
국어 정책 관련 논의에서 이룬 것과 이루어야 할 것

최경봉 원광대학교 국어국문학과 교수

1. 국어 정책의 민주화와 《새국어생활》의 역할

《새국어생활》 1994년 겨울호의 특집은 ‘갑오경장 100년 기념’이었다. 《새국어생활》에서 역사적 사건을 기념한 특집은 이것이 유일하다. 국어의 위상을 규정하는 일, 표기법과 표준어를 확정하는 일, 국민들을 대상으로 국어를 교육하는 일 등 국어 정책과 관련한 대부분의 일이 갑오경장을 기점으로 시작되었기에 국어 정책사에서 갑오경장은 특별할 수밖에 없었던 것이다.

갑오경장 이후의 근현대사를 큰 틀에서 보면 민주주의를 확장하고 심화한 과정이라 할 수 있다. 갑오경장을 기점으로 시작된 국어 정책은 이러한 흐름을 따라 전개되었고 때로는 이러한 흐름을 선도하는 역할을 하기도 했다. 절대 군주의 칙령으로 시작된 근대 국어 정책은 지식인 집단의 연구를 통해 심화되었고 대중적 참여를 통해 확장되면서 오늘에 이른 것이다. 이 과정에서 우리가 확인한 것은 국어 정책의 방향과 내용이 한 개인이나 단체에 의해 결정될 수 없고 시대적 요청과 사회적 합의를 전

제로 해야 한다는 점이었다. 그런데 시대적 요청을 인식하고 사회적 합의
를 이끌어내는 일에는 반드시 정확한 분석과 합리적인 논의 과정이 선행
될 필요가 있다.

1990년 한글날을 국경일에서 제외하며 촉발된 한글날의 위상에 대한
논란은 2005년 한글날을 다시 국경일에 포함함으로써 일단락되었다. 한
글날이 국경일로 다시 지정되었으니 이와 관련한 국어 정책은 성공적으
로 마무리되었다고 봐야 할까? 그러나 사실 한글날은 국경일일 수도 있
고 아닐 수도 있는 것이다. 그렇다면 한글날의 위상에 대한 논란이 왜 일
어났는지 그리고 현재의 결정이 합리적으로 이루어졌는지를 점검하고,
한글날을 국경일에서 제외함으로써 우리 사회가 잃었던 것과 한글날을
국경일로 지정함으로써 우리 사회가 얻을 수 있는 것을 생각해 볼 필요
가 있다.

이때 국어 정책 기관이 해야 할 일 중 하나는 한글날을 국경일로 지정
하는 것이 국어 문화의 진흥에 어떤 역할을 할 수 있고, 이를 통해 어떠
한 사회적 이익을 창출할 수 있는지를 분석하는 것이다. 이러한 점검과
분석은 다양한 통로로 이루어져야 할 것이지만, 국어 정책을 다루는 전문
매체가 있다면 이와 관련한 논의를 더욱 심화할 수 있을 것이다. 한글날
의 국경일 지정과 같이 당위적으로 보이는 사안일수록 그에 대한 논의
과정에서 국어 정책 전문지의 역할이 더욱 중요할 것이다. 국어 정책 전
문지는 단순히 당위성을 강조하는 데에서 한걸음 더 나아가 국어문화의
미래를 구체적으로 제시하는 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.

이처럼 전문가의 영역과 대중의 영역이 혼재되어 있는 국어 정책의 경
우, 민주적이고 효율적인 정책이 이루어지기 위해서는 전문가와 대중의
교류가 무엇보다 중요하다. 대중들의 국어 사랑 정신과 국어 정책 전문가
들의 냉철한 분석이 조화를 이루고, 다양한 이견들이 합리적 근거를 바탕
으로 조정될 때 국어 정책의 효과는 배가될 것이기 때문이다. 그렇다면
《새국어생활》이 그러한 교류의 장이 되어야 할 것이다.

그간 《새국어생활》은 전문가와 대중이 함께 국어 정책과 관련한 문제를 논의할 수 있는 매체로서의 역할을 해왔다. 특히 《새국어생활》은 국어 정책 기관에서 발행하는 매체로서 국어 정책의 방향과 내용을 책임 있게 설명했을 뿐만 아니라, 서로 다른 견해를 균형 있게 제시하여 정책 사안을 객관적으로 판단하는 데 도움을 주었다. 이러한 점은 기획 특집의 내용에 잘 나타난다. 특집은 국어 정책과 관련한 문제를 선도적으로 제기 하며 그 배경을 설명하거나, 쟁점이 되는 사안에 대해 논쟁의 장을 제공 하거나, 사회적으로 관심을 끈 국어 정책 관련 주제를 정리하여 설명하는 것과 같은 방식으로 국어 정책 사안을 다루어왔다. 이는 국어 정책 사안에 대한 사회적 합의가 합리적으로 이루어지는 데 기여하였다고 평가할 수 있다.

2. 《새국어생활》이 걸어온 길 돌아보기

국어 정책과 관련한 《새국어생활》의 특집은 다양하지만, 이 글에서는 주로 국어의 위상과 관련한 문제를 중심으로 특집의 의의와 성과를 살펴보고 개선해야 할 점을 제시하고자 한다. 그간 《새국어생활》 특집 중 국어의 위상과 관련한 논의를 유형화하면 ‘국어의 표준화와 언어의 평등’, ‘법과 제도의 정비’, ‘국어의 미래에 대한 설계’ 등으로 나눌 수 있다.

2.1. 국어의 표준화와 언어의 평등

1988년에 표준어 규정이 고시될 때만 하더라도 국어 정책 기관의 중요한 일 중 하나는 어떤 단어가 표준어인지 아닌지를 가리는 것이었다. 이러한 역할에 대한 기대는 최근까지도 계속되고 있다. 이런 점에서 특집 ‘표준어 정책, 비판적 접근과 대안 모색’(2004년 봄)은 주목할 필요가 있다. 특히 이 특집을 통해 ‘표준어 사정을 하지 않는 것이 좋다’는 견해가

제시되면서 규범의 경직성에 대한 문제 제기가 본격화된 것은 표준어 정책의 근본적인 전환을 예고하는 것이었다.

이 특집에는 그동안 모호하면서도 추상적으로 규정되어 왔던 표준어 설정 기준을 정교화하는 방안 등이 제시되기도 했지만, 이 특집의 문제의식이 가장 선명하게 드러난 논의는 ‘표준어 정책에 대하여’(김세중)라고 할 수 있다. 이 논의는 기존의 표준어 정책과 대립되는 입장을 분명히 하고 있기 때문이다. ‘말은 언중이 필요에 따라 만들어 나가고 어형을 바꿀 필요가 있으면 바꾸어 나간다. 몇몇 심의 위원이 사정한 결과에 따라 언중이 언어 생활을 하리라 기대하는 것은 타당하지 않다고 본다. 그 대신 대중의 언어 사용 실태를 주기적으로 조사해서 결과를 공개하는 일이 필요하다고 본다.’는 견해는 이 논의의 문제의식을 잘 보여준다.

이는 당시 국어 정책 기관의 문제의식이기도 했는데, 이러한 문제의식은 국어 정책의 성격을 전환하고 국어 정책의 관심 영역을 확장하는 데 중요한 역할을 했다. 즉 표준어 문제로부터 시작한 문제제기는 소수언어의 사용권을 보장하는 문제로 확장되면서 언어평등권에 대한 논의를 심화한 것이다.

《새국어생활》의 특집은 이러한 논의의 심화 과정을 잘 보여주고 있다. ‘소외 계층의 언어 실태와 언어 정책’(2006년 봄), ‘사라져가는 언어들’(2007년 겨울), ‘다문화 사회와 한국어’(2008년 봄), ‘장애인 언어 복지 정책의 현황과 과제’(2010년 여름), ‘지역어 조사·보존 사업의 성과와 방향’(2010년 가을) 등의 특집은 기존 국어 정책에서 주목하지 않았던 소수자 언어의 문제를 다루고 있다. 이들 논의는 두 방향으로 전개되는데, 첫째는 ‘소수 언어를 보존할 필요성’을 강조하는 것이고, 둘째는 ‘소수자들의 언어생활을 불편 없게 해야 함’을 강조하는 것이다.

특집 ‘사라져 가는 언어들’(2007년 겨울)은 언어 문화의 다양성 유지라는 관점에서 소수 언어 보존의 당위성을 설명할 뿐만 아니라, 소수 언어의 보존이 왜 중요한지를 소수 언어를 보존하고자 하는 국제적 노력과

소수 민족 언어 정책을 추진하고 있는 국가의 사례를 통해 보여주고 있다. 이 기획의 국어 정책적 의미는 ‘절멸 위기의 언어 보존을 위한 정책’(이상규)에서 분명하게 제시된다. 즉 ‘소수 언어의 위기가 언어 식민지화에서 비롯되었고 변두리 언어, 즉 방언의 소멸도 같은 관점에서 봐야 한다’는 문제의식은 지역어의 조사와 보존을 위한 정책의 필요성을 강조하는 것으로 이어진다.

지역어에 대한 관점의 변화는 2003년 겨울호의 특집인 “방언과 문화”와의 비교를 통해 분명히 확인할 수 있다. 즉 “방언과 문화”가 방언 연구의 방법과 의미에 대한 설명이 중심이 되었다면 “지역어 조사·보존 사업의 성과와 방향”(2010년 가을)은 지역어의 보존에 대한 국가적인 대책을 중심으로 논의가 진행된 것이다. 지역어 조사·보존 사업의 의의는 지역어를 살리는 문제에서부터 우리말의 통합 문제까지 걸쳐 있다. 특히 외국의 지역어 보존 사례를 다룬 데에서는 외국의 사례를 통해 우리 현실을 보다 정확하게 인식하려는 의도를 읽을 수 있다. 이때 외국의 사례는 일본과 프랑스의 사례가 거론되었는데, 프랑스의 사례를 다룬 것은 지역어 보존 문제를 소수 언어의 보존 문제 차원에서 보고 있음을 나타낸다. 프랑스의 지역어 보존 문제는 현재 프랑스어와 언어권이 다른 언어를 보존하는 문제이기 때문이다.

소수자들의 언어생활을 불편 없게 한다는 차원의 논의는 ‘소외 계층의 언어 실태와 언어 정책’(2006년 봄), ‘다문화 사회와 한국어’(2008년 봄), ‘장애인 언어 복지 정책의 현황과 과제’(2010년 여름) 등의 특집에서 진행되었다. 이 특집을 통해 소외 계층 언어 문제에 체계적으로 접근한 것은 의미가 있다. 소외 계층 언어 문제에 대해 전반적으로 논의(2006년 봄 특집)한 후 이와 관련한 문제 중 특정 주제를 집중적으로 논의하는 특집이 뒤를 이었다. 이는 앞으로 국어 정책이 소수자의 언어 문제에 더욱 관심을 두는 방향으로 전개될 것임을 예고하는 것이다. 현재까지는 이주민들의 언어 문제(2008년 봄)와 장애인 언어 복지 문제(2010 여름)

등이 논의되었는데, 앞으로는 이주민들의 언어 문제를 분리하여 집중적으로 다루거나 새터민들의 언어 문제를 다루는 특집을 기대할 수 있을 것이다.

그러나 지역어 보존 문제를 다룰 때는 소수자 언어의 보호를 강조하면서도, 다문화 사회의 언어 문제를 다룰 때는 한국어 교육의 관점에서만 접근하는 태도에 대해서는 물음을 던져봐야 할 것이다. 즉 ‘다문화 사회에서 소수자 언어의 보호 문제’가 전혀 언급되지 않은 것은 한국어로의 동화 정책이 현재 다문화 언어 정책의 기본 방침임을 보여주는 것이다. 그렇다면 이러한 정책 방향의 타당성을 점검하는 논의도 이루어질 필요가 있을 것이다.

2.2. 법과 제도의 정비

1894년 조선 정부의 칙령 제1호 공문식(법률 칙령은 모두 국문으로 본을 삼되, 한문을 덧붙여 번역하거나 국한문을 혼용할 수 있다)은 최초의 국어 관련법이라고 볼 수 있다. 이와 비슷한 것이 ‘대한민국의 공용문서는 한글로 쓰지만 당분간 한자를 병용한다’는 한글 전용 법률이다. 우리가 기억하는 국어 관련법은 이 정도였다. 이런 점에서 특집 ‘국어 진흥을 위한 법과 제도의 정비’(2003년 여름)는 국어와 관련한 법과 제도에 대해 새롭게 인식할 수 있는 계기를 만들었다고 할 수 있다.

2003년 여름 특집은 국어기본법을 확정하기 전 국어기본법의 의의와 방향 그리고 그 핵심적인 내용을 설명하고, 국어기본법의 문제의식을 일반 국민과 공유하자는 취지로 기획되었다고 볼 수 있다. 확정된 국어기본법과 이 법의 시행령을 통해 새로 도입되는 제도에 대한 논의는 국어기본법이 공포된 해에 ‘국어기본법과 그 시행령’(2005년 가을)에서 이루어졌다. 그리고 국어기본법을 통해 새로 도입된 제도와 관련한 특집이 이어졌는데, ‘한국어 교원 자격시험과 검정 시험 제도’(2006년 여름), ‘국어

능력 시험의 현황과 발전 방안”(2009년 가을) 등의 특집이 있었다.

또한 국어기본법에 근거하여 2007년부터 시행되는 ‘국어 발전 기본 계획’의 내용과 의의를 다룬 것은 향후 국어 정책의 주요 방안을 보여준다는 점에서 의미가 있었다. ‘국어 발전 기본 계획’(2007년 여름)을 통해 볼 때, 3대 중점 추진 과제인 ‘국민의 국어 능력 향상을 위한 교육·연수 체계 정비’, ‘동북아 지역 거점 기반 한국어 세계화 전략 추진’, ‘다국어 지원 한국어 학습용 웹사이트 편찬’ 등은 2007년 이후 국어 정책의 핵심적 내용이라 할 수 있는데, 이와 관련된 특집이 2008년 이후 집중적으로 이루어졌다. ‘국민의 문해력’(2009년 여름), ‘국어 능력 시험의 현황과 발전 방안’(2009년 가을), ‘국어 시험과 국어 능력’(2010년 봄), ‘국의 한국어 교육과 세종학당’(2008년 가을), ‘새로운 사전 편찬의 의미와 과제’(2009년 겨울) 등이 여기에 포함된다.

그런데 국어기본법을 통해 새로 도입된 제도 중 한국어 교원 자격시험은 국민적 관심을 받은 사안이었는데, 한국어 교원에 대한 관심은 자연스럽게 한국어 교육 시장에 대한 관심으로 이어졌다. 이런 점에서 ‘한국어 교원 자격시험과 검정 시험 제도’(2006년 여름)와 ‘국의 한국어 교육과 세종학당’(2008년 가을)은 국민적 관심사에 호응하는 기획이라고 할 수 있다. 그러나 ‘한국어 교원 자격시험과 검정 시험 제도’의 경우 교원 자격 제도에 대한 설명이 주가 되다 보니 비슷한 내용이 반복되었고 현 교원자격제도의 문제에 대한 지적도 논쟁적 문제 제기로 발전시키지 못했다. 국어기본법에 의한 변화 중 한국어교육 부분을 특화해 다루었다면 그 논의의 내용을 세분화하여 다양한 현실적 문제를 다루는 태도가 필요했을 것이다.

한 예로 이 제도에 관심을 갖는 사람의 대부분이 국어국문학과 국어교육을 전공한 인력들이라는 사실을 고려한다면, 한국어 교육을 담당할 수 있는 기초 능력을 갖추었다고 인정할 수 있는 이 인력들을 어떻게 활용할 것인지에 대한 논의도 필요했을 것이다. 전문가 여론 조사 등의 방식

으로 교원 자격 제도에 대한 여론을 수렴한 후 이를 바탕으로 해당 제도와 관련한 쟁점을 뽑아내는 기획력이 아쉬운 부분이었다.

2.3. 국어의 미래에 대한 설계

국어의 미래를 설계할 때 반드시 염두에 두어야 할 문제는 남북 언어의 통일이다. 남북의 언어 차이가 존재하는 현실에서 남과 북의 통일이 반드시 이루어야 할 과제라면 남북 언어의 통일은 국어의 미래를 설계하는 데 있어서 핵심적인 문제일 것이다. 그런데 국어의 미래를 설계할 때 염두에 두어야 할 문제로 추가할 수 있는 것이 영어와 국어의 관계 문제이다. 미국 중심의 세계화가 급속도로 진행되면서 영어는 단순한 외국어가 아니라 국어의 위상에 영향을 미칠 수 있는 언어가 되었다. 따라서 우리 사회에서 영어가 차지하는 비중의 변화는 국어 정책의 관심 사항이 될 수 있다. 영어 공용화 주장은 이러한 가능성을 극단적으로 보여준다. 이런 점에서 남북 언어 통일과 관련한 특징과 영어 관련 특징은 한국의 국어 정책이 처한 특수성을 잘 보여주었다고 할 수 있다.

남북 언어 통일과 관련한 특징은 1988, 1993, 2001년에 다루어진 바 있다. 그런데 《국어생활》의 특집 ‘북한의 말과 글’(1988년 겨울)이 북한의 언어 실태를 정확히 알지는 차원에서 기획되었다면, ‘북한의 국어사전’(1993년 겨울)은 북한 국어사전의 장단점을 분석하여 표준국어대사전의 편찬에 참조하려는 의도를 보이고 있다. 이는 남북 언어 통일을 위한 정책적 노력이 북한의 언어 실태를 파악하는 단계에서 언어 통일을 위한 대안을 모색하는 단계로 접어들었음을 보여주는 예이다. 이처럼 1990년대는 남북 언어 통일을 위한 구체적인 논의가 활성화된 시기였는데, 이 시기에 제기되었던 다양한 안들을 집대성한 특집이 ‘남북 언어 동질성 회복을 위하여’(2001년 봄)이다. 총론 격인 ‘남북한 언어 이질화와 그에 관련된 몇 문제’(곽충구)는 남북한 언어 이질화 문제에 실증적으로

접근하여 남북한 언어 통합 가능성을 객관적으로 판단할 수 있는 근거를 제시하였고, 각론의 통합 방안 또한 구체적이고 현실적이었다. 2001년 이후 특집에서 남북 언어 문제는 소외 계층의 언어 실태(2006년 봄)를 파악하는 관점에서 세터민 문제가 언급되었을 뿐이다. 그러나 그 사이 남북 관계에 많은 변화가 있었고 남북 언어 통일을 위한 다양한 시도가 이루어졌다는 점을 감안한다면 그간의 활동을 정리하고 새로운 방향을 모색하는 논의가 이루어질 필요가 있을 것이다.

영어와 국어의 관계 문제가 국어 정책의 영역으로 들어온 것은 1990년대 말 영어 공용화 주장이 제기되면서부터이다. ‘영어 공용어화’(2001년 겨울)는 지금까지 진행되어 온 영어 공용화 논의를 반대론의 입장에서 정리한 것이라 할 수 있다. 이러한 특집 방향은 영어 공용화 문제에 대한 찬반 논의가 충분히 이루어졌고 영어 공용어화의 문제점이 충분히 지적되었다는 판단에 따른 것으로 보인다. 그런데 주목할 것은 영어 공용화가 비현실적 대안이라는 여론이 형성되면서 논의 방향이 영어 교육 강화 방안을 모색하는 쪽으로 바뀌었다는 점이다.

‘영어 공교육 강화와 한국어’(2008년 여름)는 영어 교육의 강화와 국어 교육의 강화 문제를 연결 지어 살펴보고 있다. 이 특집의 취지는 ‘영어 교육의 강화와 함께 국어의 위상을 높이고 국어 교육을 강화하는 획기적 조치들이 이루어져야 한다. 전 국민의 국어 사용 실태 조사, 국어 능력 인증제 실시, 외국어로서 한국어 교육 강화 등의 조치가 이루어지도록 제도적, 재정적 뒷받침이 이루어져야 한다.’(이창덕)라는 말에 잘 나타나 있다. 그러나 국어 능력의 강화 문제를 영어 교육의 강화 문제와 관련지어 고찰하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 숙고할 필요가 있다.

영어 교육 강화 문제가 국어 정책 전문지인 《새국어생활》의 특집 주제가 된 것은 영어를 대하는 한국 사회의 비정상성을 상징적으로 보여준다. 이 특집도 이러한 비정상성을 극복하지는 취지로 꾸려졌을 것이다. 그러나 영어 교육 문제를 국어 정책의 논의 대상으로 삼으려면 영어 교

육 강화가 국어 교육 및 국어 능력에 미치는 영향 관계가 객관적으로 규명될 필요가 있다. 막연하게 영어 공교육 강화 조치가 국어 교육과 국어 능력에 영향을 미칠 것이라는 가정 하에 논의를 진행하는 것은 비현실적인 정책 제안으로 귀결될 가능성이 높다. 유동적인 외국어 교육과 항구적인 국어 교육을 길항 관계로 보는 것은 국어 교육과 국어 정책의 방향을 왜곡시킬 수도 있기 때문이다.

3. 제언

갑오경장 100년 기념 특집을 거론하며 이 글을 시작하였는데, 마무리도 갑오경장 100년 기념 특집을 거론하며 시작하고자 한다. 갑오경장 100년을 특별히 기념하는 것이라면 이 특집은 갑오경장이라는 역사적 사건의 국어 정책적 중요성을 감안하여 기획되었을 것이다. 그런데 흥미로운 것은 국어 정책과 직접적으로 관련되는 부분은 ‘갑오경장과 어문 정책’과 ‘갑오경장 전후의 국문 한문 사용 논쟁’ 뿐이고, 나머지는 개화기의 음운, 어휘, 문법, 문체의 양상에 대한 국어학적 고찰이라는 점이다. 그렇다면 이 특집의 기획 의도가 갑오경장의 국어 정책적 의미를 고찰하는데 있지 않았거나 특집의 내용이 기획 의도를 살리지 못했다고 할 수밖에 없다. 이러한 결과가 전자의 이유에서 비롯된 것이라면 이 특집은 《새국어생활》의 존재 이유와 동떨어져 기획된 것이라고 할 수 있고, 이러한 결과가 후자의 이유에서 비롯된 것이라면 이 특집은 편집진과 필자의 소통이 잘 이루어지지 않은 것이다. 그런데 문제는 94년 특집에서 보인 문제가 최근의 특집에서도 완전히 해결되지 않았다는 데 있다.

‘21세기 세종 계획의 성과와 전망’(2009년 봄)은 세종 계획의 성과를 체계적으로 설명했음에도 불구하고 일반인들은 이 성과가 자신들의 국어 생활과 어떤 관련이 있는지를 체감하기 어렵다. 이는 전문가가 전문가를 의식하며 세종 계획을 설명했기 때문일 것이다. 《새국어생활》이 국어

정책 기관과 전문가와 대중이 함께 꾸려나가는 국어 정책 대체를 지향한다면, 정책을 일방적으로 설명하는 것에서 한걸음 더 나아가 전문가들의 다양한 견해를 비교하거나 이에 대한 일반의 여론을 분석하는 등의 시도가 많아져야 할 것이다.

또한 하나의 기획 주제 아래 여러 필자가 관련되는 하위 주제에 대한 글을 쓴다는 점 때문에 일부 중복이 발생하는 것은 어쩔 수 없는 일이다. 그러나 비슷한 설명이 여러 필자의 글에서 반복되는 것은 최소화할 필요가 있다. 한 예로 ‘한국어 교원 자격시험과 검정 시험 제도’(2006년 여름)에서 ‘교사 자격 인증 제도’는 각각의 글이 완결성을 갖기 위해 필요한 내용이었지만 이 내용이 글마다 중복됨으로써 독자를 혼란스럽게 하는 면이 있다. 정도의 차이는 있지만 이는 대부분의 특집에서 발견되는 문제이다. 편집자와 필자 간에 혹은 필자와 필자 사이에 대주제와 관련한 의견 교환이 필요함을 알 수 있는 대목이다.

이런 점에서 볼 때 편집진은 좀 더 적극적으로 《새국어생활》의 형식과 내용에 관여할 필요가 있다. 그런데 특정 사안을 집중적으로 논의하는 특집에서조차 편집진의 목소리가 드러나지 않은 것은 문제이다. 독자들에게 특집 기획의 배경과 의도를 밝히거나 특집 논문 간의 상관성을 설명하는 것이 편집진의 책임 있는 자세라 할 것이다. 특히 특집에 대해 소개하는 편집진의 글은 독자들이 특집의 내용과 의의를 이해하는 데 큰 도움이 될 것이다.

참고문헌

金敏洙(1973), 《國語政策論》, 고려대 출판부.

조태린(2010), 언어 정책이란 무엇인가, 《새국어생활》20-2, 117-131.

