

유아 의무교육 및 유치원 명칭 변경을 위한
「교육기본법」 및 「유아교육법」 개정 촉구 건의안
심 사 보 고 서

의안 번호	670
----------	-----

2019년 6월 19일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2019년 5월 24일, 전병주 의원 외 12명
2. 회부일자 : 2019년 5월 30일
3. 상정일자
 - 제287회 서울특별시의회 정례회 제4차 교육위원회
(2019년 6월 19일 상정, 원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 전병주 의원)

1. 제안이유

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

2. 주요내용

- 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 공동과정인 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.

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 건의안은 2019년 5월 24일 전병주 의원 외 12명의 의원에 의해 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.

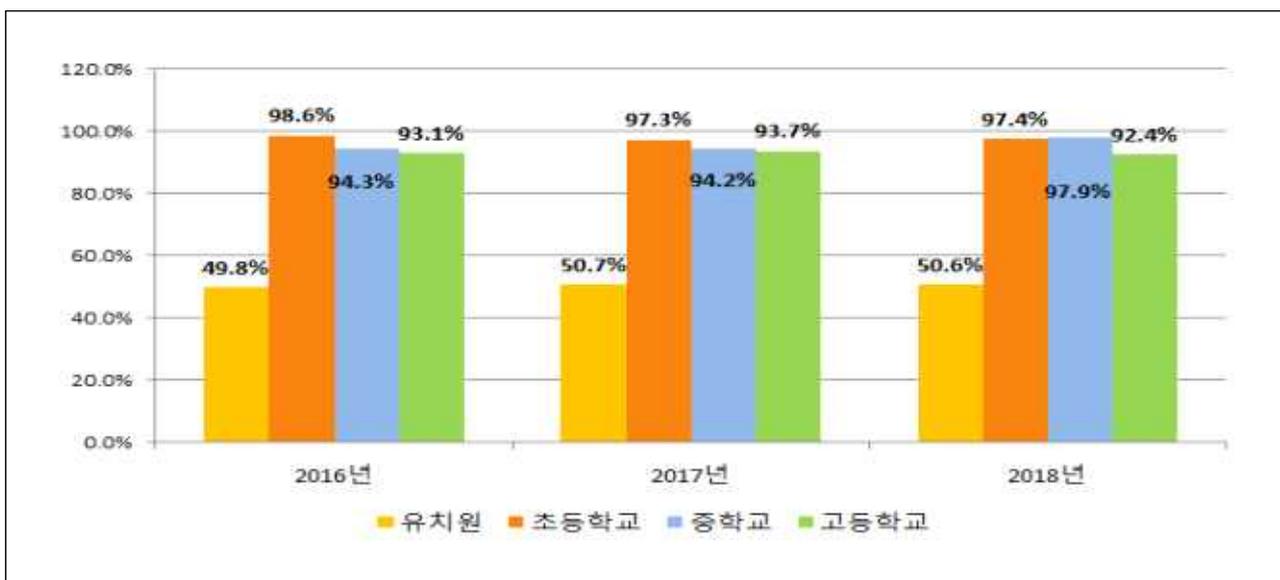
[표-1] OECD 국가의 의무교육 및 취학 시작 연령

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 만 3~4세 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,

4) 「교육기본법」 제8조(의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.
② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.

1996년에 국민학교가 초등학교로 그 명칭이 변경되면서 유치원의 명칭변경에 대한 논의도 있었으나 유치원의 명칭 변경은 이루어지지 못하였습니다.

또한 국회에서는 2014년에 ‘유치원’을 ‘유아학교’로 바꾸기 위한 ‘유아교육법’ 개정안이 발의되기도 하였지만 다양한 이해관계자들의 의견 충돌로 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

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.

	아이슬란드	Leikskoli
	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 제출하였습니다(행정관리담당관-7330, 2019.06.05.).

IV. 질의 및 답변요지 : 생략.

V. 토론요지 : 없음.

VI. 수정안의 요지 : 없음.

VII. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 전원 찬성).

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

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

그동안 우리나라 교육정책의 방향은 초(超)저출산 시대와 함께 교육 복지 확대를 통해 교육의 형평성과 공공성을 확보하는 방향으로 추진 되어 왔다.

그리고 이러한 흐름 속에서 유아에 대한 무상교육이 중요한 사회적 쟁점이 되었고, 2012년에는 취학 전 유아에 대한 무상교육이 정부 책임 하에 실현되었다.

그러나 유아에 대한 무상교육은 유아에 대한 국가의 시혜적 교육비용 지원만을 의미할 뿐, 미래 인적자원으로서 유아에 대한 국가의 공적 책임을 포괄하지 못하고 있어 유아교육을 의무교육화 해야 한다는 지적이 적지 않았다.

이와 관련하여 미국은 지역마다 차이는 있지만 기본적으로 초등학교 취학 전 1년간 유치원 과정을 의무교육에 포함시키고 있고, 영국, 프랑스, 중국 등 세계 주요국들도 유아교육을 의무교육처럼 관리하고 있는바, 유아에 대한 의무교육은 시대적 과제가 되었다.

이러한 시대적 필요성에도 불구하고 우리나라의 유아 무상교육의 내용과 범위는 세계 주요 선진국에 비해 아직 걸음마 단계이며, 유아교육에 대한 국가의 책임성 및 교육의 질 관리 또한 낮은 수준이다.

이런 점에서 유아에 대한 무상교육을 의무교육으로 확대하여 운영하는 것은 유아교육에 대한 국가의 공공책임을 강화하고 나아가 미래 사회 변화에 맞춰 국가 경쟁력을 강화하기 위한 주요한 토대가 될 것

이다.

따라서 정부 및 해당기관은 현재 초등교육 6년과 중등교육 3년의 의무교육을 규정하고 있는 교육기본법 제8조제1항을 개정하여 “취학 전 1년”을 의무교육기간에 포함시켜 현재의 출산율 저조현실 속에서 유아교육에 대한 국가의 책무성을 강화하고 국가인재 양성에 힘을 모아야 할 것이다.

한편 우리나라에서 유아교육은 1897년에 처음 소개되었고 한국 최초의 유치원은 1909년 대한제국의 함경북도에 나남유치원이 설립되면서 시작되었다. 이후 1914년에 선교사 브라운리 여사가 '이화(梨花)유치원'을 설립하면서 전문가에 의한 유아교육이 시작된다.

그러나 이러한 유치원이란 용어는 과거 일본학자들이 독일어인 킨더가르텐(kindergarten)을 일본어로 번역하면서 생겨난 일제 잔재가 있는 개념이다. 이로 인해 중국은 1945년 종전 이후 유치원 명칭을 유아원으로 변경했으며, 우리나라도 초등교육에 있어서는 1996년에 국민학교를 초등학교로 명칭 변경하여 일제 잔재를 청산한 경험이 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 유치원 명칭은 100년이 지나도록 옛 이름을 떨쳐내지 못한 채 동일한 명칭을 사용하여 왔는바, 지금이라도 유치원 명칭을 유아학교로 바꾸는 것은 일제 잔재 청산에 있어서 매우 큰 의미가 있는 일이라 할 것이다.

더욱이 유치원이라는 명칭 사용은 현장에서조차 법적으로 “학교”로 규정된 유치원이 정식 학교 속에 포함되는 것인지에 대한 혼란을 불러일으키고 있고, 유아교육에 대한 국가의 책무성 또한 초·중등학교에 비해 약화시키는 결과를 가져왔다.

따라서 정부 및 해당기관은 유아 교육에 대한 정체성 확립과 유아 교육에 대한 국가 책무성을 강조하기 위해서 「유아교육법」 제2조를 개정하여 현재 사용하는 유치원 명칭을 유아학교로 변경해야 할 것이다. 그리고 이를 통해 일제 잔재를 청산하고, 나아가 공교육 기관으로서 유치원에 대한 국민의 이해도를 제고하며 국가의 책무성을 강화하는데 앞장서야 할 것이다.

이에 우리 서울특별시의회 의원 일동은 「대한민국헌법」에 규정된 평등한 교육기회의 보장과 4차 산업혁명을 대비한 미래 교육의 정착을 위해 「교육기본법」과 「유아교육법」을 개정하여 취학 전 1년간의 유아교육을 의무화하고, 유치원의 명칭을 유아학교로 변경해줄 것을 관계기관에 강력히 촉구하는 바이다.

2019년 5월

서울특별시의회 의원 일동