

기조강연

# 2022 개정 교육과정에 따른 교과서 정책의 방향\*



박창연  
부산대학교 교수

## 1. 서론

교과서는 교육 현장에서 가르치는 자가 배우는 자를 직접적으로 매개함으로써 학생의 성장을 견인하는 역할을 한다. 우리나라에서 광복 이후 현재의 교과서 제도를 정립하고 그 제도와 내·외형 체제의 발전을 위한 노력을 지속적으로 전개하였다. 그러나 교과서는 독립적으로 형성·발전된 것이 아니다. 교과서는 교과 내용의 언어적으로 기술한 것이고, 교과는 교육과정의 근간을 형성하기 때문에 교육과정의 개정과 더불어 발전적으로 논의되어 왔다.

교과서는 교육과정이 확정·고시되고, 국정·검정·인정 교과서 구분 고시를 한 이후 교과서 정책을 수립하고 그에 따른 개발과 운영을 하는 과정으로 전개된다. 교과서 개발의 절차에 따른 교육과정이 개발된 이후 그 후속지원 작업으로 이루어지고 있어야 한다. 그러나 교과서는 교육과정의 개발과 동시에 이루어질 필요가 있다. 교육과정의 교과 내용에 따라 국정·검정·인정 교과서의 내용과 외형체제가 결정되는 것이 바람직할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 2022 개정 교육과정에서는 교육과정의 개발과 동시에 교과서 구분 고시할 준비를 하고 있다.

그러나 교과서가 교육과정을 구현하기 위한 교육용 자료라고 한다면, 교육

\* 이 글은 2022년 10월 25일 교과서 포럼 기조 강연 원고를 보완한 것임을 밝힙니다.

과정과 교과서 개발 작업을 동시에 하여야 하는 것은 앞으로 가야 할 길이고 이를 통해 교과서 제도의 발전을 위해 모종의 성취를 보아야 할 일인 것이다. 여기에서는 교과서 제도를 개관하고 그에 대해 평가를 하며, 2022 개정 교육과정의 방향을 살펴본 후 교과서 정책의 발전적인 방향을 고민해 보고자 한다.

## 2. 한국의 교과서 제도의 운용

조선 시대 말이나 일제 강점기에 교과서 제도의 운용을 위한 조치가 있었지만, 현재의 교과서 제도 운용과는 다소 거리가 있었다. 현재의 교과서 제도의 골격을 형성하게 된 것은 광복 이후 교육법이 제정되면서 본격화되었다고 하겠다. 1949년에 제정된 「교육법」 제157조에서는 교과서에 대해 다음과 같이 규정하였다.

제157조 사범대학, 대학을 제외한 각 학교의 교과용 도서는 문교부가 저작권을 가졌거나 검정 또는 인정한 것에 한한다.

교과용 도서의 저작, 검정 또는 인정에 관한 사항은 대통령령으로써 정한다.

전항의 대통령령에는 그 위반자에 대하여 판인본의 몰수 또는 10만 원 이하의 벌금을 과하는 벌칙을 규정할 수 있다.

법 제정 당시의 교과서는 교과용 도서라는 명칭을 사용하였고, 국정과 검정 및 인정으로 구분하였다. 이들 사항의 구체적 내용은 시행령에서 정하도록 하였고, 위반자에 대해서는 제재 규정도 두고 있었다. 1998년에는 기존의 「교육법」을 폐지하고, 「초·중등교육법」이 새로 제정되었다. 개정된 법에서도 별다른 변화 없이 교과서 제도의 기본 골격은 동일성을 유지하였다고 할 수 있다. 현재 「초·중등교육법」 제29조의 내용은 다음과 같다.

제29조(교과용 도서의 사용) ① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나, 교육부 장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다.

② 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행 교과서 제도 역시 교과서라는 개념보다는 교과용 도서라는 용어를 사용하고, 국·검·인정 교과서 제도를 유지하고 있다. 이들 사항의 구체적인 내용은 시행령에 위임하고 있는 것도 기존과 동일하다. 다만 제재에 대한 명문 규정은 삭제되어 있다.

「교육법」 제정 당시와 현재의 법 규정을 보면, 교과서 제도는 국정, 검정, 인정의 기본적인 골격은 유지되고 있다고 하겠다. 그리고 국정, 검정, 인정 교과서의 개념도 초기부터 현재까지 지속이 되는 실정이라고 할 수 있다. 1949년 「교육법」이 제정되었던 당시의 시행령은 1950년에 제정되었다. 그것은 「국정교과용도서편찬규정」과 「교과용도서검인정규정」을 말하는 것으로 국정과 검·인정에 관한 규정을 구분하여 별개로 제시하였다. 「국정교과용도서편찬규정」에서는 국정 교과용 도서에 관한 명확한 정의를 하였다고 보기는 어렵다.

그러나 「교과용도서검인정규정」 제2조에서는 검정은 국정으로 제정하지 아니한 교과용 도서에 대해 행하는 것으로 하고, 제3조에서 인정은 정규 교과목의 교수를 보충 심화하기 위한 학생용 도서와 궤도, 지구의류(地球儀類)에 대해 행하는 것으로 규정하였다. 국정·검정이 교과서 제도의 기본 축이고, 인정도서는 보충성의 의미로 사용하고 있는 것이다.

이러한 내용은 현재의 「교과용도서에 관한 규정」 제2조에서 국정은 교육부가 저작권을 가진 도서, 검정은 교육부가 검정한 도서, 인정은 국·검정이 없거나 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 규정하고 있는 것과 맥을 같이 하고 있다.

2020년 일부 개정에서 기존의 인정도서 이외에 자유발행 적용 인정도서의 근거를 마련하기도 하였지만, 그 성격은 기존의 인정도서와 같다고 하겠다. 교과용 도서에 관한 근거와 규정의 구체적 내용에서의 변동은 있었지만, 우리나라의 교과서 제도는 광복 이후 현재까지 동일한 맥락의 구조를 지니고 있다고 하겠다. 그것은 국정과 검정을 기본 골격으로 하면서 인정 교과서를 보충적으로 사용하는 형태를 취하고 있는 것이다.

### 3. 교과서 제도 운용에 대한 평가

우리나라 교과서 제도는 크게 국정과 검정 및 인정도서로 되어 있고, 2020년 자유발행 적용 인정도서의 근거가 마련됨으로써 보다 유연한 교과서 제도의 활용에 관한 보장

을 하고 있다. 그러나 교과서 제도의 기본 골격은 국정과 검정으로 되어 있다고 하겠다.

공적인 교육에서 교과서 제도에 대해 국가가 관여하는 방식을 중심으로 보면 국정은 국가가 교과서를 직접적으로 저작하는 제도이고, 검정은 국가가 정한 교과서 검정의 기준을 통과하여야 교육 현장에서 사용 가능하다는 점에서 국가가 간접적으로 교과서 저작에 관여하는 방식에 해당한다. 그리고 인정은 보충성의 의미를 지니고 있어 국가가 교과서 사용에 관여하는 방식이 된다.

인정 교과서는 자유발행 미적용 인정도서와 자유발행 적용 인정도서로 구분이 된다. 자유발행 미적용 인정도서는 공통기준과 교과별 기준을 모두 적용해 국가가 직접적으로 교과서 사용에 관여하는 방식이고, 자유발행 적용 인정도서는 공통기준만 적용하고 교과별 기준은 저작자의 자체 점검으로 대체한다는 점에서 국가가 간접적으로 교과서 사용에 관여하는 방식에 해당한다. 이러한 설명을 도식으로 제시하면 다음과 같다(박창언, 2020).



그림 1 — 교과서 발행체제에 대한 국가의 관여 방식

여기서 국가가 교과서 저작에 직접적으로 관여하는 방식은 국가 주도형 교과서라고 할 수 있고, 국가의 관여가 배제되거나 최소화된 자유발행 체제의 교과서는 민간에 의해 주도될 수 있는 방식으로 볼 수 있을 것이다. 국가 주도형 교과서 제도는 국가가 저작에 직·간접적으로 관여함으로써 교과서 내용에 대한 일정한 표준을 기할 수 있는 장점이 있다. 국가 주도형 교과서 제도는 근대 사회에서 이성을 중시하는 합리주의적 지식관에 대한 설명을 충실하게 하고, 사회생활에 필요한 표준화된 지식을 통해 국가·사회적 발전을 견인하는 역할을 하였다. 우리나라가 1960년대와 1970년대에 국가나 경제 발전을 위해 우수한 인력을 양성하고 보급하던 시기에 유용성을 가졌던 것이다.

2009 개정 교육과정 시기에는 인정 교과서 비중이 상대적으로 높아짐으로써 제도 운용 방식의 변화를 가져왔다. 2009년 총론 개정 시기에는 국정 교과서 39.2%, 검정 교

과서 16.0%, 인정 교과서 48.0%였고, 2011년 교과 교육과정 개정 시기에는 국정 교과서 9.0%, 검정 교과서 7.0%, 인정 교과서 84.0%로 인정 교과서 비중이 월등히 높아졌다. 2015 개정 교육과정에서도 국정 교과서 14.8%, 검정 교과서 11.5%, 인정 교과서 73.7%로 인정 교과서 비중은 국·검정에 비해 상당히 높게 나타나고 있다(교육부, 2015: 59).

구체적으로 인정 교과서 과목을 보면, 2015년 국·검·인정 교과용 도서 구분 고시의 교과목에서도 고등학교는 보통교과와 전문교과 I, II의 대부분, 중학교의 기술·가정, 정보 및 예·체능 과목에서 대부분 인정 교과서로 구분 고시되었다(교육부, 2015: 59~68 참고). 중학교의 적잖은 과목과 고등학교 과목 대부분이 인정 교과서로 되어 있는 것이다.

이러한 사실은 인정 교과서가 보충성의 의미를 지닌 교과서로 볼 수 있는지에 대한 검토가 요청되는 부분이 되는 것이다. 그것은 국정과 검정을 기본 골격으로 하는 교과서 제도에 대한 재검토를 요청하는 것이기도 하다.

교과서 제도에 대한 검토는 사회변화에 따른 교과서 내용과 대응해 이루어질 필요가 있다. 이성을 중시하는 근대 사회는 지식의 표준화가 중시되었지만, 미래사회는 그러한 지식과 다소 거리가 생기게 될 것이다. 인공지능의 시대나 지능정보사회에 대비한 유연한 교과서가 요청되고, 미래사회에는 역량이 강조되면서 표준화된 지식의 전달에서 벗어나 기존의 지식에 대한 평가와 이를 통한 내용의 재구성 등을 통해 새로운 지식을 창출하는 것이 요청되기에 현재의 교과서 제도에 대한 전반적인 재구조화의 요청도 제기되고 있다.

종합하면 첫째, 현재의 교과서 제도가 교육과정의 내용적 사항이 표준을 요하는 것인지 사회변화에 따른 대응성을 요청하는 것인지에 따른 교과서 국·검·인정 제도가 합리적으로 운영되는지에 대한 여부, 둘째, 교과서 제도의 기본 골격인 국·검정 교과서와 보충성의 의미를 지닌 인정 교과서가 그 의미에 부합되게 운영되는지에 대한 여부에 대해 심도 있는 논의가 필요한 것이다. 이것은 교육과정 변화에 따라 교과서 제도가 독립적으로 운영됨으로써 교육과정과 밀접한 유기적 관계를 지니는 구조의 결여에 따른 발전적 논의가 필요한 과제로 평가될 수 있는 것이다.

#### 4. 2022 개정 교육과정(안)의 방향

「2022 개정 교육과정 총론 주요 사항(시안)」은 2021년 11월 24일에 발표되었다(교육부, 2021.11.24.). 여기에서는 추진 배경, 추진체계 및 경과, 개정 방향, 주요 내용, 향후 추진 일정 등 5개 영역으로 구분하여 발표하였다. 여기서는 교과서 개발의 방향과 관련해 추진 배경과 개정 방향을 중심으로 살펴보고자 한다.

우선, 추진 배경에 대한 것이다. 2022 개정 교육과정의 추진 배경으로는 예측할 수 없는 변화에 대응할 수 있는 교육 혁신의 필요, 학령인구의 감소 및 학습자 성향 변화에 따른 맞춤형 교육 기반 필요, 새로운 교육환경 변화에 적합한 역량 함양 교육 필요, 현장 적용성 높은 교육과정에 대한 요구 증대 등 네 가지를 들고 있다.

첫째, 예측할 수 없는 변화에 대응할 수 있는 교육 혁신 필요는 감염병의 확산, 미세 먼지·지진 등 기후환경의 변화와 같은 다양한 위기가 일상화되면서 위기 극복 및 빠르게 도약하는 능력이 국가경쟁력을 좌우하기에 이에 대응할 수 있는 교육 체제의 구현이 필요한 것을 들고 있다.

둘째, 학령인구의 감소 및 학습자 성향 변화에 따른 맞춤형 교육 기반 필요는 저출산 현상의 심화와 디지털 전환 등에 대응하여 교육과정의 변화가 필요하며, 그것은 개개인의 최적화된 맞춤형 교육으로의 변화 요구 증가와 학생 스스로 진로를 설정하고 개척해 갈 수 있도록 학교 교육 혁신의 필요성을 제기하는 것이다.

셋째, 새로운 교육환경 변화에 적합한 역량 함양 교육 필요는 지식·정보의 폭발적 증가에 따라 단편적 지식보다 삶과 연계한 학습경험을 중심으로 문제를 발굴하고 해결하는 역량의 중요성에 따라 미래 핵심 역량을 키우는 교육 혁신의 필요성을 제기하는 것이다.

넷째, 현장 적용성 높은 교육과정에 대한 요구의 증대는 학교 현장에 적합한 교육과정 개발과 관련하여 교육 주체나 국민의 참여 확대의 요구, 교육과정 분권과 자율에 대한 요구 증대에 따른 다양한 교육 주체 간 협력적인 교육과정 개발 체제로의 개선의 필요, 학생의 특성에 맞는 맞춤형 교육을 위한 교육과정 및 지원체제의 마련 등에 따라 등장한 것이다.

다음으로, 개정 방향에 대한 것이다. 교육과정의 개정 방향에서는 비전과 개정 중점 및 주요 추진과제를 제시하고 있다. 첫째, 비전은 “포용성과 창의성을 갖춘 주도적인 사

람”으로 제시하고 있다. 둘째, 개정의 중점으로는 미래사회가 요구하는 역량 함양이 가능한 교육과정, 학습자의 삶과 성장을 지원하는 교육과정, 지역·학교 교육과정 자율성 확대 및 책임교육 구현, 디지털·AI 교육환경에 맞는 교실 수업 개선 및 평가체제 확립의 네 가지를 들고 있다. 셋째, 추진과제는 미래 대응을 위한 교육과정, 현장의 자율적 혁신 지원, 학습자 맞춤형 교육 강화, 교육환경 변화 대응의 네 가지이다.

추진과제 네 가지의 구체적 내용을 보면, 미래 대응을 위한 교육과정에서는 인간상 등 교육 방향 제시, 공동체 가치 및 역량 강화, 디지털 기초소양 강화, 모두를 위한 교육 강화 등 네 가지를 제시하고 있다. 현장의 자율적 혁신지원은 학교 교육과정 자율성 확대, 초·중등학교 교육과정 개선, 창제 및 범교과 학습 개선의 세 가지를 제시하고 있다. 학습자 맞춤형 교육 강화는 초·중등학교 학교급 간 진로 연계 교육 강화, 고교학점제 안착, 직업계고 교육과정 개선의 세 가지를 들고 있다. 교육환경 변화 대응 지원에서는 역량 함양 교과 교육과정 개발, 디지털 기반 교수·학습 혁신, 교육과정 지원체제 구축의 세 가지를 제시하고 있다.

2022 개정 교육과정은 기후환경의 변화, 학령인구의 감소, 디지털 전환 등에 대응해 미래사회에 요구되는 역량의 함양과 학습자 맞춤형 교육을 강화해 미래 교육 비전의 정립과 수업 및 평가 개선을 포함하는 교육과정 체제 전환의 필요에 따라 포용성과 창의성을 갖춘 주도적인 사람으로 성장할 수 있도록 초·중등 교육과정 개선을 비전으로 제시하고, 그에 따라 역량 함양이 가능한 교육과정과 이를 지원할 수 있는 여건의 정비 사항을 제시하고 있는 것이다.

## 5. 교과서 제도 운용의 원리

우리나라에서 교육과정 개정이 거듭되는 과정에서 개정된 교육과정에 따른 교과서 정책의 방향과 그 정책의 실천 과정에서 형성된 특성이면서 교과서 제도 운용의 추진 방식으로 작용한 요인은 다음의 세 가지로 개념화할 수 있다. 그것은 국가 주도형 교과서 정책, 교과서 중심의 수업, 사회적 지위 획득의 수단으로의 활용을 말하는 것이다.

국가 주도형 교과서 정책은 교과서 운영을 위한 계획적 단계의 원리로 작용하는 기준에 해당하는 것이고, 교과서 중심의 수업은 교육 현장에서 교육활동을 전개하는 데 교과서를 활용하는 과정적 단계의 원리에 해당하는 기준이며, 사회적 지위를 획득하는

수단으로 교과서 내용을 습득하는 것은 결과적 단계의 원리로 작용하는 기준에 해당하는 것이다.

이같이 교과서 제도를 규정하는 것은 그 특성을 특징적인 면이 우세한 사항을 중심으로 너무 단순화시켜 버려 다른 부문에 대한 고려를 제대로 하지 못하는 위험이 있는 것은 부인하기 어렵다. 그러므로 이들로써 교과서 제도의 모든 점을 설명하지 못할 수도 있다는 점, 교과서 제도와 내용을 거시적 입장에서 파악한 것이라는 점, 그리고 현재까지 교과서 제도의 운용에서 이들 사항이 지배적인 힘으로 작용해 왔다는 사실에 대해 개방적 입장에서 이해하는 것이 요청된다.

첫째, 국가 주도형 교과서 정책에 대한 것이다. 국가 주도형 교과서는 민간주도형 교과서 제도에 대비되는 것으로 국가가 교과서 제작에 직·간접적으로 관여하는 방식이 될 것이다. 우리나라의 국정과 검정을 기본 골격으로 하는 형태가 이에 속하는 것이다. 국가 주도형 교과서 제도 운용과 그에 따른 정책은 경제력이 미약한 시기에 교육을 통해 산업화 인력의 충원을 위해 합리주의적 지식을 국가 주도적으로 담아낸 것이다.

국가 주도형 교과서 정책은 집단 이기주의나 이해관계 조정 및 합리성을 위해 객관적이면서도 표준화된 지식을 정립하고, 일제 강점기 내용의 청산과 국가 발전을 위한 교육활동의 구조 형성을 용이하도록 만들었다. 그러면서 교육받는 대상자의 교육 기회를 양적으로 확대하는 수단으로 작용함으로써 국가에서 필요한 인재 양성에 주력할 수 있었다.

둘째, 교과서 중심의 수업에 대한 것이다. 제7차 교육과정 해설서에서는 「초·중등교육법」 제23조 제1항에 규정된 학교에서 '교육과정을 운영하여야 한다'라는 것은 '교과서 중심'의 학교 교육에서 벗어나 '교육과정 중심'의 학교 교육 체제로 전환되어야 함을 의미하는 것을 말하는 것이다(교육부, 1999: 16) 라고 언급하고 있다.

교육과정 해설서에서 이러한 해석을 하였다고 하더라도, 교육 현장에서는 형식상의 문제이지 실제로는 교육과정보다는 교과서 중심의 수업을 전개하고 있음을 부인하기 어려운 실정이라고 생각된다. 교과서가 의무적으로 사용하여야 하는 법적 규정이 존재하는 것도 그 원인의 하나일 것이다.

교과서 중심의 수업은 근대 사회에서 지식 중심의 교육에 유용성을 나타내는 것이지만, 활동 중심의 교육에 한계를 나타내기도 한다. 근대 합리주의 사회는 이성적 지식을 요청하고, 그러한 지식은 학교라는 공적인 기관에서 인정하는 방식으로 보장되었으며,

교과서에 담겨 학습하는 주요 내용으로 지식이 작용하게 되었다. 지식은 국가 주도형 교과서 제도의 작용을 통해 표준화된 형태로 제공됨으로써 학력이 사회적 지위를 결정하는 힘으로 작용하는 학력 중심의 사회적 구조를 양성하기도 하였다.

이에 따라 지식이나 정보를 담고 있는 교과서는 교육 현장에서 그러한 사회적 위세와 관련된 교과에 집중하게 되고, 학습자의 학습 편향성을 나타내는 방향에도 일정 부분 힘이 작용하였다. 그래서 실제적 삶의 관계성은 다소 제한적 형태로 나타날 수밖에 없었다.

셋째, 사회적 지위 획득의 수단으로의 활용에 대한 것이다. 우리나라 교육에서는 항상 전인교육이라는 말을 하고 있다. 그러나 교육 실제에서는 주지 교육을 중심으로 전개하고 있다. 그러한 주지 교육은 근대 시대의 합리적 지식을 소유하는 것을 전제로 하고, 그러한 지식은 사회적 지위 획득에 상당한 힘으로 작용하였다. 학력은 여러 가지 지식을 소유하는 것에 의해 결정되고, 국가·사회 발전에서 기여할 수 있는 지식과 연결이 되어 교육의 도구적 성격도 강화시켜 왔다.

이러한 시기의 교육은 사회에서 인력 충원의 계획에서 국가나 경제 발전을 위한 교육에 그 초점을 맞추었고, 개인은 그러한 역할을 위해 교과서 내용의 수용을 통한 인력 충원의 역할을 하였다. 교육과정에서 보면 1960년대 경제 성장과 근대화를 위한 교육의 강화, 1980년대 국민정신 교육의 강화 등 교육과정의 강조점은 시대에 따라 다소 강조점을 달리하여 운용하면서 국가나 경제 발전에 기여하는 방향으로 전개되었다.

이러한 교육과정 내용은 교과로 나타나고, 교과 내용은 교과서에 반영되어 그러한 사회적 효용을 충족시키는 역할을 하였다. 이러한 시기에 우리의 교육은 개인적 다양성을 충족시키기보다는 표준화된 내용에 대한 도달의 정도를 어느 정도 달성했는지에 대한 수월성을 추구하는 개인주의적 성향을 강화하는 방향으로 나타나고, 그 수단으로서 교과서가 활용되는 형태로 나타났다고 하겠다.

## 6. 교과서 정책의 방향과 과제

우리나라 교과서 제도 운용의 원리로 작용해 온 국가 주도형 교과서 정책, 교과서 중심의 수업, 사회적 지위 획득의 수단으로의 활용은 한국의 교과서 성장과 기능적 필요를 충족시킴으로써 그 성과도 적지 않았지만, 교육의 내실 있는 발전을 위해 역기능적

현상이나 구조적 한계를 노출한 것도 사실이다.

여기서는 교과서 제도 운용의 원리로 작용한 것의 각각에 대응한 역기능을 표준화된 지식, 탈맥락적 지식, 자기 주도적 학습에 역행하는 지식의 세 가지로 제시할 수 있다고 생각한다. 이러한 역기능은 지능정보사회나 2022 개정 교육과정 총론(시안)에서 담고 있는 창의성, 삶 또는 생활의 맥락 고려, 그리고 자기 주도적 학습에 역행하는 체제나 사고를 고착화할 우려가 있다고 생각한다.

첫째, 표준화된 지식은 경직된 사고(思考)를 가져올 수 있으며, 일반사회의 능률의 개념을 교육에 적용하는 것으로 활용되었다. 교육의 기본성격은 개인의 성장에 유의미한 장을 마련하는 것으로 개인의 다양성과 발전 가능성에 초점이 있다. 사회 일반이 표준화되어 있는 상황을 기본으로 하는 것과 대비되는 것이다.

국정 교과서 제도는 1교과 1책주의로서 표준화된 내용 제시를 통한 사회구성원이 공통적으로 알아야 할 내용을 규정하고 있다. 검정 교과서 제도는 국가가 일정한 기준에 따라 교과서를 검정하고, 합격본에 대해 교육 현장에 사용하도록 하는 것으로 이 역시 공통적으로 알아야 할 사항이 우세하게 구성되어 있다. 국정과 검정 교과서는 근대 시대의 합리성을 중심으로 한 내용을 토대로 국가나 사회 및 경제 발전에 기여하는 것과 같이 도구주의적 성격의 교육을 시행하는 데 유용하였다. 그러나 이들 교과서 제도는 사회 공통의 내용 이외에 각 개인의 소질이나 적성에 따른 개인의 다양성과 발전 가능성이라는 개인적 측면에서는 한계를 보이고 있다.

불확실한 문제 해결을 위해 기존 지식을 평가하고 재구조화함으로써 해당 문제 해결을 위한 새로운 지식의 창출에는 제한적 설명력을 가지고 있어야 한다. 그러한 문제는 기존 지식의 적용이 아닌 대화와 소통을 통한 새로운 지식을 만들어 냄으로써 가능한 것이다. 기존 지식으로는 변화에의 대응력이 떨어지는 것이다. 결국 국·검정 교과서의 기본 골격과 인정 교과서의 보충성은 현재와 미래사회에 인간의 성장을 위한 과정의 지원과 조정력에서 발휘되어야 할 제도로의 대응력을 강화하는 방향으로의 개선이나 재구조화가 요청된다.

둘째, 탈맥락적 지식에 대한 것이다. 탈맥락적 지식이라고 함은 전통사회와 근대 사회의 가치 기준에 의해 선정되고 조직화한 지식으로 그러한 지식은 사회적 위세를 지닌 직업을 추종하는 것과 밀접히 관련된다. 탈맥락적 지식은 교육 현장에서 생성되기보다는 권위자나 해당 분야의 전문가에 의해 생산된, 위로부터 혹은 외부로부터의 지식에

해당하는 것이고, 이것은 근대 사회까지의 지식을 생산하는 가치 기준에 의해 정립된 것이다.

그러나 현재와 미래사회에서는 이러한 가치 기준에 의해 지식이 생산되는 것과 다소 상이하게 전개된다. 불확실한 미래사회의 문제 해결은 기존 지식에 해답이 명확하게 제시되지 않을 수 있어, 기존 지식의 평가와 재구성을 통해 새로운 지식을 창출함으로써 가능하게 될 것이다. 최근 강조되고 있는 역량은 이러한 불확실한 미래에 대해 삶과 연결된 맥락에서 전이력과 전문성 향상을 기대하고 있는 것이다.

그것은 주지주의 교육에 따른 일상생활과 분리된 교육의 장이 유의미한 문제 사태를 체계적으로 해결하지 못하는 데 있는 것이다. 교과서는 핵심 개념을 중심으로 그것이 생활의 맥락에서 활용될 수 있는 전이력을 높임으로써 역량을 함양할 수 있는 방향으로 전개되기를 기대하는 것이다. 학교라는 공간은 외부의 일상 세계와 독립적인 공간으로 작용하고 있고, 교과서가 지식이나 정보를 전달하기 위한 내용으로 채워져 있어 실제 생활의 맥락과 밀접한 관계를 구축하는 것은 어려울 것이다.

역량을 강조하는 시기의 교과서 가치 기준은 교과서 내에서만 독자적으로 기능하는 내용이 아니라, 실생활 맥락과 결합할 수 있는 내용이 되어야 한다. 교과서 내용은 지식을 습득하거나 예·체능과 같은 심미적 성향을 함양하거나 과학기술 분야의 전문성 향상이나 기술 습득 등으로 다양한 내용으로 되어 있다. 교과서는 다양한 지식과 이를 함양하는 방법이 상이하기 때문에 교육은 교과서 내용의 전달과 수용의 방식으로 해결하기는 어려울 것이다. 교과서는 이들을 생활의 맥락과 결부시켜 유의미한 문제 사태를 체계적으로 제공함으로써 교육의 효과를 높일 수 있을 것이다.

셋째, 교과서가 자기 주도적 학습에 역행하는 체제나 지식에 대한 것이다. 자기 주도적 학습에 역행하는 지식이라고 하는 것은 교과서가 담고 있는 내용이 상이한 삶의 맥락에 활용할 수 있는 능력의 배양을 제한하는 경향을 말한다. 지금까지 학습이라고 하면 가르치는 자가 전달한 교과서 내용을 배우는 자가 수용하고, 이를 반복 학습해 장기 기억으로 만들게 되는 스스로 학습하는 사고를 강화해 이를 시험과 같은 인증제도에 활용하는 방식과 같이 교과서 내용은 수용적 입장에서 이해하는 방식이었다.

역량을 강조하는 사회에서는 이러한 지식이나 기능의 전달에 대한 수용이라는 입장을 비판하거나 이와 별개의 차원으로 생각하는 경향도 있다. 그러나 교과서 내용의 습득은 지적·정의적·심동적 영역 등의 다양한 범위에 걸쳐있고, 이러한 것을 삶의 맥락과

연결할 수도 있고 독립적으로 존재할 수도 있다. 그렇기 때문에 근대 시대의 합리성을 중시하던 시대를 넘어 미래사회나 역량을 강조하는 사회에서 독립적으로 존재하는 지식을 배제할 이유가 없을 것이다.

교과서 내용은 독립적 지식으로 분리된 것이 아니며, 그것은 교과서가 활용되는 방식이나 그 결과로써 삶과 유의미한 관계를 맺는 것이다. 교과서 내용을 수용하는 입장에 대해 배타적으로만 이해하게 되면, 근대 시대의 교과서 내용과 역량이나 미래사회의 교과서 내용에 대한 구분은 명확해진다. 그러나 그러한 사고는 학생이 실생활의 맥락과 연결해 사고의 힘을 강화하지 못하게 되어, 역량이나 미래사회의 교과서에 대한 설명력도 힘을 잃게 된다.

그러므로 교과서 지식의 습득을 통해 살아있는 경험의 맥락과 연결을 통한 학습을 기대하여야 한다. 이를 위해서는 교과서 내용에서 불필요한 부분은 제거하고, 핵심적 사항을 중심으로 구성하면서 교육적 경험으로 활성화하도록 노력하여야 한다.

넷째, 2022 개정 교육과정과 교과서의 관계에 대한 것이다. 교과서는 교육과정을 구현하기 위한 교육용 자료이기 때문에 교육과정의 변화에 따라 그 방향과 내용의 구성 방식이 달라지는 것이다. 이 글에서는 우리나라 교과서 제도 운용의 원리로 작용한 것에 대응하는 것으로 그 역기능인 표준화된 지식, 탈맥락적 지식, 자기 주도적 학습에 역행하는 지식의 세 가지를 2022 개정 교육과정의 비전에 대응해 교과서 정책의 방향이나 목표를 모색해 보고자 한다.

2022 개정 교육과정의 비전은 앞서 제시한 바와 같이 “포용성과 창의성을 갖춘 주도적인 사람”으로 제시하고 있다. 여기에서 주요 핵심어는 포용성, 창의성, 주도적 사람의 세 가지이다. 이 세 가지 핵심어는 교과서 제도 운용 원리의 역기능인 표준화된 지식, 탈맥락적 지식, 자기 주도적 학습에 역행하는 지식의 세 가지에 대응해 설정할 수 있다. 표준화된 지식은 창의성, 탈맥락적 지식은 삶의 연계, 자기 주도성의 결여 지식은 포용성과 대응하는 관계로 설정하고자 한다. 그래서 교과서 제도 운용의 역기능을 개선하기 위한 과제와 더불어 2022 개정 교육과정의 비전에 부합하는 교과서 제도의 방향을 제시하고자 한다.

표준화된 지식은 창의성 증진에 더욱 힘을 기울이고, 탈맥락적 지식은 삶의 연계를 통한 유의미한 역할을 요청하며, 자기 주도성이 결여된 지식은 소통과 협력을 통해 교육적 경험을 활성화함으로써 포용성을 키우는 것이다. 이러한 내용을 총체적으로 역

어 교과서의 방향을 제시하면 “삶의 맥락에서 소통과 협력을 통한 자기 주도 창의적 학습이 가능한 교과서”가 될 것이다. 이러한 방향의 설정을 검토해 본 것은 교육과정을 구현하는 교육용 자료가 교과서에 해당하기 때문이다. 이러한 방향에 의해 교과서의 내용적 측면과 외형적 측면, 그리고 제도적 측면에 대한 사항을 보다 구체화할 수 있을 것으로 생각된다.

우선, 교과서의 내용적 측면에 대해 살펴보자. 교과서의 내용적 측면에서는 2022 개정 교육과정에서의 개정 중점 사항으로 제시한 미래사회에 대응할 수 있는 역량 함양이 가능한 교과서가 될 필요가 있다. 역량을 함양하기 위해서는 교과서 내용을 핵심 개념을 중심으로 제시하는 것이 요청된다. 이를 위해서는 새로이 추가되는 내용과 삭제되어야 할 내용에 대한 검토가 필요하게 될 것이다. 그리고 핵심 개념들은 교육적인 문제 사태로 제시되거나 유발할 수 있는 안내자의 역할을 할 수 있어야 한다.

이러한 것을 위해서는 교과서 내용을 공급자인 교육자의 관점에서 교육 대상자인 학습자가 교과서를 활용할 수 있는 여지를 남겨둘 필요가 있다. 이제까지의 교과서는 해당 교과목의 내용을 전달하기 위해 빼곡히 채우고, 이를 학생들에게 전달하는 것에 큰 비중을 두었다고 생각된다. 교과서에서 학습자를 위한 여백을 두어야 하는 것은 대화와 소통을 통해 핵심 개념을 삶의 맥락과 연계시킴으로써 불확실한 문제를 해결하기 위한 새로운 지식을 창출하도록 하고, 그것은 역량을 강화하는 하나의 조치로 여겨질 수 있기 때문이다.

다음으로 교과서의 외형적 측면에 대해 알아보자. 교과서의 외형적 측면에서는 교과목의 특성에 따라 그에 상응하는 특성을 반영할 수 있는 체제가 되어야 한다. 교과서의 규격, 내용의 기술과 삽화의 배열, 글자 크기나 모양, 종이의 질 등이 교과목의 내용적 특성에 부합하도록 함으로써 학습자의 흥미와 관심을 끌 수 있도록 만들어야 할 것이다.

교과서의 내용적 측면과 외형적 측면은 분리된 것이 아니라 통합적으로 기능하여야 교과서가 학습자에게 의미 있는 장으로 기능하게 될 것이다. 이러한 내용적·외형적 측면은 교과서 제도의 정책 방향에 따라 그 범위가 달라진다. 교과서의 제도적 측면에서는 국정과 검정 및 인정 교과서를 중심으로 제시하고, 교과서와 관련된 여러 기구의 명칭이나 업무분장 역시 이러한 체제를 중심으로 이루어져 있다고 생각된다.

그러나 교과서 내용에 따라 교육활동의 전개 방식이 달라지는 점을 고려한다면, 역량을 강조하는 교과서 제도가 교과서 내용을 규정하는 것이 아니라, 교과서 내용에 따

른 제도 운용이 요청될 것이다. 교과서 내용에서 표준화를 통한 사회통합과 유지·발전  
을 요하는 교과가 있고, 사회변화에 대응성을 강화해야 할 교과도 있을 것이고, 개인적  
특성을 고려해 선택성을 필요로 하는 교과도 있는 등 여러 형태의 내용이 있을 수 있다.

그렇기 때문에 교과서 내용의 특성을 토대로 교과서 국·검·인정 제도를 운용하는 방  
법에 대한 고민도 검토해 볼 수 있을 것 같다. 교과의 내용적 특성 외에 초·중등학교와  
같이 학교급에 따른 교과서 제도의 적용 방식에 대해서도 그 특성에 따라 제도 운용 방  
식을 함께 검토해 볼 여지는 있어 보인다. 이러한 제도 운용 방식은 교과서 담당 기구의  
업무분장에도 검토해 볼 수 있는 것 같다.

이제까지 교과서 정책이 교과서 제도를 중심으로 업무의 효율화를 위해 조직을 움직  
였다면, 앞으로는 교과서 내용을 중심으로 하는 행정의 방향도 검토해 볼 필요가 있다.  
그것은 교과서를 사용하는 교육 현장의 입장과 교육과정 개정에 부합하는 방향으로 교  
과서 제도가 운용되는 사고의 전환을 요청하는 것이기도 하다. 

#### 참고 문헌

- 교육부(1999). 초등학교 교육과정 해설(1).-총론·재량활동-. 서울: 교육부.  
교육부(2015). 2015 개정 교육과정에 따른 교과용도서 개발을 위한 편수자료 1 -편수일반편. 세종:  
교육부.  
교육부(2021. 11. 24). 더 나은 미래, 모두를 위한 교육 2022 개정 교육과정 총론 주요 사항(시안). 세종:  
교육부.  
박창언(2020). 국정-검정-인정 교과서가 뭐가요?. 행복한 교육. Vol. 453. 27-31.

#### 필자 소개

현재 부산대학교 교육학과 교수로 재직 중이며, 한국국제교육교류학회/교과와 교과서학회 회장을 맡고 있다.