



# 차례

## I

<b>서론</b> .....	5
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	6
2. 연구 내용 .....	9
3. 연구 방법 .....	10
4. 기대 효과 .....	11

## II

<b>미래 사회와 교과서 제도 및 질 관리</b> .....	12
1. 미래 사회와 교과서 제도 .....	13
2. 교과서 제도와 질 관리의 의의 .....	20

## III

<b>교과서 제도의 법적·정책적 내용과 질 관리</b> .....	28
1. 교과서 제도의 법적 내용과 질 관리 .....	29
2. 교과서 제도의 정책 방향과 질 관리 .....	39
3. 새로운 제도의 도입과 질 관리 .....	49

## IV

<b>외국의 교과서 제도와 질 관리</b> .....	58
1. 검정제 국가: 중국, 일본, 독일 .....	59
2. 인정제 국가: 미국 .....	66
3. 자유 발행제 국가: 프랑스, 영국 .....	68
4. 종합 논의 .....	72



## V

### 미래 사회의 교과서 질 관리 체제 구축 방안 ..... 75

1. 기본 방향 ..... 76

2. 질 관리 체제 모형 ..... 77

3. 질 관리 체제 구축 방안 탐색 ..... 80

## VI

### 정책 제언 ..... 90

1. 법제 정비 방안의 모색 ..... 91

2. 질 관리를 위한 기술적 지원 ..... 92

3. 정책적 추진 사항 ..... 93

4. 인프라 구축 ..... 94

### 참고 문헌 ..... 95

### 부록

[부록 1] 주요국의 교과서 발행 및 심사 제도 ..... 98

[부록 2] 초·중등교육법 일부 개정 법률안(오영훈 의원 대표 발의) ..... 104

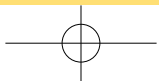
[부록 3] 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령(안) 입법 예고 (교육부 공고 제2018-347호) ..... 106

[부록 4] 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령(안) 입법 예고 (교육부 공고 제2019-315호) ..... 114

[부록 5] 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정안 신규 대조표 ..... 120

[부록 6] 인정 도서 자유 발행 지원을 위한 심의 공통 기준(안) ..... 125

[부록 7] 자유 발행제 집필진 자체 평가서 예시 ..... 126



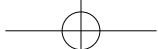


## 표 차례

[표 1] 4차 산업 혁명 사회의 패러다임 변화 .....	16
[표 2] 교과서 발행 제도 비교 .....	20
[표 3] 공통 검정 기준 .....	42
[표 4] 교과목별 검·인정 기준(예시) .....	43
[표 5] 미국 각 주의 교과서 채택 방식 분류 .....	66

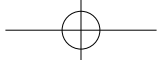
## 그림 차례

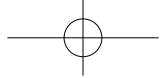
[그림 1] 교과서 관련 법 체계 .....	29
[그림 2] 국·검정제 교과서의 개발·선정 절차 .....	33
[그림 3] 인정 도서의 신청·선정 절차 .....	38
[그림 4] 자유 발행제 적용 인정 도서 .....	46
[그림 5] 자유 발행 적용 인정 도서 심의 기준(안) .....	46
[그림 6] 자유 발행제 교과서의 신청·선정 절차 .....	48
[그림 7] 자유 발행 적용 인정 도서 심사 제도 개선(안) .....	53
[그림 8] 질 관리 체제 기본 모형 .....	77
[그림 9] 교과서 행정 단계별 국가와 발행자 평가의 비중 .....	80
[그림 10] 질 관리 주체와 교과서 질의 관계 .....	83



I

서론





## 1 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 교과서의 의무적 사용을 법령으로 규정하고 있어서 교육 현장에서의 교과서의 위상은 다른 참고서나 교수·학습 자료와 달리 높은 편이다. 보통 교육 단계에서의 교과서는 일반 서적에 비해 그 가치를 높게 평가받을 수 있어야 하고, 계속된 성장을 위한 학습 안내서 역할을 하는 것이다. 그러한 이유 때문에 교과서로 사용할 수 있는 교재에 대해 일정한 기준을 통해 교육 활동에서 사용할 수 있는 적합 여부를 판단한 후 교과서로서 지위를 부여하는 것이다.

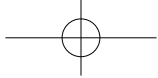
교과서는 교육 현장에서 가르치는 자가 배우는 자와 상호 작용하는 중요한 매개체로 작용한다. 따라서 교과서가 다른 일반 교재와 달리 본보기가 되어야 하므로 헌법의 준수와 정치·문화·성·종교적 중립성 유지 및 지적 재산권 존중 등과 같은 일정한 심사 기준을 통과하여야 함은 물론이며, 모종의 내용에 대해 일정한 시간에 교수·학습할 수 있도록 학습 부과량이 적절해야 하고 그 질적 수준 역시 학생의 발달 수준에 적합하게 집필, 편집되어 있어야 한다.

이를 위해서는 교과서에 대한 질 관리를 어떻게 할 것인지가 매우 중요한 역할을 한다. 교과서의 질 관리는 교육의 질과 밀접하게 관련이 되는 것으로 ‘질’이라는 것이 가지는 추상성을 구체적으로 결정하고 평가하는 것이며, 질적 향상을 위한 개선책을 도모하는 일련의 과정에 해당한다.

교육의 질은 학생의 성장에 유의미하게 작용할 때 보장되는 것이기 때문에 교과서의 질 역시 학생의 성장에 기여할 수 있는 방향으로 작용하여야 한다. 그러기 위해서 교과서는 일상생활을 영위하거나 더 나은 공부를 할 수 있는 토대가 되어야 하고, 체계적으로 내용이 제시되어 있어야 한다. 이를 위해서는 제도적 조건이 정비되어야 함과 동시에 내용적 조건 역시 제대로 마련되어 있어야 하는데, 이러한 조건의 정비는 교과서의 질 관리와 밀접하게 관련되는 것이다.

현대 사회는 그 변화 속도가 매우 빨라 기존의 지식과 내용으로 대응하는 데 한계가 있다. 2017년에는 최근 사회 변화에 대응해 창의력을 향상하고 교사와 학생의 선택권을 확보하며, 교육의 자주성과 전문성을 확보하기 위해 자유 발행 교과서 제도 도입을 골자로 하는 「초·중등 교육법」 일부 개정안이 오영훈 의원의 대표 발의로 제출되었다.

이 법안에는 기존의 국·검·인정 도서 이외에 자유 발행 교과서 제도를 추가적으로 도입하는 방향으로 제시되었으며, 교육부장관이 고시하는 교과목에 한해 교육감이 지정하는 방식을 취하도록 하고 있다. 현재 이 법률안은 국회에서 통과되지 않은 상태로 계류 중에 있다. 그러나 이 법률안의 제출과 더불어 교과서 자유 발행제 도입을 위한 국제 비교 연구나 법률안 개정을 위한 방안을 모색하는 등의 정책 과제도 수행되었다.



자유 발행 교과서 제도 도입을 위한 법률안이 제출되면서 교육부에서도 이와 관련된 작업을 수행하기 위한 기구와 여러 가지 노력이 이루어지고 있다. 우선 교육부에서는 ‘교과서자유발행추진위원회’를 2018년 2월에 발족하여 운영하면서 그와 관련된 조사나 연구 활동을 진행하고 있다.

또 ‘교과서자유발행추진위원회’와 별도로 새로운 교과서 제도 도입을 위한 포럼이 개최되었으며, 시행령을 개정하는 작업 역시 병행되었다. 교과서 제도 도입을 위한 포럼의 개최는 경기도교육청이 주관하여 2018년에 전국적으로 진행하면서 그에 대한 문제와 과제를 도출하였다.

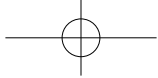
2018년 12월 말에는 교육부에서 「교과용 도서에 관한 규정」에 대한 일부 개정령 안을 입법 예고하였고, 2019년 10월 14일에는 다시 동 규정에 대한 일부 개정령 안을 재입법 예고하였다. 2019년 12월 30일 재입법 예고된 「교과용 도서에 관한 규정」은 국무회의를 통과하였고, 다음 달부터 시행하도록 하였다. 여기에는 기존의 인정 도서 외에 자유 발행 적용 인정 도서의 내용이 담겨 있다.

상대적 지식의 증가와 역량이 강조되고 있는 현대 사회에 대응하기 위해서는 규격화되고 표준화되어 있는 기존의 교과서 이외에 보다 유연하면서도 학교의 선택권을 보다 많이 확보할 수 있도록 교과서 제도 역시 정비될 필요가 있다. 현재 국정과 검정 도서 제도는 국·검정제로 전개되고 있으며, 교육의 일정 수준을 유지하는 데 중요한 역할을 수행하고 있다. 그리고 교과서로의 지위를 부여하기 이전에 교과서로 적합 여부를 판정하기 위한 일정한 기준을 충족해야 하기 때문에 질 관리 측면에서 강점을 유지하고 있다.

인정 도서는 국·검정제 교과서 제도를 취하고 있는 나라에서 자유 발행제가 지니고 있는 장점을 일부 흡수하여 운영하고 있으며, 교육청에서 정한 인정의 기준을 통과하여야 교과서로의 지위를 부여받을 수 있기 때문에 이 역시 일정 부분 질 관리가 되고 있다.

이러한 질 관리는 국가나 국가가 위탁한 기관에서 엄격한 조건을 제시하여 이루어지는 관계로 교과서로 지위를 부여받지 못한 경우에는 교과서로 사용할 수 없는 제한이 따르고, 사회 변화에 적극적으로 대응하는 데 한계가 있다. 예를 들어 최근 고교 학점제 등과 관련해 학생의 선택권이 확대될 경우 학생의 요구에 의한 선택 교과는 수요가 적을 수밖에 없는데, 이러한 적은 수요에 대응력이 떨어진다는 한계가 있는 것이다.

국정과 검정의 한계로 인해 자유 발행 교과서 제도 도입을 위한 법률안과 시행령의 개정 작업 등이 이루어지고 있지만, 우리나라는 아직 자유 발행 교과서 제도를 본격적으로 적용해 본 경험이 적어 상당한 어려움이 따를 수 있다. 특히 문제가 되는 부분이 교과서의 질 관리에 해당하는 부분이다.



교과서 자유 발행제를 채택하고 있는 나라의 경우에는 민간이 주도적으로 교과서를 발행하고, 교육 현장에서 사용하는 경험의 축적되어 있어 교과서를 보는 관점과 지위가 우리나라의 경우와 다르다. 그러한 나라에서도 교과서의 질 관리가 제대로 되지 않고 있는 점이 문제가 되고 있는 것이다.

자유 발행 교과서 제도의 도입 취지에서 의미 있는 부분이 있다고 하더라도, 질 관리와 관련된 사항이 제대로 해결되지 않는다면 교육 현장에서 혼란이 올 수 있고 그것은 학생의 학습에 대한 권리를 침해하는 결과를 초래할 수도 있는 것이다.

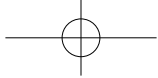
현재 국정은 교육부에서 편찬을 하고 있으며, 질 관리를 위한 모니터링을 한국교과서연구재단 등에서 수행하고 있다. 검정 도서는 한국교육과정평가원에 위탁하여 교과서의 검정과 관련하여 질 관리를 수행하고 있다.

이에 비해 새로운 교과서 제도의 도입에 따른 교과서 질 관리를 할 수 있는 주체가 누구이며, 그 방법을 어떻게 할 것인지에 대해서는 아직 구체적인 내용이 제시되지 않고 있다. 법률안이나 시행령 등에서도 이에 대한 사항이 구체적으로 언급이 되지 않고 있어, 이에 대한 적절한 해결 방안의 모색이 요구되는 것이다.

새로운 제도 도입을 위해 제출된 법률안이나 정부에 의해 추진되고 있는 시행령에서는 기존의 국·검·인정 도서 제도를 그대로 유지하면서 자유 발행 교과서 제도 도입을 논의하고 있으므로, 새로운 교과서 제도 도입을 위한 질 관리 체제를 어떻게 구축할 것인지에 대한 방향과 구체적인 내용을 모색하여야 하는 것이다.

이 연구에서는 미래 사회와 교과서 제도에 대해 살펴보고 현행 교과서 제도에 따른 질 관리 체제의 현황을 분석하며, 기존 제도와 새로운 제도 도입을 위한 질 관리에 대한 외국의 사례를 살펴본 후 이를 토대로 질 관리 체제의 방향과 방법에 대한 방안을 모색하는 데 연구의 목적을 두고 있다. 준어 등 규범에 맞게 어휘를 적는 것이고, 다른 하나는 통사론적 관점에서 바른 문장을 구사하는 것이다. 전자의 경우는 간간히 오류가 발견되기도 하지만 규범에 맞게 적으면 되는 데다 특히 국립국어원이 교과서 감수에 참여하고 있으므로 별문제가 되지 않는다. 그런데 후자는 국립국어원의 감수 영역에서 벗어나기도 하거나와 바른 글, 모범이 될 만한 글의 기준 또한 모호하기 때문에 감수하기가 쉽지 않다. 바른 글의 기준을 정할 객관적인 잣대가 마련되지 않으므로 감수 주체를 정하기조차 어렵다. 이런 문제 때문에 그동안 교과서를 만들 때도 해당 연구진과 집필진, 심의진이 협의해 문장을 다듬는 정도에 그쳤을 뿐, 그 다듬은 글이 올바른 문장인지 검증하는 단계로 나아가지 못했다고 해도 과언이 아니다.

이러한 문제의 해결책을 마련하기는 쉽지 않다. 우선 글을 판단하는 기준이 사람마다 달라



윤문 작업을 거친다 하더라도 윤문의 기준과 범위를 정하기가 어렵다. 또 윤문을 전달하는 기구를 만들어도 해당 분야의 전문가를 확보하는 것 또한 쉽지 않다. 그러므로 그 전 단계로 우선 현 교과서의 문장 표현 실태를 파악하려는 것이다.

본 조사에서는 교과서 글이 다른 어느 매체의 글보다 정제돼야 한다는 점에서 일반 매체에서는 대수롭지 않게 보아 넘길 표현까지도 적시하고자 했다. 즉 어법적으로 문제가 없더라도 독자의 이해도를 높일 만한 대안이 있다면 그 대안을 권한다는 차원에까지 관심을 기울인다. 따라서 이 조사는 표현의 옳고 그름을 따지거나 지적하기 위한 것이 아니고 좀 더 나은 표현, 더 잘 읽히는 표현, 독자의 이해도를 높이는 표현 등에 초점을 맞춘 것이라 할 수 있다. 그래서 우리말의 미세한 뉘앙스 차이, 운율상의 부조화 등도 필요할 경우에만 건드렸다.

## 2 연구 내용

이 연구에서 연구한 내용 영역과 구체적 내용은 다음과 같다.

- 미래 사회와 교과서 제도 및 질 관리
  - 미래 사회와 교과서 제도
  - 교과서 제도와 질 관리의 의의
- 교과서 제도의 법적·정책적 내용과 질 관리
  - 교과서 제도의 법적 내용과 질 관리
  - 교과서 제도의 정책 방향과 질 관리
  - 새로운 제도의 도입과 질 관리
- 외국의 교과서 제도와 질 관리
  - 검정제 국가: 중국, 일본, 독일
  - 인정제 국가: 미국
  - 자유 발행제 국가: 프랑스, 영국





- 미래 사회 질 관리 체제 구축 방안

- 기본 방향
- 질 관리 체제 모형
- 질 관리 체제 구축 방안 탐색

- 정책 제언

- 법제 정비 방안의 모색
- 질 관리를 위한 기술적 지원
- 정책적 추진 사항
- 인프라 구축

### 3 연구 방법

#### 가. 문헌 분석

- 교과서 질 관리와 관련된 학술 논문, 정책 연구 보고서, 각종 세미나 자료, 외국 사례의 분석
- 문헌 분석의 수행 내용
  - ▶ 기간: 2019년 8월~9월
  - ▶ 문헌 분석과 검토자: 연구 책임자/공동 연구자
  - ▶ 장소: 지정하는 회의실에서 공동 작업
  - ▶ 보조: 연구 보조 인력

#### 나. 사례 분석

- 교과서 질 관리와 관련된 국내 사례 분석
- 교과서 질 관리에 대한 국내 법규 및 정책 분석
- 교과서 질 관리와 관련된 국외 사례 분석

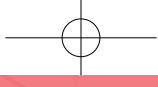
#### 다. 전문가 협의회, 자문 회의, 세미나 등 개최

- 전문가 간담회나 자문 회의를 통해 연구진의 미비한 점 보완
- 관련 전문가와의 간담회나 자문 회의를 거쳐 내용의 수정·보완



#### 4 기대 효과

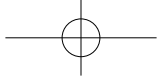
- 현행 교과서 제도에서 질 관리의 한계점 보완
- 새로운 교과서 제도 도입에서 고려해야 하는 질 관리 방안 모색
- 자유 발행제에 대한 질 관리 체제를 구축을 위한 토대 마련
- 교과서 제도별 질 관리 체제 통합 방안 모색



# II

## 미래 사회와 교과서 제도 및 질 관리





## 1 미래 사회와 교과서 제도

### 가. 4차 산업 혁명 시대로서 미래 사회

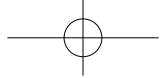
사회의 변화는 분화와 연결로 설명되고 있다. 과거 사회는 미분화되고 사회적 연결망도 제대로 구축되지 않았다. 그러나 사회의 발달에 따라 노동 시장은 더욱 분화되고, 분화에 비례해 연결망이 더욱 복잡하게 얽히고 있다. 향후 미래 사회는 이러한 분화와 연결이 더욱 가속화될 것으로 생각된다.

사회의 변화 시기를 농경 사회, 산업 사회 초기, 현재와 미래로 구분해 미래 사회의 교과서 제도를 생각해 본다. 우선 농경 사회는 지식의 생산이 소수의 절대적 권위자에 의해 이루어지고 그러한 지식은 소수의 특권층에 의해 사용이 되며, 그 결과 지식은 일반인의 삶과 유리된 형태로 존재하였다.

산업 사회 초기에는 지식의 생산이 인문학 이외의 자연, 이공 분야 등으로 확대되면서 지식의 생산자는 다수의 권위자로 확대되고, 지식의 사용은 일반 대중에게 보편화되었다. 그리고 그러한 지식을 삶에 적용하는 방식으로 전개되었다. 현재는 지식의 생산이 학문이나 사회적 가치 기준에 의해 정립되는 방식으로 그 범위가 넓어지게 되었고, 정형화된 지식 이외에 일반 대중이 만든 새로운 지식이 지속적으로 등장하고 있다. 지식 그 자체가 삶과 통합되고 있는 것이다.

흔히 4차 산업 혁명 시대로 불리는 미래 사회는 2016년 초 스위스 다보스에서 열린 세계경제포럼에서 명명되면서 세간에 쓰이기 시작했다. 3차 산업 혁명 시대를 ‘지식 정보화 사회’라고 불렀다면 4차 산업 혁명 시대는 고도로 발달된 지식과 정보가 새롭게 융합되면서 재창조되는 양태를 보이는 것을 특징으로 한다. 세계경제포럼(WEF, 2016)에서 제시한 4차 산업 혁명은 사물 인터넷(IoT), 3D 프린팅, 로봇, 인공지능(AI), 빅 데이터 등의 기술이 나노 기술(NT), 바이오 기술(BT), 정보 기술(IT), 인지 과학(CS)의 융합 기술로 발전하고, 이로 인한 지능형 사이버 물리 시스템(Cyber Physical System)이 생산을 주도하는 사회 구조로의 혁명으로 정의되고 있다.

이러한 변화의 트렌드를 2015년도 ETRI 보고서에서는 지능화, 가상화, 초연결화 등 크게 3가지로 구분하고 있다(김진숙, 2017). 첫째 지능화는 인간과 기계의 관계로서, 머신 러닝, 딥 러닝, 빅 데이터 등의 기술이 인간처럼 사고하도록 발달될 것이라고 분석하고 있는데, 이는 인간의 정체성에 대한 인식과 일자리 지형의 변화에 영향을 미치게 된다. 사회가 지능적 사회로 변화하면서 단순 반복적인 업무뿐만 아니라 데이터 분석을 기반으로 한 예측과 추론, 때로는



문제 해결 방안까지 제시하는 업무에 대한 대체 등이 예견된다. 이미 이러한 사례는 빅 데이터 분석을 통한 다양한 예측이나 추론이 나타나고 있는 것이다. AI 변호사나 AI 바둑기사 뿐만 아니라 현재 존재하는 모든 직업에 대해 기계로의 대체 논란이 가속화될 것이다.

다음은 현실과 가상의 융합이 가속화면서 사회 구성원들의 물리적 일상이나 사회 경제 활동 전반이 가상화될 것으로 예측된다. 인간의 경험과 인지 영역이 모호해지지만 이에 대한 새로운 서비스 산업도 창출될 것이다. 굳이 별도의 안경을 쓰지 않아도 새로운 지역에서 스마트 폰의 카메라를 이용해 건물을 비추면 건물 정보가 디지털 정보로 나타나는 것 등이 대표적 예이다. 소위 증강 현실(Augmented Reality)이나 가상 현실(Virtual Reality) 기술을 활용한 콘텐츠나 디바이스가 급속도로 발달되고, VR 플랫폼 구축을 통해 다양한 학문이 서로 융합되어 상부상조하는 모습이 더 이상 낯선 모습이 아니다.

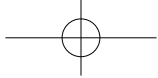
마지막으로 인간과 인간의 관계가 초연결되는 사회로의 변화가 예측된다. 디지털 네트워크와 모바일 정보 기기의 확산은 인간의 교류 범위를 무한정 확대시키면서 사회 전반에 걸친 글로벌화가 가속화되고, 지구상에 일어나는 모든 정보가 공유되고 논의될 것이다. 이는 새로운 집단 행동 양태를 야기시키면서 전통적 정치, 경제 구조에도 영향을 끼칠 것으로 예견된다.

사회 변화에 따른 지식관의 변화는 교육하는 방식에서도 변화를 요청하고 있다. 기존의 절대적 지식은 정보와 기능을 전달하고 수용하는 방식이었다. 그러나 지식이 삶과 통합이 되면서 나타나는 상대적 지식은 기존 지식을 평가하고 재조직하며 새로운 것을 창출하게 된다. 따라서 학교 수업도 전달식 수업이 아니라 소통하고 협력하는 방식으로 교육 활동이 전개되는 양상을 지니게 된다. 즉, 지식의 보유 여부가 아닌 융·복합을 통한 활용성에 역점을 두는 것이다. 따라서 21세기 초를 ‘지식 정보 사회’라고 불렀다면 지금은 ‘지능 정보 사회’가 더욱 적합한 용어인 것이다. ‘지식 정보 사회’가 정보와 지식으로 사회 패러다임을 전환시켰다면, ‘지능 정보 사회’는 그러한 정보와 지식을 기반으로 새롭게 개발된 디지털 기술이 실생활에 깊이 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다(임종현, 유경훈, 김병찬, 2017).

미래 사회는 절대적 지식과 상대적 지식이 공존하고, 지식의 생산자가 동시에 소비자가 되는 형태로 나타나게 된다. 이러한 지식관의 변화는 학교 교육에서 지식과 정보의 전달과 이의 수용이라는 단계를 벗어나 기존 지식을 평가하고 그에 따른 재구성을 통해 새로운 지식을 만들어 내기 위한 교육의 방향이 전개되고 있는 것이다.

## 나. 사회 변화에 따른 학교 교육의 변화

4차 산업 혁명 사회로의 전이는 현재를 살아가고 또 미래를 살아가야 할 미래 세대들이 어떤



역량을 갖추어야 하는가를 교육의 과제로 던져준다. 90년대를 풍미했던 학교의 붕괴는 당시 시대 변화를 선도하지 못했던 교육의 실패를 여실히 보여 준다. 오늘날 교육과정 개정, 혁신 학교 등의 교육 변화의 노력은 사회 변화에 대처하기 위한 다양한 자구책이라 볼 수 있다. 교육은 변화해야 하고, 교육의 변화는 학교의 변화로 실체화될 것이다.

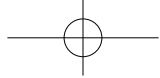
전통적 패러다임에서는 학교는 법적 근거를 두고 학년제를 유지했다. 단위 학교의 자율성을 강화하고자 하는 시도와 노력은 지속되었으나 여전히 학교는 관 주도적인 교육과정을 충실히 이행하는 것에 더 가까웠고, 교실에서 가장 중요한 역할을 담당하는 것은 교사였다. 국가 교육 과정을 바탕으로 학교 교육과정을 조직하고, 이를 효율적인 교수·학습 방법으로 전달하는 것이 매우 중요한 학교 교육의 과제였다.

그러나 4차 산업 혁명 사회로 대표되는 미래 사회에서는 학교가 보다 유연한 학제를 추구하고, 테크놀로지를 기반으로 어디에서나 배울 수 있는 모습으로 변화될 것이다. 교육 자치는 더욱 확대되고 단위 학교의 자율성이 강화되며 학교 밖에서 경험한 것을 학점으로 인정받는 고교 학점제 형태가 더욱 확산되고 이를 위해서는 학교 평가 및 이수 여부가 반영되는 새로운 시스템이 도입될 것이다.

아울러 교육 공학 패러다임을 살펴보면, 지식과 경험을 할 수 있는 지식 베이스에 학생들의 다양한 접근이 가능하다(백영균 외, 2010). 종래의 패러다임과 가장 큰 차이점은 교수·학습에서 교육의 수요자인 학생들의 능동적이고 주체적인 역할이 강조된다는 것이다. 지식은 완고하게 표준화되어 전달되는 것이 아니라 실생활에 유용하게 활용되어야 하고, 융·복합이 가능하여 새로운 지식으로 창출될 수 있어야 한다.

미래 사회에서 교수자의 역할은 학생들이 필수적으로 배워야 하는 자료를 제공해 주는 역할과 함께, 전체 학습의 과정에 있어 학생들에게 다음 단계로 넘어갈 수 있도록 비계(Scaffold)를 설정해 주는 역할이 필요함을 알 수 있다. 이러한 가운데 학생들에게 정서적인 지원을 제공하고 학생들 간의 상호 작용을 촉진하며, 학습자의 지식 획득 과정에 정보 자원을 제공하는 조언자의 역할과 함께 학생의 자기 주도 학습을 촉진할 수 있도록 도움을 제공해야 한다(강명희, 2009).

학습자는 자연스럽게 정보 통신 기술(ICT)을 이용하며 자라난 세대로서 멀티태스킹에 능통하며, 정보 통신 기기를 활용한 즉각적인 의사소통이나 정보 처리에 능숙함을 보인다. 같은 맥락으로 프렌스키(Prensky, 2001)는 ‘디지털 원주민(Digital Native)’이란 용어를 사용하여 미래 학습자의 특성을 함축적으로 표현하였다. 이주민과 원주민이라는 용어에서 비교가 되듯, 미래의 학습자는 태어날 때부터 디지털 환경에 능숙하며, 스마트 폰을 포함한 인터넷 정보 통



신 기기에 대해 친숙하게 받아들인다. 또, 사용법을 따로 배우지 않아도 기기를 만지면서 성장하기 때문에 새로운 기기를 접하더라도 능란하게 활용한다.

이렇게 정보의 홍수에서 살아가는 미래 학습자에게 부여된 가장 중요한 역할은 다양한 정보 원으로부터 정보를 선별하여 획득하고, 이를 바탕으로 스스로 학습을 구성해나가는 것이다. 기존의 교수·학습 환경에서는 교수자가 지식을 선별하고 교육과정을 구성하여 제공했지만, 미래에는 학습자가 정보를 선별하여 교육과정을 구성하고 이를 바탕으로 스스로 지식을 만들어 나가야 한다. 따라서 다양한 정보 중 본인에게 필요한 정보를 선택할 수 있는 능력이 있어야 하며, 선택한 정보를 바탕으로 스스로 학습을 진행하고 평가할 수 있는 능력을 갖출 필요가 있다.

이렇듯 4차 산업 혁명 사회에서는 학교, 진급 체제, 학습 환경, 교육과정, 교수·학습, 평가 등에서 패러다임의 변화를 보이며, 관련 서적에서 나타나는 양상을 종합해 정리하면 <표 1>과 같다. 기존의 교육관에서는 국가에서 주도적으로 개발한 교과 중심의 분화된 교육과정을 표준화 문서에 의해 편성하였다면, 미래 사회에서는 통합을 강조하는 실생활 역량 중심의 교육과정을 정보 통신 기술을 활용하여 교육의 수요자인 개개인에게 맞춤형으로 제공할 것이다. 또 교수·학습 측면에서도 객관주의 지식관을 바탕으로 한정된 공간에서 지식 전달을 주된 목적으로 하였지만, 오늘날과 미래 사회에서는 다양성을 강조하며 자신에게 의미 있는 학습을 선택하되 협력 중심 활동으로 진행할 것이다. 이에 따른 평가 역시 과거의 규준 참조 평가, 준거 참조 평가, 결과 중심 평가, 일회적 평가, 획일적 평가, 목표 중심 평가, 전문가 중심 평가 등에서 벗어나 지속적이고 다원적인 속성으로 평가하며 개별적, 통합적, 다양화된 평가를 실시하고 평가 결과가 학습자의 삶에 직접적으로 연결되는 체제가 구축되리라 본다.

<표 1> 4차 산업 혁명 사회의 패러다임 변화

	기존의 패러다임	새로운 패러다임
학교	학교 급별 분화 운영	학교 급간 유연한 통합 (유-초, 초-중, 초-중-고 등)
진급 제도	학년제	학점제
학습 환경	물리적 환경 의존적	테크놀로지 기반 가상 환경, 지역 사회 연계를 통한 열린 학교 환경
교육과정	국가 주도적 표준화 교육과정	학습자 중심 개별화 교육과정
교수·학습	일제식 전달형 교수	구성주의적 유의미 협력 학습
평가	획일화된 규준, 준거 참조 검사	평가 방법 다양화, 평가 결과가 학생의 삶에 직접적 연결되는 체제 구축





## 다. 교과서에 대한 변화 요구

교육관의 변화는 교과서의 내용적 측면과 제도적 측면의 변화를 요청한다. 교과서는 전통적으로 핵심적인 지식과 기능 등을 제시한 것으로 교과서에 제시된 내용을 체계적으로 습득하는데 중점을 두었다. 좋은 교과서란 국가 교육과정을 충실히 반영한 교과서를 가리키는 말이었다. 교과서는 교육과정의 내용을 그대로 반영하였고, 교사는 교과서를 충실히 암기하도록 하여 교과서에 나온 내용을 시험에 출제하여 학생들의 습득 정도를 평가하였다.

그러나 미래 사회는 지식과 기능 등에 대한 핵심적 사항을 습득할 필요성이 존재하지만, 기존 지식의 평가와 재가공 등을 통해 새로운 지식을 창출하는 상대적 지식 역시 공존함으로써 미래 사회의 교과서 역시 이에 대응할 필요가 있는 것이다. 교과서는 더 이상 지식의 집합체로서 교육과정의 충실한 전달 매체의 역할에 머무르지 않고 새로운 지식을 창출하고 실생활 역량을 증진시키는 능동적이고 활용성 있는 교재가 되어야 하는 것이다.

박진용 외(2014)는 전국의 현장 교사를 대상으로 교과서에 대한 인식을 조사하였는데, 연구에 의하면 미래 사회의 교과서의 위상은 현재보다는 낮아지겠지만 주요 자료로서 교과서의 지위는 유지될 것이라고 교사들은 생각하고 있었다. 특히 미래 사회에는 교과서가 존재하지 않을 것이라는 응답 항목에 부정적인 인식을 보임으로써 학교 현장에서 교과서의 위상과 역할은 아직 높게 유지되고 있다는 것을 파악할 수 있다.

교과서의 역할은 교육과정, 교수자, 학습자 측면에 따라 각각 다르게 조사되었다(박진용 외, 2014). 교육과정 측면에서 보면, 수업을 위한 기본 학습 내용과 활동의 기준 제시 역할, 교육과정의 내용 전달 역할을 가장 중요한 역할로 인식하고 있었다. 교수자 측면에서 보면, 교수·학습의 아이디어를 제공하는 역할과 교수·학습 자료의 선택 개발에 필요한 안내서의 역할을 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 학습자 측면에서는 필수 지식과 정보 제공, 학습자의 능력이나 특성을 고려한 학습 내용 제공, 학습자의 자기 주도 학습 지원 역할의 순으로 높게 나타났다.

미래 교과서의 내적 체제와 외형 체제에 있어서, 외형 체제는 교과서 내용을 담을 매체로서 책, 각종 다양한 형태의 자료 체제로 보는 응답과 서책과 디지털 교과서 병행 체제를 중심으로 나타났다. 또, 교육과정의 핵심 내용과 안내(부가) 자료는 무엇이 되어야 하는가에 대한 질문에서는 교육과정의 핵심 내용은 필수인 내용 위주로 선정되고 안내 자료는 변동 내용 위주인 체제, 교육과정의 기본 내용과 학습자의 요구 내용, 학습자 맞춤형 내용 등이 높게 나타났다. 구성은 지식 활용을 한 문제 해결 중심 체제, 주제 중심 프로젝트 체제를 선호하였으며, 학습 상황이나 맥락을 제공하는 내용 구성 체제, 학습자들의 학습 과정을 돕는 활동형 체제, 공유와 네





트위킹이 가능한 내용 구성 체제 순으로 나타났다.

또 국가 사회에 대한 요구 조사 결과에 의하면 미래 교과서의 개발 주체는 교과 전문가가 될 것이며, 이러한 개발 주체의 형태는 현재 보다 더욱 다양화될 것으로 예측되고 있었다. 또 미래 교과서의 개발 방식은 교과서 내용을 수시로 업데이트 할 수 있는 방식으로, 미래 교과서의 활용 주체 방식은 교사가 수업을 통해 내용을 재구성하거나 교사나 학습자가 필요에 따라 필요한 부분을 활용할 것으로 예측되었다. 또 개발 주체 형태와 관련하여 지식 공동체가 형성되어 집단 지성을 활용하여 개발될 것을 예측하였다.

교과서 내용에 대한 변화의 요청은 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 측면의 정비도 요구하게 된다. 현재의 교과서 제도의 운영 방식을 달리하여 사회 변화에 대응성을 높이는 것이 불가능한 것은 아니다. 그러나 교과서 제도를 보다 다양화하여 운영하는 것은 사회 변화에 대응력을 강화할 여지가 많을 것이다. 교육 현장에서는 규격화, 표준화된 내용도 필요하지만 창의성을 자극하는데 유리하고 사회 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 다양화, 자율화된 교과서 제도도 요청이 되는 것이다.

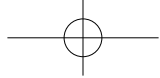
교과서 제도는 교과서를 대상으로 교육 활동을 전개하는 데 유연성을 발휘하게 할 수도 있고 규격화된 내용을 전개할 수도 있는 것이다. 규격화된 내용은 사회생활의 표준이나 일정한 교육의 수준을 유지하는데 유용하지만, 창의적이고 교육 활동을 전개하는 당사자의 선택권을 제한하는 역할을 하기도 한다.

국가가 저작에 직·간접적으로 관여하게 되는 국정과 검정 도서의 경우, 교육의 일정 수준 유지와 국가의 정체성 확립을 위하는데 유용하지만 창의적이거나 새로운 상황에 대한 유연한 대처에는 한계가 있다. 그러할 경우에는 국가가 교과서 저작이 아니라 교과서 사용에 직·간접적으로 관여하는 인정제나 자유 발행제 교과서가 보다 유용할 수 있는 것이다.

우리나라는 국정과 검정을 기본 골격으로 하는 국가에 해당이 되며, 인정 도서를 병용하는 체제를 지니고 있다. 국정이나 검정 및 인정 도서의 어느 하나를 중심으로 전개되는 교과서 제도에 비해 교과서 제도의 활용 범주가 넓게 되어 있는 특징을 지니고 있다. 최근 인정 도서의 비중이 국·검정 도서를 훨씬 넘어서는 현실을 고려한다면 새로운 상황의 변화에 따른 교과서 제도와 내용의 변화 가능성을 수반하고 있는 것이다.

## 라. 디지털 교과서의 등장

우리나라에서 디지털 교과서에 대한 논의는 2000년대 전후부터 이루어지기 시작하였으며, 전자 교과서라는 용어로 사용되기도 하였다. 2011년 교육과학기술부는 스마트 교육의 도입과



실행 계획에서 디지털 교과서는 “기존 교과 내용에 다양한 참고 자료와 학습 지원 기능이 부가된 미래형 교과서로, 사진, 동영상, 애니메이션 등의 멀티미디어 자료와 평가 문항, 사진 등 다양한 학습 자료를 통해 학습자의 흥미와 동기를 유발하고, 자기 주도적 학습을 효과적으로 지원”(교육과학기술부, 2011. 10. 12.)하는 것으로 규정하였다.

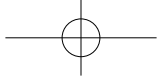
디지털 교과서는 지식 정보 사회의 등장과 더불어 단순한 지식의 전수와 암기가 아니라 습득한 지식과 기능의 능동적인 수용과 창의적 적용 능력의 배양을 요구하는 사회적 변화와 더불어 그 중요성이 부각되기 시작하였다. 우리나라에서 디지털 교과서 도입을 처음으로 공식화한 것은 2002년 교육인적자원부가 수립한 ‘지식 정보 사회의 새로운 교수·학습 체제 구축 대비 전자 교과서 개발 및 중·장기 계획’이었다(김정호 외, 2019: 447).

이후 디지털 교과서의 도입을 보다 구체적으로 제시한 것은 2007년 교육인적자원부가 수립·발표한 ‘디지털 교과서 상용화 추진 방안’에 있고, 이 계획을 토대로 2011년까지 연도별 사업 계획이 수립되어 정책이 추진되었다. 2007년 초등학교 5학년 9개 과목에 디지털 교과서 프로토타입을 개발해 시범 사업의 토대를 삼았고, 2008년에는 초등학교 5학년 6개 과목에 대한 디지털 교과서 시범 개발을 추진하였다. 2009 개정 교육과정부터는 개정 교육과정에 따른 디지털 교과서 개발 교과를 초·중등학교 교과용 도서 국·검·인정 구분 고시 개정을 통해 추가함으로써 보다 안정적으로 운영할 계기도 마련하였다.

2015 개정 교육과정부터는 초·중등학교 디지털 교과서 구분 고시에서 초3~중3학년의 사회, 과학, 영어과와 고등학교 영어과가 서책형 교과서와 동일하게 국·검정으로 구분되어 디지털 교과서로 개발된다. 서책형 교과서와 마찬가지로 교육과정 적용 연도에 맞추어 연차적으로 적용되고 있고, 이전 교육과정에서 적용 단계를 넘어 본격적인 활용이 기대되고 있다(김정호 외, 2019: 448).

디지털 교과서는 디지털 사회에서의 다른 기기와의 연동을 통해 교육력을 확장시킬 수 있고, 변환의 용이성 및 사실과 지식의 신속한 반영 등을 통해 교육적 효과를 제고할 수 있는 장점이 있다. 그러나 기술적 지원에 따른 비용 증가의 문제, 사용자가 제대로 다루지 못할 경우 서책형에 비해 교육적 효과가 떨어지는 한계도 동시에 존재한다.

미래 사회가 디지털화된다고 하더라도 현재의 서책형 교과서를 디지털 교과서가 전체적으로 대체하기는 어려울 것으로 생각된다. 오히려 디지털화된 교과서는 기본 개념과 원리 중심의 서책형 교과서를 보다 풍부히 할 수 있는 교수·학습 자료로 기능하고, 서책형으로 다루기 어려운 사항에 대해 주도적 역할을 함으로써 서로 보완재적 역할을 할 것으로 생각된다. 미래 사회의 교과서 질 관리에서 현재 2015 개정 교육과정과 같이 국·검·인정 도서로 구분 고시되어 본격



적으로 활용될 가능성이 높아짐으로써 제도권 내에서의 질 관리 체제 구축의 하나로 동시에 검토되어야 할 필요가 있을 것이다.

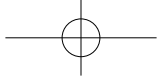
## 2 교과서 제도와 질 관리의 의의

### 가. 교과서 제도의 존립 방식

교과서 제도는 국가별로 상이한 경향을 나타내고 있지만, 동양권은 주로 국정과 검정, 서양권은 검정이나 인정, 유럽은 자유 발행제를 주로 사용하고 있다. 교과서 발행자, 교과서 저작의 근거, 교과서 발행 절차, 교과서 인정자 및 채택자, 그리고 교과서 채택의 근거와 관련해 교육부에서 정리한 내용을 제시하면 <표 2>와 같다(교육부, 2018. 1.).

<표 2> 교과서 발행 제도 비교

구 분		국정제 (國定, government- issued textbook system)	검정제 (檢定, textbook authorization system)	인정제 (認定, textbook adoption system)	자유 발행제
발행자	국가/주	○			
	출판사		○	○	○
	저작자		○	○	○
교과서 저작의 근거	국가/주 교육과정	○	○	○	○
	별도의 교과서 기준		○	○	
	학문적, 교육적 필요				○
교과서 발행 절차	저작→심의→발행	○			
	저작→검정→발행		○		
	저작→발행→인정			○	
	저작→발행→사용				○



교과서 인정자	국가/주	○	○	○	
	별도의 기관		○		
	교육구			○	
	학교			○	○
	교사				○
교과서 채택자	국가/주	○			
	교육구				
	학교		○	○	○
	교사			○	○
교과서 채택의 근거	없음(의무).	○			
	교과서 목록		○	○	○
	채택자의 자유				○

〈표 2〉에 의하면 국·검·인정 및 자유 발행 교과서 제도에서 공통적인 점은 국가나 주의 교육과정이 교과서 저작의 근거가 되고 있다는 점이다. 그러나 교과서 발행의 절차나 교과서 인정자 등에서는 우리나라와 상이한 형태를 취하고 있어 교과서 제도의 운영이 나라별로 상이함으로 알 수 있다. 예컨대 교과서 인정제도의 경우 교과서 인정자가 우리나라는 교육청이 되지만, 다른 나라의 경우는 국가/주, 교육구, 학교 등 그 주체가 다르게 나타나고 있는 것이다. 참고로 주요국의 교과서 발행 제도 및 심사 제도는 [부록 1]에 제시하였다.

우리나라는 「초·중등교육법」 제29조 제1항에 교과용 도서의 사용 구분을 규정하고 있으며, 제2항은 그 절차에 대한 규정을 제시하고 있다. 제1항의 규정을 보면, 교과용 도서는 국가가 저작권을 가진 국정 도서를 우선 사용하여야 하고, 국정 도서가 없을 경우에는 검정 도서를 사용하여야 한다. 국정과 검정 도서가 없는 경우에는 인정 도서를 사용할 수 있다. 그러나 구분 고시된 교과목에서 국정이거나 검정, 인정 도서가 아닌 도서를 사용하였을 경우에는 행정상의 제재를 받게 된다.

「초·중등교육법」 제29조 제1항에 규정된 국정, 검정, 인정 도서는 「교과용 도서에 관한 규정」 제2조의 제4항, 제5항, 제6항에서 각각 정의하고 있다. 국정 도서는 교육부가 저작권을 가진 교과용 도서를 말하고 검정 도서는 교육부장관의 검정을 받은 교과용 도서를 말하며, 인정 도서는 국정 도서·검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용 도서를 말한다. 그리고 2019년 10



월 14일에 입법 예고한「교과용 도서에 관한 규정 일부 개정령(안)」에서는 자유 발행 적용 인정 도서에 대한 근거를 마련하고, 12월에 해당 법안을 확정지었다.

이러한 것에 의하면 우리나라의 교과서 제도는 외형상 국정, 검정, 인정 도서 제도로 구분되지만, 자유 발행 적용 인정 도서를 포함하게 되면 실질적으로 국정 교과서에서 자유 발행 교과서에 이르기까지 폭넓은 제도를 수용하고 있는 셈이다. 그리고 이러한 교과서 제도의 다양화에 따른 교과서 질 관리의 방식 또한 상이하게 마련되고 있다.

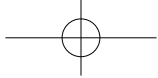
2020년 1월 7일자로 개정된「교과용 도서에 관한 규정」에서는 기존의 국·검·인정 도서에 대해서는 교과서 개발 단계에서 일정한 심의 기준을 통과하여야 한다. 다만 신설된 시행령 제 14조 제4항의 경우 교육부장관이 별도 고시한 인정 도서는 해당 도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등에 대한 검증 결과를 제출하도록 하고 있다. 그리고 교과서로의 지위를 부여받은 경우에도 교과서 내용을 수정하여야 할 필요가 있다고 인정될 경우 국가나 지자체는 수정이나 수정 요청을 할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 교과서 제도에서 국정 도서는 국가가 교과서 저작에 직접적으로 관여하는 방식이고, 검정 도서는 민간이 저작한 교과서에 대해 일정한 심사 기준을 통과하였을 경우 교과서로 지위를 부여하는 것으로 국가가 교과서 저작에 간접적으로 관여하는 방식이다.

인정 도서는 국·검정 도서가 없거나 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하는 것으로 교육부장관의 인정을 받은 것(교육감에게 위임되어 있음.)으로, 검정 도서와 마찬가지로 일정한 심사 기준을 통과하여야 한다. 그러나 2019년 1월 ‘교과용 도서 다양화 및 자유 발행제 추진 계획(안)’에 제시된 자유 발행 적용 인정 도서는 사전 심사를 거치지 않는 형태를 지님으로써 자유 발행 교과서 제도와 유사한 방식을 지니고 있다.

현재의 교과서 제도와 미래의 새로운 교과서 제도에 대한 실천을 가정한다면, 교과서 질 관리의 교과서의 개발, 사용 및 평가의 단계에서 상이한 경향을 지니게 된다. 여기서 교과서 개발 단계는 교과서로의 지위를 부여하기 이전의 단계를 말하는 것이고, 사용 단계는 교육 현장에서 교과서를 선정하여 사용하는 단계를 말하며, 평가 단계는 교과서를 활용하여 달성하고자 하는 목표 대비 성취한 정도를 나타내는 것을 말하는 것으로 제시한 것이다.

일반적으로 교과서 개발 단계에서 국·검정 도서와 같은 경우 일정한 기준을 충족하여야 그 지위를 부여받게 됨으로써 질 관리가 체계적으로 이루어지게 된다. 반면 교과서로의 지위를 부여받은 이후에는 교과서 사용 도중에 내용의 수정 필요성이 있을 경우에 한하여 이루어지게 된다. 그러한 이유로 교과서 사용자나 평가 단계 등에서는 개발 단계에 비해 질 관리에서 국가의 관여가 다소 제한적으로 이루어지고 있다.



이에 비해 향후 적용될 자유 발행 적용 인정 도서와 같은 경우는 교과서 개발 단계에서 자체적으로 국가 교육과정을 준수하였는지에 대한 여부를 점검하지만, 국가의 관여를 통한 질 관리는 제대로 이루어지지 않고 있다. 사용 단계에서는 교사들에 의해 평가를 통해 이루어지는 것으로 이해할 수 있다. 자유 발행 교과서 제도를 채택하고 있는 나라의 경우는 교과서 내용의 중대한 오류를 제외하고는 교사가 수정하여 가르치고 있는 경우도 있고, 선정한 교과서를 사용하지 않는 경우도 있어 국가적 차원에서의 질 관리는 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 교과서 제도의 존립 방식에 따라 교과서에 대한 질 관리의 방식이 상이하게 되고, 교과서 개발과 사용 및 평가의 각 단계별로 교과서 질 관리의 주체도 달라질 수 있게 되는 것이다.

## 나. 질 관리의 의미

질 관리의 의미와 그 체제에 대한 논의에서는 질, 관리, 체제와 같은 용어가 무엇을 의미하는 것인지 규정을 하는 것이 질 관리 체제를 이해하는 데 용이하다.

질은 일반적으로 어떠한 대상의 속성이나 가치를 나타내는 것을 의미하고 있다. 교과서의 질은 교과서의 가치를 유지하기 위한 것을 의미하며, 교과서의 가치가 무엇인지는 교육 활동에서 교과서가 활용이 되는 지위와 밀접하게 관련이 된다.

관리는 현상의 유지와 개선을 의미하는 것으로 행정 작용에서 정책의 결정이나 기획 이후의 집행 단계에 초점을 두고 있는 용어를 말하는 것으로 생각된다. 관리는 일종의 ‘경영’의 성격을 지니고 있는 것으로, 교과서 관리는 교과서의 가치를 지속적으로 유지하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

체제는 목표의 달성을 위해 하위 요소들이 일정한 역할을 하면서 유기적으로 결합된 통일된 전체를 말한다. 여기서 교과서 질 관리 체제는 교과서 개발과 사용 및 평가의 각 단계를 상위의 체제를 이루는 요소로 설정을 하고, 각 단계별로 하위 체제를 형성하여 그에 대한 설명을 하여야 질 관리와 관련된 전체적인 내용을 다룰 수 있을 것이다.

교과서의 개발은 교육과정이 확정, 고시된 이후에 이루어지게 되어 교육과정 개발 후속 조치에 해당한다. 교과서는 교육과정을 구현하는 중요한 수단 중의 하나로서 국가 교육과정에 제시된 교과(목)은 교과용 도서 국·검·인정 구분 고시 이후 교과용 도서 개발 기본 계획이 수립된다. 국가 교육과정이 개정에 대한 기본 계획 정책을 수립하고 연구, 개발되듯이 교과서 역시 기본 정책을 수립하고 개발되는데, 정책의 방향에서 기본적 목표가 설정되며 목표 달성을 위해 국·검·인정 도서별로 각각의 제도에 맞게 목표 달성을 위한 계획이 수립되는 것이다(박창언, 2019).





목표가 수립된 이후에는 국·검·인정 도서별로 각기 차별화된 절차를 거쳐 교과서 개발에 본격적으로 들어간다. 국정 도서는 국가가 저작권을 가지지만 연구 기관이나 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다. 국정 도서는 교육부장관이 고시한 검정 개발 도서를 대상으로 검정 실시 공고를 하고, 검정 신청을 받아 일정한 기준을 충족한 도서를 대상으로 합격 여부를 결정하고 공고한다.

인정 도서는 시·도 교육청 자체 개발 인정 도서와 출판사 출원 인정 도서로 구분된다. 교육청 자체 개발 인정 도서는 교육청에서 개발 계획을 수립하고, 자체 개발이나 위탁 기관을 선정하여 도서를 개발하며, 해당 도서에 대한 심의를 통해 합격을 결정한다. 출판사 출원 인정 도서는 교육청에서 인정 실시 공고를 하고 출판사에서 집필을 하며, 교육청 인정 도서 심의회에서 심사를 거쳐 합격 여부를 판정한다. 인정 심사 기준은 검정 심사 기준과 대동소이하다.

이렇듯 교과서 선정 이전까지는 국·검·인정 제도별로 개발 절차상의 차별화된 모습을 보이지만, 교과서의 선정과 사용에서는 제도의 존립 양식과 크게 상관없다. 개발된 교과서를 일선 학교에서 선택하고(단, 국정 도서는 1교과 1책주의를 고수하고 있어서 교육 현장에서는 선택의 여지가 없음.) 주문하여 사용하는 것이다.

교과서 개발 과정에서 일정한 심사 기준을 충족하는지의 여부에 따라 결과가 나타나지만 일단 현장에서 사용된 이후에는 이렇다할만 한 질 관리 수단이 존재하지 않는 것이다. 물론 국정 교과서나 검정 도서에서는 교과서 모니터링 제도를 두고 있다. 그러나 모니터링이 교사들 간의 의사소통을 교류한 수렴된 의견이 아니라 소수의 선별된 모니터링단에 의해 폐쇄적 의사소통 통로를 가진다는 점에서 교과서 질 관리를 위한 평가 단계의 적합한 수단이라고 보기에는 한계를 가질 수 밖에 없다(박창언, 2020).

교과서와 관련된 행정은 교과서에 대한 국·검·인정에 대한 구분 고시가 이루어지고 난 후, 교과서 개발에 대한 계획을 수립하고 실제 개발에 들어가 교육 현장에서 선정, 사용하는 단계를 거치게 된다. 교과서 행정에서 관리적 측면을 강조하게 되면 행정은 경영의 입장과 유사하게 된다. 반면 정책 결정의 과정을 포함하게 되면 정치적 성격을 띠게 되어 경영과의 차이가 강조된다.

전통적인 권력 분립의 사회에서 행정은 법을 집행하는 작용으로 관리적 입장을 강조함으로써 경영의 입장과 유사하였다. 그러나 행정 국가화가 전개되면서 행정은 정치적 성격도 동시에 지니게 되어 정책 결정자로서의 성격도 동시에 포함하고 있다(박동서, 1988: 36-37). 교과서와 관련된 법적 장치로 「교과용 도서에 관한 규정」과 같은 시행령의 제정은 행정의 정책 결정자로서의 기능이 포함된 예로 볼 수 있을 것이다. 교과서 행정에서 새로운 제도의 도입과 관련된



것 역시 행정의 정치적 기능이 반영된 것으로 이해된다.

공적인 교육 체제에서 교과서의 질 관리는 국가의 입장을 전적으로 배제하고 이루어지기는 어렵다. 그러나 교과서 행정에서 정치적 성격보다는 관리적 성격을 강조하는 측면을 지니고 있다. 교과서의 관리적 성격이 잘 적용되기 위해서는 그에 대한 제도적 정비가 체계적으로 이루어져 있어야 가능한 것이다. 그렇기 때문에 여기서 논의하고자 하는 것은 교과서 행정에 대한 전반적 사항이라기보다는 교과서 질 관리와 관련된 관리적 성격에 초점을 두고 논의하려는 것이다.

질 관리의 개념과 관련된 논의에서 질 통제, 질 확증, 질 관리로 이어지는 것으로 제시하고 있다(황규호 외, 2013). 여기서 질 통제는 기준에 미치지 못한 산물이나 요소를 사후 발견해 제거하는 것을 의미하고, 질 보증은 사전과 그 과정 동안 미리 결정된 기준을 충족하는 무결점 결과를 얻기 위해 과정을 감독하는 것이며, 질 관리는 고객이 원하는 것을 원하는 때에 원하는 방식으로 제공하는 것과 관련이 되는 것으로 설명하고 있다. 그래서 질 관리는 고객의 요구에 부응하는 방식으로 지속적으로 개선하는 것이고, 질 문화를 창조하는 것으로 제시하고 있다.

교육과정의 질 관리에 대한 논의 맥락은 교과서 행정에서의 관리적 측면을 강조하는 것과 맥을 같이하고 있다. 그러나 교과서 질 관리를 위해서는 교과서, 질, 관리에 대한 속성을 토대로 교과서 질 관리의 개념화를 시도할 필요가 있다. 교과서는 학생의 후속된 성장의 과정에서 표준적 지식, 기능, 경험으로 연상되기 마련이므로 세상의 모든 책 가운데 본보기가 되고, 그 가치를 높게 평가받을 수 있도록 만들어져야 하는 것이다(이돈희, 2003: 195). 질이라는 개념이 사물이나 대상의 속성이나 가치를 말하는 것이므로, 교과서의 질은 교과서가 지니는 그러한 속성을 구현할 수 있어야 하는 것이다. 미래 사회는 전통적인 지식과 기능을 수용하는 것이 아니라 새로운 지식을 개방적으로 창출할 수 있는 그릇이 되어야 하는 것이다.

이러한 교과서가 되기 위해서는 교육과정에 담겨져 있는 내용과 수준을 충분히 체계화함으로써 생산적인 사고를 할 수 있어야 하는 것이다. 그리고 그러한 내용을 토대로 이루어지는 학습 경험이 현실감을 지님으로서 생명력 있는 자료로서 기능을 할 수 있는 것이어야 한다(이돈희, 2003: 183-184). 그래서 교과서는 아동이 그 내용을 배움으로써 다른 학습을 스스로 할 수 있는 안내서가 되어야 하고, 교육적 경험을 할 수 있는 핵심 사항이 되어야 하는 것이다.

그리고 관리라는 개념은 현상의 유지나 개선에 초점이 있다. 그렇다면 교과서는 학생의 성장을 위해 적합한 경우는 유지를 하지만 적합하지 못할 경우는 지속적인 개선을 위한 노력이 요청되는 것이다. 그리고 교과서의 질 관리는 교과서의 개발과 사용 및 평가의 각 단계에서 총체적으로 이루어져야 하는 것이다. 우리나라와 같이 교과서가 국정, 검정, 인정 등으로 그 제도적





범주를 넓게 제시하고 있는 경우는 교과서 행정의 모든 단계에서 교과서 질 관리가 이루어져야 할 필요가 있는 것이다.

교과서 행정에서 학생의 학습 성과를 최적화하기 위해 교과서 개발과 사용 및 평가의 단계는 서로 긴밀하게 작용하면서 안정성을 지향하는 체제적 성격을 지니고 있다. 아무리 잘 만든 교과서라고 할지라도 그것이 제대로 활용되지 않거나 평가되지 않으면 소기의 목적 달성을 하지 못하게 된다.

그리고 교과서 개발의 각 단계 내에서의 하위 요소가 제대로 기능하지 않을 경우 학생의 성장을 제대로 기할 수 없게 되고, 그것은 교과서의 질을 저해하는 요인이 된다. 예컨대 교과서 개발 단계에서 교과서 개발자, 출판사, 심의 기준 등이 제대로 갖추어지지 않는다면 의도한 교과서 개발이 제대로 이루어질 수 없을 것이다. 따라서 교과서 질 관리 체제에서 체제는 교과서 개발, 사용 및 평가를 상위 체제로 하고, 각 단계별로 하위 체제를 고려하는 것으로 설명될 수 있다.

그리고 교과서의 질은 내용에 대한 사항뿐만 아니라 그러한 내용에 대한 질을 관리할 수 있는 제도적 조건이 동시에 충족되어야 제대로 이루어질 수 있다. 교과서의 내용에 대한 수정이나 보완이 필요하다고 하더라도 이를 지원할 수 있는 기구나 제도가 제대로 정비되어 있지 않다면 질 관리는 제대로 이루어질 수 없을 것이다. 교과서는 다른 일반 서적과 달리 차별화되는 속성을 지니고 교육용 자료로 활용이 되고 있는 것이다.

보통 교육 단계에서 교과서를 의무적으로 사용하도록 하는 우리나라와 같은 경우, 교과서의 질은 아동의 지속적인 성장을 위해 다른 일반 서적의 본보기가 되고 사회생활의 표준이 되는 것이고, 교과서 질 관리는 그러한 교과서의 질을 유지하고 개선하는 것을 말한다. 그리고 교과서 질 관리 체제는 교과서의 개발, 사용 및 평가 단계에 이르는 모든 과정에서 교과서로의 가치를 유지하거나 개선하기 위한 총체적 활동을 말하게 된다. 이러한 것에 의해 교과서 질 관리 체제를 개념 정의하면 다음과 같다.

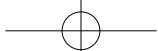
교과서 질 관리 체제라 함은 교과서의 개발, 사용 및 평가의 각 단계에서(체제), 생산적 사고와 생동감 있는 경험을 할 수 있는 상황(질), 지속적으로 유지하고 개선하기 위한(관리) 내용적 조건과 이를 관리하는 제도적 조건을 정비하는 것(조건)을 말한다.

교과서의 질을 판정하는 기준은 교과서 내용뿐만 아니라 제도적 기준까지 포괄하는 것이다. 교과서 질에서 내용적 측면을 심사의 기준(공통 기준, 교과별 기준 등)과 같은 것이 될 것이고, 제도적 측면은 심사의 기구와 같은 것이 된다. 제도적 측면에서 심사 기구는 어떠한 대상을 관리하고 어떠한 방법을 사용할 것인지에 따라 질 관리 기준이 다양한 모습으로 나타날 것이다.



교과서 제도가 존립하는 방식으로 교과서의 개발, 사용 및 평가 단계별로 질 관리의 기준이 다르게 작용함으로써 교과서 질 관리 체제 역시 국·검정제와 인정제가 다른 형태로 나타날 것이다. 우리나라가 현재 추진하고 있는 교과서 제도의 방향을 고려한다면 향후 국·검정제와 인정제가 공존할 것이고, 그에 따라 질 관리의 대상, 방법 및 시기가 각각 다르게 전개될 것이다.

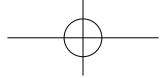
다만 국·검·인정 및 향후 도입하고자 하는 자유 발행 교과서 제도가 어떠한 모습을 띠는 것인지에 의거하여 질 관리의 모습은 달라지므로, 인정, 자유 발행의 법규 분석과 정책의 분석을 통해 우리나라의 독자적 개념에 따른 질 관리 체제를 모색하여야 할 필요가 있을 것이다.



# III

## 교과서 제도의 법적·정책적 내용과 질 관리

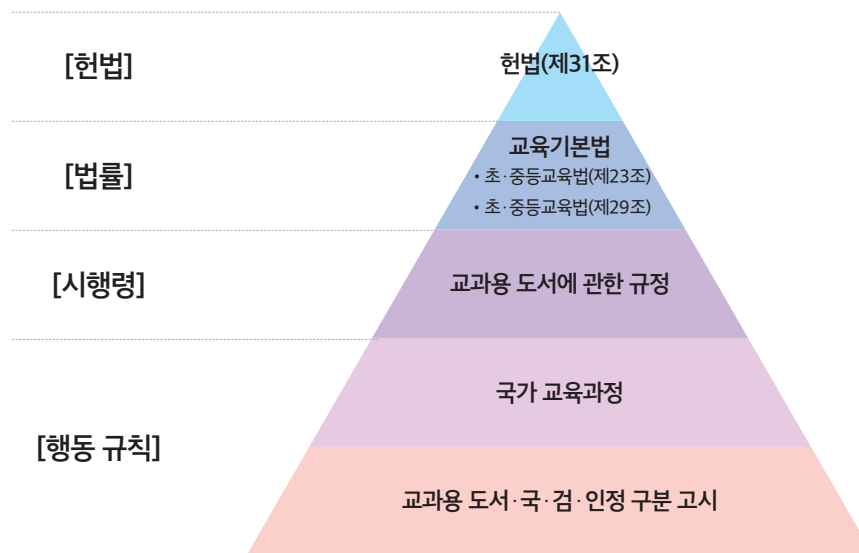




## 1 교과서 제도의 법적 내용과 질 관리

### 가. 교과서 제도의 법적 규정

교과서 제도는 헌법의 교육 제도 법률주의에 의해 「초·중등교육법」 제29조에 직접적으로 규정하고 있다. 그리고 「교과용 도서에 관한 규정」에서는 법에 규정된 사항을 보다 구체화하고 있다. 교과서 관련 법 체계를 도식화하면 [그림 1]과 같다(박창언 외, 2020: 37 그림 수정).



<그림 1> 교과서 관련 법 체계

「헌법」 제31조는 교육에 관한 직접 조항으로서 제1항의 교육을 받을 권리를 중심으로 하여 의무 교육, 교육의 자주성, 평생 교육의 진흥 및 교육 제도의 법률주의를 규정하고 있다. 헌법에 제시된 교육 제도의 법률주의는 교육의 자주성을 보장하기 위해 교육에 관한 기본 정책이나 기본 방침 등 교육에 관한 기본적인 사항을 국민의 대표 기관인 국회가 제정한 법률에 규정하게 하여 국민의 교육을 받을 권리를 보장하고자 하는 데 그 취지가 있다. 교과서 제도는 교육 제도에 해당되는 것으로 이에 근거해 「초·중등교육법」 제29조에서 교과서에 대한 근거 조항을 만들고, 시행령인 「교과용 도서에 관한 규정」에서 구체적 내용을 정하고 있다.

교과서는 교육과정을 구현하기 위한 교육용 자료에 해당되기 때문에 교육과정 관련 조항과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 교육과정 관련 조항은 「교육기본법」 제2조의 교육 이념과 「초·중등교육법」 제23조의 교육과정 등에 대한 조문 역시 교과서 제도와 관련된다. 그리고 「초·중등



교육법」 제23조에 근거해 국가 교육과정이 확정, 고시되면 교과서 개발이 이루어지게 된다. 교과서 개발은 교육부장관이 「교과용 도서 국·검·인정 구분 고시」를 한 후 구분된 교과서 종류에 따라 개발에 들어가게 된다.

여기서는 교과서와 관련된 법적 체계에 대한 간략한 설명하고, 교과서와 직접적으로 관련된 규정에 한정해 살펴보고자 한다. 먼저 「초·중등교육법」 제29조를 살펴보면 다음과 같이 되어 있다.

- 제29조 (교과용 도서의 사용) ① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 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.

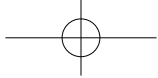
여기서 교과용 도서가 무엇인지는 「교과용 도서에 관한 규정」에서 제시하고 있다. 동 규정 제2조에 의하면 교과용 도서는 교과서 및 지도서를 말하는 것으로 정의하고 있다. 그리고 교과서는 “학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자 저작물 등을 말한다.”라고 규정하고 있다. 여기서는 교과서에 대해 논의하는 것이기 때문에 교과용 도서를 교과서와 혼용해 사용하고자 한다.

법 제29조 제1항은 교과서의 사용 구분에 대해, 그리고 제2항은 그 절차적 측면에 대해 규정하고 있다. 제1항의 교과서 사용 구분에 대한 것을 보면 교과서는 국정, 검정, 인정 도서로 구분이 된다. 이들 용어에 대한 정의를 살펴보면, 국가(교육부)가 저작권을 가지는 교과서<sup>1)</sup>를 국정 도서, 교육부장관의 검정을 받은 교과서를 검정 도서로 하고, 국정 도서·검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우 교육부장관의 인정을 받아 사용하는 교과서를 인정 도서라고 한다(이상 「교과용 도서에 관한 규정」 2조 4호 내지 6호).

초·중등학교에서는 국정 도서, 검정 도서 또는 인정 도서만을 사용하여야 하고(「초·중등교육법」 29조 1항), 교육부는 교과 과정에 따라서 국정 도서를 사용하는 교과목, 검정 도서를 사용하는 교과목, 인정 도서를 사용하는 교과목을 구분 고시한다<sup>2)</sup>. 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항은 교육부장관이 정하도록 하고 있으므로(「초·중등교육법」 23조 2항) 교육

1) 교과용 도서란 교과서와 지도서를 말하는데(「교과용 도서에 관한 규정」 2조 1호) 본 문서에서는 교과용 도서의 의미로 교과서의 용어를 사용한다.

2) 대부분의 교과목은 국·검·인정 도서 중 하나로 구분 고시되나 구분 고시되지 않는 교과목도 일부 존재한다.



과정 개발부터 교과목·교과서 선정까지 사실상 모든 사항을 교육부가 관리, 감독하고 있다.

국정 도서는 교육부가 직접 교과서를 편찬하거나 연구 기관 등에 위탁 개발하고, 검정 도서는 검정하는 기준을 교육부 스스로 정한다. 이처럼 국가가 직접 관여하여 개발, 선정하는 교과서를 국·검정제 교과서라고 규정하고자 한다. 이 보고서에서는 국·검정이나 국·검정제 교과서를 혼용하고자 한다.

인정 도서의 인정 여부와 인정 기준의 결정, 인정 도서에 대한 내용 수정의 요청 등 인정 도서와 관련된 사항은 시·도 교육감에게 그 권한이 위임되어 있다(「교과용 도서에 관한 규정」 40조). 위임할 수 있는 것이 아니라 아예 위임되어 있으므로 시·도 교육감의 감독 하에 지방 자치 교육의 일환으로 운용되는 인정 도서를 인정제 교과서로 규정하고자 한다. 지방 자치 단체도 공적인 체제이지만, 최근 개정된 「교과용 도서에 관한 규정」에서는 공통 기준 이외에 교과별 기준을 출판사 자체적으로 검증하도록 하고 있어 민간이 주도하는 인정 도서도 동시에 존재하므로, 실제적 내용을 토대로 용어를 사용한 것이다.

이와 같은 각각의 교과서 제도는 장점과 함께 한계점을 가질 수밖에 없는데, 제도별로 교과서의 질 관리를 위해 어떠한 기준과 절차를 제시하고 있으며, 수정을 위해서 거치는 절차 및 그 림에도 불구하고 가질 수밖에 없는 한계점을 법적 규정을 중심으로 살펴보겠다. 분석에서는 이런 문장 위주로 적시했다.

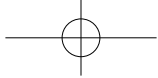
## 나. 국·검정 도서의 개발·선정·수정 및 한계

### (1) 국·검정 도서의 개발과 선정

#### (가) 국정 도서의 개발

국정 도서는 국정으로 고시된 교과목에 대하여 교육부가 직접 편찬하므로 교과서를 개발, 선정하는 과정에서 특별한 절차가 마련되어 있지 않다. 다만, 교육부는 연구 기관 또는 대학 등을 위탁 기관으로 삼아 국정 도서의 개발을 위탁할 수 있는데(「교과용 도서에 관한 규정」 5조 단서), 위탁 기관은 국정 도서 편찬을 위해 교육부 산하에 설치된 교과용 도서 심의회<sup>3)</sup>에서 정해진 내용을 따라야 하므로(같은 규정 18조), 교육부가 직접 편찬하는 것과 다르지 않다.

3) 교과용 도서 심의회는 5인 이상의 위원으로 구성되는데, 각 위원은 교육부장관이 위촉 또는 임명한다(「교과용 도서에 관한 규정」 19조).



### (나) 검정 도서의 개발과 선정

검정 도서는 교육부가 검정으로 고시된 교과목에 대하여 ① 검정 기준 등 검정에 필요한 사항을 정하여 검정 실시의 공고를 내고(같은 규정 7조), ② 저작자 내지 발행자로부터 검정 신청을 받은 후(같은 규정 8조), ③ 기초 조사와 본심사로 구분하여 검정 기준에 따른 단계별 검정 심사하고(같은 규정 9조), ④ 검정의 최종 합격 여부는 교육부장관이 결정한다(같은 규정 10조 1항).

검정 실시 공고에는 검정 기준뿐만 아니라 신청자의 자격을 제한하고, 편찬상의 유의점을 설명하는 등 검정 신청을 위한 중요 사항이 적시되어 있다. 검정 신청은 검정 실시 공고의 절차에 따라 원고를 집필한 저작자 또는 발행자가 단독으로 할 수 있고 저작자와 발행자가 공동으로 신청할 수도 있다.

검정 심사는 기초 조사와 본심사로 구분하여 실시하는데, 기초 조사는 대상 도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사하는 형식 심사이고, 본심사는 앞서 공고된 검정 기준에 따라 교과서로서의 적합성 여부를 살피는 실질 심사이다. 기초 조사와 관련하여 교과서를 편찬하거나 발행할 때는 국어기본법 8조<sup>4)</sup>에 따른 어문 규범<sup>5)</sup>을 준수하여야 한다(같은 규정 26조 3항). 본심사와 관련하여 교육부장관은 필요한 경우에 국립국어원 등 전문 기관에 감수를 요청할 수 있다.

교육부는 위 검정 심사를 수행하기 위해서 각급 학교의 교과목 또는 도서별로 교원, 행정 기관 또는 교육 연구 기관에 근무하는 자, 학부모, 시민 단체가 추천한 자, 교과용 도서의 발행에 전문 지식이 있는 자 등을 비롯하여 당해 교과목 또는 도서에 관한 학식이 풍부한 자 중에서 교육부장관이 위촉 또는 임명한 자로 교과용 도서 심의회를 구성하여 운용한다(같은 규정 제18조 내지 제21조).

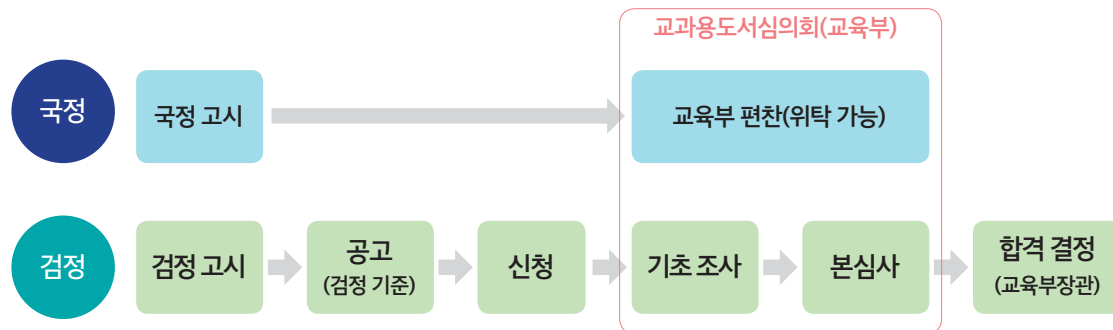
검정의 합격 결정은 심사 결과에 따라 교육부장관이 행하는데, 본심사 결과 불합격 결정을 받은 경우 교육부장관은 그 사유를 정확하게 적어 검정 신청을 한 자에게 통지해야 하고 불합격 통지를 받은 자는 통지받은 날부터 1개월 이내에 교육부장관에게 이의할 수 있으며, 교육부장관은 이의 신청이 있는 날로부터 60일 이내에 이의 신청에 대한 처리 결과를 통지해야 한다.

위에서 설명한 국·검정제 교과서의 개발·선정 절차를 그림으로 정리하면 [그림 2]와 같다.

4) 정부는 매년 국어의 발전과 보전에 관한 시책과 그 시행 결과에 관한 보고서를 정기 국회가 열리기 전까지 국회에 제출하여야 한다(국어기본법 8조).

5) 어문 규범이란 국어심의회가 심의를 거쳐 제정한 한글 맞춤법, 표준어 규정, 표준 발음법, 외래어 표기법, 국어의 로마자 표기법 등 국어 사용에 필요한 규범을 말한다(국어기본법 3조 3호).





<그림 2> 국·검정제 교과서의 개발·선정 절차

## (2) 국·검정 도서의 수정

교육부장관은 국·검정 도서를 수정<sup>6)</sup>해야 할 필요성이 인정되면 국정 도서의 경우에는 이를 자체 수정하고, 검정 도서의 경우에는 저작자 또는 발행자에게 수정을 명할 수 있다(「교과용 도서에 관한 규정」 26조 1항).

검정 도서 수정 관련하여 교육부장관은 교육과정의 부분 개정이나 그 밖의 사유로 인하여 개편의 범위에 이르지 아니할 정도로 검정 도서의 문구·문장·통계·삽화 등을 교정, 증감, 변경하는 등 그 내용을 수정할 필요가 있다고 인정할 때 검정 도서의 수정을 명할 수 있으며, 이러한 수정 명령의 대상이나 범위에는 문구·문장 등의 기재 내용 자체 또는 전후 문맥에 비추어 명백한 표현상의 잘못이나 제본 등 기술적 사항뿐만 아니라 객관적 오류 등을 바로잡는 것도 포함된다.

또, 검정 도서에 대한 수정 명령의 경우 교과용 도서의 검정 절차를 거쳐야 한다거나 이를 준용하는 명시적인 규정이 없기 때문에 교과용 도서 심의회의 심의 자체를 다시 거쳐야 한다고 보기는 어렵다. 그러나 헌법상 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 교과용 도서에 관한 검정 제도의 취지에 비추어 보면, 수정 명령의 내용이 표현상의 잘못이나 기술적 사항 또는 객관적 오류 등을 바로잡는 정도를 넘어서서 이미 검정을 거친 내용을 실질적으로 변경하는 결과를 가져오는 경우에는 새로운 검정 절차를 취하는 것과 다르다고 볼 수 없으므로 검정 절차상의 교과용 도서 심의회의 심의에 준하는 절차를 거쳐야 한다고 보아야 한다. 그렇지 않으면 행정청이 수정 명령을 통하여 검정 제도의 취지를 훼손하거나 잠탈할 수 있으며, 교과용 도서 심의회의 심의 등 적법한 검정 절차를 거쳐 검정의 합격 결정을 받은 자의 법률상 이익이 쉽게 침해될 수

6) ‘수정’이라 함은 교육과정의 부분 개정이나 그 밖의 사유로 인하여 교과용 도서의 문구·문장·통계·삽화 등을 교정, 증감, 변경하는 것으로서 개편의 범위에 이르지 아니하는 것을 말한다(「교과용 도서에 관한 규정」 2조 8호).





있기 때문이다(이상 대법원 2013. 2. 15. 선고 2011두21485 판결 참조).

검정 도서에 대한 수정 명령이 저작자의 저작권을 침해하는 문제점이 없는지 검토할 필요가 있다. 저작자는 그의 저작물의 내용·형식 및 제호의 동일성을 유지할 권리를 가지는데(저작권법 13조 1항), 저작자가 명시적 또는 묵시적으로 동의한 범위 내에서 저작물을 변경한 경우에는 저작자의 위와 같은 동일성 유지권 침해에 해당하지 않고 저작물에 대한 출판 계약을 체결한 저작자가 저작물의 변경에 대하여 동의하였는지 여부 및 그 동의의 범위는 출판 계약의 성질·체결 경위·내용, 계약 당사자들의 지위와 상호 관계, 출판의 목적, 출판물의 이용 실태, 저작물의 성격 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다.

한편 행정 처분이 아무리 위법하다고 하여도 그 하자가 중대하고 명백하여 당연히 무효라고 보아야 할 사유가 있는 경우를 제외하고는 그 하자를 이유로 무단히 그 효과를 부정하지 못하는 것이므로, 저작자가 교육부와와의 출판 계약에서 수정 명령이라는 행정 처분을 따라 저작물 변경에 동의한 경우에는, 설사 수정 명령이 다소 위법하더라도 당연히 무효라고 보아야 할 사유가 있다고 할 수 없는 이상 그에 따라서 저작물을 변경하는 것이 저작자의 동일성 유지권을 침해하지는 않는다(대법원 2013. 4. 26. 선고 2010다79923 판결 참조).

국정 도서에 대하여 수정의 범위를 넘어서 개편<sup>7)</sup>의 필요성이 인정될 때에는 교육부장관은 국정 도서를 개편할 수 있다(같은 규정 27조). 검정 도서의 개편에 대하여는 아무런 규정이 없다.

또, 한번 합격한 검정 도서도 ① 저작자 또는 발행자가 「교과용 도서에 관한 규정」 및 관련 명령(예: 수정 명령)을 위반하거나, ② 내용·체제·지질 등이 검정한 것과 다르거나, ③ 저작자의 성명 표지가 검정 당시의 저작자와 다르거나, ④ 그 밖에 검정 도서로 존속시키기 곤란한 중대한 사유가 발생한 경우 검정 합격을 취소하거나 1년의 범위 내에서 발행을 정지시킬 수 있다(같은 규정 38조). 만약 검정 합격을 취소하려는 경우에는 청문을 실시하여야 한다(같은 규정 39조 2호).

### (3) 질 관리 측면에서 본 국·검정 도서의 한계

교육부 내지 교육부장관으로 대변되는 국가는 교육과정은 물론, 교육과정에 따른 국정 도서를 편찬하고 검정 도서를 개발, 선정한다. 이러한 점이 학교 교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육 재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정해야 한다는 헌법상 이념인 교육 제도 법정주의에 반하는 것이 아닌지 다툼이 있을 수 있다. 그러나 초등학교의

7) '개편'이라 함은 교육과정의 전면 개정 또는 부분 개정이나 그 밖의 사유로 인하여 교과용 도서의 총 쪽수(음반·영상·전자 저작물 등의 경우에는 총 수록 내용)의 2분의 1을 넘는 내용을 변경하는 것을 말한다(같은 규정 2조 7호).



교육 목적과 교육 목표를 달성하기 위한 교육과정은 국가 수준의 공통성뿐만 아니라 지역, 학교, 개인 수준의 다양성을 동시에 갖추어야 하는 과정으로서, 교육을 둘러싼 여러 여건에 따라 적절히 대처할 필요성이 있다. 이 때문에 이에 관한 모든 사항을 법률에 규정하는 것은 입법 기술상 매우 어렵고, 특히 초등학교 교육과정의 편제와 수업 시간은 교육 여건의 변화에 따른 시의적절한 대처가 필요하므로 교육 현장을 가장 잘 파악하고 교육과정에 대해 적절한 수요 예측을 할 수 있는 해당 부처에서 정하도록 할 필요가 있다. 그래서 「초·중등교육법」 23조 2항이 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 교육부장관이 정하도록 위임한 것 자체가 교육 제도 법정주의에 반한다고 보기 어렵다(헌법재판소 2016. 2. 25.자 2013헌마838 결정 참조).

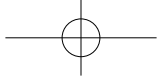
교육부가 교육과정을 만들고 특정 교과목에 대하여 국정 도서를 편찬하고 검정 도서를 개발·선정하므로, 국·검정제 교과서가 해당 교육과정에 부합하지 않기란 어려운 일이다.

교육과정과의 부합성 외에 학습 효율성 및 구성의 적합성 등 교과서의 질을 결정하는 다른 기본적인 요소들을 생각해 보면, 국·검정제 교과서는 교육부 산하의 교과용 도서 심의회가 교과서의 질을 높이기 위해 처음부터 편찬 기준이나 검정 기준 등을 잘 만들어야 하는 사전적 관리만 존재할 뿐이란 사실을 알 수 있다.

물론 국·검정 도서의 내용을 사후적으로 수정할 수 있으나, 수정의 필요성은 물론 수정하는 내용까지도 모두 교육부 스스로의 의견에 따른다는 점에서 철저하게 공급자 중심의 자체 평가 수준에 머무를 뿐 사용자 중심의 실질적 질 관리라고 보기 어렵다.

이에 대한 반론으로 학부모나 시민 단체에서 추천한 자가 교과용 도서 심의회 위원으로 될 수 있으므로(「교과용 도서에 관한 규정」 19조 4호 내지 5호) 국·검정제 교과서의 질 관리를 위해 사용자 내지 시민의 입장을 반영하고 있는 것이라고 주장할 수도 있겠지만, 교과용 도서 심의회를 구성하는 5인 이상의 위원들 중에 반드시 학부모나 시민 단체에서 추천한 자가 포함되도록 교육부장관의 위촉 내지 임명 절차를 강제할 수 없기 때문에 위 주장은 사실상 그 효과를 기대하기 어렵다.

결국 국·검정제 교과서에 있어서의 질 관리란 교육부 내지 그 산하 기관인 교과용 도서 심의회의 역량을 최대치로 하는 공급자 중심의 사전적 관리이다.



## 다. 인정 도서의 신청·선정·수정 및 한계

### (1) 인정 도서의 신청과 선정

인정 도서는 교육부장관의 인정 고시가 있는 교과목에 대하여 인정 도서를 신청, 선정하는 경우와 그러한 인정 고시가 없는 교과목에 대하여 인정 도서를 신청, 선정하는 경우로 나눌 수 있다.

#### (가) 인정 고시가 있는 교과목에 대한 인정 도서의 신청·선정

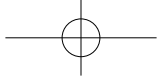
교육부장관의 인정 고시가 있는 교과목에 대해서는 학교장, 저작자, 발행자 또는 저작자와 발행자가 공동으로 해당 도서를 선정, 사용하려는 학기가 시작되는 날의 6개월 전까지 교육부장관에게 인정 도서의 인정을 신청하는 것이 원칙이다. 예외적으로 교육과정의 개정 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 위 신청 기한을 달리 정할 수 있다(「교과용 도서에 관한 규정」14조 1항).

교육부장관이 인정 신청을 받은 경우에는 교과용 도서 심의회의 심의를 거쳐 당해 도서의 인정 기준을 정한다(같은 규정 15조). 인정 도서의 인정에 관하여는 검정 도서에 관한 같은 규정 9조·10조·10조의 2를 준용하므로 인정 심사는 형식 심사인 기초 조사와 실질 심사인 본심사로 구분하여 실시하고, 본심사 결과 불합격 결정할 경우 그 사유를 정확하게 적어 인정 신청을 한 자에게 통지해야 하고, 불합격 통지를 받은 날부터 1개월 이내에 이의를 제기할 수 있으며 이의 신청이 있는 날로부터 60일 이내에 이의 신청에 대한 처리 결과를 통지해야 하는 점은 동일하다.

인정 도서의 사용 범위에 관하여, 국·검정 도서를 보충할 목적으로 인정받은 인정 도서를 그에 갈음하여 선정, 사용하는 것은 허용되지 않으며(같은 규정 17조 3항), 신청한 학교 외의 학교장은 별도의 인정 신청 없이 이미 인정된 인정 도서를 선정, 사용할 수 있다(동조 1항). 또, 교육부장관이 개발한 국가 직무 능력 표준 학습 교재의 경우 학교장은 별도의 인정 신청 없이 학습 교재를 인정 도서로 선정, 사용할 수 있다(동조 2항).

#### (나) 인정 고시가 없는 교과목에 대한 인정 도서의 신청·선정

교육부장관의 인정 고시가 없는 교과목에 대해서는 학교장이 해당 교과목의 교원 자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교 인정 도서 추천 위원회 및 학교 운영 위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 6개월(교육과정 운영 등 부득이한 사유가 있는 경우로서 학교장이 교육부장관과 협의하여 교육부장관이 인정 도서의 인정 신청 기한을 단축한 경우 그 기한) 전까지 교육부장관에게 인정을 신청한다. 다만 공립·사립의 초·중·



교 및 중학교의 경우 교육장을 거쳐 인정을 신청해야 한다(「교과용 도서에 관한 규정」14조 3항).

위와 같은 학교 운영 위원회의 인정 도서에 대한 심의 절차는 국·공립학교의 학교 운영 위원회는 교과용 도서와 교육 자료의 선정에 관한 사항을 심의하고(「초·중등교육법」32조 1항 4호), 사립 학교장은 교과용 도서와 교육 자료의 선정에 관한 사항에 대하여 학교 운영 위원회에 자문한다는(동조 2항 본문) 법률상 규정에 근거한다.

나머지 선정 절차는 앞서 설명한 인정 고시가 있는 교과목에 대한 인정 도서의 절차와 동일하다.

#### (다) 권한의 위임

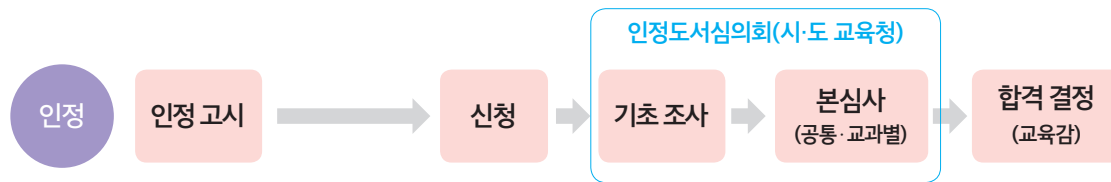
교육부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육감에게 위임할 수 있고(「초·중등교육법」62조 1항 전문), 대통령령에 속하는「교과용 도서에 관한 규정」40조 1항은 인정 도서의 인정, 인정 기준의 결정, 인정의 취소 처분, 인정 도서에 대한 내용 수정 요청 및 이에 관한 이의 신청 접수와 결과 통지 등 교육부장관의 인정 도서에 관한 일체의 권한을 교육감에게 위임하고 있다.

교육감에게 위임된 인정 도서의 인정 및 인정 도서에 대한 가격 조정 명령에 관한 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 교육청에 인정 도서 심의회를 둔다(「교과용 도서에 관한 규정」40조 3항).

따라서 인정 도서의 인정, 인정 기준의 결정, 인정의 취소 처분, 인정 도서에 대한 내용 수정 요청 및 이에 관한 이의 신청 접수와 결과 통지, 가격 조정 등에 관해서는 교육부장관을 교육감으로, 교과용 도서 심의회를 인정 도서 심의회로 바꾸어 규정을 해석하고 적용하면 된다.

인정 도서에 대한 인정, 수정, 취소 등의 관련 권한 일체가 시·도 교육감에게 위임되어 있는 점은 지방 교육 자치 제도의 구체적인 결과물로서 교육 자치제를 장려하고 발전시킨다. 교육 자치체란 지방 자치 단체(특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도)가 교육의 자주성과 전문성과 지방 교육의 특수성을 살리기 위하여 해당 지역의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 일반 행정 조직과 구별되는 행정 기관을 설치, 조직하여 운영하는 제도이다.

현행「지방 교육 자치에 관한 법률」에 따라서 광역 자치 단체는 교육 자치를 시행하고 교육 자치 기구로 의결 기관인 지방 의회와 집행 기관인 교육감이 있다. 집행 기관의 장인 교육감은 주민 직선으로 선출하고 임기는 4년이며, 교육감의 계속 재임은 3기로 제한된다. 지방 의회는 교육에 관한 조례안 및 예산안에 대한 심의권을, 교육감은 교육 규칙 제정권을 가진다. 위에서 설명한 인정제 교과서의 신청·선정 절차를 그림으로 정리하면 [그림 3]과 같다.



<그림 2> 국·검정제 교과서의 개발 선정 절차

## (2) 인정 도서의 수정

교육부장관은 인정 도서의 내용을 검토하여 수정이 필요하다고 인정하는 때에는 당해 인정 도서의 저작자에게 수정을 요청할 수 있다(「교과용 도서에 관한 규정」 26조 2항). 다만, 이러한 권한은 앞서 설명한 바와 같이 시·도 교육감에게 위임되어 있어서 교육감이 인정 도서에 대한 내용 수정 요청의 권한을 행사한다(같은 규정 40조 1항 4호).

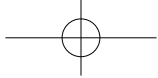
내용의 수정은 아니지만 한번 인정된 인정 도서도 일정한 사유가 있으면 그 사용이 중지되고 폐지될 수 있는데, 교육부장관은 인정 도서의 인정을 한 교과목에 관하여 ① 국정 도서 또는 검정 도서가 있게 되거나, ② 교육과정의 변경 등으로 당해 인정 도서를 선정, 사용하기 곤란하게 된 경우에는 인정 도서의 인정을 취소할 수 있다(같은 규정 17조 4항). 인정 도서에 대하여 인정 취소를 하려면 청문을 실시하여야 한다(같은 규정 39조 1호). 다만, 이러한 권한 역시 시·도 교육감에게 위임되어 있고 교육감이 위 사유가 발생한 경우 인정 도서에 대한 인정의 취소 처분을 하고(같은 규정 40조 1항 3호) 이를 위한 청문을 실시한다(같은 규정 40조 1항 6호).

## (3) 질 관리 측면에서 본 인정 도서의 한계

인정 도서에 대한 인정 기준의 결정 및 인정 심사는 교육부의 교과용 도서 심의회가 아닌 시·도 교육청의 인정 도서 심의회에서 이루어지는 점이 특색이고 교육부장관이 아닌 교육감이 인정 도서의 내용 수정을 요청한다는 점에서 국·검정 도서에 비해 자율적인 면이 있다.

특히, 인정 고시가 없는 교과목에 대해서는 학교장이 학교 인정 도서 추천 위원회 및 학교 운영 위원회의 심의를 거쳐 인정 신청하게 되는데, 학교 운영 위원회의 설치와 구성에 대하여 아래와 같이 「초·중등교육법」에서 규정하고 있다.

- 제31조(학교 운영 위원회의 설치) ① 학교 운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교 운영 위원회를 구성·운영하여야 한다.
- ② 국립·공립학교에 두는 학교 운영 위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역 사회 인사로 구성한다.



- ③ 학교 운영 위원회의 위원 수는 5명 이상 15명 이하의 범위에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

제32조(기능) ① 국립·공립학교에 두는 학교 운영 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

#### 4. 교과용 도서와 교육 자료의 선정

- ② 사립학교의 장은 제1항 각 호의 사항(제7호 및 제8호의 사항은 제외한다)에 대하여 학교 운영 위원회에 자문하여야 한다. 다만, 제1호의 사항에 대하여는 학교 법인이 요청하는 경우에만 자문한다.

모든 초·중등학교는 학교 운영 위원회를 구성하여 운영해야 하고, 국·공립학교의 학교 운영 위원회는 교원 대표, 학부모 대표 및 지역 사회 인사로 구성된다. 학교 운영 위원회의 중요 기능 중의 하나로서 교과용 도서와 교육 자료의 선정이 명시되어 있고 이를 근거로 인정 고시 없는 교과목에 대한 인정 도서의 신청도 학교 운영 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

학부모 대표를 교과서의 실질적인 사용자인 학생의 대표라고 확장 해석하여 보더라도, 학교 운영 위원회는 인정 도서에 대한 신청 단계에서만 관여할 뿐 인정 도서의 인정과 그 내용 수정 단계에서는 교육감과 교육감이 관리, 운용하는 인정 도서 심의회가 모든 절차를 수행하기 때문에 결국 국·검정 도서와 같이 공급자 중심의 사전적 관리와 본질적으로 크게 다르지 않다는 점에서 현행 인정제 교과서는 질 관리 측면의 분명한 한계를 지니고 있다.

## 2 교과서 제도의 정책 방향과 질 관리

### 가. 2015 개정 교육과정과 교과서 정책의 방향

#### (1) 교과서 정책의 방향

2015 개정 교육과정과 관련해 당시 정부는 2013년 5월 23일 창의 교육의 국정 과제를 통해 ‘참고서가 필요 없는 교과서 완결 학습 체제 마련’이라는 교과서 정책의 방향을 제시하였다. 그리고 2015년 7월 30일에는 ‘교과용 도서 개발 체제 개선 방안’을 통해 ‘교과용 도서 집필 및 심사 체제 등의 개발 체제 전반의 개선을 통한 양질의 교과서 개발·활용으로 배움이 즐거운 교실 수업의 변화 주도’하는 방안을 발표하여 교과서 질 관리와 관련된 사항을 담았다.

우선 교과서 정책의 방향에 대한 내용은 다음과 같다(교육부, 2015: 57).





- 현행 교육과정을 토대로 핵심 역량(성취 기준)을 개발하고 자기 주도적 학습 등을 유도하기 위해 교과서 개선 및 지원 강화를 추진함.
- 서책형 교과서와 연계한 디지털 교과서(교수·학습 자료)의 개발로 언제, 어디서나 자기 주도적 학습이 가능한 교과서 중심 학습 환경을 구축하고자 함.

교과서 정책은 교과 교육과정의 성취 기준을 개발하고, 사회 변화에 따른 서책형 교과서뿐만 아니라, 디지털 교과서의 개발도 지원하려는 정책 방향이 드러나 있다. 2015 개정 교과 교육과정은 성취 기준의 형태로 되어 있어 이를 반영한 교과서의 개발을 지향하고 있다. 그리고 미래 사회는 서책형과 디지털 교과서가 공존하게 될 것이기 때문에 이에 대비하기 위해 디지털 교과서 개발에 대한 의지도 드러내 보이고 있는 것이다.

다음으로 교과용 도서 개발 체제 개선 방안은 다음과 같다(교육부, 2015: 57-58).

- 국정 도서는 현장 적합성 검토 이전 단계의 편찬 과정을 개선하여 현장 검토본의 완성도를 제고하고, 연구학교와 함께 현장 교사 및 전문가 중심의 현장 적합성 검토를 병행하고자 함.
- 검정 도서는 교과용 도서의 오류를 최소화하기 위해 심사 체제를 강화하는 방향으로 검정 심사 절차를 개선하고자 함.
- 인정 도서는 인정 도서 질 제고와 교과서 사용의 자율성을 확대하고, 교과목 외의 비교과 활동 등의 도서도 인정, 사용하도록 인정 도서의 범위를 확대하고자 함. 또 이와 함께 인정 도서 개발 인력의 전문성 제고 및 인정 도서 개발 기간과 심사의 안정성을 확보하고자 함.

국정 도서의 경우 현장 교사와 전문가 중심의 현장 적합성 검토, 검정 도서는 심사 체제의 강화, 인정 도서는 그 범위를 확대하여 양질의 교과서 개발의 노력을 기울이려는 교과서 정책 방향을 제시하고 있다.

## (2) 교과용 도서의 편찬 방향

교과서 정책의 방향에 따른 구체적인 교과용 도서의 편찬 방향에서 목표와 기본 방향을 살펴본다. 교과용 도서의 편찬 방향에서 설정한 목표는 “창의 융합형 인재 양성에 적합하며, 핵심 역량 함양을 도모하는 실생활 중심의 교과용 도서 개발 및 보급을 통한 학교 교육의 내실화”(교육부, 2015: 69)로 설정하고, 기본 방향은 다음과 같다(교육부, 2015: 69).



## (2) 기본 방향

창의 융합형 인재 양성에 적합하며, 핵심 역량 함양을 도모하는 실생활 중심의 교과용 도서 개발

- 교육과정을 충실히 구현하는 교과용 도서
- 바른 인성과 창의 융합적 사고력을 갖춘 인재 양성에 적합한 교과용 도서
- 일상생활과 연계되어 이해하기 쉽고 흥미를 유발하는 학습자 중심의 교과용 도서

교과용 도서 편찬의 기본 방향에서는 2015 개정 교육과정의 지향하는 바로 창의 융합형 인재를 들고, 핵심 역량 함양 도모하는 실생활 중심 교과서 개발을 지향하고 있다. 교과용 도서 편찬의 기본 방향에서는 교과서의 내용적 측면에 중점을 두고 있으며, 외형적인 측면의 질 관리와 관련된 사항은 제대로 나타나지 않고 있다. 그러나 내용적 측면의 주요 사항은 전통적인 지식과 정보를 암기하는 방향이 아니라, 창의 융합적 사고력을 갖춘 인재 양성을 위한 것에 두고 있다.

그리고 실생활과의 연계를 중시함으로써 교육 현장에서 배우는 내용이 삶의 맥락과 함께 하는 내용이 되도록 한 것이다. 창의 융합적 사고력 신장과 실생활과의 연계와 같은 내용은 기존 지식의 평가와 재가공 등을 통해 새로운 지식을 창출하는 것과 관련된 것이다. 그래서 교과서 내용이 어떠한 방향이 되어야 하는 것인지를 제시하고 있다. 이들 사항은 교과서의 질적 사항에 대한 내용적 측면을 제시한 것이지만, 교과서 내용이 실질적으로 이와 같은 방향에 부합하는지에 대해서 어떻게 평가할 것인지는 다소 애매하게 되어 있다.

그리고 공통 편찬상의 유의점은 헌법 및 관련 법령의 준수, 교육의 중립성 유지, 지식 재산권 관련 법령의 준수, 교육과정의 구현 및 목표 진술, 내용의 선정 및 조직, 표기와 인용의 정확성, 범 교과 학습 내용의 반영, 그리고 기타 사항으로 외형 체제와 관련된 사항을 제시하고 있다. 이들 사항은 검정이나 인정 심사 기준에 해당되는 내용과 유사한 측면이 있다. 교과서 개발 단계에서의 질적 관리와 관련된 사항이 많이 제시되고 있으며, 사용이나 평가 단계에 해당되는 사항은 많은 비중을 차지하고 있지는 않은 편으로 생각된다.

## 나. 현행 국·검·인정의 심사 기준

우리나라에서 국정과 검정 도서의 경우는 교육부에서 업무를 맡고 있으며, 인정 도서는 시·도 교육감에게 위임하고 있다. 관리의 주체는 다르지만 이들 심사 기준은 대동소이하게 되어 있는 편이다. 그래서 여기서는 검정 도서를 대표적인 것으로 심사 기준을 제시하여 설명하고자 한다. 검정 도서의 경우 일반 민간이 교과서를 저술하는 관계로 이의 제기를 하는 절차 등이 더





포함되어 있는 것도 고려한 것이다.

검정 도서는 교과서 저작에 국가가 간접적으로 관여하는 방식이다. 교과서 저작은 민간이 하지만, 교육부에서 설정한 검정 기준을 통과하여야만 교과서로 사용할 수 있는 지위를 부여받게 된다. 검정 도서의 편찬은 교육부장관이 구분 고시한 검정 대상 교과를 대상으로 검정 실시 공고 후, 검정 신청을 받아 심사를 하여 합격 여부에 대한 결정을 하여 합격된 도서는 교육 현장에서 사용하게 된다.

이들 과정에 대해 설명하면, 교과서 검정의 신청은 저작자나 발행사가 할 수 있으며, 발행자는 편집 인력과 출판 실적의 기준을 충족하여야 가능하다. 다음 단계인 검정 심사의 절차와 방법에서는 기초 조사, 본심사(1차 심사, 2차 심사), 이의 신청 심사, 견본 검수의 단계가 있다. 기초 조사 단계는 내용 및 표기·표현의 오류의 조사를 하고, 본심사 단계의 1차 심사에서는 검정 기준에 따른 심사, 2차 심사에서는 수정·보완 및 감수 지시 사항 이행 여부의 확인과 교과서로의 적합성 여부의 심사를 한다.

1차 심사의 공통 기준과 교과별 기준은 시기별로 차이는 있지만, 기본적 사항은 대동소이한 편이다. 1차 심사에서의 공통 기준은 <표 3>과 같다(교육부·한국교육과정평가원, 2015: 6; 박창언, 2017: 128).

<표 3> 공통 검정 기준

심사 영역	심사 관점
I. 헌법 정신과 의 일치	1. 대한민국의 정통성과 국가 체제를 부정하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있는가?
	2. 대한민국의 자유 민주적 기본 질서와 이에 입각한 평화 통일 정책을 부정하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있는가?
	3. 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속 도서임을 부정하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있으며, 특별한 이유 없이 ‘독도’ 표시와 ‘동해’ 용어 표기가 되어 있지 않은 내용이 있는가?
	4. 대한민국의 국가 상징인 태극기, 애국가 등을 부정하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있으며, 바르지 않게 제시한 내용이 있는가?
	5. 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 조장하는 내용이 있는가?
	6. 특정 국가, 인종, 민족에 대해 부당하게 선전, 우대하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있는가?

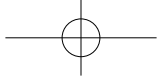


Ⅱ. 교육의 중립성 유지	7. 정치적·파당적·개인적 편견을 전파하거나 특정 종교 교육을 위한 방편으로 이용된 내용이 있는가?
Ⅲ. 지식 재산권의 존중	8. 타인의 공표되지 아니한 저작물을 표절 또는 모작하거나 타인의 공표된 저작물을 현저하게 표절 또는 모작한 내용이 있는가?

공통 기준의 심사는 개별 검정 위원이 ‘있음’, ‘없음’으로 판정하고, 검정 위원 한 명이라도 ‘있음’으로 판정하게 되면 교과용 도서 검정 심의회의 심사를 거치게 된다. 교과용 도서 검정 심의회 심의 결과 심사 항목 중 1개 항목이라도 ‘있음’으로 판정된 도서는 불합격 처리된다. 다음으로 1차 심사에서의 교과별 기준에 의한 심사의 기준은 <표 4>와 같다(교육부·한국교육과정평가원, 2015: 7-8; 박창언, 2017: 129).

표 4> 교과목별 검·인정 기준(예시)

심사 영역	심사 관점	배점
I. 교육과정의 준수	1. 교육과정에 제시된 목표를 충실히 반영하였는가? 2. 교육과정에 제시된 내용 체계 및 성취 기준을 충실히 반영하였는가? 3. 교육과정에 제시된 교수·학습 방법을 충실히 반영하였는가? 4. 교육과정에 제시된 평가를 충실히 반영하였는가?	
Ⅱ. 내용의 선정 및 조직	5. 내용의 수준과 범위 및 학습량이 적절한가? 6. 내용 요소 간 위계가 있고 연계성을 가지고 있는가? 7. 학생들이 배운 내용을 다양한 방식으로 일상생활에 적용함으로써 창의력, 문제 해결력 등 교과 역량 함양이 가능하도록 교육 내용을 조직하였는가? 8. 일상생활과 연계되어 흥미와 관심을 유발할 수 있도록 다양한 주제, 제제, 소재 등을 선정하였는가? 9. 학습자의 자기 주도적 학습을 지원할 수 있도록 구성하였는가? 10. 융·복합적 사고를 촉진하는 제제를 선정하였는가? 11. 학생 관점에서 이해하기 쉽게 기술하고 있는가? 12. 교과서의 집필 기준을 수하였는가? (* 집필 기준이 있는 과목에 한함.)	

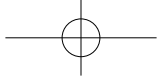


Ⅲ. 내용의 정확성 및 공정성	13. 사실, 개념, 용어, 이론 등은 객관적이고 정확한가?	
	14. 평가 문항의 질문과 답에 오류는 없는가?	
	15. 사진, 삽화, 통계, 도표 및 각종 자료 등은 공신력 있는 최근의 것으로서 출처를 분명히 제시하고 있으며, 해당 내용에 대한 설명으로 적합한가?	
	16. 특정 지역, 문화, 계층, 인물, 성, 상품, 기관, 종교, 집단, 직업 등을 비방·왜곡 또는 옹호하지 않았으며, 집필자 개인의 편견 없이 공정하게 기술하였는가?	
	17. 한글, 한자, 로마자, 인명, 지명, 각종 용어, 통계, 도표, 지도, 계량 단위 등의 표기가 정확하며, 편찬상의 유의점에 제시된 기준을 충실히 따랐는가?	
	18. 문법 오류, 부적절한 어휘 등 표현상의 오류가 없고 정확한가?	
Ⅳ. 교수·학습 방법 및 평가	19. 융·복합적 사고와 교과 지식의 적용 및 활용을 유도하는 다양한 교수·학습 방법 및 평가를 제시하였는가?	
	20. 체험 중심의 인성 교육이 구현될 수 있도록 학생 참여와 협력 학습이 강화된 다양한 교수·학습 방법 및 평가를 제시하였는가?	
	21. 학생들이 스스로 학습하고 과제를 해결할 수 있는 다양한 교수·학습 방법 및 평가를 제시하였는가?	
	22. 교사와 학생, 학생과 학생 간의 상호 작용이 가능한 다양한 교수·학습 활동을 제시하였는가?	
합계		100

교과별 기준에 의한 심사는 심사 영역 내의 심사 항목 가중치, 배점, 심사 관점에 대해 검정 위원회 협의를 통해 이루어진다. 그리고 검정 위원별로 심사 항목별 점수를 산정, 합산해 최종 점수를 부여한다. 심사 영역별 심의회 최종 점수는 배점 기준의 60% 이상이 되고, 심의회 최종 점수의 합산 점수가 80점 이상이 되어야 1차 심사를 통과하게 된다. 2차 심사는 수정·보완 및 감수의 이행 여부에 대한 심사로, 수정·보완의 이행과 감수의 이행을 한 도서는 2차 심사를 통과하게 된다.

이의 신청 단계에서는 불합격에 대한 통지를 할 경우 이의 신청 접수 기간을 정하여 안내한다. 불합격 통지를 받은 자가 이의 신청을 접수하면 그 타당성 여부를 심사하고, 접수한 날로부터 60일 이내에 그 결과를 통지하여야 한다.

여기서 제시하고 있는 검정 기준은 국정 도서와 인정 도서의 내용과 대동소이하게 되어 있다. 이들 교과서 심사 기준은 교과서로의 지위를 부여하는 것으로 개발 단계에서 이루어지고



있다. 사용 단계나 평가 단계에서는 이러한 기준이 적용되지는 않는 것이다. 따라서 심사 기준은 개발 단계에서 교과서 질 관리를 위한 주요 수단으로 작용하고 있는 것이다.

## 다. 자유 발행 적용 인정 도서 정책 방향과 질 관리

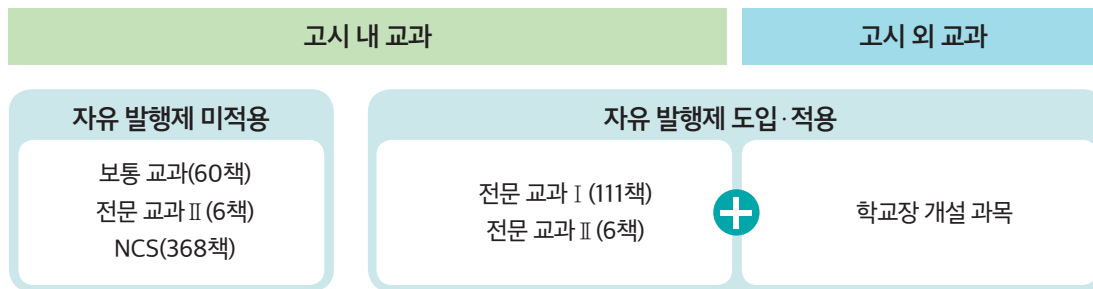
### (1) 자유 발행 적용 인정 도서의 정책 방향

자유 발행 교과서 제도에 대한 논의가 지속되는 이유는 사회 변화에 따라 자유 발행 교과서 제도가 지니고 있는 장점이 있기 때문이다. 1992년에 ‘교육법 제157조에 관한 헌법 소원’에서 헌법재판소는 자유 발행 교과서가 지니는 이점으로 학생들의 창의력 활성화, 상황 변화에 능동적 대처, 교사와 학생의 교재 선택권 보장 등을 제시하였다(헌재 1992.11.12. 89헌마88). 전통적인 농경 사회나 초기 산업 사회는 기존의 지식과 정보를 습득하여, 그 지식을 실생활에 적용하는 것이 가능하였을 것이다. 그러나 기존 지식과 정보를 평가하고 재가공하여 새로운 지식을 창출하는 사회에서는 전통적인 교과서의 역할 역시 변화가 필요할 것이다.

미래 사회는 더 이상 지식 그 자체에 의미를 두지 않는다. 기존의 지식과 정보를 새롭게 융합하여 창출하는 응용성이 중요하게 다루어지고, 교과서는 지식과 정보를 전달하는 매체가 아닌 학생들의 창의적 사고를 유도하는 주요 매체가 되어야 하는 시대적 사명을 마주하고 있는 것이다. 그러한 취지에서 최근 자유 발행 교과서 제도에 대한 논의가 새로이 일어나고 있다고 생각된다.

2019년 1월 ‘교과용 도서 다양화 및 자유 발행제 추진 계획(안)’을 중심으로 우리나라에서 도입하려는 자유 발행 교과서 제도에 대한 주요 내용을 제시하면 다음과 같다(교육부, 2019.1).

첫째, 현재의 인정 도서를 이원화하여 그 일부를 자유 발행 교과서 제도로 활용하고자 한다. 외국에서 사용하고 있는 자유 발행 교과서는 민간의 출판사가 저작자를 모집하여 국가 교육과정에 부합하도록 교과서를 만들고, 교육 현장에서는 교직원 회의나 교과별 협의회를 거쳐 교과서를 선정, 사용하는 구조를 지니고 있다. 그러나 우리나라에서는 현재의 인정 도서에서 교육부장관이 구분 고시한 교과목 내에서 자유 발행제 적용하는 교과와 고시 외 교과목에서 학교장 개설 과목을 자유 발행제 적용 인정 도서로 우선적으로 추진하고자 노력하고 있다. 그 내용은 [그림 4]와 같다(교육부, 2019).



<그림 4> 자유 발행제 적용 인정 도서

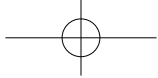
둘째, 자유 발행제 적용 인정 도서의 심의 기준을 완화하여 적용하고 있다. 자유 발행 적용 인정 도서의 경우 인정 도서의 승인 시 공통 기준의 준수 여부만을 확인하고, 교육과정 준수와 내용의 선정·조직, 내용의 정확성과 공정성은 집필진 스스로 점검하여 자체 평가서를 제출하도록 하고 있다. 인정 도서의 경우는 현재 적용하고 있는 인정 기준과 마찬가지로 공통 기준과 교과별 기준을 적용하도록 하여 차별화하고 있다. 자유 발행 적용 인정 도서의 심의 기준은 [그림 5]와 같다(교육부, 2019).

현행 기준		개선(안) 기준	
공통 기준	헌법 정신과의 일치, 교육의 중립성 유지, 지식 재산권 존중 등	공통 기준	현행 유지
교과별 기준	교육과정 준수, 내용 선정 및 조직, 내용의 정확성 및 공정성, 교수·학습방법 및 평가	교과별 기준	삭제
기준 쪽수	제시	기준 쪽수	삭제
		자체 평가서	교육과정 준수 여부, 내용 적합성 여부 등 집필진 자체 작성

<그림 5> 자유 발행 적용 인정 도서 심의 기준(안)

셋째, 심사 절차를 간소화하려는 내용이 포함되어 있다. 자유 발행 적용 인정 도서는 심의 기준을 간소화하여 심사 기간의 단축과 관련 비용을 절감할 수 있는 내용을 담고 있다. 인정 도서 심사 기준의 완화는 심사본 접수 시에 집필진이 작성한 자체 평가서를 제출하고, 교과별 기준 준수 여부만을 확인하는 것으로 안을 제시하고 있다.

현재 교과서 개발에서 공통 기준은 헌법 정신과의 일치, 교육의 중립성 유지, 지식 재산권의 존중의 세 영역이 존재하고, 영역별로 심사 관점이 별도 제시되고 있다. 영역별 심사 관점은 총



8개로 되어 있다. 자유 발행 적용 인정 도서는 여기서 제시한 공통 기준만을 적용하고, 그 외 교과별 기준은 출판사나 집필진이 자체적으로 체크하는 자체 평가의 형식을 띠고 있다. 기존의 심의 없는 인정 도서가 있었다면 이것은 자체 평가 인정 도서에 해당되는 것이다.

이러한 내용 이외에 교과서 질 관리에 대한 사항에 대해서는 별도의 신설 조항은 보이지 않는다. 따라서 현재 「교과용 도서에 관한 규정」 제26조의 제2항의 저작자에게 수정을 요청하는 것이 그대로 적용이 되는 구조를 지니고 있다. 이외에 사용자 평가나 피드백 체제 등에 대해서는 명문으로 확인하기 어려운 점이 있다.

## (2) 자유 발행 적용 인정 도서의 질 관리

우리나라에서 자유 발행 교과서 제도에 대한 질 관리는 자유 발행 교과서 제도가 어떠한 형식을 취하고 있는 것인지에 따라 그 대상과 방법이 달라질 것이다. 외국과 같이 교육과정의 준수 여부 등에 대한 출판사 자체 검정을 통해 개발하고, 사용하면서 단순 오류를 교사가 수정하는 방식으로만 질 관리를 하기는 어려울 것이다. 교과서 제도의 운영 폭이 넓은 관계로 국·검·인정 도서에서 교과서 내용에 오류가 있을 경우 국가나 지방 자치 단체가 수정 지시나 요청을 하여 질 관리를 하는 방법도 존재하기 때문이다. 따라서 다른 교과서 제도와의 관계도 고려한 우리나라의 특수성을 고려한 질 관리 체제를 정립할 필요도 있을 것이다.

교육부는 교과서 자유 발행제를 도입하기 위해 상위 법률이 개정되지 않은 상황에서 「교과용 도서에 관한 규정」을 수정하는 방안을 채택하고 있다<sup>8)</sup>. 구체적으로 현행 인정 도서 심사 절차를 심사 I 및 심사 II의 두 가지로 구분하고 심사 II를 통해 자유 발행제를 구현하겠다는 취지이다. 아래에서는 심사 II의 내용을 정리하고 그 한계를 살펴본다.

### 가) 자유 발행제 교과서에 대한 심사 절차(심사 II)

자유 발행으로 지정된 교과목에 대하여 현행 인정 도서의 신청 절차와 유사한 방식으로<sup>9)</sup> 심의본을 접수하고 기초 조사를 거쳐 본심사를 하고 그 결과를 통보한다는 기본 절차는 동일하지만, ① 심의본을 접수할 때 자체 평가서를 함께 제출해야 하고, ② 기초 조사 결과를 집필진과 공유한 후, ③ 모든 교과목에 대한 공통 기준만을 적용하여 완화된 본심사를 하고, ④ 최종 합격 공고 전에 본심사 의견을 현장 교사 등과 공유한다는 점이 다르다.

자유 발행 교과서 신청 접수 시 교육과정 준수 여부, 내용의 정합성 여부 등에 관한 자체 평가

8) 교육부, ‘점진적 교과서 자유 발행제 도입을 위한 인정 도서 심사 개선 방안(안)’, 2019. 7.

9) 현행 교육부장관의 인정 고시가 없는 교과목에 대한 인정 신청 절차를 준용한다는 안이 있음.





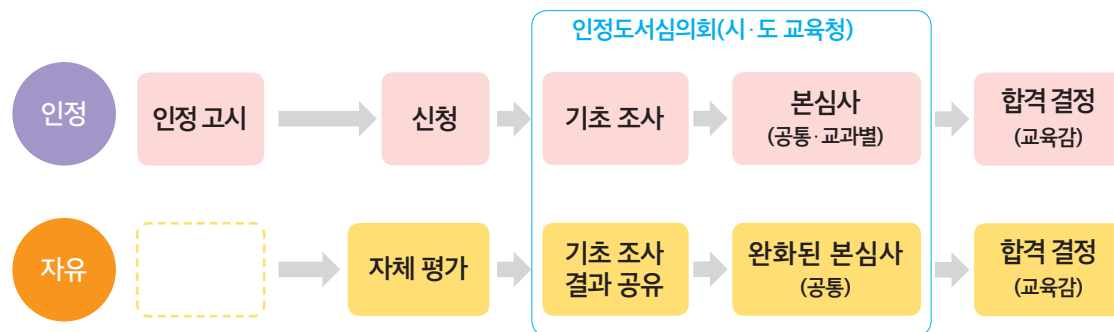
서를 함께 제출함으로써 교과서의 질에 관한 자발적 관리를 유도한다고 평가할 수 있다. 기초 조사는 내용 오류, 표기·표현 오류 등 형식적 심사를 하는 것인데 본심사에 들어가기 전에 기초 조사의 결과를 집필진과 공유하여 수정할 수 있는 기회를 부여함으로써 본심사의 비중을 높였다.

본심사에서는 대한민국 헌법 이념에의 부합, 교육의 중립성, 저작권을 중심으로 한 지식 재산권의 보호 등 모든 교과목에 대한 공통 기준만을 적용하고 기존의 본심사에서 적용하던 교육과정 준수, 내용 선정 및 조직, 내용의 정확성 및 공정성, 교수·학습 방법 및 평가 등의 교과별 기준은 배제한다.

본심사의 공통 기준에 미달하지만 않으면 자유 발행 교과서로 합격하는데 기준 미달은 아니지만 수정, 보완되어야 할 사항이 있는 경우 지시가 아닌 권고의 형식으로 통보되며, 수정 보완 사항을 반영할 것인지의 여부도 집필진의 자유의사에 따라 결정된다.

자유 발행 교과서로서 합격된 사실을 공고하기 전에 본심사에서 현출된 심사 의견을 현장 교사 등과 공유하게 한 것은 만에 하나 발생할 수 있는 중대한 결함을 미연에 방지함으로써 교과서 질의 사전적 관리라는 측면을 강화한 것으로 평가될 수 있다.

위에서 설명한 자유 발행 교과서의 특징을 현행 인정 고시 있는 교과목에 대한 인정 도서의 신청·선정 절차와 대비하여 정리하면 [그림 6]과 같다.



<그림 6> 자유 발행제 교과서의 신청·선정 절차

#### 나) 자유 발행 교과서의 한계

본심사의 기준을 공통 기준으로 완화하여 공통 기준만 충족하면 합격 결정하고 수정, 보완해야 할 사항도 집필진의 자유로운 의사에 따라 반영 여부를 정할 수 있게 한 점에서 민간 주도의 색채를 강하게 느낄 수 있다. 인정 도서로만 대표되던 인정제 교과서의 범주를 넓히고 실질적인 민간 주도 교과서가 개발될 것으로 기대된다.





그렇지만 사용자 중심과 지속적인 관리라는 미래 사회 교과서가 가져야 할 핵심적인 질 관리 요소를 떠올려보면 자유 발행 교과서의 한계가 드러난다. 교과서의 실질적인 사용자는 교사와 학생인데 자유 발행 교과서 역시 집필자 내지 출판사로 대변되는 공급자 중심의 사전적 질 관리라는 기존의 범주를 벗어나지 못하고 있다. 또 지속적인 피드백 체계를 아직 갖추지 못함으로 써 개정으로 인한 교과서 수정이나 모니터링단의 제한적 수정 등의 한계를 여전히 안고 있다. 이것은 기존의 교과서 제도보다 유연성과 능동성이 강조되는 자유 발행제 교과서로서는 더욱 취약점이 된다.

초반에 살펴본 바와 같이, ‘사용자 중심’의 맞춤형 내용 제공 및 사회 변화에 따른 ‘지속적 관리’ 여부가 미래 교과서의 질을 좌우하는 핵심 요소로 자리매김 할 것이고, 정부가 추진하고 있는 자유 발행 교과서만으로는 이를 충족시킬 수 없기 때문이다. 사용자 중심의 지속적 관리를 구현하려면 첫째, 교과서를 사용하는 교사 내지 학생의 ‘평가’가 있어야 하고, 둘째, 평가 결과를 반영하여 향후 교과서 개발을 할 수 있는 환류 시스템을 고려해야 하고, 셋째, IT 기술을 이용하여 언제 어디서나 의견을 개진할 수 있는 환경을 제공해야 한다.

위에서 말하는 평가는 다음 교과서의 개발을 위해 중장기적으로 반영해야 할 사항에 대한 평가를 의미하고, 단순 오기나 내용 오류 등은 사용 단계에서 교사나 학생이 즉시 수정 요청할 수 있도록 조치되어야 한다. ‘신청-선정-수정’으로 되어 있는 현행 교과서 관련 절차에서는 수정 단계만이 사후적 관리에 해당할 수 있고 이마저도 교육부장관 내지 교육감에 의한 공급자 중심으로 이루어지는 실정이므로, 사용자 중심의 실질적인 사후적 관리를 위해서 위 ‘신청’과 ‘수정’을 하나의 개발 단계로 포섭하고 사용 단계와 평가 단계를 추가하여 ‘개발-사용-평가’이라는 새로운 모형을 정립해야 할 필요성이 있다.

### 3 새로운 제도의 도입과 질 관리

#### 가. 자유 발행 교과서 제도의 법률(안)의 도입 과정

2017년 오영훈 의원은 현재 국·검·인정 도서 이외에 자유 발행 교과서 제도 도입을 위한 법률안([부록 2] 참고)을 제출하였고, 현재 국회에 계류 중인 상태이다. 제출된 법률안은 교육부장관이 고시한 교과서의 범주 내에서 교육감이 자유 발행 교과서를 지정할 수 있도록 권한을 부여하고 있다.

이 법률 안에서는 교과서 질 관리에 대한 내용은 제대로 제시되지 않고 새로운 교과서 제도



도입에 한정되어 있어 법률안이 통과될 경우 구체적인 사항은 시행령에서 규정하여야 할 사항이 되고 있다.

교육부에서는 시대적 요청에 따라 법률안을 개정하고자 두 차례에 걸쳐 (「교과용 도서에 관한 규정」) 일부 개정령(안) 입법 예고를 통해 그 개정 이유와 주요 내용을 국민에게 알려 이에 대한 의견을 듣기 위하여 「행정절차법」 제41조에 따라 대국민 공고를 실시하였다.

교육부 공고 제 2018-347호(2018. 12. 31.)에서는 인정 도서의 개념을 재정립하여 국정·검정 도서와 동일한 지위를 부여하도록 하는 한편, 일부 인정 도서는 인정 기준을 별도로 정하여 시대 변화에 탄력적 대처가 필요한 교과에 자유 발행제를 도입하고, 인정 취소 절차 완화 등 현행 규정의 미비한 사항을 보완하여 교과용 도서의 개발, 선정 및 활용의 자율성을 강화하고자 개정안을 마련하였다. 주요내용은 다음과 같으며 공고문 및 개정 대비표는 [부록 3]에 제시하였다.

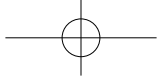
첫째, 현행 인정 도서 정의를 교육부장관의 인정을 받은 교과용 도서로 개정하여 국정 검정 도서와 동일한 지위를 부여(안 제2조, 제3조)하여 인정 도서의 대체·보충적 지위는 삭제하고 학교에서 사용할 교과용 도서의 선정 순위를 폐지하여 학교의 장이 국정, 검정 또는 인정 도서 중에서 선정하도록 할 수 있게 하였다. 또 교과용 도서를 변경하려는 경우에 종전과 달리 최초 선정 절차와 동일한 기준을 적용하도록 변경 절차를 완화하고 교육감이 학교별 특성을 반영하여 교과용 도서의 선정에 필요한 세부 사항을 정할 수 있도록 개선하였다.

둘째, 시대에 탄력적 대처가 필요한 교과는 자유 발행 도서로 발행할 수 있도록 대상 교과와 성격 및 인정 절차에 관한 조항 신설(안 제16조)하여 특수 분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 경우 등 인정 도서의 인정 기준을 교과목에 따라 달리 정할 수 있도록 하였다.

셋째, 집필진의 창의성·전문성 보장을 위해 수정 지시를 요청으로 완화하고 발행자의 사후 질 관리 성실 이행 조항을 신설(안 제26조)하여 검·인정 도서의 수정 명령을 요청으로 완화하여 집필진의 전문성을 존중하도록 하고 교과용 도서를 편찬하거나 발행하는 자가 교과서 품질 제고를 위해 노력하도록 하였다. 또 교과서 수정·보완에 관한 사무를 연구 기관 또는 대학에 위탁할 수 있는 조항을 신설하였다.

넷째, 교육과정 변경 시 인정 도서 취소의 청문 절차를 폐지(안 제17조, 제39조)하여 교육과정 변경된 경우 인정 도서의 인정을 당연 취소할 수 있도록 하고 취소 통보 및 청문 절차를 폐지토록 하여 절차상의 편의를 도모하였다.

그러나 교육부 공고 제 2018-347호(2018.12.31.)는 법률안 개정으로 이어지지 못하고, 2019년에 다시금 교육부 공고 제2019-315호(2019.10.14.)로 입법预告를 하여 대국민 공



고를 통해 의견을 수렴하고자 하였다.

교육부 공고 제2019-315호(2019.10.14.)에서는 시대 변화에 탄력적 대처가 필요한 일부 교과에 대하여 인정 도서의 인정 방법을 달리 정할 수 있도록 하여 자유 발행제 교과서 제도 도입을 지지하고 있다. 또, ‘고시 외 교과목’에 대한 인정 도서 신청 기한을 단축하며, 이미 선정된 교과용 도서를 변경할 경우 최초 선정 시와 동일한 학교 운영 위원회 심의 절차를 거치는 등 규제 완화 및 현행 규정의 미비점을 보완하여 교과용 도서의 개발, 선정 및 활용의 자율성을 강화하고자 하였다. 구체적인 내용은 다음과 같으며, 공고문 및 개정 대비표는 [부록 3]에 제시하였다.

첫째, 점진적 교과서 자유 발행제 추진 지원(안 제14조 및 제16조)에 관한 것이다. 이 조항을 통해 시대 변화에 탄력적 대처가 필요한 교과는 자유 발행제를 적용하여 발행할 수 있도록 교육부장관이 정하는 일부 교과목에 대해 인정 도서의 인정 방법을 달리 정할 수 있는 단서를 신설하였다.

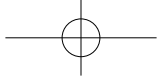
둘째, 교과용 도서 선정 방법 간소화(안 제3조)에 관한 것이다. 이는 교육과정 개정 없이 이미 선정된 교과용 도서 변경 선정 시에도 최초 선정 시와 동일한 학교 운영 위원회의 심의 절차를 거치도록 선정 방법을 간소화하도록 지원하는 것이다.

셋째, 전자 저작물 검정 실시 공고 기간 단축(안 제7조)에 관한 것이다. 학교 현장에 최신 기술을 적용한 디지털 교과서가 적기 보급될 수 있도록 검정 실시 공고 기간을 6개월 이내로 단축 가능한 단서 신설을 통해 전자 저작물 검정의 유연성을 확보하고자 하는 것이다.

넷째, 고시 외 교과목에 대한 인정 도서 신청 기한 단축(안 제14조)에 관한 것이다. 특색 있는 학교 교육과정 운영 지원을 위해 ‘학교장 개설 과목’ 등 ‘고시 외 교과목’의 도서 신청 기한을 학기 시작 전 3개월로 단축하여 행정상의 절차가 요구하는 기간으로 인하여 야기될 수 있는 학습자의 불이익을 최소화하고자 한 것이다.

다섯째, 교육과정에 따른 검·인정 도서의 검·인정 유효 기간 적시(안 제11조 및 제16조)에 관한 것이다. 검·인정 도서 합격 결정 효력이 발생하는 합격 공고(또는 인정 도서 인정) 시 교과용 도서 검·인정 유효 기간을 적시하도록 조문을 개정하여 학습자가 바른 선택을 할 수 있도록 지원하고자 하였다.

이상으로 새로운 교과서 제도의 도입 및 교과서 질 관리를 위한 탄력적 제도 운영을 위한 개정 법률(안)을 살펴보았다. 시대적 상황의 변화에 따른 대응 조치로서 법률안이 개정되고 있지만, 현재로서는 자유 발행 교과서가 어떠한 교과에 적용이 되는 것인지 그리고 그러한 교과에 대한 질 관리를 어떠한 방법으로 할 것인지, 질 관리의 기준이나 기구 등에 대한 사항은 구체화



된 것이 없는 상황이다.

우리나라는 국정과 검정 도서를 기본 골격으로 하고 있으며, 인정 도서를 보완재로 활용하는 제도를 마련하고 있다. 이러한 교과서 제도는 일정한 기준을 충족하여야 교과서로의 지위를 인정받는 형태를 지니고 있다. 이에 비해 일반적으로 이야기되는 자유 발행 교과서 제도는 교과서를 출판하고자 하는 사람들이 자체적으로 교육과정에 부합하는 것을 확인하고, 교육 현장에서 사용하는 방식을 취하고 있다.

우리나라의 입장에서 보면 자유 발행 교과서 제도를 채택하고 있는 나라의 교과서는 교과서라기보다는 교과서 이외의 교수·학습 자료에 해당되는 것이다. 자유 발행 교과서 제도를 취하고 있는 나라는 주로 유럽 국가가 해당이 되며, 교과서의 개발과 사용 및 평가의 단계에서 민간이 주도적으로 교과서의 질을 관리하는 형태를 지니고 있다. 프랑스와 같은 경우 교과서가 헌법이나 그 나라의 도덕에 위배되는 경우에는 교육청에 신고하도록 하여 교과서 질 관리에 대해 공적인 기관이 관여하는 형태로 되어있다.

자유 발행 교과서의 장점에도 불구하고, 교과서의 질적 수준에 대한 저하에 대한 우려가 있다. 자유 발행 교과서 제도를 취하고 있는 나라에서는 단순한 오류에 대해 교사가 이를 수정하여 가르치면 되는 역사적 전통을 지니고 있다. 그러나 우리나라의 경우 교과서 내용에 대한 오류나 편향성의 문제를 개별 교사가 해결하는 수준을 넘어서고 있다. 교과서 관련 주체들이 교과서에 대한 내용에서의 오류에 대해 많은 관심을 기울이고 사회적 이슈로 부각되기도 한다.

그것은 국정과 검정을 기본 골격으로 하는 현실에서 교과서로 지위를 부여하기 전에 일정한 심사를 거쳤는데도 불구하고, 오류가 나타나는 것에 대해 용인하는 것이 쉽지 않기 때문일 수도 있다고 생각된다. 따라서 우리나라에서 자유 발행 교과서 제도가 도입이 될 경우 그에 대한 질 관리를 어떻게 하는 것이 적절한 것인지에 대한 고민이 있을 수밖에 없다. 민간의 자율을 존중하면서도 그에 대한 책무성을 동시에 담보하여야 하는 과제가 있는 것이다.

## 나. 「교과용 도서에 관한 규정」의 수정 고시와 질 관리

### (1) 「교과용 도서에 관한 규정」의 수정 고시

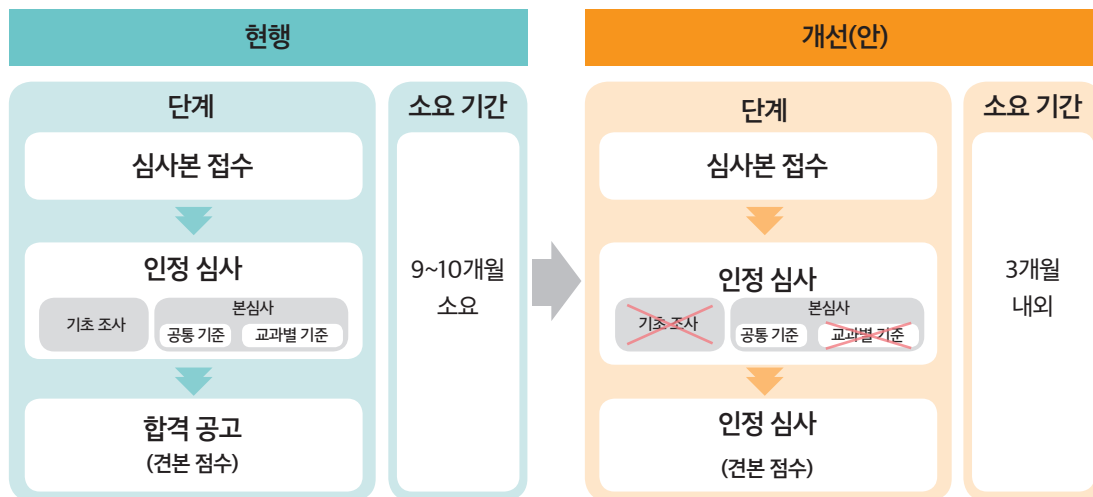
시대 변화에 탄력적인 대처가 필요한 일부 교과에 대하여 인정 도서의 인정 방법을 달리 정할 수 있도록 하고, ‘고시 외 교과목’에 대한 인정 도서 신청 기한을 단축하며, 이미 선정된 교과용 도서를 변경할 경우 최초 선정 시와 동일한 학교 운영 위원회 심의 절차를 거치는 등 규제 완



화 및 현행 규정의 미비점을 보완하여 교과용 도서의 개발, 선정 및 활용의 자율성을 강화하고자 교육부에서는 「교과용 도서에 관한 규정」을 일부 개정하였다. 「교과용 도서에 관한 규정」 개정안의 전문은 [부록 5]와 같으며, 주된 내용은 다음과 같다(2019. 12. 30.(월) 보도 자료).

첫째, 제14조 제4항 신설 및 제16조 일부 개정을 통해 ‘점진적 교과서 자유 발행제’의 도입 근거를 마련하기 위해 인정 도서의 심사 절차를 완화하였다. 기존에는 인정 도서를 신청하면 교과서 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 심사하느라 시일이 많이 소요되었으나, 이번 개정으로 인정 도서를 신청할 때 집필진이 교과서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 스스로 검증한 결과를 제출한 도서에 대해서는 기초 조사를 제외했다. 즉, 자율 규제 방식으로 심사를 완화하여 심사 기간이 기존 9~10개월에서 3개월로 단축됨에 따라 학교에 필요한 교과용 도서 공급 시기를 한층 앞당길 수 있을 예정이다.

또, 자유 발행 적용 인정 도서 심사 시 공통 기준에 따른 심사만 실시하도록 하여 이번 개정이 적용되는 인정 도서는 고등학교 전문 교과 I, 전문 교과 II 및 학교장 개설 과목 등으로 사회의 빠른 변화에 탄력적 대응이 필요한 교과서가 학교 현장에 적기에 개발, 보급될 수 있도록 하였다.



<그림 7> 자유 발행 적용 인정 도서 심사 제도 개선(안)

둘째, 제14조 제3항 일부 개정으로 해당 인정 도서의 신청 기한을 ‘6개월 전’에서 ‘3개월 전’으로 단축함으로써 고교 학점제 도입에 따른 학교장 개설 과목 등 ‘고시 외 과목’ 활성화를 지원하였다. 이를 통해 교과목 개설 시기와 인정 도서 신청 기한이 일치하게 되어 학교에서 학생의 진로와 학업 수요 등을 반영하여 새롭게 개설하는 교과목에 대해 다양한 교과용 도서를 사용할





수 있는 여건을 마련하였다.

셋째, 제3조 제4항 일부 개정을 통해 학교의 교과용 도서 선정 절차를 간소화하여 다양하게 개발된 교과서를 현장에 원활하게 활용할 수 있도록 하였다. 학교는 학교 운영 위원회의 심의를 거쳐 교과용 도서를 선정하는데, 기존에는 최초 사용을 위해 선정하는 경우와 이미 선정된 것을 변경하여 선정하는 경우로 구분해 학교 운영 위원회 심의 의결 조건을 달리하였다. 기존의 안은 최초 선정의 경우 위원 과반수 출석, 출석 위원 과반수 찬성으로 의결 조건을 하고, 변경 선정 시 위원 과반수 출석, 출석 위원 3분의 2 이상 찬성으로 의결하도록 하였다. 하지만 이번 개정으로 ‘최초 선정’과 ‘변경 선정’의 구분을 없애고, ‘변경 선정’도 ‘최초 선정’과 동일하게 하여, 학교에서 교과용 도서 변경이 원활하게 이루어지도록 하였다.

넷째, 제7조 제1항 일부 개정을 통해 신기술이 적용되는 전자 저작물 형태의 교과서(디지털 교과서)의 검정 실시 공고 기간을 서책형 등의 교과서와 다르게 단축하여 설정하였다. 검정 도서는 최초 사용 학년도 개시 1년 6개월 이전까지 검정 실시 공고를 해야 하는데, 전자 저작물의 경우에는 6개월 이전까지로 하여 최신 기술이 적용된 전자 저작물(디지털 교과서)의 원활한 개발·보급 및 디지털 교과서의 적기 보급을 위한 재검정 등이 신속히 이루어질 수 있도록 하였다.

## (2) 「교과용 도서에 관한 규정」 수정 고시에 따른 질 관리

개정된 규정안의 주요 내용은 교과서로의 지위를 부여하는 검정 기준의 완화, 자유 발행 교과서의 도입과 그에 따른 심사 기준의 완화의 내용이 담겨 있다. 여기서의 내용은 새로운 교과서 제도의 도입과 그에 따라 개발 단계에서의 교과서 지위 부여에 따른 내용이고, 사용 단계와 평가 단계 등에 대한 내용은 상대적으로 취약하게 제시되어 있다. 교과서 자율화 방향에 따라 교과서 개발, 사용 및 평가 단계에서 질 관리 체제를 어떻게 정비할 것인지에 대한 고민이 필요한 시점임을 확인할 수 있다.

자유 발행 적용 인정 도서 정책의 주요 내용은 인정 도서의 이원화 정책에 의한 개념 정립, 심의 기준 완화, 심사 절차의 간소화가 핵심적 내용으로 되어 있다. 이 내용을 기초로 자유 발행 적용 인정 도서가 교육 현장에서 사용이 될 경우 질 관리에 필요한 사항을 제도적 측면, 정책적 측면, 내용적 측면으로 구분해 살펴보고자 한다. 이들 내용은 교육 관련 전문 종사자와 교과서 출판업계 및 교과서 자유 발행 추진 위원회의 의견을 토대로 연구자가 구조화한 것이다.

첫째, 제도적 측면에 대한 것이다. 제도적 측면은 질 관리 주체와 기구에 대한 것이다. 우선 질 관리 주체에 대해 알아본다. 현행법의 구조에서 자유 발행 적용 인정 도서의 질 관리 주체는 교육청이 될 것이다. 그러나 질 관리 기구에 대한 것은 명문화되어 있지 않아 어떠한 방법이 좋



을 것인지에 대한 고민이 필요하다. 교육청은 인정 도서의 개발을 관리하고 지원하는 역할에 초점을 두어야 할 것이다. 공적인 교육에서는 국가나 지방 자치 단체가 교육에 대한 일정 수준 유지의 책임이 있기 때문에 질 관리의 중심적 역할을 수행하여야 할 것이다. 따라서 교육청은 자유 발행 적용 인정 도서의 개발과 사용 및 평가의 전반적 과정을 계획하고 관리하는 역할을 하여야 한다. 교과서 개발 단계에서는 저자나 출판계의 연구와 개발을 위한 지원, 사용 단계에서는 사용자 평가 등에 대한 관리와 지원, 그리고 평가에서는 수정이나 전면 개편 등에 대한 요청 등을 하여야 할 것이다.

다음으로 질 관리 기구에 대한 것이다. 교과서 질 관리를 위한 기구는 기술적인 지원을 하는 것으로, 교육청이나 출판계와 독립된 기구에서 객관적으로 그 관리를 하는 센터로 작용하여야 할 것이다. 질 관리 센터는 내부에 질 관리 위원회를 두어 교과서의 사용에 대한 평가를 취합하고, 그 결과를 저자와 출판사에 알려주어 교과서 내용에서의 오류나 미흡한 부분에 대한 수정을 출판사 자체적으로 할 수 있도록 피드백을 주어야 할 것이다. 중대한 오류가 있는 부분에 대해서는 교육청이 수정을 요청할 수 있도록 조치하면 될 것이다. 그래서 교과서 평가에 대한 피드백은 출판사와 교육청이 유기적으로 조화되도록 이루어져야 할 것이다.

둘째, 정책적 측면과 관련된 것이다. 정책적 측면은 자유 발행 적용 대상 교과서의 현장 적용의 시기, 심사 절차 등과 관련된 것이다. 교육부에서는 고등학교 도서 중 기존의 인정 도서는 현행 대로 사용하고, 신규 출원 과목(수능 교과 제외) 및 학교장 개설 과목에 한해 개선된 제도를 적용하도록 제시하고 있다. 그리고 절차와 관련해서는 인정 심의 과정의 간소화를 통해 심사 기간을 단축하고 관련 비용을 절감하는 내용을 제시하고 있으며, 기본 계획의 수립 후 제도의 적용과 현장 사용의 로드맵도 간략히 언급하고 있다.

우선 현장 적용 시기에 대해 알아본다. 자유 발행 적용 대상 교과서의 현장 적용에서 기존의 인정 도서는 그대로 사용하고, 새로이 출원하거나 학교장 개설 과목으로 점진적 확대를 하는 방향은 적절하다고 생각된다. 이제까지 새로운 교육과정에 따라 교과서를 개발할 경우 시범 적용을 통해 수정과 보완을 거친다는 점을 고려하면 이러한 절차도 진행할 것이라고 생각된다.

다만 새로운 제도의 도입에는 인프라의 구축이 선행될 필요가 있다고 본다. 새로운 교과서 제도 도입에 대한 교원의 이해를 돕거나 전문성 신장을 위한 연수 프로그램의 개발, 질 관리 기구나 센터의 정비, 사용자 평가를 위한 방법 등이 구비될 필요가 있을 것이다. 이러한 인프라 구축이 된 상태에서 자유 발행 적용 인정 도서를 현장에 적용하여야 제대로 안착할 수 있을 것으로 생각된다.

현장 적용의 시기와 관련해서는 이러한 사항의 준비, 집행과 더불어 검토되어야 할 것이다.





다음으로 심사 절차에 대한 것을 살펴본다. 자유 발행 적용 인정 도서의 심사 절차는 교육청의 권한을 인정하면서도 집필진이나 출판사의 자기 통제로서의 책무성을 보다 강화하는 것과 관련이 있다. 교과서 인정 절차의 간소화는 심사 기준의 완화를 통해 인정 심사 기간의 단축과 관련 비용을 절감을 기하려는 의도가 내포되어 있다. 인정 심사의 절차가 간소화되더라도 교과서의 질이 저하되어서는 아니 될 것이다. 이에 따라 출판사는 교육과정의 준수 여부에 대한 보다 신중한 검토가 요구되는 것이고, 심사 기간의 단축은 외형상의 행정적 절차에 한정해 이루어지는 것으로 이해되어야 할 것이다.

셋째, 내용적 측면에 대한 것이다. 내용적 측면은 자유 발행 적용 대상 교과, 심사 기준 및 사용자 평가와 관련된 것이다. 우선 적용 대상 교과에 대해 살펴본다. 자유 발행 적용 대상 교과서는 교과서의 성격에 따라 판단하여야 할 필요가 있다. 자유 발행 교과서를 교육 현장에서 사용한 경험이 적은 상황에서 모든 교과에 한꺼번에 적용하는 것은 교육 현장의 혼란을 가중시킬 수 있다. 따라서 시대적 변화에 대응성을 갖추기 위한 교과, 이념이 배제된 교과, 정형화되어 논쟁의 여지가 적은 교과 등 어떠한 교과 등 어떠한 교과를 우선적으로 적용할 것인지에 정책적 판단이 필요하다. 몇 개 교과에 대해 우선적으로 적용한 이후 교육적 효과를 검토한 이후, 성과가 있을 경우 다른 교과로 확대하는 방법을 사용할 필요가 있다.

다음으로 심사 기준에 대한 것이다. 심사 기준과 관련해 교육부에서는 공통 기준과 교과별 기준에서 공통 기준은 적용하고, 교과별 기준은 배제하는 방향에서 논의를 하고 있다. 교과별 기준은 출판사 자체 평가에 의해 맡기는 방법을 활용하는 것이다. 현재 인정 도서의 인정 기준은 시·도별로 유사한 형태를 지니고 있다. 공통 기준은 헌법 정신과의 일치, 교육의 중립성 유지, 지식 재산권 존중의 세 가지 영역을 중심으로 가부를 판단하는 형태를 취하고 있다. 교과별 기준은 교육과정의 준수, 내용 선정 및 조직, 내용의 정확성 및 공정성, 교수·학습 방법 및 평가의 영역으로 구분하여 구체적 문항을 만들어 점수를 부여하고 있다.

자유 발행 국가의 경우 나라별로 차이가 있지만, 프랑스의 경우는 출판사가 교육과정에 부합하는 것을 출판업자가 자율적으로 표시하여 교육 현장에 보급하고 있다(김혜숙 외, 2018: 49). 교육 현장에서는 이렇게 보급된 교과서를 사용하되, 헌법이나 도덕에 위배될 경우에는 교육청에 신고하도록 되어 있다. 우리나라의 상황과 비교하면 공통 기준은 헌법이나 도덕과 같은 것에 해당되고, 교과별 기준은 교육과정에 부합하도록 제작하는 것과 관련이 된다. 다만 우리나라의 자유 발행 적용 인정 도서는 프랑스와 같이 사후적 성격이 아니라 사전에 공통 기준을 심사한다는 점에서 차이가 있다.

공통 기준을 교육청에서 심사를 한다고 하면, 교육과정에 부합하는 내용은 출판사가 자체적



으로 평가하게 된다. 그렇게 될 경우 자체 평가서를 형식적으로 작성할 것이 아니라 내실 있게 작성할 필요가 있다. 이를 위해 집필진이 교육과정에 부합하도록 최선을 다하였다는 책무성을 확인할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

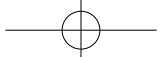
마지막으로 사용자 평가와 관련해서는 사용자 평가는 질 관리의 중요한 수단이 된다. 여기서 사용자가 누구이냐는 획일적으로 규정하기는 어렵다. 교사, 학생, 학부모, 지역 사회 인사 등 교육에 관련된 주체가 직·간접적으로 사용자가 되기 때문이다. 그러나 직접적인 교육 활동을 전제로 한다면 사용자는 교사와 학생이 된다. 여기서도 교과서 내용에 대한 전문적 판단은 교사가 행할 수 있고, 학생은 교과서 내용에 대한 만족도 정도를 물을 수 있을 것이다.

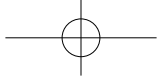
자유 발행 적용 인정 도서에서 사용자 평가가 의미를 지니는 것은 국·검정 도서와 달리 평가의 기준이 완화되고, 그 절차도 간소화에 따른 질 관리의 한 방법이 되기 때문이다. 교과서에 대한 사용자 평가에서 점수화를 기할 경우 출판사의 서열화 현상을 가져오고, 수정이나 보완을 요청하는 내용을 제대로 확인할 수 없게 된다. 따라서 온라인의 방법을 통해 문장으로 기술하고 그 내용을 분석하여 해당 출판사에게만 한정해 제공하는 방법을 취하는 것이 적절하다고 생각된다. 그래서 출판사가 교과서의 질적 수준을 향상시킬 수 있는 역량을 높이는 방향이 되어야 할 것이다. 다만 특정한 상황에서 교과서 내용에 대한 수정이 필요한 경우는 교육청의 수정 요청을 통해 질 관리를 하여야 할 것이다.



# IV

## 외국의 교과서 제도와 질 관리





일반적으로 대부분의 나라에서는 국정, 검정, 인정 및 자유 발행 교과서 제도 중에서 특정한 제도를 채택하고 있다. 국정제는 러시아, 몽골, 북한, 우즈베키스탄, 쿠웨이트 등이고, 검정제는 독일, 베네수엘라, 베트남, 브라질, 이스라엘, 일본, 중국, 칠레, 캐나다, 케냐 등이며, 인정제는 미국과 싱가포르 등, 자유 발행제는 노르웨이, 스웨덴, 영국, 오스트레일리아, 프랑스, 핀란드 등이 있다(교육부, 2018: 83-86). 여기서는 검정제 국가 중 사회주의 국가인 중국 및 우리나라와 흔히 비교되는 일본, 유럽 국가 중 독일을 살펴보고, 인정제 국가 중에서는 미국, 자유 발행제 국가 중에서는 프랑스와 영국을 살펴보겠다.

특히 고찰에 있어서 교과서 제도별 질 관리의 특성에 중점을 두었는데, 검정제는 개발 기준에 의한 사전적 질 관리가 이루어지는 만큼 검정제 국가의 경우 검정 및 발행 기준을 중심으로 살펴보겠다. 인정제는 개발 이후 도서 심의회 등과 같은 기구에 의해 사후적 질 관리가 이루어지는 만큼 인정 기준 및 심사·채택 시 관건이 되는 사항을 중심으로 살펴보겠다. 자유 발행제는 무엇에 중점을 두고 어떤 절차로 교과서를 채택하는지를 중심으로 살펴보겠다.

교과서 제도별로 교과서 질 관리 체제가 상이한 관계로 일정한 분석의 틀을 가지고 제시하는 것보다는 각국의 교과서 제도와 질 관리의 맥락을 중시하는 방향으로 논의를 전개하였다

## 1 검정제 국가: 중국, 일본, 독일

### 가. 중국

중국 사회에서 근대 공교육은 우리나라와 마찬가지로 전쟁 이후 입국의 관점에서 이루어졌다. 중체서용(中體西用) 담론이 더 이상 개혁의 모토가 될 수 없다는 사실을 깨달은 중국 지도부는 서구와 일본의 발전 요인을 빠른 속도로 중국 전역에 전파하여 발전과 개혁을 이루어내야 한다고 판단한 것이다. 따라서 다양한 부분에서 중국의 근대화를 이루기 위해서는 근대적 소양과 능력을 갖춘 국민이 절대적으로 필요했고 이를 위해서는 공교육 제도가 뒷받침되어야 했던 것이다.

중국 근대 공교육에서 민간 출판사는 서원의 개편, 학제의 반포, 교과서 심의와 편찬 등의 역할을 수행하며 근대 교육을 수용하고, 주요한 주체로 나서게 되었다. 민간 출판사 입장에서는 근대 교육의 시작은 엄청난 규모의 새로운 시장의 출현을 의미했다. 민간 출판사들은 최초로 학교 편찬 교과서 가운데서 인기 있는 교과서를 재출간하는 방식으로 교과서 생태계에 진입하였고 민간의 학교 설립으로 시작된 근대 교육은 정부와 민간 출판사가 참여함으로써 교과서를



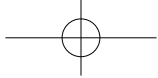
중심으로 초기 생태계를 구성하게 되었다(강설금, 2016).

정부의 무능은 교과서 시장의 독립적 자율성을 강화하는 데 일조했다. 교과서 시장은 준비된 수요 덕에 출발과 동시에 폭발적 성장을 이룰 수 있었다. 중국은 전통적인 교육 강국이다. 서구와는 달리 일찍부터 시험을 통해 관료를 선발했으며, 이를 위한 교육 기관은 전국적인 체계를 갖추고 있었다. 지방 구석구석까지 유교적 소양을 갖춘 지식인들이 포진해 있었으며, 교육을 통한 능력 개발과 출세는 오래된 문화다. 신식 학교와 교과서의 출현은 잠재되어 있던 교육 에너지의 분출 방향을 제시했다. 민간의 자체들은 학교에 나아가 교과서의 소비자가 되었다. 정부로부터 상대적인 독립성을 확보함과 동시에 거대한 수요를 바탕으로 교과서 시장은 이후 정권의 잦은 전복과 전란 속에서도 계속 성장하는 모습을 보였다(강설금, 2016).

민간에서 먼저 시작된 학교와 교과서는 학교의 등급, 학년, 과목에 있어서 혼란한 양상을 보였으나 1904년 학제의 반포는 이러한 혼란에 전국적 통일 질서를 부여했다. 이로 인해 민간 출판사와 학교는 교과서의 생산과 소비에 집중할 수 있게 되었다. 교과서 생태계는 전형적인 자본주의적 발전 경로를 밟으며 중국의 근대 구상을 스스로 구현하는 모습을 보였다. 교과서는 국민 교육을 위한 콘텐츠를 전달하는 수단이었으며, 빠른 확산을 통해 이 목적을 달성했다. 교과서 시장의 공급 경쟁은 교과서의 편찬 체제와 내용의 질적 향상으로 이어졌다. 교과서 자체도 근대화의 결과물로서 완성도가 높아진 것이다. 교과서는 자본과 인력을 유입하는 매력적인 상품이었고 교과서 생태계는 커다란 교과서 시장으로 작동했다.

이렇게 축적된 교과서의 생산과 보급에 관한 기반과 경험은 이후 진행되는 중국 근대화의 두 가지 모색, 즉 사회주의적 경로와 자본주의적 경로 모두의 토대가 되었다. 교과서가 가지는 매체로서의 특성 또한 중국 근대화의 촉진에 중요한 역할을 한다. 교과서 생태계 안에 편입된 학생들은 평균적으로 1인당 10여 과목의 교과서를 접하게 된다. 과목에 따라 매 학기 새로운 교과서를 받는 경우도 많았다. 정부와 근대 기획자들의 입장에서는 자신의 주장이나 담론을 전달할 수 있는 강력한 매개체가 되었고, 교과서는 정치적 정당화의 수단이 되기도 했다. 정부의 심의를 통과해 교과서에 게재된다는 것은 국가의 공식적인 입장으로서의 지위를 얻게 되며, 보편성을 획득했다는 의미를 가진다. 국민들이 봉건 왕조의 몰락과 공화정 수립을 받아들이고, 하나의 근대 중국을 건설하자는 목표를 공유하는 데도 교과서의 역할은 컸다.

중국은 1937년 이후, 중국 근대화의 두 가지 경로 중 사회주의적 근대화를 선택하고, 교육과정 및 교과서를 국정으로 일원화하여 강력한 하나된 중화인민공화국을 건설하고자 하였다. 중국의 학제는 유아 교육, 초등 교육, 중등 교육, 고등 교육의 네 부분으로 이루어져 있다. 소학교(초등학교에 해당), 일반 초급 중학교(중학교에 해당), 일반 고급 중학교(고등학교에 해당)는



6·3·3제 또는 5·4·3년의 학제를 가지고 있다. 또 중국 정부는 9년제 의무 교육(초등학교 6/5년, 중학교 3/4년)을 법률화하고 있다(김향단, 2012).

2001년 이후 새 교과서는 ‘초·중등학교 교과서 편찬, 심사 관리 시행 방법’ 내용에 의거해 교과서를 편찬하였고, 국가 수준의 교과서 또는 전국 범위 내에서 발행되는 지방 교과서는 반드시 전국 초·중등학교 교과서 심의 위원회의 심사를 거치도록 하고 있다. 이는 중국의 교과서 개발 정책이 ‘국정제’로부터 ‘심사제’로 바뀌었음을 의미한다(김향단, 2012). 중국 교과서 채택·사용의 70% 이상에 해당하는 인민교육출판사의 출판 관리 조례 중화인민공화국 국무 원령은 다음과 같다(<http://www.sapprft.gov.cn/>(2020.1.24. 검색)).

중국 인민교육출판사의 출판 관리 조례  
중화인민공화국 국무 원령

제343호(제3차 개정, 2016년 2월 6일 국무 원령 제666호 '국무부 개정에 관한 결정')

제3장 출판물의 출판 제30조

초등학교, 중학교 교과서 국무원 교육 행정 주관 부서의 검정; 교과서의 출판·발행을 하고자 할 경우, 교과서 출판·발행 업무에 필요한 자금, 조직 기구와 인원 등의 요건에 부응하여 국무원 출판 은행을 취득하고, 정 주무 부서가 승인한 교과서를 출판, 발행해야 한다. 초등학교, 중학교 교과서, 발행 단위는 중화인민공화국 정부조달법에 관한 규정에 따라 확정한다. 다른 어떤 부서나 개인도 중학교 초등학교 교과서의 출판, 발행 업무에 종사할 수 없다.

초·중등 교과서 출판 발행 방식에 관한 정책을 살펴보면, 새로운 「출판관리조례」에서는 초·중등 교과서의 출판 발행 사업체는 교과서 출판 발행에 필요한 자금, 조직 기관, 인력을 갖추고 ‘국무원 출판 행정 주무 부처’에서 승인한 교과서의 출판 발행 자격을 갖추면 된다고 한다(중화인민공화국 『신문 출판 총서』, 2016). 교과서 출판을 주체로 하고 있는 출판사인 인민교육출판사는 최근 반세기에 걸쳐 꾸준히 교육과정 개정 교과서 개발 역할을 담당해 왔다. 인민교육출판사는 다년간 초·중등학교 모든 교과과 교과서, 교사용 지침서, 연습용 자료와 기타 학습용 참고 자료들을 출판하고 있다. 인민교육출판사의 교과서는 전국 15개 성에서 70% 이상이 사용하고 있으며, 교과서 연구, 편찬, 출판, 발행을 주로 하고 있는 중국 교육부 직속 국가급 출판사이다. 이들의 출판 강령은 다음과 같다(<http://www.pep.com.cn>(2020.1.24. 검색)).





## 중국 인민교육출판사의 강령

‘국가 중장기 교육 개혁과 발전 계획 요강(2010-2020년)’의 정신을 관철, 소양 교육의 이념을 받들어 덕육 우선, 사상성, 기초성, 혁신성, 시대성, 적합성 보완  
 첫째, 과학 발전관과 사회주의의 핵심 가치를 충분히 구현하여 중화 민족 우수 전통문화 교육을 강화한다.  
 둘째, 기초 강화, 콘텐츠 정선, 커리큘럼 용량과 난이도 제어, 학생들의 불합리한 학업 부담을 경감한다.  
 셋째, 능력을 중요시하고 앎과 실천이 결합되어 학생의 혁신 정신과 실천력의 육성을 실현한다.  
 넷째, 시대와 함께 나아가고 새로운 지식을 충실하게 하여 시대 발전의 새로운 요구와 과학 기술 진보의 새로운 동태를 구현한다.  
 다섯째, 현실 존중, 교재의 적절성 향상, 교사의 전공 수준, 학벌 등 국정 운영에 더욱 적합성을 꾀한다.  
 여섯째, 교재 내용과 구조를 조정하여 학생들의 학습 심리에 부합하도록 한다.  
 일곱째, 도학 도교, 자주 학습과 평생 학습을 촉진한다.  
 여덟째, 교재의 심미성·가독성을 높여 즐겁게 읽도록 한다.  
 아홉째, 학과 간 조율을 강화하고 교재의 정체성을 더욱 강화한다.

## 나. 일본

일본은 교과서 검정제를 채택하고 있는 국가로 출판업자가 도서 검정을 문부과학 대신에 게 신청하고, 승인을 받으면 교과서의 출판으로 이어진다(교과용 도서 검정 규칙 제4조). 일본은 교과서의 질 관리를 위해 검정 과정부터 검정 후의 수정 절차까지 여러 가지 장치를 두고 있다. 우선 검정 과정의 이전부터 살펴보면, 교과서 발행자 지정 제도를 통해 문부과학성이 지정한 일정 수준에 도달하는 출판업자만이 교과서 검정 심사에 참여할 수 있는 제도이다(이명희·양병일, 2016). 문부성이 지정한 교과서 발행자가 충족하여야 하는 기준은 다음과 같으며, 문부과학 대신은 매년 교과서 발행자가 기준을 제대로 충족하고 있는지 여부를 조사하고 기준에 도달하지 못할 경우 교과서 발행자 지정을 취소한다(이명희·양병일, 2016: 65). 교과서 발행자 지정을 통해 일정한 자산을 보유할 것을 요구하고 있으며, 특히 교과서 전문 편집자를 보유해야 보유하고 도서 출판에 대한 경험을 일정 수준 이상 요구한다는 점에서 교과서 발행을 위한 기본 여건이 되는 출판사에만 검정 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다는 점을 알 수 있다. 교과서 발행을 위해 출판사에 요구되는 요건은 다음과 같다(이명희·양병일, 2016: 65).





- ① 자본 총액(출자 총액) 또는 자산액이 1,000만 엔 이상일 것
- ② 교과서 전문 편집자 5명 이상 재직(특별한 경우에만 2인 이상)
- ③ 도서의 출판에 관한 상당의 경험을 가질 것
- ④ 도서의 발행에 관해 현저히 불공정 행위를 한 적이 없을 것

교과서 검정 과정 자체에서도 교과서의 질 관리를 위한 여러 가지 장치가 설정되어 있음을 알 수 있다. 교과용 도서 검정 규칙 제7조에 따르면 문부과학 대신은 신청 도서에 대해서 검정 결정 또는 검정 심사 탈락 결정을 하고 그 취지를 신청자에게 통지한다. 이때 수정이 필요한 경우 출판사가 수정을 실시한 후에 다시 심사를 실시하는 것이 적당할 경우에는 결정을 유보하고 검정 의견을 신청자에게 통지하는 것으로 한다. 또, 불공정 행위를 한 출판사의 경우 검정 심사 탈락 결정을 하고 그 취지를 신청자에게 통지하는 것과 같이 검정 과정 자체에서도 출판사에게 엄정한 과정을 거치고, 필요한 수정을 지속적으로 요구하는 장치를 두고 있다.

교과서 검정 과정에서 합격 여부를 결정하는 것은 교과용도서검정조사심의회의인데, 이 심의회는 대학 교수, 초·중·고 교원 등의 전문가로 구성되어 있다. 또, 문부과학성의 상근 직원인 교과서 조사관이 참여하게 되는데, 교과서 조사관은 각 교과별로 배치되어 교과서 검정 절차에 참여하게 된다. 교과용도서검정조사심의회의에서 내린 판단에 따라 합격 여부는 문부과학 대신이 결정하도록 되어 있으며 수정 사항이 있을 경우 출판사는 적절한 대응을 해야 한다. 이러한 수정 사항 요구는 검정 과정이 끝난 이후에도 이루어질 수 있으며 이에 대해서도 출판사는 수정 요구에 응해야 한다(이명희·양병일, 2016: 67). 문부과학성은 교과서 조사관을 다수 확보하고 있다. 그러나 이러한 교과서 조사관 제도는 교과서의 내용을 문부과학성이 통제하기 위한 방편으로 활용될 수도 있다. 일본이 교과서 검정제를 실시하는 표면적인 이유는 “① 국민의 교육 받을 권리 보장, ② 전국적인 교육 수준의 유지 및 향상, ③ 교육 기회 균등의 보장, ④ 적정한 교육 내용의 유지, ⑤ 교육의 정치적 중립성 확보”(이명희·양병일, 2016: 67)와 같은 공적인 이유로 설명되고 있지만, 실질적으로 교과서 조사관 제도가 정부의 방침에 우호적이지 않은 교과서를 배제하는 도구로 사용될 수도 있다. 실제로 1950년대에는 교과서 조사관 제도를 실시하면서 검정 불합격률이 30%에 육박했던 적도 있다는 점을 고려할 때(권오현, 2009: 61) 교과서 조사관 제도가 교과서 질 관리와 더불어 교과서 통제의 수단으로 사용될 수도 있다는 점을 알 수 있다. 문부과학성은 교과서 조사관 외에도 교과서 질 관리를 위한 인력인 기획관과 사학관을 다수 확보하고 있다. 이러한 인력들은 교과서 정책과 교과서 검정 업무의 엄정성을 위해 검정 과정에 관여하고 있다.

검정 과정 이후의 질 관리의 다른 방안으로 검정 결과의 공개 원칙을 들 수 있다. 검정과 관련



된 자료를 국립교육정책연구소 교육도서관, 공익 재단 법인 교과서연구센터에서 연중 공개하고 있으며, 공개 결과에는 검정 의견에 따라 수정한 내용, 교과서 견본, 심의회의 심의 개표 의사 요지 등의 자료가 포함되어 있다(이명희·양병일, 2016: 68)

이 외에 일본 정부는 교과서 질 향상을 위하여 교과서 검정과 채택의 기간 조정, 검정과 채택 과정의 공정성을 확보함으로써 좋은 교과서를 저렴하게 공급할 수 있도록 여건 형성, 교과서 검정 소요 예산을 국가에서 부담하는 등의 노력을 통해 일본의 교과서 질 관리를 위해 노력하고 있다.

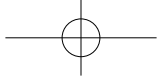
일본은 출판사와 일반 사단 법인인 교과서협회에서도 교과서의 질 관리를 위한 노력을 하고 있다. 출판사에서는 ‘훌륭한 편집진’을 확보하고 영리보다는 양질의 교과서 출판을 위한 노력을 기울이고 있다(이명희·양병일, 2016: 83). 교과서협회는 다음의 다섯 가지 주요 사업을 통해 교과서의 질 관리를 위한 노력을 기울이고 있다(이명희·양병일, 2016: 84).

- ① 검정 도서의 질적 향상을 위한 조사·연구
- ② 검정 도서의 발행·공급 사업의 효율화·합리화를 위한 조사·연구
- ③ 문부과학성을 비롯한 관계 기관과의 연락·조정
- ④ 교과서 검정 제도 및 채택 제도의 추진·운영·개선에 대한 협력
- ⑤ 교과서 전반에 관한 홍보 활동

## 다. 독일

독일은 에른스트클레트출판사, 코르넬센출판사, 베스트만출판사의 세 개 출판사가 전체 독일 교과서 시장의 90%를 차지하고 있으며 이러한 출판사들이 교과서 개발의 주체가 된다. 출판사들이 개발한 교과서는 문화부장관에게 일정한 준거에 따라 승인을 받는 절차를 거쳐야 해서(김혜숙 외, 2018: 91) 교과서 검정제에 해당하는 국가이다(이문학, 2016). 그러나 연방주에 따라 교과서를 검정 또는 인정하는 경우가 있으며, 연방주마다 검인정에 제출해야 하는 과목도 다양한 편이다. 따라서 국가의 검인정 과정이나 학교의 선택 과정에서보다 교과서 개발 절차에서의 질 관리가 중점적으로 이루어지고 있다.

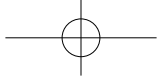
한편, 연방주별로 법률에 따라 교과서가 충족해야 할 조건을 제시하고, 교육부 또는 학교에서 교과서를 선정할 때 이러한 조건을 충족해야 함을 명시한 경우도 있다. 예를 들어, 노르트라인베스트팔렌주는 “교재는 교육부에 의해 인가된다. 즉 이하 5개의 조항을 충족하면…….”이라는 조항을 두고 있으며 튀링엔주는 “검인정은 거부될 수 있다. 즉 교과서가 ……에 규정된 요



구를 충족시키지 못하면 인가가 거부된다.”는 점을 명시하고 있다(김유경, 2016: 15). 법률적으로 교과서가 갖춰야 할 조건에 대해 명시한 점은 대체적으로 “헌법 및 법률 합치성, 교육적 적절성, 제시된 교육과정과의 적합성, 경제성”을 강조하고 있으며, 또한 교과서 내용의 심각한 오류나 성, 종교, 인종 차별적 서술에 대해 점검하기 위한 것으로 보인다(김유경, 2016: 16).

교과서 인증 절차에서는 주로 교과서의 내용이 교육과정 목표에 부합하는 지에 대해 중점적으로 점검한다. 연방주에 따라서 인정 시 제출해야 하는 과목이 달라질 수 있으며 검토 결과에 따라 교과서를 전면적으로 수정해야 하는 일도 발생한다(김혜숙 외, 2018: 96). 독일 내에서도 엄격한 교과서 검인정 절차를 거치고 있는 바이에른주에서 교과서 출판사는 문서로 인가를 위한 서류를 제출해야 하며, 서류 신청이 접수되면 바이에른 교육부의 내부 절차에 따라 인정 절차가 진행된다. 이때 특징적인 점은 교육부가 구축한 감정인의 풀이 있고, 이 풀 안에서 2명의 감정인이 배치된다는 점이다. 감정인은 “특별한 자격과 경험을 구비한 교사 인력” 중에서 선정되는데, 제출된 교과서의 약 10페이지 정도를 검토하여 수업에 적합한 지를 검토하게 된다. 또 기본 원칙, 형식적 요건, 내용적, 교과 과정적 측면, 광고 금지와 같은 기준도 충족해야 한다(김유경, 2016: 20). 감정인들은 6주간의 감정 후에 “① 인가 권고, ② 매우 경미한 수정이 필요한 경우에만 조건부(시한연장) 인가 권고, ③ 인가 거부 권고 등으로 판정된다.”(김유경, 2016: 22) 한편, 대조적으로 교과서 검인정에 대해 엄격한 절차를 두지 않은 브란덴부르크주에서는 간단한 점검표 정도만을 제공하고, 학교에서 자율적으로 교과서를 선택하도록 하고 있다. 학교별로 교과서를 채택할 때에도 학교의 교사가 중요한 역할을 한다. 검정 도서 중에서 선택하여 실제 수업에 사용해 보고, 그 결과를 토대로 교사 협의회에서 최종 채택 여부를 결정한다(이문학, 2016).

독일의 검정제 기준은 매우 엄격하지는 않지만 “대상 학년을 고려한 적절한 서술 양식, 삽화·색도·장정·판형 등의 모양새, 책정 가격의 적절성 따위의 교과서로서의 형식 요건이나 헌법·법률 및 정치 교육 기본 방향과의 일치성 여부 같은 기준 요건”을 충족시켜야 한다(이용재, 2009: 90). 특히, 중요한 기준은 “정치적 중립성”과 “학문적 객관성”으로 국가의 비전이나 정책 방향을 반드시 따라야 하는 것이 아니라 오히려 객관적인 내용을 서술하는 것을 중시한다는 점에서 교과서 내용을 통제하기 위한 기제로 작용하는 일본의 교과서 조사관 제도와는 대조적이다.



## 2 인정제 국가: 미국

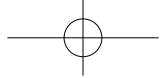
미국은 교과서 인정제를 채택하고 있다(김현숙, 2009; 김혜숙 외, 2018). 독일과 같이 주 정부별로 교육과정을 개발하고 있지만 교과서 개발 및 선정에 있어서는 독일보다 더 느슨한 제도를 운영하고 있다. 출판사가 개발하는 교과서를 교육부가 인정해 주는 절차를 거치면 인정 받은 교과서의 목록이 만들어지고, 이러한 목록을 토대로 개별 학교에서 적절한 교과서를 선택하여 사용한다. 이때 교과서를 승인하는 주체는 국가, 주 또는 학교의 교과서 인정 위원회이다(이문학, 2016: 116). 미국 각 주의 교과서 채택 방식의 분류는 주 단위 인정제와 지역 인정제로 구분되는데, 지역 인정제의 경우 학교구나 학교에 교과서 채택을 맡기는 경우이다. 미국에서 주 단위 인정제와 지역 단위 인정제를 채택하는 주는 다음의 <표 5>와 같다(이문학, 2016: 117).

표 5> 미국 각 주의 교과서 채택 방식 분류

주 단위 인정제 채택 주	지역 단위 인정제 채택 주
애리조나, 알칸사스, 캘리포니아, 플로리다, 조지아, 아이다호, 인디애나, 캔터키, 루이지애나, 미시시피, 네바다, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 오클라호마, 오리건, 사우스캐롤라이나, 테네시, 텍사스, 유타, 버지니아, 웨스트버지니아	델라웨어, 펜실베이니아, 뉴저지, 코네티컷, 매사추세츠, 메릴랜드, 뉴햄프셔, 뉴욕, 로드아일랜드, 버몬트, 캔터키, 오하이오, 일리노이, 메인, 미주리, 미시간, 아이오와, 위스콘신, 미네소타, 캔사스, 네브래스카, 콜로라도, 노스다코타, 사우스다코타, 몬타나, 워싱턴, 와이오밍, 알래스카, 하와이

이 중 주 단위 인정제를 채택하고 있는 텍사스주는 공고, 개발 및 입찰 의향서 제출, 교과서 견본 제출, 주정부 심의회(State Review Board)<sup>10)</sup> 구성 및 운영의 절차를 거친다. 이때 교과서의 질 관리를 위해 중요한 과정은 주정부 심의회의 구성 및 운영이다. 이 심의회에서는 제출된 교과서를 심사하면서 TEKS(Texas Essential Knowledge and Skills)와 ELPS(English Language Proficiency)의 반영 정도, 사실적 오류 등 교과서의 질과 관련된 특성들을 심사한다. 주정부 심의회는 주 교육부 장관에 의해 지정되며 교육자, 학자, 학부

10) 관련 내용의 출처인 김혜숙 외(2018)에서는 '주정부 검정 심의회'라는 용어를 사용하였으나 여기에서는 미국을 교과서 인정제 국가로 기술하고 있으므로 혼동을 피하기 위해 '주정부 심의회'라는 용어로 대체하였다.



모, 교육 위원회 위원들로 구성되어 있고, 이 중 교과서 심사에는 최소 두 명의 심사 위원이 참여하도록 되어 있다(김혜숙 외, 2018: 110-111).

또 인정 절차와는 별도로 오류를 수정하기 위한 절차를 두고 있다. 텍사스 주의 교육부 장관은 교과서에 나타난 오류들을 모아 주 교육 위원회에 보고해야 하고, 텍사스 주 주민 역시 교과서의 오류를 발견할 경우 이를 오류 제출 양식을 작성하여 주 교육부에 제출할 수 있다. 출판사는 주 교육부의 요구에 응하여 교과서의 오류를 수정하고 이를 완료했다는 진술서를 제출해야 한다(김혜숙 외, 2018: 112-113). 수정 사항이 제대로 정정되지 않았거나 새로운 오류가 발견될 경우 출판사에 벌금이 부과될 수 있다(김혜숙 외, 2018: 114).

주 수준에서 교과서를 인정하고 있는 캘리포니아주의 경우 텍사스주와 유사한 절차를 거치지만 구체적인 절차와 평가 기준에서는 차이를 보인다. 우선 주 교육국은 교과서 인정 절차를 위해 수업 자료 자문 패널(IMAP: Instructional Materials Advisory Panel)과 내용 검토 패널(CRP: Content Review Panel)을 구성하는데 IMAP은 교사, 교육 행정가, 지역 사회 인사로 구성되고, CRP는 대학 교수 및 해당 교과 전문가들로 구성된다. IMAP과 CRP는 다음의 다섯 가지 영역에 대한 평가를 실시한다(김현숙, 2009: 70-71).

- ① 내용 및 기준 적합성: 교육과정에 따른 내용 기준에 일치하는지 여부
- ② 조직과 구조: 교과서 구성이 내용 기준에 따른 적절한 범위와 논리적 순서를 갖고 있는지, 한정된 수업 시수 등을 고려하여 설계되었는지, 최적의 학습 진도와 적절한 속도에 따라 정렬되어 있는지 등의 여부
- ③ 평가 영역: 교과서가 수업의 효과 및 학생의 달성도를 측정할 수 있도록 평가 도구들 및 그 결과의 활용에 대한 안내를 적절히 담고 있는지 여부
- ④ 보편적 접근성: 교과서 또는 교과 프로그램이 모든 학생들에게 양질의 교육과정 및 학습 성취를 위한 기회를 허용하는지 여부
- ⑤ 교수 계획 및 지원: 교사의 교수 기획과 실제 수업에 명확한 방향과 수단을 제공하는지 여부

또 캘리포니아주에서는 교과서의 내용과 구조에 대한 평가와 더불어 사회 관련 내용에 대한 법적 기준을 제시하고 있는데 교과서의 내용이 다음과 같은 기준을 충족하도록 하고 있다(김현숙, 2009: 71).

- ① 문화적 · 인종적 다양성
- ② 술, 마약 등 건강 관련 사항
- ③ 화재, 동물 학대 등의 방지





- ④ 미국 독립 선언 내용
- ⑤ 인종, 성, 피부색, 직업, 신체 장애 등에 대한 편견 금지
- ⑥ 상업적 광고 금지

IMAP과 CRP에서 심사를 마친 교과서는 일반 대중의 의견을 수렴할 수 있는 공청회에서 다시 한번 평가받을 수 있으며(김현숙, 2009: 71), 교수 자료 자문단 회의에 참석하여 교과서 선정을 위해 제출된 자료들을 직접 검토할 기회를 가질 수도 있다(박창언 외, 2017: 60).

주(state) 수준에서가 아닌 지역 수준에서 교과서를 평가 및 채택하는 경우는 사실상 교과서 자유 발행제를 택하고 있는 것과 유사하다. 지역 인정제를 택하는 경우 학교 내에서 교과 담당 교사와 학교 행정가에 의해 교과서가 선정되며 이 때 학교별로 평가 기준을 두고 교과서를 선정하고 있다(박창언 외, 2017).

### 3 자유 발행제 국가: 프랑스, 영국

#### 가. 프랑스

프랑스는 국가 주도의 공교육 체제를 운영하고 있으며 이에 따라 국가 교육과정을 개발하여 보급하고 있다. 1980년대 이후 중앙 집권화를 탈피하기 위한 노력이 있었으나 여전히 교육과정, 교원 인상 등의 영역에서는 국가가 권한을 가지고 역할을 담당하고 있다. 그러나 교과서의 출판과 보급에 있어서는 국가가 개입하지 않고 전적으로 시장의 원리에 맡기는 자유 발행제를 채택하고 있으며 따라서 교과서를 검정, 공인하는 어떠한 공식적 기관이나 절차도 별도로 두지 않고 있다(김혜숙 외, 2018: 43). 즉, 국가가 교과서의 개발, 출판 및 보급에 관련한 어떠한 규정도 두고 있지 않을 뿐만 아니라 국가가 교과서의 개발 과정과 내용에 관여할 수 없다는 신념이 확고하다(강선주 외, 2012: 5-6).

프랑스가 교과서 자유 발행제를 택하고 교과서에 대한 국가의 관여를 거의 하지 않고 있는 것은 프랑스 정부 및 학교가 교과서를 대하는 태도와 무관하지 않다. 교과서가 교육과정을 구현하는 가장 중요한 수단으로 여기는 우리나라와 달리 여러 가지 수업 자료 중 하나에 불과하다고 프랑스는 생각하기 때문이다(강선주 외, 2012: 5). 대신, 학교 수준에서 교과서를 채택할 때 사용할 수 있는 기준을 국가에서 제시하고 있다(김혜숙 외, 2018: 44). 기준에 따르면, 교과서의 내용은 교육과정에 부합해야 하지만 교과서를 채택하고 사용할 수 있는 권한은 기본적으로



교사에게 있다는 점을 명시하고 있다. 더 나아가 교사에게 채택된 교과서만을 사용하도록 할 수 없다는 점을 덧붙이고 있어 교사의 자율성을 최대한 보장하는 태도를 보여 주고 있다.

#### 중학교 교과서에 관한 지침 86-133호(1986년 3월 14일)

교과서는 교육과정과 그에 따른 지침에 부합해야 하고, 학생들이 중학교 과정에 설정된 세 가지 일반 목표(논리적 사고력 개발/쓰기, 말하기, 이미지의 3요소 숙지하기/자습 습관 가지기)에 도달하는 데 도움이 되어야 한다.

교과서는 수록된 내용과 개념을 통해 다방면의 주제에 대한 학습을 용이하도록 해야 한다. 지식 설명, 연습 문제의 제시 및 교수 방식의 개발에 있어서 학문적 엄격성, 객관성 및 보편적 여론의 존중, 성차별 및 인종 차별적 편견의 배제, 언어 기술의 명료성, 정확성 및 품격, 수록된 자료 및 도상의 적절성 및 수준이 반드시 선택 기준에 포함되어야 한다.

교과서를 채택하더라도 교사의 교육 자율을 존중하고 학생들 그룹별로 차별화된 교육이 가능하도록 다양한 교육을 시행할 가능성을 제공해야 한다. 채택된 교과서만을 강제해서는 안 된다.

자유 발행제의 여건에서 교과서의 질 관리는 출판사의 개발 및 보급 과정과 개별 학교에서의 교과서 선택 과정에서 이루어질 수 있다. 우선 출판사의 입장에서 살펴보면 프랑스의 교육과정은 평균 5~6년을 주기로 개정되는데(이용재, 2009: 87), 교육과정이 개정될 때마다 이를 반영하여 교과서도 개정판이 발행되도록 규정하고 있다. 다만, 교과서의 개발 및 수정에 일정 시간이 소요되기 때문에 교육과정 적용 12개월 전에 공표하도록 하여 교과서 개발의 준비 기간을 줄 수 있도록 정하고 있다. 출판사가 교과서를 개발하는 과정에서도 국가나 교육청이 교과서 개발이나 출판에 관여하지 않지만 예외적으로 ‘도덕, 헌법, 법에 위반되는’ 경우에는 국가가 개입한다고 규정하고 있다(김혜숙 외, 2018: 45). 이 외에 출판사의 집필자들은 교육부에서 공식적으로 내놓은 교육과정 지침을 준수하는 범위 안에서 내용 구성과 서술에 대한 자율권을 갖는다(이용재, 2009: 87).

교과서 출판사에서 교과서의 내용에 대해 상당한 정도의 자율권을 가지고 있으나 질 관리를 위한 절차가 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들어, 전국 교과서 출판인 조합과 교육부 간의 공조, 비공식적으로 출판사가 챗터 시안을 만들어 장학사들에게 검토 요청, 교사들에게 챗터 시안 요청 등의(이인제 외, 2010; 강선주 외, 2010: 7-8에서 재인용) 장치를 통해 교과서의 질 향상을 위한 노력을 하고 있다고 볼 수 있다.

프랑스에서는 2009년 당시 기준으로 약 23개의 출판사가 교과서 시장을 놓고 경쟁을 벌이고 있으며, 교과서 난립에 따라 일선 학교에서의 교과서 채택은 중요한 의미를 가진다(이용재,





2009: 87-88). 교육과정에 부합함이라는 표시가 교과서 표지에 인쇄되기는 하지만 이는 국가에 의해 승인되었거나 인정받았다는 증거는 아니다(서지영 외, 2011, 강선주외 2012: 7에서 재인용). 따라서 학교에서의 교과서 채택 과정은 교과서 질 관리를 위한 또 하나의 스크리닝 장치로 활용될 수 있다.

학교에서 교과서를 선정할 때에는 교과별 위원회에서 교사들의 합의 하에 동일한 교과서를 채택하는 것이 일반적이다. 교과서 선택에 있어 교사의 의견이 가장 중시된다(김혜숙 외, 2018: 49). 교장과 학교 운영 위원회도 의견을 제시하고 자문을 할 수 있으며, 장학사와 교육자문관도 의견을 낼 수 있지만 이러한 과정은 학교 규모나 여건에 따라 달라질 수 있다. 출판사는 매년 4월 정도에 각 학교에 교과서에 대한 정보를 알 수 있는 견본을 보낸다. 이때 출판사는 국가 교육과정 준수 의무 이행을 강조하기 위해 ‘교육과정 적합 인증’ 표기를 인쇄하여 완성한 교과서를 학교에 배포한다. 교사들은 이러한 견본 교과서들을 참고하여 4~6월에 걸쳐 교과서를 분석, 채택하게 된다(김혜숙 외, 2018: 49). 평가 방법은 학교가 자율 결정하며 평가기준표도 학교가 자체 제작하여 활용할 수도 있다. 윤현진(2010)에서 제시된 프랑스 학교 수준에서의 교과서 채택 절차를 살펴보면 다음과 같다(윤현진, 2010: 67-68).

- ① 여러 교과서 출판사로부터 견본 제공
- ② 1차 회의를 통해서 교사들에게 저작물(교과서 견본) 배포
- ③ 교과서 내용에 대한 전반적인 인상과 의견을 수렴할 수 있도록 분석 기준 마련
- ④ 2차 회의를 통해 의견 교환하고 1차 선택
- ⑤ 3차 회의를 통해 최종 선택 후 주문을 위해 교장에게 교과서 목록 전달

위에서 제시한 절차에 따르면 출판사에서는 교과서 견본을 배포하고 있고 학교별로 자체 분석 기준을 마련하여 교과서를 평가하고 있으며, 교과서 선정을 위하여 학교 내에서 3차에 걸친 회의를 진행하고 있다.

다른 국가와 마찬가지로 프랑스도 교과서의 오류를 수정할 수 있는 별도의 절차를 두고 있다. 이러한 오류를 수정하는 주체는 교사인데, 교사에게 이러한 권한을 주는 데에는 교사의 전문성과 권한을 인정한다는 전제를 보여 주는 것이다(강선주 외, 2010: 4-5). 정치적 이데올로기나 사상적인 문제를 수정하는 것은 출판사의 권한에 달려 있다. 다만 출판사는 영리를 목적으로 하기 때문에 논란을 피도록 피하고, 보편적으로 많이 선택되는 교과서를 개발하기 위해서 사상적으로 편향되지 않도록 자체적으로 노력하고 있다(김혜숙 외, 2018: 53).



## 나. 영국

영국은 국가 수준 교육과정을 개발하고 있으며 1988년 교육개혁법(1988 Education Reform Act)에 따라 처음으로 교육과정이 개발된 이래 2013년 개정이 가장 최근의 개정이다(김혜숙 외, 2018: 58). 영국의 공립학교에서는 의무적으로 국가 교육과정을 따라야 하지만, 국가 교육과정이 학교 교육과정에 우선한다고 생각하지는 않는다. 오히려 국가 교육과정은 광범위하게 이루어지는 학교 교육과정의 일부라고 여긴다(이근호 외, 2015, 112-113). 이러한 전통에 따라 교과서가 교육과정을 반영한 유일한 교수·학습 자료라고 인식하기보다는 수업에서 사용하는 교수·학습 자료 중 하나라고 여기고 있다. 따라서 교과서에 대한 개념이 형성되어 있지 않고 교과서의 지위, 개발 절차, 규제 등과 같은 관련된 법령이 제정되어 있지 않다(김혜숙 외, 2018: 61).

그러나 최근 영국 정부는 국제 학업 성취도 평가에서 우수한 성적을 보이는 국가들이 교과서를 사용하고 있다는 점에 주목하고 양질의 교과서를 개발하고 보급하기 위해 출판협회와 함께 협력을 하고 있다. 일례로 정부가 바라는 교과서라는 측면에서 출판사들이 따라야 하는 교과서 개발을 위한 기준들을 늘리고, 정부는 이 기준에 부합하는 교과서에 재정 지원을 하는 방식으로 정부가 제시하는 가이드라인을 따라 교과서가 개발되도록 하고 있으며, 가이드라인 제공은 수학과 영어 과목에 집중되고 있다(김혜숙 외, 2018: 61).

교과서를 개발하는 출판사는 전국에 약 100여 개에 달하며(최진원 외, 2018:54) 일정한 자격 요건을 충족해야 교과서를 출간할 수 있다. 특히, 국가 교육과정 부합여부가 출판 여부의 중요한 기준이 된다(김혜숙 외, 2018: 61). 특히, Ofsted(Office of Standards in Education, Children's Services and Skills)를 통해 교과서의 질 관리를 위해 노력하고 있다. Ofsted는 학교에 공급되는 교과서를 비롯한 학습 자료들을 점검하고 부실할 경우 개선하게 하는 임무를 수행하고 있다(김혜숙 외, 2018: 62).

국가에서 교과서 출판에 대한 특별한 규정을 두지 않기 때문에 교과서의 질 관리는 출판사의 출판 과정에서 이루어지는 정도가 크다. 영국의 출판사에서 교과서가 개발 및 출판되는 데에는 통상 2년에서 3년 정도의 기간이 소요된다(이용재, 2009: 85-86). 이는 국가 교육과정의 개정 및 새로운 시험이 적용될 경우 이에 대응하기 위해서 교과서 개발 및 출판에 소요되는 기간을 조정하였기 때문인 것으로 보인다(김혜숙 외, 2018: 63).

교과서 집필은 출판사 직원이 주로 기획을 담당하고 다양한 경험을 가진 전직 및 현직 교사들이 집필을 맡는 방향으로 진행된다. 이때 주목할 점은 교과서 개발 전과 후 교사, 학생 및 학부모를 상대로 하는 요구 조사를 실시한다는 것이다. 또 교육 박람회를 통해 다양한 교과서를 대



중에게 선 보이고 공식적 또는 비공식적인 채널을 통해 교과서에 대한 대중의 의견을 수렴하는 과정을 거친다. 학생, 학부모를 비롯한 대중의 의견은 Ofsted의 보고와 함께 교과서의 개발과 출판에 반영된다(김혜숙 외, 2018: 63-64). 출판사는 국가의 통제가 없는 대신 이러한 엄격한 과정을 통해 교과서의 질 관리를 위해 노력하고 있다(김혜숙 외, 2018: 64).

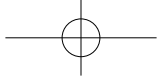
학교에서 교과서를 선정하는 과정에서 중요한 역할은 교사와 교장이 담당한다. 특히, 같은 자유 발행제를 선택하고 있는 프랑스와 달리 교장이 교과서 선정의 최종 결정권을 가진다. 또, 교과서를 학습 자료 중 하나라고 간주하기 때문에 모든 과목에 대해 교과서를 선택하고 있는 것은 아니다. 학교에서 교과서를 선택할 때 중요한 기준 중 하나는 학생의 학업 성취도이다(김혜숙 외, 2018: 67). 앞서 언급한 바와 같이 영국은 국제 학업 성취도 평가에서 학생들이 높은 성취를 보이지 못하고 있는 것에 대한 문제의식을 가지고 있기 때문에 학교에서 교과서를 선정할 때에도 학생의 성취도를 고려하고 있는 것으로 보인다.

교과서의 오류에 대해서는 이를 수정하기 위한 별도의 절차를 두지 않고 있다. 교과서의 오류를 수정하는 것은 기본적으로 교사에게 달려 있으며 교사가 출판사에 연락하여 오류를 통보하는 정도에 불과하다. 이러한 느슨한 절차는 교과서 자체를 절대적인 교수·학습 자료로 간주하지 않고, 교과서 외의 자료와 교사의 전문성에 위임하는 전통에 기인한 것으로 보인다.

#### 4 종합 논의

외국의 질 관리 사례를 분석하기 위하여 국정제 국가인 중국, 검정제를 채택하고 있는 일본과 독일, 그리고 자유 발행제를 채택하고 있는 프랑스와 영국의 사례를 살펴보았다. 국가별로 채택하고 있는 제도에 따라 교과서의 질 관리를 위한 체제가 달라진다는 점을 알 수 있으며, 구체적인 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 검정제 국가의 경우 법적·제도적 측면에서의 교과서의 질 관리를 위한 제도가 정비되어 있다. 검정제를 채택하고 있는 일본의 경우 교과서를 출판하기 위한 출판사의 조건을 국가에서 규정하고 있으며, 문부 과학 대신이 교과서의 검정을 위한 기준과 절차를 규정하고 있다. 특히, 교과용도서검정조사심의회와 같은 기구가 설치되어 있고, 교과서 조사관이라는 제도를 통해 교과서를 검정하는 데 있어 주도적 역할을 하도록 하고 있다. 또, 교과서 조사관 이외에도 문부과학성에 기획관과 사학관을 확보하여 교과서 검정 절차 및 교과서의 질 관리를 위한 인력이 확보되어 있다고 볼 수 있다. 교과서 검정 절차 후 교과서 검정 결과를 대중에게 공개하는 것



도 교과서가 일정한 질을 유지할 수 있도록 하는 기제로 작용하고 있다. 검정제를 채택하고 있는 독일의 경우는 연방주에 따라 교과서를 검정하는 절차가 엄격한 정도가 다르지만, 비교적 엄격한 기준을 적용하고 있는 바이에른주의 경우 서류 접수, 교육부 내부 절차, 교육부가 구축한 감정인의 풀에서 선정한 2인의 감정원이 교과서를 검정하는 절차를 거치고 있다. 반면, 브란덴부르크 주에서는 간단한 검정표 정도만을 제공하여 교과서 검정을 실시하고 있어 독일이 전반적으로 일본만큼 엄격한 기준을 적용하여 교과서를 검정한다고 보기는 어렵다.

둘째, 인정제를 채택하고 있는 미국의 경우 각 주별로 교과서를 인정하는 제도를 다르게 두고 있으며 주 단위 인정제와 지역 단위 인정제로 구분된다. 주 단위에서 교과서를 인정하는 절차와 조건을 두고 있는 경우 검정제 국가와 같이 출판사가 지원서를 제출하는 절차와 심사 절차 등을 두고 있지만, 지역 단위 인정제를 선택하고 있는 경우 자유 발행제를 채택하고 있는 국가와 같이 학교와 교사가 교과서를 선택하는 과정에서 질 관리에 관한 고려가 이루어질 수 있다. 주 단위에서 교과서 인정이 이루어지고 있는 캘리포니아주에서는 교과서 인정 절차를 위한 수업 자료 자문 패널과 내용 검토 패널을 구성하고 있으며 각 패널에 포함되는 구성원들의 성격도 교사, 교육 행정가, 지역 사회 인사 등으로 규정하고 있다. 또, 공청회를 통해 일반 대중들의 의견을 수렴하는 과정도 거치고 있다.

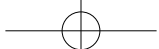
셋째, 자유 발행제를 채택하고 있는 독일과 영국의 경우 교과서가 가장 중요한 교수·학습 자료라는 인식이 희박하고 따라서 교과서를 위한 기준을 따로 두고 엄격히 적용하기 보다는 내용적 측면에서 국가의 교육과정 내용에 부합하고, 법률과 사상적 문제가 제기되지 않는 한도에서 학교와 교사의 교과서 선택에 맡기는 실정이다. 이럴 경우 교과서 질 관리의 중요한 역할을 출판사가 하게 된다. 그러나 프랑스와 영국의 교과서 출판사는 교과서 내용과 내용 제시 방식에 있어 상당한 정도의 자율권을 가지고 있으며, 다만 시안을 만들어 교육부의 관료나 일선 학교의 교사들에게 검토를 받는 정도의 질 관리 노력을 하고 있다. 또 학교에서 교과서 선정 과정에서 교사들이 중요한 역할을 하는데(영국은 학교장이 교과서 선택의 최종결정권을 가짐), 교사들의 협의 과정에서 교과서의 질을 고려하기 위한 논의가 있을 수 있다. 자유 발행제를 선택하고 있는 국가의 경우 교과서의 오류 수정 역시 일정한 절차를 거치기보다는 교사 개인이 출판사에 이의를 제기하거나 오류를 통보하는 수준에서 이루어지고 있다.

넷째, 교과서 질 관리를 위한 내용적 측면에서 대부분의 국가가 가장 중요하게 여기는 기준은 국가 교육과정 또는 주 수준 교육과정이 교과서의 내용에 제대로 반영되었는지 여부이다. 일본, 독일과 같은 검정제를 채택하고 있는 국가뿐만 아니라 인정제를 택하고 있는 미국, 자유 발행제를 택하고 있는 프랑스, 영국 역시 국가 교육과정이 교과서에 제대로 반영되었는지 여부



를 교과서 개발 시 고려해야 할 주요 사항으로 제시하고 있거나 교과서 선정을 위한 중요한 기준으로 제시하고 있다. 또, 교과서의 질 관리 측면에서 학생의 학업 성취도 또는 수월성을 고려하는 경우도 있다. 일본의 경우 교과서 검정제를 실시하는 이유 중 하나를 ‘전국적인 교육 수준의 유지 및 향상’으로 들고 있으며, 영국의 경우도 국제 학업 성취도에서 영국 학생들이 낮은 성취를 보이는 것과 관련하여 교과서의 내용이 국가 교육과정을 잘 반영하면서 성취도를 높일 수 있는 방향으로 구성되기를 기대하고 있다.

한편, 교과서 질 관리를 위한 내용적 측면으로는 사상적인 부분을 들 수 있다. 대부분의 국가에서 인종, 성, 문화적 차별과 관련된 문제, 사상적으로 편향된 내용을 포함할 때 교과서 선택에 문제가 될 수 있다는 점을 제시하고 있으며, 특히 자유 발행제를 채택하고 있는 국가 역시 이러한 문제에 대해서는 조건을 명시하고 있다는 점에서 사상적, 문화적으로 편향된 내용을 담은 교과서를 제도적 또는 문화적으로 제한하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 일본과 같은 검정제 국가의 경우 교과서 조사관 제도를 통해 국가의 요구에 부합하지 않는 교과서를 제외할 수 있다는 점에서 오히려 국가의 편향된 성향을 교과서에 반영할 수 있는 위험성을 내포하고 있다는 점도 알 수 있다.



# V

## 미래 사회의 교과서 질 관리 체제 구축 방안





## 1 기본 방향

미래 사회의 교과서 질 관리 체제 구축 방안은 다음 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 미래 사회의 변화를 고려하여야 한다. 미래 사회는 지식과 삶이 통합되고, 지식은 주입하는 것이 아니라 기존 지식의 평가와 재조직에 의해 새로운 지식을 창조하는 것이다. 그러기 위해서는 교육과정이 유연하게 되어 있어야 하고 교수·학습에서 문제 해결을 위한 토의와 토론 등이 이루어질 수 있어야 하며, 평가도 실생활의 맥락에서 이루어지면서 과정을 평가하는 체제로 변화될 필요가 있는 것이다. 그러한 의미에서 교과서도 지식이나 기능을 전달하기 위해 많은 내용을 제시할 것이 아니라 문제 위주로 되어 있어야 그에 부합하는 교수·학습과 평가가 이루어질 수 있을 것이다.

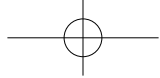
그리고 전통적인 교과들 간의 융합을 강조하게 됨으로써 교과서의 내용이 그러한 여백을 가질 수 있도록 만들어져 있어야 한다. 그리고 디지털 사회가 가속화됨으로써 서책형 이외에 디지털 교과서 역시 공존하는 형태가 될 것이다. 디지털 교과서와 서책형 교과서는 서로 보완적 관계를 지니면서 그 존재 가치를 구현할 것으로 생각된다. 따라서 미래 사회를 대비한 교과서는 이러한 점을 고려하여야 할 것이다.

둘째, 질 관리는 개발, 사용, 평가의 각 단계를 고려하되, 교과서 구분에 따른 특성을 고려하여 다양화한다. 질 관리에서 각 단계를 고려하여야 하는 것은 국·검정 도서와 현재의 인정 도서는 교과서 개발 단계에서 교과서 심사 기준을 적용하여, 그 기준을 통과한 경우에 교과서로의 지위를 부여하고 있다. 교과서 사용 단계에서는 교과서의 오류가 있을 경우 교육부나 교육청의 수정 지시나 권고 및 요청 등에 의해 질 관리를 하게 된다. 그러나 국가 이외의 사용자에게 의한 직접적인 질 관리 방안은 제대로 정비되어 있지 않은 편이다.

그러나 새로이 적용될 자유 발행제 적용 인정 도서의 경우는 기존의 인정 도서와 달리 심사 기준의 적용 양상이 다르게 전개된다. 그리고 교과서 평가를 담당하는 기구에 대한 것도 고려될 필요가 있는 것이다. 따라서 교과서 개발과 사용 및 평가의 각 단계를 고려하되, 이들 단계의 하위 요소나 새로운 요소를 고려하여 교과서 질 관리 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 교과서 질 관리의 개념적 요소를 고려한 질 관리 방안이 제시되어야 한다. 교과서 질 관리의 개념적 요소에는 질, 관리, 체제 등에 대한 내용이 있고, 내용적 조건과 제도적 조건을 정비하는 것으로 제시하였다. 이 연구는 질 관리에 대한 방안을 제시하는 것이기 때문에, 교과서 질 관리에 대한 내용적 조건과 제도적 조건을 정비하는 것을 고려할 필요가 있다.

내용적 조건은 미래 사회를 반영하기 위한 것과도 관련이 되지만, 교과서 개발과 사용 및 평

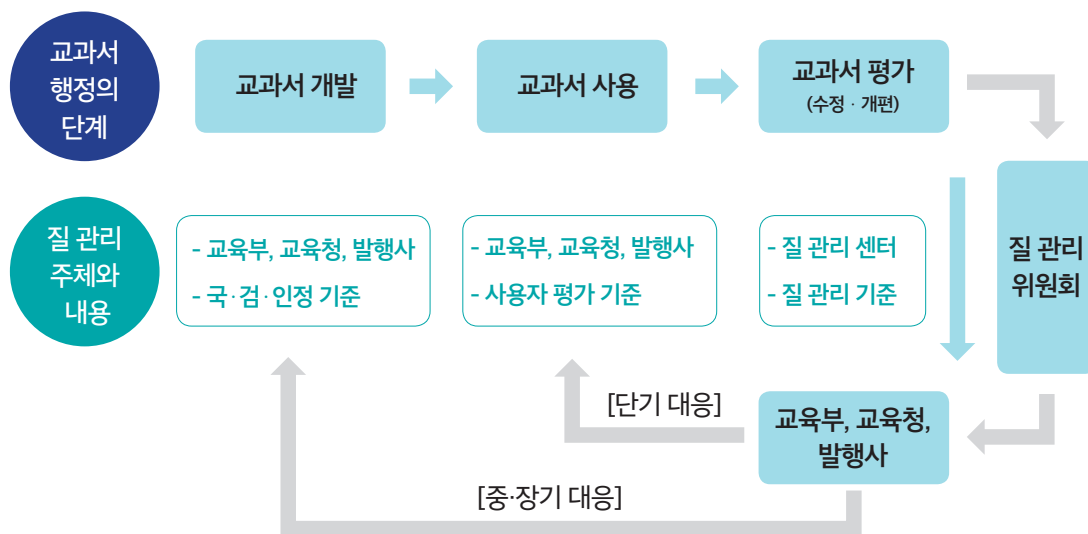


가의 단계별로 심사 기준이나 사용자 등이 평가를 하기 위한 주요 조건이 되기도 한다. 그리고 제도적 조건은 질 관리를 위한 기구나 평가 기준 등에 대한 법제 정비와 정책적 고려 사항이 될 것이다.

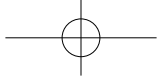
넷째, 기존의 질 관리 모형과 차별화된 사항으로 이루어져야 한다. 기존의 연구에서는 질 관리에 대한 모형을 제대로 설정한 것은 현재의 정책적 변화가 이루어지기 전에 논의한 것이다. 새로운 제도의 도입에 따라 질 관리의 대상과 방법이 변화하였다면 그에 따른 질 관리 모형이 적절하게 모색될 필요가 있다. 따라서 기존에 제시되었던 질 관리 모형과는 차별화된 형태로 질 관리가 이루어져야 할 것이다.

## 2 질 관리 체제 모형

교과서 행정은 교과서 개발, 교과서 사용, 교과서 평가의 단계로 구분이 되고, 각 단계에서는 교과서 발행 체제별로 교과서의 질 제고를 위한 노력이 진행되어야 교과서의 전반적인 질적 수준을 제고할 수 있다. 그리고 그러한 질 제고는 출판사 자체적으로도 행할 수도 있지만 교과서 질 관리 센터와 같은 기구의 설립을 통해 교과서의 수정과 보완을 보다 체계화하는 것이 교육 현장에서 교과서를 사용하는 주체와 출판하는 주체들 간의 소통이나 관리를 효과적으로 행할 수 있다. 질 관리 체제와 관련된 기본적 모형을 제시하면 [그림 8]과 같다.



<그림8> 질 관리 체제 기본 모형



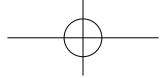
[그림 8]에서 교과서 행정의 단계는 교과서 개발, 교과서 사용, 교과서 평가의 세 단계로 구분하고 있다. 우선 교과서 개발 단계부터 살펴본다. 교과서 개발 단계에서는 질 관리의 주체는 교육부와 교육청 및 발행사가 된다. 교육부는 국정 교과서의 저작과 검정 도서의 저작에 관여를 하고, 교육청은 인정 도서의 저작과 관리를 하게 된다. 출판사는 국·검·인정 도서 모두에 관여를 하고 있다. 그리고 질 관리는 국·검·인정 도서 심사 기준을 통해 교과서 내용과 외형 체제 등에 대한 질적 수준을 담보하고 있다.

다음으로 교과서 사용의 단계이다. 교과서의 사용에서 국정은 선택의 여지가 없기 때문에 단위 학교에 보급되는 경로에 대해 설명할 여지는 없다. 검정과 인정 도서와 같은 경우는 학교에서 일정한 선택을 할 수 있는 경로를 거쳐 교사와 학생이 교과서를 사용하게 된다. 여기서 교과서 사용자는 교과서를 사용하면서 교과서 내용이 학생의 발달 수준에 적절한 것인지, 오류가 없는지 등에 대한 사항을 알게 된다. 여기서 오류에 대한 사항은 국·검·인정 도서에 따라 교과서 수정에 대해 교육부와 교육청 및 출판사가 관여하게 된다.

여기서 교과서 사용자에 대한 평가를 하기 위한 준거와 기준 등이 제대로 제시되어 있지 않은 편이어서 이에 대한 방법론에 대한 검토가 필요한 실정이다. 다만 출판사와 같은 경우 출판한 교과서의 만족도에 대한 설문을 실시함으로써 교과서의 질적 수준을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있는 실정이다. 그러나 그것은 출판사별로 상이하게 되어 있으며, 출판사 자체적인 노력에 의해 이루어지고 있는 것이다.

다음으로 교과서 평가 단계에 대한 것이다. 교과서 개발 단계와 비교하면 교과서 평가 단계는 제대로 정비가 되어 있지 않은 편이다. 교과서 평가 단계는 교과서 개발과 사용 등에 대한 평가를 위한 질 관리 센터를 두고, 센터 내에 질 관리 위원회를 구성하여 필요한 경우 여기서 교과서 수정이나 보완 등에 대한 일정한 역할을 담당하게 하는 것이다. 그리고 그러한 질 관리를 위한 기준 등을 설정하여 지속적인 관리도 행하는 것이다. 그래서 단순 오류와 같은 경우 국가나 출판사 등은 교육 현장에 수정에 대한 사항을 알려 단기적 대응을 하면 될 것이고, 교과서 내용이 제대로 되었지만 교육과정의 학년별 수준에 부합하지 않아 교과서 내용이 부적절한 경우에는 차기 교육과정 개정에 반영하고 교과서 내용을 새로이 구성하도록 중·장기적 대응도 할 수 있을 것이다.

교과서 질 관리 체제는 기본적으로 교과서 행정의 단계에서 교과서 개발, 교과서 사용, 교과서 평가로 구분하여 살펴보는 것이 가능하다. 일반적으로 행정의 단계는 학자에 따라 여러 가지로 분류할 수 있으나, 정책 형성, 집행, 평가의 세 가지 단계로 구분하는 것이 가능하다. 교과서 행정에서도 이를 적용하여 정책 형성에 해당되는 것을 교과서 개발, 집행을 교과서 사용, 성



과의 점검을 평가에 대응하는 것으로 볼 수 있다.

이들 세 단계는 하위 단계로 세분화된다. 교과서 개발 단계는 교과서 개발의 방향의 설정, 교과별로 교과서 개발을 위한 정책의 결정, 그리고 결정된 정책을 위해 구체적인 방법을 제시하는 기획 등으로 세분화된다. 교과서 사용의 단계는 교과서를 사용하는 조직으로 학교, 실제 사용하는 사람, 교과서 구입에 대한 예산 등을 고려하여야 하지만, 의무 교육과 교과서 공급의 무상 등으로 인해 여기서는 교과서 사용자가 누가 되는 것인지를 중심으로 논의하게 된다.

마지막으로 교과서 평가는 교과서에 대한 목표를 설정한 것과 대비하여 교과서 사용에 대한 성과를 점검하고, 그에 따른 시정 조치를 강구하는 것으로 다시 세분화할 수 있다. 이처럼 교과서 행정의 각 단계는 세분화된 것으로 구분을 하는 것이 가능하지만, 교과서 질 관리와 관련된 논의의 단순화를 위해 교과서 질 관리는 크게 교과서 개발, 교과서 사용, 교과서 평가의 단계로 구분해 살펴볼 것이다. 이렇게 교과서 질 관리의 단계를 세 가지로 구분하는 것은 각 단계별로 각각의 특징적인 점을 확인할 수 있다는 점에서도 유용성을 지니고 있다.

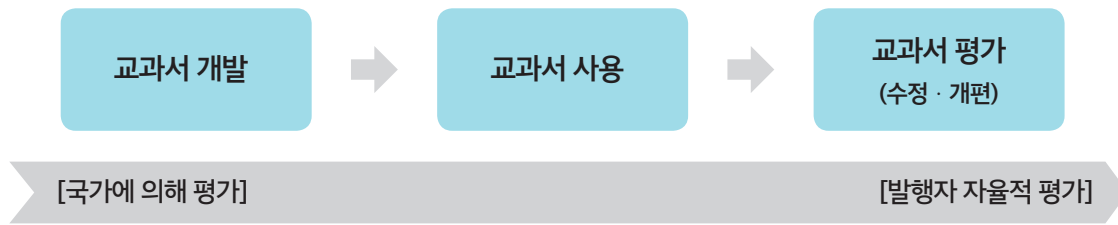
교과서 질 관리의 단계를 이렇게 구분할 경우 각 단계별로 질 관리의 주체, 기구, 대상 교과, 방법, 시기 등이 달라질 수 있다.

교과서 개발에서 질 관리의 주체는 교육부와 교육청이 되고 기구는 전문 연구 기관과 같은 경우가 되며, 대상 교과는 국·검·인정 도서별로 이루어지고 방법은 오프라인의 방법이 사용될 것이다. 그리고 시기는 교과서로 지위를 부여하기 이전에 이루어지게 될 것이다.

교과서 사용 단계와 평가 단계에서도 이러한 내용이 적용이 된다. 다만 교과서 사용 단계에서는 수정이나 수정 권고 등이 활용됨으로써 국가나 지방이 분담하고 있지만 기본적으로 국가주의적 경향을 나타내고 있으며, 사용자에 의한 평가 등 민간 주도적 평가에 대한 내용은 제대로 마련되어 있지 않은 편이다.

교과서 제도가 현재의 국·검·인정 제도 이외에 자유 발행 교과서 제도가 만들어지게 되면 교과서 질 관리의 체제 역시 다양화될 것이다. 교과서 개발과 사용 및 평가 단계에서 국·검정제나 인정제 모두 교과서 개발 단계에서 질 관리가 중점적으로 이루어지지만, 자유 발행 적용 인정제의 경우 교과서 평가에서 책무성을 고려한 내용이 더 강하게 등장할 수도 있다. 다만 교과서 사용 단계에서 교과서 수정·수정 권고 등이 어떠한 형태로 이루어질 수 있을 것인지에 대해서는 검토의 여지가 있다.

교과서 제도의 다양화를 토대로 교과서 행정 단계별 국가와 발행자 평가의 비중을 도식으로 제시하면 [그림 9]와 같다.



<그림9> 교과서 행정 단계별 국가와 발행자 평가의 비중

[그림 9]에 의하면 교과서 개발 단계에서는 국·검·인정 등의 기준을 설정하고, 그 기준에 부합하면 교과서로의 지위를 부여함에 따라 국가에 의한 평가가 중심을 이룬다. 반면 교과서 자유 발행제와 같은 경우 교과서 개발 단계에서 국가의 기준이 상당히 완화되거나 배제될 수 있어 교과서 평가에서 발행자 자율적 평가가 보다 많은 비중을 차지할 수 있을 것이다.

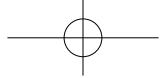
### 3 질 관리 체제 구축 방안 탐색

교과서 질 관리 체제 구축 방안은 기본 모형의 내용을 토대로 설명하되, 기준에 제시되지 않았던 질 관리 기구와 평가 기준 등에 대한 사항을 다루고 국·검정 도서와 인정 도서에 대한 내용을 다루도록 한다.

여기서는 우선 교과서 질 관리 체제의 개념적 요소에서 조건을 정비하여야 하는 부분으로서 내용적 조건과 제도적 조건에 대해 국·검정 도서 질 관리 체제와 인정 도서 질 관리 체제를 구분하여 살펴보고자 한다. 국·검정 도서와 인정 도서는 내용적 조건(심사 기준)이 다르고, 주체와 기구, 대상 교과, 방법 등이 상이하기 때문이다. 특히 인정 도서는 심사 기준을 적용하는 경우가 다르게 나타나기 때문에 인정 도서에서는 기존의 인정 도서와 자유 발행 적용 인정 도서로 구분하여 제시하고자 한다.

#### 가. 미래 사회의 시점과 질 관리의 관계

우리나라는 광복 이후 현대적 의미의 교과서 제도를 확립하였고 국정 교과서를 기본으로 출판하여 국·검정을 기본 골격으로 하는 방향으로 전개하였으며, 국·검정 이외에 인정 도서를 보충적으로 활용하고 있다. 그러나 2019년 말 자유 발행 적용 인정 도서를 골자로 하는 「교과용 도서에 관한 규정」 개정안이 국무회의를 통과하면서 새로운 교과서 제도가 적용 직전에 있는



상황이다.

교과서 제도가 국정, 검정, 인정 도서 제도 이외에 자유 발행 교과서 제도가 추가적으로 적용 되면 다양한 교과서 발행 체제를 지니게 된다. 그리고 이에 대한 질 관리 체제 역시 새로이 정립 할 필요가 생기게 된다.

교과서에 대한 질 관리는 모든 교과서 제도에 적용이 된다. 그러나 자유 발행 교과서 제도를 취하고 있는 나라에서 고민거리가 되는 것은 교과서의 질적 수준을 담보하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 그래서 미래 사회라는 것은 자유 발행 교과서 제도가 적용되는 이 시점을 기준으로 중·장기적 관점에서의 질 관리의 방향을 제시하는 것이 바람직할 것이다.

미래 사회는 사회 구조의 분화가 더욱 세분화됨으로써 사회의 구심점이 더욱더 분산되게 되지만, 다른 한편으로 사회를 통합하고자 하는 중앙 정부는 집권을 위해 힘을 기울이게 된다. 따라서 사회 구조에서 집권과 분권이 공존하는 사회가 될 것이다. 이러한 사회 체제와 더불어 교과서 체제 역시 분권과 집권이 동시에 존재하는 양상을 띠게 될 것으로 생각된다.

국정 교과서와 같은 경우는 표준화되어 있는 내용 위주이며, 국가가 저작에 직접적으로 관여 하기 때문에 집권적 성향이 강하게 나타날 것이다. 반면 현재 적용하고자 하는 자유 발행 교과서와 같은 경우는 교과서 저작에 민간이 주도적으로 관여하게 되어 분권적 성향을 띠게 될 것이다. 그러나 내용적인 측면에서 공통 기준 이외의 기준은 저자나 출판사 자체적으로 점점을 하게 되므로 질 관리의 문제는 지속적으로 등장할 수밖에 없을 것이다.

그러므로 미래 사회의 교과서는 현재의 교과서에 비해 질 관리가 더욱더 강하게 요청이 될 것이다. 그리고 그러한 질 관리는 국가적 차원에서 이루어지기 보다는 저자나 출판사 자체적으로 책무성 차원에서 행하는 방향이 될 것이다. 특히 디지털 교과서와 같은 경우는 질적 가치의 담보에 더 많은 노력이 요구되는 상황이다.

## 나. 기존의 질 관리 체제와의 관계

교과서 질 관리와 관련된 선행 연구도 존재하고 있다. 예를 들면, 김정호 외(2006)는 사회과 검정 도서의 질 관리 방안을 관련 기관별(정부, 발행사, 심의회, 학교, 유관 기관)로 제시함으로써 검정 도서의 집필-발행-심의-편찬-적용 등의 단계에서 이루어질 수 있는 질 관리 방안을 제시하고 있다. 진재관 외(2007)는 교과서 질 관리 주체로 교육인적자원부(현 교육부), 출판사, 연구 기관, 교과서 관리 위원회(가칭)를 꼽고 각각의 기능과 역할을 정리하고 있다.

이들 연구 성과물은 질 관리에 대한 선행 연구가 적은 상황에서 질 관리의 주체별로 수행하여야 할 역할을 제시하고 있어 교과서 질 관리 체제의 정립에 기여하고 있다. 그리고 교과서 질 관





리 위원회와 같이 새로운 기구의 필요성을 제시하여 보다 합리적인 교과서 질 관리를 위한 노력도 기울이고 있는 것이다.

이러한 강점도 있지만 한계도 동시에 존재한다. 이들 연구는 주로 질 관리의 주체 또는 기구와 관련해 역할에 많은 비중을 두고 설명을 하고 있어 평가의 기준과 같은 내용적 측면을 제대로 다루는 데 한계가 있다. 또 질 관리의 주체에 대해 다양하게 다루고 있지만, 국가 이외에 사용자나 저자 또는 출판사 등에 대해서는 단순 오류나 수동적 존재로 보고 있어 민간의 입장에서 논의가 충분하다고 보기 어려운 점이 있다.

이 연구에서는 교과서 질 관리의 제도적 측면 이외에 내용적 사항의 검토가 필요하다는 입장을 취하고 있다. 그것은 질 관리를 위한 평가의 준거나 이들 평가를 토대로 피드백 하는 체제도 동시에 고려하여야 한다는 것을 의미한다. 그리고 피드백은 단순 오류와 같은 단기적 피드백뿐만 아니라 누적된 사용자 평가 결과를 토대로 차기 교육과정 개정에도 어떻게 투입하여야 할 것인지와 같은 중·장기적인 피드백도 고려하여야 함을 제시하고 있다.

## 다. 질 관리의 주체

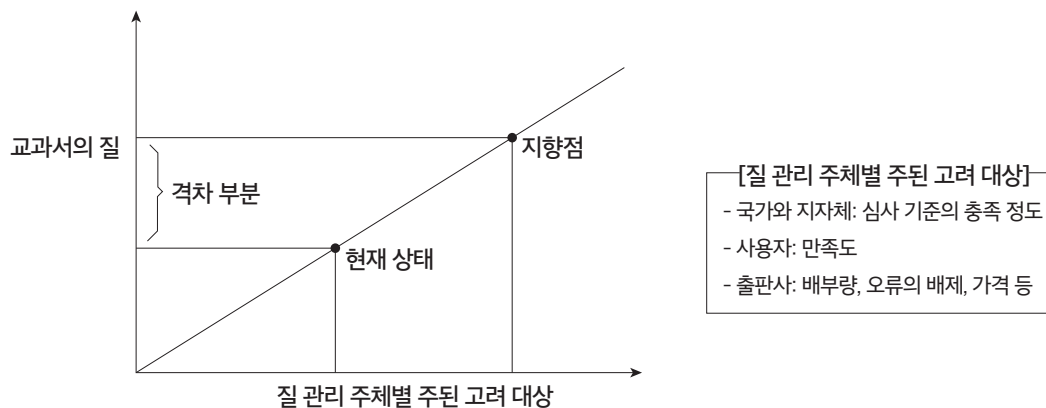
### [현황]

현재 질 관리와 관련된 업무는 수정과 관련된 업무로 「교과용 도서에 관한 규정」 제2조의 제8호에 “교육과정의 부분 개정이나 그 밖의 사유로 인하여 교과용 도서의 문구·문장·통계·삽화 등을 교정·증감·변경하는 것으로서 개편의 범위에 이르지 아니하는 것”을 말하는 것으로 되어 있다.

이러한 수정에서 국정과 검정 도서는 교육부장관이 수정이나 수정 명령을 할 수 있고, 인정 도서는 교육감이 수정을 요청하는 것에 의해 이루어지고 있다. 이들 사항은 국가나 이에 준하는 기관에서 이루어짐으로써 국가 주도적 경향을 띠고 있는 것이다. 교과서 저자나 출판사, 사용자의 요청에 의해 특정의 기구에서 책무성을 가지고 직접적으로 이루어지는 것이 아닌 것이다.

### [개선 방안]

미래 사회에서도 교과서 질 관리와 관련해 공적인 교육을 책임지는 국가나 이에 준하는 단체의 역할을 배제하기는 어렵다. 그러나 교과서 질 관리를 보는 관점은 교과서를 저술, 사용 및 관리하는 주체별로 입장이 다를 것이다. 그 예를 들면 [그림 10]과 같다.



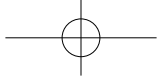
<그림10> 질 관리 주체와 교과서 질의 관계

[그림 10]에서 가로축은 질 관리 주체별로 질을 고려하는 대상을 나타내고 세로축은 교과서의 질을 제시하고 있다. 이들이 만나는 지점에서 지향점은 교과서의 질에 대한 최종적 목표를 나타내는 것이고 현재 상태는 만들어지거나 심사를 받기 위한 교과서의 상태를 말하는 것이다. 그리고 지향점과 현재 상태의 격차 부분은 교과서의 질이 바라는 상태에서 만족하지 못하는 정도를 나타내게 된다.

국·검정이나 인정 도서의 경우 교과서 개발에서 일정한 심사 기준을 충족하는 정도에 따라 교과서의 질적 수준이 높고 낮음을 평가하게 될 것이다. 사용자 입장에서는 단위 학교에서 선정된 교과서에 대해 만족도가 높을수록 교과서의 질이 높다고 할 것이다. 그리고 교과서 저자나 출판사의 입장에서는 교과서의 배부 양이 많고 오류가 적으며 적절한 가격이 책정된다면 교과서의 질적 수준에 대한 만족도가 높게 될 것이다.

이처럼 질 관리 주체별로 교과서의 질을 규정하는 방식이 다르기 때문에 질 관리의 주체에 따라 질 관리의 관점을 보다 명확히 할 필요가 있다. 국정 교과서와 같이 국가적 표준에 의해 만들어진 교과서의 경우에는 교과서 개발 단계에서 질 관리가 보다 강하게 부각될 것이다. 이에 비해 자유 발행 적용 인정 도서의 경우에는 교과서 사용이나 종합적인 평가 단계에서 교과서의 질에 대한 문제가 더 강하게 요청될 것이다. 따라서 교과서 제도가 어떠한 형태를 취하고 있는지에 따라 교과서의 질 관리 체제를 다양하게 정비할 필요가 있는 것이다.

「교과용 도서에 관한 규정」에서 교과서의 수정 명령이나 요청 등에 대한 사항은 국가 주도적 경향으로 교과서에 대한 질 관리를 수행하는 것이다. 그러나 자유 발행 적용 인정 도서의 경우 국가적 차원에서 이루어지는 수정 요청과 같은 것이 있을 수 있지만, 기본적으로는 저자나 출



판사 자체적으로 책무성을 지니고 수행할 필요가 있을 것이다. 교과서 발행 체제에 따라 질 관리 방식이 달라짐으로 인해 이에 대한 법적 정비가 필요한 것이다.

## 라. 질 관리 기구와 기술적 지원

### [현황]

현재 교과서 질 관리 기구의 조직이나 운영에 대한 법적 규정이 미비한 상황이다. 그러나 현실적으로는 그에 대한 일을 담당하고 있기도 하다. 대표적인 기관의 예를 들면, 한국교과서연구재단의 교과서민원바로처리센터에서는 교과서에 대한 민원 신청이나 제안 신청을 받고 있다. 그리고 교과서 모니터링단을 운영하면서 워크숍을 개최하는 등 교과서 질 관리를 수행하고 있다.

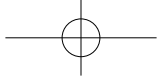
### [개선 방안]

우리나라의 교과서 개발은 국정, 검정, 인정 도서로 다양하게 개발이 되고 있다. 그리고 향후 자유 발행 적용 인정 도서가 만들어지게 되고 고교 학점제가 적용이 되면 현재보다 훨씬 많은 자유 발행 형태의 교과서가 만들어지게 되고, 그에 따른 교과서의 오류가 증가할 확률이 높아지게 된다. 국정과 검정과 같이 교과서 개발에서 일정한 심사 기준을 통과하여야 교과서로 지위를 부여받는 것에 비해 상대적으로 교과서 내용의 오류가 많을 확률이 있는 것이다.

교과서의 오류가 증가하게 되면 현재와 같은 질 관리 체제에서 감당하는 것이 힘들 수 있다. 그러할 경우 현재 교과서 심사에 관여하는 정부 출연 기관이나 교과서민원바로처리센터를 운영하는 교육부 소관 비영리 법인 등으로 기술적 지원을 할 수 있는 체제를 정비할 필요가 있다. 여기서 말하는 기술적 지원은 현재와 같은 방식이 아니라 일정한 평가 기준을 토대로 사용자 평가를 하고, 분석 결과를 저자나 출판사에게 제공하는 피드백 형태를 말하는 것이다.

해당 기관에서 기술적 지원을 행할 경우 단순한 오류와 같은 경우 저자나 출판사가 교육 현장에 곧바로 대응해 수정하는 방식을 취할 수 있을 것이다. 그리고 누적된 자료를 토대로 차기 교육과정의 개정에 반영이 될 수 있도록 요청을 하고, 개정된 교육과정에 기초해 중·장기적 대응을 할 수 있는 체제도 마련하여야 할 것이다.

그리고 질 관리 기구나 센터에서는 기술적 지원뿐만 아니라, 질 관리 위원회를 별도로 두는 것도 고려할 수 있다. 질 관리 위원회는 교과서 사용자들이 요청하는 오류나 수정 요청 등의 분석 내용을 저자나 출판사에 수정 여부에 대한 의견을 듣는 방식을 취할 수 있을 것이다. 또 국가나 지방 자치 단체에 교과서 내용에 대한 수정 요청 등이 있을 경우에는 그러한 것을 조정하는



기능도 담당할 수 있을 것이다.

## 마. 질 관리 기준과 피드백 체제 정립

### [현황]

질 관리 기준의 경우 국·검·인정 도서의 경우 교과서로의 지위를 부여받기 이전에 심사 기준(공통 기준, 교과별 기준)이 그 역할을 하고 있다. 곧 적용이 될 자유 발행 적용 인정 도서는 공통 기준은 적용하되 교과별 기준은 저자나 출판사 자체적으로 점검하도록 하는 것에 차이가 있다. 교과서 개발 단계와 달리 사용 단계에서는 교육부에서는 국정 도서는 수정, 검정 도서는 수정 명령을 할 수 있고, 교육청에서는 인정 도서에 대해 수정 요청을 할 수 있도록 「교과용 도서에 관한 규정」에서 제시하고 있다.

국가나 지방 자치 단체에서 행하는 수정과 관련된 사항은 교과서를 사용하는 주체의 요청에 의한 수정도 있지만 반드시 그렇지만은 않다. 교과서를 사용하는 주체에 의한 평가를 토대로 수정에 대한 내용이 이루어진다고 하더라도 반드시 사용자들에 대한 평가 문항을 토대로 이루어지는 것은 아니다. 또 그러한 사용자들을 위한 평가 문항이 만들어져 있지도 않은 상황이다.

### [개선 방안]

국·검·인정 도서의 심사 기준은 차이가 있을 수 있으나 공통적인 심사 기준이 더 많고 운영 방식도 대동소이한 편이다. 자유 발행 적용 인정 도서는 공통 기준만 적용하고 교과별 기준은 저자나 출판사 자체적으로 이루어지기 때문에 공통 기준의 심사 주체와 교과별 기준의 심사 주체가 상이하다. 이렇게 교과서 개발 단계에서 교과서 발행 체제에 따른 심사 기준의 운영 방식을 차별화하는 것은 교과서의 성격을 고려한 것으로 적절하다고 생각된다.

그러나 교과서 사용 단계에서는 국가나 지방 자치 단체가 주도하는 수정 지시가 아니라 사용자에게 의해 주도되는 평가가 요청이 되고 그에 따라 사용자 평가 기준이 요구된다. 미래 사회가 분권과 집권이 서로 조화되는 형태가 되고 교과서 발행 체제 역시 다양화된다고 하면 그에 대응하는 방식으로 교과서 질 관리가 체제가 이루어져야 할 필요가 있는 것이다.

여기서 사용자 평가의 기준은 교과서 내용에 대한 만족도에 관한 것이 될 것이다. 이것은 교과서 저자나 출판사가 교육 현장의 사용자를 대상으로 이루어지는 것으로 국가에서 행하는 평가와는 차이가 있다. 저자나 출판사 자체적으로 사용자를 대상으로 하는 평가를 할 때 계량화된 방식이 가능할 것이다. 그러나 국가적 차원에서 이루어지는 평가를 그와 같은 방식으로 하게 되면 동일한 교과와 교과서에 상대적 순위를 나타내게 되어 교과서 질적 수준을 제고하는 것



과 거리가 있게 된다.

따라서 저자나 출판사가 행하는 평가의 기준은 정성적인 방식으로 행하는 것이 유용하고 평가의 결과는 해당 출판사에게만 피드백 하는 형태가 되어야 할 것이다. 그래서 출판사가 자체적으로 교과서 내용에 대한 오류를 줄일 수 있는 책무성을 확립할 수 있을 것이다. 이러한 것은 교과서 질 관리 기구나 센터에서 기술적 지원을 통해 수행할 수 있을 것이다.

## 바. 질 관리 대상 교과

### [현황]

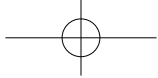
교과서의 개발은 교육과정이 확정, 고시된 이후 교육부장관이 교과용 도서에 대한 국·검·인정 구분 고시를 행하고 그에 따라 교과서 개발에 들어가게 된다. 그러나 모든 교과에 대해 구분 고시가 이루어지는 것은 아니다. 교과서 구분 고시가 이루어지지 않은 교과도 존재하고 있다. 여기서 모든 교과서가 국·검·인정으로 분류되지 않는 경우가 존재하고 있어 인정 도서로 신청을 하여야 하는지 아니면 자체 제작하거나 일반 도서를 선정해 사용할 수 있는지에 대한 논쟁이 벌어지고 있는 것이다.

국·검·인정 도서에 대한 구분 고시는 교육부 장관이 정하도록 하고 있다. 교육부장관이 독자적으로 구분 고시를 할 수 있도록 함으로써 국정이나 검정 및 인정 도서를 구분이 자의적으로 이루어지고 있는 것이다. 어떠한 성격의 교과를 국정, 검정 및 인정으로 할 것인지에 대한 기준이 없는 것이다. 그래서 교육과정이 개정이 될 경우 동일한 교과라도 어떤 시기에는 국정이 되었다가 다른 시기에는 검정이 되기도 하는 현상이 나타나고 있는 것이다.

교육부장관이 국·검·인정 구분 고시를 독자적으로 행하는 것은 교과서 저자나 출판사의 입장에서 상당한 혼란을 가져올 수 있다. 구 교육법 제157조에 대한 위헌 소송이 제기된 것은 이러한 이유에 기인하기도 한다. 곧 적용될 자유 발행 적용 인정 도서가 검정 도서로 되게 되면 저자나 출판사는 출판하는 방식에서 그리고 현장 교사는 교과서를 활용하는 방식에서 상당한 어려움을 겪을 수 있다.

### [개선 방안]

교육과정 개정 이후 국·검·인정 도서로 구분 고시 되지 않는 교과가 존재한다. 구분 고시 되지 않은 교과서는 담당 교사가 자율적으로 교과서의 질적 수준을 담보하여야 하는 과제가 있다. 따라서 교과서 심사 기준에 있는 내용을 숙지하고 이에 위배되지 않도록 자기 점검을 할 필요가 있을 것이다.



이에 비해 국·검·인정으로 구분되는 교과서는 질 관리의 대상이 된다. 여기서 질 관리의 대상이 된다는 것은 개인적 차원의 것만을 말하는 것이 아니라 국가나 지방 자치 단체의 수정 지시나 요청 등과 관련된 사항을 포괄하여 말하는 것이다. 여기서 국가나 지방 자치 단체에서 수정에 대한 권한을 행사하는 것은 국정이든 검정이든 인정이든 별 상관이 없다.

그러나 교과서 저자나 출판사의 입장에서 상이한 종류의 교과서로 변경이 되는 것은 질 관리에서 어려움을 야기한다. 예컨대 자유 발행 적용 인정 도서가 검정 도서로 새로 구분 고시된다면 기존에 자유롭게 개발하는 방식도 변경되고 기존에 질 관리를 위한 자료로 축적된 내용도 제대로 활용할 수 없게 된다. 이러한 것을 방지하고 교과서의 안정적 운영을 하기 위해 교과서 구분 고시에 대한 절차를 보다 강화할 필요가 있다. 예를 들면 현재 법적으로 규정된 교과용 도서 심의회의 자문을 반드시 거치게 한다든지 임시 위원회를 통해서라도 절차적 정당성을 확립하는 것이 교과서 질 관리에 도움이 될 것이다.

## 사. 질 관리 시기와 방법

### [현황]

교과서 질 관리와 관련해 시기와 방법 등에 대해 구체적 내용을 제시한 경우는 많지 않은 상황이다. 현재 교과서연구재단은 교과서민원바로처리센터에서 온라인을 통해 상시적으로 교과서 민원을 처리하고 있다. 홈페이지의 내용을 보면 교과서 내용에 대한 정보나 수정 요청 사항 등을 민원인이 제기하고 이에 답변하는 형태로 되어 있다. 그리고 교과서 모니터링단을 운영하면서 워크숍을 개최하는 등 교과서 질 관리를 위한 노력을 기울이고 있다.

### [개선 방안]

교과서 질 관리를 위해서는 한국교과서연구재단이 행하고 있는 상시적이면서 온라인 방법을 활용하는 것은 유용하면서도 효과적이라고 생각된다. 교과서 질 관리와 시기와 방법에서 이 방법을 활용하되 전체 교과에 걸쳐 사용자 평가를 행하는 방식으로 전체 교과서에 대한 질적 수준 제고에 도움이 될 것이다.

현재는 사용자 입장에서 자발적 형태로 행하는 것이고 사용자 평가에 대한 기준이 제대로 없는 관계로 이러한 방식을 제대로 활용하지 못할 수 있다. 사용자 평가의 문항이 정립되고 고교 학점제의 시행 등이 이루어지게 되면 소인수 과목이 활성화될 소지도 존재하게 된다. 그렇게 될 경우 소·중·대형 출판사가 출판하는 모든 교과서에 대한 평가를 할 수 있는 일원화된 플랫폼을 개발하여 운영할 필요가 있다.





플랫폼 구축은 질 관리 기구에서 제시한 방식으로 여러 기관이 행할 수 있는 가능성을 열어 두되, 사용자가 평가한 결과는 해당 출판사가 접속하여 평가 결과를 피드백 할 수 있도록 공개 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 계량화된 평가 기준보다는 서술형으로 작성할 수 있는 기준 이 요청된다. 그리고 피드백 내용을 통해 출판사가 자체적으로 수정 여부를 결정할 수 있는 단 기적이거나 중·장기적인 대응하는 책무성을 부여하여야 할 것이다.

여기서 특정 출판사에서 출판한 교과서가 오류가 많은 경우 외국에서는 벌금을 부과하는 등 의 패널티가 있다. 이들 나라는 그러한 시행을 상당히 오랫동안 지속해 왔기에 그 나라에 특수 한 교과서 제도를 정착시킨 것이다. 우리나라는 이러한 것에 익숙하지 않고 새로운 제도가 도 입이 될 경우 외국의 사례를 그대로 적용하려고 할 때 갈등이 발생하는 등 부작용이 더 많을 것 이다. 따라서 우리나라의 경우에는 초기에는 인프라 구축을 하면서 국가나 지방 자치 단체가 지원을 행하는 방법을 통해 오류를 자체적으로 줄이면서 책무성을 강화할 수 있는 방향으로 전 개하는 것이 적절할 것이다.

## 아. 국·검·인정 도서 담당 기구들 간의 협력 체제 구축

### [현황]

국·검정과 인정 도서의 질 관리에서 국·검정은 교과서 개발 단계와 사용 단계 등에서 국·검 정 기준의 적용과 교과서 수정 권한 등을 통해 엄격한 질 관리를 하고 있다. 다만 최근 초등에서 도 검정 도서를 도입하고 심사 기준을 완화하려는 정책 방향에 따라 출판사의 자율이나 교육 현 장의 평가를 통한 질 관리의 중요성이 강화되어야 할 필요성이 증대되고 있다.

자유 발행 적용 인정 도서를 도입하여 공통 기준 정도에 심사 기준을 적용하고, 교과별 기준 등은 자체적으로 행하려는 새로운 정책은 질 관리에서 사용자와 발행사의 자율적 평가를 통한 책무성을 강화하며, 질 관리 기구를 어떻게 운영할 것인지에 대한 검토가 필요한 실정이다.

국·검정과 인정 도서의 심사 기준의 적용을 통한 교과서로의 지위를 부여하고 하는 주체가 다르기도 하지만 실제 업무를 담당하는 기구들이 다르게 되어 있다. 교과서 개발 단계에서 한 국교육과정평가원이 검정에 대한 업무를 수행하고, 사용에서 한국교과서연구재단에서 교과서 민원바로센터와 같이 온라인을 통해 교과서에 관한 질 관리를 하는 등 기구들 간의 역할이 분담 되어 있다.

### [개선 방안]

향후 교과서 개발과 사용 및 평가 등에서 민간으로의 자율을 보다 강화하는 추세가 될 것이

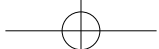


다. 현재 교과서 개발의 관리 주체와 심사 등에 대한 질 관리 주체는 다르고 사용 단계에서의 수정 지시나 요구에 대한 주체 역시 다르게 되어 있다. 그러나 향후 자유 발행형 인정 도서 등이 도입될 경우 사용자의 요구나 발행사의 자율적 평가를 통한 질 관리를 지속적으로 수행하여야 교과서의 가치를 유지할 수 있을 것이다.

교과서 개발과 사용 및 평가에서 민간의 자율성이 강화될수록 그에 상응하는 책무성이 수반되어야 할 것이다. 그러한 책무성은 자율적으로 교과서 내용의 오류에 대한 수정을 하는 기구들 간의 협력 체제를 모색할 필요가 있을 것이다.

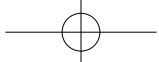
교과서 개발이나 심의를 하는 관련 기관들 간의 협력은 사용자의 요구나 발행사의 대응을 할 수 있는 기술적 지원 체제의 정비뿐만 아니라 교과서 개발 단계에서 심사의 기준 등을 통한 질 관리는 내용적 지원 체제도 동시에 확립할 수 있는 형태가 될 것이다. 그리고 교과서 국·검·인정의 구분 고시에 따른 관리나 계획 등을 수행하는 주체는 교육부나 교육청 등이 되면 될 것이다.

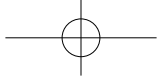
이러한 구조에서 다양한 유형의 교과서에 대한 계획 수립과 전개 등의 전반적 관리는 교육부와 교육청, 내용적 지원은 전문 연구 기관, 기술적 지원은 민간 기구에서 행함으로써 각각의 역할 분담과 더불어 협력 체제를 구축하여 질 높은 교과서 발행 체제를 지속할 수 있는 구조를 확립할 필요가 있을 것이다.



# IV

## 정책 제언





## 1 법제 정비 방안의 모색

- 질 관리 기구에 대한 법적 근거 조항의 신설
- 현재 질 관리와 관련된 용어에 대한 정립
- 교육과정 구분 고시 등에 대한 교육부장관의 절차적 측면 규정

첫째, 질 관리 기구에 대한 법적 근거 조항의 신설에 대한 것이다. 교과서는 교육 제도 법률 주위에 해당되는 사항으로 질 관리 기구에 대한 것과 수정 업무 등에 대한 사항을 법률에 제시하여 법적 근거를 확립하는 것이 적절하다. 「초·중등교육법」 제29조는 교과서에 대해 규정을 하고 있다. 질 관리 기구와 관련한 사항은 제29조의 2를 신설하여 질 관리에 대한 업무의 위탁 등에 대한 사항을 제시할 필요가 있다. 그리고 질 관리의 하나로 수정에 대한 사항 역시 제29조의 제2항에 교과용 도서의 발행·공급 등의 사항에 추가하여 제시함으로써 법률에 근거를 제시하고, 하위 법에 구체화하여야 할 것이다.

둘째, 현재 질 관리와 관련된 용어에 대한 정립이 필요하다. 질 관리라는 용어는 상당히 포괄적으로 사용하기 때문에 교과서 질 관리와 관련해 사용되는 용어를 명확히 할 필요가 있다. 예를 들면 국가나 지방 자치 단체 차원에서 수정을 명하거나 요청을 할 경우 단순 수정, 내용 수정, 외형 수정 등의 용어를 사용하고, 그에 대한 정의를 내려 용어의 쓰임새를 명확히 하도록 한다. 그래서 권한의 남용을 방지할 필요가 있다. 다른 한편 저자나 출판사에 대해서도 의미의 명확화는 그에 따라 해당 사항의 수정·보완에 대한 자율성과 책무성을 동시에 부여하여야 할 것이다.

셋째, 교육과정 구분 고시 등에 대한 교육부장관의 절차적 측면 규정을 하는 것을 고려해 보아야 한다. 교육부장관이 국·검·인정 도서의 구분 고시를 명확히 하는 절차적 측면의 사항을 정비할 필요가 있다. 절차적 사항의 정비는 즉흥적 판단에 의한 결정을 방지하여 의사결정의 합리화를 기하는 장점이 있다. 또 교과용 도서 심의회나 별도로 설립한 자문 기구의 자문을 통해 해당 교과가 국가적 필요에 따른 국정 도서인지, 사회적 대응성을 높이기 위한 자유 발행 적용 인정 도서인지에 대한 정당화와 그에 따른 교과서 개발의 타당성을 확보할 수 있다.



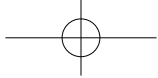
## 2 질 관리를 위한 기술적 지원

- 질 관리의 기술적 지원을 위한 플랫폼 구축
- 사용자와 출판사가 쌍방향 소통을 통한 지속적인 질 관리

첫째, 질 관리의 기술적 지원을 위한 플랫폼 구축이 필요하다. 질 관리에 대한 기술적 지원은 질 관리 기구에서 온라인을 통한 질 관리를 위한 기준의 설정, 그 기준에 따른 사용자의 응답, 응답 결과의 분석, 분석 결과의 피드백 등을 위해 필요한 것이다. 현재 국내에서 허용하는 다양한 교과서 제도는 교과서 출판에 다양한 출판사가 참여하는 구조를 양산하고 있다. 각 제도별로 또는 출판사별로 각기 다른 사이트 또는 출판사 내의 메뉴로 교과서 평가를 하게 된다면 사용자 입장에서는 상당한 혼란과 부담을 느낄 것이다.

미래 사회의 지식관, 교육관, 평가관이 반영되는 사용자 중심의 평가가 이루어지기 위해서는 개발 단계의 기준 설정을 근간으로 사용 및 평가 단계의 사용자 평가가 중심으로 이루어져야 한다. 이를 체계적으로 지원하기 위해서는 학교급, 학년, 교과, 출판사 등이 일목요연하게 등록되어 서술형 평가가 가능하고, 평가 결과의 공개 여부 등이 고려된 일원화된 플랫폼이 필요한 것이다.

둘째, 사용자와 출판사가 쌍방향 소통을 통한 지속적인 질 관리가 이루어져야 한다. 질 관리를 위한 플랫폼에서 투입 변인에 해당되는 것은 사용자의 평가, 산출 변인에 해당되는 것은 저자나 출판사에 제공하는 분석의 결과가 해당될 것이다. 분석 결과는 외부에 전체적으로 공개하기보다는 해당 출판사에 한해 피드백을 주어 출판사 책임 하에 자율적인 수정과 보완을 일차적인 목적으로 하는 것이 시행 초기에 보다 적절하다. 여기서 출판사에서 분석 결과에 따른 검토를 행하고 이견이 있을 경우 모니터링단과 같은 별도의 집단을 구성하여 소통할 수 있는 기회를 부여하는 것도 좋다고 생각된다. 교과서 평가에 대한 일방향이 아닌 쌍방향성을 강조함으로써 보다 생산적인 질 관리가 되도록 하여야 할 것이다.



### 3 정책적 추진 사항

- 교과서 질 관리 체제의 로드맵 제시
- 교육과정 개발에 교과서 개발 경험자나 출판계 참여 보장
- 교과서 사용자 평가와 환류 체제 모색

첫째, 교과서 질 관리 체제의 로드맵을 제시하여야 한다. 교과서 질 관리를 위한 체제를 정립하기 위해서는 인프라를 구축하고 시험 운영을 해 보는 등 상당한 시간이 소요된다. 인프라를 구축하기 위해서는 어떠한 기관에 어떠한 대상 교과를 어떠한 방법으로 행할 것인지를 정책적으로 판단하여야 한다. 그리고 그러한 정책적 판단에 기초해 조직의 구성, 인적 구성 및 예산의 지원 등이 뒤따라야 한다. 이들 계획을 연차별, 중·장기 계획에 의해 시스템으로 작동하도록 하여 이를 운영하는 주요 인사가 변경되어도 교과서 질 관리 체제가 그러한 사항과 관련 없이 추진될 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 교육과정 개발에 교과서 개발 경험자나 출판계 참여 보장할 필요가 있다. 교과서는 교육과정을 구현하기 위한 교육용 자료에 해당되기 때문에 교육과정에 어떠한 내용이 제시되어 있는지가 교과서 내용을 결정하게 된다. 교과서 질 관리를 위해 오류 등에 대한 수정도 필요하겠지만, 내용의 난이도가 학년이나 학교급 수준에 부합하지 않아 조정을 해야 되는 경우도 존재한다. 그러나 이러한 요구가 그대로 실현되지 않는 측면도 존재한다. 따라서 교과서 개발에 참여한 경험이 있거나 출판계 등이 교육과정 개정 작업에 참여하여 의사를 개진하게 되면, 이러한 측면에서의 고충을 다소 덜어줄 수 있는 방법이 되기도 할 것이다.

셋째, 교과서 사용자 평가와 환류 체제에 대한 모색이 요청된다. 미래 사회는 공급자 중심에서 수요자 중심의 교육이 더욱더 강화되는 형태가 될 것이다. 그러한 사회에서 교과서 질 관리 역시 국가나 지방 자치 단체의 공급자 중심에서 교과서를 사용하는 자들, 예컨대 교사와 학생 등이 교과서에 대한 평가를 행하고 그 결과를 피드백 할 수 있는 체제도 고려하여야 한다. 사용자 평가가 중요한 이유는 교과서가 교육과정에 부합하고 전문가의 칭찬을 듣더라도 교육 현장에서 교과서를 매개로 교육 활동을 전개하는 교사와 학생에게 부적합하게 되면 그 교과서는 의미가 없게 된다. 따라서 사용자 평가와 그 결과를 피드백 할 수 있는 체제에 대한 방법론이 요청되는 것이다.





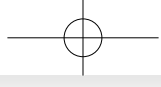
## 4 인프라 구축

- 디지털 콘텐츠 활용과 질 제고를 위한 여건 정비
- 교원 양성 기관과 현직 교원의 교과서 활용 능력 강화 조치

첫째, 디지털 콘텐츠 활용과 질 제고를 위한 여건을 정비하여야 한다. 현재 교과서는 앞서 살펴본 국정, 검정, 인정 등의 교과서 제도와 무관하게 교과서를 개발하는 개발 주체에서 대부분 전자 저작물을 동시에 개발하여 서책형 교과서와 함께 보급하고 있다. 또 출판사에서 학습 사이트를 동시에 운영하고 있는 경우도 많다. 유튜브 등의 일인 미디어가 대중 매체인 텔레비전보다 더욱 익숙한 미래 세대의 학습자에게는 디지털 콘텐츠의 활용이 앞으로 더욱 가속화될 것으로 전망할 수 있다.

그러나 디지털 콘텐츠의 경우 개발에 많은 비용이 들고, 사용에 익숙하지 않거나 사용 환경이 달라서 아예 사용하지 못하거나 사용 시 원만하게 작동하지 않게 되면 교수·학습의 집중도를 떨어뜨리게 되고, 결과적으로 학습의 효과를 저해하는 결과를 가져오게 된다. 공교육에서 사용할 양질의 디지털 콘텐츠의 제작 및 심의 요건, 소프트웨어 사용 환경, 활용 등의 제반 여건이 교과서 질 관리를 위해 중요하게 다루어져야 한다고 본다.

둘째, 교원 양성 기관과 현직 교원의 교과서 활용 능력 강화 조치를 할 필요가 있다. 우리나라에서는 국·검·인정 도서를 의무적으로 사용하도록 하여 교과서의 위상이 상당히 높은 편이다. 그러나 교육 현장에서 교과서를 활용하는 것을 보면 아직도 지식과 기능을 전수하는 형태로 전개되고 있다. 교과서 내용 그 자체가 수많은 지식과 정보를 담고 있기 때문에 창의적 사고력을 전개하려는 교수·학습 방법과 그에 따른 평가 방법에 적절하게 활용하는 데 한계가 있을 것이다. 교과서 개발의 단계부터 교과서가 지식을 담는 것이 아니라 사고를 할 수 있는 형태로 만들어지고, 그에 따른 적절한 교수·학습 방법과 평가 방법을 활용하는 것이 이상적이다. 그러기 위해서는 교원 양성 기관의 예비 교원과 현직 교원으로 하여금 교과 교육론과 교과 교재 연구 및 지도법 등에서 교과서 활용 능력을 강화할 수 있도록 하여야 할 것이다.

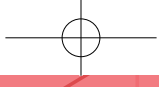


## 참고 문헌

- 강명희(2009), 「미래 학습자와 교육성과」, 『한-OECD 국제 세미나: 새천년 학습자 교원 자료집』, 43-64.
- 강선주, 민병곤, 김민정, 정재윤, 이림(2012), 「유럽 주요국의 교과서 제도 비교 및 정책 동향 분석 연구」, 연구 보고서 2012-02, 한국교과서연구재단.
- 강설금(2016), 「중국 근대 교과서 생태계 연구: 인문 계열 교과서를 중심으로」, 서울 대학교대학원 박사 학위 논문.
- 교육과학기술부(2011. 10. 12.), 「스마트 교육 본격 도입을 위한 실행 계획」, 교육과학기술부.
- 교육부(2015), 「2015 개정 교육과정」, 교육부.
- 교육부(2018), 「교과용 도서 다양화 및 자유 발행제 추진 계획(안)」, 교육부 보도 자료.
- 교육부·한국교육과정평가원(2015), 「2015 개정 교육과정에 따른 교과용 도서 개발을 위한 편찬 심의회 유의점 및 검정 기준」, 교육부·한국교육과정평가원.
- 김유경(2016), 「독일연방공화국의 (역사) 교과서 검인정 체제: 국가적 통제에서 자율 결정으로」, 『독일연구』 32, 5-47.
- 김정호, 박진동, 장득진, 천규승, 홍후조(2006), 「사회과 교과서 질 관리 시스템 구축 방안에 관한 연구」, 연구 보고 CRC 2006-43, 한국교육과정평가원.
- 김정호·허경철·최용기·송성재·정동호·이춘식·정광훈(2019), 『교과서 편찬의 실제』, 동아출판(주) 교육연구소.
- 김진숙(2017), 「4차 산업 혁명과 미래 교육 전망」, 『제2회 교원 교육 포럼 자료집』.
- 김향단(2012), 「중국 고등학교 국어(語文) 교과서의 본문 가독성에 관한 연구」, 경기 대학교일반대학원 석사 학위 논문.
- 김현숙(2009), 「미국의 교과서 발행 제도와 그 문제점」, 『내일을 여는 역사』 25, 68-81. 민족문제연구소.
- 김혜숙, 이미경, 양윤정, 배주경, 신호재, 김종윤(2018), 「교과서 자유 발행제 도입을 위한 국제 비교 연구」, 한국교육과정평가원.
- 박동서(1988), 『한국 행정론』, 법문사.
- 박진용, 권영락, 김정호, 이동엽(2014), 「미래 사회 교육 환경 변화에 따른 교과서 발전 방안」, 연구 보고 RRT 2014-4, 한국교육과정평가원.
- 박창언(2019), 『교육과정과 교육법』, 학지사.
- 박창언(2020), 「교과서 사용자 평가 및 환류 시스템 도입에 관한 연구」, 『교과용 도서 질 관리 시스템 개선을 위한 세미나 자료집』, 한국교과서연구재단.
- 박창언(2017), 『현대 교육과정학』, 학지사.
- 박창언, 강현숙, 남윤제, 백선희, 이종원(2017), 「교과용 도서 발행 체제 다양화 방안에 대한 연구」, 교육부·한국교과서연구재단.
- 백영균, 박주성, 한승록, 김정겸, 최명숙(2010), 『교육 방법 교육 공학』, 학지사.
- 서지영, 김정호, 김덕근, 권유진, 장근주, 김정호(2011), 「교과서 정책 국제 비교」, 한국교육과정평가원.

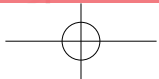


- 성태제(2017), 「제4차 산업 혁명의 인간상과 교육의 방향 제언」, 『교육학연구』 55(2), 1-21. 교육학연구원.
- 윤현진, 주형미, 문영주, 추병완(2010), 「국가 교육과정 개정 체제 변화에 따른 교과서 정책 개선 방안 연구」, 한국교육과정평가원.
- 이근호, 이병천, 가은아, 이주연, 김현숙(2015), 「국제 비교를 통한 국가 교육과정 적용 체제 개선」, 한국교육과정평가원.
- 이돈희(2003), 『세기적 전환과 교육학적 성찰』, 교육과학사.
- 이명희, 양병일(2016), 「일본의 교과서 질 관리와 가격 정책의 특징」, 『한국일본교육학연구』 20(2), 63-90. 한국일본교육학회.
- 이문학(2016), 「교과서 정책 국제 비교 및 개선 방안 연구」, 『한국출판학연구』 42, 111-163. 한국출판학회.
- 이병민(2007), 「어떤 교과서가 좋은 교과서인가?」, 『한국초등영어교육학회회보』 22, 6-9. 한국초등영어교육학회.
- 이용재(2009), 「유럽의 교과서 발행 제도: 영국·프랑스·독일의 사례를 중심으로」, 『내일을 여는 역사』 35, 82-92.
- 이인제, 최홍원, 송인발(2010), 「영국과 프랑스의 '국가 교육과정과 교과서' 정책 집행 시스템 분석」, 한국교육과정평가원.
- 임종현, 유경훈, 김병찬(2017), 「4차 산업 혁명 사회에서 교육의 방향과 교원의 탐색적 연구」, 『한국교육논단』 44(2), 5-32. 한국교육포럼.
- 중화인민공화국 신문출판 총서(中華人民共和國 新聞出版 總署-General Administration of Press and Publication of the People's Republic of China)사이트 : <http://www.gapp.gov.cn> , 중화인민공화국 국무원령 제343호, 국무원 2001년 12월 25일 반포.
- 진재관, 서지영, 김국현, 이난영(2007), 「교과용 도서 평가 연구(I) - 질 관리 체제 구축을 중심으로」, 연구 보고 RRC 2007-5, 교육과정평가원.
- 최진원, 손한기, 이일호, 이종민(2018), 「교과용 도서 발행 체제에 따른 저작권법 국제 비교 연구」, 한국교과서연구재단.
- 황규호, 김경자, 온정덕, 천윤영(2013), 「교육과정의 질 관리 개념 및 개선 방향 탐색」, 『교육과학연구』 44(4), 99-121. 이화여자대학교 교육과학연구소.
- Prensky, M.(2001), 「Digital Natives, Digital Immigrants Part 1」, 『On the Horizon』 9(5), 1-6.
- World Economic Forum(2016), 「The future of jobs: employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution」, World Economic Forum.



# 부록

1. 주요국의 교과서 발행 및 심사 제도
2. 초·중등교육법 일부 개정 법률안(오영훈 의원 대표 발의)
3. 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령(안) 입법 예고(교육부 공고 제2018-347호)
4. 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령(안) 입법 예고(교육부 공고 제2018-315호)
5. 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정안 신규 대조표
6. 인정도서 자유 발행 지원을 위한 심의 공통 기준(안)
7. 자유 발행제 집필진 자체 평가서 예시

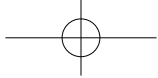




## 부록 1

### 주요국의 교과서 발행 및 심사 제도

국가	교과서 제도
1. 노르웨이	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 자유 발행제<ul style="list-style-type: none"><li>- 다만, 직업 교육을 위한 고등학교에서의 일부 교과 교재, 언어 소수자를 위한 학습 자료, 특수교육을 위한 학습 자료 등은 그 수요가 적어 교육부에서 개발에 관여</li></ul></li><li>◆교과서 심사·선정 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 학교에서는 질이 높고 수업에 적합한 교과서를 선정하고 지방 자치 단체에서 지원해 주는 재정으로 일괄 구입</li><li>- 초·중등학교의 모든 교과서는 학생들에게 무상 대여하고 학기나 학년이 끝난 후에 학교에 반납</li></ul></li></ul>
2. 독일	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 검정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 각 연방주의 학교법에 따라 주 단위의 교육과정 개발 및 교과서 발행</li><li>- 출판사가 교과서 제작 후 주 교육부의 승인을 받아야 함.</li><li>- 대략 교과서 편찬 주기는 보통 3년, 검정 유효 기간은 주에 따라 5~6년</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교과서 심의 기준: 헌법·법령 위반 여부, 교육과정 준수 여부, 학문 수준의 적정성, 가격의 적정성</li><li>- 각 주는 학교법 및 교과서 인가 규정에 따라 출판사가 제작한 교과서 심사</li><li>- 심사 절차<ul style="list-style-type: none"><li>① 주 교육부에 출판사가 신청</li><li>② 주 교육부가 선정한 외부 심사위원회에 검정 심사 위탁</li><li>③ 심사 위원회의 조사 및 의견서 작성 및 제출</li><li>④ 주 교육부에 의한 결정</li></ul></li></ul></li></ul>
3. 러시아	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 국정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부 산하 연방심사위원회가 교과서 개발 및 출판과 관련된 모든 업무를 관장</li><li>- 교과서는 ‘è 허가’와 ‘è 추천’ 두 가지 종류로 구성됨.</li></ul></li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부 산하 연방심사위원회는 중앙위원회와 여러 교과 분과로 구성</li><li>- 각 교과위원회에서 교과서 원고를 1차로 심사</li><li>- 교과위원회의 심사를 거친 교과서는 중앙위원회의 심의를 통과해야 함.</li><li>- ‘è 허가’ 교과서는 학생들에게 적합한 내용과 방법으로 구성된 표준적 교과서임.</li><li>- ‘è 허가’ 교과서를 3년간 사용한 이후 연방심사위원회의 재심의를 통과하여 ‘è 추천’ 교과서로 인정</li></ul></li></ul>
4. 멕시코	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 초등학교 교과서: 국정제(교육부가 교과서 편집위원회를 구성하여 집필·제작)</li><li>- 중학교 교과서: 검·인정제(민간 출판사가 제작하여 교육부의 승인을 받음.</li><li>- 고등학교 교과서: 자유 발행제</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 국립교과서위원회는 교과서의 규격, 지질 등을 결정함.</li><li>- 교육부의 검정을 받은 교과서는 교육부에서 매년 발간하는 ‘è 교과서 목록’에 포함</li><li>- 각 학교의 교사가 사용할 교과서를 선택함.</li></ul></li></ul>
5. 몽골	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 국정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육문화과학부가 교과서 발행 및 출판 회사 선정</li><li>- 선정된 출판사와 교과서 제작팀이 협력하여 교과서 제작</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교과서 제작팀에서 ‘초·중·고 교과서 기준안’ 마련</li><li>- 교과서 발행 출판사 선정 후 교과서 제작팀과 협력하여 교과서의 시안을 구성</li><li>- 교육학술연구원에서 검정하는 실무단을 구성하여 심의</li><li>- 교과서 배포와 발행에 관련한 별도 조사팀의 평가 결과에 따라 배포</li></ul></li></ul>
6. 미국	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 인정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 민간 출판사가 개발한 교과서를 주 교육부 또는 지역 교육청에서 심의·선정</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교과서 평가는 이미 제작·발행된 교과서를 채택하는 과정에서 이루어짐.</li><li>① 폐쇄형 주: 주 단위 인정제, 주 교육부 직접 관여(캘리포니아, 텍사스 등)</li><li>② 개방형 주: 지역 교육청 인정제, 주 교육부 미관여</li></ul></li></ul>

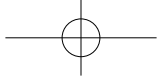




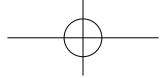
7. 베네수엘라	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 검정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 제작자 또는 제작사에서 교과서 제작 후 검증</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부의 해당 위원회에서 검증하고 검증을 받은 교과서에 한해 발간 및 판매</li></ul></li></ul>
8. 베트남	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 검정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부 주관 하에서 교육 출판사가 출판</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부 산하 교과서 검정(심사) 위원회에서 교과서 초본 심사</li></ul></li></ul>
9. 북한	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 국정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 한 학년, 한 교과에 한 종류의 교과서만을 발행</li><li>- 단, 예외로 실습 교과는 성별과 지역의 특성에 따라 교육 내용과 교과서를 차별화함.</li><li>- 영재 교육 기관인 제1중학교의 경우 일반 중학교의 교육 내용과 난이도가 다른 교과서 사용</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 개발이 완료된 교과서는 중앙 교육 기관에서 결성한 비상설 심의위원회를 통과해야 함.</li></ul></li></ul>
10. 브라질	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 검정제</li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부는 관계 전문가들로 구성된 위원회를 구성하여 교과서에 대한 검정을 매년 시행</li><li>- 민간 출판사들이 제작한 교과서의 내용을 조사하고 교재로 활용할 수 있는지의 여부 심사</li></ul></li></ul>
11. 스웨덴	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 자유 발행제<ul style="list-style-type: none"><li>- 출판사들은 학교 교육과정 기준에 따라 교과서 개발</li></ul></li></ul>
12. 싱가포르	<ul style="list-style-type: none"><li>◆교과서 발행 제도: 인정제(2001년 이후)<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부에서 발표하는 교육과정을 바탕으로 민간 출판사가 교과서를 편찬 및 발행</li></ul></li><li>◆교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부는 교과서를 인증하여 인증 교과서 목록(기타 교수·학습 자료 포함) 학교에 배포</li><li>- 학교는 이 목록을 바탕으로 교과서, 기타 교수 자료, 학습 자료 등을 채택</li></ul></li></ul>



13. 영국	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 자유 발행제<ul style="list-style-type: none"><li>- 국가 교육과정을 참고하여 교과서 개발사가 자유롭게 개발</li></ul></li><li>◆ 교과서 개발(편찬) 과정<ul style="list-style-type: none"><li>- 현장 교사 요구 및 출판사의 연구 결과를 반영하여 교과서 편찬 방침 설정</li><li>- 집필 원고를 현장 교사가 검토(교열) 및 여러 차례의 심의</li><li>- 각급 학교에서 교과서 채택</li></ul></li></ul>
14. 오스트레일리아	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 자유 발행제<ul style="list-style-type: none"><li>- 자유 시장 체제에서 출판사들이 개발하고 학교가 구입</li><li>- 교과용 보조 교재를 연방 교육부 및 지역 교육청 단위로 제작하기도 함.</li><li>- 사회적인 쟁점이나 특정 지역 사회에서 필요로 하는 내용은 공익 출판사에서 제작</li><li>- 교과서 개발, 공급, 배분, 규제에 관한 정부 규제 법령, 제도가 거의 존재하지 않음.</li></ul></li></ul>
15. 우즈베키스탄	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 국정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 2005~2009년도 교과서와 교과 지도서 편찬 프로그램에 따라 교과서 편찬</li><li>- 보건 위생 규범, 자료의 질, 출판 양식, 교과서와 보조 교재의 인쇄를 고려하여 국가 교육 표준에 의거하여 출판</li><li>- 교과서는 대여제로 사용하며 초등 교과서는 2년마다 중등 교과서는 4년마다 재출판됨.</li></ul></li></ul>
16. 이스라엘	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 검정제</li></ul>
17. 인도	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 각 주에서 편찬 및 보급<ul style="list-style-type: none"><li>- 전국적으로 초·중등 교육의 동질성을 유지하기 위해 NCERT가 교과서를 제작하면 각 주는 이를 모델로 삼아 교과서를 발행</li></ul></li></ul>
18. 일본	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 검정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 교과용 도서 범주는 학생용 교과서만 해당</li><li>- 교사용 지도서는 법적 근거 부재, 자유 발행 및 완전 시장 경쟁</li></ul></li><li>◆ 교과서 심사 제도: 국가 수준의 검정 제도 실시<ul style="list-style-type: none"><li>- 문부과학성 초등·중등교육국 교과서과에서 조사관이 상근하여 검정 업무만 전담</li><li>- 문부과학성에 설치/자문 기구인 '교과용도서검정조사심의회' 사무 업무 담당</li><li>- 제작 및 심사에 약 3년이 소요되어 4년을 주기로 시행</li><li>- 교과서 검정 기준<ul style="list-style-type: none"><li>① 총칙, 교과 공통 조건, 교과 고유 조건으로 구성</li><li>② '범위 및 정도', '선택, 취급 및 조직·분량', '정확성 및 표현·표기' 등의 영역으로 제시</li></ul></li><li>- 문부성의 교과용도서검정조사심의회가 검정 기준에 따라 심의</li></ul></li></ul>

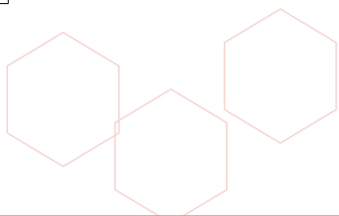


19. 중국	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 검정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 2001년 이후 80개 정도의 출판사가 교과서 개발</li><li>- 인민교육출판사의 교과서가 50% 이상 주도하고 있음.</li><li>- 교육부가 승인한 기관만이 교과서 저작 가능</li></ul></li><li>◆ 교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부 소속 심사위원회의 초심, 수정 및 보완, 심사 과정을 거쳐야 교과서로 활용될 수 있음.</li><li>① 교과서 개발 신청</li><li>② 교과서 심사 및 승인</li><li>③ 지역 단위의 교과서 선정</li></ul></li></ul>
20. 칠레	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 검정제</li><li>◆ 교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 현직 교사, 각계 전문가들로 이루어진 평가팀이 교과서 기본 내용 및 질을 평가</li><li>- 출판사는 2~3년을 주기로 교과서 내용을 수정·보완</li></ul></li></ul>
21. 캐나다	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 검정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 각 주의 지역구 교육청이나 학교에 따라 교육과정이 다름.</li></ul></li><li>◆ 교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 지역 및 학교 수준의 교육과정 개발 및 선정</li><li>- 민간 출판사가 주 교육부가 제시한 자격 요건 및 평가 기준에 맞는 교과서 개발</li><li>- 교육부가 심사 후 교과서로서 인증</li></ul></li></ul>
22. 케냐	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 검정제</li><li>◆ 교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교과서를 제작하는 개인 출판업자들이 교재 개발</li><li>- 담당 부서인 케냐교육원에 심사본 제출</li><li>- 독립 행정가의 지도하에 패널을 구성하여 평가</li><li>- 패널이 추천한 교재 리스트는 위원회에 제출되어 승인</li></ul></li></ul>
23. 쿠웨이트	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 국정제<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부에서 편집위원회를 구성하고 저자를 선정함.</li><li>- 교육부가 교과서 출판사를 입찰을 통해 선정함.</li></ul></li><li>◆ 교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 편집위원회에서 교육과정에 따라 교과서의 기본 구성을 결정 및 초안 작성</li><li>- 교육부는 교과서 제작에 추가적으로 필요한 도표, 사진 등 자료를 확보하여 초안 보완</li><li>- 관련 전문가에게 의뢰하여 내용 점검, 언어 전문가에게 문법, 철자 오류 등 확인</li></ul></li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>- 교육부 조달국은 교과서 제작 업체를 통해 시제품 제작</li><li>- 교육부의 검토(시제품 검토는 2회 실시) 후 발행 승인</li></ul>
24. 프랑스	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 자유 발행제<ul style="list-style-type: none"><li>- 자유 발행제를 근간으로 하되 초등학교의 경우 인정제 채택</li></ul></li><li>◆ 교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 국가 차원의 심의 존재하지 않음.<ul style="list-style-type: none"><li>① 초등학교 교과서: 학구 교과서 선정위원회에서 자유 발행된 교과서를 심의</li><li>② 중·고등학교 교과서: 별도의 인정 단계를 거치지 않고 학교 단위 자체 평가를 통해 선정</li></ul></li></ul></li></ul>
25. 핀란드	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 자유 발행제<ul style="list-style-type: none"><li>- 민간 출판사에서 국가 핵심 교육과정 내용에 근거하여 발행</li></ul></li><li>◆ 교과서 심사 제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 교과서와 관련된 법이나 심사 기준이 전혀 없음.</li></ul></li></ul>
26. 홍콩	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ 교과서 발행 제도: 자유 발행제<ul style="list-style-type: none"><li>- 국가가 교과서 출판에 직접 개입하지 않음.</li><li>- 민간 출판사가 교과서 편찬 담당</li></ul></li></ul>

출처: 교육부(2018. 1.), 『우리나라의 교과서 변천사(1945~2015)』, 83-86. 교육부.



## 부록 2 초·중등교육법 일부 개정 법률안(오영훈 의원 대표 발의)

의안 번호	8564
----------	------

발의 연월일 : 2017. 8. 17.

발의자: 오영훈·김상희·유은혜·신동근·김병욱·이석현·  
안민석·전재수·김민기·조승래·박경미 의원(11인)

### 제안 이유 및 주요 내용

현행 법령에서는 학교에서 사용하는 교과용 도서의 유형을 교육부가 저작권을 가지고 있는 국정 도서, 교육부장관의 검·인정을 받은 검정 도서와 인정 도서로 구분하고 있으며, 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 위임하고 있음.

그러나 여러 선진 국가에서는 교과용 도서를 지역과 학교의 실정에 맞게 선택하는 이른바 자유 발행제를 이미 도입 사용하고 있는 것에 반해, 우리나라의 경우 국가에서 교과용 도서를 제한적으로 허용함에 따라 헌법에서 보장하고 있는 교육의 자주성 및 전문성을 확보하지 못한 다는 지적이 있으며, 그밖에 교육부와 출판사 간의 가격 사정(査定)에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있는 실정임.

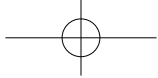
이에 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목에 한해 교육감이 지정하는 자유 발행 교과용 도서를 각 학교의 실정에 맞도록 선정, 사용할 수 있도록 하고, 검·인정 도서의 가격의 상한을 두어 그 범위 내에서 가격을 정할 수 있도록 유도하여 교육의 자율성 및 교과용 도서의 가격 안정성을 제고하려는 것임(안 제29조).

법률 제 호

## 초·중등교육법 일부 개정 법률안

초·중등교육법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제29조 제1항 중 “검정하거나 인정한”을 “검정 또는 인정하거나 교육감이 지정한 자유 발행”으로 하고 같은 항에 단서를 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제2항 중 “인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定)”을 “인정·자유 발행·편수 용어·발행·공급·선정·수정 및 가격 결정(제



조 원가와 평균 소비자 물가 상승률 등을 감안한 검정 도서와 인정 도서의 가격상한 설정을 포함한다.)”으로 한다. 다만, 자유 발행 교과용 도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목에 한한다.

## 부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(가격 상한에 관한 적용례) 제29조 제2항의 개정 규정은 이 법 시행 후 최초로 합격하여 공고된 검정 도서와 인정 도서부터 적용한다.

## 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제29조(교과용 도서의 사용) ① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다. <단서 신설>	제29조(교과용 도서의 사용) ① ----- ----- -----검정 또는 인정 하거나 교육감이 지정한 자유 발행 ----- ----- . 다만, 자유 발행 교과용 도서는 <u>교육부장관이 정하여 고시하는 교과목에 한한다.</u>
② 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② ----- --인정·자유 발행·편수 용어·발행·공급·선정·수정 및 가격 결정(제조 원가와 평균 소비자 물가 상승률 등을 감안한 검정 도서와 인정 도서의 가격 상한 설정을 포함한다.)-----.





## 부록 3

### 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령(안) 입법 예고

(교육부 공고 제 2018-347호)

「교과용 도서에 관한 규정」을 개정하는 데에 있어, 그 개정 이유와 주요 내용을 국민에게 알려 이에 대한 의견을 듣기 위하여 「행정절차법」 제41조에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2018년 12월 31일

교육부장관

### 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령(안) 입법 예고

#### 1. 개정 이유

인정 도서의 개념을 재정립하여 국정·검정 도서와 동일한 지위를 부여하도록 하는 한편, 일부 인정 도서는 인정 기준을 별도로 정하여 시대 변화에 탄력적 대처가 필요한 교과에 자유 발행제를 도입하고, 인정 취소 절차 완화 등 현행 규정의 미비한 사항을 보완하여 교과용 도서의 개발, 선정 및 활용의 자율성을 강화하고자 하는 것임.

#### 2. 주요 내용

가. 현행 인정 도서 정의를 교육부장관의 인정을 받은 교과용 도서로 개정하여 국정, 검정 도서와 동일한 지위를 부여(안 제2조, 제3조)

- 1) 인정 도서의 대체·보충적 지위는 삭제
- 2) 학교에서 사용할 교과용 도서의 선정 순위를 폐지하여 학교의 장이 국정, 검정 또는 인정 도서 중에서 선정하도록 함.
- 3) 교과용 도서를 변경하려는 경우에 종전과 달리 최초 선정 절차와 동일한 기준을 적용하도록 변경 절차를 완화
- 4) 교육감이 학교별 특성을 반영하여 교과용 도서의 선정에 필요한 세부 사항을 정할 수 있도록 개선

나. 시대에 탄력적 대처가 필요한 교과는 자유 발행 도서로 발행할 수 있도록 대상 교과의 성격 및 인정 절차에 관한 조항 신설(안 제16조)



1) 특수 분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 경우 등 인정 도서의 인정 기준을 교과목에 따라 달리 정할 수 있도록 함.

다. 집필진의 창의성·전문성 보장을 위해 수정 지시를 요청으로 완화하고 발행자의 사후 질관리 성실 이행 조항 신설(안 제26조)

1) 검·인정 도서의 수정 명령을 요청으로 완화하여 집필진의 전문성을 존중하도록 함.

2) 교과용 도서를 편찬하거나 발행하는 자가 교과서 품질 제고를 위해 노력하도록 함.

3) 교과서 수정·보완에 관한 사무를 연구 기관 또는 대학에 위탁할 수 있는 조항 신설

라. 교육과정 변경 시 인정 도서 취소의 청문 절차 폐지(안 제17조, 제39조)

1) 교육과정이 변경된 경우 인정 도서의 인정을 당연 취소할 수 있도록 하고 취소 통보 및 청문 절차를 폐지토록 함.

### 3. 의견 제출

이 개정안에 대해 의견이 있는 기관·단체 또는 개인은 2019년 2월 11일까지 국민참여입법센터(<http://opinion.lawmaking.go.kr>)를 통하여 온라인으로 의견을 제출하시거나 다음 사항을 기재한 의견서를 교육부장관에게 제출하여 주시기 바랍니다.

가. 예고 사항에 대한 찬성 또는 반대 의견(반대 시 이유 명시)

나. 성명(기관·단체의 경우 기관·단체명과 대표자명), 주소 및 전화번호

다. 그 밖의 참고 사항 등

※ 제출 의견 보내실 곳

- 일반 우편: 세종특별자치시 갈매로 408 정부세종청사 14동 504호

교과서정책과(우편번호 30119)

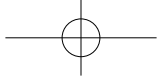
- 전자우편: coolit4@korea.kr

- 팩스: 044-203-6640

### 4. 그 밖의 사항

개정안에 대한 자세한 사항은 교육부 교과서정책과(전화 044-203- 6470, 팩스 044-203-6640)로 문의하여 주시기 바랍니다.

붙임 :「교과용 도서에 관한 규정」일부 개정령안 1부.



대통령령 제       호

## 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령안

「교과용 도서에 관한 규정」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조 제6호 중 “함은 국정 도서·검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여”를 “함은”으로 한다.

제3조 제1항 본문 중 “장이”를 “장이 국정 도서, 검정 도서 또는 인정 도서 중에서”로 하고 같은 조 제2항 및 제3항을 각각 삭제하며, 같은 조 제4항 각 호 외의 부분을 다음과 같이 하고 같은 항 제1호 및 제2호를 각각 삭제하며, 같은 조 제5항 중 “교육부장관”을 “교육감”으로 한다.

학교의 장은 교과용 도서를 선정 또는 변경하려는 경우 소속 교원의 의견 수렴 후 학교 운영위원회의 심의를 거쳐야 한다(사립학교의 경우에는 자문을 말한다.). 다만 1교과 1도서만 있는 경우 선정 절차를 거치지 아니할 수 있다.

제7조 제1항 각 호 외의 부분에 단서를 다음과 같이 신설한다.

다만, 전자 저작물(디지털 교과서)의 경우 필요에 따라 공고 기간을 단축할 수 있다.

제10조의 2 제1항 중 “1개월”을 “30일”로 한다.

제16조 제목 외의 부분을 제1항으로 하고 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

② 제1항에도 불구하고 다음의 교과는 인정 도서의 인정 기준을 따로 정할 수 있다.

1. 특수 분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 교과목
2. 특정 분야의 인재 양성을 목적으로 하는 교과목 또는 자연 현장 실습 등 체험 위주의 교육을 전문적으로 실시하는 교과목
3. 그 밖에 교육부장관이 정하는 교과목

제17조 제3항을 삭제한다.

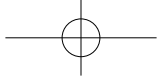
제17조 제4항을 다음과 같이 한다.

④ 교육부장관은 교육과정이 변경될 경우 인정 도서의 인정을 취소할 수 있다.

제17조 제5항을 삭제한다.

제26조 제1항 중 “검정 도서”를 “검정 및 인정 도서”로, “명”을 “요청”으로 하고, 같은 조 제2항을 삭제하며, 같은 조에 제4항 및 제5항을 각각 다음과 같이 신설한다.

④ 교과용 도서를 편찬하거나 발행하는 자는 사용자에게 평가를 받는 등 교과서 품질 제고를 위해 노력한다.



⑤ 교육부장관은 다음 각 호의 사무를 연구 기관 또는 대학 등에 위탁할 수 있다. 이 경우 수탁 기관은 각 호의 결과를 교육부장관에게 보고하여야 한다.

1. 교과용 도서의 수정·보완 사항
2. 교과용 도서의 모니터링
3. 기타 교과용 도서 질 제고에 관한 사항

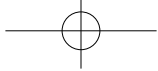
제39조 제1호 중 “제17조 제4항에 따른”을 “제17조 제4항 이 외의”로 한다.

## 부칙

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

## 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음.)
6. “인정 도서”라 함은 국정 도서·검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용 도서를 말한다.	6. ----- 함은 ----- ----- ----- -----.
7. · 8. (생 략)	7. · 8. (현행과 같음.)
제3조(교과용 도서의 선정) ① 학교에서 사용할 교과용 도서는 학교의 장이 선정한다. 다만, 신설되는 학교에서 최초로 사용할 교과용 도서는 해당 학교를 관할하는 교육감 또는 교육장이 선정할 수 있다.	제3조(교과용 도서의 선정) ① ----- ----- <u>장이</u> 국정 도서, <u>검정 도서 또는 인정 도서 중에서</u> --. --- ----- -----.



② 제1항에 따른 교과용 도서는 다음 각 호의 구분에 따라 국정 도서 또는 검정 도서 중에서 선정한다.

1. 국정 도서가 있고 검정 도서는 없는 경우: 국정 도서를 선정
2. 국정 도서가 없고 검정 도서는 있는 경우: 검정 도서 중 선정
3. 국정 도서와 검정 도서가 모두 있는 경우: 국정 도서와 검정 도서 중 선정

〈삭제〉

③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 인정 도서를 선정할 수 있다.

1. 국정 도서와 검정 도서가 모두 없는 경우
2. 국정 도서 또는 검정 도서를 선정·사용하기 곤란하여 인정 도서로 대체 사용하려는 경우
3. 국정 도서 또는 검정 도서의 보충을 위하여 인정 도서를 추가로 사용하려는 경우

〈삭제〉

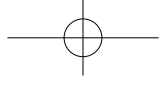
④ 학교의 장은 제1항 본문에 따라 교과용 도서를 선정하려는 경우 미리 다음 각 호의 구분에 따른 절차를 거쳐야 한다. 다만, 제2항 제1호에 해당하여 국정 도서를 선정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 학교의 장은 교과용 도서를 선정 또는 변경하려는 경우 소속 교원의 의견 수렴 후 학교 운영 위원회의 심의를 거쳐야 한다(사립 학교의 경우에는 자문을 말한다.). 다만, 1교과 1도서만 있는 경우 선정 절차를 거치지 아니할 수 있다.

크

1. 교육과정의 전면 개정 또는 부분 개정에 따라 발행된 교과용 도서를 최초로 사용하기 위한 선정을 하려는 경우: 소속 교원의 의견 수렴 후 학교 운영 위원회(학교 운영 위원회가 구성되지 아니한 학교는 학교 운영 위원회의 구성 방법에 준하여 구성되는 학교 운영에 관한 협의 기구를 말한다. 이하 같다)의 심의(사립학교의 경우에는 자문을 말한다. 이하 같다)

〈삭제〉



2. 교육과정의 개정 없이 이미 선정된 교과용  
도서 대신 다른 교과용 도서로 변경하여  
사용하기 위한 선정을 하려는 경우: 소속  
교원의 의견 수렴 후 학교 운영 위원회의  
심의. 이 경우 학교 운영 위원회는 재적 위  
원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고 출  
석 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한  
다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에  
교과용 도서의 선정에 필요한 세부 사항은  
교육부장관이 정한다.

제7조(검정 실시 공고) ① 교육부장관은 검정  
을 실시하고자 할 때에는 적어도 그 검정 도  
서의 최초 사용 학년도 개시 1년 6개월 이  
전까지 다음 각 호의 사항을 공고하여야 한  
다. <단서 신설>

② (생 략)

제10조의 2(이의 신청) ① 제9조제3항에 따른  
본심사 결과 불합격 결정을 받은 경우 교  
육부장관은 그 사유를 정확하게 적어 검정  
신청을 한 자에게 통지하여야 하고, 불합  
격 통지를 받은 자는 통지받은 날부터 1개  
월 이내에 교육부장관에게 별지 제1호 서  
식에 따라 이의 신청을 할 수 있다.

② · ③ (생 략)

제16조(인정 도서의 인정) (생 략)

<삭제>

⑤ -----  
-----  
----- 교육감 -----.

제7조(검정 실시 공고) ① -----  
-----  
-----  
-----  
다만, 전자 저작물(디지털 교과서)의 경우  
필요에 따라 공고 기간을 단축할 수 있다.

② (현행과 같음.)

제10조의 2(이의 신청) ① -----  
-----  
-----  
-----  
----- 30일 -----  
-----.

② · ③ (현행과 같음.)

제16조(인정 도서의 인정) ① (현행 제목 외의  
부분과 같음.)





〈신 설〉

제17조(인정 도서의 사용 범위 등) ① ~ ② (생략)

③ 학교의 장은 국정 도서 또는 검정 도서를 보충할 목적으로 인정을 받은 인정 도서를 국정 도서 또는 검정 도서에 갈음하여 선정·사용하여서는 아니 된다.

④ 교육부장관은 인정 도서의 인정을 한 교과목에 관하여 국정 도서 또는 검정 도서가 있게 되거나 교육과정의 변경 등으로 당해 인정 도서를 선정·사용하기 곤란하게 된 경우에는 인정 도서의 인정을 취소할 수 있다. 이 경우 교육부장관은 인정을 받은 자에게 지체 없이 취소 사실을 통보하여야 한다.

⑤ 제4항에 따른 취소는 통보 후 1년이 경과한 날부터 그 효력을 가진다.

제26조(수정) ① 교육부장관은 교과용 도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정될 때에는 국정 도서의 경우에는 이를 수정하고, 검정 도서의 경우에는 저작자 또는 발행자에게 수정을 명할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 다음의 교과는 인정 도서의 인정 기준을 따로 정할 수 있다.

1. 특수 분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 교과목
2. 특정 분야의 인재 양성을 목적으로 하는 교과목 또는 자연 현장 실습 등 체험 위주의 교육을 전문적으로 실시하는 교과목
3. 그 밖에 교육부장관이 정하는 교과목

제17조(인정 도서의 사용 범위 등) ① ~ ② (현행과 같음.)

〈삭제〉

④ 교육부장관은 교육과정이 변경될 경우 인정 도서의 인정을 취소할 수 있다.

〈삭제〉

제26조(수정) ①-----  
-----  
-----  
----- 검정 및 인정 도서-----  
----- 요청-----.



② 제16조의 규정에 의하여 인정 도서의 인정  
을 한 교육부장관은 인정 도서의 내용을 검  
토하여 수정이 필요하다고 인정하는 때에  
는 당해 인정 도서의 저작자에게 수정을 요  
청할 수 있다.

③ (생 략)

〈신 설〉

〈신 설〉

제39조(청문) 교육부장관은 다음 각 호의 어느  
하나에 해당하는 처분을 하려는 경우에는  
청문을 실시하여야 한다.

1. 제17조 제4항에 따른 인정 도서의 인정  
취소

2. (생 략)

〈삭제〉

③ (현행과 같음.)

④ 교과용 도서를 편찬하거나 발행하는 자는  
사용자에게 평가를 받는 등 교과서 품질 제  
고를 위해 노력한다.

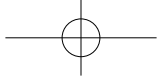
⑤ 교육부장관은 다음 각 호의 사무를 연구 기  
관 또는 대학 등에 위탁할 수 있다. 이 경우  
수탁 기관은 각 호의 결과를 교육부장관에  
게 보고하여야 한다.

1. 교과용 도서의 수정·보완 사항
2. 교과용도서의 모니터링
3. 기타 교과용 도서 질 제고에 관한 사항

제39조(청문) -----  
-----  
-----.

1. 제17조 제4항 이 외의 -----  
-----

2. (현행과 같음.)



## 부록 4

### 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령(안) 입법 예고 (교육부 공고 제2019-315호)

「교과용 도서에 관한 규정」을 일부 개정함에 있어 그 개정 이유와 주요 내용을 국민에게 미리 알려 이에 대한 의견을 듣고자 행정절차법 제41조에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2019년 10월 14일

부총리 겸 교육부장관

### 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령안 입법 예고

#### 1. 개정 이유

시대 변화에 탄력적 대처가 필요한 일부 교과에 대하여 인정 도서의 인정 방법을 달리 정할 수 있도록 하고, ‘고시 외 교과목’에 대한 인정 도서 신청 기한을 단축하며, 이미 선정된 교과용 도서를 변경할 경우 최초 선정 시와 동일한 학교 운영 위원회 심의 절차를 거치는 등 규제 완화 및 현행 규정의 미비점을 보완하여 교과용 도서의 개발, 선정 및 활용의 자율성을 강화하고자 하는 것임.

#### 2. 주요 내용

##### 가. 점진적 교과서 자유 발행제 추진 지원(안 제14조 및 제16조)

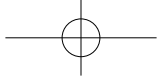
- 시대 변화에 탄력적 대처가 필요한 교과는 자유 발행제를 적용하여 발행할 수 있도록 교육부장관이 정하는 일부 교과목에 대해 인정 도서의 인정 방법을 달리 정할 수 있는 단서 신설

##### 나. 교과용 도서 선정 방법 간소화(안 제3조)

- 교육과정 개정 없이 이미 선정된 교과용 도서 변경 선정 시에도 최초 선정 시와 동일한 학교 운영 위원회의 심의 절차를 거치도록 선정 방법을 간소화

##### 다. 전자 저작물 검정 실시 공고 기간 단축(안 제7조)

- 학교 현장에 최신 기술을 적용한 디지털 교과서가 적기 보급될 수 있도록 검정 실시 공고 기간을 6개월 이내로 단축 가능한 단서 신설을 통해 전자 저작물 검정의 유연성 확보



라. 고시 외 교과목에 대한 인정 도서 신청 기한 단축(안 제14조)

- 특색 있는 학교 교육과정 운영 지원을 위해 ‘학교장 개설 과목’ 등 ‘고시 외 교과목’의 도서 신청 기한을 학기 시작 전 3개월로 단축

마. 교육과정에 따른 검·인정 도서의 검·인정 유효 기간 적시(안 제11조 및 제16조)

- 검·인정 도서 합격 결정 효력이 발생하는 합격 공고(또는 인정 도서 인정) 시 교과용 도서 검·인정 유효 기간을 적시하도록 조문 개정

### 3. 의견 제출

이 개정안에 대하여 의견이 있는 기관·단체 또는 개인은 2019년 11월 25일까지 통합입법 예고센터(<http://opinion.lawmaking.go.kr>)를 통하여 온라인으로 의견을 제출하시거나 다음 사항을 기재한 의견서를 부총리 겸 교육부장관에게 제출하여 주시기 바랍니다.

가. 예고 사항에 대한 의견(반대 시 이유 명시)

나. 성명(기관·단체인 경우 기관·단체명과 대표자 성명), 주소 및 전화번호

다. 그 밖의 참고 사항 등

※ 의견서 보내실 곳

- 우편: 세종특별자치시 갈매로 408 정부세종청사 14동 교육부 교과서정책과(우편번호 30119)
- FAX: 044-203-6640
- 이메일: life1012@korea.kr

우편, FAX, 이메일로 제출된 내용만을 의견으로 인정

### 4. 그 밖의 사항

법령안에 대한 자세한 사항은 교육부 홈페이지(<http://www.moe.go.kr>)를 참조하시거나 교육부 교과서정책과(전화 : 044-203-7026)로 문의하여 주시기 바랍니다.



대통령령 제 호

## 「교과용 도서에 관한 규정」 일부 개정령안

「교과용 도서에 관한 규정」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조 제4항 각 호 외의 부분 본문 중 “미리 다음 각 호의 구분에 따른 절차”를 “소속 교원의 의견을 수렴한 후 학교 운영 위원회(학교 운영 위원회가 구성되지 아니한 학교는 학교 운영 위원회의 구성 방법에 준하여 구성되는 학교 운영에 관한 협의 기구를 말한다.)의 심의(사립학교의 경우에는 자문을 말한다.)”로 하고, 같은 항 제1호 및 제2호를 각각 삭제한다.

제7조 제1항 각 호 외의 부분에 단서를 다음과 같이 신설한다.

다만, 전자 저작물의 경우 최초 사용 학년도 개시 6개월 이전까지 다음 각 호의 사항을 공고할 수 있다.

제11조에 제9호를 다음과 같이 신설한다.

### 9. 교과용 도서 검정 유효 기간

제14조 제3항 본문 중 “6개월”을 “3개월”로 하고, 같은 조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

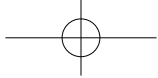
- ④ 각 제1항 및 제3항에 따른 교과목 중 교육부장관이 별도로 정하는 교과목의 인정 도서 신청 시 제9조 제2항에 따른 기초 조사 결과 등을 제출하여야 한다.

제16조 제목 외의 부분을 제1항으로 하고, 같은 조 제1항(중전의 제목 외의 부분) 후단 중 “본다”를 “본다. 다만, 교육부장관이 별도로 정하는 교과목에 대해서는 제9조 제1항 및 제2항을 준용하지 않는다.”로 하며, 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

- ② 인정 도서의 인정 유효 기간은 교육부장관이 별도로 정한다.

## 부칙

이 영은 공포한 날부터 시행한다.



## 신·구 조문 대비표

현행	개정안
제3조(교과용 문서의 선정) ① ~ ③ (생략)	제3조(교과용 문서의 선정) ① ~ ③ (현행과 같음.)
④ 학교의 장은 제1항 본문에 따라 교과용 문서를 선정하려는 경우 <u>미리 다음 각 호의 구분에 따른 절차를 거쳐야 한다. 다만, 제2항 제1호에 해당하여 국정 문서를 선정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</u>	④ ----- ----- <u>소속 교원의 의견을 수렴한 후 학교 운영 위원회(학교 운영 위원회가 구성되지 아니한 학교는 학교 운영 위원회의 구성 방법에 준하여 구성되는 학교 운영에 관한 협의 기구를 말한다.)의 심의(사립학교의 경우에는 자문을 말한다.)--.</u> --.
1. <u>교육과정의 전면 개정 또는 부분 개정에 따라 발행된 교과용 문서를 최초로 사용하기 위한 선정을 하려는 경우: 소속 교원의 의견 수렴 후 학교 운영 위원회(학교 운영 위원회가 구성되지 아니한 학교는 학교 운영 위원회의 구성 방법에 준하여 구성되는 학교 운영에 관한 협의 기구를 말한다. 이하 같다.)의 심의(사립학교의 경우에는 자문을 말한다. 이하 같다.)</u>	〈삭제〉
2. <u>교육과정의 개정 없이 이미 선정된 교과용 문서 대신 다른 교과용 문서로 변경하여 사용하기 위한 선정을 하려는 경우: 소속 교원의 의견 수렴 후 학교 운영 위원회의 심의. 이 경우 학교 운영 위원회는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고 출석 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.</u>	〈삭제〉
⑤ (생략)	⑤ (현행과 같음.)







〈신 설〉

제16조(인정 도서의 인정) 인정 도서의 인정에 관하여는 제9조·제10조·제10조의 2 및 제13조의 규정을 준용한다. 이 경우 제9조 제3항 중 "제7조 제1항 제4호의 검정 기준"은 "제15조에 따른 인정 기준"으로, "검정"은 "인정"으로 각각 본다.

〈신 설〉

④ 각 제1항 및 제3항에 따른 교과목 중 교육부장관이 별도로 정하는 교과목의 인정 도서 신청 시 제9조제2항에 따른 기초 조사 결과 등을 제출하여야 한다.

제16조(인정 도서의 인정) ① -----  
-----  
--. -----  
-----  
본다. 다만, 교육부장관이 별도로 정하는 교과목에 대해서는 제9조 제1항 및 제2항을 준용하지 않는다.

② 인정 도서의 인정 유효 기간은 교육부장관이 별도로 정한다.

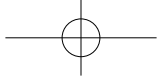


## 부록 5

### 교과용 도서에 관한 규정 일부 개정안 신규 대조표 (2019. 12. 30. 일자)

#### 「교과용 도서에 관한 규정」일부 개정(안) 신규 대조표

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음.)
6. “인정 도서”라 함은 국정 도서·검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용 도서를 말한다.	6. ----- 함은 ----- ----- ----- -----.
7. · 8. (생 략)	7. · 8. (현행과 같음.)
제3조(교과용 도서의 선정) ① 학교에서 사용할 교과용 도서는 학교의 장이 선정한다. 다만, 신설되는 학교에서 최초로 사용할 교과용 도서는 해당 학교를 관할하는 교육감 또는 교육장이 선정할 수 있다.	제3조(교과용 도서의 선정) ① ----- ----- 장이 국정 도서, 검정 도서 또는 인정 도서 중에서 ----- -----.
② 제1항에 따른 교과용 도서는 다음 각 호의 구분에 따라 국정 도서 또는 검정 도서 중에서 선정한다.	〈삭제〉
1. 국정 도서가 있고 검정 도서는 없는 경우: 국정 도서를 선정	
2. 국정 도서가 없고 검정 도서는 있는 경우: 검정 도서 중 선정	
3. 국정 도서와 검정 도서가 모두 있는 경우: 국정 도서와 검정 도서 중 선정	



④ 학교의 장은 제1항 본문에 따라 교과용 도서를 선정하려는 경우 미리 다음 각 호의 구분에 따른 절차를 거쳐야 한다. 다만, 제2항 제1호에 해당하여 국정 도서를 선정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 교육과정의 전면 개정 또는 부분 개정에 따라 발행된 교과용 도서를 최초로 사용하기 위한 선정을 하려는 경우: 소속 교원의 의견 수렴 후 학교 운영 위원회(학교 운영 위원회가 구성되지 아니한 학교는 학교 운영 위원회의 구성 방법에 준하여 구성되는 학교운영에 관한 협의 기구를 말한다. 이하 같다.)의 심의(사립학교의 경우에는 자문을 말한다. 이하 같다.)

2. 교육과정의 개정 없이 이미 선정된 교과용 도서 대신 다른 교과용 도서로 변경하여 사용하기 위한 선정을 하려는 경우: 소속 교원의 의견 수렴 후 학교 운영 위원회의 심의. 이 경우 학교 운영 위원회는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고 출석 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 교과용 도서의 선정에 필요한 세부 사항은 교육부장관이 정한다.

제7조(검정 실시 공고) ① 교육부장관은 검정을 실시하고자 할 때에는 적어도 그 검정 도서의 최초 사용 학년도 개시 1년 6개월 이전까지 다음 각 호의 사항을 공고하여야 한다. <단서 신설>

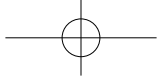
④ 학교의 장은 교과용 도서를 선정 또는 변경하려는 경우 소속 교원의 의견수렴 후 학교 운영 위원회의 심의를 거쳐야 한다(사립학교의 경우에는 자문을 말한다.). 다만, 1교과 1도서만 있는 경우 선정 절차를 거치지 아니할 수 있다.

<삭제>

<삭제>

⑤ -----  
-----  
-- 교육감-----.

제7조(검정 실시 공고) ① -----  
-----  
----- 다만, 전자 저작물(디지털 교과서)의 경우 필요에 따라 공고 기간을 단축할 수 있다.



② (생 략)

제10조의 2(이의 신청) ① 제9조 제3항에 따른  
본심사 결과 불합격 결정을 받은 경우 교  
육부장관은 그 사유를 정확하게 적어 검정  
신청을 한 자에게 통지하여야 하고, 불합  
격 통지를 받은 자는 통지받은 날부터 1개  
월 이내에 교육부장관에게 별지 제1호 서  
식에 따라 이의 신청을 할 수 있다.

② · ③ (생 략)

제16조(인정 도서의 인정) (생 략)

〈신 설〉

제17조(인정 도서의 사용 범위 등) ① ~ ②  
(생 략)

③ 학교의 장은 국정 도서 또는 검정 도서를  
보충할 목적으로 인정을 받은 인정 도서를  
국정 도서 또는 검정 도서에 갈음하여 선  
정 · 사용하여서는 아니 된다.

② (현행과 같음.)

제10조의 2(이의 신청) ① -----  
-----  
-----  
----- 30일 -----  
-----  
-----.

② · ③ (현행과 같음)

제16조(인정 도서의 인정) ① (현행 제목 외의  
부분과 같음.)

② 제1항에도 불구하고 다음의 교과는 인정  
도서의 인정 기준을 따로 정할 수 있다.

1. 특수 분야의 전문적인 교육을 목적으로  
하는 교과목
2. 특정 분야의 인재 양성을 목적으로 하는  
교과목 또는 자연 현장 실습 등 체험 위  
주의 교육을 전문적으로 실시하는 교과  
목
3. 그 밖에 교육부장관이 정하는 교과목

제17조(인정 도서의 사용 범위 등) ① ~ ② (현  
행과 같음)

〈삭제〉



④ 교육부장관은 인정 도서의 인정을 한 교과  
목에 관하여 국정 도서 또는 검정 도서가  
있게 되거나 교육과정의 변경 등으로 당해  
인정 도서를 선정·사용하기 곤란하게 된  
경우에는 인정 도서의 인정을 취소할 수 있  
다. 이 경우 교육부장관은 인정을 받은 자  
에게 지체 없이 취소 사실을 통보하여야 한  
다.

⑤ 제4항에 따른 취소는 통보 후 1년이 경과  
한 날부터 그 효력을 가진다.

제26조(수정) ① 교육부장관은 교과용 도서의  
내용을 수정할 필요가 있다고 인정될 때에  
는 국정 도서의 경우에는 이를 수정하고,  
검정 도서의 경우에는 저작자 또는 발행  
자에게 수정을 명할 수 있다.

② 제16조의 규정에 의하여 인정 도서의 인정  
을 한 교육부장관은 인정 도서의 내용을 검  
토하여 수정이 필요하다고 인정하는 때에  
는 당해 인정 도서의 저작자에게 수정을 요  
청할 수 있다.

③ (생략)

〈신설〉

〈신설〉

④ 교육부장관은 교육과정이 변경될 경우 인  
정 도서의 인정을 취소할 수 있다.

〈삭제〉

제26조(수정) ①-----  
-----  
-----  
검정 및 인정 도서-----  
----- 요청-----.

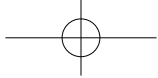
〈삭제〉

③ (현행과 같음.)

④ 교과용 도서를 편찬하거나 발행하는 자는  
사용자에게 평가를 받는 등 교과서 품질 제  
고를 위해 노력한다.

⑤ 교육부장관은 다음 각 호의 사무를 연구 기  
관 또는 대학 등에 위탁할 수 있다. 이 경우  
수탁 기관은 각 호의 결과를 교육부장관에  
게 보고하여야 한다.

1. 교과용 도서의 수정·보완 사항



제39조(청문) 교육부장관은 다음 각 호의 어느  
하나에 해당하는 처분을 하려는 경우에는  
청문을 실시하여야 한다.

1. 제17조 제4항에 따른 인정 도서의 인정 취  
소

2. (생 략)

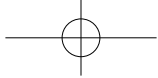
2. 교와용도서의 모니터링

3. 기타 교과용 도서 질 제고에 관한 사항

제39조(청문) -----  
-----  
-----.

1. 제17조 제4항 이 외의 -----  
-----

2. (현행과 같음.)



## 부록 6 인정 도서 자유 발행 지원을 위한 심의 공통 기준(안)

심사 영역(안)	심사 관점(안)
I. 헌법 정신과의 일치	1. 대한민국의 정통성과 국가 체제를 부정하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있는가?
	2. 대한민국의 자유 민주적 기본 질서와 이에 입각한 평화 통일 정책을 부정하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있는가?
	3. 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속 도서임을 부정하거나 왜곡, 비방하는 내용이 있으며, 특별한 이유 없이 ‘독도’ 표시와 ‘동해’ 용어 표기가 되어 있지 않은 내용이 있는가?
	4. 대한민국의 국가 상징인 태극기, 애국가 등을 부정하거나 왜곡·비방하는 내용이 있으며, 바르지 않게 제시한 내용이 있는가?
	5. 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 조장하는 내용이 있는가?
	6. 특정 국가, 인종, 민족에 대해 부당하게 선전·우대하거나 왜곡·비방하는 내용이 있는가?
II. 교육의 중립성 유지	7. 정치적·파당적·개인적 편견을 전파하거나 특정 종교 교육을 위한 방편으로 이용된 내용이 있는가?
III. 지식 재산권의 존중	8. 타인의 공표되지 아니한 저작물을 표절 또는 모작하거나 타인의 공표된 저작물을 현저하게 표절 또는 모작한 내용이 있는가?





## 부록 7 자유 발행제 집필진 자체 평가서 예시

### 자체 평가서

도서명 :

본인 등이 저작한 ○○학교 ○○○○○○ 도서는 교육과정 준수, 내용의 선정 및 조직, 내용의 정확성 및 공정성 등 분야에 대한 자체 평가를 실시하였습니다.

평가 영역	평가 항목	
1 교육과정의 준수	1. 교육과정에 제시된 교과 성격 및 목표를 충실히 반영하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	2. 교육과정에 제시된 내용 체계 및 성취 기준을 충실히 반영하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	3. 교육과정에 제시된 교수·학습 및 평가 방법을 충실히 반영하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
2 내용의 선정 및 조직	4. 교과 역량을 함양할 수 있도록 학습 목표, 내용과 활동, 교수·학습 방법, 평가를 유기적으로 연계하여 제시하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	5. 교육과정에 제시된 성취 기준을 고려하여 단원 내용의 수준과 범위 및 학습량이 적절한가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	6. 교육과정에 제시된 영역의 성취 기준이 고루 학습될 수 있도록 내용을 선정하고, 영역별 내용 요소 간 유기적인 연계성을 고려하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	7. 내용의 위계가 체계적이도록 연계성을 고려하여 조직하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	8. 실생활과 연계되어 흥미와 관심을 유발할 수 있도록 다양한 주제, 제제, 소재 등을 선정하고, 핵심 개념에 근거하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오



3 내용의 정확성 및 공정성	9. 학생 관점에서 이해하기 쉽고, 자기 주도적 학습 이 가능하도록 다양하고 창의적으로 구성되었는 가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	10. 개념, 용어, 이론 등은 그 내용이 객관적이고 정 확한가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	11. 사진, 삽화, 통계, 도표 및 각종 자료 등은 내용 에 적합하며 공신력 있는 최근의 것으로서 출처 를 분명히 제시하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	12. 특정 지역, 인종, 문화, 계층, 인물, 성, 상품, 기 관, 종교, 집단, 직업 등을 비방·왜곡 또는 옹호 하지 않았으며, 집필자 개인의 편견 없이 공정 하게 기술하였는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	13. 한글, 한자, 로마자, 인명, 지명, 각종 용어, 통 계, 도표, 지도, 계량 단위 등의 표기가 정확하 며, 편찬상의 유의점(개발 방향 등)에 제시된 기 준을 충실히 따랐는가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오
	14. 문법 오류, 부적절한 어휘 등 표현상의 오류가 없고 정확한가?	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오

자체 평가 결과 모든 항목을 철저히 준수 하였으며 ○○학교 ○○○○○○도서관의 내  
용, 표기·표현, 지식 재산권 존중 등에 대한 모든 책임은 저자에게 있습니다.

2020년 ○○월 ○○일

저자 ○○○ (인)