

국어 교과서 정책의 현황과 과제

박진용*

<차 례>

- I. 들어가며
- II. 교육과정과 교과서 편찬 방향
- III. 국어 교과서 국·검·인정 구분
- IV. 국어 교과서 검정 심사
- V. 나가며

I. 들어가며

최근 들어 교육과정 및 교과서 정책이 매우 빠른 속도로 바뀌고 있다. 변화의 속도뿐만 아니라 변화의 폭도 매우 커서 학교 현장 교사뿐만 아니라 연구자조차도 학교 현장에서 벌어지고 있는 변화의 흐름에 기민하게 대응하기 어려운 경우가 많다. 미래 사회를 대비하기 위해 학교 교육 전반에 걸쳐 변화와 혁신이 필요함은 재론의 여지가 없을 것이다. 세계 여러 선진 국가들이 교육개혁에 총력을 기울이고 있듯이 우리도 교육 개혁을 위해 노력하고 있다.

정부는 교육개혁의 필요성을 일찍이 깨닫고 많은 노력을 기울여 온 것으로 보인다. 문민 정부는 교육개혁위원회를 설치하여('94. 2) 교육개혁 방안을 추진하였는데, 1995년에 발표한 '세계화, 정보화 시대를 주도하는

* 한국교육과정평가원

신교육 체제 수립을 위한 5·31 교육 개혁 방안'은 큰 틀에서 체계적으로 접근한 교육 개혁 방안이다(한국교육과정평가원, 2010a). 참여 정부도 교육혁신위원회를 두고('03. 7) 교육개혁을 지속적으로 추진하였다. 교육혁신위원회는 학교 교육력을 향상시키기 위한 근간에 교육과정과 교과서 혁신 과제가 있다고 판단하고 교육과정·교과서 현대화 방안을 제안하였다(교육혁신위원회, 2005). 교육개혁위원회의 개혁 의지는 제7차 교육과정('97. 12)으로 표명되었다고 볼 수 있고, 교육혁신위원회의 혁신 의지는 2007년 개정 교육과정('07. 12)으로 구체화되었다고 볼 수 있다.

현 정부 들어 교육 개혁은 더욱 빠르게 전개되고 있다. 정부는 '교육과정특별위원회'를 구성하고('09. 1) 국가 교육과정 개정 논의를 시작하여 '미래형 교육과정 구상안'을 제안하고('09. 9), 2009 개정 교육과정('09. 12)을 확정하였다. 그리고 정부는 이를 2011년부터 초·중·고 학년별로 단계적으로 적용하고 있으며, 총론 개정에 이어 교과 교육과정의 개정 방향을 발표하고('11. 1), 교과 교육과정을 확정 고시하였다('11. 8). 이는 2013년부터 초등학교 1, 2학년과 중학교 1학년부터 교실 학습에 적용될 예정이다.

미래를 위한 변화와 혁신이 소중하지만, 이들이 기대한 성과를 거두기 위해서는 그에 상응하는 준비와 노력이 필요하다. 즉 교육개혁이 학교 현장의 실제적인 변화와 혁신을 제대로 이끌어 내려면 이에 상응하는 치밀한 준비와 절차가 갖추어져야 한다. 그래야 명실상부한 변화와 혁신을 이끌어 낼 수 있다.

학교 교육이 당면하고 있는 교육과정 및 교과서 정책의 변화와 혁신도 예외가 아니다. 이들이 실제적인 성과를 얻기 위해서는 준비와 노력, 점검과 확인이 필요하다. 당면 문제를 빠르게 해결하는 것 못지않게 제대로 해결하는 것이 중요하다. 그래야 변화와 혁신이 비로소 지속할 수 있다. 변화와 혁신에 대한 요구가 심할 때일수록 지나온 과정을 살피면서 나갈 방향을 세우는 노력이 필요하다. 이는 교과 일반이나 개별 교과에서 모두 그러하다.

이러한 변화의 길목에서 이 연구는 교과서 정책의 방향 탐색 일환으로 국어 교과서 정책의 올바른 방향 및 과제를 제시해 보려는 시도이다.

국어 교과서는 국어과 교육과정을 충실히 구현하여 학습자의 창의적인 국어 능력을 신장하기 위해 만들어진 주된 교수·학습 자료이다. 국어 교과서 정책은 국어 교육 목표를 달성할 수 있는 국어 교과서 개발 및 보급에 관한 제반 대책을 강구하면서 우리의 사회 문화적 배경에 맞는 교과서 편찬·검정·선정 등의 절차와 방법을 찾아 발전시켜 나가야 한다.

이 연구는 국어 교과서 정책의 현황 및 쟁점을 살피고, 이를 바탕으로 국어과 교육 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 국어 교과서 정책의 방향 및 과제를 제시하는 데 목적이 있다. 이 목적을 달성하기 위해 먼저 제7차 교육과정, 2007년 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정 시기에 진행된 교과서 정책 방향을 살펴본다. 이어서 이러한 방향에 기반하여 실시된 국어 교과서 정책 내용을 국어 교과서의 국·검·인정 구분과 검정 심사를 중심으로 살펴본다.¹⁾

II. 교육과정과 교과서 편찬 방향

우리나라의 교과서 정책은 주로 교육과정과 같이 진행되어 왔다. 국가 수준의 교육과정이 고시되면, 정부는 이에 근거하여 교육과정이 추구하는 인간상과 교과별 목표를 달성하기에 적합한 교과용 도서 개발 계획을 추진하여 왔다. 교육과정이 고시될 때 학교급별, 학년별로 시행 년도를 명시하게 되는데, 이것을 해당 교육과정에 따른 교과용 도서 개발의 완료 시점으로 볼 수 있다. 교육과정은 교과서를 통해 비로소 시행된다고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 교과서 정책은 교육과정기별로 추진된 교과용 도서 편찬 방향 및 개발 정책을 통해 그 흐름의 일단을 파악할 수 있다.

교과서 정책 면에서 볼 때 제7차 교육과정은 제6차 교육과정의 교과

1) 그 동안의 교과서 정책이 교과서 일반 정책에 국어과가 포함되어 있는 구조이므로, 이 연구에서는 교육과정기를 중심으로 교과서 정책을 살펴보면서 구체적인 대상으로서 교과서를 고찰할 때는 국어 검정 교과서의 편찬, 검정 심사에 초점을 두고 논의를 진행한다.

서 정책을 거의 그대로 계승하고 있다. 이때는 무엇보다도 제6차 교육과정 이전까지 답습되어 오던 ‘교육과정=교과서’라는 닫힌 교과서관을 바로잡기 위해 노력하였다. 즉 ‘교과서 중심 교육’으로부터 ‘교육과정 중심 교육’으로의 전환을 통해 교실 현장에서 교과서가 제 위상을 찾을 수 있도록 노력했다. 학교 교육이 ‘교과서’를 가르치는 것이 아니라 ‘교과서’로 가르치는 것이 되어야 함을 강조하면서 바람직한 교과서의 모습을 <표 1>과 같이 천명하였다.

〈표 1〉 제7차 교육과정에서 기대하는 교과서

구분	전통적인 교과서	바람직한 교과서
교과서관	<ul style="list-style-type: none"> • 금과옥조형 교과서 • 교과서 중심 학교교육에 적합한 교과서 • 지적 영역 중심의 교과서 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육과정 구현을 위한 다양한 자료 중의 하나(주된 자료)인 교과서 지향 • 교육과정 중심 학교교육에 적합한 교과서 • 지식·태도 영역에 유의하고 창의력, 사고력 배양 강조
교과서 진술 형태	<ul style="list-style-type: none"> • 지식 요약형, 개념 압축형, 강의 요강형 교과서 	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 사실, 사례 제시형, 학습 과정(절차와 방법) 중심형 교과서
단원 전개 체제	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 교과서에 하나의 전개 체제 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 단원, 주제의 성격에 따른 다양한 전개 체제 적용
내용의 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 지식 중심, 교사 중심의 내용 선정 • 교과서 내용의 실생활과의 유리 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 개념과 관련된 실생활 경험, 사례 중심, 학생 중심 내용의 선정 • 교과서 내용의 실용성, 유용성 추구
내용의 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 지식 체계별 단선형 구조 • 문장과 삽화의 단조로운 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 지식과 실생활 경험을 통합하여 조직 • 다양한 편집 체제의 도입
연구 개발 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 연구가 소홀히 된 교과서 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 연구를 보다 중시한 교과서 개발

제7차 교육과정기에는 <표 1>과 같이 교육과정을 구현하기 위한 다양한 자료 중의 주된 교육 자료로서의 교과서 모습을 강조하면서, “학생의 자기 주도적 학습 능력과 창의성 신장에 적합한 질 높은 교과서 개발”을 교과용 도서 편찬 기본 방향으로 제시하고 있다(교육부, 1999). 그리고 세부 내용으로는 “제7차 교육과정의 정신을 반영하는”, “교육과정 중심의 학교 교육 체제에 적합한”, “학습자 중심의 다양하고 질 높은”, “연구 개

발행의 장점을 살릴 수 있는” 교과용 도서의 편찬 등을 제시하고 있다.

제7차 교육과정의 이러한 교과용 도서 편찬 방향은 이후 2007년 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정에도 거의 그대로 계승되고 있다. 2007년 개정 교육과정은 “학생의 학습 능력과 창의성 신장에 적합한 교과용 도서 개발”을 교과용 도서 편찬 기본 방향으로 설정하고, 이를 위해 “교육과정을 충실히 반영한”, “교육과정 중심의 학교교육 체제에 적합한”, “학습자 중심의 다양하고 질 높은” 교과용 도서 편찬을 주요 내용으로 제시하고 있다.

정부는 교과용 도서 편찬 방향을 통해 교과서 정책 방향을 제시할 뿐만 아니라 별도의 교과서 정책 방안을 발표하고 시행하기로 하였다. 2007년 개정 교육과정에 이루어진 ‘교과서 제도 개선안’(07. 6)과 2009 개정 교육과정에 단행된 ‘2010년 교과서 선진화 방안’(10. 1)이 대표적인 경우이다.

정부는 2007년 6월 20일에 양질의 교과용 도서 개발을 위한 “교과서 제도 개선안”(이하 개선안)을 확정하여 발표하였다. 개선안은 2007년 개정 교육과정에 의거해 그 이전의 교과용 도서 제도를 수정·보완하는 방안으로 볼 수 있다. 개선안의 주요 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 교과서 제도 개선안 주요 내용

• 국정 도서 검정 전환	-초등 국정 도서 검정 전환 확대 -중등 국정 도서 검정 전환 확대
• 검정 방식 개선	-교과용 도서 매년 상시 검정제 도입 -검정 출원 매체의 다양화 -평가원 검정 심사 기능 강화 -동일 교과목 동일 저자 집필 원칙 완화 -교과서와 지도서의 검정 분리·완화 -검정 기준 및 판정 원칙 재조정 -판정 유예제 도입
• 인정 도서 확대	-인정 도서 질 관리 대책 마련 -인정 도서 심의회 심의 없는 인정 도서 확대
• 교과용 도서 질 관리 강화	-교과용 도서에 대한 모니터링 강화 -교과용 도서 수정·보완 내실화 -전문 기관 감수제 도입 -국정 도서 개발 지원 확대 -교과용 도서 외형 체제 개선

정부는 개선안을 통해 ‘국정제 → 검정제 → 인정제’ 확대 정책을 수행하고, 이를 보완하기 위한 다양한 질 관리 방안을 강구하였다. 개선안의 내용은 대부분 정책으로 반영되어 수행 중이나, 개선안 발표 이후 변경되거나 유보 또는 폐지된 경우도 일부 있다. 검정 방식 개선책의 하나로 제시된 ‘판정 유예제’는 폐지되었고, 교과용 도서 질 관리 방안으로 제시된 ‘상시 검정제 도입’은 준비 중인 것으로 보이고, ‘전문 기관 감수제 도입’은 아직 부분 적용 단계로 판단된다.

또 정부는 2009 개정 교육과정이 고시된 후, 2010년 1월 12일에 “창의적인 ‘산’ 지식을 제공하고, 학습자 친화적인 미래형 교과서 보급”을 주요 골자로 하는 “2010년 교과서 선진화 방안”(이하 선진화 방안)을 발표하였다. 선진화 방안의 주요 내용은 “다매체 시대에 사용하기 편리한 e-교과서를 종이 교과서와 함께 보급”, “인정 도서 대폭 확대로 인정 절차만 거치면 시중 일반 서적도 교과서로 사용 가능”, “학회와 공공기관도 검정 교과서 출원이 가능해져 재미있고 다양한 교과서 제작 확대” 등이다. 선진화 방안을 교과용 도서 편찬 방향과 연결지어 보면 ‘다양한’ 교과용 도서를 개발하기 위해 e-교과서를 보급하고 인정 도서를 확대하며, ‘질 높은’ 교과용 도서를 개발하기 위해 검정 제도를 개선하는 정책 방안으로 정리할 수 있다.

제7차 교육과정 이후 수행된 교과서 정책의 흐름은 한 마디로 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하기 위한 교과서 제도의 자율성 확대 과정으로 정리할 수 있다. 즉 정부는 교과서 제도의 자율성을 확대함으로써 민간의 자율과 창의를 활용하여 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하고자 하였다. 이를 위해 교과서 발행 제도를 ‘국정제 → 검정제 → 인정제’ 순으로 꾸준히 확대하고 있다. 그러면서 민간 제작 교과용 도서들이 교과용 도서로서 적합성을 잃지 않도록 하기 위한 질 관리 방안을 강구해 왔다.

그 동안의 교과서 정책이 민간의 자율과 창의를 활용하여 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하는 데 중점을 두어 왔음을 확인하였다. 그 동안의 교과서 정책이 학교 현장에 좋은 교과서를 제공하기 위하여 많은 노력을 기울여 온 것은 사실이다. 하지만 교과서에 대한 학교 현장의 요구와 기대가 작지 않고, 교과서 정책이 본연의 목적을 달성하기 위해서

점검하고 개선해야 할 과제가 적지 않음도 사실이다. 향후 교과서 정책의 방향과 관련하여 시급한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 다양하고 질 높은 교과서를 개발하기 위해선 체계적인 교과서 정책이 지속적으로 시행될 필요가 있다. 학교 현장의 수요자 요구에 맞는 다양하고 질 높은 교과서를 개발하기 위해서는 일시적이고 단기적인 처방으로는 곤란하다. 학습자의 요구와 기대를 충족시킬 수 있는 다양하고 질 높은 교과서는 결코 쉽게 달성될 수 있는 만만한 상대가 아니다.

다양하고 질 높은 교과서에서, ‘다양한’은 “교사와 학생이 주된 학습 자료로서 선택할 수 있는 여러 종류”, “다양한 형태와 매체로 구현된 자료”, “다양한 형태와 수준의 학습을 가능하게 해 줄 수 있는” 등의 다양한 의미를 내포하고 있다. 거기에 ‘질 높은’은 “내용 구성 면에서 교육 과정의 취지를 잘 구현하고 있으며, 교과 교육과정에서 제시된 내용이 적절한 수준에서 상제화 되어 있어서 별도의 상업용 참고서가 필요치 않으면서, 외적 체제와 질도 좋아서 학생들이 흥미 있게 학습할 수 있는”을 의미한다(교육인적자원부, 2004). 즉 내적 체제와 외적 체제가 고르게 잘 갖추어진 좋은 교과서를 지칭하는 말이다.

이러한 좋은 교과서를 개발하기 위해서는 당연히 많은 시간과 노력이 필요하다. 다양한 학습자 특성에 맞는 교과서가 ‘단기간에’, ‘한 방법으로’ 완성되기 어렵다. 전문가들의 시간과 노력이 수요자들의 실제 경험과 어울릴 때 비로소 하나씩 발전이 가능할 것이다. 교과서 개발을 위한 ‘계획→실행→평가→계획’의 선순환이 체계화될 필요가 있다. 그러한 지속적인 실천을 통하여 비로소 점진적인 발전이 가능할 것이다. 2003년 10월 이후 시행되고 있는 ‘수시 개정-상시 개편’ 체제가 의도한 성과를 제대로 얻고 있는지에 대한 점검이 필요하다.

둘째, 교과서 제도의 자율성 확대에 맞는 교과서 질 관리 방안을 강구할 필요가 있다. 정부는 민간의 자율과 창의를 활용하여 다양하고 질 높은 교과서를 개발하기 위하여 교과서 제도의 자율성을 확대해 왔다. 국정 도서는 검정 도서로, 검정 도서는 인정 도서로 전환을 확대해 왔다. 여기서 유념해야 할 점은, ‘국정→검정→인정’으로의 자율성 확대 정책이 궁

극적으로 지향하는 바가 무엇이고, 그 지향에 맞는 교과서 질 관리 방안을 강구해야 한다는 것이다. 그래야 향후 안정적이고 일관된 교과서 정책 기조를 유지해 나갈 수 있을 것이다.

Ⅲ. 국어 교과서 국·검·인정 구분

정부는 교육과정을 고시한 후에 이에 따른 교과용 도서를 개발하기 위해 교과용 도서의 국·검·인정 구분 고시를 단행한다. 즉 교육과학기술부장관은 교과용 도서에 관한 규정 제4조(국정 도서), 제6조(검정 도서), 제14조(인정 도서 신청)에 의거하여, 교육과정 고시에 따른 초·중등학교 교과용 도서 구분을 고시한다. 교과용 도서의 국·검·인정 구분 고시에 의해 비로소 교육과정을 구현하는 주된 교육 자료의 하나인 교과서 도서명과 발행 유형이 결정된다.

초·중등교육법 29조에 의하면, “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육과학기술부장관이 검정 또는 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다.” 여기서 교과용 도서라 함은 교과서 및 지도서를 말하고, “교과서라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 음반, 영상 및 전자저작물 등을 말한다.” 교과용 도서에는 국정 도서, 검정 도서, 인정 도서가 있는데, 학교의 장은 국정 도서가 있을 때에는 이를 사용하여야 하고, 국정 도서가 없을 때에는 검정 도서를 선정, 사용하여야 하고, 국정 도서, 검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우에는 인정 도서를 사용하여야 한다. 우리나라는 교과서 발행 제도로 국정제, 검정제, 인정제를 병용하고 있다고 할 수 있다.

국정 도서는 교육과학기술부가 저작권을 가진 도서이다. 일반적으로 발달 수준상 통일성이 필요하거나, 수요가 적어 민간 참여가 어려운 경우에 국정 도서로 개발 된다. 한 과목에 1종류의 교과용 도서만 존재하게 되어, 학교에서 별도로 선정할 필요가 없다(교육과학기술부, 2010). 국정 도서

의 개발 절차는 통상 “고시→개발 계획 수립→편찬 기관 선정→편찬→현장 검토→(감수)→적용”의 과정을 거친다(교육과학기술부, 2009b). 초등학교 국어 교과서와 지도서는 국정 도서로 구분되어 개발된다.

검정 도서는 민간에서 개발한 도서 중 교육과학기술부장관의 점검을 받은 교과용 도서이다. 사용 수요가 충분하여 민간의 개발 의지가 충분하다고 판단되는 경우에 검정 도서로 개발된다. 한 과목에 여러 종류의 교과서가 존재하게 됨으로써, 학교에서는 별도의 선정 절차를 거쳐 채택하게 된다. 민간이 먼저 제작한다는 점은 인정제와 동일하나 검정 도서는 엄격한 기준을 통과한 도서만 교과용 도서의 지위를 얻어 발행된다는 점이 인정제와 다른 점이다. 검정 도서의 개발 절차는 통상 “고시→검정 계획 수립→공고→검정 기준 작성→검정 심사본 접수→심의 위원 위촉→검정 심사(기초 조사 및 본 심사)→합격 결정 및 공고→합격본 공동전시→도서 주문(학교)→검정 도서 발행→공급→적용(학교)”의 과정을 거친다(교육과학기술부, 2009b). 중등학교 국어 교과서는 검정 도서로 구분되어 개발된다.

인정 도서는 국정 도서, 검정 도서가 없는 경우 또는 이를 사용하기 곤란하거나 보충할 필요가 있는 경우, 이미 개발된 도서 중 학교에서 사용하기 위해 교육과학기술부장관의 승인을 받은 도서이다. 지역, 계층별 특성을 살펴 현장 적합성이 높은 교과서 채택이 필요한 경우(전문 교과 교과서, 지도서 등) 인정 도서로 개발된다. 현재 인정 도서 승인 권한은 시·도 교육감에게 위임되어 있다. 인정 도서의 개발 절차는 통상 “인정 도서 심의 신청(교육장, 교교는 학교장)→인정 도서 심의위원회 심의(시·도교육청)→인정 승인(시·도교육청)→발행→적용”의 과정을 거친다(교육과학기술부, 2009b). 중등학교 국어 지도서는 인정 도서로 구분되어 개발된다.

그 동안 국어과 교과용 도서는 다른 교과와 마찬가지로 구분 고시에 의해 국정 도서, 검정 도서, 인정 도서 등으로 구분되었고, 아울러 교과서 도서명, 분권 형태, 개발 매체 등이 이에 의거하여 규정되었다. 그 동안 이루어진 국어과 교과용 도서 구분 고시 현황 및 쟁점을 학교급별로 살펴본다. <표 3>은 초등학교 국어과 교과용 도서 구분 고시 내역을 정리한 것이다.

14 국어교육학연구 제42집 (2011, 12)

〈표 3〉 초등학교 국어과 교과용 도서 구분 고시 내역²⁾

구분 고시	국정 도서 ³⁾
제1988-5호 (’98.4.6) 제1988-17호 (’98.12.12)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서 : 말하기·듣기 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2 말하기듣기쓰기4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 읽기 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 쓰기 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/ 지도서 국어 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 보완교재 : 녹음테이프(교사용) 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 【54책】
제2007-81호 (’07.6.21)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서 : 듣기·말하기 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 읽기 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2/4-1, 2/5-1, 2/6-1, 2 쓰기 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 듣기·말하기·쓰기 4-1, 2/5-1, 2/6-1, 2 지도서 : 국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2/4-1, 2/5-1, 2/6-1, 2 【42책】
제2007-82호 (’07.8.7)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서 : 듣기·말하기 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 읽기 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2/4-1, 2/5-1, 2/6-1, 2 쓰기 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 듣기·말하기·쓰기 4-1, 2/5-1, 2/6-1, 2 지도서 : 국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2/4-1, 2/5-1, 2/6-1, 2 【42책】 보조자료(CD) : 12종(국어)
제2008-147호 (’08.8.28) 제2009-4호 (’09.1.21)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서 : 듣기·말하기 1-1,1-2/2-1, 2-2/3-1,3-2 읽기 1-1,1-2/2-1, 2-2/3-1,3-2/4-1,4-2/5-1,5-2/6-1,6-2 쓰기 1-1,1-2/2-1, 2-2/3-1,3-2 듣기·말하기·쓰기 4-1,4-2/5-1,5-2/6-1,6-2 지도서 국어1-1,1-2/2-1, 2-2/3-1,3-2/4-1,4-2/5-1,5-2/6-1,6-2 교사용 전자저작물(CD) 12종
제2010-1호 (’10.1.7)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서(CD 포함) 듣기·말하기 1-1/1-2/2-1/2-2 읽기 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 쓰기 1-1/1-2/2-1/2-2 듣기·말하기·쓰기 3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 지도서(CD 포함) 국어1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 【40종】

2) 제7차 교육과정, 2007년 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정 시기에 발표된 구분 고시 내용을 연구자가 재구성하였음. <표 4>, <표 5>도 마찬가지임.
3) 이전에 ‘1종 도서’로 지칭하였음.

구분 고시	국정 도서	
제2010-21호 (‘10.4.14) 제2011-14호 (‘11.2.23)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서(e-교과서 포함) 듣기·말하기 1-1/1-2/2-1/2-2 읽기 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 쓰기 1-1/1-2/2-1/2-2 듣기·말하기·쓰기 3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 지도서(전자저작물 CD 포함) 국어 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2/4-1/4-2/5-1/5-2/6-1/6-2 【40종】 	
제2011-29호 (‘11.8.16)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서 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】 	<ul style="list-style-type: none"> 지도서 국어1~2(전자저작물CD 포함)①/②/③/④ 국어3~4(전자저작물CD 포함)①/②/③/④ 국어5~6(전자저작물CD 포함)①/②/③/④ 【3종】

<표 3>에 따르면, 초등학교 국어과 교과용 도서는 제7차 교육과정에 의한 고시 제1988-5호(‘98.4.6)로부터 제2011-14호(‘11.2.23)에 이르기까지 교과서와 지도서 모두 국정 도서로 구분되어 거의 변화 없이 학기별·영역별 분권 체제로 진행되어 왔다.

제7차 교육과정기인 제1988-5호(‘98.4.6)의 ‘말하기·듣기 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2’ 교과서가 2007년 개정 교육과정기인 제2007-81호(‘07.6.21)에서는 ‘듣기·말하기 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2’로 도서명이 바뀌었다. 제2007-82호(‘07.8.7)에선 ‘보조자료(CD)’가 새로 포함되었고, 이것이 제2008-147호(‘08.8.28)에선 ‘교사용 전자저작물(CD)’로 이름이 바뀌었다.

그리고 선진화 방안이 시행됨에 따라 제2010-1호(‘10.1.7)에선 교과서와 지도서 모두에 시디(CD)가 포함되었고, ‘듣기·말하기’와 ‘쓰기’에서 ‘3-1/3-2’가 빠지고 ‘듣기·말하기·쓰기’ 교과서에 ‘3-1/3-2’가 포함되었다. 이는 초등학교 학생 편의를 고려하여 종전 3권(‘듣기·말하기’, ‘쓰기’, ‘읽기’)인 초등 3학년 국어 교과서를 2권(‘듣기·말하기·쓰기’, ‘읽기’)으로 합본토록 하여 이를 구분 고시한 것이다. 당시 정부 발표에 의하면 이는 초등학교 학부모의 의견을 적극 수렴한 것이고, 향후에도 학부모 만족도 등을

과악하여 초등학교 1, 2학년으로까지 합본을 확대하는 방안을 검토할 예정이라 했다.

아울러 제2010-21호('10.4.14)에서 교과서에 e-교과서가 포함되어 고시되었다. 그래서 국어과는 2011년부터 e-교과서를 기존 서책형(종이) 교과서와 함께 시디(CD) 등의 형태로 학생들에게 보급하고 있다. e-교과서는 “외형 체제 및 가격 자율화에 따라 두꺼워지는 서책형 교과서는 학교에서 사용하고, 가정에서는 e-교과서로 공부할 수 있도록” “이미 만들어진 서책형 교과서의 콘텐츠를 사용하고 있”다. 정부는 e-교과서가 무거운 책가방 문제를 해소하고, 학습자에게 ‘보다 친밀한 교과서’가 될 것으로 판단하고 있다. 그리고 2009 개정 교과 교육과정에 따른 제2011-29호('11.8.16)에서는 학기별·영역별 분권 체제가 학년군별 ‘국어’, ‘국어활동’ 분권 체제로 바뀌고 있다. 이어서 중학교 국어과 교과용 도서를 살펴본다.

〈표 4〉 중학교 국어과 교과용 도서 구분 고시 내역⁴⁾

	국정 도서	검정 도서 ⁵⁾
제1988-17호 (’98.12.12)	• 교과서 국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 생활국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 • 지도서 국어생활1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2	
제2007-81호 (’07.6.21)		• 교과서 : 국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 생활국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 • 지도서 : 국어 생활국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 【18책】
제2007-82호 (’07.8.7)		• 교과서 : 국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 생활국어 1-1, 2/2-1, 2/3-1, 2 【12책】
제2008-147호 (’08.8.28) 제2009-4호 (’09.1.21)		• 교과서 국어 1-1,1-2,2-1, 2-2,3-1,3-2 생활국어 1-1,1-2,2-1, 2-2,3-1,3-2 【12책】

4) 인정 도서 부분은 생략하였음. <표 5>도 마찬가지임.

	국정 도서	검정 도서 ⁶⁾
제2010-1호 (‘10.1.7)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서(CD 포함) 국어 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2 생활국어 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2 【12종】
제2010-21호 (‘10.4.14) 제2011-14호 (‘11.2.23)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서(e-교과서 포함) 국어 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2 생활국어 1-1/1-2/2-1/2-2/3-1/3-2 【12종】
제2011-29호 (‘11.8.16)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서 국어①/②/③/④/⑤/⑥ 【1종】

<표 4>는 중학교 국어과 도서 구분 고시 내역이다. 중학교 교과용 도서는 제7차 교육과정에 의거한 제1988-17호(‘98.12.12)에서는 1종 도서로 구분되었다. 그러다가 개선안의 ‘중등 국정 도서 검정 전환’ 확대 정책에 따라 제2007-81호(‘07.6.21)에서 교과서와 지도서 모두 검정 도서로 구분되었다. 그러다가 제2007-82호(‘07.8.7)에서는 지도서가 검정 도서에서 제외되었고, 제2008-147호(‘08.8.28)에서는 지도서가 인정 도서로 구분되었다. 그리고 선진화 방안의 시행에 따라 제2010-1호(‘10.1.7)에서는 교과서에 시디(CD)가 포함되었고, 제2010-21호(‘10.4.14)에서는 교과서에 e-교과서가 포함되었다.

그리고 중학교 국어 교과용 도서는 e-교과서가 포함된 학기별 ‘국어’, ‘생활국어’ 교과서가 2009 개정 교과 교육과정에 따른 제2011-29호(‘11.8.16)에서는 학년군별 ‘국어’ 6권 체제로 바뀌고 있다. 학년군별 국어 6권 체제에서 각 교과서의 내용 배분 방식, 교과서 체제 등 연구와 검토가 시급해 보인다. 이어서 고등학교 국어과 교과용 도서를 살펴본다.

5) 이전에 ‘2종 도서’로 지정하였음.

6) 이전에 ‘2종 도서’로 지정하였음.

〈표 5〉 고등학교 보통 교과 국어과 교과용 도서 구분 고시 내역

	국정 도서	검정 도서
제1988-17호 (‘98.12.12)	<ul style="list-style-type: none"> 교과서 국어(상)/국어(하)/문법 지도서 국어(상)/국어(하)/문법 【6종】	<ul style="list-style-type: none"> 교과서 국어생활/화법/독서/작문/문학(상)/문학(하) 지도서 국어생활/화법/독서/작문/문학(상)/문학(하) 【12종】
제2007-81호 (‘07.6.21)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서 : 국어(상)/(하)/화법/독서/작문/문법/문학(상)/(하)/매체 언어 지도서 : 국어(상)/(하) 【11책】
제2007-82호 (‘07.8.7)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서 : 국어(상)/(하)/화법/독서/작문/문법/문학(상)/(하)/매체 언어 【9책】
제2008-147호 (‘08.8.28) 제2009-4호 (‘09.1.21)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서 국어(상), (하)/화법/독서/작문/문법/문학(상), (하)/매체 언어 【9책】
제2010-1호 (‘10.1.7)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서 국어/화법과 작문 I/화법과 작문Ⅱ/독서와 문법 I/ 독서와 문법Ⅱ/문학 I/문학Ⅱ 【7종】
제2010-21호 (‘10.4.14) 제2011-14호 (‘11.2.23)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서(e-교과서 포함) 국어(상)/국어(하)/화법과 작문 I/화법과 작문Ⅱ/독서와 문법 I/독서와 문법Ⅱ/문학 I/문학Ⅱ 【8종】
제2011-29호 (‘11.8.16)		<ul style="list-style-type: none"> 교과서 국어Ⅰ /국어Ⅱ / 화법과 작문 / 독서와 문법 / 문학 / 고전 【6종】

〈표 5〉는 고등학교 보통 교과 국어과 교과용 도서 구분 고시 내역이다. 구분 고시 상으로 볼 때 국어과 교과용 도서 중에서 가장 변화가 많은 부분이 고등학교라 할 수 있다. 제7차 교육과정기인 제1988-17호(‘98.12.12)에서 ‘국어(상)(하)/문법’은 1종 도서로 구분되었고, ‘국어생활/화법/독서/작문/문학(상)/문학(하)’는 2종 도서로 구분되었다. 그러다가 개선탄의 ‘중등 국정 도서 검정 전환 확대’ 정책에 따라 제2007-81호(‘07.6.21)에서 ‘국어(상)(하)/문법’은 검정 도서로 구분되었고 지도서는 ‘국어(상)(하)’만 검정 도서로 구분되었다. 그러다가 제2007-82호(‘07.8.7)에서 ‘국어(상)(하)’ 지도

서도 검정 도서에서 제외되었다.

제2010-1호('10.1.7)에서는 이전에 검정 도서였던 ‘국어(상)(하)/화법/독서/작문/문법/문학(상),(하)/매체 언어’가 사라지고, 2009 개정 교육과정에 따른 선택 과목의 재구조화 작업에 따라 ‘국어/화법과 작문 I/화법과 작문 II/독서와 문법 I/독서와 문법 II/문학 I/문학 II’이 새로이 검정 도서로 구분되었다. 선진화 방안 시행에 따라 초등학교와 중학교와 마찬가지로 제2010-21호('10.4.14)에서 교과서에 e-교과서가 포함되었다. 그러나 고교 선택 과목의 e-교과서 제작은 발행사의 자율에 맡겨져 있고, 학생 구매도 자율에 맡겨져 있다.

고등학교 보통 교과 교과용 도서는, 8종의 교과서가 검정 도서로 구분되어 있다가 2009 개정 교과 교육과정에 따른 제2011-29호('11.8.16)에서 새로운 6종이 검정 도서로 구분되었다. 고등학교 구분 고시에서 유념해서 볼 사항은 제2007-81호('07.6.21)에 의해 검정 도서로 구분 고시된 ‘화법/독서/작문/문법/문학(상)(하)/매체 언어’는 이후 수정 고시에 의해 교과서로 개발되지 못하고 말았다는 점이다.

제7차 교육과정 이후의 국어과 교과용 도서 구분 고시 내역을 살펴보면, 그 동안 교육과정 및 교과서 정책의 흐름에 따라 크고 작은 변화가 있었다. 교과서 정책의 방향에 따라 일관된 변화를 보이는 것도 있고, 그렇지 않은 것도 있다. 향후 다양하고 질 높은 국어과 교과용 도서 개발 방향을 유지하도록 하기 위해 교과서 정책이 풀어 나가야 할 방향 및 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교과용 도서 구분 고시의 원칙과 기준을 세울 필요가 있다. 국어과 교과용 도서 구분 고시 내역을 보면 많은 변화가 있는데, 실은 국어 교육 전문가조차 그 변화의 원칙 내지는 기준을 정확히 알고 있지 못한 형편이다. 현재 교과서 정책은 “일반적으로 국가의 기본 이념 구현 혹은 아동의 발달 수준 상 통일성이 필요하거나, 수요가 적어 민간 참여가 어려운 경우에 국정 도서를 유지하고, 사용 수요가 충분하여 민간의 개발 의지가 충분하다고 판단되는 경우에 검정 도서로 구분하며, 지역·계열별 특성을 살려 현장 적합성이 높은 교과서 채택이 필요한 경우(전문 교과 교

과서, 교사용 지도서 등) 인정 도서로 구분하고 있다.”(교육과학기술부, 2010)

그리고 초·중등학교 교과용 도서 구분(안) 마련을 위한 토론 자료(김재춘 외, 2011)에 의하면 학교급별 구분 고시의 원칙을 다음과 같이 설정하고 있다. 초등학교의 경우, “기본 생활이나 학습 습관 형성에 있어서 통일성이 필요한 교과는 국정을 유지”하고, 중등학교의 경우, “이념이나 국가 정체성과 관련된 교과는 검정을 유지”한다. 토론안은 이런 원칙에 의거 초등학교 국어과 교과용 도서는 국정 도서로, 중등학교 교과용 도서는 모두 검정 도서로 구분하고 있다.

그러나 교과용 구분 고시는 교과용 도서의 개발 목적과 관련하여 좀 더 체계적으로 접근할 필요가 있다. 그리고 교과 외적 논리에 더하여 교과 내적 논리에 대한 고려가 필요하다. 이를테면 “기본 생활이나 학습 습관 형성에 있어서 통일성이 필요한 교과”나 “이념이나 국가 정체성과 관련된 교과” 내용이나 특성이 무엇이고, 이런 특성이 있다는 것 자체가 원칙 판단의 기준인지 아니면 이런 내용이나 특성이 교육 현장이나 사회에 어떤 형식으로 나타날 때 발행제 판단 원칙으로 삼는지를 분명하게 규정할 필요가 있다.

그렇지 않다면 앞에서 말한 내용과 특성을 보이는 교과는 앞으로도 변함없이 특정 발행제를 유지하여야 한다는 것이 되고 만다. 교과서 제도 자율화를 통해 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하기 위해서는 해당 교과의 교과용 도서가 어떤 원칙에서 특정 발행제로 구분되는 것인지를 분명히 하고, 이에 맞게 민간의 자율과 창의가 활용될 수 있는 교육적·사회적 합의가 필요하다. 그러기 위해서는 교과용 도서의 개발 목적을 가장 효율적으로 충족시킬 수 있는 교과용 도서 개발 방식을 교과 관련 전문가들이 책임감을 가지고 합의하고 검토하여 확정해 나갈 수 있는 체제가 필요하다. 교과서 정책은 교육 외적 논리보다는 교육 내적 논리에 따라 일관성 있게 지속적으로 추진되어야 한다.

둘째, 교과 특성을 반영한 교과용 도서 구분이 필요하다. 국어 교과용 도서 구분의 목적은 다른 교과와 마찬가지로 국어 교육의 목적을 달성할 수 있는 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하는 것이다. 이를 달성하

기 위해서 국어 교과용 도서 구분은 국어 교과용 도서에 대한 연구뿐만 아니라 교사와 학생의 요구와 기대를 합리적으로 반영할 수 있는 방식에 의해 이루어져야 한다. 교과용 도서 구분은 학교 현장에 미치는 영향이 매우 크므로 그 영향력을 고려하여 신중하게 결정하고, 한번 결정된 사항에 대해서는 지속적인 관찰과 평가를 통해 보다 나은 방식으로 안착이 될 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 현재 시점에서 구분 고시와 관련하여 교과 내적 논리에 따라 검토가 필요한 부분으로는 교과서 분권 체제, 학년군 교과서 개발 방식, e-교과서의 활용성 제고 방안 등을 들 수 있다.

먼저, 국어 교과용 도서의 분권 체제에 대한 국어과 내적 검토가 시급하다. 이전 교육과정 시기에 초등학교의 경우는 영역별 분권 체제를 경험해 보았고, 중학교의 경우는 ‘국어’와 ‘생활 국어’ 교과서 체제를 사용해 보기도 했다. 이러한 분권 체제가 국어과 구성원의 논의를 통한 결과와 합의에 따른 것인지에 대하여 의문을 표하는 경우도 없지 않았다. 그래서 초등학교의 경우는 중간에 변동이 되기도 했고, 중학교의 경우는 ‘국어’와 ‘생활 국어’의 연계성 관계로 많은 논란이 있기도 하였다.

그런데 2009 개정 교과 교육과정에서 초등학교는 이전의 영역별 분권 체제와 달리 ‘국어’와 ‘국어활동’의 분권 체제로 구분되었고, 중학교의 경우는 이전의 ‘국어’와 ‘생활 국어’ 분권 체제와 달리 학년군 ‘국어’ 6권 통권 체제로 구분되어 있다. 국어 교과용 도서의 분권 체제가 어떠한지 하는지에 대한 국어 내적 논리가 필요한 시점이다. 이는 선택의 문제가 아니라 연구와 실험의 문제일 것이다. 이에 대한 연구가 선행되어야 하고 일정 부분은 현장 실험을 통한 확인과 관찰이 필요한 경우이다.

좀 더 부연하면, 2009 개정 교과 교육과정은 학년군 체제로 편성되어 있다. 학년군 체제에 따른 교과용 도서 개발은 우리로서는 처음이다. 학년군 교육과정의 편성 및 시행이 생소한 만큼 학년군 교과서 개발에 대한 연구와 현장 경험이 없다. 그래서 더욱 철저한 준비와 노력이 필요하다. 앞으로 중학교의 경우 6권의 ‘국어’ 교과서를 한꺼번에 개발하여야 한다. 교과용 도서 구분 고시에서 7학년에서 9학년까지의 교육과정을 실현할 교과서를 6권의 검정 도서로 구분하였지만, 교과서 저작자들이 6권을 어떤

원리와 어떤 방법으로 개발할지 또는 개발해야 하는 지에 대한 모범 답안(?)이 현재는 없는 실정이다. 물론 학년군 취지에 따라 자율과 창의에 따라 다양하게 편찬한다는 것이 모범 답안일 수 있지만, 국어 교육이 현 단계에서 거기에 안착할 수 있을지는 검토가 필요하다.

학년군 교육과정을 실현하기 위한 다양하고 질 높은 검정 도서를 개발하기 위하여 6권의 분권 원리와 교과서 구성 방향을 저작자의 자율에 맡길 것인지 아닌지, 학년급 수업 운영 체제의 안정성을 고려하여 일정한 가이드를 제공하는 것이 효율적인지 아닌지, 일정한 가이드를 제공한다면 어떤 방식이 가능하고 어떤 방식이 가능치 않은지 등에 관한 국어 교육 내의 논의와 연구가 선행되어야 한다. 학년군 교육과정이 성공하려면 이를 학교 현장에서 직접 실현할 수 있는 학년군 교과용 도서 개발이 선행되어야 한다.

다음으로, e-교과서도 국어 내적 검토가 필요한 부분이다. 선진화 방안에 따라 2011년부터 국어 전 과목에 e-교과서가 서책형 교과서와 함께 학생들에게 보급되고 있다. 현재 국어 e-교과서는 서책형 교과서의 내용을 시디형으로 제작하고 여기에 부분적으로 음원 자료, 대본, 동영상 등을 탑재하고 있다. 국어과 교과용 도서로서 구분되어 학교 현장에서 시행되고 있지만, e-교과서가 제 역할을 수행하고 있는지, 현행 서책형 교과서와 관련하여 어떤 체제로 개발되어야 더 효율적인지 등에 대한 논의가 없다. 국어 e-교과서 체제에 관한 국어 내적 탐구가 필요하다.

e-교과서의 연장선상에 있는 것으로 보이는 디지털 교과서도 마찬가지이다. 디지털 교과서는 “교과서, 참고서, 문제집, 용어 사전 등의 내용을 포함하고 이를 동영상, 애니메이션, 가상 현실 등의 멀티미디어와 통합 제공하는 학생용 교육 자료”이다. 얼마 전 정부는 스마트 교육 전략에 따라 초·중·고교의 모든 교과서를 대상으로 2015년까지 디지털 교과서를 개발·보급할 예정이라고 발표하였다. 21세기 지식정보 사회가 요구하는 능력을 키우기 위해 스마트 교육 체제가 필요함은 모두가 인정한다. 그러나 이런 교육 체제를 제대로 실현하기 위해서는 그에 상응하는 준비와 절차가 필요하다. 주변 상황에 맞추어 제대로 변화할 수 있는 준비와 노력이 중요하다.

IV. 국어 교과서 검정 심사

1. 검정 심사의 절차와 방법

교육과정이 고시되고 이에 따른 교과용 도서 구분 고시가 이루어지고 나면, 정부는 이에 따라 ‘검정 도서 개발 계획’을 수립하여 이 계획을 검정 심사 위탁 기관에 통보하여 검정 도서 개발 업무를 진행하도록 한다. 교과서 검정은 저작자와 발행사가 출원한 대상 도서를 사전에 예고한 승인 절차 및 기준에 의거하여 교과용 도서로서의 적합성 여부를 심사하는 절차로서, 공정하고 전문적인 심사를 통해 질 높은 중·고등학교 검정 교과용 도서를 확보하여 공급하는 데 목적이 있다. 정부는, 교과서가 미성숙한 학생들이 배우는 주요 자료라는 점을 고려하여 교재의 질을 일정 수준 이상 유지하고 민간의 자율성과 창의성을 담아 안정적으로 교과용 도서를 확보·공급하기 위해 교과서 검정을 실시한다(교육인적자원부, 2004).

교과용 도서에 관한 규정 제7조(검정실시공고)에 의하면, 교육과학기술부장관은 검정을 실시하고자 할 때에는 적어도 검정 도서의 최초 사용 학년도 개시 1년 6월 이전에 검정 기준, 편찬상의 유의점 등을 포함하여 검정 실시 공고를 하여야 한다. 그리고 동 규정 제9조(검정방법)에서 검정 심사는 기초 조사와 본 심사로 구분하여 실시하는 데, 기초 조사는 대상 도서의 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사하고, 본 심사는 검정 기준에 따라 교과용 도서로서의 적합성 여부를 심사한다고 명시하고 있다.

현행 규정에 의하면, 교과서 검정은 교육과학기술부가 기본 계획을 수립하고, 이에 따라 검정 심사 위탁 기관에서 검정 심사의 세부 절차를 진행한다. 현재 검정 심사 위탁 기관으로는 한국교육과정평가원, 한국과학창의재단, 국사편찬위원회 등이 있다. 검정 심사 위탁 기관은 정부의 검정 도서 기본 계획에 의거 편찬상의 유의점과 검정 기준을 작성하여 이를 저작자 및 발행사를 대상으로 공고한 후에 검정 기준에 따라 검정 심사를 진행한다. 검정 심사는 위탁 기관 내에 설치된 ‘검정 심사 관리 위원회’(이

하 관리 위원회)가 검정 신청 해당 도서에 대한 심의를 수행하기 위한 ‘교과용 도서 심의회’(이하 심의회)를 설치하여 운영된다. 검정 심사는 ‘기초 조사→본 심사→이의 신청에 대한 심사’ 순으로 진행된다.

기초 조사는 심의회 연구 위원들에 의해 수행되는 데, 연구 위원들은 해당 도서에 대하여 객관적으로 명백한 내용 오류, 표기·표현 오류 등을 조사·연구하여, 본 심사에 참여하는 검정 위원에게 기초 조사 보고서를 제공한다. 연구 위원들이 작성한 기초 조사 보고서는 본 심사 합격 판정의 근거가 되거나 또는 합격본에 대한 수정·보완의 근거로 사용된다.

기초 조사는 ‘위원 연수→개별(재택) 조사→합숙 조사’ 순으로 진행된다. 위원 연수 단계는 연구 위원들이 교육과정, 편찬상의 유의점, 검정 기준, 심사 절차 및 방법, 심사에 필요한 사항 등을 사전에 숙지하는 단계이다. 연구 위원들은 이를 바탕으로 자기가 맡은 대상 도서에 대하여 내용 조사, 표기·표현 조사, 편집 디자인 조사 등을 개별(재택) 조사하게 된다. 그리고 합숙 조사를 통하여 그 결과를 종합하여 기초 조사 보고서를 완성하여 관리 위원회에 제출한다.

본 심사는 심의회 검정 위원들에 의해 수행되는 데, 검정 위원들은 기초 조사 보고서를 참고하고, 검정 기준에 따라 대상 도서가 교과용 도서로서 적합한 지를 심사한다. 본 심사 진행 절차도 기초 조사와 마찬가지로 ‘위원 연수→개별(재택) 심사→합숙 심사’ 순으로 진행된다. 위원 연수 단계에서 검정 위원들은 검정 심사에 필요한 준거 자료 및 절차와 방법을 숙지한다. 그리고 이를 바탕으로 전 대상 도서를 대상으로 검정 기준에 따라 개별(재택) 심사를 진행하고, 합숙 심사에서 이를 종합하여 합격, 불합격을 판정하게 된다. 판정 결과에 따라 검정 위원들은 합격본에 대해서는 ‘수정·보완 권고서’를 작성하고, 불합격본에 대해서는 ‘불합격 판정 사유서’를 작성하여 이를 관리 위원회에 보고한다.

이의 신청에 대한 심사는 본 심사 결과가 발표된 후 불합격 통지를 받은 검정 신청자가 이의 신청을 접수한 경우 이를 심사하는 단계이다. 이의 신청에 대한 심사는 본 심사와 마찬가지로 해당 심의회 검정 위원들이 수행하는 데, 검정 위원들은 이의 신청 내용이 ‘이유 있음’으로 판정되었

을 때는 해당 내용을 재심사하여 그 결과에 따라 합격 여부를 판정하고, 이의 신청 내용이 ‘이유 없음’으로 판정되었을 때는 이의 신청을 기각하게 된다.

교과서 검정은 저작자와 발행사가 신청한 심사본이 교과용 도서로서 적합한 지를 판단하는 전문적이고 엄정한 판단 과정이다. 제한된 검정 심사 여건 속에서 검정 심사의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 검정 심사의 절차와 방법은 여러 번 바뀌었다. 제7차 교육과정에 따른 검정에서는 ‘재검정 제도’가 도입되었고, 2008년 검정에서는 ‘판정 유예제’를 두기도 했다. 그러다가 2007년 개정 교육과정에 따른 2009년 검정부터 이들을 모두 폐지하였다. 학년별 검정 방식도 이전에는 일괄 방식을 취하다가 제7차 때부터 학년별 연차별 검정을 실시하고 있다. 이 방식은 2009 개정 교과 교육과정의 학년군 교과용 도서에 대한 검정 방식에서는 다시 일괄 방식으로 변경되었다.

이외에도 검정 교과서 제도의 많은 것들이 변화를 통해 오늘에 이르렀다. 합격 종수 폐지, 합격 유효 기간 폐지, 심의 위원 공개, 발행사 1종 출원, 교과용 도서 외형 체제 및 가격 자율화 등이 그러한 경우다. 그러나 교과용 도서 검정은 여전히 진행형이다. 검정 심사 과정에서 이의 신청이 다수 접수되기도 하고, 심사 과정의 일관성과 공정성, 심사 결과의 타당성, 검정 심사 수수료 등과 관련하여 문제가 지적되기도 한다. 학습자에게 다양하고 질 높은 교과용 도서를 제공하기 위해 검정 심사의 문제점을 찾아 개선하는 탐색과 노력이 필요하다.

검정 심사의 절차와 방법을 간략히 살펴보았다. 이러한 절차와 방법을 통하여 검정 심사는 민간의 자율과 창의를 바탕으로 개발된 교과용 도서 중에서 질 높은 다양한 교과용 도서에 교과용 도서로서의 지위를 부여한다. 검정 심사가 이러한 소임을 다하기 위해 갖추어야 할 필수 요소가 있다. 우선 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발할 수 있는 자격을 갖춘 전문 저작자와 발행사가 있어야 한다. 그리고 이들이 개발한 심사본을 전문적이고 엄정하게 심사할 수 있는 자격을 갖춘 전문 심의 위원이 있어야 한다. 여기에 이들 심의 위원들이 효율적으로 공정하고 객관적인 검정 심

사를 진행할 수 있는 체제와 환경이 조성되어야 한다.

이러한 필수 요소를 갖추지 못한 상태에서 검정 심사는 소기의 성과를 거두기 어렵다. 전문 저작자와 발행사를 양성하지 못하고, 전문 심의위원을 위촉하지 못한 상태에서 어떻게 좋은 교과서를 개발할 수 있고 이를 판별해 낼 수 있겠는가. 전문 저작자와 발행사 그리고 전문 심의위원들이 개발 및 평가 역량을 발휘할 수 있는 체제와 환경이 필요하다. 이들 필수 요소를 마련하는 것과 관련되는 방향 및 과제를 제시해 본다.

첫째, 전문 저작자와 발행사가 지속적으로 교과용 도서 개발에 참여하고 사후 질 관리를 책임질 수 있는 개발 환경을 조성하여야 한다. 다양하고 질 높은 교과용 도서를 편찬하기 위하여 많은 저작자와 발행사가 교과용 도서 개발에 참여하는 것은 일단 긍정적으로 판단할 수 있다. 그러나 단순히 양적으로 많다는 것이 그대로 다양성과 질을 담보하는 것이 아니므로 지속적으로 교과용 도서 개발에 참여할 수 있을 뿐만 아니라 사후 질 관리를 책임 있게 수행할 수 있는 전문 저작자와 발행사의 양성이 필요하다.

전문 저작자와 발행사가 아닌 이윤 창출에 치중한 단기적인 개발 참여로 인한 교과용 도서 개발의 과열 양상은 오히려 제한된 교과용 도서 전문 개발 인력을 분산시키게 되고 이로 말미암아 결과적으로 교과용 도서의 질이 떨어지는 사태가 초래될 수도 있다. 그러므로 민간의 전문 저작자나 발행사의 자율과 창의를 저해하지 않으면서 다양한 특성을 지닌 교과용 도서들이 지속적인 수정 보완을 통하여 질 높은 교과용 도서로 거듭날 수 있는 개발 환경을 조성해야 한다.

교과서 발행 제도는 어느 제도를 유지하느냐가 관건이 아니라 목적에 부합하는 발행제를 탐색하여 이를 발전시키는 것이 관건이다. 검정 제도 자체가 목적이 아니다. 만약에 가용한 자원이 분산되어 비슷한 교과용 도서를 여럿 만들어 내는 구조보다 주어진 자원을 집중하여 더 좋은 교과서를 만들 수 있다면 굳이 검정 제도를 택할 필요는 없을 것이다. 이런 측면에서도 검정 제도의 의의를 충분히 살려 나갈 수 있는 개발 환경 조성을 위한 노력이 필요한 시점이다. 이러한 문제의식을 가지고 국어과 검정 교과서

개발에 참여한 저작자와 발행사를 살펴본다. 먼저 <표 6>을 살펴본다.

〈표 6〉 제7차 교육과정에 따른 국어 검정 교과서 출원 현황⁷⁾

		국어생활 (2001)	화법 (2002)	독서 (2002)	작문 (2002)	문학(상)(하) (2002)
저작자		61	14	51	54	93
종		20	4	12	16	21
발 행 사	1종 출원	14	4	10	16	18
	2종 출원	3		1		
	3종 출원					1

* () 검정 년도

<표 6>은 제7차 교육과정에 따른 국어 검정 교과서 출원 현황을 나타낸 것이다. 이때는 초등학교와 중학교는 국정 도서로 개발되었고 고등학교 보통 교과 선택 과목이 문법을 제외하고 모두 검정 도서로 개발되었다. 선택 과목 중에서 출원 현황이 가장 적은 과목은 ‘화법’이고, 가장 높은 과목은 문학이다. 문학은 19개 발행사와 93명의 저작자가 21종의 교과서를 출원하였다. 이러한 검정 출원 양상은 최근에 와서는 변화가 나타나고 있다. <표 7>을 살펴본다.

〈표 7〉 2007년 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정에 따른 국어 검정 교과서 출원 현황

		중학국어Ⅰ (2009)	고등국어(상)(하) (2010)	화법과 작문ⅠⅡ (2011)	독서와 문법ⅠⅡ (2011)	문학ⅠⅡ (2011)
저작자		397	246	21	58	163
종		34	23	4	6	17
발 행 사	1종 출원	11	12	4	6	17
	2종 출원	8	4			
	3종 출원	1	1			
	4종 출원	1				

* () 검정 년도

7) 한국교육과정평가원 교과서검정연구기획단 제공 자료. <표 7>도 마찬가지임.

<표 7>은 2007년 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정에 따른 국어 검정 교과서 출원 현황을 나타낸 것이다. ‘중등 국정 도서의 검정 전환 확대’ 정책에 따른 ‘중학국어 1’과 ‘고등국어(상)(하)’의 출원 현황은 과열 양상을 보이고 있다. ‘중학국어 1’은 ‘국어’, ‘생활 국어’ 교과서가 학기별로 구분 되어있어 총 4책이 1종을 이루고 있다. 2009년 검정에 출원된 ‘중학국어 1’ 심사본은 무려 34종 136권이고, 제작에 참여한 저작자는 397명, 발행사는 22개사에 이른다. 이들 발행사 중에서 8개 발행사는 동일 과목으로 2종을 출원하였고, 동일 과목으로 3종을 출원한 발행사와 4종을 출원한 발행사도 각각 1개사가 있다.

검정 교과서가 민간의 다양하고 창의적인 노력을 활용하여 질 높은 교과서를 만드는 데 목표가 있지만 국어 교육 관련 전문가들이 한정되어 있는 우리나라의 현실에서 이렇게 많은 인원들이 전문적인 역량을 분산하여 교과서를 개발하는 것이 온당한지, 그리고 그 교과서를 지속적으로 수정 보완하면서 학교 현장에서 원하는 교과서로 만들어가는 노력을 지속적으로 수행하고 있는지는 검토가 필요하다. 향후 교과서 정책은 가용한 교과서 전문 인력이 가용한 교과서 전문 분야에 지속적으로 참여하여 교과서 질 개선에 실제적으로 기여할 수 있는 개발 환경을 조성해야 할 것이다.

둘째, 심의 위원을 확보할 수 있는 방안을 적극적으로 강구하여야 한다. 교과용 도서의 적합성 여부를 심사하는 교과서 검정이 본래의 목적을 달성하기 위해서는 검정 기준에 따라 전문적 판단을 할 수 있는 전문적이고 숙련된 책임 있는 심의 위원들이 있어야 한다. 검정 위탁 기관은 검정 심사를 체계적으로 진행하기 위해 교과용 도서에 관한 규정 18조 내지 24조에 근거하여 교과용 도서 심의회를 구성한다. 심의회는 기초조사를 수행하는 연구 위원과 본 심사를 수행하는 검정 위원으로 구성된다.

그러나 앞에서 살펴보았듯이 한정된 전문 인력이 교과서 개발에 총동원되다보니 검정 심사를 안정적으로 운영할 수 있는 심의 위원 위축이 어려운 형국이 발생한다. 이런 문제를 해소하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다. 2009 개정 교육과정에 따른 교과 교육과정이 시행되면, 기존의 학년별 년차 검정 방식이 학년군별 일괄 검정 방식으로 바뀔 것으로 예상

된다. 학년군별 일괄 검정 방식은 학년별 연차 검정 방식에 비해 단기간에 더 많은 저작자들이 필요할 것이고 그에 비례하여 더 많은 전문 심의 위원들을 요청하게 된다. 이런 문제를 사전에 예방하거나 최소화할 수 있는 근원적 대책이 필요하다.

셋째, 검정 심사를 엄정하고 일관되게 진행할 수 있는 교과서 검정 전담 기구(기관)가 필요하다. 검정 심사의 효율성과 질은 심사에 참여하는 구성원들의 개별적인 능력과 노력에 따라 결정되는 것이 아니라 구성원들의 능력과 노력을 효과적으로 활용하는 체계적인 시스템에 의해 결정된다. 일관되게 타당하고 신뢰로운 검정 심사 결과를 안정적으로 산출할 수 있는 교과서 검정 전담 기관이 별도로 구축될 필요가 있다.

현재 검정 심사를 맡고 있는 위탁 기관들은 해당 년도의 검정 업무를 한시적으로 진행하는 사업단 형식으로 운영되고 있다. 위탁 기관들은 정부의 검정 운영 계획이 수립되면 이에 의거하여 비로소 관리 위원회를 구성하고 새로이 심의회를 구성한다. 그렇다보니 검정 심사 업무 진행을 전담하는 심의회 담당 연구 인력도 안정적으로 유지하지 못하는 경우도 있다. 정부에서는 개선안을 통해 상시 검정제 도입을 제한한 바도 있다. 이러한 정책 방안을 구체적으로 시행하기 위해서라도 검정 심사 업무를 일관성 있고 안정적으로 집행할 수 있는 교과서 검정 전담 체제를 구축하여야 할 것이다.

2. 편찬상의 유의점 및 검정 기준

교과서 개발자가 교과서를 개발하는 과정에서 참조해야 하는 준거 자료는 여러 가지가 있다. 교과서 개발자는 교육과정을 비롯하여 교과용 도서 편찬 방향, 편찬상의 유의점, 검정 기준, 편수 자료 등을 토대로 교과서를 만들고, 국어 교과에서는 이에 더하여 집필 기준이 별도로 만들어진 다. 저작자는 이러한 준거 자료들을 적용하여 교과서를 개발한다.

교과서 개발 준거 자료 중에서 편찬상의 유의점과 검정 기준은 교과

용 도서의 개발 지침이요 표준으로서 정부의 교과용 도서 편찬 방향을 구체화하는 자료라고 볼 수 있다. 좀 더 엄밀하게 구분하면 편찬상의 유의점은 교육과정에 부합되는 교과서 편찬을 유도하기 위한 교과용 도서 집필 지침 및 기준이라고 할 수 있고, 검정 기준은 출원 심사본이 편찬상의 유의점을 제대로 반영하여 교과용 도서로서 사용하기에 적합한지 여부를 판정하는 평가 기준이라 할 수 있다.

교과서 검정은 편찬상의 유의점을 비롯한 교과서 개발 준거 자료에 의거하여 만들어진 심사본을 검정 기준에 의거하여 교과용 도서로서의 적합성 여부를 심사하는 과정이라고 할 수 있다. 그러므로 교과서 개발 준거 자료 중에서 교과서 검정에 가장 직접적으로 관련되는 자료는 편찬상의 유의점과 검정 기준이라고 할 수 있다. 편찬상의 유의점과 검정 기준 모두 두 부분으로 구성되어 있다. 하나는 모든 교과에 보편적으로 적용되는 공통 기준이고, 다른 하나는 교과 특성을 고려하여 교과별로 적용되는 교과 기준이다. 검정 심사의 판단 준거 자료를 구체적으로 살펴보기 위해 먼저 편찬상의 유의점을 살펴보고, 이어서 검정 기준을 살펴본다.

편찬상의 유의점은 공통 기준과 교과 기준으로 구성되어 있다. 편찬상의 유의점(공통)은 관련 법령, 교육과정 총론 및 교과용 도서 편찬 방향에 따라 모든 교과에서 유의할 사항을 제시한 것이다. 2007년 개정 교육과정에 따른 편찬상의 유의점(공통)은 ‘관련 법령의 준수, 교육과정의 구현, 교육의 중립성 유지, 내용의 범위와 수준, 내용의 선정, 학습자 중심의 목표 진술, 통합 교과의 교과용 도서 개발, 표기와 인용의 정확성, 교과서의 구성 체제, 지적 재산권 관련 법령 준수, 범 교과 학습 내용의 반영, 기타 사항’ 등 12개 항목을 제시하고 있다. 이는 제7차 교육과정에 따른 집필상의 유의점(공통)을 거의 그대로 수용한 것으로 ‘수준별 교과서 개발’ 항목을 삭제한 정도이다.

편찬상의 유의점(교과)은 교과별 특성을 담은 교과별 편찬 지침 및 기준이다. 2007년 개정 교육과정에서는 편찬상의 유의점(교과) 체제를 ‘교과서 개발 방향, 교과서의 구성 체제, 내용의 선정과 조직, 내용의 수준과 범위, 기타’ 등 5개 항목으로 구성하고 있다. 그 중에서 ‘교과서 개발 방

항'에서는 주로 교육과정의 관련성을 강조하고 있고, '기타' 항목에서는 설명 방식이나 지면 구성 등을 안내하고 있다. 특히 2007년 개정 교육과정의 '중학 국어'와 '고등 국어'는 국정 도서에서 검정 도서로 전환된 점을 고려하여, 편찬상의 유의점(교과)에서 집필 기준을 따르는 규정을 두어, 해당 과목 교과서 저작자들이 집필 기준을 준거 자료로 활용하도록 하였다.

편찬상의 유의점과 마찬가지로 검정 기준도 공통 기준과 교과 기준의 두 부분으로 구성되어 있다. 검정 기준(공통)은 대한민국 법 질서, 교육과정 총론 및 편찬상의 유의점 등에 근거하여 모든 교과에 적용되는 보편적 기준이다. 2007년 개정 교육과정에서는 '헌법 정신과의 일치, 교육 기본법 및 교육과정과의 일치, 지적 재산권의 존중, 내용의 보편 타당성' 등의 4개 영역에 7개의 심사 관점이 설정되어 있다. 검정 기준(공통)에 의한 심사는 심의회 심의 결과에서 심사 관점 중 1개 항목이라도 '있음'으로 평정된 도서는 해당 심사 영역에 대해 '있음'으로 판정되어 불합격으로 처리된다.

검정 기준(교과)은 각 교과별 특성에 부합하는 심사 기준이다. 2007년 개정 교육과정의 검정 기준(교과)은 '교육과정의 준수, 내용의 선정 및 조직, 내용의 정확성 및 공정성, 교수·학습 방법 및 평가, 표기·표현 및 편집' 등 6개 심사 영역을 두고 있다. 이 중에서 '창의성' 영역은 제7차 교육과정기의 '독창성' 영역을 이은 것으로, "기존의 교과서와 다른 교과서와 차별화 되는 독창적인 교과서가 높은 평가를 받을 수 있도록" 만든 심사 영역이다.

6개의 심사 영역으로 구성된 검정 기준(교과)은 교과별 특성에 따라 차이가 있다. 각각의 심사 영역을 교과목별 특성을 반영한 심사 항목으로 구성한다. 2007년 개정 교육과정에 의한 중학교 '국어'는 앞에서 살핀 대로 '국어'와 '생활 국어'로 구분 고시되어 검정 기준(교과)을 도서별로 설정하고 있다.

검정 기준(교과)에 의한 심사는 그 동안 변화가 많았다. 제7차 교육과정기에는 등급제를 실시하였다. 등급제는 심사 관점에 대하여 검정 위원 이 A, B, C 3단계로 평정하되, 심의회 심의 결과 두 항목 이상이 'C'로 평

가된 도서는 부적격으로 판정하였다. 그러나 등급제는 일부 항목으로 부적격 처리될 수 있고, 전반적으로 수준이 낮고 문제점이 있어도 항목에만 저촉되지 않으면 적격으로 판정되는 문제가 있어 2007년 개정 교육과정 기에는 점수제로 전환되었다.

점수제는 심사 영역 및 심사 관점 간의 상대적 중요도를 고려하여 배점을 설정하고 각 영역별 점수가 해당 배점의 60% 이상이고, 총점이 80점 이상(100점 만점)이면 합격으로 판정한다. 점수제는 검정 심사를 통하여 적부를 판정할 뿐만 아니라 심사 결과를 점수화함으로써 도서의 상대적 위치를 파악하게 함으로써 교과용 도서의 적합성을 끌어 올리려는 취지를 담고 있다.

그 동안 편찬상의 유의점과 검정 기준이 준거 자료로서 많은 역할을 해 왔지만 그만큼 개선 요구도 많았다. 그것은 주로 이들 준거 자료들이 개발 및 검정 과정에서 실효성 있는 준거 역할을 수행할 수 있었느냐는 것에 대한 문제 제기였다. 편찬상의 유의점과 검정 기준이 검정 심사의 지침이나 기준으로 실효성 있는 준거 역할을 수행하는 데 도움이 될 수 있는 방향 및 과제를 살펴본다.

첫째, 검정 준거 자료와 관련하여 문제 제기가 많았던 것 중의 하나는 준거 자료가 구체적이지 않아서 실효성이 떨어진다는 것이었다(한국교육과정평가원, 2010b). 국가 교육과정이 추상적이며 일반적인 수준에서 공통적 기준을 제공한 것이라면, 검정 준거 자료라도 구체적인 준거를 제공해야 하는데 실상이 그렇지 못하다는 지적이다. 교육과정을 구현하는 교과서가 교육과정의 내용과 방법 등을 학습자의 수준에 맞게 상세화하기 위해서는 구체적인 준거 자료가 필요함은 사실이다.

이러한 문제 제기에는 교과서의 개념과 위상과 관련하여 다음과 같은 검토가 필요해 보인다. 주지하다시피 교과서는 교육과정에서 제시하는 목표, 내용, 방법, 평가 등을 교사와 학생이 교실 학습에서 효율적으로 교수·학습 할 수 있도록 구체화시킨 주된 교육 자료이다. 학교 교육이 ‘교과서’를 가르치는 것이 되어서는 안 되고, 교육과정을 ‘교과서’로 가르쳐야 한다는 점도 이런 맥락일 것이다. 그리고 정부의 교과서 정책이 교과

서 제도의 자율성 확대를 꾸준히 추진하여 민간의 자율, 창의, 경쟁 등을 통하여 교육과정을 구현할 수 있는 다양하고 질 높은 교과용 도서를 학교 현장에 제공하려는 의도도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

그렇다면 ‘교육과정 → 교과서’의 개발 구조를 효율화하기 위해 취하고 있는 ‘교육과정 → 준거 자료(편찬상의 유의점, 검정 기준 등) → 교과서’의 개발 틀에서 준거 자료들이 어떤 위상과 기능을 가져야 하는지에 대한 성찰이 필요하다. 단순히 준거 자료를 구체화하여 명확성을 끌어 올리는 것은 그러한 준거 자료를 합의 도출하기 쉽지 않다는 점을 차치한다하더라도 자칫하면 다양하고 질 높은 교과서 개발 가능성을 제한할 수 있다는 점, 교육과정에 대한 해석의 다양성을 교과서 개발 준거 자료 차원에서 구체적으로 한정하는 것이 올바른 방향이 아닐 수도 있다는 점 등을 면밀하게 검토할 필요가 있다. 교육과정과 교과서의 관계로 볼 때, 교과서 개발을 위한 구체적인 준거 요구는 준거 자료 측면보다는 오히려 교육과정 측면에 요구하는 것이 더욱 합당해 보인다.

아울러 수시 부분 교육과정 개정 체제에서 ‘교육과정 → 준거 자료 → 교과서’의 틀을 그대로 유지하면서 수시 부분 개정이 이루어질 때마다 준거 자료의 내용을 새로 설정하는 것이 적절한지, 아니면 준거 자료의 기술 수준을 좀 더 일반화하여 준거 자료의 수정이나 개정 없이도 수정 보완이 되도록 유도하는 것이 적절한지 등을 장기적인 관점에서 논의해 볼 필요가 있다.

둘째, 검정 준거 자료와 관련하여 문제 제기가 많았던 다른 하나로는 검정 준거 자료가 저작자의 자율성을 제한하는 측면이 많아서 다양하고 창의적인 교과용 도서가 만들어지기 어렵다는 지적이다. 이 문제 제기는 앞의 준거 자료의 구체화 요구와 정면으로 배치되는 것이다. 검정 준거 자료가 저작자의 저작 방식 및 범위를 제한하여 다양하고 창의적인 교과서보다는 ‘무난한’ 교과서를 양산하게 된다는 것이다. 편찬 준거 자료에 창의성을 강조하고 있지만, 저작자들은 창의적인 교과서는 검정을 통과하기 어렵다는 근거 없는(?) 믿음을 말하기도 한다. 실제로 다양한 교과용 도서를 위해 검정 제도를 확대 시행했음에도 불구하고, 많은 검정 교과서

가 비슷하게 만들어져 기대한 만큼의 다양성을 얻지 못했다는 평가가 있다. 학교 현장의 교사나 학생의 선택 폭을 넓힐 수 있는 다양한 교과서들이 개발되어야 하는데, 실제로는 국정 교과서 형태에서 크게 벗어나지 못한 비슷한 교과서들이 여러 종이 생겼다는 것이다.

국어 검정 교과서의 종수가 늘었음에도 불구하고 교과서의 다양성이 크게 진전되지 못한 점이 있다면 이는 준거 자료만의 문제는 아닐 것이다. 그런 교과서를 양산하게 한 국어과 교육과정의 문제일 수도 있고, 교과서 연구, 인력, 시간 등의 문제일 수도 있을 것이다. 그 외에도 사회 문화적 배경, 사용자 인식 등 여러 요소가 복합적으로 작용한 결과일 수도 있다. 이 문제를 풀어가기 위해서는 교과서 내·외적 요인들을 고려하면서 가능한 부분부터 단계적으로 접근할 필요가 있다.

검정 준거 자료와 관련 되는 점을 짚어 보면, 우선 검정 준거 자료를 검정 심사의 본질에 맞게 정비할 필요가 있다. 검정 심사는 심사본이 교과용 도서로서 적합한지 아닌지를 판정하는 인증 절차이다. 따라서 검정 심사는 교과용 도서로서의 적합성 유지에 필요한 최소 필수 요소를 확정하고 이를 엄정하게 심사할 필요가 있다. 그리고 최소 필수 요소 외의 많은 부분들은 저작자의 자율과 창의에 맡기거나 느슨한 심사 형태로 일정 수준을 유지하도록 유도 할 수 있다. 이를테면 현재 ‘공통 기준’에는 필수 요소를 담아 엄격하게 심사하고 ‘교과 기준’에서는 다양한 해석이 가능한 필요 요소 및 재량 요소를 담아 느슨하게 심사하는 체제이다. 물론 이런 방식을 구체적으로 시행하려면 최소 필수 요소가 무엇인가에 대한 합의가 필요할 것이다.

V. 나가며

학교 현장을 대상으로 한 교육과정 및 교과서 정책이 급변하고 있다. 미래 사회를 대비하기 위한 교육의 변화와 혁신은 머뭇거리고 주저하다가

시기를 놓쳐서 안 되는 일임은 분명하다. 그러나 미래를 위한 변화와 혁신이 중요한 만큼 바르게 변화하는 것도 우리의 과제임이 분명하다. 변화와 혁신이 소정의 성과를 거두기 위해서는 그에 상응하는 준비와 노력 그리고 점검과 평가가 동반되어야 한다.

이 연구는 교과서 정책의 방향을 탐색하고자 하는 일환으로 국어 교과서 정책의 현황 및 쟁점을 살펴보고, 이를 바탕으로 방향 및 과제를 점검해 보았다. 특히 교육과정 개정 시기에 진행된 교과서 정책의 방향을 짚어보고, 이에 기반하여 실시된 국어 교과서 정책 내용을 교과용 도서 구분과 검정 심사를 중심으로 살펴보았다.

제7차 교육과정 이후 수행된 교과서 정책의 흐름은 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하기 위한 교과서 제도의 자율성 확대 과정이다. 정부는 교과서 제도의 자율성을 확대함으로써 민간의 자율과 창의를 활용하여 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하고자 하였다. 이를 위해 교과서 발행 제도를 ‘국정제 → 검정제 → 인정제’ 순으로 꾸준히 확대하여 가고 있다. 그러면서 민간이 제작한 교과용 도서들이 교과용 도서로서의 적합성 요건을 잃지 않도록 하기 위한 다각적인 질 관리 방안을 강구해 왔다.

그 동안 교과서 정책이 많은 성과를 얻은 것도 사실이지만 교과서에 대한 학교 현장의 요구와 기대를 채우기 위해 노력해야 할 부분도 적지 않다. 우선 다양하고 질 높은 교과서를 개발하기 위해서는 체계적이고 안정적인 교과서 정책 시행이 필요하다. 수요자의 요구에 부응하는 내적 체제와 외적 체제를 갖춘 다양한 교과서 개발은 일시적이고 가변적인 처방으로는 곤란하다. 둘째로 교과서 제도 자율성 확대에 맞는 질 관리 방안을 강구할 필요가 있다. 민간의 자율과 창의를 제약하지 않는 질 관리 방안의 적정 수준과 범위에 대한 모색이 필요하다.

국어과 교과용 도서는 구분 고시에 의해 국정 도서, 검정 도서, 인정 도서 등으로 개발되었다. 초등학교는 국정 도서로 구분되어 학기별·영역별 분권 체제로 개발되었다. 2009 개정 교과 교육과정에서는 학년군별 ‘국어’, ‘국어 활동’ 분권 체제로 바뀌었다. 중학교는 제7차 교육과정기에는 1종 도서로 구분되었다가 이후 중등 국정 도서 검정 전환 확대 정책에

따라 검정 도서로 구분되어, ‘국어’, ‘생활 국어’ 분권 체제로 개발되었다. 2009 개정 교과 교육과정에서는 학년군별 ‘국어’ 6권 체제로 바뀌었다. 고등학교는 ‘국어(상)(하), 문법’은 1종 도서에서 검정 도서로 구분되었고, 다른 선택 과목은 계속 검정 도서로 개발되었다. 2009 개정 교과 교육과정에서는 선택 과목 재구조화 작업에 의해 새로운 6종이 검정 도서로 구분되었다.

교육과정 및 교과서 정책의 흐름에 따라 국어과 교과용 도서는 그 동안 크고 작은 변화를 겪어 왔다. 향후 질 높은 국어과 교과용 도서를 개발하기 위해서는 교과용 도서 구분 고시의 원칙과 기준을 수립하고, 국어 교과 특성을 반영하여 교과용 도서를 구분할 필요가 있다. 특히 교과서 분권 체제, 학년군 교과서 개발, e-교과서 개발 등에 대한 국어과 내적 검토가 필요하다.

교과용 구분 고시에 의거하여 개발된 심사본은 검정을 통하여 교과용 도서로서의 지위를 얻게 된다. 교과서 검정은 저작자나 발행사가 출원한 대상 도서를 사전에 예고한 승인 절차와 기준에 의거하여 교과용 도서로서의 적합성을 판정하는 절차이다. 정부는 민간의 자율과 창의, 경쟁을 통하여 다양하고 질 높은 교과용 도서를 확보하여 학습자에게 제공하고자 한다. 현행 규정에 의하면 교과서 검정은 정부가 계획을 수립하고, 이 계획에 의거 검정 심사 위탁 기관이 ‘기초 조사→본 심사→이의 신청 심사’의 심사 업무를 수행하고 있다.

교과서 검정은 전문적이고 엄정한 검정 심사를 위하여 방법과 절차, 평가 준거 등을 정비하는 등 개선을 위해 꾸준히 노력해 왔다. 그렇지만 아직도 검정 제도 미비점 보완뿐만 아니라 주변 환경 변화 등으로 검정의 절차와 방법 측면, 검정 심사 준거 자료 측면 등에서 점검하고 검토해야 할 사항이 발견된다. 먼저, 검정 심사의 절차와 방법 측면에서는 전문 저작자와 발행사가 지속적으로 교과용 도서 개발에 참여하여 개발 및 사후 관리를 책임 있게 수행할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 그리고 검정 심사를 일관되게 수행할 수 있는 심의 위원을 충분히 확보할 수 있는 방안을 강구해야 하고, 전문적이고 엄정한 검정 심사를 진행할 수 있는 교과

서 검정 전담 기구기관을 만들어야 한다. 다음으로, 검정 준거 자료 측면에서는 교육과정과의 관련 속에서 검정 준거 자료의 구체성을 확보할 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다. 그리고 검정 준거 자료가 검정 심사의 본질에 비추어 민간의 자율과 창의를 가능한 한 제한하지 않도록 정비할 필요가 있다.

2009 개정 교과 교육과정이 고시되어 학교 현장은 또 한 번의 변화와 혁신을 맞아야 한다. 개정 교과 교육과정에 의하면 국어과 교육은 초등 1, 2학년과 중학교 1학년은 2013년부터, 고등학교는 2014년부터 시행된다. 개정 교과 교육과정에 따른 국어과 교과용 도서 구분 고시가 단행되었으므로 발행 제도에 따라 교과용 도서를 개발하여 학교 현장에서 사용하게 될 것이다. 변화와 혁신의 길목에서 서성거리거나 머뭇거리더라도 곤란하지만 서두르다가 방향을 잘못 짚어서는 더욱 안 될 것이다.*

* 본 논문은 2011. 10. 14. 투고되었으며, 2011. 11. 03. 심사가 시작되어 2011. 11. 30. 심사가 종료되었음.

▣ 참고문헌

- 교육개혁위원회(1998), 『한국 교육 개혁 백서(1994-1998)』, 청운기획.
- 교육과학기술부(2009a), 『검정 도서 편찬 및 검정 기준』, 선명인쇄(주).
- 교육과학기술부(2009b), 『국정 도서 업무 편람』, 선명인쇄(주).
- 교육과학기술부(2010), 2010년 교과서 선진화 방안 보도 자료(*10.1.12).
- 교육부(1999), 제7차 교육과정에 따른 2종 교과용 도서 집필상의 유의점(고등학교).
- 교육부(2000), 『교과서 백서』, 대한교과서주식회사.
- 교육인적자원부(2001), 제7차 교육과정에 따른 고등학교 2종 도서 검정 기준.
- 교육인적자원부(2004), 『제7차 교육과정 백서』, 선명인쇄(주).
- 교육혁신위원회(2005), 『교육혁신위원회 2년 활동 백서』, 사회교육문화사.
- 교육인적자원부(2007), 양질의 교과용 도서 개발을 위한 교과서 제도 개선(안)(*07.6)
- 김재복·허경철·김만곤·박민정(2006), “교육과정·교과서 정책의 효율적인 운영 방안에 관한 연구”, 한국교과서연구재단.
- 김승훈(2011), 『한국 교과서 검정 정책의 탐구』, 한국학술정보(주).
- 김재준 외(2011), “초·중등학교 교과용 도서 구분(안) 마련을 위한 토론회(2차) 자료집”, 한국교과서연구재단.
- 유학영(2009), “교과용도서 검정과 채택의 발전 방안 연구,” 한국교과서연구재단.
- 이성영(2009), “국어 교과서 정책,” 『국어교육학연구 제36집』, 국어교육학회.
- 이종국(2008), 『한국의 교과서 변천사』, 대한교과서주식회사.
- 정혜승(2010), “2007년 개정 교육과정에 따른 중학교 국어과 교과서 채택 방식과 맥락,” 『독서연구』 제24호, 한국독서학회.
- 정혜승(2011), “국어과 교과서 채택 기준과 채택한 교과서에 대한 교사의 반응—2007년 개정 교육과정에 따른 중학교 교과서를 중심으로,” 『독서연구』 제25호, 한국독서학회.
- 최지현(2010), “2007 개정 중학교 국어 교과서 검정 체제에 대한 비판적 분석,” 『새국어교육』 제85호, 한국국어교육학회.
- 한국교육과정평가원(2010a), “5·31 교육개혁의 성과와 전망에 관한 세미나—교육과정, 교수·학습, 교육평가를 중심으로”, 연구자료 ORM 2010-47.
- 한국교육과정평가원(2010b), “교과서의 창의성과 다양성은 어떻게 구현할 것인가?”, 연구자료 ORM 2010-30.
- 함수곤(2000), 『교육과정과 교과서』, 대한교과서주식회사.
- 허강 편저(2010), 『한국의 교육과정·교과서사 연표』, 일진사.

<초록>

국어 교과서 정책의 현황과 과제

박진용

최근 들어 교육과정 및 교과서 정책이 매우 빠른 속도로 바뀌고 있다. 미래 사회를 대비하기 위한 변화와 혁신이 소정의 성과를 거두기 위해서는 그에 상응하는 준비와 노력이 동반되어야 한다. 이 연구는 교과서 정책의 방향을 탐색하고자 하는 일환으로, 국어 교과서 정책의 현황 및 쟁점을 짚어보고 앞으로의 방향과 과제를 살펴본다.

정부는 민간의 자율과 창의를 활용하여 다양하고 질 높은 교과용 도서를 개발하고자 하였다. 그 동안의 교과서 정책이 많은 성과를 내었지만 다양하고 질 높은 교과서를 개발하기 위해서는 우선 체계적이고 안정적인 교과서 정책 시행이 필요하다. 그리고 민간의 자율과 창의를 제약하지 않는 질 관리 방안을 강구할 필요가 있다.

국어과 교과용 도서는 교육과정 및 교과서 정책의 흐름에 따라 크고 작은 변화를 겪으며 국정 도서, 검정 도서, 인정 도서 등으로 개발되어 왔다. 향후 질 높은 국어과 교과용 도서를 개발하기 위해서는 교과용 도서 구분 고시의 원칙과 기준을 명확하게 수립하고, 국어 교과 내적 논리에 기반하여 교과용 도서를 구분할 필요가 있다.

저작자 및 발행사가 출원한 심사본은 교과서 검정을 통하여 교과용 도서로서의 지위를 얻게 된다. 교과서 검정은 교과용 도서로서의 적합성을 판정하는 절차이다. 그 동안 교과서 검정은 전문적이고 엄정한 심사를 위해 꾸준히 노력해 왔다. 그렇지만 검정 심사의 절차와 방법 측면, 검정 준거 자료 측면 등에서 검토와 개선이 필요하다.

【핵심어】 국어 교과서, 국어과 교육과정, 교과용 도서, 교과서 정책, 교과서 검정, 교과용 도서 구분 고시

<Abstract>

The Current Situation and Controversial Issues
of the Korean Language Textbook Policy

Park, Jinyong

Recently the national curriculum and the textbook policy have shown the rapid change. In order to expect the successful results of the change, there would be the preparation and efforts to be followed in the change. The present study aims to explore the direction of the textbook policy. In order to achieve the purpose, it conducted as follows : 1) it identified the current situation and controversial issues of the Korean language textbook policy : 2) it presented the new direction of the textbook policy and the solutions to be solved. The government intends to develop various textbooks with high quality. It has showed the outcomes to some degree. However, there is a need for more systematic and stable implementation of the textbook policy. It is also necessary for the government to seek plans to control the quality of the textbooks without restriction of autonomy and creativity of textbook developers. Korean language textbooks have been developed as government-copyrighted, government-authorized, and government-approved textbooks according to the change of the national curriculum and the textbook policy. They need to be differentiated depending on the internal rationale by establishing the principles of the categorization. Government-authorized textbooks are supposed to get authorization from the government after strict evaluation processes. The textbook authorization system has been improved so far ; however, there should be more need for the improvement of the evaluation procedures, processes, and standards.

【Key words】 Korean language textbooks, Korean language curriculum, textbook policy, textbook authorization, textbook categorization