

國內 國語 教育 政策의 反省과 展望

민현식*

<차 례>

- I. 머리말
- II. 國語 教育 政策의 개념과 범위
- III. 國語 教育 政策 관련 법령과 기관
- IV. 國語 教育 政策의 주요 쟁점
- V. 맺음말

I. 머리말

학문 영역의 발달사에 속하는 國語 教育 政策史를 다루려면 이 분야 연구가 어느 정도 활성화되어 있어야 하는데 ‘國文學史, 國文學 研究史, 國語史’는 상당히 유지되고 있음에 반해 ‘국어 교육 정책사’는 대학원에서조차 개설되고 있지 않으며 ‘국어 교육사’ 정도가 대학원에 일부 개설되는 정도가 아닌가 한다.

그동안 국어 교육 정책 연구는 교육과정 변천 연구나 어문 정책 연구 중심으로 이루어져 왔다. 김민수(1974)는 국어 정책을 다루면서 국어 교육 정책을 일부 다루고 있는데 정책론이란 이름으로 된 唯一無二한 역저이다. 그 속편으로 김민수(2007)는 현대 어문 정책사를 정리하였다. 장태진(1987)은 사회언어학적 관점에서 언어 정책 기관 문제를 다루었고, 허만길(1994),

* 서울대학교

최용기(2003), 줄고(2003, 2008), 이관규(2006)도 語文 政策史를 정리한 것을 보여 준다. 대체로 이상의 논저들은 어문 정책 관점의 논저라 국어 교육 정책의 중심 논저로 보기 어렵다.

국어 교육 정책 연구는 이용백(1975, 1988), 박봉배(1987, 1997), 정준섭(1995) 등의 국어 교육사 연구나 국어 교육과정 변천사 연구 속에서 찾아볼 수 있다. 최근에 줄고(2005)가 국어 교육 정책 변천사를 다루고, 허재영(2005)이 국어 교육 정책 연구사를 쓴 바 있다. 서울대 國語教育研究所에서 학술진흥재단의 지원 연구로 ‘근현대 기초 어문 교육 연구’라는 연구사업 하에 여러 연구원이 개화기, 일제하, 해방과 건국 이후 국어 교육 변천사를 다룬 것도 최근 일이다. 한글학회에서는 559돌 한글날을 기념하여 ‘국어 정책의 바람직한 방향’이라는 주제로 2005년 전국 국어학 학술대회를 개최한 바 있다.

본고는 이런 속에서 지난 반세기의 국어 교육 정책에서 중심 주제인 교육과정 문제와 어문 정책 문제를 회고하고 앞으로의 과제를 제시하고자 한다.

II. 國語 敎育 政策의 개념과 범위

국어 교육 정책을 논하려면 정책의 대상인 국어 교육에 대한 개념이 정립되어야 하고 국어 교육 개념 정립을 하려면 ‘국어’의 개념부터 다루어야 한다. ‘국어’는 한민족의 언어로 출발하여 ‘한국어’의 준말로 이해되고 있지만 대한민국이라는 국가 차원에서는 이미 외국인 120만 시대를 맞아 ‘한민족의 언어’만으로 정의할 수는 없어 ‘대한민국의 국가 공용어’라는 개념으로 이해되어야 한다. 최근에는 한국의 국제적 위상이 높아져 ‘국제 공용어’로 지정된 바 있다. 따라서 다음과 같이 정의할 수 있다.

(1) 국어(=한국어)

- ① 한민족어 : 한민족의 언어. 한민족을 중심으로 고조선 시대부터 국가 형태를 갖추면서 통일신라의 통일기를 거쳐 형성되어 온 언어로 남북 한반도 지역을 중심으로 남한 5천만, 북한 2300만, 중국, 러시아, 중앙아시아, 일본, 미국, 유럽 등 해외 700만이 사용하고 있다. 15세기까지는 한자를 이용한 차자법에 의해 표기되었고, 15세기에 세종대왕이 한글을 발명하여 한글로 완전한 표기가 가능하여 오늘에 이른다.
- ② 대한민국 국가 공용어 : 대한민국에서 통용되는 국가 공용어.
- ③ 국제 공개어 : 유엔 산하 세계지식재산권기구(WIPO)의 43차 총회 의결(2007. 9. 27)에 따라 지정된 국제 공개어 10개(영어, 프랑스어, 독일어, 일본어, 러시아어, 스페인어, 중국어, 아랍어, 포르투갈어, 한국어) 중의 하나. 유엔 공용어(영어, 프랑스어, 러시아어, 스페인어, 중국어, 아랍어)와 달리 국제 공개어는 출원된 특허기술이 어떤 것인지 국제사회에 알릴 때 사용하는 언어로 특허계의 공용어에 해당됨. 특허를 낸 기관은 중복투자를 막기 위해 18개월 이내에 특허 내용을 ‘국제 공개어’로 공개하도록 규정되어 있다.

(2) 국어 교육

한국어를 국내외에서 국가나 민간 차원에서 교육 목적으로 수행하는 일체의 사항. 母語 教育과 外國語로서의 韓國語 教育 영역으로 나뉜다. 또한 모어 교육으로서의 국어 교육은 한국인의 탄생 이후 사망에 이르기까지 평생 국어 교육과 학교 국어 교육(국어과 교육)으로 나뉜다. 전자는 가정, 사회, 직장, 국가 공동체를 통해 의식, 무의식적으로 수행하는 평생 모어 교육을 뜻한다. 후자는 국가 교육과정에 따라 학교에서 국어과의 이름으로 수행되는 국어 교육으로서 말하기, 듣기, 읽기, 쓰기, 문학, 문법의 범주로 나누어 수행된다.

다음으로 국어 교육 정책에 대해 정의를 내리도록 한다. ‘政策’이란 개념을 ‘公共에 의한 行爲’로 볼 때, 국어 교육 정책이란 ‘국어 교육을 담당하는 공공 주체가 국민의 동의를 전제로 국어 교육을 기획, 집행, 평가하는 일련의 과정’이라 할 수 있다. 또한 국어 교육 정책시는 ‘국어 교육을 담당하는 공공 주체가 국민의 동의를 전제로 국어 교육을 정책적으로 기

획, 집행, 평가해 온 역사'(졸고 2005 : 377)라고 할 수 있다. 우리나라의 경우는 일반적으로 국가의 중앙 부처나 지방 자치 단체 및 市道 교육 위원회가 수행하는 국어 교육 정책을 상징할 수 있는데 주로 중앙 부처의 국어 교육 정책이 주목을 받고 있다.

이러한 국어 교육 정책의 대상 범위는 어떻게 설정할 수 있는가? 이용주(1995)에서는 국어 교육 정책, 제도와 관리, 운영의 구체적인 주제로 ① 문자 정책(문자 정책과 교육, 문자 정책의 적정성 확보, 한글 전용 시시비비론), ② 언어 현실과 국어 정책, ③ 국어 교육과 국어 교사, ④ 국어 교육학과와 전공 영역, ⑤ 국어 교과서, ⑥ 국어 교육의 개선 문제, ⑦ 국어 교육의 관리와 운영 등을 다루고 있다. 졸고(2005)에서는 다음 영역을 제시한 바 있다.

(3) 국어 교육 정책사

- ① 내용 교육학 정책 : 문법 교육 정책사, 기능 교육 정책사(독서 교육 정책사, 화법 교육 정책사, 작문 교육 정책사), 문학 교육 정책사, 한문 교육 정책사
- ② 교과 교육 정책 : 국어 교육과정 정책사, 국어 교재 정책사(편수 정책사), 국어 교수 학습 정책사, 국어 평가 정책사
- ③ 어문 정책 : 국어 정책사(국어 규범 정책사, 국어 순화 정책사 등)
- ④ 교원 정책 : 국어 교원 정책사

이상을 종합하면 국어 교육 정책은 ① 국어 교육과정 정책, ② 국어 교재(편수) 정책, ③ 국어 교원 정책, ④ 국어 정책(규범 정책, 국어 순화 정책 등)의 네 가지가 대표적이라 할 수 있다.²⁾ 물론 국어 교육 정책의 대상 범위는 다음과 같이 더 넓게 확장할 수 있다.

- (1) 국어 정책 기관의 업무 분담과 정책(교육부, 문화관광부의 국어 교육 관련 정책 수행 부서나 기관)
- (2) 국어과 교육과정 정책(교육과정 교수요목 또는 성취 기준, 교수 학습

2) 여기서는 국어 교육 정책 안에 국어 정책을 넣었는데 국어 정책을 넓게 보면 김민수(1973)처럼 국어정책 안에 국어 교육 정책을 포함할 수 있다. 이는 국어국문학 안에 국어 교육을 두느냐, 국어 교육 안에 국어국문학을 포괄하느냐의 관점과 유사하다.

법, 평가 요령 기준 제시의 변천사)

- (3) 국어과 교과서(교재) 편수 정책
- (4) 국어과 교수 학습 정책(대체로 국어과 교육과정 안에 포함됨)
- (5) 국어 학력 평가 정책(학력고사, 수능 시험, 전국 학력 평가 등)
- (6) 독서, 작문, 화법 교육 관련 정책(독서 출판 진흥, 토론, 논술 정책 등)
- (7) 국어 규범 문법과 문법 교육 정책(학교 문법의 통일 제정 등)
- (8) 어문 규범과 규범 교육 정책(국어 표기법 제정 및 개정 등)
- (9) 문학과 문학교육 정책(문학 예술 진흥 정책 등)

위에서 작문, 화법, 문학 분야는 국어 교육 정책에서 독자적 정책이라 할 것이 많지 않고 교육과정 안에서나 다루어지고 있지만 ‘어문 규범 정책’은 국민의 국어 교육의 기본이 되는 문자 표준화 정책이란 점에서 매우 큰 비중으로 존재하고 있다. 국어 교육 정책과 국어 정책은 항상 동반되는 영역으로 김민수(1973)에서는 우리와 달리 국어 정책 밑에 국어 교육 문제를 다루고 있다.

- (1) 언어의 생리 : 국어 문제(국어 순화, 표준어, 외래어)
- (2) 문자의 생리 : 국자 문제(한글, 철자법, 로마자, 한자)
- (3) 교육의 생리 : 국어 교육 문제(언어 교육, 학교 문법)
- (4) 정책의 생리 : 국어 정책 문제(정책의 방안, 정책과 국어학)

이와 달리 우리의 관점처럼 국어 교육 정책 밑에 국어 정책을 넣는 논리도 가능하여 결국 양자의 관계는 연구자가 어떤 관점으로 보느냐에 좌우된다고 하겠다.

Ⅲ. 國語 敎育 政策 關聯 法令과 機關

1. 國語 敎育 政策 關聯 法令

국어 교육 정책에는 관련 법령과 정책 기관이 있게 된다. 다음 단어들에 대해 ‘대법원 종합 법률 정보’를 검색해 보면 다음의 결과가 나온다 (2009. 8. 10 현재).

(1) 국어 : 판례(89) 법령(109) 문헌(2259) 규칙 / 예규 / 선례(12)
이 중에 법령(109)의 내용은 다음과 같아 실제 법령은 9건에 불과하다.

법령명(9) 조문 제목(8) 조문 내용(74) 부칙(18) 별표 서식(0)

- 1 국립국어연구원직제 대통령령 제13283호 1991.02.01 1991.02.01 폐지
- 2 국어기본법 법률 제9491호 2009.03.18 2009.03.18 일부개정
- 3 국어기본법시행령 대통령령 제21087호 2008.10.20 2008.10.20 일부개정
- 4 국어순화운동협의회규정 대통령령 제11304호 1983.12.30 1983.12.30 폐지
- 5 국어심의위원회규정 대통령령 제1977호 1964.11.10 1964.11.10 폐지
- 6 국어심의회규정 대통령령 제14727호 1995.07.13 1995.07.13 폐지
- 7 대통령령 제5914호 교육법시행령중 개정령 부칙 제2항의 규정에 의한 외국어시험과 예비시험에 관한 규정 부령 제0297호 1972.05.09 1972.05.09 제정
- 8 우체국어음교환소참가규정 대통령령 제20678호 2008.02.29 2008.02.29 일부개정
- 9 우체국어음교환소참가규정

위 법령 내용을 보면 폐지된 것, 경제 관련 사항을 빼면 ‘국어 기본법 (시행령)’이 유일하다.

(2) 한글 : 판례(628) 법령(125) 문헌(1580) 규칙 / 예규 / 선례(110)

이 중에 법령(125)의 내용을 보면 다음에서처럼 4건에 불과하고 그나마 과거 법령으로 모두 폐지된 상태이다.

법령명(4) 조문 제목(2) 조문 내용(113) 부칙(6) 별표 서식(0)

- 1 한글기계화표준자판확정에 따른 지시 국무총리훈령 제0205호 1985.05.30 1985.05.30 폐지
- 2 한글전용 국무총리훈령 제0256호 1991.12.31 1992.01.21 폐지
- 3 한글전용에관한법률 법률 제7368호 2005.01.27 2005.07.28 폐지
- 4 한글전용연구위원회규정 대통령령 제9210호 1978.11.27 1978.11.27 폐지

3) 국어 교육 : 판례(0) 법령(2) 문헌(18) 규칙/예규/선례(0)
 위 중에 법령(2)의 내용은 다음과 같다.

법령명(0) 조문제목(0) 조문내용(2) 부칙(0) 별표서식(0)

즉 법조문 내용으로 나온 2건인데 그 법률은 다음과 같다.

- 1 국어기본법 법률 제9491호 2009.03.18 2009.03.18 일부개정
 제2장 국어발전기본계획의 수립 등
 제6조 (국어발전기본계획의 수립)

- ① 문화체육관광부장관은 국어의 발전과 보전을 위하여 5년 마다 국어발전기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.<개정 2008.2.29>
- ② 문화체육관광부장관은 기본계획을 수립하고자 하는 경우에는 제13조의 규정에 의한 국어심의회의 심의를 거쳐야 한다.<개정 2008.2.29>
- ③ 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 국어정책의 기본방향과 추진목표에 관한 사항
 2. 어문규범의 제정 및 개정의 방향에 관한 사항
 3. 국민의 국어능력증진과 국어사용환경의 개선에 관한 사항
 4. 국어정책과 국어 교육의 연계에 관한 사항
 5. 국어의 선양과 국어문화유산의 보전에 관한 사항

6. 국어의 국외보급에 관한 사항
7. 국어의 정보화에 관한 사항
8. 남북한 언어통일방안에 관한 사항
9. 정신·신체 상의 장애에 의하여 언어사용에 어려움을 겪고 있는 국민 및 국내 거주 외국인의 국어사용상의 불편 해소에 관한 사항
10. 국어발전을 위한 민간부문의 활동 촉진에 관한 사항
11. 그 밖에 국어의 사용·발전 및 보전에 관한 사항

(출처 : 국어기본법 제09491호 2009.3.18)

2 재한외국인 처우 기본법 법률 제8442호 2007.05.17 2007.07.18 제정
제12조 (결혼이민자 및 그 자녀의 처우)

- ① 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어 교육, 대한민국 의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.
- ② 제1항은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육 하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 준용한다.

(출처 : 재한외국인 처우 기본법 제08442호 2007.5.17)

위 검색 사실을 통해 ‘국어 교육’이란 명칭이 들어간 법령은 문화부의 ‘국어 기본법’, 외교통상부 및 법무부 소관의 ‘재한 외국인 처우 기본법’ 속에 들어 있는 정도인데 이들이 교육부 소관 법도 아니라는 점이 주목된다. 물론 국어 교육 관련 사항이 교육법이나 교원 자격, 교과서 검인정 관련 법령처럼 다른 상위 법령 속에 포함되어 다루어지는 점이 있고 그들 상위 법령 속에서 정책 문제를 논할 수밖에 없으나 국어 교육만의 문제를 다룬 법령은 매우 희소함을 알 수 있다. 따라서 국어 교육 정책은 교육법, 교원 자격법, 교과서 검인정 관련 법령 속에서 다루어져야 하는 측면이 강함을 깨닫게 된다. 가령 ‘교과서’를 검색해 보면 다음과 같다.

(4) 교과서 : 판례(113) 법령(31) 문헌(4848) 규칙/예규/선례(0)
법령(31)의 내용 : 법령명(0) 조문제목(5) 조문내용(26) 부칙(0) 별표
서식(0)

대표적인 것이 ‘교과용도서예관한규정’(일부개정 2008.02.29(대통령령 20740호) 교육과학기술부)이다. 이들 법령에는 국어 교육 관련 용어의 개념 정의를 내린 것들이 있어 주목된다.

제1조(목적)

이 영은 초·중등교육법 제29조제2항의 규정에 의하여 각 학교의 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의)

이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2008.2.29>

1. “교과용도서”라 함은 교과서 및 지도서를 말한다.
2. “교과서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 말한다.
3. “지도서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 교사용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 말한다.
4. “국정도서”라 함은 교육과학기술부가 저작권을 가진 교과용도서를 말한다.
5. “검정도서”라 함은 교육과학기술부장관의 검정을 받은 교과용도서를 말한다.
6. “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육과학기술부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.
7. “개편”이라 함은 교육과정의 전면개정 또는 부분개정이나 그 밖의 사유로 인하여 교과용도서의 총 쪽수(음반·영상·전자저작물 등의 경우에는 총 수록 내용)의 2분의 1을 넘는 내용을 변경하는 것을 말한다.
8. “수정”이라 함은 교육과정의 부분개정이나 그 밖의 사유로 인하여 교과용도서의 문구·문장·통계·삽화 등을 교정·증감·변경하는 것으로서 개편의 범위에 이르지 아니하는 것을 말한다.

(출처 : 교과용도서예관한규정 제20740호 2008.02.29 일부개정)

2. 國語 教育 政策 關聯 機關

국어 교육 정책 기관은 기본적으로 교육부의 교육과정 및 검인정 관련 부서(국어 심의회 등), 교육과정평가원을 들 수 있고, 문화관광체육부의 어문정책, 출판, 문예 정책 부서들과 국립국어원이 관련된다. ‘국사’ 분야의 ‘국사편찬위원회’는 교육과학기술부에 속해 있고 위원장도 정무직으로 높으나³⁾ ‘국립 국어원’은 문화관광부에 속해 있고 국어 교육이 주 업무도 아니고(최근에 한국어 교육 사업에도 깊이 관여함) 원장도 학예연구관에 해당한다.⁴⁾

중앙 부처의 교육과정 심의, 제정, 교과서 검인정 수행과 같은 중요 업무를 비롯해 지방자치단체나 교육구청에서 수행하는 국어 교육 관련 사항에 이르기까지 국어 교육 정책 수행기관과 정책 업무 내용은 매우 광범

3) 제3장 국사편찬위원회

제23조 (직무)

국사편찬위원회(이하 “편찬위원회”라 한다)는 「사료의 수집·편찬 및 한국사의 보급 등에 관한 법률」 제5조에 따라 사료의 조사·수집·보존·편찬과 이를 바탕으로 한 한국사의 연구·편찬·연수·보급에 관한 사무를 관장한다.

[전문개정 2008.8.7]

제24조 (구성)

① 편찬위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이상 20명 이내의 위원으로 구성한다.<개정 2008.8.7>

② 제28조제1항에 따른 편사부장은 편찬위원회의 당연직위원이 된다.

제25조 (위원장)

① 위원장은 정무직으로 한다.

② 위원장은 교육과학기술부장관의 명을 받아 소관 사무를 통할하고, 소속직원을 지휘·감독한다.

(출처: 교육과학기술부와 그 소속기관 직제 제21551호 2009.6.25)

4) 제5장 국립국어원 <개정 2004.11.18, 2005.3.31>

제17조 (국립국어원<개정 2005.3.31>)

① 국립국어원장은 고위공무원단에 속하는 학예연구관으로 보하되, 그 직위의 직무등급은 나등급으로 한다.<개정 2006.7.25, 2007.5.22>

② 국립국어원에 기획관리과를 두되, 과장은 서기관으로 보한다.

③ 기획관리과장은 다음 사항을 분장한다. (출처: 문화관광부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제181호 2008.1.21)

위할 수 있으나 국어 교육 정책은 주로 전국 단위로 이루어지는 교육과정, 교과서 검인정, 학업 성취(수능 등) 측정 평가 작업이 주 관심 영역이 된다. 과거에 교육부와 문화부가 통합되어 있었던 문교부 시절에는 현재 문화부로 이관된 국어 정책 기능이 국어 교육 정책의 중요한 영역으로 존재했다.

<국어 교육 및 한국어 교육 관련 정책 기관>

- 교육과학기술부, 교육과정심의회(36개 小委), 한국교육과정평가원
- 문화관광체육부(국어민족문화과), 국립국어원, 국어심의회, (市道) 국어 문화원
- 외교통상부, 재외동포재단, 국제교류재단 등
- 중앙부처 및 지자체의 국어책임관
- 시도군구의 교육청, 교육구청

이 중에서 국어 교육 정책에 중요한 기관은 교육부이고 그 중에서도 교육과정 심의 부서와 교과서 검인정 관리 부서이다. 관련 기관으로 교육부 업무 연구 수행기관인 교육과정평가원은 국어 교육정책 연구 집행 기능을 수행하고 있다. 여기서 교육 정책 부서와 관련하여 정책 집행이 어떻게 이루어지는지 최근 사례를 소개한다.

[사례 1] 교육과정심의회 구성을 위해 2009년 7월에 교육부에서 각급 학회, 학과로 심의회 위원 추천 요청 공문을 보냈다. 기이하게도 국어 교육 대표 학회인 ‘한국어 교육 학회, 국어 교육 학회’가 후보 학회 명단에 빠져 있다. 이런 공문에 대해 다음 문제의식을 가질 수 있다.

- 공문의 후보 학회 명단은 누가 무슨 근거로 만들었는가?: 최근 교육부 편제를 보면 편수 기능이 약화되어 국어과 전문 편수 담당관이 없다. 모든 교과를 다 담당하는 담당자가 검인정 행정 기능만 수행한다고 한다. 그렇다면 36개 교과별 小委員會 구성을 위해 학회 추천 후보 요청을 위한 학회 목록 작성부터 비전문성을 보여 준다.
- 추천 후보에 대해 누가 위원을 선정하는가?: 이런 속에서 심의위원회 위원 추천을 받아 그 후보 목록을 놓고 선정은 누가 하는지 의문이다. 교육부 담당자가 직관으로 선정하는지 아니면 관련 연구기관인 교육과정평가원의 국어 부서 자문이라도 받는지 의문이다.

이 과정을 보노라면 이런 위원 심의 선정부터 비전문적이라 심의위원 선정에 위촉 관여하는 사람은 자기 취향대로 할 가능성이 충분하다.

[사례 2] 지난 2005년 교육과정평가원은 7차 교육과정 개정 연구를 하였다. 1,2차 토론회가 8월에 끝날 때까지도 뚜렷한 결론은 나지 않았는데 토론회에서는 기존 6영역을 고쳐 4기능 중심으로 결정하는 주장이 상당히 우세하였다. 당시 위원 분포를 보면 문법 2인, 문학 3인뿐이고 나머지 다수가 기능 전공 위원들이라 다수결로 충분히 4기능 영역으로 결정할 수 있었는데 문법, 문학 측의 반대가 강했다. 11월 회의에서 문법교육학회와 문학교육학회의 건의서가 계기가 되어 4영역론은 힘을 얻지 못했다. 결국 12월 공청회 이후 6영역은 현상 유지되었고 되레 선택과목에 ‘매체’가 들어왔다. 앞으로 위원회 구성을 어떻게 안배하느냐에 따라 다수결로 결정하는 일은 어렵지 않다. 그러나 다수결로 이런 것을 정하는 풍토보다는 그 이전에 학계가 서로의 영역을 존중하고 충분히 대화와 토론 속에 사전 합의하여 이상적 모형을 제시함이 좋을 것이다.

3. 語文 政策 機關

광복 후 어문 정책은 언론, 출판, 공문서 표기를 비롯해 교과서의 표기법 통일이 중요하므로 교과서 편수 정책이 곧 어문 정책의 중심이었다고 해도 과언이 아니다. 이때는 ‘조선어학회’(1949년 한글학회로 개명)가 국어 교육의 중심에 서서 자발적 국어 교육을 준비하고 단기 국어 강습회를 통해 국어 교사를 양성하고 전국적 한글 맞춤법 계몽 강습으로 대중을 일깨웠으며, 美軍政과 건국 후의 한국 정부의 어문 정책에 자문 역할을 하였다.

조선어학회의 이론가 崔鉉培는 미 군정청 문교부 편수국장에 취임하고(1945. 9. 21 취임~1948. 9. 21 사임), 1951년에도 임시 수도 부산에서 문교부 편수국장에 재취임하여(1951. 1. 20 취임~1954년 1월 21일 한글 간소화안에 반대하여 사임) 어문 정책에 깊이 관여하여 후대에도 한글학회의 영향력은 절대적이었다(고영근 1995).

따라서 한글학회가 정부의 한글전용 정책 추진 속에 어문 정책을 자

문하여 새로 별도의 어문 정책 연구 기관을 설치하는 것이 절실하지 않았으며 문교부에서도 어문 정책은 교과서 편수 부서에서도 집행해 한자와 한글 문제, 어문 규범 문제를 다루는 상황이었고 국어심의회(1964 규정 공포, 1969. 12. 4 설치)가 연구 조사를 하는 수준으로 존재했다.

1970년대 들어 문교부는 국어심의회를 통해 본격적으로 어문 규범 정비를 한글학회에 위임하여 추진하였다. 8년여 기간의 작업 끝에 1978년 12월 어문 규범의 개정 시안을 발표하고 1979년 5월 전국적인 공청회를 거쳐 11월 공포를 앞두고 있었는데 10·26 사태가 발생, 결재자인 대통령의 有故로 무산된다.

그 후 정치 혼란기를 거쳐 1981년부터 學術院에서 1979년에 만들었던 어문 규범 개정안의 재검토에 들어간다. 1986년 아시아 경기대회를 앞두고 地名 표기를 위해 로마자 표기법 개정을 서둘러 1984년 1월에 고시하는데 이때 어문 규범 정비를 위한 전문 연구 기관이 필요하다고 보아 이의 실무를 맡을 어문 정책 연구 기관으로 1984년 5월 10일에 학술원 산하 임의기구인 ‘國語 研究所’(소장: 金亨奎)가 정부 투자로 설립되었고 후에 1991년 1월 20일 ‘국립 국어 연구원’으로 승격하였고 2005년에 ‘국립 국어원’으로 개칭해 오늘에 이른다.

이 기관은 중세의 ‘集賢殿’, 개화기의 ‘國文 研究所’의 전통을 잇는 기관이라 할 수 있는데 일본은 ‘국립 국어 연구소’를 패전 직후인 1948년에 국민 언어생활의 개혁을 위해 설치하여 일본의 국어 정책을 선도하였으므로 그에 비하면 뒤늦은 출발이라 할 수 있다.

북한도 1952년에 ‘조선 인민 민주주의 공화국 과학원’이 창립되면서(한국의 학술원은 1954년 창립) ‘조선 어문 연구회’가 ‘조선어 및 조선 문학 연구소’로 개편되고 1956년에 ‘언어 문학 연구소’를 거쳐 1964년에 과학원의 사회 과학 위원회를 사회 과학원으로 개편하고 ‘언어 문학 연구소’를 ‘언어학 연구소’와 ‘문학 연구소’로 분리하여 지금에 이른다.

4. 政策 執行의 模型과 主體

정책학에서는 정책의 주체에 대해 국가 개입주의와 방임주의 관점을 이야기한다. 無政策의 政策이 가장 이상적이라고도 하지만 현실은 그러하지 못하다. 어문 정책에서 민간 출판사의 사전들이 구축하는 어문 규범을 존중하여 국가 방임주의 언어 정책을 수행하는 미국이나 국가 개입주의가 강한 프랑스의 불어 보호 정책은 대조적인데 우리는 후자에 가깝다. 국가 개입과 방임을 적절히 조화한 것으로는 다민족사회인 중국에서 조선족 자치주 지역이나 5개 자치구(내이멍구[內蒙古]·광시좡족[廣西壯族]·닝샤후이족[寧夏回族]·신장웨이우얼[新疆維吾爾]·시짱[西藏: 티베트]) 지역의 경우 민족어를 인정하면서도 普通話라고 하는 표준어 보급을 국가가 추진하는 것을 들 수 있다.

또한 정책학에서는 정책의 주체와 관련하여 엘리트주의(elitism)와 다원주의(pluralism) 관점이 있다. 정책 결정 과정에서 지배 집단의 존재 유무에 따라 분석될 수 있는데 국어 교육정책에 적용하면 소수의 국어 교육 전공 엘리트들이나 어느 한 학파가 그 분야에서 주도하고 결정하는 것이 엘리트주의이다. 엘리트들은 비슷한 이해관계를 갖고 있어 동질적이고 폐쇄적이며 엘리트로서의 집단 의식과 응집력이 강하므로 편파적일 수 있다. 이런 엘리트주의를 시정하기 위해 다원주의 관점이 나오게 된다. 이는 어떤 사항에 대한 주도권과 결정권을 여러 권력이 민주적, 제도적으로 분산, 공유하도록 하는 것이다.

엘리트주의에서는 국민(교사, 학생, 학부모)과의 일체감 형성이 중요하고, 다원주의에서는 분권화, 민간화, 지방화 등을 통해 정책 권력의 분산이 이루어져야 하며 의견 수렴의 장기화로 인해 비효율적일 수 있다는 단점이 있다.

의사결정과정도 위로부터의 하향식(top-down) 방식과 아래로부터의 상향식(bottom-up) 방식이 나타나는데 하향식은 정책 결정자들이 모여 연역적이거나 선형적으로, 또는 특정 이론이나 선진국 경험을 수용하여 추종 결

정하는 방식이다. 상향식은 일반 교육 수요층을 통해 현장 귀납적으로 경험적인 논거를 갖고 결정하는 방식이다.

그동안 우리의 교육 정책, 국어 교육 정책, 어문 정책은 국가 개입주의, 엘리트주의, 하향식이 지배하였으나 앞으로는 국가 방임주의, 다원주의, 상향식의 장점이 전면적으로는 아니더라도 부분적으로 반영되는 방향으로 개선이 요구된다.⁵⁾

IV. 國語 教育 政策의 主要 爭點

해방 후 국어 교육 정책은 시대별로 여러 쟁점이 있었으나 크게 보면 교육과정 정책, 문자 정책이 큰 쟁점이었다. 여기서는 이를 중심으로 살펴본다.

1. 教育課程의 領域論

해방 후 교수요목기로부터 오늘의 개정 7차 교육과정기에 이르기까지 교육과정은 여러 변모를 거쳤다. 이에 대한 연구로는 박봉배(1987, 1997)의 논저로부터 정준섭(1995)의 교육과정 변천사 연구가 있다. 국어과 교육과정의 변천에 대해서는 그동안의 정책이 상위의 교육정책의 영향 아래 있었으므로 독자적 색채를 띠기는 어려웠을 것이나 교과 영역별 이기주의를 초월하여 국어 교과의 도구 교과적, 문화 교과적 중요성을 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

개정 7차 교육과정(2007)을 공포하기 전까지의 과정을 보면 기능 중심의 4영역론과 문학, 문법 독립의 기존 6영역론이 2005년에 논쟁을 치렀다.

5) 이상의 정책 모형 논의는 이광석(2005) 참고.

그리하여 2005년 11월 12일 제출된 문법교육학회, 문학교육학회의 건의문 때문에 4영역론이 후퇴한 것처럼 기록되고 회자되고 있다. 이인제 외(2005)의 기록을 비롯해 이런 4영역론 후퇴를 비판하는 현장 교사의 목소리가 담긴 최인영(2007)의 문법교육학회 건의문에 대한 반박문을 볼 때 그러하다.⁶⁾

당시 교육과정 논의가 영역론으로만 시종하고 내용 요소성취 기준에 대한 논의가 부족했음은 아쉬웠으나 성장 발전을 위한 긍정적 과정이었다고 본다. 교육과정 영역은 4영역론으로 하든, 6영역론으로 하든 문학과 문법에 대한 기술 문제에 귀결된다.

문학과 문법을 교육과정에 독립 설정하면 그에 대한 지식 구조가 교육과정에서 선명하게 되는 장점이 있고, 반대로 문학과 문법이 독서, 작문, 화법 속에 포함되어 배치된다면 기능 중심으로 국어 교육이 운용되고 문학, 문법의 정체성이 사라질 우려가 있다는 비판이 나온다.

그러나 3차 교육과정까지 기능 중심의 4영역으로 교육과정을 설정하면서도 문학, 문법을 독립 교과목으로 가르쳐 온 바 있고,⁷⁾ 미국과 영국 등 서구 여러 나라의 교육과정은 지금도 4기능 중심으로 하고 있다는 점 때문에 6영역론이 절대 진리라고 하기도 어렵다. 또한 6영역으로 문학, 문법을 독립하여도, 문법은 수능 평가 체제의 비중이 낮아 교사들이 제대로 가르치지 않아 6영역 설정의 효과가 거의 없다는 점도 문제이다.

서구 교육과정들은 기능 4영역만으로 하더라도 문법, 문학 교과목을 따로 가르쳐 우리보다도 더 철저히 하는 전통이 있다. 기초교육이 중요한

6) 개정 7차 교육과정(2009)에 대한 비판은 최근 ‘우리말현장교육학회’ 창간호에 실린 이성영, 정혜승, 최지현, 임칠성, 최인영, 김강수, 조장희 등의 논문에 의해 상세히 이루어졌다.

7) 이미 1~3차(해방 후~1980년대 초까지 집행) 교육과정기에는 교육과정은 4기능이면서도 교과목에서는 국어1, 2로 하거나(1차 교육과정), 문학, 문법을 독립 교과로 설치해 왔다. ‘문학’을 위해서는 2차, 3차 교육과정에서 ‘교전’ 과목만 있다가 4차 교육과정(81년 고시, 80년대 중후반 시행)에서는 ‘현대문학’과 ‘교전문학’이 처음 분리 설치되어 현대문학의 비중이 커지기 시작하더니, 5차부터 ‘문학’ 과목으로 하여 현대와 교전이 묶여 오늘에 이른다. ‘문법’은 2차, 3차 교육과정까지 ‘중학 문법’과 ‘고교 문법’이 분리 설치되었다가 4차부터 ‘중학 문법’이 사라지고, ‘고교 문법’만 남아 오늘에 이른다.

표기법 교육과 같은 문법 교육은 4영역론 속에서도 초등학교 저학년년부터 상당히 철저히 이루어지고 있다. 또한 4영역 속에서도 고학년으로 가면 문학 교육이 중심에 서서 수준 높은 문학 교육도 이루어진다.

따라서 4영역으로 하면서도 문법 교과서를 독립 설정한 우리의 1~3차 교육과정은 서구의 이런 흐름과 같은 흐름으로 볼 수 있고, 1~3차의 4영역 교육과정 속에서는 ‘문법’, ‘고전’이 독립 교과로 확고히 존재하였기에 교육과정 영역 기술에서 문법, 문학이 독립 기술이 되지 않아도 큰 문제가 되지 않았다.

2005년의 영역 논쟁에서 문법 전공자들과 달리 문학 전공자들은 문학 영역의 독립에 대해 당시에 도 半半 정도로 贊反이 갈라졌는데 실제로 문학은 6영역으로 하든지 4영역으로 하든지 문학 영역이 위축될 소지가 전혀 없었다. 4영역으로 하더라도 읽기, 쓰기 영역 속에서 문학은 충분히 존속될 수 있어 여유 있는 상황이었다. 당시 4영역으로 줄이려는 강력한 동기는 문법 문제보다도 독서와 문학의 내용 중복, 작문과 문학의 내용 중복에 더 큰 문제가 있기 때문이었다. 문학 읽기와 비문학 읽기로 구분되는 독서 과목에서는 문학을 절반 다루어야 하고, 비문학 쓰기와 문학 쓰기로 구분되는 작문도 문학 창작을 다루다 보니 교육과정 기술에서나 교과서 편찬에서나 문학은 독서, 작문과 항상 중복될 수밖에 없다는 문제점이 4영역론 출발의 강력한 동기였다. 고교 과정에서는 학술적 글을 많이 읽고 쓰는 교육과정이 더 강화되어야 하는데 우리의 고교 국어 교과서나 독서, 작문 교재에는 문학의 비중이 상당히 높은 편이다. 고교 과정에서조차 논설문 읽기와 쓰기가 부실하고 문학 중심으로 학습하다 보니 대학에 들어온 신입생들의 학술문에 대한 독해력이나 작문력이 부실함은 明若觀火하다. 교사들도 논설문 같은 학술문 수업보다 문학 수업을 가르치기 편하게 생각하는 경향도 있어 이래저래 문학 단위 선호도와 비중이 높은 것이 현실이다.

4차 교육과정에서 문학, 고전, 작문 교과서가 검인정으로 나오고 5차에서는 독서, 화법, 작문 교과서가 검인정을 통해 다양한 학습자 중심의 교과서로 개발 경쟁을 할 때 문법 교과서는 4차 때부터 단일 국정 체제가

되어 전국의 문법 교육자들은 다양한 문법 교과서 개발에 참여할 기회가 없어져 버렸다. 1960년대 이래 2차 교육과정에서는 문법 교과서가 중학교 16종, 고교 13종이었고, 3차 교육과정에서도 중학 문법 16종, 고교 문법 5종 교과서를 보여 왔는데 4차 교육과정에서는 문법 교과서 개발 경쟁 자체가 통일 문법의 출현으로 중단되었다.

그리하여 4차 교육과정기에 6영역을 수립하여 교육과정상으로는 문법 영역의 독자성을 강화하였으면서도 실제로는 중학교 문법을 퇴출시켜 문법 교육은 되레 약화 퇴보의 길을 걸었고 1993년 수학능력시험 체제 이래 문법 문제는 1/10 비율 수준이라 그 교과 비중이 현저하게 낮아졌다. 최근에는 교사들이 문법 교육을 부담스러워하여 문법 교수 능력을 거의 상실한 수준인 것으로까지 판단된다. 문법을 창의적으로 가르칠 노력을 하지 않고 무조건 암기하라고 하는 경우가 많아 학생들은 문법 과목을 암기과목으로 이해하고 있다.

또한 문법 교과서에 대해 국어능력에 별 도움이 안 되는 문법 지식만 강요하는 교과서를 만들었다고 비판하면서 그동안 문법 교과가 국어 교육을 위해 무엇을 기여했느냐는 식으로 비판이 많아 文法 知識 無用論이 꾸준히 나오고 있다. 이는 미국의 영어 교육이나 외국어 교육론에서 의사소통 중심 교육론이 1970년대 이래 풍미하면서 문법 무용론이 일시적으로 유행한 탓에서도 한 원인을 찾을 수 있다. 그러나 미국에서는 의사소통 중심 교육론이 지나치게 문법을 경시하여 정확한 언어 능력을 함양하지 못한다는 한계가 있어 1990년대 이래로는 문법 형식을 중시하는 ‘文法 形態 焦點 教育(Focus on Form)’이 대두되어 그동안 소홀히 하였던 문법에 대해서도 주목하는 교육을 강조하고 있다.⁸⁾

문법 교육의 혁신을 위해 김광해(1997)에서 탐구 학습도 제안되었으나 모든 문법 교육이 탐구 학습으로 수행할 여유가 없다 보니 현장에서는 문법을 암기 교과로 간주하는 것이 현실이다. 문법 교육을 지식 교과, 암기 교과처럼 이해하는 연구자들이나 교사들은 문법에 대해 대단히 비판적 시

8) ‘Focus on Form’에 대해서는 황종배(2004 : 제5장), 이진화(2008) 참고

각을 고수하고 있다. 문법교육학회 건의문과 줄고(2006)에서는 이에 대해 ‘屍體 解剖論’을 비유로 든 바 있다.

문법 교육은 음운, 형태소, 단어, 문장, 담화 수준으로 단위 학습의 과정이 어느 정도 필요하고 그러다 보면 다소 지식 교과와 양상을 띠는다고 볼 수 있으나 자기 언어를 분석 체험해 보는 경험을 위해서는 醫學徒가 끔찍한 시체 해부 실습을 거쳐야 하듯 자기의 언어와 공동체 사회의 각종 언어에 대해 해부해 보는 비판적 분석 경험이 불가피한데 그 해부를 위해서는 문법 용어 등을 해부 도구처럼 분석 도구로 이해하고 학습해야 할 것이다.

물론 이런 시체 해부론, 단위 학습론이 과거의 안이한 문법 지식 암기형 평가를 정당화하는 것은 아니다. 그런 평가는 개선되어야 하지만 자기 언어의 고질을 진단 분석 치료하기 위해서는 기초적 문법 지식 이해와 분석 경험은 각오해야 할 과정인 것이다. 그런데 4차 교육과정 이래 6영역으로 하면서 오히려 중학 문법 교과서부터 사라지고 국민들은 ‘한글은 쉽다’의 신화만 믿고 한글의 규범 교육을 가볍게 알고 규범 학습의 代價를 치르려고 하지 않으며 世宗大王만 바라보고 있는 상태로 교육 현장은 여전히 비체계적 어문 규범 교육으로 국민의 국어 능력은 형편없이 저하되어 있다.⁹⁾

이상의 현상을 보면 과거 4영역론 속에서 문법 교과가 유지되었던 전례로 미루어 4영역론이나 6영역론은 교과서로 교육과정을 구현하는 실현

9) 국민의 국어능력에 대해 우리는 다음 진단을 한 바 있다(줄고 2009).

- ① 단순 문맹률은 낮다 : 우리가 한글 덕분에 단순 문맹률은 낮다.
- ② 실질 문맹률은 높다 : 규범 교육이 부실하여 실질 문맹률인 문식성(liteacy) 평가에서 부끄럽게도 OECD 국가 중 문식성이 낮은 수준이며 고학력자일수록 최저로 나타났다.
- ③ 한자 문맹률은 동아시아 최고이다 : 초등학교부터 정규 한자 교육의 부재 때문이다. 특히 국어를 경시하여 ‘한글은 쉽다’의 맹신이 큰 원인으로 작용하고 있다. 초등학교에서부터 ‘한글은 쉽다’라는 우리 민족 특유의 자부심으로 문자 배우기가 쉽다고 표기법도 배우기 쉬운 것으로 오해한다. 맞춤법을 법으로 지켜야 하고 표준어로 말해야 한다는 규범 준범 의식이 없다. 그리하여 학교 가정, 사회 구성원들은 모두 세종대왕이 있어서 해 주리라는 식으로 방치하는 경향이 있다.

과정이 더욱 중요함을 알 수 있다. 즉 4영역이든 6영역이든 교과서에서 문법을 어떻게 구현하느냐가 중요하다는 점이다. 이런 혼란과 오해를 종식시키려면 우리는 교육과정 영역론에 대해 다음과 같은 관점을 가져야 한다고 본다.

(1) 4영역론과 6영역론은 교육내용으로서의 교수요목, 성취 기준을 체계적으로 위계화하여 효과적으로 기술함이 중요하다.

(2) 문법이 교육과정 기술에서 독립 영역으로 필요함은 일제하 국어를 빼앗긴 경험과 조선어학회원들의 권위와 그 배경으로 문법 교육이 중시된 역사적 이유도 있지만, 현대의 문법 교육 경시, 국어 홀대가 도를 지나쳐 방치하면 문법 교육의 부실로 국어 능력 저하가 심해질 것이기 때문이다.

(3) 문법은 말하기, 듣기, 읽기, 쓰기 영역 모두에 관여되므로 문법 영역을 4기능 하위에 예속시켜 기술함보다 독립 설정하고 4기능 영역에서는 문법을 연계한 활동을 제시하면 된다.

(4) 문학은 6영역으로 독립하든 4기능 속에 예속시키든 문학 교과 비중이 지대하므로 읽기, 쓰기 영역 속에서 문학 읽기와 비문학 읽기, 문학 쓰기와 비문학 쓰기로 나누어 다루어도 문학 비중은 큰 문제가 없다. 단지 ‘문학사’를 기술하려면 어느 기능 영역에 위치할지 불편하여 문학 영역의 독립 설정이 요구되기도 하지만 ‘문학사’는 읽기 영역 속에서 ‘문학 읽기’의 중요한 내용으로 다루면 되므로 어려움은 없다.

또한 6영역으로 해도 4기능 영역의 성취 기준 나열에서 문학 영역과 중복되는 것은 없어야 하며 그러려면 4기능 영역은 당연히 비문학 중심으로 기술이 이루어져야 한다.

(5) 교육과정을 6영역으로 해도 교과서 개발 시에는 “단원 편성 시에 4영역 성취 기준들을 문학, 문법 영역의 성취 기준과 “통합하여 개발할 수 있다”고 단서를 달면 통합 교육은 자연스레 이루어지게 된다. 이런 단서만 붙으면 교육과정이 6영역이라 해도 실제로는 4기능 영역과 문학, 문법이 통합된 신차원의 교재가 개발될 수 있다.

여기서 2007년 개정 고시된 공통교육과정의 문법 영역의 문제점 몇 가지만 지적하고자 한다. 우선 초등 2학년에 ‘한글 맞춤법’이 제시된 이후 중등 단계인 중학 1년~고교 1년의 문법 영역에서는 한글 맞춤법에 관한 언급이 전무하여 초등 2학년에 ‘한글 맞춤법’이란 용어가 처음이자 마지막으로 나타난 이래 공식적으로는 다루지 않아도 되어 체계적 표기 규범 교육이 이번에도 이루어지지 않게 되었다. 앞으로 교과서 개발자들은 맞춤법 규범에 대한 성취 기준이 교육과정에 명시되지 않았더라도 자율적으로 학습 활동 속에서 다루어주기를 기대할 뿐이다.

文章符號의 경우는 초등 1학년에서 다루고 있으나, ‘띄어쓰기’는 ‘쓰기’ 영역에서도 다루고 있지 않아 ‘띄어쓰기’ 교육은 실종되었다. 반면에 1학년 ‘읽기’에 ‘띄어 읽기’는 다루고 있어 균형을 잃어버렸다. 개정 교육과정 고시 내용에서 ‘띄어쓰기’라는 용어 자체가 안 나온 것은 띄어쓰기 교육에 무관심한 결과를 초래하고 있다.

7차 교육과정은 품사 부분이 뒤늦게 9학년(중3)에서야 나와 품사 개념을 아주 늦게 가르치는 교육과정이어 문제이었는데, 2007 개정 교육과정에서 품사는 7학년(중1)으로 갔지만 음운 부문이 9학년(중3), 음운 규칙이 10학년(고1)으로 늦어져 음운에 관해 가장 늦게 배우는 교육과정이 되었다. 외국어 학습을 할 때 음운 현상을 처음 배우게 되는데 우리는 고1에 와서나 함으로써 외국어 입문시에 나타나는 발음 교육의 기초 지식조차 국어 음운 교육을 통해 준비되지 않은 채 초등 영어나 제2 외국어 교육을 받게 되어 버렸다. 따라서 개정 교육과정의 문법 영역은 위와 같은 문제점이 있으므로 교과서 개발자들이 규범 교육 부분을 창의적으로 설계하여 보완 개발하도록 해야 할 것이다.

2. 선택과목 개편

지난 20여 년 초등학교부터 분과 체제로 해 온 것을 이제는 통합 교과 체제로 돌아가야 한다는 주장이 많다. 기능 통합 교육의 취지에서 그러하

고 분과형 교육이 언어 기능의 분산 혼란으로만 그치고 통합에 이르지 못하는 측면이 있으며 같은 주제로 유사 활동을 하여 지루한 반복으로 비치는 측면이 있기 때문이다.

국어과의 선택 교육과정에서도 7차에서 독서, 화법, 작문, 문학, 문법, 국어생활 교과별로 선택하게 함은 당시에 신선한 발상이었고 취지가 좋게 비쳤음에도 불구하고 역시 언어 기능의 통합 교육 취지에 역행하고 수능 평가에서 비중이 낮은 문법, 화법 교과와 선택률이 낮아 유명무실해져 심한 불균형을 이루므로 여전히 문학(독서, 작문) 중심 교육을 이루고 있다. ‘문법, 화법’의 비인기는 여전히 국민의 화법 능력과 문법 능력 부실은 좀처럼 개선되기 어려운 상황이다.

선택과목의 分科 문제를 어떻게 개선할지에 대해 큰 틀을 재정비하여야 한다. 현재 9년 공통교육과정으로 하고 국어과 고교 선택과목도 통합하는 소위 미래형 교육과정이 2009년 연말 안에 확정을 목표로 줄속 추진되고 있다는 비판이 일고 있는데 국어과 내부에서 이상적 틀을 짤 수 있어야 할 것이다. 밀실형 소수 엘리트들에 의해 객관을 가장한 주관적 설계로 이루어지는 것은 반드시 그 숨은 의도가 드러난다. 따라서 정책에 관여하는 주무자들은 공평무사한 마음으로 새 미래교육과정의 틀을 준비해야 할 것이다.

그동안 교육과정 기획 설계 결정 과정을 보면 현장 교사들의 의견이 제대로 반영 안 되었다는 비판이 많다. 설문조사를 통해 상당히 반영하는 노력을 평가원이 기울여 왔음에도 불구하고 대부분 교육과정 심의 통과 현장에 어두운 교수들에 의해 이루어지고 교사들은 들러리로 이따금 불러가 검토만 하는 수준이건이 비판이 있다. 현장 교사들의 의견을 많이 반영해야 하지만 어떤 교사가 현장을 대변하는지는 검증을 거쳐야 한다. 적어도 10년 근무 이상의 현직 교사로서 교과교육 분야로 박사 학위를 받고 학술 활동을 하여 전문성을 인정받는 교사이어야 할 것이다.

3. 문자 정책과 국어, 한문 교과서의 위상¹⁰⁾

졸고(2003)에서는 광복 후 60여 년의 어문정책을 대통령 집권기에 따라 정리하고 특징을 밝힌 바 있는데 그에 따라 그동안 수행된 어문정책의 특징을 돌아보면 다음과 같다.

(1) 민간단체인 한글학회 중심으로 수행되던 어문정책이 국립 국어 연구기관이 설치되어 국가 주도로 전환되었다(1984년 국어 연구소 창립, 1991년 국립 국어 연구원으로 승격). 그러나 하향식 어문 정책이 반드시 긍정적인지 않음을 유의하고 정책을 수립해야 한다.

(2) 어문 정책이 문교부에서 수립되다가 1991년 문화부 설립에 따라 문화부와 현재의 국립 국어원으로 이관되면서, 과거에 문교부에 의해 학교로 하달되어 즉시 효력을 보이던 어문 규범의 보급 계통은 약화된 측면이 있다.

(3) 어문 규범의 잦은 개폐가 로마자 표기에서 벌어졌다(1984년, 2000년) 최근 다시 개정 논의가 정부의 ‘국가 경쟁력 위원회’에서 일어남은 바람직하지 않다.

(4) 해방 후 남북에서 경쟁적으로 벌어진 한글 전용 정책과 국어 순화 운동은 권력자의 의지에 따라 이루어진 하향식 정책의 대표적 사례이다.

한글 전용 정책은 해방 후 남북에서 동시에 진행되고 한자 폐지는 북한이 먼저 추진하는데 북한 독재의 고립과 퇴행은 무리한 한글 전용 강행과 말다듬기 운동의 강요 및 한자 말살이 가져온 전통 단절에도 한 원인이 있다. 국제 공산주의 운동은 문자 개혁을 통해 기득권층을 전멸시키는 전략을 써 왔는데, 중국의 簡體字 보급이나 북한의 한글 전용 정책은 표면상 문맹퇴치를 내세웠지만 근본적으로는 漢字를 봉건사회 기득권층의 문자로 보고 기득권층 一掃를 위한 공산주의 정치 전략에서 출발한 것이다.

맞춤법 정책에서는 李承晩 대통령의 담화(54.3.27/7.13 담화)를 거쳐

10) 지난 60여년 간의 어문정책 변천사는 졸고(2003)에서 다룬 바 있다.

1954. 7. 3에 받침 10개(ㄱ, ㄴ, ㄷ, ㄹ, ㅁ, ㅂ, ㅅ, ㅇ, ㄴ, ㄹ, ㄹ)만 쓰는 ‘한글 간이화안’이 공포된 적이 있다. 그러나 민간의 반발에 부딪혀 1955. 9. 19에 대통령의 철회로 한글 파동이 끝났다.

朴正熙 대통령은 1970년 1월부터 한자 사용 폐지를 통해 강력한 한글 전용 정책을 추진하는데 여론층의 저항으로 1972년 9월부터 철회했으나, 초등학교 漢字 敎育 폐지와 함께 중고교 漢文科를 國語科에서 분리시켜 漢字 敎育 부실로 인한 국어 어휘력 및 국어 능력 부실을 초래하여 하향식 어문 정책의 문제점을 보여 준다.

이런 점을 보면 국가 지도자의 주장에 의한 어문정책은 실패할 가능성이 높으므로 하향식으로 추진하지 않는 것이 좋다. 물론 오늘날 한글 전용이 정착되어 감을 보면 이승만, 박정희의 한글 전용 정책은 장기적으로 성공적 정책이라 할 수도 있다. 원래 두 대통령은 漢字 敎育까지 반대한 것은 아닌데 오늘날 후대 학자들과 정치인들의 편견으로 漢字 敎育이 國語 敎育에서 퇴출된 것은 어휘력 부실에서 기인하는 국어 능력 부실과 국민의 고전 교양 부실로 이어져 부정적 효과가 더 큰 것으로 보인다.

美軍 軍政廳은 교육 부문에서 조선인 지도자들을 통해 교육의 자율성을 부여해 ‘미군정 명령 6호’로 우리말 존중 시책을 발표하고, 교육에서는 한국어의 사용을 허용하였으며, 한국의 지도급 인사들 80여명으로 구성된 ‘朝鮮敎育審議會’를 구성하여 민주국가 건설을 위한 문교 시책을 펼쳤다.

조선교육심의회에서는 교과서 분과위원회를 구성하고(최현배, 장지영, 피천득, 조윤제 등) “한자 사용을 폐지하고 초등, 중등학교의 교과서는 전부 한글로 하되, 다만 필요에 따라 한자를 도람(괄호) 안에 적어 넣을 수 있음”이라고 한자 폐지를 결의하는데(1945. 12. 8) 이 결의는 정부 수립 후 1948년 10월 9일 한글 전용법 6호가 나오기 전에 나온 것이지만 광복 후 최초로 한글 전용을 공식 결의하여 첫 문자 정책이라 할 수 있다.

이 시기는 朝鮮語學會의 절대적 권위가 지배하던 시기로 조선어학회 사건(1942)으로 33명의 회원이 고초를 겪은 조선어학회는 학회를 재건하고 군정청 학무국의 요청으로 초중등 교사 한글 강습을 맡아 ‘한글 첫걸

음'(1945. 11)이란 책을 내어 대대적 한글 강습에 나선다.

조선어학회가 국어 교육 회복을 위한 국어강습회를 전국적으로 거행하면서 일본어 교육만 받고 자란 당시의 청소년 세대나 국어 교육을 제대로 받지 못하고 성장해 온 78%에 이르는 문맹 세대에게 국어 계몽 교육을 하였다(한국 교육 십년사 간행회 1960 : 110, 이응호 1974 : 226). 국어 교사 양성이 시급하여 학회에 '사범부'를 두어 1945년 9월부터 1946년 1월까지 네 차례의 강습을 통해 1,836명의 교사를 양성하였고(이응호 1974 : 207) 성인 지도자 한글 강습회 같은 것도 전국을 순회하며 열여 관청이 할 일을 대신하였다.

3대 12년간을 역임한 李承晩 대통령 때에 나온 '한글전용에 관한 법률(1948. 10. 9 법률 6호)은 "대한민국의 공용문서는 한글로 쓴다. 다만 얼마 동안 필요한 때에는 한자를 병용할 수 있다."로 되어 있어 2005년 국어 기본법이 나오면서 폐지되기까지 한글 전용 정책의 근거가 되었다. 이승만 대통령은 漢詩를 수백 수 남길 정도로 漢學에 밝았지만 기독교 개화파의 한글 전용 노선을 따라 건국 후의 말글 정책으로 헌법 전문의 한글 전용 표기라든가, 한글 전용법의 추진 등을 통해 국민의 실용적 국어 생활을 우선적으로 중시한 것으로 볼 수 있다. 1957년에는 1958년 1월 1일부터 시행하도록 '한글 전용 실천 요강'을 발표하였다.

5·16 혁명 이래 박정희 대통령기(1961~1979)에 와서도 민간은 국한혼용체 문화가 압도적으로 지배하였는데 정부 중심의 한글 전용 정책은 지속되었다. 그러다가 1970년부터 강력히 한자 폐지 및 한글 전용 정책을 추진하는데 민간 부문에서 반발이 커지자 1972년 교육용 한자 1,800자를 제정하고 전술한 대로 한문과도 국어과에서 독립해 가르치도록 하였다.

그 후 1990년대 컴퓨터 정보화의 발달로 지난 20여 년간 한글 전용이 가속화하면서 한문과도 선택과목으로 전락하여 청소년은 물론 국민의 한자 文識性, 漢字 教養은 현저히 저하하여 전통 문화 유산인 한자 문화를 홀대하여 국학에도 위기 상황으로 이어지고 있다.

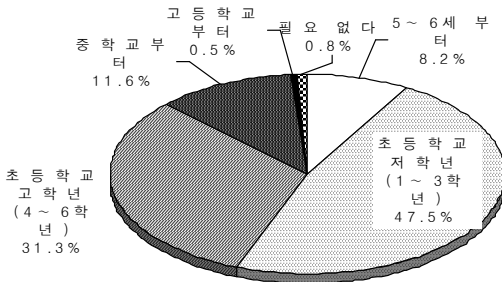
한자 소양의 부실은 국어 어휘력 부실로 이어지고 이는 국어 능력 부실을 초래하고 있어 우리나라는 동아시아 최고의 한자 문맹국으로 전락하

였다. 우리나라에서 한자 교육에 대한 동기는 아직 상당히 남아 있어, 한자 교육을 初等學校부터 도입하라는 각종 여론의 요구가 꾸준히 제기되고 있다.

줄고 외(2004)에서 중학생들을 대상으로 한자 교육 도입 시기를 물어 본 결과 초등 4~6학년을 50.9%나 요구하고 있고 초등 1~3학년도 19.3%나 되어 합하면 초등 시기 도입이 70.2%나 된다. 이어 중학교가 17.5%, 고교가 4.4%, 대학 7.9%의 순서이다. 이는 학습자 스스로 초등 한자 교육의 필요성을 제기한 것이라 의미 있는 주장이라 하겠다.

줄고 외(2008)는 현직 중고교 국어 교사를 대상으로 한자 교육의 시기에 대해서 설문조사를 하였는데 초등 3~4학년부터 시작해야 한다는 교사가 35.5%로 가장 많았고 초등 5~6학년부터 시작해야 한다는 교사가 31.5%로 나와 67%가 초등학교 한자 교육을 요구하고 있었다.

이상과 같은 학생 및 교사들의 초등학교 한자 교육의 도입 요구는 국립국어원(2005)의 성인 대상 ‘국민 언어의식 조사’에서도 나타나 한자 교육을 초등학교 때부터 하는 것이 바람직하다는 견해가 78.8%로 나와 일관된 여론의 흐름을 보여 준다. 즉 초등학교 저학년(1~3학년)부터 해야 한다는 응답이 47.5%로 가장 높았고, 초등학교 고학년(4~6학년)은 31.3%이고 여기에 5~6세 한자교육 주장 8.2%를 더하면 조기 한자교육론은 87%라 국민의 한자 교육 요구는 조기교육론이 압도적임을 알 수 있다.



[국립국어원, 국민 언어의식 조사(2005) : 바람직한 한자 교육 실시 시기]

국민 의견은 과거로부터 일관되게 초등학교 한자 교육을 요구하는데도 학자들의 정책 합의 능력 부재로 한자 교육 없는 국어 교육이 벌어지고 한자 문맹자들만 양산하고 있다. 한자 교육은 7차 교육과정 교과서들부터 중등 국어 교육에서 거의 퇴출되었는데 이는 한자 문화유산에 대한 부정이요 파괴 행위이다. 결과적으로 漢字 文盲은 歷史에 무지한 歷史 文盲으로까지 확대되고 있다.

따라서 한글 전용을 하더라도 한자 교육은 해야 한다. 국어 교과서들에 괄호 한자를 병기하고, 고전문의 국한 혼용체를 확대하며, 익힘 문제의 한자 낱글자 음훈 익히기를 부활하고, 한자어 개념어 학습활동도 어휘력 증대를 위해 도입해야 한다. 다른 도덕, 국사, 사회, 과학 교과서들에서도 주요 개념어들은 한자를 괄호 병기하여야 한다.

국어 교사 양성기관에서도 한자, 한문 교육을 강화해야 하고 국어 교사 임용고시에서도 한자 문제를 어휘 문제나 고전 부문에 반드시 넣어 국어 교사들의 한자 문맹을 막아야 한다. 한자 교육은 고전 문식성을 높이며, 한중일 동아시아 문명에 대한 이해도를 높이고 국가 경쟁력 강화 차원에서 한글 전용을 유지하면서도 할 수 있는 것인데 하지 않고 있다. 따라서 앞으로 문자 정책은 한글 전용 정책을 유지하더라도 한자 교육을 철저히 수행하는 방향으로 이루어져야 한다.

문자 정책은 국어과와 한문과의 교과 위상 문제를 일으킨다. 국어과에서 한문 교과가 분리된 3차 교육과정 이래로 국어과와 한문과의 분리는 국민의 국어 능력 함양을 위해서는 모두에게 부정적 결과를 초래한 것으로 보인다. 1970년 1월 1일부터 강력한 한글 전용 정책을 펴서 초등학교 한자 교육을 폐지하다가 반발에 부딪혀 1972년 8월에 중·고교용 교육용 한자 1800자를 만들고 중·고교 한문 교과를 독립 설치하는데 그 결과 전통 문어로서의 漢文을 國語科의 큰 틀 안에서 바라보는 시각이 사라져 버렸다. 한글 전용 정책이 마치 한자, 한문을 폐지하는 것으로 오해되어 한문으로 상징되는 고전 교양의 계승이 부실해졌다. 과도한 한글 민족주의 편향이 한문 폄하 배척을 낳아 한글 전용 정책으로만 극단화하여 버렸다.¹¹⁾ 한문 교과의 위축으로 한문은 외국어 교과에 속하게 되어 마치 지손들이

祖上을 異邦人으로 배외시하는 불효 불충의 행동으로 비치게 되었다.

교육의 대목표가 헌법에도 명시되었듯이 민족 전통 문화의 계승 창달 임을 생각할 때 우리 전통 문화에서 한자 문화를 빼놓을 수 없다면 한글 문화의 창달은 당연한 과제이고, 한자 문화의 계승 창달을 위해서도 한자 교육이 국어과 안에서 존속되어야 함은 단순 명쾌한 사실이다.

문자 사용에서 한글 전용을 하더라도 국민 공통 교육 기간이든 의무 교육 기간이든 초중고 12년 교육 동안에는 한자 이해를 전통 문화 이해의 기초 교육으로 삼아야 함이 당연하고, 한글 전용을 하는 것을 훼손하지 않고도 한자 이해 교육은 존속할 수 있는데도 국어과에서 분리되어 서로

- 11) 한글의 가치와 공적은 그 누구도 부인할 수 없다. 그러나 한글만 절대화하여 과도히 위하고 조상들이 사용한 한자를 배척함은 잘못이다. 이는 조선조 멸망의 이유가 양반들의 事大主義와 한문 중시의 崇文主義 폐단에서 기인하다 보니 한자 배척의 논리가 생겨 한글전용의 논리로 발전했으니 이를 한글 민족주의로 부를 수 있다. 그러나 한자 문명국가인 韓中日 3국이 아시아에서 가장 선도 문명국가를 이루고 있음을 볼 때 조상들이 한자를 적극적으로 수용하여 王朝史를 이어온 것을 부정적으로만 볼 수 없다. 조동일(1999)은 이러한 한자의 문화적 의의를 ‘中世化’라는 관점에서 규명하고 한문을 동아시아 문명의 ‘共同 文語’라고 표현하였다. 동아시아에서 한문 문어를 수용하여 중세화에 성공한 문명은 오늘날까지 문화적 자립과 생존을 할 수 있었으나 한자를 수용하지 않은 동아시아 민족(이누, 만주족, 몽골족 등)은 문화적 자립에서 성공하지 못했거나 주변 민족에 대해 문화 영향력이 크지 못했다고 본다. 그런 점에서 우리나라의 한문 문화는 고려, 조선의 경우처럼 비교적 오랜 왕조들의 번영을 통해 민족의 자주적 존립의 토대가 되었다. 조동일(1999 : 12)에서는 “한문을 받아들여 사용한 것이 지구 상에서 우리만 겪은 불행이라고 생각하는 것은 잘못이다. 불행이든 행운이든 남들과 함께 겪은 일이다. 일본인도 월남인도 한국인과 마찬가지로 한문을 사용했다. 크메르인이나 자바인이 산스크리트, 페르시아인이나 터키인이 아랍어를, 독일인이나 영국인 라틴어를 사용한 데도 기본적인 공통점이 있다. 남의 글을 누구는 주체적으로 사용하고 누구는 물주체적으로 사용했다고 구분하려고 하지 말고 공동 문어 사용의 공통된 현상에 대해서 일관성 있게 고찰해야 할 것이다.”라고 공동 문어 사용의 정당성과 문화적 의의를 규명하고 있다(줄고 2002 참고).

우리는 한글 민족주의의 현상(한 ‘국어’와 ‘한글’을 혼동하는 현상)을 들 수 있다. 해의 동쪽들의 주말 ‘한국어 학교’를 ‘한글학교’로 부르기도 마찬가지이다. 일본인 학교, 화교 학교나 영어 배우는 학교를 ‘가나 학교, 한자 학교, 알파벳 학교’로 부르지 않음을 생각하면 비교가 된다. 문화부에서 시행하는 ‘한글 유공자 표창’ 제도도 ‘한글 발전’에만 공로가 있는 자에게 수여하는 제도로 오해되는데 ‘국어 유공자 표창’으로 고쳐야 한다. 문자 언어인 한글만 강조하고 종합적인 국어를 도외시하는 것으로 오해를 주기 때문이다.

힘을 발휘하고 있지 못하다. 최근 거론되고 있는 미래형 교육과정에서는 과목 축소 통합을 지향한다고 하는데 국어과와 한문과의 대통합을 이루어 국어 교사가 한문 소양 위에 국어를 가르칠 수 있어야 하는데 이미 한자 문맹의 국어교사가 대부분인 국어교사 양성기관들이 되어 버렸다.

V. 맺음말

지금까지 우리는 광복 후 지난 60여 년의 국어 교육정책을 돌아보았다. 대체로 전문가 집단이 기획 결정하는 엘리트주의에 의한 언어정책, 국어 교육정책이 추진되어 왔고 오늘날의 긍정적 성과도 이루어낼 수 있었다. 그러나 교육과정은 여전히 논란이 많고 어문정책은 아직도 불안정하다. 전문성의 결여와 장기적 안목의 부족이 늘 문제가 된다.

본고에서 외국어 교육 정책 문제는 다루지 않았다. 영어 공용어 논란과 원어면 영어교사 초청사업 추진을 벌이는 정부의 과도한 영어 교육 열풍은 國語 輕視 등 많은 문제를 일으키고 있다. 오히려 유럽 연합(EU)의 출현으로 유럽은 학생들에게 ‘母語+2개 外國語’ 정책을 추진하고 있음을 생각할 때, 동아시아에서 한국이 중국, 일본과 경쟁하여 생존하려면 공교육에서 국어 교육과 한자 교육을 강화하는 것을 기본 전제로 한중일 3개 국어를 서로 배우도록 권장하는 3개국 공동 협약도 추진할 필요가 있다. 한국 젊은이들이 중국어, 일본어를 알아야 이들 나라를 극복할 수 있기 때문에 우리나라는 개인과 국가의 경쟁력 향상을 위해 중국어, 일본어를 국민 교양어로 권장하는 정책도 고려해야 한다. 스위스, 베네룩스 3국 학생들이 고교만 졸업해도 2-4개 외국어를 소통하여 국제화하여 強小國을 만들어 나가고 있듯이 우리도 외국어 정책의 방향을 재고하여야 한다.

또한 국민 교양의 저하를 막기 위해 국어과에서 동서양 고전독서 교육을 강화하는 것도 범 국가정책으로 필요하다. 단기적 對症 療法에 불과한 논술 교육의 바람에 앞서 동서양 고전 독서 교육을 범국민적으로 일으

키도록 국어 교육 정책이 실질적이고 다양화해야 한다. 기교적 논술 교육을 강조하지 말고 읽으면 쓰고 싶어지도록 만드는 고전 독서 운동을 펼치는 것이 훨씬 실질적이다.

앞으로 국어 교육 정책 결정 집단은 엘리트주의를 지양하고 앞선 줄속 정책들의 실패에서 교훈을 받고 전문가, 관료, 교육자, 학생, 학부모 등 관련 주체들이 주장하는 현장의 목소리를 광범위하게 들어야 한다. 또한 21세기 선진 한국에 적합한 국어 교육 정책, 어문 정책을 수립하도록 공평무사한 태도를 갖추고, 세계관과 국가관을 올바르게 갖춘 미래 한국인을 길러내는 정책을 수립하도록 최선을 다해야 할 것이다.*

* 본 논문은 2009. 10. 30. 투고되었으며, 2009. 11. 7. 심사가 시작되어 2009. 11. 23. 심사가 종료되었음.

■ 참고문헌

- 고영근(1995), 『최현배의 학문과 사상』, 집문당.
- 국어학회(1993), 『세계의 언어정책』, 태학사.
- 김강수(2007), “개정 국어과 교육과정에 나타난 문제점 짚어보기: 초등과정을 중심으로”, 『우리말 현장교육연구』 창간호, 189-210.
- 김경옥(1999), 중등교육에서의 한자어 이해도 연구, 숙명여대 석사학위 논문.
- 김광해(1997), 『국어지식교육론』, 서울대 출판부.
- 김민수(1973), 『국어정책론』, 고려대 출판부.
- 김민수(2007), 『현대어문정책론』, 한국문화사.
- 김선민(2007), “국어과의 언어사용 기능이 내용교과의 학습에 미치는 영향: 초등학교 국어, 수학 진단평가 자료 분석을 중심으로”, 『어문연구』 134(35권 2호), 431-454.
- 김종철(1989), 『한국교육정책연구』, 교육과학사.
- 김혜정(2002), “개화기부터 미군정기까지의 국어과 교육과정에 대한 개괄적 고찰”, 『국어 교육연구』 10, 서울대 국어 교육연구소, 211-241.
- 김혜정(2003), “해방 직후, 국어에 대한 인식 및 교과 형성과정 연구”, 『국어 교육학연구』 18, 국어 교육학회, 129-169.
- 민현식(2000), “공용어의 개념과 언어정책”, 『이중언어학』 17, 이중언어학회, 27-55.
- 민현식(2002), “한자 논쟁의 사회 정치 문화적 의미와 어문 정책”, 『아세아연구』 110, 고려대 아세아문제연구소, 9-59.
- 민현식(2003), “국어 정책 60년의 평가와 반성”, 『선청어문』 31, 서울대 국어 교육과, 37-74.
- 민현식(2004-1), “初等學校 教科書 漢字語 및 漢字 分析 研究”, 『한자한문교육』 13, 한국한자한문교육학회, 185-230.
- 민현식(2004-2), 『중학교 교과서 한자어와 한자분석연구』, 국립국어연구원.
- 민현식(2005), “국어 교육 정책 변천사”, 『국어 교육론 1』, 한국문화사, 377-414.
- 민현식(2006), “국어과 교육과정 개정과 문법 교육의 과제”, 『문법교육』 4, 문법교육학회, 1-27.
- 민현식(2007), “문법 교육의 반성과 교과서 개발의 방향”, 『국어 교육연구』 19, 서울대 국어 교육연구소, 287-358.
- 민현식(2008-1), “한글 맞춤법 교육의 체계화 방안: 문법 교육과 맞춤법 교육의 관계 정립을 위한 시론”, 『국어 교육연구』 21, 서울대 국어 교육연구소, 7-75.
- 민현식(2008-2), “우리나라 국민의 국어 능력 실태”, 『새국어생활』 18-2, 국립국어원,

59-78

- 민현식(2008ㄷ), “표준어에 대한 이해와 오해”, 『말과 글』 115, 한국어문교열기자협회, 9-19.
- 민현식(2008ㄹ), “우리 말글의 살아온 길과 나아갈 길: 제1부 우리 말글의 살아온 길”, 『선청어문』 36집, 서울대 국어 교육과, 781-841.
- 민현식(2008ㄱ), “전두환, 노태우 정부의 말글 정책”, 『나라사랑』 115집, 외솔회, 63-123
- 민현식(2008ㄴ), 공교육 정상화를 위한 국어과 교사의 교과 및 수업 전문성 신장에 대한 인식과 실태, 공교육 정상화를 위한 기초 연구, 한국교육과정평가원.
- 민현식(2009), “국어 능력 실태와 문법 교육의 문제점”, 『국어 교육』 44, 국어 교육학회, 1-56.
- 박봉배(1987, 1997), 한국국어 교육전사(상), (중), (하), 대한교과서주식회사.
- 손용주(1994), “국어 교육정책의 방향과 과제”, 『대구어문논총』 12, 대구어문학회, 대구대, 101-128.
- 손용주(1995), “국어 교육정책과 대학교양국어”, 『대구어문논총』 13, 대구어문학회, 대구대, 323-350.
- 송기중(1990), 통일한국 미래상 대연구11 : 통일후의 국어 교육과 국어정책, 평화문제연구소, 『통일한국』 84호(1990. 12월호), 평화문제연구소, 97-103.
- 송기중(1993), “언어정책”, 『세계의 언어정책』, 태학사.
- 송기형(1999), “불어사용법 연구: 시행지침을 중심으로”, 『교육한글』 11, 12, 한글학회, 163-194.
- 양현권·정영국(2008), 『교육 영문법의 이해』, 한국문화사.
- 유창균(1979), 국어정책의 방향과 민족문화, 한국정신문화연구원 院報 2권 2호(통권 3호, 1979. 4), 13-19.
- 이관규(2005), “한국의 국어 정책과 국어 교육, 그리고 국어운동”, 『국어 교육』 117, 한국어 교육학회, 23-67.
- 이관규(2006), ‘국어 기본법’ 시대의 국어 정책 방향, 『한글』 272, 한글학회, 221-247.
- 이광석(1984), 우리나라 어문정책에 관한 연구, 서울대 석사학위 논문.
- 이광석(2005), 국어정책의 참뜻: 정책학의 관점에서, 한글학회 559돌 기념 학술대회 논문집.
- 이성영(2007), “2007 국어과 교육과정의 특성과 문제점”, 『우리말 현장교육연구』 창간호, 103-128.
- 이용주(1995), 『국어 교육의 반성과 개혁』, 서울대학교출판부.
- 이인제 외(2005), 국어과 교육과정 개정(시안) 연구 개발(2005년도 주5일수업제 대비 교육과정 개정 연구 위탁과제 중간보고서), 한국교육과정평가원.

- 이진화(2008), “과제 기반 교수법과 교육 영문법”, 『교육 영문법의 이해』, 한국문화사, 91-112.
- 정준섭(1995), 『국어과 교육과정의 변천』, 대한교과서주식회사.
- 정혜승(2007), “2007년 개정 국어과교육과정의 비판적 점검”, 『우리말 현장교육연구』 창간호, 163-188.
- 장태진(1987), 『언어계획기관의 연구』, 삼영사.
- 조동일(1986,1989), 『한국문학통사』 4, 지식산업사.
- 조동일(1999), 『공동문어문학과 민족어문학』, 지식산업사.
- 진태하(1996), “한국은 문자의 최이상국이다”, 『새국어 교육』 52, 한국국어 교육학회, 65-75.
- 최용기(2003), 『남북한 국어정책 변천사 연구』, 박이정.
- 최인영(2007), “우리말 가르치는 길잡이 누가 만들어야 하는가?”, 『우리말 현장교육연구』 창간호, 우리말교육현장학회, 129-161.
- 최지현(2007), “2007년 개정 국어과 교육과정의 비판적 검토 : 7~10학년을 중심으로”, 『우리말 현장교육연구』 창간호, 211-237.
- 함종규(2003), 『한국 교육과정 변천사 연구』, 교육과학사.
- 허 강(2004), 『한국의 검인정 교과서』, 일진사.
- 허강 외(2002), 『한국의 검인정 교과서 변천에 관한 연구』, 한국교과서연구재단.
- 허만길(1994), 『한국 현대 국어정책 연구』, 국학자료원
- 허재영(2002), “근대계몽기의 어문정책 : ‘구한국 관보’를 중심으로”, 『국어 교육연구』 10, 서울대학교 국어 교육연구소, 97-149.
- 허재영(2003), “근대 민족어문교육 기초 연구 : 근대 계몽기의 어문 문제와 어문 운동의 흐름”, 『국어 교육연구』 11, 서울대학교 국어 교육연구소, 457-490.
- 허재영(2005), “국어 교육 정책 연구사”, 『국어 교육론』 1, 한국문화사, 353-376.
- Catford, J. C.(1998), “Language Learning and Applied Linguistics : A Historical Sketch”, *Language Learning* 48-4.
- Crystal, David(1987), *The Cambridge Encyclopedia of Language*, Cambridge University Press.
- Estman, Carol M.(1983), *Language Planning*, San Francisco : Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Fishman, Joshua A.(1966), *Language Loyalty in the United States*, Hague: Mouton.
- National Center for Education Statics(2001), *English Literacy and Language Minorities in the United*.
- Pennycook, A.(1994), *The Cultural Politics of English as an International Language*, London : Longman.
- Pennycook, A.(1998), *English and the Discourses of Colonialism*, New York : Routledge.
- Phillipson, R.(1992), *Linguistic Imperialism*, Oxford : Oxford University Press.

<초록>

國內 國語 教育 政策의 反省과 展望

민현식

‘국어’는 한민족의 언어이자 대한민국의 국가 공용어이다. 국어 교육은 평생 국어 교육과 학교 국어 교육(국어과교육)으로 나뉜다. 국어 교육 정책은 국어 교육 과정, 국어 교재, 국어 교원, 국어 표기법 규범의 네 가지 정책이 대표적이다. 국어 정책과 국어 교육 정책은 상호 포함적 관계에 있다. 국어 정책 관련법에는 국어 기본법이 있다. 정책기관으로는 문화부와 교육부가 주로 관여하고 국립 국어원과 교육과정평가원이 관여한다. 국어 정책 계획은 미국이 하는 국가 방임주의와 프랑스가 하는 국가 개입주의 방식이 있다. 우리는 프랑스 형에 가깝다.

국어 교육과정의 주요 쟁점은 국어과 영역을 나누는 것의 논쟁이 있다. 말하기, 듣기, 읽기 쓰기, 문학, 문법처럼 6대 영역으로 하느냐 아니면 기능 중심의 4영역으로 하느냐의 논쟁이 있다. 또한 국어과와 한문과의 관계와 한자교육 논쟁이 있다. 국민은 초등학교의 한자 교육을 원하는데 정부는 여론을 무시하고 있다.

우리의 국어 교육 정책은 그동안 엘리트주의에 의한 정책이 추진되어 왔으나 앞으로 정책 결정은 엘리트주의를 지양하고 다원주의 관점에 서야 한다. 그러려면 앞선 정책의 실패에서 교훈을 받고 전문가, 관료, 교육자, 학생, 학부모 등 관련 주체들이 주장하는 다양한 현장의 목소리를 광범위하게 들어 결정해야 한다.

【핵심어】 국어 교육 정책, 교육과정, 국어 정책, 한자 교육

<Abstract>

The Domestic Korean Language Educational Policy
: The Reflection and the Outlook

Min, Hyun-sik

'Korean language' is a language of the Korean race and the national official language of the Republic of Korea. Korean language education is divided into lifelong Korean language education and school education of Korean language. The Korean language educational policy has four representative policies of national curriculum, textbooks, teachers, and orthography. The Korean language policy and the Korean language education policy is in a mutually inclusive relationship. The laws related to Korean language policy have the Basic Law of Korean Language. The Ministry of Culture, Sports and Tourism and the Ministry of Education, Science and Technology are major policy organizations and the National Institute of the Korean Language and the Korea Institute for Curriculum and Evaluation concern the related matters.

The national language policy planning has two methods ; one is a national intervention policy that French implements and the other is the United States laissez-faire. Korean language policy is closer to the national intervention policy of French.

The major issue of the Korean language national curriculum is division of the domains of Korean language whether it should be six domains of speaking, listening, reading, writing, literature, and grammar or four domains focusing on skills of speaking, listening, reading, and writing. There are also a controversy over a relationship between the Korean language subject and the Chinese writing subject, and an

argument over Chinese characters education. The people want the Chinese characters education in elementary school but the government disregards the public opinion.

Our Korean language educational policy has promoted policies by elitism, however, the future decisions on policies should stand on a viewpoint of pluralism. To do so, a lesson from a failure of previous policies should be considered and decisions should be made by concerning the voices from various fields where specialists, bureaucrats, educators, students, parents, and others insist their own opinions.

【Key words】 Korean language educational policy, national curriculum, Korean language policy, Chinese characters education