

한일 역사교과서 편찬제도의 변천

이 찬 희

I. 서언	III. 일본의 역사교과서 편찬제도
II. 한국의 역사교과서 편찬제도	IV. 결론

I. 서언

한국과 일본에서는 역사교과서에 대해서 검정을 실시하고 있다. 종래까지 한국의 역사교과서 편찬은 ‘국정제’라는 틀 속에서 이루어졌다. 한국도 2007 개정 교육과정에 따라 초등학교의 일부 교과에 대해 국정제가 남아 있기는 하지만 중고등학교에서는 국어, 역사, 도덕을 검정으로 전환하여 기본적으로는 검정을 통해 교과서를 발행하는 체제로 전환하였다.

일본에서는 戰後부터 역사교과서를 검정제를 통해 발행하고 있다. 그러나 일본도 戰前에는 국정제를 기본으로 하였고, 전후 검정제로 전환하였다. 일본의 교과서 편찬과 관련한 제도로는 검정제와 채택제도가 있다. 그동안 일본의 역사교과서에 대한 연구에서 교과서 파동의 주된 원인으로 교과서 대한 ‘검정’과 ‘수정’이라는 국가 권력의 개입이라는 지적이 있었다.

본 연구에서는 첫째, 한국과 일본 교과서 편찬제도의 역사적 전개 과정을 개괄적으로 검토하려고 한다. 양국간 역사교과서 편찬제도의 상호 이해 차원에서 한국의 역사 교과서 편찬제도의 변천 과정을 살펴보고, 일본의 교과서 발행제도가 전전부터 전후 오늘에 이르기까지 어떻게 변천해 왔는지를 정리하려고 한다.

둘째, 현재 한국과 일본의 교과서 검정제도가 어떻게 운영되고 있으며 또 실제 일본의 교과서 검정과정에서 교과서 조사관의 역할과 교과서 재판 과정에서 나타난 검정 실태를 살펴보고자 한다. 특히, 일본 중학교 역사교과서(후소사관)에 대한 일본 문부과학성

의 검정 결과를 분석하여 일본 정부의 견해를 밝히고자 한다.

셋째, 일본의 교과서 통제의 실태가 가장 직접적이고 구체적으로 드러나는 검정제도의 성립과 운용실태를 분석함으로써 교과서 검정제도의 문제에서 비롯된 역사교과서 서술의 문제점을 파악해 보고자 한다. 특히, 일본의 검정제가 구체적으로 어떻게 운영되며, 그 제도들 하에서 문부과학성의 통제가 어디까지 가능한 지에 대해 밝혀보고자 한다.

II. 한국의 역사교과서 편찬제도

1. 한국의 역사교과서 발행제도의 변천

한국은 해방과 더불어 일제강점기의 총독부 주관 하에 있던 국정제가 붕괴되면서 잠시 동안 자생적인 교과서 자유발행제의 형태를 취했다. 그러다가 1950년 4월 29일 ‘국정 교과용도서 편찬 규정’과 ‘교과용도서 검인정규정’이 공포되고 한국전쟁 이후 제1차 교육과정의 본격적인 시행으로부터 현행 제7차 교육과정에 이르기까지 교과서 정책 기조는 지속적으로 국가의 직·간접적인 개입을 원칙으로 하는 국정제와 검·인정제를 병용하는 체제를 유지하고 있다.

한국의 역사 교과서 편찬제도의 추이는 ‘국·검정제도 수립기’(1945~ 1955), “초등=국정, 중등=검정 교과서 발행기”(1956~1973), “국정(1종) 교과서 발행기”(1974~1997), “국정·검정 교과서 발행기”(1997~현재)로 구분하여 볼 수 있다.¹⁾

1) 국정·검정제도 수립기(1945~1955)

국정·검정제도 수립기는 해방 후 臨時政府와 教授要目期에 해당한다. 민족해방으로 일제 강점에 의해 단절되었던 국사교육이 소생할 기회를 맞이하였다. 한말·일제하에서 간행되었던 역사 교재류가 없지 않았으나, 현대 신국가에 걸맞는 역사 교과서가 필요했다. 그 결과 우선적으로 국사와 국어에서 임시 교과서가 등장하였다. 미군정하에서 국사 임시교재로 ‘初等國史’(5·6년용, 군정청 학무국, 1946. 6)와 ‘國史教本’(震檀學會 1946.6)

1) 박진동, 2004 <해방후 역사교과서 발행제도의 추이> 《역사교육》 91 (역사교육연구회) 27~47을 인용하여 한국의 역사교과서 발행제도의 변천 과정을 요약 정리한 것임.

등이 발간되었다. 이 때까지는 교과서 발행에 관한 법적 규정이 없었으므로 국정이나 검정이라고 구분되지 않았으나 미군정 소속 편수관이 주도하거나 학술단체에 위탁하여 제작하였으므로 후일의 개념으로 보면 국정 교과서에 해당하는 방식이었다.²⁾

그러나 교육당국이 임시교재를 포함한 교과서를 적절하게 발간, 공급하지 못했기 때문에 일선 학교에서는 국정이 아닌 각종 각색의 교과서를 사용할 수밖에 없었다. 이 때문에 민간출판계는 國史書類와 教科書(참고서 포함)의 발간으로 호황을 누리기도 하였다. 그러므로 이 시기는 교과서 발행제도는 수립되지 못하고 자유발행에 가까운 형태로 교과서를 충당하기에 급급했던 시기였다.³⁾

한편 ‘國民學校 規定’(1946. 11)과 ‘中學校 規定’(1947. 5)에서는 교과용도서를 “文教部에서 著作權을 所有한 것 또는 檢定한 것으로 함”이라 하여 교과서 발행상의 國定과 檢定을 구분하였고, 1946년 9월 신학기부터는 교수요목이 적용되었다. 교과서 편찬은 교수요목에 근거하는 것인데, 초등 사회생활과 교수요목집이 1947년에, 중등의 것은 다음 해에 발간되었다. 역사는 사회생활과 편제되어 초등에서는 사회 내용영역의 통합이 시도되었고, 중등에서는 분과적인 구성을 제시하였다. 초등 6학년용 ‘우리나라의 발달’이 교수요목에 따른 정식 초등용 국사 교과서였다. 이 교과서는 문교부가 제작한 국정 교과서이기도 하였다. 초등 교과서가 국정으로 발간된 것에 비하여 중등용 국사와 세계사는 검정으로 발간되었다. 실제로 검정이 적용된 것은 1947년 7월 검정위원회가 중학교용 교과서를 심의하면서부터였다. 崔南善의 《中等 國史》(東明社, 1947)가 이 무렵에 검정에 합격한 것으로 보인다.

검정 절차는 출원본을 대상으로 하여 3~5인의 교과 전문가로 구성된 심사 위원에게 사열을 위촉하였다. 심사 위원들은 가부를 결정한 보고서를 작성하여 검인정위원회에 제출하면 상부의 결제를 통해 최종 결정하는 과정으로 되어 있다. 즉 집필→출원→심사→발행으로 이어지는 단순 수순이었다.⁴⁾ 검정은 수시로 진행되었고, 검인정을 필한 교과서의 표지에는 전부 “문교부 검정필” 표식과 검정의 종류(구별), 검정연월일 등을 표기하도록 하였다. 교과서의 편찬과 심사를 위해서 기준이 만들어지기도 하였다. 이것을 검정규정⁵⁾과 사열요령⁶⁾이라 하였다. 1949년 사열요령에 의하면 교수요목에 의거하여야

2) 金泰雄, 2003 <新國家建設期 教科書 政策과 運用의 實際> 《歷史教育》 88, 75

3) 金昌集, 1948 <出版界의 4年> 《出版大鑑》 4

4) 문교부 편수국, 1980 《편수자료》 1, 6~7 ; 이종국, 2001 《한국의 교과서 출판 변천 연구》 (일진사) 250

5) 《동아일보》 1949. 2. 2, <교과서 검정규정>

하고 교과서로서의 體裁, 학생들의 이해력, 맞춤법, 학술용어 통일, 오타자, 가독성, 보조 자료의 적절성 및 敎科 程度와 分量 등이 적절하여야 했다. 또한 내용면에서 민주주의 민족교육 이념, 내용의 정확, 注入의이 아닌가, 지나치게 학문적이지 않은가, 생활본위, 생도본위 등이 기준으로 제시되고 있었다. 이것은 후에 외형요소와 내용요소로 구분하여 교과서 편찬의 기준을 삼는 ‘집필상의 유의점’의 선구적 형태였다.

검정은 국가의 교과서에 대한 통제 수단이기도 하였다. 검정으로 불량한 교과서를 도태시키고 질적으로 우수한 교과서를 보증하는 역할을 수행하기도 했으나 국가정책·이념을 뒷받침하도록 규제하는 측면도 있었다. 법적 규정이 정비되기 전에도 문교부는 1948년에 행정조치로 친일과 저술 교과서를 사용금지 하였고,⁶⁾ 1949년부터는 검정 교과서만을 사용하도록 지시하였다. 문교부 장관의 행정조치인 “교과서 사용에 관한 문교부 통첩”(1949. 7. 11)은 이미 검인정된 교과서라도 재검하여 국책 추진에 방해가 되는 교재를 취소하거나 해당 부분을 삭제하도록 하였다. 이 조치에서 초등교과서는 이미 전학년·전교과에서 국정 교과서가 발행되어 있는 상황에서 국정 사용을 원칙으로 하였다. 중등 교과서의 경우에는 국정 교과서가 많지 않은 가운데 국정 교과서가 있다면 반드시 ‘국정’을 사용해야 하며(4항) ‘국정’이 없고 검정교과서가 있는 경우에는 마찬가지로 반드시 ‘검정’교과서를 사용하도록 하였다(7항). 검정 도서가 없거나 교과서가 불필요한 교과목은 인정 도서를 선택하여 사용하되, 문교부 편수국장의 허가를 얻는 선에서 학교장에게 일임한다는 방침도 밝혔다(10항). 그런데 이 경우에도 “적당한 도서가 없어 학교에서 제정한 교재를 쓸 때에는 그 원본을 문교부에 보내어 인가를 받아야 한다.”고 하여, 문교부가 사전에 승인하도록 함으로써 학교장에게 ‘실질적으로’ 일임한 것은 아니었다. 결국 인정보다는 검정이 우위에 있고, 검정보다는 국정이 우위에 있는 발행제도가 정립되었다. 이러한 행정조치는 1950년 4월 29일 ‘교과용 도서 검인정 규정’과 ‘국정 교과용 도서 편찬규정’의 공포에 의해 제도적으로 정비되었다.

2) 초등=국정, 중등=검정 교과서 발행기(1956~1973)

교육과정상으로는 제1차와 제2차 교육과정이 적용되는 시기였다. 초등은 국정교과서를, 중등은 국정이 있으면 국정을 사용하고, 없으면 검정 교과서를 사용하도록 하였다.

6) 《동아일보》 1949. 3. 1, <敎科書檢定要領, 編修課서 通達>

7) 《조선일보》, 《서울신문》 1948. 10. 12.

역사 교과서도 초등에서는 국정 교과서, 중등에서는 검정 교과서가 사용되었다.⁸⁾

1948년 대한민국 정부가 수립되면서 1949년에 교육법이 제정되고 1950년에 교과용도서 관련 규정이 마련되는 한편, 미군정기의 교수요목을 대신하여 제1차 교육과정이 준비되고 있었다. 그러나 한국전쟁의 발발로 교육과정의 제정과 그에 따른 교과서 제작이 지연되었다. 한편 교육법 제정으로 ‘고등학교’가 학제상 등장하였다. 이전에도 6년제 중학교에서는 4~6년이 고등학교에 해당하였으나, 고등학교 학습 정도를 감안한 국사교과서가 발행되지 못하였고 중학교용을 사용하였다. 고등학교가 등장하면서 교과서가 별도로 편찬되었다.

제1차 교육과정은 1954년 4월 20일에 공포되었고, 이에 의거하여 국정 교과서는 1955년부터 1958년까지 4년에 걸쳐 편찬 발행되었다. 중·고교 검인정 교과서는 ‘검인정 교과서 사열기준’(1955. 10. 6)을 발표한 후 1956년에 일제히 검·인정을 실시하였다. 이전까지 실시한 수시 검정과는 달리 일괄 접수, 사열하는 형식으로 진행되었다. 교육법과 교육법 시행령의 근거 아래 교육과정, 교과서 관련법 제도가 정비되고 그것에 따라 교과서의 편찬과 검정이 행하여짐으로써 국정과 검정이라는 제도가 정착하게 되었다.⁹⁾

제1차 교육과정에서 최초의 일괄 편찬, 일괄 검인정으로 개발된 교과서는 일정한 규격이나 체제 기준에 따라 제작되어 이후 교과서 개발의 모델이 되었다. 그러나 심사본 제출 시일이 촉박했고, 심사의 공정성 및 심사 기준의 시비가 있었으며 각 교과목 검인정 종류가 과다하여 교육상의 혼란과 불필요한 낭비가 초래될 수 있었다. 또한 당시 법규상으로는 편수 직원이 교과서 저자가 될 수 있었는데 이에 대한 공정성 시비가 일기도 했다. 게다가 국정 교과서 폐지에 대한 논의가 공론화되기도 했다. 즉, 국정은 민주이념에 저촉되므로 검인정 되어야 한다는 논리이고, 국정은 모두 검인정화하는 것은 옳은 방향이기는 하지만 현실적으로 빠르다는 주장도 있었다.

5·16 군사정변이 발생한 이후 제정된 제2차 교육과정에 의해서 교과서는 3년 계획으로 편찬·발행되었다. 국민학교는 1964~1966년까지, 중학교는 1965년, 고등학교는 1966년부터 사용하게 하였다. 그리고 국어문법과 국사내용의 통일, 한자 혼용이 있었다. 검

8) 초등교과서를 국정으로 한 것은 초등 의무교육의 실시와 학생의 의식을 형성하는 초기 단계라는 초등교육의 특성이 고려되었다고 할 수 있다.(한국교과서 연구재단, 2000 《초등학교 교과서의 검정제 도입 방안 연구》 33~40)

9) 제1차 교육과정기 검정에 대해서는 한국교과서연구재단, 2002 <한국의 교과서 검인정 교과서 변천에 관한 연구> 99~123. 이하 각 교육과정기별 교과서 편찬과 검인정에 대해서는 동 보고서와 한국교과서연구재단, 2000·2001 《한국 편수사 연구》 I·II 를 참조하였음.

인정 교과서는 중·고 및 실업고의 일부 교과목에만 한정시키고, 1개 교과목에 대한 중수도 7종으로 제한하였다. 사회과의 경우 ‘민주생활’이 국정인 반면 나머지는 검정과목이었다. 그런데 이때의 검인정 교과서 개편은 예정보다 지연되었다. 학제 개편이 논의되는 가운데 그것이 확정되지 않았기 때문이었다. 세 차례나 계획이 변경되어 1964년 10월에 접수되어 1965년 6월에 교과서별 3~7종이 합격되었다.

이 때 국정교과서는 교육과정령이 공포되고 교과용 도서 개편이 시작되면, 해당 교과 의 원고 집필자를 담당 교과의 편수관이 추천하게 되며, 작성된 원고는 편수관이 전문적으로 검토하고 심의회에서 심의하여 인쇄에 회부하여 만들어졌다. 검정교과서에서는 ‘집필상의 유의점’이란 원칙이 처음으로 제시되었다. 이것에서 12항의 일반원칙으로 내용, 표기, 창의성, 형식 등을 제시하였고, 각 교과별로 편찬내용에 대한 유의점을 명시하였다.

이처럼 교과서 편찬과 발행의 일반적인 기준과 절차가 갖추어지고 있었다. 이와 함께 국사 교과서의 경우 내용의 차이가 지적되었다. 여러 종류의 교과서가 발간된다면 이러한 문제가 발생하는 것은 자연스러운 일이었다. 그러나 제1차 교육과정기 교과서에서 내용상의 혼란은 심각하게 여겨졌다. 국사 교과서를 다양화한다고 하였을 때 언제나 제기되던 것이었지만, 나중에는 국사교과서를 국정으로 만드는 가장 커다란 구실이 되었다.¹⁰⁾ 이에 1963년에는 견해를 달리하던 역사적 사실에 대한 용어나 표기법의 통일이 시도되었고, 1969년에는 문교부이 지원으로 11종 국사 교과서의 서술 내용을 검토하고 새로운 교과요목의 시안을 작성하기도 하였다. 이러한 작업의 연장에서 이후 제 3차 교육개정에서 敎科書 編纂의 準據를 부여하려고 하였다.¹¹⁾ 이 시기까지는 국사교육의 내용과 용어에서 통일적 기준을 세우고 교과서에 적용하지는 않았으나, 그것을 마련하고 있었다는 점에서 다음 시기의 국사교과서를 대비하고 있었던 것이다.

한편, 제 2차 교육과정의 중학교 사회는 역사, 지리, 공민 영역을 각각 사회 1, 사회 2, 사회 3으로 표시하였다. 역사에 해당하는 사회 2는 국사와 세계사를 구분하지 않고 시대순으로 그 내용을 통합하여 학습하게 하였다. 이러다 보니 제1차 교육과정기에 널

10) 통일성과 다양성은 국정과 검정의 특성의 차이로 받아들여지고 있다. 그렇지만 본질적인 것은 역사적 사실의 속성이 다양성에 있다는 점이다. 차이를 인정함으로써 교과서 내용을 절대시하는 지식관이나 교과서관도 완화될 수 있다.[김한중, 2003 <국사 교과서 인정제의 의의와 그 방향> 《국사 교과서 발행제도 개선 연구》(국사편찬위원회) 69].

11) 趙美暎, 2003 <解放後 國史敎科의 社會科化 問題와 國史科 設定의 始末> (서울대학교 석사학위 논문) 30~31

리 보급된 유명한 집필자의 교과서가 다른 저자의 것이 불합격권에 해당하는 경우 함께 탈락할 수밖에 없었다. 역사 교과서에 국사와 세계사를 무리하게 통합하는 전혀 새로운 구성의 교육과정이 제시됨에 따라 적절하게 대응하지 못한 교과서는 탈락하였다. 단독 집필자의 교과서와는 달리 국사와 세계사 양쪽이 균형을 이루어야 좋은 결과를 가져다 주었다.¹²⁾

3) 중등 국사교과서와 국정 발행기(1973~2002)

제3차 교육과정기에는 교과서 발행 사상 커다란 변화가 있었다. 그것은 대부분의 교과서가 국정 또는 단일본으로 편찬된 사실이었다. 제3차 교육과정은 학문중심 교육과정을 표방하여 학습 내용을 탐구모형으로 전개시킨 점을 큰 특징으로 하였지만, 유신체제라는 외적 요인의 영향이 더욱 컸다. 교과서를 개편하기 위해서는 검정 공고가 있어야 함에도 불구하고 단일화라는 법률적 규정에 없는 변칙적인 방법으로 이루어졌다. 국사 교과서는 사회과에서 독립하면서 국정화(1973년) 되었다. 국사교육의 강화는 유신정권이 ‘10월 유신’을 ‘한국적 민주주의’로 내세우고 ‘국적있는 교육’, ‘민족 주체성 확립을 위한 교육’을 내세운 결과였다.¹³⁾ 이를 계기로 국사교육의 측면에서 보면 사회과의 일부로 취급되던 처지에서 국사를 줄기로 하여 역사를 체계화하고 교육할 수 있는 기회를 맞이 하였다.¹⁴⁾ 그런데 국사교육 강화와 교과서의 국정화는 동의어가 아니었다. 애초에는 중학교 국사 교과서 발행사 대표들이 단일본 발행을 건의하였다. 이 단일화안은 국정화나 거의 다름없지만 문교부가 교과서 발행의 주체가 아니고 검인정 국사 교과서를 갖고 있는 11개사가 공동으로 교과서를 편찬한다는 차이가 있었다. 그러나 ‘10월 유신’이라는 시대 상황과 국사교육 강화 속에서 단일본은 편찬되지 못하고 문교부가 저자를 선정하고 편찬하여 1974학년도부터 전국 중·고교에 국정 교과서가 배부되었다.¹⁵⁾

사회과 교과서는 단일본을 편찬하도록 하였다(1973년 편찬, 1974년 적용). 중학교 사회 2(세계사)는 단일본의 대상이 되어 1973년에 개발하여 1974년 사용하도록 하였다. 이

12) 이 때문에 널리 보급되었던 이병도의 《국사》가 제2차 교육과정 검정에서 탈락하였다. 《조선일보》 1965. 6. 15.

13) 신병철, <국정 국사 교과서 개발 과정과 국정 교과서 제도의 문제점> 《歷史教育》 79, 164

14) 李景植, 1977 <韓國 近現代社會와 國史 教科의 浮沈> 《사회과학교육》 1 ; 윤종영, 2001 <국사교육 강화 정책> 《문명연지》 2-1

15) 趙美暎, <앞 논문> 32

어서 중학교 사회과부도 단일본화되어 1976년에 공급되었다. 초등의 경우에도 이미 국정 교과서였지만 종래의 통합 사회과의 내용 구성에서 국사 내용을 별도로 분리하여 ‘사회 5-2’, ‘사회 6-2’를 ‘국사 5(생활문화사 중심)’, ‘국사 6(통사 중심)’으로 하여 편찬하여 1973년부터 공급하였다. 이것은 국사교육 강화 종합대책의 일환으로 중등의 독립 교과화에 부응하는 것이었다. 실험 과정이 교과서 개발 과정에 포함되어, 실험본이 먼저 개발되고 1년간의 실험을 거쳐 공급되는 제도가 정착된 것도 이 시기였다.

대통령 지시에 의해 발족된 국사교육강화위원회가 작성한 건의문(1972. 7. 6 제출)에서는 국사 교과서의 국정화 문제가 취급되지 않았고 국정화에 대해서는 참여한 학자들 중에도 반대하는 사람들이 다수였다. 국정화 조치에 대한 찬반을 보면, 찬성측이 주장한 근거는 ①개개 학자의 편견을 극복하고 풍부한 내용 수록 ②국사학계의 연구결과를 종합하여 객관성 제고 ③단일한 국사에 대한 이해체제로 국민의 국사인식에서의 혼란방지와 국론 통일 ④인접 학문의 참여로 인한 내용의 타당성 제고 ⑤초·중·고의 일관성·단계성을 통한 계열성 확립 ⑥최신정보·학계 연구업적을 보완 반영한 질높은 교과서 제작 ⑦생산비 절감을 통한 학생부담 경감 등에 있었다.

이에 반대한 측은 검인정 교과서가 ①통제와 간섭의 축소와 자율과 다양성이 존중되는 민주주의의 기본정신에 부합 ②다종의 교과서 출판으로 경쟁력 있는 교과서의 선정 ③좋은 교과서의 선정에 따른 양질의 수업 가능 ④치열한 경쟁에 의한 질적 향상 ⑤국사학계의 연구열 촉진 등을 강조하였다. 특히 국정화가 역사인식을 고정화하여 다양한 학습활동을 저해하고 경직화된 역사 사고에 머물게 되어 역사적 사고력이나 문제 해결력을 함양하지 못하게 되고, 일부 내용이 정책적으로 강조되고 이용될 소지가 있어 국민 정신을 고정화시켜 오히려 국민 정신교육에 부정적이라는 점을 지적하였다.¹⁶⁾

문교부가 명확한 교과서 발행정책을 수립하지 못하면서 1977년 ‘검인정 교과용도서 사건’을 겪게 되었다. 이 일을 계기로 종래의 ‘교과용 도서 검인정 규정’을 폐지하고, ‘교과용 도서에 관한 규정’(1977. 8.22)을 제정, 공포함으로써 국정·검정 교과서의 구분은 1종·2종·인정도서의 구분으로 바뀌고 교과서의 개발을 연구기관이나 대학 또는 학술단체에 위탁하는 방식이 채택되었다.¹⁷⁾ 문교부의 직제도 편수국을 장학실에 통합하였다. 편수국이 전담하던 교육과정·교과서 개발 업무가 연구기관인 한국교육개발원으로 넘어 가게 되었고, 연구개발형의 국사 교과서의 개발은 국사편찬위원회 1종교과서개발위원회

16) 윤종영, 2000 <국사교과서 발행제도에 대한 고찰> 《문명연지》 1-2

17) 한국교과서연구재단, 2000 《한국 편수사 연구 I》 455~499

에 위탁하게 되었다. 이 무렵 국정화를 반대하는 의견이 다수 등장하였다. 국정 반대 의견은 경쟁이 없어 질 높은 교과서가 등장하기 곤란하고, 세계 추세에 어긋나며, 창의성 개발과 자발적 학습태도를 기르기엔 미흡하다는 것이 이유였다. 국정의 근거중 하나는 중학교가 준의무교육화하였다는 것인데, 반대측은 의무교육이라고 해서 반드시 국정을 할 필요가 없으며, 국정을 고수하더라도 소수의 집필자가 편찬하지 말고 많은 이론, 의견을 반영하도록 하자고 주장하였다.

유신체제 교육이 종말을 고한 후 제정되는 제4차 교육과정에서는 부분적으로 검정이 풀렸으나 그 속도는 부진하였다. 제5차 교육과정에서 교과서 검정은 1987년 중학교에 대해서 1988년에는 고등학교 교과서에 대해서, 실시하였다. 이때 합격 종수를 5종에서 8종으로 늘렸고, 1차 합격된 도서에 한하여 지도서를 제출토록 하여 교과서와 함께 2차 심사하였다. 2종 도서의 유효기간은 5년으로 하고, 2년까지 연장할 수 있었다. 이때에도 개발기간이 짧고(약 8개월), 심사의 공정성이 문제되었다. 대략 문제점으로 ①교과서 개발예산의 영세성 ②집필 및 검정 기간의 촉박 ③검정 심사위원의 전문성 결여 ④합격·불합격의 1회성 등이 지적되었다.

제6차 교육과정기에는 그동안 지적된 문제점을 보완하기 위해 집필기간의 확보, 유효기간을 6년으로 확대하고 3년까지 연장 가능하도록 했다. 또한 검정기준을 공개 논의하여 결정하도록 하였다. 심사위원수는 5~9인으로 조정하였고 합격 종수는 8종으로 하고 고등학교의 경우 종수의 제한없이 재검정 제도를 도입하여 교재로서 충분한 자격이 있다고 판단되는 것은 모두 합격시켰다.¹⁸⁾

4) 중등 국사교과서의 일부 검정화(2003~현재)

사회변화에 따라 경쟁에 의한 교과서 발행으로 교과서의 질을 향상시키는 방향으로 정책의 기본 방향이 바뀌고 있다. 그리하여 발행제도를 국가 독점(국정)에서 국가 간접 참여(검정과 인정)로, 다시 민간 주도(자유발행)를 도입하는 방안이 모색되고 있다. 국가의 참여를 완화하는 방식뿐만 아니라 검정 절차의 보완과 교과서 개발을 위한 여건의 개선도 제기되고 있다. 개발비 현실화, 충분한 편찬 기간의 확보, 교과서 외형체제의 개선, 1교과 다교과서 도입, 다양한 보완교재의 개발 등 현실화하려는 방안이었다.

18) 현재 재검정제도는 2002년 6월 '교과용 도서에 관한 규정'이 개정되면서 폐지되었다.

한편, 교과서의 지위는 교수학습에서 ‘유일한’ 교재에서 ‘주된’ 교재로 변화하였으며, 문서화된 교육과정 외에 교사들이 교육과정을 구성하고 학습자료를 개발하는 주체적 역할이 증대되고 있다. 이러한 변화에 따라 중등 국사 교과서도 검정으로 바꾸어야 한다는 의견이 다수의 제7차 교육과정 연구개발자들에 의해 제기되었다. 그러나 교육부는 국민공통기본교과의 확보 필요성, 국정제의 외부 효과, 검정 도서 구입에 따른 예산 부족 등을 이유로 국정을 그대로 고수하였다. 한편 중학교 ‘사회’가 국정에서 검정으로 바뀌어 사회 속에 포함된 세계사 영역은 검정으로 간행되었다.

제7차 교육과정에서 고등학교 1학년까지를 국민공통 10학년에서 편성하여 공통과목을 부여하고, 고등학교 2~3학년은 선택중심 교육과정으로 편성하였다. 국사는 1학년에 부과하고 전과같이 국정교과서를 사용하였다. 2002학년도부터 사용하고 있는 ‘연구개발형’의 국사 교과서 편찬은 국사편찬위원회가 개발하였다.

제7차 교육과정에서는 검인정 업무가 한국교육과정평가원으로 이관되었고, 연차별로 검정이 실시되었다. 2000년에 중학교 1학년, 2001년에는 중학교 2학년과 고등학교 1학년, 2002년에는 중학교 3학년과 고등학교 2·3학년 교과서가 검정 심사를 거쳤다. 검정 종수는 제한이 없었고 일정 수준 이상이면 합격하는 절대 기준이 적용되었다. 절대 평가에 의한 검정은 이미 제6차 교육과정기부터 실시되고 있었다. 중학교 사회과 부도와 고등학교 세계사는 제4차 교육과정기부터 검정으로 환원되었지만, 제7차 교육과정에 와서 중학교 사회와 고등학교 ‘한국근·현대사’가 검정 교과서로 발행되었다. ‘한국 근·현대사’는 9종이 출원하여 그중에서 4종이 합격하였고, 재검정에는 2종이 합격하였다. 검정 ‘한국근·현대사’ 교과서의 탄생은 그동안 국정 단일본으로 편찬되었던 국사 교과서의 일부가 검정화되었다는 의미가 있다. 근현대사를 분리하여 별도의 과목이 성립됨으로써 근현대사 교육이 양적 질적으로 증가하였으며, 새로운 교과서 집필에 단독 필자가 아니라 시대별, 영역별 전문 인력들이 참여하여 공동 작업으로 교과서를 만들었고, 이 과정에서 전에 비해 현장 교사들이 다수 참여하였다는 점도 특징으로 꼽을 수 있다.

한편 2007 개정 교육과정에 따라 중고등학교의 국어, 역사, 도덕을 검정으로 전환하여 기본적으로는 검정을 통해 중등학교 역사, 고등학교 역사, 한국문화사, 세계문화사, 동아시아사 교과서를 발행하는 체제로 전환하였다.

2. 한국의 교과서 검정기준의 명시 확대

1) 검정기준의 명시화 및 합격 판정의 유연성

한국에서는 최근 ‘좋은 교과서’에 대한 추구가 하나의 흐름을 이루었다. 그래서 교과서에 대한 검정도 ‘무해한 교과서’를 보장한다는 측면보다는 ‘민간에서 경쟁적으로 만든 교과서들 가운데서 좋은 교과서’를 선별하여 교과서 시장에 제공한다는 측면을 더 강조하게 되었다. 그리하여 교과서 검정기준도 공통기준, 교과서 및 교사용 지도서 공통기준, 교과기준으로 3단계화 하여 만들어 졌다.¹⁹⁾

공통기준은 모든 교과용 도서에 적용될 수 있는 보편 기준으로서 대한민국의 법 질서와 교육과정 총론 및 교과용 도서 집필상의 유의점과 관련된 기준이다. 이 공통기준에서는 한 항목이라도 “있음” 판정이 있을 경우 부적격한 것으로 결정한다. 그런데 공통기준의 제1항 “대한민국의 국가 체제를 부정하거나 비방하는 내용이 있는가.”에서 확인되는 것처럼 표현이 너무 직접적이고 강경하여 실제적인 기능을 하지 못하게 하는 문제점도 있었다. 한국에서는 고등학교 근현대사교과서 가운데 대한민국의 정통성 및 정체성을 훼손하거나 회의하게 하는 내용이 다수 서술되어 있다고 하여 사회적으로 강한 수정 요구를 받은 바 있다. 이러한 문제를 사전에 걸러낼 수 없는 것은 공통기준 제1항이 너무 직접적인 표현을 사용하여 실질적으로 기능하지 않은 점과도 관계있는 것으로 판단된다.

교과서 공통기준은 모든 교과에서 공통적으로 평가해야 할 요소를 제시하여, 각 교과별 검정기준 작성시 참고하도록 한 것이다. 각 교과는 이 공통 기준을 토대로 교과별 특성을 고려하여 추가의 검정기준을 설정하여 교과서의 검정 기준을 구성하게 된다.

교과서 공통기준을 보면 내용 선정과 관련하여 학년간 계열성과 학습량의 적설성 등 기능적인 부분을 설정하고 있으며, 교수학습 방법과 편집 및 외형체제 그리고 나아가서는 독창성에 관한 심사영역도 설정하여 평가하고자 하는 것을 확인할 수 있다. 이러한 측면은 교과기준에서 더욱 뚜렷하게 확인할 수 있다.

중학교 사회과(세계사분야 포함)의 교과서기준을 보면 대부분 교과서 공통기준을 그대로 활용하면서 ‘내용 선정 및 조직’의 심사영역에서 사회과 교과 및 내용 특성과 관련한 통합사회과적 단원구성과 통계 및 자료 제시의 유의점 등과 함께 자기주도적 학습에

19) 교육부, 1999.8 《제7차 교육과정에 따른 중학교 2종도서 검정 기준》

맞는 내용 선정이나 학생의 흥미를 유발할 수 있는 내용이나 자료의 제시 등 방법적인 측면이 부가되어 있다.

그리고 실제 검정에 있어서 위 20개의 심사관점 중에서 10여명의 심사위원들이 다수결 판단에 의해 2개 이하에서 불합격 판정을 하면 합격할 수 있다. 즉, 모든 심사위원을 만족시키지 않아도, 또 모든 심사관점을 만족시키지 않아도 된다. 따라서 집필자의 자율성이 발휘될 여지가 허용되고 있다고 할 수 있다.

2) 검정교과서의 채택

한국에서 검정교과서의 채택은 의무교육과정에 있는 학교(초등학교와 중학교)와 그렇지 않는 학교(고등학교 이상) 사이에 차이가 없이, 일률적으로 당해 학교의 교장에게 선정 권한이 위임되어 있다. 다만, 교장은 학교운영위원회 혹은 그것에 준하여 구성되는 심의기구의 심의를 거치도록 되어 있다. 그러나 실제에 있어서는 당해 학교 교사들이 교과별 교사회의를 통해 의견을 내면 학교운영위원회에서 이를 수용하고 학교장도 인정하는 것이 관례로 되어 있다. 즉, 교사가 결정하는 것으로 되어 있다.

원천적인 교육권자이면서 교과서 비용을 지불하는 지역주민이나 학부모의 의견이 실제적으로 반영되지 못하는 위와 같은 관례가 일반화되고 있는 현실에는 교과서에 대한 정보 제공이 실제로 이루어지지 못하고 있는 것과도 관련이 있다. 즉, 2008년 2월에 일부 개정된 ‘교과용도서’에 관한 규정의 제3조(교과용도서의 선정) 제2항에서는 “교육감 또는 교육장은 관할구역 안의 학교의 장에게 당해 학교에서 사용할 검정도서를 선정함에 필요한 도서의 편찬 방법 및 내용 등 도서별 특징에 관한 자료를 작성하여 제공할 수 있다.”고 하여 교과용 도서에 대한 정보를 제공할 수 있도록 규정하고 있는데, 의무규정이 아니어서 실제에 있어서는 한국의 어느 시·도교육청 혹은 지역 교육청에서도 교과서에 대한 정보를 제공하지 않고 있다.

요컨대 한국에서는 아직도 교과서 채택제도는 정비되기 이전의 단계라고 할 수 있고, 이러한 상황 속에서 교사들이 판단하여 선정하고 있다. 이때 교사들은 학생이나 지역사회 주민의 특성이나 요망을 충분히 고려하지 않아도 되며, 자신들이 사용하기에 용이한 교과서 혹은 자의적 판단에 따라 교과서를 선택할 수 있다.

Ⅲ. 일본의 역사교과서 편찬제도

1. 역사 교과서 편찬제도의 변천

1) 戰前 國定制에서 戰後 檢定制도의 成立²⁰⁾

일본은 검정제를 원칙으로 교과서 발행제도를 운영하고 있다. 이는 문부과학성의 검정 절차를 거친 것만 각 급 학교의 교재로 사용할 수 있도록 하는 제도이다. 그런데 이러한 일본의 검정 체제의 특색은 문부과학성의 주도성이 두드러진다는 데 있다. 검정제는 문부과학성이 공교육 체제를 관리 통제하는 수단이라고 비판받기도 한다. 문부과학성은 학습지도요령뿐만 아니라 엄격한 검정절차를 통해 교과서 서술편찬에서 채택 과정에 이르는 일련의 과정을 지배하기 때문이다.

이러한 일본의 교과서 검정 체제의 특색은 그 출발부터 예고된 것이었다. 위로부터 기획된 일본의 국가건설의 산물이기 때문이다. 본래 검정제는 戰前 군국주의 시기의 遺制였다. 그 검정 원칙의 보수성 또한 마찬가지로 천황제 국가시기 형성된 관행의 연장에 있다. 검정제는 곧 천황제 국가 체제의 완성 및 해체, 수정 과정으로 점철된 일본의 근대 국가 건설 과정 속에서 배태되고 발전해온 것이다. 일본의 교과서 검정제도의 이러한 본질은 검정제에 대한 간략한 역사를 살펴보면 알 수 있다.²¹⁾

일본에서 교과서 발행제도와 관련한 논의는 1872년 근대 학제의 수용과 동시에 이미 시작되었다. 국가건설의 수단으로써 서구 학제를 수용한 만큼, 교육내용을 구체화하고 표준화하는 것이 필요하였기 때문이다. 애초에는 자유발행론이 우세하였다. 서구 학제의 수용 논의가 시민 사회 형성을 추구하는 민권운동 차원에서 진행되었기 때문이다.

그러나 이러한 추세는 그리 오래가지 못하였다. 교과서에 내포된 민권론이 명치체제와 양립할 수 없었기 때문이다. 이에 따라 국가권력은 점차 검정 또는 국정방식의 제도를 도입하기 시작하였다. 이러한 경향은 明治體制가 형성되는 1870년대 이후 본격화되

20) 이명희, 2008.10 <일본 교과서 검정제도의 성립과 특징> 《한국교과서연구학회지》 2-2, 237~249를 참고하여 재구성하였음.

박익삼, 1999.6 <前後 日本의 教科書 檢定制도와 家永三郎 教科書裁判> (고려대학교 교육대학원 석사학위논문)

21) 教科書檢定訴訟을 支援하는 全國連絡會, 1982 《日本の 教科書制度》

었다. 당시 국가권력은 교육 과정을 제정하고, <小學校令>, <中學校令> 및 <教科用圖書檢定條例> (1886-7)를 통해 검정제의 기본 골격을 완성하였다.

검정제의 당초 취지는 교육 현장에서 “국체법령을 어지럽히는” 내용을 배제하겠다는 소극적인 목적으로 출발하였다. 그러나 점차 <學校教則大綱>, <教授要目> 등을 통해 통제와 검정 절차를 강화하고, <教育勅語>를 반포함으로써 교육을 체제이념을 구현하는 皇國臣民教育의 수단으로 활용하는 방향으로 발전하였다.

이러한 검정체제를 매개로 한 국가권력의 교육에 대한 통제는 중일전쟁 이후 더욱 강화되어 점차 국정제를 도입하기에 이르렀다. 전 국민의 총체적 동원을 추구하는 전시체제 구축을 위해 국민 교육의 목표와 과정은 물론 교수 요점 등에 이르기까지 공교육 국가가 전면적으로 통제·지배할 필요가 있었기 때문이다. 시민사회가 발전하지 못한 일본의 조건에서 국가권력이 국민교육의 주도권을 장악한 결과였다.

이러한 과정에서 국가는 “國民道德의 養成”, “國體守護”, “일본정신의 體得” 등 國家主義를 국민교육의 명분으로 내세웠다. 이러한 국가주의는 국가사회를 危害하는 위험한 사상 또는 극단적 개인주의인 공산주의와 자유주의를 배제하려는 국가권력의 논리였다. 특히 “일본정신”을 강조한 것은 특정한 개인이나 계급 집단이 아니라 국가만이 교육의 정치적 중립성, 국가풍속을 보위할 수 있다는 논리에 기초한 것이었다. 검정제가 체제를 수호하고 사회 제세력을 배제하는 수단으로 작용한 셈이다.²²⁾ 교수요목 및 교과서 편찬에 대한 이러한 극단적 통제는 戰時하에서 더욱 강화되었다. 1943년 실행한 전 교과에 대한 국정화는 그 절정이었다.

전전의 국정교과서는 아시아의 침략을 정당화하고 미국과의 전쟁에 동의하는 국민을 육성하는 정신적 장치였다. 그렇기 때문에 그것은 패전과 함께 비판되었다. 전후의 교과서제도는 전전의 국정교과서제도에 대한 비판에 기초를 두게 되었다. 이와 같이 교과서 재서술의 방침이 세워진 단계에서, 다음으로 점령군은 교과서제도를 國定制로부터 檢定制로 바꾸려 했다. 즉, 전후 교과서 관련 정책의 출발은 점령군에 의한 비판을 피하기 위해서 교과서의 전쟁 긍정 부분을 먹으로 새까맣게 칠하고 사용하도록 지시하였다.²³⁾

22) 국가권력의 이러한 입장은 당시 편찬한 [國體의 本義]를 통해 잘 짐작할 수 있다.

“우리나라 교육은 교육에 관한 칙어의 성지를 본체로 하고 황국에 이르는 길을 따르는 국민을 길러내어 황운을 扶翼하고 봉사하는데 기여토록 한다”, “우리나라의 현재 교육, 학문, 사상 등에 비추어, … 국체 일본 정신의 眞意를 체득함을 돕고, … 서양사상의 수용으로부터 유래하는 유포를 교정하는 것이 교원, 학생에게 긴요한 일이다.”

23) 일반적으로 ‘먹칠한 교과서(黒ぬり教科書)’라고 불리어졌는데, 이것은 일본 스스로의 지시에 의한

일본 정부 스스로가 국정 교과서의 과오를 인정한 것이다. 그러나 연합군의 추공은 엄격하였으며, 패전하던 해(1945년) 12월 말 일본정부에 대해 修身(도덕)·國史(일본사)·地理 교과서의 수업을 정지하였다.

1946년에 일본정부는 신화가 아니라 석기시대부터 시작되는 새로운 국사 교과서 《나라의 발자취(國の歩み)》를 편찬하였는데 이 시점에서는 국정이었다.²⁴⁾ 다른 한편, 1946년 3월에 미국 교육 사절단이 방일하여 보고서²⁵⁾를 제출하였는데, 전후 일본의 교육 개혁은 여기에서 시작되었다. 1947년 4월, 초등학교 제도가 폐지되고, 6-3-3-4로 약칭되는 초등학교 6년간과 중학교 3년간을 의무로 하는 새로운 학제가 발족하였다. 이 새로운 학제에서 교육 내용의 개혁을 대표하는 것이 學習指導要領의 제정과 사회과의 탄생이다. 그 3개월 전에 교사가 가르치는 내용을 列記한 교수요강을 대신하여, 학생들이 배워야 할 내용을 체계화 한 학습지도요령이 시안으로서 개발되었다.²⁶⁾

1947년 9월(2학기)부터 전국에서 사회과의 수업이 시작되었다. 세계에서 으뜸가는 大日本 제국의 국사가 아니라, 세계 속의 민주적이고 평화스러운 일본국으로서 재출발하는 일본사회의 창조가 목적으로 되었으며, 역사는 사회 속에 통합되었다.²⁷⁾ 또한 교육행정개혁도 추진되었는데, 그 대표적인 것이 교육위원회 공선제와 교과서 검정제의 실시였다.

1948년 2월에 교과용 도서 검정요령이 고시되고, 3월에 검정기준이 결정되었으며, 4월에 심사기준이 발표되고, 7월에 <교과서 발행에 관한 임시 조치법>이 공포되는 등, 단기간에 걸쳐 법제도가 정돈되었다. 결국 준비가 충분하지 않은 상태에서 교과서 검정 제도는 1948년부터 실시되었다. 그리고 1949년 4월부터 검정 교과서의 사용이 개시되었다.²⁸⁾ 하지만, 일본문부과학성이 만든 국정 교과서도 병용되었다.

이 시기의 대표적인 사건은 검정제의 시작이지만, 실제로는 검정제도가 패전 후의 혼란과 점령군에 의한 개혁의 강제 속에서 개시되었기 때문에, 제도를 운용하기 위해 필요한 법률이나 기구의 정비는 뒤를 쫓는 식으로 진척되었다. 또한 1950년의 한국전쟁 발발과 함께, 일본경제의 부흥과 좌우 대립의 격화가 동시 병행적으로 진행되어, 전후 교

것이였다. 1945.9.20 <終戦二件フ教科用図書取扱方ニ關スル件>

24) 家永三郎, 1963 <戦後の歴史教育> 《講座 日本歴史22(別卷1)》(岩波書店)

25) <第1次米國教育使節団報告書>, 上田薫他 編, 1974 《社會科教育史資料1》(東京法令出版)

26) 讀賣新聞社, 1971 《戦後教育史への証言》

27) 加藤章, 1982 <戦後歴史教育の出發と社會科の成立> 加藤章他 編, 《歴史教育の歴史(講座歴史教育1)》(弘文堂)

28) 唐澤富太郎, 1961 <明治・大正・昭和・戦後の教育> 長田新 監修, 《日本教育史(教育學テキスト講座3)》(お茶の水書房)

육개혁의 방향에도 큰 영향을 주었다.

2) 교과서 검정제도의 확립

전후, 일본에서도 냉전이 진행되었으며, 그 과정에서 일본교직원조합(이하, 일교조)이 결성되고 교육위원회의 임명제로 전환이 추진되었다.

먼저, 일교조는 출범기부터 ‘교시는 노동자다’라는 입장을 천명하고, ‘戰場에 아이를 보냈다’는 것을 반성하는 입장에서 사업을 추진하였다. 그 결과 일본문부성에 대립하는 정치적 활동을 적극적으로 진행하였다. 일본 정부 측에서는 이러한 일교조에 대응하여 교육행정의 정치적 중립성을 대의명분으로 교육위원회를 공선제에서 임명제로 바꾸는 법률을 제출하려고 하였다. 이러한 가운데 1955년에 민주당(이후에 자유당과 합동해서 자유민주당이 됨)이 《우려스러운 교과서 문제》를 제기하여, 검정교과서에 공산주의를 찬미하는 내용이 섞여져 있다고 비판하였다.²⁹⁾

당시, 일본의 지식인이나 연구자 가운데 대부분은 일본 정부를 비판하고, 사회주의권에 속하는 나라나 사람들에 대한 동경을 가지는 사람들이 적지 않았다.³⁰⁾ 즉, 검정제도 하에서 교과서를 집필하는 사람들 가운데도 공산주의에 친근감을 가지는 사람은 적지 않았고, 그 영향이 교과서의 내용에도 영향을 주고 있었던 것이 사실이다. 그 때문에 전후 일본역사에서 통상 ‘우려스러운 교과서 문제’는 ‘역 코스’라고 불리는 보수화로의 움직임을 상징하는 위상이 부여되게 된다. 이 문제는 여당인 민주당이 야당인 사회당의 유력한 지지 세력인 ‘일교조’를 공격하기 위해 펼친 선전공작이었다. 그 주장은 공산주의 영향을 강하게 받은 일교조가 교과서의 편집·발행·채택에 깊이 개입하고 있었기 때문에 교과서의 내용 또한 좌익사상에 편향되어 있다는 것이었다.

이상과 같은 전후 상황 속에서 일본의 교과서 검정제도는 교육의 중립성에 대한 좌우 쌍방의 해석과 운동이 서로 밀고 당기는 대립과 싸움 속에서 정비되어 가게 되었는데, 일본의 중앙교육심의회(이하, 중교심)가 1955년에 답신한 <교과서제도의 개선에 관한 답신>은 그 대표적 산물이라고 할 수 있을 것이다.³¹⁾

29) 上田薰他 編, 1974 《社會科教育史資料2》(東京法令出版)

30) 小熊英二, 2002 《<民主>と<愛國> 戦後日本のナショナリズムと公共性》(新曜社)

31) 현재, 일본 문부과학성의 교과서 관련 사이트에 1955년의 중앙교육심의회 답신이 게재되어 있는데, 이는 교과서 검정제도의 실질적인 스타트가 이 시기였다는 사실을 시사하고 있는 것이다.

1955년 중교심의 답신은 교과서 검정제와 관련하여 국가가 행하는 것을 명기하고, 채택에서 교장의 권한을 명확화하고 있으며, 교육위원회의가 관여할 필요성이 강조되어 있다. 이러한 것들은 모두 ‘일교조’ 계통 교원의 영향을 배제하기 위한 장치로 고안된 것이라고 할 수 있다. 또한 채택과 관련하여 선전 활동을 제한하고, 편집·발행 관계자들이 채택에 관여하는 것을 문제시 하고 있는 점도 같은 맥락에서 볼 수 있는 내용들이다.

전전에 국정교과서 탄생 배경의 하나로 교과서 채택에서 금품의 부정수수 문제가 있었다. 이것은 전후에도 이어졌는데 교과서 내용의 중립성과는 다른 차원에서 검정제도와 관련한 중요한 이슈가 되었다.³²⁾ 또한 일본문부성과 일교조와의 대립은 교원의 근무평정제 도입 반대 운동이나 학력테스트 실시 저지운동 등을 통해서도 드러났다.

이러한 정치적 대립을 배경으로 일본 문부성은 교육의 정치적 중립성을 확보한다는 대의명분을 내세워 1958년에 학습지도요령의 법적 구속성을 명확히 하고, 학습지도요령의 내용을 교과서 검정을 위한 가장 중요한 기준으로 굳혀 나가게 되었다.³³⁾

3) 역사 교과서재판에 의한 검정기준의 명확화

1960년의 안보투쟁을 경계로 일본의 노동운동이 퇴조기에 들어가는데 그 배경에는 일본경제의 고도성장이 있다. 즉, 이 시기 전후부터 노동운동의 목적이 정부비판이 아니라, 단위 기업 내의 조합측과 경영측의 이익배분을 (승급) 교섭으로 변화하게 된다. 마찬가지로 교육계에서도, 훗날 ‘교육폭발’이라고 총칭되는 진학을 증가가 있었고, 국민들 가운데서도 일교조의 정치투쟁에 대한 여론의 지지가 악화되는 시대가 된다.

그렇지만, 정부를 비판하는 입장에 서 있는 대학연구자도 적지 않았으며, 검정제도에 의해 교과서를 집필 하는 쪽을 억누르는 것을 비판하는 지식인도 많았다. 여하튼 교과서를 둘러싼 여러 가지 대립과 갈등은 있었지만, 전전의 일본 역사에 관해 일본정부가 취하고 있는 보수적인 입장과 다른 견해를 기술하는 것은 가능하였다. 그 결과 검정 과정에서 집필자와 일본문부성 사이에 대립이 생기고, 기술된 내용을 재판 투쟁으로 가지고 감으로써 새로운 대립 구조가 파생하게 되었다.

이러한 새로운 대립의 스타트는 1965년에 도쿄교육대학 교수인 이에나가 사부로(家永

32) 石戸谷哲夫, 1974 《日本教員史研究》(講談社)

33) 大森正, 1979 <學習指導要領の変遷> 浜田陽太郎·上田薫 編著, 《社會科教育の理論と構造(教育學講座10)》(學習研究社)

三郎)가 나라를 상대로 교과서 검정 제도를 헌법위반으로 제소한 사건이었다.³⁴⁾ 이것이 소위 ‘교과서 재판’의 시작이었고, 그 후 3차에 걸쳐 소송이 거듭되어 최종적으로는 대법원에 의해 結審이 이루어 졌는데, 재판 개시 후 32년 후인 1997년이였다.

이 재판은 일본의 교과서 검정 및 채택 제도를 정밀화하는데 큰 영향을 끼쳤다. 즉, 정부에 의한 검정의 범위가 명확히 되었고, 교과서의 내용을 정부가 자의적으로 바꿀 수 없는 법적인 근거가 축적되게 되었다. 그 결과, 최근 한국 등이 일본 역사교과서를 비판 하더라도 일본 정부가 그 비판을 직접 받아들일 수 없는 법적 근거를 일본 정부에 주게 되었다. 이 문제는 한국 측에서 보면 일본정부가 문제시 되는 교과서를 옹호하고 있는 것으로 보이게 하지만, 일본 정부는 교과서의 내용을 직접 바꾸는 권한이 가질 수 없게 되었다는 점을 간과한 결과라고 할 수 있다. 이것이 일본의 교과서 검정 제도의 특징이며, 이러한 검정 제도의 근간에 영향을 미치는 법적인 정비와 사상의 일반화에 기여한 것이 이에나가 교과서재판이었다.

이에나가는 1962년의 학습지도요령 개정에 따라 자신이 전면 개정하여 저술한 고교용 교과서 《신일본사》가 다음 해인 1963년에 검정 불합격처분 되어, 1964년에 수정할 것을 요구받은 것에 대하여 헌법위반 및 위법이며, 자신이 정신적·물질적인 손해를 입었다고 하여 국가배상청구소송을 일으켰다. 물론, 목적은 금전이라기보다는 검정 제도의 폐지 또는 개혁이었다.

3차에 걸친 소송에서 최초로 판결이 내려진 것은 제2차 소송으로서, 1970년(東京 지방법원)이었다. 검정제도 자체는 헌법위반이 아니지만, 이에나가의 경우는 검열을 금지한 헌법위반을 하였고, 나아가 교육권은 국가가 아니라 국민에게 귀속한다고 하여 이에나가가 승소하였다. 이것은 획기적인 판결로서, 재판장의 이름을 따서 ‘스기모토(杉本) 판결’이라고 불러 높게 평가되고 있다. 정부는 항소하였고, 도쿄(東京) 고등 법원도 이에나가에게 승소판결을 내렸다. 그러나 일본 최고재판소(대법원)에서는 재판을 다시 하도록 하였고, 도쿄 고등 법원에서는 이에나가의 소송을 각하하였다. 여기에 다시 이에나가가 최종적으로 3차 소송을 제기하여, 일본 최고재판소가 일본문부성에 의한 검정에는 지나침이 있는 것이 인정되었는데 1997년이였다.

장기간에 걸친 재판이었는데, 쟁점이 된 것은 국가측의 역사인식과 교과서 기술의 타당성이었다. 곧 국가가 어떤 기준을 가지고 검정을 통해 어디까지 수정을 요구할 수 있

34) 김은숙, 2009.7.4 <전후 일본의 검정제 역사교과서 문제 - 家永교과서 재판을 중심으로 - > 《한일관계사학회 학술대회자료집》 13~34 참조.

는가를 둘러싼 논쟁이었다. 그 과정에서 교과서 검정제도의 합법성이 인정되고, 그것을 확고하게 하기 위한 법적 정비가 진행되었다. 즉, 이에나가 교과서 재판은 일부라고는 해도 일본문부성의 과오가 인정되고, 그 결과 검정에서 정부의 자의성을 배제하는 제도·기구의 구축과 여론의 조성에 공헌하였다. 그리하여 <교과서 검정기준> 및 <교과서검정 절차>는 검정의 기준과 구조가 명확히 되는 기초가 되었다.

2. 일본의 교과서 검정제도의 운용 실태

1) 일본의 검정제도의 운영과 교과서 조사관의 역할³⁵⁾

일본의 교과서는 검정제의 틀 속에서 발행·공급된다. 검정제는 본래 교과서의 제작과 검정, 채택을 각각 분리함으로써 교육내용을 객관화하려는 것이 원래의 의도이다. 그러나 실제 운용과정을 보면 문부과학성의 절대적인 권한 하에 관리되고 있는 점이 두드러진다. 교과서의 개발 및 발행, 채택 및 공급을 문부과학성이 독점하는 것이다. 최근에 그 절차를 다소 합리화하고 있지만, 본질적인 변화는 없다.³⁶⁾

일본의 문부과학성은 교과서 검정제도의 목적에 대해 ‘교과서의 저작·편집을 민간에 맡김으로써 저작자의 창의성을 기대함과 동시에 검정을 통해 적절한 교과서를 확보’하는 것³⁷⁾이라고 설명한다. 그러나 일본 정부는 적절한 교과서 확보라는 명분하에 교과서 기술내용을 통제해 왔다. 앞서 언급한 이에나가 사부로의 교과서 소송은 이러한 사실을 상징적으로 보여준다.³⁸⁾

교과서에 대한 문부과학성의 개입은 개발단계부터 시작된다. “학습지도요령” 및 “교과용 도서검정 기준”의 告示가 그것이다. 각 급별로 제시되는 학습지도요령은 각 교과별 교육과정의 목표와 내용 및 지도요령을 간략하게 서술함으로써 교과서가 담아야 할 지식의 범주 및 성격을 일차적으로 규정한다.³⁹⁾

35) 남상구, 2009.5.12 <‘새역모’ 발간 교과서의 검정실태에 나타난 일본 교과서 검정제도의 문제점> 《2009년 ‘새역모’ 중학교 역사교과서 상세분석(일본 ‘자유사(自由社)’관 역사교과서 관련 학술회의자료집)》 (동북아역사재단) 30~35 참조.

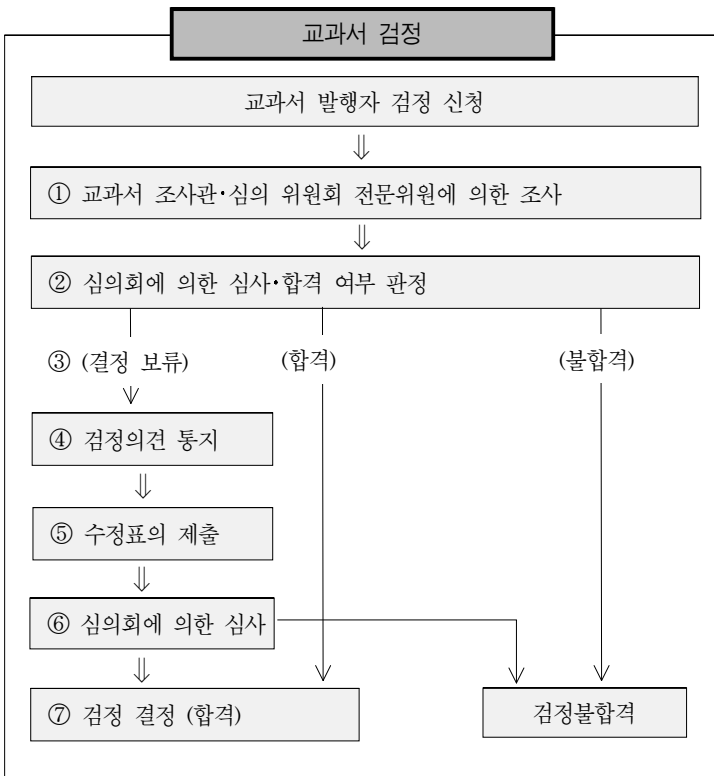
36) 오병수, 2004 <中·日 歴史教科書 發行制度와 運用 實態> 《歴史教育》 91 (역사교육연구회) 53~61 참조.

37) 문부과학성 홈페이지(<http://www.mext.go.jp>)

38) 家永教科書訴訟弁護団, 1998 《家永教科書裁判一三二年にわたる弁護団活動の總括》 (日本評論社)

문부과학성이 어떤 시스템을 통해 교과서 기술을 어떻게 통제하는지 과정을 살펴보면, 교과서 검정의 구체적인 절차는 <표 1>과 같다.

<표 1> 일본 교과서 검정 절차



일본의 교과서 검정 절차는 그렇게 단순하지 않다. 먼저 출판사가 학습지도요령 및 해설서와 도서검정기준에 기초하여 자율적으로 교과서를 제작하여 문부과학성에 검정을 신청한다.⁴⁰⁾ 도서검정기준에는 ‘교과용도서검정규칙’(1989.4.4. 문부성령 제20호), ‘의

39) 그것은 교육과정에 따라 교과 및 과목별로 제시된다. 소학교의 경우 사회과 속에 학년별로, 중학교의 경우 사회과 속의 역사영역으로, 그리고 고등학교의 교과(역사지리)와 과목(세계사A, 세계사 B등) 별로 제시한다. 예컨대 고등학교의 역사지리과의 경우 일본 및 세계의 역사와 문화를 이해함으로써 국제사회에 주체적으로 살아갈 수 있는 자질 육성을 목표로 내세우고, 세계사A 또는 세계사B 등의 과목 목표, 내용, 방법 등을 제시하는 형식이다. 문부과학성, 1999 《小學校學習指導要領解説(社會編)》(日本文教出版株式會社); 文部省, 1998 《中學校學習指導要領》(財務省印刷局); 文部省, 1990 《高等學校學習指導要領》(財務省印刷局)

무교육제학교교과용도서검정기준’(1999.1.25 문부성고시 제15호)이 있다.⁴¹⁾ ‘의무교육제 학교교과용도서검정기준’의 사회과에는 ‘근린제국조항’이 포함되어 있다. 검정을 신청한 도서는 문부과학성 산하기구인 ‘교과용 도서 검정조사 심의회’(이하, ‘심의회’)가 상기 검정기준을 근거로 검정을 실시한다. ‘심의회’는 신청된 교과서에 대해 교과서 조사관과 ‘심의회’ 위원·임시위원·전문위원이 제출된 원고를 사전에 실시한 조사 내용을 근거로 심사를 진행한다.⁴²⁾

그러나 본격적인 개입은 검정 절차를 통해 이루어진다. 모든 도서는 문부과학성의 검정 절차를 거쳐야만 교과서로 사용될 수 있다. 검정 절차는 문부과학성 조사관에 의한 심사와 교과용 도서검정 조사심의회(이하 심의회)의 심의라는 두 단계로 구성된다. 제도적 차원에서는 문부과학성 주도 하에 전문가로 구성되는 심의위원회가 검정 원칙에 따라 신청 도서에 대한 검정을 실시하고, 그 결과를 문부과학대신에게 통보하도록 되어 있다. 문부과학대신은 이 심의결과를 기초로 합격·불합격을 최종 결정한다. 그리고 합격·불합격의 결과나 원고에 대한 검정의견은 문부과학성을 통해 각 출판사에 문서로 통지된다. 그러나 실질적인 검정은 자문기관에 불과한 심의위원회가 아니라 교과서 조사관들에 의해서 이루어지고 있다.

교과서 조사관은 문부과학성의 직원으로 검정 신청을 한 교과서를 검토하고 합격·불합격 판정방법에 기초하여 판정안을 작성하고 이를 ‘심의회’에 제출한다. 단 필요한 수정을 한 후 합격·불합격 판정을 하는 것이 필요하다고 판단되는 경우에는 교과용도서 검정기준을 근거로 부적절한 기술에 대한 조사의견서(검정의견서)를 작성하여 ‘심의회’에 제출하는⁴³⁾ 등 ‘심의회’ 의원의 결정에 커다란 영향력을 행사한다.⁴⁴⁾ 2007년 일본에

40) 검정주기는 일반적으로 4년 단위로 실시된다. 단 학습지도요령이 개정으로 인해 이 주기가 바뀌는 경우도 있다. 4년을 단위로 할 경우 2009년 이후의 검정은 2013년이 되나, 개정된 학습지도요령(중학교)이 2012년부터 적용되기 때문에 다음 검정은 2011년 이루어진다.

1년차	2년차	3년차	4년차
4월 다음해 3월	4월 다음해 3월	4월 다음해 3월	4월
편집	검정	채택, 공급	사용

41) 이찬희·임상선, 《일본 고등학교 교과용도서 검정규정 및 역사교과서 검정 결과(연구자료 RM 2002-44)》 (한국교육개발원, 2002). 동 연구자료에서 1983년 전후로부터 20002년 현재 사용되고 있는 고등학교 역사교과서의 검정의 근거가 된 각종 규정과 고등학교 일본사 6종, 세계사 교과서 13종에 대한 문부과학성의 검정 결과(지적사항, 지적 사유, 검정기준 제시)를 정리하였다.

42) ‘심의회’에는 대학교와 초·중·고등학교 교원 등으로 구성된 위원과 임시위원이 있다. 2008년 8월 20일 현재 위원 30명, 임시위원 99명이 활동하고 있다. (문부과학성 홈페이지, <http://www.mext.go.jp>)

43) <審議會委員と教科書調査官の役割や選任について>(문부과학성 홈페이지, <http://www.mext.go.jp>)

서 커다란 파장을 가져왔던 고등학교 일본사 교과서의 오끼나와진 주민 집단자결 기술 수정 요구도 교과서 조사관이 작성한 조사의견서가 발단이 되었다.⁴⁵⁾ 수정 요구의 범위는 사실관계 등의 명백한 오류만이 아니라 표현상의 문제까지 아주 자세하다. 2001년 후소사(扶桑社)판 중학교 역사 교과서의 경우는 수정을 요하는 항목이 137항목이나 되었다. 신청자는 교과서 조사관의 지시에 따라 내용을 수정한 후 수정표와 함께 재심의를 요청한다. 이러한 절차는 문부과학성과 제작자간의 타협 절차이며 이 절차를 통해서 합법적 교과서로 결정된다. 수정의 유연성을 매개로 철저한 검정 원칙을 관철시키는 것이다

검정의 기준은 서술의 객관성, 공정성, 교육적인 합목적성 등이나, 또 學習指導要領을 준거로 하고, 아동의 심신 발달단계 및 정치 사상적 객관성 등을 고려하여 판단한다. 교과지식은 정파적 입장을 초월하여 공정하고 객관적인 내용으로 구성되어야 하며 계급을 초연한 국가만이 이를 보장할 수 있다는 발상에 근거하고 있다.

그러나 국가의 본질이 과연 그러한지, 또 검정이 공정성 객관성을 확보할 수 있는지는 별개의 문제이다. 특히 역사의 경우처럼 절대 중립이 불가능한 교과서의 경우 문제는 더욱 복잡하다. 따라서 그 운용 과정상 중립성, 객관성에 대한 논란이 늘 제기될 수 있다.

이와 관련하여 문부과학성은 우선 몇 가지 보완적 장치를 마련하고 있다. 예컨대 검정 결과 통보 및 불합격자에 대한 반론권 보장, 검정과 관련한 일체의 자료 공개 원칙 따위이다. 특히 신청도서, 검정의견서, 수정표, 교과서 및 교과서 검정기준 등을 모두 공개하고 있다. 절차의 투명성과 합리성을 통해 검정을 정당화하는 방식이다. 또 철저한 검정을 통해 100%에 가까운 검정 합격률을 보장하는 것, 제한적이지만 학습지도요령의 규정 외에 다른 내용의 서술을 허용하고 있는 것도 같은 맥락으로 이해된다.

문부과학성의 주도성은 교과서의 채택 및 공급과정에서도 여실히 드러난다. 특히 교과서 채택권 문제는 상당히 중요하다. 일본에서 교과서 채택권은 市町村의 教育委員會 또는 교장에게 위임되어 있고, 문부과학성이 이를 지도 감독한다. 그 외 관리차원에서 문부과학성은 교과서 발행자의 자격을 심사하고 통제, 관리하며 제작자간 과열경쟁이나 출판사의 과도한 이윤추구를 통제한다.

이처럼 일본의 검정제는 교과서의 제작과 채택 및 공급과정에 대한 국가권력의 전면적 개입과 관리하여 운용된다. 이는 국민교육이 지녀야 할 공정성, 객관성을 확보하는 한편 공교육으로서 본연의 성격을 구현하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

44) 家永教科書訴訟辯護團, 1998 《家永教科書裁判一三二年にわたる辯護團活動の總括》(日本評論社)

45) 《しんぶん赤旗》 2007.10.14.

그럼에도 불구하고 문제는 여전하다. 특히 검정심의위원회 자체의 공정성 시비다. 학습지도요령의 자의성, 검정기준의 강화에 대한 반발도 크다. 특히 제작된 교과서에 대한 학술차원의 비판은 늘 있어왔지만, 채택권의 귀속문제를 둘러싼 국가권력과 시민사회의 조직적 갈등이 증가하고 있다. 특히 채택권을 갖고 있는 대부분의 교육위원회가 보수적 이란 측면에서 시민사회 세력과 갈등 마찰은 필연적이다. 이러한 비판을 어떻게 수용하여 제도화할 수 있는지가 검정의 신뢰성을 확보할 수 있는 관건이 될 것이다.

2) 역사교과서 검정 결과에 대한 일본 정부의 견해

일본 중학교 역사(후소사관)교과서는 2001년, 2005년, 2009년 3차례에 걸쳐 문부과학성의 검정을 통과했다. 검정 결과에 대한 문부과학성의 공식적인 견해를 정리하면 다음과 같다.⁴⁶⁾

첫째, 교과서 검정에서 집필자의 역사인식 등의 시비를 판단하는 것은 사상과 양심의 자유를 보장한 헌법에 저촉된다. 즉 역사교과서 검정은 국가가 특정한 역사인식과 역사 사실 등을 확정한다는 입장에서 실시하는 것은 아니다. 둘째, 교과서 검정은 교과서의 구체적인 기술에 대해 그 시점에서의 객관적인 학문적 성과와 적절한 자료 등을 근거로 결함을 지적하는 것을 기본으로 하고 있으며, 최종적인 기술은 교과서 편집자의 권한이다. 셋째, 1982년 관방장관 담화와 1995년 무라야마 총리담화를 문부과학대신도 답습하고 있으며, 교과서 검정에서 ‘근린제국조향’을 충분히 배려했다.

문부과학성은 2001년 한국 정부의 ‘일본 중학교 역사교과서 한국 관련 내용 수정 요구’(25개 항)에 대해서는 아래와 같은 이유로 거부했다.⁴⁷⁾ 첫째, 교과서 수정요구에 대한 답변에서 현재의 학설에 비추어 볼 때 명백한 오류라 할 수 없는 내용에 대해서는 제도상 수정을 요구할 수 없다. 다양한 학설 등이 존재하기 때문에 그 해석이 결정되지 않은 사항에 대해 일정한 해석을 바탕으로 기술하도록 요구할 수도 없다. 그러나 일본 정부는 2006년 검정을 신청한 고등학교 일본사 교과서 검정에서는 객관적인 학문적 성과를 무시하고 오키나와전 ‘집단지결’이 일본군의 강요에 의해 이루어졌다는 기술을 수정·삭제

46) 2001.4.3. 문부과학성대신 담화, 2005.4.5. 문부과학성대신 담화. (문부과학성 홈페이지, <http://www.mext.go.jp>)

47) 교육인적자원부 일본역사교과서왜곡대책반 편, 2001.5.8·2001.7.9·2001.8 《일본 중학교 역사 교과서 한국 관련 내용 수정 요구 사항 및 일본(문부과학성)측의 답변에 대한 검토의견》

할 것(5개사 7책)을 요구한 사례가 있다. 둘째, 학습지도요령의 범위 내에서 구체적으로 어떤 역사적 사실을 취급하고 어떻게 기술할 것인지는 집필자의 판단에 맡겨져 있기 때문에 학습지도요령에서 반드시 다루어야 할 내용으로 지정되어 있는 사항 이외의 사항에 대해 추가로 기술하도록 지시할 수 없다. ‘일본군위안부’문제 등이 이에 해당된다. 단, 문부과학성도 명확한 사실의 오류인 ‘아마토 軍勢는 백제와 신라를 도와 고구려와 싸웠다’는 기술에 대해서는 정정이 필요하다고 인정했고 출판사가 자체 정정을 신청하는 형태로 정정하였다.

문부과학성의 주장의 핵심은 교과서의 구체적 기술에 대해서는 현 시점에서의 객관적인 학문적 성과를 토대로 시정을 요구하는 것이 가능하나 역사인식의 문제에 대해 시정을 요구하는 것은 사상과 양심의 자유를 보장한 헌법에 저촉된다는 것이다. 따라서 ‘후소샤’판 역사 교과서에 대해서도 구체적인 사실에 명백한 오류가 있을 경우에는 시정을 요구할 수 있지만 역사인식에 대해서는 시정을 요구할 수 없다는 것이다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 한국과 일본의 역사교과서 편찬제도의 변천 과정을 비교하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국에서는 검정제→국정제→국정제·검정제 병용→검정제로 역사교과서 편찬제도가 변천해 온 반면, 일본에서는 전전 국정제를 실시하다가 전후 곧 검정제도가 확립하여 현재 검정제를 기본으로 교과서를 발행하고 있다. 최근 한국에서는 2007 개정 교육과정에 따라 검정으로 전환하여 이제 중등학교 역사교과서를 검정을 통해 발행하게 되었다. 검정제는 교과서의 저작에 국가가 관여한다는 점에서는 국정제와 같으나, 교과서의 저작 주체는 민간이며, 검정 결과 교과용도서로서 부적합한 부분에 대해서만, 그것도 저작자로 하여금 수정하게 한다는 점에서 간접적 관여방식이라 할 수 있다. 한국의 국정 교과서는 물론 검정 교과서의 경우에도 국가의 영향력이 크다. 국가가 제시한 검정 기준에 민간단체가 만든 교과서가 부합하는지를 교육과학기술부와 한국교육과정평가원이 검정을 하는 것이다. 일본 역시 검정제이기는 하나 실제로 문부과학성 교과서 조사관에 의한 심사가 주를 이루는 등 국가의 영향력이 지대함을 알 수 있다.

둘째, 한국에서는 교과서 검정에서 관련 법령준수 및 정치적 중립성 확보보다는 교과

서 편찬 방법을 개선하는데 상대적으로 더 큰 역점을 두고 있다면, 일본에서는 교과서 관련 법령 준수 및 정치적 중립성을 확보하는 데 상대적으로 역점을 두고 있다. 검정기준은 한국에 비해 간략한 반면 교과서 관련 각종 법령의 준수와 학습지도요령의 준수 및 그것에서 벗어날 때 유의점 등을 포괄적으로 제시하고 있다. 즉, 교과서 내용 편집의 방법과 관련한 항목 등은 간략하며 학습지도요령을 포함한 법령 준수 여부에 대한 검정에 집중되어 있다.

셋째, 한국에서는 검정교과서의 범위를 확대하고 검정기준 합격 여부 판정에서 집필자에게 자율성의 여지를 허용하고 있는데 비해, 일본에서는 학습지도요령을 최저기준화함으로써 검정의 간략화를 꾀하고 있다. 하지만 검정제를 실시하기에 앞서 문부과학성은 검정의 기초가 될 자료인 학습지도요령 및 해설서와 교과용 도서 검정기준을 발표한다. 민간단체는 교과서를 만들 때 학습지도요령과 교과용 도서 검정기준을 따라야지만 검정에 통과할 수 있으므로 문부과학성의 간섭과 통제가 가능한 것이다. 그리고 검정 절차가 문부과학성 조사관에 의한 심사와 교과용 도서검정 조사심의회 심의라는 두 단계로 구성되지만 실질적인 역할을 하는 것은 문부과학성 교과서 조사관에 의한 심사가 검정 합격에 중요한 변수가 되고 있다.

[비평문]

야마무로 겐토쿠(山室建徳)

본 논문은 한국과 일본의 교과서 편찬 제도를 개설하고 있는데, 지면에 제약이 있고 평가가 한국의 제도에는 전혀 지식이 없으며 또 일본에 관한 설명에 너무 큰 문제가 있기 때문에 일본 관계의 부분에 초점을 맞추어 비평한다.

“전전의 국정교과서는 아시아의 침략을 정당화하고 미국과의 전쟁에 동의하는 국민을 육성하는 정신적 장치였다”고 서술되어 있다. 그러나 당시 일본 정부도 대부분의 일본 국민도 ‘아시아의 침략’을 할 작정은 없었으며 미일 개전을 국민은 열광적으로 지지하였다. 그러한 상황에서 일본 내에서 교과서가 일부러 ‘침략을 정당화’하고, ‘미국과의 전쟁에 동의’시킬 필요 따위는 없었다. 줄고에서 서술한 것처럼, 교과서의 기술은 전쟁의 결과를 받아 개정되었으며 당시 일본 사회에서 주류였던 전쟁 파악 방식이 반영되어 있었다고 보아야 할 것이다.

‘일본의 교과서 검정체제의 특색’은 ‘戰前 군국주의 시기의 遺制’, ‘천황제 국가시기 형성된 관행의 연장에 있다’라는 지적은 학문적인 설명이라고는 할 수 없다. ‘군국주의’, ‘천황제 국가’는 일본의 근대사 연구에서 이미 퇴장한 용어이다. 사용하지 않게 된 이유는 대상을 보다 깊이 이해하기 위한 단서가 되는 것이 아니라 부정적인 딱지를 붙이는 역할밖에 지니지 못하였기 때문이다. 또 이처럼 패전 이전의 일본을 악한 존재라고 단정 짓고 현재의 검정체제는 그 연장에 있다고 하는 평가는 명백하게 잘못이다. 당시 일본의 복잡한 상황에 대한 몰이해일 뿐만 아니라 점령 개혁으로 문부 행정이 크게 변모한 것을 파악하지 않았다. ‘점령군은 교과서제도를 국정제에서 검정제로 바꾸려 했다’는 등의 내용도 서술되어 있으니, 이 점을 시야에 넣은 설명이 필요하다.

문부성과 교과서 집필자가 다룬 재판에 대해 후자의 입장이 보다 옳았다는 듯한 기술을 한국 위원이 하는 것은 명백하게 역사 연구에서 일탈하고 있는 것이다. 예를 들어 이에나가 사부로(家永三郎)가 승소한 재판에 대해, “이것은 획기적인 판결로서 재판장의 이름을 따서 「스기모토(杉本) 판결」이라고 불러 높게 평가되고 있다”고 하였다. 그러나 ‘높게 평가’한 것은 이에나가를 지지하는 쪽이며 그렇지 않은 이가 ‘높게 평가’할 리가 없다. 양자의 대립은 일본 국내의 문제여서 외국의 연구자가 이러한 공적인 연구의 장에

서 어느 쪽 한편에 가담하는 형태로 언급할 권리는 없다. 이렇게 논하는 방식은 역사연구가 아니라 내정간섭이라고 하지 않을 수 없다. 이러한 심각한 문제에 자각이 없음을, “정부에 의한 검정의 범위가 명확히 되었고, 교과서의 내용을 정부가 자의적으로 바꿀 수 없는 법적인 근거가 축적되게 되었다. 그 결과 최근 한국 등이 일본 역사교과서를 비판하더라도 일본 정부가 그 비판을 직접 받아들일 수 없는 법적 근거를 일본 정부에 주게 되었다”라는 문장에도 드러나 있다. 여기서 말하는 ‘최근 한국 등이 일본 역사교과서를 비판하더라도’라는 전제 자체가 이미 이상하다. 역사 교과서의 편찬은 내정 문제이며 독립국이 타국의 비판을 ‘직접 받아들이는’ 것 따위는 있을 수 없다.

일본의 검정제도에 대해 “문부과학성의 절대적인 권한 하에 관리되고 있는 점이 두드러진다”, 혹은 “국가권력의 전면적 개입과 관리로 운용된다”라고 되어 있다. 그런데 거기에서 “검정 결과 통보 및 불합격자에 대한 반론권 보장, 검정과 관련한 일체의 자료 공개 원칙 등”이 행해지고 있는 것도 인정하고 있다. 이는 문부과학성이 공정한 검정을 지향하고 있다는 증거이며 마치 문부과학성 내지는 ‘국가권력’이 제멋대로 컨트롤하고 있는 듯한 이미지를 주는 결론은, 빗나간 것이다. 그러한 나쁜 이미지를 배제한다면, 일본의 검정 제도는 문부과학성이 행하고 있다는 당연한 사실을 말하고 있는 것에 불과하다.

또, “채택권을 갖고 있는 대부분의 교육위원회가 보수적이란 측면에서 시민사회 세력과 갈등 마찰은 필연적이다”라는 문장은 이해하기 어렵다. ‘대부분의 교육위원회가 보수적이란’ 것은, 대부분의 지방자치체가 보수적이기 때문이며 그것은 많은 유권자가 보수적이기 때문이다. ‘시민사회 세력’이란 무엇을 지칭하는 것인지 불분명하지만 그 비판을 ‘수용하여 제도화’하지 않으면, ‘검정의 신뢰성을 확보’할 수 없는 것처럼 말하는 것은 ‘시민사회 세력’에 지나치게 편향된 견해일 것이다.

“일본 정부는 2006년 검정을 신청한 고등학교 일본사 교과서 검정에서 객관적인 학문적 성과를 무시하고 오키나와전 ‘집단지결’이 일본군의 강요에 의해 이루어졌다는 기술을 수정·삭제할 것(5개사 7책)을 요구한 사례가 있다”는 지적은 명백한 오류이다. 이 문제는 ‘객관적인 학문적 성과’에 의해 확정되지 않은 것이다. 무엇을 가지고 이렇게 단정하는 것인지, 그 입증 책임이 집필자에게는 있다.

통독하여 보면, 한국의 역사 교과서 편찬 제도에 대해서는 담당하게 개관하고 있는데 비해, 일본에 대해서는 이른바 진보적 입장의 인물들의 논조에 근거하여 편찬 제도를 비판하고자 하는 의도를 강하게 느꼈다. 일본 국내의 다양한 논의를 잘 살피지 않은 채 학문 연구와 정치적 논의를 준별하고 있지 않기 때문에 이러한 내정간섭을 포함한 문장

이 된 것이 아닌가.

2년 반에 걸친 ‘역사공동연구’를 행하면서 이러한 내용의 논문이 한국 측에서 나온 것으로 뚜렷해진 점이 있다. 그것은 한일의 역사 교과서 공동연구가 아무런 성과가 없었다는 것이다. 이 2년 반, 일본 국내에는 교과서에 대해 여러 가지 견해가 있음을 일본 측은 계속하여 주장하였다. 그것을 이해한 다음에 비판한다는 관점이 전혀 없는 이상 지난 기간 동안의 활동은 의미가 없게 된다. 나 자신도 역사 교과서를 보는 방법에 대해 한국 측으로부터 특별히 지적인 자극을 받은 기억이 없다. 이러한 엇갈림이 생긴 것은 역사 연구에 대한 자세가 한국과 일본에서 지나치게 다르기 때문일 것이다. 양국 연구자의 역사 교과서에 대한 인식은 논의가 맞물리지 않을 정도로 다르다. 이 논문에서 배운 최대의 의의는 이 점에 있다.

[집필자 답변]

필자는 한국과 일본의 교과서 편찬 제도의 변천 과정을 살펴보면서 양국의 국정제와 검정제를 비교분석하였는데, 평자는 한국의 역사교과서 편찬제도에는 전혀 지식이 없다고 하면서 일본에 관한 설명에 문제가 있는 부분에 초점을 맞추어 비평만을 하고 있다. 필자 또한 평자의 비평에 대하여 코멘트를 하지 않을 수 없다.

첫째, 일본이 아시아를 침략한 엄연한 사실을 “당시 일본 정부도 대부분의 일본 국민도 ‘아시아의 침략’을 할 작정은 없었으며 미일 개전을 국민은 열광적으로 지지하였다”고 하면서, 그러한 상황에서 “일본 내에서 교과서가 일부러 ‘침략을 정당화’할 필요 따위가 없었다”는 평자의 비평을 누가 동의하겠는가 묻고 싶다.

둘째, 필자가 일본의 검정제가 천황제 국가 체제의 완성 및 해체, 수정 과정으로 점철된 일본의 근대국가 건설과정 속에서 배태되고 발전해 온 것으로 보면서 “일본의 검정제는 ‘戰前 군국주의 시기의 遺制’, ‘천황제 국가시기 형성된 관행의 연장’에 있다”라고 분석(본문 각주 21 참조, 《일본의 교과서제도(1982)》)한 것을, 평자는 전후 맥락적으로 보지 않고 ‘군국주의’, ‘천황제 국가’는 일본의 근대사 연구에서 퇴장한 용어라고 주장하고 있다. 그러면서 사용하지 않게 된 이유가 “대상을 보다 깊이 이해하기 위한 단서가 되는 것이 아니라 부정적인 딱지를 붙이는 역할밖에 지니지 못하였기 때문”이라고 강변하고 있다.

셋째, 필자가 일본의 家永 교과서 재판 분석을 통하여 일본의 검정 기준이 명확히 되는 계기가 되었다는 분석을 하고 있는데, 평자는 오히려 내정간섭을 하고 있다고 비판하고 있다. 교과서 재판에서 쟁점이 된 것은 국가측의 역사인식과 교과서 기술의 타당성이었다. 곧 국가가 어떤 기준을 가지고 검정을 통해 어디까지 수정을 요구할 수 있는가를 둘러싼 논쟁이었다. 그 과정에서 교과서 검정제도의 합법성이 인정되고, 그것을 확고하게 하기 위한 법적 정비가 진행되기도 하였지만, 1997년 일본 최고재판소가 일본 문부성에 의한 검정에는 지나침이 있는 것이 인정되기도 하였다.

넷째, 일본의 검정제도, 채택제도에서도 대해서도 ‘진보적 입장’, ‘시민사회 세력’(NGO)의 편향된 견해만을 대변하고 있다고 하는데, 필자는 문부성의 입장과 교과서 발행자의 주장을 함께 다루고 있다. 어느 한 부분만을 보고 문제가 있다고 보지 말고 일본의 교과서 검정제의 확립, 검정제의 운용 실태 속에서 문제점은 없는지 다시 한번 이해하기를

바란다.

끝으로 2년 반에 걸친 ‘역사공동연구’를 평가하면서 ‘공동연구가 아무런 성과가 없었다’고 하는 것은 매우 유감스럽다. 평자는 일본측이 일본 국내에 교과서에 대해 여러 가지 견해가 있음을 계속하여 주장하였는데, 한국측이 이를 이해하지 못하고 비판한다는 주장은 설득력이 없다. 왜 한국측이 그러한 주장을 하는지 일본측이 이해하려는 노력은 해 보았는지 되묻고 싶다.

평자의 비평만 보더라도 여전히 한일 간의 감정제를 보는 관점이 매우 다르다는 점을 확인할 수 있다. 성과가 있다면 평자의 주장대로 역사 연구에 대한 자세가 한국과 일본이 지나치게 다르다는 사실을 확인한 점일 것이다. 한일간의 교과서 편찬제도를 비교연구하면서 공통점과 차이점을 찾아보려는 노력은 해 보았는지 반성하면서 양국의 미래를 위해 교과서 문제를 다시 보려는 노력이 필요하다고 생각한다.