

국어 교과서 정책*

이성영**

<차 례>

- I. 들어가며
- II. 국어 교과서의 편찬
- III. 국어 교과서의 평가
- IV. 국어 교과서의 사용
- V. 나가며

I. 들어가며

우리나라 교육에서 교과서가 차지하는 역할은 절대적이다. 최근 교과서를 전범이 아닌 여러 자료 중의 하나로 보는 ‘열린 교과서관’이 등장하여 약간의 변화가 생기기는 했어도, 교과서 중심의 교육을 근본적으로 뒤집는 데에까지는 나아가지 못했다. 이에서 한 걸음 더 나아가 ‘교과서는 독창적이거나 역동적이지 못하며, 교과서에 지나치게 의존하면 학생들의 창조적인 발달을 방해할 수 있고, 교과서에서 다루는 내용은 피상적인 수준을 넘기 어려우며, 교과서는 일반성을 지향하므로 지역·학교·학생들 사이의 개별성을 고려하기 어렵고, 때로는 낡은 학설을 고수해서 시대에 뒤떨어지거나 구시대의 유산이어서 반동적인 영향을 미친다(윤필중·정선

* 이 논문은 국어교육학회 제43회 학술대회에서 발표한 원고를 일부 수정한 것이다.

** 춘천교육대학교(lsy@cnue.ac.kr)

영, 1990 : 97~98)는 것 등과 같은 교과서의 역기능까지도 신랄하게 지적되었지만, 교과서가 갖는 힘이 약해진 것 같지는 않다.

우리 교육에서 교과서가 여전히 위력을 발휘하고 있는 이유 중의 하나는 아무래도 교과서 중심의 평가 관행 때문일 것이다. 그러나 그보다 더 본질적으로는 만족스럽지 못한 교육 여건 속에서 그래도 교과서를 활용한 교육이 가장 효율적인 교육 시스템이었기 때문이 아닌가 한다. 교과서는 교육과정의 구체적인 구현물이다. 국가 수준에서 마련된 의도된 교육과정은 사실 학생들에게 직접적으로 영향을 미치지는 못한다. 학습자들에게 그 교육과정은 너무 멀리 떨어져 있으며, 그 교육과정을 만든 사람에게도 그것이 구체적으로 어떻게 실현될 것인지는 분명하지 않다. 그것이 교과서라는 물리적 실체 속에서 학습 목표와 제재와 활동으로 구체화되어야만 학생들의 마음속에 무엇이 담겨지기를 기대하는지 분명해지는 것이다. 그리하여 학습자들은 이 교과서로 배움의 수월성을, 그리고 교사는 이 교과서로 가르침의 수월성을 얻게 되는 것이다.¹⁾ 이런 점에서 교과서는 벼랑 혹은 극복의 대상이라기보다 우리가 더욱 몰두하여 탐구해야 할 대상이다.

이 글은 국어 교과서 정책에 대해서 살펴본다. 그런데 교육 정책²⁾은 대개 제도나 지침 등으로 구체화되어 나타나므로, 이 글에서는 공적 강제성을 지닌 채 국어교과서의 편찬과 평가와 사용 등을 제어하는 제도나 지

-
- 1) '학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등(교과용 도서에 관한 규정 제2조 제2항)'이라는 교과서에 대한 정의에 따르면 교과서는 학생들을 위한 것이지만, 사실상 교과서는 어쩌면 교사를 위해서 더 필요한 것일 수도 있다. "교과서는 교사가 해당 분야에서 최고의 수준을 유지하지 않고도 일정 수준을 유지하게 만드는 일종의 안전장치에 해당한다. 로마 교육의 문제를 다룬 한 연구에서 나타나 있듯이, 교과서는 교수를 도와주는 데 그치는 것이 아니라 그 내용을 모르는 교사들도 도와준다."(김광민, 2001 : 80)는 진술이 이러한 점을 잘 보여 준다.
 - 2) 국어 교과서 정책은 교육정책의 구체적인 한 양상이다. '교육정책이란 교육 이념이나 교육 활동을 수월하게 수행하기 위한 수단으로서, 그 주체는 국가와 지방자치단체이며, 공익성의 토대 위에서 형성된 공적 지침으로서 강제성을 지니며, 교육 문제를 해결하기 위해 여러 방안 중에서 최적의 것을 선택하여 수행하는 정치적인 과정'(서울대학교교육연구소, 1998 : 753)이다.

침과 관련된 사항들에 대해 논의해 보기로 한다.

‘국어 교과서 정책’이라고 하였지만, 사실 ‘정책’의 한 양상으로서 ‘국어 교과서 정책’이 실제하는가 하는 점에 대해서는 자신 있게 말하기 어렵다. 정치나 행정의 주체들이 교과서 일반이 아닌 국어 교과서를 독립된 정책의 대상으로 인식해 온 것은 아니라고 판단되기 때문이다. 이런 사정으로 교과서 정책에 대한 연구는 풍부하지만 ‘국어 교과서 정책’에 대한 연구는 찾아보기 어렵다.³⁾ 따라서 이 글은 부득불 교과서 정책 일반에 대한 연구에 기대지 않을 수 없지만, 가급적 국어 교과서가 지니고 있는 특성 및 국어교육의 바람직한 방향 등과 관련이 있는 사항들에 한정하기로 한다.

II. 국어 교과서의 편찬

1. 발행제의 유형과 지향

교과서 제도는 교과서의 편찬, 검정, 공급, 채택, 사용과 관련되는 여러 가지 행정 조치를 모두 아우르는 넓은 개념이다. 그러나 일반적으로 사용되는 좁은 의미의 교과서 제도는 국정제, 검정제, 인정제, 자유발행제로 구분하는 교과서 편찬 제도를 뜻한다. 국정제(government-issued textbook system)는 교과서를 개발하기 위한 계획 수립, 연구·개발 수행, 심의 및 발행 등의 모든 과정을 국가(교육과학기술부)가 관장하여 편찬하는 제도이다. 국정제에서는 대개 한 과목에 한 종류의 교과서만을 만들기 때문에 교육 내용의 통일성을 기하거나 적은 비용으로 교과서를 개발하여 공급할 수

3) 이와는 달리 국어교육 관련 연구물 중에서 국어 교과서에 대한 논의는 다른 어떤 영역 못지않게 많다. 그렇지만 국어 교과서 ‘정책이나 제도’에 대한 연구는 거의 발견하기 어렵다.

있는 이점이 있다. 검정제(textbook authorization system)는 민간 출판사가 국가 교육과정과 검정 기준에 따라 만든 저작물에 대하여 국가기관이 교과서로서 적합한지 여부를 심사하는 제도이다. 검정제는 민간이 주체가 되어 만든다는 점에서 국정제와 다르며, 민간 출판사가 만들지만 교과서의 시장 진입을 국가가 제한할 수 있다는 점에서 인정제와 다르다. 인정제(textbook adoption system)는 민간 출판사가 만든 저작물을 국가기관이 교과서로 인정한 후 이를 학교에서 선택하여 사용할 수 있도록 하는 제도이다. 검정제에서는 ‘저작→검정→발행’의 절차를 거치는 반면, 인정제에서는 ‘저작→발행→인정’의 절차를 거치며, 인정의 주체는 국가기관이다.⁴⁾ 자유발행제는 국가가 저작이나 사용에 대하여 일체 관여하지 않고 민간 출판사가 교육과정 기준을 참조하여 자유롭게 발행할 수 있게 하는 제도이다. 이 제도에서는 국가의 통제가 거의 작용하지 않으며, 교육의 정치적 중립과 민간의 창의성이 보장된다.⁵⁾

우리나라에서는 개화기와 미군정기 초에 잠시 자유발행제가 시행된 적이 있지만, 상당히 오랫동안 국정제가 근간을 이루어 오다가 최근 들어 검정제 중심으로 이행되고 있다. 그동안 국정제가 중심이 되었던 까닭은 정치 체제의 변천에 따른 통제의 강화와 관련이 있으며, 그 밖에 교과서 채택 과정에서 야기된 부작용과 입학시험 제도도 한 원인이 되었다(곽병선·이혜영, 1986 : 68~69). 그런데 국정제는 이데올로기와 경제적 효율성을 가장 중요한 요인으로 고려하기 때문에 획일성과 폐쇄성을 떨 수밖에 없다. 따라서 자율성과 창의성을 기르는 교육을 해야 한다면, 그리고 우리나라 국민들이 합의할 수 있는 국가 체제가 자유민주주의와 시장경제라는

4) 방송통신고등학교 등 극히 일부 도서만 교육과학기술부에서 관여하여 심사하고, 대부분의 도서에 대해서는 인정권을 시·도 교육감에세 위임하고 있다(김만곤, 2009 : 45~46). 이와는 달리 시·도 교육청 인정도서심의회의 ‘심의없는’ 인정 교과서도 있는데, 이것은 기 발행되거나 자체 저작한 도서에 대해 해당 교과 전공 교사 3명이 심의하여 활용 여부를 결정할 수 있게 한 것으로서 사실상 자유 발행제에 가까이 다가간 제도라 할 수 있다(김재춘, 2009 : 10~11).

5) 이상의 교과서 편찬 제도에 대한 내용은 김광민(2001 : 70), 김만곤(2009 : 45~46) 등을 참고하여 정리하였다.

점(홍후조 외, 2008 : 52)을 감안하면 국정제에서 검정제로, 검정제에서 인정제로, 그리고 궁극적으로는 자유발행제로 이행되어야 한다는 점은 분명해 보인다. 이 점은 국어 교과서에서도 마찬가지로 적용된다. 특히 국어과가 교육과정의 첫머리에 밝히고 있는 것처럼 ‘창의적인 국어 사용 능력과 태도’를 길러 주는 것을 지향한다면, 하루빨리 국정제에서 벗어나야 한다.

국정제에서 벗어나야 한다고 했지만, 국정제가 단점만 지니고 있는 것은 아니다. 국정제는 국민공통기본교육과정의 이념을 손쉽게 실행할 수 있다는 점, 일정 수준 이상의 질을 유지할 수 있다는 점, 저렴한 가격과 안정적 생산·공급이 가능하다는 점 등의 장점을 지니고 있다(송현정, 2005 : 163~164). 그리고 국어 교과서가 검정제로 전환되었을 때 발생할 수 있는 문제점도 지적되고 있다. ① 국가 이념, 사상, 가치 등 국어교육에 대한 관점의 혼란, ② 교육과정의 다양한 해석으로 인한 내용 혼란, ③ 교과서 지문 난이도의 비일관성, ④ 국어 교과서 개발 인력 부족, ⑤ 국가 및 시·도 교육청 차원의 공통 평가 시 평가 대상 자료 지정의 문제, ⑥ 통일 문법의 혼란 등이다(송현정, 2005 : 176~178). 그런데 이 중에서 ①, ②, ③, ⑤는 검정제의 문제점이라기보다 오히려 장점이 아닌가 한다. 국어교육을 바라보는 관점은 어느 하나로 고정되는 것보다는 다양한 관점들이 경쟁하는 것이 국어교육의 발전에 이롭다. 그리고 교육과정에 대한 다양한 해석이 가능해야 편협한 국어교육에 빠질 위험에서 벗어날 수 있고, 그 속에서 새로운 국어교육의 가능성들이 배태될 수 있다. 각 교과서별로 지문 난이도는 오히려 다양해야 한다. 그래야 각 지역의 각 학교에서는 자기 학교의 학습자들 수준에 맞는 교과서를 골라서 가르칠 수 있다. 마지막으로 공통 평가 시 평가 대상 자료가 단 한 종의 국정 교과서로 한정되는 것은 바람직하지 않다. 오히려 교과서 밖 자료들로 그 대상 범위를 넓혀 가야 한다. 그래야만 기억력 평가를 넘어서는 진정한 의미의 국어 능력을 평가할 수 있다.

⑤변과 관련된 문제, 그러니까 인력의 문제는 검정제로 바뀐 이후 처음으로 시행된 중학교 1학년 국어 교과서 개발 과정에서 여실히 드러났다. 30여 종이 훨씬 넘는 국어 교과서가 개발·출원되었고, 그 중에서 23

종이 합격 판정을 받았다. 그 과정에서 국어교육 인력이 바닥이 났다. 국어교육에 발을 걸치고 있는 사람은 누구나 다 저마다의 교과서를 위해서 매달렸으며, 그 결과 연구나 평가를 비롯한 여타의 국어교육 관련 일들이 큰 지장을 받았다. 이것은 국어교육학계로서는 인력 낭비이고 출판계로서는 투자 낭비여서 누구를 위해서도 바람직하지 않다. 따라서 개발 종수를 줄일 수 있는 정책, 특정 교과(국어과) 전문 출판사를 육성할 수 있는 정책이 필요하다. 각 출판사가 출원할 수 있는 교과 수를 제한하고, 그것도 한 교과 내에서는 한 종류의 교과서만을 출원할 수 있도록 하는 것이 한 방안이다.⁶⁾ 이렇게 함으로써 개발 인력의 낭비를 막을 수 있고, 각 출판사는 경쟁력 있는 교과에 집중 투자하여 고품질의 교과서를 개발함으로써 전문 출판사로서의 자격을 얻을 수 있다.

국정제로 편찬하던 국어 교과서를 검인제로 자유 발행제로 편찬하는 경우에는 교과서의 작명에 대한 자율권이 주어져야 한다. 교과의 이름과 교과서의 이름이 같아 온 것, 다시 말해 ‘국어’ 교과에서 사용하는 교과서 이름이 ‘국어’로 같아 왔던 전통은 중고등에는 여전히 남아 있다. 이것은 국가주의나 민족주의의 창으로 국어교육을 바라보던 전근대적 시각이 관습으로 굳어졌기 때문이다. 일제 강점기 하에서는 국가주의 이데올로기가 강력했던 일본 국어교육의 영향이, 그리고 아이러니컬하게도 광복이 되었을 때에는 국가 정체성의 확립이라는 필요성에 따라 국가주의 이데올로기가 국어교육에 영향을 미쳤기 때문이다. 검정제로의 이행과 함께 이 관습도 청산되어야 한다. 그래서 각 교과서가 취한 국어교육관이나 지향, 특색을 살려서 자유롭게 이름을 지을 수 있어야 한다. ‘바둑이 와 철수’⁷⁾의 기억을 되살려야 한다.

6) 현재는 일정한 자격을 갖춘 출판사는 교과 제한 없이, 그리고 종수 제한 없이 출원할 수 있다. 그리하여 2008년에 실시한 검정에서 각 교과별 검정 출원 교과서 종수(최대 42 종) 및 합격 교과서 종수(최대 27종)는 세계에서 유래를 찾아보기 어려울 정도로 많아졌다(김재준, 2009 : 23).

7) 정부 수립 후 처음 편찬한 초등 1학년 1학기 국어 교과서의 이름이다.

2. 발행제의 구분

그동안 국어 교과서는 고등학교 선택과목을 제외한⁸⁾ 초·중·고의 기본 국어 과목은 모두 국정제로 편찬해 왔다. 그러던 것이 2007 개정 교육 과정에 따른 현재는 초등학교 국어 교과서는 국정으로, 중·고등학교 국어 교과서는 검정으로 편찬하게 되었다. 그런데 이러한 발행 정책이 수립된 근거를 찾기 어렵다. 일반적으로 국정 발행제를 채택하는 이유는 수요자가 회소한 교과목이어서 시장성을 확보하기 어렵거나⁹⁾ 아니면 이태율로기나 가치관 등 국가 정체성과 관련이 있는 교과목이기 때문이다(박영복, 2006 : 5~6 ; 황준성, 2006 : 220).¹⁰⁾ 국어 교과서는 다른바 주요 교과의 교과서로서, 시장성이 결여될 가능성은 전혀 없다. 따라서 초등 국어 교과서에 대해 국정제를 채택한 이유를 찾으라면 아무래도 국가 정체성과 관련된 교과라는 점이 작용하였을 것으로 판단할 수 있다.¹¹⁾

여기서 새로운 의문이 생긴다. 현재 초등 국어는 국정으로, 그리고 중·고등 국어는 검정으로 편찬하고 있는데, 그렇다면 이러한 발행제를 채택한 까닭은 초등 국어교육이 중등 국어교육에 비해 국가 정체성과 더 밀접하게 관련되기 때문인가 하는 점이다. 국어교육의 성격에 비추어 볼 때, 이 해석은 받아들이기 어렵다. 국어교육을 하는 까닭은 여러 가지로 볼 수 있지만 일반적으로 유창한 의사소통 능력을 길러 주기 위해서, 정확하고 적절한 문법 능력을 길러 주기 위해서, 그리고 창의적인 문화 능

8) 선택 과목 중에서 ‘문법’은 검정 다종 체제의 혼란상을 경험한 이후 학교 문법의 통일성을 기한다는 이유로 국정 단종으로 편찬해 왔다.

9) 소수의 특수학교나 전문계고등학교의 교과서가 이에 해당한다.

10) 이설(異說)의 횡행으로 사회공동체의 분열을 초래할 위험성이 현저한 경우 이를 경계하기 위해 국정제를 택하는 것(홍후조 외, 2008 : 57)이 이에 해당한다.

11) 실제 어떤 근거로 초등 국어 교과서 편찬을 국정제로 하기로 결정했는지 정확히는 알 수 없다. 2008년 8월 28일에 이루어진 초·중등학교 교과용도서 구분 고시에 따르면 초등학교에서는 5·6학년 실과, 체육, 음악, 미술, 3~6학년 영어를 검정으로 하고 나머지는 국정으로 편찬하도록 하였으며, 중·고등학교에서는 기존에 국정으로 남아 있던 국어, 도덕, 국사 교과서를 검정으로 바꾸었다.

력을 길러 주기 위해서라는 정도로 정리하는 것이 한 방안이다(윤여탁, 2008 : 537~538). 이 세 가지 중에서 국가 정체성과 밀접하게 관련되는 부분은 ‘문화 능력’일 것이다. 그런데 이 문화 능력을 길러 주는 주된 시점은 초등이 아니라 중등이라고 보는 것이 합리적이다. 초등 국어교육은 문화 능력보다는 상대적으로 의사소통능력을 길러 주는 것이 주된 목표가 된다. 이런 맥락에서 만약 초등과 중등 국어 교과서가 굳이 국정과 검정으로 갈려야 한다면,¹²⁾ 오히려 초등 국어가 검정이어야 하고 중등 국어는 국정 체제로 발행하는 것이 논리에 맞다. 결국 현재의 국어 교과서 편찬 체제, 다시 말해 초등 국어 교과서는 국정으로 편찬하고 중등 국어 교과서는 검정으로 편찬하는 체제는 합리성이 결여되어 있다.¹³⁾

3. 구성 체제

국어 교과서의 편찬 제도가 국정제에서 검인정제로 바뀌는 경우라 해도, 교과서를 구성하는 체제가 획일적으로 규정되어 있으면 그 효과는 반감될 수밖에 없다. 2007 개정 교육과정에 따른 현재의 국어 교과서 구성 체제는 다음과 같다.

초등 : 1~3학년 3권 체제(‘듣기 · 말하기’, ‘읽기’, ‘쓰기’)

4~6학년 2권 체제(‘듣기 · 말하기 · 쓰기’, ‘읽기’)

중학 : 2권 체제(‘국어’, ‘생활 국어’)

고등 : 1권 체제(‘국어’)

위에 제시된 국어 교과서의 구성 체제를 보면 뚜렷한 경향성을 발견

12) 이러한 전제 역시 아무런 근거가 없다.

13) 국어 교과서를 넘어서 교과서 일반의 문제로 범위를 넓히면 국정, 검정, 인정으로의 구분에는 논의해야 할 문제들이 더 많다. 그러한 문제의 예로는 국정 · 검정 · 인정 사이를 구분 지을 수 있는 근거가 없다는 점, 검정보다 국정 그리고 인정보다 검정을 더 위에 두는 제도 또한 합리적인 이유가 없다는 점, 그리고 지위 구분을 결정하는 과정이 객관적이지 않다는 점 등이 있다(홍후조 외, 2008 : 53~54).

할 수 있는데, 그것은 고학년으로 올라갈수록 교과서의 구성이 단순화된다는 점이다. 다시 말해 초등 저학년에서는 내용 영역에 따라 교과서를 여러 권으로 나누어서 편찬을 하다가 초등 고학년과 중학교에서는 2권으로 편찬을 하고, 최종 단계인 고등학교에서는 ‘국어’라고 하는 한 권의 책으로 편찬하도록 규정되어 있다. 이렇게 한 공식적인 설명은 찾기 어렵지만, 추측을 해 볼 수는 있다. 저학년에서는 언어활동의 양상에 따라 분절적·집중적으로 공부를 한 다음, 상위 학년으로 가면서 영역 통합적인 국어교육을 하자는 취지로 이해된다. 문제는 이 논리가 옳은가 하는 점이다. 반대 논리 또한 설득력이 있다. 저학년 아동들은 실생활에서 경험하는 것처럼 뭉뚱그려진 총체적 언어활동 중심으로 공부하고, 고학년으로 갈수록 더 전문화·세분화하여 가르쳐야 한다는 것도 논리가 선다.

다른 한편으로 분책 체제는, 가령 중학교에서 ‘국어’와 ‘생활 국어’로 분책하여 편찬하는 것은, ‘통합적인 언어활동’을 강조하는 것과 상치되는 문제도 있다. 중학교 ‘국어’ 과목 교과서 ‘편찬상의 유의점’을 보면 “2-(2) 교육과정의 영역 간, 성취 기준 간, 내용 요소 간의 통합을 지향하여 개발 한다.”, “2-(5) 국어과 내용 영역의 성취 기준을 균형 있게 반영하여 구성 하되, 언어활동 간의 연계성, 통합성을 고려하여 구성한다.”는 항목이 있다(교육인적자원부, 2007 : 8). 이처럼 영역 간의 통합성을 살리라고 하면서 정작 교과서 체제는 분책하도록 한 것은 앞뒤가 맞지 않는다.

국어 교과서의 구성 체제를 통합적으로 하는 것이 좋은지 아니면 분절적으로 하는 것이 좋은지에 대한 판단 기준을 학령으로 삼는 것은 타당하지 않다. 그것은 작게는 학습 요소나 활동의 성격에 의존하는 것이거나 아니면 학습자의 학습 성향에 의존하는 것이며, 크게는 어떤 방향의 국어 교육이 바람직한가 하는 국어교육 철학에 의존하는 것이다. 이 철학을 국가가 획일적으로, 그것도 뚜렷한 근거 없이 규정하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 국어교육을 바라보는 다양한 시각을 보장하기 위해서는 자유 발행제가 가장 이상적이겠지만, 과도기적인 조치로 검정제로 편찬을 해야 하는 경우라면 구성 체제를 강제하는 규정만은 삭제해야 한다. 통합성을 살려 한 권으로 편찬을 할 것인지, 전문성을 살려서 여러 권 체제로 구성

할 것인지는 편찬자들의 자율에 맡겨야 한다. 그래야 다양한 국어 교과서가 개발될 수 있으며, 또 그 과정을 통해서 어떤 체제가 누구에게 더 효율적인지 검증해 볼 수 있다.

교과서 구성 체제에 민간의 자율성과 창의성이 보장된다면 다양한 형태의 교과서 구성 체제가 시도될 수 있을 것이다. 가령 국어 능력의 신장이나 학습자들의 지적·정서적 성장에서 독서 경험은 매우 중요한데, 이를 위해 본 교과서와는 별도로 독서 자료 모음집(독본 교과서)을 따로 편찬하여 제공할 수 있다. 이 독서 자료집은 본 교과서의 학습 목표나 활동과 연계되어 편찬할 수도 있고 아니면 독립적으로 편찬할 수도 있다. 이 독서 자료집은 고전적이고 정전적인 글을 성장기의 학생들에게 읽히는 데 (윤여탁, 2008 : 545~546)에 적절하게 기여할 수 있다. 또한 이 독서 자료집은 경우에 따라서는 본 교과서에 제시된 글과 관련이 있는 자료들을 모아 편찬함으로써 신토피컬 읽기 혹은 다중 텍스트 읽기를 구현하는 한 방편으로 활용할 수도 있다. 또 본 교과서와 짹을 지어 별도로 편찬하는 교과서는 부진이나 특수아들을 위한 교재로 편찬할 수도 있다. 가령 초등학교 교과서라면 한글을 깨치지 못한 학생들을 위한 교재를 별도로 만들 수 있고 아니면 초·중등을 아울러서 본 교과서에서 학습한 내용을 바탕으로 하는 논술 학습용 교재를 편찬할 수도 있다. 국어 교과서의 구성 체제를 획일적으로 규정하지 않고 열어 두었을 때, 이러한 다양한 가능성들이 실현될 수 있을 것이다.

III. 국어 교과서의 평가

1. 국어 교과서의 특성과 검정 기준

일반적으로 교과서를 평가하는 목적은 교과서로서의 자격을 갖추고

있는지를 판단하기 위한 ‘검정’, 단위 학교(혹은 교육청)에서 검정을 통과한 여러 권의 교과서 중에서 하나를 고르기 위한 ‘선정’, 그리고 잘못된 부분을 고치고 부족한 부분을 보완하며 비효율적인 부분을 다듬기 위한 ‘개선’의 세 가지이다. 이 중에서 국정 교과서에 대한 평가는 교과서 ‘개선’을 위한 목적으로, 검정 교과서에 대한 평가는 ‘검정’과 ‘선정’과 ‘개선’을 위한 목적으로, 인정 교과서에 대한 평가는 ‘선정’과 ‘개선’을 위한 목적으로 이루어질 수 있다.

교과서를 평가하는 양상은 이처럼 다양하지만, 우리나라의 경우 교과서 평가는 주로 검정 교과서를 중심으로 이루어져 왔다. 검정 교과서가 실제 교실에서 사용되기 위해서는 크게 두 가지 평가 절차를 거쳐야 한다. 첫째는 교과서로서의 자격을 승인 받는 검정 절차이고, 둘째는 학교 현장에서 실제 사용될 교과서로 채택(선정)되는 절차이다. 이 두 과정에서는 그 나름의 기준에 따라 평가가 이루어진다.

국어 교과서의 검정은 검정도서 검정 기준에 따라 이루어지는데, 국어 교과서는 모든 교과서에 똑같이 적용되는 ‘공통 기준’과 국어 교과서에만 적용되는 ‘교과 기준’에 따라 평가된다. 그런데 국어 교과서만을 평가하기 위해 마련된 국어과의 ‘교과 기준’에서 발견되는 가장 큰 문제점은 국어 교과서로서의 특성이 제대로 반영되어 있지 않다는 점이다.¹⁴⁾

국어 교과서는 다른 교과의 교과서와는 달리 기성의 텍스트들을 수록하여 제재로 삼는 경우가 많다.¹⁵⁾ 따라서 국어 교과서를 검정하는 기준에는 교과서에 수록되어 있는 제재 텍스트의 양호도를 판단하는 내용이 직접적으로 서술되어 있어야 한다. 예컨대 중요한 텍스트 장르들을 그 중요도의 비중에 따라 고루 수록하였는지, 문화나 사고의 다양성을 경험시킬

14) 이 점에 대해서는 정혜승(2004: 440~442)에서 이미 지적한 바 있다.

15) 국어 교과서가 다른 교과의 교과서와 변별되는 특성이 무엇인가 하는 점에 대한 연구는 거의 없다. 국어과 교재론이 제대로 연구되지 못한 까닭이다. 그런 중에도 이성영(2006: 287~290)에서는 국어 교과서의 특성을 ‘목표(대상) 언어와 수단 언어의 일치’, ‘기성 텍스트의 선택을 통한 교과서 개발’, ‘수록되는 텍스트의 장르 다양성’, ‘수록되는 텍스트의 수준 다양성’, ‘결여 텍스트의 수록 가능성’, ‘기능 숙달을 위한 연습 책(work-book)으로서의 특성’이라는 6가지를 들었다.

수 있도록 시대와 지역과 성별과 종교 등에서 균형을 이루고 있는지, 텍스트의 주제가 학생들의 지적·정서적 성장을 균형 있게 도모할 수 있는 것인지, 인류와 민족의 위대한 정신문화를 담고 있는 정전들을 빠뜨리지 않았는지 등이 그러한 예가 될 수 있다. 그런데 국어 교과서를 평가하는 검정 기준에는 이러한 사항이 직접적으로 제시되어 있지 않다.¹⁶⁾ 국어 교과서에서 제재 양호도는 검정 기준의 18개 항목 중의 하나에 그칠 정도로, 그리고 그것도 제3의 준거에 떠넘길 정도로 사소한 내용이 아니다. 제재에 대한 판단 준거는 검정 기준에 직접적으로 명시되어야 하며, 그것도 ‘하위 항목’의 하나가 아닌 ‘심사 영역’의 한 자리를 차지해야 할 정도로 비중 있게 다루어야 한다.

검정 기준에 국어 교과서의 특성이 반영되어 있지 않는 점은 제재 뿐 아니라 활동에 대해서도 마찬가지이다. 표현 활동과 이해 활동이 균형을 이루고 있는지, 언어활동이 맥락이나 장르 등의 면에서 실제성을 갖추고 있는지, 언어활동을 위한 지식이나 절차가 적절히 제시되었는지 등 다른 활동이 아닌 언어활동이기 때문에 갖게 되는 특성을 반영한 평가 기준이 제시되어 있지 않다.

이런 사정은 검정을 통과한 교과서를 학교 현장에서 채택하는 과정에서도 마찬가지이다. 검정 교과서의 선정은, 시·도 교육청이 각 학교에 ‘2종도서 평가 기준’을 보내면 각 학교에서는 그것을 바탕으로 ‘교과 교사 개별 평가→교과 교사 협의회의 3배수 추천→학교운영위원회 심의→학교장의 확인’이라는 절차를 거쳐 이루어진다(김정호, 2001 : 12). 이 때 각 시·도 교육청이 각 학교에 송부하는 ‘2종도서 평가 기준’이라는 것에도 국어 교과서의 특성이 반영된 기준은 찾아볼 수 없다.¹⁷⁾

16) 검정 기준에서는 “Ⅱ. 내용의 선정 및 조직” 아래에 “4. 내용 및 제재 선정은 국어 교과서 집필 기준을 충실히 반영하였는가?”라는 항목을 두어 수록된 제재의 양호도에 대한 판단 준거를 ‘국어 교과서 집필 기준’에 떠넘기고 있다. ‘국어 교과서 집필 기준’에는 ‘제재 선정 시 유의 사항’이라는 것을 두고 있는데, 여섯 영역별로 따로 짐작하게 기술되어 있다.

17) ‘검정도서 선정 기준 평가표’의 구체적인 사례는 정혜승(2004 : 444)에서 확인할 수 있다.

국어 교과서에 수록되는 제재나 활동의 양호도를 결정하는 요인 중에는 수준 적합성도 있다. 수준이 적합한가 하는 문제는 국어 교과서뿐 아니라 모든 교과서에서 중요하게 고려되어야 할 사항이다. 그런데 국어 교과서의 검정 기준에는 수준 관련 사항을 찾아볼 수 없다. 7차의 국가 차원의 수준별 교육과정¹⁸⁾이 2007 개정 교육과정에서는 학교나 교사 차원의 수준별 수업으로 그 개념이 바뀌었다고 해도, 교과서 개발 과정에서는 여전히 수준의 문제를 고려하지 않을 수 없다. 7차 국어 교과서처럼 심화 활동이나 보충 활동을 그 수준에 맞게 따로 만들지는 않는다고 해도, 기본 활동이 해당 학년 학습자들의 수준에 적합한가 하는 문제는 늘 남아 있기 때문이다. 따라서 수준 적합성에 대한 기준이 “Ⅱ. 내용의 선정 및 조직” 영역의 하위 항목의 하나로 추가되어야 한다.¹⁹⁾

국어 교과서를 검정하는 심사 항목 중에 수준 적합성에 대한 것을 추가하여야 한다고 하였지만, 그것의 적용 양상은 다른 교과와는 다소 차이가 있어야 할 것으로 판단한다. 그것은 국어 교과서에 수록되는 제재 텍스트는 그 수준에서 융통성의 폭이 상대적으로 크기 때문이다. 이런 특성으로 인해 ‘강아지똥’이 초등학교 1학년 ‘읽기’ 교과서에도 실리고 중학교 1학년 ‘국어’ 교과서에도 실릴 수 있게 된 것이며, ‘단심가’가 초등학교 국어 교과서뿐 아니라 고등학교 ‘문학’ 교과서에도 실릴 수 있는 것이다. 따라서 국어 교과서 검정 기준에서는 수준 적합성에 어느 정도의 융통성을 부여해야 한다. 국어 교과서 제재 텍스트의 많은 부분을 차지하는 문학 작품은 상대적으로 독자의 수준 폭이 넓기 때문이기도 하고, 다른 한편으

18) 7차 수준별 교육과정에 따른 국어 교과서에서는 기본 활동 이후에 심화 활동과 보충 활동을 따로 구성하여 학습자 수준에 적합한 교육 활동을 제공하려고 하였지만, 결과적으로 성공하지 못했다. 학습자의 성취 정도를 판단할 수 있는 구체적인 성취 기준이 교과서에 제시되어 있지 않은 점, 본문과 보충·심화 학습 간에 그리고 보충 학습과 심화 학습 간에 제재 면이나 학습 활동의 내용 면에서 난이도의 차이가 명확하게 구분 되지 않는다는 점 등으로 인해 수준별 교육이 제대로 이루어지지 못하였기 때문이다 (김종철 외, 2007 : 176).

19) 캐나다의 온타리오 주에서는 교과서를 평가하는 기준을 크게 ‘내용’과 ‘외형’으로 나누고 ‘내용’ 아래에 다시 7가지 하위 기준을 두고 있는데, 그 중의 하나가 바로 ‘언어 수준’이다(진재관, 2008 : 217).

로 국어 학습자들은 자기 수준에 맞는 텍스트를 풍부하게 읽는 수평적 읽기도 해야 하지만 자기 수준보다 다소 높은 텍스트를 힘들여 읽어 내는 수직적 읽기의 경험도 가져야 하기 때문이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 국어 교과서를 평가하는 도구에 국어파의 특성이 반영되어 있지 않다는 것은 심각한 일이다. 그것은 다른 말로 하면 어떤 교과서가 좋은 국어 교과서인가 하는 판정을 국어교육 전공자가 아닌 다른 일반 사람도 할 수 있다는 것을 함의하기 때문이다. 국어 교과서에 대한 평가는 국어 교과서다운가 하는 점을 중심으로 국어교육에 식견이 있는 사람이 해야 한다.²⁰⁾

2. 평가 기준의 상세성과 적용의 엄밀성 정도

우리나라 교과서 제도는 그 규칙이 너무 상세하고 엄격하다. 축구로 말하면 꼭 필요한 규칙만 정해 놓은 게 아니라 사사건건 규제를 하고 있는 셈이다. 가령 ‘수비’와 관련해서 비유하면, 축구 규칙에는 수비수를 몇 명 두어야 한다든지, 어떤 수비 전술을 사용하라든지, 수비수가 공격을 하면 안 된다든지 하는 규제가 없다. 그래야 다양한 수비 전술이 개발되고 게임이 재미있어지는 것이다. 그런데 우리 교과서 제도는 참 친절하게도 이들을 다 정해 놓았다. 수비수는 3명이어야 하고, 지역 수비를 해야 하고, 수비수가 오버래핑을 하면 안 되고, 수비수는 반드시 미드필더에게만 공을 패스할 수 있고 하는 식이다. 이런 규칙 속에서는 창의성이 나올 수 없다. 똑같은 교과서, 한결같이 재미없는 교과서가 되는 것이다.

가령, 집필 지침을 보면, 중학교 교과서는 ‘국어’와 ‘생활 국어’로 나누

20) 국어파의 범위를 넘어서 검정제가 발전하기 위한 방안도 여러 가지로 모색되고 있다. 수익금을 시장 점유율에 따라 차등 배분함으로써 검정 교과서에 경쟁의 논리를 도입하는 문제, 교과별 전문 출판사를 육성하는 문제, 교과서의 질 개선을 향상적으로 추구하기 위해 교과서 모니터제를 구축하여 활용하는 문제, 교과서 선정의 주체를 단위 학교에서 권역별로 광역화하는 문제 등이 제안되고 있다(홍후조 외, 2008 : 75~78).

어 집필하라고 되어 있다. 왜 꼭 그래야만 하는가? 그렇게 하는 교과서도 있고 그렇게 하지 않는 교과서도 있어야 한다. 둘 다 좋을 수도 있고 둘 다 아닐 수도 있으며, 하나가 다른 하나에 비해 비교우위에 있을 수도 있다. 해 봐야 이는 것이고 그라는 과정에서 발전이 생기는 것이다. 왜 반드시 영역 통합적인 교과서만을 만들어야 하는가? 학습 여건에 따라, 학습자의 선호하는 학습 양식에 따라, 교사에 성향에 따라 영역 통합적인 교과서가 좋을 수도 있고 영역 독립적인 교과서가 더 효율적일 수도 있다. 설혹 대다수 학생들에게는 영역 통합적인 교과서가 더 낫고 그래서 대다수 교과서가 그렇게 편찬되어야 한다고 해도, 그렇지 않은 소수의 학생들을 위한 소수의 영역 독립적인 교과서가 필요할 수도 있다. 왜 반드시 범교과성을 살린 국어 교과서를 만들어야 하는가? 범교과성을 살리면 그만큼 국어과의 특성은 약해지게 마련이다. 한때 사회과나 도덕과 등 다른 교과와의 관련성을 지나치게 살리는 바람에 국어과로서의 특성이 위협받았던 적이 있었다.²¹⁾ 국어 교과서를 평가하는 기준은 큰 틀만 정한 채 세부 사항은 열려 있어야 한다. 그래야 다양한 교과서가 생산될 수 있고 그 다양성 속에서 새로운 창조가 잉태되는 것이다.

교육과정 논의에서 지역 교육과정 및 학교 교육과정이 다양하면서도 내실 있게 계획되고 운영되기 위해서는 국가 교육과정이 대강화되어야 한다고 한다. 국가 수준의 교육과정이 대강화되어야만 각 지역이나 학교의 교육 여건과 학습자 특성을 반영하여 다양하고도 창의적인 지역 및 학교 교육과정이 개발될 수 있기 때문이다. 국가 교육과정이 지나치게 상세화되어 있으면 지역 및 학교 교육과정이 그 나름의 특성을 살려서 움츠리고 펼 여지가 없어진다. 이러한 논리는 국어 교과서의 검정 기준에서도 마찬가지로 적용된다. 국가 차원에서 수립하는 검정 기준은 대강화를 지향해야 한다. 그래야 다양한 철학으로 개발된 국어 교과서들이 존재할 수 있으며, 다양한 국어 교과서를 통해 다양한 국어교육이 서로 경쟁하면서 성장할 수 있다. 종의 다양성이 보장되지 않으면 튼튼한 종이 개발되기 어

21) 3차 국어과 교육과정에서 가치관 교육을 강화하면서 벌어졌던 일이다. 이에 대한 반발로 4차 국어과 교육과정에서는 철저하게 국어과의 특성을 살리는 쪽으로 선회하였다.

렵다. 상세화된 교과서 평가 기준은 소단위 지역 교육청이나 학교 차원에서 필요하다. 그곳은 교육 공동체를 형성하고 있어서 교육 여건과 교육 철학을 공유하고 있다. 그래서 어떤 국어교육을 하는 것이 바람직한지 합의할 수 있고 또 그러므로 어떤 국어 교과서가 적절한지 판단할 수 있기 때문이다. 국가 수준의 검정 기준이 상세화되어 있으면 그 기준에 맞추어 개발된 검정 도서들은 모두 고만고만해서 다양성과 창의성을 기대하기 어렵다. 그래서 현재처럼 상세화된 검정 기준에 따라 엄격한 검정 심사를 하는 체제에서는 당락 결정을 하지 않아도 되는 국정 교과서보다 검정 교과서가 더 획일적인 교과서가 될 수밖에 없다는 우려가 나오게 되는 것이다(김재춘, 2009 : 13). 정리하면, 국가 수준에서 결정하는 국어 교과서 검정 기준은 대강화를 지향해야 하며, 지역 교육청이나 학교 차원에서 국어 교과서를 선택할 때 사용하는 평가 기준은 상세화를 지향해야 한다.

검정 심사를 어느 정도로 엄격하게 할 것인가 하는 점도 비슷한 문제를 유발한다. 검정 기준에 서술된 내용들 하나하나를 엄밀하게 따져서 심사를 한다면, 검정 교과서 저작자들은 그것을 의식하지 않을 수 없고 따라서 특색 있는 교과서를 만들기 어렵게 된다. 가령, 현재 적용되고 있는 국어과 검정 기준의 첫 번째 항목은 교육과정의 준수 여부에 대한 것인데, 만약 검정 심사 과정에서 교육과정에 제시된 성취 기준들 하나하나를 교과서의 각 단원에 얼마만큼 뚜렷하게 대응시켜 반영했는지를 따지는 식의 심사를 한다면, 교육과정을 해석하여 재구성하고 그것을 바탕으로 창의적인 교과서를 개발하는 것은 애당초 불가능하다. 불합격의 위험을 감수하면서 창의성을 발휘하기는 어렵기 때문이다.²²⁾ 이런 점에서 엄격하게 적용할 심사 기준과 느슨하게 적용할 심사 기준을 구분하는 것도 한 방편이다. 교육과정의 준수 여부와 같이 해석의 여지나 창의성이 개입될 여지가

22) 앞에서 제안한 것처럼 출판사별 출원 교과와 종수가 제한되고 그리하여 전문 교과 출판사가 자리를 잡아 교과별로 소수의 고품질 교과서만이 출원되게 되면, 검정 과정에서 굳이 당락을 결정하지 않아도 되는 행복한 상황도 상상해 볼 수 있다. 이 경우 검정은 당락 결정을 하지 않고 심사 결과를 공개만 함으로써 채택 시에 각 학교에서 참고 자료로 활용하게 할 수 있다.

많은 기준에 대해서는 느슨한 적용을 하고, 표현상의 오류나 자료 출처의 명시 등과 같이 객관적인 판단이 가능한 기준에 대해서는 엄격한 적용을 하는 방식이다.²³⁾

창의성 조장 이외에 실제성(authenticity) 강화를 위해서도 검정 심사 기준을 느슨하게 적용해야 할 필요가 생긴다. 2007 개정 국어과 교육과정은 텍스트가 생산되고 수용되는 맥락과 그 맥락 속에서 생산·수용되는 텍스트를 강조하는 특징이 있다. 구체적인 맥락 속에서 생산·수용되는 텍스트를 강조한다는 것은 곧 실제성 있는 텍스트 자료로 실제성 있는 언어활동을 하기를 권장한다는 뜻이다. 따라서 이러한 교육과정의 정신을 살리기 위해서는 생활 주변에서 접하는 실제성 있는 언어 자료를 재제로 살어야 한다. 특정 이념 지향을 지닌 언론사의 방송이나 기사가 비교적 자유롭게 실릴 수 있어야 하며, 광고를 비롯하여 상업적 목적으로 생산된 다양한 텍스트들도 그것이 노골적으로 특정 회사나 상품을 광고하려는 목적이 아니라면 수록될 수 있어야 한다. 같은 맥락에서 이념이나 종교, 지역성 등의 문제를 담고 있는 텍스트에 대해서도 비교적 느슨하게 적용하는 것이 좋다. 실제의 텍스트들은 상업적 목적으로 생산·수용되거나 이념 및 종교, 지역성 등과 밀접하게 얹혀 있는 경우가 대다수이기 때문이다. “12, 특정 지역, 인물, 성, 상품, 기관, 종교 등을 비방·왜곡 또는 용호하지 않았으며, 집필자 개인의 편견 없이 공정하게 기술하였는가?”라는 기준을 엄격하게 적용하면 실제성 있는 언어활동 역시 심하게 훼손 받을 가능성이 크다. 검정제 교과서에 대해서는 국정과 같은 통제의 관점으로 교과서를 바라보아서는 안 된다. 검정 교과서는 단권이 아닌 여러 권 체제라는 점에서 구조상 이미 다양성이 갖추어져 있고, 그 다양성이 서로를 견제하기 때문에 어느 한쪽으로의 쏠림을 중화시켜 주기 때문이다.

23) 김재춘(2009 : 17)에서는 공통 교과목이나 국가 차원의 평가 대상 과목(국가학업성취도검사와 수능 대상 과목)에 대해서는 엄격한 검정 심사를, 선택 교과목이나 국가 차원의 비시험 대상 과목에는 느슨한 검정 심사를 하자는 제안을 하였다. 그 취지는 이해하지만 동의하지는 않는다. 국어 교과서에 대해 엄격한 심사를 하면 국정보다 창의성이 떨어지는 검정 교과서가 될 가능성이 크기 때문이다.

IV. 국어 교과서의 사용

1. 교과서와 교사의 역할

초·중등교육법 제29조 제1항에 따르면 “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나, 교육인적자원부 장관이 검정 또는 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다.”고 규정되어 있고, 교과용 도서에 관한 규정 제3조 제1항에 따르면 “학교의 장은 국정 도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정 도서가 없을 때에는 검정 도서를 선정·사용하여야 한다.”고 규정되어 있다. 이 두 규정을 엄격하게 적용하면 국어과에서는 국정과 검정 교과서 이외의 것은 사용할 수 없다. 현재의 2007 개정 교육과정 교과용 도서 구분 고시에 따르면 초등 국어는 국정으로, 중등 국어는 검정으로 편찬하도록 되어 있기 때문이다.

이처럼 국어과 수업에서 국정이나 검정 교과서만을 사용할 수 있도록 규정한 것은 국가 기관이 국어교육의 내용과 방법을 규정하여 개별 교사가 그것을 임의로 선택할 수 없게 하겠다는 뜻이다. 이러한 교과서 제도에서 교사는 주어진 혹은 선택된 단 하나의 교과서를 있는 그대로 학습자들에게 전달하는 역할만을 해야 하며, 자신의 신념과 판단에 따라 마음대로 가르쳐서는 안 된다. 이 지점에서 국어교육에서 교과서와 교사는 각각 어떤 역할을 하는지에 대한 검토가 필요하다.

국어교육을 포함한 모든 교육은 사람의 마음을 변화시키는 일이며, 그 것은 쉬운 일이 아니다. 교육의 어려움은 언어로 번역된 교육 내용을 그 원형, 즉 마음으로서의 교육 내용으로 되돌리는 데에서 생기는 어려움이다. 이 과정에서 여러 가지 교육 방법이 중요한 역할을 하게 되지만 그것으로 말끔히 해소되는 것은 아니다(김광민, 2001 : 77). 마음의 변화는 그야 말로 근본적인 변화로서 이 변화는 교과서를 비롯한 교수 매체나 교수법 보다는 교사에 더 의존한다. 간단하게 말해, 학생들을 가르치는 것은 교과

서가 아니라 교사라는 말이다.

그렇다면 과연 교사는 교육 내용이나 방법을 스스로 결정할 수 있는 권리가 있는가 하는 점이 문제가 된다. 이 문제에 대해 교육법학 쪽에서는 긍정적으로 보는 듯하다. “교사가 가지는 교육의 자유는 교육 내용과 방법을 선택하고 결정하는 데 관한 자유로서 교사 교육권의 핵심적 내용을 이루고 있으며, 학습자의 학습권 보장을 전제로 부모와 국가의 선택에 의해 그 정당성이 인정된다.”(박창언, 2003 : 347, 354)고 한다. 다시 말해 국가가 한 개인을 교사로서의 자격을 부여하는 순간, 그리고 부모가 자기 자녀를 교사에게 맡기는 순간, 교사는 교육 내용과 방법을 선택할 수 있는 권리를 갖게 된다는 것이다. 따라서 이런 관점에 서면 “국정 교과서 제도²⁴⁾는 국가에 의해 편찬이 주도되고, 그 교과서만을 교재로 사용할 수 있다는 점에서 국가의 행정 권력에 의해 교육 내용이 침해될 소지가 있다.”(박창언, 2003 : 354)

국어교육을 기획하고 실천하는 최종적인 주체는 교사이다. 국어교육 정책이나 제도는 그러한 일을 하는 국어교사들을 규제하는 것이 아니라 북돋아주는 일을 해야 한다. 그래야 국가 교육과정보다 학교 교육과정, 교사 교육과정을 강조하는 최근의 교육과정 이론과도 호응한다. 과거 1960년대 미국에서 학문중심교육과정이 교육개혁의 화두였을 때, 국가의 엄청난 재정 지원을 받아 유수한 대학의 교수들이 잘 만들어서 보급한 교과서를 교사들이 거부했던 일을 기억해야 한다. 창의와 보람을 허락하지 않는 고급 교과서 종합 세트를 교사들이 거부했다는 사실은, 교과서 자체가 중요한 것이 아니라 교과서를 활용하는 교사들이 더 중요하다는 사실을 보여주는 것이다. 교사들은 학생들 앞에서 교육의 주체가 되기를 바라기 때문에, 자신을 들러리 세우는 친절한 교과서는 거부할 수밖에 없는 것이다(홍후조 외, 2008 : 98).

따라서 교과서 사용과 관련된 현재의 규정은 교사의 교육의 자유가

24) 채택의 과정에서 교사 개인의 의견을 개진할 수 있다는 점에서 약간의 차이가 있지만, 국가 기관에 의해 검정된 단 하나의 교과서를 사용하여야 한다는 점에서 검정 교과서도 크게 다르지 않다.

보장되는 방향으로 개선되어야 한다. 이것은 특히 국어과의 경우 더욱 그러하다. 2007 개정 국어과 교육과정에서 강조하고 있는 ‘맥락 속에서의 실제성 있는 국어 활동’을 교과서만으로는 충족시키기 어렵기 때문이다. 교과서에 수록된 제재나 활동은 필연적으로 과거의 것일 수밖에 없다. 그것은 학생들이 지금 경험하는 언어가 아니고 지금 문제가 되는 언어적 문제 사태가 아니다. 따라서 학생들에게 현재 문제가 되고 있는 언어적 현상들을, 그리고 그것을 담고 있는 텍스트들을 그때그때 활용할 수 있어야 한다. 다른 한편으로 제한된 국어 교과서 지면만으로는 훌륭한 언어적 유산을 다 경험시키기 어렵다. 따라서 교과서에 수록되지 않은 텍스트들을 골라서 읽히고 가르칠 수 있어야 하며, 그것에도 교과용 도서라는 이름이 부여될 수 있어야 한다. 세계 여러 곳에서 이른바 좁은 의미의 교과서 없이 국어 수업을 하는 경우가 많다는 점을 기억해야 할 것이다.

2. 사용자 선택권의 확대 방안

국어 수업에서 국정 교과서나 경정 교과서만을 사용하도록 의무를 지우는 제도는 바람직하지 않다. 앞에서 교사의 교육권에 대해서 이야기하였거니와, 이것은 학습자의 학습권과도 결부되어 있다. 교육기본법 제12조 2항에 따르면 “교육내용·교육방법·교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 강구되어야 한다.”고 되어 있다. 단 하나의 교과서만으로는 다양한 개성과 능력을 지니고 있는 학습자들의 요구에 부응할 수 없다.

현대 사회는 다양한 가치들이 공존한다. 이것은 교육에서도 마찬가지이다. 따라서 국가 주도의 획일적인 교육 체제로는 현대 사회의 다양한 요구를 만족시킬 수 없다. 획일적인 공교육 체제를 거부하고 흠크루링을 하는 학부모들이 많아지는 현상이나 다양한 형태의 대안학교들이 세워지고 또 그곳을 선호하는 학부모·학생들이 늘어나는 것도 이와 관련이 있다.²⁵⁾ 앞으로는 다양한 가치 지향을 가진 교육 공동체들이 더욱 많이 생

길 것이며, 그들은 교육 내용과 방법을 자율적으로 결정할 수 있는 권리 를 요구하게 될 것이다. 이것은 시대적 필연으로서 그러한 요구를 막아서 도 안 되고 막을 수도 없다.

따라서 교과서 제도 역시 이러한 요구에 부응하여 각 학교에서 혹은 각 교사들이 해당 학습자들의 특성에 어울리는 교육용 도서를 자율적으로 선택할 수 있는 여지를 제도적으로 열어 놓아야 한다. 국정제에서 검정제로, 검정제에서 인정제로, 그리고 자유 발행제로 이행해 가는 것도 사용자 선택권의 확대 과정으로 이해할 수 있다. 또한 ‘심사없는 인정제’라는 것도 선택권을 확대하는 방안의 하나로 볼 수 있다. 같은 맥락에서 국정 교과서가 있을 때에는 국정만을, 국정이 없고 검정 교과서가 있을 때에는 검정만을 가르치도록 한 규정 또한 개선되어야 한다. 이 규정으로는 사회의 다양한 요구에 부응하기 어렵기 때문이기도 하고, 다른 말로 하면 교사의 교육권과 학습자의 학습권을 충족시킬 수 없기 때문이다. 주나 지역 교육구의 심사를 통과한 교과서들 중에서 선택할 경우 교과서 대금을 지원해 주는 것과 같은 교육 선진국들의 교과서 제도를 눈여겨보아야 한다. 이 제도에서는 검정 혹은 인정된 교과서들 중에서 선택하도록 유도는 하지만, 그렇지 않은 것도 선택하여 사용할 수 있는 여지 또한 제도적으로 보장하고 있다.

당분간 국어 교과서는 검정제 위주로 편찬될 것이다. 중등은 이미 검정제로 바뀌었고 초등이 아직 국정제로 편찬되고 있지만 다음 교육과정에서는 검정으로 바꾸는 것이 당국의 복안인 모양이다. 국어 교과서가 검정 제로 편찬되면, 검정을 통과한 여러 종의 교과서 중에서 하나를 선택할 수는 있지만, 그렇게 해서 선택된 교과서 단 하나만을 가르쳐야 한다는 사실은 국정과 다를 바가 없다. 따라서 검정을 통과한 교과서 중에서 선택되지 않은 다른 교과서 자료의 일정 부분을 서로 활용할 수 있도록 하는 체계를 마련할 수 있지 않을까 한다. 해당 학교의 교육 여건이나 학생

25) 현재 확대되고 있는 자율형사립고등학교도 그 취지를 긍정적으로 해석하면 현대 사회의 다양성을 능동적으로 수용할 수 있도록 하기 위한 공교육 차원의 제도적 대응이라고 할 수 있을 것이다.

들의 특성을 고려할 때 전체적으로는 A 출판사에서 편찬한 교과서가 좋아 보여서 그것을 선택하여 사용하지만, 특정 부분에 대해서는 다른 출판사에서 만든 검정 교과서가 더 적합할 수 있다. 이러한 경우에 그 부분을 대체 자료로 활용할 수 있는 방안을 마련해 보자는 것이다. 이것을 실현시키기 위해서는 출판사들끼리 ‘교과서 자료 공동 사용 협약’을 맺어야 할 것이다.²⁶⁾ 이 제도가 실현된다면 어느 출판사의 교과서가 질이 좋은가 하는 점뿐만 아니라 어느 출판사가 자료 공용 협약을 많이 맺었는가 하는 점도 채택률을 결정하는 요인인 될 것이다. 이것은 교과서 제도에 경쟁 논리만이 아니라 협력 논리도 도입하자는 취지이며, 이 체제 하에서 교사나 학습자의 선택권은 확대되게 된다.

교사나 학습자들의 선택권을 확대하는 방안과 관련해서는 디지털 교과서를 빼놓을 수 없을 것이다. 디지털 교과서가 무엇이며 어떤 특성을 지니고 있는지, 그리고 디지털 국어 교과서를 어떤 방향으로 개발해야 하는지에 대해서는 그 자체로 거대한 연구 주제이므로 자세하게 다루지 않는다.²⁷⁾ 다만 여기서 강조하고자 하는 점은 교사와 학습자의 교과서 선택권을 확대해 주는 디지털 교과서의 기능이다. 디지털 교과서는 학교뿐 아니라 가정에서도 사용할 수 있고, 교과서뿐 아니라 각종 참고서의 기능도 수행할 수 있다. 그뿐 아니라 디지털 교과서는 서책형 교과서의 물리적 한계에서 비롯되는 제약을 극복할 수 있게 해 준다. 가령 위인전 단원을 만드는 경우 서책형 교과서에서는 한 인물밖에 다를 수 없지만, 디지털 교과서에서는 지역을 안배하여 여러 지역 인물을 두루 다를 수 있다. 그러면 각 학교는 그들 여러 인물 중에서 자기 지역 인물에 대한 제재를 선택하여 가르칠 수 있게 되는 것이다.²⁸⁾

26) 교과서 자료를 주고받는 방식은 고도로 발달해 있는 통신 수단을 감안하면 어렵지 않을 것으로 판단된다.

27) 이에 대해서는 서유경(2007)을 참고할 수 있다.

28) 그렇다고 해서 디지털 교과서가 만능일 수는 없다. 용량 제한의 문제, 활동 결과의 관리 문제를 비롯하여 검정 체제에서 수십 종이나 되는 서책형 검정 교과서들과의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제 등 해결해야 할 점이 많다. 홍후조 외(2008 : 94)에서는 디지털화가 교과서의 다양화를 초래하는 것이 아니라 오히려 유일한 교과서를

V. 나가며

지금까지 국어 교과서의 편찬, 평가, 사용과 관련되는 정책 및 제도에 대해 살펴보았다. 그 대체적인 내용은 다음과 같다.

국어 교과서의 ‘편찬’과 관련해서, 창의성과 다양성을 살리기 위해서는 국정에서 검·인정으로 그리고 궁극적으로는 자유발행제로 이행되어야 한다. 개발 과정에서 발생하는 인력 및 비용의 낭비를 막기 위해 출판사별 출원 교과 및 종수를 제한하고, 교과서의 이름 또한 특성을 살려서 자유롭게 지을 수 있도록 해야 한다. 그리고 초등 국어 교과서는 국정제로, 그리고 중·고등 국어 교과서는 검정제로 편찬하도록 한 규정은 합리성이 결여되어 있다. 저학년 국어 교과서는 영역별 분책 체제로, 그리고 고학년은 단권 체제로 편찬하도록 한 규정 또한 뚜렷한 근거를 찾을 수 없으므로, 편찬자들에게 교과서의 구성 체제를 결정하는 권한을 위임해야 한다. 국어 교과서의 ‘평가’와 관련해서는, 검정 기준에 제재 및 언어활동의 양호도를 평가하는 기준을 포함하여 국어과의 특성을 살려야 하며, 수준 적합성을 판정하는 기준 또한 추가하여 국어과의 특성을 고려하여 융통성이 주어져야 한다. 그리고 창의적인 교과서가 개발되기 위해서는 검정 기준이 대강화되어야 하며, 그 적용 또한 경우에 따라 엄밀성의 정도를 달리해야 한다. 마지막으로 국어 교과서의 ‘사용’과 관련하여, 현대 사회의 다양한 요구에 부응하기 위해서는 국정 혹은 검정 교과서만을 사용하도록 국가가 제한하고 있는 규정은 교사의 교육 자유권 및 학습자의 학습권이 보장될 수 있는 방향으로 개선되어야 한다. 사용자의 선택권을 확대하는 구체적인 방안으로는 검정 교과서 자료의 공동 사용과 디지털 교과서의 개발 등이 있다.

제도를 ‘게임의 법칙’²⁹⁾으로 파악한 것은 탁견이다. 게임의 법칙은 지

유발할지도 모른다는 우려마저 하고 있다.

29) Douglass C. North, 이병기 역(1996), 『제도·제도 변화·경제적 성과』, 한국경제연구원, 13쪽. 최현섭(1998: 26)에서 재인용.

켜야 할 규칙이지만, 그 규칙은 궁극적으로 게임이 재미있게 운영되도록 하기 위해서 존재한다. 게임의 법칙에 따라서 게임이 재미있기도 하고 재미없어지기도 한다. 규칙이 지나치게 복잡한 게임, 게임 참여자의 자유로운 선택이 필요 없는 게임은 재미없는 게임이기 십상이다. 이 점은 국어 교과서 제도에서도 마찬가지이다. 국어 교과서 제도는 좋은 국어 교과서를 편찬하도록 하기 위해서, 좋은 국어 교과서를 정확하게 평가하도록 하기 위해서, 그리고 국어 교과서를 효율적으로 사용할 수 있도록 하기 위해서 존재해야 한다. 그런데 이를 위한답시고 지나치게 세밀하고 엄격한 규정들을 마련해 놓은 것이 지금의 국어 교과서 제도가 아닌지 반성해 볼 일이다.*

* 본 논문은 2009. 10. 6. 투고되었으며, 2009. 11. 7. 심사가 시작되어 2009. 11. 23. 심사가 종료되었음.

■ 참고문헌

- 곽병선 · 이혜영(1986), 『교과서와 교과서 정책』, 교육기획심의회 위탁과제 답신 보고서, 한국교육개발원.
- 교육인적자원부(2007), 『2007년 개정 교육과정(교육인적자원부 고시 제2007-79호)에 따른 중학교 검정도서 검정기준』.
- 교육인적자원부(2007), 『2007년 개정 교육과정(교육인적자원부 고시 제2007-79호)에 따른 중학교 검정도서 편찬상의 유의점』.
- 김광민(2001), “교과서 제도와 교육과정의 이상”, 『초등교육연구』 14-3, 한국초등교육학회, 67-88.
- 김만곤(2009), “교과서 제도 이대로 좋은가”, 『2009 교육연감』, 한국교육신문사, 42-62.
- 김재춘(2009), 『교과서 검정 체계 개선 방안 연구』, 연구보고 RRO 2009-5, 한국교육과정평가원.
- 김정호(2001), 『2종 교과용 도서의 질적인 개선 방향』, 연구자료 ORM2001-17, 2종 교과용 도서의 개선 방향 워크숍 자료집, 한국교육과정평가원.
- 김종철 · 김현선 · 박종호 · 배성완 · 신원기 · 이육희(2007), “7차 교육과정 국어 교과서에 대한 비판적 검토”, 『국어교육연구』 19, 서울대학교 국어교육연구소, 139-237.
- 박영목(2006), “검정 도서로서의 국어 교과서 개선 방향”, 『국어교육학연구』 27, 국어교육학회, 5-24.
- 박창언(2003), “국정 교과서 제도의 합리성에 대한 비판적 논의 : 교사의 교육의 자유에 대한 법적 해석을 중심으로”, 『교육과정연구』 21-3, 한국교육과정학회, 343-362.
- 서울대학교교육연구소(1998), 『교육학대백과사전1』, 하우동설.
- 서유경(2007), “학교 교육 적용을 위한 국어과 전자교과서의 개발 방향 연구”, 『국어교육학연구』 29, 국어교육학회, 205-228.
- 송현정(2005), “국어 교과서 검정제에 관한 실태 분석과 도입의 방향 탐색”, 『이중언어학』 28, 이중언어학회, 161-183.
- 윤여탁(2008), “국어교육의 본질과 교과서”, 『선청어문』 36, 서울대학교 국어교육과, 531-552.
- 윤팔중 · 정선영(1990), “교과서의 기능과 조건”, 『교과서연구』 5, 한국2종교과서협회.
- 이성영(2006), “국어 교과서를 구성하는 텍스트들의 유형”, 『한국초등국어교육』 32, 한국초등국어교육학회, 283-305.
- 정혜승(2004), “국어 교과서 평가 방안 연구”, 『국어교육학연구』 21, 국어교육학회,

433-476.

진재관(2008), 『교과용 도서 평가 연구Ⅱ-평가모형 개발 및 평가기준 설정-』, 연구보고
RRC 2008-5, 한국교육과정평가원.

최현섭(1998), “문학교육과 교과서 제도”, 『문학교육학』 2, 한국문학교육학회, 1998,
25-62.

홍후조 · 백경선(2008), 『교과서 발행 제도 개선 방안에 관한 연구』, 연구보고서
2007-3, 한국교과서연구재단.

황준성(2006), “한국의 교과서 관련 법제 분석 및 개선 방안”, 『교육법학연구』 18-1,
대한교육법학회, 205-234.

<초록>

국어 교과서 정책

이성영

이 글은 국어 교과서의 편찬, 평가, 사용과 관련되는 정책 및 제도에 대해 살펴보았다. 그 대체적인 내용은 다음과 같다.

먼저 창의성과 다양성을 살리기 위해서는 국정에서 검·인정으로 그리고 궁극적으로는 자유발행제로 이행되어야 한다. 개발 과정에서 발생하는 인력 및 비용의 낭비를 막기 위해 출판사별 출원 교과 및 종수를 제한해야 한다. 그리고 초·중등 국어 교과서의 편찬 제도가 다른 것은 합리성이 결여되어 있다. 저학년은 영역별 분책 체제로, 그리고 고학년은 단권 체제로 편찬하도록 한 규정 또한 근거가 빈약 하므로 편찬자들에게 교과서의 구성 체제를 결정하는 권한을 위임해야 한다.

검정 기준은 국어과의 특성을 살려야 하며, 수준 적합성을 판정하는 기준을 추가하되 국어과의 특성을 살려 융통성이 주어져야 한다. 그리고 검정 기준은 대강화되어야 하며, 그 적용 엄밀성도 달라야 한다.

국정 혹은 검정 교과서만을 사용하도록 국가가 제한하고 있는 규정은 교사의 교육 자유권 및 학습자의 학습권이 보장될 수 있는 방향으로 개선되어야 한다. 사용자의 선택권을 확대하는 구체적인 방안으로는 검정 교과서 자료의 공동 사용과 디지털 교과서의 개발 등이 있다. 국어 교과서 제도는 좋은 국어 교과서를 편찬하여 사용할 수 있도록 하기 위해서 존재해야 한다. 따라서 지나치게 세밀하고 엄격한 규정으로 인해 다양한 가능성들을 차단하는 일은 피해야 할 것이다.

【핵심어】 국어 교과서, 교과서 정책, 교과서 제도, 교과서 발행, 교과서 평가, 교과서 사용

<Abstract>

Policies about Korean Language Textbook

Lee, Seong-young

We discussed on some issues about publishing policy, assessing policy and using policy of korean language textbook.

We should move from government-issued textbook system to free publishing system in order to raise up creativity and variety. we must make a publishing company can't apply many textbooks for authorization. The policy that government-issued textbook system is for primary school and textbook authorization system is for middle school is invalid. And author of textbooks must have the authority of making textbook system.

There should be some characteristics of korean language textbook in authorization assessment criterions. And there must be a authorization assessment criterions for levels of texts and activities. And authorization assessment criterions have to be generalized for making creative korean language textbook.

The regulation that every schools should use only government-issued textbooks or authorized textbooks must be improved. There are realistic methods of extending users' rights of selecting materials, for examples, students and teachers can use any other materials in textbook published by other company and materials in digital textbook.

【Key words】 korean language textbook, textbook policy, textbook publishing, textbook assessment, textbook using