

총론 연구자의 관점에서 본 국가 교육과정 개정의 주요 문제와 개선 방향*

소경희**

<요약>

이 글은 가장 최근에 이루어진 ‘2009 개정 교육과정’ 총론 개정 과정에 참여한 필자의 체험을 바탕으로 국가 교육과정 총론 개정의 문제점과 개선 방향을 제시해 보고자 한 것이다. 연구 결과에 따르면, 우리나라 국가 교육과정 총론은 그 개정에 대한 결정이 ‘위’로부터 내려오고, 소수의 교육과정 학자들만이 총론 개정 작업에 참여해 왔으며, 총론의 내용이 교과부에 의해 최종적으로 결정되어 온 관례를 가지고 있다. 그 결과, 국가 교육과정 총론은 각계각층의 목소리와 중앙 정부의 정책에 의해 휘둘리고 각색되어 어느 누구도 책임을 질 수 없는 것이 되어가고 있다는 문제점을 안고 있다. 이 글에서는 이에 대한 개선 방향으로 총론 개정의 기본 방향과 골격을 형성하는데 있어서 교과교육자들과의 교감, 광범위한 교육과정 학자 그룹의 참여, 장기적 전망 속에서 총론 개정을 위한 일관된 철학과 논리 구축 등의 필요성을 제안하였다.

【핵심어】 국가 교육과정, 국가 교육과정 개정, 2009 개정 교육과정, 교육과정 총론, 교과 교육과정

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

** 서울대학교 교육학과 교수 (sohee@snu.ac.kr)

1. 서론

국가수준의 교육과정을 가지고 있는 우리나라에서 교육과정을 전공하는 연구자들은 ‘국가 교육과정’이라는 것에 무관심할 수 없으며, 무관심해서도 안 된다. ‘교육과정’이라는 학문 분야가 태생적으로 학교라는 교육기관의 교육과정을 설계 혹은 개발하는 것, 즉 무엇을 어떻게 가르칠 것인가라는 질문에 대한 답을 제공하는 것으로부터 출발했다는 점을 염두에 둘 때, 교육과정 연구자는 응당 이와 관련된 연구에 몰두할 필요가 있다. 그러나 현실을 두고 볼 때, 실제 학교교육을 통해 구현될 국가 교육과정을 개발하거나 이것의 실천에 관심을 두고 있는 교육과정 연구자들은 그다지 많지 않은 편이다. 특히 대학에 몸담고 있는 교육과정 학자들 가운데 국가 교육과정 개발에 헌신하는 사람들은 많지 않다. 이 점은 최근 몇 차례 개정된 국가 교육과정 개정 과정에서 총론에 참여한 연구자들의 중복된 명단을 통해 쉽게 확인이 가능하다.

많은 교육과정 학자들이 국가교육과정 연구에 관심을 보이지 않는 이유는 언뜻 보기에 학자들 간의 연구 관심의 차이로 해석될 수 있다. 예컨대 학자들에 따라서는 구체적인 교육과정을 직접 개발하기 보다는, 교육과정 선정과 조직을 둘러싼 철학적·사회학적 쟁점을 탐구한다거나 실제 학교에서 전개되고 있는 교육과정 현상을 다각적인 관점에서 이해하는 데 더 관심을 가질 수도 있다. 그러나 그 세부적 관심을 어디에 두든 간에 교육과정 학자들의 연구 결과는 국가 교육과정을 개발하는 과정에서 중요하게 고려해야 하는 토대가 되어야 하며, 실지로 토대가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 많은 교육과정 학자들의 이름은 국가 교육과정 개발자 명단에서 찾아보기 어렵다. 이에 따라 일부 비판자들이 주장하듯이, 몇 사람의 소수 학자들에 의해 국가 교육과정 총론이 결정되는 것처럼 보인다.

왜 이러한 현상이 벌어지고 있는가? 만약 실지로 국가 교육과정 총론 개발 작업이 소수 연구자들에 의해서만 이루어지고 있다면 이는 우리나라 학교교육의 발전을 위해서 심각하게 문제 제기되어야 한다. 한 나라의 교육과정이란 그 나라가 처한 사회적, 경제적, 문화적, 정치적 요구와 도전에 반응하여 교육적 상상력을 가지고 설계된 목적 지향적인 교육적 기획물이라고 할 수 있다(소경희, 2010). 이러한 국가적인 수준의 교육적 기획물을 소수의 사람들만이 만들어낸다는 것은 분명 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 국가 교육과정 개정에서 주로 총론 개발에 기여할 것으로 보이는 많은 교육과정 연구자들은 국가 교육과정 개정 작업과 관련된 일에 헌신하지 않고 있는 것으로 보인다.

필자는 본의 아니게 ‘2009 개정 교육과정’의 총론 연구물 여기저기에 이름을 올리게 되었다. 여기서 ‘본의 아니게’라는 표현을 쓴 것은 애당초 필자가 국가 교육과정 연구에 관심을 표명했던 것은 ‘2009 개정 교육과정’이 아니라, ‘미래형 교육과정’ 구상 작업

이었기 때문이다. ‘미래형 교육과정’ 구상 작업이 갑작스레 ‘2009 개정 교육과정’이라는 옷을 입게 되면서 필자는 어느 순간부터 ‘2009 개정 교육과정’의 총론 연구에 참여한 사람이 되었다. 그러나 ‘2009 개정 교육과정’은 총론 고시(2009년 12월 23일) 이후 다섯 차례나 개정되었으며¹⁾, 앞으로도 개정의 가능성은 열려 있는 상황이다. 이러한 빈번한 개정으로 인하여, ‘2009 개정 교육과정’을 탄생시킨 일부 연구물에 이름을 올린 필자이지만, 이제 ‘2009 개정 교육과정’의 방향이나 내용은 ‘내가 정말 참여 했었나’ 자문할 정도로 이해하기가 쉽지 않은 상황이 되어 버렸다. 국가 교육과정 총론 작업에 대한 이러한 경험으로 인해 필자는 국가 교육과정 개정 작업에 참여하는 것이 의미 있는 일인가라는 회의감과, 이러한 개정 시스템을 근본적으로 변화시켜야 하지 않는가라는 사명감 사이에서 갈등을 하고 있다. 이 글에서는 가장 최근에 이루어진 국가 교육과정 총론 개정 과정에 참여한 필자의 체험을 바탕으로 국가 교육과정 총론 개정의 문제점과 개선 방향을 그 과정 및 절차 측면에 초점을 두어 제시해 보고자 한다.

2. 국가 교육과정 총론 개정의 주요 관례와 문제

지금까지 수차례 개정되어온 국가 교육과정 개발 과정에서 드러나는 주된 특징 중의 하나는 총론과 각론이 구분되어 개발된다는 점이며, 절차상으로 총론 우위적인 모습을 보인다는 점이다.²⁾ 이는 제1차 교육과정 개정으로부터 비롯된 것이었다. 제1차 교육과정 개정에서는 총론과 각론을 개정하는 일이 당시 문교부 편수국 산하에 있는 두 개의 별개의 기구에서 이루어졌다. 즉 총론 개정은 ‘교수요목제정심의회’에서, 각론 개정은 ‘교과과정연구위원회’에서 맡았다. 이후 총론에 해당하는 ‘각급학교 교육과정 시간 배당 기준령’이 먼저 공포(1954년 4월 20일)되었으며, 1년 이상이 지난 후에 각론에 해당하는 ‘각급 학교 교과과정’이 공포(1955년 8월 1일)되었다(소경희, 2000). 이러한 제1차 교육과정 개정에서 이루어진 교육과정 개발 방식은 그 이후 그대로 존속되어 하나의 관례가 되었다. 즉 전체적인 시간 배당을 하는 일과 각과 교육내용을 개발하는 일이 분리되어 진행된다는 점, 총론의 주된 일이 전체적인 시간 배당을 하는 일

-
- 1) 다섯 차례에 걸친 ‘2009 개정 교육과정’ 총론의 개정 시기 및 주요 개정 내용은 다음과 같다.
- ① 1차 개정: 2011년 11월 24일, 고등학교 전문교과 교육과정에 베트남어과 및 해당 과목 추가
 - ② 2차 개정: 2011년 8월 9일, ‘2009 개정 교육과정’의 취지에 부합한 교과 교육과정 마련
 - ③ 3차 개정: 2012년 7월 12일, 도덕, 국어, 사회에 인성 요소 강화 및 학교스포츠클럽 교육과정 반영 등
 - ④ 4차 개정: 2012년 12월 7일, 방송통신중학교 교육과정 개정
 - ⑤ 5차 개정: 2012년 12월 13일, 특성화고등학교 교육과정 개정
- 2) ‘2007 개정 교육과정’의 경우, 총론과 각론을 동시에 개발하는 방식을 취했으나, 그 이후의 교육과정 개정은 다시 총론이 먼저 개발되고 난 후 각론이 개발되는 체제로 복귀하였다.

이고 각론의 주된 일은 각과 교육내용을 개발하는 일이라는 점, 그리고 총론이 먼저 개발된 후 각론이 개발된다는 점 등은 최근의 교육과정 개정에서도 지속되고 있다.

국가 교육과정 개정 작업에서는 총론과 각론 간의 관계에 대한 관례이외에도, 총론 및 각론 각각의 교육과정 개정 과정에서 발견할 수 있는 몇 가지 관례가 있을 수 있다. 이하에서는 총론에 초점을 맞추어 총론 개정 과정에서 볼 수 있는 관례 및 이에 따른 문제점을 검토해 본다.

2.1 총론 개정 과정의 관례

한 나라의 공식적 교육과정은 주어지는 것이 아니라 ‘선택’의 과정을 통해서 결정된다. 따라서 ‘누가’ 그 선택을 주도하는가 하는 문제는 국가 교육과정의 전체적인 방향 및 성격과 관련하여 중대한 관심사라고 할 수 있다. 그동안의 국가 교육과정 총론 개발 체제를 그 개정 및 개발 주체를 중심으로 개괄해보면 <표 1>과 같다.

표 1. 국가 교육과정 총론 개발 체제

개발 체제	특징	해당 교육과정
일원 개발 체제 · 교육부 독점	· 교육부 : 개정 및 개발의 모든 것 주도	제1차 교육과정 제2차 교육과정 제3차 교육과정
이원 개발 체제 · 교육부 · 연구기관/교육과정 개정위원회	· 교육부 : 개정 발의, 기본 방향과 골격 결정, 개정안 확정 및 공포 · 연구기관/교육과정개정위원회 : 개정 시안 연구	제4차 교육과정 제5차 교육과정 제6차 교육과정 2007 개정 교육과정
삼원 개발 체제 · 대통령직속위원회 · 교육부 · 연구기관	· 대통령직속위원회 : 개정 발의, 기본 방향과 골격 결정 · 교육부 : 연구 위탁, 개정안 확정 및 공포 · 연구기관: 개정 시안 연구	제7차 교육과정 2009 개정 교육과정

<표 1>에 제시된 바에 따르면, 국가 교육과정 총론의 개발은 그 개정 및 개발 주체가 어디에 있는가에 따라 일원, 이원, 혹은 삼원의 개발 체제로 유형화할 수 있다(소경희 외, 2006). 제3차 교육과정 개정까지는 총론의 개정 및 개발이 전적으로 지금의 교육부, 즉 중앙 정부에 의해서 이루어져 왔다. 교육부 독점의 국가 교육과정 개발 체제는 한국교육개발원이라는 연구기관이 탄생함으로써 역할이 분담되는 변화를 겪는다. 즉 제4차와 제5차 교육과정 개정은 교육부가 교육과정 개정을 위한 발의를 하고 총

론 개정의 기본 방향과 골격을 정한 뒤, 한국교육개발원이라는 연구기관에 그 구체적인 개정 시안 개발을 위탁하였으며, 마련된 개정 시안은 다시 교육부에 의해 검토되고 수정·보완된 뒤 공포되는 과정을 거쳤다. ‘2007 개정 교육과정’도 이와 유사한 방식을 취했으며, 다만 연구기관이 한국교육개발원이 아니라 한국교육과정평가원으로 바뀌었을 뿐이다. 제6차 교육과정 개정의 경우는 이원 개발 체제를 따르고 있으나, 교육부가 연구기관이 아닌 교육과정 학자 그룹에게 총론 개정 시안의 연구를 위탁했다는 점에서 이전의 교육과정 개정과는 다른 성격을 띤다.

한편, 제7차 교육과정과 ‘2009 개정 교육과정’은 삼원 개발 체제를 따르고 있다. 여기서는 교육부보다 법적으로 상위의 기관인 대통령직속위원회가 교육과정 총론 개정의 막강한 주도권을 갖는다는 점에서 다른 체제와 차별성을 갖는다. 대통령직속위원회는 종래 교육부가 가지고 있던 권한, 즉 교육과정 개정을 위한 발의를 하고 개정의 기본 방향과 골격을 결정하는 권한을 쥐게 되며, 교육부는 이 위원회가 구안한 바를 구체화하기 위한 연구를 연구기관에 위탁하고, 그 결과로 마련된 개정 시안을 검토·수정·보완하고 공포하는 역할을 한다. 제7차 교육과정 및 ‘2009 개정 교육과정’은 바로 이러한 체제를 따르고 있는 특징을 지닌다. ‘2009 개정 교육과정’의 경우는 교육과정 학자 그룹이 총론 개정에 깊숙이 관여했음에도 불구하고 최종적인 개정안은 한국교육과정평가원을 통해 마련되었다.

이상에서 검토한 우리나라 교육과정 총론 개정 및 개발 체제는 총론 개정의 몇 가지 관례를 드러낸다. 그 첫 번째는 총론 개정에 대한 결정이 ‘위’로부터 내려온다는 점이다. 어느 교육과정 개발 체제를 따르든 간에 총론 개정은 ‘위’로부터의 결정에 의해 그 필요성이 요구되었다. 초기에는 교육부에 의해서 총론 개정이 발의되었으나, 최근으로 올수록 교육부보다 상위에 있는 대통령직속위원회가 좀 더 강력한 힘을 가지고 교육과정 개정을 추동하고 있다. 즉 대통령직속이라는 막강한 권력을 가진 위원회에서 총론 개정을 위한 기본 방향과 틀을 ‘선택’하고 있다.

총론 개정의 두 번째 관례는 대학의 교육과정 학자 그룹이 총론 개정 작업에 적극적으로 참여해오지 않았다는 점이다. 대학의 교육과정 학자 그룹이 총론 개정 시안의 책임을 맡았던 것은 제6차 교육과정에서 뿐이었다는 점은 이를 여실히 드러내고 있다. ‘2009 개정 교육과정’의 경우, 대학의 교육과정 학자 그룹이 총론 개정과 관련된 많은 아이디어들을 연구하고 제안하였으나, 최종적인 시안은 연구기관 소속의 책임자 이름으로 제시되었다.

총론 개정의 마지막 관례는 총론의 내용은 교육부에 의해서 최종적으로 결정된다는 점이다. 이는 총론 개정 시안이 누구에 의해서 만들어지든 간에 최종적인 단계에서 교육부의 주도 하에 시안이 검토되고 수정·보완되는 모습을 통해 확인될 수 있다. 결국 총론 개정의 최종적인 모습은 교육부의 ‘선택’에 의해 결정되어 오고 있다.

2.2 총론 개정 관례에 따른 문제점

앞에서 지적한 총론 개정 관례는 결과적으로 총론 개발 과정에 있어서뿐만 아니라 총론과 각론 간의 관계에 있어서도 많은 갈등과 문제점을 야기한다. 이 점을 ‘2009 개정 교육과정’의 총론 개정 과정의 예를 들어 검토해본다.

2.2.1 각계각층 목소리의 힘

국가 교육과정 총론 개정에 대한 결정이 늘 ‘위’로부터 온다는 것은, 국가 교육과정이 중앙집권적인 교육과정 개발 체제의 산물이라는 점에서 어찌면 불가피한 것일 수도 있다. 그러나 국가 교육과정 개정의 주도권을 ‘위’에서 가진다고 할 경우에도, 중앙의 주도권이 어떻게 행사되는가에 따라 그 국가 교육과정 개정 방향은 달라질 수 있다. 우리나라의 경우, 중앙의 교육과정 개정의 주도권은 개정을 발의하는 데서 그치는 것이 아니라 총론 개정의 방향과 골격을 결정하려고 하는 데에까지 이른다. 이 과정에서 중앙 정부는 각계각층의 목소리가 총론 개정의 방향을 수립하는 데 핵심이라고 인식하는 경향이 있다.

‘2009 개정 교육과정’의 경우, 그 총론 개정의 본격적인 시동은 이명박 정권이 출범한 이후인 2009년 1월에 출범한 국가교육과학기술자문회의 산하의 교육과정특별위원회와 미래형 교육과정 연구 T/F 팀(곽병선 외, 2009)에 의해 이루어졌다. 물론 ‘2009 개정 교육과정’이 단기간에 이루어졌다는 비판을 모면하기 위해서 일부에서는 ‘2007 개정 교육과정’이 고시된 이후에 대학의 교육과정 학자 그룹에 의해 이루어졌던 정책 연구들(허정철 외, 2007; 김재춘 외, 2007; 소경희, 2007; 김대현 외, 2007; 이용환 외, 2007; 허숙 외, 2008)을 그것의 기초 연구로 언급하고 있기도 하다. 그러나 이러한 연구들은 ‘2007 개정 교육과정’에서의 총론의 변화가 우리의 교육문제를 해결하기에는 미흡하다는 사실에 주목한 당시 교육부의 요청으로 좀 더 근본적인 교육과정 개혁 방안을 탐색하기 위해 수행된 것이었다. 따라서 이들 연구는 국가 교육과정의 근본적인 개혁을 위한 아이디어를 포괄적으로 수립하기 위해 ‘국가 교육과정 포럼’이라는 이름으로 2년간에 걸쳐 전국의 여러 권역을 순회하면서 각계각층의 교육과정 개정에 대한 요구와 의견을 수렴하는데 초점을 두었다.

사실, 결과적으로는 ‘2009 개정 교육과정’의 단초가 된 셈인 미래형 교육과정 연구도 본래는 ‘2009 개정 교육과정’을 염두에 둔 것이 아니었다. 필자는 2008년 겨울, 당시 국가교육과학기술자문회의 부의장이었던 이돈희 선생님과 만남을 분명히 기억한다. 그 만남이 결국에는 필자를 ‘2009 개정 교육과정’에 관여할 수밖에 없게 만들었지만, 당시 모임에서 개진되었던 장기 비전을 염두에 둔 미래형 교육과정에 대한 희망과 비장함을 잊을 수가 없다. 필자 이외에 3명의 교육과정 학자들이 같이 모인 첫 만남에

서 이돈희 부의장은 장기적인 관점에서 우리의 학교교육을 근본적으로 개혁할 수 있는 교육과정 개정 방안을 탐색해보자고 했으며, 이는 장기적 비전을 설정한다는 점에서 ‘미래형’이라고 명명되었다. 미래형 교육과정을 구상하기 위한 첫 모임에 참여한 학자들은 2009년 1월 출범한 국가교육과학기술자문회의 산하에 조직된 교육과정특별위원회의 연구 T/F 팀으로 합류하면서 좀 더 구체적이고 체계적으로 연구를 수행할 계기를 마련했다.

7명으로 구성된 미래형 교육과정 연구 T/F 팀은 1명을 제외하고는 모두 대학에 몸담고 있는 교육과정 학자들이었다. 그러나 미래형 교육과정 연구팀의 국가 교육과정의 근본적인 개혁을 위한 노력은 쉽지 않았다. 당시 국가교육과학기술자문회의는 연구팀이 본격적인 연구를 하기 전에 미래의 교육과정 개정 방향을 이미 설정해 놓았으며, 교육과정특별위원회의 구성원도 나름대로의 기준에 의해 인선해 놓았다. 당시 국가교육과학기술자문회의에서 마련한 인선 기준은 3가지로, ① ‘특정 분야에 편중되지 않고, 사회 각 분야에서 전문성을 갖춘 인물,’ ② ‘국가적·국제적 차원의 안목과 미래지향적 비전을 갖춘 인물,’ ③ ‘교육과정 개편시 발생할 수 있는 다양한 이해관계를 고려’ 등이었다. 이 인선 기준에 따라 구성된 교육과정특별위원회는 인문사회, 현장교원, 경제산업, 문화예술, 미래정보 분야를 망라하는 교수, 학교장, 교사, 기업체 CEO, 언론인, 예술인 등으로 구성되었다. 연구팀은 정기적으로 연구한 내용을 교육과정특별위원회와 국가교육과학기술자문회의에 보고하고 의견을 수렴했으나, 각계각층으로 구성된 이들 위원들의 의견을 수렴하기는 쉽지 않았다. 더군다나 ‘2007 개정 교육과정’ 고시 이후에 교과부의 정책 과제로 2년간에 걸쳐 수행된 ‘국가 교육과정 포럼’ 연구에서도 각계각층의 의견 수렴이 충분히 있었기 때문에 각계각층의 요구가 절차적인 당위성 이외에 어떠한 실질적 의미가 있었는지는 의문이다. 오히려 필자의 경우는 미래형 교육과정 연구 T/F 팀의 ‘위’에 존재하는 교육과정특별위원회와 국가교육과학기술자문회의 위원들의 요구가 때론 불편하게 느껴졌다. 어찌되었든 미래형 교육과정 연구팀은 이들 상위조직들의 영향력 속에서 언제가 될지 모르는 미래의 교육과정 개정을 위한 기본 방향과 골격을 구체화하는 작업을 진행하였다. 그러나 돌이켜보면 이 과정에서 교과교육 전문가들의 의견을 집중적으로 수렴할 수 있는 구조적 혹은 절차적 기회는 제공되지 않았으며, 이로 인해 미래형 교육과정이 ‘2009 개정 교육과정’으로 그 모습을 드러냈을 때, 총론팀은 각론팀과 불편한 관계가 되었다.

2.2.2 정책에 의한, 정책을 위한 총론

대학의 많은 교육과정 학자 그룹은 지금까지 진행되어 온 총론 개정 과정에 적극적으로 참여해 오지 않았다. 이러한 관례는, 우리나라의 경우, 국가 교육과정을 개발하는 전담 기관이 있기 때문일 수도 있다. 제 4-7 차 교육과정 개정에서 관여했던 한국교육개

발원이나, ‘2007 개정 교육과정’ 및 ‘2009 개정 교육과정’에 관여했던 한국교육과정평가원이 이에 해당한다. 그러나 이들 교육과정 개발 전문 연구 기관은 국가의 산하 기관으로서 교육부의 통제로부터 자유로울 수 없으며, 교육부의 정책을 뒷받침하는 역할을 수행한다. 따라서 국가 교육과정의 장기적이고 근본적인 개혁을 위한 노력에는 당연하는 정책으로부터 상대적으로 자유로운 교육적 상상력을 펼칠 수 있는 광범위한 범주의 교육과정 학자그룹의 참여가 필요하다.

미래형 교육과정 연구팀의 경우, 국가교육과학기술자문회의 ‘초대’에 의해 총론 연구에 가담하게 되었다. 연구팀의 인선이 공모를 통한 것이 아니었기 때문에 그 초대를 받지 않은 교육과정 학자 그룹은 국가 교육과정의 장기 비전을 구상하는데 관여하기가 어려웠다. 초대받은 7명의 교육과정 학자들은 앞서 언급한 바 있듯이 이미 정책적으로 설정된 틀 속에서 주로 각계각층의 대표 인사들과 교육과정 개정을 위한 아이디어를 교환해야 했다. 이 과정에서 연구팀은 교육부보다는 국가교육과학기술자문회의와 청와대 교육문화수석실의 개입과 통제를 더 받았다. 이는 국가교육과학기술자문회의가 대통령직속 자문기관으로서 교육부보다 상위에 있었기 때문이다. 장기적 호흡을 가지고 구상하려던 미래형 교육과정이 갑작스레 ‘2009 개정 교육과정’으로 탄생된 것은 바로 이러한 위로부터의 강력한 정책적 요구에 따른 것이었다. 이 지점에서 연구팀 내의 불만이 있었으나, 연구팀 내에서 구상된 아이디어는 좀 더 충분한 논의를 거칠 여유가 없이 ‘2009 개정 교육과정’ 총론으로 급속하게 흡수되었다.

‘미래형 교육과정 구상안’은 2009년 7월 대통령의 재가를 받아 교육부에 전달되었고, 교육부는 한국교육과정평가원에 ‘2009 개정 교육과정 총론 시안’(조난심 외, 2010)의 개발을 위탁하였다. 그리하여 미래형 교육과정 연구팀이 구상한 여러 아이디어는 한국교육과정평가원의 손길을 거치고 다시 교육부의 손질을 거쳐 ‘2009 개정 교육과정’으로 탄생하였다. 이러한 급속한 흐름 속에서 ‘2009 개정 교육과정’은 각론, 즉 교과 교육과정의 개정을 포함할 수 없었으며, 따라서 2년 뒤 다시 각론 개정을 중심으로한 2011 개정 교육과정을 서둘러 고시해야 했고 총론 부분도 계속해서 수정 고시되어야 할 운명을 맞게 되었다. ‘2009 개정 교육과정’은 정책에 의해, 그리고 정책을 위해 서둘러 기획된 것이었다.

2.2.3 누구도 책임이 없는 총론

교육과정 총론의 개정 작업을 누가 하든 간에 그것의 최종적인 모양새는 교육부에 의해서 결정되어 왔다. 이러한 관례 또한 국가 교육과정이 교육부 장관의 이름으로 고시되는 상황에서 당연한 것이라고 할 수 있다. 그러나 도대체 ‘누가’ 국가 교육과정 총론을 개발했는가 라는 질문을 던질 때, 어느 누군가를 이에 대한 책임자로 지명하여 거론하기는 쉽지 않다. 국가 교육과정은 앞에서 지적된 것처럼 그 개발 과정에서 다양

한 참여자의 목소리를 절충하고 통합하는 과정을 통해서 탄생하기 때문이다. 특히 총론에 제시된 구체적 아이디어들은 총론 개정 작업에 참여한 연구자 간의 갈등과 대립을 수반한 합의의 산물이기 때문에 연구자 개인의 입장에서는 합의된 모든 아이디어들에 적극적으로 동조하기 어려운 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 총론 개발이 다양한 관점이나 아이디어 사이의 선택일 수밖에 없다는 점을 인정하는 연구진들은 상당한 기간의 갈등과 긴장을 수반한 숙의 과정을 통해 최종적인 안에 대한 합의를 도출한다.

그러나 총론에 제시된 아이디어 중에는 그 개발에 참여한 연구진 간의 합의에 토대를 두지 않은 것도 있다. ‘2009 개정 교육과정’에 등장하는 주요 개념들 가운데, 내부적인 논쟁이 있긴 하였으나, 학년군이나 교과군, 집중이수, 교과(군)별 수업시수 20% 자율 증감 등의 필요성에 대한 포괄적 합의는 연구진 사이에 이루어진 바 있었다. 그러나 이러한 개념들이 국가 교육과정으로 구체화되는 데 있어서는 좀 더 충분한 논의와 검토가 이루어졌어야 했다. 그럼에도 불구하고 이러한 주요 아이디어들은 정책적으로 주도된 ‘2009 개정 교육과정’에 서둘러 흡수되면서 연구진들 사이에서 심각하게 검토되지 않은 논리나 숫자와 결합되기 시작했다. 이에 해당하는 대표적인 예가 고등학교의 교과영역 구분과 영역별 명칭이다.³⁾ 또한 학기당 이수 과목의 수에 대한 제한도 좀 더 충분한 현장 적합성 검토를 수반할 필요가 있었으나, 서둘러 고시되어야 하는 환경 속에서 ‘8’이라는 숫자가 선언적으로 명시되었다. 물론 미래형 교육과정 연구팀에서 충분히 검토하지 못한 것들은 추후에 한국교육과정평가원과 교육부의 손을 거치면서 나름대로의 논리가 마련되었다.

‘2009 개정 교육과정’의 총론 개발 과정은 긍정적인 측면에서 보면, 각계각층의 다양한 사람들의 의견과 요구를 수렴하고 여러 수준에서 여러 단계에 걸친 검토가 이루어졌다는 점에서 합리적인 절차와 검증 과정을 수반한 산물이라고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 보면, 이러한 여러 단계에 걸친 각색은 당초에 품었던 총론 개정의 주요 논리를 희석시키고 변형시킬 가능성이 있다. 그리고 바로 이 점 때문에 최종적인 산물인 ‘2009 개정 교육과정’ 총론은 그 개정에 참여한 연구진을 포함하여 어느 누구도 책임을 질 수 없는 교육과정이 되어가고 있다.

3. 국가 교육과정 총론 개정의 개선 방향

3) ‘2009 개정 교육과정’의 총론에 제시된 고등학교 단위 배당 기준에서는 국어, 수학, 영어를 ‘기초’ 교과영역으로, 사회(역사/도덕 포함)와 과학을 ‘탐구’ 교과영역으로, 체육과 예술(음악/미술)을 ‘체육·예술’ 교과영역으로, 그리고 기술·가정/제2외국어/한문/교양을 ‘생활·교양’ 교과영역으로 묶어서 제시하고 있다.

앞에서 제시된 국가 교육과정 총론의 개정 관례와 이에 따른 문제점에 대한 논의를 토대로 총론 개정 방식을 개선하기 위한 방향을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 총론 개정의 기본 방향과 골격을 형성하는 데 있어서 교육계 내부, 특히 교과 교육 전문가들과의 쌍방향적 교감이 이루어질 수 있는 체제 구축이 필요하다. 총론에서 제시하는 개정의 기본 방향은 결국 교과교육을 통해서 구현된다. 따라서 각론의 공감을 얻지 못하는 총론의 개정 방향이나 틀은 학교교육의 실질적인 변화를 이끌지 못한다. 예컨대 ‘2009 개정 교육과정’ 총론에서는 학생들의 학습 양과 수준을 적정화하자는 차원에서 교과별 학습내용을 20% 정도 감축할 것을 기본 방향으로 설정하였다. 각론이 이에 대응하는 방식은 외형상으로 성취기준의 수를 줄이는 것이었으나, 성취기준의 수를 줄이는 것이 반드시 학생들이 체감할 수 있을 정도의 학습내용 양의 삭감을 보장하지는 않았던 것으로 보인다. 이를 각론 연구자는 총론 팀과 교과 사이의 숭바꼭질에 비유한다.

사실 총론 팀에서 각 교과에 성취기준 하나하나에 어느 정도의 내용이 담겨 있는지를 판단하기는 어렵다. 따라서 교과 교육과정 개발자는 겉으로 보이는 성취 기준 수를 줄이되 실제로는 필요한 내용을 그 안에 모두 담고 싶은 유혹을 느끼게 된다. 그 결과는 ‘양적으로’ 줄었지만 ‘질적으로는’ 결코 줄지 않은 교육과정으로 나타난다.(김창원, 2011, p. 330)

한편, 각론 연구진도 총론의 개정 방향 마련에 관심을 가질 필요가 있다. 각론이 총론 개정 과정에서 논의되는 주요 쟁점들에 관심을 보이고 목소리를 낼 때, 좀 더 공감할 수 있는 총론의 방향이 설정될 수 있을 것이다. 각론 연구진의 총론 개정 과정에의 참여는 자신의 교과를 총론 및 다른 교과와의 관계 속에서 성찰할 기회를 제공함으로써 좀 더 거시적인 관점에서 해당 교과에 정체성과 정당성을 새롭게 구축할 수 있게 할 것이다. 따라서 총론 개정의 과정에 총론 및 교과교육 연구자들이 상호 간에 충분한 소통을 할 수 있는 구조적 혹은 절차적 체제가 마련될 필요가 있다.

둘째, 총론 연구에 보다 광범위한 교육과정 학자 그룹이 참여할 수 있는 체제가 마련될 필요가 있다. 앞서 검토된 바 있듯이, 교육과정 학자 그룹이 총론 개정을 위한 연구에 참여한 경우는 많지 않았다. 교육과정 학자들이 총론 개정을 위한 연구에 참여하는 경우에도 대개는 ‘위’로부터 초대된 경우에 가능했다. 이는 대학의 많은 교육과정 학자들이 국가 교육과정 개정으로부터 소외되거나 그에 냉담하게 되는 결과를 초래해왔다. 단기간에 정책적 요구를 수용하면서 긴박하게 이루어내야 하는 총론의 개정 작업의 특성을 고려할 때, 국가 교육과정 정책을 담당하는 관료의 입장에서는 이 일을 잘해내리라 생각되는 연구자들을 우선적으로 떠올릴 수밖에 없었을 것이다. 그러나 이미 언급한 바 있듯이, 총론 개정에 누가 참여하는가 하는 문제는 해당 교육과정의 성격과 방향에 큰 영향을 미치기 때문에 연구진 구성을 특정 기관이나 특정 학자에 한

정할 경우 개발된 교육과정은 제한된 비전과 관점을 가지기 쉽다(소경희 외, 2006). 따라서 총론 개발을 위한 연구진 구성에 있어서 관련 있는 교육과정 전문가들이 광범위하게 참여할 수 있는 통로를 마련해 주어야 한다. 이를 위해서는 총론 개발을 특정 기관이나 전문가에 위탁하는 방식이 아닌 공모를 통해서 선정하는 방식을 검토할 필요가 있다.

셋째, 좀 더 장기적인 전망 속에서 총론 개정을 위한 일관적인 철학과 논리를 마련할 수 있는 체제가 구축될 필요가 있다. ‘2009 개정 교육과정’이 고시된 지 얼마 지나지 않은 상태에서 수시로 개정 고시되는 국가 교육과정 총론을 맞이하면서, 국가 교육과정이 이렇게 자주 바뀔 수 있는 성격의 것인지에 대해 자문해보곤 한다. 국가 교육과정은 한 나라 교육의 ‘기준’이다. ‘기준’이 자주 바뀐다는 것은 우리 교육 정책의 조급함을 단적으로 드러내는 것이다. 교육과정 ‘기준’의 변화는 이에 수반되는 입시, 교과서, 교사양성 등 장기적 전망을 가지고 추진되어야 할 일들에 혼선을 초래하며, 이는 궁극적으로 학생 학습경험의 질에 영향을 미친다. 최근의 빈번한 교육과정 총론 개정 사태는 바로 노무현 정권에서 도입된 ‘교육과정 수시 개정 체제’의 표면적 수사를 한껏 이용하고 있는 것이라고 할 수 있다. 그러나 ‘교육과정 수시 개정 체제’가 정당한 철학과 논리에 대한 충분한 고민이나 연구도 없이 아무 때나 필요에 의해 교육과정을 개정할 수 있다는 의도로 추진되지는 않았을 것이다. 만약 이 체제 때문에 국가 교육과정이 장기적이고 거시적인 ‘기준’으로서의 역할을 제대로 못한다면 이 체제를 바꿀 필요가 있다.

4. 나 가 며

각론의 입장에서 볼 때, 각론은 총론과의 관계 속에서 총론에 휘둘러왔으며, 그 총론은 바로 이를 개발한 소수의 교육과정 연구자들의 작품으로 이해된다. 그러나 총론 연구자의 입장에서 보면 각론의 이러한 이해에 대해서는 부분적으로만 공감할 수 있다. 총론 연구자들에게 있어서 총론은 전적으로 그들만의 작품이 아니다. 총론은 그 개정 방향의 설정 단계에서부터, 구체화되는 과정을 거쳐 최종 산출물이 나오기까지 많은 우여곡절을 겪는다.

총론은 ‘위’와 ‘밖’으로부터 밀고 들어오는 여러 힘(power)에 의해 형성되고 변형되며 때론 뒤틀린다. 총론의 기본 방향과 골격은 연구자들보다 위계상 상위에 있다고 믿는 권력과, 교육계 바깥의 의견을 대변하고 있다고 믿는 각계각층의 압력에 의해 휘둘리고 있는 것이다. 이러한 ‘위’와 ‘밖’으로부터의 힘과의 긴장 관계 속에서 있는 총론 연구자들은 ‘옆’에 있는 교과교육 전문가들의 의견을 들을 기회를 구조적으로나 시간적

으로 충분히 확보하기 어렵다. 이로 인해 총론은 그 개정 방향에 대한 각론의 공감을 얻지 못한 상태에서 총론 개정을 추진하며, 이는 총론이 각론과 갈등 관계에 머물 수밖에 없게 만든다. 총론 연구자들이 ‘위’와 ‘밖,’ 그리고 ‘옆’으로부터의 힘과의 갈등관계 속에서 나름대로 봉합하고 타협한 최종적인 산출물을 만든다 하더라도, 그것은 다시 정책적인 결정에 의해 변형되고 때론 왜곡된 채로 그 모습을 드러낸다. 대학의 교육과정 학자들이 총론 개정 작업에 회의를 느낄 수밖에 없는 대목이다.

그러나 국가 교육과정 개정 작업은 중요하고 의미 있는 일임이 분명하다. 국가 교육과정은 학교교육을 위한 특정 의도를 공적으로 표현하고 합법화한다는 점에서 상징적인 의미를 가지고 있을 뿐만 아니라, 실제 교과목의 지위나 그와 관련된 자원의 할당을 지시한다는 점에서 실질적인 의미도 가지고 있기 때문이다(Goodson, 1994: 19). 특히 우리나라에서 국가 교육과정이 학교교육에서 차지하는 위상과 의미를 고려할 때, 국가 교육과정은 공적 논쟁의 대상이 될 수는 있으나 결코 무시될 수는 없는 것이라고 할 수 있다. 따라서 국가 교육과정 총론을 만드는 이 의미 있고 중요한 일이 ‘위’와 ‘밖’의 힘에 휘둘리지 않고 ‘옆’에 있는 힘들의 공조를 얻으면서 이루어질 수 있는 체제 마련을 심각히 고민해볼 필요가 있다. 이 글은 이러한 고민의 필요성을 제시하는데 초점을 둔 것으로, 향후 여기서 제시된 문제들과 개선 방향에 대한 좀 더 심도 있고 구체적인 탐색이 요구된다.⁴⁾

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

❖ 참고 문헌

- 곽병선, 강현석, 김경자, 박순경, 소경희, 홍후조 (2009). 『미래형 교육과정 방향 및 실행 체제 연구』. 자문조사 09-01. 교육과학기술부.
- 김대현, 박소영, 이은화 (2007). 『교육과정 체제 구조에 관한 연구』. 2007년도 교육과정 개정 및 후속 지원 연구보고서. 교육인적자원부.
- 김재춘, 한혜정 (2007). 『학교 교육과정과 대학입시의 연계에 관한 연구』. 2007년도 교육과정 개정 및 후속 지원 연구보고서. 교육인적자원부.
- 김창원 (2011). 「국어과 교육과정의 생태학(I): 2011년 교육과정 개정에 관한 성찰」. 『국어교육』 136, 한국어교육학회, 325-355쪽.
- 소경희 (2000). 「우리나라 교육과정 개정에 있어서 총론과 각론의 괴리 문제에 대한 고찰」. 『교육과정연구』 18-1, 한국교육과정학회, 201-218쪽.
- 소경희 (2007). 『미래사회와 학교교육의 과제』. 2007년도 교육과정 개정 및 후속 지원 연구보고서. 교육인적자원부.
- 소경희 (2010). 「학문과 학교교과의 차이: 교육과정개발에의 함의」. 『교육과정연구』 28-3, 한국교육과정학회, 107-125쪽.
- 소경희, 허경철, 박찬구, 김찬중, 양종모, 김진완 (2006). 『국가 교육과정 개발을 위한 장기 연구 설계』. 서울대학교-한국교육과정평가원 협동연구과제. 연구보고 RRC 2006-19.
- 이용환, 이정화 (2007). 『창의력 함양과 초·중등학교 교육과정에 관한 연구』. 2007년도 교육과정 개정 및 후속 지원 연구보고서. 교육인적자원부.
- 조난심, 김성열, 박순경, 이광우, 이미숙, 정영근, 김진숙, 이근호, 백경선, 이승미, 김경자, 이원희, 소경희, 강현석, 홍후조, 김재춘, 이용순, 전성은 (2010). 『2009 개정 초·중등학교 교육과정(총론) 시안 개발 연구』. 연구보고 CRC 2010-1. 한국교육과정평가원.
- 허경철, 손민호 (2007). 『국가 교육과정의 기본 구조에 대한 근본적 반성 및 대안 탐색에 대한 연구』. 2007년도 교육과정 개정 및 후속 지원 연구보고서. 교육인적자원부.
- 허숙, 황규호, 김재춘, 소경희, 손민호, 장인실, 홍후조, 김경자, 김두정, 박순경, 이원희, 허경철 (2009). 『국가 교육과정 포럼 운영 종합보고서』. 한국교육과정학회.
- Goodson, I. (1994). *Studying curriculum: Cases and methods*. London: Teachers College Press.

<Abstract>

Issues of National Curriculum Revision:
from a View of a General Guideline Researcher

Kyunghee So

This article explores the problem and improvement direction of the national curriculum revision, based on my experience of participating in revision process of the general guideline of '2009 national curriculum' revision, which was done the most recently. According to this research, in Korea's national curriculum, decision for the revision has been come down from the 'top', only a few of scholars have taken part of it, and the content of the guideline has been finalized by Ministry of Education. As a result, the general guideline of the national curriculum has a problem that nobody has been responsible for it because it has been swayed and edited by the voices from different parts of the society and the government's policies. This article suggests several improvement directions which are communicating with subject matter educators when the direction and structure of the general guideline is formed; participation of a wide range of scholars; establishing consistent philosophy and logic for the general guideline revision in a long-term perspective.

【Keywords】 National Curriculum, National Curriculum Revision, 2009 National Curriculum, General Guideline, Subject Matter Curriculum