

한국사 교과서 국정화에 대한 전문가 토론회

# 국정화 강행 무엇이 문제인가?

■ 2015. 11. 11.(수) 14:00

■ 국회 의원회관 제1회의실



**주최** 도종환 의원실, 정진후 의원실, 한국사교과서국정화저지네트워크

**주관** 민주사회를 위한 변호사모임, 민주화를 위한 전국교수협의회, 민주주의법학연구회



## 순서

<b>사회</b>	조영선 / 민변 사무총장	
<b>모두발언</b>	도종환 의원	
	정진후 의원	
<b>발표</b>	역사 교과서 국정화 어떻게 바라볼 것인가? _ 박한용(민족문제연구소 교육홍보실장)	5
	국정교과서, 헌법정신에 입각한 '올바른' 교과서가 될 수 있을 것인가? _ 한상권(덕성여대 사학과 교수)	12
	국정화 교과서의 절차적·내용적 위헌성 _ 신옥주 교수(전북대 헌법학 교수)	24
<b>토론</b>	교사 _ 고경현(역사교사, 전교조 정책교섭국장)	
	학부모 _ 나명주(참교육을위한전국학부모회 정책위원장)	
	향후 법적 대응방안 _ 송상교(변호사, 민변 사무차장)	45
<b>첨부자료</b>		51



## 역사 교과서 국정화 어떻게 바라볼 것인가?

박한용 민족문제연구소교육홍보실장

### 1. 박근혜 정부와 새누리당의 한국사 국정화는 정치적/ 사적 이익에서 출발했다

- 단적으로 얘기해서 현 정권이 갖는 역사 인식 또는 정치적 견해를 학생들에게, 나아가 전 국민에게 획일적으로 주입하기 위해 국정화를 추진하는 것이다

- 사실상 역사학계는 거의 대부분이 국정화를 강력하게 성명서를 내면서까지 반대하고 있다. 교사들도 마찬가지이다. 이걸 진보냐 보수냐가 아니다. 역사학계 전체는 온건 보수가 대다수이다. 국정교과서 자체가 시대착오이며 국정교과서의 필요성을 주장하면서 정부나 여당이 내세우는 근거들이 모두 거짓말이거나 황당한 내용이기 때문이다. 게다가 국정화를 추진하게 되는 과정 자체가 철저하게 정치적 동기에서 진행되어 왔음을 이미 보여주고 있다.

요컨대 국정화는 교육적 동기라기보다는 대통령의 개인적 동기와 현 집권 정당의 정치적 이해관계에 의해서 일방적으로 밀어붙인 것이다. 교육의 중립화나 정치적 독립화라는 헌법적 가치 대신 정치의 도구로 전락했다는 게 가장 큰 문제이다. 예컨대 건국절 제정과 검인정교과서에 대한 공격 그리고 뉴라이트 대안교과서와 교장사 검정본의 승인 과정을 보면 잘 드러난다.

먼저 2008년 한나라당 시절 이명박 정부가 들어서면서 건국절을 주장했다. 건국절의 핵심 주장은 1948년 8월 15일을 대한민국 정부수립일이 아니라 대한민국 건국절로 고쳐야 한다는 것이다. 그런데 이들은, 1945년 8월 15일까지는 독립운동기이며 1945년 8월 15일 이후부터 1945년 8월 15일까지 3년 동안이 건국운동기라고 주장한다. 즉 대한민국은 일제강점기 독립운동과는 무관하게 1945년 8월 15일부터 1948년 8월 15일까지 3년간이 건국운동시기라는 것이다.

따라서 대한민국은 항일독립운동을 통해 새 정부를 수립한 것이 아니라, 3년간의

좌우 투쟁(즉 반공투쟁)을 통해서 새로 건국된 나라라는 것이다. 따라서 현재의 대한민국은 1919년에 세워진 대한민국 임시정부와는 관계가 없게 된다. 그리고 일제강점기에 친일반민족행위를 했더라도 해방 후 반공투쟁을 하거나 대한민국 정부 수립에 참가하면 건국공로자들이라는 것이다. 실제 5만원권 화폐가 만들어질 때 대표 인물로 여론조사를 하자 백범 김구선생이 1위를 차지했으나, ‘김구선생은 독립운동에 공로가 크지만 대한민국 건국에 기여한 바가 없기 때문’이라는 반대에 부딪혀 신사임당으로 낙착되고 말았다. 반면 친일파들의 경우 아무리 민족반역을 했더라도 해방 후 반공투쟁을 하거나 대한민국 정부(제1공화국)의 요인이 되면 건국공로자가 되는 것이다. 결국 친일파들에게 면죄부를 주고 이들을 민족의 지도자로 둔갑시키려는 음모가 건국절 제정이(2003년부터 여당의 몇몇 의원이 건국절 제정과 맞물려 ‘대한민국 건국공로자에 대한 특별예우법’을 만들었으나 아직 국회에 상정하지 않고 있다.) 또 임시정부의 법통성도 사실상 부정하고 이어 줄지에 대한민국은 아비 없는 자식이 되고 만 것이다.

이 건국절 논쟁이 본격화 한 2008년 이른바 뉴라이트라 불리는 일군의 학자들이 교과서포럼이라는 걸 만들어 『대안교과서 한국근현대사』를 출간했다. 이 책은 일제의 식민 지배 덕분에 근대화 되었으며, 일제에 협력한 부류들을 친일파로 규정하는 대신 조선총독부와 같은 국가 기구에 참여해 근대적 국가 운영 경험을 익히고, 해방 후 이승만 대통령이 이들을 중용함으로써 대한민국은 빠르게 효율적인 근대국가로 성장할 수 있었다고 주장한다. 즉 친일파들은 민족반역자가 아니라 조국의 독립을 대비해 근대화의 역량을 축적한 민족지사로 둔갑시켰다(실제 이 교과서 집필자의 지론이다).

그리고 오늘날 우리가 OECD국가로서 성공할 수 있었던 것은 박정희시대 고도성장 덕택인데 이 고도성장은 일제 강점기에 일본이 각종 근대화를 시켜준 덕분에 가능했다고 한다. 또 이러한 산업화 덕분에 중산층이 생겨서 민주화가 가능하게 되었다고 한다. 산업화의 주역은 과거 친일파들과 해방 후에는 이승만, 박정희 같은 독재자와 관료와 재벌들이며, 산업화가 되었기에 민주화가 가능하게 되었다고 함으로써 줄지에 독재자나 재벌이 민주화의 초석을 마련했다는 기과한 논리를 펴고 있다. 요컨대 이 책은 친일파과 독재자들을 미화하는 것이고 이것은 당시 친일과 독재 논란에 빠진 한나라당에게 역사의 면죄부 역할을 해주었다. 이 때문에 이 책이 출간되자 박근혜 한나라당 의원은 출판기념회에서 이 책의 출간을 ‘현재 교과서가 좌편향되었다고 들었는데 이 책이 나온 것은 역사적 쾌거’라고 노골적으로 축사를 했다.

이어 이명박 정부는 물론 조선, 중앙, 동아, 문화일보 등 수구 언론은 건국절 제정 운동에 앞장서고 이 대안교과서를 높이 평가하면서 이제는 ‘좌편향된’ 교과서를 탈환해야 한다고 공식적으로 글을 썼다 그러면서 당시 고등학교에서 가장 많이 채택

되었던 금성출판사 판 한국사교과서를 느닷없이 좌경이라고 용단 포격한 것이다. 한편 대안교과서를 쓴 대표 필자인 이영훈은 현행 한국사 교과서를 국사학자들에게만 맡길 수 없으니, 교과서 검정제도와 집필제도를 고쳐 경제학자 등이 집필자로 참여해야 한다고 주장했다.

그리고 이명박 정부는 금성교과서 등을 제물삼아 2011년 고등학교 국사 검정교과서 집필기준안을 새롭게 강요했다. 이때 역사학계와는 전혀 논의가 없이 뉴라이트 학자들이 변신해서 급조한 한국현대사학회(실제 한국사 연구자는 2명에 지나지 않고 대부분 서양사, 경제학, 정치학, 사회학 학자들이 만든 것이다)를 파트너로 삼고 상공회의소나 국방부 등에 현행 검정교과서 문제점을 불으면서 집필기준안을 새로 만들었다.

그 후 박근혜정부가 들어서면서 2013년 8월 30일 이명박 정부가 만든 기준안에 입각해 8종의 교과서가 검정 통과되었다. 이 가운데 새로 검정 통과한 교학사 교과서는 정부와 유착관계가 있는 뉴라이트계열이 만든 한국현대사학회 학자들이 집필한 것인데, 이 교과서도 검정 통과되었다. 그런데 400쪽도 안되는 이 교과서를 역사학자들이 검토해보니 무려 2000개 이상의 오류나 발견되었다.

사실 오류의 숫자만이 문제가 아니었다. 역사관 자체가 기괴하기 짝이 없어서 정상적인 검정시스템이라면 도저히 통과될 수 없는 불량교과서였다. 2008년도의 뉴라이트 대안교과서의 내용과 체계를 조악하게 옮긴 것이어서, 일제의 강요에 의해 한국인은 시간을 합리적으로 이용하거나 시간관념이 자리 잡았다거나, 일본인은 결코 한국인의 땅을 빼앗지 않고 따로 시가지를 건설하였다, 5.16은 경찰해고로 치안이 혼란에 빠져서 일어났다 라는 기괴한 서술이 부지기수였다. 또 광주민주항쟁의 시민들을 폭도로 몰아붙이고 노무현대통령에 대해서는 위헌과 탄핵과 안보 약화 등만을 거론하고, 이명박 대통령은 경제를 선진화 시킨 훌륭한 대통령으로 묘사하는 등 명백하게 특정 정치세력이나 정당의 홍보지에 지나지 않았다.

일제 식민지배를 미화하고 친일파와 독재자들을 근대 문명의 선구자나 산업화의 주인공으로 일방적으로 찬양하고, 노골적으로 야당을 깎아내리고 여당을 찬양하는 도저히 교과서라고 할 수 없는 괴물이 버젓이 현 정권에서 검정 통과된 것이다. 한마디로 불량품을 합격시킨 것이다. 이렇게 많이 틀리게 쓰는 것도 ‘기적’이지만, 이것을 검정 통과시킨 국사편찬위원회와 교육부 그리고 청와대(국편위원장이 이 검정본 8권을 청와대에 제출해 열흘간 검토를 받았다고 증언했다)가 통과시켜준 것도 기적이었다.

이에 대해 학계와 교사 그리고 시민들이 문제를 제기하지 9월 초 김무성 새누리당 의원이 새누리당 당사에서 역사교실을 열어 이 엉터리 교과서의 집필자인 이명희, 권희영 두 교수를 초빙해 역사강좌를 열면서 이제 ‘좌파와의 역사전쟁에서 승리해야 한다’고 공식적으로 이 교과서를 지지하고, 이를 국민의 교과서로 보급해야 한다

고 주장했다. 그러나 너무나 엉터리 교과서이기 때문에 정부의 노골적인 홍보와 후원에도 불구하고 2014년 1월까지 2300여 고교 가운데 사실상 단 한 학교 만 채택했다 그것도 박근혜 대통령의 여동생이자 일본 언론과 인터뷰하면서 역사 망언을 한 바 있는 박근령씨가 이사로 있는 학교였다.(2015년에는 총 3개 학교가 채택). 이렇게 되자 2014년 2월 13일 박근혜대통령이 교육부에 교과서 발행제도를 재검토할 것을 지시했다. 그렇게 해서 역사교과서 국정화가 추진된 것이다. 여기에 무슨 교육적 검토가 있었는가. 한 마디로 자신들에게 정치적으로 유리하게 무리하게 마구 써재깁 엉터리 교과서가 검정제도에서 외면당하자 공권력으로 관철하려고 한 것이 국정화이다. 그리고 이후 여당 내에서도 반대가 있었음에도 박대통령의 강력한 의지로 진행되었다. 일찍이 ‘박정희대통령에 대해 국민들이 독재자라고만 잘못 알고 계신 것 같은데 바로 잡을 필요가 있다, 그것이 자식된 도리’라고 한 박근혜대통령의 입장이 그대로 반영된 것이다. 이런 점에서 역사교과서 국정화는 교과서의 사유화이고 교과서의 정치도구화이다. 전혀 교육과 관계없다.

## 2. 구체적으로 정부와 여당이 지적하는 현 역사 교과서의 문제점은 무엇인가요?

- 크게 세 가지를 내세우고 있다.

첫 번째로 현 검정 교과서가 교육의 질을 떨어뜨리고 문제가 많다는 것이다. 구체적으로는 현 검정제에는 8종의 한국사 교과서가 있는데(고등학교의 경우) 교과서의 수준(질)이 떨어져 국정제를 통해 질 높은 교과서를 제공해야 한다는 것이다.

둘째 현재 8종 교과서 가운데 99.9퍼센트가 좌편향되어 있어 국정화를 통해 균형있는 역사교과서를 만들 수밖에 없다는 주장이다.<sup>1)</sup> 현 정부가 좌편향의 근거로 내세우는 대표적인 내용이 ‘6.25의 책임이 남한에도 있는 것처럼 서술하고 있으며’(미래엔출판사의 교과서를 거론하는 것), 주체사상을 직접 인용해 무비판적으로 서술하고 있다는 것(금성교과서, 천재교과서) 등을 예시하고 있다. 따라서 정부가 나서서 국정을 통해 ‘올바른 역사교육’을 학생들에게 할 수밖에 없다는 것이다.

셋째 한국사 교과서를 역사학자들에게만 맡길 수 없기 때문에 새 국정교과서는 역사학자 외에도 정치학, 경제학, 사회학 등 인근 학문 전공자들이 참여해 교과서를 집필해야 한다고 주장한다. 여기에는 한국 역사학자들이 90퍼센트 이상 좌편향되었다<sup>2)</sup>, 한국사 교수들에게 전체적으로 현재 교과서는 반 대한민국, 친북한적이다. 지금의 좌편향 역사교육은 학생들 뇌에다 독극물을 심어주는 것”(송복 연세대 명예

1) 현 정부가 노골적으로 지지하고 보급에 힘썼던 교학사판 검정교과서를 제외한 7종의 채택율이 99.9%인 것을 지칭한다. 실제 전국의 2300개 고교 가운데 3개 학교만 교학사 교과서를 채택하고 있기 때문에 이 비율로 99.9퍼센트 학생이 좌편향된 역사교육을 받고 있다는 뜻

2) 김도연 이명박정부시절 교육부 장관, 황우여 현 교육부 장관, 황교안 총리 등. 극단적 예: “지금 대한민국이 좌편향 역사병에 걸렸다. 북한을 찬미하고 남한의 정통성·정당성을 공격하고 대한민국의 산업화·민주화 성과를 부정하는 반대한민국 역사병에 걸려 있다”-박세일 서울대 명예교수



교수), 또는 대학 시절 데모를 많이해 공부를 하지 않아 실력이 없다(황우여장관), 등 황당한 주장을 들고 있다. 이외 현대사는 다양한 분과 학문이 참여해야 하기 때문에 역사학자만으로는 집필이 불가능하다는 주장도 있다.

이 모든 것을 총괄하면 현재 한국의 역사학자(특히 한국사 연구자)들은 90퍼센트 이상이 좌경이며, 그들에 의해 교학사관을 제외한 7종의 교과서의 중학교 검정교과서 모두가 좌경화되어서 학생들에게 대한민국의 정통성을 부정하고 깎아내리며, 북한을 찬양하는 독극물을 학생들에게 주입하기 때문이라는 것이다.

현 정부가 국정화 필요성 근거로 든 세 가지도 터무니없는 거짓말이다.

먼저 검정제 아래 교과서의 질이 떨어졌다고 하는데 과거의 국정 교과서와 비교하면 내용이나 체제, 가독성 등에서 훨씬 앞서며, 검정에서 통과하기 위해 경쟁하는 가운데 질을 올려왔다. 무엇보다 2200개나 틀린 교과서를 검정통과 시키고 이를 비판하자 다른 7종 교과서를 느닷없이 공격하면서 검정제도를 무너뜨린 장본인이 바로 현 정부이다. 검정제가 문제가 많은 게 아니라 검정제에서 자기들 입맛에 맞는 교과서가 외면당하니 검정제자체를 파괴시킨 것이다.

둘째 교학사 교과서를 제외한 7종 교과서가 좌편향되었다는 근거는 완전한 거짓말이자 사기이다. 실제 교과서를 검토한 결과 모든 교과서가 북한의 남침을 본문에 서술하고 나아가 사전에 김일성이 소련과 중국의 양해까지 얻었음을 자료까지 제시하고 있다. 정부가 예를 든 미래엔 교과서의 자료 읽기에 나온 “(5.25 발발의) 동기로 친다면 남이나 북이나 다름없지만’이라는 내용도 정부 해석은 엉터리이자 기만이다. 이 일기는 김성철이라는 역사학자가 6.25 때 피난을 가지 못하고 서울에 있으면서 쓴 것인데, 인용된 전체 내용을 보면 '전쟁 전 남측(이승만)은 북진통일을, 북(김일성)은 적화통일을 외치면 무력통일을 주장했고(이건 당시 살았던 사람들에게는 상식에 속하는 내용이다), 북한이 남침을 기획하고 선전하고 실제 행동에 옮긴 것은 천하가 다 아는 명명백백 한 사실이니 말할 필요가 없고, 일주일 만에 평양을 석권할 수 있다고 한 우리나라가 3일 만에 수도마저 빼앗긴 것을 개탄'하는 내용이다. 여기에 어디 6.25 남침의 책임을 남한에 묻는 게 있는가. 더구나 이 자료마저도 교육부가 검정 과정에서 문제를 제기해 현재 교과서에는 아예 다른 자료로 대체되어서 가르치지 않고 있다. 또 금성교과서나 미래엔 교과서가 북한의 주체사상을 직접 인용해 문제가 된다고 얘기하는데, 정확하게 이 교과서들은 북한학자들의 주장에 따르면, '주체사상은 사람 중심의 사상...'이라고 직접 인용하고 있지만, 그 다음 단락에서 주체사상은 김일성유일사상으로 변질되어 ㅈ반대파를 제거하고 북한 주민을 억압하는 수단으로 이용되었다라고 적고 있다. 왜 이런 내용이 용공 좌경으로 몰리고 새누리당이 전구의 당사에다 '지금 우리 아이들이 주체사상을 배우고 있습니다'라는 무시무시한 협박플래카드를 걸 내용인지 되묻고 싶다. 더구나

2015년 교육부의 학습요목에 주체사상, 세습체제 등을 집필항목으로 지정하고 있어서, 이를 제시하고 비판한 것이니, 이 내용이 문제라면 교육부가 주체사상 보급의 주모자로 보아야 한다.

한구의 역사학자들이 90퍼센트 이상 좌편향되었다거나, 대학생 때 데모를 많이 해서 실력이 없다, 학국정을 반대하는 것을 두고 좌경이라는 독극물을 검정교과서를 통해 계속 주입하려는 것이라니 이들의 주장은 정신병에 가깝다. 역사학계가 현 정부가 상식을 넘어서는 주장과 시대역행적인 국정화를 주장하니 진보 중도 보수를 가릴 것 없이 모두 반대하니까 아예 역사학계 전체를 좌경으로 몰아붙이고 있다. 한마디로 좌경몰이라는 공포의 공안정치로 역사학계 전체를 매장시키면서까지 국정화를 주도하니, 여기서 우리는 국정교과서는 교과서의 공안화라고 불려야 한다. 그리고 국정화가 되면 정권이 바뀔 때마다 근현대사의 경우 정권에 입맛에 맞게 고쳐질 수밖에 없다. 아예 정상적인 역사 교육이 설 자리가 없다.

### 3. 역사교과서 국정화의 노림수와 향후 대응

뉴욕타임즈의 경우 이미 작년 초에 역사교과서 국정화에 대해 그 의도를 다음과 같이 지적했다.

“박근혜 대통령은 역사교과서에 등장하는 일제 식민정치시대와 한국 군사독재 부분에 대해 우려...한국 교육부로 하여금 당시 일본에 협조했던 사람들이 강요에 따랐다고 기술한 교과서를 승인하도록 압박했다(오늘날 대다수의 전문직과 고위 공무원들은 일본 식민정부와 협조했던 집안출신이다)...아베총리와 박 대통령은 2차대전과 친일 이슈에 민감할만한 집안 내력이 있다...박대통령의 아버지 박정희는 식민시절 일본제국군대의 장교였으며 1962-1979년까지 한국의 군사독재자였다. 두 나라는 교과서를 수정해 역사적 교훈을 부정하려는 위험한 시도를 하고 있다”

여기에 대해 박근혜 대통령이 민감하게 반응한 것은 잘 알려진 사실이다. 최근 뉴욕 타임즈는 한국정부가 교과서 국정화 방침을 발표, 박근혜 대통령의 보수 정부가 과거 독재시절로 교육을 되돌리고 있다는 비난을 받았다고 보도해 사실상 국정교과서는 독재시절로의 회귀로 보고 있다.

네델란드의 한국학 교수 피스트르교수는 “자기 스스로의 역사조차 제대로 인정하려 들지 않는 한국정부가, 앞으로 동아시아에서 반성과 화해를 논할 때 어떻게 신뢰를 얻을 수 있겠냐”고 개탄하면서, “이번 국정화는 일본역사교과서의 과거사 왜곡에 대

한 한국 정부의 비판을 매우 공허하게 만들 것”이며, “지금 목격하는 상황은...역사 교육을 아무 의심없이 권력에 무조건 복종하는 젊은이들을 찍어내는 것”으로 보는 쪽과 “독립운동이 정신을 계승해 책임있고 주체적인 비판적 시민으로 가르치는 것”으로 보는 쪽의 대결이라는, “역사전쟁이 수면에 떠오른 것”으로 파악하고 있다. 즉 국정화는 권력에 복종적인 학생 양성수단이라는 지극히 정치적이고 퇴행적인 조치로 국정화를 신랄하게 비판하고 있다.

국정화는 역사쿠데타이다. 향후 국정교과서를 기초로 수능시험을 통해 자신들이 주입하고자 하는 내용을 관철할 것이다. EBS 장악을 통해 국정교과서의 참고서나 문제집을 통해 교과서에서 미처 다하지 못한 자신들의 주장을 반영할 것이다. 아울러 각종 공무원시험, 대기업의 입사 시험, 국사편찬위원회의 한국사능력검정시험 등을 통해 학생만이 아니라 전 국민의 국정화로 나아갈 것이다. 이를 기초로 젊은 세대들에게까지 자신들의 정치적 지지자로 만들어 정권을 영속화하려는 추악한 정치놀음이자 역사쿠데타가 바로 역사교과서 국정화이다.

## 국정교과서, 헌법정신에 충실한 '올바른' 교과서가 될 수 있을 것인가?

한상권 덕성여대 사학과 교수

머리말

1. '1948년 건국론'의 문제점
2. '건국절' 기념 움직임
  - 1) 건국60주년기념사업과 국경일 개정 시도
  - 2) 2015교육과정에서 부활한 '건국절'

맺음말

### 1. 머리말

교육부가 역사교과서 국정화 확정 고시를 발표한 다음날인 11월 4일 김정배 국사편찬위원장은 서울 광화문 정부종합청사에서 기자회견을 열고 “헌법정신과 객관적 사실에 입각해 국정 교과서를 편찬할 것”이라고 밝혔다. 앞서 김정배 위원장은 “대한민국 정부 수립일이 1919년인가, 1948년인가”라는 기자의 질문에 “그 얘기를 하면 불필요한 얘기가 나온다. 학계의 큰 문제”라며 답변을 회피하였다.

그러나 헌법에 “대한민국은 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부 법통을 계승한다.”고 분명히 명시되어 있기에, 대한민국 정부수립일은 ‘학계의 큰 문제’가 될 수 없다. 그리고 최근 ‘대한민국 건국시점’에 대한 국민인식을 여론 조사한 결과, 국민의 3분의 2가 ‘3·1운동이 일어나고 임시정부가 수립된 1919년’이라고 응답하였다. 대한민국이 독립운동의 전통을 계승하여 세운 나라임은 국민적 상식인데, 정작 ‘한국사 관련 최고의 국가기관’의 수장인 위원장은 답변을 얼버무리고 있는 것이다. 이는 김 위원장이 ‘대한민국 건국일을 정부가 수립된 1948년 8월 15일로 바꾸자’는 뉴라이트의 건국절 주장에 암묵적으로 동의하고 있음을 보여주는 사례이다.

김정배 위원장은 10월 28일에는 ROTC중앙회 나라사랑 조찬포럼에 참석해 “임시

정부와 1948년 8월15일 대한민국 수립과의 관계를 정부가 나서서 명료하게 해야 한다”고 요구했다. 이에 대해 황교안 총리는 11월 3일 국정화 확정고시를 발표하는 기자회견 장에서 “대한민국은 ‘정부 수립’으로 북한은 ‘조선민주주의인민공화국 수립’으로 기술된 역사 교과서가 있습니다. 대한민국은 마치 국가가 아니라 정부단체가 조직된 것처럼 의미를 축소하는 반면, 북한은 ‘정권 수립’도 아닌 ‘국가 수립’으로 건국의 의미를 크게 부여해 오히려 북한에 국가 정통성이 있는 것처럼 의미를 왜곡 전달하고 있습니다.”라고 하여 ‘1948년 건국’으로 해야 한다는 취지로 화답하였다.

이날 황교안 국무총리는 “역사교육의 정상화가 우리세대의 사명”이라고 하면서 역사교과서의 99.9%가 편향된 반면, 0.1%의 교학사교과서만이 ‘올바른’ 교과서라는 입장을 고수하였다. 그런데 2013년 교과서사태의 본질은 광복절을 건국절로 바꾸려는 움직임과 관련된 것이었으며 교학사 한국사교과서가 그 한가운데 있었다. 교학사교과서 채택률이 0%에 가깝게 되자 이번에는 교과서국정화로 방침을 바꾸었다. 따라서 2017년 3월부터 학교 현장에 배포될 국정교과서에 ‘1948년 건국’을 주장하는 내용이 실릴 가능성이 매우 높다. 이에 건국절 주장의 문제점을 짚어 봄으로써, 국정교과서가 태생적으로 헌법 가치에 충실한 ‘올바른’ 교과서가 될 수 없음을 지적하고자 한다.

### 1. ‘1948년 건국론’의 문제점

‘1948년 건국론’은 학계에서 주장하면, 수구언론이 이를 대대적으로 보도하고, 정치권은 ‘건국절’ 입법 추진을 하고, 정부는 기념사업 등을 벌이는 방식으로 우리사회에서 확대재생산 되어 왔다. 이른바 ‘1948년 건국론’ 즉 ‘건국절’론이 체계적인 모습을 갖추고 등장한 것은 이영훈 교수의 <우리도 건국절을 만들자>는 동아일보 칼럼이다(2006.7.31.). 이 글에서 이영훈 교수는 “나에게 1945년의 광복과 1948년의 제헌, 둘 중에 어느 쪽이 중요한가라고 물으면 단연코 후자”라면서, 그 이유를 다음과 같이 밝혔다.

하나는 해방의 타율성이다. 해방은 우리민족의 힘으로 ‘쟁취’한 것이 아니라 연합국에 의해 주어진 ‘선물’이라는 타율적해방론이다.

“광복은 우리의 힘으로 이루어지지 않았다. 광복은 일제가 무리하게 제국의 판도를 확장하다가 미국과 충돌하여 미국에 의해 제국이 깨어지는 통에 이루어진 것이다. 또한 광복을 맞았다고 하나 어떠한 모양새의 근대국가를 세울지, 그에 관한 준비가 되어 있지 않았다.”

그러나 해방을 비록 우리 민족의 힘으로 쟁취하지 못했지만, 해방에 기여한 우리 민족의 자주적 힘을 무시해서도 안 된다. 우리민족이 독립운동을 지속적으로 전개하지 않고 친일파만 있었다면 연합국이 굳이 조선에 독립을 부여하지 않았을 것이다. 우리 민족의 해방은 국내외에서 줄기차게 전개한 독립운동과 연합국의 군사적 승리에 힘입어 맞이한 것이다.

헌법은 독립운동을 해방의 주인(主因)으로 본다.

“유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한국민은 기미삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주 독립 국가를 재건함에 있어서”(제헌헌법 전문)

헌법은 해방이 단순한 연합국의 승리와 후원의 선물이 아니고, 유구한 역사와 전통에 빛나는 우리나라 국민이 3·1운동과 같은 위대한 독립정신을 가지고 시종 일본제국주의와 투쟁한 결과라고 보고 있는 것이다.

또 하나 간과해서는 안 될 점은 비록 독립운동이 나라를 되찾는 데까지 이르지 못했지만, 독립운동 진영이 일관되게 추구한 바 공화주의와 민주주의 그리고 평등주의라는 세 가지 전통이 새 나라를 건설하는 데 필요한 이념적 토대가 되었다는 사실이다. 1919년의 3·1운동은 혁명적 성격을 띠고 있었으며, 그 결실인 대한민국임시정부는 거족적인 요구를 수렴하여 민주공화제를 선포함으로써 처음으로 국민주권의 시대를 열었다. 이를 계기로 우리 민족의 독립운동은 민주주의와 불가분의 관계를 가지며 전개되었다. 평등주의 이념 또한 독립운동 세력의 대세를 이루었는데, <건국강령>의 삼균주의(三均主義)가 이를 대변하였다. <건국강령>이 표방한 삼균주의는 대일 선전포고를 앞둔 시점에서 좌우를 망라한 모든 독립운동세력이 합의한 미래사회의 준칙이었다. 공화주의와 민주주의 그리고 평등주의를 핵심 가치로 한 독립운동 이념은 제헌헌법에 지대한 영향을 주어 대한민국의 기본가치가 되었다.

이영훈 교수가 1945년 해방보다 1948년 건국이 중요하다는 또 하나의 이유는 한국의 경제적 성장의 원동력을 일제강점기에서 찾기 때문이다.

“통설적인 의미의 광복절에 별로 신명이 나지 않은 또 한 가지 이유는 일제에 의해 병탄되기 이전에 이 땅에 마치 광명한 빛과도 같은 문명이 있었던 것처럼 그 말이 착각을 일으키기 때문이다. 듣기엔 그럴듯하지만 그것은 역사적 진실이 아니다. 대다수의 민초에게 조선왕조는 행복을 약속하는 문명이 아니었다.”

이영훈 교수는 “진정한 의미의 빛은 1948년 8월 15일의 건국 그날에 찾아왔다”고 하였다. 그렇다면 1948년에 찾아온 ‘문명의 빛’은 어디에서 비롯된 것일까? 이영훈 교수는 그 해답을 일제강점기에서 찾는다.

“대한민국은 일제를 통해 이 땅에 들어온 시장경제체제를 복구하고 발전시켜 오늘 날과 같은 번영하는 시장경제를 성취하게 된 것이지요.”<sup>3)</sup>

이영훈 교수는 일제강점기를 수탈과 억압이 점철된 암흑기가 아니라, ‘자본주의의 정착과 근대문명의 축적기’인 동시에 ‘한국자본주의 고도성장의 역사적 기원’으로 간주하고 있는 것이다. 이러한 주장을 계승한 뉴라이트는 식민지시기를 “근대문명을 학습하고 실천함으로써 근대국민국가를 세울 수 있는 사회적 능력이 두텁게 축적되는 시기”였다고 주장한다.<sup>4)</sup> 식민지시기가 “오늘날 한국 현대문명의 제도적 기초가 그 과정에서 닦인”<sup>5)</sup> 근대문명에 관한 학습기 즉 근대문명의 제도적 확립기라는 ‘식민지근대화론’이다. 그 결과 친일파는 ‘반민족행위자’가 아니라 일제의 식민 통치와 식민지 근대화 과정에 잘 적응해 근대적 능력을 배양하고 대한민국 발전의 초석을 놓은 ‘근대화의 선구자’로 둔갑한다. 그리고 이들은 대한민국을 설립한 주인공이기도 하다.

“개화기와 식민지시기에 걸쳐 민족의식을 자각하고 근대 문명을 학습하고 실천해 온 근대화 세력과 해방 이후 미국을 따라 들어온 자유민주주의 국제세력의 결합으로 대한민국이 성립하였다.”<sup>6)</sup>

식민지 근대화세력 즉 친일세력과 미국식 자유민주주의를 추종하는 친미세력이 결합하여 대한민국을 세웠다는 말이다. 조국의 독립을 위해 노력한 항일독립운동세력은 어디에도 보이지 않는다.

이러한 이유로 이영훈 교수는 ‘광복절’ 대신 ‘건국절’을 기려야 한다고 하였다.

“내후년이면 대한민국이 새 감자를 맞는다. 그해에 들어서면 새 정부는 아무쪼록 대한민국의 60년 건국사를 존중하는 인사들로 채워지면 좋겠다. 그해부터 지난 60년간의 ‘광복절’을 미래지향적인 ‘건국절’로 바꾸자.”

이영훈 교수가 ‘건국절’ 영감을 받은 것은 미국의 독립기념일 축제행사였다.

“몇 년 전 미국 보스턴의 하바드대에 들른 그날은 우연히도 미국의 건국기념일이었다. 저녁이 되자 찰스 강 양쪽 강변에 사람들이 구름처럼 모였다. 강에는 수많은 요트가 떠다녔으며, 커다란 배 위에는 보스턴이 자랑하는 오케스트라가 펼쳐졌다. 국

3) 이영훈, 《대한민국이야기》, 기파랑, 2007, 173쪽.

4) 교과서포럼, 《대안교과서 한국 근·현대사》 기파랑, 2008, 78쪽.

5) 위의 책, 96쪽.

6) 위의 책, 134쪽.

가가 울려 퍼지자 얼굴색을 달리하는 수많은 사람이 그렇게도 기꺼이 환호작약하였다. 그리고선 갖가지로 도안된 폭죽이 보스턴의 밤하늘을 끝도 없이 수놓았다. 그렇게 남의 나라의 건국절을 녀 놓고 구경하던 내 입에서 무심코 새어나온 말이다. “우리에게도 한강이 있지 않은가.” ”

이영훈 교수가 말하는 ‘미국의 건국기념일’이란 독립기념일(Independence Day) 즉 독립선언서를 채택한 7월 4일을 말한다. 1776년 7월 4일 13개 주 식민지 대표들은 필라델피아에 모여 독립선언서를 만장일치로 채택하고 미국의 독립을 선포했다. 토머스 제퍼슨(1743~1826)이 기초한 이 독립선언서는 아메리카 식민지의 자유와 독립을 선언하면서 불가양(不可讓)의 자연권, 주권재민설, 혁명권 등을 분명히 밝혔다. 첫째, 모든 사람은 생명 자유 및 행복 추구의 권리와 같은, 남에게 양도할 수 없는 일정한 권리를 창조주로부터 받았다는 것, 둘째, 모든 정부는 피지배자의 동의에 의해서만 정당한 권리를 가진다는 것, 셋째, 압제를 일삼는 정부는 전복되어야 하며 필요하다면 무력에 의한 민중정부의 수립도 완전히 정당하다는 것 등이었다. 이후 1778년 프랑스가 영국에 선전포고하고 뒤이어 유럽 각국도 아메리카 독립전쟁에 참가하였다. 아메리카인과 불란서 동맹군은 혁명전쟁의 최대격전지였던 1781년 요크타운 전투에서 영국에 대승을 거두었다. 그 전쟁 후 영국은 식민지들의 독립을 인정했다. 평화조약은 1783년 파리에서 이루어졌다. 이 평화조약에서 영국은 공식적으로 옛 아메리카 식민지들의 독립을 승인했다. 아메리카의 정치인들은 1788년 현행의 미합중국헌법을 채택하였다. 워싱턴은 1789년 제1대 대통령으로 당선되었다.<sup>7)</sup>

이영훈 교수가 말하는 ‘미국의 건국기념일’ 즉 Independence Day는 우리의 경우 “조선의 독립국임과 조선의 자주민임”을 선언한 1919년 3.1운동이 된다. 이는 헌법을 보더라도 자명한 사실이다. 제헌헌법은 전문에서 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한국민은 기미삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서”라고 하여, 1948년에 헌법을 제정하여 수립하는 대한민국정부는 1919년에 삼천만의 민의에 의해 수립한 대한민국임시정부의 법통을 계승하여 ‘재건’ 즉 다시 세우는 것이라고 하였다. 따라서 이영훈 교수가 말하는 것처럼 1948년은 나라를 세우는 ‘건국절’이 아니라 대한민국 정부를 수립한 해이며, 이는 대한민국 원년이 아니라 대한민국 30년이 되는 해이다.

초대 대통령인 이승만도 대한민국 ‘건국’의 시발점을 1919년 3월 1일로 두고 그 공식적인 정치적 법통을 '대한민국 임시정부'라고 인식하고 있었다. 1948년 5월 31일 제헌국회가 처음 열렸을 때, 초대 국회의장으로 선출된 이승만은 개원식에서 다

7) 차하순, 《새로 쓴 서양사총론》, 680~688쪽.



음과 같이 말했다.

“이 민국은 기미 3월 1일에 우리 13도 대표들이 서울에 모여서 국민대회를 열고 대한독립민주국임을 세계에 공포하고 임시정부를 건설하여 민주주의의 기초를 세운 것입니다.(……)이 국회에서 건설된 정부는 즉 기미년에 서울에서 수립된 민국임시정부의 계승이니 이날이 29년 만에 민국의 부활임을 우리는 이에 공포하며 민국 연호는 기미년에 기산할 것이요”<sup>8)</sup>

실제로 이승만이 대통령에 취임한 후 대한민국 정부는 1948년 9월 1일자로 관보를 냈는데, 정부의 관보 1호에서 그 간기(刊記)를 “민국 30년 9월 1일”이라고 하였다. 민국이란 대한민국의 연호를 말하는 것이다. 대한민국이 세워진 해는 1948년이 아니고 1919년, 바로 임시정부가 세워진 해이다.

이승만 대통령은 1948년을 건국의 해로 했을 때 생기는 문제점을 지적하였다. 1948년을 건국의 해로 잡으면 연합국, 즉 다른 강대국들이 한국을 해방시켜주고, 그 덕분에 나라를 세운 타율적인 국가밖에 되지 않는다는 것이다. 일제의 수많은 학정에도 불구하고 1919년 3.1독립만세운동을 일으키고 그 힘을 몰아서 나라를 세웠다고 해야만 참다운 독립된 나라가 될 수 있다는 점을 이승만은 아주 분명하게 지적하였다.<sup>9)</sup>

이처럼 대한민국 건국 원년은 1948년이 아니라 3.1운동의 결과 대한민국임시정부 수립을 선포한 1919년이 분명한데도 뉴라이트가 이를 수용하지 않는 까닭은 무엇일까? 그것은 “임시정부는 자국의 영토를 확정하고 국민을 확보한 가운데 국제적 승인에 바탕을 둔 독립 국가를 대표한 것은 아니다. 실효적 지배를 통해 국가를 운영한 적도 없었다.”<sup>10)</sup>라고 보기 때문이다. 자국의 영토와 국민에 대해 ‘실효적’ 지배를 하지 못한 임시정부는 선언적·상징적 의미 이상을 지닐 수 없다는 것이다. 즉 실효적 지배를 하지 못한 임시정부는 ‘실체적’ 정부가 아니며, 진정한 정부수립은 1948년에서야 이루어졌다는 주장이다. 그러나 이처럼 실효적 지배를 기준으로 국가 독립을 판단할 경우, 독립운동의 역사는 실종되게 마련이며, 우리가 주장하는 ‘식민 지배는 불법이자 무효’라는 ‘불법무효론’은 설 땅을 잃게 되게 된다. 대신 식민지배는 ‘합법적이고 유효’하다는 ‘합법정당론’으로 귀결될 수밖에 없다. 일제 강점기 한국의 영토와 국민을 실효적 지배한 것은 조선총독부이기 때문이다. 이는 일본 우익 단체의 주장을 무비판적으로 수용하는 것이 된다.<sup>11)</sup> 실제로 뉴라이트는 일제강점기

8) 우남실록편찬위원회, 《우남실록》, 열화당 1976, 541쪽.

9) 이만열, 《대한민국의 정통성을 묻는다》 철수와영이, 2009, 121~2쪽.

10) 박효종 외 《건국 60년 위대한 국민-새로운 꿈》, 기파랑, 2008, 114쪽.

11) 그동안 한일병합조약에 대한 일본 지식인 사회의 주류 시각은 일본이 한반도를 강점한 것은 도덕적으로 부당했지만 법적으로 유효하다는 ‘유효부당론’이었다. 종전 50주년이 되는 1995년 8월 15일 무라야마(村山富市) 총리는 담화문을 통해, “우리나라는 식민지 지배와 침략으로 많은 나라, 특히 아시아 여러 국가 국민들에 막대한 손해와 고통을 주었습니다. 저는 의심할 여지도 없는 이러한 역사적

를 “근대문명을 학습하고 실천함으로써 근대국민국가를 세울 수 있는 ‘사회적 능력’이 두텁게 축적되는 시기”로 파악하고 있다.

그러나 일제의 불법적인 한반도 강점으로 인해 한국은 국가의 ‘행위능력’은 상실하였지만 국가로서의 ‘권리능력’ 내지 권리주체성은 계속 보유하면서 존속하고 있었다고 보아야 한다. 즉 일제강점 당시 우리 한국의 국가적 상태는 일본제국의 영토 강점으로 인하여 사실상 국가가 와해되어 제 기능을 다할 수 없는 상태에 있었기는 하지만 법적으로는 한국이라는 국가 자체가 소멸된 것이라고 할 수 없다. 한국이라는 국가가 사실상 존재를 잃고 사라졌으나 규범적으로는 그대로 존속하는 상태에 있다고 보아야 할 것이다. 일제강점기 동안 비록 한국의 국가조직은 일제의 물리적 힘에 의하여 와해된 상태에 있었으나, 그 국가 자체는 규범적·관념적으로 존속하고 있었다는 것이다.<sup>12)</sup>

헌법이 이를 뒷받침하고 있다. 제헌헌법은 부칙 제101조에서 “이 헌법을 제정한 국회는 단기 4278년 8월 15일 이전의 악질적인 반민족행위를 처벌하는 특별법을 제정할 수 있다.”라고 하였다. 헌법이 악질적인 반민족행위를 행하여 민족에게 해를 끼친 자를 처벌하는 특별법을 국회가 제정할 수 있다고 한 것은, 한일합병으로 현실적으로는 국가가 존재하지 않았지만 대한민국이라는 국가가 규범적·관념적으로 존재했음을 전제로 하는 것이었다. 즉 ①일본의 한반도지배는 강박과 위협에 의한 강제점령으로서 법적 정당성이 결여된 불법통치인 점, ②일제강점기에도 한국의 국가성의 존속이 인정되어야 하므로 친일반민족행위자의 일제협력은 국가에 대한 반역행위에 해당한다는 점, ③일제의 강점 기간 동안 한국의 국가기능은 사실상 소멸하여 행위 당시 친일반민족행위자에 대한 처벌이 불가능하였으므로, 해방 이후 소급입법에 의한 제재가 불가피하다는 점 등을 고려한 끝에 특별법을 마련한 것이었다.<sup>13)</sup>

앞서 미국의 경우도 독립선언서에 서명을 하고 공식적으로 독립을 선언한 1776년 7월 4일을 독립기념일(Independence Day)로 삼고 있다. 독립을 선언하기는 했

---

사실을 겸허하게 받아들이고 여기서 다시 한 번 통절한 반성의 뜻을 표하며, 진심으로 사죄의 마음을 표명합니다.”라고 사과하였다. 식민 지배와 침략의 부당성에 대해 반성을 표시한 ‘무라야마 담화문’은 식민 지배를 공식적으로 그리고 가장 적극적으로 사죄하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 강제동원 피해자에 대한 배상 문제와 군 위안부 문제 등은 언급하지 않았으며, 한일병합의 강제성을 인정하는 내용은 담지 않았다는 점에서, ‘유효부당론’에 머무른 한계가 있었다. 반면 일본의 우익단체인 ‘새로운역사교과서를만드는모임(새역모)’은 식민 지배가 합법적이며 유효하다는 ‘합법정당론’을 주장하였다. 한국병합에 대해, 이들이 검정용으로 제작한 교과서에서는 “1910년 일본은 한국을 병합했다. 이는 동아시아 안정을 위한 정책으로 구미열강의 지지를 받은 것이었다. 한국병합은 일본의 안전과 만주의 이익을 지키기 위해 필요했다. 한국병합은 국제관계의 원칙에 따라 합법적으로 이뤄졌다”라고 서술하였다. 일본의 식민통치는 정당하며 병합조약 역시 합법적이라는 ‘합법정당론’에 입각한 역사서술인 것이다.

12) 김승대, <친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법에 대한 헌법적 법리 연구>, 2006.8.

13) 김승대, 위의 글

지만, 1776년 당시에 미국은 아직 영국으로부터 공식적으로 독립을 인정받지 않은 상태였고, 영국과 전투가 한창이었다. 영국이 전투에서 패배한 후, 미국의 독립을 인정한 것은 그 뒤로부터 7년 뒤인 1783년이고, 미국의 헌법이 선포된 것은 1788년이며, 조지 워싱턴을 초대 대통령으로 미국 정부가 수립된 것은 1789년이다. 미국 역시 독립의 기준을 국가의 ‘행위능력’이 아니라 국가로서의 ‘권리능력’에 두고 있는 것이다. 미국뿐만이 아니라 어떤 국가든 독립선언과 해방(또는 독립 승인) 사이에 시차가 존재하며, 대개 독립승인이나 정부수립이 아니라 독립선언의 시점을 독립기념일로 삼고 있는 것이다.<sup>14)</sup>

뉴라이트는 1945년 해방 보다 1948년 건국을 기려야 하는 이유로, 대한민국이 자유·인권·시장 등의 인류보편의 가치에 입각해 세워졌으며, 해방의 진정한 의미가 대한민국이 건국됨으로써 비로소 확보될 수 있었다는 점을 들기도 한다. “민주주의의 실제 출발기점은 1948년 8월 대한민국 건국이라고 보아야 한다”<sup>15)</sup>라는 것이다. 그러나 이 역시 역사적 사실과 배치되는 주장이다. 대한민국 민주주의의 출발은 1919년에 일어난 3.1운동이었다. 3.1운동 이후 운동이념선상에서 복벽주의(復辟主義)가 청산되고 민주공화제 이념이 전면적으로 보급되었기 때문이다. 3.1운동의 결과 공화제 형태의 임시정부가 상해에 수립될 수 있었다. 상해임시정부는 최초의 공화주의 정부로서, 3.1 민족해방운동을 통해 분출된 우리 민족의 독립의지를 총결집하여 출범하였다. 같은 해 4월 11일에 선포된 「대한민국 임시헌장」은 “대한민국의 인민은 남녀 귀천 및 빈부의 계급이 없고 일체 평등임”을 선언하였다. 새로 건국할 민족국가의 기본방향이 평등사회 건설에 있음을 밝힌 것이다. 임시정부에서 등장한 평등이념은 제헌헌법에 지대한 영향을 주어 대한민국의 기본적인 지향가치가 되었다. 이는 제헌헌법이 표방한 민주주의가 단순히 미국에서 직수입한 자유민주주의가 아니라 독립운동의 전통을 반영한 역사성이 있는 민주주의였음을 말해주는 것이다. 제헌헌법은 형식적·정치적 민주주의가 약자의 경제적 불평등을 해결하지 못한다고 보고, 실질적·경제적 평등을 지향하는 사회민주주의를 채택하였다. 헌법이 지향하는 정치체제는 교과서가 말하는 것처럼 자유민주주의가 아니라, 사회적 약자의 자유를 보장하는 사회적·경제적 민주주의인 것이다.

이상 ‘건국절’론은 대한민국은 1945년 8월 15일부터 1948년 8월 15일 사이의 건국운동의 결과라고 주장한다. 1945년 8월 이전의 독립운동과 그 이후의 건국운동을 의도적으로 분리하고, 대한민국의 핵심가치를 독립운동이 아닌 반공에서 찾음으로써, 해방공간에서 반공투사로 변신한 친일파를 건국의 주인공으로 슬그머니 바꿔치기하려는 것이다.

14) “1810년 9월16일 미겔 이달고 신부가 이끈 ‘돌로레스의 함성’을 기념하는 멕시코, 1822년 9월7일 자신을 섭정 황태자의 지위에서 강등시키고 법적 효력을 없애려는 포르투갈 의회의 결정에 맞서 ‘독립 아니면 죽음’을 외친 페드루 왕자의 ‘이피랑가의 함성’을 기리는 브라질뿐 아니라 인도네시아와 베트남도 독립선언의 시점을 독립기념일로 삼고 있다.”(박구병, <독립, 해방, 광복의 의미>, 경향신문, 2013.8.19.)

15) 박효종 외, 앞의 책 114쪽.

건국절을 주창하는 이들 가운데, 친일파를 자신의 선조로 하는 이가 많으며, 민족문제연구소의 친일인명사전이나 반민규명위의 친일반민족행위 결정에 반발해 건국절 주장이 나왔다는 점이 이를 잘 말해준다. 그러나 이는 친일파를 애국자로 신분세탁하려는 불순한 의도에서 나온 궤변일 뿐이다. 헌법은 항일독립운동, 반독재 민주화운동, 분단극복 평화통일을 핵심가치 삼고 있다. 이와 같은 헌법가치를 부정하고 왜곡하는 자들이 바로 친일파를 미화하는 건국절론자들인 것이다.

## 2. '건국절' 기념 움직임

### 1) 건국60주년기념사업과 국경일 개정 시도

'건국'이라는 단어를 광복절경축사에서 처음 사용한 대통령은 "뺏속까지 친미-친일"이라고 하는 이명박이다. 광복 60주년을 맞은 2008년 8.15경축사에서, 그는 "(올해는) 대한민국 건국 60년"이라 선언하였다. 이명박 대통령은 1945년 8월15일의 광복보다는 1948년 8월15일의 건국을 강조하는 역사인식에 암묵적으로 동조하면서, '건국60년'을 맞아 '광복'보다는 '건국'에 의미를 더 부여해 각종 기념사업을 벌였다. 2007년 11월 20일 민간 차원의 '건국60년 기념사업추진위원회' 발족에<sup>16)</sup> 이어 이명박정부 출범 직후인 2008년 4월 국무총리실 산하에 '건국 60년 기념사업단'이 출범했다. 민간 위원회를 기초삼아 민관합동기구를 재구성한 것이다. 이에 더해 이때부터 부처별로 건국 60년을 기념하는 여러 행사가 준비됐으며 이명박 대통령 또한 직접 나서 관련 행사의 추진을 지시했다. 정부와 한나라당은 2008년 4월 16일 대통령 훈령으로 '대한민국 건국60년 기념사업위원회의 설치 및 운영에 관한 규정'을 제정해 60개 주요사업에 대한 예산 279억 원을 확보했다.

이명박 정부는 애초 8·15 기념행사 명칭도 '건국 60년'을 앞세워 '건국 60년 및 제63주년 광복절 중앙경축식'으로 정했다.<sup>17)</sup> 그리고 8.15 경축사에서 "대한민국 건국 60년은 '성공의 역사', '발전의 역사', '기적의 역사'였다"고 평가했다. 2008년 행사는 '건국' 60주년을 맞은 것과 동시에 10년 만에 보수 세력이 정권 교체를 이룬 사회적 분위기를 토대로 일부 보수 단체들과 여당인 한나라당의 보수 성향의 정치인들이 앞장서서 이를 적극적으로 밀어붙이고 있어 어느 때와는 다른 양상으로 전개되었다.<sup>18)</sup>

16) 준비위의 공동준비위원장은 강영훈 전 국무총리, 이인호 전 러시아대사, 박효종 서울대 교수가 공동으로 맡았다. 고문은 손진 건국회 회장, 송월주 금산사 주지스님 등을 포함한 5명, 준비위원은 박세일 서울대 교수, 류근일 전 조선일보 주필 등으로 구성됐다. 집행위원장은 김영호 성신여대 교수가 임명됐다.

17) 그러나 광복회 등 독립유공 단체가 '건국 60년'이란 문구가 들어간 행사에 참여하지 않겠다고 강력 반발하고 나서자, 정부는 지난달 31일 행사 명칭을 '제63주년 광복절 및 대한민국 건국 60년 중앙경축식'으로 변경하는 등 뒤늦게 무마에 나서기도 했다.

이와 함께 2008년이 “대한민국이 환갑 잔칫상을 받는 해이다.”라는 뉴라이트 주장에 발맞추어, 한나라당 정갑윤 의원 등 13명<sup>19)</sup>이 “8월 15일을 광복절이 아닌 ‘건국절’로 기념하자”는 내용을 골자로 하는 ‘국경일에 관한 법률 일부개정법률안’을 국회에 발의하였다(2008.7.3.). 정 의원 측은 “1945년 해방과 1948년 ‘대한민국 건국’은 우리에게 모두 소중한 기억임에도 그동안 광복만을 기념하고 대한민국 건국이념과 정신은 지난 60년간 푸대접을 받아왔다”며 “광복과 더불어 건국도 중요한 역사로 기억돼야 한다는 자성 속에 개정안을 추진하는 것”이라고 개정안 발의의 취지를 설명했다. 해마다 반복되는 8월 15일 기념식이 광복절의 의미에만 국한되어 있고 ‘대한민국 건국’의 의미는 축소되어 건국이념과 역사적 중요성이 점점 잊혀져 가고 있다는 게 제안 이유였다.

그러나 반발여론이 거세게 일자 개정안을 대표 발의한 한나라당 정갑윤 의원은 보도 자료를 내고 ‘건국절’ 논란과 관련해 입법과정에서의 순수한 취지가 왜곡된 데 대해 유감의 뜻을 밝히고, ‘국경일에관한법률 개정안’을 9월 12일 철회했다고 밝혔다. 정 의원측은 “법안 발의의 순수한 취지와 목적이 일부에서 왜곡되고 16, 17대에서도 발의됐을 때는 관심조차 없다가 지금에 와서 논란이 된 데 대해 유감스럽다”면서 “그동안 건국절 논란으로 인해 고통 받은 분들께 진심으로 사과를 드리며 이로 인해 이명박 정부의 개혁추진이 발목 잡혀선 안 된다”며 법안 철회 의사를 밝혔다.

## 2) 2015교육과정에서 부활한 ‘건국절’

2008년 이명박대통령을 필두로 하는 수구세력의 ‘건국절’ 총공세는 광복회를 비롯한 독립운동 단체와 역사학계 그리고 시민사회의 반발로 좌절되었다. 하지만 수구세력은 당초 주장을 포기하지 않고, 수면 아래로 가라앉은 건국절 불씨를 되살릴 기회를 호시탐탐 엿보고 있었다. 2013년 교학사한국사교과서의 본질도 광복절을 건국절로 바꾸려는 움직임과 관련된 것이었다. 그러나 교학사교과서 채택률이 0%에 가깝게 되자 이들은 교과서국정화를 주장하는 것으로 입장을 바꾸었다. 그리고 여당인 새누리당 대표와 교

18) 이에 대해 민주당은 논평을 통해 “이것은 대한제국과 1919년 수립된 임시정부의 법통과 정통성을 부인하는 행위이자, 반만년을 이어온 우리 민족의 역사를 부정하는 행위로 대한민국을 60년의 신생국으로 반 토막 내고, 38년 일제 식민지 역사를 단절시켜 ‘잃어버린 시간’으로 만들려는 것”이라고 비판했다. 또한 “이명박 대통령은 건국의 주역을 이승만 전 대통령으로 미화하는 반민족적 역사관을 추종하고, 친일세력의 매국의 역사에 면죄부와 훈장을 주려는 것이 아니라면 ‘건국절’ 논의를 즉각 중단하도록 지시해야 한다”고 촉구했다. “완전한 독립은 곧 통일”이라며 단독정부에 불참했던 김구의 노선을 적극 지지한다는 메시지를 통해 이승만의 ‘건국’을 기념하려는 현 정부에 대립각을 분명히 한 것이다.

19) ‘국경일에 관한 법률 일부개정법률안’을 발의한 의원은 대표발의한 정갑윤 외에, 정두언, 권경석, 현경병, 김정권, 홍장표, 김학송, 정해걸, 이화수, 허범도, 송훈석, 김효재, 조전혁 의원 등 12인이다.

육부장관이 국정화 찬성 여론몰이를 주도하였다. 교과서 발행제도를 바꾸어서라도 학생들에게 건국절을 주입시키겠다는 게 수구세력의 생각이다.

2015년 8월 15일 광복절 경축사에서, 박근혜 대통령은 “오늘은 광복 70주년이자 건국 67주년을 맞는 역사적인 날”이라고 하였다. 작년에도 재작년에도 광복절 경축사에 등장하지 않았던 ‘건국’이라는 단어가 이례적으로 등장한 데 주목하지 않을 수 없다. 더욱이 대한민국 정부 수립을 기준으로 한다면 67년은 특별한 의미가 없는 숫자이다. 그런데도 광복 70주년 경축사에서 굳이 ‘건국 67주년’을 강조한 데는 특별한 이유가 있을 것이다. 박대통령의 ‘건국’ 발언은 역사교과서 국정화를 추진하는 흐름 속에서 나온 것이기에 문제가 더욱 심각하였다.

지난 9월 23일 교육부 장관(황우여) 이름으로 <2015역사교육과정 개정>이 고시되었다. 2015교육과정은 시안이 공개된 지난 5월부터 교육철학의 부재, 교육과정·교과서에 대한 몰이해, 정치사의 반복으로 인한 역사교육의 심각한 후퇴, 근현대사 비중 축소와 독립운동사 경시 등 여러 가지 문제점이 제기되어 왔다. 그러나 2015 교육과정 개악의 결정판은 ‘대한민국 정부수립’을 ‘대한민국수립’으로 바꾼 데 있었다.<sup>20)</sup> ‘1948년은 대한민국 건국 원년’이라는 반 헌법적인 ‘건국절’론을 2015교육과정에 반영하였기 때문이다.

문제의 핵심을 간파한 언론이 “뉴라이트 진영의 요구를 수용한 것”이라고 비판하자, 교육부는 부랴부랴 <설명자료>를 배포하여, “대한민국 수립’은 공청회, 행정예고 기간 중 수립된 수정요구 의견, 역사전문 연구기관의 검토, 역사과 교육과정 개발 연구진의 의견을 반영해, 역사과 교육과정 심의회의 최종 심의를 거쳐 결정된 것으로 특정단체의 요구를 수용했다는 것은 사실이 아님”이라고 반박하였다. ‘도둑이 제 발 저린다’는 격이다.

2015 교육과정과 교과서 집필기준을 논의하는 과정에서 뉴라이트 계열의 위원들이 이미 국민 다수에 의해 거부된 뉴라이트의 ‘건국’ 주장을 호도하기 위해 일종의 우회 전술로 ‘대한민국 수립’이라는 표현을 주장했다. 따라서 2015교육과정에 명기된 ‘대한민국 수립’은 사실상 뉴라이트의 ‘건국절’ 주장을 박근혜정부가 전격 수용한

---

20) 도종환 새정치민주연합 의원이 6일 교육부에 제출받아 공개한 자료를 보면, 지난 8월 중순 편찬준거 개발 자문회의에 참석한 한 자문위원은 “○○○ 선생이 1948년 건국을 주장하고 있다. ‘대한민국 정부 수립’이라 표현하지 말고 ‘대한민국 수립’이라고 하면 건국절을 주장하는 분들도 이해할 수 있다고 본다”며 “편수용어 검토 시 이를 반영할 필요가 있다”고 말했다. 지난 8월 초 열린 회의에서 또 다른 자문위원은 “‘성취기준’의 ‘대한민국 정부의 수립과정’을 ‘대한민국의 수립 과정’으로 바꾸면 좋겠다”며 “1948년 대한민국 정부의 수립은 실질적으로 대한민국의 건국이었으므로 ‘건국’이라는 용어를 쓸 수 없다면 ‘정부’라는 용어는 빼주는 것이 당연하다”는 검토의견서를 제출했다. 새 교육과정에서 ‘대한민국 정부 수립’이 ‘대한민국 수립’으로 바뀐 것 자체가 뉴라이트의 ‘건국절’ 주장을 수용한 결과였던 셈이다.(경향신문, 2015.11.7.)

것이라 하겠다. 그 조짐이 박근혜 대통령의 올 광복절 경축사였던 것이다.

### 맺음말

‘건국절’을 주장하면 독립운동과 임시정부의 역사가 배제된다. 남한만의 단독정부 수립에 반대했던 김구 선생 등 대다수 민족주의 계열 독립운동가의 활동도 무시된다. 대신 임정에 의해 탄핵 당했고, 4·19 혁명으로 해야했던 이승만 전 대통령이 건국 대통령으로 추대된다. 독립운동과 4·19혁명의 역사를 부정하게 되는 것이다. 헌법은 3.1운동-임시정부-4.19혁명을 중심 맥락에 놓고 설명하고 있다. 건국절론은 헌법의 핵심가치인 독립운동과 민주화운동의 역사를 한꺼번에 소거(消去)해버리는 효과를 거두는 것이다.

대한민국 헌법은 1948년에 제정된 이후 9차례 개정되었지만, 전문 “우리 대한민국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을 계승하였다”는 정신이 부정된 적은 한 번도 없다. 헌법정신에 비추어 볼 때, 식민지배는 불법이고 무효이다. 반면 1948년에 대한민국이 건국되었다며 이를 기념하자는 주장은 식민통치가 정당하고 합법적이라는 ‘합법 정당론’에 기반을 두고 있다. 건국절론은 헌법을 부정하는 것이며, 헌법을 부정한다는 것은 곧 대한민국을 부정하는 것이 된다. 헌법은 항일독립운동, 반독재 민주화운동, 분단극복과 평화통일을 대한민국이 추구하는 기본정신으로 삼고 있다. 그런데 이를 항일독립운동을 부정하고 친일을 찬양하며, 민주화운동을 폄하하고 독재에 협력하고, 통일을 반대하고 민족분단의 고착화를 꾀하는 반민족·반민주·반통일 이념이 건국절론인 것이다.

# 국정교과서 제도의 헌법적 문제점

신옥주 전북대 헌법학 교수

목차

- I. 서론
- II. 교과서 국정제와 국가의 교육에 대한 관여의 한계
- III. 헌법원칙과 제도의 침해
- IV. 국정제 교과서와 기본권침해
- V. 결론

1. 서론

교과서 발행의 국정제도는 과거 파시즘이 성행하였던 독일과 일본의 국가통제교육의 영향을 받은 것이다. 유신헌법과 더불어 1974년 제3차 교육과정에 의해 국정화가 전면적으로 실시되었다. 그 당시에도 조직적이진 못했으나 국정제도에 대한 비판이 있었다. 민주화가 진행되면서 창의적이고 자율적인 민주시민의 양성이라고 하는 교육기본법의 목표에 부합하기 위해서는 하나의 획일적 사고를 강요하는 국정교과서는 지양되어야 한다는 의견이 강하게 대두되었다. 이에 따라 국정제도가 점점 검정·인정제도로 대체되다가 2007년 제7차 교과과정부터 사라졌다. 2015.10. 12일 오후 2시 황우여 부총리 겸 교육부 장관이 2017학년도부터 중·고교 역사교과서를 국정으로 전환한다고 내용의 역사교과서 국정화 전환을 발표되었다. 이날 교육부는 ‘중등학교 교과용도서의 국·검·인정 구분고시’를 행정예고 하였다. 행정예고문에서 밝힌 전환이유는 "'2015개정 교육과정'(교육부 고시, 2015. 9. 23)에 따른 교과목의 교과용 도서를 국정, 검정, 인정도서로 구분하고 새 교육과정의 취지를 학교 현장에서 구현하기 위해서" 이며, 중학<역사①>, 중학<역사②>, 고교<한국사> 교과서 등 3권을 국정으로 바꾼다는 것이다.

헌법재판소는 1992. 11. 12. 교육법 제157조에 관한 헌법소원(89헌마88)에서 중학교의 국어교과서에 관한 한, 교과용 도서의 국정제가 학문의 자유나 언론·출판의 자유를 침해하는 제도가 아니며, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과도 무조건 양립되지 않는 것이라고 하기는 어렵다고 하면서 합헌으로 판단했다. 그러나 고비용과



적은 수요로 인해 누구도 교과서를 집필·발행하려고 하지 않는 경우, 사인에게 맡기는 경우 그에 관한 연구가 충실하지 못하게 될 가능성이 높은 경우 이외에는 검·인정제도 보다는 자유발행제를 채택하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법의 이념을 고양하고 아울러 교육의 질을 제고할 수도 있을 것이라고 하고 있다. 또한 국정제도를 채택하고 있다고 하더라도 교과내용의 다양성과 학생들의 지식습득의 폭을 넓혀주기 위해서는 반드시 하나의 교과서만 고집할 필요

**\* 전북대학교 법학전문대학원 교수**

는 없을 것이고, 교과서의 내용에도 학설의 대립이 있고, 어느 한쪽의 학설을 택하는 데 문제점이 있는 경우, 예컨대 국사의 경우 어떤 학설이 옳다고 확정할 수 없고 다양한 견해가 나름대로 설득력을 지니고 있는 경우에는 다양한 견해를 소개하는 것이 바람직하다고 할 것이라고 하였다.

이하에서는 현행 교과서 발행제도가 헌법상 교육제도 법률주의 및 포괄위임금지원칙 등에 반하고 다양성과 다른 사람의 존중을 기반으로 하는 민주주의원칙과 국민주권에 반한다는 점과 특히 교사와 학부모의 교육권, 양심·사상의 자유 등의 기본권을 침해한다는 점을 중심으로 살펴보고자 한다.

**II. 교과서 국정제와 국가의 교육에 대한 관여의 한계**

**1. 교육을 받을 권리의 성격과 내용**

입헌주의 초기에는 학교설치와 교육내용의 결정이 헌법상 국민 개개인에게 맡겨지고 사상, 종교의 자유처럼 국가밖에서의 자유, 국가로부터 자유로운 영역으로 파악하였고 종교기관학교, 특권층을 위한 학교 등 사교육제도가 중심이었다. 그러나 오늘날 교육은 인간다운 생활과 행복추구권을 위한 필수적 조건이 된다고 이해되고 있다. 교육은 인간을 변화시키는 의도성을 가진 것으로 아동의 인간적 가능성 신뢰하고 그 가능성을 이끌어 내며 유목적적으로 발달하는 인간 형성작용이다.

교육기본법 제221), 9조22)의 교육이념은 헌법 제10조의 의미와 상통한다. 인간의 존엄이란 인간을 인간답게 만드는 인격 그 자체이고, 그러한 인간의 존엄은 인간의 자율성을 토대로 하는 것이다. 따라서 스스로 판단할 수 있는 자율성을 가진 존엄한 인간을 기르는 것이 교육의 목표라고 할 수 있는 것이다<sup>23)</sup>. 또한 교육기본법 제2조에서는 개인의 잠재적인 능력을 계발하여 줌으로써 개인이 각 생활영역에서 개성을 신장할 수 있도록 해 주며, 국민으로 하여금 민주시민의 자질을 길러주는 것

21) 제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

22) 제9조 ③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다.

23) 박창언, 국정교과서 제도의 합리성에 대한 비판적 논의, 교육과정연구 2003, Vol. 21, No. 3, pp. 343-362.

도 교육의 이념으로 삼고 있는데, 이는 헌법 제1조에 상응한다. 교육은 민주주의가 원활히 기능하기 위한 정치문화의 기반을 조성할 뿐만 아니라, 학문연구결과 등의 전수의 장이 됨으로써 우리 헌법이 지향하고 있는 문화국가의 실현을 위한 기본적인 수단으로 파악된다<sup>24)</sup>. 교육은 국민 전체의 지적 수준을 높여 이를 바탕으로 보다 살기 좋은 나라를 이룩하고자 함에도 있으나 본질적으로는 국민 개개인의 개성을 개발·발전시켜 생활능력을 증진케 함으로써 그들로 하여금 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 하기 위한 것이다.

헌법 제31조 제1항은 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다."라고 규정하여 모든 국민에게 균등하게 교육을 받을 권리를 기본권으로 보장한 이유는 모든 국민에게 노동에 의한 생활유지의 기초를 다지게 하여 국민의 인간으로서의 존엄과 법앞에서의 평등을 교육의 측면에서 실현하고자 함에 있다. 현대사회의 문화적·경제적·기술적인 발전과 함께 사회의 복잡화에 따른 지적 수요의 현저한 증가는 교육에 대한 요구의 질적·양적 증가를 가져오게 하였고 한 나라의 존립과 번영은 그 주인인 국민 모두의 지대한 관심사가 되었다. 국민의 교육에 대한 공통적인 관심은 교육을 공공시설에서 조직적·계획적으로 행하는 이른바 공교육제도 즉, 학교교육제도의 성립과 발전에 이르게 하는 계기가 되었다<sup>25)</sup>. 따라서 교육을 받을 권리의 법적 성격에 대하여 교육을 받을 것을 국가로부터 방해받지 않을 것을 내용으로 하는 자유권으로 파악하는 견해도 있지만, 공교육제도가 확립된 오늘날 교육을 받을 수 있도록 국가에 대하여 적극적인 배려를 요구할 수 있는 사회적 기본권으로 보는 것이 일반적이다<sup>26)</sup>. 국가는 법률로 정하는 의무교육을 통하여 최소한의 교육을 받도록 하고 있으며, 제31조 제3항에 따라 의무교육은 무상으로 한다. 헌법재판소는 무상의무교육 규정은 교육을 받을 권리를 보다 실효성 있게 보장하기 위해 의무교육비용을 학령아동보호자의 부담으로부터 공동체 전체의 부담으로 이전하라는 것이고 의무교육의 모든 비용을 조세로 해결해야함을 의미하지는 않는다고 보고 있다.<sup>27)</sup> 동조 제7제서는 국가의 평생교육 진흥의무를 규정다.

교육은 국가와 부모의 긴밀한 협업을 통해 이루어진다. 헌법 제31조 제2항에서는 모든 국민이 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다고 규정하고 있다.

헌법 제31조 제4항에서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있다. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 헌법에서 보장하는 이유는 교육이 국가의 백년대계의 기초인 만큼 국가의 안정적인 성장 발전을 도모하기 위해서는 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향

24) 헌재 2003. 2. 27. 2000헌바26 구 사립학교법 제53조의2 제3항 위헌소원

25) 헌재 1990. 10. 8. 89헌마89 教育公務員法 第11條 第1項에 대한 憲法訴願

26) 김철수, 학설판례 헌법학(상), 2008. 1141쪽. 헌법재판소는 교육을 받을 권리는 생존권적 기본권으로서 이는 직접 행정권과 사법권을 구속하는 것은 아니고 입법의 방향만을 지시하는 것이어서 의무교육의 무상에 관한 규정이 사법권을 구속하는 재판규범이 될 수 없다고 판시하고 있다. 헌재 1991.2.11. 90헌가27 教育法 第8조의2에 관한 違憲審判.

27) 헌재 2008.9.25. 2007헌가1 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제2조 제2호 등 위헌심판

받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것이다. 교육의 자주성 확보를 위해서는 교육내용과 교육기구가 교육자에 의해 자주적으로 결정되고 공권력에 의한 감독과 개입은 피교육자인 학생들의 권익과 복리증진, 국가의 사회공동체의 이념과 윤리<sup>28)</sup>를 위하여 필요한 합리적 범위 내에서만 이루어져야 한다.

한편 지방교육자치에 관한 법률에 따라 지방교육자치제도가 도입되었는데, 이는 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 지방자치단체 차원에서인장하는 것으로서 의결기관인 교육위원회와 집행기관인 교육감이 있다. 따라서 교육감은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 담당하는 주체로서 교육부장관이 정한 기본적인 교육과정과 대통령령에 정한 교과 외의 교육내용에 관한 결정 및 지도권을 갖는다. 초·중등교육법 제23조에 의하면, 교육부장관은 학교가 운영하여야 할 교육과정의 기준과 내용에 관한 '기본적인 사항'을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있고, 학교의 교과는 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 그리고 초·중등교육법 제23조 제2항에 따라 교육부장관이 고시한 「초·중등학교 교육과정」에 따라 학교는 교육과정을 바탕으로 학교 실정에 맞는 학교 교육과정을 편성·운영할 수 있다. 교육과정에서 제시되지 아니한 교과목을 설치·운영하는 경우에 대비하여 교육청은 관련 지침을 학교에 제시하고 학교로 하여금 필요한 사전 절차를 밟도록 지원하는 한편 교육감은 초·중등교육법 제7조에 따라 관할구역의 학교를 대상으로 교육과정 운영과 교수·학습방법 등에 대한 장학지도를 할 수 있다. 따라서 학교는 교육과정을 운영하는 주체로서 대통령령이 정하는 교과를 포함하여 교육부장관이 고시하는 기본적인 교육과정을 구성하는 과목 외의 내용을 교육내용에 포함시킬 수 있는 재량이 있고, 교육감은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 담당하는 주체로서 교육부장관이 정한 교육과정의 범위 안에서 지역의 실정에 맞는 교육과정의 기준과 내용을 정할 수 있고, 관할구역 내 학교의 교육과정 운영에 대한 장학지도를 할 수 있다. 그리고 교육부장관이 정한 기본적인 교육과정과 대통령령에 정한 교과 외의 교육내용에 관한 결정 및 그에 대한 지도는 전국적으로 통일하여 규율되어야 할 사무가 아니라 각 지역과 학교의 실정에 맞는 규율이 허용되는 사무라고 할 것이다.<sup>29)</sup>

제31조 제6항에서는 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다고 하여 교육제도 법정주의를 취하고 있다. 여기에는 교원, 학교제도 뿐만아니라 교과서제도의 법정주의도 포함된다. 헌법재판소는 교육제도법정주의에 따라 교육제도에 관한 기본방침을 제외한 나머지 세부적 사항까지 반드시 형식적 의미의 법률로서 정해야 하는 것은 아니라고 보고 있다<sup>30)</sup>. 교원지위 법정주의는 규정은 국민의 교육받을 권리를 효과적으

28) 헌재 1997.12.24. 95헌바29 등 사립학교법 제58조 제1항 제2호 등 위헌소원

29) 대법원 2015.5.14. 선고 2013추98 판결[조례안의결무효확인]〈학생인권조례안 사건〉[공2015상,810]

30) 헌재 1991.2.11. 90헌가27 교육법 제8조의2 위헌심판

로 보호하기 위하여 교원의 보수 및 지위에 관한 사항을 법률로서 정하도록 한 것으로서 헌법 제31조 제1항에 우선하여 적용된다.<sup>31)</sup>

## 2. 국가의 교과서에 대한 관여의 근거와 한계

국가는 헌법 제31조에 따라 공교육제도를 시행하는 의무와 책임을 지고 있다. 따라서 국가가 교육정책의 입안 및 실현, 교과서 문제 등에 대하여서도 어떤 형태로 간여하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 그러나 국가의 간여행위가 아무런 제한이 없다고 볼 수는 없다. 국가에 의한 교과서 내용통제가 이루어지는 국정교과서 발행제도와 관련하여 그 한계를 살피기로 한다.

### (1) 국가의 교육에 대한 권한과 책임 및 한계

부모의 자녀교육에 대한 권리는 독점적인 것이 아니다. 헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정함으로써 국민의 교육을 받을 권리를 보장한다. 이에 따라 국가로부터 교육에 필요한 시설의 제공을 요구할 수 있는 권리 및 각자의 능력에 따라 교육시설에 입학하여 배울 수 있는 권리를 국민의 기본권으로서 보장하는 한편, 국민 누구나 능력에 따라 균등한 교육을 받을 수 있게끔 노력해야 할 의무와 과제를 국가에게 부과하고 있다<sup>32)</sup>. 교육을 받을 권리란 국민이 위 헌법규정을 근거로 하여 직접 특정한 교육제도나 학교시설을 요구할 수 있는 권리라기보다는 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 수 있는 교육제도를 제공해야 할 국가의 의무를 규정한 것으로 이해된다. 따라서 교육을 받을 권리란 모든 국민에게 저마다의 능력에 따른 교육이 가능하도록 그에 필요한 설비와 제도를 마련해야 할 국가의 과제임과 동시에 이를 넘어 사회적·경제적 약자도 능력에 따른 실질적 평등교육을 받을 수 있도록 적극적인 정책을 실현해야 할 국가의 의무를 뜻한다. 따라서 국가는 다른 중요한 국가과제 및 국가재정이 허용하는 범위내에서 민주시민이 갖추어야 할 최소한의 필수적인 교육과정을 의무교육으로서 국민 누구나가 혜택을 받을 수 있도록 제공해야 한다. 헌법 제31조 제2항 및 제3항은 이에 상응하여 국가가 제공하는 의무교육을 받게 해야 할 ‘부모의 의무’ 및 ‘의무교육은 무상임’을 규정하고 있다.

또한 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 하고 있는 헌법 제31조 제6항 규정은 학교교육에 관한 국가의 권한과 책임을 규정하고 있다. 위 조항은 국가에게 학교제도를 통한 교육을 시행하도록 위임하였고, 이로써 국가는 학교제도에 관한 포괄적인 규율권한과 자녀에 대한 학교교육의 책임을 부여받았다고 볼 수 있다. 따라서

31) 헌재 1991.7.21. 89헌가106 사립학교법 제55조 위헌심판

32) 헌재 1991. 2. 11. 90헌가27; 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88

국가는 헌법 제31조 제6항에 의하여 법률에 의해 모든 학교제도의 조직, 계획, 운영, 감독에 관한 포괄적인 권한, 교육목표, 학습계획, 학습방법, 학교제도의 조직 등을 통하여 학교교육의 내용과 목표를 정할 수 있는 학교제도에 관한 전반적인 형성권과 규율권을 가지고 있다. 따라서 학교교육에 관하여 국가는 헌법 제31조에 의하여 부모의 교육권으로부터 원칙적으로 독립된 독자적인 교육권한을 부여받았고, 학교교육에 관한 광범위한 형성권을 가지고 있다고 할 것이다.

## (2) 교과서 발행과 관련된 국가관여의 허용범위

### 1) 국정교과서 제도

교과용도서에 관한 규정에 따라 교과서 발행제도에는 국정, 검정, 인정제도가 있다. 현재 시행중인 검정제<sup>33)</sup>는 교육부 고시인 교육과정, 교육과정 해설서와 집필 준거안, 검정기준에 맞추어 개발되는 교과서이다. 정부가 제시한 매우 세밀한 규정에 맞지 않을 경우 교육부는 수정명령<sup>34)</sup>을 내릴 수 있어서 이러한 정도면 검정의 확실성이 문제되며 사실상 국정제와 동일하게 운영되고 있지는 않는지 하는 의구심이 제기된다. 현행의 검·인정제에 대하여도 검정의 확실성과 기본권제한의 측면에서 비판이 이루어지고 있고<sup>35)</sup> 자유발행제가 더 적합하다는 의견이 표출되고 있는데, 역사교과서의 국정화가 발표된 상황이다.

국정도서란 교과용도서에 관한 규정 제2조를 보면 교육부가 저작권을 가진 유일한 교과용도서로서 국가의 교육내용독점의 전제하에 시행되는 제도이다. 제3차 교육과정이 시작된 1974년부터 국사교과서제도 대폭 도입되었다. 제2차 교육과정시기 중학교 11종, 고등학교 4종 국사교과서가 처음 국정화 되었는데, 그 이유 일제 침략기의 왜곡된 사관을 청산하고 국사학계가 쌓아 놓은 연구업적을 체계화하며, 학생

33) 독일의 교과서 검정제를 제외하고 대부분 서구국가는 자유발행제 채택하고 있다. 독일의 역사교과서 허가제(Zulassung, Genehmigung)는 독일 특유의 역사적 무게와 관련이 있다. 역사는 다른 과목과 달리 정치적 의미가 크고 오늘날까지 청산해야 할 관심 및 관찰의 대상이다. 독일에서는 교과서 발행허가제가 우익의 출현을 막고 범국민적 합의와 성찰을 이끌어 내는 최소한의 안전핀 구실할 것으로 기대하고 있다. 그러나 최근 허가제가 이데올로기 조작, 허가의 주관성, 투명성 부재를 이유로 비판을 받고 있으며, 4개주(베를린, 자알란트, 함부르크, 슈레스빅 홀슈타인)에서 폐지하였다. 다양한 나라의 교과서 발행제도는 방지원, 역사교과서발행제도의세계적추이에비추어본 최근한국사교과서국정제전환시도의부당성, 교육과학연구, 67쪽 이하 참조.

34) 대법원 2013.2.15. 2011두21485 금성교과서 수정명령취소소송에서 대법원은 구 교과용도서에 관한 규정 제26조 제1항에서 규정하고 있는 '검정도서에 대한 수정명령'의 요건과 절차는, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법과 교육기본법의 기본정신이나 교과용도서에 관하여 검정제도를 채택한 구 초·중등교육법(2012. 3. 21. 법률 제11384호로 개정되기 전의 것)의 목적과 입법 취지 및 구 교과용도서에 관한 규정에 의하여 교원이나 학부모를 비롯한 이해관계 있는 자나 관련 전문가 등의 절차적 관여가 보장된 검정제도의 본질이 훼손되지 아니하도록 이를 합리적으로 해석하는 것이 타당하다고 한다.

35) 검정제를 통한 교육의 정치적 중립훼손 예로, 2011년 교육과정개발당시의 '자유민주주의' 파동을 들 수 있다. 교육과정총론에 따라 2011년 8월 새로운 역사과 교육과정이 고시되었다. 이 과정에서 교과부가 납득할만한 정당한 절차를 무시하고 공청회까지 거친 교육과정 성취기준시간을 독단적으로 수정하는 사태가 발생했다. 교육부는 연구위원회에서 개발한 교육과정을 연구개발진의 동의나 협의절차 없이 임의로 수정하였다. 교육과정의 '민주주의' 용어를 고시직전에 '자유민주주의'로 수정한 것이다. 이에 대해 각계의 반발이 이어졌지만, 교육부는 그대로 강행고시 하였다.

들에게 객관적이고 일관적인 국사 교육을 실시하여 국적 있는 교육을 뒷받침하기 위한다는 것이었다. 유신이 끝난 제4기 교육과정시기부터 단계별로 국정교과서제도 사멸되었으며 2007년 교육과정에 맞춰 마지막 남은 국사, 국어, 도덕이 검정제로 전환되었다.

교과용도서에 관한 규정 제5조에 따라 국정교과서의 집필의 위탁이 가능한데, 국사 편찬위원회에 위탁편찬이 된다. 교육부가 저작권자이므로 섭외한 저자원고에 대한 수정(제26조), 개편(제27조)권한이 있다.

국정교과서의 가장 큰 문제점으로는 국가가 저자로서 특권적 지위를 가지고 표준적 교과서해석지위 확보하여 획일적 역사의식을 강제할 수 있다는 점이다<sup>36)</sup>. 헌법재판소는 국정교과서 판결<sup>37)</sup>에서 국정교과서의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다: ㉠ 학생들의 창의력 개발이 활성화되지 않고 경우에 따라 저해되거나 둔화될 우려가 있다. ㉡ 상황변화에 능동적·탄력적으로 대처하기 어렵다. ㉢ 자유민주주의의 기본이념과 모순되거나 역행하는 것이다. ㉣ 교사와 학생의 교재선택권이 보장되지 못하고 그 결과 교과용도서의 개발이 지연되거나 침체될 우려가 있다. ㉤ 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.

## 2) 국정교과서와 국가관여의 한계

공교육체계하에서 학교교육이 정상적으로 운영되도록 하는 것은 국가의 과제이며 책임이다. 헌법재판소의 국어교과서 국정제에 관한 판결에서는 국정제의 문제점을 잘 실시하면서도 국정제를 통한 국가관여를 합헌이라고 하고 있다. 그러나 국정교과서는 교육부에 의하여 교과서의 편찬이 주도되고 그 교과서만이 교재로 허용되고 있다. 이는 정부의 행정관료에 의하여 교과내용 내지 교육내용이 영향을 받을 소지가 있다는 점에서 교육의 자주성을 보장하고 있는 위 헌법의 규정과 모순되는 것이다. 헌법 제37조 제2항에 따라 교과서의 내용 등이 편향된 이념을 강요하거나 헌법의 기본이념에 배치된다면 이는 국가의 감독과 통제의 대상이 되어야 하는 것은 당연하다. 국가의 교과서 감독과 통제는 교과서의 내용과 선택에 관한 제반사항이 헌법의 기본이념에 배치되지 않는지의 여부 그리고 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 배치되지 않는지의 여부 등에 대한 심사에 그쳐야 하는 것이고, 교과내용을 통제하는 방법은 교육에 관한 국가의 권한을 벗어난 것이다. 국가의 이러한 감독과 통제는 교육자유권의 본질적 내용을 침해하는 것이 되어 위헌임을 면할 수 없을 것이다.

국어 교과서 국정제에 관한 판결에서 헌법재판소 다수의견은 “교과서는 심신이 미

36) 김육훈, 한국사 교과서 국정 전환 논리와 문제점, 역사와 교육, 2014.8, 69-101쪽.

37) 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88 전원재판부 教育法 第157條에 관한 憲法訴願

숙한 학생으로 하여금 그 사용을 의무화하고 있는 것이므로, 그 내용에 있어서 일정수준의 유지와 아울러 학생의 지능이나 연령에 상응하는 교육적 배려가 불가피하며 학생들의 수학적 내실 있는 보장, 교육내용의 객관성·전문성·적정성의 유지, 공교육에 대한 기준설정과 운영에 대한 국가의 책임과 의무를 완수하기 위하여 국가는 교과용도서의 발행에 어떠한 형태로 관여할 수밖에 없는 것이고, 관여의 방법의 하나로서 검·인정제도 외에 국정교과서제도를 채택할 수도 있다고 할 것이다.”고 하면서 국정제가 교육의 자주성과 항상 모순되는 것은 아니라고 보았다. 그러나 다수의견에서도 민주국가에서 교사의 창의를 최대한 존중하고 아울러 교육의 자유를 최대한 보장하여, 다양한 교육이 실시되도록 하는 것은 마땅히 추구하여야 할 중요한 가치라고 하며 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장이라는 헌법의 이념에도 부합하는 것이기 때문에, 설사 국가가 교과서에 대한 편찬권을 가지고 있다고 할지라도 국가의 국정교과서 발행권은 학년과 학과에 따라 필요한 최소한도에 그쳐야 할 것이라고 보고 있다. 다수의견에서는 국정교과서가 인정되는 경우를 비용대비 수요가 적은 특정과목 교과서 또는 사안의 국어교과서와 같이 사인에게 맡기는 경우 그에 관한 연구가 충실하지 못하게 될 가능성이 높은 경우라고 보고 있다. 그 경우 국가가 이러한 교과서의 교과서의 저작·발행책임을 지는 것은 국민의 수학적 권을 실현시키는데 오히려 충실한 것이고 국정제를 통하여 국가가 헌법 제10조가 국가에 부과하고 있는 국가의 기본권보장의무를 성실히 수행하는 것이라고 판단하였다. 중요한 점은 합헌의견에서도 국정제발행의 사정이 인정되는 경우 이외에는 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 것으로 보고 있다는 것이다. 즉 “또한 국정제도를 채택하고 있다고 하더라도 교과내용의 다양성과 학생들의 지식습득의 폭을 넓혀주기 위해서는 반드시 하나의 교과서만 고집할 필요는 없을 것이고, 교과서의 내용에도 학설의 대립이 있고, 어느 한쪽의 학설을 택하는 데 문제점이 있는 경우, 예컨대 국사의 경우 어떤 학설이 옳다고 확정할 수 없고 다양한 견해가 나름대로 설득력을 지니고 있는 경우에는 다양한 견해를 소개하는 것이 바람직하다고 할 것이다”는 의견을 피력하고 있다.

국정교과서 판결의 위헌의견에서는 교육의 자유가 보장되어야 한다면 교육의 내용과 방법에 관한 본질적 결정사항인 교과서의 저작과 선택의 권리는 원칙적으로 교육의 자유의 주체인 교사에게 맡겨져야 하는 것이고, 이에 대한 제한은 헌법 제37조 제2항의 기본권제한 일반원칙에 따라 이루어 질 수 있다고 본다. 국정제는 정부로 하여금 정권의 지배이데올로기를 독점적으로 교화하여 청소년을 편협하고 보수적으로 의식화시킬 수 있는 기회를 부여하는 것이어서 이는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 선언한 헌법 제31조 제4항에 반하고 교육자유권의 본질적 내용을 침해하는 것이어서 헌법 제37조 제2항에 반한다고 본다.

### Ⅲ. 헌법원칙과 제도의 침해

#### 1. 민주주의원칙위반

헌법 제1조는 가치지향적이다. 대한민국은 국민인 주권자인 민주공화국이고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 규정한다. 권력의 시발점과 귀착점이 국민이어야 한다는 것이다. 그러한 국민은 제10조에 따라 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 교육기본법 제2조에서 표방하는 교육이념은 “교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 규정한다. 이는 헌법 제1조와 제10조의 원칙을 교육적 영역에서 표현한 것이라고 할 수 있다.

이는 주권자로부터 일정한 전제하에서 정권을 위임받은 집단이 자신들이 판단한 가치를 담은 역사를 유일한 역사로 판단하고 이를 국민에게 강요하는 것으로서 국민이 주권자이고 다양성을 기반으로 하는 민주주의에서는 불가능한 것이다<sup>38)</sup>. 국정제는 또한 교육에 대한 국가통제를 의미하므로 헌법 제31조 제4항에서 보장하는 교육의 자주성·전문성·중립성과 대립하는 개념이다. 국정교과서 판결에서 다수의견은 국정제가 헌법이념에 반하지 않는다고 보았으나, 소수의견은 교육권은 “인간의 존엄과 가치”, “민주국가”, “문화국가”, “사회국가”, “조국의 평화적 통일”이라고 하는 헌법의 기본이념을 실현시키기 위한 필요·불가결의 기본권의 실현을 위해 필요불가결한 것이고 이는 교육의 자주성과 전문성 그리고 정치적 중립성이 보장되는 경우에만 기대할 수 있다고 보았다. 이를 위해 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”라고 규정하여 교육의 국가로부터의 독립성과 자주성 및 정치적 중립성을 보장하고 있으며, 결국 교육은 헌법의 기본이념과 기본질서에만 기속된다는 점을 간접적으로 선언하고 있다고 하면서 국정제의 위헌성을 지적하고 있다.

#### 2. 교육제도법률주의 위반

##### (1) 행정입법의 한계

헌법 제37조 제2항에서는 모든 기본법이 법률로서 제한이 가능하다고 하는 일반적 법률유보원칙을 규정하고 있다. 기본권의 제한은 원칙적으로 국민의 대표기관인 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률로서만 제한 가능하나 헌법 제75조, 95조에 따라 구체적으로 범위를 정하여 포괄위임금지원칙에 따른 행정입법으로의 위임이 가능하

38) 김육훈, 한국사 교과서 국정 전환 논리와 문제점. 역사와 교육, 역사와 교육(10), 2014.869-101쪽.



다. 그러나 법률유보원칙에는 행정작용이 법률에 근거를 하기만 하면 충분한 것이 아니라 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에서는 입법자가 본질적 사항을 직접 결정해야 한다는 의회유보원칙을 포함한다고 이해된다. 즉 “국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자가 스스로 그 본질적인 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있는 것으로 이해하여야 한다.”<sup>39)</sup>

현행 초·중등교육법 제29조(구 교육법 제157조) 제2항은 두 가지 관점에서 문제제기가 가능하다. 교과서제도가 교육체계의 기본제도로서 국가적 중요사항이므로 국회의 관여 하에서 그 내용이 결정되어야 하는 것인지, 즉 의회유보의 원칙이 적용되어야 하는 것인지와 포괄위임금지원칙에 반하여 행정입법에 위임을 하고 있지는 않은지 여부이다.

## (2) 교육제도 법률주의에 대한 헌법재판소의 이해

헌법 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 하고 있다. 이 규정은 학교교육에 관한 국가의 권한과 책임을 규정하고 있는 한편, 교과서제도 등 교육제도 법률주의를 규정하고 있다. 교육제도 법정주의에 관한 헌법재판소의 견해를 살펴보기로 한다.

헌법재판소는 국정교과서 위헌여부에 관한 결정<sup>40)</sup>을 하면서 교과서제도 법정주의는 “국가의 백년대계인 교육이 일시적인 특정정치 세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치상의 의도에 따라 수시로 변경되는 것을 예방하고 장래를 전망한 일관성이 있는 교육체계를 유지·발전시키기 위한 것이며 그러한 관점에서 국민의 대표기관인 국회의 통제하에 두는 것이 가장 온당하다는 의회민주주의 내지 법치주의 이념에서 비롯된 것이다. 이는 헌법이 한편으로는 수학을 국민의 기본권으로서 보장하고 다른 한편으로 이를 실현하는 의무와 책임을 국가가 부담하게 하는 교육체계를 교육제도의 근간으로 하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있는 것이다.”고 실시하고 있다.

헌법재판소는 교육법 제8조에 정한 의무교육으로서 3년의 중등교육의 순차적인 실시에 관하여 대통령령이 정하도록 한 교육법 제8조의2가 헌법 제31조 제6항의 교과서제도 등 법률주의에 반하는가를 판단하면서, 헌법 제31조 제6항을 다음과 같이 설명하고 있다. 합헌이라는 다수의견에 따르면 동조항의 취지가 교육에 관한 기본정책 또는 기본방침을 최소한 국회의 입법절차를 거쳐 제정한 이른바 형성적 의미의 법률로 규정함으로써 국민의 교육을 받을 권리가 행정관계에 의하여 자의적으로

39) 헌재 1999. 5. 27. 98헌바70 한국방송통신공사의 tv 수신료인상에 대한 결정

40) 1992. 11. 12. 89헌마88教育法 第157條에 관한 憲法訴願

무시되거나 침해당하지 않도록 하고, 교육의 자주성과 중립성도 유지하려는 것이고, 교육제도에 관한 기본방침을 제외한 나머지 세부적인 사항까지 반드시 형성적 의미의 법률만으로 정하여야 하는 것은 아니라는 것이다. 위헌이라는 반대의견에서는 중등의무교육의 실시에 관한 기본적인 사항을 대통령령에 위임하는 것은 법치주의의 원리 및 민주주의 원리에 정면으로 위배되는 것이며, 위 조항은 의무교육에 관한 교육제도 법률주의를 어긴 채 헌법에 의하여 수권된 의회입법을 행정부에 재위임하는 내용의 것으로 위임입법의 한계를 넘어섰다고 주장한다. 또한 사회적 기본권의 하나인 교육을 받을 권리의 제한에 관한 사항을 위임함에 있어서 지나치게 광범위한 입법재량권을 부여하였다는 점에서 헌법 제75조, 제31조 제2항에 합치하지 않는 법률이라고 보았다<sup>41)</sup>.

### (3) 현행교과서 발행제도의 교육제도 법률주의 및 법률유보원칙 위반문제

#### 1) (구)교육법 제157조에 대한 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 헌법이 교육제도 법률주의를 명시하고 있기 때문에 교육제도의 일환인 교과서제도에 대하여서도 법률주의의 원칙에 따를 수밖에 없는 것은 너무나 당연하다고 보고 있다. 그리고 국정교과서 결정에서 교육제도 법률주의를 명확히 파악하고 있다. 그럼에도 불구하고 교과서제도 법률주의가 (구)교육법 제157조에 의해 위반되었는지에 관하여는 심도 있는 분석은 하지 않은 채, 형식적으로 법률에 위임의 근거가 있는지 여부를 살피고 있다. 즉, 헌법 제31조 제6항을 근거로 하여 (구)교육법 제157조가 교과서제도에 관하여 상세히 규정하고 있는데, 대학·교육대학·사범대학·전문대학을 제외한 각 학교의 교과용도서는 교육부가 저작권을 가졌거나(국정) 검정 또는 인정한 것에 한하고 교과용도서의 저작·검정·인정·발행·공급 및 가격사정에 관한 사항은 대통령령으로 정하게 하고 있는 것이어서 교과서 법률주의에 반하지 않는다고 보고 있는 것이다.

그러나 헌법재판소의 이러한 이해는 교육제도 법률주의에서 파생되는 교과서제도 법률주의를 무의미하게 만들 우려가 있다. 위헌의견인 소수의견을 보면 교육제도 법률주의를 교육제도에 관한 기본적인 사항은 국민의 대표기관에서 제정하는 법률로 정하게 함으로써 교육기본권 및 교육의 자유가 행정권의 부당한 간섭에 의해 침해되는 일이 없도록 하기 위한 제도적 장치라고 본다. 그리고 이에 따라 교육기본권과 교육자유권 및 교육제도에 관한 기본적 사항은 반드시 법률로 정해야 하며, 서초·중·고등학교 학생의 교육기본권 및 교사 등의 교육자유권의 보장과 행사를 위한 기본적 사항인 교과서의 저작과 선택에 관한 중요사항은 반드시 법률로 정해야 한다는 것이다. 헌법 제31조 제6항에서 규정한 교육제도 법정주의는 기본권의 제한과 형성에 관한 본질적 사항은 반드시 법률로 정해야 한다는 법률유보의 원칙의 구체화인 것인데, (구) 교육법 제157조 등에는 교육제도의 본질적 사항에 속하는 교

41) 헌재 1991. 2. 11. 90헌가27 教育法 제8조의2에 관한 違憲審判

과서의 저작·출판·선택 등에 대한 구체적 기준과 방법 및 절차 등의 사항을 규정하고 있지 않고, 동조 제2항에서 “교과용도서의 저작·검정·인정·발행·공급 및 가격 결정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.” 라고 규정함으로써 행정권에 의한 입법에 포괄적으로 백지위임하고 있다고 본다. 따라서 소수의견에 따르면 (구) 교육법 제157조는 교육제도 법률주의를 규정한 헌법 제31조 제6항, 포괄적인 백지위임입법을 금지한 헌법 제75조 및 본질적 사항의 법률유보를 내용으로 하는 법치주의 원리에 위배된다고 설시하고 있다.

## 2) 초·중등교육법 제29조 제2항의 문제점

현재 교과용 도서의 사용에 관한 규정은 초·중등교육법 제29조에 두고 있는데, 이는 (구) 교육법 제157조에 동일한 내용이다. 제29조 제2항에서는 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 행정입법으로 위임하고 있다. 위임규정에 따라 제정된 대통령령인 초·중등교육법 시행령 제55조에서는 법 제29조 제2항의 규정에 의한 교과용도서의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정한다고 재위임을 하고 있다. 이에 따라 대통령령으로 교과서용도서에 관한 규정이 제정되었다. 동규정 제4조에서는 국정도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다고 하고 있다. 교과서 발행제도에 대한 규정이 헌법 제31조 제6항에서 시작하여 초·중등교육법과 시행령, 교과서용도서에 관한 규정으로의 포괄위임과 재위임이 됨에 따라 교과서를 국정으로 발행할지 여부가 오로지 교육부장관의 고시에 의해 결정될 수 있게 되었다. 이러한 법체계는 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 교과서 법률주의에 반한다. 헌법 제31조 제6항 교육제도 법률주의를 규정하고 있고 교과서 법률주의는 그 파생원칙으로서 당연히 인정되는 것으로서 기본권의 제한과 형성에 관한 본질적 사항은 반드시 법률로 정해야 한다는 법률유보의 원칙을 구체화한 것이다. 따라서 교과서에 관한 본질적인 내용은 초·중등교육법에서 정해야 함에도 불구하고 법에서 이를 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있어 교과서 법률주의에 반한다.

둘째, 법률유보원칙 및 의회유보원칙에 반한다. 국민의 기본권제한은 원칙적으로 법률로써만 할 수 있다. 오늘날 법률유보원칙은 의회유보원칙을 포함한다고 보는 것이 일반적이다. 헌법재판소도 “오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 본질적 사항에 대하여 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 포함하고 있다”<sup>42)</sup>고 하여 의회유보원칙을 수용하고 있다. 교과서제도는 교육체계의 기본제도로서 국가적 중요사항이다. 특히 교과서 발행제도는 교사의 수업권, 학생의 학습권, 학부모의 자녀교육권 뿐만 아니라, 사상의 자유와 표현의 자유 등의 기본권

42) 헌재 1999.5.27. 98헌바70 한국방송공사법 제35조 등 위헌소원

제한과 밀접하게 관련이 있으며, 민주주의와 민주사회에서의 존엄한 인간의 교육에 직접 영향을 미치는 것이다. 따라서 교과서제도는 의회유보에 있다고 보고 그 본질적 내용을 국회에서 정한 법률인 초·중등교육법에서 결정하는 것이 타당하다. 그런데 현행의 초·중등교육법 제29조 제2항에서는 교과서에 관하여 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항 전체를 대통령령에 포괄적으로 위임한다는 것 외에 정하고 있지 않아 의회유보원칙에 반한다. 또한 위임과 재위임을 거쳐 대통령령인 교과용도서에 관한 규정 제4조에 국정 도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다는 규정에 따라 장관고시로 기본권이 침해되고 있는 점도 법률유보원칙에 반한다.

셋째, 초·중등교육법 제29조 제2항과 법령 제55조는 포괄위임금지원칙과 명확성원칙에 반한다. 헌법 제75조에 따라 수권법률인 초·중등교육법 제29조 제2항에서는 구체적으로 범위를 정하여 위임을 하여야 한다. 그런데 법제29조 제2항에서는 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항에 대하여 대통령으로 위임하고 있을 뿐 그 구체적 내용이나 범위를 정하여 위임하고 있지 않아서 이에 관한 모든 것을 대통령령에서 정할 수 있도록 포괄적으로 백지위임을 하고 있다. 따라서 포괄위임금지원칙에 반한다. 또한 수권법률인 법제29조 제2항은 명확성원칙을 준수하여 위임을 하여야 한다. 명확성원칙의 핵심은 통상의 법감정을 가진 일반인이 수권법률속에서 위임하는 사항에 대하여 예측이 가능해야 하고, 행정청의 자의적 법집행이 이루어질 수 없도록 명확하여야 한다는 것이다. 명확성원칙의 위반에 대해서는 당해 규정에 한하지 않고, 법률규정전체, 하위법령, 판례 및 이론의 축적으로 그 의미내용이 명확하게 도출되는지를 살펴 판단하여야 한다. 그런데 법제29조 제2항의 규정으로는 대통령령으로 위임된 내용에 대한 예측이 불가능하며 행정청에 의한 자의적인 법집행이 금지되리라고 하는 보장이 없다. 따라서 명확성원칙에 반한다.<sup>43)</sup> 법제29조 제2항의 위임에 따라 제정된 대통령령인 초·중등교육법 시행령 제55조에서는 법 제29조 제2항의 규정에 의한 교과용도서의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정한다고 하고 있다. 즉 법령 제55조에서 범위와 구체적 내용을 정함이 없이 법 제29조 제2항의 내용 전체를 다시 대통령령으로 재위임하고 있으므로 명확성원칙과 포괄위임금지원칙에 반한다.

#### IV. 국정제 교과서와 기본권침해

##### 1. 국정교과서와 부모교육권

###### (1) 부모의 자녀교육권

43) 동지, 김유환, 교과서 국정 및 검·인정제도의 법적 문제.

교육의 의의와 수행하는 기능의 중요성으로 인해 헌법 제31조는 교육을 받을 권리를 규정하고 있다. 제1항에서는 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다고 하고 있다. 제2항에 따라 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무가 있으며, 의무교육은 제3항에 따라 무상으로 실시한다. 제4항에서는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다고 규정한다. 제5항에 따라 국가는 평생교육을 진흥해야한다. 제6항에서는 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다고 함으로써 교육제도 법정주의를 규정하고 있다.

독일 기본법 제6조 제2항에서 부모의 자녀교육권을 자연권으로 규정<sup>44)</sup>한 것과는 달리 헌법에서는 부모의 자녀에 대한 교육권이 명문으로 규정되어 있지는 않다. 그러나 헌법재판소는 부모의 자녀교육권을 모든 인간이 국적과 관계없이 누리는 양도할 수 없는 불가침의 인권으로서 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”고 규정하는 헌법 제37조 제1항에서 나오는 중요한 기본권으로 파악하고 있다<sup>45)</sup>. 따라서 학교 밖의 교육영역에서는 원칙적으로 부모의 교육권이 우위를 차지한다.<sup>46)</sup>

부모는 자녀의 교육에 관하여 전반적인 계획을 세우고 자신의 인생관·사회관·교육관에 따라 자녀의 교육을 자유롭게 형성할 권리를 가지며, 부모의 교육권은 다른 교육의 주체와의 관계에서 원칙적인 우위를 가진다. 한편으로 자녀의 교육에 관한 부모의 ‘권리와 의무’는 서로 불가분의 관계에 있으므로 부모의 자녀교육권은 ‘자녀교육에 대한 부모의 책임’이라고도 표현될 수 있다. “따라서 자녀교육권은 부모가 자녀교육에 대한 책임을 어떠한 방법으로 이행할 것인가에 관하여 자유롭게 결정할 수 있는 권리로서 교육의 목표와 수단에 관한 결정권을 뜻한다. 즉, 부모는 어떠한 방향으로 자녀의 인격이 형성되어야 하는가에 관한 목표를 정하고, 자녀의 개인적 성향·능력·정신적, 신체적 발달상황 등을 고려하여 교육목적을 달성하기에 적합한 교육수단을 선택할 권리를 가진다. 부모의 이러한 일차적인 결정권은, 누구보다도 부모가 자녀의 이익을 가장 잘 보호할 수 있다는 사고에 기인하는 것이다.”<sup>47)</sup> 그러

44) (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

45) 헌법재판소는 헌재 1995. 2. 23. 91헌마204 결정에서 부모의 중등학교선택권을 제한한 것과 관련하여 “부모는 아직 성숙하지 못하고 인격을 닦고 있는 초·중·고등학생인 자녀를 교육시킬 교육권을 가지고 있으며, 그 교육권의 내용 중 하나로서 자녀를 교육시킬 학교선택권이 인정된다”고 판시한 바 있다. 국경교과서제도와 관련된 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88 사건에서도 학교교육에서 교사의 가르치는 권리는 “자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다”고 밝히고 있다.

46) 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16등 학원의설립·운영에관한법률 제22조 제1항 제1호 등 위헌제청, 학원의설립·운영에관한법률 제3조 등 위헌 확인

47) 헌재 2011. 12. 29. 2010헌마293 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제3조 제2항 등 위헌확인

나 부모의 자녀교육권은 다른 기본권과는 달리, 기본권의 주체인 부모의 자기결정권이라는 의미에서 보장되는 자유가 아니라, 자녀의 보호와 인격발현을 위하여 부여되는 기본권이라는 점에 특징이 있다. 즉, 부모의 자녀교육권은 자녀의 행복이란 관점에서 보장되는 것이며, 자녀의 행복이 부모의 교육에 있어서 그 방향을 결정하는 지침이 된다.

## (2) 국정교과서를 통한 부모의 교육권침해

자연권인 부모의 교육권은 학교교육의 영역에서도 국가의 교육권한에 의하여 완전히 배제되는 것은 아니므로 자녀의 양육과 교육에 있어서 부모의 교육권은 교육의 모든 영역에서 존중되어야 한다. 학교교육의 범주내에서는 국가의 교육권한이 헌법적으로 독자적인 지위를 부여받음으로써 부모의 교육권과 함께 자녀의 교육을 담당하지만, 학교교육을 통한 국가의 교육 권한은 부모의 교육권 및 학생의 인격의 자유로운 발현권, 자기결정권에 의하여 헌법적인 한계가 설정된다<sup>48)</sup>. 학교제도에 관한 국가의 규율권한과 부모의 교육권이 서로 충돌하는 경우, 어떠한 법익이 우선하는가의 문제는 구체적인 경우마다 법익형량을 통하여 판단해야 한다.

교과서 국정제는 교과서의 저작 및 선택권을 중앙정부가 독점하는 것이 정부로 하여금 특정정권의 지배이데올로기를 독점적으로 교화하여 청소년을 편협하고 보수적으로 의식화시킬 수 있는 위험을 내포하고 있는 것이다. 이는 부모가 자신의 자녀의 교육에 대한 목표와 이를 달성하기 위한 수단 선택을 형해화하는 것이다. 자신의 자녀가 민주시민으로서, 그리고 인간의 존엄을 가진 존재로서 성장시키기 위하여 다양한 관점에서 자유롭게 사고하고 스스로 자율적 판단을 촉진시키는 교재와 수업을 택할 수 있는 부모의 교육권을 침해한다.

자녀의 교육은 헌법상 부모와 국가에게 공동으로 부과된 과제이므로 부모와 국가의 상호연관적인 협력관계를 필요로 한다. 자녀에 대한 교육의 책임과 결과는 궁극적으로 그 부모에게 귀속된다는 점에서 국가의 교육권한 또는 교육책임은 학교교육이라는 제도교육을 통하여 행사되고 이행되며, 국가는 제2차적인 교육의 주체로서 교육을 위한 기본조건을 형성하고 교육시설을 제공하는 기관일 뿐이다. 따라서 국가는 자녀의 전반적인 성장과정을 모두 규율하려고 해서는 안 되고, 재정적으로 가능한 범위 내에서 피교육자의 다양한 성향과 능력이 자유롭게 발현될 수 있는 교과서 제도를 마련하여야 한다.

## 2. 국정교과서와 교원의 교육의 자유

### (1) 교원의 교육의 자유

48) 헌재 1994. 2. 24. 93헌마192.

오늘날의 교육은 주로 조직화·제도화된 공교육기관인 학교에서 이루어지는 학교교육을 중심으로 이루어진다. 학교교육의 직접적인 수행자는 교원이다. 특히 초·중등 교육은 아동·청소년들을 대상으로 다음 세대를 이끌어 나갈 사람을 양성하려는 것이므로 인간의 개성적인 성장과 발달을 촉진하는데 보탬이 될 수 있도록 교원에 의한 학교교육이 적절하게 실시되어야 한다<sup>49)</sup>.

교원의 교육의 자유의 헌법적 근거에 대해서는 의견이 통일되어 있지 않다. 먼저 헌법 제22조 학문의 자유에서 도출하는 견해가 있다. 즉, 독일에서는 역사적 맥락 하에서 전통적으로 학문의 자유가 대학의 자유로 인정되어 왔으며, 교육의 자유는 직무상 권한으로 공무원법에서 도출하고 있다. 이에 반해 현행 헌법 제22조 제1항에서 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다고 규정하여, 독일 기본법과 달리 모든 국민의 기본권으로 규정하고 있으므로 국민의 기본권 주체성이 인정되어야 하고 교사도 당연히 그 주체성이 인정된다는 것이다. 따라서 교사의 교육의 자유가 학문의 자유에 포함된다고 본다. 다른 견해에서는 학문의 자유는 연구의 자유, 연구 발표의 자유, 교수의 자유(Lehrfreiheit)를 내용으로 하는 것으로서 교사의 교육의 자유를 위한 도출근거로 적합지 않다고 본다. 이 견해는 교사의 교육의 자유는 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성·자율성·독립성을 확보를 위한 전제조건으로서 제31조 제1항의 교육을 받을 권리에서 도출된다고 본다.

국어 교과서 국정제 결정에서 헌법재판소는 학문의 자유의 학문이란 일정한 지식수준을 기반으로 방법론적으로 비판적인 성찰을 함으로서 진리를 탐구하는 활동이라고 하며, 학문의 자유를 진리탐구의 자유로 보고 있다<sup>50)</sup>. 또한 다양한 판결<sup>51)</sup>에서 대학교수의 교수의 자유와 교사의 교육의 자유를 구분하여 양자를 상이하게 처우하는 것은 합리적 근거가 있으므로 정치적 기본권의 영역에서 차별이 아니라는 태도를 견지하고 있다. 동결정에서 헌법재판소 다수의견은 교사의 학문의 자유 주체성을 인정하며, 국정제로 인해 교사의 학문의 자유가 침해되지 않는다고 판단했다. 그러나 동재판소는 교사의 수업권의 도출근거를 헌법 제22조에서 보는지, 혹은 제31조로 보는지에 대한 명확한 판단은 유보하면서 교사의 수업권이 기본권인지 명확하지는 않지만, 기본권으로 볼 경우에도 이는 직무상 도출되는 권리로 보고 있다<sup>52)</sup>.

49) 헌재 1990. 10. 8. 89헌마89 教育公務員法 第11條 第1項에 대한 憲法訴願

50) 헌재 1992.11.12 89헌마88; 2003.9.25. 2001헌마814

51) 헌재 2012. 7. 26. 2009헌바298 국가공무원법 제65조 제2항 등 위헌소원; 헌재 2014. 8. 28. 2011헌바32 “초·중등학교의 교육은 일반적으로 승인된 기초적인 지식의 전달에 중점이 있는 데 비하여, 대학 교육은 학문의 연구·활동과 교수기능을 유기적으로 결합하여 학문의 발전과 피교육자인 대학생들에 대한 교육의 질을 높이는 데 중점이 있고(헌재 2004. 3. 25. 2001헌마710; 헌재 2014. 3. 27. 2011헌바42 참조), 초·중등교육의 경우에는 교원의 영향력이 절대적인 성장과정의 초·중·고등학생이 그 교육대상인 반면, 대학교육의 대상은 어느 정도 판단능력을 갖추고 자신의 행동에 대해 스스로 책임질 수 있는 대학생이라는 점에서 양자 사이에는 차이가 있다. 이와 같은 교육의 내용과 대상의 상이성에 연유하여 교원의 정치적 경향성에 별다른 영향을 받지 아니하는 이들을 교육하는 대학교원단체에게는 정치활동을 제한하지 않고, 교원의 정치적 경향성에 민감하게 영향을 받는 이들을 교육하는 초·중등학교 교원노조에 대해서만 정치활동을 금지하는 것은 불합리한 차별이라고 볼 수 없다.”

52) 헌재 1992.11.12 89헌마88 “교사의 수업권은 교사의 지위에서 생겨나는 직권인데, 그것이 헌법상 보장되는 기본권이라고 할 수 있느냐에 대하여서는 이를 부정적으로 보는 견해가 많으며, 설사 헌

헌법재판소는 학교교육에서 교사의 가르치는 권리인 수업권은 “자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다”고 파악한다.<sup>53)</sup> 교육의 자유는 교사의 개인적 자유가 아니고 교육목적과 학교목적에 의해 인정되는 어린이의 이익과 관련된 자유로서 학생의 평가에 대한 헌법상 요청은 교사의 교육의 자유에 선행하는 것<sup>54)</sup>이며, 따라서 학생의 학습권과 교사의 수업권이 충돌하는 경우 학습권이 우월한 권리로 평가된다.<sup>55)</sup> 소수의견은 교사의 수업권은 기본권이며 그 도출근거를 헌법 제 37조 제1항으로 보고 있다.

## (2) 국정교과서를 통한 교사의 수업권 침해

### 1) 기본권으로서의 수업권

교사의 수업권은 기본권으로서 헌법 제31조 제1항에서 도출되며 31조 제4항 교육의 자주성·자율성·독립성을 확보를 위한 전제조건이다. 교사의 수업권은 교육과정의 수동적·피동적 운영 및 집행만을 의미하지 않고 국가에 의해 정해진 기본적인 범위 안에서 각 학교가 창의적이고 자주적인 교육과정 구성, 결정할 권한이라고 이해하는 것이 헌법 제31조 제4항의 취지에 국민의 교육받을 권리와 교육의 자주성 규정에 부합한다.<sup>56)</sup> 여기에는 교사가 학교에서 어떠한 교과서를 사용하는지와 어떻게 가르칠 것인지를 교수방법과 내용의 선택·결정권, 평가에 대한 권리 등이 포함된다. 초·중등교육법 제20조 제3항 교육의 내용과 방법은 교육현장에서는 교원의 선택에 따르게 된다. 학생의 학습을 받을 권리와 교육의 본질과 기능으로부터 교사의 교육의 자유에 근거한 수업권의 보장이 필요한 것이며, 수업권의 중핵이 교수방법과 내용의 선택·결정권이라고 할 수 있다.

교사의 수업권은 일정한 제한을 받게 되는데, 그 제한을 정당화하는 사유는 각국마다 상이하다. 미국은 교사의 표현의 자유를 권리로서 인정하고 수업관련성 등의 관점에서, 표현의 자유가 제한가능하다는 논리를 펼치고 있다. 독일은 교육고권에 따

---

법상 보장되고 있는 학문의 자유 또는 교육을 받을 권리의 규정에서 교사의 수업권이 파생되는 것으로 해석하여 기본권에 준하는 것으로 간주하더라도 수업권을 내세워 수학을 침해할 수는 없으며 국민의 수학권의 보장을 위하여 교사의 수업권은 일정범위 내에서 제약을 받을 수밖에 없는 것이다”

53) 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88 사건

54) 대판 2007.9.20.2005다25298

55) 헌재 1991.7.22, 89헌가106 私立學校法 第55條 第58條 第1項 第4號에 관한 違憲審判 “교원의 교수 내지 수업에 관련된 권리는 피교육자의 교육을 받을 권리 이른바 학습권과 앞뒤면을 이루는 것이다. 특히 수업의 소극적거부는 피교육자의 교육받을 권리와 정면으로 상충되는 것으로서 교육의 계속성 유지의 중요성은 나라 일의 그 어느 것에도 뒤지지 아니하며, 교육의 공공성에 비추어 보거나 피교육자인 학생이나 학부모 등 교육제도의 다른 한편의 주체들의 이익과 교량해 볼 때 고의로 수업을 거부할 자유는 어떠한 경우에도 인정되지 아니한다.”; 1992. 11. 12. 89헌마88 教育法 第157條에 관한 憲法訴願 “국민(國民)의 수학권(修學權)(헌법 제31조 제1항의 교육(教育)을 받을 권리(權利))과 교사(教師)의 수업(授業)의 자유(自由)는 다같이 보호되어야 하겠지만 그 중에서도 국민(國民)의 수학권(修學權)이 더 우선적으로 보호되어야 한다.”

56) 노기호, 헌법상 교원의 교육에 자유의 보장과 제한 한양법학 제19집(2006.8.), 205-206쪽.



라 각 주가 가지고 있으므로 주마다 일반적 교사직무명령을 제정하고 있다. 예컨대 노르트라인-베스트팔렌주의 공립학교 교사 및 교장 직무명령<sup>57)</sup>을 보면 일반규정에서 공무원법상의 정치적 자제(Zurückhaltung)를 요청하고 있고, 교사의 수업의 자유<sup>58)</sup>와 책임, 교사에게 다른 생각을 가진 타인을 배려요청과 편파적이지 않을 것<sup>59)</sup>을 요청하고 있다. 교육에 관한 사항을 규정을 하고 있다. 우리나라에서는 교사의 수업권에 대한 제한은 헌법 제37조의 기본권제한 원칙에 따라 이루어지기 보다는 학생들의 학습권을 위하여 파생된 2차적 권리이므로 교사의 수업권은 매우 광범위한 제한을 받을 수 있다는 논리에 따라 제한된다. 이와 더불어 교육의 중립성과 공무원의 정치적 중립성이 내용적으로 결합하여 교사인 공무원의 정치적 활동을 전면적으로 금지함으로써 교육의 중립성을 확보하는 방법을 취함으로써 교사의 수업권이 더욱 실현될 수 없는 구조이다<sup>60)</sup>.

## 2) 국정교과서를 통한 수업권침해

국어교과서 국정제 판결에서 헌법재판소 다수의견은 국민의 수학적 권(헌법 제31조 제1항의 교육을 받을 권리)과 교사(敎師)의 수업의 자유는 다 같이 보호되어야 하겠지만 그 중에서도 국민의 수학적 권이 더 우선적으로 보호되어야 한다고 하면서 국정교과서가 교사의 수업권을 침해하지 않는다는 입장이다. 그리고 학교교육에 있어서 교사의 가르치는 권리인 수업권은 자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이고, 교사의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무권한(직권)이라고 본다. 교사의 수업권은 학생의 수학적 권의 실현을 위하여 인정되는 것으로서 양자는 상호협력관계에 있다고 하겠으나, 수학적 권은 헌법상 보장된 기본권의 하나로서 보다 존중되어야 하며, 그것이 왜곡되지 않고 올바르게 행사될 수 있게 하기 위한 범위 내에서는 수업권도 어느 정도의 범위 내에서 제약을 받지 않으면 안 된다는 것이다. 따라서 수업의 자유가 무제한 보호되기는 어렵고 초·중·고등학교의 교사가 자신이 연구한 결과에 대하여 수업의 자유를 내세워 함부로 학생들에게 여과 없이 전파할 수는 없다고 보았다. 다수의견은 만일 보통교육의 단계에서 개개인의

57) 노르트라인-베스트팔렌주의 Allgemeine Dienstordnung für Lehrerinnen und Lehrer, Schulleiterinnen und Schulleiter an öffentlichen Schulen(ADO)

### 58) §5 Pädagogische Freiheit und Verantwortung

(1) Es gehört zum Beruf der Lehrerinnen und Lehrer, in eigener Verantwortung und pädagogischer Freiheit die Schülerinnen und Schüler zu erziehen, zu unterrichten, zu beraten, zu beurteilen, zu beaufsichtigen und zu betreuen. Dabei ist der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule nach Verfassung (BASS 0-2) und Schulgesetz NRW zu beachten.

(2) Lehrerinnen und Lehrer sind an Vorgaben gebunden, die durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Lehrpläne sowie durch Konferenzbeschlüsse und Anordnungen der Schulaufsicht gesetzt sind. Konferenzbeschlüsse dürfen die Freiheit und Verantwortung der Lehrerinnen und Lehrer bei der Gestaltung des Unterrichts und der Erziehung nicht unzumutbar einschränken.

(3) Schulleiterinnen und Schulleiter dürfen in die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Lehrerinnen und Lehrer nur im Rahmen ihrer Befugnisse (§§ 20 ff.) im Einzelfall eingreifen.

### 59) §7 Unparteilichkeit

(1) Lehrerinnen und Lehrer haben ihre Aufgaben unparteilich wahrzunehmen (§ 2 Absatz 8 Satz 2 SchulG).

(2) In Erziehung und Unterricht ist alles zu vermeiden, was die Empfindungen Andersdenkender verletzen könnte (§ 2 Absatz 7 Satz 3 SchulG).

60) 신옥주, 교원의 정치적 기본권 보장 연구, 국가법연구, 참조.

교사에 따라 어떠한 서적이든지 교과서로 선정될 수 있고 또 어떤 내용의 교육이라도 실시될 수 있다면 교육의 기회균등을 위한 전국적인 일정수준의 교육의 유지는 불가능하게 될 것이며 그 결과, 예컨대 국어교육에서 철자법 같은 것이 책자나 교사에 따라 전혀 다르게 가르쳐져 크나 큰 갈등과 혼란이 야기될 수 있다고 판단했다.

그러나 국어교과서 국정제 판결에서 소수의견이 본 것처럼 교사의 교육의 자유권은 헌법 제31조 제1항 및 동 조 제4항에서 필연적으로 도출되는 기본권이다. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 확립되기 위해서는 교육내용이나 교육방법 등에 관한 교사의 자주적인 결정권을 그 전제로 하는 교육 자유가 보장되어야 한다. 국정제를 통해 모든 교육내용이나 교육방법 등을 획일적으로 정함으로써 피교육자의 능력과 적성에 알 맞는 교육을 불가능하게 하는 교육정책은 교육의 자유의 침해인 동시에 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 국민의 교육권을 침해하는 것이다. 민주국가의 교육은 절대로 정형화된 획일적 인간을 양성하기 위한 것이어서는 아니되고 피교육자의 능력과 소질을 계발함으로써 개성신장을 촉진시키기 위한 것이어야 하기 때문에 그 교육내용과 방법도 스스로 다양성을 가질 수밖에 없는 것이다. 이를 위한 교육내용과 방법에 대한 결정권은 전문적인 교육자에게 맡겨져야 하며, 여기에는 교육내용·방법 등에 대한 국가적 간섭이나 개입의 한계가 있는 것이다. 국정제는 교사의 교과서 저작 및 선택권을 완전히 배제하고 중앙정부가 이를 독점하도록 하는거시므로 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 선언한 헌법 제31조 제4항에 반하고 헌법 제37조 제2항에 반하여 교사의 교육자유권의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수 있는 것이다.

### 3. 피교육자의 학습권 및 양심·사상의 자유침해

학생들은 헌법 제31조 교육을 받을 권리의 주체이다. 학생들은 헌법상의 이념이 투연된 교육기본법 제2조의 교육이념에 따라 제9조에서 규정하는 학교교육 즉, 학생의 창의력 계발 및 인성 함양을 포함한 전인적 교육을 받을 권리가 있다. 국정화 교과서에 의하여 피교육자는 교육기본법의 교육이념에 배치되는 교육을 받게 되어 학습권이 침해받는다.

양심·사상의 자유의 핵심은 사회적, 윤리적 양심의 자유로운 형성과 그 자유로운 표현에 국가가 간섭하지 않는 데 있다. 피교육자는 헌법상 양심·사상의 자유의 주체이다. 국정제는 교육내용독점권을 가진 국가가 국민이 이념적으로 일치된 생각을 갖도록 강제하는 것으로서 민주주의가 필요로 하는 다양한 세계관, 다양한 사상의 형성에 역행하는 것이다. 교과서를 국가가 독점하게 되면 교과서의 내용에 수록되어 있는 것은 무조건 정당한 것이라는 것이 전제되고 강조되게 된다. 이에 따라 교과서 중심의 주입식 교육 교육이 이루어져 교과서에 수록된 것 이외에는 전부 배척하

는 풍토가 조성되어 가치관의 경직화가 초래된다. 인문·사회과학에는 정답이 복수로 있을 수 있다는 것을 전제로 할 때, 학생 스스로 연구하여 정답을 찾아내는 교육은 조성·촉진될 여지가 없게 된다. 특히 국가가 교과서의 편찬에 있어서 공교육 담당자로서의 우월적 지위만을 앞세워 적당하고도 공정한 태도를 견지하지 못할 때에는 그 폐단이 훨씬 확대될 수 있다.

## V. 결론

과거와 달리 현대사회에서 국민의 교육에 대한 공통적인 관심은 교육을 공공시설에서 조직적·계획적으로 행하는 이른바 공교육제도 즉, 학교교육제도의 성립과 발전에 이르게 하는 계기가 되었다. 오늘날 교육을 받을 수 있도록 국가에 대하여 적극적인 배려를 요구할 수 있는 사회적 기본권으로 보는 것이 일반적이다.

부모의 자녀교육권은 모든 인간이 국적과 관계없이 누리는 양도할 수 없는 불가침의 인권으로서 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및 헌법 제37조 제1항에서 나오는 중요한 기본권으로 파악하고 있다. 따라서 학교 안의 교육영역에서는 원칙적으로 부모의 교육권이 우위를 차지한다. 부모의 자녀교육권은 독점적 권한이 아니다. 헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 규정함으로써 국민의 교육을 받을 권리를 보장한다. 이에 따라 국가로부터 교육에 필요한 시설의 제공을 요구할 수 있는 권리 및 각자의 능력에 따라 교육시설에 입학하여 배울 수 있는 권리를 국민의 기본권으로서 보장하는 한편, 국민 누구나 능력에 따라 균등한 교육을 받을 수 있게끔 노력해야 할 의무와 과제를 국가에게 부과하고 있다. 그러나 학교교육의 영역에서도 부모의 교육권이 국가의 교육권한에 의하여 완전히 배제되는 것은 아니므로 자녀의 양육과 교육에 있어서 부모의 교육권은 교육의 모든 영역에서 존중되어야 한다. 또한 교육감은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 담당하는 주체로서 교육부장관이 정한 교육과정의 범위 안에서 지역의 실정에 맞는 교육과정의 기준과 내용을 정할 수 있고, 관할구역 내 학교의 교육과정 운영에 대한 장학지도를 할 수 있다.

오늘날의 교육은 주로 조직화·제도화된 공교육기관인 학교에서 이루어지는 학교교육을 중심으로 이루어진다. 학교교육의 직접적인 수행자는 교원이다. 학교교육에서 교사의 가르치는 권리인 수업권은 “자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다”고 파악하고 있다. 교육의 자유는 교사의 개인적 자유가 아니고 교육목적과 학교목적에 의해 인정되는 어린이의 이익과 관련된 자유로서 학생의 평가에 대한 헌법상 요청은 교사의 교육의 자유에 선행하는 것이며, 따라서 학생의 학습권과 교사의 수업권이 충돌하는 경우 학습권이 우월한 권리로 평가된다.

현재 교과용 도서의 사용에 관한 규정은 초·중등교육법 제29조이다. 동조 제2항에서는 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 행정입법으로 위임하고 있다. 위임규정에 따라 제정된 대통령령인 초·중등교육법 시행령 제55조에서는 법 제29조제2항의 규정에 의한 교과용도서의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정한다고 재위임을 하고 있다. 이에 따라 대통령령으로 교과서용도서에 관한 규정이 제정되었다. 동규정 제4조에서는 국정도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다고 하고 있다. 법률유보원칙은 단순히 법률에 명목뿐인 근거만을 남기는 의미가 아니다. 법률에서 하위법령에 대한 예측가능성이 담보되어야 하며, 그 목적, 내용, 범위를 구체적으로 정하여서 행정청의 자의금지가 이루어지게 하는데 법률유보원칙의 핵심이 있다. 검정교과서 발행제도에 대한 초·중등교육법과 시행령, 교과서용도서에 관한 규정으로의 백지위임과 재위임에 따라 교과서의 국정발행여부가 오로지 교육부장관의 고시에 의해 결정될 수 있게 되었다. 원칙적으로 교과서제도는 교육체계의 기본제도로써 국가적 중요사항이므로 의회유보에 있다고 보고 국회에서 그 주요내용을 결정되는 것이 타당하다. 현행의 법제처럼 교과서제도에 대한 규율을 대통령령에 포괄적으로 위임, 재위임한 것은 의회유보원칙에 반할뿐만 아니라 헌법 제31조 제6항 교육제도 법정주의, 75조 포괄위임금지원칙에 반한다. 수권법률인 초·중등교육법과 법시행령은 위임사항에 대한 예측가능성과 행정청에 대한 자의금지원칙이 준수되지 않아 명확성원칙과 포괄위임원칙에 반한다.

교과서 국정제는 교육내용독점권을 가진 국가가 국민이 이념적으로 일치된 생각을 갖도록 강제하는 것이다. 이는 주권자로부터 일정한 전제하에서 정권을 위임받은 집단이 자신들이 판단한 가치를 담은 역사를 유일한 역사로 판단하고 이를 국민에게 강요하는 것으로서 국민이 주권자이고 다양성을 기반으로 하는 민주주의에서는 불가능한 것이므로 민주주의원칙과 주민주권원칙의 위반이다.

국정제는 교사의 수업권을 침해한다. 헌법재판소는 교사의 수업권은 학생의 수업권의 실현을 위한 직무상 권한이며, 학부모로부터 신탁을 받은 권한이므로 제약이 있다고 보고 교사에 따라 어떠한 서적이든지 교과서로 선정될 수 있고 또 어떤 내용의 교육이라도 실시될 수 있다면 교육의 기회균등을 위한 전국적인 일정수준의 교육의 유지는 불가능하게 될 것이라고 하였다. 그러나 소수의견에서 밝히고 있듯이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 “교육의 자유”의 보장을 통해서 비로소 실현될 수 있는 것으로서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 확립되기 위해서는 교육내용이나 교육방법 등에 관한 교사의 자주적인 결정권을 그 전제로 하는 교육자유가 보장되어야 한다. 기본권이 교사의 수업권은 헌법 제37조에 따른 제한이 가능하나 교과서의 국정제는 정권의 지배이데올로기를 독점적으로 교화하여 청소년을 편협하고 보수적으로 의식화시킬 수 있는 기회를 부여하는 것이어서 이는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 선언한 헌법 제31조 제4항에 반하고 교육자유권의 본질적 내용을 침해하는 것이어서 헌법 제37조 제2항에 반한다.

# 국정화 강행에 대한 법적 대응방향

송상교 변호사 (민변 사무차장)

## 1. 확정고시에 대한 법적 대응 방향

가. '고시'에 대한 헌법소원

(1) 소송대상 : 11.3.자 교육부장관 확정고시는 위헌적인 '공권력 행사'이므로 고시의 위헌과 그 취소를 구하는 헌법소원이 가능함.<sup>61)</sup> 아울러 고시의 근거법령인 초·중·등교육법 제29조 제1항, 제2항 등에 대하여도 위헌 확인이 가능함(헌법재판소법 제75조 제5항)

(2) 청구인 적격 : 청구인 적격이 인정되지 아니하면 각하됨. 공권력 행사로 인하여 자기의 기본권이 현재, 그리고 직접적으로 침해받는 사람이 청구 자격 가짐(헌재 93헌마12). 또는 직접 상대방 아닌 제3자라도 공권력 작용이 그 제3자의 기본권을 직접적이고 법적으로 침해하는 경우 자기관련성 인정됨(헌재2006헌마1200).

0 학생 : 교육받을 권리(헌법 제31조 제1항), 헌법 제10조(인격의 자유로운 발현)의 기본권 주체(헌재98헌가16, 98헌마429). 국정교과서가 실제 교육과정에 시행될 시점에 중학교 내지 고등학교 재학중인 학생.

0 중·고등학교 국사과목 교사 : 교사의 수업권(헌법상 기본권 여부에 대한 논의 있음), 교과용도서에 관한 규정 제3조 제1항에 따라 기본권 직접 제한(헌재 2006헌마1200 결정).<sup>62)</sup> 92년 헌재결정례에 비추어 특히 국사교사로서 교과용도서를 연

61) [헌법재판소법] 제68조(청구 사유)① 공권력의 행사 또는 불행사(不行使)로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후에 청구할 수 있다.

62) “ 이 사건 심판대상은 중학교 및 고등학교 교육과정에 사용되는 국정교과서인 국사교과서의 편찬행위로서, 학교의 장은 위 국정교과서를 의무적으로 교과용 도서로 사용하여야 하고, 또한 중학교 또는 고등학교의 교육과정에 참여하는 교사나 학생의 경우에는 그 편찬된 내용대로 수업을 하거나 교육을 받아야 하므로, 그 범위에서 이들의 기본권이 직접 제한될 여지가 있다. 그러나 청구인은 이들과는

구, 저작, 발행 예정인 사람(헌재 1992. 11. 12.자 89헌마88 전원재판부 결정 참조)<sup>63)</sup>

0 학교의 장 : 일반적 행동자유권(교과서 선택권). 교과용도서에 관한 규정 제3조 1항에 따라 기본권 직접 제한(위 헌2006헌마1200 참조)

0 학부모 : 부모의 자녀교육권<sup>64)</sup>

0 검정제 교과서 집필자 및 향후 교과서 집필예정자(교수) : 학문의 자유, 언론출판의 자유, 행복추구권

0 검정제 교과서 출판사 또는 대표 : 언론출판의 자유, 직업의 자유

### (3) 주요쟁점과 그에 대한 검토

0 소송 대상 적격, 청구인의 적격을 갖추어야 본안 판단대상이 되면 본안쟁점으로 예상되는 것은 아래와 같음. 헌재 초기인 1992년에 있었던 헌재 1992. 11. 12.자 89헌마88 전원재판부 결정(이하 '92년 헌재결정'이라 함)이 현재까지 국정교과서의 위헌 여부를 판단한 선례인데, 그 구체적 비판적 검토와 극복, 그후 이루어진 중요 국내외 변화의 종합적 고찰이 중요할 것임.

① 학생, 교사, 학부모, 집필자 등 각 기본권 주체의 기본권을 침해한 것인지 여부,

② 헌법 제1조 위반 여부 : 민주공화국, 국민주권원리 위반

③ 헌법원칙인 교육제도 법정주의(헌법 제31조 제6항) 및 그로부터 인정되는 '교과서제도 법률주의' 위반 여부 및 법률유보원칙 위반 여부 : 92년 당시 현재는 '교과

달리 중학교 또는 고등학교의 교육과정과 아무런 법적 관련성을 가지지 아니하는 개인적인 국사연구자에 불과하므로, 청구인의 주장대로 고대사와 관련한 국사교과서 편찬행위에 심각한 오류가 있다고 하더라도, 이로 인하여 청구인이 받는 불이익은 사실적이고 정서적인 것에 불과할 뿐 법적인 불이익이라고 볼 수 없다"(헌재 2006. 11. 14.자 2006헌마1200. 현행 국사교과서 위헌확인 사건).

63) 위 청구인은 중학교 국어교사이고 '국어교육을 위한 교사모임' 대표로서 활동하면서 교사모임을 연인으로 하여 <통일을 여는 국어교육> 저작물 출간하고, <개편교과서 지침서 중학 국어 1-1>를 출판하였으며 가까운 장래에 새로운 형태의 중학교 국어교과서를 저작, 출판하기로 계획하여 연구중이었음. 이를 근거로 기본권침해의 직접성, 자기관련성, 현재성이 인정되었음.

64) "자녀의 양육과 교육은 일차적으로 부모의 천부적인 권리인 동시에 부모에게 부과된 의무이기도 하다. '부모의 자녀에 대한 교육권'은 비록 헌법에 명문으로 규정되어 있지는 아니하지만, 이는 모든 인간이 누리는 불가침의 인권으로서 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및 "국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다"고 규정하는 헌법 제37조 제1항에서 나오는 중요한 기본권이다. 부모는 자녀의 교육에 관하여 전반적인 계획을 세우고 자신의 인생관·사회관·교육관에 따라 자녀의 교육을 자유롭게 형성할 권리를 가지며, 부모의 교육권은 다른 교육의 주체와의 관계에서 원칙적인 우위를 가진다...자녀의 양육과 교육에 있어서 부모의 교육권은 교육의 모든 영역에서 존중되어야 하며, 다만, 학교교육에 관한 한, 국가는 헌법 제31조에 의하여 부모의 교육권으로부터 원칙적으로 독립된 독자적인 교육권한을 부여받음으로써 부모의 교육권과 함께 자녀의 교육을 담당하지만, 학교 밖의 교육영역에서는 원칙적으로 부모의 교육권이 우위를 차지한다. "(헌재 2000. 4. 27. 98헌가16, 98헌마429(병합) 전원재판부. 학원의설립·운영에관한법률 제22조 제1항 제1호 등 위헌제정, 학원의설립·운영에관한법률 제3조 등 위헌 확인 사건)

서제도 법률주의'를 기본원칙으로 인정하면서도 그 위반 여부에 대한 구체적 판단은 하지 아니함.

“헌법은 국민의 수학적권(헌법 제31조 제1항)의 차질없는 실현을 위하여 교육제도와 교육재정 및 교원제도 등 기본적인 사항이 법률에 의하여 시행되어야 할 것을 규정(헌법 제31조 제6항)하는 한편 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성(및 대학의 자율성)도 법률이 정하는 바에 의하여 보장되어야 할 것을 규정(헌법 제31조 제4항)하고 있는데, 위와 같은 넓은 의미의 “교육제도 법률주의”는 후술하는 바와 같이 국가의 백년대계인 교육이 일시적인 특정 정치 세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치상의 의도에 따라 수시로 변경되는 것을 예방하고 장래를 전망한 일관성이 있는 교육체계를 유지·발전시키기 위한 것이며 그러한 관점에서 국민의 대표기관인 국회의 통제하에 두는 것이 가장 온당하다는 의회민주주의 내지 법치주의 이념에서 비롯된 것이다. 이는 헌법이 한편으로는 수학적권을 국민의 기본권으로서 보장하고 다른 한편으로 이를 실현하는 의무와 책임을 국가가 부담하게 하는 교육체계를 교육제도의 근간으로 하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있는 것이다...헌법은 교육제도 법률주의를 명시하고 있기 때문에 교육제도의 일환인 교과서제도에 대하여서도 법률주의의 원칙에 따를 수밖에 없는 것은 너무나 당연하다.”(92년 헌재결정)

④헌법원칙인 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성(헌법 제31조 제4항)을 침해하는지를 침해하는지 여부

가) 본질론 : 국정교과서 제도가 과연 본질적으로 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과 양립할 수 있는가. 가장 본질적인 쟁점임. 92년 당시 헌재는 국정교과서 제도가 위 원칙과 모순된다고 인정하면서도 국가의 재량을 들어 본격적 판단을 우회하여 모순된 태도를 보임.<sup>65)</sup>

“인간의 내면적 가치증진에 관련되는 교육문화 관련분야에 있어서는 다수결의 원리가 그대로 적용되는 것이 바람직하지 않다는 의미에서 국가의 교육내용에 대한 권력적 개입은 가급적 억제되는 것이 온당하다고 본다면, 국정 교과서제도는 교육부에 의하여 교과서 편찬이 주도될 뿐만 아니라 그 교과서만이 교재로 허용되고 있다는 점에서 정부의 행정관료에 의하여 교과내용 내지 교육내용이 영향을 받을 소지가 있다는 점에서 교육의 자주성을 보장하고 있는 위 헌법의 규정과 모순될 수 있는 것이다”

“현행 교과서제도는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 정신에 입각해서 바람직한 제도라고 하기는 어렵지만 국가는 문화복지정책의 일환으로 교육정책을 입안, 연구, 시행할 책임이 있음을 전제로 할때 그 범위는 단순히 교육의 외적 제조건의 정비·확보에 그치는 것이 아니라 수학적권의 보호와 사회공공의 이익의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 범위내에서 교육내용에 대한 결정권을 포함한다고 할 것이며...”(92년 헌재결정)

65)

나) 교과별 개별판단론 : 92년 헌재가 본질론에도 불구하고 합헌결정을 내린 논리를 구체적으로 들여다보면 결국은 교과별 개별판단론임. 즉 ①국정교과서는 학년과 학과에 따라 필요 최소한에 그쳐야 한다, ②국민의 수학적 보장 목적에 부합하는 경우에 정당화될 수 있다, ③국어 교과서의 경우 국가적 통일 필요성이 인정되므로 인정될 수 있다는 논리로 국어에 한정하여 위헌은 아니라고 봄.

①논리 : “민주국가에서 교사의 창의를 최대한 존중하고 아울러 교육의 자유를 최대한 보장하여, 다양한 교육이 실시되도록 하는 것은 마땅히 추구하여야 할 중요한 가치이며, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장이라는 헌법의 이념에도 부합하는 것이기 때문에, 설사 국가가 교과서에 대한 편찬권을 가지고 있다고 할지라도 국가의 국정교과서 발행권은 학년과 학과에 따라 필요한 최소한도에 그쳐야 할 것”

②논리 : “국정제도가 바람직한 것인가 하는 것은 헌법이 지향하고 있는 교육이념과 국내 외의 제반교육여건, 특히 남북긴장관계가 아직도 지속되고 있는 현실여건 등에 비추어 교과과목의 종류에 따라 구체적·개별적으로 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 교과서의 국정제도하에서도 운용의 여하에 따라서는 오히려 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 제고시킬 수도 있을 것이니 예컨대 특정과목 교과서의 저작·발행에 비용은 많이 드는 반면 수요는 적어 어느 누구도 그러한 교과서를 집필·발행하려고 하지 않는 경우라든지 사인에게 맡기는 경우 그에 관한 연구가 충실하지 못하게 될 가능성이 높은 경우(예컨대, 현재 중학교 1종 교과서로 되어 있는 가정, 농업, 공업, 상업, 수산업, 가사)가 그에 해당할 수 있을 것이며, 국가가 이러한 교과서의 저작·발행에 책임을 져주는 것은 국민의 수학적권을 실현시키는데 오히려 충실한 것이고 헌법 제10조가 국가에 부과하고 있는 국가의 기본권보장의무를 성실히 수행하는 것이 될 것이다.”

③논리 : “중학교 국어과교육의 목표는 교육의 목적과 목표(교육법제100조, 제101조)에 부응하여 학생들로 하여금 국어생활을 바르게 하고 국어와 민족의 언어문화를 계승발전시키는 데 있는데, 그러한 목표를 효율적으로 달성하기 위하여서는 국어문법, 맞춤법, 표준어 등에 관한 국가수준에서의 통일된 기준과 헌법이념에 부합한 가치관에 의해 국어교과서를 편찬하여 학생들을 지도하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있는 것이다. 따라서 적어도 중학교의 국어교과에 관한 한, 교과용도서의 국정제도가 교육의 자주성·전문성·중립성이라는 헌법의 교육이념과 원리에 무조건 모순되거나 이와 배치되는 것이라고 하기는 어려울 것이다” (92년 헌재결정)

다) 예외적 합헌론 : 92년 헌재결정은 시중 위헌과 합헌 사이 논리를 오가는데, 결국 위와 같이 예외적으로 국정교과서가 정당화되는 예외적인 경우 외에는 국정교과서가 헌법적으로 문제될 수 있다면서 ‘국사’ 교과를 예를 들면서 여운을 남기고 논리전개를 마칩. 92년 헌재는 결국 ‘예외적 합헌론’의 입장에서 서 있는 것임.

“이러한 사정이 인정되는 경우 이외에는 국정제도 보다는 검·인정제도를, 검·인정제도 보다는



는 자유발행제를 채택하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법의 이념을 고양하고 아울러 교육의 질을 제고할 수도 있을 것이다. 따라서 국정제도를 채택하고 있다고 하더라도 교과내용의 다양성과 학생들의 지식습득의 폭을 넓혀주기 위해서는 반드시 하나의 교과서만 고집할 필요는 없을 것이고, 교과서의 내용에도 학설의 대립이 있고, 어느 한쪽의 학설을 택하는 데 문제점이 있는 경우, 예컨대 국사의 경우 어떤학설이 옳다고 확정할 수 없고 다양한 견해가 나름대로 설득력을 지니고 있는 경우에는 다양한 견해를 소개하는 것이 바람직하다고 할 것이다.” (92년 헌재결정)

0 위와 같은 헌재의 태도에 비추어 결국 국사 교과를 국정화하는 것이 국사 교과의 교육목적에 부합하는지, 어떤 영향을 미치는지에 대한 개별적 판단이 중요해짐. 따라서 헌법소원을 진행할 경우, ①국정교과서가 교육(특히 피교육자인 학생)에 미치는 영향(그에 대한 국내외 연구 사례), ②국정교과서의 본질과 역사, ③정부가 내세우는 국정교과서 외에 다른 대체적 방법 유무(다른 교과서 제도), ④국정교과서에 실릴 것이 분명하다고 판단되는 내용과 그 문제점 등에 대해서 변호사 뿐 아니라 사회 각계의 공동 작업이 필요함.

0 한편 위 헌재결정이 내려진 후 23년의 시간이 흘렀고 그간 우리 사회와 국제사회에서도 많은 변화가 있었음. 1992년이 아니라 그러한 변화를 종합적으로 현재 시점에서 검토해야 할 것임.

- 첫번째는 구체적으로 92년 당시는 국어 뿐 아니라 국사과목 자체도 지속적으로 국정교과서 제도가 유지되고 있었으나, 그후 2011년까지 사회적 논의를 거쳐 국정교과서가 검정화된 상태라는 점이 중요함. 92년과 달리 국정교과서는 이미 존재하고 있는 것이 아니라 검정교과서를 폐지하고 그 위에 들어서는 것임. 따라서, 종전의 검정교과서가 학생과 교사 등의 기본권을 심각하게 침해하였다는 점에 대한 증명책임이 정부에게 있을 것임.

- 두 번째는 2013년 유엔총회 권고, 2015년 유엔인권이사회 권고 등 국제사회의 확고한 합의가 형성되어 있다는 점임. 위와 같은 유엔의 권고가 직접적으로 법적 구속력이 있는가는 별도로 기본권 침해와 중요한 헌법원칙에 부합하는지를 판단하는 데에 있어서 매우 중요한 판단 기준이 되는 것은 당연한 것임.

(4) 효력정지신청 : 헌법소원과 함께 별도로 헌재에 ‘효력정지신청’을 할 수 있음

(5) 소송기간 : 고시일로부터 90일 내

#### 나. 행정소송 등

0. 확정고시가 행정처분으로 인정된다면 처분으로 인하여 ‘법률상 이익’을 침해받은 자가 확정고시에 대한 취소소송(행정소송)을 제기하는 방안이 있을 수 있음. 이 경

우 소송과 함께 후속절차의 진행을 중단시키기 위하여 효력정지신청을 함께 제출하게 됨.

0 고시가 행정처분으로 볼 수 있는지(처분성 여부), 행정소송의 원고 자격이 있는 사람이 누구인지, 행정소송과 헌법소원의 관계 등을 면밀히 검토하여 판단할 사안임.

## 2. 국정화 강행 절차의 문제점과 그에 대한 대응

### 가. 고시 확정 절차에서의 문제점

0 의견제출방법을 우편과 팩스로만 제한한 것 : 행정절차법과 시행령 규정 취지, 국민의 행정절차 참여권 침해, 종래 행정예고의 확립된 관행 여부

0 의견수렴 위한 팩스기가 꺼져 있었던 상황

0 행정예고 종료 후 바로 다음 날 오전 11시에 고시 확정 : 제출된 의견을 존중하여 처리한다는 행정절차법 제44조 제3항 위반

0 비밀TF 운영

0 반상회 국정화 홍보 요청

0 행정예고기간 예비비 편성

### 나. 11. 5. 「초·중등학교 교육과정」 수정 행정예고

0 11. 3.자 국정교과서 확정고시는 교육부장관이 9. 23. 확정 발표한 「초·중등학교 교육과정」에 근거한 것이고, 따라서 그 시행시기가 제약되므로 그에 따른 국정교과서의 교육과정 도입시기는 적어도 2018년 3월 1일 이후여야 함

0 교육부가 교육과정의 부칙을 개정 고시하여 시행시기를 2017년 3월 1일로 앞당기더라도, 그 효력이 자동적으로 11. 3.자 확정고시에 미치는 것은 아니며, 개정된 교육과정에 근거하여 별도의 행정예고를 거쳐 새로운 국정화 고시를 하여야 할 것임.

0 교육과정 개정 행정예고 및 고시 절차가 진행중인 상태에서는 현행 11. 3.자 확정고시에 따른 후속 절차는 중단되어야 할 것임.

<첨부자료>

제18603호 관 보 2015. 9. 23.(수요일)

	중소지상파 방송사업자	한국교육방송공사	1.4063%
		㈜경인방송 ㈜경기방송 (재)CBS (재)불교방송 (재)평화방송 (재)극동방송 (재)원음방송 ㈜YTN라디오 서울시교통방송본부 (재)부산영어방송재단 (재)광주영어방송재단	0.1633% 0.2488% 1.7270% 0.5125% 0.4324% 0.2180% 0.2301% 0.1689% 0.0532% 0.0066% 0.0125%
㈜SBS의 지상파방송광고의 판매를 대행하는 자	네트워크 지역지상파 방송사업자	㈜KNN ㈜대구방송 ㈜광주방송 ㈜대전방송 ㈜울산방송 ㈜진주방송 ㈜청주방송 ㈜G1 ㈜제주방송	1.1374% 0.8836% 0.7409% 0.6171% 0.4117% 0.4094% 0.4234% 0.5593% 0.4032%
	중소지상파 방송사업자	오비에스경인티브이㈜	3.4870%

◎교육부고시제2015-74호

초·중등교육법 제23조 제2항에 의거하여 초·중등학교 교육과정을 다음과 같이 고시합니다.

2015년 9월 23일

교육부장관

1. 초·중등학교 교육과정 총론은 【별책 1】 과 같습니다.
2. 초등학교 교육과정은 【별책 2】 와 같습니다.
3. 중학교 교육과정은 【별책 3】 과 같습니다.
4. 고등학교 교육과정은 【별책 4】 와 같습니다.
5. 국어과 교육과정은 【별책 5】 와 같습니다.
6. 도덕과 교육과정은 【별책 6】 과 같습니다.
7. 사회과 교육과정은 【별책 7】 과 같습니다.
8. 수학과 교육과정은 【별책 8】 과 같습니다.
9. 과학과 교육과정은 【별책 9】 와 같습니다.
10. 실과(기술·가정)/정보과 교육과정은 【별책 10】 과 같습니다.
11. 체육과 교육과정은 【별책 11】 과 같습니다.
12. 음악과 교육과정은 【별책 12】 와 같습니다.
13. 미술과 교육과정은 【별책 13】 과 같습니다.
14. 영어과 교육과정은 【별책 14】 와 같습니다.

15. 바른 생활, 슬기로운 생활, 즐거운 생활 교육과정은 【별책 15】 와 같습니다.
16. 제2외국어과 교육과정은 【별책 16】 과 같습니다.
17. 한문과 교육과정은 【별책 17】 과 같습니다.
18. 중학교 선택 교과 교육과정은 【별책 18】 과 같습니다.
19. 고등학교 교양 교과 교육과정은 【별책 19】 와 같습니다.
20. 과학계열 전문 교과 교육과정은 【별책 20】 과 같습니다.
21. 체육계열 전문 교과 교육과정은 【별책 21】 과 같습니다.
22. 예술계열 전문 교과(보통교과 연극 과목 포함) 교육과정은 【별책 22】 와 같습니다.
23. 외국어계열 전문 교과 교육과정은 【별책 23】 과 같습니다.
24. 국제계열 전문 교과 교육과정은 【별책 24】 와 같습니다.
25. 전문 교과Ⅱ 교육과정은 【별책 25~41】 과 같습니다.
26. 창의적 체험활동(안전한 생활 포함) 교육과정은 【별책 42】 와 같습니다.
27. 한국어 교육과정은 【별책 43】 과 같습니다.

## 부칙

1. 이 교육과정은 학교 급별, 학년별로 다음과 같이 시행합니다.
  - 가. 2017년 3월 1일 : 초등학교 1, 2학년
  - 나. 2018년 3월 1일 : 초등학교 3, 4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년
  - 다. 2019년 3월 1일 : 초등학교 5, 6학년, 중학교 2학년, 고등학교 2학년
  - 라. 2020년 3월 1일 : 중학교 3학년, 고등학교 3학년
2. 중학교 자유학기 편성·운영 관련 규정은 2016년 3월 1일부터 적용합니다.
3. 교육부고시 제2013-7호의 전문교과는 2016년 3월 1일부터 이 교육과정의 전문 교과Ⅱ 실무 과목으로 대체하여 편성할 수 있습니다.
4. 교육과학기술부 고시 제2009-41호(2009.12.23.), 교육과학기술부 고시 제2010-24호(2010.5.12.), 교육과학기술부 고시 제2011-5호(2011.1.26.), 교육과학기술부 고시 제2011-13호(2011.2.24.), 교육과학기술부 고시 제2011-361호(2011.8.9.), 교육과학기술부 고시 제2012-3호(2012.3.21.), 교육과학기술부 고시 제2012-14호(2012.7.9.), 교육과학기술부 고시 제2012-29호(2012.12.7.), 교육과학기술부 고시 제2012-31호(2012.12.13.), 교육부 고시 제2013-7호(2013.12.18.)의 초·중등학교 교육과정은 2020년 2월 29일로 폐지합니다.
5. 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제334호)에 따라 이 고시 발령 후의 법령이나 현실 여건의 변화 등을 검토하여 이 고시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 2020년 2월 29일까지로 합니다.

## &lt;참고&gt;

초·중등학교 교육과정 개정 고시의 전문은 교육부 홈페이지와 국가교육과정정보센터에 게재되어 있습니다.

※ 교육부 홈페이지(www.moe.go.kr)>정부 3.0정보공개>법령정보>입법·행정예고

※ 국가교육과정정보센터(ncic.go.kr)>교육과정 자료실>교육과정 원문 및 해설서

<b>고 시</b>
------------

◎**교육부고시제2015-78호**

「교과용도서에 관한 규정」 제4조, 제6조 및 제14조제1항에 의거하여, 초·중등학교 교육과정 개정(교육부 고시 제2015-74호, '15.09.23.)에 따른 중·고등학교 교과용도서를 국정, 검정, 인정으로 다음과 같이 구분 고시합니다.

2015년 11월 3일

교 육 부 장 관

중·고등학교 교과용도서 국·검·인정 구분

1. 중학교

【국정도서】

교과(군)	교과서	지도서
사회(역사/도덕 포함)	역사 ①/② [2책]	역사①/② [2책]
총계	2책	2책

【검정도서】

교과(군)	교과서	지도서
국어	국어 1-1, 1-2, 2-1, 2-2, 3-1, 3-2 [6책]	국어 1, 2, 3 [3책]
사회(역사/도덕 포함)	사회 ①/② 사회과 부도 역사 부도 도덕 ①/② [6책]	사회 ①/② 도덕 ①/② [4책]
수학	수학 1, 2, 3 [3책]	수학 1, 2, 3 [3책]
과학/ 기술·가정/정보	과학 1, 2, 3 [3책]	과학 1, 2, 3(전자저작물 CD 포함) [3책]
영어	영어 1, 2, 3 [3책]	영어 1, 2, 3(전자저작물 CD 포함) [3책]
총계	21책	16책

【인정도서】

교과(군)	교과서	지도서
과학/ 기술·가정/정보	기술·가정 ①/② [2책]	기술·가정 ①/② [2책]
	정보 [1책]	정보 [1책]
체육	체육 ①/② [2책]	체육 ①/② [2책]
예술 (음악/미술)	음악 ①/② [2책]	음악 ①/② [2책]
	미술 ①/② [2책]	미술 ①/② [2책]

교과(군)	교과서	지도서	
선택	한문 【1책】	한문 【1책】	
	환경 【1책】	환경 【1책】	
	생활 독일어(전자저작물 CD 포함) 생활 프랑스어(전자저작물 CD 포함) 생활 스페인어(전자저작물 CD 포함) 생활 중국어(전자저작물 CD 포함) 생활 일본어(전자저작물 CD 포함) 생활 러시아어(전자저작물 CD 포함) 생활 아랍어(전자저작물 CD 포함) 생활 베트남어(전자저작물 CD 포함) 【8책】	생활 독일어 생활 프랑스어 생활 스페인어 생활 중국어 생활 일본어 생활 러시아어 생활 아랍어 생활 베트남어 【8책】	
	보건 【1책】	보건 【1책】	
	진로와 직업 【1책】	진로와 직업 【1책】	
	총계	21책	21책

## 2. 고등학교

## 【국경도서】

교과(군)	교과서
한국사	한국사 【1책】
총계	1책

## 【검정도서】

교과(군)	교과서
국어	국어 / 화법과 작문 / 독서 / 언어와 매체 / 문학 【5책】
수학	수학 / 수학 I / 수학 II / 미적분 / 확률과 통계 / 기하 【6책】
영어	영어 / 영어 회화 / 영어 I / 영어 독해와 작문 / 영어 II 【5책】
사회 (역사/도덕 포함)	통합사회 / 한국지리 / 세계지리 / 세계사 / 동아시아사 / 경제 / 정치와 법 / 사회문화 / 생활과 윤리 / 윤리와 사상 / 지리 부도 / 역사 부도 【12책】
과학	통합과학 / 과학탐구실험 / 물리학 I / 화학 I / 생명과학 I / 지구과학 I / 물리학 II / 화학 II / 생명과학 II / 지구과학 II 【10책】
총계	38책

【인정도서】	
<input type="checkbox"/> 보통교과	
교과(군)	교과서
국어	실용 국어 / 심화 국어 【2책】
수학	실용 수학 / 경제 수학 【2책】
영어	실용 영어 / 영어권 문화 / 진로 영어 【3책】
사회 (역사/도덕 포함)	여행지리 / 사회문제 탐구 / 고전과 윤리 【3책】
과학	과학사 / 생활과 과학 / 융합과학 【3책】
체육	체육 / 운동과 건강 / 스포츠 생활 / 체육 탐구 【4책】
예술 (음악/미술 등)	음악/ 미술 / 연극 / 음악 연주 / 음악 감상과 비평 / 미술 창작 / 미술 감상과 비평 【7책】
기술가정	기술·가정 / 정보 / 농업 생명 과학 / 공학 일반 / 창의 경영 / 해양 문화와 기술 / 가정과학 / 지식 재산 일반 【8책】
제2외국어	독일어I / 프랑스어I / 스페인어I / 중국어I / 일본어I / 러시아어I / 아랍어I / 베트남어I / 독일어II / 프랑스어II / 스페인어II / 중국어II / 일본어II / 러시아어II / 아랍어II / 베트남어II 【16책】
한문	한문I / 한문II 【2책】
교양	철학 / 논리학 / 심리학 / 교육학 / 종교학 / 진로와 직업 / 보건 / 환경 / 실용 경제 / 논술 【10책】
총계	60책
<input type="checkbox"/> 전문교과 I	
교과(군)	교과서
과학계열	심화 수학I / 심화 수학II / 고급 수학I / 고급 수학II / 고급 물리학 / 고급 화학 / 고급 생명과학 / 고급 지구과학 / 물리학 실험 / 화학 실험 / 생명과학 실험 / 지구과학 실험 / 정보과학 / 생태와 환경 【14책】

교과(군)	교과서
체육계열	스포츠 개론 / 체육과 진로 탐구 / 체육 지도법 / 육상 운동 / 체조 운동 / 수상 운동 / 개인대인 운동 / 단체 운동 / 스포츠 경기 체력 / 스포츠 경기 분석 [10책]
예술계열	음악이론 / 음악사 / 시창·청음 / 미술 이론 / 미술사 / 무용의 이해 / 무용과 몸 / 무용과 매체 / 무용 감상과 비평 / 문예 창작 입문 / 문학 개론 / 고전문학 감상 / 현대문학 감상 / 연극의 이해 / 연기 / 연극 감상과 비평 / 영화의 이해 / 시나리오 / 영화 감상과 비평 / 사진의 이해 / 영상 제작의 이해 / [21책]
외국어계열	심화 영어 회화 I / 심화 영어 회화 II / 심화 영어 I / 심화 영어 II / 심화 영어 독해 I / 심화 영어 독해 II / 심화 영어 작문 I / 심화 영어 작문 II / 전공 기초 독일어 / 독일어 회화 I / 독일어 회화 II / 독일어 독해와 작문 I / 독일어 독해와 작문 II / 독일어권 문화 / 전공 기초 프랑스어 / 프랑스어 회화 I / 프랑스어 회화 II / 프랑스어 독해와 작문 I / 프랑스어 독해와 작문 II / 프랑스어권 문화 / 전공 기초 스페인어 / 스페인어 회화 I / 스페인어 회화 II / 스페인어 독해와 작문 I / 스페인어 독해와 작문 II / 스페인어권 문화 / 전공 기초 중국어 / 중국어 회화 I / 중국어 회화 II / 중국어 독해와 작문 I / 중국어 독해와 작문 II / 중국 문화 / 전공 기초 일본어 / 일본어 회화 I / 일본어 회화 II / 일본어 독해와 작문 I / 일본어 독해와 작문 II / 일본 문화 / 전공 기초 러시아어 / 러시아어 회화 I / 러시아어 회화 II / 러시아어 독해와 작문 I / 러시아어 독해와 작문 II / 러시아 문화 / 전공 기초 아랍어 / 아랍어 회화 I / 아랍어 회화 II / 아랍어 독해와 작문 I / 아랍어 독해와 작문 II / 아랍 문화 / 전공 기초 베트남어 / 베트남어 회화 I / 베트남어 회화 II / 베트남어 독해와 작문 I / 베트남어 독해와 작문 II / 베트남 문화 [56책]
국제계열	국제 정치 / 국제 경제 / 국제법 / 지역 이해 / 한국 사회의 이해 / 비교 문화 / 세계 문제와 미래 사회 / 국제 관계와 국제기구 / 현대 세계의 변화 / 사회 탐구 방법 [10책]
총계	111책

## □ 전문교과 II

교과(군)	교과서		
	전문 공통과목	기초과목	실무과목
경영·금융	성공적인 직업생활 [1책]	상업 경제 / 기업과 경영 / 사무 관리 / 회계 원리 / 회계 정보 처리 시스템 / 기업 자원 통합 관리 / 세무 일반 / 유통 일반 / 국제 상무 / 비즈니스 영어(전자저작물 CD 포함) / 금융 일반 / 보험 일반 / 마케팅과 광고 / 창업 일반 / 커뮤니케이션 / 전자 상거래 일반	총무 / 노무 관리 / 비서 / 인사 / 사무 행정 / 예산·자금 / 회계 실무 / 세무 실무 / 구매 조달 / 자재 관리 / 공정 관리 / 품질 관리 / 공급망 관리 / 물류 관리 / 수출입 관리 / 창구 사무 / 금융 상품 세일즈 / 카드 영업 / 증권 거래 업무 / 무역 금융 업무 / 보험 모집 / 손해 사정 / 고객 관리 / 전자 상거래 실무 / 매장 판매 / 방문 판매 [26책]
		[16책]	



교과(군)	교과서		
	전문 공통과목	기초과목	실무과목
보건·복지		인간 발달 / 보육 원리와 보육 교사 / 보육 과정 / 아동 생활 지도 / 아동 복지 / 보육 실습 / 생활 서비스 산업의 이해 / 복지 서비스의 기초 / 사회 복지 시설의 이해 / 공중 보건 / 간호의 기초 / 보건 간호 / 기초 간호 임상 실무	영·유아 놀이 지도 / 영·유아 교수 방법 / 영·유아 건강·안전·영양 지도 / 대인 복지 서비스 / 사회 복지 시설 실무
		【13책】	【5책】
디자인·문화 콘텐츠		디자인 제도 / 디자인 일반 / 조형 / 색채 관리 / 컴퓨터 그래픽 / 미디어 콘텐츠 일반 / 문화 콘텐츠 산업 일반 / 영상 제작 기초	시각 디자인 / 제품 디자인 / 실내 디자인 / 방송 콘텐츠 제작 / 영화 콘텐츠 제작 / 음악 콘텐츠 제작 / 광고 콘텐츠 제작 / 게임 콘텐츠 제작 / 애니메이션 콘텐츠 제작 / 만화 콘텐츠 제작 / 캐릭터 제작 / 스마트 문화 앱 콘텐츠 제작
		【8책】	【12책】
미용·관광·레저		미용의 기초 / 미용 안전·보건 / 관광 일반 / 관광 사업 / 관광 서비스 / 관광 영어(전자저작물 CD 포함) / 관광 일본어(전자저작물 CD 포함) / 관광 중국어(전자저작물 CD 포함)	헤어 미용 / 피부 미용 / 메이크업 / 네일 미용 / 여행 서비스 실무 / 호텔 객실 서비스 실무 / 호텔 식음료 서비스 실무 / 카지노·유희 시설 서비스 실무
		【8책】	【8책】
음식 조리		식품과 영양 / 급식 관리	한국 조리 / 서양 조리 / 중식 조리 / 일식 조리 / 소믈리에 / 바리스타 / 바텐더
		【2책】	【7책】
건설		공업 일반 / 기초 제도 / 토목 일반 / 토목 도면 해석과 제도 / 토목 기초 실습 / 건축 일반 / 건축 도면 해석과 제도 / 건축 기초 실습 / 조경	토공·포장 시공 / 측량 / 지적 / 공간 정보 구축 / 건축 목공 시공 / 건축 도장 시공 / 창호 시공 / 단열·수장 시공 / 철근 콘크리트 시공 / 건축 마감 시공 / 조경 시공 / 조경 관리 / 조경 설계
		【9책】	【13책】
기계		기계 제도 / 기계 기초 공작 / 전자 기계 이론 / 기계 일반 / 자동차 일반 / 냉동 공조 일반 / 유체 기계 / 자동차 기관 / 자동차 배기 / 자동차 전기·전자 제어 / 선체 도면 독도와 제도 / 선박 이론 / 선박 구조 / 선박 건조 / 항공기 일반 / 항공기 실무 기초	기계요소 설계 / 기계 제어 설계 / 선반 가공 / 밀링 가공 / 연삭 가공 / 컴퓨터 활용 생산 / 측정 / 성형 가공 / 방전 가공 / 레이저 가공 / 워터젯 / 가공 / 플라즈마 가공 / 사출 금형 설계 / 사출 금형 제작 / 사출 금형 품질 관리 / 사출 금형 조립 / 프레스 금형 설계 / 프레스 금형 제작 / 프레스 금형 품질 관리 / 프레스 금형 조립 / 기계 수동 조립 / 운반 하역 기계 설치·정비 / 건설 광산 기계 설치·정비 / 섬유 기계 설치·정비 / 공작 기계 설치·정비 / 고무 플라스틱 기계 설치·정비 / 농업용 기계 설치·정비 / 승강기 설치·정비 / 냉동 공조 설계 / 냉동 공조 설치 / 냉동 공조 유지·보수 관리 / 자동차 전기·전자 장치 정비 / 자동차 엔진 정비 / 자동차 배기 정비 / 자동차 차체 정비 / 자동차 도장 / 자동차 정비 검사 / 선체 가공 / 선체 조립 / 선박 도장 / 선체 품질 관리 / 기장 생산 / 전장 생산 / 선장 생산 / 선실 의장 생산 / 선체 생산 설계 / 항공기 기계 제작 / 항공기 엔진·프로펠러 제작 / 항공기 전기·전자 장비 제작 / 항공기 기체 정비 / 항공기 가스 터빈 엔진 정비 / 항공기 왕복 엔진 정비 / 항공기 프로펠러 정비 / 항공기 계통 정비 / 항공기 전기·전자 정비 / 헬리콥터 정비 / 항공기 정비 관리
		【16책】	【57책】

교과(군)	교과서		
	전문 공통과목	기초과목	실무과목
재료		재료 시험 / 세라믹 재료 / 세라믹 원리·공정 / 재료 일반 / 산업 설비  <b>[5책]</b>	주조 / 제선 / 제강 / 금속 열처리 / 금속 재료 가공 / 금속 재료 신뢰성 시험 / 압연 / 비철 금속 제련 / 도금·도장 / 전기·전자 재료 / 광학 재료 / 내열 구조 재료 / 생체 세라믹 재료 / 유라·법랑 / 내화물 / 연삭재 / 도자기 / 시멘트 / 탄소 제품 / 판금 제관 / 배관 / 파복 아크 용접 / 가스 텅스텐 아크 용접 / 이산화탄소·가스 메탈 아크 용접 / 서브머지드 아크 용접 / 로봇 용접  <b>[26책]</b>
화학 공업		공업 화학 / 제조 화학 / 단위 조작  <b>[3책]</b>	화학 분석 / 화학 물질 관리 / 공정 제어 / 석유 화학 제품 / 고분자 제품 제조 / 무기 공업 화학 / 정밀 화학제품 제조 / 바이오 화학제품 제조 / 플라스틱 성형과 가공 / 생산 품질 관리와 설비 관리  <b>[10책]</b>
섬유·의류		섬유 재료 / 섬유 공정 / 염색·가공 기초 / 의류 재료 관리 / 패션 디자인의 기초 / 의복 구성의 기초 / 패션 마케팅  <b>[7책]</b>	방직 / 방사·사가공 / 제포 / 염색·가공 / 텍스타일 디자인 / 구매 생산 관리 / 생산 현장 관리 / 패션 디자인의 실제 / 패턴 메이킹 / 비주얼 머천다이징 / 서양 의복 구성과 생산 / 니트 의류 생산 / 가죽·모피 디자인과 생산 / 패션 소품 디자인과 생산 / 한국 의복 구성과 생산 / 패션 상품 유통 관리  <b>[16책]</b>
전기·전자		전기 회로 / 전기 기기 / 전기 설비 / 자동화 설비 / 전기·전자 기초 / 전자 회로 / 전기·전자 측정 / 디지털 논리 회로  <b>[8책]</b>	수력 발전 설비 운용 / 화력 발전 설비 운용 / 원자력 발전 설비 운용 / 송변전 배전 설비 운용 / 전기 기기 제작 / 내선 공사 / 외선 공사 / 자동 제어 기기 제작 / 자동 제어 시스템 운용 / 전기 철도 시공 운용 / 철도 신호 제어 시공 운용 / 전자 부품 생산 / 전자 부품 개발 / 전자 기기 소프트웨어 개발 / 전자 기기 개발 / 정보 통신 기기 개발 / 정보 통신 기기 소프트웨어 개발 / 반도체 개발 / 반도체 제조 / 반도체 재료 제조 / 디스플레이 생산 / 디스플레이 장비 부품 개발 / 로봇 하드웨어 개발 / 로봇 소프트웨어 개발  <b>[24책]</b>
정보·통신		통신 일반 / 통신 시스템 / 정보 통신 / 방송 일반 / 정보 처리와 관리 / 컴퓨터 구조 / 프로그래밍 / 자료 구조 / 컴퓨터 시스템 일반 / 컴퓨터 네트워크  <b>[10책]</b>	무선 통신 구축·운용 / 유선 통신 구축·운용 / 초고속망 서비스 관리 운용 / 방송 제작 시스템 운용 / 네트워크 프로그래밍 / 시스템 운영 및 네트워크 운영 / 컴퓨터 보안 / 시스템 프로그래밍 / 소프트웨어 구조 / 응용 프로그래밍 / 데이터베이스 프로그래밍  <b>[11책]</b>

교과(군)	교과서		
	전문 공통과목	기초과목	실무과목
식품 가공		식품 과학 / 식품 위생 / 식품 가공 기술 / 식품 분석  【4책】	곡물 가공 / 식품 품질 관리 / 수산 식품 가공 / 면류 식품 가공 / 두류 식품 가공 / 축산 식품 가공 / 건강 기능 식품 가공 / 유제품 가공 / 김치·반찬 가공 / 음료·주류 가공 / 제과 / 제빵  【12책】
인쇄·출판·공예		인쇄 일반 / 디지털 이미지 재현 / 출판 일반 / 공예 일반 / 공예 재료와 도구  【5책】	프리프레스 / 평판 인쇄 / 특수 인쇄 / 후가공 / 출판 편집 / 금속 공예 / 도자기 공예 / 목공예 / 석공예 / 섬유 공예 / 보석 감정 / 보석 디자인  【12책】
환경·안전		환경 화학 기초 / 인간과 환경 / 산업 안전 보건 기초  【3책】	환경 보건 관리 / 환경 공정 관리 / 환경 생태 관리 / 생활 환경 관리 / 환경 측정 관리 / 기계 안전 관리 / 전기 안전 관리 / 건설 안전 관리 / 화공 안전 관리 / 비파괴 검사  【10책】
농림·수산·해양		농업 이해 / 농업 기초 기술 / 농업 경영 / 재배 / 농촌과 농지 개발 / 농산물 유통 / 농산물 유통 관리 / 농산물 거래 / 관광 농업 / 환경 보전 / 친환경 농업 / 생물 공학 기술 / 농업 정보 관리 / 농산 식품 가공 / 원예 / 생산 자재 / 조경 식물 관리 / 화훼 장식 기초 / 산림 휴양 / 산림 자원 / 임산 가공 / 동물 자원 / 반려동물 관리 / 실험 동물과 기타 가축 / 농업 기계 / 농업 기계 공작 / 농업 기계 운전·작업 / 농업과 물 / 농업 토목 제도·설계 / 농업 토목 시공·측량 / 해양의 이해 / 수산·해운 산업 기초 / 해양 생산 일반 / 해양 정보 관리 / 해양 오염·방제 / 전자 통신 기초 / 전자 통신 운용 / 수산 일반 / 수산 생물 / 수산 양식 일반 / 수산 경영 / 수산물 유통 / 양식 생물 질병 / 해양 환경과 자원 / 해양 레저 관광 / 요트 조종 / 잠수 기술  【47책】	수도작 재배 / 전특작 재배 / 중자 생산 / 농업 환경 개선 / 농촌 체험 상품 개발 / 농촌 체험 시설 운영 / 채소 재배 / 과수 재배 / 화훼 재배 / 화훼 장식 / 임업 중요 / 산림 조성 / 산림 이용 / 산림 보호 / 임산물 생산 / 버섯 재배 / 펄프 제조 / 목재 가공 / 가금 사육 / 젖소 사육 / 한우 사육 / 돼지 사육 / 말 사육 / 중축 생산 / 동물 약품 제조 / 연안 어업 / 근해 어업 / 원양 어업 / 내수면 어업 / 염 생산 / 어업 자원 관리 / 어업 환경 개선 / 해면 양식 / 내수면 양식 / 수산 중요 생산 / 수산 생물 질병 관리 / 어촌 체험 시설 운영 / 어촌 체험 상품 개발 / 수상 레저 기구 조종  【40책】
선박 운항		항해 기초 / 해사 일반 / 해사 법규 / 선박 운용 / 선화 운송 / 항만 물류 일반 / 해사 영어(전자저작물 CD 포함) / 항해사 직무 / 해운 일반 / 열기관 / 선박 보조 기계 / 선박 전기·전자 / 기관 실무 기초 / 기관 직무 일반  【14책】	항해 / 선박 통신 / 선박 기관 운전 / 선박 갑판 관리  【4책】
총계		472책	

**◎서울지방국토관리청고시제2015-286호**

서울지방국토관리청 제2010-215(2010.08.10.)로 실시계획 승인하고, 제2015-156(2015.06.25.)로 실시계획 변경승인 고시한 반월특수지역개발구역 중 시화멀티테크노밸리(MTV) 광역교통시설 서해안로 확장사업을 위한 실시계획에 대하여 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제17조의 2 및 동법 시행령 21조의 2의 규정에 따라 변경 승인하였기에 다음과 같이 고시합니다.

관계도서의 사본은 일반인이 열람할 수 있도록 경기도청, 시흥시청, 한국수자원공사 시화지역본부에 비치하고 있습니다.

2015년 11월 3일

서울지방국토관리청장

반월특수지역개발구역 중 시화멀티테크노밸리(MTV) 광역교통시설 서해안로 확장사업  
실시계획 변경 승인

1. 사업의 명칭 (변경없음)
  - 반월특수지역개발구역 중 시화멀티테크노밸리(MTV) 광역교통시설 서해안로 확장사업
2. 사업시행자의 주소, 성명 (변경없음)
  - 가. 주 소 : 대전광역시 대덕구 신탄진로 200
  - 나. 성 명 : 한국수자원공사 사장 최 계 운
3. 사업의 목적 (변경없음)
  - 시화MTV 사업으로 인한 교통 혼잡 해소를 위해 교통시설을 확충하고 교통망 체계를 개선
4. 시행지구의 위치 및 면적 (변경없음)
  - 가. 위 치 : 경기도 시흥시 일원
  - 나. 면 적 : 96,746.7㎡
5. 사업시행기간 (변경)
  - (당초) 2010년 5월 ~ 2015년 10월 31일
  - (변경) 2010년 5월 ~ 2015년 12월 31일
6. 토지이용계획 (변경없음)

구 분	면 적 (㎡)	비 고
계	96,746.7	
시흥시구간	96,746.7	

7. 기반시설계획 (변경없음)

- 1) 도로시설계획 (변경없음)
  - 도로총괄표 (변경없음)

유 별	합 계		1류		2류		3류	
	노선수	연장(m)	노선수	연장(m)	노선수	연장(m)	노선수	연장(m)
기정	합계	1	2,008	-	-	-	1	2,008
	광로	1	2,008	-	-	-	1	2,008

- 도로결정조서 (변경없음)

구분	규 모				기능	연 장 (m)	기 점	중 점	사용 형태	주 요 경과지	최 초 결정일	비고
	등급	류별	번호	폭원 (m)								
기정	광로	3	1	40	주간선 도로	2,008	광로2-2 시점	시화2호 방조제	일반도로			

## 2) 광장 (변경없음)

구분	시설명	시설의세분	위치	면적(m <sup>2</sup> )	최 초 결정일	비 고
기정	광 장	교통광장	시흥시 정왕동 일원	10,711.4		

## 8. 도시계획시설 결정조서 (변경없음)

## 1) 도로시설계획 (변경없음)

- 도로총괄표 (변경없음)

구분	유별	합 계		1류		2류		3류	
		노선수	연장(m)	노선수	연장(m)	노선수	연장(m)	노선수	연장(m)
기정	합계	1	2,008	-	-	-	-	1	2,008
	광로	1	2,008	-	-	-	-	1	2,008

- 도로결정조서 (변경없음)

구분	규 모				기능	연 장 (m)	기 점	중 점	사용 형태	주 요 경과지	최 초 결정일	비 고
	등급	류별	번호	폭원 (m)								
기정	광로	3	1	40	주간선 도로	2,008	광로2-2 시점	시화2호 방조제	일반도로			

## 2) 광장 (변경없음)

구분	시설명	시설의세분	위치	면적(m <sup>2</sup> )	최 초 결정일	비 고
기정	광 장	교통광장	시흥시 정왕동 일원	10,711.4		

## 9. 토지세목조서 (변경없음) : 생략

## ◎서울지방국토관리청고시제2015-287호

서울지방국토관리청 제2007-154호(2007.8.16.), 제2008-67호(2008.6.23.), 제2010-203호(2010.7.27.), 제2013-75호(2013.3.18.), 제2013-258호(2013.8.14.), 제2014-122호(2014.4.24.), 제2014-307호(2014.11.26.)로 변경승인 고시한 반월특수지역개발구역 중 시화멀티테크노밸리(MTV) 조성사업에 대하여 사업시행을 위한 실시계획에 대하여 「산업입지 및 개발에 관한법률」 제17조의2 및 동법 시행령 제21조의2의 규정에 의거 변경 승인하였기에 이를 다음과 같이 고시합니다.

관계도서의 사본은 일반인이 열람할 수 있도록 경기도청, 시흥시청, 안산시청, 한국수자원공사 시화지역본부에 비치하고 있습니다.

2015년 11월 3일

서울지방국토관리청장

반월특수지역 개발구역 중 시화멀티테크노밸리(MTV) 조성사업 3차지역 실시계획 변경 승인

## 1. 사업의 명칭 (변경없음)

○ 반월특수지역개발구역중 시화멀티테크노밸리(MTV) 조성사업 3차지역

## 2. 사업시행자의 주소, 명칭 (변경없음)

가. 주 소 : 대전광역시 대덕구 신탄진로 200

나. 성 명 : 한국수자원공사 사장 최 계 운

## 3. 사업의 목적 (변경없음)

○ 첨단·벤처업종 등 지식기반산업을 중심으로 연구개발, 유통 등의 지원기능과 관광·휴양의 여가기능 등이 조화된 미래지향적 첨단 복합단지 조성

**교육부 고시 제2015 - 호**

초·중등교육법 제23조 제2항에 의거하여 초·중등학교 교육과정(교육부 고시 제 2015-74호, 2015. 9. 23) 【별책 1】 총론의 부칙 중 일부 과목의 적용 시기를 다음과 같이 개정 고시 합니다.

2015 00월 00일

부총리 겸 교육부 장관

**부칙**

1. 이 교육과정은 학교 급별, 학년별로 다음과 같이 시행합니다.

가. 2017년 3월 1일 : 초등학교 1, 2학년

나. 2018년 3월 1일 : 초등학교 3, 4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년

다. 2019년 3월 1일 : 초등학교 5, 6학년, 중학교 2학년, 고등학교 2학년

라. 2020년 3월 1일 : 중학교 3학년, 고등학교 3학년

단, 중학교 사회 교과(군)의 '역사' 및 고등학교 기초 교과 영역의 '한국사' 과목은 2017년 3월 1일부터 적용합니다.

## 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p><b>부칙</b></p> <p>1. 이 교육과정은 학교 급별, 학년별로 다음과 같이 시행합니다.</p> <p>가. 2017년 3월 1일 : 초등학교 1, 2학년</p> <p>나. 2018년 3월 1일 : 초등학교 3, 4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년</p> <p>다. 2019년 3월 1일 : 초등학교 5, 6학년, 중학교 2학년, 고등학교 2학년</p> <p>라. 2020년 3월 1일 : 중학교 3학년, 고등학교 3학년</p> <p><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p><b>부칙</b></p> <p>1. 가~라 (현행과 같음)</p> <p style="text-align: center; color: blue; margin-top: 20px;"><u>단, 중학교 사회 교과(군)의 '역사' 및 고등학교 기초 교과 영역의 '한국사' 과목은 2017년 3월 1일부터 적용합니다.</u></p>

### 〈 의안 소관 부서명 〉

<b>교육부 교육과정정책과</b>	
<b>연 락 처</b>	<b>(044) 203 - 6469</b>