

국어교과서 정책의 과제*

이 성 영**

< 次 例 >

- I. 왜 교과서인가
- II. 우리나라 교과서 정책의 개요
- III. 국어교육의 특성과 국어교과서 정책
- IV. 열린 교과서관과 국어교과서 정책
- V. 국어교과서 정책의 형성 구조
- VI. 마무리

I. 왜 교과서인가

최근 국어교육계에서 교과서에 대한 관심이 증폭되고 있다. 이러한 현상의 근거에는 다음과 같은 몇 가지 이유가 작용하고 있는 듯하다.

첫째, 주기적으로 개정되던 교육과정이 수시 개정 체제로 바뀌었다. 정보화 사회로 접어들면서 학생들에게 가르쳐야 할 지식이 급변하기 때문인데, 이에 따라 교과서 역시 잦은 개정이 불가피해졌고, 자연스럽게 교과서에 대한 사람들의 관심도 높아졌다. 2007 교육과정에 따른 교과서 개발이 끝나자마자 바로 2009 교육과정이 개정·고시되면서, 국어교육학계

* 이 연구는 ‘각국의 자국어 정책과 국어교육’이라는 제목으로 서울대학교 국어교육연구소에서 개최한 제13회 한국어교육 국제학술대회에서 주제 발표한 원고를 수정·보완한 것임.

** 춘천교육대학교 국어교육과 교수

는 숨 돌릴 겨를도 없이 또다시 교과서 개발 전선으로 몰려가고 있는 형국이다.

둘째, 교과서 편찬 제도가 국정 중심에서 검정 및 인정 중심 체제로 전환된 것도 교과서에 대한 관심을 높이는 데 기여했다. 국정제는 한 종의 교과서가 기본이지만, 검정제나 인정제에서는 경우에 따라 수십 종의 교과서가 개발되기도 한다. 따라서 검·인정제 하에서는 교과서 개발에 관여하는 인력이 그만큼 증가하게 마련이고, 그들은 모두 교과서에 지대한 관심을 가질 수밖에 없다. 한편 검·인정제가 사람들의 관심을 끌게 되는 또 다른 이유는 그것이 경제적인 이익과 결부되어 있기 때문이다. 검·인정제는 시장 원리와 경쟁 시스템을 근간으로 교과서를 편찬하는 제도인데, 거기서 발생하는 경제적 이익을 위해 학계와 현장의 전문 지식인들이 기꺼이 교과서 개발 전선에 합류하고 있는 것이다.

셋째, 국어교육학의 발전 또한 교과서에 대한 관심을 드높이는 요인 중의 하나이다. 1980년대 중반 박사과정이 설치된 이후 국어교육학계는 꾸준히 발전해 왔는데, 그 과정에서 초반의 거시적이고 추상적인 연구 경향이 점차 국어교육의 구체적인 실행 양상 쪽으로 관심의 대상이 바뀌어 왔다. 이런 맥락에서 전국적 영향력을 행사할 수 있으면서도 다른 한편으로 교실 수업의 구체적인 양상을 결정하는 교과서가 부각된 것이다.

이상으로 최근 교과서에 대한 관심이 고조된 이유를 살펴보았다. 그러나 이들보다 더 근원적인 것은 우리나라의 교육 시스템에서 교과서가 차지하는 비중이 지대하기 때문이며, 국어교육의 질이 국어교과서의 질에 의존하기 때문이다. 그리하여 어떤 교과서가 좋은 국어교과서인지, 국어교과서를 어떻게 만들어야 하는지 등과 같은 교과서 구성에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다. 그리고 질 높은 국어교과서를 만드는 데 교과서 정책이 효율적으로 기능하고 있는지, 어떤 정책이 좋은 국어교과서를 만들게 하는지 등 국어교과서 정책에 대한 관심 또한 높아지고 있다.

II. 우리나라 교과서 정책의 개요

우리나라는 법치국가이다. 따라서 교과서를 편찬하고 사용하는 것과 관련되는 모든 행정적 행위는 법에 근거하여 이루어지고 있다. 따라서 여기서는 우리나라 교과서 정책이 어떠한 법적 근거에 기초하고 있는지, 그리고 어떤 방향으로 나아가고 있는지에 대해 살펴보기로 한다.

1. 교과서 정책의 법적 기초

우리나라 모든 교육 정책의 뿌리라고 할 수 있는 ‘국민의 교육권’에 대한 사항은 헌법과 교육기본법에 명시되어 있다. 우리나라의 국민은 누구나 교육 받을 권리를 지니며, 학습자들은 자신의 인격·개성·능력에 따라 평등하게 교육받을 수 있도록 해야 함을 규정하고 있다.

(헌법 제31조 제1항) “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”
 (교육기본법 제12조 제2항) “교육내용·교육방법·교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 마련되어야 한다.”

그리고 국민의 교육권을 실현하기 위한 여러 사항들은 법률로 정하여야 한다는, 교육 제도 법률주의 정신 또한 헌법에 천명되어 있다.

(헌법 제31조 제4항) “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”
 (헌법 제31조 제6항) “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”

그런데 교육 제도 법률주의 정신은 교과서에서는 제대로 적용되지 않고 있다. 교과서의 편찬, 공급, 사용 등에 대한 모든 사항은 대통령령으로 따로 정하여 시행하도록 되어 있기 때문이다.

(초·중등교육법 제29조 제2항) “교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”

(초·중등교육법 시행령 제55조) “법 제29조 제2항의 규정에 의한 교과용도서의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정한다.”

이에 따라 대통령령인 ‘교과용 도서에 관한 규정’이 만들어져 시행되고 있다. 이 규정에는 교과용 도서의 개념과 구분, 편찬, 심의, 선정과 사용, 발행, 가격 사정 등에 대한 구체적인 사항들이 규정되어 있다. 그중 중요한 사항은 이미 학계에 잘 알려져 있기도 하고 지면의 제한도 있으므로 생략하기로 한다.

다만 여기서 한 가지 짚고 싶은 문제는, 교과서 정책이 전적으로 행정부에 의해 좌우되도록 제도화되어 있다는 점이다. 교과서 편찬은 공산품 생산처럼 기계적이고 몰가치한 일이 아니라, 그 속에는 해당 사회의 가치관이나 문화 등이 반영될 수밖에 없다는 점을 감안하면, 교과서 관련 사항을 전적으로 행정부에 위임하고 있는 현재의 체제는 재검토해 볼 필요가 있다. 극단적인 경우를 가정해 보면, 정권이 바뀔 때마다 전혀 다른 지향의 교과서가 편찬되도록 강제될 수도 있기 때문이다. 이는 교육의 중립성을 규정하고 있는 헌법 정신에 위배될 뿐 아니라, 교육의 일관성을 저해함으로써 효율을 떨어뜨리는 요인이 될 수도 있다.¹⁾

1) 우리나라 교과서 제도의 법적 기초와 그에 수반된 문제점에 대한 더 자세한 내용은 황준성(2006: 206-209), 김영천·윤성현(2009: 207-209)을 참고할 수 있다.

2. 교과서 정책의 동향

교과서 관련 정책 중에서 사람들의 관심이 가장 많이 모이는 부분은 역시 편찬 제도이다. 교과용 도서를 편찬하는 방식에는 국정제, 검정제, 인정제, 자유발행제의 네 가지가 있다(교육부, 2000: 12-13). 우리나라는 이들 네 가지 편찬 방식 중에서 전통적으로 국정제 중심으로 운영해 오다가 최근 검정제와 인정제 중심으로의 전환을 시도하고 있다. 그리하여 국어 교과서의 경우에도 초등은 국정제를 유지하고 있지만, 중등 교과서는 검정제로 그리고 중등 지도서는 인정제로 편찬하여 보급하도록 하고 있다. 경쟁을 통하여 다양하고 질 높은 교과서를 개발하려는 취지에 따른 것인데, 바람직한 변화라 할 수 있다. 단 한 종만으로 편찬되어 모든 학생들에게 일괄 제공되는 국정제로는 복잡한 현대 사회의 요구와 학생 집단의 다양한 특성을 충족시켜 주기 어렵기 때문이다.

교과서 편찬 제도가 검정제나 인정제 중심으로 바뀔 때 문제가 되는 것은 어떻게 하면 검정 및 인정 심사의 타당성과 신뢰성을 높일 수 있는가 하는 점이다. 이런 점에서 심사위원의 명단과 심사 결과를 공개하기로 한 것은 심사의 신뢰성 혹은 투명성을 높이는 데 기여할 것이다. 그리고 심사의 주체 또한 다양화하였는데, 검정의 경우에는 기존의 한국교육과정평가원에서 한국과학창의재단과 국사편찬위원회로, 그리고 인정 심사의 경우에는 기존의 교과부나 시도 교육청에서 관련 기관이나 학술단체 등으로 확대하였다. 이는 검정 심사의 타당성 혹은 전문성을 높일 수 있다는 점에서 긍정적이다. 이와는 좀 다른 차원에서 검정 출원의 자격 또한 민간 출판사에서 기관으로 확대하였다. 이에 따라, 한국경제인연합회에서는 고등학교 경제 교과서를, 한국과학창의재단에서는 고등학교 과학 교과서를 편찬하였는데, 이는 다양성을 추구하는 검정제의 취지에 부합하는 정책이라 평가할 수 있다.

검정이나 인정 심사 못지않게 학교 현장에서의 선정 심사 또한 검인정 제도의 성공 여부를 결정하는 중요한 요인이다. 현재 단위 학교에서 사용할 교과서는 ‘교사평가위원회 추천 → 학교운영위원회 심의 → 학교장 확정’의 단계를 거쳐 선정되지만, 실질적인 선택은 첫 번째 단계인 교사평가위원회에서 이루어진다. 따라서 이 단계가 원활히 작동할 수 있도록 지원하기 위해, 2009 교육과정에 따른 교과서 검정에서는 교과서에 대한 교사의 전문성을 신장시키기 위한 연수 프로그램을 제공하고, 다른 한편으로는 선정 과정에서 참고할 수 있는 다양한 자료들을 제공할 예정이라고 한다.²⁾

교육과정 제도가 변하면서 덩달아 바뀔 수밖에 없는 교과서 제도들이 있다. 2007 교육과정부터 수시 개정 체제로 바뀌었는데, 이에 따라 5년으로 되어 있었던 검정 교과서의 사용 기간이 폐지되었다. 교육과정이 수시로 개정되면 사용 기간을 미리 정해 둘 수 없기 때문이다. 그리고 교육과정의 구성 단위가 학년에서 학년군으로 바뀌고 집중이수제 등이 도입됨에 따라 교과서 검정 또한 학년군별 일괄 검정으로 바뀌게 되었다.

그런데 여기에는 비용의 낭비가 뒤따르게 마련이다.³⁾ 중학교 국어교과서를 예로 들면, 일괄 검정이므로 3년 치를 한꺼번에 만들어야 하는데 불합격이 되는 경우 편찬에 투입된 비용과 노력이 모두 허사가 될 수밖에 없고, 설사 합격이 된다고 해도 수시로 개정되는 교육과정으로 인해 그 사용 기간이 짧아지기 때문이다. 따라서 낭비 요인을 줄이는 방안을 마련해야 한다.⁴⁾

2) 교과서(지도서, e-교과서)뿐만 아니라 교과용도서 선정을 위한 매뉴얼, 집필진 해설서, 검정기관 심사 결과(수정보완대조표), 고등학교의 경우 시도 교육청에서 제공하는 교과서 평가 결과, 초·중학교의 경우 지역 교육지원청에서 제공하는 권장 교과서 목록 등이 그 예이다.

3) 개발 비용의 낭비뿐 아니라 교과서의 품질 저하도 염려된다. 짧은 개발 기간 동안 여러 권을 동시에 개발해야 하기 때문이다.

출판사들이 출원할 수 있는 교과서의 수를 제한하는 것도 교과서 개발 비용을 줄이는 한 방안이다. 그리하여 2009 교육과정에 따른 교과서 검정에서부터는 각 출판사별로 교과서당 1종(국어, 영어, 수학은 2종)만을 출원할 수 있도록 제한하였는데, 잘 한 일이다. 그러나 이 제한은 더 강화되어야 한다. 모든 교과서를 출원할 수 있도록 할 것이 아니라 출원할 수 있는 전체 교과서 수를 더 줄여서, 각 출판사들마다 비교우위에 있는 소수 교과서의 교과서만을 개발하도록 유도해야 한다. 그래야 집중적인 투자가 이루어져 질 높은 교과서를 편찬할 수 있고, 그리하여 특정 교과서의 전문 출판사로서 성장할 수 있을 것이기 때문이다.⁵⁾

그 밖에 무거운 책가방 문제를 해소하고 IT세대에 적합한 학습 양식을 제공할 수 있도록 가정학습용 e-교과서를 제작하여 공급하려는 정책, 그리고 그동안의 저가 정책으로 인해 상대적으로 낙후되어 있던 우리나라 교과서의 외적 질을 높이기 위해 교과서의 외형체제와 가격을 자율화한 정책도 최근의 동향에 포함할 수 있다.⁶⁾

Ⅲ. 국어교육의 특성과 국어교과서 정책

앞에서 살펴본 것처럼 국어교과서에 대한 사람들의 관심도 적지 않을 뿐 아니라 교과서 정책 또한 바람직한 방향으로 제법 바뀐 것으로 평가된다. 그러나 그에 따라 편찬된 국어교과서는 여전히 다양하지도 않고 질이

4) 윤현진 외(2010: 116)에서는 교과서의 부분 개편과 전면 개편으로 이원화하고, 이를 위해 상시 검정제도를 도입해야 한다고 제안한다.

5) 이에 대해서는 이성영(2009: 76)에서 이미 제안한 바 있다.

6) 이상의 내용은 교육과학기술부·한국교육과정평가원(2011a: 14-22)에서 많은 도움을 받았다. 우리나라 교과서 정책의 현황을 보여 주는 구체적인 자료는 박진용(2011: 150-153)을 참고할 수 있다.

높은 것 같지도 않다. 검정을 통과한 국어교과서들이 제 나름의 개성을 지니고 있지 못하며 심지어 이전의 국정 교과서 체제에 대한 향수까지 보이는 것이 국어교사들의 반응이다(김주환, 2011: 118, 128). 아직 검정 교과서 제도가 제대로 자리 잡지 못한 때문이기도 하겠지만, 국어교과서 제도가 국어교육의 특성을 제대로 살려내지 못하고 있는 것도 한 원인으로 판단한다. 따라서 여기서는 국어교육이 어떤 특성을 지니고 있으며, 그것이 잘 발현될 수 있도록 지원하는 국어교과서 정책은 어떤 모습이 되어야 하겠는지에 대해 살펴보기로 한다.

1. 국어교육의 특성

다른 교과와 구별되는 국어교육의 특성은 무엇일까? 이에 대한 답은 각자의 전공이나 관심사에 따라 다르겠지만, 그것이 국어와 관련이 있다는 점에는 모두 동의할 것이다. 김대행(2007: 12-14)에 따르면, 언어는 체계, 행동, 문화로서 존재하고, 또한 그것은 사고와 소통과 예술의 도구로서 기능한다고 한다. 이들 중 무엇을 강조하느냐 하는 점에 따라 국어교육의 성격은 달라지게 마련이지만, 다소 느슨하게라도 이들 모두를 아우를 수 있는 개념은 ‘경험’이 아닌가 한다.

먼저 언어를 소통이나 사고, 행동으로 보는 관점은 국어교육의 본질을 경험으로 보는 것과 잘 호응한다. 언어 행위는 내적으로는 사고 행위이고 외적으로는 타인과의 소통 행위라 할 수 있는데, 이러한 능력을 기르는 데에는 풍부한 언어 경험보다 더 나은 것이 없기 때문이다. 언어를 문화나 예술이라는 시각으로 접근하는 경우에도 경험과 잘 어울린다. 우리 사회가 지니고 있는 문화적·예술적 가치를 전승하고 발전시키는 일 또한 그 가치를 지니고 있는 대상이나 현상을 경험하게 하는 것이 효율적이기 때문이다. 이에 비해 언어를 체계로 보는 관점은 국어가 지니고 있는 체

계와 규칙을 교육의 대상으로 삼기 때문에 그 성격이 사뭇 다르다. 그러나 이 또한 경험과 무관한 것은 아니다. 최근 문법 영역에서 국어가 지니고 있는 체계와 규칙을 탐구를 통해서 학습하도록 강조하고 있는바, 이는 문법 학습에서의 탐구 경험을 강조하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 2007 교육과정 이후 문법 영역에서 강조되고 있는 ‘국어 의식’이라는 것도 따지고 보면 이러저러한 국어 활동의 결과로서 가지게 되는 국어에 대한 암묵적인 인식을 뜻하는 것이므로, 이 또한 경험과 잘 어울리는 개념이다.

이처럼 국어교육은 언어를 통해서 타인과 소통해 보는 경험, 언어를 매개로 하여 사고를 전개해 보는 경험, 언어적 문화 행위에 참여하거나 언어 예술을 맛보는 경험, 언어가 지니고 있는 규칙을 탐구하고 국어 활동을 통해서 국어의 가치를 체감해 보는 경험을 중심으로 이루어진다. 이러한 경험을 통해서 학생들은 국어와 관련되는 지식과 기능과 태도를 암묵적으로 체득하는 것이다.⁷⁾ 따라서 국어교육의 특성은 바로 이러한 언어(국어) 경험에서 찾는 것이 당연하다 하겠다.⁸⁾

그런데 언어 경험은 예외 없이 텍스트로 시작하거나 텍스트로 끝이 난다. 따라서 국어교육에서의 경험이라는 것은 대개 텍스트 경험이며, 따라서 국어교육은 국어 텍스트를 중심으로 이루어진다. 국어교육이 텍스트 중심으로 이루어진다는 것은 교과서를 편찬하는 과정에서도 잘 드러난다. 국어과를 제외한 여타 교과에서는 교과서를 만들 때 집필자가 직접 처음

7) 엄밀하게 말하면 이처럼 지식, 기능, 태도로 구분되지도 않는, 암묵적인 총체적 능력 정도가 아닐까 한다. 이 개념은 오우크쇼트(Oakeshott)의 실제적 지식(차미란, 2003: 146), 라일(Gilbert Ryle, 1963)의 예지에 가깝다(이한우, 1994: 31). ‘실제적 지식’은 ‘기법적 지식’에 상대되는 개념으로서, 엄밀한 명문화가 불가능하고 오직 사용되는 과정을 통해서만 그 존재가 드러나는 지식을 말한다. ‘예지’는 ‘지성’의 상대 개념으로서, 격률, 규칙, 객관화된 절차적 지식이 아니라 행위를 잘 수행해 낼 수 있는 자각된 마음을 뜻한다.

8) 교육부(2000: 5-6)에서는 교과서를 크게 ‘경험 중심 교과서’와 ‘내용 중심 교과서’로 나누었는데, 이에 따르면 국어교과서는 ‘경험 중심 교과서’에 해당한다.

부터 끝까지 새 원고를 작성하는 것이 일반적이다. 물론 때로 자료 텍스트들을 가져 와서 활용하기도 하지만, 그것은 어디까지나 이해를 위한 보조적 역할에 그치는 것이 일반적이다. 이에 비해 국어교과서는 새로 집필하는 것보다 기성의 텍스트를 선택하여 싣는 부분이 더 많다. 물론 새로 집필하여 싣는 경우가 전혀 없지는 않지만, 그것은 피치 못할 경우의 차선책일 따름이다.⁹⁾ 그리하여 ‘중학교 국어교과서에는 <소나기>나 <홍길동전>은 반드시 실려야 한다.’는 이야기가 자연스럽게 오가며, 새로 편찬된 국어교과서에 대한 일반인들의 주된 관심은 ‘어떤 글(텍스트)가 실려 있는가’ 하는 점이고, 국어 수업 시간에 무엇을 배웠는가 하는 물음에 대해 학생들은 ‘<개미와 말한다>를 배웠다’고 대답하는 것이다. 이처럼 국어교육은 국어 텍스트를 중심으로 이루어지는 것이 한 특성이다.

국어교육에서 다루는 텍스트의 종류가 다양하다는 점도 한 특성이다. 여타 교과와 교과서는 주로 설명문 위주로 구성되지만, 국어교과서에는 설명문뿐 아니라 논설문, 기사문, 광고문, 기행문, 서간문, 보고서, 시, 소설, 수필 등 갖가지 유형의 글들이 다 실린다. 유형뿐 아니라 내용 분야도 인문, 사회, 과학, 예술, 환경 등 다양하고, 텍스트가 생산된 지역이나 시대 또한 제한이 없다.

국어교과서에 실리는 텍스트의 수준 또한 다양하다. 교과서는 학습해야 할 내용을 학습자들이 쉽게 배울 수 있도록 하는 것이 목적이다. 따라서 교과서에 사용되는 언어가 해당 학년 학습자들의 현재 언어능력 수준보다 더 어렵게 서술되어서는 안 된다. 그런데 국어교과서는 이러한 일반 원칙에서 예외이다. 국어교과서는 학습자들이 지니고 있는 현재의 국어능력을 향상시켜 주는 것을 목적으로 한다. 그러기 위해서는 현재 학습자

9) 국어교과서가 갖는 이러한 특성에 대해 신명선(2011: 80)은 “오만한 필자가 자신이 갖고 있는 지식을 명시적으로 제시하지 않는 경향이 농후하다”고 표현하였다.

들이 알지 못하거나 잘 하지 못하는 것을 교과서에 실어야 한다. 가령, ‘시나브로’라는 낱말을 학습자들이 모르고 있고 그것을 가르치기를 원한다면 ‘시나브로’를 교과서에 실어야 하며, ‘문제-해결 구조’를 가르치기 원한다면 그러한 구조로 된 글을 교과서에 실어야 하는 것이다. 이런 점에서 국어교과서에는 학습자들의 현재 국어능력보다 더 높은 수준의 언어가 사용될 수 있다.¹⁰⁾ 이와는 다른 차원에서 국어교과서에는 수준에 미달하거나 문제가 있는 결여 텍스트들도 실릴 수 있다. 교육과정에서 요구하고 있는 비판적인 이해력을 길러 주기 위해서는 비판할 거리가 있는 텍스트가 교과서에 실려야 하기 때문이다.¹¹⁾

2. 국어교육의 특성에 부합하는 국어교과서 정책

국어과는 경험과 텍스트를 중심으로 교육 활동이 이루어지는 교과라는 점을 살폈다. 이를 구체적으로 표현하면, 국어과는 경험을 중요한 교육 내용으로 다룬다는 점에서 체계화된 지식을 주로 다루는 여타의 주지교과와는 구별되고, 음악·미술·체육과 같은 예체능교과와는 달리 국어 텍스트를 중요한 제재로 다룬다는 특성이 있다. 이와 관련하여 한 가지 재미있는 사실은 국어교사들이 검정 교과서 선정에서 가장 중요하게 여기는 것은, ‘제재가 가치가 있거나 흥미로운가’와 ‘학습 활동이 유용하고 실제적인가’라는 점이다(정혜승, 2011: 360-365; 김주환, 2011: 127). 제재가 중요한 요인이 되는 것은 국어교육의 텍스트 중심성 때문이며, 활동이 부

10) 이론적으로 보면 내용교과 교과서들은 텍스트 이독성이 높아야 하고 국어교과서의 텍스트 이독성은 낮을 수도 있다. 그런데 실제 분석 결과는 그 반대였다(이성영, 2011).

11) 국어교과서가 지니고 있는 두드러진 특성들에 대한 좀 더 자세한 내용은 이성영(2006: 287-290) 참고.

각되는 것은 국어교육의 경험 중심성 때문일 것이다.

국어교과서 정책은 국어교육의 이러한 특성이 잘 실현될 수 있도록 뒷받침해야 한다. 이 글에서도 ‘국어교과서 정책’이라는 용어를 사용하고 있지만, 사실 지금까지 교과서 정책 일반은 있을지언정 국어교과서 정책은 존재하지 않았다. 국어교육의 특성에 근거한 국어교과서 정책 논의가 없었기 때문이다.

먼저 국어교육이 경험적 속성이 강하다면, 국어교과서 정책은 이 특성이 잘 발현될 수 있도록 뒷받침해야 한다. 여기서 경험이라는 용어를 선택한 것은 지식을 염두에 둔 것이다. 지식은 이론적 성격이 강해서 명시적으로 설명이 가능하고 주체와의 분리가 용이하다. 따라서 지식은 알거나 모르거나로 양분될 수 있으며, 학교교육에서 교육 내용으로 삼고 있는 지식은 대개의 학습자들이 모르고 있는 것으로 가정된다. 이에 비해 경험은 실제적 성격이 강해서 명시적으로 설명하기 어렵고 주체와 분리하기도 어렵다. 따라서 경험은 유무보다는 양상이 더 중요한데, 학습자들은 교육 내용으로 대상화되는 경험을 제각각 다양한 양상이나 수준으로 이미 지니고 있기 때문이다.

따라서 국어교과서는 학습자들이 지니고 있는 경험의 다양성에 비례하여 다양하게 구성될 수 있어야 한다. 2009 교육과정에 따라 국어교과서를 개발할 때 초등학교는 ‘국어’와 ‘국어활동’으로, 그리고 중학교는 ‘국어’ 단권으로 개발하도록 되어 있다.¹²⁾ 이 변화는 통합적인 국어교육을 도모하는 취지로 판단된다. 그러나 모든 학습자들에게 언제나 통합적 국어 학습이 최선은 아닐 것이다. 학습자들의 수준이나 경험 양상에 따라, 선호하는 학습 양식에 따라, 주어진 여건 등에 따라 통합적 학습이 더 효율적일 수도 있고 분절적 학습이 더 나을 수도 있다. 사정이 이러하다면, 국어

12) 이전까지 초등학교 국어교과서는 ‘듣기·말하기’, ‘읽기’, ‘쓰기’와 같이 영역별 분권 체제였고, 중학교는 ‘국어’, ‘생활 국어’로 나뉘어 있었다.

교과서는 분절형이나 통합형 중 어느 하나로만 편찬될 것이 아니라 다양한 방식이 허용되어야 한다. 나아가 학습해야 할 핵심적인 지식이나 원리가 체계적으로 정리되어 있는 핸드북(handbook)과 같은 성격의 국어교과서, 기능 습득을 위한 연습을 충분히 할 수 있도록 구성된 워크북(workbook) 형태의 국어교과서, 가치 있는 글들을 풍부하게 수록해 놓은 독본(reader) 형태의 국어교과서가 공존할 수 있어야 한다. 그리하여 이들 여러 가지 유형의 교과서 중에서 해당 학습자들의 경험적 특성에 가장 적합한 것을 골라서(혹은 조합하여) 가르칠 수 있어야 한다.

텍스트 중심성은 국어교과서에 실리는 제재의 다양성을 요구한다. 같은 학년 같은 반 학습자라 해도 이해 능력이 다르고 관심 분야가 서로 다르기 때문이다. 따라서 학습자들이 이용할 수 있는 제재는 가급적 다양할수록 좋다. 그래야만 각 학습자들의 특성에 따라 알맞은 것을 선택하여 가르칠 수 있기 때문이다. 그러므로 국어교과서에는 우선 다양한 주제 분야의 글이 실려야 할 뿐 아니라, 고전급에 해당하는 글과 시사성이 강한 글, 우리나라 글과 외국의 글이 두루 실려야 한다. 그런데 여기서 말하는 제재 다양성은 반드시 한 권의 국어교과서 안에 다양한 제재가 고루 수록되어야 한다는 것만을 뜻하지는 않는다. 그런 교과서와 함께 가령 고전 작품이 상대적으로 많이 실린 교과서나 시사성 강한 글들이 주로 실린 교과서도 있어야 한다는 뜻이다. 그래야 해당 학습자들의 경험 양상에 비추어 더 적절한 교과서를 선택하여 균형 잡힌 텍스트 경험을 형성해 줄 수 있기 때문이다.

앞 장에서 살펴본 것처럼 현재 우리나라의 교과서 편찬 정책은 국정제 중심에서 검·인정제 중심으로 전환되고 있다. 이는 단 한 종으로 개발되는 국정 교과서의 획일성을 극복하게 하는 점에서는 의미 있는 정책이라 할 수 있다. 그러나 여러 종의 교과서가 편찬되었다고 해서 그들 각각이 반드시 서로 다른 특성을 지닌 다양한 교과서라는 점을 보장하는 것은 아

니다. 검정 체제로 개발된 중등 국어교과서들이 다 거기서 거기라는 평가를 받는 것도 이런 맥락이다. 따라서 국어교과서 제도에 대한 재고가 필요하다. 국어교육이 지니는 경험 중심적, 텍스트 중심적 특성을 살려 내기 위해서는 저마다 다른 구성의 교과서 체제를 시도할 수 있고, 텍스트들을 다양한 양상으로 실을 수 있으며, 각 학교에서는 필요한 교과서들을 적절히 골라서 가르칠 수 있는,¹³⁾ 국어교과서 제도다운 제도를 마련해야 한다.¹⁴⁾

IV. 열린 교과서관과 국어교과서 정책

국어교과서에서 구성 및 제재 다양성이 실현되지 못하게 된 까닭은 국어교과서 정책이 다양성을 수용할 수 있도록 열려 있지 않기 때문이다. 국어교과서가 구성 및 제재의 다양성을 추구하는 궁극적인 이유는 교사들이 해당 학습자들의 수준과 특성에 부합하는 최적의 교수-학습 자료를 선택·조합·재구성하여 활용할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이런 점에서 교과서 편찬 제도는 사용 제도와 맞물릴 수밖에 없다. 다양한 교과서의

13) 현재의 검정교과서 제도에서 학습자는 단지 단 한 종의 교과서만을 배울 수 있을 뿐이다. 다양화의 화두가 개별 학습자 차원에서는 작용하지 않는 것이다. 따라서 가령 A출판사의 핸드북형 교과서와 B출판사의 워크북형 교과서를 동시에 선택하여 가르칠 수도 있어야 한다.

14) 국어교과서는 구성 및 제재의 다양성을 추구해야 한다는 것은 결국 국어교과서가 궁극적으로 나아가야 할 방향은 자유발행제라는 점을 시사한다. 그런데 교과서가 다양성만을 추구할 때 교육의 표준성은 어떻게 확보할 것인가 하는 의문을 제기할 수 있는데, 그것은 교육과정의 역할로 보아야 한다. 영국, 노르웨이, 프랑스, 아일랜드, 핀란드, 콜롬비아 등 자유발행제나 인정제를 채택하고 있는 국가 중 상당수가 국가 교육과정을 채택하고 있다는 점이 참고가 된다(이길상, 2009: 45).

편찬과 자유로운 활용, 이것을 가능하게 하는 것은 이른바 열린 교과서관이다.

1. 열린 교과서관의 배경과 지향

열린 교과서관은 교과서는 교육과정에 대한 교재로서의 도구적 성격을 띤 자료집에 불과하다는 관점이다. 교과서 이외에도 많은 교과 도구가 있으며, 그러한 다양한 자료와 도구를 활용하는 것이 교육 목적에 비추어 볼 때 더 적절하다고 본다(교육부, 2000: 3-4). 한마디로 말해 열린 교과서관은 교과서를 신성시하거나 전범적 목적물로 보는 것이 아니라 예시적 도구물로 보는 것이며, 이에 따른 교수-학습에서 교육 내용은 누군가에 의해 주어지는 것이 아니라 교사나 학생에 의해 선정되고 만들어지는 것으로 본다.¹⁵⁾

열린 교과서관이 등장하게 된 직접적인 배경은 교과서를 신성시하여 교과서에 주어진 것을 있는 그대로 빠짐없이 가르쳐 온 닫힌 교과서관에 대한 반성이다. 이러한 반성은 학습자들 스스로가 자신의 문제를 해결하고 필요를 충족시켜 나가는 과정에서 참된 의미의 학습이 발생한다고 보는 진보주의 교육관이 대두하면서부터 가능해졌다(정진승, 2007: 220). 이러한 진보주의 교육관은 최근 구성주의라는 이름으로 그 세력을 더욱 확장해 가고 있다.

정보화 또한 열린 교과서관으로의 변화를 요구하고 있다. 근래 가속화

15) 열린 교과서관은 흔히 ‘편찬’보다는 ‘사용’ 단계에서 작용하는 관점으로 인식되고 있다. 단 한 종의 주어진 교과서를 전제하고, 그것을 사용할 때 목표 달성을 위한 여러 가지 자료 중의 하나로서 취급해야 한다는 식이다. 그러나 열린 교과서관은 사용뿐 아니라 편찬에도 적용되어야 한다. 자유발행제는 열린 교과서관이 가장 잘 적용된 편찬 제도라 할 수 있다.

되고 있는 정보통신 기술의 발전은 지식의 저장과 탐색을 매우 용이하게 만들어 주고 있다. 교과서 밖에서도 얼마든지 가치 있는 지식을 구할 수 있게 되었을 뿐 아니라, 경우에 따라서는 훨씬 더 생생하고 풍부한 지식을 손쉽게 활용할 수 있게 된 것이다. 따라서 이제 지식을 그대로 기억하는 교육은 힘을 잃을 수밖에 없게 되었고, 문제 해결 능력과 새로운 지식을 생성해 내는 창의성이 중요하게 되었다. 열린 교과서관이 필요한 소이다.

한편, 다양성을 추구하는 사회 분위기도 열린 교과서관의 후원자이다. 중앙에 대한 지방의 권리, 표준에 대한 변이의 가치를 인정하는 포스트모던 사조가 일반화되면서 단 하나의 획일적인 교과서로는 이들의 다양한 지향을 수렴할 수 없게 되었기 때문이다. 지역마다 그 지역의 사회문화적 특성에 어울리는 교육을 요구하며, 각종의 사회 세력들이 그들의 이익과 이념에 부합하는 교육을 추구하는바, 이러한 다양한 요구를 수용하기 위해서는 열린 교과서관으로의 전환이 불가피해진 것이다.

달한 교과서관에서 열린 교과서관으로의 전환은 교육과정에 대한 시각의 변화와도 궤를 같이 한다. 오랫동안 교육과정이란 국가가 문서로 만들어서 교사들에게 주어지는 것으로만 여겨 왔다. 그러나 최근 들어 명시적 교육과정뿐 아니라 잠재적 교육과정도 중요하며, 의도된 교육과정뿐 아니라 전개된 교육과정과 실현된 교육과정도 중요하고, 국가가 만들어서 교사들에게 주어지는 교육과정뿐 아니라 교사들 스스로가 만들어가는 교육과정 혹은 교사 교육과정도 중요하다는 인식이 확립되고 있다. 이제 교사는 교육과정의 소비자 역할만을 하는 것이 아니라 스스로가 교육과정을 선택하고 만드는 생산자 역할을 해야 하는 것이다. 말을 바꾸면, 교사는 해당 학습자들에게 최적의 교육 내용을 제공하는 교재를 선택하거나 스스로 생산할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 것이다.

2. 열린 교과서관을 지원하는 국어교과서 정책

국어교사는 교과서뿐만 아니라 그 이외의 여러 자료 중에서 적절한 것들을 고르고 재구성하여 가르칠 수 있어야 한다. 그래야 이미 상식이 되어 있는 열린 교과서관이 구현될 수 있다. 그러나 우리 교과서 제도는 이를 허용하지 않고 있다.

(초·중등교육법 제29조 제1항) “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육과 학기술부 장관이 검정 또는 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다.”

(교과용도서예관한규정 제3조 제1항) “학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서를 선정·사용하여야 한다. 다만, 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 제16조의 규정에 의하여 인정받은 인정도서를 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.”

국어교육이 제 역할을 다할 수 있으려면 국어교사들이 자기 나름의 교육과정을 운영할 수 있도록 제도가 뒷받침해야 한다. 학습자들은 제각각 서로 다른 국어 활동 경험과 텍스트 경험을 지니고 있기 때문에, 그에 따라 적절한 구성의 교과서, 적절한 제재를 담고 있는 교과서를 선택하여 사용할 수 있어야 하고, 교과서 이외의 자료들 중에서도 얼마든지 골라서 쓸 수 있어야 한다.

오로지 단 한 권의 교과서만을 사용해야 할 때 빚어지는 비효율은 불문가지다. 가령, 초등학교 1학년 1학기 ‘읽기’ 교과서의 1, 2단원은 한글을 가르치기 위해 구성되었다. 그런데 1학년 학습자들 중에서 도시 학생들은 대다수가 한글을 이미 깨친 반면 시골 학교에는 아직 한글을 읽을 줄 모

르는 학생들이 제법 있다. 한글을 이미 깨친 학생들에게 초등 ‘읽기’ 교과서의 1, 2단원의 공부는 그야말로 지루하고 재미없는 것일 수밖에 없다. 따라서 교사는 당연히 교과서 이외의 다른 자료를 가져와서 수업을 해야 한다. 그런데 이렇게 하면 제도상으로는 규정 위반이다. 반대로 한글을 깨치지 못한 학생들에게 그 두 단원만으로 한글 해득을 기대하는 것은 난망한 일이다. 따라서 이 경우에도 다른 자료를 더 가져와서 가르쳐야 한다. 교육과정상으로 한글 해득의 책임이 초등학교에 있기 때문에, 그러지 않으면 직무유기이다. 그러나 교과서 제도상으로는 그렇게 하면 안 된다. 그러니 대개는 교과서대로만 가르치고 만다. 따라서 한글을 잘 깨친 아이들은 그 아이들대로, 못 깨친 아이들을 또 그 아이들대로 비효율적인 공부를 해 온 것이다.

교과서에 의존하는 국어 수업의 비효율성을 보여 주는 예는 얼마든지 더 찾을 수 있다. 광고 텍스트는 국어교과서에 빠지지 않고 실리는 주요 제재 중의 하나이다. 그런데 국어교과서에 실려 있는 광고 텍스트들은 거의 공익광고이다. 실제 생활에서 접하는 것은 대다수가 상업광고인데도 이런 현상이 나타나는 까닭은, 교과서에 특정 회사 이름이나 상표가 그대로 노출될 수 없기 때문이다. 광고 텍스트가 실리는 목적 중에서 빼놓을 수 없는 것이 비판적 수용 능력의 신장인데, 사실상 공익광고로는 이 목적을 달성하기 어렵다. 과장, 의도의 은폐, 현혹 기술 등을 발견하기 어렵기 때문이다. 따라서 수업 목적 달성을 위해서도 그렇고, 맥락 속에서의 실제성 있는 국어교육을 위해서도 시중의 상업 광고 텍스트들을 가져와서 가르치는 것이 옳다. 그러나 제도상으로는 안 된다.

이른바 선진 외국에서는 이미 열린 교과서관이 잘 구현되고 있는 것으로 안다. 그리하여 같은 교과와 교과서라 해도 그 구성이 천차만별이며, 교사가 스스로 교재를 제작하여 사용하거나¹⁶⁾ 시중의 책들을 가져다가 수업에 활용하기도 한다.¹⁷⁾ 교과서가 있음에도 굳이 그리하는 까닭은 교

과서를 사용할 때의 편의성보다는 성취 기준 도달에의 효율성을 더 중요하게 여기며, 제도 또한 그것을 뒷받침해 주고 있기 때문이다. 이와 관련하여 2009 교육과정에서 새로 생긴 ‘고전’ 과목 ‘편찬상의 유의점’에 “‘고전’은 100쪽 내외의 분량으로 개발한다.”(교육과학기술부·한국교육과정평가원, 2011b: 211)라고 한 부분이 주목된다. 이것은 지식이나 원리 등 이론적인 사항들만으로 100쪽 내외의 교과서를 간략하게 만들고 실제 텍스트는 시중에 나와 있는 원본을 활용하라는 뜻으로 해석된다. ‘고전’ 과목을 만든 취지에 비추어 볼 때 바람직한 정책으로 평가한다. 그런데 이 방침은 ‘고전’에만 한정할 것이 아니라 ‘문학’을 비롯한 국어교과서 전반에 적용되어야 한다고 믿는다.

V. 국어교과서 정책의 형성 구조

지금까지 국어교육의 특성이 국어교과서 편찬에 제대로 반영되지 못했으며, 그 까닭은 열린 교과서관이 제도로 뒷받침되지 않았기 때문이라는 점을 살펴보았다. 그렇다면 이제 국어교과서 정책에서 열린 교과서관이 실현되지 못한 까닭을 찾아야 할 차례이다. 본고는 그것을 국어교과서 정책을 형성하는 시스템에서 찾을 수 있다고 본다. 따라서 여기서는 국어교과서 정책이 문제를 지니게 된 근본 원인과 그 해결책을, 정책 형성의 과정 차원에서 접근해 보려 한다.

16) 뉴질랜드에서는 교사가 직접 교과서를 만들어 사용할 수 있으며, 교육부가 제작한 교과서가 있어도 그 사용을 강제하지 않는다(이길상, 2009: 42).

17) 문식성 교육에서 최근 각광 받고 있는 균형 잡힌 접근법(balanced approach)에서도 교과서와 시중 책(trade books)을 균형 있게 활용할 것을 권장하고 있다(Tompkins, 2006: 25).

1. 국어교과서 정책의 근본 문제

현재 적용되고 있는 국어교과서 제도나 정책은 거의 모두가 ‘주어진 것’이다. 초등 국어교과서는 국정제로 편찬하고 중등 국어교과서는 검·인정제로 편찬하도록 구분 고시된 것도, 교과부에 의해 주어진 것이다. 왜 초등은 국정이어야 하고 중등은 검·인정이어야 하는지에 대한 타당한 설명을 들을 수 없고, 누가 어떤 과정을 거쳐 그러한 결정을 내렸는지도 알 수 없다. 주어진 것을 숙명으로 여기고 따라야 할 따름이다.

또 초등 국어교과서는 ‘국어’와 ‘국어 활동’으로 편찬하고 중등은 ‘국어’ 하나로 편찬하도록 되어 있는데 이것 또한 왜 그리 되었는지 이유를 알 수 없다. 그뿐 아니라 초등 국어교과서를 ‘국어’와 ‘국어 활동’으로 편찬할 때, 이 두 교과서 사이의 관계가 어떠해야 하는가에 대한 설명도 없다. 그동안 중학교 국어교과서가 ‘국어’와 ‘생활 국어’의 두 권 체제였으며 그 중 특히 ‘생활 국어’의 운영이 왜곡되어 왔는데, 이러한 문제가 초등학교에서는 발생하지 않을 것인지, 국어교육의 특성을 살리는 다른 교과서 체제는 없는지에 대해 논의해 본 일도 없다.

2009 교육과정에 따른 교과서 편찬에서는 학년군별 일괄 검정을 하는 것으로 되어 있는데, 이 또한 이미 주어진 것이다. 교육과정이 학년군제로 개발되었기 때문에 어쩔 수 없는 선택으로 보이지만, 반드시 그래야만 하는 것은 아닐 수도 있다. 앞서서도 밝힌 것처럼 일괄 검정은 제한된 시간 안에 여러 권을 한꺼번에 개발해야 하기 때문에 품질 저하가 우려될 뿐 아니라 검정에 불합격될 경우 개발 비용의 낭비가 매우 커지게 된다. 따라서 전체를 한꺼번에 다 검정하는 것이 아니라, 전체 학년에 대한 편찬 계획서와 함께 한 학년 분량의 교과서만을 개발하여 검정을 할 수도 있다.¹⁸⁾

국어교과서를 개발할 때에는 ‘편찬상의 유의점’, ‘검정 기준’, ‘집필 지침’

등을 참조해야 한다. 집필자들은 거기에 기술된 문장 하나하나를 놓고 그것이 의미하는 바가 무엇인지 엄밀하게 해석하여 반영하려고 노력한다. 그런데 이들 세 가지 모두가 꼭 필요한지, 혹시 이들이 다양하고 질 높은 교과서를 만드는 데 오히려 방해가 되는 것은 아닌지, 이들 사이의 역할은 서로 어떻게 구별되는지 등에 대한 논의를 거친 적이 없다. 또한 국어 교육의 특성을 살리기 위해 어떤 내용들이 들어가야 하는지, 어느 정도로 대강화 혹은 상세화하여 제시해야 하는지 등에 대한 논의도 없었다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 2009 교육과정에 따른 교과서 ‘검정 기준’에서는 ‘창의성’ 영역이 삭제되었다. 이렇게 된 그 나름의 이유는 있다. ‘창의성’ 영역은 평가 요소를 상세화하기 어려울 뿐 아니라 평가자의 주관이 개입될 여지가 많기 때문이다(교육과학기술부·한국교육과정평가원, 2011b: 183). 그러나 ‘창의성’이 빠짐으로 해서 개성 있는 교과서가 개발될 여지는 더욱 사라져 버렸다. 검정 기준에서 창의성 영역이 필요한가 하는 여부는 교과마다 다를 수 있다. 가령 객관적인 지식을 주로 다루는 ‘내용 중심 교과서’에서는 삭제가 더 나올 수 있지만, 학습자들의 특성에 따라 다양한 경험을 제공해 주어야 하는 ‘경험 중심 교과서’에서는 있는 것이 좋을 수도 있다. 후자는 내용의 고정성이 상대적으로 약하고 방법과 자료 의존성이 강하기 때문이다.

검정 평가의 타당성과 신뢰성을 어떻게 검증할 수 있는가 하는 점도 중요한 문제이다. 지금까지 국어교과서 정책에는 평가에 대한 평가가 존재하지 않았다. 가령, 합격한 교과서와 불합격한 교과서가 어떤 차이가

18) 만약 3년 치를 한 학년에 몰아서 집중 이수할 수 있는 학교가 있다면, 이 방식은 안 된다. 그러나 수업 시수가 많은 국어를 어느 한 학년에 집중 이수할 수 있도록 하기는 현실적으로 불가능할 것이다. 한 학년 치를 한 학기에 집중 이수할 수는 있을 터인데, 이 경우는 학년별 검정을 해도 문제가 되지 않는다. 요컨대 교과서 제도는 교과 성격에 따라 달라야 한다.

있는지, 합격한 교과서가 그렇지 않은 교과서에 비해 우월한 특성을 지니고 있는 것은 사실인지 등을 검증할 수 있는 방안을 모색해 본 적이 없다. 또 합격한 교과서의 수정·보완 시스템을 수립하는 방안에 대한 논의도 필요하다. 국정 교과서라면 아예 교과서 개발비에 지속적으로 수정·보완하는 비용을 포함하는 것도 한 방안일 것이다. 그 밖에도 수정·보완의 범위를 어디까지 인정할 것인지,¹⁹⁾ 수정·보완이 내용에 변화를 줄 경우 재검정을 할 것인지 말 것인지, 재검정을 할 경우 어떻게 할 것인지 등에 대한 논의도 필요하다. 또 교과서 이외의 자료들을 적극 활용하도록 유도할 것인지 아닌지, 그래서 수업에서는 교과서만을 사용하도록 한 규정을 어떻게(유지, 철폐, 수정 등) 할 것인지, 교과서를 선정하여 사용해 본 이후 만족스럽지 않은 경우 재선정을 허용할 것인지도 검토 대상이다.

이처럼 국어교과서 정책은 누군가에 의해 이미 결정된 채로 주어져 있거나 아니면 아무런 논의도 없이 방치되어 있는 것들이 대부분이다. 이런 문제가 발생하게 된 근본 원인은 국어교과서 정책을 입안하고 협의를 통해 결정하는 구조가 갖추어져 있지 않기 때문이다. 국어교과서 정책을 결정하는 권한이 교과부에 일임되어 있기 때문이다. 따라서 비전문가인 교과부의 한 관리가 절차상 필요한 시점이 되어 임의로 결정하여 내던지면, 그것이 우리 국어교육 전문가들에게 ‘주어진 것’이 되어 그에 맞추어 교과서를 개발해야만 하는 것이다.

2. 국어교과서 정책을 위한 거버넌스 구축

국어교과서 정책에서 가장 근본적인 문제는 국어교과서 정책을 입안하고 결정하는 효율적인 거버넌스(governance)가 갖추어져 있지 않다는 점이

19) 현재는 주로 맞춤법(55.5%)이나 내용 표기(35.1%), 법령통계(9.3%) 등의 오류 수정이 대부분을 차지하고 있다(교육과학기술부·한국교육과정평가원, 2011: 20).

다. 국어교육 전문가들이 즐비하고 그들의 교과서에 대한 관심도 지대하며 교과서 개발에 투자하고자 하는 출판사도 많지만, 그것들을 꿰어서 질 높은 교과서를 생산하도록 추동하는 시스템이 마련되어 있지 않은 것이다.

거버넌스란 거버먼트(정부, government)에 대응되는 개념으로서, 개인이나 단일한 조직이 아니라 다양한 이해 관계자들이 모여 공조와 타협을 통해서 정책을 결정하는 시스템이다. 따라서 거버넌스라는 말에는 정부의 독단적인 정책 결정으로부터의 탈피, 관련 주체들의 자율적이고 능동적인 참여, 관련 주체들 서로 간의 협력과 타협 등의 의미를 내포하고 있다(신현석, 2010: 191). 따라서 정부에 의한 일방적이고 수직적인 통치(統治)가 아닌, 네트워크를 통한 수평적인 협치(協治)가 거버넌스의 핵심 개념이다. 이러한 거버넌스 개념이 등장하게 된 것은 현대 사회가 점점 다원화와 다양화, 분권화되고 그에 따라 국가의 역할이 지시와 명령에서 유도와 조정으로 변화되었기 때문이다.²⁰⁾

어떤 거버넌스가 좋은 거버넌스(good governance)인가 하는 점은 사안이나 상황에 따라 달라지겠지만, 일반적으로 좋은 거버넌스는 민주성과 효율성 요건을 갖추고 있어야 한다. 민주성은 관련 주체들이 포괄적이면서도 적극적으로 참여하고 있는지(참여성), 관련 정보와 의사결정 과정이 공개되는지(투명성), 다양한 의견을 수렴하여 반응을 보이는지(반응성) 등을, 그리고 효율성은 관련 주체들 간에 소통하고 협력하는 체제가 갖추어져 있는지(네트워크), 갈등을 관리하고 조정하는 기제가 있는지(조정력), 전문 인력들을 적절히 활용하는 체제인지(전문성) 등을 포함하는 개념이다(서현진, 2010: 74-76).

국어교과서 정책에는 거버넌스가 존재하지 않았다. 그러니 민주성과

20) 국가 역할의 변화 과정에 대해서는 송석윤(2001: 15-28) 참고.

효율성을 따질 계제가 아니다. 국정제와 검·인정제와 자유발행제 중에서 어느 것이 국어교과서에 더 어울리는지, 단권형 체제가 나은지 조합형 체제가 나은지, 일괄 검정이 나은지 아니면 학년별 검정이 나은지, 일괄 검정과 학년별 검정의 장점을 살릴 방안은 없는지, ‘편찬상의 유의점 - 검정 기준 - 집필 지침’이 모두 필요한지, 필요하다면 각각에는 어떤 내용들이 들어가야 하는지, 어느 정도로 상세화를 하는 것이 좋은지, 국어과의 특성을 어떻게 반영할 수 있는지, 열린 교과서관을 뒷받침하는 제도적 방안은 무엇인지 등에 대해 관련 주체들, 특히 그 중에서도 전문가 집단과 협의하여 결정하는 시스템이 없었다.

거버넌스를 통해서 정보를 소통하여 문제의식을 공유하며, 서로의 의견을 듣고 타협하는 과정이 생략된 채, 비전문가인 행정가에 의해 일방적으로 결정되어 수행되는 정책은 비효율을 낳을 가능성이 크다. 절차적 정당성이 결여되어 관련자들로부터 협력을 이끌어내기가 어려울 뿐 아니라 비전문가에 의한 오판의 가능성이나 정치적 입김에 의한 편파적 결정의 가능성이 다분하기 때문이다. 그리하여 일방적으로 결정된 정책에 따라 일단 한번 해 보고는 문제가 발생하면 금방 철회해 버리기를 반복하는 것이다. 이에 비해 관련 주체들이 모여서 각자의 의견을 수렴하여 그 장단점을 분석·비교하여 타협을 통해 정책을 결정해 나가는 것은, 비록 당장의 산고는 크다 해도 장기적으로는 더 효율적인 방안이다.

VI. 마무리

이 글은 국어교과서 정책과 관련된 현상을 분석하여 여러 문제점들을 도출한 다음, 그 저변에 깔려 있는 근본적인 원인을 규명하여 해결 방안

을 모색해 보는 것을 목적으로 하였다. 이를 위한 논의 과정을 요약함으로써 글을 마무리하고자 한다.

국어교과서에 대한 세간의 관심도 지대하며 그에 따라 교과서 제도 또한 바람직한 방향으로 많이 바뀌었다. 그러나 그에 따라 편찬된 국어교과서는 여전히 만족스럽지 않다. 이렇게 된 까닭은 무엇보다 국어교과서 제도에 국어교육의 특성이 제대로 반영되지 않았기 때문이다.

국어교육은 경험과 텍스트를 중심으로 일어난다는 특성을 지니고 있다. 국어교육이 지니고 있는 이러한 특성은 국어교과서의 구성 다양성과 제재 다양성을 통해 실현될 수 있는데, 현상은 전혀 그러하지 않다. 그 까닭은 국어교과서 정책이 다양성을 수용할 수 있도록 열려 있지 않았기 때문이다.

국어교과서 정책에서 열린 교과서관이 실현되지 못한 원인은 국어교과서 정책을 형성하는 시스템이 잘못되어 있었기 때문이다. 따라서 다양하고 질 높은 국어교과서를 원한다면, 가장 시급한 것은 바람직한 국어교과서 정책을 형성하기 위한 거버넌스를 구축해야 한다. 이것은 거저 주어지는 것이 아니다. 시민 세력이 시민을 소외시킨 정치권으로부터 정치권력을 되찾기 위해 노력하는 것처럼, 국어교육 전문가를 비롯한 직접적인 관련자들이 국어교과서 정책을 형성하는 과정에 참여하여 정부와 협치하는 시스템을 만들어야 할 것이다.²¹⁾*

21) 국어교과서 정책을 위한 ‘굿 거버넌스’를 구체적으로 어떤 모습으로 구축할 것인가 하는 점에 대해서는 후고로 미룬다.

* 이 논문은 2011. 10. 25. 투고되었으며, 2011. 11. 20. 심사가 시작되어 2011. 12. 2. 심사가 완료되었고, 2011. 12. 9. 편집위원회 심의를 거쳐 게재가 확정되었음.

참고 문헌

- 교육부(2000), 『교과서 백서』, 대한교과서주식회사.
- 교육과학기술부·한국교육과정평가원(2011a), 『2009 개정 교육과정에 따른 교과서 정책 연수 자료집 -강원도-』.
- 교육과학기술부·한국교육과정평가원(2011b), 『국·검정 교과용 도서 편찬상의 유의점 및 심의·검정기준(안) 공청회자료집』,
- 김대행(2007), 「국어과 교재론의 발전 방향」, 『2007년 가을 학술대회 자료집』, 우리말교육현장학회, pp.11-19.
- 김영천·윤성현(2009), 「현행 교과서 검·인정 제도에 관한 헌법적 고찰」, 『세계헌법연구』 제15-2집, 세계헌법학회 한국학회, pp.203-228.
- 김재춘(2009), 『교과서 검정 체제 개선 방안 연구(연구보고 RRO 2009-5)』, 한국교육과정평가원.
- 김주환(2011), 「국어교과서 선정에 대한 교사들의 인식 조사」, 『국어교육과 교과서(국어교육학회 49회 전국학술발표대회 자료집)』, 국어교육학회, pp.117-130.
- 박진용(2011), 「국어 교과서 정책의 현황과 과제」, 『국어교육과 교과서(국어교육학회 49회 전국학술발표대회 자료집)』, 국어교육학회, pp.149-170.
- 서울대학교교육연구소(1998), 『교육학대백과사전』 1, 하우동설.
- 서현진(2010), 「교육정책의 굿 거버넌스 모색」, 『의정연구』 제16-1집, 한국의회발전연구회, pp.69-100.
- 송석운(2001), 「국가 역할의 역사적 변천 - 근대국가의 미래와 관련하여-」, 『법과사회』 제20집, 법과사회이론학회, pp.9-32.
- 신명선(2011), 「국어 교과서의 텍스트적 특징에 대한 통시적 연구」, 『텍스트 언어학』 제30집, 한국텍스트언어학회, pp.73-110.
- 신현석(2010), 「교육 자율화 정책 거버넌스의 분석 및 혁신 방안」, 『한국정책학회보』 제19-1집, 한국정책학회, pp.181-211.
- 윤현진·주형미·문영주·추병완(2010), 『국가 교육과정 개정 체제 변화에 따른 교과서 정책 개선 방안 연구』, 한국교육과정평가원.

- 안병영(2010), 「한국 교육 정책의 수월성과 형평성의 조화를 위하여」, 『사회과학논집』 제41-2집, 연세대학교 사회과학연구소, pp.1-13.
- 이길상(2009), 「교과서 제도 국제 비교」, 『중등교육연구』 제57-2집, 경북대학교 중등교육연구소, pp. 31-57.
- 이성영(2006), 「국어 교과서를 구성하는 텍스트들의 유형」, 『한국초등국어교육』 제32집, 한국초등국어교육학회, pp.283-305.
- 이성영(2009), 「국어교과서 정책」, 『국어교육학연구』 제36집, 국어교육학회, pp.71-98.
- 이성영(2011), 「초등 교과서의 이독성 비교 연구 - 국어, 사회, 과학 교과서를 중심으로」, 『국어교육학연구』 제41집, 국어교육학회, pp.169-193.
- 이한우 역(1994), 『마음의 개념』, 문예출판사.
- 정진승(2007), 「우리나라 교과서 관련 정책에 대한 비판적 고찰」, 『청소년문화포럼』 제16집, 한국청소년문화연구소, pp.202-231.
- 정혜승(2011), 「국어과 교과서 채택 기준과 채택한 교과서에 대한 교사들의 반응」, 『독서연구』 제25집, 한국독서학회, pp.347-383.
- 정훈(2010), 「Cooper 등의 교육정책분석 이론 및 모형에 관한 연구」, 『국가정책연구』 제24-4집, 중앙대 국가정책연구소, pp.147-164.
- 차미란(2003), 『오우크쇼트의 교육 이론』, 성경재.
- 황준성(2006), 「한국 교과서 관련 법제 분석 및 개선 방안」, 『교육법학연구』 제18-1집, 대한교육법학회, pp.205-234.
- Tompkins, G. E.(2006), *Literacy for the 21st century: A balanced approach(4th)*, New Jersey: Pearson Merrill prentice Hall.

<국문초록>

국어교과서 정책의 과제

이성영

교육과정의 개정 및 교과서 편찬 제도의 변화, 국어교육학의 발전, 그리고 무엇보다 국어교과서 중심의 국어 수업 등으로 인해 국어교과서에 대한 관심이 커졌을 뿐 아니라, 국어교과서 정책 또한 긍정적으로 변화하였다. 그럼에도 불구하고 최근 편찬된 국어교과서는 여전히 만족스럽지 못하다.

다양하고 질 높은 국어교과서가 편찬되지 못하고 있는 까닭은 국어교과서 정책에 국어교육의 특성이 반영되지 못했기 때문이다. 국어교육은 경험과 텍스트를 중심으로 교육 활동이 일어난다는 특성을 지닌다. 따라서 이러한 특성을 살려서 구성과 제재 측면에서 다양성을 지닐 수 있도록 국어교과서 정책이 뒷받침되어야 한다.

국어교육의 특성이 국어교과서에 반영되지 못한 까닭은 열린 교과서관이 제도화되어 있지 못했기 때문이다. 따라서 국어교과서를 다양하게 편찬할 수 있고, 국어교사가 교과서를 재구성하거나 외부 자료를 자유롭게 사용할 수 있도록 제도가 개선되어야 한다.

국어교육의 특성을 살리는 열린 국어교과서 정책을 구현하기 위해서는 효율적인 거버넌스를 구축해야 한다. 거버넌스는 네트워크를 통한 수평적인 협치가 그 핵심 개념으로서, 민주성과 효율성을 동시에 추구하는 정책 결정 방식이다.

[주제어] 국어교과서, 정책, 제도, 국어교육의 특성, 열린 교과서관, 거버넌스

<영문초록>

Tasks of polices of Korean language textbook

Lee. Seong-Young

Because of curriculum revision, changes of textbook compilation policies, development of Korean language education, and textbook-centered Korean language classwork, concerns about Korean language textbooks are growing and policies of Korean language textbook have changed affirmatively. However the Korean language textbooks compiled recently are not satisfying at all.

The reason why we can't compile various and good Korean language textbooks is that specificities of Korean language education are not reflected to policies. Since Korean language education is accomplished around language experiences and texts, policies should support variety of compiling system and texts in Korean language textbooks.

The reason why specificities of Korean language education are not reflected to policies is that an open viewpoint on textbook is not established as regulations. Therefore, we have to improve systems in order to compile various textbooks and to use trade books freely.

In order to accomplish open policies on textbook, we have to construct a good governance system. A good governance system is cooperative policy formation system through network and it pursuits democracy and efficiency.

[key words] Korean language textbook , policy, regulation, specificities of Korean language education, open viewpoint on textbook, governance