

자유발행제, 무엇을 담고 어떤 준비를 해야 하나?*

강 현 숙(충청북도청주교육지원청)**

[요약]

박창언(2017)과 수행했던 「교과용도서 발행체제 다양화 방안에 관한 연구」를 기초로 하여 자유발행 교과서의 개념, 자유발행 교과서에 담아야 할 내용, 자유발행제의 점진적 도입을 위한 방안 순으로 논의를 전개하였다. 자유발행 교과서는 첫째, 교육 내용을 소프트화해야 한다. 교육 내용을 소프트화 한다는 것은 학습해야 할 지식 그 자체보다는 지식을 발견하고 규명하는 탐구 활동이 교과서 내용의 중심이 되는 것을 의미한다. 둘째, 지식의 논리적 체계와 경험의 생동성이 조화를 이루어야 한다. 좋은 교과서가 되기 위해서는 교과서의 내용이 지식이나 기능뿐만 아니라, 살아 있는 경험과 연계되어야 한다. 셋째, 분량과 수준을 고려하여 내용을 적정화해야 한다. 자유발행제의 점진적 도입을 위한 방안을 제시하면, 첫째, 법적 기반을 마련해야 한다. 둘째, 교과용도서의 정의를 재개념화해야 한다. 현행 법령에서는 국·검정이 없는 경우 인정 교과서를 발행하도록 함으로써 마치 국·검정으로 고시된 교과목은 위상이 높고, 인정으로 고시된 교과목은 위상이 낮은 것으로 은연중에 오해를 불러일으키는 측면이 있다. 셋째, 교과용도서 구분 고시의 예측 가능성이 확보되어야 한다. 넷째, 교과서 제도별 발행체제의 차별화가 이루어져야 한다. 다섯째, 교원의 전문성을 강화해야 한다. 교사의 전문성은 좋은 교과서를 선정하는데 가장 중요한 역량이 된다. 특히, 자유발행제가 도입되면 교사의 집필 역량뿐만 아니라 좋은 교과서를 선정하는 안목도 중요한 역량이 된다. 여섯째, 교과서 컨설팅 지원단을 운영하고, 시도교육청의 모니터링 체제를 정비해야 한다. 일곱째, 교육과정 개발에 출판업자를 참여시키고, 출판사와 시장구조의 여건을 정비해야 한다. 여덟째, 교과서 정보 공유 사이트를 구축하고, 디지털 교과서의 활용도를 제고해야 한다. 아홉째, 교과서 질 관리가 이루어져야 한다. 열째, 시도교육청 단위의 교과서 업무 전담팀을 구성·운영해야 한다.

주제어: 자유발행제, 교과서 제도, 자유발행제 내용, 자유발행제 도입

* 이 논문은 2018 제6차 교과서 개선 포럼에서 발표한 원고임

** 제1저자: 충청북도청주교육지원청 장학사(khs0511@korea.kr)

I. 서론

최근 교과서 제도 개선에 대한 다양한 주장과 논의들이 전개되고 있다. 특히, 문재인 정부가 ‘점진적 교과서 자유발행제 도입’을 국정과제로 채택하고, 오영훈 국회의원(2017. 8. 17.) 등이 자유발행제 도입을 골자로 한 「초·중등교육법」 일부 개정안¹⁾을 발의하면서 교과서 제도 개선에 대한 논의는 더욱 탄력을 받고 있다.

새로운 제도는 우리에게 기대와 희망을 주기도 하지만, 낯설음에 대한 거부감과 혼란을 주기도 한다.

“자유발행제? 그건 또 뭐지? 가뜩이나 업무도 바쁜데, 이젠 우리보고 교과서까지 직접 쓰라는 말이야?”

“2015 개정 교육과정을 적용한 교과서가 아직 다 나오지도 않았는데, 뭘 또 새로 바꾼다는 거지?”

현장의 반응 또한 녹록하지만은 않다. 그러나 그럼에도 불구하고, 미래사회에 필요한 인재, 즉 ‘똑똑한 인재’가 아닌, ‘생각할 줄 아는 인재’를 키우기 위해서는 교과서 제도 개선에 대한 근본적인 고민을 할 때가 되었다.

결론부터 이야기하자면, 현행 국·검·인정 체제를 넘어서 새롭게 ‘자유발행제’를 도입하는 것은 학생의 창의성 개발을 촉진하고, 교사의 자율성과 선택권을 보장하며, 사회 변화에 능동적·탄력적으로 대응할 수 있다는 점에서 긍정적이라고 생각한다. 다만, 교육현장의 혼란을 최소화하고, 안착 가능성을 높이기 위해 우리나라 현실에 적용 가능한 형태를 모색해야 할 것이다.

이에 필자는 박창언(2017)과 수행했던 「교과용도서 발행체제 다양화 방안에 관한 연구」를 기초로 우선, 자유발행 교과서의 개념을 잡은 후, 자유발행 교과서에 무엇을 담을 것인가를 짚어보고, 자유발행제의 점진적 도입을 위해 어떤 준비를 해야 하는가에 대해 논의를 전개하고자 한다.

II. 자유발행 교과서의 개념 잡기

1) 제안 이유: 여러 선진 국가에서는 교과용 도서를 지역과 학교의 실정에 맞게 선택하는 이른바 ‘자유발행제’를 이미 도입 사용하고 있는 것에 반해, 우리나라의 경우 국가에서 교과용 도서를 제한적으로 허용함에 따라 헌법에서 보장하고 있는 교육의 자주성 및 전문성을 확보하지 못한다는 지적이 있으며, 그밖에 교육부와 출판사 간의 가격 사정(査定)에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있는 실정임

교육부에서는 2018년 2월부터 ‘자유발행제 추진위원회²⁾’를 구성하여 운영함과 동시에 현장의 의견을 반영한 합리적인 정책 방안 모색을 위해 교과서 개선 포럼³⁾을 진행하였다. 교과서 개선 포럼은 제1차 “미래 교육을 대비한 교과서 개선 방안 모색”, 제2차 “현행 교과서 발행 체제 개선 방안 모색”, 제3차 “좋은 교과서, 어떤 교과서인가? -제도적 조건과 내용적 조건-”, 제4차 “자유발행 교과서의 현장 적용 가능성 탐색”, 제5차 “교과서 제도 혁신의 실제와 과제” 등을 주제로 개최되었으며, 제6차 “교과서 제도 혁신에 따른 ‘교과서 내용을 어떻게 구성·조직할 것인가?’”, 제7차 “새로운 교과서 제도의 운영·지원 체제의 개선 방안”을 주제로 하여 포럼을 개최하였다. 그러나 교과서 제도 혁신에 앞서서 현행 교과서 발행 체제에 대한 이해는 여전히 중요한 문제이고, 교과서 개선 포럼이 권역별로 실시된 점을 고려하여 우선, 교과서의 개념부터 살피고자 한다.

1. 국·검·인정 교과서의 개념 구분

국정과 검정 교과서는 국가가 교과서 저작에 직·간접적으로 관여하는 방식이고, 인정 교과서는 국가가 교과서 사용에 개입하는 방식이며, 자유발행 교과서는 국가의 관여가 배제되는 방식이다. 국·검·인정 교과서⁴⁾의 경우에는 「교과용도서에 관한 규정」에 개념이 명확하게 정

- 2) 자유발행제 추진위원회는 교육과정 및 교과서 관련 학계 전문가, 시도교육청 교육전문직원, 현장교원, 학부모 및 출판계 등 총 20명으로 구성되어 있으며, 기획·연구팀, 법·제도 개선팀, 현장 적용팀 등 3개의 전문팀으로 운영되고 있다.
- 3) 교과서 개선 포럼은 교육부 주관, 17개 시도교육청 주최로 권역별로 실시되고 있으며, 구체적인 일정은 <표 1>과 같다.

<표 1> 교과서 개선 포럼 일정

구분	개최일	주관	주최
제1차 포럼	2018. 4. 19.	교육부	경기도교육청, 강원도교육청
제2차 포럼	2018. 5. 31.	교육부	서울특별시교육청, 인천광역시교육청, 경기도교육청
제3차 포럼	2018. 8. 23.	교육부	광주광역시교육청, 경기도교육청
제4차 포럼	2018. 10. 15.	교육부	부산·울산·대구광역시교육청, 경상남도·경상북도교육청, 경기도교육청
제5차 포럼	2018. 11. 22.	교육부	전라남도교육청, 전라북도교육청, 경기도교육청
제6차 포럼	2018. 12. 5.	교육부	대전광역시교육청, 세종특별자치시교육청, 충청남도교육청, 충청북도교육청, 경기도교육청
제7차 포럼	2018. 12. 12.	교육부	제주특별자치도교육청, 경기도교육청

- 4) 「교과용도서에 관한 규정」 제2조의 제4항, 제5항, 제6항에 의하면, 국정도서는 교육부가 저작권을 가진 교과용도서를 말하고, 검정도서는 교육부장관의 검정을 받은 교과용도서를

의되어 있지만, 자유발행 교과서에 대하여는 명문의 규정이 없다.

현재 우리나라는 자유발행 교과서 제도를 인정하지 않고 있지만, 인정 제도를 통해 자유발행 교과서 제도의 장점을 부분적으로 수용하고 있다.

국검·인정도서가 어떻게 구분되는가는 교육부에서 제시한 <표 2>를 보면, 구체적으로 확인된다(교육부, 2015: 12).

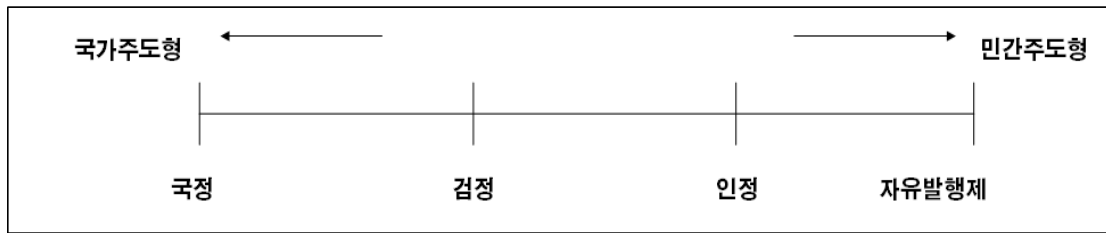
<표 2> 국검·인정도서의 구분

구분	국정도서	검정도서	인정도서
정의	교육부가 저작권을 가진 교과용도서	교육부장관의 검정을 받은 교과용도서	국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서
심의권자	장관 (심의위원 위촉)	장관 (검정심사기관에 위탁)	장관 (시도교육감에게 위임)
절차	편찬→심의	개발→심의→선정	개발→신청→심의→선정
저작자 (발행권자)	교육부장관	저작자 (발행사)	저작자 (발행사)
과목	초·중등 교과용도서 국검·인정도서 구분고시에 따름	초·중등 교과용도서 국검·인정도서 구분고시에 따름	국검·검정도서 이외의 교과용도서

2. 교과서 제도의 유형과 특징

교과서 제도는 각 국가의 시대·사회적 상황에 따라 크게 국가주도형과 민간주도형의 두 가지 극단에서 어느 한 쪽을 채택하거나 혼용하는 등 다양한 형태로 운영되고 있다. 현재 각 국가에서 발행되고 있는 교과서 제도의 유형을 살펴보면, [그림 1]과 같다.

말하며, 인정도서는 국정도서·검정도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에 사용하기 위하여 교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.



[그림 1] 교과서 제도의 유형

출처: 박창언·강현숙·남윤제·백선화·이종원(2017). 교과용도서 발행체제 다양화 방안에 관한 연구. p. 11.

국가주도형은 교과서 저작에서 발행 및 채택에 이르기까지 국가의 관여가 강하게 나타나는 것으로, 국정 교과서가 대표적이다. 반면, 민간주도형은 교과서 저작과 발행 및 채택을 민간이 하는 것으로, 자유발행 교과서⁵⁾가 대표적이다.

국가주도형 교과서 제도는 교육의 일정 수준을 유지하고, 교과서 내용에 대한 질 관리가 용이하다는 측면에서 유용성을 지니나, 교육현장의 자율성과 다양성을 도모하는 데는 한계가 있다. 그리고 민간주도형 교과서 제도는 국가주도형 교과서 제도와 반대되는 특징을 지닌다.

우리나라는 광복 이후 교육법이 제정될 당시부터 국·검정 교과서 제도를 기본 골격으로 하는 교과서 제도를 유지해 오고 있다. 우리나라가 이처럼 국·검정 교과서 제도를 기본 골격으로 하는 이유는 보통교육 단계에서 학교가 위치한 지역이나 설립 주체 및 교육 환경의 차이, 교원의 능력이나 자질의 차이, 교과목·내용별 차이 등을 가능한 축소해 학생에게 질적으로나 양적으로 균등한 교육을 제공하기 위함이다(헌법재판소, 1993: 753).

그러나 이제는 창의력이 중시되고, 사회 환경 및 국제 정세가 다원화됨에 따라 국가주도형 교과서 제도뿐만 아니라, 민간주도형 교과서 제도를 운영할 수 있도록 교과서 발행체제를 다양화할 때가 되었다. 교과서 제도의 조건을 다양화한다고 해서 반드시 그러한 교과서 제도 모두를 운영해야 한다는 것은 아니다. 다만, 특정의 교과서 제도가 정비되어 있지 않을 경우에는 그러한 교과서 제도를 운영하는 것 자체가 불가능하기 때문에 시대·사회적 변화에

5) 자유발행제 도입과 관련한 기존 연구로는 민간 부분에 교과서 저작 및 발행과 관련해 부여하는 권한과 자유를 인정하는 정도에 따라 약한 의미, 보통 의미, 강한 의미의 세 가지 유형으로 구분한 연구가 있다(곽병선 외 5, 2004: 83). 약한 의미의 교과서 자유발행제는 민간출판사에게 교과서의 저작과 발행의 자유를 주되, 학교의 교과서 사용에 있어서 일정한 제약을 가하는 발행 제도를 말한다. 보통 의미의 자유발행제는 민간출판사가 국가 교육 과정에 근거하여 교과서를 자유로이 저작·발행하되, 인정 심사를 받지 않고, 단위학교에서 자유롭게 채택하고 사용할 수 있다는 점에서 약한 의미의 자유발행제와 구별된다. 강한 의미의 자유발행제는 교과서의 저작권, 채택권, 사용권 일체를 국가 및 교육청, 학교의 어떠한 제약도 받지 않고, 전적으로 교사들 자신에게 완전 위임하는 방식을 말한다.

대응력을 높일 수 있는 조건을 정비하여 필요에 따라 적절히 대처할 수 있는 가능성을 높이는 것이다.

Ⅲ. 자유발행 교과서, 무엇을 담아야 하나?

자유발행제는 첫째, 자유민주주의 기본 이념에 부합된다는 점, 둘째, 학생들의 창의력 개발을 촉진한다는 점, 셋째, 교사와 학생의 교재 선택권을 보장하고, 교과서 개발을 활성화할 수 있다는 점, 넷째, 학생 활동 중심의 수업이 용이하다는 점, 다섯째, 상황 변화에 능동적·탄력적으로 대처하기 쉽다는 점 등에서 도입이 필요하다고 본다.

이에 여기서는 교과서 제도 혁신의 하나로 논의 중인 자유발행 교과서의 내용을 어떻게 구성해야 하는지에 대해 살피고자 한다.

1. 교육 내용의 소프트화

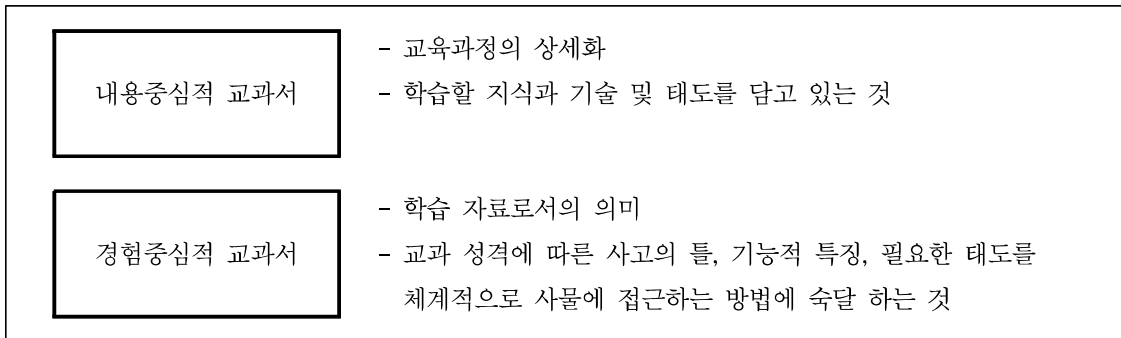
교육 내용을 소프트화 한다는 것은 학습해야 할 지식 그 자체보다는 지식을 발견하고 규명하는 탐구 활동이 교과서 내용의 중심이 되는 것을 의미한다. 어찌 보면 이것은 교과서 내용 구성에서 주객이 전도되는 것일 수도 있다. 그러나 미래사회가 요구하는 핵심역량⁶⁾을 기르기 위해서는 교과서 내용이 단편적이고 정적인 지식을 습득하도록 하는 것이 아니라, 변화하는 사회적 삶에 필요한 역량을 기르도록 해야 한다. 따라서 자유발행 교과서에는 천편일률적으로 암기해야 하는 지식이 아니라, 개념과 원리를 바탕으로 토의와 토론을 통해 자신만의 독특한 아이디어를 생성하고, 공유할 수 있는 주제 중심의 프로젝트 수업이 가능한 내용이 담겨야 할 것이다.

2. 지식의 논리적 체계와 경험의 생동성 조화

좋은 교과서가 되기 위해서는 교과서의 내용이 지식이나 기능뿐만 아니라, 살아 있는 경험과 연계되어야 한다.

6) 핵심역량은 학습자에게 요구되는 지식, 기능, 태도의 총체로서 교육을 통하여 학습자가 길러야 할 기본적인 필수적인 능력이다. 2015 개정 교육과정에서는 자기관리 역량, 지식정보처리 역량, 창의적 사고 역량, 심미적 감성 역량, 의사소통 역량, 공동체 역량의 6가지 핵심역량을 기르도록 하고 있다. 이러한 역량 중심 교육과정은 OECD의 DeSeCo 프로젝트(1997년~2003년) 이후 전 세계적으로 교육의 주방향이 되고 있다.

교과서의 내용적 측면은 내용중심적 교과서와 경험중심적 교과서로 구분된다. 내용중심적 교과서는 학문적 계통의 확립과 기초적인 능력 함양에 유용하고, 경험중심적 교과서는 학습 활동의 다양성과 생동성을 활성화하는데 용이하다. 이를 도식화하면 [그림 2]와 같다(박창언, 2017: 121).



[그림 2] 교과서의 성격에 따른 구분

내용중심적 교과서는 국가 교육과정을 상세화한 것으로 우리가 일반적으로 이해하고 있는 교과서의 유형에 해당된다고 볼 수 있다. 그리고 경험중심적 교과서는 학습 자료로서의 성격을 강하게 지니고 있는 교과서의 유형이다.

대부분의 교과서는 내용중심적 성격과 경험중심적 성격을 모두 지니고 있으나, 이것이 같은 비중을 차지하는 것은 아니고, 교과에 따라 내용중심적 성격이 우세한 경우도 있고, 경험중심적 성격이 우세한 경우도 있다.

자유발행 교과서가 학생의 성장이나 발달에 유의미한 경험을 제공하기 위해서는 내용중심적 성격과 경험중심적 성격이 적절히 조화를 이루어야 하며, 기본적인 지식이나 기술, 태도를 토대로 경험의 생동성을 살릴 수 있는 다양한 내용으로 구성되어야 할 것이다.

3. 교과서 내용의 적정화

자유발행 교과서는 분량과 수준을 고려하여 내용을 적정화해야 한다. 분량이 많을 경우에는 학습자에게 과도한 부담을 주고, 반대로 분량이 적을 경우에는 교과서에서 다룰 내용이 빈약하게 된다. 그리고 교과서 내용의 수준이 높으면 학습자가 따라가기가 어렵고, 반대로 수준이 낮으면 배운 내용을 반복하게 되어 흥미를 잃게 된다.

교과서 내용의 적정화를 위해서는 내용전문가, 현장교원, 학부모 등을 대상으로 협의체나

위원회 등을 구성하여 법제화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 방법은 협의체나 위원회를 통해 합의하는 형식을 취함으로써 전문성과 대표성을 확립할 수 있다는 장점이 있다.

IV. 자유발행제, 어떤 준비를 해야 하나?

우리나라에서는 교과서를 ‘경전(經典)’으로 인식⁷⁾하고 있고, 특히 선발 시험이나 상급학교 진학에 영향을 주는 과목의 경우는 공통적인 내용을 바탕으로 유사한 교육을 받아야 한다고 생각한다. 따라서 학교마다 너무 다양한 교과서를 사용하거나 질적으로 낮은 교과서가 출간될 경우, 이로 인해 혼란이 야기될 가능성이 크다.

또한, 자유발행 교과서 제도를 채택하고 있는 국가의 경우, 교과서 질 관리 문제가 대두되고 있는 상황을 고려할 때, 단기적으로는 국가의 기준을 충족하면서 교육감과 학교장에게 권한을 배분할 수 있는 형태로 자유발행제가 도입되는 것이 적절하다고 본다. 이에 박창언·강현숙·남윤제·백선희·이종원(2017)의 연구를 기초로 자유발행제의 점진적 도입을 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 자유발행제 도입을 위한 법적 기반 마련

우리나라 헌법 제31조 제6항에서는 교육제도 법률주의⁸⁾를 규정하고 있다. 따라서 자유발행 교과서에 대한 제도적 규정 신설은 법률로 정하는 것이 바람직하다.

이러한 취지에서 오영훈 국회의원 외 10인이 2017년 8월 17일 자로 발의한 개정안을 살펴보면, <표 3>과 같다.

7) 2014년, 대학수학능력시험(이하 수능)에서 세계지리 8번 문항에 대한 오류 논쟁이 있었다. 출제 측에서는 수능 문항의 정·오답 판단 근거가 ‘교과서’이므로 문항 오류가 아니라고 주장하였고, 1심에서도 동일한 판결이 내려졌다. 그러나 1년 뒤 이 문항에 대한 오류가 인정되어 판결이 번복되는 일이 발생하였는데, 이것은 우리나라 교육에서 교과서가 차지하는 위상이 얼마나 높은지를 보여주는 단적인 예이다.

8) 교육제도 법률주의는 국가의 백년대계인 교육이 특정 정치 세력에 영향을 받거나 집권자의 통치상의 의도에 따라 수시로 변경되는 것을 방지하고, 일관성 있는 교육체제를 유지·발전시키기 위한 것이다.

〈표 3〉 「초·중등교육법」 일부 개정안 I

현 행	개 정 안
제29조(교과용도서의 사용) ①학교에서 는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육 부장관이 검정하거나 인정한 교과용도서 를 사용하여야 한다. <단서신설>	제29조(교과용도서의 사용) ①----- -----검정 또는 인정하거나 교육감이 지정한 자유발행-----, 다만, 자유발행 교과용도서 는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목에 한한다.

우선, 이 개정안은 자유발행제의 도입 근거를 마련하여 교과용도서 발행 체제의 다양화를 모색하였다는 점에서 의미가 있다. 이 개정안은 급격한 제도 도입에 따른 문제를 방지하고자 교육부장관이 자유발행 가능 교과목을 고시하도록 하여 자유발행에 적합한 교과목부터 단계적으로 제도 도입이 가능하도록 하고, 이어서 교육감이 학교에서 사용 가능한 자유발행 교과용도서를 지정하도록 하여 국가 교육과정의 준수 여부를 최소한으로 확인할 수 있도록 하고 있다.

교육감이 승인한 교과목까지 자유발행제를 적용할 경우, 자유발행제가 급격히 확대되어 자칫 여러 문제점을 유발할 수 있고, 국가 공통적으로 균등한 교육이 필요한 교과목임에도 불구하고, 국·검정도서가 아닌 자유발행 도서로 교육이 이루어질 수 있다는 점을 고려할 때, 개정안과 같이 교육부장관으로 한정하는 것은 적절하다고 생각된다.

그러나 법률안이 폐기될 경우에는 새 제도의 도입을 위해 「교과용도서에 관한 규정」을 대폭 수정해야 할 것이다.

2. 교과용도서의 정의 재개념화

현행 법령에서는 국검정이 없는 경우 인정 교과서를 발행하도록 함으로써 마치 국검정으로 고시된 교과목은 위상이 높고, 인정으로 고시된 교과목은 위상이 낮은 것으로 은연중에 오해를 불러일으킨다. 또한, 인정 교과서 개발 업무를 시도교육청에 위임할 때, 국어·수학·영어와 같은 교과목들은 규모가 큰 시도에, 선택교과목들은 규모가 작은 시도에 배분함으로써 이러한 오해가 고착되고 있다.

이러한 상황에서 자유발행 교과서가 도입될 경우, ‘국정>검정>인정>자유발행’의 수직적 관계가 형성될 우려가 있다. 이에 국검정이 기본 골격으로 되어 있는 「교과용도서에 관한 규정」이 과연 적절한가에 대한 검토가 필요하다. 예컨대 인정도서⁹⁾의 정의를 국검정과 동

9) 현재 「교과용도서에 관한 규정」에는 ‘자유발행’의 정의가 없으므로 여기서는 인정도서가 자유발행 도서의 개념을 포함하는 것으로 본다.

일한 기준으로 개정하고, 교과용도서는 국정, 검정, 인정도서 중에서 선정하도록 하여 인정도서의 지위를 국검정과 동등하게 부여하는 것이다.

〈표 4〉 「초·중등교육법」 일부 개정안 II

현 행	개 정 안
<p>제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1.~3. 생략</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>7.~8. 생략</p> <p>제3조(교과용도서의 선정)</p> <p>① 학교에서 사용할 교과용도서는 <u>학교의 장이 선정한다. 다만, 신설되는 학교에서 최초로 사용할 교과용도서는 해당 학교를 관할하는 교육감 또는 교육장이 선정할 수 있다.</u></p> <p>② 제1항에 따른 교과용도서는 다음 각 호의 구분에 따라 국정도서 또는 검정도서 중에서 선정한다.</p> <p>1. <u>국정도서가 있고 검정도서는 없는 경우: 국정도서를 선정</u></p> <p>2. <u>국정도서가 없고 검정도서는 있는 경우: 검정도서 중 선정</u></p> <p>3. <u>국정도서와 검정도서가 모두 있는 경우: 국정도서와 검정도서 중 선정</u></p> <p>③ <u>제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 인정도서를 선정할 수 있다.</u></p> <p>1. <u>국정도서와 검정도서가 모두 없는 경우</u></p> <p>2. <u>국정도서 또는 검정도서를 선정·사용하기 곤란하여 인정도서로 대체 사용하려는 경우 <단서 신설></u></p> <p>3. <u>국정도서 또는 검정도서의 보충을 위하여 인정도서를 추가로 사용하려는 경우</u></p>	<p>제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1.~5. 좌동</p> <p>6. “인정도서”라 함은 <u>교육부장관의 인정을 받은 교과용도서를 말한다.</u></p> <p>7.~8. 생략</p> <p>제3조(교과용도서의 선정)</p> <p>① 학교에서 사용할 교과용도서는 학교의 장이 <u>국정도서, 검정도서 또는 인정도서 중에서 선정한다.</u></p> <p>② <u>삭제</u></p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 인정도서를 선정할 수 있다.</p> <p>1. <u>삭제</u></p> <p>2. <u>국정도서 또는 검정도서를 선정·사용하기 곤란하여 인정도서로 대체 사용하려는 경우(「국립학교 설치령」 별표 1 제5호에 따른 특수학교와 공립의 방송통신중학교 및 방송통신고등학교에 한함)</u></p> <p>3. 좌동</p>

3. 교과용도서 구분 고시의 예측 가능성 확보

교과서 유형은 교육과정이 확정·고시되고 난 후, 교육부장관의 「교과용도서 국·검·인정 구분고시」에 의해 결정된다. 그러나 이 구분고시에 대한 별도의 견제 장치가 없기 때문에 교육과정 개정에 따라 국정이 검정으로 전환되거나, 검정이 인정으로 전환되기도 하며, 그 반대의 경우도 존재하게 된다. 이렇게 교과서 제도가 자주 변경되는 것은 교육현장에 혼란과 갈등을 유발할 위험이 있다. 그리고 국가주도형의 교과서와 달리 민간주도형의 교과서 제도가 정착이 될 경우, 이러한 혼란은 더욱 가중될 수 있다.

교육부장관이 독자적으로 결정하는 국·검·인정 구분고시는 교과서 제도 운영에서 교육현장의 예측성을 떨어뜨리고, 안정적 운영을 저해하는 요인이 된다. 또한, 교원의 사기를 떨어뜨리고, 전문성을 약화시키는 원인이 되기도 한다. 이에 교육현장의 혼란을 방지할 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, ‘교과용도서심의회’와 같은 자문기구를 설립하여 운영하는 방안이다. 교육부장관이 국·검·인정 구분고시를 홀로 결정하는 것은 교육의 전문성을 제대로 반영하지 못하고, 대표성도 확립하기 어렵다. 따라서 교과별로 내용전문가와 현장교원 및 각계 대표가 참여하는 자문기구를 만들어 이들의 의견을 반영하여 고시하는 방안을 마련할 수 있다. 이렇게 될 경우, 참여자를 확보하게 되어 교과서 정책에 대한 합리적 결정을 내릴 수 있다. 특히 자유발행 교과서 제도가 도입되는 것을 가정하면, 이러한 사항에 대해 더욱 관심을 기울여야 할 필요가 있다.

둘째, 「초·중등교육법」 제29조에 「교과용도서심의회규정」을 별도로 만드는 방안이다. 첫 번째 안이 임의적으로 운영되는 자문기구라고 한다면, 두 번째 안은 시행령을 만드는 것이다. 현재 국가 교육과정을 만들 때에는 「교육과정심의회규정」을 토대로 교육과정을 개정하는 도중에 교육과정심의회 심의를 거치면서 절차적 정당성을 확보하고 있다. 교과서 제도의 운영에서도 이러한 체제를 만들어 절차적 정당성을 확보해 합리적 정책 결정을 내릴 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 「초·중등교육법시행령」에 ‘교과’를 규정한 것과 같이 교과서도 국·검·인정 및 자유발행 교과서로 구분되는 것을 명시하는 방안이다. 이것은 안정성과 예측성을 고려한 운영을 할 수 있다는 점에서 유용성을 지니나, 법적으로 규정되어 있는 교과나 교과 영역이 독점화될 수 있어 새로운 교과의 진입을 방해하게 되고, 폐지되어야 할 교과가 지속화될 수 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 시행령에 이들 사항을 규정하는 것은 신중을 기할 필요가 있다.

4. 교과서 제도별 발행체제의 차별화

1) 발행 대상과 방법의 차별화

교과서 제도에 따른 유형에서 국·검·인정 및 자유발행 교과서는 그 나름의 강점과 약점을 동시에 지니고 있다. 따라서 어느 한 제도만을 운영할 경우에는 그에 따른 문제가 수반되기 때문에, 각 제도의 강점을 살릴 수 있는 방식으로 교과서 제도를 활용해야 할 것이다. 우선, 국가주도형과 민간주도형 교과서로 크게 구분을 할 때, 그 제도별로 적용이 가능한 대상 교과를 검토하면 다음과 같다.

첫째, 국가주도형 교과서에 유리한 교과이다. 국가주도형 교과서는 국가안보나 천재지변 등과 같은 경우 표준화된 내용이 요구되거나, 수요가 적으면서도 복지적 동기의 차원에서 접근할 필요가 있는 교과에 적합하다. 이러한 교과에는 초등국어, 초등수학과 같이 이후의 학습에 필요하면서도 규격화되어야 할 필요가 있는 교과가 해당될 것이다. 그리고 특수학교의 교과와 특성화 고등학교에서 소수가 선택하는 교과는 민간에 의해 발행의 여지가 거의 없지만, 교육적 필요가 있는 교과로 이 경우에는 국가주도형으로 만드는 것이 필요하다.

둘째, 민간주도형 교과서에 유리한 교과이다. 민간이 주도하는 교과서는 개인의 흥미와 필요가 중시되며, 창의성을 기르기에 적합한 교과가 해당된다. 학습자의 개별 수요에 부합하는 교과서는 초·중학교보다는 고등학교 선택과목에서 우선적으로 적용하는 것을 고려할 수 있다.

셋째, 학술단체나 학회가 관리하는 것이 유리한 교과이다. 한국사나 세계사와 같이 역사적 사실과 그 해석에서 이견이 생길 소지가 있는 경우가 이에 해당된다. 학술단체나 학회에 맡길 경우, 특정 세력의 힘이 작용하지 않고, 모종의 쟁점에 대해 의견의 접근을 이루어나감으로써 합리적 수준의 내용이 결정될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 의견이 접근되지 않을 경우, 이를 조정하기가 쉽지 않으며, 결정과정에서 사적인 이익이 개입할 소지가 동시에 존재하고 있어 이들 사항에 대해서는 중장기적 검토가 요청된다.

이상의 사항들을 고려하여 자유발행 교과서의 적용 대상과 시기 등을 검토하면, 다음과 같다.

첫째, 대상 학교급에 관한 것이다. 학교급의 경우에는 고등학교 선택과목부터 시작하여 중학교와 초등학교 순으로 적용하는 방법을 생각할 수 있다. 초등학교와 중학교는 공통필수에 해당되는 교과 위주로 구성이 되어 있어, 선택 교육과정이 존재하는 고등학교부터 자유발행 교과서 제도를 도입하는 것이 개인적 성장에 보다 유용할 것이다.

둘째, 대상 교과에 관한 것이다. 우선, 고등학교의 경우부터 검토해 보도록 하겠다. 고등학

교는 전문교과 I(특목고 전공 관련), 전문교과 II(특성화고 전공 관련), 학교장 개설 과목을 생각해 볼 수 있다. 이들 교과 영역은 이념적 성향에서 자유롭기 때문에 자유발행 교과의 적용 가능성이 상대적으로 높은 교과 영역에 해당된다. 단, 학교 현장의 혼란을 최소화하기 위하여 전문교과 II에서 수능과목 및 NCS 과목은 제외되어야 할 것이다. 중학교는 자유학기나 자유학년이 적용되는 학년의 공통필수를 제외한 교과에도 적용가능성을 검토할 수 있다. 초등학교 역시 고등학교와 중학교에서 적용한 교과 위주로 적용하는 것이 타당할 것이다. 교과 내용의 연계성은 물론, 학교급간 교과 운영의 연계성 확립에도 유용하기 때문이다.

셋째, 적용 방법에 관한 것이다. 자유발행 교과서는 지금까지 현장에 적용한 경험이 없다. 이러한 상황에서 자유발행제를 전면적으로 실시하게 되면, 교육현장의 교원뿐만 아니라, 학생과 학부모 등 교육과 관련된 여러 주체들에게 혼란을 가져올 수 있다. 따라서 우선 몇 개 교과를 시범 적용하고, 중장기 계획 수립 하에 점진적으로 확대하는 방안을 검토하는 것이 적절할 것이다.

넷째, 관리 주체에 관한 것이다. 자유발행 교과서는 선정하여 사용하는 것과 별개로 이들 교과서를 어디서 관리하느냐가 주요한 이슈가 된다. 학교 자체에서 관리할 수도 있지만, 교육부나 교육청 등에서 관리할 수도 있다. 지금까지 교과서 제도의 기본 골격이 국가주도형으로 적용되어 온 점, 그리고 교과서의 질 관리 측면 등을 고려할 때, 우선은 자유발행 교과서 관리의 주체가 교육부나 교육청이 되는 것이 적절할 것이다.

2) 자유발행 교과서의 사용을 위한 인정방법

자유발행제가 도입될 경우, 현재의 교과서 제도와는 달리 심의 그 자체가 없기 때문에 발행 방법에 대한 규정이 별도로 마련되어야 한다. 자유발행 교과서를 학교에서 사용할 수 있도록 인정하는 방법에 대하여 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교육청에 ‘교과서자유발행심의회’를 별도 구성하여 결정하는 방안이다. 이 방안은 교육청 단위에서 자유발행 교과서를 결정하여 목록으로 제시하는 것이다. 단위학교는 제시된 목록 가운데서 교과별로 선택하여 사용하면 된다. 이 방안은 교육의 일정 수준을 유지하기 위해 국가나 지방자치단체의 관여를 인정하면서도 단위학교의 자율성을 보장하는 방안이 된다. 다만, 자유발행 교과서 제도의 취지에는 다소 제한적이다.

둘째, ‘학교교과서심의위원회’ 및 ‘학교운영위원회’에서 심의하여 결정하는 방안이다. 이 방안은 교과서 내용에 대한 전문적 판단을 할 수 있는 ‘학교교과서심의위원회’를 만들어 사전에 제한된 범위의 교과서를 선택하여 학교운영위원회에 심의(자문)를 받는 것이다. ‘학교교과서심의위원회’는 초등과 중등의 경우 달리 운영할 수 있다. 초등은 전체 교직원회의,

중등은 교과별 회의를 거쳐 교장이 최종 승인하는 방식이 될 것이다. 이 방안은 학교의 자치를 존중하면서도 개별 교사의 자율성을 확보할 수 있다. 다만, 학교 자체적으로 결정을 하기 때문에 외부의 관여가 전혀 이루어지지 않아 모니터링이 어렵다는 단점이 있다.

셋째, 학교에서 결정하되, 교육청에 신고를 의무화하여 교육청에서 관리하는 방안이다. 이 방안은 두 번째 방안에서 교육청에 신고를 하도록 함으로써 국가나 지방자치단체의 관여를 인정하는 것이다. 학교 자체적으로 교과서를 결정하고 사용을 하게 되면, 단위학교의 자율성은 보장이 되지만, 교과서 사용에 대해 전혀 국가의 관여를 받지 않게 된다. 이 방안은 이러한 취약성을 보완하기 위해 최소한의 국가나 지자체의 관여를 인정하는 것이다.

넷째, 완전한 자유발행 교과서를 가정해 개별 교사에게 전적으로 위임하는 방안이다. 이 방안은 교사의 재량에 의해 교과서를 선정하는 것으로 학교 자체도 관여하지 않는 방식이다. 이때 교사는 교과서를 사용할 수도 있고, 사용하지 않을 수도 있다. 이 방안은 교사의 자율성을 존중한다는 점에서는 의미가 있지만, 교과서의 질을 담보할 수 없으며, 학급이나 학교 간에 상이한 교과서를 사용하게 됨으로써 교육격차 문제 해소나 교육여건 등을 제대로 보장할 수 없다는 단점이 있다.

5. 교원의 전문성 강화

첫째, 교사의 전문성은 좋은 교과서를 선정하는데 가장 중요한 역량이 된다. 특히, 자유발행제가 도입되면 교사의 집필 역량뿐만 아니라 좋은 교과서를 선정하는 안목도 중요한 역량이 된다. 그리고 자유발행 교과서의 경우에는 교사 스스로 프로그램을 개발하여 운영해야 하는 경우도 발생하므로 자유발행 대상 교과의 교과서 선택과 활용 등에 대한 현직 교원의 연수가 필요하다.

둘째, 교과서 선정 및 활용 능력에 대한 예비교원의 전문성을 제고해야 한다. 물론 현재도 교원양성기관에서 교과교육이나 교재연구 및 지도법 등에 대한 교육이 이루어지고 있기는 하나, 자유발행 교과서 제도 도입과 관련하여 교과서의 선택·사용뿐만 아니라, 교육용 자료의 개발과 활용 능력에 대해서도 교육이 강화되어야 할 것이다.

6. 교과서 컨설팅 지원단 운영 및 시도교육청의 모니터링 체제 정비

첫째, 자유발행 교과서 제도가 학교 현장에 연착륙할 수 있도록 ‘교과서 컨설팅 지원단’을 운영해야 한다. 새로운 제도 도입에 따른 교사와 단위학교의 부담을 해소하기 위하여 우수사례의 보급은 물론 워크숍을 통한 정보의 공유 및 컨설팅 등을 수행할 수 있는 지

원조직이 필요하다.

둘째, 시도교육청의 교과서 모니터링 체제를 정비해야 한다. 자유발행 교과서는 그것을 활용하는 교사의 전문성에 의해 수업의 질이 달라질 수 있다. 또한, 읍면 지역 등은 자유발행 교과서와 교육용 자료에 대한 접근성이 떨어질 수 있기 때문에 지역 간 교육격차가 발생될 우려도 있다. 따라서 시도교육청에서는 자유발행 교과서 제도가 학교 현장에서 어떻게 운영되고 있으며, 어떠한 보완이 요청되고 지원이 필요한지에 대해 지속적으로 모니터링을 할 수 있어야 할 것이다.

7. 교육과정 개발에 출판업자 참여 및 출판사와 시장구조 여건 정비

첫째, 국검인정 교과서의 경우에는 사전심사를 통과해야 하기 때문에 교육과정의 해석이 엄격하게 이루어진다. 그러나 자유발행 교과서의 경우에는 사전심사를 거치지 않고, 저자가 교육과정을 해석하여 교과서를 집필하게 되므로 출판사의 부담이 커지게 된다. 따라서 양질의 교과서를 제작하도록 하기 위해서는 교육과정 개발에 출판업자가 참여하도록 하여 교육과정과 교과서의 연계성을 강화해야 할 것이다.

둘째, 출판사와 시장구조에 대한 여건을 정비해야 한다. 자유발행 교과서가 도입될 경우, 전적으로 민간에 의해 교과서 출판이 주도되게 된다. 그렇게 되면 현재 교과서를 출판하고 있는 대·중·소규모의 출판사와 새로 진입하는 출판사들 간에 경쟁이 벌어질 것이고, 그 결과 대형 출판사 위주로 재편되거나, 아주 작은 출판사가 몇 개 학교에 교과서를 공급하게 될 수도 있다. 이에 소수의 교과서 출판사가 높은 시장 지배력을 행사하는 것에 대한 대응책을 마련해야 하며, 교과서 출판 자격과 기준 등에 대한 정비도 필요하다.

8. 교과서 정보 공유 사이트 구축 및 디지털 교과서 활용도 제고

첫째, 자유발행 교과서에 대한 안내와 정보를 공유할 수 있는 웹사이트를 구축·운영해야 한다. 학교 현장에서 교과서를 선택하는데 어려움을 겪는 이유 중의 하나가 교과서에 대한 정보 부족이다. 따라서 웹사이트를 통해 해당 교과서에 대한 정보를 공유하고, 내용 오류 등에 대한 의견을 교환하여 바로 잡을 수 있는 온라인 체제의 구축이 필요하다.

둘째, 디지털 교과서는 교사-학생, 학생-학생 간의 상호작용이 가능할 뿐만 아니라, 다양하고 보완적인 자료 제공이 용이하기 때문에 자유발행 교과서의 단점으로 지적되고 있는 교육격차 등의 문제를 해결하는 대안이 될 수 있다. 따라서 교육지원청 단위의 공동 디지털 교과서 활용실을 구축하여 디지털 교과서의 활용력을 높일 필요가 있다.

9. 교과서 질 관리

자유발행 교과서가 도입될 경우, 교과서 질 관리에 대한 제도적 장치가 없기 때문에 이 문제에 대비할 필요가 있다.

1) 교과서 저작 단계에서의 질 관리 방안

자유발행 교과서 제도를 채택하고 있는 국가의 경우, 일반적으로 국가 교육과정이나 주 수준의 교육과정을 준수한다. 따라서 이를 토대로 한 질 관리 방안을 검토해 보면, 다음과 같다.

첫째, 자유발행 교과서로 지정된 교과목의 교육과정을 보다 상세화하여 질 관리를 하는 방안이다. 이 경우 현행 성취기준을 유지하는 방법, 자유발행 대상 교과목에 한해 성취기준을 보다 상세화하여 해당 교과목의 국가 교육과정을 수정·고시하는 방법, 성취기준의 하위에 교수요목을 두는 방법 등을 생각해 볼 수 있으나, 자유발행 교과서 저작의 융통성과 다양성을 저해하고, 표준화되거나 규격화될 가능성이 높다는 문제가 있다.

둘째, 교육과정 해설서를 만들어 활용하는 방안이다. 이 방법은 현재의 국가 교육과정을 그대로 존치시키면서 자유발행 대상 교과서에 한해 교육과정 해설서를 상세화하는 것으로, 성취기준을 상세화하는 것에 비해 교과서 저작에 보다 많은 융통성을 줄 수 있지만, 해설서에 제시되는 내용이 애매할 경우 그 해석이 모호할 수 있으며, 지나치게 상세할 경우에는 교과서 개발의 다양성을 저해할 수 있다는 문제가 있다.

셋째, 자유발행 대상 교과목의 기본 방향과 주요 내용, 그리고 준수하여야 할 지침 등을 별도로 제시하는 방안이다. 이 방법은 자유발행 교과서를 제작하는 입장에서는 전체적인 방향과 주요 내용을 반영하는데 유용하나, 이러한 지침이 너무 구체적으로 제시되어 이에 구속이 될 경우, 교과서 검정이나 인정의 심사 기준과 별다른 차이가 없게 되므로 자유발행 교과서의 취지를 살릴 수 있는 지침의 정비 필요하다.

2) 교과서 사용 단계에서 질 관리 방안

첫째, 교과서 사후평가를 실시한 후, 그 결과를 출판사에 통지하는 방안이다. 이것은 교육부나 교육청에서 교육과정과의 관계, 교과서의 내용, 편집 체제 등에 대한 표준화된 체크리스트를 만들어 학교에 보급하면, 학교에서는 교과서를 평가하여 그 결과를 출판사에 제공함

으로써 양질의 교과서가 지속적으로 개발될 수 있도록 하는 것이다.

둘째, 교육청이나 학교의 교과서관련위원회에서 교과서 평가를 실시한 후 그 결과를 공개하는 방안이다. 이 방법은 교과서를 사용한 후 학기말이나 학년말에 교과서의 내용 오류, 학생 및 교사의 만족도 등을 평가하여 그 결과를 홈페이지 등에 공개하는 것이다. 이렇게 되면 출판사는 책무성을 가지고 교과서 집필에 보다 신중을 기할 수 있지만, 대형출판사와 달리 소형출판사의 입지가 축소될 수 있다는 문제가 있어서 이에 대한 세심한 고려가 필요하다.

셋째, 국·검·인정 교과서의 공통요인¹⁰⁾을 위배하거나 「헌법」 제37조 제2항의 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위배한 경우, 교육청이나 교육부에 신고하여 더 이상 교과서로 사용하지 못하도록 하는 방안이다. 이 방법은 완전한 의미의 자유발행을 전제한 것으로 자유발행의 취지에는 부합되나, 교과서 내용의 질 그 자체를 보장하기는 어렵기 때문에 이에 대한 보완적 조치가 필요하다.

10. 시도교육청 단위의 교과서 업무 전담팀 구성·운영

현재 시도교육청의 교과서 업무 담당자들은 전문성을 갖춘 인력풀의 부족, 개발진과 심의진 업무 담당자의 교과서에 대한 인식 차이, 상급자의 인정 심사 업무에 대한 인식 부족, 피상적인 인정 심사 업무 매뉴얼, 예산 부족, 시도교육청의 가격 결정 업무, 심사기간의 부족, 인정 업무에 대한 시도교육청간 공유 기회 및 지역에 따른 인정 심사의 일관성 확보 미흡 등을 교과서 업무의 문제점으로 인식하고 있다.

또한, 시도교육청에서 교과서 업무를 담당하는 부서나 담당자는 1~3명의 극소수에 불과하다. 그러나 업무는 검정 기관에서 수십 명의 인력이 담당하고 있는 역할들을 감당해야 하는데다가 추가로 개발도서까지 있어서 교육부의 국정 교과서 담당자가 하는 교과서 업무와 유사한 역할도 추가로 수행해야 한다.

이러한 업무량은 업무 기피로 이어져 업무의 지속성 및 전문성이 갖추어지기도 어려울뿐더러 상급자나 교육청 내에서도 이러한 업무 분량이나 노고를 알지 못하여 실질적 지원이 이루어지지 않는다.

현재의 상황에서 자유발행제가 도입될 경우, 이러한 어려움은 더욱 심화될 것이다. 따라서 전문성을 갖춘 시도교육청 단위의 교과서 업무 전담팀을 구성·운영하고, 실질적인 인센티브를 제공해야 할 것이다.

10) 헌법정신과의 일치, 교육의 중립성 유지, 지적 재산권의 존중

참 고 문 헌

- 곽병선, 문용린, 한명희, 윤기옥, 김미숙, 김재춘 (2004). **교과서 발행제의 다양화 방안에 따른 자유발행제 도입 방안 연구**. 서울: 한국교과서연구재단.
- 교육부 (2015). **2015 개정 교육과정에 따른 교과용도서 개발을 위한 편수자료 I. 편수 일반 편**. 세종: 교육부.
- 교육부 (2015. 7. 30.). **교과용도서 개발체제 개선 방안 발표**. 세종: 교육부.
- 교육부 (2018. 4. 19.). 2018 제1차 교과서 개선 포럼.
- 교육부 (2018. 4. 24.). 학습자 중심 교과서 개선 포럼.
- 교육부 (2018. 5. 31.). 2018 제2차 교과서 개선 포럼.
- 교육부 (2018. 8. 23.). 2018 제3차 교과서 개선 포럼.
- 교육부 (2018. 10. 15.). 2018 제4차 교과서 개선 포럼.
- 교육부, 한국교육과정평가원 (2015). **2015 개정 교육과정에 따른 교과용도서 개발을 위한 편찬심의회 유의점 및 검정기준**. 세종: 교육부-한국교육과정평가원
- 박창언 (2017). **현대 교육과정학**. 서울: 학지사.
- 박창언, 강현숙, 남윤제, 백선희, 이종원 (2017). **교과용도서 발행체제 다양화 방안에 관한 연구**. 서울: 한국교과서연구재단.
- 오영훈의원 대표발의 (2017. 8. 17.). 초·중등교육법 일부개정법률안. 의안번호 8564.
- 헌법재판소 (1993). **헌법재판소판례집4**. 서울: 헌법재판소.

계재신청일: 2021. 12. 10.

계재확정일: 2021. 12. 27.

【Abstract】

**Free Publishing System of School Textbook, What should I put
in and what should I prepare?**

KANG, Hyunsook
(Chungcheongbuk-do Cheongju Office of Education)

Based on the “Research on the Diversification of the Textbook Issuing System” conducted with Park Chang-eon (2017), the concept of free-issuing textbooks was established, and discussions were made on what to prepare for the gradual introduction of the free-issuing system. Free-issued textbooks should first soften the educational content. Softening the educational content means that the exploration activity of discovering and identifying knowledge is the center of the textbook content rather than the knowledge itself to be learned. Second, free-issued textbooks must harmonize the logical system of knowledge and the vitality of experience. In order to be a good textbook, the contents of the textbook must be linked not only to knowledge or function but also to living experience. First, a legal basis should be established when suggesting a plan for the gradual introduction of the free issuance system. Second, the definition of textbooks should be reconceptualized. Under the current law, accredited textbooks are required to be issued if there is no national or certification, which implicitly leads to misunderstanding as if subjects notified by national or certification have a high status and subjects notified by accreditation have a low status. Third, the predictability of the notification of classification of curriculum books must be secured. Fourth, the issuance system for each textbook system should be differentiated. Fifth, it is necessary to strengthen the professionalism of teachers. Teachers’ expertise becomes the most important competency in selecting good textbooks. In particular, when the free issuance system is introduced, not only the teacher’s writing ability but also the eye for selecting good textbooks becomes an important competency. Sixth, it is necessary to operate a textbook consulting support group and reorganize the monitoring system of the metropolitan and provincial offices of education. Seventh, publishers should participate in curriculum development, and the conditions of publishers and market structure should be reorganized. Eighth, it is necessary to establish a textbook information sharing site and improve the utilization of digital textbooks. Ninth, textbook quality management should be carried out. Tenth, a team dedicated to textbook work at the level of the provincial office of education must be formed and operated.

Key words: Free Issuance System, Textbook System, Contents Of Free Issuance System, Introduction Of Free Issuance System.