

한국 사회과 교육과정 개정의 과정과 양상

- 2007, 2009 개정 교육과정을 중심으로 - *

강대현 **, 모경환 ***

<요약>

본 연구의 목적은 2007, 2009 사회과 교육과정의 개정 과정을 고찰하고 그 특징을 분석하는 것이다. 2007 개정 교육과정은 총 네 차례에 걸쳐 개정 고시되었으며 2009 개정 교육과정은 세 차례에 걸쳐 개정 고시되었다. 본 연구는 2007, 2009 교육과정의 총 7회에 걸친 개정 과정을 검토하면서, 한국 사회과 교육과정 개정의 배경과 요인은 무엇이며 또한 각 개정의 쟁점과 특징은 무엇인지 살펴보았다. 또한 이를 토대로 보다 바람직한 교육과정의 개정을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 한국의 사회과 교육과정은 해방 후 미군정기에 일제강점기의 전체주의 유산을 단절하려는 민주주의 세력과 역사교육을 강조하는 민족주의 세력의 타협의 산물로 성립되었고, 초기의 갈등은 최근 까지 이어져오고 있다. 또한 교육과정의 개정 시기마다 총론과 각론 사이의 갈등이 내재되어 있으며 교과 내부적으로는 사회과의 통합과 분과의 갈등이 존재해왔다. 이러한 교과 내부의 긴장, 교과 내부와 교과 외적 영향력 간의 갈등은 민주화 이후 교육과정 정치학의 공간을 확장시키면서 한국 사회과 교육과정 개정의 특징을 형성해왔다. 최근 교육과정의 개정은 무엇을 왜 가르치는가 하는 교육과정의 본질적인 이데올로기적 문제보다는 어느 영역이 더 많은 시수를 확보하는가 하는 영토분쟁의 문제로 발전하였다. 결과적으로 수요자를 무시하는 교육과정이 탄생하고 있으며, 이를 개선하기 위해서는 공정성을 담보한 교육과정 개정이 이루어져야 하며 개정의 관행과 문화 또한 민주화되어야 한다.

【핵심어】 사회과, 사회과 교육과정, 교육과정의 정치학, 2007 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정

* 이 연구는 서울대학교 교육종합연구원에서 개최한 학술대회(2012. 12. 7)에서 발표한 내용을 정리한 것임.

** 전북대학교 일반사회교육과 교수 (kdh1119@jbnu.ac.kr)

*** 서울대학교 사회교육과 교수, 교신저자 (khmo@snu.ac.kr)

1. 서론

1980년대 이후 국가수준 교육과정을 채택하는 나라들이 늘고 있다. 교육과정이 분권화되어 있거나 표준화된 교육과정이 마련되지 않은 나라의 경우, 국가 수준의 표준 교육과정을 갖고 있는 나라를 벤치마크하려는 노력도 나타나고 있다. 표준화된 교육과정이 없는 국가 입장에서는 국가 수준에서 교육과정을 개정하는 것이 학교 교육에 파급 효과도 크고 교육 개혁을 하는데 있어도 효율적으로 보일 수 있기 때문이다.

그러나 이는 외부에서 피상적으로 관찰한 결과이고 그 내부를 들여다보면 국가 수준의 교육과정 개정에서도 다양한 문제점이 나타난다. 최근 미국에서도 교육과정 표준화가 주류적 추세가 되어왔으나, 동시에 여러 비판에 직면해 있다. 표준화에 대한 비판적 견해들은 표준화 운동은 억압적이고, 반민주적이며, 공익에 위배된다고 지적하면서 교육과정의 다양성을 강조한다(Vinson & Ross, 2001; 모경환, 2005).

한국은 국가 수준에서 교육과정을 개정하는 대표적인 국가이다. 국가 수준이라 하면 국민의 교육적 요구를 민주적으로 반영할 수 있는 대표를 뽑고 그들이 국민의 다양한 의견을 수렴하여 교육과정을 만드는 것으로 인식할 수도 있다. 혹은 아테네의 아고라를 연상하여 교육과정 개정에 대한 모든 국민의 요구와 의견을 수렴하는 직접 혹은 참여 민주주의 시스템을 생각할 수도 있다.

그러나 현실에서 교육과정을 개정하는 국가의 모습이란 그야말로 이상적인 형태의 민주 국가의 모습은 아니다. 이른바 법과 제도로 민주화된 국가에서도 소수의 관료들과 영향력을 가진 특정 영역의 사람들이 주도하여 정당성 없는 교육과정을 만드는 것이 국가 수준의 교육과정 개정이 될 수도 있다. 제도적으로 민주화된 국가라고 해서 교육과정의 정치가 항상 민주적이란 법은 없기 때문이다.

더구나 한국의 경우 2007 개정 교육과정부터는 교육과정을 수시로 개정하는 체제로 바뀌었다. 원칙적으로는 국가 수준에서 국민의 요구를 수렴해서 수시로 국가 수준의 교육과정을 바꾼다는 것인데, 이러한 원칙이 현실에서 지켜지기는 쉽지 않다. 우선 국민의 요구라는 것이 아주 모호한 측면이 있어서, 수시 개정 체제하에서는 교육과정을 정권의 필요에 따라 임의로 바꿀 수 있다는 위험성이 제기된다. 즉, 수시 개정 체제에서는 소수의 관료들과 특정 세력이 중심이 되서 교육과정을 자의적으로 바꾸는 것이 국가 수준의 교육과정 개정이 될 가능성이 더욱 높아진다.

실제로 2007 개정 사회과 교육과정은 원안을 포함해서 네 차례 개정되었고, 2009 개정 사회과 교육과정도 벌써 세 차례 바뀌었다.¹⁾ 먼저 2007 개정 사회과 교육과정은

1) 2009 개정 교육과정 총론이 고시된 시점을 기준으로 할 것인가, 2009 개정 교육과정 총론 내용이 각론인 사회과에서 완전히 적용된 시점을 기준으로 하느냐에 따라서 2007, 2009 개정 사회과 교육과정의 구분이 달라진다. 이로 인해 고시된 시점만을 기준으로 할 경우, 2007 개정 교육과정은 두 차례, 2009 개정 교육과정은 다섯 차례 바뀌었다. 그러나 여기서는 2009 개정 교육과정 총

2007년 2월에 원안이 고시된 이후, 2009년 3월에 1차 수정안이 고시되었고, 2009년 12월에 다시 2차 수정안이 고시되었다. 2010년 5월에 3차 수정안이 고시되었다. 또한 2009 개정 사회과 교육과정은 2011년 8월에 2009 개정 사회과 교육과정 원안이 고시되었고, 2012년 3월에 1차 수정안이 고시되었다. 그러다가 2012년 7월에 인성 교육 강화 정책에 따라 교육과학기술부 고시 제 2012-14호로 2차 수정안이 개정·고시되었다. 2007, 2009 개정 교육과정의 개정 시기와 고시 문서를 정리하면 <표 1>과 같다.

표 1. 2007, 2009 개정 사회과 교육과정의 개정 시기와 고시 문서

주요 개정 (총론)	세부 개정 (사회과)	고시 문서 번호 및 날짜	비고
2007 개정 사회과 교육과정	원안 (2007년 2월)	교육인적자원부 고시 제2007-79호(2007.2.28.)	2007 개정 교육과정 총론과 함께 고시됨.
	1차 수정안 (2009년 3월)	교육과학기술부 고시 제2009-10호(2009.3.6.)	경제교육 강화 차원에서 중3, 고1 일반사회 영역 내용이 수정 고시됨.
	2차 수정안 (2009년 12월)	교육과학기술부 고시 제2009-41호(2009.12.23.)	2009 개정 총론과 함께 고시되어 2009개정 사회과 원안으로 볼 수도 있음.
	3차 수정안 (2010년 5월)	교육과학기술부 고시 제2010-24호(2010.5.12)	2009년 12월 개정을 원안으로 볼 경우 2009 개정 사회과 1차 수정안이 됨.
2009 개정 사회과 교육과정	원안 (2011년 8월)	교육과학기술부 고시 제2011-361호(2011.8.9.)	실질적 원안이지만 2009년 12월 개정을 원안으로 볼 경우 2차 수정안이 됨.
	1차 수정안 (2012년 3월)	교육과학기술부 고시 제2012-3호(2012.3.21.)	2009년 12월 개정을 원안으로 볼 경우 3차 수정안이 됨.
	2차 수정안 (2012년 7월)	교육과학기술부 고시 제2012-14호(2012.7.9.)	2009년 12월 개정을 원안으로 볼 경우 4차 수정안이 됨.

2007 개정 사회과 교육과정이 2007년 2월에 고시된 것을 생각하면 현 시점에서, 6년 반 정도의 기간 동안 7차례 교육과정 개정이 이루어진 셈이다. 그렇다면 과연 이렇게 7차례에 걸쳐 이루어진 교육과정 개정이 국민의 요구를 수렴한 민주적인 교육과정 개정이었을까?

연구자들은 최근에 빈번하게 이루어진 교육과정 개정이 민주 시민을 양성하는 사회과(social studies)의 이상과 거리가 멀다고 생각한다. 그리고 이러한 비판적 현실 인식은 어떻게 하면 민주적인 절차를 통해 교육과정을 개정할 수 있는지에 대한 고민을 동반한다. 이 연구는 이런 문제 인식과 고민에서 출발해서 그동안 사회과 교육과정 개

론이 사회과에 완전히 적용된 2011년 8월의 교육과정 문서를 2009 개정 사회과 교육과정 원안으로 보았고, 2007 개정은 네 차례, 2009 개정은 세 차례 바뀐 것으로 보았다. 참고로 2009 개정의 경우 2012년 12월에 특성화고 및 산업수요 맞춤형고에서 사회/과학의 이수 단위를 축소하는 총론 차원의 개정이 한 번 더 있었으나 사회과의 변화는 아니어서 여기서는 제외하였다.

정의 과정과 양상을 살펴보는 것을 목적으로 한다.

이 연구에서 연구자들은 구체적으로 그동안 사회과 교육과정의 개정 배경과 요인, 쟁점과 특징들을 살펴보고, 각 개정 때마다 어떤 과정을 거치면서 어떤 양상으로 교육과정 개정이 이루어졌는지를 검토하려고 한다. 이 과정에서 민주화 이후에 교육과정 개정이 어떻게 변모했고, 이로 인해 어떤 문제점이 새롭게 나타났는지를 밝히려 한다. 그리고 과거 국가가 명백히 주도하던 교육과정 개정과 현재의 교육과정 개정이 어떤 점에서 다르고, 어떤 점에서 아직도 유사한지를 보여주려고 한다. 이를 통해 이러한 문제점을 개선하고 보다 바람직한 교육과정 개정이 이루어지기 위해서는 어떤 노력이 필요한지에 대해서 제언하고자 한다.

이를 위해 먼저 교육과정 정치학의 관점에 초점을 맞춰 교육과정 관련 국내외 선행 연구를 검토하고, 7차 교육과정까지의 교육과정 개정 논의를 검토하고, 2007년 2월, 2009년 3월, 2009년 12월, 2010년 5월 등 4차례에 걸친 2007 개정 교육과정의 개정 과정과 결과, 2011년 8월, 2012년 3월, 2012년 7월 등 3차례에 걸친 2009 개정 교육과정의 개정 과정과 결과를 분석하면서, 어떠한 과정을 거쳐 사회과 교육과정이 개정되어 왔고, 그 양상이 어떠한지 살펴보려고 한다. 이러한 분석을 토대로 연구자들은 향후 교육과정 개정 과정에서, 구체적으로 민주적인 사회과 교육과정 개정을 위해 어떤 방안과 조치가 강구되어야 하는지를 제언하려고 한다.

2. 교육과정 개정의 이론적 배경: 교육과정 정치학을 중심으로

2.1 교육과정 정치학의 관점

교육과정은 19세기 후반 테일러(Taylor, F.) 등에 의해 기업 경영을 위해 등장한 과학적 관리 기법을 교육에 적용하는 과정에서 등장하였다. 1918년에 보빗(Bobbitt)은 교육과정(curriculum)이라는 용어를 최초로 사용하면서 과학적 관리 기법을 활용한 전문적이고 기술적인 결과물로서 교육과정을 인식하였다(Bobbitt, 1918, pp. 41-52). 이에 따라 교육과정의 개발 과정은 기본적으로 전문가들이 엄밀한 과학적 기법을 활용하여 퍼즐 풀기(puzzle solving)와 같이 최선의(최고의 효율성을 담보하는) 정답을 찾아가는 과정으로 간주되었고, 그 결과물로서 교육과정은 보편적이고 중립적인 내용을 효과적으로 그리고 효율적으로 담고 있는 것으로 인식되었다.

그러나 1960년대 이후 미국 사회의 변화와 함께 프랑크푸르트학파의 비판 이론이나 그람시 등과 같은 네오 맑시스트의 영향을 받아 교육과정을 비판적 시각(critical perspective)에서 바라보는 입장이 등장하였다. 애플(Apple, M.)로 대표되는 이러한 입

장의 주된 관심은 ‘교육과정의 정치학(the politics of curriculum)’이었다(Pinar & Bowers, 1992, p. 163). 애플은 교육과정은 모든 집단을 대표하는 객관적이고 공식적인 지식이 아니라 누군가의 선택에 의한, 모종의 집단을 대표하는 부분적이고 제한적인 타당성만을 갖는 선택적 전통이며 따라서 침해하게 정치적인 소산임을 역설하였다(Apple, 1979; 1993).

이들은 교육과정의 보편성과 중립성에 대해 의문을 제기하였다. 교육과정에 대한 이들의 핵심 질문은 ‘무엇을, 왜 가르치는가?’였다. 이들의 관점에서 교육과정 내에 들어 있는 지식 또는 지향들은 인류가 보편적으로 가치를 부여한 것들이 아니라 특정 계층이나 집단에서 가치 있는 것으로 규정한 것들이다. 이들의 문제제기에 따라 교육과정은 보편적인 진리의 집합체가 아니라 특정한 계층이나 집단의 이데올로기나 이해관계를 반영한 정치적 결과물로 인식되기 시작하였다.

이러한 교육과정 정치학에서는 다음과 같이 정치적이고 이데올로기(political and ideological)적 이슈들이 중요한 문제였다(Beyer & Apple, 1998. p. 5). 이러한 이슈들은 크게 ‘누가 지식의 선택과 배분을 통제해야 하는가?, 어떤 기관을 통해서 해야 하는가?’ 등의 교육과정과 관련된 정치적 문제와, ‘어떤 지식이 가장 가치가 있는가? 가장 가치가 있는 지식은 누구의 지식인가?’ 등의 교육과정과 관련된 이데올로기적 문제로 나뉜다.

이와 같은 교육과정의 정치학은 1980년대 후반 새로운 변화를 경험하게 되었다. 교육과정에 대한 논쟁이 ‘무엇을(what), 왜(why) 가르쳐야 하는가?’에서 ‘어떻게(how) 조직(organize)하고 평가(evaluate)할 것인가?’로 변화하기 시작한 것이다(Beyer & Apple, 1998. p. 3). 표준 교육과정의 도입과 학업 성취도 평가의 전면 실시에 따른 정책 변화로 인해 교육과정 정치학에서 초기에 주장한 무엇을 왜 가르쳐야 하는지에 대한 관심은 조금 줄어들었지만, 교육과정을 보편적이고 중립적인 지식의 총체가 아닌 다양한 정치적 이해관계의 반영물로 보는 교육과정 정치학의 기본 입장은 현재의 교육과정 논의에도 많은 시사점을 주고 있다.

이처럼 교육과정을 포함한 교육의 객관성과 중립성에 대한 신화는 교육과정의 정치학을 주창한 학자들에 의해 체계적으로 비판되었고, 이들을 통해 학교 교육과 교육과정의 내용과 조직 형식의 이데올로기성이 구체적으로 밝혀졌을 뿐만 아니라 이론적인 관점에서의 객관성과 중립성 자체가 허구적 이데올로기에 불과하다는 논의가 활발하게 전개되었다. 이후 교육과정을 정치적 텍스트로 이해하기 위한 시도는 신마르크스주의, 비판이론, 탈근대주의이론, 페미니즘이론, 라캉의 정신분석학이론, 푸코의 정치학이론 등 다양한 학문적 전통 및 배경을 기반으로 하는 학자들에 의해 지속적으로 제기되어 왔다.

Frey(1991)에 따르면, 이러한 교육과정 정치학의 관점은 교육과정에 의식적으로 영향을 미치고자 하는 모든 종류의 조치(action)들을 설명하려고 한다. 특정 교과나 과목에

더 많은 배당시간을 요구하는 교사 단체의 성명서나 특정의 주제가 특별하게 다루어 지기를 요청하는 정치집단의 선언서 등이 이런 조치들의 예이다. 그런데 조치들은 반드시 구체적으로 교육과정에 관련될 필요도 없고 교육적인 견지에서 질이 높지 않을 수도 있다. 그럼에도 이 조치들은 교육과정 현상을 이해하기 위해서 분석되어야 한다(김두정, 1994에서 재인용).

Hughes(1991)는 교육과정 정책 결정의 과정을 바라보는 주요한 관점으로 의사결정 권한의 분배, 즉 중앙집중식 교육과정 결정 대 지역 혹은 학교의 자율성이라고 한다. 여기서의 주 논쟁점은 특히 ‘교사가 교육과정 정책과 프로그램 설정에 중요한 비중을 차지하는 참여자인가, 아니면 이루어진 결정을 실천하고 사용하는 사람에 불과한가?’ 하는 것이다(김두정, 1994에서 재인용).

Frey(1991)에 의하면 교육과정 정치학 혹은 이와 동일한 의미로 사용되는 교육과정 정책이라는 용어를 쓰는 영국과 미국의 교육과정 연구들은 의사결정의 과정, 교육과정 개발과정에서 전문가와 전문성의 사용, 혹은 교육과정의 합법화를 위한 여러 모형의 사용에 대하여 검토한다. 또한 Elmore와 Sykes(1992)는 광범위한 연구들을 기초로 다양한 형태의 정부 권한, 상징적인 조치, 권위의 이데올로기, 여건의 문제화, 정책도구, 제 기관의 역할, 학습의 지나친 규정화, 교사의 내용 결정, 통제로서의 교육과정, 자산으로서의 교육과정 등 교육과정 정책 연구의 관점들을 제시하였다(김두정, 1994에서 재인용).

어느 사회건 교육과정에 대한 의사결정은 여전히 정치적인 사안일 뿐만 아니라 그 자체가 정치라고 볼 수 있다. 그리고 정치란 다분히 권력에 대한 것이다. 모든 사람이 자신들이 원하는 것을 가질 수 없기 때문에 누가 원하는 것을 가지고 누가 그렇지 못한가는 중요한 질문이다. 정치 체제는 어떤 사람들이 다른 사람들을 지배하는 구조의 배열로 묘사될 수 있다. 따라서 모든 구조에서, 교실이든 국가든 정치적 영향력은 대개 매우 불공평하게 배분되어 있다고 할 수 있다. 한국의 교육과정 개정 과정도 마찬가지이다. 그간의 국가 교육과정 개정 과정에서 있어 주도권을 가진 사람들과 그렇지 못한 사람들이 있어 왔다. 그리고 그 과정에서 다양한 갈등과 문제점이 나타났다.

2.2 우리나라의 교육과정 정치학 연구

총론 차원에서 교육과정 정치학의 관점이 나타난 국내 연구를 살펴보면, 우선 홍후조(2000)는 교육은 본질적으로 정치적인 행위이며, 교육의 핵심으로서의 교육과정 분야 역시 기성세대와 다음 세대 간, 교육과정 관련 집단 간 지식과 가치 배분에 있어서 의견충돌과 그에 대한 적절한 수준에서의 타협이 상존한다는 점에서 정치적임을 밝힌 바 있다. 특히 국가 교육과정 체제 하의 우리나라에서는 “교육과정의 성립, 개정 발의, 연구 개발, 고시 및 실행을 위한 관리 행정 등 일련의 과정이 국가의 정치적 변화 과

정과 무관하지 않으며, 그것은 정치적 영향력 아래 있기 때문에 정치적인 수밖에 없다.”는 점을 지적하고 있다.

교육과정의 정치적 측면을 다룬 연구물 중 비교적 체계적인 접근을 통해서 분석들을 제시하고 있는 것은 김재춘(2000)의 연구이다. 김재춘은 국면(문서, 운영, 성과)과 수준(국가, 지역, 학교)을 구분하여 교육과정 영역을 설정하고, 교육과정의 정치학적 관점(보수주의적, 진보주의적, 급진주의적), 정치성의 세 가지 의미(숨겨진 정치성, 비정치성의 정치성, 선포된 정치성)를 더함으로써 교육과정의 정치학적 분석 단위를 제시하고 있다. 그는 실제로 이와 같은 분석 단위를 활용하여 제7차 교육과정을 대상으로 각각 ‘개발체제에 있어서의 교육과정 정치학’, ‘문서내용에 나타난 교육과정의 정치학’을 분석하고 있다. 그러나 ‘운영과 성과에 있어서의 정치학’의 경우, 항목을 설정하였으나 여러 가지 여건이 불비한 관계로 충분한 분석을 할 수 없었다고 밝히고 있다.

김종건(2007)은 지난 50 여 년 동안 한국 초중등학교에 적용되었던 국가 수준 교육과정의 개정 주기, 개정 동기, 결정 체제, 개정 주체, 성격, 유형, 실행 여건을 비판적으로 성찰하고 그 특색을 개정 주기는 전면 주기 개정에서 부분 수시 개정으로, 개정 동기는 주로 교육 외적 요인이나 동기였으며, 결정 체제는 항상 중앙 집중 체제였지만 6차 이후 다소간 분산 체제로 변화되었고, 개정 주체는 주로 관 주도였고, 성격은 공급자 중심이고, 유형은 복합형이며, 실행 여건을 미비했다고 비판하면서 교육과정 정치학의 관점을 보였다.

사회과 교과 차원에서도 제한적으로나마 교육과정 정치학의 관점이 나타난 연구들이 있다. 조영달(2000)은 교육과정의 결정 주체들이 어떠한 권리 의무의 구도 속에서 어떻게 참여했는가를 분석하여 ‘통제적 참여구조’임을 밝히고, 이를 ‘자율적 참여구조’로 개선할 필요가 있다고 주장하였다. 이와 유사한 맥락에서 김왕근(2003)은 교육과정의 개정 및 개혁이 개발 관점에서 교육 외부의 권력적 요구에 따라 하향식으로 추진되어 왔음을 지적하고 이러한 개정 과정은 교사의 실제적 지식과 교실 수업의 맥락을 효과적으로 고려하지 못하여 교육과정의 현실 적합성 차원에서 문제점이 나타난다고 보았다. 한편 이혁규(2003)는 현행 총론 우위의 개정 방식은 각론의 전문성을 위계구조 속에서 해체시켜 생산적 논의의 창출을 가로막는다는 것을 지적하고 있다.

그러나 이러한 연구들 역시 한국 교육과정 개정의 맥락에 대한 체계적인 분석과 비판적 고찰이 부족하고 전문가적인 직관에 의존하는 측면이 강하다는 특징이 있다. 총론 차원의 연구들이 교과 교육과정 개정 맥락을 구체적으로 들여다보지 못하는 것은 총론이라는 일반적 시각 자체에서 기인하지만, 교과 차원의 논의들이 교육과정 개정의 맥락 속에서 문제점을 지적하지 않는 것은 교육과정의 개정 배경과 요인, 쟁점과 특징에 대한 심층적인 이해와 분석에 기초하기 보다는 자신의 경험과 전문가의 직관에 의존했기 때문이라고 볼 수 있다.

이 연구는 이러한 선행 연구를 기초로 하여, 그동안에 이루어진 사회과 교육과정의

개정 배경과 요인, 쟁점과 특징 등에 대한 분석을 토대로 좀 더 구체적인 문제점과 개선 방안을 제시하려고 한다. 과거 연구들이 개인의 직관에 의존했다면 이 연구는 좀 더 교육과정 개정의 과정을 보여주는 문헌 및 자료와 연구자들의 직접적인 참여 경험을 토대로 하고, 공동 연구의 성격을 살려 좀 더 상호주관적인 측면에서 문제점을 분석하고 개선 방안을 제안하려고 한다.

3. 사회과 교육과정 개정의 과정

3.1 제 7차 교육과정까지의 개정

우리나라에 사회과가 도입된 것은 일반적으로 미군정에 의해서 콜로라도주 교육과정이 번역되어서 소개된 1946년도 이후로 볼 수 있다.²⁾ 이후 사회과 교육과정은 교수요목을 거쳐 7차 교육과정에 이르기까지 모든 교과에 걸쳐 전면적, 주기적 교육과정 개정을 거치게 되었다.

따라서 사회과의 입장에서 보면 모든 교육과정 개정이 동일한 의미와 무게를 가지고 있다고 볼 수 없다. 왜냐하면 한국의 국가 수준 교육과정은 사회과의 고유한 필요에 의해서만 개정되지 않고 전체 교육과정의 일부로서 개정되어 왔기 때문이다. 그 결과 사회과의 입장에서 보면 교과의 성격에 큰 변화를 가져온 개정과 경미한 변화를 가져온 개정으로 나누어 볼 수 있다. 여기서는 그동안의 교육과정 개정 경과를 살펴보면, 사회과의 입장에서 큰 변화를 가져온 중요한 교육과정 개정에 좀 더 비중을 두어 기술하려고 한다.

먼저 사회과 도입 과정을 살펴보면, 미군정이 주도하여 일제강점기의 수신(修身)과를 폐지하고 민주 시민 양성을 위한 공민과를 등장시켜서 초등학교(당시 국민학교)에서 주당 2시간씩 가르치도록 하였다. 공민 교과서가 도입·사용된 임시 조치가 있는 직후 사회과 도입에 대한 논의가 시작되었다. 사회과의 도입은 한국 사회가 미군정의 요구를 일방적으로 수용해서 이루어진 것은 아니었다. 당시 사회과의 도입을 둘러싸고 관련 학자들 간에는 도입 찬성과와 도입 반대파로 나뉘어서 여러 논쟁을 벌였다(이진석, 2003).

사회과 도입 찬성과와 반대파 간의 대립은 ‘민주주의 대 민족주의’, ‘통합 대 분과’의

2) 그러나 1990년대에 수행된 여러 연구들에 의하면 1945년과 1946년의 공백기 동안에 일본의 수신 과목을 폐지하고 임시 조치로서 조선어학회에서 공민 교과서를 편찬하여 현장에 보급하여 사용하였다. 비록 짧은 기간 동안 사용되었고 교육과정이 아니라 교과서이기는 하지만 공민 교과서를 통해 공식적으로 민주시민교육을 위한 교육을 지향하였다는 점에서 민주시민교육으로서의 사회과의 시작을 1945년부터 볼 수도 있다(이혁규, 2009).

성격을 띠었고, 이 대립은 대체적으로 사회과의 도입을 찬성하는 사람들의 승리로 끝났다. 이는 그 당시 상황이 미국 유학생들이 미군정의 영향 하에서 주도권을 행사할 수 있는 환경이었기 때문이다. 그러나 사회과의 실질적인 도입은 초등 사회과에만 한정되며 중등의 경우에는 지리, 역사, 공민의 전통적인 3분법이 유지되었고, 이러한 ‘통합 대 분과’의 갈등 요인은 내재되어 교육과정 개정기마다 주요한 쟁점이 되었다.

제1차 교육과정을 제정하기 위한 기초 작업은 정부 수립 직후 1949년부터 문교부 등 정부의 주도 하에 시작되었고 6.25전쟁으로 일시 중단되었다가, 휴전 이후 다시 작업이 재개되어 1955년 8월 초등학교 ‘교과과정’이 제정 공표되었다. ‘교과과정’이란 이름으로 공포된 제1차 교육과정에서는, 사회과교육은 시대적 흐름에 따라 반공·반일의 이데올로기 교육을 강조하는 방향으로 변화되었다. 이후 제2차 교육과정 시기에는 한국적인 사회과로의 성격 규정이 요청되었다(최용규, 2005, p. 237).

제3차 사회과 교육과정의 개정이나 교과서 편찬은 강력한 정치권력의 의도에 의해 이루어졌으며, 문교부의 편수관이나 그들을 도와서 교육과정 이론을 제공한 대학 교수들 그리고 교육과정 개정을 위한 교과별 소위원회에의 현장 교사들 모두는 국민정신교육의 강화, 국사교육의 강화라는 시대적 명제를 거스를 수 없는 상황에서 참여했다는 점에서 한계를 지니고 있었다. 제3차 교육과정기에 초등 사회과의 반공·도덕은 독립 교과로 분리해나갔고, 국사 영역은 5, 6학년 2학기의 내용을 교과서로 편찬한다는 선에서 조정되었다(최용규, 2005, p. 241).

제4차 사회과 교육과정 개정에서도 권위주의 국가의 영향력은 상존하여, 사회과 교육 내용에 비민주적 정치제도에 대한 정당화, 비민주적 정치 행위 등에 대한 정당화가 나타났지만, 과거와 달리 전문 연구기관인 한국교육개발원으로 교육과정 개발 업무가 이관되면서 새로운 시도도 이루어졌다. 구체적으로 제4차 사회과 교육과정 개정을 계기로, 한국교육개발원의 사회과교육연구실은 사회과내용 선정의 준거로 사회과학의 사실, 개념, 일반화 지식의 내용 체계표를 작성하였고, 이 체계표를 교육과정 및 교과서 내용의 적절성을 평가하는 기준으로 활용하였다(최용규, 2005, p. 246).

제5차 사회과 교육과정은 교육과정의 적정화, 내실화, 지역화를 개정의 기본 방향으로 삼았으며, 여러 면에서 제 4차 사회과 교육과정의 기본 정신과 구조를 유지하였다. 사회과에서는 사회과 내용의 적정화를 기하기 위해 사회과 내용의 구조화 즉, 사실, 개념, 일반화 등 지식의 내용 체계에 더 많은 관심을 쏟았고, 사회과 교육의 내실화를 위해서는 제 4차 교육과정기와 큰 차이 없이 개념 및 원리 학습, 탐구학습, 사고력 신장 등을 강조하였다.

제6차 사회과 교육과정 개정에서 한국적 민주주의 이데올로기에 기반한 사회과교육은 박정희 정권이 몰락하면서 퇴조했지만 권위주의적 교육의 모습은 1987년 6월 항쟁에 의해서 절차적 민주주의가 성취되고 나서야 본격적으로 변화하기 시작하였다. 이런 변화는 공식적인 교육과정 문서에 등장하는 사회과 교육의 목표 변화를 통해서도 확

인할 수 있다. 권위주의 체제에서 민주주의로 이행하는 시기에 해당한다고 할 수 있는 제6차 교육과정에서부터 사회과의 공식 목표는 제 5차 교육과정까지 강조되어 오던 “국민적 자질”이 아니고 대신에 “시민적 자질”로 변화하였다. 그와 함께 “개인과 사회, 국가와 인류의 발전에 기여할 수 있는 민주시민”이라는 다중시민성(multiple citizenship)에 대한 언급도 등장한다.

이러한 경향은 제7차 사회과 교육과정에서도 지속된다. 특히 제7차 교육과정 개정에서는 새로운 천년을 대비하는 교육과정을 만들어야 한다는 기대가 강했다. 당시 사회과 교육과정 연구 개발진들은 정보화·세계화 시대의 사회 변화를 주도할 시민적 자질의 육성에 역점을 두었다. 실제 개발된 사회과 교육과정의 목표와 내용을 보면 정보의 획득·조직·활용 능력, 탐구 능력, 의사결정 능력, 사회 참여 능력 등이 강조되고 있는 것을 확인할 수 있다. 그리고 이와 관련하여 의사결정과 논쟁문제수업, 사회참여 체험학습, 세계시민교육 등이 사회과 교육 내용과 방법으로 중시되었다. 특히 제 7차 교육과정에서는 구성주의적인 학습 원리에 따라서 학습자가 지식을 스스로 구성할 수 있도록 교재를 개발하고 학습 방법을 구안하는 것을 강조하였다(교육부, 1997).

제7차 사회과 교육과정의 개정 과정에서는 교육과정 총론 수준에서의 제안을 수용하는 것과 사회과 교과 특성과 관련된 쟁점들을 해결하는 것을 중심으로 교육과정 개정 논의가 이루어졌음을 알 수 있다. 그 중에서도 주된 논의의 초점이 된 것은 총론 수준의 제안을 받아들이는 것보다 사회과의 해목은 논쟁인 ‘통합 및 분과 문제’였다. 결국 교육과정 논의의 상당 부분은 통합이나 분과냐는 해목은 논쟁의 장이 되었고, 최종적으로 합의된 초등 통합, 중등 분과라는 합의 내용도 교육과정 총론과 시대의 흐름에 위배된다는 교육 당국의 주장에 따라 폐기된 채, 과거처럼 각 학교급과 학년마다 지리, 역사, 일반사회의 내용을 동등한(?) 비율로 배치하는 선에서 개정이 이루어졌다(이혁규, 2001).

3.2 2007 개정 사회과 교육과정

2007 개정 교육과정 작업이 본격화되기 직전에 사회과 논의의 전반적인 초점은 7차 교육과정에 나타난 통합 사회과 편제의 문제점에 대한 인식과 함께 영역 분리를 통한 문제해결을 모색하는 것이었다. 그래서 2004년에 교육인적자원부에서 발주하고 한국교육과정평가원에서 수행한 교육과정의 개정 논의를 위한 기초 연구인 ‘사회과 교육과정 실태 분석 및 개선 방향 연구’에서도 사회과 통합을 둘러싼 교과 성격에 대한 논의가 중심이 되었다.

이 연구에 따르면, 교육과정 개정 작업이 시작되기 이전의 전반적인 분위기는 7차 교육과정에서 제시된 통합 사회과의 성격(학년별 영역 편제)에 대해 심각한 문제제기가 있었고, 이러한 문제에 대한 해결 방안으로서 중학교에서는 학년 집중제를 채택하

여 영역의 분리를 통한 교사의 전문성 확보 방안이, 그리고 고등학교 1학년에서는 기존에 독립된 과목으로 존재하던 국사의 유지와 함께 교과서 분리를 포함한 일반사회와 지리의 학기별 분리가 대안으로 제시되었다(류재택 외, 2004).

2005년 교육과정 개정 연구의 시작과 더불어 교육과정 개정 작업이 본격화되었는데, 교육인적자원부와 한국교육과정평가원의 교육과정 총론 연구팀은 "2007 교육과정 개정의 가장 구체적이고 현실적인 필요성은 주5일 수업제의 도입을 준비해야 한다는 점"임을 분명히 하였다. 그리고 주5일 수업제를 도입하려면 '수업 일수와 전체 수업 시수의 변경'이 필요하다는 주장이었다. 이와 같은 주5일 수업제의 도입은 주5일 근로제와 연계된 범교과 정책 사안이자 교육과정 개정의 주된 배경이었다(허경철, 2005).

그러나 이와 별도로 사회과 내부에서는 1) 사회 변동, 2) 국가·사회적 요구, 3) 교과의 '내재적 문제'를 개정의 배경으로 제시되었다. 특히 사회 변동과 국가·사회적 요구가 교육과정 개정 배경의 선언적인 측면이라고 한다면 통합 사회과 체제 및 시수 배분 등을 비롯한 교과의 내재적 문제는 교육과정 개정 때마다 반복적으로 제시되어 온 것이기는 하지만, 가장 강력한 추동력이 되는 실제적인 측면의 교육과정 개정 배경이었다(김정호 외, 2005).

따라서 2007 개정 사회과 교육과정에서는 주5일 수업제 도입과 관련된 총론적 요구 사항과 사회 변동 및 국가·사회적 요구라는 당위적 측면의 개정 배경과 더불어, 교과의 내재적 문제라는 현실적 요인이 사회과 교육과정 개정의 주된 배경으로 작용하였다. 특히 새로운 천년을 대비해서 포부가 컸던 7차 총론에 비해 2007 개정에서 총론이 요구하는 바가 '주 5일제 시행에 따른 시수 변경' 정도로 축소되었고, 총론보다 교과연구진이 주도하는 측면이 강화된 교과 교육과정 개발이라는 상황을 고려할 때 교과의 내재적 문제가 가장 주된 배경 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

이러한 상황 속에서 실제 교육과정 개정 작업이 이루어지면서 지리, 역사, 일반사회 영역 간에 교과 체제 및 시수 배분과 관련된 첨예한 갈등이 증폭되었다. 더불어 일반사회 영역 내부에서는 소위 개념 중심의 분과와 주제 중심의 통합이라는 이분법 구도를 가지고 중학교 사회 내용은 학문 중심으로, 고등학교 사회 내용은 생활 중심으로 구성한다는 원칙이 마련되어 이를 준거로 교육과정을 구성하게 되어 고1 사회에서 사회과뿐만 아니라 법, 정치, 사회문화 등 영역별 교육이 사라지게 되었다(김정호 외, 2005). 이러한 교육과정 개정 내용은 1년 동안의 현장 의견 수렴 과정을 거친 후(박진동 외, 2006), 2007년 2월 28일에 교육인적자원부 고시 제2007-79호로 2007 개정 사회과 교육과정 원안이 발표되었다(교육인적자원부, 2007).

2007 개정 교육과정 1차 수정안이 나오게 된 계기는 전적으로 경제학 및 경제 교육 전공자들의 반발 때문이었다. 2007 개정 교육과정의 원안(2007년 2월)에서 경제 영역은 중학교 사회에서 집중적으로 가르쳐지고, 고1 사회에서 주제 중심 교육과정에서는 다른 일반사회 영역과 통합되어 있어 경제 교육 약화가 예상되는 상황이었기 때문이

다. 경제 살리기를 제1 의제로 삼은 정부의 집권과 더불어 고1 '사회' 주제 중심 교육과정의 문제점을 파악한 경제학 및 경제 교육 전공자들이 나서면서 경제 영역을 중심으로 사회과 교육과정 부분 수정이 전격적으로 이루어졌다(김진영, 2009). 이는 소위 '주제 중심' 교육과정이 진보적인 색채를 띤 참여 정부의 경제 및 경제 교육 확대 정책의 결과였다는 비판을 배경으로 이루어진 개정이었다.

고1 사회의 주제 중심 교육과정이 경제 교육 강화와 맞물려서 사라지고 배경 학문별로 다시 대주제(대단원)를 선정하는 방식으로 교육과정이 개정되었다. 이러한 개정은 절차상의 문제점이 있었지만, 너무 추상적인(모호한) 성취기준 진술로 교과서 집필자들을 당황스럽게 만든 고1 주제 중심 교육과정이 수정되었다는 점에서 이를 다행스럽게 받아들이는 교과교육 연구자도 있었다(강대현, 2010). 이러한 개정으로 인해 경제 교육 내용도 중학교 3학년에서 끝나는 것이 아니라 고등학교 1학년 사회에서도 가르쳐지게 되었고, 더불어 다른 영역 축소와 함께 경제 관련 대단원 수가 증가하는 결과로 이어졌다. 이러한 변경 내용은 담은 2007 개정 사회과 교육과정 1차 수정안이 교육과학기술부 고시 제2009-10호로 2009년 3월 6일에 발표되었다(교육과학기술부, 2009a).

2007 개정 교육과정의 1차 수정안이 진보적인 정부의 교육과정에 대한 비판에서 비롯되었다면 2차 수정안은 '학습 부담 경감'이라는 현 정부의 교육 정책 기조와 맞물려서 개정이 이루어졌다. 즉 학습 부담 경감 = 시험(수능) 부담 경감 = 시험 과목 수 축소로 이어지는 '단순한 논리'에 따라 시험 부담이 상대적으로 적은 사회 탐구 영역 수능 선택 과목 수를 과학 탐구 영역 수준(총 8과목)으로 축소하는 논의가 이루어진 것이다.

먼저 2009년 5월 4일 국가교육과학기술자문회의 초안에 따르면 초 7개 과목(지리A, 지리B, 역사A, 역사B, 정치·법, 경제, 사회문화·윤리)으로 지리 및 역사 영역 각 2개 과목, 일반사회 영역 2.5개 과목, 윤리 영역 0.5개 과목으로 사회·도덕과 선택 과목 수를 축소하는 안이 제안되었다. 이어서 2009년 7월 24일 국가교육과학기술자문회 구상(안)에서는 일반교과, 전문교과, 대학과목 선 이수 교과목(AP, UP) 간의 내용 체계와 과목 간 위계가 분명하도록 선택과목을 정비·개발하는 원칙이 천명되었다.

그런데 선택과목 축소 요구가 갑자기 과학과 수준의 과목 수에서 '과학과처럼 균등하게'로 변질되면서 영역별 균등 배분안이 등장하게 되었다. 국가교육과학기술자문회의와 교육과정개정위원장(한국교육과정평가원장)의 '선택과목 축소 요구'(현행 11개 과목인 사회탐구 영역을 총 8과목으로 축소할 것을 요구함)가 과학과의 물리, 화학, 생물, 지구과학 등과 같이 영역별로 2개 과목씩 균등 배분할 것을 요구하는 것으로 변질되었다³⁾.

3) 참고로 과학과의 경우에는 공통 교육과정 상에서 영역별로 시수가 균등 배분되어 있으나 사회·도덕과의 경우에는 공통 교육과정의 시수가 매우 불균등하게 배분되어 있어 고교 선택과목의 영역별 균등 배분안은 공통 교육과정에서 지리와 일반사회에 비해 2배의 시수를 가지고 있는

이러한 영역별 2개 과목 균등 배분 안이 교육과학기술부의 기본 방침으로 간주되면서, 1차 공청회(2009. 9. 30)에서 일반사회 영역은 4과목에서 2과목으로 축소하는 안을 발표하였다. 1차 세미나(공청회)에서 제시된 사회·도덕과 선택과목 축소 안은 지리A, 지리B, 역사A, 역사B, 사회A(정치와 경제), 사회B(법과 사회 문화), 윤리A, 윤리B 등 학문적 계통성에 대한 고려 없이 영역별로 2개 과목을 기계적으로 균등 배분하는 안이었다.

그러나 지속적인 일반사회 영역과 경제 및 법 분야 전공자들의 문제제기로 일반사회 영역 선택과목 수가 3과목으로 조정되어 정치와 법을 통합한 ‘법과 정치’ 과목을 제외하고 ‘경제’와 ‘사회·문화’는 단독 과목으로 유지하게 되었다. 결과적으로 7차 수능 선택과목을 기준으로 지리 영역은 3과목에서 2과목으로 축소되고, 역사 영역은 3과목을 유지하고(2개의 선택과목과 별도로 고1 국사를 존속시키면서 필수 과목화하고 수능시험과목으로 만듦), 일반사회 영역은 4과목에서 3과목으로 축소되고, 윤리 영역은 1과목에서 2과목으로 확대되었다(한국교육과정평가원, 2009). 결과적으로 시민교육의 중핵과목인 ‘정치’ 과목은 ‘법과 사회’에 통합되어 ‘법과 정치’가 되면서, 교과 내 위상이 낮아져서 현재 ‘정치 교육의 위기’에 직면해 있다. 이러한 변경 내용은 담은 2007 개정 사회과 교육과정 2차 수정안이 교육과학기술부 고시 제2009-41호로 2009년 12월 23일에 발표되었다(교육과학기술부, 2009b).

2차 수정안에서 따르면, 역사 영역의 경우 2007년 개정 교육과정 원안에서 ‘한국문화사’ 과목을 없애는 대신에 기존의 공통 교육과정에 있던 한국사의 내용을 선택 교과과정으로 전환시켜 ‘한국사’라는 선택 교과를 신설하였고, ‘세계 역사의 이해’는 ‘세계사’로 선택 교과 명칭을 변경하고, ‘동아시아사’는 그대로 존치시켰다. 단, 기존의 중학교 3학년에 편제되어 있는 ‘역사(하)’ 과목은 한국 근·현대사 내용을 고등학교 1학년에서 충실히 학습한다는 전제 아래 구성된 과목이므로, 중학교 3학년의 ‘역사(하)’도 교육과정의 개정 작업이 긴급히 요청되는 사항이었다. 이에 2010년 5월 교육과학기술부는 사회과 교육과정 중에 역사 교육과정을 부분 개정하여, ‘중학교 역사(하)’와 ‘고등학교 한국사’에 해당하는 영역을 다시 수정하였다. 이러한 변경 내용을 담은 2007 개정 사회과 교육과정 3차 수정안이 교육과학기술부고시 제2010-24호로 2010년 5월 12일에 발표되었다(교육과학기술부, 2010).

3.3 2009 개정 사회과 교육과정

2009 개정 교육과정이 공론화되기 시작한 것은 2007 개정 교육과정 1차 수정안과 2차 수정안이 나온 2009년이였다. 사회과 연구자들(구체적으로 일반사회 영역 연구자

역사, 도덕에 매우 유리한 안이었다.

들이 경제 교육 강화 혹은 선택 과목 수 축소(영역별 균등 배분안) 저지를 위해 노력하고 있을 때, 공통 교육과정 기간 축소 등 추후 사회과 교육과정에 막대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 의사결정이 교과 연구진과의 별다른 협의 없이 이루어지고 있었던 것이다.

사실 교육과정 개정 과정은 살펴보면 정반합의 변증법보다는 양극단을 오고가는 진자(pendulum)와 유사한 형태로 변화가 이루어지는 일이 잦았는데, 7차 교육과정이 총론의 영향력이 강하게 작용했다면, 2007 개정 교육과정은 교과 영향력이 강하였다. 반면에 2009 개정 교육과정에서는 다시 총론이 교과와의 별다른 협의 없이 주요한 의사결정을 하며 개정을 주도하는 상황이 전개되었다.

2009년 당시 교육과정 총론 차원의 의사결정 중에서 사회과 교육과정과 직결되는 부분 중 하나가 고1 사회 폐지와 관련되는 공통 교육과정 기간의 축소이다. 즉, 2009 개정 교육과정 총론에서는 교과 교육 내용의 잦은 반복을 피하자는 입장에서 초등학교 1학년부터 중학교 3학년까지의 공통 교육과정과 고등학교 1학년부터 3학년까지의 선택 교육과정으로 편성하였다(교육과학기술부, 2009c).

그 결과 2009년 봄(3월)에 만든 경제 교육 강화 정책에 따라 고1 사회에서 경제 교육 내용을 확대한 것이 바로 폐기될 운명이 되었다. 더불어 교양 선택과목 수 조정을 통해서 ‘생활경제’도 폐지되도록 의사결정이 이루어지고 있었다. 실제로 2009 개정 교육과정 총론에 따라 교과 연구진들은 어쩔 수 없이 2011년 8월에 공통 교육과정 ‘사회’가 중학교 3학년에서 종결되는 것으로 교육 내용을 구성하였고, 교양 선택과목인 ‘생활경제’는 폐지된 관계로 연구 대상도 되지 못했다.

아이러니하게도 ‘경제 살리기’를 제1 의제로 설정한 정부 하에서, 상당수의 경제 단원을 포함하고 있는 고1 ‘사회’와 ‘생활경제’ 과목을 폐지하면서 경제 교육을 약화시키는 일이 발생한 것이다. 그것도 동일한 연도(2009년)에 서로 상반된 의사결정이 이루어진 셈이었다. 그리고 이러한 총론에 따라 변경된 내용을 담은 2009 개정 사회과 교육과정 원안이 교육과학기술부 고시 제2011-361호로 2011년 8월 9일에 발표되었다(교육과학기술부, 2011).

2007 개정 사회과 교육과정 원안에 대한 일반사회 영역 및 경제학 및 경제 교육계의 비판으로 2007 개정 사회과 교육과정 수정안이 마련된 것처럼 2009 개정 사회과 교육과정 원안에 대한 반발로 2009 개정 사회과 교육과정 수정안이 마련되게 된다. 일반사회 및 경제학 및 경제 교육 분야 연구자들의 여론 환기를 계기로, 공통 교육과정 기간 축소에 따른 고1 ‘사회’와 ‘생활경제’ 폐지에 대한 대책을 강구하기 위해 교과부와 기재부를 중심으로 ‘사회과교육 활성화 TF’가 마련되었다.

그 결과, 교육과학기술부에서 도덕과 등 비전공자가 담당하던 일반사회 영역 교육과정 실무를 일반사회 영역 전공자가 담당하게 되고, 고1 ‘사회’가 일반선택과목으로 부활함과 아울러 ‘생활경제’도 ‘실용경제’로 명칭을 바꾼 채 부활하게 되었다. 그러나 이

는 진정한 의미의 부활이라고 할 수는 없다. 왜냐하면 과거 필수과목인 고1 '사회'가 일반선택과목이 되고, 수능시험 과목에서도 제외되었기 때문이다. 이러한 변경 내용을 담은 2009 개정 사회과 교육과정 1차 수정안이 교육과학기술부 고시 제2012-3호로 2012년 3월 21일에 발표되었다(교육과학기술부, 2012a).

이어서 학교 폭력 문제가 대두되면서 인성 교육 강화 차원에서 2009 개정 사회과 교육과정은 2차 수정안이 마련되었다. 교과 연구진이 중심이 되어 이루어진 개정 작업에서 기존의 교과서 집필 및 검정 일정을 고려하여, 프로젝트형 인성 교육이 활성화되는데 도움이 될 수 있도록 인성 핵심 역량 요소를 강화하되, 사회과 현행 교육과정의 단위 구성의 취지를 존중하고, 내용 체계의 일관성을 고려하여 현행 사회과 교육과정의 내용, 교수·학습 방법, 평가 부분에서 인성 교육 관련 요소를 수정·보완·추가하였다.

교육과정 내용에서는 인성 핵심 역량 요소를 반영할 수 있는 성취기준을 탐색하여 인성 핵심 역량 요소를 강화하는 방향으로 현행 성취기준을 수정·보완하거나, 필요한 경우 성취기준을 추가하였다. 교수학습 방법에서는 인성 핵심 역량 요소에 해당하는 가치·태도 덕목을 강조하고, 이와 같은 가치·태도 덕목 함양에 효과적인 사례와 실천 중심의 교수·학습 방법이나 자료를 적극적으로 활용하도록 교수·학습의 원칙 및 방법을 수정·보완·추가하였다. 평가에서는 사례·체험·실천 능력 등을 강화하는 방향으로 현행 교육 평가의 원칙과 내용을 보완하였다. 이러한 변경 내용을 담은 2009 개정 사회과 교육과정 2차 수정안이 교육과학기술부 고시 제2012-14호로 2012년 7월 9일에 발표되었다(교육과학기술부, 2012b)

4. 사회과 교육과정 개정의 양상

4.1 사회과 교육과정 개정의 배경과 요인

우선 한국 사회과 교육과정의 빈번한 개정은 미군정하에서 전체주의 국가의 식민지에 도입된 초기 사회과의 불안정성에서 부분적으로 기인한다고 볼 수 있다. 일본이나 독일과 달리, 한국은 전체주의(제국주의) 국가가 아니라 그 국가의 식민지였다. 일본의 민족주의는 군국주의와 연결되어 척결(반성)의 대상이었지만, 한국 민족주의는 독립국가 건설의 중요한 토대이기 때문에, 민주주의 국가의 또 다른 토대인 민주주의와 병행될 수 있는 측면이 있었다.

그런데 미군정하에서 사회과가 전격적으로 도입되면서 민족주의 세력과 민주주의 세력 간에 충돌이 직접적으로 야기되었다. 전체주의 국가에는 전체주의 교육과의 단절 속에서 민주주의 교육이 필요하고, 사회과 교육과 같은 전체주의 국가를 민주화하려는

교육적 프로그램이 필요하다. 그런데 전체국가의 식민지였던 한국에서는 사회과를 도입하는 과정에서 역사(국사) 교육을 강조하는 민족주의 세력과 사회과 도입을 주장하는 민주주의 세력 간의 협력이 필요한 상황이었다.

즉, 한국 사회는 민족 국가의 수립과 민주주의 수립이 조화롭게 이루어져야 했으나, 민족주의 세력의 역사(국사) 교육과 민주주의 세력의 사회과 교육이 충돌하였다. 이로 인해 미군정부부터 정부 수립기까지 민족주의와 민주주의 세력 사이의 갈등이 존재했고, 그 결과 초등 사회과에는 민주주의 교육에 초점을 둔 통합 사회과 체제가 마련되고, 중등 사회과에서는 역사, 지리, 공민 교육 등 분과적 경향이 나타나게 되었다. 한국 사회과는 도입기부터 초등 통합 사회과 지향, 중등 분과 지향의 이중성을 띠게 되었고 이러한 출발점으로 인해 한국 사회과는 지속적인 불안정성을 갖게 되어 개정이 이루어질 때마다 주요한 개정 배경과 요인으로 작용하였다.

더불어 군사정권의 성립으로 등장한 독재국가는 정치권력을 독점하면서 정당성이 없는 국가의 정당성 위기를 극복하기 위한 수단으로서 사회과를 활용하였다. 사회과 내에서 ‘자유민주주의’ 교육을 위한 반공 교육과 민족의식 교육을 위한 국사 교육 등을 실시하였다. 즉 미국식 자유민주주의 세력을 끌어와서 반공 교육 강화를 통해서 정당성을 확보하고, 민족주의 세력을 끌어와서 국사 교육 강화하여 정당성을 확보하려고 한 것이다.

그러나 교육과정에 대한 권력을 국가가 독점하는 체제는 그 체제 내부의 문제점으로 인해 소위 ‘편수관 파동’이라는 혼란을 겪었고, 이후 교육과정 개정 작업을 교육개발원(KEDI)으로 이관하여 교육과정에 대한 국가 권력이 분열하는 모습을 보였다. 그러나 이러한 균열 속에서 교육과정에 대한 국가 독점 체제는 지속되었다.

교육과정에 대한 국가 권력의 독점 체제는 정치가 민주화된 이후에도 교육 영역에서 관행으로 유지되어 교육과학기술부 실무 담당자들의 일방적인 전횡 형태로 유지되었다. 실제로 2007, 2009 개정 교육과정이 개정 혹은 수정 고시될 때마다 교육과학기술부 실무 담당자들의 업무 방식과 태도에 대해서 많은 문제제기가 있었다.

한국 사회의 민주화와 함께 교육과정 총론과 각론(교과) 사이의 긴장과 갈등이 격화되고, 교과 내부에서는 통합 지향과 분과 지향 세력 간의 긴장과 갈등이 표면화되기 시작했다. 국가가 교육과정을 압도적으로 결정하던 시대에 잠재되어 있었던 다양한 긴장과 갈등들이 표출하면서, 교육과정 정치학의 공간이 확장되고, 한국적인 사회과 교육과정의 정치가 과열되기 시작하였다.

이러한 교과 내부의 긴장과 갈등의 표출과 교과 내부 논리와 교과 외적 영향력간의 긴장과 갈등이 민주화 이후 교육과정 정치학의 공간을 확장시키면서, 한국적인 사회과 교육과정 정치학의 쟁점과 특징이 나타났다. 즉 교과 내부의 통합과 분과 지향 사이의 긴장과 갈등이 여전하고, 교육과정 개정의 체제가 주기적 전면 개정에서 수시 부분 개정으로 변경되면서 교과 내부의 긴장과 갈등, 교과 내부 논리와 교과 외적 영향력간의

긴장과 갈등의 발생 빈도가 늘어나고, 양상도 다양해졌다.

보다 구체적으로 교과 외부에서는 국가 또는 총론의 영향력이 과거 민주화 이전보다 상대적으로 약화되면서 교과 내부에서는 통합 지향 대신 분과 지향이 득세함과 동시에 한국 사회과 교육과정의 정치학의 공간이 확장되고 정치가 과열되기 시작하였다. 즉, 이러한 확장된 공간으로 배경으로 국가 수준의 교육과정과 관련된 다양한 정치 상황과 갈등이 전개되었다.

우선 2007 개정 교육과정부터 지리, 역사, 일반사회 영역 중 역사 영역이 주도하는 상황이 전개되었다. 2007 개정 교육과정에서 중학교 ‘사회’과에서 ‘역사’가 과목으로 독립하였으며, 차제에 교과 독립을 추진하고 있다. 이러한 과정은 교과내 숙의를 거치기 보다는 국가 권력 및 언론과의 협력을 통해 역사 영역의 일방적인 독주로 이루어진 측면이 강했다. 일반사회 영역 내에서는, 경제학 및 경제 교육 전공자들의 주도로 교육과정 개정이 이루어진 측면이 강했다.

4.2 사회과 교육과정 개정의 쟁점과 특징

앞에서 살펴 본 바와 같이 한국은 전체주의 국가가 아니라 전체주의 국가의 식민지였다. 함께 가야하고, 갈 수 있는 민족주의와 민주주의가 도입기부터 충돌하였다. 물론 미군정 교육과정 심의회에서 다수결을 통해서 통합 사회과를 도입하였고, 중등 사회과에서 다수결을 통해 분과 형태를 유지하였다. 그러나 미국 사회는 국가주의(공화주의)와 민주주의가 비교적 조화롭게 발달하였으나 한국은 공교육 초기부터 민족주의와 민주주의 세력 간에 부조화가 발생하였다.

87년 민주화 이후 교육과정에 대한 국가 권력을 독점하던 시대가 종료되고, 영역 간의 시수 분쟁 등 권력 투쟁이 발생한 이후에도, 국가 독점이 약화되고 국가 권력이 약화되면서 교육과정 정치학의 공간이 확장되었지만, 그 열린 공간에서 민주적인 교육과정이 마련된 것이 아니라 영역 간의 시수 다툼으로 대변되는 영토 분쟁이 발생하였다.

소위 교육과정의 본질적인 질문인 ‘무엇을, 왜 교육과정으로 결정하는가?’라는 이데올로기의 문제가 ‘누가 더 많은 시수를 확보하여 가르칠 것인가?’라는 영토 문제로 바뀐 것이다. 즉 교육과정의 본질적인 문제인 왜, 무엇을 가르칠 것인가가 아니라 누가 혹은 어느 영역이 더 많은 시수를 가지고 가르칠 것인가가 주된 논쟁이 되어 버렸다. 그리고 이러한 영역 간 분쟁은 교육 내적 투쟁에서 교육 외부 세력까지 동원하는 총력전 양상을 보이게 되었다. 교육과정의 정치학이 왜, 무엇에서 누가, 어디에서 가르칠 것인가로 변질된 것이다.

그리고 결과적으로 누가 교육과정 정치학의 공간을 장악했는지는 분명했다. 2007 개정 이후 교육과정 개정을 주도했던 교과 내부 세력은 역사 영역이었고 일반사회 영역으로 제한할 경우에는 경제 영역이었다. 이는 교육과정의 본질적인 문제인 무엇을 가

르칠 것인가가 아니라, 누가 혹은 어느 영역이 더 많은 시수를 가지고 가르칠 것인가를 주된 쟁점으로 삼은 결과였다.

과거 교육과정 개정을 국가가 독점할 때는 무엇을 가르칠 것인가를 국가가 결정하였고, 결집된 정당성을 확보하기 위해서 사회과를 활용하였다. 반공 교육, 국사 교육 등 과도기적인 사회과를 거치면서 민주화가 이루어졌고, 교육과정에 대한 민간의 민주적 요구가 등장하였다. 과거 무엇을 어디에서 가르칠 것인지에 대해서도 국가가 결정해 주던 체제를 벗어났지만 무엇을 가르칠 것인가는 총론과 기존의 관행을 통해서 상당 부분 유지되었으나 수시 개정 체제가 되면서 누가 혹은 어디서 가르칠 것인가의 문제에 대해서는 야만적인 정글 상태가 되어 버린 것이다.

정당성이 약한 국가였지만, 일부 중립성도 갖고 있었던 국가(state)의 보호가 사라지자, 무엇을 가르칠 것인가에 대해 스스로의 정당성과 시수를 확보해야 하는 문제가 발생하였다. 그리고 과거 정당성을 주된 논의로, 시수를 부수적으로 하던 개정의 논의가 이제는 시수를 주된 논의로 하면서 정당성에 대한 논의는 양상으로 바뀌었다. 즉 왜, 무엇을 가르칠 것인가도 빠진 채 어느 영역에서 얼마만큼 가르칠 것인가가 주된 논쟁이 되어 버린 것이다.

이는 과거 절대 국가가 없던 시절의 중세 시대의 전쟁과 같은 양상을 보이고 있다. 물론 미국의 경우에도 캘리포니아 주에서도 역사/사회과 명칭 개정을 통해서 이러한 다툼이 부분적으로 벌어졌지만, 이는 미국 교육과정 정치학의 주된 모습은 아니다. 반면에 한국에서 나타난 무엇을 가르칠 것인가가 아니라 누가, 어느 영역이 더 많이 가르칠 것인가의 변화는 이념 싸움이 영토분쟁으로 전환된 것을 의미한다. 어디서 배울 것인가가 주고, 무엇을 배울 것인가가 종이 되어 버린 것이다.

결과적으로 이는 수요자에 대한 고려가 없는 교육과정 개정의 특징을 보일 수밖에 없다. 배우는 학생들에 대한 고려 없이 가르치는 사람들이 자기 영역의 시수를 확보하기 위해 여러 수단과 조치를 강구하는 모습은 민주 시민을 양성하는 사회과 교육과정의 이념과 아주 상반되는 특징이다.

5. 결론

우리가 바라는 정치의 모습과 현실의 정치 모습이 일치하는 것은 쉽지 않다. 교육과정의 정치학도 예외가 아니다. 한국은 법과 제도 측면에서는 민주화되어 선거를 통해 대표자를 뽑고, 다양한 통로를 통해 국민의 의사를 수렴하고 있지만, 교육 등 세부 영역으로 들어가면, 사회 전반에 걸쳐 민주화가 제대로 이루어져 운영되고 있는 것은 아니다. 특히 교육의 경우, 주도권을 가지고 있는 소수 관료와 특정 세력이 좌지우지하

는 교육과정 개정이 우리 교육의 현실이 되고 있다.

그리고 이로 인해 피해를 보는 것은 온전히 우리 아이들이고, 이로 인해 혼란을 겪는 것은 학교 현장의 선생님들이다. 교육과정 개정에 제대로 참여하지 못한 사람들이 교육과정 개정의 결과에 가장 큰 영향을 받고 있다. 정당성이 없는 국가 수준의 교육과정 개정은 정당성 없는 사회과 교육으로 이어진다.

국가가 한다고 하면 나름의 형식과 절차를 갖춰야 할 뿐만 아니라 정당성까지 확보해야 하는데, 관료적인 업무 처리와 특정 영역이나 세력의 의도대로 이루어지는 교육과정 개정을 국가 수준의 교육과정 개정이라고 부르는 것은 부끄러운 일이다. 말이 국가지 일부 관료와 특정 영역 및 세력이 주도해서 만들어진 교육과정을 민주화된 국가의 표준화된 교육과정이라고 할 수는 없다.

민주화 이후 민주화되지 않은 양상이 바로 사회과 교육과정의 개정과 그 결과의 특징이다. 즉 한국의 국가 수준 교육과정 개정은, 실질적으로 민주화되지 않은 채 소수의 사람들에 의해서 전격적, 일방적으로 이루어지는 측면이 강하다. 또한 이 과정에서 여러 세력 간의 갈등이 벌어지고, 결국 교육과정 개정을 주도한 사람들의 초기 입장과 유사하게 결과가 결정되지만, 갈등은 내재되어 차기 교육과정 개정의 주요한 배경으로 작용할 수밖에 없다는 것이다.

갈등을 축적하는 교육과정 개정 작업을 통해서 만들어진 교육과정으로 바람직한 교육의 결과를 낼 수 없다. 갈등과 대립을 민주적으로 해결하는 교육과정 개정 작업이 이루어질 때 시민을 제대로 길러내는 사회과 교육과정이 만들어질 수 있다. 이를 위해 시급히 요구되는 것은 공정성을 담보한 민주적인 교육과정 개정 과정이라고 할 수 있다. 지리, 역사, 일반사회 영역과 일반사회 영역 내부의 반성과 노력이 요구되는 것은 바로 이 때문이다. 또한 교과목의 논리나 숙의와 피리된, 교과부의 상명하달식 수직적 개정 방식은 이러한 교과내 갈등을 부추기고 혼란을 가중시키는 중대한 원인이 되고 있다.

사회과는 글로벌 시대 민주 시민의 양성을 목표로 한다. 민주주의는 단순히 내용만을 의미하지 않으며 오히려 과정과 절차가 중요시되는 개념이다. 내용뿐만 아니라 과정도 민주적이어야 민주주의를 가르칠 수 있는 사회과 교육과정이 될 수 있다. 국가 수준의 교육과정 개정도 법과 제도뿐만 아니라 문화와 관행도 민주화되어야 비로소 민주 시민을 양성할 수 있는 사회과 교육과정이 될 수 있다.⁴⁾

4) 본 논문은 2013. 4. 30. 투고되었고, 2013. 5. 24. 심사가 완료되었으며, 2013. 7. 12. 게재가 확정되었음.

❖ 참고 문헌

- 강대현 (2010). 「사회과 교육과정 개정 논의와 결과에 대한 반성」. 『사회과교육』. 49(1). pp.83~95.
- 교육과학기술부 (2009a). 『사회과 교육과정』. 교육과학기술부 고시 제2009-10호 [별책 7].
- 교육과학기술부 (2009b). 『사회과 선택과목 개정 내용』. 교육과학기술부 고시 제2009-41호.
- 교육과학기술부 (2009c). 『초·중등학교 교육과정 총론』. 교육과학기술부 고시 제2009-41호.
- 교육과학기술부 (2010). 『역사과 교육과정 부분 개정 내용』. 교육과학기술부 고시 제2010-24호.
- 교육과학기술부 (2011). 『사회과 교육과정』. 교육과학기술부 고시 제2011-361호. [별책 7].
- 교육과학기술부 (2012a). 『사회 과목 교육과정』. 교육과학기술부 고시 제2012-3호.
- 교육과학기술부 (2012b). 『사회과 교육과정』. 교육과학기술부 고시 제2012-14호. [별책 7].
- 교육부 (1997). 『사회과교육과정』. 교육부 고시 제1997-15호 [별책7].
- 교육인적자원부 (2007). 『사회과교육과정』. 교육인적자원부 고시 제2007-79호 [별책7].
- 김두정 (1994). 「교육과정의 정치학」. 『교육정치학연구』. 1(1). pp.89-110.
- 김왕근 (2003). 「국가 수준의 교육과정 개정 방식 개선에 관한 연구: 교실 수업 이해의 관점에서」. 『시민교육연구』. 35(2). pp.1-24.
- 김재춘 (2000). 「교육과정의 정치학-분석 틀의 탐색을 중심으로」. 『교육정치학연구』. 7(1). pp.93-111.
- 김정호 외 (2005). 『사회과 교육과정 개정(시안) 연구 개발』. 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2005-9.
- 김종건 (2007). 「국가 수준 교육과정 개정 과정에 대한 비판적 성찰」. 『통합교육과정연구』. 1. pp.152-173.
- 김진영 (2009). 「중등 사회과(일반사회 영역) 교육과정 내용 체계 보완을 위한 교육과정 개정(안)」. 『사회과 교육과정 개정(안) 공청회 자료집』.
- 류재택 외 (2004). 『사회과 교육과정 실태 분석 및 개선 방향 연구』. 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2004-4-5.
- 모경환 (2005). 「미국 사회과 교육과정의 패러독스: 표준화와 다양성의 문제」. 『한국교원교육연구』, 22(1). pp.251-265.

- 박진동 외 (2006). 『사회과 교육과정 개정 시안 수정·보완 연구』. 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2006-8.
- 이진석 (2003). 「한국과 일본의 미군정 초기 교육정책과 사회과 도입에 관한 연구」. 『시민교육연구』. 35. pp.95-118.
- 이혁규 (2001). 「제7차 사회과 교육과정 개정과정에 대한 문화기술적 연구: 7~9학년을 중심으로」. 『시민교육연구』. 32. pp.249-292.
- 이혁규 (2003). 「사회과 교육과정 개정방식의 개선 방안 탐색」. 『교육과정연구』. 21(3). pp.109-118.
- 이혁규 (2009). 「사회과교육의 기원 및 시기 구분 문제에 대한 고찰」. 『시민교육연구』. 41(4). pp.129-152.
- 조영달 (2000). 「교육과정의 정치학: 7차 사회과 교육과정 결정의 참여 구조」. 『시민교육연구』. 31. pp.295-317.
- 최용규 (2005). 「초등 사회과교육 60년: 변천과 전망」. 『사회과교육연구』. 12(1). pp. 229-256.
- 한국교육과정평가원 (2009). 『고등학교 도덕/사회 선택과목 교육과정 개정 시안 공청회 자료집』. 한국교육과정평가원 연구자료 ORM 2009-39.
- 허경철 (2005). 『초·중등학교 교육과정 총론 개정(시안) 연구 개발』. 한국교육과정평가원 연구보고서.
- 홍후조 (2000). 「국가 교육과정 개정의 정치학: 제7차 교육과정 개정을 중심으로」. 『교육정치학연구』. 7(1). pp.112-133.
- Apple, M. (1979). *Curriculum and Ideology*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Apple, M. (1993). "The politics of official knowledge: does a national curriculum make sense?". *Teacher College Record*, 95(2), pp.222-241.
- Beyer, L. and Apple, M. (1998). "Values and Politics in the Curriculum". In L. Beyer & M. Apple (Eds.). *The Curriculum: Problems, Politics, and Possibilities*. Albany, NY: State University of New York Press. pp.3-17.
- Bobbitt, F. (1918). *The Curriculum*. Boston: Houghton Mifflin.
- Pinar, W. and Bowers, C. (1992). "Politics of Curriculum: Origins, Controversies, and Significance of Critical Perspectives". *Review of Research in Education*, 18, pp.163-190.
- Vinson, K. and Ross, E. (2001). "In search of the social studies curriculum:

standardization, diversity, and a conflict of appearances”. In W. Stanley (Ed.). *Controversial Issues in Social Studies Research for the 21st Century*. IAP. pp.39-72.

<Abstract>

Characteristics of Korean Social Studies Curriculum Revisions
-Focused on 2007, 2009 Revised National Curriculum-

Dae-Hyun Kang, Kyung-Hwan Mo

The purpose of this study is to analyze the characteristics of revision processes of Korean social studies curriculum. We reviewed the 2007 and 2009 revised national social studies curricula and analyzed the backgrounds and controversial issues of the revisions. The social studies was introduced to Korea by the United States Army Military Government as a way of removing the vestiges of Japanese imperialism, but it was a product of negotiation between the two conflicting powers: democracy forces and nationalistic forces. Also, there has been a conflict between general guidelines and subject curricula. Within the social studies area, there exists a tension between proponents of integrated curriculum and discipline-based subjects. The politics of curriculum in Korean social studies shifted its focus from what and why we teach students to which area within the social studies takes up the most class hours in the school. This change has produced the curricula which neglect the learners. A revision process of social studies curriculum in Korea should be more democratic and have more fairness.

【Keywords】 social studies, social studies curriculum, politics of curriculum, 2007 revised social studies curriculum, 2009 revised social studies curriculum