

# 서울특별시교육청 독도교육 강화 조례안 검 토 보 고

## I . 회부경위

1. 의안번호 : 제1248호
2. 발 의 자 : 홍성룡 의원외 14명
3. 발의일자 : 2020. 1. 31.
4. 회부일자 : 2020. 2. 4.

## II . 제안이유

- 일본이 독도가 일본 고유영토라는 내용이 포함된 교과서를 검정에 통과시키는 등 독도 영유권 주장이 해마다 반복되고 있어 서울시교육청 차원에서 독도교육 강화에 관한 근거규정을 마련하여 일본의 독도 도발에 적극 대응하고 올바른 역사인식 확립에 이바지하고자 함.

## III . 주요내용

1. 독도교육 강화를 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제2조)
2. 독도교육 강화 계획의 수립에 관한 사항을 규정함(안 제3조)

3. 독도교육 강화를 위한 사업추진에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
4. 독도교육주간에 관한 사항을 규정함(안 제6조)
5. 독도교육 강화의 효과적인 추진을 위한 협력체계 구축에 관한 사항을 규정함(안 제7조)

#### IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방교육자치에 관한 법률」
2. 예산조치 : 해당없음(비용추계 비대상사유서 별첨).
3. 기 타 : 해당없음

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2020년 1월 31일 홍성룡 의원 등 15명의 의원에 의해 의안번호 제1248호로 발의되어 2020년 2월 4일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 일본의 반복되는 독도 영유권 주장에 대해 서울시교육청 차원에서 독도교육을 강화할 수 있는 근거규정을 마련함으로써 학생 및 교직원의 독도영토 주권의식을 제고하고 올바른 역사인식을 확립할 수 있는 기반을 구축하기 위해 발의되었습니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 제정 취지에 대한 검토

- 일본 정부는 1905년 1월 28일에 독도를 무주지로 간주하고 시마네현에 편입한 이후 지금까지 독도가 일본 고유의 영토라고 주장하고 있습니다.

특히, 일본의 문부과학성은 2000년대 후반부터 ‘교과서’를 통한 독도 영유권 도발을 시도하고 있는바, 2009년에는 고등학교 개정 학습지도요령<sup>1)</sup>에 독도 영유권을 주장하는 내용을 넣으려 했으며, 2010년 이후에는 ‘독도가 일본 영토이며 한국이 독도를 불법으로 점령하고 있다’는 등의 내용이 담긴 교과서를 검정에 합격시켰습니다.

그리고 더 나아가 2017년 2월에는 독도가 ‘일본 고유의 영토’라고 명기된 초·중 新학습지도요령을 발표하였습니다(〔표-1〕 참조).

---

1) 우리나라의 국가수준 교육과정에 해당하는 것으로 각급학교 교육과정 및 교육내용의 기준이 되는 지침임.

[표-1] 일본 초·중·고교 교과서 검정 관련 일지<sup>2)</sup>

날짜	내용
2008년 3월 28일	중학교 학습지도요령 쿠릴열도 4개 섬 <일본명 북방영토>을 '일본 고유 영토'라고 명시
2008년 7월 14일	중학교 학습지도요령 해설서 개정("한국과 일본 간, 독도에 대한 주장 차이가 있다는 점 등에 대해서 취급, 북방영토와 동일하게 이해를 심화시킬 필요" 명기)
2009년 3월 9일	고등학교 개정 학습지도요령에 독도 영유권 주장을 넣으려다가 한국 정부 반발로 철회
2009년 12월 25일	일본 문부과학성 고교 지리·역사 새 학습지도요령 해설서에서 독도 영유권 입장 반영
2010년 3월 30일	초등학교 교과서 검정결과 발표(5학년 사회 교과서 5종 모두 독도를 일본 영토로 기술)
2011년 3월 30일	중학교 교과서 검정결과 발표(검정 통과한 교과서 17종 가운데 14종이 독도를 일본영토로 기술)
2012년 3월 27일	고교 1차 연도 사회과 교과서 검정결과 발표(검정 통과한 교과서 39종 가운데 21종이 독도를 일본영토로 기술)
2013년 3월 26일	고교 2차 연도 사회과 교과서 검정결과 발표(검정 통과한 21종 가운데 15종이 독도를 일본 영토로 기술)
2014년 1월 17일	근현대사와 관련하여 정부의 통일된 견해를 기술하도록 하는 교과서 검정 기준 개정
2014년 1월 28일	중·고교 학습지도요령 해설서에 '독도는 일본 고유영토' 주장 명시
2014년 4월 4일	'독도는 일본 고유영토', '한국이 불법으로 점령(점거)'이라는 내용을 담은 초등학교 5-6학년 사회 교과서 4종을 검정에서 합격 처리(검정을 통과한 교과서 전체가 독도를 일본 영토로 기술)
2015년 4월 6일	중학교 교과서 검정결과 발표. 지리, 공민(사회), 역사 교과서 18종 중 15종이 독도를 '일본 고유의 영토'로 표기, 13종이 '한국이 불법 점거'했다고 기재
2016년 3월 18일	고교 교과서 검정결과 발표. 심사를 통과한 고교 사회과 교과서 35종 가운데 27종(77.1%)에 "다케시마(일본이 주장하는 독도의 명칭)는 일본의 영토", "한국이 불법 점거하고 있다"는 표현이 실림
2017년 2월 14일	문부과학성, 독도와 센카쿠 열도에 대해 '우리나라(일본) 고유의 영토'라고 처음 명기한 초·중학교 사회과 '新학습지도요령안' 발표

2) '연합뉴스(2017.03.31.), 日독도왜곡 교육 의무화... 日교과서 역사·영토 도발 일지' 및 '교육부 보도자료(2018.07.17.) 일본 고등학교 학습지도요령 해설서 개정 관련 교육부 입장'의 내용을 재구성함.

2017년 3월 24일	고교 교과서 검정결과 발표. 검정을 통과한 고교 사회과 교과서 24종 중 19종(79.2%)에 독도가 일본 영토라는 주장이 실림. 지리(3종), 일본사(8종), 정치경제(7종), 현대사회(1종)는 전 교과서에 '다케시마(일본이 주장하는 독도의 명칭)는 일본 고유 영토'라는 주장이 실림
2017년 3월 31일	문부과학성, 독도와 센카쿠 열도가 '우리나라(일본) 고유의 영토'라는 내용이 포함된 초중학교 사회과 新학습지도요령 확정
2018년 7월 17일	고교 학습지도요령 해설서(지리, 역사, 공민)를 개정, 발표. 독도가 일본 영토이며 한국이 불법으로 점거하고 있다는 주장 실림

○ 이에 교육부는 교과서를 통한 일본의 부당한 독도 영유권 도발에 대응하기 위해 2016년부터 시·도 교육청 및 동북아역사재단이 참여하는 「독도교육 기본계획」을 수립하여 학생들이 학교 교육을 통해 통합적인 독도교육을 받을 수 있는 정책을 추진하였습니다.

그리고 교육부는 금년에도 「독도교육 기본계획」을 수립하여 '독도 교수·학습 콘텐츠 개발·보급', '독도체험관 마련', '독도 연구학교 운영', '독도지킴이학교 운영', '독도교육 현장교원 역량 강화' 등의 사업을 추진할 계획입니다.

**[표-2] 2020년 교육부 독도교육 추진 사업 및 예산액**

독도교육관련 추진 사업	소요 예산 (단위: 백만원)
독도교육주간 운영	-
독도 교수·학습 콘텐츠 개발·보급	300
독도체험관 마련	250
독도교육 연구학교 운영	30
독도교육연구회 활성화 지원	-
독도지킴이학교 운영	225
독도교육 현장교원 역량 강화	35
합계	840

○ 한편, 서울시교육청은 이와 같은 교육부의 정책 방향 및 사업에 기반하여 2018년부터 교육청 자체 「독도교육 기본계획」을 수립하고 있으며, 금년에는 교육부에서 주관하는 사업과 함께 '독도사랑 인문콘서트', '독도주권의식 강화사업' 등의 자체사업을 추진할 계획입니다.

**[표-3] 2020년 서울시교육청 독도교육 추진 사업 및 예산액**

독도교육 추진 사업	소요 예산 (단위: 천원)	
	자체예산	특별교부금
독도사랑 인문콘서트	90,620	-
독도주권의식 강화사업 (올릉도 및 독도탐방 관련)	22,000	-
독도 교수·학습 교재 개발	-	20,000
합 계	112,620	20,000

○ 따라서 동 조례안은 교육부의 독도교육 추진 방향 및 사업을 기반으로 서울시교육청에서 추진하는 독도교육 사업이 보다 안정적이고 체계적으로 시행될 수 있는 제도적 기반을 조성한다는 측면에서 시의적절한 입법조치라 사료됩니다.

#### **나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토**

##### **1) 조례안의 체계**

○ 동 조례안은 총칙 규정으로 목적, 책무에 관한 사항(안 제1조~제2조)을, 본칙 규정으로 독도교육 강화 계획의 수립(안 제3조), 실태조사(안 제4조), 사업추진(안 제5조), 독도교육주간(안 제6조), 협력체계 구축(안 제7조)을 규정하는 등 총 8개의 조문으로 구성되어 있습니다.

○ 동 조례안은 전반적으로 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입법실무」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있어 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

##### **2) 독도교육 강화 기본계획 수립에 대한 검토(안 제3조)**

○ 안 제3조에서는 독도교육 강화를 위해 교육감으로 하여금 연간 기본계획을 수립하도록 하면서 계획의 내용에 ‘추진목표 및 추진방향’, ‘재원조달 방안’, ‘유관기관과의 협력’, ‘프로그램 개발’ 등을 포함하도록 규정하고 있습니다.

- 서울시교육청은 약 10여년 전부터 독도교육 관련 사업을 추진하여 왔으나 사업 추진 초기에는 주로 독도탐방행사나 교재개발에 국한되어 있었습니다.<sup>3)</sup>

이후, 교육부가 2016년부터 「독도교육 기본계획」을 매년 수립하면서 독도교육의 다변화를 꾀했고, 이에 발맞추어 서울시교육청도 2018년부터 자체 「독도교육 기본계획」을 수립하여 왔지만 실제에 있어서는 대부분의 사업이 교육부 주관 사업이거나 동북아역사재단을 통한 위탁사업으로 추진되고 있는 등 자체 프로그램 등이 매우 부족한 것이 현실입니다.

따라서 동 조례안 제3조는 이러한 서울시교육청의 수동적이고 소극적인 독도교육을 한층 강화한다는 측면에서 바람직한 입법조치라고 사료됩니다.

- 한편 이와 관련하여 서울시교육청은 「독도교육 기본계획」이 교육부의 「독도교육 기본계획」에 근거하고 예산집행이 특별교부금과 자체예산으로 운영된다는 이유로 안 제3조제2항제2호의 ‘재원조달 방안’에 대해 삭제 의견을 제시하였습니다.(행정관리담당관-1817, 2020.2.13.).

- 그러나 이미 서울시교육청이 수립한 2020년 「독도교육 기본계획」에는 세부 사업별 재원조달 방안에 대한 내용이 ‘예산지원’ 항목에서 특별교부금, 출연금, 자체예산 등으로 구분되어 제시되고 있는바(〔표-4〕 참조),

동 조항에서 ‘재원조달 방안’을 규정하는 것은 별도의 문제가 없을 것으로 사료됩니다.

---

3) 「2009년 서울시교육청 세출예산서, 314페이지」 독도교육학습자료개발(16,550천원), 국토사랑 독도탐방(196,870천원).

[표-4] 2020년 서울시교육청 독도교육 세부사업 자원조달 방안 예시

독도교육 세부사업명	내용
독도 교수·학습 콘텐츠 개발·보급	(예산지원) 300백만원(특별교부금)
독도지킴이학교 운영	(예산지원) 225백만원(동북아역사재단 출연금)
독도교육 현장교원 역량 강화	(예산지원) 35백만원(동북아역사재단 출연금)
독도사랑 인문콘서트 운영	(예산지원) 88백만원(교당 340만원 지원)
독도주권의식 강화	(예산지원) 22백만원

○ 이와 함께 서울시교육청은 전문성 및 인력부족으로 인해 독도교육 관련 사업을 동북아역사재단에 위탁하고 있다는 이유로 안 제3조제2항 제4호의 ‘프로그램 개발’을 삭제해 줄 것을 의견으로 제출하였습니다.

○ 그러나 현재 서울시교육청이 운영하는 독도교육 관련 사업 중 동북아역사재단에 위탁하는 사업은 2개(‘독도지킴이학교 운영’, ‘독도교육 현장교원 역량 강화’)에 불과하며,

그 외 사업은 프로그램 개발이 필수적인 자체 사업(독도사랑 인문콘서트 운영, 독도주권의식 강화)이거나 교육부에서 주관하지만 교육청 차원의 프로그램 개발이 이루어져야 하는 사업입니다.<sup>4)</sup>

○ 현재까지 일본이 지속적으로 교과서를 통한 독도 영유권 도발을 시도하고 있고, 이에 대해 교육부에서도 2016년부터 「독도교육 기본 계획」을 수립하여 독도교육 강화를 위한 다양한 정책을 추진하고 있다는 점, 그리고 지역 교육청 차원에서도 독도주권 수호를 위해 학생들에게 독도교육을 강화할 필요성이 증대되고 있다는 점에서,

동 조항 제4호 ‘프로그램 개발’을 삭제하는 것은 동 조례의 제정취지에 부합되지 않는 것으로 사료됩니다.

4) ‘교육부(2020). 2020년 독도교육 기본 계획’의 세부 사업에 대한 교육청의 역할 명시  
 - 독도교육주간 운영 사업: 시·도별 독도교육주간 운영계획 수립 및 단위학교 안내 (교원 연수 계획, 학생대상 독도교육 사업 계획, 홍보 계획 등 구체화)  
 - 독도교육연구회 활성화 지원 사업: 시·도교육청별 지역 여건을 고려하여 자율적으로 세부계획을 수립하고, 자체 기준을 통해 지원 대상 연구회 선정 및 운영 (구성규모, 운영방식, 연구주제, 공유·확산 방안 등 구체적인 사항을 포함하여 계획 수립 후 자율적으로 추진)

- 이상으로 「서울특별시교육청 독도교육 강화 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.