

〈연구 보고서 2007-3〉

교과서 발행 제도 개선 방안에 관한 연구

－ 교과서 가격 및 검정 도서 책별 이익금 배분제와
발행제도를 중심으로 －

2008. 2.

연구 책임자 : 홍후조(고려대학교)

공동 연구자 : 백경선(고려대학교)

연구 조 원 : 김대영(고려대학교)

재단
법인 **한국교과서연구재단**

이 연구는 2007년도 한국교과서연구재단의
연구비 지원으로 수행된 것입니다.

차 례

연구 요약	i
I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구 내용	2
3. 연구 방법	3
4. 연구의 기대 효과	4
II. 교과용 도서의 가격 결정 제도	5
1. 교과용 도서에 관한 규정	5
2. 교과용 도서 정가제도의 문제점	9
3. 가격 결정 제도의 개선 방향	15
III. 검정도서 책별 이익금 배분제의 개선 방향	20
1. 검정도서 발행 현황 개관	20
2. 검정도서 이익금 배분에 관한 의견 조사 결과	25
3. 검정도서 이익금 배분제의 개선 방향	49

IV. 교과서 발행 제도의 발전 방향 51

1. 발행제 결정의 기초 탐색 51
2. 국정 도서제의 발전 방향 59
3. 검정 도서제의 발전 방향 75
4. 인정 도서제의 발전 방향 81
5. 디지털 교과서의 발전 방향 93

V. 요약 및 결론 105

- [참 고 문 헌] 111
- [부 록 1] 이익금 배분에 관한 설문조사지(발행사) 114
- [부 록 2] 이익금 배분에 관한 설문조사지(전문가) 119

연구 요약

본 연구는 우리나라 교과서 발행 제도 개선에 관한 연구로서, 여기서는 특히 교과서 가격제도 중에서 검정 교과서의 책별 이익금 배분 방식에 대한 관계자들의 의견 조사 결과를 중심으로 다룬 것이다. 우리나라 교과서 제도는 국정에서 검정, 검정에서 인정으로 점차 그 비중이 옮겨가고 있다. 현재로서 검정 교과서는 우리나라 교과서 형태 중 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 앞으로 당분간 그 비중은 더 늘어날 것으로 보인다. 따라서 검정 교과서의 질을 높이는 것은 우리나라 교육 현실에서 교과서가 차지하는 중요성에 비추어 교육의 질을 높이는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 본 연구에서는 검정 교과서 제도의 개선에서 그 초점을 출판사 이익금 균등 배분 문제에 두었다. 즉, 검정 교과서 책별 이익금 균등 배분이 교과서 질 개선을 위한 경쟁을 약화시키는 주요 원인이라고 상정한 것이다.

검정 이익금은 대체로 검정 교과서 총매출액의 10% 전후로서 한해 약 100억원에 이른다. 이익금 배분은 검정 발행사들간의 채택을 둘러싼 과당 경쟁을 방지하기 위하여 일종의 ‘신사협정’을 한 것이다. 즉 검정 교과서의 채택을 둘러싸고 채택을 확대하기 위한 각종 부당 행위들이 벌어질 가능성을 염려하여 이를 미연에 방지하기 위하여 발행사들간에 채택을 위한 판촉활동을 할 필요가 없도록 한 것이다. 이런 협정이 있을 수밖에 없는 이유는 사실 여부와 상관없이, 자금이 상대적으로 풍부한 대형 발행사들은 각종 판촉망을 통하여 채택을 촉진하기 위한 장치를 가지고 있지만, 중소형 발행사들은 그렇지 못하다는 점에서 판촉활동을 하기에는 역부족이라는 인식이 자리 잡고 있다. 그렇지만 자본주의 자유시장 경제에서는 자유 경쟁이 활발히 일어나서 소비자로 하여금 선택을 하도록 하고, 시장의 손에 의해 상품의 판매와 퇴출이 자연스럽게 이루어지도록 하자는 주장이 꾸준히 있어 왔다. 특히 발행사간의 경쟁 촉진을 통해 채택과 판매가 많이 이루어진 교과서는 해당 발행사에서 그 이익금을 재투자하여 교과서의 품질을 개선할 수 있으며, 나아가 교과서 발행에서 책별 혹은 교과별로 전문출판사가 자연스럽게 태동할 수 있다는 주장이 꾸준히 있어 왔다.

본 연구에서는 기존에 이루어진 설문조사 결과를 바탕으로 재차 설문조사를 시행하여 발행사들이 책별 이익금 배분 문제를 어떻게 생각하는지에 대해 조사하였다. 그 결과 교과서 발행사들의 규모에 따라 상반된 입장이 나타났다. 즉 대규모 발행사들은 책별 이익금 배분에 대해 매우 찬성하였으며, 이에 반해 소규모 및 중규모

발행사들은 책별 이익금을 균등하게 배분해야 한다는 입장을 드러내었다. 중립적이라고 할 수 있는 전문가들은 상대적으로 대규모 발행사와 같이 이익금은 차등 배분되어야 한다는 입장을 나타냈다.

본 연구에서는 책별 이익금 배분 방식에 대한 발행사의 의견 조사 결과를 바탕으로 검정 도서의 책별 이익금 분배 방식은 ‘균등 배분’에서 점차 ‘차등 배분’으로 전환하는 것은 자유시장 경제 체제를 취하고 있는 우리나라의 경제 이념과도 부합하는 것이라고 지적하였다. 그러나 이러한 차등 배분이 일부 대규모 발행사의 교과서 독점, 그로인한 검정 교과서의 가격 상승, 학생 및 학부모의 경제적 부담 가중, 중소 발행사의 도산으로 이어지는 바람직하지 못한 결과를 가져오지 않도록 대안을 제시하였다.

다음으로 자유주의, 경제우선주의, 시장경제, 경쟁과 효율, 자율과 책무, 실용주의를 강조하는 이명박 정부에서는 교과서 발행제를 둘러싼 정부의 정책상의 전환이 상대적으로 급속하게 이루어질 가능성이 높다. 즉 현재보다 검정제가 확대될 것이며, 검정보다 인정, 인정보다 자유발행제에 가까운 교과서 제도가 채택될 가능성도 높다. 특히 2006 개정 교육과정에 따라 수준별 수업이 이루어지는 중학교 영어와 수학의 경우 각각 25종, 27종의 합격본을 판정한 것은 거의 ‘검열의 거름장치’를 거치지 않은 것이나 다름없다고 할 수 있다. 교육부로부터 한국교육과정평가원으로 교과서 검정 업무가 이관된 이후 검정 심사에서 불합격한 출판사들은 판정에 불복하여 법정에 이의제기를 꾸준히 해왔으며, 여기에 대해 한국교육과정평가원은 업무에 지장을 받을 정도로 담당 연구원들이 시달림을 받았다고 할 수 있다. 이런 환경적 분위기뿐만 아니라 교육혁신위원회를 중심으로 교과서 정책을 느슨한 것으로 전환하자는 취지에 따르면 교과서의 채택이나 시장으로부터 도태는 소비자(학교, 교사, 학생, 학부모)의 몫이라는 인식이 광범하게 자리 잡고 있다. 일정한 규제로부터 자유방임으로 거의 붓물 터진 듯한 정책상의 ‘후퇴’가 가속화되고 있다. 발행사들은 검정에 탈락할 것에 대비하여 한 교과서에 대해 여러 팀을 두어 일부가 불합격하더라도 최소한 하나는 합격할 수 있도록 복수의 책을 검정 출원하고 있다. 결과적으로 교과서 제도는 매우 느슨한 방향으로 급속히 움직여 가고 있다. 국정의 축소, 검정의 확대, 검정 합격 종수의 증가, 디지털 교과서의 연구 시범 적용 운영, 인정제 및 인정없는 교재의 활용 확대 등은 교과서 제도의 대변혁을 예고하고 있는 셈이다. 본 연구에서는 이런 측면을 감안하여 교과서 제도의 변화 전망을 요약 제시하고 있다.

첫째, 변화하는 시대에 사회적, 교육적, 학생과 교사의 요구에 부응하는 다양하고

특색 있는 고품질 도서를 공급하기 위해서는 책무성 높은 발행제를 견지할 필요가 있다. 교과서 제도를 안정적으로 변화시켜 가기 위해서는 근본적으로 어떤 종류의 도서를 어떤 지위로 발행 공급할 것인가에 대한 치밀한 숙고가 더 필요하다고 보아, 각 발행제의 근거를 제시하려고 노력하였다.

둘째, 국정 교과서 제도의 개선 방안에 대하여 다루었다. 향후 우리나라에서의 국정도서는 일부 초등학교 교과서와 시장 실패로 인하여 국가가 발행하는 교과서로 축소될 전망이다. 앞으로도 상당 기간 존재할 교과서 제도이며 시장실패일 수밖에 없는 부분에 있어서는 교육적 배려 측면에서 계속 국가가 담당해야 할 부분이다. 본 연구에서는 국정제의 발전을 위해서는 발행권의 다원화 문제에 대한 개선이 있어야 한다는 데 초점을 두었다. 따라서 발행권의 다원화가 지닌 문제점을 밝히고, 이를 개선할 수 있는 방안을 제안하였다. 무엇보다 2007 개정 교육과정에 따라 국정 도서의 연구 개발(집필)과 편집 발행권을 각각 공모를 통해 특정 기준을 만족시키는 개발진과 발행사에게 분리 발주하는 제도가 거듭 시행되고 있다. 이는 지난 교육과정기의 편집저작권 문제를 피해가고 있지만, 여전히 원고본에서 완제본에 이르는 출판사의 책임 집필과 책임 편집 및 책임 인쇄 제본과 책임 납본의 일관성을 달성하는 데에는 여전히 미흡하다. 특히 분리 발주 그 자체보다 국정 교과서가 지닌 교육복지적, 학생학습권 보장적 측면에서 볼 때 고품질의 도서를 적정 가격으로 적기에 공급할 능력에 대한 엄정한 검토가 요구된다. 또한 단계별로 관계된 집필진과 편집진, 인쇄 제본과 공급 등 발행사들 사이의 유기적 협조체제를 구축하고 이를 관리하는 교육부의 추가적 노력을 요하는 부분이다.

셋째, 인정도서의 개선 방안에 대하여 다루었는데 가장 중요한 것은 인정 도서의 미비한 제도를 확립하는 것이라는 점을 밝혔다. 현재 인정도서는 질 제고와 관련된 어떠한 지침도 없어 자유롭게 만들어 인정 심의를 통과하면 된다. 또한 인정도서는 일부를 제외하고는 대부분 교과서 전문 출판사에 의해 편찬되지 않는다. 비전문가에 의해 편찬되는 경우가 많으며, 검정도서는 경쟁을 바탕으로 편찬되지만, 인정도서는 일부를 제외하고는 그렇지 않다는 문제점이 있다. 아울러 검정도서에 비하여 턱없이 부족한 발행 비용은 인정도서의 질을 낮게 만드는 주요 요인이 된다. 현재와 같은 저가의 인정도서 정책을 유지한다면 인정도서의 질을 높이는 데는 한계가 있다. 따라서 학부모 또는 학교의 예산을 절감하면서도 양질의 인정도서를 구입할 수 있도록 전국적으로 지정 판매소를 두는 방안, 각 시·군·구 단위의 지역 교육청 자료실에 인정도서 전시실을 상설 운영하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다. 아울러 인정 도서를 제도적으로 개선하기 위해서는 교과용 도서에 관한 규정의 인정도서 관련 규정을 개정, 교과목별 교과서 지위 구분을 재정립하여 인정도서의 사용

범위가 전국적이거나, 시·도 범위에서 사용되면 그 교과목의 도서 지위는 검정으로 바꾸는 방안, 학교의 인정도서 선정(채택)에 대한 분명한 기준 설정, 인정도서의 연구 개발을 위한 정부의 체계적인 재정 지원과 채택, 공급과 구입의 편의를 늘려야 하는 방안 등이 필요하다.

넷째, 현재 시범 적용되고 있는 디지털 교과서에 대하여 다루었다. 디지털 교과서의 도입은 단순히 교과서가 서책형에서 디지털형으로 변환되는 것을 의미하지 않는다. 교과서의 변화는 가르치는 교사에게나 배우는 학생에게 가르치고 배우는 과정에 있어서 많은 변화를 요구하고 그에 따른 교수·학습 상황 또한 변화될 것이기 때문이다. 디지털 교과서는 그 기대 효과 외에 수업 측면에서 학생과 교사간, 학생과 학생간 의사소통의 빈도를 낮게 할 수 있으며, 학습 측면에서 가상공간의 몰두로 인한 인격 피해 우려, 디지털 교과서가 가지는 기능적 한계, 투입되는 재정에 비례한 효과성 등이 제기 되고 있는 실정이다. 또한 청소년들에게 심리적, 신체적으로 많은 문제를 일으킬 위험이 있다는 주장이 제기되고 있는 실정이다.

따라서 디지털 교과서의 도입은 신중을 기해야 한다. 충분한 사전연구 없이 디지털 교과서를 개발하고 효과를 산출해 내는 것은 전도분말의 현상이며, 교육적 측면에서 학생들에게 커다란 죄를 짓는 것과 같다. 그런 측면에서 보면 어느 학년급, 어떤 교과들의 어떤 단위들을 디지털화하면 효과적으로 공부할 수 있는가에 대한 기초 연구가 선행되어야 한다. 현재의 정책은 이런 고려나 결정이 생략된 채로 진행되고 있으며, 현장 적용을 통해 그것을 확인한다는 것은 너무 큰 값을 치르는 것이라는 사실을 잊어서는 안 된다. 결론적으로 디지털 교과서 개발 사업은 서책형을 보조하는, 학생의 학습을 보조하는 형태의 교과서로 자리매김하는 것이 현 단계에서는 적절하다고 할 수 있다. 이 점에서 서책으로서 교과서의 주된 역할과 이를 보완하는 디지털 교과서의 역할분담을 분명히 하는 것이 필요하다.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

교과서 제도의 목적은 학생들의 교육적 성취를 최고로 높이는 데 기여하도록 질 높은 교과서를 개발 확보하여 학생과 교사들의 손에 들려주는 데 있다. 교과서 문제의 근본적인 측면은 학교교육에서 교과서의 위상을 어디에 위치시키느냐의 문제이다. 교사들이 학생과 만나는 수업을 무엇이 주체가 되어 끌고 가느냐이다. 다른 말로 표현하면 교사들이 수업을 설계하고 학생들과 더불어 수업을 만들어갈 때 그 기준을 무엇으로 삼아야 할 것이냐이다.

우리나라에서는 교과서를 절대시하는 학생, 교사, 학부모들의 인식에 따라 학교 교육에서 교과서가 절대적인 위치를 차지하고 있다. 따라서 교과서가 어떻게 짜여 지느냐가 학교 교육에 절대적인 영향을 준다. 즉, 교과서는 학습 내용을 제시하고, 탐구 과정을 유도하며, 학습 자료를 제공하고, 학습동기를 유발하며, 학습문제를 제공하는 등의 기능을 지니고 있다(김재복 외, 2006).

이는 물론 우리나라 교육과정의 문제점에서도 원인을 찾을 수 있다. 즉, 교사들은 교육과정을 볼 필요도 또한 본다고 하여 특별히 유용한 정보를 얻을 수 있을 정도로 정확하고, 분명하게 씌어져 있지 않다고 인식하기 때문이다(정혜승, 2002 : 292). 교육과정은 교과 성격 및 목표, 교육과정 내용의 취지 및 의도와 초점의 명확성, 교육과정 실행 참여자들의 요구에의 적합성, 교육과정 실행 참여자에게 구체적으로 이해되는 정도, 구체적인 수업자료로의 번역 및 변환 가능성, 교실 수업 및 학생 학습 가능성과 관련된 실행 가능성에 비추어 볼 때 그리 명확한 것이 못된다(정혜승, 2002 : 288). 제7차 교육과정에서는 교과 내용을 교육과정에 표현할 때 성취기준형으로, 수업 목표를 진술하는 식으로 하려고 하였지만 이는 너무 상세하며, 여전히 교과서로 수업하는 것이 관례였고, 교육과정 개발 기간이 너무 짧았기 때문에 이루어지지 못하였고, 이후에 한국교육과정평가원을 중심으로 교과별, 과목별, 단원별, 주제별 성취기준을 별도로 만들게 되었다.

결국 교육과정은 교과서나 지도서를 만들기 위한 기준으로서 역할을 하고, 교과서를 통해 학생을 만나고, 지도서와 교과서를 통해 교사를 만나게 된다. 따라서 이상적으로 교육과정기준은 교과의 내용 기준, 교사의 교육 수행 기준, 학습자의 성취 기준 등에 의거해 수업과 학습을 이끌어 가도록 기능하여야 한다. 그러나 우리나라의 현실은 교육과정기준이 교과서를 집필하기 위한 모본(母本)에 불과하고, 교육의

중심에 교과서가 여전히 위치하고 있다(홍후조 외, 2006a).

또한 모든 교과와 수업이 교과서를 가장 중심이 되는 교재 및 학습재로 사용하는 현실, 수업의 순서가 교과서 내용의 제시 순서에 따르는 방식으로 전개되는 현상만 보더라도 교수·학습의 전개에 있어서 교과서의 영향력이 절대적이라는 것을 알 수 있다. 아울러 교과서에 나온 내용은 시험에 출제될 가능성이 있다는 의미에서 교과서의 중요성은 교사나 학생에게 있어서 크게 느껴질 수밖에 없다(이용숙 외, 1995).

우리나라의 경우 현재 교과 또는 교과 교육과정을 교과서로 구현하는 방식은 국정, 검정, 혹은 인정 등 세 가지의 형태이다. 자유발행제에 대한 논의(곽병선 외, 2004)가 있으나, 아직까지 자유 발행제에 대한 공감대가 크게 형성되었다고 보기 어렵다. 또한 외국의 경우만 보더라도 자유발행제를 채택하고 있는 프랑스의 경우 국가교육과정기준의 교육목표, 교육내용, 학습지도 지침에 근거하여 교과서를 발행하고 있으며(허경철 외, 2002), 영국의 경우도 국가교육과정기준의 지침에 근거하여 교과서를 개발(교육인적자원부, 2000)하고 있기 때문에 국가의 영향력을 벗어난 완전 자유발행제라고 보기는 어렵다. 따라서 우리나라 교과서 제도의 발전은 국정, 검정, 인정제도가 어떠한 방향으로 나아가야하는지와 밀접한 관계가 있다.

그 동안 교과서 제도의 발전 방향에 대한 연구는 많았다. 교과서 제도 비교 연구(이용숙 외, 1995; 박도순 외, 2001; 허경철 외, 2002), 국정 교과서 발행 제도 개선 연구(유학영 외, 2003), 국정 교과서의 검정화 연구(조난심 외, 2000; 2004), 검정 교과서 상시 개편 연구(박소영 외, 2004), 교과서 개발 비용이나(이근남 외, 2003), 검정 업무(함수곤 외, 2002) 등에 대한 연구, 그리고 인정 교과서 제도 개선 연구(홍후조 외, 2006b) 등이 그 것이다. 그러나 우리나라 교과서 제도의 근간인 국정제, 검정제, 인정제를 포괄하는 연구는 부족한 편이며, 현재 관심의 대상이 되고 있는 디지털 교과서에 대한 연구도 부족하다.

따라서 본 연구는 우리나라 교과서 제도에 대한 전반적인 검토를 수행하기 위해 마련한 것이다. 먼저 현재 시범 적용되고 있는 디지털 교과서에서부터 교과서 제도 중 우리가 택하고 있는 국정, 검정, 인정 제도의 현황과 문제점 및 개선 방향과 방안에 대한 탐색을 그 목적으로 하고 있다.

2. 연구 내용

위와 같은 연구 목적에 따라 본 연구에서 추구하는 주요 연구 내용은 다음과 같다.

○ 교과용 도서 가격 결정의 개선 방향

- ▶ 가격 결정의 현황 분석
- ▶ 검정 및 국정 도서 연구 개발 관련 가격의 문제와 과제
- ▶ 검정 및 국정 도서 인쇄 제본 및 공급 가격의 문제와 과제

○ 검정 도서제의 발전 방향

- ▶ 검정 도서의 발행 현황
- ▶ 검정 도서 책별 이익금 균등 배분 설문 조사
- ▶ 검정 도서 책별 이익금 균등 배분 제도의 개선 방향

○ 교과서 제도의 발전 방향

- ▶ 국정 도서제의 발전 방향
- ▶ 인정 도서제의 발전 방향
- ▶ 디지털 교과서의 등장과 교과서 제도에 미치는 영향

3. 연구 방법

본 연구에서 쓰이는 주요 연구 방법은 다음과 같다.

○ 문헌 조사

- ▶ 기존 교과서 관련 연구 개관

○ 실태 및 의견 조사

- ▶ 검정 발행사들의 이익금 배분제도에 대한 의견 조사 결과

○ 전문가 협의회 및 심층 면접 등

- ▶ 교과서 전문가 심층 면담(FGI)
- ▶ 교과서 전문가 협의회 개최 등

4. 연구의 기대 효과

본 연구의 결과는 다음과 같은 주요 효과를 기대하고 있다.

○ 교과서 가격 제도

- ▶ 국정 및 검정 교과서 연구 개발비의 개선
- ▶ 국정 및 검정 교과서 인쇄 제본 및 공급비의 개선

○ 검정 교과서 이익금 배분제

- ▶ 검정 이익금 배분 문제에 대한 합리적 해결 방안 제시
- ▶ 검정 도서의 전문 출판사화를 위한 발판 제시

○ 교과서 제도

- ▶ 국정 교과서 제도 개선 방향 제시
- ▶ 검정 교과서 제도 개선 방향 제시
- ▶ 인정 교과서 제도 개선 방향 제시
- ▶ 디지털 교과서 제도의 영향과 대응 방안 제시

II. 교과용 도서의 가격 결정 제도

국가 교육과정 문서는 학교 교육의 기본 성격이나 내용을 국가 수준에서 결정해 놓은 종합적 청사진이다. 여기서 교과용 도서는 학교 교육과정에서 교수·학습의 자료로 중요한 역할을 담당하고 있으므로, 학교 교육과정의 이념과 목적을 실현하기 위하여 교과용 도서의 질 관리가 무엇보다 요구되고 있다. 종전의 교과용 도서 개발 체제하에서는 연구 개발 기간과 예산의 부족 그리고 유능한 인력 확보의 어려움 등이 교과용 도서의 질을 저하시키는 요인으로 지적되어 왔으며 새 교육과정이 개정·고시되고 그에 따라 교과용 도서 개발이 이루어 질 때마다 이 문제를 개선하기 위한 노력이 교육인적자원부와 교과용 도서 연구 및 개발 관련 기관 등에서 여러 가지 방법으로 시도되어왔다(이근님 외, 2004). 하지만 이러한 노력들은 정부가 시장경제를 통한 교과용 도서의 가격결정을 배척하고 가격사정방법으로 통제함으로써 양질의 교과서를 개발하는데 근본적인 한계를 내포하고 있다. 본 장에서는 먼저 현행 법령에서 교과용 도서의 가격사정 원칙을 살펴보고 이와 관련하여 우리나라 교과용 도서 정가제도의 문제점을 분석하고자 한다.

1. 교과용 도서에 관한 규정

현행 교과용 도서에 관한 규정에 나타난 가격사정 관련 규정은 아래와 같다.

제32조 (교과용 도서의 가격) ①교과용 도서의 가격은 교육인적자원부장관이 사정한 다. 다만, 인정도서의 가격은 저작자와 약정한 출판사가 정한다.
②교과용 도서의 가격을 사정함에 있어서는 원가요소별로 원가계산조서를 작성하여야 한다. 다만, 수정의 경우에는 이미 발행된 교과용 도서의 쪽당 평균 단가를 적용하여 사정할 수 있다.
③교육인적자원부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 제1항 단서의 규정에 불구하고 인정도서의 가격을 사정할 수 있다.

제33조 (가격의 결정방법) ①교과용 도서의 가격은 재료비, 인쇄·제조비(음반 및 전자 저작물의 경우에는 복제·제작비를 말한다. 이하 같다), 일반관리비, 발행자의 이윤,

저작자의 인세, 발행자의 연구개발비, 공급수수료 및 기타 경비를 합한 금액으로 한다. 다만, 국정도서의 경우에는 저작자의 인세를 제외한다.

②재료비와 인쇄·제조비는 물량에 단위가격을 곱한 금액으로 하되, 단위가격은 각각 다음 각호에 의한다. 다만, 제28조의 규정에 의하여 국정도서의 발행자로 선정된 자가 발행하는 초등학교 및 특수학교의 교과용 도서에 대하여는 발행부수 등을 고려하여 따로 교육인적자원부장관이 정하는 바에 의하여 계산 또는 조사한 가격을 단위가격으로 적용할 수 있다.

1. 재료비는 각 발행자의 구입가격의 평균가격과 조달청장이 조사한 가격 중 최저가격으로 한다.

2. 인쇄·제조비는 조달청장이 정한 인쇄기준요금으로 한다. 다만, 조달청장이 정한 기준요금이 없거나 이를 적용하기가 곤란할 경우에는 법률에 의하여 설립되거나 설립이 인가된 20이상의 물가조사기관 또는 원가계산기관이 조사 또는 계산한 날로부터 1년이 경과되지 아니한 가격의 평균가격을 적용할 수 있으며, 인쇄비 중 조판비와 사진제판비의 경우에는 교과용 도서의 특수성을 고려하여 조달청장이 정한 기준요금의 3배의 범위 안에서 할증하여 적용할 수 있다.

③일반관리비는 교육인적자원부장관이 정하되, 재료비와 인쇄·제조비를 합한 금액의 20퍼센트를 초과하지 못한다.

④발행자의 이윤은 교육인적자원부장관이 정하되, 인쇄·제조비와 일반관리비를 합한 금액의 25퍼센트를 초과하지 못한다.

⑤저작자의 인세는 재료비, 인쇄·제조비, 일반관리비 및 발행자의 이윤을 합한 금액의 9분의 1로 한다.

⑥발행자의 연구개발비는 교육인적자원부장관이 정하되, 재료비, 인쇄·제조비 및 일반관리비를 합한 금액의 3퍼센트 이내로 한다. 다만, 국정도서의 경우에는 0.75퍼센트 이내로 한다.

⑦공급수수료는 재료비, 인쇄·제조비, 일반관리비, 발행자의 이윤, 저작자의 인세, 발행자의 연구개발비 및 기타 경비를 합한 금액(국정도서의 경우에는 저작자의 인세를 제외한다)의 16분의 1로 하되, 초등학교 교과용 도서의 경우에는 13분의 1로 한다.

⑧기타 경비는 다음 각호의 경비로 한다.

1. 국정도서의 경우 심의회의 심의를 위하여 제조되는 심의본의 제조원가. 이 경우의 심의본은 3회 이내의 심의에 필요한 것으로서 1회에 25부 이내의 것에 한한다.

2. 교과서의 수정 또는 개편으로 교과용 도서로 사용할 수 없는 폐기도서가 있는 경우 그 제조원가. 이 경우의 폐기도서는 전년도 발행부수의 2퍼센트 이내의 것에 한한다.

3. 제2항제1호 및 제2호의 규정에 의한 재료비와 인쇄·제조비 중에 부가가치세가 포함된 경우에는 그 부가가치세

4. 교과용 도서에 게재된 저작물에 대한 보상금과 그 산정 및 지급에 소요되는 부대경비

⑨제2항제2호의 규정에 의한 인쇄·제조비의 단위가격을 정함에 있어서 생산공정에 한번 투입되어 2개연도 이상에 걸쳐 계속적으로 인쇄·제조에 사용될 수 있는 조판비·사진제판비 등 고정비용이 있는 경우에는 그 비용에 시중은행의 1년 만기 정기예금

이자율(당해 계산기간중에 그 이자율이 변경되거나 은행에 따라 이자율이 다른 경우에 적용할 이자율은 그 해 1월 1일 현재 은행법에 의하여 설립된 금융기관 중 전국을 영업구역으로 하는 은행이 적용하는 이자율을 평균한 이자율로 한다)을 적용한 이자를 붙여 당해 교과용 도서의 발행권 설정 연한의 각 연도의 인쇄·제조비에 균분하여 이를 계상한다.

제34조 (책당 정가의 계산) 책당 정가는 다음에 의하여 계산한다.

$$\text{책 당 정 가} = \frac{\text{가 격}}{\text{발행 부수}}$$

제35조 (책당 정가의 조정) ①교육인적자원부장관은 책당 정가의 균형을 유지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 제34조의 규정에 의한 책당 정가를 조정할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 조정을 행하는 경우에는 발행자별로 교과용 도서마다 그 책당 정가에 발행부수를 곱한 합계액의 범위 안에서 하여야 한다.

제36조 (가격의 재사정) ①물가의 변동 등으로 제37조의 규정에 의하여 고시한 교과용 도서의 정가를 적용하기 곤란하다고 인정할 때에는 이를 재사정할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 재사정은 표본으로 추출된 교과용 도서의 가격변동률을 구하여 모든 교과용 도서의 이미 고시한 책당 정가에 그 가격변동률을 곱하여 산정한다.

③제2항의 규정에 의한 표본은 발행자, 발행부수, 판형, 책당 쪽수, 이전대비 발행부수의 증감 등을 고려하여, 전수의 5분의 1 이상을 추출한다.

④제2항의 가격변동률은 표본으로 추출된 교과용 도서에 대하여 제33조의 규정에 의한 원가요소별로 책당 정가를 재사정하고, 재사정한 책당 정가에 당해 연도 교과용 도서별 발행부수를 곱한 합계액을 표본으로 추출된 교과용 도서의 이미 고시한 정가에 당해 연도 교과용 도서별 발행부수를 곱한 합계액으로 나누어 소수점 이하 3위까지 산출한다.

제37조 (정가의 고시) 교육인적자원부장관은 국정도서 및 검정도서의 가격을 결정하였거나 재사정하였을 때에는 그에 의한 책당 정가를 관보에 고시하여야 한다.

위의 법령을 살펴보면 국·검정 교과용 도서의 경우 그 가격은 교육인적자원부장관이 사정하며 인정의 경우 개별 출판사가 사정할 수 있도록 하고 있으며 그 가격은 재료비, 인쇄·제조비, 일반관리비, 발행자의 이윤, 저작자의 인세, 발행자의 연구개발비, 공급수수료 및 기타 경비를 합한 금액으로 구성된다. 책당 정가는 가격구성요소인 재료비, 인쇄·제조비, 일반관리비, 발행자의 이윤, 저작자의 인세, 연구개발비, 공급수수료 및 기타 경비를 합한 금액에 총 발행 부수를 나눈 값으로 정하도록 하고 있으며, 책당 가격 및 교과용 도서의 가격은 물가변동으로 그 정가를 유지하기 곤란할 경우 이를 재사정할 수 있도록 기회를 제공하고 있다. 이를 바탕으로 현행

정가사정 방법을 정리하면 아래 표와 같다.

<표 II-1> 교과용 도서 정가 사정 방법

구성요소		사정 방법	비고
1	재료비	• 발행자의 구입가격의 평균가격과 조달청장이 조사한 가격 중 최저가격	
2	인쇄·제조비	• 조달청장이 정한 인쇄기준요금	
3	일반관리비	• (1+2)의 20%이내	
4	발행자 이윤	• (2+3)의 25%이내	
5	저작자 인세	• (1+2+3+4)의 1/9	국정은 제외
6	연구개발비	• (1+2+3)의 3%이내	국정 0.75%이내
7	공급수수료	• 중등: (1+2+3+4+5+6+8)의 1/16 • 초등: (1+2+3+4+5+6+8)의 1/13	국정은 저작자 인세제외
8	기타경비	• 심의본 제조원가(25부 이내 8회 이내) • 폐기도서 제조원가(전년도 발행부수의 2% 이내) • 부가가치세(1+2에 포함된 부가가치세) • 저작권 보상금, 산정과 지급에 소요되는 부대 경비	
책당 정가		• (1+2+3+4+5+6+7+8)/발행 부수	

출처: 김태웅 외(1997: 41)에서 수정

아래 표는 2007년도 검정도서 매출액 대비 항목별 구성 비율 현황이다. 2007학 년도의 경우, 중학교 검정도서는 708종이고, 총 발행 부수는 2436만 6110부이며, 고등학교 검정도서는 893종이고, 총 발행부수는 1794만 6080부이다. 이를 합하면 우리나라 검정도서는 1601종이고, 총 발행부수는 4231만 2190부이다. 발행에 따른 정가 총액은 1106억 2837만원이다. 중학교 검정도서의 경우 총 매출액 중 제조원가가 53.5%(261억 4,716만원), 제비용이 46.5%(226억 8824만원)를 차지하고 있으며, 고등학교 검정도서의 경우 제조원가가 51.5%(318억 1748만원), 제비용이

48.5%(617억 9297만원)로 사용되었다. 이를 전체적으로 보았을 때 제조원가는 52.4%(579억 6464만원), 제비용은 47.6%(526억 6373만원)가 사용되었다(홍후조 외, 2007).

<표 II-2> 2007학년도 검정도서 정가총액의 항목별 비율(%) 현황

구분		중학교	고등학교	합계
제조원가	재료비	24.6	20.9	22.5
	제조비	28.9	30.6	29.9
	소계	53.5	51.5	52.4
제비용	일반관리비	9.6	9.3	9.4
	발행자이윤	9.6	10.0	9.8
	저작자인세	8.1	7.9	8.0
	연구개발비	1.9	1.8	1.9
	기타경비	11.3	13.7	12.7
	공급수수료	5.9	5.9	5.9
	소계	46.5	48.5	47.6

출처: 홍후조 외(2007)

2. 교과용 도서 정가제도의 문제점¹⁾

교과서 가격은 교과서의 질을 결정하는 중요한 요소가 된다. 높은 투자비용은 양질의 교과서 제작을 위한 필요조건이다. 하지만 고투자비용으로 인한 교과서 정가의 상승은 교과서의 소비자인 정부나 학부모, 학생들에게 부담으로 작용할 수 있을 뿐만 아니라 물가상승과 밀접한 관련을 맺는다. 그러므로 교과용 도서의 가격정책은 제품의 질 관리를 통해 양질의 제품을 적정한 가격으로 공급하도록 유도할 수 있는 기능을 갖추고 있어야 한다.

양질의 교과서를 발행·공급하기 위해서는 가장 먼저 정가구조가 시장원리에 접근해야 할 것이다. 이를 위해 교과용 도서에 관한 규정에서 가격사정을 위한 규정들이 일반출판물이 아닌 교과서의 특수성을 고려하여 전문화되어야 할 것이다. 또한 교과서 질 향상에 걸림돌이 되고 있는 관련정책에 대한 중·장기적 전략을 수립하여 부작용을 최소화할 수 있는 단계적인 조정방법이 제시되어야 할 것이다. 이를 위해

1) 이 부분은 김태웅 외(1998)의 연구 내용 일부를 본 연구 취지에 맞게 수정·보완·발췌하여 제시한 것임.

현행 교과서 가격을 결정하는 법령의 문제점을 분석하여 그 대안을 모색해보고자 한다.

1) 재료비

국가를 당사자로 하는 계약법에서는 예정가격 결정시 계약수량, 이행의 전망, 이행기간, 수급상황, 계약조건, 기타 제반여건을 참작하도록 “원가계산에 의한 예정가격 작성 준칙 5조”에서 계약담당공무원의 주의사항으로 규정하고 있다. 국정의 경우 정부가 구매자이고 선금급이 지불되나, 검정·인정의 경우 구매자가 학부모이고 선금급이 지급되지 않을 뿐만 아니라 제작개시 후 6~10개월 정도의 수급기간이 소요된다. 이처럼 국정과 검정은 계약조건에서 대금지불조건이 상이하다, 그러나 재료비의 단위당 가격사정은 이에 대한 구분 없이 발행자들의 구입 가격에 대한 평균 가격과 조달청장이 조사한 가격 중 최저 가격을 적용하도록 규정하고 있다. 이는 정부가 구매자이고 선금급 지급조건이 있는 국정에 해당하는 기준으로 검정에 동등하게 적용되어서는 안 될 것이다.

2) 인쇄·제조비

교과용 도서에 대한 인쇄·제조비의 가격사정은 조달청장이 정한 인쇄요금을 기준으로 하는 것이 원칙이다. 그러나 조달청장이 정한 기준요금이 없거나 이를 적용하기가 곤란한 경우 2이상의 원가계산용역기관에 의뢰할 수 있는 예외규정이 있다. 이처럼 인쇄·제조비는 계약법률상의 거래실례가격이 고시되어 있지만, 국정의 초등 및 특수학교 교과서는 가격사정시 단위당 가격을 원가계산용역기관에 의뢰하여 결정하고 있다. 그 이유는 두 가지로 요약될 수 있다. 우선적으로 계약법 이전의 예산회계법에서 예정가격결정시 거래실례가격이 있더라도 생산량의 100분의 50이상을 정부가 구매하는 대량구매의 경우에 해당되며, 다음으로 전술된 바와 같이 교과용 도서는 일반 인쇄·제조물과 차이가 있다는 것이다.

이와 같은 관점에서 본다면 국정과 검정 교과서의 가격사정을 위한 원가계산은 동일한 기준과 방법을 적용하는 것이 원칙이다. 그런데 국정의 초등 및 특수학교 교과서는 원가계산의 단위가격을 적용하면서, 검정 교과서는 조달청의 인쇄요금으로 적용하는 것은 형평에 맞지 않다. 특히 조달청의 인쇄요금은 그 기초자료가 교과서 생산업체를 대상으로 분석된 자료가 아니므로 조달청의 인쇄요금을 교과서의

가격사정에 적용할 경우 초과이윤이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

3) 일반관리비

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행규칙 제8조 ①항 5호에서 인쇄출판물의 제조 구매에 대한 일반관리비는 100분의 14를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 교과용 도서에 관한 가격사정의 규정은 그 특수성을 감안하여 6%가 높은 100분의 20까지 계상할 수가 있다. 그렇지만 사정기준이 구체화되어 있지 않기 때문에 적용과정에서 임의성이 개입될 소지가 있다.

4) 발행자의 이윤

이윤은 일반관리비와 달리 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제8조 ②항 2호에서 규정하고 있는 제조·구매의 요율 25%와 동일하다. 이윤계상의 대상비목에 있어서도 부가가치방식이기 때문에 재료비를 제외한 인쇄·제조비와 일반관리비로 한정하고 있다. 그렇지만 교과용 도서에 관한 가격사정기준의 이윤은 계약법령의 원가계산작성준칙에서 제외하도록 규정된 외주가공비에 대해 구체적 언급이 없기 때문에 발행자들이 외주 가공비를 포함시킬 개연성이 존재하고 있다. 또한 검정 교과서는 국정 교과서와 달리 판매 부수에 관계없이 교과목별로 이윤을 균등 배분하고 있다. 물론 채택부조리를 방지하기 위한 대책에서 비롯된 발행자간의 협약사항이긴 하지만 자율적인 경쟁을 통한 다양한 민간 창의력 신장과 품질향상 등에는 역행될 수 있는 제도이다. 이익금 균등 배분과 관련하여서는 다음 장에서 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

5) 저작자 인세

원고료를 판매금액에 따라 지급하는 것을 인세라고 한다. 원고료는 국정교과서처럼 원고매수에 따라 계산할 것인가 또는 인세로 계산할 것인가는 출판사와 저작자간의 거래에 의해서 결정되는 것이 바람직하다. 그런데 현행 교과용 도서에 관한 규정 제33조 5항에서 재료비, 인쇄비·제조비, 일반관리비, 발행자의 이윤을 합한 금

액의 9분의 1로 정함에 따라 집필자들은 마치 절대적인 것으로 생각하는 경향이 있고 실제 유명 저자에게는 법정요율 외에 추가인세가 지불되고 있다. 결국 이러한 기준은 출판사의 인세부담만 가중시킬 뿐이다.

6) 연구개발비²⁾

국정도서의 개발비용은 교육인적자원부가 정한 편찬 보조금 산출 기준 단가에 근거한다. 하지만 국정도서 개발상의 문제점으로 지적되는 사항은 개발 예산이 충분하지 않다는 것이고, 검정도서의 경우에는 개발에 소요된 비용을 교과서 정가에 일부만 반영하고 있다는 것이다. 교육인적자원부가 정한 국정도서 기준 단가에 근거하여 예산을 집행하는 과정에서의 각 항목별 개발 단가에 대한 문제점을 실제 교과용 도서를 개발한 팀의 보고서에서 찾아볼 수 있다(박소영 외, 2001: 조미혜 외, 2001: 양종모 외, 2000). 초등학교 국정도서의 대부분은 그 내용이 삽화와 사진, 악보 등으로 구성되는데 삽화, 사진, 작사 및 악보료 등의 부족은 훌륭한 작가들에게 위촉하지 못하게 하여 결국 질 높은 내용 구성을 어렵게 한다는 점을 지적하고 있다. 교과용 도서 개발 과정을 근거로 각 과정에서 필요한 단가 항목을 추출하여 국정도서와 검정도서 및 일반도서 편찬 단가를 비교하면 아래 표와 같다.

아래 표에서 알 수 있는 바와 같이 국정도서의 개발비용으로 원고료, 자료대, 디자인비, 검토비 등 개발에 투입되는 모든 항목이 포함되어 있으나, 검정도서의 경우에는 개발비용이 훨씬 높은데도 불구하고 자료대, 표지디자인비 등 일부분만 정가에 반영하고 있어 불합리한 것으로 보인다. 정가에 포함되지 않은 항목들을 포함하여 적정한 개발 비용을 보상함으로써 질 높은 검정도서의 개발을 유도하여야 할 것이다.

비교 기준 항목은 국정도서 편찬 단가 항목이며, 검정도서와 일반도서의 단가는 출판사별로 다양하기 때문에 평균 단가를 표기하였다. 단, 국정도서의 단가 항목에서 삭제 항목(개고료, 개화료, 개사료)은 제시하지 않았고, 새롭게 단가 추가되는 직접 비용 항목의 단가는 시중 단가가 있는 경우에만 표기되었다. 연구개발비와 관련된 본 항목은 2000년 부분 개정 이전에서 교과용 도서 가격 항목에서 포함되지 않았기 때문에 이에 대해 많은 연구자들은 본 항목의 추가 필요성을 강조하였다(김태웅 외, 1997: 김태웅 외, 1998). 하지만 연구개발비를 재료비, 인쇄·제조비, 일반관리비 합 의 3% 내외로 규정하고 있어 현실적으로 이를 교과서 정가결정에 반영하

2) 이근님 외(2003) 연구에서 발췌.

기에 어려움이 존재하고 있다.

<표 II-3> 제7차 교육과정에 따른 국정·검정·일반도서의 항목별 단가

항목	규격	단위	국정도서 (2001년 단가)	검정 및 일반도서 단가	비고
원고료(개고료)	4×6배판	매	11,000	15,000	잡지사 및 학습지
삽화료	단색 4·6배판	매	27,000	76,000	단색은 원색의 80% 정도 수준임
	단색 4·6배판1/2	매	23,000	49,000	
	단색 4·6배판1/4	매	21,000	31,000	
	원색 4·6배판	매	37,000	95,000	
	원색 4·6배판1/2	매	30,000	62,000	
	원색 4·6배판1/4	매	26,000	39,000	
만화료	단색 4·6배판	매	36,000	76,000	검정단가는 삽화에 준함
	원색 4·6배판	매	56,000	95,000	
자신 작품료 (개사료)	원색 실사	매	27,000	90,000	단색 실사, 복사 삭제
	원색 복사	매	11,000	54,000	원색 실사의 60% 수준
	임차	매	•	65,000	국정도서에 임차 추가
설계 제도료	4·6배판	매	32,000	76,000	검정 단색 삽화료에 준함
	4·6배판1/2	매	26,000	49,000	
	4·6배판1/4	매	21,000	31,000	
경필료	4·6배판	매	26,000	76,000	검정의 경우 단색 삽화료에 준함
악보정사료	4·6배판	매	30,000	50,000	검정도서는 크기별 구분 없이 일괄 정산
	4·6배판1/2	매	25,000		
	4·6배판1/4	매	20,000		
작곡료		편	50,000	600,000	작곡자에 따라 상이함
작사료		편	50,000	300,000	편곡료에 준함
편곡료		편	50,000	300,000	
표지 도안료	4·6배판	책	500,000	1,647,000	
레이아웃비		책	200,000	2,622,000	
회의 수당		책	70,000	•	
수정 검토료		책	240,000	1,002,000	검정도서는 구분하지 않음
현장 검토비		책	200,000		
연구비		책	750,000	•	
연구보조원인건비		책	800,000	•	
편찬추진비		책	1,800,000	•	
심사분복사비		쪽	1,800	•	
일반사무비		책	400,000	•	
국내여비		책	200,000	•	
편찬자료 수집비		책	150,000	•	
작품 제작료		건	•	500,000	항목추가
출연료		매	•	85,000	항목추가
대여료		매	•	300,000	항목추가
윤문비		책	•	245,000	항목추가

출처: 이근남 외(2003), 62쪽.

7) 공급수수료

현행 중등 교과서의 법정 공급수수료율은 재료비, 인쇄·제조비, 일반관리비, 발행자의 이윤, 저작자의 인세, 연구개발비, 기타경비를 합한 금액의 16분의 1이며 초등은 13분의 1로서 정가가 변동하지 않으면 공급수수료도 변하지 않는다. 따라서 국내 교통사정의 악화와 임금의 상승, 창고 임대료의 급증과 같은 물류환경적인 요소는 전혀 감안되지 못하고 있는 실정이다.

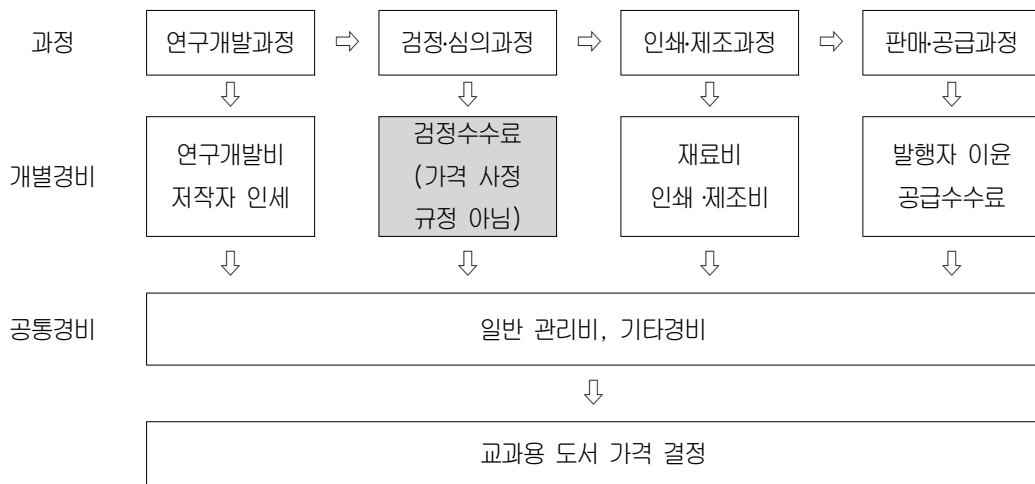
8) 기타 경비

현행 교과용 도서의 가격 사정 기준은 국정도서의 경우 심의본비를 계상함에 있어 횟수를 3회만 인정하고 각 25부의 제조원가만을 지급하고 있으나, 검정도서에 관해서는 명시되어 있지 않아 불합리하므로 이에 대해서도 명시하는 것이 바람직하다. 또한 심의본 제작비는 고정비로 반영하는 것이 더 타당할 것이다. 그러나 심의과정에서 3회의 범위 내에서 검정에 합격되기란 현실적으로 매우 어렵다. 또한 수정 또는 개편으로 인하여 교과용 도서로 사용할 수 없는 폐기도서가 발생하는 경우에 그 비용을 전년도 발행 부수의 2%이내의 것에 대한 제조원가로 제한하고 있는 것은 불합리한 기준으로 그 비율을 상향 조정해야할 것이다.

이상에서 논의한 교과용 도서 가격결정제도의 구조적 문제점을 요약하면 다음과 같다. 먼저 현행 가격사정제도의 원가계산 구조를 회계이론의 관점에서 보면 원가계산틀을 갖추고 있으면서 회계이론과는 다른 원가계산 구조라는 명확한 계산을 할 수 있는 명료성의 원칙이 결여되어 있다. 또한 인쇄·제조비에서 조판비에 대해서는 조달청단가의 3배의 범위 내에서 할증적용과 기타경비에서 3회 이내의 심의본에 대한 경비만 인정하는 점, 선 주문 후 가격결정에 따라 소비자 선택이 제한되어 시장경쟁원리와 배치된다는 점, 채택부조리 근절의 목적으로 시행하고 있는 검정도서의 이익금 균분제는 출판사와 교육현장을 보호하려는 제도이나 이는 결과적으로 영세출판사들의 난립을 유도하여 교과서의 질 개선을 가로 막고 있다는 점, 현재 소량 판매부수도 검정에 합격하면 개발비가 보존되므로 많은 영세 출판사의 난립을 부추기고 있는 점, 검정 교과서는 판매부수에 관계없이 총비용을 발행부수로 배분하여 가격을 결정함에 따라 소량 판매되는 도서의 높은 발행비용을 소비자가 부담하는 결과를 초래할 수 있는 점, 교과서 생산체제에 부적합한 가격사정 기준을 적용함으로써 과도한 이익의 발생할 우려도 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

3. 가격 결정 제도의 개선 방향

교과용 도서의 편찬과정은 크게 4부분으로 나뉠 수 있다. 먼저 교과서 연구·개발 과정, 검정·심의 과정, 인쇄·제조과정, 판매·공급과정이 그것이다. 이 과정과 교과용 도서의 가격사정 규정을 매치시키면 다음 그림과 같다.



[그림 II-1] 교과용 도서 가격 결정 과정

교과용 도서의 편찬과정별 가격규정은 연구·개발과정에는 연구개발비, 저작자 인세, 검정·심의 과정은 검정수수료, 인쇄·제조 과정은 재료비와 인쇄·제조비, 판매·공급 과정은 발행자 이윤, 공급수수료가 각각의 경비로 사용되며 공통경비로 일반 관리비와 기타 경비가 모두 합해져 교과용 도서의 가격이 결정된다. 검정수수료를 제외한 나머지 교과용 도서 가격 결정과정에서 발생하는 비용들의 문제점에 대해서는 이미 앞에서 살펴보았다.

하지만 교과용 도서 가격 결정 과정에서 발생하는 비용 중 검정·심의 과정의 검정 수수료는 교과용 도서에 관한 규정 제13조에 나타나 있다. 본 조 제①항에 검정을 신청하는 자는 교육인적자원부장관이 신청도서의 수 및 쪽수, 검정비용, 도서의 가격 등을 고려하여 결정·공고하는 검정수수료를 납부해야 하며, 제②항에는 납부한 수수료는 이를 반환하지 아니한다고 규정하고 있다. 검정 수수료와 관련하여 송기창 외(2007)의 연구에서 그 문제점을 자세히 밝히고 있다. 교과용 도서 검정에 따른 편익이 출판사뿐만 아니라 교과용 도서 사용자에게도 미치는 공익성이 매우 높은 사업임에도 불구하고 검정업무에 필요한 비용의 전부가 출판사에게 전가됨으로

써 출판사가 양질의 교과용 도서를 개발하는 데 장애요소가 되고 있다. 이에 따라 이 연구(송기창 외, 2007)에는 첫째, 국가가 일정부분 검정수수료를 분담할 필요가 있다고 보고 있으며; 둘째, 불합격 교과용 도서에 대한 검정수수료의 일부 환불 방안; 셋째, 검정수수료를 일괄 산정할 것이 아니라 가중치를 고려한 산정기준별 단가를 계산하여 과목별로 검정수수료를 산정하는 방안; 넷째, 검정수수료 비용을 교과용 도서 원가에 반영할 수 방안 등을 제시하고 있다. 공공재로서 성격이 강한 교과서의 검정수수료를 발행자에게만 전가하여 양질의 교과서 개발의 장애요인으로 작용하는 점은 분명 개선되어야 할 것이다.

교과서의 가격구성 요소 중 발행사에 지급되는 것은 이윤(책별이익금)과 연구개발비이며, 이 밖에 제조비(개발비)의 일부를 필름대 명목으로 5년간 분할 지급하고 있다. 현행 검정교과서의 가격사정 기준의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 가격사정이 재료비, 인쇄·제조비 등 인쇄를 기초로 하고 있고 교과서 질에 직접 관계된 편집 개발비는 대부분 누락되어 있다. 즉, 개발에 투입된 인건비(개발비의 40~50%), 디자인비, 작화료, 검정수수료, 심사본제작비 등을 제대로 보전해주지 못하는 편이다. 또한 교과서 수정·보완, 사후관리에 투입되는 인건비, 원고료, 검토료, 작화료, 홈페이지 운영비 등도 보전 받지 못하는 편이다. 일반관리비가 책정되어 있으나 발행사에 지급되지 않고 사단법인 한국검정교과서에서 쓰고 있을 뿐이다. 발행사들에 따르면, 교과서 개발, 발행, 질 관리의 주체이자 검정심사 당락에 따른 리스크를 전담하는 발행자의 이윤이 정가대비 10% 미만으로 타 산업이나 교과서 가격 구성 요소에 대비하여 지나치게 적다고 한다.

더구나, 2007 개정 교육과정에 의한 검정 교과서는 교사용 지도서 및 CD롬이 검정대상에서 제외되어 책당 8천만원~억대가 투입되는 개발비를 회수하기 어렵고. 영어, 수학 수준별 교과서가 개발 도중에 검정이 1년 연기되어 인건비 등 개발비 부담이 가중되었으며, 검정 심사료가 7차 교육과정기 대비 2배 이상 증가하여 영어 수학의 과목당 1차심사료만 2천만원대를 부담하게 된다. 또한 영어, 수학 검정 심사 적격 판정 종수가 학년당 17~27종으로 늘어나 현행 이윤 사정기준으로는 개발비 회수는 어려운 편이다. 이런 점에서 검정교과서 가격사정 요소에 편집인건비, 디자인료, 작화료, 검정수수료, 심사본제작비 등이 시장조사 가격 기준에 반영되어야 할 것이며, 발행사에게도 일반관리비가 일정 부분 지급되어야 하며, 출판계 현실을 고려한 발행사 이윤 및 연구개발비를 인상해야 할 것이며, 교사용지도서 및 CD롬 개발비를 교과서 정가에 반영해야 할 것이다.

이상에서 교과용 도서 개발과정에서 발생하는 가격과 각 가격들이 가진 문제점에 대해 살펴보았다. 이하에서는 합리적인 교과용 도서 개발 비용 산출을 위한 몇 가

지 제안을 하고자 한다. 첫째, 지금까지의 교과용 도서 가격결정제도는 교과서 발행 과정에서 실제 발행한 비용과 생산 계획에 반영된 생산부수를 감안하여 사후적으로 가격을 결정하는 제도라 할 수 있다. 이보다 교과서 발행사들이 자사의 교과서 개발능력과 판매 예상치를 감안하여 교과서 시장에 들어오도록 유인하는 방식으로의 전환이 요구된다. 새로운 정가결정제도의 기본적인 틀은 교과용 도서의 표준가격을 계산하는 과정에 있다. 표준가격이란 “교과용 도서의 생산원가와 비용을 표준원가계산방법을 이용하여 산정한 뒤 이를 토대로 하여 교육인적자원부장관이 최종적으로 결정·고시한 가격”으로 정할 수 있다. 국정 교과서의 경우 표준가격을 예정가격으로 한 경쟁 입찰을 통해 가격을 결정해야 하며, 검정 교과서는 교육인적자원부에서 고시한 표준 가격 내에서 발행사가 판매할 수 있는 부수를 감안하여 자율적으로 가격을 정하여 소비자에게 판매할 수 있도록 하는 것이다. 결과적으로 국정이든 검정이든 간에 생산자와 소비자간의 가격에 대한 동의가 있는 경우에만 거래가 성립되도록 해야 한다(김태웅 외, 1998: 김태웅 외, 1997).

둘째, 검정 교과서의 이익금 균등배분정책의 변화가 요구된다. 이익금 균등배분정책은 검정교과서 출판사들간의 이익금 분배방식을 둘러싼 부조리를 방지하고 중소출판사를 보호하는 측면도 존재하지만, 우수한 교과서를 개발한 발행자의 교과서 개발 의지를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다(홍후조 외, 2007: 김태웅 외, 1998). 이러한 문제를 해결하기 위하여 채산성부수에 따른 표준가격제도의 도입이 요구된다. 채산성부수를 기준으로 가격을 설정하고 발행사들간의 이익금을 균등배분하지 않는다면 자연히 발생사별로 이익금에 차이가 발생한다. 그러나 이 경우 다량판매부수의 이익은 국정과 같이 단순히 한 종류의 교과서를 정부가 주문하여 생산하는 것이 아니라 출판사가 질적 향상을 위한 노력과 소비자의 채택을 통해서 얻어지는 정당한 추가이윤인 것이다. 이를 통해 출판사의 경영구조를 튼튼하게 해줄 수 있을 뿐만 아니라 교과서의 품질향상을 기대할 수가 있다(김태웅 외, 1998).

장차 교과서는 서책용뿐만 아니라 전자 도서 및 디지털 교과서가 등장할 것이다. 이 경우는 현재보다 개발비와 보급에 따른 주변 기기와 유지 관리비가 더 많이 들 가능성이 높다. 디지털로 복은 새로운 지식과 영상이 자유자재로 추가할 수 있으나 이를 유지 쇄신하는 것은 매우 큰 비용을 초래할 것이다. 또한 교과서는 개인 소지용보다 점차 학급, 학년, 학교 비치용으로 보급될 가능성도 높아진다. 자유발행제가 되면 이보다 더 다양하고, 비용이 더 드는 교과서가 등장할 가능성도 높다. 이 경우 의무교육기의 교과서는 공공재정으로 구입해서 보급해야 하므로 가격에 대한 일정한 제어가 필요할 수밖에 없을 것이다. 위의 표는 이런 측면을 고려하여 장차 산정해야할 교과서 가격 산출 측면을 나타낸 것이다.

<표 II-4> 교과서 제도의 변화에 따른 새로운 가격 산출의 개념도

			연구개발비	검정·심의비	인쇄·제조비	판매·공급비	관리비
국정	서책용	학생 개인용					
		학교 비치용					
	디지털용	학생 개인용					
		학교 비치용					
검정	서책용	학생 개인용					
		학교 비치용					
	디지털용	학생 개인용					
		학교 비치용					
인정	서책용	학생 개인용					
		학교 비치용					
	디지털용	학생 개인용					
		학교 비치용					
자유 발행	서책용	학생 개인용					
		학교 비치용					
	디지털용	학생 개인용					
		학교 비치용					

교과서의 품질은 사실상 가격에 비례한다. 품질 좋고 저렴한 교과서는 이상적인 바램이지만, 교과서의 가격은 교과서의 품질을 상당 부분 좌우한다. 시중에 양질의 도서가 산재하더라도 학교의 도서관이나 교실에서 학생들이 쉽게 접할 수 있어야 한다. 그렇게 하려면 교과서를 비롯한 각종 교재를 구입할 수 있는 국비를 더 늘려주어야 할 것이다. 정부의 2007년 기준재정 수요 산정에 따르면 교육행정비는 3조 4270억 원이고, 학교·교육과정운영비는 3조 7698억 원이다. 전자는 기관운영비 8326억 원, 균형교육비 2000억 원, 기타사업비 2조3944억 원으로 이루어져 있다. 교육 품질이 높아지려면 학교 교육과정 운영비를 더 늘려야 한다. 학교(1만 5502개교)경비 1억3282만원, 학급(24만5792학급)경비 202만6천원, 학생(765만명)경비 7만 2143원이며, 교육과정 운영비는 학생당(765만명) 연간 8만 6366원에 불과하다. 실험 실습 실기 수업을 하거나 다양한 교재를 구입하려면 실질 지원이 절실하다. 교과서의 검정화와 인정화를 확대하면 교과서 가격이 국정의 그것보다 비싼데, 정작 비싸진 교재 및 자료 구입비는 넉넉지 않은 것이 학교의 현실이다. 그러므로 교육과정 운영비를 더 늘려서 필요한 보조자료

를 구입하여 보급할 수 있도록 해야 할 것이다.

<표 II-5> 국정에서 검정 전환 시 추정 예산(단위 : 원)

학교급	국정(현행) 책당 평균 정가	검정 전환 시 책당 평균 정가	증감	
			책당 평균 정가	증가율
초등학교	845	1,319	474	56.1%
중학교	1,614	2,550	936	58.0%
고등학교	2,380	4,040	1,660	69.8%
평균	969	1,525	556	57.5%

출처 : 교육인적자원부(2004). 교과용도서 정가표

III. 검정도서 책별 이익금 배분제의 개선 방향

1. 검정도서 발행 현황 개관

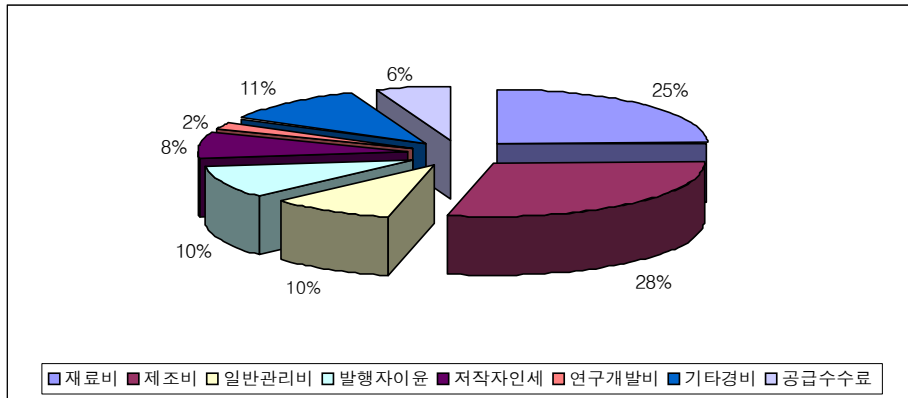
아래 표는 2007학년도 검정도서 매출액 대비 항목별 구성 비율 현황(사단법인 한국검정교과서 내부 자료 참고)이다. 2007학년도 현재 우리나라 검정도서 발행사들은 학교급별로 중학교 및 고등학교검정교과서발행조합을 형성하고 있다. 중학교의 경우 40개사, 고등학교의 경우 62개사로 총 67개 사가 조합에 참여하고 있다. 이 중에서 계열사를 하나의 회원사로 간주하면 총58개사가 있다. 67개 발행사의 생산 시설 현황을 살펴보면 인쇄·제본 시설을 모두 갖춘 업체는 13곳 뿐이다. 즉 대부분의 교과서 발행업체들은 자체 생산 시설을 갖추고 있지 않아 조합에서 아웃소싱으로 인쇄 제본하여 공급할 수밖에 없는 형편이다.

2007학년도의 경우, 중학교 검정도서 책수는 708종이고, 총 발행부수는 2436만 6110부이고, 고등학교의 검정 책수는 893종이고, 총 발행부수는 1794만 6080부이다. 즉 우리나라 검정 도서의 경우 책수는 1601종이고, 총 발행부수는 4231만 2190부이다. 발행에 따른 정가 총액은 1106억 2837만원이다.

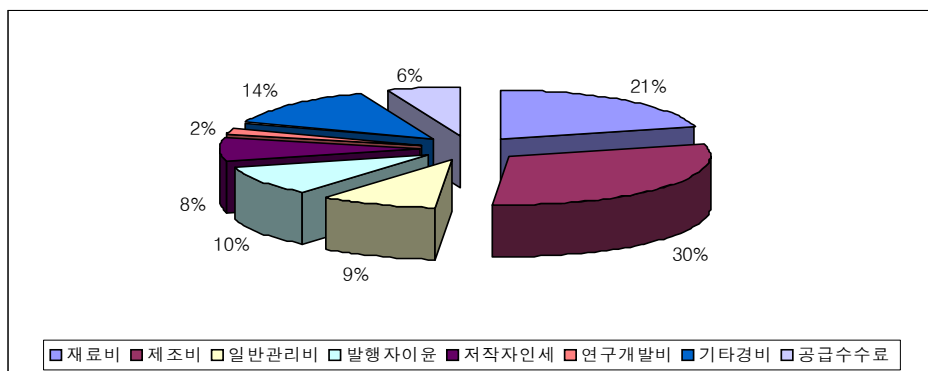
중학교 검정도서의 경우 총 매출액 중 제조원가가 53.5%(261억 4,716만원), 제비용이 46.5%(226억 8824만원)를 차지하였으며, 고등학교 검정도서의 경우 제조원가가 51.5%(318억 1748만원), 제비용이 48.5%(617억 9297만원)로 사용되었다. 이를 전체적으로 보았을 때 제조원가는 52.4%(579억 6464만원), 제비용은 47.6%(526억 6373만원)가 사용되었다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 제조비가 29.9%로 가장 많이 사용되었으며, 전체 매출액 중 실제로 발행자 이윤으로 돌아간 비율은 9.8%(중학교 9.6%, 고교 10.0%)로 조사되었다.

<표 III-1> 2007학년도 검정도서 정가총액의 항목별 비율 현황

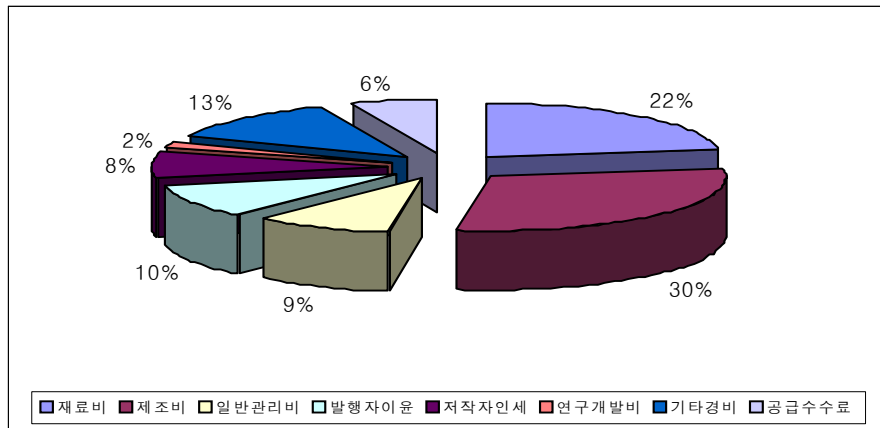
구분		중학교	고등학교	합계
제조원가	재료비	24.6%	20.9%	22.5%
	제조비	28.9%	30.6%	29.9%
	소계	53.5%	51.5%	52.4%
제비용	일반관리비	9.6%	9.3%	9.4%
	발행자이윤	9.6%	10.0%	9.8%
	저작자인세	8.1%	7.9%	8.0%
	연구개발비	1.9%	1.8%	1.9%
	기타경비	11.3%	13.7%	12.7%
	공급수수료	5.9%	5.9%	5.9%
	소계	46.5%	48.5%	47.6%



[그림 III-1] 중학교 검정도서 항목별 비율 현황

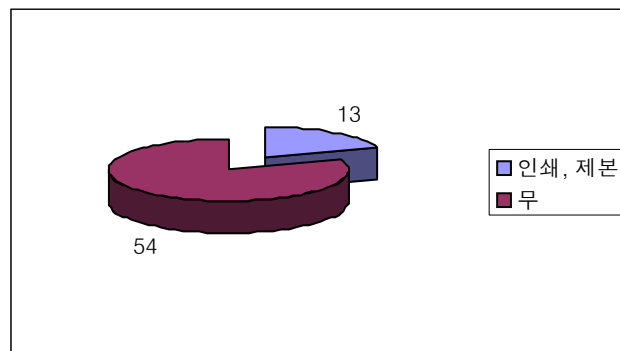


[그림 III-2] 고등학교 검정도서 항목별 비율 현황



[그림 III-3] 전체 검정도서 항목별 비율 현황

먼저 회원사의 생산 시설 현황을 살펴보면 아래와 같다. 즉 인쇄·제본 시설을 모두 갖추어진 업체는 13곳으로 나타났다. 대부분의 교과서 발행업체들은 자체 생산 시설을 갖추고 있지 않은 것으로 조사되었다. 결국 군소 출판사들은 조합에서 아웃소싱으로 인쇄·제본하여 공급할 수밖에 없다.



[그림 III-4] 생산시설 현황

아래 <표>는 2006사업년도(05. 7월 ~ 06. 6월) 중학교 검정도서 발행책수별 출판업체 현황을 나타낸 것이다. 전체적으로 살펴보았을 때, 총 40개의 업체에서 총 708책의 검정도서(교과서와 지도서)를 발행하는 것으로 조사되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 중학교 검정 교과서는 40개의 발행사가, 지도서는 39개의 발행사가 참여하고 있다. 교과서가 78책으로 가장 많으며, 10책 이하를 발행하는 곳은 19개 사이다.

<표 III-2> 중학교 발행책수별 출판업체 현황

발행책수	1	2	3	4	5	6	7	8	12	14	18	24	30	35	36	37	38	41	52	55	60	78
출판사 수	1	2	2	2	1	9	1	1	6	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1

아래 <표>는 2006사업년도(05. 7월 ~ 06. 6월) 고등학교 검정도서 발행책수별 출판업체 현황을 나타낸 것이다. 총 62개사에서 총 893책의 검정도서(교과서와 지도서)를 발행하는 것으로 조사되었다. 고교 검정 교과서는 중학교보다 많은 62개사가 참여하고 있으며, 지도서는 55개사가 참여하고 있다. 고교의 교과서와 지도서를 합하여 10책 미만을 발행하는 곳은 41개사나 된다.

<표 III-3> 고등학교 발행책수별 출판업체 현황

발행책 수	1	2	3	4	5	6	8	10	11	14	18	23	26	38	48	59	53	63	83	87	117
출판사 수	2	16	2	7	3	7	4	7	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1

2006사업년도(05. 7월 ~ 06. 6월) 전체 발행책수별 검정 출판업체 현황을 살펴보면 아래 <표>와 같다. 총 67개의 발행사에서 1,601책의 검정도서(교과서와 지도서)를 발행하는 것으로 나타났다. 앞서 언급한 대로 중학교 검정도서만 발행하는 곳도 있고, 고등학교 검정도서만 발행하는 곳도 있으며, 양 학교급의 검정도서를 모두 발행하는 출판사도 있다. 또한 교과서만 발행하고 지도서가 필요없는 도서의 경우에는 지도서를 발행하지 않기 때문에 당연히 교과서를 발행하는 출판사의 수가 곧 총 발행사 수라고 할 수 있다. 10책 미만을 발행하는 업체 수는 30개사이다. 111책 이상을 발행하는 업체는 6개사이다.

<표 III-4> 발행책수별 출판업체 현황(중·고등학교 통합)

발행책수	1	2	4	5	6	7	8	10	11	12	13	14	15	16	18	22	23	26	28	32	34	38	40	41	89	111	113	118	120	125	195
출판사수	2	6	8	4	4	1	5	6	1	3	1	3	1	2	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1

아래 표는 위의 표 세 개를 종합한 것이다. 선택 과목이나 전문계 교과서가 많은 고교에서는 10책 이하를 발행하는 출판사가 62곳 중 48곳이나 되고 있다.

<표 III-5> 발행책수 기준 발행사 수

책 수 (이하)	중학교 발행사 수 (총 40개 사)	고교 발행사 수 (총 62개 사)	중·고교 총 발행사 수 (총 67개 사)
~10	13	48	36
~20	9	3	13
~30	2	3	5
~40	5	1	5
~60	4	3	1
~80	1	1	-
~100	1	2	1
~120	-	1	4
125	-	-	1
195	-	-	4

아래 <표>는 2006사업년도(05. 7월 ~ 06. 6월) 중학교 검정교과서 발행사별 매출액 현황을 조사한 것이다. 40개사의 총 매출액은 447억 8,034만원이다. 손익분기점을 7,500만원(25,000부×3,000원)으로 산정하였을 때, 손익분기점에 미치지 못하는 업체가 15곳이나 되었다. 심지어 100만원 미만인 업체도 2곳이나 있다. 반면 10억 이상의 매출을 올리는 발행사는 10곳으로 조사되었다. 중학교 검정도서에서 가장 높은 매출액은 (주)두산이며, 내림차례로 금성출판사, 지학사, 교학사, 디딤돌 등의 순으로 나타났다.

또한 2006사업년도(05. 7월 ~ 06. 6월) 고등학교 검정도서 발행사별 매출액 현황을 조사한 것이다. 62개사의 총 매출액은 579억 9,626만원이다. 손익분기점을 7,500만원(25,000부×3,000원)으로 산정하였을 때, 손익분기점에 미치지 못하는 업체가 20곳이나 된다. 반면 10억원 이상의 매출을 올리는 발행사는 9개 사이다. 중학교 매출액은 1억원 이상이 40개사 중 20개이고, 고교는 62개사 중 40개사이다. 이것은 고교가 발행 책수가 다양하여 매출을 올리는데 유리한 조건에 있음을 나타낸다.

2006사업년도(05. 7월 ~ 06. 6월) 67개 발행사의 검정도서 1,601책의 총 매출액은 1,027억 7,660만원이었다. 발행사별 손익분기점을 7,500만원(25,000부×3,000원)으로 산정하였을 때, 손익분기점에 미치지 못하는 발행사는 12개사이다. 손익분기점 이하를 포함하여 매출액 5억원 이하의 발행사는 총 40개사라면, 5억원 이상이 27개 사이다. 발행사별 발행책수를 기준으로 할 때 상위 27위사의 발행책수는 13부이다. 책별 채택 부수가 다르기 때문에 발행책수와 매출액이 비례한다고 보기는 어렵지만, 대체로 13책 이상을 발행하는 업체들은 5억원 정도의 매출을 올린다고 할 수 있다. 교과서를 발행하는데 드는 비용은 다르겠지만 과학기술부에서 고교 1학년용 교과서와 지도서를 시범적으로 만들었을 때 든 비용이 약 5억원이라고

하였을 때, 발행사별 전문출판사가 가능하기 위해서는 연간 매출액 5억원 이상을 올려야 5년 정도 누적되었을 때 채투자 여력이 생긴다고 할 수 있다. 1000억 원 규모의 시장에 67개사가 있고, 매년 5억원 이하의 매출액을 올리는 업체가 40개라면, 손익분기점을 넘기지 못하는 회사들을 포함하여 군소업체들이 난립한 상황이라고 할 수 있다.

<표 III-6> 매출액 기준 발행 사 수

매출액 (이하)	중학교 발행사 수 (총 40개 사)	고교 발행사 수 (총 62개 사)	전체 발행사 수 (총 67개 사)
~7500만원	16	20	12
~1억원	4	2	4
~5억원	7	26	24
~10억원	3	5	9
~50억원	7	4	4
~100억원	3	5	4
~161억원	-	-	4

2. 검정도서 이익금 배분에 관한 의견 조사 결과

본 연구는 2007년에 실시된 검정도서 이익금 배분에 대한 발행사별 의견조사(이하 1차년도)와 2008년에 실시된 의견조사(이하 2차년도)를 비교·분석하였다. 배경변인별 분포는 아래 <표 III-7>과 같다. 먼저 응답이 부실한 설문지를 제외하고 최종분석에 사용된 1차년도의 응답자 직급별 분포를 살펴보면 회사 대표이사는 11명(27.5%), 임원급 19명(47.5%), 팀장(과장급) 6명(15.0%), 기타 4명(10.0%)로 임원급의 비율이 가장 높음을 알 수 있다. 또한 규모별로는 소규모 18개(45.0%), 중규모 14개(35.0%), 대규모 8개(20.0%)의 순으로 응답 비율이 나타났다. 이것은 현재 발행사 67개(자회사 통합 58개사) 중 40개가 응답한 것이다. 2차년도 설문지 응답자의 직급별 분포는 회사 대표이사 19명(44.2%)로 가장 높게 나타났으며 기타가 13명(30.2%)로 나타났으며 임원급 9명(20.9%), 팀장(과장급)이 2명(4.7%)의 순으로 조사되었다. 집단별로는 소규모 발행사가 13개(30.2%), 중규모 발행사가 12개(27.9%), 전문가 12명(27.9%), 대규모 발행사가 6개(14.0%)의 순으로 나타났다.

<표 III-7> 배경 변인별 분포

구분		1차 년도		2차 년도	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
직급	회사 대표 이사	11	27.5	19	44.2
	임원급	19	47.5	9	20.9
	팀장(과장급)	6	15.0	2	4.7
	기타	4	10.0	13	30.2
	계	40	100	43	100.0
집단	소규모 발행사	18	45.0	13	30.2
	중규모 발행사	14	35.0	12	27.9
	대규모 발행사	8	20.0	6	14.0
	전문가 집단	—	—	12	27.9
	계	40	100	31	100.0

먼저 검정도서 이익금 배분에 대한 관련 문항들의 기초 통계량을 중심으로 살펴보기로 한다. 또한 그 의견이 발행사 규모별로 다를 것으로 보고, 발행사 규모별 의견 차이를 살펴보기로 한다. 즉 본 설문은 '발행사 규모별로 검정도서 이익금 배분에 대한 의견의 차이가 없을 것이다'라는 연구가설을 바탕으로 작성되었다. 여기서는 설문 문항들은 발행사별 규모의 차이를 상정하여 개발되었으므로, **발행사 규모별로 어떠한 차이가 있는지를** 살펴보고자 한다. 이를 위해 종속변수가 양적 변수인 경우 일원변량분석(One Way Anova)과 Scheffe를 이용한 사후검증을 실시하였으며, 질적 변수인 경우 독립성 검증(Chi-Square Independence test)을 실시하였다.

1) 2007년 새 교육과정 고시에 따른 검정 신청 과목 수 증감 계획

<표 III-8> 검정 신청 과목 수의 증감 계획

단위: 명(%)

	대폭 늘리겠다	좀 더 늘리겠다	유지하겠 다	조금 줄이겠다	대폭 줄이겠다	합계
1차 년도	3(7.5)	20(50.0)	16(40.0)	1(2.5)	0(0.0)	40(100.0)

2007년 고시된 새 교육과정 고시에 따라 검정 신청할 과목 수에 대한 응답결과는 다음 <표>에 제시되어 있다. 검정 신청 과목 수에 대해 '조금 줄이겠다'고 응답한 비율이 2.5%에 불과하였으나 '좀 더 늘리겠다'와 '대폭 늘리겠다'에 응답한 비율이 각각 50.0%와 7.5%로 나타나, 전반적으로 새 교육과정에 따라 검정 신청 과목 수를 늘리겠다는 경향이 강한 것을 알 수 있다. 본 문항은 2차년도 연구에 포함되지 않았다.

<표 III-9> 발행사 규모별 새 교육과정에 따른 검정 신청 과목 수 증감 계획

구분	평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증		
								1	2	3
소규모	3.50	.618	집단-간	2	1.446	.723	1.680			
중규모	3.57	.514	집단-내	37	15.929	.431				
대규모	3.00	.926								
합계	3.62	.667	전체	39	17.375					

1) * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$ (이하 동일)

2) 1은 소규모 집단, 2는 중규모 집단, 3은 대규모 집단을 의미함(이하 동일)

위의 <표>는 새 교육과정에 따른 검정 신청 과목 수에 대한 발행사 규모별 차이를 분석한 결과이다. 이에 따르면 새 교육과정에 따른 검정 신청 과목 수의 변화에 대해서는 규모에 따른 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

2) 검정 신청 과목 현황과 예정 신청 과목 수

<표 III-10> 중학교 검정 신청 실적 및 예정

중학교 신청 과목수			중학교 신청 예정과목 수		
제7차 교육과정	빈도	퍼센트	2007 새 교육과정	빈도	퍼센트
0	8	20.0	0	5	12.5
1	9	22.5	1	5	12.5
2	3	7.5	2	5	12.5
3	3	7.5	3	6	15.0
4	4	10.0	4	1	2.5
5	4	10.0	5	5	12.5
7	1	2.5	6	1	2.5
8	2	5.0	8	3	7.5
10	1	2.5	9	1	2.5
11	2	5.0	10	4	10.0
12	1	2.5	12	1	2.5
15	1	2.5	15	1	2.5
22	1	2.5	30	1	2.5
			52	1	2.5
합계	40	100.0	합계	40	100.0

<표 III-11> 고등학교 검정 신청 실적 및 예정

고등학교 신청 과목 수			고등학교 신청 예정과목 수		
제7차 교육과정	빈도	퍼센트	2007 새 교육과정	빈도	퍼센트
0	5	12.5	0	5	12.5
1	6	15.0	1	2	5.0
2	5	12.5	2	3	7.5
3	6	15.0	3	6	15.0
4	1	2.5	4	3	7.5
5	5	12.5	5	5	12.5
7	3	7.5	6	1	2.5
9	1	2.5	7	2	5.0
10	1	2.5	8	2	5.0
11	1	2.5	9	1	2.5
20	2	5.0	10	1	2.5
29	1	2.5	12	1	2.5
30	1	2.5	13	1	2.5
31	1	2.5	15	1	2.5
87	1	2.5	19	2	5.0
			30	2	5.0
			50	1	2.5
			52	1	2.5
합계	40	100.0	합계	40	100.0

중·고등학교의 제7차 교육과정기에 검정 신청했던(합격 여부와 관계없이) 과목 수와 새 교육과정에 따라 신청하려고 예정하는 과목 수에 대한 조사 결과는 위의 표와 같다. 중학교의 경우 제7차 교육과정기에 1과목을 신청한 경우가 22.5%로 가장 높은 비율로 나타났으며, 4과목, 6과목의 경우도 10%의 비율로 조사되었다. 고등학교의 경우 1과목, 3과목이 16.0%, 2과목, 6과목이 12.5%의 순으로 응답비율이 나타났다.

새 교육과정기에 따른 신청 예정과목 수는 중학교의 경우 3과목을 신청하겠다는 곳이 15%로 가장 높은 비율로 조사되었으며, 1과목, 2과목, 5과목을 신청하겠다는 곳도 10%로 나타났다. 고등학교의 경우 3과목을 신청하겠다는 곳이 15%로 가장 높게 나타났으며, 5과목을 신청하겠다는 곳도 12.5%로 나타났다. 본 문항 역시 2차년도 연구에 포함되지 않았으나 기초적인 자료로 본 연구에 포함하였다.

3) 현행 책별 이익금 ‘균등’ 배분에 대한 찬반

<표 III-12> 현행 책별 이익금 균등 배분에 대한 찬반 의견

단위: 명(%)

이익금 균등 배분	매우 찬성	찬성하는 편	보통	반대하는 편	매우 반대	합계
1차년도	11(27.5)	13(32.5)	4(10.0)	6(15.0)	6(15.0)	40(100.0)
2차년도	12(27.9)	11(25.6)	3(7.0)	5(11.6)	12(27.9)	43(100.0)

현행 책별 이익금의 전부를 균등 배분하는 방법에 대한 의견 조사 결과는 위의 표와 같다. 1차 년도의 경우 ‘반대하는 편’과 ‘매우 반대’에 응답한 비율의 합이 30%인데 반해, ‘매우 찬성’, ‘찬성하는 편’에 응답한 비율이 60%로 나타나, 대체로 이익금 균등 배분 방법에 대해서 찬성하는 경향이 강한 것으로 나타났다. 2차 년도의 경우도 ‘매우 찬성’, ‘찬성하는 편’에 응답한 비율이 53.5%로 ‘반대하는 편’, ‘매우 반대’에 응답한 39.5% 보다 높게 나타났다. 1, 2차 년도 과반수 이상이 이익금 균등 배분 정책에 대해서 찬성하는 것으로 나타났다.

<표 III-13> 발행사 규모별 책별 이익금 균등 분배에 대한 의견

구분	평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
								1	2	3	4
1차년도	소규모	4.28	.826	집단-간	2	46.789	23.394	26.241*			
	중규모	3.50	1.160	집단-내	37	32.986	.892				
	대규모	1.37	.744								
	합계	3.42	1.430	전체	39	79.775				*	*
2차년도	소규모	4.46	.519	집단-간	3	78.682	26.227	31.491*			
	중규모	4.08	1.084	집단-내	39	32.481	.833				
	대규모	1.67	1.211								
	전문가	1.50	.905								
	합계	3.14	1.627	전체	42	111.163				*	*

1) 2차 년도의 경우 1은 소규모 집단, 2는 중규모 집단, 3은 대규모 집단, 4는 전문가 집단을 의미함(이하 동일)

그러나 이익금 균등 분배에 대하여 1, 2차 년도 모두 발행사 규모별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 1차 년도의 경우 대규모 집단은 소규모, 중규모 집단

에 비해 이익금 균등 배분에 대해 반대하는 것으로 나타났다. 2차 년도의 경우 대규모 집단과 전문가 집단은 소규모, 중규모 집단에 비해 이익금 균등 배분 정책에 대해 반대하는 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 이익을 많이 내는 대규모 집단이 이익을 창출한 만큼 이익금을 가져가지 못하고 소규모나 중규모의 집단에게 이익금이 균등하게 돌아가는 이익 배분 구조에 반대하기 때문인 것으로 볼 수 있다.

4) 이익금 ‘차등’ 배분 변경안에 대한 의견

<표 III-14> 이익금 차등 배분 변경안에 대한 찬반 의견

단위: 명(%)

이익금 차등 배분	매우 찬성	찬성하는 편	보통	반대하는 편	매우 반대	합계
1차년도	7(17.5)	8(20.0)	2(5.0)	12(30.0)	11(27.5)	40(100.0)
2차년도	10(23.3)	10(23.3)	4(9.3)	13(30.2)	6(14.0)	43(100.0)

장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분하는 방법을 도입하는 것에 대해서 1차 년도의 경우 ‘매우 찬성’, ‘찬성하는 편’에 응답한 비율의 합은 37.5%인데 반해, ‘반대하는 편’, ‘매우 반대하는 편’에 응답한 비율이 합은 57.5%로 나타나, 이익금 차등 배분 방법에 대해서 반대하는 것으로 나타났다. 하지만 2차 년도의 경우 ‘매우 찬성’과 ‘찬성하는 편’에 응답한 비율이 46.6%로 ‘반대하는 편’, ‘매우 반대’의 44.2%에 비해 높은 비율로 나타났다. 2차 년도의 경우 1차 년도에 비해 교육과정 및 교과서 전문가의 응답비율이 전체 응답의 약 30%로 찬·반 응답 비율의 차이가 발생한 것으로 이해할 수 있다.

<표 III-15> 발행사 규모별 이익금 차등 배분 변경안의 도입에 대한 찬반 의견

구분		평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
									1	2	3	4
1차년도	소규모	1.78	.943	집단-간	2	45.057	22.528	19.231*				
	중규모	2.79	1.369	집단-내	37	43.343	1.171		*			
	대규모	4.62	.744						*	*		
	합계	2.70	1.506	전체	39	88.400						
2차년도	소규모	2.15	.899	집단-간	2	43.976	14.659	13.470*				
	중규모	2.42	1.240	집단-내	28	42.442	1.088					
	대규모	3.83	1.472						*			
	전문가	3.50	.674						*	*		
	합계	3.12	1.434	전체	42	86.419						

이익금 차등 배분 방법에 대한 발행사 규모별 차이 분석 결과는 위의 표와 같다. 위 표에서 알 수 있듯이 1, 2차 년도 모두 발행사 규모별로 이익금 차등 배분 방법에 대해서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 좀 더 구체적으로 1차 년도의 경우 소규모 발행사는 중규모, 대규모 발행사에 비해 이익금 차등 배분 방법을 반대하는 것으로 나타났으며, 또한 중규모 발행사는 대규모 발행사 보다 이익금 차등 분배에 대해 더 반대하는 것으로 나타났다. 2차 년도의 경우 소규모 발행사는 대규모 발행사, 전문가 집단에 비해 이익금 차등 배분 방법에 대해 반대하는 것으로 나타났다. 또한 중규모 집단은 전문가 집단에 비해 이익금 차등 배분 정책에 대해 반대하는 것으로 조사되었다. 이는 이익금 균등 분배와 같은 맥락에서 발행사의 규모가 상대적으로 클수록 창출이익에 따른 차등 배분 방법을 더 선호하는 것으로 나타났다.

5) 이익금 ‘차등’ 배분 방법 도입에 따른 검정 신청 예정 과목 수 변경 계획

<표 III-16> 이익금 차등 배분에 따른 검정 신청 과목 수 변경 계획

단위: 명(%)

이익금 차등 배분에 따른 검정 신청 과목 수	대폭 늘리겠다	좀 더 늘리겠다	유지하겠 다	조금 줄이겠다	대폭 줄이겠다	합계
1차년도	1(2.5)	4(10.0)	29(72.5)	4(10.0)	2(5.0)	40(100.0)
2차년도	2(6.5)	1(3.2)	11(35.5)	6(19.4)	11(35.5)	31(100.0)

장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 새 교육과정 고시에 따라 검정 신청 과목 수에 변화를 주겠느냐에 대한 1차 년도의 응답결과는 72.5%가 ‘유지하겠다’로 응답하여 이익금 차등 배분에 따른 회사의 정책에 변화를 시도하지 않을 것으로 조사되었다. 또한 검정 과목수를 늘리든, 줄이든 회사의 정책에 변화를 시도하겠다는 응답결과의 합은 27.5%로 나타났다. 하지만 2차 년도의 경우 35.5%가 ‘유지하겠다’로 응답하였지만 64.5%가 검정 과목수를 늘이든, 줄이든 회사의 정책에 변화를 시도하겠다는 응답결과가 나타나 1, 2차 년도 의견조사 결과가 상반되게 나타났다. 이익금을 차등 배분하면 일부 대규모 발행사들의 경우 검정 출원 도서의 종류나 수를 늘려야 당연하지만, 이미 대규모 발행사들은 주요 교과목은 2-3 종씩 출원해놓아 최대로 출원해 놓은 상태이기 때문에, 더 이상 더 출원할 여력이 없는 점도 작용했다고 볼 수 있다.

<표 III-17> 발행사 규모별 차등 배분에 따른 검정 신청과목 수

구분		평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증		
									1	2	3
1차년도	소규모	2.83	.618	집단-간	2	4.668	2.334	5.669**	*		
	중규모	2.71	.611	집단-내	37	15.232	.412				
	대규모	3.62	.744								
	합계	2.95	.714	전체	39	19.900					
2차년도	소규모	2.31	1.182	집단-간	2	11.166	5.583	5.081*	*		
	중규모	1.67	.888	집단-내	28	30.769	1.099				
	대규모	3.33	1.033								
	합계	2.26	1.182	전체	30	41.935					

차등 배분에 따른 검정 신청과목 수에 변화를 줄 것인가에 대해서도 1, 2차 년도 모두 발행사별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 1차 년도의 경우 소규모 발행사 집단과 중규모 발행사 집단 간에는 신청과목 수의 변화의 차이가 없으나, 소규모 발행사 집단에 비교하여 대규모 발행사 집단은 이익금을 차등 배분하면 신청과목 수를 더 늘릴 것으로 나타났다. 2차 년도의 경우 중규모 발행사에 비해 대규모 발행사 집단은 이익금을 차등 배분하면 신청과목 수를 더 늘릴 것으로 나타났다. 이는 대규모 발행사 집단이 차등 배분을 찬성하는 것과 마찬가지로 검정 과목이 늘어나면 그만큼 이익 배분이 많아지기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

6) 책별 이익금을 균등 혹은 차등 배분해야 할 이유

아래 질문과 그 응답의 분석을 더 진행하기 전에 참고로, 발행사들 사이에 그리고 이 정책을 간접적으로 뒷받침해오고 있는 교육인적자원부 관계 인사들 사이에 일반적으로 받아들여지고 있는 책별 이익금 균등배분과 차등배분의 장단점을 상호 비교하면 아래 표와 같다.

<표> 책별 이익금의 균등배분과 차등배분의 비교

비교 준거	균등배분	차등배분
교과서의 품질	출판사 난립으로 개선 어려움	출판사 정리로 품질 개선 가능
교과서의 꾸준한 질 개선	질 개선 노력	질 개선 노력
교과서 채택	채택 노력 불필요	채택 경쟁으로 부당 행위 발생 가능성
출판사의 교과연구 개발에의 재투자	이윤 적어 재투자 여력 확보 어려움	이윤 높아져 재투자 여력 높아짐
출판사의 이윤 확보	균등 배분으로 매출액에 비해 이윤이 적거나 남는 경우 발생	매출액에 비례한 이윤 확보 가능
출판사간 합의, 협조, 갈등	채택률 낮은 출판사의 만족과 높은 출판사의 불만	채택률 낮은 출판사의 도산가능성과 높은 출판사의 만족
출판사의 입장	경쟁력과 채택률 낮은, 상대적으로 소규모 출판사는 균등비중을 가급적 확대 희망	경쟁력있는, 채택률 높은, 상대적으로 대규모 출판사는 차등비중을 가급적 확대 희망
학계의 입장	교과서 질 향상을 위한 재투자 의욕을 저하시키는 균등비중을 점차 줄이자는 입장	교과서 질 향상의 촉매가 되는 차등 비중을 점차 늘리자는 입장

2차년도 설문 조사에서도 위 표와 비슷한 결과가 나타났다. 즉 이하의 질문에 대한 응답을 낳는 응답자의 기저에는 책별 이익금에 대한 찬반을 중심으로 의견이 대별된다. 대체로 대규모 발행사 관계자와 전문가 집단은 이익금 차등 배분에 중규모 및 소규모 발행사 관계자들에 비해 더 강하게 찬성하는 편이다. 2차년도 조사에서 책별 이익금을 균등 혹은 차등 배분해야 할 이유를 자유롭게 기술하도록 한 응답을 정리하면 아래와 같다. 정리한 문장의 ()안의 숫자는 응답자 수이다.

(1) 책별 이익금을 균등 배분해야 할 이유

- ① 채택 활동 과열(과당 경쟁)으로 인한 부조리, 부정한 방법(금품수수, 권력 동원 등)과 부작용 근절 등을 위해(29명)
- ② 대형 출판사만 살아남는 결과 방지(소규모 발행사의 보호)(5명)
- ③ 차등 배분 시, 교과서별 책 가격이 천차만별로 차이날 것(3명)

- ④ 교과서 개발의 투자 확대와 질 향상을 위해(2명)
- ⑤ 같은 목적으로 같은 비용을 지출하여 검정심사를 거쳐 교과용 도서를 개발하므로 균등배분은 당연(1명)

(2) 책별 이익금을 차등 배분해야 할 이유

- ① 당연히 시장논리(자유경쟁, 공정거래)를 도입해야 함(16명)
- ② 인적, 물적 투자를 유발하여 자발적인 교과서 질 개선 경쟁(나아가 학교교육 개선, 사교육비 절감 초래)(12명)
- ③ 교과서 전문 출판사 육성, 전문 인력 육성(6명)
- ④ 무조건 반대(5명)
- ⑤ 과다경쟁과 부조리 막을 수 있음, 교과서 출판사간의 담합(하향 평준화, 공동 이익을 위한 단체 행동) 금지(2명)
- ⑥ 수요자 선택권 존중(1명)

7) 이익금 ‘균등’ 배분 방법의 문제점(전문 출판사 형성 방해)

<표 III-18> 이익금 균등 배분에 따른 전문 출판사화에 대한 의견

단위: 명(%)

이익금 균등 배분방법의 결과 교과별 전문 출판사 육성 방해	매우 동의	동의하는 편	보통	동의 않는 편	전혀 동의 않음	합계
1차년도	4(10.0)	9(22.5)	3(7.5)	12(30.0)	12(30.0)	40(100.0)
2차년도	8(19.0)	11(26.2)	2(4.8)	8(19.0)	13(31.0)	42(100.0)

이익금 균등 배분 방법의 결과 교과별 전문 출판사 육성을 방해한다는 의견에 대해 1차 년도의 경우 ‘동의 않는 편’, ‘전혀 동의 없음’의 비율의 합이 60%로 나타난 반면, ‘매우 동의’, ‘동의하는 편’의 비율의 합은 32.5%로 나타났다. 2차 년도의 경우 ‘동의 않는 편’, ‘전혀 동의 없음’의 비율의 합이 50%, ‘매우 동의’, ‘동의하는 편’의 비율의 합은 45.2%로 나타나 1차 년도에 비해 2차 년도의 설문조사결과는 이익금 균등 배분 정책이 교과별 전문 출판사 육성을 방해할 수 있다는 우려에 대해 동

의하는 것으로 나타났다.

<표 III-19> 발행사 규모별 이익금 균등 배분 방법의 문제점(전문 출판사화 방
해)에 대한 의견 차이

구분		평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
									1	2	3	4
1차년도	소규모	1.94	1.056	집단-간	2	30.673	15.337	12.526**				
	중규모	2.29	1.204	집단-내	37	45.302	1.224					
	대규모	4.25	1.035						*	*		
	합계	2.52	1.396	전체	39	75.975						
2차년도	소규모	2.00	1.128	집단-간	3	56.667	18.889	15.892**				
	중규모	1.67	.985	집단-내	38	45.167	1.189					
	대규모	4.17	1.169						*	*		
	전문가	4.17	1.115						*	*		
	합계	2.83	1.576	전체	41	101.833						

이익금 균등 배분 방법이 교과별 전문 출판사의 육성을 막고 있다는 의견에 대해 1, 2차 년도 모두 출판사 규모별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 1, 2차 년도 모두 대규모 집단의 출판사와 소규모, 중규모 집단의 출판사 사이에 비교적 뚜렷하게 나타났다. 대규모 출판사들의 경우 소규모, 중규모 출판사들에 비해 이익금 균등 배분정책이 전문출판사로의 전환에 방해요소로 작용하고 있다는 인식이 강하게 나타났다. 또한 2차 년도의 경우 전문가 집단은 소규모, 중규모 출판사에 비해 이익금 균등 배분정책이 전문출판사로의 전환에 방해요소로 작용하고 있다는 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

8) 이익금 ‘차등’ 배분 도입시 전문 출판사로의 변화 가능성

장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 특정 교과목의 전문 출판사로 변화할 가능성에 대한 의견 조사 결과는 아래 표와 같다. 1차 년도의 경우 전체 응답자의 30%가 ‘보통’으로 응답하였으며, ‘동의 않는 편’, ‘전혀 동의 않음’의 응답 비율의 합이 32.5%, ‘매우 동의’, ‘동의하는 편’의 응답 비율의 합이 37.5%로 조사되었다. 2차 년도의 경우 ‘동의 않는 편’, ‘전혀 동의 않음’의 응답 비율의 합이 47.2%, ‘매우 동의’, ‘동의하는 편’의 응답 비율의 합이 46.5%로 비슷한 비율로 조

사되었다. 1, 2차 년도 모두 이익금 차등 배분에 대한 장점으로 교과목 전문 출판사로의 변화 가능성에 대해, 대체로 유보적인 반응을 보였으며, 찬·반 의견 또한 비슷한 비율로 나타나 있음을 알 수 있다.

<표 III-20> 이익금 차등 분배 시 특정 교과목의 전문 출판사로의 변화 가능성
단위: 명(%)

이익금 차등 배분 시 교과목 전문 출판사로의 변화 가능성	매우 동의	동의하는 편	보통	동의 않는 편	전혀 동의 않음	합계
1차년도	3(7.5)	12(30.0)	12(30.0)	9(22.5)	4(10.0)	40(100.0)
2차년도	7(16.3)	13(30.2)	7(16.3)	9(20.9)	7(16.3)	43(100.0)

<표 III-21> 이익금 차등 분배 시 발행사 규모별 전문 출판사로의 변화 가능성
단위: 명(%)

이익금 차등 배분 시 발행사 규모별 전문 출판사로의 변화 가능성		매우 동의	동의하는 편	보통	동의 않는 편	전혀 동의 않음	합계
1차 년도	대규모 발행사	6(15.4)	8(20.5)	6(15.4)	12(30.8)	7(17.9)	39(100.0)
	중규모 발행사	1(2.5)	13(32.5)	11(27.5)	10(25.0)	5(12.5)	40(100.0)
	소규모 발행사	6(15.4)	10(25.6)	5(12.8)	13(33.3)	5(12.8)	39(100.0)
2차 년도	대규모 발행사	10(23.3)	6(14.0)	6(14.0)	10(23.3)	11(25.6)	43(100.0)
	중규모 발행사	5(11.6)	10(23.3)	17(39.5)	5(11.6)	6(14.0)	43(100.0)
	소규모 발행사	11(25.6)	9(20.9)	7(16.3)	5(11.6)	11(25.6)	43(100.0)

장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분 한다면, 발행사의 규모에 따라 교과목 전문 출판사화가 진행될 것으로 보는가에 대한 의견 조사 결과는 위의 표와 같다. 1차 년도의 경우 먼저 대규모 발행사의 경우 동의하는 의견이 35.9%, 동의하지 않는 의견이 48.7%로 전문출판사로의 변화가능성에 대해 부정적으로 예상하였다. 중규모 발행사의 경우 동의하는 의견이 35%, 동의하지 않는 의견이 37.5%로 비슷

하게 나타났으며, 소규모 발행사의 경우 동의하는 의견이 41%, 동의하지 않는 의견이 46.1%로 나타났다. 2차 년도의 경우 대규모 출판사일 경우 전문출판사로의 변화가능성에 대해 48.9%가 부정적으로 예상하고 있으며, 37.3%가 전문출판사로의 변화가능성이 있는 것으로 예상하고 있다. 중규모(34.9%), 소규모 발행사(46.5%)의 경우 대규모 발행사에 비해 전문출판사로의 변화가능성이 높은 것으로 인식하고 있다.

<표 III-22> 발행사 규모별 이익금 차등 분배 시 특정 교과목의 전문 출판사로의 변화 가능성

구분	평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증		
								1	2	3
소규모	2.39	.916	집단-간	2	21.894	10.947	14.956***			
중규모	3.07	.917	집단-내	37	27.081	.732				
대규모	4.37	.518						*	*	
합계	3.02	1.121	전체	39	48.975					

이익금 차등 분배 시 특정 교과목의 전문 출판사로의 변화 가능성에 대해 1차 년도의 경우만 출판사 규모별로 유의미한 차이를 보여준다. 대규모 출판사의 경우 소규모·중규모 출판사에 비해 전문 출판사로의 변화 가능성이 높은 것으로 나타났지만 소규모와 중규모 사이에는 집단 간 차이가 없는 것으로 나타났다. 2차 년도의 경우 전문출판사로의 변화가능성에 대해 출판사 규모별로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

9) 이익금 균등 배분 방법의 효과(과당 경쟁과 채택 부조리 방지)

<표 III-23> 균등 배분 방법의 효과(과당 경쟁과 채택 부조리 방지)에 대한 의견
단위: 명(%)

균등 배분의 효과	매우 효과적임	효과적인 편	보통	효과적이지 않는 편	전혀 효과 없음	합계
1차년도	16(40.0)	13(32.5)	4(10.0)	3(7.5)	4(10.0)	40(100.0)
2차년도	11(25.6)	18(41.9)	4(9.3)	4(9.3)	6(14.0)	43(100.0)

현행 책별 이익금을 균등히 하는 것의 효과 중 하나를 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리를 막는다는 의견에 대해서 1차 년도의 경우 ‘매우 효과적임’, ‘효과적인 편’이라는 응답 비율의 합이 72.5%로 높게 나타난 반면, 그 효과에 대해 부정적인 의견은 17.5%로 나타났다. 2차 년도의 경우도 1차 년도와 비슷하게 ‘매우 효과적임’, ‘효과적인 편’이라는 응답 비율의 합이 67.5%로 높게 나타난 반면, 그 효과에 대해 부정적인 의견은 23.3%로 나타났다. 전반적으로 현행 균등 배분 정책이 낳는 효과인 과당 경쟁과 채택 부조리 방지에 대해서는 긍정적으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 III-24> 발행사 규모별 균등 배분 방법의 효과(과당 경쟁과 채택 부조리 방지)에 대한 의견

구분		평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
									1	2	3	4
1차년도	소규모	4.33	.970	집단-간	2	39.011	19.505	25.693**				
	중규모	4.36	.745	집단-내	37	28.089	.759					
	대규모	1.87	.835						*	*		
	합계	3.85	1.312	전체	39	67.100						
2차년도	소규모	4.23	.599	집단-간	3	33.214	11.071	9.951***				
	중규모	4.25	1.138	집단-내	39	43.391	1.113					
	대규모	1.83	1.169						*	*		
	전문가	3.00	1.279									
	합계	3.56	1.351	전체	42	76.605						

이익금 균등 배분의 효과로 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리를 막는다는 것에 대해 1, 2차 년도 모두 발행사 규모별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 소규모 집단과 중규모 집단은 대규모 집단에 비해 이러한 효과가 뚜렷이 나타난다고 보고 있다. 1, 2차 년도 모두 대규모 집단의 경우 두 집단에 비해 균등 배분 정책이 채택과정의 과당 경쟁이나 부조를 막는 효과가 없다는 인식이 강하게 나타났다. 이는 균등 배분 방법에 대해 찬성하는 소규모·중규모 집단과 균등 배분 방법에 반대하는 대규모 집단의 차이와 유사한 경향을 나타낸다.

10) 차등 배분 정책 도입 시 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리 발생 가능성

<표 III-25> 차등 배분 시 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리 문제 발생 가능성에 대한 의견
단위: 명(%)

차등 배분의 효과	매우 그럴 것이다	그럴 것이다	보통	그럴 것 같지 않음	전혀 그럴 것 같지 않음	합계
1차년도	19(47.5)	13(32.5)	3(7.5)	5(12.5)	0(0.0)	40(100.0)
2차년도	11(26.2)	21(50.0)	3(7.1)	3(7.1)	4(9.5)	42(100.0)

장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리가 더 성행할 것으로 보이는가에 대해서 1차 년도의 경우 80%가 ‘매우 그럴 것이다’, ‘그럴 것이다’로 응답한 반면, ‘그럴 것 같지 않다’고 응답한 비율은 12.5%에 불과하였다. 2차 년도의 경우도 1차 년도와 비슷하게 76.2%가 ‘매우 그럴 것이다’, ‘그럴 것이다’로 응답한 반면, ‘그럴 것 같지 않다’고 응답한 비율은 16.6%에 불과하였다. 대체로 현행 책별 이익금을 균등히 하는 방법이 채택 과정의 과당 경쟁이나 부조리를 방지하고 있다고 생각하는 경향과 맞물려 이익금의 배분 방법이 차등 배분으로 전환한다면 이러한 문제점이 발생할 것이라고 예상하고 있다.

<표 III-26> 발행사 규모별 차등 배분 시 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리 발생 가능성에 대한 의견 차이

구분		평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
									1	2	3	4
1차년도	소규모	4.56	.616	집단-간	2	13.798	6.899	9.350**				
	중규모	4.29	.914	집단-내	37	27.302	.738					
	대규모	2.00	1.195						*	*		
	합계	4.15	1.027	전체	39	41.100						
2차년도	소규모	4.15	1.068	집단-간	3	12.245	4.082	3.274*				
	중규모	4.27	.905	집단-내	38	47.374	1.247					
	대규모	2.83	1.472									
	전문가	3.33	1.155									
	합계	3.76	1.206	전체	42	59.619						

차등 배분 정책이 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리 문제를 더 성행하게 할 것으

로 보는가에 대해 1. 2차년도 모두 집단 간 차이가 유의미하게 나타났다. 1차 년도의 경우 차등 배분에 찬성하는 입장인 대규모 집단의 경우, 소규모·중규모 집단에 비해 이러한 문제가 성행하지 않을 것으로 보는데 반하여, 소규모·중규모 집단은 차등 배분 정책으로 이러한 문제가 심각할 수 있다고 보는 것으로 나타났다. 회사의 규모 및 영업력의 차이가 채택률의 차이를 가져온다고 해설할 수 있다. 하지만 2차 년도의 경우 집단 간 구체적인 차이는 없는 것으로 나타났다.

11) 과당 경쟁이나 채택 부조리 해결 방안

<표 III-27> 과당 경쟁이나 부조리 해결 방안

항목	1차년도	2차년도
	빈도(퍼센트)	빈도(퍼센트)
교육부가 지침을 가지고 대책을 마련한다	14(38.9)	11(28.9)
교과서 채택 방식을 바꾼다	7(19.4)	9(23.7)
한국검정교과서에서 적절한 장치를 마련해야 한다	5(13.9)	5(13.2)
사법당국의 소관사항으로 맡긴다	5(13.9)	4(10.5)
발행사들간에 자체 정화 노력과 신사협정을 맺는다	3(8.3)	4(10.5)
기타	2(5.6)	5(13.2)
합계	36(100.0)	38(100.0)

교과서 채택을 둘러싼 과당 경쟁나 부조리를 근절하려면 어떤 방식이 가장 좋은가에 대해서 1차 년도의 경우 ‘교육부가 지침을 가지고 대책을 마련한다’를 38.9%로 가장 적절한 대안으로 선택하였으며, ‘교과서 채택 방식을 바꾼다’는 19.7%, ‘한국검정교과서에서 적절한 장치를 마련해야 한다’, ‘사법 당국의 소관사항으로 맡긴다’는 각각 13.9%로 응답하였다. 2차 년도의 경우도 1차 년도와 비슷한 경향을 보여주고 있다. 먼저 ‘교육부가 지침을 가지고 대책을 마련한다’를 28.9%로 가장 적절한 대안으로 선택하였으며, ‘교과서 채택 방식을 바꾼다’는 23.7%, ‘한국검정교과서에서 적절한 장치를 마련해야 한다’를 13.2%, ‘사법 당국의 소관사항으로 맡긴다’는 각각 10.5%로 ‘발행사들간에 자체 정화 노력과 신사협정을 맺는다’는 13.2%로 응답하였다.

12) 이익금 ‘균등’ 배분 방법의 부작용(교과서 개선 재투자 의욕 저하)

<표 III-28> 이익금 균등 배분 방법의 부작용(교과서 개선을 위한 재투자 의욕 저하)

단위: 명(%)

균등 배분 방법의 부작용으로 교과서 개선의 재투자 의욕 저하	매우 그려함	그런 편	보통	그렇지 않은 편	전혀 그렇지 않음	합계
1차년도	4(10.0)	6(15.0)	7(17.5)	11(27.5)	12(30.0)	40(100.0)
2차년도	10(23.8)	6(14.3)	5(11.9)	10(23.8)	11(26.2)	42(100.0)

현행 책별 이익금을 균등히 하는 것의 부작용 중 하나로 교과서 개선에 재투자 의욕을 저하시킨다는 의견에 대해 1차 년도는 ‘그렇지 않은 편’, ‘전혀 그렇지 않음’의 응답비율의 합이 57.5%로 나타났으며, ‘매우 그려함’, ‘그런 편’이라는 응답비율의 합은 25%로 나타났다. 2차 년도의 경우 ‘매우 그려함’, ‘그런 편’이라는 응답비율의 합은 38.1%, ‘그렇지 않은 편’, ‘전혀 그렇지 않음’의 응답비율의 합이 50.0%로 나타났다. 1. 2차 년도 모두 이익금 균등 배분정책의 부작용으로 교과서 개선에 대한 재투자 의욕 저하에 대해서 심각하게 생각하지 않는 것으로 조사되었다.

<표 III-29> 발행사 규모별 이익금 균등 배분 방법의 부작용(교과서 개선을 위한 재투자 의욕 저하)

구분		평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
									1	2	3	4
1차년도	소규모	1.78	.808	집단-간	2	34.150	17.075	17.635**				
	중규모	2.36	1.277	집단-내	37	35.825	.968					
	대규모	4.25	.707						*	*		
	합계	2.47	1.339	전체	39	69.975						
2차년도	소규모	1.92	.954	집단-간	2	56.333	18.778	16.668**				
	중규모	1.82	1.079	집단-내	27	42.809	1.127					
	대규모	3.67	1.506						*	*		
	전문가	4.42	.900						*	*		
	합계	2.86	1.555	전체	42	99.143						

1. 2차년도 모두 현행 책별 이익금을 균등히 하는 것의 부작용 중 하나로 교과서 개선에 재투자 의욕을 저하시킨다는 의견에 대해서 발행사 규모별 차이가 유의미하게 나타났다. 1. 2차 연구결과 모두 균등 배분 정책에 반대하는 대규모 집단이 이를 찬성하는 소규모·중규모 집단에 비해 교과서 개선에 투자 의욕을 저하시킬 것이라고 예상하고 있는 반면 소규모, 중규모 집단은 이러한 부작용이 없을 것으로 예상하고 있다. 특히 2차 년도의 경우 전문가 집단은 소규모, 중규모 집단에 비해 책별 이익금 균등 배분 정책이 교과서 개선에 대한 투자 의욕을 저하시킬 것으로 높은 예상을 하고 있는 것으로 나타났다.

13) 이익금 ‘차등’ 배분 시 교과서 개선에 대한 투자 증대 효과

<표 III-30> 이익금 차등 배분 시 교과서 개선에 대한 투자 증대

단위: 명(%)

차등 배분 시 투자 증대	매우 그럴 것	그럴 것	보통	그렇지 않을 것	전혀 그렇지 않을 것	합계
1차년도	3(7.5)	11(27.5)	10(25.0)	9(22.5)	7(17.5)	40(100.0)
2차년도	7(16.7)	11(26.2)	7(16.7)	8(19.0)	9(21.4)	42(100.0)

현행 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 이익금이 늘어난 발행사들은 교과서 개선에 더 많이 투자할 것으로 보이는데 대해서 1차 년도의 경우 부정적인 의견이 40%, 긍정적인 의견은 35%로 나타났다. 2차 년도의 경우는 책별 이익금 차등 배분시 교과서 개선에 더 많은 투자가 이루어질 것으로 42.9%가 예상하고 있으며, 40.4%의 경우 정책에 상관없이 교과서 개선 투자가 이루어지지 않을 것으로 보고 있다. 이를 집단별로 구체적으로 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 III-31> 발행사 규모별 이익금 차등 배분 시 교과서 개선에 대한 투자 증대

구분		평균	표준편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
									1	2	3	4
1차년도	소규모	2.39	1.037	집단-간	2	14.465	7.233	5.995**				
	중규모	2.79	1.188	집단-내	37	44.635	1.206					
	대규모	3.00	1.069						*			
	합계	2.85	1.231	전체	39	59.100						
2차년도	소규모	2.54	1.266	집단-간	3	36.359	12.120	9.879***				
	중규모	1.82	1.079	집단-내	38	46.617	1.227					
	대규모	3.83	1.472							*		
	전문가	4.08	.669						*	*		
	합계	2.98	1.423	전체	41	82.976						

이익금을 차등 배분한다면, 이익금이 늘어난 발행사들은 교과서 개선에 더 많이 투자할 것으로 보는가에 대해 1, 2차 년도 모두 집단 간 차이가 있는 것으로 나타났다. 1차 년도의 경우 소규모 집단은 대규모 집단에 비해 투자 증대를 하지 않을 것으로 전망하고 있다. 이는 소규모 집단은 대체로 이익금 균등 배분을 찬성하고, 차등 배분으로 인한 자사의 손해에 대한 우려로 해석된다. 대규모 발행사는 이익금이 늘어나면 투자를 더 하겠다는 의견을 나타내고 있다. 2차 년도의 경우 중규모 집단과 대규모 집단 간에 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 중규모 집단은 책별 이익금 차등 배분정책은 교과서 개선에 더 많은 투자 요인으로 작용하지 않을 것으로 보는 반면 대규모 집단은 이익금 차등 배분 정책으로 교과서 개선에 더 많은 투자를 할 것으로 응답하고 있다. 또한 전문가 집단은 소규모, 중규모 집단에 비해 이익금 차등 배분 정책으로 교과서 개선에 대한 투자가 증가할 것으로 기대하고 있는 것으로 조사되었다.

14) 현행 시장 규모에 비추어 검정 도서 발행사 수의 적정성

<표 III-32> 시장 규모에 비해 검정 도서 발행사의 수의 과다에 대한 의견

단위: 명(%)

검정 도서 발행사의 수	매우 동의	동의하는 편	보통	동의 않는 편	전혀 동의 않음	합계
1차 년도	7(17.5)	9(22.5)	8(20.0)	10(25.0)	6(15.0)	40(100.0)
2차 년도	9(21.4)	14(33.3)	5(11.9)	9(21.4)	5(11.9)	42(100.0)

현행 책별 이익금을 균등히 배분하기 때문에, 검정 도서 시장 규모에 비해 우리나라의 검정 도서 발행사들의 수가 너무 많다는 의견에 대해서 1차 년도의 경우 ‘동의 않는 편’, ‘전혀 동의 없음’의 응답 비율의 합이 40%로 나타났으며, ‘매우 동의’, ‘동의하는 편’의 응답 비율의 합도 40%로 비슷하게 나타났다. 2차 년도의 경우 현행 우리나라 검정 도서 발행사들의 수가 많다는 의견에 대해 54.7%가 동의하고 있으며, 33.3%는 동의하지 않는 것으로 나타났다. 본 문항과 관련하여 1차 년도와 2차 년도의 응답 비율은 뚜렷한 차이를 보여주고 있다.

<표 III-33> 발행사 규모별 검정 도서 발행사의 수

구분		평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증			
									1	2	3	4
1차 년도	소규모	2.72	1.018	집단-간	2	25.989	12.994	10.668**				
	중규모	2.50	1.401	집단-내	37	44.986	1.216					
	대규모	4.62	.518						*	*		
	합계	3.02	1.349	전체	39	70.975						
2차 년도	소규모	2.31	1.032	집단-간	3	38.192	12.731	15.151**				
	중규모	2.73	1.191	집단-내	38	36.784	.968					
	대규모	4.17	1.169						*			
	전문가	4.50	.522						*	*		
	합계	3.31	1.352	전체	41	74.976						

현행 책별 이익금 균등 배분 방법으로, 검정 도서 시장규모에 비해 발행사 참여가 난립되어 있다는 의견에 대해 1, 2차 년도 모두 집단 간 차이를 분명히 나타내고 있다. 1차 년도의 경우 균등 배분 방법에 대해 부정적인 의견을 가진 대규모 집단의 경우, 소규모·중규모 집단에 비해 현재 검정 도서 시장 참여가 규모에 비추어 너무 많다고 생각하는 경향이 강하게 나타났다. 2차 년도의 경우 대규모 집단은 책별 이익금 균등 배분으로 우리나라 검정 도서 발행사들이 난립하는 경향이 있다고 강하게 인식하고 있는 반면 소규모 출판사들은 이익금 균등 배분 정책과 검정 도서 발행사들과의 관계가 없는 것으로 인식하고 있다. 또한 전문가 집단은 소규모, 중규모 집단에 비해 책별 이익금 균등 배분으로 우리나라 검정 도서 발행사들이 난립해 있다고 강하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

15) 이익금 ‘차등’ 배분 시 검정 발행사 수의 변화 전망

장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 궁극적으로 검정 발행사들의 수는 어떻게 될 것으로 보는가에 대해서 1차 년도의 경우 20.5%는 유보적 입장을 보인 반면, ‘좀 줄어들 것’, ‘매우 많이 줄어들 것’이라는 응답비율의 합은 76.9%로 나타나 이익금 차등 배분 시 검정 발행사들의 수가 줄어들 것이라는 입장이 강한 것으로 나타났다. 2차 년도의 경우도 1차 년도와 비슷하게 82.5%가 ‘좀 줄어들 것’, ‘매우 많이 줄어들 것’이라고 응답하여 책별 이익금 차등 배분 시 검정 발행사

들 수의 감소를 예상하고 있는 것으로 나타났다.

<표 III-34> 이익금 차등 배분 시 검정 도서 발행사의 수의 증감에 대한 의견

단위: 명(%)

이익금 차등 배분 시 검정 발행사들의 수에 대한 전망	매우 많이 늘어날 것	좀 늘어날 것	보통	좀 줄어들 것	매우 많이 줄어들 것	합계
1차 년도	0(0.0)	1(2.6)	8(20.5)	21(53.8)	9(23.1)	39(100.0)
2차 년도	0(0.0)	1(2.5)	6(15.0)	20(50.0)	13(32.5)	40(100.0)

<표 III-35> 발행사 규모별 이익금 차등 배분 시 검정 도서 발행사의 수의 증감
에 대한 의견 차이

구분	평균	표준 편차	집단	자유도	제곱합	평균 제곱합	F	사후검증		
								1	2	3
소규모	4.06	.556	집단-간	2	2.944	1.472	2.939*			
중규모	3.64	.929	집단-내	36	18.030	.501				
대규모	4.38	.518								
합계	3.97	.743	전체	38	20.974					

1차 년도의 경우 이익금 차등 배분 시 검정 발행사들의 수가 어떻게 되겠는가에 대한 전망에 대해 집단 간 차이가 있는 것으로 나타났으나, 구체적으로 소규모·중규모·대규모 집단 간의 뚜렷한 차이는 발견할 수 없었다. 하지만 2차 년도의 경우 이익금 차등 배분 시 검정 발행사들의 증감에 대해서 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉 출판사 규모와 상관없이 대체로 이익금 차등 배분 시 출판사들의 규모는 감소할 것으로 대부분의 응답자들이 예상하고 있었다.

16) 책별 이익금의 ‘균등’ 배분과 ‘차등’ 배분의 적정 비율

<표 III-36> 균등 배분과 차등 배분의 적정 비율

항 목		1차 년도	2차 년도
균등 배분	차등 배분	빈도(퍼센트)	빈도(퍼센트)
7	3	17(42.5)	13(31.7)
3	7	11(27.5)	12(29.3)
6	4	6(15.0)	9(22.0)
5	5	4(10.0)	2(4.9)
4	6	0(0.0)	0(0.0)
기타(8 : 2 , 2 : 8)		2(5.0)	5(12.2)
합 계		40(100.0)	41(100.0)

책별 이익금을 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, 귀사가 보기에 그 적정 비율은 어느 정도라고 생각하는가에 대해서 1차 년도의 경우 42.5%가 ‘7:3’의 비율로 균등 배분과 차등 배분 비율이 좋을 것 같다고 응답 하였으며, 그 다음으로 ‘3:7’, ‘6:4’, ‘5:5’의 순서로 균등 배분과 차등 배분 비율에 대해서 괜찮다고 보고 있다. 2차 년도의 경우도 31.7%가 ‘7:3’의 비율로 균등 배분과 차등 배분 비율이 좋을 것 같다고 가장 높은 응답 비율이 나타났으며 그 다음 순위로 ‘3:7’이 22.0%, ‘6:6’가 4.9%의 비율로 나타났다.

<표 III-37> 발행사 규모별 균등 배분과 차등 배분의 적정 비율

단위 : 명(%)

구분		7:3	6:4	5:5	3:7	기타	전체	비고
1차 년도	소규모	9(50.0)	5(27.8)	2(11.1)	1(5.6)	1(5.6)	18(100.0)	$\chi^2 = 22.619$ df=8 p=.004
	중규모	8(57.1)	1(7.1)	1(7.1)	3(21.4)	1(7.1)	14(100.0)	
	대규모	0(0.0)	0(0.0)	1(12.5)	7(87.5)	0(0.0)	8(100.0)	
	전체	17(42.5)	6(15.0)	4(10.0)	11(27.5)	2(5.0)	40(100.0)	
2차 년도	소규모	6(46.2)	4(30.8)	1(7.7)	0(0.0)	2(15.4)	13(100.0)	$\chi^2 = 32.420$ df=12 p=.001
	중규모	7(63.6)	1(9.1)	1(9.1)	1(9.1)	1(9.1)	11(100.0)	
	대규모	0(0.0)	2(33.3)	0(0.0)	2(33.3)	2(33.3)	6(100.0)	
	전문가	0(0.0)	2(18.2)	0(0.0)	9(81.8)	0(0.0)	11(100.0)	
	전체	13(31.7)	9(22.0)	2(4.9)	12(29.3)	5(12.2)	41(100.0)	

위의 표는 발행사 집단 규모별 균등 배분과 차등 배분의 적정비율에 대한 집단간 차이분석 결과이다. 표에서 제시된 바와 같이 1, 2차 년도 모두 균등 배분과 차등 배분의 적정비율에 대해서 집단 간 유의미한 차이가 있는 것으로 조사되었다. 소규모와 중규모 집단의 경우 ‘7:3’을 가장 선호한 반면, 대규모 집단의 경우 이와는 정 반대로 ‘3:7’을 가장 선호하였다. 이는 대규모 집단의 경우 차등 배분을 찬성하는 입장이, 소규모·중규모 집단의 경우 균등 배분을 찬성하는 입장이 강하게 반영된 것으로 볼 수 있다.

17) 책의 발행 규모에 따른 ‘균등’ 배분과 ‘차등’ 배분의 비율

<표 III-40> 책의 발행 규모에 따른 균등 배분과 차등 배분의 비율

항목	1차 년도	2차 년도
	빈도 (퍼센트)	빈도 (퍼센트)
책의 발행규모와 상관없이 모든 책의 차등 배분 비율이 같아야 한다	25(64.1)	29(70.7)
달라야 하되, 책의 발행 규모가 클수록 차등 배분 비율이 줄어들어야 한다	8(20.5)	8(19.5)
달라야하되, 책의 발행 규모가 클수록 차등 배분 비율이 늘어나야한다	6(15.4)	2(4.9)
기타	0(0.0)	2(4.9)
합계	39(100.0)	41(100.0)

책별 이익금을 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, 책별 전체 발행 규모에 따라 그 비율이 어떠해야 한다고 보는가에 대해 1차 년도의 경우 ‘책의 발행규모와 상관없이 모든 책의 차등 배분 비율이 같아야 한다’는 의견에 전체 응답자의 64.1%가 응답하였다. 이에 반해 차등 배분 비율이 책의 발행 부수의 크기(발행 규모)별로 달라야 한다는 의견의 합은 35.9%에 불과하였다. 2차 년도의 경우 ‘책의 발행규모와 상관없이 모든 책의 차등 배분 비율이 같아야 한다’에 전체 응답자의 70.7%가 응답하였으며 이에 반해 차등 배분 비율이 책의 발행 부수의 크기(발행 규모)별로 달라야 한다는 의견의 합은 29.3%에 불과하였다. 1, 2차 년도 모두 차등 배분의 비율은 발행규모와 상관없이 모두 일정해야 한다고 보고 있는 것으로 조사되었다.

18) 이익금 배분 방법 결정 책임자

장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분하는 방법의 결정이나 그 구체적인 비율을 누가 결정해야 하는가에 대해, 1차 년도의 경우 ‘현재와 같이 검정교과서 발행 회원사의 의견을 들어서 정한다’는 응답이 52.6%로 나타났다. 그 다음 순위로 ‘발행사간 이해관계가 엇갈리므로 제3의 기관에서 정한다’가 26.3%, ‘발행사간 이해관계가 엇갈리므로 교육인적자원부에서 정한다’가 18.4%로 나타났다. 2차 년도의 경우도 1차 년도와 비슷하게 ‘현재와 같이 검정교과서 발행 회원사의 의견을 들어서 정한다’는 응답이 41.9%로 가장 높게 나타났으며, ‘발행사간 이해관계가 엇갈리므로 제3의 기관에서 정한다’가 32.6%, ‘발행사간 이해관계가 엇갈리므로 교육인적자원부에서 정한다’가 23.3%의 순으로 조사되었다.

<표 III-41> 이익금 배분 방법 결정 책임자에 대한 의견

항목	1차 년도	2차 년도
	빈도(퍼센트)	빈도(퍼센트)
현재와 같이 한국검정교과서에서 회원사의 의견을 들어서 정한다	20(52.6)	18(41.9)
발행사간 이해관계가 엇갈리므로 제3의 기관에서 정한다	10(26.3)	14(32.6)
발행사간 이해관계가 엇갈리므로 교육인적자원부에서 정한다	7(18.4)	10(23.3)
기타	1(2.6)	1(2.3)
합계	38(100.0)	43(100.0)

19) 검정 도서의 가격 차이 전망

<표 III-42> 검정 도서의 가격 차이 전망

항목	1차 년도	2차 년도
	빈도(퍼센트)	빈도(퍼센트)
현재보다 책별로 가격의 차이가 더 커야 한다	12(30.0)	15(35.7)
완전 자율화해야 한다	9(22.5)	8(19.0)
현재와 같으면 된다	7(17.5)	10(23.8)
현재보다 책별로 가격이 더 균등해야 한다	6(15.0)	5(11.9)
현재보다 책별로 가격의 차이가 훨씬 더 커야 한다	6(15.0)	4(9.5)
합계	40(100.0)	42(100.0)

장차 검정 도서의 가격이 어떠해야 하는가에 대해 1차 년도의 경우 ‘현재보다 책별로 가격의 차이가 더 커야 한다’는 의견에 대한 비율이 30.0%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘완전 자율화해야 한다’는 의견이 22.5%, ‘현재와 같으면 된다’는 17.5%, ‘현재보다 책별로 가격이 더 균등해야 한다’와 ‘현재보다 책별로 가격의 차이가 훨씬 더 커야 한다’가 각각 6%로 나타났다. 2차 년도의 경우 ‘현재보다 책별로 가격의 차이가 더 커야 한다’는 의견에 35.7%가 응답하였으며, ‘현재와 같으면 된다’는 의견에 23.8%, ‘완전 자율화해야 한다’에 19%의 순으로 조사되었다. 전체적으로 책별 가격은 자율화되어야 하고, 가격 차이는 더 커져야 한다는 입장이 우세하였다.

3. 검정 도서 이익금 배분제의 개선 방향

검정 도서의 책별 이익금 배분제는 채택의 과당 경쟁에 따른 부작용을 완화하는 면을 분명히 가지고 있다. 그러나 책별 이익금을 균등 배분함으로써 더 많은 발행사들이 검정 도서 출원에 참여하게 만들고, 일단 합격된 도서를 가진 발행사들은 일정 기간 동안 질 개선이나 채택 정도와 무관하게 이익금을 균등하게 배분받을 수 있는 제도이다. 즉 교과서 개선의 노력을 기울이지 않고도 이익금을 배분받는 것은 교과서와 교육의 발전에 바람직하지 못한 관행이다. 이 점에서 이익금 균등 배분은 개선되어야 할 제도임은 분명하다. 그렇다고 당장에 이익금을 모두 차등 배분하는 것은 출판사들을 어렵게 하고 당초 기대했던 신뢰이익을 해치게 된다. 그러므로 일정한 기간에 예고를 하여 수년간 차츰 정리해가는 것이 바람직한 방법이라고 판단된다. 일례로 도입 1차 년도에는 50%를 차등배분하고 연간 10% 포인트씩 차등 배분비를 높여가면 5년 안에 모두 차등 배분되고, 이에 따라 다음 교육과정기의 검정 공고시에는 출판사의 난립이나 검정 출원의 과다 참여는 줄어들 것이다.

특히 검정 합격 종수가 최근 들어 급격히 늘어난 것은 이익금 균등 배분제의 조속한 폐지를 요청하고 있다. 종래에는 검정심사제가 적정 발행 종수를 규제하는 기능을 했으므로 검정심사를 통과한 발행사는 시장경쟁을 하지 않고서도 검정협회를 통해 일정 부분 수익 확보가 가능했었다. 그러나, 우리나라의 학생 수 및 시장규모로 볼 때 교과별로 적정한 검정교과서 발행종수는 최대 8종 내외이며, 제7차 교육과정기 이전까지는 이러한 원칙이 어느 정도 지켜져 왔었다. 그러나 2007 개정 교육과정 이후 검정심사 적격판정 종수가 중학교 영어 25종, 수학 27종, 고등학교 영어 17종, 수학 18종이나 되어 현재의 10% 전후 이익금 균등 배분으로는 투자비

회수가 불가하여 교과서 출판계 전체의 부실화가 우려된다. 적정 종수를 고려하면 부적격 교과서가 채택 과정에서 조속히 퇴출되어야 할 것이다.

이익금 차등 배분을 도입한다고 하여도, 현재와 같은 상황에서는 교과별 전문 출판사가 진행되기는 쉽지 않다고 판단된다. 이익금 차등 배분으로 오히려 검정 도서 시장은 보다 대형 출판사 위주로 재편될 가능성이 더 높다. 이 점은 당초 기대했던 전문 출판사화를 다른 방식으로 접근해야 함을 의미한다. 전문 출판사화를 강조하는 것의 궁극적 목적은 고품질의 교과서를 안정적으로 공급하는데 있다. 교과별 전문 출판사화는 교과서의 발행 형식, 즉 교과별 특성화되고 전문화된 발행 형식을 가질 때 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 현재와 같은 미술 교과서를 매 학년마다 모든 학생에게 1인 1책을 사주거나(국정) 사서 소지하는(검정) 관행은 크게 변하지 않을 것이다. 따라서 교과서 가격은 정부에서 가격 사정을 하든 하지 않든 예산이 제한되어 있기 때문에 일정 가격대의 교과서를 발행사에 주문할 수밖에 없어 언제나 일정한 범위 내 가격에서 멈추어질 것이고, 일정 가격대에서는 일정한 품질과 형식의 교과서 밖에 만들어내게 된다. 만약 교과서를 학생이 아니라 학교 비치용으로 만든다고 할 때, 해당 교과(미술) 학습의 미적 체험과 감상을 기본 목적으로 하는 화첩과 같은 교과서를 만들어 학교 비치용으로 공급하는 정책을 사용한다면 교과서의 품질은 크게 달라질 것이다. 이런 교과 특성에 맞는 교과서를 공급할 수 있는 출판사는 많지 않을 것이고, 전문 출판사화도 가능할 것이다. 이미 전문 출판사가 형성되면 진입 장벽이 견고해지고, 신규 출판사들은 기술 혁신과 가격 경쟁을 통해 신규 진입이 가능해질 것이다. 결국 정부가 교과 특성에 맞는 교과서 제작을 주문할 때 품질은 높아질 것이고 전문 출판사화는 가능할 것이다.

IV. 교과서 발행 제도의 발전 방향

이 장에서는 이미 앞 장에서 이루어진 검정 교과서 제도를 제외한 국정, 인정 교과서 제도의 발전 방향과 새롭게 대두하고 있는 디지털 교과서가 기존 교과서 제도에 미칠 영향을 중심으로 교과서 제도의 발전 방향을 다루고자 한다.

1. 발행제 결정의 기초 탐색

교과서의 지위 혹은 발행제도를 무엇으로 할 것인가는 사실상 우리가 교과서 제도의 기본틀을 어떻게 가져갈 것인가에 달려있다. 즉, 국정, 검정, 인정의 차례로 우선순위를 계속해서 가져갈 것인지, 아니면 국정보다 검정이나 인정을 더 중요한 기본 축으로 할 것인가의 정책 결정에 달려있다. 자유민주주의와 시장경제에 부합하고 지식기반사회의 평생학습을 통한 창의적 연구개발인을 양성하기 위해서는 현재보다 교과서제도를 개방적이고 탄력적으로 만들어가야 함은 분명하다. 여기서는 교과서의 지위 혹은 발행제도를 어떻게 결정할 것인가를 결정하는데 필요한, 근본적 제도적 환경과 결정하는데 근거가 되는 준거를 중심으로 논하고자 한다.³⁾

교과서 제도의 목적은 학생들의 교육적 성취를 최고로 높이는데 기여하도록 질 높은 교과서를 개발 확보하여 학생과 교사들의 손에 들려주는데 있다. 교과서 문제의 근본적인 측면은 학교교육에서 교과서의 위상을 어디에 위치시키느냐의 문제이다. 흔히 우리처럼 상대적으로 닫힌 교과서 체제에 따르면 교과서는 모든 교수학습과 평가의 근원이 되고, 열린 교과서 체제에 따르면 교과서는 교수학습과 평가의 미약한 일부가 된다. 교과서를 중심으로 수업하고 학습하고 시험을 치르는 관행은 교과서의 비중을 높이는 하지만 교육과 학습의 본래 취지에 비추면 바람직한 상황이 아니다. 왜냐하면 교과서가 인류의 지적 유산과 미래 세대의 학습을 모두 보여주지는 못하기 때문이다. 현실에서 체험, 도서관, 서점, 인터넷, 평생학습이 가능한 상황을 고려하면 교과서 외에도 좋은 교수학습 자료가 많다. 보다 열린 교과서관과 제도를 향해 나가야 하는 것은 분명하다. 열린 교과서 체제를 갖는 것은 국정보다 검정, 검정보다 인정으로 점차 넘어가는 것을 의미한다. 그러나 이런 고비 고비를 넘어 새로운 세계로 나아가는 데에는 많은 장애가 도사리고 있다. 그것 중 하나는 누가 무슨 근거로 특정 교과과 교과서를 국정, 검정, 인정으로 하느냐에 대한

3) 홍후조(2006). 국정·검정·인정 교과서의 지위 구분에 관한 소고. 교과서연구, 제49호.

뚜렷한 기준 없이 교과서를 단힌 체제에 묶어두는 관행이다. 이절에서는 교과서의 지위라고 할 수 있는 국정·검정·인정에 대한 구분 준거가 불분명한 상황에서 교과서 체제를 닫아두는 관행을 살펴보고, 이를 개선하는 방안에 대한 시안을 제시하려는 것이다.

이러한 연구 검토가 필요한 이유는 아직도 교과서 제도가 유동적이고 교육 안팎으로부터 시대에 뒤떨어진 보수적 제도를 유지하고 있다는 비판과, 교과서의 지위 구분이나 발행제도의 근거가 뚜렷하지 않다는 점, 그리고 교과서 관련자 입장에서 예측가능한 발행제를 확립하지 못하고 있다는 인식 때문이다.

먼저, 교과서 제도 채택의 가장 중요한 준거는 우리 체제에 비춘 교과서 제도이다. 우리에게 최소한 합의할 수 있는 체제는 자유민주주의와 시장경제이다. 지속가능한 개발과 성장 속에서 약자에게 공정과 복지가 보장되는 체제라고 할 수 있다. 교육과정기준을 구현한 교과서는 내용적으로 사상과 언론, 자유로운 표현의 일종이다. 교육 서비스의 하나인 검인정 교과서라는 특수제품은 경제제도에서 보면 자유시장경제의 자유경쟁하의 거래 상품의 일종이다. 자유경쟁 속에서 시장실패와 약자를 위한 복지적 장치도 생각할 수 있는데 이것이 국정 교과서이다. 그러나 현실적으로 우리 교과서 제도는 더 큰 우리 체제보다 더 경직되어 있다.

다음으로 지금보다 개방적인 연성 교과서 체제에 대한 확신이 요구된다. 교육과정기준에 따라 만들어진 것만을 교과서로 보느냐, 아니면 이와 달리 한 인간을 육성하는데 필요한 자양분을 제공할 목적으로 만들어진 자료를 광범하게 채택할 자유를 부여하느냐의 문제이다. 현재와 같이 교육과정기준은 교과서를 집필하기 위한 모본(母本)에 불과하고, 교육의 중심에 교과서를 여전히 위치시켜야 하는가에 대해서는 점차 회의적인 시각이 늘어가고 있다. 이런 시각을 대표하는 것이 열린 교과서관이다. 교과서를 교육과정 목표, 일반 교육목표를 달성하기 위한 여러 가지 교육과정 자료 중의 하나로 보는 것이다. 연성 교과서 체제를 원한다면 국정을 유지해야 하는 것에 대해 보다 엄정한 기준을 요구해야 하고, 검정에 대한 보다 열린 규정을 적용해야 하며, 인정을 위해서는 보다 적절한 규정을 마련해야 한다. 평생학습을 통한 창의적인 연구개발인을 양성하는 교과서를 제공하기 위해서는 현재보다 국정을 최소화하고, 검정을 최대화하며, 인정을 적정화하는 것이다.

1) 현재 교과서 지위 구분의 문제점

현재 우리 교과서 제도는 그 지위 부여에서 다음과 같은 3가지 문제를 안고 있

다. 첫째, 교과서 지위 구분에 대한 근거 부재 문제이다. 국가 수준의 교육과정의 개정되면 그에 따라 교육인적자원부장관은 해당 교과목의 교과서를 국정으로 혹은 검정으로 발행할 것인지에 대한 구분 고시를 하게 된다(교과용 도서에관한규정 이하 ‘규정’, 제4조와 제6조). 규정의 제1조는 ‘각 학교의 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적’으로 하고 있다. 이 규정은 어떤 근거로 특정 교과 교과서를 국정 혹은 검정으로 구분하여 발행할 것인지에 대해서는 언급하지 않고 있다. 다만 교과서의 사용에 대해 국정이 있으면 국정을 먼저, 국정이 없으면 검정을 먼저 선정 사용하고, 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에는 인정받은 인정도서를 사용하도록 정하고 있다(제3조). 즉 국정, 검정, 인정의 순으로 지위 혹은 사용 순서를 매겨두고 있고, 인정도서에 대해서만 그 지위를 규정하고 있는 편이다.

교과목의 발행 형식을 정하는 기준이 없다면 필요에 따라 정해질 수 있고, 시대에 따라 임의적으로 혹은 시험적으로 정해질 수 있다. 때로는 검정으로 고시했다가 출원하는 곳이 없어 국정으로 바꾸어 발행하기도 한다. 교과용 도서의 발행 형식을 상당히 근거있는 기준에 따라 정해 놓지 않는다면 교과서 집필자, 발행사 등이 매번 장관의 고시를 기다려야 할 것이다. 주요한 부분은 법규로 분명히 명시해야 하고, 구체적인 부분은 운영의 묘를 살리도록 해야 할 것이다.

둘째, 국정 우위를 강제할 수 있는 전제가 충족된다고 보기 어렵다는 비판이다. 논리적으로 보면 수업에서 교과서를 쓰거나 쓰지 않는 경우가 있을 것이고, 교과서를 쓸 경우 주교재와 보조교재가 있을 수 있다. 주교재나 보조교재는 하나 혹은 그 이상일 수 있다. 우리나라는 규정에 따르면 국정이 검정보다 우선이고(규정 제3조 ①항), 검정이 인정보다 우선이다(규정 제17조 ②항). 규정이 바뀌지 않는 한 이런 우선순위는 바뀔 수 없다. 즉 국정이 있는데 검정을 사용하거나 검정이 있는데 인정을 사용하는 것은 일단 규정 위반에 해당한다.

<표 IV-1> 현행 발행 형식에 따른 교과서의 사용 방법

	국정	검정	인정	사용 가능 여부 판단
1	●			가능
2		●		가능
3			●	가능
4	●	○		불가능, 국정과 검정은 배타적 관계이므로
5		●	○	가능, 인정이 검정을 보조하므로
6	●		○	가능, 인정이 국정을 보조하므로(초등 사회과)
7	●	○	△	불가능, 국정과 검정은 배타적 관계이므로

●주교재 ○보조교재1 △보조교재2

규정에 따르면 한 교과목을 두고 국정과 검정은 배타적 관계이다. 국정이거나 검정으로 발행되지, 국정이면서 검정일 수는 없다. 인정은 국정이거나 검정이 없거나 사용 곤란하거나, 이들을 보충할 필요가 있는 경우에 사용하도록 되어 있다. 학교에서는 국정과 검정 그리고 인정 외에 다른 자료를 교과서로 사용할 수 없다. 국정 교과서는 법적으로 보호된 독점적 교육 자료가 된다.

국정과 검정 교과서는 교육과정 문서에 그 명칭이 드러나 있고, 교육과정기준이 개발된 것들이다. 그러나 인정의 경우 교육과정기준에 맞추어 편찬된 것과 교육과정기준과 무관하게 이미 개발된 것으로 나뉘 수 있다. 창의적 재량활동이나 특별활동은 특별히 교과서를 꾸미는데 모본이 될 만한 교육과정기준이 없다. 교육과정기준은 없으나 학교교육활동과 관련 있는 교과서를 인정으로 개발한다고 볼 수 있다. 중학교의 한문은 그렇지 않지만, 초등학교에 광범위하게 사용되고 있는 한문 교과서는 교육과정기준에 터하지 않으면서도 교과 재량활동용으로 사용되는 인정 교과서이다.

이 규정은 기본적으로 교과서가 가장 좋은 교수학습 자료일 경우를 정부가 보증할 때 유효한 것이다. 교육목적 달성, 교육과정기준 달성에 가장 효과적인 자료라고 인정될 때 유효한 강제라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 교과서 편찬 발행은 시간, 노력, 비용의 제약 속에서 이루어지므로 시중에 나와 있는 다른 자료에 비해 그 질이 떨어질 가능성은 다분하다. 지식기반사회에서 학생들은 창의적 평생학습자로 자라나야 더 나은 배움과 삶의 기회가 열리며, 특정 제약 속에 만들어진 교과서의 범위와 수준에 묶어 둔다는 것은 선뜻 동의하기 어렵다. 더구나 개방적 가치다원화 시대에 사상과 가치의 획일화를 조장해서는 곤란하다. 창의적 평생학습자는 교육과정의 창의적 구현, 교육목표나 내용의 다양화보다 개발 주체의 다양화를 통한 표현과 전달 형식의 다양화를 통해 교수학습을 창의적으로 구현하는 데서 출발한다. 이 점에서 개방적 교과서 제도가 요청된다.

셋째, 교과서 지위 구분 결정 과정이 객관적이지 않다는 점이다. 이 규정에 따라 제7차 교육과정기의 경우 교과별로 국정과 검정 중 어느 것을 취할 것인지에 대해 교육과정의 개발 고시 이후 약 1년 후에 구분 고시되었다. 규정은 국정과 검정 도서를 “교육인적자원부장관이 정하여” 고시하도록 하고 있다. 이 때 “교육인적자원부장관이 정하여”라는 규정은 매우 애매하다. 우리가 연성 교과서 체제를 원한다면 우선 장관이 교과서를 여닫는 행정행위를 좀 더 검토할 필요가 있다. 복잡한 내부 의견 교환과 결정 과정은 잘 알려지지 않지만, 현재는 교육과정정책과의 교과서 담당관이 과내의 일정한 협의를 거쳐 장관의 결재를 받아 고시한다.

그러나, 교과서 제도의 발전이라는 당위에 비추어볼 때 이 문제는 그렇게 결정할

일이 아니다. 특정 교과와 교과서를 국정 혹은 검정 혹은 인정으로 할 것이냐는 교과서 질 확보에서 매우 중요하다. 그러므로 규정을 개선하여 정부가 관행적으로 정하기보다 기구를 구성해서 정하는 것이 더욱 바람직할 것이다. 제한된 소수자나 개인에 의한 결정보다 광범한 위원회의 의견을 좇아 예측 가능한 방식으로 구분 고시되어야 할 것이다. 가령 교원, 교과서 연구자, 교과서 연구기관, 출판사, 교육부인사, 학부모 등이 참여하는 가칭 “교과별 교과서제도결정위원회”를 구성하여 객관적으로 결정해야 할 것이다. 물론 이들이 결정하는데 필요한 정보를 충분히 구축할 필요가 있다. 즉 교과목별 교과서별로 가격과 지난 5년간 얼마나 발행되어 유가로 판매되었는지에 대한 정보가 필요하다. 또한 새로 신설 혹은 변경된 교과목에 대한 수요조사를 하여 일정한 부수가 넘으면 ‘검정’으로 고시할 필요가 있다. 즉 명확한 판단이 서는 것은 국정, 검정으로 구분 고시하고, 명확한 판단이 서지 않는 것은 기존 교육과정기에서 해당 분야의 교과서나 지도서가 얼마나 많이 사용되었는가에 관한 자료를 통해서, 잠정적 수요조사를 실시하여 가급적 검정으로 고시하는 방안을 고려할 수 있다. 현재의 제도 아래에서 상대적으로 질이 낮은 인정으로 남기기보다, 교육과정 문서에 명칭이 적시된 교과목과 그 교육과정기준이 개발된 교과목들은 일단 검정을 시행할 필요가 있다. 더 나아가 인정 이후에도 발행 부수가 많다면 검정을 시행할 필요가 있고, 국정 이후에도 발행 부수가 많다면 검정으로 전환할 수 있어야 한다.

규정에 의하면 인정은 검정과 같은 수준으로 심사를 거치게 되어 있으나 인력, 비용, 시간 등을 고려하면 그렇지 못하다. 인정은 국정이거나 검정과 달리 해마다 수시로 신청하여 승인을 받을 수 있어, 교육과정 고시 이후 지속적으로 인정을 받을 수 있다. 인정은 검정보다 융통성있는 제도를 취하고 있다. 국정이거나 검정처럼 특정 시한에 만들어진 것들 중에서만 선정하여 사용하게 할 것이냐, 인정처럼 이 시기를 제한하지 않고 계속적으로 신규 혹은 기존의 것을 개선하여 진입할 수 있도록 하는냐의 문제이다. 교과서 제도의 발전이라는 측면에서 보면 인정과 같은 탄력성을 국정이거나 검정에도 적용할 필요가 있다. 해마다 일정 시기에 검정을 시행하는 정기검정제가 바로 그것이다.

2) 교과서 지위 구분의 준거 탐색

더 깊은 연구와 논의가 필요하지만 여기서는 국정, 검정, 인정을 구분하는 근거가 되는 일부 준거를 열거해보기로 한다. 크게 보면 구분 준거는 교육 내부와 외부의 관점에서 나온다.

첫째, 우리의 자유민주주의와 시장경제체제 및 지식기반사회와 관련된 것이다.

- ① 자유민주주의 정치체제를 고려한다. 이 준거는 개인의 차이를 인정 존중하고 사상과 언론의 자유의 확장으로서 교육 내용을 고려하는 것이다. 동시에 자유민주주의의 체제적 유지와 발전을 고려한다. 자유민주주의를 방어하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 물론 정부 실패도 고려해야 한다.
- ② 우리나라가 처한 특정 상황인데, 강대국에 둘러싸여있고, 분단상황을 고려한다. 이를 고려하면 국민적 정체성과 내부적 통일성을 유지하기 위한 최소한의 공통성이 확보되어야 한다. 즉 이설의 횡행으로 사회공동체의 분열을 초래할 위험성이 현저한 경우 이를 경계하되, 견제장치 중 교육과정기준, 국정교과서 제도, 검인정기준, 검인정 심사절차, 교과서 선정 및 채택 절차 중 어느 것이 더 효과적인지 고려해야 한다.
- ③ 시장경제체제에 대한 존중이다. 교과서도 자유경쟁시장에서 거래되는 상품의 일종으로 공정한 경쟁을 통해 창의에 따른 비교우위가 확보될 수 있도록 한다. 민간의 창의성과 표현의 다양성을 고려한다. 이에 따르면 현재의 국정 우위에서 검정 나아가 인정 우위로 나아가야 한다. 그러나 시장실패도 고려해야 한다.
- ④ 지식정보와 다원화 사회를 고려한다. 이 사회는 평생학습을 통한 창의적 연구개발인을 요구하며, 다원적 가치에 대한 개방과 상호존중을 요구한다. 이 점에서 종수가 다양한 검정과 인정이 종수가 제한된 국정보다 우위에 있다.
- ⑤ 국제 교류와 개방적인 세계화 사회를 고려한다. 교육서비스와 함께 교과서 시장의 개방을 고려하여 폐쇄적 국정보다 개방적 검정을 통해 대응한다.

둘째, 교육 내부 관점과 교과서 제도의 발전을 위해 고려되어야 할 준거는 다음과 같다.

- ① 미래지향적 교육목표로서 평생학습을 통한 창의적 연구개발인의 양성을 고려한다. 이를 위해서는 다양한 표현 형식의 교과서가 제공되어야 하는데, 다양한 표현에는 검정이 더 유리하다.
- ② 교육과정 문서에 나타난 교과목 명칭과 교육과정기준을 고려한다. 명칭과 기준이 뚜렷한 경우 국정과 검정을 적용한다. 국정, 검정, 인정의 역할 분담을 고려한다. 국정은 시장 실패와 학습권 보장을 우선으로 하고, 그 외에는 모두 검정을 적용된다. 다만 인정은 교육과정 문서에 활동명칭은 있으나 교육과정기준이 뚜렷이 없는 경우, 즉 교과외 교육활동을 위해서 적용되고, 기초자치단체수준의 지역적 필요를 충족시키는데 적용될 필요가 있다. 그렇지만 광역자치단체수준의 지역적 필요를

충족시키는 데에는 검정을 적용할 필요가 있다.

③ 교과서의 성격과 역할을 고려한다. 기초·기본·공통·보편·핵심·교양·필수·의무·통일·평등·공정의 성격을 띤 공통필수 교육과정의 교과 중 ‘사회적 합의성’을 달성하기로 역할 분담된 교과목은 잠정적으로 국정을 적용할 수도 있다. 즉 이설의 횡행으로 사회공동체의 분열을 초래할 위험성이 현저한 경우 이를 경계한다.

④ 창의적이고 전문적인 교수학습의 촉진을 고려한다. 전문직으로서 교사의 창의적 수업 구현을 존중하기 위해서는 다양한 선택지를 제공해야 한다.

⑤ 학습자의 발달 단계 혹은 학교급을 고려한다. 학생들의 개인차와 다중지능론에 근거하면 다양한 방식으로 표현된 교과서를 제공해야 한다.

⑥ 교과서 발행 부수를 고려한다. 손익분기점을 넘어서는 일정 부수 이상을 발행할 수 있음에도 시장 실패라고 단정하여, 국정으로 묶어두어서는 곤란하다.

⑦ 정부와 개인 부담을 고려한다. 다학년용 합본 도서, 학교비치용 도서를 확대함으로써 검정 전환에 따라 추가적으로 소요되는 재정을 확보할 수 있다.

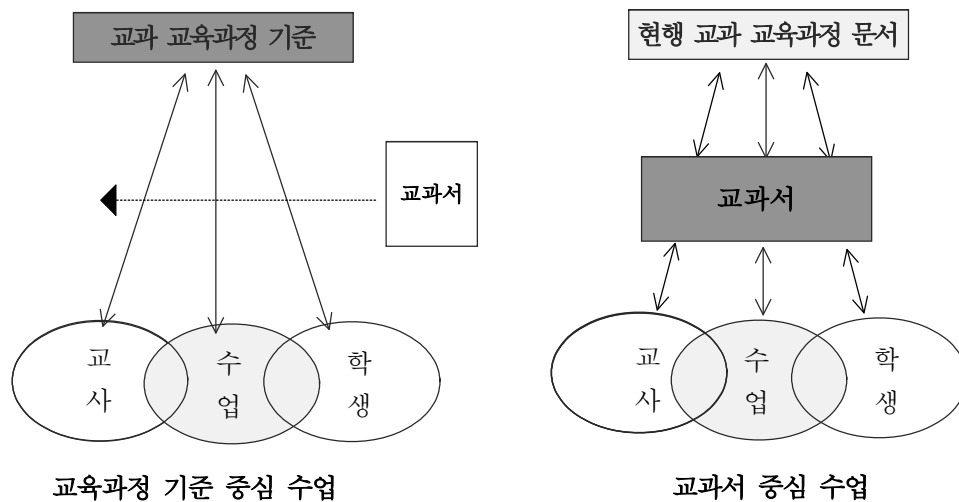
3) 교과서 제도의 미래

교과서 제도는 복합적인 의사결정의 산물이다. 특정인들이 좌우할 성질의 것이 아니다. 특히 공통 교육과정기의 교과서는 사회공동체 형성에 기여하는 방향으로 설정되어야 할 것이다. 질서없는 자유방임적 민주화는 민주주의 성숙에서 가장 큰 걸림돌이다. 교육에서도 도덕과 원칙없는 교육은 낭만적일 수 있지만 결국 개인과 집단의 삶을 후퇴시킬 것이다. **원칙이 전제되지 않는 방임적 규제완화는 민주주의 교육 발전에 독이다.** 교과서 제도는 우리 사회가 처한 현실을 반성하고 우리 사회의 미래 목적과 연결되어야 한다. 교과서 제도는 우리나라의 정치(민주와 분단), 경제(효율적 성장과 복지), 교육제도(기회균등, 수월성, 선택의 자유), 미래 목적(창의성과 다양성)의 복합적 산물로서 공공정책이다. 자유민주주의와 시장경제를 축으로 한다면 검정제를 기축으로 하고, 미래 교육을 고려하면 평생학습을 통한 창의적 연구 개발인의 확보를 위해서라면 더욱 다양하면서도 질 높은 검정과 인정 교과서를 확보해야 한다. 교육부에는 ‘(가칭)교재발행제심의위원회’를 설치하여 교육과정 기준고시와 함께 교과서 발행형식이 결정되도록 해야 한다. 자의적으로 인정도서 구입 사용되지 않도록 학교에는 학운위와 같은 교재선정위원회를 설치 운영해야 한다. 강대국 사이의 우리가 처한 분단 현실을 고려하면 사회적 합의성을 달성하기 위해 만들어진 교과서의 검정화에 신중해야 한다. 공익의 실현을 위해서 정부는 출연

연구소나 민간 출판사가 국정, 검정, 인정 교과서의 연구 개발하는데 더 많은 투자를 해야 한다. 시장개방에 맞설 수 있는 적절한 규모의 교과별 전문출판사가 성장할 수 있도록 검정 카르텔을 하루 속히 폐지해야 한다. 교과서가 꾸준히 개선될 수 있도록 검정, 인정심의요구 도서에 대한 심의를 학기별로 정기적으로 실시해야 한다.

다른 한편, 우리나라의 수업 형태는 현행 교과서 중심에서 교육과정 기준 중심 수업으로 전환될 필요성이 있다. 교과 교육과정 기준을 제시하는 교과 교육과정 문서는 일반적으로 여러 교과 교육 관련자 및 전문가들이 오랜 시간에 걸쳐 연구·합의하여 결정한 산물이며, 교과 교육관련자들이 지향해야 할 법률적 효력도 갖는다. 반면, 교과서는 국가나 지방의 교과 교육과정 기준이 만들어지기 이전에는 교과 교육의 기준으로서의 역할도 하였지만, 교과 교육과정 기준이 설정되는 오늘날에 있어서는 교과 교육과정 기준의 구현을 위한 하나의 교육 자료로서 볼 수 있다. 교과서 중심 수업은 교육 시설과 교육 자료가 부족한 교육환경에서, 교사가 교재 준비에 비교적 시간을 적게 투입할 수 있고, 동일한 교재로 동일한 교육내용을 동일한 시간에 보다 많은 학생들에게 가르칠 수 있는 장점이 있다. 그러나 교재의 동일성으로 상이한 교육 환경이나 상이한 학습자들의 특수성을 고려한 수업을 실행하는 데에는 어려움이 있을 수 있으며, 특히, 교사의 교과 교육과정 기준에 대한 무관심 및 인식 부족을 초래할 가능성도 있다. 한편, 교육과정 기준 중심 수업은 교사가 교육과정 기준을 토대로 교재 및 수업을 준비하고, 실행, 평가 활동을 전개하므로, 상이한 교육환경과 상이한 학습자들에게 적합한 수업 형태가 될 수 있다. 또한, 교육과정 기준 중심 수업은 교사가 교육과정 기준을 토대로 교재 및 수업을 준비, 계획하고, 실행, 평가한다는 측면에서 교사의 전문성과 자율성, 그리고 책무성을 향상 시킬 수도 있다. 그러나, 교육과정 기준 중심 수업은 교사가 교육과정 기준 중심 수업을 실행할 수 있는 열의와 능력이 있어야 하고, 수업 준비 및 계획을 위한 시간 확보가 이루어져야 하며, 특히, 교과 교육과정 기준 중심 수업의 기본 토대가 되는 교과 교육과정 문서가 제대로 만들어져야 한다.

아래 그림은 교육과정 기준 중심 수업과 교과서 중심 수업에서 교과 교육과정 문서와 교과서의 역할을 상호 비교하고 있다. 교과서 중심 수업에서 교과 교육과정 문서는 교과서를 만드는 모본(模本)으로서의 역할에 머무르고 있지만, 교육과정 기준 중심 수업에서는 수업의 기본 토대로서의 역할을 한다. 따라서, 교육과정 기준 중심 수업이 실행되기 위해서는 교사가 교육과정 문서를 보고 교육과정 기준 중심 수업을 할 수 있도록 교과 교육과정 문서가 제대로 만들어지는 것이 선행 과제라 하겠다.



[그림 IV-1] 수업에서 교과 교육과정 기준과 교과서의 역할을 비교한 개념도

이미 입시중심의 학교수업에서 교과서가 명목만 있고, 문제집 자습서에 밀려 났었다. 전문계나 특목고에서는 학생들의 수준에 맞는 교과서를 쓸 수 없어 대안적인 자료들이 수업을 중심을 차지하는 경우도 적지 않다. 정보화와 세계화의 포스트모더니즘 시대에 있어서 구성주의, 열린교육, 학급당 학생 수 감소, 학습자의 창의력 신장, 교사의 자율성과 전문성, 그리고 책무성 향상 등의 시대적 변화는 교과서 중심 수업에서 교육과정 기준 중심 수업으로의 전환을 더 많이 요구하고 있다. 결과적으로 교과서는 많은 수업 자료 중의 중요한 자료의 하나라는 오래된 문구는, 디지털 교과서 시대, 외국어 학습과 같은 다양한 형태의 학습 자료를 필요로 하는 시대에 어느 정도 맞는 듯하다. 국정보다 검정, 검정보다 인정, 인정보다 자유발행제를 선호하는 인사들이 정책결정과정에 더 큰 비중을 차지하는 현실을 감안한다면 교과서에 대한 정의는 수정할 필요가 있다. 즉 수업에 쓰이는 자료를 교과서라고 넓게 정의한다면 반드시 교과서를 특정한 형태의 특정한 개수의 것에만 한정할 필요는 없을 것이고, 그만큼 학습을 위한 자료는 풍부해질 수 있을 것이다.

2. 국정 도서제의 발전 방향

국정제는 국가가 직접 교과서를 제작, 발행하여 모든 학교에서 의무적으로 사용하도록 하는 제도이며, 국가 발행제(government-issued textbook system)라고도 한다. 우리나라의 국정제는 초등학교 교과서와 중등학교의 일부 교과서에 적용되고

있는데, 교육인적자원부가 2007년 개정 교육과정의 도입과 함께 ‘양질의 교과용 도서 개발을 위한 교과서 제도 개선 방안’의 일환으로 현재 국정도서인 ‘초등 체육, 음악, 미술, 실과와 중등 국어, 도덕, 역사를 검정도서로 전환한다고 발표하였다(교육인적자원부, 2007). 따라서 앞으로 우리나라에서의 국정도서는 앞에서 제시한 교과를 제외한 교과의 초등학교 교과서와 시장 실패로 인하여 국가가 발행하는 교과서로 축소될 전망이다.

그러나 국정 교과서는 앞으로도 상당 기간 존재할 교과서 제도이며 시장실패일 수밖에 없는 부분에 있어서는 교육적 배려 측면에서 계속 국가가 담당해야 할 부분이다. 현재의 국정제는 연구 개발, 인쇄 제본, 공급이 각기 다른 불완전한 모습을 보여주고 있는 것이 현실이다. 따라서 본 장에서는 국정제의 발전 방향을 국정 도서의 연구 개발 및 편집 발행권의 다원화에 따른 문제점과 개선 방안을 중심으로 탐색하기로 한다.

전체 학생 수가 점차 줄어들고 있는 속에서, 교과서 발행제는 국정보다 검정을 축으로 전환되는 과정이라고 할 수 있다. 검정은 기업과 시장이, 국정은 정부가 담당하는 역할 분담을 한다면 국정 교과서는 점차 소수 학생이 선택하는 교과목을 안정적으로 확보해주는 교육복지적, 학습권 보장적 차원에서 발행 공급될 가능성이 높다. 초등학교의 의무교육기 공통필수 교육과정의 교과서들도 점차 검정제로 전환하게 되면, 실업계 학생 14만여 명, 특수학교 학생 9만여 명을 위한 교과서의 경우 교육복지 차원에서 국정 교과서는 만들어져야 할 것이다. 다른 선택과목들도 비슷한 처지에 놓이게 된다. 이전과 달리 교육부가 국정 교과서를 전적으로 책임 편찬할 수 있는 상황도 점차 어려워지고 있다. 이런 가운데 교육부가 취할 수 있는 방안은 무엇보다 민간 발행사의 협조 하에 국정 교과서를 안정적으로 편찬 공급하는 것이다.

국정 교과서의 발행 여건이 점차 어려워지는 상황에서 교육부가 취할 수 있는 방도는 세 가지이다. 첫째, 앞서 논의한 대로 교육과정기준을 보다 상세화하여 교사들로 하여금 스스로 혹은 집단으로 교육 자료를 개발하여 교과서 대신 사용하도록 하는 방법이다. 여기에는 교사들의 자발성과 함께 높은 전문성과 책무성이 요구된다. 또한 여기에 대해 교육부가 일정한 지원을 하지 않을 수 없게 된다. 둘째, 교과서 대신 디지털 교과서를 만들어 보급하는 방식이다. 이것도 앞서 검토하였지만 문화적 기술적 경제적 이유로 가까운 장래에 상용화가 실현될 가능성은 높지 않다. 이를 연구 개발 생산 보급하는 것은 현재보다 더 많은 비용을 요구하게 된다. 셋째, 적정한 이윤을 보장하면서 기존 발행사에게 맡기는 방식이다. 이 방식이 당분간 가장 현실적인 방법이다. 교육부는 발행사의 어느 정도 희생적 자발적 협조가 없이는

질 높은 국정 교과서를 발행하는데 어려움을 겪게 될 것이다. 연구 개발, 편집, 아트 디자인, 인쇄, 제본, 공급에 이르는 과정에서 상당한 비용, 시간, 노력을 들이지만 그 효율성은 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 이런 상황을 감안할 때 교과서 발전 기금과 같은 정부보조금이 필요하다(홍후조, 백경선, 2007 참고).

이런 상황을 고려할 때 교육부는 국정 교과서의 연구 개발, 편집 발행을 누구에게 안심하고 맡길 수 있을까? 교육부가 발행권을 출판사에게 부여할 때 그 기준은 무엇일까? 그간에 교육부는 국정을 비롯하여 모든 교과서를 저렴한 가격에 고품질을 요구하는 형태로 정책을 운영해왔다고 볼 수 있다. 자본주의 사회를 비롯하여 어디서나 가격은 품질과 비례하는 편이다. 고품질 고가격은 상응하지만 저가격 고품질은 일시적으로 가능할 뿐이다. 이전의 발행권 다원화 경험은 새로운 발행권의 분리 발주에 대해 적지 않은 시사점을 주고 있다.

1) 국정 도서의 연구 개발 및 편집 발행권의 다원화

(1) 발행권 다원화의 현황과 문제점

본 연구의 주요 목적 중 하나는 국정 도서 발행권 다원화 제도 도입(박도순 외, 2000)에 따른 제 현상의 조사·분석을 통하여, 도출된 여러 문제점에 대한 개선 방안을 제시함으로써 향후 바람직한 제도 운영을 위한 정책 자료로 제공하는 데 그 목적이 있다. 2001년 말로 교육부가 대한교과서(주)와 체결한 발행권 부여 계약이 만료되었다. 교육부는 이 계약이 만료됨에 따라 다수의 출판사에게 국정 도서의 발행권을 분산 부여하는 정책을 추진하였다. 발행권 다원화는 다른 말로 표현을 하면, 분리 발주라고 할 수 있다. 이런 분리 발주는 국정 교과서 편찬이 검정 교과서 편찬의 절차를 닮아가는 모양을 띠게 된다. 결과적으로 교육부는 대한교과서에서 전적으로 발행되던 국정 교과서를 여러 개의 출판사에게 분산 발행을 의뢰하였다. 1차 분산은 2001년(2002-2004학년도 사용 도서)에 6개사로, 2차 분산은 2004년(2005-2007학년도 사용 도서) 5개사로, 3차 분산은 2007년(2008-2012학년도 사용할 도서) 9월에 6개사로 추진되었다. 제7차 교육과정에 따른 2차 교과서 발행권 부여 결과 국정 교과서는 다음과 같이 분산 발행되었다.

<표 IV-2> 발행사별 국정 교과서와 지도서 현황(2차)

구분	국정 교과서				국정 교사용 지도서					합계
	초	중	고	특수	유	초	중	고	특수	
대한교과서	45	6	180	133	12	44 (CD6)	9	8 (CD2)	36 (CD15)	473
금성출판사	12 (Tape4 /CD4)	7	83 (CD1)	4	·	8 (CD4)	14 (CD7)	28 (CD26)	·	156
교 학 사	15	1	62	13	·	12 (Tape6)	1	4	·	108
지 학 사	·	·	10	8	·	·	3	5	·	26
천재교육	12	3	17	12	·	6	·	2	·	52
기 타	·	·	1	·	·	·	·	1	·	2
합 계	84	17	353	170	12	70	27	48	36	817

발행권 다원화는 독과점 금지에 대한 규정에 따라 당연히 시행되어야 할 정책이었다. 발행권 다원화의 취지는 (1) 특허 시비 해소 및 독점 해소(공정거래법 위반), (2) 교과용 도서 및 교과별 전문 발행사를 육성, (3) 예산 절감과 예산 낭비 제거, (4) 교과서 질 향상을 들고 있다. 그러나 발행권 다원화는 (1)을 제외하고 특별히 더 나은 대안이라고 하기 어렵다. 전문 발행사 육성은 교육과정기별로 선정 기준과 절차가 달라질 수 있으므로 안정성을 기하기 어렵게 되며, 대부분의 국정 교과서는 1교과 단일 출판사이므로 교과별로 몇 개의 전문 발행사를 가지는 것이 아니기 때문이다.

발행권의 다원화가 그 자체로 목적이기 보다 이런 부수적인 문제를 보다 합리적으로 해결할 수 있을 때 다원화는 그 의의를 가질 수 있다고 본다. 따라서 양질의 교과용 도서를 적기에 적정 가격으로 공급할 수 있는 능력을 갖춘 다수의 출판사를 국정 도서 발행에 참여시키는 것이 중요하다. 첫째, 다수 발행사가 있어 교과서의 질이 더욱 좋아질 수 있어야 한다는 점, 둘째, 경쟁을 도입함으로써 가격이나 공급 이후 교과서 질 관리 서비스가 더욱 양질로 공급될 수 있어야 한다는 점이 중요하다. 교과서 발행을 독점 공급하는 것과 적절한 수의 과점 경쟁 체제를 갖는 것은 오히려 부수적인 목표라고 할 수 있다.

발행권 다원화 정책은 몇 가지 문제점을 드러내고 있다. (1) 분배 논리에 충실한 발행권 부여로 경쟁 원리가 상대적으로 약화된다는 점, (2) 교과서 전문 발행사의

육성이 저해될 가능성이 있다는 점, 즉 발행사가 배분을 적게 혹은 받지 못함에 따라 중장기적 투자가 기피되고 전문 인력 양성에 소홀하게 된다는 점, (3) 발행사의 과다 경쟁 및 생산설비, 인력의 중복 투자에 의한 국고 낭비가 있게 된다는 점 등이다. 또한 발행권이 수익성에 의해 배분됨으로써 동일 계열 교과 간 또는 교과목 간 종적·횡적인 연계성 부족하게 되었다. 즉 교과별로 일관된 발행권 부여가 된 것이 아니라 서로 나누어진 것이다. 이 점은 2007 개정 교육과정에 따른 교과서 개편에서는 시정되어야 할 부분이다. 특히 2007년에는 경쟁 입찰제도가 도입됨에 따라 새로운 양상이 전개되었다. 이전의 분배 보다 “경쟁 입찰” 제도를 도입하여 “경쟁 입찰 방법”으로 주요 교과목을 9개 교과목으로 구분하여 조달청을 통해 입찰을 실시하였다. 이 경우 1개 발행사가 최대 4개 교과목까지 낙찰이 가능하였다. 입찰 방법은 조달청에 의뢰하였고, 심사기준은 가격 20%, 발행 역량 80%를 반영하였다. 기본적으로 경쟁 원리에 의한 입찰 방법은 원칙적으로 올바른 방향이라고 할 수 있다. 그러나 좀 더 구체적으로 살펴보면, 일부 “기준”과 “평가 방법”에 심각한 문제점이 보인다.

첫째, 기술 평가에서 현장 실사를 생략 배제한 것이다. 결과적으로 서류 작업을 잘 하면 선정될 수 있는 여지도 배제하기 어렵다. 현장 실사가 배제되면 시설, 전문 인력 확보 등을 확인하기 어렵게 된다. 또한 형식적인 서류 심사 과정을 거칠 수도 있다.

둘째, 심사 평가의 변별력 및 공정성 확보 문제이다. 공개경쟁입찰에서 늘 문제가 되는 부분이 최저 가격 제시이다. 기술 80%, 가격 20%를 반영하면서 반영 비율이 높은 기술 평가보다는, 가격에 의한 교과서 인쇄처가 낙찰된다면 문제가 아닐 수 없다. 또한 교과목별 전문 출판사가 형성되지 않은 상태에서 기술 평가 점수의 신뢰를 담보하기 쉽지 않다. 즉 동일 발행사내에서도 교과목간 기술 평가의 일관성을 확보할 수 있는지의 문제이다. 보통 평가에서 일정 수 이상의 평정자를 포함시켜 최고점과 최저점을 제외하고 총점의 평점을 고려하면 이를 완화할 수 있다. 이를 통해 교과목별 1~2위 간의 기술 평가 점수 차이가 과다하게 발생하는 것을 막을 수 있다.

셋째, 과거 발행 실적 및 발행 전문화를 고려한 평가가 요구된다. 교과서 출판의 전문화된 발행 경험 및 과거 실적을 고려하는 것이 매우 중요하게 고려되어야 한다. 이것은 교과별 전문출판사로 나아가는데 있어 매우 중요하기 때문이다. 이 점에서 전통 있는 교과서 전담 발행사의 역할은 매우 중요하다. 발행권 다원화를 통해 전문 발행사를 육성하는 것은 매우 중요하다. 매년 발행사가 달라지는 것도 사실상 교과서 품질 향상에 바람직하지는 않다.

넷째, 가격에 대한 적절한 기준이 없는 관계로 교과서의 품질이 저하될 우려가 있다. 최저가격으로 낙찰하거나 덤핑 가격 낙찰에 의해 교과서 발행을 발주한다면 교과서 품질의 안정성을 보장하기 어렵다. 최저 가격으로 낙찰 받을 경우 입찰에 참여하는 발행사들은 출혈 경쟁을 할 수 밖에 없고, 낙찰받은 이후에도 손익을 맞추기 위해서 최소한의 투자를 하게 될 것이다. 이 점에서 교과서 특성상 지속되어야 할 내용의 꾸준한 수정·보완 작업이 어렵게 된다. 발행사간 출혈 경쟁으로 일정 부분 정부 예산을 절감한 측면도 있다. 또한 현장의 실사가 없는 기술평가에 의해 특정 업체가 많은 분량을 수주하게 되면 수익을 맞추기 위해 재하청을 주게 되면 품질 저하는 물론 적기 생산·공급에 차질도 우려된다.

그러나 교과서라는 특별한 제품의 성격이 제대로 반영되지 못한 결과를 빚었으며, 교과서 전문 발행사들이 단순 인쇄사가 되어 버리는 결과를 빚고 있다. 공익적 국가교육사업이 일반사업으로 전락한 면을 지울 수 없게 되었다. 교과서의 특별한 제품적 지위를 인정하지 않을 경우, 교과서 발행을 통해 정부가 예산을 절감할 수 있겠지만, 교과서의 품질 관리는 어렵게 된다. 시장에서 싸면서도 품질 좋은 것은 사실상 찾기 어렵다. 그래서 공공적 상품이나 서비스는 일정한 가격을 유지해야 일정한 품질을 유지할 수 있다.

(2) 발행권 부여 기준의 재정립 필요성

우선 가장 비중 있는 기준은 누가 복잡다단하면서도 큰 이윤을 올리기 어려운 이중차대한 업무를 흔쾌히 감당할 것이냐에 있다. 책임지고 질 높은 국정교과서를 생산 보급하는데 있어 중요한 것은 출판사들의 과거 경력이다. 발행권 부여는 시장 경제 원리에 초점을 맞춰 최우수 적격업체 발행권 부여하는 방식으로 발행 제도 개선한 면이 있다. 이는 매우 바람직한 방향이다. 다른 한편 근본적으로 누가 국정 교과서 발행권을 가져야 하느냐는 단순히 나누어주기 문제가 아니라, 교과서의 질을 보장하면서도 국정, 검정, 인정 등 교과서 발행제도가 갖는 허점을 메워주는 공헌에 주목할 필요가 있다. 어느 발행사나 이익이 많이 남는 교과서 발행을 선호하기 마련이다. 그렇게 되면 소수 학생이 선택하는 교과서는 국가적으로 꼭 필요하고 긴급하지만 시장 실패를 보이게 된다. 이 경우 그런 교과서를 누가 흔쾌히 발행 공급할 것이냐의 문제가 남는다. 발행권 그 자체를 다원화하는 것이 문제가 아니라 사실은 발행권 다원화를 통해 다음 세대의 교육을 위한 더 나은 교재 제공이라는 대의가 더 중요하다. 경제적 논리 측면에서는 독점을 해소하는 것이 원칙이고 가격을 최저로 하여 예산을 절감하는 것이 중요하지만, 교육적 측면에서는 질 높은 국정 도서를 적기에 생산 공급하는 것이 우선이라고 할 수 있기 때문이다.

앞에서 언급한 문제점을 해소하기 위해서는 일정한 개선 방안을 강구할 필요가 있다. 첫째, 기술 평가에 대한 현장 실사 검증을 필수화해야 한다. 제안서 내용에 대한 현장 검증을 절차를 필수적으로 거쳐야 허위 제안서를 미연에 방지할 수 있다. 발행사의 발행 능력에 대한 현장 검증 절차를 통해 생산 시설과 전문 인력 등을 현장 검증해야 할 것이다.

둘째, 발행 능력 평가 중심으로 심사 평가 방법을 개선할 필요가 있다. 즉 덤핑가격, 최저가를 유도하여 교과서의 품질을 떨어뜨릴 가능성을 원천적으로 배제하기 위해서는 가격 평가보다는 발행 능력(기술 평가) 중심으로 제도를 개선해야 할 것이다. 지나치게 가격에 얽매이지 않는 것이 공공재인 교과서의 특성을 구현하는 길이고, 교과서 품질 향상을 도모할 수 있고, 나아가 전문 발행사 육성을 유도할 수 있다고 본다.

셋째, 교과서 전문 출판사는 하루아침에 길러지는 것이 아니므로, 발행사들의 과거 ‘교과서’ 발행 실적을 평가하는 점수를 반영하는 것을 확대해야 한다. 과거에 얼마나 많은 국정 교과서를 만들어 본 경험이 있느냐이다. 이는 전문성의 축적을 의미한다. 편집진의 상시 고용, 아트 디자인과 같은 부분의 외부 발주의 원활함도 중요하다. 또한 만일의 사태에 대비하여 출판사의 재정적 건실성도 중요하다.

교육부가 국정 도서 발행권을 다원화함에 있어서 사전에 검토해야 할 문제는 발행권 다원화가 가져올 국정 도서 출판사의 변화, 특히, 안정적인 편집진의 확보 가능성을 검토해 보아야 한다. 우리나라의 경우에 국정 도서는 이제까지 국정 교과서와 대한교과서에서 주로 발행을 담당해 오면서, 이 출판사들이 신편 교과서의 편집은 물론 기간본 교과서의 지속적인 수정·보완을 담당해 왔다. 이와 같은 지속적인 교과서의 질 관리가 가능했던 주된 이유는 안정적인 편집진을 확보하고 있었다는 점이고, 이는 발행권의 지속에 재정적 기반을 둔 체제라고 할 수 있다.

그런데, 국정 도서에 대한 발행권이 보장되지 않고 매년 경쟁을 통해 입찰하는 정책을 도입한다면, 국정 도서 출판사도 현재와는 다른 체제를 갖게 될 것이다. 곧 안정적인 편집진을 유지할 수 있는 재정적 기반이 흔들리므로 입찰의 결과에 따라 편집진 유무를 결정하는 체제가 될 것이다. 우리는 이러한 사례를 검정 도서 출판사들에게서 볼 수 있다. 이제까지 중등학교의 검정 도서의 경우에는 군소 출판사들이 교과서 검정 출원 시기에는 상당수의 편집진을 고용하여 교과서 개발을 하지만 검정이 끝난 이후에는 편집진을 축소 혹은 폐지하여 지속적인 교과서 질 관리를 어렵게 해왔다. 만약 발행권 다원화 정책을 추진하여 이와 같은 부작용이 발생한다면, 교과서 출판사의 다원화는 성취할 수 있을지 모르나 교과서의 지속적인 질 관리는 실패하게 될 것이다.

넷째, 나아가 인쇄한 교과서를 안정적으로 공급할 기관과의 원활한 협조 체제가 되어 있는가도 중요하다. 발행사의 인적·물적 여건과 노하우 부족으로 일부 문제가 제기되었다. 국정 교과서의 공급을 맡은 대한교과서에 따르면, 교과용 도서 적기 생산과 적기 공급에 차질을 빚어 교육 현장의 불만을 초래하였다고 한다. 특히 품질 좋은 교과서를 적기에 생산 공급한다는 면에서 집필 및 편집자, 심사, 인쇄 체본, 공급의 단계별 문제점이 없는지 검토할 필요가 있다.

발행권을 다원화하는 것은 독점의 폐단을 줄이고, 경쟁 체제를 도입하여 보다 품질 좋은 교과서를 생산 공급하는 것으로 되어 있지만 사실상 편집 후 발행권을 나누어 가지는 업체들은 동일 업무를 두고 경쟁관계에 있기 때문에, 생산 후 수합하여 공급하는 문제나 이후 부분적인 주문에 응하는 문제가 쉽지 않다. 국정 발행권을 받은 출판사들은 모두 검정 교과서에 대해서도 상당한 생산 공급 물량을 가진 회사이다. 이에 따라 자연스럽게 자사의 검정 교과서의 생산 공급이, 위임받은 국정 교과서의 생산 공급에 비해 우선순위가 앞설 가능성을 배제하기 어렵다. 어느 발행사나 국정 교과서는 사실상 대한교과서가 가지고 있는 공급망을 활용하기 때문에, 대한교과서와 기타 발행권을 부여받은 업체 사이의 원활한 협조가 전제되어야 할 것이다.

교과서를 적기에 그리고 경제적으로 공급하는 것은 매우 중요한 일이다. 인쇄 발행을 다원화하였을 때 각 사에서 발행된 도서를 어떤 식으로 공급하게 할 것인가에 대한 구체적인 대안이 요구된다. 각 사가 따로 창고 공급 조직을 가지는 것도 비용 측면에서 적지 않아 교과서 가격의 상승을 유발하게 될 것이다. 공급 망이 복잡하다든가 부실하게 되면 적기 공급에 차질을 빚거나 비용이 높아져 교과서 가격 인상 요인이 될 것이다. 검정 교과서의 공급 망을 포함하여 교과서의 공급 체계를 합리적으로 구축할 필요가 있다.

따라서 발행권 분권화의 제도적 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 발행권 다원화 이후의 제 현상을 분석하여, 향후 바람직한 제도로 개선함으로써 당초 발행권 다원화 취지를 살려야 할 필요성이 제기되었다. 바람직한 제도의 운영을 모색할 필요도 있다. 발행권을 다원화하는 정책을 지속하려고 한다면 다음과 같은 몇 가지 원칙이 지켜지는 것이 바람직하다.

○ 발행권 다원화 취지의 재정립 및 발행사 수의 최적화

- ▶ 국정 교과서의 연구 개발 공모제에 따른 편집 발행의 조화 및 협조
- ▶ 국정보다 검인정 혹은 자유발행을 정책적으로 선택할 경우, 시장 실패를 감당할 국정의 상황에 맞는 발행권 부여 방안 마련할 필요

- ▶ 연구 개발, 편집, 인쇄 공급의 원활한 협조를 위한 발행사 수의 최소화
- ▶ 공급교육부의 관리 업무 및 비용의 절감을 위한 발행사 수의 최소화

○ 발행사 심사 요건의 강화

- ▶ 공익적 사명감이 우선시되는 경영마인드 및 재무구조의 안정성
- ▶ 교육 발전 공헌도
- ▶ 적기 생산 및 공급을 책임 완수할 수 있는 자체 시설 및 조직 확보
- ▶ 대량 생산에 필요한 자동화된 생산 시설 및 전문 인력 상시 보유
- ▶ 교육과정에 준거하여 전문적 식견을 갖고 편집하고, 개편, 보완, 수정해야 하는 전문 편집자 및 디자이너 보유 현황
- ▶ 교과서의 품질 보증 및 개선을 위한 관리 시스템 확보
- ▶ 교육과정 및 미래의 환경 변화에 대비할 수 있는 적극적인 연구 개발 및 시설 투자

○ 동일 교과 동일 발행사 배분 원칙 견지

- ▶ 교과별로 동일 발행사에게 연구 개발이 일괄발주되어야 발행권도 일괄발주될 수 있음.

○ 경쟁력 우위가 확보된 발행사에 대한 희망 교과목 우선 부여

- ▶ 교과별 책 종과 발행 부수의 조합
- ▶ 편집과 제본의 난이도 고려
- ▶ 과거 국정 교과서 발행 기여분을 고려

○ 상거래상의 문제점을 검토, 보완하여 대책 마련(대형화, 전문화 등)

- ▶ 공정 경쟁을 보장하는 방향

(3) 국정 도서 다원화 정책과 분리 발주의 문제와 과제

현재 국정 도서의 편찬 과정을 보면, 교과서의 레이아웃, 지면 구성 등은 실질적으로 발행사의 편집진에 의해 이루어지고 있다. 그런 만큼, 최초 발행사가 이에 대한 편집저작권을 주장할 수 있으며, 새로이 발행권을 설정 받은 타 출판사가 본래 출판사의 편집 체계를 복제, 원용한다면 그 출판사의 편집저작권을 침해하는 것이 되고 그에 따라 출판금지가처분신청이나 손해배상을 청구할 수도 있다. 따라서 발행사의 편집저작 실적을 교육부가 고스란히 편집저작권으로 소유하는 것을 법적인

로 방어할 수 있어야 이미 편집된 교과서에 대한 국정 도서 발행권 다원화 정책을 순조롭게 진행할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 신편 교과서의 최초 편집이 시작되는 시기의 발행권 부여 계약서에 발행사가 교육부에게 편집 저작권의 완전하게 양도한다는 조항을 명시할 필요가 있다. 국정 도서 다원화 정책을 도입하여 바람직한 성과를 거두기 위해서는 이와 같은 부작용을 예방할 수 있는 방식을 치밀하게 구상해야 할 것이다. 예를 들어, 공모의 단위와 발행 기간을 적정화하여 일정한 수준을 갖춘 출판사들이 질 높은 편집진을 안정적으로 유지하며 국정 도서의 지속적인 질 관리를 할 수 있도록 하는 것이다.

교과서가 당초 계획대로 질 높은 교과서로 발행되려면 원고본 상태에서 발행사를 결정하는 것이 가장 좋을 것이며, 그렇지 못할 경우 1차 심의본, 2차 심의본, 실험본, 최종 교정본, 1차 연도 사용본, 2차 연도 사용본, 3차 연도 사용본 등을 거치면서 어느 시기에 다른 발행사로 이관하는 것이 가장 좋은지에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 또한 국정 교과서를 공모제로 함에 따라 발행사뿐만 아니라 인쇄제본 및 공급 업체도 콘소시엄을 구성해 진행하는 것도 고려할 수도 있을 것이다.

국정 교과서의 경우 공모제 전환에 따라 이전의 일괄발주나 편집 후 발행권 다원화와 다른 양상을 나타내게 될 것이다. 여러 면에서 교육부의 역할이 더 늘어나게 된다. 즉 책별 국정, 검정, 인정 등 구분고시를 하고, 이에 따라 연구 개발 기관을 공모 선정하고, 다시 국정 교과서를 편집 발행해 줄 발행사를 공모하여 편집 및 발행권을 분리 발주하게 될 것이다. 연구 개발 기관 선정을 위한 역할, 편집 및 발행권을 가지는 발행사의 선정 및 이들에게 편집 발행할 책을 선정해주는 일 등이 진행될 것이다.

발행권 다원화와 관련하여 편집권에 대한 보호에 대한 것은 연구 개발사와 인쇄제본사 사이에 여전히 논란이 될 가능성이 있는 부분이다. 저작권법 제6조(편집저작물)의 ②항에 따르면, “편집저작물의 보호는 그 편집저작물의 구성부분이 되는 저작물의 저작자의 권리에 영향을 미치지 아니한다.” 이 점에서 편집저작권은 고유한 권리이면서도(①항) 저작권과 편집저작권은 분리하기 어려운 일면을 갖고 있다. 교과서 편집에 공들이는 노력과 진행 중인 편집 행위는 고유한 권리로서 보호되어야 할 것이다. 이런 보호가 되지 않는다면 교과서 발행에 있어 출판사는 편집 기술의 발전에 힘쓰지 않을 것이며, 역으로 지나치게 편집저작권을 허용하면 이것이 무기가 되어 교육부가 원하는 도서를 적기에 공급하는데 차질을 가져올 수도 있는 양면성이 있다.

<표 IV-3> 국정 교과서의 연구 개발 및 편집 발행권의 분리 발주와 업무 책임

주요 편찬 단계	구분 고시	연구 개발 (집필) 분리 발주 1	⇒	편집 디자인 (편집)	⇒	실험 심의 (심사)	⇒	인쇄 제본 (발행)	⇒	공급
				분리 발주 2				분리 발주 2		집중
주요 업무	교육부의 국정, 검정, 인정 구분 고시	공모제 (대학 중심 집필진의 공모) (교육부 선정)		공모심사제 (발행사의 응모) (교육부의 선정)		교육부 심의		공모심사제 (발행사의 응모) (교육부의 선정)		국정 교과서 공급망 활용 (대한교과서)
교육부	0	0		0		0		*		*
연구개발진 (대학, 연구소)		0		*				*		
발행사 (편집진, 발행)				0				0		*
대한교과서										0
학교 (교원)						*				*

0 주업무, * 보조업무

연구 개발과 발행권의 발주가 달라지는 상황에서, 발행권 다원화 이후 여기에 관
련된 교육부, 연구 개발진, 편집 발행권을 거의 독점적으로 소유했던 대한교과서,
이후 편집 및 발행권을 분여 받았던 출판사, 공급 망을 지닌 대한교과서 등의 입장
이 서로 다른 편이다. 이는 옳고 그름의 문제라기보다, 매우 복잡하게 얽힌 발행사
사이의 현실적 경제적 문제이기도 하다. 이전의 발행권 다원화 문제는 과도기적 양
상을 띠었는데, 이를 평가할 겨를도 없이 2007 개정 교육과정에 따른 국정 교과서
편찬 발행은 사뭇 다른 모양을 띠고 있다. 우선 국정의 대상이 되는 교과목 혹은
책 수 및 발행 부수가 대폭 줄어들고 있다는 점이다. 중등학교 국어, 국사, 도덕뿐
만 아니라 초등학교 고학년의 예술, 체육, 실과 등은 검정 교과서로 발행 형식이 달
라졌다. 또한 국정의 지난 번 중등 국어과에서 시험적으로 운영하였듯이 연구 개발
도 공모제로 하여 집필이 책별로 분산되고 있다. 아울러 집필과 함께 이루어져야
하는 편집이나 그 이후의 발행권도 분산되어 이루어질 전망이다.

위의 표에서 보듯이 국정 교과서의 편찬이 교육부나 정부 출연 연구소에서 이루
어지는 것이 아니라, 외부 집필진에게 공모 발주하게 됨에 따라, 흡사 검정의 그것
을 닮아가고 있다. 결과적으로 국정은 그 대상도 점차 줄어들 전망이며, 그 집필도

구분 고시 후 공모에서 공급에 이르기까지 일관성과 안정성을 기하는 방식으로 움직아가고 있다.

교육부(발주자) : 교육부는 교과서 제도를 규정해가는 주체이다. 2007 개정 교육 과정에 따른 국정 교과서 공모제는 여전히 과도기적 양상을 보이고 있다. 특히 검정의 대상이 늘어나고 국정의 대상이 줄어든다면 국정은 이윤을 추구하는 민간 출판사들에게는 매우 매력이 떨어지는 사업이 될 것이다. 국정은 교과목별로 대형 출판사들이 나누어 맡을 가능성이 높아질 전망이다. 즉 독과점 양상이 사라지고 다양한 출판사들이 참여하는 형태로 변할 가능성이 높아진다. 이를 국정 교과서 편찬의 교과목별 일괄발주제라고 할 수 있다. 그렇지만 여러 출판사들이 참여한다는 점에서 국정 교과서 편찬의 분리발주제라고 할 수 있다. 이것은 연구 개발형 교과서의 집필진 선정과 이후의 편집 발행권을 갖는 출판사 선정에서 교육부의 역할은 커지고 있다. 연구 개발과 편집 발행의 분리 발주는 교과서 편찬의 질을 높여줄 것이라는 가정에서 출발한다고 할 수 있다. 또한 이것은 장기적 관점에서 볼 때 여전히 과도기적 제도 표현이다.

교과목별 연구 개발(핵심은 원고 집필) 기관을 대학 혹은 연구소에 분리 발주하고, 또한 교과목별 편집과 발행을 분리 발주하게 되면 이에 따른 절차적 비용(시간, 인력, 노력, 비용 등을 포함한 광범위한 개념)은 더 늘어나게 된다. 먼저 연구 개발 기관이 분산되는 데서 오는 질 관리의 문제, 집필진과 편집진의 인위적 결합에서 오는 문제, 편집진과 아트디자인 사이의 관계, 발행사의 제본과 인쇄, 심의, 실험본의 투입과 검토, 인쇄 후 공급 등에서 협력적 작업이 적지 않다. 이런 다원화된 속에서 교육부의 행정 및 교과용 도서의 질 관리는 더욱 복잡하게 된 셈이다. 현재와 같은 연구 개발을 통한 집필과 이후의 편집과 함께 묶은 발행의 분리 공모 속에서 교육부의 사업관리 부담은 더욱 커진 셈이다. 모든 책을 대한교과서에 의뢰하여 관리하던 시기에서, 발행권을 5개 출판사에 분리 발주하고, 다시 연구 개발과 편집 발행을 분리 발주함에 따라 사업은 더욱 복잡해지고 이 속에서 각종 선정 비용과 행정 업무가 늘어났다고 볼 수 있다. 이것은 교육부가 장차 국정 교과서 업무에서 어떤 행정관리 합리화를 이룰 것인가에 대한 과제를 던져주고 있다. 연구 개발은 책별로 다를 수 있지만, 이를 편집 발행하는 발행사를 몇 개로 하느냐에 따라 연구 개발과 편집 발행의 조합은 다를 수 있다. 규모의 경제와 함께 통제 관리의 범위를 고려할 부분이다.

연구 개발과 편집 발행권을 분리 발주하더라도 제때 필요한 질 높은 국정 교과서를 공급해야할 최종 책임은 교육부에 있다. 복잡한 양상으로 전개되는 국정 교과서

발행은 발행사들이 검정 교과서를 아울러 출원하기 때문에 더욱 복잡하고 일정상 더욱 촉박하게 되었다. 교육부로서는 이런 연구 개발에서 공급에 이르기까지 각 단계가 원활하게 이어지도록 해야 하고, 발행권을 부여받은 출판사들이 적기에 공급해 주는 것을 더욱 신뢰해야 할 위치에 있게 되었다. 상대적으로 짧은 편찬 기간 동안 상대적으로 더욱 질 높은 교과서를 만들어낼 것을 요구할 수밖에 없게 된 것이다.

여러 업체에서 분산하다 보면 예상치도 않은 비효율과 비협조로 인한 문제 발생의 소지가 많아질 것으로 예상하는 것은 당연하다. 각 단계 및 단계 사이를 잇는 부분에 대한 행정 관리가 더 많이 필요해진 것이다. 각자 책임지고 연구 개발, 집필, 편집, 아트 디자인, 심의, 인쇄, 제본, 공급을 하면 문제가 없으나, 이들 사이의 연계와 협조는 교육부의 행정 관리, 심지어 지도하에 있지 않는다면 질 높은 국정 교과서를 제 때 생산 공급하는데 차질을 빚을 수도 있다. 단계마다 책임 소재를 분명히 하고 하자에 따른 책임 배상도 철저히 하도록 연구 개발이나 편집 발행 및 공급 업체와 계약을 할 때 분명히 하는 것은 매우 중요해졌다. 교육부의 행정관리의 편리를 위해서도, 연구 개발과 편집 발행진 사이 및 발행과 공급 사이의 원활한 이행을 위해서도 편집 발행의 지나친 분산은 바람직하지 않아 보인다.

연구 개발(집필) 기관 : 연구 개발 기관은 이전에는 한국교육과정평가원 등 한정된 것이었으나 이제는 공모제로 인해 상대적으로 분산이 크게 이루어지고 있다. 교과별로 분산된 국정 교과서의 연구 개발(집필)권을 따내기 위한 경쟁도 당분간 치열해질 수 있다. 특히 초등학교 교과서에 검정이 가미됨에 따라 상대적으로 국정의 발행에 소홀해질 여지도 있다. 연구 개발과 편집 발행의 분리 문제는 가편집 상태가 될 때까지 집필진들만 집필 분담을 하여 원고본을 만들게 된다는 사실이다. 집필진(연구 개발진)들은 대부분 여러 차례 교과서를 만든 경력이나 그 교과 분야의 전문가들이기 때문에 원고본을 제 때 질 높게 만들 수 있다는 데에는 의심의 여지가 없다. 그러나, 교과서 원고본 집필은 출판사들의 편집 디자인 팀원들과 호흡을 맞출 때 각종 시행착오(중복, 누락, 낭비 등)를 줄일 수 있고, 제 때에 실험본 혹은 심의본이 산출될 수 있다. 이전에는 대한교과서가 그 역할을 수행하였는데, 이제는 당분간 그런 역할을 자임할 출판사가 없다. 이 때 ‘당분간’은 편집 발행권을 공모하여 집필된 원고를 편집할 수 있는 권리를 교육부로부터 취득하기 전까지를 말한다. 이 점에서 교육부의 집필진과 편집 발행진의 분리 발주 기간의 간격이 더 좁을수록 집필진과 발행사의 호흡을 맞추는 기간을 더 늘려준다.

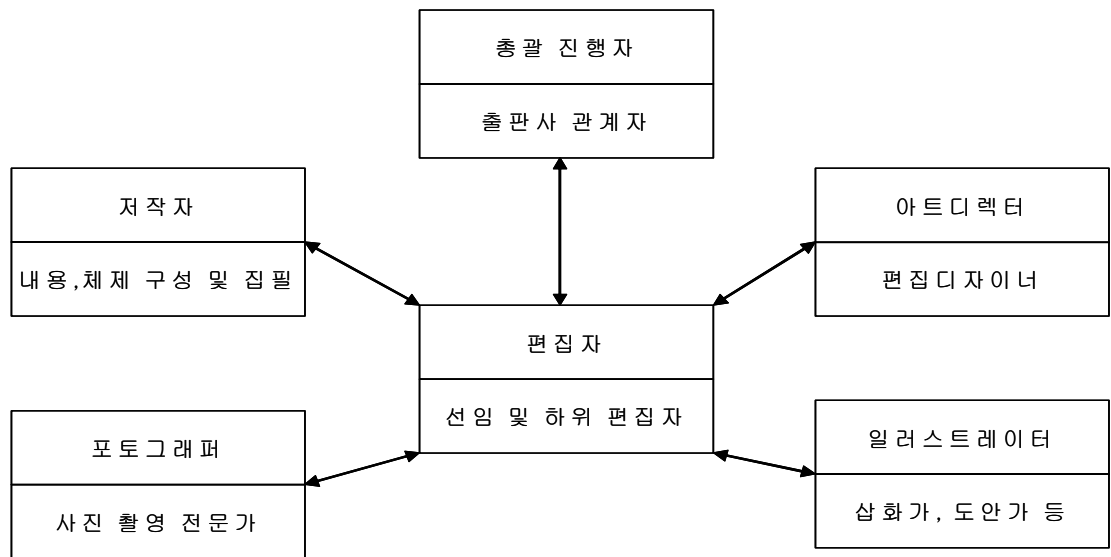
그간 교과서는 편집과 아트디자인의 개념이 미약했을 때에는 집필진이 상당히 주

도적이었다. 그런데 전자도서, 디지털 교과서의 등장을 예고하는 시대에서는 원고본 그 자체보다 그 후속 작업들이 더 비중을 가지게 되었다. 이전에 검정 출원을 집필자 대표를 중심으로 이루어지다가 출판사도 가능하게 된 것처럼, 집필보다 편집 이후 작업이 더 비중 있게 되면 교과서 편찬에서 출판사의 역할과 비중은 더 커질 가능성이 높다. 이것은 책에 아트 디자인 개념이 강조된 이후의 풍경이다. 또한 집필자보다 출판사가 더 안정적인 역할을 수행할 가능성이 높기 때문이다. 결국 집필 업무는 일본과 같이 출판사 편집진이 중심이 된다면 아트 디자인 부분이 그러하듯이 계약하여 외주 공급하는 형태를 띠게 될 것이다.

연구 개발진들은 편집 발행권이 확정되면 이들과 협조해야 하고, 나아가 시일에 맞추어 끝내야 하는 압력을 받게 될 것이다. 이전보다 편집 이후의 작업들이 비중을 차지하게 됨에 따라 내용 구성, 체제 구성, 집필을 위해 연구 개발진에게 허용되는 시간은 상대적으로 줄어들게 된다. 여기서 연구 개발진과 편집 발행진 사이에 갈등이 초래될 수도 있다. 애초에 연구 개발진(집필진)들은 뒤따라오는 편집진이나 그들의 업무 일정에 따라 통제되어야 할 이유가 없었다. 단지 공모를 통해 그들을 선정한 교육부에 대한 성실과 신의를 지킬 의무가 더 중요하다. 그렇다고 하더라도 좋은 교과서를 만들기 위해서는 연구 개발진과 편집 발행진들이 협력 공동체를 이루어야 할하도록, 문제가 발생하지 않도록 협조해야 하며, 미연에 방지나 사후 대책에서 교육부의 역할이 요구되는 부분이다.

발행권 부여받은 출판사 : 교과서 원고본의 편집 인쇄 제본을 포함하는 발행권은 출판사에게 있어 자기 정체성을 잘 드러내는 부분이다. 검정과 달리 국정은 편집권은 이제 인쇄 제본의 발행권과 일체가 되어가고 있다. 그 앞에는 원고 집필진이 그 뒤에는 아트 디렉터에 의한 부가가치 생산 작업이 기다리고 있다. 어느 정도 실험본이 만들어지면 교육부의 심의를 받아 주문 부수대로 인쇄, 제본을 하고, 형식적으로는 교육부가 최종본 납본을 받지만 실제로 대한교과서의 공급망을 통해 학교에 전달된다. 교육부의 공모를 따라 이들은 응모를 하게 될 것이고, 몇 가지 중요한 기준을 따라 발행권을 부여받게 될 것이다. 이때부터 출판사들은 교육부가 지정한 집필진과 일체가 되어 편집을 시작하게 된다. 아울러 각종 사진, 삽화, 도안, 멀티미디어 자료 등도 책 속에 녹아들도록 작업하게 될 것이다. 많은 경우 아트 디렉터에 의한 작업은 외주를 주거나 아니면 임시 고용하는 형태를 띠게 될 것이다. 이는 발행권의 안정성 지속성이 보장되지 않기 때문에, 출판사들은 비용 감당이 어려워 취할 수밖에 없는 불가피한 조치이기도 하다. 또한 짧은 교과서 편찬 기간을 고려하면 외부에 발주하는 기간도 짧을 수밖에 없다.

이전과 달리 국정 교과서는 교육부를 중심으로 세 단계 혹은 세 개의 서로 다른 주체들의 협력을 거쳐 발행하게 된 것이다. 이는 앞서 언급하였듯이 교과목별 일괄 편찬 형태가 아니라 분리 편찬 형태를 띠게 되므로 매우 불안정한 모양새를 띤다. 장차 아래 그림처럼 출판사가 국정 교과서의 연구 개발의 공모의 주체가 되면 이후의 모든 편찬은 출판사 중심의 일괄형태를 띠게 된다. 출판사 중심으로 국정 교과서가 편찬된다면 집필진과 아트디자인팀은 발행사의 외주 혹은 고용된 구성원으로 일하는 형태를 보일 것이다.



[그림 IV-2] 일본의 교과서 편찬 시스템 및 흐름의 예

출처: 조성준 외(2006), 금성출판사에서 재인용.

공급자(대한교과서) : 공급은 학교와 출판사를 이어 주는 가교 역할을 수행한다. 지역에 따라 동일한 공급소를 이용하기도 하지만 제도상 검정과 국정은 별도의 공급망을 가지고 있다. 적기에 주문을 받아 적기에 공급하는 일은 대한교과서의 일이다. 편집 발행권이 분산된 속에서, 각 출판사들이 부여받은 발행권을 충실히 발휘하여 제 때에 공급해 준다면 큰 문제는 없다. 그러나 이전의 발행권 다원화에서 경험하였듯이 때로는 협조가 원활하지 않아 제 때 적기 공급에 차질을 빚기도 한다. 이 경우 문제를 일으킨 측을 교육부 등에서는 분명히 밝혀내어 차기 발행권 부여 심사에서 감점을 주거나 아예 발행권을 회수하여야 할 것이다. 이런 복잡성을 피하기 위해서는 교육부는 편집 발행권을 지나치게 분산하거나 너무 많은 수의 출판사에게 분리 발주하는 일을 삼가야 할 것이다. 특히 충분한 경험과 전문성이 없는 출판사에게 편집 발행권을 부여한다면, 검정에 비해 국정 업무를 상대적으로 소홀히 하는

출판사에게 발행권을 부여한다면, 이것은 경쟁력을 높여서 질 높은 교과서의 확보라는 발행권 다원화 취지와는 거리가 멀게 된다.

제도 변화로 인해 발행사들 사이에 편집 발행권을 수주하기 위한 경쟁도 더 치열할 수 있겠지만 긴밀한 협조가 더욱 필요하게 되었다. 발행사들은 교육부의 각종 통제 심사로부터 더욱 자율적이고, 교과서 편찬에서는 더 전문적이면서 적정 가격으로 적기에 국정 교과서를 공급하는 책무성을 다하는 방식이다. 단순히 연구 개발권 및 발행권의 다원화를 넘어, 이를 통합한 편찬권의 다원화로 나아가지 않을 수 없다. 책임 집필, 책임 편집, 책임 디자인, 책임 인쇄 및 제본, 책임 공급 등 고품질 이면서 적기에 공급하기에는 복잡성이 더 커진 셈이다.

만약 현재의 국정 교과서의 연구 개발이 집필진 중심이 아니라 발행사 중심으로 하게 된다면 편찬의 양상은 크게 달라진다. 연구 개발 주체의 사전 심사가 있을 뿐 이후의 과정은 특정 교과목에 대하여 특정 출판사가 책임지는 형태가 될 가능성이 높다. 특히 내용보다 편집 및 아트 디자인적 요소가 많은 시간과 비용, 노력을 요한다고 하면 더욱 그렇게 변할 가능성이 높아질 것이다. 특정 출판사가 국정 교과서를 연구 개발하기로 한다면 이후의 작업들 즉 편집, 아트디자인, 가쇄본, 실험 및 심의, 심의본, 인쇄 제본, 공급에 이르기까지 일괄하여 맡을 가능성이 높아질 것이다.

따라서 교과서의 정본이 나오기 전에, 지난 교육과정기처럼 새 교과서의 편집과 교정 도중에 타 발행사로 이관해야 하는 일이 발생한다면 어느 시기에 하는 것이 부작용을 가장 줄일 수 있는 지에 대한 판단을 할 필요가 있다. 가장 바람직하다면 국정 교과서 연구 개발 기관을 공모할 때, 연구 개발진과 발행사와 콘소시엄을 구성하여 신청하도록 하는 것이 발행권 분리발주에서 오는 여러 가지 문제점을 덜 수 있다. 그렇지만 이 방법 역시 교과서 연구 개발 기관을 집필진을 중심으로 하고 있는 한 대학을 중심으로 한 집필진과 출판사를 중심으로 한 편집진의 분리로 인한 발행권 다원화 문제를 원활하게 처리하기란 쉽지 않다.

이런 점을 해소하기 위해서는 처음부터 국정 교과서를 공모할 때 아예 발행사로 하여금 공모에 참여하게 하고, 집필진-편집진-인쇄 제본 및 공급을 일관되게 진행할 수도 있을 것이다. 장기적으로 보면 집필자 중심의 국정 공모제 보다 편집자 중심의, 출판사 중심의 공모가 더 바람직할 수 있다. 이것은 발행사의 교과서 편찬에 대한 축적된 전문성과 부당한 외부 간여로부터 자율성 및 적기에 적정 가격으로 고품질의 교과서를 납품하는 책무성을 크게 하고, 초판에서 1회성으로 끝나는 교과서가 아니라 판 수를 거듭하는 교과서를 만드는 데에도 더 유리하기 때문이다.

3. 검정 도서제의 발전 방향⁴⁾

1) 검정 교과서의 적정 경쟁 시장질서의 확립

교과서 발행사가 독립적으로 교과서를 발행하여 판매 수익을 올리는 체제가 아닌 조합을 통한 공동생산 공동판매 체제 속에서도 교과서 판매 이익금의 적절한 배분은 교과서 출판의 전문화, 교과서 모니터링제 도입을 통한 지속적 개선을 위한 재투자, 공정한 질 경쟁 등을 확보하는 수단으로써 매우 중요한 것이다. 6차 교육과정기 중 초등학교 영어의 경우 발행사들에게 총판매 수익금액을 35%는 균등(획일) 배분하고, 65%는 주문에 따라 곧 시장 점유율에 따라 차등 배분하였다. 7차 교육과정기에 들어 초등학교 영어는 검정에서 다시 국정으로 전환되어 더 이상 진척되지 않았고, 중·고등학교의 경우 기존(6차)과 같이 총판매이익금의 100% 균등배분은 채택과정에서 채택을 위한 과당 경쟁과 있을 수 있는 채택부조리를 방지하기 위하여 발행사들 간에 이루어진 계약사항이었다. 그러나, 교과서 시장 점유율이 높은 회원사들은 이런 균등 배분이 오히려 교과서에 대한 재투자 의욕을 꺾는 것으로 보아 그 시정을 꾸준히 요구해 오고 있다. 또한 교과서 시장이 질적 경쟁에 따라 진입과 퇴출이 자유로운 시장 메커니즘이 작동하지 않는 원인으로 작용하고 있다.

일반적으로 교과서 판매 수입 금액을 나누는 방법은 크게 보면 세 가지가 있다. 첫째, 판매금액에 따라 나누는 방법, 둘째, 과거 초등학교 영어의 경우처럼 총판매금액의 일정 부분은 합격 검정 교과서를 낸 모든 발행사에게 균등 배분하여 투자비를 보장하고, 나머지는 판매금액에 따라 나누는 방법, 셋째, 판매 부수(채택률, 주문부수)에 관계없이 합격 검정 교과서를 낸 모든 발행사에게 균등(매출원가 비율)하게 n 분의 1로 나누는 방법이다.

6차 교육과정기 중에서 초등학교 영어의 경우는 둘째 방법을 취하였는데, 이 때 균등 배분을 총이익금의 얼마로 하느냐가 문제가 된다. 그리고 현재, 세 번째 방법을 적용하고 있다. 이는 교과서에 관한 한 품질에 의한 보상이 이루어지지 않는 균등 배분방식을 취하는 셈이다. 이렇게 되면 교과서를 잘 만들어 많이 팔린 출판사나 재검정을 거치면서 간신히 합격한 질 낮은 교과서를 낸 출판사는 똑같은 금액을 배분받게 된다. 이는 질 개선에는 좋지 않은 방법이다. 이렇게 되면 누가 질 높은 교과서를 내기 위해 노력하겠는가? 이 제도는 교육의 목적, 교과서 제도의 취지에

4) 본 절은 연구 책임자의 이전 연구(홍후조, 2005, “교과서 발행 제도의 합리적인 개선 방안”, 국회 백원우 의원실, 한국교육연구소, 아름다운학교운동본부 공동 주최 심포지엄 주제 발표, 46-56쪽, 2005. 12.19)를 일부 수정하여 전제한 것이다.

비추어볼 때 최선의 방법은 아니다. 그러므로 자본주의 자유 시장 경제 질서에서 공정한 경쟁의 룰이 적용될 수 있도록 단계적으로 고쳐져야 할 것이다. 다만, 재검정과목이 많은 경우 재검정 과목의 책별 정가를 본 검정과목과 균형을 유지하기 위해 본 검정과목의 정가를 올려 매출액 또한 올리는데 큰 기여를 한 점도 있다. 조합에서 출판사를 통해 저작자에게 지급하는 인세(정가의 약 9% 정도)는 본검정과 재검정 판매 부수에 따른 차등 지급하고 있다. 중학교의 저자 인세 배분 방법은 50%는 본검정·재검정 균등분배, 15%는 본검정 균분, 35%는 본검정 매출비로 지급하고, 고등학교의 그것은 50%는 본검정·재검정 균등분배, 20%는 본검정 균등분배, 30%는 본검정 매출비로 지급한다.

교과서의 과목별 전문화, 교과서의 개선을 위한 모니터링제 설치 운영 등은 출판사의 몫이다. 그러므로 오히려 출판사의 이익금 배분의 차등화가 더욱 시급하다. 검정 제도는 점차 정부와 검정 시행 관리 기관의 권위적 개입을 줄이고 시장에 의해 질 높은 것은 보상받고 질 낮은 것은 퇴출되는 시스템을 확립해야 할 것이다. 여기서 가장 중요한 관건이 교과서 판매수익금의 성과 위주 배분 문제이다.

발행사간 합의는 중요하게 존중될 수 있으나 이들의 합의가 교과서 품질 개선을 통한 교육 발전이라는 더 높은 목적과 취지에 비추어볼 때 목적 달성에 저해되는 것이라면 즉각 시정되어야 할 것이다. 투기적 검정 교과서 제작과 출원, 비교적 쉬운 검정 기준 통과와 합격, 교과서 판매 대금의 균등 배분으로 연결되는 교과서 시장의 형성을 방해하는 관행은 교육의 목적과 검정 교과서 제도의 근본 취지에 위배되므로 사라져야 할 것이다. 현재 금융권처럼 교과서 시장이 개방되면 외국의 메이저 교과서 출판사들이 우리 교과서 시장을 넘볼 수도 있다. 그러므로 그 전에 교과별 전문출판사화를 이루고, 항상적 개선을 뒷받침하는 모니터링 제도를 확립하는데 재정적 바탕이 되는 교과서 판매에 따른 이익금의 차등 배분제를 점진적으로 연차적으로 균등의 비율을 줄이는 방향에서 확립해 나가야 할 것이다.

2) 교과별 전문 출판사화

이 문제는 앞서 밝힌 대로 공정한 경쟁이 가능한 시장질서가 확립되고 이윤 배분이 합리적으로 되어야 해결될 수 있을 것이다. 교과별 교과서 발행사의 전문화가 확립되어야 할 것이다. 질 높은 교재를 생산하고 있는 선진 외국의 경우를 살펴보면, 일부의 교재 발행사들이 교과용 도서를 개발하고 있고, 이들은 검정이 있을 때만이 아니라, 상시적으로 집필진, 편집진 등을 확보하고 교재 연구를 계속하고 있

다. 그리고 그 결과를 반영하여 이미 개발된 도서의 개정판을 지속적으로 발행하고 있다. 이러한 과정을 통해 교재의 질은 크게 개선되고 있다.

반면에, 우리나라의 경우에는 검정에 출원하는 출판사의 대부분이 영세하여 교과서 사업을 1회성 투기 사업 정도로 여기는 경우가 많다. 전문적인 집필, 편집진이 상시적으로 확보되어 있는 것이 아니라, 검정 출원 당시 일시적으로 모여 작업하고 흩어지는 방식이다. 또한 설문 결과에도 나타났듯이 비전공자가 교과서를 편집하는 경우도 많다. 교과별 전문 발행사가 확립되어 있지 않아 검정실시공고 때마다 교재 발행의 경험이 일천하거나 없는 영세 군소 출판사들이 완성도 낮은 심사본을 제출하는 관행이 되풀이되어 왔으며, 그들의 전문성 부족과 경험 부족, 영세성으로 인해 교과서로서 인정받지 못하고 결국 과다한 투자로 인해 파산하는 경우도 있었다. 또한 기존의 발행사들도 여러 교과용 도서를 한꺼번에 편찬하기 때문에 전체적으로 질이 높지 못하다.

교과용 도서 전문 출판사 육성을 위한 가장 큰 요건은 교과서 발행사의 수익성 보장이다. 교과용 도서 발행사에서 질 높은 교과서 편찬을 위해 지속적으로 연구, 개발할 수 있는 여건 마련을 위해 정부는 현재보다 높은 수익성을 보장해 주어야 한다. 다만, 정부에서는 보장해 준 수익이 다른 곳에 전용되지 않고 오직 교과용 도서의 연구, 개발 및 편집자의 전문화에 쓰일 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 지속적으로 관리하면 된다. 또한 유관 대학이나 한국교육과정평가원이나 사단법인 한국검정교과서와 같은 전문 기관에 의뢰하여 교과용 도서 편찬 전문 출판사 및 편집자 양성을 위한 이론·실무 교육 및 법률·교양교육을 지속적으로 실시해야 할 것이다.

3) 항상적 질 개선을 위한 교과서 모니터제 구축과 활용

교과서 사용자의 의견을 수렴하는 교과서 모니터제를 확립해야 할 것이다. 발행사들은 한 번 공급하고 나면 사후 관리를 제대로 하지 않는 편이며, 교과서의 문제점을 체계적으로 수용하는 통로가 미비한 편이다. 별다른 제도화된 대책이 없어 교과서 오류에 대한 문제 제기, 이슈 중심으로 파동을 불러오는 경우가 종종 있다. 현재 발행사들은 교과서를 사용해 본 교원과 학생들의 경험과 의견을 수용할 체계가 미흡하다.

현재와 같은 발행사의 교과용 도서 발행 저수익 구조 하에서는 발행사에게 모니터 요원 운영비를 비롯한 교과서 개선비를 부담시키는 것은 현실성이 적다. 정부에서는 교과서 개선 비용을 교과서 정가에 반영하는 방안을 강구해야 할 것이다.

교과서를 개선하는 데는 교원, 학생, 편집진, 집필진, 학부모, 해당 교과 연구자 등 다양할 것이다. 특히, 교과서를 개선하는 지름길은 이를 사용해 본 교원과 학생들로 하여금, 단위별, 주제별, 차시별로 일정 인원을 지정해 교과서를 평가하고 개선안을 제안하는 ‘교원 교과서 모니터 체제’와 ‘학생 교과서 모니터 체제’를 구축하는 것이 효과적이다. 특히, 교사는 가르치면서 발견한 문제점을 교재 발행사나 정부의 교과 담당 관계관에게 수시 통보할 수 있도록 연결되어 있어야 할 것이다. 정부 혹은 학교 수업용 교재 발행사는 교원 교과서 모니터뿐만 아니라 전국 학교와 사회단체를 대상으로 한 교과서 모니터 체제를 구성 운영하는 것이 필요하다. 정부와 교재 발행사는 교과서 전문을 웹에 올려 누구나 교과서에 대해 보다 나은 의견을 제기하게 하고, 좋은 평가 의견을 적극적으로 수렴해야 할 것이다. 희망하는 시민을 ‘명에 교과서심의위원’으로 위촉하여 교과서를 상시 분석하도록 함으로써, 더 나은 교재를 만들어 가도록 하는 체제를 갖추어야 할 것이다.

4) 채택 후보 교과서 선정의 권역별 광역화

현재 검정을 통과한 교과서를 전시하고 채택하기까지 기간은 약 1개월 정도(검토 기간은 15일 내외임)이다. 소규모 학교에서는 개별 교사가 여러 책을 모두 검토하여 비교 판단하려면 기간이 짧은 편이다. 단위 학교에서 교과서를 충분하게 검토한 뒤 채택하여 질 낮은 도서를 자연 도태시키는 시장 기능을 수행하는 데 한계가 있다. 또한 교원의 잦은 이동으로 교과별로 교사 수가 소수인 학교는 자신이 참여하여 검토 추천하고 다른 학교로 옮겨가는 경우도 적지 않다. 소수가 폐쇄적으로 채택하기 보다, 다수가 공개적으로 채택하는 것이 더욱 바람직하다. 개별 학교보다 채택 단위를 광역화하여, 학생 수를 감안하여 지구별 자율장학회별로 혹은 권역별 채택구를 정하는 것이 바람직하다. 다수의 공론에 따라 질 높은 교과서를 공동으로 공개적으로 채택하는 것이 보다 바람직하다. 교과서 출판 전문화와 고품질화를 위해 교과별로 2-5종 내에서 복수 추천하고 학교에서 현행 절차를 활용하여 채택하도록 하여, 채택 과정에 다수가 참여하여 선택의 타당성을 높여야 할 것이다. 교원 단체 등을 통해 교과서 질에 대한 평가 결과를 교과서 채택 등에 활용하도록 권장하고, 다양한 사회단체의 교과서 질 평가 결과를 공개하는 것도 교과서 질을 높이는 방법이다.

5) 검정제의 발전을 위한 제안

앞서 논의한 바를 정리하면 장차 검정제에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 이런 요인들이 검정 도서 및 검정제를 활성화시킬 부분도 있고, 이를 위축시킬 수도 있다. 먼저 검정 도서를 확대하고 검정 시장을 확대하며, 검정제를 발전시킬 가능성이 있는 요인을 들면 다음과 같다.

- (1) 국정 축소 가능성과 검정 확대 가능성(초등 교과서, 일정 부수 이상 교과서 등)
- (2) 인정 중 검정 전환 가능성(전국 혹은 광역 단위 필수 사용 교과서, 우리들은 1학년, 4학년 지역화 단위 교과서 등, 일정 부수 이상의 교과서)
- (3) 검정 도서 연구 개발 기금 신설 가능성(국정과 검정 연구, 개발, 공급의 활성화/안정화 기금 등)
- (4) 정가 결정 방식의 변경 가능성(기획, 연구 개발, 시제품의 정가 반영 등)
- (5) 외형 체제의 규제 완화 가능성(쪽수, 지질, 색도 등)
- (6) 검정 수수료 인하 가능성
- (7) 1교과 다 교재 가능성 등

다른 한편 검정 도서의 책 수와 비중을 축소하고, 시장을 위축시키며, 검정제를 위축시킬 가능성이 있는 위험 요인을 들면 다음과 같다.

- (1) 교과서로 발행될 교과목에 대한 축소 가능성
- (2) 교과 교육과정기준의 상세화로 교과서 대체 가능성
- (3) 교재로 인정되는 자료의 확대 가능성(수업에서 교과서의 비중과 지위 약화)
- (4) 교과서 제도의 변화 가능성(국정과 검정 축소-인정과 자유발행제 확대 등)
- (5) 디지털 교과서의 확대 가능성에 따른 서책형 교과서의 비중 축소 가능성
- (6) 규제완화차원에서 교과용 도서에 관한 규정의 일부 조항의 개정 가능성(예, 공동생산과 공동 공급의 폐지, 일부 대형 발행사의 조합 구성 거부 및 탈퇴 가능성 등)
- (7) 검정 합격 종수의 제한 가능성
- (8) 발행사 책별 이익금 차등 배분의 가능성
- (9) 교과목에 따른 발행 형식의 다양화 가능성(학생용보다 교사용, 학급용, 학교용으로 전환 가능성)
- (10) 교육재정의 절감 및 친환경 정책의 강조에 따른 학교 비치용 및 사용후 반납형 교과서의 확대 가능성 등

(11) 교사의 교과 교육과정기준을 기초로 한 직접적인 수업 설계에 대한 권리 주장 강화

(12) 외국 교과서의 직수입 및 학교 활용 확대 등

요약컨대, 검정 도서제의 발전을 위해서는 정책 및 실무 측면에서 다음과 같은 개선이 요구된다.

- 경직된 국정이나 질 낮은 인정보다 검정의 대상을 확대한다.
- 교과서 제도 및 검정제의 발전을 고려한 교과용 도서에관한규정을 개정(정기 검정제 도입, 검정 수수료, 교과용 도서 발전 기금 설치 근거, 정가 산정의 현실화, 교재 공급망의 정비 등)한다.
- 교과용 도서의 연구 개발, 인쇄와 제본, 안정된 채택과 공급을 위한 ‘교과용 도서 발전 기금’의 설치하는 방안을 강구한다.
- 전자 및 디지털 도서 개발 확산 정책을 재검토하고, 디지털 도서는 교육 본질과 그 효과 측면에서 서책형 도서를 보완하는 기능으로 자리매김해야 한다.
- 교과 교육과정기준을 구현하기 위한 교과별, 과목별로 다양한 교재를 개발한다.
- 학교에 교부하는 예산에서 학교로 하여금 중요하고 다양한 교재를 구입하여 학생과 교사에게 공급할 수 있도록 기본 교재 구입비를 별도로 책정한다.
- 검정 대상에서 교사용 지도서를 제외한다.
- 공공에게 이익이 되는 학교 교육용 교재 및 그 지식을 확보하는 과정에 드는 행정 비용을 교육부가 감당함으로써 검정 수수료를 적정화한다.
- 수업과 학습에 교과서 의존도를 고려한 교과 특성별 발행 형식을 다양화한다.
- 자원의 재활용, 근검절약 및 자연환경 보전 등을 교육하기 위해서도 사용 후 반납하는 도서 대여제를 확대한다.
- 판수를 거듭하여 질 개선할 수 있도록 전면 신판과 부분 개정판에 대한 검정 심사 기준의 차별적 탄력적으로 적용한다.
- 교과서의 오류를 바로 잡거나 질적 개선을 위한 책별 혹은 출판사별 모니터링을 제도화한다. 출판사별로 저자와 편집자들이 책임지고 수정 보완하도록 한다.
- 인정제와 같은 방식으로 매년 일정 시기에 실시하는 정기 검정제를 도입한다.
- 채택과 소요 부수를 고려한 책별 합격 종수를 적정화한다. 이는 채택 과열을 막고 교과서의 질 확보와 책별 이익금 배분을 통해 재투자를 위한 기반이 된다.
- 책별 판매 이익금의 차등 배분 비중을 점진적으로 확대한다.
- 교과별 책별 전문 출판사 육성 방안을 강구한다.

- 소수 의견이 반영되는 폐쇄적 채택보다 다수 의견이 반영되는 공개적 채택이 가능하도록 채택의 공간 단위를 확대한다.
- 학교간 지역간 이동하는 학생의 교과서 구입의 편의를 고려한 접근성 높은 안정적인 공급망을 확보한다.

4. 인정 도서제의 발전 방향

우리 교과서 제도에서 후진성을 보이고 있는 것이 인정제이다. 이론상으로 보면 국정보다 검정, 검정보다 인정이 더 다양하고 창의적이고 질이 높아야 하지만 실상을 그렇지 못하다. 여러 가지 원인이 있지만 검정과 국정에 연구자들의 노력, 시간, 관심, 자원이 쏠리는데 비해 전체 교과서 종수의 2/7를 차지하면서도 주목받지 못하여 여기는 황무지로 남아 있기 때문이다. 이를 잘 제도화하는 것이 교과서 제도를 발전시키는 길이라고 본다. 현행 교과서 발행제는 국정제, 검정제, 인정제를 취하고 있다. 교과서 관계자들의 노력, 시간, 관심은 주로 국정제와 검정제에 쏠려있다. 최근 들어 인정도서가 확대되고 있으나 그 법적, 제도적 기초는 확립되어 있지 못한 형편이다. 일각에서는 인정제가 가진 장점을 건너뛰고 자유발행제를 확대 강화하자는 제안도 있다. 결국 인정제는 사각지대에 놓여 있는 형편이다.

인정제는 교육인적자원부장관이나 교육감의 사용허가(인정)를 받거나, 인정 심사는 검정에 준하여 받거나, 심지어 인정의 필요가 없는 인정도서에 이르기까지 다양하여 제도적 뒷받침이 약한 상태이다. 그 전에는 단순히 보충 자료로 여겨지던 인정 교과서가, 제4차 교육과정기 이후 인정도서가 본격 발행되었고, 현재 초등 사회과 지역화 단원 교과서, 중학교 선택과목이나 재량활동의 보조 교재, 고교 교양과목, 국악교, 방통교 교과서 등 약 1,600여 책이 인정받은 상태이다. 이론적으로 인정도서가 더 창의적이고 다양해야 하나 내용의 질과 관련된 내적 체제나 외형, 인쇄, 분량, 가격 등 외적 체제 모두 상대적으로 부실한 상태이다. 예컨대 초등 교과서에서 학생이나 교사들이 가장 불만스러운 것이 사회과 지역화 인정 교과서이며, 일부 인사들이 우월적 직위를 부교재 형태로 비싼 교재를 강매하는 것도 인정제 교재라고 비판받고 있다. 본 장에서는 인정 도서의 현황을 바탕으로 인정 도서의 제도적 발전 방향을 탐색하고자 한다(홍후조, 2006b 참조).

1) 인정된 도서의 현황 분석

한 자료 조사에 따르면, 인정도서의 종수도 상대적으로 다른 발행제에 비해 더 늘어났다고 할 수 있다. 즉 6차 교육과정기에는 85종에 불과하였으나, 제7차 교육과정기에는 이보다 49종이 더 늘어난 134종이었다.

<표 IV-4> 6·7차 교육과정의 도서 종수 현황

구 분	국정도서	검정도서	인정도서
제6차 교육과정	827	123	85
제7차 교육과정	721	187	134
증 감	△104	64	49

*출처: 교과서 백서, 교육부 내부 자료.

인정도서의 현황을 제7차 교육과정에서 국정이나 검정에 비교한 표는 다음과 같다. 인정도서는 제7차 교육과정기 전체 도서 3,571책에서 35.7%나 되는 1,275책을 차지하고 있다. 국정과 검정은 교육과정 개정 이후 거의 수 년 안에 책 수가 정해 지지만 인정은 여러 해를 두고 필요에 따라 계속해서 책 수를 늘려가고 있어 그 수는 점차 늘어나고 있다고 할 수 있다. 2006년 현재는 1,663책이어서 그간 388책이나 늘어났다.

인정도서가 늘어난 이유는 상대적으로 교과목 수가 늘어났고, 상대적으로 교과서 사용이 이전 교육과정기에 비해 자유로워지고 있다는 추세의 반영이기도 하다. 또한 이것은 인정 제도 자체가 매년 심사를 실시할 수 있는 체제이고, 국정과 검정의 발행, 편집 등에서 상대적으로 한가해진 발행사들이 꾸준히 사용 부수가 많은 도서를 발굴하여 집필, 편집, 심사 요청, 심사 합격 후 발행을 거치기 때문이다. 검정과 국정은 one-spot 심사인데 반해, 인정은 해마다 심사가 있기 때문에 발행 부수가 꾸준히 늘어났기 때문이다.

한편 초등보다 중학교, 중학교보다 고교 교사들이 인정제를 더 확대하기를 바라며, 자유발행제 도입에 대해서는 시기상조라는 입장을 보이고 있다.

<표 IV-5> 도서 발행제에 대한 교사들의 의견 조사 결과

	국정제 유지	검정제 확대	인정제 확대	자유발행제 도입
초등 교사	60.4%	22.2%	9.6%	7.8%
중학교 교사	44.2%	29.2%	14.3%	12.3%
고교 교사	36.4%	27.8%	19.7%	16.1%

*전국 초중고 120개교 교사 1,200명 대상 조사(2003)

**출처: 문용린(2005. 5. 26-28). 교과서 정책 동향과 한국검정교과서협회 발전 방향. PPT 자료.

여기서는 인정도서의 인정 현황을 통해 인정도서의 현재 모습을 살펴보기로 한다. 이 장의 자료는 주로 교육부 홈페이지의 CUTIS에 올라와 있는 자료(2006년 2월 28일 현재)를 활용하였다. 아쉽게도 교육부 홈페이지의 CUTIS에는 얼마의 부수가 얼마나 쓰이고 있는 지에 대해서는 나타나 있지 않다. 또한 학교가 혹은 우리나라 전체에서 인정도서를 구입하는데 드는 비용도 나타나 있지 않은 상태다. 장차 인정도서 제도를 개선하기 위해서는 인정도서가 얼마나 사용되고 있으며, 그에 따른 정부 예산 혹은 개별 학교의 교비가 어느 정도 지출되고 있는지에 대해서 기초 자료를 축적할 필요가 있다. CUTIS에 따른 인정도서 현황은 아래 표와 같다.

<표 IV-6> 학교급별 인정도서 현황

초등학교	중학교	고등학교	방송통신고	계
1,034	85	532	12	1663

2006년 2월 28일 현재 1,663권의 인정도서를 학교급별 현황을 알아보기 위하여 초등학교, 중학교, 고등학교급별로 조사하였다. 초등학교 인정도서는 1,034권으로 전체 인정도서의 절반 이상(62%)의 비율을 차지하고 있다. 또한 고등학교의 경우 532권이 사용되고 있으며, 중학교는 85권으로 학교급별로 인정도서를 살펴보았을 때 가장 비중이 작은 것으로 나타났다. 방송통신고등학교의 경우에서 12권이 인정도서가 사용되고 있는 것으로 조사되었다. 초등학교는 지역화 단위 교과서, 재량활동용 한문 등의 발행 부수가 많기 때문이고, 고등학교는 실업계 등 소수 학생이 쓰는 교과서가 많기 때문이다.

현재 사용되고 있는 인정도서가 학년별로 어떻게 분포되어있는지를 조사하기 위

하여 각각의 학년별 인정도서의 현황을 조사하였다. 학교급별로는 초등학교의 도서가 가장 많은 것으로 조사되었지만 학년별로 세분화하여 조사하였을 경우 고등학교 전학년에서 사용되는 인정도서가 432권으로 가장 높은 비율을 나타내었다. 그리고 초등학교 3학년의 인정도서가 340권으로 높은 비율을 보여주었다. 전반적으로 각 학년에서만 사용되는 인정도서보다 각 학교급별로 전학년에서 사용할 수 있는 인정도서가 전반적으로 높은 비율을 나타내고 있다. 전학년이 사용할 수 있는 것은 대체로 ‘한자’ 검정 시험을 대비한 교재와 같이 단계별로 교재가 짜여진 경우이다.

2006년 현재 각급 학교에서 사용되고 있는 인정도서 중 주요 발행인을 조사하기 위하여 발행인별로 인정도서를 구분하였다. 조사 결과 ‘각 시도교육청, 지역교육청 및 교육감, 교육장’ 등이 발행인으로 등록된 인정도서가 477권으로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 다음으로 ‘대한 교과서’가 159권의 인정도서를 발행하고 있으며, ‘교학사’가 98권, ‘중앙교육진흥연구소’가 62권, ‘두산’이 40권, ‘삼양미디어’가 35권, ‘창의마당출판사’와 ‘천재교육’이 각 30권씩을 발행하고 있다. 또한 136곳의 출판사에서 710권의 인정도서를 발행하고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-7> 저작자별 인정도서 현황

개인	교육청	학교	기타	계
1,501	103	42	17	1663

2006년 2월 28일 현재 1,663권의 인정도서의 저작권자를 알아보기 위한 조사를 하였다. 단독 저자와 공저자를 포함하여 개인이 인정도서의 저작권자인 경우가 1,501권으로 약 90%의 비율로 구성되어 있었다. 각 시도교육청 및 지역교육청이 저작권자인 경우가 103권이었으며, 42권의 책은 학교장이나 각 학교가 저작권자로 지정되어 있었다.

<표 IV-8> 인정도서 종류 현황

교과서	지도서	지역화도움자료	효교육지도자료	계
1464	191	2	6	1663

현재 사용되고 있는 인정도서의 종류가 어떻게 구성되어 있는지를 알기 위해 인정도서를 교과서와 지도서의 구분으로 조사하였다. 총 1,663권의 인정도서 중

1,463권이 교과서로 사용되고 있으며, 교사용 지도서로 190권이 사용되고 있음. 그리고 초등학교 3학년 ‘우리고장의 생활(울산)’ 도서의 경우 지역화도움자료로 사용되고 있으며, 초등학교 전 학년에서 사용되는 ‘즐거운 효생활(충남)’ 교재는 효교육 지도 자료로 활용되고 있는 것으로 조사되었다.

현재 사용 중인 인정도서가 인정받은 연도별 추세를 알아보기 위해 인정년월별로 인정도서를 조사하였다. 먼저 2000년 이전에 인정받은 도서는 359권이었으며 2000년 이후 인정받은 도서는 1,304권에 이르는 것으로 조사되었다. 각 연도별로 자세히 살펴보면 2000년에 160권, 2001년에 140권, 2002년에 216권, 2003년에 172권, 2004년에 224권, 2005년에 239권, 2006년 2월 현재 153권이 인정을 받은 것으로 조사되었다. 2003년 이후 점차로 인정도서가 증가추세를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 이는 학교에서 각종 도서 사용이 다양화되고 있음을 나타낸다. 앞으로도 논술시험의 강조에 따라 논술 교재, 독서 교육의 강조에 따른 도서들의 인정이 잇따를 것으로 전망된다.

2006년 2월 28일 현재 사용되고 있는 인정도서의 형태를 조사하기 위하여 도서의 판형별로 구분해 보았다. 국정과 검정의 교과서가 상대적으로 판형이 커진 것과 마찬가지로 인정도서도 그 판형이 상대적으로 커진 셈이다. 전통적으로 많이 사용되었던 4×6배판이 1,378권으로 여전히 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 국배판 75권, 국판 52권, 크라운판 44권 등 전통적인 4×6배판에서 탈피하여 여러 가지 판형으로 교재의 형태를 다양화하고 있는 것으로 조사되었다.

2006년 2월 28일 현재 사용되고 있는 각 인정도서의 양을 조사하기 위하여 인정도서의 총 쪽수를 조사하였다. 조사에 사용된 구분단위는 100쪽 미준 만, 100쪽 이상 200쪽 미만, 200쪽 이상 300쪽 미만, 300쪽 이상 400쪽 미만, 400이상의 5개의 척도로 구분하였다. 조사 결과 전체 사용도서의 49%인 819권의 도서가 100쪽 이상에서 200쪽 미만의 양을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 200쪽 이상 300쪽 미만의 도서가 339권, 100쪽 미만의 도서가 297권, 300쪽 이상 400쪽 미만의 도서가 174권, 400쪽 이상의 도서가 34권이 사용되고 있는 것으로 조사되었다.

<표 IV-9> 가격별 인정도서 현황

1,000 원미만	1,000원 ~2,000원	2,000원 ~3,000원	3,000원 ~4,000원	4,000원 ~5,000원	5,000원 ~6,000원	6,000원 ~7,000원	7,000원 ~8,000원	8,000원 ~9,000원	9,000원 ~10,000 원	10,000원 이상	계
14	72	159	212	192	131	97	83	65	32	84	1141

2006년 2월 28일 현재 사용 중인 인정도서 중 정가가 책정된 도서의 비율과 그 가격대를 조사하여 위하여 가격별 인정도서 현황 알아보았다. 현재 인정도서 중 정가가 책정된 도서는 전체 인정도서의 69%인 1,141권으로 나타났으며, 정가가 책정된 인정도서의 가격대는 3,000원 이상 4,000원 미만에서 가장 많은 도서(212권)가 분포되어있는 것으로 조사되었다. 그리고 10,000원 이상의 도서도 84권으로 조사되었으며, 전체 인정도서 중 부산지역의 고등학교 ‘신발제조 실습관련 교과서’가 26,820원으로 가장 높게 조사된 반면 서울지역 고등학교 ‘종교’ 교과서는 600원으로 가장 낮은 가격을 보여주었다.

교과서의 가격은 국정이 가장 싼 편이고 다음으로 검정이 싸고, 상대적으로 허술한 심의 절차와 정성이 덜 기울여지는 인정이 비싼 편이고, 이 보다 참고서가 가장 비싸다고 할 수 있다. 한 조사에 따르면 동일 출판사의 검정 교과서와 그 자습서의 가격을 대비하면 2-3배 정도 자습서가 비싸다. 이 자료를 작성한 이들은 정부의 교과서 가격 규제 및 교과서와 참고서 겸업 허용으로 양질의 교과서 생산이 이루어지지 못하고 있다고 비판한다. 또한 출판업자들이 가격이 규제되어 있는 교과서 보다는 가격 수준이 높은 참고서 개발에 투자를 집중하여 참고서의 질은 향상되지만, 교과서의 질은 개선되지 않고 있다고 하였다. 이런 비판은 인정도서에도 해당된다. 가장 엄정한 절차를 거치기 때문에 제작에 어려움이 높은 국정이나 검정은 상대적으로 가격이 낮는데 비해, 그렇지 않은 인정도서와 참고서가 오히려 가격이 더 비싸며, 최근에는 학원가에서 자체적으로 제작하는 교재가 가장 비싼 편이라고 할 수 있다.

2) 인정도서의 제도적 발전

우리나라의 인정도서는 국가 단위의 교과서가 아니고, 지역 또는 학교 단위의 비교적 특수한 교육 자료이다. 따라서 특정 지역 또는 특정 학교에서만 한정적으로 사용한다는 것이 일반적인 인식이기도 하고, 인정도서 제도의 기본 취지이기도 하다. 만일 전국적으로 학교에서 보편적으로 사용한다면 그것은 국가 단위의 국정도서나 검정도서여야 마땅하다.

그러나 우리나라 학교 현장에서 사용되고 있는 수많은 인정도서를 살펴보면 한정적인 도서도 있고, 한정적이라고 보기 어려운 도서도 있다. 이러한 것은 국내 유수의 출판사가 발행하는 인정도서에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 다시 말해, 출판사에서는 수익 창출을 위해 인정도서를 발행하며, 수익의 확대를 위해 전국적인 마

캐팅을 한다. 특정 도서에서 발행 종수가 해마다 크게 늘어나는 것에서 수익성과 마케팅 성과의 일면을 엿볼 수 있다. 인정도서에도 벌써 시장경쟁원리가 도입된 것이다. 가령 초등학생용 한자 인정도서의 종수를 살펴보면 서울특별시에서 인정 심의를 받은 것만 수십 종이나 된다. 혹자가 ‘선택의 폭을 넓힘으로써 학교 특성에 맞는 것을 선택하게 한다’고 한다면 이는 순진한 생각이다. 가격이나 내용 구성에서 모두 유사하기 때문이다. 발행사의 면면을 볼 때, 규모 있는 교과서 출판사 대부분이 경쟁적으로 참여하고 있다. 시장이 있고, 수익 발생에 대한 기대가 있기 때문이다. 또 서울시교육청에서 인정심의를 통과한 도서는 서울 지역에서만 사용되지 않고 전국적으로 사용된다. 각 시도별로 인정 심의를 통과한 한자 도서가 무수히 많음에도 조금도 위축되지 않고, 전국 어디에서나 사용된다. 이쯤 되면 인정도서라기 보다는 초등학교의 선택 교과쯤으로 보아도 무리가 없을 것 같다.

위와 같은 예가 모든 도서에 적용되지는 않는다. 그러나 일부이기는 하지만, 무분별하리만치 출판사의 참여가 대폭 늘어나고 있고, 인정도서 발행 종수가 크게 확대되면서 개선해야 할 제도적인 문제점이 적지 않다. 시장은 뛰고 있는데, 제도는 정체되어 있기 때문이다. 주객이 전도된 양상이지만, 현상이 제도를 이끌어갈 수밖에 없는 현실에 직면해 있는 것이다.

이에 본고에서는 발행사 입장에서 몇 가지 인정제의 문제점을 지적해 보고, 개선 방안을 제시해 보고자 한다.

(1) 인정 신청 주체의 비현실성과 제도 개선

인정도서 신청 주체의 비현실성을 논하기에 앞서 검정교과서의 신청 주체에 대해 살펴본다. 검정교과서의 경우 검정 신청 주체에 대해서 ‘검정 신청은 그 원고를 집필한 자(이하 “저작자”라 한다) 또는 발행자가 하거나 저작자와 발행자가 공동으로 한다’(교과용 도서에 관한 규정 제8조, 2002. 6. 25. 전문개정) 라고 규정하고 있다. 2002년 6월 이전에는 ‘검정 신청은 그 원고를 집필한 자(이하 “저작자”라 한다)가 신청하여야 한다’ 라고 되어 있었다. 이와 같이 규정을 고친 것은 현실성을 고려했기 때문이다. 이는 이전 규정이 ‘저작자가 교과서를 펴내고자 할 때, 출판사를 정하고 편집, 제작하게 한 다음, 그 결과를 저작자가 검정 신청한다’는 저작자 주체론에 입각했다면, 현행 규정은 그 반대, 즉 ‘출판사가 교과서를 펴 내고자 할 때, 집필자를 정하고 원고를 받아 편집, 제작하여 그 결과를 출판사가 검정 신청한다’는 출판사 주체론으로 무게 중심이 이동하였음을 뜻한다. 즉, 신청 주체의 불합리성을 개선한 것이다. 그러나 인정도서는 아직도 이 규정이 그대로 유지되고 있다.

교육장(고등학교의 경우에는 학교장)은 관할 구역 안의 학교(고등학교의 경우에는 당해 학교)의 교과목에 관하여 인정도서의 사용이 필요하다고 판단되는 경우에는 인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 6월 전까지 교육인적 자원부장관에게 인정도서의 인정을 신청해야 한다. <‘교과용 도서에 관한 규정’ 제14조 1항>

14조 1항의 위 규정을 비롯하여 2, 3항을 보면, 인정 신청의 주체가 학교장으로 되어 있다. 일반화되기 어려운 특수 교과 내용이나 지역적 내용에 대해서 학교의 환경과 사정을 고려하여 학교장이 인정 신청을 하고, 심의 절차를 거쳐 사용할 수 있도록 허락해 주는 제도인 것이다. 가령, 종교 재단에서 운영하는 학교의 경우, 관련 종교와 관련된 내용을 교수·학습시키고자 할 때, 인정도서를 신청, 심의 절차를 거쳐 사용하는 것이 그 예이다. 그 밖에 현재 발행되고 있는 지역 교육청이 발행한 초등학교 지역 관련 인정도서라든지, 논리학, 심리학, 교육학, 발명 및 국악고용 인정도서 등도 여기에 포함된다.

그러나 현실적으로 그렇지 않다. 제도라는 형식을 빌어 영리를 목적으로 하는 출판사에 의해 인정 신청되는 경우가 많기 때문이다. 가령 다수의 출판사가 경쟁적으로 발행하고 있는 초등학교 한자, 컴퓨터 등이 그것이다. 다음은 출판사가 인정도서를 발행하게 되는 예이다.

초등학교 학생들 사이에서 한자능력검정시험 붐이 일고 있음에 따라, A출판사에서는 시장 조사를 하였다. 내용은 인정도서의 개발 가능성, 타사의 개발 사례, 발행 부수, 인정 신청 방법 등이다. A출판사에서는 인정도서를 개발하기로 하고, 기획안을 작성하였다. 기획안의 내용에는 내용 구성, 예상 저자, 인정 신청 학교, 개발 비용, 판매(채택) 방법 등이 포함되어 있다. 기획안대로 A출판사에서는 먼저 인정 신청을 해 줄 학교장을 찾아(특정 영역에서 인정도서 필요성을 절실히 생각하고 있는 학교장) 섭외하고, 많은 비용을 투자하여 도서를 개발한다. 이어 인정 심의 접수 → 심의 결과 합격 통보 → 판매 영업 → 발행 부수 산정 → 생산 → 공급 등의 과정을 거쳐 인정도서를 ○년째 발행하고 있다.

위의 예는 ‘시장경쟁원리’라는 측면에서 보면 어찌면 당연한 것이다. 교과서도 상품이며, 경제재이기 때문이다. 상당수의 인정도서가 이와 같은 과정을 거쳐 발행되고 있는 것이 현실이다. 규정과 현실이 따로 놓고 있는 것이다. 애초 이 규정을 만들 당시에는 시중에 이미 나와 있는 양질의 도서를 채택하여 사용하고자 할 경우

인정을 신청하는 것을 염두에 두었으나, 사실은 인정 신청자를 발굴하여 저작 편집하여 인정 신청을 하는 형태가 다수를 이루고 있는 셈이다. 그러므로 기획 출판의 한 형태가 된 것이다. 다시 말해 인정도서 시장도 ‘자유경쟁원리’가 왕성하게 적용되고 있고, 이에 따라 출판사가 경쟁적으로 도서를 발행하고 있기 때문이다. 그 결과 인정도서의 질이 점차 높아지고 있음도 간과할 수 없는 사실이다. 이러한 예는 인정 주체에 대한 교과용 도서에 관한 규정과 배치된다. 즉, 교과용 도서에 관한 규정 제14조 1항에 명시된 교육장 또는 학교장은 형식적인 역할만 하는 것이다. 또한, 이는 인정도서 신청의 실질적인 주체가 출판사임을 의미한다.

제도 자체가 지나치게 형식적이면 편법이 등장하기 쉽다. 따라서, 인정도서도 검정도서와 마찬가지로 인정 신청 주체에 대해 보다 전향적인 개선이 필요하다. 다음과 같은 개선안을 제시해 본다.

인정 신청은 발행자가 하거나 저작자와 발행자가 공동으로 할 수 있으며, 그 밖에 교육장(고등학교의 경우에는 학교장)은 관할 구역 안의 학교(고등학교의 경우에는 당해 학교)의 교과목에 관하여 인정도서의 사용이 필요하다고 판단되는 경우에는 인정도서를 신청할 수 있다. 다만, 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 6월 전까지 교육인적자원부장관에게 인정도서의 인정을 신청해야 한다.

인정도서 편찬, 발행에 참여하는 출판사가 크게 늘고 있는 이때에 인정 신청의 주체를 보다 다양화하지 않는다면 형식성과 편법의 가능성이 더욱 커질 수도 있다.

(2) 인정도서 질 저하 요인과 개선 방안

보편적으로 인정도서와 검정도서 중 어느 쪽의 질이 더 우수하다고 할 수 있을까? 교사와 학생은 질 높은 교과서로 교수·학습할 권리가 있으며, 질 높은 교과용 도서를 선택할 권리도 함께 가지고 있다. 인정도서와 검정도서는 교수·학습의 주된 수단인 교과용 도서라는 점에서 동일하다. 따라서 양자의 질이 모두 높아야 함은 마땅하다. 그런데 현재 사용되고 있는 검정도서와 인정도서의 질이 유사하다고 할 수 있을까? 필자의 생각으로는 검정도서의 질이 더 높다. 그럴 수밖에 없는 다음과 같은 이유가 있기 때문이다.

첫째, 검정도서는 분명한 편찬 지침이 있다. 가령 제7차 교육과정에 따른 검정도서 편찬 지침에는 교과서의 질을 높이기 위한 여러 가지 사항이 제시되어 있다. 교과서 출판사에서는 이 지침을 금과옥조(金科玉條)로 여기고 지침에 가장 부합한 교과서를 편찬하기 위해 애쓴다. 그러나 인정도서는 질 제고와 관련된 어떠한 지침도

없다. 자유롭게 만들어 인정 심의를 통과하면 된다. 이러한 자율 편찬을 영국의 자유발행제와 비교하여 오히려 교과서의 질을 더 높일 수 있다고 한다면 이는 순진한 생각이다.

둘째, 검정도서는 교과서 전문 출판사와 전문 편집자가 편찬한다. 교과서 전문 출판사는 수많은 교과 자료를 축적하고 있으며, 오랜 경험과 숙련된 편집자, 교과서 편찬 노하우를 재산으로 가지고 있다. 교과서의 질은 이러한 제 요건이 만족될 때 높아짐은 물론이다. 그러나 인정도서는 일부를 제외하고는 대부분 교과서 전문 출판사에 의해 편찬되지 않는다. 비전문가에 의해 편찬되는 경우가 많은 것이다.

셋째, 검정도서는 경쟁을 바탕으로 편찬되지만, 인정도서는 일부를 제외하고는 그렇지 않다. 독점적인 것이다. 경쟁은 수준 향상에 절대적인 요건이다. 독점은 질 저하의 가장 큰 요인이다.

넷째, 검정도서는 출판사에서 많은 비용을 투입하여 편찬하지만, 대부분의 인정도서는 그렇지 않다. 투자비가 낮다. 낮은 비용 투자로는 교과서의 질을 높이는 데 한계가 있다.

위와 같은 이유로 인해 교사와 학생은 질 높은 교과서로 교수·학습할 권리를 침해받고 있다고 하여도 과언이 아니다. 위와 같은 점을 모르는 사람이 없을 터인데, 왜 인정도서는 검정도서처럼 거듭나지 못하고 있을까? 인식의 문제, 지역적·수급 학교 수 문제 등도 있겠으나, 가장 큰 이유는 역시 경제적인 문제이다.

전교 학생 수가 1,200명인 ○○초등학교에서는 재량 활동 시간에 컴퓨터 인정도서를 채택하여 사용하기로 하고, A, B사의 인정도서를 입수하여 검토, 분석하였다. 그 결과 A사의 도서는 질이 아주 높으나, 가격이 7,000원이었다. B사는 A사의 도서에 비해 질적 수준이 아주 낮으나, 가격이 3,500원이었다. A사의 인정도서를 채택하면 8,400,000원의 예산이 필요하고, B사의 것은 4,200,000원의 예산이 필요하다. ○○초등학교에서는 어느 발행사의 인정도서를 채택하였을까?

위의 경우 공립학교에서는 학교 예산이 넉넉지 않은 관계로 B사의 인정도서를 채택할 가능성이 크다. 발행사의 경험으로 볼 때 그렇다. 역으로 생각해 보면 낮은 가격의 인정도서는 출판사나 교육청 등의 저투자를 야기하고, 그로 인해 인정도서의 질이 낮아질 수밖에 없게 된다. 인정도서는 특성상 발행 부수가 적을 수밖에 없다. 발행 부수가 적다는 것은 책 한 권당 제작비가 높음을 의미한다. 출판사에서는 이익을 추구하기 때문에 높은 제작비를 투입하기 어렵다. 결국 질이 낮아질 수밖에 없는 것이다. 교육청에서 발행하는 인정도서도 마찬가지이다.

그러면 어떻게 하면 인정도서의 질을 높일 수 있을까?

교육기관 또는 인정도서를 필요로 하는 기관과 교과서 전문 출판사와의 계약에 의한 편찬 방법을 생각해 볼 수 있다. 인정도서 개발을 위한 충분한 예산을 확보한 다음, 출판사에서 응할 만한 예산을 제시하고, 경쟁 입찰 과정을 거쳐 편찬하게 하는 것이다. 이 때, 교육 기관에서는 검정도서에 버금가는 편찬 지침과 심의 기준을 마련하여 제시하는 것이 중요하다.

또 한 가지 방법은 위의 예시에서 A사의 인정도서를 채택하여 쓸 수 있도록 하는 것이다. 가령 학교의 교과용 도서 선택에 관한 규정을 만들어, 학교에서 어떤 인정도서를 선택하든지 정부에서 예산을 지원해 주는 것이다.

현재와 같은 저가의 인정도서 정책을 유지한다면 인정도서의 질을 높이는 데는 한계가 있다. 검정도서는 교육과정이 개정될 때마다 크게 발전하고 있다. 인정도서의 가격 정책을 개선하지 않는다면 시간이 지날수록 인정도서와 검정도서의 질적 차이는 더욱 커질 것이 분명하다. 그에 따른 가장 큰 피해자가 학생임은 물론이다.

(3) 인정도서 채택의 문제점과 개선 방안

2006년 2월까지 우리나라에서 사용되는 초·중·고 인정도서는 모두 1666종(2006. 2. 교육인적부 자료)이다. 인정도서의 발행자는 크게 둘로 나뉜다. 하나는 각 시도 교육청 또는 교육감으로, 모두 233종이다. 다른 하나는 출판사로서 인정도서의 대부분을 차지한다.

교육관청 관련 인정도서는 차지하고, 출판사에서 발행한 인정도서의 대부분은 영업 활동을 통해 학교 현장에서 채택, 사용하게 된다. 수많은 출판사들이 지역 단위 또는 전국 단위로 판매하는 것이다. 인정도서 중에는 인정도서의 기본 취지대로 사용자가 인정 신청의 실질적인 주체가 되어 심의·사용하는 경우가 있겠으나, 그렇지 않은 경우가 더 많을 것으로 추측된다. 인정도서 중에는 규모가 큰 교과서 출판사에서 발행한 것의 비율이 높은데, 발행사 특성상 일부 학교나 지역용 도서의 발행하지 않는다. 그렇다면 학교에서는 어떤 방법으로 인정도서를 구입하여 사용할까? 대개 다음의 세 가지 중 하나일 것 같다.

첫째, 학교 스스로(선정위원회) 사용하고자 하는 특정의 인정도서 및 출판사에 대한 정보를 입수하고, 비교한 다음, ① 학교에서 필요로 하는 내용과 학년 체계를 갖추었는지, ② 적정 가격인지 등을 고려하여 선정하고, 교육정보시스템(National Education Information System ; NEIS)을 통하여 신청, 사용하는 방법(또는 출판사에 직접 주문)이 있다.

둘째, 출판사의 지역 총판 또는 국·검정 교과서 공급소 등의 영업에 의해 학교에 입수된 다수의 인정도서 중에서 선정, 출판사에 간접 주문하여 사용하는 방법이다.

셋째 위 두 가지의 혼합 방식으로, 견본 도서를 어떻게 입수하였든 간에 학교 선정 위원회에서 냉철하게 판단하여 선정하고, NEIS를 통하여 신청, 사용하는 방법 (또는 출판사에 직접 주문)이다.

그런데 어떤 방법을 취하든 인정도서 판매에 따른 출판사의 수익이 달라진다. 다음의 예에서 살펴보자.

A학교와 B학교는 각각 C출판사의 ‘독서와 논술’이라는 4,000원의 인정도서를 사용하기로 결정하였다. A학교는 출판사에 직접 연락하여(또는 NEIS를 통하여) 2,000부를 신청하고 8,000,000원을 C출판사에 지급하였다. B학교는 지역 총판을 통하여 2,000부를 신청하고 8,000,000원을 지역 총판에 지급하였다. 두 번째의 경우 출판사에 실질적으로 입금된 도서비는 얼마나 될까? 지역 총판 또는 교과서 공급소의 채택 수수료를 제외한 나머지일 터인데, 그 금액이 8,000,000원보다 훨씬 아래일 것이다.

따라서, 어느 정도의 정가가 적정 가격인지는 모르겠으나, 인정도서의 신청을 출판사에 직접하는 시스템이 만들어지면 학교에서는 훨씬 낮은 가격과 양질의 인정도서를 채택, 사용할 수 있을 것이다. 출판사에서 인정도서의 심의를 신청할 때 지역 총판의 수수료까지 계산하여 가격 산정을 하지는 않으나, 분명한 것은 지역 총판의 영업 수수료를 주었을 때 손해를 본다면 인정도서를 발행하지 않는다는 것이다. 위의 예는 모든 인정도서에 해당하지 않으며, 일부 경쟁적인 인정도서에 한정됨을 전제로 한 것이다.

그러면 학부모 또는 학교의 예산을 절감하면서도 양질의 인정도서를 구입하게 하는 방법에는 어떤 것이 있을까?

첫째, 전국적으로 지정 판매소를 두고, 인정도서의 홍보 자료 및 도서 견본을 전시하며 각 학교에서 상시 방문하여 가격 및 제품을 조사, 확인한 후 일련의 선정 과정을 거쳐 구매하는 방법이 있다. 이 때 지정 판매소 개수 및 판매 수수료는 국·검정 교과서의 예에 준한다.

둘째, 각 군·구 단위의 지역 교육청 자료실에 인정도서 전시실을 상설 운영하거나, 교육청 홈페이지에 인정도서 관련 정보자료실을 개설하여 학교에서 상시 방문하여 가격 및 제품을 조사, 확인한 후, 일련의 선정 과정을 거쳐 NEIS를 통하여 신청하는 방법이 있다. 이 때, 출판사에서는 자사의 인정도서에 대한 충분한 자료를

교육청에 제공하여야 한다.

그런데 위의 방법이 성공하려면 인정도서의 중간 유통 과정이 생략될 수 있도록 학교 및 출판사에 대하여 강력하면서도 공정한 행정 지도가 전제되어야 한다. 그렇게 하지 않으면 지금과 같은 중간 유통 과정이 사라지기 어려우며, 학교와 업자 간에 부정이 개입될 여지가 있게 된다. 어떻든 그 만큼의 유통 비용은 국가와 학부모 몫이 되고 만다.

4. 디지털 교과서의 발전 방향

1) 디지털 교과서에 대한 이해

최근 학교교육의 가장 큰 도전은 평생학습, 세계화, 정보화 추세이다. ‘누구나 언제 어디서나 무엇이든지 배울 수 있다.’는 평생학습의 구호는 흘러들으면 ‘복음’이다. 학습을 인간이 살아가면서 직접, 간접, 가상 경험을 통해 배우는 온갖 것이라고 폭넓게 정의한다면, 사람은 명상, 관찰, 대화, 상호작용, 일, 놀이, 교육, 수업 등을 통해 배운다. 가히 인간은 태교에서 무덤에 이르기까지 학습하는 존재다. 학습을 촉진하는 교육은 가정, 학교, 기업, 사회교육기관, 가상공간 등을 통해 다양한 공간과 형식으로 전개된다. 학교는 교육도 하는 곳이고, 교육은 학교에서만 이루어지지 않는다. 교육을 교과 ‘학습’으로 좁게 정의하면 학교의 교육활동은 설 자리가 좁아진다. 평생학습의 구호를 뒤집으면 지금 여기에서 당장 이루어지는 학교교사의 수업에서 학생들의 집중을 흔들어 놓는다. ‘내가 지금 여기서 김 선생님한테 수학을 배우야 하나? 아니지 수학은 학원가서 황 선생님 강의면 충분해.’ 이를 에듀토피아 아이러니(irony of edutopia)라고 할 수 있다. 평생학습으로 학습의 시공간은 크게 열렸다.

그리고 세계화는 물적, 인적 교류를 촉진한다. 교육에서 세계화는 교사, 학생의 교류뿐만 아니라 교육활동의 교류를 촉진한다. 교류 속에서 한 나라의 교육은 서로 비교, 통합, 유사해지고 나아가 표준화된다. 한국에서의 교육을 우연한 것으로 상대적인 것으로 만든다. 한 국가에서 애써 배운 것이 다른 국가에서는 틀릴 수도 있다는 것이 곧바로 드러나게 된다. 세계(최고) 수준에 비추어 좋은 교육과 그렇지 못한 교육으로 나뉘게 된다. 세계화는 한국의 교육을 선진국 교육에 비추어 보게 한다. 학생들은 그 부모를 통해 동원할 수 있는 자원과 본인의 의사와 능력에 의해

한국의 교육을 받거나 다른 선진 교육을 받을 수 있다. 그 교육의 결과는 더 나은 배움과 더 나은 삶의 기회를 주는가이다.

평생학습은 국가가 복지 차원에서 혹은 개인의 필요에 의해서 이루어지지만, 세계화는 외국어를 학습하고 가치관과 세계관의 변화를 초래하므로 엄청난 교육적 노력을 요한다. 교육의 세계화는 국내만 아니라 외국에서도 교육받을 수 있다는 것을, 평생학습은 학령기가 아니라 나중에 언제라도 학습이 가능하다는 것을 의미한다. 이런 공간과 시간의 제약을 뛰어넘게 만드는 것이 정보통신기술이다. 정보화는 속성상 오락적 요소가 다분하여 누구나 쉽고 편하게 접하여 소비자가 될 수 있도록 만든다. 평생학습이나 세계화는 도전이자 위기를 초래하는 것임에 분명하다. 이런 도전과 위험한 기회를 주는 이면에는 정보화가 촉진자 노릇을 하는 것은 분명하다. 정보화는 국가의 산업진흥 방향뿐만 아니라 기업의 이윤창출을 위한 부단한 노력의 산물이다. 농업사회에서 산업사회로 오면서 직접경험보다 간접경험을, 산업사회에서 지식정보화사회로 오면서 직접 경험보다 간접 경험, 간접 경험을 보다 실감나게 해주는 멀티미디어형 가상 경험을 더욱 많이 하도록 만들고 있다.

지식이 본래 나온 맥락으로 되돌리는 문제는 딜레마를 낳는다. 동작, 아이콘, 상징으로 발달하던 아이들이 도리어 원래의 동작과 맥락 및 아이콘에 머물게 된다. 정보화, 디지털 시대를 맞이하여 교과서의 모습도 디지털화를 요구하고 있다. 학생들이 디지털 시대에 익숙해지고 있으며, 국가적으로 IT 산업을 전략적으로 육성하려고 하기 때문에 이런 노력은 가속화될 가능성이 높다. 교과 교육과정기준은 사실상 디지털 교과서의 모습과 더 잘 결합할 수 있다. 교과 교육과정 기준은 기준의 다양한 해석을 요구하는데, 그것은 판본의 다양화보다 이해와 표현 방식의 다양성을 더욱 요구한다. 즉, 직접 경험, 간접 경험, 가상 경험에서 가상 경험을 직접 경험에 가깝게 구현(virtual realities)하는데 있어 서책형 교과서의 여러 판본(version)보다 하나의 버전일지라도 디지털화, 멀티미디어화가 오감을 모두 활용하는데 더 적합하다는 장점이 있다. 문제는 디지털화가 교과서의 다양화를 초래하기보다 오히려 검정 제도의 취지와는 정반대로 최고의 교과서 혹은 유일한 교과서로 귀결될 수 있다. 어떤 교과 교육과정기준을 구현하는데 있어, 디지털 교과서는 다양한 최고들 중에서 선정하기가 더 용이하기 때문이다. 이미 이런 집단 지성(collective intelligence)을 통해 지식이 진화되고 그 가치가 높아지는 현상이 교과서에서도 일어날 수 있다는 점이다. 네이버의 지식인이나 영어판 기준으로 170만개의 표제어를 가진 위키피디아(www.wikipedia.org, 위키 백과), UCC(사용자 제작 콘텐츠, User Generated Content), MIT의 open course ware, 구글, 리눅스의 사례를 통해서 보면 웹2.0 시대의 특징은 개방, 공유, 참여, 프로슈머(지식 생산자이자 소비자), 롱테

일 이코노미(초기 블루오션 선점 사업자가 가장 큰 이익을 보는 사업 상황), 집단 지성, 분산화, 쌍방향성 등을 띠고 있다. 더 많은 사람이 교과서 제작 과정에 개방적으로 참여한다면 보다 객관적이고 보다 질 높고 보다 잘 표현되고 이해되기 쉬운 형태로 교과서는 개선될 수 있을 것이다. 교과서는 실시간으로 개정될 수도 있다. 다만 이런 개방과 참여와 공유는 신뢰할 수 있는 문화, 책임지는 지성인과 전문가들의 참여를 통해서 가능할 것이다.

여기에서는 디지털 교과서의 개발 계획 및 현황, 디지털 교과서의 도입에 따른 교사, 학생 교수·학습 상황의 변화, 디지털 교과서 도입의 효과와 문제점 및 제도적 개선 방안을 탐색하기로 한다.

과거 교육인적자원부에서는 디지털 시대를 선도할 미래 세대 양성을 위해 멀티미디어 요소로 표현된 교과내용과 참고서, 문제집, 학습사전, 공책 등의 기능을 하나로 묶은 디지털 교과서(Digital Textbook) 상용화 개발에 본격 착수한다고 밝혔다(2007. 3. 8). 디지털 교과서는 교과서 내용을 디지털화하여 전자매체에 수록한 뒤 유·무선 정보통신망을 이용하여 그 내용을 읽고, 보고, 들을 수 있도록 한 교과서를 말한다. 디지털 교과서는 기존 서책용 교과서의 내용은 물론 참고서, 문제집, 학습사전 등 방대한 학습자료를 포함하는 것이다. 또한, 문서자료 뿐만 아니라 동영상, 애니메이션, 가상현실, 하이퍼링크 등 첨단 멀티미디어 기능을 통합 제공할 수 있으며, 더 나아가 사회 각 기관의 학습자료 DB와 연계하여 폭 넓은 학습자료를 제공받아 활용할 수 있다. 아울러, 기존 서책용 교과서와 흡사한 필기, 밑줄, 노트 기능도 갖고 있고, 학습자의 능력에 맞춘 진도관리, 평가 기능을 갖고 있어 학생들은 교과서만으로도 자신의 적성과 수준에 맞춘 개별학습을 할 수 있다.

□ 디지털 교과서(Digital Textbook)란

- 학교와 가정에서 시간과 공간의 제약 없이,
- 기존의 교과서, 참고서, 문제집, 용어사전 등의 내용을 포함하고,
- 이를 동영상, 애니메이션, 가상현실 등의 멀티미디어와 통합 제공하며,
- 다양한 상호작용 기능과 학습자의 특성과 능력 수준에 맞추어 학습할 수 있도록 구현된 학생용의 주된 교재이다.

디지털 교과서(주로 장점)를 기존 서책형 교과서(주로 단점)와 비교하면 아래와 같다.

<표 IV-10> 디지털 교과서와 서책형 교과서의 비교

구분	디지털 교과서	서책형 교과서
자료 유형	○서책형 자료 외에 소리, 동영상, 애니메이션, 가상현실 등 멀티미디어 학습자료	○텍스트와 이미지 중심의 평면적이고 선형적인 학습자료
자료 변환	○새로운 사회/교육적 사실과 지식을 신속하게 반영	○자료가 고정되어 변환이 어려움
자료 수집	○사회에 존재하는 다양한 교육자료나 DB와의 연계 활용	○교과서 외의 자료를 찾기 위해서는 많은 시간과 비용이 요구 ※교과 특성에 맞는 다양한 보조자료 제공 미흡
내용 전달 매체	○정보기기(TPC/데스크탑PC)	○인쇄 매체
다른 교과와의 관계	○교과내 학년간, 타 교과 연계 학습 가능	○교과간 서로 단절된 개별적인 학습교재
학습 방법	○교사, 학생, 컴퓨터간 다방향 학습 가능	○지식 전달 위주의 단방향 학습
수업 효과	○학생중심 수업활동과 자기주도 학습 실현	○학습자의 능력에 따른 수업이 어려운 일제 수업
서책형 교과서 단점의 상쇄 효과	○ 신속한 유지·보수 및 최신자료 제공 ○ 교사, 학생, 전문가와의 상호교류 지원 ○ 멀티미디어 통합 풍부한 자료 제공 ○ 유비쿼터스 기반 새로운 교육환경 대비	○ 신속한 유지·보수 불가 ○ 한정된 자료 제공 ○ 시·공간적 제약

디지털 교과서는 기존 서책형 교과서가 안고 있는 다음과 같은 문제점을 해결해 줄 것으로 기대하고 있다. 그렇지만 아직은 서책을 컴퓨터로 옮겨놓고 일부 멀티미디어적 요소와 함께 게임처럼 재미있게 오락적 요소를 가미한 수준에 불과하다.

<표 IV-11> 디지털 교과서 구현 기능

기능구분	세부기능	기술 및 활용 환경
학습 주자료 기능	교과서 기능	○기존 교과서가 제공하는 역할과 기능 수행 → 기존 교과서와 같은 교육적 목표 달성 (필기, 메모, 노트, 책갈피, 페이지 넘기기 등)
학습지원촉진 기능	멀티미디어 기능	○멀티미디어 자료가 임베드/하이퍼링크로 연계 (이미지, 사진, 동영상, 음성/음향, 애니메이션, 3D 등)
	참고자료 기능	○자기주도 학습에 필요한 참고서/문제집 제공
	학습사전 기능	○각종 학습/용어사전 기능 제공 (국어사전, 영어사전, 한문사전, 백과사전 등)
	자료검색 기능	○학습자가 필요로 하는 내용의 용이한 검색 (동일교과 다른 학년, 타교과의 텍스트/멀티미디어 검색)
학습관리·도구 기능	하이퍼링크 기능	○자기주도적 학습에 필요한 다양한 자원의 부가 연계 (개인교수형, 시뮬레이션형, 게임형, 반복학습형 등) ○웹을 통한 전문가, 외부기관과의 상호교류 (전자메일, 웹전자게시판, 웹사이트 연계 등)
	학습관리시스템 기능	○학습자의 학습진도 관리 ○학습자의 수준진단 ○학습자 포트폴리오 관리
	평가도구 기능	○디지털 교과서 체제 내/외부 평가도구 연계 → 학습목표 성취 여부에 대한 평가자료 활용 ○수준별 보충/심화학습 자료 제공
	저작도구 기능	○학습자가 원하는 내용을 제작편집출력 → 텍스트, 그림, 음악, 동영상 편집 등
	다양한 정보자원과 의 연계 기능	○엄선된 국가지식데이터베이스 연계 ○정치/경제/사회/문화 기관이 소유한 학습용 콘텐츠 연계

2) 학교 교육과 디지털 교과서의 적합성

디지털 교과서의 도입은 단순히 교과서가 서책형에서 디지털형으로 변환되는 것을 의미하지 않는다. 교과서의 변화는 가르치는 교사에게나 배우는 학생에게 가르치고 배우는 과정에 있어서 많은 변화를 요구하고 그에 따른 교수·학습 상황 또한 변화될 것이기 때문이다.

먼저 생각해 볼 수 있는 것은 디지털 교과서의 도입에 따른 교사들의 반응과 변화이다. 많은 경우 상대적으로 어리거나 젊을수록 디지털 기기 사용에서 시행착오에 대한 두려움이 적고 숙달이 빠른 편이다. 정보화 기기의 사용 능력과 디지털 교과서의 활용 능력에 있어서, 그리고 그러한 변화를 받아들이는 데 있어서 교사가 더 앞선다고 말할 수 없다.

교육의 중국적 결과는 청출어람(靑出於藍)이지만 교육의 시작과 과정은 교사가

보다 전문적이어야 하는데, 학생들에게 기대는 경우가 많아지면 교사의 전문적 권위가 손상되어 교육하기가 어렵게 된다. 교사의 전문성과 창의성은 디지털 기기를 능숙하게 다루는데 있지 않기 때문이다. 사실 교사들은 디지털 기기에 대해 양가감정을 가지고 있다. 디지털 기기에 교육주도권을 빼앗기기 싫어하는 한편과 편하게 변형된 맨손 수업을 하고 싶어 하는 편리함을 만끽하고 싶어 하기도 한다.

교과서 중심 수업은 교과서에 대한 지나친 의존을 경계하는 것인데, 디지털 교과서는 아예 수업을 총체적으로 기획, 운영 관리, 평가 피드백 하도록 정립되어 있다. 과연 이러한 교과서가 교사들에게 적극적으로 받아들여지고 수업에서 의도한 효과를 거둘 수 있을지 검토해 보아야 한다. 과거 1960년대 미국에서 학문중심 교육과정인 교육개혁의 화두였을 때, 우수한 대학 교수들이 잘 만들어서 엄청난 재정지원을 하면서 보급한 교과서를, 교사들은 자신의 교육활동의 보람과 창의적 개입의 여지를 허락하지 않는 고급 교과서 종합 세트를 사용하기를 거부했다는 사실은 교과서 자체가 중요한 것이 아니라 교과서를 활용하는 교사들의 중요성이 더 크다는 사실을 보여주는 것이다. 교사들은 부족하지만 학생들 앞에서 교육의 주체가 되기를 바라지, 자신을 들러리 세우는 이런 친절함 교과서를 거부한다는 것은 잘 알려진 사실이다.

1960년대 학문중심 교육과정에 따라 수학, 과학 분야의 최고 석학들이 만든 교과서와 다른 보조 자료들을 교사들이 외면한 이유는 그것들은 교사의 창의적 개입을 방해하는 것이었기 때문이다. teacher-proof textbook은 실패할 수 있다. 앵무새가 되기를 거부하는 것은 교사들의 자존심이며, 교사는 끌려 다니는 존재로 교육하는 맛, 보람을 찾기 어려울 수 있기 때문이다. 교사는 교과서가 끌고 가는 수업 계획, 진행, 결과보다, 교사가 교과서에 끌려 다니기 보다, 교과서가 수업을 돕는 충실한 시종으로서 보조자의 역할을 수행하기를 원한다. 수업 시간 내내 끊임없이 클릭을 유도하는 수많은 아이콘에 교사들은 매우 당황할 것이다. 학생과 교사는 공히 교과서에 의해 주의 집중을 요구받으며, 교사와 학생들의 눈은 서로를 쳐다보는 것이 아니라 단말기 화면에 고정될 가능성이 크다는 것이다.

적은 주제를 깊이 있게 가르친다(less is more)는 원리에 따른다면 현재의 디지털 교과서는 학생들이 지나치게 넓은 세계로 확장되도록 하여 오히려 인지적 과부하와 혼란을 초래할 수 있다. 교사들의 입장에서 보면 주교과서를 어느 것으로 할 것이냐에 대해 선택할 수 있기를 바란다. 그들은 수업시간이 한정되어 있는데 그 많은 자료를 넘나든다는 것은 오히려 수업을 산만하게 이끌 수 있다는 우려를 하기 때문이다. 디지털 교과서가 도입된 수업 환경에서 교사의 역할은 지식제공자의 주도적 역할이 아니라 학생들이 학습에 적극 참여하도록 동기를 부여하고, 참여 공간,

관심을 끌만한 쟁점과 맥락있는 문제를 제공하는 것으로 바뀌게 된다. 따라서 교사들은 학생들에게, 그리고 디지털 교과서에게 주도권을 빼앗기고 자신의 역할과 통제권 상실에 따른 역할 변화와 혼미를 매우 우려하게 될 것이라는 사실이다.

이와는 대조적으로 정보화에 있어서 학습자는 교사와는 다른 위치에 있다. 학습자들은 태어나면서 이메일, 메신저, 채팅, 인터넷, 온라인 커뮤니티, 핸드폰, 비디오 게임 등 디지털 기기를 접하면서 성장한 세대들이다. 가상현실을 사이버 현실이라기보다 실제보다 더 현실적인, 엄연히 존재하는 현실로 받아들이며 가상현실과 그것을 구현하는 테크놀로지를 자연스런 환경의 일부로 받아들인다는 점이다.

또한 그들은 새롭고 재미있는 것을 언제나 요구하는 세대들이다. 그러한 것들이 더 빨리, 더 값싸게, 더 나은 품질로 다가오기를 기대하는 세대들이다. 상호작용성, 익명성, 사회성, 즉각 반응성을 즐긴다. 이들의 학습은 새롭고 신나는 것을, 배우되 더 많이 더 잘 배우기를 희망하며, 커뮤니티 속에서 보여주고 보는 것을 선호한다(강인애, 2006: 32). 읽고 듣는데 그치지 않고 보기(viewing)를 원하며, 말하고 쓰기보다 시연하기(presenting)를 원한다. 타이핑이나 클릭이 쓰기보다 더 편하다. 늘 연결되어 있어야 하고(always on), 지체와 기다림을 견디기 어려워한다. 문제를 풀다가도 메신저를 사용하거나 문자를 주고받는데 익숙하다. 이러한 학습자의 특징은 학교로 하여금 학생들의 디지털적 요구에 답하도록 압력을 가하고 있다.

또한 학습자의 성장환경 변화와 과학기술변화가 학교교육의 변화를 재촉하고 있다. 직접경험보다 간접 및 가상경험을 통한 학습이 확대되고, 사회와 과학기술이 변화되었고, 이에 따라 교수·학습의 양상이 변화되었으며 결과적으로 이를 통해 달성한 교육목표가 변화되고 있다. 이에 따라 학습자로 하여금 적극적인 자기주도적 학습주체로서 학습자 중심적 학습환경이 조성되고 있다. 디지털 교과서는 도구의 첨가에 의한 변화에 머물지 않는 것 같다. 교과서 중심의 수업이 그러하였듯이 디지털 교과서도 적극적으로 교수·학습의 양상을 일정한 방향으로 몰아가게 될 것이다. 학습의 혁명을 일으키고 나아가 교육을 학습으로 변화시켜갈 것이다.

가상현실의 생생함, 입체감, 실제감, 역동성이 학습자의 이해를 촉진시켜줄 것이다. 말하기나 듣기 분야에서 책으로 된 영어 교재와 달리 아이들이 좋아하는 게임이나 애니메이션을 이용하고, 아이들의 음성을 컴퓨터가 인식해 문장을 완성하는 음성 인식 기능까지 있어 학습효과가 크고 실질적인 영어 능력 향상에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

학습자의 욕구를 아날로그로 되돌릴 수 있지는 않다. 가상경험보다 직접경험을 요구할 수는 없다. 다만 그 방향이 우리 사회나 인류가 요구하는 방향과 일치하도록 정향시키는 것이 중요하다. 개인적으로 유의미하고 사회적으로 적절한 것이어야

한다. 교육, 특히 공교육, 의무교육은 개인인 학습자의 사회적 존재로 키워내서 사회적 집단 속에서 제 구실하고, 사회 전체 공동체의 유지 발전에 기여하게 한다는 사회적 목표 달성을 위하여, 공공재정을 활용하여 교사를 고용하여 교사를 짓고 운영비를 대는 등 사회적 자원을 동원하여, 교사와 학생, 학생과 학생의 사회적 상호작용을 통해 이루어지는 사회적 사업이라는 점이다. 교사와 학생의 상화작용, 학생과 학생의 상호작용에 여기서 디지털 교과서는 ‘사회적 상호작용’을 직접, 간접, 가상적으로 하는 것에 대해 어떤 기여를 하느냐에 대해 의문을 던져보아야 한다.

모든 것이 그러하듯 디지털 교과서 역시 기대와 우려가 동시에 존재하는 것이 사실이다. 먼저 **디지털 교과서의 기대 효과**를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 디지털 교과서를 통해 학생들은 다양한 학습보조자료 및 사회 각 분야 최신 정보 및 지식DB의 정보를 활용하여 자기 수준에 맞는 창의적인 개별학습을 효과적으로 할 수 있다.

둘째, 디지털 교과서만으로도 충분한 학습을 할 수 있어, 정보격차가 있는 농산어촌 지역이나 저소득층 학생들의 교육격차 해소에도 상당히 기여할 것으로 전망된다. 아울러, 교과서가 기존의 참고자료, 문제집, 학습평가 등의 기능을 수행함으로써 학생들의 학습자료 구입 부담 및 사교육 의존도를 완화하는데도 기여할 것으로 보인다.

셋째, 디지털 교과서 사업은 미래사회를 주도하는 세계적 인재 육성을 위한 창의적, 자기주도적인 교수·학습체제를 구축하고자 하는 것이다. 이를 토대로 참여하는 학습, 생동하는 교실로 학교현장을 변화시키고, 공교육을 내실화함으로써 우수한 인재를 양성하는 데 커다란 역할을 할 수 있을 것이며, 초·중등교육뿐만 아니라 향후 고등교육 및 평생학습영역까지 폭 넓게 연계 확대될 수 있어 교육복지국가 실현에 한 걸음 더 다가서는 계기가 될 것으로 기대한다.

넷째, 서책형에서 디지털 교과서로의 전환은 학습용 단말기와 통신 네트워크 장비 보급 등 이동통신기기, 디스플레이, 전자책 관련 산업 활성화에 기여할 것이다. 또한, 현재 국제표준화기구(ISO)에서 초기 논의 단계인 디지털 교과서 관련 국제표준을 우리나라가 주도할 수 있는 기반을 제공하여, 정보통신 관련 국제경쟁력 제고에도 기여할 수 있을 것이다. 아울러 게임, 영화에 편중된 국내 디지털콘텐츠 시장을 다변화시키고 해외 수출의 교두보를 마련하는 계기가 될 것이다.

다른 한편, 디지털 교과서의 문제점을 들어 이를 비판하는 시각도 적지 않다(윤창, 2007; 홍후조, 2000 참고).

첫째, 그간 디지털 교과서 관련 실험들이 거의 쇠퇴하였다는 것이다. 특히 교육벤처산업으로 콘텐츠 개발보다 HW를 중심으로 시작하였으나 거의 사라지고, 방송통

신대학의 연장선상으로서 사이버 학습의 형태로만 남았다는 것이다. 이것은 교수학습의 방법으로서 시청각교육이 시작된 이후 라디오, 사진, 영화, 컴퓨터 등이 매체로서 쓰였으나 서책을 본격적으로 대체할만한 교재나 매체는 아직까지 없다는 점이다. 이 점에 비추어 볼 때 디지털 교과서 개발 및 보급 사업도 발전 전망이 장밋빛만은 아니라는 것이다.

둘째, 디지털 교과서는 결국 다양한 판본이 아니라 최적의 유일한 판본으로 유통될 가능성이 높으므로, 또다른 의미의 유일한 교재로서 ‘국정’으로 회귀할 가능성을 조래할 수도 있다는 점이다. 결과적으로 정부에서 승인한 독과점 업체들이 만든 단일한 판본의 디지털 교과서만 승인, 적용, 사용될 가능성이 있다는 점이다.

셋째, 디지털 교과서는 초중등학생들의 학습 과제의 특성상 지식의 확장이나 시사적인 문제에는 즉각적인 효용이 있지만, 정설(定說)화된 지식과 사고 전략 및 사회적으로 용인되는 태도를 배우는 시기의 학습의 완성도 확인 측면에서는 이로울 것이 없다는 점이다.

넷째, 디지털 교과서는 직접 경험에서 간접 경험으로 간접 경험에서 다시 가상 경험으로 학생들을 안내하여, 실제로 직접 경험하여야 할 부분들의 점점 축소하는데 기여하게 된다. 이 점은 직접 경험의 계속적인 재구성으로서 인간 삶의 실재와 점점 멀어지는 결과를 낳는다. 디지털 교과서는 위험한 실험, 실습, 실기를 가상 모의실험으로 구현하여 정보를 전달하는 장점은 있지만, 다른 한편으로 직접 체험 학습을 앗아가는 면이 있다.

다섯째, 교육은 개인적 성장 변화 발달도 중요하지만 사회적 자본을 형성 확대하는 일이 중요하기 때문에 디지털에 의해 제한되는 세계는 학생들의 사회적 교류를 제한할 가능성도 높다. 디지털 교과서는 학습의 효율성을 도모하는 데는 도움이 될 수 있지만, 학생과 학생, 개인과 집단, 학생과 교사 상호간 직접적이고 사회적인 상호작용을 통해 사회적 자본을 형성 확대하는 데는 효과적인 수단은 아닐 수도 있다는 것이다.

여섯째, 디지털 교과서는 에듀테인먼트적 요소가 강하여 장기적으로 흥미를 점점 더하지 않으면 학생들이 싫증을 낼 수 있으며, 집중력의 감퇴를 가져올 수 있다는 점이다. 흥미로운 것만 학습할 가치가 있는 것이 아니라, 학생의 다양한 측면의 계속적 성장을 가져오는 데 유익한 것이 교육적 가치가 있기 때문이다. 디지털 기기는 성장하는 학생의 곁에 언제나 있다. 각종 통신기기, 오락기기 등과 같이 디지털 교과서는 학생들의 성장에 바람직한 환경을 제공하는 것은 아니라는 지적이다.

일곱째, IT산업의 발전을 견인하는 방편의 하나로 교육을 이용한다는 점이다. 교육적 목적으로 디지털 교과서를 개발하기보다, IT산업의 발전에 기여하도록 교과서

제작을 수단시하는 점이다. 현 단계의 디지털 기술 개발 수준을 고려하고, 값비싼 기기와 그 유지 보수 관리를 고려하면 디지털 교과서는 적절한 대안이라기보다 서책의 보완이 적절하다.

여덟째, 학생들의 건강에 문제를 초래할 수 있다. 직접 경험의 감소, 직접 몸을 움직이는 운동 부족, 디지털 기기의 과다 사용으로 인하여, 각종 신경계 및 근육계 질환이나 안과 질환을 초래할 수 있다는 점이다.

아홉째, 전자 교과서에 대한 기존 연구에서는 전자교과서를 사용하는 학습이 인쇄 교과서를 사용한 학습보다 교사와의 의사소통 빈도가 낮음을 지적하고, 이러한 문제는 교사가 의사소통을 지향하는 수업을 설계함으로써 처방될 수 있다고 하였으나 디지털 교과서 이용 수업에서 교사와 학생의 단절은 디지털이라는 매체의 속성에 기인하는 것이기 때문에, 교사의 수업 설계를 통해 개선되기 어렵다는 점이다. 디지털이란 0과 1이 반복되는 단속적인 성격을 갖고 있다. 이는 연속적으로 변화하는 아날로그와 비교할 때, 그 근원적인 속성상 단절을 의미한다. 교육은 인간과 인간의 단절이 아니라 연속성에 기초하여 이루어진다. 당연히 교육의 장인 교실은 학생과 교사가 얼굴을 맞대고 수업을 하는 인간적인 장소이어야 하는 것이다(윤석희, 2007).

열째, 디지털 교과서는 그 기본적인 속성상 혼자서 모니터나 단말기를 통해서 지식을 습득하기에 편리한 구조로 되어있다. 따라서 디지털 교과서로 공부를 열심히 하는 학생은 그 속에 매몰될 수밖에 없으며, 가상공간에서 활동하게 된다. 이미 PC 게임을 통해 가상공간에서의 활동이 많은 학생들이 학교에서도 가상공간에 몰두하게 되면, 학생들의 인격이 피폐해질 우려가 있다. 한편, 공부를 열심히 하지 않는 학생은 마치 TV를 보듯 수동적인 학습활동을 할 것이다. TV를 볼 때 인간의 뇌파가 활동을 거의 하지 않는다는 사실에서 추론하면, 학습활동에 관심이 없는 학생들의 지적 능력 향상을 오히려 퇴화시킬 가능성이 높다(윤석희, 2007).

이 밖에 디지털 매체가 책을 대신할 것이라는 마셜 맥루한의 예언이 아직까지 실현 되지 않은 것은 디지털 음악인 CD보다 아날로그 방식의 LP에 의한 음악이 인간의 품성과 인격형성에 도움이 된다는 연구, 전자펜으로 PDA나 모니터에 메모할 때의 불편함 등의 디지털 교과서가 갖는 기능적 한계 또한 문제점으로 지적되고 있다. 아울러 디지털 교과서가 청소년에게 미치는 역기능에 대한 연구(성윤숙, 2007), 출판사들의 문제(조성준, 2007) 등에 대한 문제점의 지적 역시 디지털 교과서 도입이 신중해야 할 이유로 충분할 것이다.

3) 디지털 교과서 확대 도입의 전제 조건

앞에서 디지털 교과서의 기대 효과와 함께 나타날 수 있는 여러 문제점을 지적하였다. 디지털 교과서의 도입은 학생들의 학습, 학교에서의 수업뿐 만 아니라 청소년의 심리적, 신체적 측면에서도 많은 우려가 있는 것이 현실이다. 또한 정책의 집행에 있어서도 많은 문제를 지니고 있다.

본래 수업은 교사-교육과정-학생이 만나서 이루어지는 것이다. 이때 교과 교육과정은 그간 문명사회가 이룩한 업적을 바탕으로 한다. 최소필수(minimum essential)적인 것을 가르치고 배워서 후속하는 학습과 직업에 최대한 활용하려는 것이다. 디지털 교과서는 맥루한이 말한 미디어가 메시지라는 것을 잘 반영한다. 즉 미디어로 인해 그것에 담긴 내용이 변환되는 것이다. 디지털 교과서가 담아내는 정보의 형태는 글자와 그림, 동영상 등 빛과 소리로 전환되는 모든 시청각 자료이다. 직접 경험이라는 측면에서 보면 촉각, 미각, 후각으로 감지되는 것에는 한계를 가진다. 이런 것들은 여전히 직접 경험에 의존해야 할 것이고, 학생들과 교사들이 함께 어울리는 것 등은 여전히 교실과 운동장, 학교밖에 직접 가야 한다. 교과서가 가진 근원적인 한계를 디지털 교과서라고 하여 모두 해결하거나 대체할 수 있는 것은 아니다. 기술매개의 교육은 직접적인 대면, 공유, 토론, 소통, 상호작용, 협력이 가미될 때 사회적 존재로서 교육적 요소가 구현될 것이다. 결국 온라인과 오프라인의 혼합형 학습을 추구하듯이(이혜정, 2008), 서책과 디지털 교과서 역시 상호 시너지 효과를 불러오도록 사용하는 체제가 되어야 할 것이다.

학습자들이 익히게 될 21세기형 학습능력이 무엇인가? 지식과 정보의 습득 및 가공 능력, 자기주도능력, 비판적 사고능력, 창의적 구상능력, 협력적 문제해결력, 상호교류능력 등이다. OECD의 DeSeCo Project에서는 교과 학습과 같은 도구의 대화형 이용, 이질적 집단에서 사회적 상호작용 능력, 학습자의 자율적 행동능력을 강조하였다(OECD, 2006). 디지털 교과서 도입은 이러한 능력을 신장 시킬 수 있는 교육적 환경을 저해할 수도 있다는 우려에 귀 기울여야 한다.

또한 충분한 사전연구 없이 전자 교과서를 개발하고 효과를 산출해 내는 것은 전도분말의 현상이며, 교육적 측면에서 학생들에게 커다란 죄를 짓는 것과 같다. 그런 측면에서 보면 어느 학년급, 어떤 교과들의 어떤 단원들을 디지털화하면 효과적으로 공부할 수 있는가에 대한 기초 연구가 선행되어야 한다. 현재의 정책은 이런 고려나 결정이 생략된 채로 진행되고 있다. 현장 적용을 통해 그것을 확인한다는 것은 너무 큰 값을 치르는 것이라는 사실을 잊어서는 안 된다. 또한 특정 학년의 특정 시기에만 디지털 교과서로 학습하고 이후에는 다시 서책형 학습을 계속할 수밖에

에 없는 환경이라면 디지털 교과서를 적용은 더욱 신중을 기해야 한다. 그러한 과정에서 학생들이 겪어야 하는 금단현상에 대한 조사 연구가 먼저 필요하기 때문이다.

디지털 교과서는 학생들에게 서책형보다 더 풍부한 교과서가 될 것임은 분명하다. 디지털 교과서는 하나의 일체화된 교과서로서 초등에서 고교를 마칠 때까지 수백 권의 교과서와 참고서 사전류를 모두 하나의 메모리 칩 안에 저장할 것이다. 그러나 현재의 학습자가 정보가 부족하여 학습하는 데 어려움을 겪는다고 보는 교육자는 없다는 것이다. 그 보다는 넘쳐나는 정보를 어떻게 수집하고 분류하며 가공하여 자신의 지식으로 재창조할 수 있도록 이끌어야 하는 문제가 우리 교육의 그리고 미래 교육의 중심이 되어야 한다는 데 이견이 있을 수 없다.

교육 당국은 ‘2011년까지 시범적용을 통해 문제를 예방하거나 대처하기 위한 방안을 마련할 것’이라고 밝혔다. 그러나 이는 ‘시력저하, VDT 증후군 예방, 처치 연구 및 대책의 수립, 학생들의 정서와 건강과 같은 역기능 예방과 해소’를 위한 노력을 완수하는 데에는 너무나 짧은 기간이다. 디지털 교과서가 이를 사용한 학생들의 정서와 품성, 인격에 미친 영향은 오랜 기간 관찰되어야 하지만, 현재의 교육인적자원부는 이에 대한 조사가 전혀 이루어져 있지 않은 상태이다. 단지 일부 시범학교에서의 실험만 있을 뿐이다. 그러나 만일 디지털 교과서 수업이 학생들의 정서나 품성, 인격형성에 치명적인 영향을 미친다면, 시범학교의 학생들은 큰 피해를 입을 수 있다. 디지털 교과서 실험은 보상될 수 없는 귀중한 인간의 품성과 관련된 문제들이기 때문에, 충분한 이론적·실증적 연구와 자료 없이 학생을 실험대상으로 삼는 일이 있어서는 안 될 것이다(윤석희, 2007).

결론적으로 디지털 교과서 개발 사업은 서책형을 보조하는, 학생의 학습을 보조하는 형태의 교과서로 자리매김하는 것이 현 단계에서는 적절하다고 할 수 있다. 이 점에서 서책으로서 교과서의 주된 역할과 이를 보완하는 디지털 교과서의 역할 분담을 분명히 하는 것이 필요하다.

V. 요약 및 결론

우리나라의 경우 현재 교과 또는 교과 교육과정을 교과서로 구현하는 방식은 국정, 검정, 혹은 인정 등 세 가지의 형태이다. 그러나 그 동안 국정, 검정, 인정 교과서 제도에 대한 부분적 연구가 활발히 진행되었으나, 이들 세 제도를 포괄하는 연구는 부족한 실정이다. 그래서 본 연구에서는 교육과정기준을 좇아 교과서 개발되는 방향과 그렇지 않고 그 기준을 바탕으로 교사들이 교수학습 자료를 직접 만드는 두 가지 방향이 검토되었다. 이 점에서 교과서는 여러 학습자료 중 가장 중요한 혹은 매우 중요한 자료 중 하나라는 지위로 나아가고 있다.

첫째, 검정 교과서는 우리나라 교과서 형태 중 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 앞으로 그 비중은 더 늘어날 것으로 보인다. 따라서 검정 교과서의 질을 높이는 것은 우리나라 교육 현실에서 교과서가 차지하는 중요성에 비추어 교육의 질을 높이는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 본 연구에서는 검정 교과서 제도의 개선의 초점을 출판사 균등 이익금 배분 문제에 두었다. 즉, 검정 교과서 책별 이익금 균등 배분이 교과서 질 개선을 위한 경쟁을 약화시키는 주요 원인이라고 상정한 것이다.

책별 이익금 배분 방식에 대한 발행사의 의견 조사 결과 책별 이익금 배분에 대해서 대규모 발행사들은 균등보다 차등 배분의 비중을 늘려가는 안을 지지하였고, 소규모 발행사들은 현행 책별 이익금 균등 배분을 유지하거나 차등보다 가급적 균등 배분의 비중을 크게 할 것을 지지하였다. 책별 이익금의 균등 배분 제도의 도입도 나름의 취지와 목적을 가지고 있으며, 차등 배분도 이에 못지않은 장점을 가지고 있다. 일부 교과서 관련 연구자 및 학계, 국회, 공정거래위원회, 대통령자문 혁신위원회, 이명박 정부의 교육정책 관련 인사 등에서는 책별 이익금 균등 배분을 취해야 어떠한 자본주의 자유 시장 경쟁 논리와 시대적 정서에 맞지 않으며 교과서 발전에도 도움이 되지 않은 것으로 판단하고 있는 듯하다.

본 연구에서는 사단법인 한국검정교과서의 중학교 조합과 고등학교 조합 회원 검정 발행사들의 현황 파악과 함께 발행사들의 의견 조사 결과가 포함되어 있다. 우리나라 검정 교과서 시장은 연간 1천억 원을 약간 상회하는 매출 규모를 가지고 있다. 총 67개사 중에 10여개 사를 제외하면 매우 빈약한 매출 규모를 가지고 있다고 할 수 있다. 대부분의 발행사들은 적은 과목의 책들을 적은 규모의 발행 부수로 낮은 매출을 올리는 영세 업체들이다. 영세한 발행사들이 특정 교과서를 전문화한 경우는 드물다. 아주 일부 발행사는 책에 따라 매출액에 비해 이익금을 더 많이 배당

받는 경우도 있다. 소규모 발행사의 교과서 발행 사업이 계속될 수 있는 데에는 책별 이익금 균등 배분이 일정한 기여를 하고 있음은 사실이다. 발행사별 책별 채택에 따른 매출액과 그 대비 이익금 배분의 현황 파악은 정보접근성의 어려움으로 사실 파악 자체가 이루어지지 못했다. 책별 이익금 균등 배분으로 인해 발행사별로 보면 일부 책에서는 매출액 대비 이익금의 배당 규모가 적어 손해를 보지만 또 다른 일부 책에서는 매출액 대비 이익금의 배당 규모가 많아 이익을 보는 경우도 있다. 책별 정가 책정의 어려움을 감안하더라도 채택률이 높은 발행사는 결과적으로 매출액 대비 이익금 배분이 상대적으로 적어 손해를 보는 것은 분명하다.

본 연구의 의견 조사는 주로 현재 공동 생산 공동 공급에 따른 책별 이익금의 균등 배분에 관한 것이었다. 현재 발행사 67개사(자회사 통합 58개사)와 외부 전문가들을 대상으로 두 차례 이루어졌다. 그 주요한 결과를 요약하면 다음과 같다.

예상한 대로 책별 이익금 배분에 대해서 대규모 발행사들은 균등보다 차등 배분의 비중을 늘려가는 안을 지지하였고, 소규모 발행사들은 현행 책별 이익금 균등 배분을 유지하거나 차등보다 가급적 균등 배분의 비중을 크게 할 것을 지지하였다. 책별 이익금의 균등 배분 제도의 도입도 나름의 취지와 목적을 가지고 있으며, 차등 배분도 이에 못지않은 장점을 가지고 있다. 교과서 관련 연구자 및 학계, 국회, 공정거래위원회, 대통령자문 혁신위원회 등에서는 책별 이익금 균등 배분을 취지야 어떠하든 자본주의 자유 시장 경쟁 논리와 시대적 정서에 맞지 않으며 교과서 발전에도 도움이 되지 않은 것으로 판단하고 있다.

의견 조사 결과 차등 배분을 지지하는 대규모 발행사들은 차등 배분의 효과(과목별 전문 출판사화, 이익금의 교과서 질 향상에의 재투자 등)는 인정하지만 균등 배분에서 오는 효과(과당 경쟁 완화, 채택 부조리 방지 등)는 인정하지 않는 것으로 나타났다. 마찬가지로 균등 배분을 지지하는 중소규모 발행사들은 균등 배분을 축소할 경우 빚어질 부작용을 강조하고, 차등 배분의 도입에 따른 기대효과를 기대하기 어려운 것으로 보고 있다.

중립적인 견지에서 볼 때 현재 검정 교과서 시장은, 과거 참고서와 문제집 자습서 등을 통한 매출과 이윤을 고려하면, 그 규모가 일정 부분으로 커져야 발행사들의 재투자 여력이 생기며, 특히 책별 이익금을 일정 부분 차등 배분함으로써 경쟁을 통한 교과서 질 향상을 기대할 수 있다. 그렇다고 차등 배분의 비중을 지나치게 급속하게 그리고 크게 늘리게 되면 군소 출판사들이 시장으로부터 급속하게 퇴출되어 고용과 사회불안을 조성하게 되고, 특정 교과목은 인위적인 독과점의 상태를 조성하게 되어 검정 교과서의 다양성 확보 취지에도 배치될 수 있다. 교과서에 대한 재투자를 통한 질적 향상에 노력해온 출판사는 그 규모와 상관없이 교과서 발전을

위해서 존속되어야 한다. 그것이 교과서 검정 제도의 취지에도 부합하기 때문이다. 그렇다고 책별 이익금 균등 배분을 통해 자구 노력하지 않는 발행사를 ‘조합’의 다른 회원사들이 언제까지 연명시킬 수는 없다.

원론적으로 교과서에 대한 재투자를 통한 질적 향상에 노력해온 발행사는 그 규모와 상관없이 교과서 발전을 위해서 존속되어야 한다. 그것이 교과서 검정 제도의 취지에도 부합하기 때문이다. 그렇다고 책별 이익금 균등 배분을 통해 자구 노력하지 않는 발행사를 ‘조합’의 다른 회원사들이 언제까지 연명시킬 수는 없기 때문이다. 또한 검정 도서의 책별 이익금 분배 방식은 ‘균등 배분’에서 점차 ‘차등 배분’으로 전환하는 것은 자유시장 경제 체제를 취하고 있는 우리나라의 경제 이념과도 부합되는 것이다. 그러나 이러한 차등 배분이 일부 대규모 발행사의 교과서 독점, 그로 인한 검정 교과서의 가격 상승, 학생 및 학부모의 경제적 부담 가중, 중소 발행사의 도산으로 이어지는 바람직하지 못한 결과를 가져와서는 안 된다. 이익금을 차등 배분하였다고 하여도 교과별 전문 출판사화나 교과서 품질의 제고의 성과는 저절로 거두기는 어렵다. 이 점에서 교과서의 교과 특성에 맞는 발행 형식의 제시를 통해 교과서의 고품질화와 전문 출판사화가 진행될 수 있다. 학교가 다양하고 고품질의 교재를 살 수 있기 위해서는 정부의 예산 확대 지원은 필수적이다. 적정 가격의 고품질을 기대하는 것은 옳지만, 교과서의 특성상 저가격의 고품질을 기대하기란 쉽지 않다.

책별 이익금 차등 배분을 단계적으로 늘려가는 정책을 채택하는 것이 교과서의 질적 발전에는 바람직하다. 차등배분에서 오는 예상되는 부작용에 대비를 철저히 하는 것을 전제로, 책별 이익금 배분은 이번 교육과정기에는 균등과 차등을 5:5로 하고, 다음에는 3:7, 궁극적으로 완전 차등배분을 실현하는 것이 적절하다고 본다. 발행사들의 노력을 통한 이익금 차등 배분은 교과서에 대한 재투자 여력을 촉진하고 적절한 경쟁을 유도함으로써 교과서 제도 및 교과서 자체의 질적 향상을 가져올 것이다. 교과서의 발전은 곧 교과서 준립 이유인 교과 교육목표와 교과 교육과정기준을 최적으로 구현한 최고 품질의 교과서를 교사와 학생에게 적기에 공급한다는 교과서 검정 제도의 준립 취지와 그 궤를 같이 한다. 어떤 이유로든 교과서 개선을 게을리 하는 발행사는 검정 심사 과정, 검정 교과서 채택 과정, 이익금 배분 과정을 통해 도태될 수 있을 시스템의 도입이 필요하다는데 반대하기는 쉽지 않다. 교과서의 품질 개선을 위해 노력하는 발행사들이 심사 과정, 채택 과정, 이익금 배분 과정에서 불리한 처분을 받을 수도 없고 받아서도 아니 될 것이다. 조합원사간에 책별 이익금 배분은 차등 배분을 늘려가는 방향으로 원만하게 협의 정리될 필요가 있다. 일반 사회 여론에서도 이익금의 차등 배분의 확대가 학생과 교사의 교육적 이익에

도 기여한다고 보기 때문에 이를 지지하고 있다.

따라서 1) 검정 교과서 책별 이익금의 ‘차등 배분’ 비율에 따라 도산되거나 검정 교과서 시장에서 퇴출될 중소 발행사의 규모를 정확하게 예측하여야 하고할 수 있어야 한다. 2) 순차적 책별 이익금 ‘차등 배분’과 함께 중소 발행사의 공동 연합 및 전문화·특성화 방안을 강구해야 할 것이다. 3) 교육 복지적 차원에서 만들어지는 교재를 발전시키기 위한 정부 정책 차원의 교과용 도서 발전 혹은 안정화 기금의 설치가 필요하다.

둘째, 우리나라에서의 국정도서는 일부 초등학교 교과서와 시장 실패로 인하여 국가가 발행하는 교과서로 축소될 전망이지만, 앞으로도 상당 기간 존재할 교과서 제도이며 시장실패일 수밖에 없는 부분, 교육복지적 차원과 교육적 배려 측면에서 계속 국가가 담당해야 할 부분이다. 따라서 국정제 교과서 제도 또한 개선이 필요한 데 본 연구에서는 국정제의 발전을 위해서는 발행권의 다원화 문제에 대한 개선이 있어야 한다는 데 초점을 두었다.

무엇보다 2007 개정 교육과정에 따라 국정 도서의 연구 개발(집필)과 편집 발행권을 각각 공모를 통해 특정 기준을 만족시키는 개발진과 발행사에게 분리 발주하는 제도가 시행되고 있다. 이는 지난 교육과정기의 편집저작권 문제를 피해가고 있지만, 여전히 원고본에서 완제본에 이르는 출판사의 책임 집필과 책임 편집 및 책임 인쇄 제본과 책임 납본의 일관성을 달성하는 데에는 여전히 미흡하다. 특히 분리 발주 그 자체보다 국정 교과서가 지닌 교육복지적, 학생학습권 보장적 측면에서 볼 때 고품질의 도서를 적정 가격으로 적기에 공급할 능력에 대한 엄정한 검토가 요구된다. 또한 단계별로 관계된 집필진과 편집진, 인쇄 제본과 공급 등 발행사들 사이의 유기적 협조체제를 구축하고 이를 관리하는 교육부의 추가적 노력을 요하는 부분이다.

셋째, 인정도서의 개선 방안은 그 제도적 확립에 초점을 두는 것이 중요한 과제이다. 현재 인정도서는 질 제고와 관련된 어떠한 지침도 없으며 자유롭게 만들어 인정 심의를 통과하면 된다. 또한 인정도서는 일부를 제외하고는 대부분 교과서 전문 출판사에 의해 편찬되지 않는다. 비전문가에 의해 편찬되는 경우가 많으며, 검정도서는 경쟁을 바탕으로 편찬되지만, 인정도서는 일부를 제외하고는 그렇지 않다는 문제점이 있다. 아울러 검정도서에 비하여 턱없이 부족한 발행 비용은 인정도서의 질을 낮게 만드는 주요 요인이 된다. 현재와 같은 저가의 인정도서 정책을 유지한다면 인정도서의 질을 높이는 데는 한계가 있다. 현재와 같은 체제에서는 인정도서 혹은 인정없는 도서조차 학교 수업용으로 사용할 수 있다는 더 열린 자세를 따라,

인정 교과서를 축으로 삼으면 장차 교육의 질을 더 떨어뜨릴 위험이 있다. 따라서 인정도서를 축으로 삼으려는 정책적 실행은 교과별 전문 출판사가 정착된 이후에도 늦지 않다.

아울러 인정 도서를 제도적으로 개선하기 위해서는 1) 교과용 도서에관한규정의 인정도서 관련 규정을 개정하여 인정 신청자를 현행 교육장, 학교장과 함께 현실을 반영하여 저작자, 발행사로 확대해야 한다. 2) 교과목별 교과서 지위 구분을 재정립하여 인정도서의 사용 범위가 전국적이거나, 시도 범위에서 사용되면 그 교과목의 도서 지위는 검정으로 바뀌어야 한다. 3) 인정도서의 품질을 향상하기 위해서는 학교에 인정도서 선정(채택) 기준을 분명히 세워두어야 하고, 학교에 도서 구입 예산을 확대하여 확보해 주어야 한다. 4) 국정 및 검정도서도 마찬가지로 인정도서의 연구 개발을 위한 정부의 체계적인 재정 지원이 필요하다. 5) 다섯째, 인정도서의 채택, 공급과 구입의 편의를 늘려야 한다.

넷째, 현재 시범적으로 도입되고 있는 디지털 교과서에 대한 학교 현장의 변화에 대한 탐색도 부족한 실정이다. 디지털 교과서의 도입은 단순히 교과서가 서책형에서 디지털형으로 변환되는 것을 의미하지 않는다. 교과서의 변화는 가르치는 교사에게나 배우는 학생에게 가르치고 배우는 과정에 있어서 많은 변화를 요구하고 그에 따른 교수·학습 상황 또한 변화될 것이기 때문이다. 디지털 교과서는 그 기대 효과 외에 수업 측면에서 학생과 교사간, 학생과 학생간 의사소통의 빈도를 낮게 할 수 있으며, 학습 측면에서 가상공간의 몰두로 인한 인격 피해 우려, 디지털 교과서가 가지는 기능적 한계, 투입되는 재정에 비례한 효과성 등이 제기 되고 있는 실정이다. 또한 청소년들에게 심리적, 신체적으로 많은 문제를 일으킬 위험이 있다는 주장이 제기되고 있는 실정이다.

따라서 디지털 교과서의 도입은 신중을 기해야 한다. 충분한 사전연구 없이 디지털 교과서를 개발하고 효과를 산출해 내는 것은 전도분말의 현상이며, 교육적 측면에서 학생들에게 커다란 죄를 짓는 것과 같다. 그런 측면에서 보면 어느 학년급, 어떤 교과들의 어떤 단위들을 디지털화하면 효과적으로 공부할 수 있는가에 대한 기초 연구가 선행되어야 한다. 현재의 정책은 이런 고려나 결정이 생략된 채로 진행되고 있으며, 현장 적용을 통해 그것을 확인한다는 것은 너무 큰 값을 치르는 것이라는 사실을 잊어서는 안 된다. 디지털 교과서는 최선의 고품질화된 것 하나만 요구하게 된다. 결과적으로 단위별로 다른 출판사가 맡을 수 있는 것도 아니어서 획일화될 가능성이 높다. 유일한 판본만 학생과 교사들에게 들려주는 독점적 형태를 띠게 될 것이다. 이에 대해 최선의 유일본을 우리가 바람직한 것으로 볼 것인가에 대한 정책적 교육적 판단이 요구된다. 결론적으로 디지털 교과서 개발 사업은 서책

형을 보조하는, 학생의 학습을 보조하는 형태의 교과서로 자리매김하는 것이 현 단계에서는 적절하다고 할 수 있다. 이 점에서 서책으로서 교과서의 주된 역할과 이를 보완하는 디지털 교과서의 역할분담을 분명히 하는 것이 필요하다.

장기적으로 볼 때 국정은 검정을, 검정은 인정을, 인정은 자유발행제를 향해 그 장단점을 취사선택하는 방향으로 점차 변해간다고 볼 수 있다. 최근 들어 국정 교과서보다 검정 교과서, 나아가 보다 자유롭게 선택 사용할 수 있는 개방형 교과서를 더 늘려야 한다는 여론도 조성되고 있다. 수업과 학습에 최적으로 혹은 최선의 도움을 주는 효과적인 자료이면 교재로서 지위를 인정받아야 한다는 열린 교과서관도 점차 호응을 얻어가고 있다. 전체적으로 교과서는 이전과 같은 유일한 경전으로서 성격과 지위 및 비중이 점차 벌어지고 있는 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 품질 높은 교과서에 대한 요구는 여전하다.

교육의 기회가 편만해진 평생학습사회에서 교육의 질적 수준을 높이기 위한 주요한 도구로서 교과서, 그리고 교육목표, 더 좁게는 교과 학업성취목표를 달성하는데 최적의 자료를 개발하려는 노력은 각계각층에서 다양한 모습으로 진행되고 있다. 각종 모범 및 대안 교과서가 그것이다. 이러한 노력들을 통해 수업과 학습의 자료로서 최적의 교과서가 개발되고 학교 현장에 투입되기 위해서는 교과서 제도에 대한 총체적인 검토와 개선이 필요하다.

[참 고 문 헌]

- 강인애(2006). **디지털시대의 학습 테크놀로지**. 문음사.
- 곽병선·문용린·한명희·윤기옥·김미숙·김재춘(2004). **교과서 발행제의 다양화에 따른 자유 발행제 도입 연구**. (재)한국교과서연구재단.
- 교육인적자원부·한국교육과정평가원·한국교과서연구원(2000). **교과서백서**. 교육인적자원부.
- 교육인적자원부(2007). **양질의 교과용 도서 개발을 위한 교과서 제도 개선 방안**. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/Article/Press/yibw_showpress.aspx?contents_id=RPR20070620009900353. 2007. 10. 8 열람.
- 교육인적자원부(2007). **디지털 교과서 常用化 개발 본격 착수, 유비쿼터스 시대의 미래 학교교육 현실로 다가와**. <http://www.moe.go.kr/main.jsp?idx=0506010101>. 2007. 6. 110. 열람
- 김재복·허경철·김만곤·박민정(2006). **교육과정·교과서 정책의 효율적인 운영 방안에 관한 연구**. 한국교과서연구재단.
- 김태웅·김오수·유운산(1998). **교과용 도서 정가결정제도 개선을 위한 구체화 방안**. 연구보고서 98-2, 한국교과서연구소.
- 김태웅·함수곤·김오수(1997). **교과용 도서 가격결정 및 공급제도 개선방안**. 성균관대학교.
- 문용린(2005. 5. 26-28). **교과서 정책 동향과 한국검정교과서협회 발전 방향**. PPT 자료.
- 박도순·조난심·이춘식·홍후조·김진숙(2000). **교육부 저작 교과용 도서 발행권 부여 방안 연구**. 한국교과서연구재단.
- 박도순·홍후조·전효선·김명화(2001). **교과서 심의·채택 제도 국제 비교 연구-한국, 미국, 독일, 프랑스 일본을 중심으로-**. 한국교과서연구재단.
- 박소영·박순경·조미혜(2004). **교과서 상시 개편 체제 수립 방안 연구**. 한국교과서연구재단.
- 변호승·조완영·김남균·류지현·이기서(2006). **2006년 전자교과서 효과서 측정 연구**. 연구보고 CR 2006-38. 한국교육학술정보원.
- (사)한국검정교과서(2007). **검정교과서 발행 현황**. (사)한국검정교과서 내부 자료.
- 성윤숙(2007). “디지털 교과서사 청소년에게 미치는 역기능 탐색”. **교과서연구 제 51호**. pp. 33-37. 한국교과서연구재단.
- 송기창·박정수·손민호(2007). **교과용 도서에 대한 검정수수료 제도 개선 연구**. 연구

- 보고서 2007-1, 한국검정교과서.
- 이주호·유승민(2004). 교과서 카르텔 해체하고 경쟁을 도입하라. 보도자료(9월 29일).
- 윤석희(2007). “디지털 교과서 도입의 문제점에 대한 소고”. **교과서연구 제51호**. pp.
- 유학영·김대행·항상진(2003). **국정도서 발행에 관한 연구**. 한국교과서연구재단.
- 윤창(2007), “디지털 교과서와 교육출판의 좌표”, 대한출판문화협회·한국출판연구소 주최, “디지털 교과서 정책과 교육출판의 발전방향” 주제발표(제46회 출판포럼, 2007. 4. 25.)
- 이근남·김정호·이춘식·박소영·정민택·곽상돈(2003). **교과서 개발비용에 관한 연구**. 한국교과서연구재단.
- 이용숙·김영준·이근남·양미경·최성옥·박순경(1995). **교과서 정책과 내용구성 방식 국제 비교 연구**. 한국교육개발원. 연구보고 RR 95-17.
- 이주호·유승민(2004). 「교과서 카르텔」을 해체하고 경쟁을 도입하라. (2004. 9. 29) 보도자료. <http://blog.naver.com/edujuho/120006290170>. 2007. 10. 08. 열람.
- 이혜정(2008). **Blended e-learning 교수 전략**. 교육과학사.
- 조난심·홍후조·김주훈·김수동·김진숙(1999). **제7차 교육과정에 따른 2종 교과용 도서 검정 체제 개선 연구**. (재)한국교과서연구원.
- 조난심·홍후조·송현정·김지현(2000). **초등학교 교과서의 검정제 도입 방안 연구**. 한국교과서연구재단.
- _____(2004). **초중등학교 국정 도서의 검인정화 방안 연구**. 한국교육과정평가원.
- 조남심 외(2005). **국정교과서 검인정화 방안에 대한 공청회**, 한국교육과정평가원 연구자료.
- 조성준(2006). **교과서 편찬 시스템 개선 방안 연구**. (주)금성출판사 교과서발전연구소 연구보고서.
- _____(2007). “디지털 교과서의 가능성 탐색”. **교과서연구 제51호**. pp. 27-32. 한국교과서연구재단.
- 중앙일보(2008.3.7일자). “디지로그(Digital+Analog) 북이 책의 미래다.”
- 함수곤·강환동·홍후조·조성준(2002). **교과용 도서 검정 업무 개선 방안 연구**. (재)한국교과서연구재단.
- 허경철·박순경·김정호·이미경(2002). **교육과정·교과서 관리 및 운영 체제 국제 비교 연구**. 한국교육과정평가원. 2002년 교육과정 후속지원 연구 과제 답신 보고.

- 홍후조(2000), 사이버 시대 학교 교과서의 성격과 전망, **교육과학연구**, 31(3), 33-68.
- 홍후조(2006). “국정·검정·인정 교과서의 지위 구분에 관한 소고”. 교과서연구, 제49호. pp. 49-53. 한국교과서연구재단.
- 홍후조 외(2006a). **국가교육과정 현안 분석 연구**. 교육혁신위원회 정책연구과제. 2006-02.
- 홍후조 외(2006b). **교과서 인정제의 제도적 개선 방안 연구**. 한국교과연구재단.
- 홍후조·백경선(2007). **검정 도서 발행에 관한 연구**. (사) 한국검정교과서.
- 홍후조·백경선·김대영(2007). 검정교과서 책별 이익금 균등 배분제의 개선방안 연구. **한국교육학연구**, 13(2), 127-151.
- OECD(2005). *Definition and Section of Key Competencies(Executive Summary)*. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/61/35070367.pdf>.

[부록 1] 검정도서 책별 이익금 배분에 관한 발행사 의견 조사

안녕하십니까? 귀사의 발전을 기원합니다.

새 교육과정에 따라 영어, 수학 교과 등 검정 심사 업무가 진행되고 있습니다. 전자도서, 디지털 도서, 과목당 책 수의 다양화, 교과서의 고급화, 새 정부의 교과서 선진화 공언 등으로 교과서 발행 환경은 점차 많이 달라질 것을 예고하고 있습니다. 아울러 그간 정부의 가격 저렴화 정책, 채택 과정의 과열 방지 등을 위하여, (사)한국검정교과서의 회원사들 간에는 **책별 이익금이 채택(판매)량에 관계없이 균등하게 배분**되어 왔습니다.

한국교과서연구재단에서는 “검정도서 이익금 배분에 관한 연구” 과제를 수행하고 있습니다. 본 연구팀에서는 설문조사를 통해 가격과 이익금 배분에 대한 회원사들의 의견을 수렴하고자 합니다. 이와 관련된 귀사의 입장을 알고자 하는 것입니다. 귀사의 의견은 **새 정부의 검정교과서 정책**과 교과서 업계 발전에 매우 중요하오니 솔직한 의견을 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

※ 바쁘시더라도 본 설문지를 **반송 우편**을 통해서 FAX(02)3290-5345, 012112@hanmail.net, educu@hanmail.net, 2007. 11. 24(금)까지 보내주시기 부탁드립니다.

2007. 11.

검정교과서정책연구팀

※ 아래 물음을 읽고 해당하는 번호에 √ 표 하십시오.

1. 응답하시는 **귀하**는?

- ① 회사 대표 이사 ② 임원급 ③ 팀장(과장급) ④ 기타(쓰시오)_____

2. 귀사는 (사)한국검정교과서 회원 발행사들의 상대적 **규모**에 비추어 어디에 속한다고 보십니까?

- ① 소규모 ② 중규모 ③ 대규모

3. 현행 책별 이익금의 전부를 **균등 배분**하는 정책에 대해 어떻게 보십니까?

- ① 매우 찬성 ② 찬성하는 편 ③ 보통 ④ 반대하는 편 ⑤ 매우 반대

4. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 **차등 배분**하는 정책을 도입하는 것에 대해 어떻게 보십니까?

- ① 매우 찬성 ② 찬성하는 편 ③ 보통 ④ 반대하는 편 ⑤ 매우 반대

5. 새 정부에서는 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분하는 정책을 도입할 것으로 예상하십니까?

- ① 매우 그러함 ② 그러할 것 ③ 보통 ④ 그렇지 않을 것 ⑤ 전혀 그렇지 않을 것

6. 책별 이익금을 균등하게 배분하지 않을 수 없는 가장 큰 이유를 적어주십시오.

7. 책별 이익금 배분을 차등 배분해야 할 가장 큰 이유를 적어주십시오.

8. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 귀사에서는 새 교육과정 고시에 따라 **검정 신청할 과목(종) 수**를 예정했던 것보다,

- ① 대폭 늘리겠다 ② 조금 더 늘리겠다 ③ 유지하겠다 ④ 조금 줄이겠다 ⑤ 대폭 줄이겠다

9. 현행 책별 이익금의 전부를 균등 배분하는 것이 **교과별 전문 출판사**의 육성을 막고 있다는 의견에 대해 어떻게 보십니까?

- ① 매우 동의 ② 동의하는 편 ③ 보통 ④ 동의 않는 편 ⑤ 전혀 동의 않음

10. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분을 한다면, **귀사**는 특정 교과목의 **전문 출판사**로 변화해 나아갈 것입니까?

- ① 매우 동의 ② 동의하는 편 ③ 보통 ④ 동의 않는 편 ⑤ 전혀 동의 않음

11. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분을 한다면, 발행사의 규모에 따라 **교과별 전문 출판사화**가 진행될 것으로 보십니까? 귀사와 관계없이 전체 발행사를 고려하여 세 가지 경우 모든 답해 주시기 바랍니다.

전문화 진행 회사 구분	① 매우 그럴 것 이다	② 그럴 것이다	③ 보통	④ 그렇지 않을 것이다	⑤ 전혀 그렇지 않을 것이다
1) 대규모 발행 사들은					
2) 중규모 발행 사들은					
3) 소규모 발행 사들은					

12. 현재 책별 이익금을 균등히 하는 것의 효과 중 하나를 **채택 과정의 과당 경쟁과 부조리**를 막는다는 것입니다. 그런 효과를 어느 정도 거두고 있다고 보십니까?

① 매우 효과적임 ② 효과적인 편 ③ 보통 ④ 효과적이지 않은 편 ⑤ 전혀 효과 없음

13. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 **차등 배분**한다면, 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리가 더 성행할 것으로 보십니까?

① 매우 그러할 것 ② 그럴 것임 ③ 보통 ④ 그럴 것 같지 않음 ⑤ 전혀 그럴 것 같지 않음

14. 교과서 채택을 둘러싼 과당 경쟁이나 **부조리를 근절하려면 어떤 방식이 가장 좋다고** 보니까?

- ① 교육부가 지침을 가지고 대책을 마련한다.
- ② [(사)한국검정교과서]에서 적절한 장치를 마련해야 한다.
- ③ 발행사들간에 자체 정화 노력과 신사협정을 맺는다.
- ④ 사법 당국(경찰과 검찰)의 소관 사항으로 맡긴다.
- ⑤ 교과서 채택 방식을 바꾼다.
- ⑥ 기타(쓰시오.) _____

15. 현행 책별 이익금을 균등히 하는 것의 부작용 중 하나를 **교과서 개선에 재투자**하는 의욕을 저하시킨다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 매우 그러함 ② 그런 편 ③ 보통 ④ 그렇지 않은 편 ⑤ 전혀 그렇지 않음

16. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 이익금이 늘어난 발행사들은 **교과서 개선에 더 많은 투자**할 것으로 보십니까?

① 매우 그러할 것 ② 그럴 것임 ③ 보통 ④ 그럴 것 같지 않음 ⑤ 전혀 그럴 것 같지 않음

17. 현행 책별 이익금을 균등히 배분하기 때문에, 검정 도서 시장 규모에 비해 우리나라의

검정 도서 발행사들의 수가 너무 많다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 동의함 ② 동의하는 편 ③ 보통 ④ 동의하지 않는 편 ⑤ 전혀 동의하지 않음

18. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 궁극적으로 검정 발행사들의 수는 어떻게 될 것으로 보니까?

- ① 매우 많이 늘어날 것 ② 좀 늘어날 것 ③ 보통 ④ 좀 줄어든 것 ⑤ 매우 많이 줄어든 것

19. 책별 이익금의 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, 귀사가 보기에 그 적정 비율은 어느 정도라고 보니까?

	균등 배분	차등 배분
①	7	3
②	6	4
③	5	5
④	4	6
⑤	3	7
기타(쓰시오)		

20. 책별 이익금을 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, 귀사는 어떤 비율에서 검정 도서 신청을 더 늘리겠습니까?

	균등 배분	차등 배분
①	7	3
②	6	4
③	5	5
④	4	6
⑤	3	7
기타(쓰시오)		

21. 책별 이익금을 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, 책별 전체 발행 규모에 따라 그 비율이 어떠해야 한다고 보십니까?

- ① 책의 발행 규모와 상관없이 모든 책의 차등 배분 비율이 같아야 한다.
 ② 달라야 하되, 책의 발행 규모가 클수록 차등 배분 비율이 늘어나야 한다.
 ③ 달라야 하되, 책의 발행 규모가 클수록 차등 배분 비율이 줄어들어야 한다.
 ④ 기타(쓰시오)

22. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분하는 정책의 결정이나 그 구체적인 비율을

누가 결정해야 한다고 보십니까?

- ① 현재와 같이 (사)한국검정교과서에서 회원사의 의견을 들어서 정한다.
- ② 발행사간 이해관계가 엇갈리므로 교육인적자원부에서 정한다.
- ③ 발행사간 이해관계가 엇갈리므로 제3의 기관(예, 검정도서이익금배분결정위원회, 공정거래위원회 등)에서 정한다.
- ④ 기타(쓰시오)

23. 장차 검정 도서의 가격은 어떠해야 한다고 보십니까?

- ① 현재보다 책별로 가격이 더 균등해야 한다.
- ② 현재와 같으면 된다.
- ③ 현재보다 책별로 가격의 차이가 더 커야(기준 가격에 비해 $\pm 50\%$ 차이) 한다.
- ④ 현재보다 책별로 가격의 차이가 아주 더 커야(기준 가격에 비해 2~3배) 한다.
- ⑤ 완전 자율화해야 한다.

24. 검정 교과서 제도의 발전을 고려하여 책별 이익금 배분이나 가격제도에 대해 의견이 있으면 자유롭게 써 주십시오.

귀중한 시간을 내어 응답해 주심에 깊이 감사드립니다.

[부록 2] 검정도서 책별 이익금 배분에 관한 전문가 의견 조사

안녕하십니까? 귀하의 건승하심을 기원합니다.

새 교육과정에 따라 영어, 수학 교과 등 검정 심사 업무가 진행되고 있습니다. 전자도서, 디지털 도서, 과목당 책 수의 다양화, 교과서의 고급화, 새 정부의 교과서 선진화 공언 등으로 교과서 발행 환경은 점차 많이 달라질 것을 예고하고 있습니다. 아울러 그간 정부의 가격 저렴화 정책, 채택 과정의 과열 방지 등을 위하여, (사)한국검정교과서의 회원사들 간에는 책별 이익금(총매출액의 10% 정도, 약 100억 원)이 채택(판매)량에 관계없이 균등하게 배분되어 왔습니다.

한국교과서연구재단에서는 “검정도서 이익금 배분에 관한 연구” 과제를 수행하고 있습니다. 본 연구팀에서는 설문조사를 통해 가격과 이익금 배분에 대한 전문가들의 의견을 수렴하고자 합니다. 귀하의 의견은 새 정부의 검정교과서 정책과 교과서 업계 발전에 매우 중요하오니 솔직한 의견을 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

※ 바쁘시더라도 본 설문지를 반송 우편을 통해서 FAX(02)3290-5345, 012112@hanmail.net, educu@hanmail.net, 2007. 12. 21(금)까지 보내주시기 부탁드립니다.

2007. 12.

검정교과서정책연구팀

※ 아래 물음을 읽고 해당하는 번호에 √ 표 하십시오.

1. 현행 책별 이익금의 전부를 **균등 배분**하는 정책에 대해 어떻게 보십니까?

① 매우 찬성 ② 찬성하는 편 ③ 보통 ④ 반대하는 편 ⑤ 매우 반대

2. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 **차등 배분**하는 정책을 도입하는 것에 대해 어떻게 보십니까?

① 매우 찬성 ② 찬성하는 편 ③ 보통 ④ 반대하는 편 ⑤ 매우 반대

3. 새 정부에서는 책별 이익금의 일정 부분을 **차등 배분**하는 정책을 도입할 것으로 예상하십니까?

① 매우 그러함 ② 그러할 것 ③ 보통 ④ 그렇지 않을 것 ⑤ 전혀 그렇지 않을 것

4. 책별 이익금을 균등하게 배분하지 않을 수 없는 가장 큰 이유를 적어주십시오.

5. 책별 이익금 배분을 차등 배분해야할 가장 큰 이유를 적어주십시오.

6. 현행 책별 이익금의 전부를 균등 배분하는 것이 **교과별 전문 출판사**의 육성을 막고 있다는 의견에 대해 어떻게 보십니까?

- ① 매우 동의 ② 동의하는 편 ③ 보통 ④ 동의 않는 편 ⑤ 전혀 동의
않음

7. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분을 한다면, 출판사들은 특정 교과목의 **전문 출판사**로 변화해 나아갈 것입니까?

- ① 매우 동의 ② 동의하는 편 ③ 보통 ④ 동의 않는 편 ⑤ 전혀 동의
않음

8. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분을 한다면, **발행사의 규모에 따라 교과별 전문 출판사화**가 진행될 것으로 보십니까? 세 가지 경우 모두 답해 주시기 바랍니다.

전문화 진행 회사 구분	① 매우 그럴 것 이다	② 그럴 것이다	③ 보통	④ 그렇지 않을 것이다	⑤ 전혀 그럴 것 않을 것이다
1) 대규모 발행 사들은					
2) 중규모 발행 사들은					
3) 소규모 발행 사들은					

9. 현재 책별 이익금을 균등히 하는 것의 효과 중 하나를 **채택 과정의 과당 경쟁과 부조리**를 막는다는 것입니다. 그런 효과를 어느 정도 거두고 있다고 보십니까?

- ① 매우 효과적임 ② 효과적인 편 ③ 보통 ④ 효과적이지 않은 편 ⑤ 전혀 효과 없음

10. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 **차등 배분**한다면, 채택 과정의 과당 경쟁과 부조리가 더 성행할 것으로 보십니까?

- ① 매우 그러할 것 ② 그럴 것임 ③ 보통 ④ 그럴 것 같지 않음 ⑤ 전혀 그럴 것 같
지 않음

11. 교과서 채택을 둘러싼 과당 경쟁이나 **부조리**를 **근절하려면 어떤 방식**이 가장 좋다고 봅
니까?

- ① 교육부가 지침을 가지고 대책을 마련한다.
② [(사)한국검정교과서]에서 적절한 장치를 마련해야 한다.
③ 발행사들간에 자체 정화 노력과 신사협정을 맺는다.

- ④ 사법 당국(경찰과 검찰)의 소관 사항으로 맡긴다.
 ⑤ 교과서 채택 방식을 바꾼다.
 ⑥ 기타(쓰시오.)_____

12. 현행 책별 이익금을 균등히 하는 것의 부작용 중 하나를 **교과서 개선에 재투자**하는 의욕을 저하시킨다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 그러함 ② 그런 편 ③ 보통 ④ 그렇지 않은 편 ⑤ 전혀 그렇지 않음

13. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 이익금이 늘어난 발행사들은 **교과서 개선에 더 많은 투자**할 것으로 보십니까?

- ① 매우 그러할 것 ② 그럴 것임 ③ 보통 ④ 그럴 것 같지 않음 ⑤ 전혀 그럴 것 같지 않음

14. 현행 책별 이익금을 균등히 배분하기 때문에, 검정 도서 시장 규모에 비해 우리나라의 **검정 도서 발행사들의 수가 너무 많다**는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 동의함 ② 동의하는 편 ③ 보통 ④ 동의하지 않는 편 ⑤ 전혀 동의하지 않음

15. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분한다면, 궁극적으로 **검정 발행사들의 수**는 어떻게 될 것으로 보니까?

- ① 매우 많이 늘어날 것 ② 좀 늘어날 것 ③ 보통 ④ 좀 줄어든 것 ⑤ 매우 많이 줄어든 것

16. 책별 이익금의 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, **귀하가 보기에 그 적정 비율은 어느 정도**라고 보니까?

	균등 배분	차등 배분
①	7	3
②	6	4
③	5	5
④	4	6
⑤	3	7
기타(쓰시오)		

17. 책별 이익금을 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, [소규모] 출판사는 어떤 비율에서 검정 도서 신청을 더 늘리겠습니까?

	균등 배분	차등 배분
①	7	3
②	6	4
③	5	5
④	4	6
⑤	3	7
기타(쓰시오)		

18. 책별 이익금을 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, [대규모] 출판사는 어떤 비율에서 검정 도서 신청을 더 늘리겠습니까?

	균등 배분	차등 배분
①	7	3
②	6	4
③	5	5
④	4	6
⑤	3	7
기타(쓰시오)		

19. 책별 이익금을 일정 부분은 균등 배분하고, 또 다른 부분은 차등 배분한다고 할 때, 책별 전체 발행 규모에 따라 그 비율이 어떠해야 한다고 보십니까?

- ① 책의 발행 규모와 상관없이 모든 책의 차등 배분 비율이 같아야 한다.
- ② 달라야 하되, 책의 발행 규모가 클수록 차등 배분 비율이 늘어나야 한다.
- ③ 달라야 하되, 책의 발행 규모가 클수록 차등 배분 비율이 줄어들어야 한다.
- ④ 기타(쓰시오)

20. 장차 책별 이익금의 일정 부분을 차등 배분하는 정책의 결정이나 그 구체적인 비율을 누가 결정해야 한다고 보십니까?

- ① 현재와 같이 (사)한국검정교과서에서 회원사의 의견을 들어서 정한다.
- ② 발행사간 이해관계가 엇갈리므로 교육인적자원부에서 정한다.
- ③ 발행사간 이해관계가 엇갈리므로 제3의 기관(예, 검정도서이익금배분결정위원회, 공정거래위원회 등)에서 정한다.
- ④ 기타(쓰시오)

21. 장차 검정 도서의 가격은 어떠해야 한다고 보십니까?

- ① 현재보다 책별로 가격이 더 균등해야 한다.
- ② 현재와 같으면 된다.
- ③ 현재보다 책별로 가격의 차이가 더 커야(기준 가격에 비해 $\pm 50\%$ 차이) 한다.
- ④ 현재보다 책별로 가격의 차이가 아주 더 커야(기준 가격에 비해 2~3배) 한다.
- ⑤ 완전 자율화해야 한다.

22. 검정 교과서 제도의 발전을 고려하여 책별 이익금 배분이나 가격제도에 대해 의견이 있으면 자유롭게 써 주십시오.

귀중한 시간을 내어 응답해 주심에 깊이 감사드립니다.