

## 독일의 교과서 발행 허가제

한스 보이트, 독일 튀빙겐 대학교 현대사학과 교수 및 역사교과서 저자

본고는 독일의 교과서 발행 허가제를 둘러싼 뜨거운 논쟁을 소개하고 있다. 그리고 교과서 발행 허가제의 역사를 소개함으로써 현재까지 한 세기 동안 기본 원리를 적용하고 있는 이 제도의 변천사를 되짚어 보았다. 교과서 발행 허가제의 다양한 형태는 독일에서 연방제 교육제도를 실시하고 있기 때문이다. 문화부 장관회의에서는 독일의 교육제도를 통일할 필요가 있다는 의견이 계속해서 제기되었다. 본고에서는 연방제 교육제도로 인하여 발생하는 문제의 사례로 연방주별로 다른 형태로 발전한 교과서 허가제를 소개하였다.

그리고 별도의 장을 할애하여 국제적인 교과서 공동 발행 프로젝트 즉, 독일-프랑스 및 독일-폴란드 교과서 공동 발행의 사례를 소개하였다. 끝으로, 독일의 교과서 발행에 관한 국가 허가제가 왜 변화 과정을 겪었는지, 그리고 현 제도가 왜 무의미해졌는지를 살펴보았다.

2011년 11월

---

본고의 논의가 역사 교과서에  
중점을 두는 또 한 가지 이유는  
역사 교과서가  
다른 과목 교과서와 달리  
정치적 의미가 크고,  
그래서 오늘날까지 엄격한 관심 및  
관찰의 대상이 되기 때문이다.

---

### [ 일러두기 ]

본고의 논의는 전 과목의 교과서를 대상으로 하지만, 특히 역사 교과서를 중심으로 이뤄진다. 이는 저자 개인의 직업상 경험과 관련이 있다. 저자는 1986년부터 2006년까지 바덴-뷔르템베르크주 역사과목 교사 교육을 담당하였고, 1980년 이래 바덴-뷔르템베르크주 교과과정위원회 위원으로 활동하였을 뿐 아니라 다수의 역사 교과서를 집필하면서 본 글의 주제와 관련된 경험을 쌓았다. 본고의 논의가 역사 교과서에 중점을 두는 또 한 가지 이유는 역사 교과서가 다른 과목 교과서와 달리 정치적 의미가 크고, 그래서 오늘날까지 엄격한 관심 및 관찰의 대상이 되기 때문이다.

본고는 독일의 문화부장관회의 및 16개 연방주의 문화부, 브라운슈바이그에 위치한 교과서 연구기관인 게오르그-에케르트 연구소(Georg-Eckert-Institut), 역사 전문지인 “학문과 수업에서 다루는 역사(Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, GWU)”가 제공한 자료 및 정보를 토대로 집필했다. 이 외에 저자가 교과서 집필자, 출판사 및 문화부 대표들을 대상으로 실시한 인터뷰 내용도 다루었다.

## [ 1. 논란의 여지가 많은 교과서 발행 허가제 ]

독일에 국가 차원의 교과서 발행 허가제가 도입된 이래 이 제도에 관한 비판이 끊이지 않았다. 특히 역사과목 전문지인 “학문과 수업에서 다루는 역사(GWU)”에서 이 제도에 관한 활발한 논쟁을 다루었는데, 다음과 같은 비판적 의견들이 소개되었다. “(모든 연방주에서 그런 것은 아니지만) 현재 독일 대부분의 연방주에서 실행하고 있는 교과서 발행 허가제는 교과서를 발행하는 출판사와 집필하는 작가들에게 악몽이 되었고, 좋은 교과서 개발을 가로막는 장애물이 되었다는 주장은 결코 과장된 이야기가 아니다(1987, 제2호, 105쪽).” 유명한 역사과목 교수법 전문가들은 이 허가제는 불쾌한 일이며, 모순적인 제도라면서 개선의 필요성을 강조하기도 한다.

## 2. 국가 차원의 교과서 발행 허가제에 관한 찬반

교과서 발행 허가제는 특히 다음과 같은 이유 때문에 비판을 받는다.

### 이데올로기적 조작:

현재 교과서 발행 허가제는 더 이상 시대에 적합하지 않고, 권위적인 국가 제도에 가깝다는 비판을 받고 있다. 그저 본 모습을 감춘 검열 제도일 뿐이라는 지적을 받고 있다. 이 제도는 국가 차원에서 수업을 통제하고 비판적인 의견을 잠재우는 데 목적이 있으므로, 학생들이 국가가 원하는 정치적 의견을 가지게 되어 이데올로기적 조종을 당하게 된다는 것이다.

### 허가의 주관성:

교과서 발행 허가를 담당하는 각 연방주의 문화부는 수많은 허가 기준을 마련하고 있기는 하나, 실제로 교과서 심사는 대부분 임의대로 이뤄지고 있다는 비판이 있다. 교과서 허가 심사는 각 부처의 평가자와 전문가들의 자질 및 성향에 따라 크게 좌우된다는 것이다. 현재 심사 적용 기준은 세부적이지 못하여 임의적인 평가를 유발한다는 점이 지적되었다. 많은 평가자들은 교수법적 및 학문적 “권위자 역할”에 도취되어 자신이 생각하는 교과서의 이상적인 형태를 절대적 기준으로 삼는다는 것이다. 게다가 거의 대부분의 평가자들은 정치적 올바름(political correctness)을 따르며, 적지 않은 평가자들이 편협하다는 문제점도 거론되었다.

### 투명성의 부재:

심사 과정이 비민주적이라는 사실 즉, 비공개 심사가 지적 받았다. 공개 심사 또는 공개 논의 과정이 없을 뿐만 아니라, 심사 과정을 감시할 수 있는 독립된 상급 감사기관도 없다.

### 교과서 발행 허가제의 폐해

위에서 언급한 문제점들은 결국 천편일률적이고 지루해서 혁신을 야기시킬 만한 자극을 주지 못하는 교과서를 탄생시켰다. 출판사들은 재정적 이유를 핑계로 이러한 현실에 적응하였고

---

현재 교과서 발행 허가제는 더 이상 시대에 적합하지 않고, 권위적인 국가 제도에 가깝다는 비판을 받고 있다. 그저 본 모습을 감춘 검열 제도일 뿐이라는 지적을 받고 있다.

---

(갈등을 일으키지 않기 위해) 교과서 발행 허가를 주관하는 각 연방주의 문화부가 제시하는 지침에 고분고분 따랐다. 이러한 제도 때문에 결국 학교교육의 현실은 점점 더 무미건조해졌다.

그래서 프랑스처럼 교과서 발행에 관한 국가의 허가를 전적으로 폐지하거나, 적어도 이 제도의 유연하지 못한 특성만이라도 개선해야 한다. 가장 이상적인 방법은 네거티브 방식의 심사 기준을 설정하고, 교과서가 합법성 또는 학문성 등과 같은 필수적 요건에 위배되지 않는 한 발행을 허가 받을 수 있게 하는 것이다. 또한 학교 현장에서 사용할 교과서는 당사자인 교사가 선택해야 하며, 부모와 학생들도 이에 대한 의견을 제공하는 형태로 선택 과정에 참여시켜야 한다.

---

교과서 발행 허가제를 찬성하는 사람들은, 이를 비판하는 사람들이 이 제도의 한계라고 지적하는 특성이 바로 출판사와 저자 간 협조를 유익하게 해 주는 특성 중 하나라고 주장한다.

---

교과서 발행 허가제를 찬성하는 사람들은, 이를 비판하는 사람들이 이 제도의 한계라고 지적하는 특성이 바로 출판사와 저자 사이의 협조를 유익하게 해 주는 특성 중 하나라고 주장한다. 이 제도를 찬성하는 사람들은 다음과 같은 특성을 제시하며 허가제 비판에 대해 반론을 제기한다.

- 품질 보장: 국가의 통제 하에 이루어지는 교과서 발행을 통해 교과서의 품질을 일정 수준의 최저 기준 이상으로 보장하고, 학교에서 부적절한 교과서가 사용될 위험을 방지한다는 것이다. 즉, 언어적 결함이나 내용상 심각한 결함이 있는 교과서, 세뇌 금지 원칙을 무시한 교과서, 국가의 기본틀(법, 규정)에 위배되는 교과서, 교수법적, 방법론적, 학문적 오류가 있는 교과서가 사용될 위험을 사전에 예방한다는 것이다. 또한 국가의 권위는 교과서의 품질이 상업적 이해 때문에 희생될 위험도 막아준다고 한다. 따라서 학교는 시장 원리의 지배로부터 자유로울 수 있다. 허가제 덕분에 출판사들이 경제적 이해에만 집착하는 현상이 방지되며, 교과서 품질이 이윤추구 때문에 나빠지지 않는다는 주장이다.

- 품질 개선: 허가제는 국가가 출판사들에게 품질 개선을 위한 중요한 정보를 제공할 수 있기 때문에 품질 개선에 기여한다는 것이다. 즉, 문화부가 발행하는 평가서에는 오류가 지적되어 있고, 개선 및 보충 방안이 명시되어 있기 때문이다. 이 밖에도 허가제로 인해 저자, 평가자, 문화부의 대표 간 유익한 대화 역시 품질 개선에 도움이 된다고 한다.

- 선택을 위한 지원: 교과서 발행 허가제는 교과서를 선택할 때 교사들에게 법적 안전성을 보장해 주며, 선택에 도움을 줌으로써 교사들의 부담을 줄여준다는 주장이다.

### [ 3. 역사적 고찰 ]

독일의 교과서 발행 허가제의 역사는 절대주의 시대로까지 거슬러 올라간다. 근대국가의 모습을 갖추어 가고 있던 당시 국가는 사회 전반에 대한 통제의 필요성을 느꼈고, 이러한 통제의 주요 방편으로 일찍이 학교를 이용하였다. 그 이후 독일의 학교교육은 오늘날까지 국가의 주요 과제가 되었다. 국가는 학교교육을 통제하기 시작한 초창기부터 교과서를 중요한 통제의 수단으로 간주하였다. 공식 교과 과정이 없었고 교사들의 교육 수준, 특히 초등교육기관의 교육 수준이 매우 낮았던 그 당시 국가는 교과서를 통하여 수업을 통제하였다.

19세기에는 국가의 통제 및 개입이 점점 확대되었고, 한 세기 이상 독일에서 유효하게 쓰일 교과서 표준화 및 규격화를 위한 제도가 마련되었다. 이 제도는 담당 부처가 교과서를 평가하고 평가에 근거하여 발행에 대한 최종 결정을 내리도록 하였다. 이로써 교과서는 비공식적 커리큘럼을 제공하던 기능을 상실하게 되었다. 이 시기 교과서 발행 허가를 위한 품질 기준의 핵심이 정립되었고, 이 기준은 수십 년 간 적용되었다. 예컨대, 일목요연한 허가 절차가 정립되고, 합헌성 및 합법성, 교수법적 적절성, 연령대에 대한 적합성이나 수업 교재로서의 유용성과 같은 교육학적 요건, 주어진 교육 계획과의 일치성, 내용의 정확성, 언어적 정확성 등과 같은 기준이 정립되었다.

1918년 독일 군주제의 종말과 혁명은 이러한 교육 제도에 아무런 영향을 주지 않았고, 독일의 연방제적 교육체제는 그대로 유지되었다. 독일이 국가사회주의체제로 전환되면서 교육 제도는 최초로 중앙집권적 통제를 경험하게 되었다. 교과서 발행 허가에 대한 단독 권한은 독일제국 교육부가 가지고 있었고, 1937년부터는 독일교과서 담당부로 이양되었다. 이러한 기관에서 교과서 발행 허가를 중앙집권적으로 관장했던 주요 이유는 훗날 구동독처럼

---

독일의 교과서 발행 허가제의 역사는 절대주의 시대로까지 거슬러 올라간다. 근대국가의 모습을 갖추어 가고 있던 당시 국가는 사회 전반에 대한 통제의 필요성을 느꼈고, 이러한 통제의 주요 방편으로 일찍이 학교를 이용하였다.

---

교과서에 대한 이데올로기 검열을 실시하기 위함이었다.

1945년 독일의 무조건 항복으로 독일의 주권은 전적으로 동맹군에게 양도되었는데, 교과서 발행 허가 권한도 마찬가지였다(동맹군의 검열위원회). 동맹군은 학교 제도의 새로운 출발을 매우 엄격하게 감시하였다. 물론 국가사회주의로부터의 완전한 단절은 필수불가결한 교육 제도의 특징이었다. 프랑스 점령 지역에서 가장 엄격한 감시를 받았고, 영국 점령 지역에서는 학교가 가장 큰 재량권을 행사할 수 있었다.

두 번의 전쟁 경험은 독일의 교과서 발행 허가제에 결정적인 영향을 미쳤다. 전쟁의 결과로 분단된 독일의 구동독에서는 중앙집권 제도가, 구서독에서는 연방 제도가 발전하였다. 전국적으로 동일한 교과서를 사용했던 구동독에서는 특히 중앙에서 교과서에 대한 이데올로기적 감시를 하였다. 반면 구서독에서는 처음부터 주정부가 교과서 발행을 허가했고, 그 결과 주정부마다 다른 허가제가 발달하였다.

#### 4. 교과서 발행 허가제의 법적 토대: 다양성과 통일성

허가제의 법적 토대는 각 연방주의 학교법으로, 교과서 발행 허가에 관한 세부적 규칙이나 규정의 제정은 각 연방주 문화부의 권한이다. 문화부는 교과서 발행 허가를 위한 심사의 구체적 심사 기준도 정한다.

1949년 독일 연방공화국의 수립과 함께 교과서 발행 허가는 전적으로 각 연방주의 권한에 속하게 되었다. 독일의 이러한 연방제적 교육제도는 독일 내 교과서 발행 허가제가 매우 다양하게 발달한 이유다. 허가제의 법적 토대는 각 연방주의 학교법으로, 교과서 발행 허가에 관한 세부적 규칙이나 규정의 제정은 각 연방주 문화부의 권한이다. 문화부는 교과서 발행 허가를 위한 심사의 구체적 심사 기준도 정한다.

문화부장관회의는 각 연방주에서 유효한 결의와 권고를 도출해냄으로써 독일의 학교교육 제도의 통일성을 이루고자 한다. 예를 들어, 문화부장관회의는 이미 1951년 “교과서 심사 및 승인”에 관한 결의를 통하여 교과서 발행 허가제의 통일을 시도하였다. 1972년 문화부장관회의 결의 490 “교과서 발행 허가를 위한 가이드라인”에 따라 전국적으로 허가제를 통일하려고 강력하게 시도했다. 1968년 이후 자율화 경향이 심화되면서 연방주들이 허가제 통일을 위한

이전 결의에서 이탈할 위험이 나타나는 상황에서 새 결의는 시의 적절했다.

1972년 문화부장관회의 결의 내용 중에는 교과서 발행 허가 시 전국적으로 동일하게 적용될 기준을 소개하였는데 다음과 같다.

#### (결의 내용 발췌)

1. 학교는 해당 문화부가 발행을 허가한 교과서만 사용할 수 있다.  
참고서, 공식집 등은 승인이 필요하지 않다.
2. 교과서의 내용이 다음과 같은 조건을 충족하면 해당 교과서는 발행 허가를 받는다.
  - a. 일반 헌법이나 법 조항에 위배되지 않고
  - b. 교과 과정과 교육 기준이 제시하는 요구 조건에 내용적, 교수법적, 방법론적으로 부합할 때
4. 교과서가 개정될 경우 개정판 역시 새롭게 발행 허가를 받아야 한다. 이때 간소화된 허가 발행 절차를 적용할 수 있다.
6. 발행 허가는 허가 취소 가능성을 전제로 발행된다. 해당 교과서의 내용이 더 이상 전문성 면에서 또는 교육학적 및 교수법적으로 더 이상 시의 적절하지 못하다고 판단 될 경우 발행 허가는 취소될 수 있다.
8. 교과서 발행이 허가되지 않을 경우, 그 이유를 밝혀야 한다. 요청 시 출판사에게 발행 허가를 받지 못한 이유를 명시한 평가서의 전체 또는 일부를 익명으로 제공할 수 있는데, 이때 출판사는 평가서 내용을 공개하지 않는다는 조건에 동의해야 한다.

---

교과서 발행이 허가되지 않을 경우, 그 이유를 밝혀야 한다.

요청 시 출판사에게 발행 허가를 받지 못한 이유를 명시한 평가서의 전체 또는 일부를 익명으로 제공할 수 있는데, 이때 출판사는 평가서 내용을 공개하지 않는다는 조건에 동의해야 한다.

---

## [ 5. 각 연방주의 허가제 ]

### a. 바이에른주

바이에른주는 전통적으로 가장 엄격하고 복잡한 허가제를 실시하는 연방주다. 그리고 이 전통은 오늘날에도 계속 유지되고 있다. 바이에른주의 교과서 발행 허가는 전적으로 문화부가 관장하고 있다. 교과서를 심사하는 평가자는 13쪽 상당의 심사 기준(“교과서 평가를 위한 기준”)에 따라, 그리고 학교형태별 개별

교과과목에 관한 참고 사항을 참조하여 심사한다. 바이에른주에서는 무엇보다 지역별 교과서 발행을 중요하게 여긴다. 결과적으로 전국적으로 발행되는 교과서의 각 지역별 지역관이 발달하게 되었다.

교과서 발행 허가를 받고자 하는 출판사는 문화부에 교과서 원고 1부를 제출해야 한다. 사전 심사를 통하여 형식적인 요건들이 확인되고 나면, 문화부는 문화부가 선정한 평가자에게 해당 교과서에 대한 심사를 의뢰한다. 두 명의 평가자는 6주 안에 교과서의 세부적 사항들까지 다룬 평가서(최대 30쪽)를 각자 하나씩 작성한다. 평가자는 문화부가 제시하는 형식적, 법적 그리고 내용적 기준을 엄격하게 적용해야 하며, 문화부에 해당 교과서의 허가 승인 또는 거부에 관한 제안을 한다. 단번에 허가를 승인 받는 경우는 흔하지 않다. 평가자의 조언과 수정 및 보완 제안 그리고 필요한 경우 문화부의 보완 요청은 익명으로 출판사에 송부된다. 출판사는 결함목록 형태로 정리된 수정 내용을 제공받고, 해당 수정 내용에 따라 수정한 후 교과서를 인쇄할 수 있게 된다. 이때 출판사는 수정 제안에 대하여 거부권을 행사할 수 있다. 그 결과 당사자들 간에 팽팽한 논쟁이 드물지 않게 일어난다. 문화부는 출판사가 거부할 경우 교과서를 재검토한다. 출판사가 재검토 결과에 동의할 수 없을 경우에는 제 3의 평가자를 지목한다.

---

교과서의 발행 허가가 승인되면 문화부 홈페이지에 게시되어 있는 교과서 목록에 해당 교과서가 등록이 되는데, 허가를 받은 교과서라도 교과서 목록에 등록이 되어야만 각 학교에서 사용할 수 있다. 개정판 발행 시 개정 내용에 대한 심사만 한다. 본고에서 소개한 이 절차는 현재도 유효하다.

---

교과서의 발행 허가가 승인되면 문화부 홈페이지에 게시되어 있는 교과서 목록에 해당 교과서가 등록이 되는데, 허가를 받은 교과서라도 교과서 목록에 등록이 되어야만 각 학교에서 사용할 수 있다. 개정판 발행 시 개정 내용에 대한 심사만 한다. 본고에서 소개한 이 절차는 현재도 유효하다.

작센주와 헤센주도 역시 이와 유사하게 엄격한 심사제도를 시행하고 있다.

#### b. 노르트라인-베스트팔렌주

노르트라인-베스트팔렌주는 특이한 교과서 발행 허가제를 시행하고 있다. 1972년 교과서 발행 허가를 위한 심사 과정이 기존과 다른 방식으로 대체되었다. 즉, 교과서 발행 허가 여부에 대한 결정을 특정 위원회가 하기 시작했다. 1972년 노르트라인-베스트팔렌주에서는 게오르그 에케르트(Georg Eckert)를 위원장으로 하는 교과서 위원회가 최초로 결성되어 심사 및 허가를 전담하였다. 이 위원회는



내용면에서 매우 엄격하고 포괄적 심사 기준을 제정하였고, 후에는 과목별 교수법적 조건별 기준도 제정하였는데 이 기준은 공개되어 있다. 노르트라인-베스트팔렌주의 엄격한 허가제에 대하여 20세기 말에 들어 신랄한 비판이 쏟아지기 시작했다. 그리고 2005년 이래 심사 과정은 과거에 비해 개방적이고 유연하게 변형되었다. 그 결과, 심사평은 과거에 비해 세부적이지 않고, “애매모호”해졌다. 그러나 자연과학 또는 수학 같은 교과목의 교과서 발행 허가와 관련해서는 문화부가 강하게 개입하고 교과서 발행을 엄격히 관리한다고 한다.

### C. 바덴-뷔르템베르크주

바덴-뷔르템베르크주는 주가 생긴 이후 곧바로 허가제가 정착하여 거의 50년 가까이 그대로 유지되었다. 교과서 발행 허가는 초창기 매우 엄격하고 세밀한 심사 과정을 통해 이뤄졌다. 교과서 발행을 허가하는 과정은 복합적인 절차에 따라 이뤄지는데, 이때 모든 당사자(문화부, 저자, 출판사)는 각자의 이해를 관철시키려고 한다.

심사를 받아야 할 교과서의 수량이 급격히 증가하자 1992년 심사 및 허가 절차에 대한 권한이 “교육과 수업을 위한 주 연구소(LEU)에게 양도되었고, 이 연구소는 문화부의 최종심사 이전에 실시되는 사전 절차를 관장하게 되었다.

“학교발전을 위한 주 연구소(Landesinstitut für Schulentwicklung, LS)”는 2007년 제정된 교과서 허가 규정에 따라 교과서 발행 허가 관련 심사 및 허가 절차를 담당하게 되었다. 이로써 바덴-뷔르템베르크주의 교과서 발행제도의 새로운 장이 열린 것이다. 이때부터 수많은 교과서들이 허가 의무제에서 제외되었는데, 김나지움의 상급학년 교과서는 허가 없이 발행할 수 있게 되었다. 또한 대다수의 교과서는 심사 과정이 생략된 간소화된 절차에 따라 발행할 수 있게 되었다. 이때 출판사는 서면 보증서(자기 보증서)를 제출하여 발행하고자 하는 교과서가 문화부가 제시하는 모든 요구 조건을 충족한다는 사실을 서면으로 확인하면 교과서를 발행할 수 있는데, 이는 “출판사를 위한 교과서 발행 절차와 허가 기준에 대한 지침서”라는 제목의 허가 규정에 의해 규정된다. 간소화된 절차에 따른 교과서를 발행하려면 자기 보증서 외에도 교과서에 관한 상세한 정보(학교종류, 학교형태, 교과목, 필요할 경우 시리즈의 전체 컨셉트 등)를 제출해야 한다. 또한 “교과서의 개별 내용이 어떠한 역량 강화 또는 교과과정 내용에 중점을 둔 것인지”에 대하여 상세한 근거를

---

바덴-뷔르템베르크주는 주가 생긴 이후 곧바로 허가제가 정착하여 거의 50년 가까이 그대로 유지되었다. 교과서 발행 허가는 초창기 매우 엄격하고 세밀한 심사 과정을 통해 이뤄졌다.

---

기술해야 한다(교과서 허가 규정 제6조). 절차는 간소화되었지만 임의 표본추출을 하여 과거 방식의 심사를 정기적으로 실시한다. 교과서 발행 허가는 예컨대 학부모들의 거센 반대 등과 같은 특수한 이유가 있을 시 철회될 수도 있다. 사회과학 분야의 교과목(역사, 공동 사회연구, 정치, 경제) 교과서에 대해서는 평가자가 전통적인 방법으로 심사가 이루어진다. 이때 과거에도 그랬듯이 조건제 허가도 가능하다(결함 목록을 첨부하여 심사본을 수정하는 조건 하에 허가). 브란덴부르크주 역시 유사한 허가제를 실시하고 있는데, 주 차원의 학부모회가 교과서 발행 허가 과정에 참여권을 행사할 수 있다는 차이가 있다.

#### d. 교과서 발행 허가제가 없는 연방주

바이에른주에서 모든 교과서 발행 시 국가의 허가가 있어야 하는 반면, 중앙집권적 허가제 폐지한 연방주들도 있다.

베를린주의 경우, 2005년 교과서 규정을 제정하여 각 학교가 (전문가 및 학교회의를 통하여) 교과서 선정을 자율적으로 할 수 있게 하였다. 베를린주 학교법에 따르면 교과서는 “법규정을 위배해서는 안 되며”, 기본교육 계획의 교육기준에 부합하며, 방법론이나 교수법적으로 교육학적 요건을 충족하고, 내용면에서 교과목별 학문적 발전단계에 부합해야 한다. 그 외 기준으로는 경제성, 절약성, 목적 적합성을 들 수 있다.

함부르크주에서는 1996년 이후 교과서 및 수업 교재 발행을 위한 허가제가 없다. 2009년 이후부터는 교육관청에서도 교과서 권장 목록을 발행하지 않는다. 함부르크주의 학교들은 자율적으로 수업 시간에 사용할 교과서와 교재를 선택한다. “교과서 선택은 학교회의 또는 학교이사회의 기본 결정 방침에 따라 학교의 교과서위원회가 담당한다. 교과서위원회는 교장과 교사회의에서 선출된 해당 학교의 교사 3인 및 학생회의에서 선출된 해당 학교의 학생 2인으로 구성된다(함부르크주 학교법 제9조).”

자알란트주의 경우, 학교 운영회에서 “학부모 대표와 협의 하에, 그리고 8학년 이상 학년을 위한 교과서의 선택 시 학생 대표와 협의 하에 전문위원회의 제안에 따라 새 교과서 도입에 관하여 결정한다 (2009년 학교규정 제17조 3항).”

---

베를린주의 경우, 2005년 교과서 규정을 제정하여 각 학교가 (전문가 및 학교회의를 통하여) 교과서 선정을 자율적으로 할 수 있게 하였다. 베를린주 학교법에 따르면 교과서는 “법규정을 위배해서는 안 되며”, 기본교육 계획의 교육기준에 부합하며, 방법론이나 교수법적으로 교육학적 요건을 충족하고, 내용면에서 교과목별 학문적 발전단계에 부합해야 한다.

---

## 6. 국제적 교과서 공동발행 프로젝트

독일의 역사 교과서들은 지난 수십 년 동안 상당한 변화를 겪었다. 이 변화는 1960년대 역사 교수법의 변화와 함께 시작되었다. 2차 세계 대전 직후만 해도 주로 각종 교과목의 개요서 즉, 입문서가 수업 교재로 사용되었다. 그러나 오늘날에는 다관점성, 논쟁성, 학생 중심성, 문제 중심성 등의 주요 교수법적 기준과 최근에 들어서는 교육 기준까지 충족하지 않는 교과서는 없다.

학생들의 역사 의식과 정치적 관점은 역사 교과서로부터 지대한 영향을 받는다. 또한 편견이나 다른 나라에게 대한 고정관념의 극복 또한 역사 교과서를 통하여 이루어질 수 있다. 과거 문제를 다룸으로써 서로 적대적이었던 국가들 간의 이해와 화해가 쉽게 이뤄질 수 있다. 그러기 위해서는 역사를 비판적으로 다룰 수 있어야 한다.

이 목표 달성을 위한 여러 노력 중 국제적 양자간 및 다자간 교과서 공동발행 프로젝트를 들 수 있다. 1992년 유럽 역사학자들은 지식전달 중심의 “유럽 역사교과서”를 공동 집필하였고, 동시에 양국 간, 3개국 간 공동 역사교과서가 발간되었다. 그 결과, 2002년에 에스토니아-라트비아-리투아니아 공동교과서, 2005년에 일본-중국-한국 공동교과서, 2006년에는 팔레스타인-이스라엘 공동교과서가 발간되었다. 독일-프랑스 교과서와 독일-폴란드 교과서의 경우 정규 역사교과로서 양국 간 역사를 다룰 뿐 아니라, 양국의 역사 교과과정 내용을 최대한 반영한 교과서이다.

첫 번째 독일-프랑스 교과서는 2006년 양국 언어로 출판되었고 2011년에는 독일-프랑스 교과서 총 3권이 될 예정이다. 독일-폴란드 교과서는 현재 집필 중에 있다. 두 교과서 공동발행 프로젝트는 해당 국가 내 교과서 발행에 관한 논의의 주요 대상이 되고 있다.

다음과 같은 비판적 의문들이 두 교과서 공동발행 프로젝트에 관하여 공통적으로 제기되고 있다.

- 두 국가가 공동으로 집필한 공동 교과서가 어떻게 한 국가의 국내 시장을 장악할 수 있는가?
- 양국의 교육 계획이 서로 다르고, 서로 다른 교수법과 방법론을 적용하는 상황에서 공동 교과서가 이러한 교육 계획에 얼마나 잘 부합할 수 있는가?

---

첫 번째 독일-프랑스 교과서는 2006년 양국 언어로 출판되었고 2011년에는 독일-프랑스 교과서 총 3권이 될 예정이다.

독일-폴란드 교과서는 현재 집필 중에 있다. 두 교과서 공동발행 프로젝트는 해당 국가 내 교과서 발행에 관한 논의의 주요 대상이 되고 있다

---

- 서로 다른 교수법적 접근 방법이 어떻게 조율될 수 있는가 (초국가적, 유럽의 국제관계사 대 양자간 국제관계사)?
- 다관점성이나 논쟁성과 같은 주요 교수법적 원리들이 프로젝트의 핵심적 목표 달성을 저해하지 않으면서 어떻게 실현될 수 있는가(이해와 화해, 대화의 심화)?

#### a. 독일-프랑스 역사교과서

1963년 독일-프랑스 화해 및 협력조약인 “엘리제 조약”이 체결되면서 불구대천의 적이었던 독일과 프랑스의 오랜 갈등 관계가 종식되었고, 우호적 양자 관계가 확립되었다. 그 결과 두 정부 간 협력의 차원을 넘어 양국 국민들의 일상과 직결된 각종 합작 프로젝트들이 실시되기 시작하였다. 그 일환으로 양국 도시 간 자매결연 체결과 교환학생 프로그램 등이 있다. 독일과 프랑스의 긴밀한 협력을 증명해주는 특별한 프로젝트로 김나지움의 마지막 3개 학년을 위한 역사 공동교과서 집필 프로젝트가 결정되었다. 공동교과서는 양국의 학생들에게 상대 국가의 경험과 시각을 비교할 수 있는 기회를 제공하였다.

공동교과서 프로젝트는 양국 공동의 전문가위원회가 수립되어 진행되었다. 이 위원회의 독일 측은 3개 주 문화부 대표, 역사학 교수 3인, 문화부 장관회의 대표, 외교부 대표 및 “독일-프랑스 문화협력을 위한 전권자” 사무소의 대표로 구성되었다. 그리고 “독일-프랑스 문화 협력을 위한 전권자” 사무소의 대표가 전문가위원회 내 독일 측 대표가 되었다. 프랑스 측 역시 비슷하게 위원회를 구성하였다.

---

교과서 발행인과 출판사들이 개발한 공동교과서의 구성을 비롯하여 전체 교과서 내용은 공동 전문가위원회의 검토를 받았다. 발행인과 출판사 대표가 참석한 공동 회의에서는 모든 교과서 내용에 대한 논의가 이루어졌고, 수정 방안을 제안하거나 요구했다.

---

교과서 발행인과 출판사들이 개발한 공동교과서의 구성을 비롯하여 전체 교과서 내용은 공동 전문가위원회의 검토를 받았다. 발행인과 출판사 대표가 참석한 공동 회의에서는 모든 교과서 내용에 대한 논의가 이루어졌고, 수정 방안을 제안하거나 요구했다.

“독일-프랑스 문화 협력을 위한 전권자”의 추천서를 받은 교과서는 16개 연방주의 문화부에 보냈으며 허가를 받기까지 총 2개월의 시간이 걸렸다. 각 연방주에서는 개별적으로 추가 수정을 요구할 수 있었기 때문이다. 다른 일반 교과서 발행 허가와 마찬가지로

공동교과서 역시 각 연방주의 공식 발행 허가 승인을 받아야 했다. 추가 수정에 관한 요구가 모두 반영된 후 공동 교과서를 인쇄할 수 있다.

독일-프랑스 공동역사교과서의 발행이 복잡한 과정을 거친 이유는 17개의 서로 다른 교과과정을 고려해야만 했기 때문이다(독일의 16개 연방주와 프랑스의 교과과정).

#### b. 독일-폴란드 역사교과서

독일-프랑스 공동교과서 발행 프로젝트는 독일과 프랑스 대중의 호응을 얻었다. 이 성공적인 실험은 더 나아가 독일-폴란드 교과서 공동발행 프로젝트에 영향을 미쳤다. 그러나 독일 동쪽과 서쪽에 위치한 독일의 두 이웃국가인 프랑스와 폴란드는 전혀 다른 특징을 갖고 있었다. 1963년 체결된 독일-프랑스 화해 및 협력조약으로 독일과 프랑스의 오랜 앙숙관계는 끝났지만, 독일과 폴란드의 관계는 여전히 과거 독일의 국가사회주의 시절 폴란드가 겪은 고통 때문에 완전히 회복되었다고 보기 힘들었다. 양국 관계는 1989/1990년 구동독의 몰락, 폴란드의 개혁과 함께 개선되었지만, 21세기 초 다시 소원해졌다. 특히 베를린에 강제추방반대센터를 건립하는 문제와 프로이센 신탁회사의 역할에 대한 논쟁은 양국관계를 악화시켰다. 그리고 서로에 대한 오랜 편견과 고정관념을 극복하지 못하고 표출되었다.

1970년대에 시작한 적극적인 공동교과서 관련 논의를 토대로 공동교과서 발행 프로젝트가 수립되었다. 오늘날까지 활동하고 있는 독일-폴란드 교과서위원회는 1976년 “독일과 폴란드의 역사 및 지리 교과서를 위한 제안”을 발표하였다. 이 후 2008년 폴란드와 독일의 외무부장관들은 이 위원회에게 독일-폴란드 공동교과서의 틀을 개발하라고 명하였다. 무엇보다 폴란드에서는 이 프로젝트에 대한 거센 반대가 일어났다. 양자 합의가 성실히 이행되지 못하고, 폴란드 역사가 왜곡되고 결과적으로 폴란드의 정체성이 손상을 입을 것이라는 우려 때문이었다. 그럼에도 2008년 5월 공동교과서 발행 프로젝트를 시작했다. 프로젝트는 (양국 정치계 대표들로 구성된) 조정 위원회와 각 분야 전문가와 교수법 전문가로 구성된 전문가위원회가 주도한다. 이 프로젝트는 공동교과서 발행 과정에서 당사자인 교사와 학생들도 참여시키고자 한다. 그리고 독일의 중등 과정(Sekundarstufe I)과 폴란드의 “김나지움” 과정을 위한

---

독일-프랑스 공동교과서 발행 프로젝트는 독일과 프랑스 대중의 호응을 얻었다.

이 성공적인 실험은 더 나아가 독일-폴란드 교과서 공동발행 프로젝트에 영향을 미쳤다. 그러나 독일 동쪽과 서쪽에 위치한 독일의 두 이웃국가인 프랑스와 폴란드는 전혀 다른 특징을 갖고 있었다.

---

---

공동교과서 발행의 목적은 양국 관계의 문제점에 대한 애매모호한 절충방안이나 합의를 이끌어 내는 것이 아니므로, 의견 불일치나 논쟁의 대상이 되는 내용을 교과서에 신고자 한다. 양국 역사에 대한 서로 다른 해석을 소개함으로써 이 문제를 수업 시간에서 다루고 토론할 수 있게 하려는 것이다.

---

공동교과서 발행을 목표로 하는데, 고대부터 현대에 이르는 모든 시대를 다룸으로써 양국의 교과과정에 부합하는 교과서의 발행을 목표로 한다. 이 공동교과서 발행 프로젝트는 학생들에게 이웃국가의 역사에 대한 지식을 제공하고 양국 공동의 역사적 뿌리를 알게 해주면서, 동시에 서로 상반된 역사의 발전과 관점의 차이에 대한 정확한 인식도 가능케 해주는 교과서를 만들기 위한 것이다. 공동교과서 발행의 목적은 양국 관계의 문제점에 대한 애매모호한 절충방안이나 합의를 이끌어 내는 것이 아니므로, 의견 불일치나 논쟁의 대상이 되는 내용을 교과서에 신고자 한다. 양국 역사에 대한 서로 다른 해석을 소개함으로써 이 문제를 수업 시간에서 다루고 토론할 수 있게 하려는 것이다.

#### 독일 교과서 허가제에 관한 전망

독일에서 교과서 발행에 관한 국가 허가제는 지난 몇 년 사이 눈에 띄게 권위를 상실하였다. 현재 독일의 4개 주(자알란트주, 베를린주, 함부르크주, 쉬레스비히-홀슈타인주)에서는 전통적인 교과서 발행제도를 폐지했고, 5개 연방주에서는 교과서 발행 절차를 간소화했다. 간소화된 절차는 곧 메클렌부르크-포어포메른주에도 도입될 예정이며, 튀링겐주에서는 교과서 적합성에 관한 문제가 제기 될 때에만 심사를 받는 절차를 적용하고 있다. 작센-안할트주에서는 임의표본 추출 검사를 실시하여 그 결과 교과서 적합성에 의문이 제기될 때에만 심사를 통한 발행 허가를 요구한다. 바덴-뷔르템베르크주에서는 2007년 이래 대부분의 경우 교과서발행은 자기책임 하에 이뤄진다.

전통적인 허가제가 아직까지 유효한 주는 바이에른주, 헤센주, 노르트라인-베스트팔렌주, 작센주이다. 이들 주에서도 교과서 발행 허가절차의 간소화가 이뤄질지에 대하여서는 아직 알 수 없다. 왜냐하면 이들 주의 교과서 출판사들은 교과서 발행 과정에서 매우 엄격하고 심도 깊은 심사가 이뤄진다고 보고한다.

그러나 살펴보았듯이 대다수의 연방주는 기존의 허가제를 버렸다. 이러한 패러다임의 전환은 무엇 때문에 일어났는가?

#### - 공개적 논의

오랜 역사적 전통을 갖고 있는 독일 교과서 발행을 위한 엄격한 심사가 과연 유용한 지에 대한 다년간의 논의는 사고의 전환을

불러일으켰다. 개인적으로는 교과서 발행의 자율화에는 사회의 일반적 경향이 결정적인 영향을 미쳤다고 생각한다.

- 학교의 자율성

강도의 차이는 있으나 모든 연방주에서는 학교에 더 많은 독립성을 인정하고 결정권이 위에서부터 아래로 옮겨 가는 현상을 관찰할 수 있다. 학교는 자율적인 단위로서 그 역할이 강화되어야 한다는 것이 전반적 추세다. 이러한 변화에 발맞추어 교과서 선정 역시 각 학교의 자율성에 맡겨지게 된 것이다. 그래서 당사자 즉, 교사 그리고 더 나아가 학부모와 학생들이 직접 교과서를 결정을 할 수 있게 되었다.

- 결과 중심

PISA 시험 결과 독일의 과정 중심 교육은 결과 중심 교육으로 전환되기 시작했고, 이 전환은 곧 각 교과과정에 반영되었다. 더 이상 처음 설정한 수업 목표가 아닌 수업의 결과가 중요하게 받아들여지기 시작했고, 여기에서 말하는 결과는 다양한 평가 도구를 통하여 검토할 필요가 있었다. 독일의 교육제도 하에서는 수업을 통하여 얻고자 하는 성과를 달성하는 과정은 교사의 권한 아래 있기 때문에, 이 과정에서 사용하는 교과서의 선택 역시 교사의 권한이다. 다시 말해, 교육에 대한 통제는 교육 과정의 시작점에서 끝점으로 이동하였다. 이러한 전환이 향후 교과서 발행에 어떠한 변화를 불러일으킬 지는 지켜봐야 할 것이다.

- 비용

(비용절감, 절약과 같은) 경제적 조건 역시 변화에 있어 결코 간과할 수 없는 역할을 한다. 수많은 문화부 산하 부처에서는 보다 엄격하고 적극적인 허가제의 도입으로 인하여 발생하는 막대한 재정적 부담을 피하려고 한다.

끝으로, 새로운 수업 매체와 인터넷의 발달로 인하여 기존의 교과서의 의미나 가치가 상당한 타격을 입었다고 보기는 힘들다는 점도 언급해야 한다. 오늘날에도 학교 수업은 여전히 교과서에 크게 좌우되는데, 교과서는 교과과정, 교사의 교육수준이나 교수법보다 수업에 더 큰 영향을 미친다. 수업의 주도적 매체로서 교과서가 갖는 이러한 기능은 새로운 교육기준에 따라 보다 더 강화될 전망이다.

---

새로운 수업 매체와 인터넷의 발달로 인하여 기존의 교과서의 의미나 가치가 상당한 타격을 입었다고 보기는 힘들다는 점도 언급해야 한다. 오늘날에도 학교 수업은 여전히 교과서에 크게 좌우되는데, 교과서는 교과과정, 교사의 교육수준이나 교수법보다 수업에 더 큰 영향을 미친다.

---

교육 기준은 과거의 커리큘럼이나 교과과정에 비해 내용면에서 세부적이지 않기 때문에, 많은 교사들이 교과서를 기준으로 삼는다. 출판사들은 이러한 상황 속에서 새로운 시장을 발견하고, 발행하는 교과서를 이용하여 실시할 수 있는 수업커리큘럼 모델들을 제시하기 시작하였다. 그래서 국가기관이나 사회단체 대표들은 여전히 수업교재 개발에 관심을 갖고 있으며, 그들이 행사할 수 있는 영향력을 실제로 발휘하고 있다! 예를 들어, 독일의 가장 영향력 있는 잡지 중 하나인 슈티프퉁 바렌테스트(Stiftung Warentest)가 (생물학 그리고 역사) 교과서에 대한 평가를 실시하여, 평가결과를 공개하였는데 언론의 뜨거운 반응을 얻었다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 크리스토프 폴만, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 이삼열 정범구 최연혜 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail feskorea@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES Information Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2011 © by Friedrich Ebert Stiftung, Korea Office