 군사쿠데타 등 미화, 5공화국 출범 후 내란 및 쿠데타의 미화 등 역사가 이를 증명한다.

대학 역사학 교수의 80% 이상이 국정화에 반대하고 중고등학교 역사 교사 대부분이 반대하는데도 정부가 이들 교육자와 교육전문가들 대다수를 배제하고 집필진을 구성하는 것은, 권력의 부당한 개입으로 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성 모두를 파괴하는 결과를 가져오는 것이다.

4. 교육제도 법률주의와 포괄위임금지 원칙에 위배된다 **헌법 제31조 제6항, 제75조**

헌법 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 한다(이를 ‘교육제도 법률주의’라 한다). 어려운 말이 아니다. 말 그대로 “**교육에 관한 기본적 사항은 국민의 대표인 국회가 법률로 직접 정하라는 것이다.** 이를 위해 대통령과 행정부의 월권을 막는 규정을 헌법에 두고 있다.” 헌법 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 정한 것이 그것이다.(이를 포괄위임금지라고 한다)

‘교과서제도’는 교육제도의 기본적 사항이므로 당연히 교육제도 법률주의 원칙이 지켜져야 한다. 헌법재판소도 이를 인정하였다. 그렇다면 국정교과서를 교과서의 범위에 포함시킬 것인지 여부, 포함시킨다면 어떤 과목에 대하여 국정교과서를 저작·편찬할 것인지 여부, 교과서의 선정 및 사용에 관한 사항은 초·중등교육에 있어서 본질적인 내용에 관한 것이므로 반드시 법률에 구체적인 내용이 규정되어야 한다. 법률에서 구체적인 범위를 정하여 위임하지 않았는데 대통령이나 교육부가 함부로 위임

받지 않은 사항을 대통령령이나 규칙으로 정하는 것도 허용되지 않는다.

우리 법에서 중고등학교의 교과서에 대하여 정한 법률은 「초중등교육법」 제29조이다. 그런데 위 법률은 “교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(사정) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고만 정하고 있을 뿐 그 구체적인 사항에 대하여는 규정하지 않고 모두 대통령령에 위임하고 있다. 그리고 대통령령인 「교과용도서에 관한 규정」에서 난데없이 교육부장관이 국정교과서 여부를 정하도록 해놓았다. 결국 교과서제도의 본질적 사항인 ‘교과서 국정제’를 국회가 아닌 교육부장관이 전적으로 결정하도록 하고 있는 것이다. 교육제도 법률주의와 포괄위임금지 원칙에 위반되는 것이다.

5. 학생의 교육받을 권리와 교재선택권을 침해한다 **헌법 제31조 제1항**

고시에 따라 2017년 3월부터 전국의 모든 중학생과 고등학생은 선택의 여지 없이 하나의 역사 국정교과서만으로 배우고 하나의 역사해석 만을 강요당하게 된다. 학생 입장에서 이는 어떤 기본권을 어떻게 침해하는가.

헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라고 정했다. 이를 ‘교육을 받을 권리’라고 하는데, 위 기본권의 가장 직접적 주체는 학생이다. 또한 헌법은 기본권 중에서 가장 보편적이고 기본적인 인권을 기본권의 맨 앞자리인 제10조에서 정하고 있는데 그것이 ‘인간의 존엄과 가치’ 조항이다. 이로부터 ‘인격권’과 ‘자기결정권’ 그리고 ‘행복추구권’ 등 중요한 기본권이 인정된다.

헌법재판소는 학생은 교육을 받음에 있어서 자신의 인격, 특히 성향이나 능력을 자유롭게 발현할 수 있는 권리가 있고, 교육의 단순한 대상이 아닌 독자적 인격체이며 학생 스스로 자신의 교육에 관하여 스스로 결정할 권리, 즉 자유롭게 교육을 받을 권리가 있다고 하고(헌재 2000. 4. 27. 98헌가16), 학생이 국가의 간섭을 받지 아니하고 자

신의 능력과 개성, 적성에 맞는 학교를 자유롭게 선택할 권리를 가지고 있다고 확인하였다(헌재 2012. 11. 29. 자 2011헌마827 결정). 학생은 위와 같은 기본권들을 기초로 '교재 선택권'을 가진다. 헌법재판소도 이러한 학생의 교재선택권을 인정하였다(헌재 1992. 11. 12. 89헌마88 결정).

역사교과서 국정화는 국가가 학생의 교육받을 권리와 인격권, 그리고 교재선택권을 가장 강하게 통제하는 방식이다. 성인이 아니라는 이유로 이것이 헌법적으로 정당화될 수 있을까. 중·고등학생은 이미 비판적 사고를 하고 각자의 가치관을 지닐 수 있는 연령대이므로 미성숙을 이유로 획일적 사고를 주입하는 것이 정당화될 수 없다. 오히려 그러한 획일적 교육으로 인하여 이 시기 창의력과 비판적 사고력이 질식당한다. 그 어느 교과보다 역사 교과에 대해서는 획일적 교육이 허용되어서는 안된다는 것이 유엔등 국제사회의 확고한 기준이며, 이는 미국, 일본 등 각국의 법원 판례를 통해서도 확립되어 있는 원칙이다.

미국과 일본의 대법원 판결 ▶

미국 미국 연방대법원 'Tinker 대 Des Moines 교육위원회 사건' 판결(1969)
공립학교는 전체주의의 성역이 되어서는 안된다. 학생들은 국가가 전달하고자 하는 바 만을 받아들이는 폐쇄회로상의 정보수령자로 치부되어서는 아니된다... 국가는 통일성 있는 국민(a homogeneous people)을 양성하기 위해 학교를 운영해서는 아니된다고 판시하였다

일본 일본 최고재판소 '아사히키와(旭川) 학력테스트사건' 판결(1976. 5. 21.)
교육은 본래 인간의 내면적 가치에 관한 문화적인 행위로서 당파적인 정치적 관념이나 이해에 대해 지배되어서는 안된다. 교육내용에 대하여 국가적 개입에 관해서는 가능한 한 억제되어야 한다. 개인의 기본적 자유를 인정하고 그 인격의 독립을 국정상 존중하여야 한다고 규정하고 있는 헌법 하에서는 아이가 자유로우며 독립적인 인격으로서 성장하는 것을 방해하는 국가적 개입,

예를 들어 오류가 있는 지식이나 일방적인 관념을 아이에게 심어주는 것과 같은 내용의 교육을 시행하는 것을 강제하는 것 등은 헌법 제26조, 제13조의 규정에 의해 인정할 수 없다 라는 기준을 명확히 하는 것과 더불어, 이러한 것들이 교육에 관한 헌법상의 요청인 것을 명확히 하였다.



▶ 독일 작센주에서 사용되는 다양한 역사교과서. 2015년 작센주에서는 총 4개 출판사에서 나온 44개의 역사교과서가 검정에 통과되었다. 나치와 동독 시절을 경험한 독일은 역사 및 과거사에 대한 반성과 함께 교재선택권을 폭넓게 인정하는 나라 중 하나이다. 독일은 출판사마다 교과서가 다를 뿐만 아니라 같은 출판사가 각 주의 교육 시스템이나 환경, 지역 역사 등을 고려해 다른 내용의 교과서를 만든다. 출판사들은 교과서 자유경쟁에서 선택되기 위해 내용이나 편집을 개선하기 위한 노력을 한다.²²⁾

6. 교사의 '교육의 자유' 등을 침해한다

민주국가의 교육은 정형화된 획일적인 인간을 양성하기 위한 것이 아니고, 피교육자의 능력과 소질을 계발함으로써 개성신장을 촉진하기 위한 것이므로, 그 교육내용과 방법도 다양성을 가질 수밖에 없다. 그리고 다양한 교육내용과 방법 가운데 어떤 교육과정이 피교육자에게 가장 적합한 것인지 여부는 교육전문가들에게 맡겨져야 하며 그것이 바로 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성, 전문성을 보장한 취지이다. 따라서 교사는 교육과정을 수동적, 피동적으로 운영하고 집행하는 것이 아니라(헌법재판소 1991. 7. 22. 자 89헌가106 결정 사립학교법 제55조, 제58조 제1항 제4호에 관한 위헌심판)²³⁾, 국가

에 의해 정해진 기본적인 교육과정의 범위 안에서 피교육자의 능력과 소질에 따른 창의적이고 자주적인 교육과정을 구성하고 결정할 수 있다.

교사의 '교육의 자유'는 교육효과를 증대시키기 위한 불가결의 수단으로서 헌법 제 31조 제1항 및 동조 제4항에서 필연적으로 도출되는 헌법상 기본권이다. 교사의 교육의 자유는 일차적으로 '교육내용이나 방법 등에 관한 자주적인 결정권'을 의미하고, 그 결정권 중에서 가장 중요한 요소 중 하나가 바로 '학교 교과서의 저작과 선택'에 관한 권한이다. 초중등교육법 및 교과용 도서에 관한 규정은 이와 같은 학교장교사, 학교운영위원회의 교재 선정 및 변경에 관한 권리를 명시적으로 규정하여 보호하고 있다.

국정화 고시로 인해 교사의 역사 교과서에 대한 저작 및 선택권은 완전히 배제될 수 밖에 없다. 교사는 공권력에 의하여 강제되는 내용만을 유일한 진리로서 가르쳐야 하고, 그렇지 않을 경우 징계처분의 위험을 감수해야 한다. 교사는 교육전문가로서 어떤 역사적 사건에 대하여 다양한 학설이 존재한다는 것을 알고 있음에도 불구하고, 이에 반하여 오로지 국정교과서에 담긴 내용만이 유일한 진리라고 가르쳐야 하게 된다. 이러한 결과는 교사가 교육전문가로서 가지고 있는 양심의 자유, 그리고 인격권까지도 침해함을 의미한다.

7. 학부모의 자녀교육권을 침해한다

자녀의 양육과 교육은 일차적으로 부모의 천부적인 권리인 동시에 부모에게 부과된 의무이기도 하다. 부모가 자녀의 교육에 관하여 스스로 자유롭고 독자적으로 결정할 수 있는 경우에만, 가족은 자유민주적 문화국가에서의 자녀의 양육 및 교육이란 과제를 이행할 수 있고 문화국가가 요구하는 교육의 다양성을 보장할 수 있게 된다(헌법재판소 2000. 4. 27. 자 98헌가16 결정). 부모는 어떠한 방향으로 자녀의 인격이 형성되어야 하는가에 관한 목표를 정하고 자녀의 개인적 성향·능력·정신적, 신체적 발달

상황 등을 고려하여 교육목적을 달성하기에 적합한 교육수단을 선택할 헌법상 권리를 가지고 있다. 따라서 부모의 자녀교육권은 교육내용의 결정 및 교과서선택권에까지 미친다. 「교과용도서에 관한 규정」 제3조에서도 검인정도서의 경우 학부모의 대표가 구성원인 학교운영위원회의 심의를 거쳐 선정하도록 정하고 있어 부모의 권리를 반영하고 있다.

인류의 권리장전인 세계인권선언 제26조에서도 “교육은 인격의 완전한 발전과 인권 및 기본적 자유에대한 존중의 강화를 목표로 하여야 한다”(2호), “부모는 자녀에게 제공되는 교육의 종류를 선택함에 있어서 우선권을 가진다”(3호)고 규정하고 있다.²⁴⁾

국정교과서는 학생들의 다양성과 창의성을 파괴하고 교육받을 권리를 침해하며 자녀의 인격적 성장을 위해 보장된 부모의 교육내용 선택권과도 충돌하게 된다.

8. 집필자의 기본권을 침해하고 검열금지원칙에 반한다

(1) 학문의 자유 침해

“모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다”(헌법 제22조 제1항). 학문의 자유는 단순히 진리탐구의 자유에 그치지 않고 탐구한 결과에 대한 발표의 자유 내지 가르치는 자유 등을 포함하는 것이다. 국가가 구속력 있는 확정된 지침을 제시함으로써 학문의 과정을 내용적으로 조종하고자 하는 것은 학문의 자유에 의하여 허용되지 않는다.²⁵⁾ 종전 검정제 하에서 발행된 7종의 역사교과서들은 교육부의 검정 절차를 거쳐 수년간 시행되어 왔고 계속하여 수정과 개선을 거쳤다. 이들 모두는 제각각 집필자들의 학문연구의 성과물이기도 하다. 그런데 역사교과서 국정화로 이들 학문연구의 성과물은 교과서로서 쓰일 수도, 가르칠 수도 없는 무용지물이 되어 버렸다.

(2) 검열금지원칙 및 집필자, 출판사의 언론출판의 자유 침해

국정화는 '사전검열 금지' 원칙과 충돌한다. 모든 국민은 언론·출판의 자유 내지 표현의 자유가 보장되며 언론·출판에 대한 허가나 검열은 인정되지 않는다(헌법 제21조). 검열이란 사상이나 견해의 발표 이전에 행해지는 '표현물의 내용에 대한 허가제'를 말한다. 역사적으로 검열이란, 국가나 교회가 자신에게 불리한 사상·견해의 발생이나 전파를 사전에 방지하기 위하여 국민의 정신생활을 계획적으로 감시·감독하는 행위, 특히 서적의 내용에 대한 사전적 통제를 의미하였다. 사전검열이 국민의 정신생활과 민주주의의 실현에 대하여 미치는 해악이 심대하기 때문에, 헌법은 사전검열을 절대적으로 금지하고 있다. 헌법재판소 역시 검열은 실질적으로 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사, 선별하여 발표를 사전에 억제하는, 즉 허가받지 아니한 것의 발표를 금지하는 제도를 뜻하고, 이러한 사전검열은 법률로써도 불가능한 것으로서 절대적으로 금지된다고 하였다.(헌법재판소 2008. 10. 30. 자 2004헌가18 결정)

국정교과서는 국가가 교과서의 편찬과 사용을 독점한다. 어떤 역사 연구자 내지는 교과서 집필자가 대한민국의 중·고등학교 학생들에게 반드시 교육하여야 할 역사의 내용을 연구·정리하여 이를 교과서의 내용으로 제안하고자 할 때, 교육부는 집필진의 구성 및 교과서 집필 단계에서 특정 연구자의 집필진 포함·배제 여부를 결정하고, 선정된 집필진들이 집필한 교과서를 제출받아 유통 전에 그 내용을 심사하게 된다. 결국 '중·고등학교 학생들에게 정규 교육 과정에서 가르칠 역사의 내용'과 관련하여 행정권인 교육부가 특정한 사상이나 의견이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사, 선별하여 발표를 사전에 억제하고 하나의 견해만을 채택하여 발표하고 그 외의 견해의 발표를 금지하는 것으로서 사전검열에 해당한다.

(3) 언론·출판의 자유의 침해

또한 국가에 의해 국정교과서 집필진으로 선정되지 않는 한 자신의 학문적 연구의

결과물을 교육의 내용에 반영시킬 수 없게 되고 역사 교과서를 발행하여 온 출판사는 역사 교과서의 출판 자체를 할 수 없게 되므로 집필자와 출판사의 언론·출판의 자유도 침해하는 결과가 된다.

9. 국민의 청원권과 적법절차 원칙을 침해한다 헌법 제26조, 제13조

지금까지는 국정교과서가 학생, 학부모, 교사, 집필자 등이 가진 기본권을 침해하는 점을 살폈다. 한편 국정화 고시는 절차적으로 반드시 지켜야 할 헌법 원칙도 위반하였다.

(1) 청원권을 침해하였다

헌법 제26조는 국민의 청원권을 보장하고 있다. 청원권이란 “국민이 공권력과의 관계에서 일어나는 여러 가지 이해관계 또는 국정에 관해서 자신의 의견이나 희망을 진술할 수 있는 권리”다(헌법재판소 2000. 6. 1. 자 2000헌마18 결정). 헌법은 국민이 지닌 청원권을 형식적으로 선언하는데 그치지 않고, 국민의 청원권을 제대로 보장하기 위해 국가에 국민의 청원내용을 “심사할 의무”를 부과하고 있다. 헌법 제26조 제2항은 “국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다”고 정하고 있으며, 헌법 제89조는 “정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의 심사”를 국무회의 심의사항으로 열거하고 있다. 국가기관의 행정절차에서 국민의 청원권의 구체적인 내용을 보장하기 위하여 둔 법이 행정절차법이다. 행정절차법은 국민의 의견 제출권, 행정청의 존중처리 의무, 처리결과 및 처리이유 등 통지의무를 규정하고 있다. 국가가 국민의 청원을 “심사할 의무”를 적정하게 이행하지 않는다면, 즉 “청원을 수리한 국가기관이 이를 성실, 공정, 신속히 심사·처리하여 청원인에게 통지”하지 않는다면 국민의 청원권은 침해되었다고 볼 수밖에 없다.(헌법재판소 2000. 6. 1. 자 2000헌마18 결정)

국정화고시의 절차는 어땠는가. 행정예고기간(2015년 10월 12일~11월 2일) 동안 총 47

만여명이 의견을 제출하였다. 위 47만 명중 32만 1천 75명이 국정화 반대의견을 제출한 것으로 집계되었고 행정예고 마지막 날인 11월 2일에는 5만명 이상이 의견을 제출한 것으로 알려졌다. 그런데 교육부장관은 위 행정예고 기간이 끝나자마자 11월 3일 오전 11시에 고시를 발표하였다. 국민의 의견을 충분히 “심사”하거나 “존중하여 처리”하는 것이 불가능한 시간이었다. 고시 공포를 위해 행정예고 절차를 요식적으로 거쳤던 것에 불과하다. 교육부장관은 처리 이유 및 결과 등을 의견제출자들에게 적절하게 고지하지도 않았다(시행령 제24조의4). 32만건의 반대의견에도 불구하고 행정예고절차가 끝나자마자 이 사건 고시를 해야만 하는 합리적인 이유를 설명하지도 못했다.

한편 국정화 고시는 각 시도교육감의 업무에 중요한 영향을 미쳐 업무 영역이 달라지게 되므로 각 시도교육감은 국정화 고시에 관해 의견을 제출할 권리가 있는 “관계기관의 장(또는 지방자치단체의 장)”이라고 볼 수 있다(행정절차법 시행령 제24조 제1항, 법제업무운영규정 제11조 제1항). 이들은 주민에 의하여 선출된 대표자이기도 하다. 그럼에도 교육부장관은 고시에 대한 행정예고를 하기 전에 시도교육감으로부터 의견을 수렴하는 절차를 전혀 거치지 않았다. 직접적, 간접적으로 국민의 청원권을 침해하였다.

(2) 적법절차원칙을 침해하였다.

형사절차권 행정절차권 모든 공권력의 행사는 절차적으로 적법성 뿐 아니라 적정성까지 보장되어야 한다. 이것이 헌법의 중요 원칙인 ‘적법절차의 원칙’이다.(헌법재판소 2007. 4. 26. 자 2006헌바10 결정). 공권력 행사가 적법절차원칙을 침해하면 그 공권력행사 자체가 위헌이 된다(헌법재판소 2001. 8. 30. 자 99헌마496 결정).

국정화고시는 어떻게 진행되었는가? 정부는 행정예고기간 동안 국민의 의견을 정확히 수렴하지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 국가재정법과 국가계약법에 위반하여 ‘한국사 국정교과서 홍보광고’를 대대적으로 방영했다. 국정교과서에 대한 반대여론이 비등해지자 20여 억원이 넘는 국가예산을 ‘예비비’ 형식으로 지출하여 홍보광고를 제작

했던 것이다. 국가가 관계법령에 위반하여 편법으로 국정홍보물을 제작하였다. 이 모든 것들은 적법절차 원칙을 위반한 공권력 행사에 해당한다.

10. 헌법 전문의 “3·1 운동으로 이루어진 임시정부의 법통 계승”에 위배된다

무엇보다 문제는 국정화로 만들어지는 교과서에 담길 내용이다. 정부가 왜 국민의 반대를 무릅쓰며 이를 추진하려는 것인지 그 의도가 교과서에 담길 터이다. 정부는 ‘올바른 역사관 확립’을 내세우고 기존 검정 교과서들에서 ‘역사 왜곡’이 심각하다면서 이를 바로잡아야 한다고 강변한다. 그렇다면 국정교과서에는 정부가 내세우는 ‘올바른 역사관’이 반영될 것이 자명하다.

대표적인 것이 ‘1948년 8월 15일’에 대한 역사적 해석이다. 2015년 11월 3일 국정화 고시를 확정지으면서 황교안 국무총리는 직접 대국민 ‘담화문’을 발표하였는데, 담화문에서 국정교과서를 만들어야 하는 주된 이유로 아래와 같이 언급하였다.²⁶⁾

대한민국은 '정부 수립'북한은 '국가 수립'

우리는 1948년 8월15일 대한민국의 탄생을 전 세계에 알렸습니다. UN도 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부임을 승인하였습니다. 이러한 명백한 사실에 대해 대한민국은 '정부 수립'으로, 북한은 '조선 민주주의 인민 공화국' 수립으로 기술된 역사교과서가 있습니다. 대한민국은 마치 국가가 아니라 정부단체가 조직된 것처럼 의미를 축소하는 반면, 북한은 '정권수립'도 아닌 '국가수립'으로, 건국의 의미를 크게 부여해 오히려 북한에 국가 정통성이 있는 것처럼 의미를 왜곡 전달하고 있습니다.

종래 검정교과서들이 1948년을 ‘국가수립’으로 기술하지 않고 ‘정부수립’으로 기술하여 대한민국을 ‘격하시키고, 반면에 북한에 국가 정통성이 있는 것처럼 의미를 왜곡하였으므로 이를 바꿔야 한다는 것이 핵심 논리다. 이는 정부의 일관된 논리다. 박

근해 대통령은 2015년 8월 15일 광복절 경축사에서 “오늘은 광복 70주년이자 건국 67주년을 맞는 역사적인 날”이라는 종전과 다른 표현을 사용하였다. 그후 2015년 9월 23일 발표된 교육부의 「2015 개정 교육과정」 최종 고시안 중 중학교의 새 「역사 교과 내용」에서는 종래 1948년 8월 15일을 ‘대한민국 정부 수립일’로 하여 왔던 것을, ‘대한민국 수립일’로 바꾸는 내용이 포함되었다.²⁷⁾ 국정 역사교과서 개발을 책임진 국사편찬위원회의 2015년 11월 27일자 「2015 개정 교과 교육과정 시안 개발연구 II」 보고서 최종인쇄본에서도 종전의 ‘대한민국 정부 수립’을 ‘대한민국 수립’으로 고친 것이 드러났다.²⁸⁾

정부가 국정교과서를 강행하는 중요한 이유 중 하나가 1948년 8월 15일을 ‘정부수립’으로 기술한 검정교과서를 ‘대한민국 수립’일로 수정하는 것이 확인된다. 이는 이른바 ‘뉴라이트’ 계열에서 오랫동안 주장해온 ‘1948년 건국절’ 주장을 교과서에 반영하겠다는 것이다. 그 이유가 무언가. 1945년 8월 15일 해방은 독립운동의 결과가 아니라 연합국의 선물이라는 점을 부각시키려는 것이고, 이를 통하여 친일과 독재의 역사를 정당화하려는 것이다. 1945년 8월 이전의 ‘독립운동’과 그 이후의 ‘건국운동’을 의도적으로 분리하여 대한민국은 독립운동의 결과가 아니라 1945년 8월 15일부터 1948년 8월 15일 사이의 대한민국 ‘건국운동’의 결과라는 것이다. 한편 건국운동의 요체를 ‘반공’에서 찾음으로써 결과적으로 친일파에게 반공투사이므로 건국의 주체라는 지위를 부여하려는 것이다. 대한민국 건국을 좌익과의 투쟁을 통해 만들어진 반공국가의 수립이라는 데서 찾게 되면 일제에 빌붙은 친일파라고 하더라도 해방 후 반공투쟁에 가담하고 대한민국 정부에 참여하기만 하면 건국공로자가 되며, 거꾸로 남북 분단정부를 반대한 김구, 김규식, 여운형 등의 독립운동가들은 줄지에 대한민국 건국 반대자나 ‘반국가사범’이 되고 마는 것이다.²⁹⁾

이는 우리 헌법 전문에서 “우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고”라고 명시한 것과 정면으로 충돌한다. 대한민국이 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 계승하였다는 것은 제헌헌법부터 우리 헌법의 일관된 관점이었다. 제헌헌법에는 “대한국민은 기미

삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건”한다고 분명히 적혀 있다. 즉 우리 헌법은 제헌헌법부터 지금까지 대한민국이 3·1운동을 통해 독립을 선포했고, 선포한 독립의지로 1919년 건국된 국가임을 선포하였다. 그렇게 건국된 ‘대한민국’은 건국 후에 국가를 운용하기 위한 정부를 수립(조직)해야 하는데, 일제가 국토를 강점하고 있는 상황에서 한반도 안에 정부를 세울 수가 없어서 해외에 ‘정부’를 세워 ‘임시정부’라고 했으며, 이런 독립정신을 계승하여 1948년 ‘민주독립국가를 재건’하고 정식 정부를 세워 내외에 이를 선포했던 것이다.³⁰⁾



[1948년 8월 15일 '재건'된 대한민국 정부의 1호 관보]
 '유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한민국은 기미 삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서...'

▶ (1948년 9월 1일 관보 1호)³¹⁾

1948년 당시 정부와 이승만 대통령도 같은 입장을 공식적으로 확인한 바 있다. 많은 증거가 이를 증명한다. 1948년 5월 31일 제헌국회 개원식에서 의장 이승만은 축사

에서 “이 국회에서 되는 정부는 기미년에 서울에서 수립된 민국임시정부의 계승이다”고 천명하고, 연호를 ‘대한민국 30년’이라고 했다. 1948년 8월 15일 당시 중앙청 앞에 걸린 플래카드(펼침막)에 <대한민국 정부 수립 국민 축하식>이라고 버젓이 내걸었으며, 1948년 9월 1일 정부에서 간행한 ‘관보’에서도 발행일자를 <민국 30년 9월 1일>이라고 기재하였다.

우리 헌법은 대한민국의 민주정치제도가 3·1 독립투쟁 후 우리 독립운동의 전통에서 근거한 것으로서 연합국의 승리에 의하여 주어진 것이라는 타율적 인식을 거부하는 의지를 표명한 것이다. 대한민국은 1919년에 건국되었고 정식 정부가 수립된 것이 1948년이다. 그 1948년에 대한민국 정부가 수립되었다고 하는 것은 그 전에 대한민국이 건국되었음을 전제하기 때문에 대한민국을 ‘격하’하는 것으로 인식할 하등의 이유가 되지 않는다.³²⁾

제헌헌법 이래 유지되어 온 대한민국의 국가정체성마저도 특정 세력의 입맛에 맞게 재해석하려 드는 것이다. 역사교과서 국정화가 헌법적으로 정당화될 수 없는 가장 심각한 문제점도 사실 여기에 있는 것이다.

5 국정화 말고는 다른 대안은 없는가

사실 검정제는 국정제 다음으로 국가의 통제 정도가 강한 제도이다. 자유발행제와 달리 검정제 하에서 국가는 교과서의 내용과 사용에 깊이 관여할 수 있다. 이 때문에 대부분의 서구국가에서는 검정제나 인정제도 국가통제로 인한 기본권침해가 있다고 보아 자유발행제를 채택하고 있다. 헌법재판소도 “국정제도 보다는 검·인정제도를, 검·인정제도 보다는 자유발행제를 채택하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법의 이념을 고양하고 아울러 교육의 질을 제고할 수도 있을 것”(헌재 1992. 11. 12. 89헌마88 결정)이라고 하여 검정제 조차도 교육에 관한 헌법의 원칙에 충분히 부합하지 못하는 점을 시인하였다.

국가는 가급적 헌법에 부합하는 교과서 제도를 채택하여야 할 의무가 있다. 특히 그중 가장 헌법 원칙과 맞지 않는 국정제를 채택하여야만 한다면 그 필연성과 다른 대체적 방법이 없다는 점을 증명해야만 한다.

국정화가 필연적인가? 중고등학교 역사교과서에 대한 검정제는 어느 정도 정착되어 가고 있으며 경쟁을 통한 질적 향상이 있어 왔다. 정부는 검정화 이후 학생들의 교육 받을 권리가 침해되었다는 어떤 객관적 근거도 제시하지 못하였다. 오히려 정부가 ‘올바른 역사로 내세우는 역사 기술들은 역사학계의 정설로 검증되지 못한 뉴라이트 등 극히 일부 학자들의 주장에 기반한 것일 뿐이다.

국정화 외에는 다른 방법이 없는가? 현재 시행 중인 검정제 하에서도 교육부가 고

시한 교육과정, 교육과정 해설서와 집필 준거안, 검정 기준에 맞추어 여러 교과서가 개발되고, 교육부는 그 내용을 미리 정해진 기준에 따라 검토한 후 검정을 통과한 교과서만이 학교 교육과정에서 사용하도록 하고 있다. 게다가 검정을 통과한 교과서에 대해서도 교육부는 사후적으로 '수정명령'을 내릴 수 있고 수정명령의 적법성 여부에 대해서는 법원이 행정소송을 통하여 사후적 심사를 할 수 있다. 현행 검정제 하에서도 정부는 사전, 사후의 내용 통제가 가능하다. 이 때문에 현재 우리나라의 검정제는 사실상 국정제와 동일하게 운영되고 있다는 비판이 제기될 정도이다.

현행 제도에서 수개의 검정교과서 중 어느 교과서를 선정할 것인지에 대해서는 「교과용도서에 관한 규정」에서 교사의 의견수렴과 학교운영위원회를 통한 학부모 의견수렴 절차, 학교 교장의 교재선택권과 교육감의 교재선정권(신설학교의 경우) 등으로 복수 교과서의 경쟁과 선정 절차를 정해두고 있어 이해관계자의 참여를 확보하고 있다. 국정제가 도입될 경우 이러한 선정 및 참여권을 박탈당하는 침해가 추가로 발생한다.

그러한 상황에서 역사교과서 국정화를 강행하는 것은 학생, 교사, 학부모, 집필자들이 가진 기본권의 본질적 내용을 침해하고, **덜 침해적인 방법들이 있음에도 이를 외면하고 가장 기본권 침해의 정도가 심한 국정화를 하겠다는 것으로서 헌법상 원칙인 최소침해의 원칙 및 법익균형의 원칙에도 반하는 것이다.**

6 역사 교과서 국정화는 다른 교과에 비해 왜 위헌성이 큰가

국정 교과서가 학생과 교사 등에게 미치는 영향은 교과별로 다를 수 있고 교과구의 구체적 특성에 따라 위헌성이 달라질 수 있다. 역사 교과서의 국정화는 다른 교과에 비하여 위헌성이 클 수 밖에 없다. 왜 그럴까?

먼저 헌법재판소의 판단을 보자. 1992년 헌법재판소는 중학교 국정 국어교과서의 위헌성을 판단하면서 본질적으로 자유민주적 기본질서나 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 부합하기 어렵다고 하면서도, ①특정과목 교과서의 저작·발행에 비용은 많이 드는 반면 수요는 적어 어느 누구도 그러한 교과서를 집필·발행하려고 하지 않는 경우, ②사인(私人)에게 맡기는 경우 그에 관한 연구가 충실하지 못하게 될 가능성이 높은 경우에는 국정교과서를 채택하는 것이 '국민의 교육받을 권리를 보장하는 측면이 있어 타당할 수 있다고 하였다'(헌재 1992. 11. 12. 89헌마88 결정). 그럼 역사 교과서의 경우는 어떤가. 국사 과목은 수능에서 필수과목으로 지정되어서 수요가 높은 과목에 해당하며 이미 검정 제도하에서 7종의 국사교과서가 발행되어 왔다. 92년 현재 결정 다수의견도 국사의 경우 어떤 학설이 옳다고 확정할 수 없고 다양한 견해가 나름대로 설득력을 지니고 있는 경우에는 다양한 견해를 소개하는 것이 바람직하다고 하여서 국정교과서발행이 바람직하지 않은 예로 국사 교과를 들었다.

국정 교과서가 가진 위헌성은 몇 가지 이유에서 국사 교과에서 더욱 강하게 드러난다.

첫째, 국정 교과서는 자유민주주의 기본이념과 모순되거나 역행할 수 있고, 학생들의 창의력 개발이 활성화되지 않고 저해되거나 둔화될 우려가 있다고 했는데, 그 악영향이 역사 교과에서 더욱 심각하게 드러난다. 역사교육은 '다양성'을 생명으로 하기 때문이다. 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 있다. 역사 교과서의 국정화는 학생들로 하여금 역사에 대한 하나의 고정된 인식을 습득하도록 할 것이다. 이것이 정부가 원하는 바이기도 하다. 인식이 고정화됨으로써 자유롭고 다양한 학습활동이 어렵고, 경직화된 역사사고에 머물게 되어 역사교육의 본래 목표인 역사적 사고력이나 문제해결력을 기르지 못하게 될 것이다. 다

세계 각국의 교과서 발행 제도와 현황 자료: 방치환 신의대 역사교육과 교수 제공

발행제도	국정제	감정제	인정제	자유발행제
특징	국가가 직접 제작하거나 기관에 위탁해 제작한 교과서 이외의 교재를 인정하지 않는 제도	민간이 개발해 국가의 감정 심사를 거친 도서를 학교에서 사용하도록 하는 제도	민간 출판사에서 자유롭게 출판한 서적에 대해 국가나 국가의 권한을 위임받은 공적 기관에서 정식 교과서로서 사용을 인정해주는 제도	민간 부문에서 국가의 간섭이나 통제 없이 자유롭게 교과서를 편찬하고 유통시키는 제도
주요 시행국	북한, 방글라데시, 이란, 이라크, 시리아, 수단 등 추경	독일, 오스트리아, 이스라엘, 폴란드 등	미국, 벨기에, 캐나다, 이탈리아 등	핀란드, 프랑스, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스 등

OECD 회원국 중 역사 국정교과서 발행 국가는?



3개 나라의 국정교과서 발행 이유

- 아이슬란드(유럽)**
민구가 90만 명으로, 민간에서 교과서를 만들거나 하는 시장이 너무 작음.
- 터키(아시아)**
종교적인 이유 때문에 대부분의 교과서를 국가에서 발행하고 있음. 이슬람 국가 대부분이 교과서 국정제를 채택.
- 그리스(유럽)**
교육부가 민간에서 제작된 교과서 가운데 심의를 통해 1종을 선정, 100% 국정제라고 하기 어려움.

- ▶ 현재 국정제를 시행하고 있는 국가로는 북한, 방글라데시, 이란 등이 있으며(위)
- ▶ OECD 국가 중에는 단 3곳만 국정화를 시행하고 있다(아래). 이 3개 나라가 국정교과서를 채택한 이유는 시장이 작거나(아이슬란드), 종교적인 이유 때문이거나(터키), 완전한 국정교과서라고 보기 어려운(그리스) 사유가 있다.³³⁾

양한 역사적 관점을 통한 창의력과 사고력의 제고, 이를 위해서 오늘날 세계의 거의 모든 국가들이 몇몇 전체주의 국가를 제외하고는 역사교과서 국정화를 거들떠보지도 않고 있는 것이다. 2015년 유엔(UN) 인권이사회는 베트남에 대한 국가보고서에서 "역사교과서는 비교할 수 있고 다양한 관점의 접근이 가능해야 한다"고 한 것도 같은 맥락이다.

둘째, 국정 역사교과서는 정권의 이데올로기의 선전도구나 정당화의 수단으로 이용될 우려가 훨씬 크다. 국정교과서에서는 정권이 바뀔 때마다 교과서의 내용이 달라지게 된다. 정부는 교과서에 정부의 정당성과 치적을 강조하고, 정부의 지배하에 있는 교육부와 국정교과서 집필자들은 정치적 독립성을 가지지 못한 채 정부가 원하는 교과서를 만들어낼 수밖에 없다. 유엔 총회에서 역사교과서가 "정부의 메시지를 가장 넓은 범위의 청중에게 전달하는 결정적인 도구"라고 규정한 이유를 상기해보라. 실제 유신 직후 국정화된 국사교과서와 5공화국 출범 후의 교과서의 미화사례를 보라.

박근혜 대통령의 아버지와 유신독재 관련 인식·발언

‘5·16이 말하자면 구국의 혁명이었다고 믿고 있는데...5·16이 없다. 더 나아가 유신이 없다고 할 때 과연 5·16을 비판하고 매도까지 하는 사람들이 사랑하는 가족들을 데리고 사는 이 망이, 이 대한민국이 존재할 수 있었겠는가 하는 생각을 합니다...’(1989년 방송 인터뷰)

‘나라를 구하기 위해서 정말 욕을 먹고 비난을 감수하면서까지 한 결정을 집권을 연장하기 위해 인보를 이용했다. 그렇게 말을 갖다 붙여서 자라나는 세대도 전부 그렇게 알아듣도록 한다는 것, 이걸 얼마나 큰 왜곡이예요?...자라나는 청소년과 우리 역사에 죄를 짓고 있는 일이라고 생각합니다.’(1989년 방송 인터뷰)

‘아버지에 대한 매도가 계속되었다. 나는 가만히 그렇게 있을 수만은 없었다. 나의 눈에 비친 아버지는 당신의 조국, 대한민국 이외의 사상은 결코 없었다...잘못된 것을 바로잡고 아버지의 오명을 벗겨 드려야 한다는 일념으로 남기고 가신 것들을 정리하기 시작했다.’(2007년 저서전)



‘저는 박정희 전 대통령의 딸이고, 제 아버지는 박 전 대통령이다. 친분을 바꿀 수 있는 것은 없다.’(2007년 1월 라디오 인터뷰)

‘[인혁당 사건 무죄 판결 등] 내에 대한 정치공세라고 생각한다...이것이 한국 정치의 현실이다.’(2007년 1월)

‘유신에 대해 많은 평가가 있는 걸로 알고 있는데 당시 아버지가 ‘내 무명에 힘을 빌려라, 그렇게까지 하시면서 나라를 위해 노심초사하셨다. 다양한 평가가 있기 때문에 역사의 판단에 맡겨야 한다.’(2012년 9월 라디오 인터뷰)

▶ 유신체제에 대한 박근혜 대통령의 과거 발언들³⁴⁾

셋째, 다양한 교과서 간의 경쟁을 통한 교과서 개발이 지체되고 교과서의 질이 폭락하게 된다. 검정제 부활 이후에 발행된 한국사 교과서의 체제와 디자인, 내용 구성 요소의 다채로움 등은 과거 1990년대까지의 국정교과서와 견줄 수 없을 정도로 큰 격차를 가지고 있었다. 이는 단순히 발행제도의 변화에 따른 결과라고 하기보다는 1990년대 이래 역사 대중화시대와 한국근현대사 연구의 전성시대가 동시에 도래하면서 민간 출판사의 수준 높은 교양서들이 쏟아져 나온 데에 자극받은 바가 크다. 현행 7종의 한국사는 각 출판사별로 또 시대별 필진에 따라 장단점을 가지고 다양성을 통하여 경쟁을 하였다. 그런데 정부의 역사교과서 국정화 강행방식에 맞서 역사학자 대부분이 집필을 거부하자, 정부는 역사 전문가도 아니고 교과서를 집필할 만한 연구와 경험을 가지지 못한 사람들로 집필진을 구성하고, 집필진 명단마저도 공개하지 않았다. 게다가 정부는 애초 중학교, 고등학교 1학년 기준으로 2018년 3월부터였던 교육과정 고시까지 바꾸어가며 2017년 3월부터 전국 모든 중고등학교에서 역사 국정교과서를 시행하기로 하였다. 국정교과서 집필을 위한 학계의 합의도, 전문가의 참여도 거의 없다가 한 상황에서 1년 안에 집필자 구성과 교과서를 완성한다는 것은 불가능한 일이다. 결국 교과서의 질이 크게 하락할 것이 자명하다.

참고자료

- 1) 교육개혁위원회, 「세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육 체제 수립을 위한 교육개혁 방안」(제2차 대통령보고서), 1995.5
- 2) 대한교육연합회, 「한국교육연감-1974」, 43~44쪽
- 3) 한중일3국공동역사편찬위원회, 「한중일이 함께 쓴 동아시아 근현대사」, 휴머니스트, 2012, 242~243쪽
- 4) 교육부고시 제2015-78호 「중·고등학교 교과용도서 국·검·인정 구분」
- 5) 교육부고시 제2015-80호 「초·중등학교 교육과정 개정」고시
- 6) 학생 59명, 학부모 340명, 교장 4명, 중학교 역사교사 및 고등학교 한국사 교사 548명, 검정교과서 집필자 6명, 행정예고 기간에 반대의견을 제출한 국민 1517명 포함
- 7) 한중일3국공동역사편찬위원회, 「한중일이 함께 쓴 동아시아 근현대사」, 휴머니스트, 2012, 242~243쪽
- 8) 1911년 보통학교로 명칭이 바뀌고 1941년에 초등학교로 변경되었다
- 9) 오마이뉴스, '나치,일제,유신의 공통점. 대통령은 그렇게 부러운가' 2015. 09. 15.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002144102
- 10) 대한교육연합회, 「한국교육연감-1974」, 43~44쪽
- 11) 교육개혁위원회, 「세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육 체제 수립을 위한 교육개혁 방안」(제2차 대통령보고서), 1995.5
- 12) Herbert Hirsch. 1995. Genocide and the Politics of Memory. Chapel Hill & London.
- 13) Kerry McQueeney, Daily Mail, "Nazi guidebook portrays Hitler as a 'great peacemaker' while the British are EVIL ... except Shakespeare" (25 September 2012).
- 14) 오마이뉴스, '나치 때도 단 하나의 역사 교과서는 없었다' 2015. 11. 18.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002160866
- 15) Japan International Cooperation Agency, 2004, "The History of Japan's Educational Development,"
http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/educational/pdf/educational_02.pdf.
- 16) 한국중교문화연구소, 「중교문화비평 통권 26호」제 5발표 제목: 《국체의 본의》를 중심으로, 박규태 한양대학교
- 17) 한겨레 신문, '국정화가 필요한 시기? 1930년대 나치와 일제가 그랬다' 2015. 10. 21.
<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/713883.html>
- 18) 연합뉴스, "푸틴 대통령, 수십종 역사교과서 단일화 제안," 2013.02.20
<http://www.yonhapnews.co.kr/international/2013/02/20/0601100100AKR20130220176800080.HTML>
- 19) Kathrin Hille, Financial Times (April 16 2014), Putin: Russia's Great Propagandist. (Available at <http://www.ft.com/cms/s/0/3c8495d0-c0ba-11e3-a74d-00144feabdc0.html#axzz3qiWYu3aK>)
- 20) Leonid Bershidsky, Bloomberg View (June 18 2013), Russian Schools to Teach Putin's Version of

History. (Available at: <http://www.bloombergview.com/articles/2013-06-18/russian-schools-to-teach-putin-s-version-of-history>)

- 21) 김옥훈, <한국사 교과서 국정 전환 논리와 문제점> 역사와 교육, 역사와 교육(10), 2014. 8. 69~101쪽, 신옥주, <국정교과서제도의 헌법적 문제점>에서 재인용
- 22) 오마이뉴스, '나치 때도 단 하나의 역사 교과서는 없었다' 2015. 11. 18.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002160866
- 23) “교원은 그의 수업 및 교육활동에 있어서는 종속된 행정집행자나 법규의 적용자가 아니며, 국가나 지방자치단체 또는 사립학교의 설립·경영자나 학생들의 부모 및 그들에게 영향을 미칠 수 있는 제삼자들의 지시에 단순히 복종하는 사람도 아니다. 교원은 미래지향적, 가치창조적 입장에서 홍수같이 밀려드는 정보를 학생들이 정리할 수 있도록 도와주고, 학생들에게 사고의 방식을 길러주며, 학생들도 하여금 이해력과 통찰력을 개발하도록 하여 지적인 흥미를 유발시킬 수 있는 능력을 배양하도록 하고, 학생들이 사물에 대한 자기 나름의 견해를 가질 수 있도록 가치적인 문제들에 대하여 학생을 지도하는 사람인 것이다.”(헌법재판소 1991. 7. 22.자 89헌가106 결정 사립학교법 제55조, 제58조 제1항 제4호에 관한 위헌심판)
- 24) Article 26
 2. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. (중략)
 3. Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.
- 25) 한수용, 『헌법학』 제5판, 828쪽
- 26) 동아일보, 2015. 11. 3.자. “[전문]역사교과서 국정화 확정고시… 황교안 총리 “헌 집필진 다수는 특정 단체, 학맥에 속해 있는 사람들”
- 27) 이만열(전 국사편찬위원장), <대한민국 정부수립과 ‘대한민국 수립’>
- 28) 경향신문, 2015. 11. 30.자 “연구진 동의 없이 ‘대한민국 정부 수립’을 ‘대한민국 수립’으로 변경”
- 29) 이준식, “박근혜 정부의 역사 왜곡과 2015 교육과정 근·현대사 구성의 문제점”
- 30) 이만열, 위 글
- 31) 국가기록원, 이준식, 이준식, “박근혜 정부의 역사 왜곡과 2015 교육과정 근·현대사 구성의 문제점”에서 재인용
- 32) 이만열, 위 글
- 33) 오마이뉴스, OECD 국가 중 3곳만 국정화, 너무 다른 이유 2015. 10. 12.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002150585
- 34) 한겨레, ‘국정화 이면엔 박대통령 5·16과 유신 합리화’ 2015. 10. 19.
<http://media.daum.net/politics/clusterview?newsId=20151019215108017&clusterId=1688502>