



제426회국회(임시회)
제1차 교육위원회

초·중등교육법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈교과용 도서의 정의 및 범위를 법률에 직접 규정 등〉

■ 고민정의원 대표발의(의안번호 제2210095호)

2025. 6.

교 육 위 원 회

전문위원 윤상열

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 교과용 도서의 정의 및 범위를 법률에 직접 규정 등 (안 제29조, 제29조의2)	3
2. 종전 규정에 따른 교과용 도서에 관한 경과조치 등(안 부칙)	11

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 고민정의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 4. 24.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

교육부는 2025년부터 AI 디지털교과서 도입을 추진하고 있음. 이에 2023년 10월 교과용 도서의 범위에 관한 기본적인 사항을 대통령령에 위임한 현행법에 따라 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”를 교과서 정의에 포함시키는 「교과용도서에 관한 규정」 제2조 제2호를 개정함. 교육부는 동 규정에 따라 AI 디지털교과서가 법적 지위를 얻었다고 밝힘.

그러나 헌법상 교과서제도 법률주의 원칙에 비추볼 때, 「교과용도서에 관한 규정」에 따라 법적 근거가 미비한 측면이 있으므로 교과용 도서의 정의 및 그 범위에 관한 기본적 사항을 법률에 직접 규정하는 방안의 필요성 제기됨.

한편, AI 디지털교과서를 둘러싸고 학생의 문해력 하락, 스마트 기기 중독, 개인정보 침해 가능성, 막대한 예산 투입 등 여러 우려가 제기되고 있어 도입에 신중한 검토가 필요함. 2024년 7월, 초·중·고 자

녀를 둔 전국 학부모 1,000명을 대상으로 실시한 「AI 디지털교과서 도입에 대한 학부모 인식 조사」 결과, AI 디지털교과서 도입을 신중히 검토해야 한다는 국민동의청원에 공감한다는 응답은 59.6%로 나타났다. 학부모의 82.1%가 AI 디지털교과서 도입을 위한 사회적 공론화 절차가 필요하다고 응답함.

이에 AI 디지털교과서가 갖는 우려를 면밀히 검토하고 충분한 사회적 논의를 거친 후에 학교 현장에 도입될 수 있도록 교과용 도서의 정의 및 그 범위에 관한 기본적인 사항을 법률로 직접 규정하여 “지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어”를 교과용 도서가 아닌 학교의 장이 학교운영위원회의 심의를 거쳐 활용할 수 있는 교육 자료로 규정하고자 함(안 제29조제1항 및 제2항, 제29조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 교과용 도서의 정의 및 범위를 법률에 직접 규정 등(안 제29조, 제29조의2)

개정안은 교과용 도서의 정의 및 범위를 법률에 직접 규정하면서 이를 도서와 전자책에 한정하고, AI 디지털교과서는 교과용 도서가 아닌 교육자료로 규정하려는 것임.

현행	개정안
제29조(교과용 도서의 사용) <신설>	제29조(교과용 도서) ① “교과용 도서”란 다음 각 호에 해당하는 교육 자료 중 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 것을 말한다.
<신설>	1. 교과서: 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용하는 학생용의 도서
	2. 지도서: 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용하는 교사용의 도서
	② 제1항에도 불구하고 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 교과용 도서의 범위에 교과용 도서의 내용을 담은 음반, 영상 또는 전자적 매체에 실어 학생이 컴퓨터 등 정보처리장치를 이용하여 그 내용을 읽거나 보거나 들을 수 있게 발행한 전자책(이하 “전자책”이라 한다)을 포함할 수 있다. 다만, 제29조의2제1항제2호에 해당하는 경우에는 전자책으로 보

현행	개정안
① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 한다. <단서 신설> ② 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격사정(査定) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설>	지 아니한다. ③ ----- 제1항에 따른 ----- ----- ----- - 다만, 교육부장관이 지정하는 교과용 도서의 경우 학교의 장이 학교운영위원회의 심의를 거쳐 제2항에 따른 전자책을 사용함으로써 교과서 또는 지도서의 사용을 대신할 수 있다. ④ ----- 저작·검정·인정·발행·공급·선정 ----- ----- ----- 제29조의2(교육 자료) ① “교육 자료”란 학교에서 교육과정을 운영하기 위하여 사용하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 1. 「저작권법」 제2조제1호에 따른 저작물 2. 「지능정보화 기본법」 제2조제4호에 따른 지능정보기술을 활용한 학습지원 소프트웨어 3. 그 밖에 교육과정을 운영하기 위하여 필요한 자료로서 교육감이 정하는 것 ② 학교의 장은 제1항제2호에 해당하는 교육 자료로서 교육부장관이 개인정보 보호위원회와 협의하여 정하는 기준에 따른 교육 자료를 선정하려는 경우 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.

현행	개정안
제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제21조제1항·제24조제1항·제26조제1항·제29조제1항·제31조·제39조·제42조 및 제46조를 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다. ② (생략)	제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① ----- ----- ----- -----제29조제3항----- ----- ----- --. ② (현행과 같음)

현행 「초·중등교육법」은 학교에서 국정·검정·인정 도서를 사용해야 한다고 정하면서 교과용 도서의 범위·저작·검정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음¹⁾.

이에 따라 대통령령인 「교과용도서에 관한 규정」은 교과용 도서를 교과서와 지도서로 정의하면서 각각의 범위를 규정하고 있음. 지난 2023년 10월 24일, 정부는 「교과용도서에 관한 규정」을 개정하면서 교과서의 범위에 ‘지능정보화기술을 활용한 학습지원 소프트웨어’를 추가²⁾하여 교육부가 최근 도입을 추진하고 있는 AI 디지털교과서가

1) 「초·중등교육법」 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.

2) 「교과용도서에 관한 규정」 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 등

교과용 도서에 해당함을 명시하였음.

그러나, 일각에서는 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정해야 한다는 “교육제도 법률주의³⁾”에 포함되는 “교과서제도 법률주의⁴⁾”에 기반하여 교과용 도서의 범위를 대통령령에 위임한 현행 「초·중등교육법」이 의회유보의 원칙⁵⁾ 및 포괄위임금지 원칙⁶⁾에 위반할 여지가 있다는 의견을 제시하고 있음.

이에 개정안은 대통령령인 「교과용도서에 관한 규정」에 명시된 교과용 도서의 정의 및 범위에 관한 내용을 법률에서 직접 규정하면서 AI 디지털교과서의 법적 지위를 재검토하려는 것임.

구체적으로, 개정안은 대통령령에 정할 수 있는 교과용 도서에 관한 내용 중 ‘범위’를 삭제하고(안 제29조제4항), 교과용 도서의 정의를 법률에 명시하며(안 제29조제1항),

기존의 디지털교과서(서책형 교과서를 전자적 매체의 형태로 제공하던 것)를 전자책으로 명명하면서 교과용 도서의 범위에 포함하고 학교

의 전자저작물 등을 말한다.

3. “지도서”라 함은 학교에서 학생들의 교육을 위하여 사용되는 교사용의 서책 및 그 밖에 음반·영상 등의 전자저작물 등을 말한다.

3) 「대한민국헌법」 제31조 ⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

4) 헌법재판소 1992.11.12. 선고 89헌마88

그런데 헌법은 교육제도 법률주의를 명시하고 있기 때문에 교육제도의 일환인 교과서제도에 대하여서도 법률주의의 원칙에 따를 수밖에 없는 것은 너무나 당연하다.

5) 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 권리 및 의무와 관련된 영역에서 그 본질적 사항을 국민의 대표자인 입법자 스스로가 결정해야 한다는 원칙

6) 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 원칙

운영위원회의 심의를 거쳐 사용할 수 있도록 하며(안 제29조제2·3항),

AI 디지털교과서는 교과용 도서가 아닌 교육 자료로 규정하면서 학교운영위원회의 심의를 거쳐 선정할 수 있는 것으로 규정하고 있음(안 제29조의2).

개정안에 따르면, AI 디지털교과서는 교과용 도서가 아닌 교육 자료로 분류되며, 향후 AI 디지털교과서만을 단독으로 선정해 사용하는 것이 불가능하고, 현재와 같이 서책형 교과서와 병행하여 활용하는 방식만 허용됨. 다만, 병행 활용 역시 의무 사항은 아니며, 학교장은 학교운영위원회의 심의를 거쳐 그 여부를 결정하게 됨.

또한, 「초·중등교육법」상 무상교육의 범위에는 교육 자료가 아닌 교과용 도서 구입비만 포함되므로⁷⁾, AI 디지털교과서를 구입·구독하는데 드는 비용은 무상교육의 범위에 포함되지 않음.

개정안을 통해 AI 디지털교과서의 선정 여부를 학교가 자율적으로

7) 「초·중등교육법」 제10조의2(고등학교 등의 무상교육) ① 제2조제3호에 따른 고등학교·고등기술학교 및 이에 준하는 각종학교의 교육에 필요한 다음 각 호의 비용은 무상(無償)으로 한다.

1. 입학금
2. 수업료
3. 학교운영지원비
4. 교과용 도서 구입비

② 제1항 각 호의 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하고, 학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 이를 받을 수 없다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 사립학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 제1항 각 호의 비용을 받을 수 있다.

제12조(의무교육) ④ 국립·공립 학교의 설립자·경영자와 제3항에 따라 의무교육대상자의 교육을 위탁받은 사립학교의 설립자·경영자는 의무교육을 받는 사람으로부터 제10조의2제1항 각 호의 비용을 받을 수 없다.

결정하면서 학교의 환경과 교육적 필요에 맞는 선택이 가능할 것으로 보임. 다만, 재정이나 인프라 여건에 따라 지역 및 학교별 AI 디지털교과서 도입 여부에 차이가 발생할 수 있어 교육 격차나 학습 격차가 우려되는 측면도 있으므로, 종합적인 판단이 필요한 것으로 보임.

개정안과 관련된 해외 입법례를 살펴보면⁸⁾, 미국 연방법(United States Code, '20.5.19. 개정) 제34장 제106조의⁹⁾는 “교과서 및 교육 자료”에 관하여 규정하여 교과서와 교육 자료를 구분하고 있음.

또한, 프랑스 교육법전(Code de l'éducation, 2006.5.24. 개정) D314-128조항¹⁰⁾은 교과서를 규정하면서 ‘교과서로 간주되는 것은, 매뉴얼과 그 사용 방법뿐만 아니라, 이를 보완하는 연습장 및 실습 교재, 또는 이를 대체하는 일련의 학습지들이고, 책의 표지나 제목에는 학년이나 교육 단계가 인쇄되어야 한다’라고 하였고, 영국이나 호주 등 국가는 교과서 내지 교과용 도서에 관한 법적인 규정을 별도로 두고 있지 않음.

8) 국회입법조사처, '24.8.20., 「AI 디지털교과서의 법적 성격과 입법과제」를 참고.

9) 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

10) 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.

한편, 개정안은 법 체계적 측면에서 다소 일관성을 더할 필요가 있음. 개정안은 안 제29조의2에서 교육 자료의 정의를 신설하면서 교과용 도서와는 구별하고 있는데, 안 제29조제1항에서 ‘교과용 도서란 다음 각 호에 해당하는 교육 자료 중 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 것을 말한다.’라고 규정하여 교과용 도서가 교육 자료의 개념에 포함되는 것으로 해석될 여지가 있는 등 교과용 도서와 교육 자료의 구분이 다소 모호한 측면이 있음.

또한 안 제29조의2제2항은 교육 자료 중 AI 디지털교과서(지능정보 기술을 활용한 학습지원 소프트웨어)에 한해 학교운영위원회의 심의를 거쳐 교육 자료로 선정하도록 규정하고 있으나, 현행 「초·중등교육법」 제32조에서는 이미 교육 자료를 선정할 때 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있음¹¹⁾. 따라서 안 제29조의2제1항제1호 및 제3호에 새롭게 명시된 저작물 및 교육감이 정한 자료 또한 학교운영위원회의 심의 대상에 포함되어 학교 현장의 부담이 가중될 우려가 있음.

< 개정안 관련 교육부, 시·도교육청 등 의견 >

○ 교육부: 신중검토

- 현행 「교과용도서에 관한 규정」에 규정된 교과용 도서의 정의 및 범위를 상향입법하고자 하는 취지에는 동의하나, 현재 AI 디지털교과서는 관련 법령에 따라 교과서로서의 지위를 지닌 가운데, 개발, 검정, 교원연수, 디지털인프라 구축 등 많은 준비를 거쳐 '25.3월부터 학교 현장에서 활용되고 있으므로

11) 「초·중등교육법」 제32조(기능) ① 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 다만, 사립학교에 두는 학교운영위원회의 경우 제7호 및 제8호의 사항은 제외하고, 제1호의 사항에 대하여는 자문한다.

4. 교과용 도서와 교육 자료의 선정

로 현 시점에서 AI 디지털교과서의 법적지위를 변동하는 것은 사회적 혼란이 우려됨. - ‘지능정보기술을 활용한 학습지원 소프트웨어(AIDT)’를 교육자료로 규정 시 학생에게 비용 부담이 전가되어 학생 간 교육 격차로 이어질 우려가 있음. ※ 교과용 도서 구입비는 무상·의무교육의 대상이나, 교육 자료인 경우 학교별 재정 여건 등에 따라 학교운영위원회 심의를 거쳐 수익자부담경비로 책정 가능 - 교육 자료는 국가 수준의 검정절차 등을 거치지 않으므로 적절한 질 관리가 이루어지지 않을 수 있고, 「저작권법」상 교과용 도서에 적용되는 규정을 적용받지 못해 다양한 저작물 활용이 제한되고, 저작물 사용료가 인상될 수 있음. ※ 저작권법 제25조에 따라 교과용 도서에는 공표된 저작물을 사용할 수 있으며, 사용 후 문체부고시에 따라 보상금을 지급하면 됨 → 규정 미적용 시 개별 저작물에 대한 이용 허락 후 사용료를 내야함	○ 문화체육관광부: 신중검토 - 제29조의2 제1항에 따른 각 호는 상호 배타적으로 규율되어야 하나, 제2호(학습지원소프트웨어)도 제1호(저작물)에 해당하므로 조문 수정 필요.
○ 시·도교육청: 신중검토 - (대구) AI 디지털교과서를 교육자료로 규정할 경우 교육부의 검·인정 과정이 없어 교육과정 성취기준 반영의 신뢰도, 충실도 등 질적인 보장을 담보할 수 없음. - (경북) 개정사유로 밝힌 AI 디지털교과서에 대한 우려(개인정보 침해, 문해력 하락, 스마트기기 중독)에 대해서도 충분한 검증이 되지 않은 가운데, AI 디지털교과서의 법적지위 변동으로 교사 및 학생들의 혼란이 우려됨. - (제주) 교과용도서와 교육자료의 정의 및 범위 조항 간 중복성이 있어 해석의 혼란을 초래할 수 있음. 각 교육기관의 자율성을 존중하면서도 국가 차원의 교육목표와 방향성을 유지할 수 있도록 교과용도서의 정의 및 범위를 현행과 동일하게 대통령령에서 규정할 필요가 있음.	○ 한국교과서협회: 신중검토 - 교육자료의 경우 국가 수준의 심사 과정을 거치지 않으므로 내용과 품질을 담보할 수 없고, 저작권법 제25조의 적용을 받지 못해 저작물 이용 제한과 가격인상 요인이 발생할 것임. - AI 디지털교과서가 교육자료가 될 경우 발행사의 개발 및 투자요인이 사라져, 에듀테크 산업의 발전이나 디지털 시대에 맞는 미래인재 양성 등에 부정적 영향 초래 우려됨.

2. 종전 규정에 따른 교과용 도서에 관한 경과조치 등(안 부칙)

개정안은 종전 규정에 따른 교과용 도서 중 AI 디지털교과서는 교과용 도서에 속하지 않음을 명시하고, 「점자법」 등 다른 법률의 교과용 도서에 관한 규정을 개정안에 부합하게 정비하려는 것임.

안 부칙
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
제2조(교과용 도서에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따른 교과용 도서 중 제29조제1항 및 제2항의 개정규정에 해당하지 않는 것은 교과용 도서가 아닌 것으로 본다. 다만, 학교의 장이 학교운영위원회의 심의를 거쳐 교육과정 운영을 위하여 필요하다고 인정한 경우에는 제29조의2제1항의 개정규정에 따른 교육 자료로 본다.
제3조(다른 법률의 개정) ① 점자법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제12조제1항 전단 중 “도서(디지털교과서 등 전자저작물을 포함한다)”를 “도서”로 하고, 같은 항 후단을 삭제한다. ② 영재교육 진흥법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제13조제2항 중 “교재 및”을 “교육”으로 한다. ③ 재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다. 제35조제1항 및 같은 조 제2항 전단 중 “교육용”을 각각 “교육”으로 한다.

안 부칙 제2조는 현재 검토에 합격하였거나 검토 과정에 있는 AI 디지털교과서에 한해 본칙의 규정만으로는 그 법적 지위에 논쟁이 발생할 수 있으므로, 교과용 도서가 아닌 교육 자료에 해당함을 명확히 하려는 것임.

경과조치란 법률의 제·개정이 있는 경우 구법에 대해 형성된 신뢰 이익의 보호를 위하여 구법의 효력을 시행일 이후까지 미치도록 하거나 구법에 따라 형성된 법률관계가 신법의 취지에 부합하도록 일정한 유예기간 동안 필요한 행위를 하도록 하는 등 특별한 조치를 규정한 부칙을 말하며,

신법에서 구법에 따라 인정되던 권리나 이익을 인정하지 않는 등 법 내용이 수범자에게 불리하게 변경되면서 구법 질서에 대한 수범자의 신뢰를 보호할 필요가 있는 경우 특히 그 필요성이 인정됨¹²⁾.

AI 디지털교과서를 개발한 업체들은 2025년부터 초등 3·4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년의 수학, 영어, 정보 과목에 AI 디지털교과서를 도입하겠다는 교육부의 구체적 발표를 토대로 개발을 시작하여 상당한 자본을 투입하였음.

그러나 개정안의 경과조치에 따라 AI 디지털교과서가 교과용 도서 지위를 잃게 되어, 학교에서 이를 채택하지 않음에 따라 수익성을 확보하기 어려운 상황이 되어 신뢰 보호의 문제가 발생할 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

참고로, 동 개정안은 제420회 국회에서 의결되었으나 대통령의 재의요구에 따라 본회의에서 부결된 법률안과 유사한 내용을 담고 있으

12) 국회법제실, 2024년, 「법제기준과 실제」 861p

며, 일부 문장이 추가되었으나 실질적인 입법취지나 규율 내용에는 큰 차이가 없는 것으로 보임.

< 개정안 관련 교육부, 시·도교육청 등 의견 >

- 교육부: 신중검토
 - AI 디지털교과서를 교육 자료로 규정할 경우 검정심사를 통과한 개발사의 재산권을 침해할 소지가 있어, 헌법상 신뢰보호 원칙에 위반될 소지가 있음.

문 의 처

02)6788-5184