

# 인정도서 제도 개선 연구

The Research on Improvement  
of Approved Textbook System

2014. 2



<연구보고서 2013-2>

## 인정도서 제도 개선 연구

The Research on Improvement  
of Approved Textbook System

연구책임자 : 김정호(미래문화연구소)

공동연구자 : 김만곤(한국교과서연구재단)

이춘식(경인교육대학교)

김종숙(서울특별시교육청)

이 름(한국교과서연구재단)

연구협력관 : 이승표(교육부)

김형철(교육부)

2014. 2.

이 연구는 2013년도 교육부의 국고보조금 지원으로 수행하였으며, 이  
보고서에서 제시한 대안이나 의견 등은 한국교과서연구재단의 공식 의견  
이 아니라 연구진의 견해를 밝힙니다.

## 연구 협력진

고운자(충청남도교육연구정보원)  
 구난희(한국학중앙연구원)  
 김대현(부산대학교)  
 김문경(인천광역시교육청)  
 김범상(장원교육)  
 김수상(명지고등학교)  
 김재준(경기고등학교)  
 김풍환(평촌경영고등학교)  
 김형철(교육부)  
 남택현(삼성고등학교)  
 박규홍(서원대학교)  
 박소영(한국교육과정평가원)  
 박영란(서울공업고등학교)  
 박정과((주)천재교과서)  
 박종은(불광중학교)  
 서지영(한국교육과정평가원)  
 손병길(한국교육학술정보원)  
 원장호(수원외국어고등학교)  
 윤광원((주)미래엔)  
 이동원(경인교육대학교)  
 이성환(부산광역시교육청)  
 이순호(경상북도교육청)  
 이윤희(울산광역시교육청)  
 이완기(서울교육대학교)  
 이해련(전라남도교육청)  
 이화성(서울특별시교육청)  
 임연숙(제주특별자치도교육청)  
 임혁(원목고등학교)  
 장지성(전주교육대학교)  
 정미라(구성고등학교)  
 정혜은((주)좋은책신사고)  
 조민희(서울특별시교육청)  
 조삼현(충청북도교육과학연구원)  
 조성준((주)금성출판사)  
 최호열(교육부)  
 홍미화(춘천교육대학교)  
 홍후조(고려대학교)  
 황석찬(경기도교육청)



# 머리말

2014년은 교과서 정책의 새로운 트렌드를 만들어 갈 전략적 변곡점이 될 것입니다. 그간에 개발한 검·인정 교과서가 학교에 적용 완료되었고, 정부가 새로운 교육과정 개정 연구를 시작하였기 때문입니다. 현행 교육과정과 교과서에 대한 종합 평가를 하여 차기를 위한 준비도 해 나가야 할 것입니다.

교과서 연구와 교사 연수를 미션으로 삼고 교과서 민원 바로 처리를 현안 주력 부문으로 운영하고 있는 우리 재단은 교과서 정책 변화 상황에 대응하는 논의도 다양하게 해 나가려고 합니다. 인정 시스템의 분석과 미래 정책 대안을 탐구하고자 한 이 연구도 그런 배경에 따른 정책 과제 중 하나입니다.

교과서 편찬·개발 정책의 장기 트렌드인 인정제 확대를 위해서는 편찬·개발 시스템을 개선하고 전문성을 가진 교사의 참여를 유도해 나가야 할 것입니다. 인정 도서 심사 시스템은 오류와 편향을 방지하기 위한 정밀 분석에 집중하고, 그 이상의 질적 평가는 학교가 선정 과정에서 할 수 있도록 해야 합니다.

앞으로 시·도교육청은 관내 교사의 교육과정·교과서 전문성 향상을 지원하기 위하여 외부의 전문 연구기관과 연대하여 연수 실시 등 적극적·실천적 방법을 고려해 볼 수 있을 것입니다. 우리 재단은 교과서 전문가 인력 풀과 외국 교과서 및 관련 연구 자료를 많이 소장하고 있어 필요한 경우 교육청과 적극적으로 협력할 것입니다.

이 연구를 하는 데 유익한 의견을 주신 텔파이 참여 전문가 여러 분의 배려와 연구진의 노고에 터한 정책 제안이 좋은 대안이 되기를 바랍니다.

2014년 2월

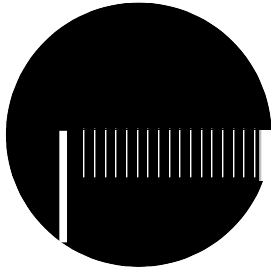
한국교과서연구재단

이 사 장









## 연구 요약

2009 개정 교육과정기의 교과용도서 편찬·개발의 특성은 ‘인정도서 확대’이다. 정부가 교육의 다양화와 자율화 정책을 추진하면서 제7차 교육과정 이후 지속적으로 확대된 인정도서는 현재 교과용도서 총 607종의 83%인 503종이나 된다. 이런 인정도서 확대 정책이 교육적으로 방향이 올바르고, 실제 운영하기 위한 지원 시스템은 제대로 구축되었으며, 지금까지 시행해 본 결과 효과는 얼마나 긍정적으로 나타났는가, 그리고 향후 이 제도를 더 발전적으로 개선하기 위하여 어떤 부분을 보완해야 할지 점검할 필요가 있다. 이 연구는 이와 같은 사안을 현실 그대로 진단하고, 이해 관계자들의 공론을 모아 새로운 전략을 구안하고자 하는 데 목적을 둔다.

인정제 개선 방안을 탐구하는 이 과제는 ‘가치 - 현실 4분위 연계 체제(Value - Fact Four Dimension Model / V-F 체제로 약칭)’를 연구모형으로 설정하였다. 이 체제는 정부가 어떤 부분의 이상적인 가치를 실현하기 위하여 취한 정책의 과정과 결과를 연계적으로 평가하여 문제와 대안을 찾으려는 것이다. 즉 정부가 지향하는 정책가치를 현재 시스템으로 어느 정도 실현하였는지를 검증하여, 그 시스템을 유지하거나 수정 보완하는 정책 대안을 찾고자 하는 과정을 연계시킨 것이다.

이 연구의 주요 연구 내용을 다음과 같은 두 가지 부문으로 설정하였다. 첫째는 인정도서의 정체성 및 제도의 발전적 정착화 방안을 탐색하는 것이다. 둘째는 향후 교과용도서 구분고시 및 편찬·개발 관리 시스템 운영을 개선하기 위한 정책 방안을 제안하는 것이다. 연구 방법은 실증연구와 심층면담 등을 연구 주제에 맞도록 혼용하는 것이다. 실증연구는 현재 시행 중인 시·도교육청의 인정제 심의 과정에서 나타나는 사실 관계를 토대로 한 현안 진단과 대안 탐색을 위한 공론 확인 과정으로 한다. 심층면담은 시·도교육청의 인정도서 심의와 감수에 참여한 관계자

들의 진행 과정의 효과에 대한 의견을 청취는 것으로 한다.

우리나라에서 교과서에 대한 법적인 근거를 구체적으로 찾아볼 수 있는 시기는 1950년 4월 29일 '대통령령 제336호 교과용도서 검·인정 규정'과 '대통령령 제337호 국정 교과용도서 편찬 규정'이 제정, 공포되면서부터이다. 이후에 관련 법규의 개정, 폐지, 제정 등이 반복되다가 1977년 8월 22일 '대통령령 제8660호 교과용도서에 관한 규정'이 제정, 21번의 개정을 거쳐, 현재의 '대통령령 제24423호 교과용도서에 관한 규정(2013.3.23.)'으로 안착되었다. 법적 근거의 변천에 의하면 우리나라는 광복 이후, 그 명칭의 변화는 있었지만, 교과서와 관련해서는 국정, 검정, 인정이라는 분류 체제를 유지해왔음을 파악할 수 있다.

광복 이래로 우리나라의 교과서 체제가 국정, 검정, 인정의 분류 체제로 이어져 왔지만, 세 종류의 교과서가 같은 위계를 유지했던 것은 아니었다. 인정도서는 보충, 보완, 심화용의 도서로서 국정도서나 검정도서를 사용할 수 없을 때, 혹은 이들 도서를 보완할 필요가 있을 때 사용하는 도서로서, 국정도서나 검정도서를 갈음하여 사용할 수 없는 도서이다. 현재 인정도서가 전체 교과서의 80% 이상을 차지하는 상황에서는 맞지 않는 정의임을 확인할 수 있다.

'교과용도서 검·인정 규정'이 생긴 이래로, 인정도서는 국정이나 검정도서에 비하여 학교 현장에서 주요하게 활용되지 않는 교과서였기 때문에 인정 과정과 관련된 규정 내의 조항도 '검정 준용'이라는 용어를 통해 처리되었다. 검정 준용 조항이 생기기 전까지는 규정 상에서 검정과 인정 과정의 차이점은 찾아볼 수가 없다. 이후 법규의 개정에 따라 '인정'의 주체가 교육감도 될 수 있도록 한 조항, 인정 신청의 주체를 '교육장(초, 중학교)과 학교장(고등학교)'으로 한 조항, 한 시·도에서 승인을 받은 인정도서에 대해서는 다른 시·도에서 인정 절차를 밟지 않아도 사용이 가능하도록 한 조항, 인정과 관련된 권한이 교육감에게 위임된다는 조항, '심의 없는 인정도서' 관련 조항 등의 신설로 '인정도서'라는 우리나라가 추구해 온 본래의 의미인 '보충 및 심화용 도서'에 부합하는 방향으로 나아갔고, 이는 다시 말해 각 지역이나 학교의 교수-학습 상황에 적합한 교과서를 생산한다는, '현장지향성'이라는 가치와 맞닿아 있다.

이러한 와중에 인정도서의 의미에 큰 변화가 오게 된 것은 2007 개정 교육과정 에 따른 교과서 선진화 제도가 발표되면서부터이다. 교과서 개발의 자율권 신장을 위한 인정도서심의회의 심의가 없는 인정도서 확대, 인정도서 질 관리를 위한 검정도서에 상응하는 심의기준, 채택기준, 사후 수정·보완 체제 마련, 시·도교육청에

전담 인력 배치 권고 등의 조치 등이 포함되었다. 다시 한 번 인정도서 제도가 전기를 맞게 되는 것은 바로 2010년 1월 12일에 발표된 '2010 교과서 선진화 방안'에 의해서이다. 이 방안에서는 인정도서를 대폭 확대한다는 내용이 포함되었다.

그러나 2011년에 발표된 교육과정(초·중등학교 교육과정 개정 고시, 제2011-361호, 2011.8.9)에 따른 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분고시 최종본(교육과학기술부 고시 제2012-17호)에서 인정도서가 83%까지 확대되었음에도 불구하고 전면적으로 '발행 후 사용 승인'이라는 개념의 인정제도가 시행되지는 않았다. 즉 교과용도서에 관한 규정의 권한의 위임 규정과 검정 준용 규정에 근거하여 그 주체가 장관이 아닌 교육감인 '검정 같은 인정제도'가 운영되었고, 더욱이 교과용도서에 관한 규정 제14조에는 인정도서의 신청 대상이 '교과목'에 한정되어 있기 때문에 현재는 교과목의 교과서가 아닌 창의적 체험활동을 위한 책은 인정도서로 승인 받을 수 없는 상황이다.

"인정도서"라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다. 2009 개정 교육과정에 의한 인정도서는 '초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분고시(제2012-17호)'에 의하여 중학교 모든 교과용도서와 고등학교 영어 교과용도서의 경우 2013년부터 적용되며, 그 밖의 고등학교 교과용도서는 2014년부터 적용된다. 이 외에도 교육과정 신설에 따라 시·도교육감에 의해 지정된 과목이 이에 해당된다.

시·도교육청 인정도서 협의회에서는 확대된 인정도서의 심의 및 개발 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 심사 및 개발 업무를 분담하여 추진하고 있다. 인정도서 업무 추진 절차는 인정도서 개발 예정자 조사 결과에 따른 심사 도서와 개발도서(시·도교육청 자체 개발, 위탁 개발) 그리고 교과용도서에 관한 규정에 따른 제14조③항도서로 나누어 다소 차이가 있다.

먼저 심사도서는 인정도서 개발 예정자 조사 결과 인정 신청한 도서를 대상으로 시·도교육청에서는 인정도서심의회를 구성하여 기초조사, 본심사를 실시하여 인정도서를 최종 심사선정한다.

개발도서는 시·도교육청에서 국가수준 교육과정 제시 과목 중 개발 희망자가 없어 업무 분담을 통해 개발을 맡은 도서나 교육청에서 자체적으로 도서를 개발하고자 할 때 인정도서 개발 업무를 수행하게 된다. 즉, 인정도서 신청 예정자가 없거나 인정 신청 여부가 불확실한 경우 그리고 인정 신청 예정자 등록 이후 신청을

포기하는 등 개발이 필요한 사유가 발생할 시에는 시·도교육청에서 직접 해당 도서를 개발해야 한다. 개발 방법에 따라 자체 개발과 위탁 개발로 나눌 수가 있다.

한편 대통령령 제14조③항도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 교육감의 과목 신설 승인을 받은 후에 인정도서 인정을 신청하여야 한다. 그리고 해당 도서를 인정도서로 사용하고 자 하는 학교에서는 적용 학기의 3개월 전에 학교운영위원회의 심의를 거쳐 시·도교육청에 인정 승인 신청을 하여야 한다. 시·도교육청은 해당 과목에 대한 전문가를 중심으로 검토진을 구성하여 교육과정의 적합성, 내용 및 표기·표현의 오류, 저작권 위배 등에 대한 검토를 하여 수정·보완하도록 하며 최종 확인이 된 신청도서에 대하여 최종 인정도서로 인정하게 된다.

인정제도의 문제점과 개선안을 구안하기 위하여 관계 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 수행하였다. 델파이 조사를 하기 위하여 인정제도를 시행하고 있는 담당자들과 대학 및 연구소에 근무하는 전문가들을 위촉하여 인정제도의 문제점, 인정 제도의 효과, 인정 제도의 질 관리 주체, 인정 제도의 질 관리 방법, 교과서 편찬 제도로 구성된 델파이 설문지를 작성하여 3차에 걸쳐 수행하였다. 이 연구에 사용된 델파이 형태는 표준 델파이(standard Delphi)라고 할 수 있는 지필형을 선택하였다. 델파이 조사는 2013년 9월부터 12월까지 수행되었으며, 3회에 걸쳐서 조사를 하였다.

1차 델파이 설문지는 개방형을 취하였다. 주요 설문 항목의 내용은 인정제도의 문제점, 인정제도의 효과, 인정제도의 관리 주체, 인정제도 질 관리 방법, 교과서 편찬 제도에 대하여 최선의 의견을 적어주도록 하는 개방형이었다.

2차 델파이 설문지에서는 각각의 항목을 5점 리커트 척도로 구성하여 응답하도록 하였으며, 인정제도의 관리 주체, 인정제도의 개발 방법, 인정제도의 심사 방법, 인정제도 질 관리 방법, 전반적인 교과용도서의 개선 방안 등으로 설문을 구성하였다.

3차 설문지는 2차 델파이 설문에 응답한 전문가에게만 설문지를 발송하였고 회수율은 100%로 나타났다. 이 설문지는 2차의 설문지를 되풀이하였으나 2차 때의 응답 결과를 중앙치와 사분점간의 범위를 산출하여 제시해 주었다.

인정제도에 대한 문제점을 진단하고 이를 개선할 수 있는 방안에 대해 델파이 전문가 25명을 대상으로 3차에 걸쳐 설문 조사한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 시·도교육청 개발 인정도서의 관리주체 개선안으로, 고시 교과목은 교육부

직속 전담기관을 설치하여 관리해야 하는 것으로 제안한다. 또한 인정도서 중, 심사도서의 관리주체 개선안으로는 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도록 함을 제안한다.

둘째, 인정도서의 개발 방법에 대한 개선안으로, 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발하는 것으로 제안한다.

셋째, 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안으로, 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화 하는 것을 제안한다.

넷째, 인정제도의 질 관리에 대한 개선안 중에서, 시·도 교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안으로, 인정 도서 개발 지원금과 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 하고, 교과목별 시·도 교육청 분담 개발 방법을 개선할 것을 제안한다.

다섯째, 시·도 교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안으로, 기초조사·본심사·감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 하며, 심사(심의)위원 및 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 할 것을 제안한다.

마지막으로, 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안으로, ‘교과용도서에 관한 규정’에 국·검·인정 구분고시의 원칙과 절차를 명시하고, 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고시할 것이며, 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명확히 할 것을 제안한다.

우리가 지향하는 좋은 교과서라고 하는 것은 하나의 이념형일 뿐, 가치관이 다양한 사회에서 누구나 동의하는 어떤 고정된 실체를 찾기는 어렵다. 교과서의 심층 기반을 이루는 주체인 정부와 시장, 학교가 좋은 교과서를 만들기 위하여 새로운 방안을 기획하는 과정에서 조금씩 구현할 수 있을 것이다. 좋은 교과서의 특성을 ‘다양성, 창의성, 완결성, 정확성, 균형성, 경제성’으로 상정하고자 한다. 좋은 교과서란 교육부가 밝힌 교과서 선진화 방향과 같이 ‘다양하고 창의적인 교과서를 활용하여 자기 주도적으로 학습을 완결할 수 있는 교과서’이고, 현재 사회적 쟁점인 오류와 편향성이 없는 교과서이다.

교과서의 가치 기준인 ‘다양성, 창의성, 완결성, 정확성, 균형성, 경제성’ 중에는 동반 관계도 있고 상반관계도 있다. 사물을 정확하게 보면 균형을 유지하기 쉽고, 창의성을 발휘하면 다양한 결과를 얻을 수 있다. 그러나 이런 동반관계에 비하여 균형성과 정확성을 지나치게 강조하면 창의성과 다양성이 줄어들 수도 있고, 정확성을 정밀하게 분석하기 시작하면 저자의 전문성과 엇갈릴 수도 있다. 교과목의

특성에 따라 더 강조할 키워드가 다르다. 내용 중심 교과는 정확성을 중요시하고, 기능 중심 교과는 창의성을 우선 가치로 본다. 그러므로 검·인정 교과서를 심의할 때도 특성에 맞도록 기준을 유연하게 적용해야 한다.

인정제 시스템 개선 방안을 논의하려면 먼저 교과서 관련 이해 당사자들의 관점이 무엇인지 생각해 보아야 한다. 어떠한 정책 시스템이라도 정부와 시장 및 사회가 이해 갈등을 예방하고 모두 공유할 수 있는 목표를 이루는 데 있어서는 최적의 규칙과 실행력을 갖추어야 성공할 수 있다. 첫째, 정부는 국정비전과 교육과정을 구현하기 위한 교과서 정책을 펴 나가는데, 그 방법은 교과서 구분고시와 검·인정 도서 심의 시스템이다. 둘째, 교과서 발행사는 민간 기업이므로 지속가능발전을 비전으로 삼고, 양질 도서 공급이라는 전략적 경영을 하려고 할 것이다. 셋째, 사회는 공공가치를 반영한 바른 내용으로 교육하기를 기대한다. 특히 사교육이 극심한 상황을 타개하기 위해서는 학생이 교과서만 가지고도 완결 학습을 할 수 있다면 사회적 호응을 얻을 수 있다. 넷째, 학교는 교육과정과 교과서에 대한 연구를 심도 있게 하여 전문가로서 학생들을 이끌어 주며, 관련되는 사안에 대한 의견을 적극적으로 개진해야 한다.

정부가 행사하는 교과서 정책의 핵심은 ‘구분고시와 검·인정 기준’이다. 이 두 가지의 공적 권위는 교과서에 대한 정부 관여 여부 및 시장의 자율성 정도를 결정하는 요인이다. 그러므로 정부가 교과서 구분고시를 할 때는 학교와 사회가 공감할 수 있는 기준과 논리적 배경 및 추정된 실제적 효과를 설명해야 한다. 구분고시 정책은 교육부가 결정할 일이지만, 교육과정심의위원회의 심의를 거치면 그 정책의 타당성이 더 높아질 것이다. 교육과정 단계에서는 교육과정 개정 시안 개발 연구팀이 정책 보고서를 낼 때 당해 교과목의 교과서에 대한 의견도 같이 내도록 한다. 어느 과목에 교과서가 꼭 필요하며, 어느 제도로 편찬·개발하는 것이 좋은지 교과목 특성에 맞도록 제안하면 된다. 그 다음 국가교육과정심의회의 교과별심의회가 그 연구팀의 제안을 검토하여 교과서 정책안을 의결한다. 그 다음 교과서 정책 단계로 넘어가면 교과별 교과서편찬·개발심의회(가칭)가 다시 검토하여 의결하도록 한다. 물론 여기까지의 심의회 의결이 교육부정책 결정을 강제적으로 구속하는 것은 아니므로, 장관이 최종 판단하여 구분고시를 하면 된다.

교육청의 인정도서 심의·개발 업무 개선 방안과 관련하여서는 첫째, 행정 전문화

전반을 위한 기본적인 방안은 인정도서 개발과 심사를 포함한 교과서 관리 행정의 강력한 컨트롤 타워를 확실하게 운영하여야 한다. 교육과정과 교과서에 대한 이해와 경험이 있는 전문가가 맡아야 하고, 그것을 위한 전담 조직이 필요하다. 교육부도 이를 하기 위한 제반 여건을 마련해야 할 것이다. 그것은 바로 '인정제 시행 주기의 예측 가능성, 인정제 시행의 교육감 자율성'이라 할 수 있다.

둘째는 교육청이 인정도서 개발과 심의를 외부 전문기관과 시행 계약을 맺어 용역 형식으로 발주하여 처리하는 방식이다. 가능하면 교과서를 전문으로 연구하는 기관이면 전국의 교수와 교사 등 전문인력을 동원하기도 쉽고, 특히 연구에 바탕을 둔 심사 진행을 할 수 있다는 장점도 있다.

셋째, 인정제는 검정제보다 심사 기준과 과정 및 결과 판단이 정부 규제보다는 시장 자율 쪽으로 옮겨가도록 운영해야 한다. 먼저 심사 과정의 경우 현 검정에 준하는 인정의 '기초조사 → 본심사'를 통합하여 '심의회'로 단일 조직 운영하는 방안을 검토해야 한다. 그 이유는 두 단계를 거치면서, 어느 한 쪽이 작동하는 동안 다른 한 쪽은 휴무상태인데, 심사하는 짧은 기간을 효율적으로 사용하려면 전 기간을 활용하도록 해야 한다. 이렇게 통합하면 전 위원이 처음부터 교과서를 검토하여 수정사항을 찾아 지시하고, 다시 확인하고 검토하며 심의 강도를 높일 수 있다. 오류 문제가 교과서의 쟁점이 되는 상황에서는 반복 검증이 필요하기 때문에, 조직 통합을 통한 과정 단순화가 도움될 수 있다.

넷째, 감수 제도도 그 정체성을 분명하게 재개념화해야 한다. 감수 방법도 지금과 다르게 해야 한다. 감수를 교과서 질 향상을 위한 조건으로 운영한다면 기초조사나 본심사와 다른 구조로 운영해야 한다. 모든 과목의 교과서를 감수할 것이 아니라, 특별한 쟁점 사안이 있는 과목에 한정하여 감수를 해야 한다. 감수 역할도 내용 오류를 찾는 것이 아니라 '심의기준의 공통기준' 위배 여부를 재검토하고, 본심 위원회가 지시한 수정 사항에 대한 재확인 정도에 머물러야 한다.

다섯째, 인정심사는 검정심사보다 심사기준도 단순하게 적용해야 한다. 그 방법은 현 기준인 '공통기준 + 교과기준'에서 공통기준만 심사하고, 교과기준은 학교가 선정할 때 보도록 하는 것이다. 교육청이 주관하는 인정도서심의회는 최저 조건만 심의하도록 단순화하면 된다.

교과서 질 관리와 관련해서는 교과서 편찬·개발 과정상의 '오류와 편향성' 해결 방안과 정부의 교과서 편찬·개발 시스템 합리화를 생각해볼 수 있다. 이 부문의 초점은 가능하면 많이 자주 바꾸지 않고 기존 내용을 유지하는 안정적인 교육과정 개정과 시장이 준비하는 데 충분한 기간을 주는 교과서 편찬·개발 정책이다. 정부

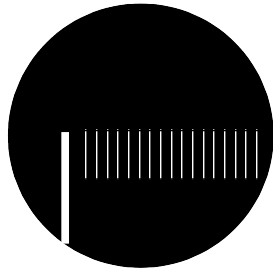
가 하는 정책은 일방적인 지시보다 시장이 대응할 수 있도록 환경을 만들어 가야 성공할 수 있기 때문이다.

저작자의 질 관리 책무성 부분도 중요하다. 발행인은 모든 참여자와 같이 교과서 편찬·개발이 ‘시장에 판매할 상품이 아니라 교육에 이바지할 수 있는 작품을 창조하는 일이다’라는 비전을 공유하고, 모든 자원을 ‘정확하고 균형된 교과서 창조’에 집중시켜야 한다. 교과목별로 전문적인 지식과 경험을 가진 유능한 편집자들이 교과서를 연구하고 창작할 준비를 하도록 하는 전략을 펴야 할 것이다. 교육과정에 대한 전문성을 가지고 학생이라는 수요자의 수준에 맞도록 교과서를 성실하게 써 나갈 수 있는 역량 있는 저자도 필요하다.

교과서 민원 처리와 빅데이터 구축도 중요하다. 앞으로 민원 처리 과정에서 수집한 교과서 정보를 체계적으로 정리하고, 외부 유관 기관과 연대하여 전국의 교과서 민원과 연구 자료 및 정책 자료를 집중적으로 수집하여 빅데이터(big data)를 만들어 나가도록 큰 비전을 세워야 한다. 외부 기관과 연대하여 오랫동안 축적된 교과서 수정 자료와 사회적 논쟁거리, 교과서를 주제로 하는 논문과 학습 자료 등을 적극적으로 체계화하고 연구에 활용하도록 공개하는 일은 공익 기관인 한국교과서연구재단이 전략적으로 추진해야 할 과제라 할 수 있다.

교과서 질 관리의 주체인 교사의 교과서 전문성 향상 정책 관련해서는 첫째, 교과위원회 상설화와 지역 교과연구교사회를 운영하는 것이다. 둘째, 교육청이 외부의 교과서 연구 전문기관과 학술교류 협정을 맺어 연수 서비스를 받는 방안이다. 교사의 ‘교수·학습 전문성→교과서 전문성→교과 전문성→교육과정 전문성→교육정책 전문성’으로 이어지는 교직의 독자적인 역량은 헌법이 보장하는 ‘교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성’을 실현하는 원천이 된다. 교육청 조직을 관리 행정 중심에서 교육과정 운영 중심으로 전환하고, 교사 전문성 향상을 지원하는 체제로 나아갈 때, 그 효과는 결국 학생에게로 돌아갈 것이다.





# 차 례

## C O N T E N T S

I	서론 .....	1
	1. 연구 배경과 목적 .....	3
	2. 연구 모형과 내용 .....	8
	3. 연구 방법과 한계 .....	12
II	인정제도의 변천과정과 현황 .....	15
	1. 인정제도의 변천과정 .....	17
	2. 인정제도의 현황 .....	32
III	전문가 델파이 조사의 방법과 결과 .....	53
	1. 델파이 조사의 개요 .....	55
	2. 델파이 조사의 과정 .....	56
	3. 인정제도에 대한 전문가 델파이 조사의 결과 .....	72

IV	인정제 발전을 위한 논의의 방향 .....	73
----	-------------------------	----

1. 좋은 교과서의 특성과 편찬·개발 조건 탐색 .....	75
2. 교과서 이해관계자의 역할 규명 .....	80
3. 교과서 구분고시의 재개념화 .....	83

V	인정제도 개선 방안 .....	91
---	------------------	----

1. 인정제도 현안과 편찬·개발 과정별 쟁점 .....	93
2. 교육과정 개정과 교과서 구분고시 방안 .....	98
3. 교과서 편찬·개발 과정에 대한 방안 .....	105
4. 교과서 질 관리 방안 .....	112

VI	요약 및 정책제언 .....	123
----	-----------------	-----

1. 요약 .....	125
2. 정책제언 .....	129

참고문헌 .....	133
------------	-----

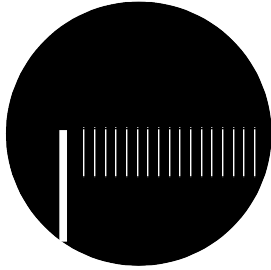
[부록] .....	139
------------	-----

[부록 1] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사지 및 자문 의뢰서 .....	141
--	-----

[부록 2] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 2차 델파이 조사지 .....	148
--	-----

[부록 3] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 3차 델파이 조사지 .....	155
--	-----

[부록 4] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사지	
답변 모음 .....	165
[부록 5] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 2차 델파이 설문지	
서술식 답변 모음 .....	216
[부록 6] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 3차 델파이 설문지	
서술식 답변 모음 .....	231
[부록 7] 전문가 협의회 자료 .....	246
[부록 8] 전문가 협의회 참석자 의견 .....	253

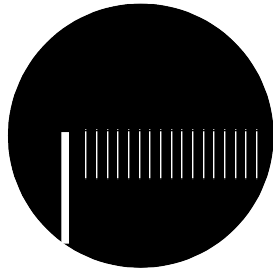


# 표 차 례

## C O N T E N T S

〈표 II-1〉 인정도서의 의미 변천 .....	18
〈표 II-2〉 인정 과정의 변천 .....	21
〈표 II-3〉 국·검·인정도서 대상 과목수 변화(제7차 교육과정 이후) .....	30
〈표 II-4〉 국·검·인정도서의 구분 .....	32
〈표 II-5〉 중학교 인정도서 .....	33
〈표 II-6〉 고등학교 인정도서 .....	35
〈표 II-7〉 시·도별 교과서 심사 및 개발 교과(도서) 분담 .....	41
〈표 II-8〉 저작자(발행자) 출원에 의한 심사 도서 .....	43
〈표 II-9〉 시도교육청 개발(자체, 위탁) 도서 .....	43
〈표 II-10〉 공통 심사 영역 및 기준 .....	45
〈표 II-11〉 교과 심사 영역, 기준 및 배점(예시) .....	46
〈표 II-12〉 자체개발과 위탁개발 비교 .....	47
〈표 II-13〉 시도교육청 자체 개발 시 업무 추진 절차 .....	48
〈표 II-14〉 인정도서 개발 위탁 시 주체별 역할 .....	49
〈표 II-15〉 위탁 개발 도서 업무 분담 및 추진 과정 .....	49
〈표 II-16〉 제14조③항 인정도서 업무 추진 일정 .....	51
〈표 III-1〉 설문지 발송 및 회수율 .....	56
〈표 III-2〉 인정제도 개선을 위한 1차 델파이 설문지의 주요 내용 .....	57
〈표 III-3〉 인정제도 개선을 위한 2차 델파이 설문지의 구성 내용 .....	62
〈표 III-4〉 델파이 2차 조사 설문지 결과 분석 .....	63
〈표 III-5〉 ‘시도교육청 개발 인정도서의 관리 주체 개선안’에 대한 분석 결과 .....	65
〈표 III-6〉 ‘인정도서 중, 심사도서의 관리 주체 개선안’에 대한 델파이 분석결과 ..	66

〈표 Ⅲ-7〉 ‘인정도서 개발 방법’에 대한 델파이 분석결과 .....	67
〈표 Ⅲ-8〉 ‘인정도서 심사 방법’에 대한 델파이 분석결과 .....	67
〈표 Ⅲ-9〉 사도교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안에 대한 델파이 분석결과 ....	68
〈표 Ⅲ-10〉 사도교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안에 대한 델파이 분석결과 ..	69
〈표 Ⅲ-11〉 교과용도서의 개선 방안에 대한 델파이 분석 결과 .....	70
〈표 Ⅳ-1〉 좋은 교과서의 특성과 편찬·개발 조건 .....	77
〈표 Ⅳ-2〉 교과서 구분고시의 분류 준거 .....	84
〈표 Ⅳ-3〉 현행 교과서 구분고시 .....	86
〈표 Ⅳ-4〉 구분고시 결정의 과정 .....	89
〈표 Ⅴ-1〉 인정도서 단계별 개선 방안 .....	97
〈표 Ⅴ-2〉 교과서 구분고시의 준거 체제(안) .....	101



# 그림 차례

## C O N T E N T S

[그림 I-1] 교과서 가치-현실 4분위 연계 체제 .....	8
[그림 II-1] 인정도서 업무 추진 절차 .....	42
[그림 II-2] 인정도서 개발 업무 추진 흐름도 .....	47
[그림 II-3] 제14조③항 인정도서 업무 추진 흐름도 .....	51
[그림 IV-1] 교과서 이해관계자의 역할 .....	80

# I. 서론

1. 연구 배경과 목적
2. 연구 모형과 내용
3. 연구 방법과 한계





# I. 서론

## 1. 연구 배경과 목적

2009 개정 교육과정기의 교과용도서 편찬·개발의 특성은 ‘인정도서 확대’이다. 정부가 교육의 다양화와 자율화 정책을 추진하면서 제7차 교육과정 이후 지속적으로 확대된 인정도서는 현재 교과용도서 총 607종의 83%인 503종이나 된다. 이런 인정도서 확대 정책이 교육적으로 방향이 올바르고, 실제 운영하기 위한 지원 시스템은 제대로 구축되었으며, 지금까지 시행해 본 결과 효과는 얼마나 긍정적으로 나타났는가, 그리고 향후 이 제도를 더 발전적으로 개선하기 위하여 어떻게 보완해야 할지 점검할 필요가 있다.

이 연구는 이와 같은 사안을 현실 그대로 진단하고, 이해 관계자들의 공론을 모아 새로운 전략을 구안하고자 하는 데 목적을 둔다. 교과서에 대한 시장의 수요는 변해간다. 정부의 제도적 장치와 시장 참여자의 행태 및 사회의 교과서상 등이 조화를 이루어 선순환 과정으로 나아가고 있는지에 대한 논의가 필요하다. 그러면 현 시점에서 왜 이러한 질문을 해야 하는가, 그 배경은 ‘사회적 동향에 따른 교육적 대응 준비, 현안 교육 정책의 지향성’이라는 두 가지 상황에서 찾을 수 있다.

먼저 사회 동향의 교육적 대응 차원에서 보면, 앞으로 창의성과 다양성 및 자율성을 지향하는 사회 동향에 맞추어 교수·학습 환경도 역동적인 생태계로 작용할 수 있어야 한다. 그 과정의 중요한 자료 기능을 담당하는 교과서 편찬·개발 시스템도 그렇게 변해 가야된다. 현재 우리나라 교과용도서 편찬·개발 정책은 국정과 검·인정을 혼용하면서, 인정제를 확대시켜 나가는 과정에 있다. 이것은 향후 교과서 발행 시장의 자율적 생태계를 지원하는 방향으로 편찬·개발 제도를 개편해 가는 과정과 맞물린다.

여기에 더하여 현안 교육 정책의 지향성을 보면, 앞으로 ‘교과서 완결 학습 체제를 구축하고, 교과서 밖에서는 시험 문제를 내지 않도록 하는 정책’을 추진하겠다고 천명한 것을 주목해야 한다. 교과서 한 권을 제대로 이해하면 학교 밖에서 다른 특별한 교육을 더 받지 않아도 대학 갈 수 있도록 한다는 것이 이 정책의 취지인데, 그 초점은 ‘교과서’로 돌아가게 된다. 학습 내용과 과정 및 평가까지 교과서를 기준으로 하겠다는 이 교과서 중심주의 정책을 실현하기 위해서는 ‘자기 주도

적인 교과서'가 필요하기 때문이다. 만일 전국 학교가 이런 시스템을 운영한다면, 교과서가 학교 교육의 헌법과 같은 지위에 오를 것이다. 이제 정부는 어떻게 해서라도 올바른 교과서를 전면적으로 공급하는 정책에 다 걸기를 해야 할 것이다. 물론 이것은 정부가 단독으로 할 수 있는 일이 아니다. 교과용도서를 편찬·개발하고 공급하는 데에는 정부와 시장의 수많은 이해 관계자가 참여하고, 그것을 사용하는 교사와 학생이 있기 때문이다. 모든 관계자가 제 역할을 다 잘 할 수 있도록 지원하는 정책이 필요하다. 특히 '제도로서의 인정화와 존재 형태로서의 디지털화가 상호 강화 관계를 확산시켜 갈 수 있도록 시장의 창의적 자율성을 높이는 것'이 향후 교과서 정책의 초점이 될 것이다.

물론 어떤 편찬·개발 제도도 완전한 이상형은 아니므로, 정부는 현재 상황을 조금씩 수정해 가는 과정에서 새로운 모형을 점진적으로 도입하게 된다. 새로운 제도는 그 전 제도의 장점은 이어받고, 실증적으로 확인된 문제점은 제거해 버리는 방향으로 도입된다. 즉 '제도 시행 → 문제점 제거·장점 계승 → 신제도 개편 → 문제점 제거·장점 계승 → 신신제도 개편 ..... '으로 이어지는 과정 자체가 바로 발전이라 할 수 있다. 그러면 교과용도서 편찬·개발 제도의 진화 과정 중에서 인정제의 진보적인 소임은 무엇일까? 지난 정부는 인정도서의 취지를 '빠른 사회적 변화와 학생들의 다양한 요구를 반영하여 다양하고 창의적인 교과서 보급, 시·도 교육청 및 단위학교의 자율성을 강화하여 학교 교육의 만족도를 높이는 것'이라고 밝혔다(인정도서 업무 매뉴얼, 2011).

교과서가 제 기능을 다할 수 있도록 하기 위해서는 저작자와 발행사가 '교육과정 준수, 정확성, 공정성, 시장성, 다양성, 자율성, 효율성, 효과성'과 같은 기본 가치를 지켜야 한다. 정부도 이런 가치를 극대화할 수 있는 방향으로 제도를 개편해 나아간다. 그런데 한 연구에 따르면, 교과서 전문가 집단은 인정제가 시장성과 다양성 및 자율성에서 검정제보다 더 유리하고, 교육과정 준수와 정확성 및 공정성에서는 뒤진다고 판단하였다. 이러한 장점은 살리고, 약하다고 보는 한계점을 보완하여야 인정제 자체가 한 단계 더 발전할 수 있게 된다.

교과서 정책 관련 연구는 지금까지 한국교육과정평가원과 한국교과서연구재단 및 관련 학회 등을 중심으로 계속 되고 있다. 그 중에서 이 연구 주제인 인정제에 대한 최근의 연구 동향을 보면 먼저 '인정도서의 확대 정책, 그 내용과 전망'을 기획 특집으로 구성하였던 교과서연구 제57호(2009. 8.)와 한국교육과정평가원이 수행한 인정제 연구 과제 등을 들 수 있다. 그렇지만 그 전에 한 중요한 연구 두 가지(곽병선 외, 2004 ; 이병욱 외, 2009)를 먼저 고찰해야 한다.

‘교과서 발행제의 다양화에 따른 자유발행제 도입 방안 연구’<sup>1)</sup>는 교과서 자유발행제를 도입하기 위한 기본 원칙과 방안을 체계적으로 제시하였다. 향후 우리가 나아가야 할 교과서 편찬·개발 제도의 이념형을 보여준 이 연구는 제도 변화는 점진적으로 신중하게 해야 하며, 교과서에 대한 사회의 전반적인 이해와 가치 및 태도 등의 변화를 전제로 해야 한다고 보았다. 자유발행제라고 하여 모든 학교급의 모든 교과서를 무조건 교사가 마음대로 제작하거나 선택하도록 허용하는 것은 아니다.

이 연구의 제안과 같이 자유발행제도 ‘정부가 발행하는 인정도서 목록에서 선택하는 약한 의미 → 국가 교육과정을 참조하여 발간된 교과용도서를 자유 선택하는 보통 의미 → 교사가 필요한 교재를 저작하거나 선택하여 사용하는 강한 의미’의 세 단계로 진보해야 한다. 여기서 말하는 약한 의미의 자유발행제는 ‘인정 심사를 통하여 국가 교육과정의 준수 여부를 확인하는 과정을 거친다는’ 점에서 사실상 인정제와 같다고 볼 수 있다. 다만 이것은 현재 진행중인 사회나 과학 교과서 인정과 같이 검정 시스템을 준용하는 것은 아니고, 교육과정이나 국가 법 체제 및 어문 규정 등 반드시 필요한 최소 조건의 구비 여부만 확인하는 이른바 연성심의 정도로 머물러야 하는 것이다. 그런 토대가 굳건하게 다져진 다음에야 국가가 직접 개입하지 않는 교사 중심의 자유발행제가 정착될 수 있다.<sup>2)</sup>

‘전문교과 인정도서 개발 방식 개선 연구’<sup>3)</sup>는 과학고, 예술고, 외국어고 및 전문계고가 사용하는 인정도서를 개발하는 실태를 분석하여 그 개선 방안을 제안하였다. 이 연구는 전문계교의 인정도서가 국정도서와 같은 정도의 질 관리를 할 수 있도록 정부가 지원하는 방안과, 인정 업무를 담당하는 시·도교육청의 표준 업무처리 지침을 제시하여 업무 합리화를 이루자고 하는 제언을 담고 있다. 이러한 정책 제안은 현재 진행 중인 시·도교육청의 인정 심사에도 그대로 적용할 수 있는 것이므로, 그 구체적인 전략을 세워 나가야 할 것이다.

그리고 최근의 연구 결과인 ‘인정도서 정책의 쟁점과 발전 전략’<sup>4)</sup>은 전문가를 대상으로 한 설문조사를 통해 ‘교과서의 기본 가치, 교과서의 오류 편향 방지 방법, 교과서의 쟁점에 대한 의견, 교과서 인정제의 발전 방안’을 제안하였다. 특히 이 연구에서는 전문가를 대상으로 검정과 인정의 차이를 물었는데, 다수는 ‘정부의 역할 정도와 심의 관리 주체’에 따라 검정제와 인정제를 구분할 수 있다고 하

1) 박병선, 문용린, 한명희, 윤기옥, 김미숙, 김재춘(2004). 한국교과서연구재단.

2) 이 연구는 그 방안을 좀 더 구체적으로 실행하기 위한 전략에 관심을 갖고자 한다.

3) 이병옥, 강연홍, 조혜숙(2009). 한국교과서연구재단.

4) 김정호, 김송미, 소진형, 김만곤, 노진덕, 이림(2012). 한국교과서연구재단.

였다. 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.<sup>5)</sup> 물론 현실적으로 ‘중앙정부 주관 ⇨ 시·도교육청 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 것이다. 이러한 정책 철학적 배경을 전제로 하여 시스템 이행을 추진해야 시장은 인식의 혼란 없이 예측가능성에 따라 대응력을 키워 갈 수 있다.

「교과서연구」의 기획 특집 중 ‘인정도서 확대 정책에 따른 해결 과제’(이화성)와 ‘교과서 인정 제도의 발전 과제(김정호)’는 모두 앞으로 인정제를 정착시키기 위하여 선행적으로 검토해야 할 정책 쟁점에 대한 대안을 제시하고 있다. 먼저 이화성은 인정제의 특징을 ‘개발 주체, 시장성, 시장 예측성 여부 및 정부의 역할, 심사와 선정의 시간적 선후 차이’라고 하면서, 해결해야 할 과제를 다음과 같이 들었다. ‘교사의 교육과정·교과서 구성의 전문성 향상, 검정에 비하여 융통성이 있는 인정 심사 기준, 친학교적인 발행과 유통 체제, 질 관리와 시·도교육청의 조직 변화 등’이 인정제를 성공시키기 위한 조건이라 하였다. 김정호는 인정제 발전 과제로 ‘교과서 인정 신청자 자격 확대, 심의 내용 재조정, 채택 제도 보완, 교사의 윤리성 강화’ 등을 제안하였다. 검정제를 인정제로 전환하면 그 취지에 맞도록 법규를 개정하고, 심의 과정도 검정과 다르게 운영해야 한다는 것이 논의의 요지였다.

한편 한국교육과정평가원의 ‘2010년 교과서 선진화 방안에 따른 인정교과서 질 관리 방안(심재호 외, 2011)’은 교과부의 ‘2010년 교과서 선진화 방안’에 따를 수 있는 질 관리 문제의 보완 방안을 관련 법규 및 제도 차원, 인정도서 심사 체제 및 절차 차원, 감수 차원에서 탐색하였다. 그 방안으로는 ‘법규 개선, 인정도서의 유형 단일화, 인정도서 출원자 확대, 인정도서 업무 전담 컨트롤타워 구성, 인정심사 예

5) 비유컨대 현행 세법상 소득세는 국세이고 재산세는 지방세인데, 소득세를 지방세로 개편한다고 하여도 납세자의 부담은 본질적으로 달라질 것이 없다는 이치와 같다. 관할 주체보다는 세금의 본질을 무엇으로 보는가가 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.

산 확보 등'을 제안하였다. 그리고 “인정도서 심사 체제 및 절차 차원의 개선 방안”으로 ‘인정도서의 심사 과정의 간소화, 심사 기준 중 교과 기준의 융통성 확대 등’ 제도와 운영 방향에 대한 중요한 논의점을 내 놓았다.

이러한 선행 연구들의 관점은 이 연구를 진행하는 과정에서 참조할 중요한 사안이다. 이 연구는 선행연구들에서 제시된 쟁점과 해결 방안을 전제로 하고, 이를 구체화할 수 있는 실행 정책안을 개발하는 데 초점을 두어, 다른 연구와 차별화할 것이다. 예를 들면 교과용도서에관한규정안의 법적 타당성 및 구체적 개정안, 인정제 심의 과정 중 내용에 대한 기초 조사 방법과 본심사의 기준 내용 조정안 및 학교의 교육과정·교과서 전문성 향상 방안 등이 그러하다.

이와 같이 정부 개입의 축소와 도서 발행의 자율성 강화를 기본 취지로 삼는 인정제에는 몇 가지 상황 조건이 전제되어야 한다. 한 가지는 인정제 취지에 맞는 시스템을 만드는 것이고, 다른 하나는 시스템을 운영할 수 있도록 이해관계자들이 적합한 행태를 유지하는 것이다. 정부는 관련 법규를 정비하여 인정제가 국·인정과 다르다는 사실을 분명하게 시장에 보여주고, 시장도 그것에 맞도록 대응해 나가야 한다.

그러면 이러한 취지를 구현하기 위하여 공론으로 탐구해야 될 사안은 무엇일까? 우리는 그 과제를 두 가지 부문으로 나누어 접근하려고 한다. 이 과제는 정책 시행 과정에서 발생하는 문제해결을 위한 대안을 탐색하는 것만이 아니라, 앞으로 우리가 구현해 나가야 할 이상적인 정책 지향성을 구상하는 의사결정 부문도 같이 연구 주제로 삼는다. 즉 문제해결과 의사결정이라는 두 가지 유형을 동시에 공론화의 대상으로 하는데, 그 관계는 상호보완성을 전제로 하고 있다. 즉 현재 시행 중인 인정제 시행 과정의 문제점을 인식할 수 있다면, 그 대안은 곧 미래 지향적인 새로운 방향으로 나아갈 것이기 때문이다.

이렇게 현실을 정확하게 인식하는 것은 미래 방향을 설정하는 의사결정 과정에서 우리나라의 기층문화 생태계에 맞는 정책을 펴도록 하기 위한 것이다. 그렇게 하지 않으면 외국 사례를 단순 도입하여 실험하는 정책을 선택하기 쉽기 때문이다. 그리고 정책의 이념형과 같은 미래 지향점을 찾는 공론화는 현실 인식 과정에서 자칫하면 추구하는 근본 목적을 잊어버리고 미시적인 사안에 대한 대중요법을 찾기 쉽다는 타성을 제어하고자 하는 것이다. 이 두 가지 연구 내용은 이른바 연역법과 귀납법을 동시에 활용하는 방법을 전제로 한다.

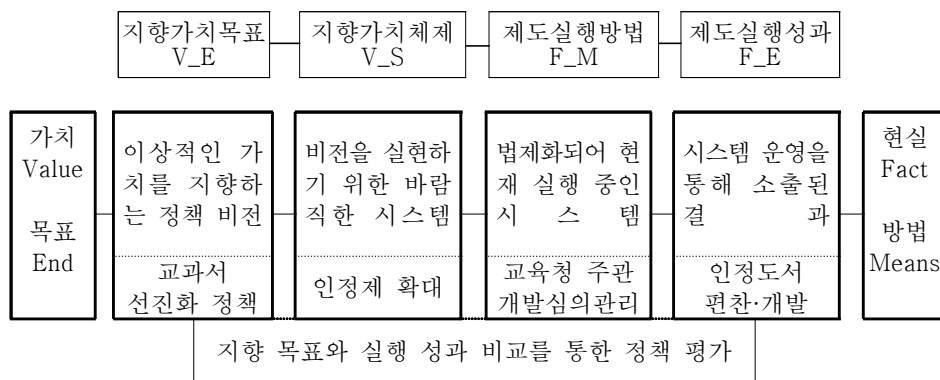
2009 개정 교육과정에 따라 현재 진행 중인 시·도교육청의 인정도서 심사 과정

을 중심으로, 그 제도의 정체성을 확인하고 문제점을 파악하여 정책 대안을 탐색하려는 목적을 가진 이 연구는 교과서의 장기 발전 전략을 수립하는 데 기초 자료를 제공하는 필요성에 터한 것이다.

## 2. 연구 모형과 내용

### 가. 연구 모형

인정제 개선 방안을 탐구하는 이 과제는 [그림 I-1]과 같이 ‘가치 - 현실 4분위 연계 체제’(Value - Fact Four Dimension Model / V-F 체제로 약칭)를 연구모형으로 설정하였다. 이 체제는 정부가 어떤 부문의 이상적인 가치를 실현하기 위하여 취한 정책의 과정과 결과를 연계적으로 평가하여 문제와 대안을 찾으려는 것이다. 즉 정부가 지향하는 정책가치를 현재 시스템으로 어느 정도 실현하였는지를 검증하여, 그 시스템을 유지하거나 수정 보완하는 정책 대안을 찾고자 하는 과정을 연계시킨 것이다.



[그림 I-1] 교과서 가치 - 현실 4분위 연계 체제

정부는 의도적으로 실현하고자 하는 어떤 가치를 바탕으로 한 정책을 구안한다. 그 정책을 보면 정부가 지향하는 가치(value)가 무엇인지 이해할 수 있다. 물론 그 가치가 얼마나 구현되는지는 현실 상황(fact)을 분석해 보아야 알 수 있다. 정책 논의는 지향가치목표 (Value-based Ends / V-E)가 무엇인지를 확인하는 데에서 시작해야 한다. 그 다음에 정부는 어떤 방법으로 정책을 실행할지의 과정과 방법

이라는 시스템을 구축하게 된다. 그 시스템은 단순히 정책을 시행하는 기술적인 가능성과 더불어 그 지향가치의 효과를 극대화하는 미래성을 고려한 것이다. 그러므로 논의는 V-E에 이어 지향가치체제(Value - based System / V-S)으로 나아가게 된다. 여기까지는 비록 가치 판단에 따른 논쟁의 여지는 많지만, 정책 당국의 비전과 전략에 따라 결정된다. 문제는 그 다음, 시스템을 운영하는 시행 세칙을 어떻게 구체화하여 실제 운영하는가 하는 제도실행방법(Fact-based Means / F-M)에 있다. 지금까지 본 가치 목표와 시스템 운영이 정상적으로 진행되었다면, 그 실행 성과(Fact-based Ends)를 당연히 확인할 수 있을 것이다.

이 모형을 인정제에 적용하여 부문별 논점을 찾아보자.

○ **지향가치 목표(Value-based Ends/ V-E)** : 정부가 교과서 편찬·개발 정책을 통해 이루고자 하는 가치 목표는 무엇인가? 특히 인정제를 도입하여 새롭게 얻고자 한 정책 가치는 그 전의 국정과 검정에 비하여 무엇이 다른지를 확인해야 한다. 즉 교과서 편찬·개발 제도를 ‘국정 → 검정 → 인정 → 자율발행제’로 개편해야 한다는 견해는 각 제도마다 어떤 한계와 장점을 가지고 있는지를 전제하고 있을 것이다. 그 전제를 정확하게 밝혀야 제도 개편의 당위성을 설명할 수 있다.

현재 학교와 사회가 기대하는 교과서는 다음과 같은 조건을 갖춘 것이다.

- 다양하고 창의적인 교과서
- 오류와 편향성이 없이 질 관리가 가능한 교과서
- 교육과정을 준수하는 교과서
- 쉽고, 재미있고, 자율학습이 가능한 수요자 중심의 교과서

그런데 여기에서 문제는 각 요인 간에 상반성을 보이기 쉽다는 점이다. 예를 들면 (1) 다양하고 창의적이며 수요자 중심의 교과서 : 저작자의 자율성 최대 보장이 전제 조건이고, (2) 오류와 편향성이 없는 교육과정 중심 교과서 : 정부의 엄격한 심사가 전제 조건이다. 따라서 (1)을 위해서는 인정제가 필요하지만 (2)를 위해서는 그 보다는 검정제가 더 나을 수가 있다. 그렇다면 인정제를 하면서도 두 가지 조건을 모두 실현할 수 있는 시스템은 없을까 하는 문제 의식을 갖게 된다.

○ **지향가치 체제(Value - based System / V-S)** : 교과서 선진화를 위하여 정부 지원과 시장경쟁의 장점을 극대화시킬 수 있도록 하는 편찬·개발 체제는 무엇일까? 정부는 교과용도서 규정과 교과용도서 구분고시를 통해 지향하는 가치를 실현하기 위한 방법을 제시하게 되는데, 국정과 검정 및 인정의 세 가지가 있다. 물론 교과용도서에 국가가 관여하지 말고 학교가 자유롭게 사용하도록 해야 한다는 이른 바 ‘자유발행제 가설’도 있지만, 우리는 이를 허용하지 않기 때문에 논외로 한다. 각 체제의 장단점은 정책의 합목적성, 효과성, 효율성, 창의성 등을 기준으로 판단해야 한다. 여기서 우리는 정부가 인정제 확대 정책을 어떤 과정을 통하여 결정하였는지를 확인하여 정책 결정의 정당성을 논의해볼 수 있다.

○ **제도실행 방법(Fact-based Means / F-M)** : 정부는 교과서 선진화라는 지향 가치를 위하여 인정제 대폭 확대 체제를 설정하고, 그 실행 방법으로 시·도교육청이 인정도서의 심사와 개발 및 인증을 주관하도록 하였다. 이 부문에서는 ‘시·도교육청이 주관하는 심사를 검정에 준하도록 한 방침이 왜 필요하며, 교육청은 무엇을 어떻게 준비하여 인정제를 운영하였는지, 그 과정에서 제기되는 문제점은 무엇인지’를 확인해 보아야 한다. 즉 교과서 선진화 정책을 위한 인정제가 제대로 시행될 수 있는 기반이 갖추어졌는지를 논의하는 것이 이 부문의 초점이다.

○ **제도실행 성과(Fact-based Ends)** : 이제 정책을 다 마치고 나서는 당연히 그 결과가 당초 기대한 가치를 충족시켰는지를 확인해 보아야 한다. 확대된 인정제가 선진화 정책이 지향하였던 기대 가치인 ‘다양하고 창의적인 교과서’를 편찬·개발하는 데 최적의 방법이었는지를 판명하는 것이 이 부문의 과제이다. 2013년도 국·검·인정 시스템에 따라 편찬·개발된 교과서의 질적 특성에 대한 이해관계자의 여론을 수렴하여 인정제의 효과를 확인해야 하는데, 이러한 비교 분석 평가는 교과서를 1년 정도 사용해 보고 난 뒤, 교사와 학생들을 대상으로 교과서의 질적 수준을 분석해 볼 수 있을 것이다.

이 모형에 따르면 연구의 초점은 ‘지향가치목표가 제도실행성으로 나타났는지, 그 연계성 정도를 확인하고 배경을 논의하는 것이다. 정책의 한 과정은 ‘V-E = V-S = F-M = F-E’처럼 되기를 기대하지만, 현실적으로는 결과가 기대치보다 낮을 가능성도 많이 있다. 만약 확인한 결과가 ‘V-E > F-E’인 것으로 나타난다면, 인정제라는 제도 자체가 문제인가 아니면, 시·도교육청의 대응 체제가 문제인가, 그것



도 아니면 그것을 운영하는 참가자들의 행태가 문제인지를 찾아야 한다. 어느 정책이든지 이상적인 가치와 현실적인 상황은 그대로 일치하기 어렵지만, 그 차이를 문제라고 설정하여 보완책을 찾아 보완해 나가면 될 일이다.

대부분의 정책 문제는 실제 운영되는 시스템에서 일어나는 경우가 많다. 어떤 정책 결정자도 가치가 없거나 다수 여론이 반대하는 정책을 결정하지는 않는다. 문제는 그것을 운영하는 실제 과정이 정책 가치를 살리는 데 모자라는 경우에 발생한다. 그러므로 이 4분위 분석 모형에서는 그 실제 시행 과정을 정밀하게 진단하여, 어떤 요인이 기대 가치를 가로 막았는지에 대한 메카니즘을 밝혀야 한다. 이것이 문제 확인과 해결 방안 연구가 된다. 그 다음에는 정책 프로세스 전체를 메타 분석하여 지금까지 논의한 바를 초월하는 새로운 가치와 실현 방법이 있는지를 탐색해야 한다. 즉 지금까지 생각해내지 못하였던 것을 새롭게 생각하여야 정책이 발전한다. 사실 어느 부문도 완전히 새로운 혁신적인 아이디어는 없다. 다만 기존의 상황을 분석하는 과정에서 필요한 정보를 파악하지 못하거나, 파악하더라도 제대로 활용하지 못하면 혁신적인 사고를 할 수 없다.

## 나. 연구내용

인정도서의 제도 개선을 위한 정책 방안에 대한 연구를 하는 이 과제에서는 주요 연구 내용을 다음과 같은 두 가지 부문으로 설정하였다.

- 첫째는 인정도서의 정체성 및 제도의 발전적 정착화 방안을 탐색하는 것이다.<sup>6)</sup>
- 우리나라 인정제의 변천 과정과 현행 정책 특성을 고찰한다.
  - 인정제 확대에 따른 현실적인 문제점이 무엇인지 분석한다.
  - 우리나라 교육 체제의 특성과 학교 및 발행사의 생태적 조건을 토대로 하는 인정제 개선 방안을 탐구한다.

---

6) 검정과 인정제의 차이를 밝혀야 인정제의 정체성이 분명하게 드러나고, 그런 다음에야 인정제다운 관리 시스템을 구축할 수 있다. 교육부와 시·도교육청 및 한국교과서연구재단이 2013년에 개발한 '인정도서 업무 편람'은 그 차이를 '교육부장관의 검정을 받은 도서는 검정도서, 교육부장관의 인정을 받은 도서는 인정도서'라고 하였다. 그런데 검정과 인정의 차이가 무엇인지는 밝히지 않았다. 인정제의 영문표기도 'textbook adoption system'과 'approved textbook system'의 두 가지가 있다. 이러한 개념 혼재는 실행 과정에서 정부와 시장의 관계를 규정함에 있어서도 검·인정의 명료한 차이를 밝히기 어렵도록 한다.

둘째는 향후 교과용도서 구분고시 및 편찬·개발 관리 시스템 운영을 개선하기 위한 정책 방안을 제안하는 것이다.

- 교과용도서 구분고시를 할 때 필요한 제반 상황 조건을 분석한다.
- 현안인 시·도교육청의 인정제 심의 과정을 개선하기 위한 정책 방안을 탐색한다.
- 교과용도서 편찬·개발 제도의 발전적 정책 대안을 탐구한다.

### 3. 연구 방법과 한계

#### 가. 연구방법

연구 방법은 실증연구와 심층면담 등을 연구 주제에 맞도록 혼용하는 것이다.

- 실증연구 : 현재 시행중인 시·도교육청의 인정제 심의 과정에서 나타나는 사실 관계를 토대로 한 현안 진단과 대안 탐색을 위한 공론 확인 과정으로 한다.
  - 내용 : 현안의 효과 및 제도 개선 방안
  - 방법 : 시·도교육청 인정제 담당자와 교과서 전문가를 대상으로 하는 델파이 조사
- 심층 면담 : 시·도교육청의 인정도서 심의와 감수에 참여하여 진행 과정의 효과에 대한 관계자들의 의견을 청취한다.
  - 내용 : 시·도교육청이 교과용도서 인정 심사를 하는 과정에서 일어나는 문제 현상과 그 배경 및 해결 방안, 향후 교과용도서 편찬·개발 정책의 이상적인 방안 등
  - 방법 : 인정 심사를 진행하는 시·도교육청의 담당자와 심사나 감수에 참여한 위원을 대면하여 경험한 과정을 청취하고 상황을 파악함

#### 나. 연구의 한계

이 연구는 인정제의 개선 방안을 찾는 데 초점을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 연구의 시기상 인정 교과서 자체를 분석할 수 없었다. 정책의 성과물이 당초 목표를 얼마나 달성하였는지를 평가하지 못한다면, 그 정책 운영 과정의 효율성 정도

를 논의하는 정도밖에 할 수 없다. 그러므로 그 정도로 정책의 성과를 평가하거나 제도를 개선하기 위한 대안을 내는 데에는 실증적인 한계가 있는 형편이다.

그럼에도 불구하고 이 연구를 통해서 다음과 같은 효과는 기대할 수 있을 것이다.

첫째, 2009 개정 교육과정에 따라 시·도교육청이 시행하고 있는 인정도서 심의 과정에서 나타나는 문제 현상이 있는지를 실증적으로 밝힐 수 있을 것이다. 이것은 어떤 이념이나 정책의 전제 조건을 들지 않고 사실 자체를 있는 그대로 보아야 현안을 발전적으로 개선해 나갈 수 있기 때문이다.

둘째, 우리나라가 향후 구현해야 할 교과용도서 편찬·개발 정책의 이념형을 탐구하여, 장기적인 정책 전략을 모색할 수 있을 것이다. 어떤 정책이라도 장기 비전을 전제로 하여야 일시적인 상황 변화에도 흔들리지 않고 일관성을 유지할 수 있기 때문에, 장기 전략을 탐색하는 일이 중요하다고 보기 때문이다.

셋째, 앞의 두 가지를 토대로 향후 인정도서 제도를 개선하기 위한 현실적인 정책 대안을 제시할 수 있을 것이다. 제도 개선은 장기 비전을 목표로 설정한 상태에서 당면 문제를 실제 가능한 정도로 해결해 나가는 것이기 때문이다.<sup>7)</sup>

이 연구 결과를 활용하는 방안은 다음과 같다.

우선 연구 과정에서 논의될 교과서 편찬·개발 제도의 정체성, 특히 인정제의 독자적 특성은 향후 정책 수립이나 학계의 연구 과정에도 공론의 한 가지로 활용할 수 있을 것이다. 현재 혼용되고 있는 인정제의 개념을 정의하는 것은 물론 어려운 과제이지만, 지금까지의 경험을 참조하여 인정제는 이런 것이라고 하는 전문가 집단 지성의 조력을 받고자 한다.

향후 인정제 시행 정책을 기획할 때, 이 연구에서 밝힌 문제점을 참조하여 발전적인 정책안을 낼 수 있도록 활용할 것이다. 특히 향후 교과용도서에 관한 규정을 개정할 때 참조할 수 있는 자료도 제시할 것이다. 이와 같이 인정제 시행 정책을 전반적으로 평가하고 개선 대안을 논의하는 데 기초 자료로 활용될 수 있도록 하는 데 이 연구의 초점을 두고자 한다.

---

7) 물론 하나의 정책은 기획에서 확정과 시행 과정을 거친 뒤 종합 평가를 하여야 공과를 정확하게 평가할 수 있는 것이므로, 이 연구는 시행중인 사안을 연구 대상으로 삼기 때문에 잠정적인 분석을 할 뿐 당연히 단정적인 평가를 할 수는 없다.





## Ⅱ . 인정제도의 변천과정과 현황

1. 인정제도의 변천과정
2. 인정제도의 현황



## II. 인정제도의 변천과정과 현황

### 1. 인정제도의 변천과정

#### 가. 인정제도 관련 법적 근거의 변천

우리나라에서 근대적 의미의 '교과서'가 사용되기 시작한 시기는, 1895년 8월 최초의 근대 국정 교과서인 국민소학독본, 소학독본, 조선역사 등이 발행되면서부터이다(허강, 2010). 1894년 갑오경장이 시작되면서 1895년 관제의 개편이 진행됐고, 이중 학부와 관련된 관청인 학무아문이 학부(대신궁방, 학무국, 편집국 등으로 구성)로 개편되면서 학부 내의 편집국(1945년 학무국에 통폐합)이라는 곳에서 교과용도서와 관련된 전반적인 업무를 도맡게 되어, 이로써 근대적 의미의 교과서가 처음 발행된 것이다. 이후 1908년 학부령 제16호로서 '교과용도서 검정 규정'이 우리나라에서 처음 공포되었으나(허강, 2010), 통감부에 의한 교과서 통제가 심하였기 때문에 민간이 교과서 발행에 참여하기는 어려웠다. 교과서에 대한 통제가 강화된 일제강점기를 거쳐, 광복 이후 1946년 학무국이 문교부로 승격되었고, 문교부 내의 편수국에서 교과용도서 관련 업무를 관장하면서 국·검·인정 교과서가 발행되기 시작하였다.

그러나 우리나라의 교과서에 대한 법적인 근거를 조금 더 구체적으로 찾아볼 수 있는 시기는 1950년 4월 29일 '대통령령 제336호 교과용도서 검·인정 규정'과 '대통령령 제337호 국정 교과용도서 편찬·개발 규정'이 제정, 공포되면서부터이다. 전자의 규정에는 검정과 인정에 대한 정의가 명시되어 있고, 검정 또는 인정을 출원하는 과정, 수정·보완의 과정, 취소의 과정 등이 나타나 있다. 이후 이 규정은 4번의 개정을 거친 뒤, 1967년 4월 17일 '대통령령 제3018호 교과용도서 저작·검·인정령'이 제정, 공포되면서 폐지되었고, 마찬가지로 이 규정은 7번의 개정을 거친 뒤, 1977년 8월 22일 '대통령령 제8660호 교과용도서에 관한 규정'이 제정·공포되면서 폐지된다. '교과용도서에 관한 규정'은 이후에 21번의 개정을 거쳐, 현재의 '대통령령 제24423호 교과용도서에 관한 규정(2013.3.23.)'으로 안착되었다. 법적 근거의 변천에 의하면 우리나라는 광복 이후, 그 명칭의 변화<sup>8)</sup>는 있었지만, 교과서와 관련해서는 국정, 검정, 인정이라는 분류 체제를 유지해왔음을 파악할 수 있다.

8) 국정 → 1종 → 국정, 검정 → 2종 → 검정, 인정은 그대로 유지됨.

## 나. 인정도서 의미의 변천

광복 이래로 우리나라의 교과서 체제가 국정, 검정, 인정의 분류 체제로 이어져 왔지만, 세 종류의 교과서가 같은 위계를 유지했던 것은 아니었다. ‘교과용도서 검·인정 규정’이 제정·공포된 1950년부터 2013년 12월 현재의 ‘교과용도서에 관한 규정’까지의 규정에서 나타나는, 인정도서의 의미를 살펴보면 다음 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 인정도서의 의미 변천

법령 명칭	조항
교과용도서 검·인정 규정 (대통령령 제336호, 1950.4.29. 제정)	<b>제3조</b> 인정은 각 학교의 정규 교과목의 교수를 보충 심화하기 위한 학생용 도서, 초등학교와 이에 준하는 각종학교의 정규 교과목의 학습을 더욱 효과적으로 지도하기 위한 학생용도서 및 제1조에 규정한 궤도, 지구의류에 대하여 행한다.
교과용도서 검·인정 규정 (대통령령 제1453호, 1959.2.23. 일부개정)	<b>제3조</b> 인정은 각 학교의 정규교과목의 교수를 보충 심화하거나 또는 그 학습을 더욱 효과적으로 지도하기 위한 학생용 도서와 궤도, 지구의류에 대하여 행한다.
교과용도서 검·인정 규정 (각령 제301호, 1961.12.18. 일부개정)	<b>제3조</b> 인정은 초등학교, 공민학교 및 이에 준하는 각종 학교를 제외한 각 학교의 정규 교과목의 교수를 보충 심화하거나 학습을 더욱 효과적으로 지도하기 위한 학생용 도서와 각 학교에서 교수용으로 사용하는 궤도, 지구의류에 대하여 행한다.
교과용도서 저작·검·인정령 (대통령령 제3018호, 1967.4.17. 제정)	<b>제2조</b> (국정 및 검·인정의 대상) ③국민학교를 제외한 각 학교의 교과목의 교수를 보완하거나 학습의 효과를 높이기 위한 학생용 교과용도서(이하 “인정교과서”라 한다)는 문교부장관이 인정한다.
교과용도서 저작·검·인정령 (대통령령 제5252호, 1970.8.3. 전부개정)	<b>제2조</b> (용어의 정의) 6. “교과용도서의 인정”이라 함은 학교에서 교과목의 교수를 보충하거나, 학습의 효과를 높이기 위하여 사용하는 교과서 이외의 학생용 또는 교사용 도서로서 적합한가의 여부를 문교부장관이 심사·결정하는 것을 말한다.



법령 명칭	조항
교과용도서 저작·검·인정령 시행 세칙 (문교부령 제270호, 1970.11.25. 제정)	<b>제7조</b> (인정도서의 범위) 검·인정령 제4조의 규정에 의하여 문교부장관의 인정을 받아야 할 교과용도서의 범위는 다음과 같다. 1. 학습의 효과를 높이거나 교수를 보충하기 위하여 수업에 직접 사용되는 도서 다만, 국민학교용 도서를 제외한다. 2. 정기적인 휴가기간 또는 특수한 사정으로 인한 휴학기간 중 학습을 보충하기 위한 도서
교과용도서에 관한 규정 (대통령령 제8660호, 1977.8.22. 제정)	<b>제2조</b> (용어의 정의) 4. “인정도서”라 함은 특별한 사유가 있는 경우에 학교장의 신청에 의하여 문교부가 저작권을 가졌거나 문교부장관의 검정을 받은 도서를 교과서 또는 지도서로 대용하도록 문교부장관의 승인을 받은 도서를 말한다. <b>제23조</b> (인정도서의 사용범위) 학교장은 당해 학교의 교과목에 관한 1종도서 또는 2종도서가 없거나 기타 특별한 사유로 1종도서 또는 2종도서를 사용하기 곤란한 때에는 문교부장관의 승인을 얻어 인정도서를 사용할 수 있다.
교과용도서에 관한 규정 (대통령령 제11267호, 1983.12.7. 일부개정)	<b>제2조</b> (용어의 정의) 4. “인정도서”라 함은 교과서 또는 지도서에 갈음하거나 이를 보충하기 위하여 문교부장관의 승인을 얻은 도서를 말한다. <b>제24조</b> (인정도서의 사용범위 등) ②문교부장관은 인정도서의 승인을 한 교과목에 대한 1종도서 또는 2종도서가 있게 된 때, 기타 필요한 때에는 인정도서의 승인을 취소할 수 있다. 이 경우에는 지체 없이 승인을 얻은 자에게 통보하여야 한다.
교과용도서에 관한 규정 (대통령령 제14028호, 1993.12.27. 일부개정)	<b>제2조</b> (용어의 정의) 4. “인정도서”라 함은 교과서 또는 지도서에 갈음하거나 이를 보충하기 위하여 문교부장관 또는 교육감의 승인을 얻은 도서를 말한다. <b>제24조</b> (인정도서의 사용범위 등) ②학교의 장은 교과서 또는 지도서를 보충할 목적으로 승인을 얻은 인정도서를 교과서 또는 지도서에 갈음하여 사용하여서는 아니 된다.
교과용도서에 관한 규정 (대통령령 제14740호, 1995.7.20. 일부개정)	<b>제2조</b> (정의) 4. “인정도서”라 함은 교과서 또는 지도서에 갈음하거나 이를 보충하여 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 도서를 말한다.

법령 명칭	조항
교과용도서에 관한 규정 (대통령령 제15273호, 1997.2.11. 일부개정)	<b>제2조</b> (정의) 4. “인정도서”라 함은 교과서·지도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교재와 그 보완교재를 말한다.
교과용도서에 관한 규정 (대통령령 제17634호, 2002.6.25. 전부개정)	<b>제2조</b> (정의) 6. “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육인적자원부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다. <b>제3조</b> (교과용도서의 선정) ①학교의 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.

위 표에서 볼 수 있다시피, 인정도서는 보충, 보완, 심화용의 도서로서 국정도서나 검정도서를 사용할 수 없을 때, 혹은 이들 도서를 보완할 필요가 있을 때 사용하는 도서로서, 국정도서나 검정도서를 갈음하여 사용할 수 없는 도서이다. 즉 국정도서, 검정도서, 인정도서 간에는 위계가 형성되어 있는 것으로서, 현재 인정도서가 전체 교과서의 80% 이상을 차지하는 상황에서는 맞지 않는 정의임을 확인할 수 있다. 그럼에도 현행 ‘교과용도서에 관한 규정’의 인정도서에 관한 정의는 여전히 변하지 않았다.

#### 다. 인정 과정(신청, 심사, 승인)의 변천

인정도서의 의미 변천 부분에서 보았듯이, 인정도서는 보충, 보완, 또는 심화용의 도서였기 때문에 ‘교과용도서 검·인정 규정’이 생긴 이래로, 제7차 교육과정기 이전까지는 그 발행 또는 선정부수가 미미하거나 검정도서와 구분하기 어려운 것으로 파악된다. 국정이나 검정도서에 비하여 학교 현장에서 주요하게 활용되지 않는 교과서였기 때문에 인정 과정과 관련된 규정 내의 조항도 ‘검정 준용’이라는 용어를 통해 처리되었다. 인정 과정의 변천을 다음 <표 II-2>을 통해 살펴볼 수 있다.

<표 II-2> 인정 과정의 변천

법령 명칭	조항
교과용도서 검·인정 규정 (대통령령 제336호, 1950.4.29. 제정)	<b>제4조</b> 교과용도서의 발행자는 그 도서의 검정 또는 인정을 문교부장관에게 출원하여야 한다. ~ <b>제6조</b> 교과용도서의 내용을 사열하기 위하여 문교부장관은 교과용도서의 검·인정 출원이 있을 때마다 매건에 대하여 3인 내지 5인의 사열위원을 선정, 위촉하여야 한다.
교과용도서 검·인정 규정 (대통령령 제423호, 1950.12.21. 일부개정)	<b>제4조</b> 교과용도서의 저작권자는 그 도서의 검정 또는 인정을 문교부장관에게 출원하여야 한다. ~
교과용도서 저작·검·인정령 (대통령령 제3018호, 1967.4.17. 제정)	<b>제4조 (검·인정 신청)</b> ①문교부장관이 교과서의 검정 또는 인정(이하 “검·인정”이라 한다)을 하고자 할 때에는 미리 그 검·인정 신청기간을 정하여 공고하여야 한다. ②교과서의 검·인정을 신청하고자 하는 저작자(저작자가 2인 이상일 때에는 대표자 1인)는 전항의 신청 기간 안에 교과목별로 문교부장관이 정하는 서식에 의한 교과서검·인정신청서에 이력서·신청가격계산서 및 검·인정용도서 6부를 첨부하여 문교부장관에게 제출하여야 한다. <b>제5조 (사열)</b> ①문교부장관은 검·인정을 신청한 도서에 대하여 그 교과서로서의 적부를 사열하게 하기 위하여 매교과목에 3인 내지 5인의 사열위원을 위촉한다.
교과용도서 저작·검·인정령 (대통령령 제5252호, 1970.8.3. 전부개정)	<b>제4조 (인정의 대상)</b> ①학교에서 교과목의 교수를 보충하거나 학습의 효과를 높이기 위하여 사용하는 교과서 이외의 학생용 또는 교사용 도서는 문교부장관의 인정을 받아야 한다. ②전항의 인정에는 제13조(검정신청)·제14조(검정수수료)·제15조제1항(심사위원)·제17조(심사 결과의 보고)·제18조제1항·제3항 내지 제5항(심사 및 공고)·제27조(가격사정)·제29조(현황조사) 및 제32조(검정의 취소)를 준용한다. ③인정을 받아야 할 제1항의 규정에 의한 도서의 범위와 그 인정기준에 관하여는 문교부령으로 정한다. <b>제13조 (검정신청)</b> 교과서의 검정은 저작자 또는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 그 저작자로부터 당해 도서의 발행권에 관한 승낙을 받은 자만이 신청할 수 있다. 1. 검정교과서를 발행한 실적이 있는 자

법령 명칭	조항
교과용도서 저작·검·인정령 (대통령령 제5252호, 1970.8.3. 전부개정)	2. 출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률에 의하여 등록 된 출판사로서 등록 후 매년 2종 이상의 간행물을 발 행한 실적이 있는 자 <b>제15조 (심사위원)</b> ①문교부장관은 교과서의 검정을 심 시함에 있어서 신청된 도서의 심사를 하게 하기 위해 교과목별로 당해 교과목에 관한 전문적인 학식을 가진 자 중에서 심사위원을 임명 또는 위촉한다. <b>제18조 (심사 및 공고)</b> ①교과서의 검정은 원고심사와 가쇄본심사의 2단계로 나누어 한다.
교과용도서 저작·검·인정령 시행 세칙 (문교부령 제270호, 1970.11.25. 제정)	<b>제7조 (인정도서의 범위)</b> 검·인정령 제4조의 규정에 의 하여 문교부장관의 인정을 받아야 할 교과용도서의 범 위는 다음과 같다. 1. 학습의 효과를 높이거나 교수를 보충하기 위하여 수 업에 직접 사용되는 도서 다만, 국민학교용 도서를 제외한다. 2. 정기적인 휴가기간 또는 특수한 사정으로 인한 휴학 기간 중 학습을 보충하기 위한 도서 <b>제8조 (인정기준)</b> 교과용도서의 인정은 다음의 기준에 적합한가의 여부를 심사하여 결정한다. ~
교과용도서 저작·검·인정령 (대통령령 제6281호, 1972.7.11. 일부개정)	<b>제4조 (인정의 대상)</b> ②전항의 인정에는 제5조(표지방 법)·제13조(검정신청)·제14조(검정수수료)·제15조(심사 위원)·제17조(심사 결과의 보고)·제18조제1항·제3항 내지 제5항(심사 및 공고)·제19조(검정유효기간)·제21조(개편 또는 수정지시)·제23조(변동신고)·제26조제2항(발행자의 의무)·제27조(가격사정)·제28조(가격재사정) 및 제32조 (검정의 취소)를 준용한다. ③인정을 받아야 할 도서의 범위와 인정기준에 관하여 는 문교부령으로 정하되, 그 인정의 신청은 당해 도서 의 사용개시일 3월 전에 하여야 한다.
교과용도서에 관한 규정 (대통령령 제8660호, 1977.8.22. 제정)	<b>제4장 인정도서</b> <b>제23조 (인정도서의 사용 범위)</b> 학교장은 당해 학교의 교과목에 관한 1종도서 또는 2종도서가 없거나 기타 특 별한 사유로 1종도서 또는 2종도서를 사용하기 곤란한 때에는 문교부장관의 승인을 얻어 인정도서를 사용할 수 있다.

법령 명칭	조항
교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제8660호, 1977.8.22. 제정)	<p><b>제24조 (인정도서의 사용승인 절차)</b> 제23조의 규정에 의한 인정도서의 사용승인에 관하여는 제15조(검정기준) 내지 제17조(심사위원), 제20조(합격결정)의 규정을 준용한다.</p> <p><b>제15조 (검정기준)</b> 2종도서의 검정기준은 과목별로 문교부장관이 정한다.</p> <p><b>제17조 (심사위원)</b> ①문교부장관은 검정을 신청한 도서의 심사를 위하여 교과별로 1차 심사에 있어서는 5인의 심사위원을, 2차 심사에 있어서는 3인의 심사위원을 위촉한다.</p> <p><b>제20조 (합격결정)</b> ①2종도서의 검정의 합격결정은 제16조의 규정에 의한 심사의 결과에 따라 문교부장관이 행한다.</p>
교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제11267호, 1983.12.7. 일부개정)	<p><b>제23조 (인정도서의 승인)</b> ①서울특별시·직할시 및 도 교육위원회의 교육감(국립학교의 경우에는 학교장을 말한다)은 관할구역 안의 학교(국립학교의 경우에는 당해 학교)의 교과목에 관한 교과서 또는 지도서가 없거나 교과서 또는 지도서를 사용하기 곤란한 때와 교과서 또는 지도서를 보충할 필요가 있을 때에는 문교부장관에게 인정도서의 승인을 신청할 수 있다.</p> <p>②제15조 내지 제17조 및 제20조의 규정은 제1항의 규정에 의한 인정도서의 승인에 관하여 이를 준용한다.</p> <p>③문교부장관은 이미 인정도서의 승인을 한 도서에 대하여 다시 인정도서의 승인신청을 받은 때에는 제2항의 규정에 의하여 준용되는 절차를 생략하고 승인할 수 있다.</p> <p><b>제24조 (인정도서의 사용범위 등)</b> ①서울특별시·직할시 및 도 교육위원회의 교육감이 제23조의 규정에 의하여 인정도서의 승인을 얻은 경우 관할 구역 안의 학교(국립학교의 학교장이 승인을 얻은 경우에는 당해 학교)는 인정도서를 사용할 수 있다.</p> <p>②문교부장관은 인정도서의 승인을 한 교과목에 대한 1종도서 또는 2종도서가 있게 된 때, 기타 필요한 때에는 인정도서의 승인을 취소할 수 있다. 이 경우에는 지체 없이 승인을 얻은 자에게 통보하여야 한다.</p>
교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제14028호, 1993.12.27. 일부개정)	<p><b>제17조 (심사위원)</b> ①문교부장관은 검정을 신청한 도서의 심사를 위하여 교과별로 1차 심사에 있어서는 5인 이상 9인 이하의 심사위원을, 2차 심사에 있어서는 3인 이상 5인 이하의 심사위원을 위촉한다.</p>

법령 명칭	조항
교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제14028호, 1993.12.27. 일부개정)	<p><b>제23조 (인정도서의 승인)</b> ①교육장(고등학교의 경우는 학교장)은 관할구역 안의 학교(고등학교의 경우에는 당해 학교)의 교과목에 관하여 교과서 또는 지도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 이를 보충할 필요가 있어 인정도서의 사용이 필요하다고 판단하는 경우에는 인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 6월 전까지 교육감에게 인정도서의 승인을 신청하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 불구하고 국립의 사범대학 또는 교육대학에 소속된 각급 학교를 제외한 국립의 각급 학교에서 인정도서를 사용하고자 하는 경우에는 당해 학교장이 교육부장관에게, 공립의 방송통신고등학교의 경우에는 당해 학교장이 교육감을 거쳐 교육부장관에게 각각 승인을 신청하여야 한다.</p> <p>③인정도서의 승인에 관하여서는 제15조 내지 제17조와 제20조의 규정을 준용한다. ~</p> <p><b>제24조 (인정도서의 사용범위 등)</b> ①교육부장관 또는 교육감이 제23조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 인정도서를 승인한 경우 승인 신청 대상 학교의 학교는 별도의 승인 신청 없이 그 인정도서를 사용할 수 있다.</p> <p>② 학교의 장은 교과서 또는 지도서를 보충할 목적으로 승인을 얻은 인정도서를 교과서 또는 지도서에 갈음하여 사용하여서는 아니 된다.</p> <p>③교육부장관 또는 교육감은 인정도서의 승인을 한 교과목에 관하여 교과서 또는 지도서가 있게 되거나 교육과정의 변경 등으로 당해 인정도서를 사용하기 곤란하게 된 경우에는 인정도서의 승인을 취소할 수 있다. 이 경우 교육부장관 또는 교육감은 승인을 얻은 자에게 지체 없이 취소 사실을 통보하여야 한다.</p>
교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제14740호, 1995.7.20. 일부개정)	<p><b>제3장 교과용도서심의회</b></p> <p><b>제24조의 2 (교과용도서심의회의 설치)</b> 교과용도서의 편찬·검정 및 인정 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부에 각급학교의 교과목 또는 도서별로 교과용도서심의회(이하 “심의회”라 한다)를 둔다.(이하 제24조 8까지 생략)</p> <p><b>제54조 (권한의 위임 등)</b> ①교육부장관은 법 제162조의 6 규정에 의하여 법 제157조의 규정에 의한 교육부장관의 교과용도서예 관한 권한 중 다음 각호의 권한을 교육감에게 위임한다.</p>

법령 명칭	조항
<p>교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제14740호, 1995.7.20. 일부개정)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제23조제1항의 규정에 의하여 각급학교에서 사용할 인정도서의 인정</li> <li>2. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정하는 인정도서예 관한 제23조제3항의 규정에 의한 인정의 취소 처분</li> <li>3. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정한 인정도서예 대한 제24조제3항의 규정에 의한 인정의 취소처분</li> <li>4. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정한 인정도서예 대한 제26조제2항의 규정에 의한 내용수정의 요청</li> <li>5. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정한 인정도서예 대한 제35조제1항 단서의 규정에 의한 가격사정</li> <li>6. 제3호의 규정에 의하여 교육감이 행한 취소처분에 대한 제53조의 규정에 의한 청문</li> </ol> <p>②교육감은 제1항제1호의 규정에 의하여 인정도서를 인정한 때에는 이에 관한 사항을 교육부장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>③제1항의 규정에 의하여 교육감에게 위임된 인정도서의 인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시 및 도의 교육청에 인정도서심의회를 둔다. 이 경우 인정도서심의회 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.</p>
<p>교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제16841호, 2000.6.19. 일부개정)</p>	<p><b>제23조</b> ③제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 교육부장관이 정하는 교과목예 관하여 인정도서를 사용하고자 하는 경우 학교장은 당해 교과목의 교원 자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3인 이상의 위원으로 구성되는 심의회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기 시작되는 날의 3월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.</p> <p><b>제23조의2 (인정도서의 심사)</b> 교육부장관은 제23조제3항의 규정에 의하여 인정 신청을 받은 경우에는 제24조의2의 규정에 의한 교과용도서심의회예 심의를 거치지 아니하고 인정 여부를 결정한다. 다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본 질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 인정되는 경우에는 교과용도서심의회예 심의를 거쳐야 한다.</p>

법령 명칭	조항
교과용도서예 관한 규정 (대통령령 제23726호, 2012.4.16. 일부개정)	<b>제14조 (인정도서의 신청)</b> ①교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장, 저작자, 발행자 또는 저작자와 발행자가 공동으로 해당 도서를 사용하려는 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. ③교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 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.

1970년 8월 30일 ‘교과용도서 검·인정 규정(대통령령 제5252호)’이 전면 개정되기 전까지 검정과 인정에 관한 사항이 ‘검정 또는 인정’으로 묶여서 기술되다가, 전면 개정 후에 검정의 과정을 준용하는 조항인 제4조제2항이 생기면서 그 흐름이 현재까지 이어지게 되었다. 검정 준용 조항이 생기기 전까지는 규정 상에서 검정과 인정 과정의 차이점은 찾아볼 수가 없다. <표 II-2>에서 볼 수 있다시피, 검정 또는 인정을 주어로 하여 그 이하 서술어는 같게 기술되어 있기 때문이다. 즉 일반적으로 검정이라 함은 발행 전에 교과서의 가쇄본을 심사하여 합격한 것에 한하여 교과서를 출판·보급할 수 있게 한 제도이고, 인정이라 함은 교과서를 자유로이 발행한 뒤에 그 사용의 인가를 받게 하는 제도인데, 우리나라에서는 이 인정제도도 검정제도와 마찬가지로 발행 전에 원고본을 심사했다는 점(허강 외, 2000)에서 다른 국가들과는 다른 모습을 보이는 것이다. 1970년 11월 25일에는 교과용도서 저작·검·인정령 시행세칙(문교부령 제270호)이 제정되어 인정도서의 사용 범위와 인정 기준 등이 공포되었다. 이들 규정에서는 인정의 신청 주체가 저작자 또는 두 가지 사항(①교과서를 발행한 실적이 있는 자, ②출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률에 의하여 등록된 출판사로서 등록 후 매년 2종 이상의 간행물을 발행한 실적이 있는 자) 중 하나를 만족하는 자 중에 저작자로부터 발행권에 대한



승낙을 받은 자로 되어 있었다. 인정 신청이 들어오면 문교부장관은 심사위원을 위촉하여 2단계의 심사를 진행하였다.

그러던 것이 검정 준용 조항의 변화가 몇 차례 있는 뒤, 1977년 8월 22일 '교과용도서에 관한 규정(대통령령 제8660호)'이 새로 제정되면서 인정도서의 사용 승인 신청 주체가 '저작자 또는 발행사'에서 '학교장'으로 바뀌었다. 1983년 12월 7일에 규정이 다시 개정되면서(대통령령 제11267호) '학교장'이 아닌 '교육감'이 인정 승인을 받도록 조항이 개정되어 교육감 관할구역 내의 학교는 이 인정도서를 모두 사용할 수 있도록 변화되었다. 그러나 여전히 그 심사의 과정은 검정을 준용하도록 되어 있었다.

이후 1993년 12월 27일 규정이 다시 한 번 개정되면서(대통령령 제14028호), '인정'의 주체가 교육감도 될 수 있도록 인정도서의 '정의' 조항이 바뀌었고 국립학교나 방송통신고등학교를 제외한 학교들은 교육감에게 인정을 신청할 수 있도록 되었으며, 다시 인정 신청의 주체가 '교육감'에서 '교육장(초, 중학교)과 학교장(고등학교)'으로 바뀌었다. 또한 한 시·도에서 승인을 받은 인정도서에 대해서는 다른 시·도에서 인정 절차를 밟지 않아도 사용이 가능하도록 하는 조항도 포함되었다. 이러한 개정은 교육현장에서 필요한 인정도서를 교육부장관이 일일이 승인하게 되어 있어 지방 교육자치제 실시와 더불어 국가 수준 교육과정도 중앙집권형에서 분권형의 방향으로 개정한 제6차 교육과정의 정신과 부합하지 않는 문제가 발생함(허강 외, 2001)에 따라, 취해진 조치이다.

그리고 1995년 7월 20일 규정이 또 개정되면서(대통령령 제14740호), 인정과 관련된 권한이 교육감에게 위임된다는 조항이 신설되었다. 여전히 인정의 과정은 검정을 준용하게 되어 있었지만 인정과 관련된 대부분의 권한을 교육감에게 위임한다는 조항이 신설됨에 따라 인정제도의 권한이 실질적으로 교육감에게 넘어가게 된 것이다. 이에 따라 각 시·도에서는 인정도서심의회를 운영하여 인정 과정을 운영하게 되었다.

나아가 2000년 6월 19일 규정이 재차 개정되면서(대통령령 제16841호), 소위 '심의 없는 인정도서'가 생기게 된다. 즉 각 학교에서 필요한 인정도서에 대해서는 3인 이상의 위원으로 구성된 심의회 및 학교운영위원회를 통하여 학교장이 인정 신청을 할 수 있고 도서의 내용이 민주적 기본 질서에 위배되거나 특정 정당이나 종교를 지지하지 않는 한, 이에 대한 교과용도서심의회를 거치지 않을 수 있음을 명시한 조항이 신설된 것이다. 이에 따라 제7차 교육과정기에는 개별화 교육이 가능한 예체능 교과와 전문교과 등 77책이 심의 없는 인정도서로 발행되었다(박도순

외, 2000). 이 조항을 근거로 하여 각 학교에서 신설되는 교과목에 대한 인정도서가 자유롭게 인정된 것으로 파악된다. 특히 이와 관련해서는 1997년 고시되어 2000년부터 순차적으로 적용된 제7차 교육과정과 맞물려 있는데, 제7차 교육과정에서 생겨난 ‘교과 외 활동’인 교과 재량활동, 창의적 재량활동 등의 활동을 위한 인정도서들이 학교 실정에 맞추어 대거 인정된 것으로 보인다.

이와 같이 인정제도는 그 신청 주체에 있어서는 저작자 또는 발행(자)사 → 학교장 → 교육감 → 교육장(초, 중학교), 학교장(고등학교) 등으로 변화되면서 ‘인정도서’라는 우리나라가 추구해 온 본래의 의미인 ‘보충 및 심화용 도서’에 부합하는 방향으로 나아갔고, 이는 다시 말해 각 지역이나 학교의 교수·학습 상황에 적합한 교과서를 생산한다는, ‘현장지향성’이라는 가치와 맞닿아 있다. 이러한 가치에 따라 중국에는 인정의 주체가 교육감에게 위임되었던 것이다. 그럼에도 인정도서는 여전히 주변 교과서였기 때문에 별도의 인정 조항이 있기보다는 검정을 준용하는 수준에 머물러 있었다.

이러한 와중에 인정도서의 의미에 큰 변화가 오게 된 것은 2007 개정 교육과정에 따른 교과서 선진화 제도가 발표되면서부터이다. 2007년 6월 20일 교육인적자원부는 ‘다양하고 창의적인 질 높은 교과서 만든다’는 캐치프레이즈와 함께 ‘2007년 개정 교육과정에 따른 교과서 제도 개선 방안’을 확정·발표하였다. 이 제도 개선은 2007년 2월 28일에 고시된 2007년 개정 교육과정에 따른 후속 조치로, 초·중등 국정도서의 검정 전환 확대, 매년 상시 검정제 도입, 주기적 정기 검정제 도입, 검정 기준 및 판정 원칙 개선 등의 방안이 포함되었다. 특히 인정도서와 관련해서는 교과서 개발의 자율권 신장을 위하여 인정도서심의회의 심의가 없는 인정도서를 확대하였다. 즉 다양한 교육내용이 학교 현장에서 실현되도록 지원하고 교과서 개발의 자율권 신장을 위하여 자율학교에 국민공통기본교과목 이외에는 ‘인정도서심의회의 심의를 거치지 않은 인정도서’를 사용할 수 있도록 하고, 전문계·기타계 고의 전문 교과목에도 ‘인정도서심의회의 심의를 거치지 않은 인정도서’를 확대한 것이다(교육인적자원부, 2007).

이를 위하여 2007년 개정 교육과정에 의한 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분고시(최종본 교육과학기술부 고시 제2009-4호)에서는 초등학교의 우리들은 1학년, 사회과탐구 교과서와 중학교·고등학교의 국어, 도덕, 사회, 역사, 특별활동 지도서 등은 ‘심의 있는 인정도서’로, 중학교의 수학, 과학, 기술·가정, 체육, 음악, 미술, 영어, 한문, 정보, 환경, 생활중국어, 생활일본어의 지도서, 고등학교의 수학, 과학, 기술·가정, 체육, 음악, 미술, 영어의 지도서, 아랍어Ⅱ 및 러시아어Ⅱ의 교

과서, 전문교과 교과서 총 154책의 교과서는 ‘심의 없는 인정도서’로 개발하도록 고시되었다.

이렇게 대폭 인정도서로의 전환이 나타나면서 인정도서 질 관리를 위한 검정도서 상응하는 심의기준, 채택기준, 사후 수정·보완 체제 마련, 시·도교육청에 전담 인력 배치 권고 등의 조치도 같이 이루어졌다. 그러나 이 시기에도 여전히 인정 심사 과정은 검정 심사 과정을 준용하도록 되어 있었기 때문에 각 시·도교육청에서는 심의 있는 인정도서의 심사는 1차, 2차에 걸쳐서 심사를 진행하고, 심의 없는 인정도서는 별도의 심사 없이 인정을 한 것으로 사료된다. 이 과정에서 질이 좋지 않은 심의 없는 인정도서들이 많이 양산된 것으로 보인다.

이러한 흐름 속에서 인정도서 제도에 큰 변화가 오게 되는데, 바로 2010년 1월 12일에 발표된 ‘2010 교과서 선진화 방안’이 그것이다. 이는 2009년 12월 23일에 발표된 2009년 개정 교육과정에 의거한 것으로, ‘창의적인 산 지식을 제공하고, 학습자 친화적인 미래형 교과서 보급’을 슬로건으로 하여 발표되었다. 그 주요 내용을 살펴보면 e-교과서 보급, 검정교과서의 출원자격을 학회나 공공기관으로 확대, 검정 심사과정을 개방형인 채택심사로 전환, 검정 심사 결과 보고서 공개, 합격 유효기간제(5년) 폐지, 교과서 가격의 조정 내용을 출판사에 권고하여 가격 안정화 도모 등(교육과학기술부, 2010)이다.

특히 이 방안에서 눈에 띄는 부분은 인정도서 부분이다. 인정 과정이 검정 과정에 준용하기 때문이기도 하지만, 2011년까지 2007년 개정 교육과정에 따른 구분고시에서 국정도서로 구분된 전문교과 교과서 145종과 검정도서로 구분된 고등학교 보통교과 교과서(과학, 음악, 미술, 체육 등) 39종을 인정도서로 전환한다는 내용이 포함되었기 때문이다. 이러한 내용이 담긴 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분고시는 교육과학기술부 고시 제2011-14호(2011.2.23)로 발표되었다. 향후 2012년까지 고등학교 전문교과 교과서 및 보통교과 교과서의 일부를 인정도서로 확대할 것임도 포함되었다. 또한 교사들이 자체 제작한 학습자료나 시중에 나와 있는 일반 서적도 인정 절차만 거치면 교과서로 사용할 수 있게 된다는 내용도 포함되었다. 인정도서의 질 저하에 대한 우려에 대해서는 인정도서 감수기관을 운영하고 감수기관의 전문 인력풀을 시·도교육청 인정 심사위원으로 추천하는 방안으로서 대응하였다. 이 방안에 따른 Q&A를 살펴보면 ‘검정과 인정의 차이는 무엇인가?’라는 질문에 대해 ‘검정’이 사전에 예고한 승인 절차 및 기준에 의거, 소정의 심사를 거쳐 합격한 도서에 대하여 사용 승인을 하는 것이 검정이라면, ‘인정’은 사용자가 사용할 도서를 먼저 선정한 후 인정 요청하는 경우, 해당 도서에 대하여 교

과용도서로서의 지위를 부여하고 향후 사용을 승인해주는 것이라고 답변하고 있다. 우리나라에서 관행적으로 되어 오던 ‘사용 승인 후 발행’의 인정이 아닌 ‘발행 후 사용 승인’이라는 인정을 말하고 있는 것이다.

그러나 2011년에 발표된 교육과정(초·중등학교 교육과정 개정 고시, 제2011-361호, 2011.8.99)에 따른 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분고시 최종본(교육과학기술부 고시 제2012-17호)에서 인정도서가 83%<sup>10)</sup>까지 확대되었음에도 불구하고 전면적으로 ‘발행 후 사용 승인’이라는 개념의 인정제도가 시행되지는 않았다. 즉 교과용도서에 관한 규정의 권한의 위임 규정과 검정 준용 규정에 근거하여 그 주체가 장관이 아닌 교육감인 ‘검정 같은 인정제도’가 운영되었고, 이에 대한 내용은 2011년 10월에 발행된 인정도서 업무 처리 지침 및 매뉴얼(나승일 외, 2011)과 2013년 3월에 발행된 인정도서 업무 편람(김만곤 외, 2013)에도 나타나 있다.

<표 II-3> 국·검·인정도서 대상 과목수 변화(제7차 교육과정 이후)

(단위: 종, %)

구 분	국 정	검 정	인 정	계
제7차 교육과정('97)	721 (69.2)	187 (17.9)	134 (12.9)	1,042 (100.0)
2007 개정 교육과정('07)	537 (56.1)	181 (18.9)	239 (25.0)	957 (100.0)
2009 개정 교육과정('09)*	334 (39.2)	136 (16.0)	382 (44.8)	852 (100.0)
2009 개정 교육과정('11)**	53 (9.0)	42 (7.0)	494 (84.0)	589 (100.0)
2009 개정 교육과정('12)**	57 (9.0)	47 (8.0)	503 (83.0)	607 (100.0)

\* 총론 개정

\*\* 각 교과 교육과정 개정

9) 2009년 12월 23일에 발표된 2009 개정 교육과정은 총론만 발표된 교육과정으로서, 추후 각론이 개발되어 2011년 8월 9일에 2009 개정 교육과정이 다시 한 번 개정 고시되었다. 이 교육과정은 2012년 12월 13일 교육과학기술부 고시 제2012-31호로 부분 수정 고시되었다.

10) 중학교 수학, 과학, 기술·가정, 체육, 음악, 미술, 영어, 선택과목 등의 교과서와 고등학교 수학, 영어, 사회, 과학, 체육, 예술 과목 교과서 등이 대거 인정도서로 전환되었다.

다만 2012년 4월 16일 교과용도서에 관한 규정(대통령령 제23726호)이 개정되면서 ‘인정도서의 신청’ 조항인 제14조제1항에서 인정도서를 신청할 수 있는 주체가 학교장, 저작자, 발행자 또는 저작자와 발행자 공동으로 확대되었고, 기존 제14조제3항으로 존재했던, 그 의미가 불분명했던 ‘제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 교육과학기술부장관이 정하는 교과목에 관하여~’라는 부분이 ‘교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여~’라고 수정되었다. 즉 기존에는 이 조항을 신설과목의 인정도서를 승인받는 데 활용하였으나(조항과 실체가 다름), 이에 대한 실체에 맞게 조항의 문구가 수정된 것이다. 여전히 ‘발행 후 사용 승인’이라는 인정제도가 구현되기 어려운 상황 속에서 인정도서 업무 편람(김만곤 외, 2013)에는 시중 유통도서나 해외도서 등에 대해서는 별도의 인정번호 및 대장을 통해 관리하고 NEIS 등록은 하지 않는다고 명시해 놓고 있다.

더욱이 교과용도서에 관한 규정 제14조에는 인정도서의 신청 대상이 ‘교과목’에 한정되어 있기 때문에 현재는 교과목의 교과서가 아닌 창의적 체험활동을 위한 책은 인정도서로 승인 받을 수 없는 상황이다. 오히려 2007 개정 교육과정기까지는 교과용도서에 관한 규정에도 불구하고 재량활동이나 특별활동을 위한 책이 인정도서로 승인 받았으나, 2009 개정 교육과정기에는 이를 원천적으로 봉쇄하였다.

교육부에서 2000년에 발행한 교과서백서 의하면 제7차 교육과정 시기의 인정도서 대상은 학과 신설 및 교과목 개설로 전혀 교과용도서가 없는 경우, 실업계 및 기타계 고등학교의 전문교과, 중·고등학교 교양 선택 교재, 재량활동과 특별활동 운영을 위한 교재, 일반 교과서 또는 지도서의 사용이 곤란한 경우, 1, 2종 도서는 있으나 보완교재가 필요한 경우로 열거하고 있다. 오히려 과거에 비해 인정제도의 취지가 무색해지는 모습이 나타나고 있는 것이다. 인정제도의 현황에 대해서는 다음 절에서 더욱 자세하게 살펴보겠다.

## 2. 인정제도의 현황

### 가. 인정도서 제도

"인정도서"라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다. [동규정 제40조(권한의 위임 등)에 의거하여 인정도서의 인정 권한이 시·도교육감에게 위임됨]

<표 II-4> 국·검·인정도서의 구분

구분	국정도서	검정도서	인정도서
정의	·교육부가 저작권을 가진 교과용도서	·교육부장관의 검정을 받은 교과용도서	·교육부장관의 인정을 받은 교과용도서
심의권자	·장관(심의위원 위촉)	·장관(검정심사기관에게 위탁)	·장관(시·도교육감에게 위임)
절차	·편찬·개발 → 심의	·개발 → 심사 → 검정	·개발 → 심의(심사) → 인정
개발 책수	·1종 1책	·1종 다책	·심사도서 - 1종 다책 ·개발도서 - 1종 1책
저작자 (발행권자)	·교육부장관	·저작자(발행사)	·저작자(발행사) - 심사도서 ·시·도교육감 - 개발도서
교과목 (구분고시 제2012-17호 기준)	·초등학교 국어, 도덕, 사회, 수학, 과학, 통합교과(바른 생활, 슬기로운 생활, 즐거운 생활)	·초등학교 영어, 음악, 미술, 체육, 실과 ·중·고등학교 국어, 도덕, 사회(역사) 교과서 ※ 고등학교 사회 심화는 인정도서	·중학교 검정교과서를 제외한 전 교과용도서 ·고등학교 검정교과서를 제외한 전 교과용도서 ※ 초등학교도 인정도서 개발 가능

## 나. 인정도서 대상 과목 및 적용 연도

‘초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분고시(제2012-17호)’에 제시된 과목(2012. 8. 29. <표 II-5>, <표 II-6> 참조)은 다음과 같다.

중학교 모든 교과용도서와 고등학교 영어 교과용도서는 2013년부터 적용되며, 그 밖의 고등학교 교과용도서는 2014년부터 적용된다. 이 외에도 교육과정 신설에 따라 시·도교육감에 의해 지정된 과목이 해당된다.

### <표 II-5> 중학교 인정도서

(초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분고시, 제2012-17호)

교과(군)	교과서		지도서
	서책형 교과서	디지털 교과서	
국어			국어 ①~②/③~④/⑤~⑥ 【1종】
사회(역사 포함)/ 도덕			사회 역사 도덕 【3종】
수학	수학 ①/②/③ 【1종】		수학 ①/②/③ 【1종】
과학/ 기술·가정	과학 ①/②/③ 【1종】	과학 ①/②/③ 【1종】	과학(전자저작물 CD 포함) ①/②/③ 【1종】
	기술·가정 ①/② 【1종】		기술·가정 ①/② 【1종】
체육	체육 【1종】		체육 【1종】

교과(군)	교과서		지도서
	서책형 교과서	디지털 교과서	
예술 (음악/미술)	음악 【1종】		음악 【1종】
	미술 【1종】		미술 【1종】
영어	영어(e-교과서 포함) ①/②/③ 【1종】	영어 ①/②/③ 【1종】	영어(전자저작물 CD 포함) ①/②/③ 【1종】
선택	한문 【1종】		한문 【1종】
	정보 【1종】		정보 【1종】
	환경과 녹색성장 【1종】		환경과 녹색성장 【1종】
	생활 독일어(전자저작물 CD 포함) 생활 프랑스어(전자저작물 CD 포함) 생활 스페인어(전자저작물 CD 포함) 생활 중국어(전자저작물 CD 포함) 생활 일본어(전자저작물 CD 포함) 생활 러시아어(전자저작물 CD 포함) 생활 아랍어(전자저작물 CD 포함) 생활 베트남어(전자저작물 CD 포함) 【8종】		생활 독일어 생활 프랑스어 생활 스페인어 생활 중국어 생활 일본어 생활 러시아어 생활 아랍어 생활 베트남어 【8종】



교과(군)	교과서		지도서
	서책형 교과서	디지털 교과서	
선택	보건 【1종】		보건 【1종】
	진로와 직업 【1종】		진로와 직업 【1종】
총계	20종	2종	24종

**<표 II-6> 고등학교 인정도서**

(초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분고시, 제2012-17호)

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
수학	기초 수학 / 수학Ⅰ / 수학Ⅱ / 확률과 통계 / 미적분Ⅰ / 미적분Ⅱ / 기하와 벡터 / 고급 수학Ⅰ / 고급 수학Ⅱ 【9종】	
영어	기초 영어 / 실용 영어Ⅰ / 실용 영어Ⅱ / 실용 영어 회화 / 실용 영어 독해와 작문 / 영어Ⅰ / 영어Ⅱ / 영어 회화 / 영어 독해와 작문 / 심화 영어 / 심화 영어 회화Ⅰ / 심화 영어 회화Ⅱ / 심화 영어 독해Ⅰ / 심화 영어 독해Ⅱ / 심화 영어 작문 (이상 e-교과서 포함) 【15종】	기초 영어 / 실용 영어Ⅰ / 실용 영어Ⅱ / 영어Ⅰ / 영어Ⅱ 【5종】
사회 (역사/ 도덕 포함)	국제 정치 / 국제 경제 / 국제 관계와 국제 기구 / 세계 문제 / 비교 문화 / 사회 과학 방법론 / 한국의 사회와 문화 / 국제법 / 지역 이해 / 인류의 미래 사회 【10종】	

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
과학	<p>과학 / 물리Ⅰ / 물리Ⅱ / 화학Ⅰ / 화학Ⅱ / 생명 과학Ⅰ / 생명 과학Ⅱ / 지구 과학Ⅰ / 지구 과학Ⅱ / 고급 물리 / 물리 실험 / 고급 화학 / 화학 실험 / 고급 생명 과학 / 생명 과학 실험 / 고급 지구 과학 / 지구 과학 실험 / 환경 과학 / 과학사 및 과학 철학 / 정보 과학</p> <p>【20종】</p>	<p>과학</p> <p>【1종】</p>
체육	<p>운동과 건강 생활 / 스포츠 문화 / 스포츠 과학 / 스포츠 개론 / 체육과 진로 탐구 / 육상 운동 / 체조 운동 / 수상 운동 / 개인 및 대인 운동 / 단체 운동 / 체력 운동 / 투기 운동 / 빙상 및 설상 운동 / 표현 및 창작 운동 / 스포츠경기 체력 / 스포츠경기 기술 / 코칭론 / 스포츠경영·행정</p> <p>【18종】</p>	
예술 (음악/ 미술 등)	<p>음악과 생활 / 음악과 진로 / 음악 이론 / 음악사 / 시창·청음 / 합창·합주 / 음악과 매체</p> <p>【7종】</p>	
	<p>미술 창작 / 미술 문화 / 드로잉 / 미술 이론 / 미술사 / 평면 조형 / 입체 조형 / 디자인·공예 / 영상 미술</p> <p>【9종】</p>	
	<p>무용의 이해 / 기초 한국 무용 / 기초 발레 / 기초 현대 무용 / 무용 음악 / 무용 감상과 비평</p> <p>【6종】</p>	
	<p>문학 개론 / 문장론 / 고전 문학 감상 / 현대 문학 감상 / 시 창작 입문 / 소설 창작 입문</p> <p>【6종】</p>	

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
예술 (음악/ 미술 등)	연극의 이해 / 무대 기술 / 연극 감상과 비평 / 영화의 이해 / 영화기술 / 영화 창 작과 표현 / 영화 감상과 비평 【7종】	
	사진의 이해 / 기초 촬영 / 중급 촬영 / 사진 편집 / 디지털 사진 촬영 / 디지털 사진 표현 기법 / 사진 감상과 비평 【7종】	
기술·가정/ 제2외국어/ 한문/ 교양	기술·가정 / 농업 생명 과학 / 공학 기술 / 가정 과학 / 경영 일반 / 해양 과학 / 정보 【7종】	
	독일어 / 독일어II / 독일어 회화 I / 독일 어 회화 II / 프랑스어 / 프랑스어II / 프랑 스어 회화 I / 프랑스어 회화 II / 스페인어 I / 스페인어II / 스페인어 회화 I / 스페 인어 회화 II / 중국어 / 중국어II / 중국어 회화 I / 중국어 회화 II / 일본어 / 일본어 II / 일본어 회화 I / 일본어 회화 II / 러시 아어 / 러시아어II / 러시아어 회화 I / 러 시아어 회화 II / 아랍어 / 아랍어II / 아랍 어 회화 I / 아랍어 회화 II / 베트남어 / 베트남어II / 베트남어 회화 I / 베트남어 회화 II (이상 전자저작물 CD 포함) 독일어 독해 I / 독일어 독해 II / 독일어 작문 / 독일어권 문화 / 프랑스어 독해 I / 프랑스어 독해 II / 프랑스어 작문 / 프 랑스어권 문화 / 스페인어 독해 I / 스페 인어 독해 II / 스페인어 작문 / 스페인어 권 문화 / 중국어 독해 I / 중국어 독해 II / 중국어 작문 / 중국 문화 / 일본어 독해 I / 일본어 독해 II / 일본어 작문 / 일본 문화 / 러시아어 독해 I / 러시아어 독해 II / 러시아어 작문 / 러시아 문화 / 아랍어 독해 I / 아랍어 독해 II / 아랍어 작문 / 아랍 문화 / 베트남어 독해 I / 베트남어 독해 II / 베트남어 작문 / 베트남 문화 【64종】	

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
기술·가정/ 제2외국어/ 한문/ 교양	한문Ⅰ / 한문Ⅱ  【2종】	
	철학 / 논리학 / 심리학 / 교육학 / 종교학 / 진로와 직업 / 보건 / 환경과 녹색성장 / 실용 경제  【9종】	
전문교과	농업 이해 / 농업 기초 기술 / 농업 정보 관리 / 농업 경영 / 생명 공학 기술 / 농업 영어(전자저작물 CD 포함) / 친환경 농업 / 재배 / 작물 생산 기술 / 원예 / 생활 원예 / 생산 자재 / 원예 기술 / 원예 전문 생산 / 동물 자원 / 중소 가축 관리 / 대 가축 관리 / 반려 동물 관리 / 숲과 인간 / 산림 자원 기술 / 조경 / 조경 설계 / 조경 시공 관리 / 농업과 물 / 농촌과 농지 개발 / 농업 토목 제도·설계 / 농업 토목 시공·측량 / 농업 기계 / 농업 기계 공작 / 농업 기계 운전·작업 / 농업 기계 정비 / 식품 과학 / 식품 위생 / 농산 식품 가공 / 축산·수산 식품 가공 / 농산물 유통 / 농산물 유통 관리 / 농산물 유통 실무 / 환경 보전 / 환경 관리 / 관광 농업 / 성공적인 직업생활  【42종】	
전문교과	공업 일반 / 기초 제도 / 정보기술과 활용 / 공업 영어(전자저작물 CD 포함) / 기계 제도 / 토목 제도 / 건축 설계 제도 / 디자인 제도 / 선박 제도 / 기계 일반 / 전기와 생활 / 기계 구조와 기능 / 기계 공작법 / 유체 기계 / 공기 조화 설비 / 기계 기초 공작 / 공작 기계 / 산업 설비 / 금형 제작 / 전자 기계 이론 / 전자 기계 회로 / 전자 기계 공작 / 전자 기계 제어 / 로봇 기초 / 로봇 제작 / 재료 일반 / 금속 제조 / 재료 가공 / 주조 / 금	

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
전문교과	<p>속 처리 / 전기 회로 / 전기 기기 / 전력 설비 / 전기·전자 측정 / 전기 응용 / 자동화 설비 / 전자 회로 / 전자 기기 / 전자·전산 응용 / 통신 일반 / 정보 통신 / 통신 시스템 / 컴퓨터 구조 / 시스템 프로그래밍 / 프로그래밍 / 디지털 논리 회로 / 측량 / 역학 / 토목 설계 / 토목 재료·시공 / 수리·토질 / 지적 전산 / 지적 실무 / 공간 정보 / 건축 구조 / 건축 계획 / 건축 목공 / 건축 구조체 시공 / 건축 마감 시공 / 디자인 일반 / 색채 관리 / 조형 / 제품 디자인 / 공예 / 시각 디자인 / 컴퓨터 그래픽 / 공업 화학 / 단위 조작·공정제어 / 제조 화학 / 분석 화학 / 파인 세라믹 / 세라믹 재료 / 세라믹 원리·공정 / 스마트 세라믹 / 발효 공업 / 식품 분석 / 식품 공업 기술 / 섬유 재료 / 방직·방사 / 제포·봉제 / 염색·가공 / 인쇄의 이해 / 인쇄 재료 / 아날로그 인쇄 / 재판 실제 / 사진 / 디지털 인쇄 / 자동차 기관 / 자동차 배기 / 자동차 전기·전자 제어 / 건설기계 구조·정비 / 자동차 차체 수리 / 선박 이론 / 선박 구조 / 선박 건조 / 항공기 일반 / 항공기 기체 / 항공기 기관 / 항공기 장비 / 항공기 전자 장치 / 인간과 환경 / 수질 관리 / 대기·소음 방지 / 폐기물 처리 / 컴퓨터 게임 기획 / 컴퓨터 게임 프로그래밍 / 컴퓨터 게임 그래픽 / 만화·애니메이션 기초 / 애니메이션 제작 / 만화 창작 / 영화·방송 제작 / 촬영·조명 / 방송 시스템</p> <p style="text-align: center;"><b>【113종】</b></p>	
	<p>상업 경제 / 회계 원리 / 마케팅 / 기업과 경영 / 기업 자원 통합 관리 / 재무 회계 / 원가 관리 회계 / 세무 회계 / 회계 정보 처리 시스템 / 글로벌 경영 / 비즈니스 영어(전자저작물 CD 포함) / 국제 상무 / 자료 구조 / 모바일 콘텐츠 / 프로그래밍 실무 / 사무 관리 실무 / 상</p>	

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
전문교과	<p>업 디자인 일반 / 상업 디자인 실무 / 유통 관리 / 물류 관리 / 전자 상거래 일반 / 전자 상거래 실무 / 미디어 콘텐츠 일반 / 미디어 콘텐츠 실무 / 웹 프로그래밍 / 금융 일반 / 금융 실무 / 커뮤니케이션 실무 / 창업 일반 / 컴퓨터 일반</p> <p><b>【30종】</b></p>	
	<p>수산 일반 / 해사 일반 / 해양의 이해 / 수산·해운 산업 기초 / 수산 생물 / 수산 경영 일반 / 해양 생산 기술 / 수산 양식 / 양식 생물 질병 / 수산 가공 / 수산물 유통 / 해양 오염·방제 / 냉동 일반 / 냉동 공조 기기 /</p> <p>냉동 공조 실무 / 열기관 / 선박 보조 기계 / 선박 전가·전자 / 기계 설계·공작 / 잠수 기술 / 항해 / 선박 운용 / 해사 법규 / 해사 영어(전자저작물 CD 포함) / 선화 운송 / 전자 통신 기초 / 전자 통신 기기 / 전자 통신 운용 / 생선회 실무 / 해양 레저·관광 / 해양 물류 일반 / 해양 정보 관리 / 해양 플랜트 일반</p> <p><b>【33종】</b></p>	
	<p>인간 발달 / 생활 서비스 산업의 이해 / 식품과 영양 / 급식 관리 / 한국 조리 / 동양 조리 / 서양 조리 / 제과·제빵 / 의복 재료·관리 / 패션 디자인 / 한국 의복 구성 / 서양 의복 구성 / 자수와 편물 / 주거 / 실내 디자인 / 가구 디자인 / 디스플레이 / 보육 원리와 보육 교사 / 보육과정 / 놀이 지도 / 아동 생활 지도 / 관광 일반 / 관광 경영 실무 / 관광 서비스 실무 / 관광 외식·조리 / 관광 영어(전자저작물 CD 포함) / 관광 일본어(전자저작물 CD 포함) / 관광 중국어(전자저작물 CD 포함) / 간호의 기초 / 보건 간호 / 기초 간호 임상 실무 / 복지 서비스의 기초 / 노인 생활 지원 / 헤어 미용 / 피부 미용 / 메이크업 / 공중 보건</p> <p><b>【37종】</b></p>	
총계	451종	6종

## 다. 시·도교육청별 인정도서 업무 분담

시·도교육청 인정도서 협의회에서는 '초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분고시(제2012-17호)'에 제시된 과목의 교과서 심의 및 개발 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 <표 II-7>과 같이 분담하여 심사 및 개발 업무를 추진하고 있다.

<표 II-7> 시·도별 교과서 심사 및 개발 교과(도서) 분담

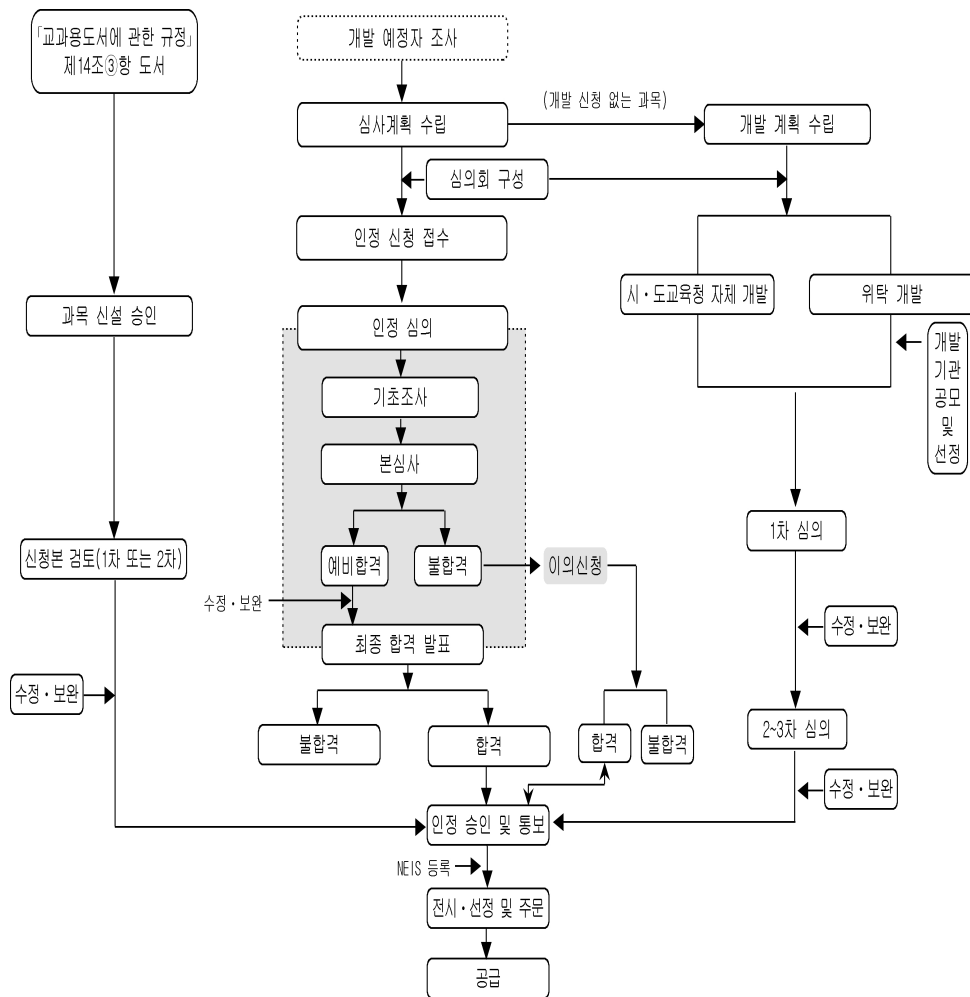
구분	교과	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
중 학 교	국어 (지도서)	1																1
	사회 (지도서)								1									1
	역사 (지도서)								1									1
	도덕 (지도서)				1													1
	수학				2													2
	과학	2(1)																2(1)
	기술가정																2	2
	체육					2												2
	음악		2															2
	미술														2			2
	영어								2(1)									2(1)
	한문									2								2
	정보												2					2
	환경													2				2
	생활외국어	4					4	2			4	2						16
	보건			2														2
	진로																2	2
	소계	7(1)	2	2	3	2	4	2	4(1)	2	4	2	2	2	2	2	2	44(2)
고 등 학 교	수학				9													9
	영어								15(5)									15(5)
	사회	3	4		3													10
	과학	20(1)																20(1)
	체육	2						3		2			2	2		4	3	18
	예술	8	4	4		3	4		3	2				5		4	5	42
	기술가정									3	3					1		7
	제2외국어		4		4		8	8	13			16	8		3			64
	한문												2					2
	교양	1		2						1					5			9
	농생명산업			3		3			10	7	8	8	1	2				42
	공업	24	7	11	4	6	5	6	12	8	6	2	9		2	11		113
	상업정보	4	2			5	2	2	9						3		3	30
	수산해운		7		4							1		13	7	1		33
	가사실업	12		6	1	5	1				4				3		5	37
	소계	74(1)	28	26	25	22	20	19	62(5)	23	21	27	22	22	23	21	16	451(6)
총 계		81(2)	30	28	28	24	24	21	66(6)	25	25	29	24	24	25	23	18	495(8)

※ 괄호는 디지털 교과서 종수를 표시함

## 라. 업무 추진 절차 및 일정

인정도서 업무 추진 절차는 인정도서 개발 예정자 조사 결과에 따른 심사 도서와 개발도서(시·도교육청 자체개발, 위탁개발) 그리고 교과용도서에 관한 규정에 따른 14조③항도서로 나누어 다소 차이가 있다.

### 1) 인정도서 업무 추진 절차



[그림 II-1] 인정도서 업무 추진 절차



## 2) 인정도서 업무 추진 일정(예시)

<표 II-8> 저작자(발행자) 출원에 의한 심사 도서

구분		'14년 적용도서	비고
인정심사계획 수립	·개발 예정자 조사	· 구분고시 이후 사전 조사 실시	·개발 예정자 조사 공고 시 추후 심사 일정 안내
	·심사 계획 수립	· 3~4월	
	·심의회 구성		
·인정 신청		· 5월	
심사·심의	·기초조사	· 5~8월	·감수도 동시 진행 ·심사 신청을 하지 않은 교과목의 도서에 대해서는 위탁 또는 자체 개발 실시
	·본심사		
	·이의신청		
·인정 결과 통보		· 8월 말	
·선정·주문※		· 9~10월 중순	
·생산·공급		· 10월~차년도 1월	

※ 기 승인된 인정도서의 선정·주문은 국·검정도서 선정·주문 일정에 준함  
→ 1학기용 도서는 사용 전년도 7월 초, 2학기용 도서는 당해년도 4월 초에 주문함

<표 II-9> 시·도교육청 개발(자체, 위탁) 도서

구분		'14년 적용도서		비고
		'12년 특교 지원도서	'13년 특교 지원도서	
인정도서 개발계획	·개발 예정자 조사	· 구분고시 이후 사전 조사 실시		·개발예정자 없는 과 목은 개발계획 수립
	·개발 계획 수립	· 적용연도 고려하여 최소 1년 이상 개발 기간 확보		
	·심의회 구성	· 1~2월	· 3~4월	
심의	·1차 심의	· 2~3월	· 9월	·집필세목 등은 사전 검토 필요
	·2차 심의	· 5~6월	· 11월	
·인정		· 8월 말	· 12월	
·선정·주문		· 9~10월 중순	· 1월(사전 학교 안내 필요)	
·생산·공급		· 10~1월	· 2월	

### 가) 심사도서

인정도서 개발 예정자 조사 결과 인정 신청한 도서를 대상으로 시·도교육청에서는 인정도서심의회를 구성하여 기초조사, 본심사를 실시하여 인정도서를 최종 심사·선정한다.

#### (1) 인정 신청

인정도서 신청권자는 인정도서를 사용하고자 하는 학기가 시작되는 날의 9~6개월 전까지 인정권자에게 인정도서의 인정을 신청하여야 한다. 다만, 교육과정 개정 및 적용 시기 조정 등에 따른 부득이한 사유로 교과서 개발기간을 충분히 확보하기 어려운 경우, 교과서 주문·공급 기간 확보가 필요한 경우, 시·도교육청 자체 계획에 의해 추진되는 인정도서의 경우 등은 인정도서 인정 신청 시기를 시·도교육감이 다르게 지정할 수 있다.

#### (2) 기초조사

기초조사는 대상도서의 내용오류, 표기·표현 오류 등을 조사하는 것으로, 인정 신청 도서별로 교과와 특성을 반영하여 어문규정 및 표기·표현 심사위원을 포함하여 예산 범위 내에서 적정인원으로 구성하도록 한다.

#### (3) 본심사

본심사는 인정도서심의회에서 실시하며, 심의회 위원장이 총괄한다. 본심사 위원회는 기초조사위원을 포함하여 구성할 수 있으며 5인 이상으로 구성하며, 심사기준은 다음 기준을 활용할 수 있으며, 변경이 필요할 경우 시·도교육청인정도서심의회 결정에 따른다.

#### ※ 공통기준

3개영역으로 심사 영역별로 각 심사 관점의 준수 여부를 “있음”과 “없음”으로 심사하여 9개의 심사 관점 중 어느 하나라도 준수하지 않은 “있음” 판정을 받으면 불합격 판정을 받게 된다.

<표 II-10> 공통 심사 영역 및 기준

심사영역	심사기준
I. 헌법 정신과의 일치	1. 대한민국 임시 정부의 법통을 계승한 대한민국의 정통성을 부정하거나 왜곡·비방하는 내용이 있는가?
	2. 대한민국의 자유 민주적 기본 질서와 이에 입각한 평화 통일 정책을 부정하거나 왜곡·비방하는 내용이 있는가?
	3. 대한민국의 국가 체제인 민주공화국을 부정하거나 왜곡·비방하는 내용이 있는가?
	4. 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속 도서임을 부정하거나 왜곡·비방하는 내용이 있으며, 특별한 이유 없이 ‘독도’ 표시와 ‘동해’ 용어 표기가 되어 있지 않은 내용이 있는가?
	5. 태극기를 부정하거나 왜곡·비방하는 내용이 있으며, 특히 태극기를 바르지 않게 제시한 내용이 있는가?
	6. 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 조장하는 내용이 있는가?
	7. 특정 국가, 인종, 민족에 대해 부당하게 선전·우대하거나, 왜곡·비방하는 내용이 있는가?
II. 교육의 중립성 유지	8. 정치적 · 파당적 · 개인적 편견을 전파하거나, 특정 종교교육을 위한 방편으로 이용된 내용이 있는가?
III. 지적 재산권의 존중	9. 타인의 공표되지 아니한 저작물을 표절 또는 모작하거나, 타인의 공표된 저작물을 현저하게 표절 또는 모작한 내용이 있는가?

※ 교과기준

각 교과목별 특성에 부합하는 심의 기준으로 3개 영역(교육과정의 준수, 내용의 선정 및 조직, 내용의 정확성 및 공정성)으로 구성되며, 영역별 심사 기준은 교과의 특성에 따라 인정도서심의회에서 수정·보완하여 사용하도록 한다. 합격기준은 각 영역별 점수가 해당 배점의 60% 이상이며 총점이 80점 이상(만점 100점)이 되어야 한다.

<표 II-11> 교과 심사 영역, 기준 및 배점(예시)

심사영역	심사 기준	배점
I. 교육과정의 준수	1. 교육과정에 제시된 ‘목표’를 충실히 반영하였는가?	30
	2. 교육과정의 ‘내용의 영역과 기준’을 충실히 반영하였는가?	
II. 내용의 선정 및 조직	3. 내용의 수준과 범위가 적합한가?	40
	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?	
III. 내용의 정확성 및 공정성	7. 사실, 개념, 용어, 이론, 자료 등은 객관적이고 정확한가?	30
	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?	
	10. 특정 국가, 민족, 이념, 인종, 성, 나이, 역사, 문화, 종교, 신분, 계층, 인물, 상품, 단체 등에 대해 편파적인 관점이나 차별적 요소를 담지 않도록 공정하게 기술하고 있는가?	
	11. 한글, 한자, 로마자, 인명, 지명, 각종 용어, 통계, 도표, 지도, 계량 단위 등의 표기가 정확하며, 개발상의 유의점에 제시된 기준을 충실히 따랐는가?	
합계		100

#### 나) 개발도서

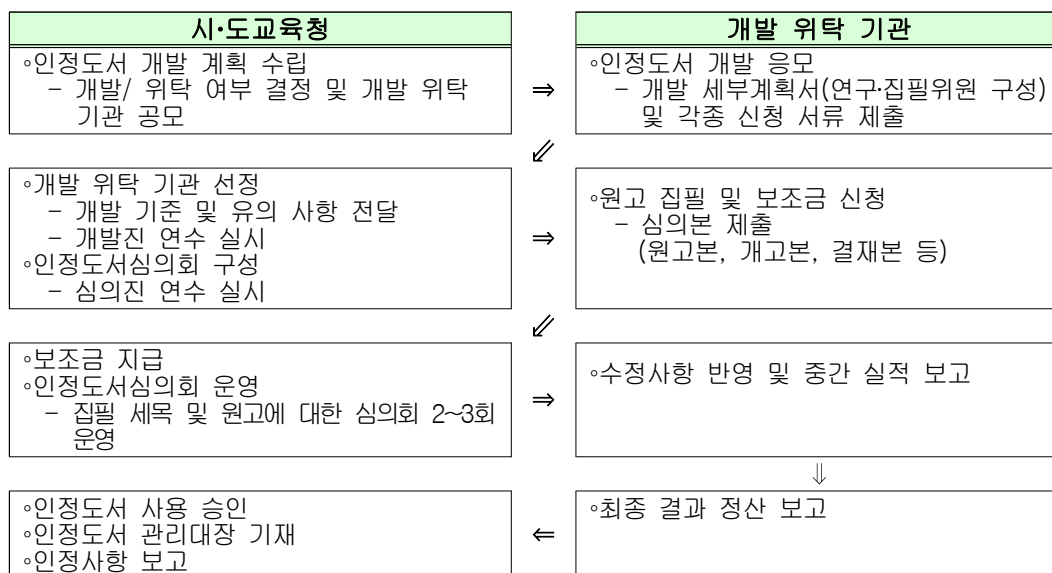
시·도교육청에서 국가수준 교육과정 제시 과목 중 개발 희망자가 없어 업무 부담을 통해 개발을 맡은 도서나 교육청에서 자체적으로 도서를 개발하고자 할 때 인정도서 개발 업무를 수행하게 된다. 즉, 인정도서 신청 예정자가 없거나 인정 신

청 여부가 불확실한 경우 그리고 인정 신청 예정자 등록 이후 신청을 포기하는 등 개발이 필요한 사유가 발생할 시에는 시·도교육청에서 직접 해당 도서를 개발해야 한다.

시·도교육청에서 인정도서를 개발할 때는 자체적으로 집필진을 구성하여 개발하는 방법과 개발기관을 지정하여 위탁하는 방법이 있을 수 있다. 따라서 시·도교육청에서 개발 계획 수립 시에는 개발을 위한 예산 확보, 자체 집필진 구성이 가능한지 여부, 위탁할 경우 공모·선정 일정 및 보조금 지급 정도 등을 고려해야 한다.

<표 II-12> 자체개발과 위탁개발 비교

구분	시·도교육청 자체 개발	개발기관 위탁
내용	·시·도교육청에서 해당 과목에 대한 전문성을 지닌 집필진을 구성하고 개발을 관리할 수 있는 능력이 있을 때 가능함	·해당 과목의 전문성을 지닌 교육기관이나 연구기관을 선정하여 개발 업무를 위탁할 수 있음
장점	·시·도교육청의 개발 방향을 충분히 반영하고 관리할 수 있음	·개발기관의 전문성을 활용할 수 있음 ·시·도교육청 담당자의 개발 업무 경감
단점	·개발 관리 업무가 가중될 수 있음	·개발 과정 및 내용의 모니터링이 상대적으로 부족 ·보조금 지급에 따른 예산상의 부담이 발생할 수 있음



[그림 II-2] 인정도서 개발 업무 추진 흐름도

※ 시·도교육청이 자체 개발을 진행할 경우, ‘위탁 기관’이 실시하는 개발 업무에 해당하는 부분을 시·도교육청에서 담당하게 됨

(1) 자체 개발

시·도교육청이 개발의 주체가 되어 인정도서 개발에 필요한 연구·집필, 검토·협의, 편집·삽화 등을 담당할 개발위원회를 구성하고 발행사를 선정하여 인정도서 개발 업무를 추진한다.

따라서 시·도교육청에서는 인정도서 집필진이 정해진 일정에 맞게 집필할 수 있도록 관리하며 인정도서심의결과 적합한 도서로 확정되면 개발 완료하고 인정도서로 최종 인정한다.

<표 II-13> 시·도교육청 자체 개발 시 업무 추진 절차

	개 발 업 무	비 고
1	· 당해 인정도서 개발 추진계획 수립	개발 대상 교과 지정
2	· 인정도서 개발 세부 계획서 작성(문제점 분석, 개선 방향, 교육과정 상세화, 집필세목 등)	개발위원회 구성, 개발 서류 제출
3	· 인정도서 체제 구안	인정도서 개발의 기본방향 설정
4	· 인정도서 체제 협의 및 검토·심의, 수정·보완, 결정	학년별, 영역별 집필 계획 검토·수정, 개발위원 검토 협의회
5	· 인정도서 개발 지원비 교부	
6	· 원고 집필, 사진, 삽화 등 인정도서 집필에 필요한 자료 제작	삽화 및 각종 자료 검토, 수정·보완, 연구 집필진 및 전문가 협의회
7	· 개발 위탁 기관별 집필위원, 연구위원, 검토위원 등 협의	수시
8	· 원고본(1차 심의본) 제출	
9	· 원고본 심의(1차 심의)	협의록 및 수정보완요구서 작성(심의위원)
10	· 원고본 심의(1차 심의) 결과 반영, 수정보완, 조판 의뢰	
11	· 개고본(2차 심의본) 제출	
12	· 개고본 심의	협의록 및 수정보완요구서 작성(심의위원)
13	· 개고본(2차 심의) 수정·보완, 감수	감수위원
14	· 수정본 작성, 제출	
15	· 최종 검토, 정리 및 인정도서 신청 (결재본 제출)	
16	· 결재본 검토 및 승인	인정도서 개발실적 및 예산집행 보고
17	· 인쇄본 학교 배부	
18	· 적 용	

(2) 위탁 개발

시·도교육청이 개발을 담당할 기관을 공모 또는 입찰을 통하여 선정하고, 해당

개발 기관이 개발에 대한 전반적인 업무를 진행한다.

시·도교육청에서는 개발기관 지정이 지체될 경우 인정도서 개발 기간이 단축될 수 있으므로, 최대한 빠른 시일 내에 선정하여 개발업무가 진행되어야 하며 공모 개요, 개발 대상 도서 사양, 추진 절차 및 추진 일정, 절차별 세부 추진 내용, 인정도서 개발 계획서 등을 안내해야 한다.

그리고 개발을 위탁받은 기관에서는 정해진 기일 내에 개발계획 및 보조금 을 교부받아 인정도서 개발 업무를 추진해야 하며, 시·도교육청의 인정도서심의회의 심의를 거쳐 최종 인정도서로 인정하게 된다.

<표 II-14> 인정도서 개발 위탁 시 주체별 역할

구분	역할
시·도교육청	·인정도서 개발진 구성, 일정 관리, 예산 집행 등의 역량을 지닌 기관 지정 ·인정도서 개발을 위한 예산 지원 ·개발기관의 개발 진행 사항 모니터링, 개발기관의 요청 사항 지원 ·인정도서 심의, 승인
개발 기관	·인정도서 개발진 구성 ·인정도서 개발 절차에 따른 개발 추진 ·인정도서 개발 예산 집행 ·시·도교육청(심의회 포함)의 수정·보완 요구사항 반영

<표 II-15> 위탁 개발 도서 업무 분담 및 추진 과정

	개 발 업 무	업무분담		비 고
		교육청	개발 기관	
1	· 당해 인정도서 개발 추진계획 수립	◦		개발 대상 교과 지정
2	· 당해 인정도서 개발 기관 공모 및 선정	◦		개발 위탁기관 선정
3	· 인정도서 개발 세부 계획서 제출 및 보조금 신청 (문제점 분석, 개선 방향, 교육과정 상세화, 집필세목 등)		◦	개발위원회 구성, 개발 서류 제출
4	· 인정도서 심의회 구성 및 집필 세목 검토·심의	◦		심의위원 구성 및 위촉장 집필세목 심의
5	· 보조금 교부	◦		
6	· 개발위탁 기관별 집필위원, 연구위원, 검토위원 등 협의		◦	수시
7	· 개발실적 중간 보고		◦	

	개 발 업 무	업무분담		비 고
		교육청	개발기관	
8	· 개발실적 검토	◦		
10	· 원고본(1차 심의본) 제출		◦	
11	· 원고본 심의(1차 심의)	◦		협의록, 수정·보완요구서 작성(심의위원)
13	· 원고본 심의(1차 심의)결과 반영, 수정·보완, 조판 의뢰		◦	
14	· 개고본(2차 심의본) 제출		◦	
15	· 개고본 심의(2차 심의)	◦		협의록, 수정·보완요구서 작성(심의위원)
16	· 개고본(2차 심의) 수정·보완, 어법검토		◦	
17	· 수정본 작성, 제출		◦	
21	· 최종 검토, 정리 및 인정도서 신청 (결재본 제출), 개발완료보고서 제출		◦	
22	· 결재본 검토 및 승인	◦		
23	· 인쇄본 학교 배부	◦		
24	· 적 용	◦		

#### 다) 대통령령 14조③항 도서

교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 교육감의 과목 신설 승인을 받은 후에 인정도서 인정을 신청하여야 한다. 해당 도서를 인정도서로 사용하고자 하는 학교에서는 적용 학기의 3개월 전에 학교운영위원회의 심의를 거쳐 시·도교육청에 인정 승인 신청을 하여야 한다.

시·도교육청은 해당 과목에 대한 전문가를 중심으로 검토진을 구성하여 교육과정의 적합성, 내용 및 표기·표현의 오류, 저작권 위배 등에 대한 검토를 하여 수정·보완하도록 하며 최종 확인이 된 신청도서에 대하여 최종 인정도서로 인정한다.

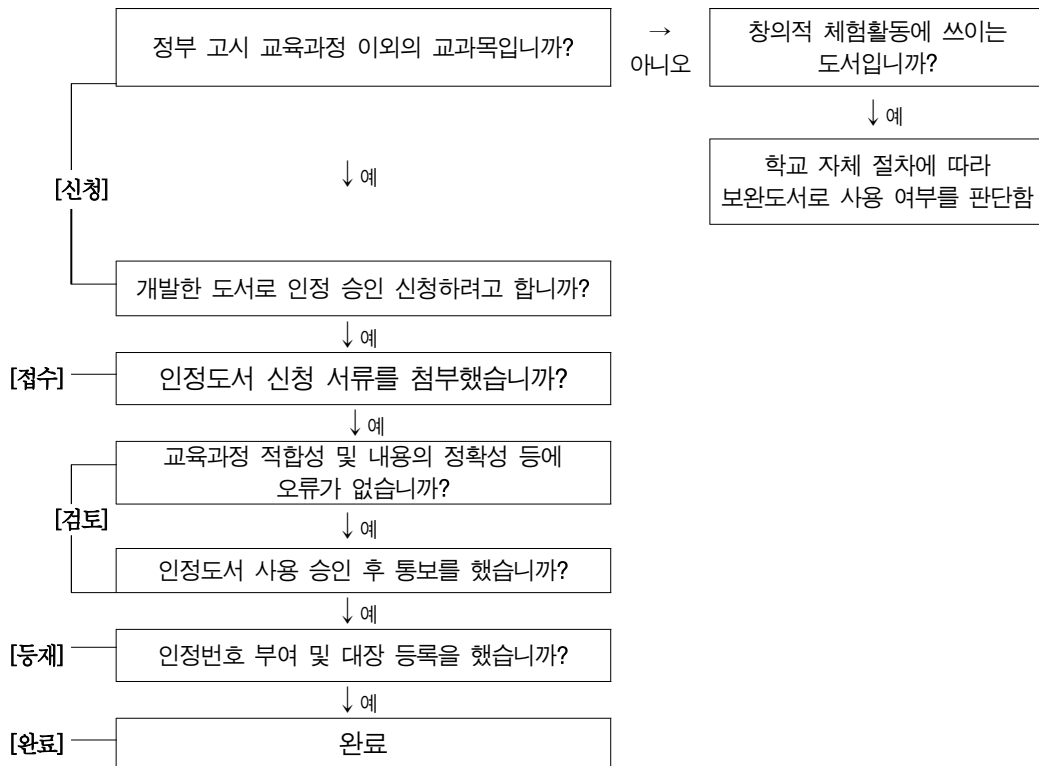
위에서 인정제의 현황에 대하여 대상과목과 적용연도, 시·도교육청 분담현황, 그리고 심사도서와 개발도서에 따른 업무추진 과정 등에 대하여 간단히 살펴보았다. 그동안 충분한 사전 준비 없이 국·검정도서로부터 인정도서로 대폭 전환됨에 따



라 시·도교육청의 업무 가중 및 교과서 질 관리 등에 대한 여러 가지 문제점이 발생하였다. 이에 인정제에 대한 문제점에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 알아보도록 하겠다.

<표 II-16> 제14조③항 인정도서 업무 추진 일정

구 분	시 기	
	당해 연도 2학기 사용도서	다음 연도 1학기 사용도서
인정도서 신청	5월말까지	당해 연도 11월말까지
검토계획 수립	6월말	12월말
검 토	7월말	다음 연도 1월말
결과 통보	7월말	다음 연도 1월말
학교 사용	9월	다음 연도 3월



[그림 II-3] 제14조③항 인정도서 업무 추진 흐름도





## Ⅲ. 전문가 델파이 조사의 방법과 결과

1. 델파이 조사의 개요
2. 델파이 조사의 과정
3. 인정제에 대한 전문가 델파이 조사의 결과



### Ⅲ. 전문가 델파이 조사의 방법과 결과

인정제도의 문제점과 개선 방안을 구안하기 위하여 관계 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 수행하였다. 일반 설문 조사와는 달리 델파이 설문 조사는 전문가들만을 대상으로 의견을 구하고 3차에 걸친 조사를 통해 전문가들의 의견을 수렴하기 때문에 심도 있고 질 높은 결과를 얻을 수 있는 장점이 있다.

#### 1. 델파이 조사의 개요

인정제도 개선을 위한 방안을 구안하기 위하여 먼저 그 첫 단계의 기초자료로서 우리나라 인정제도와 관련된 연구물을 분석하여 시사점을 얻었다. 인정제도의 운영 실태와 관련해서는 시·도교육청 담당자들과의 면담을 병행하여 수행하였다.

델파이 조사를 하기 위하여 인정제도를 시행하고 있는 담당자들과 대학 및 연구소에 근무하는 전문가들을 위촉하여 인정제도의 문제점, 인정제도의 효과, 인정제도의 질 관리 주체, 인정제도의 질 관리 방법, 교과서 편찬·개발 제도로 구성된 델파이 설문지를 작성하여 3차에 걸쳐 수행하였다. 델파이 설문지를 통해 얻은 자료를 분석하여 전문가들의 의견 수렴을 이끌어내도록 시·도하였다. 1차 조사는 개방형으로 작성하였고, 2차 설문지는 1차 조사의 결과를 바탕으로 설문 내용을 구조화하여 5점 리커트 척도로 작성하였다. 3차 설문지는 중앙치와 사분점간 범위를 산출하여 설문지에 표기하여 응답하도록 하였다. 2차와 3차의 델파이 조사 결과를 분석하여 평균과 표준편차를 산출하여 2차에 비해 3차의 표준편차가 줄어들면 긍정적인 의견이 수렴된 것으로 보았다. 또한 최종 개선안을 도출할 때에는 표준편차가 줄어들면서 동시에 평균이 가장 높거나 상위에 있는 안을 선택하였다.

이 연구의 델파이 조사에서는 델파이 전문가들이 응답한 결과의 추이를 분석하였으므로 델파이 전문가들의 집단별 변량분석은 하지 않았다. 따라서 집단 간의 의견 차이를 연구의 개선안에 반영하지 않았으며, 통합적으로 의견 개선안의 도출에 활용하였다. 대체적으로 개선안으로 채택한 평균은 5점 만점에 4점 또는 4.5점 이상인 것만을 대상으로 하였다. 각 문항에 대한 개선안을 채택할 때에는 경우에 따라 폭넓게 해석할 수 있는 여지는 남겨 두었다.

## 2. 델파이 조사의 과정

### 가. 1차 델파이 조사

인정제도의 개선 방안을 구안하기 위하여 먼저 인정제도 관계 전문가들로부터 의견을 듣는 방식의 하나인 델파이 조사방법을 활용하기로 하였다. 이 연구에 사용된 델파이 형태는 표준 델파이(standard Delphi)라고 할 수 있는 지필형을 선택하였다. 델파이 조사는 2013년 9월부터 12월까지 수행되었으며, 3회에 걸쳐서 조사를 하였다. 먼저 델파이 전문가들에게 조사에 응해줄 것을 허락 받고, 시·도교육청 담당자, 출판사 관계자, 인정도서 집필자, 인정도서 심의자, 인정도서 연구자 47명에게 설문지를 발송하였다. 이 중 25명으로부터 설문지 응답을 받았으며 약 52%의 회수율을 나타냈다.

<표 III-1> 설문지 발송 및 회수율

구분	발송	회수	회수율(%)
시·도교육청	16	5	31.3
출판사	9	2	22.2
집필자	5	3	60.0
심의자	7	3	42.9
연구자	13	13	100.0
계	50	26	52.0

1차 델파이 설문지는 개방형을 취하였다. 주요 설문 항목의 내용은 인정제도의 문제점, 인정제도의 효과, 인정제도의 관리 주체, 인정제도 질 관리 방법, 교과서 편찬·개발 제도에 대하여 최선의 의견을 적어주도록 하는 개방형이었다. 1차 델파이 설문지의 주요 내용은 다음과 같다.

**<표 III-2> 인정제도 개선을 위한 1차 델파이 설문지의 주요 내용**

구 분	내용 항목
인정제도 문제점	인정도서 개발 과정에서, 인정도서 심사 시행에서, 인정도서에 대한 인식 및 기타
인정제도 효과	시·도교육청이 개발한 인정도서, 검정제에서 인정제로 전환된 인정도서
인정제도의 관리 주체	인정제도 관리 주체의 기관
인정제도 질 관리 방법	개발 차원에서의 질 관리 방안, 감수 차원에서의 질 관리 방안
교과서 편찬·개발 제도	창의·인성교육, 행복한 교육 등 시대가 요구하는 정신을 살리기 위한 교과서의 편찬·개발 제도

1차 델파이 설문 응답을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 교과용도서 인정제도의 문제점 및 개선 방안과 관련하여 다양한 의견이 제시되었다.

#### **1) 인정제도 법규 측면에서의 문제점과 개선 방안**

- 국·검정도서와 비교하여 인정도서가 갖는 위상에 비해 이에 맞는 제도와 법규가 갖추어지지 않음
- 인정도서에 대한 현행 법규가 검정도서의 수준과 별반 차이가 없음
- 인정제 관련 규정을 검정에 준하는 보완적 조치가 아니라 별도의 제도로 재정비할 필요가 있음
- 확대된 인정도서 중심의 교과서 제도에 맞추어 수정될 필요가 있음
- 현행 교과용도서에 관한 규정은 국정>검정>인정제의 우열을 전제로 하고 있음
- 인정도서로 적절한 교과목의 재구조화가 필요함 등

#### **2) 인정제도 인식 측면에서의 문제점**

- 인정도서에 대한 신뢰감은 국·검정 도서에 비해 떨어짐
- 인정제도 자체에 대한 인식이 학교뿐만 아니라 교육청 담당자들도 거의 없음
- 인정제도의 근본 취지인 ‘다양하고 창의적이며 자유로운 교과서’ 정신을 살

리지 못하고 있음

- 전국 단위 시험 출제에서 혼란(정답 시비 등)이 예상됨
- 창의적 체험활동 시간에 활용할 인정도서의 출원을 못하게 함
- 시·도교육청의 예산, 전문성 등에 대한 총체적이고 충분한 연구와 논의 없이 추진됨

### 3) 인정도서 중, 개발도서 측면에서의 문제점

- 시·도교육청 차원에서 전문성 있는 개발진의 발굴과 확보가 어려움
- 각 시·도별로 분담하여 인정도서를 개발함에 따라 책임의식이 결여됨
- 개발 기간이 짧으며 투입되는 예산이 매우 적어 양질의 교과서 개발이 어려움
- 인정도서 집필진의 인정도서에 대한 이해와 역량이 부족함(내용표기방법, 맞춤법, 저작권 등) 등

### 4) 인정도서 중, 심사도서 측면에서의 문제점

- 인정 심사는 기초심사와 본심사로 나뉘어 이루어지지만 대부분 충분한 심사 기간 확보가 어려움
- 현행 검정 심사 기준과 동일한 방법으로 인정도서를 심사함에 따라 획일적이고 다양하지 못한 교과서가 합격됨
- 교육과정을 잘 이해하고 심사할 수 있는 전문 심사 위원이 매우 부족함
- 불합격 판정 도서에 대한 시·도교육청의 행정적 부담이 큼
- 심의진의 학교일정, 수업시간 재조정이 힘들어 평일 낮 시간에 심의진을 소집하기 어려움
- 예산상의 문제로 심사 일정을 단축하는 경우가 있어서 충분한 심의를 하기 어려움
- 시·도교육청이 갖는 특성이나 전문성을 고려하지 않고 인정심사 과목을 배정함에 따라 심사의 질이 서로 다름
- 시·도교육청 업무 담당자가 자주 교체되어 업무 추진 상 어려움이 많으며 전문성이 부족함 등

둘째, 교과용도서 인정 제도의 효과의 개선 방안에 대한 문제점과 대안 제시가 있었다.



### 1) 인정도서 중, 개발도서의 효과에 대한 의견

- 현장성이 높은 교재 구성으로 학생 친화적 교재로서 가치가 있음
- 학교, 산업현장 수요에 따라 변화된 교육과정을 능동적으로 신속하게 반영한 교과서 개발과 활용이 가능함
- 지역적인 특성을 포함한 교과서가 개발될 수 있음
- 종교학, 철학 과목의 경우 이념이나 종교적인 색채가 편향적일 수 있어 인정도서 개발이 매우 어려움
- 교육부 장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 학교에서 개발한 교과서는 특정 학교용으로 검토 과정만을 거치기 때문에 교과서의 질을 확보할 수 없음

### 2) 인정도서 중, 심사도서의 효과에 대한 의견

- 교과 전문가로 심사진을 구성함으로써 심사 업무의 원활한 운영을 할 수 있고, 교과용도서의 표기·표현 및 내용 오류를 줄이고 교과서의 수준을 높임
- 교과서 외형체제를 자율화시킴으로써 가격 인상의 큰 요인이 됨
- 검정도서에 준하여 심사함에 따라 차별화된 도서가 적음
- 심사 결과에 대한 부담을 줄이기 위해 심사 본래의 기능보다는 절차적 과정으로 이행될 가능성이 높음
- 인정 심사로 인해 합격률은 높을 것이라는 기대와 느슨하게 이루어진 개발로 인해 교과서 질은 낮아졌음
- 절대평가로 인한 무더기 합격으로 인해 질 높은 교과서가 채택과정을 통해 시장에서 걸러지지 않음(중학교의 경우 무상공급이 주된 원인임)

셋째, 인정도서 질 관리 방법에 대하여 다양한 의견이 제시되었다.

### 1) 개발도서의 측면에서 질 관리 방법에 대한 의견

- 현장교사의 인정도서 집필의 전문성 확보를 위한 연수 기회 부여
- 체계적인 심사를 위한 심의진 전문성 계발 기회 부여
- 소규모 출판사의 전문성과 교과서에 대한 인식을 높일 수 있는 연수 기회 제공
- 개발도서의 수정·보완을 위한 업무를 한국교과서연구재단이 담당함
- 전문기관에서 다양하고 창의적인 교과서 개발을 위한 모델을 제공함
- 전국 단위의 교과서 연구회를 조직, 운영하여 전문성 향상

- 교육부 차원에서 인정제 위탁 운영 등 총괄 시스템을 구축하는 것이 필요함

## 2) 심사도서의 측면에서 질 관리 방법에 대한 의견

- 서책형 교과서 개발을 지양하고 디지털 교과서를 빠른 시일 내에 개발하여 보급
- 다양한 전문가로 구성된 심의회를 구성하기 위해 심의위원 자격 기준의 개정이 필요
- ‘정기 인정제’ 즉, 교육과정의 개정이 없어도 4년 주기로 교과서를 상당 부분으로 의무적으로 개정하여 수준을 높임
- 시·도교육청별로 특성화를 추진하여 해당 영역 및 분야의 전문성을 축적
- 심사 후, 교과서의 오류 내용을 공개함으로써 오류를 스스로 줄일 수 있도록 자체 검열 및 교정 시스템을 구축하게 함

넷째, 인정제도의 관리 주체에 대한 문제점과 개선 방안에 대한 많은 의견이 개진되었다.

### 1) 심사도서의 관리주체에 대한 의견

- 시·도교육감이 되어야 하나, 위탁 시스템이 필요(교육부 또는 전담기관은 시·도 담당자 연수, 심의진 연수, 인정도서 관련 정책 개발·지원, 가격산정 등 전문 인력 지원을 포함한 다양한 행정 지원 등)
- 전담기관으로 이양하여 수시로 수정·보완 발전시킬 수 있도록 해야 함
- 시·도교육청에서 관리하되, 인정도서 및 교과서업무 전담부서를 설치하여 운영
- 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 만들어 모든 업무를 담당
- 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관에 위탁 (한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원 등)

### 2) 개발도서의 관리주체에 대한 의견

- 국가에서 고시한 교과목에 대한 개발의 경우, 교육부에서 선정한 별도 전담 기관에서 관리
- 국가에서 고시한 교과목 외의 과목에 대한 관리는 학교에서 자율적으로 담당
- 교과서 개발 관련 전문 기관에 위탁 관리(한국교과서연구재단, 한국과학창의재단, 한국직업능력개발원 등)

- 시·도교육청에서 관리하되, 교육청 내에 업무 전담부서를 신설함

### 3) 감수기관 운영의 관리주체에 대한 의견

- 교육부에서 전문기관에 위탁하여 관리
- 교육부에서 선정한 별도 전담기관에서 관리(한국과학창의재단, 국사편찬위원회, 국립국어원 등)
- 인정도서의 기본 취지에 따라 감수 기관은 최소화하고, 특별한 전문성을 요하는 과목만 감수(한국과학창의재단, 한국직업능력개발 등)
- 지정된 감수기관에서의 사전 감수 인증제를 도입

다섯째, 미래의 교과용도서의 편찬·개발 제도에 대한 개선 방안에 대해서도 다양한 의견이 개진되었다.

- 교육부, 시·도교육청에 교과용도서 편찬·개발을 위한 전담팀 구성
- 교과서의 다양성과 창의성을 수용, 장려할 수 있는 심사기준이 우선 개발되어야 함
- 교과서 개발자 및 심사위원에 대한 직무연수를 개설하여 연수 이수자에 한하여 개발, 심사할 수 있는 제도적 장치 마련
- 인정제에 대한 재개념화 필요(개발도서와 심사도서 구분하여 국정도서, 검정도서, 인정 심사도서, 인정 개발도서)
- 한 과목에 3~5개의 교과서를 국가의 전문 인력을 총동원하여 개발하는 ‘복수 국정교과서 제도’가 바람직함

이러한 인정제도에 대한 문제점은 시·도교육청에서 많은 양의 교과서를 심사 운영하면서 제기된 실질적인 의견들이었다. 이를 바탕으로 2차 델파이 설문지를 구조화하였다.

## 나. 2차 델파이 조사

2차 델파이 설문지는 1차에 응답한 전문가 25명에게 설문지를 발송하였고 회수한 결과 100%의 회수율을 나타냈다. 2차 델파이 설문지에서는 각각의 항목을 5점 리커트 척도로 구성하여 응답하도록 하였으며, 주요 내용의 구성은 <표 III-3>과 같다. 즉, 인정도서의 관리 주체, 인정도서의 개발 방법, 인정도서의 심사 방법, 인정도서 질 관리 방법, 전반적인 교과용도서의 개선 방안 등으로 설문을 구성하였

다. 2차 델파이 설문지의 구안은 1차 델파이 설문지를 분석하고 문헌연구를 통해 유목화한 결과이다.

<표 III-3> 인정제도 개선을 위한 2차 델파이 설문지의 구성 내용

구분		설문 내용
1. 인정 제도 관리 주체	1-1. 현 시·도교육청 개발 인정도서(주로 특목고 및 특성화고 교과목)의 관리 주체 개선안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고시 교과목은 교육부 직속 전담기관을 설치</li> <li>○ 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발</li> <li>○ 교과서 관련 전문기관에서 위탁 관리</li> <li>○ 교육청 내에 업무 전담부서를 설치</li> </ul>
	1-2. 인정도서 중, 심사도서의 관리 주체 개선안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치</li> <li>○ 교육부 관련 인정도서 업무 전담기관에 위탁</li> <li>○ 시·도교육청에 교과서 업무 전담부서를 설치</li> <li>○ ‘사전 감수 인증제’를 도입</li> </ul>
2. 인정도서의 개발 방법에 대한 개선안		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발</li> <li>○ 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발</li> <li>○ 교육부에서 국정 교과서 형태로 직접 개발</li> <li>○ 교과서 개발 관련 전문기관에 위탁하여 개발</li> <li>○ 교과 관련 학회에 의뢰하여 개발</li> </ul>
3. 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행처럼 검정심사 기준 및 절차에 준하여 심사</li> <li>○ 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화</li> <li>○ 재택심사와 합숙심사를 선택 또는 병행</li> <li>○ ‘교과용도서에 관한 규정’ 제14조③항 도서에 대해서도 질 관리를 위해 심사(심의)과정을 반드시 거침</li> <li>○ 심사(심의)위원 구성 및 운영방식</li> </ul>
4. 인정도서의 질 관리에 대한 개선안	4-1. 현(現) 시·도교육청 자체 개발 도서 질 관리 개선안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교과서 개발 전문가 양성 프로그램을 개설</li> <li>○ 개발도서의 인정절차를 심사도서와 구분</li> <li>○ 감수기간을 충분히 확보하여 강화</li> <li>○ 개발지원금, 개발기간 등을 충분히 확보</li> <li>○ 교과목별 시·도교육청 분담 개발 방법을 개선</li> </ul>
	4-2. 현(現) 시·도교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인정심사를 전문기관에 일괄 위탁</li> <li>○ 시·도교육청이 교과서 전담팀을 신설하여 운영</li> <li>○ 심사(심의)위원, 감수위원 자격 요건을 강화</li> <li>○ 예비 심사제를 도입</li> <li>○ 교과서 심의제의 한계를 보완하고, 내용 오류와 편향성 등의 문제를 해결하기 위하여 공개 심의</li> <li>○ 감수를 의무적으로 실시하고 강화</li> <li>○ 기초조사, 본심사, 감수 기간을 충분히 확보</li> </ul>

구분	설문 내용
5. 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교과용도서의 구분을 개편</li> <li>○ 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명확히 함</li> <li>○ ‘교과용도서에 관한 규정’에 국·검·인정 구분고시의 원칙과 절차를 명시</li> <li>○ 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고시</li> <li>○ 교과서 선정을 지역 단위로 변경</li> <li>○ 교과서 개발 및 심사 참여자들에게 인센티브 부여</li> <li>○ 교과서 개발은 학년별로 순차적으로 하되, 그 기간(저작-심의-생산)은 각각 최소 3년 이상으로 함</li> <li>○ 전문교과와 같은 경우는 과목의 특성과 선택 상황 등에 따라 시중의 자료를 사용하거나 학교가 자체 개발</li> <li>○ 교과용도서 사용주기를 5년 이상으로 하여 안정성을 확보</li> <li>○ 교육과정 수시 개정에 따른 교과용도서의 전면 개편보다는 수정·보완 중심</li> <li>○ 인정도서의 취지에 맞게 창의적 체험활동 및 범교과주제 관련 교과서를 인정</li> <li>○ 인정도서 중 개발도서는 ‘교과용도서에 관한 규정’의 제14조③항 도서만으로 제한</li> <li>○ 교과용도서 무상공급 예산을 학교기본운영비로 편성</li> <li>○ 검·인정 교과서 심의에 사용되는 비용 중 관리자의 인건비와 위원 수당은 국가가 부담</li> </ul>

2차 델파이 설문지를 통계분석 한 결과, 각 설문지 항목별 중앙치(Md)와 사분점간의 범위를 산출하였다. 중앙치는 각 델파이 위원들이 응답한 중앙값이며, 사분위는 델파이 위원들이 응답한 값의 최저점에서 25%에 위치한 수치와 75%에 해당하는 수치까지의 거리(범위)를 말한다.

<표 III-4> 델파이 2차 조사 설문지 결과 분석

구분	중앙값	사분위값		평균	표준편차
		하위 25%	상위 75%		
문항 1-1-1	5.00	4.00	5.00	4.36	1.04
문항 1-1-2	4.00	3.50	5.00	4.12	0.88
문항 1-1-3	4.00	3.00	5.00	3.80	1.26

구분	중앙값	사분위값		평균	표준편차
		하위 25%	상위 75%		
문항 1-1-4	3.00	2.00	4.00	2.92	1.26
문항 1-2-1	4.00	4.00	5.00	4.12	1.13
문항 1-2-2	4.00	3.00	5.00	4.00	1.12
문항 1-2-3	3.00	2.00	3.00	2.76	1.20
문항 1-2-4	3.00	2.00	3.00	2.64	0.99
문항 2-1	5.00	3.00	5.00	4.04	1.24
문항 2-2	4.00	4.00	5.00	4.12	0.78
문항 2-3	2.00	2.00	3.00	2.64	1.22
문항 2-4	4.00	3.00	5.00	3.80	1.00
문항 2-5	3.00	2.00	3.00	2.64	1.04
문항 3-1	3.00	2.00	4.00	3.28	1.17
문항 3-2	4.00	3.00	5.00	3.72	1.14
문항 3-3	4.00	4.00	5.00	4.32	0.85
문항 3-4	4.00	3.50	5.00	3.96	1.10
문항 3-5	4.00	3.00	5.00	3.76	1.05
문항 4-1-1	4.00	3.50	5.00	4.16	1.03
문항 4-1-2	4.00	3.50	5.00	4.12	1.01
문항 4-1-3	4.00	4.00	5.00	4.24	0.78
문항 4-1-4	5.00	5.00	5.00	4.84	0.37
문항 4-1-5	5.00	4.00	5.00	4.36	1.04
문항 4-2-1	5.00	4.00	5.00	4.20	1.16
문항 4-2-2	3.00	2.00	4.00	3.04	1.31
문항 4-2-3	5.00	4.00	5.00	4.40	0.76
문항 4-2-4	3.00	2.00	4.00	3.04	1.21
문항 4-2-5	3.00	2.00	4.50	3.16	1.38
문항 4-2-6	4.00	3.50	5.00	4.04	1.06
문항 4-2-7	5.00	4.00	5.00	4.64	0.64
문항 5-1	4.00	4.00	5.00	4.12	0.88
문항 5-2	5.00	4.00	5.00	4.48	0.97
문항 5-3	5.00	4.00	5.00	4.60	0.65
문항 5-4	5.00	4.00	5.00	4.48	0.59
문항 5-5	2.00	1.50	4.50	2.80	1.53
문항 5-6	4.00	3.50	5.00	4.16	0.89
문항 5-7	5.00	3.50	5.00	4.28	1.14
문항 5-8	4.00	4.00	5.00	4.16	0.94
문항 5-9	5.00	4.00	5.00	4.52	0.92
문항 5-10	5.00	4.00	5.00	4.56	0.77
문항 5-11	4.00	3.00	5.00	3.76	1.33
문항 5-12	4.00	3.00	5.00	3.92	0.81
문항 5-13	4.00	3.00	5.00	3.72	1.28
문항 5-14	4.00	3.00	5.00	3.92	1.29

## 다. 3차 델파이 조사

3차 설문지는 2차 델파이 설문에 응답한 전문가에게만 발송하였고 회수율은 100%로 나타났다. 이 설문지는 2차의 설문지를 되풀이하였으나 2차 때의 응답 결과인 중앙치와 사분점간의 범위를 산출하여 제시해 주었다. 즉, 각 설문지 항목에 중앙치는 Md로, 사분점간의 범위는 [ ]로, 해당 응답자의 응답은 x로 표시하고 다시 응답할 수 있도록 칸을 마련하였다. 이를 통해 대다수의 의견과 본인의 의견을 비교할 수 있도록 하였는데, 본인의 응답이 사분점간의 범위를 벗어났을 경우에는 대다수의 의견과 달리하는 그 이유를 밝히도록 하였다. 3차 델파이 설문지를 분석한 결과는 다음과 같다.

### 1) 인정제도 관리 주체의 개선안에 대한 델파이 조사 결과

델파이 조사에서 나온 결과 자료의 분석은 2차와 3차의 것을 중심으로 이루어졌으며, 질문지 각 항목에 관한 조사 참여자의 합의는 표준편차로 분석하였다. 이 연구에 델파이 조사 방법을 적용한 목적 중의 하나는 토론 참여자들의 응답이 회를 거듭함에 따라 수렴하도록 하기 위한 것으로써 수렴에 대한 분석은 제2차와 제3차의 각 항목에 대한 응답의 분산비로 측정하였다. 토론 참여자간의 합의 정도를 각 영역의 범주별로 알아보았으며 그 결과는 다음과 같다.

<표 III-5> '시·도교육청 개발 인정도서의 관리 주체 개선안'에 대한 분석 결과

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(1) 고시 교과목은 교육부 직속 전담기관을 설치하여 관리한다.	4.36	1.04	4.52	0.77
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발하고, 시·도교육청에서 관리한다.	4.12	0.88	4.12	0.88
(3) 교과서 관련 전문기관에서 위탁 관리한다(한국교과서연구재단, 한국과학창의재단, 한국직업능력개발원 등).	3.80	1.26	3.76	1.13
(4) 시·도교육청에서 관리하되, 교육청 내에 업무 전담부서를 설치한다.	2.92	1.26	3.83	1.18

※ 주) 3차 델파이 응답의 표준편차 중에서 볼드체로 표시한 부분이 2차 대비 긍정적인 합의 결과를 표시한 것이다.

위의 표에서 보는 바와 같이, 현재의 시·도교육청 개발 인정도서의 관리 주체 개선안에 대한 전문가들의 의견 수렴 정도에 있어서 긍정적인 합의를 이루면서 가장 지지를 받는 개선안이 제시되었다. 즉 ‘고시 교과목은 교육부 직속 전담기관을 설치하여 관리’하는 안이 바로 그것이다. 이러한 결과는 현재의 시·도교육청에서 전담부서를 두어 관리를 하고 있지만 여러가지 어려운 점으로 인하여 기피하고 있는 것으로 사료된다.

<표 III-6> ‘인정도서 중, 심사도서의 관리 주체 개선안’에 대한 델파이 분석결과

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(1) 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도록 한다.	4.12	1.13	4.28	0.84
(2) 교육부 관련 인정도서 업무 전담기관에 위탁한다(한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원 등).	4.00	1.12	3.88	1.17
(3) 시·도교육청에서 관리하되, 교과서 업무 전담부서를 설치하여 운영한다.	2.76	1.20	2.64	0.95
(4) 심사 전에 ‘사전 감수 인증제’를 도입하되, 시·도교육청에서 관리한다.	2.64	0.99	2.76	0.93

※ 주) 3차 델파이 응답의 표준편차 중에서 볼드체로 표시한 부분이 2차 대비 긍정적인 합의 결과를 표시한 것이다.

‘현 인정도서 중, 심사도서의 관리 주체 개선안’에 대한 델파이 조사 결과, 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도록 하는 1안이 가장 많은 지지를 얻었으며, 의견 수렴도 긍정적이었다.

## 2) 인정도서의 개발 방법에 대한 델파이 조사 결과

인정도서를 개발하는 방법에 대하여 5가지 항목에 걸쳐서 델파이 조사를 한 결과 다음 <표 III-7>과 같이 나타났다. 즉, 인정도서 개발 방법에 대한 개선안으로 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발하는 것을 가장 선호하였고, 델파이 전문가들 간에 긍정적인 수렴을 이루었다.



<표 III-7> '인정도서 개발 방법'에 대한 델파이 분석결과

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(1) 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발한다.	4.04	1.24	4.16	1.11
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발한다.	4.12	0.78	4.04	0.89
(3) 교육부에서 국정 교과서 형태로 직접 개발한다.	2.64	1.22	2.36	1.08
(4) 교과서 개발 관련 전문기관에 위탁하여 개발한다.	3.80	1.00	3.75	0.94
(5) 교과 관련 학회에 의뢰하여 개발한다.	2.64	1.04	2.46	0.93

※ 주) 3차 델파이 응답의 표준편차 중에서 볼드체로 표시한 부분이 2차 대비 긍정적인 합의 결과를 표시한 것이다.

### 3) 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안에 대한 델파이 분석

인정도서의 심사 방법에 대한 전문가들의 의견을 분석한 결과, 다음 표와 같은 결과를 얻었다.

<표 III-8> '인정도서 심사 방법'에 대한 델파이 분석결과

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(1) 현행처럼 검정심사 기준 및 절차에 준하여 심사하도록 한다.	3.28	1.17	3.36	1.04
(2) 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화한다.	3.72	1.14	3.80	1.04
(3) 교과목의 특성, 심사기관의 상황 등에 따라 재택심사와 합숙심사를 선택 또는 병행하도록 한다.	4.32	0.85	4.32	0.85
(4) '교과용도서에 관한 규정' 제14조③항 도서에 대해서도 질 관리를 위해 심사(심의)과정을 반드시 거치도록 한다.	3.96	1.10	4.04	1.10
(5) 심사(심의)위원 구성 및 운영방식에 대해서는 시·도 인정도서심의회규칙에 따르도록 한다.	3.76	1.05	3.84	1.14

※ 주) 3차 델파이 응답의 표준편차 중에서 볼드체로 표시한 부분이 2차 대비 긍정적인 합의 결과를 표시한 것이다.

인정도서 심사 방법의 개선안에 대한 델파이 전문가들의 의견은 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화하는 것을 가장 선호하였고, 긍정적인 합의를 이루었다. 현행의 인정도서 심사 방법은 검정 심사에 준하여 이루어졌기 때문에 인정도서의 취지를 살리지 못한 것으로 판단한 결과이다.

#### 4) 인정제도의 질 관리의 개선안에 대한 델파이 분석

인정제도의 질 관리 방법에 대한 개선안은 무엇인지에 대해 2가지 항목으로 나누어서 델파이 전문가들에게 설문한 결과 다음 표와 같은 결과를 얻었다. 즉, 개발지원금, 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 하는 4안과, 교과목별 시·도교육청 분담 개발 방법을 개선하도록 하는 5안이 가장 높은 지지를 받았다. 따라서 시·도교육청에서 자체 개발하는 인정도서의 경우, 개발 지원금과 개발 기간 확보가 시급한 것으로 보인다.

<표 III-9> 시·도교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안에 대한 델파이 분석결과

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(1) 교과서 개발 전문가 양성 프로그램을 개설하여 집필진, 심사진들이 반드시 연수 과정을 이수 후 교과서 개발 및 심사에 참여할 수 있도록 자격 요건을 강화한다 (한국교과서연구재단의 교사 연수 프로그램과 연계).	4.16	1.03	4.12	0.88
(2) ‘교과용도서’에 관한 규정’을 개정하여 개발도서의 인정 절차를 심사도서와 구분하여 수정·보완을 강화하도록 한다.	4.12	1.01	4.12	0.97
(3) 감수과정을 의무적으로 거치도록 하며 감수기간을 충분히 확보하여 강화하도록 한다.	4.24	0.78	4.28	0.68
(4) 개발지원금, 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 한다.	4.84	0.37	4.96	0.20
(5) 교과목별 시·도교육청 분담 개발 방법을 개선하도록 한다.	4.36	1.04	4.54	0.88

※ 주) 3차 델파이 응답의 표준편차 중에서 볼드체로 표시한 부분이 2차 대비 긍정적인 합의 결과를 표시한 것이다.

현행 시·도교육청에서 심사하고 있는 인정도서의 질 관리 개선안에 대해 델파이 조사를 분석한 결과, 다음 <표 III-10>과 같은 결과를 얻었다. 즉, 인정 심사 도서의 질 관리 방법으로 가장 높은 지지를 받은 것은, 7안의 기초조사, 본심사, 감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 하는 것과, 3안의 심사(심의)위원, 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 하는 것이었다. 인정도서의 질 관리를 위해서는 심사기간의 충분한 확보와 질 높은 심사위원의 위촉이 이루어져 내용 오류에 대한 논란을 줄여야 한다는 공감대를 이룬 것으로 해석된다.

<표 III-10> 시·도교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안에 대한 델파이 분석결과

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(1) 인정심사를 전문기관에 일괄 위탁한다(한국교육과정평가원, 한국교과서연구재단, 한국직업능력개발원 등).	4.20	1.16	4.36	<b>0.99</b>
(2) 시·도교육청이 교과서 전담팀(부서)을 신설하여 운영한다.	3.04	1.31	2.80	<b>1.08</b>
(3) 심사(심의)위원, 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 한다.	4.40	0.76	4.52	<b>0.65</b>
(4) 예비 심사제를 도입한다(어느 한 단원만의 내용을 정밀 분석하고, 일정 수준 이상의 오류가 있는 것은 본심 제출을 불허하도록 한다. 단, 심사할 해당 단원은 제출일 직전에 통보한다).	3.04	1.21	2.88	<b>1.09</b>
(5) 교과서 심의제의 한계를 보완하고, 내용 오류와 편향성 등의 문제를 해결하기 위하여 공개 심의를 할 수 있도록 한다(심의본을 온라인으로 제공하여 비평을 공개적으로 받아 심의에 참조).	3.16	1.38	2.88	<b>1.01</b>
(6) 감수를 의무적으로 실시하고 강화하도록 한다.	4.04	1.06	4.24	<b>0.78</b>
(7) 기초조사, 본심사, 감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 한다.	4.64	0.64	4.76	<b>0.52</b>

※ 주) 3차 델파이 응답의 표준편차 중에서 볼드체로 표시한 부분이 2차 대비 긍정적인 합의 결과를 표시한 것이다.

### 5) 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안에 대한 델파이 분석

창의·인성교육, 행복한 교육 등 시대가 요구하는 정신을 살리기 위해 교과서의 편찬·개발 제도는 어떠해야 한다고 생각하는지에 대해 델파이 조사를 한 결과 다음 <표 III-11>과 같은 결과를 얻었다.

<표 III-11> 교과용도서의 개선 방안에 대한 델파이 분석 결과

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(1) 교과용도서의 구분을 다음과 같이 개편한다. ○ 국정제: 교육부와 시·도교육청이 편찬·개발(현 인정제인 특목고 및 특성화고 인정도서 포함) ○ 검정제: 심사와 합격 판정을 하는 모든 도서(현 중학교 및 일반계 고등학교 인정도서 포함) ○ 인정제: 신고제인 현 학교 창설 과목만 해당	4.12	0.88	4.16	0.80
(2) 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명확히 하도록 한다.	4.48	0.97	4.60	0.71
(3) ‘교과용도서에 관한 규정’에 국·검·인정 구분고시의 원칙과 절차를 명시한다.	4.60	0.65	4.76	0.52
(4) 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고시한다.	4.48	0.59	4.68	0.48
(5) 교과서 선정을 개별학교 단위에서 지역단위로 바꾼다.	2.80	1.53	2.68	1.28
(6) 교과서 개발 및 심사 참여자들에게 인센티브를 부여한다.	4.16	0.89	4.24	0.83
(7) 교과서 개발은 학년별로 순차적으로 하되, 그 기간(저작-심의-생산)은 각각 최소 3년 이상으로 하도록 정책을 안정화시킨다.	4.28	1.14	4.54	0.82

구 분	2회 델파이 분석 결과		3회 델파이 분석 결과	
	평균	표준편차	평균	표준편차
(8) 국가 교육과정에 제시된 과목이면 무조건 모두 교과서를 공급하기보다는 전문 교과와 같은 경우는 과목의 특성과 선택 상황 등에 따라 시중의 자료를 사용하거나 학교가 자체 개발할 수 있도록 한다.	4.16	0.94	4.16	<b>0.85</b>
(9) 교육과정 개정과 상관없이, 교과용도서 사용주기를 5년 이상으로 하여 안정성을 확보하고, 차기 개발의 시기를 예측할 수 있도록 한다.	4.52	0.92	4.48	0.92
(10) 교육과정 수시 개정에 따른 교과용도서의 전면 개편보다는 수정·보완 중심으로 가능하도록 한다.	4.56	0.77	4.52	0.87
(11) 인정도서의 취지에 맞게 창의적 체험활동 및 범교과주제 관련 교과서를 인정할 수 있도록 한다.	3.76	1.33	3.64	<b>1.22</b>
(12) 인정도서 중 개발도서는 ‘교과용도서’에 관한 규정’의 제14조③항 도서만으로 제한한다.	3.92	0.81	3.80	<b>0.65</b>
(13) 초·중학교 교과서 무상공급으로 인한 예산 낭비 및 교과서 선정의 공정성을 위하여 교과용도서 무상공급 예산을 학교기본운영비로 편성하도록 한다.	3.72	1.28	3.80	<b>1.08</b>
(14) 검·인정 교과서 심의에 사용되는 비용 중 관리자의 인건비와 위원 수당은 국가가 부담하여 발행사의 부담을 경감한다.	3.92	1.29	4.00	<b>1.04</b>

※ 주) 3차 델파이 응답의 표준편차 중에서 볼드체로 표시한 부분이 2차 대비 긍정적인 합의 결과를 표시한 것이다.

전반적으로 교과용도서의 제도 개선을 위한 방안에 대해 델파이 전문가들이 긍정적인 의견 수렴을 이루면서 가장 지지를 얻은 상위 3가지는 다음과 같다. ‘교과용도서’에 관한 규정’에 국·검·인정 구분고시의 원칙과 절차를 명시하는 3안과, 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고

시하는 4안, 그리고 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명확히 하도록 하는 2안이 바로 그것이다. 이러한 결과는 현행의 교과용도서 구분고시의 원칙과 절차가 불분명하다는 것이며, 국정 검정 인정의 구분이 교과 특성을 반영하지 못한다는 것을 반증하는 결과이다. 따라서 이러한 안에 대해서는 심도있는 논의를 통해 분명한 개선이 필요하다.

### 3. 인정제도에 대한 전문가 델파이 조사의 결과

인정제도에 대한 문제점을 진단하고 이를 개선할 수 있는 방안에 대해 델파이 전문가 25명을 대상으로 3차에 걸쳐 설문 조사한 결과를 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 인정제도 관리 주체의 개선안에 대한 것 중에서, 시·도교육청 개발 인정도서의 관리 주체 개선안으로, 고시 교과목은 교육부 직속 전담기관을 설치하여 관리해야 하는 것으로 제안한다. 또한 인정도서 중, 심사도서의 관리 주체 개선안으로는 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도록 함을 제안한다. 이러한 의견에는 교육부 직속 전담기관에서 개발의 일관성, 공정성 유지를 꼭 해야함이 의견으로 제시되었다.

둘째, 인정도서의 개발 방법에 대한 개선안으로, 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발하는 것으로 제안한다.

셋째, 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안으로, 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화 하는 것을 제안한다.

넷째, 인정제도의 질 관리에 대한 개선안 중에서, 시·도교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안으로, 인정도서 개발 지원금과 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 하고, 교과목별 시·도교육청 분담 개발 방법을 개선할 것을 제안한다.

다섯째, 시·도교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안으로, 기초조사·본심사·감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 하며, 심사(심의)위원 및 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 할 것을 제안한다.

마지막으로, 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안으로, '교과용도서에 관한 규정'에 국·검·인정 구분고시의 원칙과 절차를 명시하고, 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고시할 것이며, 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명확히 할 것을 제안한다.



## IV. 인정제 발전을 위한 논의의 방향

1. 좋은 교과서의 특성과 편찬·개발 조건 탐색
2. 교과서 이해관계자의 역할 규명
3. 교과서 구분고시의 재개념화





## IV. 인정제 발전을 위한 논의의 방향

### 1. 좋은 교과서의 특성과 편찬·개발 조건 탐색

정부가 행복교육과 교과서 완결학습체제를 새로운 교육정책 비전으로 천명한 뒤, 이제는 교과서 정책과 발행 시장 및 학교 교육과정 운영 방법 등 모든 부문에서 전략적 변곡점(strategic inflection point)에 와 있다. 이 변곡점은 어떠한 조직이든 비전을 달성하기 위해서는 극적인 변화가 필요한데 이러한 시점을 말하는 것이다. 변곡점은 새로운 경쟁자, 기술 등의 등장으로 기반 환경의 판이 근본적으로 변하는 시기에 나타난다. 앞으로 교육계의 판을 뒤흔들 새로운 경쟁자는 바로 인터넷이다. 학교 교육의 효율성과 효과성에 의문을 제기하는 상황이 인터넷에서 비롯된다. 이미 정부가 발표한 ‘스마트 교육’을 위한 교과서는 이러한 환경을 수용하는 변곡점에 대한 가치 있는 미래 정책이라 할 수 있다.

앞으로 우리가 국제 사회에서 미래 사회를 더욱 발전시켜 나가기 위해서는 창의적인 지식과 유연한 시스템이 필요하다. 미래 교육을 위해서는 교육 시스템의 미시적 조정을 넘어 기반 체제에 대한 거시적인 변혁을 이루어야 한다. 그것은 우리가 이루고자 하는 가치와 만들어 내려고 하는 비전을 공유하고, 그러한 미래를 선명하게 담아낼 수 있는 좋은 교과서에 기반을 둘 것이다. 교육은 미래 사회를 열어가기 위한 길을 닦는 일이기 때문이다.

정부가 교과서 완결학습체제와 학습부담경감 방향으로 혁신하고자 하는 정책 목표도 좋은 교과서를 공급한다는 전제 하에서 가능한 일이다.<sup>11)</sup> 좋은 교과서의 특성을 다음 표와 같이 ‘다양성, 창의성, 완결성, 정확성, 균형성, 경제성’으로 상정하고자 한다. 교육부가 밝힌 교과서 선진화 방향이 ‘다양하고 창의적인 교과서를 활용하여 자기 주도적으로 학습을 완결할 수 있는 교과서’이고, 현재 사회적 쟁점인 교과서의 오류와 편향성이 없어야 한다.

교과서의 ‘내용 구성과 설명, 편집 체제, 교수학습 방법’을 다양하게 하는 것은 필요한데, 어떤 이념이나 가치를 다양하게 하는 데에는 주의할 점이 있다. 예를 들면, 국사 교과서를 좌향에서 우향까지 여러 종이 있다고 하자. 이 모든 교과서

11) 좋은 교과서와 편수 방향에 대한 최근의 관점은 한국교과서연구재단이 시행한 2013 교과용도서 개발 전문가 양성 과정 직무연수(제3, 4기)의 교재 중 김만곤의 ‘좋은 교과서의 의미와 구현 방향’에 잘 나타나 있다. 이 글에는 현 정부가 천명한 교과서 완결학습 체제의 원형에 대한 당국자의 인터뷰 내용이 있어서, 앞으로 교과서 편찬·개발 정책 방향도 전망해 볼 수 있다.

를 한눈에 비교해 보면 책마다 이념이 달라서 각각 다양하다고 할 수 있다. 그 중 어느 한 책이 좌와 우를 모두 포함하지 않고 어느 한 방향에 집중한다면, 그것을 선택한 학교의 학생들은 다양한 관점이 아니라 어느 한쪽으로 편향된 것을 배우게 된다. 그러므로 이념과 관점이 다양한 교과서라는 특성은 꼭 균형성과 같이 연계시켜 보아야 한다. 교육과정을 개정하여 교과서를 새로 개발할 때, 기간본의 체제나 내용을 그대로 살려 놓으면 심의회나 학교가 보고 자칫 창의성이 없다고 판단할 수도 있다. 물론 기간본과 그대로 같으면 새로운 것을 찾는 노력을 하지 않았다고 할 수 있지만, 그동안 학교에서 이미 실제로 검증된 교과서가 더 안정성을 유지할 수도 있다.

특히 교육과정의 학습 요소가 크게 달라지지 않으면 꼭 신편을 개발해야 하는 것도 아니다. 갈수록 더 창의적인 교과서를 개발해야 하는 것은 맞지만, 실체가 분명하지 않은 창의성을 근거로 (부적격) 판정하는 것은 재론의 여지가 있다. 창의적 학습은 비판적인 사고를 안내하는 교과서와 개방적인 교수관을 가진 교사, 그리고 교과서 암기를 공부하고 생각하는 대신에 끝없이 의문을 갖고 현상을 탐구하려고 하는 학생의 태도가 어우러져야 한다. 사회 환경이 변하면서 학생들의 인식체계도 과거 객관주의에서 현대 구성주의로 달라지고 있다. 교과서 내용을 무조건 정답이라고 생각하지 않고, 자신의 경험과 선지식을 배경으로 새로운 의미를 만들어 가고자 하는 학생들을 교과서가 가로 막지 말아야 한다.

교과서의 완결성은 오해하기 쉬운 개념이다. 교과서 안에 모든 것을 다 담아 낼 수는 없다. 교과서 완결 학습 체제의 기본 아이디어는 ‘학생들이 교과서를 가지고 필요한 공부를 하고, 교과서를 잘 활용하여 공부하면 상급학교에 진학하는 데 어려움이 없도록 하자는 것’이었다. 그리고 완결학습이란 ‘교과서만 가지고 공부해도 학교 시험이든 상급학교 진학시험이든 얼마든지 치를 수 있어서 별도의 사교육이 필요 없다는 뜻으로, 교과서만 가지고 공부하면 진학과 관련해서는 충분하다는 뜻이지 지식의 완결이라는 말은 아니다.’ 라고 하였다.<sup>12)</sup> 이 개념은 교과서가 ‘시험 준비 가능, 자기주도 학습 가능’이라는 두 가지 의미를 내포한다는 것이다. 이를 위해서는 교과서 내용을 알기 쉽게 설명할 뿐만 아니라 다양한 평가 자료도 제시하여 학습자가 자기 스스로 공부할 수 있도록 해야 한다. 저작자는 학생들이 어떤 내용을 특히 어려워하고, 또 어떤 과정을 거쳐 이해를 해 가는지를 연구하여야 완결형 교과서를 개발할 수 있다. 발행사가 평소에 투자를 해야 할 사안이다.

12) 김만곤(2014), 좋은 교과서 좌담회에서 김재춘 교수가 한 발언임

<표 IV-1> 좋은 교과서의 특성과 편찬·개발 조건

좋은 교과서의 질적 요소		좋은 교과서 편찬·개발 조건	
다양성	내용 구성의 다양성	III →	<ul style="list-style-type: none"> <li>저작자가 교육과정을 다양하게 해석할 수 있도록 심의 과정에서 교육과정 일치 여부를 유연하게 판단한다.</li> <li>이념이나 사관은 책 간은 다양하여도 어느 한 책 내에서는 편향적일 수 있으므로, 심의회는 책 내 균형 여부를 반드시 확인해야 한다.</li> </ul>
	편집 체제의 다양성		
	교수학습 방법의 다양성		
창의성	새로운 교과서 모형	III →	<ul style="list-style-type: none"> <li>학습자의 능동적 참여와 창의적 사고를 학습의 최대 목표로 설정하고, 교과서 내용을 가치 판단의 절대 기준으로 삼지 않도록 지도한다.</li> <li>교육과정 내용 체제를 재구성하고, 정통적인 교과서상을 해체하여 실험적인 교과서를 만들어도 심의 판정에 불리하지 않도록 한다.</li> </ul>
	창의적 학습 과정 전개		
	교과서 중심 정답주의 탈피		
완결성	충분한 내용 설명	III →	<ul style="list-style-type: none"> <li>교과서에 있는 내용만 이해하여도 시험을 보는 데 충분하게 활용할 수 있도록 다양한 평가 사례까지 제시하여 별도 문제집이나 사교육 수요를 대체하도록 한다.</li> <li>교과서 내용을 학생이 쉽게 이해할 수 있도록 설명하고, 스스로 학습할 수 있도록 그 과정을 체계적으로 제시한다.</li> </ul>
	다양한 평가자료 제시		
	자발적 학습 과정 유도		
정확성	오류 없는 사실과 개념	III →	<ul style="list-style-type: none"> <li>틀리고 일방적 주장만 하는 교과서는 국민의 지적 수준을 낮추게 되므로, 개발과 심의 과정에서 오류만큼은 꼭 찾아내야 한다.</li> <li>교과서 암기식 학습문화에서 교과서는 글쓰기의 전형이 되므로, 심의과정에서 문장 분석까지 하여 좋은 글이 되도록 유도해야 한다.</li> </ul>
	실증 가능한 이론 체계		
	문법과 논리에 맞는 문장		
균형성	내용 구성의 균형	III →	<ul style="list-style-type: none"> <li>설명과 활동을 적절하게 조화시켜 다양한 학습 방법을 고르게 경험할 수 있도록 한다.</li> <li>심의회는 이념·가치·사관이 특정한 쪽으로 편향되었는지 여부를 정밀하게 분석해야 한다.</li> </ul>
	이념·가치의 균형		
경제성	학습 과정의 효율성	III →	<ul style="list-style-type: none"> <li>여러 가지 과목을 동시에 공부해야 하는 학생이 제한된 시간의 학습으로 최대의 효과를 얻을 수 있도록 학습 과정을 최적화시킨다.</li> <li>교과서를 무상으로 공급하면 학교나 학부모는 직접 부담을 하지 않지만, 그 예산은 모두 국민의 세금이므로 학교가 선정할 때 책 값을 비교하여 최소 비용으로 하도록 한다.</li> </ul>
	도서 가격의 경제성		

정확성과 균형성은 현재 우리 사회가 교과서에 대하여 갖는 최고의 관심사이다. 교과서는 최소한 틀린 내용을 가르쳐서는 안 된다는 것이 국민의 공론이다. 오류는 주로 사실 관계를 확인하지 않고 기술한 것이고, 개념이나 이론을 통설과 달리 설명하는 사례도 있다. 교과서 문장은 학생들의 글쓰기 모형이 된다. 문법과 논리에 맞는 문장으로 제시해야 논술 공부에도 도움이 된다. 이러한 오류 문제는 저작 과정에서 확인을 충분하게 하지 않고 기술하는 데에서 비롯된다. 교과서를 정확하게 기술하는 것은 질 관리의 초점이 되기 때문에 저자와 편집자가 공동으로 대응해야 할 과제이다.

균형성도 정확성과 같이 교과서의 질을 결정하는 기본 요인이다. 우리 사회의 교과서 논쟁은 주로 이 균형성과 편향성 사이에서 비롯된다. 특히 이념과 가치 등 문화적 배경을 안고 있는 과목의 교과서는 어느 특정 관점을 지지하는 편향성이 가장 중요한 쟁점이 된다. 검·인정 교과서 심사위원회는 대북관계나 종교 및 우리 역사 인식 등에서 편향성이 있는지 여부를 정밀하게 분석하고, 그 정도가 심할 경우 공통기준에 의거하여 부적격 판정을 내리게 된다. 이 문제는 저자가 사회 현상에 대한 균형 잡힌 시각을 유지한다면 처음부터 제기될 성질의 것이 아니다. 편찬·개발 과정에서 다양한 이해 관계자들의 검토를 받아 편향 여부를 확인하는 것이 꼭 필요한 일이다.

교과서의 경제성도 중요한 가치 기준이다. 학교에서 교과서를 선정할 때 책마다 가격이 얼마인지 확인하여 상품의 질과 견주어 가면 경제적으로 판단해야 한다. 교과서의 경제성은 교수학습의 효율적 전개와 도서 가격의 합리적 책정이라는 두 가지 부문으로 논의한다. 교과서를 근거로 완결 학습을 하는 학생 처지에서 보면 제한된 학습 시간 내에 여러 과목을 동시에 공부해야 하므로, 학습의 효율성을 고려할 수밖에 없다. 이를 위한 교과서 구성 방법은 교육과정에 제시된 여러 학습 요소를 통합하여 유사한 내용을 중복시키지 않고 연계 학습을 하도록 하는 것이다. 통합적 접근을 하게 되면 현상을 전체적으로 파악하는 좋은 점뿐만 아니라, 세세한 요소에 얽매이지 않고 하나의 논리로 전체를 꿰뚫어 볼 수 있는 안목을 갖게 된다. 이 구성은 저자가 교육과정 전체를 얼마나 연결할 수 있는지 그 전문적 역량에 달려 있다.

교과서 대금을 학생이 직접 부담하지 않는다고, 교과서가 자유재는 아니다. 정부가 국민의 세금으로 편성한 교육예산에서 지출하는 것이 교과서 대금이다. 같은 조건이라면 더 저렴한 교과서를 선택하는 것이 합리적인 방법이다. 저작 과정의

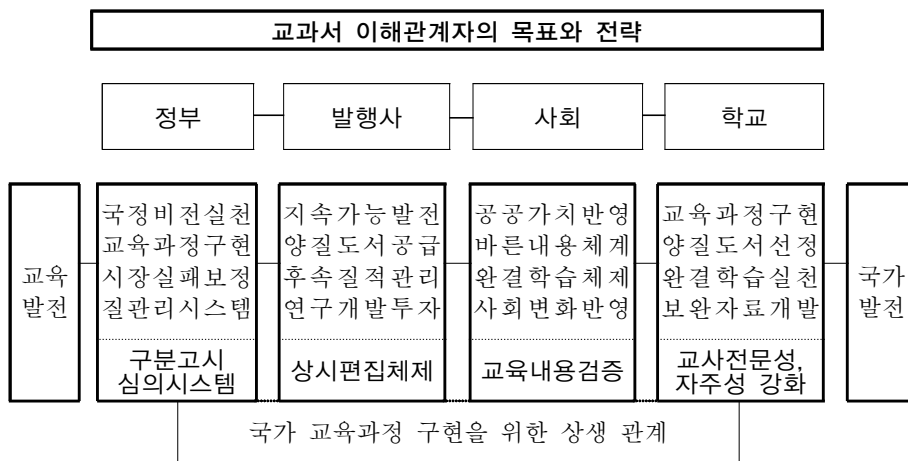
비용과 적정 이윤으로 계산되는 교과서 대금에는 유통 비용도 들어 있다. 만약 학교가 발행사와 직접 거래를 하여 교과서를 공급 받는다면 가격도 그만큼 낮출 수 있을 것이다.

여기에서 논의한 좋은 교과서의 가치 기준인 ‘다양성, 창의성, 완결성, 정확성, 균형성, 경제성’ 중에는 동반관계도 있고 상반관계도 있다. 사물을 정확하게 보면 균형을 유지하기 쉽고, 창의성을 발휘하면 다양한 결과를 얻을 수 있다. 그러나 이런 동반관계에 비하여 균형성과 정확성을 지나치게 강조하면 창의성과 다양성이 줄어들 수도 있고, 정확성을 정밀하게 분석하기 시작하면 저자의 전문성과 엇갈릴 수도 있다. 교과목의 특성에 따라 더 강조할 키워드가 다르다. 내용 중심 교과서는 정확성을 중요시하고, 기능 중심 교과서는 창의성을 우선 가치로 본다. 그러므로 검·인정 교과서를 심의할 때도 특성에 맞도록 기준을 유연하게 적용해야 한다. 문제는 유연한 심의와 걸려 내지 못하는 오류를 어떻게 대체 관계로 볼 수 있는가 하는 점이다. 교육계나 사회는 교과서 심의를 할 때 정부가 지나치게 규제와 간섭을 하지 않기를 바라는 이른바 시장 자유주의를 지지하면서도, 어쨌든 교과서의 오류와 편향성은 수용할 수 없기 때문에 반드시 바로 잡아야 한다는 주문을 동시에 한다. 그러므로 정부는 인정제 확대 정책을 펼쳐 나가려면 유연한 심의와 정밀한 오류 검색이라는 다소 상반된 가치를 모두 실현하는 시스템을 구축해야 한다.

또 한 가지 유념할 사안은 교과서로 공부하면 수능시험에 충분히 대처할 수 있다는 이른바 교과서 완결학습이 자칫하면 교과서 내용 암기주의로 흐를 가능성이 있다는 점이다. 교과서는 발행과 사용 사이에 시차가 있기 때문에 급변하는 사회 상황을 실시간으로 반영하지 못한다. 그런데도 시험 문제를 교과서 내용대로 출제하고, 그것이 실제 현상과 같지 않아도 (교과서에 있으니까) 정답이라고 공식적으로 발표하는 것은 비실용적 형식주의에 따른 반(反)자기주도적 암기학습을 유발하기 쉽다. 이것은 정부가 천명한 교과서 완결학습을 훼손시키는 처사이다. 그러므로 교과서를 심의할 때 교과서의 정확성을 위하여 시의성이 강한 사실 자료의 가치까지 판단해 봐야 한다. 그러면 이러한 교과서의 가치를 구현하기 위한 이해관계자의 역할은 무엇인지 보자.

## 2. 교과서 이해관계자의 역할 규명

인정제 시스템 개선 방안을 논의하려면 먼저 교과서 관련 이해 당사자들의 역할이 무엇일지 생각해 보아야 한다. 어떠한 정책 시스템이라도 정부와 시장 및 사회가 이해 갈등을 예방하고 모두 공유할 수 있는 목표를 이루는 데 있어서는 최적의 규칙과 실행력을 갖추어야 성공할 수 있다. 그러므로 교과서를 이끌어 가는 심층 기반인 ‘정부, 발행사, 사회, 학교’의 기대 역할을 다음 그림과 같이 상정하고, 교과서 발전을 위하여 정부와 발행사 및 학교가 동참할 시스템을 어떻게 발전시켜 나가야 할지 정리해 볼 필요가 있다. 이 상황에서 교육발전 - 국가발전이라는 기본 가치에는 누구나 동의하겠지만, 그 실행 방안은 서로 다를 수 있다. 인정제 개선 논의의 다원성은 바로 배경에 따른 결과이다. 그럼 관련 이해관계자들이 추구하는 가치와 그것을 실현하기 위하여 사용할 수 있는 방법이 무엇인지 다음 그림과 같이 논의하기로 한다.



[그림 IV-1] 교과서 이해관계자의 역할

첫째, 정부는 국정비전과 교육과정을 구현하기 위한 교과서 정책을 펴나가는 데, 그 방법은 교과서 구분고시와 교과용도서 심의 시스템이다. 자유시장경제 체제에서 정부는 ‘입법자·심판자·규제자·배려자·생산자’ 역할을 한다. 시장이 작동할 수 있는 게임의 규칙을 만들어 문제 사태를 해결하기 위한 판정을 하고 위법 여부에 따라 일정 행위를 제재하고, 시장 경쟁 과정에서 소외된 사람을 위한 복지

혜택을 주며, 시장이 실패하여 다 하지 못하는 재화와 용역을 생산하는 것이 정부의 역할과 책임이다. 이 모든 것은 국민이 행복하게 살 수 있도록 국가 사회의 질적 수준을 드높이는 일이다. 교과서 정책도 이와 같다. 구분고시와 편찬시스템을 제정하고, 심사를 통해 교과서 사용 여부를 판정하고, 문제 도서는 발행 제한 조치도 할 수 있고, 교과서 무상 공급으로 민생을 지원하며, 경제성이 없어서 시장이 생산하지 않는 소수 선택 교과서를 직접 생산한다. 물론 이 모든 정책은 헌법상 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성 원칙하에 이루어진다.

정부는 시장이 교과서 개발을 체계적인 과정에 따라 해 나갈 수 있도록 교육과정 정책 시스템을 정상적으로 운영해야 한다. 교육과정을 정상적으로 운영한다는 것은 개정 내용과 적용 일정을 시장이 예측할 수 있도록 하는 것이다. 교육과정을 개정할 때마다 특정 과목의 폐지와 신설이 이어지고, 학습량을 줄인다는 취지에 따라 내용 체제가 많이 달라지기도 한다. 교과와 배경 학문이 그때마다 달라지는 것도 아니고, 변화되는 사회 현상을 바로 도입하는 것도 아닌데도 그러하다. 당연히 교과서는 전면 신편으로 개발해야 한다. 교과서 내용은 창의성이라는 평가 기준 때문에 새로운 것으로 바뀌어야 한다. 그동안 검증된 지식과 경험도 더 이상 축적해 나갈 수 없는데, 어떻게 좋은 교과서를 끊임없이 개발할 수 있겠는가.

둘째, 교과서 발행사는 민간 기업이므로 지속가능발전을 비전으로 삼고, 양질의 도서 공급이라는 전략적 경영을 하려고 할 것이다. 김·인정 교과서 경쟁 체제에서는 소비자가 상품 자체와 후속 서비스를 신뢰하고 선택해 주어야 살아남을 수 있다. 학교가 바라는 좋은 교과서를 공급한 뒤, 끊임없이 질 관리 서비스를 하는 기업은 다음 교육과정기에도 시장 지배력을 유지할 수 있다.<sup>13)</sup> 교과서는 다른 재화나 서비스와 달리 그 효과가 오랫동안 수많은 학생들에 전해지는 특이한 상품이다. 오류와 편향으로 채워진 교과서는 국민의 지적 수준을 저하시키고, 신념 체제를 오염시켜 국가적 이익을 침해한다. 사회는 발행사가 발전해야 좋은 교과서를 공급할 수 있다고 시장을 지원하면서도 그 책무성을 엄정하게 요구해야 한다.

발행사는 교육과정의 취지와 최신 교육이론 및 학생문화를 이해하여 교과서의 컨셉(concept)을 명확하게 세워야 한다. 정부가 교육과정 내용을 안정적으로 운영하고, 교과서 개발 일정을 여유있게 하여도 개발자가 제대로 활용하지 못하면 소

---

13) 김·인정 교과서를 선정하는 기준으로 교사들은 ‘가르치고 배우기 좋은 교과서’를 첫째로 꼽고, 출판사 브랜드와 판촉 전략 및 저자의 명성 등은 크게 고려하지 않는다고 하였다.

용이 없다. 사실 이러한 일은 해내기가 매우 어렵다. 저자와 발행사가 공유할 수 있는 비전과 전략을 세우기가 그리 쉽지 않다. 교육과 교육과정에 대한 컨셉이 일치하지 않기 때문이다. 발행사들은 더 좋은 교과서를 개발하기 위하여 서로 협정을 맺어 인력 교류도 해 볼 수 있다. 학교 현장에서는 발행사와 저자가 교과서를 공급한 뒤에도 학습 자료를 계속 개발하여 학교에 공급해 주기를 바라고 있다. 만약 정부가 이미 밝힌대로 디지털 교과서를 전면 도입한다면 발행사는 기초 투자와 지속적인 유지 관리를 위한 비용을 많이 투자해야 할 것이다. 어느 출판사라도 모든 교과목을 그렇게 할 수는 없는 형편이니, 몇 개 기업이 컨소시엄을 결성하여 특화된 부문에 집중 투자를 하는 것이 e-learning 시대의 새로운 경영 전략이 될 것이다.

셋째, 사회는 공공가치를 반영한 바른 내용으로 교육하기를 기대한다. 특히 사교육이 극심한 상황을 타개하기 위해서는 학생이 교과서만 가지고도 완결 학습을 할 수 있다면 사회적 호응을 얻을 수 있다. 물론 사회가 급격하게 변동해 가는 양상을 교과서가 담아내어 새 시대를 창출할 수 있는 인재 교육도 사회가 기대하는 중요한 요소일 것이다. 새로운 교과서가 공급되면, 사회는 그것이 어떤 가치와 무슨 내용을 담아 내고 있는지 관심을 가지고 분석하려 한다. 문제는 이해관계와 가치관 및 이념 체계가 다른 사회 집단이 서로 다른 의견을 내며 교과서에 반영해 주기를 요구할 경우에 교육계가 대처하기 쉽지 않다는 점이다.

넷째, 학교는 교육과정과 교과서에 대한 연구를 심도있게 하여 전문가로서 학생들을 이끌어 주며, 관련되는 사안에 대한 의견을 적극적으로 개진해야 한다. 이렇게 하는 것은 교과서가 학교를 통제하는 과거와 달리 학교가 교과서를 통제하는 학교 문화에서 가능한 일이다. 교사가 교육과정과 교과서에 대한 전문성을 가지고 직접 개발하고 선택하는 주체가 될 때 시장도 좋은 교과서를 공급하게 될 것이다. 더구나 앞으로 교과서 인정제가 계속 확대되면 교사가 직접 교과서를 개발하게 될 것이므로, 그를 위한 연수 체제가 필요하며 이를 통해 교과서 질 제고를 도모할 수 있을 것이다.<sup>14)</sup>

---

14) 한국교과서연구재단이 2011년부터 현재까지 매년 4회씩 운영하고 있는 교사 대상 교과서 연수는 학교의 전문성 향상을 위한 사업의 매우 좋은 모델이다. 앞으로 재단은 사·도교육청과 협약을 맺어 학교로 찾아가는 연수 프로그램을 기획하고, 이를 정부가 지원한다면 인정 중심의 교과서 정책 전환기에 학교의 큰 호응을 받을 수 있을 것이다.



교과서 제도를 개선하는 것은 정부와 시장 및 학교 등이 각각 추구하는 가치를 통합할 수 있는 교과서를 공급하려는 것이다. 특히 학습의 용이성을 중요하게 보는 학교의 교사와 학생들의 교과서관, 개방화, 다원화된 사회의 다양한 환경과 계속 빠르게 변화하는 시대 상황, 교과서에 실어 주기를 바라는 사회의 여론, 기업의 수익성을 배경으로 하면서 교과서 상품을 출시하는 민간 발행사의 경영 전략 등 서로 동행하기 어려운 조건까지 융합시켜야 하는 정부의 정책적 난점도 제도 개선 논의에서는 유념해야 할 일이다.

### 3. 교과서 구분고시의 재개념화

정부가 행사하는 교과서 정책의 핵심은 ‘구분고시와 검·인정 기준’이다. 이 두 가지의 공적 권위는 교과서에 대한 정부 관여 여부 및 시장의 자율성 정도를 결정하는 요인이다. 그러므로 정부가 교과서 구분고시를 할 때는 학교와 사회가 공감할 수 있는 기준과 논리적 배경 및 추정된 실제적 효과를 설명해야 한다. 앞으로 교과서 완결학습체제를 정착시키고 다양하고 창의적인 교과서를 공급하기 위하여 가장 효과적인 정책은 어떤 것인지 그 정책의 정당성을 확보하는 것과 연계된다.

교과용도서 구분고시의 분류는 원론적으로 볼 때 목적론과 기능론의 두 가지 준거로 나눌 수 있다. 목적론은 교과서 편찬·개발에 대한 정부 개입과 시장 자율 중에서 어느 가치를 구현하는 데 목적을 두는지를 말한다. 좋은 교과서를 개발하기 위하여 무엇을 더 중요한 수단 가치로 보는가에 따라 정책을 결정하는 것이다. 정부 개입을 줄이고 시장 자율을 높이는 것을 목적으로 한다면 구분고시는 국경에서 검정으로 다시 인정으로 나가게 된다.

기능론은 교과서 편찬·개발 과정에 나타나는 제반요소의 내용을 기준으로 구분하는 것이다. 여기서 말하는 기능이란 바로 관련 요소들이 편찬에 미치는 영향을 가리키는 것이다. 이 요소는 다음 표와 같이 ‘과목의 존재 원천, 저작권자, 심의결과’라는 세 부문으로 나눌 수 있다. 과목의 존재 원천은 그 과목이 어디에 규정되어 있는가를 말하는데, 교과서는 당연히 국가 교육과정 고시 문서에 들어 있는 과목을 기준으로 개발한다. 교육부는 그 과목별 교과서를 국정이나 검정 또는 인정으로 구분하여 고시한다. 그런데 교과용도서에 관한 규정 제14조는 ‘교육부장관이 정하여 고시하는 과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는

경우에는 .....’이라고 하여, 교육과정에 없지만 학교가 창설하는 과목도 교과서를 사용할 수 있도록 하고, 이를 인정도서라 하였다. 이러한 존재 근거를 기준으로 하면 인정은 ‘교육과정 비교시 과목’에 해당된다. 그리고 저작권자를 기준으로 국정과 검·인정으로 분류하는데, 교육청도 민간이 아닌 국가 기관이므로 교육청 개발 도서는 국정으로 분류하는 것이 맞다. 민간이 개발한 것은 검정이나 인정도서로 분류된다. 다음으로 심의결과를 기준으로 하면, 시장 진입 자체를 통제할 수 있는 것이 검정이고, 심의만 할 뿐 발행 금지 판정은 하지 않는 것이 국정이나 인정이다<sup>15)</sup>.

<표 IV-2> 교과서 구분고시의 분류 준거

1. 과목의 존재 원천	2. 저작권자	3. 심의결과
1.1. 교육부장관이 교육과정에 고시한 과목 : 국정/검정/인정	2.1. 교육부장관 : 국정	3.1. 비판정 : 국정/인정(교과용도서에 관한 규정 제14조③항)
1.2. 학교가 자체적으로 교육과정을 창설한 과목 : 인정(교과용도서에 관한 규정 제14조③항)	2.2. 민간 : 검정/인정	3.2. 적부판정(시장진입 제한) : 검정

그런데 교육부 고시 문서에는 검정과 인정을 비교하여 차이점을 밝힌 것이 없으므로, 우리는 교육부의 위탁을 받아 검정을 수행하는 한국교육과정평가원이 밝힌 검정제의 정의를 주목하고자 한다.<sup>16)</sup>

15) 이러한 해석은 독일 교과서 발행제도 연구에서도 볼 수 있다. ‘독일 교과서 제도는 행정법상 허가이며, 이는 허가유보부금지의 해제이자 재량행위로서 단순히 사용 여부만을 심사하는 것이 아니라 일정한 요건에 따라 그 내용의 적법 여부까지 심사하는 것이라는 점 등에 근거해 볼 때, 인정제가 아니라 검정제에 해당되는 것이라고 본다 (김덕근 외, 2012, p. 58).’ 단, 주별로 제도가 달라서 베를린, 함부르크, 자알란트주 등은 허가제를 완전히 포기하고 교과목협의회나 학교 협의회가 사용할 도서를 결정한다(동서, p. 65). 이것은 검정이 아닌 인정이라 할 것이다. 일본도 ‘검정’인데, 다만 국·검정 교과서가 존재하지 않거나 사용하는 것이 적당하지 않을 경우에는 다른 교과서를 사용할 수 있다(동서, pp. 77-80). 이 법규도 우리나라 규정과 동일한 구조를 갖고 있다.

16) 이 정의에서 밝히는 인정제의 특성은 시장 진입 제한도 하고 있는 현행 인정제와는 다르다. 물론 어느 정의도 교과용도서에 관한 규정을 통해 공식적으로 고시된 것은 아니다. 다만 검정을 위탁 받은 한국교육과정평가원이 교과서검정홈페이지라는 공식정보원에 천명하였기 때문에 교육부의 정책과 배치되는 것은 아니라고 이해한다(<http://tbh.kice.re.kr/servlet/tbh?cmd=main&Atop=2&Btop=1>).

검정제는 민간이 저작한 교과용도서에 대하여 국가 기관이 그 적합성 여부를 심사하여 해당 도서의 시장 진입 여부를 판정하는 제도로써 그 특성은 다음과 같음.

- 교과서의 저작 주체가 민간이라는 점에서 국정제와 다름.
- 개별 도서의 시장 진입을 국가 기관이 제한할 수 있다는 점에서 인정제와도 다름.
- 국가가 교과서의 저작 과정에 간접적으로 관여한다는 점에서 사용 여부에만 관여하는 인정제에 비하여 국가 관여의 폭이 훨씬 넓음.

이 정의에 따르면, 정부가 민간 도서의 시장 진입 여부를 규제하는가, 하지 않는가에 따라 검정과 인정이 구분된다. 인정제는 시중에 이미 발간되어 있는 자료 중에서 학교가 사용코자 할 때 사용 가능 여부만 판단하여 주는 제도이다. 인정제의 특성은 국가가 도서 저작 과정에 간접적으로도 관여하지 않고, 또 사용을 불허하여도 교과서로서의 공식적인 지위만 없을 뿐 도서 자체의 존속은 전과 같이 그대로 유지된다. 검정에서는 교과서로서의 공식적인 지위를 인정받지 못한 처분을 받은 불합격 도서는 그 자체가 바로 소멸된다는 점에서 인정제와 근본적으로 다르다. 예를 들어 A 출판사가 검정 신청한 국사 교과서가 불합격 처분을 받으면 ‘국사 교과서’라는 이름으로는 존재할 수 없게 된다.

그러나 어느 학교가 교육과정에 없는 ‘중소기업이해’라는 과목을 창설하고자 이미 시장에 진입해 있는 같은 제목의 도서를 교과서로 사용코자 교육청에 인정 신청을 하였으면 교육청이 사용을 불허하더라도 그 도서는 시중에 그대로 유통된다. 이 두 가지 조건은 교과서 편찬·개발상 매우 중요한 차이점이다. 검정은 합격을 전제로 해야 하기 때문에 정부가 요구하는 조건을 준수하느라 저작자의 자율성을 제한해야 하지만, 인정제에서는 불합격이라는 시장 제한이 없기 때문에 저작자가 창의적으로 개발할 수 있다. 검정의 목표 가치는 정부의 질 관리이고, 인정의 기대 목표는 저자의 창의적 자율성이다. 질 관리와 창의성을 동시에 이룰 수 있는 제도가 가장 바람직한 것이다. 그러나 현실에서는 이 두 가지 가치가 다소 상반관계를 보일 수 있으므로, 구분 기준은 교과목의 특성을 비교하여 적용하는 것이 합리적인 방법이다.

그러면 현재 운용중인 구분고시는 어떠한지 다시 도식을 통해 분석해 보자. 이 도식의 내용은 이미 잘 알려진 것이므로 설명을 할 필요는 없고, 구조적 문제점에 대한 논의만 하고자 한다. 교육과정 고시 과목 중 인정제에는 국가가 저작권을 가지지만 교육청이 담당하는 개발도서, 민간 저작물을 심의하여 시장 진입을 결정하

지만 교육청이 담당하는 심사도서가 있다. 물론 규정 제14조에 의한 교육과정 비  
고시 과목에도 교육청이 담당하는 인정도서가 적용된다.

이 세 가지 유형의 공통점은 모두 행정 관리를 시·도교육청이 한다는 점이다.  
즉 교육부가 관리하면 국·검정이고, 교육청이 하면 인정인 셈이다. 그런데 이 구  
분에 따르면 ‘행정관리 주체인 교육부와 교육청의 역할 차이가 무엇이며, 편찬·개  
발 과정에서 어떤 절차가 다른가, 민간 출판사가 교과서를 편찬·개발하는 과정에  
서 어떻게 해야 하는지 다른 점이 있는가’라는 문제를 제기할 수 있다. 만약 이  
세 부문 모두 어떤 차이도 없이 동일하다면 국·검정과 인정을 나누어야 할 이유  
가 있는지, 그리고 그 실익은 무엇인지 논의해 보아야 한다.

<표 IV-3> 현행 교과서 구분고시

과목	교육부장관이 고시한 과목(교육과정에 편제된 과목)*			
저작권자	국가(교육부장관)		민간	
행정 담당	교육부	교육청	교육부**	교육청
절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>•교과서 개발</li> <li>•교과용도서심의회 심의(적·부판정권 없음)</li> <li>•발행→공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•교과서 개발</li> <li>•교과용도서심의회 심의(적·부판정권 없음)</li> <li>•발행→공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•교과서 개발(집필→편집→제본)</li> <li>•심의신청</li> <li>•심의(기초조사→본심사→감수)→수정 지시→수정사항 확인→적격·부적격 판 정→교육부장관이 합격본 고시***</li> <li>•합격본만 발행→학교가 신청→공급</li> </ul>	
예	교육부장관이 고시한 과목 : 초 사회	교육부장관이 고시한 과목 : 고 농업정보	중 사회	고 실용경제
현행 제도	국정	인정(개발도서)	검정	인정
대안	국정	국정	검정	검정
	저작권자를 기준으로 통일한 개념		동일한 심사 시스템을 기준으로 통일한 개념	

※ 교육부장관이 고시하는 교과목 외의 교과목은 학교가 창설하며, 교과서는 인정도서  
로서 학교가 자체 심의를 거쳐 교육청에 사용신청을 하고, 교과용도서심의를 거치  
지 않는다(규정 제14조).

※※ 현재 국사편찬위원회, 한국개발연구원, 한국교육과정평가원이 위탁받아 수행중임

※※※ 감수는 교육청의 인정 심사에는 필수 과정이지만, 교육부의 검정에는 하지 않음

그러면 인정제를 검정과 다르도록 하려면 어떻게 재개념화할 수 있을까?17)

17) 검정과 인정을 분류하는 기준은 관리주체가 아니라 심사 과정과 그 내용이어야 한다. 같은 교육  
감이 주관하더라도 검정과 인정을 달리할 수 있도록 그 차이를 규정에 명시해야 한다.

그 방법은 인정제를 현행 ‘심사도서, 개발도서, 창설도서’ 중에서 창설도서만으로 한정시키는 것이다. 이유를 간명하게 반복하자면, 현행 규정상 검정에 준하는 심사를 하는 인정도서는 국가가 적극적으로 질 관리하려는 것이므로 이를 검정으로 재분류하는 것이 타당하다. 그리고 특성화고 및 특목고 학교의 소수 선택 교과서는 시장성이 없어서 국가가 대신 개발하는 것이므로 국정으로 분류해야 한다. 창설도서는 ‘교육과정상 과목이 없거나, 있지만 구분고시에서 국정이나 검정으로 지정되지 않은 과목’을 대상으로 한다.<sup>18)</sup>

여기에서는 교과서 구분고시의 준거를 하나의 논리에 따라 이렇게 제안하였지만, 정부는 실제 정책 결정을 할 때 실증적 공론과 다양한 논리 및 합법적 절차를 거쳐 신중하게 판단할 것이다.<sup>19)</sup> 여기에서는 그 절차적 과정에 대한 논의를 하고자 한다. 최종 정책을 결정할 때까지 교육과정과 교과서 관련 공식 의견을 수렴하는 것이 논의의 초점이다. 즉 교육과정위원회와 교과서위원회의 의견을 공식적으로 들어 정책 결정에 반영하도록 하면, 구분고시 정책의 타당성이 더 높아질 것이다. 이 방법을 도식화하면 다음 <표 IV-4>와 같이 볼 수 있다.

교육과정 단계에서는 먼저 국가교육과정심의회가 교육과정 방향을 제시할 때, 그 방향에 맞는 교과서의 방향을 원론적으로 제시할 수 있다. 이 위원회는 교육과정을 구현하는 데 필요한 교과서의 일반적인 가치를 주문하면 된다. 그 일반론을 토대로 교과별 교육과정심의회가 교과에 맞는 교과별 교과서의 방향을 제안하면 된다. 물론 그 전에 교과별 교육과정시안개발위원회의 연구가 필요하다. 교과 교육과정시안개발위원회는 지금까지 연구 보고서에서 과목의 내용을 체계화하고, 교수·학습과 평가 방향을 제안해왔다. 그러므로 여기에 과목의 내용과 방법 및 평가의 취지에 맞는 교과서 개발 방향을 추가하면 된다. 이것은 교과서의 구분고시 이전에 교과교육 차원의 교수·학습과 직결되는 제안이 될 것이며, 시안개발 보고서에 ‘교과서 개발 방향’이라는 항목을 추가하면 될 것이다. 그것을 교과교육과정심의회가 검토하여 공론화하면 된다. 이렇게 교육과정 개정시안개발연구팀이 정책

18) 방법은 구분고시에서 해당 교과목을 제외시켜 버리면 된다. 예를 들면 초등 국어는 ‘국정’, 중학교 국사는 ‘검정’이라 지정하고, 중학교 체육이나 고등학교 생물 과목은 국·인정 지정을 하지 않는다. 그러면 체육이나 생물은 자동적으로 인정도서가 되어버린다.

19) 그 실증적 근거를 제시한 대표적인 연구가 김재춘 외(2011)의 ‘2009 개정 교육과정 및 교과교육과정에 따른 교과용도서 구분(안)연구’이다. 이 연구는 교사 설문과 전문가 협의를 통한 실증적 근거를 가지고 ‘초등 검정 확대, 중등 인정 확대, 학교급별 특성을 반영한 지도서 구분, 교과서의 학년군별 구분, 교과서 개발이 필요하지 않은 선택과목의 구분 배제’라는 중요한 정책 제안을 하였다. 정부는 이러한 교과서 구분 준거에 대한 정책 연구를 교육과정 개편기마다 하여 공론을 정책에 반영하고 있으며, 차기에도 다시 상황에 맞도록 연구를 할 것으로 전망된다.

보고서를 낼 때 당해 교과목의 교과서에 대한 의견도 같이 내도록 하면 교육과정 취지에 맞는 교과서를 편찬·개발하는 데 효율적일 것이다.

교과서 정책 단계로 넘어가면 교과별 교과서편찬·개발심의회(가칭)가 다시 검토하여 심의하도록 한다. 물론 여기까지의 심의회 의결이 교육부 정책 결정을 강제적으로 구속하는 것은 아니므로 장관이 최종적인 판단으로 구분고시를 하면 된다. 과정이 조금 복잡하지만 여러 단계 논의를 거치면서 이해 관계자의 여론이 충분히 수렴되면 시장이 예측할 수 있기 때문에 정책 효과도 얻을 수 있게 된다. 이렇게 구분고시의 준거로서 교과목의 특성에 따른 내용 분류와 일정한 절차를 거치는 과정안을 제안하는 이유는 사회적 관심의 대상인 교과서 정책의 공론화와 결과의 합리성 및 미래 예측 가능성 등을 높이도록 하기 위함이다.

<표 IV-4> 구분고시 결정의 과정

과정	교육과정 단계		교과서 단계	
주체	국가교육과정심의회	교과교육과정심의회	교과서편찬·개발 심의회(가칭)	교육부장관
의제	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육과정의 원칙과 구현 방향</li> <li>교육과정 구현에 필요한 교과서의 일반적인 방향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>성격·목표·내용·교수/학습평가 심의</li> <li>교수/학습과 평가 및 교과서 개발의 방향 심의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구분고시(안) 심의</li> <li>편찬·개발과정(안) 심의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>과목별 구분고시</li> <li>편찬·개발과정 고시(일정, 방법, 기준)</li> </ul>
결과	제안	제안-심의	심의	확정 고시

주 : 교과서편찬·개발심의회는 국가교육과정심의회와 같은 성격의 범교과 조직이자 학교와 사회 및 발행사 등의 전문가로 구성하여, 교과서 구분고시와 편찬·개발 방향, 교과서에 대한 분쟁이 발생할 때의 조정, 그리고 기타 중요한 교과서 정책에 대한 심의를 하도록 하는 조직으로 교과서에 대한 사회적 쟁점을 해결하는 데 기여할 수 있을 것이다. 물론 이 심의회를 구성한다면 '교과용도서'에 관한 규정'에 반영하여야 하지만, 입법화가 여의치 않으면 동 규정에 따라 구성된 각 교과목의 교과용도서심의회를 활용할 수 있을 것이다.

구분고시 개정을 이러한 과정을 통해 추진하게 되면 교육부장관은 구분고시를 할 때 '무엇을 인정으로 더 풀어 줄까를 찾지 말고, 당연히 인정제를 해야 하지만 사정상 꼭 필요한 최소한의 과목만을 국·검정으로 되돌리는 판단을 해야 한다. 물론 이러한 인정제 중심의 정책은 자칫하면 대량의 시장 혼란을 유발할 가능성이 높다. 국가가 거의 관여하지 않으면 당장 부실 상품이 학교의 검증도 제대로 받지 않은 채 광고 선전을 통해 높은 가격으로 시장을 선점할 수도 있고, 매우 많은 도

서가 전국을 세분하여 채산성도 맞추지 못하면서 불법 경로를 통해 시장을 교란시킬 수도 있고, 전국 공통의 시험을 출제하기 어려운 상황으로 갈 수도 있으며, 정부는 학생들이 어떤 자료를 가지고 공부하는지 현황조차 파악하기 어려울 수도 있다. 특히 교육의 정치적 중립성을 유지하지 못하고 일부 집단이 교과서를 특정 이데올로기를 전파하기 위한 도구로 삼을 가능성도 있다. 이러한 원형에 가까운 인정제는 자율성과 다양성, 창의성의 구현이라는 장점보다는 국가 교육 체제를 무력화시키는 잠재적 위험을 초래할 수도 있다.

따라서 자유발행에 가까운 인정제를 확대하는 데에는 당연히 교육 주체인 학교와 발행사의 공익을 위한 고강도 윤리성과 준법성이 필요하다. 교사에게는 또 수많은 상품 중에서 악화(惡貨)를 버리고 양화(良貨)를 선택할 수 있는 고도의 전문성이 필요하다. 그러므로 학교에 대한 사회적 신뢰도가 높아져야 하고, 불법과 위법을 감시하는 선량한 관찰자 역할을 할 학부모 집단이 형성되어야 하며, 무엇보다도 정직하고 합리적으로 경영하는 발행 문화가 정착되어야 한다. 현재 우리 사회에 이 정도의 기층문화가 형성되었다고 할 수 있는 수준에 와 있는지는 입증하기 어려울 것이다. 생태계의 문화 수준과 같은 정도의 시스템만이 현실적으로 발전될 수 있다. 그러므로 인정제 확대 정책도 시장의 자율성과 같은 속도로 추진되어야 할 것이다. 이러한 점에서는 이 연구에서 제안하는 절차에 따른 학교급별·교과목별 논의 결과를 비교·분석하고 종합하는 종전 형태(예: 김재춘 외, 2011)의 정책연구가 필수적이고 그 결과를 반영하는 구분고시가 이루어져야 함은 물론이다.







## V. 인정제도 개선 방안

1. 인정제도 현안과 편찬·개발 과정별 쟁점
2. 교육과정 개정과 교과서 구분고시 방안
3. 교과서 편찬·개발 과정에 대한 방안
4. 교과서 질 관리 방안



## V. 인정제도 개선 방안

### 1. 인정제도 현안과 편찬·개발 과정별 쟁점

지금까지 정부가 추진해 온 ‘인정제 확대 정책’은 다양하고 창의적인 교과서 개발이라는 목표 가치를 전제로 한 것이다. 그러나 모든 정책이 그러하듯, 아무리 올바른 가치 목표를 세워 놓아도 그것을 구현하는 시스템이 적절하지 못하거나 그 시스템을 운영하는 과정이 뒤따르지 못하면 정책의 한계가 나타나게 된다. 그러면 현안 인정제는 어떠할까? 지난 2-3년간 전국의 교육청이 분담하여 인정 교과서를 개발하고 심의하는 과정에는 보완해야 할 부분도 많이 나타났다. 현재는 차기를 위하여 인정제의 문제점을 밝혀 해결 방안을 찾아 시스템으로 개선해야 할 시점이다.

#### 가. 인정제의 현안

앞의 ‘Ⅲ장 텔파이 조사’에서 전문가들이 제기한 인정제의 현안을 보았다. 이제 시스템 개선 방안을 논의하기 위하여 그 내용을 정리해 보고자 한다.<sup>20)</sup>

1) 인정제 시스템의 인식 혼란 : 규정은 ‘인정도서는 ... 인정을 받은 도서이다’라는 동어반복형 정의를 하여 인정제의 정체성이 불분명하고, 시스템을 개발도서는 국정과 같도록 하고 심사도서는 검정과 동일하게 하여 국·검정도서에 비해 인정제 자체의 독자성과 가치를 충분히 살리고 있다는 평가를 하기가 어렵다. 특히 인정제에 ‘개발·심사·창설’의 이질적인 경우를 모두 포함시켜 그 공통적인 특성을 찾기도 어렵다.

2) 교육청의 인정제 준비 부족 : 교육계가 인정제 인식을 확실하게 공유하지 못하여 시·도교육청이 업무 준비를 채 하지도 못한 상황에서 교육부로부터 교과서 업무를 위임 받았다. 교육청이 처음으로 교과서 업무를 받아 2년 정도의 단기간에 개발과 심사를 같이 진행함으로써 교육청은 시스템과 분담의 의의를 인식하기 어

---

20) 인정제 현안(개발도서, 심사도서, 창설도서)은 텔파이 조사와 전문가 협의회, 집필·심의진 협의회 등에서 제기된 사안을 정리한 것이다.

려웠고, 대체로 인정도서 전담 조직을 두지 않은 채 누구나 (전문직이나 일반직 관계없이) 심지어 다른 일과 함께 맡아 추진하기도 하였다. 교과서 편찬은 전문적인 경험과 식견에 터한 일인데, 이를 일반적인 행정 처리로 진행하였다면, 교육부의 인정제 확대 정책 자체에 어긋난 조치일 것이다. 특히 개발도서의 예산부족과 기간축박 등은 교육청의 업무 진행을 더 어렵게 한 요인이었다.

3) 참여 인력의 전문성 부족 : 인정도서 개발과 심사에 참여한 위원(교사와 교수)들은 처음으로 수행하는 업무에 대한 경험과 전문적 지식이 충분하지 못하여 성과를 내는 데 한계가 있었다고 하였다. 교과서는 어떻게 구성하며, 좋은 교과서를 선별해 내는 방법은 무엇이고, 개발자와 심사자 사이의 의견 차이는 어떤 방법으로 조정해야 하는지 등이 실제 모든 단계에서 겪은 애로 사항이었다. 물론 사전 안내와 연수도 있었으나 단기간에 전문성을 높이기는 어려운 일이다. 이 문제 역시 인정제 확대 이전에 전문가를 양성하는 준비를 하지 않았기 때문에 일어난 일이었다.

4) 인정 업무 지원 체제 미흡 : 개발이나 심사에 참여한 위원들은 ‘부족한 예산, 짧은 기간, 복잡한 회계 처리, 담당자 교체에 따른 비체계적인 업무 지시, 소통 부재 등’을 여러 번 강조하였다. 이것은 인정제 본질과 달리 실무 진행 과정에서 나온 일이지만, 제도를 정착시키고 개선하는 데에는 결정적인 한계 상황을 초래한다. 예산은 국회가 동의해야 하고, 기간은 교육과정 개편 주기에 맞추어야 하며, 회계는 국고처리 절차에 준하고, 업무 지시는 일정한 시스템을 따라야 하며, 소통은 교육부와 교육청이 주선하면 가능한 일이다. 그렇지만 전체 과정을 사전에 정교하게 기획하지 않으면 차기에도 반복될 가능성이 있다.

5) 심사 과정의 딜레마 : 교육부의 정책의지와 다르게 시장과 심사위원들은 상반되는 두 가지 의미로 인정도서를 해석하였다. 심사기준과 심사과정은 검정과 같지만, 그동안 논의해온 인정제의 취지에 따라 불합격 판정은 (거의) 하지 않는다고 한 것이 그렇다. 검정과 같도록 한 규정의 입법 취지를 유추하면 인정도 심사를 엄정하게 해야 하지만 인정제 취지를 보아 다양하고 창의적인 교과서 개발 측면에서는 그렇게 해서는 안 된다고 생각한 경향이 있는 것이다. “인정제니까 웬만한 것은 저자에게 맡기자”, “아무리 인정도서지만 학생들을 위하여 질 관리는 철저하게 해야 한다”는 딜레마는 인정제만의 특성을 반영한 심사 제도가 없기 때문이다.

이러한 문제점은 인정제 자체의 문제보다는 필요한 입법이나 시행 준비를 하지 못한 상황에서 정책 변경을 한 결과라고 볼 수 있다. 앞으로의 대응 방안은 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 현 시스템을 그대로 유지하고, 시행상의 부족한 점만 보충하는 '교육청의 관리시스템 개선'이다. 예를 들어 교육청이 집행할 예산과 기간은 늘리고 참가 위원의 연수를 강화하는 등의 대증요법이다. 이렇게 하면 차기에는 교육청의 역량은 높아지지만 인정제의 본질과 시행 과정과의 정합성이 부족하다는 근본적인 문제는 해결할 수 없다.

둘째, 정책의 핵심적인 쟁점을 해결하기 위하여 국·검·인정의 구분 기준을 재개념화하고, 교육부와 교육청의 권한과 책임을 재조정하는 '인정도서 관리 시스템 개선'이다. 이는 현행 인정제 확대를 근본적으로 재검토하여 정책 명분과 실재가 조화를 이룰 수 있도록 하는 데 목표를 둔다. 다만 '국정 ⇨ 검정 ⇨ 인정'만을 체제 발전이라 생각하는 상황에서 '인정 ⇨ 검정 ⇨ 국정' 가능성에 대한 부분을 놓고 사회적 논쟁이 일어날 수도 있지만 각각의 실제 취지와 교과서 편찬 생태계를 관찰한다면 이해할 수 있게 된다(p. 101 <표 V-2> '교과서 구분고시의 준거 체제(안)' 참조).

인정제의 핵심적인 쟁점은 '검정제의 엄정한 심사와 수정 지시 ⇔ 인정제의 약한(느슨한) 심의와 창의성 존중'이라는 다소 상반되는 두 가치를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 점이다. 약한(느슨한) 심의는 오류와 같은 내재된 문제를 존속시킬 가능성이 있지만, 저자의 창의적 자유는 보장한다. 당연히 엄정한 심사는 권위적 판정을 통해 저자의 사고를 제한하지만 쟁점은 줄일 수 있다. 그런데 엄정한 심사와 창의성 존중은 모두 중요한 가치이기 때문에 양자 택일형의 상반 관계로 처리할 수는 없다. 그보다는 두 가치를 적절하게 조화시켜 그 이상의 가치를 찾아내는 것이 중요하다.

그러므로 개선 정책은 '상반되는 두 가치 사이의 긴장을 건설적으로 이용하여 하나를 선택하느라 다른 하나를 버리는 양자택일 방식 대신 두 아이디어의 요소를 모두 포함하면서도 각 아이디어보다 뛰어난 새로운 아이디어를 만들어 창의적으로 긴장을 해소하는 능력인 통합적 사고(로저 마틴, 김정애 역, 2011, p. 33)에 기반을 두어야 할 것이다. 두 시스템을 융합하면 '검정형 인정제, 인정형 검정제' 개념을 구축할 수 있다. 예를 들어 오류와 편향 등 핵심 사안만 엄정하게 판정하고 그 밖의 조건은 모두 발행사의 자율로 넘겨준다면 두 가치를 모두 살리게 될 것이다.

## 나. 인정제 편찬 과정의 쟁점

교과서 일생주기는 ‘교육과정 개정 고시 ⇨ 교과서 구분고시 ⇨ 교과서 개발 담당 기관 결정 ⇨ 개발·심의 ⇨ 발행 ⇨ 선정 ⇨ 공급 ⇨ 적용’단계로 이어진다. 이 전체 과정은 ‘합목적성, 정합성, 효율성, 효과성’ 등을 기준으로 평가할 수 있다. 편찬 시스템은 당초 정한 교과서를 만들기 위한 조건을 갖추고, 단계마다 서로 연계가 잘 되도록 정합성을 유지하여 비용은 적게 들이고 성과는 크게 내어야 한다.<sup>21)</sup> 다음 표는 바로 교과서 편찬·개발 단계를 순서대로 열거한 것이다. 우리는 단계별 쟁점이 되는 과제를 선정하여 그 전략 목표와 준비 사항을 제안하는 방식으로 논의를 진행할 것이다.

---

21) 의견 청취 과정에서 개발도서는 ‘지역별 특색을 살리고 학교에 친화적인 도서를 만들 수 있었다’는 보고도 있었지만, 아직 교과서가 충분히 사용된 후 그 효과를 파악하기 전이기 때문에 그 다양하고 창의적인 특성을 확인할 수 없어서 시스템의 실제적 성과를 판단할 수는 없다.

<표 V-1> 인정도서 단계별 개선 방안

분야	과제	전략목표	준비사항
1. 교육과정 개정	01. 과목별 교과서 편찬·개발(안) 제시 - 011. 교과서 편찬·개발 여부 - 012. 교과서 기본 방향	○ 교육과정 개정 취지에 맞는 교과서상을 제시한다.	차기 교육과정 각론 개정 연구팀과 교과 교육과정심의위원회에 교과서 편찬 시스템에 대한 의제를 주문한다.
2. 교과서 구분	02. 교과서개발시스템 재구조화 -021. 검·인정제 재정의 -022. 교과목별 구분고시	○ 검정과 인정의 정의를 형식이 아니라 내용 중심으로 하고, 그 차이를 반영하도록 구분고시를 한다.	교과용도서에 관한 규정 개정 - 제2조(정의) 5, 6 - 제3조(교과용도서의 선정) - 제16조(인정도서의 인정)
	03. 교과서 계획 제시 -031. 업무 담당기관 지정 -032. 편찬·개발 계획 수립	○ 현실에 맞는 전체 일정과 담당기관을 지정하여 참여자들이 전체 계획을 세울 수 있도록 한다.	구분고시 근거 및 편찬·개발 전체 기간의 계획
3. 교과서 편찬	04. 교육청 업무 방식 개선 -041. 교과서 전담조직 -042. 전문기관과 연대	○ 교육청이 인정제를 효율적으로 운영할 수 있는 시스템을 정착시킨다.	교육청 인정도서 협의회 결성
	05. 심의방법 개선 -051. 심의과정 단순화 -052. 심의기준 단순화	○ 인정제를 정책 취지에 맞도록 운영한다.	교과용도서에 관한 규정 개정 - 제16조(인정도서의 인정)
4. 교과서 질 관리	06. 교과서 편찬·개발 과정의 질 관리 -061. 편찬·개발 과정 -062. 심사 과정	○ 정확성과 균형성이 유지되는 교과서를 공급한다.	교과서 오류와 편향에 대한 공개 검증과 수정 시스템 강화 및 정보 공유
	07. 기간본의 질 관리 -071. 교과서민원바로처리센터 활성화 -072. 교과서 연구조직 활성화		

주 : '교과서 구분'은 앞의 IV. 3. 교과서 구분고시의 재개념화에서 이미 논의하였다.  
'교과서 편찬·개발' 중 교과서 질 관리는 별도 절로 나누어 논의한다.  
'교과서 공급'은 심의시스템 밖의 과정이므로 논의하지 않기로 한다.

## 2. 교육과정 개정과 교과서 구분고시 방안

### 가. 교육과정 개정과 교과서 구분고시 방안

국가 교육과정은 학교교육의 헌법과 같은데, 이를 수시 부분 개정하는 것은 학교의 안정성과 시장의 예측 가능성을 어렵게 할 수도 있는 정책이다. 물론 국가 교육 정책에 따라 개정할 수는 있지만, 오랫동안 깊이 있는 연구를 하여 개발한 교육과정을 10여년 이상이나 지속적으로 적용하는 외국 사례도 참조하여 특별한 사유가 없는 한 대폭적인 개정을 하지 않는 것도 좋은 정책일 것이다. 특히 교육과정을 개정할 때마다 어떤 교과목을 폐지하고 또 새로운 것을 개설하며, 과목의 내용 요소를 제시하는 성취기준을 바꾸게 되면 교과서를 다시 편찬·개발하는 일만 아니라, 학교의 교사 수급과 교사의 교재 전문성 등이 흔들릴 수밖에 없다는 점을 유념해야 한다.

교과목의 구성이나 내용 체계는 지금까지 확고한 바탕을 유지하고 있는데, 이에 대한 기초 연구를 심도 있게 하지 않고 단기간에 수정하면 개악이 될 수 있다. 만약 시의성이 필요한 보강 사안이 있으면 그때마다 시사 자료를 제공하면 될 것인데, 장기 비전도 없이 정권 차원에서 교육과정을 수시로 고치는 것이 학교 교육의 발전에 얼마나 도움이 되는지를 신중하게 검토하여 정책 결정을 해야 할 것이다. 외국의 어느 나라든 국가 교육과정을 수시 부분 개정하고, 그 때마다 교과서를 신편으로 발행하는 사례는 찾기 어렵다.

우리가 논의하고자 하는 바는 교육과정 개정에 따른 교과서 편찬·개발에 대한 것인데, 두 가지 부분의 의문을 검토해 보려는 것이다. 한 가지는 ‘교육과정에 편성된 과목에 대한 교과서를 반드시 편찬·개발하고 학교가 그것을 반드시 사용해야 하는가?’이고, 다른 하나는 ‘교육과정을 개정하면 그 변화 정도에 관계없이 교과서를 새로 편찬·개발해야 하는가?’ 하는 의문점이다.

먼저 교육과정의 고시 과목과 교과서 관계를 보자. 물론 “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 도서를 사용하여야 한다”는 초·중등교육법 제20조 규정에 따라 학교에서 교과서 외의 자료를 교과서 대신 사용하여서는 위법이 된다. 그렇지만 이제는 프랑스나 영국과 같이 교사의 자율적 교재 선택권을 존중하는 사례나, 교과목에 따라 실제 교과서를 구입은 하지만 거의 사용하지 않는 실정을 참조하여 교과서 정책도 유연하게 펴야 할 것이다. 그



방안은 '교과서 없는 과목 허용'과 '기간본의 개정 증보판 인정'이라는 두 가지 교과서 정책을 검토하자는 것이다.

'교과서 없는 과목 허용과 기간본 개정 증보판 인정'은 모두 교육부가 교과서 구분고시를 할 때 반영할 수 있는 일이다. 구분고시에서는 초등학교 사회는 검정, 중학교 사회는 인정이라 하듯이 모든 과목별 제도를 명기한다. 그런데 만일 고등학교 경제는 어느 제도라고 아예 표시하지 않는다면 이 과목의 교과서는 어떻게 될까? 그러면 경제 과목 담당 교사는 초중등교육법 제26조(교과용도서의 사용)와 교과용도서에 관한 규정 제3조(교과용도서의선정)와 무관하게 필요한 자료를 직접 개발하거나 다른 자료 중에서 골라 교재로 사용할 수 있다. 이른바 자유발행인 이런 상황을 교육의 자주성이나 교사의 교재 제작권 및 사용권 차원에서 보면 한 단계 앞서가는 정책이라고 평가할 수도 있다. 물론 교사의 교수권은 학생의 학습권을 보호하기 위한 수단가치이기 때문에, 학습권을 저하시키는 자율성은 정부가 인정해 줄 수 없다. 여기서 제안코자 하는 교과서 없는 과목 허용은 사실 살아 있는 학습은 현장에서 하는 경험이라고 할 수 있는 고등학교 특목고 및 특성화고의 세부 전공과목을 염두에 두고 하는 것이다.<sup>22)</sup> 즉 교과서 공급 유연화 정책으로, 교육과정에 고시된 과목은 무조건 공급해야 하는 교과서를 학교와 과목 상황에 맞도록 공급 여부를 조정(교과서 없는 과목도 가능함)하자는 것이다.

교육과정을 개정하여도 그 정도에 따라 신편 교과서와 더불어 기간본의 개정 증보판도 사용할 수 있도록 하자는 것이 그 다음의 정책 제안이다. 교육과정의 학습 요소와 성취기준 등 교과서 편찬·개발의 준거가 대폭 개정되면 교과서도 당연히 신편을 개발해야 한다. 그렇지만 개정 정도가 낮아서 별로 바뀐 내용이 없는 과목은 신편은 물론 기간본 개정 증보판도 함께 허용하면 좋은 점이 있다. 우선 그 동안 학교가 사용하여 검증된 교과서를 보완하는 것이니 질적인 문제가 없고, 사용하는 학교도 안정된 교수학습 활동을 이어갈 수 있다. 발행사도 개정 증보판을 발행하면 비용도 적게 들고, 질 관리를 하기도 쉽다.

---

22) 지방 어느 도시 중학교를 교육과정 운영 연구 관계로 방문하였을 때, 영어 교사들은 검정교과서를 사용하지 않아도 되도록 자율권을 준다면, 그 지역 여러 학교의 영어 교사들이 연대하여 그 지역을 소재로 하는 영어 교과서를 만들어 가르치고 싶다고 하였다. 소재가 학생들이 직접 경험하는 자기 동네일이니 무엇이든지 이해하기 쉽고, 외국 관광객이 그 도시에 오면 학생들이 애항심과 언어력을 갖춘 관광 도우미가 될 수 있다고 하였다. 제도적으로 허용되지 않는 이러한 구상을 교사들이 비공식적으로 모여 실제로 해 본다고 하였다.

## 나. 교과서 구분고시의 재구조화

현재 사회적 쟁점이 되는 교과용도서 문제의 초점은 ‘오류(誤謬)와 편향(偏向)’ 및 ‘획일(劃一)과 구태(舊態)’이다. 사회와 학교가 바라는 교과서는 최소한 ‘사실에 근거한 정확성과 서로 다른 관점도 인정하는 균형성을 기초로 하는 다양하고 창의적인 교과서’이다. 이것은 바로 우리 사회가 민감하게 반응하는 교과서의 이념 연관성이나 기능의 사회적 변화성과 관련된 사안이다. 그런데 그 핵심 가치도 교과목의 특성에 따라 적용 정도가 다르다. 이념과 내용이 중심인 교과는 오류와 편향을 문제라고 보아 정확성과 균형성을 강조한다. 반면에 창작적 성향이 강한 예능 계열이라면 다양한 창의성을 더 중요하게 볼 수 있다. 그러므로 교과서 편찬은 ‘교과목 특성에 맞는 다원적 구분고시’로 해야 할 것이다.

국가 교육과정으로 고시되는 교과서의 특성은 ‘이념 연계와 중심 요소’를 기준으로 속성을 분류할 수 있다. 이념 연계성이란 교과 내용이 사회와 문화에 따라 다르게 구성되며, 이해 관계자들이 참여하게 대립할 수 있는 갈등적 요소를 포함하는 것이다. 국사와 경제 및 도덕이 이념적으로 갈등 요인을 안고 있는 대표적인 교과목이다. 이런 교과목을 과학이나 수학과 대비시켜 보면 교과서의 이념 연계 여부는 자명하게 나타난다.

교과목의 중심 요소는 ‘내용, 기능’의 두 가지로 크게 나눌 수 있다. 사회과와 과학과 및 수학과는 대표적인 내용 중심 교과이고, 음악과 미술, 체육은 기능 중심 교과이며, 국어와 외국어도 기능 중심이다. 교과목의 특성을 밝히는 이 두 가지 축을 조합하면 다음 표와 같다. 여기서 말하는 핵심 가치는 교과서가 갖추어야 할 ‘정확성, 균형성, 다양성, 창의성 등’의 가치 중에서 각 교과목의 특성에 비추어 가장 중요하다고 할 것을 내세운 것이다. 예를 들면 이념기반·내용중심인 사회과는 내용인 사실 자체의 정확성이 매우 중요하지만, 그보다도 사회적 논쟁이 되는 균형성이 더 중요하다는 의미이고, 물론 정확성과 균형성이 대체 관계는 아니다. 비이념적 내용 교과인 과학과 수학은 사실 자체의 오류가 없는 정확성이 더 중요하다. 음악과 미술, 체육은 정확하고 균형 잡힌 내용도 중요하지만, 그 보다는 새로운 예술을 창조할 수 있도록 유도하는 창의성과 다양성이 더 중요한 핵심 가치라는 뜻이다.

<표 V -2> 교과서 구분고시의 준거 체제(안)

속성 구분		교과목	쟁점	편찬 <sup>23)</sup>	지향 가치
이념 기반 교과	내용 중심	사회(역사, 지리, 일반사회), 도덕	정확성 균형성	검정제 국정제	다양한 사회현상을 공 정하게 볼 수 있는 균 형 잡힌 인식 체계를 형성하는 것
	기능 중심	국어	정확성 보편성	검정제	지역이나 계층 또는 문화에 따라 차이가 나지 않고 온 국민이 공유하는 방식으로 국어 능력을 갖게 하 는 것
비이념 교과	내용 중심	수학, 과학, 전문계열(농·공·상업, 수산·해 운, 가사·실업 등)	정확성	인정제 국정제	사실과 논리 자체를 정확하게 인식하는 것
	기능 중심	음악, 미술, 체육	다양성 창의성	자유발행	다양한 접근 방법을 통하여 새로운 형식 을 창조하도록 유도 하는 것

대표적인 이념 교과인 사회과는 검정을 통해 편향 가능성에 대한 엄격한 심사를 하여 창의성과 다양성을 조금 훼손하더라도 균형을 유지하도록 하는 것이 더 중요하다. 특히 좌·우 편향성 문제로 사회적 쟁점으로 떠오른 한국사 교과서는 정부가 정책의 이니셔티브를 행사하여 더욱 엄격한 과정으로 개발해야 한다. 그 교과서가 집권 중인 정권의 이익이나 특정 집단의 이데올로기를 학생들에게 주입하기 위한 정치적 도구가 되어서는 당연히 안 된다. 역사 교과서는 대한민국의 공식적인 정사(正史)를 편찬·개발하는 국사편찬위원회가 학술적 권위를 가지고 편찬·개발에 참여할 수도 있다. 단 편찬·개발 과정은 다른 과목과 달리 엄격한 절차를 거치도록 하면 된다.<sup>24)</sup>

23) 국정은 정부가 편찬하는 것, 검정은 엄격한 심사를 거쳐 시장 진입 여부를 판정하는 것, 인정은 필요 요건의 확인만 할 뿐 불합격 처리는 하지 않는 것, 자유발행은 학교가 사용 신고만 하는 것으로 정의한다.

24) 교과서 편찬·개발에서도 교과서 개발과 심사를 하는 기준과 과정이 국사와 음악·미술·체육이 같아야 한다는 교과목 균일화 논리보다, 교과목의 특성에 맞도록 다르게 하는 것이 교육적 효과를 얻는 데 더 기여할 것이라는 다변화 논리가 필요하다.

우리나라는 다양성의 장점을 주장하는 것보다 편향성의 폐해를 예방하는 것이 더 급한 일이다. 여러 중을 편찬·개발하는 검·인정 체제에서는 책 간 다양성이 확실하게 나타난다. 그러나 어느 한 책만 선택하는 학교는 그 책의 관점만 배우게 된다. 책 간 다양성은 책 내 편향성과 같은 말이 되기 쉽다. 그러므로 한 책 내에서도 저자가 자기 주관을 빼고 다양한 관점을 고르게 설명하는 균형성이 필요하다. 이렇게 이념이 내재된 과목은 심사 과정에서 다원적 비평을 통한 엄정한 판단이 필요하다. 이념형 교과목에는 인정제보다 검정제가 더 적합한 이유가 여기에 있다.

반면에 음악과 미술 및 체육은 국가가 직접 개입하지 않고 교사가 재량 판단할 수 있도록 하여 다양하고 창의적인 도서를 직접 개발하거나 시중의 자료 중에서 가져 오도록 할 수 있다.<sup>25)</sup> 차기 교육과정기의 교과용도서 구분고시를 할 때, 탈이념·기능중심인 음악과 미술, 체육은 아예 국·검·인정 중 어느 것으로도 지정하지 않으면 자동적으로 자유발행식이 될 것이다. 이 교과목의 교과서는 학교장이 권한과 책임을 가지고 자체 심의를 하여 사용 여부를 판단하도록 하면 된다.

다음으로 탈이념·내용 중심인 수학과 과학, 전문계열 교과서는 인정제로 지정하여 시·도교육감이 권한과 책임을 가지고 사용 여부를 판단하도록 하면 된다. 이러한 과목의 심의는 오류를 없게 하여 학생들이 정확한 내용을 공부할 수 있도록 하는 데 역량을 집중해야 한다. 교육감은 당연히 오류가 많은 도서는 교과용도서로 사용할 수 없도록 거부 결정을 해야 한다.

이 부문의 정책 방안은 다음 표와 같이 정리할 수 있다. 교육과정과 교과서 연동 체제는 ‘교육과정 개정 취지에 맞는 교과서 편찬’을 목표로 하며, 정책 비전과 현실 상황을 고려한 방안이 되어야 한다.

정책방안 1. 교육과정 개정은 교과서 개편으로 완성되는데, 교과목의 특성과 개정 정도에 따라 교과서 자체와 신편 제작의 필요성 여부가 결정된다. 만약 교육과정을 개정한 내용이 없거나 아주 미세하면 ‘기간본 사용 가’라고 보고하면 된다.

25) 김재춘 외(2011)의 연구는 차기 교육과정기의 교과용도서 구분고시는 혁신적인 변화가 가능하리라는 전망을 하였다. 동 연구진이 구분고시의 중장기 발전 방안으로 제안하는 것은 ‘초등학교 국정(국어, 사회도덕, 수학, 과학)의 검·인정 전환, 중학교 검정(국어, 사회)의 인정화와 일부 인정과목(기술가정, 체육, 예술)의 자유발행, 고등학교 검정(국어, 사회)의 인정화, 그 밖의 교과목은 구분고시 제외 방식으로 자유발행’이었다. 이러한 제안은 우리 연구의 내용과 미시적인 차이는 있을지라도 장기적인 방향 설정은 동일한 편이다.

정책방안 2. 교과서 구분고시는 현행 유지 또는 재구분이다. 현행 구분의 기준이 모호한 채 개발도서의 인정제 확대라는 대변혁을 일으킨 2011년 사례를 볼 때, 논리적 기준을 분명하게 세워 재분류하는 것이 옳다. 초등과 이념기반 내용 중심 교과는 오류와 편향에 대한 세밀한 검증이 필요한 만큼 국정이나 검정으로 하고, 비이념 기능 교과는 인정이나 아예 자유발행으로 결정할 수 있다.

정책방안 3. 교과서 전체 계획은 시장이 예측 가능하도록 해야 한다.

o 교과서 사용 기간 : 이 기간은 출판사의 경영상 절대 조건인데, 현행은 교육과정 개정기까지여서 그 기간을 예측할 수 없다. 비용에 적정 이윤을 산정한 가격은 사용 기간에 따라 유동적인데, 그 기간을 예측할 수 없다면 출판사는 조기 비용 회수를 위하여 초기 가격을 올릴 수밖에 없다. 델파이 조사는 미국과 일본처럼 정기 검정제를 지지하였다. 그 경우 주기는 일본 4년이나 미국 일부 주의 5년 정도를 참조하여 정하면 된다. 정책의 예측가능성만이 시장의 준비된 투자를 유도할 수 있다.

o 교과서 편찬 전체 기간 및 일정 계획 : 교과서 개발 기간과 세부 일정도 시장의 대응 수준을 결정하는 중요한 요인이다. 델파이 조사와 전문가 협의회에서는 '짧은 개발·심사 기간, 잦은 계획과 조건 변경 등'에 대한 문제도 지적되었다. 기간이나 계획도 정기 심사제를 채택하여 시스템을 고정시키면 문제될 것이 없다.

o 교과서 담당 기관 : 델파이 조사는 교육부 직속으로 교과서 전담기관 설립을 지지하였으나, 여의치 않으면 현 교육 조직 중 교육과정·교과서 편수조직을 확대 강화하는 방안도 있다. 이 방안이 실현되어야 현행 교육부와 교육청이 업무를 분담하는 방식에 실질적인 개선이 촉진될 것이다.

## [정책 방안 1·2·3] 교육과정 개정과 교과서 구분고시

◆ 개정 교육과정의 취지에 맞는 교과서를 편찬·개발한다.

부분	제안 내용
정책방안 1. 교육과정 개정 <sup>26)</sup>	1. 교과서가 없어도 되는 경우만 그 이유를 밝힌다. 2. 개정 정도에 비추어 기간본의 수정도 가능한지, 신편 제작을 해야 하는지 밝힌다. 3. 개정 교육과정 취지를 반영하는 교과서상을 제시한다.
정책방안 2. 교과서 구분고시 <sup>27)</sup>	1. 현행 구분을 유지한다. 2. 분류 기준의 재개념화에 따라 구분고시한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서 현안 목표별로 구분한다.</li> <li>- 학교급별로 구분한다.</li> <li>- 교과목별로 구분한다.</li> <li>- 시장의 공급 여부로 구분한다.</li> </ul>
정책방안 3. 교과서 전체 계획	1. 교과서 사용 기간 및 편찬의 전체 일정 계획을 밝힌다. 2. 구분별 업무 담당 기관을 지정한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>1안) 교육부에 교과서 전담기관 설치</li> <li>2안) 기존 조직 활용</li> </ul>
☛ 준비사항	정책연구 : 구분 근거와 분류 내용에 대한 여론 조사
☛ 조치사항	- 구분고시는 법규를 개정하지 않고도 가능함 - 업무 담당기관은 규정으로 적시해야 함

26) 1과 2는 극히 드문 예외적인 상황에 한정되므로, 개정시안 연구 및 심의 결과 보고서는 3만 필수 사안으로 지정하고, 1과 2는 해당될 경우만 적시하도록 한다.

27) 현행 구분은 논리적 근거에 대한 설명이 없으므로, 향후 초점은 ‘국책과목의 존재 여부, 시장성이 없는 전문계의 소수선택 과목의 분류, 교과목의 특성 차별화’이다. 현안 목표는 ‘오류와 편향에 대한 사회적 논쟁 조정과 시장실패의 보정 혹은 창의적 다양성 고취로 나눌 수 있다. 델파이 조사에서 재분류 찬성이 5점 척도에서 4.16점으로 현행 분류에 대한 간접적인 문제제기였다.

### 3. 교과서 편찬·개발 과정에 대한 방안

교과서 편찬·개발을 정책 목표에 맞도록 해 내려면 ‘목표 = 시스템 = 실행 = 성과’가 유지되어야 한다. 앞의 연구 문제에서 ‘이상적인 교과서 정책 목표는 다양하고 창의적인 양질의 도서를 공급하는 것이고, 그 방법으로 인정제를 확대하는 것’이라고 전제하였다. 그 인정제가 원형에 가깝도록 운영되었다면 성과도 목표에 맞게 될 것이고 하며, 운영 성과를 평가해야 한다고 보았다. 그런데 현재 상황은 아직 모든 교과서를 학교에 공급하지 않았기 때문에 인정제 운영 결과를 실증적으로 분석하기는 이른 시점이다.<sup>28)</sup>

교과서 편찬·개발 시스템은 ‘행정 주체의 업무 운영 방식, 교과서 심의 방식, 교과서 편찬·개발 과정의 참여자’라는 세 부문으로 나누어 논의할 수 있다. 교과서 심의 방식이 인정제 취지에 맞도록 제도화되어 있고, 행정 주체인 교육청이 전문가를 동원하여 제도에 맞게 운영한다면 정책 목표는 달성될 것이다.

#### 가. 교육청의 인정도서 심의·개발 업무 개선 방안

인정제를 포함한 교과서 정책의 전문성은 크게 두 가지로 나뉜다. 편찬·개발 제도의 여러 과정에 주체로 참여하는 교사의 내용 전문성이 가장 중요한 일이다. 그리고 행정 업무를 진행하는 절차 전문성이 뒤따르게 된다. 교육청의 문제 현안은 이미 앞에서 정리해 본 바와 같이 소수의 교과서 비전공자에 의한 절차 유지 정도에 머무르는 상황이었다. 교사의 교과서 전문성은 다음 3절의 교과용도서 전문성 향상 방안으로 넘기고, 여기서는 행정 전문화 강화 방안을 제안코자 한다.

인정도서 개발과 심사를 위한 행정관리 전문성은 ‘단계별 진행 절차 운영과 필수 요소 점검, 예산 편성과 사용, 인적 자원 동원과 관리, 합리적 운영을 통한 행정 효율화 등’으로 나눌 수 있다. 이를 위하여 우리는 ‘교과서 행정 전문화, 외부 전문기관과 업무 협정’이라는 두 가지 부문을 제안코자 한다.

---

28) 2013학년부터 새로운 교과서가 적용된 중학교와 다르게 고등학교의 경우 2014학년도부터 새로운 교과서 적용되기 때문에 2014학년도가 시작된 뒤 최소한 1학기 정도는 교과서를 사용해 보고 난 뒤, 새 교과서의 질과 사용 정도 및 문제점에 대한 수요자 평가를 조사해 보고, 시스템 보완에 대한 논의를 해야 한다. 시점 상 그렇게 할 수 없는 이 연구에서는 시스템에 참여한 전문가들의 의견을 받아 문제점과 대안 탐색을 하는 기초 자료로 삼았다.

첫째, 행정 전문화 전반을 위한 기본적인 방안은 인정도서 개발과 심사를 포함한 교과서 관리 행정의 강력한 컨트롤 타워를 확실하게 운영하여야 한다. 앞에서 본 전문가 델파이 조사와 교육청의 인정도서 담당자들이 생각하는 개선 방안을 논의하는 자리에서 가장 많이 나온 의견은 ‘인정 업무를 외부 전문기관과 용역 체결하여 위탁하는 것’이고, 그 다음이 바로 컨트롤 타워가 필요하다는 것이었다.

교육부의 위임 사무를 집행하면서 교육청은 산적인 실무 사안을 처리하는데 전문성의 한계가 있으므로 권위 있는 전문기관의 일사불란한 지원이 꼭 필요하다고 하였다. 그 방법으로 제안한 것이 교육부가 확실한 컨트롤 타워 역할을 일관되게 하는 것이고, 그 다음이 ‘시·도교육청 인정도서협의체’가 공식조직으로 되어 합법적 권한과 책임을 가지고 전체 교육청을 리드하는 것이다. 물론 교육부가 교과서 담당 조직을 확충하여 교육청을 리드하는 것이 가장 이상적인 방법이므로, 교육과정과 교과서 전담 편수 조직을 강화하는 것이 교육부의 미션을 위한 최소 필수 조치라는 점을 강조코자 한다. 현 인정도서 관리는 시·도교육청의 특색 사업이 아니라 교육부 업무를 대행하는 보편적인 일이기 때문에 시·도간 운영 과정이 달라서는 아니 될 것이다.

다음에는 인정제를 주관하는 교육청의 업무 방식에 대한 개선이 필요하다는 점이다. 그 문제의식은 교과서 행정 담당 조직 미비와 담당자의 전문성 한계에서 비롯된다. 교육청이 수행하는 인정도서 업무는 ‘심의도서의 심의 과정 운영, 개발도서 편찬·개발, 비교시 도서의 인정 신청 수리 및 그 기간분의 질 관리’를 하는 것이다. 여기에서 인정도서를 직접 개발하는 일과 절차에 맞추어 심사하는 일은 단순한 행정 사안이 아니다. 교육과정과 교과서에 대한 이해와 경험이 있는 전문가가 맡아야 하고, 그것을 위한 전담 조직이 필요하다.<sup>29)</sup>

교육청도 교과서 인정제를 시행하는 전담 조직의 필요성은 공감하겠지만, 교육부도 이를 하기 위한 제반 여건을 마련해야 할 것이다. 그것은 바로 ‘인정제 시행 주기의 예측 가능성, 인정제 시행의 교육감 자율성’이라 할 수 있다. 교과서 편찬·개발의 시행주기를 예측할 수 있으면 시의성 있게 조직화 할 수 있을 것이다. 차기 교육과정과 교과서 편찬·개발 시기를 알지 못하는 상황에서 전담 조직을 운영하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 그리고 인정 심사도 교육청이 교육부가 정해

29) 교육청 인정제 담당에는 전문직과 주무관이 같이 있어서 교육과정 구현 방법과 효율적인 행정관리를 모두 수행하는 경우도 있고, 어느 한 부문의 담당자만 있는 교육청도 있다. 이는 교육청의 재량 사항이지만, 교과서 편찬·개발은 다른 행정과는 달리 교육적 전문성을 존중하는 조직 관리가 필요할 것이다.



놓은 매뉴얼대로 따라야 한다면 연구팀이 없어도 행정관리만 하면 된다. 역시 전담 조직을 구성하는 데에는 업무의 단순성이라는 한계가 있다. 앞으로 인정제를 교육청의 고유 업무로 계속 지정한다면 교육청이 직접 심의 과정을 결정할 수 있도록 책임과 권한을 같이 주어야 한다. 교육청이 전담 조직을 구성하여 사전에 연구하고 행정관리도 효율적으로 할 수 있도록 준비할 기간이 필요하다.

둘째는 교육청이 인정도서 개발과 심의를 외부 전문기관과 시행 계약을 맺어 용역 형식으로 발주하여 처리하는 방식이다. 이것은 위의 전문가 델파이 조사에서 높은 지지를 받은 업무 개선안이었다. 교육부가 검정심사를 한국교육과정평가원과 국사편찬위원회에 업무 위탁·위임을 하였듯이, 교육청도 인정심사를 외부 전문기관에 용역 의뢰하면 된다. 이미 교육부가 교육청에 위임한 과제를 다시 민간기관에 위탁하는 것은 행정상 문제가 있지만, 단순 업무 진행만 의뢰하는 것은 법적으로 문제가 될 사안이 아니다. 업무 수행의 한계가 있는 전국 교육청이 나누어 맡은 일을 어느 한 전문 기관이 집중하여 관리하면 효과와 효율이 높아질 것이라는 점을 전문가나 교육청 담당자들이 공감하고 있었다. 이 위탁은 차기 교육과정기를 대비한다면 심층 검토를 해볼 만한 방안이다. 가능하면 교과서를 전문으로 연구하는 기관이면 전국의 교수와 교사 등 전문인력을 동원하기도 쉽고, 특히 연구에 바탕을 둔 심사 진행을 할 수 있다는 장점도 있다. 물론 심사만이 아니라, 개발 도서도 그러하다. 주로 특성화고나 특목고가 사용하는 전문교과의 교과서라면 관련 교육 전문 국책연구소나 대학 등에 교과서 개발을 의뢰하고, 교육청은 예산 지원과 진행 확인만 하면 된다. 이렇게 하면 전문성을 기준으로 하는 인정도서 편찬·개발 가능 기관이 특성화된 서비스를 제공할 수도 있을 것이다. 검정을 수행하는 한국교육과정평가원과 교과서전문 연구기관인 한국교과서연구재단을 그 대상으로 상정할 수 있다.

## 나. 인정도서 심의 시스템 개선 방안

정부는 다양하고 창의적인 교과서를 공급하려는 정책 목표를 위한 전략으로 대규모 인정제 전환을 단행하였다. 국정을 검정으로 하는 것은 시장경쟁 논리를 들어 설명할 수 있다. 그러면 국정과 검정을 인정으로 바꾸는 정책 방향은 어떤 논리로 설명할 수 있을까? 행정관리를 교육청에 위임하는 것으로 그 전환 논리를 정당화할 수는 없다. 그 이유는 교과서를 개발하는 민간 출판사나 교과서를 사용

하는 학교는 검정과 인정 심사의 차이를 공식적으로 인식하지 못하기 때문이다. 물론 수수료가 검정에 비하여 매우 적게 들고, 심사라고 하지만 인정제에서는 부적격 처리는 거의 없을 것이라는 믿음<sup>30)</sup>에 터한 정부 신뢰 등은 현 시스템의 긍정적인 면이지만, 그것이 본질은 아니다. 그렇다면 심사 내용과 심사 과정에서 검정과 인정을 다르게 하는 것이 정책 논리상 합리적인 것이다. 이 연구에서는 검정에 비하여 인정제의 특성을 ‘심의과정과 심의기준 단순화’라는 면에서 찾아야 함을 제안코자 한다. 그 이유는 간단하다.

국정에서 자유발행까지가 교과서 정책의 범위라면, 국가 규제와 시장 자율의 관계는 ‘국가독점(국정) ⇨ 강(強)규제·약(弱)자율(검정) ⇨ 약규제·강자율(인정) ⇨ 전면자율’로 가는 것이 정상이기 때문이다. 물론 교과서 편찬·개발에 우리나라나 미국 및 일본이 하는 정부 개입은 학습권 보장을 위한 양질의 도서 공급이라는 가치에 초점을 둔 것이고, 이른바 자유발행제를 도입하는 프랑스와 영국은 교사의 자주성과 전문성 및 교사에 대한 신뢰성을 우선 가치로 삼기 때문이다. 그러므로 꼭 교수권을 존중하는 자유발행은 선진정책이고 학습권을 강조하는 국검·인정은 후진정책이라든지 하는 가치 비교 판단은 타당하지 않다. 사실 교과서 정책의 궁극적인 가치 수혜자는 발행사나 교사가 아닌 학생이기 때문에, 무엇이 학생을 진정으로 위하는 것인지만 정책 판단의 가치 기준이 되어야 한다.

## 1) 심사 과정

정부가 국정을 검정으로, 검정을 인정으로 열어가는 확대 정책을 천명한 이상, 인정제는 검정제보다 심사 기준과 과정 및 결과 판단이 정부규제보다는 시장자율 쪽으로 옮겨가도록 운영해야 한다. 먼저 심사 과정의 경우 현 검정에 준하는 인정의 ‘기초조사 → 본심사’를 통합하여 단일 심사를 운영하는 방안을 검토해야 한다. 그 이유는 두 단계를 거치면서, 어느 한 쪽이 작동하는 동안 다른 한 쪽은 휴무상태인데, 심사하는 짧은 기간을 효율적으로 사용하려면 전 기간을 활용하도록 해야 한다. 이렇게 통합하면 전 위원이 처음부터 교과서를 검토하여 수정사항을 찾아 지시하고, 다시 확인하고 검토하며 심의 강도를 높일 수 있다. 오류 문제가 교과서의 쟁점이 되는 상황에서는 반복 검증이 필요하기 때문에, 조직 통합을 통한 과정 단순화가 도움이 될 수 있다.

물론 이 사안은 현 규정이 인정 심사를 검정에 준하도록 규제하고 있어 교육청

30) 사실 이런 믿음은 정황과 소문에 근거한 것일 뿐, 교과용도서예 관한 규정이나 정책 문서 어디에도 명시된 것이 없고, 교육부가 구분고시를 할 때 그렇게 고지한 내용도 없다.

이 결정할 수 없다. 교과용도서의 합격-불합격을 엄정하게 가리려고 하는 검정 심사에서는 기초조사 - 본심사의 역할 분담이 필요하다. 이것은 기초조사 결과를 토대로 본심에서는 판정 자체에 집중하도록 하기 위한 제도이기 때문이다. 그러나 그보다는 약한 심사를 하는 인정제에서 그렇게 나누는 것은 효율성만 낮아질 뿐이다. 우리는 인정 심사 과정을 좀 더 압축하여 역량을 집중하기 위한 방안으로 바로 '본심사'를 확대 운영하기를 제안코자 한다. 예산은 절감하면서 인력과 시간을 집중하는 편이 질 높은 심사를 하는데 더 도움될 일이라고 보기 때문이다.

## 2) 심사 기준

인정심사는 검정심사보다 심사기준도 단순하게 적용해야 한다. 그 방법은 현 기준인 '공통기준 + 교과기준'에서 공통기준만 심사하고, 교과기준은 학교가 선정할 때 보도록 할 수 있다. 이는 교육부가 교과서 편찬·개발권을 교육청에 위임하듯이, 교육청도 학교로 위임하는 방식이다. 현행 공통기준에 있는 '헌법 정신과의 일치, 교육의 중립성 유지, 지식재산권 존중'이라는 합법성 문제와 내용의 정확성만 정밀하게 확인하여도 좋은 교과서의 최저 필수 조건은 갖추게 된다. 교과기준에 있는 교육과정 준수와 내용 선정 및 조직은 학교가 판단하도록 하자는 것이다. 학교가 교과서를 선정하기 전에 교육과정 연수를 하여 그 내용을 인지하도록 하고, 교과서 내용 구성에 대한 전문성을 높이도록 평소에 연구하도록 하여 교사가 주도적으로 교과서의 질적 판단을 하도록 심사 과정을 단순화해야 한다. 이렇게 되면 사회과 계열의 과목을 제외하고는 헌법 준수 여부가 쟁점이 되는 경우는 없을 것이고, 지식재산권은 심사과정에서 확인할 수 있는 사안이 아니므로, 결국 심의회는 내용 정확성 확인에만 집중하게 된다. 교육청이 주관하는 인정도서심의회는 최저 조건만 심의하도록 단순화하면 된다.

## 3) 감수 제도

감수 제도도 그 정체성을 분명하게 재개념화해야 한다. 감수는 심사의 한계를 보완하다는 긍정적인 제도이기는 하지만, 효과를 확증할 수 없는 중복 과정으로 될 가능성이 많다.<sup>31)</sup> 물론 사회적 쟁점이 많은 교과목은 본심사에 이어 관련되는

31) 실제 2013년도에 인정도서 감수에 참여하였던 어느 교사는 '교과서를 세세하게 분석하여 감수 의견을 본심 위원들의 수정 지시보다 더 많이 제출하였지만, 실제 결과가 어떻게 되었는지는 전혀 모른다. 아무 권한도 없고 결과도 확인할 수 없는 이런 감수를 왜 하는지 알 수 없다.'고 하였다.

전문 기관의 감수를 받는 것이 필요하다. 다만 이 감수제를 모든 과목에 일률적으로 시행하는 것이 문제라는 것이다.

감수 방법도 지금과 다르게 해야 한다. 감수를 교과서 질 향상을 위한 조건으로 운영한다면 기초조사나 본심사와 다른 구조로 운영해야 한다. 규정상 조사와 판정은 연구위원과 심의위원 몫이기 때문에, 그 과정에서 이미 정리가 된 사안을 감수위원이 다시 반복하는 것은 효율과 효과를 실증하기 어렵다. 모든 과목의 교과서를 감수할 것이 아니라, 특별한 쟁점 사안이 있는 과목에 한정하여 감수를 해야 한다. 감수 역할도 내용 오류를 찾는 것이 아니라 '심의기준의 공통기준' 위배 여부를 재검토하고, 본심 위원회가 지시한 수정 사항에 대한 재확인 정도에 머물러야 한다. 그렇지 않으면 감수위원회와 본심위원회를 통합하여 운영하는 편이 더 실효성을 얻기 쉽다.

물론 현행 법규에 따라 교과서 감수는 계속해야 할 것이다. 그렇다면 질 관리라는 차원에서 '감수 역할'을 재개념화하는 방법을 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 '심의위원과 감수위원의 역할 동등화' 방안이고, 다른 하나는 '심의위원과 감수위원의 분명한 차별화' 방안이다. 동등한 역할을 하면 같은 내용에 대해 심의위원과 감수위원이 반복 검증을 하기 때문에 오류나 편향과 같은 문제를 찾아내기가 쉽다. 마치 사법부가 3심제로 하듯이 반복 검토하면 당연히 질 관리 수준이 높아질 것이다. 반면에 두 위원 간 차별화를 한다면, 감수위원은 교사가 아닌 교과 관련 사회의 전문가들로 구성하여 교육계 밖의 여론이나 관점을 반영할 수 있게 한다. 이것은 교육계와 사회의 소통을 강화시키는 방법으로서 고등학교 전문교과의 과목에 적용하기 좋다. 그리고 종교는 종교계의 감수를 받고, 북한 관련성은 통일부의 감수를 받을 수 있다. 이 차별화 방안은 교과 전공 교사에게 익숙하지 않은 분야의 교과서를 심사할 때 감수 효과를 극대화시킬 수 있는 방안으로 검토해 볼 만하다. 이러한 감수제의 개선 방안을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

- 현 감수제의 문제점

- 기간 : 단기간 감수로 인하여 결과를 확인하지 못함
- 역할 : 기초조사-본심사와 같이 감수도 오류 조사를 하여 감수 자체의 독자적인 포지션이 부족함
- 위원 : 기초조사위원-본심사위원-감수위원 모두가 교사와 교수 중심으로 구성되어 전문성의 한계를 드러냄

● 감수제의 개선 방안<sup>32)</sup>

- 기간 : 기초조사, 본심사와 동시에 감수를 시행하여 본심 위원회가 최종 수정 지시를 하기 전까지 완료하고 그 내용을 수정 지시에 반영하도록 한다.
- 역할 : 교육계 밖의 확인이 필요한 전문적인 내용이나 사회적 쟁점이 될 가능성이 있는 내용을 조사하여 기초 및 본심위원과 차별화된 포지션을 구축한다.
- 위원 : 교사와 교수 외에도 국가 기관이나 사회단체 등 교육계 밖의 전문성을 가진 인사 중심으로 구성하여 학교의 한계를 보완하도록 한다.

### [정책 방안 4·5] 인정제 편찬 과정

◆ 인정제 특성에 맞도록 검정과 차별화한다.

부문	제안 내용
정책방안 4. 교육청 업무방식 변경	1. 교육청에 교과서 전담 조직을 구성한다. 2. 교육청 외부의 전문기관과 연대한다.
정책방안 5. 심의방식변경	1. 심의 과정을 단순화한다. - 기초조사와 본심사를 통합 운영한다. 2. 심의기준을 단순화한다. - 공통기준만 심사한다. 3. 감수제도를 특성화한다. - 감수 여부는 교과목별로 구분한다. - 본심사와 감수를 통합 운영한다.
☛ 준비사항	정책연구 : 검·인정 심사기준 및 학교의 선정 기준 재검토
☛ 조치사항	심의기준과 심의절차는 규정 개정 사항

32) 규정에 따라 모든 인정도서가 감수를 받는데, 교과목의 특수성을 고려하여 선별적으로 하는 감수 자체의 근본적인 검토가 필요하다. 이것은 ‘감수의 목표를 무엇으로 하는가?’라는 정책의 취지를 분명하게 밝히는 일이다. 감수 목표는 ‘오류 확인을 통한 질 관리, 적·부 판정의 타당성 확인, 사회적 쟁점 및 전문성에 대한 전문적인 확인 보증’ 등으로 상정할 수 있다.

## 4. 교과서 질 관리 방안

교과서는 일정한 수준의 질적 조건을 유지하여야 교육용으로 사용할 수 있다. 검·인정 심의를 통과한 교과서는 일단 그 수준이 검증된 것이다. 그렇지만 심의 과정에서도 모두 밝혀내지 못한 오류와 편향성이 들어 있을 수 있다. 그럼 이 문제는 어떻게 예방하거나 사후 조치를 취할 수 있을까?

### 가. 교과서 편찬·개발 과정상의 질 관리

검정에 비하여 인정은 ‘불합격 처분을 거의 하지 않고, 수정 지시도 많이 하지 않아서 저작자의 창의성을 존중하도록 하는 제도’라고 한다. 비교적 엄정한 심사를 하는 검정도 오류가 적지 않은데, 느슨한 심사를 하는 인정에서 오류와 편향에 대한 사회적 시비는 더 많아질 것이다. 물론 오류와 편향만 없으면 무조건 질 높은 교과서라 할 수는 없다. 질 높은 교육은 학습자가 효과적이고 효율적인 학습을 하도록 하고, 개인의 자유와 국가의 공익을 조화시키는 가치관 형성을 이끌어 내는 것이다. 학교에서는 교사의 교육관과 교과서 내용이 그 교육의 질을 결정하는 요인이다. 우리가 다양하고 창의적인 교과서를 공급하기 위하여 노력하는 것도 그 때문이다. 좋은 교과서의 최저 필수 조건은 ‘정확한 내용과 균형잡힌 관점’이다. 오류와 편향과 같이 교육 기초를 허무는 기본적인 문제를 해결하는 것이 좋은 교과서를 편찬·개발하는 지름길이다.

교과서 문제는 ‘정책 과정, 개발 과정, 심사 과정, 사용 과정’으로 나누어, 원인을 밝혀야 효과적인 대책을 세울 수 있다. 원인이 모든 과정에 다 있기 때문에, 어느 한 부문만을 보완한다고 문제가 해결되지는 않는다. 그 해결 방안을 찾기 위하여 먼저 전체 과정을 이념형으로 상정해 보고, 실제 진행된 상황을 들어 비교해보자.

#### 1) 정부의 교과서 편찬·개발 시스템 합리화

이 부문의 초점은 가능하면 많이 자주 바꾸지 않고 기존 내용을 유지하는 안정적인 교육과정 개정과 시장이 준비하는 데 충분한 기간을 주는 교과서 편찬·개발 정책이다. 정부가 하는 정책은 모두 일방적인 지시보다 시장이 대응할 수 있도록

환경을 만들어 가야 성공할 수 있기 때문이다.

그러면 정부가 교육과정과 교과서 편찬·개발 정책을 어떻게 펴야 할 것인가? 지금까지 5년 단위인 정권마다 교육과정을 부분적으로 수시 개정하려 하였는데, 이제 이를 좀 더 신중하게 해야 한다. 공교육의 헌법과 같은 교육과정을 수시로 개정하면 그 때마다 교과서가 전면 개편되어 학교가 혼란을 겪게 된다. 그러므로 헌법이 보장하는 교육의 정치적 중립성을 보장할 수 있도록 정권과 관계없이 교육과정의 안정성을 유지하는 정책을 펴야 한다. 물론 학교 시스템이 사회변동과 시대정신을 반영하지 못한다면 교육과정도 근본적으로 바꾸어야 한다. 교육부가 예고한 문과와 이과를 통합하는 교육과정 개정은 그러한 근본적 변혁일 것이다. 이 교육과정도 충실한 연구와 다수의 공론을 모아 개정하여, 그 뒤에는 장기간 유지될 수 있도록 하여야 한다.

교과서 편찬·개발 정책은 ‘타당한 구분고시와 편찬·개발 제도, 교과서 개발 업무와 기간의 적정화, 교과서 저작 방향의 명료화’ 라는 세 가지 면으로 논의할 수 있다. 교과서 구분고시와 관련해 두 가지 사항을 검토해 볼 필요가 있다. 특정 과목의 시스템에 대한 사회적 논의가 많은 현실에서 ‘모든 교과목의 구분 준거’를 무조건 동일하게 해야 하는가, 과연 ‘국정→검정→인정’만 올바른 방향인가라는 문제도 있다.

실제 교과서 질을 결정할 직접적인 요인은 시장이 하는 교과서 개발 업무와 기간이다. 발행사의 자본과 편집진이 열악한 우리나라 상황에서, 여러 학년 교과서를 단기간에 모두 개발하도록 하는 정책이 과연 합리적인가? 2013학년도용 교과서 편찬·개발 일정을 보면 그 자체가 이미 오류 발생 가능성을 보여 주었다. 집중이 수제에 따라 단기간에 많은 분량의 교과서를 한꺼번에 개발하도록 하면서도, 교과서 개발부터 공급까지 14개월 정도밖에 주지 않았으니 당연히 저작과 심사 기간 모두 부족하였다. 이 짧은 일정과 과도한 분량에 대해서는 시장이 사전에 무리하다는 상황을 밝히기도 하였지만, 정부는 무리한 정책을 일방적으로 추진하고 말았다. 실제 교과서 개발 기간이 1년도 채 되지 않는 상황에서는 어떤 발행사나 저자도 오류 없는 교과서를 편찬·개발하기 어려웠을 것이다. 그러므로 교과서 문제를 해결하려면 정부가 정책을 합리적으로 운용하는 데에서 실마리를 찾아야 한다. 학년별 교과서를 연차적으로 개발하되, 집필과 편집 및 자체 검토 기간을 최소한 2년이나 2년 6개월 정도는 주어야 한다.

## 2) 저작자의 질 관리 책무성 강화

발행사가 교과서를 개발하는 과정에서 문제가 있을 가능성도 많다. 그 과정은 현재 외부에 공개되지 않으므로, 우리는 왜 오류와 편향과 같은 문제를 방지하지 못하는지 이유를 알기 어렵다. 사실 발행사는 오류와 편향성이 없는 교과서를 개발하는 책임 주체이다. 내용을 구성하는 저자와 체계를 디자인하는 편집자 및 이들이 좋은 작품을 만들 수 있도록 리드하는 발행인은 모두 저작물에 대한 책임과 권리를 동등하게 나누어 가져야 한다. 우선 발행인은 모든 참여자와 같이 교과서 편찬·개발이 ‘시장에 판매할 상품이 아니라 교육에 이바지할 수 있는 작품을 창조하는 일이다’라는 비전을 공유하고, 모든 자원을 ‘정확하고 균형된 교과서 창조’에 집중시켜야 한다. 교과목별로 전문적인 지식과 경험을 가진 유능한 편집자가 늘 교과서를 연구하고 창작할 준비를 하도록 하는 전략을 펴야 할 것이다.<sup>33)</sup>

문제는 교과서 저자이다. 교육과정에 대한 전문성을 가지고 학생이라는 수요자의 수준에 맞도록 교과서를 성실하게 써 나갈 수 있는 역량 있는 저자가 필요하다. 교과목의 내용 전문성이 교재 구성 전문성을 담보하는 것은 아니다. 교과서 저술의 핵심은 ‘학생들이 혼자 공부하여도 이해하기 쉽고, 계속 더 보고자 하는 관심을 가져서, 그 정도만 알아도 기본 학습은 해 낼 수 있도록’ 학생 처지에 맞도록 하는 것이다. 여기서 문제는 집필자가 자기 지식을 어려운 용어를 사용하여 자기 수준으로 설명하고, 자기 소신과 이념 또는 학설을 학자적 양심이라는 명목으로 교과서에 넣고자 하는 의도적 가치 교육에서 비롯된다. 내용의 진·위(眞僞)에 대한 철저한 검증을 하지 않고, 다른 이념이나 학설 등을 생각하여 비평해 보지 않으면 오류와 편향적인 교과서가 나오게 된다. 저자는 그 과목의 교육과정 수준의 내용 체계를 정확하게 인식하고, 학생들의 인식 체계를 현실적으로 이해하며, 교육기본법의 교육의 중립성 규정을 끝까지 지켜야 한다.

교육기본법 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.

② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다. (밑줄은 연구자가 쳤음)

33) 물론 이를 위한 조건은 정부가 정책적으로 조성해 주어야 한다. 우선 어느 정도 정기적인 주기를 거쳐 교과서 편찬·개발을 계속해 나가도록 예측 가능한 시스템을 구축하여야 발행사는 편집자를 계속 고용할 수 있다. 또한 교과서의 질 향상이라는 공익 차원에서 편집자를 위한 전문 연구 기회를 만들어 주어야 한다.



교육기본법이 규정한 이 ‘교육의 중립성’은 교과서의 편향과 균형을 가늠할 수 있는 강력한 잣대가 된다. 법은 교육에 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 개입시키지 않는 것을 중립성이라 하였다. 교과서 저자는 어떤 사안에 대하여 ‘아예 가치 판단 자체를 배제하거나, 다양한 해석과 관점을 균형있게 알려 주는 것’으로 중립성을 지킬 수 있다.<sup>34)</sup> 그런데 역사나 사회 또는 도덕과 같은 가치 기반 과목에서 가치 판단 자체를 배제해 버린다면 학생들의 가치관 형성에 오히려 혼란을 줄 수도 있다. 그러므로 저자 자신의 학설이나 주장만 일방적으로 하지 않고 대비되는 다양한 관점을 많이 제시해주면 학생들이 그 다양한 가치관을 보면서 비판적으로 판단해 보는 올바른 가치교육을 받을 수 있다. 그러므로 이 규정만 지킨다면 교과서 편향성 논란은 일어나지 않을 것이다.<sup>35)</sup>

오류와 편향을 막는 일은 사실 편집자가 해야 할 소명이다. 특히 오류의 대부분이 전문적인 교과 내용보다 맞춤법과 문장같은 글쓰기라는 현실을 볼 때, 편집자가 원고를 세밀하게 검토하고 꼼꼼하게 수정한다면 오류 많은 교과서는 줄어 들 것이다. 물론 그렇게 하려면 발행인이 편집도 집필과 같은 정도로 중요하다는 것을 인정하고 편집자가 교과서에 집중할 수 있도록 해주는 것이 전제되어야 한다. 저작 과정에서 저자와 편집자가 아닌 다른 전문가와 교사 및 학생들의 검토를 받을 수 있으면 교과서 완성도는 높아질 것이다.

### 3) 교과서 심사 시스템 강화

현재 우리나라 교과서 편찬·개발 정책의 쟁점은 ‘정부의 과잉 규제’인가, 아니면 ‘시장의 과소 책무성’인가? 우선 정부 역할을 보자. 교과서를 심사하는 것이 시장의 출판 자유를 과도하게 규제하는 것인가, 아니면 교과서 질을 유지하기 위하여 최소한도로 배려하는 것인가? 시장은 검정보다 인정제가 시장 진입이 더 쉬운 제도라고 보면서 저작자의 자율성을 극대화할 수 있다고 한다. 그러면 저작자는 그 자율성을 누구의 무엇을 위하여 어떻게 써야 할까? 물론 이해관계에 따라 서로 다른 논평을 할 수 있는 이 쟁점은 사실 오류와 편향성이 없는 다양하고 창의적인 교과서를 개발하기 위한 방법과 직접 연계되는 것이다. 만약에 시장이 자율성

34) 어떤 역사적 사건이나 종교의 의미를 어떻게 해석하는 가는 학자나 이해 관계자 또는 일반 국민의 관점에 따라 극과 극의 편차를 보일 정도로 다양할 것이다. 그 관계자의 한 쪽일 수 있는 저자가 (자기 소신과 영심 또는 학설만을 고집하지 않고) 서로 다른 생각을 균형있게 기술한다면 정말 개방적인 학자의 책무를 다하는 것이고, 비로소 다양한 교과서가 나올 것이다.

35) 이것은 내용 집필만이 아니라, 사진과 삽화 및 보조 자료를 선정하는 데 필수적인 요건이다. 특히 사진이나 그림에서 글보다 직관적인 호소력을 더 인식하는 학생들에게 어떤 자료를 제시하는 가는 매우 중요한 질적 판단 요건이 된다.

을 자체 적정 질 관리 기제로 사용하면, 정부는 최소 규제로 필수 사항만 확인하면 될 일이다. 그러나 시장이 질 관리를 위한 책무성을 과소하게 이행한다면, 그러한 부정적인 자율성을 긍정적인 책무성으로 바꾸도록 정부가 개입할 수밖에 없다.

물론 교사의 교재 구성권을 위하여 자유발행제를 주장하는 쪽에서는 검·인정 심사도 정부가 관장하는 간섭이라고 한다. 그런데 사회적으로 교과서 논란이 생길 때마다 부실 심사라는 진단도 빠지지 않는데, 만약 심사 자체를 하지 않으면 교과서의 질적 수준은 어떻게 될지 판단해 보아야 한다. 그러므로 심사 자체의 정당성을 시비하기보다는 어떻게 하면 효율적으로 효과를 얻을 수 있는지 합리적인 방법을 찾아야 한다.

현재 검·인정 심사는 ‘기초조사 - 본심사 - 감수’라는 다단계 반복 검증 시스템으로 운영되고 있다. 이 과정에 참여하는 위원들은 ‘심사기준과 판정 방향·심사기간·위원 수·대상 도서의 수·보상’이라는 제약 조건 하에서 조사와 심의를 하게 된다. 심사기준은 모두가 공유하고 있으므로 특별한 문제가 될 것은 아닌 데, 판정 방향은 좀 다르다. 이 방향은 원칙적으로 과목별 심사위원회가 결정한다. 그렇지만 검정에 비하여 인정은 느슨한 심사를 하여 불합격 처리하는 경우가 거의 없을 것이라는 배경 상황에 따라 실제 방향이 결정된다. 이미 시장에서도 인정 교과서는 제출하면 대부분 합격되고, 수정 지시·도 많지 않을 것이라고 알고 있었다.

문제는 어떤 방법을 사용하든 교과서의 오류와 편향을 심사 과정에서 바로 잡아야 한다는 점이다. 그 방법은 세 가지 정도로 상정할 수 있다. 심사 일정은 전체 편찬·개발 기간에 맞도록 하여야 하므로 무조건 연장할 수 없다면, 심사위원을 과목 특성에 따라 적절하게 증원하는 것이 첫 번째 방법이다. 사회적 논란과 학계의 관점이 불일치한 쟁점이 있는 과목은 특별한 경우로 분류하여 심사위원을 대폭 늘려서라도 정밀 심사를 해야 한다. 예를 들면 시대에 따라 전공자가 다르고 역사를 해석하는 방향이 다양한 국사 교과서는 시대별 전공자와 대립되는 역사관을 가진 학자들을 균형있게 초빙하여 심사를 의뢰해야 한다. 과목간 형평이나 예산 부담 등이 사회적 쟁점을 예방하는 것보다 우선될 가치는 아니다.

물론 위원 수를 늘리는 것이 바로 모든 문제를 해결하는 방법은 아니다. 다수의 전문가가 장기간 연구하여 개발한 교과서를 소수의 위원이 단기간에 검토하려면 오류를 모두 가려낼 수는 없는 일이다. 그렇기 때문에 특별 관리가 필요한 소수 과목에 한하여 사회적 공개 검토와 위원회 심사를 병행하는 것이 두 번째 방법이다.<sup>36)</sup> 심의본을 온라인으로 올려놓고 일정 기간 불특정 다수의 검토 의견을 문서

로 받은 뒤, 위원회가 검토하여 심의에 참조하도록 하자는 이 방법은 소수자가 밑실에서 검증한다는 문제를 보완할 수 있고, 교과서도 사회적 공유물로 보려는 것이다. 그런데 앞의 전문가 델파이 3차 조사에서 평균 2.88을 받아 지지율이 낮은 편이었고, 행정 관리면에서 지나친 업무 부담이 될 것이라는 반대 이유도 있었다. 그렇다면 관련되는 전문 기관이 심사 관리를 맡되, 모든 위원을 기관 외부에서 구할 것이 아니라 그 기관의 전문가들이 직접 위원으로 참여하는 방법도 있다. 예를 들면 경제 교과서는 한국개발연구원이, 국사는 국사편찬위원회가 맡아 행정관리만 할 것이 아니라 직접 심사에 참여하는 것이다. 이러한 공공기관에 종사하는 전문 연구자라면 사적인 주장보다는 공공의 관점에서 균형있게 교과서 심의도 할 수 있을 것이다.

교과서는 종교와 정치 등의 이념이나 가치관과 관련된 내용을 제시할 때 그 균형을 유지하는 것이 절대적으로 필요한 것이다. 그 균형성은 다른 측면의 가치인 다양성을 유지하기 위한 기본 조건이다. 교과서는 저자가 주장하고 싶은 것을 쓰는 것이 아니라, 정말 다양한 관점으로 접근해야 하는 교육용 자료이기 때문이다. 그러므로 교과서 심의위원은 이념이나 가치관 또는 사실을 해석하는 내용이 균형을 유지하는지 정밀하게 분석하고, 엄중하게 판단해야 한다. 심의기준의 공통기준에 있는 항목인 준법성과 균형성은 하나만 어겨도 교과서 자격을 받을 수 없으니, 이러한 요소에 대한 심사만 엄격하게 하면 해결할 수 있다.

## 나. 기간본의 질 관리

### 1) 교과서민원바로처리센터의 활성화

교과서 편찬·개발 과정에서 질 관리를 하는 방법에 이어, 기간본의 질 관리를 하기 위한 시스템을 제안하고자 한다. 현재 정부가 지원하여 한국교과서연구재단이 운영하고 있는 ‘교과서민원바로처리센터’가 교과서 관련 정보를 집중 관리하여 빅데이터를 구축하는 방안을 보기로 하자. 동 센터는 사회와 학교의 교과서 관련 민원과 여론을 받아 대응하고, 그 결과를 정부에 보고하여 향후 정책에 활용하도록 하는 중요한 역할을 해 나가고 있다. 우선 민원에 대해서는 교과서 발행사와 저자 및 관련 전문가 풀을 통하여 정리한 자료를 토대로 신속하게 처리하여 민원인의 호응을 받고 있다. 사실 교과서 세부 내용의 시비는 해당 부문 저자가 아니

36) 이 방법은 모든 과목에 적용할 것이 아니라 사회적 관심의 대상이 되는 소수 과목에 한하여 그 시비를 사전에 확인해 보려는 것이다.

면 응답하기 어려운 사안도 많다. 이런 민원을 정부가 직접 받아 처리해야 한다면 정책 연구와 집행을 해야 하는 정부로서는 자원을 효율적으로 활용하기 어렵다. 그 처리를 미션으로 하는 센터는 민원에 집중할 수 있으니 정부와 역할 분담을 합리적으로 한 셈이다. 동 센터는 앞으로 민원 처리 과정에서 수집한 교과서 정보를 체계적으로 정리하고, 외부 유관 기관과 연대하여 전국의 교과서 민원과 연구 자료 및 정책 자료를 집중적으로 수집하여 빅데이터(big data)를 만들어 나가도록 큰 비전을 세워야 한다. 외부 기관과 연대하여 오랫동안 축적된 교과서 수정 자료와 사회적 논쟁거리, 교과서를 주제로 하는 논문과 학습 자료 등을 적극적으로 체계화하고 연구에 활용하도록 공개하는 일은 공익 기관인 한국교과서연구재단이 전략적으로 추진해야 할 과제라 할 수 있다. 그 빅데이터를 공개하여 다음 번 교과서 편찬·개발기에 저작자가 활용하도록 하는 것이 국가의 지적 수준을 높이는 데 기여할 것이다. 더 나아가 여러 교과와 교과서에 들어있는 지식의 원천을 찾아 신뢰할 수 있는 정보로 체계적으로 정리하여 학교에 제공한다면 교과서만이 아니라 일상 교수학습에도 활용할 수 있게 된다.

그 자료를 활용하여 교과서 오류 사전을 만들면 교과서 저자만이 아니라, 일반 교사에게도 큰 도움이 된다. 동 재단이 정부 정책을 지원하는 데에도 정부 예산 지원이 필요하다. 만약 교육대학원과 연대할 수 있으면 교과서 관련 석박사 논문 지도를 위한 자료 제공을 할 수 있다. 기본 데이터가 단단하게 구축되면, 이를 그대로 공개하여 발행사와 교사 및 교과서 연구자들이 바로 접근할 수 있도록 동 재단도 확대 개편할 필요가 있다. 물론 이러한 교과서 관련 자료원을 구축하려면 많은 예산과 전문 인력이 필요하다. 그러나 발행사와 학교가 활용하여 얻는 효용은 비용가치보다 더 클 것이므로, 정부가 교과서 전문 연구기관을 정책적으로 지원하면 공공의 이익을 증진시킬 수 있을 것이다.

## 2) 교과서 연구조직 활성화

교과서 질 관리를 하는 최종 주체는 교사이다. 교사는 교과서 ‘개발·심사·선정·사용’이라는 전 과정에 참여한다. 즉 교과서 편찬·개발과 사용 등 모든 과정에서 능동적인 역할을 해야 할 주체는 당연히 교사이다. 교수는 당해 과목의 이론적 배경을 제공할 수는 있지만, 학생 상황에 맞는 내용 설명과 교수학습 방법을 선택하는 것은 교사의 전속권에 해당된다. 교사들이 연구 조직을 결성하여 교과서를 분석하고 평가한다면, 그 자료를 토대로 교과서를 질 관리할 수 있다. 그러므로 기

간본 교과서 질 관리를 효과적으로 하기 위하여 교육부와 교육청은 교사들의 교과서 연구 조직을 활성화시킬 수 있도록 지원해야 한다. 이것은 곧 교사의 교과서 전문성을 향상시키는 길이다.

교육부가 교육청에 인정도서 심사와 개발을 위임한 것에는 그 지역의 교사가 교과서 업무에 참여할 기회를 확대한다는 의미도 있다. 그러므로 교육감은 관내 교사들이 평소에 교과서 연구를 하도록 지원하고 심사와 개발 시 연구에 참가한 교사를 우선적으로 참여시킬 수 있다. 교과서 업무를 단순 행정 관리로 한정시킬 것인지 전문적인 연구 과제로 확대하여 추진할 것인지는 교육감의 경영 철학에 달렸다.

특히 인정제를 확대하는 과정에서 교육청은 개발과 심사를 위한 위원회를 여러 교과에 걸쳐 구성하게 되고, 학교도 심사 도서와 과목 창설형 도서를 선정하게 된다. 이 과정에 전문성이 강한 교사가 많이 참여하여야 교과용도서의 질적 수준이 향상된다. 그러면 교사의 교과용도서 전문성을 높이기 위한 방안은 무엇일까? 이 연구에서는 현실적으로 가능한 두 가지 유형을 제안하고자 한다.<sup>37)</sup>

첫째는 교과위원회 상설화와 지역 교과연구교사회를 운영하는 것이다. 인정도서 업무를 교육청이 위임받아 수행하기 위해서는 인적 자원을 자체적으로 동원할 수밖에 없을 것이다. 사실 교사보다 교과용도서에 대한 전문성을 더 많이 가진 개인이나 집단은 없다. 교육청은 담당하는 과목의 심사위원회와 개발위원회를 구성·운영하지만, 그 업무를 수행하는 기간이 지나면 해산하거나 휴업화시킨다. 교사가 이 위원회에 참여하여 심사하거나 개발한 경험은 매우 중요한 공공의 지적 자산이다. 참여 교사에게 체화된 이 역량을 계속 활성화시켜 나가는 것은 교육청의 인적자원 관리상 방기할 수 없는 책무라 할 수 있다. 이 상설 위원회가 할 수 있는 일은 다음과 같이 많이 있기 때문에, 교과연구교사회와 연대하면 더욱 효율적일 것이다.

- 교과서 개발과 심사 과정을 분석하여 효과성과 효율성 평가 및 개선안 탐색
- 수정·보완 내용 분석과 데이터 구축

37) 지역 내 석·박사 학위를 가진 교사들에게 계속 연구할 수 있는 기회를 제공하는 차원에서 교육청이 예산 지원을 하면 이런 모임을 공식화하기가 용이할 것이다. 현재 정부도 교육지원청을 운영하는 것과 같이 교육청을 행정조직에서 교육조직으로 패러다임 변환을 시도하기 때문에, 교사 연구 조직화는 시의성이 있는 전략이라 할 수 있다. 인정도서 감수위원으로 참여한 어느 고등학교 교사의 의견을 들었는데, 현재 이런 교과서 연구를 위한 공적인 기회는 알지 못한다고 하면서 만약 교육청이 지원한다면 교과서 연구에 참여할 의사가 있다고 하였다. 그 교사는 자발적인 교과연구회를 구성하여 회원들의 회비로 연구 활동을 한다고 하였다.

- 학교별 교과용도서 선정 근거 자료 수합 분석
- 사용 중인 교과용도서의 분석 내용과 수합된 문제점의 데이터 구축
- 국가 교육과정의 내용 체계 분석과 대안 제시
- 교육과정과 교과용도서의 취지를 구현하기 위한 보조 자료 개발 등

예시로 제안한 이런 연구를 하여 매년 보고서를 낸다면 다음 번 인정도서 개발이나 심사를 하는 데 큰 도움이 될 것이다. 그보다 더 중요한 것은 교사가 교육의 최고 전문가가 되어 실용적 지식을 축적시켜 나갈 수 있도록 하는 것 자체가 조직 발전의 지름길이 된다는 점이다.

둘째는 교육청이 외부의 교과서연구 전문기관과 학술교류 협정을 맺어 연수 서비스를 받는 방안이다. 교육청이 직접 교과서 전문성 강화 프로그램을 개발하여 운영할 수도 있지만, 그 방면의 전문기관과 연대하여 효과와 효율을 더 높이는 전략이다. 인정도서 개발을 하는 데에는 교육과정 해석과 구체화 방법, 교과서 체제 구성과 편집 구안 방법, 내용 추출과 설명 방법, 삽화 사용 방법, 교과서 글쓰기 방법 등 모두 어려운 과제가 포함되어 있다. 심의도 다를 바 없이, 교과서 자체에 대한 이해와 평가 기준을 적용하는 방법 등 교육과정과 교과서에 대한 높은 역량이 필요한 일이다. 이런 프로그램을 각 시·도교육청이 모두 한다면 중복과 업무 과중이 될 것이다. 반면에 여러 교육청이 공동으로 외부의 전문기관과 협약을 체결하고 서비스를 받고자 한다면, 그 전문기관은 규모의 경제를 살려 고도의 질적 수준이 높은 서비스를 제공할 수 있을 것이다.

현재 교육청이 연대할 수 있는 전문기관으로는 우선 교과서 자체만에 특화하여 정책 연구와 실제 업무를 수행하고 있는 한국교과서연구재단<sup>38)</sup>을 들 수 있다. 이 재단이 방학 때마다 진행하고 있는 ‘교과서 전문성 향상 연수 프로그램’만이 아니

38) 한국교과서연구재단은 교육의 본질적 내용을 담고 있는 교과서의 질적 수준 향상과 교과서 제도에 관한 국제 비교 연구 등 교과서와 관련된 종합적 연구를 수행함으로써 우리나라 교육발전에 기여하고자 설립되었다. 이 재단이 수행하는 정부 위탁 사업에는 ‘교과서 수정 요구사항 쟁점 연구, 교과별 교과서 모니터링단 구성 및 운영, 교과서 보완자료 개발 및 보급, 교과서 관련 각종 행사 추진(국제심포지엄, 교과서전시회 등), 교과서 수정·보완 자료집 발간 및 보급, 검정교과서 심의본 예정가격 심의 위원회 구성 및 운영, 정부 및 교과서 발행사가 위탁한 연구 수행’ 등이 있다. 특히 ‘교과서 판형, 편집디자인 등 외형 체제 개선에 관한 조사 연구, 교육과정 및 교과서 관련 연구 수행 및 발행, 국내외 교과서 및 교과서 관련자료 전시관 운영, 교과서 관련 연수 및 세미나 개최, 교과서 연구지 발간(연 4회)’ 등은 교사의 전문성 향상을 위한 프로그램으로 바로 활용할 수 있다. 이 재단에 축적된 교과서 자료로 빅데이터를 구축한다면, 우리나라 교육과정과 교과서 발전에 크게 기여할 것이다(한국교과서연구재단 <http://www.textbook.ac>).

라, '교과서민원바로처리센터(TIOS, Textbook Information One - Stop Service)'는 그대로 교사 전문성 향상 서비스로 직결되는 것이다. 학기 중에는 온라인(On-Line) 연수와 교육청으로 찾아가는 연수 서비스를 한다면, 학교는 큰 부담을 줄이면서 연수에 참여할 수 있을 것이다. 교과서 중심주의 학습과 교과서 정답주의 시험 문화에서는 바로 교사의 교과서 전문성이 학업 성취도를 결정하는 핵심요인이 된다. 그러한 학교의 수요를 충족시킬 역량과 미션을 가진 특화된 교과서 연구기관은 공공의 이익을 위한 차원에서 교육청과 적극적으로 연대하는 경영 전략을 수립해야 할 것이다.

그밖에도 교육과정과 평가를 연구하고 실행하는 한국교육과정평가원이나 디지털 교과서를 연구하는 한국교육학술정보원, 전문 교과서 편찬·개발 경험을 가진 한국직업능력개발원 등도 교육청이 연대하기 좋은 교육 전문기관이다.

시·도교육청이 주관하는 인정제가 확대되는 상황에 대응하는 최선의 방법은 교육청이 관내 교사 중심으로 교과서 전문 인력을 확보하는 것이다. 교육청이 교과서 관련 경험을 한 교사와 석·박사급 교사 등을 중심으로 위원회와 연구회를 운영한다면 자체 인적 자원 개발에 최고의 효과를 얻을 수 있다. 거기에 더하여 교육청이 외부의 교과서 전문 연구기관과 연대하여 교사들에게 연수와 연구 참여 서비스를 제공한다면 교육청의 지적 역량이 축적되어 차기 교육과정기의 인정 업무에 확실한 자산으로 작용하게 될 것이다.

교사의 '교수·학습 전문성→교과서 전문성→교과 전문성→교육과정 전문성→교육정책 전문성'으로 이어지는 교직의 독자적인 역량은 헌법이 보장하는 '교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성'을 실현하는 원천이 된다. 교육청 조직을 관리행정 중심에서 교육과정 운영 중심으로 전환하고, 교사 전문성 향상을 지원하는 체제로 나아갈 때, 그 효과는 결국 학생에게로 돌아갈 것이다.

이제 다교과-다내용 교육 시대에 국가가 더 이상 교과용도서의 질 관리를 다 하기는 어렵게 되었다. 국가는 교과용도서의 대강(大綱)을 결정하고 판단하는 정도로 역할을 조정하고, 학교가 전면에서 나서도록 해야 된다. 사회와 언론도 교과서의 문제라면 무조건 중앙 정부인 교육부의 책임으로 몰아가는 행태를 벗어나 문제의 근본이 무엇인지 차분하게 따져보도록 해야 한다. 교육자치와 학교장 중심의 학교 운영이 강화되는 상황에서 더 이상 교육부가 교과서 내용의 모든 것을 책임져야 한다는 국민들의 사고 자체가 오류이므로 정부가 통제할 수 없는 영역까지 통제

할 수 있다고 믿는 이른바 ‘통제 착각 오류’를 벗어날 수 있도록 사회가 지원해 주어야 한다. 교과서 발전 정책의 성공 여부는 이제 교사의 전문성과 윤리성, 신뢰성에 달려 있다. 교육청은 교사의 교과서 전문성을 높이도록 어떻게 지원할 것인가를 중요한 미션으로 삼아야 한다.

<b>[정책 방안 6·7] 교과서 질 관리</b> <b>◆ 교과서는 질 관리를 통해 완성된다.</b>	
부문	제안 내용
정책방안 6. 편찬과정상의 질 관리	1. 교과서 편찬 일정을 현실에 맞도록 조정한다. 2. 교과서 저작자의 책무성을 높인다. 3. 심의 과정에서 오류와 편향 등의 문제를 정밀 분석한다.
정책방안 7. 기간본 질 관리	1. 한국교과서연구재단 교과서민원바로처리센터 활성화
	2. 교과서 연구조직 활성화
☛ 준비사항	정책연구 : 인정도서의 오류 사례 및 발생 배경 분석
☛ 조치사항	교과서민원바로처리센터와 연구조직 예산 지원 및 산출 자료 공개





## V. 요약 및 정책제언

1. 요약
2. 정책제언



## V. 요약 및 정책제언

### 1. 요약

이 연구는 현행 교과용도서 편찬·개발의 인정제 시스템을 발전시키기 위한 정책 의제를 제안하는 데 목적을 두었다. 이를 위하여 ‘가치-사실 4분위 연계 분석’을 연구 모형으로 설정하고, 전문가 델파이 조사와 관계자 심층 면담을 연구 방법론으로 사용하였다. 이 연구 과정에서 많은 전문가와 이해관계자의 의견을 모으고, 관련되는 다른 연구 성과를 참조하여 주요 정책 의제를 역할 주체별로 나누어 다음과 같이 요약하기로 한다. 만약 당해 기관이 이 의제를 검토하여 수용할 부문이 있다면, 그것을 구체화시킬 수 있는 전략적 액션 플랜을 후속적으로 연구해야 할 것이다.

#### < 인정 교과서 편찬개발 주체별 시스템 개선안 >

##### 교육부

교과서 편찬·개발 시스템을 기대 목적에 맞도록 개편한다.

##### 1. 교과서 구분고시

☛ **현행 구분체제를 유지하여 발전시키거나, 재개념화하여 전면 조정한다.**

1.1. 현행 구분체제 유지 : 심사 시스템을 검정과 달리한다.

1.1.1. 기초조사-본심사를 본심사로 통합하여 심사의 집중도를 높인다.

1.1.2. 감수는 본심사와 통합하거나, 교육계 밖의 전문가 자문으로 하여 본심사와 참여자 및 검토 내용상 차별화한다.

1.1.3. 인정심사는 ‘공통기준과 오류조사’에 한정하고, 합격·불합격 판정을 하지 않는다.

1.2. 구분 기준의 재개념화 : 행정관리 주체와 무관하게 분류한다.

1.2.1. 국가(교육부, 교육청)가 저작권을 갖는 개발도서는 국정으로 분류한다.

1.2.2. 민간이 저작하고 국가의 심사를 받아 시장 진입이 결정되는 도서는 모두

검정으로 분류한다.

- 1.2.3. 교육부장관이 고시한 과목 중 국·검정 지정이 되지 않은 과목과 고시되지 않은 과목을 학교가 창설한 경우는 심의를 받지 않는 인정으로 분류한다.

### 1.3. 교과목별 구분고시 : 과목 특성 중심으로 다변화한다.

- 1.3.1. 구분 지정은 '국정→검정→인정'의 단일 방향만이 아니라, 과목 특성에 따라 '인정→검정→국정'의 다양한 방향 이동도 가능하다.
- 1.3.2. 내용중심 과목은 검정으로, 비이념·기능중심 과목은 인정제로 분류한다.
- 1.3.3. 이념·내용중심 과목인 한국사는 정확성·균형성과 정치적 중립성 및 선택의 자율성을 유지하는 조건으로 그 관리를 보다 강화한다.
- 1.3.4. 교육부장관은 교육과정심의회 또는 교과용도서편찬·개발심의회 심의를 거쳐 교과용도서 사용 학년도 개시 3년 전에 구분고시와 교과서 편찬·개발 방법과 일정을 고시한다.

## 2. 교과서 질 관리

### ■ 심의 과정을 강화하고, 교과서 전문 연구기관의 역할 강화를 지원한다.

- 2.1. 심의 과정에서 오류와 편향성을 제거하기 위한 조치를 강화한다.
  - 2.1.1. 심사는 내용 정확성과 관점 균형성 확인에 초점화한다.
  - 2.1.2. 특수 분야의 전문적 분석이 필요한 경우 감수를 의뢰하여 확인한다.
  - 2.1.3. 심사 기간에 심의본을 공개하여 사회 일반의 검토 의견을 수렴한다.
- 2.2. 한국교과서연구재단 교과서민원바로처리센터의 역할 강화를 지원한다.
  - 2.2.1. 센터 구성을 확장하여 민원 처리만 아니라 관련 자료 연구를 지속화한다.
  - 2.2.2. 교과서 정보로 빅데이터를 구축하여 연구와 발행에 사용토록 제공한다.
- 3. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장
  - 3.1. 교육행정기관과 학교를 일반행정조직이 아닌 전문적인 교육조직으로 전환시켜 미션과 비전을 초점화한다.
  - 3.2. 교육과정 개정과 교과용도서 편찬·개발을 현장 전문가인 초·중·고 교사 중심으로 운영하여, 학교의 교육적 권위를 높이도록 지원한다.
  - 3.3. 교과서 선정과 교수·학습과정의 자주성을 저해하는 외부의 정치적·이념적 이해관계자의 부당한 간섭을 막을 수 있는 제도적 방어막을 구축한다.

**< 교과용도서에관한규정개정안 >**

▶ 제2조(정의)

4. “국정도서”라 함은 교육부가 저작권을 가진 교과용도서를 말한다.
5. “검정도서”라 함은 교육부장관의 검정을 받은 교과용도서를 말한다.  
⇒ 대안 : “검정도서”라 함은 교육부장관이 교과용도서로 적합하다는 지위로 허가한 도서를 말한다.
6. “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.  
⇒ 대안 : “인정도서”라 함은 교육부장관이 교과용도서로서의 사용을 승인한 도서를 말한다.

▶ 제16조(인정도서의 인정)

- ②인정도서의 인정에 관하여는 제9조·제10조·제10조의2 및 제13조의 규정을 준용한다. 이 경우 제9조제3항 중 “제7조제1항제4호의 검정기준”은 “제15조에 따른 인정기준”으로, “검정”은 “인정”으로 각각 본다. [개정 2009.8.18.]
- ⇒ 대안 : 인정도서의 인정을 위한 절차와 기준은 교육감이 정한다.

**교육청**

**인정제 시행에 필요한 전문성 강화를 제도화한다.**

1. 교과서 인정 및 개발 조직의 전문화
  - 1.1. 교과서 인정제 연구와 행정 전담 조직을 상설화한다.
  - 1.2. 외부 교과서 전문기관과 용역을 체결하여 심의와 개발을 맡긴다.
2. 교사의 교과서 개발 및 심의 전문성 강화를 지원한다.
  - 2.1. 교과별 교육과정·교과서 연구 모임을 지원한다.
  - 2.2. 외부 교과서 전문기관과 연대하여 연수기회를 제공한다.

## 발행사

### 양질의 도서를 보급하기 위한 전략 경영을 한다.

1. '교과서로 교육발전'이라는 비전의 경영을 전략화
  - 1.1. 교과서 편집 전문 조직을 상시 운영하여 연구와 서비스를 강화한다.
  - 1.2. 교과서를 이윤추구 상품이 아닌 교육발전의 공공 도구로 개념화한다.
  - 1.3. 교과서 공급을 독자적으로 직접하여, 유통비용을 줄이고 교과서 가격을 적정화한다.
  - 1.4. 교과서 편찬·개발의 발전적 대안을 연구하여 정부에 공식적으로 제안한다.
2. 교과서 질 관리를 위한 상시 연구
  - 2.1. 교과서민원바로처리센터와 연대하여 민원 사안을 신속하게 처리한다.
  - 2.2. 교과서 연구 교사 모임과 연대하여 기간본의 분석과 차기의 신모형 창출을 기획한다.

## TIOS<sup>39)</sup>

### 교과서 정보를 활용하여 빅데이터를 구축한다.

1. 교과서 민원처리와 전문연구의 연계 발전
  - 1.1. 민원처리 내용을 중심으로 교과별 교과서 분석 연구를 상시 진행한다.
  - 1.2. 발행사와 학교가 교과서에 대하여 원하는 정보를 수집하여 제공한다.
2. 교과서 관련 정보의 빅데이터를 구축
  - 2.1. 교과서 관련 정보를 집중 수합하여 빅데이터를 상시 구축해 나간다.
  - 2.2. 빅데이터를 발행사와 정부 및 학교에 제공한다.

39) TIOS(Textbook Information One - Stop Service) - 한국교과서연구재단의 '교과서민원바로처리센터'

## 2. 정책 제언

2013년은 인정도서 확대 정책에 따라 발행된 교과서를 사용하는 첫해이고 2014년은 융합형 교육과정 개정 연구를 시작하는 단계이다. 그러므로 지나간 정책의 과정과 결과를 검증하여 차기를 위한 준비를 해 나가야 한다. 이를 위하여 2014년을 기점으로 할 수 있는 정책 기획안을 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 차기 교과서 편찬·개발 시 현 인정제 정책을 어떻게 할 것인지 그 기초를 구안해야 한다. 정책 판단 기준은 ‘어떤 제도가 사실에 근거한 정확한 내용과 현상을 인식하는 균형된 관점 및 교과서 완결학습 체제와 학습 부담 경감에 기여할 수 있는 다양하고 창의적인 교과서를 효율적으로 공급하는 데 더 현실 적합성을 가지고 있는가’로 해야 한다. 그러므로 차기를 위한 기초는 크게 세 유형으로 나누어 볼 수 있다.

- 인정제 정책 유지 : 현 인정제 정책을 그대로 유지하며, 문제가 되는 부문만 미시적으로 보완하여 시행한다.
- 인정제 정책 확대 : 현 국정은 검정으로, 검정 중 일부는 인정으로 전환하고, 인정 중 일부는 자유발행식으로 더 전향적으로 나아간다.
- 인정제 정책 완화 : 교과서 질 관리 차원에서 필요한 경우에는 국정과 검정 체제를 적극적으로 활용할 수 있도록 정책을 다원화시키도록 한다.

위의 세 가지 정책 유형 중 어느 기초를 선택하더라도 ‘국정·검정·인정의 특성을 재개념화’하여 우·열과 선·후를 가리지 않고 교과목 특성에 맞도록 적용해야 한다. 이를 위하여 국정은 ‘국가 정책 목적이나 시장 실패를 보완하기 위하여 (중앙이나 지방) 정부가 편찬하는 제도’이고, 검정은 ‘정부가 교과서 질 관리를 적극적으로 하기 위하여 민간이 신청한 교과서를 심사하여 시장 진입 여부를 허가하는 제도’이며, 인정은 ‘교사가 교재로 사용하고자 하는 자료를 정부나 학교가 승인해 주는 제도’로 재개념화 할 수 있다. 교과서의 비전을 분명하게 설정하고, 개념을 명확하게 규정한 뒤, 실정에 맞는 제도를 구안하는 것이 정책 성공의 조건이 되기 때문이다. 이 과정에서는 ‘국정 → 검정 → 인정 → 자유발행’으로 가는 일방향 단선적인 정책만이 교과서 발전과 교육력 향상이라고 보는 고정관념은 벗어

야 한다. 영국과 프랑스의 자유발행식 사례만 볼 것이 아니라, 일본의 매우 세밀하고 까다로운 검정 심사 사례도 분석해 봐야 한다. 문제는 ‘어느 제도가 우리나라 교과서 현안을 해결하는 데 더 적합한 것인가’이지, 이상적인 가치 지표만으로 판단할 수 있는 것은 아니기 때문이다.

둘째, 교과서 질 관리를 위한 대책을 종합적으로 세워 지속적으로 추진해야 한다. 이 의제는 이미 정부가 시행하고 있는 ‘심사·심의 과정의 엄정한 운영과 수정·보완의 철저한 이행’ 및 한국교과서연구재단의 ‘교과서민원바로처리센터(TIOS) 운영’을 기반으로 하고, 여기에 ‘발행사의 상시 사후 서비스 체제’와 ‘교과서 연구조직 활성화’를 연계시키려는 것이다. 국내외의 교과서 관련 소통망과 질 관리 연계 체제의 역할 중심을 이 센터가 맡도록 하고, 필요한 자료를 수집하여 체계적으로 정리한 뒤 학교와 출판사가 공유하도록 하면 우리나라 교과서 지식 수준이 향상될 것이다. 그 자료는 심사 과정의 수정 지시와 그 결과, 발행사가 자체 수정·보완한 내용, 이 센터에 접수된 민원과 처리 결과, 사회적으로 논의되는 교과서 관련 사안, 학교에서 교과서를 사용하는 중에 제기된 문제점 등을 들 수 있다. 이것은 모두 차기 교과서 개발의 질을 높이는 데 결정적으로 기여할 것이다.

정부가 이 센터를 활성화하기 위한 필요 예산과 소통 및 자료 통합을 위한 행정 체계를 지속적으로 지원하고 해마다 그 성과를 평가하면, 이 센터는 우리나라 교과서 질 관리와 연구력 향상의 구심점이 될 것이다. 행정 지원은 학교와 출판사 및 사회 여러 부문에서 가지고 있는 교과서 관련 자료를 수집하고, 연구를 위한 소통 체계를 구축하는 데 정부가 이 센터 활동을 인증해 주는 것이다.

셋째, 학교의 교과서 선정과 주문 및 발행사의 공급 체계를 분석하는 조사 연구가 필요하다는 점이다. 경쟁 체제인 검·인정 도서의 질적 수준과 가격 산정을 결정하는 궁극적인 힘은 학교의 선택 과정에서 나온다. 그러므로 학교가 각 과목의 도서를 어떤 기준에 따라 어떤 경로를 거쳐 선택하며 실질적인 권한은 누가 행사하는지를 밝혀 교과서에 대한 수요함수를 구성하면 차기 교과서를 개발하는 발행사가 유효한 컨셉과 전략을 수립하는 데 도움이 될 것이다. 특히 학교가 자율적으로 선택한 교과서에 대하여 외부 사회가 개입하여 압력을 행사한다면 헌법이 보장하는 교육의 자주성과 전문성 및 장치적 중립성을 지킬 수 없으므로 그 대책까지 찾아야 한다. 교과서 주문과 공급 및 학교의 배분 과정은 기술적인 일이다. 세밀한 조사를 통해 그 역할 담당자의 소견을 들어보면 원활하게 하도록 하는 방법



을 개선할 수 있다. 특히 공급 경로를 추적하여 교과서 가격 책정의 근거 중 유통 비용을 절감할 방안을 찾는다면 교과서 가격 안정화에 실증적인 기여를 할 것이다.

넷째, 전국의 교사들이 교과서 연구를 체계적으로 하는 가칭 ‘교과서연구회’를 만들어 활동할 수 있도록 예산과 행정 지원을 할 필요가 있다. 교사의 전문성이 교육과 교과서의 질적 수준을 결정하는 핵심 요인이므로, 그 연구 환경을 만들어 가는 것은 교사 연수를 하는 것과 같은 것이다. 이 연구회는 학교급별, 교과별, 과목별, 지역별 등으로 다변화하고, 어느 정도 실적을 낼 수 있는 단계가 되면 ‘교과서학회’ 차원으로 확대할 수 있다. 교수·학습 과정에서 교사가 경험한 사례만 모아 정리하여도 매우 유용한 자료가 될 것이므로 이것을 전국이 공유하도록 조직화하면 된다.

다섯째, 교과서 정책은 정권의 주기와 무관한 장기 비전과 학교·출판사·사회의 생태계 현실을 배려하는 종합적인 전략에 따라 안정적으로 추진해야 한다. 교육과정과 교과서 개편 주기, 국·검·인정 구분고시, 편찬·개발 기간과 업무 추진 체계, 심사 기준과 심사 절차, 가격 책정, 학교의 선정과 공급 과정은 모두 파급 효과가 큰 요인이기 때문에 사회적 공론을 모아 시장이 예측 가능한 방향과 속도로 정책을 펴야 무리 없는 성과를 기대할 수 있다. 편찬·개발 제도를 급격하게 바꾸고 단기간에 다량의 도서를 동시 개발하도록 하는 일방적 정책은 좋은 성과보다는 후유증이 심한 역기능을 초래하기가 쉽다. 정부가 교과서 정책을 순조롭게 시행하면 ‘시장 자율성은 선이고, 정부 관여는 악이라고 보는 신자유주의적인 맹목성’도 해소될 여지가 있다. 그 과정에서 이제 정부는 교과서를 통해 정권적 가치를 주입하려는 정치적인 규제자가 아니라, 시장의 실패를 보완하고 교육의 질적 수준을 높이기 위한 배려자와 생산자 역할을 한다는 사실을 알려 정부에 대한 오개념도 수정할 수 있을 것이다.

여섯째, 인정제 확대에 따라 시·도교육청이 수행한 교과서 개발 및 심사한 사례를 분석하여 그 과정의 문제점과 성과의 질적 수준에 대한 종합적인 평가를 시행하는 후속연구가 필요하다. 이 연구는 델파이 조사와 업무 참여자 면담을 통해 진행 과정의 문제점을 인지하였으나, 전체 일정이 완벽하게 완료되기 전이라서 구체적인 사례를 종합적으로 분석할 수는 없었다. 앞으로 분석할 사례는 시·지역 교육청과 도·지역 교육청 각 한두 곳의 개발도서와 심사도서 한 가지씩으로 하되, 그

선정은 담당 조직이나 인력 동원 및 진행 과정을 원활하게 한 지역과 그렇지 못한 경우를 대상으로 할 수 있다. 이 종합 평가를 하여 밝히고자 하는 것은 다음과 같은 사안이다.

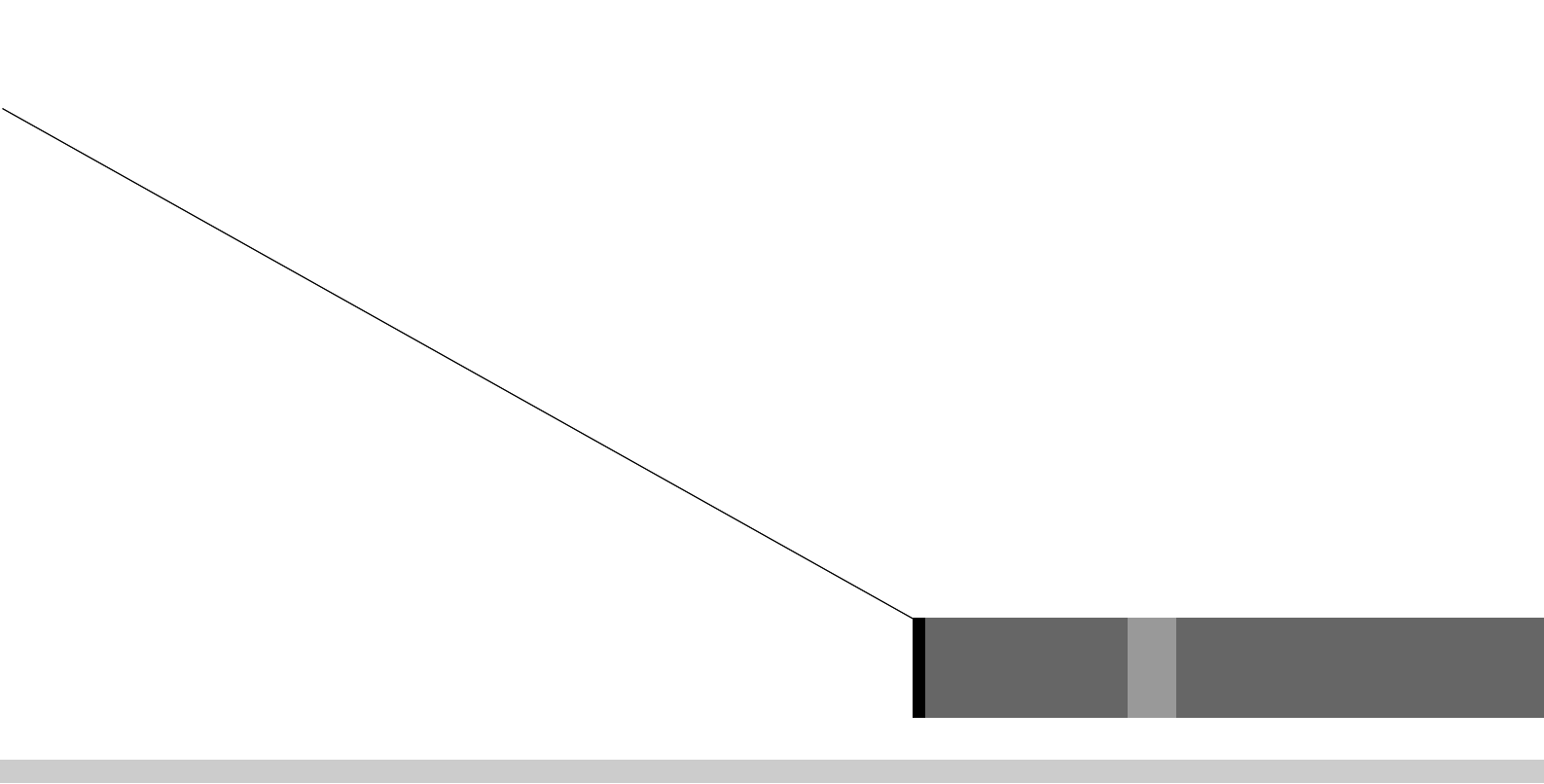
- 교과서 개발과 심사에 소요된 전체 기간의 진행 일정을 분석하여, 현실적으로 필요한 기간이 어느 정도이며 그 일을 어떻게 체계적으로 진행할 수 있는지 효과적인 정책 수행 모형을 구안할 수 있다.

- 교과서 개발과 심의에 투입된 예산과 그 사용 과정을 분석하여 현실적으로 필요한 예산의 적정 규모와 일을 효율적으로 할 수 있도록 하는 예산 집행 방법을 산정할 수 있다.

- 교과서 개발과 심의에 참여한 교육청 담당자와 교사·교수 및 발행사 편집자 등의 인식과 일 진행 과정을 분석하여, 필요한 인적 자원을 동원하기 위한 유인 기제를 형성할 수 있다.

- 2013학년도부터 새로 공급된 인정 교과서의 다양성·창의성 정도와 오류 및 편향 등의 문제점 그리고 교사·학생의 만족도 등을 분석하여, 인정제 확대 정책의 실질적인 성과를 확인한다.

위와 같은 사례 조사는 전체 과정을 마무리하여 새 교과서가 적용된 지 얼마 지나지 않은 현 시점에서 이루어져야 참여자들의 생생한 증언과 사용된 관련 자료를 있는 그대로 활용할 수 있을 것이다. 조사 결과는 바로 차기 교과서 편찬 정책을 세우는 데 기초 자료로 활용할 수 있게 된다.



## 참고문헌



## 참고문헌<sup>40)</sup>

- 강선주·민병곤·김민정·정재윤·이림(2012). 유럽 주요국의 교과서제도 비교 및 정책동향 분석 연구, 한국교과서연구재단.
- 곽병선·윤기옥·문용린·한명희·김미숙·김재춘(2004). 교과서 발행제의 다양화에 따른 자유발행제 도입 방안 연구, 한국교과서연구재단.
- 교육과학기술부(2009). 2007년 개정 교육과정에 의한 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분고시, 교육과학기술부 고시 제2009-4호.
- \_\_\_\_\_ (2010). 2010 교과서 선진화 방안.
- \_\_\_\_\_ (2011). 2007년 개정 교육과정에 의한 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 수정 구분고시, 교육과학기술부 고시 제2011-14호.
- \_\_\_\_\_ (2011). 2009 개정 교육과정, 교육과학기술부 고시 제2011-361호.
- \_\_\_\_\_ (2012). 2009년 개정 교육과정에 의한 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 수정 구분고시, 교육과학기술부 고시 제2012-17호.
- 교육인적자원부(2007). 2007년 개정 교육과정에 따른 교과서 제도 개선 방안.
- 김덕근·윤현진·김명정·강병근·이성기(2013). 우리나라 현행 교과용도서 법규의 개정 방안, 한국교육과정평가원.
- 김덕근·윤현진·김명정·서보국·손형섭·장일·이소연(2012). 교과용도서 관련 법규의 국제 비교, 한국교육과정평가원.
- 김만곤(2013). 좋은 교과서의 의미와 구현 방향, 2013 교과용도서 개발 전문가 양성 과정 직무연수 자료, 한국교과서연구재단.
- 김만곤·김차진·강환동·주용준(2006). 검정도서 수정·보완 체제 개선 방안에 관한 연구, 한국교과서연구재단.
- 김만곤·팽주만·김풍환·김진영·정학준·이림(2013). 인정도서 업무 편람, 교육부.
- 김재복·허경철·김만곤·박민정(2006). 교육과정·교과서 정책의 효율적인 운영 방안에 관한 연구, 한국교과서연구재단.
- 김재춘(2009). 교과서 검정 체제 개선 방안 연구, 한국교육과정평가원.
- 김재춘·박소영·손병길·이정기·정제영·조성준·현영호·선종근·김만곤(2013). 참고서가 필요 없는 '교과서 완결학습' 체제 구축 연구의 방향. 교과서연구, 71. 한국

40) 연구 보고서에 직접 인용하지는 않았지만, 그 아이디어를 참조하고 관련 정보를 간접적으로 사용한 자료도 참고 문헌에 포함시켰음

교과서연구재단.

김재춘·이경환·김만곤·박상철·박소영(2011). **2009 개정 교육과정 및 교과 교육과정에 따른 교과용도서 구분(안) 연구**, 한국교과서연구재단.

김정호(2009). 교과서 인정제도의 발전 과제. **교과서연구**, 57. 한국교과서연구재단.

김정호·김송미·소진형·김만곤·노진덕·이림(2011). **인정도서 정책의 쟁점과 발전 전략**, 한국교과서연구재단.

나승일·소진형(2011). **인정도서 업무 처리 지침 및 매뉴얼**, 교육과학기술부.

문영주·조용기·함승연·박지현·윤지훈·이동엽(2012). **교과서 검정의 개방형 심사 체제 연구**, 한국교육과정평가원.

박도순·조난심·이춘식·홍후조·김진숙(2000). **교과서백서**, 교육부·한국교과서연구재단.

박진용·신성균·함승연·이영아·남창우·손예희·신명경·김민정(2011). **수요자 중심의 교과서 체제 개발 방안**, 한국교육과정평가원.

박진용·이명준·차조일(2013). **2009 개정 교육과정에 따른 교과서 검정 정책 평가 및 개선 방안**, 한국교육과정평가원.

서지영·김정호·김덕근·권유진·장근주·김정효(2011). **교과서 정책 국제 비교**, 한국교육과정평가원.

서지영·김정호·노희방·유은미·김라경(2007). **미국의 교과용 도서 정책과 질관리 체제 연구**, 한국교육과정평가원.

서지영·김혜숙·이영아·차조일·최미숙(2012). **교과서 정책의 효과 분석**, 한국교육과정평가원.

서지영·임찬빈·김정효(2013). **인정 교과서 정책 개선 방안**, 한국교육과정평가원.

심재호·권유진·황수영(2010). **미국의 교과서 검정 및 선정 제도 분석 : 텍사스주 & 아이오와주를 중심으로**, 한국교육과정평가원.

심재호·윤지훈·최숙기·박지현(2011). **2010년 교과서 선진화 방안에 따른 인정교과서 질 관리 방안**, 한국교육과정평가원.

유학영·송규각·윤광원(2009). **교과용도서 검정과 채택의 발전 방안 연구**, 한국교과서연구재단.

윤현진·주형미·문영주·추병완·석두영(2010). **국가 교육과정 개정 체제 변화에 따른 교과서 정책 개선 방안 연구**, 한국교육과정평가원.

이병욱·강연홍·조해숙(2009). **전문교과 인정도서 개발 방식 개선 연구**, 한국교과서연구재단.

이화성(2009). 인정도서 확대 정책에 따른 해결 과제. **교과서연구**, 57. 한국교과서

연구재단.

조난심(2005). 교과서 편찬·개발제도 개선을 위한 요구조사 연구, 한국교육과정평가원.

조난심·송현정·홍후조·김지현(2004). 초·중등학교 국정 도서의 검·인정화 방안 연구, 한국교과서연구재단.

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

진재관·박진용·이재봉·송정아·최수인(2010). 교과서 개발 및 편찬·개발 과정에서의 쟁점 연구, 한국교육과정평가원.

진재관·주형미·김국현·이난영·함경림·조아라(2008). 교과용 도서 평가 연구(Ⅱ) - 평가모형 개발 및 평가기준 설정, 한국교육과정평가원.

진재관·주형미·진의남·함경림·박현정·이난영(2009). 교과용 도서 평가 연구(Ⅲ) : 평가 도구 개발 및 적용, 한국교육과정평가원.

허강(2010). 한국의 교육과정·교과서사 연표, 일진사.

허강·곽상만·김용만·정태범·함수곤·한명희·이경환·이종국(2000). 한국 편수사 연구 (Ⅰ), 한국교과서연구재단.

허강·곽상만·김용만·정태범·함수곤·윤종영·김영일·이종국(2001). 한국 편수사 연구 (Ⅱ), 한국교과서연구재단.

허강·최영복·곽상만·함수곤·강환동·현영호(2002). 한국의 검·인정 교과서 변천에 관한 연구, 한국교과서연구재단.

홍후조·백경선·김대영(2007). 교과서 발행제도 개선 방안에 관한 연구, 한국교과서연구재단.

홍후조·함수곤·윤광원·조성준(2006). 교과서 인정제의 제도적 개선 방안에 관한 연구, 한국교과서연구재단.

로저 마린 지음, 김정혜 옮김(2008). 생각이 차이를 만든다, 노마드.

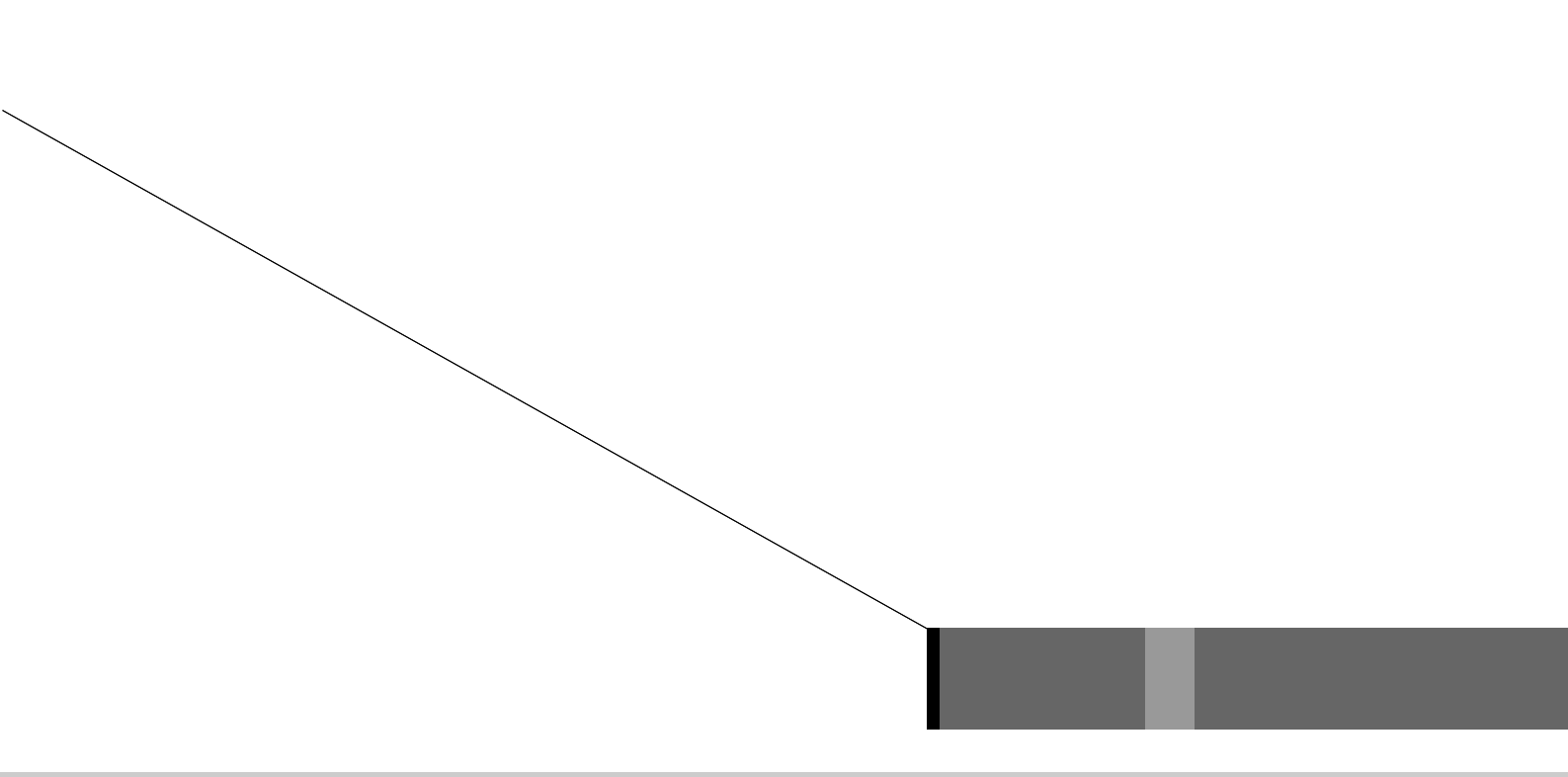
법제처 홈페이지 [www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)

한국교과서연구재단 홈페이지 [www.textbook.ac](http://www.textbook.ac)

한국교육과정평가원 홈페이지 [www.kice.re.kr](http://www.kice.re.kr)







## [부록] 교과용도서 인정제도 개선 관련 델파이 설문지

- [부록 1] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사지  
및 자문 의뢰서
- [부록 2] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 2차 델파이 조사지
- [부록 3] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 3차 델파이 조사지
- [부록 4] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사지  
답변 모음
- [부록 5] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 2차 델파이 조사지  
서술식 답변 모음
- [부록 6] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 3차 델파이 조사지  
서술식 답변 모음
- [부록 7] 전문가 협의회 자료
- [부록 8] 전문가 협의회 참석자 의견



[부록 1] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사지  
및 자문 의뢰서

## 교과용도서 인정제도 개선 관련 델파이 설문지

교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사 및 자문 의뢰서

안녕하십니까?

한국교과서연구재단에서는 ‘교과용도서 인정제도 개선 연구’를 수행 중에 있습니다. 이 연구는 우리나라 교과용도서 인정제도의 개선에 관한 기초 연구의 성격을 갖고 있으면서, 차기 교과용도서 인정제도 개선에 대비하는 성격도 가지고 있습니다.

이 연구에서 밝힐 인정제도의 개선 내용은 선행연구에 바탕을 두고 있으며, 연구자 개인의 의견이 아니라 여러 차례의 델파이 조사를 통해 교과용도서 인정 심사와 관련되는 전문가 집단의 공통적인 집약된 의견이 모아지기를 기대하고 있습니다. 델파이 조사가 끝난 후에는 어느 정도 정리된 결과를 가지고 금년 중에 세미나를 개최하려고 합니다.

이 연구와 관련하여 귀하를 교과용도서 인정제도 패널로 모시고자 하오니 승낙해 주시면 교과서 제도 발전에 많은 도움이 되겠습니다. 또한 1차 설문지에 응답하신 내용은 이 연구를 위해서만 사용될 것입니다.

귀하께서 1차 설문지를 보내주시면 이 내용을 바탕으로 2차 델파이 조사를 위한 설문을 보내드릴 예정입니다. 바쁘시겠지만 우리나라 교과서 제도 발전을 위하여 향후 설문에도 응답해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

2013년 9월

**한국교과서연구재단**

※ 문의사항이 있으실 경우 한국교과서연구재단 이림(02-6206-6362)으로 연락주시기 바랍니다.

**교과용도서 인정제도 연구팀**

※ 다음 텔파이 조사 설문지에 귀하의 전문적인 의견을 적어주시기 바랍니다. 각 문항에 대한 참고자료가 필요하실 때에는 설문지의 부록을 참고하셔도 됩니다. 참고자료는 지금까지의 연구내용을 간략히 정리해 놓은 것으로 참고자료에 얽매일 필요는 없습니다.

## 1. 교과용도서 인정제도의 문제점에 대하여

2011.8.16 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분고시에 의거 기존의 국정도서 145종(특목고 및 특성화고), 검정도서 39종(고교 과학, 음악, 미술, 체육 등), 총 184종의 국·검정도서가 인정도서로 전환되었습니다.

이에 따라 인정도서의 심사 및 개발 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전국 17개 시·도에서 분담하여 추진하고 있습니다. 이 운영결과를 바탕으로 하여, 시·도교육청에서 이루어진 인정도서의 개발 및 심사 과정 또는 인식 면에서 나타나는 문제점이나 개선 방안에 대하여 있는 대로 기재해주시기 바랍니다.

### 1-1 인정제도에 대한 법규 및 인식 측면에서

### 1-2 인정도서 개발 과정 측면에서

### 1-3 인정도서 심사 과정 측면에서

#### [참고자료] 인정도서의 특징

- 기존의 인정도서 사용 취지는, 국정도서나 검정도서가 없는 경우, 혹은 사용이 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우, 고등학교 전문교과의 교과서나 신설학과 선택과목 교과서 개발을 위한 경우 등에 사용하기 위한 것이었음
- 이에 따르면, 인정도서는 국정도서나 검정도서에 비해 상대적으로 그 위계가 낮은 도서임
- 인정도서가 국정도서나 검정도서를 보충하거나 보완하는 경우에 사용하는 도서로 다루어져 왔기 때문에, 인정도서의 질을 심사하는 경우 심사의 엄격성 수준은 낮고 절차가 간소화되는 양상을 보일 수 있음
- 실제로 검정도서와 비교하였을 때, 인정도서는 거의 모든 도서가 합격 수준으로 판정됨

## 2. 교과용도서 인정제도의 효과에 대하여

각 시·도교육청에서 주관하여 시행하고 있는 교과용도서 인정제도의 시스템에 따라 인정받은 교과용도서는 이전의 교과용도서와 비교해볼 때 어떤 차이점 또는 효과가 있다고 생각하시는지 기재해주시기 바랍니다.

### 2-1 인정도서 중, 개발 도서(제14조3항 포함) 측면에서

## 2-2 인정도서 중, 심사 도서 측면에서

### [참고자료] 학교와 사회가 기대하는 교과서

- 다양하고 창의적인 교과서
  - 오류와 편향성이 없이 질 관리가 가능한 교과서
  - 교육과정을 준수하는 교과서
  - 쉽고, 재미있고, 자율학습이 가능한 수요자 중심의 교과서
- 1) 다양하고 창의적이며 수요자 중심의 교과서 : 저작자의 자율성 최대 보장이 전제 조건
  - 2) 오류와 편향성이 없는 교육과정 중심 교과서 : 정부의 엄격한 심사가 전제 조건

## 3. 인정도서 질 관리 방법에 대하여

정부에서는 다양하고 창의적이며 수요자 중심의 교과서를 개발하기 위해 인정제도를 시행하고 있습니다. 이를 위해 시·도교육청 및 교육부, 유관기관(한국검·인정교과서협회, 한국교과서연구재단)에서는 인정도서의 질 관리를 위해 어떻게 해야 한다고 생각하시는지 구체적으로 기재해주시기 바랍니다.

### 3-1 시·도에서 개발한 인정도서 측면에서

### 3-2 시·도에서 심사한 인정도서 측면에서

#### [참고자료] 교과서의 질 관리란

- 교과서의 수요자인 교사와 학생들이 교과서로서 갖추어야 한다고 기대하는 자질이나 요건을 충족하도록 하는 활동을 의미
- 교과서의 질을 설명하는 주요 자질로는 교육과정의 부합성 여부, 학습 효율성의 제고 여부, 교사 및 학생 등 수요자 중심 여부, 설계된 구성의 적합성 여부, 사회 변화 대응의 여부 등
- 인정도서가 지닌 자율성과 다양성의 주요 특징들을 유지하면서 동시에 오류 없고 공정한 교과서로서의 질을 유지할 수 있도록 하는 질 관리 개념의 구축과 이에 따른 효과적인 질 관리가 필요

## 4. 인정제도의 관리 주체에 대하여

교과용도서 중 인정도서에 대한 제도 개선을 하려고 할 때, 인정제도의 관리 주체는 누가 되어야 하며, 또 그 이유는 무엇인지 기재해주시기 바랍니다.

### 4-1 인정도서 중 심사 도서의 관리주체에 대해

### 4-2 인정도서 중 개발 도서 관리주체에 대해

#### 4-3 감수 기관 운영의 관리주체에 대해

##### [참고 자료] 인정도서의 담당 조직 및 기관에 대한 문헌 연구 결과

- 인정 업무를 특정 전문기관(한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원, 한국과학창의재단, 한국직업능력개발원 등)에 위탁
- 현행처럼 각 시·도교육청에 진행하되, 인정도서 업무 추진 전담부서를 설치
- 인정도서 업무를 전담할 기관 또는 조직 신설
- 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관에서 수행
- 역량 있는 시·도교육청을 중심으로 인정도서 업무 담당
- 특정 교과에 인정도서 감수 기관 확충 등

#### 5. 교과용도서 편찬·개발 제도에 대하여

창의·인성교육, 행복 교육 등의 시대가 요구하는 교과서를 만들기 위해 앞으로 교과용도서 편찬·개발 제도는 어떠해야 한다고 생각하시는지 자유롭게 기재해 주시기 바랍니다.

바쁘신 가운데 성심성의껏 응답해주셔서 진심으로 감사드립니다. 2차 조사에도 적극 협조해주실 것을 부탁드립니다. 아래의 자문위원 승낙서를 기재하시어 함께 보내주시기 바랍니다.



---

## 자문위원 승낙서

귀 연구를 위한 자문위원으로 참여하겠습니다.

성 명		E-mail :
근무지	직장명 :	담당업무 :
	(직장)전화번호 :	휴대전화 :

[부록 2] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 2차 델파이 조사지

## 교과용도서 인정제도 개선을 위한 설문지(2차)

성함 : (                    ),          근무처 : (                    )

자문위원님께

안녕하세요?

우선, 바쁘신 와중에도 불구하고 시간을 할애해 주셔서 대단히 감사드립니다.

이번 2차 설문지는 1차 설문지를 토대로 개발한 것입니다.

자문위원님의 역할은 2차 설문지의 질문에 답변을 해주시는 것입니다. 많이 바쁘시겠지만, 자문위원님의 전문적인 분석 의견이 연구에 귀중하게 쓰인다고 생각하시고, 질문에 빠짐없이 응답하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

자문위원님과 소속기관에 무궁한 발전과 행운이 함께 하길 기원합니다.

2013년 11월 일

한국교과서연구재단 인정제도 연구팀 올림

응답하신 설문지는 이메일(012112@hanmail.net)로 11. 7일까지 보내 주시기 바랍니다.

※ 3차 델파이 설문(예정)에도 참여를 부탁드립니다.

## 1. 인정제도 관리 주체의 개선안

1-1. 현(現) 시도교육청 개발 인정도서(주로 특 목고 및 특성화고 교과목)의 관리주체 개 선안	전혀 타당 하지 않음	별로 타당 하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함	비고(의견)
(1) 고시 교과목은 교육부 직속 전담기관을 설치하여 관리한다.	1	2	3	4	5	
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개 발하고, 시도교육청에서 관리한다.	1	2	3	4	5	
(3) 교과서 관련 전문기관에서 위탁 관리한 다. (한국교과서연구재단, 한국과학창의재 단, 한국직업능력개발원 등)	1	2	3	4	5	
(4) 시도교육청에서 관리하되, 교육청 내에 업무 전담부서를 설치한다.	1	2	3	4	5	

1-2. 인정도서 중, 심사도서의 관리주체 개선안	전혀 타당 하지 않음	별로 타당 하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함	비고(의견)
(1) 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도 록 한다.	1	2	3	4	5	
(2) 교육부 관련 인정도서 업무 전담기관에 위탁한다.(한국교과서연구재단, 한국교육 과정평가원 등)	1	2	3	4	5	
(3) 시도교육청에서 관리하되, 교과서 업무 전담부서를 설치하여 운영한다.	1	2	3	4	5	
(4) 심사 전에 '사전 감수 인증제'를 도입하되, 시도교육청에서 관리한다.	1	2	3	4	5	

## 2. 인정도서의 개발 방법에 대한 개선안

	전혀 타당 하지 않음	별로 타당 하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함	비고(의견)
(1) 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발한다.	1	2	3	4	5	
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발한다.	1	2	3	4	5	
(3) 교육부에서 국정 교과서 형태로 직접 개발한다.	1	2	3	4	5	
(4) 교과서 개발 관련 전문기관에 위탁하여 개발한다.	1	2	3	4	5	
(5) 교과 관련 학회에 의뢰하여 개발한다.	1	2	3	4	5	

## 3. 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안

	전혀 타당 하지 않음	별로 타당 하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함	비고(의견)
(1) 현행처럼 검정심사 기준 및 절차에 준하여 심사하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(2) 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화한다.	1	2	3	4	5	
(3) 교과목의 특성, 심사기관의 상황 등에 따라 채택심사와 합숙심사를 선택 또는 병행하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(4) '교과용도서에 관한 규정' 14조3항 도서에 대해서도 질 관리를 위해 심사(심의)과정을 반드시 거치도록 한다.						
(5) 심사(심의)위원 구성 및 운영방식에 대해서는 사도 인정도서심의회규칙에 따르도록 한다.						

(※참고 14조 3항: ③교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.)

#### 4. 인정제도의 질 관리에 대한 개선안

4-1. 현(現) 시도교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함	비고(의견)
(1) 교과서 개발 전문가 양성 프로그램을 개설하여 집필진, 심사진들이 반드시 연수과정을 이수 후 교과서개발 및 심사에 참여할 수 있도록 자격 요건을 강화한다. (한국교과서연구재단의 교사 연수 프로그램과 연계)	1	2	3	4	5	
(2) '교과용도서에 관한 규정'을 개정하여 개발도서의 인정절차를 심사도서와 구분하여 수정·보완을 강화하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(3) 감수과정을 의무적으로 거치도록 하며 감수기간을 충분히 확보하여 강화하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(4) 개발지원금, 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 한다.	1	2	3	4	5	
(5) 교과목별 시도교육청 분담 개발 방법을 개선하도록 한다.	1	2	3	4	5	

4-2. 현(現) 시도교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함	비고(의견)
(1) 인정심사를 전문기관에 일괄 위탁한다. (예: 한국교육과정평가원, 한국교과서연구재단, 한국직업능력개발원 등)	1	2	3	4	5	
(2) 시도교육청이 교과서 전담팀(부서)을 신설하여 운영한다.	1	2	3	4	5	
(3) 심사(심의)위원, 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(4) 예비 심사제를 도입한다. (어느 한 단위만의 내용을 정밀 분석하고, 일정 수준 이상의 오류가 있는 것은 본심 제출을 불허하도록 한다. 단, 심사할 해당 단원은 제출일 직전에 통보한다.)	1	2	3	4	5	
(5) 교과서 심의제의 한계를 보완하고, 내용 오류와 편향성 등의 문제를 해결하기 위하여 공개 심의를 할 수 있도록 한다. (심의본을 온라인으로 제공하여 비평을 공개적으로 받아 심의에 참조)	1	2	3	4	5	
(6) 감수를 의무적으로 실시하고 강화하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(7) 기초조사, 본심사, 감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 한다.	1	2	3	4	5	

## 5. 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안

	전혀 타당 하지 않음	별로 타당 하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함	비고(의견)
(1) 교과용도서의 구분을 다음과 같이 개편한다. ○국정제: 교육부와 시·도교육청이 편찬(현 인정제인 특목고 및 특성화고 인정도서 포함) ○검정제: 심사와 합격 판정을 하는 모든 도서(현 중학교 및 일반계 고등학교 인정도서 포함) ○인정제: 신고제인 현 학교 창설 과목만 해당	1	2	3	4	5	
(2) 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명확히 하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(3) '교과용도서에 관한 규정'에 국·검·인정 구분 고시의 원칙과 절차를 명시한다.	1	2	3	4	5	
(4) 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고시한다.	1	2	3	4	5	
(5) 교과서 선정을 개별학교 단위에서 지역 단위로 바꾼다.	1	2	3	4	5	
(6) 교과서 개발 및 심사 참여자들에게 인센티브를 부여한다.	1	2	3	4	5	
(7) 교과서 개발은 학년별로 순차적으로 하되, 그 기간(저작·심의·생산)은 각각 최소 3년 이상으로 하도록 정책을 안정화시킨다.	1	2	3	4	5	
(8) 국가 교육과정에 제시된 과목이면 무조건 모두 교과서를 공급하기보다는 전문교과와 같은 경우는 과목의 특성과 선택 상황 등에 따라 시중의 자료를 사용하거나 학교가 자체 개발할 수 있도록 한다.	1	2	3	4	5	
(9) 교육과정 개정과 상관없이, 교과용도서 사용 주기를 5년 이상으로 하여 안정성을 확보하고, 차기 개발의 시기를 예측할 수 있도록 한다.	1	2	3	4	5	
(10) 교육과정 수시 개정에 따른 교과용도서의 전면 개편보다는 수정·보완 중심으로 가능하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(11) 인정도서의 취지에 맞게 창의적 체험활동 및 범교과주제 관련 교과서를 인정할 수 있도록 한다.	1	2	3	4	5	
(12) 인정도서 중 개발도서는 '교과용도서에 관한 규정'의 14조3항 도서만으로 제한한다.	1	2	3	4	5	
(13) 초·중학교 교과서 무상공급으로 인한 예산 낭비 및 교과서 선정의 공정성을 위하여 교과용도서 무상공급 예산을 학교기본운영비로 편성하도록 한다.	1	2	3	4	5	
(14) 검·인정 교과서 심의에 사용되는 비용 중 관리자의 인건비와 위원 수당은 국가가 부담하여 발행사의 부담을 경감한다.	1	2	3	4	5	

종합의견 :

끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. 3차 조사에도 적극 협조하여 주실 것을 부탁드립니다.



## 교과용도서 인정제도 개선을 위한 델파이 설문지(3차)

## 1. 인정제도 관리 주체의 개선안

1-1. 현(現) 시도교육청 개발 인정도서(주로 특목고 및 특성 화고 교과목)의 관리주체 개선안	전 타 당 하 지 않 음	별 로 타 당 하 지 않 음	보 통	약 간 타 당 함	매 우 타 당 함
(1) 고시 교과목은 교육부 직속 전담기관을 설치하여 관리한다.					Md
[의견]	1	2	3	[4	5]
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발하고, 시·도 교육청에서 관리한다.				Md	
[의견]	1	2	3	4	5
(3) 교과서 관련 전문기관에서 위탁 관리한다. (한국교과서연구재단, 한국과학창의재단, 한국직업능력개발원 등)				Md	
[의견]	1	2	[3	4	5]
(4) 시도교육청에서 관리하되, 교육청 내에 업무 전담부서를 설치한다.			Md		
[의견]	1	[2	3	4]	5
	1	2	3	4	5

1-2. 인정도서 중, 심사도서의 관리주체 개선안	전혀 타당 하지 않음	별 로 타 당 하 지 않 음	보 통	약 간 타 당 함	매 우 타 당 함
(1) 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도록 한다.				Md	
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(2) 교육부 관련 인정도서 업무 전담기관에 위탁한다.(한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원 등)				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(3) 시도교육청에서 관리하되, 교과서 업무 전담부서를 설치하여 운영한다.			Md		
	1	[2	3]	4	5
[의견]	1	2	3	4	5
(4) 심사 전에 '사전 감수 인증제'를 도입하되, 시도 교육청에서 관리한다.			Md		
	1	[2	3]	4	5
[의견]	1	2	3	4	5

## 2. 인정도서의 개발 방법에 대한 개선안

	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함
(1) 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발한다.					Md
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발한다.				Md	
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(3) 교육부에서 국정 교과서 형태로 직접 개발한다.		Md			
	1	[2	3]	4	5
[의견]	1	2	3	4	5
(4) 교과서 개발 관련 전문기관에 위탁하여 개발한다.				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(5) 교과 관련 학회에 의뢰하여 개발한다.			Md		
	1	[2	3]	4	5
[의견]	1	2	3	4	5

### 3. 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안

	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함
(1) 현행처럼 검정심사 기준 및 절차에 준하여 심사하도록 한다.			Md		
	1	[2	3	4]	5
[의견]	1	2	3	4	5
(2) 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화한다.				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(3) 교과목의 특성, 심사기관의 상황 등에 따라 채택심사와 합숙심사를 선택 또는 병행하도록 한다.				Md	
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(4) '교과용도서에 관한 규정' 14조3항 도서에 대해서도 질 관리를 위해 심사(심의)과정을 반드시 거치도록 한다.				Md	
	1	2	.3.[	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(5) 심사(심의)위원 구성 및 운영방식에 대해서는 시도 인정 도서심의회규칙에 따르도록 한다.				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5

(※ 참고 14조 3항: ③교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.)

#### 4. 인정제도의 질 관리에 대한 개선안

##### 4-1. 현(現) 시도 교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안

	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함
(1) 교과서 개발 전문가 양성 프로그램을 개설하여 집필진, 심사진들이 반드시 연수과정을 이수 후 교과서개발 및 심사에 참여할 수 있도록 자격 요건을 강화한다. (한국 교과서연구재단의 교사 연수 프로그램과 연계)				Md	
	1	2	.3.[	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(2) '교과용도서에 관한 규정'을 개정하여 개발도서의 인정절차를 심사도서와 구분하여 수장·보관을 강화하도록 한다.				Md	
	1	2	.3.[	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(3) 감수과정을 의무적으로 거치도록 하며 감수기간을 충분히 확보하여 강화하도록 한다.				Md	
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(4) 개발지원금, 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 한다.					Md
	1	2	3	4	[5]
[의견]	1	2	3	4	5
(5) 교과목별 시도 교육청 분담 개발 방법을 개선하도록 한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5

4-2. 현(現) 시도 교육청 심사 인정 도서의 질 관리 개선안	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당 함	매우 타당 함
(1) 인정심사를 전문기관에 일괄 위탁한다. (예: 한국교육과정평가원, 한국교과서연구재단, 한국직업능력개발원 등)					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(2) 시도교육청이 교과서 전담팀(부서)을 신설하여 운영한다.			Md		
	1	[2	3	4]	5
[의견]	1	2	3	4	5
(3) 심사(심의)위원, 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(4) 예비 심사제를 도입한다. (어느 한 단위만의 내용을 정밀 분석하고, 일정 수준 이상의 오류가 있는 것은 본심 제출을 불허하도록 한다. 단, 심사할 해당 단원은 제출일 직전에 통보한다.)			Md		
	1	[2	3	4]	5
[의견]	1	2	3	4	5
(5) 교과서 심의제의 한계를 보완하고, 내용 오류와 편향성 등의 문제를 해결하기 위하여 공개 심의를 할 수 있도록 한다. (심의본을 온라인으로 제공하여 비평을 공개적으로 받아 심의에 참조)			Md		
	1	[2	3	.4.].	5
[의견]	1	2	3	4	5
(6) 감수를 의무적으로 실시하고 강화하도록 한다.				Md	
	1	2	.3.].	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(7) 기초조사, 본심사, 감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5

## 5. 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안

	전혀 타당하지 않음	별로 타당하지 않음	보통	약간 타당함	매우 타당함
(1) 교과용도서의 구분을 다음과 같이 개편한다. ○국정제: 교육부와 시·도교육청이 편찬(현 인정제인 특목 고 및 특성화고 인정도서 포함) ○검정제: 심사와 합격 판정을 하는 모든 도서(현 중학교 및 일반계 고등학교 인정도서 포함) ○인정제: 신고제인 현 학교 창설 과목만 해당				Md	
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(2) 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명 확히 하도록 한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(3) ‘교과용도서에 관한 규정’에 국·검·인정 구분고시의 원칙 과 절차를 명시한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(4) 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목 의 특성 등을 반영하여 고시한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(5) 교과서 선정을 개별학교 단위에서 지역 단위로 바꾼다.		Md			
	.1.[	2	3	.4.].	5
[의견]	1	2	3	4	5



	전 타 당 하 지 않 음	별 로 타 당 하 지 않 음	보 통	약 간 타 당 함	매 우 타 당 함
(6) 교과서 개발 및 심사 참여자들에게 인센티브를 부여한다.				Md	
	1	2	.3.[	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(7) 교과서 개발은 학년별로 순차적으로 하되, 그 기간(저작-심의-생산)은 각각 최소 3년 이상으로 하도록 정책을 안정화시킨다.					Md
	1	2	.3.[	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(8) 국가 교육과정에 제시된 과목이면 무조건 모두 교과서를 공급하기보다는 전문교과와 같은 경우는 과목의 특성과 선택 상황 등에 따라 시중의 자료를 사용하거나 학교가 자체 개발할 수 있도록 한다.				Md	
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(9) 교육과정 개정과 상관없이, 교과용도서 사용주기를 5년 이상으로 하여 안정성을 확보하고, 차기 개발의 시기를 예측할 수 있도록 한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(10) 교육과정 수시 개정에 따른 교과용도서의 전면 개편보다는 수정·보완 중심으로 가능하도록 한다.					Md
	1	2	3	[4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(11) 인정도서의 취지에 맞게 창의적 체험활동 및 범교과주제 관련 교과서를 인정할 수 있도록 한다.				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5

	전 타 당 하 지 않 음	별 로 타 당 하 지 않 음	보 통	약 간 타 당 함	매 우 타 당 함
(12) 인정도서 중 개발도서는 '교과용도서에 관한 규정'의 14조3항 도서만으로 제한한다.				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(13) 초·중학교 교과서 무상공급으로 인한 예산 낭비 및 교과서 선정의 공정성을 위하여 교과용도서 무상공급 예산을 학교기본운영비로 편성하도록 한다.				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5
(14) 감인정 교과서 심의에 사용되는 비용 중 관리자의 인건비와 위원 수당은 국가가 부담하여 발행사의 부담을 경감한다.				Md	
	1	2	[3	4	5]
[의견]	1	2	3	4	5

끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

[부록 4] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사지 답변 모음

**교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 1차 델파이 조사지 답변 모음**

1. 교과용도서 인정제도의 문제점에 대하여

1-1 인정제도에 대한 법규 및 인식 측면에서

- 국·검정도서의 대체제로 인정도서가 갖는 위상에 비해 이에 걸 맞는 제도와 법규가 갖추어 지지 않음
- 가격자율화에 따라 발행사가 정하고, 시·도교육청이 권고하는 가격 구조의 모순으로 실제 가격 심사가 되지 않음
- 시·도교육청이 분담하는 인정도서 업무의 발전적 체제 구축을 위한 제도적 장치와 지원이 필요함
- 인식의 변화는 쉽지 않다. 따라서 지속적인 인정도서 개발 및 심사의 긍정적인 측면에 대한 사례를 발굴하여 홍보하여야 할 필요가 있다.
- 시·도에서 추진하고 있으나 저자 및 전문 심의 위원이 부족하여 제도의 취지는 좋으나 역량의 부족한 상황임.
- 국·검정도서에서 인정도서 체제로 전환되고 있으나 인정도서에 대한 신뢰감은 국·검정도서에 비해 떨어짐
- 기존의 인정도서 사용 취지는, 국정도서나 검정도서가 없는 경우, 혹은 사용이 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우, 고등학교 전문교과의 교과서나 신설학과 선택과목 교과서 개발을 위한 경우 등에 사용하기 위한 것이었으나, 현재 인정도서 확대 정책에 따른 교사들이 자체 제작한 교과서나 시중에 있는 일반서적을 교과서로 사용하는 등의 개선이 미약함
- 교과용도서 인정제도 자체에 대한 인식이 학교뿐만 아니라 교육청 직원(장학사 등)들도 거의 없다고 보여집니다. 국정·검정·인정의 정확한 구분을 모르는 경우도 많고, 인정도서의 비율이 낮았다가 80%이상으로 높아진 것은 더욱 모릅니다. 2009 개정 교육과정에 대한 인식도 기본적인 내용조차 모르는 경우가 많습니다(특히 학교에 근무하시는 교원).
- 인정도서에 대한 현행 법규가 검정도서의 수준과 별반 차이가 없다고 본다(수학교과 의 경우). 또 비록 인정도서라 하더라도 교과서로서의 기본 요건을 충족시켜야 하므로 마땅히 그러해야 한다고 심의위원들이 인식하고 있고, 그런 관점에서 심의를 했다. 인정심의 기준을 검정이나 국정 심의기준보다 낮출 필요는 없다고 보므로 인정제도 법규를 더 약화시킬 필요는 없다고 본다.

- 교과서 개발자나 심사자 모두 검정·인정제도와 그에 따른 법규의 차이에 대한 인식은 전반적으로 부족하다. 개발자나 심사자 모두 교과서를 개발하거나 심사할 당시에만 각각의 제도와 법규에 대해 인식할 기회를 갖게 된다. 즉 교과서 개발자들은 교과서를 집필하는 해당 출판사로부터 검정·인정 제도와 법규에 대해 설명을 듣게 되고, 심사자들은 심사 전에 각 제도와 법규에 대한 한번 정도의 설명과 안내를 통해 각 제도와 그에 따른 법규에 대해 접하게 된다. 특히 검정·인정제도의 차이에 대한 지식이 부족한 경우 인정제도를 검정제도에 준하여 동일하게 처리하는 경향성이 뚜렷이 나타난다. 따라서 교과서 개발자들과 심사자들에 대한 철저한 교육과 연수가 필요하고, 일반 교사들도 각급 학교에서 사용할 교과서를 채택하기 때문에 두 제도의 특징과 법규에 대한 교육이 함께 필요하다고 본다. 또는 소책자나 공문을 통해서 이에 대한 정보를 쉽게 공유하여 오래 지속시킬 수 있는 체계를 구축하는 것도 필요하다.
- 참고자료에서도 명시했다시피 인정제는 국정이나 검정을 보완하는 데 기본취지를 두고 있었으나 현재는 상당부분의 교과서가 인정제 발행으로 이루어지고 있기 때문에 기존 법규(법규의 내용뿐만 아니라 구조도 문제)와 실제 적용상의 간극이 존재한다고 판단됨. 예컨대 인정도서의 경우 국정도서나 검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 경우로 명시되어 있으나 현재의 경우 과목별로 검정과 인정을 구분하여 그 대상 적용을 달리하고 있으므로 법규의 재정비가 필요하다고 생각함(국·검정도서가 없는 것이 아니라 국·검정 발행을 하지 않는다는 점에 유의). 따라서 인정제 관련 규정을 검정에 준하는 보완적 조치가 아니라 별도의(검정과 동일 수준으로) 제도로 재정비하여 법규에 반영해야 할 것임.
- 인정도서에 대한 교사들의 인식이 많이 부족한 것으로 보인다. 이러한 인식 부족이 인정도서에 대한 기대 수준을 낮추어 활용에 있어서 문제점이 드러나도 개선을 요구하지 않는 경향이 있다.
- 교과용도서의 창의성 및 다양성 확보와 개발 시기를 발행사에서 편리하게 선택할 수 있도록 하였고, 심사 예산의 최소화, 현장 교사의 개발 및 심사 참여 등의 긍정적인 측면이 있음
- 출판사별 과다 경쟁, 교과서의 가격 인상 등 부정적인 측면도 있음
- 학교 현장에서 볼 때 특정과목(학교에서 필요로 해서 자체적으로 개발한 인정도서 등)을 제외하고는 국정, 검정, 인정도서의 질적 차이를 뚜렷하게 구별하기 어려움. 따라서 인정도서 확대 취지는 전반적으로 옳다고 판단됨
- 교과서에 대한 인식은 오류와 편향성이 없는 교과서로서 엄격한데, 인정제도 법규에 의한 인정교과서에 대한 인식은 다양하고 창의적이며 자유로운 교과서로 느낀함. 인식을 고려할 때 우리나라에서 인정도서는 적합하지 않음
- 이전의 국정, 검정도서 중심의 교과서 제도를 반영한 법규이기 때문에, 확대된 인정도서 중심의 교과서 제도에 맞추어 수정될 필요가 있음. 법규가 정확해야 이에 따른

인식도 달라질 수 있음

- 인정도서 구분된 교과목은 시기마다 변경, 확대되었으나 법규는 크게 변화가 없다. 제도의 변경에 따른 법규 마련이 동시 또는 선결되었어야 하나 그렇지 못해 현재 법과 실재는 매우 괴리되어 있다. 제도의 시행 대상자들은 인정제도가 쉽게 합격되는 절차, 즉 신중한 노력을 기울이지 않아도 될 심사제도라고 인식하고 있고, 시·도 교육청의 업무 담당자들은 정부가 떠넘긴 골치 아픈 일이며, 검정에 유사한 절차를 해야 하는 데도 불구하고 담당 인력이나 실정이 부족하고 미흡해 매우 어렵고 힘든 일이라고 인식하고 있다.
- 법규 측면 : 1곳의 교육청에서 인정받은 교과용도서의 목적, 대상 내용 등과 관계없이 모든 시·도교육청에서 사용할 수 있는 것에는 질적 관리 측면에서 문제의 소지가 있는 것으로 판단됨
- 인식 측면 : 인정도서는 비교적 쉽게 인증심사를 통과할 수 있다고 교과서 관계자들이 받아들이고 있음
- 법규 측면 : 현행 교과용도서에 관한 규정은 국정>검정>인정제의 우열을 전제로 하고 있음(제3조 제1항, 제17조 제2항 제3항). 검정도서의 저작자(발행자)에게는 합격취소 등의 조항(제38조)을 두고 있으면서도 인정도서에 대해서는 유사한 조항을 두고 있지 않은 점에서도 검정제가 인정제보다는 우선 순위의 교과서 제도로 보임. 보통 교과 등을 인정도서로 '구분고시'하는 제도와 현행 교과용도서에 관한 규정은 서로 제도적으로 모순됨. 검정제도를 적용하고 있는 국어, 도덕, 한국사가 인정제도를 적용하고 있는 다른 교과에 비하여 우열한 것은 아니며, 교과의 특성 상 심사의 목적과 방식이 달라진 것뿐임
- 인식 또는 적용 측면 : 수능 등 전국단위의 시험, 상급학교 진학시험 등에서 혼란 예상, 교과서에 있는 오류 등이 적절하게 수정·보완되지 못할 경우 전국단위 시험 출제에서 혼란이 예상되며, 정답 시비 등도 예상됨
- 근본적으로 해결해야 할 사항 : 인정도서로 적당한 교과목 재구조화
- 시급히 해결해야 할 사항 : 시·도교육청 교과서업무 전담팀 신설(최근까지 교육청 교과서 업무는 주로 무상교과서 구입에 따른 행정적인 업무를 주로 다루어 왔으므로 이러한 행정인력을 새로운 교과서정책을 수행할 인력으로 보기 어려움. 따라서 인정도서 확대 정책에 따른 인정도서 심사를 관리할 '내용 전문가'는 부족한 실정임)
- 인정도서의 확대 정책은 교과서의 수준과 자료의 다양화, 급변하는 지식을 신속하게 반영하기 위한 창의적 교과서 만들기 아이디어이다. 그러나 너무 많은 인정도서의 편찬은 그에 따른 심사와 감수, 개발과정의 한계를 지니고 있다. 이로 인한 내용오류와 편행된 지식의 증가를 어떻게 해결하고 대안을 찾아가는가가 중요하다. 교과서인정도서의 확대는 다양한 교과서 개발과 그에 따른 창의적 인재 육성에 필요한 정책이라고 사료된다. 이를 위해서는 개발과정의 명료성과 발행사의 인식, 그리고 감수와 심의 등 관련 용어와 법규의 신속한 개정도 필요해 보인다.

- 국정도서, 검정도서, 인정도서의 법규 및 차이점에 대한 교육이 정확하게 이루어지지 않아 이에 대한 인식이 명확하지 않은 것 같습니다. 교과서 개발 예정자들이 파악되면 관련자(출판사 관계자 및 저자 중 일부)를 소집하여 관련 내용을 사전 교육하여 이러한 내용이 일반 저자들에게도 잘 전파될 수 있도록 하면 좋을 것 같습니다. 물론 2011년도에 인정도서 개발 관련 설명회가 있었지만 인정교과서에서의 자율성이 어느 정도인지 잘 전달되었다고는 생각되지 않습니다. 실제상황을 정확히 아는 상황에서 말하는 것은 아니지만 아직은 그러한 범위가 인정업무 수행 기관에서도 잘 정립되지 않은 것 같습니다.
- 사회 변화의 다양, 다기화에 따라 인정도서 제도도 필요하다고 생각함
- 학교에서 정규 교육용으로 사용하는 인정도서의 경우, 보다 엄격한 질관리가 필요함
- 시장경제의 원리가 적용될 수 있는 환경/조건을 충분히 마련해 주어야 할 것임(악화가 양화를 구축하지 않도록)
- 솔직히 말해, 교과서용 도서 인정제도에 대해서 법규나 기타 인정도서에 대한 정확한 규정에 대한 인식을 많이 가지지 못하고 교과서 작업에 참여하였다. 교육과정을 크게 위반하지 않는 범위에서 국정이나 검·인정보다 좀 더 자유롭게 만들 수 있고, 거의 모든 인정도서가 합격될 것이라는 정도의 인식을 가지고 있었다.
- 인정 제도의 경우 가장 큰 문제점은 심사 주체의 불분명이다. 이러다 보니 심사비를 받으면서도 정확한 사후 대응이 되지 않는 것이다. 교육청에서 진행하는 업무인데 심사 비용은 개발업체가 내는 것은 분명 법제도 자체의 문제점을 보여 주는 것이다. 창의성을 발현할 수 있는 교과서 개발을 하자는 취지로 인정 교과서가 그 비중을 넓히고 있는 경향이므로, 그에 맞는 제도적 보완이 필요할 듯하다. 인정 심사 제도 보다는 명확한 개발 목적을 제시하고 이 기준에 맞는 교과서를 수정 보완하는 신고제 체제로 제도를 개선했으면 한다.
- 인정도서의 개발 및 심사 과정 또는 인식 면에서 나타나는 문제점과 개선 방안
  - 2007년 이전 한국의 교과서 제도 : 국정, 검정 중심(선진국은 대체로 인정, 자유발행제 중심. 일부는 검정)
  - 2007년 이후 사전 준비 없이 인위적·강제적으로 국정 및 검정도서를 인정도서로 전환함으로써, 가시적으로는 마치 선진국 교과서제도처럼 모양새는 갖췄으나, 내실을 기하지 못하고 부실하게 추진됨.
  - 인정을 통하여 도달하고자 하는 목표(“교과서 및 교육의 질 향상”)에 이르는 방법과 절차가 무엇인지, 무엇을 지향하는지, 예측되는 결과와 기대 효과가 무엇인지가 불명확하였음.
  - 외국의 사례를 충분히 연구 검토하지 않았으며, 원론적·형식적인 연구만 단편적으로 몇 차례 수행하는 정도로 대한민국 교과서 제도의 축을 일거에 바꾸려고 무리하게 추진함.
  - 출판된 교과서만 놓고 본다면 무늬만 인정이지 검정과 차이가 없음.

- 전국의 각 시·도교육청에서는 원치 않은 일을 중앙 정부로부터 강제로 떠맡았고, 인식·경험·전문성·전문 인력이 없는데다가 교육부의 인정 기준·지침 또한 불충분하여 큰 혼란을 겪었음. 오히려 출판사가 교육청에게 일 처리 방식을 알려주는 예까지 다수 있었음. 마치 앞 못보는 사람(교육청)이 앞 잘보는 사람(출판사는 경험이 많음)을 이끌고 일을 해나가는 느낌이 많이 들었고, 출판사는 매우 답답하고, 안타깝고 혼란스러웠음.
- 도대체 왜 인정제 중심 국가를 지향하는지, 인정제의 장·단점이 무엇인지, 우리나라 특성에 알맞은 인정제는 무엇인지, 어떤 절차와 방법으로 추진해야 하는지, 시·도교육청의 예산, 전문성은 어떻게 확충할 것인지 등에 대한 총체적이고 충분한 연구와 논의 없이 추진했다고 생각함.
- 따라서 교육부에서 인정제를 지속, 강화할 계획이면 원점에서 다시 시작한다는 마음으로 충분히 연구, 협의한 이후 튼실한 바탕을 만들어가면서 점차적으로 사업을 추진해야 한다고 사료됨.
- 인정도서 개발 및 심사 업무를 각 시·도교육청에서 개별 추진하기 보단 하나의 기관에서 일관성 있는 잣대와 기준으로 심사할 수 있는 기관 필요(예산과 인력 낭비 요인 제거)
- 교과서 가격 시스템 개선(가격 자율화를 만들어 놓고 각 시·도 담당자에게 가격을 협상하여 낮추도록 하는 것은 문제가 있음)
- 기존의 인정도서 사용 취지는, 국정도서나 검정도서가 없는 경우, 혹은 사용이 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우, 고등학교 전문교과의 교과서나 신설학과 선택과목 교과서 개발을 위한 경우 등에 사용하기 위한 것이었으나 현실에서는 이에 대한 이해가 부족
- 교과서 정책이 정치 체제의 변화와 그 맥을 거의 같이 한다는 점에 문제가 있다고 생각한다. 교과서 정책의 통제가 정치구조에 의해 이루어지기 때문에, 진정한 정전(正典)으로서의 의미를 가지는 교과서가 만들어지지 않고 있다.
- 인정도서는 다양하고 창의적이며 자율적으로 교과서의 집필이 진행되므로 이는 어느 면에서는 바람직하지만 특성화고 차원에서는 출판이나 편집의 문제에서 등한시되는 경향이 있다. 만일 이것이 국정이었다면 좀더 좋은 출판사에서 출판을 맡았을 것이라는 생각이 든다.
- 국정 검정 인정의 구분고시를 위한 절차가 필요함. 마치 교육과정 연구 개발 후 ‘심의’과정을 거치듯이 일정한 위원회의 적절한 ‘심의’과정을 거쳐 구분고시가 결정되어야 할 것임. 교과서 중심 교육 현실에서 구분고시 자체가 가장 중요한 통치행위인데 지나치게 안이한 채로 구분고시가 되고 있으니, 장관이나 실무자들의 자의적 판단에 맡겨지지 않도록 차제에 이에 대한 법적 장치를 설치해두는 것이 좋음. 특히 국가사회적으로 ‘지향할 사회상’에 대한 뚜렷한 설정이 없는 상태이므로 한국근현대사와 같은 파동이 자꾸 나타나는 것임. 즉 지난 100여 년 간에 대한 평가나 우리 사회가

나아갈 미래 방향에 관련된 이데올로기 문제를 학교급, 교과서에서 어떤 식으로 다룰 것인가를 먼저 결정하고 난 뒤에 구분고시를 하는 것이 순서임. 구분고시를 해둔 후에 이를 수습하려고 하면 안 됨. 가령 국사를 국정으로 할 것이냐는 지난 100여 년 간 우리 역사에 대한 일정한 평가를 한 후에 발행제를 결정할 문제임. 이를 간과하고 덩석 검정으로 구분고시를 먼저 하고 나니까 이데올로기 문제가 고삐 풀린 망아지 모양 나타나는 것임.

- 검정제도에서는 교육과정이 바뀔 때 검정을 통과한 교과서만 학교에서 교과서로 사용할 수 있는 반면 인정제도에서는 교육과정이 바뀐 후에도 교과서를 개발하고 인정을 받으면 학교에서 사용할 수 있는 것으로 압니다. 그러나 학교 현장에서는 인정제도와 검정제도의 차이를 실감하지 못하고 있습니다. 중학교 과학 교과서와 고등학교 물리, 화학, 생명과학, 지구과학 교과서의 경우 2009 교육과정으로 바뀔 때 검정에서 인정으로 바뀌었습니다. 기존 검정제도에서의 오랜 관행 때문에 검정제도의 취지가 퇴색되어 인정제도를 도입했다는 뒷이야기도 있지만 인정도서 사용 취지에 비추어 보았을 때 적합한 것은 아니라고 생각합니다.
- 현행 인정제도 법규는 재량 활동용으로 교과서를 출원할 때 적용되었던 것으로, 예전 법규라는 인식이 강하다. 물론 인정도서 업무 매뉴얼이라는 것이 배포되었지만 시·도교육청별로 시행 과정이 조금씩 달라 혼선이 많이 초래되었다. 평가원의 검정제도 및 법규를 많이 참조하여 대폭 수정이 요구된다.
- 구분고시에 있는 교과용도서 중 많은 국정도서와 검정도서가 인정도서가 되었는데 대부분의 도서들의 발행 부수가 적어 개발하는 저자나 출판사가 없었다. 따라서 시·도교육청에서 분담하여 개발하였는데, 이는 국정도서의 성격이다. 국정으로 구분해 놓은 것이 더 좋았을 듯 싶다.
- 교과용도서에 관한 규정 제14조 3항에서 구분고시한 교과목 외의 교과목에 대하여서도 인정을 신청할 수 있음에도 불구하고 초등과 중학교에서는 할 수 없도록 한 것은 바람직하지 않다. 2010 교과서 선진화 방안에 따르면 시중에 유통되는 참고서도 인정을 신청할 수 있도록 되어 있다.
- 초등학교 교육과정 총론에서 보면 정보통신활용교육, 보건교육, 한자교육, 등은 관련 교과(군)와 창의적 체험활동 시간을 활용하여 체계적인 지도가 이루어질 수 있도록 한다고 했음에도 위의 교육을 할 적절한 인정도서의 출원을 못하게 하고, 창의적 체험활동 시간에도 적절한 인정도서를 개발하여 교육과정이 추구하는 목표를 잘 달성할 수 있게 할 수 있는데도 오직 활동만 하여야 한다고 하는 것에 동의하기가 어렵다.
- 중학교에서도 초등학교와 마찬가지로, 특히 자유학기제 기간에 적절한 인정도서의 개발로 목표를 달성하는데 보조 자료나 도서가 될 수 있음에도 막아 놓은 것은 아닌 것 같다.
- 인정도서의 출원을 시·도별로 분담하여 한 것은 행정 편의주의로 보인다. 발행사가 수도권에 있는데 제주도 교육청에 내야할 이유가 하등에 없기 때문이다.



- 검정도서, 인정도서 구분을 검·인정도서로 표기하여 일관되게 처리함. *실제 두 도서의 구분이 불명확하고 심사 등의 업무 절차도 대동소이*
- 소량 생산 교과목(특목고, 심화 교과, 전문계 교과 등)은 인정 전환 이후 교과서의 질이 더욱 퇴보함으로써 인정도서로서의 기본 취지가 무색함. 따라서 차기 교육과정부터는 국정 전환 또는 질 관리가 엄격히 이루어질 수 있도록 제도적 개선이 필요함
- 교과서 개발 관련 전담 상설 기구(위원회, 연구소, 청 등)를 설치하여 국정·검정·인정도서의 안정적인 통합 관리가 요구됨
- 법규측면: ‘인정제도’의 확대에 맞춰 법규의 개정 및 보완 요구 문제
  - 교과서 체계를 인정 중심으로 확대 전환하였으면 ‘교과용도서에 관한 규정’도 ‘검정’에 준하도록 함에서 더 나아가 ‘인정’중심주의의 개정
  - 인정도서 가격 조정 권고 문제 등의 현실적인 해결을 위해서는 법적 테두리 안에서 실천 가능하도록 법규가 보완되어야 함
  - 교과용도서에 관한 규정 제2조 ‘인정도서’에 대한 정의도 현재의 진술에서 좀더 적극적이고 국·검정과 대등한 위상의 정의로 재진술되어야함
- 인식측면
  - 인정도서는 국·검정을 대신하거나 보충하기 위해 선택하는 도서가 아니라, 인정도서의 독립적인 가치를 인정하는 인식으로의 전환
  - 공통기준이나 교과기준에 근거한 심사 기준만을 강조할 것이 아니라 집필진의 창의성과 실험성, 현장 적합성을 반영할 필요가 있음
- 인정제도 법규 측면에서 문제점 및 개선 방안
  - 구분고시에 의거한 교과용도서 중 특성화고등학교에서 사용하는 교과서 중 이전 교육과정에서 사용되었던 교과용도서를 계속 사용할 수 있는가? 아니면 새로 개발해야하는가? 등에 대한 승인 절차를 정하는 규정 등의 보완이 필요함.
  - 가치 판단 등 교과용도서가 편향된 시각에서 개발 승인 되었을 경우라도, 학교 현장에서 나타날 수 있는 혼란을 예방하고 최소화 할 수 있도록 현장교사를 포함한 전문가 그룹에서 검토하는 절차에 대한 규정, 검토 결과에 따라 합격과 승인을 취소할 수 있는 규정이 강화될 필요가 있음.
- 인정제도 인식 측면에서 문제점 및 개선 방안
  - 교과서정책이 국·검정에서 검·인정 중심으로 전환됨에 따라, 출판사에서는 이익이 날 수 있는 인정도서나 검정도서 중심으로 개발함에 따라 소수의 학생들이 선택하는 교과에 대한 개발에 소극적으로 참여하고 있음. 출판사의 부정적인 인식 개선을 도모하고, 가격자율화 등의 조치로 학생들의 부담, 교육청의 예산 부담이 폭등하는 문제점을 해소하는 정책적인 뒷받침과 지원이 필요함
  - 교과서가 공공재의 성격을 띠고 있기 때문에 이러한 측면이 반영된 정책의 수립과 추진으로 인정제도에 대한 인식을 개선하고, 결과적으로 학생들에게 창의적이고 질 좋은 교과서가 학생들에게 개발 보급되도록 할 필요가 있음

## 1-2 인정도서 개발 과정 측면에서

- 현재 책당 5천만원의 인정도서 개발비로 양질의 교과서 개발이 어려움
- 교육부와 시·도교육청, 유관기관과의 업무 분담 필요
  - 예를 들어 시·도교육청은 연구, 집필진 구성, 집필지원 또는 심사 업무를 중심으로 운영하고, 기타 집필세목 검토, 감수업무, 최종본 인쇄 및 발간업무는 교육부 차원에서 지원하는 방안 검토
- 지역적 한계로 인해 우수한 개발, 집필진을 전국 단위로 구성하는데 어려움
- 인정도서 개발은 개발진의 전문성 확보가 무엇보다 우선되어야 한다. 전문성과 인정도서 개발에 대한 사회적 인식이 높아져서 인정도서 개발이 전문성 확인으로 이어질 때 상생하게 된다고 본다.
- 교육과정이 시대적 흐름에 따라 자주 바뀌고 있어서 교육과정에 따라 교과서 개발이 원활이 이루어지지 않고 있어 우수한 교과서 개발이 어려운 상황임. 아직은 인정도서를 많이 개발한다는 것은 교육청 차원에서는 무리가 있음
- 인정도서 집필진의 인정도서에 대한 이해 부족 문제(내용 표기 방법, 맞춤법, 저작권 등 기초 지식 부족)
- 시·도 분담 교육청에서 인정도서 개발하는데 개발자 선정에 많은 어려움을 겪는 것으로 알고 있습니다. 해당과목의 전문가들이 그 해당지역에 많지 않거나 없는 경우에 선정하기도 어렵고, 선정하더라도 거리가 멀어 교류가 어려운 경우도 있습니다. 그러다보니 가까운 지역에서 우선 개발자를 구하게 됩니다. 전문계도서(수요가 많지 않은)의 경우는 기존처럼 국정이나 검정으로 개발하는 것이 더 효율적이라고 판단됩니다.
- 인정도서를 검정 도서보다 약화된 기준으로 개발한다는 도서의 질이 떨어질 수 있으므로, 기준은 검정의 수준에 맞추되 내용의 다양성과 융통성을 인정하는 방향으로 법규를 설정하는 것이 좋겠다.
- 영어과는 검정·인정제도에 있어 타 과목들과 다른 문제에 직면하고 있다. 물론 이전에 시·도교육청에서 필요에 의해 개발된 교과서들은 전문 교과서 개발자 모집의 어려움, 경험의 부족, 개발 시간의 부족, 개발자들에 대한 보상의 적정화가 이루어지지 않아 검정 교과서만큼의 질적으로 검증된 교과서를 개발하기가 어려웠다. 그러나 영어 과목이 전부 인정체제가 됨으로써 영어 전문 출판사들과 전문 개발자들이 교과서 개발에 참여하였기 때문에 오히려 검정 체제 수준의 교과서 개발이 가능하였다. 인정제도는 검정제도에 비해 교과서 개발에 있어서 창의성과 자율성을 발휘할 수 있는 폭이 크다. 그럼에도 불구하고 2009 개정 교육과정에 따라 개발된 영어과 교과서는 기존의 검정 교과서와의 차별성이 나타나지 않았다. 그 이유는 인정제도에 익숙하지 않은 출판사 영어 교과서 담당자와 개발자들이 심사 통과에 초점을 두어 기존의 검정 교과서의 심사제도에 근거하여 교과서를 개발하였기 때문에 많은 교과서가 개발되었음에도 불구하고 형식이나 내용측면에서 교과서별로 차별화가 크게 나

타나지 않았다. 따라서 인정도서 개발자들과 출판사 담당자들이 교과서 개발에 있어 검정교과서 보다 인정교과서가 더 창의적이고 자유로울 수 있다는 인식을 강하게 심어주어야 한다. 또한 이에 따라 다양한 양식의 교과서를 모델로 보여 줄 수 있어야 한다. 우리나라 교육계는 여전히 창의성 부족에 빠져있다. 교과서라 하면 예전 교과서만을 접해 보았기 때문에 그 틀에서 벗어나기가 쉽지 않다. 우리나라가 교육과정이나 교과서 개발 기간이 짧다는 것을 고려하면 개발자들이 충분히 고려하고 모험할 수 있는 시간이 부족하다. 그래서 교과서 개발 담당 국가 기관에서는 다양한 교과서 모델에 대한 아이디어를 제공해줄 필요가 있다.

- 기존의 인정도서는 시·도교육청의 판단에 따라 이루어져 왔으며 사실상 교과용도서라기보다는 보조교재 정도로 취급되는 경우가 허다함. 게다가 일부 개발 교과서의 경우 거의 활용되지 않는 경우도 있음. 따라서 이러한 수준의 인정도서와 기본 국·인정 발행되다가 인정 전환된 도서가 모두 인정도서라는 이름하에 포괄된다면 교과서 질의 하향화를 초래할 우려도 있음. 따라서 개발도서의 경우 인정도서(심사도서)와는 다른 지위를 부여하는 것이 필요
- 인정도서 개발에 대한 전문 인력의 참여가 부족하고 개발 기간이 짧으며 투입되는 예산이 매우 적어 양질의 도서를 개발하기 어렵다.
- 전문교과나 제2외국어 인정도서 개발의 경우 특정 시·도에 할당 형태로 배정되어 개발 전문가가 해당 시·도에 없는 경우 어려움을 겪음
- 전문교과나 제2외국어 과목 등 소수가 사용하는 과목은 교육부에서 예산을 편성하여 개발하지 않는 경우 교과서가 없어질 수 있음. 따라서 교과서 개발비를 교육부에서 지속적으로 편성해야 함
- 현재 법규에 의하면 교과서 개발에 참여하기 쉽고 심사도 느슨하게 이루어질 것이며, 합격도 보장될 것이라는 생각에 많은 출판사가 개발 과정에 참여함. 하지만 이전의 교과서 개발에 투여하는 시간, 돈, 노력 등은 반감된 것 같고 그만큼 질은 낮아졌음. 인정도서의 비율이 적을 때는 그리고 현재 법규에 맞게 수요가 적은 도서가 인정도서가 될 때에는 교과서 질로 인한 문제가 적었으나, 현재와 같이 84%가 인정도서 이고 이를 사용해야 할 대상이 학생 전체로 확대된 상황에서는 질은 당연히 문제시될 수밖에 없음. 인정도서의 취지가 아무리 좋아도 현재보다 나은(낮다는 기준은 교과서에 대한 인식에서 나오는데, 다양하고 창의적인 교과서보다는 오류와 편향성이 없는 교과서가 될 것임) 나오리라는 보장이 없는 한, 신뢰가 담보되지 않는 한은 계속해서 문제가 생길 것이고, 문제가 생길 때마다 이를 보완하려는 절차가 생겨날 것이기에 결국은 취지에서 벗어난 또 하나의 기형적인 제도가 될 것임
- 출판사 입장에서는 합격이 어느 정도 보장되기 때문에 검정 도서에 비해 노력을 덜 기울여 양질의 도서가 개발될 수 없다는 문제점이 있고, 시·도교육청 개발 도서 역시 사용자가 매우 적기 때문에 집필진의 관심을 얻기도 어렵고, 어느 정도 틀만 갖추면 된다는 수월한 생각으로 접근하는 문제가 있어 국·검정 도서와 유사한 수준의

교과서를 기대하기 어렵다.

- 개발기간과 예산 등이 충분히 확보될 가능성은 있으나, 개발진 구성, 저작권 문제에 대한 체계적 대응 등의 보완이 필요할 것으로 판단됨
- 인정도서 개발 전문가 인력풀 부재, 예산 부족, 촉박한 개발 기간으로 질높은 인정도서 개발 한계(사례: 인정도서 개발 부탁을 위해 읍소하는 담당장학사, 억지 봉사(?)하는 교수와 교사)
- 기존의 인정도서 출판사는 영세하고 전문 편집인력 등이 부족하여, 오류 수정 또는 학문의 변화를 반영한 수정보완이 적시에 이루어지기 어려움
- 검·인정제의 특성에 맞게 자율성과 다양성, 규제완화와 관련한 개발과정의 아이디어가 필요하고 교과서의 오류와 정부의 간섭에 대한 규제, 시대를 아우르는 기본적인 교과서 컨셉 등이 필요하고, 교사와 학부모, 학생들이 인정도서를 잘 알 수 있도록 홍보하는 과정도 필요하다. 특히 교과서와 관련한 시시비비가 생기지 않도록 집필자와 심의진, 시·도교육기관의 합의된 구성체가 필요하다. 집필자에게만 맡기고, 추후 내용조율이 되지 않는 과정 등을 사전에 방지할 필요가 있다.
- 인정교과서의 취지가 “다양하고 창의적인” 교과서의 보급이지만 이전 국정 및 검정에 비해 교과서 개발자에게 어떠한 다양성과 창의성을 개발과정에 부여하였는지 알기 어렵습니다. 따라서 실제 개발과정에서는 검정교과서 개발 기준 (또는 제약조건)과 인정교과서의 개발 기준의 차이가 거의 없는 것처럼 생각되어 이전 보다 다양성과 창의성을 부여받았다는 느낌을 갖기 어렵습니다.
- 검정도서에 비해 개발자들이 쉽게 생각하는 경향이 분명히 있음. 그 쉽게 생각하는 요인이 무엇인지를 밝혀내고 시정해야 할 것임
- 시장에서의 자유경쟁을 고려하겠지만, 출판사에서 초기투자는 적게 하려고 하므로 질 관리가 어렵다고 생각함
- 이번 교과서 작업에서 교육과정의 제시가 이전의 교육과정보다 간단하게 제시된 편이기에, 교육과정을 인식하고 교과서를 제작하면서도 어느 정도 자유스러운 분위기에서 다양한 제재를 교과서 내용에 넣을 수 있었다. 그러나 여전히 교육과정의 틀에 대해서는 지속적인 인식을 가지고 그 안에서 만들 수밖에 없었다.
- 현재 인정 교과서 체제에서 가장 문제가 되는 것은 심사 과정 전문가 또는 기관의 부재이다. 즉, 언제, 어떤 방식과 기준으로 인정 심사를 진행할 것인지 주체가 불분명하다. 검정 제도는 검정 협회에서 어느 정도 가이드와 방향 제시가 있고 또 모를 경우 문의가 가능한데, 인정의 경우에는 각 교육청 주관이다 보니 명확한 안내가 이루어지지 않고, 담당자 또한 교과서 개발 유경험자가 아니어서 업무 진행에 차질을 가져오는 경우가 많았다. 따라서 각 교육청이 심사 실무를 진행하더라도 한 교육청을 담당으로 정해 개발업체와 유기적인 관계가 이루어질 수 있도록 하였으면 한다.
- 인정도서 개발 과정의 문제점과 개선 방안
  - 출판사에서는 인정도서라 하여도, 또 검정에 비해 탈락하는 경우가 거의 없음

알면서도 마치 검정도서를 개발하듯 인적·물적 자원을 다하여 심사본을 개발, 제작하였음. 왜냐하면 경쟁 삼품으로 인식하고 있기 때문임. 다시 말해 현장에서 최고로 인정받는 최상의 제품을 만들어 이윤을 극대화하려는 때문임.

- 그러나 개발 기간의 부족으로 엄청난 과부하 속에 책을 만들었으며, 특히 집중이 수제에 따라 1년 이내에 개발할 분량은 엄청나게 늘어났고, 이를 수행할 저자·편집자의 과부족으로 전문성이 부족한 인적 자원까지 동원함.
  - 교과서 개발이 끝나자 넘쳐나는 편집 인력을 감당하지 못해 각 대형 출판사마다 큰 폭의 구조조정을 실시하거나, 또는 시·도하다가 사회적으로 물의를 일으키기도 함. 결국은 구조조정을 실시하게 됨으로써 실업자를 양산하는 결과를 초래하게 됨.
  - 그렇게 만들어진 교과서가 외형적으로는 화려하지만, 과연 질 높은 교과서인지는 장담하기 어려움.
  - 따라서 선진 외국처럼 충분한 개발 기간을 갖고 연차적으로 교과서를 개발할 수 있도록 해야 하며,
  - 정기 검·인정제를 실시하여, 출판사에서 예산 및 인력 투입 시기와 규모를 예측 가능하도록 해야 함.
  - 아울러 교과서 가격을 현실화함으로써 교과서 개발 이후에도 전문인력이 유지될 수 있도록 해야 함. ※2013년에는 교육부에서 교과서 가격 인상 정도를 잘못 예측하여 큰 혼란을 빚음.
- 문제가 발생할 수 있는 부분을 사전에 충분히 인지하여 사전 방향 제시(예 원고본이 나오고 상당히 업무가 진척이 된 상태에서 기간본과 신간본을 비교검토 하라고 하여 다시 재작업한 부분)
- 각 과목별 교육과정 확정시 일선 교사들의 의견 충분한 수렴(전문교과의 경우2007개정과 2009 개정의 차이점을 일선 학교 현장에서는 못 느끼는 듯...)
- 개발기관 선정(각 시·도별로 분담도서에 대한 개발을 꼭 해야 함으로 해서 하기 싫어하는 기관에 억지로 떠넘기는 식의 선정으로 책임의식 결여)
- 분야별 전문성 있는 심의진 구성(개발도서 심의진이 지방에 근무할 경우 심의일정 조정의 어려움)
- 지역사회와 산업수요에 알맞은 산업체 현장 전문가를 집필진으로 위촉하는데 어려움이 있어 현장에 적용력을 향상시키는데 어려움이 있음
- 수능 준비 교육을 위한 교육내용의 통일 유지가 여전히 필요.
- 출판사들은 많이 팔리는 일반교과교과서에는 경쟁이 붙고 있다. 이는 교과서 뿐만 아니라 참고서도 개발하여 이익이 산출되고 있기 때문이다. 때문에 편집능력이 탁월한 출판사에서 일반 교과서를 맡는 경향이 많다. 그러나 특성화교 교과서는 교과서의 주문량이 적고 참고서도 거의 만들지 않기에 편집능력이 떨어지는 출판사에서 많이 맡고 있는 현실이다. 질 좋은 교과서를 만들기에 한계가 있다.

- 교사들의 교과서 개발 과정 참여 확대라는 면에서는 긍정적이나, 심사를 통해 걸러지는 면이 적은 절대평가 형태를 하니가 결국 합격 종수는 늘어나고 학생들만 질 낮은 교과서로 배우는 피해를 입고 있음. 누구나 교과서를 쓸 수 있으니 개발자 주변 인구의 확대 등에 기여하고 상향 평준화된 듯하지만 교과서를 잘 쓸 수 있는 인원은 제한적인데, 함량미달자들도 달려들어 결국 시행착오의 결과를 만들어내는 편임.
- 과학과의 경우 인정제도로 바뀌는 과정과 새로운 교육과정(2009교육과정)의 적용이 거의 동시에 진행되면서 교과서 개발이 매우 졸속으로 이루어졌습니다. 그러다보니 교과서에 오류가 많습니다. 그리고 그렇게 오류가 많은 교과서가 모두 인정제도를 통과했습니다.
- 개발 과정은 저자와 출판사별 고유 권한이다. 교육과정, 일정, 제출 서류들이 17개 시·도교육청별로 일관성있고 명료하게 안내되었으면 한다. 창구를 협회 등으로 일원화하는 것도 한 방법일 수 있다. 그래야 저자, 출판사에서 정책에 따라 혼선을 줄이고 개발할 수 있다. 중학교의 경우 교과서와 지도서를 동시 개발, 제출하여 연계심사하고 있다. 교과서가 불합격인 경우 개발 비용 손실이 크다. 교과서 합격분에 한해 지도서를 제출하여 심사하는 것이 바람직하다. 고등 지도서도 구분고시하여 인정 승인이 필요하다.
- 교과서 개발 후 최소 사용 연한 명시가 필요함. *수시 개정 교육과정이라 하더라도 교과서는 전면 개정이 불가피함*
- 교과서 사용 3년 전에 구분고시 및 인정 실시 공고를 명문화(제도화)함. *양질의 교과서가 개발될 수 있는 환경 조성(집필자와 출판사에 대한 배려 등)*
- 교과서 선진화 제도 시행에 따른 시·도교육청의 준비 부족, 시·도교육청별 충분한 준비없이 시행하게 되어 업무추진에 어려움이 많았음
- 개발기관 집필진의 인정도서에 대한 인식 부족, 교과서 개발 경험 및 개발 준비 부족 등으로 개발기간 동안 업무 추진에 어려움이 있었음
- 개발도서 편집 및 디자인 계약을 맺은 인쇄 업체와 공급 업체(검·인정 교과서)의 이원화로 차후 개발도서 수정·보완에 어려움이 예상
- 인정도서 개발진에 대한 견해: 내용면에서 충실한 교과서가 개발되면서도, 한편으로는 가격 측면에서도 안정적인 결과를 산출할 수 있도록 개발진 인원에 대한 규정 제정과 안내가 필요함. 개발진 인원이 많으면 내용적인 측면에서 전문성이 강화되고 충실하겠지만 비용의 상승으로 이어져 가격이 높아지고, 개발진 인원이 너무 적으면 개별적인 부담이 증가되므로 결과적으로 내용 측면에서 부실화될 우려가 커질것으로 예측됨. 개발진의 적정 인원을 5명 ~ 10명으로 하는 예시를 제안할 수 있음
- 인정도서의 개발 기간을 2012년 5월 ~ 2013년 8월까지 15개월 내외로 설정하여 운영하였으나, 개발 기간 전반에 걸쳐 꾸준한 개발이 이루어져 내용이나 외형적인 측면에서 충실한 교과용도서가 개발되는 경우가 있는 반면, 특별한 기간(비교적 기간

이 짧은 경우가 있음)에 집중하여 개발함으로써 내용과 외형적인 측면에서 부실하게 되는 경우가 있어서 개발기간 전반에 걸쳐 충실한 지도와 심의가 이루어지도록 제도적 지원과 예산 지원이 강화될 필요가 있음

- 검정에 비해 인정도서는 자유로운 개발이 가능하며, 검정에 비해 명확한 기준이 없는데, 이것이 단점으로 작용하기도 함. 추후 심사에서 예상하지 못했던 사항, 책 전체의 컨셉 수정이 요구되는 사항이 지적되어 난감할 때가 많으므로, 검정에 비해 엄격하지는 않다고는 하나 필수적 기준은 미리 제공될 필요가 있어 보임

### 1-3 인정도서 심사 과정 측면에서

- 시·도교육청의 인정심사 경험 부족에서 오는 시행착오가 많음
- 인정심사위원 구성시 지역적 한계로 인해 전국 단위의 우수 심의위원 위촉이 어려움
- 심사기간이 한달 남짓하여 짧은 시간 내 깊이 있는 심사가 어려움
- 불합격 판정 도서에 대한 시·도교육청의 행정적 부담이 큰 편임
- 교과용도서에 관한 규정 14조 3항 도서의 인정도서 처리 절차 강화 요망
- 인정도서 심사는 발행사의 발행 이익에 대한 심사인의 전문성이 함께할 때 적정 가격에 맞는 인정도서의 질을 확보할 수 있다. 사업성에 대한 지식이 부족한 상황에서 심사를 하는 것에 대한 부담을 줄여 주기 위한 지원이 필요하다.
- 시간이 촉박하여 심사하여 승인 후에도 수정 보완 사항이 많이 있으며 교육과정을 잘 이해하고 심사할 수 있는 전문 심사 위원이 매우 부족한 상황이라서 업무 추진에 어려움이 있음
- 현행 검정 심사 기준과 동일한 방법으로 인정도서를 심사하다 보니 인정도서의 질 관리 측면에 치우쳐 다소 획일적이고 다양하지 못한 다종의 교과서가 양성됨
- 인정도서의 심사위원도 해당지역에서 주로 선정하다보니 개발진과 겹칠 수가 있으며, 선택의 폭이 좁아집니다. 세부심사기준이 같은 교과목군에서도 시·도별로 달라서 심사가 상이할 수 있습니다.
- 예산상의 문제로 심사 일정을 단축하는 경우가 있어서 충분한 심의를 하기가 쉽지 않은 점이 문제이다. 수준높은 심의를 위해서 심의위원들에 대한 적절한 대우도 필요한 것 같다. 다만 심의 위원들(수학교과와 경우)이 수당의 많고 적음에 관계없이 국가와 사회에 대하여 봉사한다는 생각으로 매우 성실히 심의에 임하는 것을 보고 감동하였음을 이 자리를 빌려서 밝혀둔다.
- 처음 진행하는 것이라 그렇다고는 생각되지만, 심사 과정의 체계성이 많이 부족했다고 생각합니다. 심사 기준과 내용은 선생님들과 교수님들이 합의를 통해 잘 구성했다고 생각되지만, 내용을 취합하고, 정리하는 절차가 자동화 되어있지도 않고, 틀도 부실하여 그 취합 및 내용정리에 많은 시간이 소요되었습니다. 연계성 있는 틀이나 과정적 절차가 확립되어야 하고, 틀이나 서류 등을 엑셀 등을 활용하여 쉽게 내용을

취합할 수 있도록 만들어야 합니다.

- 한 권밖에 없는 교과서의 경우에는 불합격보다는 수정을 통해 합격을 시켜야 한다는 생각이 강해서, 불합격을 주고 싶지만 그러지 못하는 경우도 생겼습니다. 불합격을 판정했을 경우 이유를 설명하고, 그 과정에서 책임을 져야 한다는 생각 등으로 인해 거리끼게 되어 소신 있게 하지 못하는 경우도 있었다고 생각합니다.
- 기존의 한국교육과정평가원에서 교과서 검정 심사를 할 경우에는 전국 단위의 심사위원 인력풀이 형성되어 있어서 심사위원의 질이 어느 정도 확보되었지만 시·도교육청에서 인정도서를 심사하게 됨으로써 심사위원단을 구축하는 것 자체가 큰 모험이었다. 특히 영어과목과 같이 많은 인력이 요구되는 교과서의 경우에는 심사위원의 질의 제고는 더 큰 과제이었다. 단위 학교 교과서 채택시에도 심도 있는 협의회가 이루어지지 못하고 교과서에 대한 전반적인 인상으로 심의가 주를 이루는 상황에서 교과서 개발이나 심사에 경험이 없는 대부분의 심사위원들은 단순히 영어 표현의 오류를 찾아내고 이에 대한 검토 의견을 제시하는 것이 심사의 대부분을 차지하였다. 따라서 외부 전문가들을 교과서 심의에 보다 적극적으로 참여시키거나 해당 심사위원을 맡은 교사들에 대해 전문적인 교육을 실시할 필요가 있다. 특히 영어과의 경우는 원어민 심사자의 질 관리를 위해 더욱 노력할 필요가 있는데 원어민 심사자의 노력과 검토의견이 부실한 경우도 많이 나타났다.
- 둘째 교과서 인정심사는 4, 5년에 걸쳐 주기적으로 있는 사업이기 때문에 교육청 담당자들이 업무를 잘 모르고 있는 경우가 있다. 이런 상황에서 인정 심사 작업은 절차적이고 체계적으로 이루어지기 어려우며 이로 인해 심사 관련 업무 추진자들 사이에 갈등이 심화되어 업무 추진의 효율성이 저하될 수 있다. 따라서 시·도교육청에서 인정 심사를 주도하는 상황에서도 국가기관의 교과서 책임자가 파견 근무를 하여 업무가 표류하는 상황을 방지하도록 노력하여야 한다. 혹은 인정심사제도에 대한 현장 중심적인 업무 매뉴얼을 개발하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.
- 인정도서의 심사는 기존 인정도서(보충하거나 보완)의 방식으로 이루어지기 때문에 검정 심사와 동일한 수준의 전문성과 엄격성을 유지할 수 없음. 물론 인정제 전환의 취지가 다양하고 창의적인 교과용도서 개발 유도에 있다고는 하나, 시·도교육청별 담당 도서가 각 시·도교육청이 갖는 특성이나 전문성을 고려하기보다는 적정 비율의 안배로 정해졌을 개연성이 있다는 점을 고려해 볼 때 교과용 도서의 질적 제고는 보장하기 어려움.
- 검정 도서와 비교하여 합격률이 매우 높다는 것은 심사 과정이 엄격하지 않다는 것을 의미한다. 학생의 입장에서는 인정도서가 국정이나 검정과 마찬가지로의 중요한 교재이므로 심사과정의 엄정성을 확보할 필요가 있다.
- 교과서 심사 업무가 전문성을 요구함에도 시·도 업무 담당자가 자주 교체되어 어려움이 있음. 시·도의 업무 공백을 최소화하도록 업무담당자를 3명 이상으로 구성할 필요 있음



- 전국단위의 교과용 도서 심사 교사 인력풀을 만들어 활용할 필요 있음
- 현재 인정도서 심사는 무늬만 검정 도서 심사의 형태를 띄고 있다.  
심사 운영 인력이나 조건을 차치하더라도 심사 운영의 전문성이나 업무의 연계성 측면을 볼 때 양질의 심사를 기대하기 어렵다. 아래 참고자료에서 보더라도 인정도서 심사는 덜 엄격하고 간소한 절차와 폭넓은 허용 수준을 갖고 있어야 하는데 검정 도서 심사와 동일한 절차나 수준을 적용 및 기대하는 것은 적절하지 않다.
- 심사 과정의 기준 설정 관계자와 심사위원의 구성이 특정 지역에 한정되는 경우 개관성과 질 담보가 어려울 수 있다고 판단됨
- 단기간, 비전문가의 심사 시스템 운영으로 절차적 정당성만 확보되는 심사과정(예: 심사담당자가 일반 교육행정직, 담당장학사의 전공 영역을 넘어서는 인정도서 심사, 노무 많은 심사 인정도서 수, 결과적으로..교육부 인정도서 심의 기준만 따르면 최선을 다했다(?))
- 인정도서 종류(내용) 특성을 반영하지 못하는 인정도서 심의 기준과 시스템
- 인정심사를 담당하는 시·도교육청 교과서 업무담당자의 전문성 부족으로 제도의 취지를 구현하기 어려운 측면이 있음
- 인정도서 심사의 느슨함은 늘 교과서의 질과 관련되어 왔다. 심사의 기준이 국정이거나 검정에 비하여 느슨하다고 판단하는 개발진과 심의진 모두가 문제이지만, 무엇보다도 심사기준의 구분이 모호하다는 데 문제가 있다. 교과서란 국정이거나 검·인정이거나 기본적인 개념과 기능은 같다. 교과서 기능에 대한 합의된 아이디어로 검정과 인정교과서의 쓰임과 기본 역할에 따른 기준을 제시하는 것이 바람직하다. 특히 이념적 중립성이나 정보의 신뢰성, 학문적 오류 등은 인정도서라 하여 특별히 관대할 이유는 없다고 판단된다. 이를 보완하는 방법으로는 공통된 심사기준과 그 외의 심사기준을 구분하거나, 공통된 절차와 구분이 필요한 절차를 나누는 방식등도 있을 것이다.
- 심사과정을 지나치게 엄격하게 하는 것은 인정교과서의 “다양성 및 창의성”취지를 훼손할 가능성이 높아, 심사와 창의성 부여 사이의 적절한 절충점을 찾아야 할 것으로 생각됩니다. 따라서 인정교과서 심사에 있어서 의 반드시 필요하고 핵심적으로 중요한 심사지침이 심도 있게 논의 되어 개발된 교과서가 교과서로서의 요건을 제대로 구비하였는지 가려낼 수 있어야 할 것으로 생각되며 심사기관에 대한 훈련 및 전문성 신장도 중요한 과제라고 생각합니다. 한 예로, 하위 심사기관 (또는 심사 자문기관) 별로 일관성이 부족하여 동일 유형의 연계 교과서가 (예: \*\*I, \*\*II) 서로 다른 하위 기관에 의해 각각 심의 받은 경우 두 권의 책이 같은 구성을 이루고 있음에도 한 책에서는 전혀 문제가 되지 않았던 사항이 다른 기관 (또는 자문기관)에 의해 심의 받은 다른 책에서는 문제로 지적되는 등 일관성이 없는 경우가 생기고 있습니다. 이것은 한 가지 예이지만 감수 기관별로 관점에 따라 감수 내용의 편차가 크게 나고 있습니다.
- 심사 인력이나 기간 등에 문제가 많다고 인식함. 인정도서는 합격이 상대적으로 쉽

고 까다롭게 살펴가면서 심사하지 않는다는 점 때문에, 해당분야의 전문가들은 거의 전부, 심지어는 전문가가 아닌 사람들도 집필에 참여하는데, 그 결과, 제대로 심사를 할 수 있는 전문가가 거의 없어지는 문제가 생긴. 심사기간이 짧아 형식적, 표면적 심사에 그치는 것을 느낌 (내용의 정확성 하나만 두고 보더라도 문제가 많음)

- 교과서가 승인되어 나오게 되고 다른 교과서들과 어느 정도 비교해 볼 수 있었는데, 교육과정에 대한 명확한 이해 없이 제작된 교과서라고 생각되는 교과서들이 합격된 것을 보았다. 이것은 문제라고 생각되는데 이왕에 교육과정에서 분명하게 제시된 틀이 존재한다면 이 안에서 구성되어져야 하지, 이를 벗어난다면 문제가 있을 듯하다. 심사자의 좀 더 충실한 검토가 필요한 듯하다. 한편으로 생각해보면, 내용의 이직성이나, 심각한 오류를 제외하고는 차라리 더 융통성 있게 교육과정을 제시하는 것도 어떨까 생각한다.
- 개발업체에서 보통 교과서를 개발하는 기간은 대략 8개월에서 12개월 정도 걸린다. 이런 산고의 고통을 겪고 나온 교과서를 한 번의 심사로 탈락 여부를 정하는 것은 타당하지 않다고 생각한다. 물론 중대한 오류나 현행 법규를 어기거나 대한민국의 헌법에 위배되는 내용을 실는 경우는 탈락해야 한다. 하지만 여타의 작은 문제는 충분히 수정 지시를 통해 바로잡을 수 있으므로 심사 제도보다는 신고제로 전환하여 충분한 협의 과정을 거쳐 질 높은 교과서를 개발하는 제도로 전환하였으면 한다. 또한 심사 과정을 투명하게 공개하였으면 한다. 사전에 심사위원을 공개하고 심사 기간 중 1, 2, 3차 정보 공개를 하고 이에 대한 개발업체의 답변을 듣는 과정을 거쳤으면 한다. 간단한 오류나 내용 부적절성은 1차에서 바로잡고, 2차에서는 좀 더 폭을 넓힌 검토를 통해 전문적인 교과 적합성을 심하고 이에 대한 의문점이나 문제점을 개발업체와 협의하였으면 한다. 마지막으로 3차 때 이 교과서의 개발 필요성을 다각적으로 검토하는 협의를 한다면 좀 더 질 높은 교과서가 될 수 있을 것이다.
- 업무를 처음 맡는 담당자 입장에서 교과서를 기초심사, 본심사로 나누어져 책을 검토하는 데 검토기간을 어느 정도로 주는 게 맞는 건지에 대한 판단하기 어려움
- 심의진 학교 일정, 수업시간 재조정(블럭타임제, 교과교실제 운영)이 힘들어 평일 낮 시간에 심의진을 소집하기 어려움
- 교과서 가격 재산정의 어려움(가격 권고를 위한 자료 검토)
- 인정도서가 국정도서나 검정도서를 보충하거나 보완하는 경우에 사용하는 도서로 다루어져 왔기 때문에, 인정도서의 질을 심사하는 경우 절차를 간소화 할 필요가 있음
- 교과서 채택 과정에서 야기되는 잡음들이 여전히 발생하고 있다.  
예를 들어, 교과서 간 점수차가 개인별로 너무 많이 차이가 난다든가... 같은 교과서인데, 교사에 따라 1위부터 10위까지 다양하게 평가된다.
- 인정도서의 심사 시간이 너무 짧고 특성화고의 경우 출판사의 한계가 있어 내용이 충분히 반영되지 못하고 있다. 반영되지 못한 출판물을 다시 원점으로 돌아가 심사를 해야하는 경우가 종종 발생되어 질 좋은 교과서를 만드는데 문제가 있다. 출판사

들은 특성화고 교과서를 취급하고 싶어하지 않는다. 나중에 별 이익을 거둘 수 없기 때문이다. 따라서 특성화고 교과서는 인정도서로 할 때 이러한 점을 충분 감안해야 한다. 인정도서 심사를 좀 더 다각적으로 할 수 있도록 충분한 시간과 인원이 투입되어야 할 것이며 이에 대한 확인 작업이 필요하다. 또한 심사도 대부분 아는 사람들이 하는 관계로 거의 합격을 시키는 경우가 많다. 심사의 엄격성이 요구된다.

○각 시·도마다, 교과서 종마다 심사기준이나 그 적용이 일정하지 않으니까 질 관리가 보장 안 되는 편임. 절대평가라는 이름으로 시장에 맡긴다고 하나 대학교재처럼 저자가 해당 교과서를 사용하는 것을 막을 수는 없음. 함량미달이 심사과정이나 채택 과정에서 걸리지는 것은 아님. 그러므로 차라리 중아에 모여 같이 심사하는 것이 나을 것임. 출원 도서 중수를 보고 합격률이나 합격중수도 어느 정도 정해두어야 질이 보장될 것임.

○2009 과학과 교육과정의 경우 2009년에 교육과정을 확정하고 2010년 교과서 개발 및 심사, 2011년부터 고등학교 1학년을 대상으로 적용되었습니다. 초등학교와 중학교는 2007년 교육과정을 적용하고 있는데 말입니다. 과학과의 경우 교육과정의 개발에서 적용까지 일정이 바빠다 보니 심사 또한 제대로 이루어지지 않아 기존의 검정 심사와 큰 차이가 없었고 심사위원의 수준이 교과서 집필자의 수준에 미치지 못하다보니 납득하기 어려운 수정 요구도 있었습니다. 앞으로 충분한 심사 기간과 교수와 교사가 팀을 이루어 심사할 수 있는 제도의 보완이 필요하다고 생각합니다.

○공통 기준의 잣대가 평가원에서 진행하는 검정과 다르고 시·도교육청별로 다르다 보니, 심사 결과에 대한 신뢰도가 떨어진다. 가령, 태극기가 잘못되거나, 독도 표기가 누락된 경우 수정 지시로 하는가 하면, 어떤 교육청은 탈락을 시킨다. 인정도서의 개발은 다양한 도서의 개발이다. 다양한 도서가 나오려면 심사가 느슨해져야 할 것이다. 또한 심사 과정에서의 정확성, 통일성 등이 필요하다. 합격 발표 후 2주내로 수정본 제출은 너무 짧으므로 3주 정도의 기간이 필요하다. 심사기관 수정 후 감수기관 수정이 이루어지다 보니 연속해서 수정의 폭이 크다. 또한 같은 내용을 갖고 상이한 수정 지시가 내려오는 경우도 있다. 따라서 심사 기관에서 감수 기관 내용을 취합하여 한 번에 수정이 이루어지는 것이 바람직하다. 심의 및 감수진이 내용을 잘 모르고 수정 지시르 내리는 경우도 있다. 예로 자습용인 학생용 전자저작물 CD를 교사의 수업용으로 오해하여 문제점을 지적하는 경우도 있었다.

○17개 시·도 교육청이 분담하여 실시하는 인정도서 심사 등의 행정 절차에 대한 일관성 확보가 필요함. *국가 수준의 전담 상설 기구 설치, 일관성·전문성 확보*

○인정도서 업무 담당자들의 전문성 부족 및 인력 부족

- 인정도서 업무를 담당하자마자 관련 메뉴얼을 채 익히기도 전에 심사를 진행해야 하는 등 담당자들의 고충이 많음

- ☞ 인정도서 관련 업무담당자의 정기적인 워크숍 및 연수 필요

- 보통 장학사 1명과 주무관 1명 총 2명의 인력으로 개발부터 심사, 선정, 교과 용

도서 관련 연수 등 인정도서 관련 업무를 처리해야 하므로 사업량에 비해 업무 인력이 절대적으로 부족함

☞ 인정도서 관련 인력 보강 또는 업무지원팀 신설이 필요

○전문성을 지닌 교과별 심사인력 부족 및 현실적인 심사수당 반영의 어려움

- 교과서 개발 또는 심사 경험이 있는 교사들이 많지 않고, 교과 교육과정 지식까지 해박한 교사들로 심사팀을 꾸리기에는 지역적 한계가 있었음.

☞ 교과별 심사위원장에 대한 전국 단위 연수 후 시·도교육청별 전달 연수 등의 과정 필요

- 제주의 경우 지역 특성상 타 지역의 심사위원을 위촉하려면 심사수당에 교통비까지 지급해야 하는 상황이어서 위촉이 쉽지 않았음

☞ 심사수당을 7만원 선으로 상향조정하고, 시·도교육청의 예산 편성지침의 수당 지급 규정과 별도로 운용할 수 있도록 교육부의 수당 지침 파급

○교과별 심사기간 확보의 어려움 및 심사에 따른 출장 기피

- 교과서 심사에 참여하는 고등학교 교사들 중 특히 일반고에 근무하는 교사들의 경우 보충수업 지도 및 학교 행사 참여 등으로 평일은 물론 토요일에도 심사에 참여하기가 어려워 충분한 심사시간을 확보할 수 없었고, 재택 심사는 가능하나 출석 심사는 참여가 어려워 출장을 기피하는 경향이 있음

○인정심사 과정 및 합격 여부 결정에 따른 출판사의 민원 제기 등을 염두에 두지 않을 수 없는 담당자의 심리적 고충

- 시·도교육청 인사이동으로 인하여 업무를 알만하면 타부서로 이동하고, 신규 담당자는 업무 관련 지식이 없다보니 인정도서 관련 업무처리가 어려움

☞ 인정도서 관련 워크숍과 연수 기회를 확대하고, 의문사항은 문의하고 해결할 수 있도록 인정도서 관련 자문팀을 조직·운영

○현행 심사는 인정신청(심사본 제출)→기초조사(기초조사보고서)→본심사(수정·보안 권고서, 예비합격)→수정본 제출→최종심의→합격 및 승인공고의 과정을 거치는데, 가격의 안정화 우선 측면에서 심사본과 수정본만 제출받아 심사에 반영하고 있는데 이는 물리적으로 수정·보완 절차가 소홀히 되게 할 소지가 많다. 따라서 교과용도서의 내용이나 외형적 충실도를 높이기 위해 기초조사과정에서 수정절차를 보장하는 면이 고려할 필요가 있음.

○개선된 심사 과정을 제시하면 인정신청(심사본 제출)→기초조사(1차 수정·보완권고서(기존의 기초조사보고서임))→1차수정본 제출→본심사(2차 수정·보안 권고서, 예비합격)→2차 수정본 제출→최종심의→합격 및 승인공고의 과정으로 심사과정을 강화하여 심사를 진행하도록 개선하면 내실을 기할 수 있을 것으로 판단됨

○심사 역시 검정에 비해 엄격하지 않다고는 하나, 이 역시 기준이 모호한 경우가 많아 보임. 심사 결과의 일관성이 없어 보이고 책에 따라 들쭉날쭉한 것은 아닌가 생각되는 경우가 많음

## 2. 교과용도서 인정제도의 효과에 대하여

### 2-1 인정도서 중, 개발 도서(제14조3항 포함) 측면에서

- 학교 현장, 산업현장 수요에 따라 변화된 교과 교육과정을 능동적으로 신속하게 반영한 교과서 개발, 활용이 가능
- 지역이 보유한 우수한 인적 자원, 교육환경을 활용하여 도서를 개발함으로써 질 높은 교과서 편찬·개발이 가능(예 : 부산의 한국해양대학교, 해사고등학교 집필진을 활용한 수산·해운교과목 개발)
- 현장성이 높은 교재 구성으로 학생 친화적 교재로서 가치가 있다.
- 지역적인 특성을 포함한 교과서가 개발될 수 있으나 지역교육청에서 개발하고 인정된 도서가 전국 단위로 채택될 경우 지역 실정에 맞지 않은 교과서가 개발될 우려가 있음
- 종교학, 철학 과목의 경우 이념이나 종교적인 색채가 편향적일 수 있어 인정도서 개발에 상당한 어려움이 있음
- 정부에서 만드는 교과서가 아니라 민간이 주가 되어 개발하므로 저작자의 자율성이 보장
- 출판사는 수익이 나지 않는 교과목에 진출하지 않아도 되어 유리하다고 볼 수 있습니다.
- 인정도서는 검정 도서보다 더 다양한 내용을 실을 수 있는 점이 장점이다. 반면에 군소출판사들의 진입이 어렵고, 메이저 출판사 위주로 출간되는 점이 단점일 수 있다. 메이저 출판사로 출판이 제한되면 벤처 출판사가 새로운 아이디어로 책을 저술할 수 있는 기회는 사라질 우려가 있다. 큰 출판사에 의해서 인정도서가 좌지우지될 소지가 있을 것이다. 벤처 출판사가 진입할 수 있는 방안도 고려해야 할 것이다.
- 개발 도서의 경우에는 출판사들이 하지 않기 때문에 어쩔 수 없이 개발되는 경우가 많습니다. 그렇기 때문에 오히려 교과서이지만 집필하는 사람들의 입장에서도 동기 부여가 떨어지는 것이 사실이라고 생각합니다. 또한 예산 및 지원이 다른 출판사들에 비해 부족하고, 개발 기간 또한 부족하기 때문에 많은 어려움이 많습니다. 그렇기 때문에 비슷한 내용,비슷한 질의 교과서가 반복될 수밖에는 없고, 실제 과목의 선택과 교과서의 선택율도 많이 떨어진다고 생각합니다.
- 검정제도 체제에서 교과서를 개발하던 출판사와 집필자들이 대체적으로 인정도서를 개발하였기 때문에 기존의 교과서 체제를 거의 그대로 유지하고 있었다. 당연히 교육과정의 규정을 성실히 준수하고 있었고 검정심사에도 충분히 통과할 수 있는 교과서가 개발되었다. 그래서 오히려 인정제도를 통해 추구하고 있는 창의성이나 다양성 부분은 기대에 미치지 못하였다. 단위학교에서 교과서를 채택하고 사용하고 있는 현장 교사들도 이전 체제의 교과서와의 차별성을 거의 인식하고 있지 않은 것으로 나타났다. 따라서 국가적인 차원에서의 교과서에 대한 새로운 모델 제시와 그러한

노력에 대한 독려가 필요하다. 또한 지역별로 교육수준의 차이가 크게 나타난다는 점이 교과서 개발에도 고려되어야 한다. 심정적으로 인정하기 어렵지만 실제로 사교육이 활발한 지역과 그렇지 못한 지역 간에는 학생들의 학업성취 수준의 차이가 크게 나타난다. 그럼에도 불구하고 교과서들의 수준은 대동소이하다. 경제수준이나 사교육에 대한 의존도가 높은 지역에서는 여전히 쉬운 교과서이기 때문에 시중 도서를 부교재를 채택하여 사용하는 경우나 그렇지 못한 지역에서는 여전히 어려운 교과서로 책과 씨름해야 하는 상황이 계속되고 있다. 영어 과목의 경우는 인정교과서가 이러한 수준에 대한 요구를 수용할 수 있어야 할 것이다. 해마다 수많은 영어 관련 도서가 개발되고 베스트셀러로 지정된다. 그리고 이중 많은 도서가 교과서를 밀어내고 암묵적으로 학교에서 부교재로 사용되고 있다. 특히 EBS 교재의 수능 반영은 이러한 분위기를 타당화 하였다. 따라서 교과서는 이러한 요구를 적극적으로 수용하여 개발될 때 학교 현장에서 제대로 활용될 수 있을 것이다.

- 지역적 특성 등을 고려해 볼 때 원래 인정제가 목적인 취지를 살리고 다양한 사회적 요구를 비교적 빠르게 충족해 줄 수 있는 장점이 있음. 그러나 이를 검정에서 전환된 인정도서와 동일하게 관리됨으로써 검정도서 수준으로의 상향되는 긍정적 효과보다는 종래의 특성이 감소되는 부정적 효과는 없는지 검토가 필요하다고 생각함 (다만 이에 대한 구체적인 자료가 없으므로 견해를 제시하기보다는 제안하는 선에 한정함)
- 국정이나 검정을 통한 교과용 도서만으로는 개별 학습자의 다양한 요구와 지역 간 차이, 시대의 급변하는 교육적 요구를 충족하기 어렵다는 점에서 인정도서를 개발하고 활용하는 것은 필요한 일이라고 생각한다. 하지만 인정도서라고 해서 국정이나 검정 교과서에 비하여 교육내용의 적절성, 교수학습방법의 적합성, 편찬·개발 방식 등에서 질이 떨어지는 것은 곤란하다고 본다.
- 학교에서 개발한 교과서는 특정 학교에서만 사용하기 때문에 느슨하게 심사하는 경향이 있었음
- 특성화고 등에서 교육과정을 편성하고 차년도에 교육과정 운영을 위해 개발하여 온 도서이기 때문에 특별한 문제가 없는 한 인정하였음
- 개발 도서는 고등학교 전문교과의 교과서나 정말 소수만 필요로 하는 교과서, 시장성이 없어 어떤 출판사도 잘 달려들지 않는 교과서였기에 당연히 그 질에 대한 기대가 없었음. 따라서 인정도서 중 개발 도서가 그 정도면 됐다는 인식이 있었음. 또 굳이 전문가들이 그 질을 검토하거나 논할 필요를 느끼지도 못했음.  
현재도 그렇게 개발되지만 최근 인정도서 심사가 강화되었고 개발 도서를 감수하면서 개발 도서를 볼 기회가 있었는데, 교육과정에도 맞지 않는 개발 도서가 만들어지고 있었음. 심사가 아닌 형식적인 심의 검토를 받는 교과서여서인지 교과서라고 할 수 없을 정도로 수준이 낮았음.  
또 하나의 문제는 인정도서 중 심사도서로 심사를 받는 교과목을 개발도서로 만드

는 경우가 있다는 것임. 그나마 심사를 통과하는 교과서는 어느 정도 교과서 모양은 갖추고 수정 보완이 이루어지는 반면 심의를 받는 개발도서는 그 질이 상대적으로 너무 낮는데, 심사도서와 함께 학생들에게 간다는 것은 문제가 될 수 있으므로 이에 대한 보완이 필요함

- 크게 달라진 것은 없으나, 시·도에서 인정 심사 업무와 병행하다보니 업무 과중으로 다소 부실하게 개발 및 심의되고, 교과서의 수준도 낮아진 것으로 판단된다.
- 출판사들이 수익성 등의 문제로 교과서 개발에 참여하지 못하는 경우나 국가 사업으로 이루어지지 못하는 경우 등에 대한 보완책으로서의 가치는 있다고 판단됨. 단, 교과서 사용 학생과 교사가 제한적일 경우 수요자 특성을 제대로 반영하지 못한다면 효과성이 높지 않을 수도 있을 것임
- 지역, 사회, 학습자의 다양한 요구가 반영된 교과서 개발 가능
- 교육과정의 폭넓은 해석과 함께 다양한 수업실천 가능
- 인정교과서 대폭 확대는 학생들의 선택권과 교사의 자율권을 보장한다는 측면에서 민주적 제도로 판단된다. 교과서집필자는 스스로 전문성을 판단하고 익힐 수 있는 기회가 되는 것이며, 출판사는 교과서 개발과 인쇄의 발전을 가져올 수 있는 주체임이 분명하다. 따라서 교과서 인정제도의 효과는 교육주체들에게 다양성과 전문성을 가져오는 기능을 분명한다. 문제는 그로 인한 교수자료의 보완과 출판문화의 다양성이 부족하다는 결과에 있다. 따라서 정부규제의 완화에 걸맞는 교과서 전문가의 확충과 육성이 절대적이다.
- 인정도서가 학교에서 주교재로 사용되는 경우는, 교육과정의 목표를 세부적으로 모두 달성하도록 집필되었는지를 알 수가 없기 때문에, 보조교재가 아닌 주교재로서의 역할 부여에는 신중을 기해야 할 것으로 봄. 우리의 학교 교육은 '교육과정의 목표'를 달성하도록 하는 것이 가장 중요한 목표이므로, 이에 관한 점검이 있어야 할 것임
- 다양하고 창의적인 교재의 개발이 가능하고 학교와 교사의 선택의 폭이 넓어진다는 데서 이전 교과서에 비해 차이가 있다고 생각한다. 그러나 시, 도교육청에서 주관하는 것이 업무에 효율적일 수는 있겠으나, 국가 교육과정에서 요구하는 것을 충분히 반영할 수 있는지는 의문이다.
- 인정도서의 특징은 낮은 수준의 엄격성, 간소한 절차, 개발 참여의 개방성 등에 있음. 그런데 교육부의 지나친 간섭과 통제도 배제할 수 없음. 예컨대 2009교육과정의 초등학교(검정)·중학교(인정)에는 교사용지도서를 강제(초등) 또는 허용(중학)하였으면서도 고등학교 교과서에 따른 지도서(인정)는 원천적으로 금하고 있다. 인정을 하지 못하도록 시·도교육청에 지시한 것이다. 따라서 교사는 지도서 없이 교과서만 가지고 지도해야 한다. 이는 형평성에 맞지 않으며, 수업의 질을 떨어뜨릴 수 있는 처사이다. 고등학교 교사가 출판사에 항의하고, 요구해 오면 따라 출판사는 교과서 채택을 위해서 어쩔 수 없이 큰 비용을 투자하여 무상 제공해야 하는 부담이 생겼음.
- 전문교과의 심사 시 현장에서 직접 가르치는 교원들이 중심이 되어 여러 차례의 심

- 사 과정이 이루어져서 현장의 목소리가 많이 담김
- 학습자 중심의 교과서 개발로 창의적이고 다양함
  - 특성화고 전문교과는 수업방법 개선을 위한 활동과제 개발로 이론탐색과 과제활동의 균형을 이룸
  - 인정도서는 창의적이고 다양한 형태의 수업 과정을 그려 낼 수 있음
  - 검정을 통과한 교과서들은, 이미 교육과정의 기준에는 부합하는 책들이다. 그 다음은 교사들이 교육과정을 참조하여 교재 연구를 해야하는 과정과 절차만이 남아있는 것이다.
  - 인정도서는 학교 현장과 시대의 흐름을 반영한 교과서로 거듭나고 있다. 교사 중심의 지식위주의 교과서에서 학생 활동 중심의 교과서로 만들어지고 있다는 점에서는 바람직하다. 그런데 대학 교수들이 책임자가 되어 만들어지는 경우가 많아 현장교사들의 의견이 다소 축소되거나 무시되고 지식위주의 교과서로 되는 경우도 많다. 집필진의 50%이상은 실제 현장에 몸담고 있는 교사위주로 되어야 할 것이다.
  - 억지로 맡겨서 만들어내는 것은 역할분담 상 불가피하지만 경험이 적은 곳에도 맡길 수밖에 없는 현실일 것임. 결국 낮은 질의 문제로 귀착됨. 각 시·도 차원이 아니라 중앙 차원, 전국 차원에서 개발진을 선정하여 맡기는 것이 마땅함.
  - 기존의 검정제도에 비해 심사 기준이 원칙 수준이어서 내용과 편집, 디자인, 판형에 저자와 편집진의 의견이 반영되어 창의적인 교과서가 나왔습니다. 이러한 결과는 소비자라 할 수 있는 교사와 학생에게 선택의 폭을 넓힌 수요자 중심의 교과서에 한 발 다가선 효과를 가져왔다고 볼 수 있습니다. 그리고 검정 제도와 달리 1회 심사료 교과서 선정이 끝나는 것이 아니기 때문에 얼마든지 더 좋은 교과서가 제시되었을 때 새 교과서를 선정할 수 있는 기회를 제공한다는 측면에서 인정도서 개발에 찬성합니다. 그러나 개발 기간과 비용이라는 현실적인 제약 때문에 처음 선정된 교과서 외에 더 좋은 교과서가 개발되지 않고 있습니다. 특히 너무 자주 바뀌는 교육과정 때문에 출판사 입장에서는 선불리 교과서 개발에 뛰어들지 않고 있습니다. 좋은 인정도서 개발을 위해서는 급진적인 교육과정의 변화보다는 점진적인 교육과정의 변화가 필요합니다.
  - 검정 제도하에서 개발할 때가 더 나은 것 같다. 시·도교육청에서 진행하는 부분이 형식적이고 영성하다. 그러다보니 개발에 집중할 시간들이 외적인 요소로 허비하였다. 외형 체제를 자율이라고 하고 시·도교육청별로 상이하여 혼란을 초래하고, 정확한 답변도 이루어지지 않는다. 본 취지인 다양성 부분은 사라졌다. 질도 검정 제도와 비슷하다. 판형 자율화는 잘 되었다고 보지만 가격 자율화를 획일화하려 하는 건 모순이다. 개발은 국정이든 검정이든 인정이든 질 좋은 교과서를 개발하기 위해 심혈을 기울인다. 따라서 이전의 인정이든 각 시·도교육청에서 주관하여 개발하는 인정도서나 큰 차이는 없지만 행정적인 측면에서 발행사의 입장에서 불편하다는 것이다. 제14조 3항을 포함해서 앞서 이야기 한 것처럼 국가수준의 교육과정으로 구분



고시된 도서(고등 일부 제외)만 인정을 신청할 수 있도록 한 것은 아무래도 아닌 것 같다.

- 인정도서로의 전환 취지는 다양성과 창의성이라 할 수 있음. 하지만 결과는 다종(多種)의 교과서에 그치고 있는 실정임. *과거 국정·검정도서*에 비해 *양질의 교과서라고 평가받기 어려움. 교과용 도서 출판사의 전문화와 특화를 저해함*
- 교육과정의 달라지는 시기에 맞춰 개발되었으므로 2009 개정 교육과정 내용이 교과서에 반영되었다는 점
- 제주라는 지역에서 개발한 교과서가 전국 단위로 확대 사용될 수 있는 기회가 제공된다는 점
- 교과서의 편집이나 실리는 화보 등 디자인적 요소들이 좀더 세련미가 있다는 점
- 기존 집필진 중심의 다소 정형화된 인정도서 시장에 개발도서의 신규 집필진이 가세하게 되어 집필 방향이나 시각이 다양해짐
- 특성화 교과과 경우 학교 특성 및 학생들의 특성에 맞는 인정도서를 적기에 개발하여 교육에 활용할 수 있기 때문에 빠르게 변화되는 주변 환경에 적극적으로 대응하는 교과용도서로서 이점이 있음
- 다만 내용이나 외형적인 측면에서 소홀할 경우가 발생할 요인이 많기 때문에 심의 과정에서 검토가 강화되도록 보완할 필요가 있음

## 2-2 인정도서 중, 심사 도서 측면에서

- 심사를 맡은 해당 교과목의 교과 전문가로 심사진을 구성함으로써 심사업무의 원활한 운영에 도움이 되고, 심사진의 경우 교과서 심사 뿐 아니라 교과 교육과정에 대한 전문성을 함양할 수 있음(교육청 인력풀 구성의 긍정적인 면)
- 시·도교육청별 책임있는 심사활동으로 교과용도서의 표기표현 및 내용오류를 줄이고 교과서의 수준을 높임
- 자금력이 동원된 교재 집필로 교과서의 다양성 및 질이 높다.
- 전문위원이 매우 부족하고 시간이 촉박하여 심사가 심도 있게 이루어지지 않고 있어서 인정도서 중에도 오탈자, 내용 수정 등이 상당히 많이 생기고 있음
- 교과서는 학생이 배우는 도서의 기준이 되어 왔고 “교과서에 그렇게 있더라”정답으로 항상 인식되어 왔다. 지역교육청별로 개발된 도서는 국·검정 교과서에 비하여 인식적인 측면에서 신뢰도가 떨어진다고 봄
- 검정도서에 준하여 심사하므로 오류와 편향성이 상대적으로 적어 질 관리가 가능
- 출판사의 입장에서는 검정에 비하여 심사가 까다롭지 않아 더 좋아할 것으로 판단됩니다. 또한 교과서 판형을 자유화시켰기에 가격 인상측면에서 유리하게 작용하였다고 봅니다.
- 심사 기준을 약화시킬 필요는 없다. 검정 기준으로 심의하되, 내용의 다양성을 존중

하는 융통성을 주는 것이 좋겠다.

- 큰 차이는 없었다고 생각합니다. 단지, 교과서를 집필하고, 개발하는 사람들의 개념이 크게 바뀌지 않아서 이전과 비슷한 체계, 비슷한 내용으로 약간의 내용과 편집만이 바뀌었다고 생각합니다.

많은 사람들이 단원별로 개발을 하다 보니 난이도, 주제의 연계성, 발달단계 등의 고려가 부족하지 않았나 생각합니다.

심사하는 입장에서도 비슷한 내용이 많아 차이점이 있는 도서를 찾기 힘들었으며, 1권 밖에 없는 과목의 경우에는 이전에도 1권밖에 개발이 안 되었는데 비슷한 수준의 비슷한 질이었습니다. 전체적으로 큰 차이는 없었다고 생각합니다. 큰 틀은 벗어나지 않았지만, 이전과 비슷한 내용의 다른 과목의 이름을 단 교과서라고 생각합니다.

- 무엇보다 시·도교육청은 교육과정에 대한 충분한 이해와 영어교재 개발에 대한 전문적 지식을 갖춘 전문 심사위원과 감수위원의 확보에 어려움을 겪고 있다. 그래서 교과서 심사는 표기표현의 오류나 영어과의 경우는 영어 표현의 오류를 중심으로 이루어질 수 있기 때문에 정확한 교과서는 될지 모르나 교육과정이나 창의성과 다양성 등의 다른 질적 측면들은 기대하기 어려울 수 있다. 따라서 시·도교육청 단위에서 계속 인정도서 업무를 담당한다 하더라도 전국 단위의 전문 인력풀 구축과 공유는 절대적으로 필요하다.
- 시·별 특성이 신중하게 검토되지 않은 채 분배된 과목을 담당함으로써 심사의 전문성을 담보하기 어려울 수 있으며, 이로 인해 심사 결과에 대한 부담을 줄이기 위해 심사 본래의 기능보다는 절차적 과정으로 이행될 가능성이 높음(\* 많은 도서가 인정심사에 합격하면 다양하고 창의적인 교과서를 장려한다는 제도적 취지는 이행될 수 있으나 과다하게 개발된 교과서의 선정과 활용의 부담은 고스란히 현장에 맡겨질 수 있음).
- 인정도서 중 심사 도서의 일부는 특정한 목적을 달성하기 위하여 또는 특정한 집단의 의도를 충족하기 위하여 한시적으로 개발되는 경우가 있다. 이들 도서의 개발 필요성을 재고하고 개발된 도서의 질을 보다 엄격하게 심사할 필요가 있다.
- 심사위원에 대한 연수를 실시하고 심사하는 등 심사의 전문성을 확대하였다고 생각됨
- 심사일과 심사 기간을 늘려서 심사위원들이 충분히 교과서를 검토할 수 있도록 하였음
- 출판사에서 개발하여 오기 때문에 교육청에서 온정주의에 의해 심사할 필요가 없기 때문에 충분히 검토하면서 심사하였다고 봄
- 인정도서 법규나 취지에 맞게 이전의 제도에서 인정도서가 개발, 심사될 거라는 기대는 아직 바뀌어지지 않은 질 높은 교과서에 대한 인식과 갑자기 확대된 현장에서 여전히 많이 사용되는 교과서에 대한 질 부담이 취지에 맞지 않은 심사 체제로 이루어졌음. 그래도 합격률은 높을 것이라는 기대와 느슨하게 이루어진 개발로 인해

교과서 질은 현저히 낮아졌음.

정책에 의해 기대했던 다양하고 창의적인 교과서가 만들어지기 보다는 다양하지도 창의적이지도 않은 교과서가 질까지 낮아진 채 만들어진 것임. 그런 교과서를 검정 심사와 같은 엄격한 심사 체제를 적용하였지만 그 심사를 운영해야 하는 시·도가 준비가 제대로 되어 있지 않았고, 전문적인 심사 인력풀을 갖추지도 못했기 때문에 이전보다는 엄격하였지만 검정보다는 느슨한 심사가 이루어졌다고 보여짐. 그 결과는 현장에서 평가되겠지만 예측컨대 정책이 기대한 효과는 거두지 못했을 것임

○한마디로 예전의 검정 도서가 더욱 부실화된 형태이다.

취지나 기대 효과와는 달리 집필진, 개발 절차, 심사 등이 검정 도서와 다를 것 없었으나 전반적 과정에서 부실과 오류, 부적절 등이 발견되었고, 결과적으로 교과서 수준만 낮아진 다종(多種)의 교과서만 양산하였다. 기대했던 다양하고 창의적인 교과서는 나타나지 않았고, 오류와 편향성이 없기를 기대했으나(공통기준 등) 이에 알맞은 엄격하고 전문적인 심사가 이루어지지 않아 전반적으로 교과서의 질적인 수준이 낮아졌다.

○시·도교육청에 인정도서 심사과정에서 내용, 교수학습, 교육과정 분야 등 각 영역의 전문인력 확보와 체계적 운영체제가 강화되어야 할 것으로 판단됨

○다양한 기관이나 단체, 개인이 출판한 교과서의 인정도서화로 교과서 선택의 폭이 넓어짐

○교과서 개발 시간 단축으로 인한 학습자, 사회, 교육적 요구의 즉시적 반영 가능

○각 교과목을 심의할 전문성을 갖춘 인적 자원을 동원할 수 있어야 한다

○심사의 절차에 공정성과 객관성이 확보되어야 한다.

○심사과정에서 나타나는 다양한 제반 어려움을 개발기관에서 인지하고 해결되도록 자구책을 마련해야 한다.

○아직까지는 이전 도서와 비교하여 큰 차이점을 느끼기 어렵습니다. 앞에서 언급한 바와 같이 교과서 개발시 개발자에게 주어진 자율성이 어느 정도 인지 가능하기 어렵고, 심사탈락에 대한 위험부담이 매우 크기 때문에 교과서 개발은 이전교과서에 준하여 개발이 진행 될 수밖에 없습니다. 따라서 이전 교과서와 큰 차이점과 특별히 다른 효과를 현재로서는 느끼기 어려우며, 이전과 달라진 자율성과 소비자 중심의 창의성 발휘를 할 수 있는 여지가 어느 정도까지인지에 대한 가이드라인이 있다면 좋을 것으로 사료됩니다.

○다른 문제를 다 떠나 가장 큰 문제는 내용의 정확성 확보와 교육과정의 목표 달성 여부를 반드시 철저히 검증해야 할 것으로 봄. 학교에서 정규교육용으로 쓰는 교과서를 분명한 사명감 없이 여러 자료를 모아 짜집기, 편집해도 된다는 인식을 제거되어야 할 것임.

○역시, 심사의 공정성과 오류를 걸러내는 장치의 부분에서 취약할 것이라고 판단된다. 정부의 엄격한 심사 조건을 제시해준다고는 하지만 그 기준에 적절한가에 대한

문제와, 심사자들이 이를 충분히 반영하는지에 대한 검토가 필요할 듯하다. 교과서 상에 오류나 인정 교과서끼리 통일되지 않은 용어의 사용으로 오는 혼란 등은 문제라고 생각된다.

- 기존의 교과서보다는 좀 더 학생들이 흥미를 갖고 학습할 수 있는 것 같다. 기존의 천편일률적인 교과서 구성 방식에서 탈피하여, 각 개발업체가 추구하는 방향에 따라 내용이 좀 더 폭넓고 재미있게 구성되었다.
- 여러 가지 측면을 고려한 심사를 할 수 있으며, 각 도서 마다 특징적인 것이 들어갈 수 있도록 요구할 수 있음
- 다양하고 창의적이며 수요자 중심의 교과서 : 저작자의 자율성 최대 보장이 전제 조건
- 현실적으로, 학생들의 자발적인 참여와 능동적인 사고로 가치와 의미를 탐색하고 스스로 교육 내용을 판단할 수는 없다고 생각한다. 그래서 여전히, 지식 중심·교사 중심의 내용 선정이 이루어지고 있는 것이 현실
- 인정도서는 학생 활동 중심의 사례들이 많이 들어갈 수 있도록, 시대의 흐름과 미래사회에 대한 준비가 될 수 있도록 또는 다양한 창의적인 내용이 반영될 수 있도록 저작과 심의의 자율성이 최대한 보장된다는 점이 좋다고 생각된다.
- 절대평가로 인한 무더기 합격의 문제임. 채택과정에서 시장에 의해서도 걸러지지 않음. 너무 많은 팀이 개발진에 포함되었고, 이렇게 하여 남은 인사들 중에 심사할만한 이도 질이 낮아질 수밖에 없음
- 현재 인정도서의 심사는 시·도교육감에게 있으나 각 시·도교육청에는 모든 인정도서를 심사할 수 있는 인력풀을 갖추고 있지 못합니다. 그래서 과학은 서울에서, 수학은 부산에서와 같은 방법으로 심사 과목을 각 시·도교육청이 분배하여 심사하는 형식을 취하고 있으며 실제로는 이마저저도 한국과학창의재단(과학과의 경우)에 위임하여 심사를 진행한 것으로 알고 있습니다. 상황이 이러하다보니 검정제도와 별반 차이가 없는 결과를 내고 있습니다. 인정도서의 취지를 살리려면 인정도서 심사를 한국교육과정평가원과 같은 전문기관에 위임하고 매년 심사할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각합니다.
- 대부분 합격이 되었기에 넘어가지만 평가원과 비교했을 때 심사의 질이 현격한 차이가 난다. 평가원 검정 심사 시스템을 많이 참조하여 보완해야 할 것 같다. 심사 부분도 이전과 다를 바 없다. 발행사 입장에서 보면 여기서도 행정적인 것인데 시기와 제출 서류 등 들이 다르고 하는데서 불편하다는 것이다. 굳이 이렇게 17개 시·도로 분류할 바엔 인정도서 관계한 인력의 절반만으로 한군데서 진행하는 것이 훨씬 나을 것 같다. 종래에는 인정도서가 검정도서에 비해 다양성과 자율성을 가지고 운영하는 측면이 있었고 좀 더 다양한 도서가 인정도서로서의 지위를 가질 수 있었다. 그러나 현재는 인정도서의 범위가 좁아져 인정도서라는 본래의 취지에서 멀어졌다고 본다.
- 심사의 엄격성 완화로 오류와 편향이 심화됨

- 합격 중수의 남발 추세(다양화보다는 다종화)
- 심사 절차가 일관적이지 못함.(인정 신청, 가격 결정 등)
- 2007 교육과정 적용 인정도서 출판 경험을 살려 세련된 디자인의 교과서 출원
- 교육과정 개정에 따른 큰 고민없이 종래의 교과서를 수정 보완하는 선에서 승인 요청한 도서도 있었으나 개발도서에 비해 상대적으로 내용 및 표현표기 오류가 적은 교과서를 승인 요청하고 있음
- 심사도서는 출판사의 경우 이익이 있는 경우에만 인정신청을 하기 때문에 소수 선택 교과에 대한 관심을 기울일 수 있는 방안도 마련할 필요가 있음.
- 과목별 다양한 종류의 교과용도서가 개발되어 보급 된다는 것은 경쟁을 통해 내용 및 외형적인 측면에서 우수한 교과용도서가 현장에서 선정될 확률이 높아질 것이고, 창의적이고 질 좋은 교과용도서가 학교 현장에서 사용 빈도가 높아질 때 교육 성과가 높아질 것임
- 내용과 체제, 편집 등에서 선택의 폭이 넓고 비교적 자유로운 운용이 가능하여 다양한 결과물이 나올 수 있음. 또한 사용자를 고려하여 개발하게 되므로 결과적으로 사용자의 이용 편의를 높이게 됨

### 3. 인정도서 질 관리 방법에 대하여

#### 3-1 시·도에서 개발한 인정도서 측면에서

- 교육부와 시·도교육청은 개발된 인정도서는 국가 예산이 투입된 공공재라고 볼 수 있으므로 학교 현장에서 적극적으로 활용하도록 안내 할 뿐 아니라 수정,보완이 필요할 경우 적극 반영하도록 하고, 필요할 경우 일부 단원의 재집필, 추가집필 등을 통해 내용의 충실도를 높이도록 함
- (사)검·인정교과서는 개발도서의 인쇄,보급에 관한 업무를 맡아 최대한 저렴한 가격에 공급될 수 있도록 노력함
- 한국교과서연구재단은 개발도서의 수정·보완을 위한 업무를 담당
- 개발기간의 확보로 전문성을 갖춘 개발 참여 기회 부여
- 현장교사의 전문성 확보를 위한 연수 기회 부여
- 체계적인 심사를 위한 심의진 전문성 계발 기회 부여
- 개발의 흐름을 능동적으로 주도할 시·도담당팀 구성 필요
- 교육청 단위에서 교과서를 개발하고 질 관리를 위해서는 아직은 역량이 부족한 상황이다. 지역교육청에서 담당자가 자주 바뀌고 있어서 연속성이 떨어지고 특히 담당자가 교과서에 대한 지식이 충분하지 않아서 질 관리를 하는 데는 무리가 있다. 인정도서의 원활한 개발 및 질 관리를 위해서는 전문 인력의 배치가 필요하다고 본다.
- 집필진이 집필한 원고본을 심사 과정에서 수정 및 보완을 하지만 그 한계가 있으며

로, 전문성 있는 집필진 구성과 개발자 대상 사전 교육(내용 표기 방법, 맞춤법, 저작권, 편집 및 디자인 교육)이 선행되어야 하며 시·도교육청 차원의 개발자 자율성 확보를 위한 명확한 가이드라인이 제공되어야 할 것임. 또한, 심의 또는 수정·보완 시에 집필진도 참여하여 이견 축소가 필요함.

- 실질적으로 수요자의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 기구나 절차가 시·도교육청에 없다고 볼 수 있다. 전문기관에서 일괄적으로 전문적 관리를 하는 것이 효율적이라고 할 수 있다.
- 인정도서에 대한 현장의 피드백을 모니터링해서 지속적으로 수정 반영하여 도서의 질을 관리할 수 있는 시스템이 필요하다.
- 우선, 최소 2종 이상의 교과서가 만들어 질 수 있도록 해야 선택권이 생기고, 다양한 관점에서 교육내용을 접근할 수 있다고 생각합니다. 개발도서의 경우 출판사가 안하니까 개발한다는 개념이 아닌, 동등하게 개발하고 경쟁할 수 있도록 지원해줄 수 있는 것도 필요하다고 생각합니다.
- 예산은 어쩔 수 없다고 하더라도, 시간적인 측면에서 넉넉하게 개발자들에게 주어질 수 있다면 충분히 기존 출판사의 책들과 경쟁할 수 있는 것들이 나올 수 있다고 생각합니다.
- 시·도교육청에서 필요에 의해 개발한 도서의 경우 그 필요성에는 부합하나 짧은 시간 동안 교사 인력을 동원하여 교과서를 제작하기 때문에 질적인 측면을 장담하기 어렵다. 따라서 교육부나 유관기관은 교과서 개발 경험이나 심사 경험 등을 중심으로 자격 검증을 통해 전국단위의 교과서 개발 전문 인력풀을 조성하고 시·도교육청이 필요한 교과서를 개발하고자 할 때 지원하고 감수해줄 수 있는 지원체제를 구축해야 할 것이다. 특히 영어과의 경우에는 성실성과 능력이 검증된 원어민 심사 인력풀을 조성하여 지원할 수 있는 체제를 구축할 필요가 있다.
- 교육부나 유관기관에서는 다양하고 창의적인 교과서 개발을 위한 모델을 개발하거나 소개하여 제시할 필요가 있다. 오랜 기간 검증제도에 익숙해져 있는 교과서 개발자나 교사들이 새로운 교과서에 대한 아이디어를 창출해내기 어렵다. 따라서 과목별로 교과서 모델이나 교과서 제작에 도움이 될 수 있는 교수학습방법 등에 대한 다양하고 창의적인 아이디어를 제시한다면 현재 인정제도가 추구하는 교과서가 제작될 수 있을 것이다.
- 교과서 개발자와 교사들을 중심으로 전국 단위의 교과서 연구회를 조직하여 운영할 필요가 있다. 국내·외의 다양한 교과서를 분석하고 연구하여 교육현장에 적합한 교과서 모델이나 내용, 활동 등을 개발하고 보급할 뿐만 아니라 효과적이고 효율적인 심사제도를 구축하는데도 크게 도움이 될 수 있을 것이다.
- 개발도서의 경우 학습자(및 사회)의 요구에 대응하고 지역적 특성을 감안한다는 기본 취지를 살리는 것이 가장 중요하다고 보며, 질적 제고 또한 이러한 관점에서 모색되어야 할 것임. 이런 관점에서 본다면 시·도교육청 중심으로 지역 전문가 및 해

당 분야 전문가의 풀을 운용하면서 개발도서 관련 전담 조직을 정비하는 것이 필요. 검토자는 기본적으로 개발도서와 심사도서를 구분하여 인정제도를 정비해야 한다는 입장임

- 현재 시·도에서 개발한 인정도서의 경우 비교적 질 관리를 잘 하고 있다고 본다. 수시 점검과 개발된 인정 도서를 주기적으로 수정 보완하는 등 지속적으로 개선이 이루어지고 있는 것은 바람직한 현상이라고 생각한다.
- 상시 인정도서의 수정·보완할 수 있도록 하고, 모니터링을 강화할 필요 있음
- 인정도서의 인정 기간을 명시하여, 교육과정이나 산업 사회의 변화를 반영하도록 할 필요가 있음
- 모든 교과용 도서는 개발진이 책임지고 수정·보완을 계속해서 해야 함. 기관은 이에 대한 관리를 해야 한다고 봄. 국정도서 수준의 사후 질 관리가 이루어져야 한다고 봄
- 인정도서는 그 개발에서 허용할 수 있는 수준을 많이 넓히기 때문에(다양하고 창의적인 교과서) 질 관리 역시 엄격하게 시행해서는 안 된다. 단, “학교용 도서”로서의 적합성을 위해 집필진을 선정하는데 있어서 해당 교육이나 집필에 적절한 능력을 갖춘 자를 한정할 필요가 있다(문장력이 필요함). 심의에서도 보다 광범위한 공통기준(관점의 허용치를 넓힘), 교육과정 내용과의 관련성, 표현표기(말이 안 되면 학생의 이해에 문제가 있음), 내용 자체의 오류(부적절이 아니라 완전히 틀린 사실) 정도에 국한하여 심의하여야 한다. 특별히 기관에서 사후 질관리를 할 필요는 없고, 판매를 위해 스스로 업데이트 및 수정을 하도록 유도해야 한다. 이를 위해서 수요자들 특히 교사의 교과서 선정 전문성이나 교과서 선정시 신중히 하도록 노력이 요구된다.
- 첫째, 심의를 위한 절차와 방법 등을 표준화하고, 둘째, 전문 인력 풀을 확보하여 시·도교육청 수요에 대응하도록 하며, 셋째, 정기적으로 교과서의 질에 대한 모니터링 시스템을 운영할 필요가 있다고 판단됨
- 현재 정부가 시·도교육청의 인정도서 개발, 심의를 위임한 것은 다양하고 창의적인 수요자 중심 교과서 개발 의도와 무관하게 교육부의 업무를 떠넘기는 것에 불과함
- 현재 시·도교육청에 분배된 인정도서 개발, 심의 업무는 개발 심의를 위한 인력풀, 예산지원 정도, 개발 시간 등을 고려할 때 인정도서의 지역 교육청 이양의 본질을 달성하기 어렵다고 판단됨
- 시·도교육청에 인정도서 개발 업무는 교육부가 이양한 것이 아니라 자체적으로 필요한 인정도서 개발에 국한하고 이러한 경험과 노하우가 쌓인 후 그 범위를 확대해야 함
- 현 시점에서의 인정도서 개발은 국책 전문 연구기관 또는 전문유관기관으로 이양이 필요함
- 시·도교육청에 ‘교과서업무 전담팀’ 신설(무상교과서 공급 업무, 검정도서 선정 지원 업무, 인정도서 개발, 심사, 활용 지원 업무)
- 다양하고 창의적인 교과서를 개발하려고 하는 인정제의 취지를 살려 정부가 질 관

리라는 명분으로 심사 기준을 강화하는 것보다는 외형 체제와 가격 통제를 최소화 하고, 질 관리를 잘 할 수 있도록 해야 한다. 좋은 교과서를 만드는 것은 질을 담보 하는 것이며, 이는 가격과도 연계된다. 가격을 무조건적으로 낮추는 것보다는 경쟁 력있는 교과서를 만들도록 권고하는 것이 바람직하다.

- 시·도교육청 담당자는 교과서를 만드는 과정에서의 관리를 강화하기 보다는, 창의적 인 인정도서의 개발과 적용을 위한 방법적 아이디어를 사전에 구안하는 것이 중요 하다. 또한 개발 후에는 그러한 교과서를 홍보하고 사용자들이 이해되도록 설명회를 갖는 등의 방법도 가능하다.
- 인정교과서 개발과 배포를 위한 각 시·도교육청 관할 담당자 모두의 연수와 공론화 작업도 필요하다. 질 높은 교과서를 공급하기 위해서는 심의 관리 행정의 일관성과 안정성 및 효율화를 유지할 수 있는 조직 체제를 구축해야 하는 것이다. 특히 교육 청에서는 전담 조직화와 업무 표준화 및 인력 보강 등 업무 담당자의 전문성이 중 요하므로 잦은 인사교체는 문제가 된다.
- 시·도에서 개발한 인정도서는 선택에 의해 주로 보조교재로 사용되도록 하는 것이 좋고, 교과서는 그 내용과 지도 방법 등에 대한 보다 전문적인 사전지도, 심사평가 가 이루어져야 한다고 봄
- 시·도에서 자체 개발한 인정도서
  - 교과서 출판사는 많게는 수십년에 걸쳐 경쟁 상품인 교과서를 개발하여 왔음. 따 라서 높은 전문성을 가지고 있음. 또한 경쟁에서 이기기 위해 큰 규모의 교과서 개발비를 투자함.
  - 여기에서 전문성이란 저자 선정, 편집자 및 디자이너 선정, 편찬·개발, 제작 등의 전문성을 말함.
  - 그러나 시·도교육청에는 이러한 전문성이 없을 뿐만 아니라, 개발비도 적게 투여 함. 따라서 교과서의 질이 떨어질 가능성이 큼. 또 저작권 시비 같은 문제도 많이 일어나는 것으로 알고 있음.
  - 질 관리도 출판사에서는 전담 직원이 수행하지만, 시·도교육청에는 전담 직원이 없음.
  - 질 관리에는 문제점 없는 양질 교과서의 지속적인 보급도 포함되지만, 교사의 요 구에 따라 교과서 관련 교수·학습 자료를 제공하는 것도 포함됨. 그런데 이런 것 이 시·도에서 가능할지...
- 국가에서 제시하는 상세한 개발자 지침이 존재하면 좋을 듯하다. 저작자의 자율성과 창의성을 존중하되 편협하지 않고, 교육과정에 부합하면서 학생의 적절한 학습을 제 시할 수 있는 상세한 교과서 개발 지침이 존재하면 좋을 듯하다.
- 교육부에서 문제가 발생할 수 있는 부분에 대하여 사전에 충분히 인지하여 사전 방 향 제시(초기 단계가 아닌 업무가 상당히 진척된 과정에서 여러 가지를 재검토토록 하는 것은 문제가 있음)



- 개정교육과정의 큰 틀만 제시하고 학교 현장에서 실제로 필요한 내용을 교과서에 담을 수 있도록 하는 시스템 필요
- 교육부에서 각 분야별 풍부한 인력풀 구성 관리(저작물, 교육과정, 종교, 인증 등에 대해 다각도로 검토 할 수 있는 인력 필요
- 개발도서의 가장 큰 문제점은 소규모 출판사의 전문성과 교과서에 대한 인식 부족으로 편집과 인쇄 수량 문제(처음 공고시 심사도서처럼 명확하게 할 필요성이 있음)
- 개발도서의 집필진이 교과서 집필 방향을 제대로 인지 못하는 부분(교육과정, 자기주도적 학습 등 개정교육과정에 대한 연수 필요
- 심의진에 대한 인식 제고를 위한 각 시·도교육청 별 형식적 연수가 아닌 실제 심사와 인식제고를 위한 연수 필요
- 시·도교육청 및 교육부 : 특성화고 인정도서의 경우 개발에 필요한 충분한 기간을 확보하여 철저한 직문분석과 자료를 가지고 많은 검토를 거쳐 개발함
- 한국검·인정교과서협회, 한국교과서연구재단은 현행 방안 유지
- 내용·표현상의 오류 문제가 효율적으로 수정되었으면 좋겠다(일선교사들의 검토를 강화한다든지.. 출판사별로 전문가 협의체를 구성하여 운영한다든지 하는 방법 검토).
- 인정도서에서 집필진의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 집필진 상호간의 협의가 잘 이뤄질 수 있도록 관리와 감독이 필요하다. 또한 인정도서 집필진의 구성이 교수 위주가 되어 교수의 의견만이 전적으로 반영되어서는 곤란하다고 생각된다. 현장위주의 수요자 중심의 다양하고 창의적인 내용이 반영되었는지를 관리할 필요가 있다. 집필진의 구성에서 교수와 교사의 비율, 교수의 전적인 지시, 감독 등은 고려돼야할 것이다. 또한 교수의 논문 발표식 교과서는 지양돼야 것이다.
- 사전 질 관리로는 시·도가 아니라 중앙차원, 전국 차원에서 개발단을 공개 모집하는 방법을 사용함. 개발비를 현재보다 4-5배 대폭 인상하는 것이 양질의 도서 확보에 좋을 것임. 복수로 개발하도록 함.  
사후 질 관리로는 현장에서 불만이 많은 도서는 재공모를 통해 새로운 교과서를 추가 개발하는 방법임. 새로운 교과서 개발진을 뽑아 새로 개발하는 방법임.
- 시·도에서 개발된 인정도서는 공공 저작물 형태로 개발되어야 합니다. 그래서 교육용으로 쉽게 활용할 수 있도록 학습자용 활동지, 강의용 자료, 수행평가 자료, 형성평가 자료, 동영상 자료가 함께 개발되어 교사와 학생에게 제공되어야 합니다. 그리고 수요자 또는 전문 집단의 요구를 적극 수용하고 적용할 수 있는 통로가 개설되어야 합니다.
- 검정교과서는 <한국검·인정교과서>를 통해 월별 수정보완 대조표를 올리고 8월 이후에 수정을 한다. 인정도 <한국검·인정교과서>에서 검정처럼 관리하는 게 좋을 것 같다.
- 시·도 개발 인정도서는 대개 전문계 교과목 및 소량 발행 부수 교과목으로서 과거 국정도서에 비해 질이 결코 우수하다고 볼 수 없음. 전국적인 저자군이 저작에 참여

할 수 있도록 인력풀 확보, 엄격한 편찬·개발기관 공모(심사)제 실시

○개발도서 집필진에 대한 인정도서 관련 사전 연수 강화

- 개발도서 원고본은 집필세목이 반영 안되거나 문장 오류가 점검되지 않은 상태로 심사에 응하는 등 심사도서 원고본과 비교할 때 수준이 많이 떨어짐
- ☞ 인정도서 개발진을 대상으로 교과 교육과정, 교과서 집필 방향, 교과서 심사의 중요성 등 관련 연수를 강화할 필요가 있음

○인정도서 심사위원 연수 실시

- 심사위원들은 교과 내용에 대한 전문성은 일정 수준을 유지하고 있으나, 교과 교육과정에 내용이나 심사관련 내용에 대해서는 인식이나 지식이 부족한 것으로 여겨짐
- ☞ 인정도서 심사위원 연수를 통하여 이들 부분을 보완한다면 인정도서 질 관리에 도움이 될 것임

○감수기관의 감수 확대 적용

- 감수기관 감수는 인정도서의 내용 오류를 수정하는데 도움이 되었음
- ☞ 인정도서에 대한 감수기관의 감수를 확대 적용할 필요가 있음
- 감수기관 선정 후 감수 일정이 인정도서의 집필 방향 수정에는 도움이 되지 않았음
- ☞ 감수 시기 및 감수 일정이 시·도교육청별 심사 일정에 맞춰 진행되어야함

○개발 공급 후 지속적인 수정 보완 대책 마련

○개발도서는 출판사에서 이익실현을 하기가 힘이 들 것이라는 자체 판단하에 심사도서로 인정 신청을 한 것이 아닌 도서를 교육부에서 시·도에 분담한 인정도서가 대부분입니다. 시·도에서 개발하는 인정도서는 개발 단계에서부터 적극적으로 관리하고 심사과정에서도 심사보다는 개발진과 심사진이 학생들을 위해 질 좋은 도서가 개발될 수 있도록 협력을 할 수 있는 제도적 여건이 뒷받침되어야 합니다. 또한 예산을 확보하여 감수까지 적극적으로 실행한다면 질적인 뒷받침을 보장 받을 수 있을 것으로 판단됨

### 3-2 시·도에서 심사한 인정도서 측면에서

○교육부와 시·도교육청은 수정·보완체제의 상시 운영으로 교과서의 오류를 즉시 바로 잡도록 함. 단, 시·도교육청에서 이러한 수정·보완 체제를 운영해 나가기에 어려움이 있으므로 유관기관 또는 인정도서 전담기관을 지정하여 검정교과서 수정·보완 절차와 같은 시스템을 운영함

○기간분과의 차별화를 위한 방안 필요

○현장교사의 참여 기회 부여를 위한 문호 개방

○체계적인 심사를 위한 심의진 전문성 계발 기회 부여

○개발의 흐름을 능동적으로 주도할 시·도담당팀 구성 필요

- 현재 국정과제에서도 참고서가 필요 없는 교과서 완결 학습체제를 마련해 가고 있다. 빠르게 변화하는 시대적 상황과 지식을 반영하기 위해서는 서책형교과서 개발을 지양하고 디지털교과서를 빠른 시일 내에 개발하여 전국단위의 질 관리팀이 수시로 수정-보완하고 개발해 나갈 수 있는 체제 마련이 필요하다.
- 대체적으로 전 교과가 심의 기준이 획일적이어서 교과별로 심의 기준을 유연하게 적용할 필요가 있으며, 다양한 전문가로 구성된 심의회를 구성하기 위해 심의위원 기준 개정이 필요하며 심의 인력풀의 전국적 공유가 필요함
- 실질적으로 수요자의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 기구나 절차가 시·도교육청에는 없다고 볼 수 있다. 전문기관에서 일괄적으로 전문적 관리를 하는 것이 효율적이라고 할 수 있다.
- 인정도서에 대한 현장의 피드백을 모니터링해서 매년 수정 심의를 거쳐 수정하도록 해서 도서의 질을 지속적으로 개선해나갈 수 있는 시스템이 필요하다.
- 가장 중요한 것은 과목에 맞는 교과서가 개발되기 위해서 과목별로 구체적인 요구조건을 먼저 제시할 필요가 있을 것입니다.
- 창의인성과 관련된 내용이 평가항목에 들어간다면, 어떤 것들이 활동에쓰일지 제시를 해야하고, 문법이나 설명등이 꼭 영어로 쓰여야 하는가, 1학기 기준으로 3시간에 소화할 수 있는 내용인지 등 현실적인 교사들의 요구조건을 모아 기준으로 삼을 필요가 있을 것입니다.
- 이번의 심사에도, 그냥 심사위원으로 위촉이 되고 이런 것들이 있었으면 어떨까 생각만 하게 되었습니다. 하지만 이런 교과서를 통과시키고 난 뒤 현장에서 활용도를 높이기 위해서는 교사들의 의견을 묻고 난이도와 과목에 대한 내용을 반영해야 할 것입니다.
- 먼저 인정심사 매뉴얼을 구축해야 할 것이다. 심사는 주기적인 업무이기 때문에 시·도교육청이나 교육부에서는 지속적으로 담당할 담당자가 없다. 따라서 심사가 있을 때마다 담당자들은 인정심사가 새로운 업무가 되기 때문에 절차적이고 체계적으로 업무를 추진하는데 어려움이 있을 수 있다. 또한 매뉴얼이 있다하더라도 업무를 추진해 본 경험이 없으면 업무를 효율적으로 처리하기 어렵다. 실제로 인정심사 업무를 추진하면서 담당자들이 우왕좌왕함으로 해서 심사 업무가 원활이 운영되지 않는 경우가 나타나기도 했다. 따라서 유관기관에서는 인정 심사가 효율적으로 이루어질 수 있도록 인정심사 기간 동안 전문 인력을 시·도교육청에 파견하거나 협력할 수 있는 체제를 마련해주어야 할 것이다.
- 심사도서의 경우에는 시·도교육청 위임으로 인해 기존 전문가 및 교과서 개발 과정의 전문성이 단절되지 않도록 하는 제도 보완이 필요. 따라서 시·도교육청별 (과목 내지는 학교급) 특성화를 추진하여 해당 영역 및 분야의 전문성을 축적해야 함.
- 시·도에서 심사한 인정도서의 경우에 질 관리 체제의 부재로 지속적인 개선에 어려움이 적지 않다고 생각한다.

- 상시 심사 체제를 운영하고 승인한 교과서도 지속적으로 모니터링을 하도록 할 필요 있음
- 모니터링 결과를 반영할 수 있도록 수정·보완 시스템 연중 가동
- 심사를 거친 도서는 심사 과정에서 질 관리가 한번 이루어지는 것이고, 심사 이후에는 개발진이 책임지고 지속적인 수정·보완을 해야 함. 그리고 기관은 이에 대한 관리를 해야 함
- 이 경우 주로 심사 기준과 세부 심사 항목에 대한 전문적 지원이 필요할 것으로 판단되며, 필요한 경우 심사위원으로 활동할 수 있는 전문가 풀을 확보하고, 정보를 제공하는 것도 가능할 것임
- 인정도서 심사 또한 개발과 마찬가지로 시·도교육청 차원에서 자체적으로 필요한 인정도서에 한해, 또는 시·도교육청내 인정도서 심사의 전문성 요건(인력풀)의 충족 정도에 따라 심사권을 이양해야함
- 심의위원회 구성시 모든 교과서 내용을 읽고 분석하는 데 필요한 심의 기간을 확보하도록 하고 내용의 오류나 시의성 등 각종 쟁점 사안을 확인하는 데 참조할 지역 내 교사들을 참여시킨다.
- 교육과정·교과서연구회 등을 제도적으로 후원하여 인정제의 시행 관리와 심의 판정에 대한 전문성을 갖춘 인력을 활용한다.
- 장기적으로 교사가 교육과정·교과서 전문성을 더 높게 갖도록 해야 한다.
- 현재는 교과서 수요자의 교과서에 대한 의견수렴이 거의 이루어지지 않고 있다고 생각합니다. 교과서 사용자인 교사 및 학생들의 교과서 사용에 대한 의견을 듣고 수요자의 입장을 파악하여 차후 교과서 개발 및 심의 과정에 반영될 수 있다면 좋을 것 같습니다. e-저작물 및 교과서의 디자인, 내부에 사용되는 삽화 사진 등 시각자료 등의 비용문제 등은 교과서 개발이 전에 비해 급격히 상승하고 있는 상황에서, 개발 후의 손익문제에 대한 부담으로 개발자 측에서는 개발비용을 낮추는 과정에서 교과서 개발을 위한 유능한 집필진 및 편집진의 충분한 인원이 확보되지 못하는 경우를 많이 봅니다. 이러한 현실적인 문제에 대해서 개발자만의 문제로 치부할 것이 아니라 이를 보완할 수 있는 방안이 논의가 되어야 할 것으로 보입니다.
- 심사 예산이 부족하여, 심사기간이 짧고, 심사위원의 자질 등에 대한 전문성, 경험 등에 대한 검증이 이전의 검정도서 때보다 훨씬 취약하다는 인식이 일반적임
- 인정도서의 심사는 기본적으로 각 시, 도만 맡기는 것 보다는 국가적인 차원의 검토가 필요하고, 이를 위해서 별도의 기관이나 장치가 있어야 할 듯하다. 또한 한번 합격한 교과서라도 지속적인 모니터링을 통해서 수정을 수시로 보완할 수 있도록 해서 오류를 줄여나갈 수 있도록 해야 것이다.
- 교과서의 질 관리 부분은 국정이나 검정, 인정 모두 해결되지 않는 숙제이다. 하지만 차분히 생각해 보면 해결 방법은 간단하다. 개발업체에 충분한 시간을 주면 가능하다. 즉 개발 기간을 충분히 주어 연구하며 개발하는 시스템을 갖추면 해결할 수

- 있다. 하지만 현재의 상황은 그렇지 못하다. 1년 전 개발 고시가 나오고, 고시 후 1, 2개월 만에 개발상의 유의점이 나오는 체제에서는 질 높은 교과서 개발이라는 것은 요원하다. 따라서 좀 더 개발업체에 교과서 심사 정보를 오픈하라는 것이다. 맞춤형 검사기는 심사 파트보다는 개발업체에 오픈 소스를 공개하여 미리 이런 부분은 완벽하게 대응할 수 있도록 하고, 각 교과서의 심사연구진을 미리 공개하여 개발업체 이런 부분에 대한 질문을 할 수 있도록 하면 검수 과정도 뒤로 미룰 필요가 없다.
- 시·도교육청 및 교육부 : 잦은 진출 및 이동으로 담당자가 전문성을 갖기 어려움. 따라서 교과서 업무 추진에 시행착오가 많으며, 질 관리를 제때에 수행하기 어려움.
  - (사)검·인정교과서 : 출판사 관계자와 정기적인 간담회, 질 관리 관련 실태 조사 등을 실시하여, 교육기관과 출판사 사이에서, 양자에게 다양한 아이디어나 의견을 제시. 현재는 공급 기능과 교육부의 문서 전달 기능에 치우쳐 있음.
  - 한국교과서연구재단 : 질 관리 관련 연구 수행, 사례 조사, 결과 공유 방안 모색, 질 관리 비용 현실화 문제, 제도화 아이디어 제안 등을 수행하였으면 함.
  - 집필진이 교과서 집필 방향을 제대로 인지 못하는 부분(교육과정, 자기주도적 학습 등) 개정교육과정에 대한 연수 필요
  - 인정도서가 지닌 자율성과 다양성의 주요 특징들을 유지하면서 동시에 오류 없고 공정한 교과서로서의 질을 유지할 수 있도록 하는 질 관리 개념의 구축과 이에 따른 효과적인 질 관리가 필요
  - 일본 등의 외국처럼 정기 검정제 도입? 즉, 교육과정의 개정이 없어도 4년 주기로 교과서의 수준을 높이는... 즉, 매년 교과서를 새로 쓸 것이 아니라 보완·수정해나가는 쪽으로...
  - 심사한 내용이 충분히 반영되었는지를 확인할 필요가 있으며 수요자 중심의 교과서 인지, 사회 변화에 따른 내용이 반영되었는지 등을 질관리 측면에서 검토가 되도록 전체적인 흐름을 볼 수 있는 교과서 검토 위원회 등이 필요하다.
  - 사전 질관리로는 출원 종수를 보고 합격종수나 비율을 사전에 정하는 것이 맞음. 가령 15종이 출원되었는데, 선택과목이고, 예상 최대사용인원 5만명이다. 그러면 손익분기점 등을 고려할 때 최대 2-3종만 합격시키는 방식을 도입해야 한다. 사전에 이런 조사를 하고 거기에 맞게 개발 심사 계획에 미리 고지하는 것이 질 관리를 위해 출판사들을 위해서도 더 적절하다고 본다. 사후 질관리로는 오류가 많은 순서대로 고지를 하여 학교로 하여금 채택을 더 이상하지 않도록 공시하는 것도 방법임. 이런 교과서에 대해서는 정부가 교과서 구입비를 지원하지 않는 방법을 강구함
  - 인정 심사도서의 경우 심사 위원의 역할이 중요하다고 생각합니다. 충분한 심사 기관과 저자와 버금가는 전문성을 갖춘 교사와 교수 인력풀을 구성하여 심사 위원을 선정해야 합니다. 그리고 인정 심사 후에도 수요자 또는 전문 집단의 요구를 적극 수용하고 적용할 수 있도록 사후 관리를 해야 합니다.
  - 시·도교육청 담당자는 1년 단위로 인사 이동이 있기 때문에 업무의 일관성, 전문성

이 떨어진다. 사전 교육 및 경험 있는 담당이 필요하다. 인정 승인된 도서라 하더라도 관리 측면에서 형식적이다.

- 인정도서로서의 적격 여부 판단, 권고 수정 지시 사항의 하달에 그치지 않고, 체계적인 모니터링 제도를 통해 지속적으로 질 향상을 위해 수정·보완을 해야 함
- 교과용 도서임에도 불구하고 표현, 표기에 대한 심사가 지나치게 느슨하여 오류가 많음. 국·검정 도서 수준으로 심사 강화
- 인정도서 심사의 충실
- 감수 기관의 감수 확대
- 공급 후 수정 보완 내용에 대한 즉각적이고 성실한 이행
- 시·도에서 인정하는 심사도서의 경우 질 관리를 위해 현재 심사본-수정본-최종본 형태로 개발되는 것에서 한 단계 수정·보완 과정을 추가하여 심사본-1차수정본-2차수정본-최종본 형태로 개발을 하고, 심사진, 개발진에 대한 적극적인 연수(교육과정 및 저작권 관련 집중)를 병행하여 추진해야 함
- 심사가 끝난 이후에는 지속적인 관리가 잘 되지 않아 보임. 전문 인력들에 의한 꾸준한 관리가 필요해 보임. 현재는 심사 과정을 진행하는 데 급급해 보임

#### 4. 인정제도의 관리 주체에 대하여

##### 4-1 인정도서 중 심사 도서의 관리주체에 대해

- 심사도서에 대한 관리주체는 시·도교육청이 맡되 이를 지원할 수 있는 전담기관이 필요함(교육부 또는 전담기관은 시·도담당자 연수, 심의진연수, 인정도서 관련 정책 개발·지원, 가격산정 등 전문인력 지원을 포함한 다양한 행정 지원 등)
- 교육은 국가의 핵심 동력이다. 따라서 지방자치제의 특성을 중시하는 것도 좋으나 교육부 차원의 흐름이 선행될 때 시·도의 업무가 일관성 있게 진행될 수 있다. 인정제도를 책임질 팀구성이 교육부/시·도 등으로 꾸려져야 한다고 봄
- 심사도서라고 하여도 저자가 있으므로 심사도서의 주체를 기관으로 이양하여 수시로 수정 보완 발전시킬 수 있도록 해야 한다.
- 향후 인정도서 업무를 전담할 기관을 신설하여 관리하는 게 전문성, 자율성, 연속성, 신속성을 더 기할 수 있다고 생각됨
- 인정업무를 특정 전문기관에 위탁하는 것이 바람직하다. 현행처럼 시·도교육청에서 진행한다면 인정도서 및 교과서업무 전담부서를 설치하여 운영함이 차선택으로 보인다.
- 현행과 같이 주요 도서는 역량 있는 교육청이 관리하고 교육부의 지원을 받는 전문성을 갖춘 위탁기관과 협력하는 체제
- 교육청에서 진행하는 것도 좋고, 평가원이나 교육과정 연구 주체 등의 어떤 기관에

서 하든 좋다고 봅니다. 단, 일관성 있고 연속성이 있게 한 부서나 책임자가 꾸준히 할 필요가 있습니다. 몇 년에 한번이다 보니 담당자는 바뀌고 내용을 처음부터 만들고 어떤 내용인지 파악을 해야 하는 상태에서는 관리하기는 어려울 것입니다.

- 누가 되었던, 교사, 교육청 해당 인원들이 연속성 있는 전문성이 있도록 꾸준히 한 곳에서 하는 것이 중요할 것입니다.
- 인정도서 심사 업무는 상시적인 업무라기보다는 주기적인 업무이기 때문에 담당 업무자가 수시로 변하고 관련 전문 인력을 확보하고 있지 않은 시·도교육청이나 교육부를 관리주체로 설정하는 것에는 어려움이 있다. 이보다는 교과서 업무를 담당하는 주무부서와 전문 인력을 확보하여 관련 사업을 추진하고 있어서 교과서 개발과 심사에 대한 전문 지식과 경험을 갖추고 있는 한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원과 같은 특정 전문 기관에 심사를 위탁하여 추진하는 것이 보다 효과적이고 효율적일 수 있다.
- 현행의 개선된 정책을 유지하는 경우, 인정제도에 대한 별도 관리는 한국교과서연구재단에서 수행하는 것이 바람직하다고 생각함
- 이상적으로는 한국교과서연구재단이나 교육과정평가원과 같은 교과서 개발 및 심사 전문 기관이 관리 주체가 되는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 제안이 현실적으로 수용하기 어렵다면, 현행 제도를 따르되 시·도 간 같은 과목의 인정도서는 지역성을 반영해야 하는 부분을 제외하고는, 전국적인 공통 기준을 충족할 수 있도록, 시·도 간의 공동 심의위원회의 운영이 효과적이라고 생각한다.
- 승인한 시·도와 상급기관인 교육부에서 관리
- 승인하였기 때문에 해당 시·도에서 관리하는 것이 적절하다고 봄
- 일시적인 것이 아니라 법규로 교과용 도서라는 것이 항상 존재한다면, 항상적으로 이를 관리하고 운영하는 전문적인 주체가 있어야 함
- 어떤 형태가 되든, 어느 기관이 담당하든지 연속성과 연계성(노하우 전수)을 갖추는 세부 시행 방안을 도입해 업무 담당자가 바뀌어도 전문성이 쌓일 수 있도록 시스템이 마련되어야 한다. 즉, 관리 주체의 심사 전문성을 갖추어야 한다는 것이다.
- 원칙적으로 해당 시·도교육청이 담당하는 것이 맞으나, 전문성 있는 기관에 위탁하여 운영할 수 있도록 하는 제도도 필요할 것임,  
특히, 전체 시·도교육청 심사 또는 개발 인정도서 정보의 관리를 위한 중앙차원의 정보관리 기능이 필요함
- 시·도교육청 자체적 목적에 따라 심사, 인정한 도서는 시·도교육청, 국가적 요구에 따른 것은 전문 교과용 도서 개발, 심의 기관
- 초·중·등교육법 제29조에 의하면, 인정도서 역시 검정도서와 마찬가지로 교육부장관의 승인(검정, 인정)을 받은 것임. 다만, 검정심사는 한국교육과정평가원 등 전문기관에 위탁, 인정심사는 시·도교육청에 위임한 것임. 따라서 인정도서의 최종 관리 책임은 교육부장관에 있음(편수조직을 강화하여 전국 시·도교육청에서 인정받은 도서에 대

하여 질관리 등을 담당하여야 함)

- 교과서 제도를 국정에서 검정으로 검정에서 인정으로 전환해가는 목적은 바로 현 단계의 문제점을 다음 단계에서 해결하거나 최소한으로 줄일 수 있을 것이라는 가정에 근거를 두고 있다. 좋은 교과서를 개발하기 위한다는 명목으로 일방적인 절대 가치를 규정하기보다는 시대적 상황을 인지하고 미래를 투영하여 반드시 갖추어야 될 최소 필수 요건이 무엇인지 파악하는 것이 중요하다. 특히 장기적 발전에 영향을 주는 아이디어를 찾고 이와 관련한 교과서 제도의 정책과 과정, 관리능력을 전체적으로 구조화하는 것이 중요하다.
- 인정심사 교과서의 종류가 많기는 하지만 시·도교육청별로 분담한 현 체제는 심의, 개발 교과서 분담의 적절한 기준을 납득하기 어렵고, 심의 업무는 하나의 시스템인데 동일한 시스템을 지자체별로 따로 수행하게 하는 것이 효과적인지 의문입니다. 하나의 통일된 기관이 하는 것이 좋다고 생각되며 가능하다면 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관에서 수행하는 것이 통일성과 업무효율성면에서 좋을 것 같습니다.
- 전문 기관이 있어야 하고, 1회성이 아닌, 반복적 지속적인 인정검증이 필요하다고 봄
- 인정도서를 전담할 수 있는 전문 국가 기관이 있으면 좋겠다.
- 각 교육청에서 심사 업무를 주관하는 것은 비효율적이라는 생각이 든다. 심사를 준비하면서 전북, 강원 교육청과 함께 업무를 진행했는데, 교육청 담당자들이 모두 교과서 개발에 대한 지식은 낮은 편이었다. 왜 이런 심사 주체를 정했는지 이해가 되지 않았다. 분명 심사는 공정한 기준과 자격이 있는 사람이 해야 하는데 어떻게 심사 주체가 실무에 대한 지식을 떨어지는 것인지 도통 알 수가 없었다. 차라리 전문 단체를 정하여 위탁하는 것이 질적인 측면, 업무 효율성 측면에서 낫다는 생각이다.
- 현재는 관리 주체가 누구인지 불분명함. 전술한 대로 교육청은 경험이 부족하고, 담당자의 잦은 이동으로 전문성을 갖추기 어려워 관리 주체로서의 역할이 미흡할 수 있음. 또한 출판사는 학교급별·교과목별로 나뉜 수많은 관리 주체를 대상으로 업무를 수행해야 하기 때문에 대단히 번거롭고, 각 시·도의 사정에 의해 동일한 일정 하의 일관성 있는 일처리가 어려움. 따라서 관리 업무의 효율성 극대화를 위해 관리 주체를 일원화할 필요가 있음. 가장 경험이 많은 한국교육과정평가원이 관리 주체가 되는 것이 타당하다고 생각함
- 인정제도의 관리 주체는 시·도교육감이 되지만 교육부 검정처럼 위탁 할 수 있는 시스템 필요
- 각 시·도교육청에서는 관련 전문가를 추천하여 인정도서 개발에 참여하게하고 관리 는 교재개발 전문기관이 추진 하는 것이 질관리에 필요함
- 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 만들어 모든 업무를 담당
- 교육청의 인원만으로는 한계가 있으므로 새로운 교과서에 대한 심사와 검토가 충분히 이루어졌는지 전체적으로 볼 수 있는 전문가적인 현장 교사위원회가 필요하다.



- 각 시·도의 추천을 받아 중앙(전국) 차원에서 일관된 기준과 합격률 및 합격 종수를 유지하도록 함. 채택단계, 시장에게 맡긴다는 것은 아무리 질이 떨어져도 개발자들은 채택 사용한다는 면에서 순진한 논리임
- 교육과정에 관련한 전문기관이라 할 수 있는 한국교육과정평가원이 관리주체가 되는 것이 바람직하다고 생각합니다.
- <한국교육과정 평가원>이 검·인정 교과서 모두 주체가 되어야 한다. 평가원이 많은 출원 교과를 심사하는 게 무리지만 이와 비슷한 기관이 필요하다.
- 교육부 산하(직속) 교과용 도서 관련 상설 전담 기구(신설)에 일임. *일관성 확보, 국가 수준 문서로서의 위상 확보, 질 관리 효율성 확보 등*
- 특정 전문 기관에 위탁 관리
  - 시·도교육청에서 전담인력없이 업무 담당 2명이 심사도서와 인정도서를 모두 관리하는 것은 무리가 있음
  - 심사도서를 출원한 출판사와 갈등이 발생하여 법적 검토를 해야 하는 경우 전문기관에서의 노련한 대처가 요구됨
  - 심사도서의 경우 심사 기준 만을 엄격하고 공정하게 적용하면 되므로 전문 심사기관에 위탁 관리하는 것이 효율적이라 여김
- 교육부 산하 특정기관에 인정도서 심사업무를 주관하여 진행하도록 해야 함. 지금처럼 시·도로 이관된 심사도서의 관리는 시·도 인정도서협의회를 통하여 일관성을 유지하고자 하나, 여러 가지 문제점들이 드러나고 있어 집중하여 관리할 필요가 절실하다고 봄
- 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관에서 수행하는 것이 바람직하다고 생각됨. 현재 각 시·도교육청에 분산되어 있다 보니, 책에 따라 주체가 다르고 기준이 달라 진행 시 혼동을 겪는 경우가 많음. 또한 검정도서와 관련이 있는 인정도서의 경우, 이 둘이 밀접하게 관리되어야 하나 전혀 그렇지 못함

#### 4-2 인정도서 중 개발 도서 관리주체에 대해

- 국가고시 교과목에 대한 개발의 경우 교육부에서 선정한 별도 전담기관에서 맡아 운영하는 것이 바람직함(시·도교육청은 개발진/집필진 선정과 추천을 지원하고 필요에 따라 학교 현장에서 근래에 필요하게 될 신설 교과목에 대한 소요를 파악하여 제공)
- 국가고시 교과목 외의 과목에 대한 개발은 학교와 발행사에서 담당
- 인정도서라고 하여도 저자가 있으므로 인정도서의 주체를 기관으로 이양하여 수시로 수정 보완 발전시킬 수 있도록 해야 한다.
- 신설 인정도서 전담기관에서 개발 관리
- 인정업무를 특정 전문기관에 위탁하는 것이 바람직하다. 현행처럼 시·도교육청에서

진행한다면 인정도서 및 교과서업무 전담부서를 설치하여 운영함이 차선책으로 보인다.

- 각 시·도교육청과 교육부의 지원을 받는 전문 위탁기관과 협업하는 체제
- 인정도서의 개발의 가장 중요한 목적은 창의적이고 다양한 교과서의 개발에 있다. 그러나 교육과정을 개발하고 운영하는 주체인 교육부나 한국교육과정평가원은 국가 교육과정이나 국가 정책에 적합한 도서의 개발을 지원하기는 수월하나 창의성과 다양성에 대한 제고와 지원에는 어려움이 있을 수 있다. 따라서 교과서 개발의 관리 주체는 교과서 개발 관련 전문 기관이 될 필요가 있다. 국가 교육과정에 대한 확고한 기반을 유지하면서 개발되는 교과서의 성격에 따라 다양하고 창의적인 교과서를 개발하는데 도움이 될 수 있는 한국교과서연구재단, 한국과학창의재단, 한국직업능력개발원 등에 심사를 위탁하여 추진하는 것이 보다 효과적이고 효율적일 수 있다고 본다. 그리고 업무 추진의 효율성 측면에서 보면 개발 도서 관리 주체와 심사 도서 관리 주체가 일원화 되는 것이 타당할 수 있으나 교과서의 질과 책무성을 보다 효과적으로 제고하고 추구하기 위해서는 개발 도서와 심사 도서의 관리 주체를 이원화 하는 것이 필요하다.
- 개발 도서의 경우 시·도교육청의 특별한 요구 등에 이루어지는 경우가 대부분이므로 시·도교육청에 두되, 교육청 내 동 업무 전담부서를 정비할 필요가 있음
- 이상적으로는 한국교과서연구재단이나 교육과정평가원과 같은 교과서 개발 및 심사 전문 기관이 관리 주체가 되는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 제안이 현실적으로 수용하기 어렵다면 시·도에서 인정도서를 위탁하거나 직접 개발할 경우에 교육청(교육청 산하의 교육연구기관)이 관리 주체는 되는 것은 당연하지만, 인력, 예산, 조직 면에서 많은 지원과 보완이 필요하다고 본다.
- 시·도에서 분담하여 개발 한 경우 해당 시·도에서 관리하는 것인 원칙이라고 봄
- 출판사에서 개발하여 심사를 요청한 경우에도 심사한 시·도에서 관리
- 교과용도서가 국정, 검정, 인정도서이든 구분하지 않고, 일관성 있게 관리하는 주체가 필요
- 인정도서 중 개발 도서가 되는 것은 교과서가 필요하나 어떤 발행사에서도 관심을 기울이지 않기 때문에 개발할 필요가 있는 경우에 발생한다. 그러므로 담당 교육청 등 인정도서 업무 담당 기관에서 개발하되 최소한의 업무 담당 책임자는 해당 과목의 전문성을 갖춘 자라야 할 것이다. 최종적으로 인정도서 업무 담당 기관이 개발 책임 역할을 갖도록 해야 하며, 더불어 개발 책임은 어떤 종류의 도서이든지 해당 교과목의 전문성이 담보되어야 한다.
- 원칙적으로 해당 시·도교육청이 담당하고, 민간 개발사들의 자율적 관리기관 운영도 필요한 것으로 판단됨
- 시·도교육청 자체적 목적에 따라 개발된 인정도서는 시·도교육청, 국가적 요구에 따른 것은 전문 교과용 도서 개발, 심의 기관

- 시·도교육청이 개발한 도서라고 하더라도 최종 관리 책임은 교육부장관에 있음. 시·도교육청이 '심사'한 도서와 '개발'한 도서에 대하여 관리 주체를 달리할 이유가 없음. 시·도교육청이 '심사'하는 도서는 현장의 수요가 어느 정도 있어서 현장교원 또는 출판사에서 개발하여 심사를 신청하게 되는 것이고, 시·도교육청이 '개발'하는 도서의 경우는 현장의 수요가 없으나, 교육청이 교육적 필요에 의해 '개발'하게 되는 것임
- 교과서란 수시로 현장의 상황에 맞게 다양한 수정 및 재구성이 가능한 것임을 인식하도록 확대시킬 필요가 있고 교과서와 관련한 풍부한 자료를 제공하도록 노력해야 한다.
- 예를 들어 기업과 민간 기관이 교육 자료인 교과서에 쉽게 접근하도록 개방화하거나 확대하거나, 교육 기관에서 다양한 기관의 자료를 교육을 위하여 활용할 수 있도록 지적 자유권을 확보하도록 해야 한다.
- 지면의 한계로 인한 교과서 내용의 부족을 담보할 다양한 방식의 보조교과서(디지털교과서포함)를 제공하는 것도 요구된다. 그러나 이 모든 것이 지식의 기억에 무물도록 하기보다 기본 내용에 충실하고 학습자의 흥미와 요구를 반영하면서도 이념적이지 않아야 할 것이다. 개발도서의 관리자란 이를 확인하는 것과 다름 아니다.
- 우리나라 교육과정에 관한 전문적인 식견과 경험이 있는 기관이 전문적으로 맡아야 할 것으로 봄
- 인정도서를 전담할 수 있는 전문 국가 기관이 있으면 좋겠다.
- 중학교 인정 교과서 합격 후 8개월 동안 개발 도서 관리와 관련된 어떤 지침도 받은 적이 없다. 즉 관리 주체에 대한 안내와 어떤 과정을 거쳐 관리되는지 알 수 없었다는 말이다. 교과서는 정기적으로 검토하여 수정하는 시스템이 반드시 필요하므로 좀 더 체계적인 관리 주체가 필요하다고 생각한다.
- 각 시·도가 관리 주체가 되는 것이 타당하다고 생각함. 다만, 주체로서의 전문성 확보를 위해 한국교육과정평가원(?)에서 실시하는 관리자 전문화 프로그램을 연수하도록 함.
- 인정제도의 관리 주체는 시·도교육감이 되지만 교육부 검정처럼 위탁 할 수 있는 시스템 필요
- 각 시·도교육청에서는 관련 전문가를 추천하여 인정도서 개발에 참여하게 하고 관리 는 교재개발 전문기관이 추진하는 것이 질 관리에 필요함
- 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 만들어 모든 업무를 담당
- 현행처럼 각 시·도교육청에 진행하되, 인정도서 업무 추진 전담부서를 설치하거나 수석교사 등, 교육전문가들이 포함된 교과서위원회를 만들어 전체적인 흐름과 검토를 해야 한다. 현재는 교육청 담당인원이 너무 부족한 상황이다.
- 교육부의 위탁의뢰를 받은 기관이 하면 됨. 거기서 각 시·도의 추천을 받아 일관된 기준으로 개발진을 공모, 심사하여 복수로 개발하게 함

- 교육과정에 관한 전문기관이라 할 수 있는 한국교육과정평가원이 관리주체가 되는 것이 바람직하다고 생각합니다.
- 교육부 산하(직속) 교과용 도서 관련 상설 전담 기구(신설)에 일임. *일관성 확보, 국가 수준 문서로서의 위상 확보, 질 관리 효율성 확보 등*
- 시·도교육청에 인정도서 업무 추진 전담부서를 설치 운영하여 관리
  - 개발도서의 경우 인정도서의 수준을 높이기 위해 개발진과 심사진의 조율과정 등이 필요하므로, 시·도교육청에서 담당하는 것이 바람직함
  - 현재의 인력(2명)으로는 어려움이 많으므로 교육청내에 전담부서를 설치하여 업무를 지원하고, 인정도서 확대 취지에 맞게 개선점을 모색하며 업무담당자의 전문성을 함양할 필요 있음
- 개발도서는 단위학교의 특수성, 소규모 선택교과의 특수성 등을 고려하여 현재처럼 시·도에서 관리를 하는 것이 필요하다고 판단됨. 다만 인정도서의 질 관리를 위하여 단순히 합격, 불합격을 통하여 승인하는 것이 아니라 심사진도 교과에 대한 전문성을 심분 발휘하여 결과적으로 좋은 책이 개발 학생들에게 보급될 수 있도록 개발진과 심사진이 긴밀한 협력관계를 유지하도록 하는 방안이 필요함

#### 4-3 감수 기관 운영의 관리주체에 대해

- 감수기관은 교육부에서 선정한 별도 전담기관에서 맡아 운영하는 것이 바람직함(중학교 자유학기제와 같이 다양한 정책에 따른 사업이 계속 증가하는 상황 속에서 인정도서 전담부서를 시·도교육청에서 운영하는 것은 불가능함)
- 공신력 있는 인정도서의 감수기관을 확충하여야 한다.
- 신설 인정도서 전담기관에서 감수 관리
- 감수기관운영도 특정전문기관에서 하는 것이 바람직하다.
- 한국과학창의재단, 국사편찬위원회, 국립국어원 등 전문성을 갖춘 특정 전문 공적기관
- 감수 기관 운영은 심사 도서 관리 주체가 담당하는 것이 업무상 효율적이다. 교과서 심사는 짧은 기간 동안 집중적으로 이루어지기 때문에 심사와 감수 과정은 동시에 고려되는 것이 효율적이다. 그러나 심사과정에서 살펴본 감수 기관의 의견은 감수위원 간에도 이견이 있어서 심사위원이 판단해서 취사선택해야 어려움이 있었다. 감수 의견을 작성해서 제출하는 방법 보다는 감수 위원 간의 의견을 조율하기 위한 협의회나 감사위원과 심사위원 간의 협의회가 더 좋은 교과서를 편찬·개발하기 위해 필요하다. 따라서 위에서 심사 도서 관리 주체로 언급한 한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원과 같은 특정 전문 기관이 심사와 감수 기관 운영을 함께 하는 것이 짧은 기간 효과적이고 효율적으로 교과서를 심사하는 방법이 될 것이다.
- 인정도서의 기본 취지에 비추어 볼 때 감수 기관 확충은 정책 내 자기모순의 한계를 가지기 때문에 가급적 최소화하는 것이 바람직하다고 봄. 다만 보통교과 내 과

- 학, 기술·가정 등과 같이 특별한 전문성을 요하는 과목은 해당 전문기관인 창의재단, 직능개발원 등을 감수기관으로 두는 것은 유용
- 교과용 도서는 궁극적으로 수업과 평가에서 효과적으로 활용되어야 한다는 점에서, 일선 학교의 교육 운영에 절대적인 영향을 행사하는 시·도교육청(교육청 산하 연구기관)의 인정도서 담당 기관이 관리 주체가 되는 것이 적절하다고 본다.
  - 감수 기관은 교육부에서 운영하기 때문에 감수 기관 운영은 계속해서 교육부에서 하는 것이 적절하다고 생각함
  - 교과용 도서 전반을 관리하는 주체가 있다면, 그 기관에서 교과목의 특성을 고려하여 감수 기관을 지정 운영, 관리할 수 있음
  - 어느 도서이든지 감수는 그야말로 마지막 점검 수준이다. 따라서 감수에 의존해서는 안 되며, 감수는 출판사나 심사를 시행한 시·도교육청에게 자율적으로 맡기고 그들의 필요나 도서의 홍보(신뢰성 제고 절차 도입에 대한)를 위해 시행하도록 해야 한다. 감수에 치중한다면 오히려 주객이 전도되고 검열이라는 말을 듣기 십상이다.
  - 감수 기관의 지정 등도 해당 교육청이 수행하는 것이 권한과 책임의 합치 차원에서 타당하나, 지속적이고 예측가능한 관리를 위해서는 전국수준에서의 관리전담 기구의 운영도 바람직할 것으로 판단됨
  - 감수와 심의의 중복 문제가 있으므로 별도의 감수기관을 두지 않고 인정도서 개발 시 전문가인력풀을 운용
  - 감수기관은 인정도서 심사를 위한 것이므로,  
교육부 : 감수기관 인증(검정제도에서 검정심사기관을 교육부에서 법령(위임위탁에 관한규정)을 통해 정하듯이 감수기관은 교육부에서 일괄 승인 필요), 주기적으로 재인증 필요(시·도교육청 피드백 등을 고려하여)  
시·도교육청 : 감수기관 활용 및 결과에 대하여 교육부에 피드백
  - 심의 과정에 교과목의 다양한 전문가가 다수 참가하여 충분한 시간을 투입하고 내용을 정밀하게 검토하는 방법이 요구된다. 관리주체들은 공개 검토제나 감수제, 혹은 수요자 중심의 모니터링제 등을 통하여 교과서 관리를 하는 것이 요구된다.
  - 또한 교과용도서의 내용 및 표기 표현 오류 내용의 편향성 등을 바로잡기 위하여 관계 전문가 또는 전문기관 등에 자문하는 감수 기관을 제대로 운영하는 것이 중요하다.
  - 감수를 특정한 일부 기관에만 한정하지 말고 전문가에게 의뢰하여 공론화하는 것도 필요하다.
  - 감수기관 운영의 관리주체는 심의 및 개발 관리 주체와 동일해야 할 것이라고 생각합니다.
  - 교육부에 설치하든, 시·도교육청에 설치하든, 인정도서 전담업무 조직이 있어야 할 것임. 업무의 연속성, 직원의 이동이 심한 행정부서보다는 연구·개발 기관이 권위를 위임받아서 진행하는 것이 좋을 듯함

- 교과서와 관련하여 한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원 등에 위탁하여 그 단체가 가지고 있는 인력풀을 활용하면 되지 않을까 생각한다.
- 감수 기관의 경우 신뢰성이 가장 중요하다. 감수에서 지적된 내용이 협소한 시각에서 오는 문제점이라면 차라리 고치지 않는 것이 전문성을 높이는 방법이라는 생각도 든다. 그리고 감수 내용에 대한 충분한 고찰이 있었는지 의심스러울 때도 있었다. 왜 이런 방향으로 기술하였는지 충분한 협의가 없이 문제점을 제시하는 현재의 감수 방법은 개선이 필요하다. 예비 합격 후 감수 기관을 공개하고 개발업체와 감수 기관과의 상호 존중의 차원에서 협의하는 과정을 거쳤으면 한다. 감수 내용을 개발업체와 협의하고 수정 방향에 대한 상호 의견을 적절히 조율하는 방법으로 개선했으면 한다.
- 이 또한 위 심사 도서의 관리주체와 마찬가지로 일원화하되, 한국교육과정평가원이 관리 주체가 되는 것이 타당하다고 생각함
- 인정제도의 관리 주체는 시·도교육감이 되지만 교육부 검정처럼 위탁 할 수 있는 시스템 필요
- 인정도서의 경우 전문교과에 산업 수요에 맞춰 개발되는 경우가 많아 전문교과 전담 인정도서 감수 기관이 필요함
- 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 만들어 모든 업무를 담당
- 인정 업무를 특정 전문기관에 위탁하면 전문기관의 교사 정보가 부족하므로 기관과 알고 있는 교사 위주의 운영이 될 수 있으며 현장의 의견이 충분히 반영되는 것에 한계가 있을 수 있다. 현장에서 유능한 교사의 활동상을 가장 잘 이해하는 교육청에서 진행하되 인정도서 업무를 전담할 기관이나 조직 신설이 필요하다.
- 이들 기구를 추천받아 중앙관리하는 곳이 있되, 이것은 교육부의 위탁 운영 형태가 맞음. 이 경우 교육부는 교과서 연구 개발 심사를 위한 별도의 '외청'을 만들려고 할 수도 있음. 자발적인, 저렴한 가격의 감수는 사실상 어려움. 스스로 사전 심의 개선 기구를 꾸리라는 것인데, 별로 효과적이지는 않은 듯
- 교육과정에 관련한 전문기관이라 할 수 있는 한국교육과정평가원이 관리주체가 되는 것이 바람직하다고 생각합니다.
- 질 높은 교과서를 공급하기 위해 심사 외에 감수 기관을 통해 점검을 하는 것은 아직 잘 한 일이라 생각한다. 심사 기관이 감수 기관을 운영하는 것은 바람직하다. 그러나 심의진 심의 결과와 감수 기관 감수 결과를 동시에 전달하여 수정 작업이 한꺼번에 이루어지도록 하는 것이 바람직하다.
- 교육부 산하(직속) 교과용 도서 관련 상설 전담 기구(신설)에 일임. *일관성 확보, 국가 수준 문서로서의 위상 확보, 질 관리 효율성 확보 등*
- 교육부 및 한국교과서 연구재단 등 전담기관에서 관리
  - 역량있는 감수기관 확충 운영이 필요하며 이들 기관의 질 담보를 위해서는 전담기관에서 관리하는 것이 바람직함

- 감수는 교과에 대한 전문성을 갖춘 인력 관리 및 과정 관리가 필요하므로 교육부 산하 특정기관에서 일관성을 가지고 감수를 주관하는 것이 적절하다고 판단됨. 이는 감수 전반에 대한 관리의 내실을 기할 뿐만 아니라 인정도서 질 관리에도 매우 긍정적으로 작용할 것으로 판단됨
- 인정도서 업무 전담기관에서 특정 전문기관 감수를 운영하는 것이 좋다고 생각됨. 관리 주체는 하나로 하되 전문성 및 질적 향상을 위해 전문 기관에 위탁하여 진행하는 것이 바람직해 보임

## 5. 교과용도서 편찬·개발 제도에 대하여

- 사회의 변화에 따른 교과용도서의 수요에 대해 학교 현장에만 맡기는 것보다 정책 연구기관에서 최소 2~3년 후 학교에 개설할 필요가 있는 교과목을 선행 연구하여 제시하는 것이 질 낮은 인정도서의 양산을 막고 선진 교과용도서 편찬·개발 제도로 나갈 수 있음(이에 따른 행·재정지원 방안 마련)
- 교과서가 갖추어야 할 다양성과 창의성은 결국 교과 교육과정을 벗어나기 어려움. 결국 내용적인 면보다는 외형적인 면에서 다양성을 추구하려는 현상이 나타나고 이는 곧 교과서 가격의 상승으로 이어짐. 따라서 다양성과 창의성을 수용 내지는 장려할 수 있는 심사기준이 우선 개발되어야 함
- 시·도교육청 및 단위학교의 자율성을 논하기에는 교과서 관련 업무에 대한 전문성과 축적된 노하우가 현저히 부족한 실정임. 따라서 시·도교육청의 인정도서 업무를 지원할 수 있는 중앙부처 차원의 전담지원부서 설치가 필요함(연수와 교육, 정책제공, 전문 인력의 상주 등)
- 교육부/시·도에 교과용도서 편찬·개발을 위한 전담팀 구성
- 전문성을 확보한 인력풀 구축
- 교과용도서의 편찬·개발을 위한 충분한 예산 확보
- 편찬·개발기간 확보를 통한 질 관리
- 아직은 인정도서 개발을 시·도에서 개발하는 것은 역량이 부족하다. 가장 큰 문제는 인적자원의 태부족이다. 교과서 개발을 위해서 개발자 및 심사위원에 대한 직무연수를 개설하여 연수이수자에 한하여 개발, 심사 할수 있는 인력풀을 구성하도록 해야 한다.
- 시대가 요구하는 교과서를 만들기 위해서는 수요자 중심의 교과서 편찬·개발 체계가 되어야 할 것이므로, 현장 교사들이 적극 참여하여 자율성 및 창의성을 추구하여야 할 것이며, 결국 현재의 선진국처럼 특정 교과서가 없는 자율발행 및 자율채택제로 점차 나아가야 하지 않을까 사료됨
- 인정도서 개선의 취지에 맞추어 다양한 교과서의 발간을 위해 각 시·도교육청에서

도 자체 개발하는 것도 괜찮은 방법이라고 본다. 단, 교과서의 심사는 해당 교육청이 아닌 전문기관 또는 타시·도교육청에서 하는 것이 타당하다고 본다.

- 교육과정이 공표된 후 도서를 저술 편찬·개발할 수 있는 기간이 너무 짧다. 심의 시간도 부족하므로 개선할 필요가 있다. 다양성을 인정하기 위해서 도서 내용의 서술에서 형식의 틀을 너무 강요하지 말아야 한다. 검정이나 인정 기준을 설정할 때 교육과정과 같은 큰 틀을 정해주고 세부적인 것은 자유롭게 기술하게 하면 더 좋은 도서가 만들어질 수 있을 것이다.
- 교과서를 저는 수업에 잘 쓰지 않습니다. 이유는 다양한 아이들의 수준에 맞추기 위해서 수준의 변화를 다양하게 주어야 하기 때문입니다. 그리고 현실적으로 모든 과를 한 학기, 한 학년 만에 마치기도 어렵습니다.
- 또한 읽기 부분을 제외하면 쓰기, 말하기에 대한 수업에 대한 Tip, 자료 제시는 부족하고, 평가에 대해서도 방법이나 Sample이 아닌 단순히 수능문제를 통한 형성평가가 대부분입니다. 이는 읽기 중심의 수업이 많이 되었고 개발하는 사람들도 대부분 읽기를 중심으로 기존에 배우고 가르쳤기 때문일 것입니다.
- 회화, 쓰기 다른 skill 등에 대해서도 얹지만 부담 없이 실제 수업에 적용할 수 있는 교과서가 나와야 하며, 교과서에 worksheet, sample등이 같이 들어있는 현실적인 교과서가 앞으로 더 중요하다고 봅니다.
- 교과서 개발에 있어서 한 교과서를 여러 명이 단원별로 나누어 개발하는 방식보다, 큰 틀을 잡고 어떤 연관성을 가지고 그것이 발달되어 나가 그 책을 마쳤을 때 무엇을 성취할 수 있을지 고민하고 개발될 수 있었으면 합니다.
- 학부모의 교육열이 세계 최고인 우리나라에서 교과서 개발자들이 창의적이고 획기적인 교과서를 개발하기란 쉽지 않다. 학교 또한 이러한 과열된 교육 분위기 속에서 소신 있는 교육을 펼치기란 쉽지 않다. 기존의 대학 입시 평가제도에 적합한 도서만이 살아남고 인기 있을 수 있는 현실을 고려한다면 교과서를 개발하여 이익을 창출해야 하는 출판사나 교과서 개발자들에게는 그다지 선택할 수 있는 사항이 많지 않다. 결국 국가 주도적인 노력이 필요할 수밖에 없다. 그리고 이러한 노력을 집중적으로 수행하고 보급할 수 있는 기관이 필요할 것이다. 따라서 교과서 유관 기관은 창의적이고 다양한 교과서 개발에 대한 길을 제시해주고 교과서 개발자들이 그 길에 매진할 수 있는 분위기를 조성해주어야 한다. 그리고 아직은 인정 교과서 체제가 시작되는 시점이기 때문에 영어 교과서 개발자들도 이전의 검정 제도에 입각해서 교육과정에 충실한 교과서를 제작하였을지도 모른다. 그러나 앞으로 인정제도가 정착되어 감에 따라 교과서의 질과 책무성을 제고해야 하는 일이 인정제도에서 집중적으로 고려해야 할 사항이 될 수도 있을 것이다.
- 초등학교, 중학교 및 고등학교 보통교과의 교과용도서 발행은 종전의 검정제도의 틀에서 추진하는 것으로 제도를 정비하는 것이 바람직하다고 보나, 인정확대(정책의 안착 및 신뢰유지 등의 이유로)가 불가피한 경우라면 우선 인정제에 대한 재개념화



(개발도서와 심사도서 구분하여 국정/검정/인정(심사도서)/인정(개발도서)로 4개 수준화)와 법규 정비를 전제로 시·도교육청별로 특성화하고 종래의 교육과정평가원 수준의 인정전담기관(최소한 부서)을 신설하는 것이 필요

- 학교급별, 교과별 교과서의 기능과 역할이 매우 다르므로, 이들에 철저한 분석을 통하여 교과서의 내용과 형태를 결정하는 등 교과용 도서 편찬·개발 제도의 일부 내용을 개선할 필요가 있다고 본다.
- 학교 현장의 교사와 출판사가 언제든지 형식의 구애 없이 다양하게 창의적인 교과서를 개발할 필요가 있다고 봄
- 법규 정비가 시급한데, 지금까지 운영되어 온 관례들을 고려해 볼 때 다음과 같은 점을 생각해서 차별화하는 것은 어떤지 제안해 봄

		심사 전 개발	심사 (심의)	심사 후 관리	비고
국정		◎	○(심의)	○	-수요가 많음 -경제적으로 여러 종을 만들 필요 없음 -내용 오류 없이 질이 중요함(심사 전 단계에서 관리)
검정		◦	◎	◎	-수요가 많음 -여러 종이 필요함 -내용 오류 없이 질이 중요함(심사 및 심사 후 단계에서 관리)
인정	개발	◦	○(심의)	○	특수 교과목, 일부에서만 수요가 있음
	심사	◦	○	◎	-수요가 많음 -여러 종이 필요함 -다양하고 창의적인 내용이 중요하고, 질도 관리해야 함(심사 후 단계에서 관리)

국가(기관)가 ◎ 엄격/ ○ 중간 / ◦ 최소로 개입

- 교과용 도서 전반을 운영, 관리할 독립적인 기관이 필요함
- 교과용 도서에 대한 일반적인 인식, 전문 인력이 제한되어 있다는 특수성, 무엇보다도 신뢰를 기반으로 한 사회가 아니라는 점 등 우리나라 특수성을 고려하여 다른 나라의 제도를 무조건 들여오는 것은 아니라고 봄. 아무리 바람직한 제도라도 공감대가 형성되고 준비된 이후에 시행되어야지 부작용이 적음
- 교과서에 대한 편찬·개발 제도를 설정하기 위해 교과(교육과정 내용 및 교수학습 방법) 및 학교급별 대상 학생의 특성에 대한 이론적 그리고 현실적인 연구를 토대로 해당 교과서가 필요한지(개발, 사용되어야 하는지), 아닌지를 먼저 결정해야 한다. 또한 어떤 형태의 교과서(학습에 필요한 이론서, 워크북, CD 자료, 애플리케이션과 같은 시스템이나 프로그램 등)가 가장 적절한지 연구를 토대로 결정해야 한다.
- 학교교육의 상황을 고려해 편찬·개발 제도를 설정해야 한다. 입시 등 학업 성취 결

과에 영향을 많이 받는 우리 교육 현실에서 교과서가 현실과 괴리되면 단지 존재하기만 하는(사용되지 않는) 또는 부적합한 교재가 될 수도 있다.

어떤 편찬·개발 제도라도 각각이 차별성이 있어야 하며, 도입의 취지나 목적을 살리지 못하고, 효과를 달성하지 못하는 제도는 과감히 버려야 한다.

○무엇보다 교육에서 창의 인성이라는 점을 강조한다면 교과서는 부적절한 교육 수단이며, 확대되는 것이 마땅하지 않을 수 있다고 생각된다. 시대가 요구하는 교육 방향이나 패러다임이 바뀌었다면 단지 교과서 구분고시만 조정해서 될 일은 아니라고 본다.

○우선, 교육과정의 대강화가 선행되어야 하고, 교과서 구성, 내용 등도 자세한 정보와 자료를 주는 것에서 탈피해야 하며, 교과서를 기반으로 학생과 교사가 함께 다양한 활동을 통해 학생 자신만의 교과서를 만들어 갈 수 있는 교과서가 되어야 할 것임

○현재 검정과 인정도서의 개발, 심사 조건이 유사함, 그리고 교과서 개발의 다양성, 자율성 기조를 감안할 때, 교과서 편찬·개발 제도를 국정과 인정, 2개의 형태로 구분하는 정책 방향 수립 필요.

○이와 함께 현재 교육부 교과용 도서 편수실이 부재하고 그 담당 연구사의 역할이 재기능을 발휘하지 못하고 있음을 감안, 교육부 편수실의 기능과 역할을 강화하거나 별도의 전문 연구기관에 국정, 검·인정도서 개발과 심의 역할의 이양 필요.

○개발된 인정도서의 선택이 최종적으로 학교에서 이루어지므로 좋은 교과서 선정을 위한 학교 담당자들 연수 의무화.

○학교의 좋은 교과서 선택권을 확대하기 위해 사용할 교과서 정보의 즉시적 제공을 위한 인프라 구축

○ 국정, 검정, 인정도서 구분 재점검  
- 교과서 검정제 적용

1. 초,중학교급 : 국민의 가치, 이념, 언어생활 등과 같이 국민교육의 기초가 되는 교과(국어, 도덕, 한국사 등)
2. 고등학교급 : 보통교과의 기본과목, 일반과목에 해당되는 교과서

- 교과서 인정제 적용

1. 초,중학교급 : 검정도서를 보완하는 교과서
2. 고등학교급 : 보통교과의 심화과목에 해당되는 교과서, 전문교과(특히 전문교과의 경우 교사가 개발한 교재를 심사를 통해 인정도서로 승인하는 것을 확대할 필요가 있음)

○ 국정, 검정, 인정도서 개발 및 심사 개선

- 검정의 목적 : 교육과정, 학문적 정설(검정기준 등)에 부합되지 않는 교과서를 걸러내는 것

- 심사 방법 : 재택심사 및 합숙심사 병행
- 반드시 포함되어야 할 심사 항목
  - 교육과정 기준 반영 여부
  - 학문적 정설 여부
  - 오류 사실 포함 여부

- 인정의 목적 : 다양한 교수학습 자료가 좀 더 합법적(저작권 등)으로 학교현장에서 사용될 수 있도록 교과서의 범위를 넓혀주는 것

- 심사 방법 : 학회의 감수 등 전문기관에 일부 심사 의뢰 가능
- 반드시 포함되어야 할 심사 항목
  - 교육과정 기준 반영 여부(인정 기관에서 구성한 위원회에서 심사)
  - 학문적 정설 여부(학회 등에 의견 조회)
  - 오류 사실 포함 여부(학회 등에 의견 조회)

- 시·도교육청이 인정제를 시행하는 데 필요한 법규와 인력을 정비하고 확보하며 전담조직을 만드는 것이 적절하다.
- 검·인정도서를 개발하기 어려운 교과목을 배제하기보다는 개발과 질적 관리를 위한 지원을 정부가 도와야 한다.
- 시·도교육청 담당자의 공론화된 교과서 역할 연구가 필요하다.
- 교과서 편찬·개발시 개발의 창의성과 자율성이 좀 더 보장될 수 있다면 좋을 것으로 생각되며, 새로운 교과서가 개발될 시 개발자에게 지난번 교과서에 대한 교사, 학생의 일반적인 의견이나, 원하는 점 등을 요약 배포하는 제도를 시행하면 교과서 새로운 개발자들이 의견을 참조하여 보다 소비자 중심적 교과서 개발에 도움이 될 것으로 생각합니다. 현재는 이러한 소비자 반응에 대한 조사가 전혀 없어 보입니다.
- 교과서는 무한정 자유발행제로 가는 것은 국가적 낭비가 대단히 크다고 생각함. 집필위원과 심사위원간의 현격한 전문성 차이, 예산 제한 등의 문제를 고려할 때 교과서 정책의 건설적 변화가 필요하다고 봄
- 한 과목에 3~5개의 교과서를 국가의 전문인력을 총동원하여 개발하는 ‘복수 국정교과서 제도’가 바람직하다고 봄
- 다양성 확보를 위해 상중하 수준별 3~5개의 교과서를, 국가의 전문역량을 모두 동원하여 집필하고 (심사하고), 제작은, 현재의 검정제도처럼, 희망하는 출판사가 맡아서 투자하도록 하는 방식이 불필요한 낭비를 줄이고, 국가교육과정의 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 방안으로 생각됨
- 현재의 인정제도는 교과서의 질을 보장하기 어렵고, 검정제도는 너무 엄격하고 획일적인 잣대로, 집필자보다 전문성이 덜한 심사위원이 심사할 수밖에 없는 점, 또 불합격 교과서들에 대한 출판사들의 재정적 투자의 낭비 문제(=결국 국가적 낭비임)

등을 고려할 때, 건설적인 개혁이 필요하다고 봄

- 기본적으로 교과서는 교과서라고 생각한다. 먼저, 잘 만들어진 교육과정을 충분히 반영할 수 있는 알찬 교과서라야 한다. 그러기 위해서는 비록 인정도서라도 출판사의 상업적 목적으로 인해 과도한 편집이나, 저자의 편향성을 제어할 필요가 있는데, 이는 보다 전문적이고 관련 업무에 노하우를 쌓아갈 수 있는 전문 기관이 구축되는 것이 필수라고 생각한다.
- 교과서는 어떤 책보다 개발하는 데 공이 많이 들어간다. 따라서 이런 개발 과정에 대한 충분한 인지 후 심사하였으면 한다. 틀에 맞춘 교과서보다는 다양한 시각에서 충분히 객관적으로 사고하고 창의적으로 문제 해결력을 높일 수 교과서를 만드는 것이 우리 교과서를 만드는 사람들의 공통적인 생각이다. 따라서 앞으로는 좀 더 자유롭게 새로운 시각을 인정하는 도전적인 교과서가 되었으면 한다. 따라서 인정 심사 제도도 다양한 방법으로 개선되었으면 한다. 앞서도 밝혔지만 신고제도의 전환과 교과별 협의체(감수 기관)의 신설을 통해 좀 더 발전적인 방향으로 개선되었으면 한다.
- 지난 정부에서 급속히 확대 추진한 인정제도는 그 목적과 본질은 제쳐둔 채, 충분한 사전 연구와 치밀한 계획 없이 규모 중심, 실적 중심으로 무리하게 추진하였다고 생각한다. 따라서 향후에는 특정 정부나 특정인의 과욕에 휘둘리지 않고, 미국이나 일본 등 선진 외국처럼 안정적·합리적으로 운용될 수 있도록 장기적 안목으로 시스템화하는 방향으로 개선되었으면 함. 인정이든 자율발행제든 반드시 제도 개선을 해야 한다면, 교과서 제도 전문가·전문 연구 기관이 육성되고, 충분한 연구와 단·중·장기 계획을 치밀하게 세워 추진하였으면 함.
- 자율적이고 창의적인 도서를 개발한다고 교육부에서 정책을 제시를 하고 있으나 실제 교과서 편찬·개발과정에선 개정교육과정, 학습 효율성, 구성의 적합성, 사회 변화 대응 등에 대한 이해 부족으로 질 좋은 교과서를 편찬·개발하는 데 어려움이 있다고 사료됨. 적어도 교과서는 단기간에 만들어져서 단기간 사용할 것이 아니라고 사료됨. 새로운 교육과정이 최종적으로 정리되는 단계에서부터 교과서 개발기관을 모집 공고하여 집필진에 대한 충분한 연수를 통하여 시행착오를 줄일 수 있는 방안이 만들어 져야 함
- 이론 중심의 교과서가 학습자들이 생각을 나누고 학습 활동을 하면서 교육과정을 준수해 나갈 수 있는 수업방법의 다양 적용이 가능한 교과서가 편찬·개발되었으면 함(토의토론, 협동학습, 프로젝트학습, 마인드맵적용, 브레인스토밍, 스마트교육 등)
- 인정교과서 가격에 대한 국가 보조가 필요
- 창의,인성, 행복교육을 실천하고 있는 교사의 참여가 절실히 요구된다. 학교현장에서 이를 실천하고 있는 수석교사나 교사가 적극 참여할 수 있도록 기틀을 마련하는 것이 필요하다. 미래사회에 적합한 교육을 위한 다양한 학생활동이 포함된 교과서가 편찬·개발돼야 할 것이다.

- 결국 교과서는 질의 문제다. 질 확보, 관리를 위한 타협이 없어야 하며, 사회적 문제는 이념 문제에 대한 학교급 교과에서 어떻게 다룰 것인가를 선행 결정하고 고시를 해야 함. 구분고시가 제일 중요한데 함부로 하는 제도를 바꾸어야 함. 학교급, 교과 의 기능에 따라 구분고시를 다시 해야 함.
- 시대가 요구하는 교과서를 만들기 위해서는 국정이나 검정 제도보다 인정제도가 바람 직하다고 생각합니다. 국정이나 검정 제도에서의 교과서는 제시된 틀에 역매여 창의적 인 교과서를 만드는 것이 어렵기 때문입니다. 과학과의 경우 인정제도가 매우 급하게 도입되어 많은 부작용을 낳았지만 지금의 문제를 잘 파악하여 해결해야지 문제가 있다 하여 다시 검정제도로 돌아가는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다. 그리고 시·도에서 개발하는 인정도서의 경우도 조금도 시간과 노력을 기울여야 할 것 같습니다. 이를 위해 인정도서 개발에 필요한 예산을 충분히 확보해야 된 다고 생각합니다.
- 교육과정은 현장 교사, 각계 전문가의 의견을 듣고 심도있게 연구하여 올바르게 만들 어져야 한다. 교육과정이 시대정신과 현실을 반영한다면 교과서는 그렇게 만들어진다.
- 교육부 산하(직속) 교과용 도서 관련 상설 전담 기구 신설 필요
- 수시 개정 교육과정과 정기 개정 교육과정의 병행, 수시 개정 교육과정은 전 교과가 모두 해당하는 것이 아님
- 인정 지위 획득 도서에 대해서도 모니터링을 위한 시범학교 운영 등 지속적인 질 관리 시스템 도입
- 인정도서 제도 확대에 따라 시·도교육청 인정도서 업무 관련 교육부의 지원이 있어야 함
- 교과서에 교과교육과정 내용 반영만을 강조하다보면 창의적인 교과서가 출원되기는 어렵다고 여겨짐. 인정도서의 다양성을 사회 전반적으로 인정하는 분위기가 성숙되 어야 함
- 교과서 가격 조정 권고 등이 자유시장 경제 체제에서는 일견 부적절한 처사라 여겨 지기도 하여, 현실적인 조율이 필요함
- 교과서는 공영성, 가치중립성, 내용의 정확성, 교육과정에 반영된 철학 등이 잘 반영 되어 질 높고, 창의적이어야 한다. 더불어 가격 또한 적절해야 한다. 따라서 질 관리와 가격 관리가 잘 되도록 교육부가 주도적인 입장에서 교과서를 편찬·개발해야한다. 또 한 급변하는 사회 현상을 적기에 반영하는 적극적인 관리도 필요하다. 기술의 발달로 디지털 교과서에 대한 필요성과 수요도 증가하고 있어 이를 대비한 디지털 교과서의 개발 보급도 요구된다. 그러나 디지털 문화를 반영한 교육에서 놓치고 있는 학생들의 아날로그적인 감성 교육도 더불어 시행할 필요가 있으므로, 서책형 교과서와 디지털 교과서가 병행되어 개발 보급되어야 한다. 물론 학생들의 부담이나 시·도교육청의 예 산 부담을 경감할 수 있는 최적 방안에 대한 모색도 적극적으로 강구되어야 한다.
- 창의적이고 다양한 교과용 도서의 편찬·개발이라는 점·인정 본래의 목적이 충분히 달성되기 위해서는 지나치게 잦은 교육과정 개정, 아직까지는 경직되어 있는 심사 기준 등의 문제점이 해결될 필요가 있어 보임

[부록 5] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 2차 델파이 설문지  
서술식 답변 모음

교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 2차 델파이 설문지  
서술식 답변 모음

1. 인정제도 관리 주체의 개선안

1-1. 현(現) 시·도교육청 개발 인정 도서(주로 특목고 및 특성화고 교과목)의 관리주체 개선안	비고(의견)
(1) 고시 교과목은 교육부 직속 전 담기관을 설치하여 관리한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가원 등 정부기관에 개발 전담부서 꼭 필요</li> <li>- 인정도서의 취지 훼손</li> <li>- 인력풀의 한계로 기존의 교육부에서 국정으로 개발 하던 것과 결과를 초래 할 것으로 봄</li> <li>- 교육부 직속 전담기관을 설치하여 관리 1순위</li> <li>- 교육과정상 주요과목은 교육부에서 관장해야 할 것으로 봄</li> </ul>
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발 행사에서 개발하고, 시·도 교육청에서 관리한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특성화고 학교 특성을 반영하는 교과목에 대한 관리 차원</li> <li>- 고시 외 교과목도 직속 전담기관이 있다면 같은 곳에서 관리</li> </ul>
(3) 교과서 관련 전문기관에서 위탁 관리한다. (한국교과서 연구재단, 한국과학창의재단, 한국직업능력개발원 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감수 등 교과서 질관리를 위한 역할 전담기관이 꼭 필요</li> <li>- 인정도서의 취지 훼손</li> <li>- 특정 교과 외에는 인력풀의 한계가 있음</li> <li>- 교과서 관련 전문기관의 자문을 받을 수는 있을 것으로 보임</li> <li>- 교육부 직속 전담기관을 설치가 어렵다면, 관련 전문기관 위탁 관리 2순위</li> <li>- 전문기관은 감수기관으로 활용</li> </ul>
(4) 시·도교육청에서 관리하되, 교육청 내에 업무 전담부서 를 설치한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정도서 확대에 따라 전문성 지닌 기관에서의 위탁 관리 필요성 증대</li> <li>- 현행 법령 상 근거는 있으나, 교육청 실태를 감안할 때 실현가능성이 낮음</li> <li>- 1순위, 2순위가 안된다면 교육청 내에 업무 전담부서라도 설치</li> <li>- 시도 교육청은 이런 행정업무보다는 교육의 집행을 효과적으로 하도록 하는데 역량을 모아야 할 것으로 봄</li> </ul>

1-2. 인정도서 중, 심사도서의 관리주체 개선안	비고(의견)
(1) 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정도서의 취지 훼손</li> <li>- 검정과의 차별성이 없음</li> <li>- 전담기관이 설치된다면 어떤 인정도서든 모두 관리</li> <li>- 1순위</li> <li>- 교육부 직속이든, 전담기관이든 전문기관에서 관리해야 한다.</li> </ul>
(2) 교육부 관련 인정도서 업무 전담기관에 위탁한다.(한국교과서연구재단, 한국교육과정평가원 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질관리 차원의 감수, 검토 기능</li> <li>- 인정도서의 취지 훼손</li> <li>- 검정과의 차별성이 없음</li> <li>- 한국교육과정평가원은 검정심사 업무로 특화하고, 한국교과서연구재단은 교과서 관련 연구로 특화하는 것이 좋을 것으로 생각함</li> <li>- 1순위가 안된다면 2순위로</li> <li>- 교육부 직속이든, 전담기관이든 전문기관에서 관리해야 한다.</li> </ul>
(3) 시·도교육청에서 관리하되, 교과서 업무 전담부서를 설치하여 운영한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서 업무 전담부서 인력 확보가 원만하지 않은 교육청의 업무 과부하 우려</li> <li>- 시·도교육청은 담당자가 자주 바뀌어서 일괄적 관리가 어려워 보이고 교과서 관련 전문가가 없어서 체계적인 관리가 어려워 보인다.</li> <li>- 현행 법령 상 근거는 있으나, 교육청 실태를 감안할 때 실현가능성이 낮음</li> <li>- 1순위, 2순위가 모두 안된다면 업무 전담부서라도 설치</li> <li>- 시·도교육청은 주로 교육을 잘 시행하는 면에 역량을 집중해야 할 것임</li> </ul>
(4) 심사 전에 '사전 감수 인증제'를 도입하되, 시·도교육청에서 관리한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감수기관의 철저한 검토 필요</li> <li>- 심사 기능 강화 방법이 적절할 것으로 봄</li> </ul>

## 2. 인정도서의 개발 방법에 대한 개선안

	비고(의견)
(1) 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서 개발의 경쟁체제가 유지될 때 양질의 교과서가 발행될 수 있다.</li> <li>- 교육부에서 직접 개발이 적절</li> <li>- 검·인정도서는 민간에서 개발하고, 정부(위임 또는 위탁기관)에서 심사하는 것이 타당함</li> </ul>
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교에서의 교과서 개발은 제고의 여지가 있다. 교과서 전문가가 거의 없기 때문에 교과서의 체계와 질을 확보하기 어려움.</li> <li>- 소수의 학생이 배우는 과목은 교육부에서, 많은 학생이 배우는 과목은 학교와 발행사에서 개발</li> </ul>
(3) 교육부에서 국정 교과서 형태로 직접 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소수 선택과목은 국정도서 형태가 타당</li> <li>- 소수의 학생이 배우는 과목은 예산 등의 문제로 교육부에서 직접 개발이 적절함</li> </ul>
(4) 교과서 개발 관련 전문기관에 위탁하여 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위탁 전문기관과 출판사가 동시에 함께 개발하는 것이 양질의 교과서를 확보하기에 좋은 방법일 것 같다.</li> <li>- 모든 과목에 적절한 전문기관을 찾는 것은 한계가 있음</li> <li>- 채택부수가 현저히 낮아서 민간에서 개발되기 어려운 과목에 한하여 검토 가능</li> <li>- 교과서 개발 기관과 발행사의 차이를 이해하기 어려움</li> </ul>
(5) 교과 관련 학회에 의뢰하여 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문성을 살리는 방향에서 긍정적</li> <li>- 학회의 교과서 관련 전문성</li> <li>- 학회는 교과서 심사과정에서 전문성에 근거한 '감수'를 할 수는 있으나, 교과서 개발 주체로는 적합하지 않음</li> </ul>



### 3. 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안

	비고(의견)
(1) 현행처럼 검정심사 기준 및 절차에 준하여 심사하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행처럼 기초, 본심사, 최종심의 단계 준수 필요</li> <li>- 교과서를 개발하는 분들이 주로 대단히 왕성한 활동을 하고 계신분들이 많기 때문에 교과서 개발시 많은 오류가 나타난다. 철저한 심사가 없다면 오류투성이의 교과서가 발행될 수 있다.</li> <li>- 인정도서 취지에 맞는 심사기준 및 절차 필요</li> <li>- 현재의 심사 기준 및 방법으론 올해 역사 교과서처럼 부실 논란 계속 제기될 우려(개선 필요)</li> </ul>
(2) 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사기준이 간소화 되면 질 높은 도서 개발 어려움</li> <li>- 절차 간소화가 질 저하로 이어질 우려가 큼</li> <li>- 심사기준을 간소화하면, 인정이 쉬워지고, 출판사 로비가 시장을 왜곡할 가능성이 크다.</li> </ul>
(3) 교과목의 특성, 심사기관의 상황 등에 따라 채택심사와 합숙심사를 선택 또는 병행하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 채택, 합숙심사 병행 꼭 필요</li> <li>- 출판사나 다른 이익집단의 영향을 배제하기 위해 가능한 합숙 심사를 추진한다.</li> <li>- 채택심사의 경우, 출판사, 저자의 직간접 로비가 결과를 왜곡하는 현상이 근절되지 않는다.</li> </ul>
(4) '교과용도서에 관한 규정' 14조3항 도서에 대해서도 질관리를 위해 심사(심의)과정을 반드시 거치도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질관리 차원에서 검토 수준의 심의 꼭 필요</li> <li>- 극우, 극좌와 같이 집단이기주의에 성향이 보이는 교과서 발행은 없어야 하기 때문에</li> <li>- 학생들이 배우는 교과서는 학생의 입장에서 통일함</li> <li>- 민간에서 이미 발행된 도서 등을 사용하기 위한 조항임</li> </ul>
(5) 심사(심의)위원 구성 및 운영 방식에 대해서는 시·도 인정도서심의회규칙에 따르도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도별 정보 교환으로 규칙의 타당, 엄밀성 보장 필요</li> <li>- 교육감이 선출되는 한 정치적 입장이 교과서 심사에 영향을 줄 수 있다.</li> </ul>

#### 4. 인정제도의 질 관리에 대한 개선안

4-1. 현(現) 시·도교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안	비고(의견)
(1) 교과서 개발 전문가 양성 프로그램을 개설하여 집필진, 심사진들이 반드시 연수과정을 이수 후 교과서개발 및 심사에 참여할 수 있도록 자격 요건을 강화한다. (한국교육과정연구재단의 교사 연수 프로그램과 연계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방에서는 집필진에 대한 인적 자원이 부족하고 집필진의 이해도도 떨어짐</li> <li>- 집필진 및 심사진에 대한 연수과정 반드시 필요함</li> <li>- 자격 요건 강화는 개발과 심사 참여 기회 현상 및 인력풀 확보에 장애요소 될 수 있음</li> <li>- 적절한 연수를 통한 전문가 양성은 중요하다고 봄</li> <li>- 시·도교육청 자체 개발도서는 현행 국정도서와 유사함. 따라서 전문기관(대학 등)에 개발을 위탁하되, 개발기관에 설치된 '심의회'를 통하여 수정보완하도록 하여야 함</li> <li>- 연수보다는 자격 기준을 강화하는 게 좋겠음</li> <li>- 연수프로그램 강화(현재 프로그램에 대한 재검토 필요)</li> </ul>
(2) '교과용도서'에 관한 규정'을 개정하여 개발도서의 인정절차를 심사도서와 구분하여 수정·보완을 강화하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정도서도 심사도서에 준하는 인정절차 필요</li> <li>- 교육청 개발 인정도서에 대한 인정절차가 외부에서 개발한 인정도서에 대한 심사절차와 차별화되는 것에 동의하나, 교육청 개발 인정도서는 최소화하는 것이 바람직함</li> </ul>
(3) 감수과정을 의무적으로 거치도록 하며 감수기간을 충분히 확보하여 강화하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과별 특성에 따라 감수 선별 추진</li> <li>- 감수과정이 필요하고 바람직하나, 모든 인정도서 의무화하는 것은 조심스럽게 접근할 필요가 있으며, 오히려 교육청(개발기관)에 '심의회'를 설치하고 심의과정에서 '감수'의견을 반영하는 방안 검토</li> </ul>
(4) 개발지원금, 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보다 장기간에 걸친 개발이 필요하다.</li> </ul>
(5) 교과목별 시·도교육청 분담 개발 방법을 개선하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도에서 교과서를 개발하더라도 타시·도 전문가가 참여할 수 있는 열린 체계가 필요하다.</li> <li>- 인정도서를 교육청에서 개발하는 것에 대한 한계 상존, 더욱이 교과목별로 분담하여 개발하는 것은 인정도서 확대의 취지에 부합되지 않음</li> </ul>

4-2. 현(現) 시·도교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안	비고(의견)
(1) 인정심사를 전문기관에 일괄 위탁한다. (예: 한국교육과정평가원, 한국교과서연구재단, 한국직업능력개발원 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관 위탁도 좋지만 가장 중요한 것은 연속성을 위해 지속적인 인력 개발 필요</li> <li>- 인정도서 취지 훼손</li> <li>- 인정심사를 전문기관에 일괄 위탁하는 경우, 검정도서와의 차별성에 의문이 듦. 차라리 전문기관에 위탁해야 하는 경우에는 검정도서로 환원하는 것을 검토할 필요가 있음</li> <li>- 인정도서 업무 전담기관이 설치되면 심사도 전담 필요</li> </ul>
(2) 시·도교육청이 교과서 전담팀(부서)을 신설하여 운영한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도교육청의 인력 확보 및 충원은 단시간내에 이루어지지 않음</li> <li>- 시·도교육청이 교과서 전문가를 채용하기 어려울 것이고 각 시·도교육청이 교과서 전문가를 채용하는 것은 비효율적이다.</li> <li>- 현재에도 인정도서 심사부서가 있으나, 전담팀이라고 보기 어려우며, 본청이 아닌 직속기관에 설치되어 있어서 본청과의 업무 중복 등 문제가 있음</li> <li>- (1)이 안된다면 2순위로</li> <li>- 정원 조정의 어려움</li> </ul>
(3) 심사(심의)위원, 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 심사수당과 심사에 따는 정신적, 시간적 투자를 고려할 때 자격 요건을 강화하면 심사인력풀 구성에 어려움이 따르게 됨</li> <li>- 심사위원의 전문성 신장을 위한 집합, 원격연수 꼭 필요</li> <li>- 심사를 하는 사람들도 처음에 과정을 배워나가는 경우가 많음. 연수 필요</li> <li>- 심사, 자문위원 전문성 강화에 동의함. 다만, 현재 인력풀이 부족하여 위원 섭외에 어려움을 겪는 경우가 있어서 자격요건 강화의 실효성에는 의문이 듦</li> <li>- 검정의 경우 심사위원 연수를 하고 있음.</li> </ul>
(4) 예비 심사제를 도입한다. (어느 한 단위만의 내용을 정밀 분석하고, 일정 수준 이상의 오류가 있는 것은 본심 제출을 불허토록 한다. 단, 심사할 해당 단원은 제출일 직전에 통보한다.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취지는 좋으나 절차상의 심사 단계가 늘어나고, 심사 기준 마련 등 업무담당자의 부담 증가</li> <li>- 집필진이 역할 분담을 하기 때문에 특정 단원으로 전체를 판단하는 것은 오류 가능성이 큼</li> <li>- 예비심사제를 통해서 '어문규정' 등이 일정기준 미달인 경우 제출을 제한하는 것에 동의함. 다만, 교육과정 기준 부합 등에 대해서는 모든 단원을 심사하여야 함.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사 절차만 복잡해질 것 같음. 샘플만 잘 만들었을 수도 있음. 심사 물량을 줄이려는 의도는 알겠으나 실효성 없음</li> <li>- 정밀 분석한 단원은 잘 집필되어 있어 제출토록 하였으나, 그 외 한 단원이 부실할 경우 이에 대한 대책은 무엇인지</li> </ul>
(5) 교과서 심의제의 한계를 보완하고, 내용 오류와 편향성 등의 문제를 해결하기 위하여 공개 심의를 할 수 있도록 한다. (심의본을 온라인으로 제공하여 비평을 공개적으로 받아 심의에 참조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저자의 고유권한을 침해하고 개인적 의견 개입될 가능성 높음</li> <li>- 출판사 자체 심의과정으로 처리함이 좋을 듯한 단계임</li> <li>- 취지는 좋으나 1명의 주무관이 심사도서 업무를 담당하고 있는 현 상황에서는 업무가 더 늘어나게 되는 결과를 가져올 수 있음</li> <li>- 공개 심의는 불필요한 행정력 낭비 초래</li> <li>- 감수를 통하여 충분한 검토가 가능함</li> <li>- 과정상의 내용이 상당히 복잡하고, 일처리에 어려움이 있을 수 있음</li> <li>- 성숙한 시민 의식이 부족한 우리나라에서 결론이 나지 않고 시끄럽기만 할 것이다.</li> <li>- 공개심의 필요성에 동의함. 다만, 공개를 위해서는 심사기간이 충분히 주어져야 함.</li> <li>- 공시기간 확보가 중요</li> <li>- 공개함으로써 오히려 소모적인 논쟁을 불러 일으켜 결론을 내기 어려울 수도 있음.</li> <li>- 취지는 좋으나, 이해당사자들이 온라인으로 직접 접속하여 결과를 왜곡시킬 가능성이 크다. 객관성, 공정성을 확보하기 어렵다.</li> <li>- 담당자의 업무 과중</li> </ul>
(6) 감수를 의무적으로 실시하고 강화하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과 특성에 맞는 감수 실시 필요</li> <li>- 감수 의무제는 강력 추천함</li> <li>- 감수과정이 필요하고 바람직하나, 모든 인정도서 의무화하는 것은 조심스럽게 접근할 필요가 있음</li> <li>- 감수의 전문성 강화 필요</li> </ul>
(7) 기초조사, 본심사, 감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과목의 특성에 따라 심사절차를 달리하여야 함. 기초조사, 본심사는 검정심사 절차이며, 감수는 인정도서 확대에 따른 조치인 바, 모든 과목에서 기초조사, 본심사, 감수를 의무화할 필요는 없다고 봄</li> <li>- 충분한 기간을 주기 위해선 예산 확보의 문제가 더 큼(현재 수수료만으론 심사의 어려움 발생)</li> </ul>

## 5. 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안

	비고(의견)
<p>(1) 교과용도서의 구분을 다음과 같이 개편한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국정제: 교육부와 시·도교육청이 편찬·개발(현 인정제인 특목고 및 특성화고 인정도서 포함)</li> <li>○ 검정제: 심사와 합격 판정을 하는 모든 도서(현 중학교 및 일반계 고등학교 인정도서 포함)</li> <li>○ 인정제: 신고제인 현 학교 창설 과목만 해당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매우 바람직한 개편 방안임.</li> <li>- 다만, 검정도서의 경우 일괄적인 심사방식 보다는 교과목별 특성을 반영하여 심사방식을 달리할 필요가 있음. 이에 대한 연구가 필요함.</li> <li>- 종적으로는 학교급별로, 횡적으로는 교과의 목표나 특성에 따라 구분해주어야 대답할 수 있음.</li> <li>- 특목고 및 특성화고 인정도서에도 학교에서 개설 가능한 과목이 있음.</li> <li>- 과목별 복수 국정교과서제를 시행함이 교과서의 질 관리와 예산등 여러 면에서 더 효과적이다.</li> </ul>
<p>(2) 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명확히 하도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생들이 배우는 교과서는 학생의 입장에서는 전혀 차이가 없음</li> </ul>
<p>(3) '교과용도서'에 관한 규정'에 국·검·인정 구분고시의 원칙과 절차를 명시한다.</p>	
<p>(4) 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고시한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특성화고 수요를 특히 세밀하게 반영 필요</li> <li>- 수요조사 및 교과목의 특성을 반영하는 것에 동의. 다만 규정에 구분고시의 원칙을 밝히는 것은 필요하다고 봄.</li> <li>- 학교급의 교육목적, 교과의 교육목적이 수요 여부보다 더 중요함. 수요조사는 선택과목일 때, 수업의 교과서 의존도가 낮을 때에 필요할 것임. 필수면 수요조사 불필요함.</li> </ul>
<p>(5) 교과서 선정을 개별학교 단위에서 지역 단위로 바꾼다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방 중소도시의 경우 학교별 특성이 상이함</li> <li>- 현재도 읍면지역 소규모학교에서는 지역 단위 선정이 가능함</li> <li>- 학교 특성을 살릴 수 없음</li> <li>- 학교별 교육과정에 따라 선정하도록 하는 것에 따르기 위함.</li> <li>- 지역의 전문가의 도움을 받을 수는 있지만 학교별 선정이 필요하다.</li> <li>- 오히려 학교에서 한가지 종류를 선정하고 이를 해당학교 학생 전원에게 구입하게 하는 현 정책을 개</li> </ul>

	<p>선하여야 함(학교에서 여러 종을 구입하여 학교에 비치, 활용하는 방식)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발 출판사의 교과서 선정관련 로비 가능성이 더 커질 가능성이 있다.</li> </ul>
(6) 교과서 개발 및 심사 참여자들에게 인센티브를 부여한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 승진 시 연구점 부여</li> <li>- 참여의 정도에 따라 차등 부여</li> <li>- 필요성에는 공감함. 다만, 승진가산점에 반영하는 방식에는 이견도 있음(인세 또는 심사수당을 받는 일이므로 승진가산점을 주는 것이 이중특혜일 수도 있다는 의견 등)</li> <li>- 인센티브 부여는 국정교과서의 경우에 한정하는 것이 좋을 것이다.</li> </ul>
(7) 교과서 개발은 학년별로 순차적으로 하되, 그 기간(저작-심의-생산)은 각각 최소 3년 이상으로 하도록 정책을 안정화시킨다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신속한 변화를 반영할 필요가 있는 교과는 2년 이내로 단축 필요</li> <li>- 3년은 시대의 흐름이나 산업사회의 변화를 반영할 수 없음</li> <li>- 학년별 순차 검토에 동의(집필 및 심사 기간 확보, 질 제고 차원)</li> <li>- 교과서 개발은 해당학교 급별로 123학년용 전체 도서를 한꺼번에 개발하거나, 심사를 한꺼번에 하도록 해야 한다. 학교급간의 연계성 확보를 위해 꼭 필요하다.</li> <li>- 3년 이상이 적절할지는 의문</li> </ul>
(8) 국가 교육과정에 제시된 과목이면 무조건 모두 교과서를 공급하기보다는 전문교과와 같은 경우는 과목의 특성과 선택 상황 등에 따라 시중의 자료를 사용하거나 학교가 자체 개발할 수 있도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고시과목은 모두 개발하여 공급할 필요가 있으며, 소량 주문에 따른 가격 상승 요인은 보전 방안 필요</li> <li>- 단, 상설 기구나 심사위원들을 두어 기간을 정해서 심사해서 통과할 수 있도록 한다.</li> <li>- 학교 개발시 외부 전문가가 반드시 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다</li> <li>- 시중의 자료는 여러 권이 필요하여 학생들에게 부담을 가중시키며, 학교에서 개발하는 것도 많은 예산이 소요됨</li> </ul>
(9) 교육과정 개정과 상관없이, 교과용도서 사용주기를 5년 이상으로 하여 안정성을 확보하고, 차기 개발의 시기를 예측할 수 있도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 검토도서의 경우 특히 사용주기를 5년이상으로 하는 것이 필요함(출판사 및 저자의 예측성 제고, 과감한 투자 확보 차원)</li> <li>- 일견 타당성이 있으나, 교육과정 개정 내용이 교과서에 반영되지 않으면 학교 교육의 정상화가 어렵다.</li> </ul>
(10) 교육과정 수시 개정에 따른 교과용도서의 전면 개편보다는 수정·보완 중심으로 가능하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수정 보완이 1년 단위로 되도록 보완(큰틀에서 변화가 없어야 함)</li> <li>- 수정 보완 후 개정판으로 낼 수 있는 절차 마련</li> </ul>

<p>(11) 인정도서의 취지에 맞게 창의적 체험활동 및 범교과주제 관련 교과서를 인정할 수 있도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지도자료로도 충분함</li> <li>- 교육과정 편제에 있는 모든 교과목 및 활동에 교과서가 필요하다는 인식에 대해서는 동의하기 어려움</li> </ul>
<p>(12) 인정도서 중 개발도서는 '교과용도서에 관한 규정'의 14조3항 도서만으로 제한한다.</p>	
<p>(13) 초·중학교 교과서 무상공급으로 인한 예산 낭비 및 교과서 선정의 공정성을 위하여 교과용도서 무상공급 예산을 학교기본운영비로 편성하도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서 재활용의 기회가 되어 물자 낭비의 손실을 방지할 수 있다.</li> <li>- 동의함. 학교기본운영비로 편성하기 위해서는 학년별 교과서 평균 단가(a)를 전년도에 제시할 수 있어야 하며, 학교에는 <math>\sum(a) \times \text{학생수}</math>로 예산 배정해야 함. 익년도 예산이 11월 경 확정되므로 11월 전에 평균 단가 제시 가능해야 함.</li> <li>- 예산 문제나 자원의 절감, 교재의 질 향상 등의 차원에서 학교용, 학년용, 학급용 등 지급방식에 따른 교과서 발행 구분도 반드시 필요함</li> <li>- 교과서 무상보급 후 전입학 대비 학교별 여유 물량을 확인할 수 있는 시스템 필요(예산 낭비 요인 제거)</li> </ul>
<p>(14) 검·인정 교과서 심의에 사용되는 비용 중 관리자의 인건비와 위원 수당은 국가가 부담하여 발행사의 부담을 경감한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서 심사 경비 중 국가 일부 부담 필요. 다만, 국가 부담 및 민간 부담 항목에 대한 연구 필요</li> <li>- 국가에서 지원하는 것이 맞으나, 국가예산의 제한으로 인건비 수당등이 적어질 가능성이 있다. 심의의 질 저하가능성 있음</li> <li>- 교과서 심의에 필요한 비용은 출판사에서 부담(교육청에서 심사 시 수수료 비용의 현실화 필요)</li> </ul>

종합의견 :

- 국·검·인정교과서의 대상과 이에 따른 개발·심의와 관련된 절차와 수준을 명확하게 명시
- 시·도교육청의 교과서 관련 행정력 부재, 전문성 부족을 감안하여 국가수준의 교과서 개발, 심사 지원체제를 우선 구축, 시·도교육청은 이를 보완하는 형태를 운영
- 교과서 개발과 수정, 보완에 더 많은 교사와 전문가가 참여할 수 있도록 인력 양성을 위한 연수 상설화, 연구개발비 지원 등 다양한 지원책 강구
- 교과 교육과정의 차이가 사실상 크게 나지 않음으로 교과서를 교육과정에 따라 즉시적으로 바꾸기보다는 일정 기간 꾸준히 사용하게 하고, 보조 교재를 개발, 공급하거나 수정·보완 체제를 갖추는 것이 효율적임
- 교과서 가격 안정화를 위해 개발 단가의 상한선(쪽당 30원 등..)을 부여하여 적절가를 항상 유지하도록 함
- 교과용 도서가 국·검정에서 인정도서로 확대되어 개발되고 있으나 지역 시·도의 경우 집필진의 인적 자원이 부족하고 교과서 개발비도 부족한 형편이며 개발 기한도 촉박하여 장기적인 교과서 개발을 위한 인적, 물적, 시간적인 여건 마련이 필요함
- 교과서 개발을 전담할 수 있는 부서를 교육부 또는 교육부직속기관에 두어 체계적인 교과서 개발이 이루어져야 하며, 심사 심의 및 감수를 내실 있게 할 수 있도록 운영할 필요가 있으며, 질 관리 못지않게 가격 관련 안정화도 기해야 함
- 동질성이 요구되는 교과목은 국정 또는 검정제가 타당하다고 판단됨. 업무의 효율성과 공정성을 위하여 전문기관에서 업무를 전담하는 것이 합리적이라고 봄
- 설문에 답하기 애매한 부분과 설문 내용이 중복되는 부분이 있다. 교과서재단이 교과서 심의주체가 되기 위한 설문처럼 보여서 설문 결과에 대하여 신뢰 문제가 생길 수도 있겠다.
- 인정, 검정, 국정 교과서의 역할을 명확하게 나누어 재분류하고(이를테면 국어 역사는 국정, 중요교과는 검정, 그 외는 인정) 심의 관리의 강약을 분명하게 하든가, 아니



면 인정 교과서일지라도 검정교과서에 버금가는 수준의 심의과정을 거치게 해야 할 것이다.

- 심의 관리주체의 역할이 크고, 교과서는 초·중·고 교육의 기본 자료로서 매우 중요하므로 시·도교육청에서 집필하고 심의할 수 있는 과목을 제한할 필요가 있다. 중요교과목(고시과목)은 국가기관이 지정하는 기관이 맡아서 관리하는 것이 현재로는 필요할 것 같다.
- 심사의 연계성과 전문성을 담보하기 위해, 어떤 주체가 심사를 맡더라도 지속적으로 심사위원을 훈련시키고 지속적으로 활용할 필요가 있음. 어떤 시스템을 활용하던지, 문제점은 존재하기 마련이지만, 그것을 고쳐나가는 것이 중요하지 새로운 시스템으로 모두 바꾸는 것이 아니라고 생각함. 교과서 심사가 5년에 1회 정도 있을정도이기 때문에 자주 있지는 않아서 전문적인 심사 인력이 없다는 것을 보완해야 함
- 학교나 시·도교육청에서 교과서 개발이나 심사의 전문가를 확보하기 어렵기 때문에 인력풀을 국가 단위에서 조직하여 언제든지 지원받을 수 있는 체제가 구축될 필요가 있다.
- 인정도서 제도의 취지를 살려나가되, 너무 확장되는 것은 경계하는 것이 적절하다고 봄. 특히 전문교과 등은 일부 소수의 학생만이 사용함에 따라 국가에서 개발 등의 예산을 부담하지 않을 경우, 발행사에서 개발하지 않아 교과서가 없거나, 교과서의 가격이 상대적으로 상승하여 특정 학생들에게 경제적 부담을 가중시킬 수 있음
- 교과서 개념 재검토 : 교육과정에 있는 교과뿐만 아니라 창의적 체험활동에까지 국정, 검정, 인정도서를 사용하든지, 모든 교과목 수업에서 학생이 교과서를 반드시 구입하여 사용하도록 하는 것은 초·중·등교육법 제29조 제2항(학교에서는 국정, 검정, 인정도서를 사용하여야 한다)을 편의적으로 확대 해석한 것이라고 본다. 이 조항을 오히려 '학교에서 해당 수업에 참여하는 모든 학생에게 반드시 구입하여 주교재로 사용하는 교과서는 국정, 검정, 인정도서 중 사용하여야 하는 것'으로 개념을 정립하고, 교사가 여러 교과서를 구입하여 교재를 연구하고 적절하게 활용하는 방향으로 개선되어야 한다. 즉, 교과서의 개념(2. "교과서"라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 말한다.)을 매 교과마다 구입하는 것으로 확대하지 않아야 된다고 생각한다. 교과서는 교사가 구입하여 학생 교육을 위해 적절히 활용되되, 모든 학생이 1책씩 구입하게 할지 여부는 학교의 특성(학교급, 교과교실제 여부 등)에 따라 판단되어야 함. 하지만, 교과서 개념을 재정립(활용과 구입을 분리)하고자 할 때 발행부수 저하를 우려한 출판사 등의 반대

가 많을 것으로 생각됨

- 교과서 구분고시의 재검토 : 국정도서는 최소화하거나 폐지하고, 검정도서와 인정도서로 구분하여야 함. 학업성취도평가 또는 수능 시험 등 전국적으로 통일된 시험의 범위에 포함되는 과목에 대해서는 검정도서로 구분하고, 나머지 과목은 인정도서로 구분하는 것이 필요함
- 인정도서는 검정도서와 차별화하여 심사의 방식을 단순화하되, 인정도서 질관리를 위해서 개발, 심사, 편집에 참여하는 인력풀의 전문성 제고에 노력할 필요가 있음(교과서연구재단의 교과서 관련 연수 확대)
- 인정도서 확대의 취지를 고려할 때, 교사가 개발한 교재를 인정도서로 승인하는 사례가 늘어나야 함. 이를 위해서 교사가 개발한 교재를 인정도서로 승인하는 절차를 별도로 마련할 필요가 있음(국립국어원 등에 어문규정 등 감수, 심사과정에 동 교과 교사의 참여 확대 필요. 심사 절차 간소화와 함께 편집에 대한 장벽을 해소해 줄 장치가 필요함. 예를 들면 승인하고 나서 편집 등을 지원해주거나, 편집 전 내용에 대해서만 승인해서 인정도서로 승인해주는 방안 검토 필요)
- 인정도서는 민간에서 개발하는 것이 원칙이나 발행부수가 적은 소수과목의 경우에는 국가(교육청)에서 개발하는 경우가 발생할 수 있음. 인정도서를 교육청에서 개발할 경우 이는 교육부가 개발하는 국정도서와 유사한 체제를 유지하게 됨. 따라서 교육청에서 인정도서를 개발하는 경우를 최소화할 수 있도록 하되(인정도서 확대이지만 사실상 국정도서가 되므로), 부득이하게 개발하게 되는 경우 해당 분야 전문기관(대학, 연구기관 등)에 위탁하여 개발하고, 내용에 대한 수정보완은 개발기관에 설치된 '심의회'를 통하여 이루어져야 함
- 발행제는 국검·인정제이되 이는 학교급과 교과목의 설치목적에 따른 구분이 중요함. 지급(공급)형식에 대한 것(학교용, 학년용, 학급용, 교사용, 학생용 등)도 논의해야 발전이 있을 것임. 실습, 실기 등의 교재의 내구성이나 변화가능성에도 영향을 미침. 1회용 매뉴얼에서 장기적인 화첩에 이르기까지...SW에서 실물교재에 이르기까지...발행형식이 다양한 모양의 교과서 출현(발전)에 영향을 미칠 것임
- 다른 무엇보다 종전의 검정발행되던 과목의 도서에 대한 심사를 시·도교육청으로 위탁하고 인정제의 틀에서 동일하게 처리하는 현행의 방식은 반드시 개선되어야 한다고 생각합니다.

- (1안) 전담기관 설치를 전제로 모든 안을 검토,  
(2안) 전문기관 위탁을 전제로 모든 안을 검토,  
(3안) 시·도교육청 전담부서 설치를 전제로 모든 안을 검토 할 필요 있음.
- 교과서관련 전문기관으로 명시된 한국교육과정평가원, 한국교과서연구재단, 한국직업능력개발원 등에 대해서 교육과정평가원에 관해서는 어느 정도 익숙하지만 다른 두 기관이 교과서 개발 과정 참여의 사례나, 그 기관들의 전문성을 경험하지 못하여 그 기관들에 대해 교과서 개발 업무를 위탁하는 것에 대한 질문에는 대해 어느 정도 확신을 가지고 응답하는데 제약이 있네요.
- 교과서는 교육과정의 목표를 달성하도록 하는데 필요한 여러 수단들 중의 하나이나, 현실적으로는 핵심적 주요 수단이다. 이런 이유로 학교에서 사용하는 교과서는 인정이건, 검·인정이건, 국정이건, 교과서의 질 관리를 위한 철저한 대책이 수립되어 있어야 한다. 교과서의 다양성과 창의성을 확보한다는 명목으로, 과도하게 자유발행제 형태로 나아가면 교육과정의 목표 달성을 위한 자료인지 아닌지를 알 수 없게 된다. 통제와 자율이 적절히 배합된 형태의 합리적인 교과서 정책이 필요하다고 본다.
- 인정과 검정의 구분이 내용과 성격 면에서 좀 더 확실하게 규정될 필요가 있는 듯하다. 그러나 인정 교과서라도 기본적으로 내용에 대한 충분한 검증이 이루어질 수 있도록 시·도교육청에 맡기기 보다는 전문적인 기관에서 관리하는 것이 바람직하다고 생각된다.
- 자격 있는 심사위원들이 충분한 검토 기간을 가지고 충실하게 교과서에 대한 검토가 이루어졌으면 한다. 때때로 교육과정이 변했음에도 이전 교육과정과 별로 달라지지 않는 교과서들이 별다른 수정 없이 검·인정을 통과하는 것을 보면 심사가 깊이 있게 이루어졌는지 의심이 갈 때가 있다.
- 우리는 교육과정이 바뀔 때마다 교과서를 전면 개발하고, 교육과정도 너무 빠르게 바뀌고 있어 예산적인 낭비가 너무 심해 보인다. 전면보다는 부분 개정으로 기존의 교과서를 심화하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 개발 기간을 길게 하여 충분한 개발과 검토 기간이 주어졌으면 좋겠다.
- 현재의 제도가 어떤 문제점이 있는지 좀더 면밀히 고려해 보았으면 합니다. 인정제도는 시교육청 관할인데 사실 주체적인 역할을 하지 못하는 문제점이 있습니다. 하지만 출판사의 입장에서는 역할도 문제이지만 사전에 정기적으로 질의 및 응답과 같은 소통이 이루어지지 못한 것이 더 문제입니다. 차후에 전담반이 생기면 개발 업체

와의 주기적인 의사소통을 통해 발전적인 관계로의 모색이 더욱 중요합니다. 심사제도 또한 합격, 불합격의 여부가 큰 잘못이나 오류보다는 부분적인 요소가 작용하는 경우도 있으므로, 심사여부보다는 개선과 보완이라는 상호공생적 관계로의 모색이 더욱 중요할 듯합니다. 개발자 입장에서는 누가 심사하는지도 모르고, 심사 내용도 정확하게 무엇인지 인지할 수 있도록 방법을 찾았으면 합니다. 더 나은 교과서 제도 개선을 위해 노력해 주십시오.

- 인정도서의 정책, 관리, 심사 등이 일관되게 이루어질 수 있도록 교육부 직속 전담기관설치가 필요함(검정 도서와 통합한 직속 기구도 가능함)
- 한국사 교과서뿐만이 아니라 거의 모든 교과서 심사가 비슷하리하고 봅니다. 도서를 처음부터 끝까지 읽어보면서 오류 검정(내용, 오타, 교육과정 점검)하는 시기는 고작 기초심사와 본심사, 감수 시에만 이루어지고 있지 않은지... 수정보완, 견본 심사는 수정보완 요구된 것과 자체수정 내용에 대한 부분만 보고 있지 않은지.. 다시 첨부부터 다시 보라고 하면 너무 싫어합니다. 이처럼 현재 시스템으로는 완벽한 심사 체제가 이루어지기 힘들 것이다. 각 심사(본심사, 수정보완, 견본)마다 다른 시각으로의 현장 적합성 검사가 필요하다고 생각합니다.(충분한 일정과 예산 필요)
- 현재는 심사본 심사시에만 수수료를 지급하도록 되어 있고, 수정보완 승인 요청에 대한 예산은 정해진 부분이 없어 교육청 자체로 심의회 운영 수당을 지급해야 함(수시 검토 요청시 예산 확보의 어려움 있음), 수정 보완 승인 요청시 출판사에서 일정 금액 납부할 수 있는 시스템 필요

[부록 6] 교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 3차 델파이 설문지  
서술식 답변 모음

교과용도서 인정제도 개선 연구를 위한 3차 델파이 설문지  
서술식 답변 모음

1. 인정제도 관리 주체의 개선안

1-1. 현(現) 시·도교육청 개발  
인정도서(주로 특목고 및 특  
성화고 교과목)의 관리주체  
개선안

	비고(의견)
(1) 고시 교과목은 교육부 직속 전담기관을 설치하여 관리한 다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전담기관 위탁(1)</li> <li>- 교과서는 학교 교육의 중요한 자료이므로 전담기관 설치가 필요하다(5)</li> <li>- 질 높은 교과서를 개발하기 위한 예산으로 시·도교 육청 예산으로 부족(5)</li> <li>- 교육부 직속 전담기관에서 개발의 일관성, 공정성 유지 꼭 필요(5)</li> <li>- 현재 교육청에서 승인하고 있는 바, 만일 교육부에 서 관리 주체가 된다면 국정이나, 검정과 차이가 없 음(2)</li> <li>- 교과서 관련 전문 기관이나 시·도교육청이 중심으로 관리하면 되지, 교육부 직속 전담기관까지 필요할까 생각한다(3)</li> </ul>
(2) 고시 외 교과목은 학교와 발 행사에서 개발하고, 시·도 교육청에서 관리한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정도서의 다양성, 현장친화적인 점을 고려(5)</li> <li>- 시·도교육청에서 관리할 경우 편향성 관리에 어려 움이 있을 수 있음(4)</li> <li>- 시·도교육청 예산으로 질 높은 교과서 개발이 어려 움(2)</li> <li>- 학교 특성을 반영하는 교과서 개발이 다양하고 특수 하므로 시·도교육청 관리가 효율적임(5)</li> <li>- 관리주체가 시·도교육청인 경우, 교사, 전문가, 학부 모, 혹은 학생 등 교육이해 당사자들의 인식이 상대 적으로 낮아질 것이다(3)</li> <li>- 현재에도 시교육청이 관리하고 있다. 시교육청에는 교 과서 관련 업무 숙련자가 적어 업무 진행에 있어 효 율성이 떨어진다. 차라리 교육부가 관리했으면 한다(2)</li> </ul>

<p>(3) 교과서 관련 전문기관에서 위탁 관리한다. (한국교과서 연구재단, 한국과학창의재단, 한국직업능력개발원 등)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서는 전문 기관에서 관리하는 것이 타당하다고 봄(4)</li> <li>- 수정, 보완, 감수 등 질관리를 위한 역할 전담기관 필요(4)</li> <li>- 교육청에서 승인하는 인정도서를 다른 전문기관에 위탁 관리하는 것도 검토도서와 차이가 없음(2)</li> <li>- 위에 언급된 기관들이 교과서 관련 전문기관이라고 하면 그동안 교과서개발 및 관리를 주도해온 교육청은 비 전문기관이었다고 암시하는 것이지요?(3)</li> <li>- 관련 전문기관에 위탁 관리하는 것에 찬성하나 위탁 관리할 전문기관의 예시가 적어 2점을 준 것입니다. 위탁 기관의 범위가 더 다양하게 제시되었다면 4점을 부여함(2)</li> <li>- 모든 인정도서는 교육부 직속 전담기관이 관리 주체가 되어야 함(1)</li> <li>- 전문 기관 위탁 관리는 좋으나, 관리 기관이 여럿이 될 때 업무 혼란이 올 수 있음(2)</li> </ul>
<p>(4) 시·도교육청에서 관리하되, 교육청 내에 업무 전담부서를 설치한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인사이동에 따른 잦은 이동은 전문성을 떨어뜨리고, 지역교육청의 인적 자원 한계로 인해 전담부서 설치하는 현실적으로 어려움(2)</li> <li>- 신청, 관리가 이원화되어 있는 교육청이 많으므로 전담부서 설치가 필요함(4)</li> <li>- 시·도교육청에서는 고시외 과목의 관리에 중점을 두어야 함(2)</li> <li>- 교육청의 경우 업무의 연속성과 전문성에서 전문기관보다 부족할 수 있음(3)</li> <li>- 관리 주체를 선택하도록 질문하는 것이 타당하였음. 앞의 (1)이 이루어진다면 (2), (3), (4)는 필요 없는 답임. (1), (3)안이 가능하지 않다면 시·도교육청에서 관리해야 하는데, 그 경우에는 업무 전담부서가 반드시 설치되어야 함. 모든 문항이 연결되어 있으므로 전제가 없는 한 현재로서는 각각이 매우 타당한 의견이 될 수 있음(5)</li> <li>- 시·도교육청은 현장교육을 지원하는 곳으로 인정제도 관리주체로 적절하지 않다고 생각함. 현재 시·도교육청의 주최하여 개발한 인정도서의 질이 출판사에서 개발한 인정도서의 질보다 낮음(1)</li> <li>- 모든 인정도서는 교육부 직속 전담기관이 관리 주체가 되어야 함(1)</li> </ul>

1-2. 인정도서 중, 심사도서의 관리주체 개선안	비고(의견)
(1) 교육부 직속 인정도서 업무 전담기관을 설치하여 모든 인정도서 업무를 총괄하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양질의 교과서를 개발하기 위해서는 전담기관이 필요하다(5)</li> <li>- 고시된 전체 인정도서의 개발 절차와 질관리의 효율성 제고 차원에서 꼭 필요(5)</li> <li>- 인정도서를 교육부에서 업무를 총괄한다면 국정이나 검정과 차별화가 안 됨(2)</li> <li>- 교육적 가치보다는 정치적인 의견이 더 반영되는 경향이 있어 인정도서 업무를 총괄하는 것에 반대함(2)</li> </ul>
(2) 교육부 관련 인정도서 업무 전담기관에 위탁한다.(한국교육과정연구재단, 한국교육과정평가원 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전담기관에서는 감수, 수정, 보완 등 질관리 차원에서 필요(3)</li> <li>- 인정도서를 전담기관에 위탁하는 것은 인정도서의 취지에 벗어나며, 검정과 차별화가 안 됨(2)</li> <li>- 모든 인정도서는 교육부 직속 전담기관이 관리 주체가 되어야 함(1)</li> </ul>
(3) 시·도교육청에서 관리하되, 교과서 업무 전담부서를 설치하여 운영한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전담기관 위탁(1)</li> <li>- 지방 시·도교육청에서 지역 특색을 고려한 교과서 관리를 위해서는 교육부와 연계하여 전담부서 설치가 필요하다(3)</li> <li>- 심사도서는 출판사에서 개발을 추진하는 것으로 교육부 직속 기관에서 관리하되 학교 특성에 따른 특성화 학교 인정도서는 시·도교육청에서 관리 가능함(2)</li> <li>- 교육청에서 인정도서 관련 업무 전문성을 위해 전담부처 설치가 필요함(4)</li> <li>- 1-2 관리 주체 중 (1), (2), (3) 중에서 고르게 하든지, 아니면 전제를 분명하게 해야 함. (1), (2)가 안 된다면 (3)안이라도 이루어져야 함(5)</li> <li>- 교육청을 반드시 선호하는 것은 아니지만 지금까지 교과서 업무를 해온 기관에 대한 전문성을 인정하되 좀 더 독립적으로 운영될 수 있도록 전담 부서를 설치하여 운영하는 것이 좋을 것으로 판단됩니다(4)</li> <li>- 시·도교육청은 현장교육을 지원하는 곳으로 교과서 업무를 전담할 만한 전문 인력이 없음(1)</li> <li>- 모든 인정도서는 교육부 직속 전담기관이 관리 주체가 되어야 함(1)</li> </ul>

<p>(4) 심사 전에 '사전 감수 인증제'를 도입하되, 시·도교육청에서 관리한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서 사용 주체의 책무성 제고의 필요성 때문에(5)</li> <li>- 시·도교육청에서 심사 외 감수까지 맡기는 어려움(2)</li> <li>- 감수의 중요성을 고려할 때 심사 전에 '사전 감수 인증제' 도입은 바람직하다고 여김. 그러나 심사도서이므로 관리주체가 시·도교육청은 타당하지 않음. 따라서 '보통'으로 응답 수정함(3)</li> <li>- 인정도서의 수정 보완이 이루어진 후 전문가 감수를 하는 것이 타당함. 사전감수인증제는 수정 보완 이전에 감수를 하는 것으로 효율적이지 못한 것으로 판단됨(2)</li> <li>- 가능하다면 전문기관에서 적절한 예산과 지원이 가능한 조직에서 운영하는 것이 맞다고 생각됨(2)</li> <li>- 사전, 심사 중, 심사 후 감수를 구분하여야 함. 역시 어떤 성격의 감수이냐에 따라 답이 다를 수 있으며, (3)처럼 시·도교육청에서 관리하는 상황에서는 업무 부담을 위해 사전에 표기표현 오류 감수라도 받는 것이 타당함(5)</li> <li>- 사전감수 인증제를 누가 운영하는가와, 그 실제적 운영 방법이 교과서의 질을 결정하는 요인이 될 것이지만, 시·도교육청은 국가단위의 인증보다는 상대적으로 낮은 인식도를 가질 것이다(3)</li> <li>- '사전 감수 인증제' 도입은 찬성하나 시·도교육청에서 관리에 반대함(2)</li> <li>- 모든 인정도서는 교육부 직속 전담기관이 관리 주체가 되어야 함(1)</li> </ul>
--	---

## 2. 인정도서의 개발 방법에 대한 개선안

	비고(의견)
<p>(1) 고시 교과목은 교육부가 지정한 전담기관에서 개발한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고시 교과목은 교육부 직속기관 또는 전담기관에서 개발 꼭 필요(5)</li> <li>- 인정도서 취지 상 검정도서보다 개발주체가 더 다양해져야 하는데, 인정도서를 교육부가 지정한 전담기관에서만 개발하도록 하는 것은 인정도서의 취지에 부합되지 않음(2)</li> <li>- 고시 교과목을 교육부자 지정한 전담기관에서 개발하는 것은 국정교과서와 다른 점이 없음. 인정도서의 취지에 맞지 않음(1)</li> </ul>



<p>(2) 고시 외 교과목은 학교와 발행사에서 개발한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서 개발에 필요한 예산이 매우 부족함(2)</li> <li>- 학교 교육 과정 운영 특성에 맞게 개발이 필요하므로 학교가 중심이 되어 발생되어야 함(5)</li> <li>- 해당 교과목을 사용할 학교가 해당과목의 수준과 범위를 잘 알기에 개발의 주체가 되는 것이 타당함(3)</li> <li>- 학교에서 발행할 경우 교과서의 내용이 부실해질 수도 있고, 편향적일 수도 있다(3)</li> <li>- 소수의 학생들이 사용하는 교과서는 예산의 문제로 학교나 발행사에서 개발할 수 없음. 따라서 특정 과목은 교육부 주관하게 개발하는 것이 적절함(3)</li> <li>- 고시 외 과목이라도 교육과정에 포함된 과목이라면, 고시과목과 같은 수준의 검증을 거쳐야 한다. 그렇지 않고 시장 기능에만 맡긴다면, 출판사의 로비 등 부작용을 막기가 어렵다(2)</li> </ul>
<p>(3) 교육부에서 국정 교과서 형태로 직접 개발한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방 시·도교육청에서는 집필자 인적 자원이 부족하여 수도권 지역의 집필자와 개발할 경우 업무 추진에 어려움이 있음(3)</li> <li>- 특성화고 인정도서는 소수가 사용하는 경우가 많으므로 학교가 부담하기에는 부담이 너무 큼(5)</li> <li>- 인정교과서의 취지에 맞지 않다(1)</li> <li>- 인정도서로 개발하되 고시된 교과목의 인정도서는 교육부 또는 교육부 직속기관에서 개발이 중요, 다양성 측면에서 인정도서는 국정교과서 모양을 가질 필요는 없음(2)</li> <li>- 출판사들이 발간을 꺼리고, 무엇보다도 집필위원 선정에 어려움이 많을 것으로 판단됨(5)</li> <li>- 인정도서의 질 관리나 소수의 학생들이 사용하는 교과서의 문제 등으로 인해 현재의 제도를 수정한다면 교육부에서 직접 개발하는 것이 적절하다고 봄(4)</li> <li>- 교육부에서 직접 개발하려면 인정도서로 구분하지 않고 국정도서로 구분하는 것이 타당함(1)</li> <li>- 국어, 사회 등 인문사회과학도서는 그럴 수 있음(3)</li> <li>- 현재의 국정교과서 시스템 (1가지만 개발)으로는 교과서의 질을 여러 측면에서 보장하기 어렵다. 복수 국정교과서 제도를 도입하고(2)</li> <li>- 국정 교과서 형태로 개발하는 것은 인정도서 취지와 맞지 않음(1)</li> <li>- 인정도서의 기본 취지에 부합하지 않음(1)</li> </ul>

<p>(4) 교과서 개발 관련 전문기관에 위탁하여 개발한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고시 교과목은 우수인력이 잘 확보된 개발 관련 전문 기관에 위탁 가능(4)</li> <li>- 인정도서의 기본 취지에 부합하지 않음(1)</li> </ul>
<p>(5) 교과 관련 학회에 의뢰하여 개발한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예체능 과목이나 전문교과 과목은 그 교과의 전문성이 있는 학회에서 개발한다면 개발비용이 다른 기관에 비해 적을 것이며, 내용면에서도 적합할 것으로 예상됨(5)</li> <li>- 연구 활동이 활발한 학회에서는 관련 이론은 물론 효과적인 수업 적용을 위한 방안 모색에도 많은 노력을 기울이고 있음. 교과서 개발에 관심있는 학회라면 개발 의뢰를 하여, 다양하고 창의적인 인정도서가 개발될 수 있는 여지를 열어주는 것도 바람직하다고 여김(4)</li> <li>- 교과 전문성을 살리는 측면에서 권장(4)</li> <li>- 교과서 개발에는 교수보다 교사가 낫다(2)</li> <li>- 현장에서 학생들을 직접 접하고 있는 선생님들의 의견 반영이 잘 되지 않는 것으로 판단됨(대학교 교수 중심 운영으로)(3)</li> <li>- 역사나 사회교과의 경우 학회의 성향에 좌우될 수 있다(2)</li> <li>- 학회의 경우 교수/교사 등의 이익집단이나 학맥이 관여되는 경우가 많으며 현장의 의견이 반영되지 않는 경우가 많음(2)</li> <li>- 교과서를 개발할 수 있는 주체에 대한 진입장벽이 지나치게 높아져 창의적 개발 주체의 교과서 개발 참여의 자율성을 막고 폐쇄적이 될 가능성이 매우 높음. 또한 현재 교과서 개발 대표 저자는 해당 과목의 주요 교수들로 학회에 이미 소속되어 있거나 활동하는 분들이며, 후 특정 학회에서 활동을 하지 않는 대표저자라 하더라도 당연히 관련분야의 권위를 인정받는 분들이므로 관련 학회로 제한하는 것은 학회에 지나친 특권을 부여하는 것임(1)</li> <li>- 초기의 개발비를 외부로부터 제공 받지 않는다면, 학회 자율로 개발하기는 어렵다(2)</li> <li>- 학회가 다양한 의견이 반영된 다양한 교과서를 개발할 수 없을 것으로 생각함. 전문성 측면에서는 긍정적임(2)</li> <li>- 인정도서의 기본 취지에 부합하지 않음(1)</li> </ul>

### 3. 인정도서의 심사 방법에 대한 개선안

	비고(의견)
(1) 현행처럼 검정심사 기준 및 절차에 준하여 심사하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종교적 편향성 이년 편향성에 대하여 공정한 검정 및 심사가 필요하므로 매뉴얼에 따른 심사가 필요하다(4)</li> <li>- 현행처럼 하되 심사 기준 및 절차를 강화할 필요가 있음(4)</li> <li>- 인정도서도 교과서로서의 권위를 인정받기 위해서는 검정수준에 걸 맞는 심의를 거치는 것이 좋겠다(5)</li> <li>- 인정은 인정의 특성을 반영한 기준 및 절차가 마련되고, 이에 준하여 심사가 이루어져야 함(1)</li> </ul>
(2) 인정 취지에 맞게 심사 기준과 절차를 간소화한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사 기준과 절차의 간소화는 인정도서의 질저하를 유발할 가능성이 큼(2)</li> <li>- 간소화로 인해 오류 사항이 많이 나타날 수 있음(3)</li> <li>- 단, 현행의 시·도교육청 개발도서에 한함(4)</li> <li>- 기준과 절차를 간소화 하는 것은 교과서의 질 확보에 걸림돌이 된다. 보다 신중히 고려해야 할 사안이라고 본다(3)</li> <li>- 교과용 도서로서의 승인 여부이므로 엄격하게 심사할 필요가 있음(1)</li> </ul>
(3) 교과목의 특성, 심사기관의 상황 등에 따라 채택심사와 합숙심사를 선택 또는 병행하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 채택 심사와 합숙심사가 병행되어 질 검증이 잘되어야 함(5)</li> <li>- 채택심사의 부정적 효과는 보다 엄밀히 고려되어야 한다. 개별심사위원들에 대한 로비는 현실적으로 막기 어렵고, 심사위원이 서약서를 써도 별로 의미가 없다고 본다(1)</li> </ul>
(4) '교과용도서에 관한 규정' 14조3항 도서에 대해서도 질 관리를 위해 심사(심의)과정을 반드시 거치도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정도서의 취지가 사회 요구사항의 빠른 반영이므로 다소 질적인 면에서 부족하더라도 다양하고 창의적인 교과서를 공급 및 채택할 수 있어야 하기 때문(2)</li> <li>- 14조 3항 도서는 개발 학교 또는 기관이 전문 감수 기관에 감수 의뢰를 하고 감수 결과를 반영하도록 하여 질 관리를 하고 교육청은 인정 여부만 심의회에서 결정하는 것이 좋겠다고 여겨짐(3)</li> <li>- 교과 특성을 훼손하지 않으면서 질 관리가 될 수 있는 차원의 심사과정 필요(5)</li> <li>- 인정도서 개선 취지에 맞게 기준과 절차를 간소화하는데 역행하는 방안임. 현행 단서조항으로도 충분함(1)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제14조제3항은 민간에서 이미 발행되어 있는 도서 등을 위한 조항으로서 인정도서 심사과정 보다는 학교 단위의 '채택' 과정이 필요함(2)</li> <li>- 심사를 위한 심사가 되지 않도록 할 필요가 있음(3)</li> </ul>
(5) 심사(심의)위원 구성 및 운영 방식에 대해서는 시도 인정도서심의회규칙에 따르도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도교육청간 활발한 정보교환으로 타당성, 엄밀성 보장 필요(5)</li> <li>- 적어도 집필자보다는 전문성이나 경험이 높은 사람이 심사위원에 포함되어야 한다고 본다. 따라서 현재의 규칙을 보완하는 쪽으로 가야 한다고 본다(3)</li> <li>- 심사(심의)위원 구성을 시도 인정도서심의회규칙에 따라 구성하면 하나의 시도 위주로 구성되어 전문가의 수준이 낮아질 우려가 있음(2)</li> <li>- 심사위원 구성에 대한 노하우를 가지고 있는 전문단체에 맡겨야 할 듯, 예를 들어 평가원, 관련 학회 등등(2)</li> <li>- 교육부 직속 전담기관이 관리 및 심사 주체가 되어야 함</li> <li>- (일관성 있고 체계적인 관리가 필요 - 개발, 심사, 질 관리 등)(1)</li> <li>- 시도마다 인정도서심의회 규칙이 제각각이라면 혼란스러울 수 있음(2)</li> </ul>

#### 4. 인정제도의 질 관리에 대한 개선안

4-1. 현(現) 시·도교육청 자체 개발도서 질 관리 개선안	비고(의견)
(1) 교과서 개발 전문가 양성 프로그램을 개설하여 집필진, 심사진들이 반드시 연수과정을 이수 후 교과서개발 및 심사에 참여할 수 있도록 자격 요건을 강화한다. (한국교과서연구재단의 교사 연수 프로그램과 연계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 반드시 연수를 받아야 교과서 개발, 심사에 참여하게 하는 것은 지나친 규제일 수 있음(3)</li> <li>- 취지는 좋으므로 연수 이수를 권장할 수는 있으나, 동 연수를 이수하지 않은 사람에 대해서도 교과서 개발 및 심사에 참여하도록 기회를 제공할 필요는 있음(3)</li> <li>- 다양한 이유로 집필진이 교체되거나 중도에 더 충원되는 경우 등의 변수가 있어 이에 대한 보완책이 있어야 할 것으로 사료됨(3)</li> <li>- 교과서 심사에 참여할 수 있도록 자격 요건을 강화하는 것에는 찬성하나 교과서 개발에 참여할 수 있는 자격 요건을 강화하는 것에는 반대함. 좋지 않은 교과서는 심사과정에서 걸러질 수 있기 때문임(2)</li> </ul>

<p>(2) '교과용도서'에 관한 '규정'을 개정하여 개발도서의 인정절차를 심사도서와 구분하여 수정·보완을 강화하도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발도서의 인정절차를 심사도서와 유사하게 진행하는 것도 중요하지만 궁극적으로 학생들에게 창의적이고 질 높은 교과서가 보급되는 것에 초점이 맞추어져야함(3)</li> <li>- 질문의 내용을 이해하지 못함. 현 '교과용도서'에 관한 '규정'은 무엇인지?, 심사도서의 인정절차는 어떤지? 인정도서와 심사도서의 차이는 무엇인지? 개발도서의 질 관리를 위해 인정절차를 강화하는 것에는 찬성함(3)</li> <li>- 개발 도서와 심사 도서를 구분하여 접근하려는 생각에 반대함(1)</li> </ul>
<p>(3) 감수과정을 의무적으로 거치도록 하며 감수기간을 충분히 확보하여 강화하도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서의 질 확보를 위해 필요함(3)</li> <li>- 감수를 꼭 거쳐야 하기보다는 수정보완 체계를 적극 활용하면 됨(3)</li> <li>- 인정도서의 감수는 필요하나, 모든 도서에서 감수과정을 의무화하는 것은 불필요할 수도 있음(3)</li> <li>- 감수기간의 부족은 심사위원들의 공통적인 지적이다. 심사대상 도서의 쪽수를 기준으로 (권별이 아니라) 심사기간을 정하는 것도 한 방법이 될 것이다(5)</li> </ul>
<p>(4) 개발지원금, 개발기간 등을 충분히 확보할 수 있도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 예산으로 심사위원들의 심사비도 실비로 지급하지 못하는 예산이기에 현실화가 필요함(5)</li> <li>- 자금과 기간이 중요하기는 하지만 전부는 아니라는 측면에서(4)</li> </ul>
<p>(5) 교과목별 시·도교육청 분담 개발 방법을 개선하도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개선이 시·도분담이 아닌 예전처럼 출판사 신청하는 교육청별로 인정제도를 운영한다면 특정지역의 업무 과부하와 지역편향성(내용포함)이 생길 수 있음(2)</li> <li>- 개발도서 개발방법을 전담기관에서 개발 관리하는 것으로 개선하는 것은 타당함(5)</li> <li>- 현재 시·도교육청 개발과목은 출판사가 개발하지 않는 과목인 경우가 많음. 결국 수요가 없는 과목을 개발하다보니 문제가 생김. 시·도에서 맡아서 하는 것도 좋으나 앞으로 전문 개발팀을 구성할 필요가 있음(5)</li> <li>- 현 시·도교육청 자체 개발 제도에 대해 찬성하지 않음(1)</li> <li>- 분담 개발 방법을 폐지하고 교육부 직속기관이 주체가 되어야 함(5)</li> </ul>

4-2. 현(現) 시·도교육청 심사 인정도서의 질 관리 개선안	비고(의견)
(1) 인정심사를 전문기관에 일괄 위탁한다. (예: 한국교육과정평가원, 한국교과서연구재단, 한국직업능력개발원 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정도서의 취지에 맞지 않으며, 검정도서와의 차별성이 없음(2)</li> <li>- 그동안 인정 업무를 해온 교육청은 전문기관이 아니라는 전제에는 동의하기가 어려움(2)</li> </ul>
(2) 시·도교육청이 교과서 전담팀(부서)을 신설하여 운영한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전담 위탁 기관에 위탁(1)</li> <li>- 교과서 전담팀(부서) 신설은 필요하나, 실현가능성이 떨어짐(3)</li> <li>- 앞서의 같은 문제임. 4-2를 위해 (1), (2) 중에서 선택하도록 했어야 함. (1)이 안되는 경우, (2)가 가장 타당한 개선안임(5)</li> <li>- 현재 시·도교육청에는 교과서 개발 전문 인력이 없음. 전문 인력을 새로 충원하는 것보다는 전문기관에 위탁하는 것이 바람직함(1)</li> <li>- 전문기관에 위탁하는 것이 바람직함(1)</li> </ul>
(3) 심사(심의)위원, 감수위원 자격 요건을 강화하고 관련 연수를 의무적으로 이수하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 상황에서 심사위원의 자격을 너무 강화하면 심의회 구성이 어려운 현실이다(3)</li> <li>- 자격 요건 강화는 좋으나 관련 연수 등이 형식적으로 되지 않도록 해야 함(3)</li> </ul>
(4) 예비 심사제를 도입한다. (어느 한 단원만의 내용을 정밀 분석하고, 일정 수준 이상의 오류가 있는 것은 본심 제출을 불허토록 한다. 단, 심사할 해당 단원은 제출일 직전에 통보한다.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사에서 충분한 시간을 가지고 심사해도 가능함(1)</li> <li>- 교과서 전체의 구성과 맥락, 흐름을 읽어내는 것이 더 중요한 문제일 수 있음(2)</li> <li>- 교과서는 부분으로 전체를 대신할 수 있는 성질이 아니므로 부분만 판단하여 예비합격 조치함은 질 높고 창의성 있는 교과서 개발 보급 취지에 맞지 않음(1)</li> <li>- 다 제대로 본다. 단원 내용이나 필자가 다를 수 있으므로(1)</li> <li>- 개발 업무 및 심사 업무의 절차를 복잡하게 할 뿐 실효성이 거의 없는 제도라고 생각함(1)</li> <li>- 교과서 제작의 비용 절감과 예측할 수 있는 자원의 낭비를 줄일 수 있는 방안이다(4)</li> </ul>
(5) 교과서 심의제의 한계를 보완하고, 내용 오류와 편향성 등의 문제를 해결하기 위하여 공개 심의를 할 수 있도록	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과서는 심의본 뿐만 아니라 완성본도 온라인에 제공하여야 한다. 무상 보급하기 때문에 구매가 아닌 다른 방법으로 저작권을 침해할 요인이 미약함(4)</li> <li>- 공개심의회는 불필요한 행정력 낭비를 초래함. 감수를</li> </ul>

<p>록 한다. (심의본을 온라인으로 제공하여 비평을 공개적으로 받아 심의에 참조)</p>	<p>통하여 충분한 검토가 가능함(1)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공개심의의 경우 심사위원의 소신에 따른 심사가 어려울 수 있음(2)</li> <li>- 어느 정도까지 의견을 수렴할 것인지에 대한 대안이 필요하다. 오히려 편향적인 시각의 비판으로 어려운 상황이 도출될 수 있음(2)</li> <li>- 전문가에게만 공개 심의할 것인지, 아니면 얼마나 많은 사람들의 공개 심의를 받을 것인지에 따라 비효율성이 커질 가능성이 크다고 봄(2)</li> </ul>
<p>(6) 감수를 의무적으로 실시하고 강화하도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서의 질 확보 차원에서 필요함(5)</li> <li>- 감수보다는 적극적 수정보완 체계 마련(2)</li> </ul> <p>필요성 인정함. 모든 도서에 의무사항으로 강제하는 것은 검토 필요(4)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 감수의 질이 전제되어야 함(3)</li> </ul>
<p>(7) 기초조사, 본심사, 감수 기간을 충분히 확보하여 수정·보완이 철저히 이루어지도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초조사, 본심사, 감수는 현행 인정심사 절차로서, 향후 인정심사 절차에 대한 개선이 필요할 수 있음(4)</li> <li>- ‘충분히’의 해석 범위가 넓음. 충분한 기간의 기준이 애매하게 느껴짐(3)</li> </ul>

## 5. 전반적인 교과용도서 제도의 개선 방안

	비고(의견)
<p>(1) 교과용도서의 구분을 다음과 같이 개편한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국정제: 교육부와 시·도교육청이 편찬(현 인정제인 특목고 및 특성화고 인정도서 포함)</li> <li>○ 검정제: 심사와 합격 판정을 하는 모든 도서(현 중학교 및 일반계 고등학교 인정도서 포함)</li> <li>○ 인정제: 신고제인 현 학교 창설 과목만 해당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인정제의 장점과 취지를 살려서 인정을 확대하는 것이 바람직 함(2)</li> <li>- 교과 특성을 고려해야. 특히 이념을 다루는 교과들(4)</li> <li>- 보다 창의적이고 수요자 중심의 교과서를 개발하고자하는 현 인정제도의 취지가 사라지므로 별로 타당하지 않다고 생각됨(2)</li> </ul>
<p>(2) 검정도서와 인정도서의 차이점과 그 기준 및 절차를 명</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 그러나 인정도서를 너무 간소화 하는 데는 반대함(4)</li> </ul>

확히 하도록 한다.	- 학생의 입장에서 보면 검정도서와 인정도서의 차이가 없음. 따라서 인정도서의 질을 높여 양질의 교과서를 제공하는 것이 중요함(2)
(3) '교과용도서에 관한 규정'에 국·검·인정 구분고시의 원칙과 절차를 명시한다.	- 학생의 입장에서는 국검·인정 제도가 중요하지 않음. 양질의 교과서 제공하는 것이 중요(3) - 면밀한 검토 및 신중한 접근 필요함(3)
(4) 초·중등학교 국·검·인정 구분고시는 수요조사 및 교과목의 특성 등을 반영하여 고시한다.	- 수요의 많고 적음은 아니다. 교과목 특성(교육적 역할) 문제다(5)
(5) 교과서 선정을 개별학교 단위에서 지역 단위로 바꾼다.	- 선정에 따른 인력 및 업무 과중 해소를 위해(5) - 물리적으로 일정공간을 공유하고 동질의 문화를 공유하는 학생들이 동일한 교과서로 배우는 것은 지역사회 융화 및 발전을 위해서도 매우 유용하다고 판단됨. 또한, 개별학교에서 선정시 불필요한 인적·물적 자원의 비효율성과 선정에 필요한 전문가가 많지 않기에 선정이 편향적일 수 있다(5) - 단위 학교의 학생 수준 및 특성과 교육과정 운영 등을 고려하여 학교에서 선정하는 것이 적절함(1) - 각 학교별로 특색이 있고 필요가 다른데 국정교과서처럼 일괄적으로 교과서가 공급되는 것이 아닌 이상 지역 단위로 선정하는 것으로 바꾼다는 것은 이해하기 어려운 발상임(1)
(6) 교과서 개발 및 심사 참여자들에게 인센티브를 부여한다.	- 현재 개발비 정도에 그치고 있으나 앞으로 더 수준 높은 심사위원과 동기부여를 위해 필요하다고 생각됨(5) - 특히 국정의 경우에 한해(4) - 교과서 개발 참여자가 공개 모집으로 되는 것이 아니라 대표 저자를 중심으로 구성되는 현 시점에서 교과서 개발 참여 자체가 내적 보상 및 인센티브가 되고 있는 바, 개발 및 심사자들에게 인센티브를 부여하는 것은 참여자들에게는 좋으나 참여하고 싶어도 참여할 기회가 제한된 사람들에게는 이중적인 기회상실이 될 수 있음(2)
(7) 교과서 개발은 학년별로 순차적으로 하되, 그 기간(저작·심의·생산)은 각각 최소 3년 이상으로 하도록 정책을 안정화시킨다.	- 교과서 개발 기간이 너무 현실적이지 못함. 시대적 흐름 등을 반영하기 위해 교과별 특성을 고려하여 1년에서 3년 정도로 하는 것이 적절하다고 봄(2) - 학교급간의 연계성 확보를 위한 노력이 경주되어야 한다. 현행처럼 연차적 개발을 한다면, 초등-중학,



	<p>중학-고등 간의 내용, 수준상의 연계성을 확보하기가 어렵다(3)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존의 개발 기간이 촉박하다는 문제점은 있었으나 최소 3년 이상이 적절한지는 의문이 듭(3)</li> </ul>
(8) 국가 교육과정에 제시된 과목이면 무조건 모두 교과서를 공급하기보다는 전문교과와 같은 경우는 과목의 특성과 선택 상황 등에 따라 시중의 자료를 사용하거나 학교가 자체 개발할 수 있도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특목고의 경우 기존의 교과서가 맞지 않는 경우도 있으나 억지로 구매해야 하는 경우도 생김. 학교 개발 본을 사용할 수 있도록 허용해 줄 필요가 있음(5)</li> <li>- 예산 문제로 학교에서 자체 개발하는 것은 한계가 있으며, 시중 자료를 교육과정을 이수하기 위해서는 3~4권의 책이 필요하여 학부모의 부담을 가중시키며, 상황에 따라서는 교과서 없이 학생들이 교육과정을 이수하게 됨(2)</li> <li>- 전문교과 가운데 시중의 자료 사용이나 학교 자체 개발이 필요하다고 판단되는 교과를 정하는 기준을 마련하기가 쉽지 않을 것으로 사료됨(2)</li> <li>- 다양성 측면에서는 좋으나 시중의 자료나 자체 개발 자료가 검증되지 않은 내용일 가능성도 있음(3)</li> </ul>
(9) 교육과정 개정과 상관없이, 교과용도서 사용주기를 5년 이상으로 하여 안정성을 확보하고, 차기 개발의 시기를 예측할 수 있도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과용도서는 시대적 상황을 반영하고 급변하는 사회적 상황 및 정보를 제공하여야 하므로 5년은 교과서로서의 역할이 시대적 상황에 뒤질 수 있음(3)</li> <li>- 교육과정이 개정되면 교과서가 새로 개편되는데 교육과정 개편에 영향을 적게 받는 교과는 수정 보완 측면으로 방향 전환을 건의함(4)</li> <li>- 교과서 내용이 교육과정 개정과 상관없이 진행될 수 있을까? 교육과정 개정을 안정적으로 하여 차기 개발 시기를 예측하게 하는 것이 바람직함(1)</li> </ul>
(10) 교육과정 수시 개정에 따른 교과용도서의 전면 개편보다는 수정·보완 중심으로 가능하도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수시 수정 보완하는 방향 권장(5)</li> <li>- 교육과정 대강화에 따라 교육과정 상 크게 달라지지 않는 경우에는 무조건 교과서를 개편하기 보다는 수정보완도 가능하다고 생각함(5)</li> <li>- 역사 또는 과학 등 기본 내용이 변하지 않는 과목의 경우는 가능할 것 같으나 영어 및 기타 새로운 내용에 맞추어 소재를 새롭게 구성해야할 필요가 있는 과목의 경우에는 수정 보완 중심의 개편이 실효성이 없다고 판단됨(2)</li> <li>- 수시 개정에 따른 수정·보완이라고는 하지만 실상은 전면 개편 방식으로 이루어지고 있다. 따라서 전면 개편의 주기를 정례화하는 것이 타당함(2)</li> <li>- 지나친 수시 개정 자체가 바람직하지 않음(4)</li> </ul>

<p>(11) 인정도서의 취지에 맞게 창의적 체험활동 및 범교과주제 관련 교과서를 인정할 수 있도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창체와 범교과 주제가 다양하여 인정도서의 범위가 클 것으로 예상됨(1)</li> <li>- 인정도서 업무의 엄청난 폭주, 행정 낭비 요소가 심함. 교과용 도서가 아닌 경우에는 인증제 등 다른 방안을 모색하는 것이 바람직 함(2)</li> <li>- 교과서가 아닌 다양한 형태의 지도 자료로 개발하여 보급하는 방향을 건의함(1)</li> <li>- 창의적 체험활동을 용어의 의미에 맞게 운영하는 것(교과서의 틀 안에 가두지 않고 운영하는 것)이 타당한 것으로 판단되며, 특히 초등학교의 경우 각종 교과서의 난립이 예상된다(2)</li> <li>- 창체 및 범교과주제에 반드시 교과서가 필요한 것은 아님. 창체활동의 다양성 보장을 위해 교과서 범주에 포함시키지 않는 것이 좋을 듯함(2)</li> </ul>
<p>(12) 인정도서 중 개발도서는 '교과용도서에 관한 규정'의 14조3항 도서만으로 제한한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특성화고 교과서의 경우 사용학교와 학생수가 적어 개발하려는 의지가 부족하고 질적으로 부족한 교과서가 될 가능성이 있으므로(3)</li> </ul>
<p>(13) 초·중학교 교과서 무상공급으로 인한 예산 낭비 및 교과서 선정의 공정성을 위하여 교과용도서 무상공급 예산을 학교기본운영비로 편성하도록 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가격과 관련한 예산 문제로 교과서 선정이 영향을 받는 것은 바람직하지 않음. 교과서 가격은 개발, 심사 및 제도, 절차 개선을 통해 안정화하는 것이 바람직 할 듯(2)</li> <li>- 교과용 도서를 학교기본 운영비로 편성하면 선정의 공정성을 기할 수 있다(4)</li> <li>- 교과용도서 공급 예산 운영을 학교에 맡기기 위함이면 타당하지만, 한편으로 학교의 수요를 조사하고 예산을 지급하는 일련의 절차와 시간이 요구되면서 학교 업무가 가중될 수 있음. 또 학교 기본 운영비에 교과용도서 공급 예산이 포함되었을 때 예산 항목을 분명하게 구분해야 예산 전용이 이루어지지 않을 것임(2)</li> <li>- 교과용도서 무상공급 예산을 학교기본운영비로 편성하면 교과서 선정의 공정성이 확보될 것이라는 논리를 이해하기 어려움(2)</li> <li>- 현재의 예산 편성과 학교기본운영비 편성의 차이점을 모름. 학교기본운영비로 편성하였을 때 어떻게 예산 낭비를 막을 수 있을지 모르겠음(3)</li> <li>- 복지예산이 증가하는 가운데 학교기본운영비로 학교로 교부하는 방식은 추후 다른 사업예산에 부담을 가져 옴(1)</li> </ul>

<p>(14) 검·인정 교과서 심의에 사용되는 비용 중 관리자의 인건비와 위원 수당은 국가가 부담하여 발행사의 부담을 경감한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산 부족으로 인한 질 저하의 문제 해결이 가능할 것이어서(5)</li> <li>- 검·인정 교과서가 개발되면 전국 단위로 사용되므로 개발에 필요한 인건비와 위원 수당은 국가가 부담하여 발행사의 부담을 줄이고, 교과서의 가격을 저렴하게 공급할 수 있도록 할 필요가 있음(5)</li> <li>- 심의에 따른 부담도 발행사가 지고, 발행사의 교과서 가격도 현실화해줄 때 좋은 교과서가 발행될 것으로 여겨짐(2)</li> <li>- 검·인정 심의 비용을 국가에서 일부 부담할 필요성 인정함. 다만, 어떤 항목을 국가에서 부담하고, 어떤 항목은 발행사가 부담할지는 면밀한 연구가 필요함.(오히려 인건비, 위원 수당은 발행사가 부담하고, 숙박비 등 심사 인프라 제공에 필요한 경비를 국가에서 부담하는 편이 나을 듯함)(3)</li> <li>- 수정 보완 검토 승인에 소요되는 예산도 발행사가 부담해야 한다고 사료됨(교육청 예산 확보의 어려움)(1)</li> </ul>
---	--

전문가 협의회 자료

## 인정도서 관리 시스템 개선 방안

일시	2013. 12. 12. 15:00 - 17:00
장소	한국교과서연구재단 회의실
주제	인정도서 관리 시스템 개선 방안
발표	김정호 · 이준식 · 김중숙 · 김만곤
토론	김재준(경기고등학교 수석교사) 박소영(한국교육과정평가원 선임연구위원) 박종은(불광중학교 교감) 이승표(교육부 장학관) 이해련(전라남도교육청 주무관) 조성준((주)금성출판사 이사) 최호열(교육부 변호사)
사회	이림

## 차 례

### I . 인정도서 현안

### Ⅱ. 인정도서 시스템 개선 방안

1. 인정도서 관리 체제
2. 시·도의 교과서 전문가 활용 체제
3. 인정도서의 질 관리 체제

# I. 인정도서 현안

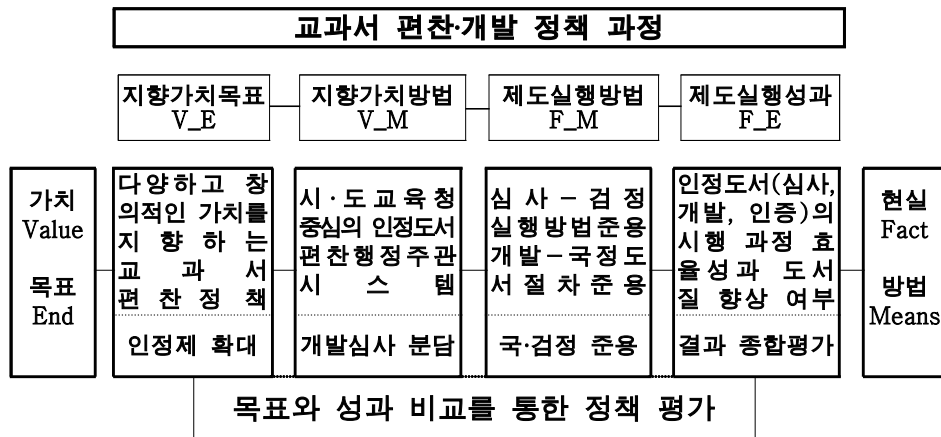
## 1 교과서

【비전】 ‘다양하고 창의적인 교과서’를 활용하는 행복교육

- 시장 진입 장벽 완화 ⇨ 편찬·개발의 창의성 유인 시스템
- 정밀한 내용 심의 ⇨ 교과서의 질 관리 시스템
- 편찬·개발 관리 주체 다변화 ⇨ 인력 활용의 광역화 시스템

【논점】 ‘비전을 위한 최적 조건’은 무엇인가?

관점 : 이상(가치) - 현실 4분위 정합성 분석 모형



교과서 편찬 정책은 ‘V-E = V-M = F-M = F-E’인가?<sup>41)</sup>

1. ‘V - E’는 현실적으로 시행 가능한 비전인가?
2. ‘V - M’은 ‘V - E’를 이루기 위한 최적의 방법인가?
3. ‘F - M’이 ‘V - M’과 정합성을 유지하는가?
4. ‘F - E’는 ‘F - M’을 통해 기대 가치를 이루었는가?

41) 현행 체제의 인정교과서는 2013년도, 2014년도에 적용되기 때문에, 아직 그 질적 수준에 대한 수요자 평가는 할 수 없다. 현재 가능한 것은 인정도서 개발이나 심사를 하는 과정에서 나타난 과정상의 문제 여부를 논의하는 정도이다.

## 2

## 현실태

시·도교육청의 인정도서 시스템 문제	
업무시스템 미비	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 교과서의 전문성, 창의성 및 고도의 집중성이 필요함</li> <li>◇ 교과서 전담 조직이 없어서 다종의 업무 분담 중 한 가지로 처리하고 있음(담당자의 1인 다역)</li> <li>◇ 교육부-교육청의 행정 관리 일체화 시스템 보완 필요</li> </ul>
인정심사관리 시스템 미완	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 검정을 인정으로 전환한 배경과 취지에 맞는 인정제의 독자적인 시스템이 필요함</li> <li>◇ 심의 관리의 모든 절차 과정을 검정과 동일하게 규정하여 인정제만의 독자성을 살리지 못함</li> </ul>
전문가 참여 시스템 미비	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 교과서 개발과 심사에는 교과교육과 교과서 전문가가 참여하여야 함</li> <li>◇ 지역 단위에는 경험을 통해 전문성을 쌓은 인력이 부족하고, 양성 시스템도 없음</li> </ul>
도서 질 관리 시스템 미완	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 심사와 승인 과정에서 오류와 편향성 등의 문제점을 해소하는 데 한계가 있음</li> <li>◇ 발행사의 창의성을 유인하는 시장 메카니즘 부족</li> </ul>

## 3

## 논의점

- (1) 시·도교육청의 인정도서 관리시스템을 어떻게 할 것인가?
- (2) 전국의 교과서 전문가를 어떻게 활용할 것인가?
- (3) 검정과 다른 인정제의 특성을 살릴 방안이 있는가?
- (4) 토론 : 교과서 편찬·개발 고시의 '구분 체계'는 타당한가?

## Ⅱ. 인정도서 시스템 개선 방안

### 1 관리 체제

#### □ 【교육청 자체】 ‘인정도서 전담 조직’을 구성한다.

- 안정적인 운영 시스템 구축 ⇨ 관리와 소통 강화
- 전문가 중심의 인력 운용 ⇨ 지역의 활용 인력 양성 기회
- 지역별 독창적 시행 ⇨ 교육과정 운영의 자치제 강화

#### 조건

== 교육감의 의사결정을 위한 최소한의 환경

- 교과서 편찬·개발 정책의 안정화
  - 개발과 심사를 몇 년 주기로 하는지?
  - 편찬·개발 과정과 심의 방법 등 교육청의 재량권은 어느 정도인가?
- 교육청의 미션을 ‘국가 교육과정의 효과적인 운영’으로 설정하는가?

#### □ 【전담기관 운영】 ‘외부기관 위탁’을 시행한다.

- 전국 교육청의 인정제 통합 관리 ⇨ 행정의 효율성 강화
- 전문가 중심의 연구 관리 ⇨ 결과의 효과성 강화
- 상시 도서 질 관리 체제 ⇨ 교과서에 대한 사회적 논란 해소

#### 조건

== 교육감의 의사결정을 위한 최소한의 환경

- 현 법규상 위탁이 가능한가?
- 현 법규를 어떻게 개정해야 하는가?
  - 예산 운용이 교육감 재량으로 가능한지 여부
- 실제 인정도서 관리를 전담한 기관이 있는가?



## 2 전문가 체제

### □ 【교육청 자체】 '교과서 전문가'를 양성한다.

- 교육청 내에서 전문가 양성 시스템 운영
  - 자체연수를 하여 필요 인력을 양성
  - 교과서 관련 국가 단위 과제 참여자 확대
  - 교육과정·교과서 전문가 연구력 인정 시스템 시행
- 전문 인력 양성을 외부 기관에 위탁하는 시스템 운영
  - 외부 전문 기관과 업무 계약을 맺고 정기적인 위탁
  - 외부 전문 기관의 프로그램을 차입하여 자체 운용

### □ 【인력운용 전국화】 '지역 한계'를 벗어난다.

- 편찬·개발과 심의 참여자를 전국 단위에서 선발
- 행정상 불편보다는 운영의 효과성이 더 높을 것 기대
- 시·도교육청간 업무 협조 강화

### 조건

== 교육감의 의사결정을 위한 최소한의 환경

- 지역 간 정보 공유 시스템이 가능한가?
  - 부문별 전문가 정보 공개
  - 타시·도의 개발, 심의 참여 요청 시 개방적인 허용 환경
- 타 시·도의 참여 요청 시 허용하는 개방적인 환경인가?

### 3

## 질 관리 체제

### □ 【오류 방지】

- 인정도서 개발 과정에서 오류 방지 방법은?
- 인정도서 심의 과정에서 오류 방지 방법은?

### □ 【다양성 확보】

- 인정도서 개발 과정에서 저자의 독창성을 촉진하는 방법은?
- 인정도서 심의 과정에서 다양성을 인정해 주는 방법은?
- 검정과 차별화하기 위하여 인정심사는 어떻게 할까?

### □ 발행시장의 육성 방안

- 발행시장의 활성화 유도
  - 경제적 이윤동기 강화
  - 교과서 편찬·개발의 신산업화 지원
- 정부 규제의 합리적 적정화

## [부록 8] 전문가 협의회 참석자 의견

### 김재준 의견

#### (1) 시·도교육청의 인정도서 관리 시스템을 어떻게 할 것인가?

시·도교육청 내에서의 제한된 인력만으로 감당하기에 어려울 정도로 고도의 전문성을 기초로 하는 정밀한 심사 과정이 요구되므로 전국 단위의 전문 인력풀이 가동되는 시스템을 활용할 수 있는 방안이 필요하다.

#### (2) 전국의 교과서 전문가를 어떻게 활용할 것인가?

과거 공정거래 위원회에서는 각 분야별로 다양한 업종의 시민들을 전자 평가 위원으로 선발하여 상시 연락 체계로 활동 기간 중의 집중적인 재택근무 형태로 의견 수렴 과정을 거쳤던 일이 있으며, 이와 유사한 1단계 시스템에 직접 이를 지휘하여 수렴할 2단계 지역별 핵심요원 조직이 있으면 이를 통해 필요한 경우 관련 학회 의견까지도 정리하여 반영할 수 있을 것이다.

#### (3) 검정과 다른 인정제의 특성을 살릴 방안이 있는가?

인정도서의 다양성을 확보할 수 있으려면 교육과정 상에 개략적인 목표와 성격만을 진술하고 구체적인 성취 기준을 문장 형태로 진술하기보다는 핵심역량(가치 판단 역량, 행동 역량 등?)들을 필수 요소들로 열거하여 제시하고 저자가 이들 요소들을 바탕으로 독창적인 방식의 성취 기준과 내용을 설정해 나가도록 하는 방식이 고려될만 하다.

#### (4) 토론 : 교과서 편찬·개발 고시의 '구분 체계'는 타당한가?

객관적 오류의 문제와 달리 이념적 논란과 관련된 경우 국정으로 만들면 문제가 해결될 것으로 보이기도 하나 오히려 획일적 사고에 갇힐 수 있다는 비판도 가능하다. 이에 공통 부분만 지필 고사를 치르고 다른 부분을 수행 평가로 기록해 나가는 등의 다소 복잡한 절차가 되더라도 서로 다른 대체 가능한 인정도서를 쌓으로 하여 인정하게 하고 학생이 선택해서 들을 수 있도록 하는 방안도 고려할만 하다.

## 박소영 의견

### 1. 'V - E'는 현실적으로 시행 가능한 비전인가?

교과서에서 다양하고 창의적인 가치를 지향하는 것인지? 교육과정에서 지향하는 인간상을 기르기 위한 다양한 교과서 편찬·개발을 지향하는 것이 아닌지

### 2. 'V - M'은 'V - E'를 이루기 위한 최적의 방법인가?

다양한 교과서 개발에 가장 최적은 자유 발행이므로 최적의 방법은 아니고 현재 시스템 상에서는 최적

### 3. 'F - M'이 'V - M'와 정합성을 유지하는가?

다양한 교과서 개발 심사를 검정 실행 방법에 준하는 것은 아님. 기본 취지에 적합하지 않음.

### 4. 'F - E'는 F - M을 통해 기대 가치를 이루었는가?

인정도서의 기본 취지에 맞는 심사 체제가 개발되어야 함.

### 5. 시·도교육청의 인정도서 관리시스템을 어떻게 할 것인가?

독립 기관에서 심의, 관리 필요함. 시·도교육청이 담당해야 한다면 전담 부서 설치가 이루어져야 함.

### 6. 전국의 교과서 전문가를 어떻게 활용할 것인가?

교과 전문가 인력풀을 구축해야 함.

### 7. 검정과 다른 인정제의 특성을 살릴 방안이 있는가?

심사 절차 간소화. 공통기준만 심사하여 자격 기준으로 느슨하게 심사함.  
출판사가 책임을 가지고 오류를 수정하도록 하는 사후 관리 체제를 강화함.

#### **8. 토론 : 교과서 편찬·개발 고시의 ‘구분 체계’는 타당한가?**

구분 기준이 없음. 교육과정의 공통기본교과와 선택교과를 고려하여야 함.

#### **9. 교과서 편찬·개발 정책의 안정화**

- 개발과 심사를 몇 년 주기로 하는지? 5년 정도
- 편찬·개발 과정과 심의 방법 등 교육청의 재량권은 어느 정도인가?  
: 전문기관 위탁, 아니면 편찬·개발 계획 수립, 심의 간소화, 사후 관리 체제 강화

#### **10. 교육청의 미션을 ‘국가 교육과정의 효과적인 운영’으로 설정하는가?**

국가 교육과정을 지역에 적합하게 운영이 맞는 게 아닌지

#### **11. 현 법규상 교육청에서 외부기관 위탁이 가능한가?**

위탁이 가능하도록 법규 개정, 검정 참조

#### **12. 현 법규를 어떻게 개정해야 하는가?**

- 예산 운용이 교육감 재량으로 가능한지 여부  
법규가 개정되면 가능할 듯

#### **13. 실제 인정도서 관리를 전담한 기관이 있는가?**

현재는 없음. 교과서 업무량을 가늠하여 교과서만 전담하는 기관이 있었으면 함. 일본  
참조

**14. 지역 간 정보 공유 시스템이 가능한가?**

- 부문별 전문가 정보 공개
- 타시·도의 개발심의 참여 요청시 개방적인 허용 환경  
서로 협조하여 인력풀을 구축하면 될 듯

**15. 타 시·도의 참여 요청시 허용하는 개방적인 환경인가?**

현재는 모든 교육청이 인정에 관여되어 있으므로 서로 협조하는 약속만 있으면 가능할 듯

**16. 인정도서 개발 과정에서 오류 방지 방법은?**

사후 관리 과정에서 오류에 따른 패널티 강화로 개발 시 집필자들이 책임의식을 갖고 노력하도록 함.

**17. 인정도서 심의 과정에서 오류 방지 방법은?**

현재처럼 검정에 준한다면, 심의 과정에서 내용 오류를 볼 수밖에 없는데, 인정 취지에는 맞지 않음.

**18. 인정도서 개발 과정에서 저자의 독창성을 촉진하는 방법은?**

교과용도서로서의 자격 여부를 공통기준으로만 심사한다면 다양한 교과서가 개발될 수 있음.

**19. 인정도서 심의 과정에서 다양성을 인정해 주는 방법은?**

공통기준 중심 심사

**20. 검정과 차별화하기 위하여 인정심사는 어떻게 할까?**

공통기준 중심 심사

## 박종은 의견

### 인정도서 시스템 개선방안에 대한 검토의견

- 현행 인정도서의 문제점 발생의 가장 큰 원인은 무분별한 인정도서의 확대에 있음.
  - 인정도서가 본연의 자율적이고 현장적합성 제고를 위한 목적을 달성하기 위해서는 지역의 여건과 실정에서 충분히 감당할 수 있는 범위로 한정함이 필요함
- 현행 인정도서에는 종전에 심의없는 인정도서(국가 수준에서 교육과정만 고시하고 교과서 개발의 경우 지역의 필요에 따라 할 수 있도록 한 과목으로 약 80종 내외)의 재지정이 필요함
  - 아울러 주요과목, 특히 수학능력시험 포함 과목과 시장 수요가 높은 과목에 대하여는 검정도서로의 전환이 필요함(검정도서로의 전환은 전문기관의 검정을 통하여 질 높은 교과서 개발이 가능하기 때문임)
  - 고등학교 전문과목의 경우 기초과목, 이론과목의 경우 국정도서 전환, 검정도서 전환, 전문기관을 활용한 개발 등을 고려하고, 실습, 실기 과목 등은 인정도서로 유지함이 타당함

#### 1. 관리체제와 관련하여

- 시·도교육청에 인정도서 전담 조직을 구성한다고 하나, 현실적으로 구성하기 어려움
- 시·도교육청별로 분담될 과목이나 분량에 대한 예측이 곤란함
- 외부 전문기관의 활용은 전문성 측면에서는 바람직하나 실제적으로 활용할 수 있는 기관이 한국교육과정평가원, 한국직업능력개발원, 한국과학창의재단 등 제한적임

#### 2. 전문가체제와 관련하여

- 시·도교육청 수준에서 양성할 수 있는 전문가는 교과서 개발이나 심사에 대한 행정적 업무처리 측면의 전문가 양성이 될 가능성이 큼(분담도서에 대한 사전 예측 곤란 등)
- 교과서 개발의 경우 과목별 분야별 연수가 필요하나 이에 대한 시행에 어려움 예상
- 전국적인 인력풀 구성, 운영에는 동의하며 한국교육과정평가원의 인력풀 구성과 연계

하여 운영하는 방안의 검토가 필요

### 3. 질관리 체제

- 개발과정에서의 오류 방지를 위해서는 현재 운영중인 감수제도의 확대에 대한 고려가 필요함
- 심사과정에서의 오류 방지를 위해서는 엄격한 심사운영으로 일정수준 이상의 오류에 대하여는 불합격 판정 적용 필요
- 점정심사와 차별성을 갖는 인정도서 심사를 위해서는 인정도서의 범위에 대한 고려 필요



## 이해련 의견

### ‘인정도서 관리 시스템 개선 방안’에 대한 의견서

#### ○ 국·검·인정도서 구분고시의 문제

- 현황 : 2007개정 교육과정에서 국정도서인 교과서가 2009개정 교육과정에서 인정도서로 구분되었으나, 민간 출판사에서 개발하지 않아 도교육감이 주관하여 인정도서를 개발하고 있음.
- 문제점 : 기존 국정도서 집필진이 인정도서 집필진으로 그대로 참여하여 새 교육과정을 적용한 새로운 교과서라 보기 어려움.  
국정도서에서 인정도서로 전환되어 교과서 가격 인상의 요인이었음.
- 방안 : 인정도서로 구분된 과목과 교과서를 분석하여 과목 성격에 따라 재분류해야 함.

#### ○ 검정과 다른 인정도서 제도의 운영

- 현황 : 현재 「교과용도서제에 관한 규정」에서 인정은 검정을 준용하게 되어 있어 실제 인정과 검정의 구분이 모호함.
- 방안 : 법령을 개정하여 검정과 다른 인정도서 제도가 운영될 수 있는 근거를 마련해야 함.

#### ○ 인정도서의 개선을 위한 방안

- 교육과정의 철저한 분석 선행 : 현재 2009개정 교육과정은 교육과정 해설서가 없는 상태에서 교과서가 심사·개발되었음. 교과서의 심사·개발 전에 교육과정을 먼저 분석하여 교과서의 방향이나 내용의 범위 등이 제시되어야 함.
- 인정수수료의 현실화 : 인정수수료를 처음 도입하면서 실제보다 현저하게 낮은 수수료 규칙으로 운영되고 있음(1책당 3백만원~7백만원). 또한, 인정도서 수정·보완은 매월 진행하게 되어 있으나 별도의 수수료 규칙이 없어 시·도교육감의 예산부담으로 작용됨. 수정·보완의 경우도 수수료를 징수할 수 있도록 규칙이 개정되어야 함.
- 인정도서심의회 수당의 일원화 : 시·도마다 예산지침이 달라 심의회 수당이 다름. 또한 검정도서의 수수료보다 낮아 심의회 위원의 민원사항이 되고 있음. 시·도마다 다른 인정도서심의회 수당을 일원화한 인정도서심의회 수당을 신설하여야 함.

## 조성준 의견

### 교과용도서 인정제도 개선에 대한 의견

#### 1. 교과용도서 인정제도의 문제점

##### (1) 지난 정부에서 시행한 국·검·인정 구분고시의 문제점

##### ① 지난 정부에서는 국정도서 및 검정도서를 대거 인정화하였음.

※ 2011년부터 국정도서 145종(특목고 및 전문계고)과 검정도서 39종(고교 과학, 음·미·체 등) 총 184종의 도서를 인정도서로 전환.

##### ② 사전에 충분한 준비 없이 인위적·강제적으로 정책을 추진함으로써, 가시적으로는 마치 선진국 교과서제도처럼 모양새는 갖췄으나, 내실을 기하지 못하고 부실하게 추진됨.

##### ③ 인정을 통하여 도달하고자 하는 목표(교과서 및 교육의 질 향상)에 이르는 방법과 절차가 무엇인지, 무엇을 지향하는지, 예측되는 결과와 기대 효과가 무엇인지 불명확한 가운데 추진하였음.

##### ④ 도대체 왜 인정제 중심 국가를 지향하는지, 인정제의 장·단점이 무엇인지, 우리나라 특성에 알맞은 인정제는 무엇인지, 어떤 절차와 방법으로 추진해야 하는지, 시·도교육청의 예산, 전문성은 어떻게 확충할 것인지 등에 대한 총체적이고 충분한 연구와 논의 없이 추진하였음.

##### ⑤ 외국의 사례를 충분히 연구 검토하지 않았으며, 원론적·형식적인 연구만 단편적으로 몇 차례 수행하는 정도로 교과서 제도의 축을 일거에 바꾸려고 하였음.

##### ⑥ 실무 주체인 전국의 각 시·도교육청에서는 원치 않은 일을 중앙 정부로부터 강제로 떠맡았는데, 이들에게는 인식·경험·전문성·전문 인력이 없는데다가 교육부의 인정 기준·지침 또한 불충분하여 큰 혼란을 겪었음.

##### ⑦ 검정과 인정의 구분고시의 기준, 심사 기준이 불분명하였으며, 마치 중앙에서 하면 검정, 지방에서 하면 인정의 인상을 주었음.

(2) 인정 대상 과목 선정의 문제점(교사용지도서 문제)

- ① 2009교육과정의 초등학교(검정)·중학교(인정)에는 교사용지도서를 강제(초등) 또는 허용(중학)하였으면서도 고등학교 교과서에 따른 지도서(인정)는 원천적으로 금하고 있음. 교육부에서 인정을 하지 못하도록 시·도교육청에 지시함. 결국 교사는 지도서 없이 교과서만 가지고 지도해야 하는 문제가 생겨남.
- ⑤ 이는 형평성에 맞지 않으며, 수업의 질을 떨어뜨릴 수 있음.
- ⑥ 고등학교 교사가 출판사에 항의하고, 요구해 오면 따라 출판사는 교과서 채택을 위해서 어쩔 수 없이 큰 비용을 투자하여 지도 자료를 제작, 무상 제공해야 하는 부담이 생겼음.

(3) 인정도서 개발의 문제점

가. 출판사

- ① 출판사에서는 인정도서라 하여도, 또 검정에 비해 탈락하는 경우가 거의 없음을 알면서도 마치 검정도서를 개발하듯 인적·물적 자원을 다하여 심사본을 개발, 제작하였음. 왜냐하면 경쟁 상품으로 인식하고 있기 때문임. 다시 말해 현장에서 최고로 인정받는 최상의 제품을 만들어 이윤을 극대화하려는 때문임.
- ② 그러나 개발 기간의 부족으로 엄청난 과부하 속에 책을 만들었으며, 특히 집중이수제에 따라 1년 이내에 개발할 분량은 엄청나게 늘어났고, 이를 수행할 저자·편집자의 과부족으로 전문성이 부족한 인적 자원까지 동원함.
- ③ 교과서 개발이 끝나자 넘쳐나는 편집 인력을 감당하지 못해 각 대형 출판사마다 큰 폭의 구조조정을 실시하거나, 또는 시·도하다가 사회적으로 물의를 일으키기도 함. 결국은 구조조정을 실시하게 됨으로써 실업자를 양산하는 결과를 초래함.
- ④ 그렇게 만들어진 교과서가 외형적으로는 화려할지 몰라도, 오류가 많을 수밖에 없으며, 종전 검정도서에 비해 질이 높아졌다고 하기 어려움.
- ⑤ 따라서 선진 외국처럼 충분한 개발 기간을 갖고 연차적으로 교과서를 개발할 수 있도록 해야 하며,
- ⑥ 정기 검·인정제를 실시하여, 출판사에서 예산 및 인력 투입 시기와 규모를 예측 가능하도록 해야 함.
- ⑦ 아울러 교과서 가격을 현실화함으로써 교과서 개발 이후에도 전문인력이 유지될 수

있도록 해야 함. ※2013년에는 교육부에서 교과서 가격 인상 정도를 잘못 예측하여 큰 혼란을 빚음.

#### 나. 시·도교육청

- ① 교과서 출판사는 많게는 수십 년에 걸쳐 경쟁 상품인 교과서를 개발하여 왔음. 따라서 높은 전문성을 가지고 있음. 또한 경쟁에서 이기기 위해 큰 규모의 교과서 개발비를 투자함.
- ② 여기에서 전문성이란 저자 선정, 편집자 및 디자이너 선정, 편찬·개발, 제작 등의 전문성을 의미함.
- ③ 그러나 시·도교육청에는 이러한 전문성이 없을 뿐만 아니라, 개발비(4~5천만 원의 교부금)도 적게 투여함. 따라서 교과서의 질이 떨어질 가능성이 큼. 또 저작권 시비 같은 문제도 많이 일어나는 것으로 알고 있음.
- ④ 질 관리도 출판사는 전담 직원이 수행하지만, 시·도교육청에는 전담 직원이 없음.
- ⑤ 질 관리에는 문제점 없는 양질 교과서의 지속적인 보급도 포함되지만, 교사의 요구에 따라 교과서 관련 교수·학습 자료를 제공하는 것도 포함됨. 그러나 교육청은 이러한 기능을 갖기 어려움.

#### (4) 관리 주체의 문제점

- ① 출판사는 학교급별·교과목별로 나뉜 수많은 관리 주체를 대상으로 업무를 수행해야 하기 때문에 대단히 번거롭고, 각 시·도의 사정에 의해 동일한 일정 하의 일관성 있는 일처리가 어려움.
- ② 또한, 시·도교육청은 경험이 부족하고, 담당자의 잦은 이동으로 전문성을 갖추기 어려움. 따라서 교과서 업무 추진에 시행착오가 많으며, 질 관리를 제때에 수행하기 어려워 관리 주체로서의 역할이 미흡할 수밖에 없음.

## 2. 개선 방안

### (1) 국감·인정 구분고시의 전면적 재검토

- ① 국·검·인정도서에 대하여 원점으로 환원하고 재검토한 후에 추진해야 함.

- ② 향후에는 특정 정부나 특정인의 과욕에 휘둘리지 않고, 미국이나 일본 등 선진 외국처럼 안정적·합리적으로 운용될 수 있도록 장기적 안목으로 시스템화 하는 방향으로 개선하였으면 함.
- ③ 교과서 제도 전문가·전문 연구 기관이 육성되고, 국·검·인정 구분에 대한 충분한 연구와 단·중·장기 계획을 치밀하게 세워 점진적으로 추진하여야 함.

## (2) 단일의 전문 기관에 의한 교과용도서 심사 및 질 관리

- ① 전술한 대로 교육청은 경험이 부족하고, 담당자의 잦은 이동으로 전문성을 갖추기 어려워 관리 주체로서의 역할이 미흡할 수 있음.
- ② 또한 출판사는 학교급별·교과목별로 나뉜 전국의 관리 주체(시·도교육청)를 대상으로 업무를 수행해야 하기 때문에 대단히 번거롭고, 각 시·도의 사정에 의해 동일한 일정 하의 일관성 있는 일처리가 어려움.
- ③ 따라서 관리 업무의 효율성 극대화를 위해 관리 주체를 일원화할 필요가 있음.
- ④ 가장 경험이 많은 한국교육과정평가원이 심사 및 질 관리 주체가 되는 것이 타당하다고 생각함.
- ⑤ 한국교육과정평가원은 교과서 검정 심사 및 편찬·개발 경험, 그리고 이와 관련한 다양한 연구 수행 경험, 유경험 전문 인력 상근 등 전문성이 매우 높으나, 여타 기관은 경험과 기간이 일천함. 따라서 한국교육과정평가원에서 검·인정 교과용도서 심사 및 질 관리 업무를 통합 수행하는 것이 훨씬 더 합리적이라고 할 수 있음.

## (3) 교과서 개편, 사용의 정주기화

- ① 교과서 사용 주기를 정기화하되, 컴퓨터, 정보 관련 교과처럼 기술 및 시대의 변화를 수시 반영해야 하는 교과 외에는 전면 개편을 자제하고, 단순한 수정·보완은 해마다, 좀더 큰 폭의 수정·보완은 정주기로 할 수 있도록 해야 함. 그렇게 할 때, 교과서 정책이 안정화되고, 예측 가능하여 교과서 관련 각 기관이 사전 준비할 수 있음으로써 교과서의 질도 높일 수 있게 됨. 아울러 교과서의 가격을 낮추는 효과도 있음(일본 제도 참조).
- ② ‘교과서 수시 개정’이라는 용어는 컴퓨터, 정보 관련 교과처럼 기술 및 시대의 변화를 수시 반영해야 하는 교과에 한정하여 사용하도록 해야 함. 정부가 아무 때(수시)

나 교육과정, 교과서를 개편하는 구실이 되어서는 안 됨.

#### (4) 교과용도서 오류 방지

##### 가. 교과용도서에 관한 규정의 개정 및 교과서 개발 기간의 확대

- ① 교과용도서에 관한 규정 제7조에 “검정도서의 최초 사용학년도 개시 1년 6월 이전에 공고”하도록 명시되어 있음.
- ② 2014학년도용 신간 검정교과서의 심사에서 전시 및 채택, 생산 및 공급까지의 기간은 약 14개월임.
- ③ 이렇게 볼 때, 교과서 개발 기간이 4개월 밖에 안 될 수 있으므로, 적어도 1년 이상의 교과서 준비, 집필 및 개발 기간을 갖게 하려면 규정을 “검정도서의 최초 사용학년도 개시 2년 6월 또는 3년 이전 공고”로 기간을 확대할 필요가 있음.

##### 나. 교과용도서 연차 개발

- ① 교과서 내용 및 표현·표기 오류가 많은 이유 중 하나는 집중이수제에 따라 짧은 기간에 많은 분량의 교과서를 한꺼번에 개발하였기 때문이기도 함. 따라서 차기 교과서는 연차 개발을 추진하여 집필자 및 출판사가 충분히 연구, 편찬·개발, 검토할 수 있도록 제도를 개선해야 함.

##### 다. 기초 조사 강화

- ① 심사본 및 교과서의 오류를 최소화하기 위해서는 교과용도서 개발 과정에서 편수자료집 제공 외에도 심사기관에서 띄어쓰기 등 ‘단순 오류 지적 컴퓨터프로그램’을 개발, 발행사에 제공하였으면 함.
- ② 기초 심사 인원 및 기간을 확대해야 하며, 필요 비용에 대해서는 검·인정수수료 이외에 정부 예산을 지원하여 해결해야 할 것임.

##### 라. 엄격한 교과용도서 심사

- ① 심사 기준을 강화하고 엄격히 심사하되, 내용 오류는 물론 띄어쓰기 등 단순 오류가 많은 교과서는 검정 심사에서 탈락시키는 방안도 고려되어야 함.

## **인정도서 관리 시스템 개선 방안**

### **1. 검정과 인정의 차이**

“검정도서”라 함은 교육부장관의 검정을 받은 교과용도서를 말하고(교과용도서에 관한 규정 제2조 제5호), “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말합니다(규정 제2조 제6호).

법령상 검정도서는 장관의 검열을 받아 교과용도서로 사용할 수 있다고 인정된 도서를 말하고 인정도서는 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 장관의 인정을 받는 도서를 말합니다. 따라서 인정도서는 검정도서를 사용하기 어려울 때 보충적인 방법에 해당하는 것입니다.

그러나 현재의 실무는 구분고시에 의하여 아예 검정과 인정을 나누고 검정은 장관이, 인정은 교육감(규정 제40조)이 하는 것으로 분류하고 있습니다. 검정과 인정의 연혁적 의미는 파악하기 어려우나 현재의 실무는 검정과 인정의 법적 차이를 전혀 알 수 없고 다만 권한의 주체만 다른 형식으로 규정되어 있을 뿐입니다.

### **2. 인정의 법적 성격 정립**

인정도서의 관리 시스템을 개선하기 위한 선행과제는 위에서 본 바와 같이 인정의 법적 성격을 분명히 하는 것입니다. 검정과 달리 인정은 어떠한 성격의 제도인지 확립되어야 합니다.

#### 가. 국가사무로 할 것인지 지방사무로 할 것인지

현재 인정을 교육감이 하고 있으나 이는 장관의 권한을 위임받은 것에 불과한 국가 사무입니다. 따라서 인정에 대한 세부지침을 장관이 정할 수 있는 것입니다. 이를 자치 사무로 이양하여 교육감의 사무로 한다면 초중등교육의 내용을 교육감이 법령에 위반 되지 않는 한 자유롭게 결정할 수 있게 되어 교육자치를 고양하는 효과를 가져올 수 있습니다. 또한 전문성이 부족하다면 자유롭게 위임하여 전문성을 고양시킬 수도 있을 것입니다. 현행 법령에 의하더라도 재위임은 가능하나(정부조직법 제6조 제1항) 인정에 관한 지침의 형식으로 장관의 폭넓은 개입이 가능하므로 검정과 별반 다를 바가 없다는 것입니다.

#### 나. 검열의 수준을 달리 할 것인지

검정은 교육과정에 비추어 아주 엄격한 내용의 통제를 요구합니다. 그렇다면 인정은 이에 비하여 낮은 수준의 통제를 요구하는 것도 하나의 방법입니다. 이 경우 교과서의 질을 보장할 수 있느냐의 문제가 있기는 하나 자유발행제에 비추어 통제수단이 전혀 없는 것은 아니므로 어떻게 제도를 만들어 가느냐의 묘미라고 생각합니다.