

유아 의무교육 및 유치원 명칭 변경을 위한 「교육기본법」 및 「유아교육법」 개정 촉구 건의안

검 토 보 고

I. 회부경위

가. 의안번호 : 제 670 호

나. 발 의 자 : 전병주 의원 외 12명

다. 발의일자 : 2019. 5. 24.

라. 회부일자 : 2019. 5. 30.

II. 주 문

- 취학 전 1년의 유아에 대한 교육을 의무화하고, 유치원의 명칭을 유아학교로 변경하기 위해 「교육기본법」과 「유아교육법」의 개정을 촉구함.

III. 제안이유

- 현재 미래 교육 환경 변화에 따라 국가 교육 체제를 정비하는 것은 전 세계적으로 중요한 국가 과제가 되고 있으며 이러한 흐름에 따라 세계 주요국들은 유아 무상교육 확대와 의무교육 추진 방안을 활발히 논의하고 있음.

- 최근에 우리나라도 유아교육에 대한 국가 차원의 지원을 강화해 왔으며, 2012년부터 유아 교육·보육 공통과정인 누리과정을 도입함으로써 취학 전 3년간의 유아교육비를 정부에서 책임지고 있는 상황임. 그러나 이러한 재정적 지원에도 불구하고 우리나라는 여전히 유아교육의 질적 변화와 개혁 논의가 저조한 상태임.
- 따라서 우리 서울특별시의회 의원 일동은 국가 인재를 육성함에 있어 그 초석이라 할 수 있는 유아교육을 보다 공고히 하기 위해 정부 및 해당기관이 「교육기본법」을 개정하여 취학 전 1년간의 유아교육을 의무화할 것을 촉구함.
- 한편, 현재 유치원은 법적으로 “학교”로 명시되어 있으나 일제강점기에 일본학자들이 독일어 킨더가르텐(kindergarten)을 일본식으로 잘못 번역하면서 유치원 명칭이 사용되어 현재에 이르고 있음.
- 이와 관련하여 중국은 1945년 종전 이후 유치원 명칭을 유아원으로 변경한바 있으며, 우리나라도 일제 잔재 청산을 위해 1996년에 국민학교를 초등학교로 명칭 변경하는 등 교육법제 합리화를 위해 노력하고 있음.
- 그러나 현재 유치원은 모든 운영이 공적 재정으로 운영되고 있는 “학교”임에도 불구하고 그 명칭으로 인해 공적 통제영역 밖에 있는 것으로 오인될 여지가 있음.
- 따라서 우리 서울특별시의회 의원 일동은 친일잔재 청산과 법체계의

안정성, 그리고 시민의 이해도 제고를 위해 정부 및 해당기관이 「유아교육법」을 개정하여 유치원 명칭을 유아학교로 변경할 것을 촉구함.

IV. 참고사항

가. 관계법령 : 「교육기본법」, 「유아교육법」

나. 예산조치 : 해당 없음.

다. 기 타 : 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 건의안은 2019년 5월 24일 전병주 의원 외 12명의 의원에게 의안번호 제670호로 발의되어 2019년 5월 30일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 건의안은 취학 전 1년의 유아에 대한 교육을 의무화하고, 유치원의 명칭을 유아학교로 변경하기 위해 「교육기본법」과 「유아교육법」의 개정을 촉구하려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 취학 전 1년의 유아교육 의무화에 대한 의견

- 유아기는 숫자, 언어, 상징 등 고등 정신의 성장에 있어 중요한 시기이며 또래 간의 사회적 기술이 발달하는 시기로 유아 시기의 교육은 학령기 아동의 학습과 발달에 큰 영향을 미쳐 세계 여러 나라들은 유아교육을 국가차원에서 관리·지원하고 있습니다.
- 특히, OECD 대부분의 국가에서는 6세부터 초등학교 의무교육을 시행하고 있고, 그 중 일부 국가는 6세 이전부터 의무교육을 시작하고 있습니다.

예를 들어 칠레, 콜롬비아, 크로아티아, 그리스는 5세부터, 스위스, 룩셈부르크는 4세부터, 헝가리, 멕시코는 3세부터 의무교육이 시작되고 있으며, 덴마크, 핀란드, 폴란드에서는 7세부터 초등학교 의무교육이 시작되나 '취학 전 1년'을 의무교육으로 시행하고 있습니다¹⁾.

1) OECD(2017). Start Strong V : Transition from early childhood education and care to primary education, 77p.

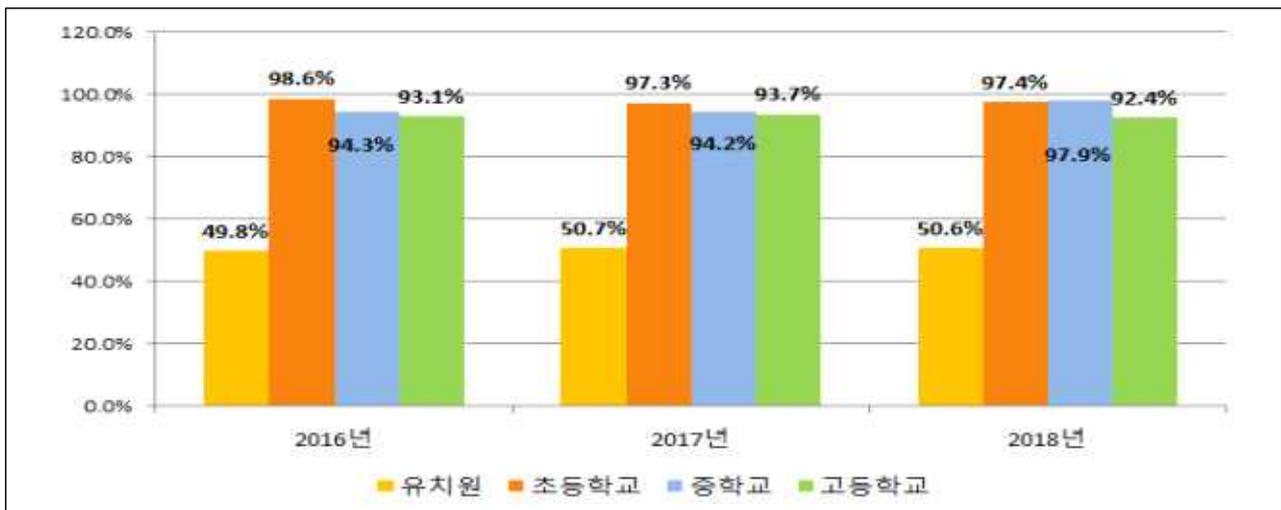
[표-1] OECD 국가의 의무교육 및 취학 시작 연령

국가	의무교육 시작 연령	취학 시작 연령
오스트리아	6	6
벨기에	6	6
캐나다	6	6
칠레	5	6
콜롬비아	5	6
크로아티아	5	6
체코	6	6
덴마크	6	7
핀란드	6	7
독일	6	6
그리스	5	6
헝가리	3	6
아이슬란드	6	6
이태리	6	6
일본	6	6
카자흐스탄	6	6
룩셈부르크	4	6
멕시코	3	6
네덜란드	5	6
뉴질랜드	6	5
노르웨이	6	6
폴란드	6	7
포르투갈	6	6
슬로바키아	6	6
슬로베니아	6	6
스페인	6	6
스웨덴	7	7
스위스	4	6
터키	6	5.5
영국(웨일즈)	5	5

- 한편 우리나라도 교육복지가 확대되면서 유아에 대한 무상교육이 2012년에 도입되었으나 상기의 OECD 국가들과 비교해 봤을 때, 유아교육에 대한 국가의 책임성 및 질적 관리는 매우 낮은 수준인 바,
- 우리나라의 학교급별 취학률 현황을 살펴보면, 유치원의 취학률은 2016년부터 2018년까지의 3년간 평균 약 50% 정도로 초등학교(97.8%), 중학교(95.5%), 고등학교(93.1%)에 비해 상당히 낮은 수준으로 나타나고 있습니다.

이는 상기의 OECD 국가에서 초등학교에 입학한 학생들 중 평균 94.2%가 유아교육에 등록했다는 사실과 비교할 때²⁾, 우리나라가 유아에 대한 국가의 기본적인 관리와 지원이 상당히 미흡하다는 것을 알 수 있습니다.

[그림-1] 학교급별 취학률 현황³⁾



2) Start Strong V : Transition from early childhood education and care to primary education, 49p.

3) 한국교육개발원(2018). 2018 교육통계분석자료집 : 유·초·중등 교육통계편.

- 이런 점에서 금번에 발의된 동 건의안은 취학 전 1년의 유아에 대한 교육을 의무화하기 위해 「교육기본법」 제8조제1항의 개정을 촉구하고자 하는 것으로, 4)

국가로 하여금 유아교육에 대한 책무성을 제고하도록 함으로써 유아교육의 질적 성장을 도모할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있을 것으로 사료됩니다.

- 다만 서울시교육청은 국가 책임교육의 책무성 실현을 위해 유아기 의무교육 체제 마련을 위한 동 건의안의 취지에 적극 공감한다고 하면서 동 건의안에 취학 전 1년의 유아에 대한 의무교육을 순차적으로 확대하여 만 3~4세 유아교육도 의무교육에 포함해줄 것을 제안하였습니다(행정관리담당관-7330, 2019.06.05.).

- 이와 관련하여 우리나라에서도 장기적으로 만3~4세 유아 의무교육에 대한 사회적 논의는 필요하다 하겠지만 현재 우리나라의 경우 만3~4세 어린이집 보육률이 유치원 취학률보다 높고, 일반적으로 동 연령대의 경우 유치원보다 어린이집을 더 선호하는 경향이 있다는 점에서,

향후 만3~4세 유아 의무교육을 시행하기 위해서는 유보통합의 문제나 국·공립유치원의 확대 등 보다 폭 넓은 논의와 사회적 합의가 필요할 것으로 사료됩니다.

나. 유치원 명칭 변경에 대한 의견

- 유치원이라는 명칭은 과거 일제강점기때 일본 학자들이 독일어인 킨더가르텐(Kindergarten)을 일본어로 잘못 번역하면서 사용된 것으로,

1996년에 국민학교가 초등학교로 그 명칭이 변경되면서 유치원의 명

4) 「교육기본법」 제8조(의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.

② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.

칭 변경에 대한 논의도 있었으나 유치원의 명칭 변경은 이루어지지 못하였습니다.

또한 국회에서는 2014년에 ‘유치원’을 ‘유아학교’로 바꾸기 위한 ‘유아교육법’ 개정안이 발의되기도 하였지만 다양한 이해관계자들의 의견충돌로 결국 법안이 통과되지 못한 상황입니다⁵⁾.

- 그러나 유치원 명칭은 일제 잔재 청산의 대상일 뿐만 아니라 최근에는 유아 교육의 공공성을 저해한다는 이유로 명칭 변경에 대한 사회적 요구가 적지 않은바,

이는 유치원이 「유아교육법」 상 “학교”임에도 불구하고⁶⁾ 유치원이라는 명칭을 사용함으로써 사회적으로 유치원이 정식 학교인지에 대한 혼란을 불러일으키고, 그로 인해 유아교육이 국가 책임 하에 시행되어야 하는 공교육이라는 인식보다 사사화(私事化)된 교육 형태로 인식되는 경향이 크기 때문입니다.

- 이와 관련하여 유치원 명칭에 대한 세계 국가들의 현황을 살펴보면 대부분의 국가는 유아학교(Preschool)라는 명칭을 사용하고 있으며 독일, 오스트리아, 일본, 우리나라 등에서만 유치원(Kindergarten)이라는 명칭을 사용하고 있는 실정입니다.

[표-2] 국가별 유아교육단계의 학교명칭⁷⁾

구분	국가	유아교육체제의 학교명
유아학교	스웨덴	Forskola
	노르웨이	ApneBarnehager
	아이스란드	Leikskoli

5) 「유아교육법 일부개정법률안」(2014년 12월 24일, 이군현의원 대표발의)

6) 「유아교육법」 제2조(정의) 2. “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.

7) 교육부(2011). 만 3~4세 유아지원체계 강화 방안 연구.

	스페인	Educacion Infantil
	북아일랜드	Preschool
	벨기에	Enseignement Maternel/Kleuteronderwijs
	프랑스	Ecole Maternelle
	영국, 웨일즈, 스코트란드	Nursery School/preschool
	덴마크	Bronehaver
	룩셈부르크	Enseignement Fondamental
	미국	Universal Prekindergarten+Kindergarten
	벨기에(독일어 지역)	Vorschulerziehung
	이탈리아	Scuola Dell'nfanzia
	캐나다	Preschool/Kindergarten
	체코	Marteska Skola
	포르투갈	Jardim de Infancia
	헝가리	Ovoda
	불가리아	Detska Grandia
	폴란드	Przedszkole
유치원	독일	Kindergarten
	오스트리아	Kindergarten
	일본	Kindergarten

○ 이런 점에서 금번에 발의된 동 건의안은 일제 잔재 청산과 유아 교육에 대한 국가 책무성을 강화하기 위해 「유아교육법」 제2조를 개정하고자 하는 것으로,

우리나라 유아교육에 대한 사회적 인식을 제고하고 유아교육의 공공성을 강화할 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 사료됩니다.

○ 참고로 서울시교육청도 동 건의안의 명칭 변경이 유아교육의 공공성 확보를 위한 시대적 당면 과제”로서 꼭 필요하다는 의견을 제출하셨습니다(행정관리담당관-7330, 2019.06.05.).

□ 이상으로 「유아 의무교육 및 유치원 명칭 변경을 위한 ‘교육기본법’ 및 ‘유아교육법’ 개정 촉구 건의안」에 대한 검토보고를 마치고습니다.

관계 법령

■ 교육기본법

[시행 2017.6.22.] [법률 제14601호, 2017.3.21., 일부개정]

제1장 총칙 <개정 2007. 12. 21.>

제1조(목적) 이 법은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 한다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

제3조(학습권) 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

제4조(교육의 기회균등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

② 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 정책을 마련하여 시행하여야 한다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 정책을 수립·실시하여야 한다.

② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 정책을 수립·실시하여야 한다.

② 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

제8조(의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.

② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.

[전문개정 2007. 12. 21.]

■ 유아교육법

[시행 2018.2.9.] [법률 제14567호, 2017.2.8., 타법개정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다. <개정 2010. 3. 24.>

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. <개정 2010. 3. 24., 2012. 3. 21.>

1. "유아"란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다.
2. "유치원"이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.
3. "보호자"란 친권자·후견인 그 밖의 자로서 유아를 사실상 보호하는 자를 말한다.
4. 삭제 <2012. 3. 21.>
5. 삭제 <2012. 3. 21.>
6. "방과후 과정"이란 제13조제1항에 따른 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동을 말한다.

제3조(책임) 국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 유아를 건전하게 교육할 책임을 진다.

제3조의2(유아교육발전기본계획) ① 교육부장관은 유아교육의 발전을 위하여 유아교육에 관한 중장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 유아교육발전기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여 추진하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 5년마다 기본계획을 수립하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

③ 기본계획의 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 교육부장관은 기본계획을 수립하기 위하여 유아교육에 관한 전반적인 실태조사를 5년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 12. 22.>

⑤ 교육부장관은 제4항에 따른 실태조사를 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장, 그 밖의 관련 법인 및 단체에 대하여 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. <신설 2015. 12. 22.>

⑥ 제4항에 따른 실태조사의 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2015. 12. 22.>

⑦ 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하여 추진하여야 한다. <개정 2015. 12. 22.>

⑧ 교육부장관은 제1항에 따라 수립한 기본계획의 지난해 추진 실적을 매년 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 받아야 하며, 시·도교육감은 제7항에 따른 다음해 시행계획 및 지난해 추진실적을 종합하여 매년 제5조제1항에 따른 시·도유아교육위원회의 심의를 받아야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 12. 22.>

[본조신설 2012. 1. 26.]