

역사교과서 발행의 신념체계에 관한 연구

이기순*·양림** 배재대학교

논문 요약

이 연구는 역사교과서 발행의 신념체계를 통해 정책변동의 동태성을 분석하고 정책적 시사점을 제안하고자 한 것이다. 우리나라의 경우 그동안 역사교과서 발행제도는 해방 이후 검정제로 출발하여 제3공화국 이후 국정제의 발행제도로 변동되었다. 하지만 2002년에는 다시 검정제로, 박근혜 정부에 이르러 2015년에는 역사교과서의 국정제로 변동하였다. 이후 문재인 정부가 들어서면서 다시 검정제로 환원하게 된다. 이러한 정책변동과정을 분석하기 위해 옹호연합모형(ACF)의 중요한 요소인 정책옹호연합의 주체와 활동, 신념체계를 중심으로 비교하였다. 핵심적 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 역사교과서 발행의 정책변동과정에서 각 옹호연합은 자신들의 신념체계에 따라 주장을 관철하고자 했으며 이는 국정제 옹호연합과 검정제 옹호연합으로 나뉘어 대립하는 결과를 낳게 되었다. 둘째, 국정제 옹호연합은 보수적 역사학계, 뉴라이트와 같은 시민단체 그리고 교육부와 당시 여당(한나라당) 등으로 검정제에 대한 비판과 국정교과서를 강행하였다. 이들의 규범적 핵심 신념은 국가주의적 가치와 사상의 통일을 지향하여, 단일의 국정교과서를 통해 교과서 내용의 국가적 통제성을 유지하고 국론의 분열이라는 혼란을 막고자 하는 정책 핵심 신념을 지니고 있었다. 그리고 도구적 신념은 정부의 방침에 협조함으로써 자신의 기득권을 유지하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 셋째, 검정제 옹호연합은 사상의 통일이라는 국가주의적 가치가 강하게 반영된 국정제를 반대하는 진보적 역사학계, 시민단체 그리고 당시 야당이다. 이들의 규범적 핵심 신념은 자율주의적 가치와 민주주의의 이념으로, 검정제를 통한 각 출판사와 집필진의 자율성 확보, 검정을 통과한 여러 종류의 교과서를 통해 학생들의 다양한 사고가 가능한 환경의 확보라는 정책 핵심 신념을 가지고 있었다. 그리고 도구적 신념은 국정제를 주장하는 학계와 정부에 대한 반감이었다고 할 수 있다. 넷째, 정책변동과정에 있어 서로 주장을 달리하는 상대방과의 상호소통을 매개할 수 있는, 갈등을 조정·중재하는 정책중재자나 정책혁신가가 필요하다.

주제어 : 역사교과서 발행, 신념체계, 국정제 옹호연합, 검정제 옹호연합, 정책변동

* 제1저자 ** 교신저자

I. 서론

모든 사상(事象)은 시간의 흐름과 공간의 이동에 따라 변한다.¹⁾ 정책은 사회적 사상의 산물이다. 따라서 정책도 시간적, 공간적 제약 조건 하에서 변동되기 마련이다. 우리나라의 경우 역사교과서²⁾ 발행은 해방 이후 검정제로 출발하여 제3공화국 이후 국정제의 발행제도로 변동되었다. 하지만 민주화의 진행에 따라 2002년에는 다시 검정제 체제로 바뀌면서 보수 진영에서 역사교과서를 국정제로 전환하자는 움직임이 지속적으로 이루어져왔다. 마침내 박근혜 정부에 이르러 2015년에는 역사교과서의 국정화 추진을 강행하였지만, 문재인 정부가 들어서면서 국정제 추진의 폐기를 선언하게 되고 다시 검정제로 환원하게 된다. 이처럼 역사교과서 발행제도는 시간의 흐름에 따라 정책이 변동되는 과정을 겪었다.

하지만 이처럼 역사교과서의 발행제도³⁾가 지속성있게 추진되지 못하

-
- 1) Kant는 시간과 공간을 선형적 인식의 조건으로 하여 감성(感性)이라고 표현한다. 그리고 범주(category)를 전제조건으로 하는 인식 작용을 오성(悟性)이라고 한다. 이 감성과 오성을 통한 인식 작용을 보편적 인식(순수 이성)이라고 주장한다(Kant 백종현 역 2006).
 - 2) 2015년 개정 교육과정에 따르면 중학교는 '역사', 고등학교는 '한국사'라는 용어를 사용한다. 물론 내용적인 측면에서는 한국사와 관련된 내용이 주를 이루고 있으므로 학자에 따라서는 '한국사교과서'라는 용어를 사용하기도 하지만, '역사'라는 용어 속에 '한국사'를 포함하고 있기 때문에 좀더 포괄적인 개념이라는 점에서 이 논문에서는 특별히 구분할 필요가 없는 한 '역사교과서'라고 할 것이다. 그리고 박근혜 정부의 역사교과서 국정화 과정에서 '객관적 사실에 입각하고 헌법적 가치에 충실한 균형 잡힌 올바른 역사관 확립을 위한 교과서'(이하 '올바른 역사교과서')라는 명칭에서 보듯이 '역사교과서'라는 용어가 더 일반적이라 할 것이다. 뿐만 아니라 '국사', '한국사'라는 용어에는 국가의 통제적 성격을 전제하고 있다는 점에서도 '역사교과서'라는 용어가 적절하다.
 - 3) 교과서 발행제도는 국가의 관여와 통제 정도에 따라 4가지로 나눌 수 있다. 먼저 국정제는 교과서의 편찬과 심의 등 발행과 관련된 전 과정을 국가가 관장하고 통제하지만, 검정제는 민간의 출판사가 국가가 제시한 집필기준에 따라 교과서를 연구·개발하고 집필 이후 국가에서 실시하는 검정심사를 통과하여 발행하는 제도이므로 국정제에 비해 좀더 발행의 자유가 확대된 것이다.

고 정권의 교체에 따라 바뀌는 것은 헌법에서 보장하고 있는 교육의 정치적 중립성과 자주성 그리고 전문성의 원칙에 비추어 볼 때 서로 상충되는 측면이 있다. 뿐만 아니라 이러한 변동이 자칫 교육의 담당자인 교사, 피교육자인 학생들의 정체성 형성에 심각한 혼란을 야기할 수 있다(김육훈 2014). 왜냐하면 교과서의 발행제도가 국가주의적 정체성을 강조하느냐 아니면 자율주의적 정체성을 강조하느냐에 따라 다르게 결정될 수 있기 때문이다. 따라서 역사교과서 발행제도가 어떠한 방향으로 변했으며 그 정책변동과정은 무엇인가에 대한 분석이 절실한 것이다. 특히 박근혜 정부 당시에 역사교과서의 국정화가 강행되었던 맥락과 상황, 이를 둘러싼 행위자들 간의 동태성에 대한 분석은 향후 역사교과서 발행제도의 방향을 모색하는 데 많은 시사점을 내포하고 있다고 할 것이다. 이러한 점에서 역사교과서 발행제도의 정책변동에 관한 연구는 학술적인 관점에서뿐만 아니라 정책적인 관점에서도 중요한 의미를 가지고 있는 것이다.

이러한 점에서 역사교과서 발행제도에 있어서 정책변동의 과정과 행위자들 간의 역동성을 분석하고자 한다. 이를 위해 정책변동의 모형 중 옹호연합모형의 중요한 요소인 옹호연합의 활동과 신념체계를 중심으로 어떤 요인이 정책변동에 작용하였는가를 밝히고자 한다. 원래 정책변동의 과정에는 여러 요인이 복합적으로 작용하는 바, 옹호연합모형은 이러한 변동의 요인을 다층적이고 역동적으로 분석하는 데 적절한 것이라고 할 것이다. 또한 역사교과서 발행제도의 변동을 둘러싼 행위자들 간의 대립과 갈등에 대한 분석을 통해 이러한 갈등의 과정에서 나타나는 주장, 그리고 행위자들이 주장하는 정책대안들을 정책에 어떻게 반영하고자 하는가에 대해 살펴보고자 한다. 특히 이념적 가치가 상이한 정권으로의 교체와 함께 어떻게 역사교과서 발행제도가 변동하게 되었고 이 과정에서 그 갈등이 심화되었다는 측면이 있었다는 점을 고려한다면 더욱 그 필요성이 있다.

그런데 이 두 가지 제도는 인정제나 자유발행제에 비해 국가의 관여나 통제적 성격이 강하다는 성격을 지닌다.

II. 이론적 배경과 선행연구고찰

1. 이론적 배경

정책변동이란 정책결정과정의 정책대안 입안 이후 정책문제에 대한 변화를 인식하여 다시 정책의제 형성과정으로 환류되어 이전 정책결정 과정에서 산출된 정책대안을 수정·종결하는 것(양승일 2006, 65)⁴⁾이고 그 유형도 다양하다. 이러한 점에서 정책변동의 요인이나 과정에 관한 이론은 처음부터 정책변동을 분석하기 위해 만들어진 모형도 있고, 정책과정의 모형을 원용한 것도 있다. 이 중 전자의 경우로는 옹호연합모형(ACF), 패러다임변동모형(PCF), 이익집단위상변동모형(ICF) 등이 있다. 한편 후자의 경우로는 정책흐름모형(MSF), 정책산출변동모형(POCF) 등이 있다.

그런데 Sabatier & Jenkins-Smith(1988)에 의해 제시된 옹호연합모형은⁵⁾, 정책에 참여하는 행위자와 이해관계자들이 자신들이 갖고 있는 신념체계에 따라 다수의 옹호연합을 형성하여 자신의 가치를 정책에 반영하고자 하는 과정에서 정책변동이 일어난다는 모형이다. 즉, 정책변동의 과정에서 정부와 이해당사자들의 역할, 지식 및 정보 체계의 역할, 행위자들의 신념 및 인식체계가 정책 산출에 미치는 영향을 동태적 과정으로 설명하는 것이다(장진하 2013). 이들에 따르면 옹호연합은 상호작용을 통해 정부의 역할, 예산, 여론, 다른 집단의 행태 등을 분석하고 자신의 이익에 상응한 정책을 산출하고자 한다(강은숙 2013). 따라서 지향하는 신념에 따라 옹호연합은 재구성되고, 정책 산출에 자신

4) 이를 1단계 정책변동이라 하고, 정책집행, 정책평가과정으로의 순응을 2단계 정책변동으로 구분할 수도 있으나 여기서는 1단계 정책변동만을 고찰한다.

5) 이 모형은 Sabatier & Jenkins-Smith에 의해 1988년에 처음 제시됐으나 이후 1993년, 1999년, 2007년 세 번에 걸쳐 수정·보완이 이루어졌다(정주호 외 2017, 118)

의 신념을 관철시키기 위해 소유하고 있는 자원을 최대한 이용하고 제약을 최소화하도록 노력한다(강은숙 2013). 그리고 이 과정에서 정책은 역동성과 동태성을 가지며, 이러한 역동성과 동태성은 정책변동을 산출하는 원동력이 된다(손화정 2011). 따라서 역사교과서는 이념적인 요소에 의해 취사선택되고 재구성될 수 있다는 점을 전제한다면 역사교과서정책의 변동을 분석하기에는 신념체계를 중시하는 옹호연합모형이 적절한 것이라 할 수 있다.⁶⁾

한편, 신념체계에 따라 정책옹호연합이 형성되고, 자신들의 신념을 관철하기 위해 지지연합을 중심으로 활동하게 되며, 다른 신념체계를 지닌 지지연합과 대립과 갈등하게 된다. 그리고 신념체계는 세 가지 계층적 구조로 구성된다(장지호 2004). 첫째, 규범적 핵심신념(normative core)은 다양한 신념체계 중 최상위의 근본적인 수준에서 형성되는 것으로, 자유나 평등 그리고 발전, 보존 등의 공리가치의 내용을 우선으로 한다. 이 중 규범적 핵심신념은 옹호연합을 형성하게 되는 가장 근본적인 시각이지만, 한편으로는 그 지향점이 추상적이고 포괄적이므로 특정한 정책과의 직접적인 연관성은 다른 계층적 구조의 신념보다 약하다고 할 것이다. 그리고 정책 핵심신념(policy core)은 특정 조직의 하위체제에서 실제로 정책과정에서 집행되는 구체적 정책과 긴밀하게 연관되어 있다. 이는 어떤 정책에 관련되어 있으며, 어떠한 특정의 정책목표를 지향할 것인지 또는 이러한 정책목표를 달성하는 데 필수조건들이 무엇인지에 관한 인과적인 연관성에 대한 인식을 말한다. 마지막으로 도구적 측면(instrumental aspect)의 신념은 계층 구조에서 가장 범위가 좁은 신념을 말하는데, 이는 주로 정책과정에서 나타나는 정책수단 - 예산의 배분과 규제, 정책의 성과에 대한 평가와 환류, 법적 절차의 준수와 개정 등 - 에 관한 것이다. 그리고 이 신념은 특정한

6) 이러한 옹호연합모형을 구성하는 요소로는 외적변수(external parameters), 정책옹호연합(policy advocacy coalition), 신념체계(belief systems), 정책중개자(policy brokers), 정책학습(policy learning), 정책산출(policy output)과 그리고 정책변동(policy change) 등이 있다.

10 한국과 국제사회 제4권 4호 (2020)

개별적, 세부적 정책에만 한정하여 작용하는 것으로 따라서 보다 구체적이며 상황에 따라 변화의 가능성이 다분하다. 이러한 신념체계에 따라 옹호연합들은 자신들이 소유하거나 소유할 수 있는 재원을 동원하여 그들의 신념체계를 정책에 반영시키려고 경쟁하게 되는 것이다.

<표 1> 옹호연합의 신념체계

내용	핵심
규범적 핵심신념	규범적·존재론적으로 지향하는 기저가치
정책 핵심신념	실제 운용되는 정책의 가치
도구적 신념	정책수단, 예산의 배분 성과에 대한 평가, 법의 개정 등에 나타난 가치

“출처: Sabatier & Jenkins-Smith(1999), 양승일(2012, 91)을 재구성”

2. 선행연구고찰

교과서 발행체제에 대한 연구 중 역사교과서 발행체제에 대한 본격적인 연구는 그다지 많지 않고 국정화와 관련하여 부분적으로 언급된 것이 대부분이다. 또한 국정제 발행에 관련한 연구도 국정화에 대한 정당화 논리는 없고 국정화를 반대하는 입장에서 그 과정과 논리를 내세운 것이 대부분이어서 객관적이고 분석적인 연구는 절대적으로 부족한 것이 현실이다.

먼저, 국정화 과정의 절차적·내용적 문제점이나 원인을 분석한 신옥주(2015)는 사회과 교과서는 학자들의 통일된 의견에 따라 집필될 필요성이 없다는 점에서, 그리고 특히 이들 교과서들이 학생들의 가치관이나 윤리관 형성에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문에 검인정에서 국정로의 전환은 매우 중요한 헌법적 문제를 야기한다고 주장한다. 그런데 이 연구는 국정교과서의 법적 문제점을 통해 국정화의 한계를 지

적하고 비판한다는 점에서는 의의가 있다고 할 것이지만 다양한 행위자에 대한 분석이 결여되어 있고, 앞으로의 바람직한 방향 제시로까지 나아가지 못하였다는 한계가 있다. 한편, 신은희 외(2016)는 후기 역사적 신제도주의의 제도변화론을 활용하여 역사교과서 국정화 과정을 행위자, 권력, 담론이라는 통합적 요소로 분석했다. 하지만 이 연구는 교과서 발행 제도나 과정의 변화에 초점이 주어져 있어 환경, 특히 정치적 환경에 대한 분석이 미흡할 뿐만 아니라 행위자의 역할이 중심이 되어 그 상위의 제도나 권력은 상대적으로 수동적인 것이 된다는 점에서 비판의 여지가 있다.

또한 강은숙(2016)은 다중흐름모형(multiple stream model)을 활용하여 역사교과서 국정화로 정책변동에 있어서 정치의 흐름(political stream)이 핵심적 역할을 하였으며 그 결과 2014년에 박근혜 정부에서 역사교과서 국정제 전환을 공론화하겠다는 발언이 촉발기제가 되었고, 그 흐름에서 정책변동이 발생하였다고 분석하고 있다. 이와 비슷하게 양림(2018)도 다중흐름모형을 적용하여 한국사교과서 국정화 추진의 요인에 대한 정책변동에 대한 연구를 하였는데 정치의 흐름이 중요한 요인이라고 주장했다. 그런데 이 두 연구는 비교적 객관적인 입장에서 국정화에 대한 분석을 시도한 점에서는 의의를 찾을 수 있지만, 연구가 다중흐름모형을 기계적으로 적용한 결과 각 요소의 평면적 나열에 그쳐 실증적이고 분석적인 측면이 결여되어 있다는 문제를 지니고 있다.

한편 역사교과서 발행체제의 방향 제시에 관한 연구로 김육훈(2016a; 2016b; 2017)은 박근혜 정부가 들어선 이후 역사교육정책은 국가주의적 가치의 재생산에 있다고 비판하며 역사교과서 국정화 추진을 중단할 것을 주장한다. 그리고 그 대안으로 현재 교육부 장관이 결정하는 교과용 도서에 관한 규정을 대체할 입법을 만들어 행정부에서 독단적으로 결정할 수 없도록 할 것을 제안하고 있다. 아울러 역사연구자와 교육전문가들이 모여 외부의 지시나 간섭을 받지 않는 독립적인 심의위원회를 구성하여 여기에서 검인정 기준을 정하고 그 심사를 할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 나아가 양정현(2017)도 역사교육

12 한국과 국제사회 제4권 4호 (2020)

의 탈정치화를 위해 역사교육 관련 연구자들이 정책네트워크를 새롭게 구축해야 할 필요가 있으며, 이러한 업무를 담당하게 하는 가칭 ‘역사교육위원회’를 구성할 것을 대안으로 제시하고 있다. 그리고 김한중(2014)은 단순한 국정제 반대뿐 아니라 검정제를 포함한 교과서 발행제도에 대한 포괄적인 논의를 바탕으로 오히려 검정제가 가지는 통제적 성격을 밝히고, 자유롭고 다양한 한국사 교과서가 나올 수 있는 발행제를 모색할 필요성이 있음을 주장하고 있다(양림 2018).

이와 같이 역사교과서 국정화 과정의 문제점이나 원인에 관한 선행연구는 비교적 객관적인 관점에서 비판하고 있다는 점에서 의미가 있지만, 국정화 과정에 국한하여 제시함으로써 이를 둘러싼 정치적 환경, 정책대안의 흐름 등에 분석이 미약하여 자칫 국정화는 무조건 악이라는 흑백논리적인 비약을 가져올 수 있다. 뿐만 아니라 국정화 추진의 정당성 논리에 대한 분석을 간과하여 반대의 논리에 치우쳐 편향된 분석이 될 가능성도 다분히 있다. 그리고 역사교과서의 방향 제시에 관한 선행연구는 국정제에서 검인정제 또는 자유발행제로의 전환이 필요하다는 주장의 강조에 초점이 주어져 있어 발행체제 전반에 대한 고려가 부족하다는 점을 지적할 수 있다.

Ⅲ. 정책옹호연합의 신념체계 분석

1. 역사교과서 발행제도의 변천과정

1) 내용적 편향성에 대한 논란

역사 교과서 발행제도는 1948년 대한민국 정부 수립, 그리고 1950년 6.25전쟁 이후 1954년부터 시작된 제1, 2차 교육과정에서는 검정제로 발행되던 것이 1973년의 제3차 교육과정에서부터는 사회과로부터 분리된 국정제 발행체제로 전환되었다. 이는 당시 ‘국적 있는 교육’을 목표로 교육과정 체제 속에 국가의 지도 이념을 강력하게 반영하기 위해

교과서의 통제를 이전보다 더욱 강화할 수 있는 국정 도서를 확대하는 정책의 일환으로 비롯되었다(강은숙 2005). 하지만 반공 이데올로기를 맹목적으로 받아들이도록 이데올로기를 통제한다는 등 국정제에 대한 부당성이 끊임없이 제기되기도 하였다(임하영 2005, 62).

이후 1980년대 후반 민주화 운동의 물결 속에서 진보적 성향의 김대중 정부가 출범하고 교육개혁위원회는 ‘세계화 정보화 시대를 주도하는 신교육 체제 수립을 위한 교육 개혁 방안(이하 5.31 교육개혁)’을 발표했는데, 여기에는 현행의 국정제를 중심으로 하는 교과서 정책을 과감하게 개편하는 방안이 들어있었다(교육부 1995). 이 5·31 교육개혁에 기초하여 개정된 7차 개정교육과정은 검정제를 점진적으로 확대하는 방향으로 추진되었고, 이에 따라 고등학교에서 배우는 ‘한국 근·현대사’ 교과서에 검정제를 도입하여, 이후 2002년 검정에 신청한 ‘한국 근·현대사’ 교과서 6종이 검정위원회의 심사를 통과하였다는 결과가 발표되었다.

하지만 본격적인 역사교과서에 대한 내용적 편향성 논란은 계속되고 특히 보수적 언론과 정당의 역사교과서에 대한 이념적 편향성에 대한 비판은 단순한 내용적 해석에 대한 문제제기로 끝나지 않고 뒤이어 역사교과서 발행체제의 정책변동을 위한 서막이 되었다. 이러한 내용적 논란에 대해 교육부는 ‘교과용 도서에 관한 규정’⁷⁾을 근거로 ‘근·현대사 교과서 전문가협의회’를 구성해 10월 말까지 교과서 수정안을 직접 만들겠다고 발표하였다. 이러한 교과부의 직권 수정 방침은 교과부의 의뢰를 받아 검토해 온 국사편찬위원회가 수정을 요구한 항목에 대한 개별적, 구체적인 판단은 하지 않기로 결정한 판단에 따른 것이라며(강은숙 2013), ‘한국 근·현대사’ 교과서 55개 항에 대한 수정권고안을 직

7) ‘교과용 도서에 관한 규정’ 제 26조는 “교육부장관은 교과용도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정될 때에는 국정도서의 경우에는 이를 수정하고, 검정도서의 경우에는 저작자 또는 발행자에게 수정을 명할 수 있다”, 그리고 제38조는 “교육부장관은 검정도서가 다음 각호의 1에 해당한 때에는 그 검정의 합격을 취소하거나 1년의 범위 안에서 그 발행을 정지시킬 수 있으며, 당해 교과용도서의 저작자에게 발행권 설정의 변경을 명할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

권으로 작성하였다.

한편, 교육부는 2009년 12월 ‘2009 개정 교육과정’을 고시하였는데 이때 고등학교용 ‘역사’ 교과서가 검정 신청된 상태에서 ‘역사’ 교과서가 ‘한국사’로 명칭이 바뀌게 되었다. 이후 ‘2009 개정 교육과정’의 하나인 ‘교과(역사)교육과정 고시(2011 교육과정)’에서 보수적 단체인 한국현대사학회의 주장을 수용하여 ‘민주주의’라는 용어를 ‘자유민주주의’라는 용어로 수정하는 사태가 벌어졌다. 이에 반발해 교육과정 개발에 있어서 실무진이라고 할 수 있는 국사편찬위원회의 ‘역사교육과정개발정책 연구위원회’ 위원 24명 중 21명이 사퇴하였고, 교육과학기술부 산하 자문기구인 ‘역사교육과정개발추진위원회’도 교육부 장관이 아무런 상의도 없이 ‘2009 개정 교육과정’에 따른 ‘역사교육과정’ 개발 고시안을 수정했다며 위원 20명 중 9명이 사퇴하는 등 내부에서조차 반대하는 기류가 강했다(동아일보 2011/09/20). 그러나 교육부는 이러한 파행 속에서도 교과서 집필기준 초안을 검토하는 작업에 착수하여 독재관련 서술 축소, 친일파 청산, 민주화운동 관련 기술을 삭제한 ‘2009 개정 교육과정’ 중학교 새 역사교과서 집필 기준을 발표하였다(강은숙 2013). 나아가 국사편찬위원회는 ‘2009년 개정 교육과정에 따른 고등학교 역사교과서 집필기준’ 시안을 발표한 다음, 여러 번의 공청회를 통해 학계 의견을 수렴, 최종안을 마련해 교과부에 제출하고, 2011년 12월 30일 교과부는 ‘집필 기준’을 확정, 발표하였다.

이러한 역사교과서의 내용적 편향성에 대한 논란은 발행제도의 정책 변동과 관련하여 두 가지 점에서 의미를 가진다. 첫째, 내용적 편향성 문제는 역사적 사실에 대한 문제라기보다는 역사적 사실의 해석에 관한 이념적 논란이기 때문에 한쪽의 이념이 바뀌지 않는 한 대립과 갈등은 지속될 수밖에 없다. 따라서 내용적 편향성 문제는 그 자체로 해결되는 것이 아니라 다른 방법에 의해 해결하려는 움직임이 생길 수 있는 가능성을 내포하고 있는 것이다. 둘째, 내용적 편향성 문제가 역사학계의 내부에서뿐만 아니라 교육부, 여당과 야당 등 다양한 이해관계자의 개입은 그들의 의견을 반영하기 위한 노력으로 인하여 대립과

갈등을 완화하기보다는 오히려 심화하는 경향을 지니고 있다. 그리고 이는 현행 발행제도의 문제점을 강조하게 되고 발행제도 자체의 변화에 대한 활동으로 이어진다는 것이다.

2) 발행제도의 변경에 대한 논란

박근혜 정부가 출범하자마자 2013년 1월 교육부는 2010년, 2011년에 유사한 내용의 입법예고안을 냈다가 입법과정에서 실패한 경험이 있는 ‘초·중등교육법 일부 개정 법률안’을 입법 예고하였다.⁸⁾ 이 개정안에는 교과서 검정 및 인정 기준을 법에 명시하고 편찬과 검·인정 단계에서 수정이 필요한 경우에는 이를 감수할 수 있는 조항을 새로 추가하였다. 이에 대해 교육부는 대통령령으로 위임되어 있던 교과용 도서에 관한 규정 중에서 국민의 권리와 의무에 관련된 내용을 상위 규범인 법률에 직접 규정하고, 그 미비점을 보완하고 정비했다고 밝히고 있다(교육과학기술부 공고 제2013-2호). 하지만 전문가들이 참여하여 심사하는 법적 절차인 검정 이외에 따로 감수 과정을 두도록 한 것은 교과부 장관이 자신의 성향에 맞는 임의의 감수 기관을 지정해 그에 따른 감수 절차를 진행하고 이 절차적 근거로 교과서 내용을 자의적으로 고칠 수 있도록 하기 위해서라는(오마이뉴스 2013/01/21) 비판에 직면하기도 했다.

이후 교육부의 위탁을 받아 역사교과서 검정 작업을 하고 있는 국사편찬위원회는 뉴라이트 계열의 한국현대사학회가 집필한 교학사의 고등학교 ‘한국사’ 교과서를 비롯한 8종이 검정심의·심사를 최종 통과하였다고 공지했다(강은숙 2013). 물론 이전에 뉴라이트 계열의 학자들이 중심이 되어 2008년 ‘한국 근·현대사’라는 대안교과서를 내놓은 적은 있지만 이들이 저술한 역사교과서가 일선 학교에서 채택되어 사용하는

8) 이 입법예고안 제35조의4(교과용도서의 감수)에 “교육과학기술부장은 교과용도서의 편찬, 검정·인정 단계에서 필요한 경우에는 감수를 할 수 있다.”, “교육과학기술부장은 제1항에 의한 감수를 위하여 감수기관을 지정할 수 있으며, 감수의 대상, 범위, 절차 등은 대통령령으로 정한다.”라고 되어 있다.

검정과정을 통과, 합격한 것은 처음이었다. 이에 총 465개의 각계 각층의 단체가 참여한 ‘친일·독재 미화 뉴라이트 교과서 무효화 국민네트워크’를 결성하여(신현영 2016) 교학사 ‘한국사’ 교과서가 역사를 왜곡한 사례를 들며 검정을 취소할 때까지 다양한 캠페인 활동을 통해 범국민적 반대여론을 모으겠다고 발표했다. 그리고 교학사를 뺀 나머지 7종의 교과서 집필진도 잘못된 역사인식은 물론 수많은 오류가 있음에도 통과한 교학사 교과서와 같은 취급을 받는다면 교육부의 수정지시를 거부했다. 이렇게 교학사 교과서에 대한 시민사회단체와 역사교육 관련 학회와 단체 등의 비판이 잇따르자 교육부는 한국사 교과서 8종에 829건이 수정 또는 보완하라는 권고사항을 발표하였다. 이 중 역사 왜곡·표절 논란을 일으킨 교학사 교과서가 가장 많은 251건(30.3%)의 지적을 받았다. 이처럼 교육부는 학계 또는 시민단체의 비판에 대해 수동적이고 사후적, 대응적인 자세로 대응함으로써 문제 해결의 적절한 시간을 놓치게 되었다.

이러한 갈등은 역사교과서의 내용적 편향성 문제에서 발행제도의 변동에 대한 움직임의 시발점이 되었다. 하지만 교육부는 대통령 업무보고를 통해 사실에 근거하여 균형 있는 한국사 교과서 개발이 필요하다고 주장하면서, 공론화 과정을 거친 다음 국정제로의 전환을 포함한 다각적인 입장에서 교과서 체제의 개선방안을 검토하여 10월 중에 한국사교과서 발행체제에 관한 최종 고시를 하겠다는 발표를 했다(교육부 보도자료 2010/10/12.). 그리고 한국교육과정평가원은 2018학년도부터 적용되는 고등학교 한국사 교과서 중에서 근·현대사의 비중을 40%로 줄이는 것을 핵심으로 한 ‘2015 역사과 교육과정 시안’을 공개하고 토론 내용 등을 반영해 9월 중 최종안을 발표할 예정이라고 밝혔다.⁹⁾

또한 박근혜 정부는 2015년 10월 역사교과서의 국정화를 공식 발표하면서 주요 일간지에 국정교과서 홍보를 하면서 ‘헌법적 가치’를 충

9) 한국교육과정평가원 연구원은 반만년 역사에 150년뿐인 근현대사가 교과서 절반이나 된다는 것은 지나치게 많다는 학교 현장에서의 불만을 반영한 것이며, 이는 이념 논란과는 전혀 무관한 학생들을 위한 개정일 뿐이라고 주장했다.

실하게 반영한 교과서를 만들겠다고 공언하였다. 그리고 행정예고 기간에 제출된 의견을 검토해「행정절차법」에 따라 처리 결과 및 이유를 11월 3일 공표함으로써 역사교과서 국정화는 확정 고시하면서 다양한 분야의 최고 전문가를 참여시켜 양질의 균형 잡힌 ‘올바른 역사교과서’를 집필하도록 하겠다고 덧붙였다. 이어 11월 5일 교육부는 9월 23일 고시된 ‘2015 초중등학교 개정 교육과정’을 적용해보지도 못한 채 두 달도 지나기 전에 개정하여 2018년 3월 1일부터 적용토록 한 중학교 교육과정을 변경하여 중학교 역사와 고교 한국사 과목에 한해 2017년 3월 1일부터 적용한다고 행정예고 했다(교육부 공고 제2015-240호).

한편, 교육부는 이처럼 한국사 국정 도서의 적용시기가 변경 조정됨에 따라 해당 과목 교육과정의 적용 시기를 1년 늦추기 위한 ‘초·중등학교 교육과정’ 개정(안)과 ‘2015 개정 교육과정 수정 고시’에 따른 중등 역사, 한국사 교과용도서를 국정도서, 검정도서로 구분하는 ‘중·고등학교 교과용도서 국·검·인정 구분 수정(안)’을 공고했다.¹⁰⁾ 그리고 2017년 희망하는 학교를 대상으로 하여 국정 역사교과서를 시범적으로 가르치는 연구학교를 모집하겠다고 발표했다. 그러나 국정교과서 도입을 1년 유예한다고 발표했지만 ‘우회 강행’이라는 비판에 직면했고, 보통 2년 넘게 걸리는 교과서 개발 기간을 1년으로 단축할 경우 부실교과서가 될 가능성에 대한 우려가 있었다¹¹⁾. 특히 기존의 검정 역사교과서 집필진들이 나서 정부가 추진하는 국정 역사교과서를 폐기할 것을 촉구하며 2018년의 국·검정을 혼용하겠다는 방침에 따른 검정 교과서의 집필을 거부할 것을 선언했다. 뿐만 아니라 전국 17개 시·도교육청 가운데 13개 교육청은 국정 역사 교과서 사용을 연구학교 운용과 연계한다는 교육부의 방침을 수용하지 않겠다고 반발했다(한겨레 2017/01/01).¹²⁾

10) 교육부 관계자는 집필진에게 안정적인 집필 환경을 제공하기 위해 교과서가 완성될 때까지 집필진을 공개하지 않기로 했다지만, 집필진 비공개에 이어 편찬 기준까지 공개하지 않아 ‘깜깜이 집필’ 비판과 함께 교과서 내용에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다.

11) 국정교과서는 초고본-원고본-개고본-현장 검토본-결재본의 순서로 개발이 이뤄진다.

18 한국과 국제사회 제4권 4호 (2020)

한편, 4·13 총선 후 야당이 다수당이 되면서 국정화 계획을 백지화하기 위해 19대 국회에 제출됐던 이른바 국정화 저지와 관련한 법안들을 20대 국회에 다시 발의하겠다고 밝혔다. 이 중 교과용도서에 관한 규정의 상위법인 ‘초·중등교육법의 개정안’(2016)에 따르면, 교과서 발행체제를 국정으로 바꿀 때 국회 동의를 거치도록 하는 것과, 중·고등학교에선 국정교과서 사용을 아예 금지하는 내용이 들어 있었다. 그리고 ‘역사교과용도서의 다양성 보장에 관한 특별법’에는 역사교과서의 국정 발행을 금지하고 정부의 교과서 검인정 기준을 심의할 민간위원회인 ‘다양성보장위원회’를 만드는 것을 담겨 있었다. 이런 상황에서 교육부는 2017년 1월 31일 국정 역사교과서 최종본과 ‘2015 개정 역사과 교육과정’에 따른 검정도서 집필기준을 발표하면서 공개된 현장검토본과 비교해 수정 또는 보완해서 최종본에 반영했다고 밝혔다(교육부 보도자료 2017/01/31).

이후 박근혜 대통령 탄핵으로 인해 조기에 대통령 선거가 실시되고 당선된 문재인 대통령은 2017년 5월 12일 국정제 역사교과서 추진을 중단하고, 2018년부터 적용 예정이었던 국정·검정 혼용제를 검정제로 전환하도록 했다(교육부 보도자료 2017/05/12). 이로 인해 거센 여론의 반대에도 불구하고 강행되었던 국정 역사교과서는 최종본을 내놓은 지 몇 달도 지나지 않아 학교 현장에서 한 번도 사용되지 못한 채 사라지게 됐다. 그리고 교육부는 2017년 5월 16일 「행정절차법」제46조에 근거해 중·고등학교 교과용 도서 구분을 국정·검정 혼용제에서 검정제로 전환하기 위한 재수정 고시를 함으로써 이제는 검정도서만 남게 됐다. 하지만 여기에 이르기까지 불필요하고 소모적인 논쟁이 당시 정부여당에 의해 확대 재생산됐고, 이에 대해 어느 누구도 책임지지 않고 있다. 이처럼 한국사를 둘러싼 논쟁은 학계와 시민들, 국가권력이 서로의 이념적인 입장을 주장하며 직접 뛰어 들었지만, 정권의 교체와 함께 ‘역사의 뒷안길’로 물러서게 되었다.

12) 연구학교 지정에 반대하는 교육감들은 주로 학교 현장의 혼란에 대해 우려하며, 교육부의 ‘연구학교에 관한 규칙’을 주요 근거로 들었다.

2. 국정제 옹호연합의 신념체계

1) 국정제 옹호연합

‘한국사’ 교과서의 내용적 편향 문제를 둘러싸고 뉴라이트 세력이 주축이 된 한국현대사학회는 대안교과서를 발행하는 등 국정제 역사교과서를 발행하기 위한 보수적 성향의 정책공동체였다. 그리고 이들을 뒷받침하는 시민단체로는 ‘학교 바로세우기 전국연합’, ‘역사 교육을 걱정하는 사람들’, 그리고 보수적 단체들이 대거 참여한 ‘역사교과서 지키기 범국민운동본부’ 등이 느슨한 옹호연합의 형태로 국정제 역사교과서를 지지하는 세력으로 자신들의 입장을 드러냈다. 한편 당시 대통령의 발언은 국정제 추진을 강하게 시사하고 있었으며, 보수적 세력인 여당은 국정제를 위한 토론회모임, 국정감사 등을 통해 국정제 추진을 뒷받침하고 있었다. 한편 교육부는 어느 정도 중립적인 입장에서 국정제와 검정제의 장단점을 고려했지만 결국 정권의 의지에 따라 국정제 추진에 대한 실질적인 업무를 담당하게 되었다.

그런데 이들은 명시적인 옹호연합의 형태를 띠고 있지는 않았다. 이는 이념적 성향이 상대방에 대한 저항의 빌미를 줄 수 있다는 생각에서 비롯된 것이라고 판단된다. 하지만 자신들의 이념적 성향이 무엇인지를 드러내지 않으면서 국정제 역사교과서 추진을 위한 암묵적인 형태의 동조 또는 내적인 연합을 시도했을 가능성이 크다. 그리고 이러한 국정제 옹호연합의 구성은 보수적인 이념을 가지고 역사교과서를 단일화하여 국론을 통일하고자 하는 국가주의적 가치라는 점에서 공통적이다.

2) 검정제 교과서 비판과 국정제 교과서 집필

검정제를 실시한 이후 특정 출판사의 ‘한국 근·현대사’ 교과서가 검정을 통과한 사실이 발표되자 교과서 서술 내용의 편향성을 문제삼기 시작했다. 하지만 보수적인 옹호연합들은 이에 그치지 않고, 교육과정의 개정을 통하여 다른 시각의 내용을 담은 역사 교과서를 발행하고자 하였

다. 그리하여 2007 개정 교육과정에 따라 집필된 고등학교 ‘역사’ 교과서를 ‘한국사’로 명칭을 바꾸고, 검정에 통과한 교과서에 대해 수정 지시를 하는 등 고등학교 ‘한국사’ 교육과정 개정 및 교과서 검정 절차는 졸속과 파행으로 정책이 흘러갔다(양정현 2014, 199). 이에 각 출판사들은 2010년 5월 부분 수정 고시된 ‘한국사’ 교육 과정에 맞추어, 한 달 동안 이미 검정 절차가 끝난 ‘역사’ 교과서 표지를 ‘한국사’로 바꾸어야 했고, 대단원을 2개 정도 조정하는 등의 수정 작업을 했다(양정현 2014).

이후 검정 ‘한국 근·현대사’ 교과서의 내용적 문제가 다시 논란이 되자 2004년 10월 20일 ‘역사교육연구회’, ‘한국사연구회’, ‘한국역사연구회’ 등 한국사 연구단체들은 연합 심포지엄을 개최하기도 하고, 의견서를 통해 “검정 시스템상 편향된 교과서가 나올 수 없고 교과서의 내용에는 문제가 없으며 교과서가 반미 친북적이라는 주장은 정치적인 목적으로 왜곡된 것이다.”라는 주장을 했다(한국역사연구회 2004/09/30). 특히 당시 보수적 세력인 여당은 야당과 진보 성향의 시민단체들이 교학사의 역사 교과서 채택을 반대하는 운동을 벌이게 되면서 이미 대부분의 일선 고등학교들이 교학사 교과서 채택을 철회하는 사례가 발생한 점을 지적하며 “역사교과서가 오히려 국민적 갈등의 원인이 되고 불필요한 갈등을 생산한다면 미래 세대를 위해서라도 국정 교과서로 다시 돌아가는 방안을 진지하게 논의해야 할 때”라고 말했다(오마이뉴스 2014/01/09).

한편 역사교과서 검정 과정의 신뢰성에 대한 논란을 문제삼아 교과부는 역사과 교육과정 개발을 이전부터 담당해 왔던 교육과정평가원을 배제하고 교과서 편찬업무와는 관련이 없는 국사편찬위원회로 이관하는 정책 대안을 발표하였다. 국사편찬위원회는 이 업무를 넘겨받아 과목별 교육과정 개발을 위해 ‘역사 교육과정 개발 정책 연구회’를 설치하였고, 교육과학기술부는 연이어 ‘교과서 집필 기준과 편찬상의 유의점’ 개발 검정 업무까지 국사편찬위원회로 이관시켰다(양정현 2014). 이렇게 보수적 세력과 교과부는 역사교과서 내용을 편향적이라 비난하며 국정제 발행을 위한 움직임을 보이기 시작했다. 하지만 형식적으로는 검정제는 계속 유지되고 있었다.

그런데 2015년 9월 정부는 국회에 업무보고를 통해 2017년 3월부터 중학교와 고등학교의 역사 교과서를 국정화 사업을 착수하겠다고 발표하고, 행정 예고를 거쳐하고, 11월 3일 한국사 교과서국정화 추진을 확정하여 고시했다. 당시 황교안 총리는 국정화를 확정 고시하면서 현 검정교과서의 문제점을 들며, 이를 보완하기 위해 올바른 역사교과서를 만드는 것이라 설명했다(정연지 2016). 한편, 김무성 대표는 11월 2일 최고위원회의에서 “이제 비뚤어진 역사교과서의 중심을 바로잡기 위한 올바른 역사교과서 집필은 정부에 맡기고 정치권은 민생, 경제에 매진해야 할 때”라고 말하는 등의 색깔론까지 제기하면서 갈등을 극으로 치달게 했다(이대혁 2015). 이러한 상황에서 교육부는 국정교과서는 정권이 아닌, 교육 차원에서 발간하는 것이어서 중단이 어렵다면서 ‘용어 하나하나의 이념 편향성 등을 검토 중이며’ 국정교과서를 e북 형태로 공개하고, 의견 수렴을 거친 뒤 내년 새학기에 맞춰 해당 교과서를 일선 학교에 배포한다는 계획대로 진행할 것”이라고 말했다. 그리고 역사교과서 국정화 작업을 중단해야 한다는 지적에 대해 “역사교과서는 학생들의 올바른 역사교육을 위해 발간되는 것”이라며 “만약 지금 교과서가 발간되지 않게 되면 다음 학기부터 제대로 역사교육을 못하는 사태가 발생할 수 있다”라고 주장하기도 했다(교육부 보도자료 2016/11/09).

3) 국정제 옹호연합의 신념체계

이렇듯 국정제 옹호연합은 보수적 역사학계, 뉴라이트와 같은 시민단체 그리고 교육부와 당시 여당(한나라당) 등이다. 이들은 모두 사상의 통일이라는 국가주의적 가치가 강하게 반영된 국정제에 강한 집착을 보이고 집필과정에서 집필진과 집필기준을 공개하지 않는 등 정보 공개에 인색했다. 이러한 점에서 국정제 옹호연합의 규범적 핵심 신념은 국가주의적 가치와 사상의 통일을 지향하는 것이라 하겠다. 하지만 이러한 규범적 핵심 신념은 산업화 시대의 급속한 경제발전을 위한 산업화 시대의 산물이라고 할 것이다. 하지만 현재는 민주화가 상당한 정도로 진척된 시대이므로 이러한 가치가 여론의 지지를 받기에는 힘들고,

결국 정권의 교체와 맞물려 정책종결을 맞이하게 된다.

한편 이들은 진보적인 금성교과서에 내용적 편향성 문제를 제기하며 대안교과서를 발행하게 된다. 그리고 여론의 강한 반발에도 불구하고 국정제를 추진하게 된다. 심지어 국정교과서 집필과정에서는 집필진과 집필기준의 공개 요구에도 불구하고 거부하다가 집필이 거의 끝날 때 공개하게 된다. 이러한 점에서 국정제 옹호연합의 정책 핵심 신념은 단일의 국정교과서를 통해 교과서 내용의 국가적 통제성을 유지하고 국론의 분열이라는 혼란을 막고자 하는 것이라 할 수 있다. 하지만 이러한 정책 핵심 신념이 역사교과서를 통해 가능하다는 발상은 그 논리적 근거를 상실한 것이라 하겠다. 또한 국정제 옹호연합은 금성출판사의 역사교과서에 대한 비판과 수정 요구, 보수적 내용을 담고 있는 교학사 교과서의 출간에 이어 정부의 국정화 방침에 지지를 보냈다. 뿐만 아니라 집필과정에서 집필진과 집필기준 비공개와 교육부의 연구학교 지정과 국검정제 혼용 등을 통해 자신의 신념을 관철하고자 했다. 이로 보아 국정제 옹호연합의 도구적 신념은 정부의 방침에 협조함으로써 자신의 기득권을 유지하고자 하는 것이라고 할 수 있다.

<표 2> 국정제 옹호연합의 신념체계

신념체계	국정제 옹호연합
규범적 핵심 신념	- 국가주의적 가치 보수적 이념
정책 핵심 신념	- 진보적인 금성교과서에 내용적 편향성 문제를 제기, 대안 교과서 발행 - 여론의 강한 반발에도 국정제를 추진 강행 - 국정교과서 집필과정에서 집필진과 집필기준의 비공개 - 단일의 국정교과서 - 교과서 내용의 국가적 통제성을 유지 - 국론의 분열이라는 혼란을 방지
도구적 신념	- 정부의 방침에 협조함으로써 자신의 기득권을 유지

3. 검정제 옹호연합의 신념체계

1) 검정제 옹호연합

검정제 옹호연합은 진보적 역사학계, 시민단체, 야당 등으로 이들은 이념적으로 옹호연합을 형성하여 교학사 교과서에 대한 반대, 역사교과서 국정제에 대한 반대 운동, 사법적 제소 등을 통해 국정제 옹호연합과 대립각을 세웠다. 이들 중 진보적 역사학계는 검정제 초기의 내용적 편향성에 대한 논란의 과정에서 활발한 활동을 하고 국정제 결정 이후에는 주로 이론적인 뒷받침에 치중한 반면, 국정화저지넷 등 시민단체들은 역사교과서 국정제에 대한 반대와 저항의 중심이 되어 활발한 활동을 전개하였다. 특히 이들은 참교육학부모회 등 다른 시민단체와 연합하여 자신의 주장을 표명하는 등 국정제 폐기에 앞장섰다고 할 수 있다. 하지만 이들은 국정제 폐기와 검정제 부활이라는 문제에 치중하여 역사교과서 발행체제에 대한 다양한 대안의 제시에는 역부족이었다. 그 결과 진보적 대통령의 당선과 함께 사회적 논의가 결여된 채 검정제 복귀를 발표하게 되었다. 한편 당시 야당들은 이들 논리적 이들 역사학계, 시민단체와 연합하면서 자신들의 입장을 총선 또는 대선에 반영하려는 부분적인 옹호연합의 행태를 보이기도 했다. 또한 이들은 규범적 신념, 핵심신념, 부차적 신념에 있어도 국정제 옹호연합과는 상반되는 입장을 보였다.

2) 내용적 편향성과 관련한 활동

검정제 옹호연합의 한 축인 진보적인 역사학자들은 1980년대부터 시작된 민주화 운동 이후 1987년을 전후하여 새로운 역사연구를 위한 단체를 만들며 성장하였다. 대표적으로 진보적인 역사학계인 ‘역사문제연구소(1986)’, ‘한국역사연구회(1988)’, ‘구로역사연구소(역사학연구소로 개명, 1988)’가 이 무렵 창립되었다(정경희 2013). 이후 진보적인 역사학계는 더욱 확대되어 1988년 ‘전국역사교사모임’이 결성되어 2002년에는

국정인 ‘국사’ 교과서에 대한 대안 교과서로 ‘살아있는 한국사 교과서 1, 2’를 출간하였다. 그런데 이후 2013년 역사교과서를 검정제를 국정제로 변경하고자 하는 입장을 가진 교학사의 ‘한국사’ 교과서는 최종 검정통과 직후부터 특혜 논란이 되었고, 여야 간의 논쟁으로 확산되었다. 당시 야당은 8종 교과서 전체에 대한 교육부의 수정·보완 방침에 대해 문제가 많은 교학사의 ‘한국사 교과서’ 검정을 취소하라고 주장했는데 나머지 한국사 교과서까지 문제시하는 것은 잘못이라고 주장한 반면, 당 차원에서는 대응하지 않던 여당도 교과서 문제에 본격 개입하여 교육부의 오류를 수정하는 과정은 필요하다고 밝혔다(서울신문 2013/09/12).

그런데 검정제 옹호연합의 활동 방향이 바뀐 것은 정부가 한국사 교과서의 국정화 추진 발표 이후부터이다. 즉, 이전까지는 교과서 내용에 있어서의 편향성을 집중하여 문제삼았다면, 이제 국정교과서의 발행 자체에 대한 반대하는 성격을 띠게 된 것이다. 먼저 교육부는 역사 교과서 국정에 대한 찬성 의견서가 반대 의견서보다 2배 가량 많다는 발표하였는데, 이에 대해 역사전공대학원생과 예비연구자 모임인 ‘만인만색 연구자 네트워크’(만인만색)에 속한 역사 연구자들은 국정화 추진의 행정예고 기간 동안에도 양심과 연구자로서 ‘반대의견서 제출운동’을 벌이고, 나아가 한국사 교과서의 국정화 추진에 대한 반대 의견서의 보관 상태를 확인하기 위해 교육부에 정보공개를 청구한다고 발표했다.

또한 박근혜 정부가 집필진을 공개하지 않을 뿐만 아니라 교과서의 편찬 기준마저도 공개하지 않은 상태로 교과서 집필을 시작하자 진보적인 옹호연합에서는 ‘밀실 집필’ 논란을 제기했다. 이에 민족문제연구소와 당시 야당은 편찬 기준을 확정해 놓고도 정보를 공개하지 않는 이유에 대해 논란이 될 만한 내용이 포함돼 있으며, 국민적 우려가 커지고 있 때문이라며 비판했다. 이처럼 역사학계와 전문가들은 국정교과서가 단일한 교과서를 만드는 작업이기 때문에 그 편찬기준을 공개할 필요가 있으며, 다양한 학설상의 논란과 사회적 쟁점에 대한 의견 수렴 절차를 반드시 거쳐야 함에도 불구하고 편찬기준을 공개는 하지 않는 것은 결국 정부의 성향에 맞는 역사 서술을 위한 의도가 있는 것

이라며 반발하고 있었다.

또한 교육부와 국사편찬위가 집필진 45명과 편찬심의위원 16명을 공개하지 않자 ‘민족문제연구소’와 ‘한국사교과서국정화저지네트워크(이하 국정화저지넷)’은 중·고교용 역사 교과서 집필자를 비밀로 하고 있는 이른바 ‘복면집필자’를 찾아내기 위한 ‘2016년 연대기구 사업계획’을 통해 유튜브, 페이스북, 팟캐스트 광고 등을 활용한 국민 공개수배 활동을 전개하였다. 그리고 역사 변조와 왜곡을 막기 위해 국정교과서에 담긴 내용의 왜곡사례를 분석하는 동시에 국정제 추진을 폐지하기 위한 운동을 더 확대하기로 했다. 그리고 국정화저지넷은 “복면집필자를 찾기 위한 공익제보 캠페인을 위한 제보 독려 패러디 영상물을 만들었다”면서 “그들이 알고 싶다-가면을 쓴 집필자들”이라는 공익제보운동 영상물을 배포하면서 역사교과서 국정화 추진의 종단을 위한 여론을 형성하기도 했다(오마이뉴스 2016/05/04).

이와 더불어 국정화저지넷은 ‘역사교과서 국정화 금지법안 제정 등에 관한 입법청원’이라는 기자회견을 열었다. 이들은 “지난해 11월 한국사 교과서 국정화 확정 고시 발표 후 실시한 여론조사에서 반대 여론이 더 높았지만, 박근혜 정부는 역사교과서 국정화 작업을 밀어부치고 있다.”며 “단계별 의견 수렴을 거쳐 투명성과 개방성을 확보하겠다고 했지만 예산은커녕 집필기준과 집필진, 편찬심의위원 명단조차 공개하지 않고 있다.”고 비판했다. 그리고 “헌법상 교육의 자주성과 전문성 정치적 중립성을 보장해야 하는데도 현재 초·중등교육법은 교과서에 관한 규정을 교육부장관이 전적으로 정할 수 있도록 백지위임하고 있다.”며 “정부가 국민의 동의 없이 일방적으로 역사교과서의 국정화를 강행할 수 없도록 역사교과서 국정화 금지법안을 제정해야 한다.”고 주장했다(민족문제연구소 2016/06/29).

이후 대통령의 ‘비선실세’ 의혹의 실체가 드러나면서, 많은 반대와 저항 속에서도 추진이 강행된 중·고교 역사교과서의 국정화를 중단해야 한다는 시민들의 여론도 커졌고, ‘만인만색 연구자 네트워크’는 성명을 내 “최근 박근혜 정권은 비선실세 의혹이 사실로 드러나며 국정운영

전반에 대한 문제를 노출하였다”라며 “국정화 강행의 경우 국정교과서가 ‘최순실 교과서’라는 비판도 제기되고 있다”라고 밝혔다. 이 단체는 “전사회적인 반발에도 지난해 정부가 역사교과서 국정화 고시를 강행했다”라며 “우리는 현 시국의 심각성을 인지하고 국정화 강행뿐만 아닌 정부의 제반 반민주적 행태에 대해서도 비판적인 행동을 취해갈 것”이라고 주장했다(한겨레 2016.10.26.). 이들뿐만 아니라 10대들의 모임인 ‘국정교과서 반대 청소년 행동’과 ‘참교육을 위한 전국 학부모회’도 국정교과서를 폐기와 국정 교과서 불매운동에 나섰다. 특히 한국사교과서국정화저지네트워크는 “박근혜에 의한, 박정희를 위한 ‘국정교과서 굿판’ 전면 무효다”라는 제목의 성명을 발표하고 “박근혜 정부의 국정 역사교과서는 ‘최순실 교과서’라는 합리적인 의심이 가능하게 된 상황에 이르렀다”고 주장했다(민족문제연구소 2016/11/07).

이어 민족문제연구소 등 역사학계 학회 및 단체들은 대통령의 권력 남용에 대해 철저히 밝히고, 역사교과서 국정화를 중단하라고 요구했다(한국역사연구회 2016/11/02). 이에 진보적인 언론들도 가세했다. 특히 한겨레 신문은 사설에서 “역사교과서 국정화는 이미 만신창이가 된 박근혜 정부의 일탈적 사고가 야기한 또다른 국기문란 행위라 해도 지나치지 않다.”며 “최소한의 부끄러움이라도 남아 있다면 피 같은 세금을 ‘대통령 가족용’ 교과서 집필에 쏟아붓는 짓을 당장 중단하고 흠물이 된 국정 교과서를 지금 바로 폐기하라.”고 주장했다(한겨레 2016/11/01). 나아가 교육감들까지 국정화 방침 철회를 촉구하고 나서면서 국정교과서 추진 중단의 여론은 더욱 힘을 얻게 되었다.

이후 교육부가 국정교과서 도입을 1년 유예하고, 국·검정 교과서를 학교에서 혼용할 수 있으며 이를 위한 연구학교를 모집한다는 대안을 내놓았지만 국정화 추진에 대한 반발은 더욱 거세졌다. 당시 야당과 진보적인 단체로 구성된 ‘국정교과서 폐기를 위한 교육·시민사회·정치 비상대책회의’는 입장문을 내어 국정교과서 추진을 중단할 것을 촉구했다. 이들은 교육부가 국·검정교과서 혼용과 관련된 고시를 입법 예고하고 의견 수렴에 들어간 것에 대해 “교육부가 지금 할 일은 국·검정

혼용 고시가 아닌 국정교과서 폐기 고시”라고 주장했다. 이어 “교육부가 국정교과서 추진 발표 이틀 뒤 이같이 속전속결로 고시 공고를 한 것은 국민 의견을 제대로 수렴할 의지가 없고 요식적인 행정 절차만 밟겠다는 불통행정”이라고 지적했다. 아울러 “교육부는 국정교과서 추진을 중단하고 개악된 2015 개정교육과정의 편찬 기준을 다시 바로잡으라”며 “학교 현장을 혼란으로 몰아넣는 국정교과서 연구학교 시행을 중단하고 학계와 교육계의 의견을 다시 수렴하라”고 촉구했다(연합뉴스 2017/01/02). 그리고 국정화저지넷은 “이미 탄핵받은 박근혜표 국정교과서의 생명을 연장하려는 꿈수”라면서 ‘역사교육 연구학교’ 추진을 중단할 것을 강력하게 촉구하고 나섰다.

3) 검정제 옹호연합의 신념체계

이렇듯 검정제 옹호연합은 진보적 역사학계, 시민단체 그리고 당시 야당이다. 이들은 사상의 통일이라는 국가주의적 가치가 강하게 반영된 국정제를 반대하고 집필기준 등을 통해 국가의 통제가 가능하지만 어느 정도 출판사의 집필에 대한 자유가 부여되어 있는 검정제를 주장한다는 점에서 검정제 옹호연합의 규범적 핵심 신념은 자율주의적 가치와 민주주의 이념이라고 할 것이다. 여기서 교육의 자율주의적 가치는 권위에 대한 저항, 자주적 개인의 출현, 상호부조의 자치공동체 건설, 인간과 자연의 친교 등의 가치를 중시한다(심정보 2010). 특히 ‘권위에 대한 저항’은 개인의 자율성을 침해하고, 획일적으로 개개인을 어리석고 순종적인 인간으로 만들어가는 국가 주도의 교육을 강력히 비판하고 거부하는 것이다. 또한 민주주의적 가치도 개인의 존엄성을 바탕으로 하고 있다는 점에서 더욱 그렇다.

한편 이들은 교학사 교과서의 내용적 편향성에 대한 비판과 대안의 제시, 국정제 집필과정에서의 집필진과 집필기준 공개 요구와 사법적 제소 등을 통해 자신들의 신념체계를 관철시키고자 하였다. 이러한 점에서 검정제 옹호연합의 정책 핵심 신념은 검정제를 통한 각 출판사와 집필진의 자율성 확보, 검정을 통과한 여러 종류의 교과서를 통해 학생

들의 다양한 사고가 가능한 환경의 확보이다. 또한 검정제 옹호연합은 금성출판사의 역사교과서에 대한 교육부의 수정 요구에 대한 집필진의 반대에 대한 지지, 교학사의 보수적 편향성에 대한 비판과 교과서 채택 거부, 국정제 교과서의 집필과정에서 집필진과 집필기준 비공개에 대한 공개 요구와 국정제 폐지 활동, 교육부의 연구학교 지정에 대한 취소 소송 등을 통해 자신의 신념을 관철하고자 한다. 또한 총선과정에서 국정제 폐지를 내세우며 야당과 시민단체들이 검정제 옹호연합을 형성하여 결국 총선에서 승리하여 여소야대의 정국을 만들게 된다. 따라서 검정제 옹호연합의 정책핵심 신념은 자율성과 다양성의 확보이다.

한편 검정제 옹호연합의 도구적 신념은 국정제를 주장하는 학계와 정부에 대한 반감이었다고 할 수 있다. 이들은 국정제를 주장하는 현대사학회의 교학사 교과서의 오류를 지적하고 시대적 가치에 역행한다는 점을 비판하면서 다양한 검정제 교과서의 필요성을 주장한다. 그리고 교육부의 국정화 추진에 대해 반대하며 정부에 대한 비판활동을 진행하기도 한다.

<표 3> 검정제 옹호연합의 신념체계

신념체계	검정제 옹호연합
규범적 핵심 신념	<ul style="list-style-type: none"> - 자율주의적 가치 - 민주주의
정책 핵심 신념	<ul style="list-style-type: none"> - 교학사 교과서의 내용적 편향성에 대한 비판과 대안의 제시 - 국정제 집필과정에서의 집필진과 집필기준 공개 요구와 사법적 제소 - 검정제를 통한 각 출판사와 집필진의 자율성 확보 - 검정을 통과한 여러 종류의 교과서를 통해 학생들의 다양한 사고가 가능한 환경의 확보
도구적 신념	<ul style="list-style-type: none"> - 보수적인 학계에 대한 반감 - 교학사의 교과서 반대활동 여소야대의 정국 - 교육부의 연구학교 지정철회 요구

IV. 결론

이 연구는 역사교과서 발행체제에 대한 정책변동과정에서의 신념체계를 중심으로 분석한 것이다. 우리나라의 역사교과서 발행체제는 검정제에서 국정제로, 다시 검정제로 순환적 변동의 과정을 거쳤는데, 이를 분석하기 위해 옹호연합모형의 신념체계를 중심으로 분석하였다. 그 결과 국정제 옹호연합은 국가주의적 가치와 사상의 통일, 국가적 통제성 유지와 국론의 분열 방지라는 신념체계를 통해 자신들의 기득권을 유지하려고 했다. 이에 반해 검정제 옹호연합은 자율주의적 가치와 민주주의 이념, 자율성 확보 등의 신념체계를 통해 국정제를 주장하는 보수적인 학계와 정부에 대한 반감을 드러냈다.

이 연구의 결과를 바탕으로 역사교과서 발행체제에 관하여 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 국정화 추진이 역사교과서의 편향적 내용에 관한 논란에서 교과서 발행체제의 문제로 성격이 변하였다. 그런데 교육부 장관의 시행규칙만으로 검인정 체계를 국정제 체계로 바꿀 수 있는 현재의 제도에 문제가 있음을 보여주는 것이다. 따라서 다른 교과목과의 형평성과 역사교과목의 특수성을 고려하여 어느 유형의 발행제로 할 것인가에 대한 깊이 있는 논의가 필요하다.

둘째, 민주화가 진행됨에 따라 국정화에 대해 반발하는 여론의 흐름, 역사학계와 시민단체, 교육감의 활동이 국정제 폐지에 결정적인 역할을 한 것으로 분석되었다. 그러나 각각의 발행제는 나름대로의 장단점이 있으므로 어느 한 쪽이 옳고 어느 한 쪽이 선이라는 논리는 잘못된 것이다. 따라서 교육과정 또는 교과서 발행체제를 중립적이고 독립적인 입장에서 평가·결정할 수 있는 교육위원회 조직을 신설할 필요성이 제기된다(양정현 2014). 이러한 조직의 효율적인 운용을 통해 정권의 이념에 휘둘리지 않는 역사교육의 바탕이 마련될 수 있다.

셋째, 국정제와 검정제로 대립하는 옹호연합의 갈등을 조정하고 중재

할 수 있는 정책중재자나 정책혁신가들을 찾을 수 없었다. 오히려 정책 결정자가 부분적이거나 정책갈등을 해결하고자 하는 모습을 보였고 이들마저도 자신의 전략에 따라 활동하는 모습을 보였다. 이러한 점에서 정책과정에 있어 서로 주장을 달리하는 상대방과의 상호소통을 매개할 수 있는 갈등조정위원회(가칭)와 같은 정부의 조직이 필요하다고 할 것이다. 이러한 점은 정책의 갈등으로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있다는 점에서 더욱더 요청된다.

<참고문헌>

- 강은숙. 2016. “다중흐름모형을 적용한 한국사 교과서 재국정화 정책 변동 흐름 분석.” 『교육정치학연구』. 23(3), 151-181.
- 김민수. 2011. “교육과정 대강화와 고등학교 한국사 교과서 집필.” 『2011년도 역사교육연구회 춘계학술대회』.
- 김옥훈. 2014. “한국사 교과서 국정 전환 논리와 문제점.” 『역사와 교육』. 10, 69-101.
- 2016a. “역사교과서 국정화 논란 이후의 역사교육정책 제안.” 『역사교육연구』. 26, 357-385.
- 2016b. “박근혜 정부의 역사교육정책과 역사교과서 국정화.” 『교육비평』. 37, 48-72.
- 2017. “국정교과서 논란 이후 역사교육 논의의 방향.” 『역사와 교육』. 15, 85-119
- 김신호. 2018, 『한국 교육을 논하다』. 서울: 학지사.
- 김한중. 2011. “교과서 내용의 정치성과 교육 통제: 역사 교과서를 중심으로.” 『우리교육』 봄호.
- 2014. “한국사 교과서 검정 파동의 원인과 과제.” 『역사와 현실』. 92, 21-51.
- 배용수 외. 2004. 『행정학』. 충남: 공주대학교출판부
- 서인원. 2015. “중등 역사·고등 한국사 교과서 국정화에 대한 반론.” 『역사와 실학』. 58, 291-318.
- 신옥주. 2015. “국정교과서제도의 헌법적 문제점에 관한 고찰.” 『헌법학연구』. 21(4), 144-195.
- 신은희·장수명. 2016. “역사 교과서 국정화 과정에 대한 신제도주의 분석.” 『교육정치학연구』. 23(4), 135-164.
- 신현영. 2016. “한국사교과서의 국정화 결정과정 분석: 다중흐름모형과 정책융호연합모형의 결합모형을 중심으로.” 성균관대학교대학원 석사학위논문.
- 안병우. 2005. “국사 교과서 발행제도에 관한 검토: 검정제를 중심으로.”

- 『민주사회와 정책연구』. 6(10), 236-255.
- 양 립. 2018. “한국사교과서 국정화의 정책변동에 관한 연구.” 『중등교육연구』. 66(3), 873-900.
- 양승일. 2006. 『정책변동론』. 서울: 양서원.
- 양정현. 2014. “한국사 교과서 발행 제도 운영의 문제점과 개선 방안.” 『역사와 현실』. 92, 195-225.
- . 2017. “국정화 폐지 이후 역사교육의 전망과 방향 모색.” 『역사교육연구』. 28, 7-35.
- 유 훈. (2009). “정책변동론” 서울: 대영문화사.
- 유미숙. 2015. “역사교과서 국정화 확정, 2017년부터 '단일 교과서'”, 뉴스아이(2015.10.12.).
- 이대혁. 2015. “한국사 교과서 8종 쟁점 비교.”, 한국일보(2015.10.21.)
- 이동진·이대희. 2014. “서울시 무상급식정책 변동요인과 과정 분석.” 『한국자치행정학보』. 28(2), 107-129.
- 이병길. 1992. “정책변동의 요인과 과정에 관한 연구 : 방송정책 (1980-1990) 변동사례를 중심으로.” 서울대학교 박사학위논문.
- 이창봉·김은주. 2017. “정치은유와 프레임형성.” 『담화와 인지』. 24(1), 69-92.
- 임병철. 2016. “역사교과서 국정화 논쟁, 그 이후?.” 『역사교육연구』. 24, 255-290.
- 임하영 외. 2005. 『한국근현대사 교육론』. 서울: 선인.
- 정경희. 2013. 『한국사교과서 어떻게 편향되었나』. 서울: 비봉출판사.
- 정연지. 2016. “다시 보는 국정교과서 문제 - 시민사회 움직임을 이어보다”, 뉴스토마토(2016.05.27.).
- 정정길 외. 2005. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- 조한경·최승원. 2017. “국정화 논란 및 역사교육 개선에 대한 역사교사들의 인식.” 『역사교육연구』. 28, 149-180.
- 최성락 · 박민정. 2012. “Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구.” 『한국정책연구』. 12(1), 119-137.
- Anderson, J. E.. 2006. “Public policy-making: An introduction.” Boston: Houghton. Mifflin Company.

- Durant, R. F. & Diehl, P F.. 1989. "Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena." *Journal of Public Policy*. 9(2), 179-205.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Mucciaroni, G.(1995), *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests*, Washington D. C. : Brookings Institution.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M.. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. in Sabatier, P. A.(ed). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning." *Policy Sciences*, 21.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C.. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." Boulder : Westview Press.

투고일 : 2020년 7월 10일 . 심사일 : 2020년 7월 20일 . 게재확정일 : 2020년 8월 3일

* 이기순은 배재대학교에서 행정학과 박사를 받았으며, 전) 대덕대학교 부총장으로 재직했다. 현재 배재대학교 강사로 근무중이다. 그리고 교육, 복지 분야에 관심이 많고 현재도 다양한 사회봉사 활동을 하고 있다.

* 양림은 광운대학교에서 행정학 박사를 받았으며, 현재 배재대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 교육행정, 정책 분야에 관심이 많고 이 분야의 연구에 활동 중이다. 그리고 현재 청년 취업 활성화를 위한 정책을 연구 중이다.

<Abstract>

A Study on the Belief Systems in History Textbook Publication

Lee Kisoan·Yang Rim

(PaiChai University)

The purpose of this study is analysing the process of belief systems in the history textbook's publication, especially focusing state-authored textbook. For this purpose, the union of Advocacy Coalition Framework(ACF) is used. And the factor of ACF framework is divided policy advocacy coalition and belief systems. The core of study are as follows: First, in the process of policy change, the state-authored history textbook advocacy coalition and textbook authorization systems advocacy coalition are conflicted with regard to belief systems. This resulted the change of history textbook Publication systems. Second, the belief systems of the state-authored history textbook advocacy coalition are the value of nationalism and control . But the belief systems of textbook authorization systems advocacy coalition are the value of autonomy and democracy. The suggestions of policy are as follows: First, social debate is necessary to what type of publication is appropriate. Second, the social atmosphere which can alleviate policy conflict is important.

Keywords : history textbooks publication, belief systems, state-authored history textbook advocacy coalition, textbook authorization systems advocacy coalition, policy change.