

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2022-51호 | 2022년 12월 14일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이연희 원장직무대행 | idp.theminjoo.kr

## 편향된 정치이념 교육하는 '자유민주주의' 교육과정 개정 중단해야

- 이명박·박근혜 정부와 똑같은 역사 교과서 왜곡 논란 재탕 -

이 경 아 연구위원(교육정책학 박사)

### 《요약》

- 교육부가 2022 교육과정 개정 과정에서 시안에도 없던 '자유민주주의'를 갑자기 표기하면서 이념 논쟁이 되풀이되고 있음
  - 중·고등학교 역사 교과서에 표기된 '민주주의'를 '자유민주주의'로 바꾸려고 하자 연구진뿐만 아니라 역사학계에서도 비판이 이어지고 있으며, 학계 논란을 넘어 헌법 논쟁까지 벌어지고 있음
- 교육과정에 '자유민주주의'를 끼워 넣기 위해 교육부가 무리하게 강행한 정황들이 드러나고 있음
  - 정책 연구진과 심의위원들의 논의 결과를 왜곡하고, 연구진에 압력을 가하는 등의 정황이 드러남
- 교육부의 강행 시도가 윤석열 대통령과 이주호 장관, 이배용 위원장 등의 편향된 역사관을 학생들에게 강요하기 위한 것은 아닌지 많은 의구심이 존재함
  - 윤 대통령은 틈만 나면 '자유'를 강조하고 있으며, 이주호 장관은 11년 전 교육부 장관이었던 시절에도 당시 연구진의 의견을 묵살하고 같은 방식으로 교육과정 개정을 추진한 바 있음
  - 임시정부의 정통성을 부정하고 친일·독재를 미화했다는 비판을 받아 이미 폐기된 국정화 역사 교과서를 주도한 이배용 국가교육위원회 초대위원장의 임명도 뉴라이트의 역사 왜곡 시도가 반복될 것이라는 예견을 뒷받침 함
- 윤 정부의 '자유민주주의' 집착은 편향된 뉴라이트 역사관 강요이며 명백한 정치적 행위임
  - 편협하고 획일적인 역사관을 강요하는 교육은 미래를 살아나갈 우리 아이들에게 위험천만한 일이며 독재·권위 시대로의 퇴행임이 자명함
  - 윤 정부는 불필요한 정치·이념적 논란에서 벗어나 헌법 정신에 입각한 민주주의의 실질적 내용을 교육과정에 담고자 노력해야 할 것임

▶ 키워드 : 2022 교육과정 개정, 역사교과서 논란, 민주주의, 자유민주주의, 역사 왜곡, 뉴라이트

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 1. 이념 논쟁에 휩싸인 2022 교육과정 개정

○ 교육부는 2015 교육과정 개정 이후 7년 만에 처음으로, 2022 전면 교육과정 개정을 추진하고 있음

- 국가 교육과정은 초·중·고 학생들이 학교에서 배워야 할 교과목의 종류와 학습의 범위, 반드시 학습해야 할 성취기준 등의 내용을 작성한 것으로 교과서 제작에 기본 지침이 되는 문서임
- 애초 이번 개정은 디지털 전환과 2025년 고교학점제 전면 도입을 교육과정에 반영하여 초·중·고 교육의 방향을 바꾸려는 것을 목표로 학생들의 과목 선택권 확대, 정보교육 시수 확대 등을 추진함
- 2021년 4월, 교육과정 개정 추진계획을 발표한 이후, 교육계 및 학생·학부모의 폭넓은 의견 수렴, 교과별 정책연구를 거쳐 2011년 11월에는 노동의 의미와 가치 등을 교육목표에 반영하고 생태 전환교육, 민주시민교육 등을 모든 교과에 반영하겠다는 내용으로 교육과정 총론 주요 사항을 이미 발표한 바 있음
- 이후 국민 의견수렴과 교과별 공청회를 거쳐, 교과별 연구진이 만든 교육과정 시안에서 쟁점 내용 등을 수정해 2022년 11월 9일, ‘2022 개정 교육과정 행정예고안’이 발표되자 여러 논란이 발생하고 있음

### ☑ 2022 교육과정 개정 추진 현황

2021년	4월	2022 교육과정 개정 추진계획 발표, 개정추진위원회 구성
	4월~11월	교육계 및 학생·학부모 의견 수렴
	11월 24일	총론 주요사항 발표
2022년	8월 30일	교육과정 시안 공개, 국민참여소통채널 의견수렴(20일간)
	9월~10월	교과별 공청회(10일간)
	11월 9일	2022 개정 교육과정 행정예고안 발표
	12월 6일	2022 개정 교육과정 최종안 국가교육위원회 상정
	12월 말(예정)	2022 개정 교육과정 확정 고시
2024년		초등학교 1~2학년 적용
2025년		초등학교 3~4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년 적용
2026년		초등학교 5~6학년, 중학교 2학년, 고등학교 2학년 적용
2027년		중학교 3학년, 고등학교 3학년 적용

○ 교육부가 2022 교육과정 개정 과정에서 시안에도 없던 ‘자유민주주의’ 용어를 갑자기 추가하면서 불필요한 이념 논쟁이 되풀이되고 있음

- 정책 연구진의 동의 없이 중·고등학교 역사 교육과정에 표기된 ‘민주주의’ 용어를 ‘자유민주주의’로 수정하자, 연구진뿐만 아니라 역사학계에서도 비판이 이어지고 있으며, 학계의 논란을 넘어 헌법 논쟁까지 벌어지고 있음

## 2. 교육과정 개정 강행에 드러난 절차적 문제

○ 절차적으로 합의하지 않고 교과서 작성의 기준이 되는 교육과정을 ‘민주주의’ 대신 ‘자유민주주의’로 행정예고안 발표에서 갑자기 수정함

- 「중학교 역사」 교육과정에는 “다양한 주체들의 노력으로 이루어진 사회 전반의 민주적 변화와 과제”를 “다양한 주체들의 노력으로 이루어진 사회 전반에 걸친 자유민주적 기본 질서의 정책 과정과 과제”로
- 「고등학교 한국사」에는 “민주화에 기반해 평화적 정권 교체”를 “민주화에 기반해 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 정권 교체”로, “대한민국 정부 수립”을 “자유민주주의에 기초한 대한민국 정부 수립”으로 수정

○ 교육과정 연구진의 의견 일방적 무시<sup>1)</sup>

- 교육과정 연구진들은 시안에 ‘민주주의’가 들어가야 한다고 일관적으로 주장해 옴
- 정권이 바뀌자 교육부는 ‘민주주의’가 표기된 시안이 편향적이라며 연구진에 수정·보완을 권고함
- 연구진은 ‘민주주의’ 표기를 재차 주장하였고, 연구진이 교육부 권고를 따르지 않자 직접 교육부 조정방안을 만들어 교육과정심의회 운영위원회\*에 상정하고 통과시켜 11월 9일 행정예고안을 발표함

\* 교육과정심의회 운영위원회 : 교육부 차관이 당연직 위원장, 교육부 교육과정정책관(국장급)이 부위원장, 민간위원 28명으로 이루어진 교육과정 심의 법정 기구. 대통령령인 <교육과정심의회 규정>에 근거함

○ 개정안 논의 결과 왜곡<sup>2)</sup>

- 행정예고안 발표(11.9일) 직전 개최된 11월 7일 교육과정심의회 운영위원회에 참석한 민간위원 일부는 ‘자유민주주의’와 ‘민주주의’ 한쪽을 고집할 것이 아니고 집필진(교육과정 연구진)이 문맥에 맞게 두 가지 표현을 선택해서 쓸 수 있는 자유를 허용하자는데 동의한 것이지, 교육부가 연구진의 의사와 상관없이 자의적으로 고쳐도 된다는데 동의한 것이 아니라고 함
- 당시 운영위원들은 연구진의 전문성을 존중하자고 한 것이지 ‘자유민주주의’ 표현에 찬성한 것은 아니며, 교육과정 연구진도 ‘민주주의’라는 표현에 다양한 함의가 포함되어 있는데 오히려 더 협소한 의미인 ‘자유민주주의’로 표기할 필요는 없다는 의견을 제시함
- 이에 교육부는 보도자료<sup>3)</sup>를 통해 ‘자유민주주의’, ‘민주주의’ 용어를 시대상과 역사적 맥락에 따라 서술한 교육부 조정방안에 대해 대다수 위원이 동의하는 발언을 하였으며, 반대 의사를 표현한 위원은 없었다고 변명함. 덧붙여 교육부가 상정한 조정안은 헌법, 관련 법률, 현재 결정례, 역대 교육과정 등을 종합적으로 고려한 것이라고 설명하였으나, 국회가 회의록을

1) 시사인(22.12.2). 교육부는 왜 역사 교과서에 ‘자유민주주의’를 다시 소환하나.

2) 한겨레(22.11.13). ‘자유민주주의’ 집착 교육부... “찬성 안했는데 회의 결과도 왜곡 발표”

3) 교육부 보도자료(22.11.14). 교육부는 교육과정심의회 운영위원회 논의 결과를 바탕으로 역사 교육과정 행정예고안을 마련하였습니다.

제출하라고 요구\*하자 공개하지 않고 있음

\* 더불어민주당 도종환 의원은 교육부 측에 11.7일 열린 교육과정심의회 운영위원회 회의록 자료요구를 하였으나 회의 요약본만 제출하고, 전체 회의록을 공개하지 않음

#### ○ 연구진에 압력을 가한 정황<sup>4)</sup>

- 교육부 관계자들이 역사과 연구진 회의(10.10일)에 참석해 ‘자유민주주의’ 표현을 넣고, 전근대사 비중을 늘리라는 두 가지 주문을 한 뒤, 그 자리에서 “이제는 정치의 시간”이라고 발언한 사실이 보도됨
- 이에 교육부는 국정감사에서 여당 의원들로부터 연구진 명단을 제출하라는 압박이 있다는 분위기를 전달하는 차원에서 해당 발언이 나왔다고 해명함

#### ○ 교원단체, 교육과정 심의 위법 교육부 차관 고발<sup>5)</sup>

- 실천교육교사모임과 전교조는 교육과정심의회 운영위원회 위원장인 교육부 차관이 의사 진행 권한을 남용해 심의회 운영위의 의결권 행사를 방해하고, 심의회 규정상 의결 부의권 등 의사 진행 권한을 가진 위원장이 정당한 사유 없이 의결 절차를 밟아달라는 위원들의 요청을 거부했다며 장상윤 차관을 직권남용권리행사방해와 직무 유기로 고발한 상태
- 교육부는 교육과정심의회가 의결권을 가진 기구가 아니므로 문제가 없다는 입장이나 <교육과정심의회 규정> 제8조와 제9조에는 재적위원 과반의 출석과 출석위원 과반의 찬성으로 의결하고, 운영위원회의 의결은 심의회 의결로 본다는 규정\*이 존재함

\* <교육과정심의회 규정>

제8조(의결정족수) 각 소위원회, 운영위원회 및 참여위원회는 위원장, 부위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제9조(의결의 효력) 운영위원회와 각 소위원회의 의결은 심위원회의 의결로 본다.

제10조(보고) 각 위원장은 당해 위원회에서 의결된 사항을 지체 없이 교육부 장관에게 보고하여야 한다.

#### ○ 국가인권위원회 성명서, 우려 표명<sup>6)</sup>

- 인권위 송두환 위원장은 “교육부가 연구진과 협의 없이 일방적으로 역사와 한국사 과목의 내용을 수정함으로써 민주주의와 관련된 다양한 보편적 가치를 담고자 한 연구진의 의도를 왜곡했다”는 성명서를 발표함
- 이는 “교육부가 균형적인 헌법 정신을 위반하고 스스로 정치적 중립성을 훼손하고 있다는 것을 보여주는 것”이라며 철회를 촉구함

4) 한겨레(22.11.13). 왜곡·외압 의혹 잇따르는 ‘자유민주주의’ 교육과정.

5) 서울신문(22.12.7). “교육과정 심의 위법”... 교육부 차관 고발당해

6) 국가인권위원회 보도자료(22.11.28). 2022 개정 교육과정 행정예고에 대한 국가인권위원장 성명

### 3. 정치적 의도가 분명한 尹 정부의 역사 왜곡 시도

○ 교육부의 역사 왜곡 시도가 편향된 역사관을 학생들에게 강요하기 위한 것은 아닌지, 尹 정부의 자유가 정작 누구를 위한 자유인지에도 많은 의구심이 존재

- 尹 대통령은 지난 5월 대통령 취임식에서도 ‘자유’를 국정 핵심 키워드로 제시하고 취임사 전문에서 ‘자유’를 총 35회 언급함. ‘평화’ 12회, ‘민주주의’ 8회 등 다른 단어와 비교하면 압도적으로 많은 횟수임
- 윤 대통령은 후보 시절에는 “극빈한 생활을 하고 배운 게 없는 사람은 자유가 무엇인지 모를 뿐 아니라, 자유가 왜 개인에게 필요한지 그 필요성 자체를 느끼지 못한다”는 발언으로도 논란을 일으킨 바 있음<sup>7)</sup>
- 더 나아가 올해 9월에는 국제무대인 유엔총회 연설에서도 11분간 ‘자유’를 무려 21번 언급함. 칠레 대통령 가브리엘 보릭이 ‘사회 정의’를 강조하며 “부와 권력을 더 나은 방식으로 분배하는 지속 가능한 성장”을 제안한 연설과는 매우 대조적이었음<sup>8)</sup>

○ 역사 교과서 ‘자유민주주의’ 표기는 이주호 장관이 11년 전 교육부장관이던 시절에도 당시 연구진의 의견을 묵살하고 같은 방식으로 추진한 정책임

- 이주호 장관이 교육과학기술부 장관으로 재임하던 2011년, 국사편찬위원회는 역사 교육과정을 개정해 ‘민주주의’로 서술된 지점의 대부분을 ‘자유민주주의’로 수정함
- 당시 역사교육과정개발추진위원회(위원장 이배용, 現 국가교육위원회 위원장) 위원 20명 가운데 9명이 사퇴하고, 1명은 결위하여 10명만 남는 파행을 일으키고<sup>9)</sup>, 역사 교육과정 개발 정책연구위원회(위원장 오수창 서울대 교수) 위원장과 소속 위원 24명 중 21명은 역사 교육 과정에는 ‘민주주의’라는 용어가 표기되어야 한다는 성명서를 내는 등 극심한 편향성 논란에 휩싸임<sup>10)</sup>
- 이후 박근혜 정부에서 추진된 2015 교육과정 개정에서도 ‘자유민주주의’로 표기되고, 문재인 정부에 이르러 ‘자유민주주의’는 ‘민주주의’로, ‘대한민국 수립’을 ‘대한민국 정부 수립’으로 수정함

○ 이주호 장관은 최근에도 뉴라이트 역사관을 피력해 옴

- 더불어민주당 서동용 의원실에 따르면, 이주호 장관은 올해 서울시교육감 예비후보로 출마 하면서 전교조·좌편향 교육, 주사파 교육의 문제점을 바로잡겠다는 공약을 제시한 바 있음<sup>11)</sup>

7) 한국경제(21.12.22). 윤석열 “가난한 사람은 자유 필요성 못 느껴” 발언 논란.

8) 미디어오늘(22.9.26). 윤석열의 자유, 한국인의 품격.

9) 경향신문(11.10.1). 위원 사퇴 파문·편향 우려 ‘역추위’ 새 역사교과서 집필 기준 검토 강행.

10) 동아일보(11.9.20). ‘자유민주주의’ 향의 역사교과서 추진위원 9명 사의.

11) 서동용 의원실 보도자료(22.10.3). 교육부 장관 이주호 지명은 국정교과서 부활의 신호탄.

- 세부 공약으로는 “서울형 교과서 개발을 통해 자유민주주의, 시장경제 교육을 강화”하고, “임시 정부는 건국을 준비하기 위한 과정에서 과도기적으로 국민의 대표성을 충족하지 않은 채 구성된 임시기구임을 분명하게 교육할 필요”가 있다고 강조함
- 이주호 장관은 인사청문회에서도 자유민주주의를 교육과정에 넣겠다는 의사를 드러내며 “자유민주주의는 자유주의와 민주주의가 결합된 헌법의 가치로, 민주주의와는 확연히 다른 개념이라고 생각한다”고 발언한 바 있음<sup>12)</sup>
- 이는 대한민국의 건국 시점을 임시정부 수립이 아닌 1948년 광복절로 보는 뉴라이트 역사관으로써, 박근혜 정부의 국정화 역사 교과서와 같은 맥락임

○ 박근혜 정부 국정화 역사 교과서 논란을 주도한 이배용(前 한국학중앙연구원 원장)이 국가교육위원회 위원장으로 재등판하자, 역사 왜곡 시도는 예견됨

- 윤석열 대통령은 임시정부의 정통성을 부정하고 친일·독재를 미화했다는 비판을 받고 이미 폐기된 바 있는, 국정화 역사 교과서를 주도한 이배용 前 한국학중앙연구원 원장을 인수위에서 특별고문으로 임명하더니, 정부 출범 직후 국가교육위원회 초대 위원장으로 임명함
- 이배용 위원장의 재등판에 뉴라이트의 역사 왜곡 시도가 재현될 것이라는 교육계의 우려가 컸음. 예견대로 12월 6일, 이배용 위원장은 국가교육위원회 교육과정 개정 심의 모두 발언에서 “(새 교육과정은) 올바른 국가관을 갖추며 자신의 꿈을 실현할 수 있는 진로를 정하도록 돕는 교육의 핵심적인 기준이 될 것”이라 발언하며<sup>13)</sup> 교육계의 우려를 재확인함

#### 4. 미래 세대에게 편향된 역사관을 주입하려는 시도 멈춰야

○ ‘자유민주주의’ 표기에 유난히 집착하는 보수 정부

- 교과서 ‘자유민주주의’ 표기 논쟁이 본격적으로 촉발되기 시작한 것은 이명박 정부에서 추진된 2009 교육과정 개정임. 이후 박근혜 정부에서 추진된 2015 교육과정 개정과 국정화 역사 교과서에도 자유민주주의 표기가 큰 쟁점이 됨
- 보수진영에서는 1987년 현행 헌법에도 ‘자유민주주의’가 언급되며, ‘민주주의’라고만 표기할 경우 ‘사회민주주의’, ‘인민민주주의’로 해석될 수 있기 때문에 여타 민주주의와 구별하고 반공을 강조하기 위해 반드시 민주주의에는 ‘자유’라는 표현이 추가되어야 한다고 주장함

○ 교과서 ‘민주주의’ 표기는 국제 통용

- 모든 OECD(경제협력개발기구) 가입 국가들은 교과서에 ‘민주주의’로 표기\*하고 있고, 한국의 정치체제를 언급한 20개국 외국 교과서에서도 한국의 정치체제를 ‘민주주의’로 서술하고 있음<sup>14)</sup>

12) 뉴스1(22.10.28). 이주호 “교과서에 자유민주주의 표기 검토”... 野 “특정정파 이념”

13) 뉴시스(22.12.6). 이배용 “개정 교육과정, 올바른 국가관 돕는 기준 될 것”

14) 오마이뉴스(22.11.9). 교육부의 역주행... 교과서에 ‘자유’ 끼워넣기 강행.

\* 독일에서 ‘자유민주주의’가 일부 교과서에 표기되기도 함. 그러나 독일(국가) 교육과정에서는 ‘민주주의’ 표기가 원칙이고 냉전시대를 서술할 때만 예외적으로 ‘자유민주주의’라고 표기함. 윤석열 정부의 주장대로 ‘자유민주주의’라는 용어가 ‘민주주의’를 대체하거나 구별되어야 하는 것이 아니며, 다수의 교과서에서는 더 포괄적인 의미인 ‘민주주의’로 표기하고 있음<sup>15)</sup>

- 선진국 어느 나라도 교과서에 자국 정치체제를 ‘자유민주주의’라고 표현하지 않고 있으며, 우리나라도 세계사를 비롯한 다른 과목에 타국의 정치체제를 ‘자유민주주의’라고 표기하지 않음
- ‘민주주의’가 ‘자유민주주의’와 구별된다는 이주호 장관과 뉴라이트의 주장은 국제 역사 교육계에서는 통용되지 않음. 우리나라에서만 교과서에 ‘자유민주주의’라고 표기한다면 세계화 시대를 살아가는 우리 학생들이 혼란을 겪을 것임은 자명함

○ **중립적인 용어인 ‘민주주의’를 ‘자유민주주의’로 바꾸는 것 자체가 정치적 행위이며 사실상 역사 왜곡임**

- 1948년 수립된 대한민국 정부의 제헌헌법에는 ‘자유민주주의’라는 용어가 사용된 바 없으며, 헌법에 등장하는 ‘자유민주적 기본 질서’라는 표현 또한 1972년 박정희의 유신헌법에 처음 등장한 표현임
- ‘자유민주주의’라는 용어가 헌법 정신을 제대로 반영하고 있다는 윤석열 정부의 주장은 사실상 역사 왜곡이며 중립적 용어인 ‘민주주의’ 대신 ‘자유민주주의’ 표기를 고집하는 것은 교육부가 스스로 정치적 중립성을 훼손하고 있다는 것을 보여주는 것

○ **尹 정부는 불필요한 정치·이념적 논란에서 벗어나 헌법 정신에 입각한 민주주의의 실질적 내용을 교육과정에 담아야 할 것임**

- 틈만 나면 ‘자유’를 강조하는 윤석열 대통령의 국정철학을 실현하고자 교육과정을 고치는 것은 미래를 살아나갈 우리 아이들에게 위험천만한 일이며 편협하고 획일적인 역사관을 강요하는 교육은 독재·권위 시대로의 퇴행이 자명함
- ‘자유민주주의’ 표기 집착은 민주주의와 관련된 다양한 보편적 가치를 교육과정에 온전히 담고자 하는 수많은 학자의 노력을 왜곡하는 것이며, 민주주의가 내포하는 다양성과 포용적 가치를 좁혀 ‘반공 민주주의’만을 강조하는 편협한 뉴라이트 역사관임

15) 오영훈 의원실 자료(18.7.23). 외국 교과서의 민주주의 용어 서술 현황.