

Reflective narrative approach to changes of Korean textbook system

Kuk-Hyeon Kim (Professor)*

Korea National University of Education

한국의 교과서 제도 변천에 대한 성찰적 내러티브 접근

김국현(교수)

한국교원대학교

<ABSTRACT>

This paper analyze the interaction and effects of institutional and situational factors by applying historical reflection and narrative approach to changes of textbook system in Korea. Reflective narrative approach extracts the actors' intentions, reasons, expectation, and reflection contents from the policy narrative of textbook system. And it grasp patterns and characteristics of the textbook system from the stories of actors directly related to the textbook system according to the structure of time such as past, present, and future. Through this approach, it is possible to understand the structure of the textbook system, the moral story of the actors, the interaction between structure and actors, and the change of the textbook system as a whole.

Keywords : Textbook, textbook system, narrative, policy analysis, reflection

I. Introduction

본 논문의 목적은 역사적 성찰과 내러티브 방법으로 우리나라 교과서 제도 변천의 제도 요인과 상황 요인의 상호작용과 영향을 종합적으로 분석해 4차 산업혁명, 뇌과학 발달, 핵심역량 학습에 적합한 교과서 개발 방향을 탐색하는 것이다. 우리나라 교과서 제도 변천에 관한 선행연구는 교과서 발행 제도의 변화 및 학교 교육에의 영향에 초점을 맞추

었다. 교과서 제도 변천을 전체적으로 파악하려면 정부의 교과서 정책과 정책 의사결정 및 실행에 참여한 행위자들의 내러티브 양자를 분석해야 한다.

성찰적 내러티브 접근은 교과서 제도에 직접 관련한 행위자들의 이야기에서 교과서 제도의 변천 양상과 특징을 파악할 수 있는 행위자의 의도, 이유, 기대, 성찰 내용을 과거, 현재, 미래의 시간 구조에 따라 추출하고 상상력으로써 재구성한다. 그리고 교과서 제도의 구조와 행위자 연결 또는 연계,

* 1st Author : Kuk-Hyeon Kim, ethicskim@knue.ac.kr

Received June 10, 2019; Reviewed June 17, 2019; Accepted June 23; Published June 30, 2019

© 2019. Institute of Brain based Education, Korea National University of Education

상호작용을 규명하여 교과서 제도의 변천을 전체적으로 이해한다. 성찰적 내러티브 접근에 기초한 교과서 제도 변천 분석은 파이너(W. Pinar)의 성찰 절차를 따른다. 교과서 제도 변천을 회귀, 전진, 분석, 종합의 절차로써 복원하고 현재 문제나 상태와 어떻게, 왜 관련되는지 살펴보고 교과서 정책 결정 및 실행에서 고려할 대안적 통찰을 도출한다.

II. Narrative Approach to Textbook System

1. Meaning of Narrative

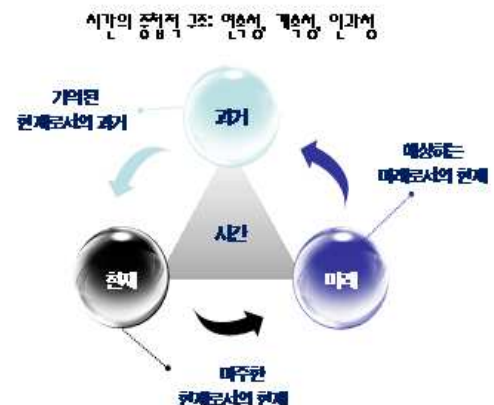
내러티브는 정보를 조직, 처리, 전달하는 도구로 시간성, 계속성, 주제 및 소재의 연속성, 인과관계, 시간, 장소, 플롯으로 연결된 사건들로 구성된 의미 있는 이야기이다. 상황 구속성이 특징인 이야기는 특정 시간과 공간에 확정되지 않는 윤리적 문제 토론이나 평가적 발언, 기분 묘사 같은 담화 형식으로부터 구별된다(Jones & McBeth, 2010; Shin et al., 2004; Lucius-Hoene & Deppermann, 2006).

내러티브에서 시간은 개인이 기억하는 과거로서의 현재, 행위자가 당면한 현재로서의 현재, 예상하는 미래로서의 현재로 표현된다. 시간의 중층적 표현은 연속성, 계속성, 인과성을 통해 미래에 묶여 있음을 의미한다. 특정 경험은 선행 경험에 흡수되며, 또 그것은 후행 경험의 질을 수정한다. 특정 사건과 이어진 다른 사건의 시간적 연결은 내러티브의 일관성을 나타낸다. 특정 경험이 선행 경험과 관련해 나타날 때 이전에 중요하게 여긴 경험을 회상함으로써 주제 및 소재의 계속성을 알 수 있다. 내러티브에서 원인은 결과를 낳은 모든 것을 의미한다(Shin et al., 2004).

내러티브는 자기 자신에 대해 끊임없이 말함으로써 경험의 의미를 구성하는 방법이다(Leuritzen

& Jaeger, 2007). 행위자가 이야기하는 것은 특정 사건을 어떻게 경험하게 되었고, 사건이 어떻게 발생했고, 행위자가 왜 그렇게 되었고, 그렇게 행동한 이유를 회상하거나 다른 사람에게 알리기 위해서이다. 자기 체험을 이야기함으로써 상대의 경험에 참여하고 자신을 더 명확히 알며, 서로를 이해할 수 있다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006).

이야기는 인간의 기억, 대리 경험, 의미 구성, 공동체 참여 등의 기능을 한다(Leuritzen & Jaeger, 2007). 첫째, 이야기는 기억을 위한 구조를 제공한다. 이야기로 구조화된 정보는 기억으로 남고 그렇지 않은 정보는 기억으로 남지 않는다. 새로운 정보를 이야기하는 과정에서 정보의 일시적 기억은 의미가 창출됨으로써 파지된다. 학습 과정에서 습득한 새 지식과 기능은 과거 경험과 비교 및 연결을 거쳐 의미가 창출되면 장기기억이 된다.



[Figure 1] Structure of time

둘째, 이야기를 통해서 다른 삶을 대리 경험한다. 그리고 그 과정에서 자기 삶을 더 잘 이해한다. 셋째, 이야기를 통해서 개인은 의미를 발견한다. 개인은 이야기를 통해 의식적, 암묵적 지식을 말하며 자기를 변형하거나 재발견한다. 이야기를 통해 자신과 떨어진 사건이나 사실들의 의미를 알고 연결한다. 넷째, 이야기를 통해서 개인은 자기 경험을 다른 사람과 연결하며 공동체 성원이 된다.

내러티브를 통해 개인은 종종 가치와 목적을 전

달하고 확인한다(Hampton, 2004). 화자는 메시지를 전달하려고, 종종 자신이 다른 사람들과 공유하는 세계에 관한 도덕적 평가나 그것에 함축된 비판적 판단을 주장하려고 이야기한다. 문화에 공유된 이야기들은 집단경험의 해석, 갈등의 명료화와 해결, 도덕적 가치의 확언을 위한 틀이다. 내러티브에는 참여 과정에 핵심적인 평가와 선호가 포함되므로 공적 담론의 중요한 측면이다. 대화에서 내러티브 형식을 사용하는 것은 특정 정책이나 프로젝트 대안 협의 시 화자의 판단을 반영하는 가치나 선호의 진술을 강조하며 공적 선호의 의미와 문화적 맥락을 전달한다.

2. Narrative Analysis

1) Narrative analysis approach

내러티브 분석은 이야기 형식의 다양한 텍스트에 접근하는 방법이다. 다양한 텍스트가 내러티브가 되는 것은 과정과 결과 때문이다. 사건은 청자를 위해 선택, 조직, 연결되며 의미 있는 것으로 평가된다. 이야기하는 사람은 내러티브의 세계와 경험을 해석한다. 때로는 세계가 어떻게 되어야 하는지에 대한 도덕적 이야기를 만든다. 개인의 내러티브 형식은 자기가 무엇을 하는지 이해하고 설명하게 하는 연구 형식, 즉 자기 관심사가 무엇이며 관심을 가지는 이유가 무엇인지, 관심사에 대한 이유를 보여주고자 스스로 할 수 있는 경험은 무엇이고, 무엇을 할지, 자기 활동이 교육에 미치는 영향을 어떻게 평가할지, 자신의 교육적 영향을 설명하는 것이 정당함을 어떻게 논증할지, 평가를 통해 자기 관심사, 생각, 그리고 행위를 어떻게 수정할지 등을 반영한다(Riessman, 1993; Clandinin, 2007).

내러티브 분석은 사건들이 일관되지 않고 개인이 정체성 위기를 겪을 때 자아의식과 주변의 관계 변화를 이해하는 데 유용하며 정체성을 탐구하는 데 적합하다(Frost, 2009; Clandinin, 2007). 그리고 내러티브 분석은 문화적 다양성의 요구를 만족

시키고 공적 선호의 맥락을 기록하고 분석하는 수단을 제공한다(Hampton, 2004).

교과서 제도 변천이라는 사회적 내러티브 분석에 서는 담론 분석(discourse analysis)에 주목할 필요가 있다. 담론은 현상에 부여되는 원천인 아이디어, 개념, 범주 전체를 말한다. 분석 단위는 특정 담론을 수용하는 행위자 집단인 담론 연합(discourse coalition)이다. 담론 연합은 자기 담론을 정당화하고 제도화해 힘과 설득으로 타자에게 강요하려 한다. 담론 연합은 다소 일관된 전체로 다양한 이야기를 결합하는 것인 줄거리를 통해 자기 목적을 추구한다. 줄거리가 성공적 결과를 낳을지는 원천의 타당성(plausibility), 신뢰성, 이야기가 청자의 정체성에 수용되는 정도에 달라진다. 지배적 담론 연합이 중요한 정책 행위자들에게 광범위하게 수용될 때 제도적 행위에 반영되고 정책을 안내한다. 정치의 변화는 새로운 담론 및 구성 이야기들이 지배적일 때 발생한다(Jones & McBeth, 2010).

내러티브 분석의 평가 기준은 타당도와 신뢰도보다는 일관성과 유용성이다. 일관성은 내러티브의 내적 일관성, 범주화에 대한 화자와 분석자의 일치를 말한다. 유용성은 내러티브 분석의 내용에 관한 판단이 다른 집단에서 행해진 면담에 따라 달라지는가를 말한다(Hampton, 2004).

2) Narrative as an experience inquiry

내러티브는 개인, 사회, 문화 측면에서 구조화된 삶의 경험 및 경험 탐구이다. 따라서 개인이 어떠한 어디로 가는지 이해하고 공유된 신념과 가치를 구성하고 전달하며 변형할 수 있다(Shin et al., 2004; Lucius-Hoene & Deppermann, 2006).

내러티브 탐구는 특정 사례를 이해하고, 의미, 다양한 소리, 다양한 특징을 살린다. 이 점에서 일반화와 추출, 결과, 단일한 소리, 주변적 요소를 제거하는 실증주의 연구와 비교된다(Frost, 2009; Clandinin, 2007).

내러티브 탐구의 목적은 특정 맥락에서 경험한

현상을 기술하고 설명함으로써 현상 전체를 충실히 이해하고 의미를 발견하는 것이다. 서술적 탐구는 통일된 이야기로 연결된 사건이나 행위들에 관한 이야기를 서술한다. 서술된 이야기는 사건의 의미와 중요성, 가치를 이해하기 위해 해석된다. 설명적 탐구에서는 특정 결정과 사건의 중요성, 그리고 현상의 원인이 이야기에서 강조된다. 내러티브 탐구를 통해 파악된 지식은 행위자가 미래에 경험할 수 있는 행위의 결과를 예상할 수 있는 기초이다(Shin et al., 2004).

내러티브 탐구에서 이야기되는 현재 이야기와 과거 사건들은 미래에 일어날 수 있는 이야기거리이다. 탐구는 내적 지향, 외적 지향, 과거 지향, 미래 지향 4가지 방향으로 이루어진다. 내적 지향은 감정, 희망, 심미적 반응, 도덕성 등 내적 상태, 외적 지향은 환경에 초점을 맞춘다. 과거 지향과 미래 지향은 과거, 현재, 미래를 말한다. 그래서 경험을 경험한다는 것은 4방향의 동시 경험이다. 과거를 이해하려면 다수의 경험과 이야기에 접근해야 한다. 이야기들을 통해 과거의 복잡성을 이해하고, 분리되었던 구체적 사실들에 접근할 수 있다(Clandinin, 2007; Shin et al., 2004).

3. Methods of Policy Narrative Analysis

내러티브 분석의 관점은 실재가 사회적으로 구성되며 내러티브를 조사함으로써 정책 과정에서 가치의 우선성을 이해할 수 있다는 것이다(Jones & McBeth, 2010). 분석의 중심은 정책 과정, 즉 정책 발전, 채택, 실행, 환류 과정에서 내러티브의 인과적 역할에 대한 실증적 분석이다. 그래서 정책의 사결정에서 가치문제를 선택의 문제로 돌리고 정책 현상 분석 시 사회적 사실의 맥락적 의미 탐구를 배제하고 사회적 합의를 도외시하며 양적 방법에 의존하면서 성급한 인과관계 분석으로 나아가는 실증주의 분석을 비판한(Hur, 2015).

내러티브 정책 분석은 정책은 사회적으로 구성된 사실이며 정책에 내러티브의 구조가 존재하는 데 주목하고 정책 행위자의 신념과 결부된 내러티브 사용 전략과 내용, 정책 행위자들의 신념과 정책변동의 연계 방식을 분석한다. 분석 대상인 정책 과정을 거시(제도/문화), 중위(집단 또는 연합), 미시(개인) 수준으로 구분하고 구성 요소 간 또는 인과관계를 검토한다. 미시 수준에서는 개인의 비합리적 요소인 직관이나 본능도 개인 의사결정이나 선호결정에서 중요한 역할을 한다고 이해된다. 중위 수준에서는 경쟁 집단들이 사용하는 내러티브 전략의 세분화, 집합적 수준에서 정책 신념, 정책학습, 여론의 역할에 초점을 맞춘다. 거시 수준에서는 분석 대상인 정책과 관련된 주요국의 정책, 활동 등 제도나 문화를 역사적으로 분석한다(허성욱, 2015).

내러티브 정책 분석의 핵심 가정은 다섯 가지로 요약된다. 첫째, 사회적으로 구성된 실재는 개인의 인식과 독립적으로 존재하며 동시에 각 개인의 인식에서 다르게 존재한다. 둘째, 정책 행위자의 신념, 이념, 가치관 등은 사회적 실재가 개인의 의식에서 형성될 때 특정 유형을 띤다. 셋째, 정책 내러티브는 (1)상황(setting)이나 맥락 (2)시작, 중간, 결말의 시간 요소, 상황과 인물의 관계와 구조적인 인과 기제를 주는 구성(plot) (3)문제를 해결한 사람들, 문제를 일으킨 사람들, 문제로부터 해를 입은 인물들 (4)정책 문제 해결의 원천인 이야기의 도덕이라는 네 가지 요소로 구성된다.

내러티브의 정책 맥락은 내러티브의 줄거리를 통해 파악된다. 줄거리는 내러티브 속 사건들의 인과관계를 형성하고 논리성을 띠게 하며 감정에 호소함으로써 정책 신념을 변화시킨다. 내러티브에는 특정 사안에 대한 정책 행위자 간 경쟁과 협력, 특정 정책을 둘러싸고 갈등하는 행위자 및 특정 정책으로부터 해를 입는 행위자가 존재한다. 그리고 정책 문제 해결 방안(the moral of story), 정책에 대한 선호나 입장이 들어 있다. 넷째, 내러티브는 미

시, 중위, 거시 수준에서 상호작용한다. 다섯째, 내러티브는 정책 행위자의 정보처리, 의사소통, 추론에서 핵심 기능을 한다(Jones & McBeth, 2010; Hur, 2015).

내러티브 정책 분석은 정책 내러티브의 전략적 성격을 체계적으로 연구하는 데, 정책 변화, 정책 변화의 촉진이나 현상 유지에서 다양한 집단의 역할을 설명할 수 있다. 분석은 네 국면으로 발생하며 사례 연구 접근에 가장 잘 적용된다. 1단계는, 매우 불확실하고 복잡하고 양극화된 정책 분야에서 시작, 중간, 결말이 있는 정책 내러티브와 정책 결정의 가정을 승낙하는 논증을 확인한다. 2단계는, 1단계에서 정의된 지배적인 정책 내러티브들과 일치하지 않는 내러티브들을 확인한다. 3단계는, 앞 단계들에서 확인된 두 이야기를 비교하고 거대 정책 메타내러티브를 도출한다. 4단계는, 새로운 메타내러티브가 전통적인 정책 분석 틀에 더 잘 맞게끔 정책 문제를 재구성하는 방안을 결정한다(McBeth et al., 2007; Jones & McBeth, 2010).

내러티브 정책 분석은 정책 쟁점, 문제, 정의를 이해하는 데서 내러티브의 중심성에 초점을 맞춘다. 정치 내러티브를 분석하기 위해 인물, 구조, 다채로운 언어, 은유와 같은 문학적 장치를 사용한다. 내러티브는 정책 신념에서의 차이 그리고 정치 전략이 드러난 결과이다. 정치적 신념은 대체로 안정적이며 정치 전략은 예측 가능한 것이다(McBeth et al., 2007).

그런데 정책에는 불완전하고, 모순되며 종종 인식하기 어려운 변화하는 조건들 때문에 해결하지 못하거나 해결하기 어려운 문제가 있다. 불명확한 문제에서는 합리성과 과학이 거의 중요하지 않으며 승패는 실재보다 인식에 좌우된다. 불명확한 문제는 사실에 호소하는 해결에 저항하고, 신념은 상충하는 문화적 규범들에 근거한다. 핵심 신념이 위기에 처하면 정책 경쟁을 하는 양 진영은 자기 편의 신념체계를 보호하고 상대 편의 신념체계를 공격한다.

가치를 기반으로 한 경쟁 집단 간의 격렬한 갈등 때문에 정책 내러티브는 불명확한 문제에 관한 연구에서 중요한 요소이며 갈등을 틀 짓는 가치의 전략적 표현 이해 능력을 높인다(McBeth et al., 2007).

내러티브 정책 분석은 이해집단의 내러티브에 포함된 주요 신념과 정치 전략을 분석한다. 개인들은 정치적이고, 승리하려고 노력하며, 정치적 쟁점을 포함하거나 회색하기 위해 의도적이고 전략적으로 내러티브를 사용한다. 이해집단은 내러티브의 한 부분인 근본적 정책 신념을 유지한다. 그리고 그러한 정책 신념이 시간이 흘러도 안정적인 경향이 있음을 내러티브에서 볼 수 있다. 내러티브 정책 분석은 집단들이 내러티브를 통해 전략적으로 어떻게 행동하는지 파악한다. 내러티브에는 훨씬 더 역동적인 정치적 전략이 포함된다. 정책 내러티브에서 이차적 정치 전략에는 수사적 도구(rhetorical devices)가 포함된다. (McBeth et al., 2007).

내러티브 정책 분석 과정에서 사용되는 분석 방법은 다양하다. 라보프(Labov) 모델에서 내러티브의 연속성은 개요(abstract), 정향(orientation), 교착(complication), 평가(evaluation), 결과(result), 종결(coda)로 구성된다. 개요는 무엇에 관한 이야기인가이다. 정향은 누가, 무엇을, 언제, 어디서 등 내러티브를 이해하는 배경 정보이다. 교착은 일어난 일로 이야기에서 전환점이나 일련의 위기들이다. 평가는 핵심을 보여준다. 결과는 최종 발생한 일이다. 종결은 내러티브를 마무리하고 청자가 현재로 복귀하는 것이다. 개인 경험의 구술 내러티브는 언제나 평가를 포함한다. 평가는 화자가 등장인물의 행동을 논의하고, 그러한 행동에 관한 입장을 진술하고, 그 이야기가 왜 중요한지 보인다. (Hampton, 2004).

논의한 내러티브 정책 분석은 기본 가정, 정책 문제, 정책 해결이라는 내러티브 구조나 구성 요소를 활용함으로써 일치와 불일치 영역을 표시하고 다룰

수 없는 것으로 보이는 문제들을 해결하는 방안을 만들 수 있다(Jones & McBeth, 2010).

III Narrative Policy Analysis of Korean Textbook System

1. Aims of Narrative Policy Analysis

교과서 정책 내러티브 분석은 교과서 제도에 참여한 행위자들의 숨겨진 또는 이야기되지 않은 이야기를 수집함으로써 교과서 제도에 대한 자료를 수집하고 그들의 개별 경험을 해석하고 분석한다. 이를 바탕으로 이야기를 재구성하고 의미를 발견한다. 각기 다른 집단은 정책을 둘러싼 논란을 이해할 때 서로 다른 지식의 원천을 사용한다. 그리고 정보 유용성을 측정하는 다른 정당화 기준을 채택한다(Jones & McBeth, 2010).

내러티브 자체가 무엇을 말하지는 않는다. 그러나 후기구조주의 내러티브 접근법은 내러티브를 정책 행위자의 신념 형성 및 변화에 수반되는 의미부여 과정의 핵심 기제로 본다. 담론에 내재한 이야기는 정책 행위자의 신념과 정책 변화를 일으킨다. 따라서 정책 분석의 특징은 내러티브의 의미를 드러내기 위한 정책 맥락과의 연결 기술, 역동성을 묘사하는 해석적 접근이다(Hur, 2015).

교과서 정책 행위자들이 자기 경험을 이야기하는 과정, 이야기를 이해하고 해석하며 재현하는 과정은 주변 담론의 영향을 받는다. 행위자들의 이야기를 통해서 행위자들의 경험을 객관적, 중립적, 그리고 온전히 이해하는 데 한계가 있다. 내러티브 분석은 교과서 정책 행위자들의 맥락 상황을 깊이 총체적으로 그리고 단일 의미로의 수렴이 아니라 다양한 의미 형성 축진을 추구한다.

정책 내러티브는 정책 갈등의 원인을 조사하는 데 활용된다. 어떤 정책은 강하고 정서적인 갈등이 특징을 이룬다. 정책 내러티브에서 인물의 역할은

정책을 이해하는 데 중요한 역할을 한다. 내러티브가 이야기의 도덕이 되기 위해 이야기의 도덕이 제시되어야 한다. 정책 내러티브에서 이야기의 도덕은 종종 정책 해결로서 행동을 유도하는 것으로 묘사된다(Jones & McBeth, 2010).

2. Model of Narrative Policy Analysis

내러티브 분석은 주제 분석, 구조 분석, 상호작용 분석, 수행 분석 모델로 구분된다(Riessman, 1993). 주제 분석은 이야기하기보다 이야기된 것, 그리고 이야기 방식보다 이야기한 것, 즉 텍스트 내용을 강조한다. 탐구자는 많은 이야기를 모으고 데이터에서 개념적 집단을 귀납적으로 만든다.

주제에 의해 조직된 내러티브 유형은 전형적 표현 전략이다. 이 모델은 연구 참여자들과 그들이 보고하는 사건들에서 공통 주제를 발견해 많은 사례를 넘어서는 이론을 형성하는 데 유용하다.

구조 분석은 이야기하기, 즉 이야기되는 방식을 강조한다. 화자가 특정한 내러티브 도구를 선택함으로써 이야기를 설득력 있게 만드는 방식인 형식(form)과 주제 내용 모두 초점을 맞춘다. 이 모델에서 내러티브 구조의 기본 요소는 초록(이야기의 핵심이나 요약), 정향(시간, 장소, 인물, 상황에), 복잡한 행동(위기와 전환점이 있는 사건 연속성 또는 구성), 평가(화자가 행동으로부터 한 걸음 물러나 의미를 언급하고 감정을 소통하는 것, 즉 내러티브의 영혼), 해결(구성의 결말), 종결(이야기 마무리 또는 현재로의 복귀)이다. 이 모델은 세부 사례 연구와 내러티브에 대한 몇 가지 설명을 비교하는데 유용하다. 소수 사례에 대한 미시분석은 주제 분석처럼 투명성이 가정될 때 놓치는 의미와 언어를 연결하는 이론을 형성한다.

상호작용 분석은 화자와 청자의 대화 과정을 강조한다. 경험의 내러티브는 화자와 질문자가 대화에 참여하는 상황에서 발생한다. 이 모델은 화자와 청

자가 협력해 의미를 만드는 공동 구성 과정으로서의 이야기하기에 초점을 맞춘다. 화자의 생활세계에서 조직된 자기 경험 이야기는 물음과 답을 교환함으로써 이루어진다. 이 모델은 대화 참여자 모두의 기록을 요구하며 상호작용의 어조, 표정, 동작 등 준언어적 특성도 포함될 때 강화된다. 이 모델은 다양한 상황 속 화자들 관계 연구에 유용하다.

3. Contents of Narrative Policy Analysis

교과서 정책 내러티브 분석을 통해 정책과 제도 변화와 관련된 객관적인 자료에서는 드러나지 않으나 이야기에서 드러나는 행위자의 사건에 대한 관점(들)을 파악할 수 있다. 플롯에 포함된 이야기는 가치보존과 세계관을 의미하고 메시지와 교훈을 전달한다. 내러티브 분석의 자료에는 현장 노트, 인터뷰, 연구자의 일기, 개인이 살아온 이야기, 연구자와 참여자 간의 편지 쓰기 등이 있다. 본 논문에서는 교과서 제도에 관한 연구와 실행 경험, 특히 지난 정부에서 한국사 국정화를 둘러싼 필자의 자전적 이야기를 분석한다. 필자의 교과서 정책 연구와 실행 경험을 성찰(reflection on)하며 기술한 내용을 내러티브 탐구 자료로 사용한다.

개인의 경험 이야기는 이야기의 묘사를 넘어서 평가적 요소 또는 감정이나 욕구, 동기를 전달하므로 다중의 가치가 있다. 이야기는 사건의 개요, 사건에 대한 화자 입장, 그리고 화자의 정서 경험과 입장이다. 이야기에는 화자의 정서적 경험과 감정적 평가가 들어 있다. 이야기에는 자기 관점과 기억을 바탕으로 사건을 어떻게 체험했는지 재현하고 동시에 자기에겐 사건이 어떤 의미가 있는지 전달한다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006).

교과서 제도와 관련된 행위자의 체험 이야기 분석을 통해 교과서 정책과 제도의 변화에 대한 주요 행위자의 관점 변화, 즉 이야기되는 시간(사건이 진행되는 시간)의 관점과 이야기하는 시간의 관점 변

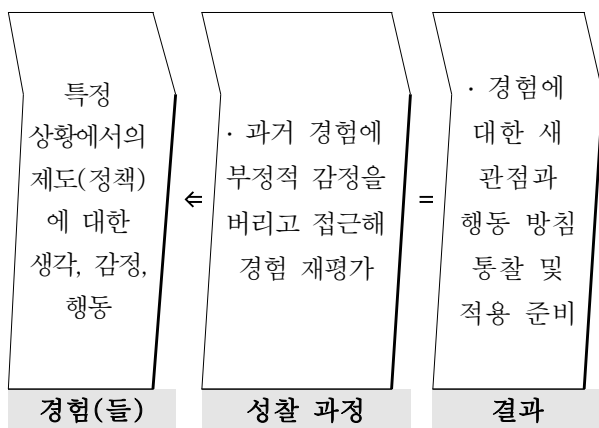
화를 파악할 수 있다. 체험한 사건을 이야기하는 것은 과거 경험을 현재화하며 재현한다. 경험을 이야기하는 현재에 화자는 체험 순간과는 근본적으로 다른 관점을 가진다. 화자는 사건이 진행될 때는 몰랐던 결말을 이야기할 때 알고 있다. 그래서 이야기하면서 화자는 사건이 진행되는 동안 사건의 진행 과정과 결과를 몰랐던 그 순간에 자신이 무엇을 생각했고, 모든 것을 어떻게 해석했으며, 왜 그렇게 행동했는지, 즉 어떻게 느꼈는지 동시에 회상한다. 화자는 이야기에서 당시 행위의 진행 방향을 재구성한다. 화자는 당시 사건을 진행 과정에 따라서 재현한다. 그러나 화자는 이야기하는 시점에서 그 당시에 알고 있었던 것보다 훨씬 더 많이 알고 사건의 결과를 더 잘 알고 있다. 화자는 그런 지식을 바탕으로 이야기하고 있는 사건의 구성 요소들을 선택한다. 무엇이 사건에 속하고 그 결말을 알려주기 위해서 무엇을 이야기로 재현해야 하는지 결정한다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006).

정책 행위자의 평가 관점 변화를 파악하는 중요한 수단 중 하나는 성찰이다. 경험을 성찰한다는 것은 어떤 문제의 구체적 측면을 연결하고 추상화나 이론을 통해 문제를 파악하고 문제에 관한 질문을 만들고 적극적이고 의식적으로 경험을 이해하는 것이다(Finkel, 2010). 평가의 관점에서 성찰하는 것은 비판적으로 반성하며 거리를 두는 것이다. 더 객관적이고 폭넓은 관점을 발달하기 위해 삶과 일상적인 관심으로부터 한걸음 뒤로 물러나는 것이다.

성찰은 한걸음 물러나기(stepping back)와 상황으로 다시 들어가기(stepping in) 또는 비판적인 거리 두기와 내러티브(관계적) 투사라는 2단계 과정으로 구분할 수 있다. 비판적 거리 두기는 완벽하게 불편부당하고 편향되지 않은 관점 찾기가 아니라 비판적 반성의 물음을 제기하는 관점을 획득하는 것이 목적이다. 상황으로 다시 들어가는 현재의 쟁점을 과거와 미래의 가능성과 관련해 이해하도록 하는 데 중점을 두므로, 쟁점과 개인의 삶 이

이야기, 개인이나 공동체의 내러티브, 그리고 자기 삶의 내러티브를 미래에 투사하려는 노력의 관련성에 대한 감각을 발달시킨다(Kim, 2013).

성찰의 절차는 파이너(W. F. Pinar) 꾸레레 모형의 회귀(regressive), 전진(progressive), 분석(analytic), 종합(synthetical) 4단계를 토대로 하되, 과거 경험의 사건 기술, 과거 경험에 대한 성찰, 미래 행동의 변화 계획 및 실행 세 부분으로 구성된다. 특정 맥락에서의 성찰 과정은 다음과 같다.



[Figure 2] Process of reflection

이야기하는 시점인 현재 관점에서는 사건의 결과로부터 출발해 사건에 관해 이야기한다. 그럼으로써 화자는 시간적 거리와 추가적인 경험을 바탕으로 사건과 이야기되는 나(그 당시 상황에서의 나)로부터 비판적, 성찰적, 해석적, 해설적 거리를 둘 수 있다. 이야기 속 사건의 시점에서는 불가능했던 설명, 해석, 범주 규정 또는 평가 등은 현재 이야기하는 중에 이루어진다. 따라서 이야기하는 시점의 지식과 경험의 수준이 사건의 묘사를 완전히 지배할 수 있다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006). 거리 두기는 경험에서 통찰을 얻기 위해 중요한 의미가 있다.

3. Interpretations of Narrative Policy Analysis

1) Interpretations in Narrative Analysis

내러티브 분석에서 해석은 이야기된 것의 의미 내용과 함께 말의 형식과 수사적인 양상을 고려한다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006). 자기 경험을 이야기하는 것과 단순한 체험 재현은 다르다. 이야기의 이중 시점, 기억의 구성성, 이야기 상황의 영향, 이야기 과정의 상호 행위성 등이 영향을 미치기 때문이다. 기억은 선별적으로 코드화되고 부분적으로 잊히며 다양한 방식으로 변형된 사건을 선별하여 정보를 재구성하는 능동적 접근 과정으로서 일어난다. 그리고 기억하는 현재 상황의 근본적 영향을 받는다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006:50). 기억의 정리는 개인 차원에서는 긍정적 정체감, 결속성과 통합성, 자기 존재 의미 발견이라는 기능을 하며 사회 차원에서는 사회적 관계의 안정, 지식의 요구에 대한 근거 제시, 개인의 역사를 소속 집단과 문화에 적합하게 맞추는 기능을 한다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006).

교과서 제도 내러티브는 정서적 경험의 특성이 강해 장기기억으로 남은 경험에 대한 기억이다. 이 기억은 행위자의 연구나 정책 의사결정 과정에서 매우 좋거나 부정적인 특성 관련 경험으로 구성된다. 행위자의 기억 내용은 거름이 생성되는 과정에 비유할 수 있다. 기억은 일정 부분 동시에 진행되기도 하는 내려놓음, 분해, 뒤섞기, 방치, 펼침이라는 다섯 단계로 구분된다(Marks, 2009)

1단계 내려놓음은 삶에서 인식하는 것과 경험하는 것으로부터 남는 어떤 것을 기억에 내려놓은 것이다. 내려놓음은 의도적이기도 하지만 대부분 의식적인 통제 없이 행해진다. 기억은 기존 기억 위에 새로운 기억이 놓이면서 점점 더 많이 쌓이고 밀도도 높아진다. 2단계 분해에서 개별 사실에 대한 기억들은 분해 과정을 거쳐 서서히 일반적인 맥락에 자리 잡는다. 기억에 분해 기능이 없으면 구체적 개별 상황들을 넘어서 발생하는 사건들에 대해서 무엇도 배우지 못한다. 퇴비 더미가 분해되면서 가열될 수 있듯이, 정신적 충격이나 행복한 순간의 기억

들처럼 몇몇 기억은 너무 강렬해 분해되지 않고 계속 변화되지 않는다. 이런 기억은 너무 자주 이야기 되어 자아를 구성하는 불변의 요소가 된다. 3단계 뒤섞기에서는 종종 지나간 사건들을 기억해 내어 관조하고 재고하면서 그 기억에 대한 해석을 수정하기도 한다. 기억들은 서로 계속 섞이며 다른 기억의 내용과 재배열된다. 지난 일들을 이야기하는 것은 기억을 뒤섞는 것이다. 4단계 방치에서는 기억들을 일정 기간 건드리지 않고 놓아둔다. 5단계 펼침에서는 우리 삶을 위해 주어진 거름의 생명력을 흡수하여 다음 세대에게 우리 세대의 삶의 지혜를 전달한다.

교과서 제도 관련 경험을 성찰한 개인의 내러티브에는 자기 자신에 대한 생각, 사건에 대한 생각, 주변 사람들에 대한 생각 묘사 등이 담겨 있다. 이야기를 통해 교과서 제도에 대한 화자의 생각을 추측하고 상상을 통해 화자의 기억으로 함께 들어간다. 그럼으로써 화자가 기술한 당시의 시간이 부활한다. 화자의 내러티브를 해석한다는 것은 화자의 이야기된 경험을 체험하는 것이다. 화자 경험의 체험은 화자의 내러티브 내용뿐 아니라 경험 회상을 묘사하는 방법과 연상 작용, 이야기의 내용이 함축하는 것 등에 의한 것이기도 하다.

교과서 제도의 변천에 관한 내러티브에는 이야기, 기술, 논증의 텍스트가 포함된다. 이야기는 사건의 시간 변화를 내용으로 하며 시간 변화를 내포하고 있는 사건과 행위 그리고 경험 형성을 표현한다. 기술(description)은 변화를 주제로 삼는 것이 아니고 사람, 상황, 공간, 환경, 풍경, 감정 등에 대한 하나의 그림을 떠오르게 하는 세계의 표현과 관계한다. 논증은 사건이나 문제나 사실, 갈등에 대한 이론적, 평가적 입장을 드러내는 것으로 설명, 근거 제시, 설득하기 등이 있다(Lucius-Hoene & Deppermann, 2006).

교과서 정책 내러티브 분석에서 집단들의 기본 신념은 다르다. 특히 기존 교과서 정책의 변화를 요

구하는 집단은 교과서의 본질적 기능에 대한 관점, 교육과 학습에 대한 관점, 학교에서 교사와 학생과 관계 등에 대한 본질적 신념을 안정되고 일관되게 유지한다. 예를 들어, 진보주의 관점에서 사회적 대안으로서 교육 혁신을 요구하는 관점은 교과서, 교육에 대한 보수주의 관점과 대립하는 진보주의 관점의 가치가 토대가 되는 기본 신념과 전략을 제시한다. 다음은 도덕과 교과서에 대한 진보주의 관점의 계속된 표현 예이다.

초·중등교육은...민주주의, 자유, 평등, 인권, 생태, 평화 등의 교육적 가치와 이를 실현할 수 있는 실제적 능력을 키우는 구체적인 프로그램이 절실히 요청된다.대안 교과서의 내용을 보완해야 한다. 기존 국민 윤리적 성격의 교과서에 대해 국가주의와 덕목주의를 주로 극복의 대상으로 삼았다. 이에 더해 더욱 노골화되고 있는 신자유주의의 시장주의를 극복할 수 있어야 한다. 시장주의에 대한 철학적 성찰은 '인간을 목적이 아니라 수단으로 여기는 일체의 사고'를 지양하고 '경쟁보다는 협력'으로, '부의 성장보다는 복지'를, '결과보다는 과정'을 '노동의 진정한 의미와 노동인권을 깨우치는 내용' 등의 사회윤리로 구체화해야 할 것이다.

내러티브 해석은 내러티브의 원래 의미를 밝히는 것이고 동시에 현재 상황에서 줄 수 있는 의미를 만들고 발견하는 것이다. 내러티브 해석은 이야기의 원래 의미를 밝힌다. 주해(exegesis)와 그 의미를 오늘날 새롭고 다양한 상황에서 듣는 방법인 해석(hermeneutics) 두 가지를 포함한다. 본 논문에서는 두 번째의 의미에 중점을 둔다.

내러티브는 과거를 반영하는 것이 아니라 굴절시킨다. 상상력과 전략적 이익은 이야기하는 사람이 사건들을 어떻게 연결하며 다른 사람들을 위해 의미를 만드는 데 영향을 미친다. 내러티브는 화자가 과거를 재생산하기보다 해석하기 때문에 연구에 매우 유용하다. 내러티브 설명의 진리는 과거 세계의

충실한 재현이 아니라 과거, 현재, 미래 사이를 만드는데 변동하는 연결에 있다. 내러티브는 화자에게 삶을 재상상하는 방법이다. 내러티브 분석은 개인의 전기와 사회 구조, 즉 사적인 것과 정치적인 것을 연결한다(Riessman, 1993).

2) Phenomenological Interpretations of Policy Narrative

교과서 제도 내러티브 분석은 내러티브 구성 요소를 중심으로 교과서 제도에 관한 공식 자료와 행위자들의 이야기를 해석한다. 교과서 제도는 교육과정 정책에 근거하며 교육과정에 따라 교과서가 연구·개발되기 때문에 국·검·인정 구분 고시, 교육과정 고시와 깊이 관련된다. 교과서 제도의 원천 중 하나인 교육과정은 행위자들의 자전적 이야기가 상호작용하는 일련의 다른 담론들이다. 교과서 제도에의 접근은 교육과정을 이야기들이 의사소통하는 공간과 현상학적 텍스트(Ewing, 2013)로서 이해하는 것에 기초한다.

교과서 제도 관련 행위자는 자신의 과거를 설명하고 미래를 계획하는 핵심 주제를 토대로 경험적이고 반성적으로 자기 이야기를 구성한다. 이야기하는 것은 이야기를 표현하는 자아와 이야기를 듣는 자아의 존재와 참석을 함축한다. 내러티브는 이야기가 일어난 시간, 배경, 맥락이나 정황, 인물, 행동과 사건들, 그리고 문제나 딜레마가 해결되거나 관리된 방법을 포함한다. 인물은 이야기하는 연구자, 참여자, 이론가, 정책결정자, 학술전문가, 정치인, 언론인, 대중매체 등을 말한다. 주제들은 즐거리를 통해 직조되고 전개된다. 내러티브는 이야기만이 아니라 행동에서도 표출된다(Ewing, 2013).

질서정연하게 관계 지어진 경험인 내러티브의 구조는 개인의 행위와 제도와 관련된 동기, 이유, 기대, 기억을 전달한다. 개인이 경험을 모으고 질서정연하게 경험을 재기술함으로써 자아의 여러 측면이 통합된다(Hopkins, 2013). 이야기를 구조화할 때 자기 경험으로부터 스스로 또는 타인들이 자기에게 갖는 지배적이고 발전적인 이야기에 맞지 않는 사

건들을 자르는 선택 과정이 필요하다. 그래서 시간이 지나면서 필요에 따라서 개인의 산 경험(lived experience)의 상당 부분은 이야기로 말해지거나 표현되지 않는다(White & Epston, 2015). 행위자가 구성하는 이야기 구조는 자료에 대한 2차 해석이 아니라 무엇을 자료로 삼을지 확정하는 1차 이야기이다. 이야기 구조는 경험을 조직하고 의미를 부여한다. 그러나 언제나 지배적인 이야기가 충분히 포함하지 못하는 느낌이나 생생한 경험이 있다(Turner & Bruner Eds., 1986).

교과서 제도 변천의 전체적 이해와 설명, 그리고 통찰은 교과서 제도와 정책 연구나 실행에 관련된 행위자들의 산 경험에 의미를 부여하는 것으로 궁극적으로 더 합리적인 교과서 제도와 정책 의사결정과 집행을 위한 통찰을 얻기 위한 것이다. 경험은 간주관적 관계의 과정이자 결과이며 개인의 행위와 행위의 결과로 일어난 것을 가리킨다. 즉, 경험은 모든 것을 경험하는 상호관계적 과정이며 여전히 남은 것들이 계속 쌓이는 것이다. 그래서 현재의 것은 지난 것과 앞으로 올 것에 대한 기대를 이해하는 열쇠이다(Hopkins, 2013).

개인의 기억된 과거는 자기가 혁신적으로 재해석할 수는 있지만 되돌리거나 바꿀 수는 없다. 반대로, 같은 현재 안에서 미래는 아직 유동적이며 그의 결정에 따라 대안적 시나리오로 바뀔 수 있다(Crites, 1971). 경험은 살아 있는 것으로서 개인의 선택에 의한 지각을 통해서 나타나서, 의식화되고 구체화하며 우연성 및 불확정성에 대한 의지적 반응을 통해서 형성된다. 경험은 인식의 흐름, 끊임 없는 과정, 이미 정해진 양식을 새롭게 분해한 것이다. 개인이 질서 있게 삶을 살면서 경험을 구성할 때 생겨난 세계 경험의 특성은 현재 자신이 누구이고 어떤 사람이며 앞으로 어떤 사람이 될지 결정한다(Hopkins, 2013). 경험을 기술하고 이해한다는 것은 경험적으로 분석하는 것을 넘어서 의미의 문제를 진지하게 고려하는 것이다. 의미는 경험된 세

계에서 주어진 것에 적극적으로 관여하는 행위와 선택의 결과물이다. 의미를 이해하려면 현상의 핵심을 명료화하는 과정이 필요하다(Hopkins, 2013).

특정 행위에 부여하는 의미는 시간을 넘어서나. 사람들은 자기 삶을 자기의 산 경험을 통해서 안다. 자기 삶에 의미가 있으려면 경험은 이야기되어야 한다. 경험을 이야기하는 것이 경험의 의미를 결정한다. 과거, 현재, 미래를 포함하는 이야기는 현재의 사건 해석이 과거에 의해서 결정되는 만큼 미래에 의해서도 형성된다(White & Epston, 2015).

4. Researcher's Narrative Inquiry

1) Research-based Categorization Notification of Textbooks

필자는 공동연구자 3명과 2014년에 교육부 의뢰로 정책 연구인 『교과용도서 국·검·인정 구분 고시 방안 연구』를 수행했다. 당시 필자는 이 연구 결과가 실제 교과서 구분 고시로 연결된다는 점에 의미를 두었다. 그러나 지금은 이 연구를 특정 이념과 목적을 달성하기 위해 국가 최고 권력이 교과서 제도에 자의적으로 적극적으로 개입할 때 사회적 갈등이 커지고 교육의 정치 중립성이 훼손되고 학교 교육이 파행 운영되는 위험이 나타나며, 그런 위험을 연구 수행자들이 지혜롭게 극복한 사례로 평가한다. 그래서 이 연구에 관련된 행위자들의 더 많은 이야기가 표현되고 읽히길 바란다.

한편, 배지현(2016)은 교과서 제도 측면에서 이 연구의 의의를 다음과 같이 평가한다.

연구는 한국사 교과서 발행체제 쟁점에 대해 심도 있는 분석을 내놓고 있다. 연구진은 한국사 과목의 국정제 찬성과 반대 논리를 선행연구에 기초해 추출했다. 한국사 교과서 국정제 발행 반대 논리로는 국정교과서가 국가주의 사관에서 탈피하기 어려운 점, 지배층 위주의 서술이 많아질 우려가 있는 점, 과거같이 심의위원

회가 교육과정을 참고하지 않고 신축적으로 심의하는 등 국정제에서는 교육과정 수용도가 낮아질 수 있음, 교과서 내용이 최신 학문성 성과를 반영하지 못할 수 있음, 획일적 체제로 현대 사회의 다양한 가치 반영이 어려움 등이 지적되었다. 연구진은 특정 역사관을 국가가 옹호, 제시할 우려가 있다는 지적은 보완 여지가 있다고 보고 대응책으로 심의 강화 등의 추가 대책이 필요하다고 판단하였다.

한편 한국사 교과서 국정제 발행 찬성 논리로는 이념 논쟁에서 벗어난 공통적 관점의 교과서가 필요함, 국가의 정체성 확립과 국민 공통적 이념 추구가 우선시 되는 과목의 경우 국가 개입이 필요함, 자원 낭비와 출판사 간의 과다경쟁을 예방할 수 있음, 검정교과서의 분량 과다 등으로 학습 부담이 크므로 국가의 적극적 조정이 필요함 등이 제기되었다. 연구진은 이념 논쟁에서 벗어난 교과서가 필요하다고는 보지만 집필진 구성에 따라 이념 논쟁이 더 불거질 수도 있다고 판단했다. 또 검정교과서의 분량과 수준으로 학습 부담이 가중된다는 것에 상당 부분 공감하지만 집필상 유의점에 분량 제한을 제시하는 등의 대책 마련이 가능하다고 보았다.

배지현(2016)은 이 연구를 교과용도서 구분 고시 정책이 행정-기반 고시에서 연구-기반 구분 고시로의 이행이라는 교과서 정책 의사결정 방식의 발전 사례로 평가한다.

교육부는 새 교육과정이 고시한 후 곧 교과교과서를 국정, 검정, 인정 중 어떤 유형으로 개발할지 결정하는 데, 이것이 ‘교과서 구분 고시’이다. 이제껏 구분 고시는 교육부의 행정 관료들이 중심이 되어 이루어졌다. 그런데 2010년 이명박 정부의 「교과서 제도 선진화 방안」 이후로 구분 고시의 정책 결정 방식에 변화가 생겼다. 당시 2011 개정 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시를 위해 김재춘 등(2011)의 연구가 선행되었다. 2015 개정 교육과정에서도 김국현 등(2014)의 연구를 통해 같은 방식으로 구

분 고시(교육부 고시 제2015-76호, 78호)했다. 연구-기반 구분 고시기에 수행된 두 연구는 일반적인 논의 보다는 해당 교육과정에 적합한 구분 고시의 원칙 및 방안과 구분 고시안을 매우 구체적으로 도출했다. 이를 위해 다양한 집단의 요구와 관점을 조사하고 이해관계자들의 논리들을 여러 각도로 분석하는 과정을 거쳤다. 그리고 2011 개정 및 2015 개정 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시는 이들 사전 정책 연구를 참조하여 확정되었다. 두 차례 연구-기반 구분 고시에서 진행된 사전 정책 연구는 구분 고시에 관한 공적 담론장 역할을 했다.

2) Contents and Processes of Research Narrative

필자는 2015 개정 교육과정에서 신설된 교과목은 국정도서로 발행해야 한다는 의견을 제시했다. 교육에 대한 국가의 책무성은 교육과정 연구개발, 고시에 그치는 것이 아니라 교육과정의 목적, 목표, 내용 등을 교과용도서로 잘 구현하는 책임도 포함한다고 생각하였다. 검정도서로 교과용도서가 발행되는 것이 확대되면서 교육과정 해설서가 발간되지 않아 학문적 표준으로 기능하는 것이 사라진 상황에서 결과로서 나타나는 학문적, 교육적 혼란, 교육과정 연구·개발자와 교과서 집필 기준 연구·개발자가 달라 교과용도서 출판사들이 교과용도서를 개발하는 과정에서 느끼는 혼란과 어려움, 출판사별로 발행되는 지도서에서 발견되는 교육과정에 대한 해석 혼란과 오개념(misconception), 그 결과로 발생하는 표준적인 지식과 보편적 해석의 부재는 교과용도서 질 관리 체제 전반의 과정에서 국가의 책무성 실현에의 관심과 실천이 필요하다고 판단했다.

연구 보고서에서 이념과 관련되어 사회적 갈등과 깊이 연결된 특정 교과목의 교과용도서를 국정도서로 발행하는 것은 교육과정의 정신을 잘 실현하며 탁월한 교과 전문가들이 검정도서를 발행하는 출판사별로 나뉜 상황에서 교과서의 질이 단원별로 다르게 제작될 수 있다는 점에서 최고의 집필자들로 집

필진을 구성하여 교육에 대한 책무성을 국가가 실현해야 한다는 이유 등을 장점으로 하지만 해당 교과목의 교과용도서를 국정도서로 발행하는 경우 불가피하게 사회적 갈등을 유발하고 비용을 낼 수 있다는 점에서 해당 교과목의 교과용도서를 검정도서로 발행해야 한다는 주장을 제시했다.

단, 해당 교과목의 교과용 도서를 검정도서로 발행하는 경우 검정 심사 과정에서 학문적 엄밀성과 사회적 합의를 통한 다양한 의견 수렴이 가능하도록 심사 절차를 강화하는 방안을 제안한 바 있다. 이때 교과용도서의 질을 향상하는 주요 책임은 교육부의 교과서 담당자가 이행하여야 한다고 생각했다. 교과서 담당자는 오랜 교과서 업무 수행 경력과 경험을 기반으로 교과용도서에 대한 전문성이 탁월하고 업무 참여자들과의 의사소통과 사회적 관계기술이 탁월한 자여야 한다는 생각을 하고 있었다.

필자는 이러한 생각을 정책 연구 보고서에 이념 가치 관련 교과목의 교과서 검정 심사를 3단계로 시행하는 정책 제언에 다음과 같이 반영했다.

- 수정 보완 권고 사항의 이행 여부를 확인하기 위한 검정 절차 신설: 기존에는 2단계 심사를 거치도록 되어 있으나 앞으로 국어, 역사, 도덕, 사회 등 이념 및 가치 관련 교과목의 심사 과정을 3차례로 확대 강화하고, 본 심사는 예비합격 판정을 내리도록 한 다음, 최종 심사에서 수정 권고 사항 이행 여부를 확인한 후 최종 합격 판정을 내리는 방식이 필요하다.
- 2차 심사(본 심사)에서 내려진 수정 권고 사항의 객관성을 확보하기 위하여 3차 심사(최종 심사)에서는 새로운 심사위원단을 구성하여 수정 권고 사항의 객관성, 출원자 수정 수용의 적정성을 함께 심사하도록 할 필요가 있다.
- 3차 심사의 검정위원은 학계 인사, 교사뿐만 아니라 학부모 대표 등이 참여하여 교

과서의 편향성 문제에 대하여 광범위한 검토가 가능하도록 구성할 필요가 있다.

이처럼 정책 제언을 한 이유는 교육부 전문직인 연구사와 연구관의 경우 빈번한 인사 교체로 담당 업무가 바뀔에 따라 개인의 업무 전문성을 발달시킬 경험을 축적하기 어려워 수행 업무에 대한 전문성이 낮아진다는 필자의 판단 때문이었다. 필자의 한국교육과정평가원 경력도 이런 생각에 큰 영향을 미쳤다. 한국교육과정평가원에서 교과용도서 검정 간사로 일하면서 교과용도서를 검정 심사한 경험, 특히 중학교 심사 출원 도서 중 불합격 도서와 관련해 수행한 업무 경험, 교사임용시험 담당자로 업무를 수행하면서 교육부 담당자들과 특정 교과 출제진의 정보 공개 요구와 관련하여 공정성과 합리적 절차를 유지하기 위해 고민한 업무 관련 경험, 교육부 등 국가의 여러 가지 정책 연구를 수행하면서 겪은 다양한 경험 등은 업무 수행자의 전문성의 필요성에 대한 신념을 형성했다.

특히 교과용도서의 질 관리와 관련하여 연구자는 2007년, 2008년에 독일, 프랑스의 교과용도서 제도에 대한 정보를 파악하기 위해 교육부를 방문했다. 프랑스의 경우 출판사들이 자유롭게 교과서를 발행하되 전문 편집자의 학술적 전문성, 교과서 편수관의 교과용도서에 대한 학술, 행정 효율성이 인상 깊었다. 출장을 통해 필자는 교과용 도서 연구, 개발, 발행 과정의 합리성을 높이되, 교과서 질 향상으로 연결하는 방안을 더 깊이 고민하게 되었다.

2014년 서울교육대학교에서 연구의 중간보고회를 겸해 교과용도서 구분 고시(안) 중 쟁점이 되었던 교과목의 교과용도서 발행체제에 대한 공개 토론회가 열렸다. 토론회에는 진보와 보수를 대표하는 단체의 사람들이 참석하였다. 특히, 토론회 개최 전부터 대학 입구나 건물 밖은 서로의 주장을 내세우는 소리와 논쟁이 있었다. 토론회 진행 과정에서도 양측의 충돌이 이루어졌다. 기자들은 이러한 장면을 담고 보도하는 데 집중하는 듯했다. 필자의 회상으

로는 토론회에 참석한 보수단체 회원 중 일부는 대가를 받고 온 사람들이었다. 그들은 특정 주장을 제기하거나 토론장 안팎에서 소란을 일으키고는 자신들의 소임을 다한 것처럼 급히 다른 장소로 이동했다. 구분 고시 방안을 토론하는 장으로 우리 사회의 극심한 이념 분열과 갈등이 생생하게 옮겨진 듯했다. 특히 진보단체와 보수단체 회원 간의 설전과 주장, 고함으로 이념 분열의 현상이었다. 학생들과 교사들이 사용하는 교과서는 정치적으로 중립적이어야 한다는 필자의 소신과 다른 방향으로 토론회는 전개되었다. 참을성 있게 자리를 지키던 진보단체는 보수단체의 일방적인 태도에 저항했고, 토론회는 아수라장이 되었다.

토론회 발표자들의 발표 내용에 대한 청중들의 다른 반응에서도 교과서를 둘러싼 이념 분열은 극명히 드러났다. 발표 내용 전체를 경청하지 않고, 자기들 입장에 찬성하는 말이나 듣고 싶은 주장에 환호 등 일방적 지지를 표시했다. 그런데 사실 발표 내용 전체는 그들의 입장과는 반대였다. 발표자의 주장을 듣기보다는 발표 내용을 아전인수로 해석하며 무의식적 지지와 야유를 보냈다. 이런 태도는 토론회의 본질을 흐렸다. 토론회 후 필자는 교과용도서의 사회통합 기능, 보편적인 윤리적 가치에의 기초, 교육의 정치적 중립성 보장에 대한 신념을 더 강하게 느끼게 인식하게 되었다.

3) Disconnection of Research Result and Actual Notification

필자가 수행한 연구의 결과는 실제 구분 고시로 이어지지 않았다. 연구 결과의 논리적 타당성이나 정합성 결여 등의 문제가 아니라 정치적 결정에 따른 매우 비정상적인 조치였다. 즉 연구 결과에 기초한 정책 행위보다는 최고 권력자의 결정을 둘러싼 청와대, 국회, 교육부의 정치적 목적과 의사결정 과정의 불명확성과 변동에 따른 정치 행위의 산물이다. 필자의 연구 결과와 실제 구분고시가 불일치한다는 사실을 많은 사람은 여전히 모른다. 배지현은

해당 불일치 사실에 대해 교육부가 연구 결과를 소극적으로 수용한 것으로 이해해 다음과 같이 기술한다(배지현, 2016:272-273).

... 첫 번째 연구-기반 구분 고시에서는 사전 연구인 김재춘 등(2011)의 연구에서 제안된 구분 고시안과 교육과학기술부 고시 제2011-29호 확정안은 100% 일치한다. 이와 비교해 두 번째 연구-기반 구분고시에서는 사전연구인 김국현 등(2014)의 연구에서의 구분고시안과 확정안, 곧 교육부 고시 제2015-76, 78호가 차이가 난다. ... 중략 ... 이에 대해 구체적으로 살펴보면, 고등학교급의 경우 통합사회와 통합과학을 ‘검정’으로 확정하는 등 대체로 사전연구의 안이 수용되었다. 사전연구의 안은 검·인정화를 상대적으로 전향적으로 추구한 데 비해 확정안에서는 그러한 변화를 다소 소극적으로 수용한 것으로 해석된다.

위 논문 일부 내용은 해명이 필요하다. 먼저, 필자와 연구진의 통합사회와 통합과학 교과목 교과용 도서에 대한 생각은 국정도서 발행이었다. 이런 생각은 신설된 두 교과목 교과서는 국가의 교육 책무성 실현의 모범이어야 한다는 신념, 즉 국가가 교과목 신설 취지에 맞게 질 높은 교과서를 개발하고 계속 질 관리하는 사례를 보여야 한다는 신념이 근거였다. 연구진은 신설된 두 과목의 교육과정 해설서나 예시 단원, 교수·학습 예시 자료가 교과서 출판사나 저작자들에게 제공되지 않은 상황에서 신설된 두 교과목 교과서를 잘 개발할 책임은 자연스레 민간 출판사들에 넘겨진다고 판단했다. 그래서 두 교과목의 교과서는 국가가 국정도서로 개발하고, 이후에는 검정도서로 개발해야 한다는 것이 일관된 관점이었다. 그러나 두 교과목 교과서 구분은 청와대와 교육부의 결정과 협의 과정에서 계속 변경되었다. 다음은 이에 관한 2016년 11월 29일 〈한겨레21〉 기사이다.

... 연구 결과 ‘국정화 찬성’ 결론이 나오지 않자, 기존 연구를 폐기하고 여론조사 형식을 빌린 정책 연구가 중복으로 이뤄진 것 ... 정부 정책 연구진은 2014년 8월 연구 보고서에서 ‘역사 교과서 검정제 존치’로 결론을 내렸지만, 교육부는 정책 연구 결과에 따라 통상적으로 이뤄지던 ‘교과용 도서 구분 고시’를 하지 않았다. 2015년 8월경 연구가 종료되었는데, 1년 동안 구분고시가 되지 않았다. 구분 고시 연구 보고서가 나오면 두세 달 내 보고서를 인용해서 구분고시가 되는 것이 관례였다. 매우 이례적이었다.

“국정화 근거로 작용할 것으로 기대한 연구에서 근거가 제공되지 않는 상황이 발생하자, 교육부가 한국교육과정평가원에 비슷한 연구를 다시 의뢰, 그 연구에선 국정화 찬성 여론이 높게 나왔다”. 2015년 4월 발간된 한국교육과정평가원의 ‘역사 교과서 관련 여론조사 및 분석’ 정책 연구 보고서는 평가원장이 서문에서 밝혔듯 “역사적 사실에 입각한 균형 잡힌 한국사 교과서 발행 방식을 모색”하고 “교과용도서 국·검·인정 구분 고시를 위한 한국사 교과서의 위치를 탐색”한다는 사실상 국정이나 검정이냐를 결정하는 구분 고시 연구 성격을 띠고 있다.

필자는 위 기사 내용 일부를 보충한다. 교육부는 필자에게 해당 연구를 위탁할 때 교과목별 구분 고시에 대한 정책적 요구를 하지 않았다. 필자와 연구진, 교육부 협력관들은 자유롭게 토론하고 민주적으로 협의하여 구안한 구분 고시(안)은 국가 최고 권력의 의중에 의해서 심대한 부정적 영향을 받았다.

한국사 교과서 국정화에 대한 청와대, 그리고 청와대 교육문화 수석실의 관점과 의사결정은 학문적 엄밀성에 근거한 연구 결과에 근거한 교과용도서 구분 고시(안) 연구에 가장 큰 방해요인이었다. 한국사 교과서 국정화에 대한 국회의 반대예의 대응, 교육부 장관과 청와대의 협의 등의 결과에 따라 몇 차례 바뀐 것으로 아는 한국사 교과서 국정화에 대한 정치행위자들의 의사결정은 교육의 정치적 중립성, 교과서를 특정 이념과 가치 실현 도구로 전락시

킨 결정적 요인이었다. 이러한 역사적 경험에서 교과서 제도의 정치적 중립성을 보장하는 사회적 협의체 구성과 정치행위자들이 결단과 책임 있는 실천을 보장하는 제도화 방안이 필요하다고 판단된다.

IV. Conclusions and Implications

우리나라 교과서 제도 변천 담론은 ‘국정제→검정제→인정제→자유발행제’로의 이행을 전제했고, 교과서 제도의 변천에 영향을 미쳤다. 그러나 정책 행위자들 간 정책 내러티브 경쟁은 존재하지 않았다. 국가의 교과서 정책 결정 및 고시, 언론 보도자료와 사실 확산 및 유통, 시민들의 인식이나 이해와 거리가 먼, 매우 제한적으로 유통된 담론에 그쳤다.

이제 교과서 제도 담론은 발행제도에 국한해서는 안 된다. 개인의 행복과 공동체 발전이 균형을 이루며 교육의 본질에 충실한, 교과서 수요자의 요구 충족에 중점을 둔 담론 생산, 유통, 설득과 타협을 통한 타당한 방안 정립이 담론의 중심이 되어야 한다. 특히, 박근혜 정부 시기 한국사 교과서 국정화 정책에서 교훈을 찾아야 한다. 교과서를 특정 이념이나 정치적 목표 달성을 위한 수단으로 삼으려는 개인이나 집단의 교과서 사유화 욕구나 시도를 제도로써 차단하는 장치를 마련해야 한다. 이를 위해 시민, 행정가, 연구자와 학자 및 교사로 구성된 교과서 심의회를 상설 조직으로 운영해야 한다. 그리고 교과서 검정제도를 간소화해 심사 비용을 절감하고 인적 자원 손실을 최소화해야 한다. 교육과정 기준과 일치하는 검정기준만으로 다른 기준이나 외부 세력의 작용 없이 심사가 충실히 이루어질 수 있도록 하고 교과서 자체의 상품의 질에 대한 평가는 시장원리에 따르도록 하되 공공재로서의 교과서 기능을 고려하여 부패에 대한 강력한 행정적 조치를 마련하여야 할 것이다. 교과서 검정기준의 최소화를 위해서는 교육과정의 내용 기준과 성취 기준을 충실하게 구성하여 종래 국어, 역사, 도덕, 경제 교과

목에 적용하는 교과서 집필 기준의 기능 약화나 폐지가 필요하다. 핵심역량 학습을 위해서는 국가와 교육청이 교과서의 질을 담보할 수 있는 객관적이고 중립적인 관리 기준을 제시해야 한다.

References

- Bae, J. H. (2016). A Study of the Mechanisms of Decision-Making in the ‘Research-Based Categorization Notification of Textbooks. *Curriculum Studies*, 34(3), 263-286.
- Clandinin, D. J. (2013). *Engaging Narrative Inquiry*, Walnut Creek, CA: Left Coast Press.
- Clandinin, D. J. and Connelly, F. M. (2000). *Narrative inquiry : experience and story in qualitative research*, San Francisco, Calif. : Jossey-Bass.
- Clandinin, D. J. Ed. (2007). *Using Narrative Inquiry as a Research Method*, New York: Routledge.
- Crites, S. (1971). The Narrative Quality of Experience. *Journal of the American Academy of Religion*, 39, 291-311.
- Frost, N. (2009). ‘Do you know what I mean?’: the use of a pluralistic narrative analysis approach in the interpretation of an interview. *Qualitative Research*, 9(1), 9-29.
- Hampton, G. (2004). Enhancing Public Participation through Narrative Analysis. *Policy Sciences*, 37(3/4), 261-276.
- Hur, S. U. (2015). The Narrative Policy Framework in the Analysis of Policy Process: Examination of Its Theoretical and Practical Relevances. *Journal of Korean Policy*, 24(3), 377-411.
- Jones, M. D. and McBeth, M. M. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?, *Policy Journal Studies*, 38(2), 329-353.
- Kim, K. H. (2008). A study on the quality management of moral education textbook. *Journal of Ethics Education*, 15, 193-220.
- Kim, K. H. (2013). The meaning of moral reflection in moral education. *Journal of Teacher Education*,

33(1), 79-93.

- Kim, K. H. et al. (2013). *A Study on the categorization notification of textbooks*, Ministry of Education.
- Kim, K. H. et al. (2017). *A study on transition and its meaning of Korean school textbook system*. Seoul: Korean Textbook Research Foundation.
- Leuritzen, C. and Jaeger, M. (1997). *Integrating Learning Through Story: The Narrative Curriculum*, Albany, N.Y. : Delmar Publishers.
- Lucius-Hoene, G. and Deppermann, A. (2002). *Rekonstruktion narrativer Identität*, Opladen: Leske + Budrich.
- McBeth, M. M. et al. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *The Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Riessman, C. K. (1993). *Narrative Analysis*. London: Sage.
- Shin, G. L. et al (2004). *Qualitative Research*, Seoul: Ewha University Press.
- Turner, V. W. and Bruner, E. M. Eds. (2001). *The anthropology of experience*, Chicago: University of Illinois Press.
- White, M. and Epston, D. (1990). *Narrative Means to Therapeutic Ends Narrative Means to Therapeutic Ends*, New York: W. W. Norton.