

인정도서 정책의 쟁점과 발전 전략

Issues and Strategy of Development
in Approved Textbook System

2012. 3



한국교과서연구재단
Korea Textbook Research Foundation

〈연구보고서 2011-05〉

인정도서 정책의 쟁점과 발전 전략

Issues and Strategy of Development
in Approved Textbook System

2012. 3.



한국교과서연구재단
Korea Textbook Research Foundation

〈연구보고서 2011-05〉

인정도서 정책의 쟁점과 발전 전략

Issues and Strategy of Development
in Approved Textbook System

연구책임자 : 김정호(전 한국교육과정평가원)

공동연구자 : 김송미(일산덕이중학교)

소진형(성남서중학교)

김만곤(한국교과서연구재단)

노진덕(한국교과서연구재단)

이 름(한국교과서연구재단)

연구협력관 : 유대균(교육과학기술부)

오경자(교육과학기술부)

연구보조원 : 임이균(한국교과서연구재단)

2012. 3.



한국교과서연구재단
Korea Textbook Research Foundation

이 연구는 2011년도 교육과학기술부의 국고보조금 지원으로 수행하였으며, 이 보고서에서 제시한 대안이나 의견 등은 한국교과서연구재단의 공식 의견이 아니라 연구진의 견해를 밝힙니다.

연구 협력진


권영민(교육과학기술부 역사대책팀장)
김귀숙(서울특별시교육청 장학사)
김병규((사)한국검정교과서 상무)
김선희(용인대덕중학교 교사)
김재춘(영남대학교 교수)
김풍환(경기도교육청 장학사)
문영주(한국교육과정평가원 부연구위원)
석인숙(청주남중학교 교감)
심재호(한국교육과정평가원 연구위원)
양순열(교학사)
이화성(서울특별시교육청 장학관)
홍후조(고려대학교 교수)
(이상 가나다순)

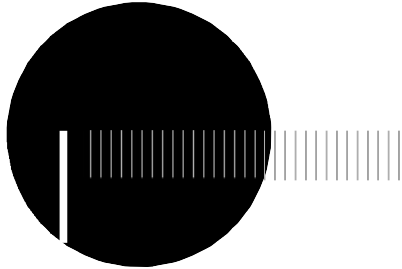
머리말

국가 교육과정은 국민들의 역사 이해와 현실 인식 및 미래 전망을 담아낸다. 학교의 소명은 이 교육과정을 운영하여 미래 인재를 길러내는 것이다. 그럼에도 불구하고 교과목의 목표와 성취기준을 제시하는 교육과정 내용은 너무 추상적이기 때문에, 실제 학교에서 적용하기 위해서는 좀 더 구체적인 자료가 필요하다. 이를 위하여 국가가 공식적으로 인증해주는 자료가 교과서이고, 학교는 교과서 중심으로 교수·학습 과정을 운영하고 있다. 교과서의 질적 조건이 교육 성취도에 영향을 크게 미치는 것은 이러한 이유 때문이다.

정부는 ‘2010 교과서 선진화와 2011 스마트 교육’ 방안을 천명하면서, 교과서 정책을 근본적으로 개선하려고 하고 있다. 선진화 정책은 인정도서를 대폭 확대시켜 시장의 창의성과 다양성을 촉진하려고 하는 제도상의 변혁이다. 스마트 교육도 서책형과 더불어 디지털형을 개발하여 공급하기로 결정하여 교과서 존재 형태를 근본적으로 개선하는 정책적 전환이다. 이 두 가지는 교육과정·교과서를 모두 선진화시켜 미래 지향적인 창의·인성 교육을 해 나갈 수 있도록 하는 기반이 될 것이다. 이렇게 정책을 전환시켜 가는 과정에는 언제나 이해관계에 따른 다양한 쟁점이 뒤따르게 된다. 그러므로 정부는 교과서의 새로운 정책을 성공적으로 시행하기 위하여 제도적인 개편과 참여자들의 이해관계를 합리적으로 조정해 나가야 할 것이다.

2012년 올해부터 본격적으로 확대될 인정도서의 상황과 쟁점을 분석하고, 발전적으로 안착시키기 위한 전략을 찾으려고 하는 이 연구는 정부와 시장 및 학교에 교과서와 관련된 유용한 제언을 할 수 있을 것이다. 이렇게 중요한 인정도서 연구를 할 수 있도록 지원한 교육과학기술부와, 연구진 및 자문 과정에서 유익한 조언을 해주신 전문가 여러분에게 감사드립니다.

2012년 3월
한국교과서연구재단
이 사 장 



연구 요약

학교교육에서 교과서의 기능이 매우 중요한 비중을 차지하는 현실에서 얼마나 질 높은 교과서를 공급하는가는 정부가 결정해야 할 중요한 정책 사항이다. 현재 정부는 ‘교육 살리기, 과학기술강국 건설을 통한 선진일류국가 건설’을 비전으로 천명하고, 다양한 전략 중의 한 가지인 학교교육 만족도 제고를 위하여 ‘교육과정·교과서 선진화’ 정책 과제를 내놓고 있다. 교육과정을 구현하기 위한 교과서 선진화 방안은 현재 교과서 제도와 교과서의 존재 형태라는 두 가지 부문으로 진행되고 있는 중이다. ‘2010 교과서 선진화’는 인정도서 확대라는 교과서 편찬 주체와 심의 과정에 대한 자율화 정책이고, ‘2011 스마트 교육’은 서책형에 디지털형을 더하는 교과서의 존재 형태 확대를 예고하는 정책이다. 이 두 가지 부문은 제도와 형식이라는 서로 다른 차원을 나타내지만, 상호 유기적인 연관성을 가져야 모두 실행력을 높일 수 있다. 앞으로 교과서 생태계는 ‘미래교육 = 창의적 소산 = 활성화적 정보·지식 = 디지털교과서 = 인정제’라는 연결 고리로 유지될 것이다. 사회의 어느 부문이나 마찬가지이지만, 앞으로 학교 교육도 ‘새로운 비전(vision) ⇔ 새로운 전략(strategy) ⇔ 새로운 내용(contents) ⇔ 새로운 형태(materials) ⇔ 새로운 제도(system)’를 만들어 가게 될 것이다. 그러므로 교과서 정책의 발전 전략은 ‘제도로서의 인정화와 존재 형태로서의 디지털화가 상호 강화 관계를 확산시켜 갈 수 있도록 시장의 창의적 자율성을 높이는 것’이라고 볼 수 있다.

인정도서 확대를 앞두고, 무엇이 문제이며 어떻게 해결할 수 있는지, 또 미래 진행형일 디지털교과서는 어떻게 운영해야 할지를 체계적으로 연구할 필요성이 있다는 점에서 이 연구는 다음과 같은 질문에 대한 답을 찾아가는 데 목적을 두는데, 이를 하나로 묶으면 ‘미래형 교육을 위한 인정제 발전 방안’이다.

첫째, 인정도서 제도를 확대하는 과정에서 예상되는 쟁점은 무엇이고, 그것을 예방할 수 있는 방안은 무엇인가?

둘째, 미래형 디지털 교과서의 도입을 위한 운영 방안은 무엇인가?

셋째, 인정도서와 미래형 교과서를 위한 관련 법규는 어떻게 조정하여야 할까?

이 연구는 ‘연구주제 설정을 통한 과제구성(2011. 12.) ⇨ 선행연구분석과 전문가 자문 협의(2012. 1. - 3.) ⇨ 인정도서 쟁점에 대한 전문가 설문 조사 ⇨ 전문가 논평 의견 반영한 결론 도출’ 과정을 통해 진행되었는데, 사용한 방법은 ‘문헌 연구와 설문 조사 및 전문가 협의’의 세 가지이다.

II 장 ‘인정도서 제도의 쟁점’에서는 선행연구와 외국 사례 및 설문조사를 통해 교과서 제도와 관련한 쟁점을 추출하였다. 교과서 제도는 교육과학기술부가 정책적인 판단을 거쳐 결정하지만, 사법부에서도 법적인 관점의 방향을 제시할 만큼 교육상 중요한 정책이다. 헌법재판소는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 헌법 이념과 교육의 질적 제고를 위하여 국정제→검정제→인정제→자유발행제로 이행할 수도 있을 것이라고 판시하였는데, 이는 ‘2010 교과서 선진화 방안’에서 인정제를 대폭 확대하여 편찬 시스템의 혁명적 변화를 가져온 정책 의지와 상통하는 것이다.

한편 국제 사회의 교과서 제도는 모두 그 나라의 교과서 생태계를 반영하기 때문에 다양하지만, 트렌드는 ‘정부 개입 축소 - 시장 자율 확대’로 가고 있다. 인정제의 핵심적인 쟁점은 ‘질 관리와 인정제 본연의 가치 간의 관계’를 어떻게 설정할 것인가에 있다.

현실적인 상황을 파악하기 위하여 전문가 대상으로 한 설문조사 결과, 응답자 60명은 검정제에 비하여 인정제에서는 ‘자율성 확보, 다양성 구현, 시장성 향상, 효율성과 효과성 증대’ 효과가 있을 것이라고 한 반면, ‘정확성과 공정성 약화, 교육과정 준수 약화’와 같은 역기능도 예상하였다. 교과서 오류와 편향성을 방지하기 위한 대책으로는 공개 검증과 자문 및 모니터링제를 긍정적으로 평가하였고, 오류에 대한 행정 벌제에 대해서는 효과성의 반응 정도가 낮았다. 그리고 검정과 인정을 구별하는 기준으로는 주로 ‘정부 역할 정도’라고 보았으며, 향후 가장 중요한 이슈가 될 교과서 정책은 ‘인정제 확대 및 자유발행제 시행 등의 교과서 제도 변화, 스마트 교과서 도입의 범위와 시기 및 방법’ 정도로 보았으며, ‘교과서 전면 무상 공급’에는 동의하는 전문가가 없었다.

III 장 ‘인정도서 제도의 발전 방안’에서는 인정 심사를 하는 과정에서 교육청이 처리해야 할 중요한 사안으로 ‘인력 동원 체제와 심사 기준 및 원칙’에 대한 현실적인 방안을 제시하였다. 시·도 교육청이 분담된 교과목의 심사 운영을 효과적으로 하기 위하여 과거 분야별 연구나 심의에 참여하였던 경험자와 교원만이 아니라 사회 각 부문의 전문가를 망라하여 인적 네트워크를 운영하는 ‘전문기관의 광역화된 인력망 구축’ 방안을 제시하였다.

그리고 정부가 공식적으로 규정하는 심사 기준과 판정 원칙에서는 ‘최저 필수 기준만 제시하여 그 이행 여부를 확인하고 그 이상의 가치 판단은 시장’에 맡기도록 하는 유연한 시스템을 들었다. 이러한 연성 시스템으로 간다면 시장은 필수 최저 기준을 반드시 지켜 불합격의 공포에서 벗어날 수 있기 때문에 그 이상의 재량적인 가치에 대해서는 창의성을 발휘하여 다양한 교과서를 구성하려 할 것이다. 이런 연유에 근거하여 앞으로 교과서 정책은 ‘질 관리를 앞세우는 검정의 경성 시스템에서 창의적 다양성을 추구하는 인정의 연성 시스템’으로 이행해야 한다는 방안을 제시하고자 한다. 그러나 기본적인 질적 수준을 유지하기 위하여 심사 기준 중 공통기준의 3개 영역인 ‘Ⅰ. 헌법 정신과의 일치, Ⅱ. 교육의 중립성 유지, Ⅲ. 지적 재산권의 존중’은 ‘있다 - 없다’로 평정하는 절대 조건으로 검정과 같이 엄정하게 평가하고, 교과기준의 ‘Ⅲ. 내용의 정확성 및 공정성’도 사실 관계이기 때문에 오류 여부를 엄정하게 평가해야 한다. 그러나 교과 기준의 ‘Ⅱ. 내용의 선정 및 조직’은 저자의 창의적 재량권을 존중하여 심의 과정에서는 생략하고 학교에서 선정할 때 평가하도록 할 수 있다. 소수의 위원이 판단하여 시장 진입 여부를 결정하는 것보다 실제 그 교과서를 사용해야 할 다수의 교사가 평가하여 선정-배제하는 것이 더 효과적일 것이다. 이러한 원칙은 일정한 조건만 갖추면 교과서로 인정받을 수 있도록 하는 신고제 형식이 인정제라고 하는 설문 조사 내용과도 연결되는 것이다.

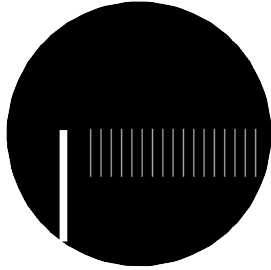
현재 인정제를 통해 공급되는 교과서는 검정제 교과서보다 질적 문제가 발생될 가능성이 더 높을 것이라고 우려하는 경우도 있다. 그러한 우려는 특히 심사 기준을 엄격하게 적용하지 않고 대부분 시장 진입을 허용하는 쪽으로 운영하면 시장의 자생적인 질서가 왜곡될 수도 있다는 가정에 근거한 것이다. 그러므로 제도적으로 오류와 편향 등 질적 저하 현상을 방지하거나 수정할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 그 방법에는 ‘내용에 대한 공개 조사, 감수, 모니터링, 행정 벌’이 있다. 그리고 인정도서 가격의 상승에 대한 방안으로는 ‘가격 자율화에 대한 시장의 자동 조절화’를 제안하고자 한다. 경제 주체가 합리적으로 행동한다면 이 원리는 간단하다. 학교가 교과서를 선정할 때 가격을 중요한 요인으로 고려하면 된다. 선정 가능한 대상으로 전시된 교과서는 모두 정부가 규정한 일정한 심사 기준을 통과하여 교과서로서의 자격을 받은 제품이어서 기본 조건은 유사하다고 볼 수 있기 때문에 가격 대비 품질을 비교할 수 있다. 교과서는 본질상 교육과정을 구현하는데 적절하면 되는 것이지, 화려한 외형이 중요한 것은 아니므로 더욱 그러하다.

한편, 디지털 교과서를 개발하기 위한 방안으로는 디지털 교과서 DB 구축 공공화와 교과서 완성본 전체가 아니라 제시된 자료 중심으로 정보원의 신뢰성을 확인하는 방법으로 필수 준수 사항만 엄격하게 심의하고, 계속 업데이트되는 자료는

학교에서 사용 중에 검증토록 하며, 결과는 중앙 관리 기관에 보내 공개토록 하는 관리 방안을 제시하였다.

Ⅳ장 ‘교과용도서에 관한 규정 조정 방안’에서는 ‘교과서의 개념 재정의, 감수제 도입, 구분고시, 교과서 선정, 수수료, 인정도서 심의 등’을 제안하였다. 그 중에서 인정도서 신청자를 종래의 학교장에서 학교장 또는 발행사 및 저작자로 확대한 점이 큰 변화를 제안하는 것이라 할 수 있다.

Ⅴ장 ‘결론 및 제언’에서는 향후 인정제 시행의 안정적 성공을 담보하고, 미래형 디지털 교과서의 본격적 도입을 위하여 ‘교육과정·교과서 정책의 패러다임, 교육과정·교과서 정책의 소통 체계’라는 두 가지 부문에 대한 제언을 하였다. 그 키워드는 ‘교과서 생태계의 창의적 자율성 강화를 위한 정부·시장·학교의 패러다임 전환’이라 할 수 있다. 앞으로 학교의 자율성을 중요한 가치로 보는 상황에서 교육 정책은 교육과정과 교과서의 연성화를 지향하게 될 것이다. 특히 ‘복잡·다변화하는 지식기반사회의 요구를 수용할 수 있는 미래형 교육과정에 맞는 디지털 교과서 개발(스마트교육추진전략, 2012)’이라는 정부의 장기 비전에 따르면 지금과 같은 단일 체제의 국가 교육과정과 교과서 제도는 경성에서 연성화로 전환되어 나가야 할 것이다. 그리고 교육과정과 교과서 시스템을 운영하는 과정에서 정책적으로 더 보완시켜야 할 사안으로 ‘이해관계자의 합리적인 소통 체계 활성화’를 들 수 있다. 국가 교육과정을 구현하는 도구인 교과서는 ‘국민들의 인식 세계와 시대 정신 및 미래 전망을 담아내는 한 사회의 복합적인 교육문화 상징체’라고 할 수 있다. 그러므로 교육과정과 교과서 정책은 수많은 이해관계자들과 원활한 의사소통 과정을 거쳐 공론을 모은 뒤 예측 가능한 시스템으로 운영되어야 한다. 그리고 무엇보다 더 중요한 것은 교과서 생태계를 활성화시키기 위한 관련자들의 공동 협력이 필요하다는 점이다. 정부와 시장 및 학교가 창의적 교육을 공동 비전으로 공유하면서 질 높은 교과서를 공급하겠다는 전략도 공유한다면 교과서 자체의 생존력도 높아질 것이다.



차 례

C O N T E N T S

I	서론	1
	1. 연구의 필요성과 목적	3
	2. 연구의 내용과 과정	7
II	인정도서 제도의 쟁점	11
	1. 교과서 제도 관련 선행 연구 분석	13
	2. 설문 조사를 통한 쟁점 분석	23
III	인정도서 제도의 발전 방안	49
	1. 인정 시스템의 개선 방안	51
	2. 디지털 교과서의 개발과 심의 방안	66
IV	교과용도서에 관한 규정 조정 방안	75
	1. 현행 법규의 내용에 관한 논의	77
	2. 법규 개정안과 배경 논리	81

V	결론 및 제언	97
----------	---------------	----

1. 결론	99
2. 제언	99

참고문헌	103
------------	-----

부 록	105
-----------	-----

1. 설문조사지와 서술형 응답 내용	107
2. 교과용도서예 관한 규정 전면 개정(안)	119
3. 일본의 교과서 제도(번역)	129
4. 일본의 교과용도서 검정 규칙(번역)	161

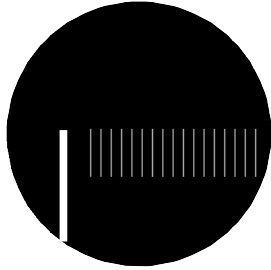


표 차 례

C O N T E N T S

〈표 Ⅰ-1〉 현재교육과 스마트교육	5
〈표 Ⅰ-2〉 스마트 교육 연도별 추진계획	5
〈표 Ⅰ-3〉 연구 과정	9
〈표 Ⅱ-1〉 각 나라별 교과서 정책 관련 법규와 운영 제도 비교	18
〈표 Ⅱ-2〉 응답자 분포	24
〈표 Ⅱ-3〉 교과서의 기대 가치	25
〈표 Ⅱ-4〉 교육과정 준수	28
〈표 Ⅱ-5〉 정확성 확보	29
〈표 Ⅱ-6〉 공정성 유지	30
〈표 Ⅱ-7〉 시장성 충족	31
〈표 Ⅱ-8〉 다양성 실현	32
〈표 Ⅱ-9〉 자율성 확대	33
〈표 Ⅱ-10〉 효율성 향상	34
〈표 Ⅱ-11〉 효과성 증대	35
〈표 Ⅱ-12〉 전체 평균 비교	35
〈표 Ⅱ-13〉 공개검토제	38
〈표 Ⅱ-14〉 전문감수제	39
〈표 Ⅱ-15〉 모니터링제	39
〈표 Ⅱ-16〉 행정 별제	40
〈표 Ⅱ-17〉 네 가지 방안의 평균치	40
〈표 Ⅱ-18〉 검정제와 인정제를 구분할 수 있는 본질적인 기준에 관한 의견	41
〈표 Ⅱ-19〉 향후 가장 중요한 이슈가 될 교과서 정책 관련 사안에 관한 의견	43
〈표 Ⅱ-20〉 2020년의 교과서 모습에 관한 의견	44
〈표 Ⅱ-21〉 수많은 콘텐츠를 저장하는 정보은행의 좋은 운영 방식에 관한 의견 ...	45

〈표 Ⅲ-1〉 교과서 인정제 발전을 위한 제언	51
〈표 Ⅳ-1〉 교과서 편찬과 관련된 실정법 체계	78
〈표 Ⅳ-2〉 인정도서의 정의와 관련된 개정(안)	82
〈표 Ⅳ-3〉 감수 정의 관련 개정(안)	83
〈표 Ⅳ-4〉 감수 관련 개정(안)	84
〈표 Ⅳ-5〉 교과용도서 구분고시 관련 개정(안)	85
〈표 Ⅳ-6〉 교과용도서의 선정 관련 개정(안)	86
〈표 Ⅳ-7〉 교과용도서의 편찬 관련 개정(안)	86
〈표 Ⅳ-8〉 검정방법 관련 개정(안)	87
〈표 Ⅳ-9〉 수수료 관련 개정(안)	88
〈표 Ⅳ-10〉 인정도서 신청 관련 개정(안)	89
〈표 Ⅳ-11〉 교과용도서심의회 관련 개정(안)	91
〈표 Ⅳ-12〉 교과용도서의 수정 관련 개정(안)	92
〈표 Ⅳ-13〉 교과용도서의 주문 관련 개정(안)	93
〈표 Ⅳ-14〉 교과용도서의 공급 관련 개정(안)	94
〈표 Ⅳ-15〉 교과용도서의 합격 취소 등 관련 개정(안)	95
〈표 Ⅳ-16〉 권한의 위임 등 관련 개정(안)	96

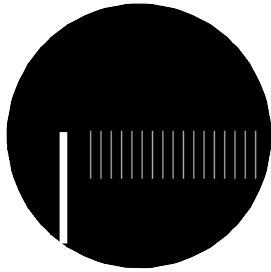
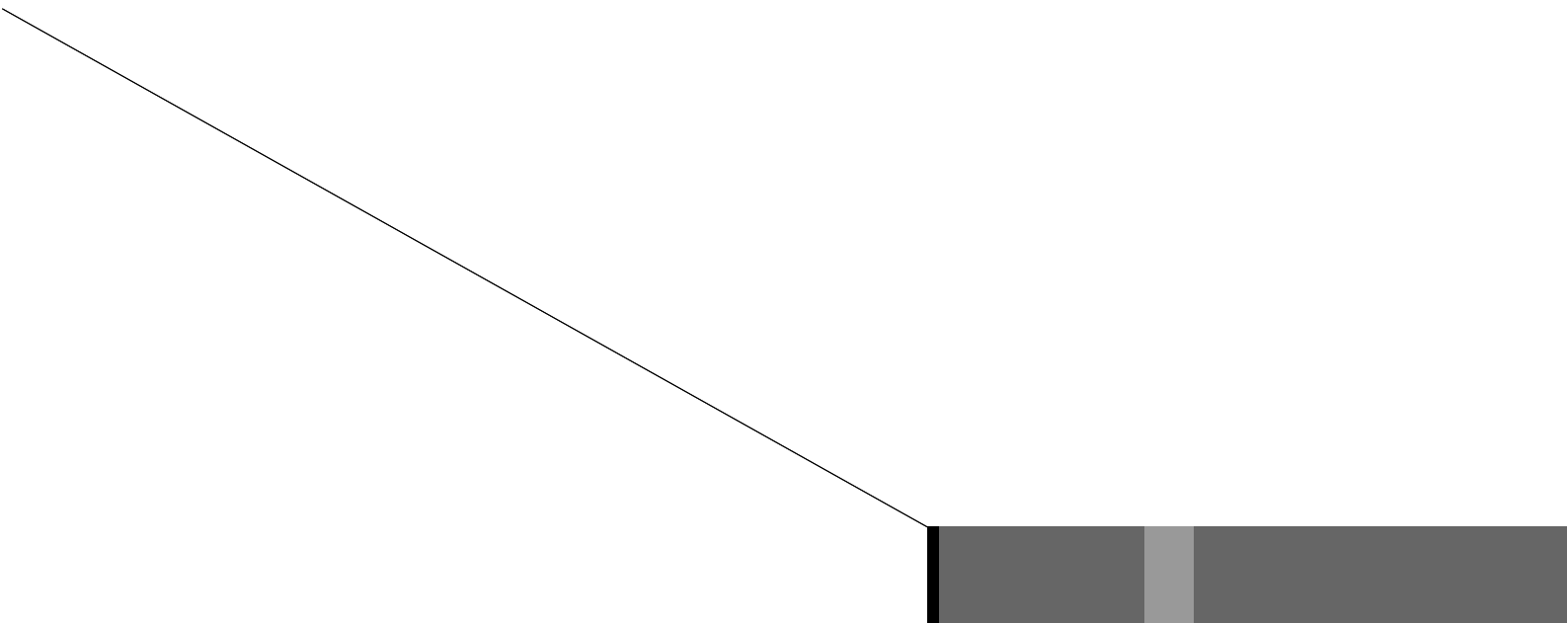


그림 차례

C O N T E N T S

[그림 I-1] 연구모형	7
[그림 II-1] 정부의 교과서 정책과 교과서 시장 문화	14
[그림 III-1] 스마트교육 개념도	66
[그림 III-2] 교육 콘텐츠 오픈마켓 서비스	72



I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적
2. 연구의 내용과 과정

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

정부가 천명하는 교육 정책의 비전은 국가의 미래상과 국민의 가치관을 담아내는 거울이라 할 수 있다. 학교 교육 자체가 미래를 준비하기 위한 공적인 과정이고, 미래 준비 방향은 사회적 공론에 따라 형성되기 때문이다. 그러므로 정부는 국가 교육과정을 개정할 때 먼저 미래 지향적인 인간상을 설정하고, 사회와 학교가 바라는 바를 조사하여 운영 체제와 방법에 반영해 나간다. 교과서도 그와 다를 바 없다. 교과서를 편찬하는 때가 되면 정부가 편찬상의 유의점을 통해 교과서의 미래 방향을 제시하고, 그것에 근거하여 심의를 하는 것이 그러하다.

그럼 현재 우리나라 정부의 교육 정책 비전은 무엇이며, 그 속에서 초·중등학교의 교육과정·교과서와 관련되는 정책 방향은 무엇일까? 2012년 현재 교육과학기술부는 ‘교육 살리기, 과학기술강국 건설을 통한 선진일류국가 건설’을 비전으로 천명하고, 다양한 전략 중의 한 가지인 학교교육 만족도 제고를 위하여 ‘교육과정·교과서 선진화’정책 과제를 내놓고 있다.¹⁾

교육 살리기는 바로 공교육을 질적으로 향상시켜 학교가 제 소명을 다 하도록 바로잡아 가는 것인데, 교육과정·교과서 선진화가 그것을 위한 매우 중요한 과제일 것이다. 교육과정은 지식정보사회에 적응할 수 있는 창의·인성교육과 자기주도적 학습을 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 교육과정 정책을 구현하기 위한 교과서 선진화 정책은 현재 교과서 제도와 교과서의 존재 형태라는 두 가지 부문으로 진행되고 있는 중이다.

‘2010 교과서 선진화’는 인정도서 확대라는 교과서 편찬 주체와 심의 과정에 대한 자율화 정책이고, ‘2011 스마트 교육’은 서책형에 디지털형을 더하는 교과서의 존재 형태 확장을 예고하는 정책이다. 이 두 가지 부문은 제도와 형식이라는 서로 다른 차원을 나타내는 것이지만, 상호 유기적인 연관성을 가져야만 모두 실행력을 높일 수 있다.

1) http://www.mest.go.kr/web/1141/site/contents/ko/ko_0141.jsp

먼저 ‘2010 교과서 선진화 방안’을 보면, ‘인정도서의 대폭 확대’를 표방하여 근래 교과서 제도를 변혁시킨 대표적인 전환점이 되었다. 교과서 제도는 교과서를 편찬하는 주체가 누구인가에 따라 국정과 검·인정으로 나뉘는데, 세계적인 추세는 국정제 ⇨ 검정제 ⇨ 인정제로 이행하는 것이다.²⁾ 교과서 편찬을 정부가 직접 하지 않고 시장에 맡겨서 저작의 자율성과 창의성을 높이하고자 하기 때문이다.

선진화 정책의 목표인 ‘창의적인 산지식을 제공하고, 학습자 친화적인 미래형 교과서를 보급’하기 위해서는 현행 서책형의 한계를 넘어서야 하는데, 그것은 디지털 교과서일 수밖에 없다. 교과서 제도 변경의 취지를 살릴 수 있는 방법은 미래교육에 맞도록 그 존재 형태를 근본적으로 변혁하는 것이기 때문이다. 미래사회 교육은 활성적(活性的) 정보와 지식을 학습자 능력과 흥미에 맞도록 공급하고, 그것을 창의적 소산(所産)으로 전변시켜 나가도록 지원과 안내를 하는 것이다. 그리고 이러한 교과서 존재 자체의 변혁을 실행하기 위해서는 정부가 관여하는 바를 줄이고 시장의 창의적 자율성을 키워 주어야 한다. 검정을 줄이고 인정제를 대폭 확대하겠다는 선진화 방안은 이렇게 디지털교과서 시대를 열어가기 위한 환경 조성의 의미를 갖고 있다. 앞으로 교과서 생태계는 ‘미래교육 = 창의적 소산 = 활성적 정보·지식 = 디지털교과서 = 인정제’라는 연결 고리로 유지될 것이다. 사회의 어느 부문이나 마찬가지로이지만, 앞으로 학교 교육도 ‘새로운 비전(vision) ⇔ 새로운 전략(strategy) ⇔ 새로운 내용(contents) ⇔ 새로운 형태(materials) ⇔ 새로운 제도(system)’를 만들어 가게 될 것이다. 그러므로 교과서 정책의 발전 전략은 ‘제도로서의 인정화와 존재 형태로서의 디지털화가 상호 강화 관계를 확산시켜 갈 수 있도록 시장의 창의적 자율성을 높이는 것’이라고 볼 수 있다.³⁾

2) ○ 교과서와 교사용지도서를 합쳐 교과용도서라 하지만, 이 연구에서는 학생이 보는 교과서에 초점을 두고 논의하고자 한다. 교과서 제도는 ‘누가 무엇을 기준으로 어떤 절차를 거쳐 교과서라는 형식의 도서를 개발할 수 있는지, 그 편찬 주체와 심의 방법을 법규로 정해 놓은 것인데, 현재 ‘국정·검정·인정’의 세 가지 유형으로 구별된다.

○ 편찬[編纂]은 ‘여러 종류의 자료를 모아 일정한 체계에 따라 책을 만들, 여러 자료가 모여 일정한 체계에 따라 만들어진다는(Daum 사전)’라는 뜻이므로, 그 용법은 편찬 주체가 정부이거나 시장이거나 관계없이 책을 만드는 활동이라는 자체의 의미로 쓰인다.

○ 교과서의 일생주기는 편찬(저작, 개발) ⇨ 심의 ⇨ 선정(주문) ⇨ 발행(인쇄·공급)으로 이어지는데, 편찬을 누가 하는가의 주체에 따라 제도가 나누어진다.

3) 정부는 검정에서 인정으로 나아가는 취지를 ‘빠른 사회적 변화와 학생들의 다양한 요구를 반영하여 다양하고 창의적인 교과서 보급, 시도교육청 및 단위학교의 자율성을 강화하여 학교 교육의 만족도 제고’라고 밝혔다(인정도서 매뉴얼). 이는 사회와 학생중심의 교과서 정책과 더불어 정부의 정책적 역할 분담이라는 큰 의미를 보여주고 있다.

앞으로 디지털 교과서를 본격적으로 도입하겠다고 천명한 스마트 교육 정책은 정부가 다음과 같이 모형화한 ‘교육내용·방법·환경’의 혁신을 주도하는 방향이다. 이 정책은 앞으로 세계적 선진 수업 환경을 구축하겠다는 전략을 담고 있어서 바로 교육 방법 혁신으로 귀결될 것이다. 교육 방법 혁신은 혁신적인 교과서를 전제로 할 때 가능한 일이다. 이 모형에서 언명한 바와 같이 앞으로 교과서 형태는 서책형과 디지털형이 공존하는 방식으로 될 것이다. 이 디지털 교과서는 교과서와 참고서를 통합해 놓고, 다양한 교육자원을 풍부하게 활용할 수 있도록 기능을 할 것이다.

<표 1-1> 현재교육과 스마트교육

현재(As-is)	스마트 교육(To-be)
(교육내용) 정형화 지식, 교과서·참고서 따로	서책형 + 디지털교과서 병용 (교과서·참고서 통합, 풍부한 교육자원 활용)
(교육방법) 교수자 중심, 교실 중심 수업	학습자 중심, 교실 및 온라인 수업으로 확장
(교육환경) 단말기 보급 등 인프라 중점	교원역량 및 정보기술 활용 강화

출전 : 교육과학기술부(2011). 2012 업무보고.

정부는 스마트 교육을 위한 디지털 교과서를 연도별로 추진하여 2015년경에는 학교에 적용할 예정이라고 밝혔다. 2012년에 디지털 교과서의 법과 제도적 장치를 마련하고, 2013년에는 클라우드 인프라를 구축하여 2014년과 2015년에는 클라우드 기반 교육시설을 갖추고 디지털 교과서도 적용하겠다는 이 계획에 따르면 앞으로 학습 환경도 매우 급격하게 바뀌어 나갈 것이다.

<표 1-2> 스마트 교육 연도별 추진계획

2012	2013	2014~2015
디지털교과서, 온라인 수업 등 선도 교육청(3개) 지정	선도 교육청 확산(8개)	디지털교과서 개발·적용
법·제도 정비완료, 인프라 설계, 교원역량 강화 중점	제도 및 표준화 적용, 클라우드 인프라 구축	클라우드 기반 교육서비스 전면 시행

출전 : 교육과학기술부(2011). 2012년 업무보고.

스마트 교육 시대에는 교수·학습 과정도 어떤 지식을 대전제로 하여 수렴하여 가는 내용 중심이 아니라, 창의적 사고를 하며 지식을 만들어 가는 내용·방법 병행 중심을 강조하게 된다. 이러한 패러다임의 차이를 논의하는 것은 바로 그 모형에 따라 교과서관과 교과서 제도가 달라질 수 있기 때문이다.

그러므로 바로 현 시점이 교과서 정책과 시장 및 학교 교육과정 운영 방법 등 모든 부문에서 전략적 변곡점(strategic inflection point)이라 할 수 있다. 이 변곡점은 정부가 교육의 미래 전망에 따른 비전을 실현하기 위하여 극적인 정책적 변혁을 이루어야 할 상황을 나타내는 것이다. 미래형 인재를 키우기 위하여 교육 시스템 전반의 전략이 필요한데 교과서도 중요한 정책의 한 부분이라 할 수 있으며, 그 초점은 교과서 제도 개편이다. 시장과 학교에서 ‘2010 교과서 선진화 정책과 2011 미래형 교과서 정책’에 대한 관심도를 높여가는 이유도 그것이 발전적 제도 개편의 시금석이기 때문이다.

교과서 제도를 개편하는 과정에서 예상되는 문제에 대한 대응 방법은 정부가 가지고 있어야 한다. 예를 들면 “만약 교과서 검·인정제를 유지할 것 같으면 이 제도가 획일적 세계관과 가치관을 교육하는 교과서를 만들어내는 기제로 작동하지 않도록 교과서 검정의 실제적 범위를 입법적으로 제한하는 방안이 필요할 것”(김유환, 2002)이라는 문제 제기가 그러하다. 역시 ‘엄격하게 적용하여 왔던 교과서의 질적인 관리를 일부 완화하여서라도 다양하고 창의적인 교과서를 개발하기 위한 방향에 역점을 둔 인정도서 확대 정책은..... 교과서의 질적인 관리가 국·검정에 비하여 소홀할 수밖에 없는 부분이 있다’는 우려도 있지만, 감수 기관 활용과 교과서 모니터링단 운영을 통해 질 관리를 하고 있다(유대균, 2012). 이와 같이 교과서 발행 시스템은 교육적 가치와 정책적 상황 및 법률적 관점 등을 종합한 중요하고 복합적인 정책이라 할 수 있는데, 언제나 새로 확대한 정책의 안정적 성공이 중요한 현안 과제가 된다.

현재 진행 중인 인정도서 확대를 앞두고, 무엇이 문제이며 어떻게 해결할 수 있는지, 또 미래진행형일 디지털교과서는 어떻게 운영해야 할지를 체계적으로 연구할 필요성이 있다. 교과서 제도는 학교교육의 내용을 안내하는 핵심 기제이고, 그 전환의 효과는 시장과 학교에 오랫동안 지속될 것이며, 미래를 준비하는 사회의 주요 관심사이기 때문에 고부담 정책인 만큼 다양한 관점의 연구가 필요하다. 이 연구는 그러한 필요성에 터하여 다음과 같은 질문에 대한 답을 찾아가는 데 목적을 두며, 이를 하나로 묶으면 ‘미래형 교육을 위한 인정제 발전 방안’이다.

첫째, 인정도서 제도를 확대하는 과정에서 예상되는 쟁점은 무엇이고, 그것을 예방할 수 있는 방안은 무엇인가?

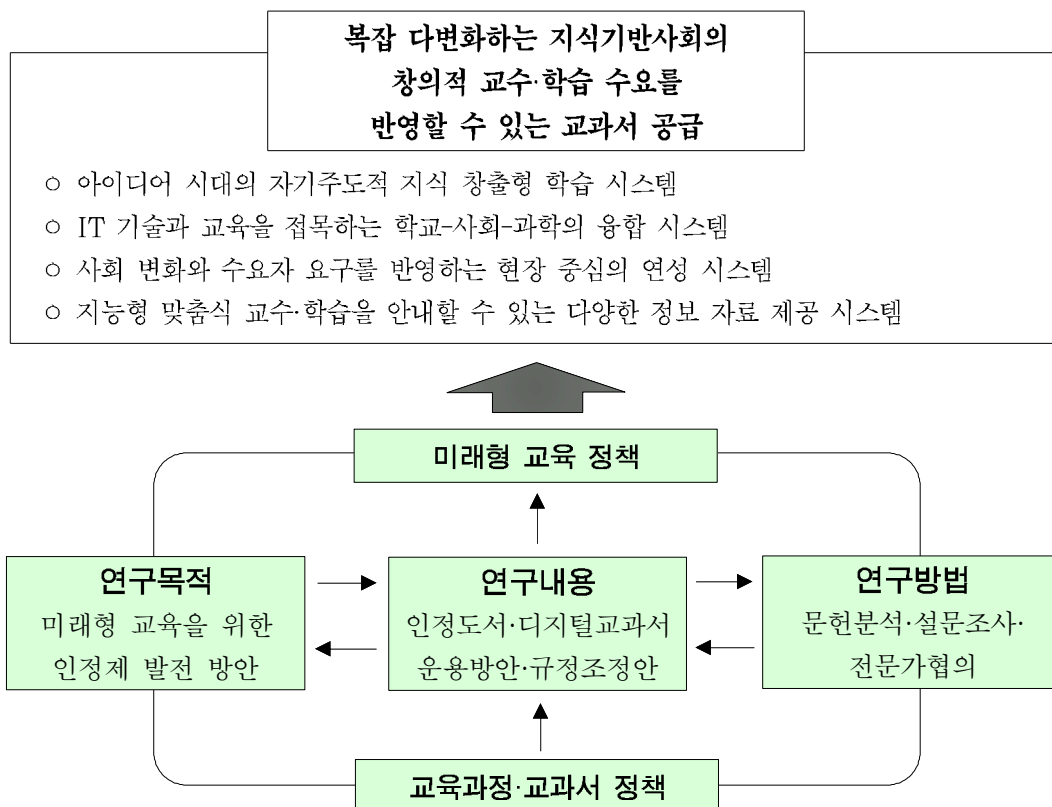
둘째, 미래형 디지털 교과서의 도입을 위한 운영 방안은 무엇인가?

셋째, 인정도서와 미래형 교과서를 위한 관련 법규는 어떻게 조정하여야 할까?

2. 연구의 내용과 과정

가. 연구 내용

‘인정 교과서 정책의 쟁점과 발전 전략’을 주제로 하는 이 연구는 교과서 정책의 전략적 변곡점을 맞아 인정제 확대와 디지털 교과서 개발 등 미래형 교과서 정책의 안착 방안을 주제로 하고 있는데, 이를 모형화 하면 다음 그림과 같다.



[그림 1-1] 연구모형

연구의 문제의식은 현 정부가 지향하는 스마트교육의 지표인 ‘복잡 다변화하는 지식기반사회의 사회적 수요를 수용할 수 있는 미래형 교육’을 뒷받침할 수 있는 교과서 정책의 전략은 무엇일까 하는 점이다. 그러한 교과서는 ‘아이디어 시대⁴⁾에 맞는 교수·학습의 초점인 자기주도적 지식 창출형 학습, IT 기술과 교육을 접목하는 학교-사회-과학의 융합 시스템, 사회 변화와 수요자 요구를 반영하는 현장 중심의 연성 시스템, 지능형 맞춤형 교수·학습을 안내할 수 있는 다양한 정보 자료 제공’ 체제로 형상화될 것이다. 이제는 사회와 학생이 서책형 교과서의 내용을 암기하여 평가 과정에서 재생하는 방식의 공부를 더 이상 용납하지 않는다. 개인의 취업과 국가의 미래 경쟁력을 위하여 학습도 ‘자기 주도적으로 흥미롭게 수준과 적성에 맞는 풍부한 자료와 정보기술을 활용하여 지식 창출형’으로 나아가야 하기 때문이다. 위의 세 가지 연구 목적인 ‘인정도서 쟁점과 대안, 디지털 교과서의 운영 방안, 법규 조정안’을 구현하기 위한 연구 내용은 다음과 같다.

(1) 인정도서의 쟁점과 대안

- 교과서 제도의 유형과 동향
- 인정도서의 쟁점
- 인정도서의 쟁점별 해결 방안

(2) 디지털 교과서의 운영 방안

- 디지털 교과서의 운영 체제
- 디지털 교과서의 심의 방안

(3) 교과서 관련 법규의 조정 방안

- 현행 법규의 내용에 관한 논의
- 교과용도서에 관한 규정 조정(안)

4) 나준호(2006), “지식 경제 시대 가고, 아이디어 경제 시대 온다”, LG주간경제 2006. 11. 8. pp. 21-25. 주요 논점은 정보와 지식 이후의 경쟁우위를 창출할 수 있는 요인은 ‘아이디어와 창의성’이라는 것이다. 물론 이것은 경제계의 관점이지만 현재 교육계의 ‘자기주도형 창의성 교육’ 트렌드와 연동되는 것이다. 비활성적인 사실적인 정보나 체계화되지 못한 단편적인 지식을 아무리 많이 기억하여도 창의적인 아이디어로 연결하지 못하면 사회적 가치가 낮다고 보는 이러한 문제의식은 사실 교육이나 경제 및 경영 어느 부문에서도 다를 바 없을 것이다. 그러므로 이런 경우 경제논리와 교육논리로 나누어 볼 것이 아니라, 미래형 스마트 교육의 비전과 개방 경쟁 시대의 경제 가치를 융합적으로 인식하는 편이 좋을 것이다.

나. 연구 과정과 연구 방법

이 연구는 다음 <표 I -3>과 같이 ‘연구주제 설정을 통한 과제구성(2011. 12.) ⇨ 선행연구 분석과 전문가 자문 협의(2012. 1. - 3.) ⇨ 인정도서 쟁점에 대한 전문가 설문 조사 ⇨ 전문가 논평 의견 반영한 결론 도출’ 과정을 통해 진행되었다. 단기 간의 연구인만큼 과정 운영의 효율성을 고려하면서도 특정 정보나 관점의 편의(偏倚)에 따른 오류를 줄이기 위하여 유념해야 할 점을 다음과 같이 상정하였다.

연구 과정에서는 ‘연구 주제를 현안 중심의 정책 방안으로 초점화하도록 하며, 정책에 대한 평가와 제안을 할 경우 다양한 관점을 공론화하는 데 유념하고, 실증 연구를 하는 데에는 소규모 전문가 조사라는 방법상의 한계점을 유념하여, 정책 방안은 현실적 가능성에 대한 논의를 하도록 유념’하고자 하였다. 그 배경은 정책 관련 연구를 하는 과정에서 나타나기 쉬운 문제점인 ‘특정 이념이나 이해관계에 따른 기존 정책의 일방적인 비판이나 정당화’ 가능성을 최소화 하려는 데 있다.

<표 I -3> 연구 과정

연구주제 설정을 통한 과제 구성 (2011. 12.)	선행연구 분석· 전문가자문 협의 (2012. 1. - 3.)	전문가 대상 설문 연속 조사 (2012. 2. - 3.)	전문가 논평의견 반영한 결론도출 (2012. 3.)
o교과서관련현안 동향과 쟁점 확인 o과제 제안·수용	o교과서 제도 동향 o교과서 쟁점 파악 o법규 조정안 협의	o감·인정제에 따른 가 치 실현 가능성 비교 o교과서 발전 방안	o법규 개정안 o인정제시스템 개선 o디지털교과서 개발
※ 현안 중심의 교과서 정책 방안 초점화에 유념	※ 다양한 관점의 공론화 여부 유념	※ 소규모 조사 결 과의 한계점에 유념	※ 정책의 현실적인 가능성 정도에 유념

이 연구에서 사용한 연구 방법은 ‘문헌 연구와 설문 조사 및 전문가 협의’의 세 가지이다. 모두 소규모와 제한적 참여라는 방법상의 한계점을 갖고 있다.⁵⁾

- 5) 방법상 한계점은 설문조사의 소규모와 정책 제언의 공개 토론 미흡 등이라는 점을 밝히고자 한다. 그럼에도 불구하고, 선행 연구의 경우 최근의 연구 내용을 참조하였고, 설문 조사도 대상자가 소수이기는 하지만 교과서 발행 시스템과 업무상 직접 관계를 맺고 있는 전문가의 생생한 의견을 들을 수 있었다는 점, 그리고 역시 이해관계자와 전문가의 공동 토론을 거쳐 법규 개정안을 제안하는 점 등은 이 연구의 정책적 의의를 더하는 요소라고 할 수 있다.

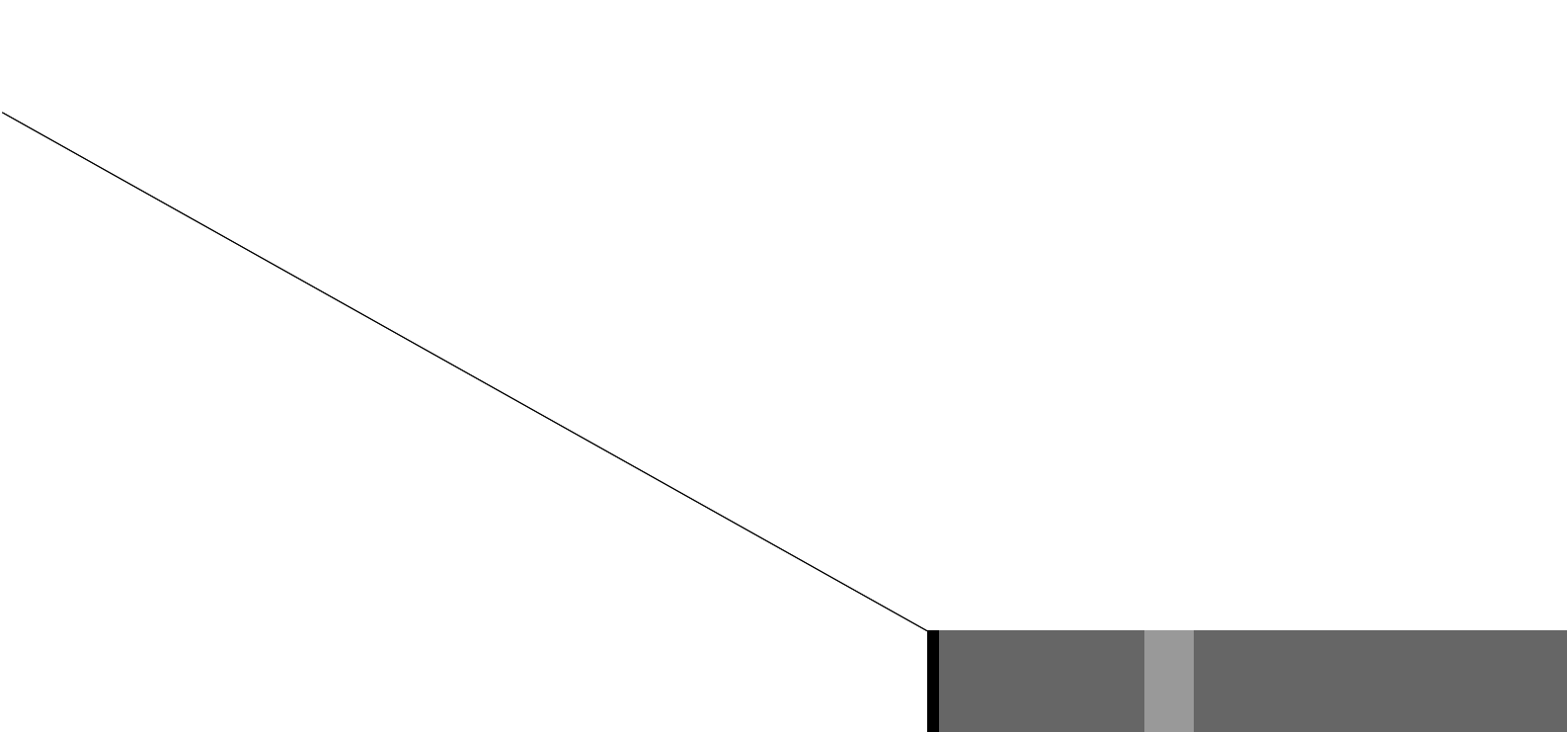
○ 문헌 연구 : ‘미래형 교육과 인정제를 포함한 교과서 정책에 대한 정부의 공식 자료, 연구기관과 개별 연구자들의 선행 연구 자료, 국내·외의 교과서 관련 법규 등’의 내용을 분석하고 사실 관계나 다양한 관점을 확인하고자 하였다.

○ 설문 조사 : 교과서 정책에 내포된 가치의 실현 가능성과 향후 정책 발전을 위한 필요조건 등에 대한 다중의 판단을 자문코자 설문 조사를 같은 전문가에게 2월과 3월에 이어서 2회 연속으로 하였다. 교과서 정책의 특정 사안이라는 이런 내용은 교사나 학생 또는 사회 일반인이 누구나 판단할 수 있는 사안은 아니기 때문에, 교과서와 직·간접적으로 관련된 전문가만 설문 대상으로 선정하였다.⁶⁾

설문 1차는 교과서의 기대가치라고 상정한 ‘교육과정 준수, 정확성, 공정성, 성장성, 다양성, 자율성, 효율성, 효과성’의 실현 가능성을 검정과 인정제로 나누어 5점 척도로 평정토록 하고, 인정도서 안착과 발전을 위하여 필요한 조건이 무엇인지를 서술형으로 답하도록 하였다. 설문 2차는 1차 응답자에게 1차 설문의 5점 척도 평정 결과를 보고하고, 교과서 제도의 현안과 관련된 쟁점인 ‘검정·인정 구분 기준, 향후 교과서 정책의 이슈, 미래형 교과서 존재 형태, 디지털 교과서의 정보은행 운영 방안’을 선택형 명목 변수 5개항으로 제시하고, 향후 교과서 발전 방안에 대한 개방형 의견 진술을 의뢰하였다.

○ 전문가 협의 : 이 연구의 주제 중 ‘교과용도서에 관한 규정’의 조정안을 구성하기 위하여 관련 부문 전문가들이 모여 집중 토론하는 방식의 협의체를 2차례에 걸쳐 운영하였다. 규정 검토와 조정안을 내는 데에는 교과서라는 교육 자체의 전문성과 법이라는 교육 외의 전문성도 같이 필요하다. 이 집단 토론 협의에는 일부 시·도 교육청의 관련 업무 담당 전문직과 교사 및 출판사의 편집자와 더불어 변호사도 참여하여 통합적 사고를 하였다.

6) 전문가 집단을 ‘인정도서를 포함한 교과서 관련 행정을 경험한 시·도 교육청 전문직, 한국교과서 연구재단의 교과서 모니터링 참여 교사, 검정교과서 심사위원, 출판사의 교과서 편집자’로 한정시켜 80여명을 선정하고, 설문은 인터넷을 통한 온라인 방식으로 진행하였다. 이러한 방법은 전문가를 대상으로 한다는 점에서는 응답의 현실성과 신뢰성을 높여 주었지만, 소수에 한정되었기 때문에 응답의 보편성과 일반화 가능성을 담보하기 어렵다는 한계점도 갖고 있다.



Ⅱ. 인정도서 제도의 쟁점

1. 교과서 제도 관련 선행 연구 분석
2. 설문 조사를 통한 쟁점 분석

II. 인정도서 제도의 쟁점

1. 교과서 제도 관련 선행 연구 분석

교과서도 유기체와 같아서 교육·출판 생태계에서 생성과 소멸의 일생주기를 순환하고 있다. 특정 생태계의 소산이면서도 교과서는 그 생태계 자체의 생존과 발전에 다시 영향을 줄 수 있는 유사 생명체이다. 학교가 교과서를 연구하고 정부가 제도화하는 정책을 펴 나가도 교과서의 쟁점이 줄어들지 않는 이유는 그 자체의 역동적인 속성과 생태계의 이해관계 복잡성을 객관적으로 인식하기가 어렵기 때문이다.⁷⁾ 그렇지만 교과서를 공교육의 필요 수단으로 규정⁸⁾한 정부는 그 일생주기를 일정한 원칙에 따라 통제하고 지원해 주어야 한다. 이 과정에서 정부와 시장의 관계를 결정하는 가장 중요한 단계가 바로 교과서 제도라 할 수 있다. 국정으로 할 것인지, 시장 기능에 맡길 것인지 등의 결정에 따라 편찬 주체와 심의 과정⁹⁾이 달라지기 때문이다. 그러면 정부는 어떤 논리 체계에 근거하여 이런 정책 결정을 할 것인가?

이 과정을 총괄하는 정책은 타당한 논리와 합리적인 체계를 갖고 공공의 이익을 증진시키는 데 목표를 두고 있다. 그러므로 교과서 정책의 정당성은 입법 취지에 맞는 효과를 얻고(합목적성), 그 실행 과정이 최소 비용으로 운영되며(효율성), 그리고 많은 이해 관계자들이 합리적인 경쟁과 협력을 해 나갈 수 있도록 제도를 운영(공정성)해야 한다. 이것은 ‘교육논리’만이 아니라 동시에 ‘경제논리’도 고려해

7) 같은 교과서를 보고서도 교사와 학생 및 사회는 서로 다른 해석을 할 수 있을 정도로 다면적인 뜻을 내포한다는 점을 역동적인 속성이라 하였다. 교과서를 낳은 생태계에는 정부와 시장, 교사와 학생, 학교와 사회, 저자와 독자 등이 협력만이 아니라 갈등도 하는 상호 작용이 계속되고 있다. 그 관계망을 누가 어떤 방법으로 이끌어 가는가에 따라 유기체인 교과서상이 달라지기 때문에 어느 주체도 이해(利害)의 편의(偏倚)를 벗어나서 공정한 관찰자가 되기는 어려운 일이다.

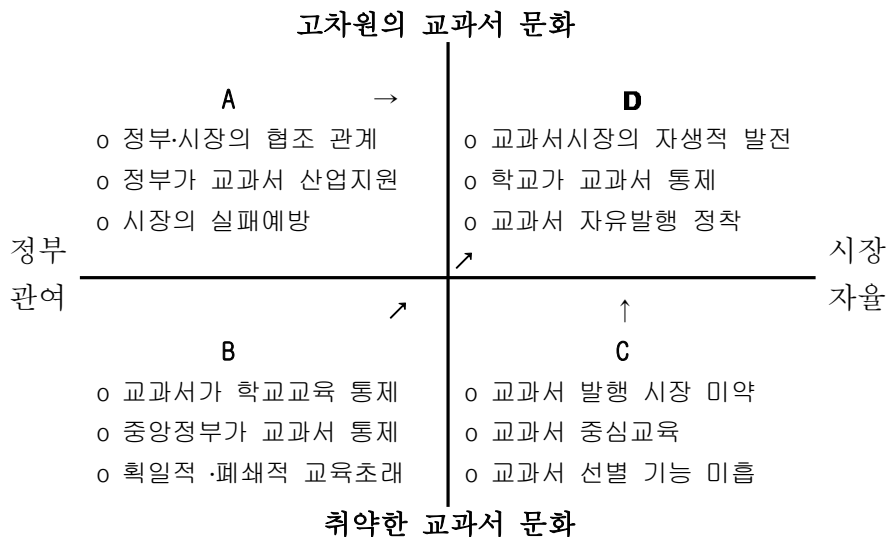
8) 교과용도서에 관한 규정 제3조(교과용도서의 선정) ① 학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서를 선정·사용하여야 한다. 다만, 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 제16조의 규정에 의하여 인정받은 인정도서를 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다. 이 규정을 어떤 제도를 거친 것이든 교과서 자체는 반드시 사용해야 한다는 내용상의 강행 조건으로 볼 것인지, 만약 교과서를 사용한다면 그 순서를 국정-검정-인정으로 해야 하며 역순으로 할 수는 없다는 방법상의 강행 조건으로 볼 것인지 하는 논의를 해 볼 수 있다. 물론 현실적으로는 전체 학교급의 모든 교과목에는 교과서를 반드시 공급해야 하고 학교도 반드시 사용해야 하는 것이라 볼 수 있다.

9) 심의과정은 ‘교과서로서의 지위를 인정받는 과정’이라 할 수 있다. 그 과정은 국정과 검정 및 인정제에 따라 달라진다.

야 한다는 의미를 담고 있다.

사실 정책 결정은 사람들이 무엇을 원하고 있으며, 옳다고 믿는 가치 체계가 무엇이며, 정책에 대하여 어떻게 생각하고 알고자 하는가가 무엇인지를 명료하게 밝혀낸 뒤에야 합리적으로 할 수 있는 것이다. 교과서 정책도 그러하여, 사회와 학교가 바라는 교육적 가치는 무엇이며, 그것을 실현하기 위한 수단 가치는 또 무엇인가를 밝힌다면 제도의 정책적 의사 결정도 논리적 타당성과 현실적 정합성을 유지할 수 있을 것이다. 그럼 교과서 제도의 배경 논리는 어떠한지, 선행 연구의 논의를 보기로 한다.

교과서 제도가 국정 → 검정 → 인정 체제로 변천해 가고 있지만, 정부는 학습권을 보호하기 위하여 교과서의 질 관리를 위한 정책적인 관여를 계속 해야 한다. 문제는 그 방향의 철학이 무엇이며 시장 기능을 얼마나 활성화시킬 수 있는가에 있다. 이를 다음 그림과 같이 ‘정부관여-시장자유 / 교과서 문화’를 통해 교과서 질 관리를 해 나가는 정부 정책의 기본 방향을 설명해 보자¹⁰⁾. 교과서 발행을 둘러싼 생태계에서 정부와 출판사의 역학 관계가 논의의 초점이 된다.



[그림 II-1] 정부의 교과서 정책과 교과서 시장 문화

10) 김정호 외(2006). 사회과 교과서 질 관리 체제 구축 방안 연구. 한국교과서연구재단.

[그림Ⅱ-1]에서 가로축은 정부 관여 정도와 시장 자율 정도를 나타내고, 세로축은 시장과 학교의 교과서 문화 수준을 나타낸다. 그러므로 오른 쪽으로 갈수록 정부 관여보다 시장 자율성이 높아지고, 위로 오를수록 교과서 문화 수준이 높아지는 것으로 구성하였다. 여기서 정부 관여는 심하고 교과서 문화가 낮은 수준인 경우(B)나, 문화 수준이 낮은 상태에서 시장 자율만 강한 국면(C)은 모두 문제가 많다. 정부와 시장 모두 견제와 균형을 이루지 못하면 역기능을 하기 쉬운 때문이다. 그보다는 정부 관여가 많아도 문화 수준이 높은 상태(A)가 한 층 더 발전된 국면이다. 문화 수준이 높아서 정부가 나서지 않아도 시장원리에 따라 문제가 해결되는 D국면이 최선의 상태라 할 수 있다. 물론 D 국면은 가상적으로 기대할 수 있는 이념형으로서의 상징은 되겠지만, 현실적으로는 그렇게 하는 데 한계가 있다. 바로 교육의 보편성 문제와 질적인 수준 유지 여부가 사회적 쟁점이 되기 때문이다. 그러므로 실제 정책은 이념형을 지향하되, 현실적인 문제를 예방하거나 최소화할 수 있는 수준에서 결정될 수밖에 없다.

지금까지 사회적으로 논쟁이 되었던 교과서 관련 쟁점은 주로 ‘검정 제도의 합법성 유지, 교수·학습 과정을 개선할 수 있는 질 높은 교과서 공급을 유도할 수 있는 교육과정 정책, 그리고 교과서를 포함한 교육 정책에 참여를 원하는 시민의 욕구와 관련된 사회적 요구’ 등이다. 이러한 쟁점은 국·검정제의 합헌성(법적 쟁점), 국가 규제와 민간 자율성(사회적 쟁점), 오류 없는 고수준의 교과서(교육적 과제)를 개발하는 일 등과 관련되는데, 질 높은 교과서를 개발할 수 있도록 하는 시스템 정책으로 귀결된다.¹¹⁾

교과서 제도는 교과서 개발과 확정 과정에서 정부와 시장의 관계 설정에 따라 달라진다. 사실 이 시스템을 어떻게 설정할 것인가는 교육과학기술부가 정책적인 판단을 거쳐 결정하지만, 사법부에서도 법적인 관점의 방향을 제시할 만큼 교육상 중요한 교육 정책이다.

헌법재판소는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하는 헌법 이념과 교육의 질적 제고를 위하여 국정제→검정제→인정제→자율발행제로 이행¹²⁾할 수도

11) 교과서 질을 관리하기 위해서도 궁극적으로는 시장이 자생력을 가지고 발전해 갈 수 있도록 지원해 주는 쪽으로 정책 방향을 잡아야 할 것이다. 그렇다면 향후 과제는 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 시장의 자율성을 키우기 위하여 정부가 해제해야 할 규제는 무엇인가이고, 다른 하나는 시장의 교과서 질적 수준을 높이기 위하여 해야 할 일이 무엇인가이다. 정부도 교과서 정책을 자율화·개방화라는 시대 흐름에 맞추어 통제 대신 민간의 자율성 유도 정책으로 나가야 한다.

12) 헌법재판소는 정부가 관여하는 교과서 국정·검정·인정 제도 자체는 합헌이며 그 결정은 정부의 재량이라 보았다. 그러나 “국정제도보다는 검·인정제도를, 검·인정제도보다는 자율발행제를 채택하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법의 이념을 고양하고 아울러

있을 것이라고 판시하였다. 대법원은 “교과용도서를 검정함에 있어서 법령과 심사 기준에 따라서 심사위원회의 심사를 거치고 또 검정상 판단이 사실적 기초가 없거나 사회통념상 현저히 부당하다는 등 현저히 재량권의 범위를 일탈한 것이 아닌 이상 그 검정을 위법하다고 할 수 없다.”고 판시하여¹³⁾ 정부의 발행 시스템 통제의 합법성과 더불어 한계점까지 제시해 주었다.

그러면 정부는 어떤 관점에서 정책 결정을 해야 할까, 교육과학기술부의 최근의 정책적 판단 사례를 보면 잘 알 수 있다. 즉 ‘2010 교과서 선진화 방안’에 비전과 전략이 들어있다. 즉 ‘창의·인성 교육에 적합한 현장 실생활 중심의 교과용 도서 개발’을 기본 방향으로 정한 이 정책은 인정제를 대폭 확대하여 발행 시스템의 혁명적 변화를 가져왔다.¹⁴⁾ 이와 같이 교육의 다양성과 시장의 자율성을 위한 정책 전환은 올바른 방향으로 진행되고 있는데, 위에서 본 헌법재판소가 제시한 방향성을 담아낸 것이다.

한편 국제 사회의 교과서 제도는 모두 그 나라의 교과서 생태계를 반영하기 때문에 매우 다양하다. 시장경제 체제에서 일반 상품은 민간 기업이 생산하고 시장 경쟁을 통해 소비자가 구매하면 된다. 정부가 직접 개입하지 않아도 시장기능이 가격과 품질을 자동 조정해 준다. 정부가 할 일은 불공정 거래나 상품의 유해성 여부를 가려 악화(惡貨)를 규제하고, 시장에서 소외되는 사회적 약자를 배려하며, 이윤 추구의 대상이 되지 못하여 시장이 외면하는 상품을 생산하여 공공의 이익을 증진시키는 역할을 한다. 교과서 정책도 크게 다를 바 없다. 다만 시장 질서의 수준이나 정부의 정책 의지 등에 따라 관여하는 방법이 달라진다. 교과서 시스템이 나라마다 모두 다 같지 않은 이유도 국가별 상황 차이 때문이다. 그러므로 교과서 발행 제도를 비교할 때 그 나라의 현상을 탈맥락적으로 평가하거나 도입하려고 하는 것은 올바른 관점이 아니다. 이 연구에서는 외국의 동향이 어떠한지를 먼저 고찰하는데, 최근의 주요 연구 성과를 인용하여 주로 인정제 관련 사안을 보고자 한다.¹⁵⁾

교육의 질을 제고할 수도 있을 것”이라고 부언하였다(1992. 11. 12. 89헌마88).

13) 대법원 1992. 4. 24. 91누6634 판결 ‘중학교제2종교과서검정처분취소 사건 판결’

14) 2009 개정 교육과정에 따른 교과 교육과정의 전체 교과용도서는 589종인데, 국정 53종·검정 42종·인정 494종으로서 지금까지의 검정중심에서 인정중심으로 발행 시스템이 개편된 것이다.

15) 이 연구에서는 주제 목적상 외국의 발행 제도를 자세하게 고찰하는 것보다 어느 정도 공통성을 보이는 트렌드가 있는지, 현안 쟁점인 교과서 질 관리를 하기 위한 효율적인 사례가 있는지를 보는 데 초점을 둔다. 교과서 국제 동향에 대한 최근 연구 성과로는 한국교과서연구재단(2011)의 ‘교과서 정책의 동향과 전망’에 대한 국제 세미나와 ‘교과서연구’지의 외국의 교과서 동향 시

국제적인 교과서 정책 동향을 광범위하게 조사한 서지영 외(2011)의 연구는 각국의 제도가 어떤 배경에 따라 결정되었는지를 사회문화적 환경과 역사적 배경과 연관시켜 조사하여 <표 II-1>과 같이 비교 정리하였다.

교과서 편찬 과정에 국가가 개입하는 정도가 나라마다 다르다. 그 개입 정도가 가장 강한 곳은 국정제와 강력한 검정제를 유지하는 중국이고, 검정제를 유지하는 일본, 그리고 검정과 인정을 병용하는 독일과 캐나다 등이 있다. 주마다 다양한 미국은 비교적 주 교육부가 통제하는 텍사스 주나 교과서를 자유롭게 발행, 사용하는 대부분의 미국 주들이 있다. 그런가 하면 교과서와 관련한 법이나 정부의 규제가 없이 자유발행제를 운영하는 프랑스, 호주, 네덜란드 등도 있다.

이러한 여러 나라의 제도상 정부가 하는 역할 유형을 보면 ‘교과 교육과정 기준·교과서 조건 제시 - 적합성 심사 ⇨ 교과서의 내용 - 적합 여부 심사 ⇨ 가격·개정 주기의 일반 지침 제공 - 교과서 내용은 사전에 제시·인증하지 않음 ⇨ 성취 목표만 제시 - 인증목록 없음 ⇨ 특별한 제한 사항 없음 - 인증 목록 제공 없음’으로 나눌 수 있다.

이 유형은 바로 정부가 직접 관여하는 국정제 ⇨ 검정제 ⇨ 인정제 ⇨ 자유발행제로 변천해 가는 것으로서, 교과서 발행제도의 동향은 바로 ‘정부 개입 축소 · 민간 자율 확대’라 할 수 있다. 물론 동양권의 한국과 중국 및 일본을 비롯하여 유럽의 독일이나 미국의 몇몇 주에서는 정부가 적극적으로 개입하는 국·검·인정제를 유지하고 있지만, 큰 흐름은 그보다 자유발행제 쪽으로 넘어가고 있는 편이다.¹⁶⁾

외국 교과서를 연구한 자료(서지영 외, 2007)를 보면 내용 오류나 관점의 편향성 및 시의성이 떨어지는 문제가 어디에도 있다. 교과서 질 관리는 틀린 내용은 바로잡고, 편향된 내용은 균형을 잡으며, 학문적 엄격성, 형평성, 학습자 발달과의 적합성 등을 고려하는 것이다. 어떻게 하면 그렇게 될 수 있을지 캘리포니아 사례를 보면, 출판사가 스스로 해 가는 질 관리 방법이나, 심사과정에서 공식적으로 하는 조사 방법도 있고, 심사 과정에서 하는 일반인의 의견 수렴 및 검토(Public Review) 방법도 있다.

리즈, 한국교육과정평가원에서 나온 서지영 외(2011)의 ‘교과서 정책 국제 비교’ 연구 보고서와 심재호 외(2010)의 ‘미국의 교과서 검정 및 선정 제도 분석’ 및 서지영 외(2007)의 ‘미국 교과용 도서 정책과 질 관리 체제 연구’ 등을 들 수 있다.

16) 물론 자유발행제는 선(善)이고, 국·검정제는 그 반대라고 하는 논리는 수용할 수 없지만, 시장과 학교가 자율성과 전문성을 발휘하는 것이 학습자에게 더 도움 될 것이라는 가설도 부정할 수는 없는 일이다. 그렇지만 역시 교과서 제도는 그 나라의 형편에 맞는 것이라야 성공할 수 있다는 사실은 인정해야 할 것이다.

<표 II-1> 각 나라별 교과서 정책 관련 법규와 운영 제도 비교¹⁷⁾

국가	법규	주요 법규 내용	교과서 승인 제도	교과서 제도의 특징
미국 (텍사스 주)	유	-교과용 자료에 관한 교육법 -교과서 검정이나 보급에 관한 시행법	인정 (채택)제	-출판사 출간/주정부 채택·목록화 -채택을 위한 심사 -지역교육청의 교과서 선정 -주정부의 교과서 구입 비용 지원(무상)
프랑스	무		자유 발행제	-제작, 선택, 사용의 자유 -학교(교사)의 선택 -일부 비용 지원(지역 및 국가 차원) -출판사 자유경쟁(교육과정 적합도만 확인)
독일	유	-각 주의 교과서 승인 제도 -학교관리법 -교과서 승인 절차, 기준	검정제	-주마다 승인 절차 또는 기관 다름 : 주 정부/기관 또는 연구소/승인제도 없음 -학교(교사/학부모)의 교과서 선정 -구입 비용 일부 정부 지원 -교과서 구비의 규정 없음 -출판사의 공급 및 컨설팅
캐나다 (온타리오/앨버타 주)	유	-학교법/교육법 -교과서 선정, 인가, 공급, 열람, 비용 지원 등 -지역교육청, 교장 및 교사의 임무와 역할	검정/ 인정제	-주 정부 주도의 검정 -교과서 승인을 위한 집필 조건과 검정 기준, 절차 준수 -승인 교과서 목록 제공 -학교(교사)의 교과서 선정, 교육청(또는 학교)의 비용 지원
호주	무		자유 발행제	-공급, 개발, 배분, 규제에 대한 정책 없음 -수요자(학교 등) 개별 구매 -출판 산업의 자유 경쟁 구도
일본	유	-학교교육법(정부를 거친 교과용 도서 사용) -무상보급제도(의무교육제학교)	검정제	-정부의 심사 -정부주도 심의기관 설치 -지방교육위원회의 교과서 선정 -정부의 가격 통제, 불공정거래 규제 -무상보급
중국	유	-의무교육법(국가수준 교과서 검정심사 제도 내용 포함)	국정(강함)/ 검정제	-일강다본의 원칙 -3단계 심사 검정 과정(교과서 개발 신청, 심사 및 승인, 지역 단위 교과서 선정) -정부주도 심의기관 설치
네덜란드	무		자유 발행제	-교과서 제작 분배의 자유 시장 경제 체제 -출판사 지위 인정(정책 운영에 참여) -학교의 교과서 선정(교사 주도, 선정 시 활용할 질적 평가준거를 정부에서 권고)

17) 서지영 외(2011). 교과서 정책 국제 비교 연구. 한국교육과정평가원.

예를 들어 캘리포니아 주 정부가 하는 K-8학년 교과용 도서 채택 절차를 보자. 교과용 도서 채택이 이루어지는 과정에서 일반인들의 의견을 수렴하기 위한 3가지 제도적 장치가 마련되어 있다. 교육과정위원회의 공청회, 학습자료 전시장에서 열람 후 의견 제출, 주교육위원회의 공청회를 통하여 실시된다. 교육과정위원회와 주교육위원회는 각각 채택에 대한 추천과 채택 확정을 하기 전에 공청회를 개최하여 일반인의 의견을 청취한다. 교육부는 추천된 도서를 30일 동안 전시하여 일반인이 열람하고 의견을 제시할 수 있도록 하고, 언론 기관에 안내하여 일반인들의 참여를 권장하고 있다. 전시된 교과용도서에 대한 의견이 있는 사람은 서면으로 그 내용을 작성하여 채택이 확정되기 전까지 주교육위원회에 제출할 수 있다. 위원회는 그러한 의견도 참조하기 때문에, 오류 가능성은 줄어든다.

교과서 질 관리를 위하여 개별 출판사만이 아니라 출판사협회까지 나서서 오류를 찾아내도록 여론을 조성한다. 미국출판사협회는 오류 수정을 위한 의견 제출의 통로를 마련하고 있다¹⁸⁾. 더 나아가 교육대학교¹⁹⁾도 교과용 도서의 질을 향상시키는 일에 앞장서는 것은 당연한 일이다.

지금까지 우리는 선행 연구를 토대로 교과서 제도의 구성 모형과 외국 사례를 본 결과, 트렌드는 ‘정부 개입 축소 - 시장 자율 확대’라고 보았다. 그리고 국·검정도 합법적이기는 하지만 장차 인정제와 자유발행제로 가야 한다는 헌법재판소의 판례도 있었다. 정부도 ‘2010 교과서 선진화 방안을 발표하며 인정제 대폭 확대를 천명한 뒤, 2012년이 그 첫 해가 되고 있다. 어느 경우에도 제도를 바꾸고 나면 기대하는 효과만큼이나 예상하지 못한 역기능도 많이 발생할 수 있기 때문에, 무엇이 쟁점인지 논의하면서 대안도 모색해 나가야 한다. 주요 선행 연구를 참조하며 인정제의 쟁점이 무엇인지 분석하기로 한다.

18) 주로 지적되는 오류는 ‘SPELLING, FACTS, AND OPINIONS’의 세 가지 유형이다(철자, 문법적 오류, 타이핑 오류, 이름이 잘못 연결된 지도나 잘못된 사진 등과 같은 사실에 대한 오류, 설명이나 견해가 다르게 된 경우). 예컨대, 1992년 텍사스 주에서는 3,700군데 이상 오류를 찾아내기 위해 50만 달러를 들여 전문가 집단으로 하여금 상시적으로 검토하는 체제를 가동하고 있다. Prentice Hall과 같은 출판사는 아예 웹에 교과서를 모두 올려놓고 관련 전문가나 일반인들이 오류를 찾아 줄 것을 요청하고 있다. 이것은 교과서를 일시적으로 심사하는 것이 아니라, 상시적으로 수정, 보완하여 질 높은 교사용, 학생용 교재를 공급한다는 취지를 보여 준다.

19) 대부분의 미국 내 교육대학교는 학사과정을 마친 뒤, 교사 자격증 과정에 들어와 약 1년에서 2년에 걸쳐 일반 교사 자격증 (초등, 중·고등과정을 가르칠 수 있는 자격증)과 특수 교사 자격증 (가르칠 학생들이 가지고 있는 장애의 종류에 따라)을 받을 수 있도록 필요한 교육과정 및 교수법 등을 제공한다.

한국교과서연구재단이 연 4회 펴내는 교과서 전문지인 ‘교과서연구’는 2012년도 주요 논제로 인정제의 쟁점과 대안을 들고, 그 첫째로 제67호(2012. 3.)에 ‘인정도서 정책의 방향’을 특집으로 실었다. 먼저 교육과학기술부의 교과서 정책담당관인 유대균의 ‘인정도서 정책의 배경과 방향’은 정책의 필요성과 장기 전망을 보여 주었다. 그 글의 내용 중에는 현재 우리가 당면한 인정제의 문제점도 들어 있다. 문제점을 말한다는 것은 이미 정책대안을 마련하고 있다는 뜻을 포함하고 있다. 그 문제점은 인정제를 확대하는 과정에서 ‘법규정과 현실과의 괴리, 시·도교육청의 인정제 업무 과정과 전문성 미흡’의 두 가지인데, 심사제도 정비와 연수 체제 및 법령 개정을 추진하고, 시·도교육청 간 인정도서 협의체 구성과 인정도서 질 관리 체제 구축을 정책 방향으로 내세웠다. 이 중에서 법규 문제는 개정안 연구에 반영하였고, 연수와 협의체는 진행되고 있다. 문제는 인정도서의 질 관리 방안인데, 감수 기관을 적절하게 활용하면 대안이 될 수 있다. 그리고 인정제 교과서의 자율화된 가격을 적정화하는 것도 중요한 과제라는 점은 정책적으로 보완이 필요한 부분이다. 특히 ‘교과서 정책은 학교 현장의 공감 속에 국가 교육과정 정책과 합리적으로 연계시켜 운영해야 한다’고 밝힌 정책 방향은 앞으로 더욱 활성화되기를 기대한다.

‘인정도서 정책 도입의 취지 : 의미와 과제’를 통해 인정도서 정책의 합목적성을 강조한 김재춘(2012)의 논지는 심사 관리를 앞 둔 시점에서 매우 중요한 정책적 함의를 보여주고 있다. 즉 다양하고 창의적인 교과서를 개발하려고 하는 인정제 취지를 살리기 위하여 정부는 ‘질 관리라는 명분으로 심사 기준을 강화하거나 합격률을 낮추지 말고, 외형 체제와 가격에 대한 통제를 최소화’해야 한다는 이 제안은 바로 교과서 발행 정책의 전략적 변곡점에 와 있는 현 시점에서 정확한 상황인식을 담아낸 것이라 할 수 있다. 특히 검정제를 인정제로 전환하는 정책 결정은 ‘인정도서의 질 관리’보다는 ‘다양하고 창의적인 인정도서 개발’을 더 중시하는 가치판단이 이미 전제되어 있다는 정책 이해에 대하여 시도 교육청의 담당관들의 공론화가 필요하다고 볼 수 있다.²⁰⁾

20) 교과서의 ‘질 관리’와 ‘창의적 구성’은 모두 필요한데, 상반된 것은 아니지만, 심사 관리라는 현실적 상황에서는 경합적인 관계를 보이기 쉽다. 무엇을 우선시하는 가는 교육과 교과서에 대한 정책적 가치 판단과 시대정신인데, 미래 사회를 창출하기 위한 교육을 하는 데에 어느 가치가 더 큰 영향을 주는가로 판단해야 한다. 창의인성 교육을 미래 비전으로 세운 현 정부의 교육 정책에 따른다면 다양성과 창의성을 우선해야 할 것이다. 창의적 사고를 강화하면 질적 수준도 높일 수 있지만, 질 관리에 집중하면 창의력은 소외되기 쉽다. 수단 가치(질 관리)가 목적 가치(창의성)를 지배하는 목적전치 현상을 교육적으로 진취적인 방향이라 하기는 어려울 것이다.

‘인정도서 정책에 대한 전망’을 하면서 심재호(2012)는 인정교과서 대폭 확대의 전제로 집필자의 교육과정·교과 내용 전문성과 교과서 출판사의 전문화를 강조하며, 인정제 또는 자유발행제의 역기능인 교수 자료의 불평등성 보완 방안과 교과서에 대한 정부 규제를 완화하는 시점에 대한 조사 및 판단이 필요하다는 의견을 내었다. 특히 아직 검토로 남은 국어과와 사회과의 인정도서 전환과 인정기준 완화 시기 및 디지털 교과서의 질 관리 정책 등 현실적으로 매우 중요한 의제를 제시하였는데, 모두 심층 연구를 하여 공론을 모아가야 할 일이다.

그리고 시·도교육청의 교과서 전담 조직과 전문성 향상 정책의 필요성을 강조한 김풍환의 ‘인정도서 질 제고를 위한 시도교육청 인정도서 심사 방안’과 시장이 지속적으로 좋은 교과서를 개발할 수 있도록 지원하는 교육과정 교과서 정책의 안정화를 주문하는 오병목(2012)의 ‘인정도서 정책에 따른 발행사의 준비 사항’도 인정도서 발전을 위한 좋은 관점이 되었다.

한편 심재호 외(2011)의 ‘2010년 교과서 선진화 방안’에 따른 인정교과서 질 관리 방안은 체계적인 설문조사와 전문가 델파이 조사를 통해 구체적인 정책 제언을 하였다. 이 연구는 인정제의 성공적 안착을 위한 필수 조건으로 ‘교과서의 다양성과 창의성을 증진하는 동시에 교과서의 질을 적합한 수준으로 유지할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것’이라 하였다. 즉 ‘다양성·창의성·무오류·교육과정 구현·공정성’이라는 가치를 동시에 담아낼 수 있는 교과서를 인정제의 핵심 사항으로 본 것이다. 그리고 이를 실현하기 위한 정책을 범규 개선, 인프라와 심사 체제 개선, 모니터링제로 제언하였다.

그리고 많은 이해관계자가 인정도서에 대해 어떤 관점을 가지고 있는지를 밝힌 점이 의미 있다. 인정도서 확대 정책을 찬성하는 이유로 조사 대상자 295명은 교과서 수준, 소재, 자료의 다양화(28.8%), 급변하는 지식의 신속 반영(22.0%), 창의적 교과서 제작 가능성(20.75%), 교육과정의 다양한 해석 가능성(11.9%)으로 응답하여, 인정제의 기대 가치를 보여 주었다. 반대로 인정도서 확대 정책을 반대하는 이유로는 내용 오류 및 편향된 내용의 증가(36.6%), 우수성 보다 판매전략 우선(30.9%), 교과서 간 편차로 인한 시험 출제의 어려움(18.35) 등이었다.²¹⁾ 그런데 그

21) 사실 이런 문제는 학교가 대응하기에 따라 전혀 문제가 되지 않을 수 있다. 교사가 교과서를 선정할 때 교육적 가치에 집중하면 출판사의 판매전략이 통할 수 없고, 교사가 여러 교과서를 같이 비교 연구하여 공통적인 요소만 가려내거나 교육과정의 성취목표에 맞도록 하면 시험 출제가 문제될 이유가 없으며, 오류와 편향성도 교사가 잘못된 점을 찾아 바로잡아 주면 오히려 비판적

다음 질문인 인정 전환 후 교과서 활용 감소를 예상하는 이유에 대한 응답을 보면 기타자료 대체 활용(41.9%), 교육과정 미반영(19.8%), 내용오류증가(18.65), 가격 상승(7.0%) 등인데, 기타자료 대체 활용이라는 응답의 의미가 중요한 점이다. 즉 지금까지와 같은 교과서 중심주의 교육을 벗어나 교사가 교과서 외의 다양한 자료를 개발하여 사용할 수 있다고 기대하는 이 현상은 바로 헌법이 천명한 학교 교육의 본질인 ‘자주성과 전문성’을 가진 생태계 회복이라 볼 수 있어서 인정제의 최대 효과라 할 것이다.

김만곤(2009)의 연구는 과거 교과서 제도의 전망과 인정도서 제도의 확산을 촉진하기 위한 필요조건을 제시하여 정책적으로 중요한 의미를 보여 주었다. 즉 ‘2008·2009 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분고시 내용은 관점에 따라서는 아직 미흡한 것이라고 볼 수도 있으나, 그 동안의 교과서 정책이 지나친 정부주도 형이었으므로 그러한 형태를 탈피하는 계기가 마련된 것으로 보며’정책의 전향적인 변환을 의미 있게 평가하였다. 그리고 앞으로 보완해야 할 중요한 사안을 적시하였다. 즉 인정제를 확대하며 나아가 교과용도서 자유발행제로 나아갈 수 있도록 하기 위해서는 ‘학교 현장의 인정도서 연구 개발을 조장·지원하는 정부의 시책이나 안내가 필요하다’고 한 점이 그러하다. 특히 정부의 획기적인 조치에도 불구하고 교사와 발행사의 인정도서 연구와 개발에 대한 관심이 저조하다는 현실을 타개하기 위하여 정책에 대한 홍보와 연수를 하는 것이 필요하다는 제안은 바로 인정제도 정착과 성공적 실행만이 아니라 더 나아가 자유발행제 도입까지를 포함한 장기 전략이라는 점에서 정책적으로 큰 의미를 내포하고 있다.²²⁾

이화성(2009)은 검정과 인정의 차이점을 밝히며, 인정도서 확대에 따른 해결책을 제안하였다. 검정과 인정은 ‘개발주체와 시장성의 차이, 시장 예측성 여부 및 정부의 역할 차이, 심사와 선정·채택의 시간적 선후관계 차이’에 따라 구별된다고 하였다.²³⁾ 그리고 준비 과제로는 ‘인정도서에 대한 인식전환, 외국 교과서 제도에

사고를 키우는 교육적 효과를 기대할 수도 있다.

22) 이러한 논점에 따라 한국교과서연구재단이 교육과학기술부의 정책지원을 받아 진행하였던 ‘교과용도서 개발 전문가 양성 연수(2011. 7. / 2012. 3.)’를 전국 규모로 확대하여 상설 운영하는 것이 교육과정과 교과서 정책을 발전시켜 나가기 위하여 꼭 필요한 정책적 의사결정이 될 것이라고 전망할 수 있다.

23) 구분 기준의 자세한 논의는 이화성(2009)의 글 ‘인정도서 확대 정책에 따른 해결 과제’의 11-12쪽 참조

대한 오해 불식, 개발 주체 및 방식 개선, 인정 기준 및 신청 권한, 발행 및 유통 체제 개선, 수정 보완 및 질 관리 체제 구축, 시·도교육청 조직 변화'를 들었다. 모두 현안 과제로서 정부가 대처하고 있는 상황과 연계되는 것이다.

지금까지 본 최근의 선행연구를 통해 교육계는 인정제를 시대의 트렌드로 인정하고 창의적 교육의 가치를 기대하고 있다는 점과, 질 관리와 교육청의 업무 준비 등 몇 가지 문제점도 예상할 수 있다는 상황 인식을 하게 되었다. 인정제의 핵심적인 쟁점은 '질 관리와 인정제 본연의 가치 간의 관계'를 어떻게 설정할 것인가에 있다. 우리는 이 연구를 통해 그 방안을 계속 논의해 가기로 한다.

2. 설문 조사를 통한 쟁점 분석

교과서 발행제가 인정제 확대라는 새로운 트렌드로 나아가면 정부 규제가 줄어들어 시장이 자율성을 토대로 소비자가 바라는 창의적인 교과서를 다양하게 내놓을 것이라는 기대도 크다. 그렇지만 현재 정책은 검정 체제를 준용하기 때문에 심사 관리를 시·도교육청이 맡는 것 말고는 별로 달라질 것이 없으리라는 반응도 있다. 사실 교과서 발행정책의 전환 효과는 개발 - 심사 - 공급 - 사용 과정을 모두 다 거쳐 본 뒤에 종합적으로 평가해 보아야 알 수 있을 것이다. 그러나 그 이전에 확대된 인정제를 막 시작하려는 현 시점에서는 시스템을 안전하게 운영하기 위하여 위험 요인을 미리 짚어보고 대비 방안을 찾는 것이 중요한 일이라고 할 수 있다.

이 연구에서는 인정제 시행을 앞에 두고 여러 경로를 통해 직접적으로나 간접적으로 관계가 있는 시·도교육청의 전문직 담당관, 교과서 발행사의 편집진, 과거 검정 참여자, 교과서 모니터링 참여자 등 80여명의 전문가를 대상으로 2012년 2월 중에 2차례에 걸쳐 온라인 방식으로 설문조사를 하였다. 응답자 수와 분포는 다음과 같다.

<표 II-2> 응답자 분포

구분	전문직	검정위원	교사	편집자	기타	계
수(%)	15(25.9)	8(13.8)	20(34.5)	14(24.1)	4(6.5)	61(100)

조사 목적은 교과서 인정제를 통해 얻을 수 있는 가치는 어느 정도이며, 교과서 질 관리를 위한 방안은 무엇이고, 교과서와 관련된 몇 가지 쟁점에 대한 판단, 앞으로 시스템을 안정적으로 정착시키기 위하여 어떤 준비를 해야 할 것인지 네 가지 부문을 전문가의 관점을 통해 판단하려는 것이었다. 설문 내용과 응답 결과를 보면 다음과 같다.

가. 교과서의 기본 가치

정부가 어떤 정책을 결정할 때는 그것을 통해 이루고자 하는 가치가 무엇인지 먼저 설정하고, 그 가치를 실현하는 데 가장 효과적인 방안을 찾아 세부 실행 규칙으로 정하게 된다. 예를 들면 교과서 제도를 국정에서 검정으로, 검정에서 인정으로 전환해가는 목적은 바로 현 단계의 문제점을 다음 단계에서 해결하거나 최소한으로 줄일 수 있을 것이라는 가정에 근거를 두고 있다. 물론 여러 가지 기대 가치 사이에는 어느 정도 상반되는 성향도 있다. 그러므로 제도의 전환 과정에서 어느 한 가지 가치가 실현되면 다른 어떤 가치는 약화되기도 한다. 예를 들면 자율성이 강화되면 반대로 교육과정 준수 정도는 약화될 수도 있다. 이 경우 어느 가치를 실현하는 것이 좋은 교과서를 개발하기 위한 선결 조건인지는 관점에 따라 판단 차이가 많을 수밖에 없다.

다원사회에서는 이른바 어떤 현상에 대한 가치 경합 조건에서 어느 한 가지만으로 가치 절대화를 할 수 없다. 누가 일방적으로 절대 가치를 규정하기보다는 '당시 상황에서 가장 큰 쟁점은 무엇인가, 그것의 존립을 위하여 반드시 갖추어야 될 최소 필수 요건은 무엇인가, 연결 가치에 대한 파급 효과를 극대화할 수 있는 것이 무엇인가, 장기 발전에 가장 큰 영향을 줄 수 있는 것이 무엇인가, 이해 관계자들이 가장 중요하다고 인정하는 것이 무엇인가, 제도의 합목적성과 정합성이 가장 높은 것이 무엇인가' 등으로 기대 가치를 설정하는 것이 합리적이다.

그러면 교과서와 교과서 제도를 통해 우리가 기대할 수 있는 가치는 무엇일까? 사실 이러한 논점은 기본적으로 교육 목적에 맞는 바람직한 교과서상은 무엇인가라는 원론적인 가치 판단의 영역이다. 문제는 그렇게 접근할 경우, 공통 가치를 설정하기도 쉽지 않을 뿐더러 그 성과를 판단하기도 어렵다는 점이다. 이 연구에서는 그러한 난점을 피하기 위하여 현재 쟁점이 되고 있는 사안과 개발과 공급 과정에서 경험할 수 있는 구체적인 현상을 중심으로 기대 가치를 설정하였다. 물론 그 기대 가치도 정교한 절차를 거쳐 선정한 뒤 공개 토론을 거쳐 확정하는 것이 바른 방법이지만, 여기에서는 교과서 심의기준을 참조하고 연구진의 협의를 통하는 약식 방법으로 진행하였다.

교과서의 기대 가치는 현재 교과서를 검정할 때 가장 중요한 요건으로 보는 절대 기준과 사회적 쟁점이 되는 사안 및 시장질서와 사후 결과 예상을 중심으로 여덟 가지로 나누었다. 여덟 가지는 다음 표와 같이 ‘교과서 심의 조건 가치, 개발 과정 기대 가치, 결과 기대 가치’의 세 부분으로 나누어 구성하였다.²⁴⁾

<표 II-3> 교과서의 기대 가치

심의 조건 가치	개발 과정 기대 가치	결과 기대 가치
교육과정 준수	자율성	시장성
정확성		다양성
공정성	효율성	효과성

- 교육과정 준수 : 교과서의 내용 체계 반영
- 정확성 : 오류가 없도록 내용을 구성하는 것으로 질 관리의 초점이 되는 사안
- 공정성 : 이념이나 사회적 쟁점에 대한 편향을 방지하는 것으로 교과서에 대한 사회적 쟁점의 대표적인 사안임
- 시장성 : 교과서도 시장 경쟁을 통해 거래되는 상품인 만큼 수요자의 요구를 반영해야 하기 때문에 이를 시장성이라고 표현하였으며, 공급자 중심의 체제에서는 실현 정도가 낮을 것임
- 다양성 : 교과서의 내용 구성은 교육과정에 근거하기 때문에 차이가 없지만, 그것을 체계적으로 구성하고 전개하는 방법에 따라서는 도서별로 차별화가 될 수 있으므로, 검·인정 체제에서는 기대 효과가 가장 큰 가치임

24) 교과서의 기대 가치는 이상적인 교과서관에 따라 이 밖에도 여러 가치를 상정할 수 있지만, 이 연구에서는 교과서가 갖추어야 할 최소 필수 요건 중심으로 선정하였다.

- 자율성 : 시장이 다양성을 구현할 수 있는 창의적인 교과서를 개발하기 위하여 정부 규제를 완화하여야 하기 때문에, 자율성을 시장의 필요 조건으로 상정함
- 효율성 : 좋은 교과서를 위해서는 개발이나 심의 과정에서 시간과 물적 비용을 최소화하여 공급자의 부담을 완화시켜 주고, 정부도 시스템 운영의 부담을 줄여야 하기 때문에 효율성을 과정상의 기대 가치로 상정함
- 효과성 : 학교의 교수·학습 과정을 교육과정 취지에 맞도록 안내하는 교과서가 좋은 교과서이기 때문에 효과성의 가치도 중요한 기대 요인이 될 것임

설문은 이러한 기대 가치가 어떤 발행 제도에서 실현 가능성이 높은지를 보기 위하여 검정제와 인정제를 놓고 전문가의 비교 평가를 받아 보고자 하였다. 즉 지금까지 시행하고 있는 검정제에서는 어느 정도 실현되어 왔는지 평가해 보고, 앞으로 인정제를 확대하면 어떻게 될 것인지를 예측해 보고자 한 것이다. 그 평가는 5단계 척도로 ‘매우 그렇다.(5) / 그런 편이다.(4) / 보통이다.(3) / 대체로 그렇지 않다.(2) / 거의 그렇지 않다.(1)’로 하고, 점수를 써 넣도록 하였다.

항목	5점(매우긍정) ↔ 1점(강한부정)	
	현재 검정제	미래 인정제
2-1. 교육과정 준수		
2-2. 정확성 확보 (내용 오류 방지)		
2-3. 공정성 유지 (이념·사회적 편향 방지)		
2-4. 시장성 충족 (수요자 요구 반영)		
2-5. 다양성 실현(도서간 차별화되는 창의적 재량 정도)		
2-6. 자율성 확대 (시장에 대한 정부 규제 완화)		
2-7. 효율성 향상 (시스템 운영의 비용 절감)		
2-8. 효과성 증대 (교수·학습의 질 향상)		

응답 결과는 5점 평점이기 때문에 점수별 분포와 전체 평균을 보면서 점수가 높을수록 기대 가능성이 높고, 낮을수록 실현 가능성이 낮다고 해석한다.²⁵⁾ 특히

25) 전문직, 교사, 검정위원, 출판사 편집자 등 서로 조건에 따라 관점이 다를 것이지만 표본 자체가 극소수이기 때문에 배경 변인별 응답 차이는 밝히지 않고, 전체 경향성을 보는 데에 한정하였다. 향후 인정제 심의와 공급 및 사용 과정 전체를 한 번 실행하고 난 뒤에 좀 더 체계적인 대규모 실증 연구를 하여 응답자의 배경에 따른 경향성의 차이를 정밀하게 분석해 보기를 기대한다.

이 연구에서 보고자 하는 것은 검정제와 인정제에 따라 기대 가치 실현 가능성이 어떻게 되는지에 있다. 그것은 바로 검정제에 비하여 인정제를 통해 얻을 수 있는 긍정적인 면과 또 발생할 수 있는 역기능이 무엇인지 유추할 수 있기 때문이다. 그러면 기대 가치별로 응답 결과를 보기로 한다.

■ 교육과정 준수

교과서 편찬의 근거는 교육과정이다. 인정도서 심의기준도 교과 심사 영역의 첫째를 ‘교육과정 준수’라고 한 것은 당연한 일이다. 이화성(2012)도 이 연구에 대한 논평을 통해 ‘인정심사에서는 검정심사 기준 중 대부분의 항목을 제외시키더라도 교육과정 준수 여부는 최소한의 심사기준으로 남겨 두어야 인정도서도 교과서로서의 역할을 제대로 할 수 있을 것’이라고 하였듯이, 이 ‘교육과정 준수’는 교과서의 존재 정당성을 보장받을 수 있는 필요 가치라 할 수 있다.

심사영역	심사 기준	배점
1. 교육과정의 준수	1. 교육과정에 제시된 ‘목표’를 충실히 반영하였는가?	30
	2. 교육과정의 ‘내용의 영역과 기준’을 충실히 반영하였는가?	

출전 : 교육과학기술부·경기도교육청·시도인정도서협의회(2011). 인정도서 매뉴얼.

전문가들은 이 가치를 어떻게 평가하였는지 보자. 검정제에서는 ‘매우 준수(70.5%)나 준수(27.9%)라고 하여 준수하지 않을 가능성 자체를 인정하지 않았다. 그러나 인정제에서는 다를 것으로 보았는데, 준수 여부를 보통 정도일 것으로 판단하는 응답이 33.9%나 되었다. 물론 준수할 것이라는 응답도 그리하였지만, 검정제와는 분명 다른 편이다.²⁶⁾

26) 물론 이 경우, 판단에는 애매모호한 점이 많아서, 그 의미는 더 새겨 보아야 한다. 즉 교육과정의 ‘목표, 내용의 영역과 기준’을 충실히 반영한다는 것의 의미와 범위 형식 및 정도를 어떻게 상정하는가는 관점에 따라 다르기 때문이다. 예를 들어 사회나 과학과 같은 내용교과는 교육과정의 내용 영역을 그 내용대로, 순서대로 따라야 준수하였다고 할 것인지, 아니면 교육과정 체계를 재구성하여 그 내용을 어디에서 어떻게든 반영하기만 하면 준수하였다고 인정해 줄 것인지 등은 교육과정 해석과 교과서 구성의 중요한 쟁점 사안이다. 검정 교과서를 개발하는 저자라면 엄격한 심사를 앞두고 교육과정을 얼마나 재구성할 수 있을지 쉽게 알 수 있다. 결국 모든 교과서가 같은 제목을 같은 순서대로 만들 가능성이 현실적이다.

여기에서 우리는 교과서제도가 검정제에서 인정제로 이행되는 과정에서 무엇을 지켜야 하고, 무엇을 변용해야 할지, 가치 판단에 대한 논의를 더 해야 할 것으로 본다. 한 쪽에서는 인정제의 유연한 체제 구성 준거를 기대하고, 다른 한 쪽에서는 교육과정 준수를 절대 조건으로 유지해야 한다고 하는 상황에서, 시장이 인정제를 이해할 수 있도록 하기 위하여 무엇이 중요한지에 대한 공론이 필요한 것이다.

<표 II-4> 교육과정 준수

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.6)	17 (27.9)	43 (70.5)	61 (100.0)	4.69	0.501
인정	0 (0.0)	3 (5.1)	20 (33.9)	20 (33.9)	16 (27.1)	59 (100.0)	3.83	0.894

■ 정확성

지금까지 교과서에 대한 사회적 비판의 초점은 교과서 내용상 오류가 많다는 점이었다. 심의 기준은 다음과 같이 그 오류 내용을 제시하고 있다. 교과서 내용을 전개하는 과정에서 사실 관계나 이론 구성 등에서 정설이 아닌 것도 포함되어 있다는 지적이 그러하다. 특히 사회과학과 같이 시사성 있는 내용을 포함하는 교과목에서는 자료의 시의성과 관련된 문제도 제기되어 이 정확성은 맞다·틀리다는 것을 넘어 적절한지 여부까지 포함하는 개념으로 볼 수 있다.

III. 내용의 정확성 및 공정성	7. 사실, 개념, 용어, 이론, 자료 등은 객관적이고 정확한가?
	8. 교과서 속의 평가 문항의 질문과 답에 오류는 없는가?
	9. 사진, 삽화, 통계, 도표 및 각종 사례 등은 타당하고 정확하며 신뢰성이 있으며 출처를 분명히 제시하고 있는가?

설문 결과를 보면, 검정에서는 정확성 확보가 ‘매우 그렇다 31.1%, 그런 편이다

60.7%'라고 하여, 그 반대 경우를 거의 상정하지 않았다. 그러나 인정제에서는 정확성 확보가 '보통 55.9%, 대체로 그렇지 않은 것 11.9%'로 검정과는 매우 다른 경향을 보였다. 사실 이러한 응답은 인정제 확산 정책에 대한 재고까지도 논의해야 할 여지를 보이고 있다. 어떤 제도를 통해 교과서를 개발한다고 하여도, 그 내용은 정확해야 하기 때문이다. 학생들에게 잘못된 것을 가르칠 수는 없다. 그렇다면 인정제라고 하여도 저자가 내용의 정확성은 반드시 지켜야 할 것임에도 불구하고, 전문가들은 그 가능성을 낮게 보고 있다는 점이 문제이다.

<표 II-5> 정확성 확보

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (8.2)	37 (60.7)	19 (31.1)	61 (100.0)	4.23	0.589
인정	0 (0.0)	7 (11.9)	33 (55.9)	12 (20.3)	7 (11.9)	59 (100.0)	3.32	0.84

■ 공정성

교과서 검·인정 심의 기준은 공통기준의 중립성과 교과기준의 공정성을 매우 중요한 가치 기준으로 설정하고 있다. 교과 기준의 공정성은 '특정 국가, 민족, 종교, 상품 등'에 이르기 까지 차별적인 내용이 없이 공정하게 기술하고 있는지를 강조하고 있다.

교육기본법도 제6조 (교육의 중립성) ① “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.”라고 규정할 정도로 이는 중요한 가치 기준이다. 그런데 이러한 공정성은 저자의 주관적 견해와 이해관계에 따라 훼손될 가능성이 분명 있기 때문에, 검·인정 심의 과정에서는 면밀하게 그 여부를 살펴야 한다.

III. 내용의 정확성 및 공정성	10. 특정 국가, 민족, 이념, 인종, 성별, 역사, 문화, 종교, 신분, 계층, 인물, 상품, 단체 등에 대해 편파적인 관점이나 차별적 요소를 담지 않도록 공정하게 기술하고 있는가?
--------------------------	---

공정성의 실현 가능성에 대한 응답 결과를 보자. 검정제에서는 88.5%의 응답자들이 공정성을 잘 유지하고 있다고 답변한 반면, 인정제에 대해서는 52.5%의 응답자들이 ‘보통’이라는 의견을 보였다. 13% 정도는 인정제에서 대체로 그러지 않을 것이라고 부정적인 전망을 하였다. 두 부분의 응답을 평균치로 보면, 검정제의 4.32점과 인정제의 3.27점으로 확연한 차이가 난다.²⁷⁾

<표 II-6> 공정성 유지

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	0 (0.0)	1 (1.6)	6 (9.8)	31 (50.8)	23 (37.7)	61 (100.0)	4.32	0.699
인정	0 (0.0)	8 (13.6)	31 (52.5)	13 (22.0)	7 (11.9)	59 (100.0)	3.27	0.86

■ 시장성

교과서의 시장성은 다른 상품과 다를 바 없이 수요자가 바라는 방향으로 공급하면 되는 것이다. 기업은 상품을 개발할 때 시장 조사를 하여 소비자 니즈(needs)에 맞도록 기획할 것이고, 그러한 기업이 경쟁에서 이기는 것은 당연한 일이다. 그런데 여기에는 두 가지 조건이 필요하다. 두 가지는 소비자 요구가 합리적이고, 그러한 수요를 반영하는데 정부로부터의 다른 제약은 없다는 것이다.

시장성을 살린 교과서를 공급하는 데에는 인정제에서 75.0%의 응답자들이 긍정적으로 평가하였는데, 검정제에 대해서도 53.5%의 응답자들이 ‘보통’이라는 의견

27) 이 결과는 심재호 외(2011)의 연구와 같은 경향을 보이고 있다. 동 연구에서 ‘인정 도서 확대 정책을 반대하는 이유’를 질문한 결과 175명의 교사와 비(非)교사들은 ‘내용 오류 및 편향된 내용의 증가(36.4%), 우수성보다 판매전략에 좌우됨(30.9%), 교과서 간 편차로 인한 시험 출제의 어려움(18.3%), 교육과정을 충분히 준수하기 어려움(9.1%)’ 등으로 응답하였다(69쪽).

을 나타냈다. 시장성 기대 가능성의 평균치도 인정제에서는 3.95점이지만, 검정제에서는 3.28점으로 나타나 인정제가 좀 더 높았다. 이 결과는 인정제의 기대 가치인 자율성과 다양성이 바로 시장성과 연계되는 것으로 볼 수 있다.

<표 II-7> 시장성 충족

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	1 (1.7)	5 (8.3)	32 (53.3)	20 (33.3)	2 (3.3)	60 (100.0)	3.28	0.739
인정	1 (1.7)	3 (5.0)	11 (18.3)	28 (46.7)	17 (28.3)	60 (100.0)	3.95	0.91

■ 다양성

교과서 발행 제도를 평가할 때, 국정제는 국가 독점이기 때문에 다양성 자체를 논의할 수 없고, 검정제도 엄격한 심사 판정으로 인해 다양성을 크게 기대하기 어렵다는 주장도 있었다. 그러나 이제는 교과서 발행의 가치 기준을 말하면 보통 다양하고 질 높은 것이라고 하듯이, 교과서간 차이를 보이는 다양성을 좋은 교과서의 절대 조건으로 보기도 한다. 물론 이 다양성은 교과서 개발의 자율성을 전제로 하여야 실현되는 가치이므로, 다음에 상관성도 보기로 한다.

교과서 가치 기준으로서의 다양성 실현에 대한 평가도 검정제와 인정제 간에 현저한 차이를 보였다. 검정제에서는 다양성 가능성이 그런 편이다(26.7%)에 지나지 않고, 23.3%는 부정적으로 평가하여 평균치도 2.98에 지나지 않았다. 그러나 인정제에서는 다양성의 가치 실현을 크게 기대하는 것으로 나타났다. 즉 46.7%가 매우 그렇다, 43.3%가 그런 편이라고 적극적인 긍정을 보였고, 5% 정도만이 다양성 가능성을 기대하지 않았다. 평균치 4.03점으로도 다양성의 기대치를 쉽게 알 수 있다.²⁸⁾

28) 이러한 결과는 심재호 외(2011)의 연구에서 설문 조사한 것과 유사한 점으로 나타났다. 동 연구에서 '인정도서 확대 정책을 찬성하는 이유'를 질문한 결과 교사와 비교사들은 교과서 수준, 소재, 자료의 다양성(28.8%), 급변하는 지식의 신속 반영(22%), 창의적 교과서 제작 가능(20.7%), 교육

<표 II-8> 다양성 실현

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	3 (5.0)	11 (18.3)	30 (50.0)	16 (26.7)	0 (0.0)	60 (100.0)	2.98	0.813
인정	1 (1.7)	2 (3.3)	3 (5.0)	26 (43.3)	28 (46.7)	60 (100.0)	4.03	0.85

■ 자율성

자율성은 교과서만이 아니라 산업의 모든 부문에서 시장이 자생적으로 창의적 아이디어를 살려 나가는 데 반드시 필요한 가치 기준이다. 헌법이 ‘교육의 자주성과 전문성을 보장’하는 것도 교육에 대한 정부와 사회의 비합리적인 간섭을 막아 주기 위한 규정이다. 시장은 교과서를 개발하는 과정에서 정부가 하는 검·인정 심사를 통과해야 하기 때문에 그 기준을 절대적으로 따라야 한다. 그만큼 자율성을 발휘하여 새로운 기획을 하면 위험 부담이 커지기 때문이다. 그러므로 심사를 하는 경우에도 그 강도(強度)를 어느 정도로 하는가에 따라서 자율성의 가능성 여지가 달라질 것이다.

이는 응답 결과에서도 확인할 수 있다. 인정제에 대해서는 81.7%의 응답자들이 자율성을 확대할 수 있다고 답변한 반면, 검정제에 대해서는 56.7%의 응답자들이 ‘보통’이라고 답변하였다. 더구나 검정제에서는 자율성의 가능성을 부정하는 응답이 28.3%나 되는 점은 심사 관리 주체가 눈 여겨 볼 대목이다.²⁹⁾

과정의 다양한 해석 가능(11.9%), 학생의 요구 및 특성 부합(9.5%), 교과서 선택권 확대(4.7%) 등으로 응답하였다(68쪽).

29) 물론 교과서 개발에서 자율성만이 최고 절대 가치는 아니다. 오히려 자율성이 질 저하를 초래할 수도 있기 때문에, 사회적인 논란거리를 제공하는 교과서도 있으므로 정부가 좀 더 엄격하게 심사하여 질 관리를 철저하게 해야 한다는 주장도 할 수 있다. 그러나 시장의 자율적 창의성보다 정부의 관여가 더 좋은 가치를 창출할 것이라는 주장은 검증되지 않은 가설일 가능성이 더 높을 수 있다.

<표 II-9> 자율성 확대

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	3 (5.0)	14 (23.3)	34 (56.7)	9 (15.0)	0 (0.0)	60 (100.0)	2.82	0.748
인정	1 (1.7)	1 (1.7)	9 (15.0)	28 (46.7)	21 (35.0)	60 (100.0)	4.12	0.846

■ 효율성

교과서 개발과 심의 및 공급 과정에서 시스템 운용에 드는 비용을 얼마나 줄일 수 있는가라는 이 지표는 사실상 개량적으로 측정할 수 있는 것이지만, 물론 심의 기준에 반영되는 교과서 자체의 조건은 아니다. 그렇지만 교과서 발행 제도는 언제까지나 계속 진행해야 할 사안이므로, 과정 비용을 최소화하여 생산성을 높여야 정부와 시장 모두 지속적인 운영을 해 나갈 수 있다. 심사 관리를 담당하는 정부는(특히 인정 심사 주관사인 시·도교육청) 부족한 인력과 예산을 가지고 처리해야 하기 때문에 효율성 향상은 절대 가치 조건이 된다. 발행사도 심사 과정에서 부담해야 할 수수료와 심사본 제작 등 자원 집중 과잉 투하형 체제에서 벗어나야 건전한 시장 질서를 형성할 수 있다. 특히 정부가 상품의 질 관리를 제일 가치로 내세우게 되면 규제자의 위치에서 많은 비용을 들여서라도 과정을 복잡하게 운영할 수밖에 없다. 비효율은 어떤 가치를 앞세우는가에 따라 달라진다.

효율성을 어느 정도 이룰 수 있는가라는 질문에 대하여, 인정제에 대해서는 45.0%의 응답자들이 효율성이 향상될 것이라고 답변하였지만 21.7%의 응답자들은 효율성 향상에 부정적인 반응을 보였다. 검정제에 대해서는 35.0%의 응답자들이 효율성이 향상될 것이라고 답변하였고 15.0%의 응답자들이 부정적인 반응을 보였다. 평균치로 보면 거의 유사하여 비교하기 어렵다. 다만 발행사는 인정제에서 합격 판정 조건이 좀 더 완화되고 심사 수수료 부담도 검정에 비하여 줄어들 것으로 전망하여 효율성이 더 높을 것이라고 판단하였을 가능성이 있다.

<표 II-10> 효율성 향상

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	3 (5.0)	6 (10.0)	30 (50.0)	15 (25.0)	6 (10.0)	60 (100.0)	3.25	0.95
인정	1 (1.7)	12 (20.0)	20 (33.3)	21 (35.0)	6 (10.0)	60 (100.0)	3.32	0.965

■ 효과성

교과서의 효과는 교수·학습 과정을 목표에 맞도록 의미있게 안내해 주는지로 평가한다. 검·인정 기준은 이 효과성을 다음과 같이 제시하고 있다.

II. 내용의 선정 및 조직	3. 내용의 수준과 범위가 적합한가?
	4. 내용 요소 간의 위계와 체계성을 가지고 있는가?
	5. 단원의 전개, 구성 체제, 소재 및 제재가 타당하고 창의적인가?
	6. 학습자의 자기 주도 학습이 가능하도록 내용을 조직하여 제시하였는가?

물론 어떤 것이 의미 있는 것인지는 관점에 따라 다르기 때문에 이 응답의 의미도 구체적인 내용을 가지고 판단할 수는 없다. 다만 이 응답을 가지고 그렇게 효과 있게 교과서를 개발하는 데에 어떤 제도가 더 적합하다고 보는지를 간접적으로 이해하는 데에는 도움이 될 것이다.

효과성 판단에 대한 설문 결과, 검정제와 인정제 모두 각각 과반수가 넘는 53.3%, 56.7%의 응답자들이 효과성 증대에 대해 긍정적인 반응을 보여 제도 간 차이가 거의 없게 나타났다. 물론 효과성 증대에 매우 도움 된다는 응답이 검정제에서는 없었으나 인정제에서 11.7%가 나왔으며, 그러한 편이라는 응답은 검정제의 53.3%에 비하여 인정제가 45%로 낮게 나왔으며, 대체로 그렇지 않다는 부정적 평가도 검정(3.3%)보다 인정제(8.3%)가 높게 나와서 일관성 있는 경향을 찾기 어렵다.

그러므로 이 가치는 발행 제도의 차이와 큰 연계성을 찾기 어려운 것으로 해석할 수 있다.

<표 II-11> 효과성 증대

단위 : 명(%)

구분	거의 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	계	평균	표준 편차
검정	1 (1.7)	2 (3.3)	25 (41.7)	32 (53.3)	0 (0.0)	3.47 (100.0)	3.47	0.65
인정	1 (1.7)	5 (8.3)	20 (33.3)	27 (45.0)	7 (11.7)	3.57 (100.0)	3.57	0.871

이제 개별 가치에 대한 응답을 비교하여 검정제와 인정제에 대한 기대 가치의 전체 경향을 보기로 하자. 다음 표에서 볼 수 있듯이, 검정제와 인정제의 기대 가치 차이는 ‘교육과정 준수, 정확성, 공정성, 다양성, 자율성’ 부문에서 크게 나타났고, ‘시장성, 효율성, 효과성’에서는 미세한 차이 정도에 지나지 않았다.

<표 II-12> 전체 평균 비교

구분	교육과정 준수	정확성	공정성	시장성	다양성	자율성	효율성	효과성
검정	4.69	4.23	4.32	3.28	2.98	2.82	3.25	3.47
인정	3.83	3.32	3.27	3.95	4.03	4.12	3.32	3.57
인정/ 검정	81.7 (%)	78.5 (%)	75.7 (%)	120 (%)	135 (%)	146 (%)	102 (%)	103 (%)

검정제에서 실현도가 가장 높다고 평가한 가치인 교육과정 준수는 무려 4.69점으로 그것이 교과서 심의의 절대 조건이었음을 알 수 있다. 그리고 엄격한 심의 과정을 통한 합격·불합격에 모든 것을 걸어야 하는 발행사는 내용의 정확성과 공정성 등 기본적인 질 관리 자체에 주력하였을 것이다. 그 결과 교육과정을 다양하게 해석하거나 내용 구성을 새롭게 해 보려는 자율성이 위축되고, 당연히 합격된 교과서 간에도 차별화가 약한 정도(자율성 2.82점 / 다양성 2.98점)로 되었다. 특

히 자율성과 다양성의 실현 정도를 다소 부정(3점이 보통임)적으로 인식한다는 사실은 바로 검정제의 한계이자 동시에 그것이 인정제의 기대치라는 점을 알 수 있다. 이 점에 대한 개선 기대를 인정제에 대한 응답에서 찾을 수 있기 때문이다.

인정제에서 기대하는 가장 큰 가치는 자율성 확보(평균 4.12점)이기 때문에 그 연계선상에서 교육과정 준수 정도는 좀 낮아지지만(평균 3.83점), 시장을 겨냥한(평균 3.95점) 다양성에 대한 기대(평균 4.03점)는 높게 나타날 수밖에 없다. 즉 인정제를 확대하면 교과서 개발의 '자율성 확대 ⇨ 교육과정 준수 완화 ⇨ 다양성 강화 ⇨ 시장성 확산'이라는 민간 시장 중심의 선순환적 생태계가 작동될 것으로 볼 수 있다. 물론 그 과정에서 '정부 규제 완화 ⇨ 자율성 강화 ⇨ 정확성 약화 ⇨ 공정성 약화'라는 시장기능의 오작동(誤作動) 가능성도 예상할 수 있다.

이 설문 결과를 중심으로 찾을 수 있는 핵심적인 쟁점은 '시장 기능의 오작동 방지'를 적극적으로 하면서 '시장 기능의 선순환적 생태계 형성'을 하기 위한 방법이 무엇인가 하는 점이다. 이 쟁점에 대한 정책 전략은 무엇일지 계속해 보기로 하자.

나. 교과서의 오류·편향 방지 방법

우리는 앞에서 인정제의 기대 효과를 자율성과 다양성이라고 보았고, 그 과정에서 예상되는 가장 큰 문제점이 오류와 편향 가능성이라는 사실을 지적하였다. 그렇다면 쟁점은 당연히 인정제의 취지를 살리면서 내용 오류나 이념 편향 등의 문제를 해결하기 위하여 제도화할 수 있는 방안이 무엇인지를 찾는 것이다. 사실 어떤 방안이든지 그 기대 가치를 얻기 위해서는 어느 정도 비용이 들기 때문에, 도입 여부는 비용과 편익을 비교하여 판단해야 한다.

이 설문에서는 그 방법으로 다음과 같이 '공개 검토제, 전문 감수제, 모니터링 제, 행정 벌제'를 상정하고³⁰⁾, 응답은 5단계 척도로 '매우 효과적일 것이다.(5) / 효

30) 물론 이 네 가지 외에도 많은 대안이 있을 것이다. 정부는 내용 구성을 정확하고 균형 있게 해야 한다는 규범을 들어 발행사와 저자의 강한 책무성을 요구할 수도 있고, 심의 과정에서 오류나 편향이 조금이라도 발견되면 바로 제외시키겠다는 강력한 심사권을 발동할 수도 있다. 사회와 학교도 오류가 있는 교과서를 보면 바로 공개하여 퇴출되도록 시장 기능에 호소할 수도 있다. 그러나 어떤 방안도 현실적으로 가능해야 하고, 그것은 또 실제 상황과 정합성을 이루어야 적용할 수 있다. 이상적인 대안이나 극단적인 조치보다는 시장을 살리면서 정상 작용을 유인하는 제도적인 조치가 더 효과가 있을 것이다. 여기서 제안하는 네 가지 중 감수와 모니터링은 이미 시행하고 있는 것이고, 공개 심사와 벌제는 외국 사례에서 참조할 수 있는 것이다.

과적일 것이다.(4) / 보통이다.(3) / 별로 효과적이지 않을 것이다.(2) / 거의 효과적이지 않을 것이다.(1)’로 하기를 요청하였다.

방안	5점(매우긍정) ↔ 1점(강한부정)
3-1. 공개 검토제(심의 과정에서 심의본을 일정 기간 공개하여 내용 오류에 대한 일반 대중의 검토 의견을 받아서 판정 시 참조)	
3-2. 전문 감수제(교육청에서 인정한 교과서를 전문가나 전문기관에 의뢰하여 오류나 편향 여부 등 검토)	
3-3. 모니터링제(사용 중인 교과서의 내용 오류를 상시적으로 찾아 수정)	
3-4. 행정 벌제(사용 중인 교과서의 결정적인 오류 확인이나 인정 취소 등 중대한 문제 발생 시 경·중에 따라 과태료 부과)	

■ 공개 검토제

공개 검토제는 심의본을 일정 기간 공개해 놓고, 다중의 검토 의견을 받아 평가에 참조토록 하는 방안인데, 우리나라에서는 아직 시행하지 않은 것이다.³¹⁾ 만일 심의 과정에 교과목의 다양한 전문가가 다수 참가하여 충분한 시간을 투입하여 내용을 정밀 검토할 수 있다면 이러한 공개 검토를 하지 않아도 된다. 그러나 현실은 그렇지 못하기 때문에 심의본을 공개하여 다중의 지혜를 모으는 것이 제도의 한계점을 보완하는 방법이 된다. 물론 이것을 제도화한다면 사전 시뮬레이션을 통해 효과를 미리 예측해 보고, 정교한 시나리오를 구성해야 할 것이다.

응답 결과를 보면 공개 검토제의 효과를 인정하는 데에 42.6%가 동의하고,

31) 현재 검정 심사를 할 때 받은 심의본은 최종 판정을 하기 전까지는 대외 공개를 하지 않는다. 그러니까 그 심의본에 어떤 흠결이 있다 하여도 연구위원과 검정위원이 발견하지 못하면 그대로 확정된다. 다수의 심의본을 소수의 위원들이 단기간 안에 조사하고 평정해야 하기 때문에 오류나 편향성의 문제가 있어도 지적하지 못할 개연성은 있다. 그러므로 이를 보완하는 방법은 심의본을 PDF 형태로 받아서 연구위원이 기초 조사를 하는 기간 동안 공개하여 일반의 의견을 받으면, 심의본 자체를 바꾸지 못하면서 다양한 검토 의견을 기대할 수 있다. 이러한 방법은 미국 텍사스 주의 인증 과정에서 이루어지고 있다. 즉 텍사스주 교육법 및 시행법 제66.57조 지역 서비스센터, 건본 취급 절차, 건본 공개 열람에 “인증을 위해 고려 중에 있는 모든 교과용 자료의 건본 1매는 텍사스 교육부로부터 통지를 받기 전까지 관심이 있는 사람들이 심의할 수 있도록 지역 교육 서비스센터에 보관되어야 한다.”고 하며, 동법 제66.60조에서는 “텍사스 주민이라면 누구나 인증을 위해 제출된 교과용 자료에 관하여 서면 의견서를 제출할 수 있다.”라고 되어있다(심재호 외, 2010, 324쪽).

32.8%는 찬반 어느 쪽도 아닌 보통으로 답하였다. 그리고 공개 검토제의 효과를 반대하는 의견도 24.6%나 되었다. 물론 아직 경험해 본 적이 없기 때문에, 실제 효과는 구체적으로 판단할 수 없지만 응답 결과를 보면 도입해 볼 여지가 분명히 있다.³²⁾

<표 II-13> 공개검토제

단위 : 명(%)

거의 효과적이 않다	별로 효과적이 않다	보통 이다	효과적 이다	매우 효과적이다	계	평균	표준 편차
2(3.3)	13(21.3)	20(32.8)	20(32.8)	6(9.8)	61 (100.0)	3.25	1.011

■ 전문 감수제

감수(監修)는 책의 편찬을 지도·감독하는 것인데, 이를 교과서 검·인정 심사에 도입하면 효과가 있을까를 물었다. 이 방안은 심재호 외(2011)의 연구에서 구체적인 안이 검토되었고, 현재 법규 개정안에 포함되었을 정도로 효과에 대한 기대 가치가 높은 편이다. 응답자들의 관점도 다를 바 없으니, 전문 감수제에 대해서는 78.6%의 응답자들이 효과적일 것이라고 응답하였고 9.8%의 응답자만이 부정적인 답변을 하였다. 문제는 심의회가 검토한 결과를 다시 감수를 하는 것이 제도상 중복일 가능성은 없는지 검토해 보아야 한다는 점과, 도입하여도 모든 교과목의 교과서를 다 감수할지 하는 점이다.

32) 공개 검토에 대해서는 우려되는 바도 많이 있다. 누가 얼마나 객관적인 전문성을 가지고 검토 과정에 참여할 것인지를 확신할 수 없으며 출판사 간에도 다른 출판사의 교과서를 벤치마킹할 수도 있고, 특정 이해관계를 반영 또는 삭제해 달라고 민원을 제기할 수도 있다. 물론 이런 우려와 현상을 충분히 고려해야 한다. 다만 분명한 것은 출판사에게 통보하는 자료를 그 출판사만 갖고 있으면 대중에게 전달되지 못하므로 그러한 통보와 여기서 제안하는 공개는 다른 것이다.

<표 II-14> 전문감수제

단위 : 명(%)

거의 효과적이 않다	별로 효과적이 않다	보통 이다	효과적 이다	매우 효과적이다	계	평균	표준 편차
0(0.0)	6(9.8)	7(11.5)	24(39.3)	24(39.3)	61 (100.0)	4.08	0.954

■ 모니터링제

모니터링도 현재 시행 중인데, 그 효과에 대해 70.5%의 응답자들이 효과적일 것이라는 답변을 하였고 불과 9.9%의 응답자들만 부정적인 의견을 나타냈다. 한국교과서연구재단이 대행하는 이 모니터링은 교과서에 대한 의견을 내고 흠결을 바로 잡는 데 기여할 수 있다. 이렇게 현실적으로 운영되는 성과가 매우 좋기 때문에 긍정적인 평가가 나온 것으로 볼 수 있다.

<표 II-15> 모니터링제

단위 : 명(%)

거의 효과적이 않다	별로 효과적이 않다	보통 이다	효과적 이다	매우 효과적이다	계	평균	표준 편차
2(3.3)	4(6.6)	12(19.7)	20(32.8)	23(37.7)	61 (100.0)	3.95	1.071

■ 행정 벌제

전문가 감수와 모니터링 운영 등을 통한 교과서 오류 바로잡기 효과는 분명 확인되고 있다. 그러나 그 경로를 통해 오류를 바로 잡고 나면 발행사는 어떤 대가를 지불해야 할까? 교과서 발행사는 분명 영리를 추구하는 사기업인데, 문제점에 대한 책임을 지지 않고 지나가는 것은 시장 경제 원리에 맞지 않다. 그래서 중대한 오류가 발견되면 그것에 책임지는 형식으로 행정 벌을 부과시킬 수도 있다. 이 행정벌제에 대해서는 42.6%의 응답자들이 부정적인 의견을 나타냈고 32.8%의 응답

자들이 긍정적인 반응을 보였다. 위의 다른 방안에 비해 찬성과 반대가 분명하게 갈리는 이유는 이 방안에는 발행사의 직접적인 이해관계가 걸려있기 때문일 것이다. 특히 매우 효과적일 것이라는 의견 11.5%에 비하여 거의 효과적이지 않을 것이라는 의견이 16.4%이나 되는 점은 이 방안의 도입 여부에 대한 심층적인 논의가 필요하다는 현상을 보여 주는 것이다.

<표 II-16> 행정 별제

단위 : 명(%)

거의 효과적이 않다	별로 효과적이 않다	보통 이다	효과적 이다	매우 효과적이다	계	평균	표준 편차
10(16.4)	16(26.2)	15(24.6)	13(21.3)	7(11.5)	61 (100.0)	2.85	1.263

지금까지 본 네 가지 방안의 응답 결과를 평균치로 계산하여 비교해 보자. 적극 찬성 5점에서 적극 반대 1점까지 표시한 결과를 평균치로 비교해 보면 다음과 같이 차이점을 보이고 있다.

<표 II-17> 네 가지 방안의 평균치

방안	공개 심사	전문가 감수	모니터링	행정별
평균치	3.25	4.08	3.95	2.85

응답자들이 교과서의 오류를 줄여 질 관리를 하는 데 효과성이 가장 높을 것이라고 본 방안은 전문 감수제(4.08점)이고, 가장 낮을 것이라 한 것은 행정별제(2.85점)이다. 공개 심사제와 모니터링제도 긍정적인 평가를 받았지만, 역시 심의 과정에서 전문가 감수를 받아 오류에 대한 검증을 한 번 더 하는 것이 좋다는 뜻이라고 할 것이다. 모니터링은 이미 한국교과서연구재단이 공식적으로 시행하고 있기 때문에³³⁾ 그 효과성을 인정하는 것으로 볼 때, 공개 심사와 행정별제는 시행해 본 적이 없는 생소한 방법이라서 신뢰성을 예단하기 어렵다고 판단하였을 것이다. 그런데 감수제는 효과 기대에 비하여 과정과 의의에 대한 우려도 있기 때문에 효율적인 운영 체제가 필요한데, 그 방안은 다음 정책 방안에서 논의하기로 한다.

33) <http://cutis.mest.go.kr/>

다. 교과서의 쟁점 사항에 대한 의견

전문가 대상 1차 조사에서 위의 기대 가치의 실현 가능성과 질 관리 시스템 보강 방법을 질문한 데 이어, 같은 전문가를 대상으로 이어서 한 2차 조사에서는 현재 논의 중인 쟁점 네 가지에 대한 질문을 선택형 형식으로 하였다. 그것은 '발행제도 중 검정제와 인정제의 본질적인 차이점, 향후 교과서 정책의 초점, 미래형 교과서의 모습, 교과서 정보은행의 설립 방안'으로 모두 교과서 인정제의 발전 과제와 연결되는 쟁점이다. 응답한 41명의 응답 결과는 다음과 같다.

■ 검정제와 인정제의 차이

첫째 질문은 검정제와 인정제를 구별할 수 있는 본질적인 기준이 무엇인가 하는 점이었다. 이러한 질문을 한 이유는 아직 본질적인 구분 기준에 대한 명확한 공론이 형성되지 않았다는 점 때문이다. 그 이유는 교과용도서에 관한 규정의 정의에서 찾을 수 있다. 즉 '검정교과서는 교육과학기술부장관의 검정을 받은 교과서이고, 인정교과서는 인정을 받은 교과서'라고 한 정의는 동어반복(同語反覆)이어서 그 의미를 해석할 수 없다. 그런데 이번 인정제 확대 과정에서 심사 관리 주체만 한국교육과정평가원(검정)과 시·도교육청(인정)으로 나누었을 뿐, 심사 과정은 모두 검정에 준한다고 하였으니 더 더욱 구별하기 어렵게 되었다. 이러한 본질적인 배경에 대한 인식 체계의 혼란은 바로 심사 강도와 수준에 대한 오해를 초래하기 쉽고, 그것은 또 발행사의 예측가능성을 떨어트리는 결과를 가져오기 쉽다. 이런 배경에 연유하여 무엇이 검정과 인정을 가르는 본질적인 기준인가를 질문한 것이다.

<표 II-18> 검정제와 인정제를 구분할 수 있는 본질적인 기준에 관한 의견

항목	빈도수(%)
① 심의관리주체 : 교과부가 하면 검정, 교육청이 하면 인정	16(42.1)
② 합격판정수준 : 엄격하게 하면 검정, 유연하게 하면 인정	2(5.3)
③ 심의대상도서 : 발행사가 신청하면 검정, 학교가 추천하면 인정	0(0.0)
④ 정부역할정도 : 허가제로 하면 검정, 신고제로 하면 인정	17(44.7)
⑤ 도서활용조건 : 필수 자료이면 검정, 선택 자료이면 인정	3(7.9)
계(%)	38(100.0)

이 질문에 대하여 44.7%의 응답자들이 정부의 역할 정도에 따라 검정제와 인정제를 구분할 수 있다고 하였고,³⁴⁾ 그 다음으로 42.1%의 응답자들은 교과서의 심의를 관리하는 주체가 어디인지에 따라 검정제와 인정제를 구분할 수 있다고 응답하였다. 기타 의견으로 ②번과 ④번이 혼재되었다는 의견, ④번과 ⑤번이 혼재되었다는 의견, 교육 자치에 입각해서 전국적으로 꼭 해야 할 것은 검정, 지역 특성에 맞춰야 하는 것은 인정이라고 보는 의견, 교육에서 교과서의 기능에 대한 관점의 변화에 따른 것이라는 의견 등이 나타났다.

여기에서 논의해야 할 점은 가장 많은 전문가가 응답한 ‘정부 역할 정도’로 검정과 인정을 나눌 수 있다고 한 점이다. 관리 주체가 중앙 정부인가, 지방 정부인가도 현재 상황에서는 중요한 기준이 되지만 그것은 본질이라기보다는 형식적인 요인이다. 즉 발행사는 어느 곳에서 심의를 받든지 간에 정부의 제어를 받는 것은 다를 바 없기 때문이다.³⁵⁾ 물론 현실적으로 ‘중앙정부 주관 ⇨ 시도교육청 주관 ⇨ 유연한 심사·판정 ⇨ 사용 조건의 완화 ⇨ 학교의 교재 선택·사용의 자율권 강화’ 등의 시나리오를 상정해 볼 수 있다. 즉 정부가 이른바 ‘질 관리’를 정책의 주 목표로 삼고, 가치 판단을 하려고 들면 시장과 학교의 자율성은 약해질 수밖에 없는 일이다. 검정제에서 인정제로 이행하는 배경은 가치 판단의 국가 독점을 막자는 것

34) “허가”는 학문상의 용어이며, 현행법상으로는 허가·인가·승인·등록·지정 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있다. 허가는 국민의 자연적 자유를 공익상의 목적을 위하여 법령에 의해 일반적으로 금지한 다음 법령이 정한 일정한 요건이 구비되면 그 금지를 해제하여 주는 행위이다. 따라서 행정청은 허가신청이 허가기준에 적합하면 원칙적으로 허가를 하여야 하며, 허가기준에 적합함에도 허가를 하지 아니하는 것은 헌법이 보장하는 개인의 자연적 자유를 부당하게 제한하는 것이 된다(법제처 법제교육포털(<http://edu.klaw.go.kr/IntroInfoR.do>)의 ‘법령입안심사기준분류’). 이러한 허가(許可)와 “법령에 규정된 요건을 갖추면 적법하게 그 행위를 할 수 있는 행정처분”인 신고(申告)의 차이는 행정 담당자의 재량범위에 있다. 허가를 받아야 하는 사항은 법령에 규정된 요건을 갖추어도 담당자의 판단에 따라 가부(可否)가 달라질 수 있는 반면에, 신고사항은 요건만 갖추어지면 담당자가 거부할 수 없다고 할 것이다. 이를 교과서 검·인정에 적용하면, 검정은 검정위원회가 검정 기준별 도달 정도를 질적으로 평정하여 합격·불합격을 판정하는 재량권을 갖고 있는데 비하여, 원형으로서의 인정제라면 신고된 교과서가 심사 기준의 최소 조건만 지키면(공통기준) 그 이상의 질적 평정을 하지 않고 시장 진입을 할 수 있도록 해 주는 것이라 할 수 있다. 만일 심사위원회가 그 최소 기준을 지켜도 창의성이나 편집 디자인 등에 대한 가치 판단까지 하여 허용 여부를 결정한다면 검정이고, 최소 기준만 확인하고 그 이상은 시장의 판단에 맡기도록 하는 것은 인정제라 할 수 있다.

35) 비유컨대 현행 세법상 소득세는 국세이고 재산세는 지방세인데, 소득세를 지방세로 개편한다고 하여도 납세자의 부담은 본질적으로 달라질 것이 없다는 이치와 같다. 관할 주체 보다는 세금의 본질을 무엇으로 보느냐가 더 중요하다. 세금을 국가 예산 충당금이라고 보고 정부가 필요한 만큼 징수할 것인가, 아니면 세금이란 국민의 소득 중 일부를 강제적으로 징발하는 것이라고 보고 먼저 국민이 필요한 만큼은 우선적으로 존치시키고 그 잔여분만 정부가 징수하는 것으로 보는가 하는 이른바 ‘세금관’이 관할 주체보다 더 근원적인 것이다. 교과서도 이와 같은 논리로 보면, 심사 관리 주체보다 정부가 무엇을 어느 정도로 하는 가에서 기준을 찾아야 할 것이다.

이다. 이러한 정책 철학적 배경을 전제로 하여 시스템 이행을 추진해야 시장은 인식의 혼란 없이 예측가능성에 따라 대응력을 키워 갈 수 있다.

■ 향후 교과서 정책의 이슈

정책은 시대정신과 사회 환경에 따라 계속 바뀌어 간다. 한 때 아무리 중요한 정책 이슈였던 것도 상황에 따라 지나가는 것이 정책이다. 정부가 밝힌 현재 교과서 정책의 중요한 이슈는 2009 개정 교육과정(2011.8.19)에 따른 교과서 편찬과 공급(검정, 인정 시행), 스마트 교과서로 상징되는 교과서의 미래 존재 형식 등일 것이다. 그러면 앞으로 어떤 이슈가 정책의 쟁점이 될까, 전문가의 의견을 들어 보았다. 그 이슈 중 교과서 제도와 쟁점 관리 및 디지털 교과서 도입 등은 이미 현재화된 것이고, 고등학교까지 교과서 전면 무상 공급은 앞으로 교육 복지 확대 정책의 주요 이슈로 떠오를 가능성이 있는 것이다.

향후 가장 중요한 이슈가 될 교과서 정책 관련 사안에 관한 의견과 관련된 문항에서는 32.4%의 응답자들이 ‘인정제 확대 및 자유발행제 시행 등의 교과서 제도 변화’라고 응답하였고, 다음으로 29.7%의 응답자들은 ‘스마트 교과서 도입의 범위와 시기 및 방법’이라고 답하였다. 그러나 ‘발행시장 지원’(16.2%)와 ‘교과서의 질 관리’(10.8%) 및 ‘인정 도서의 가격 적정화’(10.8%) 등은 상대적으로 이슈로서의 성향이 낮고, ‘교과서 전면 무상 공급’에는 동의하는 전문가가 없었다. 이와 같이 새로운 이슈보다는 현재 진행 중인 정책을 더 중요한 이슈라고 보는 것이 일반적인 현상이다.

<표 II-19> 향후 가장 중요한 이슈가 될 교과서 정책 관련 사안에 관한 의견

항목	빈도수(%)
① 인정제 확대와 자유발행제 등의 발행 제도 변경	12(32.4)
② 초·중·고등학교 교과서 전면 무상 공급	0(0.0)
③ 교과서에 대한 사회적 쟁점의 예방과 사후 관리	4(10.8)
④ 스마트 교과서 도입의 범위와 시기 및 방법	11(29.7)
⑤ 가계 부담을 고려하는 인정 도서 가격 적정화 방안	4(10.8)
⑥ 좋은 교과서 개발을 유도할 수 있는 발행 시장 지원	6(16.2)
계(%)	37(100.0)

■ 미래형 교과서상

앞으로 교과서는 어떤 형태로 변해갈 것인가, 정부가 밝힌 스마트 교과서 개발을 앞두고 전문가 집단은 어떻게 예상하는지 질문하였다. 초점은 서책형과 디지털형의 관계가 될 것이다.

2020년의 교과서 모습에 관한 의견을 묻는 문항에서는 43.9%의 응답자들이 서책형을 중심으로 하여 스마트 교과서가 보조적으로 활용될 것이라는 의견을 나타냈다. 반면 34.1%의 응답자들은 스마트 교과서를 중심으로 서책형 교과서가 보조적으로 활용될 것이라는 의견을 보였다. 미래의 교과서 모습에 관한 의견은 교과서에 대한 가치가 투영된 것으로서, 서로 반대되는 의견이 비슷한 비율로 나타난 점에 대해 고려할 필요가 있다. IT 기술 발달에 따라 교과서도 변해가겠지만 급격한 변화보다는 점진적인 변화가 진행될 것이라는 응답 결과는 전면 스마트 교과서 도입에 대한 우려를 반영한 것이라 볼 수 있다.

<표 II-20> 2020년의 교과서 모습에 관한 의견

항목	빈도수(%)
① 서책형 중심 유지	1(2.4)
② 서책형 중심에 스마트 교과서 보조	18(43.9)
③ 서책형과 스마트 교과서의 반반씩 공존	6(14.6)
④ 스마트 교과서 중심에 서책형 보조	14(34.1)
⑤ 스마트 교과서 전면 사용	2(4.9)
계(%)	41(100.0)

■ 교과서 정보 은행 운영

교과서가 스마트형으로 바뀌게 되면 수많은 콘텐츠를 저장하는 정보은행이 필요해진다. 그 운영을 해 나가기 위한 방안을 질문한 데 대하여, 정부의 역할을 강조하는 응답이 나왔다.

<표 II-21> 수많은 콘텐츠를 저장하는 정보은행의 좋은 운영 방식에 관한 의견

항목	빈도수(%)
① 민간의 개별 발행사마다 독립 운영	3(7.7)
② 민간 발행사 협회가 설치하여 공동 운영	5(12.8)
③ 정부가 특정 공공기관에 의뢰하고 예산 지원	14(35.9)
④ 중앙 정부와 시·도교육청이 공동으로 설치하여 운영	13(33.3)
⑤ 일반 기업이나 사회단체가 개별 또는 연대망식으로 운영	4(10.3)
계(%)	39(100.0)

즉 35.9%의 응답자는 ‘정부가 특정 기관에 예산을 지원’하여 운영해야 한다는 의견을 보였다. 다음으로 33.3%의 응답자들은 ‘중앙 정부와 시·도교육청이 공동으로 설치’하여 운영하는 것이 좋겠다는 의견을 나타냈다. 기타 의견으로 저작권 문제 등이 있어 ‘개발자가 저장하고 보급’하는 것이 원칙이나, 이를 양도하였을 경우에는 중앙정부, 시·도교육청, 특정 공공기관 등에서 관리하는 것이 가능하다고 본다는 의견, 기본적인 사양만 정부 차원에서 제시하고 ‘민간(시장)에 맡겨야 한다’는 의견 등이 나타났다. 어느 경우이든 정부가 직간접적으로 정보은행을 관리하고 지원해야 한다는 이 결과는 민간이 전적으로 스마트교과서라는 새로운 시스템을 안정적으로 운영하기는 어려울 것이라는 의미로 볼 수 있다.

라. 교과서 인정제의 발전 방안

두 차례의 설문을 하면서 앞으로 인정제를 성공적으로 정착시키는 데 도움 될 방안이 무엇인지를 거듭 질문하고, 서술형으로 응답을 받았다. 그 결과를 정리하여 몇 부분만 여기에 소개하고, 정책 제언을 하는 데 적극 활용하기로 한다.³⁶⁾

■ 교육과학기술부의 기대 역할

새로운 정책을 성공적으로 수행하기 위하여 중앙정부가 해야 할 바에 대한 기대 가치가 많이 있었다. 우선 시·도 교육청이 ‘인정제를 시행하는 데 필요한 법규를 정비하고 인력을 확보하며 전담 조직을 만들 수 있도록’ 교육과학기술부가 조치해 달라는 의견이 많다. 무슨 일이든지 조직과 인력이 중요한 국가 정책에는 이

36) 응답한 서술문 전체는 그대로 옮겨 부록 1에 원문대로 실었음

런 제안이 도움 될 수 있을 것이다.

그리고 선택자가 너무 적어서 검인정 도서를 개발하기 어려운 교과목도 정부가 교과서를 개발해 주어야 하는데, 질적 관리를 하기 위하여 정부가 개발 비용을 지원해야 한다는 주장은 시장의 실패를 해결하기 위한 정부의 역할을 요구하는 것이다.

■ 교육과정과 교과서의 패러다임

사실 인정제로 넘어가는 상황에서는 교과서 자체에 대한 관점도 좀 달라져야 한다. ‘열린 교과서관’을 들면서, 교육과정이나 지도서는 개방적으로 가이드라인만 제시하고, 학교에서 교사가 재량껏 운영할 수 있도록 풍부한 자료를 제공하여 상황에 따라 마음대로 골라 쓸 수 있게 하는 방법을 제안하였다. 이를 위한 교육과정의 필수학습요소도 학년별이 아니라 학년급별로 묶어서 인정제로 창의적인 교과서를 만들고자 하는 개발자들이 융통성 있게 활용할 수 있도록 하자는 근본적인 제안도 있다.

교과서 또한 수시로 현장의 상황에 맞게 다양한 수정 및 재구성이 가능한 교과서관이 확대될 필요가 있으며, 교과서를 통하여 풍부한 자료를 다양하게 제공한다는 기본 취지 하에 기업과 민간 기관의 자료에 쉽게 접근하도록 개방화 콘텐츠를 확대할 필요가 있고, 적어도 교육 기관에서는 무궁무진한 IT 자료를 마음껏 가져다 수업할 수 있게 해주고, 교과서 개발사나 정부에서는 사이버 콘텐츠 이외에 실물 자료, 교구, 학습 자료 등을 학교의 필요에 따라 제공해 줄 것을 요청하였다. 특히 보조적인 책이 필요 없는, 다양한 내용을 담은 교과서가 필요하고 양이 많아지면 e-book에 참고자료 등을 담으면 될 것이며, 기초, 기본교육에 충실한 내용을 싣고 이념적 논쟁이 되는 요소를 배제하는 것이 좋을 것으로 보았다.

■ 시·도교육청 시스템 구축

인정 심사를 해야 하는 교육청에서는 ‘전담 조직화와 업무 표준화 및 인력 보강’이 필요한데, 업무 담당자의 전문성이 필요한 시점에서 잦은 교체 인사는 시정해야 한다고 하였다. 심사위원을 교육청내의 구역이 아닌 전국적 인력풀³⁷⁾로 구축

37) 전국적 인력풀은 인정도서 심사만이 아니라, 사·도가 맡아야 할 인정도서 집필에도 활용할 수 있도록 하자는 의견이 다수였다. 이 제안은 교육과학기술부가 시·도교육청과 협의하면 바로 해결할 수 있는 일이므로, 어느 교과서 관련 전문기관(한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원 등)에 의뢰하여 인력풀 시스템을 개발하고 축적토록 할 수 있을 것임

하고, 감수제를 적극적으로 활용하여 질 관리를 할 수 있도록 인정 수수료도 인상 하자는 의견도 있었다.

■ 교과서 질 관리 방법

교과서를 개발할 때 사전 준비를 충분히 하고, 검토 단계에서 2중, 3중의 오류 점검 과정을 거친다면 정착이 성공적일 것이고, 감수제와 모니터링 및 내용 공개 조사 등을 활용하면 좋아질 것으로 보았다. 심의 과정에서 ‘공개검토제를 잘 발전 시키면 좋을 것’이고, 소수의 검정위원 체제보다는 다수의 전문가가 참여하는 방안을 검토하되, 다수 참여의 비용 문제는 검정위원의 역할 분담을 통해서 일부 해소 할 수 있을 것이라는 대안도 있었다. 그리고 자율화 정책 방향에 따라 자율을 주고 질에 대한 책임도 확실하게 발행사가 지도록 해야 한다고 보았다.

■ 인정 심사 시스템

인정제의 특성에 맞게 자율화, 다양화, 규제 완화를 확실히 담보하고 오류나 부정적으로 나타날 수 있는 측면은 시장에 맡겨 해결되도록 정부가 관여하지 않는 것이 바람직하며, 오히려 시장(교사, 학부모, 학생 등)을 교육, 홍보하여 그들이 합리적이고 능동적인 사고와 태도로 교과서를 대할 수 있도록 지원하는 등 역할을 확실히 구분하여 교과서 정책을 운영하는 것이 진정한 인정제가 성공적으로 정착 할 수 있는 길이라고 제안하였다. 그리고 인정제 정착을 위한 로드맵을 제시할 필요가 있다는 의견이 나왔다(인정 기준에 따른 인정 심사 → 인정 기준을 권고 사항으로만 제시함 → 인정 기준도 제시하지 않음). 이를 위해 교과서 시장, 교과서의 질, 현장에서의 활용도를 계속 모니터링하는 연구가 수행되어야 한다는 장기 로드맵도 나왔다. 여기에 다양성과 창의성을 중시하는 교과서를 개발하겠다는 대의를 실현하기 위해서는 사소한 시행착오에 연연하지 말 것, 인정제를 지나 자유 발행제로 가는 출발점이 되기를 기대하는 전문가도 있다.

여기에는 문제점도 예상되는 바, 소수 발행 과목, 가격 인상, 내용 오류 등 인정도서 확대가 가져올 문제점을 예상하며, 인정도서의 심의과정이 엄격하지 못한 데서 오는 학문적 오류, 내용의 편파성 등에 의해 이념적 중립성, 정보의 신뢰성 등이 무너질까 우려되므로 더 신중하게 천천히 나아갈 필요가 있다는 주장도 있다.



Ⅲ. 인정도서 제도의 발전 방안

1. 인정 시스템의 개선 방안
2. 디지털 교과서의 개발과 심의 방안

Ⅲ. 인정도서 제도의 발전 방안

우리는 지금까지 국내외의 교과서 발행제 동향을 비교 고찰하고, 선행 연구와 설문조사 결과를 바탕으로 인정제의 주요 쟁점을 추출하였다. 이러한 결과를 토대로 하여 향후 인정제의 발전을 위한 정책 방안에 대한 제언을 하고자 한다.

정책 방안은 다음 <표 Ⅲ-1>과 같이 ‘인정 시스템, 스마트 교과서’의 2대 부문으로 나누고, 그 정책 요소 다섯 가지에 대한 정책을 제안하고자 한다. 정책 제언의 대전제는 ‘인정제의 취지에 맞는 시스템을 구축·운영하여 시장 질서를 통한 교과서 미래 발전을 지원’하려는 것이다.

<표 Ⅲ-1> 교과서 인정제 발전을 위한 제언

정책 부문	정책 요소	세부 사안
1. 인정 시스템 개선	1.1. 인정제 운영 시스템	1.1.1. 인력 동원 체제의 광역화 1.1.2. 심의기준·판정원칙 연성화
	1.2. 교과서 질 관리 시스템	1.2.1. 내용조사 과정의 공개화 1.2.2. 감수 체제의 효율화
	1.3. 교과서 가격 자율화	1.3.1. 시장의 자동 조절화
2. 디지털 교과서 개발	2.1. 디지털 교과서 공급	2.1.1. 교과서 DB 구축 공공화
	2.2. 디지털 교과서 심의	2.2.1. 디지털 교과서 심의 효율화

물론 어떤 정책도 자체 합리성과 사회 문화 합리성을 만나야 목적대로 성공할 수 있다. 교과서 시스템에 있어서도 법규와 더불어 체계성을 갖춘 다수 출판사와 전문적인 교과서 저자, 심도 있는 분석을 하여 전문적인 판단을 하는 심사위원회 이어 최상의 교과서를 선별해 낼 수 있는 단위 학교의 교사 등 전반적인 관계자가 보이는 행태가 정책의 성공 여부를 결정하는 중요한 요인이다. 그러나 그 행태

도 정책이 선도하면 달라질 수 있다는 가정 하에 정책 제언을 하고자 한다.³⁸⁾

1. 인정 시스템의 개선 방안

1.1. 인정제 운영 시스템

교과서 인정제 운영 시스템은 ‘시행 관리 주체의 조직, 심의 과정의 기준과 원칙, 인적 자원의 동원, 예산 조달’의 네 부문으로 구성된다.

인정제를 효과적으로 시행하기 위하여 ‘시행 관리 주체의 조직과 예산 조달’은 시·도 교육청 단위에서 반드시 결정해야 하는 중요한 행정 사안이다. 교육청 안에 인정제 관리를 전담하는 조직을 별도로 편성하고, 발행사의 수수료 외에도 정부 예산을 추가 지원해야 한다는 정책안은 지금까지 여러 부문에서 제기되어 왔는데, 이는 교육과학기술부와 교육청이 연대하여 결정할 일이다.³⁹⁾

이 연구에서는 인정 심사를 하는 과정에서 교육청이 처리해야 할 중요한 사안으로 ‘인력 동원 체제와 심사 기준 및 원칙’에 대한 현실적인 제언을 하고자 한다.

38) 우리는 정책 제언을 하면서 외국 사례를 참조할 때 유의해야 할 점 두 가지를 고려할 것이다. 첫째는 탈맥락적 도입 주장을 경계하는 것이다. 현재 우리나라의 교육 환경 조건이나 사회 문화적 특수성을 무시하고 주요 외국(특히 미국과 일본 및 프랑스 등)이 채택하고 있는 시스템을 따라하자는 것이 탈맥락적 주장이다. 즉 미국에는 국정제라는 것이 없다는 점을 들어 우리나라도 ‘국정제를 모두 검정제로 전환시키고, 프랑스는 자유발행제를 하기 때문에 우리도 그렇게 해야 한다’고 하는 단선적인 판단이 그러하다. 둘째는 역으로 우리나라의 특수한 문화적 프레임(frame)에 매여 외국 사례는 도입하지 말아야 한다는 국수적인 관점이다. 세계가 급격하게 진전하는 네트워크를 통해 개방화 되어 가는 현실을 보면 배타적인 문화 관점은 어느 경우에도 성공할 수 없게 된다. 그보다는 인류의 보편 가치를 위한 세계 여러 나라의 정책 시스템을 원용하여 자국의 가치 증진을 도모하는 것이 합리적인 방법이다. 합리적 변용과 실용적 운용이 바로 개방 시대의 정책 시스템이 나아갈 길이기 때문이다. 우리나라 교과서 발행 과정을 통해 제기된 문제와 유사한 사례가 있는지를 찾아, 우리나라의 교육 문화에 맞게 참조하면 합리적 변용과 실용적 운용에 도움 될 것이다.

39) 현실적으로 정부가 질 높은 교과서를 공급하기 위해서는 심의 관리 행정의 일관성과 안정성 및 효율화를 유지할 수 있는 조직 체제를 구축해야 한다. 교육청이 지역 내 교사들이 참여하는 ‘교육과정·교과서연구회’를 후원하여 인정제의 시행 관리와 심의 판정에 대한 전문성을 갖춘 인력을 양성한 뒤, 업무 협조 연결망을 운영할 수 있다. 장기적으로 교육 자치 시대에는 교사가 교육과정·교과서 전문성을 더 높게 갖도록 하는 것이 교육청 장학 행정의 비전이 되어야 할 것이다.

제언

1.1.1.

인력 동원 체제의 광역화

시·도교육청이 분담된 교과목의 심사 운영을 효과적으로 하기 위해서는 해당 교과목을 심의할 전문성을 갖춘 인적 자원을 동원할 수 있어야 한다. 여기서 말하는 전문성은 당연히 해당 교과목의 교육과정과 교과서 또는 평가 전문성과 배경학문의 전문성을 일컫는 것이다. 문제는 당해 교육청 내에 심사에 참여할 수 있는 인력이 얼마나 되며, 또 어떻게 하면 효율적인 방법으로 동원할 수 있는가에 있다. 그 방법은 세 가지 정도로 접근해 볼 수 있을 것이다.

○ 당해 교육청 내의 인력망 구축 - 교육청 홈페이지에 위원 참여의 필요조건을 고지하고 공개 신청을 받아 인력망을 구축한 뒤, 인정 심사를 시작할 때 자격 조건을 검토하여 위촉하는 방법으로서 한국교육과정평가원의 검정인력풀과 같은 것이다.

○ 인력풀 광역화 - 앞의 방법과 같은 과정으로 운영하되, 그 대상의 범위를 교육청 관할로 한정하지 않고 전국 차원으로 확대하여 인력 동원의 가능성을 그만큼 더 높이는 것이다.

○ 전문기관의 인력망 구축 - 앞의 두 가지는 모두 교육청이 직접 인력망을 구축하여 위원을 선발하는 방법이다. 이 경우에 인력망 구축과 자격 확인 등의 관리를 개별 교육청이 담당하기에는 매우 복잡한 일이며, 또 위원을 선정하는 과정의 투명성에도 한계가 있을 수 있다. 이런 문제를 해결하여 인력 동원의 효율성을 높이기 위해 교육청이 교과서연구전문기관을 지정하고, 교과 전문가 인력풀 구축과 필요시 자격과 참여 여부를 확인하여 중개토록 하는 방법이 있다. 이렇게 하면 과거 분야별 연구나 심의에 참여하였던 경험자와 교원만이 아니라 사회 각 분야의 전문가를 망라하여 인적 네트워크를 운영할 수 있다. 인적 자원의 광역화와 교육청의 업무 경감 등 가시적인 효과를 얻을 수 있다는 점에서 **‘전문기관 인력망 구축’** 방안을 제언하고자 한다.⁴⁰⁾

40) 현재 교과서 부문의 전문가 풀은 한국교육과정평가원이 연구위원과 검정위원 체제로 운영하고 있으며, 한국교과서연구재단이 교과서 연구 전문가 네트워크를 유지하고 있다. 만일 동 재단이 교과서 전문가 네트워크를 확장한다면 연구와 참여를 통한 전문가 동원 체제를 효과적으로 운영할 수 있을 것이다. 앞으로 스마트 교과서 개발과 더불어 교과서를 연구하고 교과서에 대한 사회적 소통을 해야 할 일이 점점 더 많아질 것이므로, 기존 조직을 적극적으로 활용하는 것이 효율적일 것이다.

제언
1.1.2.

심의기준 · 판정 원칙의 연성화

정부가 공식적으로 규정하는 심사기준과 판정원칙은 바로 인정제의 비전과 핵심 가치가 무엇이며, 시장이 어떻게 대응해야 할지 그 방향을 제시하는 것이다. 이 기준과 원칙은 ‘경성(硬性)과 연성(軟性)’의 두 가지로 나눌 수 있다.⁴¹⁾ 경성 심사는 난도가 높은 지표를 제시하고 가치 판단을 엄격하게 하는 원칙적인 시스템으로서, 시장에서는 자율적인 창의성 보다는 기준과 원칙에 맞추어 불합격을 피하는 전략으로 대응해야 한다. 연성 심사는 반대로 최저 필수 기준만 제시하여 그 이행 여부만 확인하고 그 이상의 가치 판단은 시장에 맡기도록 하는 유연한 시스템이다. 이 연성 시스템으로 간다면 시장은 필수 최저 기준을 반드시 지켜 불합격의 공포에서 벗어날 수 있기 때문에 그 이상의 재량적인 가치에 대해서는 창의성을 발휘하여 다양한 교과서를 구성하려 할 것이다.

예를 들어 우리나라와 외국 경우를 비교해 보자.⁴²⁾ 우리나라나 미국 및 일본이 모두 절대평가 체제로 교과서 심의 판정을 하는데, 그 합격률은 한국이 미국과 일본에 비하여 낮다. 일본의 고등학교 교과서 검정 결과를 보면, 2005년도 14개 과목 306권 신청, 306권 합격, 합격률 100%이며, 2006년도 11개 과목 224권 신청, 222권 합격, 불합격 2권, 합격률 99%이다. 2년간 고등학교 심의 신청 교과서 총 530권 중에서 불합격된 책은 단 2권 밖에 없다. 미국도 캘리포니아 주 교육과정 위원회는 전체 수학 교과서 54종 중 41종의 도서를 교육위원회에 추천한다고 하여 약 78%가 채택 리스트에 오르게 되었다. 우리나라는 2000년 중학교 1학년 검정시 합격률은 43.3%(135/312)였으며, 최저 29%(9/31)인 과목도 있었다. 물론 검정 마지막 시행연도였던 2002년의 경우 고등학교 심화 선택 과목 교과서의 합격률이 85.4%(268/314)나 되기도 하였다(서지영 외, 2007).

그러나 대체로 이렇게 낮은 합격률을 보인 판정 결과, 불합격 저자의 이의신청과 행정소송이 제기되었다. 한국은 미국과 일본에 비하여 검정상의 쟁점 중에 소

41) 물론 경성과 연성은 교과서 정책에서 사용하는 공식적인 용어는 아니고, 헌법을 개정할 때 어려운 경우와 용이한 경우를 경성헌법과 연성헌법이라 하는 데에서 차용한 개념이다.

42) 이 단락을 서지영 외(2007)의 보고서에서 주로 인용한 것임.

송이 들어 있다는 점이 매우 다른 환경이다.

그렇다면 '2010 교과서 선진화 방안'의 비전을 실현하고, 앞으로 '스마트교과서' 시대를 열어가기 위해서 인정제는 어떤 모형을 채택해야 할까? 앞에서 이미 교과서 정책의 방향을 '정부 규제 완화 - 시장 자율 강화' 모형으로 논의한 바 있고, 설문 조사의 서술형 응답에서도 그런 경향성을 찾아 볼 수 있었다.

이런 연유에 근거하여 앞으로 교과서 발행 정책은 '**질 관리를 앞세우는 검정의 경쟁 시스템에서 창의적 다양성을 추구하는 인정의 연성 시스템**'으로 이행해야 한다는 제언을 하고자 한다.⁴³⁾

물론 이 경우에도 좋은 교과서를 선별하기 위한 평가는 해야 한다. 단 그 평가를 '심의회의 1차 평가·인정 - 학교의 2차 평가 선정'으로 2원화하면 된다.

예를 들어 인정 교과서 심사 기준 중 공통기준의 3개 영역인 'Ⅰ. 헌법 정신과의 일치, Ⅱ. 교육의 중립성 유지, Ⅲ. 지적 재산권의 존중'은 '있다 - 없다'로 평정하는 절대 조건이기 때문에 검정과 같이 엄정하게 평가하고, 교과기준의 'Ⅲ. 내용의 정확성 및 공정성'도 사실 관계이기 때문에 오류 여부를 엄정하게 평가해야 한다. 그러나 교과 기준의 'Ⅱ. 내용의 선정 및 조직'은 저자의 창의적 재량권을 존중하여 심의 과정에서는 생략하고 학교에서 선정할 때 평가하도록 할 수 있다. 소수의 위원이 판단하여 시장 진입 여부를 결정하는 것보다 실제 그 교과서를 사용해야 할 다수의 교사가 평가하여 선정·배제하는 것이 더 효과적이다.⁴⁴⁾ 이러한 원칙은 일정한 조건만 갖추면 교과서로 인정받을 수 있도록 하는 신고제 형식이 인정제라고 하는 설문 조사 내용과도 연결되는 것이다.

43) 이는 김재춘(2012)의 '검정제의 단순화로서, 느슨한 검정제의 도입을 통해 국가의 개입을 줄이는 인정제의 효과를 얻는 것이 바람직하다'고 한 것과 논리상 상통하는 것이다. 그리고 심재호 외(2011)의 연구에서 제안하는 '다양하고 창의적인 교과서를 개발하기 위하여 내용 선정과 조직 등의 기준에는 감점제가 아니라 가점제를 적용해야 한다'고 한 제언과 논리상 융통될 수 있다.

44) 교육과정은 교과서의 원천이기는 하지만 그 자체의 절대성은 없다. 지금까지 우리는 교육과정을 개정할 때마다 그 내용이 달라지는 경우도 보았고, 미국에서는 교육과정 일치본과 비일치본을 인정해 주는 경우도 있다. 그리고 교육과정을 준수하는지를 판단하는 요인인 '목표·내용의 영역과 기준을 충실히 반영하였는가?'도 평가자에게는 재량의 여지가 많지만, 저자는 심사를 생각하며 교육과정 문서의 내용 체계를 그대로 따를 수밖에 없는 것이 현실이다. 그러므로 이런 기준을 엄격하게 심사한다면 통과하기도 쉽지 않고, 통과된 교과서는 모두 유사한 체제를 가진 판박이가 되기 쉽다. 창의적 혁신과 독자적 다양성을 강조하는 시대정신과도 조화되기 어려운 이런 기준은 '합격의 조건이 아니라 채택의 조건'으로 넘겨야 할 것이다. 학교가 선정할 때 이런 기준을 확인하기 때문에 교과서 질 관리를 정부가 모두 해야 한다고 할 수는 없다.

1.2. 교과서 질 관리 시스템

현재 인정제를 통해 공급되는 교과서는 검정제 교과서보다 질적 문제가 발생할 가능성이 더 높을 것이라고 우려하는 경우도 있다. 이러한 우려는 특히 심사 기준을 엄격하게 적용하지 않고 대부분 시장 진입을 허용하는 쪽으로 운영하면 시장의 자생적인 질서가 왜곡될 수도 있다는 가정에 근거한 것이다. 그러므로 제도적으로 오류와 편향 등 질적 저하 현상을 방지하거나 수정할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 앞의 설문 조사에서 이미 보았듯이 그 방법에는 ‘내용에 대한 공개 조사, 감수, 모니터링, 행정 벌’이 있다. 여기에서는 공개 조사와 감수제에 대한 정책 제언을 하고자 한다.⁴⁵⁾

제언

1.2.1.

내용 조사 과정의 공개화⁴⁶⁾

교과서 질 자체를 높이고 검정을 한 뒤 저작자의 반론이나 사회적 시비를 방지하는 방법은 심의 자체를 충실하게 하는 것밖에 없다. 물론 그 전에 저작자가 시비할만한 문제가 없도록 교과서를 완벽하게 만들어 낸다면 그것이 근본적인 해결책이지만, 현실은 그렇지 않기 때문이다. 심의를 충실하게 하기 위해서 꼭 갖추어야 할 조건은 인력과 시간 및 자료의 세 가지이다. 즉 ‘다수의 전문가가 참여하는 심의위원회 구성, 모든 교과서 내용을 읽고 분석하는 데 필요한 심의 기간 확보, 내용의 오류나 시의성 등 각종 쟁점 사안을 확인하는 데 참조할 자료 구비 등’이 그것이다. 물론 이런 조건을 다 갖추기는 현실적으로 어렵지만, 갖추려고 하여도 더 이상 문제가 없는 것은 아니다. 우선 여기에서는 심의 기간 문제를 논의하고, 다음 ‘심의 과정 공개’라는 부문에서 참여자와 자료 문제에 대한 대안을 제시하기로 하자.

45) 그 이유는 모니터링은 이미 한국교과서연구재단이 정부 위탁을 받아 성공적으로 수행하고 있으므로 다른 대안을 찾을 수 없고, 교과서 오류에 대한 행정 벌은 도입을 둘러싼 사회적 합의를 구하는 과정을 거쳐야 하기 때문에 여기에서는 제외하기로 한다.

46) 이 부문의 내용은 서지영 외(2007)의 ‘미국 교과용 도서 정책과 질 관리 체제 연구’에서 ‘심사 관련 정보 공개 정책’의 일환으로 제언하였던 바와 같기 때문에, 출처를 밝히고 주요 내용을 인용하기로 한다.

교과서 심의에 소요되는 기간 문제를 해결하는 방법은 인정 교과서도 국정 교과서 체제를 따르도록 하는 것이다. 국정 교과서 편찬은 ‘개발 기간 1년 - 실험 및 심의 확정 기간 1년’으로 2년이 소요된다. 인정도 ‘개발기간 1년 정도 - 심의 확정 기간 1년 정도’로 진행되어, 분명 1년 넘게 걸린다. 그런데 문제는 국정 교과서 실험이 한 학기 동안 다수 학교에서 공개적으로 진행되는 데 비하여, 인정 교과서의 심의는 짧은 기간에 비공개로 이루어진다는 점이다.

현재 교과서 심의부터 공급까지 일정이 넉넉한 편이 아니다. 지난 제7차 교육과정의 검정 사례를 보면 12월에 심의본을 접수하여 다음 해 1월부터 2월까지 1차 심의 과정을 거쳤다. 연구위원의 기초조사와 심의위원의 심의판정을 한 뒤, 2차 심의까지 하면 4월경이 된다. 이렇게 교과서가 최종 합격 결정을 받으면 지도서 준비를 하여, 7월경에 심의를 마쳤다. 이 기간 중 실제 심의 기간인 ‘연구위원의 기초조사 - 1차 심의 - 2차 심의’에 투입된 기간은 과목에 따라 다르지만 최장 20여일 정도였다. 발행사도 심의회가 지적한 내용을 수정 보완하는 시간을 충분하게 가질 수가 없이, 정해진 일정대로 따라야 했다.

제시한 여러 문제점들을 살펴 볼 때 교과서의 시비를 막도록 심의를 충실하게 하기 위해서는 ‘심의 1년 - 실험·선정 3개월 - 생산·공급 6개월’ 정도의 기간을 확보해야 한다. 물론 기간만 길게 잡는다고 심의가 더 충실해질 것이라고 장담할 수는 없다. 문제는 누가 어떻게 심의를 하는가에 달려 있기 때문이다. 그래서 또 다른 제안은 차후에 다시 이야기할 심의 과정 공개 즉, ‘공개 검증’이다.

현재 검정 과정에서는 심사를 마치고 합격본을 발표할 때까지 심사본을 공개하지 않는다. 그러면 왜 심사본을 공개하자고 하는지, 심의 과정 공개, 즉 ‘공개 검증제’를 제안하는 이유는 무엇인가? 그것은 제한된 심의위원의 한정적인 전문성 때문이다. 이 말은 검정 심의에 참여하는 위원 개인의 전문성이 높다·낮다는 것이 아니라, 위원회의 참여 수가 제한되어 있기 때문에 발생하는 집단 전체의 전문성 한계라는 것이다.

예를 들어, 고등학교 ‘역사’ 과목을 보면 한국사와 동양사 및 서양사가 다 들어 있고, 한국사만 해도 고대사와 중세사 또는 현대사 하는 식으로 세세하게 분화된다. 물론 중등학교의 역사 교과서가 그런 세부 전공 내용을 모두 담지는 않는다. 그러나 비록 부분적인 내용이라도 당해 전공자가 아니면 정밀하게 검증하기 어려운 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 심의회는 소수의 위원으로 구성되기 때문에 교과서 내용 전체에 대한 전문가를 다 포함시킬 수가 없다. 이것은 심의 기간을 늘리기만 한다고 모두 해결되는 것은 아니므로, 그 한계를 넘어서는 방법이 공개

검증이다. 공개 검증을 받으면 전문성의 한계를 극복할 수 있을 뿐만 아니라, 사회의 이념적 다원성과 문화적 다양성 및 이해관계의 형평성 문제까지도 해결할 수 있다. 지난 2003년 한국근현대사 교과서를 둘러싼 정치적 사회적 쟁론도 공개 검증을 거쳤더라면 사전에 해결되었을 것이다.

교과서 공개 조사 검증은 심의회가 판정을 하기 전에 심의본 내용을 세상에 내놓고, 공개적으로 내용 검증을 받는 것이다. 이 과정은 '심의본 제출·공개(저작자와 발행사는 익명으로 하여 온라인에 탑재) → 불특정 다수의 의견 수렴 → 연구위원의 기초 조사에 선별적 반영 → 심의회 회부'라는 절차로 진행하면 된다.⁴⁷⁾

즉 공개 검증을 받는 방법은 검정 신청 발행사가 교과서 심의본과 함께 PDF 파일도 제출토록 하여 검정 심의 관리기관이 각 교과서를 홈페이지에 올린 뒤, 일정 기간(약 1개월 정도) 불특정 다수의 검증 의견을 받는다. 특히 교과서의 당해 학교 교사와 배경 학문의 학계에는 이 사실을 널리 알리고 참여를 공식적으로 의뢰한다. 고지를 할 때는 누구든 실명이나 익명으로 검토 의견을 문서로 제출하면 심의 과정에서 참조하겠다는 점을 분명하게 밝혀야 한다. 검토 의견은 어떤 도서가 좋다·나쁘다와 같이 판정에 영향을 미칠 가치판단은 제외하고, 내용오류와 위법적 내용 및 이념적 편향성 또는 시의성 등에 대한 사실 관계에만 한정시키면 된다.

검정기준 중에는 교과서가 교육과정을 잘 반영하였으며 편집 체제가 잘 되었는가와 같이 질적 판단을 해야 하는 사안도 있지만, 헌법과 법규 위반이나 이념적 편향성 및 내용 오류 등 사실 관계 자체를 보는 항목도 있으므로, 공개 검증은 사실 관계에 한정시켜 혹 있을지도 모를 대중조작의 위험을 제어해야 한다.

심사 관리 기관은 이 접수된 자료를 기초조사를 하는 연구위원에게 넘겨 그 타당성을 검토하게 한 뒤, 각각의 유형별로 정리토록 하여 심의회에 회부하면 된다.

이렇게 공개검증을 하여 얻을 수 있는 효과는 두 가지이다. 하나는 검정 심의를 소수의 위원이 밀실에서 폐쇄적인 시스템에 따라 줄속으로 하였다는 사회적 비판을 막을 수 있는 것이고, 다른 하나는 심의회의 집단 전문성 한계를 이겨낼 수 있다는 점이다. 물론 꼭 이렇게까지 하여야만 사회적 비판이나 전문성 한계를 벗어

47) 물론 심의 공고를 할 때 이런 계획을 알려 사후 시비가 없도록 해야 한다. 발행사는 심의본을 제출하면 공정성을 심각하게 저해할 가능성이 없는 한 심의기관의 권한인 심의 방법에 대해 별다른 시비를 할 수가 없다. 그리고 공개검증도 연구위원의 기초조사 전에 다 하여 기초조사에 반영하는 방법도 있고, 기초조사와 병행하여 공개 검증된 자료를 바로 심의위원회에 넘길 수도 있다. 심의 방법은 「교과용도서에 관한 규정」에 없으므로 심사시행 계획에 반영하면 법적으로 문제가 없다.

날 수 있는 것은 아니지만, 그러한 비판과 한계가 현실적으로 존재한다는 상황에 서는 영향력이 클 수도 있다.⁴⁸⁾ 더구나 '교과용 도서 심의회 · 교육과정위원회 해당 교과위원회 심의 추천 → 해당 교과위원회 · 교육과정위원회 심의 추천 → 주 교육위원회 심의 · 공청회 · 채택 여부 확정'으로 진행되는 미국 캘리포니아 주와 비교하면, 우리는 심사 과정 자체가 단순하기 때문에 이를 보완하기 위한 방법으로도 공개 검증이 바람직할 수 있다.

그리고 현재 체제라면 심의를 마친 뒤 정부(검정은 한국교육과정평가원)는 개별 도서의 합격 · 불합격 여부를 발표하고, 불합격본에 대해서는 검정심의회가 작성한 불합격판정이유서를 해당 저작자에게 발송한다. 그러므로 공개되는 결과는 신청본 몇 책 중에서 합격본이 몇 책이며 그것이 어느 어느 발행사의 것이라는 정도의 내용이고, 불합격 사유와 합격본의 수정 보완 내역은 비공개로 되어 있다.

만일 수정 보완 사항이나 판정 사유서를 공개하면, 그 타당성과 형평성에 대한 논란이 많을 것이다. 비록 심의회 판정이 합리적인 경우라도 시비할 수 있겠지만, 그보다 공개된 정보를 차기 교과서 검정 준비에 참조하여 얻을 수 있는 이점이 더 많을 것이다. 이렇게 앞으로는 특정 심사본에 직접적인 영향을 주지 않는 경우라면, 심사에 대한 정보를 공개하여 적극적으로 활용토록 하는 정책이 합리적이고 제언한다.⁴⁹⁾

48) 아직 미국과 일본 등 어느 국가에서도 공개 검증을 하는 경우를 찾을 수 없었다. 교과서 검정 심사만 담당하는 전문성을 가진 조사관이 다수 있는 일본이라면 공개 검증을 하지 않아도 전문성의 한계가 없고, 주 교육위원회가 채택 결정을 할 때 청문회를 거치는 미국 캘리포니아 주도 정보는 공개된 것이나 다름없다. 그러나 우리는 이 두 가지 모두 같이 하지 않기 때문에 공개 검증 체제를 검토하자는 것이 제안의 취지이다. 물론 심사본을 공개하여 공개 검증을 한다면 문제도 많을 것이다. 우선 이윤동기가 없는 상황에서 전문가들이 얼마나 관심을 가지고 참여할 것이며, 경쟁적인 도서를 폄하하는 비평도 있을 것이고, 수많은 사람이 비평을 하면 그것을 체계적으로 정리하고 판단하는 일도 쉽지 않다. 그러나 이러한 문제가 얼마나 심각한지와 공개 검증을 해서 얻고자 하는 목적을 비교해 본다면 판단하기가 쉬울 것이다. 가장 이상적인 방법은 발행사가 교육과정을 연구하고 교과서를 개발하는 데 필요한 기간을 충분하게 가지고 질적 수준을 확실하게 유지하는 것이지만, 발행 일정 기간이 정해져 있고 참여자의 전문성과 집중도에도 한계가 있기 때문에 공개 조사가 대안이 될 수 있다.

49) 심사 과정에서 오류로 확인된 사안의 많은 것이 어문 규정을 지키지 않은 표현표기 잘못이었다. 위원회는 적격본에 대해 수정 지시를 할 때 이 내용도 포함시킨다. 그러므로 각 도서에 지시한 표현표기 관련 내용을 그대로 공개하면 다음 번 교과서 개발에 바로 참조할 수 있어서 개발과 심의의 효율화를 이룰 수 있다. 물론 내용 오류도 그렇게 공개하면 차기 개발 시 저자가 참조하여 오류를 사전에 막을 수 있으며, 이런 과정을 거치면서 교과서도 점진적으로 개선될 것이다. 이러한 공개 효과를 극대화하기 위하여 한국교과서연구재단이 운영하는 큐티스(cutis.mest.go.kr)에

제언

1.2.2.

감수 체제의 효율화

지금까지 정부는 검정 교과서 중에서 사회적 논쟁의 대상이 될 만한 교과목에 대해서는 유관 공공기관에 자문하여 그 타당성 여부를 검증 받아왔다. 이른 바 감수(監修) 형식으로 진행된 준(準) 심의라 할 수 있다. 이미 앞의 설문 조사에서 보았듯이 감수 효과는 긍정적이고, 또 시·도교육청이 인정하는 교과서의 내용 정밀성이나 이념 균형성 등에 대한 아직 검증되지 않은 우려도 있기 때문에 감수를 법규에 규정하여 공식화시키는 것은 바람직한 방안이라 할 수 있다. 그렇지만 감수를 진행하는 과정에 비효율이나 형식화의 가능성도 있을 수 있기 때문에 효율화를 높이기 위한 방법을 제언하고자 한다.

“감수”라 함은 ‘교과용도서의 내용 및 표기·표현 오류, 내용의 편향성 등을 바로잡기 위하여 관계 전문가 또는 전문기관 등에 자문하는 것을 말한다.(법규 개정안)’ 그러면 감수와 관련하여 검토해야 할 점은 무엇일까?

첫째는 감수자의 역할과 권한을 어떻게 규정할 것인지 논의해야 한다. 이것이 분명하지 않으면 심사위원회와 업무 중복 또는 견해 차이 등으로 예상하지 못한 감수의 역기능도 일어날 수 있기 때문이다.

정보를 올려 연구와 개발에 지원할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.

일본 문부과학성은 1991년도부터 국민의 교과서에 대한 관심에 부응하여, 교과서에 대한 신뢰를 확보하는 동시에, 교과서 검정에 한층 더 깊은 이해를 얻기 위하여 검정 신청된 도서와 검정 결정 후의 도서 등의 검정 관계 자료를 공개하고 있다. 2010년도의 검정 결과에 대해서는 전국 9개 공개 회장에서, 신청 도서, 교과용 도서검정 조사 심의회에 자문하기 위해서 교과서 조사관이 작성한 조사 의견서, 심의회의 의견을 근거로 한 검정 의견의 내용을 기재해서 신청자에게 교부한 검정 의견서, 신청자가 검정 의견을 따라서 수정한 내용이 기재된 수정표, 교과서 건본, 심의회의 심의개요를 나타낸 의사개요 및 교과용 도서검정 기준 등의 관계 자료를 전시하는 공개사업을 실시한다. 도쿄도(東京都)에 있는 공익재단법인 교과서연구센터에서는 검정 결과 정보를 1년 내내 상설 전시하고, 문부과학성 홈페이지에도 게재되어 있다(밀줄-인용자).

▶ 교과서 검정 결과의 공개에 관한 홈페이지 :

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/kentei/kekka.htm

(자료 : 부록 3. 일본의 교과서 제도 개요)

다음 장에서 보게 될 법규 개정안은 그 역할을 ‘내용 및 표기·표현 오류, 내용의 편향성 등을 바로잡는 일’이라고 하였는데, 이를 그대로 전면 적용하는 것이 효율성을 극대화할 수 있는 것인지 여부이다.⁵⁰⁾ 먼저 감수를 위하여 투입하는 비용을 보면, 인적·물적으로 인정 심사의 기초조사위원회와 유사할 정도로 들어갈 것이다. 어느 전문기관이라 하여도 내용 오류를 조사하기 위해서는 교과서 내용별 전문가를 여러 부문에서 동원해야 하고, 그만큼 지출해야 할 예산 비용도 생긴다. 감수가 자칫 기초조사를 한 번 더 하는 방식으로 이루어진다면 역할 중복에 따른 비효율의 가능성도 일어날 수 있다.

그러므로 감수위원회의 역할은 국가 정체성과 헌법가치에 비추어 반국가적인 주장이나 이념적 편향성이 있는지 여부를 확인하는 것과, 교과 내용 중 특수 전문 분야에 대한 사실 확인으로 한정하는 것이 좋다. 당연히 감수위원회는 오류나 편향 여부에 대한 검증 보고서를 제출하는 것으로 권한의 범위를 한정하고, 직접 발행사에 의견을 내거나 수정을 요구할 수 없도록 해야 한다.⁵¹⁾ 즉 심사 과정을 ‘연구위원회의 기초조사 ⇨ 심의위원회의 판정·수정지시 ⇨ 감수위원회의 확인 ⇨ 심의위원회의 검토 및 최종 수정지시와 확인’ 순서로 진행해야 법리상이나 현실적으로 혼란 없이 감수 효과를 높일 수 있다.

둘째는 ‘감수를 효율적으로 하기 위한 대안은 무엇인가’ 하는 논점이다. 그 한 가지는 앞에서 제안한 ‘심사본의 내용 조사 공개화’를 시행하여 오류와 편향에 대

50) 효율성(efficiency)은 능률적으로 목표를 성취할 수 있는 정도. 효율성(效率性)이란 효과성과 능률성을 합친 개념이라 하겠다. 즉, 행정의 투입에 대한 산출의 비율인 능률성과 투입과 산출의 비율을 따지지 않고 목표의 성취도만 따진 효과성을 함께 이룰 수 있는 정도를 효율성이라 한다. 바꾸어 말해서 목표달성의 양적(量的)개념인 능률성과 질적(質的) 개념인 효과성을 모두 포함하는 개념이 효율성인 것이다. 효율성은 공공행정에 있어서 생산성(productivity)과 같은 개념으로 이해하는 수도 있다. 사행정(私行政)에 있어서 생산성이라 하면 곧 능률성을 의미하는 것이지만 공공행정에 있어서의 생산성은 최소의 투입으로 최대의 산출을 기하되[능률성], 그 산출이 당초에 설정한 목표에 비추어 얼마나 기대했던 효과를 얻게 되었는가[효과성]를 나타내는 개념이기 때문이다(naver 지식사전 <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=78578>).

51) 이 점은 심재호 외(2011)의 감수제 개선안과는 다른 것이다. 이 연구에서는 ‘감수 과정 및 결과의 책무성 증대를 위하여 발행사에 대한 수정 지시의 반영 여부에 대한 통보 권한을 감수 기관에 부여하는 방안’을 감수 차원의 개선 방안으로 제안하며 법적 구속력이 있는 장치 마련을 모색할 수 있다고 하였다(179쪽). 이 제안은 인정도서의 질 관리를 위한 좋은 방안인데, 문제는 심의위원회와 역할 중복 가능성이 있어서 양 위원회 간의 관점 차이가 있을 경우에는 시장의 혼선도 일어날 수 있다. 특히 인정 심사 관리를 하는 교육청이 일정한 자격과 필요조건을 갖춘 전문가를 대상으로 소정의 절차를 거쳐 위촉한 심의위원회와 감수기관이 선정한 감수위원회가 유사한 권한을 행사하는 것은 적법성의 문제가 있다. 그렇다고 감수위원회 위원 위촉까지 정부가 관여한다면 이는 과잉행정일 수밖에 없다.

한 조사를 미리 하여 심의 과정에 참조토록 하면 감수에 대한 수요를 줄일 수 있다는 것이다.

다른 한 가지는 감수를 특정 기관에 한정하지 말고 법규 안에도 있듯이 전문가와 전문가 그룹에 의뢰하는 방안이다. 퇴임 교원(교수와 교사)과 사회 각 부문의 전문가 중 지식 나누기를 바라는 자원자들로 가칭 '00과 교육과정교과서감수위원회'를 구성하고, 심의 시기만이 아니라 일상적으로 교과서를 연구하여 질 관리를 위한 의안을 제출토록 하는 것이다. 이 경우 최소의 실비만으로 운영할 수 있고, 다양한 전문성을 살려 교과서 전체를 심층 분석할 수 있다는 장점이 있다. 물론 이러한 방식을 도입하는 경우에는 인력 자원을 연결하여 풀을 만드는 작업이 필요한데, 앞에서 제안한 한국교과서연구재단과 같은 공공 연구기관이 정부 대행으로 그러한 체제를 갖추면 할 수 있는 일이다.

분명 인정 교과서의 질 관리를 하는 데 도움 될 수 있는 감수제이지만 전면적으로 반드시 적용해야 한다고 강제 규정화하면 업무의 중복과 관점의 차이에 따른 갈등도 예상할 수 있다. 그러므로 교과목과 감수 내용을 한정적인 범위 안에서 선별적으로 운영하는 것이 바람직할 것이라고 볼 수 있다.

1.3. 교과서 가격 자율화 효과

다음에는 교과서 가격 자율화에 따르는 상황을 보자.⁵²⁾ 과거 정부가 결정하던 교과서 가격을 발행사가 정하도록 한 것은 시장의 자율성을 크게 높인 정책이라 할 수 있다. 어떠한 상품이든지 제 값을 주고 사고 팔아야 소비자의 후생과 생산자의 이익이 정상적으로 보장된다. 그러나 가격을 생산자가 결정하는 과정에서 이미 예상하였던 가격 인상과 그것의 적정성에 대한 사회적 쟁점 상황이 나타났다. 앞에서 본 설문 조사에서도 다양성 실현 및 자율성 확대 미명 하에 인정 교과서 내지 지도서 가격이 급상승할 경우 학생과 학부모 및 시·도교육청의 재정 부담이 매우 커질 것임을 유의해야 한다는 의견도 나왔었다.

52) 기획재정부는 2일 통계청이 발표한 '2012년 3월 소비자물가동향'을 분석한 자료에서 "3월 소비자물가지수는 지난해 같은 달보다 2.6% 오르고 전달보다는 0.1% 내렸다"고 밝혔다. 전년동월대비 상승률은 2010년 8월 2.7% 이후 처음으로 2%대에 진입했다. 최근 상승률은 지난해 11월과 12월 연달아 4.2%를 기록한 뒤, 지난 1월 3.4%에서 2월 3.1%로 낮아졌다. 재정부는 "국민 여러분과 기업, 자치단체, 정부가 모두 함께 노력한 결과 소비자물가가 점차 안정되는 모습을 보이고 있다"고 평가했다. 부문별 동향을 보면, ...식유제품은 국제유가 상승으로 강세를 이어갔고, 출판물도 고등학교 교과서 가격이 11.3% 오르며 상승세를 이끌었다(출전 : 공감 코리아 정책 정보 / 2012.04.02 기획재정부 <http://www.korea.kr/policy/economyView>).

한 예를 들어 2012년도 검정을 거친 고등학교 중국어 교과서의 가격을 보면, 가격 자율화의 효과를 바로 알 수 있다. 최고 8,400원하는 교과서와 최저 5,360원하는 교과서가 나란히 시장에 나온 것이다. 물론 이 표에는 교과서의 외형체제에 대한 설명이 없기 때문에 가격만 비교하는 것은 한계도 있을 수 있다. 그러나 모두 검정 심사를 통과한 교과서이므로 기본 조건은 이룬 것으로 볼 수 있다. 우리는 여기서 가격 차이가 왜 그렇게 되었는지, 원가 구성상 과연 적정한 것인지 등은 알 수가 없다. 문제는 다만 이런 상황을 어떻게 볼 것인가 하는 점이다. 그것도 소비자가 가격의 근거를 문제 삼지 않고 선택 과정에서 판단의 한 요인으로 참작한다면 사실 문제가 될 일도 아니다. 그런데 사회는 교과서 가격이 지나치게 많이 올랐다고 하며,⁵³⁾ 인상폭인 물가상승률보다 더 높다는 분석도 나왔다. 그러면 이 현상을 어떻게 이해해야 할까?

중국어 I	박흥수 외 3	(주)교학사	7,000	신편
"	박덕준 외 4	(주)천재교육	7,100	신편
"	김난미 외 2	(주)박영사	7,850	신편
"	임승규 외 4	(주)다락원	6,400	신편
"	최재영 외 3	(주)천재교과서	6,500	신편
"	심형철 외 4	시사중국어사	5,360	신편
"	최규발 외 2	박영사	8,400	신편
"	박용호 외 5	넥서스차이니즈	6,110	신편
"	우인호 외 3	정진출판사	7,400	신편

출전 : 한국교과서연구재단(<http://www.ktrf.re.kr>) 2012. 3.⁵⁴⁾

53) ‘고등학교 교과서 43%나 급등’ / 지난 2월의 주요 교재비 물가지수 상승률(전년 동기 대비)만 들여다봐도 학부모들의 고충을 이해할 수 있다. 해당 기간 중 초등학교 참고서는 7.1%, 고등학교 교과서는 43.5%의 물가 상승률을 기록한 것이다(서울경제 2012. 3. 14. <http://economy.hankooki.com/lpage/economy>).

54) 이 교과서는 2009 개정 교육과정에 따른 것인데, 모든 발행사가 ‘신편’을 내 놓았다. 이 출판사들은 그 전에도 중국어 교과서를 개발하였을 터인데, 교육과정이 바뀐다고 구본은 버린 셈이다. 중국어와 같은 과목(다른 교과목도 같은 편이지만)의 교육과정 내용을 개편 시마다 그렇게 바꾸어야 하는지, 그리고 지난 교육과정기에 채택되어 몇 년 동안 검증된 교과서를 버리고 꼭 신편을 개발해야 하는지도 논의해 볼 의미가 있다.

첫째는 시장의 완전한 자율성 관점이다. 이런 가격차는 자율화 체제에서 당연히 나타날 수 있기 때문에 아무런 쟁점이 될 수 없다고 보는 것이다. 교과서 채택 경쟁이 심한 시장에서 기업이 가격을 결정할 때는 생산 원가와 적정 이윤만이 아니라, 경쟁사의 동향과 소비자의 선택 요인을 분석하고, 가격-판매-이윤 간의 관계 구조까지 모의실험을 하였을 것이다. 그 과정을 다 거치고 나서 이윤극대화 논리에 따라 책정한 가격이라면 시장 논리에 따라 별 다른 문제를 제기할 수 없다. 만일 최저 가격을 책정하여 선택률을 높일 수 있다면 최고 가격에 따른 채택 회피 결과보다 더 이익일 수도 있고, 그 반대일 수도 있기 때문이며, 이는 어디까지나 기업의 경영 전략상의 판단일 뿐이다. 그리고 아무리 시장의 경제 주체가 자율적으로 경제적 선택을 한다고 하여도 지나친 이기성보다는 이타성에서 나오는 동감(sympathy)의 원리가 작용하고, 거래 상대의 요구 조건이 있기 때문에 일방적으로 배타적인 이익을 추구하기 보다는 상생의 차원으로 나아가게 된다는 것이 시장에 대한 아담 스미스(Adam Smith)의 생각이다. 이런 관점이라면 발행사가 결정한 가격 그 자체에 대해서는 달리 관여할 이유가 없다.

둘째는 시장의 제한적 자율성 관점이다. 교과서 가격의 자율성도 공공의 복리에 의한 제약은 받아야 하기 때문에, 경쟁 체제의 자율적 판단에 따른 가격이라 하여도 교과서 값은 가계의 교육비 부담을 가중시키고, 물가지수 등락에도 영향을 미치는 것이므로 정부가 그 적정성 여부에 대해 조사를 해보아야 한다는 것이다. 그리고 조금이라도 담합이나 비리의 의혹이 있으면 공정거래와 형사법의 차원에서 당연히 조사해야 한다. 사실 현실은 시장에 대해 아담 스미스가 생각한 것처럼 경제 주체들이 꼭 도덕적이지도 않고, 선택을 합리적으로 하는 것만도 아니다. 그러므로 이런 제한된 자율성 관점에서 보면 가계 부담과 교육 복지 및 물가 안정 차원에서 교과서 가격에 대한 외부 관여가 필요하다. 그런데 이미 정부는 가격 자율화를 천명하였고, 그 적정성에 대한 합리적인 의심을 할 상황이 아닌 경우, 현실적으로 어떻게 접근하는 것이 좋을까?

우리는 그 해결 방법으로 원론적인 수준이지만, ‘가격 자율화에 대한 시장의 자동 조절화’를 제안하고자 한다. 경제 주체가 합리적으로 행동한다면 이 원리는 간단하다. 학교가 교과서를 선정할 때 가격을 중요한 요인으로 고려하면 된다. 위의 경우, 반드시 최저 가격의 교과서만 선택해야 하는 것은 아니다. 그보다도 최고 가격 교과서를 선택할 수도 있는데, 문제는 가격과 품질의 관계를 비교 분석해야

한다는 점이다. 더구나 이 경우 최저 가격 제품보다 최고 가격 제품의 품질이 그 비율만큼 더 좋은가 하는 점이다. 물론 일반 상품은 이렇게 비교할 수는 없지만, 교과서는 두 책 모두 정부가 규정한 일정한 심사 기준을 통과하여 교과서로 자격을 허가받은 제품이어서 기본 조건은 유사하다고 볼 수 있기 때문에 가격 대비 품질을 비교할 수 있다. 교과서는 본질상 교육과정을 구현하는 데 적절하면 되는 것이지, 화려한 외형이 중요한 것은 아니므로 더욱 그러하다.

제언
1.3.1.

가격 자율화에 대한 시장의 자동 조절화

이를 위하여 특히 학교가 교과서를 선정하는 과정 중 반드시 거쳐야 하는 절차인 ‘학교운영위원회 심의’를 받을 때, 이러한 가격 비교 정보를 제공한다면 분명 중요한 판단 요인이 될 것이다. 그리고 선정 과정을 마친 뒤, 교과서별 채택 상황을 공개하여 학교의 판단 요인이 무엇이었는지를 추론해 보도록 할 수도 있다. 이런 과정을 몇 년 되풀이 하면 교과서 가격은 시장의 힘에 의해 자동적으로 적정 수준을 회복할 것이다. 단 이 방안은 시장 수요자의 합리성을 전제로 해야만 가능한 일이다.⁵⁵⁾⁵⁶⁾

55) 최근에 상품 가격과 소비자 행동 간의 관계를 잘 보여주는 두 가지 사례가 보도되었다.

<사례 1> 3년 기다려야 사는 명품가방 대기자 2천명 / 가격 올려도 줄 선 한국 소비자, 지나친 ‘명품 사랑’ / 올 초 가격 인상으로 여론의 못매를 맞았던 명품 브랜드의 인기가 여전하다. 일부 브랜드는 구매예약 대기자만 2000명에 달하는 등 없어서 팔지 못할 정도다. 샤넬, 에르메스, 프라다 등은 새해 들어 3~10%가량 가격 인상을 단행했다. 하지만 한국 소비자들의 명품 사랑은 여전하다. 명품 브랜드 일부 모델은 물량 부족으로 6개월에서 3년까지 기다려야 하는 사례가 속출하고 있다(파이낸셜 뉴스 2012. 3. 11. <http://www.fnnews.com>).

<사례 2> 수입 화장품 ‘배짱 가격’에 소비자들 “불매운동 하겠다” / 수입 명품 회사들의 ‘내 맘대로 가격 인상 정책’에 시민들이 본격 항의에 나섰다. 한·미FTA(자유무역협정), 한·EU FTA가 발효됐는데도 일부 명품·화장품 브랜드의 경우 가격을 내리기는커녕 오히려 올리는 경우까지 있어, ‘한국 소비자만 똥’이라는 불만이 꾸준히 제기돼 왔다. 참다못한 소비자들이 한국에 불리한 가격 정책을 택하는 브랜드를 상대로 ‘적극 불매 운동’을 벌이겠다고 나섰다. 타깃이 된 브랜드는 미국의 유명 색조 화장품 ‘바비브라운’. 27일 현재 포털사이트 ‘다음’ 아고라엔 ‘바비브라운 한국 지사의 부당한 가격 정책에 항의합니다!’란 제목으로 이슈 청원이 돼 있다. 지난 23일 개설된 이 페이지는 ‘다음 달 말까지 2000명 서명’을 목표로 하고 있는데, 개설 하루 만에 1000명 이상이 동참의사를 표시했으며, 27일 오후 3시 현재 1600명이 넘게 서명했다(조선 경제, 2012. 3. 27. <http://news.chosun.com/>).

56) 물론 교과서 가격 자율화가 폭등 인상을 불러올 경우에는 ‘최고가가격제’를 시행할 수도 있다. 다만 그보다는 시장의 자동 조절 기능을 정착시키는 것이 장기적으로 더 효과적이라고 보기 때문에 이 연구에서는 최고가격제를 제안하지 않았다.

2. 디지털 교과서의 개발과 심의 방안⁵⁷⁾

2.1. 디지털 교과서의 개발 방안

정부는 ‘스마트교육 추진 전략’(2011. 6. 29.)을 통해 21세기형 교육 체제를 혁신하는 동력인 스마트교육은 ‘21세기 학습자 역량 강화를 위한 지능형 맞춤 학습 체제로 교육환경, 교육내용, 교육방법 및 평가 등 교육체제를 혁신’하는 것이라고 개념을 규정하였다. 그리고 이것을 다음과 같은 개념도로 형상화하였는데, 방법상의 혁신에 초점을 둔 것이다. 여기서 키워드는 ‘내 수준과 적성에 맞는 지능형 맞춤 학습’이고, 정부는 이를 위하여 정보기술을 활용함으로써 풍부한 자료를 제공할 것이라는 것이다.



[그림 III-1] 스마트교육 개념도

이렇게 학습 방법을 바꾸기 위해서는 먼저 교육자료 즉 교과서를 혁신해야 한다. 모든 학생이 동일하다는 가정 하에 개발하는 서책형 교과서로는 학습 방법의

57) 인정제에 대한 논의를 하는 이 연구에서 디지털 교과서도 포함시킨 까닭은 다름이 아니라, 향후 인정제 취지(산 지식의 신속 반영)를 살리려면 교과서가 서책형에서 디지털형으로 이행되어야 하고, 디지털 교과서를 공급하기 위해서는 검정보다 유연한 인정제로 심사해야 하기 때문에 ‘인정제 - 디지털 교과서’ 간의 상호 필요적 정합성은 매우 높은 편이다. 그러므로 주체와 심의 과정의 제도인 인정제의 발전 방향은 곧 교과서 존재 형태 차원인 디지털 교과서 발전 방향과 프레임이 같다고 볼 수 있기 때문에, 이 논의에 포함시켰다. 앞에서 본 인정도서 운영 방안은 바로 지금의 현안이고, 여기서 논의하려는 디지털 교과서는 향후 미래의 현안이 될 것이다.

변혁을 지원하지 못하는 것은 물론이고, 변혁 자체를 가로막는 셈이 될 것이다. IT 기술이 발달하면서 스마트폰을 일상적으로 사용하는 세대에 맞는 디지털 교과서가 나올 수밖에 없는 배경이 여기에 있다.⁵⁸⁾ 정부가 일단 2015년부터 본격적으로 공급하겠다고 한 디지털 교과서를 개발하고 심의하기 위해서는 새로운 관리 시스템과 운영 원칙이 필요하다.⁵⁹⁾

우리가 지금 논의하고 있는 교과서 발행 시스템은 서책형을 전제로 하는 인정제이다. 이것은 정해진 시기에 발행사가 완성본을 제출하면 교육청이 일시적으로 전체를 심사하여 시장 진입을 허용하는 제도이다. 그런데 이미 정부가 천명한대로 시장이 미래형인 디지털 교과서를 개발하면 어떻게 될까, 현재와 같은 시스템으로 심의 운영을 할 수는 없을 것이다.

(1) 디지털 교육용 DB 관리 시스템

2009 교육과정 개정에 따라 학교는 정부가 천명한 바와 같이 미래 사회를 리드할 수 있는 인재의 기본 조건인 ‘창의·인성교육’을 강화하는 데 초점을 두고 있다. 이는 21세기를 살아가야 할 인적자원의 기대 역량이라고 할 수 있는 ‘학습 및 혁신능력(learning and innovation skills), 생애 및 경력 개발능력(life and career skills), 정보·미디어·테크놀로지능력(information, media and technology skills)’(Partnership for 21st century skills, 2009)을 키우기 위한 방향이라 할 수 있다. 창의성을 근간으로 하는 미래형 교육을 하기 위하여 내용(교육과정)과 자료(교과서) 및 방법(교수·학습·평가 과정)을 과거와 다르게 개편해 나가야 한다는 것이 교육에 대한 사회적 니즈(needs)이다. 그러므로 정부는 이를 충족시키기 위해서는 교육과정을 필요할 때

58) 미국의 대형서점인 Amazon(AMZN)은 2011년을 변곡점(tipping point)으로 하여 온라인 판매망에서 전자책(e-book)이 전통적인 서책을 추월하였다고 발표했다(March 30, 2012). (<http://seekingalpha.com/article/469151-lightening-the-backpack-of-education-e-readers-and-e-textbooks>)

59) 이러한 정책에 대한 우려도 물론 있다. 2015년까지 초·중·고교의 종이교과서를 모두 디지털교과서로 전환하려는 한국의 ‘스마트 교육’ 정책이 예상 밖의 복병을 만났다고 워싱턴포스트(WP)가 25일(현지시간) 보도했다. 학생들이 가뜰이나 스마트폰 및 태블릿PC 등을 많이 이용하는 상황에서 교실에서까지 디지털 기기만 이용할 경우 이익보다 부작용이 더 클 수 있다며 한국 교육계 일각의 우려를 소개했다. 서울에서 일하는 한 교사의 말을 인용해 “학생들이 현실세계를 경험할 수 있는 기회가 더 줄어들 것”이라며 “컴퓨터 화면을 통해서만 세상을 보게 된다”고 보도했다. 한국 내 일부 언론도 디지털 교과서가 종이 교과서보다 무조건 좋다는 가정은 잘못됐으면서 정부 정책에 비판적이라고 전했다. 그러나 WP는 한국 정부의 이 정책이 거두고 있는 성과도 소개했다. 학생들이 노트북 PC는 물론 휴대폰을 통해서도 인터넷에 접속해 공부를 할 수 있어 등·하교 시간에도 숙제를 하는 것이 가능하다는 것이다(한국경제, 2012. 3. 31.).

바로 개정을 하여 학교와 사회의 시간적 격차를 줄이고, 교과서도 미래형으로 개발하여 IT와 교육의 융합을 통한 창의적 학습을 할 수 있도록 적극적인 변혁 정책을 천명하였다.⁶⁰⁾

앞으로 디지털교과서라는 미래형 교과서가 나오게 되면 교사가 지금보다 더 주도로 교과서를 재구성하여 활용해야 할 일이 많아질 것이다.⁶¹⁾ 그 때에는 교과서의 개념은 매체의 확대 해석이 아닌 학교 현장에서 교사가 사용하는 보조 자료까지를 포함하는 확대된 개념으로 재정립되어야 하며, 더불어 각 교과와 교육과정 내용은 보다 구체적인 성취기준을 제시하는 형태로 개선되어야 한다.⁶²⁾

특히 교육과정의 자율화, 개별화, 수시개정체제와 연계하여 향후 교과서는 교사와 학생의 관계 속에서 학생 개인별 맞춤형의 형태로 다양하게 완성될 것이다. 따라서 미래의 교과서는 플랫폼(platform)⁶³⁾의 개념으로 제공되고 교사는 교육부 또는 교육청 등에서 인증한 다양한 형태의 리소스(resource) DB 자료를 활용하여 맞춤형 교재를 개발하여 사용할 것으로 전망한다. 디지털교과서는 바로 그러한 개념을 구현할 수 있어야 한다. 즉 학생들이 전 세계와 실시간으로 소통하고 지식을 통합적으로 활용하며 자신의 학습이력을 관리할 수 있는 ‘학습 허브(Learning hub)’로서의 역할을 하는 살아있는 개별화된 교과서로서 교사와 학생의 손에서 만들어가는 교과서가 되어야 할 것이다. 그러면 디지털교과서의 성패를 결정하는 제일 요인은 무엇일까?⁶⁴⁾

60) 앞의 설문조사에서는 2020년의 교과서 모습으로 43.9%는 ‘서책형 중심-스마트 교과서 보조’로, 34.1%는 ‘스마트 교과서 중심-서책형 보조’라고 전망하였다. 모두 스마트 교과서는 대세로 보면서도 그 기능적 지위에 대해서는 중심과 보조로 인식의 차이가 있다. 물론 이것은 현 체제에 익숙한 성인(전문직, 교사, 편집인)들의 관점이기 때문에, IT 기술에 능숙한 초·중등 학생들의 인식 세계는 그와 다를 것이라고 추론할 수 있다. 그러므로 이에 대한 논의는 찬성과 반대라는 상반된 주장이 아니라 어떻게 하면 학교에 무리 없이 도입할 수 있고, 예상되는 역기능을 예방할 수 있는가에 집중해야 할 것이다. 그러므로 이 연구는 스마트 교과서 도입을 전제로 하여 가장 중요성이 큰 DB를 어떻게 구축하고, 그 자료에 대한 심의를 어떻게 할 수 있는지에 대한 제언을 하고자 한다.

61) 이 부분은 김송미(2011a, 2011b)에서 주로 옮겨 온 것임

62) 이렇게 학교 환경이 변하면 교육청의 역할도 달라질 것이다. 시·도교육청은 교육과정운영지침뿐 아니라 국가수준의 교육과정을 지역수준으로 상세화하여 학교에 제공하고 학교는 학교수준에 맞추어 조금 더 구체화하며 한 걸음 더 나아가서 학생 개인별 진로와 성취목표에 맞추어 개별화된 교육과정을 제공할 수 있는 단계로 발전해야 한다. 인정교과서 심사 관리를 담당해야 하는 일도 그런 차원에서 보면 교육청의 교육력 강화에 크게 도움 될 것이다.

63) 플랫폼(platform) : 교과목이나 개발업체와 상관없이 교과서를 효과적으로 활용할 수 있도록 제공되는 틀

64) 미국의 경우는 고성능 저가격의 디지털교과서가 시장에 나올 전망이다. ‘애플이 디지털교과서

그것은 교육용 디지털 콘텐츠 관리시스템에 달려있다. 2007년 당시 정부는 디지털 교과서 사업을 추진하면서 전자교과서(e-Book)를 디지털교과서(Digital Textbook)로 용어를 바꾸었는데, 공용어로는 세계 최초이다. 용어를 바꾼 이유는 디지털 교과서가 매체로서의 기능뿐 아니라 모든 형태의 정보 융합을 가능하게 하는 디지털 콘텐츠(Digital Contents)로서의 의미를 강조하기 위함이었다. 당시 인터넷과 연동되는 경우 검증되지 않은 자료가 교과서에 포함되는 문제와 아울러 저작권의 문제가 가장 큰 이슈였으나 향후 와이브로 환경의 보편화를 예상하여 웹기반으로 설계하도록 하였다. 자료에 대한 감·인정 문제의 해결방법은 콘텐츠 하나하나를 인정하는 방법도 있지만 DB또는 자료를 제공하는 출판사나 관련업체를 인증하는 방안도 있으며, 자료의 사용은 음악파일 다운받듯이 정액제 라이선스 개념으로 접근하여 풀어갈 수도 있을 것이다.

만일 당장 미래형 디지털교과서를 도입한다면 누가 어떻게 교육용 디지털 자료 관리 시스템을 구축하고 인증하며 지원해야 할까? 디지털 교과서를 본격적으로 도입하기 전에 먼저 디지털교과서에서 콘텐츠로 사용할 수 있는 방대한 디지털 기초 자료(raw materials)를 효율적으로 축적하고 체계적으로 관리하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다. 물론 지금도 시·도교육청의 교육정보원, 교육방송, 교육학술정보원, 한국교육과정평가원 등 교육 콘텐츠를 개발하고 서비스하는 기관이 있다. 그런데 본격적인 디지털교과서 시대를 열어가기 위해서는 이미 개발된 디지털 교육 자료를 체계적으로 DB화하고 수시로 보완(update)하여 교사와 학생이 자유롭게 사용할 수 있도록 지원해야 한다.⁶⁵⁾ 예를 들면 기존의 사이버가정학습, EBS 등과의 연계 작업을 더 강화하고, 박물관, 언론사 등의 공공기관이 보유하고 있는

사업에 진출한다. ... 미국 뉴욕 구겐하임 미술관에서 열린 신제품 발표회 현장에서 아이패드를 통해 디지털 교과서를 구현할 수 있는 아이북스2(iBooks 2)를 공개했다'고 밝혔다. 아이북스2엔 다양한 학습 콘텐츠가 담겼다. 동영상과 애니메이션을 기본으로 활용하며, 모르는 단어나 용어도 실시간으로 찾을 수 있다. 중요 문구에 밑줄을 긋거나 추가 학습 내용을 메모할 수도 있다. 필 실러 애플 마케팅 담당 선임 부사장은 “기존의 종이 교과서로는 디지털교과서의 방대한 학습 콘텐츠를 따라 올 수 없다. 우리는 아이패드를 활용해 완전히 새로운 교과서를 만들어냈다”라고 말했다. 애플이 공개한 디지털교과서의 가격은 저렴한 편이다. 교재 한권당 14.99달러를 넘지 않는 선에서 가격이 결정됐다. 현재 미국의 종이 교과서 가격은 65~80달러다. 애플은 교사들이 자체적으로 교재를 만들 수 있는 무료 소프트웨어 툴(도구)인 ‘아이북스 아서(iBooks Author)’와 수업계획서, 강의 노트 등을 만들어낼 수 있는 애플리케이션도 함께 공개했다(chosun.com 매거진 2012. 1. 24. <http://kid.chosun.com/>).

- 65) 앞으로 ‘교과서를 통하여 풍부한 자료를 다양하게 제공한다는 기본 취지 하에 기업과 민간 기관의 자료에 쉽게 접근하도록 개방화 콘텐츠를 확대할 필요가 있음. 적어도 교육 기관에서는 무궁무진한 IT 자료를 마음껏 가져다 수업할 수 있도록 해주기 바람(앞의 설문조사에서 정부에 바라는 바를 나타낸 응답)’

디지털 자료를 교육용으로 활용할 수 있도록 하는 ‘교육용 DB 종합 관리 서비스’가 필요한 것이다. 이러한 서비스를 통한 다양한 기관의 교육 정보 생산자와 사용자인 학교와의 원활한 연계를 위해서는 정부차원의 협약 체결 또는 관련법의 제정 등이 필요할 것으로 본다. 나이스, 에듀팍, 독서교육지원시스템 등도 디지털 교과서와 연동시켜 운용함으로써 학생의 학습이력이 효율적으로 관리될 수 있도록 지원하여야 한다. 디지털교과서가 현재와 같이 서책교과서를 디지털화한 형태가 되어서는 안 되며, ‘학습 허브(Learning hub)’로서의 자리매김을 하기 위해서는 무엇보다 현재 산발적으로 개발 운영되고 있는 다양한 교육용 DB를 종합적으로 연동시켜 디지털 교과서의 자료로 제공해 줄 수 있는 교육용 DB 종합 관리 서비스 구축이 필요하며, 이 서비스에서 제공하는 다양한 디지털 콘텐츠가 학교의 여러 가지 교육용 단말기에서 효율적으로 활용될 수 있도록 하기 위해서는 매체에 종속되지 않는 플랫폼의 표준화 또한 시급한 과제이다. 그러면 이 서비스는 누가 어떻게 구축하여 관리하면 좋을까?

정부는 스마트교육 추진전략을 발표하면서, 추진 과제의 기반으로 ‘클라우드 교육 서비스 기반 조성’을 내 놓았다. 그 세부 사안은 ‘스마트 교육 학교 인프라 구축, 교육콘텐츠 오픈마켓조성, 스마트교육 표준 플랫폼 개발’이라는 세 가지였다. 그리고 추진 전략 중에는 (교육콘텐츠 관리 체제 마련) ‘효율적 저작권 관리정보 체계 구축 및 교육콘텐츠관리센터 운영으로 저작물 이용 활성화 기반 마련’이라는 정책도 있었다. 이는 곧 공공창출 교육콘텐츠의 저작물관리센터 지정 및 운영을 통해 국가 수준에서 관리, 공공부분에서 우수한 교육콘텐츠 생산 촉진이라는 것이다.

이러한 스마트 교육에 필요한 교육용 DB 관리 종합 서비스 구축은 민간이 할 수는 없기 때문에 정부가 공공조직을 활용하여 구축하고, 발행사를 포함하는 민간 부문도 효율적으로 사용할 수 있도록 해야 할 것이다. 우리는 앞에서 설문조사를 통해 장차 디지털 교과서 시대에 통합적인 자료 저장 시스템(DB)를 어떻게 구축하는 것이 좋겠는가를 질문한 바 있다. 응답 결과는 정부가 특정 공공기관을 지정하여 업무를 의뢰하거나(35.9%), 중앙 정부와 시·도교육청이 공동으로 설치하여 운영(33.3%)하자는 것으로 나타났다. 물론 민간 발행사 협회(12.8%)와 일반 기업이나 사회단체가 개별 또는 연대하여(10.3%) 등도 있었지만 다수는 정부나 공공기관이 DB 운영을 해주기를 바라고 있다. 그리고 상시 정보를 수집하여 체계적으로 분류하고 자료의 신뢰성을 검증하며 저작권 문제를 해결해야 하는 등 DB 관리는 기술적인 면과 법적인 면 등 다양한 속성을 담아내는 것이다. 이런 배경에 따라 다음과 같은 정책 제언을 하고자 한다.⁶⁶⁾

제언
2.1.1.

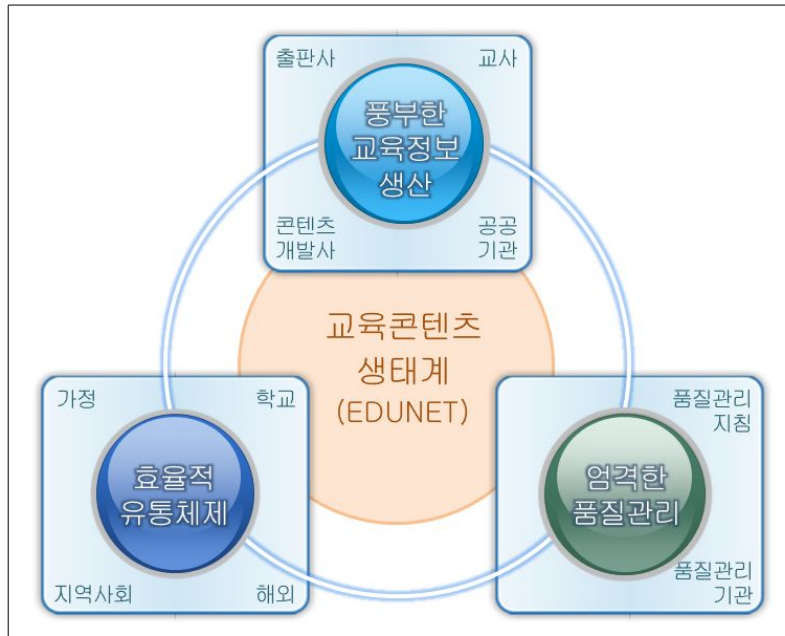
디지털 교과서 DB 구축 공공화

- 정부가 특정 전문 공공기관을 지정하여 ‘국가 교육 DB 종합관리 서비스’ 사업을 위탁한다.
- 이 기관은 직접 자료를 생산하기보다는 국가기관과 시·도교육청이 소장한 디지털 자료 및 외국의 자료 또는 사이트를 인증하고 학교와 연결시켜 주는 메타데이터서비스 역할을 주 임무로 한다.
- 디지털 교과서 발행사를 비롯한 민간의 정보원에 대한 신뢰성 검증을 하고, 정보의 질적 수준을 평가한다.
- 교육콘텐츠 오픈마켓의 지원 및 감독 기능을 한다.
- 교육용 정보의 사용에 뒤따르는 법적·경제적 조건을 해결하여 학교의 사용상 부담을 막아준다.

(2) 디지털 교과서 심의 방안

정부가 공공기관을 지정하여 디지털 교과서를 비롯한 교육용 콘텐츠를 수집하고 공급할 수 있도록 지원할 경우, 그 자료에 대한 검증은 어떻게 해야 할까? DB 자료에 대해서 기술적인 면만이 아니라 교육용이라는 질적인 가치 판단도 해야 하는 상황에서 현재 발행 제도 개념을 도입해 본다면 분명 인정제 정도는 유지해야 할 것이다. 즉 정부가 밝힌 다음과 같은 교육 콘텐츠의 질 관리를 할 수 있는 원칙과 방법을 인정해야 할 것이다. 품질 관리기관으로 지정된 기관은 엄격한 품질관리를 위한 표준 지침을 개발하고 상시 관리 시스템을 작동시켜 스마트 교육에 사용할 정보 자료의 신뢰성과 타당성을 보증해 주어야 한다.

66) 정부는 스마트교육 추진 전략에서 ‘교육 콘텐츠 자유이용 및 안전한 이용환경 조성’을 위하여 ‘국가교육콘텐츠관리센터’를 2013년부터 구축하고 운영하겠다고 하였다. 그러나 그 운영 시스템에 대한 자세한 계획을 발표하지는 않았기에 이 연구에서는 공공기관을 지정하여 의뢰하는 방안을 제안한 것이다.



[그림 III-2] 교육 콘텐츠 오픈마켓 서비스⁶⁷⁾

그러면 이러한 디지털 교과서는 무엇을 어떻게 심의하여야 할까? 교과서의 존재 형식 자체가 서책형과는 근본적으로 다르기 때문에 심의 내용과 방법도 달라져야 한다. 우선 디지털 교과서의 심의는 앞에서 논의한 연성 심의를 전제로 해야 할 것이다. 그 이유는 서책형과 같이 일정한 완성본의 형식이 아니기 때문에, 심의 대상도 전체 구성의 결성이나 체계정보다는 그 속에 들어있는 낱말의 자료에 대한 신뢰성과 타당성 중심으로 설정해야 한다. 그렇지만 디지털화된 수많은 자료의 가치를 하나하나 검증하는 것은 사실상 불가능하며, 또 수시로 교체할 자료를 검증하는 것의 실익이 없을 수도 있기 때문에, 그 자료 출처의 신뢰성을 확인하는 것이 더 실용적인 방법이다.

이러한 방법은 대량의 자료를 검증해야 하는 기술적인 난점과, 다변화되는 사회의 지식의 원활한 유통을 촉진하기 위한 문화적인 상황을 고려하여 최소한의 검증만 철저하게 하고 다른 선택 사항은 유연하게 인정하여야 한다는 인정제 취지에 기반한 것이다.

67) 출전 : 국가정보화전략위원회·교육과학기술부, 스마트교육 추진전략, 2011. 6. 29.

제언

2.1.2.

디지털 교과서 심의 효율화

- 교과서 완성본 전체가 아니라 제시된 자료 중심으로 심의한다.
- 자료 각각을 모두 검증하기 어렵기 때문에, 자료 출처인 정보원의 신뢰성을 확인하는 방법으로 심의한다.
- 자료 내용 심의도 공통기준에 속하는 필수 준수 사항만 엄격하게 심의한다.
- 계속 업데이트되는 자료는 학교에서 사용 중에 검증토록 하고, 결과는 중앙 관리 기관에 보내 공개토록 한다.



Ⅳ. 교과용도서에 관한 규정 조정 방안

1. 현행 법규의 내용에 관한 논의
2. 법규 개정안과 배경 논리

IV. 교과용도서에 관한 규정 조정 방안

1. 현행 법규의 내용에 관한 논의⁶⁸⁾

현행 교과서와 관계되는 법규에는 문제가 없는가? 이 질문은 2010 교과서 선진화 방안에 따라 교과서 정책의 전략적 변곡점을 맞은 현 시점에서 검토해 보아야 할 사안이다. 그 이유는 현행 교과서 정책 체제에서 정부가 요구하는 교과서 편찬 방향을 알기 위해서는 관련 법규를 정확하게 이해해야 하고, 앞으로 교과서 발행 제도를 개선해 나가기 위해서도 이 법규의 문제점을 분석하여 개선해 나가야 하기 때문이다.

실정법상 교과서와 직·간접으로 관련되는 법은 ‘헌법 → 법률(교육기본법, 초·중등교육법) → 시행령(대통령령 : 교육과정심의회규정, 교과용도서에 관한 규정, 교육부령 : 교과용도서 편찬상의 유의점 및 검정기준)’인데, 그 내용은 다음 표와 같다. 물론 헌법에는 교과서에 대한 내용은 없지만, 헌법이 모든 법규의 가치 전제가 되기 때문에 교과서 관련 법규를 검토할 때도 가치 판단 준거는 헌법에 두어야 한다. 교육의 자주성과 전문성은 바로 교사의 교수권과 관련되며, 그것이 교사의 교재 제작과 사용을 뒷받침하는 헌법 이념이다.

법률은 좀 더 구체적으로 교과서에 대한 규정을 두고 있다. ① “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육인적자원부장관이 검정 또는 인정한 교과용도서를 사용하여야 한다.”는 초·중등교육법이 그러하다. 물론 이 규정은 학습권과 더불어 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 어떠한 정치적·파당적 또는 개인적 편견의 전파를 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.”는 교육기본법의 ‘교육의 중립성’ 원칙에 비추어 보면 분명히 이해할 수 있는 것이지만, 자주성과 전문성을 인정받은 교사로서는 그 타당성에 대한 의구심을 가져 볼 수도 있다. 그러므로 실정법상의 규정은 개인의 의사에 반(反)하는 것이라고 하여도 당연히 지켜야 하지만, 그 입법 취지와 사회적 상황을 연계시켜 문제를 개선하기 위한 제안을 할 수도 있다.

법은 추구하는 목적에 맞아야 하고, 목적과 방법이 정의(正義)의 원칙에 어긋나

68) 이 부분은 김정호(2007), “교과용도서 법규 문제는 없는가?”의 내용을 바탕으로 수정 보완한 것이다.

지 말아야 하며, 누구든지 쉽게 이해할 수 있도록 명료하고 언제나 안심하고 지킬 수 있도록 법적 안정성을 갖추어야 한다. 법적 안정성은 한번 만든 법은 고치지 말고 언제나 무조건 지켜야 한다는 것이 아니라, 시대정신에 맞도록 유연하게 고쳐져 그 일관된 논리를 유지하여 국민들이 합리적으로 생각하면 미래 법의 방향을 예측할 수 있도록 하려는 것이다. 그러면 현행 교과서 관련 법체계에는 문제는 없는가?

<표 IV-1> 교과서 편찬과 관련된 실정법 체계

법		교육·교과서 관련 주요 내용
법률	헌법	<ul style="list-style-type: none"> ▪제31조(교육을 받을 권리) 第31條 ①모든 국민은 能力에 따라 均등하게 敎育을 받을 權利를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 子女에게 적어도 初等敎育과 法律이 정하는 敎育을 받게 할 義務를 진다. ③義務敎育은 無償으로 한다. ④敎育의 自主性·專門性·政治的 中立性 및 大學의 自律性은 法律이 정하는 바에 의하여 保障된다. ⑤國家는 平生敎育을 振興하여야 한다. ⑥學校敎育 및 平生敎育을 포함한 敎育制度와 그 운영, 敎育財政 및 敎員의 地位에 관한 基本的인 사항은 法律로 정한다.
	교육기본법	<ul style="list-style-type: none"> ▪제2조(교육의 이념) 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는데 이바지하게 함을 목적으로 한다. ▪제3조(학습권) 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다 ▪제5조(교육의 자주성) ①국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ▪제6조(교육의 중립성) ①교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 어떠한 정치적·파당적 또는 개인적 편견의 전파를 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다. ▪제9조(학교교육) ③학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성의 함양을 포함한 전인적 교육을 중시하여 이루어져야 한다. ▪제12조(학습자) ②교육내용·교육방법·교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 강구되어야 한다. ▪제14조(교원) ④교원은 특정 정당 또는 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다.
	초·중등교육법	<ul style="list-style-type: none"> ▪제23조(교육과정등) ①학교는 교육과정을 운영하여야 한다. ②교육인적자원부장관은 제1항의 규정에 의한 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육인적자원부장관이 정한 교육과정의 범위안에서 지역의 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있다. ③학교의 교과는 대통령령으로 정한다. ▪제29조(교과용도서의 사용) ①학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육인적자원부장관이 검정 또는 인정한 교과용도서를 사용하여야 한다. <개정 2001.1.29> ②교과용도서의 범위·저작권·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

법		교육·교과서 관련 주요 내용	
시행령	대통령령	교육과정 심의회 규정	<ul style="list-style-type: none"> ▪제1조(설치) 학교의 교육과정의 제정·개정에 관한 사항 심의, 이에 관한 조사·연구를 하게 하기 위함 ▪제2조(구성) 교과별위원회, 학교별위원회와 운영위원회 등
		교과용 도서에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> ▪제1장(총칙) ▪제2장 교과용도서의 편찬·검정 및 인정 ▪제3장 교과용도서심의회 등 ▪제4장 수정 및 개편 ▪제5장 발행 ▪제6장 가격 사정 ▪제7장 감독 ▪제8장 권한의 위임
		행정권한 위임 및 위탁에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> ▪제44조 (교육인적자원부소관) ④한국교육과정평가원장에게 위탁 3. 교과용도서의 검정·인정에 관한 사항
	부령	교육과정	<ul style="list-style-type: none"> ▪총론, 각론(과목별 목표-내용-방법-평가)
		교과용도서 구분고시	<ul style="list-style-type: none"> ▪검·인정 대상도서 분류
		편찬상의 유의점 및 심사기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪유의점 : 편찬방향, 유의점(공통기준 - 교과기준)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪개요, 공통기준, 과목기준

교육기본법이 천명한 바와 같이 전인교육을 대전제로 하여 학생의 능력을 최대한 발휘토록(교재의 목적) 학생 인격과 개성 존중형(교재의 조건) 교과서를 편찬토록 하는 것이 교과서 관련 법규의 방향이다. 이 법 규정에 대한 사회적 쟁점도 있고, 정책의 예측 가능성과 권리-책무 체계의 정합성 부분에 몇 가지 문제가 있다. 그 문제를 판례와 실제 상황을 기준으로 발행제도·검정대상 교과목 선정·검정시행 과정으로 나누어 논의하여 보자.

교과용도서 발행제도에는 국정·검정·인정제가 있다. 이 제도의 쟁점은 헌법상 국·검인정제의 합헌 여부와 자유발행제 허용 여부이다(헌법재판소 판례 1992. 11. 12. 89헌마88; 김유환, 2002; 이계수, 1999). 이 문제는 이미 1992년 헌법재판소의 판결로 정리된 사안이므로 간단하게 보자. 1989년 교과서 제도의 위헌여부를 묻는 청구인의 주장은 ‘교과서 제도를 대통령령에 규정한 것은 헌법 제31조의 교육·교과서제도법률주의에 위반되고, 국정제는 헌법의 학문의 자유를 제한하며, 검인정은 검열에 해당하여 출판의 자유를 침해한다’는 것이었다. 여기에 대해 헌법재판소는 미성숙한 학생들의 학습권과 전인교육을 위하여 대학과 달리 초·중등학교 교사의 수업 내용에 제약을 가하는 교과서 발행에 정부가 관여하는 것은 정당하고, 검정에 합격되지 못한 도서라도 출판 자체를 금지하는 것은 아니라고 하여 청구인의 주장을 받아들이지 않았다. 헌법재판소는 정부가 관여하는 교과서 국정·검정·인정 제도 자체는 합헌이며 그 결정은 정부의 재량이라 보았다(1992. 11. 12. 89헌마88).

“초·중·고교생들은 교사의 주장을 새겨들을 능력이 없으므로 교사들은 국가가 감독·검열한 뒤 인정해 준 내용만 교육해야 한다는 전근대적 교육관에 근거해서는 창의력 있는 교육은 가능하지 않다(이계수, 1999).”는 비평도 검토해 볼 필요가 있다. 물론 ‘국가가 감독·검열한 내용 → 창의력 교육 불가’라는 논리에는 문제가 있다. 국가가 개입한다 하여도 사전에 공개된 기준을 가지고 민간인으로 구성된 위원회가 심의하는 현 교과서 검정 체제에서 보면 이 제도가 국가 이데올로기를 주입하거나 특정 가치는 배제될 것이라는 가정 자체가 현실성이 낮다. 그리고 창의력 교육은 교과서 내용보다 교수·학습 과정과 방법의 개방성·유연성 등에 따라 되는 것이므로 국·검정 교과서로 창의력 교육을 못한다는 주장은 단순 논리라고 본다. 이렇게 교과서 국·검·인정제의 가치를 부정하고 무조건 자유발행제를 주장하거나 또는 자유발행제를 거부만 하는 것은 모두 헌법 취지와 다르기 때문에, 앞으로 정부는 교과서 발행 정책을 유연하게 펴 나가야 할 것이다. 즉 앞으로 다원개방사회에 대비하기 위하여 헌법재판소의 판결과 같이 장기적으로 현행 국정 교과서는 검정제로, 검정제 중 선택과목은 인정제로, 그리고 인정 교과서는 자유발행 형식으로 전환시켜야 한다.

한국교육행정학회는 교육법론(1996)이라는 책을 통해 교육과정과 관련된 법에 대하여 ‘교육과정 통제 및 결정 권한이 불명확하고 명문 규정이 결여되어 교육부 관계자의 해석이나 해설에 의거해서 그 행정이 이루어지는 점이 많다. 이러한 법의 흠결 상황에서 교육부는 교육과정 행정에 대한 포괄적인 지배권을 갖고 있다.’는 문제를 제기하면서, 그 개선안으로 ‘적정 수준의 분권화 규정, 교사의 교육과정 편성·교재 채택, 학부모와 학생의 과목 선택권 확대 등’을 들었다.

물론 동 학회가 제안하였던 여러 대안은 대부분 2000년 이후 제7차 교육과정에서 이미 시행 중이기 때문에 교육과정 행정 자체에 심각한 문제가 있다고 할 수는 없다. 그러나 동 학회가 제기한 법의 흠결이나 불명확 등은 법체계와 교육적 논리 및 현실 상황 등을 기준으로 하여 연구해 볼 필요가 있다. 현행 실정법 자체는 존중하고 지켜야 마땅하지만, 빠진 사항이 있거나 합리성이 낮은 내용이 있으면 바로 보완 수정해 나가는 것은 법적 안정성을 해치지 않을 뿐만 아니라 합목적성과 정의를 위해서도 꼭 필요한 일이다. 법규를 정비하는 것이 행정의 시스템을 바로잡는 일이고, 그것이 바로 비전이 제시한 목표를 달성하는 지름길이기 때문이다. 물론 그 과정에서는 외국의 입법 사례를 놓고 우리나라와 외국의 학교교육 제도와 문화 등을 고려하여 비교 검토해야 할 것이다.

2. 법규 개정안과 배경 논리⁶⁹⁾

법이 정책의 산물인지, 정책이 법의 구현 수단인지는 오랜 논의 중이지만 법적 뒷받침이 되지 못하는 정책은 그 자체 현실적인 강제력을 부여받지 못한다. 여기서는 교과서의 대부분을 차지하고 있는 인정도서의 위상 변화에 따른 인정도서 개념 규정 문제, 인정도서 신청권자 문제, 국가 교육과정에 제시하지 않은 신설과목이나 단위학교에서만 사용하는 교재 등과 관련된 다양한 내용을 미래지향적인 관점에서 검토 기술하고자 한다. 교과용도서 구분고시(제2011-29호)에 인정도서로 분류된 교과서는 전체의 84%에 달한다. 교과서 정책의 주요 방향이 국정도서·검정도서 중심에서 인정도서 중심으로 바뀌어감에 따라 대통령령으로 되어 있는 교과용도서에 관한 규정(이하 ‘규정’이라 한다)에 대한 재정비가 필요하다.

기술 방법은 법령 중 쟁점이 되는 주요 조항에 대한 개정 이유, 근거, 타당성을 중심으로 전문가 협의회를 거쳐 검토한 내용을, 현 제도를 지원하고 발전적인 방향에서 조항별로 제시하고자 한다.

가. 교과서 개념 정의

현행 규정에서 용어 정의의 경우 정의의 기능을 제대로 하고 있지 못한 채 동어 반복을 하고 있다. ‘검정도서’는 “교육과학기술부장관의 검정을 받은 교과용도서”라고 규정 제2조 5호에 정의된 반면, ‘인정도서’는 현재 “국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육과학기술부 장관의 인정을 받은 교과용도서”라고 규정 제2조 6호에 정의되어 있다. 교과서의 대부분이 인정도서로 전환되었고 교과서 정책 방향이 달라졌음에도 ‘인정도서’는 여전히 국정도서·검정도서가 없을 때 사용하거나 보충하는 의미의 개념으로 남아 있다. 그렇지만 검정도서와 인정도서가 차별화되게 정의되어야 할 필요가 있으므로 “인정도서라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 교육과학기술부장관의 사용 허가를 받은 교과용도서를 말한다.”와 같이 재정의할 필요가 있다.

69) 이 개정안은 조난심 외(2010)의 ‘교과용도서에 관한 규정 전면 개정(안)’을 참조하며 연구 자문진의 검토 집중작업 2회(2012. 1월)를 통해 논의된 바를 다시 변호사가 참여하는 전문가 검토회의(2012. 3월)를 거쳐 공론화된 결과를 정리한 것으로, 이 과정에서 법규의 교육적 가치만이 아니라 법률적 체계성도 반영한 것이다.

교과용 도서의 위계와 관련된 부분은 제3조 교과용 도서의 선정에서 위계 및 사용기준을 명확하게 제시하면 된다. 제2조 6호에서 개념 정의된 인정도서의 위상처럼 교과용 도서의 선정에서도 검정도서·인정도서를 대등한 지위에서 문구를 정리하여야 한다. 즉 “학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서·인정도서를 선정·사용하여야 한다.”와 같이 명확하게 할 필요가 있다. 국정도서·검정도서·인정도서가 구분 고시되기 때문에 검정도서 대신 인정도서를 사용할 수 없으므로 이로 발생하는 문제는 없을 것이다.

제3조 1항 뒷부분의 “다만, 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 제16조의 규정에 의하여 인정받은 인정도서를 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.”의 규정은 삭제하는 것이 바람직하다. 이미 제2조에서 인정도서를 정의하였기 때문이다. ‘제16조의 규정에 의하여 인정받은 인정도서’와 관련된 내용은 관련 규정을 다룰 때 검토하는 것으로 한다. 제3조 2, 3항의 검정도서는 검정도서·인정도서로 수정해야 한다.

앞에서 논의한 인정도서 정의와 관련된 규정 개정안 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-2> 인정도서의 정의와 관련된 개정(안)

현재	개정(안)
제2조(정의) 5. "검정도서"라 함은 교육과학기술부장관의 <u>검정</u> 을 받은 교과용도서를 말한다.	제2조(정의) 5. "검정도서"라 함은 교육과학기술부장관의 <u>사전 승인</u> 을 받은 교과용도서를 말한다.
6. “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 <u>사용하기 위하여</u> 교육과학기술부장관의 <u>인정</u> 을 받은 교과용도서를 말한다.	6. "인정도서"라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 교육과학기술부장관의 <u>사용 허가</u> 를 받은 교과용도서를 말한다.
제3조(교과용도서의 선정) ①학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서를 선정·사용하여야 한다. <u>다만, 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이</u>	제4조(교과용도서의 선정) ①학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서· <u>인정도서를</u> 선정·사용하여야 한다.

<p>를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 제16조의 규정에 의하여 인정받은 인정도서를 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>②학교의 장은 해당 학교에서 사용할 검정도서를 선정함에 있어서는 ~ (이하 같음)</p> <p>③교육감 또는 교육장은 관할구역 안의 학교의 장에게 당해 학교에서 사용할 검정도서를 선정함에 필요한 ~ (이하 같음)</p>	<p>②학교의 장은 해당 학교에서 사용할 검정도서·<u>인정도서</u>를 선정함에 있어서는 ~ (이하 같음)</p> <p>③교육감 또는 교육장은 관할구역 안의 학교의 장에게 당해 학교에서 사용할 검정도서·<u>인정도서</u>를 선정함에 필요한 ~ (이하 같음)</p>
--	---

나. 감수제(監修制)

교과용도서의 질 관리를 위해 교과서의 개발 또는 심사에서 감수 과정은 매우 중요한 의미를 지닌다. 교과서 심사 과정에 감수를 필수로 할 것인가 여부는 교과서의 성격이나 내용에 따라 달리 정할 수 있지만, 교과서의 질 관리를 위해 필요한 감수의 근거를 규정에 명시해 줄 필요가 있다. ‘감수’는 “교과용 도서의 내용 및 표기·표현 오류, 내용의 편향성 등을 바로잡기 위하여 관계 전문가 또는 전문기관 등에 자문하는 것을 말하며, 이와 같은 정의는 제2조 9호에 다음과 같이 추가하면 될 것이다.

<표 IV-3> 감수 정의 관련 개정(안)

현재	개정(안)
없음	<p>제2조(정의)</p> <p>9. “감수”라 함은 교과용도서의 내용 및 표기·표현 오류, 내용의 편향성 등을 바로잡기 위하여 관계 전문가 또는 전문기관 등에 자문하는 것을 말한다.</p>

감수와 관련된 조항은 별도의 조항을 신설하여 추가로 반영하면 될 것이며, 주요 내용은 “교육과학기술부장관은 교과용도서의 개발, 검정·인정 단계에서 필요한 경우에는 감수를 할 수 있도록 하는” 것이다. 감수 결과는 교과용도서심의회 심의 보조 자료로 활용할 수 있도록 하며, 교과용도서를 편찬하거나 발행하는 자는 어문규범을 준수하도록 해야 한다. 이와 관련된 규정 개정안 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-4> 감수 관련 개정(안)

현재	개정(안)
없음	제27조(감수) ①교육과학기술부장관은 교과용도서의 개발, 검정·인정 단계에서 필요한 경우에는 감수를 할 수 있다. ②제1항에 따라 감수한 결과는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회의 심의 보조자료로 활용할 수 있다. ③교과용도서를 편찬하거나 발행하는 자는 「국어기본법」 제18조에 따른 어문규범을 준수하여야 한다.

다. 교과용도서의 구분고시

교과용도서 구분고시와 관련해, 국정도서와 검정도서의 고시와 관련된 조항은 ‘제4조(국정도서) 국정도서는 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.’와 ‘제6조(검정도서) 검정도서는 제4조의 규정에 의한 국정도서의 외의 것으로서 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.’는 규정에 있다. 구분고시는 현재 국정도서·검정도서·인정도서로 구분 고시하고 있는 것과 규정을 일치시킬 필요가 있다. 즉, 국정·검정·인정도서로 구분하여 고시한다고 명확하게 제시할 필요가 있다. “제3조(교과용도서의 구분고시) 교육과학기술부장관은 초·중등교육법 제23조에 의한 교육과정의 운영, 교과용도서의 편찬·개발·공급 등을 고려하여 국정·검정·인정도서로 구분하여 고시하여야 한다.”와 같이 구분고시를 명확하게 규정에 담을 필요가 있다. 이와 관련된 규정 개정안 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-5> 교과용도서 구분고시 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제4조(국정도서) 국정도서는 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.	제3조(교과용도서의 구분고시) 교육과학기술부장관은 초·중등교육법 제23조에 의한 교육과정의 운영, 교과용도서의 편찬·개발·공급 등을 고려하여 국정·검정·인정도서로 구분하여 고시하여야 한다.
제6조(검정도서) 검정도서는 제4조의 규정에 의한 국정도서 외의 것으로서 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.	

라. 교과용도서의 선정

제3조(교과용도서의 선정) 제3항에서도 인정도서를 검정도서와 동등한 위치에서 선정하도록 문구를 수정해야 하며, 인정도서 확대에 따라 학교에서 교과서를 선정할 때 겪을 수 있는 어려움을 최소화 하도록 관할청에서 지원할 필요가 있다. 시도교육청 또는 교육지원청에서 검정도서·인정도서 선정을 위한 권장 목록을 교과목별로 제공해야 한다는 규정을 신설해야 한다는 의견도 있었다. 그렇지만 이미 검정 또는 인정도서로 승인된 교과서의 서열을 다시 정하는 것이 타당한가 하는 문제와, 출판사의 이해관계 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 문제로 인해 제안에 반영되지 않았다. 그렇지만 향후 인정도서가 대폭 확대될 경우 학교가 많은 교과서를 다 검토하여 제대로 선정하는 데 많은 한계가 있다는 문제를 해결하기 위한 교육청의 지원에 대해 고민이 필요하다. 즉, 교과서 선정의 어려움에 따른 학교와 학부모의 고민을 해결하기 위해 도서의 편찬방법 및 내용, 특징에 대한 정보는 제공해 주어야 한다. 편찬방법 제공이 규정에 들어가야 하는 이유는 홍보 자료에 저자명을 넣을 수 있게 하는 근거가 되기 때문이다. 이와 관련된 규정 개정안 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-6> 교과용도서의 선정 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제3조(교과용도서의 선정) ③교육감 또는 교육장은 관할구역 안의 학교의 장에게 당해 학교에서 사용할 검정도서를 선정함에 필요한 도서의 편찬 방법 및 내용 등 도서별 특징에 관한 자료를 작성하여 제공할 수 있다.	제4조(교과용도서의 선정) ③교육감 또는 교육장은 관할구역 안의 학교의 장에게 당해 학교에서 사용할 검정도서· <u>인정도서</u> 를 선정함에 필요한 도서의 편찬 방법 및 내용 등 도서별 특징에 관한 자료를 작성하여 제공할 수 있다.

마. 교과용도서의 편찬

국정도서의 편찬과 관련해서는 규정 제5조에 “국정도서는 교육과학기술부가 편찬한다. 다만, 교육과학기술부장관이 필요하다고 인정하는 국정도서는 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다.”라고 되어 있다. 모든 국정도서를 현실적으로 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬하고 있으므로 “교육과학기술부장관은 국정도서의 편찬을 위하여 필요한 경우에는 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다.”와 같이 간명하게 하나의 문장으로 정리하는 것이 좋겠다.

검정실시와 관련해서는 제7조에 구체적 내용을 명시하고 있음에도 불구하고 검정을 실시해야 한다는 조항이 명확하게 명시되어 있지 않다. 따라서 “교육과학기술부장관은 제4조의 규정에 의하여 고시하는 교과목의 검정도서에 대하여 검정을 실시하여야 한다”와 같이 검정 실시의 근거를 명확하게 제시하는 것이 논리상 맞다고 본다. 또, 검정의 주체가 교육과학기술부장관이 전문기관에 위탁하여 실시하는 현실에 맞게 “교육과학기술부장관은 교과목의 관련 전문기관 등에 위임 또는 위탁하여 검정을 실시할 수 있다.”와 같이 위임, 위탁 규정이 신설되어야 한다. 관련된 신설 조항의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-7> 교과용도서의 편찬 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제5조(국정도서의 편찬) <u>국정도서는 교육과학기술부가 편찬한다. 다만, 교육과학기술부장관이 필요하다고 인정하는 국정도서는 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다. <개정 2008.2.29></u>	제5조(국정도서의 편찬) <u>교육과학기술부장관은 국정도서의 편찬을 위하여 필요한 경우에는 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다.</u>

제6조(검정도서) 검정도서는 제4조의 규정에 의한 국정도서 외의 것으로서 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다. <개정 2008.2.29>	제6조(검정도서) ①교육과학기술부장관은 제4조의 규정에 의하여 고시하는 교과목의 검정도서에 대하여 검정을 실시하여야 한다. ②제1항에 따라 교육과학기술부장관은 교과목의 관련 전문기관 등에 위임 또는 위탁하여 검정을 실시할 수 있다.
---	--

바. 검정 방법과 수수료

검정심사는 기초조사와 본심사로 이루어지는데 기초조사에서 이루어지는 내용이 무엇인지 구체적으로 명기할 필요가 있다. 실질적으로 기초조사는 본심사에 필요한 대상도서의 기초자료를 수집하고 조사하는 것이 주요 활동 가운데 하나이므로 이러한 활동이 내용 오류, 표기·표현 오류 조사와 함께 이루어져야 한다. 제10조의 '합격결정' 논리 구조상 제16조의 '인정도서의 인정'에 호응하기 위하여 '검정의 합격결정'으로, 제10조의2 '이의신청'도 '검정의 이의신청'으로 수정하는 것이 타당하다. 관련 조항을 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-8> 검정방법 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제9조(검정방법) ②기초조사는 대상도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사한다.	제9조(검정방법) ②기초조사는 본심사에 필요한 대상도서의 기초자료, 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사한다.
제10조(합격결정)	제10조(검정의 합격결정)
제10조의2(이의신청)	제11조(검정의 이의신청)

검정 수수료 관련된 부분은 보다 전문성 있는 기관의 검토의견을 받을 필요가 있다. 현행 규정에는 “제13조(검정수수료) ①검정을 신청하는 자는 교육과학기술부장관이 신청도서의 쪽수, 검정심사의 교과별 난이도 및 검정 비용 등을 고려하여 결정·공고하는 수수료를 납부하여야 한다. ②제1항의 규정에 의하여 납부한

수수료는 반환하지 아니한다. ③교육과학기술부장관은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제45조에 따라 위탁한 기관에 예산의 범위에서 심사에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.”로 되어 있다.

여기서 첫 번째 쟁점은 제1항의 쪽수 및 교과별 난이도에 따라 수수료를 얼마로 할 것인가 하는 내용이 규정에 들어가야 하는 사항인가 하는 점이다. 수수료 징수 근거가 있으므로 세부적인 내용은 별도의 지침으로 작성해도 무방하다는 의견도 제시되었다. 그러나 대부분의 시·도교육청 교육규칙에 수수료 징수 관련 내용이 쪽당 가격으로 구체화되어 있기 때문에 수수료 산출 기준을 명확히 해야 한다는 의견이 많았다.

두 번째 쟁점은 제13조의 검정 수수료 조항을 시·도교육청에서 인정도서 심사에 적용하도록 위임 규정으로 할 때에도 여전히 교육과학기술부장관이 검정수수료를 결정·공고해야 하는 규정의 문제이다. 이를 보완하여 검정·인정권자로 수정하면 인정도서의 수수료 징수에도 별 문제가 없을 것이다.

검정·인정수수료와 관련된 연구진의 의견을 표로 제시하면 다음과 같다.

<표 IV-9> 수수료 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제13조(검정수수료) ①검정을 신청하는 자는 <u>교육과학기술부장관이</u> 신청도서의 쪽수, 검정심사의 교과별 난이도 및 검정 비용 등을 고려하여 결정·공고하는 <u>검정 수수료</u> 를 납부하여야 한다.	제13조(검정·인정수수료) ①검정·인정을 신청하는 자는 <u>검정·인정권자가</u> 신청도서의 쪽수, 심사의 교과별 난이도 및 비용 등을 고려하여 결정·공고하는 <u>수수료</u> 를 납부하여야 한다. 제11조에 대한 <u>이의신청의 경우에도 같다.</u>

사. 인정도서의 신청

다양하고 창의적인 교과서 개발을 위하여 교과용도서를 국정도서·검정도서에서 인정도서로 대폭 전환함에 따라, 학교장으로 제한되어 있는 인정도서 신청권자를 학교장, 저작자 및 발행자 등으로 확대할 필요가 있다. 규정 제14조 제1항에는 인정도서 신청권자를 교육장과 학교장으로 제한하고 있다. 다만 제4항에 “국정도서 또는 검정도서의 지도서가 없는 교과목의 지도서의 경우에는 저작자, 발행자 또는

저작자와 발행자가 공동으로 교육과학기술부장관에게 인정도서의 인정을 신청할 수 있다.”라고 규정하고 있을 뿐이다. 인정도서 신청권자를 교육장과 학교장 이외에 저작자, 발행자 또는 저작자와 발행자 공동으로 신청할 수 있도록 제14조 제1항의 내용을 변경할 경우 제4항은 중복되는 내용이 되므로 삭제해야 한다.

또 인정도서 신청권자를 단순화할 필요가 있다. 제14조 제2항의 인정도서는 국립학교 또는 방송통신고등학교와 관련된 것으로, 제1항에 공통으로 적용받도록 하는 것이 타당하다. 교과서 정책 변화에 따라 방송통신고등학교의 교과서도 시·도 교육청에서 심의하도록 하는 것이 업무의 일관성 및 현실성이 있고, 교과서 개발 및 사용의 자율권 확대와도 부응하기 때문이다.

인정도서 신청시기와 관련해 제1항에 “인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 6개월 전까지” 교육과학기술부장관에게 인정도서의 인정을 신청하도록 한 조항도 변경이 필요하다. 인정도서의 인정은 신청, 심사, 인쇄 등에 필요한 기간을 모두 고려하여야 하기 때문에, 교과서 공급에 차질이 없도록 신청 시기를 “인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 9개월 전까지”로 변경하는 것이 타당하다.

제14조와 관련된 규정 개정안 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-10> 인정도서 신청 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제14조(인정도서의 신청) ①교육장(고등학교의 경우에는 학교의 장을 말한다)은 관할구역 안의 학교(고등학교의 경우에는 해당 학교를 말한다)의 교과목에 관하여 인정도서의 사용이 필요하다고 판단되는 경우에는 인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 6개월 전까지 교육과학기술부장관에게 인정도서의 인정을 신청하여야 한다. 다만, 교육과학기술부장관은 교육과정의 개정 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 인정도서의 인정신청기한을 달리 정하여 공고할 수 있다.	제14조(인정도서의 신청) ①교육과학기술부장관이 고시하는 인정도서의 신청은 학교장, 저작자 또는 발행자가 하거나 저작자와 발행자가 공동으로 한다.
②제1항의 규정에 불구하고 국립의 대학	② 제1항의 규정에 의한 인정도서의 신

<p>또는 교육대학에 소속된 각급학교를 제외한 국립의 각급학교에서 인정도서를 사용하고자 하는 경우에는 당해 학교장이 교육과학기술부장관에게, 공립의 방송통신고등학교의 경우에는 당해 학교장이 교육감을 거쳐 교육과학기술부장관에게 각각 인정을 신청하여야 한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 교육과학기술부장관이 정하는 교과목에 관하여 인정도서를 사용하고자 하는 경우 학교장은 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3인 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육과학기술부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.</p> <p>④제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 국정도서 또는 검정도서의 지도서가 없는 교과목의 지도서의 경우에는 저작자, 발행자 또는 저작자와 발행자가 공동으로 교육과학기술부장관에게 인정도서의 인정을 신청할 수 있다.</p>	<p>청은 인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 9개월 전까지 교육과학기술부장관에게 하여야 한다. 다만, 교육과학기술부장관은 교육과정 개정 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 인정도서의 인정신청기한을 달리 정하여 공고할 수 있다.</p> <p>③제1항에서 정한 교과목 이외의 교과목에 관하여, 인정도서를 사용하고자 하는 경우 학교장은 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3인 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육과학기술부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.</p> <p>(삭제)</p>
---	---

인정도서의 사용 범위와 관련해서 제17조 제3항에 “교육과학기술부장관은 인정도서의 인정을 한 교과목에 관하여 국정도서 또는 검정도서가 있게 되거나 교육과정의 변경 등으로 당해 인정도서를 사용하기 곤란하게 된 경우에는 인정도서의 인정을 취소할 수 있다. 이 경우 교육과학기술부장관은 인정을 받은 자에게 지체 없이 취소 사실을 통보하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 국정·검정·인정 구분이 바뀌게 되면 교과용도서 구분고시를 다시 하기 때문에 이 조항은 의미가 없어지므로 삭제되어야 한다는 소수 의견이 있었다. 그러나 인정도서의 경우 구분고시에 포함되지 않는 교과서가 있고, 이러한 교과서는 특성화고등학교 신설학과의

경우에 특히 많이 발생되므로 존치하는 것이 바람직하다는 의견이 더 많았다.

아. 교과용도서심의회

교과용도서심의회와 관련해서는 편찬심의회, 검정심의회, 수정심의회, 가격결정 및 발행심의회, 운영위원회 등의 조직이 필요하다는 선행 연구(조난심 외, 2010)의 개정안에 대한 검토를 한 결과, 심의회의 포괄적 규정으로 각 위원회를 구성하는데 무리가 없고, 세부 규정을 신설할 경우 위임규정에 따라 시·도교육청에도 각 위원회가 구성되어야 하는데 현실적으로 인원 확보가 어렵고 형식적인 위원회가 될 가능성이 높다고 판단된다. 법리적으로도 검정심사 후에 수정심의를 한다는 것이 맞지 않으며, 위원회를 교과목별, 학교급별 등으로 세분화하면 오히려 크기만 비대해질 뿐 오히려 운영에는 내실이 없게 될 것이다.

따라서, 심의회의 종류를 굳이 나열할 필요는 없으며, “교육과학기술부장관 소속 하에 심의사항별, 각급학교의 교과목 또는 도서별로 교과용도서심의회(이하 “심의회”라 한다)를 둔다.”로 포괄적으로 정의하는 것이 좋겠다.

<표 IV-11> 교과용도서심의회 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제3장 교과용도서심의회 등 18조(교과용도서심의회의 설치) <u>교과용 도서의 편찬·검정·인정·가격결정 및 발행 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육과학기술부에</u> 각급학교의 교과목 또는 도서별로 교과용도서심의회(이하 “심의회”라 한다)를 둔다.	제3장 교과용도서심의회 등 제18조(교과용도서심의회의 설치) <u>교육과학기술부장관 소속 하에 심의사항별, 각급학교의 교과목 또는 도서별로 교과용도서심의회(이하 “심의회”라 한다)를</u> 둔다.

자. 교과용도서의 수정

어떤 경우 수정요구를 심의하게 되는지 규정을 정교화할 필요가 있다. 즉 “교육과정의 전면개정 또는 부분개정으로 인하여 교과용도서의 내용 수정이 필요한 경우, 교과용도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서의 사용이 부적당하다고 우려되어 교과용도서의 내용 수

정이 필요한 경우” 등에 심의회의 심의를 통해 교과용도서의 내용을 수정할 수 있도록 하는 규정을 신설할 필요가 있다. 이와 관련된 신설 조항안의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-12> 교과용도서의 수정 관련 개정(안)

현재	개정(안)
<p><u>제26조(수정)</u> ①교육과학기술부장관은 교과용도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정될 때에는 국정도서의 경우에는 이를 수정하고, 검정도서의 경우에는 저작자 또는 발행자에게 수정을 명할 수 있다. <개정 2008.2.29></p> <p>②제16조의 규정에 의하여 인정도서의 인정을 한 교육과학기술부장관은 인정도서의 내용을 검토하여 수정이 필요하다고 인정하는 때에는 당해 인정도서의 저작자에게 수정을 요청할 수 있다. <개정 2008.2.29></p> <p>③교과용도서를 편찬하거나 발행하는 자는 「국어기본법」 제18조에 따른 어문규범을 준수하여야 한다. <개정 2009.8.18></p>	<p><u>제25조(수정)</u> ①교육과학기술부장관은 교과용도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정될 때에는 국정도서의 경우에는 이를 수정하고, 검정도서의 경우에는 저작자 또는 발행자에게 수정을 명할 수 있다.</p> <p>②제1항의 경우, 교육과학기술부장관은 교과용도서의 내용 수정사항이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>1. 교육과정의 전면개정 또는 부분개정으로 인하여 교과용도서의 내용 수정이 필요한 경우</p> <p>2. 교과용도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되어 교과용도서의 내용 수정이 필요한 경우</p> <p>3. 그 밖에 사회·교육환경의 변화 등의 사유로 인하여 교과용도서의 내용 수정이 필요한 경우</p> <p>③제16조의 규정에 의하여 인정도서의 인정을 한 교육과학기술부장관은 인정도서의 내용을 검토하여 수정이 필요하다고 인정하는 때에는 당해 인정도서의 저작자에게 수정을 요청할 수 있다.</p> <p>④교과용도서를 편찬하거나 발행하는 자는 「국어기본법」 제18조에 따른 어문규범을 준수하여야 한다.</p>

차. 교과용도서의 주문

교과용도서의 주문 시기는 현재 “1학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 6개월 전까지, 2학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 4개월 전까지” 주문 하도록 하고 있다. 그러나 인정도서 확대에 따라 시·도교육청에서 심의를 거쳐 인정승인이 나는 시기가 9월에나 되어야 가능하므로 ‘6개월 전까지’를 ‘5개월 전까지’로 수정해야 한다. 관련 조항을 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-13> 교과용도서의 주문 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제30조(주문) 학교장은 「초·중등교육법」 제30조의4의 교육정보시스템을 이용하여 1학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 <u>6개월</u> 전까지, 2학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 4개월 전까지 해당 교과용도서의 발행자 또는 그 대리인에게 주문하여야 한다.	제30조(주문) 학교장은 「초·중등교육법」 제30조의4의 교육정보시스템을 이용하여 1학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 <u>5개월</u> 전까지, 2학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 4개월 전까지 해당 교과용도서의 발행자 또는 그 대리인에게 주문하여야 한다.

인정도서의 확대에 의해 발생할 수 있는 문제 중 대표적인 것이 교과서 공급이 적기에 이루어지지 않는 경우가 발생할 수도 있다는 점이다. 교과서 선진화 방안에 따라 2012년부터 검정도서의 가격자유화가 시행되고, 공동발행에서 개별발행으로 전환되며, 인정도서의 확대에 따라 교과서 주문·공급이 차질을 빚을 수도 있는 것이다. 개별 발행사별로 교과서 주문 공급이 진행될 경우 학교의 불편은 물론 발행사의 물류비용이 교과서 가격에 그대로 반영될 가능성이 높다.

이와 같은 문제를 예방하고 교과서의 주문 공급을 원활하게 하기 위해 교육과학기술부장관은 ‘각급학교에 교과용도서의 안정적인 공급을 위하여 교과용도서의 공급자를 지정’할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 규정 제31조(공급)에 “발행자는 교과용도서를 제조하여 당해 도서를 교육과정운영에 지장을 초래하지 아니하도록 주문자에게 적기에 공급하여야 한다.”라고 되어 있다. 그러나 여러 가지 사정에 의해 적기에 공급이 이루어지지 않을 경우 그 책임 소재가 불분명한 경우가 나타날 수 있고, 그 피해는 고스란히 학생들에게 돌아가게 된다. 따라서 교육과학기술부장관 또는 시·도교육감의 협의에 의해 교과서 공급자를 지정 운영하도록 해야

할 필요가 있고, 그 근거 조항의 신설이 필요하다. 이와 관련된 신설 조항안의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-14> 교과용도서의 공급 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제31조(공급) 발행자는 교과용도서를 제조하여 당해 도서를 교육과정운영에 지장을 초래하지 아니하도록 주문자에게 적기에 공급하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.8.18>	제31조(공급) ①발행자는 교과용도서를 제조하여 당해 도서를 교육과정운영에 지장을 초래하지 아니하도록 주문자에게 적기에 공급하여야 한다. ②교육과학기술부장관은 각급학교에 교과용도서의 안정적인 공급을 위하여 교과용도서의 공급자를 지정할 수 있다.

카. 교과용도서의 사후 관리

인정도서의 확대는 교과용도서 개발 보급의 자율권 확대를 의미하므로, 자율권에 부응하는 책임을 다하도록 규정을 강화할 필요가 있다. 규정 제38조에 “교육과학기술부장관은 검정도서가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 그 검정의 합격을 취소하거나 1년의 범위 안에서 그 발행을 정지시킬 수 있으며, 당해 교과용도서의 저작자에게 발행권 설정의 변경을 명할 수 있다.”라고 되어 있다. 이 조항이 적용되는 경우로는, “저작자 또는 발행자가 이 영 또는 이 영에 의한 명령에 위반하였을 때, 내용, 체제, 지질 등이 검정한 것과 다를 때, 저작자의 성명표지가 검정 당시의 저작자와 다를 때, 그 밖에 검정도서로 존속시키기 곤란한 중대한 사유가 발생한 때”로 되어 있다. 이러한 제38조는 교과용도서의 발행 및 공급과 관련해 문제가 발생했을 때 발행사 또는 저작자 등이 불이익을 받을 수 있는 조항으로 구체화할 필요가 있다. 구체적 예로 “발행자 또는 저작자, 그의 대리인이 학교 관계자에게 직·간접적으로 금품이나 이와 유사한 경제적 이익을 제공한 경우, 정당한 사유 없이 발행자, 그의 대리인이 교과용도서를 제때에 발행·공급하지 아니하여 학생 및 교사의 학습활동에 심한 불편을 준 경우” 등이 이에 해당된다. 이와 관련된 조항안의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 IV-15> 교과용도서의 합격 취소 등 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제38조(검정합격취소 등) 1. 저작자 또는 발행자가 이 영 또는 이 영에 의한 명령에 위반하였을 때 2. 내용, 체제, 지질 등이 검정한 것과 다를 때 3. 저작자의 성명표지가 검정 당시의 저작자와 다를 때 4. 그 밖에 검정도서로 존속시키기 곤란한 중대한 사유가 발생한 때	제35조(검정합격취소 등) 1. 발행자 또는 저작자, 그의 대리인이 학교 관계자에게 직·간접적으로 금품이나 이와 유사한 경제적 이익을 제공한 경우 2. 정당한 사유없이 발행자, 그의 대리인이 교과용도서를 제때에 발행·공급하지 아니하여 학생 및 교사의 학습활동에 심한 불편을 준 경우 3. 내용, 체제, 지질 등이 검정한 것과 다를 때 4. 저작자의 성명표지가 검정 당시의 저작자와 다를 때 5. 저작자 또는 발행자가 이 영 또는 이 영에 의한 명령에 위반하였을 때 6. 그 밖에 검정도서로 존속시키기 곤란한 중대한 사유가 발생한 때

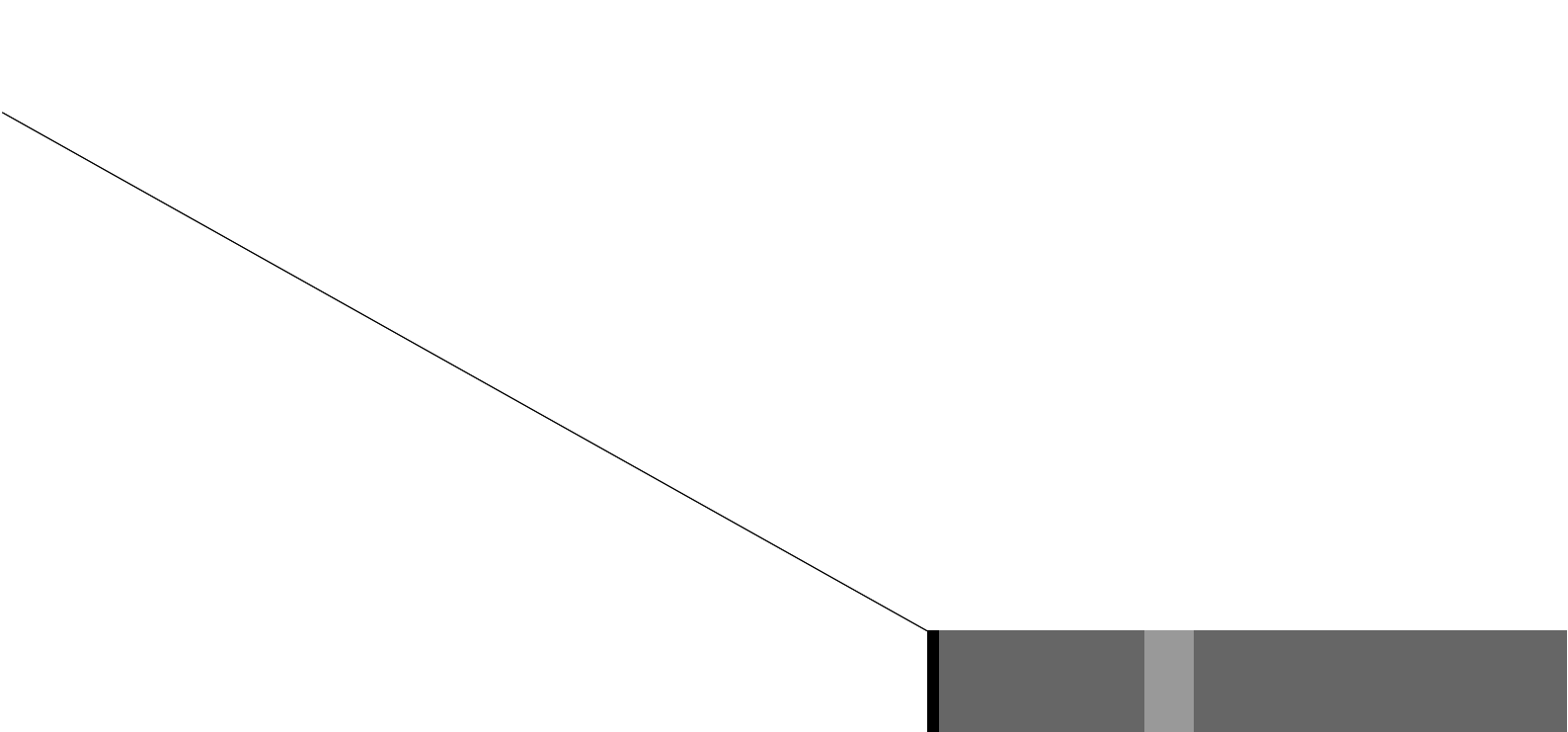
타. 권한 위임

권한의 위임 관련 사항은 개정안에 따라 수정되어야 한다. 제40조제1항1호에 권한 위임 사항으로 “제14조제1항·제3항·제4항 및 제16조에 따라 각급 학교에서 사용할 인정도서의 인정”은 “제13조, 제14조 및 제30조에 따라 각급 학교에서 사용할 인정도서의 인정”이 되어야 한다. 제13조는 검정수수료 조항이고, 제14조는 인정도서의 신청 조항이다. 제14조에서 인정신청권자가 국립학교 또는 방송통신고등학교도 공히 학교장, 저작자 또는 발행자 등으로 일원화되었기 때문에 전 조항이 위임사항이 될 수 있다. 제30조는 공급 조항으로 인정도서의 안정적인 공급을 위하여 시도교육감 협의로 교과용도서의 공급자를 지정할 수 있도록 하는 근거가 된다. 관련된 조항의 내용은 다음과 같다.

<표 IV-16> 권한의 위임 등 관련 개정(안)

현재	개정(안)
제40조(권한의 위임 등) 1. 제14조제1항·제3항·제4항 및 제16조 에 따라 각급 학교에서 사용할 인정도서 의 인정	제37조(권한의 위임 등) 1. 제13조, 제14조, 제30조에 따라 각급 학교에서 사용할 인정도서의 인정

이 밖에도 규정 개정과 관련해 상위법과의 용어 통일 등 문구 수정이나, 용어의 타당성 등 여러 문제에 대해 심도 있는 협의를 통해 규정안을 정리하였다. 연구진에서 제안하는 규정 개정안의 전문은 부록2에 실었다.



V. 결론 및 제언

1. 결론
2. 제언

V. 결론 및 제언

1. 결론

이 연구는 ‘인정제도의 쟁점과 발전 방안은 무엇인가, 디지털 교과서의 개발과 운용 방안은 무엇인가, 교과서 관련 법규는 어떻게 조정할 것인가’라는 세 가지 질문을 중심으로 논의를 하였다. 선행 연구를 검토하고 외국 사례도 참조하며, 전문가 대상 설문조사와 전문가 토론 협의제도 운영하였다. 지금까지 논의한 내용을 토대로 하여 질문에 대한 답을 제시하는 방식으로 연구의 결론을 맺고, 그것의 실행에 필요한 배경 상황에 대한 제언을 하고자 한다.

첫째, 인정도서 쟁점과 대안을 보자. 인정제도는 검정제도에 비하여 자율성과 다양성이라는 가치를 살리는 데는 우위가 있지만, 교육과정 준수와 정확성 및 공정성에서는 검정에 비하여 신뢰가 줄어들 가능성이 많다고 설문조사는 밝혔다. 이를 약화시키기 위한 대안으로 ‘교과서 내용 공개 검토, 전문 감수제 운영, 교과서 모니터링 제, 행정 별제’ 등을 논의하였다. 전문가들의 응답이나 외국 사례 또는 지금까지 해 온 방법 등을 모두 고려하며 검토한 결과, 행정 별제를 제외한 나머지 방법에 대한 지지도가 높았다. 이 중에서 감수제와 모니터링은 이미 시행하고 있으므로 향후 그 결과를 분석하여 개선해 나가면 될 것이다. 그리고 시·도의 인정 심사를 위한 전문 인력 동원의 광역화와 심사 기준의 연성화 및 교과서 가격의 시장 자동 조절화를 제안하였다.

둘째, 디지털 교과서 방안으로는 ‘교과서에 필요한 정보체제(DB)를 정부가 공공기관을 지정하여 공공화를 할 수 있도록 위탁하고, 심의도 효율적으로 할 수 있도록 하자’는 논의를 하였다. DB구축은 예산이 많이 드는 일이므로 정부가 적절한 범위 내에서 시장이 일할 수 있도록 지원해야 한다.

셋째, 교과용도서에 관한 규정은 인정제 도서 출원자격을 학교장만이 아니라 출판사도 할 수 있도록 하는 것을 비롯하여 여러 부문에 대한 의견을 모았다.

2. 제언

인정제 시행의 안정적 성공을 담보하고, 미래형 디지털 교과서의 본격적 도입을 위하여 이 연구에서는 ‘교육과정·교과서 정책의 패러다임, 교육과정·교과서 정책의

소통 체계'라는 두 가지 부문에 대한 제언을 하고자 한다. 그 키워드는 '교과서 생태계의 창의적 자율성 강화를 위한 정부·시장·학교의 패러다임 전환'이라 할 수 있다.

가. 교육과정·교과서 정책의 패러다임 전환

인정제 시행의 안정적 성공을 담보하기 위한 주요 논점을 다시 정리해 보면, 검정에서 인정으로 전환하는 정책 취지에 비추어 질 관리를 하면서도 심의 과정에서 공통기준과 교육과정 준수는 정밀하게 살피고, 다른 기준은 유연하게 판단하자는 시스템 운영 방안이 초점이었다.

앞으로 학교의 자율성을 중요한 가치로 보는 상황에서 교육 정책은 교육과정과 교과서의 연성화를 지향하게 될 것이다. 특히 '복잡·다변화하는 지식기반사회의 요구를 수용할 수 있는 미래형 교육과정에 맞는 디지털 교과서 개발(스마트교육추진전략, 2011)'이라는 정부의 장기 비전에 따르면 지금과 같은 단일 체제의 국가 교육과정과 교과서 제도는 경성에서 연성화로 전환되어 나가야 할 것이다.⁷⁰⁾

그런데 여기서 문제는 연성화로 바로 가기에는 국가 교육과정에 기반한 내용의 전국 공통성이 약화되고, 교과서의 오류나 편향 등 질 관리 저해 가능성이 있다는 점이다. 연성 교육과정 시스템에서도 교육내용의 공통성을 구현하기 위한 방법은 있다. '교육과정에서 규정하는 교과 목표와 내용을 충실하게 학습하였는지를 파악하기 위해 국가에서 시행하는 국가 수준의 학업성취도 평가'⁷¹⁾를 활용하면, 교육과정의 공통적인 적용을 담보할 수 있다. 그리고 오류와 편향 등의 문제는 엄격한 심사와 사용 중 모니터링을 활용하여 줄여나갈 수 있다. 그러므로 미래형 정책 방향을 '교육과정·교과서 연성화 전략'으로 제안하려는 것인데, 이는 교육과학기술부가 천명한 비전의 한 대목인 '교육과정·교과서 선진화'와 연결되는 개념이라 할 수 있다.

70) 여기서 경성(硬性)은 수정하기 어렵고 내용은 반드시 지켜야 한다는 뜻이고, 연성(軟性)은 수정하기 쉽고 준거로 삼기는 하되 반드시 그대로 따라야 하는 것은 아니라는 뜻으로 사용한다. 경성 교육과정은 고시 문서 자체를 절대 법규로 보고 문자 해석하기를 요구하는 것이고, 연성 교육과정은 교육과정이란 국가가 보증하는 전형으로서의 course of study 정도로 보며 교수학습 상황에 따라 유연하게 변용할 수 있도록 논리해석이 가능한 체제라고 본다. 경성 교과서관은 교과서를 성전이라고 보는 것이고, 연성 교과서관은 다양한 교수학습 자료 중의 한 가지라고 보는 것이다. 현대 교육 상황에서 '경성 교육과정과 경성 교과서'는 모형 분류를 위한 가상의 유형일 뿐, 실제 그렇게 한다면 학교와 사회가 공감하지 않을 것이다. 다양성을 지향하는 교과서 검정 심사를 하는 과정에서 당연히 연성 모형을 준용해야 할 것이므로, 인정제에서는 그보다 더 유연하게 판단하기를 기대하는 것이다.

71) 한국교육과정평가원 국가수준학업성취도평가 홍보자료
(http://www.kice.re.kr/ko/board/view.do?article_id=79588&menu_id=10173)

나. 교육과정·교과서 정책의 소통 체계 활성화

앞으로 교육과정과 교과서 시스템을 운영하는 과정에서 정책적으로 더 보완해야 할 사안으로 '이해관계자의 합리적인 소통 체계 활성화'를 들 수 있다. 현재 교육과학기술부는 학교와 사회 교육에 대한 소통을 적극적으로 하며 여론도 최대한 반영하는 정책을 견지해 왔다. 물론 교육 정책을 여론만으로 결정하는 것은 그리 합리적인 방안은 아니다.

국가 교육과정을 구현하는 도구인 교과서는 '국민들의 인식 세계와 시대정신 및 미래 전망을 담아내는 한 사회의 복합적인 교육문화 상징체'라고 할 수 있다. 그러므로 교육과정과 교과서 정책은 수많은 이해관계자들과 원활한 의사소통 과정을 거쳐 공론을 모은 뒤 예측 가능한 시스템으로 운영되어야 한다. 교육 정책에 대한 이해관계자가 거의 모든 국민인 상황에서 정부가 정책 철학을 가지고 결정하고 국민들에게 소상하게 설명하여 동의를 받는 것이 대국적인 면에서는 더 바람직한 방법이다. 그렇지 않으면 의사 결정에 영향을 행사할 수 있는 특정 집단의 이해관계가 바로 여론인 듯한 상황을 만들어 내기 쉽다. 교육과정과 교과서 정책도 다를 바 없다. '교육과정과 교과서 시스템 운영 과정의 소통 체계 강화' 전략을 위해서는 두 가지 방안으로 접근할 수 있다. 하나는 '정책의 예측 가능성 제고'와 '학교의 소통력 제고'라는 두 가지이다.

교육과정·교과서 정책의 예측 가능성은 사실 학교나 시장에서는 매우 궁금해하는 것을 미리 알려주는 것이다. 정부가 직접 발표를 하여 정책 전망을 알리지 않더라도, 시장이 과거와 현재 상황을 합리적으로 분석하면 향후 흐름을 추론할 수 있도록 해주는 것이 정부와 시장의 소통 체계이다.

예를 들면 국가 교육과정을 언제 어느 정도로 개편할 것인지, 교과서를 개발하여 심사를 받아야 한다면 어느 정도의 기간을 주며 또 어떤 정도의 수준으로 심사를 하며 장차 나아가고자 하는 정책 방향이 무엇인지 어느 정도 예측할 수 있어야 시장도 그에 대응할 준비를 할 수 있다. 그리고 교육과정과 교과서의 전문성은 학교에 있으므로, 학교가 사회와 소통하는 창구가 되면 효과가 클 것이다. 현 정부의 교육과정·교과서의 정책 비전은 무엇이고, 또 사회가 바라는 교육내용과 방법은 어떤 것인지를 가장 효율적으로 인지할 수 있는 곳이 학교이다. 그러므로 학교가 전문성을 갖고 사회와의 소통을 잘 할 수 있도록 정부는 정책 지원을 해 주어야 한다.

지금까지 우리는 현재 당면 과제인 교과서 인정제의 안정적 시행과 2014년 이후 공급 예정인 디지털 교과서 개발과 심의 정책의 배경 상황을 이해하고, 그 정

책을 발전적으로 추진하는 데 참조할 수 있는 전략을 제언하였다. 이 모든 것은 정부가 천명한 ‘21세기의 지능형 맞춤 교수학습을 위한 스마트 교육에 필요한 디지털 교과서를 개발하여 복잡·다변화하는 지식기반사회의 요구를 수용하는 교과서 정책’에 초점을 두고 논의한 것이다. 물론 그 배경에는 전문가 설문 조사를 통해 얻게 된 시장과 학교 및 교육청의 인식 상황도 들어 있으며, 외국 사례와 여러 연구자들의 의견도 복합적으로 포함되어 있다.

교과서 정책의 성공은 교과서 관련 생태계의 건전성과 역동성 및 전략적 혁신성 등에 달려 있다. 정부가 아무리 좋은 제도를 도입하여도 시장이 반응하지 않으면 소용이 없다. 그러므로 인정제 확산과 디지털 교과서 본격 도입이라는 전략적 변곡점을 맞은 교과서 생태계가 이러한 변환을 효율적으로 수용하여 선순환 시스템을 유지해 나가야 할 것이다. 정부와 시장 및 학교는 그 순환 고리를 맞잡고 전략적으로 대처해야 한다. 이를 위하여 앞으로 ‘트렌드 반영, 선택과 집중, 생태계 활성화’에 유념해야 할 것이다. 경제계를 보면, 스마트폰이 세계적인 트렌드로 자리 잡아 나갈 때 이를 외면한 세계적인 기업인 ‘노키아’가 경쟁력에서 뒤떨어진 것과 같이, 이제 ‘인정제와 디지털’로 트렌드가 잡혀가는 현 단계의 정책이나 경영도 주춤한다면 국제 경쟁 체제에서 어려움을 겪을 수 있다. 그런데 문제가 되는 디지털형의 정보자료는 천문학적인 예산이 소요될 수도 있기 때문에, 기업이 투자를 할 때 선택과 집중을 해야 한다. 예를 들어 어느 출판사가 과학과 사회 교과서를 디지털로 개발한다고 하면, 두 교과 모두 현상을 소재로 하기 때문에 필요한 디지털 자료는 무제한으로 많다. 두 가지를 모두 한다고 자원을 나누어 투자할 것인지, 어느 한 쪽을 선택하여 집중 투자를 할 것인지는 경영 전략상의 주요한 의사 결정 사안이다. 그리고 무엇보다 더 중요한 것은 교과서 생태계를 활성화시키기 위한 관련자들의 공동 협력이 필요하다는 점이다. 정부와 시장 및 학교가 창의적 교육을 공동 비전으로 공유하면서 질 높은 교과서를 공급하겠다는 전략도 공유한다면 교과서 자체의 생존력도 높아질 것이다.

참고문헌

- 교육과학기술부(2011). 인재대국 진입으로 선진 일류국가 실현, 2012년 업무보고.
- 교육과학기술부·경기도교육청·시도인정도서협의회(2011). 인정도서 업무 매뉴얼.
- 교육과학기술부·한국교과서연구재단(2011). 주요국의 교과서 제도 요람, 국제 교과서 심포지엄 2011.
- 국가정보화전략위원회·교육과학기술부(2011). 스마트교육 추진전략.
- 김만곤(2007). “2007 개정 교육과정에 따른 새 교과서 편찬상의 과제”, 교과서연구 50호, 한국교과서연구재단.
- _____(2009). “교과서 제도의 변화와 그 영향에 대한 전망”, 교과서연구 57호, 한국교과서연구재단.
- 김송미(2011a). “개인별 맞춤수업 지원을 위한 스마트스쿨 설립 및 운영 방안 연구”에 대한 토론문. 한국교육학술정보원.
- _____(2011b). “지식기반의 창의적인 교과서 개발을 위한 정책 비전 모색”, 교과서 정책의 동향과 전망, 국제 교과서 심포지엄 2011 자료집, 한국교과서연구재단.
- 김유환(2002). 교과서 국정 및 검·인정제도의 법적 문제, 제10회 학술발표회 교과서 제도의 재검토, 한국교육법학회, 29-44.
- 김재춘(2012). “인정도서 정책 도입의 취지 : 의미와 과제”, 교과서연구 67호, 한국교과서연구재단.
- 김정호·박진동·장득진·천규승·홍후조(2006). 사회과 교과서 질 관리 체제 구축 방안 연구, 연구보고서 2006-03, 한국교과서연구재단.
- 김정호(2007). “교과용도서 법규 문제는 없는가?”, 교과서연구 50호, 한국교과서연구재단.
- 나준호(2006). “지식 경제 시대 가고, 아이디어 경제 시대 온다”, LG주간경제(2006. 11. 8.), 21-25.
- 박진용 외(2011). 수요자 중심의 교과서 체제 개발 방안. 한국교육과정평가원.
- 서지영·김정호·노희방·유은미(2007). 미국의 교과용도서 정책과 질관리 체제 연구. 한국교육과정평가원.
- 서지영 외(2011). 교과서 정책 국제 비교 연구. 한국교육과정평가원.
- 심재호·권유진·황수영(2010). 미국의 교과서 검정 및 선정 제도 분석 : 텍사스주 & 아이오와주를 중심으로. 한국교육과정평가원.

심재호 외(2011). 2010년 교과서 선진화 방안에 따른 인정교과서 질 관리 방안. 한국교육과정평가원.

심재호(2012). “인정도서 정책에 대한 전망”, 교과서연구 67호, 한국교과서연구재단.

오병목(2012). “인정도서 정책에 따른 발행사의 준비사항”, 교과서연구 67호, 한국교과서연구재단.

유대균(2012). “인정도서 정책의 배경과 방향”, 교과서연구 67호, 한국교과서연구재단.

이계수(1999). 교과서 국정제 및 검인정제에 대한 재검토 : 1992. 11. 12, 89헌마88 결정에 대한 비판을 중심으로, 울산대학교 사회과학논집 제9권 2호.

이화성(2009). “인정 도서 확대 정책에 따른 해결 과제”, 교과서연구 57호, 한국교과서연구재단.

_____(2012). 논평, 인정도서 정책의 정책과 발전 전략(보고서 검토 의견서). 한국교과서연구재단.

조난심·진재관(2010). 교과용도서 정책 현안 검토 및 제도화 방안 연구, 한국교과서연구재단.

한국교과서연구재단(2011). 교과서 정책의 동향과 전망, 국제교과서 심포지엄 2011 자료집.

한국교육과정평가원(2011). 교과용도서 편찬상의 유의점과 검정기준.

한국교육행정학회(1996). 교육법론.

헌법재판소 판례정보 (<http://www.ccourt.go.kr/>)

<http://www.cde.ca.gov/be/ag/ag/yr07/documents/nov07item36.doc>

<http://www.msnbc.msn.com/id/12705167/>

http://www.mest.go.kr/web/1141/site/contents/ko/ko_0141.jsp

<http://cutis.mest.go.kr/>

<http://edu.klaw.go.kr/IntroInfoR.do>

<http://www.ktrf.re.kr>

<http://www.mext.go.jp>



부 록

1. 설문조사지와 서술형 응답 내용
2. 교과용도서예 관한 규정 전면 개정(안)
3. 일본의 교과서 제도(번역)
4. 일본의 교과용도서 검정 규칙(번역)

부록 1. 설문조사지와 서술형 응답 내용

<1차 설문지>

교과서 관련 전문가님께

정부는 ‘2010 교과서 선진화 방안’에 따라 확대된 인정제도를 올해부터 본격적으로 시행합니다. 이를 위하여 한국교과서연구재단은 올해 주요 정책 과제로 ‘인정 교과서 정책의 발전 전략’을 연구하고 있습니다.

인정제가 확대되면 시장이 자율성을 토대로 소비자가 바라는 창의적인 교과서를 다양하게 내놓을 것이라는 기대도 큼니다. 그렇지만 검정 체제를 준용하기 때문에 심사 관리를 시·도교육청이 맡는 것 말고는 별로 달라질 것이 없으리라는 시장의 반응도 있습니다.

교과서 발행 정책의 전환 효과는 개발 - 심사 - 공급 - 사용 과정을 모두 거친 뒤에 종합적으로 평가해 보아야 알 수 있을 것입니다. 그렇지만 확대된 인정제를 막 시작하려는 현 시점에서는 무엇보다도 시스템을 안전하게 운영하는 것이 중요합니다.

우리 재단은 인정제 정책을 정착시키기 위한 정책 대안을 연구하려고 합니다. 그 주요 내용은 교과서 정책 변화를 선도할 수 있도록 하는 관련 법규 개정안 연구, 인정제의 성공적 정착을 위한 정책 환경 설계, 미래형 교과서 정책 전략에 대한 것입니다.

이를 위하여 시·도교육청의 담당관, 교과서 발행사의 편집진과 저자, 과거 검정 참여자, 교과서 모니터 참여자 등 80여분의 전문가와 온라인 방식으로 소통코자 합니다. 교과서의 중요성과 인정제의 시의성을 고려하셔서 유익한 의견 주시기를 부탁드립니다.

2012. 2.

한국교과서연구재단 이사장 선 중 근

1. 선생님께서는 현재 ()

① 전문직 ② 검정위원 ③ 연구위원 ④ 교사 ⑤ 저자 ⑥ 편집자

2. 교과서와 관련된 기대가치를 다음과 같이 상정해 볼 수 있습니다. 각각의 가치에 대하여 지금까지 검정제에서는 어느 정도 실현되어 왔는지 평가해 보고, 앞으로 인정제를 하면 어떻게 될 것인지를 예측해 보고자 합니다.

응답은 5단계 척도로 ‘매우 그렇다.(5) / 그런 편이다.(4) / 보통이다.(3) / 대체로 그렇지 않은 편이다.(2) / 거의 그렇지 않다.(1)’로 번호를 써 주시면 됩니다.

항목	5점(매우긍정) ↔ 1점(강한부정)	
	현재 검정제	미래 인정제
2-1. 교육과정 준수		
2-2. 정확성 확보 (내용 오류 방지)		
2-3. 공정성 유지 (이념·사회적 편향 방지)		
2-4. 시장성 충족 (수요자 요구 반영)		
2-5. 다양성 실현(도서간 차별화되는 창의적 재량 정도)		
2-6. 자율성 확대 (시장에 대한 정부 규제 완화)		
2-7. 효율성 향상 (시스템 운영의 비용 절감)		
2-8. 효과성 증대 (교수·학습의 질 향상)		

3. 인정제의 취지를 살리면서 내용 오류나 이념 편향 등의 문제를 해결하기 위하여 제도화할 수 있는 방안이 여러 가지 있습니다. 그런 방안을 제도화하기 위해서는 시행 과정의 투입 비용과 기대 효과를 비교하여 판단해야 할 것입니다. 각각의 방안이 도입되었을 때 그 효과가 어떠할 것인지에 대해 답변해 주십시오.

응답은 5단계 척도로 ‘매우 효과적일 것이다.(5) / 효과적일 것이다.(4) / 보통이다.(3) / 별로 효과적이지 않을 것이다.(2) / 거의 효과적이지 않을 것이다.(1)’로 번호를 써 주시면 됩니다.

방안	5점(매우긍정) ↔ 1점(강한부정)
3-1. 공개 검토제(심의 과정에서 심의본을 일정 기간 공개하여 내용 오류에 대한 일반 대중의 검토 의견을 받아서 판정 시 참조)	
3-2. 전문 감수제(교육청에서 인정한 교과서를 전문가나 전문기관에 의뢰하여 오류나 편향 여부 등 검토)	
3-3. 모니터링제(사용 중인 교과서의 내용 오류를 상시적으로 찾아 수정)	
3-4. 행정 벌제(사용 중인 교과서의 결정적인 오류 확인이나 인정 취소 등 중대한 문제 발생 시 경·중에 따라 과태료 부과)	

4. 앞으로 인정제를 성공적으로 정착시키는 데 도움 될 방안이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

<1차 설문지 서술형 응답>

1. 교과서 인정 작업에 참여할 수 있는 인력의 확보 방법 마련(2)
2. 소수가 선택하는 교과에 대한 교과서 개발 비용의 지원 문제 마련
(교과서의 질 향상 문제임)
3. 인정업무 담당자의 전문성 향상 연수
4. 시·도 교육청 인정업무 표준화
5. 감수기관을 확대 운영하여 교육청에서 필요로 하는 모든 도서를 감수 요청할 수 있도록 할 것
6. 시·도 인정도서 업무담당자의 잦은 교체의 시정
7. 교육과학기술부 차원에서 새 교과서 제도에 대한 법적인 제도나 인정도서 개발에 관련된 제도적 장치를 확실히 준비한 상태에서 시·도교육청에 개발·심사 등의 전반적인 업무를 이관
8. 집필 및 검토 과정의 다양화
9. 충분한 사전 준비 및 검토 시간 확보 필요
10. 개발 후 검토 단계에서 2중, 3중의 오류 점검 과정을 거친다면 정착이 성공적일 것

11. 학회, 출판사, 단체 등 인정도서 출원 장려를 위한 정부 차원의 인센티브 등 제도적 장치 마련
12. 열린 교과서관의 실현 - 국어과를 예로 들자면, 과감하게 문학 원전을 가지고 수업을 하도록 교육과정이나 지도서는 개방적으로, 가이드라인만 제시하고, 학교에서 교사가 재량껏 운영할 수 있게 할 것, 또는 다양하게 변형하여 사용할 수 있도록 풍부한 자료를 다양하게 제공하고, 학교나 학급 상황에 따라 교사가 마음대로 골라 쓸 수 있게 하는 방법
13. 교육과정에서 제시하는 필수학습요소를 학년별이 아니라 학년급별로 묶어서 제시하는 방안에 대한 연구도 필요함. 교과서는 교육과정의 틀을 벗어날 수가 없는데, 학년별로 교육과정의 내용이 정해지면 아무리 인정제로 창의적인 교과서를 만들고자 하더라도 상당히 교과서 개발자들이 융통성 있게 활용할 수 있는 부분이 매우 제한적임
14. 교과서는 학교현장에서 사용될 때 그 수정이나 오류의 폭이 다양하게 제시될 수 있음. 그러므로 위 3번 설문문항에서 제시한 4가지 방법을 적절히 혼용하여 사용하는 것이 좀 더 교과서의 오류를 방지하는데 좋을 것이라 생각함
15. 교과서의 현장 사용자인 교사들의 교과서관의 일대 변혁이 요구됨
16. 교사들의 마인드 변화를 위한 교원연수의 강화가 필요함
17. 시도교육청별로 배정된 심의 교과 말고, 개발하여야 할 교과는 전국단위 인력 풀을 구축하여 개발위원으로 활용할 수 있도록 해주면 시도교육청의 부담이 감소할 것으로 보임
18. 다양성 실현 및 자율성 확대 미명 하에 인정 교과서 내지 지도서 가격이 급상승할 경우 학생과 학부모 및 시·도교육청의 재정 부담이 매우 커질 것임을 유의
19. 모니터링제를 보완하기 위해 현장교사 중 모니터링 요원을 지정하여 운영
20. 인정위원의 자격, 구성, 절차에 관한 권위 확보 방안 강화
21. 상위 국가 수준에서의 시도별 인정의 평가 및 분쟁 판정 절차 세분화
22. 공개검토제를 잘 발전시키면 좋을 것
23. 소수의 검정위원 체제보다는 다수의 전문가가 참여하는 방안을 검토할 필요
-> 다수 검정위원 참여로 발생하는 고비용 문제는 검정위원의 역할 분담을 통해서 일부 해소 할 수 있을 것
24. 시도교육청의 인정심사 기간 확보

25. 인정수수료 인상 및 전문감수제 확대 시행 등이 필요함
26. 전문화된 심사위원 전국적 인력풀 구축 마련(2)
27. 특성화고의 전문교과에 대한 안정적인 개발을 위한 개발팀 인력풀 구축
28. 인정제의 취지를 최대한 살리기 위해서 자율성을 주되 교육과정을 준수하는 것 등에 대한 제재와 오류에 대한 처벌 등이 뒤따라야 함
29. 교과서 배급 문제 - 학부모나 학생들이 자유롭게 교과서를 구입하게 할 수는 없는 것인가? 학교에서, 그것도 교사가 교과서 숫자를 기입하고 배부하고 반품하는 일이 얼마나 소모적인 일인지 고려해야 함
30. 정부의 과감한 투자로 인정제의 안정적으로 시행할 수 있는 인프라를 구축하든지, 아니면 과거 교과서 검정의 노하우를 축적한 공신력 있는 기관에서 인정제를 맡아서 시행하는 것이 바람직해 보임. 특히 교과서의 공정성 및 정확성을 확보하기 위한 방안이 시급히 마련되어야 할 것으로 보임.
31. 교육과정의 내용을 준수하여 집필자가 공정한 자세로 집필에 임해야 하며, 지나친 가격인상 억제 방안, 교과서의 질을 향상시키는 방안을 계속하여 강구해야 함
32. 인정의 주체가 공신력을 가질 수 있어야 함
33. 국가 이념이나 건전한 가치관 교육이 필요한 국어, 국사 등의 교과서는 국가수준에서 표준 교육과정 내용이 포함될 수도 있겠지만, 체육 교과서의 경우에는 시도교육청, 또는 더 나아가 지역교육지원청 수준에서도 교과서를 집필하고 사용할 수 있도록 해야 함, 지역별, 학교별 교육환경(사용할 수 있는 시설 등)의 차이를 무시하고 백화점식(모든 스포츠 종목의 내열 및 설명)으로 집필된 교과서를 개선할 필요가 있음. 즉, 교과서에 포함될 종목의 종류는 5-6개 정도로, 또한 학교 단위에서 1-2종목을 집중적으로(3년간)이수하여 학생들이 하나의 스포츠 종목을 확실히 배워서 상급학교에 진학, 또는 졸업할 수 있도록 하는 것이 바람직함
34. 개발에 따른 인력풀 지원이 요구되며, 인정기준 또는 집필기준은 교과부에서 전문기관에 위탁하여 개발하여 보급해주었으면 함
35. 다양성과 창의성을 중시하는 교과서를 개발하겠다는 대의를 실현하기 위해서는 사소한 시행착오에 연연하지 말 것, 인정제를 너머 자유발행제로 가는 출발점이 되기를 기대
36. 교사들이 현장의 경험을 바탕으로 직접 교과서를 제작하고 수업 실천에 따른 피드백을 통해 수정하는 체제가 인정제의 성공적인 정착에 기여할 것

37. 전국인정도서 협의회 활성화
38. 내용 오류 및 이념 편향성 문제를 해결할 수 있는 시스템이 필요
39. 인정제의 특성에 맞게 자율화, 다양화, 규제 완화를 확실히 담보하고 오류나 부정적으로 나타날 수 있는 측면은 시장에 맡겨 해결되도록 정부가 관여하지 않는 것이 바람직함, 오히려 시장(교사, 학부모, 학생 등)을 교육, 홍보하여 그들이 합리적이고 능동적인 사고와 태도로 교과서를 대할 수 있도록 지원하는 등 역할을 확실히 구분하여 교과서 정책을 운영하는 것이 진정한 인정제가 성공적으로 정착할 수 있는 길임
40. 인정제 정착을 위한 로드맵 제시 필요(인정 기준에 따른 인정 심사 → 인정 기준을 권고 사항으로만 제시함. → 인정 기준도 제시하지 않음) → 이를 위해 교과서 시장, 교과서의 질, 현장에서의 활용도를 계속 모니터링하는 연구가 수행되어야 함
41. 다양한 전문기관이나 전문가에 의뢰하되 모니터링제를 병행하여 어느 정도 개방성을 고려하는 것이 좋을 것

<2차 설문지>

교과서 관련 전문가님께

지난 번 설문에 응답하시며 유익한 의견 같이 주셔서 감사합니다. 그 결과를 보고하며, 향후 교과서 정책에 대한 고견을 부탁드립니다.

2012. 3.

한국교과서연구재단 이사장 선 중 근

※ 응답자 : 61명

- | | | |
|-------------|-------------|------------|
| ① 전문직 (15명) | ② 검정위원 (8명) | ③ 교사 (20명) |
| ④ 편집자 (15명) | ⑤ 기타 (3명) | |

※ 교과서와 관련된 기대가치

항목	5점(매우긍정) ↔ 1점(강한부정)	
	현재 검정제	미래 인정제
2-1. 교육과정 준수	4.69	3.83
2-2. 정확성 확보 (내용 오류 방지)	4.23	3.32
2-3. 공정성 유지 (이념·사회적 편향 방지)	4.32	3.27
2-4. 시장성 충족 (수요자 요구 반영)	3.28	3.95
2-5. 다양성 실현(도서간 차별화되는 창의적 재량 정도)	2.98	4.03
2-6. 자율성 확대 (시장에 대한 정부 규제 완화)	2.82	4.12
2-7. 효율성 향상 (시스템 운영의 비용 절감)	3.25	3.32
2-8. 효과성 증대 (교수·학습의 질 향상)	3.47	3.57

※ 오류나 편향 등의 문제를 해결하기 위한 방안의 효과 예상

방안	5점(매우긍정) ↔ 1점(강한부정)
3-1. 공개 검토제(심의 과정에서 심의본을 일정 기간 공개하여 내용 오류에 대한 일반 대중의 검토 의견을 받아서 판정 시 참조)	3.25
3-2. 전문 감수제(교육청에서 인정한 교과서를 전문가나 전문기관에 의뢰하여 오류나 편향 여부 등 검토)	4.08
3-3. 모니터링제(사용 중인 교과서의 내용 오류를 상시적으로 찾아 수정)	3.95
3-4. 행정 벌제(사용 중인 교과서의 결정적인 오류 확인이나 인정 취소 등 중대한 문제 발생 시 경·중에 따라 과태료 부과)	2.85

1. 검정제와 인정제를 나눌 수 있는 본질적인 기준은 무엇이라고 보십니까?

- ① 심의관리주체 : 교과부가 하면 검정, 교육청이 하면 인정
- ② 합격판정수준 : 엄격하게 하면 검정, 유연하게 하면 인정
- ③ 심의대상도서 : 발행사가 신청하면 검정, 학교가 추천하면 인정
- ④ 정부역할정도 : 허가제로 하면 검정, 신고제로 하면 인정
- ⑤ 도서활용조건 : 필수 자료이면 검정, 선택 자료이면 인정

기타 :

2. 향후 논의될 교과서 정책 중 어떤 사안이 가장 중요한 이슈가 될까요?

- ① 인정제 확대와 자유발행제 등의 발행 제도 변경
- ② 초·중·고등학교 교과서 전면 무상 공급
- ③ 교과서에 대한 사회적 쟁점의 예방과 사후 관리
- ④ 스마트 교과서 도입의 범위와 시기 및 방법
- ⑤ 가계 부담을 고려하는 인정 도서 가격 적정화 방안
- ⑥ 좋은 교과서 개발을 유도할 수 있는 발행 시장 지원

기타 :

3. 향후 10여년 뒤 2020년 경에 교과서는 어떤 상태가 될 것이라고 보십니까?

- ① 서책형 중심 유지 ② 서책형 중심에 스마트 교과서 보조
- ③ 서책형과 스마트 교과서의 반반씩 공존
- ④ 스마트 교과서 중심에 서책형 보조 ⑤ 스마트 교과서 전면 사용

기타 :

4. 스마트 교과서를 개발하고 사용하기 위해서는 수많은 콘텐츠를 저장하는 정보은행이 필요합니다. 이것은 어떤 방식으로 운영하는 것이 좋다고 보십니까?

- ① 민간의 개별 발행사마다 독립 운영
- ② 민간 발행사 협회가 설치하여 공동 운영
- ③ 정부가 특정 공공기관에 의뢰하고 예산 지원
- ④ 중앙 정부와 시·도교육청이 공동으로 설치하여 운영
- ⑤ 일반 기업이나 사회단체가 개별 또는 연대망식으로 운영

기타 :

5. 앞으로 교과서 발전을 위하여 정부나 학교 또는 발행사가 어떻게 하는 것이 좋을지 조언을 부탁드립니다.

<2차 설문지 서술형 응답>

● 정부의 역할

<자율성 확보>

- 1-1) 아직 발행사에서는 심사 합격을 위해 다소 파격적이거나 혹은 창의적인 교과서를 만들기보다는 기존의 교과서에서 단순히 판형만 바꾸는 정도에만 머물고 있기 때문에 집필자들의 자율성을 최대한 보장하여 창의적이고 신선한 교과서가 나올 수 있도록 하는 독려가 필요함
- 1-2) 학술적 심의와 교육과정의 준수 여부에 대해서만 엄격한 잣대 적용
- 1-3) 다양한 형태의 교과서가 발행될 수 있도록 규제를 완화
- 1-4) 자율화 정책 방향에 따라 자율을 주고 질에 대한 책임도 확실하게 발행사가 지도록 해야 함
- 1-5) 인정제를 지나 자유발행제로 나아가야 함(몇몇 과목을 선정하여 시범적으로 자유발행제를 실시하는 것도 좋은 대안일 수 있음)

<인정제 확대에 따른 문제점 해결>

- 2-1) 정부에서는 소수 발행 과목, 가격 인상, 내용 오류 등 인정도서 확대가 가져올 문제점을 예상하고, 그에 따른 대책을 강구
- 2-2) 인정도서의 심의과정이 엄격하지 못한 데서 오는 학문적 오류, 내용의 편파성 등에 의해 이념적 중립성, 정보의 신뢰성 등이 무너질까 우려되므로 더 신중하게 천천히 나아갈 필요가 있음
- 2-3) 수요자가 적은 교과서의 발행을 수요자가 많은 교과서의 발행사에서 함께 발행하도록 하여 공급의 안정성 확보

<우수하고도 시의적절한 교과서 개발>

- 3-1) 우수한 교과서를 제공하여야 한다는 공감대 형성
- 3-2) 교과서의 필요와 그 중요성을 사회 전체가 인식해야 할 것, 이는 ‘교과서를 절대시’하는 것이 아니고 국민 교육 공통과정과 교육의 통일성, 일관성, 교육받을 권리 등과 연관되어 강조되어야 한다는 것
- 3-3) 좀 더 객관적이고 정확한 내용을 교과서에 담고 학교에서 가르치기 전에 모니터링이 먼저 이루어져서 교과서의 신뢰성을 높이는 것이 좋을 것

- 3-4) 급변하는 사회변화에 학생들이 능동적으로 대응하기 위해 각종 통계와 자료 등을 수시로 교체하도록 해야 함.
- 3-5) 교과서에서 담고 지식(명제적, 절차적 지식 모두)이 고정(?)되어 있어 현재의 상황을 반영하고 있지 못하는 측면이 있으므로 이를 확인하고 수정하도록 하는 시스템이 만들어져야 함
- 3-6) 교과서 또한 수시로 현장의 상황에 맞게 다양한 수정 재구성이 가능한 교과서관이 확대될 필요가 있으며, 교과서를 통하여 풍부한 자료를 다양하게 제공한다는 기본 취지하에 기업과 민간 기관의 자료에 쉽게 접근하도록 개방화 콘텐츠를 확대할 필요가 있음. 적어도 교육 기관에서는 무궁무진한 IT 자료를 마음껏 가져다 수업할 수 있게 해주고, 교과서 개발사나 정부에서는 사이버 콘텐츠 이외에 실물 자료, 교구, 학습 자료 등을 학교의 필요에 따라 제공해 줄 것
- 3-7) 보조적인 책이 필요 없는, 다양한 내용을 담은 교과서가 필요하고 양이 많아지면 e-book에 참고자료 등을 담으면 될 것이며, 기초, 기본교육에 충실한 내용을 싣고 이념적 논쟁이 되는 요소를 배제하는 것이 좋을 것임
- 3-8) 집필자의 편향된 이론보다는 검증되고 일반적인 내용을 수록하여 학습자가 넓은 시야를 가질 수 있도록 할 것
- 3-9) 수업이 교과서를 중심으로 이루어져야 함에도, 교과서의 내용의 질이나 이용의 편리성 등에서 부교재와 비교되어 오히려 부수적으로 취급되는 경향이 있음 -> 교과서의 중요성을 재인식하고, “수학의 정석” 급의 교과서를 만들어낼 수 있도록, 더 많은 투자(인력, 예산, 기간)와 인식의 전환(ex. 수학 교육 목적에 적합한 수학 교과서 집필 및 내신 평가, 입시 문제 유형 확립)이 필요
- 4) 교사들의 교과서 분석 및 모니터링 기회 및 관련 연수 확대
- 5) 상시적으로 정부, 발행사, 학교 연합의 발전 협의회를 운영하는 방안 마련

<교과서는 기본, 그 외 다양한 자료 개발>

- 6-1) 교수-학습의 질과 다양성을 모두 제고할 수 있도록 교육과정에서 필수 학습 내용을 명시하되 그 내용을 최소화하여 제시
- 6-2) 교과서는 검정으로 하여 학교에 공용제로 하고 참고도서를 여러 발행기관 인정제로 하여 필요한 주체가 개별 구입하도록 제도 정착

- 6-3) 교과서에는 가장 기본이 되는 교육과정 지침, 내용만 제시하고 각 발행사에서 다양한 교육 콘텐츠 개발, 지원
- 7) 앞으로 스마트 교과서가 대세이나 서책형 교과서도 병행
- 8) 시·도교육청 분담으로 교과서를 개발하는 과정에서 집필진, 집필에 도움을 줄 제작 출판사가 지방에 없으므로 인하여 서울 출판사와 계약을 맺는데 단가가 높아서 교과부 지원금으로는 개발하기 어려움
- 9) 교과서의 발행 공급 등을 총괄하는 교과서 관련 편수청 등 전문기관 설치 운영
- 10) 교과서 관련 전문가 양성
- 11) 인정제가 되면 학교에서 추천하여 발표하고 학부모들은 교과서를 서점에서 자유롭게 구입할 수 있도록 할 것, 학교에서 교사가 교과서를 신청하고 도착하면 학급별로 분배해 놓고 배부하고 추가 신청과 남는 것 반납하기 위해 다시 엑셀 작업을 하는 일련의 과정을 바쁜 교사가 꼭 해야 하는 것 인지 의문임
- 12) 행정적 편의가 아니라 교육의 질을 담보할 수 있는 장기적인 안목에서 교과서 관련 정책을 수립해야 할 것
- 13) 예산 지원 및 인프라 구축
- 14) 스마트교과서 개발(인정도서)의 경우 심사 및 심의 인력풀 확보를 위한 사전 연수기관 선정 후 시·도에 안내 및 연수 교육과정 개발 시급
- 15) 스마트교과서 활용 범위의 경우 초등 4학년 이상으로 조정 필요
- 16) 인정도서 확대 정책에 따라 개발되는 인정도서에 대한 집필·심의 기준은 시·도교육청에서 개발하는 것보다는 교과부에서 전문기관에 위탁하여 인정도서 집필, 심의 기준안을 마련하여 보급

● 학교의 역할

- 1) 학교 단위별 교과서 분석 담당 부서 운영
- 2-1) 교과서 선정 기간을 늘려 양질의 교과서 선정 유도
- 2-2) 학교에서는 양질의 교과서를 학생들이 사용할 수 있도록 더욱 더 교과서 선택에 신중을 기해야 할 것
- 3) 교사들이 교과서에 집필, 연구, 심의 등 여러 형태로 참여할 수 있는 분위기 조성 및 공동체 만들기
- 4) 교사의 교과서 선택 또는 제작의 자율성을 확대

● 발행사의 역할

- 1) 발행사의 교과서 기획 의도 및 특징, 효과적인 활용 방안 연수
- 2) 교과서 발행 후 지속적인 업데이트 등 사후 관리 및 서비스 철저
- 3) 발행사는 낭비적인 예산을 줄여 교과서 가격 인상을 자제하도록 노력
- 4) 현장 경험이 풍부한 현직 교사들이 교과서 및 관련 자료를 제작할 수 있는 장 마련

부록 2.

교과용도서에 관한 규정 전면 개정(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 영은 「초·중등교육법」 제29조제2항에 따라 각 학교의 교과용도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격결정 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “교과용도서”라 함은 교과서와 지도서를 말한다.
2. “교과서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 말한다.
3. “지도서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 교사용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 말한다.
4. “국정도서”라 함은 교육과학기술부가 저작권을 가진 교과용도서를 말한다.
5. “검정도서”라 함은 교육과학기술부장관의 사전 승인을 받은 교과용도서를 말한다.
6. “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 교육과학기술부장관의 사용 허가를 받은 교과용도서를 말한다.
7. “개편”이라 함은 교육과정의 전면개정 또는 부분개정이나 그 밖의 사유로 인하여 교과용도서의 총 쪽수(음반·영상·전자저작물 등의 경우에는 총 수록 내용)의 2분의 1을 넘는 내용을 변경하는 것을 말한다.
8. “수정”이라 함은 교육과정의 부분개정이나 그 밖의 사유로 인하여 교과용도서의 문구·문장·통계·삽화 등의 내용을 교정·증감·변경하는 것으로서 개편의 범위에 이르지 아니하는 것을 말한다.
9. “감수”라 함은 교과용도서의 내용 및 표기·표현 오류, 내용의 편향성 등을 바로잡기 위하여 교과용도서의 편찬과정에서 관계 전문가 또는 전문가관 등에 자문하는 것을 말한다.

제3조(교과용도서의 구분고시) 교육과학기술부장관은 초·중등교육법 제23조에 의한 교육과정의 운영, 교과용도서의 편찬·개발·공급 등을 고려하여 국정·검정·인정도서로 구분하여 고시하여야 한다.

제4조(교과용도서의 선정) ① 학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서·인정도서를 선정·사용하여야 한다.

② 학교의 장은 해당 학교에서 사용할 검정도서·인정도서를 선정함에 있어서는 해당 학교의 학교운영위원회의 심의(사립학교의 경우에는 자문을 말한다. 이하 같다)를 거쳐야 한다. 다만, 학교운영위원회가 구성되지 아니한 학교는 학교운영위원회의 구성 방법에 준하여 구성되는 학교운영에 관한 협의 기구의 심의를 거쳐야 한다.

③ 교육감 또는 교육장은 관할구역 안의 학교의 장에게 당해 학교에서 사용할 검정도서·인정도서를 선정함에 필요한 도서별의 편찬 방법 및 내용 등 도서별 특징에 관한 자료를 작성하여 제공할 수 있다.

④ 교육감 또는 교육장은 관할구역 안에 신설되는 학교가 있는 경우에는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 그 학교가 사용할 검정도서 및 인정도서를 선정할 수 있다.

제2장 교과용도서의 편찬·검정 및 인정

제5조(국정도서의 편찬) 교육과학기술부장관은 국정도서의 편찬을 위하여 필요한 경우에는 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다.

제6조(검정도서) ① 교육과학기술부장관은 제4조의 규정에 의하여 고시하는 교과목의 검정도서에 대하여 검정을 실시하여야 한다.

② 제1항에 따라 교육과학기술부장관은 교과목의 관련 전문기관 등에 위임 또는 위탁하여 검정을 실시할 수 있다.

제7조(검정실시공고) ① 교육과학기술부장관은 검정을 실시하고자 할 때에는 적어도 그 검정도서의 최초 사용학년도 개시 1년 6월 이전에 다음 사항을 공고하여야 한다.

1. 검정할 교과용도서의 종류

2. 신청자의 자격
3. 신청기간
4. 검정기준
5. 편찬상의 유의점
6. 심사본의 제출 부수
7. 검정수수료 및 그 납부방법
8. 그 밖에 검정에 필요한 사항

② 제1항의 공고는 교육과학기술부의 인터넷 홈페이지에 게시하고, 그 밖에 신문 등에 게재하는 방법으로 한다.

제8조(검정신청) 검정신청은 그 원고를 집필한 자(이하 “저작자”라 한다)와 발행자가 공동으로 한다.

제9조(검정방법) ① 검정심사는 기초조사와 본심사로 구분하여 실시한다.

② 기초조사는 본심사에 필요한 대상도서의 기초자료, 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사한다.

③ 본심사는 제7조제1항제4호의 검정기준에 따라 교과용도서로서의 적합성 여부를 심사한다

제10조(검정의 합격결정) ① 검정의 합격결정은 심사의 결과에 따라 교육과학기술부장관이 행한다.

② 동일 학년의 하나의 과목에 검정교과서가 2책 이상으로 구성되는 경우 그 중 하나라도 검정교과서로서 부적합하면 그 신청자가 신청한 해당 교과목의 도서는 모두 불합격으로 한다. 다만, 검정시기가 다른 경우로서 나중에 신청한 도서에 대하여 불합격의 결정을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 하나의 교과목의 교과서와 지도서 중 그 어느 하나라도 부적합한 경우에는 그 교과서와 지도서는 모두 불합격으로 한다.

제11조(검정의 이의신청) ① 제9조제3항에 따른 본심사 결과 불합격 결정을 받은 경우 교육과학기술부장관은 그 사유를 정확하게 적어 검정신청을 한 자에게 통지하여야 하고, 불합격 통지를 받은 자는 통지받은 날부터 1개월 이내에 교육과학기술부장관에게 별지 서식에 따라 이의신청을 할 수 있다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따른 이의신청에 대하여 그 타당성 여부를 심사하고 접수한 날부터 60일 이내에 그 결과를 통지하여야 한다.

③ 교육과학기술부장관은 이의신청에 대한 심사 결과 이를 받아들이지 아니하는 결정을 한 때에는 신청인에게 그 결정 또는 제1항에 따른 불합격 결정에 대하여 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 제2항에 따른 결과통지와 함께 통지하여야 한다.

제12조(합격공고) 교육과학기술부장관은 제10조 및 제11조에 따라 검정도서의 합격을 결정한 때에는 다음 사항을 관보에 공고하여야 한다.

1. 검정도서명
2. 검정연월일과 검정번호
3. 책수·판형·쪽수, 종류·수량·용량 및 사용환경(음반·영상·전자저작물의 경우에 한한다)
4. 지질과 제본방법
5. 사용대상학교
6. 최초 사용학년도
7. 저작자의 성명
8. 발행자의 주소·성명

제13조(검정수수료) ① 검정·인정을 신청하는 자는 검정·인정권자가 신청도서의 쪽수, 심사의 교과별 난이도 및 비용 등을 고려하여 결정·공고하는 수수료를 납부하여야 한다. 제11조에 대한 이의신청의 경우에도 같다.

② 제1항의 규정에 의하여 납부한 수수료는 이를 반환하지 아니한다.

③ 교육과학기술부장관은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제45조에 따라 위탁한 기관에 예산의 범위에서 심사에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

제14조(인정도서의 신청) ① 교육과학기술부장관이 고시하는 인정도서의 신청은 학교장, 저작자 또는 발행자가 하거나 저작자와 발행자가 공동으로 한다.

② 제1항의 규정에 의한 인정도서의 신청은 인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 9개월 전까지 교육과학기술부장관에게 하여야 한다. 다만, 교육과학기술부장관은 교육과정 개정 등 부득이한 사유가 있는 경우에

는 인정도서의 인정신청기한을 달리 정하여 공고할 수 있다.

③ 제1항에서 정한 교과목 이외의 교과목에 관하여, 인정도서를 사용하고자 하는 경우 학교장은 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3인 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육과학기술부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.

제15조(인정기준) 교육과학기술부장관은 제14조의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 심의를 거쳐 당해 도서의 인정기준을 정한다.

제16조(인정도서의 인정) ① 교육과학기술부장관은 제14조제3항의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 심의를 거치지 아니한다. 다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되는 경우에는 교과용도서심의회 심의를 거쳐야 한다.

② 인정도서의 인정에 관하여는 제9조·제10조·제11조 및 제13조의 규정을 준용한다. 이 경우 제9조제3항 중 “제7조제1항제4호의 검정기준”은 “제15조에 따른 인정기준”으로, “검정”은 “인정”으로 각각 본다.

제17조(인정도서의 사용범위 등) ① 교육과학기술부장관이 제16조의 규정에 의하여 인정도서를 인정한 경우 인정을 신청한 학교 외의 학교는 별도의 인정신청 없이 그 인정도서를 사용할 수 있다.

② 학교의 장은 국정도서 또는 검정도서를 보충할 목적으로 인정을 받은 인정도서를 국정도서 또는 검정도서에 갈음하여 사용하여서는 아니된다.

제3장 교과용도서심의회

제18조(교과용도서심의회 설치) 교육과학기술부장관 소속 하에 심의사항별, 각급학교의 교과목 또는 도서별로 교과용도서심의회(이하 “심의회”라 한다)를 둔다.

제19조(심의회 구성) 각 심의회는 5인 이상의 위원으로 구성하되, 위원은

다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 교육과학기술부장관이 위촉 또는 임명한다.

1. 교원
2. 산업체나 연구소의 연구경력을 가진 자
3. 행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 자
4. 학부모
5. 시민단체(비영리민간단체지원법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다. 이하 같다)에서 추천한 자
6. 교과용도서의 발행에 전문지식이 있는 자
7. 물가조사기관·원가계산기관 소속 관계전문가
8. 그 밖에 당해 교과목 또는 도서에 관한 학식이 풍부한 자

제20조(위원장 등) ① 각 심의회에 위원장 및 부위원장 각 1인을 두되, 그 심의회에서 호선한다. 다만, 검정에 관한 사항을 심의하기 위한 심의회 위원장은 교육과학기술부장관이 임명하고, 부위원장은 위원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.

② 위원장은 각 심의회를 대표하고, 각 심의회의 업무를 총괄한다.

③ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장의 직무를 대행한다.

제21조(회의) ① 각 심의회의 회의는 위원장 또는 교육과학기술부장관이 소집하고, 위원장이 그 의장이 된다.

② 각 심의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 검정에 관한 회의는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

제22조(간사) 각 심의회의 사무를 처리하기 위하여 각 심의회에 간사 1인을 두되, 교육과학기술부장관이 지명하는 자가 된다.

제23조(연구위원) ① 검정신청 도서의 내용·표현 또는 표기의 오류 그밖에 수정이 필요한 사항을 조사·연구하기 위하여 심의회에 검정신청 도서마다 3인 이내의 연구위원을 둘 수 있다.

② 연구위원은 검정신청 도서에 관한 전문지식이 있는 자 중에서 교육과학

기술부장관이 위촉한다. <개정 2008.2.29, 2009.8.18>

제23조의2(실무위원) ① 제28조의 규정에 의한 인쇄·제본 및 발행능력에 관한 조사와 제31조제1항 및 제2항에 따른 예정가격 결정을 위한 원가산정에 관한 조서의 작성 등을 위하여 심의회에 15인 이내의 실무위원을 둘 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 실무위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 교육과학기술부장관이 위촉 또는 임명한다.

1. 인쇄·출판, 원가계산에 관한 전문지식이 있는 자
2. 교과용도서 발행사가 추천하는 인쇄·출판, 원가계산분야의 종사자
3. 교육과학기술부 소속공무원

제24조(수당 등) 각 심의회의 위원·연구위원 및 실무위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

제4장 수정 및 개편

제25조(수정) ① 교육과학기술부장관은 교과용도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정될 때에는 국정도서의 경우에는 이를 수정하고, 검정도서의 경우에는 저작자 또는 발행자에게 수정을 명할 수 있다.

② 제1항의 경우, 교육과학기술부장관은 교과용도서의 내용 수정사항이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 교육과정의 전면개정 또는 부분개정으로 인하여 교과용도서의 내용 수정이 필요한 경우
2. 교과용도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되어 교과용도서의 내용 수정이 필요한 경우
3. 그 밖에 사회·교육환경의 변화 등의 사유로 인하여 교과용도서의 내용 수정이 필요한 경우

③ 제16조의 규정에 의하여 인정도서의 인정을 한 교육과학기술부장관은 인정도서의 내용을 검토하여 수정이 필요하다고 인정하는 때에는 당해 인정도서의 저작자에게 수정을 요청할 수 있다.

④ 교과용도서를 편찬하거나 발행하는 자는 「국어기본법」 제18조에 따른 어문규범을 준수하여야 한다.

제26조(개편) 교육과학기술부장관이 국정도서를 개편할 필요가 있다고 인정될 때에는 이를 개편할 수 있다.

제27조(감수) ① 교육과학기술부장관은 교과용도서의 편찬, 검정·인정 단계에서 필요한 경우에는 감수를 할 수 있다.

② 제1항에 따라 감수한 결과는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회의 심의 보조자료로 활용할 수 있다.

③ 교과용도서를 편찬하거나 발행하는 자는 「국어기본법」 제18조에 따른 어문규범을 준수하여야 한다.

제5장 발행·공급

제28조(발행자 선정) 교육과학기술부장관은 인쇄·제본 및 발행능력이 있다고 인정되는 자를 제31조제1항에 따른 국정도서의 입찰에 참가하게 할 수 있다.

제29조(주문) 학교장은 「초·중등교육법」 제30조의4의 교육정보시스템을 이용하여 1학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 5개월 전까지, 2학기에 사용될 교과용도서는 해당 학기 개시 4개월 전까지 해당 교과용도서의 발행자 또는 그 대리인에게 주문하여야 한다.

제30조(공급) ① 발행자는 교과용도서를 제조하여 당해 도서를 교육과정 운영에 지장을 초래하지 아니하도록 주문자에게 적기에 공급하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 각급학교에 교과용도서의 안정적인 공급을 위하여 교과용도서의 공급자를 지정할 수 있다.

제6장 가격결정

제31조(국정도서의 가격 등) ① 국정도서의 가격결정은 입찰과목군별 총액으로 예정가격을 산정하여 입찰을 통하여 한다.

② 제1항에 따른 예정가격의 결정을 위한 원가산정에 관한 세부사항은 교육과학기술부장관이 따로 정한다.

- ③ 국정도서의 책당 정가는 입찰과목군별 총 계약금액을 총 발행쪽수로 나누어 얻은 쪽당 평균정가에 해당 책의 쪽수를 곱하여 계산한다.

제32조(검정도서와 인정도서의 가격 등) ① 검정도서와 인정도서의 가격은 저작자와 약정한 출판사가 정한다.

- ② 교육과학기술부장관은 검정도서와 인정도서의 가격이 부당하게 결정될 우려가 있는 경우에는 심의회를 거쳐 그 가격의 조정을 권고할 수 있다.

제33조(정가의 고시) 교육과학기술부장관은 제31조제3항 및 제32조에 따라 국정도서의 책당 정가와 검정도서의 가격이 결정된 때에는 그 정가를 관보에 고시하여야 한다.

제7장 감독

제34조(검정합격취소 등) 교육과학기술부장관은 검정도서가 다음 각호의 1에 해당한 때에는 그 검정의 합격을 취소하거나 1년의 범위 안에서 그 발행을 정지시킬 수 있으며, 당해 교과용도서의 저작자에게 발행권 설정의 변경을 명할 수 있다.

1. 발행자 또는 저작자, 그의 대리인이 학교 관계자에게 직·간접적으로 금품이나 이와 유사한 경제적 이익을 제공한 경우
2. 정당한 사유없이 발행자, 그의 대리인이 교과용도서를 제때에 발행·공급하지 아니하여 학생 및 교사의 학습활동에 심한 불편을 준 경우
3. 내용, 체제, 지질 등이 검정한 것과 다를 때
4. 저작자의 성명표지가 검정 당시의 저작자와 다를 때
5. 저작자 또는 발행자가 이 영 또는 이 영에 의한 명령에 위반하였을 때
6. 그 밖에 검정도서로 존속시키기 곤란한 중대한 사유가 발생한 때

제35조(청문) 교육과학기술부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 처분을 하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.

1. 제17조제3항의 규정에 의한 인정도서의 인정취소
2. 제34조의 규정에 의한 검정합격의 취소

제8장 권한의 위임

제36조(권한의 위임 등) ① 교육과학기술부장관은 「초·중등교육법」 제62조에 따라 같은 법 제29조에 따른 교육과학기술부장관의 교과용도서에 관한 권한 중 다음 각 호의 권한을 교육감에게 위임한다.

1. 제13조, 제14조, 제30조에 따라 각급 학교에서 사용할 인정도서의 인정
 2. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정하는 인정도서에 관한 제15조의 규정에 의한 인정기준의 결정
 3. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정한 인정도서에 대한 제17조제3항의 규정에 의한 인정의 취소처분
 4. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정한 인정도서에 대한 제25조제3항의 규정에 의한 내용수정의 요청
 5. 제1호에 따라 교육감이 인정한 인정도서에 대한 제32조제2항에 따른 가격조정 권고
 6. 제3호의 규정에 의하여 교육감이 행한 취소처분에 대한 제35조제1호의 규정에 의한 청문
- ② 교육감은 제1항제1호의 규정에 의하여 인정도서를 인정한 때에는 이에 관한 사항을 연 1회 교육과학기술부장관에게 보고하여야 한다.
- ③ 제1항에 따라 교육감에게 위임된 인정도서의 인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 교육청에 인정도서심의회를 둔다. 이 경우 인정도서심의회 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부록 3. 일본의 교과서 제도(번역)

- 2011년 6월, 문부과학성 초·중등교육국

《목차》

◇개요◇

1. 교과서란
2. 교과서가 사용되기까지

◇검정◇

3. 교과서 검정의 취지
4. 교과서 검정의 방법
5. 교과서 검정의 절차 등

◇채택◇

6. 교과서 채택의 방법
7. 교과서 채택의 공정성 확보

◇발행◇

8. 채택에서 발행까지의 과정
9. 교과서 발행자의 개요
10. 교과서 공급의 구조
11. 교과서의 정가

◇무상급여◇

12. 교과서 무상급여 제도
13. 재외일본인 자녀 등에 대한 교과서의 무상급여

◇개요◇

1. 교과서란

1. 교과서의 정의

교과서란, ‘초등학교, 중학교, 고등학교, 중등교육학교 및 이들에 준하는 학교에서 교육과정의 구성에 따라 조직 배열된 교과목의 주된 교재로서, 교수용으로 제공되는 아동 또는 학생용 도서이며, 문부과학대신의 검정을 통과한 것, 또는 문부과학성이 저작의 명의를 소유하는 것’이라 되어 있습니다(발행법 제2조).

2. 교과서의 종류와 사용 의무

모든 아동학생은, 교과서를 이용하여 학습 할 필요가 있습니다. 교과서에는, 전술한 대로 문부과학성의 검정을 통과한 교과서(문부과학성 검정필 교과서)와, 문부과학성이 저작의 명의를 소유하는 교과서(문부 과학성 저작 교과서)가 있고, 학교 교육법 제34조에는, 초등학교에서는, 문부과학대신의 검정을 통과한 교과용 도서 또는 문부 과학성이 저작의 명의를 소유하는 교과용 도서를 사용해야만 한다고 정해져 있습니다. 이 규정은, 중학교, 고등학교, 중등교육학교, 특별지원 학교에도 준용되고 있습니다.

또한, 고등학교, 중등교육학교의 후기 과 정, 특별지원 학교 및 특별지원 학급에 있어서, 적절한 교과서가 없는 등의 특별한 경우에는, 이 교과서 이외의 도서(일반도서)를 교과서로서 사용할 수 있습니다.

3. 우리나라 교과서 제도의 연혁

전쟁 후의 학제개혁 이전에는, 초등학교용 교과서에 대해 신고제나 검정제도의 시기도 있었지만, 메이지(明治)37년 이래, 국정제도가 채용되어 왔습니다. 또, 중등학교용 교과서에 대해서는 대체로 검정 제도가 채용되어 왔습니다.

전쟁 후에는 쇼와(昭和)22년에 제정된 학교 교육법에서, 초·중·고등학교를 통해서 검정 제도가 채용되어, 현재에 이르고 있습니다.

2. 교과서가 사용되기까지

교과서 발행자에 의해 편집된 교과서가 검정, 채택 등의 절차를 통과해서 아동학생에게 사용될 때까지의 경위는 대체로, 아래와 같습니다.

1. 저작·편집

현재의 교과서 제도는 민간의 교과서 발행자에 의한 교과서의 저작·편집이 기본이

됩니다. 각 발행자는 학습 지도 요령, 교과용 도서검정 기준 등을 바탕으로, 창의연구한 도서를 작성하여 검정 신청을 합니다.

2. 검정

도서는 문부과학대신의 검정을 통과해서 비로소, 학교에서 교과서로서 사용되는 자격이 주어집니다. 발행자로부터 검정 신청된 신청 도서는 교과서로서 적절한지 여부를 문부과학대신의 자문 기관인 교과용 도서검정 조사 심의회에서 자문되는 동시에, 문부과학성의 교과서 조사관에 의한 조사가 행해집니다. 심의회에서의 전문적·학술적인 심의를 거쳐 답신이 행해지면, 문부과학대신은 이 답신을 근거로 검정을 합니다. 교과서로서 적절한지의 여부의 심사는 교과용 도서검정 기준을 근거로 이루어집니다.

3. 채택

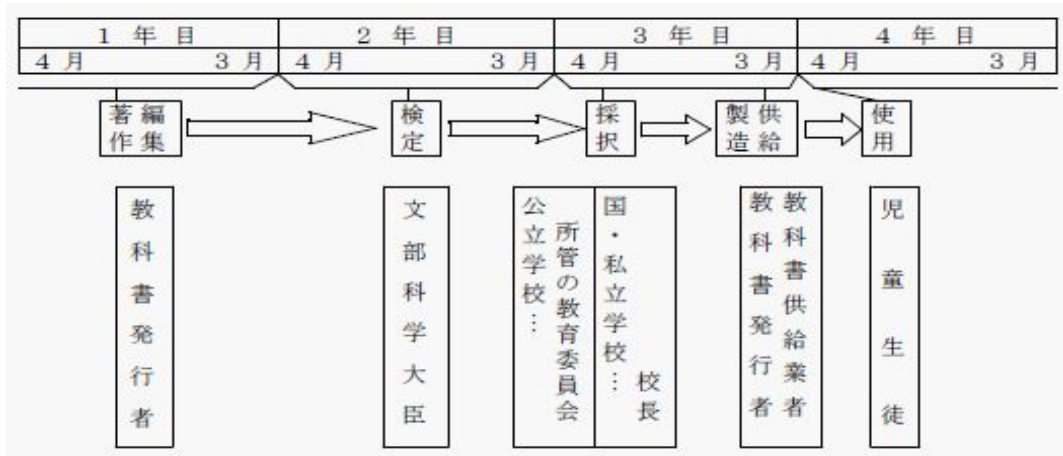
검정필 교과서는 통상, 1종목(교과서의 교과마다 분류된 단위를 말한다. 예 : 초등학교국어(1~6학년), 중학교 사회(지리적 분야), 고등학교 수학)에 대해서 몇 종류 존재하기 때문에, 이 중에서 학교에서 사용할 1종류의 교과서가 결정(채택)될 필요가 있습니다. 채택의 권한은 공립학교에서는 소관의 교육위원회에서, 국·사립학교에서는 교장에게 있습니다. 채택된 교과서의 수요는 문부과학대신에게 보고됩니다.

4. 발행(제조·공급) 및 사용

문부과학대신은 보고된 교과서의 수요 집계 결과에 따라, 각 발행자에게 발행해야 할 교과서의 종류 및 부수를 지시합니다. 이 지시를 승낙한 발행자는 교과서를 제조하고, 공급업자에게 의뢰하여 각 학교로 공급합니다. 공급된 교과서는 아동학생의 손으로 들어가 사용됩니다.

5. 교과서의 무상급여

국·공·사립의 의무교육제학교(초·중학교, 중등교육학교의 전기 과정 및 특별지원 학교의 초·중학교부)에서 사용되는 교과서는 모든 아동학생에게 국가에서 무상으로 보급되고 있습니다.



[그림 1] 교과서가 사용되기까지

<표 1> 초·중·고등학교 교과서의 검정·채택의 주기

			年度 (西暦)						
			21 (2009)	22 (2010)	23 (2011)	24 (2012)	25 (2013)	26 (2014)	27 (2015)
学校 種別等 区分	小学校	検定	◎				◎		
		採択		△				△	
		使用 開始	○		○				○
	中学校	検定		◎				◎	
		採択	△		△				△
		使用 開始		○		○			
	高等学校	주로 저학 년용	検定	◎		◎			◎
			採択		△	△			
			使用 開始			○	○		
		주로 중학 년용	検定		◎	◎			
			採択			△	△		
			使用 開始			○		○	
		주로 고학 년용	検定			◎	◎		
			採択				△	△	
			使用 開始	○			○		○

(주)

1. ◎ 검정 연도

△ 지난해 검정에 합격한 교과서의 첫 채택이 이루어진 연도

○ 사용시작 연도(초·중학교는 원칙으로 4년마다, 고교는 매년 채택을 바꿈)

- 초등학교 학습지도요령 (2008년 문부과학성 고시)… 2011년도부터 전면 실시
 - 중학교 학습지도요령 (2008년 문부과학성 고시)… 2012년도부터 전면 실시 예정
 - 고등학교 학습지도요령 (2009년 문부과학성 고시)… 2013년도부터 학년이 올라감에 따라 실시
 - ※ 수학 및 이과는 2012년도 학년이 올라감에 따라 실시하고, 검정에 대해서는 2010년도부터 실시
2. 중학교는 중등교육학교의 전기과정을, 고등학교는 중등교육학교의 후기과정을 포함

◇ 검정 ◇

3. 교과서 검정의 취지

1. 교과서 검정의 의의

우리나라에서는 학교 교육법에 의해, 초·중·고등학교 등의 교과서에 대해서 교과서 검정 제도가 채용되고 있습니다. 교과서의 검정이란 민간이 저작·편집된 도서에 대해서, 문부과학대신이 교과서로서 적절 여부를 심사하고, 이에 합격한 것을 교과서로서 사용하는 것을 인정하는 것입니다.

교과서에 대한 국가 관여의 양상은 나라에 따라 다양하지만(표2 참조), 교과서 검정 제도는 교과서의 저작·편집을 민간에 위탁하는 것으로 저작자의 창의연구에 기대함과 동시에 검정하여 적절한 교과서를 확보하는 것을 목표로 하여 계획되어져 있는 것입니다.

2. 교과서 검정의 필요성

초·중·고등학교의 학교 교육은 국민이 교육 받을 권리를 실질적으로 보장하기 위해서, 전국적인 교육 수준의 유지 향상, 교육의 기회 균등의 보장, 적절한 교육 내용의 유지, 교육의 중립성의 확보 등이 요청되고 있습니다. 문부과학성에서는 이러한 요청에 부응하기 위해서, 초·중·고등학교 등의 교육 과정의 기준으로서 학습지도요령을 정하는 동시에 교과서의 주된 교재로서 중요한 역할을 다하고 있는 교과서에 대해서 검정을 실시하고 있습니다.

3. 검정하는 시기

검정은 각각의 교과서에 대해서, 대체로 4년 주기로 이루어집니다. 문부과학 대신은 검정을 할 때는 그 전년도에 검정의 신청을 해야 할 도서의 종목 및 기간을 고시하도록 하고 있습니다.

- 주된 근거법령

- 교과서 검정의 근거
 - 학교 교육법 제34조, 제49조, 제62조, 제70조, 제82조
 - 문부과학성 설치법 제4조 제10호
- 교과서 검정의 신청 교과용 도서검정 규칙 제4조

<표 2> 외국 여러 나라의 교과서 제도 개요

(2000년 3월, 2009년 3월의 재단법인교과서연구센터 조사 연구 보고에서)

国名		教科書制度							
		初等教育教科書				中等教育教科書			
		発行・検定				発行・検定			
		発行者		検定	認定	発行者		検定	認定
		国	民間			国	民間		
유럽· 아시아 여러 나라	1. 영국		○				○		
	2. 독일		○	○			○	○(13)	
	3. 프랑스		○				○		
	4. 러시아	○	○		○	○	○		○
	5. 스웨덴		○				○		
	6. 핀란드		○				○		
	7. 노르웨이		○	○			○	○	
	8. 미국		○		○(1)		○		○ (1)
	9. 캐나다		○	○			○	○	
아시아· 태평양 여러 나라	1. 중국		○(2)	○(2)			○(2)	○(2)	
	2. 한국	○				○(3)	○	○	
	3. 태국	○				○(4)	○(5)	○(5)	
	4. 말레이시아	○				○(6)	○	○	
	5. 싱가포르	○(7)	○(8)		○(8)	○(9)	○(10)		○(10)
	6. 인도네시아	○ (11)	○ (12)	○ (12)			○	○	
	7. 호주		○				○		
	8. 뉴질랜드	○	○			○	○		

(주)

- (1) 주에 따라 다르다.
- (2) 이전에는 국정 교과서이었지만, 1986년에 제정된 의무교육법에 의해, 국정에서 교육부에 의한 심사제(검정제)로 바뀌었다.
- (3) 전기 중등교육의 국어, 사회(국사), 도덕 교과서, 후기 중등교육의 국어, 사회(국사), 도덕 및 일부 전문교과 교과서
- (4) 전기 중등교육의 교과서 및 후기 중등교육의 국어, 국사, 도덕 교과서
- (5) 후기 중등교육 교과서(국어, 국사, 도덕 이외)
- (6) 국어, 이슬람교교육, 도덕 교육, 역사, 아라비아어 교과서
- (7) 사회과, 공민·도덕 및 모국어(중국어, 말레이어, 타미르어(Tamil)) 교과서
- (8) 사회과, 공민·도덕, 모국어 이외의 교과서
- (9) 사회과, 싱가포르사, 공민·도덕 및 모국어(중국어, 말레이어, 타미르어(Tamil)) 교과서
- (10) 사회과, 싱가포르사, 공민·도덕, 모국어 이외의 교과서
- (11) 도덕, 국어, 수학, 이과, 사회의 교과서
- (12) 상기(11) 이외의 교과서
- (13) 후기 중등교육의 교과서에서, 주(州)에 따라 일부 교과에 대한 검정을 의무화 하지 않는 경우와 일괄해서 인가를 하고 있는 경우가 있다.

4. 교과서 검정의 방법

문부과학성은 교과서의 기술이 객관적이어서 공정한 것으로 보고 동시에 적절한 교육적 배려가 이루어지도록, 교과용 도서검정 기준을 근거로, 교과용 도서검정 조사 심의회의 심의를 거쳐서 교과서의 검정을 하고 있습니다.

1. 교과용 도서검정 기준에 근거하는 검정

문부과학성은 미리 검정에 앞서 심사기준으로 의무교육 제학교 교과용 도서검정 기준 및 고등학교 교과용 도서검정 기준을 정하여 이를 고시하고 있습니다. 검정에 있어 교과서의 심사는 이 검정 기준을 근거로 적정하고 공정하게 이루어지고 있습니다.

검정 기준은 검정 심사의 기본방침인 총칙 이외, 각 교과 공통의 조건과 각 교과 고유의 조건으로 구성되어, 각각의 조건은 「기본적 조건」, 「선택·취급해 및 구성·배열」 「정확성 및 표기·표현」 등의 관점으로 정리하여 제시하고 있습니다(의무교육 제학교 교과용 도서검정 기준을 참조).

2. 교과용 도서검정 조사 심의회의 답신에 근거한 검정

문부과학성에서는 검정의 심사에 영향을 미치는 교과용 도서에 관해 조사 심의를 하는 심의회로서 교과용 도서검정 조사 심의회를 설치하고 있습니다. 검정 신청된 도서는 교과용 도서로서 적절 여부를 문부과학 대신의 자문기관인 교과용 도서검정 조사 심의회에 자문하고, 전문적·학술적인 조사 심의가 이루어집니다. 심의회로부터 답신이 이루어지면 문부과학 대신은 이 답신에 근거해서 검정을 합니다. 심의회의 위원 및 임시위원은 대학교수나 초·중·고등학교의 교원 중에서 선발하고 있습니다. 또, 전문적인 사항을 조사하는데 있어, 필요에 따라서는 심의회에 전문위원을 두어 조사를 합니다.

검정 신청이 있었던 도서에 대해서는 심의회 위원, 임시위원, 전문위원 및 교과서 조사관의 조사가 이루어집니다. 교과서조사관은 문부과학성의 상근 직원이며, 대학에 교직의 경력 등이 있는 자를 채용하고 있습니다.

심의회에서는 이 조사 결과를 종합하여, 전문적·학술적인 심의가 이루어집니다. 이처럼 심의회에서의 심사는 많은 전문가에 의해 여러 가지 관점에서 조사를 거듭하여 반영하도록 되어 있습니다.

- 주된 근거 법령

- 교과서 검정의 기준
 - 교과용 도서검정 규칙 제3조
 - 의무교육 제학교 교과용 도서검정 기준
 - 고등학교 교과용 도서검정 기준
- 교과서 검정의 조직
 - 학교 교육법 제34조 제3항, 학교 교육법 시행령 제41조
 - 문부과학성 조직령 제85조, 제87조
 - 교과용 도서검정 조사 심의회령
 - 문부과학성 조직 규칙 제22조
 - 교과용 도서검정 규칙 제11조

5. 교과서 검정의 절차 등

1. 교과서 검정의 절차

(1) 검정 신청이 있으면, 교과용 도서검정 조사 심의회에 교과서로서 적절한지 여부를 자문하는 동시에, 교과서 조사관에 의한 조사가 이루어집니다. 심의회에서는 학습

지도 요령이나 검정 기준에 따라 전문적·학술적으로 공정·중립적인 심사가 이루어지고, 교과서로서 적절한지 여부를 판정하여, 이를 문부과학 대신에게 답신 합니다. 문부과학 대신은 이 답신을 근거로 합격 여부를 결정하고, 그 취지를 신청자에게 통지 합니다.

(2) 단, 심의회에서 필요한 수정을 실시한 후에 다시 심사를 하는 것이 적당하다고 판단되는 경우에는 합격 여부의 결정을 유보해서 검정 의견을 통지하게 됩니다. 검정 의견에 대해서는 현재, 신청자에게 문서(검정 의견서)로 통지하고 있고, 검정 의견을 통지할 때에는 신청자의 희망에 따라 구두에 의한 보충 설명을 하고 있습니다. 검정 의견의 통지를 받은 신청자는 검정 의견에 따라서 수정한 내용을 「수정표」에 따라 작성하여 제출합니다. 문부과학 대신은 수정이 이루어진 신청 도서에 대해서 다시 심의회의 심사에 붙이고, 그 답신을 근거로 합격 여부를 결정하는 것으로 검정 수속은 종료 됩니다.

(3) 이상의 검정 수속을 거쳐 합격 검정 결정의 통지를 받은 자는 도서로서 완성된 견본을 작성하여 문부과학 대신에게 제출하는 것으로 되어 있습니다.

(4) 또한, 문부과학 대신은 검정 심사 불합격 결정을 할 경우에는 사전에 그 이유를 통지하고, 신청자에게 반론할 기회를 주도록 되어 있습니다. 또, 검정 의견에 대해 이의가 있을 경우에도 신청자는 의견의 주장을 할 수 있습니다. 이렇게 신청자의 권리가 충분히 존중되는 동시에 신중한 검정이 이루어지는 구조로 되어 있습니다.

2. 검정 완료 도서의 정정

교과서의 발행자는 검정완료 도서에 대해, 오기, 오식 또는 객관적 사정의 변경에 따른 명백한 오류로 된 사실 등의 기재가 있다는 것을 발견했을 때는 문부과학 대신의 승인을 받고, 정정을 해야 합니다. 또, 학습 하는데 있어 지장이 되는 기재, 또는 갱신을 하는 것이 적절한 사실의 기재 혹은 통계자료의 기재 또는 변경해야 하는 것이 적절한 체제가 있다는 것이 발견될 시에는 문부과학 대신의 승인을 받아서 정정할 수 있습니다. 이들 사항 중에 일정한 신청서에 의해 정정할 수 있습니다. 검정의 신청은 대체로 4년마다 접수가 있습니다만, 검정완료 도서의 정정 신청은 수시로 할 수 있습니다.

한편, 문부과학 대신은 이들의 기재가 있다고 인정될 때에는 발행자에게 정정의 신청을 권고할 수 있습니다.

3. 검정 결과의 공개

문부과학성에서는 1991년도부터 국민의 교과서에 대한 관심에 부응하여, 교과서에 대한 신뢰를 확보하는 동시에, 교과서 검정에 한층 더 깊은 이해를 얻기 위하여 검정 신청된 도서와 검정 결정 후의 도서 등의 검정 관계 자료의 공개를 하고 있습니다.

2010년도의 검정 결과에 대해서는 전국 9개 공개 회장에서, 신청 도서, 교과용 도서검정 조사 심의회에 자문하기 위해서 교과서 조사관이 작성한 조사 의견서, 심의회의 의견을 근거로 한 검정 의견의 내용을 기재해서 신청자에게 교부한 검정 의견서, 신청자가 검정 의견을 따라서 수정한 내용이 기재된 수정표, 교과서 견본, 심의회의 심의개요를 나타낸 의사개요 및 교과용 도서검정 기준 등의 관계 자료를 전시하는 공개사업을 실시합니다. 한편, 도쿄도(東京都)에 설치하고 있는 공개 회장 가운데, 공익 재단법인 교과서연구센터에서는 국민이 검정 결과에 관한 정보를 1년 내내 상시 입수할 수 있도록 교과서검정 결과의 상설 전시를 합니다. 그 밖에 문부과학성 홈페이지에도 게재되어 있고, 적절한 검정 결과 등에 관한 정보를 공개하고 있습니다.

▶ 교과서 검정 결과의 공개에 관한 홈페이지 :

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/kentei/kekka.htm

<표 3> 교과서 검정 결과 공개 장소 및 기간

公開場所		公開期間
東京都	公益財団法人教科書研究センター	2011年5월부터 1年間
東京都	文部科学省情報광장 라운지	2011年5月23日(月曜日) ~ 6月3日(金曜日)
岩手県	岩手県立図書館	2011年6月14日(火曜日) ~ 23日(木曜日)
千葉県	사와야가 치바県民프라자	2011年6月29日(水曜日) ~ 7月9日(土曜日)
富山県	富山県教育記念館	2011年6月1日(水曜日) ~ 10日(金曜日)
滋賀県	大津市教育센터	2011年7月13日(水曜日) ~ 24日(日曜日)
山口県	山口県児童센터	2011年6月9日(木曜日) ~ 22日(水曜日)
徳島県	文化의 森総合公園内 県立図書館	2011年7月5日(火曜日) ~ 15日(金曜日)
長崎県	長崎県教育센터	2011年7月6日(水曜日) ~ 19日(火曜日)

(주)

1. 2010년도에 검정을 한 신청 도서와 합격한 교과서 건본을 병치한다.
2. 「조사 의견서」, 「검정 의견서」, 「수정표」 등을 열람으로 제공한다.
3. 방문자의 요구에 부응해서, 문부과학성 직원이 신청 도서에 첨부된 검정 의견의 취지를 설명한다.
4. 학습 지도 요령, 검정 규칙, 검정 기준, 교과서 목록 등 관계 자료를 열람하여 제공한다.
5. 주된 근거 법령 : 교과용 도서검정 규칙 18조

◇ 채택 ◇

6. 교과서 채택 방법

1. 채택 권한

교과서의 채택으로는 학교에서 사용할 교과서를 결정하는 것입니다. 그 권한은 공립학교에서 사용되는 교과서에 대해서는 그 학교를 설치하는 시읍면이나 도도부현(都道府縣)의 교육위원회에 있습니다. 또, 국·사립학교에서 사용되는 교과서의 결정 권한은 학교장에게 있습니다.

2. 채택 방법

채택 방법은 의무교육인 초등학교, 중학교, 중등교육학교의 전기과정 및 특별지원학교의 초·중학교의 교과서에 대해서는 「의무교육제학교의 교과용 도서의 무상조치에 관한 법률」에 의해 정해져 있습니다.

고등학교 교과서의 채택 방법에 대해서는 법령상, 구체적으로 정한 바가 없습니다만, 각 학교의 실태에 입각하여 공립 고등학교에 대해서는 채택의 권한을 소유하고 있는 소관 교육위원회가 채택을 하고 있습니다. 의무교육 제학교의 교과서 채택 방법은 다음과 같습니다.

(1) 발행자는 검정을 마친 교과서로 다음 연도에 발행하려는 과목·사용 학년·서명·저작자명 등(서목)을 문부과학 대신에게 신고합니다. 문부과학 대신은 이 신고서에 있는 서목을 일람표로 정리해서 교과서 목록을 작성합니다. 이 교과서 목록은 도도부현(都道府縣) 교육위원회를 통해 각 학교나 시읍면 교육위원회로 송부됩니다. 교과서는 이 목록에 등재되지 않으면 채택되지 않습니다. 또, 문부과학성에서는 채택할 때 조사

· 연구에 이바지하기 위해 신규로 편집된 교과서에 대해서, 각 발행자가 작성한 교과서편집 취지서를 정리하고, 채택 관계자에게 주지시킵니다.

(2) 발행자는 채택의 참고를 돕기 위해 다음 년도에 발행하는 교과서의 견본을 도도부현(都道府縣) 교육위원회나 시읍면 교육위원회, 국·사립학교장 등에게 송부합니다.

(3) 채택의 권한은 앞서 말한 바와 같이 교육위원회나 학교장에게 있으나 적절한 채택을 확보하기 위해서 도도부현(都道府縣) 교육위원회는 채택의 대상이 되는 교과서에 대해서 조사·연구하고, 채택권자에게도 지도·조언·원조하게 됩니다. 이 조사·연구하는 것에 맞추어, 도도부현(都道府縣) 교육위원회는 전문적 지식을 소유한 학교의 교장 및 교원, 교육위원회 관계자, 전문가로 구성된 교과용 도서선정 심의회를 설치합니다. 이 심의회는 전문적 이면서 방대한 조사·연구를 하기 위해 일반적으로 교과별 몇 명의 교원을 조사원으로 위촉하고 있습니다. 도도부현(都道府縣) 교육위원회는 이 심의회를 조사·연구 결과를 바탕으로 선정 자료를 작성하고, 이를 채택권자에게 송부함으로써 조언이 이루어집니다. 또, 도도부현(都道府縣) 교육위원회는 학교의 교장 및 교원, 채택 관계자의 조사·연구를 위해 매년, 6월부터 7월에 걸쳐서 일정한 기간의 교과서 전시회를 열고 있습니다. 이 전시회는 각 도도부현(都道府縣) 학교의 교원이나 주민들의 교과서 연구를 위해 설치되어 있는 교과서 상설 전시장(교과서센터) 등에서 개최하고 있습니다. 또한 교과서센터는昭和31년 이래 설치되어, 2011년 5월 현재 전국에 884개가 있습니다. 게다가, 국민의 교과서에 대한 높은 관심에 부응하기 위해서, 최근에는 공립도서관이나 학교도서관에서 교과서의 정비도 추진하고 있습니다.

(4) 채택권자는 도도부현(都道府縣)의 선정 자료를 참고로 하는 것 이외에, 독자적으로 조사·연구한 후 1종목 당 1종류의 교과서를 채택 합니다. 또, 의무교육제학교용 교과서에 대해서는 통상, 4년간 동일한 교과서를 채택하는 것으로 되어 있습니다.

3. 공동 채택

시·읍·면·립의 초·중학교에서 사용되는 교과서의 채택 권한은 시읍면 교육위원회에 있습니다만, 무상조치법에 의해, 채택 할 때에는 「시 혹은 군의 구역 또는 이 구역을 합친 지역」을 채택지구로서 설정하고, 지구(地區) 내의 시읍면이 공동해서 종목 별로 동일한 교과서를 채택하기로 되어 있습니다.

채택지구는 그 지역 내에서 동일한 교과서를 사용하는 것이 적절하다고 생각되는 지역이며, 도도부현(都道府縣) 교육위원회가 자연적, 경제적, 문화적 조건을 고려해서 결정하는 것으로 되어 있습니다.

채택지구는 2011년 5월 현재 전국에 582개 지구(地區)가 있고, 1현에 평균 12지구(地區)로 되어 있습니다. 또, 1지구(地區)는 평균 약 2개의 시 또는 군으로 구성되어 있습니다. 또, 채택지구 내의 시읍면은 통상, 공동 채택을 하기 위해 채택지구 협의회를 마련하고, 여기에 학교의 교원 등으로 구성된 조사원을 두는 등의 방식으로 공동 조사·연구를 하고 있습니다.

4. 채택 시기

채택 시기는 의무교육제학교용 교과서에 대해서는 사용 연도의 전년도인 8월31일까지 하지 않으면 안 되는 것으로 되어 있습니다. 고등학교용 교과서에 대해서는 법령상 정해진 바는 없지만, 수요 보고 기한과 거의 같은 시기에 채택이 이루어집니다.

5. 열린 채택

교과서 채택에 관해서는 보호자나 국민에게 개방적으로 해 가는 것이 중요합니다. 구체적으로는 교과용 도서선정 심의회나 채택지구 협의회 등의 위원에게 보호자 대표 등을 추가해 가는 등, 보호자 등의 의견이 보다 잘 반영되도록 연구하는 동시에 채택 결과 등의 주지·공표 등의 방책을 한층 더 추진해 가는 것이 요구되고 있습니다.

6. 채택의 개선

보다 좋은 교과서를 아동학생에게 제공하기 위해서, 2002년 7월, 교과용 도서검정 조사 심의회는 「교과서제도의 개선에 대해서 (검토 정리)」를 정리했습니다.

문부과학성은 이 「검토의 정리」를 근거로 하여, 교육위원회 등 각 채택권자에게 채택 개선 대처를 촉진하기 위해서, 2002년 8월에 각도도부현(都道府縣) 교육위원회에 조사 연구를 위한 자료의 충실, 시읍면 교육위원회와 채택지구와의 관계의 명확화, 정선된 채택 환경의 확보 등, 채택의 한층 더 좋은 개선으로 노력하도록 통지했습니다. 게다가, 2003년 3월에는 지금까지 8월15일까지로 하고 있었던 의무교육제학교용 교과서의 채택 기한을 8월31일까지 연장하는 동시에 교과서 건본의 송부 부수 제한의 재검토를 했습니다.

○ 「교과서제도의 개선에 대해서 (통지)」(抄)

(문부과학성 초등중등교육 국장 통지 14 문과초 제683호 2002년 8월30일 각 도도부현(都道府縣) 교육위원회 교육장 앞)

이번 교과용 도서검정 조사 심의회에서 교과서제도에 관한 개선에 대해서 「교과서

제도의 개선에 대해서 (검토 정리)」 (이하 「검토 정리」라고 한다.)가 정리되었습니다.

「검토 정리」에 있어서 교과서 검정 및 채택에 관해 여러 가지 개선 방법이 제언되었으며 교과서 채택에 대해서는 조사 연구의 충실을 위한 조건정비 및 채택 수속의 개선의 관점에서 충분한 조사 연구 기간의 확보나 조사 연구를 위한 자료의 충실, 시읍면 교육위원회라고 채택지구와의 관계의 명확화 등의 개선 방법이 제언되고 있습니다.

각 도도부현(都道府縣) 교육위원회에 설치된 「검토 정리」를 참고로 다음의 사항에 대해서 한층 더 개선을 도모하는 동시에 병행하여 관할 영역 내인 시읍면 교육위원회 및 국립·사립의 의무교육제학교에 대해서도 동일한 지도를 부탁드립니다.

1. 조사 연구의 충실을 위한 조건 정비에 대하여

(1) 충분한 조사 연구 기관의 확보

시읍면 교육위원회에서 교과서 견본이 송부되는 대로 신속하게 조사 연구에 착수하도록, 시읍면 교육위원회 지도에 노력할 것.

(2) 조사 연구를 위한 자료의 충실

시읍면 교육위원회나 국립·사립의 학교에 대한 지도를 위해서 도도부현(都道府縣) 교육위원회가 작성하고 있는 선정 자료의 내용의 한층 더 연구하고 충실할 수 있도록 노력할 것. 또, 고등학교용 교과서의 채택을 위한 조사 연구 자료에 충실하도록 노력할 것.

(3) 보호자 등의 의견을 근거로 한 조사 연구의 충실

교과용 도서선정 심의회나 채택지구에 마련된 선정위원회 등에 보호자의 참여를 한층 더 촉진할 것. 또, 고등학교 교과서의 채택에 있어서는 학교평의원의 의견을 듣는 등, 보호자의 의견을 근거로 한 조사 연구에 충실할 것.

2. 채택 수속의 개선에 대해서

(1) 시읍면 교육위원회와 채택지구와의 관계의 명확화

각각의 채택지구에서 시읍면 교육위원회간에 채택 사무에 관한 규칙을 정하고 미리 공표하는 등, 채택 수속을 명확히 해 두는 대처를 추진하도록 시읍면 교육위원회에 대한 지도에 노력할 것. 또, 시읍면 교육위원회 간에 이루어지는 동일한 교과서를 채택하기 위한 협의가 정리되지 않는 경우에 적절한 지도·조언을 하고, 채택의 적절한 실시에 노력할 것.

(2) 채택지구의 적정 규모화

각 시읍면 교육위원회의 의향 등 정확한 근거를 바탕으로 채택지구가 보다 적절도록 부단한 재검토에 노력할 것.

(3) 정밀한 채택 환경의 확보

정밀한 채택 환경을 확보해 가는 것이 중요하고, 각각의 지역에서 광범위하게 관계자의 이해를 요구하도록 노력하는 동시에 여러 가지 활동이 원활한 채택 업무에 지장을 초래할 수 있는 사태가 생겼을 경우나 위법인 활동이 있을 경우에는 각 채택권자가 경찰 등의 관련기관과 제휴를 도모하면서, 의연하게 대응해 가도록 지도·지원에 노력할 것.

(4) 개방된 채택의 추진

채택 결과나 이유 등의 채택에 관한 정보의 적극적인 공표에 노력할 것.

3. 기타

보호자나 지역 주민의 교과서에 대한 관심에 부응함과 동시에 교원에 의한 교재연구나 아동학생에 의한 학습의 심화·발전에 이바지하는 관점에서 각 학교의 도서관이나 공립도서관에 교과서를 정비하도록 노력할 것.

▶ 교과서센터 목록 홈페이지 주소 :

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/center.htm

▶ 채택지구 목록 홈페이지 주소 :

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/saitaku/1282214.htm

- 주된 근거법령

- 무상조치법 제12조, 제13조, 제14조, 제16조
- 무상조치법 시행령 제12조, 제13조, 제14조

7. 교과서 채택의 공정 확보

교과서 채택에 관한 선전 행위 등에 대해서는 개인독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(소위 독점금지법) 제2조 제9항의 규정에 의해 지정된 「교과서업에서의 불공정 거래 방법」(이하 「특수지정」이라고 한다.) 등에 기초를 두고 공정성 확보

보가 의도되어 왔습니다만 교과서 채택의 방법이 정비된 것 등의 이유로, 2006년 9월1일을 기해서 특수지정이 폐지되었습니다. 현재는 교과서 채택의 공정성 확보에 관한 구체적 조치로 다음과 같은 조치가 취해지고 있습니다.

1. 독점금지법에 의한 규제

다른 회사의 교과서를 중상·비방이나 채택에 있어서 불이익 제공은 독점금지법 제2조 제9항의 규정에 의해 지정된 「불공정 거래 방법」(소위 일반지정)에 의해 계속적으로 금지되어 있습니다. 이에 따라 구체적인 금지 사항을 명시해 놓은 「교과서 선전 행동 기준」이 사단 법인 교과서 협회에서 책정되었습니다.

2. 문부과학성에 의한 지도

문부과학성은 상기의 규제 외에 발행자나 채택 관계자에 대해 채택의 공정성 확보의 관점에서 제한이 필요한 다음 사항에 대해 지도를 하고 있습니다.

- (1) 채택 관계자에게 영향력이 있는 교직원관계자 등을 채택에 관한 선전 활동에 종사하게 할 것
- (2) 채택 관계자의 자택 방문
- (3) 내용 견본·해설서 등에 대해 교과서나 교사용 지도서와 유사한 것을 작성·배부
- (4) 채택 기간 중에 교과서에 관한 강습회·연수회 등의 주최
- (5) 교과서의 보급 과정에서 선전물의 삽입·첨부
- (6) 각 교육위원회 등에 견본 서적의 송부 부수
- (7) 교원들에게 교과서 견본 및 신청 도서의 증정
- (8) 발행자에 의한 다른 출판사 교과서와의 비교 대조나 다른 출판사 교과서의 오류를 이용한 선전 행위의 취급 등

○ 사적인 독점 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(抄)(昭和22년 법률 제54호) 제2조

9. 이 법률에서 「불공정한 거래 방법」은 다음 각 호의 어느 것에 해당하는 행위를 말한다.

- 1) 정당한 이유가 없는데도 경쟁자와 공동으로 하여 다음 어딘가에 해당하는 행위를 하는 것.
 - 어떤 사업자에 대하여, 공급을 거절하고, 또는 공급에 영향을 미치는 상품 혹은 役務의 수량 혹은 내용을 제한한 것.
 - 다른 사업자에게 어떤 사업자에 대한 공급을 거절시키고, 또는 공급에 관계되는 상품, 혹은 역무의 수량 또는 그 내용을 제한시키는 것.

2) 부당하게 지역 또는 상대방에 따라 차별적인 대가, 상품 또는 역무를 계속해서 공급하는 것으로 다른 사업자의 사업 활동을 곤란하게 만들 우려가 있는 것.

3) 정당한 이유가 없는데도 상품 또는 역무를 그 공급에 필요로 하는 비용보다 현저하게 밑도는 대가로 계속해서 공급하여 다른 사업자의 사업활동을 곤란하게 만들 우려가 있는 것.

4) 자기가 공급하는 상품을 구입하는 상대방에게 정당한 이유가 없는데도 다음과 같은 이유로 구속의 조건을 붙이고 해당 상품을 공급하는 것.

(1) 상대방에 대하여 그 판매하는 해당상품의 판매가격을 정해서 이것을 유지시키는 것 그 밖의 상대방의 해당상품의 판매가격의 자유로운 결정을 구속하는 것.

(2) 상대방이 판매하는 해당상품을 구입하는 사업자의 해당상품의 판매가격을 정해서 상대방으로서 해당사업자에게 이것을 유지시키는 것과 그 밖의 상대방으로서 해당사업자의 해당상품의 판매가격이 자유로운 결정을 구속시키는 것.

5) 자기의 거래상의 지위가 상대방에게 우월한 것을 이용해서 정상인 상관습에 비추어서 부당하게, 다음 어느 것인가에 해당하는 행위를 하는 것.

(1) 계속해서 거래하는 상대방(새롭게 계속해서 거래하려고 하는 상대방을 포함한다.

(2)에서도 동일)에 대하고, 해당거래에 관련되는 상품 또는 역무이외의 상품 또는 역무를 구입시키는 것.

(3) 계속해서 거래하는 상대방에 대하여, 자기를 위해서 금전, 역무 기타의 경제상의 이익을 제공시키는 것.

(4) 거래의 상대방으로부터 거래에 영향을 미치는 상품의 수량을 막고, 거래의 상대방에게 거래에 영향을 미치는 상품의 수량을 한 후 해당상품의 해당거래의 상대방에게 떠맡게 하고, 거래의 상대방에 대하여 거래의 대가의 지불을 지연하고, 혹은 그 액을 감하고, 기타 거래의 상대방에게 불이익이 되게 거래의 조건을 설정하고, 혹은 변경하고, 또는 거래를 실시하는 것.

6) 전 각호를 들고 있지만 이외, 다음 어느 것인가에 해당하는 행위이며, 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있는 중에, 공정거래 위원회가 지정하는 것.

(1) 부당하게 다른 사업자를 차별적으로 취급하는 것.

(2) 부당한 대가로써 거래하는 것.

(3) 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하고, 또는 강제하는 것.

(4) 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로써 거래하는 것.

(5) 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용해서 상대방과 거래하는 것.

(6) 자기 또는 자기가 주주 혹은 임원인 회사와 국내에서 경쟁관계에 있는 다른 사업자와 그 거래의 상대방과의 거래를 부당하게 방해하고, 또는 해당사업자가 회사일 경우에 있어서, 그 회사의 주주 혹은 임원을 그 회사에 불이익이 되는 행위를 하도록, 부당하게 유인하고, 부추기고, 혹은 강제하는 것.

제19조 사업자는 불공정 거래 방법을 이용해서는 안 된다.

○ 불공정 거래 방법(昭和57년 공정거래 위원회 고시 제15호)

1. 정당한 이유가 없는데도, 자기와 경쟁 관계에 있는 다른 사업자(이하 「경쟁자」라고 말한다.)와 공동하여 다음 각호의 어느 것인가에 해당되는 행위를 하는 것.

(1) 사업자로부터 상품 혹은 역무의 공급을 받는 것이 거절하고, 또는 공급을 받는 상품 혹은 역무의 수량 혹은 내용을 제한하는 것.

(2) 기타의 사업자에게, 어떤 사업자로부터 상품 혹은 역무의 공급을 받은 것을 거절하고, 또는 공급을 받는 상품 혹은 역무의 수량 혹은 내용을 제한시키는 것.

2. 부당하게 어떤 사업자에 대하여 거래를 거절하고 혹은 거래에 관련되는 상품 혹은 역무의 수량 혹은 내용을 제한하고, 또는 다른 사업자에게 이것들에 해당하는 행위를 하는 것.

3. 개인독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(昭和22년 법률 제54호. 이하 「법」이라고 말한다.) 제2조 제9항 제2호에 해당하는 행위 이외, 부당하게, 지역 또는 상대방에 의해 차별적인 대가으로써, 상품 혹은 역무를 공급하고, 또는 이 공급을 받는 것.

4. 부당하게 어떤 사업자에 대하여 거래의 조건 또는 실시에 대해서 유리한 또는 불리한 취급을 하는 것.

5. 사업자 단체 혹은 공동 행위에서 어떤 사업자를 부당하게 배척하고, 또는 사업자단체의 내부 혹은 공동 행위에 있어서 어떤 사업자를 부당하게 차별적으로 취급하여 그 사업자의 사업활동을 곤란하게 만드는 것.

6. 법 제2조 제9항 제3호에 해당하는 행위의 이외, 부당하게 상품 또는 역무를 낮은 대가로 공급하여 다른 사업자의 사업활동을 곤란하게 만드는 우려가 있는 것.

7. 부당하게 상품 또는 역무를 높은 대가로 구입하고, 다른 사업자의 사업활동을 곤란하게 만들 우려가 있는 것.

8. 자기가 공급하는 상품 또는 역무의 내용 또는 거래 조건 기타 이들 거래에 관한 사항에 대해서, 실제의 물건 또는 경쟁자에게 관련하는 것보다도 현저하게 우량 또는 유리하다고 고객에게 오인시키는 것으로 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 부당하게 유인하는 것.

9. 정상인 상관습에 비추어서 부당한 이익도 얻고, 경쟁자의 고객을 자기와 거래하게 유인하는 것.

10. 상대방에 대하여 부당하게 상품 또는 역무의 공급에 맞춰서 다른 상품 또는 역무를 자기 또는 자기가 지정하는 사업자에게서 구입하게 하고, 기타 자신 또는 자신이 지정하는 사업자와 거래하도록 강제하는 것.

11. 부당하게 상대방이 경쟁자와 거래하지 않는 것을 조건으로서 해당상대방과 거래하고, 경쟁자의 거래의 기회를 감소시키는 우려가 있는 것.

12. 법 제2조 제9항 제4호 또는 전항에 해당하는 행위 이외, 상대방과 그 거래의 상대방과의 거래 기타 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건을 붙이고, 해당 상

대방과 거래하는 것.

13. 자신의 거래상의 지위가 상대방에게 우월한 것을 이용하여, 정상인 상관습에 비추어서 부당하게, 거래의 상대방인 회사에 대하여, 해당회사의 임원(법 제2조 제3항의 임원을 말한다. 이하 같다.)의 선임에 대해서 새롭게 자신의 지시에 따르게 하고, 또는 자신의 승인을 수용하게 하는 것.

14. 자신 또는 자신이 주주 혹은 임원인 회사와 국내에서 경쟁 관계에 있는 다른 사업자와 그 거래의 상대방과의 거래에 대해서, 계약의 성립 저지, 계약 불이행의 유인 기타 어떠한 방법으로써 하는 것을 막론하고, 그 거래를 부당하게 방해하는 것.

15. 자신 또는 자신이 주주 혹은 임원인 회사와 국내에서 경쟁 관계에 있는 회사의 주주 또는 임원에 대하여, 주주권의 행사, 주식의 양도, 비밀의 누설 기타 어떠한 방법으로써 하는 것을 막론하고, 그 회사의 불이익으로 되는 행위를 하도록 부당하게 유인하고, 부추기고, 또는 강제하는 것.

- 주된 근거법령

· 독점금지법 제2조, 제19조

◇ 발행 ◇

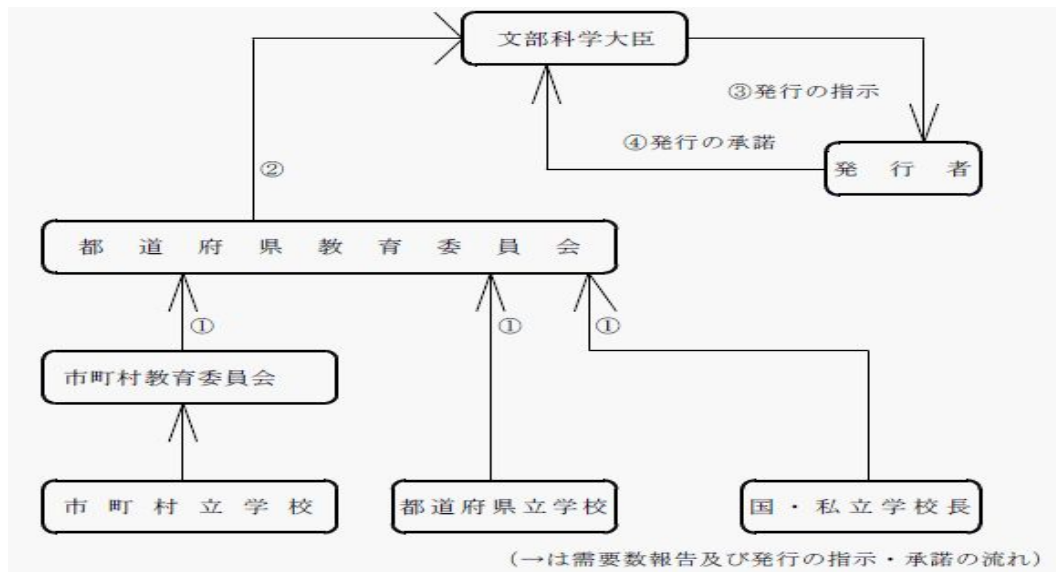
8. 채택에서 발행까지의 과정

1. 수요 수의 보고

교과서가 채택되면, 필요가 되는 교과서 책 수(수요 수)를 시읍면 교육위원회나 각 학교장으로부터 도도부현(都道府縣) 교육위원회에 보고되고, 도도부현(都道府縣) 교육위원회는 이것을 정리해 교과서 수요집계일람표를 작성하고, 9월16일까지, 문부과학 대신에 보고하는 것으로 되어 있습니다. 이 교과서의 수요 수는 2011년도용으로, 초·중·고등학교 등에 맞춰서 약 1억3,000만권으로 한다.

2. 발행의 지시

문부과학 대신은 도도부현(都道府縣) 교육위원회로부터 보고된 교과서의 수요 수를 총계하고, 이것에 근거해서 발행자에게 발행해야 할 교과서의 종류 및 부수를 지시합니다. 이 지시를 승낙한 자는 교과서를 발행하고, 이것을 각 학교까지 공급하는 의무를 집니다.



[그림 2] 수요 수의 보고의 경로와 발행의 지시·승낙

<표 4> 교과서의 종류 수, 점 수, 수요 책 수 (2011년도용)

구분			종류수 (종)	점수 (점)	수요책수 (책)
초등학교용 교과서 (문부과학성 검정 완료 교과서)			51	280	67,724,220
중학교용 교과서 (문부과학성 검정 완료 교과서)			73	135	35,444,746
고등 학교용 교과서	제1부 (현행 학습지도요령에 기초한 것)	(문부과학성 검정 완료 교과서)	826	850	31,201,612
		(문부과학성 저작교과서)	49	56	142,774
	소계 (제1부)		875	906	31,344,386
	제2부 (중전의 학습지도요령에 기초한 것)	(문부과학성 검정 완료 교과서)	5	6	1,152
		(문부과학성 저작교과서)	1	1	2,873
	소계 (제2부)		6	7	4,025
	계 (제1부 제2부)		881	913	31,348,411
	특별지원학교용 교과서 (문부과학성 저작교과서)			21	196
합계			1,026	1,524	134,570,693

(주)

- (1) 종류 수는 교과·종목별로 예를 들면, 초등학교용 국어교과서 1학년용에서 6학년 용까지의 1시리즈를 1종으로 셀 수 있는 것이다.
- (2) 점수는 종목별, 학년별, 권별에, 예를 들면, 상·하권 2권을 2점이라고 세는 것이다.
- (3) 현행 학습지도요령은 현행의 고등학교 학습지도요령(1999년 문부성 고시 제58호)을, 종래의 학습지도요령은 종래의 고등학교 학습지도요령(1989년 문부성 고시 제26호)을 가리킨다.

- 주된 근거법령

- 발행법 제7조, 제8조, 제10조
- 발행법 시행 규칙 제13조, 제14조

9. 교과서 발행자의 개요

1. 교과서 발행자

2011년도 용 교과서의 발행자 수는 56명이며, 이 중 19명은 의무교육제학교용(특별지원 학교용 교과서의 발행자는 제외)의 교과서를 발행하고 있습니다. 의무교육제학교용의 교과서는 무상조치법에 의해, 문부과학 대신의 지정을 받은 발행자에 한하여 발행할 수 있는 것으로 되어 있습니다.

2. 발행자의 지정 제도

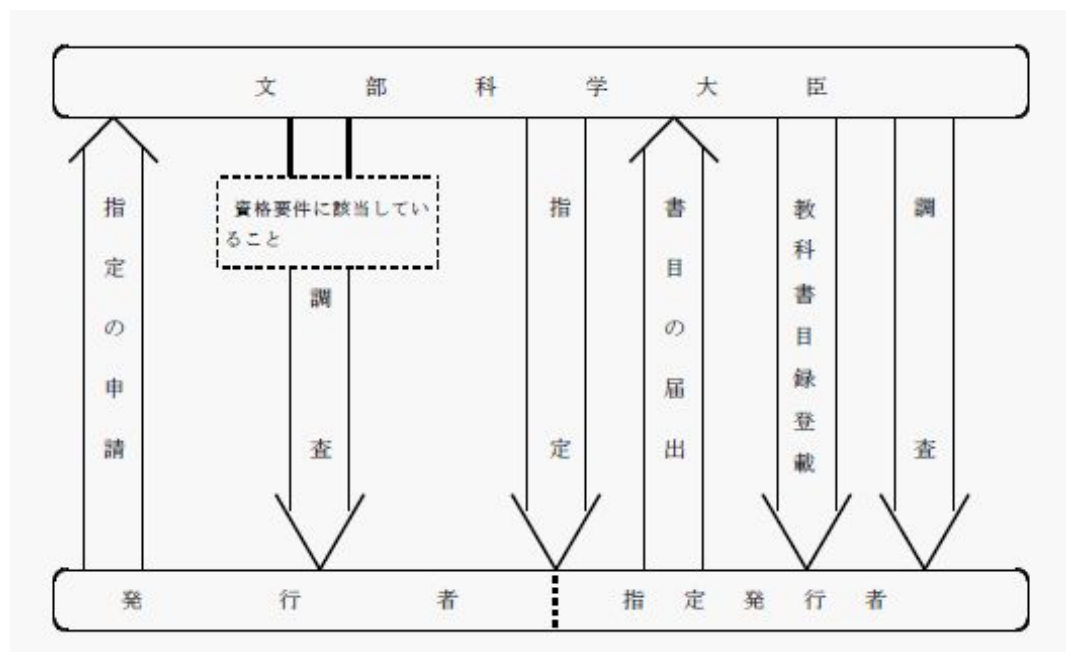
(1) 의무교육제학교용 교과서의 발행자는 교과서를 안정적으로 발행할 필요가 있는 것부터,昭和38년도 이래, 발행자의 지정 제도가 채용되어, 결격사유에 해당하지 않는 자(파산자나 형벌을 후 얼마 되지 않은 자 등이 아닌 것.)에 대하여 다음과 같은 기준에 해당할 경우에만, 신청에 근거해 지정을 받고, 교과서를 발행할 수 있게 되어 있습니다.

- 자본의 액(출자의 총액) 또는 자산의 액이 1, 000만엔 이상일 것.
- 다만 교과서의 편집을 담당하고, 이것을 적절히 감당할 수 있다고 인정을 받는 자를 5명이상 확보하고 있을 것.
- 도서의 출판에 관한 상당한 경험을 소유하는 자가 있는 것.
- 도서의 발행에 관하여, 현저하게 불공정한 행위를 한 적이 없을 것.

(2) 발행자의 지정을 받은 자는 통상 4월에 다음 연도에 발행하려고 하는 교과서의 서목을 문부과학 대신에게 신고하고, 교과서 목록에의 등재를 인정을 받게 됩니다. 이 목록에 등재된 교과서 중에서 채택이 이루어집니다.

(3) 문부과학 대신은 매년도 지정을 받은 발행자에 대하여 필요한 보고 또는 자료의 제출을 요구해 기준에 적합한지 여부를 조사 합니다.

(4) 지정을 받은 발행자가 지정의 기준에 적합하지 않게 되었을 경우, 허위 또는 부정의 사실에 근거해서 지정을 받은 것이 밝혀졌을 경우에는 문부과학 대신은 지정을 취소합니다.



[그림 3] 발행자의 지정제도의 조직

<표 5> 교과서 발행자 수 (2011년도용)

(2011년 4월)						
		학교의 종류				
		초등학교	중학교	고등학교	특별지원학교	
발행형태 별발행자 수	초등학교용 발행자		3	/	/	/
	소학교, 중학교용 의 발행자		2		/	/
	소학교, 중학교, 고등학교용의 발행자		8			/
	소학교, 중학교, 고등학교, 특수교육제학교용의 발행자		2			
	중학교용의 발행자		/	3	/	/
	중학교, 고등학교 용의 발행자		/	1		/
	고등학교용의 발행자		/	/	32	/
	특별지원학교용의 발행자		/	/	/	5
	계	학교종류별 발행자수	15	16	43	7
		의무교육 제학교용의 발행자 (특별지원학 교용제외)	19			
		발행자 총수 (중복제외)	56			

10. 교과서 공급의 조직

1. 교과서 공급 업자

교과서의 발행 지시를 승낙한 발행자는 교과서를 각 학교까지 공급하는 의무를 집니다. 그러나 교과서 발행자 자신이 각 학교까지 확실하게 교과서를 공급하는 것은 사실상 곤란 합니다. 거기에서 교과서 발행자는 이 의무를 이행하기 위해서, 다음 교과서 공급업자와 교과서 공급 계약을 맺고, 공급하고 있습니다.

(1) 교과서·일반서적 공급 회사 각 도도부현(都道府縣)별로 대체로 1개소씩 있어, 그 수는 전국에서 53개소입니다. 교과서·일반서적 공급 회사는 그 관내의 교과서 취급서점의 선정, 교과서의 수급 조정, 과부족 조정, 팔다 남은 책의 회수와 반송, 교과서 대금의 회수 등을 합니다. 또, 일반서적이거나 교재 등의 도매도 합니다.

(2) 교과서 취급서점 : 교과서 취급서점은 교과서를 학교에 직접 공급하는 기관이며, 통상은 일반의 서점이 이 그 업무를 하고 있습니다. 전국에 3, 213개소가 있습니다. (2011년 4월)

2. 교과서 공급의 구조

발행자는 교과서·일반서적 공급 회사나 교과서 취급서점으로 책을 보내고, 교과서 취급서점에서 학교로 공급 됩니다. (스스로 포장 발송을 하는 설비를 갖추어 있지 않는 발행자는 교과서의 배송이나 대금 회수 등의 업무 전부(또는 일부)를 배송 업자 등에게 위탁하고 있습니다.) 한편, 교과서 배송 종료 후에 추가 주문을 할 경우에는 원칙으로서 교과서·일반서적공급 회사를 경유해서 공급되는 구조로 되어 있습니다.

3. 조정 본, 상비 본

교과서의 신속 확실한 공급은 학교 교육상 매우 중요하므로, 발행자는 조정 본, 상비 본을 마련해서 공급하고 있습니다.

(1) 조정 본 : 교과서의 수요 수는 사용 연도의 전년도 9월에 파악되기 때문, 학년 초에 필요한 책수와 일치하지 않을 경우가 있습니다. 이러한 경우, 아동학생의 학습에 지장이 없도록 신속히 과부족 조정을 하기 위해서, 교과서·일반서적 공급 회사에 조정 본을 보관하고 있습니다.

(2) 상비 본 : 학년 도중에 전입생이나 재해 등에 대비하기 위해서 일정 책 수의 교과서가 교과서·일반서적 공급회사 등에 상비되어 있습니다.

4. 교과서의 일반수요에의 대응

교과서나 평생학습에의 국민의 관심이 높아지고 있는데, 각현(縣)의 주요도시 등에 교과서를 상비하는 서점이 늘어나고 있어, 교과서·일반서적 공급회사 등의 홈페이지에 충실하고 있어 일반인들이 교과서를 입수하기 쉬운 수주·배송체제의 정비를 해가고 있습니다.



※荷造発送用設備をもたない発行者は、一般の書籍を扱う配送業者等に配送業務を委託しています。

[그림 4] 교과서 공급의 조직

- 주요 근거법령
- 발행법 제10조
- 발행법시행규칙 제18조、제 21조

11. 교과서의 정가

1. 교과서의 정가를 정하는 방법

교과서의 정가는 문부과학성 고시로 정하는 정가인가기준으로 교과서의 종목별, 학년별로 최고 금액을 정하고, 원칙으로 사용 년도의 전년도 2~3월경에 이 범위 내에서 문부과학 대신이 인가하고 있습니다.

2. 2011년도 교과서의 정가

2011년도에 교과서 1권당의 평균 정가 및 학교별·학년별로 아동학생 1인당의 평균 교과서 비용에 대해서는 다음 표와 같다(표6~8 참조).

<표 6> 교과서 1권당의 평균 정가 (2011년도용)

구분	초등학교용	중학교용	고등학교용
금액	375円	488円	754円

<표 7> 아동 학생 1인당 평균 교과서 비용 (2011년도용)

(1) 초등학교

학년구분	금액
제1학년용	3,463円
제2학년용	1,786円
제3학년용	4,440円
제4학년용	2,864円
제5학년용	4,070円
제6학년용	3,239円
각 학년의 평균	3,310円

(2) 중학교

학년 구분	금액
제1학년용	7,388円
제2학년용	3,833円
제3학년용	2,277円
각 학년의 평균	4,499円

<표 8> 아동 학생 1인당 평균 교과서비의 추이

연도	17	18	19	20	21	22	23
초등학교용	3,154円	3,109円	3,091円	3,091円	3,106円	3,122円	3,310円
중학교용	4,568円	4,504円	4,477円	4,477円	4,499円	4,521円	4,499円

- 주요한 근거법령
 - 발행법 제11조
 - 발행법시행규칙 제20조
 - 교과서의 정가 인가 기준

◇ 무상 급여 ◇

12. 교과서 무상급여제도

1. 의무교육 교과서 무상 급여 제도의 취지

의무교육 교과서 무상 급여 제도는 헌법 제26조에 기재된 의무교육 무상의 정신을 보다 확산하여 실현하는 것으로서, 우리나라의 장래를 짊어질 아동학생에 대하여, 국민 전체의 기대를 갖고, 그들의 부담으로 실시되고 있습니다.

교과서 무상은 의무교육 무상이라고 하는 이념의 아래 널리 온 세계에서 실시하고 있습니다만 (4. 참조), 특히 우리나라에서는 교과서 역할의 중요성으로부터, 그 사용 의무가 법률로 정해지고 있고, 취학 의무와 밀접한 관계가 있는 것으로서, 수업료를 징수하지 않는 수준으로 해서 교과서를 무상공급해야 하는 것으로 생각됩니다.

또, 이 제도는 다음 세대를 담당할 아동학생의 국민적 자각을 깊게 하고, 우리나라의 번영과 복지에 공헌해주었으면 좋겠다는 국민 전체의 바람을 담아서 실시되고 있는 것이며, 동시에 교육비의 보호자 부담을 경감한다고 하는 효과를 가지고 있습니다.

2. 의무교육 교과서 무상공급 제도의 실시의 경위

이 제도는 「의무교육 제학교의 교과용 도서 무상에 관한 법률」(昭和37년3월31일 공포, 같은 해 4월1일 시행) 및 「의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상 조치에 관한 법률」(昭和38년12월21일 공포, 같은 날 시행)에 근거하고,昭和38년도에 초등학교 제1학년에 대해서 실시되었고, 이후 학년이 올라감에 따른 방식으로 매년 확대되었고,昭和44년도에 초·중학교의 전 학년에 무상공급이 완성되어 현재에 이르고 있다. 금일에 와서는 국민들 사이에 깊이 정착된 시책으로 되어 있습니다.

3. 무상 공급의 대상

교과서 무상공급의 대상으로 된 것은 국·공·사립의 의무교육 제학교의 전 아동 학생이며, 그 사용하는 전교과목의 교과서입니다. 또, 학년 도중에 전학한 아동학생에 대

해서는 전학 후에 사용할 교과서를 전학 전과 다른 경우에 다시 교과서가 공급됩니다.

4. 제 외국에서의 무상제도의 상황

제 외국에서의 교과서 무상제도의 상황을 보면, 선진국에서는 물론, 그 밖의 각국에서도 무상제로 하는 나라가 대세를 차지하고 있습니다. 단, 무상제를 취하는 나라 중에는 각각의 나라에서의 교과서 양상의 차이 등으로, 대여제를 취하는 나라와 공급제를 취하는 나라가 있습니다만, 어떻든 간에 보호자에게 교과서 비용의 부담을 부과하고 있지 않습니다.

<표 9> 제외국 초등중등교육과 무상제도의 개요

(2001년 3월, 2009년 3월의 (재)교과서연구센터 조사 연구 보고에서)

国名	初等教育教科書		中等教育教科書		備考
	無償	有償	無償	有償	
영국	○		○	○	후기중등교육 교과서는 유상
독일	○		○		
프랑스	○		○	○	후기중등교육 교과서는 일부의 지역권에서만 유상
스웨덴	○		○		
필란드	○		○		
노르웨이	○		○	○	후기중등교육 교과서는 유상
미국	○		○		
캐나다	○		○		
한국	○		○	○	후기중등교육 교과서는 유상
인도네시아	○		○	○	중등교육 교과서는 학교에 따라 다름
뉴질랜드	○		○		
태국	○			○	
중국		○		○	
싱가폴		○		○	
러시아연방		○		○	
말레시아	○	○	○	○	저소득 가정의 자녀에게 무상
호주	○	○	○	○	학교에 따라 다름

- 주요한 근거법령

- 헌법 제26조
- 학교교육법 第34조
- 무상법
- 무상조치법

5. 교과서 무상 공급의 흐름

(1) 국가에 의한 교과서의 구입

문부과학 대신은 무상조치법이 결정하는 바에 따라서, 채택된 교과서에 대해 발행자와 구입 계약을 체결합니다. 교과서의 구입에 대해서는 문부과학 대신은 발행자에 대하여, 일정한 비율로 교과서 사용 년도의 전년도에 구입비용의 일부를 미리 지불할 수 있게 되어 있습니다.

(2) 발행자에 의한 교과서의 송부

발행자는 교과서·일반서적 공급 회사, 교과서 취급 서점 등의 교과서 공급 업자에게 의뢰하고, 작성한 교과서를 각 채택 수에 따라서 전국 각지로 송부합니다. 송부된 교과서는 통상, 교과서 취급 서점에 보관되고, 학교로 납입하기 위한 준비가 이루어집니다.

(3) 학교의 설치자 등으로부터 교과서 취급 서점으로 납입 지시

교과서는 국가에서 학교의 설치자·교장을 통해서 무상 급부하게 됩니다. 이들 설치자 등은 발행자의 공급 대행자로 교과서취급 서점에 대하여, 교과서의 납입에 대해서 그 책수, 장소, 기일 등을 지시합니다.

(4) 아동학생의 교과서 공급

교과서 취급 서점은 납입 지시에 근거해 각 학교에 교과서를 납입합니다. 납입된 교과서는 아동학생에게 공급됩니다만, 그 때 교장은 교과서의 무상공급제도의 취지를 아동학생들에게 충분히 설명해서 공급되고 여겨지고 있습니다.

- 주된 근거법령

- 무상조치법 제1조, 제3조, 제4조, 제5조, 제6조
- 무상조치법 시행령 제1조
- 무상조치법 시행 규칙 제1조
- 회계법 제22조
- 예산탐구 및 회계령 임시특례 제3조

○ 의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상에 관한 법률(妙) (昭和37년 3월31일 법률 제60호)
(취지)

제1조 의무교육 제학교의 교과용 도서는 무상으로 한다.

2. 전항에 규정하는 조치에 관해 필요한 사항은 별도 법률로 정한다.

(부칙)

1. 이 법률은 昭和37년 4월 1일부터 시행한다.

○ 「의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상에 관한 법률」(昭和37년 법률 제60호)의 제안 이유(抄)

교육의 목표는 우리 국토와 민족과 문화에 대한 애정을 기르고, 높은 인격과 식견을 익혀서 국제적으로도 신뢰와 경애를 받도록 국민을 육성하는 것에 있다고 생각합니다. 부모들의 공통되는 바램이나, 의식의 여부에 상관없이, 이와 같은 교육을 통해서 우리 아이들이 건전하게 성장하고, 조국의 번영과 인류의 복지에 공헌하게 될 것이라고 생각하는 것입니다. 이 부모의 바램에 부응하는 가장 중요한 문제의 하나로서 들 수 있는 점으로 의무교육 제학교의 교과서를 무상으로 하는 것으로 그 의의가 있다고 믿습니다.

그러나 의무교육 제학교의 교과서는 학교 교육법이 정하는 데에 따라서 주요한 교재로서 그 사용이 의무화 되고 있는 것입니다.

감수성이 예민한 학동의 마음에 가장 영향이 있는 이 교과서에 대해서, 일찍이 각 방면으로부터 여러 가지로 비판을 받은 것은 아는 바 입니다만, 최근 새로운 학습 지도 요령(교육과정)이 만들어짐에 따라 일본인으로서의 자각을 갖도록 하는 데 충분한 교과서로 간행되었습니다.

이와 같이 교과서는 개선되어 가고 있습니다만, 정부는 昭和26년 이후, 초등학교 1년에 입학한 아동에 대하여, 또는 의무교육무상을 실현하는 이상의 하나로 시도하고, 혹은 또, 국민으로서의 자각을 깊게 하고, 그 전도를 축하할 목적을 갖고, 일부의 교과서를 무상급여한 적이 있습니다만, 머지않아 폐지되는 것은 양해를 구한 바입니다.

오늘날 요보호, 준요보호 아동학생에 맞추어 120만 명에 대하여 무상교부가 실시되고 있습니다.

그래서, 이번 정부는 의무교육 제학교의 교과서는 무상으로 한다는 방침을 확립하고, 이것을 宣明함으로써, 일본국 헌법 제26조에 내세우는 의무교육 무상을 이상으로 하는 구체적인 일보를 나아가고자 하는 것입니다.

이것은 동시에 학부모 부담의 경감으로서 가장 보편적인 효과를 가지고, 게다가 아동학생이 장래의 일본을 뚫어지는 국민적 자각을 깊게 하는 것으로도 크게 도움이 되는 것이라고 믿습니다. 또 이것은 우리나라의 교육사상 획기적인 것이며, 참으로 후세에 자랑할 수 있는 교육 시책의 하나라고 단언해도 좋습니다.

○ 「의무교육제학교의 교과용 도서의 무상급여 제도에 관한 취지의 철저에 대해서」
(문부성 초중등교육 국장 통지 문초관 제106호 昭和58년1월21일 각 도도부현(都道府縣)지사·각 도도부현(都道府縣) 교육위원회·의무교육 제학교를 부속하는 각 국립 대학장·국립 구리하마(久里浜) 양호학교장 앞)

의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상급여 제도는 「의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상에 관한 법률」(昭和37년 법률 제60호) 및 「의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상 조치에 관한 법률」(昭和38년 법률 제182호)에 근거하고,昭和38년도에서부터 실시되고 있는 것이며, 그 실시 이래 20년에 걸쳐, 우리나라의 학교 교육을 유지하는 중요한 시책으로서, 그 발전 충실에 큰 역할을 다해 왔습니다.

그렇지만, 최근에 들어서 어려운 재정 상황 등을 배경으로 의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상급여 제도의 취지, 필요성 등 제도의 기본에 영향을 미치는 논의가 있어서, 그 관련으로 학교교육 활동에서의 교과용 도서 무상의 의의의 이해나 교과용 도서의 취급에 대해서 여러 가지 의견이 나오고 있습니다.

어디까지나 의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상급여 제도의 취지는 헌법 제26조에 정하는 의무교육무상의 정신을 보다 넓게 실현하는 것으로서, 우리나라의 장래를 짊어진 아동·학생에 대하여, 국민 전체의 기대를 담고, 그 부담에 의해 실시하고자 하는 것입니다.

따라서, 교과용 도서의 급여는 제도의 취지를 철저히 추진하기 위해서 입학식 또는 수업 시업식 당일 등 교장이 이 취지를 설명해서 직접 지급하는 것이 적절하다고 여겨지고 있는 것입니다(「의무교육 제학교의 교과용 도서의 무상조치에 관한 법률 등의 시행에 대해서」,昭和39년 2월 14일자 문부 사무차관 통달). 이 기회에 새롭게 이 제도의 취지를 생각하여 각 학교에서는 이것을 한층 더 철저하고, 아동·학생에 대한 적절한 지도가 이루어지도록 하는 동시에, 특히 보호자에 대하여도 이러한 취지가 이해되도록 배려가 필요합니다.

그러므로, 貴職에서는 상기의 점에 유의 상, 적절한 교과용 도서의 취급에 대해서, 각별한 배려를 부탁드립니다. 또, 貴管下の 시읍면 교육위원회, 학교법인 이사장 등에게 이 취지를 철저히 주지시키도록 배려 바랍니다.

13. 재외 일본인 자녀 등을 대상으로 교과서의 무상급여

1. 재외 일본인 자녀에 대한 교과서의 무상급여

해외 자녀 교육의 추진을 도모하기 위해서 국가는昭和42년도부터 초·중학교용 교과서를 구입하여 세계 각지에 소재한 대사관 등의 재외공관에 송부하여 일본인학교의 아동학생을 비롯하여 널리 해외에서 재류하는 아동학생에게 무상으로 급여하는 동시에, 연도 도중에 출국하는 아동학생에 대하여, 출국 전에 교과서를 급여하고, 해외에서 학습 활동에 지장이 생기지 않도록 조치하고 있습니다. 2010년도에 있어서는 약 7만 명의 아동학생에게 교과서를 급여했습니다. 교과서 급여는 다음과 같은 방법으로 이루어지고 있습니다.

(1) 각 재외공관에서 보고된 교과서의 급여 대상 인원수를 외무성이 정리하여 문부과학성으로 보고를 합니다.

(2) 문부과학성은 이 보고를 받아 각 교과서 발행자로부터 교과서를 구입하여 각 재외공관으로 송부합니다. 교과서는 재외공관으로부터 재외 일본인 자녀에게 급여됩니다.

(3) 또, 연도 도중에 해외로 출국하는 자녀의 교과서에 대해서는 상기의 대상 이외로 되고 있기 때문에, 국가는 昭和47년도부터 이 자녀에 관련하는 교과서를 구입하여 공익재단법인 해외자녀교육진흥재단에 배부 업무를 위탁하고 있습니다. 따라서 연도 도중에 출국하는 자녀는 해외 출국할 때 해당 재단에 신청해서 교과서를 받게 됩니다.

2. 불취학 학령 아동 학생에 대상 교과서의 무상급여

병약 등의 이유로, 취학이 유예·면제된 학령 아동 학생의 자택 등에서 학습에 도움을 주기 위해서, 국가는 昭和44년도부터, 이 학령 아동 학생에 대하여 필요한 초·중학교용 교과서를 무상으로 급여하고 있습니다. 2010년도에는 822명의 아동 학생에게 교과서를 급여 하였습니다.

◆ 본 개요 중에서 법령의 약칭 일람 ◆

- 발행법 : 교과서의 발행에 관한 임시조치법 (昭和23년 법률 제132호)
- 발행법 시행 규칙 : 교과서의 발행에 관한 임시조치법 시행 규칙(昭和23년 문부성령 제15호)
- 무상법 : 의무교육제학교의 교과용 도서의 무상에 관한 법률(昭和37년 법률 제60호)
- 무상조치법 : 의무교육제학교의 교과용 도서의 무상조치에 관한 법률(昭和38년 법률 제182호)
- 무상조치법 시행령 : 의무교육제학교의 교과용 도서의 무상조치에 관한 법률시행령 (昭和39년 정령 제14호)
- 무상조치법 시행 규칙 : 의무교육제학교의 교과용 도서의 무상조치에 관한 법률시행 규칙 (昭和39년 문부성령 제2호)
- 地教行法 : 지방교육 행정의 조직 및 운영에 관한 법률(昭和31년 법률 제162호)
- 독점금지법 : 개인 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(昭和22년 법률 제54호)

부록 4. 일본의 교과용도서 검정 규칙(번역)

教科用図書検定規則 (平成元年4月4日文部省令 第20号)	교과용도서 검정 규칙 (1989년4월4일 文部省령 제20호)
<p>第1章 総則 (趣旨)</p> <p>第1条 学校教育法(昭和22年法律第26号)第34条第1項(同法第49条、第62条、第70条第1項及び第82条において準用する場合を含む。)に規定する教科用図書の検定に関し必要な事項は、この省令の定めるところによる。</p> <p>(教科用図書)</p> <p>第2条 この省令において「教科用図書」とは、小学校、中学校、中等教育学校、高等学校並びに特別支援学校の小学部、中学部及び高等部の児童又は生徒が用いるため、教科用として編修された図書をいう。</p> <p>(検定の基準)</p> <p>第3条 教科用図書(以下「図書」という。)の検定の基準は、文部科学大臣が別に公示する教科用図書検定基準の定めるところによる。</p> <p>第2章 検定手続 (検定の申請)</p> <p>第4条 図書の著作者又は発行者は、その図書の検定を文部科学大臣に申請することができる。</p>	<p>제1장 총칙 (취지)</p> <p>제1조 학교 교육법(昭和22년 법률 제26호) 제34조 제1항(동법 제49조, 제62조, 제70조 제1항 및 제82조에서 준용할 경우를 포함한다.)에 규정하는 교과용도서의 검정에 관한 필요한 사항은, 이 성령이 정하는 데에 따른다.</p> <p>(교과용도서)</p> <p>제2조 이 성령에 있어서 「교과용 도서」는, 초등학교, 중학교, 중등교육학교, 고등학교 및 특별지원 학교의 초등학부, 중학교부 및 고등학교부의 아동 또는 학생이 이용하기 위해서, 교과용으로서 편수된 도서를 말한다.</p> <p>(검정의 기준)</p> <p>제3조 교과용도서(이하 「도서」라고 한다)의 검정기준은, 문부과학대신이 별도로 공시하는 교과용도서 검정기준이 정하는 데에 따른다.</p> <p>제2장 검정 수속 (검정의 신청)</p> <p>제4조 도서의 저작자 또는 발행자는, 그 도서의 검정을 문부과학대신에게 신청할 수 있다.</p>

<p>2 前項の申請を行うことができる図書の種目並びに各年度において申請を行うことができる図書の種目及び期間は、文部科学大臣が官報で告示する。</p> <p>第5条 前条第1項の申請を行おうとする者は、別記様式第1号による検定審査申請書に、申請図書及び第12条に規定する検定審査料を添えて文部科学大臣に提出するものとする。</p> <p>2 前項の申請図書の作成の要領及び提出部数については、文部科学大臣が別に定める。</p> <p>第6条 削除 (申請図書の審査)</p> <p>第7条 文部科学大臣は、申請図書について、検定の決定又は検定審査不合格の決定を行い、その旨を申請者に通知するものとする。ただし、必要な修正を行った後に再度審査を行うことが適当である場合には、決定を留保して検定意見を申請者に通知するものとする。</p> <p>(不合格理由の事前通知及び反論の聴取)</p> <p>第8条 文部科学大臣は、前条の検定審査不合格の決定を行おうとするとき(第3項及び第4項の規定により決定を行おうとするときを除く。)は、検定審査不合格となるべき理由を申請者に対し事前に通知するものとする。</p> <p>2 前項の通知を受けた者は、通知のあった日の翌日から起算して20日以内に、別記様式第2号による反論書を文部科学大臣に提出することができる。</p>	<p>2. 전항의 신청을 할 수 있는 도서의 종목 및 각 년도에서 신청을 할 수 있는 도서의 종목 및 기간은, 문부과학대신이 관보에 고시한다.</p> <p>제5조 전조 제1항의 신청을 하고자 하는 자는 별도 양식 제1호에 의한 검정 심사 신청서에 신청 도서 및 제12조에 규정하는 검정 심사료를 넣어서 문부과학대신에게 제출하는 것으로 한다.</p> <p>2. 전항의 신청 도서 작성 요령 및 제출부수에 대해서는, 문부과학대신이 별도로 정한다.</p> <p>제6조 삭제 (신청 도서의 심사)</p> <p>제7조 문부과학대신은, 신청 도서에 대해서, 검정의 결정 또는 검정 심사 불합격을 결정하고, 그 취지를 신청자에게 통지하는 것으로 한다. 단, 필요한 수정을 한 후에 다시 심사를 하는 것이 적당할 경우에는, 결정을 유보해서 검정의견을 신청자에게 통지하는 것으로 한다.</p> <p>(불합격 이유의 사전통지 및 반론의 청취)</p> <p>제8조 문부과학대신은, 전조의 검정 심사 불합격의 결정을 실시하고자 할 때(제3항 및 제4항의 규정에 의해 결정을 하고자 할 때를 제외한다.)는 검정 심사 불합격이 된 이유를 신청자에게 사전에 통지하는 것으로 한다.</p> <p>2. 전항의 통지를 받은 자는 통지가 있었던 그 다음날부터 시작해서 20일 이내에, 별도 양식 제2호에 의한 반론서를 문부과학대신에게 제출할 수 있다.</p>
---	---

<p>3 前項の反論書の提出がないときは、文部科学大臣は、前条の検定審査不合格の決定を行うものとする。</p> <p>4 第2項の反論書の提出があったときは、文部科学大臣は、これを踏まえ、当該申請図書について前条の検定の決定又は検定審査不合格の決定を行うものとする。ただし、必要な修正を行った後に再度審査を行うことが適当である場合には、前条の検定意見の通知を行うものとする。</p> <p>(検定意見に対する意見の申立て)</p> <p>第9条 第7条の検定意見の通知を受けた者は、通知のあった日の翌日から起算して20日以内に、別記様式第3号による検定意見に対する意見申立書を文部科学大臣に提出することができる。</p> <p>2 前項の意見申立書の提出があった場合において、文部科学大臣は、申し立てられた意見を相当と認めるときは、当該検定意見を取り消すものとする。</p> <p>(修正が行われた申請図書の審査)</p> <p>第10条 第7条の検定意見の通知を受けた者は、文部科学大臣が指示する期間内に、申請図書について検定意見に従って修正した内容を、別記様式第4号による修正表提出届により、文部科学大臣に提出するものとする。</p> <p>2 文部科学大臣は、前項の修正が行われた申請図書について、検定の決定又は検定審査不合格の決定を行い、その旨を申請者に通知するものとする。</p> <p>3 第1項の修正表提出届の提出がないときは、文部科学大臣は、検定審査不</p>	<p>3. 전항의 반론서의 제출이 없을 때는, 문부과학대신은 전조의 검정 심사 불합격으로 결정한다.</p> <p>4. 제2항의 반론서의 제출이 있었을 때는, 문부과학대신은 이것을 근거로 하여 해당신청 도서에 대해서 전조의 검정의 결정 또는 검정 심사 불합격으로 결정한 다. 단, 필요한 수정을 한 후에 다시 심사를 하는 것이 적당할 경우에는 전조의 검정 의견의 통지를 하는 것으로 한다.</p> <p>(검정 의견에 대한 의견의 주장)</p> <p>제9조 제7조의 검정 의견의 통지를 받은 자는 통지가 있었던 그 다음날부터 시작해서 20일 이내에, 별도 양식 제3호에 의한 검정 의견에 대한 의견 주장서를 문부과학대신에 제출할 수 있다.</p> <p>2. 전항의 의견 신청서의 제출이 있었을 경우, 문부과학대신은 신청된 의견을 협의하는 것으로 인정할 때는, 해당 검정 의견을 취소하는 것으로 한다.</p> <p>(수정이 행하여진 신청 도서의 심사)</p> <p>제10조 제7조의 검정 의견의 통지를 받은 자는 문부과학대신이 지시하는 기간 내에, 신청 도서에 대해서 검정의견에 따라 수정한 내용을 별도 양식 제4호에 의한 수정표 제출양식에 맞추어 문부과학대신에 제출하는 것으로 한다.</p> <p>2. 문부과학대신은 전항의 수정이 행하여진 신청 도서에 대해서, 검정의 결정 또는 검정 심사 불합격을 결정하고 그 취지를 신청자에게 통지하는 것으로 한다.</p> <p>3. 제1항의 수정표 제출양식 제출이 없을 때는, 문부과학대신은 검정 심사 불</p>
--	---

<p>格の決定を行い、その旨を申請者に通知するものとする。</p> <p>第11条 第7条、第8条第4項、第9条第2項、前条第2項又は第3項の場合において、教科書調査官は、申請図書に係る専門的な調査審議のために教科用図書検定調査審議会に提出される調査意見（第7条の検定意見の原案をいう。第18条において同じ。）を記載した資料その他の必要な資料を作成するため、申請図書について必要な調査を行うものとする。</p> <p>（不合格図書の再申請）</p> <p>第12条 申請図書又は修正が行われた申請図書について、第7条又は前条第2項若しくは第3項の検定審査不合格の決定の通知を受けた者は、その図書に必要な修正を加えた上、文部科学大臣が別に定める期間内に再申請することができる。</p> <p>（検定審査料）</p> <p>第13条 検定の審査料は、申請図書につき文部科学大臣が別に定めるところにより算定したページ数を、小学校用の図書にあっては270円、中学校用の図書にあっては440円、高等学校用の図書にあっては540円に乗じて得た額とする。ただし、これによって算定した額が申請図書一件につき5万4千円未満のときは、5万4千円とする。</p> <p>2 納付した検定審査料は返還しない。</p>	<p>합격을 결정하고, 그 취지를 신청자에게 통지하는 것으로 한다.</p> <p>제11조 제7조, 제8조 제4항, 제9조 제2항, 전조 제2항 또는 제3항의 경우에 있어서, 교과서조사관은 신청도서에 영향을 미치는 전문적인 조사 심의를 위해서 교과용도서검정 조사 심의회에 제출되는 조사 의견 (제7조의 검정 의견의 초안을 말한다. 제18조에 있어서도 같다)을 기재한 자료, 그 밖의 필요한 자료를 작성하기 위해서, 신청 도서에 대해 필요한 조사를 하는 것으로 한다.</p> <p>（불합격 도서의 재신청）</p> <p>제12조 신청도서 또는 수정이 행하여진 신청 도서에 대해서, 제7조 또는 전조 제2항, 또는 제3항의 검정 심사 불합격 결정의 통지를 받은 자는 그 도서에 필요한 수정을 가한 뒤, 문부과학대신이 별도로 정하는 기간 내에 재신청할 수 있다.</p> <p>（검정 심사료）</p> <p>제13조 검정의 심사료는, 신청 도서에 대해서 문부과학대신이 별도로 정하는 데에 따라 산정한 페이지수를, 초등학교용의 도서에 있어서는 270엔, 중학교용의 도서에 있어서는 440엔, 고등학교용의 도서에 있어서는 540엔을 넘지 않는 액으로 한다. 단, 이것에 의해 산정한 액이 신청 도서 한 건에 대해서 5만4,000엔 미만일 때는, 5만4,000엔으로 한다.</p> <p>2. 납부한 검정 심사료는 반환하지 않는다.</p>
--	--

<p>第3章 検定済図書の訂正 (検定済図書の訂正)</p> <p>第14条 検定を経た図書について、誤記、誤植、脱字若しくは誤った事実の記載又は客観的事実の変更に伴い明白に誤りとなった事実の記載があることを発見したときは、発行者は、文部科学大臣の承認を受け、必要な訂正を行わなければならない。</p> <p>2 検定を経た図書について、前項に規定する記載を除くほか、学習を進める上に支障となる記載、更新を行うことが適切な事実の記載若しくは統計資料の記載又は変更を行うことが適切な体裁があることを発見したときは、発行者は、文部科学大臣の承認を受け、必要な訂正を行うことができる。</p> <p>3 第1項に規定する記載の訂正が、客観的に明白な誤記、誤植若しくは脱字に係るものであって、内容の同一性を失わない範囲のものであるとき、又は前項に規定する記載の訂正が、同一性をもった資料により統計資料の記載の更新を行うもの若しくは体裁の変更に係るものであって、内容の同一性を失わない範囲のものであるときは、発行者は、前2項の規定にかかわらず、文部科学大臣が別に定める日までにあらかじめ文部科学大臣へ届け出るにより訂正を行うことができる。</p> <p>4 文部科学大臣は、検定を経た図書について、第1項及び第2項に規定する記載があると認めるときは、発行者に対し、その訂正の申請を勧告することができる。</p>	<p>제3장 검정완료 도서의 정정 (검정완료 도서의 정정)</p> <p>제14조 검정을 경과한 도서에 대해서, 오기, 오식, 탈자 또는 잘못된 사실의 기재 또는 객관적 사정의 변경에 따른 명백한 오류로 된 사실의 기재가 있는 것을 발견했을 때는, 발행자는 문부과학대신의 승인을 받고, 필요한 정정을 하지 않으면 안 된다.</p> <p>2. 검정을 경과한 도서에 대해서, 전항에 규정하는 기재를 제외하는 것 이외에, 학습 진행상 지장이 있는 기재, 갱신을 하는 것이 적절한 사실의 기재 혹은 통계자료의 기재 또는 변경하는 것이 적절한 체제가 있는 것을 발견했을 때는, 발행자는 문부과학대신의 승인을 받고, 필요한 정정을 할 수 있다.</p> <p>3. 제1항에 규정하는 기재의 정정이, 객관적으로 명백한 오기, 오식 혹은 탈자에 관계되는 것이며, 내용의 동일성을 상실하지 않는 범위인 것일 때, 또는 전항에 규정하는 기재의 정정이, 동일성을 가진 자료에 의해 통계자료의 기재의 갱신을 하는 것, 혹은 체제의 변경에 관계되는 것으로, 내용의 동일성을 상실하지 않는 범위인 것일 때는 발행자는 전(前) 2항의 규정에 관계없이, 문부과학대신이 별도로 정하는 날까지 다시 문부과학대신에 접수하는 것에 따라 정정할 수 있다.</p> <p>4. 문부과학대신은 검정을 경과한 도서에 대해서, 제1항 및 제2항에 규정하는 기재가 있다고 인정할 때는, 발행자에 대하여, 그 정정의 신청을 권고할 수 있다.</p>
--	--

<p>(検定済図書の訂正の手続)</p> <p>第15条 前条第1項又は第2項の承認を受けようとする者は、別記様式第5号による訂正申請書に、訂正本1部を添えて文部科学大臣に提出するものとする。</p> <p>2 前条第3項の届出をしようとする者は、別記様式第6号による訂正届出書を文部科学大臣に提出するものとする。</p> <p>3 前条第1項若しくは第2項の承認を受けた者又は同条第3項の訂正を行った者は、その図書の供給が既に完了しているときは、速やかに当該訂正の内容を、その図書を現に使用している学校の校長に通知しなければならない。</p> <p>第四章 雑則</p> <p>(検定済の表示等)</p> <p>第16条 検定を経た図書には、その表紙に「文部科学省検定済教科書」の文字、その図書の目的とする学校及び教科の種類並びにその図書の名称を、その奥付に検定の年月日をそれぞれ表示しなければならない。</p> <p>(見本の提出)</p> <p>第17条 第7条又は第10条第2項の規定による検定の決定の通知を受けた者は、文部科学大臣が別に定める期間内に、図書として完成した見本を作成し、別記様式第7号による見本提出届に、文部科学大臣が別に定める部数の見本を添えて文部科学大臣に提出するものとする。</p>	<p>(검정완료 도서의 정정 수속)</p> <p>제15조 전조 제1항, 또는 제2항의 승인을 받고자 하는 자는 별도 양식 제5호에 의한 정정 신청서로, 정정본 1부를 추가해서 문부과학대신에 제출하는 것으로 한다.</p> <p>2. 전조 제3항의 신고서를 제출하려고 하는 자는 별도 양식 제6호에 의한 정정 신고서를 문부과학대신에게 제출하는 것으로 한다.</p> <p>3. 전조 제1항 혹은 제2항의 승인을 받은 자, 또는 동(同)조 제3항의 정정을 한 자는 그 도서의 공급을 이미 완료했을 때는, 신속하게 해당 정정의 내용을 그 도서를 실제로 사용하고 있는 학교의 교장에게 통지해야 한다.</p> <p>제4장 잡칙</p> <p>(검정완료의 표시 등)</p> <p>제16조 검정을 경과한 도서에는, 그 표지에 「문부 과학성 검정필 교과서」의 문자, 그 도서가 목적으로 하는 학교 및 교과과의 종류 및 그 도서의 명칭을, 그 판권기록 페이지에 검정의 연월일을 각각 표시해야 하다.</p> <p>(견본의 제출)</p> <p>제17조 제7조 또는 제10조 제2항의 규정에 의한 검정의 결정의 통지를 받은 자는 문부과학대신이 별도로 정하는 기간 내에, 도서로서 완성된 견본을 작성하고, 별도 양식 제7호에 의한 견본제출 서류에 문부과학대신이 별도로 정하는 부수의 견본을 첨부해서 문부과학대신에게 제출하는 것으로 한다.</p>
--	--

<p>(申請図書の開示)</p> <p>第18条 文部科学大臣は、検定審査終了後、別に定めるところにより、申請図書を公開することができる。</p> <p>(検定済図書の告示等)</p> <p>第19条 文部科学大臣は、検定を経た図書の名称、目的とする学校及び教科の種類、検定の年月日、著作者の氏名並びに発行者の氏名及び住所（法人にあっては、その名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）を官報で告示する。</p> <p>2 検定を経た図書の著作者の氏名又は発行者の氏名若しくは住所（法人にあっては、その名称、代表者の氏名又は主たる事務所の所在地）の記載を変更したときは、発行者は、速やかにその内容を文部科学大臣に届け出なければならない。</p> <p>附則</p> <p>1 この省令は、平成2年4月1日から施行する。</p> <p>2 改正後の教科用図書検定規則の規定にかかわらず、この省令の施行の際現に改正前の教科用図書検定規則の規定により図書の検定の申請が受理されている図書の検定及び平成2年4月1日から平成3年6月30日までの間において図書の検定の申請が受理される高等学校用の図書の検定については、なお従前の例による。</p>	<p>(신청 도서의 공개)</p> <p>제18조 문부과학대신은 검정 심사 종료 후, 별도로 정하는 곳에 의해, 신청 도서를 공개할 수 있다.</p> <p>(검정완료 도서의 고시 등)</p> <p>제19조 문부과학대신은 검정을 통과한 도서의 명칭, 목적으로 하는 학교 및 교과와 종류, 검정의 연월일, 저작자의 성명 및 발행자의 성명 및 주소(법인에 있는 그 명칭, 대표자의 성명 및 주된 사무소의 소재지)를 관보에 고시한다.</p> <p>2. 검정을 경과한 도서의 저작자의 성명 또는 발행자의 성명 혹은 주소(법인에 있는, 그 명칭, 대표자의 성명 또는 주된 사무소의 소재지)의 기재 변경했을 때는, 발행자는 신속하게 그 내용을 문부과학대신에 신고해야 한다.</p> <p>부칙</p> <p>1. 이 성령은 1990년 4월 1일부터 시행한다.</p> <p>2. 개정 후의 교과용도서 검정규칙의 규정에 관계없이, 이 성령의 시행의 즈음 실제로 개정 전의 교과용도서 검정규칙의 규정에 의해 도서의 검정 신청이 수리되고 있는 도서의 검정 및 1990년 4월 1일부터 1991년 6월 30일까지 도서의 검정 신청이 접수된 고등학교용의 도서의 검정에 대해서는 여전히 종전의 예에 따른다.</p>
--	--

<p>3 前項の規定により従前の例によるものとされる平成3年4月1日から同年6月30日までの間において図書の検定の申請が受理される高等学校用の図書の検定に係る検定審査料については、検定審査料の額の算定の基礎となる原稿本1ページ当たりの単価は520円とし、検定審査料の最低額は5万2千円とする。</p> <p>附則（平成3年3月16日文部省令第4号） この省令は、平成3年4月1日から施行する。</p> <p>附則（平成6年3月22日文部省令第3号） この省令は、平成6年4月1日から施行する。</p> <p>附則（平成7年5月31日文部省令第17号） この省令は、平成7年6月1日から施行する。</p> <p>附則（平成9年3月19日文部省令第4号） この省令は、平成9年4月1日から施行する。</p> <p>附則（平成10年11月17日文部省令第38号） この省令は、平成11年4月1日から施行する。</p> <p>附則（平成11年1月25日文部省令第2号） この省令は、平成11年10月1日から施行する。</p>	<p>3. 전항의 규정에 의해 종전의 예에 의한 것으로 여겨지는 1991년 4월 1일부터 같은 해 6월 30일까지 도서의 검정의 신청이 접수된 고등학교용 도서의 검정에 관계된 검정 심사료에 대해서는 검정 심사료 산정의 기초가 되는 원고본 페이지 당 단가는 520엔으로 하고, 검정 심사료의 최저 액수는 5만2,000엔으로 한다.</p> <p>부칙（1991년 3월 16일 文部省령 제4호）이 성령은, 1991년 4월 1일부터 시행한다.</p> <p>부칙（1994년 3월 22일 文部省령 제3호）이 성령은, 1994년 4월 1일부터 시행한다.</p> <p>부칙（1995년 5월 31일 文部省령 제17호）이 성령은, 1995년 6월 1일부터 시행한다.</p> <p>부칙（1997년 3월 19일 文部省령 제4호）이 성령은, 1997년 4월 1일부터 시행한다.</p> <p>부칙（1998년 11월 17일 文部省령 제38호）이 성령은, 1999년 4월 1일부터 시행한다.</p> <p>부칙（1999년 1월 25일 文部省령 제2호）이 성령은, 1999년 10월 1일부터 시행한다.</p>
--	---

<p>2 改正後の教科用図書検定規則の規定にかかわらず、この省令の施行の際現に改正前の教科用図書検定規則の規定により図書の検定の申請が受理されている図書の検定については、なお従前の例による。</p> <p>附則（平成12年10月31日文部省令第53号）抄 この省令は、内閣法の一部を改正する法律（平成11年法律第88号）の施行の日（平成13年1月6日）から施行する。</p> <p>2 この省令の施行の日から平成18年3月31日までの間は、第3条の規定による改正後の教科書の発行に関する臨時措置法施行規則第1条中「「文部科学省検定済教科書」又は「文部科学省著作教科書」」とあるのは、「「文部省検定済教科書」若しくは「文部科学省検定済教科書」又は「文部省著作教科書」若しくは「文部科学省著作教科書」」とし、第77条の規定による改正後の教科用図書検定規則15条中「「文部科学省検定済教科書」」とあるのは、「「文部省検定済教科書」又は「文部科学省検定済教科書」とする。</p> <p>附則（平成14年8月29日文部科学省令第37号） この省令は、平成14年10月1日から施行する。</p> <p>附則（平成16年3月29日文部科学省令第12号） この省令は、平成16年4月1日から施行する。</p>	<p>2. 개정 후의 교과용도서 검정 규칙의 규정에 관계없이, 이 성령의 시행의 즈음 실제로 개정 전의 교과용도서 검정 규칙의 규정에 따라 도서 검정의 신청이 접수되고 있는 도서의 검정에 대해서는, 여전히 종전의 예에 따른다.</p> <p>부칙 (2000년 10월31일 文部省령 제53호)抄 이 성령은, 내각법의 일부를 개정하는 법률 (1999년 법률 제88호)의 시행의 날(2001년 1월 6일)로부터 시행한다.</p> <p>2. 성령의 시행의 날부터 2006년 3월 31일까지는, 제3조의 규정에 의한 개정 후의 교과서의 발행에 관한 임시조치법 시행 규칙 제1조 중 「「문부 과학성 검정필 교과서」 또는 「문부 과학성 저작 교과서」」라고 하는 것은 「「일본문교부 검정필 교과서」 혹은 「문부 과학성 검정필 교과서」 또는 「일본문교부 저작 교과서」 혹은 「문부 과학성 저작 교과서」」라고 해서 제77조의 규정에 의한 개정 후의 교과용 도서검정 규칙 15조 중 「문부 과학성 검정필 교과서」라는 것은 「문부성 검정필 교과서」 또는 「문부 과학성 검정필 교과서」라 한다.</p> <p>부칙 (2002년 8월 29일 문부 과학성령 제37호) 이 성령은, 2002년 10월 1일부터 시행한다.</p> <p>부칙 (2004년 3월 29일 문부 과학성령 제12호) 이 성령은, 2004년 4월1일부터 시행한다.</p>
--	--

<p>附則（平成19年3月30日文部科学省令第5号）抄 （施行期日）</p> <p>第1条 この省令は、学校教育法等の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）の施行の日（平成19年4月1日）から施行する。</p> <p>附則（平成19年12月25日文部科学省令第40号）抄 この省令は、学校教育法等の一部を改正する法律の施行の日（平成19年12月26日）から施行する。</p> <p>附則（平成21年3月4日文部科学省令第2号） 1 この省令は平成21年4月1日から施行する。</p> <p>2 この省令による改正後の教科用図書検定規則の規定にかかわらず、この省令の施行の際現に改正前の教科用図書検定規則第4条第1項の規定による申請が受理されている図書の検定については、なお従前の例による。</p>	<p>부칙 (2007년 3월30일 문부 과학성 령 제5호) 抄 (시행 기일)</p> <p>제1조 이 성령은, 학교 교육법 등의 일부를 개정하는 법률(이하 「개정법」이라고 한다)의 시행의 날(2007년 4월 1일)부터 시행한다.</p> <p>부칙 (2007년 12월 25일 문부과학성 령 제40호) 抄 이 성령은 학교 교육법 등의 일부를 개정하는 법률의 시행의 날(2007년 12월 26일)로부터 시행한다.</p> <p>부칙 (2009년 3월 4일 문부 과학성 령 제2호) 1. 성령은 2009년 4월 1일부터 시행한다.</p> <p>2. 성령에 의한 개정 후의 교과용 도서검정 규칙의 규정에 관계없이, 이 성령의 시행의 즈음 실제로 개정 전의 교과용 도서검정 규칙 제4조 제1항의 규정에 의한 신청이 접수된 도서의 검정에 대해서는 여전히 종전의 예에 따른다.</p>
---	--