

교육부 정책연구과제
연구결과 보고서

**문 · 이과 통합형 교육과정
개발에 따른 교과용도서 구분
고시 방안 연구**

한국교원대학교
김 국 현

문 · 이과 통합형 교육과정 개발에 따른 교과용도서 구분 고시 방안 연구

연구책임자 김국현(한국교원대학교)

공동연구자 정광순(한국교원대학교)

최병택(공주교육대학교)

박보람(송호중학교)

연구보조원 이병기(현화고등학교)

연구협력관 조철수(교육부)

유상범(교육부)

2014. 9. 30.

- 이 연구는 2014년 2014년 교육부 정책연구과제로 수행된 것입니다.
- 이 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 교육부의 공식 의견이 아니라 본 연구진의 견해를 밝힙니다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구 목적 및 필요성	1
2. 연구 내용 및 범위	2
3. 연구 방법	3
4. 선행 연구 분석	4
5. 연구의 기대 효과 및 활용 방안	5
6. 연구 일정	6
II. 우리나라 교과서 정책 및 발행제도	7
1. 교과서 정책 논의의 방향	7
2. 우리 정부의 교과서 정책	11
3. 교과서 발행제도 및 실태	15
III. 교과용도서 구분과 관련한 쟁점	35
1. 교과서 발행제도에 대한 교사와 전문가 의견	36
2. 초등학교 교과용도서 구분과 관련한 쟁점	43
3. 한국사 교과서 발행체제와 관련한 쟁점	56
IV. 교과용도서 구분의 원칙과 기준	82
1. 교과용도서 구분 원칙	82
2. 교과용도서 구분 기준	87
V. 요약 및 정책 제언	92
1. 요약	92
2. 정책 제언	93
VI. 참고문헌	99
VII. 부록	100
1. 2015 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분(안)	100
2. 2012 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정 구분(안)	105

표 목 차

<표 II-1> 교과용도서에 관한 규정	16
<표 II-2> 국정·검정·인정도서 구분	18
<표 II-3> 시·도별 인정도서 심사 및 개발 교과(도서) 분담	22
<표 II-4> 국정·검정·인정도서 대상의 변화	23
<표 II-5> 교과서 발행제도로써 가능한 방안	26
<표 II-6> 2011년 교과용도서 검정 합격 현황	29
<표 II-7> 2012년 교과용도서 검정 합격 현황	30
<표 II-8> 2013년 교과용도서(2012년 검정도서) 재검정 합격 현황	30
<표 II-9> 2013년 교과용도서 검정 합격 현황	30
<표 II-10> 2014년 교과용도서(2013년 검정도서) 재검정 합격 현황	31
<표 II-11> 2014년 교과용도서 검정 합격 현황	31
<표 III-1> 영어 교과서 검정심의에 관한 기본 내용	42
<표 III-2> 문·이과 통합형 교육과정 개정 추진 일정	43
<표 III-3> 교과용도서 구분의 역사	45
<표 III-4> 2009 개정 교육과정에 따른 초등학교 교과용도서 구분 현황	48
<표 III-5> 국정에서 검·인정으로 전환할 수 있는 교과에 대한 설문 결과	50
<표 III-6> 지도서를 제공하지 않아도 되는 교과에 대한 설문 결과	52
<표 III-7> 교과별 분권 조정에 대한 설문 결과	54
<표 III-8> 교육과정기별 역사 교과서 구분 현황	63
<표 III-9> 과거의 국정도서 편찬 과정	68
<표 III-10> 독일·프랑스 공동 역사 교과서 발행 과정	73
<표 III-11> 현행 검정 운영 절차	79
<표 III-12> 개선된 검정 운영 절차	80
<표 IV-1> 선행 연구에 제시된 교과용도서 구분 기준 예(1)	87
<표 IV-2> 선행 연구에 제시된 교과용도서 구분 기준 예(2)	88
<표 IV-3> 교과용도서 구분 기준으로 추가할 기준들	91

그림 목 차

<그림 II-1> 정부의 교과서 정책 개요	15
<그림 II-2> 국정도서 개발 절차	19
<그림 II-3> 검정도서 개발 절차	20
<그림 II-4> 2010년 교과서 선진화 방안의 개요	25
<그림 IV-1> 교과용도서 구분 기준 도출 과정 및 교과서 질 관리 모형	83
<그림 V-1> 교과서 개발 및 심사의 단계별 소요 기간 예시	98

1. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

교과서는 교육과정을 교수·학습 과정에서 효과적으로 구현하는 매체이다. 교사들의 입장에서 교과서는 학생들에게 가르쳐야 하는 공통 필수 내용을 담은 것으로 학습 내용을 효과적으로 가르치는 방법을 생각하도록 하는 것이다. 학생들의 입장에서 교과서는 배워야 할 전형적인 지식, 기능, 가치, 태도가 담겨 있는 것이다. 전형적이라 함은 교과서가 교수·학습의 방향을 지시하는 표지판 기능을 한다는 뜻이다. 방향을 지시함으로써 목적지에 이르는 길을 안내할 뿐 따라가야만 하는 하나의 경로를 결정하는 것은 아니다. 따라서 교과서는 교육과정을 효과적으로 구현하는 교수·학습의 전형적인 내용과 방법을 제시한다는 점에서 중요한 의미가 있다.

교과서는 교사와 학생들이 교육과정을 교육 현장에서 활용할 수 있도록 구체화된 교수·학습 자료라고 할 수 있다. 교육과정은 국가공동체 구성원들의 교육에 대한 요구가 사회적 논의의 과정을 통해 걸러지고 응축된 결과물이다. 교육과정이 정당한 것으로 인식되고 실행되려면 민주적 의사결정 구조와 과정을 거쳐야 한다. 국가의 교육정책, 교육 수요자인 교사와 학생들 및 시민들의 교육에 대한 요구가 수렴 및 분석되어 교육과정의 목표, 내용, 방법으로 구체화되어야 한다. 국가와 사회의 신중한 논의 과정의 산물인 교육과정은 학교 현장에서 실행 가능하며 학부모인 동시에 교육 수요자인 시민들이 이해하기 쉽게 교과서로 변형되어야 한다. 또한 변형 과정에서는 교육과정과 교과서의 일치도가 높아야 한다. 그래야만 국가의 교육정책과 교육 수요자들의 요구가 효과적으로 반영될 수 있다.

물론 교육과정이나 교과서를 국가가 일방적으로 통제하거나 교과서를 국가주의를 강요하는 수단으로 활용되어서는 안 된다. 교과서를 통해 국가가 시민사회에 대한 헤게모니를 획득하거나 시민사회를 통제하는 것은 권위주의 정권이 지배한 교육과정기에 나타난 것으로 시민사회가 점진적으로 성숙해 가고 있는 현재에는 적합하지 않다. 그러나 국가의 공동선을 위한 교육정책 목표나 추진 의지가 목적과 수단 모두 합리적인 것이며 진심어린 것이라면 계급이나 계층의 파당적 이익 추구로부터 상대적으로 자율적인 특성을 확보하여야 한다. 이러한 점에서 교육 정책 당국, 교과서 저작자 및 출판사, 교과서 사용자 모두에게 교과서는 교육의 본질적 목적을 추구하면서도 사회 갈등을 해소하고 통합을 촉진하는 기능을 하는 것이어야 한다.

교과서 제도, 즉 교과서 저작이나 허가 주체, 저작된 서책의 사용을 허가하는 방법, 선정 및 채택 등에 관한 제도 중에서 발행 제도는 사회적 논쟁의 대상이었다. 교육과정의 학습 주제로 교육 내용이 결정되었다고 하더라도 학습 주제를 다양한 소재를 활용하여 구성하는 과정에서 저작자들의 주제에 대한 진단이 달라지며 당연히 상이한 처방이 제시되기 때문이다. 주제에 대한 진단이 달라지는 것은 저작자마다 주제에 대한 가치관, 해석의 관점 등이 다르기 때문이다. 특히 진단과 처방의 상이성은 논쟁이 이루어지는 쟁점인 경우에 보다 분명하게 드러난다.

이 보고서에서는 우리 정부의 교과서 정책을 밝히고 교과서 발행제도의 현황을 문제점 진단을 중심으로 정리한다. 그리고 2009 교육과정에 따른 교과목들의 교과서 발행 구분의 기준을 제시한다. 그간 교과서 구분의 명료한 기준이 무엇인가에 대한 논의와 근거가 명확하지 않았다는 지적이 있어왔으므로 교과서를 구분하는 기준을 논리적으로 타당한 근거를 들어 논의하고 타당하게 하는 작업을 한다. 교과서를 ‘구분’한다는 말에서 구분이라는 말은 일정한 기준에 따라서 전체를 몇 개의 구역으로 나누는 것, 따로따로 갈라놓는 것을 뜻한다. 이 연구에서는 교과서를 구분하는 일정한 기준이 무엇인가를 중심으로 논의하고 그것에 따른 교과용도서 구분 방안을 논리적 타당성, 교육적 요구 충족도 등에 기초하여 제안한다.

본 연구의 목적과 필요성은 다음 세 가지로 제시할 수 있다.

- 문·이과 통합형 교육과정 개발과 연계하여 교육과정의 취지에 부합하고 질 높은 교과서를 연구·개발하여 보급할 수 있는 체제를 구축하는 방향과 방안을 제안하는 것이다.
- 교과용도서 구분의 원칙, 근거, 논리를 정립하여 교육과정 및 그에 따른 교과서 관리에 대한 국가의 책무성을 제고하는 방안을 제안하는 것이다.
- 문·이과 통합형 교육과정 총론 개정과 병행하여 개정 교육과정의 정신, 방향, 목적, 특히 국가·사회적 요구를 반영한 교과용도서 구분 기준(안)을 마련하여 교육과정 총론 고시와 동시에 공표하는 데 필요한 교과용도서 고시 기초 자료를 제안하는 것이다.

2. 연구 내용 및 범위

- 국정, 검정, 인정도서 구분 현황과 2009 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시의 성과 및 문제점 분석

- 문·이과 통합형 교육과정 개발에 따른 교과용도서 구분 고시 관련 주요 쟁점
- 문·이과 통합형 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시에 관한 의견 수렴 및 분석
 - 교과별 교수 및 교사, 한국교육과정평가원 교과서검정 간사 등의 의견 수렴 및 설문 조사 결과 분석
- 문·이과 통합형 새 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시의 기본 원칙, 준거, 절차 정립
- 문·이과 통합형 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시(안)
 - 학교급별 국정, 검정, 인정 구분 고시(안)
 - 교과목별 국정, 검정, 인정 구분 고시(안)
- 국정, 검정, 인정도서 질 관리 개선 방안 및 정책 제언

3. 연구 방법

- 문헌 연구, 전문가 협의회, 설문조사, 토론회를 거쳐 사회 각계의 구분 고시(안)에 대한 의견을 수렴하여 사회적 통합 및 교육의 질 향상 방안 마련 초점

가. 문헌 연구

- 목적 : 국정, 검정, 인정 구분 현황, 2009 개정 교육과정에 따른 교과용 도서 구분안의 문제점 진단 및 구분 고시의 원칙, 준거, 절차 개선 방향 정립
- 대상 : 2009 개정 교육과정 및 교과교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시(안) 연구 등

나. 설문 조사 및 전문가 협의회

- 목적 : 교과별 검·인정 도서 질관리 실태 관련 의견 수렴 및 교과별 국·검·인정 도서 전환에 대한 요구 및 의견 조사를 분석하여 구분 고시의 원칙, 모형, 기준 개발에 반영
- 대상 : 구분 모형을 주제로 교수, 교사, 교육전문가 등 참여

다. 교육부 중간 보고회

- 목적 : 구분 고시(안)에 대한 중간 연구 결과 보고 및 연구 수행 진행 과정에서 도출된 내용에 대한 정책 요구 및 의견 수렴, 기 연구 내용에 반영 가능한 방안 검토 및 명료화

- 대상 : 교육부 연구 담당자, 연구진, 학교 현장교사, 교과교육 전문가 등

라. 토론회

- 목적 : 문·이과 통합형 새 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시(안)에 대한 사회 각계의 의견을 수렴하여 구분 고시(안)의 학문적, 사회적 정당성 확보
- 대상: 교과서 전문가, 교과별 교수 및 교사, 교과서 출판사 관계자 등

4. 선행 연구 분석

- 관련 주요 선행 연구로는 김진영 외(2010), ‘교과용도서 국·검·인정 구분 준거 및 절차에 관한 연구’(한국검정교과서)와 김재춘(2011), ‘2009 개정 교육과정에 및 교과 교육과정에 따른 교과용도서 구분(안) 연구’(한국교과서연구재단)가 있다.
- 선행 연구 중 ‘2009 개정 교육과정 및 교과교육과정에 따른 교과용도서 구분(안) 연구’의 목적, 내용, 방법, 한계점을 정리하여 기술하고 이를 기초로 본 연구의 차별성을 제시하고자 한다.
 - 연구 목적: 2009 개정 교과 교육과정에 충실하게 교과용도서를 구분할 수 있는 객관적이고 합리적인 준거 제시 및 동 준거에 적합한 교과용도서 구분 고시(안)을 개발하는 것이다.
 - 연구 내용: 2009 교육과정에 따른 교과용도서 구분의 일반 원칙과 학교급별 교과용도서의 구분 고시(안)을 개발하여 제시하고 있다. 주요 내용으로 교과서 선진화 방안 정책을 토대로 초·중등학교 보통교과의 검·인정도서 확대 방안, 교사용 지도서 규제 완화 방안, 학년군별 교과서 합책/분책 수 구분을 다루고 있다. 특히 교과용도서를 다양화 및 자율화하는 것을 기초로 인정도서 확대 방안을 중점적으로 다루고 있다.
 - 한계점: 교과용도서의 인정확대로 인해 나타난 몇 가지 문제점을 충분히 예상하여 다루지 못하고 있다. 즉 교육 내용의 정확한 기술, 교육 내용의 보편성 확보 어려움, 교육과정 및 교과서 집필기준안 등 다른 교육 기준들과의 일관성 확보 방안, 인성교육 등 국가·사회적 요구의 반영 방안 등에 대한 충분한 논의가 반영되어 있지 않다.
- 본 연구는 위 선행 연구들이 교과용도서의 다양화, 자율화를 토대로 인정확대

- 방안을 전제하고 수행된 것과 달리 교과용도서 질 관리 관점에서 교과용도서 활용에 대한 수요자 및 사용자들의 인식과 실태를 진단 및 분석한 결과를 토대로 교과용도서를 국·검·인정으로 구분하는 합리적인 준거를 제안하고자 하였다.
- 활용 인식 및 실태 진단 및 분석에서는 교육기준의 정합성 확보, 교육 수요자들의 만족도, 교과서 형식과 내용의 질을 기준으로 삼는다. 교과용도서 심의 체제, 심의 기준, 심의 방식 등에서의 개선, 특정 교과목의 교육 목적 실현에의 적합성에 따른 구분 방안 등 교과서 발행체제를 개선하기 위한 방안을 양과 질 두 측면에서 탐색하였다.
 - 교과용도서가 꿈과 끼를 키우는 행복한 학교의 전인적 성장을 위한 학교교육의 내실화를 실현하는 매개가 될 수 있도록, 본 연구에서는 특히 교과용도서의 국·검·인정의 유지와 변경에 따른 사회적 비용-수익 관점, 교과서의 국가·사회 통합 기능을 반영한 구분 고시의 합리적 준거를 논리적으로 제시하고자 하였다.

5. 연구의 기대 효과 및 활용 방안

- 정부와 교과서 출판사의 협력 기반 교과서 질 관리체제 구축 방안 정립을 위한 기초 자료로 활용한다.
 - 구분 고시 내용 및 일정 등 교과서 출판 관련 정보 개방성과 투명성 제고 방안을 마련한다.
 - 새 교육과정에 따른 교과서 개발 준비 단계에서 적용 가능한 질 관리 준거를 마련한다.
 - 교육기준(educational standards)인 교육과정, 교과서 집필기준안 등의 일치도 검토 및 기준들을 조정하는 방안을 마련한다.
- 체계적인 교과서 국·검·인정 정책 수립 자료로 활용한다.
 - 교과서 심의 방법, 기준, 절차의 개선 근거 자료로 활용한다.
 - 교육과정과 교과서 집필 기준안, 교육과정 해설서 개선 방안 마련 근거로 활용한다.
 - 설문 조사 분석, 구분의 학문적 차원에서의 논리적 정당화를 토대로 향후 교과서 국·검·인정 대상 교과(목) 구분의 학문적 일관성 및 신뢰성을 확보할 수 있는 근거를 마련한다.
- 문·이과 통합형 교육과정에 따른 학교교육과정 실행 지원 방안 수립, 학교 및 대국민 홍보 자료로 활용한다.
 - 교육과정 해설서 부재 및 검정 교과서 체제에 따른 교과서 및 지도서 오류 존

치, 이에 따른 교육 내용의 보편적 이해 부족 현상 해소를 위한 학교교육 지원 방안 수립을 위한 근거 자료로 활용한다.

- 교육부의 교과서 정책을 국민들에게 홍보하는 방안을 마련하는 데 기초 자료로 활용한다. 캐나다의 경우 시민들이 교육과정 및 교과서와 관련한 주요 내용과 정보를 공유하고 이해하도록 온라인에서 'Curriculum and Textbook Guideline for Parents'를 제공하는 사례가 있음.

6. 연구 일정(연구 기간 : 2014.04. ~ 2014. 09.)

연구 내용	월별					
	4월	5월	6월	7월	8월	9월
선행연구 분석 및 2009 개정 교육과정 구분 고시 문제점 분석	■					
구분 고시에 대한 설문 조사 및 결과 분석		■	■			
구분 고시(안) 초안 작성			■			
구분 고시(안) 수정안 토론회 원고 작성			■	■	■	
구분 기준(안) 토론회 개최						■
기준(안) 주요 교과 전문가 의견 수렴 및 연구 보고서 작성						■

II. 우리나라 교과서 정책 및 발행제도

1. 교과서 정책 논의의 방향

교과서는 교육과정을 교수·학습 과정을 통해 효과적으로 구현하도록 하는 매체이다. 교과서는 대부분의 학교 교사들에게 교과 교육과정으로서 이해된다. 교과교육학의 관점에서 교육과정에 제시된 추상적이고 압축적인 교과의 구조 또는 지식의 구조는 교과서를 통해 구체화된다. 교과서 집필자 및 편집자들은 교과의 성격과 목표, 학습자의 발달 특성, 수업 맥락 등을 고려하여 교과의 핵심적인 개념, 아이디어, 탐구의 방법, 진리 검증 방식 등 지식의 구조를 교과서 내용으로 쉽게 풀어준다. 교과의 정체성은 교과서 내용 구성 및 전개 방식을 통해 드러난다. 이러한 점에서 교과서는 교과의 성격과 목표, 내용체계, 교수·학습방법, 평가 방안 등 교과의 특수성과 차별성을 명료하게 보여주는 일차적 수단이다. 학습자들이 공부를 통해 이해할 수 있도록 교과의 지식 구조가 표현된 교과서를 활용하여 교사와 학생들이 교실 학습에서 교과의 기본 개념과 원리에 대한 지식, 창의적 사고와 판단력을 위한 기능, 개인적 및 사회적 가치, 교과의 기능, 가치를 실천하는 데 필요한 의지와 습관, 태도를 교수·학습한다.

교과서는 교육과정에 따라 개발되며 교육 현장에서 실행된다. 교육과정은 교육에 대한 국가 성원들의 요구가 사회적 논의 과정을 거쳐 걸러지고 응축된 결과물이다. 교육과정을 교육의 수요자들이 정당한 것으로 인식하고 학교 현장에서 효과적으로 실행되려면 교육과정과 교과서와 관련한 민주적인 의사결정 구조와 과정이 선행되어야 한다. 국가의 교육정책, 교육 수요자인 교사와 학생 및 학부모를 포함한 시민들의 교육에 대한 요구가 수렴 및 분석되어 교육과정의 목표, 내용, 방법으로 특히 교과서로 구체화되어야 한다. 국가와 사회의 신중한 논의 과정의 산물인 교육과정은 학교 현장에서 적용하기 쉽고 학생들이 교육 내용을 배우기 쉽게 교과서로 전환되어야 한다. 전환 과정에서 우선적으로 고려되어야 하는 것은 교육과정과 교과서의 높은 일치도이다. 그래야만 국가의 교육정책과 교육 수요자들의 요구가 효과적으로 드러날 수 있기 때문이다.

중요한 것은 국가가 교육과정이나 교과서를 일방적으로 통제하거나 교과서를 국가주의를 강요하는 수단으로 활용해서는 안 된다는 점이다. 교과서를 통한 국가의 시민사회에 대한 헤게모니 획득이나 시민사회에 대한 통제는 권위주의 정권이 지배

한 교육과정기에 나타났던 것으로 시민사회의 성숙도가 심화되어 가고 현재 상황에는 적합하지 않다고 할 수 있다. 그러나 국가의 공동선을 위한 교육정책 목표나 추진 의지가 목적과 수단 모두 합리적이고 진심 어린 것이라면 계급이나 계층의 파당적 이익 추구로부터 상대적으로 자율적이어야 한다. 교과서는 교육 정책 당국, 교과서 저작자 및 출판사, 교과서 사용자 모두에게 사회 통합적인 것으로 받아들여질 수 있어야 한다. 이를 위해 합리적인 의사결정과 교육 목적에 타당한 교과서 구분 기준에 대한 논의가 필요하다.

교과서 제도, 즉 교과서 저작이나 허가 주체, 저작된 서책을 사용 허가하는 방법, 선정 및 채택 등에 관한 제도 중에서 발행제도는 오랜 사회적 논쟁의 대상이었다. 교육과정의 학습 주제로 교육 내용이 결정되었다 해도 교육 내용을 다양한 소재를 활용하여 구성하는 과정에서 저작자들의 주제에 대한 진단이 달라지며 당연히 상이한 처방이 제시되기 때문이다. 주제에 대한 진단이 달라지는 것은 저작자마다 학습 주제에 대한 가치관, 해석의 관점 등이 다르기 때문이다. 특히 진단과 처방의 상이성은 사회적 쟁점인 경우에 더욱 분명하게 드러난다.

2009 교육과정에 따른 교과서 구분 고시까지 교과서를 구분하는 기준은 명시되지 않았다. 교과서 정책 의사결정자들에게 암묵적으로 합의된 기준이 존재했을 수 있다. 그러나 타당한 근거가 공식적으로 논의되거나 공개되지는 않았다. 교과서 구분 기준은 교과서 정책의 합리성, 교과서의 성격과 목표 구현, 교과서 시장의 합리적 유지와 발전 등에 핵심 사항이므로 이해 관계자들이 많다. 따라서 교과서는 사회적 논란의 대상이 되기도 한다. 교과서 구분 기준은 교육 수요자들의 학습 자료인 교과서의 질 관리에 직접적인 영향을 미치므로 구분 기준은 명료화되어 공개하는 것이 교육의 책무성을 실현하는 길이다. 이러한 점에서 교과용도서를 구분하는 근거를 명확하게 밝히는 논리적으로 타당한 근거를 갖춘 기준(안)이 제시되어야 한다.

2009 교육과정에 따른 교과서 다양화 자율화 정책이 추진된 이후 교과서는 국검 정 중심에서 인정 중심으로 전환하여 국정 57종(9.0%) 검정 47종(8.0%) 인정 503종(83%)의 현황을 보이고 있다.¹⁾(단, 디지털 교과서, 특수교육 교과서를 제외한 것임). 그러나 학교 현장과 전문가들을 중심으로 교과서 질 관리에 대한 교과서 질 관리에 대한 사회적 우려 및 요구 심화되어 왔다. 그러한 우려와 요구는 융합적 사고력을 발달시키는 핵심 학습 자료인 교육 공공재로서의 교과서 질 관리 필요성 제고, 학습평가 기반 교육과정 개발의 전제로서 교과서 내용 정확성 및 교육과정을 충실히 구현한 교과서에 대한 수요자 요구를 만족시켜야 한다는 요구 제고, 공통 기본 핵심역량 및 보편적 문화 정체성 함양을 위한 교과서의 교과서를 체계적으로 질

1) 이 수치는 디지털 교과서, 특수교육 교과서를 제외한 것이다.

관리하여야 하는 필요성 제고, 사교육을 유발할 수 있는 교과외 교과서를 국·검·인정으로 전환할 필요성에 대한 의견 수렴 및 분석에 기초한 발행제도 개선이라는 요구 등으로 표현되어 왔다.

2009 교육과정에 따른 교과용도서 구분에서 문제점으로 지적할 수 있는 다음 몇 가지를 들 수 있을 것이다.

첫째, 기본 핵심역량 함양 및 사교육비 경감 등 국가 정책 반영이 부족하다는 점이다. 둘째, 기본 핵심역량 함양 교과목 교과서 질 관리 강화 요구 반영에 적합한 기준이 갖추어져 있지 않다는 점이다. 그 결과 평가 기반 학습 및 완결학습 구현을 위한 초등 및 중등학교 영어, 수학, 과학 교과서의 질 관리 강화를 기준에 반영할 필요성이 있으며 동일 교과목의 교과서 구분이 학교급별로 일치하지 않는다면 그 타당한 근거를 마련하거나 대안을 마련할 필요성이 있다. 셋째, 전문 심사인력 확보 실태를 충분히 고려하지 않은 교과서 구분이다. 인정도서는 확대되었으나 시·도 교육청의 전문 인력이 부족하며 업무가 과다하여 인정도서 대상 교과목의 성격과 목표 구현 정도, 내용 정확성 및 충실성에 대한 심사는 부실하게 운영되어 왔다. 또한, 검정도서 심사와 다르지 않은 심사기준 및 절차 적용으로 인정도서를 확대하는 정책의 취지가 퇴색하였다. 넷째, 이념 및 가치 관련 사회통합성 교과서를 구분하는 기준이 갖추어져 있지 않다는 문제점이다. 즉 사회통합성 교과서를 심사하는 단계의 강화를 위한 구분 기준이 갖추어져 있지 않다는 점, 사회통합성 교과서 엄격한 검정심사를 위한 논리적 근거가 부족하다는 점이다.

이러한 문제점을 최소화하거나 해소하기 위해서는 교과용도서 구분 고시 원칙 및 준거와 절차를 개선하여야 한다. 우선적인 것은 정부의 교과서 정책 정립 및 교과서 상에 근거한 구분 준거를 제시하는 것이다. 현 정부의 교과서 상은 학습자 친화적인 교과서, 사회를 통합하는 교과서, 충실하고 정확한 교과서로 제시할 수 있다.

이 절에서는 교과서를 구분하는 일정한 기준이 무엇인가를 중점적으로 논의한다. 교과서를 ‘구분’한다는 말에서 구분이라는 말은 일정한 기준에 따라서 전체를 몇 개의 구역으로 나누는 것, 따로따로 갈라놓는 것을 뜻한다. 교과서 구분 기준은 교과들의 교육 목적에 가장 적합한 발행 방식을 제시하는 것이다.

그러나 교육 목적은 교육 정책, 교육과정의 개정, 국가사회적 요구, 학습자의 발달과 성장, 학습 이론의 변화, 테크놀로지의 변화 등 여러 요인으로부터 영향을 받는다. 특히 교육과정 개정 시기에는 교육과정 개정의 배경과 취지, 국가사회적 요구, 교육 수요자들의 교육 요구 등이 교과서의 구분 기준을 설정하는 데 있어서 깊이 고려해야 하는 요인들이다. 따라서 이 글에서는 교과서 구분 기준(안) 설정에 영향을 미치는 요인인 정부의 교과서 정책, 교과서 발행제도의 현황 및 문제점, 교과

서 구분에 대한 교육 수요자들의 의견 분석 내용을 논의하고, 이를 토대로 새로운 교육과정에서 다른 교과목들의 교과서 구분의 기준을 제시한다.

교과용도서의 국·검·인정 구분 기준안을 연구하는 목적과 필요성은 문·이과 통합형 교육과정 개발과 연계하여 교육과정의 취지에 부합하고 질 높은 교과서를 개발하여 보급할 수 있는 체제 구축, 교육과정과 교과서에 대한 책무성을 제고할 수 있는 교과용도서 구분의 타당한 원칙, 근거, 논리의 정립으로 요약할 수 있다.

교과서 구분 기준에 대한 학술적 연구 성과는 매우 적다. 선행 연구로는 김재춘(2011), '2009 개정 교육과정에 및 교과교육과정에 따른 교과용 도서 구분(안) 연구'(한국교과서연구재단)가 있다. 이 연구는 2009 교과 교육과정에 충실하게 교과용 도서를 구분할 수 있는 객관적이고 합리적인 준거 제시 및 동 준거에 적합한 교과용 도서 구분 고시안을 개발하는 것으로 2009 교육과정에 따른 교과용 도서의 구분의 일반원칙과 학교급별 교과용 도서의 구분 고시안, 교과서 선진화 방안 정책을 토대로 초·중등학교 보통교과의 검·인정도서 확대 방안, 교사용 지도서 규제 완화 방안, 학년군별 교과서 합책/분책 수 구분을 다루고 있다. 특히 교과용 도서의 다양화, 자율화를 기조로 인정도서 확대 방안을 중점적으로 다루고 있다. 그러나 교과용 도서의 인정확대로 인해 나타난 몇 가지 문제점을 충분히 예상하여 다루지 못하고 있는 한계가 있다. 즉 교육 내용의 정확한 기술, 교육 내용의 보편성 확보 어려움, 교육과정 및 교과서 집필기준안 등 다른 교육기준들과의 정합성 확보 방안, 인성교육 등 국가·사회적 요구의 반영 방안 등에 대한 충분한 논의가 반영되어 있지 않다.

따라서 교과용 도서 질 관리 관점에서 교과용 도서 활용에 대한 수요자 및 사용자들의 인식과 실태를 진단 및 분석한 결과를 토대로 교과용 도서 국·검·인정 구분의 합리적 준거를 개발할 필요가 있다. 특히, 교과용 도서가 꿈과 끼를 키우는 행복한 학습을 구현하는 매개가 될 수 있도록, 교과용 도서의 국·검·인정의 유지와 변경에 따른 비용-수익 관점, 국가·사회적 통합이라는 관점을 고려한 구분 고시안을 모색할 필요가 있다.

교과용도서 국·검·인정 구분 기준(안)을 논의하는 것은 학교교육, 교과서정책, 교과서 시장 육성 등의 측면에서 다음과 같은 학문적, 교육적 의의가 있다고 할 수 있다.

첫째, 교과서 구분 고시 내용 및 일정 등 교과서 출판 관련 정보 개방성과 투명성을 높이고, 새 교육과정에 따른 교과서 개발 준비 단계에서의 질 관리 확립 준거를 마련하고, 교육기준(educational standards)인 교육과정, 교과서 집필기준안 등 기준 조정 및 일치도를 제고하는 데 준거가 될 수 있을 것이다. 둘째, 교과서 정책

을 수립하는 데 기초 자료로 활용될 수 있다. 즉, 교과서 심의 방법, 기준, 절차의 개선 근거 자료, 교육과정과 교과서 집필기준안, 교육과정해설서 개선 방안 마련 근거, 국·검·인정 구분의 학문적인 논리적 정당화 근거를 토대로 향후 교과서 국·검·인정 대상 교과(목) 구분의 학문적 일관성 및 신뢰성을 확보하는 데 근거로 활용될 수 있을 것이다.

2. 우리 정부의 교과서 정책

가. 교과서 완결학습 체제에 적합한 교과서

우리 정부의 교과서 정책 중 하나는 교과서 완결학습 체제에 적합한 교과서 개발이다. 정부는 교육 개혁의 출발점으로 교과서 혁명을 강조하면서 교과서 완결학습 체제 구축을 제시하였다. 교과서 완결학습 체제란 학습자가 자기 주도적으로 학습할 수 있는 교과서를 개발하는 것이다. 완결학습이라 함은 학습자들이 교과서만으로도 공부해도 각종 시험을 잘 치를 수 있다는 것을 의미한다. 그렇다면 교과서 완결학습이라 함은 학습자들이 학원 등 사교육이나 참고서 없이 교과서만으로 공부하여도 학업 수행을 성공적으로 할 수 있도록 교과서를 개발하는 것을 말한다. 국가, 저작자, 출판사 등이 협력하여 이러한 교과서를 만들어냄으로써 국민들의 사교육비를 획기적으로 절감시키는 것을 정책 목표로 추구한다.

교과서 완결학습 체제를 성공적으로 구축하기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 하고 선결 문제들이 해결되어야 한다.

첫째, 최고의 전문가들이 교과서 개발에 참여할 수 있는 체계를 구축하는 것이다. 여기에서 전문가라 함은 공동체의 발전과 개인의 역량을 조화롭게 발달시킬 수 있는 교과서를 개발하는 전문적인 지식과 기능을 갖춘 사람들로서 교과서 연구 및 개발, 교과서 편집, 교과서 편수 전문가가 모두 포함된다. 이들 전문가가 교과서를 개발할 때에는 학습자들이 학습하는 방법을 학습할 수 있도록 자기 주도적 학습이 가능하게 교과서를 구성하는 동시에 국가공동체의 개조(renovation)와 도약(upgrade)이 가능하도록 미래 사회에 필요한 핵심역량을 학교 교육에서 실행 가능한 교과 지식으로 구성하여야 한다.

둘째, 최고의 교과 전문가들이 국가 교육과정을 충실하게 개발할 수 있는 체제가 갖추어져야 한다. 지난 정부에서처럼 국가 교육과정을 공모제로 연구개발하는 경우 폭넓은 의사결정이 제한되고 다양한 배경을 가진 전문가들이 참여할 수 없는 문제

가 재현된다. 그러나 교육부의 교육과정 개발 책임자가 교육과정에 대한 풍부한 경험이 없는 경우 교육과정을 개발하는 타당하고 정당한 논리가 제대로 만들어지지 못하는 문제가 발생하게 된다. 따라서 국가가 교과 전문가들의 공동 개발에 대한 교육과정위원회의 검토 및 보완 과정을 실제로 충실하게 거치도록 절차와 방법을 개선하고 강화할 필요가 있다.

셋째, 교육과정을 개발한 전문가들이 교과서 개발에 참여하고 교과서 개발에 참여하는 사람들에게 교육과정의 의도를 연수하는 체제가 필요하다. 역사의 경우 교육과정과 교과서 집필기준이 불일치하여 교과서 개발 과정에서 참여 인력들에게 혼란을 불러일으켰으며 결과적으로 학교 교육에도 부정적인 영향을 미쳤음을 상기하여야 한다. 교육과정을 개발한 연구진이 교과서 개발에 참여할 수 있도록 제도화함으로써 교육과정과 교과서의 일치 수준을 높이고 교과의 지식 구조가 교과서 구성과 전개에 체계적으로 반영되도록 해야 한다. 따라서 교육과정 개발에 참여하는 인력을 선정할 때에는 풍부한 교과 교육 지식 및 경험이 있고 교육과정을 교과서로 실제로 잘 구현하는 능력을 갖춘 자로 엄격하게 선정하여야 한다.

넷째, 교육과정을 자기 주도적 학습이 가능한 교과서로 만들기 위해서는 학습자들이 배우기를 원하는 학습 주제와 내용, 교사들이 수업에서 가르쳐야 한다고 또는 가르치기를 원하는 학습 주제와 내용, 교육의 수요자로서 학부모들이 학교에서 가르쳐져야 한다고 판단하는 학습 주제와 내용을 수집하고 분석하여 교육과정에 반영하는 학습 요구 수렴 교육과정 개발 시스템을 마련해야 한다. 2006년 도덕과 선택 교육과정을 개발하는 과정에서 학생들의 학습 주제에 대한 요구를 수렴한 것은 귀중한 사례로서 앞으로 반영될 필요가 크다고 하겠다. 이러한 교육과정 개발 시스템은 듀이(J. Dewey)가 강조하는 흥미(interest), 교과서에 대한 학습자들의 저자의식(authorship), 교과서 내용의 간주관성(intersubjectivity)을 높일 수 있는 방안들 중의 하나일 것이다.

다섯째, 이러한 연구개발 과정을 거쳐서 만들어지는 교과서 완결학습 체제에서의 이상적인 교과서는 스토리텔링형 교과서이다. 교과서를 만드는 시점에서 아무리 최신의 지식이라 해도 지식정보화사회에서 지식의 짧은 주기를 고려할 때 금세 과거의 낡은 지식이 되어버린다. 따라서 전략적 직관을 발달시킬 수 있는 지식을 흥미롭게 담고 있고 학습자들이 교과서 내용을 읽으면서 자신의 경험을 성찰적으로 생각하도록 하고, 관련 정보들을 찾아 창의적으로 관련시켜봄으로써 혼자서 학습하는 능력을 기르도록 안내하는 교과서가 그러한 교과서의 특성일 것이다. 교사와 동료 학습자들과 함께 풀 수 있는 문제들이 담겨서 혼자서 좀 더 알아보고 싶고 문제를 더 많이 풀어보고 싶은 학습 욕구를 높이는 교과서를 개발하는 것이 스토리텔링 교

과서의 모습이다.

나. 융합형 인재를 기르는 데 적합한 교과서

우리 정부의 교과서 정책 중 두 번째는 융합형 인재 양성에 적합한 교과서 개발이다. 교육부는 2013년 10월 24일 2017년 대입제도를 확정 발표하면서 융합형 인재육성의 필요성 및 문·이과 융합에 대한 폭넓은 지지를 고려하여 교육과정 개편에 착수한다는 계획을 발표하고 2015 융합형 교육과정 개편 추진 일정을 제시하였다. 2014년 교육부 업무보고에 포함된 융합형 인재 육성을 위한 문·이과 통합형 교육과정의 기본 방향은 모든 학생이 인문·사회·과학에 관한 기초소양을 갖추 수 있도록 편성하며 꿈·끼를 키워줄 수 있는 다양한 선택과목 또는 진로과정을 개설하는 것이다. 문·이과 구분은 그간 고등학교 학생이 이수할 과정의 종류와 유형을 규정해 왔다. 문·이과 통합 필요성이 제기된 근거는 융합시대를 이끌어갈 인재 양성, 문과생이 과학 교과를 이과생이 사회 교과를 소홀히 하는 문제점을 해소하기 위한 것이다. 이러한 배경에서 앞으로 고시될 문·이과 통합형 교육과정은 미래사회가 요구하는 창의·융합 인재가 갖추어야 할 기초 소양과 핵심역량들을 충실하게 길러줄 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

융합이란 다른 종류의 것이 녹아서 서로 구별이 없게 하나로 합하여지거나 그렇게 만든다는 것을 의미한다. 학문 융합이라 함은 다른 종류의 학제에 기반을 둔 학문이 하나로 합하여지거나 그렇게 만드는 것을 의미한다고 할 수 있다. 융합이라는 말은 통섭을 일부 대체하며 부당한 개념으로 통섭이라는 말과 구분할 수 있는 개념이다. 통섭(consilience)이란 주로 자연과학과 인문학 사이의 넘나듦과 두루 통합을 뜻하는 말이다. 융합이라는 말을 대신하여 사용되는 통합(integration)이라는 개념은 서로 합쳐진다는 뜻이 있는 반면 융합이라는 말은 서로 녹아든다는 의미가 있다. 융합은 화학적 결합을 통합은 물리적 결합을 의미한다. 융합은 학문 간 상호작용을 통해 새로운 무엇인가를 창출하는 행위를 지칭하는 개념으로서 사회적으로 선택되고 합의되었다.²⁾

융합형 인재 육성을 위한 문·이과 통합형 교육과정이 개발되면 그것에 따른 융합형 교과서가 개발되어야 한다. 문·이과가 엄격하게 구분되면서 ‘두 문화’로 존재해 온 교과들을 물리적으로 결합하는 것이 문·이과 통합형 교육과정이라면 서로 다른 배경 학문을 기초로 한 교과들의 지식의 구조가 교과서에서 서로 유기적으로 관련

2) 박상욱(2012), 「융합은 얼마나: 이론상의 가능성과 실천상의 장벽에 관하여」, 홍성욱 역음, 『융합이란 무엇인가』 (서울: 사이언스북스), 21-22.

성을 가지면서 녹아들도록 구성되어야 한다. 이러한 방식으로 융합형 교과서가 개발될 때 문·이과 통합형 교육과정의 정신은 제대로 구현될 수 있을 것이다.

융합형 교과서에는 교과 간 지식의 구조를 통합한 교과서와 교과 내의 다양한 영역을 균형 있게 다룬 교과서가 모두 포함된다. ‘통합사회’, ‘통합과학’ 과목은 교육과정 개정 정신에 비추어볼 때 교과 간의 융합을 목표로 한 것이므로 교과를 융합하는 교과서로 개발되어야 한다. 즉 통합된 교과들의 교과별 지식의 구조를 균형 있게 연계하고 통합한 교과서가 개발되어야 한다. 연계는 학습 주제와 관련된 교과별 지식의 구조를 특정 개념, 아이디어, 탐구의 방법, 진리 검증의 방식 등 지식의 구조의 요소들 중 하나 또는 그 이상의 요소를 통합하는 방식으로 구성 및 전개되는 것을 말한다. 또한, 개별 교과의 경우에 융합형 교과서라 함은 교과의 지식 구조를 이루는 여러 세부 영역들을 균형 있게 다루도록 구성 및 전개되는 것을 의미한다.

다. 바른 인성을 함양하도록 구성된 교과서

교육부의 국정과제 68-① ‘인성교육 중심 수업 강화’ 과제에서는 학교생활을 통해 바른 인성을 함양하도록 학교수업의 내용과 방법 및 평가방식 전환을 지원하는 것을 기본 방향과 목적으로 제시하였다. 이를 위해 수업 내용에서는 소통, 공감, 긍정, 자율, 정직, 책임 등 인성 덕목을 체계화하여 수업에 반영하고 수업 방법에서는 지식 전달 위주 수업을 협력학습과 토론학습 등 학생 중심 참여 학습으로 전환하도록 지원하는 것을 강조하였다. 특히 인성교육 중심 수업 강화를 위해 평가 방법에서 프로젝트 평가, 동료평가 등 협력학습의 과정과 결과가 충분히 반영되도록 평가 방법을 개선하는 것을 추구하고 있다.

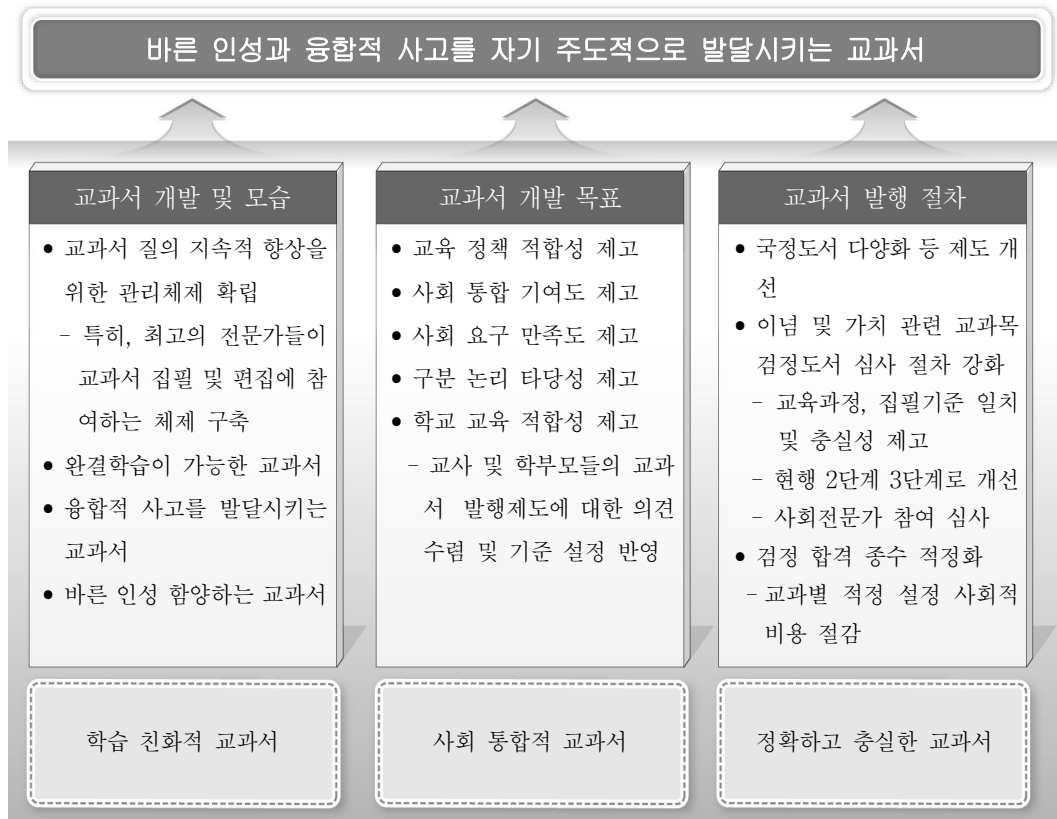
교육부는 효과적인 인성교육 실행을 위해 학교폭력근절 종합대책 발표, 학교 인성교육을 강화하기 위한 2012 도덕과 교육과정 등 교과 교육과정 개정, 체육 및 예술교과의 활동을 통한 인성교육 방안 마련, 상담교사 확충 등 다양한 조치를 취한 바 있다. 인성교육은 학생들이 핵심적인 윤리적 가치들을 이해하고 헌신하며 그것에 따라 행동하려는 성향을 발달시키도록 조력하는 과정으로 정의할 수 있다.

우리나라에서 인성교육을 되돌아보면, 심각한 사회적 사건이 발생할 때마다 인성교육 관련 조치들이 조속히 마련되어 실행되다가 학교교육의 관심사에서 금세 사라지고 마는 경향을 보여 왔다. 우리교육에서 인성이 교육의 목적으로서 지속적으로 제시되기는 했지만 학교교육에서 효과적으로 적용될 수 있는 프로그램에 대한 연구개발 및 보급이 부족하여 인성교육이 학교 도덕과 수업에서 제대로 실행되지 못

했던 문제점이 있었다.

학교 현장에서 인성교육은 교사의 과중한 업무, 인성교육에 대한 인식 부족, 인성교육 체제 미흡, 입시위주의 교육 제도 등으로 인해 그 실효성을 제대로 거두지 못하고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하여 인성교육이 학교 교육 현장에서 효과를 거두기 위해서는 모든 교과와 교과서가 바른 인성을 함양하는 것과 관련된 학습 주제를 중심으로 인성교육의 내용을 담고 학생들이 탐구하고 성찰할 수 있도록 해야 한다.

위에서 논의한 교과서 정책을 바탕으로 하여 교육부가 추구하는 교과서상을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 II-1> 정부의 교과서 정책 개요

3. 교과서 발행제도 및 실태

가. 교과서 발행제도

우리나라의 교과서 발행제도는 국정제(government-issued textbook system), 검정제(textbook authorization system), 인정제(textbook recognition system) 3가지라 할 수 있다. 학술 논문들에서는 자유발행제를 발행제도의 하나로 언급하는 경우가 많지만 현행 교과서 법령에서는 세 가지로 규정되어 있다. ‘교과용 도서에 관한 규정’ 제2조 4항부터 6항을 보면, 교과서 발행제도는 국정제, 검정제, 인정제로 규정되고 있기 때문이다. 국정도서는 교육부가 저작권을 가진 교과서를 말한다. 검정도서는 교육부 장관의 검정을 받은 교과서를 말한다. 인정도서는 교육부장관의 인정을 받은 교과서로 국정도서와 검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위한 것이다.

<표 II-1> 교과용도서에 관한 규정

교과용 도서에 관한 규정 [시행 2014.2.18] [대통령령 제25185호, 2014.2.18, 일부개정]	
관련 조항	
제2조 (정의)	4. '국정도서'라 함은 교육부가 저작권을 가진 교과용도서를 말한다.
	5. '검정도서'라 함은 교육부장관의 검정을 받은 교과용도서를 말한다.
	6. '인정도서'라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.
제3조 (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.
제4조(국정도서)	국정도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.
제5조(국정도서의 편찬)	국정도서는 교육부가 편찬 한다. 다만, 교육부장관이 필요하다고 인정하는 국정도서는 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다.
제6조(검정도서)	검정도서는 제4조의 규정에 의한 국정도서 외의 것으로서 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.
제9조(검정방법)	①검정심사는 기초조사와 본심사로 구분하여 실시한다. ②기초조사는 대상도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사한다. ③본 심사는 제7조제1항 제4호의 검정기준에 따라 교과용도서로서의 적합성 여부를 심사한다.
제10조 (합격 결정)	①검정의 합격결정은 심사의 결과에 따라 교육부장관이 행한다. ②동일 학년의 하나의 과목에 검정교과서가 2책 이상으로 구성되는 경우 그 중 하나라도 검정교과서로서 부적합하면 그 신청자가 신청한 해당 교과목의 도서는 모두 불합격으로 한다. 다만, 검정시기가 다른 경우로서 나중에 신청한 도서에 대하여 불합격의 결정을 하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③하나의 교과목의 교과서와 지도서 중 그 어느 하나라도 부적합한 경우에는 그 교과서와 지도서는

	모두 불합격으로 한다.
제14조 (인정도서의 신청)	<p>①교육부장관이 고시하여 고시하는 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장, 저작자, 발행자, 또는 저작자와 발행자가 공동으로 해당 도서를 사용하려는 학기가 시작되는 날의 6개월 전까지 교육부장관에게 인정도서의 인정을 신청하여야 한다. 다만, 교육부장관은 교육과정의 개정 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 인정도서의 인정신청기한을 달리 정하여 공고할 수 있다.</p> <p>③교육부장관이 하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추진위원회 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.</p>
제16조 (인정도서의 인정)	<p>①교육부장관은 제14조제3항의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회의 심의를 거치지 아니한다. 다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되는 경우에는 교과용도서심의회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>②인정도서의 인정에 관하여는 제9조·제10조·제10조의2 및 제13조의 규정을 준용한다. 이 경우 제9조제3항 중 "제7조제1항 제4호의 검정기준"은 "제15조에 따른 인정기준"으로, "검정"은 "인정"으로 각각 본다.</p>
제17조 (인정도서의 사용범위 등)	<p>①교육부장관이 제16조의 규정에 의하여 인정도서를 인정한 경우 인정을 신청한 학교 외의 학교는 별도의 인정신청 없이 그 인정도서를 사용할 수 있다.</p> <p>②학교의 장은 국정도서 또는 검정도서를 보충할 목적으로 인정을 받은 인정도서를 국정도서 또는 검정도서에 같음하여 사용하여서는 아니 된다.</p> <p>③교육부장관은 인정도서의 인정을 한 교과목에 관하여 국정도서 또는 검정도서가 있게 되거나 교육과정의 변경 등으로 당해 인정도서를 사용하기 곤란하게 된 경우에는 인정도서의 인정을 취소할 수 있다. 이 경우 교육부장관은 인정을 받은 자에게 지체 없이 취소 사실을 통보하여야 한다.</p> <p>④제3항의 규정에 의한 취소는 통보 후 1년이 경과한 날부터 그 효력을 가진다.</p>
제18조 (교과용도서심의회의 설치)	교과용도서의 편찬·검정·인정·가격결정 및 발행 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부에 각 급학교의 교과목 또는 도서별로 교과용도서심의회(이하 "심의회"라 한다)를 둔다.

국정제(government-issued textbook system), 검정제(textbook authorization system), 인정제(textbook recognition system) 중에서 어느 것을 발행제도로 채택하는가가 중요한 이유는 교과서가 국가공동체의 정체성을 형성하므로 사회통합의 기능과 관련되며 학교교육에서 활용되는 교수·학습 자료들 중 가장 활용도가 높은 자료이기 때문이다. 또한 교과용도서가 국가 수준의 평가 시행에서 출제 근거가 되므로 사회적 관심 및 논란의 대상이 되기 때문이다. 이러한 점에서 교과용도서에 대한 국가의 책무성과 지속적 질 향상을 위한 관심과 노력, 규정 개정 등이 필요하다. 궁극적으로 교과용도서는 개인의 행복과 공동체의 발전 모두에 영향을 미치기 때문에 어떤 발행제도를 선택하는지가 중요한 교육적, 사회적 쟁점이 되는 것이다.

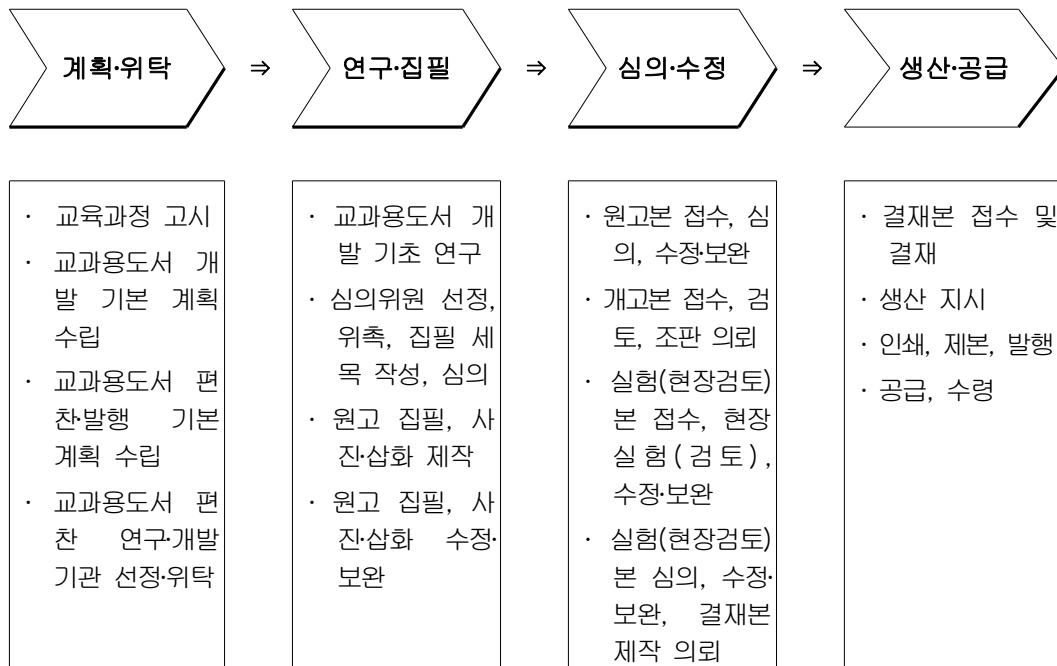
<표 II-2> 국정·검정·인정도서 구분

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(사·도교육감에게 위임)
절차	· 편찬 → 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) - 심사 도서 · 사·도교육감 - 개발 도서
저작 근거	· 국가교육과정	· 국가교육과정	· 국가교육과정
교과목(구분 고시 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 인정 도서	· 중학교 검정교과서를 제외한 전 교과용도서 · 고등학교 검정교과서를 제외한 전 교과용도서 ※ 초등학교도 인정도서 개발 가능

출처: 교육부·시도교육청 인정도서협의회·한국교과서연구재단(2013). 『인정도서 업무 편람』. p.4.

국정도서, 검정도서, 인정도서의 개발 절차와 심사는 발행제도를 구분하여 실행하는 취지가 상이하므로 각기 상이한 방식으로 전문 인력과 절차를 갖추어 이루어져야 한다. 그러나 현실 여건에 의해 목적과 취치가 제대로 구현되지 못하는 현상이 발생한다. 현행 발행제도를 보면 검정도서와 인정도서의 심사 업무는 발행제도의 취지와 목적이 상이함에도 불구하고 실제로는 두 제도가 유사한 방식과 절차, 기준이 적용되면서 운영되고 있다. 교육 수요자들의 다양한 요구, 특히 긴 시간을 요하는 개발 및 심의 절차에 적합하지 않은 교육 수요자들의 긴박한 교육에 대한 요구를 잘 충족할 수 있는 인정도서 발행을 위한 전문 인력 확보, 적절한 심의 분량 도서 책정 등 제도적 개선에 대한 주장들이 제기되고 있다.

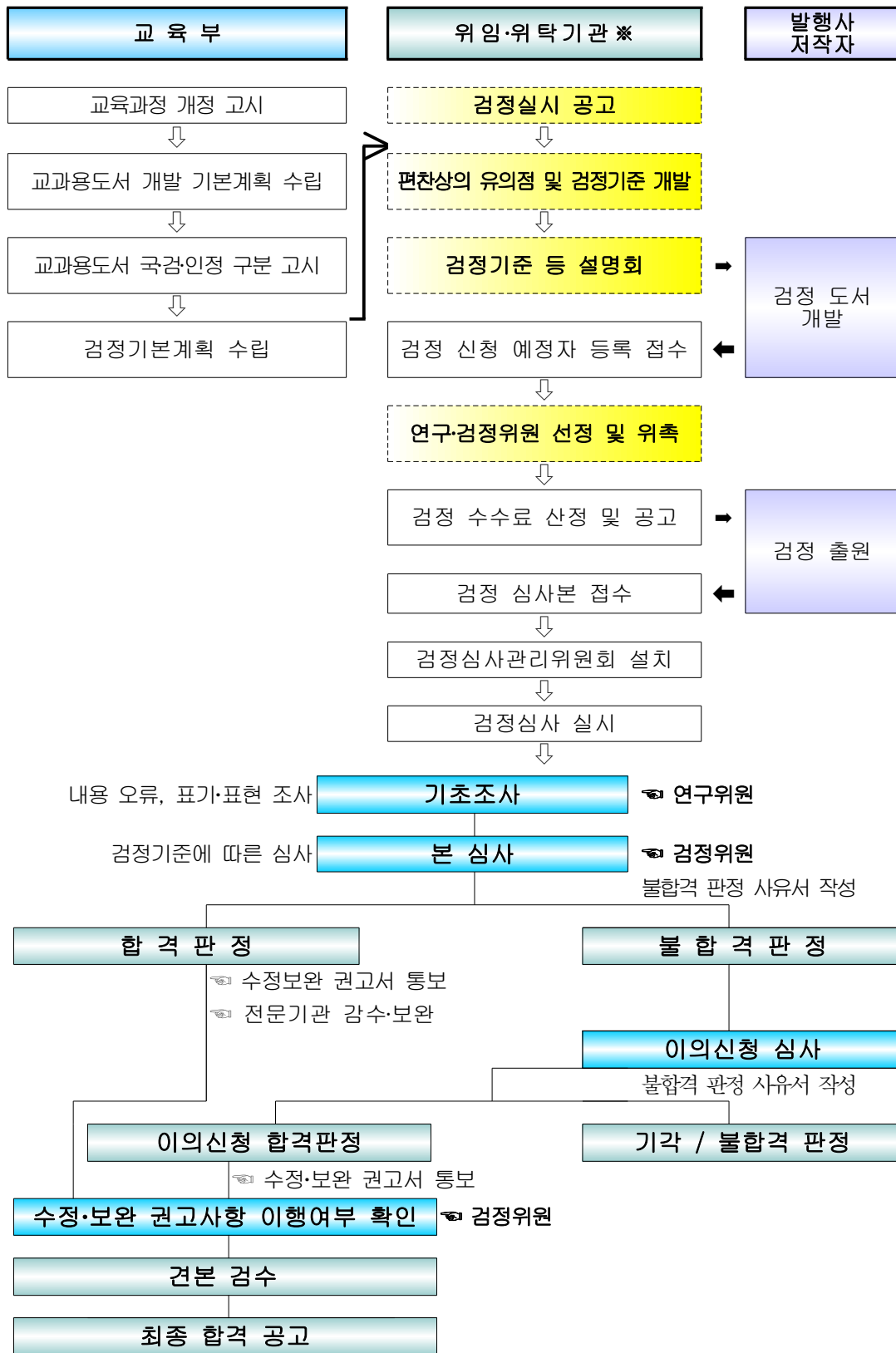
국정도서는 <그림 II-2>에 나타난 것처럼, 계획·위탁, 연구·집필, 심의·수정, 생산·공급 네 단계를 거쳐 발행된다.



<그림 II-2> 국정도서 개발 절차

국정도서 개발비는 검정도서 개발비와 비교할 때 상대적으로 낮게 책정되어 있다. 그 결과 검정도서와 인정도서와 비교할 때 내용의 질, 디자인, 구성과 전개, 다양성 등의 측면에서 개선될 점이 많은 것이 사실이다. 따라서 국정도서 개발비를 현실화하여 책정하고 연구·개발진을 최고의 전문가들로 구성하여 교육부 교과 담당자들과의 긴밀한 협력을 기초로 연구·개발 업무가 진행되도록 함으로써 교과용도서의 질을 향상시키는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서 국가·사회의 복지와 공동체 정체성 등 국정도서 발행에 대한 타당하고 합리적인 근거가 명백한 경우 사회적 합의를 토대로 국정도서를 개발하되 국정도서 전문 출판하는 저작자와 출판사를 육성하려는 정책적 노력과 지원이 이루어져야 한다.

검정도서는 검정도서 출원, 두 차례의 심사(기초 심사, 본 심사), 합격 판정, 합격 공고라는 주요 절차에 따라 발행되고 있다.



<그림 II-3> 검정도서 개발 절차

검정도서는 국정도서에 비해 다양성과 창의성을 구현하는 데 장점이 있다. 한 교과목의 교과서를 연구·개발하는 저작자와 출판사가 다양하기 때문에 당연한 결과라 할 수 있다. 그러나 교육과정이 대강화되어 교과서로 구현할 내용이 명료하지 않아 너무 다양하게 해석될 수 있는 경우, 교과서 집필기준이 있으나 교육과정과 불일치하여 해석상 혼란이 있는 경우, 검정도서 심사 업무를 담당하고 있는 기관의 담당 인력이 교과목에 대한 전문성과 경험이 부족한 경우 검정도서 발행의 취지가 제대로 발현될 수 없다. 과학 교과서, 역사 교과서의 경우가 그러한 예에 해당한다고 할 수 있다.

따라서 검정도서 발행의 본래적 목적을 달성하기 위해서는 다음 몇 가지 사항을 면밀히 검토하여 정책 개선에 반영하여야 할 것이다. 첫째, 검정 심사 기관과 관련한 사항이다. 먼저, 검정 심사 기관의 단일화이다. 즉 검정 심사 전문성을 축적한 한국교육과정평가원을 단일 기관으로 운영하는 방안이다. 다음은, 심사 업무 수행 기관들이 업무를 분담해 운영하는 방식이다. 기초 심사는 한국교육과정평가원, 국사편찬위원회, 창의과학재단이 각기 수행해 온 교과목 도서를 심사하되 본 심사는 한국교육과정평가원이 수행하는 방안이다. 지난번 발생했던 역사 교과서 파동은 교육과정과 교과서 집필기준이 충실하게 구성되지 않았으며 또 양자가 불일치한 결과로 발생한 문제였다고 볼 수 있다. 그러나 심사 절차와 업무 수행 인력의 전문성 부족 역시 중요한 원인이라는 지적이 있으므로 이러한 개선 방안이 주장되고 있다. 또한 과학 교과서의 경우에도 심사 과정에서 교육과정의 성격과 목표를 충실하게 구현하였는지에 대한 충실한 검토가 이루어지지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 따라서 심사 전문 인력 확보, 제도 운영의 합리성 등을 기준으로 심사 기관 적합성을 평가하고 질 관리하는 방안이 마련될 필요가 있다.

현행 인정도서 발행은 17개 시도교육청 중 세종시교육청을 제외한 16개 시도교육청이 분담하고 있다. 인정도서 발행은 내용의 정확성이나 구성과 전개의 충실성 등 검정도서의 발행 초점과 달리 교육 수요자들의 다양한 교육에 대한 요구를 적절한 시기에 적합한 방법으로 충족하려는 데 초점이 있다. 학습자들이 처한 학습 환경, 즉 학습자들의 사회·경제적 배경, 진로 결정 등 특수한 사정, 학습자들의 발달 수준과 흥미 등을 고려하여 학습 자료 제공의 적시성, 학습자들의 발달 특성과 흥미를 반영한 학습자료 구성과 전개를 구현하여 교육 수요자들의 요구 충족 수준을 최대화하고자 하는 것이다. 그러나 ‘교과용도서에관한규정’ 제16조 2항의 규정처럼 검정 심사 방법을 준용하고 있어서 검정심사와 인정심사가 구분되지 않고 적용되는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 특히, 인정도서 심의 전문 인력이 충분하지 않아 인정도서 발행 취지에 적합한 심의가 어렵다는 지적이 확대되고 있다.

<표 II-3> 시·도별 인정도서 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 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	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

출처: 교육부·시도교육청 인정도서협의회·한국교과서연구재단(2013). 『인정도서 업무 편람』. p. 13.

2014년 현재 우리나라의 교과서 발행 현황은 국정 및 검정도서 중심의 교과서 체제에서 인정도서 중심의 교과서체제로 전환되었다. 전체 교과서 중에서 국정도서는 57종(9.0%), 검정도서는 47종(8.0%), 인정도서는 503종(83%)의 비율을 차지하고 있다.

<표 II-4> 국정·검정·인정도서 대상의 변화(제7차 교육과정 이후)

(단위 : %)

구분	세목	국정도서	검정도서	인정도서	과목 총계	
제7차 교육과정('97)	책 수	721	187	134	1,042	
	비율(%)	69.2	17.9	12.9	(100.0)	
2007 교육과정('07)	책 수	537	181	239	957	
	비율(%)	56.1	18.9	25.0	(100.0)	
2009 교육과정	'09	책 수	334	136	382	852
		비율(%)	39.2	16.0	44.8	(100.0)
	'11	종 수	53	42	494	589
		비율(%)	9.0	7.0	84.0	(100.0)
	'12	종 수	57	47	503	607
		비율(%)	9.0	8.0	83.0	(100.0)

※ 위 표는 교육부(2009.12.). 교과용도서 국검·인정 구분 고시 업무 편람을 기초로 작성함.

2009 개정 교육과정에 따른 교과서 다양화, 자율화 정책이 추진됨에 따라 검정 교과서와 인정 교과서가 확대되었다.

교육과학기술부는 2010년 1월 12일 “창의적인 ‘산 지식’을 제공하고, 학습자 친화적인 미래형 교과서 보급”을 주요 골자로 한 ‘2010년 교과서 선진화 방안’을 확정·발표하였다. 선진화 방안에서 강조된 점은 ① 다매체 시대에 사용하기 편리한 e-교과서를 종이교과서와 함께 보급 ② 인정도서 대폭 확대로 인정절차만 거치면 시중 일반서적도 교과서로 사용 가능 ③ 학회나 공공기관도 검정교과서를 출원할 수 있도록 하여 재미있고 다양한 교과서 제작을 확대한다는 세 가지 사항이다. 교과서 선진화 방안은 학습자의 창의성을 높이고 학습자들이 편리하게 사용할 수 있는 미래형 교과서를 보급하는 데 적합한 교과용도서 발행체제를 확립하기 위한 목적을 지향한 것이었다.

교과서 선진화 방안이 교과서 정책으로 추진된 배경은 다음과 같다. 교과서는 국가 교육과정이 가장 구체적으로 구현된 중요한 교육의 도구로서 그간 질적, 양적으로 많은 성장을 거듭하여 우리나라 교육 발전에 크게 기여해 왔지만, 한편으로는 많은 지식이 요약·압축된 교과서를 이해하고 공부하기 위해서는 별도의 참고서를 구입해야 했으며, 이는 고스란히 학부모의 경제적 부담과 함께 ‘교과서는 따분하며 재미없고 어려운 책’이라는 인식이 있어 왔다는 것이다. 이 때문에 미래사회로의 변화를 선도해 나갈 창의적인 인재를 육성해야 하는데, 미래의 창의적인 ‘산 지식’을

교과서에 적시에 반영하고 교육시키기 위해서는 국정과 검정 교과서가 주축을 이루는 현행 교과서 시스템의 변화가 불가피하게 되었다는 것이다. 또한 미래사회에 필요한 핵심역량을 길러주는 것을 목표로 한 '2009 교육과정'을 새로이 담아야 할 교과서도 미래의 교육환경에 알맞은 미래형 교육도구로 거듭날 수 있도록 변화를 모색하는 것은 당연한 일이라고 하였다.

위와 같은 배경 하에서 발표된 선진화 방안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 2011년 국어, 영어, 수학 과목부터 가정에서도 활용 가능한 e-교과서를 기존 서책형(종이) 교과서와 함께 CD 등의 형태로 학생들에게 보급하는 것이다.

둘째, 2011년부터 국정도서 145종(특목고 및 전문계고)과 검정도서 39종(고교 과학, 음·미·체 등) 총 184종의 도서가 인정도서로 전환하는 것이다. 그 결과 101종의 국정도서와 39종의 검정도서가 인정으로 전환하였다. 또한 9종의 도서가 인정으로 추가되었다.

셋째, 검정교과서를 출원하는 자격을 완화하여 민간출판사(저작자) 뿐만 아니라 학회나 공공기관도 검정교과서를 출원할 수 있도록 한다는 것이다.

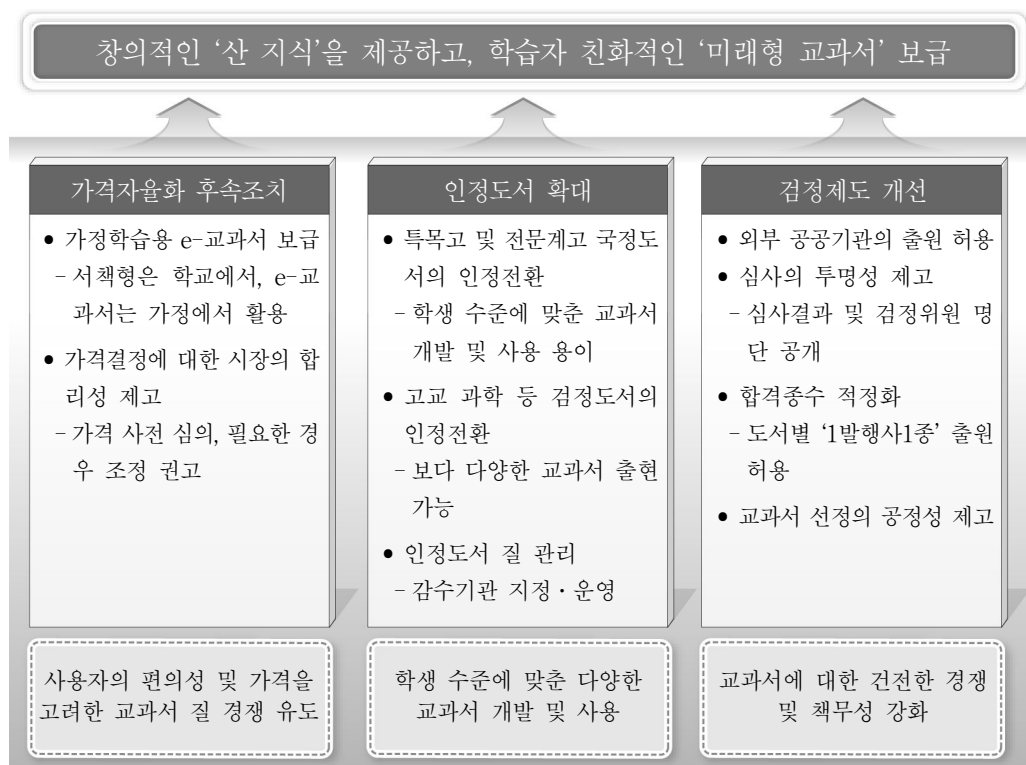
넷째, 검정심사과정은 종래 폐쇄형 합숙심사에서 개방형인 재택심사로 전환하게 되며, 지금까지는 공개하지 않았던 검정심사결과보고서도 공개한다는 것이다. 이는 종래 불투명한 검정심사 과정의 폐쇄성으로 말미암아 검정심사 결과에 대해서도 불신이 이루어졌던 검정심사 시스템을 개선하여 개방형 검정심사체제로 전환토록 한 것이다. 그리고 교과서 출판사들 사이의 과열 출원 경쟁을 막고 교과서 전문출판사로의 육성을 위해 과목명이 동일한 경우에는 개별 출판사는 1종(국어, 영어, 수학은 2종까지)만 검정교과서를 출원하도록 하였다. 동일 발행사가 과목별로 복수 교과서를 출원하는 등 과도한 검정 출원이라는 과열 경쟁 및 그 결과인 출판사 경영 악화와 같은 부작용을 예방하고 합격 종수를 적정화하려는 목적이었다. 또한, 교육현장의 다양한 요구와 미래사회에 대비할 '산 지식'을 적시에 교과서에 반영할 수 있도록 현행 교과서의 '합격 유효기간제(5년)'을 폐지하여 교육과정 수시 개정에 따른 교과서 개편이 가능하도록 하고자 하였다.

다섯째, 2011년 검정도서로 출원되는 교과서부터 가격을 사전에 심의하고 필요한 경우 교과서 가격의 조정을 출판사에 권고토록 함으로써 교과서 가격안정화를 도모토록 하였다. 검정도서의 가격을 민간출판사가 자율적으로 결정하도록 한 '교과서 가격자율화 정책'의 기본 틀은 그대로 유지하되, 교과서 가격결정에 대한 시장의 기능을 합리적으로 보완하기 위해서 마련하게 된 것이다.

여섯째, 일선 학교에서의 교과서 채택비리를 근절하고, 교과서 선정 및 채택과정의 공정성, 투명성을 제고하기 위한 법률상 근거규정을 새로이 마련키로 하였다.

채택비리 적발 시 해당 출판사에 대해서는 과징금 3천만원 이하 또는 5년간 검정출원 제한 등 엄격한 처벌규정을 새로이 마련하여 초·중등교육법에 이를 명시할 계획이다. 또한 앞으로 시·도교육감으로 하여금 교과서 선정을 위한 다양한 참고자료 제공을 의무화하고, 의무교육인 초·중학교에 대해서는 교육장이 교과서 채택 '권장 목록'을 제시하게 하는 등 교육청의 책무성을 강화토록 할 방침이다. 지금까지는 출판사 간 과도한 경쟁을 우려하여 전시본 교과서만을 제공하도록 하였으나, 학교 현장에서 교과서를 선정할 때 도서별 특징에 관한 참고자료가 필요하다는 요구를 반영한 것이다.

2010년 교과서 선진화 방안이 제시한 주요 정책 방향과 지향은 <그림 11-4>와 같다.



<그림 11-4> 2010년 교과서 선진화 방안의 개요

2009 교육과정에 따른 검·인정도서의 확대는 다양성과 자율성을 신장하는 데 기여하였으며 학교 현장 교사들 역시 교과서의 질이 향상되었다는 인식을 하고 있다. 그러나 교과서 심사 및 질 관리를 체계화하여 교과서의 질을 지속적으로 향상하여야 한다는 요구를 제기하고 있는 것 역시 현실이다.

먼저, 검·인정도서로 출원된 도서 중에서 합격한 도서의 비율을 살펴보면, 2011년 73.61%, 2012년 84.46%, 2013년 66.82%, 2014년 65.08%로 나타났다. 4년간 평균

합격률은 72.49%이다. 검정 년도에 따라 합격률이 크게 달라지고 특정 교과목의 경우 합격률이 100%에 이르러 검정 심사의 타당성에 대한 지적이 제기되고 있다. 검정심사 기관 소속 인력의 심사 전문성, 심사 철학의 일관성 결여, 전문성 부족, 교육기준들 (educational standards)의 일관성 결여 또는 상충, 검정 심사 기준의 충실한 구성 부족 등이 원인이라 할 수 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 검정심사 기준의 항목 및 세부 항목을 교과 성격과 목표에 타당하고 충실하게 재구성하여야 한다. 또한 교과 교육과정 개발 과정에서 교육과정과 교과서 집필기준을 일치하도록 조정하고 교육 과정을 상세하게 재구성하는 작업이 이루어져야 한다. 한편, 시·도교육청의 인정도서 업무 부담 과다 및 인정도서 심사 부실로 인정도서의 질 저하와 교과서에 대한 불신이 높아지고 있다. 시·도교육청이 분담하여 인정도서 심의 및 개발 업무를 수행하고 있으나 다양성과 창의성 구현이 강조되는 인정도서 심사 기준 개발, 심사 전담 조직 구성, 방대한 양의 인정도서의 심사를 수행하는데 필요한 충분한 심사 기간 및 심의위원 확보 및 공정한 심의 운영 등에서 문제점을 드러내고 있다.

따라서 교과의 성격과 목표 구현을 통한 교육의 본질적 목적 달성, 교육 정책의 합리적 추구, 교과서의 통합기능 제고 등을 종합적으로 고려하면서 교과서 발행제도로서 적합한 방안을 모색하여야 하며 이 과정에서 교과서 발행제도에 대한 열린 논의와 사고실험이 필요할 것이다.

현행 교과서 규정을 포함하여 교과서 발행제도로서 가능한 방안들을 든다면 국정, 검정, 국·검정 병행, 인정제도를 고려할 수 있다. 여기에서 국정이라 함은 종래 단일 종의 교과서를 국가가 편찬하여 발행하는 것을 포함하여 2종 이상의 교과서를 교육부가 대학이나 국가기관 등에 위탁 개발하여 발행하는 것을 포함한 것을 의미한다. 그리고 국·검정 병행은 동일 교과의 교과서를 국정도서와 검정도서 두 종류를 병행 발행하는 것을 말한다.

<표 II-5> 교과서 발행제도로서 가능한 방안

내용 영역	국정		국·검정 병행	검정		인정	
	엄격	느슨		엄격	느슨	엄격	느슨
의 미	교육부 저작 교과서		교육부 저작 발행 및 민간출판사 검 정 교과서 동시 발행	민간출판사 저작 교육부 검정 교과서		민간출판사 저작 교육부 인정 교과서	
	1종 발행	2-3종 발행	국정 2-3종 검정 적정 종수	3단계 절차 기초조사-본 심사-심층심 사	2단계 절차 기초조사-본 심사	기초조사- 본심사	자기 보증 서약

목적	·국가의 교육 책무성 총실 구현 ·공통성	공통성과 다양성의 균형	통합성 우선하되 민주성 보완	민주성 우선하되 보완	민주성 총실 실현	다양성 우선하되 사회적 요구 반영	다양성 총실 구현
장점	·국가·사회 요구 총실 반영 ·공통성과 보편성 총실 반영 ·사회적 비용 최소화	·보편성에 기초한 국가·사회 요구 합리적 반영	·국가의 교육 책무성 실현	·절차적 공정성과 민주성 균형 실현	·절차적 공정성 실현	·자유경쟁 실현 ·자유로운 선택 보장	·교육에 대한 자기 책무성 최대 실현
단점	집필	·저작자 제한	·국정도서 저작자 부족 가능	자질 부족 저작자 참여			
	내용	·편향성 가능 ·단조로움	·2-3종 유사성 가능	·국정도서 내용에 따른 검정도서 개발로 차별성 저하	이념 갈등 가능		질 관리 어려움
	평가	평가 근거 빈약		·국정도서와 검정도서 간 불일치 가능성	국정과 다른 특성 없음		공통 내용 발견 어려움
	채택	선택권 없음	불공정 개입 가능성	·국정도서를 채택해야한다는 부담감	선정 전 숙고 시간 부족		주관 개입 가능
	비용	책정 비용 과다 또는 과소 가능성		중복 투자 가능성	과다 투자 및 교과서 낭비		
요구	·개발 기간 및 비용 적정화	개발 기관 다원화	- 검정 합격 중수 적정화 - 국정/검정 동일 심사기준 적용	교육과정과 교과서 집필기준 일치	교육과정과 교과서 집필기준 일치	심의 기준 재구성 및 전문 인력 보완	

나. 교과서 발행제도의 실태

1) 검정도서 질 관리

2009 교육과정에 따른 교과용도서 개발 일정을 살펴보면, 교과 교육과정이 고시(2011.8.9)되고 초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분고시(2011.8.16, 제 2011-29호) 이후 교과서 개발이 시작되었다. 중학교 검정도서(국어, 사회, 도덕)는 구분고시 이후 약 7개월('11.9~'12.3)에 거쳐 중학교 1, 2, 3학년 교과서가 일시에 개발되었으며, 중·고등학교 인정도서는 약 9개월('11.9~'12.5)의 집필 기간에 개발

되었다. 따라서 교육과정의 정신과 배경, 교과목의 성격과 목표, 최신의 정확한 교과 지식을 충실하게 반영한 교과서를 집필할 수 있는 충분한 기간이 주어졌다고 는 말하기 어렵다.

따라서 교과서의 질 제고와 다양한 교과서 개발을 위해서는 충분한 집필 기간이 확보되어야 한다. 이를 위해서 특히 교과 교육과정 고시부터 검정 실시 공고까지의 기간, 검정 실시 공고부터 심사본 접수까지의 기간에 대한 검토가 필요하다.

교과서 개발의 전문성 신장을 위해 전문 편집 인력의 확보를 요구하면서 교과서의 집필자(저자)의 전문성에 대한 요구가 없는 것은 부적절하다. 편집자의 전문성보다도 중요한 것이 교과서 집필자의 전문성이기 때문이다. 객관적인 지표를 통해 확인하기 어려운 편집 인력의 전문성과는 달리 교과서 집필진에게 요구되는 교과 전문성은 일정 부분 객관적인 지표로서 확인가능하다. 예를 들면, 교과서 집필자의 자격 기준을 검정교과서 심의위원 중 연구위원의 자격 기준을 준용하여 편찬상의 유의점 또는 검정 실시 공고의 신청 자격 등에 추가하거나, 집필진을 대상으로 지속적인 연수를 실시하는 방안 등에 대한 검토가 필요하다.

검정도서 출원 도서 중 합격률을 살펴보면, 2011년 73.61%, 2012년 84.46%, 2013년 66.82%, 2014년 65.08%를 나타내었다. 4년간 평균 합격률은 72.49%이다. 4년 동안의 통계를 보면 해가 갈수록 합격률을 낮아지고 있음을 알 수 있다. 그러나 고등학교 교과서의 경우 합격률이 높은 것으로 나타난다. 예를 들면, 법과 정치 과목 교과서는 50%의 합격률을 보이기도 하였다. 이는 교과서 검정심사의 엄격성이 보다 강화되어 온 것을 보여준다. 교과서의 다양성이 증가한 반면 교과서의 내용 오류 등 부정확한 기술에 대한 보다 철저한 검정 심사에 대한 요구가 증가한 탓으로 보인다. 교과서 집필에 전문가 대부분이 참여하여 교과서 검정심사에 참여하는 인력의 질에 대한 불신이 확산된 것 역시 원인의 하나로 보인다.

검정 심사가 이루어지는 해당 년도에 따라 합격률이 크게 달라지고 특정 교과목의 경우 합격률이 100%에 이르러 검정심사의 취지가 달성되고 있는지에 대한 의구심이 드는 주요한 원인은 교육기준(educational standards) 간의 일관성이 갖추어져 있지 않다는 점, 교과용도서를 검정 심사하는 데 적용되는 기준이 충실하게 구성되어 있지 않다는 점 때문이다. 그러므로 검정심사 기준의 항목 및 세부 항목을 교과목의 성격과 목표를 충실하게 구현하고 있는지를 중심으로 상세하게 타당하게 재구성하는 작업이 필요하다. 또한 교육과정과 교과서 집필기준을 일치하도록 조정하고 교육과정을 대강화하기보다는 상세하게 재구성하는 작업이 교과 교육과정을 개발하는 과정에서 충분히 반영될 필요가 있다.

<표 II-6> 2011년 교과용도서 검정 합격 현황³⁾

연번	학교급	교과명	출원 책수	합격 책수	불합격 책수	합격률
1	초	영어5	11	7	4	63.63%
2	초	영어5 지도서	11	7	4	63.63%
3	초	영어5 e-교과서	11	7	4	63.63%
4	초	영어6	11	6	5	54.55%
5	초	영어6 지도서	11	6	5	54.55%
6	초	영어6 e-교과서	11	6	5	54.55%
7	중	국어3-1	14	12	2	85.71%
8	중	생활국어3-1	14	12	2	85.71%
9	중	국어3-2	14	12	2	85.71%
10	중	생활국어3-2	14	12	2	85.71%
11	중	도덕3	6	6	0	100.00%
12	중	사회3	14	11	3	78.57%
13	중	기술·가정3	11	7	4	63.64%
14	중	체육3	6	5	1	83.33%
15	중	음악3	8	5	3	62.50%
16	중	한문3	11	8	3	72.73%
17	고	화법과 작문 I	4	3	1	75.00%
18	고	화법과 작문 II	4	3	1	75.00%
19	고	독서와 문법 I	6	4	2	66.67%
20	고	독서와 문법 II	6	4	2	66.67%
21	고	문학 I	17	13	4	76.47%
22	고	문학 II	17	13	4	82.35%
23	고	법과 정치	3	1	2	33.33%
24	고	경제	3	3	0	100.00%
25	고	사회문화	5	3	2	60.00%
26	고	한국 지리	6	5	1	83.33%
27	고	세계 지리	2	2	0	100.00%
28	고	윤리와 사상	2	2	0	100.00%
29	고	생활과 윤리	2	2	0	100.00%
30	고	독일어 I	2	2	0	100.00%
31	고	프랑스어 I	2	2	0	100.00%
32	고	중국어 I	9	9	0	100.00%
33	고	일본어 I	10	6	4	60.00%
34	고	한문 I	10	5	5	50.00%
계			288	211	77	73.61%

3) <표 II-6>부터 <표 II-11>은 한국교육과정평가원(검정운영팀)이 2014.06.23.에 교육부에 보고한 '2009 개정 교육과정에 따른 교과서 검정 연도별 합격 현황(2011년-2014년)' 자료에 따른 것이다.

<표 II-7> 2012년 교과용도서 검정 합격 현황

연번	학교급	교과명	출원 책수	합격 책수	불합격 책수	합격률
1	중	국어 ①/②/③/④/⑤/⑥	108	96	12	88.89%
2	중	사회 ①/②	18	12	6	66.67%
3	중	사회과 부도	8	7	1	87.50%
4	중	도덕 ①/②	14	10	4	71.43%
계			148	125	23	84.46%

<표 II-8> 2013년 교과용도서(2012년 검정도서) 재검정 합격 현황

연번	학교급	교과명	출원 책수	합격 책수	불합격 책수	합격률
1	중	사회과 부도	1	1	0	100%
2	중	도덕 ①/②	2	2	0	100%
계			3	3	0	100%

<표 II-9> 2013년 교과용도서 검정 합격 현황

연번	학교급	교과명	출원 책수	합격 책수	불합격 책수	합격률
1	초	체육3~4 ①	11	6	5	54.50%
2	초	체육3~4 지도서 ①	11	6	5	54.50%
3	초	체육3~4 ②	11	6	5	54.50%
4	초	체육3~4 지도서 ②	11	6	5	54.50%
5	초	음악3~4	13	6	7	46.20%
6	초	음악3~4 지도서	13	6	7	46.20%
7	중	미술3~4	11	7	4	63.60%
8	중	미술3~4 지도서	11	7	4	63.60%
9	중	영어3~4 ①	9	5	4	55.60%
10	중	영어3~4 지도서 ①	9	5	4	55.60%
11	중	영어3~4 ②	9	5	4	55.60%
12	중	영어3~4 지도서 ②	9	5	4	55.60%
13	고	국어 I	13	11	2	84.60%
14	고	국어 II	13	11	2	84.60%
15	고	화법과 작문	4	4	0	100%
16	고	독서와 문법	6	6	0	100%
17	고	문학	12	11	1	91.70%
18	고	고전	3	3	0	100%
19	고	사회	4	4	0	100%
20	고	한국 지리	6	5	1	83.30%
21	고	세계 지리	3	3	0	100%
22	고	법과 정치	4	2	2	50%
23	고	사회·문화	6	4	2	66.70%
24	고	생활과 윤리	4	4	0	100%
25	고	윤리와 사상	7	5	2	71.40%
26	고	지리 부도	7	4	3	57.10%
계			220	147	73	66.82%

<표 II-10> 2014년 교과용도서(2013년 검정도서) 재검정 합격 현황

연번	학교급	교과명	출원 책수	합격 책수	불합격 책수	합격률
1	초	체육3~4 ①	1	1	0	100%
2	초	체육3~4 지도서 ①	1	1	0	100%
3	초	체육3~4 ②	1	1	0	100%
4	초	체육3~4 지도서 ②	1	1	0	100%
5	초	음악3~4	2	2	0	100%
6	초	음악3~4 지도서	2	2	0	100%
7	초	법과 정치	1	1	0	100%
8	초	사회·문화	1	1	0	100%
계			10	10	0	100%

<표 II-11> 2014년 교과용도서 검정 합격 현황

연번	학교급	교과명	출원 책수	합격 책수	불합격 책수	합격률
1	초	실과5~6 ①	8	6	2	75.00%
2	초	실과5~6 지도서 ①	8	6	2	75.00%
3	초	실과5~6 ②	8	6	2	75.00%
4	초	실과5~6 지도서 ②	8	6	2	75.00%
5	초	체육5~6 ①	9	4	5	44.44%
6	초	체육5~6 지도서 ①	9	4	5	44.44%
7	초	체육5~6 ②	9	4	5	44.44%
8	초	체육5~6 지도서 ②	9	4	5	44.44%
9	초	음악5~6	10	6	4	60.00%
10	초	음악5~6 지도서	10	6	4	60.00%
11	초	미술5~6	7	5	2	71.43%
12	초	미술5~6 지도서	7	5	2	71.43%
13	초	영어5~6 ①	6	5	1	83.33%
14	초	영어5~6 지도서 ①	6	5	1	83.33%
15	초	영어5~6 ②	6	5	1	83.33%
16	초	영어5~6 지도서 ②	6	5	1	83.33%
계			126	82	44	65.08%

검정 심사 기관과 관련하여 실태를 보면, 역사과는 국사편찬위원회, 수학 및 과학과는 한국과학창의재단, 그 외 교과는 한국교육과정평가원이 교육부의 검정심사를 위임·위탁 받았다. 교과용도서를 심사하는 기관이 분산되어 심사 기준 개발, 심사 전담 조직 구성, 심의위원 인력 확보 및 선정 방법 등 일관된 심사 업무를 수행하기가 어려운 구조이다. 즉 내용 전문성을 기준으로 선정한 기관에게 높은 수준의

검정 관리 전문성을 요구하였기 때문에 검정 관리에 미비한 점이 발생하였다. 검정 심사의 전문성 강화를 위해 검정심사기관을 교과 또는 과목에 따라 다양화시켰지만 전문성의 개념을 제한적으로 인식하였기 때문이다. 검정 교과목과 관련된 교과 내용학 측면에서의 전문성만이 우선시 되어 검정 심사 기관이 선정되었고, 이 과정에서 교과 교육학 관련 전문성 및 검정 관리에 대한 전문성은 고려되지 않았다.

또한 검정심사기관 다양화 정책을 통해 새롭게 위임·위탁으로 선정된 전문 연구기관들을 살펴보면, 교과 내용학과 관련된 학문 분야에 대한 전문성만 있을 뿐 교과 교육학에 대한 전문성을 갖추고 있지 않다. 또한 심사 업무에 대한 체계적 노하우를 확보하고 있지 않다. 이에 따라 인력풀 작성, 검정위원 선정, 각종 검정 관련 자문 등의 과정에서 교과 교육 전문가의 참여가 제한될 수 있다는 문제가 있다.

따라서 검정 관리의 전문성을 확보하기 위해 검정 관리 전문성을 갖춘 조직이 검정 관리를 통합적으로 수행하는 것이 필요하다. 즉, 교과 전문성이 필요한 교과별 심의회 운영은 현재와 같이 교과 내용학에 대한 전문성을 갖춘 인력을 확보한 전문 기관에 다양하게 위임 또는 위탁하더라도 검정 관리의 전문성 확보를 위해서는 검정 업무를 전담할 수 있는 전문성을 갖추고 있으며 체계적으로 통합관리조직을 구성하여 운영하여야 한다. 즉, 교과용도서를 심사하는 국가의 관리체제가 보다 통합적이고 체계화되어야 한다는 것이다.

2) 인정도서 질 관리

2009 교육과정의 방향에 따라 미래형 교과서를 보급하고자 정부에서는 ‘2010 교과서 선진화 방안(2010.1.12)’을 발표하였다. ‘2010 교과서 선진화 방안’에서는 학생의 다양한 수준 및 요구를 반영하고 학습력을 증진시키며, 시·도교육청 및 단위 학교의 자율성을 제고하는 취지로 ‘인정 교과서 확대 정책’을 도입하였다. 이에 따라 2009 교육과정 고시에 따른 『초·중등학교 교과용도서 국·검·인정도서 구분 고시(교육과학기술부 고시 제 2012-17호)에 제시된 과목 및 교육과정 개정에 따른 신설 과목을 대상으로 인정 교과서 승인 권한을 교육부 장관에서 시·도교육감으로 위임하여 시·도교육청에서 인정 심의를 실시해 오고 있다.

인정도서는 교육의 다양화, 자율화 정책에 맞추어 제7차 교육과정(’97) 이후 지속적으로 확대되었다. 2011년 교과 교육과정의 개정 고시 이후, 구분 고시 ‘2010-1호, 2010-21호, 2011-29호’에 의해 중학교의 국어, 도덕, 사회를 제외한 모든 교과목의 도서가 인정으로 전환되었다.

인정교과서 정책의 실시로 학교의 특성과 상황에 적합한 교과서의 개발 및 사용,

교과서 외형 체제 및 편집 디자인의 자율성과 다양성의 인정, 교과서 구성 내용의 특성화, 국가 교육과정의 다양한 해석과 광범위한 적용, 교사의 전문성을 살린 수업 유도 등 특성화된 교과서의 개발과 선택이 가능함으로써 독자적인 학교 교육과정을 운영할 수 있으며 교사의 교수·학습 내용 구성은 학습목표 도달에 보다 목적적이며 창의적으로 접근이 가능할 것이라고 예상하였다.

그러나 지역적, 수준별, 문화적으로 다양한 학습자의 요구를 반영한 내용 구성과 전개, 교육내용 및 방법의 다양화, 새로운 지식과 정보의 수용, 다양한 가치의 수용 등의 측면에서 교과서의 자율성과 창의성이 증가하였다고 판단하기 어려운 실정이다. 특히, 교과서 내용의 정확성, 표기·표현 오류 등 교과서로서 사용하기 부적합하다는 지적이 제기되기도 한다. 인정교과서의 이러한 문제점은 고등학교 대학수학능력 시험 대상 교과목 교과서가 학생들의 학력 성취 수준을 변별하는 자료로서 사용된다는 점에서 체계적 질 관리를 위해 영어, 수학, 과학 교과서를 인정도서에서 검정도서로의 다시 전환하자는 주장으로 나타나고 있다.

인정도서 심사 기관과 관련하여, 인정도서의 심사 권한이 시도교육감에게 위임되면서 시·도교육청 인정도서 협의회를 통해 각 시·도교육청에 분담되어 심의 및 개발 업무가 수행되고 있다. 교과용도서 심사 기관이 분산됨으로 인해 심사 기준 개발, 심사 전담 조직 구성, 심의위원 인력 확보 및 선정 방법 등 일관된 심사 업무를 수행하기가 어려운 상황이 확산되어 교과용도서 심사에 대한 국가의 체계적 질 관리체제 정립이 현안으로 제기되고 있다. 많은 시·도교육청에서는 인정 심사 업무와 관련한 독립 전담 조직 미설치, 인정 심사 업무 담당자의 타 업무 병행에 따른 심사 운영 부실 등이 문제점으로 나타나고 있다. 또한 2009 개정 교육과정에 따른 인정도서의 실질적 심사는 예비 합격본 발표까지 약 세 달('12.6~'12.8) 정도 수행되었다. 충분치 않은 심사 기간으로 인한 심사 부실과 시·도교육청의 인정도서 업무 부담으로 인한 전문성이 보장되지 않는 교과서 관리 체제는 인정도서의 질 저하를 야기한다고 할 수 있다.

인정 심사 기준과 관련하여, 교과용도서에 관한 규정 제7조1항, 제16조2항에서 검정에 준한 인정 심사 실시를 규정하고 있다. 이에 따라 인정 심사 기준이 검정 심사의 공통기준과 교과기준을 적용하고 있어, 발행사는 검정 심사와 같이 부담감을 가지고 합격 위주의 교과서 개발에 주력하게 된다. 즉, 기존의 교과서의 내용 및 체제를 벗어나게 되면 탈락의 가능성이 있으므로, 교과서 개발에서 다양성과 창의성을 시도하기 어렵다. 반면 검정 교과서와 동일한 심사 기준은 인정 심사에 적용될 때 비교적 느슨하게 적용할 수 있다는 인식이 보편적이어서 합격에 이르기까지 비교적 수월한 심사 과정을 거치게 된다. 공통기준을 위반하지 않는다면, 내용의

정확성, 표기 및 표현상의 오류에 대한 심사는 형식적으로 실시되고 있다. 나아가 인정 교과서의 특성인 다양성과 창의성을 반영한 심사 기준이 부재하여, 교과서의 현장 적합성의 정도나 질적 수준에 대해서는 심사가 이루어지지 않고 있다. 따라서 검·인정도서의 개념을 질적 위계로 구분하는 것이 아닌, 인정도서의 목적과 특성에 부합하는 타당한 인정 심사 기준이 마련되어야 한다.

Ⅲ. 교과용도서 구분과 관련한 쟁점

2015 문·이과 통합형 교육과정 개정 추진에 따른 교과서 구분과 관련하여 제기되는 쟁점은 크게 세 가지이다. 첫 번째 쟁점은 교과용도서의 질 향상을 위한 국정, 검정, 인정도서의 질 향상을 위한 발행체제 전환 및 2015 문·이과 통합형 교육과정 개정 추진에 따른 변화 내용, 구체적으로 신설되는 통합사회와 통합과학 교과목의 발행과 관련된 사항이다. 이것은 교육과정이 학교 현장에서 효과적으로 실행될 수 있는가의 문제와 관련되며 신설 교과목을 다양성을 중심으로 구현할 것인가 아니면 교육과정의 개정 정신과 배경을 국가가 책무성 있게 구현할 것인가의 문제로 볼 수 있다.

두 번째 쟁점은 초등학교 교과용도서의 구분 및 발행제도를 어떻게 할 것인가라는 문제이다. 그간 국정도서를 중심으로 이루어져 온 초등학교 교과용도서의 발행체제의 개선에 대한 여러 가지 요구가 있어 왔다. 특정 교과목의 발행체제를 변경하자는 의견들이 주를 이루었다. 특히 현대사회의 교육에 맞게 다양성과 창의성, 자율성을 확대하기 위해 국정도서를 검정도서로 전환하는 것, 검정도서를 인정도서로 전환하여 발행하자는 주장들이 제기되었다. 초등학교 교과용도서 구분을 둘러싼 쟁점은 국민들의 공통기본소양 함양이라는 국민 보편교육의 목적을 충실하게 달성하면서도 핵심역량, 창의성, 다양성을 함양하여 개인과 공동체가 균형 있게 발전할 수 있도록 하는 것과 함께 국정도서를 중심으로 이루어져 온 초등학교 교과용도서 발행제도를 어떻게 변화시켜야 하는지와 관련된다. 또한 사교육 유발을 방지하여 행복교육을 실현하면서도 폭증하는 새로운 과학기술에 대한 이해와 창의역량을 균형 있게 함양하는 방안을 찾는 문제와 관련된다. 이 점에서 초등학교 교육에서 사용되는 국정도서, 검정도서, 인정도서의 합리적 개선 방안을 모색하기 위한 대안 마련이 쟁점이 되고 있다.

세 번째 쟁점은 한국사 교과서 발행체제에 대한 쟁점이다. 근현대사 교과서 문제가 사회적 쟁점이 된 이후 한국사 교과서 발행체제 문제는 국민들이 높은 관심을 가진 국가사회적인 문제가 되었다. 국가공동체의 문화정체성을 함양하는 것은 지구공동체 모든 국가의 보편적인 핵심 교육 문제이다. 그러나 한국사 교과서 발행체제에 대한 핵심적인 쟁점은 특정 이념에 편향되거나 일방적인 역사관 및 역사 해석의 주입에 대한 두려움이다. 특히 역사교육이 정권 교체에 따라 빈번히 변동될 때 보편적 향상성을 유지하기 힘들 수 있다는 우려가 자리 잡고 있다. 이 장에서는 위의 세 가지 쟁점에 대한 다양한 의견을 수렴하여 기술한다.

1. 교과서 발행제도에 대한 교사와 전문가 의견

가. 교사들의 의견

2014년 7월 연구진이 초등교사 231명, 중학, 106명, 고등 140명을 대상으로 실시한 설문 조사 결과를 분석한 결과 교과용 도서 구분에 대한 의견은 다음과 같이 정리할 수 있다.

설문 조사 결과 내용을 통해 살펴본 교사들의 의견은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 중·고등학교 이념 및 가치 관련 교과목의 교과서의 검정 절차를 강화하자는 것이다. 심사 강화가 필요한 교과목의 교과서를 검정 심사하는 경우 2단계에서 3단계로 강화하여 사회적 통합성을 높이자는 것이다. 둘째, 중학교 사교육 유발 가능 교과목은 인정도서에서 검정도서로 전환이 필요하다는 것이다. 수학, 과학, 영어과 교과서가 해당된다. 셋째, 고등학교 인정 영어 교과서가 수학능력시험의 대상으로 내용 오류에 대한 보다 엄밀한 심사가 필요하다는 점에서 검정도서로 전환하여 내용 정확성을 높이자는 것이다.

국정도서, 검정도서, 인정도서와 관련한 문항에 대한 교사들의 의견 중 주요 내용을 기술하면 다음과 같다.

국정도서에서 검정도서로 전환한 교과서의 질 변화와 관련하여, 검정도서로 전환한 이후 교과서의 질이 좋아졌다고 평가하였다(중학교 교사 75.5%, 고등학교 교사 73.6%). 역사 교과서는 중학교 교사 76.0%, 고등학교 교사 74.7%가 질이 향상되었다고 응답하였다. 도덕 교과서는 중학교 교사 76.0%, 고등학교 교사 79%가 질이 향상되었다고 응답하였다.

국정도서에서 검정도서로 전환한 교과서의 장점으로 다양한 교과서 중에서 선정할 수 있고(중 49.3%, 고 49.1%), 여러 교과서 내용을 재구성해 사용할 수 있다(중 36.0%, 고 36.1%)는 점을 들었다. 국정도서에서 검정도서로 전환한 교과서의 단점으로는 학교별 학년별로 상이한 교과서 사용에 따른 불편(중 45.5%, 고 26.9%), 교과서 선정 과정에서 불공정이나 부정 발생(중 22.7%, 고 31.3%)을 들었다.

검정도서에서 인정도서로 전환한 교과서의 질 평가와 관련하여, 교사들은 변화가 없다는 의견이 높았다(중 55.3%, 고 36.6%). 중학교 교사들은 좋아졌다는 평가가 43.6%, 고등학교 교사는 나빠졌다는 반응이 30.6%로 나타났다.

현행 교과서를 인정도서에서 검정도서로 전환하는 것이 필요한지에 대해서 중학

교 교사 44.5%, 고등학교 교사 47.1%가 필요하다는 의견을 보였다. 전환이 필요한 이유로는 내용 오류나 편향적 기술에 대한 철저한 심사 필요(중 57.7%, 고 57.4%)를 들었다. 대상 교과는 중학교는 수학, 과학, 영어, 고등학교는 영어, 사회(역사)/도덕 포함 교과(군)(국제정치, 국제경제, 국제관계와 국제기구)를 들었다. 필요하지 않다는 의견은 중학교 교사 26.7%, 고등학교 교사 25.0%였다. 전환이 필요하지 않은 이유로는 다양한 교과서 선택 폭 확대(중 43.2%, 고 47.1%), 학교와 학생의 교육적 요구를 잘 충족하는 교과서 필요(중 32.4%, 고 42.9%)를 들었다.

검정도서에서 인정도서로 전환하는 것이 필요한지에 대한 의견으로는 필요하지 않다는 의견(중 49.0%, 고 36.4%)이 높았다. 그 이유로는 내용 오류나 질 저하 방지(중 49.1%, 고 55.0%), 교육과정 준수 등을 통한 공교육 통일성 유지(중 34.0%, 고 30.0%)로 나타났다. 반면에, 전환하는 것이 필요하다는 의견은 중학교 교사 34.3%, 고등학교 교사 36.8%였다. 그 이유로 중학교 교사들은 교과서 선택 폭 확대, 시도교육청과 학교의 교육 자율권 보장을 들었다. 고등학교 교사들은 교과서 선택 폭 확대, 교과서 재구성 교수 가능성을 들었다.

2015 문·이과 통합형 교육과정 개정을 추진하면서 신설되는 교과목인 ‘통합사회’, ‘통합과학’ 교과서 발행과 관련하여 교사들의 의견을 보면, 두 교과목의 교과서를 검정도서로 발행하자는 의견이 우세했다. 설문 조사 결과는 검정도서(65.9%), 국정도서(34.1%)의 비율로 나타났다. 두 교과목의 교과서를 검정도서로 발행해야 하는 이유로는 교사들의 다양한 교과서 선택 보장, 각종 시험의 출제 근거이므로 다양한 내용과 관점을 반영해야하기 때문이라는 의견을 들었다. 반면에, 국정도서로 발행해야 하는 이유로는 처음 개발되므로 교육과정을 충실히 반영한 국정도서 모델을 제시하는 것이 필요하므로, 각종 시험의 출제 근거이므로 체계적 질 관리가 필요하다는 의견을 들었다.

나. 교과 전문가들의 의견

다음은 교과용도서 구분에 대한 주요 교과 전문가들의 의견을 수렴한 결과를 요약하여 기술한 것이다. 기술된 내용은 현행 교과서 구분을 전환하자는 주장이 제기되어 온 교과들을 대상으로 한 것이다. 초등학교 실과, 중등학교 과학, 수학, 영어 교과의 교과서에 대한 내용이다.

1) 초등학교 실과

실과 교과서를 검정도서에서 인정도서로 전환할 때 장단점을 생각하면 다음과 같다. 실과 교과서의 인정전환에 따르면 교과서 발행의 자율권이 넓어지고, 보다 다양한 자료를 재구성하거나 활용할 수 있는 장점이 있다. 또한 지역사회와 학교의 여건을 고려한 교과서가 만들어져 자료원으로서의 교과서상을 구현하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 그러한 장점에도 불구하고 우려되는 사항들 중의 하나는 우선 시도교육감이 주관하는 인정심사과정에서의 엄밀성과 정확성에 대한 점검이 우선되어야 한다는 것이다. 시도교육청 역시 이에 대한 소정의 절차와 전문성을 갖춘 심사 위원 선정과 심사의 공정성을 위해 노력하겠으나, 창의적 체험활동에서 활용하는 선택형 교재가 아닌 초등학교 교육과정에 따른 정규 교과서의 심사인 만큼 일정수준의 가이드라인을 제시하고 이를 따르도록 하는 규정도 필요하리라 생각한다.

또한 한 가지 덧붙일 것은 교과는 저마다 교과 내, 혹은 교과 외적인 특수성과 전문성을 지니고 있다는 점이다. 실과 역시 교과에 대한 다양한 도전과 위기의식을 가지고 있다. 이러한 때에 인정 전환이 가져 올 수 있는 파장이 있을 수 있기 때문에 이를 좀 더 검토하고 숙고하는 토론의 시간이 필요할 것으로 보인다. 인정 전환과 같은 문제에 대해서는 교과를 대표하는 학회나 연구회 등과 함께 합리적인 방안과 절차를 도모할 필요가 있으며, 이 연구 결과에 대해서도 향후 제도로써 시행되기 전에 꼭 교과전문가 및 전문가 그룹의 검토가 이어지는 것이 바람직하다.

2) 과학 교과서

과학 교과서 발행은 국정·인정제도로 운영되고 있다. 초등학교 과학 교과서는 국정제도이고, 중학교 과학 교과서는 검정제도, 그리고 고등학교 선택형 과학 교과서는 인정제도로 운영되고 있다. 그런데, 이러한 발행제도는 각각 장단점을 내포하고 있다. 대체로 국정도서 발행제도의 경우 국가가 직접 관리하는 제도로써 국가 수준의 일관된 내용과 관리가 가능하다. 하지만, 과학 교과서에서 국정제도의 경우 과학교육과정 해석의 획일화를 초래하여 과학교육의 다양성을 저해한다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 검정제도는 저자와 출판사가 국가가 제시한 검정기준만 준수하면 제한된 범위내의 다양성을 확보할 수 있다. 비록, 여전히 자유로운 다양성은 제한되지만, 최소 수준의 과학교육 기준으로 관리될 수 있다는 것이다. 인정제도는 세 가지 제도 중에서 가장 자유롭고 다양성을 최대한 보장하는 제도이다. 학교를 포함한 민간 제작자가 자유롭게 만들어서 각 교육청의 인정만 받으면 학교에서 선택되어 활용될 수 있다.

현재 초등학교 과학교과서의 경우는 국정제도로 편찬되기 때문에 과학이라는 학문적 속성이 갖는 다양성을 표현하는데 한계를 가지고 있다. 즉, 교과서에 제시된 ‘과학’의 내용이 곧 ‘표준적 지식’이 되고 교과서가 절대시 되어서 교과서와 다른 견해의 ‘과학’이나 교과서에 실리지 않은 ‘과학’은 경시되어버리는 상황이 발생하고 있다. 아울러 수업은 다양한 학습자 특성과 학습 환경에 맞춘 수업이 다양하게 진행되어야 함에도 불구하고, 현재의 국정교과서 제도는 교과서가 제시하는 학습 방법으로 수업이 진행되도록 하는 경향이 있다. 더 나아가, 현재의 초등학교 국정 과학 교과서는 집필에 참여하는 기회를 일부에게만 제한하게 되므로 과학교과서의 내용과 교수·학습에 대한 참신하고 독창적인 아이디어 제기가 허락되지 않고 있다. 따라서 문·이과 통합형 교육과정에서 초등학교 과학 교과서는 이러한 제한을 보완하기 위해서 검정제도의 도입이 절대적으로 필요하다. 검정제도의 도입은 초등학교 과학 교과서에서 과학에 대한 다양성을 제공하고, 독창적인 아이디어가 교과서에 자연스럽게 소개될 수 있다. 더 나아가, 교과서 선택권을 단위학교나 단위지역에 제공함으로써 학교나 지역실정에 맞는 교과서를 선택할 수 있다.

현재 고등학교 선택형 과학 교과서는 인정제도로 편찬되고 있다. 인정제도가 한 편에서는 각 교과서의 다양성과 독창성에 대한 자율권을 최대한 보장한다는 측면도 있지만, 다른 한편에서는 체계적인 교과서 편찬 관리의 부실 가능성을 항상 내포하고 있다. 특히, 현행 각 교육청 주관의 인정제도 운영 시스템으로는 각 교육청의 체계적인 인정제도 운영 및 관리, 인정제도 관리를 위한 전문가 운영, 교과서 인정 기준의 명확성 등에서 많은 제한이 존재한다. 이런 문제점으로 인해서 우리나라와 교육시스템이 비슷한 일본의 경우에도 검정제도로 운영되고 있다.

그러므로 현재 고등학교 선택형 과학 교과서의 편찬제도로 운영하고 있는 인정제도는 검정제도로 전환하는 것이 필요하다. 검정제도의 경우, 앞에서 초등학교의 사례에서 설명했듯이 인정제도가 갖는 과학교육에서의 다양성과 독창성을 살릴 수 있으면서 체계적인 국가수준의 교과서 편찬관리가 가능한 제도이다. 따라서 굳이 커다란 장점이 없는 인정제도보다는 시·도교육청의 심사 업무 부담을 덜어주고, 인정제도가 갖는 장점도 대체로 살릴 수 있는 검정제도로 발행제도를 전환하는 것이 바람직하다고 판단된다.

3) 수학 교과서

수학 교과서는 제5차 교육과정부터 2007 교육과정까지 약 30년간 검정 방식으로 발행해 오다가 2009(2011) 교육과정에서 학년군 체제를 도입하는 것과 함께 인정 방식으로 바뀌었다. 기존의 학년별 내용 제시 방식에 비해 학년 군 체제는 2년 혹은

은 3년 단위로 구성된 학년 군에서 다룰 내용을 지역 및 학교 상황에 따라 다양한 순서와 방식으로 다룰 수 있다는 점에서 교육 내용 구성 및 취급의 자유도가 상대적으로 높다. 서로 다른 내용 순서와 교수 학습 방법의 구현을 위해서는 그에 상응하는 다양한 수학 교과서의 개발과 보급이 필요하며, 따라서 학년 군 체제에서는 검정보다는 인정 방식의 교과서 발행이 보다 적절할 수 있다.

그러나 2009 교육과정에 따라 개발된 중·고등학교 수학 교과서의 내용 구성과 전개 방식은 이전의 검정 방식으로 발행된 수학 교과서의 그것과 크게 다르지 않으며, 서로 다른 출판사에서 발행된 10여 종 이상의 교과서 간 내용 구성 및 전개 방식 또한 크게 다르지 않다. 이는 학생들의 전학 시 학교 간 교육과정 운영 차이로 인해 발생할 수 있는 문제점 해결 방안 미비, 서로 다른 내용 구성 및 전개 방식을 반영한 다양한 수학 교과서 모델 및 사례 미비, 민간 출판사가 기존과 다른 과감한 교과서 내용 구성을 시도하기에는 해당 출판사의 경영과 관련한 현실적인 어려움이 크다는 점, 인정 교과서의 심사 기준과 방식이 기존의 검정 심사의 그것과 크게 다르지 않다는 점 등에 기인하는 바가 큰 것으로 보인다. 이러한 현실적인 여러 문제에 대한 해결이 전제 혹은 병행되지 않는 한 인정 교과서 발행은 그 취지를 살리기가 어려울 것으로 판단된다.

인정 방식을 계속 유지하려면, 장기적으로는 현실적인 여러 문제를 조금씩 극복하고 해결해 나가는 동시에 다양한 교과서를 개발 및 보급함을 통해 개별 학교와 교사 및 학생의 상황과 특성에 맞는 교육이 가능한 기반을 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다. 검정 방식으로 돌아간다면, 앞에서 언급한 현실적인 문제에 대한 논의가 병행되지 않고서는 제도 전환의 취지를 구현하는 것이 가능하지 않은 형식적인 인정 방식 보다는 검정 방식으로 돌아가는 것이 오히려 적절하다고 판단된다.

그렇다면, 지금의 현실적인 어려움이나 문제점을 고려하면 검정 방식이 보다 적절하고 장기적으로는 인정 방식을 지향해야 할 것으로 판단된다. 따라서 중학교와 고등학교 수학 교과서 중 일부는 검정, 일부는 인정 방식으로 발행하는 방안을 고려해볼 수 있으리라 생각된다(이를테면 중학교는 검정, 고등학교는 인정으로 하거나 역으로 중학교를 인정, 고등학교 선택과목 중 일부를 검정으로 하는 방안을 말한다.). 이때 대학수학능력시험이나 고등학교 입학시험은 교과서의 검정이나 인정 여부와는 사실상 큰 상관이 없으리라 생각된다. 왜냐하면 수학 교과과목의 경우 그것이 검정 교과서이든 인정 교과서이든 해당 기간 동안 혹은 해당 교과서에서 다루는 내용과 그 범위는 동일하고 단지 내용의 구성과 전개 방식에만 차이가 있을 것이며 또 그러해야 하기 때문이다.

4) 영어 교과서

영어과의 특성상 국정교과서는 학교, 학년 단위별로 고려할 사항이다. 의사소통 능력 향상을 목표로 삼는 영어과 교육과정에서 모든 학년군을 국정으로 할 필요는 없으므로 국정이거나 검정(최소화)이 바람직하다. 사교육 감소를 위해서라면 초등학교 3~4, 5~6학년군은 국정체제가 적합하다. 내용의 다양성보다는 영어 초기 학습자로서의 기본 능력 배양을 위해서라면 다양성이 우선되기보다는 기본적인 영어에 대한 관심, 영어 학습의 필요성 등의 정의적인 요인이 기본이며, 내용면에서도 소리와 철자의 관계 이해, 작은 단위의 영어 표현의 이해와 표현, 메시지 전달, 즉 가장 기본적인 의사소통이 중심이 되어야 하므로 기본 개념과 영어 학습 준비(basic concepts and preparations for learning English)가 그 목표이므로 함께 공유하는 목표가 필요하다.

중학교 1~3학년군의 경우, 우리나라는 국가수준의 교육과정(National curriculum)의 영향력이 지나치게 크므로 특별시, 광역시, 중소도시, 농산어촌에 대한 고려가 부족하다. 현재 우리나라는 세계화의 중심축에 들어 있으므로 중학교 이상 수준에서는 우리나라의 현실을 반영한 다양성을 어느 정도 반영한 인정교과서 중심 + 검정 혼합 방안을 생각할 수 있다. 그래서 인정이 바람직하며, 나아가서 검정 방식도 가능하리라고 본다. 그러나 인정 시스템을 좀 더 강화할 필요가 있다.

고등학교 1~3학년군의 경우, 현행 2009 교육과정상 선택과목 위주로 이루어지고 있다. 그러나 특목고, 일반고, 특성화고 등 우리나라 고등학교 학생들이 다니는 학교의 유형은 다양하다. 이러한 다양성을 고려하여 교과서를 검정, 인정도서로 발행하고 있다. 그러나 다양성은 존재하지만 필요성 부분에서 지역, 개인에 대한 고려는 부족한 실정이다.

중등학교 영어 교과서 발행제도에 대해 결론을 제시하자면, 우리나라 영어교육의 목표는 의사소통 능력 향상이고, 내용은 일반 영어(general English)이므로 세분화된 영어교과서보다 공통으로 배우는 영어교과서가 더 효율적이다. 먼저 선행학습을 하더라도 공교육에서는 즐겁고 편안하게 기본 의사소통을 위한 영어를 배우는 것이 필요하므로 국민 누구에게나 공통분모가 있는 기초 영어 소양 교육 내용을 다루는 체제, 그러나 어느 정도 다양성도 존중되는 검정 발행체제의 교과서 시스템이 현실로서는 바람직하다.

다음은 위의 내용을 뒷받침할 최근 교과서 검정 심의에 관한 기본 내용이다.

<표 III-1> 영어 교과서 검정심의에 관한 기본 내용

현행 교과기준(표준안)		교과기준 개선(안)			
심사 항목	심사 영역	심사 영역	심사 항목		
1. 교육과정에 제시된 목표를 충실히 반영하였는가?	I. 교육과정의 준수	I. 교육과정의 준수	1. 교육과정에 제시된 목표를 충실히 반영하였는가?		
2. 교육과정의 내용 영역 및 체계를 충실히 반영하였는가?			2. 교육과정의 내용 영역 및 체계를 충실히 반영하였는가?		
3. 교육과정의 교수학습 방법을 충실히 반영하였는가?			3. 교육과정의 교수학습 방법을 충실히 반영하였는가?		
4. 교육과정의 평가를 충실히 반영하였는가?			4. 교육과정의 평가를 충실히 반영하였는가?		
5. 내용의 수준과 범위가 적합한가?	II. 내용의 선정 및 조직	II. 내용의 선정	5. 내용은 해당 교과의 목표, 내용의 영역과 기준, 교수학습 방법, 평가 등에 제시된 사항을 충실히 반영하여 선정하였는가?		
6. 내용 요소 간 위계가 있고 연계성을 가지고 있는가?			6. 학습 주제, 제재, 소재, 평가 문항 등은 교육과정에 제시된 교육적 성취를 구현하기 위하여 타당하게 선정하였는가?		
7. 단원의 전개 및 구성 체제가 적절하며, 소재 및 제재가 참신한가?			7. 사진, 삽화, 통계, 도표 및 각종 자료 등은 학습 목표에 부합하는 것을 선정하였는가?		
8. 학습자가 스스로 학습할 수 있도록 내용을 조직하여 제시하였는가?			8. 학생이 이해하기 쉽도록 내용을 설명하였는가?		
9. 교과서의 집필 기준을 준수하였는가?(* 집필 기준이 있는 과목에 한함)			9. 내용의 수준은 교육과정을 바탕으로 하여 해당 학년 수준에 적합한가?		
10. 사실 개념 용어, 이론 등은 객관적이고 정확한가?			10. 내용의 범위는 전후 학년 간의 연계성을 고려하였는가?		
11. 평가 문항의 질문과 답에 오류는 없는가?			11. 내용의 양은 교육과정을 바탕으로 하여 해당 학년 수준에 적정한가?		
12. 사진, 삽화, 통계, 도표 및 각종 자료 등은 공신력 있는 최근의 것으로서 출처를 분명히 제시하고 있으며, 해당 내용에 대한 설명으로 적합한가?			12. 내용의 수준과 범위는 교과서의 집필 기준을 준수하였는가?(* 집필 기준이 있는 과목에 한함)		
13. 집필자 개인의 편견 없이 내용을 공정하게 기술하였는가?			III. 내용의 조직	13. 단원의 구성 체제는 교수학습 과정을 고려하여 교과의 특성과 단원의 성격에 적합한가?	
			III. 내용의 정확성 및 공정성	III. 내용의 조직	14. 단원 간 전개는 상하위 목표와 내용, 교수학습 활동과 방법을 학년 간, 학기 간의 계열성과 교과 간의 관련성을 고려하여 조직되었는가?
					15. 내용을 해당 교과의 교육과정 시간 또는 단위 배당 기준에 맞추어 조직하였는가?
					16. 학습자가 스스로 학습할 수 있도록 내용을 조직하였는가?
	17. 교과서의 각 단원은 학생들의 자기 주도적 학습이 가능하도록 용어 해설, 탐구 과제, 선택 학습 활동 등을 다양하게 포함시켜 구성한다.				
	18. 학습자의 흥미와 관심을 유발하고 사고력과 탐구력을 높일 수 있는 참신한 소재를 선정하여 재미있게 구성하였는가?				
	19. 창의성이 발현될 수 있는 교수학습 활동 및 평가 문항이 제시되었는가?				
	IV. 내용의 정확성	20. 사실 개념 용어, 이론 등은 정확한가?			
	IV. 내용의 정확성	21. 사실 개념 용어, 이론 등은 객관적인가?			
		22. 사실 개념 용어, 이론 등은 학계가 인정하는 정설인가?			
		23. 사진, 삽화, 통계, 도표 및 각종 자료 등은 정확한가?			
		24. 사진, 삽화, 통계, 도표 및 각종 자료 등은 공신력 있는 최근의 것인가?			
		25. 인용한 모든 자료는 출처를 명확하게 제시하였는가?			
		26. 평가 문항의 질문과 답은 정확한가?			
		27. 한글 한자, 로마자, 인명 지명 각종 용어, 통계, 도표, 지도, 계량 단위 등의 표는 정확한가?			
		28. 내용의 표현은 정확한가?			
	V. 내용의	V. 내용의	29. 특정 이념을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
			30. 특정 인물을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
			31. 특정 종교를 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		

14. 한글 한자, 로마자, 인명, 지명, 각종 용어, 통계, 도표, 지도, 계량 단위 등의 표기가 정확하며, 편찬상의 유의점에 제시된 기준을 충실히 따랐는가?	공정성	32. 특정 상품을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?
		33. 특정 지역을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?
34. 특정 계층을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
35. 특정 집단을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
36. 특정 성을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
37. 특정 국기를 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
38. 특정 민족을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
39. 특정 인종을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
40. 특정 기관을 비방, 왜곡 또는 옹호 없이 공정하게 기술하였는가?		
15. 문법 오류, 부적절한 어휘 등 표현상의 오류가 없고 정확한가?		

2. 초등학교 교과용도서 구분과 관련한 쟁점

가. 문·이과 통합형 교육과정 개정 추진과 초등학교 교과용도서 구분

최근 문·이과 통합형 국가교육과정 개정에 대한 정책 연구가 시작되었고, 이는 2015 문·이과 통합형 교육과정으로 고시될 예정이다. 차기 국가교육과정 개정은 2013년 10월 24일 발표한 ‘2007학년도 대입제도 확정’에 관한 보도자료(교육부, 2013a)에서부터 출발했다.

이 자료에 의하면, 차기 교육과정은 ‘융합형 창의인재 육성’의 입장에서 개편에 착수하고, ‘2021학년도 수능체제개편(2018학년도 고1입학생 기준)을 검토한다’고 밝히고 있다. 새 교육과정을 2021학년도 수능에 반영하려면, 적어도 학교에서는 2018학년도에는 차기 국가교육과정을 적용해야 한다. 이런 맥락에서 2014년 9월 중에 2015 국가교육과정의 주요 개정 내용이 확정될 예정이고, 이어서 교과 교육과정 개발을 시작하여, 2015년 9월에는 총론과 각론을 동시 고시하게 될 것이다. 후속해서 2016년에는 새 교육과정에 따라 교과용도서를 개발해야 하고, 2017학년도에는 아마도 새 교과서를 실험 운영해야, 2018학년도 단위 학교에 적용할 수 있을 것이다.

<표 III-2> 문·이과 통합형 교육과정 개정 추진 일정

개정의 계기	2021학년도 수능체제개편			
개정 방향	융합형 인재 육성			
개정 교육과정 적용				2018 적용
예상하는 개정 일정	2014	2015	2016~2017	2018
	정책연구 수행	교과 교육과정 연구·개발·고시	교과서 개발 및 실험학교 적용	현장 적용

교과용도서의 구분은 국가교육과정 개정과 교과용도서 개발에 즈음하여 국가가 교과별로 교과서와 지도서를 어떻게 구분하여 보급할 것인가를 정하는 일이다. 교과용도서 구분을 고시해야 교과별로 교과용도서 편찬이 진행될 수 있다. 즉 교과용도서 편찬위에서 연구개발해야 할 교과용 도서(교과서, 지도서, 전자 저작물(CD))를 국정·검정·인정 어떤 것으로 발행할 것이며, 이를 몇 권(책)을 개발할지 정할 수 있기 때문이다.

이에 본 연구는 2015 문·이과 통합형 교육과정 개정이 추진됨에 따라 초등학교 교과용 도서를 어떻게 구분할 것인가에 대한 정책 제안을 위해서 문헌 분석, 전문가 협의, 교사 토론, 설문 조사 등을 통해 연구를 수행하였다.

교과용도서 구분은 교과용도서에 관한 규정 제3조 1항과 제16조에 근거한다. 이 조항에 의하면, 학교장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때는 검정도서를 선정하여 사용하고, 국·검정 도서가 모두 없는 경우에는 인정도서를 사용할 수 있다.

이런 맥락에서 교과용도서를 구분한다는 것은 다음과 같은 의미가 있다.

첫째, 각 교과목의 교과서와 지도서의 발행 방식을 정하는 것이다. 즉 교과별로 국정, 검정, 인정 중 어떤 것으로 발행할 것인가를 정하는 일이다.

둘째, 각 교과별로 교과용도서를 어떻게 분책하여 몇 종, 몇 책으로 개발할지를 정하는 일이다.

그리고 교과용도서를 구분하는 것에는 학교가 정하는 학사 일정과 운영 방식, 학교 수업의 패턴, 주 사용자인 교사와 학생이 교과용도서를 활용하는 방식 등 다양한 요소들이 영향을 미친다. 또 학교에서 상용하는 교과용 도서 외에 요즘 학생들은 다양하고 질 좋은 다양한 학습 자료에 노출되어 있고, 정부의 교과서 정책도 점차 국가의 개입을 줄이고 자율성을 보다 허용하는 방향으로 바뀌어 왔다(곽병선 등, 2004; 홍후조 등, 2004; 김재춘 등, 2011). 특히 제7차 교육과정 이후부터 국정도서의 비율이 점차 줄어들고, 검정도서와 인정도서의 비율이 계속 늘어나고 있는 추세는 이러한 교과서정책에서의 변화를 반영한다. 이에 향후 교과서 환경은 형태, 모양, 역할, 종류 등이 다양하게, 빠르게 바뀔 것으로 예상된다.

우리나라는 1954년 제1차 국가교육과정을 개발하면서부터 국·검·인정제를 병행하는 체제를 유지해 왔다.

<표 III-3> 교과용도서 구분의 역사

구분	특징
광복-제1차이전 (1945. 8-1954. 3)	-국·검·자유발행제 -전 교과 국정
제1차 (1954.4-1963. 2)	-국·검정 중심
제2차 (1963. 2-1973. 2)	-인정(교과와 자료) -전 교과 국정
제3차 (1973. 2-1981. 12)	-전반기: 국·검·인정 -후반기: 1종·2종·인정 -전 교과 1종
제4차 (1981. 12-1987. 3)	-1종도서 축소, 2종도서 확대 -한국교육개발원에 위탁 개발 -초등: 전교과 1종
제5차 (1987. 3-1992. 6)	-교육과정 지역화 강조 -교과용도서의 2종화 강조 -‘1교과 다교과용도서’ 도입 -초등: 모두 1종 -인정: 지역교과서로서 ‘사회과 탐구’
제6차 (1992. 6-1997. 12)	-1종, 2종, 인정도서 -초등: 1종 9개 교과/2종: 영어/인정: 사회과탐구
제7차 (1997. 12-2007. 2)	-국정, 검정, 인정 -영어 국정으로 전환, 전교과 국정 -인정: 사회과 탐구, 우리들은 1학년
2007 개정 (2007.2-2009.12)	-검정: 5/6학년 실과, 체육, 음악, 미술(5/6학년 합본) 영어(3/4/5/6)
2009 개정(2009. 12-)	-교과서 선진화 방안 -검정: 실과, 체육, 음악, 미술, 영어 -인정: 영어의 전자저작물(심의없음)

광복 이후부터 제1차 교육과정 이전(1945. 8~1954. 3)의 교과서 발행자는 국정, 검정, 자유발행제가 있었고, 제1차와 2차 시기에는 교과서와 지도서는 국정, 검정으로, 교과서 외 자료는 인정으로 발행하였다. 제3차에서는 국정, 검정, 인정 도서로 시작하였으나, 검정 교과용도서 탈세 사건인 검정교과용 도서 파동이 있었고, 나중에는 국·검정이라는 명칭대신 1종 도서(연구개발형 도서)와 2종 도서(자유경쟁형 도서)를 사용하였다. 제4차는 한국교육개발원에 위탁하여 교과용도서를 연구개발형으로 개발하였고, 보조 교과서들이 등장했다. 제5차에서는 교육과정 지역화가 강조되면서 교과용도서 2종화를 강조했다. 이에 초등학교의 인정도서로서는 처음으로 ‘사회과 탐구’를 연구·개발하여 보급했다. 하지만 이 시기까지 초등학교 교과용도

서는 모두 국정 혹은 1종도서로 발행되었다. 그러다가 제6차에 와서는 최초의 2종 도서로서 영어가 개발·보급되었고, 사회과 탐구 또한 인정도서로 유지되었다. 이를 제외한 모든 교과용도서는 1종이었다. 제7차에 와서는 영어를 국정으로 다시 전환되었고, 우리들은 1학년용 인정도서로 추가되었다. 2007 및 2009 교육과정에서는 국정(국어, 도덕, 사회, 과학, 통합교과)과 검정(실과, 체육, 음악, 미술, 영어) 두 가지로 발행되고 있다.

지금까지 교과용도서 구분의 특징을 정리하면 다음과 같다.

- ① 교과용도서를 구분하는 명칭이 바뀌곤 했다. 처음에는 국·검·인정도서라는 명칭을 사용하다가, 1977년 교과서 검인정 파동 후 국정과 검정이 각각 1종 도서와 2종 도서로 바뀌었다. 그러다가 2002년 6월 ‘교과용도서’에 관한 규정’에 따라 다시 국정도서와 검정도서, 인정도서로 불리게 되었다.
- ② 인정도서의 개념이 바뀌었다. 인정도서의 의미는 제6차 교육과정기까지 교과서나 지도서를 대체하는 혹은 보충하는 도서였다. 그러다가 제7차 교육과정기부터 국정이나 검정과 같이 하나의 교과서와 지도서라는 의미를 갖게 되었다.
- ③ 교과서의 형태는 서책형에서 점차 확대되어 왔다. 우리나라 초등학교 교과서는 처음 서책형에서 제7차 교육과정에서는 서책뿐만 아니라, 음반, 영상을 담은 전자 저작물(CD) 형태로 확대되었다. 그리고 2007 교육과정 이후 디지털 교과서를 일부 도입하고 있다.
- ④ 국정에서 점차 검정과 인정으로 확대되어 왔다.

이에 초등학교 교과용도서 구분은 국정과 검정을 혼용하고 있다고 할 수 있다.

초등학교 교과용도서 구분은 오래 동안 국정을 유지하다가 2007 교육과정에서부터 검정과 병행했다. 따라서 초등학교 교과용도서 정책은 국가가 교과서 발행에 직접적으로 개입하는 국정도서 발행체제를 중심으로 하면서 부분적으로 검정도서를 허용하는 국정·검정을 혼용해 왔다.

나. 문이과 통합형 교육과정 개정 추진에 따른 교과용도서 구분의 원칙

초등학교 교과용도서 구분은 학교 및 교사의 교육과정 자율화 강화, 학생이 보다 다양한 교과용 도서를 접하게 한다는 점에서 장기적으로 국정제도에서 검정제도로 검정제도에서 인정제도로(이하에서는 국정→검정→인정으로 표기) 확대하는 것이 바람직하다는 입장과 교과서 및 지도서를 사용하는 당사자가 교사와 학생이라는 점

에서 특히 교사가 교과서와 지도서를 활용하기 적절하고 편한 방식에 초점을 두고 접근하였다.

[전제]

- 국정→검정→인정으로 확대한다.
- 교사의 입장에서 접근한다.
- 2009 교육과정의 구분에서 수정이 필요한 것을 중심으로 접근한다.

이에 초등학교 교과용도서 구분에 적용한 원칙은 다음과 같다.

[원칙]

1. 초등학교 교과용도서는 국정→검정→인정 도서를 점차 확대한다.
 - 현재 국정 도서인 국어, 도덕, 수학, 사회, 과학, 통합교과의 일부를 검정으로 구분 고시
 - 현재, 검정 도서인 실과, 체육, 음악, 미술, 영어 교과의 일부를 인정으로 구분고시하는 방향으로 접근하였다.
2. 교사용지도서의 규제를 완화한다.
 - 현재 교과서와 교사용 지도서를 모두 같은 유형으로 구분 고시하고 있다. 이에 지도서를 인정으로 혹은 지도서는 고시하지 않는 방안을 찾고자 하였다.
3. 교과별 분책 방안을 현실화한다.
 - 필요하다면, 학기별→학년별→학년군별 도서로 구분하여 고시하며
 - 교과별 보조 교과서를 유지할 것인지 여부를 검토하며
 - 교과별 분책의 수를 적정하게 구분하고자 하였다.

다. 문이과 통합형 교육과정 개정 추진에 따른 교과용도서 구분(안)

문·이과 통합형 교육과정 개정 추진에 따른 교과용도서 구분은 가능하면 검정과 인정 전환을 확대하고, 교수·학습의 매개인 교과용도서의 활용 계획을 세우고 수업에서 효과적으로 실행하는 행위자인 교사의 입장에서 접근하고자 하였다. 이에 본 연구에서 제안하는 사항은 다음과 같다.

1) 현행 초등학교 교과용도서 구분 및 개선 방안

2009 교육과정에 따른 초등학교 교과용도서는 다음과 같이 구분되고 있다.

<표 III-4> 2009 교육과정에 따른 초등학교 교과용도서 구분 현황

구분	교과(군)	교과서	지도서
국정	바른 생활 슬기로운 생활 즐거운 생활	주제별 교과서 16종 【16종】	학기별 지도서 4종(전자저작물 CD 포함) 【4종】
	국어	국어 1~2 ①/②/③/④ 국어 3~4 ①/②/③/④ 국어 5~6 ①/②/③/④ 국어활동 1~2 ①/②/③/④ 국어활동 3~4 ①/②/③/④ 국어활동 5~6 ①/②/③/④ 【6종】	국어 1~2(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 국어 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 국어 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【3종】
	사회/도덕	사회 3~4 ①/②/③/④ 사회 5~6 ①/②/③/④ 사회과 부도 【3종】	사회 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 사회 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【2종】
		도덕 3~4 ①/② 도덕 5~6 ①/② 【2종】	도덕 3~4 ①/② 도덕 5~6 ①/② 【2종】
	수학	수학 1~2 ①/②/③/④ 수학 3~4 ①/②/③/④ 수학 5~6 ①/②/③/④ 수학익힘책 1~2 ①/②/③/④ 수학익힘책 3~4 ①/②/③/④ 수학익힘책 5~6 ①/②/③/④ 【6종】	수학 1~2 ①/②/③/④ 수학 3~4 ①/②/③/④ 수학 5~6 ①/②/③/④ 【3종】
	과학	과학 3~4 ①/②/③/④ 과학 5~6 ①/②/③/④ 실험관찰 3~4 ①/②/③/④ 실험관찰 5~6 ①/②/③/④ 【4종】	과학 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 과학 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【2종】
	소계	37종	16종
	검정	실과	실과 5~6 ①/② 【1종】
체육		체육 3~4 ①/② 체육 5~6 ①/② 【2종】	체육 3~4 ①/② 체육 5~6 ①/② 【2종】
예술 (음악/미술)		음악 3~4 음악 5~6 【2종】	음악(전자저작물 CD 포함) 3~4 음악(전자저작물 CD 포함) 5~6 【2종】
		미술 3~4 미술 5~6 【2종】	미술 3~4 미술 5~6 【2종】
영어		영어 3~4(e-교과서 포함) ①/② 영어 5~6(e-교과서 포함) ①/② 【2종】	영어 3~4(전자저작물CD 포함) ①/② 영어 5~6(전자저작물CD 포함) ①/② 【2종】
소계		9종	9종

※ 국정은 1종 1책이며, 검인정은 1종 다책임. 1종(책)에 대한 분권은 원문자(①,②,③,④)로 표시

1 국정→검정→인정으로 좀 더 개방하는 방향

필요성

초등학교 교과서의 국정→검정→인정으로 점차 개방화 경향을 견지해 오고 있으며,

이런 측면에서 현행 국정의 일부 교과는 검정으로, 검정의 일부 교과는 인정으로 조금 더 개방할 필요가 있다.

- 제1차~제4차 교육과정 개정 시기: 초등학교(당시 국민학교) 교과서는 모두 국정이었다.
- 제5차 교육과정 개정 시기: 모든 교과서의 1종 도서를 지양하고 '1교과 1교과서'에서 '1교과 다 교과서' 정책을 지향하였다. 그리고 초등학교(당시 국민학교) 교과서는 전반적으로는 국정을 유지하면서 교과마다 2~3종의 교과서를 개발하여 국정 교과서를 다양화하였다.
 - 국어: 말하기·듣기, 읽기, 쓰기 3종,
 - 산수: 산수, 산수익힘책 2종
 - 바른 생활: 바른생활, 바른 생활 이야기 2종
 - 슬기로운 생활: 슬기로운 생활, 관찰 2종,
 - 도덕: 도덕, 생활의 길잡이 2종
 - 사회: 사회, 사회탐구 2종
 - 자연: 자연, 실험관찰
 - 실과: 실과, 실습 길잡이 2종
- 또 한편으로는 '인정' 교과서를 최초로 도입하였다.
 - 4학년 사회과 탐구는 시·도의 지역 교과서, 즉 '인정'교과서로 개발하였다.
- 제6차 교육과정 개정 시기: 영어를 인정도서로 전환하였다.
- 제7차 교육과정 개정 시기: '우리들은 1학년'과 3학년 '사회과 탐구'를 인정도서로 개발하였다.
- 2007과 2009 교육과정 개정: 9개 교과('도덕', '국어', '수학', '사회', '과학', '바른 생활', '슬기로운 생활', '즐거운 생활') 국정으로, 4개 교과('체육', '음악', '미술', '영어')는 검정도서로 개발해 왔다.

□ 개선안 제안

제안 1. 국정→검정으로 전환할 수 있는 교과

- (초등학교)는 현재, 국어, 사회, 도덕, 수학, 과학, 통합교과(바른 생활, 슬기로운 생활, 즐거운 생활)을 국정도서로 발행하고 있다.
- 교사들은 국정→검정→인정으로 전환에 대한 의견은 분분하지만, 만약 국정을 검정으로 전환한다면, 통합교과(바른 생활, 슬기로운 생활, 즐거운 생활), 도

덕, 과학, 수학, 사회, 국어 순으로 고려할 수 있다고 반응하였다. 국정→검정→인정으로 전환 하는 것의 장점으로 ‘다양한 요구를 반영할 수 있다’는 것과, ‘교과 내용이 다양해질 수 있다’는 것을 꼽았다.

<표 III-5> 국정에서 검·인정으로 전환할 수 있는 교과에 대한 설문 결과

국정→검정→인정 도서로의 전환에 대해	매우 필요	약간 필요	상관없다	별로 필요없음		전혀 필요없음	계
	27 11.7%	68 29.4%	12 5.2%	78 33.8%		46 19.9%	231 100.0%
검정도서로 전환해도 된다고 생각하는 교과	국어	사회	도덕	수학	과학	통합	계
	30 19.4%	57 36.8%	80 51.6%	66 42.6%	70 45.2%	94 60.6%	155 100.0%
인정도서로 전환해도 된다고 생각하는 교과	영어	체육	음악	미술	실과	계	
	96 54.9%	114 65.1%	90 51.4%	95 54.3%	100 57.1%	175 100.0%	
이유는?	교과서 질이 높아지기 때문	교사의 수업 책무성이 높아지기 때문	교과서의 내용이 다양해지기 때문	교육에 대한 여러 요구를 충족시킬 수 있기 때문		계	
	24 25.3%	9 9.5%	29 30.5%	33 34.7%		95 100.0%	

- 이에 본 연구에서는 교사들이 검정도서의 장점으로 본 ‘교과 내용을 다양하게 구현한다’는 점에서는 과학 교과서를 검정으로 전환해 볼 수 있다. 과학 교과의 내용 및 지식은 다른 교과목에 비해 비교적 객관적이고 분명한 편이라 할 수 있다. 또 이 분야 지식의 변화 속도가 타 교과에 비해 빠르다는 점에서 보다 현대적인 과학, 기술, 사회, 경제, 문화에 활성화 된 과학 교과의 개념이나 원리를 다룰 필요가 있다. 즉 내용 및 활동의 소재를 보다 시의성 있게 다룰 수 있다는 점에서 이들 교과용 도서는 검정으로 전환을 시도해 볼 수 있다. 이에 과학을 검정으로 전환할 경우, 최근 과학 창의성 함양이라는 국가사회적 요구에 보다 적극적으로 부응할 수 있을 것이다.

제안 2. 검정→인정으로 전환을 고려할 수 있는 교과

- (초등학교)는 현재, 실과, 체육, 음악, 미술, 영어를 검정 도서로 발행하고 있다.
- 교사들은 만약 검정을 인정으로 전환한다면, 체육, 실과, 영어, 미술, 음악 순으로 고려할 수 있다고 응답하였다(위 표 참조).
- 이에 본 연구에서는 체육과 실과를 인정도서로 전환을 제안한다.

검정도서로 발행되고 있는 이들 교과는 실과를 제외하고는 중학교에서처럼 한 교사가 한 교과를 전담하여 지도하고 있는 실정이다(교과 전담형). 그래서 교사가 나름대

로 원칙에 따라, 개인적 실천적 지식을 가미한 교수학습 자료로 지도하고 있는 사례가 많다. 즉 전담하고 있는 교과 수업 교재로서 어느 정도는 개인적인 교수·학습 자료를 만들어서 사용하고 있는 사례를 종종 목격할 수 있다. 이런 점에서 교사들이 중심이 되어 교과서를 개발하는 기회와 경로를 만들 수 있는 계기를 만들어서 지원할 수 있다. 초등학교 교과서 문화를 ‘학자 중심-교사 참여형’에서 ‘교사 중심-학자 참여형’으로 성장하기 위한 기반을 조성한다는 차원에서 한 두 과목 정도를 인정도서로 발행하도록 개방하고, 이 교과를 중심으로 교사가 교과서를 만드는 문화를 선도하도록 지원해 줄 필요가 있을 것이다.

2 교과용 지도서 개발 여부

□ 필요성

학교의 교과 수업이 획일적이고 학생이 수동적이라 정작 가르침은 있지만, 배움이 잘 일어나지 않고 있다는 비판이 여러 경로를 통해서 다수의 사람들에 의해 제기되어 왔다. 그 무엇보다 한 종류의 교과서와 교과용지도서가 이 체제를 유지하게 한다는 지적이 있어 왔다.

- 학생 입장에서 볼 때, 이런 학교 수업의 획일성과 수동성을 완화하는 데 필요한 조치 및 방안을 마련할 필요가 있다.
- 실제로 교과서와 교과용 지도서는 교육과정의 누수 없는 구현과 더불어 모든 초등학교 교과 수업의 ‘일관성’에 기여하는 일면이 있다. 그러나 다른 한편으로 이 일관성이 ‘획일성’을 조장하는 역기능도 한다. 이런 교육과정-교과서-수업 경로를 만들어서 운영해 오면서 이런 역기능을 목격해 왔고, 이를 해결하기 위해서 교육과정-교사-수업으로 연결하는 교사가 교육과정과 수업에 보다 적극적으로 개입할 수 있는 공간과 권한을 활성화 시켜야 한다는 것을 주장해 왔다. 즉 국가 차원에서 요구하는 일관성과 수업 차원에서 요구하는 다양성이 공존할 수 있도록 하는 정책 지원이 필요하다. 이를 위해서는 교사가 교과서와 지도서에 담겨진 수업을 학생에게 펼치는 것이 아니라 내용성취기준과 학생의 요구에 맞춘 수업을 직접 만들어서 할 때 가능하다. 이런 방향에서 교사가 교과서나 지도서에 의존하지 않고 교육과정 내용 성취기준을 가지고 학생맞춤형 수업을 직접 만들어 볼 수 있도록 지금까지 제공해 온 것들을 조금씩 개방하거나 없애나갈 필요가

있다.

- 교과서 중심 수업 문화를 교육과정 중심 수업 문화로 바꾸도록 조력하고, 이를 활성화할 수 있는 지원책이 필요하다.

개선안 제안

제안. 현재의 교사용 지도서를 점진적으로 줄여 간다.

- 1단계는 형태를 바꾸어 볼 것을 제안한다. 현재 교과서를 사용하는 데 필요한 정보를 담아서 서책형으로 제공하고 있는 교사용 지도서의 형태를 서책형→cd 형으로 일부 바꾸는 방식이다. 이렇게 함으로써 교수학습 자료를 보완하여 교과서 재구성을 보다 적극적으로 도울 수 있다.
- 2단계는 현재 국정과 검정 교과에서 교사용 지도서 활용도가 비교적 낮은 교과부터 점진적으로 줄여 갈 수 있다.
- 초등 교사들은 지도서를 제공하지 않는다면, 체육, 도덕, 미술, 실과, 음악, 영어, 통합교과, 사회, 국어, 수학, 과학 순으로 생각한다고 반응했다. 이들 교과의 지도서를 제공하지 않아도 되는 이유로는 거의 보지 않기 때문이며, 교과서 중심 수업에서 벗어나 결국은 수업의 획일화를 막고 다양화를 지향하는데 도움이 된다고 생각하기 때문이라고 응답했다.

<표 III-6> 지도서를 제공하지 않아도 되는 교과에 대한 설문 결과

지도서를 제 공하지 않는 다면,	국어	사회	도덕	수학	과학	통합	영어	체육	음악	미술	실과	계
	20	23	56	19	11	26	29	67	36	53	47	125
	16.0%	18.4%	44.8%	15.2%	8.8%	20.8%	23.2%	53.6%	28.8%	42.4%	37.6%	100.0%
이유는?	교과 수업의 획일화를 지양, 다양한 수업 지향을 도움				교과서 중심에서 교육과정 중심으로 수업 전환을 도움				지도서를 거의 보지 않음			계
	37 28.9%				45 35.2%				46 35.9%			128 100.0%

- 이에 본 연구에서는 교사의 의견을 존중하여 체육에서 출발하는 방안과, 인정 도서로 정해지는 교과서에서부터 지도서를 제공하지 않는 방안을 제안한다.

3 교과서 분권으로 인한 교과서 책수(권수) 조정

개선의 필요성

국가교육과정 개정 때마다 학교 및 교사로부터의 요구는 늘 ‘교육내용 적정화’에 대한 요구였다. 즉 가르칠 ‘양을 줄어 달라’는 요청이 꾸준히 있어 왔지만, 교사나 학생이 실감할 정도로 그 양을 줄여 준 적은 거의 없었다.

- 현대 사회는 각 분야의 지식이 폭증하고 있는 실정이다. 이것은 학교교육과정에서 교과 신설, 관련 내용 삽입의 압력이 되고 있고, 기존의 교과나 내용을 그대로 둔 채, 새로운 교과나 내용이 계속 첨가추가되고 있기 때문이다. 따라서 교과교육과정 개정을 통해서 학교에서 다룰 내용을 아무리 감축한다고 해도 교사나 학생이 실제로 그 내용의 감축을 체감하기는 점점 더 어려운 실정이다.
- 이에 학교교육을 선진화하고 있는 나라에서는 학교의 교과를 통해서 다룰 내용을 정해주는 방식보다 수업 상황에서 필요한 지식은 선택할 수 있는 방식으로 전환하고 있다. 우리나라도 교과 교육과정을 내용 중심으로 제시하다가 제7차, 2007, 2009 개정 교육과정을 거치면서 점차 성취기준 중심으로 진술 방식을 바꾸면서 그 행보를 같이 해 왔다.
- 국가 수준의 교과 교육과정을 내용 제시 방식에서 성취기준 제시 방식으로 바꾸면서 교사에게 내용 및 활동 소재를 선정할 권한을 이양하는 것과 더불어 실제로 교과서 수를 줄이는 방식도 수업에서 다룰 내용을 줄이는 방안이 될 수 있다. 교과서 책 수(권 수)를 줄이는 것은 어떤 방식보다 교육내용의 축소 효과를 내며, 특히 교사와 학생이 교수·학습 차원에게 ‘실감’할 수 있는 방식이다.
- 교과서 분권은 학습을 구체화하고, 학습을 도울 수 있는 자료가 풍부하지 않거나 교과서 외의 자료를 쉽게 구하기 어려운 사회 여건 및 상황에서 보다 적절한 교과서 정책이다. 이에 우리의 학교 안팎에 다양하고 질 좋은 학습 자료가 다양한 상황을 고려해 볼 때, 한 교과를 여러 종으로 그리고 여러 권으로 분권하여 보다 풍부한 수업 자료를 제공해 온 지금까지의 방식을 제고해 볼 필요가 있다.

□ 개선안 제안

제안. 현재 교과별 분권 상황을 조정한다.

- 현재 초등학교 교과별 교과용도서의 분권 상황은 다음과 같다.
1학기 2권 교과: 1학년 1학기의 경우, 국어(가) 국어활동(가), 국어(나), 국어활동(나) 한 학기 총 4권씩

1학기 1권 교과: 사회, 수학(수학익힘), 과학(실험관찰), 통합교과(즉 바른생활, 슬기로운 생활, 즐거운 생활). 한 학기 총 2권씩.

1년 1권 교과: 도덕, 실과, 체육, 영어 한 학년도에 1권씩.

2년 1권 교과: 음악, 미술 2개 학년도 1권씩.

- 현장 교사의 의견은 다음과 같다.

국어: 국어활동을 없애고, 학기별 1책

수학, 사회: 현행 유지하거나 학년별 1책

과학, 통합, 도덕, 실과, 체육, 음악, 미술, 영어: 현행 유지하기를 원했다.

<표 III-7> 교과별 분권 조정에 대한 설문 결과

교과	조정안		현행 유지	조정	『국어활동』 없앴	전체	
	국어	분책	국어	58(26.1%)	42(18.9%)	122(55.0%)	222(100.0%)
국어활동			학기별 1책	38(67.9%)	14(25.0%)	4(7.1%)	56(100.0%)
			학기별 1책	26(52.0%)	17(34.0%)	7(14.0%)	50(100.0%)
수학	분책	수학	183(81.3%)	6(2.7%)	36(16.0%)	225(100.0%)	
		수학익힘	학기별 1책	7(43.8%)	8(50.0%)	1(6.3%)	16(100.0%)
			학기별 1책	4(33.3%)	7(58.3%)	1(8.3%)	12(100.0%)
과학	분책	과학	151(88.9%)	14(6.4%)	54(24.7%)	219(100.0%)	
		실험관찰	학기별 1책	14(58.3%)	8(33.3%)	2(8.3%)	24(100.0%)
			학기별 1책	8(42.1%)	8(42.1%)	3(15.8%)	19(100.0%)
사회	조정안	156(89.3%)	29(12.9%)	40(17.8%)	41(100.0%)		
	분책	사회	11(26.8%)	22(53.7%)	8(19.5%)	56(100.0%)	
통합		주제책 유지	181(80.1%)	23(10.2%)	22(9.7%)	226(100.0%)	
도덕, 체육, 실과, 영어		학년별 1책 유지	178(79.1%)	47(20.9%)		225(100.0%)	
음악, 미술		학년군별 1책 유지	135(59.7%)	91(40.3%)		226(100.0%)	

- 이에 본 연구에서는

- 학기별 1권으로 구분할 교과: 국어(국어활동 제외), 수학(수학익힘 포함).

국어는 현재 학기별 국어와 국어활동 각 2권인 것을 국어활동은 제공하지 않고, 국어를 학기별 1권으로 구분할 것을 제안한다.

수학(수학익힘 포함)은 현재처럼 학기별 1권으로 구분할 것을 제안한다.

- 학년별 1권으로 구분 할 교과:

과학, 사회, 도덕, 실과, 체육, 음악, 미술, 과학과 사회는 현재 학기별 1권인데, 이를 학년별 1권으로, 도덕, 실과 체육은 현재 학년별 1권인데, 이는 현재 형태를 유지하는 것으로, 음악과 미술은 학년군별 즉 2년에 1권인데, 이는 실용의 입장에서 학년별 1권으로 조정할 것을 제안한다.

2) 현행 초등학교 교과용도서 구분 고시 개선(안)

2015 문·이과 통합형 교육과정 개정 추진에 따른 초등학교 교과용도서 구분에서 주요 쟁점은 다음 세 가지였다.

- ① 국정→검정→인정으로 확대하는 것
- ② 교사용 지도서의 규제를 완화하는 것
- ③ 교과별 분책 구분을 조정하는 것

첫째, 본 연구에서는 국정(국어, 수학, 도덕, 사회, 과학, 통합교과) 교과의 일부를 검정으로 전환할 것을 제안하였다. 생활밀착형의 관점에서 통합교과와 도덕 교과목을, 지식의 성격상 개방이 가능한 과학과 수학 과목을 고려할 것을 검토하였다. 교과 전문가와 교사들의 의견을 검토한 결과 수학 교과서를 검정도서로 발행하는 것은 선행학습 및 사교육을 유발할 가능성이 있다는 우려가 있었다. 과학 교과서는 현대사회에서 요구되는 창의적인 문제해결능력과 최신 과학지식에 대한 다양한 이해를 높여야 한다는 사회적이고 실제적인 필요성이 있다는 의견이 많았다. 따라서 과학 교과서를 검정도서로 발행할 것을 제안하였다.

그리고 검정(실과, 체육, 음악, 미술, 영어) 교과 일부를 인정으로 전환할 것을 제안하였다. 이에 현실적으로 초등학교에서 교과전담으로 지도하고 있는 교과 중 일부를 인정도서로 전환하는 것을 고려해야 함을 밝히면서, 체육과 실과 교과서를 인정도서로 전환하여 발행할 것을 제안한다.

둘째, 교사용 지도서의 수업 획일성 규제 완화를 제안하였다. 즉 교육과정의 중앙집권화 못지않게 국정 단일 교과서와 교사용지도서는 학교수업의 일관성을 넘어서 획일화를 조장하는 측면이 있다. 이에 이를 완화하는 방안으로 교사용지도서를 점진적으로 구분고시에서 제외하는 방안을 제안하였다. 본 연구에서는 현실적으로 지도서의 활용도가 낮은 교과를 기준으로 볼 때, 교사들은 체육, 도덕, 미술, 실과,

음악, 영어, 통합교과, 사회, 국어, 수학, 과학 순이라고 응답하였다. 이 교과 중 일부 교과의 지도서를 구분 고시에서 제외하는 것과, 인증도서의 지도서를 제외하는 안을 제안하였다.

셋째, 교육 내용의 과다 문제를 해결하는 한 방안으로 교과용 도서 분권화 방안을 조정할 것을 제안하였다. 여전히 학교의 수업에 영향을 미치는 주 자료가 교과 교육과정에 제시하는 내용성취기준보다는 내용성취기준을 기반으로 학교의 출석 일수 및 교과의 수업 시수에 맞춰 수업을 만들어서 제공하는 교과서라는 점을 고려할 때, 교과서의 권수는 교육내용의 적정화에 영향을 미칠 수밖에 없다. 그리고 학습 환경이 나아지고, 경제적 여건이 나아지면서 학교 주변에서 보다 다양하고 풍부하며 질 높은 학습 자료를 접할 수 있는 환경이 되었다. 이에 본 연구에서는 교과서를 보조하는 자료를 조정하고, 권수를 조정할 것을 제안하였다.

3. 한국사 교과서 발행체제와 관련한 쟁점

가. 외국의 교과서 발행체제 예시

1) 일본의 교과서 발행체제

일본의 교과서는 문부과학성의 검정을 받은 교과서(문부성 검정교과서), 문부성이 저작의 명의를 가진 교과서(문부성 저작교과서), 기타 교과서로 구분된다. 일본 학교 교육법 제21조에서는 “소학교, 중학교, 고등학교, 중등교육학교에서 문부과학대신의 검정을 거친 교과서 또는 문부성이 저작 명의를 가진 교과서를 사용하여야 한다”고 규정함으로써 소학교, 중학교, 고등학교의 검정 혹은 문부성 저작 교과서의 사용을 의무화하고 있다. 그러나 고등학교와 중등교육학교의 후기과정 및 특수교육 학교에서는 적절한 교과서가 없을 경우 기타 도서를 사용할 수 있다. 그런데 현재 일본의 교과서는 대다수가 민간이 저작권을 지닌 교과서, 즉 검정교과서이다. 교과서 발행자는 ‘학습지도요령’, ‘교과용도서 검정기준’ 등을 바탕으로 검정 신청하여야 하며 이는 우리의 경우와 동일하다.

민간의 교과서 발행자는 문부성의 ‘학습지도요령’, ‘교과용도서 검정기준’ 등을 토대로 하여 도서를 작성해 교과용도서로서 검정을 신청하여야 한다. 물론 교과서 저작은 국가 교육과정을 기초로 이루어지게 된다. 일본 정부는 심의 기준을 고시하는데, 총괄기준, 교과별 기준, 내용 기준, 외형체제 기준 등이 포함되어 있다.

검정 신청서가 접수되면 문부대신은 자문기관인 「교과용 도서 검정조사 심의회」의 자문을 근거로 교과서로서의 적절성 여부를 결정하게 된다. 교과서 집필이나 검정은 몇 가지 과정을 거친다. 맨 처음 출판사는 학자나 교사를 모아 팀을 구성한다. 이 팀이 내용이나 편집방침에 관한 논의를 하면서 교과서를 집필한다. 교과서가 완성되면 출판사는 견본을 문부과학성에 제출한다. 여기서는 교과용도서 검정조사심의회가 교과용 도서검정기준에 기초해 그 내용을 심사한다. 심의회 제언에 따라 문부과학성은 적절치 않은 문언에 대해서 다시 검토하도록 출판사에 전한다. 그 후 출판사가 수정본을 제출하고 심의회가 충분히 수정이 이루어졌다고 판단하면 적정한 것이라고 답신을 하고, 이에 의거해 문부과학성이 검정 합격 여부를 결정한다. 이상의 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

○ 교과용도서 검정기준에 나타난 교과 공통기준

<p>[범위 및 정도]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학습지도요령에 지시하는 사항을 부족하지 않게 다루며, 불필요한 것은 다루고 있지 않을 것. 단, 본문 이외의 내용에 대해서는 학습지도요령에서 지시하고 있지 않은 내용을 다룰 수 있게 할 것 2. 그 학년의 아동·생도의 심신 발달단계에 적응되어 있을 것 <p>[선택·취급 및 조직·분량]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선택 및 취급에는 학습지도요령(학습지도요령에서 지시하고 있지 않은 내용을 다룰 경우에는, 학습지도요령에서 지시하는 목표나 내용의 취지)에 비추어 보아 부적절한 부분, 그 외 아동·생도가 학습함에 있어 지장을 초래할 우려가 없을 것 2. 정치나 종교의 취급은 공정하며, 특정 정당이나 종교 또는 그 주의나 신조에 편향되어 있던지, 그것을 비난하거나 하는 부분이 없을 것 3. 특정한 사항, 事象, 분야 등에 편향 없이, 전체적인 조화가 이루어질 것 4. 일방적인 견해를 충분한 배려 없이 다루고 있거나 하는 부분이 없을 것 5. 전체의 분량 및 그 배분 그리고 내용의 조직 및 상호 관련(학습지도요령에서 지시하고 있지 않은 내용을 다룰 경우에는 그 분량)은 적절할 것 <p>[정확성 및 표기·표현]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 틀린 부분이나 부정확한 부분, 서로 모순된 부분이 없을 것. 2. 아동·생도가 이해하기 어렵거나, 오해하거나 할 우려가 있는 표현이 없을 것 3. 표기가 적절하며, 불일치가 없을 것
--

○ 학습지도 요령에 나타난 교과 공통기준

- ① 본문, 문제, 설명문, 주, 자료, 작품, 삽화, 사진, 그림 등 교과용도서의 내용에는 학습지도요령에 나타나 있는 목표, 내용 및 내용의 취급에 비추어 불필요한 것은 취급하지 않아야 한다.
- ② 교과용 도서의 내용은 그 학년 학생의 심신 발달 단계에 적합하고 그 능력으로 보아 정도가 과도하게 높은 것 또는 과도하게 낮은 것은 없어야 한다.

· 선택·취급 및 조직·분량

- ① 학습지도요령에 제시된 목표, 내용 외에는 실을 수 없음
- ② 정치 및 종교의 취급은 공정하고, 특정 정당 및 종파 또는 그 주의(主義) 및 신조에 편중된다든지 그것들을 비난한다든지 하는 내용이 없을 것
- ③ 화제 및 제재의 선택·취급에서는 학생이 학습내용을 이해하는 데 지장을 초래할 우려가 없도록 특정 사항, 사상(事象), 분야 등에 편중되지 않고 전체적으로 조화가 이루어져 있을 것
- ④ 도서 내용에 학생이 학습내용을 이해하는 데 지장을 초래할 우려가 없도록 특정의 것을 특별히 과도하게 강조한다든지, 단면의 견해를 충분히 고려하지 않고 다룬다든지 하는 곳이 없을 것
- ⑤ 도서 내용은 엄선되어 망라적, 나열적으로 되어 있는 곳이 없을 것
- ⑥ 화제 및 제재가 다른 교과에도 연계되어 있을 경우에는 충분한 배려 없이 전문적인 지식을 다루고 있지 않을 것
- ⑦ 도서 내용에 다른 교과, 학습지도요령에 제시되어 있는 다른 분야 또는 다른 영역, 도덕 및 특별활동의 내용과 모순되는 곳 및 불필요하게 중복되는 곳이 없을 것
- ⑧ 도서 내용에 심신의 건강이나 안전 및 건전한 정서 육성에 대해 필요한 배려가 결여되어 있는 등 학교교육 전반의 방침에 반하고 있는 곳이 없을 것
- ⑨ 도서 내용(학습지도요령에 제시되어 있지 않은 내용을 제외함)은 전체적으로 계통적, 발전적으로 조직되어 있고, 학교교육법에 따른 수업 시수 및 학습지도요령에 제시되어 있는 내용 및 내용의 취급 사항에 비추어 전체의 분량 및 그 배분이 적절하게 되어 있을 것
- ⑩ 도서 내용의 조직 및 상호 관련이 적절하게 이루어져 있을 것
- ⑪ 도서 내용 가운데 설명문, 注, 자료 등은 중요한 기술과 적절히 관련지어 다루고 있을 것
- ⑫ 학습지도요령에 제시되지 않은 내용을 다룰 경우에는, 그 외의 내용과 구별되어 학습지도요령에 제시되어 있지 않은 내용임이 명시되어 있을 것
- ⑬ 실험, 관찰, 실습, 조사 활동 등에 관한 것에 대해서는 학생이 스스로 해당 활동을 실천할 수 있도록 적절한 배려가 이루어져 있을 것
- ⑭ 인용, 게재된 교재, 사진, 삽화, 통계자료, 그 밖의 저작물은 신뢰성 있는 자료를 사용할 것

○ 검정 수정 보완 절차

일본의 교과서 검정 절차는 우리나라와 유사하다. 다만 검정 종료 후 수정 보완 심사가 한차례 더 진행된다는 것이 특징인데(검정도서심의회) 최근에는 그 심사 과정이 다소 완화되는 경향이 있다. 일본 교과서 검정 절차의 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다.

- 오류 등의 수정·보완에 철저를 기하는 점이 특징. 검정도서 심의회의 심의 결과 수정이 필요하여 재심사를 하는 것이 적절하다고 인정되는 경우에는 합격여부의 결정을 유보할 수 있음(최근 유보율이 하락하고 있음)

- 합격여부의 결정을 유보 받은 신청자는 수정한 내용을 수정표로 작성하여 다시 제출
- 문부과학대신이 수정을 완료한 신청도서에 대하여 재차 심의회에 심사를 의뢰
- 심의회의 답신에 의거하여 합격 여부를 결정
- 검정도서심의회의 수정권고는 다음과 같은 규정에 의거하여 진행됨

[검정 종료 도서의 정정 규정]

- ① 검정을 거친 도서에 대해서 오기, 잘못된 출력, 탈자 혹은 잘못된 사실의 기재 또는 객관적 사정의 변경에 따라 명백하게 잘못된 것을 발견했을 때에, 발행자는 문부과학대신의 승인을 받아 정정하여야 한다.
- ② 검정을 거친 도서에 대해서, 전항에 규정하는 잘못된 기재 이외에, 학습을 전개하는 데 지장이 주는 기재, 경신을 행하는 것이 적절한 사실의 기재 혹은 통계 자료의 기재 또는 변경을 행하는 것이 적절한 체재가 있는 것을 발견했을 때에는, 발행자는 문부과학대신의 승인을 받아 필요한 정정을 행할 수 있다.
- ③ ① 항에 규정하는 기재의 정정이 객관적으로 명백한 오기, 잘못된 출력 혹은 탈자에 관련된 것이며 내용의 동일성을 깨뜨리지 않는 범위의 것일 때, 또는 전항에 규정하는 기재의 정정이 동일성을 가진 자료에 따라 통계자료 기재의 경신을 행하는 것 혹은 체재의 변경에 관련된 것이기 때문에 내용의 동일성을 깨뜨리지 않는 범위의 것일 때는, 발행자는 ② 항의 규정과 관계없이 문부과학대신이 별도로 정하는 날까지 재차 문부과학대신에게 신고함으로써 정정을 행할 수 있다.
- ④ 문부과학대신은 검정을 거친 도서에 대해 ①항 및 ②항에 규정하는 기재가 있다고 인정할 때에는, 발행자에 대해 그 정정의 신청을 권고할 수 있다.

- 교과서 조사관 배치

- 자기가 맡은 과목의 도서를 1년 내내 조사, 관리

- 수정, 보완이 필요한 내용을 찾는 역할
- 명백한 오류로 인정되는 사실 기재가 있는 것을 발견했을 경우 문부과학대신의 승인을 받아 정정 신청을 권고

○ 시사점

- 일본의 경우 검정 기준이 우리나라보다 더 상세하고 엄격함
- 검정 완료도서와 사용 중인 도서의 오류 수정에 관한 절차가 명백하며, 이를 지키지 않을 경우 검정이 완료된 도서로 볼 수가 없도록 되어 있음

2) 미국 캘리포니아주의 교과서 발행체제

미국은 주에 따라 교과서에 관한 제도가 다르며, 대체로 인정제(textbook adoption system)로 운영된다. 미국에서 채택하는 교과서 인정제는 민간출판사가 제작, 발행한 도서에 대하여 주 교육부에서 일정한 절차를 거쳐 교과서로 인정한 후, 목록을 정하여 제시하고 그 범위 내에서 학교에서 교과서를 선택하도록 하는 제도이다.

인정 교과서 저작의 근거는 국가 혹은 주의 교육과정과 교과서 인정기준이다. 미국의 인정제는 각 교과서 발행자가 먼저 발행한 도서에 대하여 주 단위에서 일정 절차를 거쳐 인정 목록을 작성하여 사용하도록 하는 주 단위 인정제(statewide adoption)와 주 단위에서 인정하지 않고 교육구나 개별 학교에서 채택하도록 하는 지역 인정제(local adoption)의 두 가지 유형이 있다.

○ 검정상의 특징

- 주 교육국에서 교육과정과 검정기준을 제시
- 검정기준은 Category 1(History-Social Science Content/ Alignment with Standard), Category 2(Program Organization), Category 3(Assessment), Category 4(Universal Access), Criterion 5(Instruction and Planning)으로 세분화 --> 내용의 구성에 관한 유의점
- 교과서 저술상의 주의 사항을 검정기준 부록으로 제시 ⇨ 매우 중요한 준거임
- 검정상의 주의 사항 요점

- 교육 자료는 정확하고 자세한 내용과 다양한 관점을 제시하여야 한다.
- 역사과목의 경우 계속성과 담화적 일치성, 그리고 최상의 학문적 사실에 기초하여 잘 구성된 이야기로 제시하도록 규정한다.
- 내러티브를 동원하여 내용을 구성하도록 권장한다.
- 학습 자료는 민주사회의 교육의 중요성을 강조한다.
- 생태학적 체계와 환경 보호의 필요성에 의해 인간애를 검증하는 내용이 반드시 포함되어야 한다.
- 미국 헌법과 권리장전에 나타난 기초적 원리에 대한 토론이 교육 내용에 포함되어야 한다.

○ 시사점

- 교과서 제작의 세목(MSST)이 비교적 상세함
- 우리나라의 경우 최근 교육과정의 대강화로 '성취기준'의 서술이 대체로 모호한 편이며, 이는 결국 교과서 내용상의 논란으로 이어지는 원인이 되고 있는바 미국 등의 예를 참조하여 교육과정의 제시 수준을 보다 충실화할 필요가 있다고 보임

3) 프랑스의 교과서 발행 체제

프랑스의 교과서 제도는 자유 발행제를 근간으로 하고 있고, 초등학교의 경우에만 인정 교과서를 사용하고 있다. 초등학교에서 사용하는 교과서는 일정한 인정 절차를 거쳐 공급되고 있다. 중등학교 교과서의 경우에는 완전 자유 발행제를 취하고 있다. 검정제나 인정제와 같은 별도의 심의제도가 없기는 하지만 교과용 도서의 대다수는 질적으로 수준이 높은 편이다. 이는 교사들이 교과서 선택에 신중을 기하여 시장에서 자율적으로 오류 가능성을 줄이도록 자극하고 있기 때문이다.

프랑스 교과서가 대개 자유발행 형식을 띠고 있지만 국가가 국가수준 교육과정을 제시하지 않는 것은 아니다. 프랑스 정부는 교육과정에 의하여 학교에서 사용되고 있는 교과서 내용 중에 도덕, 헌법, 법률을 위반하였다고 인정되는 부분이 발견된 경우에는 국민교육고등 심의회를 열어 이에 대한 심의를 진행한다.

○ 교과서 인정 절차 및 교과서 제도의 특징

- 프랑스는 법규에 명확하게 금지해 놓은 사항을 위배하지 않은 교과서에 대해서는 인정 절차에 따라 모두 인정해 주고 최소한의 규제만 하고 있음
- 교과서인정위원회 구성 ⇨ 인정교과서목록 작성(장학관, 교수, 교사대표, 학교 위원으로 구성)
- 교과서의 내용이 도덕이나 헌법, 법률을 위반하고 있다고 판단될 때 교육부장관이 국민교육고등심의회를 소집
- 교과서 제작 과정에 민간 전문가와 함께 장학관이 반드시 한 명이상 포함되는 것이 일반적임. 따라서 교과서의 양과 질이 교육현장의 수요에 맞추어 적정화 되어 있음

○ 시사점

- 자유발행제의 외형을 띠고 있으나 발행자들이 자율적으로 교과서의 분량을 조절하고 있음
- 현재 우리나라 교육과정의 경우 대강화 원칙을 견지함에 따라 오히려 교과서 분량이 늘어나고 있다는 문제점이 발생하고 있다. 이는 시장의 자율적인 노력에 의하여 고쳐져야 할 점이지만 그에 앞서 교육과정을 충실화하여 향후 발행자들이 이를 기준으로 자율 조정할 수 있는 능력을 배양하도록 유도하여야 함

4) 우리나라 교과서 발행제도에 대한 시사점

○ 현행 교육과정 및 집필기준 충실화

- 학습자의 발달 수준을 고려한 교육과정 구성이 필요하다. 나아가 분량까지도 규정할 필요 있음, 학습자의 입장에서 교육과정을 구성(이를 위한 사전 조사 작업 고려)
- 현재 교과서 저자들이 대다수 교육과정을 충분히 인지하고 있지 못하는 바 이는 교육과정의 대강화로 인하여 교육과정이 교과서 저술에 큰 영향을 미치지 못하고 있기 때문이기도 함 ⇨ 교육과정 문서가 교과서 생산의 준거로 작동하여야 할 필요가 있음

○ 검정기준의 상세화 및 객관화

- 일본, 미국 모두 검정기준을 제시하고 있으며 그 규정이 비교적 엄격함

○ 검정도서심의회를 통한 교과서 질 관리의 강화

- 일본의 경우 검정 과정이 끝난 도서를 대상으로 검정도서심의회를 개최하고 있음

- 교과서의 질을 국가가 책임지겠다는 의지의 표시로 이해되며, 우리나라의 경우에도 이 제도를 적극적으로 참고할 필요가 있음. 학계 및 사회일각의 우려가 있을 수 있으므로 프랑스의 경우와 같이 장학관, 교사 대표, 학교운영위원 혹은 교육위원이 참가하여 유사한 절차를 만들 필요가 있음(교육과정의 기능을 재생하고, 그 운영과정에 학교 관계자들이 참여하는 절차를 만든다는 취지임)

나. 우리나라 각 교육과정기별 교과서 편찬상황

우리나라는 교수요목기부터 현재까지 국정, 검인정 체제를 병용하여 교과서를 발행해왔다. 아래 표는 각 교육과정기 교과서의 구분 현황을 간단히 정리한 것이다.

<표 III-8> 교육과정기별 역사 교과서 구분 현황

교육과정	역사 교과서 구분 개황
교수 요목기 (1945. 8. -1954. 4.)	<ul style="list-style-type: none"> • 국어과의 경우 조선어학회 내 '국어교과서 편찬위원회'가 편찬한 교과용 도서를 미군정이 지정하여 사용, 이후 미군정청 학무국이 국정교과서 발간 • 국사, 공민, 지리의 경우에도 미군정청 학무국이 발행
1차 교육과정 (1954. 4. -1963. 2.)	<ul style="list-style-type: none"> • 역사 과목의 경우 국민학교는 국정을 원칙으로 하고, 중고등학교용 교과용 도서는 검인정으로 허가하여 사용 • 당시 국사의 경우 중학교 교과용 도서는 10종이 인가되었고, 고등학교는 4종이 인가를 받음, 세계사도 7종이 인가를 받음
2차 교육과정 (1963. 2. -1973. 2.)	<ul style="list-style-type: none"> • 검인정 교과용 도서를 과목당 7종으로 제한 ▶ 검·인정교과서 집필상의 유의점 제시

<p>3차 교육과정 (1973. 4. -1981. 12.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 검인정 교과서의 경우 1년 간 집필, 1년 간 수정보완 기간을 설정 • 국사교육 강화책의 일환으로 초등 사회과 내의 국사 부분을 독립된 교과서로 편찬, 검정이었던 중고등학교 국사교과서를 국정으로 전환 • 국어 국사 도덕 기술 농공상수산업은 국정교과서
<p>4차 교육과정 (1981. 12. -1987. 6.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 초등 교과서, 중학교 국어 도덕 국사교과서, 고등학교 국어 국민윤리 국사교과서를 국정제로 발행 • 검정의 확대 - 교과서의 질적 향상을 기하기 위하여 검정도서 출판사의 자격 기준을 강화하여 최근 3년 간에 매년 10종류 이상의 도서를 발행한 실적이 있는 출판사로 제한
<p>5차 교육과정 (1987. 6. -1992. 6.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 고등학교 문학, 한국지리, 지리부도, 작문, 세계지리, 세계사, 역사부도, 일반수학, 수학, 과학, 물리, 화학, 생물, 지구과학, 체육, 음악, 미술, 서예, 한문, 영어, 독일어, 프랑스어, 에스파냐어, 일본어, 중국어, 기술, 가정, 농업, 공업, 상업, 가사 등이 검정제로 발행
<p>6차 교육과정 (1992. 6. -1997. 12.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 중학교의 경우 도덕, 국어, 사회(국사 포함), 컴퓨터, 환경이 국정 발행/ 수학, 과학, 체육, 음악, 미술, 가정, 기술산업, 영어, 한문, 사회 등이 검정제로 운영 • 고등학교의 경우 윤리, 국어, 문법, 실용수학, 공통사회, 국사, 정치경제, 수산업, 진로직업, 체육 2 등이 국정/기타는 검정제로 운영
<p>7차 교육과정 (1997. 12. -2007. 2.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 수준 교육과정의 상제화를 바탕으로 교과서 중심의 학교 교육에서 교육과정 중심의 학교 교육으로 전환하고자 하였다고 평가됨 • 고등학교는 국어생활, 화법, 독서, 작문, 문학(상),(하), 사회, 지리부도, 세계사, 역사부도, 사회·문화, 세계지리, 정치, 경제, 한국근·현대사, 인간사회와환경, 한국 지리, 경제지리, 법과 사회, 실용수학, 수학 10-가, 나, 수학 I, II, 미분과적분, 과학, 물리 I, II, 화학 I, II, 생물 I, II, 지구과학 I, II, 기술·가정, 정보사회와컴퓨터, 농업과학, 공업기술, 기업경영, 가정과학, 체육, 체육과 건강, 음악, 음악과 생활, 미술, 미술과 생활, 고등영어, 영어 I, II, 영어회화, 영어독해, 영어작문, 독일어 I, II, 프랑스어 I, II, 스페인어 I, II, 중국어 I, II, 일본어 I, II, 러시아어 I, II, 아랍어 I, II, 한문, 한문고전(보통교과 교과서 68책, 지도서 48책) 공업입문, 상업경제, 상업계산실무, 경영대요, 원가회계, 세무회계, 무역영어, 회계원리, 컴퓨터 (전문교과 9책) 교과가 검정 발행이었음

이상 확인할 수 있는 바와 같이 교과서 발행은 최근 검정제를 확대하는 추세를 보이고 있다. 검정제 시행 이후 역사 교과서 내용과 관련된 상당한 논란이 벌어진 바 있는데, 그러한 논란을 미연에 방지한다는 차원에서 일각에서는 국가 발행제 전환의 필요성을 제기하고 있다. 이하에서는 국가 발행제와 검정제의 문제점을 각각 살피는 방식으로 이에 대한 의견을 제시하고자 한다.

다. 교과서 발행체제 안 검토

1) 국가 발행 및 국가 개입 강화 방안 검토

① 국가 발행제

이 안은 예전과 같이 국가가 단일종의 한국사 교과서를 발행하는 것이다. 주지하는 바와 같이 1974년에 국사 과목이 검인정에서 국정으로 전환하였다. 당시 국정화 조치는 권위주의 정부의 정통성 확보 노력과 그 맥이 닿아 있었던 것으로 분석되는데,⁴⁾ 이 때문에 그 내용에 있어 여러 가지 문제점이 지적된 바 있다. 최근 국가 발행 체제의 도입을 둘러싸고 일고 있는 비판 역시 그러한 지적에 근거한 것으로 볼 수 있는 바, 이를 정리하면 다음과 같다.

- ㄱ. 국가주의 사관에 벗어나지 못했다.
- ㄴ. 지배층 위주의 서술이 많아질 우려가 있다.
- ㄷ. 과거 국가 발행제 하에서는 교과서 심의위원회가 교육과정을 참고하지 않고 신축적으로 심의하는 등 교육과정의 수용정도가 낮았던 바, 그러한 문제점이 재연될 수 있다.
- ㄹ. 교과서 내용이 최신 성과를 반영하고 있지 못할 수 있다.
- ㅁ. 획일적인 교과용도서 체제로 현대 사회의 다양한 가치 반영이 어려울 수 있다.
- ㅂ. 독창성 있는 교과용도서의 개발을 기대하기 어렵다.

“독창성 있는 교과용도서의 개발을 기대하기 어렵다는 의견”은 집필진이 여하히 구성될 것인가에 따라 달라질 수 있는 문제이다. 따라서 반대 의견으로는 설득력이 높아 보이지 않는다. 그러나 “특정 역사관을 국가가 옹호, 제시할 우려가 있다”는 지적은 상당한 설득력을 갖고 있다.⁵⁾

실제로 국가 발행제로 전환될 경우 집필진 구성에 따라서는 이른바 ‘이념 논쟁’이 더 확산되어 불필요한 사회적 비용이 발생할 수 있다.

교육과정은 그 개발, 구현, 피드백 과정 전체가 공공성을 지닌 것으로 볼 수 있다. 교육과정의 작성 및 구현(교과서 개발) 과정이 소수에게 집중될 경우 우리 사회

4) 남지대(1988), 「고교 국사교과서 근현대편의 서술과 문제점」, 『역사비평』, 3.

5) 하일식(2014), 「고교 국사의 발행제 변천과 전근대 서술」, 『역사와 현실』, 92.

가 지향하는 교육의 공공적 성격이 약화될 우려가 있는 바, 이러한 문제점에 대한 보완책이 수립되는 것이 바람직하다.

한편 국가 발행제 하에서는 내용 오류가 더 많아질 수 있다는 의견도 있어 주목된다. 교과서 내용에 대한 검증 체제가 약화되어 오류가 생길 수 있다는 것이다. 사실 이러한 비판은 1970년대 당시부터 있어왔던 것으로 당시에는 주로 필진 구성상의 구조적 문제점으로 인해 최신 연구 성과가 반영되지 못하고 있다는 지적이 많았다.⁶⁾

이러한 문제점과 아울러 역사 교과서 서술의 주체가 누가 될 것인가 하는 사회적 논란이 역사 교육의 궁극적 목적인 ‘역사적 사고력’이라는 방향성에 대한 관심을 떨어뜨릴 우려가 있다고 판단된다. ‘역사교육의 안정화’를 위해서는 교과서 서술을 둘러싼 논란이 줄어들어야 할 필요가 있는 것이다.

※ 반대 의견 검토

1. “독창성 있는 교과용도서의 개발을 기대하기 어렵다는 의견”은 집필진이 여하히 구성될 것인가에 따라 달라질 수 있는 문제임, 따라서 반대의견으로는 비중이 높지 않음.
2. “특정 역사관을 국가가 옹호, 제시할 우려가 있다”는 지적은 집필진 구성 과정에서 보완의 여지가 있음. 이러한 우려에 대한 대응책으로 심의를 강화하는 등의 추가 대책이 수립될 필요가 있음

○ 국가 발행제 찬성 의견

- ㄱ. 이념 논쟁에서 벗어난 교과서가 필요하다.
- ㄴ. 국가의 정체성 확립과 국민 공통 교육 이념 추구가 우선시 될 수 있는 과목이므로 국가가 주도하여 교과서를 개발하여야 한다.
- ㄷ. 자원의 낭비와 출판사 간의 과다 경쟁을 막을 수 있다.
- ㄹ. 검정 교과서 내용의 분량과 수준이 너무 많거나 높아 학습 부담이 높으므로 국가가 적극적으로 개입하여 교육 내용을 조정할 수 있어야 한다.

6) 이원순·진영일·정선영(1974), 「中·高等學校用 國定國史教科書의 分析的 考察」, 『역사교육』, 16.

“이념 논쟁에서 벗어난 교과서가 필요하다는 의견”이 최근 몇 차례 교과서 논란이 거듭되는 과정에서 강력히 대두하고 있는 실정이다. 역사 교과서는 이른바 ‘이념 논쟁’에서 벗어나야 하며, 객관적인 사실로 내용이 구성되어야 한다는 지적은 매우 타당하다. 최근 일부 문제가 되었던 교과서 서술 내용 가운데 일부는 실제로 객관적 사실 측면에서 약간의 문제를 안고 있는 경우가 있었다.⁷⁾

최근 국가 발행제의 도입을 주장하는 논자들은 대개 기존 교과서 내용과 다른 새로운 역사 교과서를 지향하고 있는 만큼 실제로 국가 발행제가 도입된다고 했을 때 검정론자들 뿐만 아니라 국가 발행제 도입론자들까지도 교과서 저술에 적극적인 관심을 보일 가능성이 높다. 그러한 상황에서 교과서 내용이 어느 한 쪽의 시각으로 보아 문제가 있다고 보일 경우, 지금과 유사한 사회적 논란이 다시 발생할 우려가 높다. 따라서 이 방안을 채택할 경우 정치적 편향성을 막을 수 있는 추가적인 장치가 필요할 것으로 사료된다.(ex, 심의 위원회의 대폭적인 강화, 심의 위원회 구성원을 공모하는 방식의 채택 등)

※ 찬성 의견 검토

1. “이념 논쟁에서 벗어난 교과서가 필요하다는 의견”은 어느 정도 타당성이 있으나 집필진 구성에 따라서는 이념논쟁이 더 불거질 가능성이 있음.
2. 검정 교과서 내용의 분량과 수준이 너무 많거나 높아 학습 부담이 높으므로 국가가 적극적으로 개입하여 교육 내용을 조정할 수 있어야 한다는 지적은 상당 부분 타당하며, 집필상의 유의점에 분량 제한을 하는 등의 방법으로도 대책을 마련할 수 있을 것으로 보임.

한편 과거 국정 도서 편찬 과정을 보게 될 경우 국가 발행제가 오히려 내용 심의가 많고 오류 가능성도 줄어들 수 있다는 의견도 있다. 이 문제를 검토하기 위해 예전 국정 도서 편찬 과정을 도식으로 표시하면 다음과 같다.

7) 예를 들자면 해방 이후 유엔의 대한민국 승인 문제, 북한의 토지 개혁에 대한 설명 부분 등이다. 이러한 내용상 문제는 교과서 논란의 문제점을 이해하는 데 필수적인 사항이다. 그러나 본 연구에서는 이를 중요 주제로 삼고 있지 아니하므로 여기에서는 구체적인 설명을 생략하도록 하겠다.

<표 III-9> 과거의 국정도서 편찬 과정

단계	과정	소요 시간
계획 및 위탁(교육부)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육과정 고시 • 교과용 도서 개발 기본 계획 발표 • 편찬 지침 확정 • 연구 및 개발 기관 선정, 위탁 • 심의 위원 선정 	3개월
연구 및 집필(위탁 기관)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 연구 • 집필 세목 작성 • 원고 집필 • 사진, 삽화 제작 • 협의 및 수정, 보완 	8개월
심의 및 수정(교육부)	<ul style="list-style-type: none"> • 원고본 심의 • 수정 보완 • 개고본 심의 • 조판 의뢰 • 현장 검토 • 실험본 수정 보완 • 결제본 검수 	11개월
생산 및 공급(발행사)	<ul style="list-style-type: none"> • 생산 지시 • 인쇄, 제본 • 공급 	2개월

위의 그림과 같이 국정 도서 발행 과정에서 3~4차례의 심의가 있어 내용 오류를 최소화할 수 있을 것으로 보인다. 그런데 일각에서는 심의가 효율적으로 이루어지지 않아 교과서 내용상의 오류가 많았다는 의견도 제시하고 있다. 따라서 국가 발행제 채택의 경우 심의를 대폭 강화하여 오류 가능성을 줄여야 하며, 심의 위원을 학계의 중립적이고 객관적인 인사로 총원하여야 한다.

이상 본안에 대한 종합 의견을 제시하자면 다음과 같다.

- 내용적 편향성을 최소화하는 방안으로 거론되고 있으나 오히려 기존의 이른바 ‘이념 논쟁’이 더욱 확산되어 불필요한 사회적 비용이 더 많이 발생할 수 있음
- 특정 가치관과 역사관을 제시함으로써 역사적 사고력을 제한하는 문제점이 발생할 수 있음. 또 내용적 오류 발생 가능성도 상존하고 있음 ⇨ 이 방안을 채택하고자 할 시에는 심의위원회를 강화할 필요성이 있음(심의 위원회의 인적 구성에 유의해야 함, 심의위원회를 동시에 복수로 선정하여 각기 달리 심의하도록 하는 방안도 있음)
- 공모 방식으로 국가 발행제 교과서 원고를 확보하는 것도 좋은 방안임. 복수 원고를 공모의 형식으로 모아 그 중 3~4종을 발행하는 방안도 있을 수 있음
- 기존 국가 발행제의 사례를 돌아보면 교과서 저술에 세부 부문별 전문가의 광범위한 참여가 이루어지지 않았기 때문에 내용상의 문제점이 발생할 우려가 있었음. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 집필 과정에서 집필진 외에 검토, 심의진을 동시에 구성하고 참여 인원을 획기적으로 늘려야 할 필요가 있음

② 국정 + 검정 병행 체제

이 안은 국정 교과서와 검정 교과서를 동시에 발행하여 학습자들의 선택권을 확장하는 것이 주요 특징이다. 사실 국정 교과서와 검정 교과서를 동시에 발행하는 것은 세계적으로 상당히 드문 일이다.

본 방안의 장점과 문제점을 분석하자면 다음과 같다.

○ 본 방안의 장점

- ㄱ. 국가가 기존 역사 교과서의 문제점을 개선하겠다는 적극적인 의지를 드러내어 교육 선진화의 방향을 제시할 수 있음
- ㄴ. 최근 검정 역사교과서 상당수가 분량을 늘리고 있어 학습 부담을 가중시키고 있으며, 고가의 종이를 사용하는 등의 이유로 교과서 가격도 높아지고 있는 실정이다. 이러한 문제점에 대응하여 국정 교과서가 내용 분량의 수준과 양에 일종의 표준을 제시할 수 있음

○ 본 방안의 단점

- ㄱ. 현행 규정상으로 1종 교과서가 없을 때 2종 교과서를 사용하는 것으로 되어 있음 ⇨ 따라서 이 방안을 채용하고자 할 때에는 규정을 일정 부분 개정해야 하는 등 절차적인 번거로움이 발생함
- ㄴ. 국정 교과서 집필진 구성에 대하여 지나친 관심이 유발될 수 있음, 국정 단일 교과서를 발행했을 경우와 같은 비판이 발생할 수 있음
- ㄷ. 대다수 학교에서 국정교과서를 채택할 가능성이 있으며, 검정교과서 발행으로 얻을 수 있는 교육적 이익을 잃을 수 있어 사회적 비용의 손실이 발생할 수 있음

○ 종합 의견

- 역사 서술에 대한 과도한 개입이 발생할 여지가 있다는 비판이 없어지지 않을 수 있음. 그러나 국가 발행제 도입을 둘러싼 우려를 완화할 수 있는 방안일 수 있음
- 국가 발행 교과서 심의와 검정제 교과서 검정 과정에서 일관성이 지켜지지 않아 내용상 불일치 문제가 나타날 수 있음 ⇨ 국가 발행제 교과서에 대한 심의를 대폭 강화하여 그 질을 관리하여야 함(복수의 심의위원회 구성 등), 검정 교과서 역시 국가 발행 교과서 심의 절차에 준하여 강화하여야 함(2차 검정을 3차 검정으로 강화)
- 국가 발행 교과서 집필 과정에 대한 지나친 우려가 확산될 수 있으며, 국가 발행 교과서 집필진에 참여할 자원을 구하기 어려울 수 있음
- 절차적인 개정 작업도 이루어져야 하며, 새롭게 시행되는 방식이므로 예기치 못한 문제점이 발생할 수 있음

2) 검정제 방안 검토

① ‘공공기관 교과서 발행(검정 신청) + 검정 체제 유지’ 방안

이 안은 현행 검정체제를 유지하되 공공기관이 일정한 위탁을 받아 검정 출원본을 개발하는 것이 주 내용이다. 이러한 방식은 국정교과서에 대한 우려를 일정 부분 해소하고 공공기관이 검정출원자의 하나가 되어 교육과정 구현의 다양성을 보장

하는 것으로서 상당한 의미가 있다.

본 방안은 2010년 교육과학기술부가 발표한 ‘교과서 선진화 방안’에 포함된 내용이기도 한데, 본 방안의 장·단점은 다음과 같다.

○ 본 방안의 장점

- ㄱ. 교과서 내용의 질적, 양적 수준에 대한 일종의 기준을 간접적으로 제시할 수 있음
- ㄴ. 검정 출원자들이 내용의 객관성과 정확성을 담보하는 데에 주력할 수 있도록 하는 자극제가 될 수 있음

○ 본 방안의 단점

- ㄱ. 공공기관이 검정을 신청하는 교과용 도서가 검정 과정을 통과하지 않는다면 비판 여론이 커질 수 있음
- ㄴ. 외부 공공기관의 교과서 발행 역량 축적 미비로 시행착오를 겪을 가능성이 있음

한편 본 방안과 관련하여 유사 사례가 존재하고 있어 참고가 된다. 독일-프랑스 공동 역사 교과서가 바로 그것이다. 이 사례를 간단히 정리, 소개하면 다음과 같다.

<독일-프랑스 공동 역사 교과서 사례>

- 양국 공동의 전문가 위원회 수립(1963년 독일·프랑스 협력조약인 엘리제 조약 체결로 화해, 2003년 독일·프랑스 청소년 의회의 제안 이후 두 정부 합의로 교과서 공동 집필 시작)
- 위원회에는 문화부장관, 외교부 장관, 역사학교수 3인, ‘독일 프랑스 문화 협력을 위한 전권사무소’ 대표가 포함됨
- 전문가위원회 산하에 집필위원회가 있었음
- 집필 후 프랑스는 곧바로 인정교과서로 편입 고시함
- 독일의 경우 각 연방주가 검정권을 가지고 있으므로 각 주정부에 이 교과서의 점정을 신청하였음. 그 결과 각 연방주별 교육과정에 따라 집필 내용이

일부 수정되는 경우가 있었으며 모든 주에서 허가를 득함

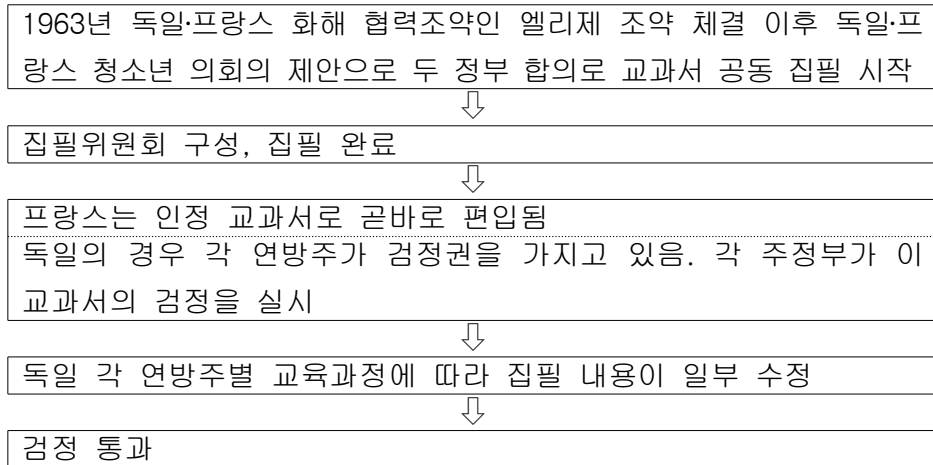
- 시사점 : 갈등 극복의 노력 - 양국 교류와 갈등 극복 노력의 필요성이 있다고 판단한 독일 프랑스 정부가 우리나라 1종교과서 집필과 유사한 방식으로 집필진을 구성했다는 점 ⇨ 사회 통합을 목적으로 정부가 지정한 집필자가 집필을 주도할 수 있다는 가능성을 보여줌

※ 참고로 독일의 교과서 검정 과정은 다음과 같다.

- 독일은 16개 주로 이루어진 연방 국가로, 초등교육은 각 주에서 권한을 가지고 있음, 교육 제도에 관한 기본적인 틀에 대해서는 주끼리 서로 협정을 맺고 있으나, 각 주가 고유의 교육 제도를 운영하는 체제임
- 각 주의 교육성은 (취학 의무, 학교의 설치 및 유지, 교원의 양육 등에 대한) 법령의 작성, 학습 지도 요령의 작성, 교과용도서의 검정 등의 권한을 보유함
- 검정 출원자는 각 주별로 마련된 교육과정 지침에 따라 교과용도서를 집필하고 주 교육부에 직접 검정 신청을 하여야 함, 교과용도서 검정 심사는 각 주에서 설정한 준거에 맞추어 이루어짐
- 검정심사는 매년 이루어지고 검정에 합격할 수 있는 종수는 무제한 ⇨ 검정 통과 권수가 비교적 많음
- 교과용도서의 검정 심사는 주 교육부 장관의 위촉을 받은 심사 위원이 행함. 주에 따라서는 심사 위원으로 구성된 심사 위원회를 설치하는 곳도 있음. 심사 기간은 보통 3~6개월이며 합격 여부의 최종 결정은 심사 위원의 의견서를 참고로 하여 주 교육부 장관이 행함. 검정 합격 이후에도 합격이 취소될 수 있다는 것을 조건으로 제시(합격 이후에도 그 교과용도서가 각 교과에 내용·방법의 연구 성과에 점차 맞지 않는다고 판단될 때 합격 취소)

위 내용을 표의 형식으로 나타내면 다음과 같다.

<표 III-10> 독일·프랑스 공동 역사교과서 발행 과정



○ 종합 의견

- 독일 프랑스 공동 역사 교과서의 경우 두 나라 사이의 역사적 관계를 긍정적 방향으로 선도하며 문화 교류의 폭을 넓힌다는 의의가 있었음. 이는 우리의 경우가 약간 다를 수 있지만 사회적 통합이 절실하게 요구되는 우리 사회의 특성을 돌아보면 그 취지가 대체적으로는 비슷하다고 할 수 있음
- 이러한 의미에서 독일 프랑스 공동 역사 교과서 집필 과정을 준용하고, 특정 공공기관이 절충적, 성찰적 사고를 지닌 학자와 교사들을 엄선하여 획기적인 내용과 형식의 교과서를 구성할 필요도 있다고 보임
- 그러나 이런 과정을 거쳐 출원된 교과서가 검정을 통과하지 못하거나 교육 현장에서 널리 사용되지 못할 경우 여러 가지 문제점이 발생할 수 있음
- 공공 기관의 교과서에 대한 관심을 제고하고, 전문 기관의 노하우를 반영하여 질 높은 교과서를 개발하게 된다면 기존 검정 출원자들에게도 상당한 자극이 될 수 있음

② 현행 검정 체제 유지

이 안은 현행 검정제를 그대로 유지하는 것으로서 다음과 같은 장점과 문제점이 있다.

○ 본 방안의 장점

- ㄱ. 교육과정에 대한 다양한 해석이 가능하다는 장점을 유지할 수 있음
- ㄴ. 자유 경쟁의 원리를 도입함으로써 교과서의 질이 향상될 수 있음⁸⁾
- ㄷ. 다양한 전문가 집단이 교과서 집필에 참여할 수 있는 길을 열어주어 교육과정의 개선에 도움을 얻을 수 있음

○ 검정 체제의 실태와 문제점

- ㄱ. 현행 검정 과정은 촉박한 시일과 많은 양의 검토 분량 등으로 실제 운용 과정에서 오류 및 부적절한 내용을 걸러내기가 물리적으로 힘든 상태에 놓여 있음 ⇒ 그 결과 검정 통과본에서도 내용상 오류가 상당수 발견되고 있으며, 그 오류를 둘러싸고 이른바 ‘이념 논쟁’이 전개될 가능성도 상존하고 있음
- ㄴ. 출판사의 교과서 발행 비용이 증가하고 교과서 가격도 높아질 수 있음(최근 분량에 대한 제한이 완화되어 그와 같은 가능성이 더 농후해짐)
- ㄷ. 검정 통과를 목적으로 출원자들이 과다하게 분량을 늘이는 경우가 있어 학습 부담이 가중되는 실정임
- ㄹ. 검정 과정에서 오류가 제대로 걸러지지 못한 바 있어 사회적인 논란이 커졌음
- ㅁ. 검정 주관 기관이 한국교육과정평가원에서 국사편찬위원회로 변경되는 과정에서 기존에 쌓였던 노하우가 제대로 이전되지 못하는 상태에 있는 것으로 판단됨(그 결과 기초조사에서 내용 오류만을 지적하는 것이 아니라 조사위원의 개인적 취향이 반영된 의견이 속출⁹⁾)
- ㅂ. 검정 통과본에 대한 수정 권고 사항이 각 교과서별로 다소 일관성이 떨어지는 문제점이 발생함¹⁰⁾
- ㅅ. 역사관 혼란, 이념 갈등 문제로 연결될 소지가 있음

8) 김민수(2013), 「역사 교육 현장에서 본 검정제 역사 교과서」, 『역사비평』, 105.

9) 이성호(2011), 「‘역사교육의 위기와 검정 한국사 교과서’ 학술 회의 참가기」, 『역사와교육』, 3.

10) 방지원(2011), 「2007·2009 교육과정 ‘역사’와 중학교 검정 교과서 서술 : 교육과정, 교과서, 검정 및 수정 요구」, 『역사와교육』, 3.

이상의 비판 외에도 현행 검정 과정 자체에 문제가 있다는 의견도 있는 바, 이를 정리하면 다음과 같다.

<현행 검정 과정의 문제점으로 지적되고 있는 사항>

- 가. 절대평가 방식을 취하고 있으므로 교과목에 따라 20~30종에 이르는 합격본이 양산됨 ⇨ 고등학교 한국사의 경우에도 8종이 검정을 통과하였음
- 나. 합격본의 내용이 대동소이한데, 이는 검정 통과를 위하여 각 출원자들이 가능한 한 검증된 지식을 수록하는 데에 익숙해졌고, 과거 국정교과서 체제 당시 교과서 내용을 기준으로 삼는 경향이 있기 때문임 ⇨ 검정의 취지가 제대로 구현되지 못하고 창의성이 떨어지는 문제가 발생하고 있음
- 다. 소수의 검정위원이 단기간에 심사를 행하고 있으며, 지적 사항도 개인적 견해인 경우가 많아 심사의 권위와 공정성에 의문을 제기하는 출원자들이 늘어나고 있음(기초 조사 위원에 선호하는 도판을 특정 출원자에게 강요하는 경우가 있었음)
- 라. 검정 위원회의 인적 구성이 난항을 겪고 있음
- 마. 한국사 교과서의 경우 최근 국사편찬위원회가 검정 업무를 맡고 있는 바, 검정 업무 숙련도가 떨어지는 관계로 심사의 일관성과 전문성이 부족하다는 비판이 제기되고 있음
- 바. 검정 수수료에 대한 출원자들의 불만이 제기되고 있음

○ 종합 의견

- 현행 검정체제를 유지하는 방안은 사회적 논란을 최소화하는 방안이면서도, 그 운용이 개선된다면 교과서 질의 향상을 담보할 수도 있음. 그러나 현행 검정제 역시 상당한 문제점을 노정하고 있음
- 검정을 통과한 교과서를 두고 논쟁이 속출하고 있는 실정이고, 이로 인하여 지 불해야 하는 사회적 비용도 큰 편이므로 이 방안을 채용하고자 할 때에는 교과서 내용 구성에 대한 일정한 안내 지침이 필요하다고 보임

- 이 체제를 유지하고자 할 때에는 교과서 분량 및 기술의 수준에 대해서도 지침이 필요함(분량 및 내용 수준에서 불필요한 부분을 규제할 필요 있음)

○ 검정 체제 유지 시 보완 사항

< 교과용 도서 내용의 공정성과 적정성을 제고하기 위한 보완책 >

- 교육내용 및 방법에 대한 상세한 기준 마련 : ‘교육과정의 대강화 원칙’을 변경하여 ‘교육과정의 충실화 원칙’을 표방해야 할 필요가 있음. 역사 교과서의 경우 고대사의 영토 문제, 단군에 대한 인식, 친일파에 대한 평가, 해방 후 분단 책임론 등을 둘러싸고 이견이 많으므로 이에 대한 상세한 안내 지침이 제시되어야 함, 기존의 교육과정을 충실화하여 그 진술 수준을 명료히 하여야 함
- 교육내용의 난이도와 수준과 관련된 기준 설정 : 현재 역사교육과정은 대강화 형식을 띠고 있으며 검정 출원자들은 검정 통과를 의식, 과도한 분량을 다루는 경향이 있음. 그 결과 교과서의 분량은 늘어나고 내용도 어려워지고 있음. 최근 ‘2017년 수능 한국사 필수화’에 따라 한국교육과정평가원에서 개발한 ‘예시 문항’은 수능 출제 문항 난이도가 대폭 낮게 조정되어 있으며, 이러한 경향에 발맞추어 교육과정상에서 교육내용의 수준을 명시, 적정성을 강화할 필요가 있음 ⇨ 검정기준에 ‘규정된 분량을 초과할 경우 감점함’이라는 규정을 설정, 내용 수준의 경우에는 하단에 서술한 기초조사위원회에서 감점 여부 결정

<검정 절차의 보완>

- 역사 교과서 검정 후 이념 논쟁이 속출하고 있는 현실에 비추어 검정 절차를 현행의 2단계에서 3단계로 강화할 필요가 있음

3) 검정제 보완, 강화 방안 검토

국가 수준 교육과정은 교육의 공공성을 담지하기 위한 소중한 지적 재산이다. 교육과정의 중요한 위치를 차지하고 있는 한국사, 역사, 사회과의 교육목표를 둘러싸고 오랫동안 논의가 전개된 바 있지만, 대개는 시민성 전수, 교과지식 전수, 성찰적 사고 함양 등을 교과 목표로 내걸고 있다. 역사 교과 지식뿐만 아니라 시민성을 교

육하는 것이 중요한 목표로 제시되어 있는 것이다. 이는 교육과정상에 제시된 목표에서 ‘민주 시민의 자질 양성’이 강조되고 있는 것을 보아도 쉽사리 이해할 수 있다. 따라서 한국사 교과서 문제를 둘러싼 논의의 장에는 역사 교과 전문가 외에 다양한 교육전문가의 참여와 관심이 필수적으로 요구된다고 하겠다.

교육과정은 어느 특정 연구 집단이나 세력이 전유해서는 안 되는 공공 자산이다. 교육과정을 만들고, 그것을 구현하며, 피드백하는 과정에서 전문가들과 교육 관련 전문가, 시민들이 참여할 수 있는 길이 제도적으로 보장되어야 한다. 그러한 원칙은 우리 사회가 지향하는 자유민주적 기본 질서와 참여라는 가치와 부합된다.

이러한 의미에서 먼저 다음과 같은 사항을 염두에 둘 필요가 있으리라 여겨진다.

㉠ 한국사 교과서의 발행 체제 개선과 관련하여 다음과 같이 공공성의 원칙을 견지할 필요 있음

- 우리 사회의 나아갈 길에 대한 적절한 시각을 갖추기 위한 역사적 사고력의 증진(미래 사회에 대한 열린 자세와 창의성 제고의 전제 조건)
- 오류 가능성의 최소화로 사회적 논란 발생의 저하

㉡ 공공성의 보호 및 조장을 위한 국가 책무성 강화 필요성 있음 ⇨ 교육 공공성 확보라는 측면에서 한국사 교과서 발행체제를 바라보아야 할 필요가 있음

㉢ 이러한 시각에서 먼저 집필 관리 체제와 집필 안내 시스템이 정비되어야 함

㉣ 집필 관리 체제는 한국사 교과서의 내용 오류 및 내용요소의 적정성, 적합성 여부에 대한 논란 발생 가능성을 최소화하여 보다 발전적인 방향의 논의를 이끌어낼 수 있어야 함

㉤ 국가 책무성 강화의 일환으로 집필 안내 시스템을 제대로 정비하여야 함

a. 집필 기준 및 ‘편찬상의 유의점’ 보완

- 학설상 유의점, 국가 정체성 관련 유의점 등을 삽입하여 내용적으로 보강할 것.
- 집필 기준 내에 ‘교과서 서술상 반드시 고려해야 할 사항’을 적시할 것

현행 집필 기준의 경우 목차를 제시하는 형식을 띠고 있음. 집필 기준에 일정한 가이드라인을 제시하되 주로 학설상의 문제점을 상세히 소개하는 방식을 취하는 것이 집필자들에게 필요한 정보를 제공하는 데에 유용할 것으로 판단됨

b. 집필 안내 자료의 작성과 배포 - ‘모형 단원’의 개발·제시

- 집필 기준의 고시와 함께 ‘모형 단원’을 제시하여 집필에 참고가 되도록 할 것
- 모형 단원은 교과서 집필, 출원자들에게 유용한 정보를 제공하는 수단이 될 수 있음 ⇨ 새로운 교육과정에서 교과서 내용의 양이 조정될 가능성이 있으므로 이에 대한 가이드도 필요한 상황임
- 모형 단원과 함께 ‘모형 단원 해설’을 작성하면 각 출원자들이 집필 시에 상당한 참고자료로 기능하리라 이해됨

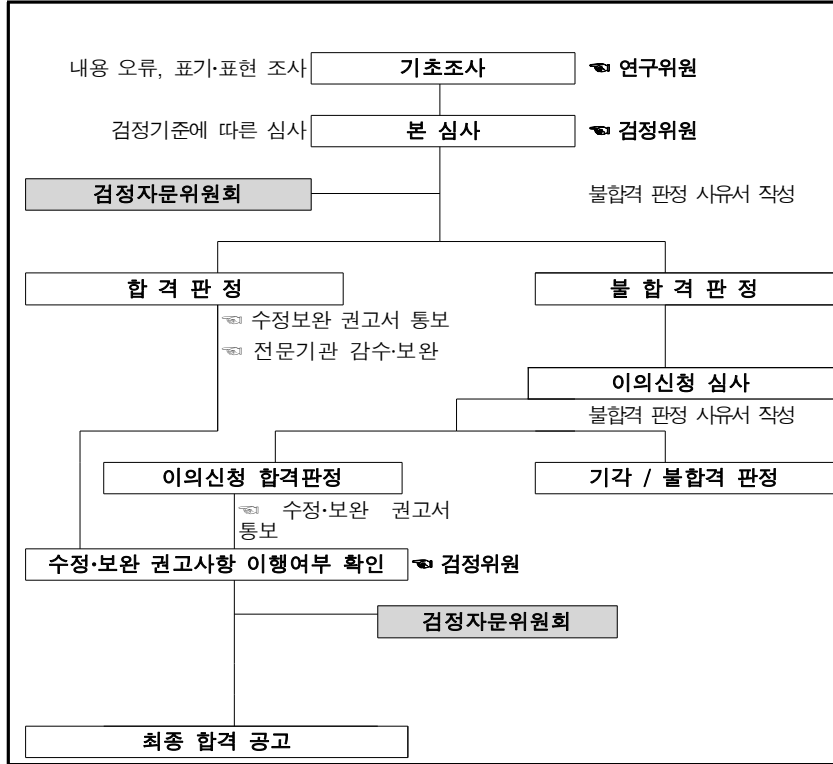
c. 체계적이고 합리적인 역사 교육 방안을 마련하기 위한 인프라 구축 지원 사업 실시

- 작년도 교육부가 발표한 ‘역사교육 강화 방안’에 의하면 역사교육의 미비 등 최근 지적된 문제점을 보완하기 위하여 학습 자료를 개발·보급하고, 온라인에서 역사 교수·학습 자료를 통합 관리하고 제공하는 시스템인 ‘우리 역사넷’을 확대·개편하겠다는 계획이 수립된 바 있음
- 기존에 발표된 계획을 본격적으로 구체화한다는 의미에서 ① 흥미로운 역사교육 방안을 모색하기 위한 연구 지원 사업 확대 ② 교원의 역사교육 전문성 강화 프로그램 확대 ③ 역사 교육과정 및 평가 개선 체제 구축 등의 지원책이 필요하리라 생각됨

d. 검정 절차의 보완

- 위 보완책과 함께 검정 과정이 현재의 2단계에서 3단계로 확대, 강화하는 조치가 필요함. 현행 검정 과정을 간단히 요약하여 나타내면 다음과 같음

<표 III-11> 현행 검정 운영 절차



위 표에서 알 수 있듯이 검정과정은 기초조사와 본심사로 구성되어 있고 본심사 종료 직후 검정자문위원회 및 심의위원회가 개최된다.

현재의 기초조사는 주로 내용적 오류를 걸러내고, 오타자 등의 기본적 사항을 체크하는 기능을 갖고 있다. 본 심사는 이를 바탕으로 종합적으로 수정권고사항을 정리하고 검정 통과 여부를 결정하는 단계이다. 그런데 기초 조사의 업무량이 상당히 많고, 본 심사에서든 수많은 출원본을 대상으로 심도 깊은 논의를 거듭해야 하는 실정이다. 이 때문에 검정 담당 기관이 업무에 관한 충실한 파악과 준비가 부족할 시에는 내용 오류를 제대로 걸러내지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

한편 현재 검정 시스템에서는 수정권고사항에 대한 깊은 논의와 그 반영 여부의 적절성 문제를 다시 심의할 수 있는 절차가 사실상 마련되어 있지 않다. 이런 문제점을 개선하기 위해서 내용적 오류의 발생 가능성이 상존하는 몇몇 교과목의 경우에는 별도로 3차 심사(혹은 최종심사) 단계를 두어야 한다. 3차 심사는 사실상 그 기능을 제대로 하고 있지 못했던 기존의 3차 절차(검정자문회의, 교과서심의위원회)를 정상화하는 방식으로 이루어지는 것이 자연스럽다.

현행 본심사에서는 보통 검정 통과 여부를 최종적으로 판단하는 기능을 한다. 그러나 3단계 심사 제도가 강화된다면 본심사를 통과한 출원본에 ‘예비 합격’ 판정을 내리고, 3단계 최종 심사에서 ‘최종 합격’을 결정짓는 방식을 취하는 것이 합리적이다. 최종 심사에서 ‘합격’ 판정을 내리는 기준은 1) 수정권고 사항의 이행 여부 2) 교육 현장 투입 적절성 등이 될 것이며, 이러한 기준 충족 여부를 확인하기 위한 별도의 ‘심사 기준’을 두어야 할 것이다.

<표 III-12> 개선된 검정 운영 절차

과정	기초조사	본심사(1차 심사)	재심사(최종 심사)
업무	<ul style="list-style-type: none"> 검정 출원본의 내용 오류에 대한 기초적 검토 교육과정 준수 여부 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 기초조사의 결과를 바탕으로 검정 예비 합격 여부 판정(검정기준을 판단의 근거로 삼음) 예비 합격본에 대한 수정지시사항 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 예비 합격본에 대한 수정 지시 사항 이행 여부 검토 최종 수정 지시 및 그 반영 여부에 따른 최종 합격 여부 결정 교과서 내용의 적절성에 대한 최종 판단
인적구성	<ul style="list-style-type: none"> 오류 검토를 위하여 전문연구진 중심으로 구성(8인 : 8책이 출원되었을 경우를 상정) 장학관 등 교육전문직 포함 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 교수와 교사를 1:1의 비율로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 교수 등 학계전문가, 교사, 교육전문가 등으로 구성
비고	<ul style="list-style-type: none"> ‘표현 및 표기’에 대한 검토는 국립국어원 등에 의뢰 	<ul style="list-style-type: none"> 최고수준의 검정위원 확보를 위하여 최대한 이른 시일 내에 검정위원진을 구성 교육과정 개발진을 적극 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 기초 조사, 본심사를 거친 검정본에 대하여 최종 검정 기준을 적용하여 적합성과 적정성을 검토

라. 한국사 교과서 구분 각 방안의 장단점 요약

① 국가 발행제 체제	② 제1종 + 제2종(검정)체제	③ 공공기관 교과서 발행(검정 신청) + 검정 체제 유지	④ 현행 검정
<p><장점> ·교육과정의 취지를 교과용 도서에 제대로 반영할 수 있음</p> <p><단점> ·교육과정 구현에 대한 다양성이 배제될 위험성 있음 ·독창성 있는 교과용도서 개발을 기대하기 어려움 ·정치적 논란이 커져 사회적으로 불필요한 비용이 지출될 수 있음 ·학계의 역사 교과 교육학 및 교과 내용학 전문가들이 교육과정 및 교과서 연구·개발 과정에 참여하는 것을 보류함으로써 국정 교과서의 내용 구성 및 교육과정 개발 등에 어려움이 발생할 가능성이 매우 큼</p>	<p><장점> ·교과서 분량 및 내용과 관련된 일정한 기준을 직접적으로 제시할 수 있음(이러한 효과를 거두기 위하여 국정 발행과 검정 기간을 분리해야 할 필요 있음) ·민간 출판사 발행 교과용 도서의 가격 문제에 가이드라인을 제시할 수 있음</p> <p><단점> ·국정교과서 발행에 대한 거부감으로 국정교과서 내용에 대한 과도한 관심 발생 가능성 ·교과용 도서 발행 규정을 개정해야 하는 행정적 번거로움이 발생함</p>	<p><장점> ·교과서 분량 및 내용과 관련된 일정한 기준을 간접적으로 제시할 수 있음 ·일부 교과목 교과용 도서의 국정 전환에 대한 비판적 여론을 진정시킬 수 있음 ·2010년 ‘교과서 선진화 방안’에 포함된 내용으로서, 정책적 일관성을 갖추고 있음</p> <p><단점> ·공공기관 출원 교과용 도서가 검정에 통과되지 않을 경우 사회적 논란이 발생할 수 있음 ·공공기관 출원 교과용 도서의 발행 수익 발생 여부가 논란이 될 수 있음</p>	<p><장점> ·창의적이고 독창적인 교과용 도서 내용 개발 가능 ·민간의 경쟁으로 다양한 형태의 교과용 도서 개발 가능</p> <p><단점> ·짧은 집필 기간에 검정신청자가 증가함에 따라 검정 통과율이 낮아질 수 있음 ·소수의 검정 신청자만 참여하여 다양한 의견 수렴이 어려움 ·검정 통과를 위한 다양한 분량 조정 등이 발생할 수 있음 ·최근의 예로 보았을 때, 검정 통과율의 저하 가능성이 있음</p>
<p>↓</p> <p>집필진 구성에 주의를 기울일 필요가 있음</p>	<p>↓</p> <p>국가 발행 교과서 집필진 구성에 주의를 기울여야 함.</p>	<p>↓</p> <p>공공기관 출원 교과서가 검정을 통과하지 못할 경우 비판이 높아질 수 있음</p>	<p>↓</p> <p>본 체제 유지 시에 강력한 보완책이 필요함</p>

IV. 교과용도서 구분의 원칙과 기준

교과서 발행제도에 대한 논의와 사회적 관심에서 핵심이 되는 것은 교과별 교과서를 국정도서, 검정도서, 인정도서 중 어떤 것으로 발행하는 것이 교과서의 정체성, 성격과 목표 등을 고려할 때 적합한지이다. 그런데 그 선결문제는 교과별로 교과서 발행을 구분하여 달리 발행하는 것을 정당화하고 설득하는 기준을 만드는 것이다. 그리고 각 기준을 뒷받침하는 타당한 근거들을 제시함으로써 논리적 정당성을 높여야 한다.

교과서의 교과서를 어떻게 발행할 것인가는 교과가 처한 상황이나 교과서의 성격과 목표 등 조건에 따라 달라진다. 교과별로 교과서 발행제도를 다르게 결정하거나 특정 교과들을 국정, 검정, 인정도서로 범주를 구분하여 발행하는 것은 교육부의 정책 목표와 추진 의지, 교과의 배경 학문을 이루는 학계의 주장, 학교 현장에서 교사와 학습자들의 요구, 사회의 기대와 요구 등에 따라 다를 수 있다. 물론, 특정 교과의 교과서를 어떻게 발행하는지를 최종적으로 결정하는 권한은 교육부가 가진다. 그러나 교육부의 의지만으로 교과서 발행을 결정하는 것은 바람직하지 않다. 교육 공동체로서 교과서는 사회적으로 바람직한 기능을 하여야 하며 교육적 수단으로서도 적합성이 높여야 하기 때문이다. 시민사회의 요구, 특히 교육 수요자들의 요구 등을 수렴하여 반영한 의사결정이 요구된다. 그래야만 교육 공공재인 교과서의 교육 본질적 기능과 사회적 통합적 기능이 보다 충실하게 구현되고 학습자들이 교과서에 보다 큰 흥미를 가지고 접근하여 학습하고 학습 주제에 대한 다양하게 전개되는 교수·학습 과정에 몰입하는 것이 가능해질 수 있기 때문이다.

1. 교과용도서 구분 원칙

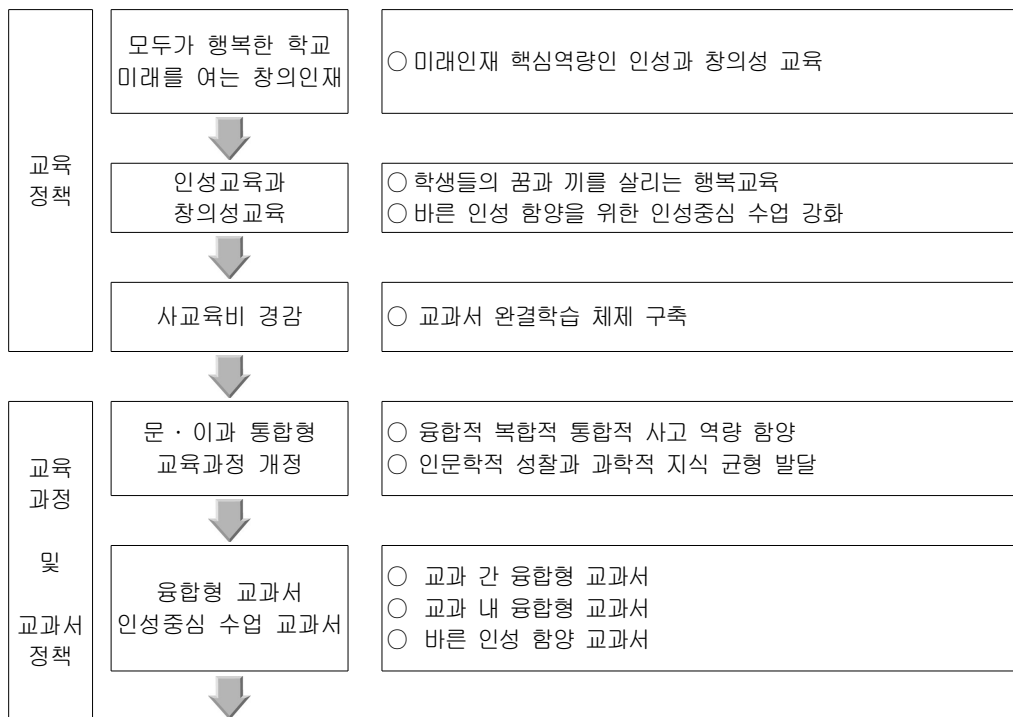
이 절에서는 교과용도서 구분 원칙 및 기준에 대한 선행 연구 분석, 교과용도서 구분에 교사들의 설문 조사 분석 결과, 정책연구 담당자 및 교과 전문가들 그리고 연구진이 연구 수행 과정에서 개최한 전문가협의회 등에서 제시된 의견을 수렴한 결과를 반영하여 교과용도서 구분고시의 기본 원칙과 기준을 제시한다. 교과용도서의 기본 원칙을 일반원칙과 학교급별 원칙으로 나누어 먼저 제시하고, 원칙에 적합한 구분 기준을 제시한다.

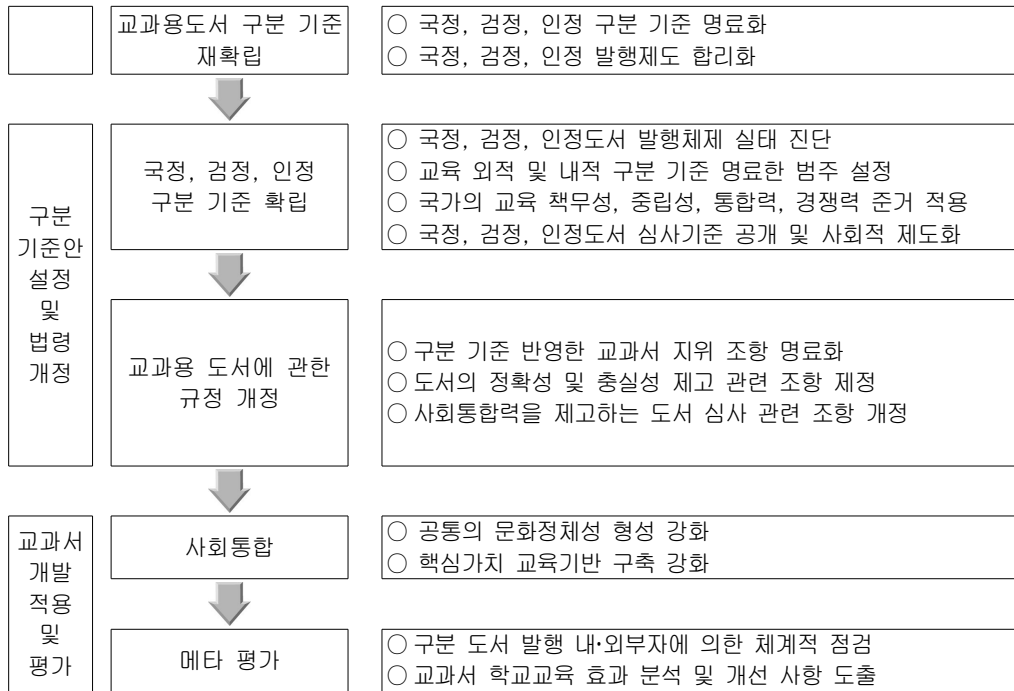
지금까지 교과서 구분 고시는 국가 교육과정이 개정 고시된 후 개정 교육과정에 따른 교과서 개발 기본 계획을 수립하면서 확정되어 고시되어왔다. 그러나 2015 문·이과 통합형 교육과정에 따른 교과서 구분고시는 교육과정 개정 고시와 병행하여 교과서를 국정, 검정, 인정 도서로 구분 결정하여 고시한다. 교과용도서 국·검·인정 구분 고시는 교과별

교과서의 지위를 사실상 결정하는 기능을 한다.

그러나 지금까지 교과용도서의 구분은 어떤 교과목의 교과서를 국정, 검정, 인정 도서로 구분하여 개발할 것인가에 대한 명확한 원칙이나 기준이 제시되지 않았다. 물론 국가의 교육정책, 교사, 학생 등 교과서 주요 수요자들의 의견 수렴, 교과서 시장의 동향 등을 파악하여 구분을 결정하려는 정책 결정을 책임진 기관 내부에서의 의사결정 과정은 존재하였으며 정책 적합성이라는 일정한 기준들은 존재하였을 것이다. 그러나 교과서를 구분하는 원칙과 기준을 교과서 관련 행위자들에게 설명하고 설득하는 정당하고 타당한 근거가 공식적으로 제시되지는 않았다. 또한 교과용도서심의회가 운영되어 왔으나 관행적으로 구분 내용을 최소한으로만 변화시키는 선에서 교과용 도서를 국정, 검정, 인정도서로 구분 고시하여 왔다. 따라서 교과용도서의 구분 비율에서 국정도서의 비율이 줄어들고, 검정 및 인정도서의 비율이 점진적으로 증가하여 왔지만 큰 교과서 정책에서 큰 변화는 없었다고 할 수 있다.

교과서 구분 원칙과 기준은 교육 정책을 가장 잘 구현할 수 있는 방안을 고려하는 사고 실험으로서 교과서가 학교 현장에서 효과적인 교수·학습 자료로서 교사와 학생들에게 사용되도록 하는 방향을 결정하는 것이다. 교과서 구분 원칙과 기준은 궁극적으로 교과서의 질 관리를 위한 합리적 모형을 설계하는 것이라 할 수 있다. 다음 그림은 교과서 구분 원칙과 기준의 도출 과정을 나타낸다.





<그림 IV-1> 교과용도서 구분 기준 도출 과정 및 교과서 질 관리 모형

가. 일반 원칙

2015 교육과정의 교과용도서 구분고시는 다음의 일반 원칙에 따른다.

- 1) 국가 교육정책의 효과적 구현 가능성에 적합하도록 구분한다.
 - 정부가 추진하는 사교육비 경감을 통한 행복교육 실현, 핵심역량 및 인성교육 강화 등 중점 교육정책 실현에 적합하도록 교과용도서 구분을 합리적으로 검토하여 구분을 유지하는 것과 전환하는 것을 결정한다.
 - 사교육비 경감을 통한 행복교육 실현, 의사소통능력 함양에 대한 교육적 요구 제고 등을 위해 초등학교 영어 교과서를 현행 검정도서로 유지하도록 한다.
 - 창의적 사고 역량 및 융합적 사고 역량이 지식의 통섭과 다문화 역량 발달에 필요하므로 초등학교 음악, 미술 교과서는 현행 검정도서로 유지하도록 한다.
 - 초등학교 교과용도서 중 읽힘 책은 학습부담 경감 및 교과서 내용에 통합할 수 있는 지를 따져 학습부교재의 양을 줄이도록 한다.
 - 핵심역량 교육을 강화하는 데 필수적인 교과에 해당하는 것은 국어, 영어, 수학, 과학 등이다. 중학교 수학, 과학, 영어 교과서, 고등학교의 수학, 과학, 영어 교과서를 현행 인정도서에서 검정도서로 전환하도록 한다.

- 2) 교과용도서의 구분을 학교급별로 가능한 통일성을 갖도록 조정한다.
- 초등학교 과학 교과용도서는 국민공통기본소양 함양을 위한 교과이나 교과의 성격(characteristic) 및 배경 학문 지식의 특성을 고려할 때 학문적 지식의 위계가 분명하고 창의성을 발달시키기 위해서는 다양한 구성과 전개 방식의 교과서가 필요하므로 현행 국정도서를 검정도서로 전환하도록 한다.
 - 학교급별 구분이 일관성과 통일성의 기준에 가능한 부합하도록 초등학교 과학이 검정도서로 전환되는 것과 일치되게, 중학교와 고등학교의 수학, 과학, 영어 교과서를 현행 인정도서에서 검정도서로 전환하도록 한다.
 - 특히, 고등학교 수학, 과학, 영어 교과용도서는 고부담시험인 대학수학능력시험의 변별도와 관련되므로 내용 오류 최소화를 위한 엄격한 심사과정을 거칠 필요 있으므로 검정도서로 발행하도록 한다.
- 3) 시·도교육청의 인정도서 심의 운영 역량 및 심사의 객관성과 공정성을 고려하여 구분한다.
- 2009 교육과정에 따른 교과용도서 구분은 교과서 선진화 방안의 교과서 다양화, 자율화 정책에 따라 검인정 도서가 확대되었다. 이에 따라 시·도교육청이 인정도서 심의를 분담하여 운영해 왔다. 그러나 심의 절차와 기준이 검정심사 절차와 기준과 다르지 않아 제도 운영의 취지가 퇴색하였다.
 - 특히, 시·도교육청의 심의 인력의 전문성 부족, 담당 인력의 잦은 교체에 따른 업무 전문성 및 일관성 부실, 공정한 심사에 영향을 미치는 외부 요인의 엄격한 차단 등에서 문제점이 있었다. 따라서 인정도서 심의 양을 축소하여 공정한 심의가 이루어지도록 할 필요가 있다.
 - 따라서, 수학, 과학, 영어 등 심의 절차와 기준, 심의 과정의 체계적이고 공정한 운영에 대한 전문성이 필요한 교과용도서는 인정도서에서 검정도서로 전환하도록 한다.
- 4) 특수교육 교과용도서는 국가의 교육 책무성을 충실하게 이행하고 특수교육 수요자들의 복지를 높이기 위하여 국정도서로 구분한다.
- 특수교육 수요자들의 교육에 대한 권리 보장 및 교육복지 제고에 대한 국가의 책무성, 국정도서 전문 출판사 육성, 특수교육 교과용도서 시장 실패 현상 등을 고려하여 국정도서로 구분하여 발행한다.
 - 다만, 민간 출판사들이 개발하려는 의사를 표현하는 경우 타당성을 합리적으로 판단하여 가능한 인정도서로 구분하여 발행한다.

나. 학교급 원칙

1) 초등학교

- 국민으로서 갖추어야 하는 기본공통 핵심역량을 형성하는 단계이므로 학습 내용의 공통성, 필수성 등을 고려하여 엄정한 편찬과 심사가 이루어질 수 있도록 국정도서와 검정도서를 중심으로 구분하되, 일부 교과군은 인정도서로 구분한다.

2) 중학교

- 핵심역량 교육 및 인성교육 강화 등 교육정책의 충실한 구현을 위하여 검정도서와 인정도서로 구분한다.
- 선택과목의 경우 인정도서로 구분하되 시장의 규모가 협소하여 교과서 개발 및 발행이 원활하게 이루어지지 않을 것으로 예상되는 경우 국정 또는 검정도서로 구분하여 시장 실패로 인한 교육 현장의 파행을 방지하도록 한다.

2) 고등학교

- 고부담시험인 대학수학능력시험의 대상이 되는 교과목이 있으므로 엄격한 심사 절차를 적용하여야 한다. 따라서 검정도서로 구분한다.
- 일반고등학교의 교과용도서는 국어, 영어, 수학, 사회, 과학 등은 검정도서로 발행하되 그 외 교과는 인정도서로 발행한다.
- 특성화 고등학교 교과용도서는 산업계 등의 교육 수요자의 다양한 요구, 출판 시기의 적절성, 학습모듈 활용 교육과정 개발에 따라 교과서의 형태가 서책 형태 외의 형태를 취할 수 있는 점 등을 고려하여 검정도서와 인정도서로 구분한다. 단, 기초적이고 공통적인 내용 등을 담은 교과의 교과용도서는 향후 대학수학능력시험의 직업탐구영역 등과 연계를 고려하여 검정도서로 구분한다.
- 특성화고등학교의 공통기초에 해당하는 교과목의 교과서용도서는 검정도서로 발행하되 최소한의 과목으로 한정한다. NCS 관련 교과용도서는 교육 수요자들의 교육적 요구가 다양하며 시도교육청별로 소재한 학교들의 교육적 여건 및 요구가 다르므로 교육 수요자들의 다양한 요구를 적합하게 충족하면서 동시에 적절한 시기에 맞게 교과서를 개발하여 제공할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 심의 기간, 방법을 간소화하되 교과서의 질이 적절하게 보장되도록 인정도서로 구분한다.

2. 교과용도서 구분 기준

교과서 발행제도는 교과서의 지위 문제로서 교과서의 기본 틀을 세우는 것이다. 국정, 검정, 인정의 우선순위를 유지할 것인지, 아니면 국정보다 검·인정을 더 중시할 것인지 정책 결정하는 것이다. 그런데 지금까지 누가 무슨 근거로 특정 교과서의 교과서를 국정, 검정, 인정도 서로 하느냐에 대한 뚜렷한 기준이 없었다. 그리고 그 결과 교과서 발행제도에 대한 신뢰가 낮았다.

홍후조(2006)는 교과용도서 구분 기준을 교육 내부와 교육 외부의 관점으로 교육 내용을 고려할 때 준거로 삼아야 하는 것을 다음과 같이 구분하여 제시한다.

<표 IV-1> 선행 연구에 제시된 교과용도서 구분 기준 예(1)

기준		내용	교과서 제도
교육 외부	자유 민주주의	- 개인의 차이 존중 및 사상과 언론의 자유 확장 - 자유민주주의체제 유지와 발전 고려	
	시장경제	- 상품으로서 교과서가 공정하게 경쟁하도록 하여 비교우위를 확보할 수 있도록 함 - 민간의 창의성과 표현의 다양성 고려	· 검·인정 우위
	지식정보화 및 다원화	- 평생학습을 통한 창의적 연구개발인 요구 - 다원적 가치에 대한 개방성과 상호 존중 요구	· 검·인정 우위
	세계화	- 교육 서비스와 교과서 시장 개방	· 검정 우위
	남북 분단	- 국민적 정체성과 사회 내부의 통일성 유지를 위한 최소한의 공통성 확보 - 사회문제나 현상에 대한 이설이 횡행하여 공동체가 분열될 위험성이 현저한 경우 조정	· 교육과정 기준, 국정 교과서 제도, 검·인정 심사 절차, 교과서 선정 및 채택 절차를 중효 · 과적 수단 적용
교육 내부	미래지향적 교육 목표	- 평생학습을 통한 연구개발인 양성을 위해 다양한 표현형식의 교과서 제공	· 검정 유리
	교육과정 문서에서 교과목 명칭과 교육과정 기준	- 국정/검정: 명칭과 기준 분명한 경우 - 국정, 검정, 인정의 역할 분담 고려 · 국정: 시장 실패와 학습권 보장 우선인 경우 적용 · 검정: 위의 국정 제외 경우 및 광역자치단체 수준의 지역적 필요를 충족시키는 데 적용 · 인정: 교과 외 교육활동(교육과정 문서에 활동 명칭은 있으나 교육과정 기준이 불분명한 경우), 기초자치단체의 지역적 필요를 충족시키는 데 적용	
	교과목의 성격과 역할	- '사회적 합의' 달성 교과목	· 잠정적 국정 적용
	창의적이고 전문적인 교수·학습	- 선택권 제공	· 검·인정 적용
	학습자 발달 단계 및 학교급	- 다양한 방식으로 표현된 교과서 제공	· 검·인정 적용

교과서 발행 부수	- 발행 부수 일정 부수 이하는 국정, 이상은 검정	
정부와 개인 부담		· 다학년 합본도서 발행 및 학교 비치용 도서 확대

위에 제시된 구분 기준에 대하여, 김진영 등(2010)은 교육 외부로부터 주어지는 기준들 중 남북 분단은 우리 사회의 기본 헌법질서인 자유민주주의 정치체제와 시장경제원리가 교과서 지위의 중요한 준거가 된다는 것을 의미하는 것이라고 보고 같은 맥락의 기준으로 평가한다. 지식정보화와 다원화 및 세계화는 지위 구분의 기준이라기보다는 개별 교과목의 내용으로 들어갈 수 있는 주제로 평가한다. 그리고 교육 내부의 관점에서 주어지는 기준으로 제시된 것들 중 창의적 인재양성을 위해서는 국정보다는 자유도가 높은 검·인정이 더 적합하고, 교육과정의 명칭은 국가적인 내용은 전국적인 통일성이 중요하고 지역적인 내용은 지역적 특수성이 중요하다는 사실을 반영할 수 있는 검정이 타당하다. 교과서의 성격은 사회적 합의성을 중시하는 교과서는 국정으로 하여 사회공동체의 유지·발전에 우선적으로 기여할 수 있도록 해야 하지만 교사의 창의성과 전문성을 살리려면 국정보다는 다양성을 인정하는 인정제가 유리할 것이라고 평가한다.

김진영 등(2010)은 교과서 지위 구분 기준으로 이념적 내용의 관리 필요성, 교육 내용과 방법의 통일성, 학습자의 발달 수준, 시장 실패 등으로 제시한다.

<표 IV-2> 선행 연구에 제시된 교과용도서 구분 기준 예(2)

기준	초점		교과서 제도
이념적 내용 관리	가치관 이념	<ul style="list-style-type: none"> - 교과서 내용을 둘러싸고 저자의 편향적 가치관, 사회구성원 사이의 이념 갈등이 표출될 수 있는 교과목의 교과서 적절한 관리 필요 - 국어, 사회, 도덕(윤리): 다른 교과목에 비해 국가의 가치관, 이념 문제가 내용에 많이 포함되며 사회적 합의성이 중요한 과목 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 기본이념 또는 헌법정신을 유지할 수 있는 내용을 유지하면서 다양성을 담아내는 편찬제도 확보 · 국정, 검정: 통일성 유지에 적절 · 인정: 다양성 추구에 적절
교육 내용 및 방법의 통일성	학설 교육정책	<ul style="list-style-type: none"> - 학년 및 교과목별에 따라 상이 · 국민공통 기본교육과정 교과목 교육내용은 보편성과 통일성 강조, 선택 교육과정 교과목은 다양성 강조 - 초등교육은 국민의 기초적인 보편적 소양 함양 목적으로 보편타당한 가치교육이며 문화전승으로서 교육은 사회구성원들이 최소한의 보편성, 통일성, 민주시민성 함양하도록 하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> · 저학년일수록 국정, 엄격한 검정 적절, 고학년으로 갈수록 인정 적절 · 개인이나 집단의 주관에 개입할 수 있는 인정이나 자유발행제 적용은 바람직하지 않음

		<ul style="list-style-type: none"> - 국어, 국사, 도덕은 국가적 시민적 공통기반 추구에 기여하는 역할을 하는 교과목이므로 사회적 합의가 이루어질 수 있는 공통 내용을 담아야 함 - 국사: 상고사, 식민사관, 근현대사 등의 교육 내용을 둘러싼 이념 논쟁 해소 - 국어: 지문의 난이도나 수준, 이념성에 대한 일관된 기준 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 지문의 내용이나 수준의 교육적 타당성 확보위해 국정이나 엄격한 검정 필요 - 이념성에 대한 일관된 기준 정립 위해 적절한 기준이나 검정과정 필요
학습자 발달 수준	인지 수준	<ul style="list-style-type: none"> - 학습자 인지 발달 수준이 낮을수록 내용에 대한 비판적 수용능력 부족하므로 사회적 여과장치 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 초등교육, 특히 주장이나 가치관이 포함된 내용 국정이나 엄격한 검정 유지
시장실패	제작비용	<ul style="list-style-type: none"> - 교과서 발행부수와 제작비용 	<ul style="list-style-type: none"> - 높은 비용 적은 수요 교과목은 국정으로 출발하여 일정 부수 이상 발행 시 검정 전환

위의 선행연구들에서 논의한 내용들 중 핵심 내용을 정리하면 다음과 같다.

이념적 내용 관리와 관련하여, 교과목별로 논리적 정합성, 경험적 실증성 및 기술적 효용성, 예술적 심미성, 사회적 합의성 등의 특성이 있다. 국어, 도덕, 사회 등 사회적 합의성이 강조되는 교과목의 경우, 인정도서로 발행되면 다양한 이념적 분포를 보이는 집필자들이 참여하고 그들의 아이디어가 교과서를 통해 학생들에게 전달될 때 우리사회의 가치관 혼란을 가중시킬 수 있다. 2004년 근현대사 교과서 문제, 사회과 경제 교과서 내용 편향성에 대한 논란은 사회적 합의라는 특성이 있는 교과목의 교과서 내용에 대한 논란이 교육에서의 논란에 머물지 않고 사회의 이념 논쟁, 결국 정치적, 사회적 갈등으로 확대된다는 점을 보여준다. 그래서 교과서 내용을 둘러싸고 저자의 편향적 가치관, 사회구성원 간의 이념 갈등이 표출될 수 있는 부분은 교과서 발행제도를 통해 적절히 관리하는 것이 필요하다는 것이다. 사상 문제와 통일 문제를 다루는 한 국토 분열, 비판능력이 부족한 학생들의 가치관 확립을 저해할 수 있고, 도덕을 비롯한 가치를 다루는 교과는 국가 이념이나 비전 관련 내용이 많으며 공공선을 지향하는 공동의 가치 논리가 필요하다는 이유 등을 근거로 국어, 도덕, 사회를 국정도서로 발행하거나 국가의 엄격한 관리가 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 한편, 이러한 입장과 반대로 교과서가 불러일으킬 이념 갈등을 줄이기 위해서는 국정보다는 검정이 유리하다는 주장이 제기되기도 한다. 사회구성원으로서 가져야 할 보편타당성을 가지는 이념이나 사상을 학생들에게 전달하는 것은 획일적인 가치관이나 개념을 주입하는 것과는 다르기 때문에 국어, 도덕, 사회도 검정제로 할 수 있다는 주장이다, 다양한 견해를 교과서가 담고 있으면 자연스럽게 보편적인 가치나 견해로 수렴될 수 있다는 주장이다.

교과서 제작비용이 높지만 발행 부수가 적어 적정 수익이 확보되지 않는 교과목의 경우 국정도서로 발행하고 부수가 일정 부수 이상이 되는 경우 검정으로 전환하자는 주장은 언뜻 보면 타당성이 있을 수 있다. 그러나 교과서 시장이 안정적으로 운영되기 위해서는 신뢰성이 확보되어야 한다. 발행 부수가 학생들의 선택에 영향을 받을 수밖에 없다

면 검정으로 발행하여 교과서 발행이 안정적으로 이루어지도록 하고 소수의 민간출판사들이 해당 교과목 출판시장에 참여하여 해당 교과목 교과서를 발행하는 것이 적절할 것이다. 이를 통해 민간출판사들의 전문성이 제고되도록 지원하는 것이 바람직하다. 단, 소수의 제한된 집필자들이 참여하여 교과서를 개발하여 교과서의 다양성이나 수준이 낮다는 비판을 극복하기 위해서는 국정형 검정교과서를 2종 정도로 발행하는 방안도 고려할 필요가 있다. 그러나 전문계 고등학교 교과서의 경우 지식과 기능 중심의 교과서이므로 다양성이 확보되는 것보다는 내용의 정확성과 지식의 최신성이 확보되도록 하는 데 중점을 두어야 할 것이다.

남북 분단은 우리나라 정치경제의 상수로서 작용해 왔으며 학교교육의 통일 관련 내용의 선정과 조직, 교수·학습에 영향을 미쳐왔다는 점에서 구분되는 기준으로 볼 수 있다. 그가 제시한 구분 기준에 담긴 몇 가지 문제점을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 다양한 표현 양식의 교과서를 만들기 위해서는 검정제도가 유리하다는 주장은 타당하지 않다. 표현의 다양성은 교과서의 외적 내적 체제를 말한다. 외적 체제는 교과서 디자인과 편집 문제이다. 내적 체제는 학습 내용을 어떻게 구성하고 전개하는가의 문제이다. 그런데 국정교과서가 1종으로 발행된다하더라도 외적 체제와 내적 체제를 다양화하는 구성하는 것이 불가능한 것은 아니다. 더구나 국정교과서를 1종이 아니라 교과목별로 2-3종으로 다양화하는 경우 표현의 다양성이 검정교과서와 마찬가지로 다양화될 수 있다.

둘째, 교육 공공재인 교과서 발행에 일정한 기능을 하고 있는 출판사들의 적정 수익성이라는 기준이 포함되어 있지 않다. 교과서를 발행하는 전문 출판사들의 적정 수익이 보장될 가능성이 낮다면 국정도서를 전문적으로 출판한 인력과 출판사가 교과서 개발에 참여할 동인이 없다. EBS 교재 판매 등으로 민간출판사들의 시장이 협소해지고 출판사들이 영세해지는 상황에서 적정 수익이 예상되지 않는다면 검인정교과서 시장은 위축될 수밖에 없다. 검인정교과서 심사 철이 지나면 심사 결과에 따라 편집인력 등 출판 전문가 인력이 교체되거나 퇴출되는 변화가 거센 것이 출판사들의 현실이다. 전문 출판인 육성이 어려운 상황에서 적정 수익성이 예상되지 않을 때 교과서 선정 및 채택을 위한 부당 경쟁이나 부조리가 발생할 가능성은 높아지게 된다. 따라서 건전하고 안정된 교과서 시장 형성과 운영을 위해서는 교과서 출판사들의 적정 수익성이라는 기준이 포함될 필요가 있다.

위에서 논의한 교과서 구분 기준 외에 보다 합리적이고 체계적인 기준 설정을 위해 고려해야 할 필요성이 있는 기준들을 다음 몇 가지 생각해 볼 수 있다. 그러한 기준들은 행위자를 기준으로 하는 경우, 공동체, 학교, 학부모, 출판사로 나누어 제시할 수 있을 것이다.

<표 IV-3> 교과용도서 구분 기준으로 추가할 기준들

행위자	구분 기준	내용	교과서 제도
공동체 (국가)	국가 목표	국민정체성 형성, 통일교육, 인성교육, 융합형 인재 육성 등공동체 수준의 교육 목표 상대적인 자율성 확보	국정 다양화 엄격한 검정
	교육 복지	특수학교 학생들의 교육권 적극적 보호 및 실현	국정
학교 (교사/ 학생)	내용과 평가의 일치	각종 시험의 출제 근거로서 교과서 내용의 정확성	국정 다양화 엄격한 검정
	교과의 성격과 목표	교과 지식의 구조 차별성과 목표 효과적 실현	엄격한 검정
	선정/채택 공정성	선정 및 채택 과정에서 불공정과 부조리 발생 가능성	국정
학부모	사교육 및 선행학습 방지	사교육비 유발 가능성	엄격한 검정
출판사	민간출판사 적정 수익	민간출판사의 적정 수익 회수 가능성	국정 다양화 느슨한 검정

교과서 구분 기준에 대한 선행 연구들을 살펴보면 일반계 고등학교를 중심으로 논의가 이루어졌다. 그래서 특성화 고등학교에서 이루어지는 직업교육과 특수학교에서 이루어지는 특수교육에 대한 관심은 거의 논의가 이루어지지 않았다. 그러나 국민들의 교육에 대한 권리를 보편적으로 실현함으로써 교육복지를 확대 실현해야 하는 당위를 고려할 때 교육소외계층이나 교육 무관심 대상으로 불릴 정도로 교육 논의에서 배제되어 온 학습자와 학부모의 교육에 대한 권리를 실현하려는 노력의 하나로서 해당 교육에서 사용되는 교과서의 발행에 대한 논의가 필요하다.

한편으로, 최근 불거졌던 교과서 가격 파동과 관련하여 교육의 공공재인 교과서를 출판하는 민간 출판사들이 학교교육에 기여하는 바를 인정하고 정부와 민간출판사들과의 협력에 기반을 둔 교과서 발행제도를 구축할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 특히, 출판사들의 전문성을 높이는 정책 지원 방안 마련에 대한 요구가 커지고 있다. 교과서 가격 논란의 경우 교과서 지면을 제한하지 않음에 따라 경쟁적으로 지면 수를 늘리게 된 결과가 한 원인이 되며 교과서 디자인에 대한 투자액 증가 등이 문제가 되었다.

V. 요약 및 정책 제언

1. 요약

국정, 검정, 인정도서 구분 현황 분석

○ 국·검정 중심에서 인정 중심으로 전환

- 국정 57종(9%) 검정 47종(8%) 인정 503종(83%)

○ 인정도서의 질관리에 대한 사회적 우려 및 요구 심화

- 융합적 사고력을 발달시키는 핵심 학습자료인 교육 공공재로서의 교과서 질관리 필요성이 높아짐
- 학습평가 기반 교육과정 개발의 전제로서 교과서 내용 정확성 및 교육과정을 충실히 구현한 교과서에 대한 수요자 요구를 만족시켜야 함
- 국민공통 기본 핵심역량 및 보편적인 문화정체성 함양을 위한 교과 교과서의 체계적 질 관리 필요성 제고
- 사교육 유발 가능한 교과서의 국·검·인정 전환 필요성에 대한 의견 수렴 및 분석을 반영한 발행제도 개선 요구 제고

2009 교육과정에 따른 교과용도서 구분안의 문제점

○ 기본 핵심역량 함양 및 사교육비 경감 등 국가 정책 반영 부족

- 기본 핵심역량 함양 교과목 교과서 질관리 강화 요구 반영에 적합한 기준 불비
 - 평가 기반 학습 및 완결학습 구현을 위한 초등 및 중등학교 영어, 수학, 과학 교과서 질관리 강화를 기준에 반영 필요
 - 사교육비 경감을 통한 행복교육을 구현하는 교과서 개발을 위해 초등 영어 검정 유지 근거 마련
- 동일 교과목 학교급별 교과서 구분 불일치
 - 중등학교 수학, 영어, 과학 검정도서로 전환

○ 전문 심사인력 실태에 부합하지 않는 교과서 구분

- 인정도서 확대와 달리 시도교육청 전문 인력 부족 및 업무 과다로 인정심사 부실
- 그 결과, 인정도서 대상 교과목의 성격과 목표 구현 정도, 내용 정확성 및 충실성에 대한 심사 부실
- 검정도서 심사와 다르지 않은 심사기준 및 절차 적용으로 인정도서 확대의 정책 취지 퇴색

○ 이념 및 가치 관련 사회통합성 교과서 구분 기준 불비

- 사회통합성 교과서 심사 단계 강화를 위한 구분 기준 불비

- 사회통합성이 필요한 교과서의 엄격한 검정심사를 위한 논리적 근거 부족

□ 교과용도서 구분고시 원칙 및 준거, 절차 개선 방향

○ 교과용도서 구분 고시 원칙 및 준거

- 정부의 교과서 정책 정립 및 이에 근거 구분 준거 제시
 - 학습자 친화적인 교과서, 사회를 통합하는 교과서, 충실하고 정확한 교과서로 교과서상 정립
- 2009 개정 교육과정에 따른 교과용도서 구분 고시 관련 정책 연구(한국교과서연구재단 2011-04)에는 구분 준거에 대한 분석 및 검토 관련 논의가 없음

○ 교과용도서 구분 고시 절차 개선 방향

- 선행 연구(홍후조(2006), 김진영 외(2010) 등)에 제시된 구분 준거 분석·검토 및 추가할 준거 논리 타당화
- 교과서 발행제도 가능한 대안 점검: 국정, 국검정 병행, 검정, 인정 신설 및 전환 종합 검토
- 전문가협의회 및 정책 협의회, 학교 교사 및 학부모 설문 조사 분석 결과를 반영 교과별 교과서 구분 방안 초안 마련 및 구분 기준(안) 수정·보완

○ 교과용도서 기준(안)

- 국정, 검정, 검정 또는 인정, 인정도서로 구분(안) 구안 및 대상 교과 예시(안)
- 문이과 통합형 교육과정 개정에 대한 설문조사 분석 결과 및 한국사 교과서 관련 정책 토론회, 정책 협의에 따라 조정하여 확정 및 고시

2. 정책 제언

교과용도서 구분 기준 및 구분 내용을 중심으로 발행제도를 논의한 결과를 토대로 국정·검정·도서 발행제도 개선 방안을 위한 정책을 다음 몇 가지로 제언한다. 제언의 주요 내용은 사회통합 교과목 검정도서의 심사를 3단계로 강화하는 방안, 교과용 도서에 관한 규정 개정, 교육 공공재로서의 교과서를 출판하는 개인 및 출판사들과의 협력적 관계를 통한 교과서의 안정적 발행 및 보급 방안 등이다.

제언 1

교육과정 및 교과서 집필기준 등 교육기준 충실성 보완

○ 교육과정이 현행보다 더 충실화되어야 한다. 내용의 오류와 편향성 문제 발생 여지를 사전에 차단하기 위해서는 각 단원별 서술의 범위와 내용이 현행보다는 더 명확해야 한다. 국정교과서의 경우 일관성, 통일성이 담보될 수 있다는 장점을 지니고 있으며, 그에 비하여 검정교과서는 다양성, 창의성을 촉진할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 검정교과서의 양이 늘어남에 따라 제한된 전문 연구 인력이 출판사별로 분산되는 경향이 강해지고 있으며, 교과서의 질도 저하될 우려가 늘어나고 있다(현재 대학 교원의 수가 줄어들고 있는 상황이며, 이는 교과서 집필자의 수 감소로 직결되고 있음). 최근 교과서 출판사들의 교과서 개발 기간이 1년 미만에 그치고 있으나, 교육과정 대강화의 영향으로 교과서의 내용 분량은 지속적으로 늘어나고 있다. 결과적으로 교과서 내용의 부실화가 초래될 가능성이 높아지고 있다. 이런 문제를 방지하기 위하여 교육과정이 충실화되어야 하며 교과서의 내용 분량을 줄이도록 유도하여야 한다. 검정기준에서 내용 분량이 많을 경우 감점할 수 있다는 조항을 신설하는 것이 그 한 가지 예이다.

○ 교과서 서술 분량이 과다해지지 않도록 제도적 보완이 필요함

2009 교육과정에서 학습량 20% 감축을 목표로 설정하고, 성취기준의 수를 줄였다. 내용 영역은 기존의 9개에서 7개로 감축, 성취기준은 51개에서 38개로 감축하였다. 그러나 기존의 2~3개 성취기준이 하나로 합쳐지는 등 그 내용상으로는 전혀 감축이 일어나지 않았다. 나아가 출원된 교과서 전부가 이전에 비하여 더 많은 분량을 가지고 있다. 이는 교육과정 성취기준의 진술이 광범위하여 내용 과다의 요인을 지니고 있기 때문이며, 분량이 많을 때 채택율이 높아질 것이라는 출판사의 판단도 그 원인의 하나라고 이해된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 교육과정이 먼저 충실해져야 하며, 내용 분량 관련 검정기준을 신설할 필요가 있다.

제언 2

국정도서 다양화

국정도서를 1종으로 발행하는 것에 대한 주요한 비판은 집필진이 한정되어 있어서 다양한 관점에서 교과서가 구성되기 힘들다는 점, 교과서 내용 구성에 정부가 개입함으로써 편향성을 띠 수 있다는 점, 그리고 교과서의 질이 낮다는 점 등이었다. 그러나 1권의 교과서를 발행한다고 해서 그러한 비판이 타당한 것은 아니다. 국정교과서를 개발할 때 최고의 전문가들로 엄선하여 집필진을 구성하고 편수 기능을 강화하고 교과서 구성 시에 다양한 관점에서 접근하면서 다양한 소재를 활용하고 학습자들 스스로 탐구하고 성찰할 수 있도록 구성한다면 그러한 문제는 사라지게 된다. 앞으로 국정교과서 개발은 1종이 아니라 2-3종으로 확대하여 교과서를 개발하는 것이 필요하다. 국정교과서 개발 경로와 과정이 폐쇄성을 띠고 있다는 비판을 넘어서기 위해서는 개발 경로와 과정의 다양화와 개방성을 높이는 방향으로 제도를 개

선택해야 한다. 선정 과정에서 경쟁력 있는 집필진과 편집진을 갖추었는지 엄정하게 심사하여 연구개발진을 선정하고 개발 과정에서 편수 기능을 실질적으로 강화하여야 한다. 또한 개발된 교과서의 디자인과 내용을 검정교과서를 심사하는 기준에 준하는 기준을 적용하는 방식으로 심의 기능을 강화하여야 한다. 심의 과정에는 연구개발진 외의 전문가들이 참여하여 사회통합성, 교과목의 목표 실현 가능성 등을 심층적으로 실질적으로 심의하도록 함으로써 심사 과정에서 필요한 질 관리체제를 갖추어야 한다.

제언 3

이념 가치 관련 교과목 교과서 검정 3단계 심사

현행 교과서 검정은 예비심사와 본 심사 절차를 거치게 되어 있다. 본 심사에서 합격 판정을 받은 이후 검정심의회에 수정 보완 권고를 자율적으로 받아들여 2차에 걸친 수정 과정을 거친다. 그러나 수정 보완 권고 사항은 자율적으로 판단하여 수용 여부를 결정하는 형식이다. 교과서 검정 절차는 다음과 같이 개선할 필요가 있다.

○ 수정 보완 권고사항의 이행 여부를 확인하기 위한 검정 절차 신설

기존에는 2단계 심사를 거치도록 되어 있으나 앞으로 국어, 역사, 도덕, 사회 등 이념 및 가치 관련 교과목의 심사 과정을 3차례로 확대 강화하고, 본 심사는 예비합격 판정을 내리도록 한 다음, 마지막 최종 심사에서 수정 권고사항의 이행 여부를 확인한 후 최종 합격 판정을 내리는 방식이 필요하다.

○ 2차 심사(본 심사)에서 내려진 수정 권고사항의 객관성을 확보하기 위하여 3차 심사(최종 심사)에서는 새로운 심사위원단을 구성하여 수정 권고 사항의 객관성, 출원자 수정 수용의 적정성을 함께 심사하도록 할 필요가 있다.

○ 3차 심사의 검정위원은 학계 인사, 교사뿐만 아니라 학부모 대표 등이 참여하여 교과서의 편향성 문제에 대하여 광범위한 검토가 가능하도록 구성할 필요가 있다.

○ 교육부 내 교과서 조사관 신설

현재 교과서 검정은 교육부 산하 기관 혹은 정부출연연구기관에 위탁, 운영되고 있다. 교육부는 위탁기관의 판정을 대체로 수용하고 있다. 그러나 앞으로 검정 심사 과정이 강화되어 3차 단계의 심사가 신설될 경우 3차 심사는 교육부 조사관의 주관 하에 운영되어야 할 것이다. 교육부 조사관은 3차 심사위원의 선정, 예비심사 및 본심사의 지적사항이 객관적인지의 여부에 대한 판단, 수정권고 사항 이행 여부에 대한 종합적 판단 등의 권한을 가지고, 교과서 검정 통과의 최종 결정을 내리도록 해야 할 필요가 있다.

제언 4

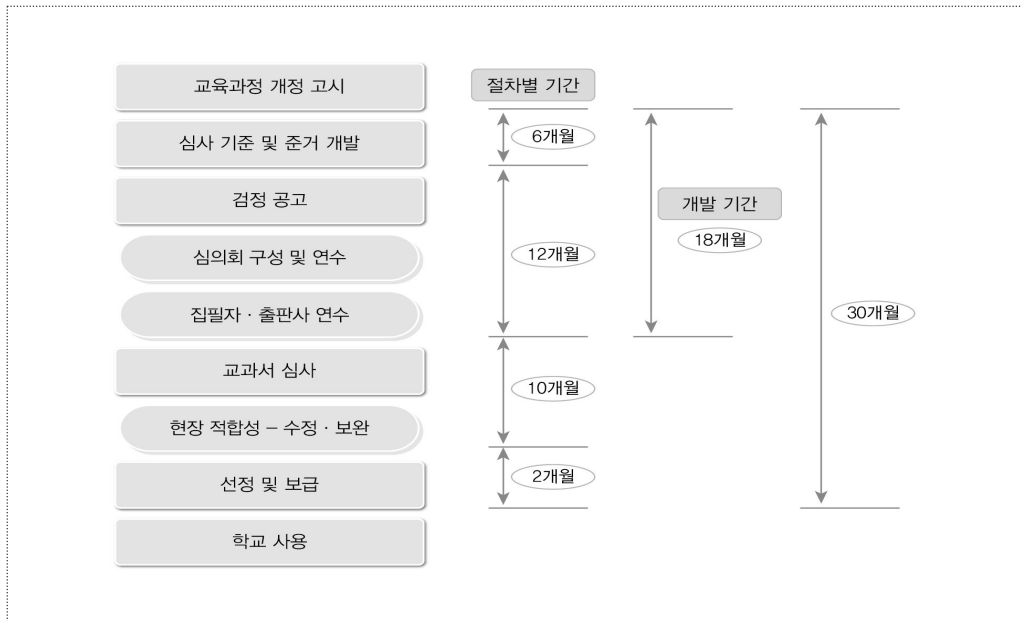
교과용 도서에 관한 규정 개정

앞에서 제기한 교과용도서 제도 개선안을 실제로 구현해 나가기 위해서는 현행 교과용도서 에 관한 규정을 면밀히 검토하여 문제점을 확인하고 법령을 개정할 필요가 있다. 개정의 필요성 있는 주요 내용은 두 가지이다. 첫째, 국정, 검정, 인정이라는 표현을 변경할 필요가 있다. 교과서 문제가 사회적 논란이 되었을 때 국민들은 교과서 내용에 대해 관심을 가지고 있지만 발행제도에 대해서는 거의 알지 못하고 있는 상태라 말할 수 있다. 교과서를 교수·학습 자료로 사용하고 있는 학교 교사들의 경우에도 발행제도가 어떻게 구분이 되며 그 취지가 무엇인지를 모르는 경우가 많다. 국민들뿐 아니라 교사들의 발행제도에 대한 이해 부족은 용어의 이미지나 뉘앙스의 문제로 말미암은 것이기도 하다. 예를 들면, 특히 국정도서라는 표현은 국가가 의도적으로 개입하여 편향성을 가진 교과서를 만들거나 국가의 가치를 주입하기 위해 발행한다는 오해를 준다. 따라서 권위주의의 의미가 담긴 용어로 오해받을 수 있는 용어를 새로운 표현으로 바꾸고 개념의 의미를 정확하게 이해할 수 있도록 홍보하는 노력을 해나가야 한다. 이러한 맥락에서 국정, 검정, 인정을 각각 교육부 개발, 교육부 검정, 교육부 인정으로 표현을 변경하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 규정을 해석함에 있어서 국정교과서가 없는 경우에 검정 및 인정 도서를 사용하는 것처럼 해당 규정을 오해하지 않도록 하는 동시에 교육과정 개정으로 새로운 교과목이 신설되고 정책적으로 중요한 국가 목표를 국가가 사회계층이나 계급의 이익과 무관하게 추구할 필요성이 큰 경우 교사의 교과서 선택권, 다양한 교과서의 발전을 유지하면서도 국가가 교과서 연구 개발의 전형을 자신감 있게 보여주어야 한다는 점에서 국정도서와 검정도서를 병행 발행하는 제도를 도입하는 방안에도 정책 연구가 이루어질 필요가 있을 것이다.

제언 5

통권 검정을 단원별 검정으로 개선

현행 교과서 검정제도는 1권의 교과서 전체를 개발한 후에 검정 출원하여 심사를 받도록 되어 있다. 그런데 개발 기간이 짧아서 내용의 사회통합성, 정확성, 충실성 등을 달성하기 힘들다는 지적이 많다. 따라서 비용 증가가 예상되나 단원별 부분 심사제를 채택하는 것이 교과서 내용의 정확성, 충실성, 사회통합성을 실질적으로 심사하는 데 효과적일 것으로 판단된다. 이러한 제도 변화는 저작자와 출판사의 입장에서는 실제의 개발 기간이 늘어나게 되는 결과를 낳으며 교과서의 구성 측면에서 일관성이 높아지는 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대된다. 그리고 검정 심사 업무를 수탁한 기관이 심층적으로 도서를 심사하여 국가의 교육에 대한 책무성을 제고하는 데에도 기여할 것으로 예상된다. 심사 절차를 강화함에 따라 출판사들이 부담해야 하는 비용이 증가하게 되는 문제는 교과서 가격과 관련하여 합리적인 방안이 필요한 부분이므로 교육부의 적절한 수준의 지원, 교과용도서 발행 면수의 타당한 제한, 기초 조사 및 합숙 심사 기간에 소요되는 비용을 합리적으로 감축 운용하는 방안 등을 통하여 사회적 갈등을 줄이면서 해결해 나가야 할 것이다.



<그림 V-1> 교과서 개발 및 심사의 단계별 소요 기간 예시

제언 6

검정교과서 저작자 출판사 일부 단원 공유제도 마련

완결학습 교과서, 평가의 근거가 되는 교과서의 내용 정확성과 충실성을 높이기 위해서는 최고의 전문가들로 집필진을 구성하여 각자의 개별 전문성에 적합한 단원을 배정하여 저술하는 것이다. 그러나 교과서 저작자로서 갖추어야 하는 일정 수준의 전문성이나 자질을 갖춘 학자나 교사들을 구하는 것은 매우 어렵다. 그러나 교과서가 각종 시험의 출제 근거가 된다는 점, 교과서의 내용이 사회구성원들 사이의 이념 및 가치 갈등의 원천이 된다는 점을 고려할 때 교과서 내용을 객관적이고 정확하고 충실하게 구성하는 것이 중요하다. 최고의 전문가 집필자 확보가 제대로 이루어지지 않으면 특정 단원은 교육과정의 성격과 목표 반영, 지식의 정확성, 충실성, 최신 지식의 반영, 학습자의 흥미 유발 등의 측면 등에서 취약성을 드러내게 된다. 이는 학생들이 정확하고 다양한 지식을 학습하는 데 부정적인 영향을 미치며 오개념을 가진 채 평생을 살아가는 결과를 낳기도 한다. 그래서 이러한 문제점을 해소하기 위한 하나의 대안으로서 검정교과서 출판사들이 특정 단원을 개발할 때 집필자들을 공유하도록 허용하는 방안을 제도화하는 것을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 도덕·윤리 교과서의 경우 저술하기 가장 힘든 것으로 인식되는 동양윤리 및 한국윤리사상 관련 단원을 개발하는 집필자들을 교과서 출판사들이 공유하도록 허용하는 것이다. 이러한 교과서 개발 방식에서의 변화는 교과서에 실린 지식 내용의 공통성을 높이고 대학수학능력시험 등 평가 근거 측면에서의 적합성도 제고하는 결과를 낼 수 있다. 또한, 앞으로 고등학교 한국사 교과서를 검정교과서로 발행할 경우 사회적 갈등을 유발할 수 있거나 국가공동체 및 문화정체성의 확립의 필요성이 큰

단원의 경우 교육부가 모범 단원을 개발하여 교과서 출판사들이 그것을 공통으로 활용하되 모범 단원을 제외한 나머지 단원들은 출판사별로 개성 있게 달리하여 개발하는 방식으로 제도를 개선하는 것이 필요하다. 교과서를 이러한 방식으로 편찬하게 되면 민감한 주제나 국가 공동체 형성 관련 내용이 담긴 특정 단원의 내용 기술이 출판사의 검정도서 검정 심사 합격 여부에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하는 출판사들의 부담감을 줄여줄 수 있으며 국가공동체 및 문화정체성 확립에 대한 사회적 합의 가능성에도 긍정적으로 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

제언 7

초등학교 교과서 학습 부교재 교과서에 통합

초등학교에서 사용되는 교과용 도서에는 교과서와 별도로 활동이나 익힘책이라는 학습 부교재가 발간되어 왔다. 그러나 앞으로 교과서와 부교재를 한권으로 통합하여 발행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 완결학습 교과서가 강조하는 교과서의 모습은 학습자가 자기 주도로 학습하는 것이 편리하도록 친절하게 구성 및 전개된 교과서를 말하기 때문이다. 초등학교 현장에서 부교재의 효용성은 낮다고 할 수 있다. 교사들의 전문성이 부족하고 교수·학습 자료가 빈약했던 시기에는 부교재를 발간해야 하는 현실적인 필요성이 컸을 것으로 판단된다. 그러나 지금은 교사들이 활용할 수 있는 다양한 자료가 풍부한 상황이며 교사들의 수업 전문성이 신장되어 교사들 스스로 자신이 사용할 교수·학습 자료를 구성할 수 있으며 여러 가지 자료들을 재구성하여 사용하는 경향이 확산되고 있다. 또한 학습 사이트 역시 잘 구축되어 있다. 한편, 학생들의 입장에서 볼 때, 부교재는 교과서 외에 공부해야 할 거리로서 보일 수 있으며 교과서를 소지하거나 관리하는 데 있어서 불편함을 느낄 수 있다. 따라서 부교재 내용을 교과서에 통합하여 국어, 도덕, 수학, 사회, 통합 교과는 교과서를 1권으로 통합하여 발행하는 것이 학습자들의 편익 제고와 교과서를 통한 완전학습이라는 정책 취지에도 부합된다고 할 수 있다.

VI. 참고문헌

- 교육과학기술부, 『교과용도서 국·검·인정 구분 고시 업무 편람』, 2009. 12.
- 김국현, 「도덕 교과서의 총체적 질 관리 방안 연구」, 『윤리교육연구』, 15집, 2008.
- 김민수, 「역사 교육 현장에서 본 검정제 역사 교과서」, 『역사비평』, 105, 2013.
- 김재춘 외, 『2009 개정 교육과정 및 교과 교육과정에 따른 교과용도서 구분(안) 연구』, 한국교과서연구재단, 2011.
- 김정호 외, 『인정도서 제도 개선 연구』, 한국교과서연구재단, 2013.
- 김진영 외, 『교과용도서 국·검·인정 구분 준거 및 절차에 관한 연구』, 한국검정교과서, 2010.
- 남지대, 「고교 국사교과서 근현대편의 서술과 문제점」, 『역사비평』, 3, 2010.
- 문영주 외, 『교과용도서 개발 체제의 개선 방안-중간보고서』, 한국교육과정평가원, 2014.
- 방지원, 「2007·2009 교육과정 ‘역사’와 중학교 검정 교과서 서술: 교육과정, 교과서, 검정 및 수정 요구」, 『역사교육』, 3, 2011.
- 유학영 외, 『국정도서 발행 제도 개선에 관한 연구』, 한국교과서연구재단, 2003.
- 이성호, 「‘역사교육의 위기와 검정 한국사 교과서’ 학술회의 참가기」, 『역사와교육』, 3, 2011.
- 이원순, 진영일, 정선영, 「중·고등학교용 국정국사교과서의 분석적 고찰」, 『역사교육』, 16, 1974.
- 하일식, 「고교 국사의 발행제 변천과 전근대 서술」, 『역사와 현실』, 92, 2014.
- 홍성욱 엮음, 『융합이란 무엇인가』, 사이언스북스, 2014.
- 홍후조, 「국정·검정·인정 교과서의 지위 구분에 관한 소고」, 『교과서연구』, 제49호, 2006.

Ⅶ. 부록 1 - 2015 초·중등학교 교과용도서 국검인정 구분(안)¹⁾

1. 초등학교

【국정도서】

교과(군)	교과서	지도서
바른 생활	주제별 교과서 16종 【16종】	학기별 지도서 4종(전자저작물 CD 포함) 【4종】
슬기로운 생활		
즐거운 생활		
국어	국어 1~2 ①/②/③/④ 국어 3~4 ①/②/③/④ 국어 5~6 ①/②/③/④ 국어활동 1~2 ①/②/③/④ 국어활동 3~4 ①/②/③/④ 국어활동 5~6 ①/②/③/④ 【3종】	국어 1~2(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 국어 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 국어 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【3종】
사회/도덕	사회 3~4 ①/②/③/④ 사회 5~6 ①/②/③/④ 사회과 부도 【3종】	사회 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 사회 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【2종】
	도덕 3~4 ①/② 도덕 5~6 ①/② 【2종】	도덕 3~4 ①/② 도덕 5~6 ①/② 【2종】
수학	수학 1~2 ①/②/③/④ 수학 3~4 ①/②/③/④ 수학 5~6 ①/②/③/④ 수학익힘책 1~2 ①/②/③/④ 수학익힘책 3~4 ①/②/③/④ 수학익힘책 5~6 ①/②/③/④ 【3종】	수학 1~2 ①/②/③/④ 수학 3~4 ①/②/③/④ 수학 5~6 ①/②/③/④ 【3종】
안전 생활	【1종】	
총계	28종	14종

【검정도서】

교과(군)	교과서	지도서
영어	영어 3~4(e-교과서 포함) ①/② 영어 5~6(e-교과서 포함) ①/② 【2종】	영어 3~4(전자저작물CD 포함) ①/② 영어 5~6(전자저작물CD 포함) ①/② 【2종】
과학/실과	과학 3~4 ①/②/③/④ 과학 5~6 ①/②/③/④ 실험관찰 3~4 ①/②/③/④ 실험관찰 5~6 ①/②/③/④ 【2종】	과학 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 과학 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【2종】
예술 (음악/미술)	음악 3~4 음악 5~6 【2종】	음악(전자저작물 CD 포함) 3~4 음악(전자저작물 CD 포함) 5~6 【2종】
	미술 3~4 미술 5~6 【2종】	미술 3~4 미술 5~6 【2종】

1) 교육부가 '14.9.24. 발표한 문이과 통합형 교육과정 주요 사항의 교과목 구성안에 따른 것으로 향후 '15 문이과 통합형 교육과정 고시에 따라 확정될 예정. 전문 교과는 현재 국가직무능력표준(NCS : National Competency Standard) 기반을 둔 직업교육과정이 개발 중이므로 여기서는 제시하지 않았으며, '한국사' 발행체제도 논의 중이므로 여기서는 제시하지 않았음.

교과(군)	교과서	지도서
총계	8종	8종

【인정도서】

교과(군)	교과서	지도서
체육	체육 3~4 ①/② 체육 5~6 ①/② 【2종】	체육 3~4 ①/② 체육 5~6 ①/② 【2종】
실과	실과 5~6 ①/② 【1종】	실과 5~6 ①/② 【1종】
총계	3종	3종

※ 국정은 1종 1책이며, 검·인정은 1종 다책임. 1종(책)에 대한 분권은 원문자(①,②,③,④)로 표시

2. 중학교

【검정도서】

교과(군)	교과서
국어	국어①/②/③/④/⑤/⑥ 【1종】
사회(역사 포함)/ 도덕	사회 ①/②, 사회과 부도, 도덕 ①/② 【3종】
총계	4종

【인정도서】

교과(군)	교과서	지도서	
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 /정보	과학 ①/②/③ 【1종】	과학(전자저작물 CD 포함) ①/②/③ 【1종】	
	기술·가정 ①/② 【1종】	기술·가정 ①/② 【1종】	
	정보 【1종】	정보 【1종】	
체육	체육 【1종】	체육 【1종】	
예술 (음악/미술)	음악 【1종】	음악 【1종】	
	미술 【1종】	미술 【1종】	
영어	영어(e-교과서 포함) 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】	
	보건 【1종】	보건 【1종】	
	진로와 직업 【1종】	진로와 직업 【1종】	
	총계	20종	24종

3. 고등학교

【검정도서】

교과(군)	교과서
국어	화법과 작문, 독서, 언어와 매체, 문학
수학	수학, 수학II, 미적분, 확률과 통계
영어	영어 I, 영어 II, 영어회화, 영어독해와 작문
사회 (역사/도덕 포함)	통합사회, 한국지리, 세계지리, 세계사, 동아시아사, 경제, 정치와 법, 사회·문화, 생활과 윤리, 윤리와 사상
과학	통합과학, 과학탐구실험, 물리학 I, 화학 I, 생명과학 I, 지구과학 I, 물리학 II, 화학 II, 생명과학 II, 지구과학 II, 과학사, 생활과 과학, 융합과학

【인정도서】

교과(군)	교과서
국어	실용국어, 심화국어, 고전읽기
수학	실용수학, 기하, 경제수학, 수학과제 탐구
영어	실용 영어, 영어권 문화, 영미문화읽기, 진로영어
사회(역사/ 도덕 포함)	고전과 윤리, 여행지리, 사회문제 탐구
체육	체육, 운동과 건강, 스포츠 생활, 체육탐구
예술 (음악/ 미술 등)	음악, 미술, 연극, 합창·합주, 음악감상과 비평, 미술창작, 미술감상과 비평
기술가정	기술·가정, 정보, 농업생명과학, 공학일반, 경영일반, 해양과학, 가정과학, 지식재산일반
제2외국어	독일어 I, 독일어 II, 일본어 I, 일본어 II, 프랑스어 I, 프랑스어 II, 러시아어 I, 러시아어 II, 스페인어 I, 스페인어 II, 아랍어 I, 아랍어 II, 중국어 I, 중국어 II, 베트남어 I, 베트남어 II
한문	한문 I, 한문 II
교양	철학, 논리학, 심리학, 교육학, 종교학, 진로와 직업, 보건, 환경, 실용경제, 논술

Ⅶ. 부록 2 - 2012 초·중등학교 교과용도서 국검·인정 구분
(교육과학기술부 고시 2012-17호 : '12.8.29)

1. 초등학교

【국정도서】

교과(군)	교과서		지도서
	서책형교과서	디지털교과서	
바른 생활	주제별 교과서 16종 【16종】		학기별 지도서 4종(전자저작물 CD 포함) 【4종】
슬기로운 생활			
즐거운 생활			
국어	국어 1~2 ①/②/③/④ 국어 3~4 ①/②/③/④ 국어 5~6 ①/②/③/④ 국어활동 1~2 ①/②/③/④ 국어활동 3~4 ①/②/③/④ 국어활동 5~6 ①/②/③/④ 【6종】		국어 1~2(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 국어 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 국어 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【3종】
사회/도덕	사회 3~4 ①/②/③/④ 사회 5~6 ①/②/③/④ 사회과 부도 【3종】	사회 3~4 ①/②/③/④ 사회 5~6 ①/②/③/④ 【2종】	사회 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 사회 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【2종】
	도덕 3~4 ①/② 도덕 5~6 ①/② 【2종】		도덕 3~4 ①/② 도덕 5~6 ①/② 【2종】
수학	수학 1~2 ①/②/③/④ 수학 3~4 ①/②/③/④ 수학 5~6 ①/②/③/④ 수학익힘책 1~2 ①/②/③/④ 수학익힘책 3~4 ①/②/③/④ 수학익힘책 5~6 ①/②/③/④ 【6종】		수학 1~2 ①/②/③/④ 수학 3~4 ①/②/③/④ 수학 5~6 ①/②/③/④ 【3종】
과학	과학 3~4 ①/②/③/④ 과학 5~6 ①/②/③/④ 실험관찰 3~4 ①/②/③/④ 실험관찰 5~6 ①/②/③/④ 【4종】	과학 3~4 ①/②/③/④ 과학 5~6 ①/②/③/④ 【2종】	과학 3~4(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 과학 5~6(전자저작물CD 포함) ①/②/③/④ 【2종】
총계	37종	4종	16종

【검정도서】

교과(군)	교과서		지도서
	서책형교과서	디지털교과서	
실과	실과 5~6 ①/② 【1종】		실과 5~6 ①/② 【1종】
체육	체육 3~4 ①/② 체육 5~6 ①/② 【2종】		체육 3~4 ①/② 체육 5~6 ①/② 【2종】
예술 (음악/미술)	음악 3~4 음악 5~6 【2종】		음악(전자저작물 CD 포함) 3~4 음악(전자저작물 CD 포함) 5~6 【2종】
	미술 3~4 미술 5~6 【2종】		미술 3~4 미술 5~6 【2종】
영어	영어 3~4 ①/② 영어 5~6 ①/② 【2종】	영어 3~4 ①/② 영어 5~6 ①/② 【2종】	영어 3~4(전자저작물CD 포함) ①/② 영어 5~6(전자저작물CD 포함) ①/② 【2종】
총계	9종	2종	9종

※ 국정은 1종 1책이며, 검·인정은 1종 다책임. 1종(책)에 대한 분권은 원문자(①,②,③,④)로 표시

2. 중학교

【검정도서】

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
국어	국어 ①/②/③/④/⑤/⑥ 【1종】	
사회(역사 포함)/ 도덕	사회 ①/②, 역사 ①/②, 사회과 부도, 역사 부도, 도덕 ①/② 【5종】	사회 ①/② 【1종】
총계	6종	1종

【인정도서】

교과(군)	교과서		지도서	
	서책형교과서	디지털교과서		
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】	
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】	
	보건 【1종】		보건 【1종】	
	진로와 직업 【1종】		진로와 직업 【1종】	
	총계	20종	2종	24종

3. 고등학교

【검정도서】

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
국어	국어 I / 국어 II / 화법과 작문 / 독서와 문법 / 문학 / 고전 【6종】	
사회 (역사/도덕 포함)	사회 / 한국 지리 / 세계 지리 / 한국사 / 동아시아사 / 세계사 / 경제와 법과 정치 / 사회·문화 / 생활과 윤리 / 윤리와 사상 / 지리 부도 / 역사 부도 【13종】	사회 【1종】
총계	19종	1종

【인정도서】

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
수학	기초 수학 / 수학 I / 수학 II / 확률과 통계 / 미적분 I / 미적분 II / 기하와 벡터 / 고급 수학 I / 고급 수학 II 【9종】	
영어	기초 영어 / 실용 영어 I / 실용 영어 II / 실용 영어 회화 / 실용 영어 독해와 작문 / 영어 I / 영어 II / 영어 회화 / 영어 독해와 작문 / 심화 영어 / 심화 영어 회화 I / 심화 영어 회화 II / 심화 영어 독해 I / 심화 영어 독해 II / 심화 영어 작문 (이상 e-교과서 포함) 【15종】	기초 영어 / 실용 영어 I / 실용 영어 II / 영어 I / 영어 II 【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】	
과학	과학 / 물리 I / 물리 II / 화학 I / 화학 II / 생명 과학 I / 생명 과학 II / 지구 과학 I / 지구 과학 II / 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 【20종】	과학 【1종】
체육	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 【18종】	
예술 (음악/미술 등)	음악과 생활 / 음악과 진로 / 음악 이론 / 음악사 / 시창·청음 / 합창·합주 / 음악과 매체 【7종】	
	미술 창작 / 미술 문화 / 드로잉 / 미술 이론 / 미술사 / 평면 조형 / 입체 조형 / 디자인·공예 / 영상 미술 【9종】	
	무용의 이해 / 기초 한국 무용 / 기초 발레 / 기초 현대 무용 / 무용 음악 / 무용 감상과 비평 【6종】	
	문학 개론 / 문장론 / 고전 문학 감상 / 현대 문학 감상 / 시 창작 입문 / 소설 창작 입문	

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
	【6종】	
	연극의 이해 / 무대 기술 / 연극 감상과 비평 / 영화의 이해 / 영화기술 / 영화 창작과 표현 / 영화 감상과 비평 【7종】	
	사진의 이해 / 기초 촬영 / 중급 촬영 / 사진 편집 / 디지털 사진 촬영 / 디지털 사진 표현 기법 / 사진 감상과 비평 【7종】	
기술가정/ 제2외국어/ 한문/ 교양	기술·가정 / 농업 생명 과학 / 공학 기술 / 가정 과학 / 경영 일반 / 해양 과학 / 정보 【7종】	
	독일어 / 독일어II / 독일어 회화 I / 독일어 회화II / 프랑스어 / 프랑스어II / 프랑스어 회화 I / 프랑스어 회화II / 스페인어 I / 스페인어II / 스페인어 회화 I / 스페인어 회화II / 중국어 / 중국어II / 중국어 회화 I / 중국어 회화II / 일본어 / 일본어II / 일본어 회화 I / 일본어 회화II / 러시아어 / 러시아어II / 러시아어 회화 I / 러시아어 회화II / 아랍어 / 아랍어II / 아랍어 회화 I / 아랍어 회화II / 베트남어 / 베트남어II / 베트남어 회화 I / 베트남어 회화II (이상 전자저작물 CD 포함) 독일어 독해 I / 독일어 독해II / 독일어 작문 / 독일어권 문화 / 프랑스어 독해 I / 프랑스어 독해II / 프랑스어 작문 / 프랑스어권 문화 / 스페인어 독해 I / 스페인어 독해II / 스페인어 작문 / 스페인어권 문화 / 중국어 독해 I / 중국어 독해II / 중국어 작문 / 중국어 문화 / 일본어 독해 I / 일본어 독해II / 일본어 작문 / 일본어 문화 / 러시아어 독해 I / 러시아어 독해II / 러시아어 작문 / 러시아어 문화 / 아랍어 독해 I / 아랍어 독해II / 아랍어 작문 / 아랍어 문화 / 베트남어 독해 I / 베트남어 독해II / 베트남어 작문 / 베트남어 문화 【64종】	
	한문 / 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 제도설계 / 농업 토목 시공측량 / 농업 기계 / 농업 기계 공작 / 농업 기계 운전·작업 / 농업 기계 정비 / 식품 과학 / 식품 위생 / 농산 식품 가공 / 축산·수산물 가공 / 농산물 유통 / 농산물 유통 관리 / 농산물 유통 실무 / 환경 보전 / 환경 관리 / 관광 농업 / 성공적인 직업생활 【42종】	
	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 / 금속 처리 / 전기 회로 / 전기 기기 / 전력 설비 / 전가전자 측정 / 전기 응용 / 자동화 설비 / 전자 회로 / 전자 기기 / 전자전산 응용 / 통신 일반 / 정보 통신 / 통신 시스템 / 컴퓨터 구조 / 시스템 프로그래밍 / 프로그래밍 / 디지털 논리 회로 / 측량 / 역학 / 토목 설계 / 토목 재료·시공 / 수라·토질 / 지적 전산 / 지적 실무 / 공간 정보 / 건축 구조 / 건축 계획 / 건축 목공 / 건축 구조체	

교과(군)	교과서	
	서책형교과서	디지털교과서
	<p>시공 / 건축 마감 시공 / 디자인 일반 / 색채 관리 / 조형 / 제품 디자인 / 공예 / 시각 디자인 / 컴퓨터 그래픽 / 공업 화학 / 단위조작공정제어 / 제조 화학 / 분석 화학 / 파인 세라믹 / 세라믹 재료 / 세라믹 원라공정 / 스마트 세라믹 / 발효 공업 / 식품 분석 / 식품 공업 기술 / 섬유 재료 / 방직방사 / 제포봉제 / 염색가공 / 인체의 이해 / 인쇄 재료 / 아날로그 인쇄 / 재판 실제 / 사진 / 디지털 인쇄 / 자동차 기관 / 자동차 새시 / 자동차 전기·전자 제어 / 건설기계 구조정비 / 자동차 차체 수리 / 선박 이론 / 선박 구조 / 선박 건조 / 항공기 일반 / 항공기 기체 / 항공기 기관 / 항공기 장비 / 항공기 전자 장치 / 인간과 환경 / 수질 관리 / 대가소음 방지 / 폐기물 처리 / 컴퓨터 게임 기획 / 컴퓨터 게임 프로그래밍 / 컴퓨터 게임 그래픽/ 만화애니메이션 기초 / 애니메이션 제작 / 만화 창작 / 영화방송 제작 / 촬영조명 / 방송 시스템</p> <p style="text-align: center;">【113종】</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 / 상업 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 style="text-align: center;">【30종】</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 / 냉동 공조 실무 / 열기관 / 선박 보조 기계 / 선박 전기·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 style="text-align: center;">【33종】</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 style="text-align: center;">【37종】</p>	
총계	451종	6종

※ 중등 영어 교과서의 경우 '13년 적용된 e-교과서를 '14년부터 디지털교과서로 변환하여 보급

문이과 통합형 교육과정 개발에 따른 교과용도서 구분 고시 방안 연구

발행일	2014년 9월 30일
발행인	김주성
발행처	한국교원대학교
주소	충북 청주시 흥덕구 강내면 태성 탐연로 250
전화	(043) 230-3509
팩스	(043) 230-3586
홈페이지	http://www.knue.ac.kr
인쇄업체	청금사(043- -)
I S B N	

※ 본 자료 내용의 무단 복제를 금함.