

국어과 교육과정 정책 연구의 방향*

천경록**

<차 례>

- I. 서론
- II. 문제와 시각
- III. 분석과 논의
- IV. 결론

I. 서론

1955년에 제1차 국어과 교육과정이 고시되었다. 지난 반세기 동안 국어과 교육과정은 국어과 교육의 실재를 안내하여 왔고, 국어과 교육에 대한 많은 연구를 촉발시켰다. 개화기 이후의 국어교육¹⁾의 각 분야별 연구사, 변천사, 발전 방향에 대한 고찰은 한국어교육학회 편찬위원회(2005)에 정리되어 있다. 이 책에서는 1990년대를 국어교육학의 정립 시기로 보고 있다(p.370). 이 시기 이래로 지난 20년간의 연구를 돌이켜 볼 때, 국어과 교육의 각 분야 별로 많은 연구가 집적되었음을 알 수 있다. 그러나 상대

* 본 연구는 2009년도 가톨릭대학교 교비연구비의 지원으로 이루어졌음.

** 가톨릭대학교

1) 이 글에서는 ‘국어교육’과 ‘국어과 교육’을 구별하여 쓴다. 국어과 교육은 초·중등학교에서 교과와 하나로써 진행되는 국어과 지도와 관련된 현상을 가리키며, 국어교육은 국어과 교육을 포함하여 사회나 가정에서 진행되는 국어 교육 현상을 가리킨다. 그러나 선행 연구를 인용할 때에는 선행 연구자의 뜻을 고려하여 원문에 나타난 대로 인용하였다.

적으로 국어과 교육의 정책 분야의 연구는 큰 주목을 받지 못하였다고 생각된다.

최근에 국어과 교육을 둘러싸고 있는 사회·문화적 환경은 많이 변하고 있다. 대외적으로 신자유주의 이데올로기를 배경으로 하는 국제화의 흐름 속에 언어 간의 경쟁이 심해지고, 다문화 가정이 증가하고 있다. 대내적으로 사회 계층의 분화와 경제력의 차이가 심해지고, 학생간의 개인차와 학력 경쟁은 심해지고 있다. 아울러 수도권과 지방의 격차가 심화되고 있으며, 남북한의 통일은 여전히 민족의 숙제로 남아 있다. 이를 ‘국제화, 다원화, 계층화, 개인차의 심화, 지역화, 통일화’로 정리할 수 있다. 우리 사회는 오랫동안 단일성의 사회를 유지하여 왔었으나 이제 다양성의 사회로 진입하고 있으며, 그 속에 내재한 서로 다른 가치관들이 충돌하고 있다. 이러한 와중에 국어과 교육은 지난 50년간 겪어보지 못한 새로운 도전을 받고 있다고 생각한다.

다양성의 사회에서는 여러 목소리가 나오게 마련이다. 민주 사회에서 다양한 집단 간의 갈등을 조절하는 장치는 정치와 정책이다. 교육 문제도 궁극적으로 정책을 통해 수렴되어야 하며, 국어교육도 예외가 아니다. 이러한 이유로 국어교육의 정책에 대한 연구가 필요하다. 이 점과 관련하여 허재영(2005)은 근대 계몽기 이래로 국어교육 정책 분야의 연구사를 분석한 후에 “국어교육 정책 연구도 학문적 틀을 갖추어야 할 때이다(p.374.)”라고 전망하였고, 김주환(2005, p.417)은 국어과 교육과정과 관련하여 “국어과 교육과정이야말로 국어교육 정책의 핵심 영역이다”라고 강조하고 있다.

따라서 이 연구에서는 국어교육 정책 연구의 활성화와 학문적 틀을 갖추는데 기여하기 위해 국어과 교육과정 정책을 조망해 보도록 한다. 이 글을 통해 국어과 교육과정은 결코 정치적 진공 상태에 있는 것이 아니며, 정책 주체들이 교육 이념을 실현시키고자 하는 정책 수단이란 점을 부각시키고자 한다.

II. 문제와 시각

탐구 대상과 범위를 분명히 하기 위해 여기서는 ‘국어과 교육과정 정책’을 바라보는 연구자들의 시각을 추출하고, 이를 토대로 국어과 교육과정 정책 연구의 개념과 연구틀을 구성해 보도록 한다.

1. 국어교육 연구자들의 시각

국어과 교육과정 정책에 대한 선행 연구는 찾기가 쉽지 않았다. 연구자가 과문한 탓이겠으나 어디까지를 이 분야의 선행 연구에 포함시켜야 할지 분명치 않다.²⁾ 하여 이 분야를 개관한 연구자의 시각을 읽어 보았다.

한국어교육학회에서 기획 편찬한(2005) 『국어교육론1』에는 국어교육의 각 분야별로 ‘연구사, 변천사, 발전 방향’을 다루고 있다. 이 책에는 국어교육 정책 분야에는 다음과 같은 논문이 실려 있다.

허재영(2005)은 국어교육 정책 연구사를 다루면서 근대 계몽기부터의 국어교육학의 정립기까지를 대상으로 국어교육의 목적과 목표, 제도, 교재, 평가 등으로 구분하여 접근하고 있다. 이 중에 국어과 교육과정 정책과 밀접한 것으로 생각되는 것은 교육과정 실행기 이후에 국어교육의 목적과 목표를 다룬 부분이라고 생각된다.

민현식(2005)은 고조선시기부터 현재까지의 국어교육 정책의 변천사를 다루고 있다. 그리고 국어교육 정책의 발전 방향을 ‘국어 교육과정 정책, 국어 교과서 정책, 국어 교원 정책, 국어 어문 정책’의 넷으로 크게 나누어 제안하고 있다. 이 중에 교육과정 분야를 살펴보면 ‘요구 분석, 개발 주제와 시기, 범주 영역, 교육 내용’을 분석 범주로 삼고 있다.

2) 예를 들어 한국교육학술정보원의 학술문헌(www.riss4u.net) 검색에서 ‘국어과 교육과정, 정책’을 주제로 검색하면 8편 정도의 논문이 제시된다. 그러나 대부분 연감(年鑑)이며 그것도 ‘국어 정책’과 ‘교과서 연구’를 주로 다루고 있었다.

김주환(2005)은 국어교육 정책의 발전 방향을 ‘교육과정, 교과서, 평가’로 크게 나누어 접근하고 있다. 국어과 교육과정 부분을 보면, ‘영역 구분, 내용 체계, 내용의 위계화’로 하위 절을 구분하여 접근하고 있다.

위의 연구들이 교육 정책의 관점에서 국어과 교육과정을 다루었다면, 같은 책(한국어교육학회, 2005)에는 정책과 관련 없이 국어과 교육과정을 다루고 있는 논문들도 실려 있다.

정혜승(2005)에서는 국어과 교육과정에 대해 ‘기초연구, 교육과정사, 비교연구, 개발·운영·평가 연구’로 접근하고 있다. 손영애(2005)에서는 개화기 이래 7차까지의 교육과정 문서의 구성 체제와 내용 분석에 주력하고 있다. 국어과 교육과정의 발전 방향을 논의한 정준섭(2005)은 국어과 교육과정의 개념과 국어과 교육의 이념에 대한 기술을 주로 하고 있다. 박인기(2005)에서는 교육과정의 토양으로서 언어 현상에 대한 반성적 검토를 통해서 교육과정의 발전의 방향과 발전 과제를 제시하고 있다. 이상의 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 관점에 따른 국어(과) 교육과정 연구의 내용 비교

관 점	소주제	연구자	주요 분석 내용
국어 교육 정책의 관점 ³⁾	연구사	허재영	국어교육의 목적과 목표
	변천사	민현식	요구 분석, 개발 주체와 시기, 범주 영역, 교육 내용
	발전방향	김주환	영역 구분, 내용 체계, 내용의 위계화
국어과 교육과정의 관점	연구사	정혜승	기초연구, 교육과정사, 비교연구, 개발·운영·평가 연구
	변천사	손영애	개화기~7차까지의 교육과정 구성 체제 분석
	발전방향	정준섭	국어과 교육과정의 개념, 국어과 교육의 이념
		박인기	언어현상, 반성적 검토, 교육과정 발전 과제

보는 이의 관점에 따라 다양하게 해석할 수 있겠지만, 발표자가 보기에는 위의 <표 1>에서 두 가지를 확인할 수 있다. 첫째는 국어교육 정책에서 교육과정 분야를 다룬 연구와 국어과 교육과정 그 자체를 다룬 연구

3) 국어교육 정책에서는 국어과 교육과정 외에도 제도, 교과서, 평가를 다루고 있으나 여기서는 국어과 교육과정에 해당하는 부분만 분석하였음.

사이에 내용의 탐구 범주가 크게 차이가 나지 않는다는 점이다. 예를 들어, 민현식의 연구에서 ‘요구 분석, 개발 주제와 시기’ 등은 정혜승의 ‘개발·운영·평가 연구’와 탐구 범주가 유사하다. 그리고 허재영의 국어교육의 ‘목적’은 정준섭의 ‘이념’과 탐구 범주가 유사하다.

둘째는 국어교육 정책의 관점을 취하고 있는 허재영, 민현식, 김주환의 연구는 같은 대상(국어과 교육과정 정책)을 다루었으나 세 연구자의 시각과 강조점은 조금씩 달랐다고 해석할 수 있다. 허재영은 목적과 목표에, 민현식은 개발 과정과 개발 내용에, 김주환은 교육 내용의 체계화와 위계화에 주목하고 있다.

국어교육 연구자들의 시각을 정리하면, ‘국어과 교육과정 정책’에 대한 연구와 ‘국어과 교육과정’ 그 자체에 대한 연구가 탐구 범주의 측면에서 아직 뚜렷하게 변별되지 못하며, ‘국어과 교육과정 정책’ 연구의 내용에 대해서는 연구자들 사이에 서로 다른 범주에 주목하고 있다는 점이다. 이는 국어과 교육과정 정책에 대해서 아직 연구자들 사이에 연구 대상과 연구틀이 충분히 확립되지 못하였다는 점을 시사한다.

2. 정부출연연구기관의 보고서

우리나라에는 교육 연구를 담당하는 주요 정부출연연구기관으로 한국교육개발원과 한국교육과정평가원이 있다. 정부출연연구기관은 그 성격이 국가나 시도교육청의 교육정책 관련 연구를 수행하는데 있다고 할 수 있다. 두 연구기관에서는 그간 국어과 교육과정 관련 연구를 많이 수행하여 왔다. 따라서 이러한 연구 기관의 보고서에서 국어과 교육과정 정책을 바라보는 시각을 분석할 필요가 있다. 여기서는 《2007년 개정 국어과 교육과정》과 관련된 연구 보고서를 검토하도록 한다.

이인제 등(2005)은 국어과 교육과정을 개정하기 위해 7차 국어과 교육과정에 대해 문제를 제기한 선행 연구, 설문 조사, 외국 사례 분석 등을 통해, 핵심 쟁점을 추출한 후에 국어과 교육과정 전문가들의 패널토론, 전

문가협력위원 협의회 등을 수렴하여 2007년 개정 교육과정을 개발하였다. 핵심 쟁점으로 제기된 10개의 문제는 국어과 교육과정 문서 체제, 수준별 교육과정의 개념과 운영, 국어 교과와 과목 구조, 내용의 영역 구분, 내용의 수준과 범위, 내용의 조직 방식, 내용의 제시 방식, 방법 제시 방식, 평가 제시 방식 등이다(p.128). 이 연구에 기초하여 2007년 개정 국어과 교육과정이 개발되었다. 교육과정평가원의 연구보고서는 이 밖에도 교육과정 운영 실태 분석(이인제 등, 2003), 국어과 교육과정 내용 적정성 연구(송현정 등, 2004) 등과 같은 관련 연구가 계속적으로 수행되었다.

정부출연연구기관의 보고서는 국가 수준의 국어과 교육과정의 개정에 관한 기초 조사, 교육과정 개발, 실행 효과 분석, 운영 실태 점검 등과 같은 문제를 주로 다루고 있다. 국어 교육에 관련된 교수, 교사, 학부모, 사회 인사, 학생 등과 같은 다양한 집단을 대상으로 기초 조사를 수행한 후에 국어과 교육과정에 관련된 정책 제안을 하고 있다. 이러한 보고서들은 국어과 교육과정 정책 연구의 범주로 분류할 수 있다고 생각된다.

3. 국어과 교육과정 정책의 개념과 연구들

교육정책의 개념에 대해 김신복 등(1996, pp.1~23)에서는 여러 정의가 소개되어 있다. 짧게는 ‘정치 체제가 내린 권위적 결정’에서부터 길게는 한 문단 이상의 정의까지 다양하다. 이 글에서는 이러한 여러 정의를 종합하여, 교육정책을 ‘교육 이념을 구현하기 위해 정책 주체가 교육의 목표, 내용, 방법 등을 강제(強制)하는 기본 방침’으로 정의하고자 한다.

정책의 주체는 정부나 정당 등이 된다. 교육정책의 강제성은 교육법, 교육법시행령, 대통령령, 부령, 조례 등과 같은 법률적 장치에 기반을 두고 있다. 우리가 알고 있는 국어과 교육과정 역시 이러한 법률적 근거를 가지고 있다. 주요 국어과 교육과정 문서의 법률적 근거를 보면 다음과 같다.

- 1차 교육과정 : 문교부령 제44호(1955. 8. 1. 제정 공포)
- 2007 개정 교육과정 : 교육인적자원부 고시 제2007-79호(2007. 2. 26. 제정 고시)

국가수준의 교육과정에 따라 개발되는 각 시도 교육청의 교육과정 편성·운영 지침은 시도교육감이 고시한다. 지방 정부도 교육정책의 주체가 된다.

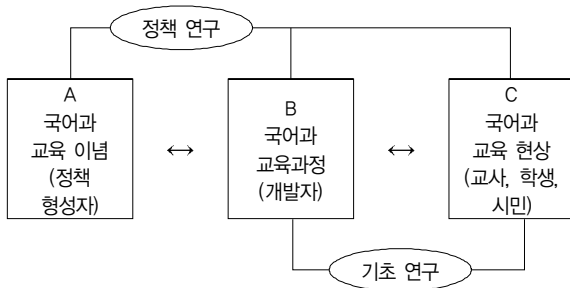
앞에서 우리 사회가 다양성의 사회로 진입하고 있다고 한 바 있다. 다양성의 사회는 결국 구성원들의 다양한 요구가 분출할 것이다. 다양한 요구를 조정하는 것은 정치의 영역이며, 현대 사회의 정치는 정당 정치가 근간이 되고 있다. 정당은 각 정당의 정치적 이념에 근거하여 여러 문제에 대하여 정책을 제시하고 유권자의 지지를 얻어 집권하게 된다. 집권한 정당은 정부를 구성하며 입법 활동을 전개하고 법에 근거한 제도와 행정을 통하여 정책을 집행해 나가게 된다. 정부와 정당은 정책 협의를 통해 여러 가지 정책을 개발하게 된다. 이러한 정치 과정을 통해 여러 가지 문제들이 수렴될 것이며 교육 문제의 한 분야인 국어과 교육도 예외가 아니다.

앞으로 우리 사회에서 교육 문제의 비중이 점점 더 증가하리라 생각된다. 그 동안 교육 문제는 근대화화 민주화의 과정에서 겪게 된 정치나 경제 문제에 밀려서 각종 선거에서 정책 개발의 큰 쟁점이 되지 못하였다. 그러나 앞으로는 달라질 것이다. 경제적 발달이 선진국 대열에 진입하고 있고, 고학력 사회가 되면서 교육에 대하여 학부모들의 다양한 요구가 분출하고 있다. 그리고 교육 문제는 가정이나 국가의 미래를 결정하는 문제이다. 따라서 교육 문제에 대한 정책 개발은 정부나 정당의 정책 개발의 우선순위로 올라오게 될 것이다.

국어과 교육을 둘러싸고 있는 환경의 변화가 심하고, 다양한 갈등은 정책을 통해 수렴되고 조정되어야 하며, 국어과 교육과정 문서는 교육정책이 집행되는 법령에 근거하고 있다. 이런 점은 국어과 교육과정에 대한 논의가 교육정책의 문제라는 점을 분명히 한다. 그렇다면 국어과 교육과정을 바라보고 연구하는 시각도 정책 연구로 확대될 필요가 있다. 이와

관련하여 박인기(2009, p.325)에서는 교과교육학의 발전을 논의하는 맥락에서 “교과의 정치학(또는 정책학)이라는 분야가 성립할 것”이라고 전망한 바 있다.

국어과 교육과정은 정부나 정당과 같은 정책 주체가 교육 이념을 실현하는 과정의 매개체이다. 따라서 국어과 교육과정에 대한 연구를 국어 교육 담론 공동체 안에서 실증적이고 미시적인 성격에만 주목할 것이 아니라 국어과 교육과정을 교육정책 문서로 파악하고 좀 더 거시적으로, 미래적이며, 정책적 관점에서 재정립할 필요가 있다. 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.



<그림 1> 국어과 교육과정 연구 모형

<그림 1>은 국어과 교육과정에 대한 연구를 기초 연구와 정책 연구로 구별할 수 있음을 시사하고 있다. 기초 연구는 과거적, 실증적, 비판적, 미시적 성격을 띠는데 비해 정책 연구는 미래적, 예언적, 개발적, 거시적 성격이 강하다. 지금까지 학회를 중심으로 진행되어 왔던 교육과정 관련 연구물들의 성격은 위의 <그림 1>로 설명한다면 기초 연구에 가까우며, 정부출연연구기관의 연구물들은 정책 연구에 가깝다고 생각된다. 정책 연구는 정부나 정당의 이념을 분석하고 이를 고려하여 교육과정 개발, 실행, 평가까지 이르는 과정을 설명하고 있다.

국어교육 연구 분야로 제한하여 볼 때, 국어과 교육 연구의 여러 분야 중에서 국어과 교육과정 정책 연구는 그 동안 연구자들의 주목을 받지 못

하였다고 생각된다. 물론 국어교육과 관련되어 있는 ‘문자 정책, 어문 정책, 국어 정책’ 등에 관한 연구는 학술적이고 실증적인 담론의 측면에서나 정책적인 담론의 측면에서 유래가 깊은 많은 연구와 논쟁을 거쳐 왔다. 그러나 국어교육의 핵심인 국어과 교육, 국어과 교육의 핵심인 국어과 교육과정 그 자체를 정책 문서의 관점에서 접근한 연구가 많지 않았다. 게다가 그간의 국어과 교육과정 정책 연구는 정부출연연구기관이 주도해 왔다. 연구기관의 설립 취지가 정부의 정책 개발과 관련된 연구를 위해 설립되었으며, 많은 연구 예산과 인력을 확보하고 있기 때문에 나타난 현상이다. 그런데 정부출연연구기관은 정책 연구를 수행함에 있어 집권 정당이나 정부의 정책 이념이나 정책 목표에서 자유로울 수 없다는 한계를 가질 수 있다.

이러한 상황을 고려할 때, 국어교육 연구에서 <그림 1>에서 B와 C의 관계나 현상뿐만 아니라 A와 B의 관계나 현상에 대해 새롭게 주목할 필요가 있다. A 단계에서 정책 형성자는 정부(지방 정부)나 정당의 정책 결정자뿐만 아니라 학술단체(학회), 시민단체(학부모 단체 등), 교원단체 등과 같은 사회단체들도 포함된다. 이러한 주체들이 형성해 내는 국어과 교육의 이념과 그 이념이 교육과정으로 개발·실행·평가되는 과정이 탐구되어야 한다. 특히, 다양한 사회로 진입하는 우리 사회가 국어과 교육과정(국가 수준, 시도 교육청 수준, 학교 수준, 대안적 교육과정 등) 개발에 대하여 어떤 이념과 지침을 공유해야 할 것인지는 교육 정책 연구와 관련하여 매우 본질적인 주제라 할 수 있다.

이상의 논의를 종합하면, 국어과 교육과정 정책은 ‘정책 주체가 국어과 교육의 이념을 구현하기 위해 국어과 교육의 목표를 세우고, 교육 내용과 방법을 개발하여 초·중등학교에서 교육 제도와 행정을 통해 국어과 교육을 실행하고, 그 효과를 평가하는 과정에 대한 종합적인 방안’으로 개념화 할 수 있다.

국어과 교육과정 정책의 연구들은 ‘내용’ 면과 ‘과정’ 면의 두 축으로 나누어 구성할 수 있을 것이다. 내용 면은 앞의 <표 1>에서 나타난 이 분야의 여러 연구자들의 시각과 정부출연연구기관 보고서의 시각을 수렴

하여 구성할 있을 것이다.

교육정책의 과정은 적게는 세 단계부터 많게는 일곱 단계까지 학자들에 따라 다양하게 제안되고 있다(김신복 등, 1996, pp.9~10). 세 단계 보는 이들은 ‘정책 형성, 정책 집행, 정책 평가’로 구분하고 있으며, 일곱 단계로 보는 이들은 ‘정보, 건의, 처방, 발동, 적용, 평가, 종결’ 등과 같이 구분하고 있다. 여기서는 이러한 사정을 고려하여 국어과 교육과정 정책의 과정을 ‘형성, 집행, 평가’로 간결하게 구분하고자 한다. 내용과 과정의 두 축을 토대로 국어과 교육과정 정책 연구들을 제안하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 국어과 교육과정 정책의 연구들

내용 \ 과정	형 성	집 행	평 가
국어과 교육의 이념			
국어과 교육의 목표			
국어과 교육의 내용			
국어과 교육의 방법			

국어과 교육과정 정책 연구는 위의 <표 2>에 나타난 각각의 항목을 설명해야 할 것이다. 6차 교육과정 이래로 국어과 교육과정은 문서의 체제가 ‘성격, 목표, 내용, 방법, 평가’로 구성되어 있다. 교육과정 문서에서 성격은 국어과 교육의 이념에 직접 관련되는 부분이라 생각된다. 하여 국어과 교육의 성격 대신에 ‘이념’으로 제시하였다. 그 다음에 ‘평가’가 남는다. 평가는 국어과 교육에 미치는 평가의 영향력이나 과정을 고려하여 별도의 ‘국어과 평가 정책 연구’라는 독립적인 주제로 탐구하는 것이 옳다고 생각된다. 그리고 교육과정 문서에서 방법 항에 기술되어 있는 교수·학습 자료의 문제도 같은 이유로 ‘국어과 교과서 정책 연구’라는 별도의 주제로 설정되는 것이 바람직하다고 생각된다.

Ⅲ. 분석과 논의

서론에서 국어과 교육이 직면한 환경을 ‘국제화, 다원화, 계층화, 개인차의 심화, 지역화, 통일화’ 등으로 정리한 바 있다. 이러한 가치들은 서로 상충되기도 한다. 국어과 교육과정 정책 연구는 이러한 점을 수렴할 필요가 있다. 그리고 수시로 바뀌는 사회 현상을 뒤따라가기만 해서는 곤란하다. 교육은 나라의 미래를 ‘만드는’ 중요한 축이며, 국어는 민족과 국가 정체성의 핵심이다. 따라서 국어과 교육과정은 국가의 미래를 예측하고, 구성원 사이에 공유된 이념에 맞게 개발되는 것이 필요하다.

여기서는 1차 교육과정 이래로 지금까지의 국어과 교육과정을 분석하여 교육과정의 정책적 면모들을 확인해 보기로 한다. 그리고 《2007년 개정 국어과 교육과정》이 정책의 관점에서 안고 있는 문제점에 대해 한두 가지 의견을 피력하도록 한다.

1. 분석

1955년 1차 교육과정의 고시 이래로 국어과 교육과정은 8차례 개정되어서 현재에 이르렀다. 크든 작든 간에 국어과 교육과정에 대한 모든 결정은 교육정책의 문제라고 볼 수 있다. 그러나 여기서는 학술적이고 실증적인 담론에 근거하여 국어과 교육의 내용을 타당하게 구성하기 위한 문제는 다루지 않도록 한다. 대신 국어과 교육을 둘러싸고 있는 다양한 갈등을 정책의 관점에서 반영하였던 중요한 변화를 점검해 보고자 한다. 앞의 <그림 1>로 설명하자면 A와 B의 관계에 주목하고자 한다. 따라서 주로 국어과 교육의 이념이나 목표, 내용 전체에 드러나는 거시적 측면을 각 교육과정기별로 짚어 보도록 한다.⁴⁾

4) 연구 방법의 면에서 각 교육과정별로 정책 결정자들이 제시한 ‘교육과정 개발 지침(교육부, 1997)’과 같은 정부 문서를 체계적으로 수집하고, 이를 토대로 당대의 시대적 요구

1) 1차 교육과정 : 교육과정 정책의 시작

제1차 교육과정은 정책으로서 국어과 교육과정의 시작을 열었다. 미군정이 끝나자 대한민국 정부가 수립되었고, 교육법이 제정되었다. 교육법에 의거하여 교육과정이 준비되었으나 6·25 전쟁으로 인하여 지연되다가 1955년에 문교부령으로 고시되었다. 1차 교육과정의 제정은 교육법에 근거한, 정책으로서 국어과 교육과정이 시작을 의미한다.

2) 2차 교육과정 : 정치권력과 개발 지침

2차 교육과정은 1960년 4·19 혁명과 1961년 5·16 군사정변 등의 사회적 변화를 배경으로 하고 있다. 1959년부터 1차 교육과정에 대한 수정을 시작하였으나 앞의 두 사건을 겪으면서 지연되다가 1963년에 2차 교육과정이 고시된다. 이 과정에서 5·16 군사 정부는 1961년 9월 20일자로 군사 혁명 과업을 현양할 수 있는 ‘혁명 과업 완수를 위한 향토 학교 교육과정 임시 운영 요강’을 공포했다. 이는 개정 중이던 2차 교육과정의 개정 방향과 지침이 되었다(박봉배, 1997, p.280). 2차 교육과정은 군사 정부와 제3공화국의 업적을 홍보하는 교육과정이었으며, 개발과정에서도 깊은 연구 없이 국어과는 당시 서울시대 부속초·중·고등학교에서 초안이 완성되었다고 한다(박봉배, 1997, p.335). 앞의 임시 운영 요강 중에는 국어과는 ‘국가의 요청에 따라 문맹을 없애고, 표준어를 확립시켜 이를 보급하는데 의의가 있다(p.282)’라고 하는 표현이 보인다. 2차 교육과정은 교육정책으로서 국어과 교육과정은 위로부터의 정치권력이 제시하는 지침에 따라 개발된다는 점을 보여준다.

3) 3차 교육과정 : 가치관 교육 강화 정책

제3차 교육과정은 국민교육헌장과 유신헌법을 시대적 배경으로 한다. 국어과 교육과정에서 주목할 점은 국어과 교육에서 다루는 제재의 선정에서 가치관 교육을 강조한 점이다(박봉배, 1997, p.820). 국어과 교육이 국어 교과서에 실린 제재의 내용을 중심으로 삼는 것은 아니다. 하지만 독본 중심의 국어과 교육의 전통이 강하였던 이 시기에 국어과 교육과정에서 제재의 선정 지침을 제시하고 가치관 교육을 강조한 것은 국어과 교육을 통해 국가의 이데올로기를 형성하려는 교육정책의 산물이라고 해석할 수 있다.

4) 4차와 5차 교육과정 : 교육 내용에 대한 성찰

1981년에 고시된 4차 교육과정은 국어과에서 교육과정 내용 영역이 표현·이해, 언어, 문학으로 재구성되며 학문 중심 교육과정이 채택된 시기이다. 1~3차에서 말하기, 듣기, 읽기, 쓰기 중심으로 국어과가 구성되는 것에서 언어와 문학이 새롭게 등장하였다. 그러다가 1987년에 고시된 5차 교육과정에서는 국어과의 내용을 언어사용 기능을 강화하여 말하기, 듣기, 읽기, 언어, 문학의 여섯 영역으로 확대한다.

이 시기의 국어과 교육과정의 정책은 국어과 교육 내용에 대한 성찰이란 점에서 살펴볼 수 있다. 국어과 교육과정의 내용이 된다는 것은 문화경쟁의 관점에서 보면(황정규 등, 2006, p.202), 보다 강력한 문화로 유지, 발전되고 계승되게 된다.⁵⁾ 4차와 5차의 국어과 교육과정은 국어과 내용에 대한 본격적인 성찰이 교육과정 문서를 통해 정책으로 반영되었다고 해석할 수 있다. 특히, 2차~3차 교육과정에서 살펴보았듯이 국어과 교육과정의 내용에 대한 지침이 국어교육계 밖에서 정치나 정책의 과정으로서 국어교육계 안으로 부과되어 오는 것이었다면, 이 시기의 교육과정은 국어과 교육에 대한 정체성을 국어교육 연구자들이 성찰하고 ‘안에서 밖으로’ 국어과 교육과정을 개발하기 시작하였다는 의미를 부여할 수 있다.

5) 2007년 개정 교육과정에서 ‘매체 언어’ 과목의 등장도 같은 맥락에서 짚어 볼 수 있다.

5) 제6차 교육과정 : 교육과정의 지역화 정책

제6차 교육과정은 이전의 교육과정에 비해 교육과정 지역화를 도입하였다는 점에서 주목된다. 국가수준의 교육과정 기준과 시·도교육청의 지침, 단위 학교의 교육계획서 등으로 교육과정의 결정을 분권화하고 지역화 하였다. 이는 이 시기에 시작된 지방 자치제의 도입과도 맞물려 있다. 교육과정의 결정에서 국가수준에 대강의 내용을 제시하고, 지역이나 학교에 교육과정 구체화와 상세하도록 하였다. 이는 지역화의 문제를 교육과정에 반영하려는 교육정책이며, 교육 문제에 있어 중앙 집권과 지방 분권의 조화를 탐색한 결과라고 생각할 수 있다.

6) 제7차 교육과정 : 개인차의 해소 정책

제7차 교육과정은 학습자의 개인차를 존중하고 이를 반영하기 위해 수준별 교육과정을 도입하였다. 국어과는 심화·보충형 수준별 교육과정을 채택하였다. 이는 학습자의 다양성을 존중하고 획일적 교육을 지양하려는 교육정책의 반영으로 해석할 수 있다. 학습자의 선택을 존중하고 학습자 중심의 교육을 실천하는 것이다.

학습자의 개인차가 다양한 상황에서 획일적 교육은 구조적으로 교육 불평등을 완화하기보다는 재생산하거나 심화하게 된다. 이런 관점에서 공교육에서 학습자의 개인차를 고려하고, 학습자의 선택을 존중하여 교육 결과에서 균질성을 유지하려는 수준별 교육과정은 교육정책의 면에서 의미 있는 시도였다고 생각된다.

7) 2007년 개정 교육과정 : 성취기준과 책무성

2007년 개정 국어과 교육과정에 대하여 교육정책의 측면에서 짚어볼 대목은 성취기준의 도입이다. 국어과에서는 성취기준 형태로 국어과 교육 내용을 제시하였다. 성취기준의 도입이 의미하는 것이 무엇인지는 앞으로

본격적인 연구가 필요하지만 교육계 안팎에서 책무성 갈등을 유발할 가능성이 크다.

참고로 미국의 경우, 2001년 NCLB(No Child Left Behind)로 입법화되었다. 이 과정에 도입된 정책이 성취기준이다. 미국의 교사단체와 민주당은 전통적으로 성취기준에 입각한 교육정책을 반대하여 왔다(천정록, 2009). 성취기준은 교육의 결과를 강조하고, 성취기준의 도달 정도에 따라 교사와 학교의 책무성을 묻게 되고, 이는 곧 교사 평가와 학교 평가로 이어지기 때문이다. 이러한 반대를 무릅쓰고 성취기준이 도입되기까지는 1988년 부시 대통령의 America 2000 정책 이래로 10년 이상 걸렸으며, 연방 정부의 막대한 재정 지원을 전제로 하고 있다.

여덟 차례 바뀐 국어과 교육과정에 대한 대략적인 분석을 통해 알 수 있는 것은 국어과 교육과정은 교육정책의 문제라는 점이다. 정책 주체는 정책 이념을 실현시키기 위해 정책 목표를 설정하고 다양한 방안을 동원한다. 이러한 방안은 법률에 기반을 두고 있기 때문에 강제성을 지니게 된다. 즉, 국어과 교육과정은 교육정책의 방안이 된다는 점이다. 국어과 교육과정 개정 이면에는 정책 주체가 당시의 사회적 상황을 반영하여 정책 목표를 실현시키려는 의도가 반영되어 있다.

2. 논의와 제언

국어과 교육과정의 정책과 관련하여 현 시점에서 가장 중요한 문제는 무엇일까? 김주환(2005, p.416)에서는 국어교육 정책의 발전 방향을 논의하면서 “그 간의 언어 정책은 거시적 관점 없이 문자 논쟁에만 빠져 있었을 뿐”이라고 비판한 바 있다.

한글 전용의 문제, 어문 정책, 국어 정책 등은 국어교육 정책이나 국어과 교육 정책과 밀접히 관련되어 있다. 그렇기는 하지만 문자 정책을 국어교육 정책의 전부라고 생각해서는 곤란하다. 국어과 교육과정이 국어

교육 정책의 핵심이다. 여기서는 앞의 <표 2>에서 제안된 연구들에 기초하여 《2007년 개정 국어과 교육과정》을 대상으로 몇 가지 문제에 대하여 논의해 보도록 한다.

1) 국어과 교육의 이념

교육 이념은 교육에 관한 근본적 원리나 개념의 체계를 말한다(김신복 등, 1996, p.35). 한국의 교육 이념은 교육법 1조에 나타난 대로 홍익인간과 민주주의이다. 한편, 교육정책 이념은 교육정책의 기저에 깔려있는 이념을 말한다. 현대 주요 국가의 교육정책 이념은 민주주의, 사회주의, 국가주의, 세계보편주의 등을 들고 있으며 때로는 위의 요소들이 혼합되기도 한다(p.36).

2007 개정 교육과정의 성격 부분에는 ‘국어 발전과 국어 문화 발전에 이바지하려는 뜻을 세우는 교과’라는 표현이 있는데 국어과 교육의 이념을 드러내는 부분이라 생각된다. 그리고 개정 국어과 교육과정의 성격 부분에서는 ‘한국인의 삶이 배어 있는 국어, 미래 지향의 민족 의식’ 등과 같은 표현도 나타난다. 이는 민족주의 이념을 의도하는 것이라 생각된다.

국어과 교육의 이념은 한국 교육의 이념과 모순되어서는 안 된다. 그러므로 국어과 교육의 이념은 민주주의, 민족주의, 홍익인간 등을 토대로 정리될 필요가 있다고 본다. 그런데 오늘날 나타나고 있는 국제화, 다문화화(다문화 사회) 등과 같은 변화는 우리 사회의 다양성을 증가시키고 있다. 우리사회는 계층, 지역, 남한과 북한, 이주자(새터민, 다문화 가정), 종교, 정치적 이념 등 사회 구성원의 갈등을 촉발시킬 많은 요인을 내포하고 있다. 다양성과 그로 인한 이질성은 장래에 구성원 간의 사회 갈등 요인으로 작용할 여지가 있다. 사회나 국가가 유지되기 위해서는 구성원의 동질성 유지가 매우 중요하다. 이러한 상황을 고려하여 국어과 교육의 이념이 모색되어야 한다. 따라서 ‘국어 발전, 국어 문화 창조’와 같이 기존에 논의되어 왔던 국어과 교육의 이념과 함께 ‘사회 통합’과 같은 이념이 추가될 필요가 있다고 생각된다. 국어는 민족이나 국가의 동질성을 유지·발전시키

는 밑바탕이 되기 때문이다. 이인제(2005)에서는 통일 이후의 남북한의 사회 통합을 위한 교육과정 통합의 방향을 모색하고 있다.

2) 국어과 교육의 목표

7차 국어과 교육과정에서는 국어사용 능력을 국어과의 궁극적 목표로 설정하였다(교육부, 1998, p.15). 이런 견해는 국어교육학계의 일반적인 견해로 자리 잡았다(심영택, 2003, p.123). 그런데 2007년 개정 국어과 교육과정의 목표는 ‘국어 능력’을 궁극적 목표로 설정하고 있다(교육과학기술부, 2008, p.17). 특히, 초등학교 교사용 지도서에서는 “2007년 개정 교육과정의 교육 목표는 큰 틀에서는 제7차 교육과정의 내용을 그대로 수용하였으나 부분적으로 내용과 표현을 수정하여 제시하였다. 개정 교육과정의 궁극적 목표는 제7차 교육과정과 같이 ‘창의적인 국어 능력 향상’이다(교육과학기술부, 2009, p.15)”라고 해석하고 있다. 이 점에 대해서는 두 가지 점을 재고할 필요가 있다.

첫째, 7차와 2007년 개정 교육과정의 목표의 진술과 구조가 크게 달라지지 않았다. 실제 두 문서의 내용을 대조해 보아도 크게 달라졌다고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고, 국어과 교육의 궁극적 목표의 천명은 ‘국어사용 능력’에서 ‘국어 능력’으로 바뀌었다. 국어 능력과 국어사용 능력은 개념이 서로 다르다. 국어과 교육 이념을 구체화하고, 국어과 영역별 내용을 통합하면서 국어과 교육의 특수성을 드러내기 위해서는 ‘국어사용 능력’이 더 적절하지 않은가 한다.

둘째, 국어과 교육 목표로서 정서에 대한 강조가 필요하리라고 본다. 인간의 모든 경험은 정서적 반응을 수반하게 된다. 국어에 대한 경험도 마찬가지이다. 말하고, 듣고, 읽고, 쓰는 모든 국어 활동은 인지적 과정인데 그 이면에는 정서적 경험이 수반된다. 국어과 목표에 설정된 정서의 측면이 국어과 내용에서 제시되고 교과서와 수업에서 구현될 수 있도록 설계해야 한다. 지금까지 국어과 교육을 설계하면서 알고(to know), 할 수 있는(to do) 문제에 주력하여 왔다. 이와 더불어 정서적 인간으로 품위 있

게 존재하는(to be) 문제를 생각할 필요가 있다.

개정 국어과 교육과정의 목표에도 “……국어의 발전과 국어 문화 창조에 이바지할 수 있는 능력과 태도를 기른다.”라는 표현이 보인다. 이는 문면으로 보아 국어에 대한 태도를 뜻하는 것으로 보인다. 그러나 국어에 대한 태도와 국어사용에 대한 태도가 같은 것은 아니다. 국어 교육의 결과로 국어에 대한 좋은 태도를 형성하는 것은 바람직하지만 학습자가 국어사용 과정에서 겪는 태도, 흥미, 동기와 같은 정서적 경험을 주목해야 한다. 국어사용에 대한 정서적 경험 형성이 교과서와 수업에서 구현될 수 있도록 국어과 목표에서 보다 더 직접적으로 드러낼 필요가 있다. 요약하면, 국어과 교육의 궁극적 목표는 ‘국어사용 능력과 정서 형성’에 두어야 한다고 생각된다.

3) 국어과 교육의 내용

국어과 교육의 내용과 관련하여 내용 영역 구분, 내용체계, 내용의 범주화, 내용의 위계화, 제시 방식 등 여러 가지 쟁점들이 관련되어 있다. 이 부분은 후속 연구에서 별도로 다루고자 한다.

4) 국어과 교육의 방법

교육정책의 목표 면에서 추구되는 가치는 형평성, 수월성, 자율성, 공익성 등이다(김신복 등, 1996, p.31). 교육정책은 교육 활동을 위한 수단이다. 국어과 교육과정 역시 교육정책이므로 이러한 가치를 추구하여야 한다. 그런데 위의 네 가지 가치는 시대와 상황에 따라 우선순위가 바뀌기도 하며 복합되기도 한다.

사교육의 팽창으로 공교육의 입지가 점점 축소되고 있다. 학생들의 국어사용 능력의 개인차가 심해지고 있다. 이는 학생 개인이나 가정이 원인이 된다. 하지만 그것을 완화하고 해소해야 할 학교가 오히려 그 문제를 방치하고, 재생산하고, 심화해서는 곤란하다. 학교가 통제하지 못하는 여

러 가지 이유로 교육 경쟁이 점점 심해지고 학력 격차가 심각해지는 상황이다. 이런 상황에서 학교가 학습자간의 차이를 예방하고 해소하는 것은 앞으로 학교 본연의 역할이며 고유한 역할이 되어야 한다. 국어과 교육의 방법 면에서 학습자간의 개인차를 완화할 수 있는 방안이 연구되고 실행되어야 한다. 국어과 교육이 직면한 상황을 고려할 때, 교육의 수월성보다 국어과 교육의 공익성, 형평성, 자율성을 보다 강조하여야 한다고 생각된다. 이를 위해 국어과 교육을 비롯하여 공교육의 내용과 시간을 확장하여 사교육 의존도를 줄여나가야 한다.

본 연구는 국어과 교육의 틀 안에서 국어과 교육과정의 정책적 측면을 살펴보았다. 그러나 이를 포함하여 사회교육 기관의 국어교육, 외국인을 위한 한국어교육을 포괄하는 국어교육 정책 수립을 위해 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 국어교육 정책 연구를 활성화하기 위해 국어교육 정책 연구소나 국어교육 정책 연구회와 같은 연구 단체의 성립이 필요하다고 생각된다. 앞으로는 국어과 교육과정에 대한 논의가 앞의 <그림 1>에서 설명한 정책 연구와 기초 연구 사이의 상호작용이 활발하게 일어나야 한다. 이를 가능하게 하기 위해 정책 연구에 좀 더 주목할 필요가 있다.

국어교육 역사를 돌이켜 보면, 국어교육학이 학문적으로 정립되기 이전에는 국어과 교육과정에 대해서 정책 연구가 주도한 시기였다고 생각된다. 그에 비해 국어교육학의 학문적 정립기를 지나면서 국어과 교육과정에 대한 기초 연구가 주로 이루어졌다. 앞으로는 정책 연구와 기초 연구가 상호보완 하는 시기가 될 것이다. 이를 위해 국어교육 정책학과 같은 학문적 틀을 생각해 볼 때이다.

둘째, 국어과 교육 이념에 대한 연구가 많아져야 한다. 최근에 우리 사회는 정권 교체가 자주 일어나고 있다. 교육과정이 정당이나 정부의 정책 이념을 달성하기 위한 수단이기는 하지만 정권 교체에 따라 수시로 교육과정이 개정되어서는 곤란하다. 잦은 교육정책의 변화는 정책의 일관성을 잃게 되고 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 헌법과 교육법에 기초하고

국민적 합의를 바탕으로 하는 국어교육 이념을 탐구할 필요가 있다. 정권을 초월하여 장기적, 본질적, 항존적인 국어과 교육의 이념, 목표, 내용이 마련될 필요가 있다.

끝으로, 가칭 ‘국어교육법’과 같은 특별법의 입법에 대한 연구가 필요하다. 2008년 초에 영어몰입교육정책이 쟁점이 된 적이 있었다. 영어몰입 교육이란 것이 사회나 과학과 같은 교과를 영어로 가르치겠다는 이야기이다. 광복 이후에 초중등 보통교육에서 내용교과는 국어로 가르쳐 왔다. 이제 국어를 영어로 대체하겠다는 발상이다. 그 정책이 목표로 하는 바는 영어 교육의 강화에 있겠으나 결과적으로 국어 교육의 위축을 초래할 것이다. 국어는 교육의 언어이며, 광복 이후 지금까지 내용교과의 교육은 모국어인 국어로 해 왔다. 이런 정책을 제어하려면 현재의 교육법의 구조 속에서는 불가능하다. 현재의 국어과 교육은 초중등 교육법에 근거하는 교과의 하나로 시행되고 있다. 교육법에 근거하여서는 국어를 모든 교과의 교육 언어로 강제할 수 없다. 따라서 국어교육법과 같은 특별법의 논의가 필요하다. 특별법에서는 교육 언어로서 국어의 역할을 재규정할 수 있다고 본다.

IV. 결론

국어교육 정책 연구에서 국어과 교육과정은 핵심이 된다. 교육정책의 개념에 비추어 볼 때, 국어과 교육과정은 교육과정 문서의 법적적인 측면이나 제도적인 측면에서 볼 때 정책 현상이다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 국어과 교육과정에 대한 학계의 논의에서는 국어과 교육과정 정책의 개념과 연구들이 분명하게 공유되지 않고 있었다. 이 연구에서는 이에 대한 해결책을 모색하였다.

국어과 교육과정 정책은 정책 주체가 국어과 교육의 이념을 구현하기 위해 국어과 교육의 목표를 세우고, 교육 내용과 방법을 개발하여 초중등

학교에서 교육 제도와 행정을 통해 국어과 교육을 실행하고, 그 효과를 점검하는 과정에 대한 종합적인 방안을 뜻한다. 그리고 국어과 교육과정 정책의 연구들을 내용과 과정이라는 두 축으로 구성하였다. 내용의 축은 국어과 교육의 ‘이념, 목표, 내용, 방법’이며, 과정의 축은 ‘형성, 집행, 평가’를 설정하였다. 앞으로 두 축으로 생성되는 세부 문제들이 해명되어야 할 것이다.

8차례 제·개정된 국어과 교육과정을 분석하였다. 그 결과, 국어과 교육과정의 정책적 면모들을 찾을 수 있었다. 국어과 교육과정 개정의 이면에는 정책 주체가 당시의 사회적 상황을 반영하여 정책 목표를 실현시키기 위해 국어과 교육과정을 사용하였음을 읽을 수 있었다. 정책 주체는 정책 이념을 실현시키기 위해 정책 목표를 설정하고 다양한 방안을 동원한다. 이러한 방안은 법률에 기반을 두고 있기 때문에 강제성을 지니게 된다. 국어과 교육과정 문서는 교육정책의 기능(機能)을 수행하여 왔다.

교육정책의 관점에서 《2007년 개정 국어과 교육과정》은 보완될 점이 있다. 국어과 교육이 새롭게 직면하는 상황을 고려하여 국어과 교육의 이념을 ‘국어 발전, 국어 문화 창조, 사회 통합’으로 제안하였다. 국어과 교육의 목표는 ‘국어사용 능력과 태도의 형성’으로 제안하였다.

우리나라는 다양성의 사회로 진입하고 있다. 국어교육 정책 결정자들과 연구자들은 국어가 직면하고 있는 사회의 모습을 수렴하고 예측하여, 국어를 통한 국가와 민족의 발전을 모색해야 한다. 이 과정에서 국어과 교육과정은 구성원 간의 갈등을 예방하고 사회나 국가의 언어적 동질성을 유지하고 발전시키는 주요한 정책 수단이 된다. 이를 실현시키기 위해서는 국어과 교육과정 정책 연구가 활성화 되어야 한다. 구체적으로, 국어교육 정책 연구소(회)와 같은 연구 모임이 형성되고, 국어교육법과 같은 특별법의 입법을 준비하고, 국어교육 정책학과 같은 학문적 틀을 만들어야 한다.*

* 본 논문은 2009. 10. 28. 투고되었으며, 2009. 11. 7. 심사가 시작되어 2009. 11. 23. 심사가 종료되었음.

■ 참고문헌

- 교육과학기술부(2008), 『초등학교 교육과정 해설Ⅲ-국어, 도덕, 사회-』, 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2009), 『초등학교 국어 4-1 교사용 지도서』, 대한교과서 주식회사.
- 교육부(1997), 『제7차 교육과정 교과 교육과정(각론) 개발 지침』.
- 교육부(1998), 『초등학교 교육과정 해설-국어, 도덕, 사회-』, 대한교과서주식회사.
- 김신복·김명환·김종철·백현기·윤형원(1996), 『교육정책론』, 하우.
- 김주환(2005), “국어교육 정책의 발전 방향”, 한국어교육학회 편찬위원회 편 『국어교육론1』, 한국문화사.
- 김중신(2005), “새 교육과정의 이념 구축을 위한 쟁점 검토”, 『국어교육학연구』 23집, 133-162.
- 민현식(2005), “국어교육 정책 변천사”, 한국어교육학회 편찬위원회 편, 『국어교육론1』, 한국문화사.
- 박봉배(1997), 『한국국어교육진사-중-』, 대한교과서주식회사.
- 박인기(2005), “국어교육 과정의 발전 방향(2)”, 한국어교육학회 편찬위원회 편, 『국어교육론1』, 한국문화사.
- 박인기(2009), “교과의 생태와 교과의 진화”, 『국어교육학연구』 34호, 국어교육학회.
- 손영애(2005), “국어교육 과정 변천사”, 한국어교육학회 편찬위원회 편, 『국어교육론1』, 한국문화사.
- 심영택(1997), “국어과 교육과 언어 정책”, 『한국초등국어교육』, 13(1), 29-60.
- 심영택(2003), “국어교육 목표에 대한 재조명”, 『국어교육과 국어정책의 발전을 위한 연구 발표회』, 한국어문교육연구회 학술대회 자료집.
- 이기문(2003), 「국어교육의 바른 길」, 『국어교육과 국어정책의 발전을 위한 연구 발표회』, 한국어문교육연구회 학술대회 자료집.
- 이도영(1996), “국어과 교육의 이념, 목표, 내용 설정 방안”, 『국어교육학연구』, 6(0), 1-16.
- 이문규(2003), “국어교육의 이념과 어휘 교육의 방향”, 『배달말』, 32(0), 383-402.
- 이성호(2004), 『교육과정 개발의 원리』, 학지사.
- 이인제 등(2005), 『국어과 교육과정 개선 방안 연구』, 연구보고 RRC 2005-3, 한국교육과정평가원.
- 이인제(2005), “통일 한국의 국어 교육과 교육 과정 통합의 방향”, 『국어교육』 117, 177-232.
- 정준섭(2005), “국어교육 과정의 발전 방향(1)”, 한국어교육학회 편찬위원회 편, 『국어

- 교육론1』, 한국문화사.
- 정혜승(2005), “국어교육 과정 연구사”, 한국어교육학회 편찬위원회 편, 『국어교육론1』, 한국문화사.
- 천경록(2009), “NCLB와 국어과 교육평가 정책”, 『청람어문교육』 39호, 청람어문교육학회.
- 최현섭 등(1996), 『국어교육학개론』, 삼지원.
- 최현섭(1999), “국어교육학 영역 : 통일 대비 국어교육 정책”, 『선청어문』, 27(0), 161-181.
- 한국어교육학회 편찬위원회(2005), 『국어교육론1, 2, 3』, 한국문화사.
- 허재영(2005), “국어교육 정책 연구사”, 한국어교육학회 편찬위원회 편, 『국어교육론1』, 한국문화사.
- 황정규, 이돈희, 김신일(2003), 『교육학 개론』, 교육과학사.

<초록>

국어과 교육과정 정책 연구의 방향

천경록

이 연구에서는 국어과 교육과정 연구에 대해 새롭게 접근하였다. 국어과 교육과정은 정부나 정당과 같은 정책 주체가 교육 이념을 구현하기 위한 수단으로 사용하기 때문에, 교육정책의 관점에서 연구할 필요가 있다. 앞으로 정책 주체와 교육과정 문서 사이의 관계와 현상을 탐구하는 정책 연구가 활성화되어야 한다.

국어과 교육과정 정책은 정책 주체가 국어과 교육의 이념을 구현하기 위해 교육의 목표를 세우고, 교육 내용과 방법을 개발하여 초중등학교에서 교육 제도와 행정을 통해 국어과 교육을 실행하고, 그 효과를 점검하는 과정에 대한 종합적인 방안을 뜻한다. 국어과 교육과정 연구들은 내용과 과정의 두 축으로 모색하였다. 내용 축은 국어과 교육의 이념, 목표, 내용, 방법으로 설정하였고, 과정 축은 형성, 실행, 평가로 설정하였다.

8차례 제·개정된 국어과 교육과정을 분석하였다. 그 결과로 국어과 교육과정의 개정 이면에는 당시의 사회 문제를 해결하기 위한 정책적 면모가 있었음을 밝혔다. 다양성의 사회로 진입하는 우리나라의 사회·문화적 상황과 관련하여 국어과 교육을 견인하는 지향점으로서 국어과 교육 이념과 목표에 대한 합의가 필요하다. 이 연구에서는 국어과 교육 이념을 ‘국어 발전, 국어 문화 창조, 사회 통합’으로, 국어과 교육의 목표를 ‘국어사용 능력과 정서의 형성’으로 제안하였다.

【핵심어】 국어과, 교육과정, 정책, 이념, 목표, 정서

<Abstract>

Korean Subject Curriculum as an Educational Policy*

Cheon, Gyeong-rok

This paper investigated the Korean subject curriculum(KSC) as an educational policy. Policy groups use KSC as a means to obtain political goals or actualize their ideology. Specially, this paper developed policy study frame of KSC, analyzed the educational policy represented national KSC documents, and suggested the Korean subject's objective and ideology.

Study frame of KSC as an educational policy is consist of two factors, KSC contents and policy process. The former is divided with ideology, objectives, content, and method. The latter is divided with development, actualization and evaluation.

Nowaday Korean social and cultural situation are rapidly changing. So, new ideology and objective of Korean subject are needed. This paper suggested 'Korean language development, Korean culture creation, and social integration' as a KSC's ideology, and 'the student ability of language use and building emotion of students' as objectives of KSC.

【Key words】 Korean subject, curriculum, policy, ideology, objectives, emotion

* This work was supported by the Catholic University of Korea, Research Fund, 2009.

【토론문】

“국어과 교육과정 정책 연구의 방향”에 대한 토론문

김주환(도봉고)

발표자가 지적했던 대로 국어과 교육 정책 분야는 별로 주목받지 못한 분야입니다. 교육과정 정책의 경우에도 교육과정을 개정할 때만 잠시 주목을 끌었다가 개정이 끝나고 나면 관심이 멀어져갔을 뿐입니다. 이렇게 교육과정 정책에 대한 연구가 매우 일천한 상황에서도 국어과 교육과정 정책 연구의 새로운 방향을 제안해주신 발제자에게 깊은 정의와 감사를 표합니다.

발표자는 이 논문에서 국어과 교육과정 정책의 개념을 정리하고 새로운 연구들을 제안하고 있습니다. 특히 ‘국어과 교육과정’ 그 자체에 대한 연구와 ‘국어과 교육과정 정책’에 대한 연구를 구분하여 ‘기초 연구’와 다른 ‘정책 연구’의 필요성을 강조하고 있습니다. 즉, 지금까지 국어과 교육과정에 대한 연구가 ‘국어교육 담론 공동체 안에서 실증적이고 미시적인 성격에만 주목’했다고 한다면 앞으로의 연구는 ‘국어과 교육과정을 교육정책 문서로 파악하고 좀 더 거시적으로, 미래적이며, 정책적 관점에서 재정립할 필요가 있다.’고 주장하고 있습니다.

발표자는 ‘정부나 정당의 이념을 분석하고 이를 고려하여 교육과정 개발, 실행, 평가까지 이르는 과정을 설명’하는 것을 정책 연구로 규정하고 연구들을 ‘내용 면과 과정 면의 두 축’으로 나누어 구성하고 있습니다. 지금까지 교육과정 연구가 미시적인 데서 머물렀으며 정책 형성자의 ‘이념’으로 그 폭을 넓혀서 거시적인 방향의 연구를 전개해야 한다는 발표자의 관점에 전적으로 동의합니다. 또한 교육과정 연구의 시각을 거시적으로 열어준 발표자의 노고에 감사드립니다. 교육과정 정책 연구라는 용어조차

생소한 상황에서 교육과정 정책 연구의 개념과 연구틀을 제안한 것은 이 분야 연구의 초석이 될 것이라고 생각합니다.

1. ‘국어과 교육과정’ 그 자체에 대한 연구와 ‘국어과 교육과정 정책’에 대한 연구를 구분할 수 있는가?

‘국어과 교육과정’ 그 자체에 대한 연구와 ‘국어과 교육과정 정책’에 대한 연구를 구분한 뜻은 교육과정에 대한 연구를 보다 거시적으로 접근 하자는 것이다. 그 의도에 동의한다고 해도 교육과정 연구와 교육과정 정책 연구를 구분하는 것이 가능한지는 의문이다. 발제자도 ‘국어교육 정책에서 교육과정 분야를 다룬 연구와 국어과 교육과정 그 자체를 다룬 연구 사이에 내용의 탐구 범주가 크게 차이가 나지 않는다.’고 지적했듯이 이 두 연구를 가르는 어렵다. 국어과 교육과정 자체가 국어과 교육을 계획하고 실행하고 평가하는 기준이 되는 법적인 문서이다. 따라서 국어과 교육과정 자체가 하나의 정책이기 때문에 교육과정과 교육과정 정책을 구분하기는 어렵다.

“국어과 교육과정 정책은 국어과 교육의 이념을 구현하기 위해 국어과 교육의 목표를 세우고, 교육 내용과 방법을 개발하여 초중등학교에서 교육 제도와 행정을 통해 국어과 교육을 실행하고, 그 효과를 평가하는 과정에 대한 종합적인 방안”이라고 하는 개념에서도 교육과정에 대한 개념과 큰 차이를 느끼지 못한다. 다만 발표자가 교육과정을 ‘교육과정 주체들의 이념의 실행과정’으로 파악하고 있다는 것이 돋보일 뿐이다.

2. 교육과정의 개념을 넓게 본 것인가, 아니면 좁게 본 것인가?

교육과정은 넓은 의미로 보면, 계획된 교육과정, 수행되는 교육과정, 실행된 교육과정을 포함하는 것으로 규정된다. 그러나 좁은 의미로 보면 계획된 교육과정만을 의미한다고 할 수 있다. 현재의 교육과정 문서 체제에서는 ‘성격, 목표, 내용, 방법, 평가’ 항목을 포함하고 있다. 이것은 교육과정을 넓은 의미로 본 것이다. 발표자는 내용들을 ‘이념, 목표, 내용, 방법’으로 규정하고 있다. 현재의 교육과정 체제에서 ‘평가’와 ‘자료’를 빼고

‘성격’을 ‘이념’으로 바꾼 것이 달라진 점이다. 이 틀을 보면 ‘계획된 교육과정’과 ‘수행되는 교육과정’을 내용틀에 반영한 것이다. 이 범주 설정은 매우 애매하다고 본다. 교육과정을 넓은 의미로 본 것도 아니고 그렇다고 좁은 의미로 본 것도 아니기 때문이다.

‘평가’ 항목을 평가 정책으로 빼고 ‘자료’를 교과서 정책으로 범주화했다면 ‘방법’ 항목도 교수학습 방법으로서 교과서 정책에서 다루는 것이 적절하지 않을까 싶다. 교과서라는 것이 교수학습의 자료가기 때문에 ‘방법’과 별개의 것이 될 수 없다. 그리고 ‘이념’이라는 것도 별개의 것으로 다룰 필요가 있는지 의문이다. 현재의 교육과정에 기술되어 있는 ‘성격’ 항목도 ‘목표’ 항목과 본질적으로 다르지 않기 때문이다. ‘이념’이라는 것은 결국 ‘목표’와 ‘내용’을 보는 관점의 차이를 반영하는 것이라고 본다면 ‘목표’ 속에서 다룰 수 있다고 생각한다.

3. 교육의 이념인가, 국어과 교육의 이념인가?

발표자는 국어과 교육의 이념이나 목표, 내용 전체에 드러나는 거시적 측면을 각 교육과정 시기별로 짚어 보고 있다. 그러나 제시된 이념들을 보면 총론 차원의 정책적 이념으로 볼 수 있는 것이지 국어과 교육의 이념이라고 하기는 어렵다고 생각한다. 총론 차원의 정책 이념이 교과 교육과정 개발 과정에도 반영되고 관철되는 것이 일반적이지만 이것이 반드시 직접적인 것은 아니다. 예를 들어 학문중심교육과정 이론은 총론 차원에서는 3차 교육과정시기부터 적용되었지만 국어과에서는 4차 교육과정에 와서야 본격적으로 반영되기 시작했다. 그것도 정치적인 이유 때문이라기 보다는 다분히 학문적 동기에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 국어과 교육의 이념을 규정하는 것은 정치적인 이념이 아니라 학문적인 이념이라고 할 수 있을 것이다.

제6차 교육과정에서의 지역화 논의는 교육과정의 흐름에서는 중요한 문제라고 할 수 있지만 이것이 국어과 교육의 이념으로 받아들여졌는지는 의문이다. 이것이 국어과 교육의 목표와 내용에 큰 변화를 줬다고 보기 어렵기 때문이다. 또한 제7차 교육과정에서 수준별 교육도 국어과 교육의

목표와 내용에는 크게 영향을 미치지 못했다. 2007 개정 교육과정에서도 수준별 교육은 교육과정은 커녕 교과서 정책에서도 크게 반영되지 않고 있기 때문이다.

4. 이념, 목표, 내용은 독립적인 것인가, 통합된 것인가?

국어교육의 목적을 ‘학생들로 하여금 국어생활에 관한 지식, 기능, 태도를 익혀 개인적 삶과 사회 공동체적 삶을 바르고 운택하게 하도록 함’에 두는 것과 ‘국어의 발전과 민족의 언어 문화의 이해와 창조’에 두는 것은 이념적으로 큰 차이가 있다. 개인의 관점과 공동체의 관점이 대립하는 것이다. 이러한 차이는 교육 내용과 방법에서도 큰 차이를 가져온다. 그런데 국어과 교육과정에는 이러한 이질적인 것들이 아무런 모순없이 나열되어 있다.

이념이나 목표, 내용은 별개의 내용이 아니라 통합된 것이다. 이념이나 목표에 의해 내용이 결정되고 그 내용에 의해 방법이 결정되는 것이다. 이념이나 목표가 중요한 까닭이 바로 여기에 있다. 그런데 현재의 교육과정은 목표와 내용, 방법, 평가가 각각 별개의 내용처럼 기술되고 있다. 특히 방법과 평가는 부록같은 느낌을 준다. 발표문에서도 이념, 목표, 내용, 방법이 따로 기술되어 이러한 인상을 주고 있다.

국어교육 정책 연구소나 국어교육 정책 연구회와 같은 연구 단체의 성립이 필요하다고 하는 제안이나, 국어교육 이념을 탐구하여 정권을 초월한 국어과 교육의 이념, 목표, 내용을 마련하는 것이 시급하다는 주장에 전적으로 공감합니다. 그러나 특별법에 대해서는 좀 더 고민을 해야 할 것 같습니다.

발표자의 높은 뜻과 문제의식에 비한다면 여기서 지적한 것은 아주 사소한 것에 불과할 것입니다. 거칠고 부족한 토론이 발표자의 논의를 진전시켜 나가는데 조금이나마 도움이 되기를 바랍니다. 발표자의 고견을 미리 읽고 작은 의견이나마 보탬 수 있어서 감사합니다.