

<http://dx.doi.org/10.20880/kler.2016.51.2.53>

국어과 교육과정 정책 결정 양상과 합리성 제고 방안

양정실 한국교육과정평가원

- I. 국가 수준 교육과정 정책 분석의 의의
- II. 국어과 교육과정 정책 결정 양상
- III. 국어과 교육과정 정책의 합리성 제고를 위한 과제

I. 교육과정 정책 분석의 의의

정책은 정부가 권력을 매개로 사회를 향하여 수행하는 모종의 활동으로 간략히 정의된다(이종재 외, 2014: 15). 정책 형성에 개인, 집단, 정부 등 다양한 주체들이 관여하기는 하지만, 정책의 핵심 주체는 어느 모로 보아서도 정부일 수밖에 없다. 특히 우리나라의 국가 수준 국어과 교육과정의 경우 정책의 주체는 당연히 중앙정부 및 교육 담당 부처가 된다. 정부는 교육 계획을 설계하고, 교육부는 교육과정 기본 계획을 수립하고 교육과정 개정을 위한 절차를 마련하며 개정안의 작성 및 확정·고시의 주체가 된다.

국어과 교육과정을 정책적 관점에서 살핀다는 것은 그동안 국어교육 학계에서 많이 이루어져 왔던 교육과정 분석과는 탐구 목적과 내용이다소 거리가 있다고 본다. 그간의 국어과 교육과정 분석은 교육과정의 여러 항목들의 의미와 성격을 분석하거나 비판적으로 논구하는 이론적 성격을 지니거나, 교과서를 비롯한 교수·학습 자료 개발 및 교수·학습 활동으로 전이하기 위해 교육과정을 구체화·상세화하는 성격을 지니는 것이 대부분이었다. 그에 비해 국어과 교육과정을 정책적 관점에서 살피는 것은, 국어과 교육과정이라는 정책 문서가 교육(과정) 정책 의제를 어떻게 수렴했으며 어떠한 과정과 절차를 기반으로 이루어졌는지, 어떤 영향력을 발휘했는지 등을 중심으로 살피는 것이라고 할 수 있다.

이러한 분석 내용은 그간 국어교육학계에서 크게 관심을 기울여 온 것이 아니다. 그러나 이러한 정책적 요소는 국가 수준 교육과정 문서를 생산하는 과정에 관여하고 결과를 산출하는 데 주요한 영향을 주는 요인임을 부인할 수 없다. 즉, 제도화된 텍스트로서의 국어과 교육과정을 성립시키고 그 의미를 이해하는 데 영향을 주는 중요한 맥락이라고 할 수 있다. 그러므로 교육과정 개정 절차, 교육과정이 미치는 영향, 교육과정이 누구에 의해 개정되는가, 누구의 지식이 교육과정 내용이 되는가에 대해 되돌아볼 필요가 있다. 여기서는 그동안 이루어졌던 국가 수준 국어과 교육과정의 개편사 속에서 국어과 교육과정 정책의 결정 양상을 개괄해 보고, 국어과 교육과정 정책의 개선을 위해 숙고해야 할 지점들을 확인하고자 한다.

II. 국어과 교육과정 정책 결정 양상

1. 개정 시기·배경에 대한 국가 주도의 결정과 이에 대한 사후적 합리화

교수요목기부터 제1차~제7차 교육과정까지의 국어과 교육과정은 5년~10년의 주기로 교육과정 총론 및 타 교과 교육과정과 함께 개발되어 왔다. 물론 표면적으로는 주기적 개정으로 보이지만 실제로는 1955년(1차), 1963년(2차), 1973년(3차: 고등학교는 1974년), 1981년(4차), 1987년(5차: 고등학교는 1988년), 1992년(6차), 1997년(7차) 등으로 10-8-10-8-6-5 등 주기가 일정하지는 않다. 이 때문에 일정 간격을 두고 주기적으로 이루어지기보다는 사실상 정권의 교체나 정책적 요구 등에 유도되었다는 견해가 더 설득력을 얻고 있다 (양미경, 2007: 25).

교육과정 개정 시기에 대한 문제는 2007 교육과정 개정 과정에서 쟁점이 되었다. 제7차 교육과정까지의 개정이 완료된 후 많은 학자들이 국가 교육과정 개정 체제의 문제점을 지적하였다. 7차 교육과정까

지의 개정 작업이 일시에 전면적으로 개정되는 방식의 문제점, 주기적 개정의 문제점, 총론과 교과 교육과정 개정 간의 연계성 부족, 개발 기간 부족 등의 문제가 주로 제기되었다. 그리고 소위 ‘중앙집권적-주기적-전면적-일시적’ 개정으로 개념화된 종전의 교육과정 개정 방식의 문제점이 지적되었으며 이에 대한 개선 방안으로, 일시적 전면적 개정보다는 필요한 부분만 개정하는 점진적 부분 개정, 주기적 개정보다는 개정의 필요가 생길 때에만 개정하는 수시 개정, 총론과 교과 교육과정 개정의 유기적 관계를 강화한 동시 개정 등을 대안으로 제시하였다(양미경, 2007).

교육과정 개정 작업에 대한 입장은 정치적으로도 문제가 되어, 2002년 12월, ‘일괄 개편-전면 수정체제’에서 ‘수시 개정-상시 개편 체제’로 교육과정 개정 방식을 전환하는 것이 대선 공약 중의 하나로 천명되었고(교육부, 2003), 2005년에 교육부는 ‘교육과정 수시 개정 체제’ 도입을 공식적으로 정책화하기에 이르렀다. 2010년에는 교과서 선진화 방안이 발표되었고, 그 주요한 내용 중 하나로 교과서의 ‘합격 유효기간제(5년)’을 폐지토록 하였다. 이는 교육현장의 다양한 요구와 미래사회에 대비할 ‘산 지식’을 적시에 교과서에 반영한다는 명목하에 이루어졌는데, 실제적으로는 교육과정 수시 개정에 따른 교과서 개편이 가능하도록 하는 조치로 기능하였다.

수시 개정 체제가 되면서 교육과정은 이제 더 이상 차수로 불리지 않고 교육과정이 개정된 해에 따라 이름이 불리고 있다. 또한 동일한 명칭의 교육과정 내에서 부분적인 개정이 이루어진다는 점에서 언제 고시된 본인지를 명기하여 차별화하고 있다. 2009 개정 교육과정만 해도 총론은 2009.12.23., 2010.5.13., 2011.8.9., 2012.3.21., 2012.7.9., 2012.12.13., 2013.12.18. 등 2015 개정 교육과정이 고시된 현재에 이르기까지 총 7번 고시되었다. 그러나 총론이 2009 개정 교육과정 총론이라는 이름하에 수시로 부분 개정이 이루어졌지만 이는 반드시 국어과 교육과정 개정을 동반한 것이 아니다. 국어과 교육과정의 경우 2009년 12월에 고등학교 선택과목 체제를 개편하는 작

업, 2011년 8월에 초등~고등 과정을 아우르는 국어과 교육과정을 개정하는 작업(이것이 간혹 2011 개정 교육과정으로 불리기도 한다), 2012년 7월에 프로젝트형 인성교육 함양을 위한 교육과정 부분 수정의 과정을 거쳤다.

이처럼 교육과정의 수시 개편 체제가 확립되었는데도 불구하고 국어과 교육과정이 별도의 로드맵을 갖지 못하고 타 교과와 시기를 같이 하여 개편된다는 점, 그리고 교육과정 총론과 병행 개발되는 전일적 교육과정 개정 체제는 우리나라에서 ‘국어교육 정책’ 혹은 ‘국어 교육 과정 정책’이 부재함을 방증한다. 국어교육을 질적으로 개선하는데 필요한 사항이 정부의 교육과정 정책 의제로 형성된 경우는 거의 없다는 지적(이인제, 2009: 112)은 현재적으로도 유효하다. 물론 이러한 판단을 교육과정의 개정 체제만으로 판단내리는 것은 오류일 것이다. 그러나 참여 정부의 수학·과학 정책, 이명박 정부 시기의 영어교육 정책, 박근혜 정부 시기의 국사교육 정책 등에 비추어 볼 때에도 정부의 자국어 교육 정책에 대한 무관심은 눈에 띈다.

개정 시기 결정의 문제는 개정 배경과 개정 방향에 대한 정당화와도 관련된다. 수시 개정 체제에서는 교육부가 개정 요구를 수렴하고 교육과정심의를 통해 개정 요구안을 검토하며 교육부가 개정/운영 보완 여부를 결정하여 교육과정 개정을 추진하는 흐름을 띤다. 상식적으로는 교과 교육과정도 개정 요구가 수렴되고 정책 의제화되면서 개정 이유가 선명해진 다음에 교육과정 개정이 이루어져야 하겠으나, 개정 시기와 개정 배경이 외부로부터 주어지고 교과가 이 논리를 내면화하여 교육과정 개정이 이루어지는 것이 현실이다. 국어과 교육과정 개발은 교육과정 개정의 방향 및 교육의 역점 사항을 국가·사회적 요구로 수용하도록 구조화되었다.¹ 그러나 실제로 국어과 교육과정 내용을 살펴보면 국가·사회적 요구가 직접적인 영향을 준 증거를 찾기는 힘들다. 예컨대 2009 개정 교육과정에서는 개정 배경의 하나로 ‘녹색 성장’이나 ‘국가 정체성’ 등을 들고 있는데(민현식 외, 2011), 이는 국어과 교육

1 이는 교육과정 개발 보고서에서 주로 ‘개정의 필요성’이라는 항목으로 논의된다.

과정의 개정 배경으로는 활용하기 어려운 것이었다.

그런가 하면 5차 교육과정기부터 교육과정 개정 배경으로 지속적으로 등장한 것이 교육과정의 적정화² 문제였고, 이에 따라 교과에서는 학습량 감축의 과제를 부여받게 되었다. 전체적으로는 교과에서도 공감을 하는 문제이기는 하였으나 교과 교육에서 학습량이 무엇을 의미하는지, 교육과정 문서를 통해 학습량 경감을 이루어 내는 방식이 무엇인지에 대한 방법론이 명확하지 않음으로 인해 교육 내용(또는 성취 기준) 개수를 줄이는 것으로 수렴되고, 이것이 학습량 감축인가라는 비판을 되받게 되는 것이다.

‘선 개정 선언 → 개정 배경의 사후적 합리화’는 정책 결정 과정이 전도된 것이라고 할 수 있다. 개정 배경·방향과 개발된 국어과 교육과정의 조응이 순조롭지 않은 이유이다.

2. 문서 형식 통제를 통한 내용의 제한과 사안별 대응

주기적 개정 체제에서든 수시 개정 체제에서든 전 교과가 동시에 동일한 방식으로 교육과정을 개발하는 체제에서, 교육과정 간 문서의 구조와 체제도 서로 영향을 주고받았다. 국어과 과목 체제의 변경도 결국은 총론 문서의 한 형식으로 논의됨으로써 총론과의 연계성을 띠게 된다. 국어과 교육과정의 변화를 가져오게 하는 국어과의 시수와 과목 체제가 총론에 언급됨으로써 교과 교육과정과 총론의 연동이 강제되고 있는 형국이다. 이는 국어과의 과목 체제의 결정을 국어과 교육과정 연구개발진이 독자적으로 할 수 없다는 점을 의미하기도 하고, 국어과 교육과정에 대한 국가·사회적 요구가 반영되는 통로가 개방된 것으로 의미화할 수도 있다.

교육과정사에서 1~3차 교육과정 개정은 문교부 편수관들만이 참여하였고 교육과정 개정의 ‘행정적 모형’이 적용된 시기라고 할 수 있다. 교

² 6차 교육과정에서는 교육과정 내용의 적정화를 학습량과 수준 조정, 교과목 체계 개선, 교육 내용의 적합성 추구, 학습 부담 경감 등으로 구체화하고 있다.

육과정 개정이 완전히 국가 주도의 성격을 지니고 있었다고 할 수 있다. 4차부터 교육과정 개정의 ‘연구·개발 모형’이 도입되었다. 4차 국어과 교육과정 개발 책임자였던 이대규에 따르면, 4차 국어과 교육과정의 외면적 체재(format)는 문교부와 교육개발원의 교육과정 개발 부서의 합의에 의해 결정된 것이며, 각 교과 구성원은 이에 관여하지 않았다 (윤현진 외, 2009). 따라서 4차 국어과 교육과정의 구조는 다른 교과와 공통되는 획일적 변화를 겪게 되었고, 이러한 방향은 그 이후에도 동일하게 관철된다. 이것이 국어과 교육과정 문서에 끼친 영향을 확인할 수 있는 대표적인 사례가 국어과 목표 설정 문제라고 할 수 있다.

5차 국어과 교육과정 개발자들은 국어과 교육의 성격과 방향을 분명히 하기 위해 초·중·고등학교에서의 국어과 교육을 통괄하기 위한 국어과 목표(‘일반 목표’)를 신설하려 하였고, 이에 터하여 학교급별 교과 목표, 영역별 지도 목표를 제시하고자 하였다. 그러나 개발진과 협의진이 공동으로 구안, 제시한 이 일반 목표는 타 교과와 체제를 통일한다는 이유 때문에 신설되지 못하였다. 그런데 제5차 교육과정에서 교과 목표가 개발되지 않았다는 점은 제6차 교육과정 개발기에 와서 비판의 대상이 된다. 즉, 제5차 교육과정에서는 국민학교, 중학교, 고등학교의 국어과 교육을 통괄할 수 있는 국어교육의 궁극의 목표가 설정되어 있지 않다는 지적을 받게 된다. 이에 따라 국어과 교과 목표의 설정은 제6차 교육과정으로 지연되어 결국은 실현되었다.³ 이러한 사례를 보아서도 전 교과 교육과정의 구성과 체제를 동일하게 개발하는 방식이 국어과 교육과정의 변화에 영향을 주었음을 분명하나, 그 방향이 반드시 긍정적인 것만은 아니었음을 알 수 있다.⁴

7차 교육과정에서는 기존 교육과정이 학생의 학습 능력과 관계없는 획일적 교육 내용이었다는 점을 비판하면서 수준별 교육과정이 도입되

3 이 내용은 윤현진 외(2009)에 제시된 사례를 요약하여 정리한 것이다.

4 참고로 5차 국어과 교육과정 연구·개발진은 교육과정 문서에 실지 못한 이 목표를 개발 보고서에 수록하고 있다(노명완 외, 1986). 교육과정 개발 보고서에는 고시된 교육과정 문서에 적시된 내용이 교육과정 연구·개발자의 의견과 거리가 있다는 점을 드러내는 부분이 왕왕 목격된다.

었는데, 수준별 교육과정의 운영이라는 총론의 지침에 대하여 국어과에서는 많은 논란 끝에 교육 내용을 기본학습과 심화학습으로 제시하는 방식으로 수용하였다. 국어과 수준별 교육과정의 도입은 교과 안에서의 목소리라기보다 교과 교육과정 바깥의 논의를 수용한 것이었다. 2007 교육과정에서는 이를 학교 또는 교사 충위의 수준별 수업으로 전환하여 내실화를 제고한다고 하였으나 사실상 수준별 교육과정을 철회하는 방식으로 변화하게 된다.

2009 개정 교육과정은 교육과정에 대한 공모제가 이루어졌다는 점에서 교육과정 정책 측면에서 큰 전환을 이루었다고 할 수 있다. 종래의 방법이 정부의 영향을 많이 받을 개연성이 있는 반면, 공모제 방법은 연구자들이 좀 더 객관적이고 정치적 편향성을 배제한 관점에서 교육과정을 개발할 여지를 갖추었다는 점에서 긍정적 성격을 지닌다는 평가를 받았다.⁵ 그러나 구본관 외(2013)에서는 2009 국어과 교육과정 개정 과정에서 그 어느 때보다도 총론 차원의 지침이 강력하게 영향을 미쳤음을 보여 주고 있다. 일례로 학년군 교육과정을 들 수 있다.⁶

2009 개정 교육과정에서 이루어진 학년군 교육과정에 대해서는 다양한 문제가 제기되고 있다. 학년군 교육과정이 실제적으로 학년 교육과정과 다름없이 운영되는 현실(양정실, 2013), 학습자의 발달 단계와 교육 내용의 특수성을 고려하지 않은 일률적인 적용의 문제, 특히 초등 1학년부터 필요한 기초 읽기 능력 및 쓰기 능력을 1~2 학년군으로 조직하는 것의 문제(구영산, 2013) 등이 이에 속한다. 국어과 교육과정의 적용에서 발생하는 이러한 문제들은, 총론의 결정이 교과 목소리를 총합하지 않음으로써 발생한 것들이라고 할 수 있다. 이에 박순경 외(2014)에서는 새로운 교육과정 총론의 개선 방향을 제시하면서 초등학교의 경우 교과의 특성과 학습자의 성장·발달 상황을 감안한 차별

5 대표적으로 천경록(2011)을 들 수 있다.

6 학년군 교육과정은 제5차 국어과 교육과정 개발 과정에서 시도된 바 있다. 교육과정 연구·개발진은 국어과 교육 내용을 2개 학년씩 묶어서 제시하는 방안을 제시하여 학년별 교육 내용 배열의 자의성에 대한 비판에 대응하려고 하였다. 그러나 최종적으로는 교육과정 문서에 학년별 교육 내용으로 변환되어 제시되었다(노명완 외, 1986).

적 접근을 제안한 바 있다. 즉, “경우에 따라서는 학년 단위로 교육 내용을 제시할 수도 있을 것이며, 외국 사례에서와 같이 교육과정 편제에서는 학년군으로 제시하더라도 국어와 수학 교육과정 기준은 학년별로 제시함으로써 교육과정 편성·운영의 융통성과 실효성을 높일 수 있을 것”이라고 하였다(박순경 외, 2014: 228). 그러나 교육과정이 구체화되는 과정에서 총론에서 학년군 교육과정의 수정은 이루어지지 않고, 교과 간 차이를 두는 것을 인정하지 않는 2015 개정 교육과정이 추진되었고, 국어과도 그렇게 개발되었다.

또한 2015 개정 교육과정에서는 핵심 역량의 반영 여부가 큰 문제 가 되었다. 핵심 역량을 반영해야 한다는 요구가 국내에서는 2000년 대 중반부터 활성화되었고 이에 따라 2009 개정 교육과정이 핵심 역량을 적용한 교육과정으로 개발될 것이라는 예측도 있었다. 그러나 핵심 역량 요소에 대한 합의 부족, 교과의 준비 부족 등으로 교육과정 개정의 조건이 충족되지 않았고, 대신 핵심 역량에 대한 교과의 관심을 불러일으키는 계기를 마련하였다. 새 교육과정의 개정 논의가 물밀 으로 진행되던 2013년, 한국교육과정평가원에서는 미래 사회 대비 국 어과 교육의 방향으로 핵심 역량 중심 국어과 교육과정에 대해 논의 한 바 있다(서영진 외, 2013). 국외의 핵심 역량 기반 자국어 교육과 정을 살피고, 역량 기반 국어과 교육과정의 가능성에 대한 문헌 연구 및 델파이 조사를 수행한 이 연구에서는 핵심 역량 교육과정의 필요성을 논의하고 국어과 핵심 역량으로서 ‘의사소통능력’, ‘문제해결능력’, ‘대인관계능력’, ‘기초학습능력’, ‘비판적·창의적 사고력’, ‘정보처리 능력’, ‘문화예술향유능력’의 7가지를 선정하였다. 그런데 이 연구는 핵심 역량 중심 국어과 교육과정을 구현하기 위한 선결 과제로 국어과 핵심 역량에 대한 광범위한 합의 절차가 마련되어야 하고 다양한 주체들의 의견을 포함하여 연구 결과의 타당성을 제고할 필요가 있다고 전제하였다.⁷ 그리고 국어과 핵심 역량의 교육과정 반영 방식에 대

7 특히 국어과 핵심 역량에 대한 학생과 학부모, 사회 인사에 대한 의견 조사가 이루어 지지 않았다.

한 기초 연구와 합의가 충실히 이루어져야 하고, 핵심 역량 기반 국어과 교육과정을 구성하기 위해 충분한 시간을 가지고, 체계적이고 조직적으로 작업하여 완성도를 높일 수 있는 여건이 필요하다고 제안하였다(서영진 외, 2013: 171). 그러나 교육과정에 핵심 역량을 반영한다는 총론의 지침이 확정되어 충분한 논의와 합의를 거치지 않은 채 교육과정 문서에 포함되었다.

교과로서는 총론의 지침에 발맞추어 이를 전면 수용하는 경우도 있으나 교과의 상황에서 전면 수용하기 어렵기에 부분적으로 수용하거나 변용하고, 때로는 표면적으로는 수용한 듯하나 실제적으로는 이전의 관행을 유지하는 경우도 있었다. 충분히 동의하지 못하는 담론을 교육과정에 반영하도록 하는 것은 실질적으로는 ‘외압’으로 느낄 여지가 많으며, 전체적으로 보아 총론 측의 통일성 요구가 교과의 고유성을 해치고 교과 교육과정 구성에 제약을 가져오는 요인으로 작용했다고 할 수 있다.

최근 들어 총론과의 긴밀성 요구는 한층 강화되고 있는 것으로 보이며, 이에 어떻게 대응할 것인지가 향후 국어과 교육과정의 개편 작업에서도 중요한 문제가 될 것으로 보인다. 최근 정부는 교육과정의 고시 주체가 교육부장관이라는 점을 들어, 교육과정에 대한 교육부의 책무성을 강조하는 움직임을 보이고 있다. 교육부의 교육과정정책과가 확대 재편된 것도 이러한 움직임의 일환이라고 볼 수 있다. 게다가 교육과정 정책이 현재처럼 ‘총론’과 ‘각론’의 체제하에서 마련된다면 교육(과정) 정책을 명백히 드러내는 ‘총론’의 이름으로 ‘각론’에 요구를 부가함으로써 교육과정들 간의 유기성과 통일성을 높이려는 요구는 지속될 수밖에 없다. 이는 교과 교육과정 개발 주체가 정부 자체이든 정부 출연기관이든 공모제에 의해 선정된 기관이든 마찬가지이다. 오히려 공모제에서는 정부가 총론의 이름으로 요구하는 것을 보다 직접적으로 수용해야 하는 상황이 초래될지도 모른다. 교과 고유성과 정체성을 유지하기 위해서는 총론과 각론이 느슨한 연계와 느슨한 통일성을 유지할 수 있는 체제가 필요하다고 할 수 있다. 즉, 총론과 교과, 교과와

교과는 화이부동(和而不同)의 관계 속에서, 자신의 고유성과 살리면서 타자의 성숙에 기여할 수 있다.

III. 국어과 교육과정 정책의 합리성 제고를 위한 과제

사회의 변화 속에서 교육과정 자체의 존재 양상과 위상도 가변적이 다. 교육과정이 방대하고 체계적이어야 하는가 아니면 내용만 가지고 있으면 되는가, 자세하고 친절해야 하는가 아니면 단출한 교육과정이어야 하느냐가 교육과정에 대한 쟁점 중 하나인데, 교육과정이 문서가 아니라 온라인으로 제공되는 경우(뉴질랜드 등)에는 교수·학습 및 평가를 위한 다양한 방법을 하이퍼링크로 제공할 수 있어서 이러한 논의가 중요하지 않을 수 있다.⁸ 교사의 교육과정 문해력에 대한 관심이 높아지면서 교육과정의 가독성을 높이는 것이 새로운 과제로 제기되기도 하는데, 교육과정 운영이 교사의 역량에 크게 좌우되는 체제(미국 등)를 지향한다면, 교육과정 문서의 가독성을 지나치게 강하게 생각하지 않아도 된다. 또한 국어교육에서 가르칠 내용이 무엇이며 언제 어떻게 가르치는 것이 좋을지에 대한 국어교육학계의 연구는 앞으로도 지속되어 소기의 성과를 거둘 것이다.

국어과 교육과정을 개선하는 데 기여할 이러한 조건은 자연스럽게 성숙될 것이라고 기대한다. 이에 따라 국어과 교육과정에 제시되는 교육 내용의 선정과 배열은 증명과 설명을 통해 정당화할 수 있는 여지가 더욱 커질 것이고 교육과정의 실용성도 높아질 것이라고 기대한다. 그러나 제도화된 텍스트로서 국어과 교육과정의 정치적 맥락을 정당화하고 이에 대한 사회적 공감을 이끌어 내는 것은 또 다른 문제이다. 그간의 국어과 교육과정 정책 결정 사례를 참고해 보면, 정책 문서로서의 국어과 교육과정의 합리성과 타당성을 강화하기 위한 시스템이

⁸ 물론 어디까지가 고시 항목인지, 또 그 항목이 필수적 강제 사항인지 권고 사항인지를 구분하는 문제는 남아 있다.

부족하며, 또한 이 시스템이 누군가에 의해 우리 앞에 제공될 것이라는 기대도 현실적이지 않다. 교육과정 문서 자체에는 기입되어 있지 않지만, 개정 시기와 개정 주체 및 절차의 민주성을 강화하기 위한 보다 구체적인 고민이 우리 자신에 의해 지속되어야 하는 이유이다.

1. 국어과 교육과정 개편의 내적 논리 개발 및 온축

국어과 교육과정 논의에서 정책에 대한 고민이 심화된 이유는 수시 개정 체제 때문인 것으로 보인다.

원론적으로 주기적 개정은 개정 시기를 예측함으로써 그에 비추어 논의를 총화할 수 있는 여지가 생긴다는 점에서, 수시 개정은 논의가 성숙되었을 때 그를 바탕으로 개정 시기와 범위를 정할 수 있다는 점에서 각각 상대가 지니지 못한 장점을 지니고 있다. 따라서 개정 시기 확정이 우선인가, 논의 성숙이 우선인가의 문제로 비추어질지도 모른다.

그러나 교육과정 개편 시기는 교육과정 개발 체제 자체의 문제라기보다 국어과 교육과정이 국어교육 실천에 영향을 미친다는 점 때문에 실천적으로 더 중요하다. 교육과정 수시 개정 체제하에서 이루어진 것은 교육과정 개정으로 현장은 이에 적응하는 데 어려움을 겪고 있고, 교육과정은 바뀌었지만 이것이 교육 현장의 변화로 이어지지 못하는 것이 현실이다.⁹ 이는 교육과정 개정의 취지를 무색하게 하고, 예산 낭비라는 비판으로 이어지기도 한다. 이에 교육과정을 개편할 때에는 교육과정에 대해 현장에서 이해하고 적용하는 시간을 충분히 고려해야

9 이미경 외(2014)에서는 국어과 교육과정 개정 방향에 대한 설문 조사의 일부분으로 국어과 교육과정 정책에 대한 의견 조사가 이루어졌다. 여기서 교육과정 개발 주기에 관한 의견을 제시한 교사는 총 85명(초등학교 교사 42명, 중학교 교사 31명, 고등학교 교사 15명)으로서 이 중에 개발 주기가 너무 짧다는 의견을 표시한 교사는 총 58명(초등학교는 26명, 중학교 교사 22명, 고등학교 교사 10명)이었다. 시대의 흐름에 맞추어 교육과정이 개발 변화되는 것에는 일부 동의하기도 하나, 의견을 제시한 교사 중 대다수의 교사가 현재의 개발 주기가 너무 짧다는 의견을 피력하였다. 교육과정 개정 주기가 짧아서 초래되는 부작용으로 교사들이 가장 많이 지적한 것은 현장에서 학생과 교사들이 자주 변하는 교육과정을 수용하고 적응하는 데 혼란을 느낀다는 점이다.

하며, 교육과정이 현장에 착근하여 효과를 보이는 기간이 확보될 필요가 있다. 또한 교과 교육과정의 수시 개정이 교과 내의 필요성이 아닌 다른 이유에 의해 이루어지거나 전면 개정의 형태로 이루어지는 경우에도 교육 현장에의 적용 지체 현상은 계속적으로 발생한다. 따라서 수시 개정 체제에서 국어과 교육과정 개정의 내적 필요성을 스스로 확보할 필요가 있다.

국어과 교육과정 개정 시기에 대한 논의는 교육과정의 안정성과 시의성의 양편으로 나뉘는 것 같다. 대체로 안정성을 추구하는 쪽은 교사의 적응 문제와 현장 적용성 문제를 많이 제기한다. 시의성을 추구하는 쪽은 국어과 교육과정이 사회의 발달과 흐름을 같이해야 한다는 점을 강조하고 새로운 교육적 지향의 실현을 앞당기려고 한다. 그러나 교육과정 개정이 누구를 위한 것인가에 초점을 둔다면, 두 입장이 반드시 상치되는 논제는 아닐 수 있다. 국어과 교육과정은 국어교육의 대상인 학습자의 국어 능력 발달을 온전히 실현할 수 있을 만큼 안정적으로 지속되고, 학습자의 미래 생활을 대비할 수 있을 만큼 시의성 있게 변화해야 한다. 초·중·고 12년 동안 지속적으로 하나의 교육과정을 경험해 본 학생이 한 명도 없는 것이 우리의 현실이다. 한 학습자가 일관된 교육과정 기조하에서 교육적 경험을 하도록, 중도에 수시 개정이 되더라도 전면 개정의 형태가 아닌 부분 개정의 형태로 교육과정 개편을 이를 필요가 있다. 또한, 교육과정 개편 시, 학년이나 학교급에 따라 개정의 폭과 깊이를 달리하는 방안도 검토할 필요가 있다. 장기적으로는 국어과 교육의 핵심 내용을 기반으로 하는 교육과정 개발이 필요하다고 할 수 있다.

국어과 교육과정 개정 시기가 중요한 이유는 개정 배경의 정당화 때문이다. 외부로부터 주어지는 개정 배경이 아니라 국어과 교육과정 개정이 언제, 왜 이루어져야 하는지에 대해 내부적으로 형성된 의제를 바탕으로 하여 국어과 교육과정 개정 배경이 도출되어야 한다. 즉, 교육과정 개정 배경에 대한 총론의 목소리를 국어과가 ‘암송’하는 것을 멈추고, 국어과 교육 공동체 내에서 개정 배경의 목소리가 터져 나와

야 한다. 그리고 총론은 이러한 교과의 목소리를 경청하고, 이를 반영하여 총론의 목소리를 가다듬어야 한다. 이것이 교육과정 개정 논의의 바른 순서이다.¹⁰ 이를 위해서는 예기치 않게 촉발되는 외부(정부의 교육 정책, 총론)의 자극을 기다리지 말고, 국어교육 공동체가 먼저 나서서 국어과 교육과정 개정 논리를 개발하고 온축시켜야 한다.

2. 교육정책행위자로서의 국어과 교육과정 개발 주체의 역량 강화

교육과정 공모제가 실시된 이후, 누가 교육과정 개정을 담당하는가, 즉 국어과 교육과정 개발 주체에 대한 고민이 함께 제기되었다. 국어과 교육과정 연구·개발은 정부 정책을 실현하는 것이므로 교육과정 연구·개발자는 정책에 대한 일차적인 반응자로서 여겨질 수 있다. 그러나 교육과정의 독자에게는 교육과정 자체가 정책 문서로 여겨지며 연구·개발자는 정책을 만드는 사람이라고 간주될 수 있다. 실제로 교육과정 연구·개발 주체는 교육정책행위자로서의 의미를 지닌다. 이종재 외(2014 :134–135)에 따르면 교육정책행위자(Policy actor)란 정책형성 단계부터 정책평가 단계에 이르기까지 일련의 교육정책과정에 상당한 영향력을 행사하는 주체를 의미한다. 교육정책행위자는 자신의 영향력을 행사하여 정책의 흐름을 변화시킬 수 있다는 점에서 중요한 존재이다.

교육과정 개발 주체가 특정 정부출연기관이든, 공모제로 선발된 기관이든 간에 관계없이 교육정책행위자로서의 위상을 지님을 이해할 필요가 있다.¹¹ 정부가 교육과정 기초 연구, 기본계획 수립, 발의, 개정안

10 이러한 순서의 바로잡음은 교육과정 개정의 절차적 합리성 확보를 의미하는데, 이를 위해서는 ‘총론’과 ‘각론’이라는 용어를 재고할 필요가 있다 총론의 ‘내용’이 각론의 ‘내용’을 체계적이고, 논리적으로 규정하고, 제어할 때, 이를 용어는 성립한다. 그러나 현재 총론을 구성하는 핵심 내용인 ‘편제’, ‘시간 배당’, ‘편성·운영 기준’ 등은 교과 교육 과정의 ‘내용’을 규정하지 못한다. 그 자체로 독립적인 지위와 기능을 가질 뿐이다. 도리어 각 교과 교육과정에서 ‘1. 성격’, ‘2. 목표’가 총론에, ‘3. 내용 체계 및 성취기준’이 각론에 충실히 부합한다. 따라서 현재의 총론은 ‘일반 교육과정’으로, 각론은 ‘교과 교육과정’으로 명명하는 것이 명실상부하다고 생각한다.

11 교육과정 개정을 위한 상시적인 연구의 필요성에 대해서는 목소리가 일치하지만, 교육과정 연구·개발을 기관 설립 목적으로 하는 정부출연기관(현재는 한국교육과정평가원)

작성, 심의 및 자문, 의견 수렴, 수정·보완, 확정·고시에 이르는 과정을 주재할 때, 교육정책행위자로서 교육과정 개발자는 개정안 작성, 심의 및 자문, 의견 수렴, 수정·보완 과정에 직접적으로 관여하게 된다. 교육 과정이 미치는 영향을 고려할 때 교육과정의 정당성을 확보하는 방식의 하나로서, ‘교육정책행위자로서 국어과 교육과정 개발자’의 전문성을 정의할 필요가 있다. 그리고 그러한 전문성을 확보·인정해 주는 시스템을 마련할 필요가 있다.

교육과정 개발자의 역량에 대한 논의는 초보적인 수준이다. 총론의 경우, 교육과정 연구자와 교육과정 개발자의 역할 분담론이 제기되기 도 한다(양미경, 2007 참조). 국어과 교육과정에서는 다른 의미에서의 역할 분담론이 적용된다. 이대규는 국어과 교육과정 개발자의 요건으로서 첫째, 자신의 교육과정, 수업 설계 이론, 교육 평가 이론의 개발, 둘째, 국어교육의 내용이 되는 화법 이론, 수사학, 문학 이론, 언어학의 수련 및 이론 개발, 셋째, 모든 종류의 담화 생산 능력, 넷째, 각 영역별 국어과 교육과정 개발 실험, 다섯째, 모든 영역의 국어과 교과서 개발 실험, 여섯째, 좋은 국어 교과서 집필의 경험 등을 제시한 바 있다 (윤현진 외, 2009). 국어과 교육과정 개발자가 지녀야 할 지식과 경험을 열거한 것이라고 할 수 있는데 가히 국어교육의 이론과 적용에 대한 전문가의 이미지를 떠올릴 수 있다. 그런데 이러한 지식과 경험을 한두 명의 개인이 전담하는 것은 거의 불가능하다. 이에 현행의 교육 과정 개발은 영역별 전문가를 활용함으로써 역량을 횡적으로 보완하는 체제를 취하고 있다고 할 수 있다. 그러나 개인의 역할의 총화로써 국어교육 전체에 대한 합리적인 의견이 생성되리라는 기대를 언제나 품을 수는 없다. 자신의 영역에 터하되 국어교육 전반의 위상과 교육과

원이다)이 국어과 교육과정 개정을 주도하는 것에 대해서는 비판적인 연술들이 간간히 제기되었다. 주로 교육과정 개정에 참여하는 인력에 대한 비판으로 파악되는데, 교육과정 개정의 절차와 방법이 공모제하의 교육과정 개발 과정에서 얼마나 발전되었는지에 대한 비교·검토가 수반되어야 보다 균형 있는 평가가 될 것이라고 본다. 2015 개정 국어과 교육과정은 공모제하에서 정부출연기관에서 연구 과제를 수임하고 외부 연구자가 연구 책임을 맡아 개발하였다.

정 논리에 대한 앎이 필요하다고 할 것이다.

윤현진 외(2009: 103)에서는 교육과정 내용이 가장 우선적으로, 가장 꼼꼼히, 가장 실질적으로 활용되는 장이 교재 개발 작업이라는 점에서 교육과정 개발자와 교재 개발자 사이의 인적 교류를 논의하면서 교육과정과 교재 개발, 국가시험 설계라는, 국어과 교육 실천의 거대 사이클을 모두 경험하고 조망할 수 있는 인력을 양성해야 한다고 논의하였다. 이러한 언술이 설득력을 갖는 이유는, 교육과정 개발이 일견 계획·설계·조직의 문제인 것 같으나 교육과정 실행과 장학, 평가에 이르는 국면에 영향을 끼치기 때문이다. 교육과정 개발이 문서의 작성으로 그치는 것이 아니라 이로 인해 어떠한 결과가 야기될 것인지에 대해서도 조망할 수 있는 인력 구성이 필요한 이유이다.

교육과정 개발 주체를 교육정책 행위자로 자리매김하는 것은 교육과정에 대한 책무성을 요구하는 의미도 지닌다. 교육부의 정책 연구 발주를 통해 국어과 교육과정 개발 주체(개발 기관 및 개발자)가 선정되는 현재 체제에서 국어과 교육과정 문서의 책임은 교육부와 개발 주체가 함께 짊어짐이 마땅하다. 그런데 교육부는 상시적 기관이기는 하나 익명의 존재로 늘 자기 정당화 기제를 지니고 있으며 구체적인 내용은 연구·개발자의 몫으로 돌린다. 그런가 하면 국어과 교육과정 개발 주체(개발 기관 및 개발자)가 매번 바뀌는 지금의 체제에서 일회적 국어과 교육과정 개발 주체에게 전적인 책임을 묻기도 어렵다. 따라서 국어과 교육과정에 대한 질문에 대해 누가 대답을 하고 교육과정에 대한 비판을 누가 수렴할 것인가, 반성을 통해 개선을 도모한다면 누가 반성을 할 것인가가 명료하지 않은 상태이다. 책무성을 요구하기 위해서는 교육과정을 개발하고, 이를 사후 관리하고, 해당 교육과정에 대한 다양한 담론을 수렴하고 정리하여 다음 교육과정 개정에 활용하는 주체의 지속성이 요구된다.

3. 교육과정 평가에 의거한 쟁점의 형성

서영진(2015: 82)에서는 2015 개정 국어과 교육과정 개발 과정에서 떠오른 주요 쟁점으로 국어과 핵심 역량 선정 및 핵심 역량 반영 방식, 핵심 개념 중심의 내용 체계표 도입 및 구성, 성취기준의 위계 구조 및 교육 내용의 적정화, 교육과정의 정보성 확보를 위한 적정한 진술 수위의 등과 관련된 문제를 들고 있다. 여기서 교과 교육과정에의 핵심 역량 반영, 핵심 개념 중심의 내용 체계표 작성, 교육 내용의 적정화는 총론의 요구로서, 국어과 교육과정 개발 과정에서는 총론의 요구 자체를 문제 삼기보다는 요구를 반영하는 방식이 쟁점화되었음을 알 수 있다. 현행처럼 총론과 교과의 위계가 강고한 체제에서는 총론의 요구를 어떻게 반영할 것인가의 문제가 국어과 교육과정의 개발 과정에서 쟁점이 되는 현상이 자연스럽다.

또한 국어과 교육과정에서는 새로운 교육과정이 개발될 때마다 이전 교육과정을 평가·비판하고 극복하고자 하는 의도를 표명한다. 이는 교육과정 연구·개발 보고서에서 주로 ‘현행 교육과정 평가’라는 항목으로 논의된다. 새 국어과 교육과정은 이전 국어과 교육과정의 면모를 다양한 방식으로 평가하는데, 한동안 국어과 교육 내용의 영역 구분 문제가 가장 침례한 논란의 대상이 되어 왔다.¹² 그러나 다른 문제가 더 쟁점이 되면 영역 구분 문제도 상대적으로 쟁점에서 떨어지는 현상도 발견된다. 총론 적용에 대한 문제가 부각된 2015 개정 국어과 교육과정 개발 과정에서 영역 구분 문제가 쟁점으로 다루어지지 않은 것이 그 예이다. 영역 문제가 종결된 것은 아니지만 교육과정 개발 과정에서는 논의가 봉합되고 시의성이 다소 떨어지는 문제로 간주된다.

교육과정을 개정할 때마다 총론 지침의 적용 방식과 이전(현행) 교육과정에 대한 평가가 쟁점화되는 것은 자연스러운 현상이고 당연한

12 영역 구분 문제가 교육과정 개정기마다 쟁점으로 떠오른 것은 문제의 성격상 그만큼 합의를 이끌어 내기 힘든 사안이라는 점에 기인하지만, 또 새 교육과정이 이전 교육과정 내용과 차별화되는 지점을 구체적인 교육 내용 항목보다 더 가시적으로 보일 수 있다는 점 때문이기도 하다.

절차로 여겨진다. 그런데 이런 과정에서 두드러지는 것은 이전(현행) 교육과정에 대해 문서로서의 차별화에 주력한다는 점이다. 교육과정 개정이 문서의 개편이라는 점에서 문서 체제를 중심으로 쟁점이 형성되는 것은 일견 자연스러워 보인다.

그런데 교육과정 평가는 교육과정 문서의 내용을 평가하는 것 이외에도 교육과정의 실행에 대한 평가를 포함한다. 문서로서의 교육과정이 존재하는 이유가 실행된 교육과정에서의 변화를 의도하는 것이라는 점에서 이전(현행) 교육과정에 의해 실행된 교육과정에 대한 분석·평가가 강조될 필요가 있다. 수차 이루어졌던 국어과 교육과정의 개정을 과연 개선 과정이었다고 볼 수 있는지, 그리고 교육과정의 개정이 국어교육 현실을 긍정적인 방향으로 변화시키는 데 기여했는지에 대한 회의는, 실행된 교육과정에 대한 평가가 교육과정 개정에 반영되어야 함을 시사한다. 그동안 교육과정의 내적인 체제의 정합성을 높이고 국어교육 학문 공동체의 논의 성과를 체계적으로 반영하는 데 관심을 두었다면, 여기에 더하여 정책 실행의 실효성이 어떠했는지를 평가하여 새 정책 문서 작성에 반영할 필요가 있는 것이다.

먼저 기존 교육과정에 대한 각종 연구 결과, 특히 실행에 대한 평가 결과가 교육과정 개정에 제대로 반영되어야 한다. 교육과정 개정에 즈음하여 현행 교육과정의 실행에 대한 평가가 정책 연구로서 이루어지지만 대부분 충론의 적용 양상에 집중하고 교과 교육과정 실행과 관련된 유의미한 평가 결과를 얻지는 못했다.¹³ 개별 연구자에 의해 분산적으로 이루어진 실행 평가 연구 결과를 활용하는 것도 필요하지만, 국어과 교육과정 개발이 임박했을 때 혹은 개발과 동시에 교육과정 문서의 개선을 위한 기초 연구로서의 국어과 교육과정 실행 평가 연구가 수행되어어야 한다. 다음으로, 국어 교사의 목소리를 체계적으로 수렴해

13 2015 개정 교육과정 개정에 즈음해서는 「2009 개정 교육과정에 따른 초·중등학교 교육과정 적용 실태 조사」(김대현 외, 2013), 「학교 현장, 국가·사회의 요구사항 조사 연구」(강현석 외, 2014), 「2009 개정 교육과정 효과성 분석: 창의인성 교육 성과를 중심으로」(김정렬 외, 2013), 「행복교육 실현을 위한 국가사회적 요구사항 분석 및 반영 방안 연구」(구정화 외, 2013) 등의 연구가 교육부 정책 연구 용역으로 이루어졌다.

야 한다. 교육과정에서 우선적으로 이루어지는 교육 내용의 선정과 배열에 대해 가장 강력하면서도 귀담아들어야 할 평가 주체는 교사이다. 학습 내용이 의미가 있다고 선정하였는데, 실제 그러한 의미가 있는지, 학습이 발생하는지를 가장 잘 보고해 줄 사람이기 때문이다. 연구자 집단에서 개발하고 연구자들이 평가하는 구조로는 교육과정의 개선이 교육 현장을 역동적으로 변화하는 데 한계가 있다.

4. 국어교육학계 너머와의 소통과 정보 공유

국어교육학계에서는 교과 교육과정으로서의 국어과 교육과정에 대한 총론의 영향력이 강하다는 생각이 지배적이지만, 총론적 논의에서 교육과정 개발에서 총론이 교과에 실질적인 영향을 끼치고 있지 못하다는 주장이 제시되기도 한다(박선화 외, 2007; 홍후조, 2014 등). 그 원인에 대해서는 총론이 교과의 의견을 수렴하는 구조로 개발되지 않았다는 사정이 지적되는 경우도 있다(박선화 외, 2007). 한편, 총칙(총론) 개정 참여자의 자질 요건을 언급하면서 ‘교과나 학교급 교육 및 교육과정에 대한 이해는 높으나 이해관계는 없는 사람’, ‘교과의 체계적인 횡적 종적 분화에 아이디어가 있는 사람, 교과의 적폐를 알고 이를 개선하려는 의지가 뚜렷한 사람’(홍후조, 2014: 26)을 들고 있는 논의에는 총론이 교과를 보는 관점이 일정 부분 반영되어 있다. 총론과 교과의 긴밀성이 요구되고는 있지만, 상호 불신이 적지 않다. 그런데 국가 수준 교육과정의 정책 의제가 총론 차원에서 설정된다는 점에서는 여전히 총론이 교과를 전체적으로 규율하는 성격을 버리기는 힘든 상황이다.

지금까지의 교육과정 개정 경험을 통해 보면, 총론 또는 일반 교육과정에서 추구하는 방향이 완전히 낯선 경우도 있지만, 교과가 추구하는 방향과 그리 다르지 않은 경우도 많았다. 국어교육학계가 폐쇄적인 학문 공동체가 아니며 국어교육 연구자의 증가가 연구 문제의 확충을 내포하는 것이니 만큼, 총론과 교과가 관심을 갖는 이론적·실천적 문제의 교집합이 늘어날 것이라 생각한다. 또한 총론과 교과가 한국 교육

문제라는 공통된 터전 위에 존재함을 감안하고, 문제의 중요도에 대한 인식이나 문제 해결 방향 및 방식에서 차이가 난다는 점을 인식한다면, 양자 사이의 ‘소통’이 불가능한 것이 아님을 인정할 수 있다. 이런 점에서 국어교육학계가 일반 교육과정 연구의 전개 과정에 예민하지 못했던 것은 아닌지 되돌아볼 필요가 있다. 일반 교육과정의 논의와 주요 담론들에 관심을 기울이고, 이것이 국어교육의 정체성에 비추어 보았을 때 이념적으로 또 실천적으로 적합한지에 대해 탐색할 필요가 있다. 한편으로는 국어교육학의 성과를 타 교과 및 일반 교육과정 연구자와 공유하면서 타당성을 확충하고 그들에게 국어 교육과정의 특성에 대한 인식을 심어주는 데 무심했던 것은 아니었는지 되돌아볼 필요가 있다. 자국어 교육의 근거와 필요성을 바탕으로 현대 사회와 교육 체계 속에서 국어교육이 해야 할 일과 할 수 있는 일을 입론하여 드러냄으로써 국어교육 정책을 이끌어 내고, 국어과 교육과정 정책을 성립 시킬 수 있을 것이다.

국어과 교육과정 정책의 내실화를 위해서는 교육계 외의 다양한 사회 구성원과의 소통과 정보 공유도 시급하다. 교육과정의 핵심은 교육 과정의 ‘내용’인데, 사회 일반, 학부모, 학생은 물론 심지어 교과서 개발자나 국어 교사들도 현재 국어과 교육과정의 ‘내용’이 어디에서 선정되었는지, 어떻게 선정되었는지, 어떤 쓸모를 지니는지에 대해서 잘 모른다. 이는 교육과정을 개정할 때 다양한 사회 구성원의 요구를 꼭넓게 수렴하거나 이들의 합의를 이끌어 내지 못했기 때문이다(이재기 외, 2007).¹⁴ 김창원(2016: 338)에서는 국어과 교육과정 개선을 위한 검토 논제로서 첫째, ‘개념: 제도 교육에서 ‘국어’ 교과의 성격을 어떻게 규정하고 출발할 것인가?’, 둘째, ‘학교교육에서의 위상: 학교 교육 과정에서 ‘국어’라는 교과를 어느 위치에 둘 것인가’, 셋째, ‘공통 <국

14 또한 이재기 외(2007)에서는 교육과정은 다양한 목소리, 즉 내적 목소리(학자, 교사 등 전문가의 목소리), 외적 목소리(학부모, 기입인 등 일반인의 목소리)가 모여서 융성대는 자리여야 한다고 하였다. 교육과정 문서 자체의 목소리 특성에 대해서는 다른 관점이 있을 수 있지만, 적어도 교육과정 정책이 형성, 적용, 평가되는 과정에서 다양한 목소리가 풍성하게 제기되는 것은 바람직하고 기대가 되는 장면이다.

어>의 목표: 국어 교과의 큰 틀 안에서 공통 과목으로서의 <국어> 과목은 무엇을 목표로 해야 하는가'를 제시하고, 국어과의 본질을 포함하는 이 논제들은 국어교육 전문가 외에도 교과 밖, 학교 밖의 검토가 필요한 과제라고 하였다. 선정한 개선 과제도 주목되지만, 예컨대 국어 교과의 '성격' 자체도 국어교육학계 내에서 자명한 것은 아니며 또한 국어교육학계 내에서의 동의만 있으면 성립 가능한 것도 아님을 인정하는 태도가 더 주목된다.

교과와 총론은 서로에게 타자이다. 또한 교육과정 개발자에게는 교사가 타자이고, 교사에게는 개발되어 내려오는 교육과정 문서가 타자이다. 교사의 실행된 교육과정 속에서 학생과 학부모는 타자가 된다. 이런 타자들 간의 교섭 속에서 국어과 교육과정 정책은 생산되고 소통된다. 서로가 타자이기 때문에 자신이 보지 못하는 것을 타자를 통해 성찰할 수 있다. 타자라는 힘이 강제가 아니라, 서로의 고유성을 유지하면서 서로의 성장과 확장을 견인하는 데 활용되도록 하는 소통의 철학과 방법론에 대한 고민이 깊어질 필요가 있다.

본 논문은 2016.05.10. 투고되었으며, 2016.05.13. 심사가 시작되어 2016.06.04. 심사가 종료되었음.

참고문헌

- 교육부(2010), 2010년 교과서 선진화 방안 발표(2010.1.13.).
- 구본관·이관희(2013), 「교육과정 총론과 국어과 교육과정의 길항 관계 —2011 국어과 교육과정 개정에 미친 총론의 영향을 중심으로」, 『교육 연구의 실천』 79, 서울대학교 교육종합연구원, 59–85.
- 구영산(2013), 「2009 개정 교육과정에 따른 국어과 교육과정 학년군 도입 정책에 대한 비판적 고찰」, 『국어교육연구』 30, 서울대 국어교육 연구소, 39–74.
- 김창원(2016), 「국어과 교육과정 발전을 위한 논제: 개념과 목표 —2015 교육 과정 개정의 점검을 바탕으로」, 『국어교육』 152. 한국어교육학회, 315–342.
- 노명완·손영애·이인재·남미영·허천행(1986), 『제5차 초·중학교 국어과 교육과정 시안 연구 개발』, 한국교육개발원 연구보고 RR 86–45.
- 민현식·구본관·권순희·김성룡·김성진·김정우·김정자·김중신·김창원·박재현·서혁·신명선·염은열·원진숙·유영희·이경화·이관규·이문규·이재승·이창덕·임주탁·천경록·최미숙·최종선(2011), 『2011 국어과 교육과정 개정을 위한 시안 개발 연구』, 2011 교육과학기술부 정책연구 개발사업 결과보고서.
- 박선희·정영근·윤영순·이근호·김진규·김차진·김현숙·노희방·서용석·황윤숙(2007), 『국가 교육과정 개정 체제 개선 방안 연구 —외국의 사례와 비교 분석을 중심으로』, 한국교육과정평가원 연구보고 RRC 2007–3.
- 박순경·김사훈·김진숙·백경선·변희현·안종욱·양정실·이광우·이근호·이미경·이미숙·이승미·이혜원·정영근·한혜정(2014), 『국가 교육과정 총론 개선을 위한 기초 연구』, 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2014–1.
- 서영진(2015), 「2015 개정 국어과 교육과정의 주요 쟁점과 향후 과제 —공통 교육과정 ‘국어’를 중심으로」, 『청람어문교육』 56집, 청람어문교육학회, 67–106.
- 서영진·이인재·조용기·박진용·양정실·가은아·민재원·민병곤·김주환·김주영·김보람(2013), 『미래 사회 대비 국가 수준 교육과정 방향 탐색 —국

- 어』, 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2013-22.
- 소경희(2000), 「우리나라 교육과정 개정에 있어서 총론과 각론의 괴리 문제에 대한 고찰」, 『교육과정연구』 18(1), 201-218.
- 양미경(2007), 「국가수준 교육과정 개정 담론에 대한 비판적 고찰 —2007 개정안을 중심으로」, 『교육원리연구』 12(2), 한국교육원리학회, 21-42.
- 양정실(2013), 「2009 개정 교육과정에 따른 초·중학교 국어과 교육과정의 적용 방안」, 『학습자중심교과교육연구』 13(2), 학습자중심교과교육연구회, 221-253.
- 윤현진·양정실·김창원·박영민(2009), 『국어과 교육 내용 개선 방안 연구 —교육과정 내용 관련 쟁점을 중심으로—』, 한국교육과정평가원 연구보고 RRC 2009-3-2.
- 이미경·양정실·서영진·변희현·최정순·이영아(2014), 『교과 교육과정 개정 방향 탐색 —국어, 수학, 영어, 사회, 과학 교과를 중심으로』, 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2014-6.
- 이인제(2009), 「국어 교육 정책의 지향과 과제: 교육과정 정책의 경우」, 『우리 말교육현장연구』 3(1), 우리말교육현장학회, 93-139.
- 이재기·이인제·정구향·조용기·신명선·노은희·문영진·김봉순·민병곤·정현선·김정우·박미현(2007), 『초·중학교 국어과 교육과정 해설 연구 개발』, 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2007-12.
- 이종재·이차영·김용·송경오(2014), 『교육정책론』, 학지사.
- 천경록(2011), 「국어과 교육과정 정책 분석」, 『국어교육연구』 28, 서울대 국어교육연구소, 185-217.
- 허경철·이미경·손민호·강영민·황성원(2002), 『교육과정·교육평가 국제비교연구: 교육과정 개정 방식을 중심으로』, 한국교육과정평가원 연구보고 RRC 2002-2.
- 홍후조(2014), 「국가교육과정기준 총칙의 연구 개발 체제의 개선 방안」, 『교과 교육과정 개선을 위한 정책 방향 세미나』, 한국교육과정평가원 연구자료 ORM 2014-46, 3-67.

초록

국어과 교육과정 정책 결정 양상과 합리성 제고 방안

양정실

이 연구는 국가 수준 국어과 교육과정 개편사 속에서 국어과 교육과정 정책의 결정 양상을 개괄적으로 살펴보고, 정책 문서로서의 국어과 교육과정의 합리성과 타당성을 강화하기 위한 방안을 모색하는데 목적이 있다.

국가 수준 국어과 교육과정의 개발에는 1~3차 개정 시기까지 행정적 모형이 적용되다가, 4차 이후 연구·개발 모형이 도입되었고, 2009 개정 교육과정기부터는 공모제를 통해 교육과정이 연구·개발되고 있다. 표면적으로는 교육과정 개발에서 교과로서의 국어과의 자율성이 강화되고 있는 추세처럼 보인다. 그러나 2015 개정 교육과정의 개편에 이르기까지 국어과 교육과정의 개정 시기와 개정 배경은 국가 주도로 결정되고 국어과 교육과정 연구·개발자는 이를 사후적으로 합리화하는 체제로 교육과정 개발이 이루어졌다. 또한 교육과정 종론이 각론에 요구를 부과하는 형식으로 교육과정이 개발되고 문서 형식의 통제를 통해 교과 교육과정의 내용을 제한하는 개발 방식은 국어과 교육과정 구성에 제약을 가져오는 요인으로 작용했다.

국어과 교육과정의 합리성과 타당성을 강화하기 위한 방안으로는 첫째, 수시 개정 체제 속에서 국어과 공동체가 주체적으로 국어과 교육과정 개편의 내적 논리를 개발하고 온축하는 것이다. 둘째, 국어과 교육과정 개발 주체가 교육정책과정에 영향력을 행사할 수 있는 교육정책 행위자임을 인지하고 그 역량을 강화하고 책무성을 요구하는 체제를 마련하는 것이다. 셋째, 실행된 교육과정에 대한 평가를 교육과정 개정에 반영함으로써 국어과 교육과정 개정이 교육 현장을 역동적으로 변화하는 데 기여하도록 하는 것이다. 넷째, 종론 또는 일반 교육과정 연

구자와의 소통 및 교육계 외의 다양한 사회 구성원과의 소통과 정보 공유를 통해 국어과 교육과정 정책의 내실화를 도모하는 것이다.

핵심어 국어과 교육과정, 교육과정 개발, 교육과정 정책, 수시 개정, 교육정책행위자, 교육과정 평가

ABSTRACT

Aspects of Policy Making of National Curriculum of Korean and Ways for Enhancing its Rationality

Yang Jeongsil

This thesis aims to survey aspects of policy making of national curriculum of korean and to suggest the ways for enhancing its rationality.

Time and reason in revising national curriculum of korean have been determined by government and curriculum developers have justified ex post. And curriculum guideline ('chong-lon') has restricted korean curriculum by controling document format.

It is needed to construct the system to enhance the rationality of the korean curriculum as a policy document. First, korean education community should develop internal logic of korean curriculum revision independently. Second, korean curriculum developers should recognize themselves as policy actors. Third, evaluation of curriculum implementation should be emphasized during revising curriculum. Finally, it is needed to communicate with curriculum guideline or general curriculum researcher and diverse members of society.

KEYWORDS Korean Curriculum, Curriculum Development, Curriculum Policy, Policy Actor, Curriculum Evaluation