

국어과 교육과정 정책 분석*

천 경 록**

< 次 例 >

- I. 서론
- II. 문제에 대한 접근 관점
- III. 이명박정부의 교육 정책 기초
- IV. 2011 국어과 교육과정의 정책적 면모
- V. 결론

I. 서론

국가를 유지하고 발전시키는데 있어서 국어는 중요한 역할을 한다. 국가도 하나의 사회 단위인데 국가를 유지하고 통합하는데 언어는 결정적인 역할을 한다. 국어 정책을 어떻게 수립하는가에 따라 국가의 흥망성쇠가 결정되기도 한다. 한국은 1945년 광복 후에 성인 문맹률이 80%를 넘었다. 1950년에 한국전쟁까지 겪었으나 수십 년 만에 ‘한강변의 기적’이라고 불리는 경제 성장을 이룩하였다. 그 이면에는 국어의 문자 체계인 한글의 우수성이 있다. 한글은 표음문자로서 배우기 쉽다. 이 때문에 성인 문맹

* 이 논문은 2011년도 광주교육대학교 학술연구비 지원에 의한 것임. 이 연구는 연구자가 2011년 10월 29일 서울대학교에서 개최된 서울대학교 국어교육연구소 주최 국제학술대회에서 발표한 내용을 토대로 수정 보완하였음.

** 광주교육대학교 국어교육과 교수

를 쉽게 낮출 수 있었으며 양질의 노동력을 형성할 수 있었고, 결과적으로 한국 경제의 양적 성장이 가능하였다. 최근에 한국은 IT 분야에서 빠른 성장을 보여주고 있는데 이것 역시 한글의 장점 때문이라고 분석되고 있다.

중국을 최근에 미국과 함께 G2로 불리는 비약적인 경제 발전을 보여주고 있다. 이를 가능하게 한 요인 중에 하나가 간체자(簡體字) 정책 때문이라고 생각된다. 중국은 1950년대와 60년대에 전통 한자인 정체자(正體字)를 버리고 간체자를 도입하였다. 비록 중국 내부에서 이에 대한 논쟁은 계속되고 있지만¹⁾ 간체자 도입이 문맹률을 낮추고 양질의 노동력을 공급하여 경제 발전을 이룩하는 데 일정부분 영향을 주었다고 평가할 수 있다. 이로보아 한 나라의 국가 경쟁력을 결정하는 데 필요한 노동, 경제, 국방, 교육, 과학기술, 문화 등의 이면에는 국어 정책을 어떻게 결정하느냐가 큰 영향을 준다고 할 수 있다.

정책의 주체가 되는 것은 정부나 정당이다. 정부나 정당은 이념에 기반을 두고 정책을 결정한다. 예를 들어, 과세 정책은 정부의 이념에 따라 강화하기도 하고 완화하기도 한다. 교육 분야도 마찬가지이다. 여기서 정부라 함은 중앙 정부뿐만 아니라 지방 정부도 포함된다.²⁾ 정부와 정당이 같은 이념을 지향하고 있다면 정책 결정이 비교적 순조로울 것이다. 그러나 서로 다른 이념을 가진 주체가 집권하고 있다면 정책 결정 과정에서 충돌하게 된다. 예를 들면 ‘무상 급식’ 정책이 그러하다. 무상 급식에 대해 서울시는 반대하고 있지만 서울시교육청과 서울시의회는 찬성하고 있다. 이는 지방 정부에서 행정과 의회를 서로 다른 정당이 집권하였기 때문에

1) 예를 들어, 중국의 대문호 루쉰은 “한자가 망하지 않으면 중국이 반드시 망한다.”고 하였다. 반면에 스웨덴의 중국학자 Bernhard Karlgren은 “중국이 한자를 버리는 날, 중국은 중국 문화의 근본을 포기하는 것이다”라고 하였다. (출처 위키 백과, <http://ko.wikipedia.org/wiki/>)

2) 한국은 1995년에 지방자치제가 정착되었다.

생기는 현상이라고 할 수 있다.

한국에서는 2008년에 이명박정부가 집권하였다.³⁾ 이명박정부란 이명박 대통령과 여당인 한나라당이 이끄는 정부를 뜻한다. 이명박정부는 2007년 12월 한나라당 소속의 이명박 후보가 대통령에 당선되면서 시작되었다. 이명박정부는 2009년과 2011년에는 국어과 교육과정을 개정하였다. 국어 정책의 핵심은 국어 교육 정책이고, 국어과 교육과정은 국어 교육 정책의 핵심이다.

이 글에서는 한국의 국어과 교육과정을 이명박정부의 교육 정책의 실행 과정이란 틀에서 분석해 보도록 한다. 먼저 문제에 접근하는 관점을 점검하도록 한다. 그리고 국어과 교육과정의 외연(外延)에 해당하는 이명박정부의 교육 정책의 기초를 분석하도록 한다. 이를 토대로 이명박정부에 의해 개발된 2011년 국어과 교육과정의 주요 면모를 교육 정책의 측면에서 살펴보도록 한다.

2009 개정에서 교육과정 총론 중심으로 개정되었고 국어과에서는 고등학교 선택과목이 주로 개정되었다. 이에 비해 2011년에는 국어과 공통 과목과 고등학교 국어과 선택 과목 모두가 개정되었다. 2011년에 고시된 국어과 교육과정 개정을 2009 개정에 따른 각론 교육과정 개정으로 보기도 한다. 그러나 국어과 교육의 변화로만 본다면 2009년 보다 2011년의 변화 내용이 크다. 2009 개정은 2007 개정에 비해 고등학교 선택 과목을 재구성한 것에 지나지 않는다. 그렇지만 2011 개정은 2007 개정에 비해 공통 과목, 선택 과목 모두 혁신적으로 변화시켰다. 국어과 교육만 놓고 볼 때, 2009년의 변화보다는 2011년의 변화 내용이 중요하다.

3) 한국의 역대 정권은 정부의 특징을 담아서 별칭을 사용하였다. 예를 들어 김영삼정부는 문민 정부, 김대중정부는 국민 정부, 노무현정부는 참여 정부라고 불렀다. 이명박정부는 ‘실용 정부’라는 명칭을 검토하다가 그냥 대통령의 이름을 정부 명칭으로 사용하고 있다.

II. 문제에 대한 접근 관점

연구 문제에 대한 접근을 두 가지 관점에서 시작한다. 하나는 통시적(通時的)으로 국어과 교육과정 정책의 역사적 변화 맥락에서 파악하는 방법이다. 다른 하나는 현재의 국어과 교육과정 정책 현상을 분석하는 틀을 수립하고 그에 따라 공시적(共時的)으로 분석하는 방법이다.

1. 통시적 관점

한국은 1948년에 정부를 수립한 후에 1949년에 교육법을 제정하였다. 이에 근거하여 1955년에 1차 교육과정을 고시하였으며, 그 후 10여 차례 교육과정을 개정하여 왔다. 가장 최근에는 지난 8월 9일에 2011년 개정 국어과 교육과정(이하, 2011 교육과정)을 고시하였다. 정부 수립 이후부터 현재까지 한국의 국어과 교육과정 개정을 주요 정치적 사건과 그에 따라 구성된 정부와 관련하여 연표로 제시하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 한국의 정부 변화와 국어과 교육과정 개정 연표

헌정 체제	정부의 변화 주요 사건	연도	국어과 교육과정 개정
제1공화국	정부 수립(1948.8.15)	1948	1차 교육과정(8년 지속)
	이승만정부(1948.8-1960.4)		
	한국 전쟁(1950-1953)	1950	
제2공화국	4·19 혁명	1960	2차 교육과정(10년 지속)
	장면정부(1960.8-1961.5)		
	5·16 군사 정변	1961	
제3공화국	박정희정부(1961-1972)	1963	3차 교육과정(8년 지속)
제4공화국	유신 헌법	1972	
	박정희정부(1972-1980)	1973	
제5공화국	10·26 사건	1979	4차 교육과정(6년 지속)
	전두환정부(1980.9-1988.2)	1981	
	6월 민주항쟁	1987	
제6공화국	노태우정부(1988.3-1993.2)	1992	5차 교육과정(5년 지속)
	김영삼정부(1993.3-1998.2)	1997	6차 교육과정(5년 지속)
	김대중정부(1998.3-2003.2)		7차 교육과정(10년 지속)
	노무현정부(2003.3-2008.2)	2007	2007 교육과정(2년 지속)
	이명박정부(2008.3-2013.2)	2009	2009 교육과정(2년 지속)
		2011	2011 교육과정(?)

표에서 볼 수 있듯이 한국은 주요 정치적 사건을 전후로 하여 정부가 바뀌었다. 정부의 변화와 교육과정은 긴밀하게 연동되는 듯하다. 거의 모든 정부가 교육과정을 개정하였다. 1차 교육과정 이래로 2007 개정 교육과정까지의 국어과 교육과정에 대한 교육 정책적 특징은 천경록(2009b)에서 분석한 바 있다. 그 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

1차 교육과정은 한국전쟁의 혼란을 수습한 정부가 1955년에 고시하였다. 1차 교육과정은 교육 정책으로서의 국어과 교육과정의 시작이라 할 수 있다. 1차 교육과정은 실용주의 교육관을 반영하였다고 하지만 실제에

있어서 반공교육과 도의교육으로 요약되는 이념 교육의 면모가 강하였다.

4)

제2차 교육과정은 5·16 군사정변으로 집권한 군사 정부가 정권의 지침을 전달하여 이미 개발 도중에 있었던 교육과정 개정 과정에 영향을 미쳐 개발되었다. 제3차 교육과정은 유신헌법에 의해 등장한 제4공화국이 가치관 교육을 강화하는 수단이 되었다. 정부는 국어 교과서에 제재 선정의 지침을 제시하였다.

제4차와 5차 교육과정은 국어과 교육 내용을 두고 큰 변화가 있었다. 4차 교육과정은 그동안 국어과 교육의 내용으로 구분되던 말하기, 듣기, 읽기, 쓰기를 표현과 이해로 통합하고, 언어와 문학을 새롭게 영역으로 설정하였다. 5차 교육과정에서는 이를 다시 말하기, 듣기, 읽기, 쓰기, 언어, 문학의 여섯 영역으로 하였다.

제6차 교육과정에서는 지방자치제 도입을 반영하여 교육과정의 지역화를 강조하였다. 국가수준의 교육과정, 시도교육청의 지침, 학교 교육과정으로 교육과정을 지역의 요구에 맞게 구체화하였다. 제7차 교육과정에서는 수준별 교육과정을 도입하여 학습의 개인차를 완화하려고 하였다. 2007 교육과정은 성취기준 개념을 도입하여 교육과정을 설계하였다. 이는 국가수준에서 교육의 책무성을 강화하려는 정책의 반영이라고 해석할 수 있다.

교육과정이 정부나 정당의 정책 수단이라는 점에서 7차 교육과정과 2007 교육과정을 주목할 필요가 있다. 두 교육과정 모두 여당과 야당 사이의 정권 교체기에 고시되었기 때문이다. 7차 교육과정은 1997년 12월에 고시되었다. 1997년 12월에는 당시 야당이던 새정치국민회의와 자유민주연합의 단일 후보로 나섰던 김대중 후보가 대통령으로 당선되었으며, 현

4) 최광만(2011), 국가기록원 홈페이지에서 인용. <http://contents.archives.go.kr/next/>

정 사상 처음으로 여야의 정권교체를 이룩하였다. 김대중정부는 김영삼 정부에 의해 개발된 7차 교육과정을 그대로 수용하였다. 7차 교육과정은 노무현정부에 이르기까지 10년 동안 지속되었다.

이에 비해 2007 교육과정은 단명한 운명을 맞이하였다. 2007 교육과정은 노무현정부의 집권 말기인 2007년 2월 28일에 개정 고시되었다. 2007년 12월 당시 야당이던 한나라당 이명박 후보가 대통령에 당선되었다. 이명박정부는 집권한 후 곧바로 교육과정 개정 작업에 착수하여 2009년에 교육과정 총론과 고등학교 국어 선택과목 교육과정을 개정하였다. 이전 교육과정들이 최소 5년에서 최대 10년까지 지속되었는데 비해 이명박정부에서는 교육과정이 2년이라는 짧은 주기로 개정되고 있다. 고시된 지 불과 1년 밖에 지나지 않은 2007 교육과정을 폐기하고 새로 개정한 것은 이명박정부가 다른 어느 정부보다도 교육과정을 교육 정책의 수단으로 사용하고 있음을 시사한다.

2. 공시적 관점

국어과 교육과정 현상을 교육 정책의 측면에서 연구하기 위해서는 국어과 교육과정 정책의 분석 틀을 마련할 필요가 있다. 이 문제에 대하여 선행 연구에서는 교육정책학 분야의 연구 결과를 반영하여 다음과 같은 분석틀을 제시한 바 있다(천경록, 2009b: 50).

〈표 2〉 국어과 교육과정 정책의 분석틀

정책 내용 \ 정책 과정	형성	실행	평가
국어과 교육의 이념			
국어과 교육의 목표			
국어과 교육의 내용			
국어과 교육의 방법			

본 연구의 제IV장에서 이 틀에 의해 이명박정부의 국어과 교육과정 정책을 분석하게 된다. 이를 위해 간략하게 분석 틀을 설명하고자 한다. 위의 표에서는 국어과 교육과정 정책의 분석을 크게 정책 내용의 측면과 정책 과정의 측면으로 보고 있다. 정책 내용의 측면에서는 국어과 교육의 이념, 목표, 내용, 방법으로 하위 구분하고 있다. 각각의 개념은 다음과 같다.

국어과 교육의 이념(ideology)은 국어 교육의 궁극적 지향점을 뜻한다. 이는 국어과 교육의 목적(goal)에 해당하며 추상적 수준의 논의이다. 이념에 대한 논의는 다양한 관점에서 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 정치적으로 분석한다면 보수 대 진보로 나눌 수 있다. 이 밖에도 계층, 경제, 민족, 지역, 종교 등 다양한 관점에서 국어과 교육의 이념을 모색할 수 있을 것이다. 이념 대신에 목적이란 말이 사용되기도 하지만 목적과 목표의 혼란이 있기 때문에 이념이란 말이 더욱 적절하다고 생각된다.

국어과 교육의 목표(objective)는 국어과 교육의 구체적인 지향점을 말한다. 앞에서 말한 이념이 국어과 교육의 목적과 관련된 추상적 수준의 논의라면 국어과 교육의 목표는 이념이나 목적을 좀 더 구체화한 진술이다. 국어과 교육의 목표는 국어과 교육을 안내하고 교실 수업의 구체적 방향을 제시할 수 있어야 한다.

국어과 교육의 내용(contents)은 국어과 이념과 목표를 상세화 하여 교

수 학습 가능한 수준으로 진술한 것을 말한다. 국어과 교육의 내용은 교실에서 관찰될 수 있고, 학습 가능해야 한다. 국어과 교육의 이념, 목표, 내용은 위계적 관계에 있다. 이념은 목표와 내용을 포괄하며, 내용은 이념과 목표를 구체화한다. 교육과정 내용은 상세화 되어 교과서 단원 학습 목표로 개발되고, 평가에서는 평가 내용이 된다.

국어과 교육의 방법(methods)은 국어과 교육의 이념, 목표, 내용을 달성하기 위해 사용되는 여러 가지 수단적 장치를 말한다. 교과서, 교수 학습, 수업 모형, 평가, 시설과 기자재 등은 모두 국어과 교육의 방법에 해당한다.⁵⁾

<표 2>의 분석 틀은 정책 과정의 측면에서 정책의 형성, 집행, 평가로 하위 구분하고 있다. 교육 정책의 과정은 간단하게는 세 단계에서 많게는 일곱 단계로 다양하게 보고 있었다(김신복 등, 1996: 9-10). 위의 표에서는 이 분야의 연구가 초기라는 점을 고려하여 간단하게 세 단계로 보는 관점을 수용하고 있다.

정책 형성은 국어과 교육 정책 수립에 관련 있는 다양한 이해관계자(stakeholder)들이 국어과 교육과정의 내용 변인(이념, 목표, 내용, 방법)에 대하여 의견을 형성하는 것을 말한다. 문서로서 교육과정(envisoned curriculum)은 이러한 과정을 말한다. 교사(단체), 학생, 학부모(단체), 연구자, 학회, 기업인, 정치인, 행정가 등은 모두 정책 형성에 직간접적으로 관여하고 있다.

정책 집행은 문서로 완성된 교육과정이 해석되고 시행되는 과정이다. 고시된 교육과정은 법적 구속력을 가지며 각급학교에서 시행된다. 교육 과정에 따라 교과서가 개발되고, 수업이 시행되며, 평가가 진행되는 과정이다.

5) 이 중에 교과서와 평가는 교육과정 정책과 독립하여 국어 교과서 정책, 국어 평가 정책으로 연구될 수 있다.

정책 평가는 국어과 교육과정의 개발, 시행, 평가 그 자체에 대하여 검증하고 정합성을 탐구하며, 애초에 의도한 국어과 교육의 이념이나 목표를 달성하였는지 여부를 평가하는 활동을 말한다. 평가 결과에 기초하여 기존의 교육과정에 새로 개정될 수도 있다.

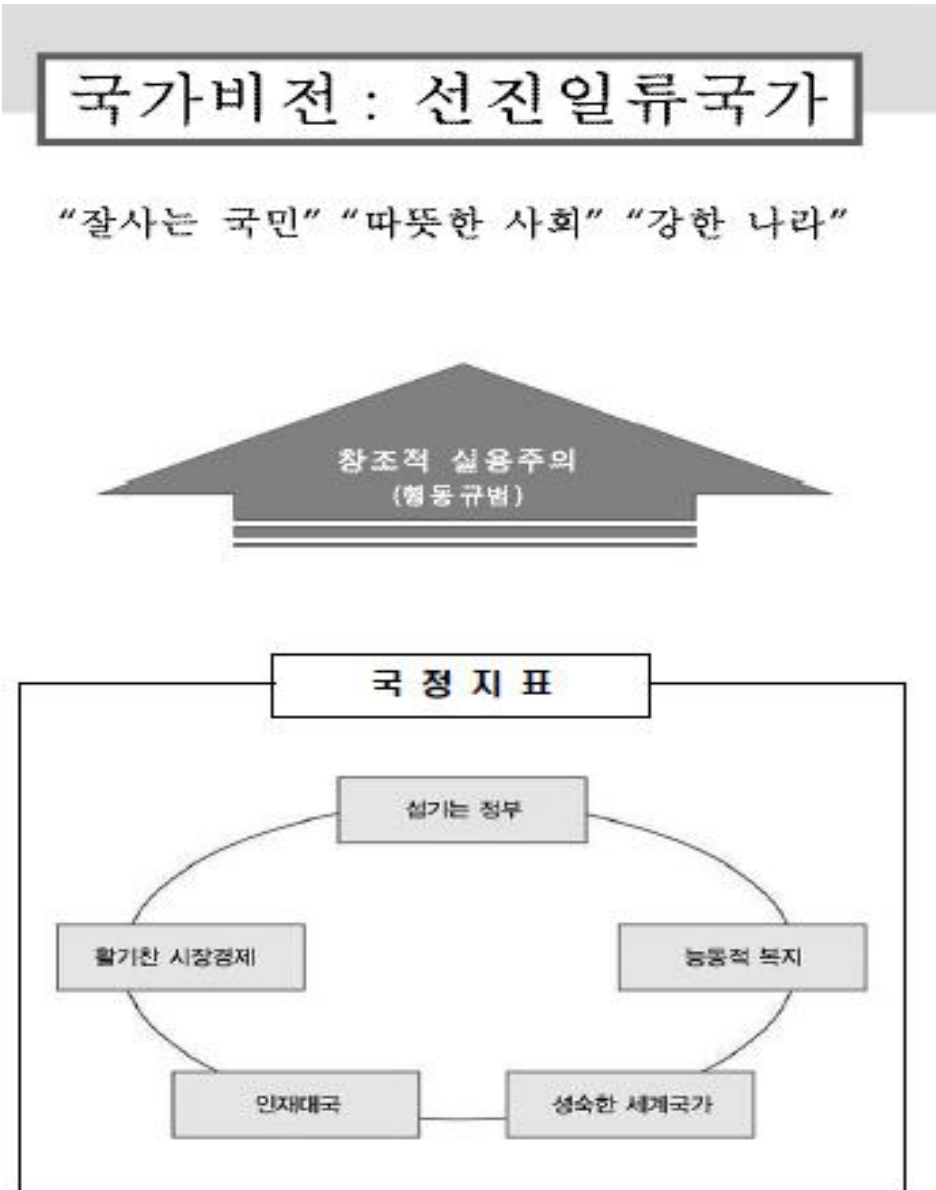
국어과 교육과정 정책을 분석한다는 말은 위의 <표 2>의 관점에서 대상이 되는 국어과 교육과정을 살펴본다는 뜻으로 해석할 수 있다. 예를 들어, 이명박정부의 국어과 교육과정 정책을 분석하려면, 위의 열두 개의 칸에 해당하는 내용을 살펴볼 필요가 있다.

Ⅲ. 이명박정부의 교육 정책 기초

이명박정부의 국어과 교육과정 정책을 이해하기 위해서는 그 외연(外延)에 해당하는 전반적인 교육 정책의 기초를 이해할 필요가 있다. 이 문제는 이 분야를 전공하는 학자들에게 이미 주목을 받은 바 있다(김용일, 2008; 양정호, 2008; 조상식, 2008; 목영해, 2011). 여기서는 이들의 연구에 기초하여 국어과 교육과정과 비교적 밀접한 관련을 맺고 있는 몇 가지 정책 기초를 추출해 보도록 한다.

이명박정부의 정책은 청와대 홈페이지에서 제공하고 있는 100대 국정 과제에 나타나 있다. 이명박정부의 국가 비전은 ‘선진 일류 국가’이며, 이를 달성하기 위해 다섯 가지 국정 지표를 제시하고 있고, 행동 규범으로 창조적 실용주의를 들고 있다. 이는 <그림 1>과 같다(청와대, 2011: 9).

〈그림 1〉 이명박정부의 국가비전과 국정지표



이 중에 교육 정책과 관련되는 국정 지표는 ‘인재 대국’이며, 이와 관련하여 네 가지 전략과 20가지 핵심 과제를 제시하고, 핵심 과제별로 세부 실천과제를 제시하고 있다. 이 중에 초중등 교육과 관련되는 세부실천과제를 몇 가지 발췌하여 제시하여 보면, 다음 <표 3>과 같다(청와대, 2011: 49-55). 이중에 전략 13과 14는 초중등 보통교육과 관련되며 전략 15와 16은 고등교육이나 과학기술 분야와 관련된다.

〈표 3〉 이명박정부 교육 정책(일부 발췌)

전략 13. 학교 교육의 자율성과 다양성을 확대하겠습니다.

- 다양하고 좋은 학교 더 만들기
- 학교 자율화 현장 안착
- 교육 행정 기관 평가 내실화
- 창의 인성 교육 강화

전략 14. 교육 복지를 확대하겠습니다.

- 영어 교육의 질 제고 격차 완화
- 기초학력 보장 체재 구축
- 국가 수준의 학업 성취도 평가시스템의 구축
- 다문화 가정 북한 이탈 학생 교육지원 확대
- 사교육 절감형 창의 경영 학교
- EBS 수능 강의 질 제고

전략 15. 세계적 수준의 우수한 인재를 육성하겠습니다.

- 영재교육시스템 효율화
- 과학영재, 예술영재의 체계적 육성

전략 16. 미래를 이끄는 과학기술 발전에 힘쓰겠습니다.

- 생활 속의 과학 교실 프로그램 운영
- 초중고 수학·과학 교육과정 내실화

1. 정책 이념: 신자유주의와 실용주의

이명박정부의 기본적인 정책 이념은 신자유주의와 실용주의라고 할 수 있다. 신자유주의 이념은 작은 정부를 지향하여 정부 부처를 축소하고 각종 규제를 철폐하고 시장에 맡기는 방향으로 나타난다. 이명박정부는 실제로 정부 조직을 18부 4처에서 15부 2처로 축소하였다.

교육에서 신자유주의 이념은 김영삼정부의 5·31 교육개혁 조치까지 소급할 수 있다(박거용, 2009b: 51). 5·31 교육개혁은 세계화를 위해 교육과 관련되는 각종 규제를 완화하는 것이며, 김영삼정부 때 만들어진 7차

교육과정도 신자유주의 이념에 기반을 두고 있다. 김영삼정부 이래로 한국의 교육 정책은 신자유주의 이념에 기반을 두고 자율화라는 이름으로 진행되었으며 이명박정부까지 이어지고 있다(조상식, 2008: 50).

이명박정부의 이념의 또 다른 축인 실용주의는 과거의 논의가 주로 자유주의 대 사회주의, 시장주의 대 국가주의, 보수주의 대 진보주의처럼 이념 또는 패러다임의 논쟁에 제한되어 있었다면, 이제는 이념을 초월한 실질적인 도움을 주는 이념이 필요하다면서 채택되었다(양정호, 2008)고 한다. 실용주의 이념은 보수나 진보와 같은 이념에 구애되지 않고 각종 정책의 효과를 극대화하기 위한 것으로 보인다. 이는 앞서 정책 이념의 한 축인 신자유주의 이념과 다소 모순되어 보인다. 이에 대해 양정호(2008: 73)는 이명박정부의 창조적 실용주의에 대하여, ‘철학이라기보다는 실제 정책 집행에 있어 실용성을 고려해야 한다는 행동규범(code of conduct)의 성격이 강하다.’라고 해석하고 있다.

2. 단위 학교의 자율, 경쟁, 책임

이명박정부는 단위 학교의 자율, 경쟁, 책임을 강조하였다(앞의 <표 3>의 전략 13 참조). 이명박정부의 진단은 그동안 정부가 학교에 대해 각종 규제를 부과하였기 때문에 학교는 관료적, 획일적 교육을 할 수밖에 없었고, 이는 다양한 교육 서비스를 요구하는 교육 소비자인 학생과 학부모에게 외면당했다는 것이다. 그러므로 학교에 대한 각종 규제를 혁파하고, ‘관료적 교육가’를 대신하여 ‘기업가적 교육가’를 대량 등장시키고, ‘교육의 기업화(enterprising education)’를 유도하여(박세일, 1995: 19), 다양한 교육 서비스를 제공해야 한다고 보았다.

자율은 규제 혁파를 의미한다. 정부가 행사하던 각종 규제를 완화하고, 학교가 스스로 결정하도록 한다. 이것이 학교의 ‘자율’이며, 자율을 얻은

학교는 학부모와 학생과 같은 교육의 수요자의 욕구를 충족시켜야 하고, 그러자면 학교끼리 ‘경쟁’을 해야 하며, 정부는 그 결과에 대한 ‘책임’을 묻겠다는 논리이다. 책임은 일제고사와 같은 대규모 평가 시스템을 통해 학교의 교육 능력을 점검하고, 그 정보를 지역 사회에 공개하는 방식으로 진행하게 된다. 그러나 이러한 정책이 의도대로 학교의 교육의 다양화를 가져왔는지 아니면 성적지상주의를 유도하여 또 다른 차원의 학교 교육의 획일성을 초래하였는지에 대해서는 논쟁이 진행 중이다.

학교 다양화와 관련하여 이명박정부는 고교 다양화 300 프로젝트를 추진한다. 그 결과, 특목고, 자율형 사립고, 기숙형 공립고, 일반계 고교, 마이스터 고교 등 다양한 학교를 만들어 내는 정책을 추진한다. 그렇지만 이러한 정책들은 결국 학교 서열화로 이어지고, 교육을 통해 계층 재생산을 강화시키고 있다(성열관, 2008). 이 과정에 사교육은 더욱 심화되고, 공교육은 더욱 약화되었다는 비판에 직면하고 있다.

3. 영어 교육 강화 정책과 역사 교과서 정책

교과 교육과 직접 관련되는 이명박정부의 교육 정책은 영어 교육 강화 정책과 역사 교과서 정책을 들 수 있다. 이 두 정책을 들여다보면 이명박 정부의 ‘국어과 교육과정’에 대한 정책 방향을 읽을 수 있다. 영어 교육 정책은 국어 교육 정책과 함께 한 나라의 ‘언어 정책’의 일부란 점에서 영향을 주게 된다. 역사 교과서 정책은 국사(國史)와 국어(國語) 모두 국학(國學) 교과라는 점에서 영향을 주게 된다.

이명박정부는 유난히도 영어 교육 강화 정책에 집착하였다. 대통령직 인수위원회 때부터 영어 몰입 교육(immersion education)을 강조하여 온 나라를 영어 열풍에 휩싸이게 하였다. 현재 영어 교육의 정책 목표는 ‘모든 학생들이 고등학교를 졸업할 무렵이면 기본 생활 영어로 대화할 수 있

도록 하고, 영어 사교육 없이도 충분히 대화할 수 있도록 한다(이병민, 2008: 115)'에 두고 있으나 이런 목표가 달성가능한지, 그리고 타당한지에 대해서 영어 교육 전문가들조차 의심하고 있다고 한다. 영어를 영어로 가르치고, 나아가 모든 교과를 영어로 가르치려는 정책은 광복 후 미군정부 터 '모든 교육은 국어로 한다.'는 국어 교육 정책을 무색하게 만들었으며 국어 교육의 위축을 초래하고 있다.

한편, 이명박정부는 집권한 첫해인 2008년에 한국근현대사 역사 교과서 6종에 대하여 206곳을 수정 보완하였다. 수정 이유는 청소년의 바람직한 역사 인식 및 국가에 대한 올바른 가치관을 형성하고, 대한민국 정부 수립의 의의 및 정통성, 우리 역사에 대한 자긍심을 교과서에 올바르게 기술하는 것에 두었다(교육과학기술부, 2008a; 2008b). 이에 대해 목영해(2011: 119)는 이명박정부와 이념을 공유하는 뉴라이트 계열의 역사학자들의 주장을 반영하여 교과서에서 소위 '좌파적 내용을 제거하기 위한 것'이라고 평가하였다. 한편, 김용일(2008: 17)은 이명박정부의 교육 정책에 대해 이명박정부의 핵심 참모들의 '잃어버린 10년을 되찾기 위한 강박증'이라고 평가하고 있다. 역사과 교육과정은 2011 교육과정에서도 논란이 계속되고 있다. 언론에 의하면 교육과학기술부가 교육과정 개발연구진도 모르게 '민주주의'란 용어를 '자유민주주의'로 변칙 수정하였다고 한다(경향신문, 2011년 8월 15일자). 이에 대해서는 역사교육학계의 논의를 좀더 지켜볼 필요가 있다.

지금까지 이념적 수준, 단위 학교 수준, 교과목의 수준에서 이명박정부의 교육 정책의 기초를 간략히 살펴보았다. 거시적으로 보면 모든 교육 정책의 배경에는 신자유주의가 내재되어 있으며, 이것은 1995년 5·31 교육 개혁 조치에 기인한다. 신자유주의와 실용주의는 시장에 맡기는 전략이며 이 과정에서 교육의 공공성과 공공재로서 공교육은 점점 약화되어 왔다.

국어과 교육과정과 관련이 있는 국어교과서 개발 정책도 이명박정부에서 국정에서 검정으로 전환되었다. 이에 따라 중학교와 고등학교 국어 교과서들은 검정으로 개발되고 있다.

이명박정부의 100대 국정과제 중에는 국어과 교육과 직접 관련된 정책은 찾아볼 수 없다. (<표 3> 참조). 기초학력 보장 체제 구축이나 국가수준의 학업성취도 평가시스템 구축 정도가 국어과 교육과 간접적으로 관련된다고 하겠다. 이에 비해 ‘영어과 교육, 과학과 교육, 수학과 교육’과 관련된 정책은 ‘영어 교육의 질제고 격차 완화, 초중고 수학 과학 교육과정 내실화’ 등에서 보듯이 세부실천과제에서 직접적으로 관찰되고 있다. 이명박정부에서 국어과 교육은 정책의 우선순위에서 밀려났으며 위축되었다. 다음 장에서는 이러한 정책 기조 속에서 탄생하게 된 ‘2011 개정 국어과 교육과정’의 주요 정책적 면모들을 분석해 본다.

IV. 2011 국어과 교육과정의 정책적 면모

선행 연구에서는 국어 교육과 관련하여 우리 사회가 직면하는 문제를 ‘국제화, 다원화, 계층화, 개인차 심화, 지역화, 통일화’ 등으로 진단한바 있다(천경록, 2009b: 42). 이러한 문제는 앞으로 국어과 교육과정이라는 정책 수단을 통해 해결될 필요가 있다. 이명박정부에서 개발된 2011 국어과 교육과정은 이러한 문제를 어떻게 다루었는지에 주목하면서 앞의 <표 2>에서 제안한 분석틀에 따라 살펴보도록 한다.

1. 정책 내용의 측면

1) 국어과 교육의 이념

교육과학기술부가 2011 교과 교육 과정 개발의 방향으로 제시한 것은 창의 인성 교육의 강화, 학년군 제도의 도입, 학습량의 감축 등이다(교육과학기술부, 2011a). 그 결과로 개발된 2011 국어과 교육과정에서 국어과 교육의 이념과 관련된 부분을 찾아보면, 국어 교과를 ‘건전한 국민 정서와 미래 지향적 공동체 의식을 함양하는 과목’이라고 규정한 부분이 보인다(교육과학기술부, 2011b: 3). 이 부분은 2007 교육과정에서 ‘미래 지향의 민족의식과 건전한 국민 정서를 함양하는 과목’이라고 되어 있었다.

이러한 변화는 국어 교육 이념의 강조점을 ‘민족의식’에서 ‘공동체 의식’으로 바꾸었음을 의미한다. 이는 최근에 우리 사회가 다문화 사회로 진입하는 것과 민족 통일을 염두에 둔 변화라고 해석된다. 국어 교육은 더 이상 한반도의 남한 지역에 모여 사는 한국인들만 대상으로 하는 것이 아니다. 이들을 포함하여 한국으로 이주해 오는 다양한 외국인들과 그 자녀들, 외국 소재의 한국인들, 한국어를 배우려는 많은 외국인들, 그리고 북한 체제하의 한국인들을 하나로 통합시킬 수 있는 개념으로 ‘공동체 의식’을 선택한 것으로 보인다. 특히, 공동체 의식은 앞 어절에 있는 ‘건전한 국민 정서’와도 연결되어 있고, ‘미래 지향적’이라는 수식을 받고 있다. 한국은 근현대사가 매우 복잡하고 변화가 심했다. 2011 교육과정에서는 국어 교육을 통해 과거보다는 새로운 미래를 열어갈 수 있는 공동체 의식 형성이 필요함을 제시한 것으로 보인다.

그 밖에 2011 국어과 교육과정에 나타난 국어과 교육의 이념으로는 국어사용 능력 신장, 국어 발전, 국어 문화 창조 등이 나타나고 있는데 이는 이전 교육과정에 있었던 것이 계승된 부분이다. 특히 이명박정부에서는

창의 인성 교육을 강화하였는데, 이와 관련하여 ‘창의적인 사고 능력과 올바른 인성’과 같은 표현도 관찰된다.

2) 국어과 교육의 목표

2011 교육과정에서 국어과 목표는 전문과 세부 목표로 진술되고 있다. 목표를 전문과 세부 목표로 구성한 것은 2007 교육과정과 같다. 전문의 내용도 유사하다. 그렇지만 세부 목표의 진술에서 눈여겨 볼만한 변화가 관찰된다. 세부 목표의 변화는 다음과 같다.

〈표 4〉 국어과 교육과정에 제시된 세부 목표

<p>2007 교육과정</p>	<p>가. 국어 활동과 국어와 문학에 대한 기본적인 지식을 익혀, 이를 다양한 국어 사용 상황에 활용하면서 자신의 언어를 창조적으로 사용한다. 나. 담화와 글을 수용하고 생산하는 지식과 기능을 익혀, 다양한 유형의 담화와 글을 비판적이고 창의적으로 수용하고 생산한다. 다. 국어 세계에 흥미를 가지고 언어 현상을 계속적으로 탐구하여, 국어의 발전과 미래 지향의 국어 문화를 창조한다.</p>
<p>2011 교육과정</p>	<p>가. 국어 활동과 국어와 문학에 대한 기본적인 지식을 익힌다. 나. 다양한 유형의 담화와 글을 비판적이고 창의적으로 수용하고 생산한다. 다. 국어의 가치와 중요성을 인식하고 국어 생활을 능동적으로 하는 태도를 기른다.</p>

2007 교육과정에서는 세부 목표를 ‘~를 익혀, ~를 한다’와 같은 형식을 사용하여 진술하고 있다. 이는 국어과 교육 내용으로서 ‘지식’을 도구적 관점으로 보려는 견해를 반영한 것으로 해석된다. 이에 비해 2011 국어과 교육과정에서는 ‘가. 국어 활동과 국어와 문학에 대한 기본적인 지

식을 익힌다.’라고 하여 국어과의 교육 목표로 국어과에 고유하고 본질적인 ‘지식’이 있음을 전제하고, 그것을 그 자체로 학습할 필요가 있음을 보여주고 있다. 그리고 이러한 지식은 문법이나 문학 영역에만 있는 것이 아니라 국어 활동에도 있음을 분명히 하고 있다. 요약하면, 2011 국어과 교육과정에서는 국어과의 ‘지식’을 다른 무엇을 위한 수단이 아니라 그 자체로 국어과의 고유하고 본질적인 내용으로 보려는 관점을 취하였다.

어떤 교과가 독립된 교과가 되기 위해서는 도구적 가치만으로 존재할 수는 없다. 그 교과 자체의 고유하고 본질적인 내용이 있어야 한다. 국어과를 발전시키기 위해서는 국어과에서만 교수·학습되는 고유한 지식의 존재를 확인하고 이를 적극 개발해야 할 것이다. 국어과의 성격을 ‘지식 교과’로 규정하려는 이러한 추구(천경록, 2009c)는 그 동안 국어교육학계가 이론화하여 왔던 도구 교과(기능 교과)나 문화 교과로서의 국어과의 가치와 상충되지 않으며, 오히려 국어과의 존립 가치를 더욱 넓고 깊게 할 것이다.

2011년 국어과 교육과정에서는 교육 내용의 성격을 지식, 기능, 태도로 보는 관점을 유지하였다. 위의 <표 4>에서 보듯 세부 목표 가, 나, 다는 각각 지식, 기능, 태도에 관한 세부 목표를 의도하고 있다. 그리고 국어과 내용 영역을 국어 활동, 문법, 문학으로 보는 관점도 2007에 이어 그대로 유지하고 있다.

3) 국어과 교육의 내용

2011년 교육과정은 2007 교육과정과 비교하여 내용 면에서 많은 변화가 있었다. 말하기, 듣기, 읽기, 쓰기, 문법, 문학으로 되어 있던 대영역이 듣기·말하기, 읽기, 쓰기, 문법, 문학으로 조정되었다. 내용 체계도 수정되었다. 내용 체계는 실제, 지식, 기능, 태도를 중심으로 구성되었으며 각 영

역의 계열성을 드러내도록 구조화되었다. 2007 교육과정과 비교하여 맥락이 중영역 수준에서 소영역 수준으로 축소되고, 태도 부분이 중영역으로 부활하였다.

학년군 개념이 도입되었고, 그에 따라 학년군 성취기준, 영역 성취기준, 내용 성취기준으로 개발되었다. 공통 교육과정 기간이 1~10 학년에서 1~9학년으로 줄어들었으며, 전체적인 내용 성취기준의 수도 251개에서 151개로 40% 축소되었다. 교육과학기술부가 제시한 20% 내용 감축 지침을 고려할 때, 지나치게 많이 축소하였다는 생각도 든다.

국어과 교육에 대한 학문적 요구, 학습자의 요구, 사회적 요구를 고려하여 내용이 개발되었다. 개발된 내용은 양과 수준에서 적정화를 시도하였다. 영역 간의 통합성과 영역 내의 계열성을 높이고자 하였다. 학년군의 도입과 더불어 학년군 성취기준을 제시하였다. 학년군은 [1-2학년군], [3-4학년군], [5-6학년군], [중1-3학년군]으로 제시하였다. 이중에 [1-2학년군]의 성취기준을 예로 제시하면 다음과 같다.

일상생활과 학습에 필요한 초보적 국어 능력을 갖춘다. 자신의 경험을 바탕으로 국어 생활에 즐겁게 참여하며 국어 생활에 대한 관심을 자기 주변에서 찾는다. 대화와 발표 상황에 바른 자세로 즐겁게 참여하고, 글을 정확하게 소리 내어 읽으며, 자기의 주변에서 보고 느낀 것을 글로 쓴다. 기초 어휘를 익히면서 국어에 대해 관심을 가지고, 문학이 주는 즐거움을 경험한다(교육과학기술부, 2011b: 11).

학년군 성취기준의 구성 원리는 학습자의 국어 발달적 특성, 국어사용 구성 요소의 특성, 국어사용 화제나 주제의 범위, 말하기·듣기의 특징, 읽기·쓰기의 특징, 어휘·문법·문학의 특징 등을 중심으로 진술되었다. 학년군 성취기준은 학년군의 국어과 목표 역할을 할 것으로 기대된다. 학

학년 성취기준은 문식성의 단계(level)를 반영하고 있다. 대체로 1-2학년군은 기초적 문식성, 3-4학년군은 기본적 문식성, 5-6학년군은 비판적 문식성, 중1-3학년군은 창조적 문식성에 초점을 맞추고 있다.

학년군별 내용 성취기준 끝부분에는 국어 자료의 예를 통합적으로 제시하였다. 이는 2007 국어과 교육과정에서 각각의 성취기준별로 담화나 글의 수준과 범위를 제시하던 것을 좀 더 일반화하고 대표 장르로 통합하여 해당 학년군별로 제시한 것이다.

4) 국어과 교육의 방법

국어과 교육의 방법 면에서 2011 교육과정은 2007 교육과정과 큰 차이는 없다. 방법은 크게 교수·학습의 방법과 평가 방법으로 구분하여 접근하고 있다. 교수 학습 방법에서는 교육 내용의 특성 반영, 의미 있는 학습 경험 형성, 능동적 학습 태도 형성, 영역 간의 통합 지도, 학습자 간의 개인차 완화, 효과적인 모둠 구성, 내용을 고려한 교수·학습 모형 선택, 개별화 지도 등을 설명하고 있다. 평가 방법에서도 교육 내용 특성 반영, 균형 있는 평가, 다양한 평가 방법 활용, 평가 결과의 활용 등을 강조하고 있다. 이와 함께 2011 교육과정에서는 전반적으로 어휘 교육을 강화하고 있다. 따라서 문법 영역을 비롯한 각 영역에서 이와 관련된 내용이 반영되어 있다. 어휘 교육은 교수·학습과 평가 방법 면에서도 강조되고 있다.

2. 정책 과정의 측면

이명박정부의 국어과 교육과정 정책은 정책 과정의 측면에서도 분석할 수 있다. 여기서는 앞의 <표 2>에서 제시한대로 정책 형성, 정책 실행, 정책 평가의 측면에서 분석해 보도록 한다.

1) 정책 형성

2011 국어과 교육과정은 정책 형성의 측면에서 큰 변화가 있었다. 첫째, 공모제 방법으로 교육과정을 개발하였다는 점이다. 과거에 국어과 교육과정은 정부(교육과학기술부)가 한국교육과정평가원과 같은 정부 출연 연구 기관에 위탁하여 개발하였다. 공모제라는 것은 정부가 교육과정 개발을 정책 연구로 공모한 다음, 연구 신청을 한 연구팀 중에서 하나를 선정하여 개발하는 방식이다. 연구자들이 교육과정 시안을 개발하여 정부에 제출하면 정부가 심의하여 고시하는 방법이다.

공모제 방법은 기존의 교육과정 개발 방식보다 진일보하였다고 평가할 수 있다. 종래 방법은 정부가 직접 개발하거나 정부의 재정 지원을 받는 연구기관에서 개발하였기 때문에 정부의 영향을 많이 받을 개연성이 있었다.⁶⁾ 이에 비해 공모제 방법은 연구자들이 좀 더 객관적이고 정치적 편향성을 배제한 관점에서 교육과정을 개발할 여지를 갖추었다고 볼 수 있다.

공모제 방법의 단점도 예상된다. 공모제는 연구자들끼리 연구팀을 이루어 신청하게 된다. 따라서 연구팀이 학연(學緣)이나 특정한 국어교육관을 선호하는 사람들로 구성될 수 있다. 국어과 교육과정의 핵심은 교육 내용인데, 국어과 교육 내용을 보는 관점으로 기능 교과, 지식 교과, 문화 교과 등으로 다양하다. 국어과 교육과정은 6차 교육과정 이래로 절충적 관점에 의해 개발되었다. 그러나 앞으로 공모제 방법이 계속된다면 어떤 관점의 연구자들이 교육과정 개발자로 선정되느냐에 따라서 전혀 다른 모습의 국어과 교육과정이 개발될 수도 있다.

둘째, 교육과정 개발 과정에서 다양하게 이해관계자(stakeholder)들의

6) 이에 대해서 앞의 II 장 1절의 통시적 관점에서 살펴본 바 있다.

참여와 의견을 수렴하며 개발되었다는 점이다. 민현식 등(2011)에 의하면, 2011 국어과 교육과정은 세 차례 이상의 공개 토론회, 한 차례의 공청회를 통해 국어과 교사, 연구자, 교수, 교사 단체, 국어 교육 관련 학술 단체 등의 의견을 수렴하면서 개발되었다. 국어교육학 연구가 깊어지면서 국어과 교육과정에 대해 많은 사람들이 관심을 가지게 되었다. 학생, 교사, 학부모, 연구자, 정치가, 행정가, 시민 단체 등은 모두 교육과정과 관련한 이해관계자이며 정책형성자이다. 이들의 의견을 반영하면서 교육과정을 개발한 것은 정책 형성 과정으로서 2011 교육과정의 진전된 측면이라고 할 수 있으며 향후에도 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다.

앞으로는 이를 발전시키기 위해 교육과정 시안을 일정 기간 동안 공중(public)에게 공개하는 방안을 도입할 필요가 있다. 민현식 등(2011)에 나타난 2011 국어과 교육과정의 개발 과정을 보면 연구자들이 7월 9일 공청회를 거쳐서 최종적으로 정리한 교육과정 시안에 대하여 정부가 7월 22일에 심의회를 개최한 후에 부분적인 수정과 교열을 한 후에 8월 9일에 고시하였다. 교육과정 시안 개발에서 최종 고시까지의 한 달 만에 이루어졌다. 교육과정 시안을 일정 기간 동안 인터넷 등을 통해 공중에게 공개하고 여러 가지 의견을 수렴한 후에 고시하게 되면 다양한 정책 형성자들의 견해를 반영할 수 있을 것이다.

2) 정책 실행

정책 실행의 관점에서 이명박정부의 국어과 교육과정 정책을 분석하기에는 아직 이르다. 2011 교육과정이 8월 9일에 고시되었기 때문에 이 교육과정이 각급학교에서 실행된 자료를 얻을 수 없기 때문이다. 앞으로 교과서가 개발되고, 교사들에 의해 교실에서 교수·학습 되는 과정에서 국어과 교육과정이 의도한 효과가 어떻게 나타나는지를 점검할 필요가 있다.

정책 실행의 관점과 관련하여 살펴볼 만한 것은 고등학교 국어과 선택 과목의 개정이다. 이명박정부는 2009년에 교육과정을 총론 중심으로 개정하였다. 2011 국어과 교육과정은 그에 따른 각론 개정이라 할 수 있다. 그런데 이명박정부는 2009 교육과정을 개정하면서 국어과 교육과 관련하여 중요한 변화를 주었다. 첫째는 국민공통교육기간을 1~10학년에서 1~9학년으로 1년 단축하였다는 점이다. 이 과정에서 고등학교 ‘국어’ 과목은 필수 과목에서 선택 과목으로 지위가 변하였다. 그리고 고등학교 국어과 선택 과목을 재구조화였다. 그 내용은 다음과 같다.

〈표 5〉 공통교육기간과 고등학교 국어 선택 과목의 변화

	공통 교육기간	고등학교 국어 선택과목
7차 교육과정	1-10년	국어생활, 화법, 독서, 작문, 문법, 문학
2007 교육과정	1-10년	화법, 독서, 작문, 문법, 문학, 매체언어
2009 교육과정	1-9년	화법과 작문 I · II, 독서와 문법 I · II, 문학 I · II
2011 교육과정	1-9년	국어 I, 국어II, 화법과 작문, 독서와 문법, 문학, 고전

과목 수에서 2007에서 여섯 과목이었던 것을 2009에서 세 개로 통합하였다가 2011에서 다시 여섯 과목으로 환원하였다. 2009 교육과정 개정은 국가교육과학기술자문회의의 교육과정 개정 정책에 따라 이루어졌는데, 정구향 등(2009: 9)의 보고서에서는 이 점을 다음과 같이 밝히고 있다.

국가교육과학기술자문회의의 ‘미래형 교육과정’의 3. 국민공통기본교육과정 조정과 고등학교 교육과정 혁신(제10회 전체회의 채택보고서, 2009. 8. 17)과 관련하여 다음과 같은 결정을 하였다.

- 선택 과목이 지나치게 세분화되어 학생들이 과목 선택 시 혼란 가중
- 학생들의 균형 있는 학습을 저해
- 입시 위주의 형식적인 교육으로 운영
 - 제7차 교육과정에서 고교 국어과 선택과목의 선택률: 화법 6.0%, 독서 26.9%, 작문 20.3%, 문법 6.2%, 문학 40.6%

이러한 결정이 지침이 되어 2009 교육과정이 개정되었는데, 그 결과로 국어과 선택과목이 통합되고 I, II의 체제로 편성되었다. 화법과 작문, 독서와 문법은 과목이 통합되었는데 통합 과목 사이에 내적인 연관성이 높았기 때문이 아니라 과목 간의 선택률을 고려하여 조합한 결과였다. 그러나 이는 2007 교육과정에서 학생의 다양한 선택을 존중하기 위해 여섯 과목을 개발하였다는 점을 고려할 때 정책의 일관성을 상실한 부분이다. 이 과정에서 ‘매체언어’ 과목은 2007 교육과정에 과목으로 정식 과목으로 등장하였지만 한 번도 교과서로 구현되어 교육에 실행되어 보지도 못하고 역사에서 사라지는 운명을 맞이하였다. 고등학교 국어 선택 과목의 변천은 이명박정부의 교육과정 정책의 실행 과정에 문제가 있었음을 드러내고 있다.

3) 정책 평가

정책 평가의 측면은 2011 교육과정이 실행된 후에 교육 효과 분석을 통해서 하는 것이 옳다고 생각하여 여기에서는 다루지 않는다. 이에 대해서는 후속 과제로 고찰할 필요가 있다.

3. 논의 및 제언

지금까지 국어과 교육과정을 정부 정책의 실행 과정이란 관점에서 2008년에 시작된 이명박정부의 국어과 교육과정 정책을 분석하였다. 모든 정책에는 정부나 정당의 이념이 반영되게 마련이다. 교육과정은 교육 정책의 주요 수단이다. 그러나 본 분석에서는 국어과 교육과정에 투영된 이명박정부의 이념(신자유주의와 실용주의)을 정확하고 분명하게 드러내 보이지는 못하였다. 그 주된 이유는 필자의 분석력 한계에 기인하겠지만 ‘교육 영역이 은밀하게 이데올로기적 침투가 행해지는 곳이기에 실증적으로 사실을 드러내기가 거의 불가능하기 때문(조상식, 2008: 43)’이라는 점도 작용하고 있다고 생각한다. 분석 결과를 토대로 몇 가지 논의를 하면 다음과 같다.

첫째, 국어과 교육과정을 정책으로 인식하고 접근하는 연구가 왕성하게 수행되어야 한다. 선행 연구 검토 결과, 교육 정책 일반을 연구하는 집단과 연구물들은 있었지만 국어과 교육 정책에 관심을 보이는 연구자와 연구물들은 별로 없었다. 이로 인해 국어 교육 정책 연구, 나아가 국어과 교육과정 정책 연구가 깊어지지 못하고 있다. 국어과는 교과목의 하나이기도 하지만 하나의 교과 그 이상의 역할도 하고 있다. 국어과는 도구 교과로서 다른 교과 학습의 기초가 되며, 국가 경쟁력의 기반이 되고, 국민의 교양 형성과 사회 통합에 많은 영향을 끼치기 때문이다. 앞으로 국어과 교육과정을 포함하여 국어 교육 정책 연구가 활성화 되어야 한다.

둘째, 한국의 언어 정책을 종합적으로 수립하고 정책 제안을 할 필요가 있다. 한국의 언어 정책은 국어 교육 정책, 한국어 교육 정책, 영어 교육 정책, 외국어 교육 정책 등을 포괄하여 종합적으로 수립하고 실행할 필요가 있다(박거용, 2009a: 85). 이를 위해서 국어 교육 연구자들이 이 분야를 왕성하게 연구하고, 정부나 정당에게 적극적으로 국어 교육 정책을 제안

하는 것이 필요한 시점이라고 생각된다.

셋째, 정부나 정당은 국어과 교육과정을 근시안적인 정책 수단이나 당파적으로 활용해서는 곤란하다. 국어과 교육과정 정책은 한 나라의 미래를 내다보며 수립되어야 한다. 여야의 정권 교체에 의해 정부가 들어설 때마다 교육과정이 바뀌게 된다면 학교 현장은 혼란에 쌓이게 된다. 2007 교육과정에 따른 교과서가 채 공급되기도 전에 2009 교육과정, 2011 교육과정이 개정 고시되었다. 이는 국가수준 교육과정에 대한 불신을 초래하고 교원 양성 교육에 혼란을 주며, 현장 교사들의 직무 숙련도를 떨어뜨리게 된다. 교사들이 새로운 교과서를 받고 내용을 채 익히기도 전에 새로운 교과서가 주어진다. 교사들이 교재 연구를 충실히 하고 교수·학습에 임할 수 없다. 이는 거시적으로 국어 교육 능력을 약화시키는 요인으로 작용하게 된다.

끝으로, 교육 정책의 수단으로서 교과서의 영향력에 주목해야 한다. 정책 이념의 실행 과정이란 점에서 국어과 교육과정 못지않게 영향력이 큰 것이 국어 교과서이다. 교과서는 교육과정을 구체화하여 개발된다. 특히, 국어 교과서에는 교육과정의 성취기준을 구현하기 위해 담화와 글, 문학 작품을 제재로 사용한다. 그런데 담화와 글, 작품에는 필연적으로 이데올로기가 반영되게 마련이다. 비록 교육과정 성취기준에 토대를 두고 목표 중심으로 교과서 단원을 구성하더라도 단원 제재에 반영된 이념은 잠재적 교육과정이라는 기제를 통해 학습자에게 영향을 미치게 된다. 교육과정의 성취기준은 가치중립적으로 진술할 수 있지만 그것을 교과서로 개발할 때에는 제재 선택 과정에서 교과서 개발자들의 가치 선택이 개입할 수밖에 없기 때문이다.

V. 결론

이 연구에서는 이명박정부를 중심으로 하여 한국의 국어과 교육과정 정책을 분석해 보고자 하였다. 2007년에 국가수준 국어과 교육과정이 개정되었으나 2008년 이명박정부가 집권하면서 2009년 교육과정, 2011년 교육과정으로 잇달아 개정되었다. 이 글에서는 국어과 교육과정의 역사적 변화 맥락, 국어과 교육과정 정책 분석틀, 이명박정부의 교육정책의 일반적 기조를 점검한 후에 이를 토대로 이명박정부의 국어과 교육과정 정책을 분석하였다. 주요 내용을 요약하여 결론으로 제시하면 같다.

이명박정부는 정책 이념의 측면에서 신자유주의와 실용주의를 채택하고 있었다. 각종 규제를 혁파하여 단위 학교의 자율을 증진하고 경쟁을 시킨 후에 책임을 묻는 시스템을 도입하고 있었다. 영어 교육 정책을 강화하였으며 상대적으로 국어 교육 정책은 정책 우선순위에 배제되고 있었다. 국민공통교육기간을 10년에서 9년으로 1년 단축하였다.

이명박정부는 국어과 교육과정을 국어 교육 정책의 주요 수단으로 사용하고 있었다. 이명박정부는 2011 국어과 교육과정 개정을 통해, 정책 내용의 측면에서 국어 교육 이념을 민족의식 함양에서 공동체 의식 함양으로 변화를 주었다. 이는 다문화 사회로의 진입과 통일을 대비한 변화라고 해석된다. 국어과 목표에서는 지식의 고유한 가치를 중시하여 국어 활동과 문법과 문학에서 필요한 지식 학습을 독립된 목표로 설정하고 있었다. 교육 내용과 방법에서는 내용 영역의 통합, 내용 체계 개선, 학년군 개념의 도입, 내용 감축, 내용의 계열성과 통합성 개선, 어휘 교육의 강화 등과 같은 변화를 가하였다. 이는 국어 교육 내용의 정밀성을 높이고 국어 교육계 내외의 요구를 반영하기 위함으로 해석된다.

정책 과정의 측면에서는 공모제를 통해 교육과정을 개발함으로써 정책

형성 과정에서 정치적 편향성을 배제할 수 있으며 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 교육과정을 개발하고 있었다. 앞으로 교육과정 시안이 마련되면 일정기간 공중에게 공개하여 의견을 수렴하는 과정을 도입할 필요가 있다. 정책 실행의 측면에서는 고등학교 국어 선택과목의 개정 과정에서 볼 수 있듯이 잦은 개정과 일관성 없는 개정으로 정책 실행의 문제점을 노정(露呈)하고 있었다. 앞으로 국어과 교육과정 현상을 국어 교육 정책의 관점에서 접근하는 연구가 많이 수행될 필요가 있다.*

참고 문헌

- 교육과학기술부(2008a), 한국근현대사 교과서 수정 검토안 발표(보도자료), 2008년 10월 31일, 교육부홈페이지.
- 교육과학기술부(2008b), 근현대사 교과서 최종 승인(보도자료), 2008년 12월 19일, 교육부홈페이지.
- 교육과학기술부(2011a), 『교과교육과정 개발 방향(교과교육과정 개정 연구진 및 학습연구년 교사 워크숍 자료)』, 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2011b), 『국어과 교육과정(교육과학기술부 고시 제2011-361호 [별책 5])』, 교육과학기술부.
- 김신복 등(1996), 『교육정책론』, 하우.
- 김용일(2008), 「이명박정부 교육정책의 배경과 실천적 의미: 4,15 학교자율화 조치를 중심으로」, 『노동사회』 제136집, 한국노동사회연구소, pp.12-22.
- 목영해(2011), 「이명박정부 교육정책에 대한 지적의 “세 계론(Three orders theory)”에 의거한 분석」, 『교육철학』 제43집, 한국교육철학회, pp.105-129.

* 이 논문은 2011. 10. 28. 투고되었으며, 2011. 11. 20. 심사가 시작되어 2011. 12. 1. 심사가 완료되었고, 2011. 12. 9. 편집위원회 심의를 거쳐 게재가 확정되었음.

- 민현식 외(2011), 『2011 국어과 교육과정 개정을 위한 시안 연구 개발(정책연구 개발사업 연구보고서)』, 교육과학기술부.
- 박거용(2009a), 「영어교육정책의 문제점과 전교조의 대응 그리고 그 보완 방안」, 『진보평론』 제39집, 진보평론, pp.84-98.
- 박거용(2009b), 「이명박정부 고등교육정책에 대한 비판적 검토」, 『동향과 전망』 제77집, 한국사회과학연구소, pp.50-75.
- 박세일(1995), 「세계화 시대의 교육을 위한 발상의 전환: 규제에서 탈규제로」, 나라정책연구회 편저, 『소비자 주권의 교육대개혁론』, 길벗, pp.15-35.
- 성열관(2008), 「계급화를 넘어 평준화로: 자율형 사립고 100개 정책에 대한 비판」, 『교육비평』 제24집, 교육비평사, pp.67-84.
- 양정호(2008), 「이명박정부의 창조적 실용주의 교육정책」, 『철학과 현실』 제77집, 철학문화연구소, pp.71-82.
- 이병민(2008), 「이명박정부 영어 공교육 정책 분석」, 『교육비평』 제24집, 교육비평사, pp.114-137.
- 정구향 등(2009), 『고교 국어 선택 과목 교육과정 개정 연구(연구보고 CRC 2009-43)』, 한국교육과정평가원.
- 조상식(2008), 「이명박정부의 교육정책에 대한 비판적 검토」, 『교육비평』 제24집, 교육비평사, pp.38-53.
- 천경록(2008), 「초3 기초학력 진단평가에 대한 반성적 고찰 -검사의 결과 보고와 정책을 중심으로-」, 『국어교육』 제127집, 한국어교육학회, pp.133-161.
- 천경록(2009a), 「NCLB와 국어과 교육평가 정책」, 『청람어문교육』 제39집, 한국어교육학회, pp.275-302.
- 천경록(2009b), 「국어과 교육과정 정책 연구의 방향」, 『국어교육학연구』 제36집, 한국어교육학회, pp.41-69.
- 천경록(2009c), 「읽기 교육 내용과 지식의 깊이」, 『독서연구』 제21집, 한국독서학회, pp.319-348.
- 천경록(2011), 「한국의 국어과 교육과정 정책 분석」, 『제13회 한국어교육 국제 학술대회 자료집(각국의 자국어 정책과 국어교육)』, 서울대학교 국어

교육연구소, pp.107-128.

청와대(2011), 『이명박정부 100대 국정 과제』. 청와대홈페이지.

교육과학기술부 <http://www.mest.go.kr/main.do>

국가기록원 <http://www.archives.go.kr/next/main.do>

국가교육과정정보센터 <http://ncic.kice.re.kr/>

청와대 <http://www.president.go.kr/kr/index.php>

<국문초록>

국어과 교육과정 정책 분석

천경록

이 연구에서는 한국의 국어과 교육과정 정책을 2008년에 집권한 이명박정부에 초점을 맞추어 분석하였다. 분석의 주요 대상은 이명박정부에 의해 개정된 2009 국어과 교육과정, 2011 국어과 교육과정이었다. 분석들은 크게 정책 내용과 과정의 측면으로 접근하였다.

이명박정부는 정책 이념으로 신자유주의와 실용주의를 채택하고 있었다. 영어 교육을 강화하였으며, 상대적으로 국어 교육은 우선순위에 배제되고 있었다. 국민공통교육기간을 10년에서 9년으로 1년 단축하였다. 이명박정부는 국어과 교육과정을 국어 교육 정책의 주요 수단으로 사용하고 있었다.

2011 국어과 교육과정 개정을 통해, 정책 내용의 측면에서 국어 교육 이념을 민족의식 함양에서 공동체 의식 함양으로 바꾸었다. 국어과 목표에서는 지식의 고유한 가치를 중시하였다. 정책 과정의 측면에서는 공모제를 통해 교육과정을 개발함으로써 정책 형성 과정에서 정치적 편향성을 배제할 장치를 마련하였으며 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 교육과정을 개발하고 있었다. 정책 실행의 측면에서는 고등학교 국어 선택 과목의 개정 과정에서 볼 수 있듯이 잦은 개정과 일관성 없는 개정으로 정책 실행의 문제점을 보이고 있었다.

[주제어] 국어과, 교육과정, 정책, 이명박정부, 신자유주의, 이념

<영문초록>

Analyzing the Educational Policy of Korean Language Curriculum*

Cheon, Gyeong-rok

This paper analyzed the educational policy of Korean language curriculum focused on the Lee Myoungbak government(hereafter MB government). The analysis objects were 2009 and 2011 Korean Language Curriculum which were developed by MB government. The analyzing perspectives were policy contents and policy process.

The ideology of MB government was based on neo-liberalism and pragmatism. MB government emphasized English education more than Korean Language education, reduced common curriculum period from 10 years to 9 years, and used Korean language curriculum as a building educational policy.

MB government developed 2011 curriculum. There were some changes. The ideology of Korean language was focused on community senses. The objectives was stressed on knowledge. Also MB government decided curriculum development team by adoption, and collected various stakeholder's opinion. However, MB government changed curriculum frequently and inconsistently. It resulted in the problem of policy execution.

[Key words]: Korean Language subject, curriculum, policy, Lee Myeongbak government, neo-liberalism, ideology

* This work was supported by Gwangju National University of Education Research Grant 2011.