



# AI 디지털교과서의 법적 성격과 입법 과제

## —AI 디지털교과서는 어떻게 “교과용 도서”가 되었나—

김범주

### 요약

- 01 I. 서론
- 02 II. 교과용 도서로서 AI 디지털교과서
- 08 III. 교과용 도서 범위의 한계
- 22 IV. 입법 제언

□ 교육부는 2025년부터 AI 디지털교과서의 도입을 추진하고 있으나, 국회에 이를 유보하는 국민동의청원이 접수되어 교육위원회에 회부되는 등 찬반 논란이 제기되고 있음

◦ 최근 학부모 인식조사에 따르면, 동 국민동의청원에 대하여 59.6%가 공감하고 있으며 82.1%가 AI 디지털교과서 도입을 위한 사회적 공론화 절차가 필요하다고 응답함

□ 국회는 입법정책적 결정으로 AI 디지털교과서 도입에 관한 난제를 풀어야 할 역할을 요구받고 있는 만큼, 헌법상 교과서제도 법률주의에 따라 교과용 도서의 중요사항을 법률에 직접 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음

◦ 「교과용도서에 관한 규정」(대통령령 제33829호)에 따른 AI 디지털교과서의 법적 근거가 불비한 측면이 있으므로, 교과용 도서의 정의 및 그 범위에 관한 기본적 사항을 법률에 규정하는 방안 등이 검토될 수 있음

□ 1949년부터 사용된 “교과용 도서”라는 문언의 통상적 의미 자체가 명확히 변화된 것이 아니므로, 제도의 명칭 자체를 정비하는 방안을 포함하여 우선 “교과용 도서” 대신 “교육 자료”로서 AI 디지털교과서를 도입하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음

◦ 교과용 도서는 모든 학교에서 사용하도록 의무가 부과된다고 보는 만큼, 새로운 정책을 창출하는 것이 아니라 입법정책적 결정의 범위 내에서 법률의 효율적 집행을 위한 수단으로 고려되는 것이 바람직하다고 봄





## I. 서론

2024년 5월 28일, 국회 전자청원시스템에 국민동의청원<sup>1)</sup>으로 「교육부의 2025 AI 디지털 교과서 도입 유보에 관한 청원」(청원번호 2200011)이 제출되었다. 동 청원의 취지는 디지털 기기의 사용이 성장기 어린이 청소년에게 미치는 영향과 부작용이 큰 만큼, 아날로그적 교육 방식을 재도입 중인 해외사례를 충분히 고려하여 디지털교과서의 사용 결정을 재논의할 필요가 있다는 것이다. 청원의 최종 동의 수는 56,605명으로, 30일 이내 5만 명 이상의 동의로 국민동의청원으로 접수되어<sup>2)</sup> 2024년 6월 27일 소관 상임위원회인 교육위원회로 회부되었다.<sup>3)</sup>

교육부는 2025년부터 AI 디지털교과서의 도입을 추진하고 있다. 그 주된 내용은 초등학교 3·4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년 학생을 대상으로 수학, 영어, 정보, 국어(특수교육) 교과에 우선 도입하고, 단계적으로 2028년까지 대상 학년과 교과를 확대하는 것이다.<sup>4)</sup> 이에 정부는 2023년 10월 24일 「교과용도서에 관한 규정」을 개정하여 제2조 제2호<sup>5)</sup>에 따른 “교과서” 정의 규정에 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”를 포함시켰다. 교육부는 동 규정에 따라 AI 디지털교과서의 법적 근거가 마련되었을 뿐만 아니라 그 지위를 확보했다고 보고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 교과서제도 법률주의의 원칙에 비추어 보면, 동 대통령령 규정에 따라 충분히 법적 근거를 확보했다고 볼 수 있는지 검토가 필요한 측면이 있다.

제21대 국회에서 AI 디지털교과서 도입에 관한 논의가 전혀 이루어지지 못했던 것은 아니지만,<sup>7)</sup> 일부 간접적인 논의만을 두고 명확히 입법자의 정책결정 의지를 밝힌 것이라고 단정하기도 어렵다. 상기 국민동의청원이 소관 상임위원회에 회부됨에 따라 동 상임위원회의 청원심사소위원회 논의를 앞두고 있는 등 국회가 이를 재검토할 필요성도 있다고 본다.

이에 이 글에서는 교과용 도서로서 AI 디지털교과서의 법적 성격에 관한 쟁점을 살펴보고, 입법정책적으로 고려해야 할 과제를 제시한다.

1) 「국회청원심사규칙」 제1조의2(청원의 종류) 제2호에 따른 청원을 말한다.

2) 「국회청원심사규칙」 제2조의2(국민동의청원의 제출) 제3항에 따른 요건을 말한다.

3) 「국회법」 제124조(청원요지서의 작성과 회부) 제1항에 따라 국회의장은 청원 접수와 동시에 그 청원서를 소관 위원회에 회부하여 심사하게 한다.

4) 교육부, 「디지털 기반 교육혁신 방안」, 2023.2., p.11; 교육부, 「AI 디지털교과서 추진 방안」, 2023.6., p.29.

5) 「교과용도서에 관한 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “교과서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(이하 “디지털교과서”라 한다) 및 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다.

6) 교육부 보도자료, 「인공지능(AI) 디지털교과서 법적 지위를 연다」, 2023.10.16.

7) 국회는 지난 2023년 12월 21일 본회의에서 김진표의원이 대표발의한 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」(의안번호 2124114)의 수정안을 통과시킨 바 있다. 이는 윤재갑의원이 2023년 12월 21일 본회의에서 대표발의한 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안에 대한 수정안」을 말하며, 주요 내용은 원안에서 디지털 기반 교육혁신 등을 위한 수요에 관한 특별교부금 비율 상향 기간을 6년에서 3년으로 조정하고, 특별교부금 비율 상향 폭을 1%p에서 0.8%p로 조정하는 것이다. 동 법안은 제안이유에 “AI 디지털 교과서가 학교의 수업 현장에 제대로 정착하고, AI 기반의 맞춤형 교육이 제공되기 위해서는 디지털 교과서를 수업에 적극적으로 활용”과 같은 내용이 포함되었다. 다만 동 법안은 2023년 9월 20일 교육위원회에 상정되어 법안심사소위원회로 회부된 이후 11월 22일 제3차 법안심사소위원회에서 한 차례 심사되다가 다수의 반대의견으로 논의가 중단된 만큼, AI 디지털교과서 도입 자체에 관한 입법자의 정책결정 의지가 명확히 확인되지 못한 측면이 있다.

## II. 교과용 도서로서 AI 디지털교과서

### 1. AI 디지털교과서의 법적 근거

#### 가. 법률에서 대통령령으로 위임한 사항

「초·중등교육법」 제29조 제1항은 “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다”라고 규정하고 있다. 즉, 학교에서는 교과용 도서로 ‘국정 도서’, ‘검정 도서’, ‘인정 도서’만을 사용하도록 한 것이다. 아울러 동조 제2항은 교과용 도서의 범위 등에 필요한 사항은 대통령령에 위임하고 있다.

「초·중등교육법」 [시행 2024. 4. 25.] [법률 제19740호, 2023. 10. 24., 일부개정]  
 제29조(교과용 도서의 사용) ① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다.  
 ② 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 나. 대통령령으로 정한 교과용 도서의 범위

대통령령인 「교과용도서에 관한 규정」은 「초·중등교육법」 제29조 제2항에 따라 각 학교의 교과용도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격결정에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 시행되고 있다. 동 대통령령 제2조 제1호는 교과용도서를 교과서 및 지도서로 구분 규정하고, 동조 제2호는 “교과서”를 “학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(이하 “디지털교과서”라 한다)<sup>8)</sup> 및 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다”라고 정의하고 있다.

「교과용도서에 관한 규정」 [시행 2023. 10. 24.] [대통령령 제33829호, 2023. 10. 24., 일부개정]  
 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.  
 1. “교과용도서”라 함은 교과서 및 지도서를 말한다.  
 2. “교과서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(이하 “디지털교과서”라 한다) 및 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다.

### 2. AI 디지털교과서의 법적 지위와 그 선정

#### 가. “교과용 도서”인 AI 디지털교과서: “교육자료”와의 차이

2023년 1월 교육부는 AI 디지털교과서 도입을 최초로 언급하면서 AI 디지털교과서를 AI 기

8) 교육부는 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”를 근거로 AI 디지털교과서가 교과서로서의 지위를 가진다고 보고 있다 (교육부 보도 자료, 「인공지능(AI) 디지털교과서 법적 지위를 연다」, 2023.10.16.)

반 코스웨어라고 적시한 바 있다.<sup>9)</sup> 아울러 코스웨어란 “교과과정(course)”과 “소프트웨어(software)”의 합성어로, “교수·학습을 효과적으로 성취할 목적으로 바람직한 교수환경 또는 수업 조건을 창출해 낼 수 있도록 설계된 컴퓨터 소프트웨어”라고 설명을 덧붙이고 있다. 현행 「교과용도서에 관한 규정」 제2조 제2호에 따른 교과서로서 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”는 전술한 바와 같이 AI 디지털교과서에 대한 교육부의 설명을 대통령령 규정에 그대로 반영한 것으로 보인다.

그런데 AI 디지털교과서의 실체(實體)를 어떻게 정의하고 파악할 것인가 문제와는 독립적으로 교과용 도서의 지위를 득하게 되는 문제는 매우 중요한 의미를 지니는 것으로 보인다. 예컨대 「초·중등교육법」에 따라 학교운영위원회가 심의하는 사항으로 동법 제32조 제1항 제4호는 ‘교과용 도서와 교육 자료의 선정’을 규정하면서 양자를 구분하고 있다. 넓은 의미에서 교과용 도서는 교육 자료라고 할 수 있지만,<sup>10)</sup> 학교에서 사용해야 하는 의무 부과 여부에 따라 양자는 법적으로 전혀 다른 성격을 가지기 때문에 법령에서도 이처럼 각각 별도의 명칭을 사용하여 규정하였다고 볼 수 있다.

“교과용 도서”는 “교육 자료”와 달리 학교에서 사용해야 하는 의무가 부과된다고 보는 견해가 중론이다. “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다”라고 규정한 「초·중등교육법」 제29조 제1항을 헌법재판소 결정례와 학계 일각에서 학교가 교과용 도서 사용 의무를 부과하는 법적 근거로 이해하고 있기 때문이다.<sup>11)</sup>

교과용 도서의 지위가 부여됨에 따라 학교에서 사용 의무가 부과된다는 의미를 예시하면 다음과 같다. 교육부는 디지털 기반 교육혁신 방안에 따라 2023년부터 디지털 선도학교를 지정·운영하고 있으며, 민간 에듀테크 기업의 AI 기반 코스웨어를 활용하도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 이에 일부 학교에서는 2025년부터 도입될 AI 디지털교과서와 실제적 성격이 유사한 AI 기반 코스웨어<sup>13)</sup>를 이미 사용하고 있다.<sup>14)</sup> 그런데 교과용 도서의 지위가 부여되지 않는 한, “지능정보화기

9) 교육부, 「2023년 주요업무 추진계획」, 2023.1.5., p.4.

10) 헌법재판소 결정례에 따르면 교과서를 “교육목표를 달성하기 위하여 교과가 포함하는 지식체계를 쉽고 체계적으로 간결·명확하게 편집하여 학생들의 학습의 기본자료가 되도록 한 학생용 도서”라고 정의하고 있으며, 학계에서도 교과용 도서의 본질적 성격을 교육과정을 구체적이고 명시적으로 제시한 ‘교육 자료’라고 파악하고 그중 교과서를 학생용으로 간행된 것이라고 보고 있다. (정순원, 「AI 디지털교과서 법령 현황 및 법적과제」, 『교육법학연구』 제35권 제3호, 2023, p.174; 표시열, 『교육정책과 법』, 서울: 박영사, 2002, p.317; 헌법재판소 1992. 11. 12. 선고 89헌마88 전원재판부 결정.)

11) 이를 뒷받침하는 근거로는 “교과서는 심신이 미숙한 학생으로 하여금 그 사용을 의무화하고 있는 것이므로, …”라고 실시한 헌법재판소 1992. 11. 12. 선고 89헌마88 전원재판부 결정례와 정순원, 앞의 글, p.188 등이 있다. 그러나 동 법률 규정은 구 교육법(1997.1.13. 법률 제5272호로 개정되기 전의 것)에서 “한한다”라고 하였다가 “사용한다”라고 개정되었으며, 구 교육법이 폐지되고 「초·중등교육법」이 제정되면서 “사용하여야 한다”라고 서술어가 변경되었다. 연혁적 맥락을 종합하면 교과용 도서의 범위를 국정·검정·인정으로 한정하여 그렇지 않은 도서를 교과용 도서라고 지칭하여서는 아니 된다고 볼 여지가 없지 않다. 따라서 전단의 주장과 같이 입법정책적 결정으로써 학교에서 교과용 도서를 사용하지 않으면 아니 된다는 의무를 부과한 것인지 분명하지 않은 측면도 있다고 보인다.

12) 교육부, 「디지털 기반 교육혁신 방안」, 2023, p.18.

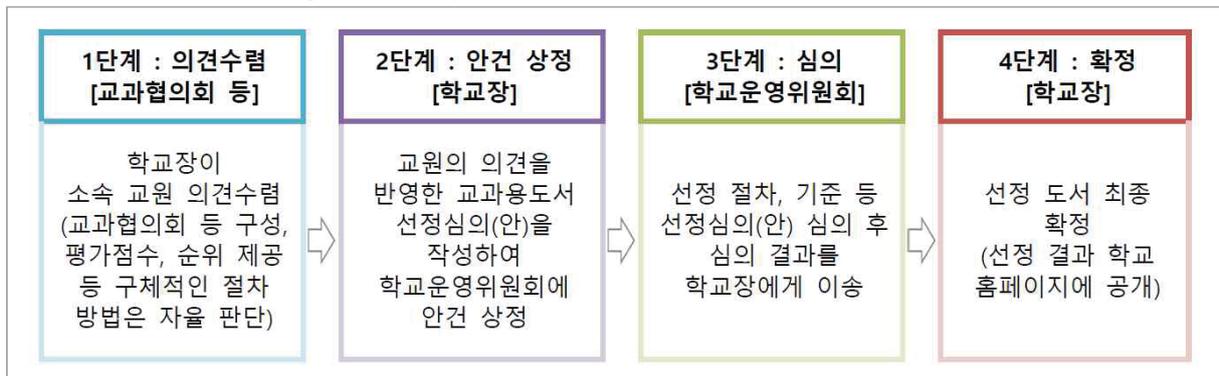


술을 활용한 학습지원 소프트웨어”라고 할 수 있는 AI 기반 코스웨어는 학교가 교육 자료로 사용할 것인지를 재량껏 판단할 수 있는 대상이다. 반대로 검정에 의하여 교과용 도서의 지위를 득한 AI 기반 코스웨어인 AI 디지털교과서는 모든 학교가 사용해야 하는 의무가 부과된다는 점에서 전혀 다른 형식적 성격을 지니는 것이다.

### 나. 교과용 도서의 선정과 AI 디지털교과서

교과용 도서인 AI 디지털교과서가 2025년부터 도입됨에 따라 모든 학교에서는 그 선정에 관한 절차를 2024학년도 말까지 완료하여야 한다. 「초·중등교육법」 제29조 제2항에 따라 교과용 도서의 선정에 관한 사항을 정한 대통령령인 「교과용도서에 관한 규정」 제3조<sup>15)</sup> 제1항은 학교에서 사용할 교과용 도서는 학교의 장이 선정하되, 제4항에 따라 미리 소속 교원의 의견을 수렴한 후 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다.<sup>16)</sup>

| 그림 1 | 학교에서 교과용 도서의 선정 절차



※ 자료: 교육부, 「2024학년도 검정·인정도서 선정 매뉴얼」, 2023.8., p.3.

13) 양자 모두 「교과용도서에 관한 규정」에 따른 규정인 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”에 해당한다고 볼 수 있다.  
 14) 2024년 운영 중인 디지털 선도학교 1,000개교 중 170개 학교가 700여 종의 AI 기반 코스웨어를 구독하여 활용하고 있다. (전국 시도교육청 제 출자료, 2024.6.)  
 15) 「교과용도서에 관한 규정」 제3조(교과용도서의 선정)제3조(교과용도서의 선정) ① 학교에서 사용할 교과용도서는 학교의 장이 선정한다. 다만, 신설되는 학교에서 최초로 사용할 교과용도서는 해당 학교를 관할하는 교육감 또는 교육장이 선정할 수 있다.  
 ② 제1항에 따른 교과용도서는 다음 각 호의 구분에 따라 국정도서 또는 검정도서 중에서 선정한다.  
 1. 국정도서가 있고 검정도서는 없는 경우: 국정도서를 선정  
 2. 국정도서가 없고 검정도서는 있는 경우: 검정도서 중 선정  
 3. 국정도서와 검정도서가 모두 있는 경우: 국정도서와 검정도서 중 선정  
 ③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 인정도서를 선정할 수 있다.  
 1. 국정도서와 검정도서가 모두 없는 경우  
 2. 국정도서 또는 검정도서를 선정·사용하기 곤란하여 인정도서로 대체 사용하려는 경우  
 3. 국정도서 또는 검정도서의 보충을 위하여 인정도서를 추가로 사용하려는 경우  
 ④ 학교의 장은 제1항 본문에 따라 교과용도서를 선정하려는 경우 미리 소속 교원의 의견을 수렴한 후 학교운영위원회(학교운영위원회가 구성되지 않은 학교는 학교운영위원회의 구성 방법에 준하여 구성되는 학교운영에 관한 협의 기구를 말한다. 이하 같다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 제2항제1호에 해당하여 국정도서를 선정하는 경우에는 그렇지 않다.  
 ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 교과용도서의 선정에 필요한 세부사항은 교육부장관이 정한다.  
 16) 참고로, 「초·중등교육법」 제31조 제1항 제4호에 따라 학교운영위원회가 교과용 도서의 선정에 관하여 심의하도록 법률로 규정하고 있다.

2024학년도까지는 학교의 교과용 도서 선정 과정에서 서책형 교과서를 선택하면 자동으로 같은 발행사(출판사)의 디지털교과서가 선정되었다. 이에 대해 교육부는 “꾸러미(bundle)” 선정 방식이라고 명명하고, 현재까지 전자저작물 등은 서책형 교과서와 같은 발행사의 것으로 한정되었다는 점을 한계로 지적하였다.<sup>17)</sup> 이에 AI 디지털교과서를 도입하는 2025학년도부터 서책형 교과서와 다른 발행사의 AI 디지털교과서를 선정할 수 있도록 하는 “독립형” 선정 방식으로 개선하겠다고 밝히고 있다.<sup>18)</sup>

| 그림 2 | 교육부 「AI 디지털교과서 추진방안」에 따른 교과서 선정 방식의 예시



※ 자료: 교육부, 「AI 디지털교과서 추진방안」, 2023.6., p.20.

### 3. 관련 해외사례

#### 가. 미국

미국 연방법(United States Code, 2020.5.19. 개정) 제34장 제106조의42는 “교과서 및 교육 자료”에 관하여 “본 규정의 어떤 부분도 특정 교과서나 교육 과정 자료의 사용을 요구하거나 금지하거나 어떤 식으로든 축소하는 것으로 해석되어서는 안 된다”라고 규정하고 있다.<sup>19)</sup> 동 규정에서 “교과서”와 “교육 자료”로 번역된 영어 원문은 각각 “textbook”과 “curricular material”이다.

미국에서는 교육에 관한 권한과 책임을 대부분 주 정부가 가지고 있어서 하나의 교과용 도서 제도를 갖추고 있다고 할 수 없다. 교과서와 교육과정 자료의 개발과 선정 등에 관한 사항은 주 정부마다 차이가 있으며, 큰 틀에서 우리나라의 ‘인정제’(adoption)와 유사한 형식을 취하고

17) 교육부, 「AI 디지털교과서 추진방안」, 2023.6., p.5.

18) 교육부, 위의 글., p.20.

19) 34 U.S.C. § 106.42 Textbooks and curricular material.

Nothing in this regulation shall be interpreted as requiring or prohibiting or abridging in any way the use of particular textbooks or curricular materials.

있다. 또한, 일부에서는 시장에 유통되는 출판물 가운데 지역 교육구 혹은 학교가 교과서로 선정하는 ‘개방형(open)’을 취하는 사례도 있다.<sup>20)</sup>

참고로 미국의 학교에서 사용되고 있는 ‘디지털교과서’<sup>21)</sup>는 연방법에 따라 주 정부 및 출판사가 전자책 형태로 학생들에게 제공하는 “교육 자료(curricular material)”에 해당한다. 모든 학생에게 동등한 교육 기회를 제공해야 한다는 이념을 바탕으로 제공되고 있고 이에 대한 수요도 증가하고 있지만, 그 효과에 대하여 많은 논쟁이 존재하는 것으로 알려져 있다. ‘디지털교과서’의 사용 여부는 주 정부의 방침으로 결정된다.<sup>22)</sup>

## 나. 프랑스

프랑스 교육법전(Code de l'éducation, 2006.5.24. 개정) D314-128조항은 교과서 출판에 관하여 규정하고 있다. 이에 따르면 “1981년 8월 10일 개정된 법률 제3조 제4항에 따라, 교과서로 간주되는 것은 초등학교, 중학교, 고등학교, 고등기술자격교육과정 등에서 정기적으로 사용되고 교육부장관에 의해 정의되거나 승인된 교육과정에 따라 만들어진 매뉴얼과 그 해설서, 이를 대체할 수 있는 워크북과 실습노트 또는 이를 대체하는 자료집이 포함되고, 책의 표지나 제목에는 학년이나 교육 단계가 인쇄되어야 한다”라고 정의되고 있다.<sup>23)</sup>

교과용 도서의 공급과 관련해서는 19세기 말부터 자유발행제를 도입하고 있다. 1850년 팔루법(loi Falloux) 제5조에 따라 국가는 명목상의 심의를 통해 도덕적·법적 기준에 어긋나는 책을 금지하는 권한만을 보유하게 되었다. 그러나 실제로는 국가의 서적에 대한 사전 검열은 이루어지지 않고 있으며, 민간의 출판업자 간의 경쟁을 통해 발행되고 있다.<sup>24)</sup>

## 다. 영국

영국은 교과용 도서에 관한 제도를 두지 않고 있고, 국가 수준의 공식 자료에서 교과서에 관한 사항을 명문화하고 있지도 않다. 즉, 교과서는 하나의 교육 자료일 뿐이며 이를 교육의 핵심

20) 권혁수, 「미국의 교과서 제도 이해하기: 다양성과 질 관리 측면에서 바라보기」, 『교과서연구』 통권 제97호, 2019, p.107.

21) 교육부가 추진하는 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”인 ‘AI 디지털교과서’와 다른 것이다. 구 대통령령의 전자저작물 규정에 근거하여 일부 전자책 형태로 도입된 ‘디지털교과서’와 유사하다고 할 수 있다.

22) 권혁수, 위의 글, p.110.

23) Code de l'éducation Section 6 : L'édition scolaire. (Article D314-128)

Sont considérés comme livres scolaires, au sens du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 août 1981 sur le livre, les manuels et leur mode d'emploi, ainsi que les cahiers d'exercices et de travaux pratiques qui les complètent ou les ensembles de fiches qui s'y substituent, régulièrement utilisés dans le cadre de l'enseignement primaire, secondaire et préparatoire aux grandes écoles ainsi que les formations au brevet de technicien supérieur, et conçus pour répondre à un programme préalablement défini ou agréé par les ministres intéressés.

La classe ou le niveau d'enseignement doit être imprimé sur la couverture ou la page de titre de l'ouvrage.

24) 박창언, 「자유발행제 국가의 교과서 제도: 프랑스 사례 분석」, 『교과서연구』 통권 제90호, 2017, p.57.

수단으로 보지 않는다고 할 수 있다. 또한, 정부 차원에서 이를 공식적으로 승인하거나 공급하지 않기 때문에 학교에서 반드시 선택해야 하는 교과서라는 것은 존재하지 않는다. 민간 출판사에서 서책형이나 전자출판물 형태로 교과서를 개발하고 발행하는 경우가 있으나, 이를 선정할 것인지는 학교와 교사의 재량에 맡겨져 있다.<sup>25)</sup>

## 라. 호주

호주의 경우 “교과서”라고 지칭할 수 있는 것이 정해져 있지 않다. 교과서는 수많은 교육 자료의 하나로 인식되고 있다. 따라서 국가가 주도하는 교과서의 공급, 개발, 배분, 규제에 관한 정책이나 지침이 거의 존재하지 않는다고 할 수 있고, 교과서를 구입하고 활용하기 위한 재원도 정부가 부담하지 않는다. 민간 출판사들이 자유 경쟁 체제 안에서 교과서를 개발·공급하며, 오로지 학교가 교과서의 사용 여부에서부터 어떤 교과서를 사용할 것인지를 결정한다. 즉, 학교 이외에 그 어떤 기관이나 규정에서도 교과서 사용을 의무화하거나 권장하지 않는다고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

## 마. 시사점

이상의 사례가 시사하는 바를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 모든 나라에서 “교과서”라는 명칭을 사용하거나 제도를 두고 있는 것은 아니며, 우리와 같이 모든 학교가 의무적으로 사용하도록 교과용 도서 제도를 갖춘 사례는 찾아보기 어렵다. 미국이나 프랑스와 같이 국가 수준에서 “교과서”라는 명칭의 법적 근거를 마련하기도 하지만, 영국, 호주는 “교과서”에 관한 법적 규정을 두고 있지 않으며 국가가 이에 대하여 거의 개입하고 있지 않다.

둘째, “교육 자료”의 다양성이 확대되고 있다. 즉, “교과서”를 유일한 “교육 자료”로 보지 않고, “교과서”를 다양한 “교육 자료” 중 하나로 인식하는 접근 방식을 취하고 있다고 판단된다. “교과서”에 관한 법적 근거와 교과용 도서 제도를 두고 있다고 하더라도, 발행과 공급에 관하여 지역·학교 등의 자율적인 방침에 맡기고 있다는 점도 특징이다. 특히, 미국에서 ‘디지털교과서’와 같은 전자책의 형태를 학교에서 널리 사용하는 것으로 알려져 있는데 ‘디지털교과서’라는 명칭과 달리 이를 “교과서”가 아니라 “교육 자료”로 취급하고 있다는 점도 참고할 필요가 있다.

셋째, “교과서”를 서책의 범위 내에서 규정하고 간주하고 있다는 것이다. 열거한 국가를 포함하여 해외 어떤 국가에서도 일종의 학습지원 소프트웨어인 AI 디지털교과서를 “교과서” 또는

25) 김혜숙 외, 『교과서 자유발행제 도입을 위한 국제 비교 연구』, 교육부 연구용역보고서, 2018, p.28.

26) 김혜숙 외, 위의 글, p.27.

“교과용 도서”로서 도입한 사례는 없는 것으로 보인다. 예컨대, 프랑스의 경우 교과서로 간주하는 범위에 서책 형태를 넘어선 자료를 포함하고 있지 않다. 미국에서도 연방법에서 “교과서”인 “textbook”과 “교육 자료”로서 “curricular material”를 구분하여 규정하고 있다. “textbook”의 그 사전적 의미는 특정 과목을 공부하기 위한 표준으로 사용되는 ‘책’<sup>27)</sup>이다.

### Ⅲ. 교과용 도서 범위의 한계

「초·중등교육법」 제29조 제2항은 교과용 도서의 범위를 대통령령에 위임하고 있다. 그러나 법률이 이를 위임한다고 해서 대통령령으로 교과용 도서의 범위를 지나치게 넓혀 규정한다거나, 반대로 지나치게 좁힘으로써 법률의 입법 취지와 목적의 달성을 저해하는 것까지 무한히 허용되는 것은 아니다. 대법원 판례에 따르면 법률 근거에 따른 대통령령 등 하위 법령에서 위임입법의 한계를 판단할 때 다음과 같은 기준을 일관되게 제시하고 있다.<sup>28)</sup>

특정 사안과 관련하여 법률에서 하위 법령에 위임을 한 경우에 모법의 위임범위를 확정하거나 하위 법령이 위임의 한계를 준수하고 있는지 여부를 판단할 때에는, 하위 법령이 규정한 내용이 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 본질적 사항으로서 의회유보의 원칙이 지켜져야 할 영역인지 여부, 당해 법률 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 고려하여야 하고, 위임 규정 자체에서 그 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는 데도 그 문언적 의미의 한계를 벗어났는지 여부나, 하위 법령의 내용이 모법 자체로부터 그 위임된 내용의 대강을 예측할 수 있는 범위 내에 속한 것인지 여부, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소하여서 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 한 것으로 평가할 수 있는지 여부 등을 구체적으로 따져 보아야 한다.

대법원 2015.8.20. 선고 2012두23808 전원합의체 판결

이상에 따라 교과용 도서의 범위로서 대통령령 규정이 위임입법의 한계 내에 있는지 검토할 필요성이 있고, 그 기준으로 고려해야 할 사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 「대한민국헌법」 제31조 제6항으로부터 도출되는 교과서제도 법률주의에 따라 그 제도의 중요한 사항으로서 의회유보 원칙을 요하는 사항인지 검토될 필요가 있다. 행정부의 입법은 법률과 독립적으로 새로운 정책을 창출하는 것이 아니라, 입법정책적 결정 내에서 법률을 효율적으로 집행하기 위한 수단이다.<sup>29)</sup> 환경의 변화에 따라 정책의 세부 사항을 보충하는 수준을 넘

27) “A book used as a standard work for the study of a particular subject; now usually one written specially for this purpose; a manual of instruction in…”

(Oxford English Dictionary, <<https://www.oed.com/search/dictionary/?scope=Entries&q=textbook>>)

28) 대법원 2015.8.20. 선고 2012두22808 전원합의체 판결 등 참조

어, 제도로서의 학교교육에서 이루어지는 교육방식의 중대한 변경을 가하는 정책에 관한 규율이라면 국민의 교육받을 권리를 변동시킬 가능성이 있는 만큼 국회가 직접 정하는 법률의 형식을 요한다.<sup>30)</sup>

둘째, 교과용 도서의 범위를 대통령령으로 정하도록 위임한 입법자의 의도, 즉 현행 법률의 입법 취지와 목적이 함께 검토될 필요가 있다. 이를 위해 수직적 체계 내 교과서에 관한 법률 규정의 연혁적 측면을 고려할 필요가 있다. 특히 현행 법률과 같이 대통령령으로 위임하는 사항 중 교과용 도서의 ‘범위’를 포함하도록 개정된 입법적 맥락이 구체적으로 참조되어야 할 것이다.

셋째, 다른 법령 규정과의 관계, 즉 “도서”에 관하여 규정하고 있는 입법례 등을 종합적으로 참조하여 “교과용 도서”의 범위를 규정한 대통령령 규정이 현행 법체계 내에서 수용 가능한지 검토될 필요가 있다. 수평적 체계의 관점에서 “도서”에 관하여 규정하고 있는 입법례로서 「도서관법」, 「부가가치세법」 등과 “문서” 또는 “서면”과 “전자문서”의 관계에 관하여 규율하고 있는 입법례로서 「전자문서 및 전자거래 기본법」 등이 참조될 수 있다.

넷째, 하위 법령의 내용이 모법 자체로부터 위임된 내용의 대강을 예측할 수 있는 범위 내에 속한 것인지 검토될 필요가 있다. 이는 대법원 판례와 헌법재판소 결정례 등을 고려할 때 위임 입법의 한계를 판단하는 가장 중요한 기준이 된다.<sup>31)</sup> 특히 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항으로서 법률의 규정인 「초·중등교육법」 제29조와 동 규정에 따른 “교과용 도서”가 지닌 문언적 의미의 한계로부터 위임의 한정성<sup>32)</sup>이 검토될 수 있다. 아울러 전술한 관련 입법례 등이 종합적으로 고려됨으로써 「초·중등교육법」 제29조 제2항에 따른 내재적인 위임의 한계<sup>33)</sup>가 도출될 수 있다고 본다.

## 1. 교과서제도 법률주의 관점에서 의회유보 사항과 대통령령 규정의 한계

### 가. 교육제도 법률주의와 교과서제도 법률주의

#### (1) 교육제도 법률주의와 포괄위임입법금지의 원칙

「대한민국헌법」 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육

29) 권태웅·서보국, 「위임입법의 한계와 법령정비기준」, 『법제연구』 통권 제59호, 2020, p.280.

30) 특히, 일시적인 특정 정치 세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치 의도에 따라 교육이 수시로 변경되는 것을 예방하고 일관성을 확보해야 한다는 의미이다. (헌법재판소 1992.11.12. 선고 89헌마88 전원재판부 결정 등 참조)

31) 권태웅·서보국, 앞의 글, p.309.

32) 김철용 외, 『위임입법의 한계에 관한 연구』, 헌법재판소 연구용역보고서, 1996, p.48-57.

33) 헌법재판소 1997.12.24. 선고 95헌마390 전원재판부 결정; 대법원 1997.2.28. 선고 96누16377 판결 등 참조

재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”라고 규정하여 “의회유보의 원칙”과 “교육제도 법률주의”를 천명하고 있다. 이는 학교교육의 중요성에 비추어 교육에 관한 기본정책 또는 기본방침 등을 국민의 대표기관인 국회가 직접 입법 절차를 거쳐 제정한 형식적 의미의 법률로 규정함으로써 국민의 교육을 받을 권리<sup>34)</sup>가 행정기관에 의하여 자의적으로 무시되거나 침해당하지 않도록 한다는 것이다.<sup>35)</sup>

다음으로, 「대한민국헌법」 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”라고 규정하여 “포괄위임입법금지의 원칙”을 천명하고 있다. 이는 대통령령으로 위임하는 입법의 근거와 그 범위 및 한계를 제시한 것이다. 즉, 법률에 이미 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적이고 명확하게 규정되어 누구라도 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.<sup>36)37)</sup>

교육에 관한 기본적인 사항은 국민의 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 입법자에게 유보해야 하는 본질적이고 중요한 결정에 속한다고 볼 수 있다. 이는 일시적인 특정 정치 세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치 의도에 따라 교육이 수시로 변경되는 것을 예방하고 일관성을 확보하며, 국민의 대표기관인 국회의 통제하에 두도록 해야 한다는 의회민주주의와 법치주의 이념을 반영한 것이다.<sup>38)</sup>

또한, 교육에 관한 기본적 사항을 법률로써 규율하되 대통령령으로 위임하는 사항은 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. 특히 그 대상이 국민의 교육을 받을 권리와 직접 관련되어 이를 제한하거나 침해할 염려가 있다면 위임입법의 구체성·명확성은 더욱 엄격하게 요구된다고 할 것이다.

## (2) 교과서제도 법률주의

교육제도 법률주의를 규정한 「대한민국헌법」 제31조 제6항은 “교과서”에 관한 사항을 직접 열거하는 것은 아니므로, 교과서제도가 법률로 정해야 할 기본적 사항인가의 여부는 헌법 해석의 대상이 된다.

34) 「대한민국헌법」 제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

35) 헌법재판소 2001.4.26. 선고 2000헌가4 전원재판부 결정; 헌법재판소 2013.11.28. 선고 2011헌마282,763(병합) 전원재판부 결정 등

36) 헌법재판소 2012.11.29. 선고 2011헌마827 전원재판부 결정

37) 헌법재판소는 특히 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 엄격하고 제한적으로 규정되어야 한다고 보고 있다. 다만, 규율 대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하여 유연하게 규율하도록 하기 위해서는 광범위하게 대통령령에 위임하여야 할 필요성이 있으므로 이 경우 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화될 수 있다고 본다. (헌법재판소 2012.2.23. 선고 2011헌가13 전원재판부 결정 등 참조)

38) 헌법재판소 1992.11.12. 선고 89헌마88 전원재판부 결정

다만, 헌법재판소는 “교과서제도 법률주의”라는 용어를 사용하면서 “헌법은 교육제도 법률주의를 명시하고 있기 때문에 교육제도의 일환인 교과서제도에 대하여서도 법률주의의 원칙에 따를 수밖에 없는 것은 너무나 당연하다”라고 실시한 적이 있다.<sup>39)</sup> 초·중등교육의 경우 교과용 도서에 국가가 관여함으로써 학교의 지역별·공사(公私)별·교육환경별 차이, 교원의 자질별·능력별 차이, 교과와 과목별·내용별 차이 등을 가능한 한 최소화하여 양적·질적으로 균등한 교육을 제공하는 것이 바람직하다고 본 것이다.

물론 당시 헌법재판소가 교육제도 법률주의 및 교과서제도 법률주의에 관하여 실시하였을 뿐, 당시 구 교육법(1988.4.6. 법률 제4009호) 제157조 등이 교과서제도 법률주의에 반하는 것인지는 명확하게 판단하지 않았다는 의견이 있다.<sup>40)</sup> 그러나 헌법재판관 변정수가 반대의견에서 이에 관하여 자세하게 언급한 사실이 있다. 동 반대의견에서는 구 교육법 제157조 제2항에 따라 교과용 도서의 관한 사항을 대통령령으로 위임한 규정이 교육제도 법률주의와 포괄위임입법금지의 원칙을 위배하였다고 보았다. 초·중·고등학교 학생의 교육기본권 및 교사 등의 교육자유권을 보장하고 행정권의 부당한 간섭으로 침해되는 일을 방지하기 위하여, 그 기본적인 사항인 교과서의 저작과 선택에 관한 중요사항을 반드시 법률로 정해야 한다는 것이다. 아울러 이를 행정입법에 포괄적으로 백지위임한 것은 헌법 제75조 및 본질적 사항의 법률유보를 내용으로 하는 법치주의 원리에 위배된다고 후술하고 있다.

## 나. 검토 의견

교과용 도서의 본질은 학생의 헌법상 교육받을 권리를 보장하기 위한 중요 수단이다.<sup>41)</sup> 교과서제도 법률주의의 원칙에 따르면, 자유권을 보장하고 행정권의 부당한 간섭과 침해를 방지하기 위하여 교과용 도서에 관한 중요사항이 법률에 규정될 필요가 있다. 또한, 법률로부터 위임된 대통령령 등 하위 법령은 법률을 효율적으로 집행하기 위한 수단이어야 한다.<sup>42)</sup> 즉, 법률과 독립적으로 새로운 정책을 창출하는 것을 목적으로 할 것이 아니라 국민의 대의기관인 국회의 입법정책적 결정 내에서 환경의 변화에 따라 정책의 세부 사항을 보충하는 것을 목적으로 삼아야 하는 것이다.

AI 디지털교과서의 정책은 현재 서책형 중심 교과용 도서 체제보다 더 많은 교육 자원의 투입을 수반할 것으로 전망되고, 「개인정보 보호법」 제8조의2에 따른 개인정보 침해요인 평가의 대

39) 헌법재판소 1992. 11. 12. 선고 89헌마88 전원재판부 결정

40) 이계수, 「교과서 국정제 및 검인정제에 대한 재검토: 1992. 11. 12., 89헌마88결정에 대한 비판을 중심으로」, 『울산대학교 사회과학논집』 제9권 제2호, 1999, p.116.

41) 표시열, 『교육정책과 법』, 서울: 박영사, 2002, p.317.

42) 권태웅·서보국, 「위임입법의 한계와 법령정비기준」, 『법제연구』 통권 제59호, 2020, p.280.



상이 되는 등 학생의 헌법상 교육기본권에 직접 영향을 미칠 가능성이 있다. 따라서 대통령령이 아니라 국회의 입법정책적 결정으로서 법률의 형식을 갖추는 것이 우선 검토되어야 하고, 필요하다면 대통령령의 근거만으로 일약 추진되고 있는 정책과 제도에 관한 능동적인 감시와 견제로서 행정입법을 견인하는 법률의 개정이 검토될 수 있다고 본다.

## 2. 교과용 도서의 범위를 대통령령으로 위임한 입법자의 의도

### 가. 교과용 도서의 범위 관련 법령의 연혁

구 교육법(1997.1.13. 법률 제5272호로 개정되기 전의 것) 제157조 제2항은 “교과용 도서의 저작·검정·인정·발행·공급 및 가격사정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다”라고 규정하고 있었으나, 1997년 1월 13일 법률 제5272호로 개정되고 동 규정에 따라 대통령령으로 위임하는 사항으로 ‘범위’를 포함하였다.

이에 따라 1997년 2월 11일 개정된 대통령령 구 교과용도서에관한규정(대통령령 제15273호) 제2조 제2호는 “교과서”를 학교에서 교육을 위하여 사용되는 학생용의 주된 교재와 그 교재를 보완하는 음반·영상저작물 등인 보완교재라고 규정하였다. 이는 구 교육법(1997.12.13. 법률 제5438호로 폐지되기 전의 것) 제157조 제2항에 따라 교과용 도서의 범위를 대통령령으로 정하도록 하면서, 교과서의 범위를 서책형의 주된 교재 외에 이에 부수되는 테이프 등과 같은 보완교재까지 확장할 수 있게 정한 것이다.<sup>43)</sup> 또한, 2000년 6월 19일 개정된 구 교과용도서에관한규정(대통령령 제16841호) 제2조 제2호는 “음반·영상저작물 등”을 “음반·영상·전자저작물등”으로 개정하여 보완교재의 범위에 전자저작물을 포함하였다.

표 1 | 교과용 도서 관련 법령의 연혁

법률	대통령령
구 교육법 (법률 제86호, 1949.12.31.)	제157조 사범대학, 대학을 제외한 각 학교의 교과용도서는 문교부가 저작권을 가졌거나 검정 또는 인정한 것에 한한다. 교과용도서의 저작, 검정 또는 인정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 전항의 대통령령에는 그 위반자에 대하여 판인분의 몰수 또는 10만원 이하의 벌금을 과하는 벌칙을 규정할 수 있다.
	구 교과용도서검인정규정 (대통령령 제336호, 1950.4.29.), 구 국정교과용도서편찬규정 (대통령령 제337호, 1950.4.29.)
	구 교과용도서저작·검인정령 (대통령령 제3018호, 1967.4.17.)

43) 1997년부터 초등학교 영어 교과서에 녹음테이프가 포함되는 등 종이 외의 수단이 보완교재로 보급되었다(한국민족문화대백과사전, <<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0005441>>)



<p>구 교육법 (법률 제3054호, 1977.12.31.)</p>	<p><b>제157조</b> ①대학·교육대학·사범대학·전문대학을 제외한 각 학교의 교과용도서는 문교부가 저작권을 가졌거나 검정 또는 인정한 것에 한한다. ②교과용 도서의 저작·검정·인정·발행·공급 및 가격사정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>구 교과용도서에 관한규정 (대통령령 제8660호, 1977.8.22.)</p>	<p><b>제2조(용어의 정의)</b> 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "교과용 도서"라 함은 교과서·지도서 및 인정도서를 말한다. 2. "교과서"라 함은 학교에서 교육을 위하여 사용되는 학생용의 주된 교재를 말하며, 문교부가 저작권을 가진 도서(이하 "1종교과서"라 한다)와 문교부장관의 검정을 받은 도서(이하 "2종교과서"라 한다)로 구분한다.</p>
<p>구 교육법 (법률 제5272호, 1997.1.13.)</p>	<p><b>제157조</b> ①대학·교육대학·사범대학·전문대학·기술대학을 제외한 각학교의 교과용도서는 교육부가 저작권을 가졌거나 검정 또는 인정한 것을 사용한다. ②교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>구 교과용도서에 관한규정 (대통령령 제15273호, 1997.2.11.)</p>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "교과용 도서"라 함은 교과서·지도서 및 인정도서를 말한다. 2. "교과서"라 함은 학교에서 교육을 위하여 사용되는 학생용의 주된 교재와 그 교재를 보완하는 음반·영상저작물 등(이하 "보완교재"라 한다)을 말한다.</p>
<p>구 초·중등교육법 (법률 제5438호, 1997.12.13.)</p>	<p><b>제29조 (교과용도서의 사용)</b> ①학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정 또는 인정한 교과용도서를 사용하여야 한다. ②교과용도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>구 교과용도서에 관한규정 (대통령령 제16841호, 2000.6.19.)</p>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "교과용 도서"라 함은 교과서·지도서 및 인정도서를 말한다. 2. "교과서"라 함은 학교에서 교육을 위하여 사용되는 학생용의 주된 교재와 그 교재를 보완하는 음반·영상·전자저작물등(이하 "보완교재"라 한다)을 말한다.</p>
<p>구 초·중등교육법 (법률 제5438호, 1997.12.13.)</p>	<p><b>제29조 (교과용도서의 사용)</b> ①학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정 또는 인정한 교과용도서를 사용하여야 한다. ②교과용도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>구 교과용도서에 관한규정 (대통령령 제17634호, 2002.6.25.)</p>	<p><b>제2조 (정의)</b> 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "교과용도서"라 함은 교과서 및 지도서를 말한다. 2. "교과서"라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 말한다.</p>
<p>「초·중등교육법」 (법률 19740호, 2023.10.24.)</p>	<p><b>제29조(교과용 도서의 사용)</b> ① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다. ② 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>「교과용도서에 관한 규정」 (대통령령 제33829호, 2023.10.24.)</p>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "교과용도서"라 함은 교과서 및 지도서를 말한다. 2. "교과서"라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(이하 "디지털교과서"라 한다) 및 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다.</p>

※ 주: 구 교육법 제정 이후 1977.12.31. 법률 제3054호로 개정되기 전까지 제157조가 7차례 개정된 연혁과 구 초·중등교육법 제정 이후 제29조가 4차례 개정된 연혁은 생략

※ 자료: 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/>>

2002년 6월 25일 개정된 구 교과용도서예관규정(대통령령 제17634호)은 제2조 제1호에 따른 “교과용도서”를 “교과서 및 지도서”로 정비하고, 동조 제2호에 따라 “교과서”를 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책·음반·영상 및 전자저작물 등이라고 규정하였다. 이는 종전까지 주된 교재와 보완교재로 분류하던 것을 폐지했다는 의미가 있다. 참고로, 2011년 구 교육과학기술부가 도입하겠다고 발표한 “디지털교과서”<sup>44)</sup>는 동 규정의 “전자저작물 등”에 포함되는 것으로 해석되어 왔으며,<sup>45)</sup> 2016년 8월 29일 교육부고시로 제정된 「2015 개정 교육과정에 따른 초·중등학교 디지털교과서 국·검정 구분」 등에 따라 이를 추진해 왔다.

현재 시행 중인 「교과용도서예관규정」은 2023년 10월 24일 개정된 것으로, 제2조 제2호에 따라 “교과서”를 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(이하 “디지털교과서”라 한다) 및 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다고 규정하였다. 당시 대통령령 개정이유에 따르면, 인공지능 등 첨단기술을 활용한 디지털교과서를 사용하여 학생별로 맞춤 교육을 실시하기 위하여 교과서의 정의를 “서책, 디지털교과서 및 전자저작물 등”으로 확대한 것이다. 교육부는 “AI 디지털교과서”가 동 규정의 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”에 근거하여 추진된다고 밝히고 있다.<sup>46)</sup>

참고로, “지능정보기술”<sup>47)</sup>과 “소프트웨어”에 대해서는 각각 「지능정보화 기본법」 제2조 제4호<sup>48)</sup>과 「소프트웨어 진흥법」 제2조 제1호<sup>49)</sup>에서 규정하고 있다. 이에 따르면, “소프트웨어”는 “컴퓨터, 통신, 자동화 등의 장비와 그 주변장치에 대하여 명령·제어·입력·처리·저장·

44) 디지털교과서를 “교과내용과 참고서, 문제집, 학습사전, 공책, 멀티미디어 요소자료 등의 기능을 연계한 미래형 교과서”라고 정의한 바 있다(교육과학기술부, 「스마트교육 추진 전략」, 2011.6.29., p.8.)

45) 교육부, 「AI 디지털교과서 추진 방안」, 2023.6., p.3.

46) 교육부 보도자료, 「인공지능(AI) 디지털교과서 법적 지위를 연다」, 2023.10.16.

47) 「교과용도서예관규정」의 “지능정보기술”은 관계 법률에서 정의하고 있는 규정을 참조할 때 “지능정보기술”을 오기한 것으로 보인다. 「지능정보화 기본법」 제2조 제5호에 따라 “지능정보화”를 정보의 생산·유통 또는 활용을 기반으로 지능정보기술이나 그 밖의 다른 기술을 적용·융합하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동을 효율화·고도화하는 것을 말한다고 규정하고 있으므로, 동 정의를 따를 경우 “지능정보화기술”을 활용한다는 것의 의미를 파악하기 어렵다.

48) 「지능정보화 기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “지능정보기술”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기술 또는 그 결합 및 활용 기술을 말한다.

가. 전자적 방법으로 학습·추론·판단 등을 구현하는 기술

나. 데이터(부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다)를 전자적 방법으로 수집·분석·가공 등 처리하는 기술

다. 물건 상호간 또는 사람과 물건 사이에 데이터를 처리하거나 물건을 이용·제어 또는 관리할 수 있도록 하는 기술

라. 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 클라우드컴퓨팅기술

마. 무선 또는 유·무선이 결합된 초연결지능정보통신기반 기술

바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기술

49) 「소프트웨어 진흥법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “소프트웨어”란 컴퓨터, 통신, 자동화 등의 장비와 그 주변장치에 대하여 명령·제어·입력·처리·저장·출력·상호작용이 가능하게 하는 지시·명령(음성이나 영상정보 등을 포함한다)의 집합과 이를 작성하기 위하여 사용된 기술서(記述書)나 그 밖의 관련 자료를 말한다.

출력·상호작용이 가능하게 하는 지시·명령(음성이나 영상정보 등을 포함한다)의 집합과 이를 작성하기 위하여 사용된 기술서(記述書)나 그 밖의 관련 자료”를 의미하고, “지능정보기술”은 “전자적 방법으로 학습·추론·판단 등을 구현하는 기술, 데이터(부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다)를 전자적 방법으로 수집·분석·가공 등 처리하는 기술 등 「지능정보화 기본법」 제2조 제4호 각 목의 어느 하나에 해당하는 기술 또는 그 결합 및 활용 기술”을 말한다.

## 나. 검토 의견

「초·중등교육법」 제29조 제2항에 따라 교과용 도서의 범위를 대통령령으로 위임하도록 하는 것은 지금으로부터 17년 전에 이루어진 입법자의 결정이다. 법률 제5272호로의 개정은 1996년 11월 18일 정부가 제출한 「교육법중개정법률안」(의안번호 150303)을 국회가 가결하여 공포한 것인데, 동 법안에서는 교과용 도서의 범위에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하는 개정이유를 구체적으로 밝히고 있지 않다. 다만, 1997년 초등학교 3학년을 시작으로 초등학교 3~6학년 대상 영어 교과용 도서가 보급되었으며 동 교과용 도서는 교과서와 지도서 그리고 교과서에 녹음테이프, 지도서에 따른 비디오테이프 4종을 1세트로 묶은 형식으로 보급되었다는 점을 참조할 필요가 있다.<sup>50)</sup>

이러한 사정을 감안하면, 당시 구 교육법 개정으로 교과용 도서의 범위를 대통령령으로 위임한 입법자의 의도로 확인할 수 있는 것은 다음과 같다. 종전과 같이 교과용 도서의 범위를 서책형 독본으로 제한하는 경우, 교과용 도서에 부수되는 음반·영상저작물 등에 대해 법령상 검정·발행·공급 등 절차가 적용되지 않게 된다. 즉, 입법적 미비를 보완하고자 사회적·기술적 변화에 대응하여 신속적으로 행정입법이 가능한 근거를 마련하였다고 이해할 수 있을 것이다.

다만, 정부가 법안(의안번호 150303)을 제출하고 국회 본회의에서 가결하기까지에 이르는 기간에 생산되어 공개된 어느 자료에서도 대통령령으로 교과용 도서의 범위를 어디까지 확장할 수 있도록 위임한 것인지 명확하게 확인하기 어려운 측면이 있다. 이에 다른 법령과의 관계, 위임 규정 자체에서 사용되는 용어로부터 도출되는 위임의 한계로서 그 문언적 의미, 하위 법령의 내용이 모법 자체로부터 그 위임된 내용의 대강을 예측할 수 있는 범위 내에 속한 것인지 여부 등이 종합적으로 검토될 필요가 있다고 본다.

50) 한국민족문화대백과사전, <<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0005441>>

### 3. 다른 법령과의 관계에서 “도서”의 한계

#### 가. 다른 법령에서 ‘도서’에 관하여 규정한 입법례

현행 법체계 내에서 ‘도서’를 명시적으로 정의하는 규정은 두고 있지 않다. 이에 관련 분야 다른 법령에서 ‘도서’를 직접 포함하는 규정이나 유사 규정 등 사례를 살펴본 뒤, ‘교과용 도서’에 관한 법령에 시사하는 바를 도출하고자 한다.

먼저, 「도서관법」 제23조(국제표준자료번호)<sup>51)</sup> 제1항은 도서 또는 연속간행물을 발행 또는 제작하기 위해서는 국제표준자료번호를 부여받아야 한다고 규정하고, 동조 제3항에 따라 그 부여에 필요한 사항은 대통령령에 위임하였다. 대통령령인 「도서관법 시행령」 제20조<sup>52)</sup> 제1항은 국제표준자료번호를 국제표준도서번호와 국제표준연속간행물번호로 구분하여 부여하도록 규정하고, 동조 제3항에 따라 국제표준자료번호의 부여 대상, 절차 및 표시 방법은 국립중앙도서관장이 정하여 고시하도록 하였다. 이에 따른 고시 제2조<sup>53)</sup>는 국제표준도서번호에 부가기호를 덧붙인 것을 ‘한국도서번호’라 하고, 제3조 제1호<sup>54)</sup>에 따라 한국도서번호는 단행본 성격의 출판물로서 인쇄된 도서, 점자자료, 지도, 전자출판물 등에 부여된다.

이상의 「도서관법」과 하위 법령을 종합적으로 고려하면, 그 범위를 단지 사전적 의미<sup>55)</sup>인 인쇄 등에 의한 “도서”보다 넓게 인정하고 있는 것으로 보인다. 한국도서번호 부여 대상으로 전자출판물 등을 포함하고 있기 때문이다.<sup>56)</sup> 참고로, 「출판문화산업 진흥법」 제2조 제4호<sup>57)</sup>에 따른

51) 제23조(국제표준자료번호) ① 도서 또는 연속간행물(온라인으로 발행 또는 제작되는 도서 및 연속간행물을 포함한다)을 발행 또는 제작하고자 하는 공공기관, 개인 및 단체는 그 도서 또는 연속간행물에 대하여 국립중앙도서관으로부터 국제표준자료번호(이하 “자료번호”라 한다)를 부여 받아야 한다.

② 국립중앙도서관은 제1항에 따른 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 출판 등 관련 전문기관·단체 등과 상호 협력하여야 한다.

③ 자료번호의 부여에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

52) 「도서관법 시행령」 제20조(국제표준자료번호의 부여) ① 법 제23조제1항에 따른 국제표준자료번호(이하 “자료번호”라 한다)는 국제표준도서번호와 국제표준연속간행물번호로 구분하여 부여한다. 다만, 국립중앙도서관장은 자료의 이용과 유통과정의 편의를 위하여 필요한 경우 부가기호를 추가로 부여할 수 있다.

② 자료번호를 부여받으려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 자료번호신청서를 국립중앙도서관장에게 제출해야 한다.

③ 자료번호와 제1항 단서에 따른 부가기호의 부여 대상, 절차 및 표시방법 등은 국립중앙도서관장이 정하여 고시한다.

53) 「한국문헌번호의 부여대상, 절차, 표시방법 등에 관한 고시」 제2조(정의) 한국문헌번호란 국내에서 간행되는 각종의 자료에 대해 국제적으로 표준화된 방법에 따라 부여하는 고유의 식별번호로서, 국제표준도서번호 13자리에 5자리의 부가기호를 덧붙여 구성된 ‘한국문헌번호-도서번호(이하 한국도서번호라 한다.)’와 국제표준연속간행물번호 8자리에 2자리의 부가기호를 덧붙여 구성된 ‘한국문헌번호-연속간행물번호(이하 한국연속간행물번호라 한다.)’를 통칭한다.

54) 제3조(부여대상) 한국문헌번호의 부여대상 자료는 다음과 같으며, 세부적인사항은 한국문헌번호편람에 의한다.

1. 한국도서번호는 단행본 성격의 출판물로서 인쇄된 도서, 점자자료, 지도, 전자출판물 등 일반인들이 이용할 수 있는 특정 유형의 자료에 부여되며, 비매품 및 판매용 자료에 관계없이 모든 출판물에 적용된다.

55) 국립국어원 표준국어대사전에서는 도서를 “일정한 목적, 내용, 체제에 맞추어 사상, 감정, 지식 따위를 글이나 그림으로 표현하여 적거나 인쇄하여 묶어 놓은 것”이라고 설명하고 있다.

56) 법령과 이에 따른 고시 등 법체계를 종합하면 한국도서번호는 국내에서 간행되는 도서에 대하여 부여하도록 규정되어 있으므로, 한국도서번호를 부여하는 범위는 곧 이 법 규정에 따라 인정되는 도서의 범위로 볼 수 있다.

57) 「출판문화산업 진흥법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “출판”이란 저작물 등을 종이나 전자적 매체에 실어 편집·복제하여 간행물(전자적 매체를 이용하여 발행하는 경우에는 전자출판물만 해당한

“전자출판물”은 전자책과 같이 저작물 등의 내용을 이용자가 컴퓨터 등 정보처리장치를 이용하여 그 내용을 읽거나 보거나 들을 수 있게 발행한 간행물이라고 정의하고 있다.

다음으로, 「부가가치세법」에서도 “도서”의 범위를 사전적 범위보다 넓게 인정하는 규정을 확인할 수 있다. 이 법 제26조 제1항 제8호<sup>58)</sup>에 따르면, 도서 등 대통령령으로 정하는 재화 또는 용역의 공급에 대하여 부가가치세를 면제하도록 정하고 있다. 대통령령인 「부가가치세법 시행령」 제38조 제1항<sup>59)</sup>은 법 제26조 제1항 제8호에 따른 도서에는 도서에 부수하여 그 도서의 내용을 담은 음반, 녹음테이프 또는 비디오테이프를 첨부하여 통상 하나의 공급 단위로 하는 것과 기획재정부령<sup>60)</sup>으로 정하는 전자출판물을 포함한다고 규정하였다.

즉, 「부가가치세법」과 하위 법령을 종합적으로 고려하면, 도서의 공급 시 면세하는 도서의 범위를 도서에 부수되어 하나로 공급되는 음반, 녹음테이프 또는 비디오테이프와 일정 범위의 전자출판물까지 포함하고 있다.

다른 한편, “도서”의 범위를 사전적 의미와 같이 엄격하게 제한하거나 결과적으로 사전적 의미로 한정되는 사례가 없지 않다. 예컨대, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제47조<sup>61)</sup> 제1항은 수용자는 자신의 비용으로 도서의 구독을 신청할 수 있다고 규정하고, 제2항에 따라 교정시설의 장은 구독을 신청한 도서가 「출판문화산업 진흥법」에 따른 유해간행물<sup>62)</sup>인 경우를 제외하고는 구독을 허가하여야 한다. 즉, 수용자가 구독을 신청할 수 있는 도서의 범위를 전자출판물 등 종이를 엮어 만든 서책이 아닌 것까지 확장되는 것으로 보기 어렵다. 동법 제26조 제

다)을 발행하는 행위를 말한다.

2. “출판사”란 출판업(業)으로 하는 인적·물적 시설을 말한다.

3. “간행물”이란 종이나 전자적 매체에 실어 읽거나 보거나 들을 수 있게 만든 것으로 저자, 발행인, 발행일, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기록 사항을 표시한 것을 말한다.

4. “전자출판물”이란 이 법에 따라 신고한 출판사가 저작물 등의 내용을 전자적 매체에 실어 이용자가 컴퓨터 등 정보처리장치를 이용하여 그 내용을 읽거나 보거나 들을 수 있게 발행한 전자책 등의 간행물을 말한다.

58) 「부가가치세법」 제26조(재화 또는 용역의 공급에 대한 면세) ① 다음 각 호의 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 부가가치세를 면제한다.

8. 도서(도서대여 및 실내 도서열람 용역을 포함한다), 신문, 잡지, 관보(官報), 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신 및 방송으로서 대통령령으로 정하는 것. 다만, 광고는 제외한다.

59) 「부가가치세법 시행령」 제38조(면세하는 도서, 신문, 잡지 등의 범위) ① 법 제26조제1항제8호에 따른 도서에는 도서에 부수하여 그 도서의 내용을 담은 음반, 녹음테이프 또는 비디오테이프를 첨부하여 통상 하나의 공급단위로 하는 것과 기획재정부령으로 정하는 전자출판물을 포함한다.

60) 「부가가치세법 시행규칙」 제26조(면세하는 전자출판물의 범위) 영 제38조제1항에서 “기획재정부령으로 정하는 전자출판물”이란 도서나 영 제38조제2항에 따른 간행물의 형태로 출간된 내용 또는 출간될 수 있는 내용이 음향이나 영상과 함께 전자적 매체에 수록되어 컴퓨터 등 전자장치를 이용하여 그 내용을 보고 듣고 읽을 수 있는 것으로서 문화체육관광부장관이 정하는 기준에 맞는 전자출판물을 말한다. 다만, 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 및 「게임산업진흥에 관한 법률」의 적용을 받는 것은 제외한다.

61) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제47조(신문등의 구독) ① 수용자는 자신의 비용으로 신문·잡지 또는 도서(이하 “신문등”이라 한다)의 구독을 신청할 수 있다.

② 소장은 제1항에 따라 구독을 신청한 신문등이 「출판문화산업 진흥법」에 따른 유해간행물인 경우를 제외하고는 구독을 허가하여야 한다.

③ 제1항에 따라 구독을 신청할 수 있는 신문등의 범위 및 수량은 법무부령으로 정한다.

62) 「출판문화산업 진흥법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. “유해간행물”이란 국가의 안전이나 공공질서 또는 인간의 존엄성을 뚜렷이 해치는 등 반국가적·반사회적·반윤리적인 내용의 유해한 간행물로서 제17조에 따른 간행물윤리위원회가 제19조제1항에 따라 심의·결정한 것을 말한다.

1항에 따라 교정시설 내 수용자가 지나는 물품의 범위를 명확하게 제한하고 있고, 전자출판물 등 그 내용을 읽거나 보거나 듣기 위하여 수반되는 컴퓨터 등 정보처리장치의 소지 또는 이용이 허용되지 않기 때문이다.

따라서 이 법에 따른 “도서”의 경우 전자출판물 등 사전적 의미보다 확장된 범위까지 인정된다고 볼 수 없고, 이는 동법 제26조 제1항<sup>63)</sup>에 따라 수용자가 지닐 수 있도록 하는 도서의 범위와 제46조<sup>64)</sup>에 따라 교정시설의 장이 비치해야 하는 도서의 범위에 대해서도 마찬가지로 할 수 있다. 이는 도서관이 지역서점을 이용하여 도서를 구매하도록 권장하도록 규정한 「출판문화산업 진흥법」 제7조의2 제5항<sup>65)</sup>에 따른 “도서”의 의미를 현실적으로 서책에 한정하여 이해되고 있는 것<sup>66)</sup>과 마찬가지로 할 수 있다.

참고로, UNESCO의 「도서 및 정기간행물통계의 국제표준화에 관한 권고」<sup>67)</sup>에서는 ‘도서’에 관하여 다음과 같이 정의하고 있다.<sup>68)</sup> 이에 따르면, ‘도서’란 국내에 출판되고 공중의 이용에 제공되는 적어도 49페이지(표지를 제외) 이상의 인쇄된 비정기 간행물을 말한다.<sup>69)</sup> 동 권고는 1964년 채택되어 1985년 한 차례 개정된 것이므로<sup>70)</sup> 오늘날 널리 이용되고 있는 전자출판물에 관한 사항 등을 그 범위로 포섭하고 있지 않다.

아울러 법체계에서 사회적·기술적 변화에 따라 어떤 용어가 가리키는 범위가 변화하게 되는 문제는 “전자문서”의 문서성에 관한 논의에서도 찾아볼 수 있다.<sup>71)</sup> “전자문서”의 경우 문서성이 인정되는 까닭은 법률로써 이를 명확히 규율하고 있기 때문이다. 「전자문서 및 전자거래 기본법」 제4조 제1항에 따라 전자문서<sup>72)</sup>가 전자적 형태로 되어 있다는 이유만으로 법적 효력이

63) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제26조(수용자가 지나는 물품 등) ① 수용자는 편지·도서, 그 밖에 수용생활에 필요한 물품을 법무부장관이 정하는 범위에서 지닐 수 있다.

64) 제46조(도서비치 및 이용) 소장은 수용자의 지식함양 및 교양습득에 필요한 도서를 비치하고 수용자가 이용할 수 있도록 하여야 한다.

65) 「출판문화산업 진흥법」 제7조의2(지역서점 활성화 지원 등) ⑤ 지방자치단체의 장은 교육감과 협력하여 관할 지역의 도서관(「도서관법」 제3조에 따른 도서관을 말한다)이 도서를 구매하는 경우 지역서점을 이용하도록 독려하여야 한다.

66) 동 규정에 따른 도서의 범위에 대한 질의에 대하여 문화체육관광부 출판인쇄독서진흥과에서 2024년 8월 1일 답변한 내용이다.

67) 국제규범으로서 권고(recommendation)는 구성성과 강제력의 정도에서 선언(declaration)보다 상위의 형식에 해당하며, 구속력이 있는 것은 아니지만 전 세계 유네스코 회원국들은 동 권고에 따른 국내 규범을 정립하면서 이를 존중해야 할 의무를 진다. (홍석한, 「유네스코 ‘인공지능 윤리에 관한 권고’에 대한 법적 고찰」, 『법학연구』 제30권 제2호, 2022, p.314.)

68) UNESCO, *Resolution adopted by the General Conference at its thirteenth session (Paris, 20 October–20 November 1964)*, General Conference Thirteenth session, 1964, p.144.

69) 원문은 “A book is a non-periodical printed publication of at least 49 pages, exclusive of the cover pages, published in the country and made available to the public.”이며, 번역은 유네스코한국위원회가 제공한 국문본을 참조했다. (유네스코 한국위원회, <[https://unescomkor.cafe24.com/data/standard/view/58/page/0?s\\_cat=&s\\_type=&s\\_where=subject&s\\_keyword=%EB%8F%84%EC%84%9C](https://unescomkor.cafe24.com/data/standard/view/58/page/0?s_cat=&s_type=&s_where=subject&s_keyword=%EB%8F%84%EC%84%9C)>)

70) 도서에 관한 이 정의는 1985년 11월 1일 유네스코 총회에서 채택한 「도서, 신문 및 정기간행물의 생산 및 유통에 관한 통계의 국제 표준화에 관한 개정 권고안(Revised Recommendation concerning the International Standardization of Statistics on the Production and Distribution of Books, Newspapers and Periodicals)」에서 그대로 유지되었다.

71) 김혜경, 「전자문서의 문서성과 형법상 범죄성립」, 『경찰학연구』 제12권 제3호, 2012, p.77-104.

72) 「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “전자문서”란 정보처리시스템에 의하여 전자적 형태로 작성·변환되거나 송신·수신 또는 저장된 정보를 말한다.

부인되지 아니한다고 정하고, 제4조의2에 따라 일정한 요건을 갖춘 경우 그 전자문서를 서면으로 보도록 규정하고 있다.

다른 법률에서도 “문서” 또는 “서면”의 범위에 “전자문서”가 포함될 수 있는지 해석상 모호성을 최소화하고자 명시적인 근거를 둔 사례를 확인할 수 있다. 가령, 「개인정보 보호법」 제22조 제2항<sup>73)</sup>은 동조 제1항에 따른 동의를 “서면”으로 받을 때에 관하여 규정하면서 괄호 안에 “「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다”고 규정한다. 「감사원법」 제13조2는 관계인의 의견 진술 방식으로 서면, 전자문서를 각각 열거하고, 제27조 제2항에 따른 자료요구의 방식에 관한 사항을 규정하면서 “문서” 뒤 괄호 안에 “「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 전자문서<sup>74)</sup>를 포함한다. 이하 같다”고 적시하여 명확히 하고 있다. 끝으로, 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제2조 제1호<sup>75)</sup>에 따라 “정보”의 정의 규정 중 문서의 괄호 안에 “전자문서를 포함한다”라고 규정한 것을 확인할 수 있다.

## 나. 검토 의견

「초·중등교육법」 제29조에 따른 교과용 도서는 동조 제1항에 따라 “국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한” 것으로 한정하고 있을 뿐, 이에 대한 명확한 정의 규정을 두고 있지 않다. “교과용 도서”란 “도서” 가운데 “교과용”인 것을 말한다고 이해되고, 이는 대통령령인 「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」 제10조(교과용 도서) 제2항 “대안학교의 장은 자체 개발한 도서를 교과용으로 사용할 수 있다.”라는 입법례로부터도 뒷받침될 수 있다.

“도서”를 사전적 의미로서 협의<sup>76)</sup>에 해당하는 서책으로 한정하는 입법례로는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따라 수용자가 지닐 수 있거나 교정시설의 장이 비치해야 하는 도서의 범위, 「출판문화산업 진흥법」에 따라 도서관이 지역서점을 이용하여 구매하도록 권장

73) 「개인정보 보호법」 제22조(동의를 받는 방법) ① 개인정보처리자는 이 법에 따른 개인정보의 처리에 대하여 정보주체(제22조의2제1항에 따른 법정대리인)를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 동의를 받을 때에는 각각의 동의 사항을 구분하여 정보주체가 이를 명확하게 인지할 수 있도록 알리고 동의를 받아야 한다. 이 경우 다음 각 호의 경우에는 동의 사항을 구분하여 각각 동의를 받아야 한다.

② 개인정보처리자는 제1항의 동의를 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다)으로 받을 때에는 개인정보의 수집·이용 목적, 수집·이용하려는 개인정보의 항목 등 대통령령으로 정하는 중요한 내용을 보호위원회가 고시로 정하는 방법에 따라 명확히 표시하여 알아보기 쉽게 하여야 한다.

74) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “전자문서”란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송수신되거나 저장된 문서형식의 자료로서 표준화된 것을 말한다.

(주: 이 법에 따른 “전자문서”는 「전자문서 및 전자거래 기본법」에 따른 “전자문서”에 비해 제한적으로 규정하고 있다.)

75) 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “정보”란 교육관련기관이 학교교육과 관련하여 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드, 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다.

(주: 다만 이 법에서는 문서의 범위에 전자문서를 포함하면서 전자문서를 독립적으로 규정하거나 타법의 준용 규정을 두고 있지 않다)

76) 서책형으로 한정하는 협의는 표준국어대사전의 설명뿐만 아니라, UNESCO의 「도서 및 정기간행물통계의 국제표준화에 관한 권고」에서 도서에 관하여 정의한 것에서도 확인할 수 있다.

하는 도서의 범위 등이 있다. 반면, “도서”의 범위를 전자출판물 등을 포함하여 서책보다 확장된 것으로 보는 입법례로는 「도서관법」에 따라 한국도서번호를 부여하는 도서의 범위, 「부가가치세법」에 따라 도서 공급시 면세하는 도서의 범위 등이 있다.

각 법률의 규정은 법률의 시행 목적에 따라 해석될 필요가 있고, 모든 법령에 대하여 동일한 정도로 명확성의 원칙이 요구된다고 할 수 없다.<sup>77)</sup> 그러므로 대통령령으로 규정하는 교과용 도서의 범위가 반드시 협의인 “도서”로 한정되어야 할 이유도 없다. 즉, 전자출판물 등의 내용을 읽거나 보거나 들을 수 있는 컴퓨터 등 정보처리장치를 확보하여 활용할 수 있는 여건이 충족된다면, “교과용 도서”의 범위도 전자책과 같은 전자출판물 등까지 넓게 규정될 여지가 있다는 것이다.<sup>78)</sup>

다만, 이는 도서의 범위로서 그 한계를 의미하는 것이기도 하다. 법령에서 불가피하게 불확정 개념을 사용하는 경우, 그동안 그 법령과 다른 법령에서 사용되어 오는 과정에서 혼란의 소지 없이 일관된 의미로 해석·적용되어 왔는지 고려할 필요가 있다.<sup>79)</sup> 즉 교과용 도서의 범위에 있어서 전자출판물 등보다 더 넓은 수단까지를 포함하게 된다면, 다른 법령과의 관계를 고려할 때 혼란의 소지가 있고 법률에서 범위를 정하도록 위임한 대상인 “교과용 도서”의 의미를 자의적으로 해석하였다고 다룰 여지도 있다고 본다.

## 4. 모법 자체로부터 위임된 내용의 대강을 예측할 수 있는 범위

### 가. 법 문언으로서 ‘도서’ 등

대법원은 법해석의 목표가 어디까지나 법적 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 구체적 타당성을 찾는 데 두어야 한다고 판시하고 있다.<sup>80)</sup> 특히, 판례에서는 이를 위해 가능한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석해야 한다는 원칙을 일관되게 제시해 오고 있다. 즉, 문리적 해석을 먼저하고 문언의 표현이 분명하지 않은 경우에 법률의 입법 취지와 목적, 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석 방법을 추가로 동원해야 한다는 것이다.

국립국어원 표준국어대사전에 따르면, ‘도서(圖書)’는 “일정한 목적, 내용, 체재에 맞추어 사상, 감정, 지식 따위를 글이나 그림으로 표현하여 적거나 인쇄하여 묶어 놓은 것”으로 풀이된

77) 법제처, 『법령 입안 심사 기준』, 2023, p.40.

78) 구 교과용도서에 관한 규정(2023.10.24. 대통령령 제33829호로 개정되기 전의 것)에 따라 교과용 도서의 범위를 서책·음반·영상 및 전자저작물 등으로 규정한 것은 같은 취지에서 뒷받침될 수 있다.

79) 법제처, 앞의 글, p.40.

80) 대법원 2022.10.27. 선고 2022두44354 판결 등 참조

다.<sup>81)</sup> 풀이에 따르면 “적거나 인쇄하여 묶어 놓은 것” 가운데 “일정한 목적, 내용, 체재에 맞추어 사상, 감정, 지식 따위를 글이나 그림으로 표현하여”에 해당하는 물질이 도서가 되는 것이다.<sup>82)</sup> 이와 같은 정의항에 따르면, 도서는 적어도 “적거나 인쇄하여 묶어 놓은 것”이라는 의미를 벗어날 수 없다.<sup>83)</sup>

## 나. 검토 의견

「초·중등교육법」 제29조 제2항에 따라 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있도록 하기 위해서는 법률에 미리 대통령령 등으로 규정될 내용의 범위와 기본적인 사항을 구체적이고 명확하게 규정하는 것이 바람직할 것이다. 가능하다면 입법취지와 하위법령의 입법방향을 짐작할 수 있도록 표현을 덧붙이는 것도 권장된다.<sup>84)</sup>

살펴본 것처럼 「초·중등교육법」 제29조 제1항 및 제2항 등에서는 디지털교과서 등 대통령령에 규정될 내용을 예측가능할 정도로 구체적이고 명확한 근거를 직접 파악하기 어려운 측면이 있다. 그러나 예측가능성의 유무는 특정 조항만으로 판단할 것이 아니라 관련 법 조항 전체를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하고, 대상 법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토해야 한다.<sup>85)</sup> 이에 우선 법률 규정이 지니는 문언적 의미로부터 그 한계를 살펴보고, 다른 법령과의 관계를 종합해 볼 때 교과용 도서의 범위로서 내재적인 위임의 한계는 어떠한지를 검토한다.

먼저, “교과용 도서”의 문언적 의미로부터 도출할 수 있는 한계는 우선 “도서”에 해당하여야 한다는 것이고, “도서”는 적어도 “적거나 인쇄하여 묶어 놓은 것”을 벗어나 정의되기 어렵다고 할 수 있다. 즉, 이와 같은 의미를 지닌 “도서” 가운데 「초·중등교육법」 제29조 등 관계 법령에 따라 “교과용”으로 국정, 검정, 인정의 형식을 갖추으로써 “교과용 도서”라는 법적 지위를 득하게 되리라고 예측할 수 있는 것이다.

다만, 문언적 의미의 한계뿐만 아니라 다른 법령과의 관계를 종합적으로 고려할 필요도 있다. 앞서 살펴본 것처럼 일부 법령에서 도서의 범위를 적거나 인쇄하여 묶어 놓은 것을 전자적 형태로 작성·변환한 것까지도 인정하는 경우가 있기 때문이다. 이를 고려하더라도 내재적 위임의 한계는 예컨대 전자책과 같이 서책으로 표현되었을 내용을 전자적 형태로 작성하거나, 서책을 전자적으로 변환해 놓은 것을 넘어서기는 어렵다고 본다.

81) 국립국어원 표준국어대사전, <<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do#wordsLink>>

82) 표준국어대사전의 뜻풀이는 정의항을 ‘종차+유개념’ 형식으로 작성하고 있다. 종차란 “한 유개념 속의 어떤 종개념이 다른 종개념과 구별되는 요소”이고, 유개념이란 “어떤 개념의 외연(外延)이 다른 개념의 외연보다 크고 그것을 포괄할 경우, 전자를 후자에 대하여 이르는 말”이다. (국립국어원, 『표준국어대사전 편찬 지침 II』, 2000, p.40.)

83) 동 사전에서는 도서의 동의어로 명사 “책(冊)”을 적시하고 있다. “책”의 첫 번째 의미는 “종이를 여러 장 묶어 맨 물건”이다.

84) 법제처, 앞의 글, p.43.

85) 헌법재판소 2024.4.25. 선고 2020헌바364 전원재판부 결정 등 참조

무엇보다 “지능정보기술”과 “소프트웨어”의 정의를 규정한 관계 법률<sup>86)</sup>을 참조한다면, 도서의 문언적 의미에 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”가 포함되기 어려운 것은 물론이고, 그 개념이 발전하여 학술적으로 또는 사회적으로 통용되고 있는 과정에 있다고 볼 근거도 없다. 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있는지 단정할 수 없음에도 불구하고 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 반드시 포함될 필요가 있다면, 앞 절에서 제시한 “문서”와 “전자문서”와의 관계에 대한 입법례 등 참고하여 법률에 명시적 근거를 두는 것이 바람직할 것이다.

## IV. 입법 제언

### 1. AI 디지털교과서 “독립형” 선정 방식의 법적 근거 재검토 필요

2023년 6월 교육부는 2025학년도 교과용 도서부터 “독립형” 선정 방식을 예고한 바 있다. 그러나 2023년 10월 24일 개정된 대통령령인 「교과용도서에 관한 규정」 제2조 제2호 등에 따라 AI 디지털교과서가 독립적인 교과서로서 법적 지위를 부여받은 것인지 의문이 제기될 수 있다고 본다. 즉, 현행 법령에 따라 서책형 교과서와 다른 발행사의 AI 디지털교과서를 선정하는 “독립형” 방식의 법적 근거가 충분하지 않다는 것이다.

이는 「교과용도서에 관한 규정」 제2조 제2호가 서책, 디지털교과서, 전자저작물 등을 하나의 묶음으로 해석되는 규정 방식을 취하고 있기 때문이다. 법령에서 “또는”은 ‘혹은’과 같이 대부분 ‘그렇지 않으면’이라는 의미로 쓰고 있는 접속사인 반면, “및”은 2개 이상의 사항을 함께 필요로 하는 경우에 사용하는 접속사이다.<sup>87)</sup> 법무부예규인 「법령 제정·개정 업무 지침」에 따르면, 3개 이상의 사항을 모두 필요로 하는 경우에는 마지막으로 연결되는 사항 앞에만 “및”을 쓰고 그 앞에는 가운데점(·) 또는 쉼표(,)로 연결하도록 하고 있다.<sup>88)</sup> 즉, 「교과용도서에 관한 규정」 제2조 제2호에 따른 서책, 디지털교과서, 전자저작물 등이 각각 교과서로서의 독립적 지위가 인정되려면, 현행 규정과 같이 “및”이 아니라 “또는”으로 연결되어야 할 것이다.

86) 「소프트웨어 진흥법」 제2조 제1호에 따른 “소프트웨어”와 「지능정보화 기본법」 제2조 제4호에 따른 “지능정보기술” 등 정의 규정을 말한다.

87) 법제처, 『알기 쉬운 법령 정비기준(제10판 증보판)』, 2023, p.88; 조석훈, 『학교와 교육법』, 경기: 교육과학사, 2020, p.32

88) 「법령 제정·개정 업무 지침」(2020.5.20. 법무부예규 제1253호) 제4항 나목 (2) 부분에서는 “또는”은 2개 이상의 사항을 나열할 때 사용하는 선택적 접속사이고, ‘및’은 2개 이상의 사항이 함께 필요한 경우에 사용하는 병합적 접속사이다. 3개 이상의 사항을 연결할 때는 마지막으로 연결되는 사항 앞에만 ‘또는’, ‘및’을 쓰고 그 앞에서는 가운데점(·) 또는 쉼표(,)로 연결한다.”고 적시하고 있다.

| 표 2 | 접속사에 따라 달라질 수 있는 교과서 정의 규정의 해석

구분	접속사	교과용 도서 관련 규정	해석
현행 규정	및	“교과서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(이하 “디지털교과서”라 한다) <b>및 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다.</b>	밑줄에 해당하는 사항을 병합함으로써 구성되는 대상에 대하여 “교과서”라는 법적 지위가 부여될 수 있음
예시 규정	또는	“교과서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 학생용의 서책, 지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(이하 “디지털교과서”라 한다) <b>또는 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다.</b>	밑줄에 나열된 사항에 대하여 “교과서”라는 법적 지위가 각각 선택적으로 부여될 수 있음

※ 주: ‘현행 규정’은 「교과용도서에 관한 규정」(2023.10.24. 대통령령 제33829호) 제2조 제2호를 의미하고, ‘예시 규정’은 본문에서 설명한 “및”과 “또는”의 차이를 예시하기 위하여 현행규정 중 “및”을 “또는”으로 바꾼 것이다.

다시 말해서 현행 대통령령 규정을 AI 디지털교과서가 서책형 교과서와 별도 독립된 교과서로서의 법적 지위가 부여되는 근거로 보기 어려우므로, 마찬가지로 교육부가 예시하고 있는 “독립형” 선정 방식의 법적 근거가 타당하게 확보된 것인지 반드시 검토될 필요가 있다.<sup>89)</sup>

또한, 현재 취하고 있는 교과용 도서의 구분 고시의 방식도 함께 검토될 필요가 있다.<sup>90)</sup> 「교과용도서에 관한 규정」 제4조 및 제6조<sup>91)</sup>에 따라 5개의 교육부고시를 시행하고 있다.<sup>92)</sup> 각 고시에서는 동 대통령령에서 교육부장관이 고시하도록 위임한대로 모두 어떤 학년에 어떤 교과(군)의 교과서 및 지도서를 국정 또는 검정으로 할 것인지를 정하고 있다. 또한, 구 교과용도서에 관한 규정(2023.10.24. 대통령령 제33829호로 개정되기 전의 것) 제2조 제2호 내지 제3호에 따른 전자저작물의 경우 교과서 또는 지도서에 포함하고 있으며, 서책·음반·영상 및 전자저작물 등을 포함하여 하나의 ‘책(冊)’ 단위로 표기해 온 것을 확인할 수 있다.<sup>93)</sup>

89) 「교과용도서에 관한 규정」 제2조 제1호는 ““교과용도서”라 함은 교과서 및 지도서를 말한다”라고 규정하고 있는데, 동 규정에 따라 교과서와 지도서가 “및”으로 연결된 것임에도 불구하고 각각 독립적인 교과용 도서의 지위를 가지고 있다고 해석한다면 학교에서 교과서의 발행사와 다른 지도서를 선정하여도 무방한 것이 된다. 따라서 현행 규정에 따라 교과용 도서는 교과서, 지도서라는 2개의 요소로 구성되는 하나의 개념으로 보고, 교과서와 지도서는 하나의 묶음으로 해석하게 되는 것이다.

90) 2025년 도입되는 AI 디지털교과서 중 특수교육 교과용도서는 국정도서로 하고, 나머지는 검정도서로 한다. (교육부, 위의 글., p.17.)

91) 「교과용도서에 관한 규정」 제4조(국정도서) 국정도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.

제6조(검정도서) 검정도서는 교육부장관이 정하여 고시하는 교과목의 교과용도서로 한다.

92) 「중·고등학교 교과용도서 구분 및 검증 결과 제출 등에 관한 고시」(2020.10.26. 교육부고시 제2020-241호), 「초·중등학교 교과용도서 구분 고시」(2022.12.29. 교육부고시 제2022-35호), 「초등학교 교과용도서 구분 수정 고시」(2019.8.30. 교육부고시 제2019-195호), 「특수교육 교과용도서 구분 고시」(2022.12.29. 교육부고시 제2022-36호), 「특수교육 초·중·고등학교 교과용도서 국정 구분」(2016.1.12. 교육부고시 제2016-87호)를 말한다.

93) 서책과 전자저작물 등을 하나의 책으로 보기 때문에 학교에서 서책형 교과서를 선정하면 이에 따라 부수되는 전자저작물은 물론 지도서도 자동으로 선정되지만, 모든 학생의 수에 맞게 전자저작물을 신청하거나 모든 교원의 수에 맞게 지도서를 신청하는 것은 아니다. 실무적으로 선정할 교과서에 따른 전자저작물의 신청 부수는 조절 가능하며, 경우에 따라 재활용 등의 목적으로 신청하지 아니하는 것도 가능하다. (교육부·한국교육학술정보원, 「4세대 지능형 나이스(NEIS) 교과용도서 사용자 매뉴얼(학교·초·중)」, 2023, p.19-20.)



그림 3 | 검정도서인 교과용도서 구분 고시의 예시

■ 지도서		
교과(군)	지도서	
	3~4학년	5~6학년
사회/도덕	사회 지도서 3-1, 3-2, 4-1, 4-2 (전자저작물 포함) <b>【4책】</b>	사회 지도서 5-1, 5-2, 6-1, 6-2 (전자저작물 포함) <b>【4책】</b>
수학	수학 지도서 3-1, 3-2, 4-1, 4-2 (전자저작물 포함) <b>【4책】</b>	수학 지도서 5-1, 5-2, 6-1, 6-2 (전자저작물 포함) <b>【4책】</b>
과학/실과	과학 지도서 3-1, 3-2, 4-1, 4-2 (전자저작물 포함) <b>【4책】</b>	과학 지도서 5-1, 5-2, 6-1, 6-2 (전자저작물 포함) <b>【4책】</b>
		실과 지도서 5, 6 <b>【2책】</b>
체육	체육 지도서 3, 4 <b>【2책】</b>	체육 지도서 5, 6 <b>【2책】</b>
예술(음악/미술)	음악 지도서 3~4 (전자저작물 포함) <b>【1책】</b>	음악 지도서 5~6 (전자저작물 포함) <b>【1책】</b>
	미술 지도서 3~4 <b>【1책】</b>	미술 지도서 5~6 <b>【1책】</b>
영어	영어 지도서 3, 4 (전자저작물 포함) <b>【2책】</b>	영어 지도서 5, 6 (전자저작물 포함) <b>【2책】</b>
총계	<b>18책</b>	<b>20책</b>
	<b>38책</b>	

※ 자료: 「초·중등학교 교과용도서 구분 고시」 [별표 2]의 초등학교 지도서 부분

한편, 2016년 8월 29일 교육부고시 제2016-98호로 제정된 「2015 개정 교육과정에 따른 초·중등학교 디지털교과서 국·검정 구분」의 경우 2023년 8월 23일 교육부고시 제2023-25호로 전부개정되어 2025년 3월 1일 시행될 예정이고, 교육부는 이 고시를 근거로 2025년부터 AI 디지털교과서 도입을 예고하고 있다.<sup>94)</sup> 그러나 동 고시의 경우 대통령령 등에 따라 명시적인 위임 근거가 없다는 문제가 있으며,<sup>95)</sup> 동 고시가 개정된 시점은 대통령령 제33829호로 개정되기 전이어서 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”와 같은 근거 규정이 없었던다는 문제도 검토될 필요가 있다.<sup>96)</sup>

## 2. 향후 입법 과제

AI 디지털교과서 도입에 대한 찬반 논란이 뜨겁다. 최근 실시된 한 학부모 인식조사에 따르면, AI 디지털교과서 도입에 관하여 학생의 보호자(학부모) 30.7%가 동의하고 31.1%는 동의하지 않는 것으로 나타났다.<sup>97)</sup> 다만, 같은 조사에서 AI 디지털교과서 도입을 신중 검토해야 한

94) 동 고시의 개정이유 부분 및 교육부, 위익글., p.17 등 참조

95) 「교과용도서에 관한 규정」 제4조 및 제6조를 고시의 근거로 볼 수도 있겠으나, 동 규정에서는 디지털교과서 구분에 관한 사항을 교육부장관이 고시하도록 정하고 있지 않다.

96) 교육부가 AI 디지털교과서의 법적 근거를 확보했다고 설명한 대통령령 제33829호는 2023년 10월 24일 개정된 것이며, 동 고시는 이보다 앞선 8월 23일 전부개정된 것이다. 요컨대, 이상의 이유로 동 고시의 무효를 확인하게 되면 「교과용도서에 관한 규정」 제7조(검정실시공고) 제1항에 따라 검정도서의 최초 사용 학년도가 시작되기 1년 6개월 이전까지 다음 각 호의 사항을 공고해야 한다는 규정의 준수 여부도 다투게 되는 등의 이유로 2025년부터 AI 디지털교과서를 도입을 예고한 일정상 차질을 빚게 될 수 있다.

97) 2024년 7월 26일부터 7월 30일까지 초·중·고 자녀를 둔 전국 학부모 1,000명(최신 주민등록 인구 통계 비율을 반영하여 학령에 따른 표본배분)을 대상으로 “귀하는 AI 디지털교과서 도입 정책에 대하여 동의하십니까?”라는 질문한 결과, 매우 동의한다 6.1%, 동의한다 24.6%, 보통이

다는 국민동의청원에 대하여 공감한다는 응답은 59.6%로 나타났으며, AI 디지털교과서 도입을 위한 사회적 공론화 절차가 필요하다는 응답은 82.1%인 것으로 확인된다.<sup>98)</sup>

이 글 전반에 걸쳐 제시한 것처럼 현행 법체계에서 AI 디지털교과서에 관한 법적 쟁점이 해소될 필요성은 물론, 도입을 앞두고 실시한 대국민 여론조사 결과나 국회교육위원회에 회부된 「교육부의 2025 AI 디지털교과서 도입 유보에 관한 청원」(청원번호 2200011) 등을 고려할 때, 국회는 입법정책적 결정으로써 AI 디지털교과서 도입에 관한 난제를 풀어야 할 역할을 요구받고 있다고 본다. 이에 이 글의 결론을 대신하여 입법적 개선 방안으로 검토가 필요한 사항을 제안하고자 한다.

첫째, 교과용 도서의 중요사항에 대하여 법률에 직접 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 초·중등교육의 가장 기본적이고 중요한 학습교재인 교과용 도서의 사용에 관한 대부분의 사항은 대통령령에 위임되고 있다. 헌법재판소가 89헌마88 결정문에 실시하고 있는 바와 같이 교과서제도는 「대한민국 헌법」 제31조 제6항에 따라 법률로 규정해야 하는 교육제도의 기본적 사항이다. 특히, 동 결정문에서 헌법재판관이 제시한 반대의견과 같이, 교과용도서에 관한 기본적 사항을 반드시 법률로 정하여 행정권의 부당한 간섭으로 침해되는 일을 방지해야 한다는 지적도 참조할 필요가 있다. 참고로, 제21대 국회에서 권인숙의원이 대표발의하였으나 임기만료로 폐기된 「초·중등교육법 일부개정법률안」(의안번호 2106512)에서는 미래교육에 유연하게 대처할 수 있는 온라인 기반 교과서 체제로의 변화 요구에 따라, 대통령령에 규정된 교과용 도서의 정의 규정을 법률로 상향하는 등의 내용이 포함된 적이 있다.<sup>99)</sup>

둘째, 교과용 도서의 “범위”에 관한 규정을 정비하는 방안을 검토할 필요가 있다. 「초·중등교육법」 제29조 제2항에 따라 교과용 도서의 범위를 대통령령으로 위임하게 된 것은 1997년 1월 13일 구 교육법이 법률 제5272호로 개정된 이후이다. 법률 개정 당시 입법자의 의도는 영어 교과서에 녹음테이프가 포함되는 등 종이 외의 수단을 보완 교재로 보급하고자 법적 근거를 마련한 것이라고 보인다. 그런데 오늘날 기술적·사회적 변화로 학습에 관한 다양한 수단이 등장하고 있는데, 이러한 모든 수단이 대통령령 규정에 의하여 교과용 도서의 범위에 포함될 수 있도록 위임하는 것이 입법자의 의도였다고 볼 수 있는지 확인이 필요하다. 나아가 장래에 발생하게 될 다양한 수단 중 교과용 도서로 포섭될 수 있는 범위의 한계를 지정하지 아니하고 포괄적으로 행정입법에 위임하는 것이 헌법 원리에 부합하는 것인지도 고려되어야 할 것이다.

다 38.2%, 동의하지 않는다 19.5%, 전혀 동의하지 않는다 11.6%로 나타났다. (엠브레인퍼블릭, 「AI 디지털 교과서 도입에 대한 학부모 인식 조사 결과 보고서」, 국회교육위원회 고민정의원, 2024.8.)

98) 위와 같은 조사에서 “최근 국회에 디지털 기기를 활용한 교육의 효과성과 해외사례를 검토해 AI 디지털교과서 도입을 신중 검토해야 한다는 취지의 청원이 5만 6천명 이상의 동의를 받아 교육위원회에 회부되었습니다. 이 청원의 취지에 공감하십니까?”

99) 또한, 제18대 국회에서 정부가 제출한 「초·중등교육법 일부개정법률안」(의안번호 1809839)에서 교과용 도서에 관한 중요사항을 법률로 상향하여 근거를 마련하고자 제4장 제3절을 신설하는 내용은 위원회 대안에 반영되지 못하고 폐기된 바 있다는 사실도 참고할 필요가 있다.

셋째, “교과용 도서”라는 명칭 규정을 정비하는 방안을 검토할 필요가 있다. 교과용 도서는 1949년 제정된 구 교육법에서부터 사용된 것으로, 정보를 누적·축적하고 전달하기 위한 자료의 수단을 종이에 의존할 수밖에 없던 시절에 만들어진 것이다. 1994년 제정된 「도서관법」은 “도서관자료”라는 명칭을 사용하고 2003년 제정된 「출판문화산업 진흥법」은 “간행물”이라는 명칭을 사용함으로써 종이뿐만 아니라 정보를 전달하는 다양한 수단을 포괄하고 있다. 법체계에서 사용된 용어가 가리키는 바가 사회적·기술적 변화에 따라 일정하게 변화할 수 있다고 하더라도, 국립국어원 표준국어대사전 등에서 확인되는 바와 같이 “도서”라는 문언적 의미 자체가 신축적으로 변화한 것은 아니라고 할 수 있다. 행정부가 추진하려는 AI 디지털교과서뿐만 아니라 향후 교육과정을 구체적이고 명시적으로 제시한 교육 자료는 더욱 다양한 형태로 발전할 가능성이 있으며, 그중 어떤 교육 자료를 현행 법체계에 따른 “교과용 도서”와 같이 학교에서 의무적으로 사용하도록 정하게 될 것인지 검토해야 할 잠재적 가능성도 배제하기 어렵다. 주요 해외사례를 참조하면 “교과용 도서” 또는 “교과서”에 관한 사항을 국가가 전혀 개입하지 않기도 하며, “교육 자료”라는 용어로 규율하고 있다는 점도 참조할 필요가 있다. 장기적으로 제도의 수용성을 확보해야 할 필요가 있다면, 법률의 “교과용 도서”라는 명칭을 변경하는 등 제도 전반이 점검되는 것이 바람직하다.

끝으로, AI 디지털교과서의 도입이 “교과용 도서” 제도를 통해서만 이루어져야 할 것인지 검토될 필요가 있다. 예컨대, 미국의 경우 학교에서 전자책 형태인 ‘디지털교과서’를 연방법 규정에 따른 “교과서”가 아니라 “교육 자료”로 제공되고 있다. 또한, 헌법재판소는 종이출판물과 전자출판물의 관계에서 종이출판산업이 쇠퇴하는 악순환이 이어지게 되면, 결과적으로 양 산업의 균형이 무너지고 독자인 국민의 도서접근권에 부정적 영향을 끼칠 우려가 있다고 설시한 적이 있는데,<sup>100)</sup> 모든 학교에 의무적으로 AI 디지털교과서를 선정·공급하도록 하는 정책이 서책형을 포함한 교과용 도서의 발행 전반에 미칠 우려를 면밀히 검토해야 할 필요가 있다. 이에 국회에서는 학교의 선정권을 존중하는 등 교육적 재량을 확보하기 위하여 우선 「초·중등교육법」 제29조 제1항에 따른 교과용 도서가 아닌 교육 자료로서 도입되도록 하고 충분한 사회적 논의를 거친 뒤 현장에 안착할 수 있도록 중장기적인 대안이 강구되어야 할 것이다.

100) 헌법재판소 2023. 7. 20. 선고 2020헌마104 전원재판부 결정

## 참고문헌

- \* 교육과학기술부, 「스마트교육 추진 전략」, 2011.6.29.
- \* 교육부, 「디지털 기반 교육혁신 방안」, 2023.2.
- \* \_\_\_\_\_, 「AI 디지털교과서 추진 방안」, 2023.6.
- \* \_\_\_\_\_, 보도자료, 「인공지능(AI) 디지털교과서 법적 지위를 연다」, 2023.10.16.
- \* \_\_\_\_\_·한국교육학술정보원, 「4세대 지능형 나이스(NEIS) 교과용도서 사용자 매뉴얼(학교-초·중)」, 2023.
- \* 권태웅·서보국, 「위임입법의 한계와 법령정비기준」, 『법제연구』 통권 제59호, 2020.
- \* 권혁수, 「미국의 교과서 제도 이해하기: 다양성과 질 관리 측면에서 바라보기」, 『교과서연구』 통권 제97호, 2019.
- \* 김철용·홍준형·송석윤, 『위임입법의 한계에 관한 연구』, 헌법재판소 연구용역보고서, 1996.
- \* 김혜경, 「전자문서의 문서성과 형법상 범죄성립」, 『경찰학연구』 제12권 제3호, 2012.
- \* 김혜숙·이미경·양윤정·배주경·신호재·김종윤, 『교과서 자유발행제 도입을 위한 국제 비교 연구』, 교육부 연구용역보고서, 2018.
- \* 박창언, 「자유발행제 국가의 교과서 제도: 프랑스 사례 분석」, 『교과서연구』 통권 제90호, 2017.
- \* 법제처, 『법령 입안 심사 기준』, 2023.
- \* \_\_\_\_\_, 『알기 쉬운 법령 정비기준(제10판 증보판)』, 2023.
- \* 엠브레인퍼블릭, 「AI 디지털 교과서 도입에 대한 학부모 인식조사 결과 보고서」, 국회교육위원회 고민정의원, 2024.8.
- \* 이계수, 「교과서 국정제 및 검인정제에 대한 재검토: 1992. 11. 12., 89헌마88결정에 대한 비판을 중심으로」, 『울산대학교 사회과학논집』 제9권 제2호, 1999.
- \* 정순원, 「AI 디지털교과서 법령 현황 및 법적과제」, 『교육법학연구』 제35권 제3호, 2023.
- \* 조석훈, 『학교와 교육법』, 경기: 교육과학사, 2020.
- \* 표시열, 『교육정책과 법』, 서울: 박영사, 2002.
- \* 홍석한, 「유네스코 ‘인공지능 윤리에 관한 권고’에 대한 법적 고찰」, 『법학연구』 제30권 제2호, 2022.
- \* UNESCO, *Resolution adopted by the General Conference at its thirteenth session (Paris, 20 October–20 November 1964)*, General Conference Thirteenth session, 1964.

- \* \_\_\_\_\_, *Resolution adopted by the General Conference at its twenty-third session (Sofa, 8 October–9 November 1985)*, General Conference twenty-third session, 1985.
- \* 대법원 1997.2.28. 선고 96누16377 판결.
- \* \_\_\_\_\_ 2015.8.20. 선고 2012두22808 전원합의체 판결.
- \* \_\_\_\_\_ 2022.10.27. 선고 2022두44354 판결.
- \* 헌법재판소 1992.11.12. 선고 89헌마88 전원재판부 결정.
- \* \_\_\_\_\_ 1997.12.24. 선고 95헌마390 전원재판부 결정.
- \* \_\_\_\_\_ 2001.4.26. 선고 2000헌가4 전원재판부 결정.
- \* \_\_\_\_\_ 2012.2.23. 선고 2011헌가13 전원재판부 결정.
- \* \_\_\_\_\_ 2012.11.29. 선고 2011헌마827 전원재판부 결정.
- \* \_\_\_\_\_ 2013.11.28. 선고 2011헌마282,763(병합) 전원재판부 결정.
- \* \_\_\_\_\_ 2023.7.20. 선고 2020헌마104 전원재판부 결정.
- \* \_\_\_\_\_ 2024.4.25. 선고 2020헌바364 전원재판부 결정.
- \* 국립국어원 표준국어대사전, <<https://stdict.korean.go.kr/>>.
- \* 미국 연방규정집, <<https://www.ecfr.gov/>>.
- \* 유네스코 한국위원회, <<https://unesco.or.kr/>>.
- \* 프랑스 법률포털, <<https://www.legifrance.gouv.fr/>>
- \* 한국민족문화대백과사전, <<https://encykorea.aks.ac.kr/>>.

## R E P O R T · L I S T

## NARS 현안분석 발간 일람

호수	제목	발간일	집필진
제325호	금융투자소득세 쟁점과 개선과제 주식의 자본이득 및 배당소득에 대한 과세 논의를 중심으로	2024.7.24.	이예지
제324호	외국국적동포에 대한 복수국적 허용 - 국적제도의 세계적 추세와 유사 국가 입법례를 중심으로 -	2024.6.28.	김보람
제323호	2023년 전세금반환보증제도 개편의 효과와 향후 임차인 보호방안	2024.6.24.	장경석
제322호	'거절 살인', 친밀한 관계 폭력 규율에 실패해 온 이유 : 강압적 통제 행위 범죄화를 위한 입법과제	2024.6.4.	허민숙
제321호	남북한 공유하천 이용·관리를 위한 남북 협력 방향	2024.5.29.	정민정·심성은
제320호	바이오헬스산업 육성 등을 위한 의사과학자 양성 과제	2024.5.16.	김은정
제319호	여성할당제 도입 20년: 여성의원 총원패턴의 변화와 지속	2024.5.10.	전진영·송진미· 황선주
제318호	양도제한조건부주식, 편법인가 혁신인가? - 미국의 활용례를 통해 살펴본 양도제한조건부주식의 쟁점과 과제 -	2024.3.29.	이수진
제317호	지속가능한 남북관계를 위한 통합연구의 필요성과 국회입법조사처의 역할	2024.3.18.	이승열
제316호	지방소멸 대응책으로 도입된 생활인구 제도 현황과 과제	2024.3.11.	하혜영·임준배
제315호	지배적 플랫폼 사업자의 규제 이슈에 대한 검토	2024.2.05.	최은진
제314호	물관리 분야 기후위기 대응 입법 현황 및 향후 과제 - 홍수, 가뭄 등 수자원 분야를 중심으로 -	2024.1.16.	김진수
제313호	법 집행 기능 회복을 위한 공무원행자 보호 입법 방안 합리적 범위를 초과하는 민원 통제를으로	2023.12.28.	이재영
제312호	미국의 정당방위 법제와 시사점	2023.12.28.	박소현
제311호	복지멤버십 제도 등 복지 사각지대 해소방안	2023.12.27.	정용제
제310호	국무위원의 국회 출석·답변제도: 국내·외 비교와 과제 미국·영국·프랑스·독일·일본 의회를 중심으로 -	2023.12.21.	김태엽
제309호	조세특례 일몰제도 개선방안 - 관행적 일몰 연장에서 벗어나 실질적 일몰제도 정착 필요 -	2023.12.18.	황성필·박윤정



**NARS** 현안분석 제326호

## AI 디지털교과서의 법적 성격과 입법적 과제

AI 디지털교과서는 어떻게 “교과용 도서”가 되었나



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처  
02-6788-4510

발간등록번호 31-9735040-001620-14  
ISSN 2586-565X

