

## 2015 교육과정 시기의 국어 교과서 정책과 철학

천경록 광주교육대학교 교수

† 이 논문은 2016학년도 광주교육대학교 연구년 교수 연구비 지원을 받았습니다.

† 이 논문은 2016년 4월 16일 인하대학교에서 개최된 제61회 국어교육학회 전국학술발표대회에서 발표한 내용을 토대로 수정·보완한 것입니다.

- I. 서론
- II. 국어 교과서 정책의 분석
- III. 국어 교과서 정책의 철학
- IV. 결론

## I. 서론

정치와 교육은 밀접한 관련을 맺고 있다. 민주화 이후 등장한 정치 세력들은 공약을 제시한 후 선거를 통해 집권하고, 집권 후에는 공약을 정책으로 실행하면서 정치적 목적을 달성하고 집권을 강화해 왔다. 이러한 가정을 수용할 때, 교육 현상의 하나로 제도화되어 있는 국어 교과서도 정책 주체들이 자신들의 정책 목표를 달성하기 위한 정책 현상이라는 관점에서 바라볼 필요가 있다.

교육 정책의 주체로는 중앙정부, 지방정부, 단위학교 등을 들 수 있다. 국어 교과서 정책 현상에 영향력이 큰 주체는 중앙정부다. 중앙정부는 교과서 고시 권한을 사용하여 교과서 제도를 수정할 수 있고, 국정 교과서를 심의하기도 하며, 편찬기준을 통해 검(인)정 교과서의 발행에 영향을 미친다. 지방정부는 행정 업무 위임 규정에 의거하여 인정 교과서 승인 등의 역할을 맡고 있다. 단위 학교는 교과서 선정의 주체로 등장하고 있다.

국어 교과서 정책은 교육 정책, 그중에서도 교과서 정책의 특수한 분야라고 할 수 있다. 국어 교과서 정책은 교육 정책 전체와 연동되면서도 국어 교과서만의 특수성을 가지고 있다.<sup>1</sup> 최근에는 국어 교과

---

1 예를 들어, 국어과는 국사와 마찬가지로 국학 과목의 면모가 있다. 그리고 국어 교과

서 정책으로만 범위를 좁힌 연구들이(이성영, 2009; 박진용, 2011) 산출되고 있다.

국어 교과서와 관련된 많은 주제는 학술적 주제이며 동시에 정책적 주제이다. 양자를 엄밀히 구별하는 것은 쉽지 않다. 예를 들어, 국어 교과서 제재를 선정할 때, 학습목표에 적합하고 읽을 만한 가치가 있는 제재를 선정하는 것은 학술적 주제이다. 그러나 제재는 정책적 판단의 대상이 되기도 한다.<sup>2</sup> 그러므로 순수한 정책 연구 주제를 변별해 내기가 어렵지만, 국어 교과서와 관련하여 정부의 정책적 판단에 따라 실행이 달라질 수 있는 주제들이 일차적으로 국어 교과서 정책 연구의 대상이 된다.<sup>3</sup>

이러한 주제로 국어 교과서 고시 제도, 국어 교과서 개발 시기와 과정, 국어 교과서 편찬기준, 검(인)정 교과서 심사, 교과서 제작 및 유통, 국어 교과서의 한자 표기의 문제, 디지털 교과서 개발 등이 현 상황에서 다루어 볼 만하다. 이 중에서 이 글에서는 2015 개정 교육과정 시기의 국어 교과서 편찬기준에 나타난 정책 변화와 그 이면(裏面)에 있는 철학적 관점을 해석해 보고자 한다.

---

서에서는 제재가 특히 중요한 역할을 한다. 제재를 통해 다양한 가치관이 표면적으로나 잠재적으로 학습될 수 있기 때문이다. 국어 교과서는 이데올로기가 개입되는 곳이다.

2 예를 들어, 정부는 문인, 과학자 등이 정치인으로 활동할 경우, 제재로 삼을 수 없는 기준을 발표하였다. 「교과서 ‘정치적 중립성’ 검정기준 만든다」, 2012년 8월 5일, 연합뉴스 기사 참조.

3 예를 들어, 역사 교과서 국정화에서 보았듯이 정부는 정책적 판단에 따라 검정 교과서를 국정 교과서로 하거나 국정 교과서를 검정 교과서로 전환할 수 있다. 교과서 고시와 관련된 정책이다. 역사 교과서 사례에서 보았듯이 교과서 고시의 변화는 사회적 반향을 불러일으키는 정책 현상이다. 2015 개정 교육과정 시기에 주목을 받지 않았지만 국어과에서는 중학교 교사용지도서가 인정에서 검정으로 전환되었다(출처: 관보 제18629호(그2) 2015. 11. 3. 교육부 고시 제2015-78호).

## Ⅱ. 국어 교과서 정책의 분석

### 1. 정책 문서로서 편찬기준

국어 교과서 편찬기준은 국어 교과서 개발에 영향을 주는 정부 문서로, ‘편찬방향, 편찬상의 유의점, 검정기준, 국정 교과서 심의기준, 국어 교과서 집필기준’ 등을 말한다. 편찬기준은 정부가 국정, 검정, 인정 교과서 개발에 제시하는 가이드라인으로, 각 정부마다 자신들의 정책 목표에 따라 편찬기준에 변화를 주어 왔다. 이로 보아 편찬기준은 중앙정부가 국어 교과서 정책을 실행하는 장치임이 분명하다.

국어 교과서 편찬기준은 작용하는 범위에 따라 다음 <그림 1>과 같이 크게 세 수준으로 구별해 볼 수 있다.

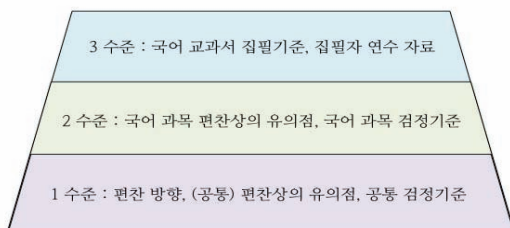


그림 1. 국어 교과서 편찬기준의 수준과 내용

1수준은 국어를 비롯한 모든 교과서에 공통으로 적용되는 부분이다. 우리나라의 국가 공동체 유지와 관련된 가장 기본적인 요구 사항을 담고 있다. 2수준은 교과나 과목별로 제시되는 편찬기준이다. 예를 들어, 고등학교 <국어> 과목 편찬기준에는 국어과 공통의 편찬 유의점과 <국어> 과목별 유의점으로 제시되어 있다. 3수준은 국어 교과서 집필기준, 집필자 연수 자료 등이 해당된다. 국어 교과서 집필기준에서는 <국어> 과목 편찬상의 유의점에 따라, 주로 국어 교과서 내용 선정과 제재 선정을 안내하고 있다.

<그림 1>의 편찬기준은 주로 한국교육과정평가원과 같은 정책 연구기관의 정책 연구를 통해 생산되고 있었다. 2015 교육과정 시기의 1수준 공통 편찬방향과 2수준 국어과 편찬상의 유의점은 윤현진 외(2015a)의 연구에 기초하고 있었고, 3수준의 국어 교과서 집필기준은 윤현진 외(2015b)의 연구 결과에 기초하였다.

정책 연구기관의 연구원들이 연구를 수행하고 있었으며, 교육부의 담당자들이 ‘연구협력관’이라는 이름으로 참여하고 있었다. 교육부 담당자들은 연구에 직간접적으로 관여하고 있는 것으로 보인다. 이러한 과정은 중앙정부의 국어 교과서 정책이 검정 국어 교과서 개발 과정에 ‘타당화, 중립화, 객관화, 공정화’의 옷을 입고 반영되는 통로 역할을 한다. 편찬기준의 개발은 교육과정 개발과 맞물려 진행되고 있었고, 교과서 개편 때마다 정부는 편찬기준에 변화를 주고 있었다.

## 2. 편찬기준의 변화: 2009와 2015 시기의 비교

여기에서는 앞의 <그림 1>에서 제시한 세 수준의 편찬기준의 변화를 2009 개정 시기와 2015 개정 시기를 비교하여 분석하도록 한다. 1수준과 2수준의 분석 대상 자료는 2009 개정 시기는 교육과학기술부(2011), 2015개정 시기는 교육부(2016a)를 사용하였다.

### 1) 편찬방향 및 공통 편찬상의 유의점: 1수준

편찬방향과 공통 편찬상의 유의점은 국어 교과서를 포함하여 국정, 검정, 인정으로 발행되는 모든 교과서의 이념과 철학, 전체적인 방향을 좌우하는 부분이다.

#### 가. 편찬방향

편찬방향은 교과서 개발 목표와 기본 방향을 제시하고 있다. 2009와 2015 개정 시기의 교과서 개발 목표를 비교하면 다음 <표 1>과 같다.

표 1. 교과서 개발 목표의 변화(※ 굵은 글씨, 필자)

2009 개정 시기	2015 개정 시기
학생의 <b>학습 능력 신장</b> 과 <b>창의·인성 교육에 적합하며</b> , 학교의 다양한 특성을 고려한 <b>현장·실생활 중심의</b> 교과용 도서의 개발 및 보급을 통한 <b>학교교육의 내실화</b>	<b>창의융합형 인재 양성에</b> 적합하며, <b>핵심역량 함양</b> 을 도모하는 <b>실생활 중심의</b> 교과용 도서 개발 및 보급을 통한 <b>학교교육의 내실화</b>

2009 시기에 강조한 창의·인성 교육과 학습 능력 신장은 2015 시기에 창의융합형 인재 양성과 핵심역량에 대한 강조로 바뀌었다. 2015 교육과정을 개정한 박근혜정부에서는 문·이과 통합, 창조 경제 등과 관련하여 창의융합을 강조하였다. 실생활 중심의 교육, 학교교육의 내실화 등은 유지되었다.

이러한 개발 목표를 반영하여 교과서 개발의 기본 방향을 아래 <표 2>에서 보듯이 세 가지로 제시하고 있었다. 교육과정을 충실히 구현하는 교과용 도서라는 방향은 유지되었다. 그러나 2009에 비해 2015에서는 창의융합적 사고력, 바른 인성을 강조하고 있었다. 일상생활과의 연계성도 재차 강조되고 있었다.

표 2. 교과서 개발 기본 방향의 변화

2009 시기	2015 시기
-교육과정을 충실히 구현하는 교과용도서 -교육 현장의 적합성이 높은 교과용도서 -학습자 중심의 다양하고 질 높은 교과용 도서	-유지  -바른 인성과 창의융합적 사고력을 갖춘 인재 양성에 적합한 교과용 도서 -일상생활과 연계되어 이해하기 쉽고 흥미를 유발하는 학습자 중심의 교과용 도서

## 나. 공통 편찬상의 유의점

공통 편찬상의 유의점도 모든 교과에 적용되는 기준인데, 교육의 중립성 유지, 교육 내용의 선정과 조직, 범교과적 주제 등의 세 가지 쟁점을 다루고 있었다. 주요 변화는 다음과 같다.

첫째, 교육의 중립성 유지와 관련하여서는 2009에서는 정치적 중립성, 정당, 종교, 인종 등에 대한 편견 배제의 두 가지 조건만 있었으나 2015에서는 사회적 약자에 대한 비방, 품위 손상, 편견 조장 배제를 별도의 항목으로 추가하였다(교육부, 2016a: 3). 교육을 통해 사회적 공동체의 통합을 이루려는 요구라 생각된다.

둘째, 교육 내용의 선정과 조직에서는 교육계의 최근 학술적 연구 결과를 반영하여 일반적인 원칙을 제시하고 있었다. 2015 시기의 주요 변화 내용은 다음 <표 3>과 같다.

표 3. 2015 시기의 교육 내용의 선정과 조직 면의 변화

구분		내용
삭제	-학생의 개인차에 따라 효율적인 교수학습이 가능하도록 조직한다.	
	-개정 교육과정에서 강조하는 학년군의 취지를 고려하여 교과서를 개발한다.	
추가	-각 교과목별 내용 영역 및 학습내용 성취기준의 구분에 대해서는 출판사에서 집필진과 협의하여 해당 각 영역이 균형 있게 서술되도록 한다.	
	-일상생활과 연계되거나 실생활에 적용하기 용이한 주제, 제재, 소재 등을 선정한다.	
변화	2009	교과서의 각 단원은 학생들의 자기주도적 학습이 가능하도록 용어 해설, 탐구 과제, 선택 학습 활동 등을 다양하게 포함시켜 구성한다.
	2015	교과서 단원은 학습자가 자기주도적으로 학습할 수 있도록 동기를 부여하고 유지하도록 구성하며, 학습목표에 따라 계획, 조절, 점검, 성찰할 수 있는 학습 활동 등으로 구성한다.

2015에서 삭제된 내용은 7차 교육과정에서 수준별 교육과정으로 도입된 개인차, 개별화에 대한 강조였다. 2009 개정 교육과정에서 도입되었던 학년군 교육에 대한 강조도 삭제되었다. 이에 비해 일상생활과



연계는 추가되었고, 자기주도적 학습의 개념은 정교화되었다.

끝으로, 범교과적 주제 부분에서는 주제의 수가 축소되었다. 2009의 38개의 주제를 10개 주제로 간추려 제시하였다(교육부, 2016a: 5). 축소 통합과정에도 새롭게 추가된 것은 독도 교육과 안전 교육이었다. 국가 공동체의 영토에 대한 명확한 인식을 후속 세대들에게 교육하고, 세월호 사태 이후의 안전 교육에 대한 사회적 요구를 반영한 것으로 보인다.

#### 다. 공통 검정기준

이상에서 논의한 편찬방향이나 공통적인 편찬상의 유의점은 공통 검정기준으로 구체화된다. 공통 검정기준은 크게 헌법 정신과의 일치, 교육의 중립성 유지, 지식 재산권의 존중으로 구분되고 있었다. 이 중에서 헌법 정신과의 일치 부분은 다시 6~7개의 심사 관점이 제시된다. 이 부분의 몇 가지 정책적 변화가 관찰된다. 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

표 4. ‘1. 헌법 정신과의 일치’ 부분에 나타난 정책 변화

구분	변화 내용	
부분 삭제	2009	1. 대한민국 임시 정부의 법통을 계승한 대한민국의 정통성을 부정하거나 ...
	2015	2. <del>대한민국 임시 정부의 법통을 계승한 대한민국의 정통성과</del> 국가 체제를 ...
삭제		3. 대한민국의 국가 체제인 민주공화국을 부정하거나 왜곡비방하는 내용이 ...
부분 추가	2009	5. 태극기를 부정하거나 ...
	2015	4. 대한민국의 국가 상징인 태극기, 애국가 등을 부정하거나 ...

## 2) 국어 과목 편찬상의 유의점: 2수준

여기에서는 국어 과목, 그중에서도 고등학교 <국어> 과목을 중심으로 편찬상의 유의점과 정책 변화를 분석하도록 한다. 앞의 <그림 1>의 2수준에 해당된다.

### 가. 개발 방향, 구성 체제, 내용 선정과 조직

이 부분에서는 주로 국어교육 연구자들이 탐구한 학술적 성과와 요구가 많이 반영되어 있었다. 그리고 교과서 정책 현상에 관여하려는 정부의 요구라고 생각되는 부분도 있었다. 전반적으로 2009 편찬기준은 개략적이고 평범한 진술이었다면, 2015 편찬기준은 구체적이고 상세하였다.

개발 방향에서는 앞 절에서 분석한 공통 편찬방향의 기본 방향과 유사하였다. 주요 개발 방향을 정리하면 다음과 같았다.

국어 교과 역량 함양, 연계성 강화(교과 내, 교과 간, 교과와 비교과 등), 창의융합형 수업을 위한 통합 수업 가능, 학습 자료와 제재, 과제 등을 타 교과 자료 활용, 학습자 발달 수준과 의미 부합, 학습의 범위와 수준을 적정화, 실제 중심의 학습 활동, 학습자 개인의 다양한 언어 문화적 배경 고려, 인성 함양, 학교 급간 계열성 확보, 한 학기 한 권의 책읽기.

공통 편찬방향의 내용을 국어과에서 다시 반복을 통해 강조하고 있었다. 향후에는 “공통 편찬상의 유의점 → 국어 교과의 편찬상의 유의점 → ○○ 과목의 편찬상의 유의점” 등으로 수준별로 위계화하고, 정보를 반복하지 말고 차별화하여 개발하는 것이 필요해 보인다.

내용 선정 및 조직에서는 학습 요소를 교육과정 제시 요소로만 제한하는 내용이 눈에 띄었다. 아래 (1)은 선행 학습을 예방하고, 사교육을 완화하려는 정책 의지의 반영이라고 생각된다. 편찬기준이 국어 교과서 정책의 수단으로 사용되고 있음을 보여 주는 진술이라고 생각된다.

(1) 교육과정에 제시된 목표와 성취 기준에 적합한 내용을 선정하되, 학생들의 학습 부담이 과도하지 않도록 수준과 범위를 적정화하여 제시한다(※ ‘학습요소’ 외의 내용을 추가하지 않도록 한다)(교육부, 2016a: 119).

(4) 단원의 끝, 단원과 단원 사이에 넣는 부가 자료는 성취기준의 범위를 벗어나거나 새로운 학습의 부담이 되지 않도록 구성한다(교육부, 2016a: 120).

(12) 교과서 분량은 부록을 포함하여 410쪽이며, 10% 범위 내에서 증감할 수 있다(교육부, 2016: 121).

위의 지침 (4)는 내용 선정에서 학습 요소 외의 내용을 추가하지 않도록 하는 지침 (1)과 일관성을 보이고 있다. 단원 사이에 넣던 부가 자료를 학습 범위를 넘어서지 않도록 한 조치라고 생각된다. 지침 (12)는 교과서 쪽수에 대한 분량을 명시하고 있었다. 이러한 내용도 새롭게 등장한 것이다. 교과서 가격, 학습자의 학습 부담 완화, 교과서 완결 학습 등에 정부가 적극적으로 개입하고 있음을 시사한다.

## 나. 국어 과목 검정기준의 변화

국어 과목의 편찬상의 유의점을 고려하여 검정기준을 제시하고 있었다. 전체적으로 2009에 비해 2015에서는 심사 영역에서 교수·학습 방법 및 평가 영역이 신설되었고, 배점의 비중은 높았다. 변화의 개요는 다음 <표 5>와 같다.

표 5. 국어 과목 검정기준 변화 요약

심사 영역	2009 시기	2015 시기	비고
I. 교육과정 준수	4항목 30점	3항목 15점	비중 축소
II. 내용의 선정 및 조직	5항목 40점	7항목 35점	항목 증가
III. 내용의 정확성 및 공정성	6항목 30점	4항목 15점	비중 축소
IV. 교수·학습 방법 및 평가		3항목 35점	영역 신설

## 3) 국어 교과서 집필기준과 집필자 연수 자료: 3수준

### 가. 국어 교과서 집필기준

집필기준은 국어 교과서의 제재 선정과 관련된 부분을 다루고 있다. 위에서 살펴본 ‘국어 편찬상의 유의점’의 기타 영역에 보면, “내용 및 제재 선정 등은 국어 교과서 집필 기준을 따른다(교육과학기술부, 2011: 72; 교육부, 2016a: 120).”라고 하여 집필기준을 언급하고 있다. 국어 교과서에서 제재는 가치관을 함의하고 있고, 학습 목표 구현, 난이도 등을 함께 고려해야 하기 때문에 교과서 개발 과정에서 의사결정

이 까다로운 부분이다. 집필기준은 2009 개정은 교육과학기술부(2012)를, 2015 개정은 교육부(2015)를 자료로 분석하였다.

집필기준에도 많은 변화가 있었다. 문서 체제 면에서는 국어 과목 편찬상의 유의점과 마찬가지로, 2015에서는 국어과 공통의 집필기준을 먼저 제시한 후에 각 과목별 집필기준을 제시하고 있었다. 국어교육 본질과 교과서 개발 방향, 국어과 교육과정과 교과서 개발 방향 등의 내용은 편찬상의 유의점의 설명과 대동소이하였으며, 국어교육계의 학술적 논의를 반영한 것으로 보인다. 따라서 여기에서는 국어과 제재 선정과 관련된 부분에서 주목할 만한 변화를 서술하도록 한다.

제재 선정과 관련하여 영역 통합 기준에서 변화가 있었다. 2009에서는 ‘과목 간’의 통합적 제재를 요구하였으나 2015에서는 과목 내의 ‘영역 간’의 통합적 제재를 요구하고 있었다. 적절한 수정이라고 생각된다.

사회적 요구와 관련하여 2015에서는 미래 사회 대비와 관련하여 ‘통일 제재’, 사회적 의제에 대한 합리적 인식 형성과 관련하여 ‘비판적으로 사고하고 의사소통 할 수 있는 제재’, 배려나 공감과 관련하여 ‘반(反)편견, 민족, 계층, 육체적·정신적 특성 등의 측면에서 타인에 대한 이해를 넓힐 수 있는 제재’가 추가되었다. 그 밖에 제재 선정 과정에서 타인의 저작권을 보호하도록 명시하였다.

사회적 요구는 국어 교과서의 정책적 측면이 부각되는 지점이다. 2015에서 미래사회 요구와 관련하여 통일, 사회적 의제에 대해 비판적으로 사고하고 소통할 수 있는 제재 선정을 포함시킨 것은 긍정적으로 평가된다. 사회 비판을 정권 비판으로 인식하여 금기시하던 문화, 검정 교과서 개발자들의 과도한 자기 검열 등이 개선될 여지가 있다.

## 나. 교과서 집필자 연수 자료

검정 교과서 집필자 연수는 2015 개정 교육과정 시기에 처음 시도되었다. 교육부는 검정 국어 교과서 집필자나 출판사 편집자들을 대상으로 집필자 연수를 실시하였다(교육부, 2016b). 자료집의 내용을 보면, 교육부 담당자, 평가원 연구원, 대학교수들이 발표에 참여하고 있

었다. 자료의 내용은 편찬상의 유의점과 검정기준에 대한 설명과 대동소이하였다. 다른 점은 정부 담당자가 교과서 정책을 직접 설명하고 있었고, ‘한 학기 한 권의 책임기’와 같은 부분을 국어 교과서에 반영하고자 하는 의지가 강조되고 있었다.

정부가 이러한 일을 기획하는 것은 이례적이다. 긍정적으로 생각하면, 정부가 검정 교과서 개발 방향을 직접 설명하고, 출판사나 개발자들은 검정기준이 요구하는 바가 무엇인가 확인할 수 있는 자리라고 생각된다. 다른 한편으로는 정부의 국어 교과서 정책을 교과서에 반영시키려는 의도라고 생각된다. 편찬기준 문서에 나타나지 않는 다양한 내용을 집필자 연수를 통해 전달함으로써 중앙 정부의 교과서 정책과 그 뒤에 있는 이념적 지향점을 국어 교과서에 반영하기 위한 것으로 보인다. 검정 국어 교과서 개발의 편찬기준으로 집필자 연수가 활용되기 시작하였음을 뜻한다.

이상에서 살펴본 2015 교육과정 시기의 국어 교과서 정책의 주요 변화 내용을 요약하면 다음 <표 6>과 같다.

표 6. 2015 개정 시기의 국어 교과서 정책 요약

수준	주요 정책 내용
1 수준	창의융합형 인재 양성 강조 국어과 핵심 역량 강조 학습 내용의 실생활과 연계성 강조 학습자 중심의 자기주도적 학습 강조 학습 내용의 통합성 강조 국가 공동체 요건(정체성, 영토, 지적 재산권, 반편견 등) 강조 임시 정부의 법통 계승 삭제 범교과 주제의 통합 및 간소화(※ 안전 교육, 독도 교육 강조)
2 수준	※ 1수준에서 제시한 정보 반복 제시 교육과정에 제시된 학습 요소 이외의 내용 제시 금지 교수·학습 방법/평가와 관련된 검정 영역 독립, 비중 확대(35/100)
3 수준	과목 간 연계 제재에서 영역 간 연계 제재 선정 통일 관련 제재 선정 비판적 사고력을 기르는 제재 선정 반(反)편견 제재 선정(※ 민족, 직업, 계층, 정신적 신체적 특성 편견 배제 추가)

### Ⅲ. 국어 교과서 정책의 철학

#### 1. 철학적 관점의 분석틀

앞 장에서 분석한 국어 교과서 정책의 철학적 측면을 분석하기 위해서는 분석틀이 필요하다. 이 글에서는 교육 철학 분야에서 이루어진 논의(이지현, 2001; 한명희·고진호, 2005; 정영근 외, 2010; 서울대 교육연구소 편, 1994 등)를 참고하여 다음과 같은 다섯 가지 분석틀을 개발하였다.

##### ① 공동체주의와 자유주의

교육 철학에서 공동체주의와 자유주의는 서로 대립되는 철학적 관점이다. 이는 가치론에 입각한 쟁점이다. 학교교육의 목적, 내용, 방법과 관련된 의사를 결정할 때, 공동체주의는 궁극적으로 개인이 포함된 공동체의 유지 발전을 중시하는 데 비해 자유주의는 교육을 받는 개인의 자유 실현을 중시하고 지향한다. 사회적 공동체를 벗어난 개인을 상상하기 어려웠던 전근대 시기 교육은 공동체주의 경향이 지배적이었다. 그러나 근대 과학 혁명 이래 개인 주체의 발견으로 개인주의적 자유주의 교육 이념이 부상하였다. 자유주의 교육 이념은 이후 아동중심, 경험중심, 수요자중심 교육론 등으로 발전하였다. 그러다가 19세기 이후 국민국가가 형성되면서 국가 주도의 공교육 체제를 위한 공동체주의 이념이 다시 조명되었으며, 공동체 중에서 국가 공동체가 부각되었다.

우리나라는 남북분단의 상태로 한반도라는 열강들의 세력 접점 지역에 위치하고 있다. 국가 교육과정에 근거하여 학교교육을 실시하는 우리 입장에서 볼 때, 국가 공동체의 유지 발전에 필요한 교육 목적, 내용, 방법을 국어 교과서에 담는 것은 일정 부분 필요해 보인다.<sup>4</sup> 그러나

---

4 그러나 국가의 교육 이념(철학)과 집권한 정부의 교육 이념(철학)이 반드시 일치한다고 볼 수는 없다. 선거를 통해 집권하는 정부의 이념은 국가 이념이 용인하는 틀 속에서 강조점이 조금씩 달라질 수 있다.

세계화, 다문화사회, 포스트모던 흐름이 나타나는 오늘날에는 전근대 시기와 같은 획일적 공동체주의가 아니라 개인과 집단의 다양성과 차이를 의미 있게 수용하는 새로운 공동체주의의 길을 모색할 필요가 있다.

## ② 주지주의와 경험주의

교육 내용을 선정할 때, 주지주의(intellectualism) 관점은 학생을 교과 배정이 되는 학문적 전통과 그에 기초한 교과의 지식 세계에 입문시켜야 한다는 관점을 말한다. 이에 비해 경험주의 관점은 기존의 형식화된 지식보다는 학생이 장차 실제의 삶에서 경험할 내용을 중심으로 교육 내용을 선정해야 한다는 관점이다. 양자는 인식론에 입각한 쟁점이다. 학문중심 교육과정, 교과중심주의, 지식교육 등은 주지주의 계열의 철학으로 분류할 수 있다.

지식교육의 기반 위에 아동은 현실의 삶 속에서 여러 가지 목적을 실현할 수 있다. 그러나 교과와 지식은 시간이 흘러갈수록 형식화되고, 학문 간의 소통은 단절되며, 교과 간 그리고 교과 내의 영역 간에도 단절과 중복이 심화될 수 있다. 이러한 지식교육은 실제 학생이 경험하는 삶과 유리될 수 있다. 그러므로 아동의 실제적 경험을 중심으로 교육과정과 교과서를 구성하는 것이 필요하다는 주장을 할 수 있다.

주지주의와 경험주의의 대립은 다음 두 가지 관점과 연동된다. 하나는 ‘학습은 어떻게 이루어지는가?’라는 물음에 대해 외재주의(혹은 객관주의)와 내재주의(혹은 구성주의)로 설명하는 견해와 연결된다. 5차 교육과정 이래로 국어 교과서는 객관주의보다는 구성주의 관점에 따라 교과서를 개발하여 왔다.<sup>5</sup> 그러나 국어 교과서에서 교과의 기초가 되는 객관적 지식 학습에 대한 요구도 여전히 존재한다.

둘째는 영역 분리주의와 영역 통합주의의 구분과도 연결해 볼 수 있다. 전자는 국어과에서 학습하는 지식과 기능은 ‘언제 어디서나(any time, any where)’ 사용할 수 있도록 영역 고유의 필수 내용을 중심으로

---

5 잘 알려진 대로 국어과 교육과정의 역사에서 4차 교육과정은 학문중심 교육과정으로 분류된다.

로 영역을 분리하여 교육해야 한다는 주장이다. 후자는 각 영역의 지식과 기능을 통합하여 ‘지금 여기(now and here)’라는 맥락 속에서 총체적으로 가르쳐야 한다는 주장이다. 2015 개정 시기에서는 통합적 접근이 강조되고 있었다.

### ③ 수월성과 평등성

교육 철학적으로 가치 있는 또 다른 관점은 수월성과 평등성을 들 수 있다. 이는 교육이라는 공공재의 직접적 수혜 대상을 누구로 할 것인가의 문제이다. 한편으로는 개인의 다양성과 능력의 차이를 인정하고 수월성을 강조하는 국어 교과서 정책을 기획할 수 있다. 다른 한편으로는 모든 학생들이 평등하게 교육의 수혜를 입을 수 있도록 정책을 기획할 수 있다. 전자는 엘리트주의, 후자는 시민주의라고도 할 수 있다. 정부는 교육 목적, 내용, 방법을 교육받는 개인의 차이에 주목하고 능력 있는 개인의 수월성 실현에 초점을 맞출 수도 있고, 다양한 학생 모두의 교육적 평등성 실현에 맞출 수도 있다. 평등성의 예로는 학습 부진아들을 예방하기 위해서 2015 개정 초등학교 1학년 국어 교과서에서 기초문식성 지도를 강조한 것을 들 수 있다.

### ④ 보수주의와 개혁주의

국어 교과서 정책을 바라보는 철학적 관점으로 보수주의와 개혁주의를 설정할 수 있다. 보수주의는 교육은 사회나 공동체의 유지와 재생산에 기여해야 한다는 관점이다. 사회적 공동체는 존재하며, 교육은 이러한 사회에 새로운 성원을 입문시키는 과정으로 바라본다. 교육은 현존하는 사회나 질서를 유지하는 데 봉사해야 한다는 관점이다. 이에 비해 개혁주의는 현존 사회는 유토피아가 아니며 모순과 해결해야 할 문제들이 쌓여 있고, 방관하면 사회는 점점 더 나빠지게 된다고 바라본다. 개혁주의는 진보주의라고 명명할 수도 있다. 그러므로 교육을 통해서 사회를 변화시키고 개혁시켜야 한다는 관점이다. 이를 위해서 아동에게 변화와 개혁적 사고를 가르쳐야 한다는 관점이다.



## ⑤ 개입주의와 방임주의

국어 교과서는 자본주의 체제의 시장에서 유통되는 소비재이기도 하다. 국어 교과서의 생산, 제작, 유통과 관련하여 정부가 적극적으로 개입할 수도 있고, 방임적으로 관망할 수도 있다. 이를 개입주의와 방임주의로 구분할 수 있다. 전자는 국가 확일주의, 후자는 다원주의로 명명할 수도 있다. 개입주의 철학은 정부가 시장에 적극적으로 개입하여 규제를 통해 확일주의를 강화해 나간다. 이에 비해 방임주의 철학은 정부가 교과서 개발자들의 창의적 발상과 다양한 가능성을 믿고 권장하며 규제와 지침을 최소화한다. 정부는 전문가 집단과 출판사들이 참여하는 현상으로 교과서 시장에 맡겨 둔다. 국정 교과서는 하나의 상품이 시장을 독점하는 현상이라고 볼 수 있다. 이에 비해 검정 교과서는 다양한 상품이 시장에서 경쟁하는 과정이라고 볼 수 있다. 후자에 대해서도 정부는 여러 가지 정책 수단을 통해 가격이나 개발에 적극적으로 관여할 수도 있고, 방임할 수도 있다.

## 2. 국어 교과서 정책의 해석

여기에서는 앞에서 분류한 철학적 관점에 따라 II장의 <표 6>에서 정리한 2015 개정 시기의 국어 교과서 정책 중의 몇 가지 사례를 해석해 보고, 문제점을 도출해 본다.

### ① 창의융합적 인재 양성

창의융합적 인재 양성은 국어 교과서를 포함한 2015 개정 시기의 교과서 정책의 핵심으로 편찬기준의 여러 군데에서 지속적으로 반복적으로 나타났다. 그러나 ‘모든’ 학생들이 현실에서 창의융합적 인재가 될 수 있을까라는 생각을 해 볼 때, 긍정적으로 답할 수 없다면 이 정책은 평등성보다는 수월성에 가까운 관점이다. 이 정책은 이명박정부 이래로 박근혜정부에서도 교육에서 평등성보다는 수월성을 강조하는 관점이 유지된 것이라고 생각된다. 또한 교과중심의 주지주의

철학과 학생중심의 경험주의 철학 중에서는 경험주의를 강조한 정책이라고 생각된다.

수월성	X	평등성
주지주의	X	경험주의

창의융합적 인재 양성은 미국의 STEAM(Science, Technology, Engineering, Art, Mathematics) 교육의 영향을 받았다. 융합은 기존의 교과 유지보다 교과 간의 융합, 교과 내의 영역 간의 융합, 교과와 비교과 간의 융합을 뜻한다.

② 헌법과 국가 정체성 요구

편찬방향(공통) 분석에서 보았듯이 정부는 국어 교과서에서 공동체로서 국가의 정체성과 헌법적 가치를 반영할 것을 분명하게 요구하고 있었다. 태극기, 애국가, 교육의 정치적 중립성, 사유재산으로서의 지적 재산권에 대한 존중 등은 민주주의와 자본주의를 기본으로 하는 대한민국의 헌법적 가치이다. 이러한 요구는 검정기준에서 어느 하나만이 라도 저축되면 탈락되도록 설정되어 있다. 이러한 정책은 공동체주의 중에서도 국가 공동체주의 철학을 반영한 것이다. 그러나 학생이 장차 살아가야 할 시대가 다문화, 국제화, 세계화, 포스트모던 등으로 변화하고 있다는 점을 고려할 때 국가 공동체주의 이념이 폐쇄적으로 작용하지 않도록 다원주의적 관점을 균형 있게 반영할 것인가에 대한 고민도 필요해 보인다.

공동체주의 X 자유주의

③ 국어과 핵심역량, 통합성, 실제성 강조

국어 교과서 정책에서 국어과 핵심역량의 반영은 주지주의보다는 경험주의 관점에 가깝다. 국어과에서 도입한 핵심역량은 비판적·창의적

사고 역량, 자료·정보 활용 역량, 의사소통 역량, 공동체·대인 관계 역량, 문화 향유 역량, 자기 성찰·계발 역량 등을 들고 있다. 이러한 핵심 역량은 학문적 교과적 배경이 뚜렷한 문법 교육이나 문학 교육을 통해서 달성되기는 어렵다. 따라서 경험주의 철학에 가깝다고 분류할 수 있다. 국어 교과서의 내용을 학습자의 실제 생활과 연계성을 강조하는 내용, 국어과 내용에 대한 통합 강조 등도 경험주의 철학에 가깝다. 국어과 핵심역량이 미래 지식정보화 사회에서 모든 개인이 갖추어야 할 역량으로 바라본다는 점에서는 평등성의 철학으로 볼 수 있다.

주지주의 \_\_\_\_\_ X 경험주의  
수월성 \_\_\_\_\_ X 평등성

#### ④ 교수·학습 방법의 강조와 범교과적 주제 축소

2015 교육과정 시기에는 국어 교과서 검정기준에서 교수·학습 방법과 평가를 강조하였다. 심사 영역을 독립하고 배점을 높였다. 국정, 검정, 인정으로 개발되는 교과서는 전국의 많은 교실에서 동시에 사용되는 ‘표준형’ 교과서이다. 그러나 전국의 많은 교실은 서로 다른 상황에 놓여 있다. 교사, 학생, 지역 여건 등에서 수업이 진행되는 맥락은 다르다. 그럼에도 불구하고, 정부는 표준형 교과서에서 교수·학습과 평가를 강조하였다.

이로 말미암아 개별 국어 수업은 맥락의 다양성에도 불구하고 교과서에 제시된 표준형 교수·학습 활동 중심으로 수업이 전개될 수 있다. 이는 단기적으로는 교실의 교수·학습 방법을 개선할 수 있지만 멀리 보면 획일화된 수업을 유발할 가능성도 있다. 궁극적으로 의미 있는 수업은 교사의 전문성과 수업의 개별 맥락에 좌우된다.

이와 더불어, 2015 교육과정에서는 범교과적 주제를 38개에서 10개로 간추렸다. 국어 교과서는 표면적으로는 국어사용 능력을 길러 주기는 하지만 이면적으로 제재나 자료, 활동을 통해 다양한 가치관이 학습될 수 있다는 점에서 이러한 변화들은 다원주의보다는 획일주의로

개입주의(획일주의)   X   방임주의(다원주의)

## 수월성 X 평등성

## 개입주의 X 방임주의

100 국어교육학연구 제51집 제2호 | 2016년 6월

으로 학계나 연구자들에게 맡겨야 하는가? 아니면 시시콜콜한 문제까지 개입하고 간섭해야 하는가? 앞 장의 편찬기준 분석에서 보았듯이 2015 개정 시기에 정부는 이전시기보다 더 적극적으로 시장에 개입하고 있었다.

## ⑦ 비판적 사고 역량에 대한 강조

국어 교과서 집필기준에서는 제재 선정과 관련한 내용들이 나타나 있다. 제재에 대해 다양한 요구가 있지만 비판적 사고 능력 향상에 도움이 되는 제재를 권장하였다. 뿐만 아니라 국어과 핵심역량에 비판적·창의적 사고 역량이 포함되어 있다. 이러한 정책은 개혁주의(진보주의) 관점의 정책으로 분류할 수 있다. 비판적 사고 능력은 비판적 문식성에서 추구하는 내용이다. 비판적 문식성에서는 텍스트(제재)를 권력이나 힘의 관계를 반영하는 것으로 본다. 텍스트에 대한 비판적 사고 능력은 텍스트를 매개로 강화, 유지, 침묵, 재생산되는 힘의 관계를 드러내고 저자(발신자)의 의도를 파악하게 한다는 점에서 개혁주의 관점의 반영으로 해석할 수 있다.

보수주의 \_\_\_\_\_ X 개혁주의(진보주의)

이상에서 2015 교육과정 시기에 편찬기준에 나타난 중앙정부의 국어 교과서 정책의 몇 가지 측면을 철학적 관점으로 분류하여 보았다. 종합해 보면, 이 시기의 국어 교과서 정책은 경험주의 철학이 주조를 이루고 있었다. 그 밖에 수월성, 평등성, 공동체주의, 개혁주의, 개입주의(획일주의) 등과 같은 철학이 혼재하고 있었다.

주목할 점은 경험주의 철학은 학생의 개인차와 맥락의 다양성을 전제로 한다는 점이다. 그리고 교사와 학생들은 국어 수업의 주체이다. 교사는 수업과 평가 방법을 자신의 수업 상황에 맞게 재구성할 수 있다. 그런데 2015 개정 시기의 국어 교과서 편찬기준에는 학생의 경험을 강조하는 관점이 명시적으로 보이는 반면에, 세세한 내용에서는 이

와 서로 일치되지 않는 부분도 보인다. 가령, 범교과적 주제의 대폭 축소, 개인차를 고려한 학습 삭제, 교과서 검정기준에서 교수·학습 방법 및 평가의 비중을 확대한 것들은 궁극적으로 개별 맥락에서 교사의 창의적 수업을 제약할 수 있다.

또한 경험주의에 대한 지나친 신뢰는 학교교육에서 교과중심의 지식 교육에 대한 약화를 초래할 수 있고, 지식교육을 사교육에 의존하게 함으로써 결과적으로 공교육의 역할이나 신뢰를 약화시킬 여지도 있다.

## IV. 결론

국어 교과서는 중앙정부의 교육 정책의 산물이다. 집권한 정부는 정치적 목적을 달성하기 위해 교육 정책을 실행한다. 그 수단이 되는 것은 교육과정 개정이고, 교과서는 교육과정과 연동되어 개발된다. 국어 교과서는 학생이 직접 경험하고, 내용과 제재를 통해 다양한 가치관이 학습된다는 점에서 교육 정책의 중요한 대상이다.

국어 교과서 편찬기준은 국어 교과서 정책의 핵심이다. 정부는 정책 목표에 따라 편찬기준을 통제함으로써 국어 교과서 개발에 개입하고 있었다. 편찬기준에는 편찬방향, 공통 편찬상의 유의점, 국정 교과서 심의기준, 과목별 편찬상의 유의점, 검정기준, 국어 교과서 집필기준, 집필자 연수 자료 등이 포함된다. 정부는 정책 연구기관의 도움을 받아 편찬기준을 개발한 후에 정책 문서로 발표하고 있었다.

편찬기준과 관련하여 2015 개정 교육과정기의 국어 교과서 정책은 교과 공통의 측면과 국어 교과적 측면에서 세 수준으로 나타나고 있었다. 국어 교과는 다시 국어과 공통의 측면과 각 과목별 요구 사항으로 나타나고 있었다. 이러한 문서 체제는 국어 교과서 정책의 이해에 도움이 되었지만 세 가지 수준에서 중복되는 정보들이 많았다.

국어 교과서 정책 내용과 관련하여, 이전 정부와 비교하여 변화를 보인 부분은 창의융합적 인재 양성, 국어과 핵심역량 학습, 국어 학습

경험의 실제성, 국어 교육 내용의 통합성, 국가 공동체 요건 강조, 범 교과 주제의 축소, 학습 요소의 제한, 교수·학습 방법 강조, 비판적 사고력을 길러 주는 제재 활용 등을 강조한 점이었다.

이러한 정책을 해석하기 위한 철학적 관점을 공동체주의와 자유주의, 주지주의와 경험주의, 수월성과 평등성, 보수주의와 개혁주의, 개입주의와 방임주의 등으로 구분하여 접근하였다. 그 결과, 2015 시기의 국어 교과서 정책의 철학적 관점은 경험주의 철학이 주조를 이루고 있었다. 이러한 정책은 창의융합적 인재 양성, 실제성, 통합성, 국어과 핵심역량의 강조 등에서 읽어 낼 수 있었다.

그 외에 다양한 철학적 관점이 혼재하였고, 부분적으로는 정책 간의 상호 모순도 관찰되었다. 수월성은 창의융합적 인재 양성, 평등성은 교육과정에 제시된 학습 요소 중심의 교과서 개발, 개혁주의는 비판적 사고력을 길러 주는 제재 선정, 공동체주의는 국가 공동체의 이념을 지키려는 헌법 정신과의 일치 등에 대한 요구를 통해 나타나고 있었다. 이 밖에 정부는 편찬기준의 구체화와 상세화를 통해 국어 교과서 시장에 적극적으로 개입하는 정책을 취하고 있었다. 철학적 관점의 혼재는 국어 교과서 정책이 본질적으로 다면적 성격을 지녔거나 아니면, 중앙정부의 정책 주체들이 정책 형성 과정에서 철학적 관점의 일관성이 약했음을 시사한다.

## 참고문헌

- 교육과학기술부(2011), 『초·중등학교 교육과정 개정 고시(제2011-361호, '11.0809)에 따른 초·중등학교 교과용 도서 편찬상의 유의점 및 검정기준』, 2011. 9, 교육과학기술부·한국교육과정평가원, 연구자료 ORM 2011-49, 한국교육과정평가원.
- 교육과학기술부(2012), 『2009 개정 교육과정에 따른 교과 교육과정 적용을 위한 국어과 교과서 집필 기준(안)』, 교육과학기술부·KICE.
- 교육부(2015), 『2015 개정 교육과정에 따른 교과용 도서 개발을 위한 집필기준(국어, 도덕, 경제, 역사)』, 2015. 12, 교육부.
- 교육부(2016a), 『2015 개정 교육과정에 따른 교과용도서 개발을 위한 편찬상의 유의점 및 검정기준』, 2016. 1, 교육부·한국교육과정평가원.
- 교육부(2016b), 『2015 개정 교육과정에 따른 교과용도서 집필진 연수 자료집』, 2016. 1, 서울교대 에듀웰센터, 교육부·대구광역시교육청.
- 박진용(2011), 「국어 교과서 정책의 현황과 과제」, 『국어교육학연구』 42, 국어교육학회, 5-40.
- 서울대학교 교육연구소 편(1994), 『교육학 용어 사전』, 삼성출판사.
- 윤현진·가은아 외(2015a), 『2015 개정 교육과정에 따른 교과용도서 편찬상의 유의점과 검·인정 기준 개발』, 연구보고 CRC 2015-26-1, 한국교육과정평가원(연구협력관 김대원, 이지은).
- 윤현진·양정실·신호재(2015b), 『2015개정 교육과정에 따른 교과용 도서 집필기준』, 연구보고 CRC 2015-26-3, 한국교육과정평가원(연구협력관 김대원, 이지은).
- 이성영(2009), 「국어 교과서 정책」, 『국어교육학연구』 36, 국어교육학회, 71-98.
- 이지현(2001), 『교육의 철학적 차원』, 교육과학사.
- 정영근·정혜영·이원재·김창환(2010), 『교육학적 사유를 여는 교육의 철학과 역사』, 문음사.
- 천경록(2016), 「2015 교육과정 시기의 국어 교과서 정책과 철학」, 『국어교육의 정책과 철학』, 2016. 4. 16, 인하대학교, 국어교육학회 제61회 전국학술대회 자료집.
- 한명희·고진호(2005), 『교육의 철학적 이해』, 문음사.



## 초록

# 2015 교육과정 시기의 국어 교과서 정책과 철학

## 천경록

이 연구에서는 2015 교육과정 시기의 국어 교과서 편찬기준에 나타난 정책을 분석하고, 정책의 이면에 있는 철학적 관점을 살펴보았다. 국어 교과서는 중앙정부의 정책 현상이다. 중앙정부는 편찬기준을 통해서 국어 교과서 정책을 실행하고 있었다. 분석 결과, 2015 교육과정 시기의 국어 교과서 정책은 창의융합적 인재 양성과 핵심역량 함양을 목표로 하고 있었고, 학습의 실제성, 국어사용의 통합성, 학습내용 요소의 제한, 범교과 주제의 축소, 국가공동체 요구, 학습방법과 평가에 대한 강조, 비판적 제재 사용 등을 강조하고 있었다. 이러한 정책은 주로 경험주의 철학에 기반하고 있었다. 그 밖에 공동체주의, 수월성, 평등성, 국가 개입주의 등의 관점도 반영되어 있었다. 철학적 관점이 서로 일치되지 않은 부분도 있었다.

**핵심어** 국어과, 교과서, 정책, 철학, 편찬기준, 공동체주의, 경험주의, 수월성, 평등성

## ABSTRACT

### The Policy and Philosophy of Korean Language Textbooks

Cheon Gyeongrok

This paper analysed the policy of Korean Language Textbook (KLT) and its philosophy in 2015 national curriculum. Government executed KLT policy by the KLT development criteria. As a results, creativity integration, core competence, authenticity, integration of language skills, restricted curriculum contents, reduced cross curricula, requirement of national identity, emphasis of teaching and assessment, and using critical materials were represented in KLT policy. These policy were mostly based on the empiricism. Also, there are nationalism, excellence, equality, and interventional policy. Few are contradictory each other in philosophy.

**KEYWORDS** Korean Language Subject, textbook, policy, philosophy, development criteria, nationalism, empiricism, excellence, equality