

인정도서 관련 법규의 개선 방안¹⁾

김 덕 근(한국교육과정평가원 연구위원)*
김 명 정(한국교육과정평가원 부연구위원)**
윤 현 진(한국교육과정평가원 선임연구위원)

《 요약 》

현행 교과용도서에 관한 규정은 최근 인정제도의 변화를 충실히 반영하지 못하고 있다. 특히 국·검정도서의 보완재적 성격을 갖는 인정도서가 최근 교육현장에서 다수를 차지하게 되면서 인정도서의 법적 지위와 심의 절차 전반에 관한 관련 법규의 개정이 필요한 시점이다. 본 연구는 인정도서의 중요성이 부각되는 최근의 추세를 반영하여 현실 제도에 부합하지 않은 일부 조항들의 개정안을 제시하였다. 무엇보다 과거 국·검정 중심의 교과서관이 반영된 조항을 개정하여 인정도서의 법적 지위를 재정의하였고, 개발과 심사에 필요한 기간을 합리적으로 규정함으로써 양질의 인정도서가 개발될 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

주제어: 교과용도서, 인정도서, 교과용도서에 관한 규정, 법규 개정

I. 문제 제기

교과용도서의 발행은 대통령령인 교과용도서에 관한 규정에 근거한다. 현행 법규상 교과용도서는 국정도서, 검정도서, 인정도서로 구분되며 일반적으로 국정도서에서 검정도서로, 검정도서

1) 본 연구는 한국교육과정평가원(2013)에서 수행한 ‘우리나라 현행 교과용도서 법규의 개정 방안’의 내용을 수정·보완한 것임.

* 제1저자

** 교신저자, a1862@kice.re.kr

에서 인정도서로 갈수록 교과서 개발의 자율성이 높아진다고 이야기한다. 실제로 국정도서의 경우 국가가 지정한 단일 종의 교과서가 전국의 모든 학교에서 사용되기 때문에 다른 교과서와의 내용 비교가 불가능하다. 이에 비해 검정도서는 민간이 출원한 도서에 대해 정부(또는 정부가 위임·위탁한 전문 기관)가 심사를 거쳐 교과용도서로서의 지위를 부여한다. 따라서 동일 과목에서 여러 종의 교과서가 개발되고 교육과정의 범위 내에서는 내용 구성이나 편집 등에서 저작자의 자율성이 발현될 수 있다. 인정도서는 민간이 출판하거나 시·도교육감이 개발한 도서를 심의를 통해 교과용도서로 채택하는 것으로 검정도서와 마찬가지로 동일 과목에 대해 여러 종의 교과서가 개발되고 저작자의 자율성도 높은 편이다.

이처럼 교과용도서는 국·검·인정도서 중에 어느 것으로 구분되느냐에 따라 개발과 심사, 발행 절차 전반에 있어서 큰 차이가 있다. 그런데 이러한 교과서 발행 제도를 규정하고 있는 현행 교과용도서에 관한 규정은 1977년 제정 이래 여러 차례 개정되었으나²⁾ 여전히 국·검정 제도를 중심으로 관련 조항들이 구성되어 있다. 과거 1종도서(국정도서) 중심의 교과서 체제에서 비롯된 법령의 성격이 검정도서가 확대되고, 최근 인정도서로의 대폭 전환이 이루어졌음에도 불구하고 여전히 다수 조항에 남아있다.

본 연구는 교과용도서 발행 제도의 변화에 부합하도록 현행 교과용도서에 관한 규정의 개정 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 최근 교과용도서 관련 제도 중 가장 두드러진 변화라 할 수 있는 인정도서 확대 정책에 대하여 살펴보고, 이러한 변화와 관련하여 현행 법규에서 개정이 필요한 부분들을 제시할 것이다. 이러한 연구를 통해 실제 제도에 부합하는 법규를 마련할 수 있다. 제도와 법규 간의 부합성이 높다는 것은 법규에 근거한 국가 행정 사무의 안정성을 높여주고, 법치행정의 사각 지대를 최소화하여 권력 기관의 자의적 권한 행사를 줄일 수 있다는 장점을 갖는다. 이러한 측면의 개선은 궁극적으로 인정도서의 개발, 심의, 활용에 관여하는 여러 교육 주체들의 권리를 보장하는 데 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다.

II. 인정도서 확대 정책

1. 인정도서 확대 정책의 배경

국정 중심의 교과용도서 발행 제도를 검·인정체제로 전환해야 한다는 주장은 교육계에서 이미 오래전부터 논의되어 왔으며, 이미 정책으로도 실현되고 있다. 국정도서를 검·인정도서로 전환해야 한다는 논의의 배경 논리는 대체로 다음 두 가지로 정리할 수 있다.

2) 제정 이래 현재까지 28차례 개정되었음. 현행 교과용도서에 관한 규정은 대통령령 제25185호로 2014.2.18. 일부 개정되었음.

첫째, 국정제도가 헌법이 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 침해할 우려가 높은 제도라는 점이다. 국정제도의 위헌(違憲) 여부는 1992년 헌법재판소의 결정³⁾에서 다루어진 바 있다. 당시 헌법재판소는 특정 과목 국정 교과서에 대하여 학문의 자유나 교육의 자주성에 위배되지 않는다는 결정을 내렸으나 일반적으로 교과용도서 국정제도는 바람직하지 않은 제도로서 교육의 자주성·전문성, 정치적 중립성에 비추어 재검토될 필요가 있음을 결정문에 명시하였다. 특히 국정제를 통해 보호할 수 있는 공익적 가치가 검정제나 인정제를 통해서도 달성될 수 있다면 교과서 국정제는 비례원칙에 위배되는 제도로서 입법재량의 한계를 벗어난 것이라고 볼 수 있다(김유환, 2005, p. 8).

둘째, 국정제도는 교육의 다양성을 저해한다는 주장이다. 비단 국정도서가 아니더라도 국가 교육과정에 근거하여 개발되는 교과용도서는 다루는 내용과 수준에서 교육과정을 벗어날 수 없다. 그러나 과목마다 하나의 교과서만을 갖는다는 것은 제도의 취지가 무엇이든지 간에 고정 불변의 표준이 있다는 신화를 만들어내며 교과서를 경전(經典)으로 보게 하는 관점을 고착화한다(조난심 외, 2004, pp. 35-36).

이러한 국정제도의 문제를 해결하기 위하여 일차적으로 검정도서가 확대되었다. 검정도서는 기본적으로 민간이 개발하는 교과용도서이기 때문에 국정도서에 비해 다양성과 창의성을 발현하는 데 유리하지만 실제로는 저작자의 자율성이 상당히 제한되는 경우가 많다. 현재 검정 업무는 대통령령인 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 따라 교육부로부터 위임·위탁받은 공공 및 민간기관이 담당하고 있는데⁴⁾ 사실상 국정제도 못지않은 엄격한 심사절차를 따르고 있다.

검정도서 개발의 기준이 되는 국가 교육과정과 편찬상의 유의점, 과목별 집필 기준은 물론 여기에 과목별 검정기준과 각종 심사 지침 등을 망라하면 민간 저작자는 교육부가 편찬을 주관하는 국정도서에 비해 오히려 더 많은 준수 항목을 요구받는다. 이러한 검정의 특성 때문에 실제 검정 심사를 통과한 교과서들이 기대한 만큼의 다양성을 보여주지 못하고 대체로 큰 차이가 없는 내용 구성을 보이고 있다. 이는 다양한 검정 준수 사항들과 엄격한 심사가 교과서 개발자들에게 검열 장치로 작용하여 다양성과 창의성을 발휘하기 어렵게 하기 때문이다(김진영 외, 2010, pp. 10-11).

다시 말해서, 현행 검정제는 국정제의 위헌성과 관련한 논란은 극복하였다 할 수 있으나, 교

3) 89헌마 88 (舊)교육법 제157조에 관한 헌법소원 결정.

결정문 본안 판단 中 “결국 현행 교과서제도는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 정신에 입각해서 바람직한 제도라고 하기는 어렵지만 국가는 문화복지 정책의 일환으로 교육정책을 입안, 연구, 시행할 책임이 있음을 전제로 할 때 그 범위는 단순히 교육의 외적 제조건의 정비·확보에 그치는 것이 아니라 수확권의 보호와 사회공공의 이익의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 범위 내에서 교육내용에 대한 결정권을 포함한다고 할 것이며, 의회민주주의 제도 하에서 그 기준은 국회가 법률의 형태로 제정할 수밖에 없다고 할 것이고 그 헌법적 근거는 제31조 제2항·제4항·제6항 및 제3조 제2항이라고 할 것이다.”

4) 2013년 현재 검정도서의 심사는 국사편찬위원회(역사), 한국개발연구원(경제), 한국교육과정평가원(나머지 검정 과목 전부)이 해당 업무를 담당하고 있다.

육의 다양성과 관련해서는 기대한 효과를 나타내지 못하고 있다. 이에 정부는 '2010 교과서 제도 선진화 방안'을 발표하면서 정부 규제를 완화하고 시·도교육감의 자율성을 강화하는 국·검정도서의 인정도서 전환 정책을 추진하였다(유대균, 2012, p. 8).

그렇다면 검정도서가 극복하지 못한 교과용도서의 확실성을 인정도서로 전환했을 때 가능하다고 보는 근거는 무엇인가? 일반적으로 교과용도서의 발행 제도를 구분할 때, 검·인정도서를 묶어서 국정도서와 대별(大別)하기도 하고, 국·검정도서를 묶어서 인정도서와 대별하기도 한다. 전자의 경우 저작권을 갖는 주체가 국가인가 민간인가에 따라 구분한 것으로 검·인정도서는 국정도서에 비해 중앙집권적 발행체제의 폐해를 벗어난 제도라는 점을 부각시킨다. 후자의 경우는 교과서 개발의 자율성이 낮은가, 높은가의 기준에 따라 구분한 것으로 인정도서는 국·검정도서에 비해 국가의 직접적인 개입(관여) 수준이 낮으며 저작자의 창의성과 자율성이 가장 잘 발현될 수 있는 발행 제도라는 점을 부각시킨다. 선행연구가 정리한 국·검·인정도서의 제도적 차이는 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 국·검·인정제도 비교

구분	국정제	검정제	인정제
근거	교과용도서에 관한 규정 제4조, 제5조	교과용도서에 관한 규정 제6조~제13조	교과용도서에 관한 규정 제14조~제17조
저작권자	교육부 장관	저작자	저작자
심의권자	교육부 장관 (심의위원 위촉)	교육부 장관 (한국교육과정평가원/국사편찬위원회/한국개발연구원에 위임·위탁)	교육부 장관 (시·도교육감에 위임)
장점	소수 선택과목의 유지 교과서 질 관리	교과서 질 관리 교과서 선택권 보장	교과서 선택권 보장 교사 등 다양한 교육 주체들의 교과서 개발 참여
단점	내용의 확실성	검정심사 비용 부담	교과서 질 관리의 어려움 인정도서 확대에 따른 시·도교육청의 과중한 업무

출처: 김진영 외(2010, pp. 9-10)에서 인용 후 부분 수정.

<표 1>과 같이 인정도서는 국정도서와 비교할 때, 저작권자와 심의권자 측면에서 중앙정부로부터 자율성이 확보된 발행 제도라 할 수 있다. 검정도서와 비교할 때는 심의권자의 권한 분산 범위가 17개 시·도교육감으로 더 확대되었고, 교과서 개발진의 범위 역시 교과용도서 전문 출판사 외에 다양한 개발 주체들이 참여할 수 있는 구조를 갖추고 있다. 특히 인정제도는 엄격한 검정제도에 비해 완화된 심의 기준과 절차를 적용하는 것으로 이해되고 있어 다양하고 창의적인 교과용도서 개발에 훨씬 적합한 제도라는 평가를 받는다.

2. 인정도서 확대에 따른 문제점

가. 인정도서 구분 현황

교과용도서를 국·검·인정으로 나누는 것은 교육부장관의 고시로 확정된다. 교육부장관의 이러한 구분 고시 권한은 현행 법규인 교과용도서에 관한 규정에 근거하고 있다.⁵⁾ 아래 <표 2>에서 확인할 수 있듯이 그 동안 교과용도서의 구분은 국정 위주에서 검·인정 중심으로 변화하고 있다.

<표 2> 교육과정기별 국·검·인정 교과용도서 종 수

구분	국정도서	검정도서	인정도서	계
제6차 교육과정	827(80%)	123(12%)	85(8%)	1,035
제7차 교육과정	721(69%)	187(18%)	134(13%)	1,042
2007 개정 교육과정(2009년 기준)	537(56%)	181(19%)	239(25%)	957
2009 개정 교육과정(2010년 기준)	334(39%)	138(16%)	392(45%)	864
2009 개정 교육과정(2011년 기준)	53(9%)	42(7%)	494(84%)	589

출처: 김재춘(2012, p. 14)에서 인용

<표 2>와 같이 국·검·인정도서의 구분 비율은 2009 개정 교육과정기에 들어 급격히 변화하였다. 국정도서의 경우 최근 교육과정 개정에서 초등학교 일부 교과를 제외하고 대부분 검·인정도서로 전환되었고, 검정도서로 분류되었던 고등학교 선택교과들이 대거 인정도서로 전환되었다. 이러한 현실을 종 수와 비율만을 두고 판단한다면 우리나라 교과용도서 발행 제도는 인정제 중심이라 할 수 있을 만큼 큰 변화가 있었다.

5) 교과용도서에 관한 규정

제4조: 국정도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.

제6조: 검정도서는 제4조의 규정에 의한 국정도서 외의 것으로서 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.

제14조: ① 교육부장관이 정하여 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.

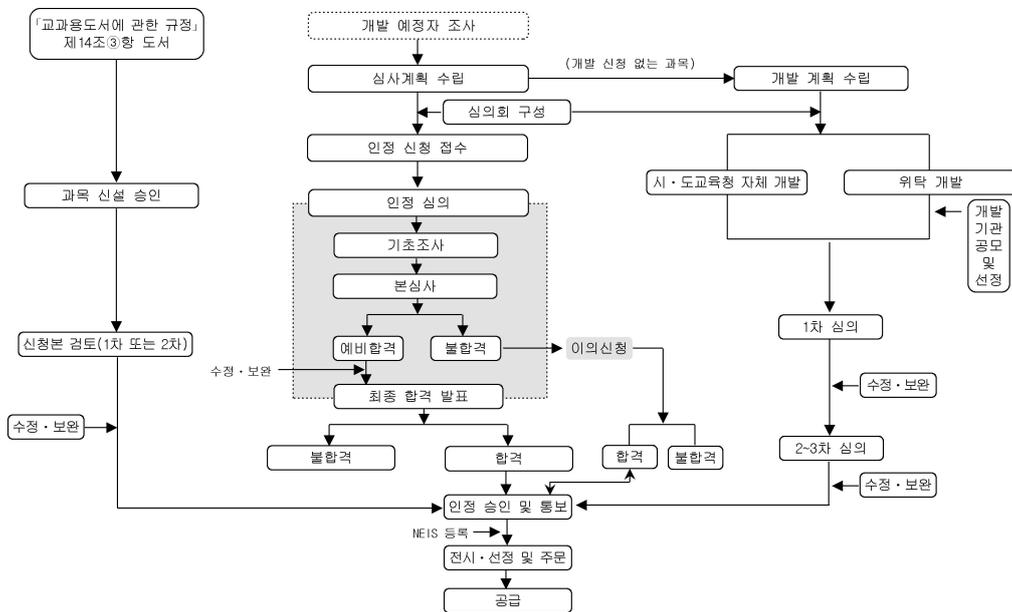
③ 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.

나. 인정제도 운영에 따른 문제

현행 구분 고시에 따르면 모든 교과용도서 중 80% 이상이 인정도서이다. 특히 2007 개정 교육과정기와 2009 개정 교육과정기를 비교하면 최근 들어 그 비율에 획기적인 변화가 있음을 확인할 수 있다. 2007 개정 교육과정기에 75%를 차지하던 국·검정도서의 비율이 2009 개정 교육과정기에 16% 수준으로 축소되었고, 같은 기간 인정도서의 비율은 25%에서 84%로 확대되었다. 불과 한 차례의 교육과정 변화가 있었음에도 불구하고 교과용도서의 비율이 이처럼 큰 폭으로 변화할 경우 행정 실무 차원에서는 급격한 제도적 혼란을 경험할 가능성이 높다.

인정도서의 확대에 따른 가장 큰 문제점은 일반의 인식에 있다. 다시 말해서 교과용도서의 중요성과 위계 측면에서 국정도서가 가장 높고, 그 다음이 검정, 마지막으로 인정도서가 가장 덜 중요하고 낮은 위계에 있다라는 인식이다(이화성, 2009, p. 15). 이러한 인식은 인정사무의 실무적 측면과 인정제도 운영의 근거인 현행 법규와 연계된 문제를 야기한다.

우선 인정도서에 대한 일반의 인식과 제도 간의 괴리를 살펴보자. 일반적으로 학교 현장은 물론 교육 전문가들도 “인정도서는 빨리 쓰고 쉽게 심사받을 수 있는 교과서이다.”라는 인식을 갖고 있다. 그러나 실제 인정도서의 신청-심의-승인 과정은 결코 국·검정도서에 비해 간소화된 절차나 느슨한 심의기준의 적용을 받는다고 보기 어렵다. 아래 [그림 1]은 인정도서의 발행 절차를 도식화한 것이다.



[그림 1] 인정도서의 발행 절차

출처: 김만곤 외(2013, p. 14)에서 인용

[그림 1]에서와 같이 인정도서는 신청의 유형이 분화되어 있다. 일반적인 인정신청 도서와 교과용도서에 관한 규정 제14조 제3항6)에 따른 도서, 그리고 개발 신청이 없는 경우 직접 개발하는 도서까지 크게 세 부류로 나뉜다. 즉, 신청 단계에서부터 출원 방식이 일원화된 검정에 비해 더 복잡한 절차를 따른다.

심의 단계에서는 검정 단계와 차이가 없다. 현행 법규는 교과용도서의 심의에 대해 기초조사와 본심사로 구분된 검정 절차,⁷⁾ 내용 오류 및 표기·표현 오류를 조사하는 기초조사와 교과용도서로서의 적합성 여부를 심사하는 본심사를 구분하는 검정 방법⁸⁾만을 규정하고 있으며, 인정도서의 경우 검정 규정을 준용⁹⁾하도록 명시하고 있다.

[그림 1]에서 기초조사와 본심사를 거치지 않는 인정도서 즉, 교과용도서에 관한 규정 제14조 제3항에 따른 도서의 경우 신청본 검토 단계를, 그리고 개발 도서의 경우 몇 차례의 심의를 거치도록 하고 있다. 그러나 전자의 경우에도 해당 도서의 검토를 위해 공통기준과 교과기준을 적용하고 있으며, 실제 검정에서 적용하는 심사기준과 크게 다르지 않다(김만곤 외, 2013, pp. 95-96). 후자의 경우에도 교과용도서에 관한 규정 제16조 제2항에 근거하여 사실상 기초조사와 본심사의 절차와 방법을 준용하고 있다(김만곤 외, 2013, p. 78).

이처럼 인정도서 관련 사무는 신청과 심의 단계에서 현행 검정업무와 큰 차별성이 없으며, 오히려 인정도서의 유형이 세분화되어 있음에 따라 검정업무보다 더 복잡하다고 할 수 있다. 특히 전문 연구진과 실무진으로 구성된 위임·위탁 기관이 담당하는 검정에 비해 인정의 경우 시·도 교육청이 담당하고 있으며 전국 단위의 심사 인력풀을 활용하는 데 한계가 있기 때문에 많은 어려움을 겪고 있다. 심재호 등(2011)의 연구에 따르면 분산된 심사업무로 인하여 심사의 일관성 유지와 관리의 어려움, 그리고 각 시·도교육청에 인정심사를 위한 기관 및 조직, 예산, 전문가 등 전반적 인프라가 부족하기 때문에 한국교육과정평가원과 같은 전문 기관에 인정사무를 위탁하는 것이 바람직하다는 비판이 제기되고 있다(심재호 외, 2011, pp. 104-106).

다음으로 인정제도와 현행 법규와의 괴리를 살펴보자. 그 동안의 선행연구들이 공통적으로 지적하고 있는 부분은 인정도서의 질 관리 문제이다(문홍근, 2010, p. 21; 서지영 외, 2013, pp. 153-156; 조난심, 2010, pp. 21-22). 인정도서가 질적 측면에서 국·검정도서에 비해

6) 교과용도서에 관한 규정 제14조(인정도서의 신청) ③ 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.

7) 제9조(검정방법) ① 검정심사는 기초조사와 본심사로 구분하여 실시한다.

8) 제9조(검정방법) ② 기초조사는 대상도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사한다.
③ 본심사는 제7조제1항제4호의 검정기준에 따라 교과용도서로서의 적합성 여부를 심사한다.

9) 제16조(인정도서의 인정) ② 인정도서의 인정에 관하여는 제9조·제10조·제10조의2 및 제13조의 규정을 준용한다. 이 경우 제9조제3항 중 “제7조제1항제4호의 검정기준”은 “제15조에 따른 인정기준”으로, “검정”은 “인정”으로 각각 본다.

못하다는 주장을 뒷받침할만한 경험적 근거는 부족하다. 실제로 사용 중인 국·검·인정교과서를 일정한 준거에 따라 비교·분석한 연구가 드물기 때문이다. 그러나 많은 교과서 전문가와 인정 실무 담당자들은 인정도서가 국·검정도서에 비해 질 관리 측면에서 상대적으로 많은 어려움이 있다는 것을 인식하고 있으며 이러한 문제의 해결을 위해 법규의 정비가 필요하다는 점을 주장하고 있다(서지영 외, 2013, pp. 151-153; 심재호 외, 2011, pp. 135-147; 유대균, 2012, p. 11).

현행 교과용도서에 관한 규정에서 인정도서 관련 규정은 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

<표 3> 교과용도서에 관한 규정에서 인정도서 관련 주요 조항

교과용도서에 관한 규정(시행 2014.2.18, 대통령령 제25185호)

제2조(정의)

- 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)

- ① 학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서를 선정·사용하여야 한다. 다만, 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 제16조의 규정에 의하여 인정받은 인정도서를 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 교육감 또는 교육장은 관할구역 안에 신설되는 학교가 있는 경우에는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 그 학교가 사용할 검정도서 및 인정도서를 선정할 수 있다.

제14조(인정도서의 신청)

- ① 교육부장관이 정하여 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.
- ③ 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.

제15조(인정기준)

교육부장관은 제14조의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 의 심의를 거쳐 당해 도서의 인정기준을 정한다.

제16조(인정도서의 인정)

- ① 교육부장관은 제14조제3항의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 의 심의를 거치지 아니한다. 다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되는 경우에는 교과용도서심의회 의 심의를 거쳐야 한다.

② 인정도서의 인정에 관하여는 제9조·제10조·제10조의2 및 제13조의 규정을 준용한다. 이 경우 제9조 제3항 중 “제7조제1항제4호의 검정기준”은 “제15조에 따른 인정기준”으로, “검정”은 “인정”으로 각각 본다.

제17조(인정도서의 사용범위 등)

- ① 교육부장관이 제16조의 규정에 의하여 인정도서를 인정한 경우 인정을 신청한 학교 외의 학교는 별도의 인정신청없이 그 인정도서를 사용할 수 있다.
- ② 학교의 장은 국정도서 또는 검정도서를 보충할 목적으로 인정을 받은 인정도서를 국정도서 또는 검정도서에 갈음하여 사용하여서는 아니된다.
- ③ 교육부장관은 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.

제40조(권한의 위임 등)

- ① 교육부장관은 「초·중등교육법」 제62조에 따라 같은 법 제29조에 따른 교육부장관의 교과용도서에 관한 권한 중 다음 각 호의 권한을 교육감에게 위임한다.
 - 1. 제14조제1항·제3항 및 제16조에 따라 각급 학교(「국립학교 설치령」 별표 1에 따른 학교 중 고등학교, 특수학교 및 각종학교와 공립의 방송통신중학교 및 방송통신고등학교는 제외한다)에서 사용할 인정도서의 인정
 - 2. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정하는 인정도서에 관한 제15조의 규정에 의한 인정기준의 결정
 - 3. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정한 인정도서에 대한 제17조제3항의 규정에 의한 인정의 취소처분
 - 4. 제1호의 규정에 의하여 교육감이 인정한 인정도서에 대한 제26조제2항의 규정에 의한 내용수정의 요청
 - 5. 제1호에 따라 교육감이 인정한 인정도서에 대한 제33조제2항에 따른 가격조정 권고
 - 6. 제3호의 규정에 의하여 교육감이 행한 취소처분에 대한 제39조제1호의 규정에 의한 청문
- ③ 제1항에 따라 교육감에게 위임된 인정도서의 인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 교육청에 인정도서심의회를 둔다. 이 경우 인정도서심의회는 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

현행 법규에서 인정도서와 관련한 조항은 결코 허술하지 않다. 국·검정도서에 비해 신청 방법, 심의 방법 등이 다양하기 때문에 구체적인 조항들에 의해 규정되고 있다. 그럼에도 불구하고 인정도서가 국·검정도서에 비해 느슨하게 관리된다고 여겨지는 이유는 현행 법규 제2조와 제3조 제1항의 규정 때문이다. 해당 조항은 인정도서의 법적 지위를 국·검정도서에 대한 보완재적 성격으로 규정하고 있다. “인정도서의 이러한 지위 때문에 현재에도 인정도서로 전환되는 해당 교과 관련자들은 인정도서 전환이 자기 교과의 품위를 낮춘다고 생각하는 경향이 있으며, 출판사나 저작자들은 인정도서 심사를 좀 더 소홀하게 생각하는 경향이 있다”(조난심, 2010, p. 20).

교과용도서 전체 중 수의 80% 이상을 차지하는 인정도서를 국·검정도서의 보완재적 지위로 규정하고 있는 것은 현실에 부합하지 않는다. 그러나 단순히 종 수나 비율만으로 법적 지위를 변경해야 한다는 주장은 설득력이 약하다. 왜냐하면 국·검·인정도서는 법규에 의해 구분되는 것이 아니라 교육부장관의 고시에 의해 구분되는 것이기 때문이다. 최근의 추세가 다양하고 창

의적인 교과서를 강조해왔기 때문에 현재와 같이 인정도서의 비율이 확대되었지만 향후 교과용도서의 이념적 문제, 내용 오류, 전반적 질 관리 문제가 더 중요하게 대두된다면 다시 검정도서가 확대될 가능성도 배제하기 어렵다.

따라서 인정도서의 법적 지위는 실제 인정도서의 신청, 심의 등 전반적 절차 규정과의 부합성 여부로 그 적절성을 판단해야 한다. 위 <표 3>에서 확인할 수 있듯이 인정도서의 신청은 검정도서에 비해 더 짧은 기간에 이루어진다. 이는 교과용도서 개발에 최소 1년 6개월을 부여하는 검정도서¹⁰⁾에 비해 훨씬 짧은 기간이다. 즉, 인정도서는 검정도서에 비해 ‘빨리 쓸 수 있는 교과용도서’라는 인식이 법규 조항에도 반영되어 있다. 실제로 인정도서가 빨리 개발할 수 있는 도서이기 때문에 해당 조항이 만들어졌는지, 아니면 해당 조항이 만들어졌기 때문에 인정도서가 빨리 개발해야 하는 도서가 된 것인지 인과 관계를 단정하기 어렵지만 현행 규정은 명시적으로 인정도서를 검정도서보다 빨리 개발할 수 있는 도서로 간주하고 있다.

그러나 인정도서의 심사와 관련한 교과용도서에 관한 규정 제16조에 따르면 인정심사는 검정도서의 심사규정을 준용하고 있다. 바로 이 부분이 실제 인정제도와 현행 법규가 상충하는 지점이라 할 수 있다. 일반적으로 인정심사를 느슨한 검정이라고 이해하는 경향이 있으나 법규상으로는 인정심사와 검정심사의 절차와 내용에 차이가 없다. 다시 말해서 인정심사라고 해서 기초 조사가 담당하는 내용 오류 검토를 생략한다든지, 본심사가 담당하는 교과용도서로서의 적합성을 느슨하게 보아서는 안 된다는 것이다.

검정도서에 비해 촉박하게 개발되는 인정도서는 아무래도 심사 단계에서 더 많은 내용 오류를 갖고 있을 가능성이 많다. 그럼에도 불구하고 시·도교육청에 위임된 인정사무는 전문 위탁 기관에서 수행하는 검정사무에 비해 제한된 인력과 심사자 풀, 전문성 등의 측면에서 한계를 갖는다. 즉, 인정심사가 검정심사에 비해 느슨한 성격을 갖는 것은 법규가 그렇게 규정해서가 아니라 제도 운영의 현실적 제약 때문에 불가피하게 초래된 현상이라고 보는 것이 타당하다.

이러한 인정도서의 문제를 해결하기 위한 노력은 지속적으로 추진되고 있다. 시·도교육청에서 인정사무를 전담하는 조직을 구성하거나, 질 관리를 위하여 검정심사에서 사용되는 심사기준이나 제반 절차들을 적용하는 경우도 있다. 과목에 따라 전문 기관의 감수 단계를 추가하여 내용 검토에 더 많은 노력을 기울이기도 한다. 그러나 이러한 노력들이 실효성을 갖기 위해서는 본질적으로 인정사무를 어렵게 하는 법 규정을 개정해야 한다. 다음 장에서는 현행 법규에서 인정제도의 운영을 어렵게 하는 조항들을 개정하는 방안을 살펴보도록 하겠다.

10) 교과용도서에 관한 규정 제7조: ① 교육부장관은 검정을 실시하고자 할 때에는 적어도 그 검정도서의 최초 사용학년도 개시 1년 6월 이전에 다음 사항을 공고하여야 한다.

Ⅲ. 법규 개정 방안

현행 법규에서 인정도서 관련 조항이 갖는 문제점은 기본적으로 그것이 국정·검정·인정으로 변화하여 온 우리나라 교과용도서 발행 제도의 변천사에 기인한다. 1977년 제정된 교과용도서에 관한 규정에서도 인정도서에 관한 조항들이 있다. 그러나 당시 법규에서는 인정도서의 사용 범위와 사용승인 절차를 규정한 2개 조항만이 있었으며 그나마 사용승인 절차 조항은 검정 조항을 준용한다는 것만 적시하고 있다.¹¹⁾ 제정 당시 1종(국정) 도서와 2종(검정) 도서를 중심으로 관련 사항들을 규정한 교과용도서에 관한 규정은 이후 28차례 개정되었으나¹²⁾ 국·검정도서 중심의 법규 성격에는 큰 변화가 없었다. 현행 교과용도서에 관한 규정은 <표 3>에서와 같이 인정도서와 관련한 조항들이 과거에 비해 훨씬 많아졌으나 제정 법규에 명시된 2개의 조항(각주 11 참조)에는 본질적인 변화가 없다. 이는 곧 여전히 인정도서를 국·검정도서의 보완재로 보고 있으며 적당히 검정 규정을 준용하여 운영할 수 있는 발행 제도로 간주한다는 의미이다.

그러나 현재 교과용도서의 발행 실태에 비추어볼 때 이러한 인식은 타당하지 않다. 양적으로 인정도서의 종수가 국·검정도서보다 훨씬 많을 뿐 아니라 이에 따라 인정도서의 질 관리에 대한 요구 또한 높아지고 있기 때문이다. 따라서 현행 법규에서 이러한 변화와 요구를 수용하도록 관련 조항을 개정할 필요가 있다.

1. 인정도서의 법적 지위

인정도서의 법적 지위는 현행 법규 제 2조¹³⁾에 명시되어 있다. 본 규정에 따른 인정도서는 국·검정도서가 없는 경우, 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있을 때 사용할 수 있는 도서로서 마치 국·검정도서보다 낮은 수준의 교과용도서라는 인식을 조장할 우려가 있다. 실제로 인정도서가 국·검정보다 개발하기도 쉽고, 심사 절차도 간단하며, 승인을 받기도 용이

11) 교과용도서에 관한 규정(대통령령 8660호, 1977.8.22. 제정)

제23조(인정도서의 사용범위) 학교장은 당해 학교의 교과목에 관한 1종도서 또는 2종도서가 없거나 기타 특별한 사유로 1종도서 또는 2종도서를 사용하기 곤란한 때에는 문교부장관의 승인을 얻어 인정도서를 사용할 수 있다.

제24조(인정도서의 사용승인 절차) 제23조의 규정에 의한 인정도서의 사용승인에 관하여는 제15조 내지 제17조, 제20조의 규정을 준용한다.

12) 개정 횟수는 많으나 실제 주요 조항의 변화보다는 정부 직제 개편 등(교육부의 명칭 변경)에 따르거나 타법 개정에 수반된 개정이 많았다.

13) 교과용도서에 관한 규정 제2조(정의)

6. "인정도서"라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.

한 도서라는 인식의 기저(基底)에는 이러한 법규상의 지위 조항이 자리 잡고 있다.

그러나 실제 인정도서는 관련 조항에서나, 실제 개발에서 승인까지 제도 운영 측면에서나 결코 국·검정도서에 비해 느슨하게 관리되지 않는다. 인정도서는 검정도서가 따르는 법규상의 절차를 대부분 준용하고 있으며 오히려 인정도서의 신청 방법, 사용 범위 등에서 국·검정도서에 비해 더 많은 근거 조항에 따라 운영되고 있다.¹⁴⁾

따라서 인정도서를 국·검정도서의 보완재 정도로 규정하고 있는 현행 조항은 개정되어야 한다. 정부의 지속적인 인정도서 확대 정책과 실제 활용 실태에 비추어 볼 때 병렬적인 지위의 교과용도서로 규정하는 것이 시의성(時宜性)과 현행 제도와의 합치성에도 부합한다.

〈표 4〉 인정도서의 법적 지위 관련 개정(안)

현행 조항	→	개정(안)
제2조 6 “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.	→	제2조 6 “인정도서”라 함은 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.

〈표 4〉와 같이 현행 조항을 개정하면 인정도서에 국·검정도서와 병렬적 수준의 지위를 부여할 수 있다. 그런데 교과용도서에 관한 규정 제2조는 용어에 대한 정의 조항인데 위와 같은 방식의 정의는 교과용도서의 특성을 명확하게 드러내는 데 다소 미흡한 측면이 있다. 동조(同條)에서 국정도서는 “교육부가 저작권을 가진 교과용도서를 말한다.”라고 정의하는 반면, 검정도서와 인정도서는 단순히 “...검정을 받은 도서”, “인정을 받은 도서”로 정의하고 있어 동어반복(tautology)의 오류를 띄고 있다. 만약 인정도서의 법적 지위를 검정도서와 명확히 구분하기 위해서는 ‘검정’과 ‘인정’의 정의를 포함하여 해당 조항을 개정하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 이러한 방식으로 〈표 4〉의 개정안을 보다 명확하게 손질하면 〈표 5〉와 같은 방식으로 개정하는 것도 가능하다.

14) 현행 교과용도서에 관한 규정에 따르면 국정도서와 검정도서는 사용 범위에 대한 규정이 없고, 신청 방법도 검정의 경우에만 하나의 조항(제8조)으로 규정하고 있다. 이에 반해 인정도서는 신청 방법이 구분되어 있고(제14조 제1항과 3항), 사용 범위 역시 4개의 항으로 규정되고 있다(제17조).

〈표 5〉 국·검·인정도서의 정의 관련 개정(안)

현행 조항	개정(안)
<p>제2조</p> <p>4. “국정도서”라 함은 교육부가 저작권을 가진 교과용도서를 말한다.</p> <p>5. “검정도서”라 함은 교육부장관의 검정을 받은 교과용도서를 말한다.</p> <p>6. “인정도서”라 함은 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.</p>	<p>제2조</p> <p>4. “국정도서”라 함은 교육부가 직접 또는 위임·위탁을 통해 편찬한 것으로 교육부가 저작권을 가진 교과용도서를 말한다.</p> <p>5. “검정도서”라 함은 민간이 출원한 도서를 심의를 통해 교과용도서로서의 지위를 부여한 것으로 교육부장관의 검정을 받은 교과용도서를 말한다.</p> <p>6. “인정도서”라 함은 민간이 출판하거나 시도교육감이 개발한 도서를 심의를 통해 교과용도서로 승인하는 것으로 교육부장관의 인정을 받은 도서를 말한다.</p>

〈표 5〉의 개정안은 인정도서의 법적 지위를 국·검정도서와 병렬적인 수준으로 격상시킴은 물론 각 발행 제도의 특성까지 명확하게 구분지을 수 있다는 장점을 갖는다. 이처럼 인정도서의 법적 지위 관련 조항을 개정할 경우 개정안과 상충하는 조항에 대한 변경도 필요하다. 동 법규에서 그러한 조항은 아래 〈표 6〉과 같이 개정되어야 한다.

〈표 6〉 인정도서 법적 지위 개정에 따른 충돌 조항 개정(안)

현행 조항	개정(안)
<p>제3조</p> <p>① 학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서를 선정·사용하여야 한다. 다만, 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 제16조의 규정에 의하여 인정받은 인정도서를 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제3조</p> <p>① 학교의 장은 국정도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정도서가 없을 때에는 검정도서를 선정·사용하여야 한다. 국정도서·검정도서가 없는 경우에는 인정도서를 선정·사용하여야 한다.</p>

현행 법규의 제3조는 인정도서의 보완재적 성격이 삭제됨에 따라 개정(안)과 같이 변경되어야 한다. 다만, 국·검·인정도서의 사용 순서는 현행 조항처럼 존치(存置)시켜도 무방하다. 현행 구분고시 제도 하에서는 동일 과목을 국·검·인정의 세 가지 형태로 발행하는 경우가 없기 때문에 사실상 선택의 문제가 발생하는 경우는 없지만, 제17조 3항15)에 따라 복수 발행 상황

15) 제17조(인정도서의 사용범위 등) ③ 교육부장관은 인정도서의 인정을 한 교과목에 관하여 국정도서

이 발생했을 시 사용의 우선 순위를 보장할 필요가 있으므로 위 <표 6>과 같이 개정하는 것이 바람직하다.

2. 인정도서의 심사

인정도서의 심사는 인정 신청에서부터 승인까지의 절차를 포괄한다. 현행 법규는 인정도서의 종류에 따라 신청 및 심사절차를 다르게 규정하고 있기 때문에 본 장에서는 순차적으로 관련 조항의 개정 방안을 모색하고자 한다.

가. 인정도서 신청 조항

교과용도서에 관한 규정 제14조는 인정도서의 신청에 관한 조항이며 두 개의 항으로 구성된다.

제14조(인정도서의 신청)

- ① 교육부장관이 정하여 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.
- ③ 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목 외의 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장이 해당 교과목의 교원자격을 가진 교원 중에서 지정 또는 위촉하는 3명 이상의 위원으로 구성되는 학교인정도서추천위원회 및 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학기가 시작되는 날의 3개월 전까지 교육부장관에게 인정을 신청할 수 있다. 다만, 공립·사립의 초등학교 및 중학교의 경우에는 교육장을 거쳐 인정을 신청하여야 한다.

본 조 제1항은 인정도서의 신청을 사용 학기 6개월 전으로 명시하고 있다. 검정도서가 사용 학년 개시 1년 6개월 이전에 검정실시 공고¹⁶⁾를 하는 것에 비해 인정도서는 인정기준의 선정, 기초조사와 본심사, 인정승인 등 검정 규정을 준용함에도 불구하고 그 기간은 1/3에 불과하다. 다수의 시·도교육청이 인정사무를 처리하는 데 어려움을 호소하는 이유가 바로 이 조항에 근거한다고 볼 수 있다.

그러나 동 조 제3항의 경우 그 기간을 3개월로 더욱 촉박하게 규정하고 있음에도 불구하고 본 항에 해당하는 인정도서의 경우 심의를 면제하고 있기 때문에¹⁷⁾ 인정제도의 도입 취지 등을

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.

16) 제7조(검정실시공고) ① 교육부장관은 검정을 실시하고자 할 때에는 적어도 그 검정도서의 최초 사용 학년도 개시 1년 6월 이전에 다음 사항을 공고하여야 한다.

17) 제16조(인정도서의 인정) ① 교육부장관은 제14조제3항의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는

고려할 때 존치시키는 것도 무방하다. 예컨대 이미 시중에 출판된 서적 중 해당 과목의 교육과정
 정에 부합하여 인정도서로 사용하려는 경우에는 굳이 개발과 검토에 오랜 기간을 보장해줄 필요
 가 없기 때문이다. 따라서 인정도서의 신청과 관련한 조항에서는 제14조 제1항의 신청 기한을
 합리적인 수준으로 재설정하여 양질의 도서가 개발될 수 있는 요건을 마련해줄 필요가 있다. 그
 기간은 학교의 학사 일정이 대체로 1개 학년 단위로 편성되는 만큼 사용 1년 전으로 규정하는
 것이 타당하다.

〈표 7〉 인정도서 신청 관련 조항 개정(안)

현행 조항	개정(안)	
<p>제14조</p> <p>① 교육부장관이 정하여 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>제14조</p> <p>① 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목에 대하여 인정도서를 사용하려는 경우에는 학교장, 저작자, 발행자 또는 저작자와 발행자가 공동으로 그 인정도서의 최초 사용학년 개시 1년 이전에 교육부장관에게 인정도서의 인정을 신청하여야 한다. 다만, 교육부장관은 교육과정의 개정 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 인정도서의 인정신청기한을 달리 정하여 공고할 수 있다.</p>

나. 인정도서 심의 조항

인정도서의 심의(인정)와 관련한 규정은 교과용도서에 관한 규정 제16조에 명시하고 있다.

<p>제16조(인정도서의 인정)</p> <p>① 교육부장관은 제14조제3항의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 심의를 거치지 아니한다. 다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되는 경우에는 교과용도서심의회 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>② 인정도서의 인정에 관하여는 제9조·제10조·제10조의2 및 제13조의 규정을 준용한다. 이 경우 제9조 제3항 중 “제7조제1항제4호의 검정기준”은 “제15조에 따른 인정기준”으로, “검정”은 “인정”으로 각각 본다.</p>

제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 심의를 거치지 아니한다. 다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되는 경우에는 교과용도서심의회 심의를 거쳐야 한다.

인정심사가 검정심사와 크게 다르지 않은 이유는 그 근거 조항이 제16조 제2항이기 때문이다. 본 조항에 따르면 인정심사는 검정심사와 동일한 절차를 따른다. 그럼에도 불구하고 인정심사가 검정심사에 비해 덜 엄격하다고 느끼는 것은 관련 규정에 기인한 것이 아니라 제도 운영의 실무적 측면에서 시·도교육청이 제한된 자원으로 다량의 신청본을 심사하기 때문에 나타나는 것이라 할 수 있다. 만약 인정도서의 심의를 검정에 비해 간소화하려면 본 조항에 대한 개정이 필요한데 검정 준용 규정인 제9조¹⁸⁾는 교과용도서를 심의하는 데 필수 불가결한 사항들이라 할 수 있다. 즉, 내용 오류에 대한 조사와 교과용도서로서의 적합성 여부에 대한 판단없이 인정도서를 심의할 수는 없기 때문에 본 항은 존치하는 것이 타당하다.

제16조 제1항의 경우 인정도서의 도입 취지를 잘 드러낸다. 소위 '심의없는 인정도서'가 본 항에 해당하는 경우이며 인정도서를 검정도서와 구분짓는 대표적인 사례라고도 할 수 있다. 현행 법령이 인정심사를 검정심사에 준용하여 규정하고 있기 때문에 만약 이 항이 없다면 사실상 인정도서와 검정도서의 차이가 없어진다. 따라서 본 항은 존치될 필요가 있다.

그러나 '심의없는 인정도서'의 도입 취지는 유지하되 조항의 구체적인 자구(字句)에는 수정이 필요하다. 왜냐하면 현행 조항이 법리적으로 모순된 내용을 담고 있기 때문이다. 본 항에 따르면 심의없는 인정도서라 하더라도 도서의 내용이 민주적 기본 질서에 위배되는지, 정치적·종교적 중립성을 유지하고 있는지를 판단하기 위해 내용에 대한 심의를 필요로 한다. 이는 심의를 면(免)하기 위해 심의가 필요하다는 모순적 규정이다.

따라서 "다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되는 경우에는 교과용도서심의회 심의를 거쳐야 한다."라는 조건절은 삭제되는 것이 타당하다. 이 경우 교과용도서 내용의 교육 중립성 위배 여부를 어떻게 걸러낼 것인가의 문제가 제기되는데 [그림 1]에서처럼 심의없는 인정도서라 하더라도 검토 과정을 거치도록 되어 있기 때문에 내용의 적합성 여부를 판단할 수 있다. 아울러 본 항의 조건절에 명시된 사항은 국·검정도서에도 적용되는 교과용도서 편찬의 기본 원칙 또는 공통 심사기준이라 할 수 있다. 만약 심사의 기본 원칙을 법령 수준에 명시하려면 국·검·인정도서 모두에 해당하도록 별도의 장이나 조항으로 명시하는 것이 더욱 타당하다. 현행 규정은 국·검정도서에는 없는 편찬 및 심사의 기본 원칙을 인정도서에만 명시적으로 적용한 경우이기 때문에 조항의 위계 측면에서도 어울리지 않는다고 할 수 있다.

이상의 분석에 따라 인정도서의 심의와 관련한 현행 조항은 아래 <표 8>과 같이 개정되어야 한다.

18) 교과용도서에 관한 규정 제9조 ① 검정심사는 기초조사와 본심사로 구분하여 실시한다.
 ② 기초조사는 대상도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사한다.
 ③ 본심사는 제7조제1항제4호의 검정기준에 따라 교과용도서로서의 적합성 여부를 심사한다.

〈표 8〉 심의없는 인정도서의 인정 관련 개정(안)

현행 조항	개정(안)
<p>제16조</p> <p>① 교육부장관은 제14조제3항의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 심의를 거치지 아니한다. 다만, 신청한 도서의 내용이 민주적 기본질서에 위배되거나 특정의 정당·종교를 지지하는 등 교과용도서로서 사용이 부적당하다고 우려되는 경우에는 교과용도서심의회 심의를 거쳐야 한다.</p>	<p>제16조</p> <p>① 교육부장관은 제14조제3항의 규정에 의하여 인정신청을 받은 경우에는 제18조의 규정에 의한 교과용도서심의회 심의를 거치지 아니한다.</p>

IV. 결론

교과용도서의 발행 제도 중에서 인정제도는 가장 자율성이 높은 제도로 인식되고 있다. 역사적으로 국정에서 검정으로, 검정에서 인정으로 전환되어왔기 때문에 이 말에는 일리가 있어 보인다. 게다가 자율적인 교육 제도를 운영한다고 평가하는 서구 국가들도 국정보다는 검정, 검정보다는 인정, 심지어 자유발행제를 채택하고 있다는 사실도 그러한 인식을 강화하는 이유들 중 하나이다.

우리나라는 최근 들어 인정도서 확대 정책을 꾸준히 추진하였다. 그 결과 불과 2007 개정 교육과정기에 25%에 불과했던 인정도서 비율이 2009 개정 교육과정기에 84%까지 증가하였다. 이러한 양적 변화를 놓고 보면 엄연히 우리나라 교과용도서 발행제는 인정제도 중심이라 할 수 있다. 그리고 그 동안 국·검정 체제에서 극복하기 어려웠던 문제들, 예컨대 교육 내용에 대한 국가의 관여, 교과서 내용의 획일화와 같은 문제들을 비로소 극복할 수 있는 여건을 마련하였다.

그런데 인정제도의 현실은 그렇지 않다. 인정도서의 장점이라 할 수 있는 다양성과 창의성은 검정도서에 비해 특별히 나아진 것이 없고 오히려 질 관리의 문제가 더 중요한 과제로 대두되고 있다. 심지어 최근 일부 검정 과목조차 내용 오류와 편향성의 문제를 해결하기 위해 국정도서로 재전환해야 한다는 주장이 제기되고 있는 실정이다. 만약 인정도서가 질 관리라는 문제에 합리적으로 대처하지 못할 경우 머지않아 다시금 검정도서로 전환되어야 한다는 주장이 제기될지도 모른다.

본 연구에서는 인정제도의 내실화를 위한 법규 차원의 대안을 모색하였다. 다시 말해서 인정도서가 질적인 문제를 내포할 수밖에 없는 원인이 인정제도 운영의 근거가 되는 현행 법령에 기인하고 있는 것이 아닌가라는 점이다. 법규 분석 결과 현행 교과용도서에 관한 규정은 인정제도

의 현실에 부합하지 않은 조항들을 일부 갖고 있었다. 특히 인정도서를 국·검정도서의 보완재로 규정한 법적 지위 조항은 제정 이래 표현의 변화만 있었을 뿐 실질적인 개정은 한 차례도 없었다. 이러한 법적 지위는 인정도서가 빨리 개발하고 쉽게 심사받을 수 있는 교과용도서라는 인식을 강화시켰다. 그러나 어떤 교과용도서도 높은 수준의 질을 확보하기 위해서는 개발과 심사에 많은 시간과 노력을 기울여야 한다. 인정도서가 정말 쉽게 개발해도 되는 도서라면 질에 대한 기대를 어느 정도 포기할 수밖에 없는 것이다.

본 연구는 인정도서의 법적 지위 조항과 심사 관련 조항의 일부 개정안을 제안하였다. 현행 조항은 인정도서가 검정심사 규정을 준용하고 있음에도 불구하고 그에 준하는 개발 기간을 보장하지 않고 있기 때문에 체계적인 질 관리에 부적합하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 인정도서에 국·검정도서와 병렬적인 법적 지위를 부여하고, 개발 기간을 확보하여 내실있는 심사가 이루어지도록 관련 조항에 대한 개정안을 제안하였다. 아울러 쉽게 채택하여 사용할 수 있는 심의없는 인정도서에 대한 과잉 규제를 해소하는 관련 조항 개정안도 마련하였다.

사실 교과용도서 발행 제도는 그 간의 교육정책에 비추어 볼 때, 매우 가변적인 영역이라 할 수 있다. 현재 상황에서 인정도서의 높은 비율이 다음 교육정책에서 어떻게 변화하게 될지 확신하기도 어렵다. 그러나 어느 사회나 민주화의 수준이 높아질수록 공적 제도 전반에서 국가의 직접적 개입보다는 민간의 자율성이 강조되기 마련이다. 교과용도서 제도 역시 그러한 큰 흐름에서 크게 벗어나지는 않을 것임을 예상할 수 있다.

이러한 사회적 맥락에서 교육계가 담당해야 하는 중요한 과제는 민간의 자율성과 공교육의 가치가 균형을 이룰 수 있도록 관련 법규를 정비하는 것이다. 본 연구가 제안한 인정도서 관련 법규의 개정 방안은 그러한 노력의 일환이라 할 수 있다. 앞으로도 인정제도의 내실화를 위한 다양한 논의들이 이루어질 것이다. 그리고 이러한 사회적 합의들이 제도로 안착할 수 있도록 하는 것이 법규의 역할이다.

참 고 문 헌

- 김덕근, 윤현진, 김명정, 강병근, 이성기(2013). 우리나라 현행 교과용도서 법규의 개정 방안. 한국교육과정평가원 연구보고 RRT 2013-3.
- 김만곤, 팽주만, 김풍환, 김진영, 정학준, 이림(2013). **인정도서 업무 편람**. 교육부, 시·도교육청 인정도서협의회, 한국교과서연구재단.
- 김유환(2005). 교과서 국정 및 검인정제도의 법적 문제. **한국교육법연구**, 8(1), 1-23.
- 김재춘(2012). 인정도서 정책 도입의 취지: 의미와 과제. **교과서연구**, 제67호, 13-16.
- 김진영, 이건재, 이해영, 조난심(2010). 교과용도서 국·검·인정 구분 준거 및 절차에 관한 연구. (사)한국검정교과서 연구보고서 2010-2.
- 문홍근(2010). 인정 도서 제도의 문제점과 개선을 위한 과제. **교과서연구**, 제60호, 17-21.
- 서지영, 임찬빈, 김정호(2013). 인정 교과서 정책 개선 방안. 한국교육과정평가원 연구보고 RRT 2013-6.
- 심재호, 윤지훈, 최숙기, 박지현(2011). 2010년 교과서 선진화 방안에 따른 인정교과서 질 관리 방안. 한국교육과정평가원 연구보고 RRO 2011-2.
- 유대균(2012). 인정도서 정책의 배경과 방향. **교과서연구**, 제67호, 8-12.
- 이화성(2009). 인정 도서 확대 정책에 따른 해결 과제. **교과서연구**, 제57호, 10-18.
- 조난심, 홍후조, 송현정, 김지현(2004). 초·중등 국정 도서의 검인정화 방안 연구. 한국교육과정평가원 연구보고 CRI 2004-3.
- 조난심(2010). 인정 도서 확대 방안과 과제. **교과서연구**, 제59호, 17-22.

· 논문접수 : 2014-04-16/ 수정본접수 : 2014-05-30/ 게재승인 : 2014-06-13

ABSTRACT

Revision of Law on the Approved Books

Deok-Keun Kim

(Research Fellow, Korea Institute for Curriculum and Evaluation)

Myung-Jung Kim

(Associate Research Fellow, KICE)

Hyun-Jin Yoon

(Senior Research Fellow, KICE)

This study adopts the view that problems arising from employment of schemes on approved book are largely caused by inadequate legal basis available. Ever since regulations on curriculum books have been enacted by Presidential decree, provisions on approved books have been revised on a regular basis. Despite such revisions, it is true to say that the current law is not sufficiently in touch with rapidly changing circumstances. More importantly, approved books that traditionally act as supplementation to government-led published books or government authorized books have acquired greater significance than is due in many education institutions. For this reason, it is necessary to review and revise the application and evaluation process of and legal status of approved books.

Despite the fact that large chunks of regulations on authorized books are applied to approved books, current regulations on curriculum books places limitations to approved books on aspects including its legal status and deadlines for development. In particular, regulations allow only 1/3 length of time for development and evaluation of approved books in comparison to authorized books, thus making it difficult for development and evaluation of quality approved books.

In the light of growing importance placed on approved books, this study proposes revision of outdated provisions that do not fit in to ongoing changes made to the realm of education. First, legal status of approved books has been redefined by revising the provisions that reflect textbook production centered on government-led and authorized publishing systems, as well as introducing legal basis to develop quality approved books by setting out reasonable duration of time required for development and evaluation.

Key Words : Curriculum Books, Approved Books, Rules on the Curriculum Books, Revision of Law