

저출산 해법  
**유아 공교육**  
어떻게 할 것인가?

2009. 12. 1(화) 14:00~16:30  
국회의원회관 1층 소회의실



주최 :  여익도연구소



# “저출산 해법 : 유아 공교육 어떻게 할 것인가?” 토론회

## 진행순서

<b>1부   </b>	<b>개회</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 국민의례</li><li>■ 내빈소개</li><li>■ 축 사</li><li>■ 개 회 사 및 기조연설 - 진 수 희 소장 (여의도연구소·국회의원)</li></ul>
<b>2부   </b>	<b>발제 및 토론</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 좌 장 - 정 미 라 교 수 (경원대학교 유아교육학과)</li><li>■ 주제발표 - 이 일 주 교 수 (공주대학교 유아교육학과)</li><li>■ 지정토론 - 광 노 의 교 수 (서울교육대학교 대학원 유아교육과) - 장 명 림 박 사 (육아정책개발센터 정책연구팀장) - 정 혜 손 회 장 (한국국공립유치원교원연합회) - 석 호 현 회 장 (한국유치원총연합회) - 이 정 원 위원장 (인간교육실현 학부모연대 초등교육위원회) - 이 상 진 국 장 (교육과학기술부 교육복지국)</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>■ 질의응답 및 자유토론</li><li>■ 마무리 발언</li></ul>

## 축 사



한 나 라 당  
대표최고위원  
정 몽 준

국가적 과제로 대두된 저출산 문제의 해법을 찾기 위한 토론회가 열리게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 우리 한나라당이 중심이 되어 대안을 제시할 수 있도록 뜻 깊은 토론회를 개최하신 여의도연구소 진수희 소장님과 관계자 여러분께 감사의 말씀을 전합니다.

지난 11월 18일 발표된 UN의 ‘2009 세계인구현황보고서’에 따르면, 우리나라는 합계 출산율 1.22명으로 전 세계 국가 가운데 두 번째로 낮은 수치를 기록했습니다. 1960년대만 해도 우리는 산아제한을 국가정책으로 삼아야 할 정도의 다출산 국가였습니다. 그러나 지금과 같은 추세라면 2018년부터는 인구가 감소하기 시작하고, 2100년에는 인구가 절반으로 줄어들 것이라는 예측까지 나오고 있습니다.

저출산 문제의 원인과 배경이 여러 가지 있습니다만, 육아와 보육에 드는 경제적 부담과 일과 가정을 양립시키기 어려운 현실적 어려움이 가장 큰 요인으로 꼽히고 있습니다. 아이를 잘 키우려면 돈이 많이 들고, 그 돈을 벌기 위해 엄마가 일을 하면 아이에게 소홀해질 수밖에 없는 모순된 상황에 부딪히고 있는 것입니다.

이제 아이를 안 낳고 덜 낳는 문제는 개인의 차원을 넘어 국가가 나서야 하는 최우선의 과제가 되었습니다. 국가의 존립을 위협할 수 있는 중대한 현안인 만큼, 국가적 노력과 대책 마련이 절실한 시점입니다. 특히 부모들의 자녀 양육 부담을 경감시키고, 우리 여성들이 일과 가정을 양립시킬 수 있는 사회적 기반을 조성하는데 정부는 물론 정치권 모두가 힘을 모아 하겠습니다.

저출산 해법  
**유아 공교육**  
어떻게 할 것인가?



그런 측면에서 오늘 토론회에 거는 기대가 큽니다. 저출산 문제 해법으로 논의되고 있는 유아공교육에 대해 깊이 있는 의견수렴과 합리적인 대안제시를 기대합니다.

저와 한나라당은 전문가 여러분의 의견을 잘 수렴해서 저출산 문제 해결을 위해 더욱 열심히 노력하겠습니다.

참석하신 여러분의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2009년 12월 1일  
한나라당 대표최고위원  
정 몽 준

## 개 회 사



여의도연구소 소장  
국회의원  
진수희

안녕하십니까?

여의도연구소장을 맡고 있는 국회의원 진수희입니다.

2009년의 마지막 달력 한 장을 시작하며 다사다난했던 한해를 정리하고 다가오는 새해를 준비해야 하는 마음이 분주한 시기입니다. 바쁘신 가운데 현재 우리나라가 처한 저출산 문제를 해소하고 국가의 미래를 짊어질 우리 어린 자녀들이 좀더 나은 환경에서 자라길 바라는 마음으로 유아공교육 방안을 모색하기 위해 여의도연구소 주최 토론회를 찾아 주신 내외 귀빈 여러분들께 진심으로 감사드립니다.

특히 오늘의 토론회가 있기까지 귀한 시간내어 패널로 참석해 주신 유아교육학계에서 이일주/곽노의 교수님, 육아정책개발센터의 장명립 연구위원님, 유아교육 현장의 정혜손/석호현 회장님, 학부모를 대표해 이정원 위원장님, 정책을 만드는 교육과학기술부에서 이상진 국장님께서 발제와 토론을 맡아주셨고, 토론이 생산적인 논의의 장이 될 수 있도록 정미라 교수님께서 좌장을 맡아주셨습니다. 또 객석에는 우리나라의 심각한 저출산문제를 해소하기 위한 육아비용 경감에 관심이 많은 학부모님을 비롯한 각계의 전문가들, 그리고 육아현장 최전선에서 땀흘리고 계신 유치원 원장님들께서도 유아공교육 방안을 모색하는 이번 토론회에 관심을 갖고 전국 각지에서 참석해주셨습니다.

여러분의 적극적인 관심과 성원이 올바른 정책을 만들어가는 데 밑거름이 되어줄 것으로 기대합니다. 참석해주셔서 정말 고맙습니다.

2009년 현재 대한민국은 합계출산율 1.22명 수준의 세계에서 가장 아이가 적게 태어나고 가장 먼저 늙어가는 저출산고령화 문제, 소득불평등 심화에 따른 경제적 양극화와 사회갈등 문제, 육아의 고통을 호소하며 양질의 여성인력이 주저앉는 인력활용 문제 등 현재 대한민국은 몇 가지 중대한 사회·국가적 위기 상황에 처해 있습니다.

저는 오늘 토론회에서 논의하게 될 **적극적 육아지원정책**이야말로 이러한 위기상황을 해결할 수 있는 최우선의 국가과제이며 가장 실질적인 대안이 될 수 있다고 생각합니다. 이는 개인과 가정에게 가장 생산적이고 실효성있는 사회복지로, 국가와 사회에는 미래의 성장동력을 위한 가장 효과적인 투자로 작용하게 될 것입니다.

여의도연구소에서는 특히 저출산문제를 주제로 3차에 걸쳐 공개토론회를 기획해오고 있습니다. 지난달 17일 제1차 토론회에서 저출산 문제의 심각성과 다양한 해법에 대한 공감대를 형성해왔고, 오늘은 그 두 번째 저출산의 가장 큰 원인으로 알려진 막대한 육아비용의 경감을 위해 유아공교육 방안을 모색하는 자리입니다. 마지막으로 16일 3차 토론회에서는 이와 같은 다양한 저출산대책을 담을 수 있는 그릇, 즉 재정관리시스템의 선진화 방안을 검토하게 될 것입니다.

## **현행 육아지원정책의 문제점**

현재 우리나라의 육아지원정책은 크게 초등학교 취학전 아동에 대한 보육과 유아교육, 취학아동에 대한 방과후 보호프로그램으로 구분되어 있습니다.

우선 현행 육아정책은 정부의 재정지원 부족과 학부모의 부담이 가중되고 있는 것이 가장 큰 문제입니다. 부모들이 자녀를 믿고 맡길만한 시설과 서비스는 턱없이 부족하고, 민간시설 교사들에 대한 정부차원의 충분한 지원이 이루어지지 못해 교사들은 열악한 처우와 과중한 노동에 시달리게 됨으로써 이는 육아서비스의 질을 떨어뜨리는 악순환으로 반복되고 있습니다.

정책대상별로 3세미만 영아보육지원 정책이 미흡하여 영아전담시설이 부족하고 가정보육에 대한 지원은 우선순위에서 밀려나 있었습니다. 취학아동의 방과후 육아지원 정책도 취약하여 대부분 초등학교생들이 사설학원을 전전하거나 그마저도 없이 방치되기도 합니다.

또한 육아현장의 최전선인 유치원과 보육시설, 설립유형별로 국공립과 사립, 또 기능과 시설유형별 갈등이 발생하고, 정책을 만들고 재정을 투입하는 정부부처간 협력과 공조가 이루어지지 않아 양자를 초월한 제도개혁은 부진하기만 했습니다.

마지막으로 육아를 위한 범사회적 지원체제를 구축하는데 있어 기업의 책무가 간과되어 왔고 직장보육시설 설치, 바우처방식 지원, 양육수당 지급, 육아휴직 활성화를 위한 기업의 노력과 기업의 참여를 유도하는 제도적 장치도 미흡한 것이 현실입니다.

## **생애초기 영유아교육과 재정투자의 중요성**

이땅에 태어난 모든 아이들은 부모의 능력과 경제적 수준에 상관없이 태어나면서부터 인생 출발점에서 평등하고 행복하며, 그리고 건강하게 자라날 수 있어야 합니다.

스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 칠레 등의 선형사례를 볼 때, 국가의 경제수준과는 관계없이 영유아에 대한 교육제도를 완비하고 재정투자를 많이 할수록 출산율이 올랐습니다. 또한 OECD 국가들이 생애 초기 교육에 많은 관심을 기울이는 것은 다른 시기에 비해 교육재정 투입대비 인적자원 투자효과가 가장 크기 때문입니다. 뿐만 아니라 영유아시기 적극적 투자를 통해 사회·국가적으로 양극화 해소와 범죄율 감소에 기초한 복지비용 감소효과를 극대화할 수 있기 때문입니다.

그렇다면 우리나라도 더 이상 주저해서는 안됩니다. 생애주기에 있어서 출발점에 해당하는 영유아에 대한 보육·교육이 그 어떤 교육과정보다 국가의 미래를 위해서 중요하며, 가장 적은 비용으로 가장 큰 효과를 낼 수 있는 교육이라는 국민적, 사회적 합의를 이끌어내고 과감한 투자를 해야 합니다. 이를 위해서 다음과 같이 제안합니다.

### **육아비용 지원대상 확대해 양육부담 경감시켜야**

**만5세 및 1세미만 무상교육·보육 실시, 1~4세 점차 지원대상 확대  
육아시설 이용하지 않는 가정보육 유아에 대해 ‘찾아가는 보육서비스’ 지원**

영유아교육에 대한 국가의 재정 투자를 대폭 확대하여 육아비용 지원대상을 현재보다 늘려 실질적인 공보육·공교육이 이루어지도록 해야 합니다. 취학직전 만5세(혹은 만4세) 유아에 대한 무상교육비·보육료 전면 지원과 1세미만 영아에 대한 무상보육료는 가장 우선적으로 지원되어야 합니다. 이는 육아서비스를 제공하는 보육시설과 유치원 등 시설유형과 국공립·사립 등 설립유형에 상관없이 지원되어야 합니다. 나아가 1~4세 영유아에 대한 육아비용도 단계적으로 지원함으로써 부모들의 양육부담을 경감시켜 주어야 합니다.

만 0~5세까지 전체 영유아 중 보육시설과 유치원을 이용하지 않는 영유아는 지난해 115만 명에 이르고 전체 영유아의 42%에 해당합니다. 아동이 처한 환경이 각기 달라 육아시설을 이용하지 못해 가정보육이 이루어지는 경우에도 시설을 이용하는 다른 영유아들에 비해 정부지원에서 소외되는 일 없도록 ‘찾아가는 보육서비스’ 지원이 이루어져야 합니다.

### **유아공교육 위해 85% 영유아교육 분담하는 우수한 민간시설 지원체계 마련**

유아공교육 확대를 위해 보육시설과 유치원 통틀어 보육 및 유아교육의 85% 이상의 영유아교육을 분담하는 민간시설에 대한 지원정책을 체계적으로 마련해야 합니다. 각 기관들에 대한 평가를 바탕으로 책무성과 투명성을 갖춘 사립유치원 및 민간보육시설을 대상으로 평가결과에 따라 우수한 육아서비스를 제공한 시설에 대하여 교사인건비와 운영비 등을 대폭 지원하여 어느 시설을 이용하든 영유아들이 질 높은 서비스를 받을 수 있도록 해야 합니다.

### **영유아보육·교육, 수요자 중심에서 접근해야**

현재 보육과 유아교육으로 이원화되어 있는 영유아정책은 정책의 수요자인 영유아와 학부모의 시각에서 접근되어야 합니다. 육아정책개발센터의 2008년 ‘유아교육과 보육시설 일원화체제를 위한 협력과 통합 방안’ 연구에서 ‘연령에 따라 유치원과 보육시설을 구별하는 것이 좋다’는 학부모 의견이 절반에 이르고 있는 점을 감안해 영유아들에게 체계적인 보육·교육 프로그램이 제공될 수 있도록 중장기적으로 연령별 이원화된 중앙 및 지방행정체제의 조정, 영유아보육법 및 유아교육법의 개편 등도 본격적인 논의를 시작해야 합니다.

### **유아공교육 위해 ‘플러스 섬’ 발상으로 접근해야**

영유아들에 대한 국가적 투자의 필요성에도 불구하고 정부의 재정지원은 지난해 GDP 대비 비율 0.47로 여전히 취약한 실정이고, 지난 수년간 각 세력들의 이해관계가 얽혀 정책적 합의를 보지 못하고 갈등하는 동안 우리나라는 세계에서 아이가 가장 적게 태어나는 나라, 아이 키우기 가장 힘든 나라가 되어버렸습니다.

현재의 이해관계에 매몰되어 국가의 미래가 달려있는 생애초기 유아교육에 후퇴가 있어서는 안됩니다. 우수한 교사 확보를 위한 인건비 지원, 부모의 육아부담을 덜 수 있는 양질의

육아서비스 지원, 정부의 영유아교육에의 재정투자 확대를 통해 유아교육의 공교육화를 반드시 이루어내야 합니다.

보육과 유아교육, 국공립과 사립, 교육과학기술부와 보건복지가족부 등 각 영역이 '제로 썸(zero-sum)'으로 대립할 것이 아니라 '플러스 썸(plus-sum)'으로 전체과이를 키울 수 있어야 합니다.

정책대안을 마련하기 위한 안으로의 작은 차이는 타협과 조정을 통해 합의점을 찾을 수 있습니다.

오늘 이 자리가 그러한 논의의 출발점이 수 있도록 참석해주신 패널과 방청객 여러분께서 소중한 지혜를 모아주시길 간절히 바랍니다.

감사합니다.

2009년 12월 1일  
(재)여의도연구소 소장  
국회의원 진 수 희

## “저출산 해법 : 유아 공교육 어떻게 할 것인가?”



# 목 차

발 제 Ⅱ	■ 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가? ..... 13 - 이 일 주 교수 (공주대학교 유아교육학과)
토 론 Ⅱ	■ 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가? ..... 53 - 광 노 의 교수 (서울교육대학교 대학원 유아교육과)
	■ 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가? ..... 59 - 장 명 림 박사 (육아정책개발센터 정책연구팀장)
	■ 초등학교 취학연령 1년 하향화가 저출산 대책인가? ..... 69 - 정 혜 손 회장 (한국국공립유치원교원연합회)
	■ 저출산 해법, 무상교육이 아닌 조기 의무교육? ..... 75 - 석 호 현 회장 (한국유치원총연합회)
	■ 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가? ..... 83 - 이 정 원 위원장 (인간교육실현 학부모연대 초등교육위원회)
	■ 유아교육재정 지원 실태와 개선방안 ..... 89 - 이 상 진 국장 (교육과학기술부 교육복지국)



---



---

저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

---



---

이 일 주 교수  
(공주대학교 유아교육학과)



# 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

이 일 주 교수

(공주대학교 유아교육학과)

## I. 발제를 시작하며

2009. 6. 9 정부와 40여 개 단체가 참여한 ‘아이낳기 좋은세상 운동본부’가 출범하였는데, 대통령이 직접 참석하여 출산을 장려하면서 각 지방에서도 지역본부가 후속하여 출범하였다.

출산율이 세계 최저인 1.19명까지 내려간 시점에서 출산장려운동을 벌이는 것은 당연한 일이다. 그러나 아이 낳기 운동의 실천 방안을 보면 주로 출산, 보육 등 복지적 측면에서 접근하고 있을 뿐이다.

그런데도 중앙이나 지방이나 ‘아이낳기 좋은세상 운동본부’를 출범하면서 그 시스템을 움직이는 인력이나 실천방안에 유아교육(더 구체적으로는 ‘유치원교육’) 분야는 배제되었다. 그러다 보니 학계로부터 보육에 치우친 유아정책으로는 저출산 문제를 해결할 수 없다는 점을 지적받고 있다 (박은혜, 2009).

대통령직속 미래기획위원회는 2009. 11. 25 서울여성능력개발원에서 이명박 대통령 주재로 개최한 ‘제1차 저출산 대응전략회의’에서 ‘자녀 양육부담 경감’ 정책과 관련, 최근 어린이들의 빠른 발달상황을 고려해 초등학교 입학 연령을 1년 앞당겨 사회에 조기 진출토록 하고 이로 인해 절감되는 재원을 보육 및 유아교육에 투입하는 방안을 추진키로 했다는 내용의 ‘저출산 대응 추진방향’을 보고했다고 한다(조선일보, 2009. 11. 25). 이에 따라 교육과학기술부는 미래 기획위원회가 제안한 만 5세 초등학교 취학안을 연구·검토할 태스크포스(TF)를 구성할 방침이라고 밝혔다(연합뉴스, 2009. 11. 25).

한편, 최근 국회와 정당에서도 저출산 문제해결을 위해서는 유아교육의 완전한 공교육 확립과 이에 따른 재정 지원 확대가 중요함을 지적함으로써 저출산 대책의 새로운 패러다임을 모색하고 있다.

지난 4월 1일 황우여 국회의원이 ‘유아교육의 어제와 오늘: 저출산 시대의 유아교육, 이대로 좋은가’라는 주제로 정책토론회를 개최하였으며, 6월 10일에는 안민석 국회의원이 ‘유치원 공교육화 재정지원 어디까지 왔나’라는 주제로 정책토론회를 개최하였고, 6월 26일에는 이군현 국회의원이 한나라당 중앙위원회 주최로 유아교육 발전을 위한 정부 지원 정책 방향에 대한 공청회를 개최하였으며, 9월 12일에는 김세연 국회의원이 유아교육 선진화 정책토론회를 개최하였고, 10월 17일에는 국회 교육과학기술위원회 위원장인 이종걸 국회의원이 ‘유아교육 공교육화 확립 방안’ 정책토론회를 개최하였다.

이와 같이 단기간 내에 영향력 있는 정당이나 여러 국회의원이 유아교육 공교육화를 위한 정책토론회를 개최함으로써 유아교육의 완전한 공교육체제 확립 없이는 저출산 대책을 모색할 수 없다는 점을 널리 이해할 수 있게 하였다.

대통령 직속 기관에서는 국회와 정당에서 접근하는 방안과 180° 전혀 다른 방향에서 저출산 대책을 강구하고 있는 시점에서 여당인 한나라당의 국정운영 장기전략을 세우는 싱크탱크인 여의도 연구소에서 유아공교육을 통한 저출산 해법을 모색하는 것은 매우 시의 적절하며 뜻 깊은 일이다.

## II. 출산율과 유아교육의 관계

신은수 교수는 ‘경제협력개발기구(OECD) 국가의 유아학교체제와 만3~5세 연령별 취원율표’를 분석한 결과 스웨덴 노르웨이 핀란드 등 노르딕국가들이 유아교육에 집중 투자한 뒤부터 낮은 출산율이 급상승한 반면 유아교육 투자를 소홀히 한 채 보육 수준에 머문 독일 등 대륙형 국가들의 출산율이 매우 낮은 것으로 조사됐다고 한다.

OECD 자료에 따르면 교육부(우리의 교과부)가 주관해 0~만5세 유아교육을 실시하는 노르웨이의 출산율은 1.90, 3~만6세 유아교육을 하는 덴마크와 0~만6세 유아교육을 실시하는 스웨덴의 출산율은 1.85를 기록하였다. 반면 3~5세에 대해 유아교사 등에 의한 체계적 교육보다 ‘보육’ 위주로 운영되는 대륙형인 독일의 출산율은 1.33, 스위스는 1.44, 오스트리아는 1.41에 머물렀다.

신은수 교수는 “스웨덴의 경우 1980년대 출산율이 1.5 수준에서 1996년 1.76이었으나 1996년부터 교육부 주관으로 0~만6세에 대해 유아무상교육을 전면적으로 실시해 유아교육 재무장을 실시하면서 출산율을 1.85로 끌어올렸다”며 “스웨덴의 영향을 받은 노르웨이 역시 2006년부터 만5세 이하 전면 유아무상교육을 실시한 뒤 출산율을 1.90으로 상승시켰다”고 하였다.(문화일보, 2009. 10. 12)

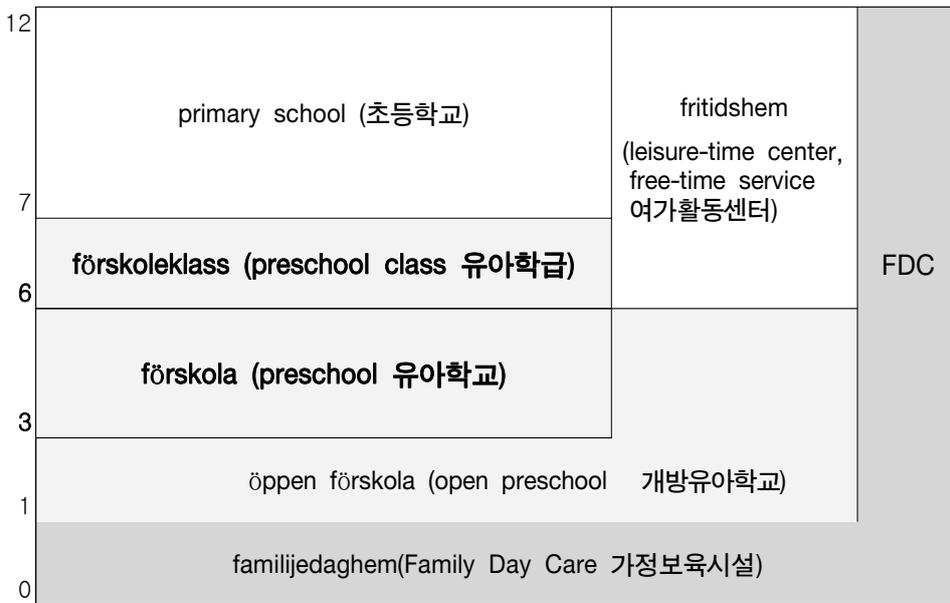
한편 칠레의 바첼레트 대통령은 유아 공교육 기반 마련에 온힘을 쏟았는데, 그의 임기 중에 하루 2.5개꼴로 무려 3,500개의 유아학교를 빈민가에 지었다. 소득 하위 40% 이하 가정의 0~4세 아동은 무상급식과 무상교육을 받게 되었다. 아이들을 맡길 수 있게 된 여성들은 일자리를 갖기 시작해 실업률이 떨어졌다. 출산율 가파르게 오르기 시작하였다(정성희, 바첼레트 출산모델; 동아일보, 2009. 11. 12).

이상의 기사를 통하여 볼 때 국가의 경제수준과는 관계없이 유아교육(유치원교육+보육) 제도를 완비하고 재정 투자를 많이 하면 출산율은 오른다는 것을 잘 알 수 있는데도 한국에서는 지금까지 저출산 대책을 수립하면서 유아교육의 공교육화 및 재정 지원확대 방안은 모색하지 않은 것이 사실이다.

### III. 출산율 상승국, 스웨덴의 유아교육제도

#### 1. 스웨덴 유아교육제도의 개관

출산율 상승국인 스웨덴의 유아교육제도를 개관하여 보면 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 스웨덴의 유아교육제도

#### 2. 스웨덴 유아교육제도의 특징

스웨덴 유아교육제도의 특징은 다음과 같다.

- 1) 유아교육은 만 1~6세까지의 보육과 통합하여 현재 교육연구부에서 관장하고 있다.
- 2) 1996년 개혁 이전에는 만 1~6세까지의 유아교육과 보육을 유아학교(förskola ; preschool)에서 통합적으로 실시하였다.
- 3) 1997년 이후 유아학교가 교육연구부로 이관되면서 유아학교는 만 1~5세까지의 유아를 위한 기관으로 전일제로서 보육과 교육이 통합되어 운영된다.
- 4) 2004년부터 만 4~5세 유아는 하루에 3시간의 여가활동 서비스를 받을 수 있다.
- 5) 만 6세의 유아교육은 개혁이전에는 유아학교에서 담당하였다가 현재는 유아학급(또는 유치반, förskoleklass; preschool class)<sup>1)</sup>에서 담당하고 있다. 유아학급은 의무교육은 아니지만 대부분의 만 6세 유아들이 등록되어 있다.

1) 유아학급은 약 85%정도가 초등학교에 설치되어 있고, 15% 정도가 유아학교에 설치되어 있는데, 유아학교와 초등학교의 연계교육 및 초등학교 적응(준비)교육 효과를 거양하기 위해 두고 있는 제도임

6) 여가활동센터(또는 여가활동 교실)는 만 6세의 유아학급에서부터 학령기 아동들이 초등학교가 시작되기 전 또는 방과후, 공휴일의 보육지원 서비스를 제공하는 곳이다. 한국의 방과후 보육 교실과 유사한 형태이지만 스웨덴의 여가활동센터는 학교와는 별개로 운영되며, 보육서비스를 제공하지 않지만 운동이나 음악과 같은 활동을 하는 여가활동 시설과는 구별된다(정선아, 2007).

7) 개방유아학교(öppen förskola; open preschool)는 만 1~6세의 영유아를 대상으로 부모나 가정보육사(childminder)들이 유아교사와 함께 보호하면서 교육하는 곳으로, 주당 5일 개월하지만 개월 시간제한이 없고, 대부분 무상으로 서비스를 제공한다. 1990년대 이후 감소 추세에 있다.

8) 가정보육시설(familjedaghem; Family Day Care)은 만 6개월의 영아부터 만 12세 아동까지를 보육하는 곳으로 유아학교의 기능 대체 수단으로 이용되어 왔으나, 1980년대 후반부터 유아학교와 여가활동센터가 확장되면서 감소되고 있다.

## IV. 공교육화 지표로 본 한국 유아교육 실태

### 1. 유아교육 공교육화의 개념(이일주, 2009b)

유아교육 공교육화는 ‘인적자원 개발의 출발점 단계에서 제공되는 유아교육을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 법적, 제도적, 행·재정적 지원체계를 국가 및 지방자치단체가 책임을 지고 수립, 정비하는 공공적 활동’이라고 정의할 수 있다.

유아교육의 공교육화의 범주와 그 지표를 마련하기 위해서는 유아교육의 정의를 어떻게 내릴 것인가 하는 점인데, 유아교육을 보육과 다른 개념으로 보아야 한다는 관점과 보호 없는 유아교육은 성립할 수 없다는 점에서 유아교육과 보육은 같은 개념이라는 관점이 오랫동안 상충되어 왔다.

그러나 2004. 1. 8 국회를 통과한 유아교육법 제정이유에서 한국 최초로 “유아교육이라는 용어에는 이에 보호의 기능이 내포되어 있으므로 유아의 보호에 대한 규정을 별도로 둘 필요가 없다.”는 유아교육에 관한 법적 정의를 내림으로써 유아교육 공교육화의 범주에는 유치원교육뿐만 아니라 보육도 함께 고려해야 함을 시사하고 있다.

### 2. 유아교육 공교육화 확립의 당위성(이일주, 2009b)

유아교육을 완전한 공교육제도로 확립해야 하는 당위성은 다음과 같다.

#### 가. 헌법상의 유아교육 권리 보장

상식적인 논의이기는 하지만 대한민국헌법 제31조에는 모든 국민은 평등하게 교육받을 권리를 가지고 있고(제1항), 국민들의 교육받을 권리를 보장하기 위하여 학교교육 및 교육제도와 그 운영 등에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하도록 하고 있다(제6항).

이에 의하여 제정된 법이 교육기본법이고, 교육기본법 제9조 제4항에 의하여 제정된 법이 유아교육법이다. 이들 법의 제정취지는 만 3~5세의 유아들이라면 누구나 유아교육을 받을 수 있는 권리를 보장하기 위한 것인데, 실제 유치원 취원율은 38%에 불과하다. 만 5세이하의 영유아들이 보육을 통하여 광의의 유아교육 기회를 얻을 수는 있지만, 아직도 만 3~5세 전체 영유아(283만명) 중 44%인 126만명([http://www.mw.go.kr/front/jc/sjc0114mn.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=061403](http://www.mw.go.kr/front/jc/sjc0114mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=061403))은 경제사정 등의 이유로 유치원이나 보육시설에서 유아보호·교육을 받지 못하고 있거나, 아니면 유아교육이 완전한 공교육제도를 확립되지 않아 영어학원 등 사교육 시장을 전전하는 것으로 판단된다.

유치원 취원여건도 지역에 따라, 유치원 설립별 유형에 따라 제각기 다르고, 보육시설은 국공립, 법인, 직장, 민간, 가정, 부모협동시설 등 보육의 형태와 프로그램의 유형이 제각기 다를 뿐만

아니라 부모가 원하는 유형의 시설(영아전담, 직장 등)은 적고, 만 3~5세는 유치원과 보육시설 간 경쟁으로 특기교육 등 비정상적인 교육활동에 의하여 유아들의 교육받을 권리가 실종되고 있는 실정이다.

### 나. 유아교육의 국가인적자원 개발 및 경제발전 기여도 제고

2009. 9. 17에 한국교육재정경제학회가 주최한 2009년도 정책토론회에서 유아교육재정 분야의 석학이며, 미국의 오바마 대통령 당선 뒤 교육분야 인수위원을 맡았던 Steve Barnett 미국 국립 유아교육연구소(NIEER) 소장은 유아교육이 인지, 사회 정서, 교육적 효과 등 영유아의 발달에 매우 큰 효과가 있고, 유아교육의 경험이 범죄율 감소 등 사회발전에도 기여함으로써 결과적으로는 국가인적자원개발에 절대적인 영향을 준다는 점을 발표하였다. 또한 Barnett은 구체적인 유아 교육 투자효과에 대해 “1960년 이래 미국에서 수행된 123편의 유아교육 투자 관련 연구를 분석한 결과, 유아기에 교육기관을 다닌 경험은 아이의 인지능력 발달에 긍정적인 효과가 있었다”며 “단기적으론 사회정서 및 행동발달에 긍정적 영향을 나타냈으며, 특히 취약계층 유아에게는 투자 대비 교육의 효과가 더욱 큰 걸로 확인됐다”고 강조했다.

그는 또 “미국은 많은 주에서 공·사립유치원 간의 재정 격차를 줄이는 노력을 기울이고 있다”며 “사립유치원생들을 위해 주 정부가 바우처를 지급하는 식으로 재정 지원을 확대하는 추세”라고 소개했다. 국가나 지방자치단체가 유아교육 투자 시 공·사립을 차등 지원해선 양질의 교육이 어렵고, 효과도 기대하기 힘들다는 의미다(한국일보, 2009. 9. 17). 실제로 오바마 대통령이 내세운 교육정책 가운데 가장 많은 추가예산(연방차원)이 필요한 분야는 바로 영유아교육이다. 유아교육 지원에는 100억 달러(14조 원)가 필요한데 이는 추가예산 180억 달러의 절반이 넘는 액수이다 (<http://sisun.tistory.com>).

### 다. 저출산 문제 해결 효과

우리나라 유아교육제도를 보면 천안에서 서울을 들어가는 고속도로의 형상과 흡사하다. 오산까지는 막힘없이 잘 가다가도 수원만 지나면 정체되어 움직일 수가 없다. 다행히 버스전용차로가 있어 대중교통수단을 이용하는 경우에는 막힘없이 서울로 간다. 오산까지는 그래도 영아지원을 받는 만 2세까지의 보육이며, 정체가 이루어지는 수원부터 서울까지는 만 3세부터 5세까지 부모 부담에 의존하는 유아교육이고, 버스전용차로는 학비지원을 받는 유아들을 뜻하는 말이다.

인터넷을 검색해 보면 유아교육비 부담이 커서 아이 낳기가 겁난다는 젊은 부부가 한 둘이 아니다. 저출산 대책이 나오면 발표한 방안으로는 출산율이 오르지 않을 것이라고 장담하면서, 오히려 저출산 대책을 조롱하듯 표현한 글도 찾아볼 수 있다.

국·공립유치원 교육계를 대표하는 정혜순 회장은 대학등록금보다 더 비싼 유치원교육비 문제와 유아기 사교육 심화가 저출산문제를 야기시키고 있다는 점을 지적하고 있다. 문제가 이처럼 심각하니 최근에 와서 국회 교육과학기술위원회의 이종걸 위원장이 저출산 문제해결을 위해 유아교육에 대한 지원 확대가 중요함을 지적하였고, 보육에 치우친 유아정책으로는 저출산 문제를 해결할 수 없으므로 만 3~5세 유아무상교육을 최소한 1일 3~4시간 정도 국가가 책임지는 쪽으로 유아교육법을 개정하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다(문화일보, 2009. 10. 15).

### 3. 유아교육 공교육화 지표(이일주, 2009b)

그러면 유아교육을 공교육화하기 위한 지표는 어떻게 정의할 수 있는가?

유아교육 공교육화 지표를 정의하는 방법은 다양하게 접근할 수 있고, 또 다양하게 접근하여 정의된 지표를 종합하는 방법이 모색될 수 있겠으나, 여기에서는 OECD에서 20개 회원국의 유아교육정책 검토를 통해 유아교육에서 고려해야 한다고 제시한 사항 중 정책적 측면을 바탕으로 유아교육 공교육화 지표를 제시하여 보면 다음과 같다(OECD, 2006).

- ① 유아교육 책무성과 질 수준 보장을 위한 지원 및 감독체계 확립
- ② 만 0~6세를 위한 새로운 교육과정 기준 개발
- ③ 유아교육의 질적 수준 보장을 위한 공공 재원 확보
- ④ 소외, 빈곤층 영유아의 유아교육권 보장
- ⑤ 유아교육에의 부모참여 기회 확대
- ⑥ 교직원의 근무조건 향상 및 전문성 신장
- ⑦ 평등성과 교육권 보장을 위한 유아교육제도 확립

### 4. 유아교육 공교육화 지표로 본 한국 유아교육의 문제점(이일주, 2009)

#### 가. 유아교육 질 수준 및 책무성 보장을 위한 지원 및 감독체계 확립

유아교육의 질 수준 및 책무성을 보장하기 위해서는 지원체제와 감독체계가 필요하다. 특히 유아교육의 질 제고를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체에 상당수의 유아교육전문가가 배치된 정책부서를 설치하여 법적, 행·재정적 지원이 이루어져야 하는데, 한국의 유아교육제도를 보면

- ① 유아교육과 보육의 지원 및 감독체계가 교육과학기술부와 보건복지가족부로 이원화되어 있고,
- ② 중앙정부에 정책부서가 설치되어 있기는 하지만 유아교육을 지원하기 위한 전문가가 배치되어 있다기 보다는 행정지도·감독체계의 한 부서로 설치되어 있고, 지방자치단체 차원에서의 유아교육은 시·도교육청의 초등교육정책과의 일부에 예속되어 있는 한편, 보육은 비전문가인 일반 행정직이 수시로 교체되면서 담당하기 때문에 질적 수준을 제고하기 어려우며,

③ 중앙 차원에 육아정책개발센터를 설치하고 있으나, 그 조직이 독립된 법적 근거가 없이 위탁 형태로 운영되고 있고,

④ 유아교육의 책무성을 제고하기 위하여 유아교육법과 영유아보육법으로 규정하고 있는 유치원 평가와 보육시설평가인증제가 유치원평가는 교육행정기관인 각 시·도교육청에서 주관, 시행하고 있으나 조력 지원기능이 없는 반면에 보육시설평가는 보육시설평가인증사무국이 주관, 시행하면서 각 시·도의 보육정보센터를 통해 보육에 관한 정보 수집 및 상담, 평가 조력 등의 지원을 받고 있다.

#### 나. 만 0~6세를 위한 새로운 교육과정 기준 개발

만 0~6세를 위한 교육과정은 영아를 위한 보육과 유아를 위한 교육의 통합효과를 얻는 한편, 유아교육을 실시하는 유아학교가 기간학제에 포함되어 초등학교와의 연계성을 제고하기 새롭게 구성하는 교육과정 형태를 의미한다.

이런 필요에 의하여 유아교육 선진국인 스웨덴에서는 1998년, 영국에서는 2006년에 만 0~6세를 위한 교육과정을 편성, 운영하고 있는데(OECD, 2006), 한국은 보육과정과 유치원교육과정으로 이원화되어 있으며, 각각의 교(보)육과정에서 설정하고 있는 교(보)육과정 영역이 다르고, 보육 과정은 연령별, 유치원교육과정은 수준별로 편성하고 있는 등 통일성이 결여되어 있어 유아교(보)육 현장에서의 교(보)육과정 운영이 비정상적으로 운영될 개연성이 매우 높은 문제가 있다.

#### 다. 유아교육의 질적 수준 보장을 위한 공공 재원 확보

유아교육의 질적 수준을 높이기 위해서는 ① 유아교육 기관(시설)의 시설·설비, 교재·교구를 포함한 교육환경, ② 전문직으로서의 교사의 높은 자격 수준, ③ 국가 및 지역교육과정 및 풍부하면서도 질적으로 우수한 각종 교육자료, ④ 유아 및 교직원 복지 시설 등의 조건의 수립·정비가 필요한데, 이들 조건을 갖추기 위해서는 풍부한 공공 재원이 확보되어야 한다.

유아교육예산은 매년 증가하고 있지만 2009년 각 시·도별 주요 사업별 유치원 교육예산을 살펴보면 80%인 5,391억원이 유아학비 지원으로 집행되고 나머지 20%인 1,345억원 만이 사립 유치원 교사처우개선비, 교재·교구비, 단기대체 교사지원비, 종일제 교육환경 개선비 등으로 쓰이고 있는 실정이다(이일주, 2009a).

#### 라. 소외, 빈곤층 영유아의 유아교육권 보장

한국 유아교육정책 중 유아교육 공교육화 지표에 가장 근접하고 있는 것이 저소득층 영유아에 대한 무상교(보)육과 보육료 및 유아교육비 지원 정책이라고 할 수 있다. 정부는 현행 하위 50%의 저소득층을 대상으로 표준보육비의 최대 60%를 지원하는 보육비 지원 수준을 확대해 가계 부담을 덜게 한다는 방침을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다(뉴스토마토, 2009. 8. 11 보도).

위에서 기술한 것과 같이 실제로 2009년 각 시·도별 유치원 교육예산 중 80%가 저소득층 유아들을 위한 무상교육비 등으로 집행되고 있는 점으로도 이 지표의 근접성이 제고되고 있음을 잘 알 수 있다.

그러나 교(보)육비 지원을 받지 못하는 영유아가 아직도 많고, 교(보)육비 지원을 다소 받는다고 하더라도 추가 교(보)육비 부담 때문에 유아교(보)육기관에 등록하지 못하는 경우가 있는가 하면, 일부 계층에서는 아예 공교육인 유치원교육이나 보육시설에 등록하지 않고 출발점부터 사교육에 의존하는 문제가 상존함으로써 초등학교 1학년에서 현저한 개인차를 보이는 문제가 발생하고 있다.

#### 마. 유아교육에의 부모(보호자)참여 기회 확대

유아교육은 유아교육기관과 가족, 특히 부모와의 협력이 강조된다. 부모는 영유아의 양육과 교육권을 가지고 있으며, 교사에게 유아교육에 필요한 자녀의 정보를 제공한다. 보호자(부모)는 교육기본법에 의한 교육당사자로서 유아교육기관의 자녀교육에 대한 건의를 할 수 있고, 유아교육기관을 통하여 부모에게 필요한 자녀 양육과 가정교육, 성인교육, 각종 교육서비스를 제공받길 원하기도 한다.

그 뿐만 아니라 유아교육기관 평가에 있어서 부모 만족도를 반영하도록 하고 있다. 실제로 대부분의 유아교육기관에서 부모 참여 수업, 행사, 부모교육 등의 교육활동을 전개하고 있지만 많은 경우 부모 참여 수업 위주로 이루어지고 있고, 부모교육 등은 체계적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

#### 바. 교직원의 근무조건 향상 및 전문성 신장

유아교육의 질은 교사의 질을 능가할 수 없다는 말이 있다. 이 말은 유아교육에서 무엇보다 중요한 것은 유능한 교사를 양성하고 임용하며, 지속적인 현직연수를 통하여 교사의 전문성 수준을 제고하는 것을 강조하고 있는 것이다.

현재 한국의 유치원교사 및 보육교사 양성은 우선 수요에 비해 지나치게 과잉 양성을 하고 있고, 보육교사 3급의 경우에는 교사 학력이 지나치게 낮으며, 보육교사 자격 발급 관련 학과의 범위가 지나치게 넓어 유능한 보육교사 양성에 문제가 많다. 한편 국공립유치원 교사는 지나치게 관문이 좁아 경쟁이 치열한 반면, 사립유치원과 모든 보육시설의 교사 임용 방식은 통일되어 있지 않는 등 양성과 임용상의 문제가 매우 많다.

현직교사의 경우, 1인의 교사가 쉬는 시간 없이 하루 종일 교육활동을 담당하는 경우도 있고, 대체교사가 지원되지 않아 법으로 보장되어 있는 휴가는 커녕 아플 권리(?) 조차 없다. 특히 사립

유치원 교사는 가장 중요하다는 출발점 단계의 공교육을 담당하면서도 월 11만원이라는 학급 담임수당만을 공공 재원에서 지원받고 있을 뿐이다. 2008년에 와서야 사립유치원교사 인건비가 국·공립유치원 교사의 50% 수준에 달하고 있을 뿐이다(김규수, 2009). 사립의 초, 중, 고 교사가 공립교사와 동일한 보수를 받는 것과는 지나치게 대조적이다.

이와 같이 사립유치원 교원 인건비가 지원되지 않는 것은 지방교육재정교부금법에 의한 유아 교육 기준재정수요액의 모든 측정항목(교직원 인건비, 학교 운영비, 교육행정비) 산정기준에 사립유치원을 제외하고 있기 때문이다.

이런 문제를 해결하기 위해서 매년 각 시도교육청에서는 사립유치원 지원예산을 증액하고는 있지만 2009년 현재 사립유치원 교원 1인당 경비를 환산해 보면 연간 113만원(경기)~128만원(충남)에 불과한 실정이다(이일주, 2009a).

그래도 매년 각 시도교육청에서 실시하는 상급 자격연수 등에 사립유치원 교원을 다수 지명하고, 연수비용 전액을 부담하는 것은 다행스러운 일이다.

그러나 2010년에 지방교육재정교육비 규모 중 약 2조 6천억원 정도 결함이 발생될 것으로 예상됨으로써 유치원이 가장 많은 타격을 입게 될 것으로 보인다.

#### 사. 평등성과 교육권 보장을 위한 유아교육제도 확립

모든 영유아는 태어난 지역, 부모의 경제 수준, 장애 여부 등에 관계 없이 누구나 평등한 유아 교육을 받을 권리가 있다. 또한 유아교육 기관이나 시설에 근무하는 교사들도 평등한 교권과 보수를 보장받으며 유아교육에서 보람을 가질 권리가 있다. 모든 유아교육기관이나 시설의 경영자들도 안정된 경영권을 보장받을 수 있는 유아교육제도가 마련되어야 한다.

그러나 아직도 44% 정도의 유아들이 정상적인 유아교육의 혜택을 받지 못하고 있다. 유치원의 경우 부모가 부담하는 교육비는 24.7%(공립)~91%(사립)이고, 보육시설은 43.1%(정부지원시설)~73.3(정부 미지원시설)으로 그 격차가 심각한 실정이다(이 옥 외, 2006).

유치원이나 보육시설 간에 원아 유치 경쟁이 심화되고 있고 학구제나 지역할당제를 채택하지 않다 보니 매일 장거리를 통원버스를 운영하게 되어 기름 한 방울 나지 않는 나라에서 연간 1조 원 이상을 원아 등, 하원 교통비로 날리고 있다. 필요 없는 사회적 비용이 낭비되고 있는 것이다. 그러면서도 국공립유치원과 사립유치원 간, 국공립보육시설과 민간시설 간, 유치원과 보육시설 간의 갈등이 사라지지 않고 있다.

## V. 한국 유아교육 공교육화 추진 쟁점

한국 유아교육의 공교육화 추진 과정에서 부각된 주요 쟁점을 요약하여 보면 다음과 같다.

### 1. 유아교육제도의 기저 개념 범주

[쟁점] 새로 개편되는 유아교육단계의 학제를 유치원만으로 개편할 것인가? vs 보육까지도 포함하여 개편할 것인가? ⇨ 유치원만 개편한다면 ‘유치원학제’ 개편이지만, 보육시설까지 포함한다면 ‘유아교육제도’ 개편이 됨

### 2. 유아교육 대상 연령 구분 기준

[쟁점] 현재 유치원은 만 3~5세를 취원 대상 연령으로 하고 있고, 보육시설은 만 0~5세를 입소대상으로 하고 있는데(만 3~5세 중복), 이를 ① 1안: 만 0~2세를 보육시설에서 맡고, 만 3~5세를 유치원에서 맡는 안, ② 2안: 만 0~3, 또는 4세를 보육시설에서 맡고, 만 4~5세, 또는 만5세만 유치원에서 맡는 안 등이 공식적, 비공식적으로 거론되고 있음

### 3. 유아교육기관 명칭

[쟁점] ‘유치원’이라는 명칭은 일제 잔재이므로 세계적인 동향에도 맞도록 ‘유아학교’로 변경해야 한다는 것 vs ‘유치원’은 이미 국민들에게 익숙해져 있고, ‘어린이집’으로 부르는 보육시설을 고려하여 그대로 두어야 한다는 것

### 4. 만 5세 초등학교 취학 논란

[쟁점] 과거에 비하여 아동의 성장발달이 빨라진 한편, 생산연령층 인구가 급감하는 초고령화사회에 대비하여 사회진출 연령을 앞당겨야 한다는 이유로 초등학교 취학연령을 만 5세로 낮추자는 주장 vs ‘만 3~5세’의 유아들의 발달 특성과 만 5세 조기 취학자수의 급감, 만6세 취학 유예율의 급증 사례 및 대부분의 선진국들의 초등학교 취학연령 사례를 볼 때 만 6세 취학을 그대로 유지해야 한다는 주장

### 5. K학년제에 대한 논란

[쟁점] 출산율 감소로 인하여 발생하는 유휴교실 활용 및 유아교육과 초등교육의 연계성 제고를 위하여 초등학교 1학년 아래 학년으로 ‘K학년’제를 두자는 방안 vs ‘K학년’제는 유아교육이 초등교육에 부속하게 되고, 만 3~4세 유아교육과 연계가 이루어지기 어려워지며, ‘K학년’제를 채택하고 있는 미국에서도 개혁하고 있는 점을 고려할 때 논의하지 말아야 한다는 주장.

### 6. 의무교육 - 무상교육

[쟁점] 유아교육을 완전한 공교육체제로 확립하려면 일시에 의무교육으로 제도화해야 한다는 것 vs 유아교육은 의무교육으로 할 때의 문제점이 많고, 세계적인 동향을 볼 때 무상교육이 바람직하다는 것

### 7. 유치원 교육과 보육 분리 - 통합

[쟁점] 유치원 교육과 보육은 그 대상과 기능이 다르므로 분리해야 한다는 주장 vs 만 3~5세의 유치원교육과 보육은 그 대상과 기능이 같으므로 통합해야 한다는 주장

유아교육의 완전한 공교육화를 확립하기 위해서는 무엇보다도 우선 위에 적시한 주요 쟁점에 대한 사회·정책적합의가 이루어져야 하는데, 이들 쟁점에 대하여 논의하여 보면 다음과 같다.

### 1. 유아교육제도의 기저 개념 범주

**[쟁점]** 새로 개편되는 유아교육단계의 학제를 유치원만으로 개편할 것인가? vs 보육까지도 포함하여 개편할 것인가? ⇨ 유치원만 개편한다면 ‘유치원학제’ 개편이지만, 보육시설까지 포함한다면 ‘유아교육제도’ 개편이 됨

유아교육제도를 어떻게 개편할 것인가를 고려할 때 가장 중요시해야 할 것이 바로 ‘유아교육’이라는 개념 범주를 정하는 것이다.

유아교육을 정의하는 개념 범주는 두 가지가 고려된다. 즉 그 하나는 유아교육을 좁은 의미로 보아 학제 속에 들어 있는 ‘유치원교육’만으로 보는 것이고, 또 하나는 유아교육을 넓은 의미로 보아 ‘유치원교육’과 ‘보육(care)’을 포괄하는 것으로 보는 것인데, OECD에서는 이미 오래 전부터 유아교육의 용어를 ‘Early Childhood Education and Care(ECEC)’<sup>2)</sup>으로 사용하고 있어 ‘유아교육’과 ‘보육’을 하나로 묶는 개념을 채택하고 있다.

여기에서 ‘유아교육’을 좁은 의미로 보아 ‘유치원교육’으로 한정한다면 그 대상 연령을 현행 유치원 취원 연령인 ‘만 3세부터 취학전까지(만 5세)’로 보아야 하며 ‘보육(care)’까지 포괄하는 넓은 의미로 본다면 ‘만 0세부터 취학전까지’로 보아야 한다.

한국에서 1982년 이전까지는 ‘유아교육’라는 용어를 ‘보육’이라고 하였고, ‘보육’을 ‘탁아(child care)’라고 하였으며 1982~1991에는 유아교육진흥법 속에 보육 개념과 법적 기능을 담고 있었는데 2004년에 유아교육법이 제정되고 영유아보육법이 전면 개정되면서 ‘유아교육’과 ‘보육’의 개념이 매우 유사하게 되었다.

구체적으로 2004. 1. 8 이전까지는 유아교육에 대한 법적 정의가 없었으나 2004. 1. 8 제정된 유아교육법의 제정이유에 “유아교육이라는 용어에는 교육에 이미 보호의 기능이 당연히 내포되어 있으므로 유아의 보호에 대한 규정을 별도로 둘 필요가 없다”고 명시함으로써 향후 유아교육 학제를 발전시켜 나가는데 있어서는 ‘보육’을 ‘유아교육’의 개념 속에 포괄하는 개념으로 채택하여야 한다.

2) Sheila B. Kamerman, 'Early Childhood Education and Care(ECEC) : An Overview of Developments in the OECD Countries', Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy, May, 1998.

## 2. 유아교육 대상 연령 구분 기준

**[쟁점]** 현재 유치원은 만 3~5세를 취원 대상 연령으로 하고 있고, 보육시설은 만 0~5세를 입소대상으로 하고 있는데(만 3~5세 중복), 이를 ① 1안: 만 0~2세를 보육시설에서 맡고, 만 3~5세를 유치원에서 맡는 안, ② 2안: 만 0~3, 또는 4세를 보육시설에서 맡고, 만 4~5세, 또는 만5세만 유치원에서 맡는 안 등이 공식적, 비공식적으로 거론되고 있음

보육시설과 유치원에서 담당하는 대상 연령에 관한 세계적인 동향은 다양한 편이다. 즉, 만 1~6세까지 교육부에서 관할하는 유아교육제도를 채택하고 있는 대표적인 국가는 스웨덴이며, 만 1~5세까지 교육부에서 관할하는 유아교육제도를 채택하고 있는 국가는 노르웨이, 그리고 만 2~5세까지 교육부에서 관할하는 유아교육제도를 채택하고 있는 국가는 벨기에와 프랑스가 있다.

한편 만 3~5세까지 교육부에서 관할하는 유아교육제도를 채택하고 있는 국가는 덴마크, 독일, 멕시코, 미국, 아일랜드, 이탈리아, 오스트리아, 체코, 포르투갈, 헝가리, 한국, 일본 등을 들 수 있는데, 이 중 미국, 한국, 일본 등은 교육부와 복지부에서 이원적으로 관할하고 있다.

만 5세에 초등학교에 취학하는 영국의 경우에는 최근에 와서 만 0~4세의 보육과 유아교육을 통합하여 3세 미만은 보육시설(day nursery)에서 맡고 만 3~4세는 유아학교(nursery school)에서 맡고 있는데, 만 4~5세 유아를 대상으로 유치원과 초등학교 교육과정을 연계하여 초등학교 적응력을 높이기 위한 예비학급(reception class)을 운영한다.

유아교육 대상 연령에 대한 국내 연구 중에는 만 3세 미만의 영아 자녀 부모의 유치원 이용 요구가 22.4%(보육시설: 11.7%)가 되므로 유치원 취원 대상연령을 만 0~5세로 확대하는 안을 제시한 연구(정미라, 2007)가 있다.

이상의 내용을 통해 볼 때 만 0~5세 유아교육은 보육과 통합하여야 하지만, 단기적으로는 연령으로 구분하여 만 3세 미만의 보육과 만 3~5세의 유아교육으로 제도화할 필요가 있다.

## 3. 유아교육기관 명칭

**[쟁점]** ‘유치원’이라는 명칭은 일제 잔재이므로 세계적인 동향에도 맞도록 ‘유아학교’로 변경해야 한다는 것 vs ‘유치원’은 이미 국민들에게 익숙해져 있고, ‘어린이집’으로 부르는 보육시설을 고려하여 그대로 두어야 한다는 것

현재 우리나라에서 사용하고 있는 ‘유치원’이라는 명칭은 ‘kindergarten’을 일본인들이 ‘유치원(幼稚園)’이라고 만든 이름으로, 일본인 자녀들의 유아교육을 위해 1897년 한국에 설립되었던 ‘부산유치원’의 명칭에서 유래된 것이기 때문에 일제 잔재라고 지적되고 있다.

세계적인 동향을 보면 미국, 캐나다와 같이 전통적으로 ‘kindergarten’라고 사용하고 있는 국가가 있는가 하면, 호주에서는 주에 따라 ‘kindergarten’이라고 명명하기도 하고(Western Australia, Queensland, South Australia, Tasmania), ‘preschool’이라고 부르기도(New South Wales, Victory, ACT, Northern Territory) 한다.

그런가 하면 프랑스에서는 ‘école maternelle’ 라고 하는 유아학교가 주된 유아교육기관이며, 스웨덴은 ‘preschool’, 영국은 ‘nursery school’ 라고 하는 ‘유아학교’로 명명하고 있다.

이상과 같은 내용을 살펴보면 현재 ‘유치원’으로 명명하고 있는 유아교육기관 명칭을 유아학교로 변경할 필요가 있음을 알 수 있다.

구체적으로 유아교육기관 명칭을 유아학교로 변경할 필요성을 제시하면 다음과 같다(이일주, 2009).

첫째, 100년이 넘도록 유치원이 제도적인 유아교육을 해 왔음에도 불구하고 그동안 공교육의 보조적인 위치에서 벗어나지 못했고, 2004년 유아교육법 제정 이후에도 유아교육이 완전한 공교육 기관이 되지 못함으로써 유아교육법 제정 이전보다 유치원 취원율이 오히려 감소하고 있는 현상(1991년: 54.4%, 1999년: 43.2%, 2008년: 38%)을 해결하기 위해서는 ‘유아학교’ 법제화가 필요하다.

둘째, 유아교육은 다음 단계인 초등교육과의 연계성을 제고하는 것이 매우 중요하므로 ‘초등학교’와 교육기관 명칭을 통일시키고, 교육과정 연계성을 높일 수 있도록 하기 위해서는 ‘유아학교’로 명칭을 변경할 필요가 있다.

셋째, 유아교육뿐만 아니라 영아 보육까지도 ‘학교화’되어 가는 것은 세계적인 추세이다. 이에 따라 많은 유아교육 선진국들은 이미 만 0세부터 초등학교 취학 전까지를 하나의 유아교육 및 보육체제로 통합해 가고 있으며, 영국, 스웨덴, 호주, 프랑스 등에서는 대표적인 유아교육기관의 명칭을 ‘Preschool(유아학교)’로 개편, 정착시키고 있다.

넷째, 아이를 낳기도 어렵지만 저출산의 더 큰 문제는 유아교육을 비롯한 교육 부분에 지출하는 부모부담이 지나치게 많은데 그 원인이 있으므로 만 3~5세의 유아교육을 완전 무상의무교육화 할 필요가 있다.

다섯째, ‘유치원’이란 명칭의 기원은 일제가 그들의 자녀 유아교육을 위해 1897년 부산에 세웠던 ‘부산유치원’이다. 일제의 잔재이므로 이미 ‘국민학교’를 ‘초등학교’로 개편했던 것과 같이 ‘유치원’도 ‘유아학교’로 개편해야 한다.

일제의 잔재인 줄도 모르고 110년이나 사용해 온 ‘유치원’이라는 명칭은 ‘유아학교’로 전환하여 초등학교, 중, 고등학교와 동일한 학제 속에 포함시켜서 당당하게 공교육 기관의 지위를 확보해야 한다.

#### 4. 만 5세 초등학교 취학 논란명칭

**[쟁점]** 과거에 비하여 아동의 성장발달이 빨라진 한편, 생산연령층 인구가 급감하는 초고령 사회에 대비하여 사회진출 연령을 앞당겨야 한다는 이유로 초등학교 취학연령을 만 5세로 낮추자는 주장 vs ‘만 3~5세’의 유아들의 발달 특성과 만 5세 조기 취학자수의 급감, 만6세 취학 유예율의 급증 사례 및 대부분의 선진국들의 초등학교 취학연령 사례를 볼 때 만 6세 취학을 그대로 유지해야 한다는 주장

이 쟁점은 본래 노무현 정부에서 2006. 8. 31에 발표했던 ‘비전 2030’ 중 학제 개편 계획안으로 제시됨으로써 당시 심각한 정책적, 사회적, 학술적 논쟁을 일으켰던 것이다.

구체적으로는 [그림 2]와 같이 현재 만 6세를 적기 취학연령으로 하고 있는 초등학교 취학연령을 1년 내려 유아교육 단계에 있는 만 5세 연령을 초등학교에 취학시킨다는 것이었다.

한편 이와 함께 현재 6년제인 초등학교 학제를 1년 단축하여 결과적으로는 2년 일찍 학교를 졸업하여 사회 진출을 앞당긴다는 것이었다.

		나이	생애주기	출산/육아			교육				
영유아기	0	출생	육아서비스	입양활성화	산모도우미						
	5	<b>입학 (초등교육)</b>				장애아 무상보육·교육	아동급식	대안교육	취학연령인하	공영형혁신학교	방과후활동
학령기	10	(중등교육)									
	17	(고등교육)									
	20	졸업									

[그림 2]비전2030에 따른 학제 개편 계획

출처: 기획예산처(2006. 8. 31), 비전 2030, 관계부처합동 보도자료, p. 11.

‘비전 2030’이 발표되면서 당시에 교육혁신위원회 및 KEDI를 비롯한 여러 연구기관을 중심으로 각 사회단체, 학회, 교원단체, 유아교육관련 단체 등에서 공식적인 논의가 활발하게 이루어진 결과 만 5세의 초등학교 조기 취학안은 현실성이 없는 것으로 사회적인 합의가 이루어진 사실이 있다.

그럼에도 불구하고 2009. 11. 25 미래기획위원회에서 “어린이들의 빠른 발달상황을 고려해 초등학교 입학 연령을 1년 앞당겨 사회에 조기 진출토록 하고 이로 인해 절감되는 재원을 보육 및 유아교육에 투입하는 방안을 추진”키로 하였다고 한다(조선일보, 2009. 11. 25).

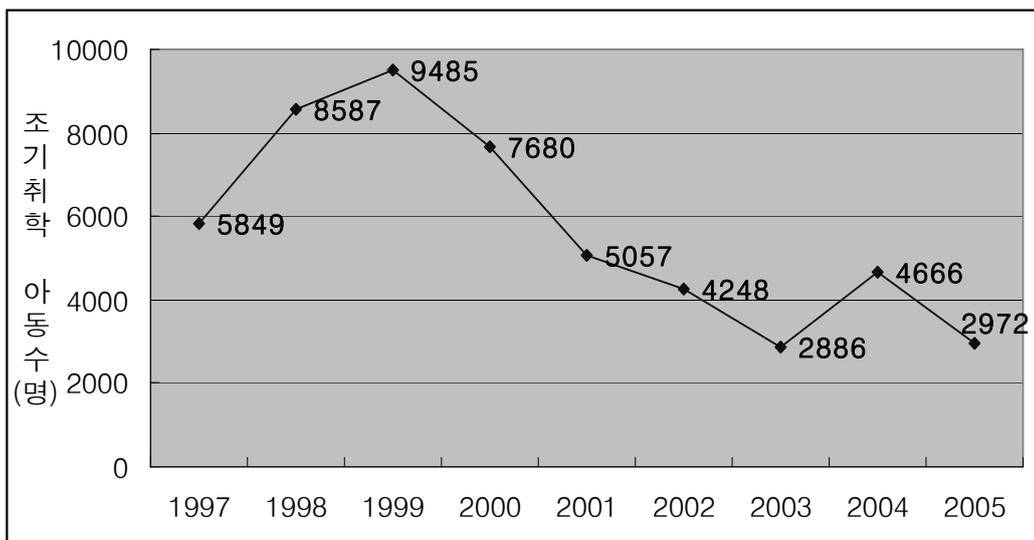
이는 만 5세 연령의 ‘유아교육’을 ‘초등교육’ 패러다임으로 변경하여 학제를 새로 개편하는 매우 중요한 문제임에도 충분한 연구나 그동안의 사회적, 정책적 맥락을 무시하고 교육에 투자하는 경제적 효율성만을 고려한 것으로 이해할 수 밖에 없는 것으로 심대한 우려를 금할 수 없다.

그동안의 초등학교 조기 취학 방안에 대한 논쟁을 통하여 볼 때 만 5세 초등학교 취학 방안이 타당하지 않다는 점을 적시하면 다음과 같다(이일주, 2007b).

### 1) 초등학교 만 5세 조기취학자 감소 및 ‘만 6세아’ 초등학교 취학 유예율 증가

만 5세의 초등학교 취학이 발달상으로 적합하지 않다는 실제 예는 초등학교 조기입학 아동이 감소하고 입학유예아동이 증가한다는 현실에서도 알 수 있다.

현재 초등학교 취학 연령은 초·중등교육법 제13조에 따라 1월 1일 기준으로 만 6세가 된 아동을 대상으로 하고 있다. 그러나 1996년 3월부터는 교육개혁위원회의 초등학교 취학연령의 탄력적 운영 방안에 따라 만 5세도 조기 취학이 가능해졌다. 그러나 아래의 [그림 4]에서 볼 수 있듯이 조기취학자의 수는 조기취학제가 시작된 바로 다음 연도인 1997년부터 1999년까지는 5849명에서 9485명으로 증가 하였으나 그 후 2004년의 일시적인 증가를 제외하고는 전체적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다(이윤경·박은혜·전홍주, 2006).



[그림 4] 1997년-2005년 조기취학 아동 수 변화 추이

출처: 조부경, 김영실, 신은수 (2006). 바람직한 유아교육 학제개편의 방향 연구, p.21을 인용한 이윤경·박은혜·전홍주, 초등학교 입학 유예 측면에서 본 유아교육학제 개편 방향, 다각적 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 발전 방안, 유아교육대표자연대 연구보고서 01(서울: 유아교육발전을위한유아교육대표자연대, 2006. 10), p.89.

한편 <표 1>에서 볼 수 있듯이 초등학교 취학 적령인 만 6세 아동 중 초등학교 취학을 유예하는 현상은 매년 증가하고 있다.

전국적인 추세를 연도별로 살펴보면 2004년 7%, 2005년 8%, 2006년 9%를 나타내고 있어 매년 1%씩 만 6세에 초등학교에 취학하지 않고 만 7세에 취학하는 아동 수가 매년 증가하고 있음을 알 수 있다. 초등학교 취학 유예율이 높은 지역을 살펴보면 매우 특이한 현상이 있음을 발견할 수 있는데, 일반적으로는 취학 유예율이 도시보다는 지방에서 높을 것이라고 예상할 것으로 보이지만 실제로 나타난 현상은 거주지역과는 별 관계가 없음을 알 수 있다. 즉, 2004년에는 광주, 대전, 울산과 같은 지방 대도시가 취학 유예율이 높았었는데, 2005년에는 충북, 전북이 광주와 함께 가장 높은 유예율을 보였다.

또한 2006년에는 12%의 유예율을 보인 광주를 비롯해서 전북이 11%로 높았고, 서울, 부산, 대전, 충남, 충북, 전남, 경북에서 10%의 초등학교 취학 유예율을 나타냈다.

<표 1> 초등학교 취학 유예 현황 (2004~2006)

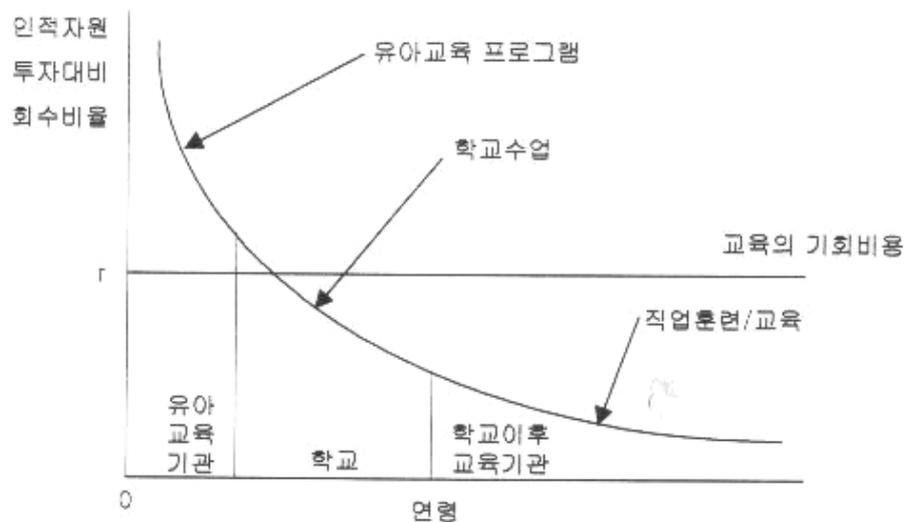
시도별	2004			2005			2006		
	97.3월~98.2월생	취학 유예자	취학 유예율	98.3월~99.2월생	취학 유예자	취학 유예율	99.3월~00.2월생	취학 유예자	취학 유예율
서울	121,221	9,161	8%	117,199	9,878	8%	116,871	11,157	10%
부산	42,934	3,301	8%	40,598	3,418	8%	39,489	4,146	10%
대구	36,400	2,371	7%	32,919	2,283	7%	32,533	2,520	8%
인천	37,735	2,537	7%	35,947	2,487	7%	35,493	3,085	9%
광주	23,724	2,174	9%	22,875	2,150	9%	22,988	2,656	12%
대전	23,360	2,059	9%	22,612	1,851	8%	22,161	2,223	10%
울산	16,423	1,528	9%	16,754	1,378	8%	16,423	1,528	9%
경기	165,839	11,649	7%	163,214	11,827	7%	166,565	14,449	9%
강원	19,801	1,330	7%	19,072	1,427	7%	18,444	1,822	10%
충북	21,296	1,677	8%	20,968	1,802	9%	20,212	2,111	10%
충남	26,957	2,050	8%	26,274	2,126	8%	26,186	2,722	10%
전북	26,420	2,413	9%	25,767	2,349	9%	25,262	2,764	11%
전남	27,145	1,913	7%	26,312	2,013	8%	25,726	2,582	10%
경북	35,721	2,488	7%	33,345	2,732	8%	32,925	3,176	10%
경남	45,646	3,060	7%	44,945	3,357	7%	43,760	4,154	9%
제주	8,301	528	6%	8,097	574	7%	8,102	739	9%
합계	557,702	41,078	7%	656,898	51,652	8%	653,140	61,834	9%

※ 일부 학교의 경우 자료 부재로 실제 의무취학대상자 인원과 차이가 있음.

출처 : 국회 이군현 의원 자료 요구에 대한 교육부 답변 자료, 2006. 7을 인용한 이윤경·박은혜·전홍주, 초등학교 입학 유예 측면에서 본 유아교육학제 개편 방향, 다각적 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 발전 방안, 유아교육대표자연대 연구보고서 01(서울: 유아교육발전을위한유아교육대표자연대, 2006. 10), p. 91.

## 2) 유아교육의 국가 경제적 효용성 간과

Masterov(2005)는 국가의 우수한 인적 자원 개발을 위한 인적자원 투자 효과를 교육 시기 별로 분석하였는데 유아기 교육의 기회 비용 효과가 가장 큰 것으로 보고하였다. 즉, 유아교육의 경제적 효용성이 가장 높았다는 것이다(그림 5 참조). 이 연구는 각 교육단계 즉, 연령 별 교육 투자 비용을 동등하게 환산하여 전 인생을 통한 투자 대비 교육 시기별 회수 비용을 산출하였다. 그 결과, 유아교육 단계가 초등 및 중고등학교 보다 교육기회 비용 효과인 우수 노동력과 고임금 효과, 빈곤 및 범죄율 감소에 기초한 복지비용의 감소 효과를 극대화한다고 보고하였다(신은수·조형숙, 2006).



[그림 5] 각 연령 별 동등 투자금 환산에 의한 인적자본 투자 대비 교육 시기별 회수 비율

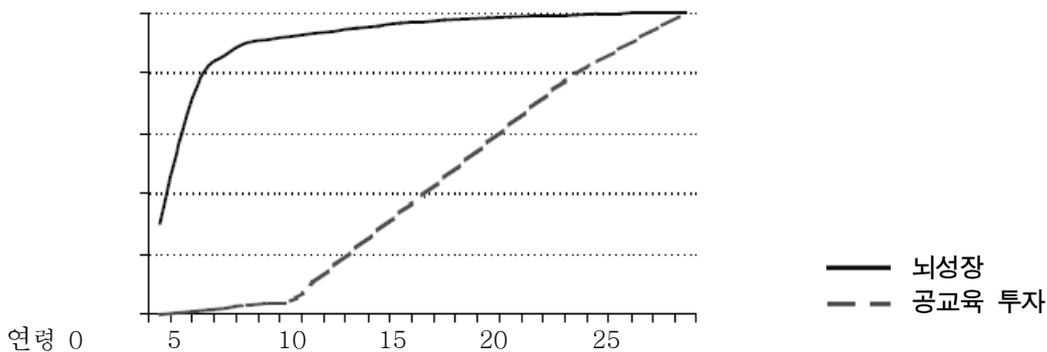
출처 : Cunha, Heckman, Lochner & Masterov(2005). *Interpreting the evidence of life cycle skill formation*, NBER Working paper No. 11331. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research를 인용한 신은수·조형숙, '초등학교 입학 연령의 사회 경제적 효과 측면에서 본 유아교육학제 개편 방향', 다각적 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 발전 방안, 유아교육대표자연대 연구보고서 01(서울: 유아교육발전을위한유아교육대표자연대, 2006. 10), pp. 28~29.

## 3) 적기교육의 중요성 간과

지난 11. 4 한국영유아교원교육학회에서는 '현대사회가 요구하는 영유아 교육의 방향'이라는 대주제를 가지고 2006년도 추계학술대회를 개최하였는데, 이 자리에서 서울대 의대 서유현 교수는 "유아 교육이 일생의 교육을 좌우하며, 뇌가 교육을 100% 담당하는데 유아기와 초등시기에 뇌가 가장 빠르게 발달한다"고 전제한 후, Thompson 등의 이론을 근거로 하여 "뇌는 발육시기에 따라 서서히 부위별로 발달한다고 알려져 있으며, 뇌 발달에 맞는 교육을 실시해야 교육적 효과가 극대화된다"고 하면서, "전두엽이 발달하는 유아기에 측두엽(초등학교 시기에 발달)을

발달시키는 교육을 미리 선행교육을 시키면 전두엽은 적절자극이 없어서 발달 못하고, 측두엽은 과잉교육을 받아서 손상을 받는다”는 사실을 예를 들어 설명하고 있다. 그러면서 ‘종합적 사고(思考) 교육과 인간성 교육을 해야 할 유아기에 영어교육을 강제하는 것’이 바람직하지 못함을 실제 예로 들고 있다(서유현, 2006).

또한 유아교육의 교육기회 비용 효과의 원인에 관한 연구로, Bruner, Elias, Stein과 Schaefer (2004)는 유아교육에 대한 투자와 뇌 발달과의 연관성을 밝히고 있다. 유아교육에 대한 투자는 초등학교, 중등학교의 교육단계에 대한 투자보다 상대적으로 낮으나 교육투자 대비 효과는 높게 나타났다. 미국의 12개주의 연령별 교육투자비용을 인간의 연령별 두뇌발달 속도와 대비하여 분석한 결과, 두뇌발달이 가장 왕성한 6세 미만의 유아기 뇌성장과 공교육 투자 효과가 가장 높은 것으로 분석되었다. 즉, [그림 6]에서 볼 수 있듯이 연령별 뇌성장과 공교육 투자 비율을 0%에서 100%로 산출하여 비교한 결과, 연령 대비 교육 투자는 초등학교 저학년 이후 수직적으로 높아지지만, 뇌성장은 초등학교 저학년 이후는 수평적인 상승효과가 나타남을 입증하고 있다(신은수 · 조형숙, 2006).



[그림 6] 연령 별 유아의 뇌 성장 대비 공교육 투자 비율 효과

출처 : Bruner, C., Elias, C., Stein, D., & Schaefer, S.(2004). *Early learning left out: An examination of public investments in education and development by child age.* Report by Voices for America's Children and the Child and Family Policy Center. DeMois, IA: Child and Family Policy Center.을 인용한 신은수·조형숙, 2006.

#### 4) 초등학교 학부모, 유치원 학부모, 초등학교 교사의 의견 무시

최근 만 6세 초등학교 취학 유예율이 점차 증가하는 것에 착안하여 초등학교 입학 유예 후 초등학교에 입학한 아동의 부모들과 입학 유예아를 지도한 경험이 있는 초등학교 교사를 대상으로 입학 유예의 구체적인 이유와 만족도, 유예아동의 학교생활에 대해 살펴보고, 유치원 학부모들을 대상으로 적절한 초등학교 입학 연령에 대한 인식을 알아본 연구결과(이윤경·박은혜·전홍주, 2006)에 의하면 초등학교 학부모, 유치원 학부모, 초등학교 교사 세 그룹 모두 ‘현행학제, 즉 만 6세에

초등학교에 입학하는 학제를 유지하는 것이 적절하다(49.5%, 73.2%, 86.1%)'에 가장 높은 응답을 보였고 전체적으로 보았을 때는 '현행학제 유지(70.5%)', '7세 입학이 더 적절(18.4%)', '만 5세 입학 찬성(9.3%)'의 순으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이 연구 결과를 통하여 보면 만5세의 초등학교 취학 논의는 조속히 종결하여야 한다.

### 5) 세계적인 동향에의 역행

초등학교 취학연령의 세계적인 동향을 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2>에서 볼 수 있듯이 유럽 연합 34개 국가, 아시아 6개 국가, 북미 2개 국가(42개 국가) 중 만 7세가 초등학교 입학 연령인 국가는 10개국(24%)이다. 스칸디나비아 3개국과 동유럽 5개국 그리고 스위스의 일부 지역인 9개국은 모두 유럽연합이며, 아시아의 싱가포르가 있다. 그 외의 대부분 27개국(64%)은 만 6세 입학 연령 국가로서, 유럽 연합 21개국, 아시아의 4개국(일본, 한국, 홍콩, 호주의 대부분 지역), 미국, 캐나다로 나타났다.

<표 2> 유럽 연합, 아시아, 북미 및 1인당 국민총소득 상위 10위국 초등학교 입학 연령

초등학교 의무교육 입학 연령	지역	국가**	국가 수 (국민 총소득 상위 10위국 수)	
7세	유럽연합	덴마크(5), 라트비아, 루마니아, 불가리아, 스웨덴(9), 스위스*(3), 에스토니아, 폴란드, 핀란드	9(3)	10(3)
	아시아	싱가포르	1	
6세	유럽연합	그리스, 네덜란드, 노르웨이(2), 독일, 룩셈부르크(1), 리투아니아, 리히텐슈타인, 벨기에, 사이프러스, 스위스*(3), 스페인, 슬로바키아, 슬로바니아, 아이스랜드(6), 아일랜드(10), 오스트리아, 이탈리아, 체코, 포르투갈, 프랑스, 헝가리	21(5)	27(6)
	아시아	일본, 한국, 호주*, 홍콩	4	
	북미	미국(7), 캐나다	2(1)	
5세	유럽연합	말타, 스코트랜드, 영국, 웨일즈	4***	6***
	아시아	뉴질랜드, 호주(타스마니아)*	2***	
4세	유럽연합	북 아일랜드	1***	1***

( ): 순위 \*국가의 지역별로 차이가 있음. \*\*국가명: 연령별 지역별 가나다순. \*\*\*영연방 단일 체제

출처: Bertram & Pascal(2002). Early years education: An international perspective. London, UK: Qualifications and Curriculum Authority. ; OECD(2006). Start Strong II : Early Childhood Education and Care, France, Paris: OECD. ; Sharp(2002). School starting age: European policy and recent research. European Commission, EURYDICE and EUROSTAT.; Worldbank(2006). World Development indicators database. Worldbank, 1, July, 2006. Retrieved 2006-08-14, <http://worldbank.org>을 인용한 신은수 · 유영의, 2006), p.51.

한편 만 5세 이하 조기 입학 연령 국가는 7개국(16%)으로, 만 4세의 북아일랜드 1개국, 만 5세 입학국인 유럽과 아시아의 영연방 5개국과 말타로 나타났다. 특히 만 5세 이하 초등학교 입학 연령의 국가는 영연방국으로 영국의 체제를 적용하는 단일 체제로 나타났다.

초등학교 입학 연령과 국가 경제력의 관계를 주목하여 분석하면, 세계 국가 경제력 10위 이상의 국가 중 만 6세 입학 국가는 6개국, 만 7세 입학 3개국으로 90%이상으로 분석되어 초등학교 입학 연령이 낮은 것으로 나타났다. 세계 여러 나라들이 만 4세부터 만 7세까지 다양하게 입학연령을 선택하고 있으나, 그 중 가장 많은 국가들이 만 6세 초등학교 입학 연령을 선택하여, 88% 이상의 국가들이 초등학교 입학 연령을 만 6세 이상으로 정하고 있다(신은수·유영의, 2006)는 것을 잘 알 수 있다.

### 5. K학년제 도입(초등학교에 5세 유치반을 두어 기간학제화 하는 안)의 문제점

**[쟁점]** 출산율 감소로 인하여 발생하는 유휴교실 활용 및 유아교육과 초등교육의 연계성 제고를 위하여 초등학교 1학년 아래 학년으로 ‘K학년’제를 두자는 방안 vs ‘K학년’제는 유아교육이 초등교육에 부속하게 되고, 만 3~4세 유아교육과 연계가 이루어지기 어려우며, ‘K학년’제를 채택하고 있는 미국에서도 개혁하고 있는 점을 고려할 때 논의하지 말아야 한다는 주장.

한편 위와 같은 문제점 때문에 만 5세를 초등학교 취학연령으로 하향화할 수 없으니까 ‘초등학교에 5세 유치반(K학년제)을 두어 기간학제화 하는 안’에 대해서 유아교육계에서는 ‘현재 법적으로 학교인 유치원의 대상연령 중 만 3, 4세 유아를 학제 대상연령에서 제외하도록 교육법을 바꾸는 퇴보가 된다는 점’, ‘미국이 이미 실행하고 실패한 제도라는 점을 간과한 안이라는 점’, ‘우리나라 병설유치원에서도 미국의 K학년제의 문제점이 나타나고 있다는 점’에서 채택할 수 없는 방안이라고 하고 있다(문미옥, 2006).

이는 유치원(Kindergarten)을 초등학교 하위 학년으로 연계하여 K학년체제로 운영하고 있는 미국에서 2000년 이전까지 K학년 학제에서 나타나는 형식적, 주입식 교육으로 야기되는 한계점에 대해 지속적으로 반성한 결과로 K학년제의 문제를 보완하고 만 3세에서 만 5세의 유아교육 체제를 구축하기 위하여 2002년 ‘Good Start, Grow Smart’의 유아교육 진흥안을 통해 유아교육 체제를 강화하는 법안을 입법하는 정책을 수립하고 있다(National Center for Education Statistics, 2003를 인용한 신은수·유영의, 2006)는 연구결과와 일치하는 것으로 이를 간과해서는 안 된다.

또한 일부에서 주장하는 K학년제를 도입한다면 현재의 공립 초등학교 병설유치원제도와 유사한 형태를 명칭만 달리하여 전국으로 일반화할 가능성이 높는데, 만일 그렇게 될 경우에 K학년은

반드시 ‘만 5세’에 국한하여 입학할 수 있기 때문에 만 3세부터 만 5세를 혼합연령반으로 편성 운영 중인 현재의 병설유치원에 재원 중인 만 3~4세의 유아들의 교육은 어떻게 한다는 것인지 대안이 없다. 특히 만 5세 유아의 80% 이상이 사립유치원과 민간, 법인, 가정 보육시설에 등록 되어 있는 현실과 을 통해 볼 때 사립유치원과 민간, 법인, 가정 보육시설이 초등학교와 부설 또는 병설되어 있지 않은 한국에서의 K학년제 도입은 곧 사립유치원과 민간, 법인, 가정 보육 시설을 폐원하도록 하는 안으로써 심각한 사회문제를 유발할 수도 있음을 간과해서는 안 된다. 이런 관점에서 보면 K학년제를 둘러싼 소모적인 논쟁을 종결하고, 현행 병설유치원이 지니고 있는 문제점을 해소하기 위한 방안으로 사립유치원에 피해를 주지 않으면서 소규모 병설유치원을 통합하거나 유아교육 수요가 급증하는 신개발 지역 등에 단설유치원의 신·증설을 적극 추진하여야 한다. 그렇게 하면서 현재의 ‘유치원’ 명칭은 일제의 잔재이므로 ‘유치원’을 ‘유아학교’로 명칭을 변경하여야 한다<sup>3)</sup>.

## 6. 의무교육 - 무상교육

**[쟁점]** 유아교육을 완전한 공교육체제로 확립하려면 일시에 의무교육으로 제도화해야 한다는 것 vs 유아교육은 의무교육으로 할 때의 문제점이 많고, 세계적인 동향을 볼 때도 무상교육이 바람직하다는 것

이 쟁점은 만 3~5세 유아교육 및 보호 서비스를 선진국과 같이 통합하여 ‘유아학교’로 완전한 공교육체제를 확립하고, 최소한 주당 15시간을 무상으로 제공하기 위해서는 유아교육을 의무교육 제도로 하는 방안에 대한 찬반 논쟁에서 비롯된 것이다.

구체적으로는 만 3~5세의 모든 유아교육을 의무교육화할 수도 있고, 이스라엘과 같이 만 5세 유아교육은 의무교육(compulsory preschool)으로 제도화 하고, 만 3~4세 유아교육은 선택교육(optional preschool)제도로 두는 방안이다.

유아교육의 의무교육 제도화를 반대하는 견해는 대부분 ‘의무교육’을 전통적인 ‘계몽형 의무교육’으로 이해하는데 기인한다.

즉 전통적인 개념의 의무교육은 무상교육과는 달리 국민들에 대한 문해교육과 사회화 교육 등을 통한 국가 정책의 효율적 투입, 사회 규범 준수, 국민 연대감 증진 등 국가의 필요에 의하여 제도화되었기 때문에 현대 자유주의 국가에서는 강제성을 최소화해야 하므로 어떤 방식으로든 의무교육은 안 된다는 것이다.

3) 이는 ‘초등학교’ 명칭을 ‘초등학교’로 변경한 사례와 같은 맥락에서 제안하는 것이며, 중국은 해방이 되면서 즉시 ‘유아원’으로 변경한 점도 고려하는 한편, 초등학교 교육과의 연계성을 제고하고 추후 보육시설과 유치원이 통합될 가능성까지 고려할 때 ‘유치원’이라는 유아교육기관의 명칭은 조속히 ‘유아학교’로 변경하여야 함

그럼에도 불구하고 유아기 자녀를 둔 대부분의 부모들은 유아교육을 ‘의무교육’으로 해야만 ‘무상교육’이 될 것이므로 부모의 유아교육비 부담이 경감될 것으로 인식하고 있다.

따라서 유아의무교육은 전통적인 의무교육에서 변화된 초, 중학교 의무교육과는 다른 방식으로 접근해야 한다. 즉 유아의무교육은 국민의 유아교육을 받을 권리를 최대한 보장하면서 국가의 유아교육 조건 정비 책임을 강화해야 한다.

전 단계의 학교 졸업이 다음 단계 학교의 입학조건이 되는 초, 중학교 의무교육과는 달리 유아들의 발달특성을 고려하여 유아학교 졸업 여부와 관계없이 초등학교에 입학할 수 있도록 해야 한다.

또한 누구든지 유아교육 대상자가 유아교육기관에 입학할 하면 무상으로 교육받을 수 있도록 필요한 유아교육재정을 국가와 지방자치단체가 책임지고 확보하는 ‘발전형 의무교육’을 유아교육 제도 확립의 중심개념으로 채택할 필요가 있다.

## 7. 유치원 교육과 보육 분리 - 통합

[쟁점] 유치원 교육과 보육은 그 대상과 기능이 다르므로 분리해야 한다는 주장 vs  
만 3~5세의 유치원교육과 보육은 그 대상과 기능이 같으므로 통합해야 한다는 주장

이 쟁점은 유아교육의 공교육화가 추진되면서 지속적으로 이루어져 온 지난(持難)한 논쟁이다.

유아교육이 제대로 체계화 되지 않았기 때문에 방임적 다원화체제로 운영되던 1970년대를 지나 1982년에 처음으로 ‘유아교육진흥계획’이 수립되고, 후속 조치로 1982. 12. 31 ‘유아교육진흥법’이 제정되면서 한국에서는 최초로 단일법에 의하여 유아교육과 보육제도가 통합되어 운영된 바 있다.

즉 유치원과 유아원(현재의 보육시설)을 단일 법에 의하여 설립, 운영되게 하였는데, 유치원 설립 운영 및 유아원 장학지도는 문교부(현재의 교육과학기술부)에서 관장하고, 유아원의 설립 운영은 내무부(현재의 행정안전부)에서 관장하는 방식을 택하였다.

그러나 당시의 유아원은 종일 보육해 주길 바라는 부모의 요구에 부응하지 못하고 반일제였던 유치원과 동일하게 운영함으로써 새로운 형태의 보육제도(당시에는 농번기탁아소, 88탁아원 등)를 출현시키는 결과를 초래하였고, 결국에는 ‘영유아보육법’을 제정함으로써 이원화체제로 운영되어 왔다.

그 후 지속적으로 유아교육과 보육의 이원화에서 파생되는 문제점을 지적하면서 통합 일원화의 필요성이 정책적, 학술적으로 부각되었으나 유아교육과 보육 관장 부처의 입장과 유치원교육

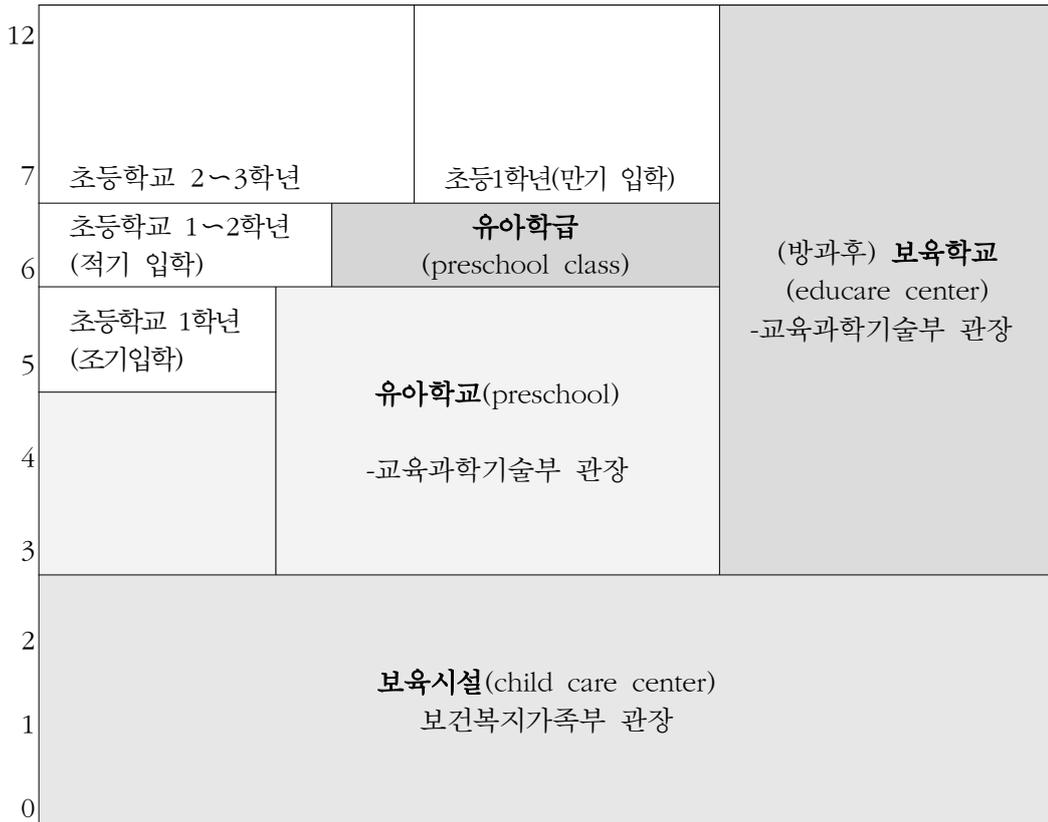
(학)계 및 보육(학)계의 견해 차이로 오랫동안 갈등을 유발한 채 정책합의를 도출해 내지 못하고 있다.

이러한 상황에서 육아정책개발센터에서는 2008년에 유치원과 보육시설에 자녀를 보내고 있는 1,500명의 학부모를 대상으로 ‘유아교육과 보육시설 일원화체제를 위한 협력과 통합 방안’을 연구하였는데, ‘유치원과 보육시설을 일원화되는 편이 좋다’는 의견이 30.7%, ‘연령에 따라 구별하는 것이 좋다’는 의견이 49.1%, ‘일원화보다는 현재 상태가 좋다’는 의견이 19.9%로 나타났다고 밝히고 있어(유희정·이미화·장명림·김은설·김은영·송신영, 2008) 한국 유아교육제도는 단기적으로는 ‘연령구분형’을 거쳐 중국적으로는 ‘통합 일원화’ 제도를 확립할 필요가 있음을 시사하고 있다.

## V. 향후 유아교육 공교육 확립 방안

### 1. 향후 유아교육학제 개편(안)

이상에서 논의된 내용을 바탕으로 향후 유아교육학제(안)을 제시하면 [그림 기과 같다.



[그림 기 향후 유아교육학제(안)]

한편 [그림 기의 향후 유아교육학제(안)]를 개관하면 다음과 같다.

- 1) 유아학교는 현재의 유치원과 유아학교로의 전환을 희망하는 보육시설로 구축하며, 교육과학기술부에서 관장한다.
- 2) 유아학교는 만 3~5세 유아들을 대상으로 하는 정규 유아교육기관으로 1일 3시간, 주당 15시간의 국가 고시 교육과정을 운영한다. 반일제를 원칙으로 하되 학부모의 요구에 따라 시간 연장제 및 종일제를 운영한다.
- 3) 현행 유치원교육과정과 만 3~5세 표준 보육과정은 통합하여 단일화 한다.
- 4) 유아학교 교사의 학력은 4년제 대학의 교원양성대학 졸업을 원칙으로 하되, 전문대학 유아교육과 졸업 이상으로 한다.
- 5) 유아학교는 완전 무상으로 하되 1주당 15시간(반일제) 이외의 교육과정은 학부모가 부담한다.

시간연장제 및 종일제의 경우 저소득층 및 무상교육대상자에게는 교육비를 전액 또는 일부 감면한다.

6) 보육시설은 만3세 미만의 영아를 대상으로 하며, 보건복지가족부에서 관장한다.

7) (방과후)보육학교는 유아학교 및 초등학교를 마친 방과후에 이용하는 보육 및 교육센터의 통합기능을 수행한다.

8) (방과후)보육학교는 유아, 아동이 접근하기 쉬운 장소에 설치하며, 필요한 경우에는 초등학교, 또는 유아학교에 설치할 수 있도록 한다.

9) (방과후)보육학교에는 보육교사, 유아학교 교사 및 초등학교 교사자격 소지 교사를 배치한다.

10) (방과후)보육학교는 현행 '지역아동센터'와 협력하여 운영할 수 있도록 한다.

11) 유아학급은 유아학교 또는 초등학교에 설치하도록 하며, 유아학교에 설치하는 경우에는 유아학교 교사가, 초등학교에 설치하는 경우에는 초등학교 교사가 담당하도록 한다.

12) 유아학급 담당 교사는 유아학교와 초등학교 1,2학년 교육과정에 관한 학점을 이수한 교사로 배치한다.

## 2. 유아교육학제 구축 방안

### 1) 유아교육법과 영유아보육법 통합

여기에서는 우선 유아교육과 보육 간의 법적 통합을 연구한 선행연구를 고찰한 다음 단계별 통합 방안을 제시하여 본다.

#### (1) 선행연구의 고찰

##### ① 권건일·최순자의 연구

권건일과 최순자(2007)는 유아교육법과 영유아보육법의 통합을 위해서는 특별기구로서 '유·보 통합추진연구단(가칭)' 및 실무협의기구로서 '실무추진위원회'를 두고, 이 기구들을 통해 두 부처간 긴밀한 업무협조를 유지하는 것이 필수적이라고 하고 있다.

'유·보 통합추진연구단(가칭)'은 유아교육과 보육의 전문지식을 가지고 학회에서 활동하면서 현장실태를 잘 이해할 수 있는 유아교육학계·보육학계 교수진, 유아교육·보육현장실무자로 정치적 중립성을 유지하면서 유·보 통합을 추진할 수 있는 연구단을 구성하여 입법화를 추진하도록 제안하고 있다. '실무추진위원회'는 '유치원분과위원회', '보육시설분과위원회', '유·보 통합조정위원회'를 구성하고 의사결정기구로서 실효성을 갖도록 제안하고 있다.

한편 권건일과 최순자는 유아교육법과 영유아보육법의 통합 과제로서 ① 행정부처 통합, ② 교사양성과정 및 자격제도 통합, ③ 유치원·보육시설 운영 통합, ④ 무상교육·무상보육 통합, ⑤ 가칭 '유아학교'로 유치원과 보육시설 통합, ⑥ 행정지원체제 통합을 들고 있다.

② 이일주 · 강지원의 연구

이일주와 강지원(2007)은 유아교육법제의 개념 유형과 위에서 제시한 법제 통합의 원리를 적용하여 <표 3>과 같은 3가지 방안을 제시하였다.

<표 3> 유아교육법제 통합 방안(이일주 · 강지원)

구분	현행	방안		
		방안 1(개정)	방안 2(제정)	방안 3(제정)
법체계	유아교육법 영유아보육법 별도 제정	유아교육법 및 영유아보육법 전부 개정	“유아교육·보육 기본법(안)”의 하위법으로 유아교육법과 영유아보육법 유지	“유아교육·보육 기본법(안)”; 유아교육법과 영유아보육법 완전 통합
개념적 성격	좁은 의미의 기본법	좁은 의미의 기본법	넓은 의미의 기본법	넓은 의미의 기본법
실현되는 통합원리	-안정성 -적응성	-형평성 -효율성 -적응성	-형평성 -효율성 -적응성 -공공성	-안정성 -형평성 -효율성 -공공성

<표 3>에서 볼 수 있듯이 이일주와 강지원은 현행 이원화된 법 체계가 급변하는 환경에서 소관부처별 개정 및 운용하기에 용이하다는 점을 감안(적응성의 원리)하되, 만 3-5세 아동의 교육권을 보장하고(형평성의 원리), 이원화된 법체제로 야기되는 비효율성을 제거하고자(효율성의 원리) 『유아교육법 전부개정(안)』 하는 방안을 제 1안으로 제시하였다.

제 2안은 형평성과 효율성의 원리를 강화하고 유아교육·보육의 기본권적 성격을 강화하기 위해 교육기본법에 준하는 『유아교육·보육기본법』 을 제정하는 방안이다. 즉 일원화된 기본법 아래 현행 이원화된 법률을 존치시켜 양 법률간 형평성과 효율성을 제고하고 유아교육·보육의 공공성을 제고하는 것이 제 2안의 주된 목적이다. 즉 교육기본법을 상위법으로 하여 안정성을 제고하면서 초·중등교육법, 고등교육법이 학교급간의 적응성을 높이는 것처럼 유아교육·보육기본법을 상위법으로 하면서 현행 유아교육법과 영유아보육법을 이에 맞게 개정함으로써 적응성의 원리를 유지하는 것이다.

제 3안은 현행 유아교육법과 영유아보육법을 실제적으로 통합한 형태의 『유아교육·보육기본법』 을 제정하는 것으로 안정성을 제고하는 것을 제 1의 목적으로 하고 있다. 일원화된 법체제로 형평성과 효율성을 제고하면서 동시에 공공성을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다.

이는 향후 재정의 통합, 행정부처의 통합까지 고려한 통합 법 제정 방안이다.

(2) 유아교육법과 영유아보육법 통합 방안

이상의 내용을 바탕으로 유아교육법과 영유아보육법 통합 방안을 제시하면 다음과 같다.

단계	유아교육 체제	대상	유아교육 (보육)기관	기능	근거법령	관장부처	주요 법제화 추진내용	
단기: 1단계	유아교육법제 전환기: 유·보 상호인정	영·유아 보육체제	0~5세의 영·유아	보육시설	보편적 보육	영유아 보육법	보건복지 가족부	보육체제 : 현행유지 유치원→ 유아학교
		유아학교 체제	3~5세의 유아	유아학교	보편적 교육	유아 교육법	교육과학 기술부	
추진 과제	·유아교육법 개정: 유치원 명칭의 유아학교로 개정, 유아학교의 목적 신설 등 ·직장유아학교 신설, 공립유치원 취원 우선순위 신설 등 ·영유아보육법 개정: 원감 배치근거 신설, 보육시설 교육청 장학제도 신설 등							
↓								
중기: 2단계	유아교육법제 일원화 추진기: 유·보 간 상호개방	영아보육 체제	0~2세의 영아	영아 보육시설	보편적 보육	영아보육 법	보건복지 가족부	보육체제 : 영아보육중심 법제 조건 유아학교체제 : 1단계법제 유지
		유아학교 체제	3~5세의 유아	유아학교	보편적 교육	유아 교육법	교육과학 기술부	
추진 과제	·유아교육법 및 영유아보육법 개정: 유아교육·보육위원회 등 국가 및 지방자치단체 지원체제 명칭의 통합, 만 3·5세 교(보)육과정 통합, 생활기록부 양식 통합, 유아학교 및 보육시설 평가제 통합, 유아학교 병(부)설 보육시설 또는 보육시설 병(부)설 유아학교 설치 신설, 유아교육비 및 보육비 지원 근거 통합, 정부부처 및 지방자치단체 간 업무 연계성 확보							
↓								
장기: 3단계	유아교육·보육 통합 법제 확립기: 통합유아교육 제도 확립	''	''	영아학교 (가칭)	''	유아교육·보육법 (가칭)	교육과학 기술부	보편주의에 입각한 영아보육 및 유아학교의 근거 법령 통합
				유아학교				
추진 과제	·통합법 제정: 유아교육보육법(가칭) 제정, 2단계까지 유지되는 유아교육법 및 영유아보육법 폐지 ·교사 자격 및 양성제도 통합, 관장 부처 통합, 유아학교 및 보육시설 지역할당제 신설, 보육시설 명칭 개정 검토(가칭 '영아학교' 등)							

[그림 8] 유아교육·보육법 통합 모형(안)

[그림 8]에서 볼 수 있듯이 여기에서는 유아교육법과 영유아보육법의 통합방안을 단기-중기-장기적으로 추진할 수 있는 3단계 방안으로 제시하였다. 즉, 통합 추진 개시년도로부터 약 3년 이내에 추진할 수 있는 단기방안(1단계)은 추진과제로 제시되어 있는 유아교육법과 영유아보육법의 개정을 통하여 유아교육기관 명칭, 지원체제, 교(보)육과정 등 양법 간에 필수적으로 개정하거나 신설해야 할 규정과 이미 유사해져 있는 규정을 동일한 규정으로 개정함으로써 중기방안의 추진에 대비하도록 한다.

단기방안이 추진된 시점으로부터 약 5년 이내에 추진할 수 있는 중기방안(2단계)은 유아교육법과 영유아보육법을 그대로 유지하면서 1단계에서 개정 또는 규정 신설로 이미 유사해졌거나 동일해진 규정부터 통합하는 방안이다. 이 방안의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 상위법으로서의 ‘유아교육보육기본법(가칭)’을 제정할 수도 있다.

한편 단기방안이 추진된 시점으로부터 약 10년 이내에 추진할 수 있는 장기방안(3단계)은 현행 유아교육법과 영유아보육법을 폐지하고 ‘유아교육보육법(가칭)’을 제정함으로써 통합법체계를 확립하도록 한다.

## 2) 유아교육재정 확보 방안

### (1) 유아교육 재정 실태

유아교육법 시행 이후 유아교육예산은 국비, 지방비 모두 국가 총예산의 증액 추이수준 이상으로 급증하여 왔다. 그러나 2008년에 들어와서는 유아교육비 전액을 지방교육재정교부금에 의한 지방비로 전환함에 따라 국비 예산은 전혀 없어진 형편이다.

유아교육법 제정 이후 유치원 교육예산이 급증하였지만 유아교육법 제정 전후의 유치원 교육예산과 보육예산 현황을 비교하여 보면 보육예산에 비하여 상대적으로 유치원 교육 예산의 증액 수준이 크지 않다. 이는 보육위주의 재정 지원이 이루어졌다는 것이다. 한편 수혜자 1인당 수혜비용은 2003년에는 유치원아 1인당 평균 74만원 정도였던 유아교육 수혜비용이 2006년에는 162만원으로 220% 증액되었는데, 보육 수혜비용은 2003년에 영유아 1인당 평균 51만원이었던 보육 수혜 비용은 2006년에 들어 202만원으로 무려 400%가 증액된 변화를 가져왔다. 유치원과 보육시설의 취원 및 입소 연령이 다소 다르고, 부분적으로 종일제를 운영하는 유치원과 종일제를 원칙으로 하는 보육시설의 연령별 표준교육비와 표준보육비가 다르기 때문에<sup>4)</sup> 표 4에서 산출된 수치를 절대 비교할 수는 없다고 하더라도 현재의 추세대로 비용지원이 이루어질 경우에는 앞으로 이 격차는 더욱 커질 것이 틀림없다.

또한 2007년 대비 2008년의 유아교육예산이 전국 평균 173%의 증가율을 보인 것은 괄목할 만한 변화임에 틀림이 없다. 그러나 2008년부터 지방자치단체에 교부되는 지방교육재정 교부율이 종전의 19.4%에서 20%로 0.6% 상향되었으며, 2007년까지 대부분의 유아교육예산이 국고 보조금으로 지원되었던 점을 고려한다면 2008년의 지방유아교육 예산 증가율은 그다지 높은 수준이라고 볼 수 없다.

4) 여성가족부의 제1차 중장기 보육계획에 의하면 2005년 기준 표준보육비용은 만 0세: 789,000원, 만1세: 524,000원, 만 2세: 403,000원, 만3세: 267,000원, 만 4세: 248,000원, 만 5세: 249,000원으로 책정하고 있음; <http://www.mogef.go.kr>

이 결과를 보다 더 구체적으로 해석하면 당초 국고보조금 지원 사업과 특별교부금 사업이 유아교육 재정지원을 상당부분 차지하여 2007년까지 대부분의 유아교육지원을 위한 국고보조금 사업은 국고보조금에 상응하는 지방의 대응투자를 요구하여 유아교육사업비 규모가 국고보조금에 의한 유아교육지원 사업의 2배가 되는데 그 요인이 있었다.

그러나 2008년부터는 2007년과는 달리 유아교육 사업비 전액을 지방교육재정 교부금 측정항목에 포함함으로써 지방 유아교육재정 확보의 안정성을 도모한 것은 큰 실적이라 할 수 있으나, 대부분의 측정항목별 산정기준에서 사립유치원을 제외시킴으로써 유아교육 재정 배분의 공정성을 상실하고 있는 문제가 있다.

2009년 전국 각 시·도의 주요 사업별 유치원 교육예산 총액은 673,645백만원이다. 이 중 80%인 539,090백만원이 유아학비로 지원됨으로써 대부분의 유아교육재정이 수혜자 지원비로 쓰이고 있다. 나머지 20%에 해당하는 유아교육재정 중 사립유치원의 교사처우개선비에 1%, 교재 교구비에 2.1%, 그리고 0.7%가 대체교사 지원비로 쓰이고 있어 공립유치원과 함께 지원되는 종일반 환경개선비를 제외한 순수한 사립유치원 지원 예산은 단지 3.8%에 불과한 실정이다.

한편 공, 사립 유치원의 종일반 환경개선을 위해 전체 예산의 3%인 20,333백만원이 지출된다. 이 예산에는 공립유치원 교사 인건비와 학급운영비가 포함된 것은 아니지만 순수한 의미로 공립유치원 지원에는 단 8.7%인 58,388백만원 만이 지출되고 있는 실정이다.

유아교육예산 대부분을 유아학비로 수혜자들에게 지원하고 나면 공립이든 사립이든 유치원에 지원할 예산은 어쨌든 상당액이 부족하다고 단언할 수 있다.

그럼에도 불구하고 유아대상학원에 대한 지원이 계속 이루어지고 있고, 유치원에 등록하지 않은 유아들을 위해서도 2,930백만원을 지출하고 있으니 유치원들로부터 이들 지원정책에 대한 불만이 야기될 수밖에 없다.

사립유치원 교사인건비 지원 확대가 절실한 사립유치원의 입장과는 달리 공립유치원은 유아교육비 지원금액에 대한 개선 요구가 매우 크다.

같은 유치원인데도 만 5세 무상교육대상 유아가 사립유치원에 등록하면 월 172,000원까지 지원 받을 수 있는데, 공립유치원에 등록하면 월 57,000원에 불과한 지원을 받게 된다는 것이다. 상당수의 공립유치원에 재원하고 있는 유아들이 종일반에 등록되어 있으므로 공사립 간 지원 금액 차이(115,000원)을 없애야 한다는 것이다.

이 뿐만이 아니다. 지속적으로 종일반 교육환경 개선지원을 하고, 운영비를 지원하면서도 공립의 경우에는 종일반 교사 정원이 확보되지 못하고, 사립유치원의 종일반 교사 인건비 지원이 되지 않고 있는 문제는 여전한 실정이다.

유아교육사업이 2008년에 지방으로 이양되면서 유아교육비의 안정성을 확보하기 위한 규정을 지방교육재정교부금법 등에 비교적 상세히 규정하고 있다. 그러나 교직원 인건비, 학교·교육과정 운영비, 교육행정비 등에서 사립유치원을 제외시키고 있는 것이 가장 큰 문제이다. 현행 법령에 의하면 사립유치원의 안정적인 재정 지원은 유아교육법에 의한 국가 부담을 증액하든지, 아니면 지방자치단체의 사립유치원 재정 지원 조례 제정에 의한 방법으로 접근할 수 있다. 그러나 이미 국가가 지원하던 유치원 교육재정을 전면 지방교육재정으로 이양하였으므로 전자의 방법은 실현성이 낮기 때문에 후자의 방법에 기대할 수밖에 없는 실정이다(이일주, 2009a).

## (2) 유아교육 재정 확보 방안(이일주, 2009b)

① 지방교육재정 상향 교부율 0.6% 확보액(약 8,000억원) 중 80%에 상당하는 6,400억원을 유치원 교육재정으로 확보한다.

지방교육재정교부금법 개정의 추진 배경은 한시적으로 적용되는 규정의 개정 불가피성과 유아교육 확대 및 지방교육재정의 안정적 재원확보하기 위함이었다고 보아야 한다. 2006년 당시 지방교육재정교부금 개정 논의 과정에서 만 5세아 무상교육 확대 등으로 2.7조원의 소요액이 추정되었으며, 내국세 대비 교부율을 19.4%에서 20.0%로 상향 조정하는 주요 근거로 유아교육이 명시되어 왔다. 교부금 배분방식 변경의 초기 제안 과정에서는 제5조(보통교부금의 교부)에 “내국세 총액의 1천분의 6에 해당하는 금액은 유아교육재원으로 교부하되, 구체적인 교부기준은 대통령령으로 정한다”는 항을 신설하려고 했던 점을 주목할 필요가 있다(교육인적자원부, 2006. 11를 인용한 천세영, 2007).

② 지방교육재정교부금법 상 유아교육 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준에 사립유치원을 포함하여야 한다.

지방교육재정교부금법의 교부율을 종전 19.4%에서 20%로 0.6%포인트 상향 조정된 것은 사립유치원 지원의 필요성에 그 취지의 일단이 있었음에도 불구하고 지방교육재정교부금법 시행령 별표로 규정된 ‘교직원인건비’, ‘학교·교육과정운영비(학교경비, 학급경비, 학생경비, 교육과정운영경비)’, ‘교육행정비(기관운영비, 균형교육비, 그 밖의 경비)’ 등에서 초·중등학교의 경우에는 당연히 사립학교까지 포함되어 있는데도 불구하고 사립유치원만이 유일하게 배제되었다.

이런 문제로 인하여 사립유치원 교육재정 확보의 한계가 있으므로 조속한 시일 안에 지방교육재정교부금법 시행령 제4조제1항 관련 별표 ‘기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준의 모든 측정항목’에 사립유치원을 포함하는 내용으로 개정하여야 한다.

그러나 지방교육재정교부금법에 의하여 인건비 및 운영비 지원을 받게 되는 경우에는 사립유치원 법인화 등 공적 비용 지원에 따른 회계의 투명성을 확보하기 위한 조치를 강구할 필요가 있다. 다만 재정지원을 요구하지 않는 사립유치원의 경우에는 자율형사립학교와 같은 방식으로

운영할 수 있도록 법적, 제도적 지원을 할 필요가 있다.

③사립유치원 교사 수당, 운영비 등 재정 확보를 위한 ‘사립유치원재정결함보조금’ 지원을 확실하게 담보하여야 한다.

사립유치원 교원인건비를 국·공립수준으로 현실화하기 위하여 지방교육재정교부금법 시행령 별표의 ‘교직원 인건비’ 항목 등에 ‘사립유치원’을 포함시킨다고 하더라도 ‘교직수당’, ‘가족수당’ 등 사립유치원 교사에게 지급할 각종 수당을 충분히 확보하기에는 무리가 있다.

따라서 사립 중고등학교의 ‘사학재정결함보조금’을 공적 비용으로 확보하는 것과 같은 맥락에서 관할청으로부터 교육비 수납상한액을 통제 받는 사립유치원의 교사 인건비 및 운영비 등 보호자로부터 받는 교육비만으로 충당하기에는 부족한 재원을 ‘사립유치원 기본보조금’ 제도를 부활하여 시행하여야 한다. 이를 위하여 필요하다면 유아교육재정교부금법을 별도로 제정하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

이런 방법으로 확보되는 재정으로 우선 첫해에 사립유치원 교원 1인당 월 25만원의 교직수당을 신설하고, 현재 국공립유치원 교사 대비 51.1%수준인 사립유치원 교사 보수를 매년 10%씩 증액 지원하여 5년 후에는 국공립, 사립유치원 교사의 인건비가 동일해 질 수 있도록 하여야 한다.

④현행 지방교육재정교부금법 상 보통교부금의 교부유형에 ‘분권교부금’을 신설하여 유아교육 지원사업비를 별도로 확보하는 방안을 검토할 수도 있다.

이 방안은 유아교육재정을 독립적이며 안정적으로 확보하면서 보건복지가족부와 공동보조로 유아교육지원 범위가 확대될 경우 그에 소요되는 경비를 추가로 요구할 수 있는 근거가 될 수 있다(송기창, 2009)는 점에서 긍정적으로 검토할 수 있다고 본다.

⑤사립유치원 재정 지원을 위한 지방자치단체의 조례 제정을 적극 권장하여야 한다.

교사 인건비 뿐만아니라 설립·운영비, 교재·교구비 등 부족한 사립유치원의 재정 지원을 하기 위해서는 유아교육법의 규정에 의하여 각 시·도 및 시·군·구에 이르기까지 지방자치단체의 조례를 제정하여야 한다.

이미 경기도에서 2005년에 제정한 ‘경기도 교육지원 조례’와 2006년에 제정하여 그동안 두 차례의 개정을 한 대전광역시 대덕구의 사립유치원 지원 조례가 그 대표적인 예로 볼 수 있다. 이 밖에도 경기도 안산시, 용인시, 화성시의 조례도 다른 지방자치단체의 좋은 본보기가 될 것이다.

그러나 조례는 제정되어 있지만 규정이 시행되지 아니하는 지자체도 있으므로 사립유치원 지원이 적극적으로 이루어지는 지방자치단체에 대한 국가 보조금 지원 등 인센티브제를 도입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

⑥서울형보육시설에 착안하여 지방자치단체형 사립유치원 지정을 통한 지원을 확대함으로써 부모 교육비 부담을 최소화 한다.

전형적인 이원화제도를 운영하면서 한국의 유아교육제도 성립에 큰 영향을 준 일본에서는 뒤늦게 유아교육이 유치원과 보육으로 이원화되어 있어 많은 문제점이 야기된다는 것을 알고 2006년에 ‘학령 전 아동을 위한 유아교육·보육의 종합적 서비스 제공에 관한 법률(就學前子どもに関する教育,保育等の総合的な提供の推進に関する法律)’을 제정함으로써 유치원교육과 보육간의 긍정적인 협력을 적극적으로 도모하고 있다. 이 법에 의하여 새로 설립된 ‘인정(認定)어린이원’은 유치원과 보육소의 기능을 보완하는 ‘유보제휴형’, 유치원이 보육소기능가지는 ‘유치원형’, 보육소가 유치원기능을 가지는 ‘보육소형’과 두 기능을 공동으로 가지는 ‘지방재량형’이라는 4가지 형태 중 어느 한 형태로 운영되는 국가가 인정한 유·보 통합시설이다.

인정어린이원의 제도는 각 지역특성에 맞는 창의적인사고를 바탕으로 유치원·보육소 등 초등학교 취학 전 유아교육·보육과 보호자에 대한 자녀양육 지원 등 종합적인 지원을 제공하기 위한 것이다. 이를 통해서 최근 유아교육·보육에 대한 다양한 수요에 대하여 지역실정에 맞게 대응하는 것을 목적으로 하고 있다(최순자, 2007). 일본에서는 이 법이 제정되기 전인 2004년에 이미 304개의 유보 통합 시설이 운영되고 있었다(신나리·김은설, 2006).

일본에서는 모든 유치원과 보육시설에 대한 지원과 지도 감독을 지방자치단체에서 하지만, 인정어린이원은 중앙정부가 직접 관장, 지원한다.

한국에서도 일본의 ‘지방재량형’ 인정어린이원과 유사한 형태의 ‘서울형 보육시설’이 실험 단계에 들어섰다. 즉 ‘서울형 보육시설’은 저출산 대책과 연계하여 서울에 소재하는 33,499개의 전체 보육시설 중 국공립보육시설이 1,826개로 전체의 5.5%에 불과하다는 점에 착안하여 추진하고 있는 실험시설이다.

우선 1,125개 민간시설을 ‘서울형 어린이집’으로 인증하고 시설개선비와 교사 인건비등을 지원하였다. 그 대신 위생관리와 투명한 회계 등 인증 기준을 엄격하게 관리하여 질 높은 시설에서 부모들의 부담을 경감시켜 출산율을 높여보겠다는 야심찬 프로젝트이다.

이런 서울시의 시책은 많은 지지를 받고 있지만 유치원이 제외된 점에는 비판이 많아 향후에는 사립유치원도 ‘서울형 유치원’으로 발전될 가능성이 매우 높다.

이와 같은 점에 착안하여 다른 지방자치단체에서도 당해 지방의 특성에 맞는 유치원 지원시책을 강구해 나갈 필요가 있다.

⑦종일제 유치원 교사 인건비 지원을 의무화하고, 교육투자우선지역의 유치원 통학 비용을 지원하여야 한다.

유아교육법에 의하여 종일제를 운영하는 유치원에는 학급담임교사이외에 종일반 교사를 배치할 수 있도록 하고 있으나 임의조항으로 되어 있고, 각 시·도교육청별로 교사 총정원제를 활용하고 있기 때문에 거의 종일반 전담교사를 배치하지 않고 있는 실정이다.

국정감사 자료에 의하면 2006. 4. 1 현재 국·공립유치원은 종일제 원수 대비 정교사 배치 비율이 16.6%에 불과한데 비하여, 사립유치원은 92.1%에 달하고 있다.

이를 통하여 보면 국·공립유치원의 종일반은 비정규직 보조인력에 의존하고 있는 문제점을 가지고 있고, 그러다 보니 중·고령 여성을 자원봉사자 인력으로 활용해 사회활동 참여를 촉진 한다는 취지로 대부분의 종일제 유치원에 '3세대 하모니 자원봉사자'라는 보조인력을 배치함으로써 오히려 종일반 전담교사 배치율을 낮추고 있다. 이에 비하여 사립유치원의 종일반은 대부분 유치원에 정규직 교사가 배치되어 있기는 하지만 그 인건비를 학부모들이 전적으로 부담하고 있는 문제를 지니고 있음을 알 수 있다. 그러므로 국·공립유치원에는 종일반 전담 정규교사를 배치하여야 하며, 사립유치원에는 종일반 전담교사 인건비를 지원함으로써 부모의 경제적 부담을 경감할 필요가 있다.

한편 지역적, 경제적 곤란으로 인하여 유치원 접근성이 떨어지는 교육투자우선지역에 소재한 유치원에 통학 버스를 배차하거나 소요비용을 지원함으로써 유아교육기회를 확대할 필요가 있다.

### 3) 유아교육행정 지원체제 확립 방안

현재 유아교육은 교육과학기술부 유아교육지원과에서 담당하고, 보육은 보건복지가족부의 보육정책관(국장) 아래 3개과에서 담당하고 있다. 이런 중앙행정체계를 가지다 보니 시·도 및 시·군·구에 이르기까지 전달체계가 이원화될 수밖에 없는 것이다.

그러니 유치원과 보육시설이 유아학교로 통합되기 전이라도 우선 국무총리실에 '유아교육지원청'(또는 육아지원청; 가칭)을 두어 통합적인 행정체제로 독립시키는 방안을 제시한다.

한편 각 시·도교육청의 초등교육과에 종속되어 있는 유아교육지원행정체계를 '유아교육지원과(가칭)'로 독립시켜야 한다.

그래야만 초등교육행정 위주의 지원체제를 개선할 수 있고, 초등교육행정 지원 인력에 비하여 턱없이 부족한 유아교육 담당 교육전문직을 확보할 수 있는 한편, 현재 63% 정도인 유아교육 담당 교육전문직의 전공자 배치가 가능해 진다.

한편으로는 전국의 모든 시·도에 유아교육진흥원을 설치하여 유아교육지원체제를 강화하여야 한다. 이미 설치되어 있는 시·도 중 유아교육진흥원에 유아교육체험 기능을 포함시킨 경우에는 조속한 시일 안에 유아교육체험학습관을 분리 설치하여야 한다.

## VI. 마치면서

한국에서는 현재까지 중점적으로 추진해 온 임신, 출산 장려와 육아휴직 등 근무조건 개선, 여성 경제활동 촉진, 보육 지원 등 주로 신생아 출산과 영아 중심 육아 및 보육 정책만으로는 결코 저출산 문제를 해결할 수 없다.

현재 유아기 사교육비가 엄청난 규모로 증가하고 있고, 91% 이상 부모가 부담(사립유치원)하는 유아교육체제를 그대로 유지하면서 출산율을 높이려고 한다면 그야말로 넌센스이다. 만 3세부터 들어가는 유아교육비용 중에서 OECD 가입 선진국 수준인 80%이상 국가와 지방자치단체가 부담하지 않는 한 유아교육 공교육을 통한 출산율 제고는 기대할 수 없다.

지금부터라도 차분하게 저출산 대책을 다시 강구해야 한다. 현재의 유아교육제도가 지니고 있는 문제를 해결하지 않고는 결코 출산율을 높일 수 없다고 본다.

만 0~5세 자녀를 둔 젊은 부모들과 소통하고, 유아교육 전문가들의 정책 자문을 들어 정말로 출산율을 높일 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

단기 정책과제로는 유치원을 ‘유아학교’로 전환하여 새로운 유아교육제도로의 개혁을 시작해야 한다. 국·공립 단설 유아학교를 근간으로 하는 공교육제도를 하루 빨리 확립해야 한다. 그런 한편으로 사립유아학교의 공교육 기능을 확대해야 하는데, 현재의 사립유치원 교원 인건비, 유치원 운영비 등을 현실적으로 지원하여 법인화를 통한 공교육체제를 완비하여야 한다.

장기적으로는 유아교육과 보육을 관장하는 정부 및 지방자치단체를 통합 일원화 하고 유치원과 보육시설을 대상 연령으로 구분하며, 그렇게 하기 위해서는 정부 여당이 앞장서서 유아교육(학)계와 보육(학)계를 소통하게 하고 중재·조정하여야 한다. 그렇기 때문에 한나라당 여의도연구소에서 주최하는 오늘의 정책토론회는 그 의미가 매우 크다는 것을 강조하면서, 진수희 소장을 비롯한 여의도연구소의 큰 활약을 기대해 본다.

## 참고문헌

- 권건일·최순자(2007), 유아교육법과 영유아보육법의 통합을 위한 비교 분석, 유아교육연구 27(6), 한국유아교육학회.
- 기획예산처(2006). 비전 2030, 관계부처합동 보도자료(8. 31), 11.
- 문미옥(2006). '유아교육 공교육화 정착을 위한 학제개편 방향', 유아교육 공교육화, 학제개편 제5차 토론회 자료, 서울: 교육혁신위원회·교육인적자원부.
- 박은혜(2009). 유아교육 공교육화에 대한 토론, 유아교육 공교육화 확립을 위한 정책토론회. 이종걸 국회 교육과학기술위원회 위원장 주최 정책토론회 발표자료집(10월 27일), 국회 의원회관 소회의실, 57-60.
- 서유현(2006). '뇌기반 영유아교육', 현대사회가 요구하는 영유아 교육의 방향(2006년도 한국영유아교원교육학회 추계학술대회 자료집), 서울: 한국영유아교원교육학회.
- 송기창(2009). 유아교육재정 관계법령 개정방안, 유아교육재정 지원 실태와 개선방안(한국교육재정경제학회·한국유치원총연합회 2009년도 정책토론회 자료집(9월 17일. 서울 한국언론재단 프레스센터 19층 기자회견장. 1-27.
- 신나리·김은설(2006). '일본과 싱가포르의 유아교육·보육 통합사례', 육아정책포럼 제2호. 서울: 육아정책개발센터.
- 신은수·유영의(2006). 유아교육학제의 세계적 동향 측면에서 본 유아교육학제 개편 방향, 다각적 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 발전 방안. 서울: 유아교육발전을위한유아교육대표자연대.
- 신은수·조형숙(2006), '초등학교 입학 연령의 사회 경제적 효과 측면에서 본 유아교육학제 개편 방향', 다각적 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 발전 방안, 유아교육대표자연대 연구보고서 01, 서울: 유아교육발전을위한유아교육대표자연대.
- 유희정(2006). 보육시설과 유치원의 공공성 제고 방안, 육아정책의 통합적 접근(1), 창립 1주년 기념 육아정책 세미나. 서울: 육아정책개발센터.
- 유희정·이미화·장명림·김은설·김은영·송신영(2008). 유치원과 보육시설 일원화 체제를 위한 협력과 통합 방안. 연구보고 2008-09. 서울: 육아정책개발센터.
- 이윤경·박은혜·전홍주(2006), 초등학교 입학 유예 측면에서 본 유아교육학제 개편 방향, 다각적 관점에서 본 바람직한 유아교육학제 발전 방안, 유아교육대표자연대 연구보고서 01, 서울: 유아교육발전을위한유아교육대표자연대.

- 이일주(2007a). 법규, 비용지원 측면에서의 통합방안 모색, 한국 유아교육·보육 통합 방안 모색, 한국열린유아교육학회 춘계학술대회 논문집, 서울: 한국열린유아교육학회.
- 이일주(2007b). ‘법규, 비용지원 측면에서의 통합방안 모색’, 한국 유아교육·보육의 통합 방안 모색(2007 한국열린유아교육학회 춘계학술대회). 서울: 한국열린유아교육학회.
- 이일주(2008), 유아교육법과 영유아보육법의 통합방안, 유아교육에서의 통합: 그 의미와 실천 (한국유아교육학회 2008년 정기 학술대회 논문집), 한국유아교육학회.
- 이일주(2009a). 유치원 공교육화 재정지원 어디까지 왔나, 안민석 국회의원·한국유치원총연합회 주최 정책토론회 발표자료집(6월 10일), 오산시 문화예술회관 소강당. 11-53.
- 이일주(2009b). 유아교육 공교육화 확립 방안, 유아교육 공교육화 확립을 위한 정책토론회. 이종걸 국회 교육과학기술위원회 위원장 주최 정책토론회 발표자료집(10월 27일), 국회 의원회관 소회의실, 17-37.
- 이일주·강지원(2007), 생애초기 효율적 인적자원개발을 위한 유아교육법령 체제 보완 연구, 정책연구개발사업 2007-위탁-24, 교육인적자원부.
- 정미라(2007). 삶과 학습의 조화와 국가 경쟁력 강화를 위한 유아교육발전 5개년 계획(안), 교육인적자원부 유아교육특별연구단 주최 공청회 자료집(10월 30일), 한국교육과정평가원 4층 대강당, 7-64.
- 정선아(2007). 스웨덴의 유아교육·보육 통합 정책, 유아교육연구 27(6). 101-124.
- 최순자(2007), 일본의 유아교육과 최근동향 검토. 생태유아교육연구 6(1), 부산: 한국생태유아교육학회.



---

# 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

---



곽 노 의 교수

(서울교육대학교 대학원 유아교육과)



# 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

곽 노 의 교수

(서울교육대학교 대학원 유아교육과)

## 1. 유아교육기관 명칭

‘유치원’이라는 명칭은 일제 잔재이므로 세계적인 동향에도 맞도록 ‘유아학교’로 변경해야 한다는 것 vs ‘유치원’은 이미 국민들에게 익숙해져 있고, ‘어린이집’으로 부르는 보육시설을 고려하여 그대로 두어야 한다.

‘유치원’이라는 명칭은 유치원 창시자 프리벨이 1840년 ‘kindergarten’이라고 명명한 것에서 비롯된다. 독일어인 이 뜻은 직역하면 “어린이 정원”이다. 영어권의 나라(미국, 캐나다 등)에서는 이 고유명사가 보통명사가 되어 “the garden of children”으로 하지 않고 원어 그대로 ‘kindergarten’라고 사용하고 있는 국가가 있다.

일본에서는 ‘kindergarten’를 한자어인 ‘幼者(영아에 해당됨)’와 ‘稚者(유아에 해당됨)’가 다니는 정원(園)이라는 뜻으로 번역하여 ‘유치원(幼稚園)’이라고 하였다. 우리나라도 한자에서 비롯된 의미어가 많지만 ‘幼者’와 ‘稚者’라는 말은 전혀 사용하고 있지 않는 것으로 본다.

발제자도 밝혀 뜻이 ‘유치원’이란 명칭의 기원은 일제가 그들의 자녀 유아교육을 위해 1897년 부산에 세웠던 ‘부산유치원’이다. 일제의 잔재이므로 이미 ‘국민학교’를 ‘초등학교’로 하였듯이 ‘유치원’도 ‘유아학교’로 명칭을 변경할 필요가 있다

또 100년이 넘도록 유치원이 제도적인 유아교육을 해 왔음에도 불구하고 그동안 공교육의 보조적인 위치에서 벗어나지 못했고, 2004년 유아교육법 제정 이후에도 유아교육이 완전한 공교육 기관이 되지 못함으로써 유아교육법 제정 이전보다 유치원 취원율이 오히려 감소하고 있는 현상을 해결하기 위해서는 ‘유아학교’ 법제화가 필요하다 는 데도 전적으로 동의 한다.

## 2. 초등학교 취학 논란

과거에 비하여 아동의 성장발달이 빨라진 한편, 생산연령층 인구가 급감하는 초고령화사회에 대비하여 사회진출 연령을 앞당겨야 한다는 이유로 초등학교 취학연령을 만 5세로 낮추자는 주장 vs ‘만 3~5세’의 유아들의 발달 특성과 만 5세 조기 취학자수의 급감, 만6세 취학 유예율의 급증 사례 및 대부분의 선진국들의 초등학교 취학연령 사례를 볼 때 만 6세 취학을 그대로 유지해야 한다는 주장이다.

2009. 11. 25 미래기획위원회에서 “어린이들의 빠른 발달상황을 고려해 초등학교 입학 연령을 1년 앞당겨 사회에 조기 진출토록 하고 이로 인해 절감되는 재원을 보육 및 유아교육에 투입 하는 방안을 추진”키로 하였다고 한다(조선일보, 2009. 11. 25).

발제자는 이 안에 대하여 다음과 같은 문제점이 있음을 지적하고 있다. 1) 초등학교 만 5세 조기취학자 감소 및 ‘만 6세아’ 초등학교 취학 유예율 증가. 2) 유아교육의 국가 경제적 효용성 간과. 3) 적기교육의 중요성 간과. 4) 초등학교 학부모, 유치원 학부모, 초등학교 교사의 의견 무시. 5) 세계적인 동향에의 역행이다. 이에 전적으로 동의한다.

대통령 직속 ‘미래기획위원회’가 저출산 극복 대응 방향은 다음과 같이 요약할 수있다.

〈표-1〉저출산 극복 대응 방향

구 분	내 용
자녀 양육 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초등학교 입학연령을 1세 낮춤</li> <li>· 3자녀 이상 다자녀 가구 인센티브(대입전형 및 취업시 우대, 고교 수업료 및 대학 학자금 우선 지원, 부모 정년 연장 등)</li> </ul>
일과 가정의 양립 기반 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남성 육아휴직 활용 장려</li> <li>· 임신, 출산 여성 우대하는 기업에 인센티브</li> <li>· 상용직 시간제 근로형태 확산 지원</li> </ul>
다양한 가족형태 수용성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 낙태 줄이기 캠페인 및 싱글맘 차별 철폐</li> <li>· 국내 입양 우선 추진제 도입 및 입양아 양육비용 지원 확대</li> </ul>
한국인 늘리기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개방적 이민 허용으로 해외 우수인력 유치</li> <li>· 복수국적 허용 범위 확대 및 다문화 가정 자녀의 언어발달 지원</li> </ul>

출처 : 한국경제(2009.11.26)

〈표-1〉에서 보는 바와 같이 저출산 그복 대응 방향 중에 자녀양육부담경감 방안으로 제시한 것 중에 골자를 보면 이렇다.

- 초등학교 취학연령을 만 6세에서 5세로 1년 앞당기기
- 셋째 자녀부터는 대학 입시와 공공기관 취업 때 우대 혜택을 주기
- 세 자녀 이상 가정의 가장(家長) 정년을 연장시켜주기 등이다.

또 미혼모에게 직업교육 기회를 우선적으로 부여하고 국내 입양 비용 지원도 늘려 미혼모들의 낙태도 줄이겠다고 했다.

출산율은 1.22명으로 세계 최저 수준으로 세계 평균(2.54명)의 절반이 안 되고 선진국 평균(1.64명)에도 크게 못 미치고, 65세 이상 노인에게 지급하는 기초노령연금액은 올해 2조4700억 원에서 2030년엔 30조3000억원으로 는다. 건강보험 재정은 2008년 34조원에서 2030년엔 81조 원으로 늘어나고 그 가운데 30%가 노인 진료비다. 문제는 2008년엔 생산가능연령층(15~64세) 7명이 노인 1명을 부양하는 '7 대 1' 사회였지만 2036년엔 '1 대 1' 사회가 돼버린다(조선일보, 2009. 11. 25)는 심각성이 있어 그 고충은 충분히 이해한다.

그렇다면 한 살 낮춰 입학하기가 아니라, 그 간의 수없이 많이 논의 되었던 현행 6-3-3-4 제의 학제 개편을 다시 추진하고 하기를 바란다.

2006년 학제개편의 논란의 단초를 제공했던 내용의 기사를 소개하면 다음과 같다.

학제 개편=학제 개편은 단순히 초등학교 과정을 줄이거나 늘리는 수준의 문제가 아니다. 저출산·고령화로 인한 국가경쟁력 약화를 어떻게 극복할 것인가 하는 점과 밀접히 연관돼 있다. 교육부는 일단 올 상반기 중으로 학제 부분을 전문적으로 연구할 기구를 출범시킨 뒤 이를 통해 국민들의 충분한 의견을 수렴한다는 계획이다.

초등학교 입학에 앞서 유치원 과정을 의무화하는 방안(1+6+3+3+4년), 초등학교를 1년 줄이고 고등학교 과정을 4년으로 늘려 초기 2년은 국민교육 공통과정으로 운영하고 후기 2년은 진학 반과 취업반으로 나눠 교육하는 방안(5+3+4+4년), 초등학교 입학 기준 나이를 현행 만 6세에서 5세로 낮춰 고졸자나 대졸자의 사회진출을 1년 빠르게 하는 방안 등이 현재로서는 유력하게 제기되고 있다(경향신문, 2006.1.12) “

당시 많은 논의가 있었지만 초등학교 입학기준 나이를 낮추는 방안은 실효성없다고 대다수가 생각하면서 여러 대안을 내놓았다.

### 3. 세 자녀 이상 가정의 가장(家長) 정년을 연장시켜주기

이 안은 그간 논의에서 비중있게 다루지지 않았다고 생각되는 데 매력있는 대안이라고 생각된다. 평균 수명이 증가되고 있어 정년 연장의 요구가 많은 것으로 알고 있다. 저출산문제에 있어서 환경호르몬의 영향 등으로 신혼가정에서 임신이 안되는 것도 큰 문제이기에 자연친화적인 생활과 교육이 필요하다.

그러나 기혼여성의 경우 임신한 아이를 낙태하는 경우가 엄청난 수치라고 한다. 많은 경우 양육의 부담 때문이라고 해도 과언이 아니다. 출산한 아이가 대학졸업 할 때 까지 정년을 연장해 주는 방안을 검토해 주기를 바란다. 예를 들면, 최대한의 경우 45세에 셋째 아이를 출산 하면 67세까지 정년이 연장된다.

---



---

# 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

---



---

장 명 림 박사

(육아정책개발센터 정책연구팀장)



# 저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

장 명 립 박사

(육아정책개발센터 정책연구팀장)

## 1. 들어가는 말

■ <저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?>라는 주제하에 이일주 교수님께서서는 기존의 여러 토론회나 공청회에서는 논의되지 못했던 부분까지 매우 심도있게 다루어 주셨음.

○ 특히, 한국의 유아교육 현황 및 실태를 공교육화의 개념, 공교육화 확립의 당위성, OECD가 권장하는 유아교육 공교육화의 지표에 근거하여 객관적·체계적으로 분석해 주셨음.

■ 유아교육의 현황과 문제점을 7가지 핵심 쟁점별로 정리하시고,

- 유아교육제도의 기저 개념 범주
- 유아교육 대상 연령 구분 기준
- 유아교육기관 명칭
- 만 5세 초등학교 취학 논란
- K학년제에 대한 논란
- 의무교육 - 무상교육
- 유치원 교육과 보육 분리 - 통합

■ 향후 유아교육 공교육 확립 방안을 구체적으로 제시해 주셨음.

- 유아교육 학제 개편(안)
- 유아교육 학제 구축 방안
  - 유아교육법과 영유아보육법 통합
  - 유아교육재정 확보 방안
  - 유아교육행정 지원체제 확립 방안

■ 본 토론지는 방대한 양의 발제를 해주신 이일주 교수님의 발표에 대부분 공감을 하며 최근 더 많은 관심을 가지고 있는 유아교육 공교육화와 학제화에 대하여 첨언을 하며 토론을 대신하고자 함.

## 2. 유아교육 공교육화의 목표와 요소

### ■ 유아교육 공교육화의 목표

- 국가 유아교육 공교육화 정책은 접근성(Availability), 비용의 적정성(Afford ability), 질(Quality)을 추구해야 함. 즉, 취학전 모든 유아에게 거주지역이나 가정의 경제적 수준에 관계없이 기회 및 경험의 보편성과 균등성을 보장할 수 있어야 하며, 이는 유아교육의 공교육체제 확립을 통하여 이루어질 수 있을 것임.
  - 기관 접근성 제고 및 배정별 격차 해소
  - 재정 지원 확대 및 학부모 비용 부담 경감
  - 기관의 공공성 확보 및 서비스의 질 제고

### ■ 유아교육 공교육화의 중요 요소

- OECD에서는 유아교육 국제지표를 생산하는 과정에서, 각 국가마다 매우 상이한 프로그램과 서비스 형태가 있고, 그 교육적 적합성을 직접적으로 평가하기가 어려운 관계로, 각국의 유아교육·보육 프로그램의 포함 여부를 결정하기 위해 아래와 같은 기준을 제시함.<sup>1)</sup>
  - 아동초기교육(ISCED 0단계/pre-primary education)은 원칙적으로 영유아들에게 학교와 비슷한 형태의 환경을 제공함으로써 집(가정)과 학교환경간의 연계를 제공하는 것을 목적으로 조직화된 교수(instruction)의 초기 단계로서, 다음 기준에 부합하는 경우로 제한함.
    - ① 센터 또는 학교(기관) 중심이어야 함.
    - ② 적어도 3세 이상 아동의 교육적·발달적 욕구를 충족시키는 목적이 있어야 함.
    - ③ 아동에게 교육적 프로그램을 제공하는 인력은 적절히 훈련되거나 자격을 갖추어야 함.

❖ 시사점: 여기서 의미하는 것은 어떠한 프로그램이나 서비스이건 최소한 유아교육 프로그램으로 인정받기 위해서는 **시설, 교육과정, 교사** 측면에서 질을 담보할 수 있어야 한다는 것임. 우리나라의 경우, 취학전 유아교육보육 기관 중 유치원 통계만이 공식으로 OECD 교육지표에 포함되고 있음.

1) 교육인적자원부·한국교육개발원(2004). OECD 교육통계 핸드북. 한국교육개발원.

### 3. 유아교육 학제화의 논의사항

#### 가. 유아교육 학제화의 필요성은 무엇인가?

■ 유아교육의 공교육화 조기 실현을 위해 필요하다.

- 취학전 시기는 인간 발달의 기초를 형성함은 물론 이후의 성장·발달에 많은 영향을 미치는 중요한 시기이므로 취학전 교육에 대한 국가·사회의 책임이 요구됨.
- 유아교육의 공교육화는 세계적인 추세이며, 국가 인적자원 개발의 근간으로 또 전 생애에 걸쳐 이루어지는 교육의 출발점으로서 더 이상 미룰 수 없는 최우선 정책 과제임을 인식해야 함.
  - 특히, 세계 최저 수준의 저출산 문제가 심각한 요즘, 조기에 양질의 유아교육 프로그램을 제공하여 유아기부터 질 높은 인적자원을 확보하는 것은 국가의 중요한 책무가 아닐 수 없음.

■ 학부모의 사교육비 부담을 완화하고 교육격차를 해소하기 위해 필요하다.

- 우리나라 저출산의 요인이 매우 다양하나 그중에서도 육아지원 서비스의 부실과 자녀 양육비와 교육비 부담이 출산 중단 및 기피의 가장 큰 이유로 지적되고 있음.
- 취학전 교육은 대부분 학부모들이 부담하는 교육비에 의존하여 운영되는 관계로 학부모들의 사교육비 부담이 과중 되고 있으며, 취학전 출발점 교육에 있어서 지역간, 계층간 극심한 불평등이 유발될 수 있음.
- 최근 정부의 유아교육·보육에 대한 투자가 대폭 증가되기는 하였으나, 육아지원에 정책에 대한 학부모들의 만족도는 여전히 낮은 수준임. 취학전 유아들을 위한 공적 유아교육비 투자의 증가가 요구됨.

■ 세계화에 부응하는 유아교육의 위상과 질적 수준을 확보하기 위해 필요하다.

- 그동안 유아교육, 보육 발전을 위해 정부가 많은 노력을 기울여 왔으나 아직까지도 OECD 평균에 미치지 못하는 미흡한 수준임.
  - 취원율이 낮음
  - 학생 1인당 교육비 수준 OECD 평균의 절반에도 못 미침
  - GDP 대비 유아교육 투자 비율이 저조함
  - 정부의 공적 재원 지원을 받는 유아 비율이 낮음

나. 유아교육 학제화 관련하여 논의되었던 사항은 무엇인가?

1) 『미래형 학제개편 방안 연구』에서 논의된 사항<sup>2)</sup>

■ 취학전 유아교육과 보육의 체계화

- 유아교육의 중요성 논의
- 한국의 유아교육과 보육은 기회와 질적 수준면에서 많이 발전되어 왔으나 여전히 OECD 국가들에 비하면 매우 낮은 수준임.
- 유아교육과 보육의 체제 개선
  - 유아교육과 보육의 소관부처와 근거 법령 등이 상이함에 따라 유치원과 보육시설간에 기능·역할이 중복되면서, 관계자들간 갈등적 상황 초래
  - 두 기능을 연령별로 분담하는 방안에 대한 검토 필요
  - 3-5세 유아를 대상으로 하는 ‘유아학교’ 설치, 유아교육을 공교육으로 추진하는 방안 검토 필요

■ 유아교육의 정체성 확립과 초등교육과의 연계 강화

- 유아교육의 특성 및 정체성 확립
  - 유아교육은 오랜 역사에도 불구하고 각급학교 교육과는 달리 정체성이 혼돈되어 온 측면이 있음.
  - 초·중등학교에 비해 유아교육은 대상 연령 범위, 교육실시 기관, 무엇을 가르치는 지에 대한 인식이 분명하게 정립되지 못하였음.
  - 단순히 초등학교 교육의 준비를 위한 학습위주 교육, 조기재능교육과 같은 의미로 오해되기도 함.
- 그러나 2004년 1월 유아교육법이 제정되고, 2005년 1월 동법이 시행됨으로써, 기관, 대상, 교육 내용이 명료화되었음.

❖ **유아교육법 제 2조(정의), 제 13조(교육과정 등)**

- 기관 : 유치원(유아의 교육을 위하여 법에 따라 설립·운영되는 학교)
- 대상 : 유아(만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이)
- 내용 : 유치원 교육과정(교육인적자원부이 고시한 국가 교육과정, 이 범위 내에서 교육감이 정한 기준과 내용)

2) 김영철 외 12인(2006). 미래형 학제 개편 방안 연구. 교육인적자원부·한국교육개발원.의 ‘취학전 교육의 체계화’(pp. 297-313)의 주요내용을 정리한 것임.

## ○ 유아교육과 초등교육과의 연계 강화

- 유치원 교육과 초등학교 교육과의 연계성 유지는 교육 경험의 연속성, 반복성, 일관성, 통합성의 차원에서 매우 중요한 문제임.
- 특히, 유치원이 유·초·중·고·대학으로 연결되는 기본 학교 제도권하의 학교로서 위치를 확고히 하기 위해서도 유-초간의 연계성은 중요함.
- 유아교육은 초등학교와의 연계성을 고려하되, 교과중심의 초등학교 교육과는 차별화되는 3-5세 유아를 대상으로 놀이중심의 통합교육으로 실시된다는 특징이 있음.
- 즉, 3-5세 유아기는 개인내 혹은 개인간 발달차가 크므로, 개별 유아의 요구에 기초한 개인, 혹은 소집단의 놀이중심 교육이 효율적임.
- 이에 비해 6-7세경 초등학교 입학시기에 들어서면서 유아들은 개인내 발달이 통합되고, 동일 연령대 발달이 균등화되어 교과중심의 집단 교육이 가능하고 적합함.
- 교육 효과를 극대화하고 발달에 적합한 교육이 이루어지기 위해서는 유아교육은 초등교육과는 다른 교육내용, 교수법 및 환경에서 실시되어야 함.

## ■ 초등학교 취학연령 하향 조정 가능성 검토

- 취학연령 하향조정 문제는 기본적으로 아동들의 성장발달 수준과 조기 취학의 준비도 등을 고려하면서 결정되어야 함.
  - 최근 우리 사회에 나타나고 있는 저출산 현상이나 입직 연령이 늦어지고 있는 문제를 해결하기 위한 차원에서도 취학연령 하향조정 방안이 제기되기도 하지만,
  - 이는 어디까지나 아동들의 성장발달 수준에 따른 학교생활 적응에 문제가 없다는 전제하에 고려되어야 할 사안임.
- 여러 연구 결과, 최근 조기 취학감소 및 입학 유예 증가 경향 등을 종합해 볼 때, 초등학교 취학연령을 하향 조정해야 한다는 결론을 내리기에는 불확실한 요인들이 많이 있음.
  - 만 5세 아동들이 취학이 가능할 정도로 지적, 정의적, 신체적으로 성숙했는지를 검토해야 하며, 또한 학교생활에 적응할 수 있는지 검토해야 함.
  - 과거 선별적인 조기 취학이 허용될 당시 일부 학부모들이 자녀들을 조기 취학시켰으나 학교 생활에 적응하지 못하는 경우가 많아지고, 조기 취학의 효과에 대한 불신이 확산되면서 조기 취학 아동수가 현저히 감소하고 있음.
  - 더욱 최근에는 초등학교 입학시기를 늦추는 입학유예자가 지속적으로 증가함.
- 초등학교 취학연령의 하향조정 문제는 현 시점에서 정책적으로 결정하기 보다는 앞으로 보다 심층적인 연구와 검토 과정을 거쳐 신중히 접근해야 함.

- 조기 취학에 따른 문제가 없고, 조기 취학의 교육적 효과가 확실히 입증된 후에 결정되어야 할 것임.
- 아동의 성장발달의 조기화에 따른 필요성과 함께 조기화에 따른 부작용과 반대 의견이 지배적이라는 현실론을 감안할 때 앞으로 보다 신중한 검토가 요망됨.

## 2) 교육혁신위원회의 학제개편공론화 과정에서 논의된 사항<sup>3)</sup>

### ■ 유아교육에 대한 공적 지원의 확대

- 유아교육 공교육화의 직접적인 과제는 유아교육에 대한 공적 지원 확대임.
- \* 저출산 문제의 해결이 국가적 과제가 되면서 더욱 큰 관심의 대상이 됨.
- 만 5세아 전면 무상교육 지원 및 3-4세까지 단계적 지원 확대 필요

### ■ 취학연령 하향 조정 문제

- 취학연령 하향조정을 적극적으로 개선하는 주체가 확실하게 드러나지 않음.
- 유아교육 전문가들은 국제적인 추세로 보나 유아의 발달과 학교적응에 관한 연구 결과로 보나 취학연령 하향화는 타당성이 없다는 의견 제시
- 다만 경제정책을 다루는 분야의 인사들 중에 입직연령을 낮추기 위해 취학연령을 낮춰야 한다는 의견이 있음을 비공식적으로 확인할 수 있을 뿐임.
- 따라서, 교육혁신위원회에서 취학연령을 낮추는 문제를 공식적인 의제로 삼기는 어려움.

### ■ 유아교육과 보육의 통합 문제

- 유아교육과 보육은 출발 동기와 역사가 다르다는 점에서 본질적으로 상호 갈등의 가능성을 지니고 있음.
- 그러나 토론과정에서 유아교육과 보육의 통합문제가 큰 쟁점이 되지는 않았음.
- 그 이유는 학제 개편이 장기적인 과제로서 현재의 이해관계보다는 가장 이상적인 견지에서 유아들에게 실질적으로 필요한 제도 개선 방향을 모색하지는 원칙에 토론회 참여자들이 공감 하였음.
- 유아교육 체제의 개선과 관련해서는 유아교육 및 보육 전문가와 여타 관계자들이 참여하는 별도의 논의구조를 만들어 지속적인 협의를 해나가는 것이 바람직하다는 결론을 얻음.

3) 김영철 외(2006). 미래형 학제 개편 방안 연구.에 포함된 교육혁신위원회의 ‘유아교육 학제의 개편 방향’(pp 407-409)에 관한 원고를 정리한 것임.

※ 대통령지문 교육혁신위원회는 학제개편 공론화 추진을 위하여 T/F팀을 구성·운영하였음. 학제개편 T/F 위원 : 이종태(교육혁신위원회, 팀장), 강태중(중앙대), 배성근(교육부), 김희규(한국교육과정평가원), 박동열, 김승보(이상 한국직업능력개발원), 장명림(육아정책개발센터), 윤종혁(한국교육개발원), 임진호(한국학술정보원), 김민호(교육혁신위원회).

## 다. 유아교육 학제화의 의미와 성격

- 우리나라의 현행 학제는 기본적으로 단선형 학제를 채택하고 있으며, 학교의 단계와 계통을 이루는 학교, 즉 초등학교-중학교-고등학교-대학교가 6-3-3-4년으로 기간학제의 골간을 이루고 있음.
- 유치원은 이미 60여년 전부터 학교 계통으로 인정되어 ‘유치원’으로 불렸으며, 취학전 교육이라는 명칭으로 학교 단계로도 인정되었음. 그러나 기간학제에 포함되지 못하여 실제적으로 학제의 기능을 발휘하지 못하고 있음.
- 유아교육 학제화의 의미는 기간학제에의 편입을 통한 공교육화의 조기 실현을 주장하는 것이라고 볼 수 있음.
  - 그렇다고 해서 유아교육 기간을 모두 의무교육의 대상으로 간주하는 것은 아님.
  - 특히, 유아기에 강제 학구제(현행 초·중등학교 취학 원칙)를 시행할 경우, 다양한 발달적 요구와 개별 차이를 존중하는 유아교육의 특성을 고려하지 못하게 된다는 우려가 제기됨.
  - 이와 관련하여 윤정일 등(2002)<sup>4)</sup>은 유치원 교육에 있어서는 자발적 공교육화, 혹은 자발적 의무화가 바람직하다고 주장하였음.
  - 김재웅(2006)<sup>5)</sup>은 교육과 학교를 구분하는 의미에서 ‘의무교육’과 ‘의무취학’이라는 개념을 제시함. 대부분의 선진국에서는 ‘의무교육’과 ‘의무취학’을 구분하고 있으며, 취학은 의무교육을 이행하는 하나의 방법으로 인정한다는 것임.

❖ 자발적 공교육화 또는 자발적 의무화의 의미 : 법률적으로 의무규정을 두지 않고 부모들이 자발적으로 만 3-5세때에 자녀를 유치원에 보내는 것을 말함. 따라서, 부모가 원하지 않으면 보내지 않아도 되지만, 가급적 보내기를 유도하는 정책 추진을 의미함.

4) 윤정일·송기창·조동섭·김병주(2002). 한국 교육정책의 쟁점. 서울:교육과학사.

5) 김재웅(2006). 학제 개혁의 의의와 방향에 대한 토론. 학제개편의 향후 방향과 로드맵 탐색. 교육혁신위원회 학제개편 제6차 토론회 자료집.

## 4. 맺는 말

- 정부가 부모의 사교육비 부담을 경감하고자 한다면, 만 5세 강제 조기 취학이 아닌 영유아기의 교육과 보육을 공적 시스템으로 구축하여 무상으로 실시하는 것이 더 타당함.
  - 만 5세 취학(5세 유아들)이 국가 재정소요를 감축하고, 입직연령을 낮추기 위한 해결 방법으로 거론되어서는 안되며, 사교육비를 경감시킨다는 보장도 할 수 없다는 논란이 일고 있음.
- 유치원과 보육시설의 관할 부처 및 전달체계 이원화에 따른 문제점을 해결해야 함.
  - 취학전 영유아에 대한 국가 수준의 중장기 유아교육·보육 종합 발전 계획 수립 제한 및 행·재정적 지원의 비효율성
  - 유치원과 보육시설 수요자인 학부모의 요구가 동일해 짐에 따라, 두 기관이 서비스 내용면에서 차이가 없어지고 있으나, 두 기관의 법적·행정적 측면이나 비용 측면에서 많은 차이가 있음.
    - 학부모들은 기관 유형에 관계없이 집에서 가까운 곳에서, 저렴한 비용으로, 교육+보호가 통합된 양질의 서비스를 받기 원함.
  - 두 기관에 중복되는 동일 연령(만 3-5세) 유아 부모들에게 기관 선택시에 불필요한 혼란 가중
    - 또는 동일 정책의 다른 전달체계 및 시행방법으로 혼동
  - 동일 지역내 기관장들은 제한된 대상 유아수(중복되는 만 3-5세)를 놓고 원아 모집시에 불필요한 경쟁, 교육계와 보육계간의 갈등 관계 지속
- 결론적으로, 현재 유아교육 대상 연령인 만 3-5세 유아를 위한 유아교육기관을 기간학제화 하여 공교육체제안에 포함시키고, 그 중 최소한 취학전 1년을 전면 무상교육으로 실시함과 동시에 단계적으로 3세까지 그 대상을 확대함으로써 국가의 책임을 강화하는 것이 시급함.



---

# 초등학교 취학연령 1년 하향화가 저출산 대책인가?

---



정 혜 손 회장

(한국국공립유치원교원연합회)



# 초등학교 취학연령 1년 하향화가 저출산 대책인가?

정혜손 회장

(한국국공립유치원교원연합회)

## □ 현황 및 문제점

### ◎ 저출산의 구조적 원인

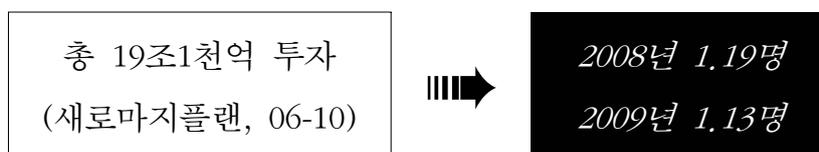
미래 불확실성 증가	경제적 부담 증가	가정과 직장 병행 곤란	가족의 기능 약화
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청년층 취업난 가중</li> <li>■ 고용불완정성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 출산 및 육아 부담 가중</li> <li>■ 사회전반적 고비용 구조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유연한 근로 환경 미흡</li> <li>■ 기혼여성 차별 여전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 양육부담의 여성 편중</li> <li>■ 다양한 가족 형태 불수용</li> </ul>

### ◎ 구조적 원인 분석에 따르면 초등학교 입학 연령과 저출산 문제와는 아무 관련 없음.

보육중심의 저출산 해결책 ‘근본적 문제’

- 엄청난 보육예산 투자에도 출산율 증가 ‘없음’
- 現 보육중심의 정책과 재정지원의 근본적 문제점 노출
- 저 출산·고령화, 취업모 지원의 보육지원으로는 한계
- 실제 저 출산지원 정책 등의 혜택이 중산층에게는 돌아가지 않음(중산층의 13%만 지원 받음)
- 0세~만2세 신뢰할 만한 영아보육시설 절대 부족

### ◎ 엄청난 보육예산 쏟아 붓고도 출산율은 ‘세계 꼴찌’



◎ 유아대상 사교육 ‘폭증’

- 비용 : 12만6천원(97) ➡ 24만6천원(07)
- 개수 : 2개(01) ➡ 5~10개(07)
- 시장 규모 : 8~9천억 원(01) ➡ 4조4천억(08)

◎ ‘보육 편중’의 저 출산 해소책

- Vision 2030 (2006.8), 저 출산·고령사회 기본계획(2006.1) 등

정부 예산		기관수	
보육	유아교육	보육	유치원
6000억 (2007)	4200억 (2007)	29,233 (2006)	8,290 (2006)
8100억 (2008)	3600억 (2008)	30,856 (2007)	8,294 (2007)
1조3천억 (2009)	5400억 (2009)	33,499 (2008)	8,344 (2008)

◎ 유아교육 중심의 선진국 추세와 ‘역행’

- 선진국, 유아의 생애초기 인적자원 개발(Human Capital)의 최적시기로 판단
- 생애초기 교육효과 및 연구 토대 '영유아기 교육체제' 정립
- 유아학교 체제下 유아교육 강화

스웨덴, 노르웨이, 영국 등 (출생~만5,6세)	프랑스 등 (만2세~5세)
----------------------------	----------------

## □ 개선방안

### ① ‘유아교육을 통한 저 출산 해결 및 국가경쟁력 강화’ 중요성 인식

- 과학적 연구결과 입증 : 만3~5세 유아기의 교육 (뇌성장 최고)
- 투자대비 회수율 최고 : 유아교육 \$1 투자시 → \$16 회수
- ‘유아교육 일원화를 통한 저 출산 해결’ 선진국의 사례 ‘他山之石’
- OECD 선진국 : 영국, 프랑스, 스웨덴의 저출산 해결 방법 모델링

### ② 국제개발협력을 통한 유아교육체계 구축한 ODA 공여기관

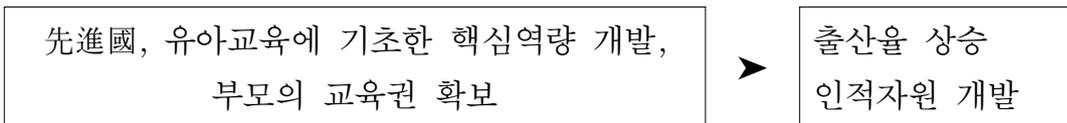
- 칠레 (UNICEF)
- 세네갈 (일본)
- 콜롬비아(미국)
- 멕시코(미국)

⇒ 다른 나라의 재정을 지원 받아서라도 0세~만 5세 유아교육체계를 확실하게 구축하여 출산율이 높아진 국가들의 예를 통해 유아교육체계를 잡는 것은 ‘재정 부담’이 아니라 ‘지도자의 의지’임.

※ 칠레, 2006년 이후 만 3~5세 유아학교 구축으로 출산율 지속 상승중!

※ OECD 유치원 취원율: 평균 90% 이상 (한국, 3~5세 22.92%~50.59%)

- ‘유아의 기본학습권, 부모의 교육권, 생애초기 인적자원 개발’에 대한 인식 전환



### ③ ‘무상 공교육’으로 저 출산 대책의 획기적 전환점

- ‘중산층을 두텁게’는 유아교육이 원천임

학부모 94.5% “유아교육 완전 무상”, 88.0% “유아학교”(2009년 요구조사)

- 무상 공교육 구축이 보육비 지원보다 재정효율성 높음(영국 연구)
- 공립유치원 신증설 통해 학부모의 선택권 확대 및 저렴하고 질 높은 교육서비스 제공
- ‘무상 공교육’ 구축 방안
  - 유아학교 체제 - 선진국, 대부분 유아학교로 운영 /유치원은 일제 잔재(1987년 최초 명명)
  - 모든 만 3~5세 교육비 완전 무상 : 농산어촌 지역 및 저소득층 우선 도입 후 단계적 확대
  - 0세~만 5세 유아 교육비 완전 무상



---



---

저출산 해법, 무상교육이 아닌 조기 의무교육?

---



---

석 호 현 회장

(한국유치원총연합회)



# 저출산 해법, 무상교육이 아닌 조기 의무교육?

석 호 현 회장

(한국유치원총연합회)

지난 11월25일, 대통령직속자문기구인 미래기획위원회는 느닷없이 유아교육계를 깜짝 놀라게 한 저출산 대책을 내놓았습니다. 그러나 내용을 살펴보면 과거에 이미 실효성이 없는 것으로 판명이 된 정책을 마치 새로운 대안인양 다른 이름으로 포장했을 뿐이었습니다.

미래기획위원회가 발표한 저출산 대책의 주요 내용은 취학 연령을 앞당겨 만5세아부터 초등학교에 입학하도록 한다는 것입니다. 그렇게 취학연령을 앞당겨서 만5세아에 지원되던 예산을 만4세 이하 유아에게 투입하겠다고 합니다. 더불어 1년 일찍 사회에 진출하게 되니 경제성장은 물론 국가경쟁력도 강화될 거라고 합니다.

얼핏 보면 참 그럴듯해 보입니다만, 전 국민의 이목을 집중시킨 중요사안이라고 하기엔 전혀 미덥지가 않습니다. 현 정부는 왜 2006년 참여정부 시절에 발표되었을 때 재고의 가치도 없는, 그야말로 속빈 강정에 불과한 정책으로 판명된 정책을 다시 짜깁기해서 국민들 앞에 내놓은 것일까요. 이제 저는 이 자리에서 그 이유에 대해 조목조목 따져 보고자 합니다.

## 1. 출산율을 끌어올리기 위해 만5세아를 초등학교 보낸다?

인구보건협회가 지난 18일 발간한 '2009 세계인구현황보고서'에 따르면 국내 합계출산율은 전 세계 평균(2.54명)의 절반에도 미치지 못하는 1.22명에 불과합니다. 지금 상황을 그대로 방치했다가는 1.X대 유지커녕 0.X대로 떨어질지도 모르는 위급상황인 것입니다.

갈수록 경쟁이 심화되는 상황에서 교육비 문제가 출산율의 발목을 잡고 있는 것은 자명한 사실입니다. 그렇기에 학부모들의 교육비 부담을 덜 수 있도록 정부가 도와준다면, 이왕이면 유아시절부터 국가가 모든 교육을 책임져준다면 그것이 출산율을 높일 수 있는 가장 확실한 해법일 것입니다.

그런데 정부는 유아교육 전체보다는 유아교육 일부를 초등교육으로 조금 떼어내는 정책을 들고 나와서 이것이야말로 획기적인 방안이라고 합니다. 하지만 한 번 더 주의 깊게 살펴보면 정부가 실제로 유아학비를 획기적으로 지원하겠다는 의지는 조금도 없음을 확인할 수 있습니다. 만5세아를 등 떠밀어 초등학교로 조기 취학시키고 거기서 절감한 비용을 통해 만3~4세아를 위해 쓰겠다하니 조금의 추가비용도 들이지 않고 그저 만5세아를 희생시킨 대가로 그 아래 연령을 지원하겠다는 말과 다름없습니다. 유아들을 상대로 한 잔인한 조삼모사인 것입니다.

실질적인 예산을 투입하지 않고 유아에 대한 지원을 늘리겠다는 속셈이 과연 출산율을 끌어올리기 위한 해법일까요? 유아학과 유치원현장에서, 그리고 학부모가 묻습니다. 그렇다면 조기 취학하는 만5세아의 권리는 어디서 찾아야 합니까. 물론 돌아오는 답변은 만5세아 조기입학을 위해 시설을 증설하고 교사를 증편하겠다는 것이겠지요. 어차피 다시 만5세아 교육을 위해 예산을 쏟아 부어야 할 판입니다. 그리고 조기취학의 문제점을 해결하기 위해 임시로 증설한 시설은 추후에 무용지물이 될 게 뻔합니다. 그런데도 정부는 만5세아 조기취학을 밀어붙이려 합니다.

멀쩡한 유치원 교실을 내팽개치고, 전문적으로 만3세~5세아를 교육하고 보육하기 위해 훈련된 유치원 교사도 내팽개치고, 새롭게 교실을 증설하고 교사를 증편하겠다는 것입니다. 만약 만5세 조기 취학이 시작된다면 그 순간 어마어마한 규모의 비효율적인 예산 집행이 이뤄지는 것입니다.

## 2. 학부모는 조기취학을 원하는가?

백번양보해서 국가가 집행하는 예산이 국민의 혈세에서 나온다는 사실을 애써 무시하고, 학부모가 낸 세금이 자신의 아이를 위해 제대로 집행되지 않는다는 사실을 애써 모르는 척 한다 칩시다. 그래도 너무 큰 문제가 남아 있습니다.

과연 학부모들이 만5세 초등학교 입학에 원하는가 하는 것입니다. 1996년 3월부터 초등학교 취학연령의 탄력적 운영 방안이 따라 만 5세도 조기 취학이 가능하게 되었습니다. 물론 초반에는 유행이라도 된 듯 상당수의 학부모가 조기 취학 대열에 합류했습니다. 그러나 1999년 정점을 찍었던 조기입학자수는 2000년부터 급격히 줄어들기 시작합니다. 실제로 만5세아를 조기입학시킨 학부모들은 왕따와 성장발달 차이에 따른 학습력 차이라는 큰 벽에 부딪치게 된 것입니다. 표(1999년부터 2009년까지의 초등학교 입학유예자 현황)에서 볼 수 있듯이 오히려 입학유예자는 급증하는 현상을 보이고 있는 것이 지금의 현실입니다.

현실이 이러함에도 정부는 조기입학을 시행하려합니다. 학부모의 의견을 무시하고 강제로 제도를 시행했을 때 벌어질 일은 불을 보듯 뻔합니다. 상당수의 입학대상자들이 입학유예를 신청할 것이고 기껏 준비한 제도는 헛수고가 될 게 뻔합니다.

## 〈 1999년부터 2009년까지의 초등학교 입학유예자 현황 〉

연도	아동 수	적령아동 수	유예 및 과령아	취학아동 총 수	취학률(%)	유예 및 과령아 비율(%)
1999	744,732	722,930	21,802	709,399	95.3	2.9
2000	711,575	688,690	22,885	669,609	94.1	3.2
2001	721,417	692,984	28,433	687,047	95.2	3.9
2002	733,967	696,775	37,192	686,315	93.5	5.0
2003	710,708	669,693	41,015	663,100	93.3	5.7
2004	695,006	649,519	45,487	652,538	93.8	6.5
2005	691,550	641,581	46,824	624,511	90.0	6.8
2006	682,834	628,279	51,505	607,902	89.0	7.5
2007	694,391	637,649	54,446	610,769	88.0	7.8
2008	620,661	560,233	58,509	540,799	87.1	9.4
2009	490,826	441,620	39,273	469,592	95.7	8.0

출처: 한국교육개발원 교육통계(2009). 초등학교 의무교육 적령아동취학상황

정부의 정책에 떠밀려 초등학교에 입학한 만5세아 가정은 과연 정부의 주장처럼 사교육비가 절감되는 효과를 얻을 수 있을까요? 이에 대해 대부분의 학부모들은 회의적인 반응을 보이고 있습니다. 4교시이후 방과 후가 문제이기 때문입니다. 유치원 종일반에서 제공하는 점심식사와 생활관리는 초등학교 1학년생에게 제공되지 않기 때문입니다. 방과 후 학교가 있다지만 만5세아의 신체 및 정신 발달을 고려하지 않은 시스템이기 때문에 부모가 믿고 맡길 수 없습니다.

그뿐만이 아닙니다. 저소득층 학부모에게 만5세 초등학교 입학은 청천벽력과도 같은 소식입니다. 원래대로라면 정부의 지원금을 받고 적은 비용으로 퇴근할 때까지 아이들을 유치원이나 어린이집에 맡길 수 있지만 초등학교에 입학하는 순간 그와 같은 혜택을 받을 수 없기 때문입니다. 아이가 하교하는 순간부터 사교육의 시작이라 해도 틀린 말이 아닙니다. 하다못해 보습 학원을 끊어도 그 비용이 만만치 않게 드는데 학부모에게 이같은 비용을 고스란히 감당하라고 한다면 과연 이 땅의 얼마나 되는 부부가 아이를 가지기 원하겠습니까.

이쯤 되면 출산율을 높이기 위해 만5세아를 초등학교에 조기 입학시킨다는 논리가 얼마나 뜬구름 잡는 이야기인지 알 수 있습니다. 만5세아 조기입학과 출산율 증가는 아무런 상관관계도 없을 뿐 아니라 오히려 출산율을 떨어뜨리고도 남을 위험천만한 발상입니다. 정부는 유아교육의 질을 높이고 혜택을 받는 가정을 늘여 출산율을 높이겠다는 생각을 하고 있는 것이 아니라 그저 ‘눈 가리고 아웅’ 하는 방식으로 학부모들을 속이고 있을 뿐입니다.

### 3.유치원은 만3, 4, 5세 유아가 다니는 학교입니다

유치원은 만3, 4, 5세 유아를 전문적으로 교육하고 보육하고 있는, 그 역사가 100년이 넘는 학교 시설입니다. 유아 발달과정에서 만5세아에게 꼭 필요한 교육과정과 해당 유아를 위한 보육 시스템에 대한 노하우는 그 어떤 시설보다 우위에 있습니다. 실제로 11월초 교육과학기술부가 실시한 ‘유치원종일제 운영에 대한 학부모 만족도 조사’에서 학부모의 90%가 ‘매우 만족하거나 만족한다’는 답변을 냈다고 충북교육청이 밝힌 바 있습니다.

설문조사에 의하면 집 근처에 어린이집이나 학원 등이 있는데도 유치원 종일반에 보내는 이유를 묻는 질문에 조사대상 학부모들은 교육내용과 보육프로그램이 좋아서(58.1%), 교육비가 저렴해서(24.5%), 직장 다니기 편해서(15.1%), 시설이 좋아서(2.4%) 등의 답변을 한 것으로 알려졌습니다. 이렇게 훌륭한 교육과 보육을 겸하고 있는 유치원이라는 시설이 있는데 왜 굳이 만5세아를 초등학교에 입학시켜야만 하는 것일까요?

2005년 기준, 유럽연합 34개국과 아시아 6개국, 북미 2개국 등 총 42개국의 초등학교 입학 연령을 분석한 결과, 6세가 27개국으로 가장 많았습니다. 만7세가 초등학교 입학연령인 곳도 10개국이나 됩니다. 만5세 취학 국가인 영국에서도 ‘케임브리지 프라이머리 리뷰’가 최근 ‘만5세까지는 놀이중심 교육을 실시하고 6세 이후 초등학교에서 정식 교육을 받게 하는 게 학습에 대한 긍정적 태도를 확립하고 상위 학교에서 필요한 언어능력을 계발하는데 효과적’이라는 내용의 보고서 발표하기도 했습니다. 즉 대부분의 국가에서 만6세 이상의 아동이 취학연령으로 적합하다고 판단하고 있으며 이는 실제 연구결과에서도 그대로 드러나고 있습니다.

OECD는 만6세 이상에 초등학교에 입학한 아이들이 성인기의 노동력 및 고용효과 등에서 만5세 이하에 입학한 아이보다 그 효과가 더 높게 나타난 연구결과를 제시하며, 만5세 초등학교 입학의 부적절성을 강력히 주장하고 있습니다.

### 4. 저출산 해법은 유아 무상교육으로부터

저출산 문제는 국가적 재앙이라 불려도 될 정도의 심각한 사회현상입니다. 해서 미래기획위원회가 발등에 떨어진 불을 끄기 위해 다급히 대책을 발표했던 것으로 보입니다. 명색이 ‘미래’를 기획하는 대통령직속 기관이니 저출산 대책을 내놓은 것은 당연지사라 할 수 있겠지요. 그런데 너무 성급했습니다. 너무 성급했던 나머지 3년 동안 폭 썩어 먼지가 풀풀 날리는 지난 정부의 대안을 들고 나와서는 마치 획기적이고 개혁적인 대안인양 보란 듯이 전 국민 앞에 발표했습니다.

미래기획위원회의 고민을 모르는 것은 아닙니다. 출산율이 떨어지는 것에 대해 어떻게든 썩은 동아줄이라도 잡고 싶었던 그 절실함을 이해하지 못하는 것은 아닙니다. 그러나 썩은 동아줄을 잡으면 언젠가는 필시 바닥으로 곤두박질칠 수밖에 없습니다. 지금 당장 몇 미터를 기어 올라가는 것이 문제가 아닙니다. 보다 근본적이고 기본이 탄탄한 정책이 필요합니다.

정부가 고심하고 있는 저출산 해법은 멀지 않은 곳에 있습니다. 만5세 유아를 초등학교에 입학시키는, 국민 생애를 1년 앞당기는 위험부담이 큰 정책을 펼치지 않아도 됩니다. 출산율저하와 경제성장에 대한 책임을 만5세 유아에게 전가하는 무책임한 정책을 펼치지 않아도 됩니다.

바로 유아무상교육을 확대하는 것이 가장 단순하고 가장 효과적인 답안이기 때문입니다.

아이의 웃음이 넘치는 사회, 학부모의 웃음이 넘치는 사회가 실현될 때 출산율은 덩달아 올라가게 마련입니다. 점진적으로 유아무상교육의 범위를 확대하고 이를 통해 교육과 보육에 대한 학부모의 부담을 덜어준다면 자연스럽게 출산율이 증가될 것입니다. 우리보다 일찍 저출산을 경험한 선진국의 경우, 국가주도로 만3~5세아에 대한 유아교육을 강화하고 다양한 프로그램을 운영하고 있다는 점이 그러한 사실을 뒷받침 해주고 있습니다.

모든 일에는 정도가 있습니다. 그리고 모든 문제의 해법은 물 흐르듯 자연스러워야 합니다. 우악스럽고 인위적으로 뜯어고친다고 해서 문제가 해결되는 것은 아닙니다. 오히려 그에 따른 부작용이 더욱 심각한 문제로 대두되기 마련입니다. 국가가 앞장서서 유아교육의 질을 높이고, 무상교육 제공의 폭을 넓힐 때 대다수 학부모가 정부의 정책에 동의할 것이며 이것이 바로 저출산 해법과 유아교육 선진화라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 방안일 것입니다.



---



---

저출산 해법: 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

---



---

이 정 원 위원장

(인간교육실현 학부모연대 초등교육위원회)



# 저출산 해법, 유아 공교육 어떻게 할 것인가?

이 정 원 위원장

(인간교육실현 학부모연대  
초등교육위원회)

어린 시절 동네에 나가면 또래 아이들이 수십 명씩 나와서 밤이 늦도록 놀곤 했다. 중학교 시절 한반에 70명이 넘는 아이들이 그야말로 콩나물시루처럼 다닥다닥 붙어 앉아 공부를 했다. 친구들 중에는 형제가 셋 이상인 집이 참 많았고, 학기 초 선생님께서 기초조사를 하실 때면 형제가 여섯 일곱인 친구가 각 반마다 한두 명씩은 꼭 있어서 우리의 입을 떡 벌어지게 했다.

지금 딸아이 친구들 중에는 외동이가 많다. 놀이터에 나가 보아도 뛰어 노는 아이들을 보기가 어렵다. 어쩌다가 셋째를 낳는 사람이 있으면 다들 수군거린다. “아빠가 돈을 잘 버나봐...”

얼마 전 언니가 늦둥이를 낳았다. 셋째아이다. 태어나니 통장에 목돈이 들어왔고, 다달이 일정 금액이 입금되었다. 우리가 농담 삼아 “넷째도 낳아라, 그게 돈 버는 길이다” 하니 “그 돈 가지고 아이 키울 수 있으면 내가 그 돈 나라에 주고 키워달라고 하겠다.”한다.

주위에 아이들이 줄어들고 있다. 조금씩이 아니라 매우 빠른 속도로 줄어들고 있다. 이유는 하나다. 아이를 키우는데 돈이 너무 많이 든다는 사실이다.

이렇게 출생률이 떨어지다 보면 우리 아이들이 성인이 되었을 때 몇 명의 노인인구를 부양해야 하는가를 생각해 보면 아찔하다.

인구모델은 항아리형이라고 학교에서 배웠는데 이렇게 가다가는 역삼각형을 지나 기형적인 모습이 될 것 같아 걱정스럽다.

이런 시기에 유아에 대한 교육을 나라에서 책임져 준다니 대단히 반가운 일이다.

어려운 첫발걸음을 떼었으니 많은 논의를 통하여 가장 좋은 결론을 얻길 바란다.

## 1. 교육과 보육의 통합.

어디서부터 어디까지가 교육이고, 어디서부터 어디까지가 보육인지 묻고 싶다. 아이들이 태어나 성장하는 과정에서 외부에서 행해지는 모든 것이 보육이자 곧 교육이지 않은가 말이다. 언제부터인가 보육과 교육이 나뉘어졌다. 어린이집과 유치원이 나뉘어졌다. 보건복지부와 교육과학부로 나뉘어져서 계속 평행선을 긋고 있다. 우리의 아이들을 위한다는 대의를 잠시 잊고 서로의 영역다툼을 하는 모습을 보면 학부모로서 정말 답답하고 참담하기까지 하다.

학부모들은(현재 논의되고 있는) 교육과 보육의 차이점에 민감하지 않다. 어린이집과 유치원에 대하여서도 마찬가지이다. 다만 학부모들이 원하는 것은 아이들을 믿고 맡기는 것이다. 마치 엄마가 해 주는 것처럼 따뜻한 보육과 그 시기에 꼭 필요한 교육을 시켜주기를 바란다. 좋은 시설과 훌륭한 선생님이 계신 곳에서 양질의 교육을 경제적 부담 없이 제공 받고 싶어 한다. 이러한 부모들의 욕구를 충족시키는 것이 바로 유아 공교육이라고 생각한다. 나라에서 믿을 만한 교육을 책임지고, 단순히 경제적인 이유로 교육서비스를 받지 못하는 경우가 발생하지 않도록 대책을 내놓아야 한다.

이러한 학부모들의 요구에 대하여 유아교육계와 보육계는 머리를 맞대고 해결책을 제시해야 할 것이다.

일원화된 관리체제 하에서 유기적인 역할분담이 이루어져야 할 것이며, 학부모나 사회가 어느 한 쪽의 손을 들어주기를 기다리지 말고 스스로 뼈를 깎는 아픔을 참아내고서라도 빠른 시일 안에 합일점을 찾아내야 할 것이다.

교육과 보육이 통합을 이루어낸다면 유아교육제도의 기저 개념 범주, 유아교육 대상 연령 구분 기준, 유아교육기관 명칭 등의 문제는 저절로 해결될 것으로 생각된다.

## 2. 명칭에 대하여

이 또한 교육과 보육의 이원화로 인하여 야기되는 문제인 듯 하다. 사실 유치원이라는 명칭 보다는 유아학교라는 명칭이 큰 교육의 틀 안에서 유아교육이 차지하는 자리를 더욱 쉽게 나타내 주기 때문에 적합하다고 본다. 유아교육이 초등교육이나 중등교육 또는 그 이상의 고등교육과 떨어져서 연구되어지고 발전할 수 없다. 유아교육만이 갖는 특성과 고유성 또는 필요성은 반드시 있다. 다만 유아기가 아이가 성장하는 과정의 일부이므로 현재 교육과정안에서 자리를 잡아야 함은 당연하다. 그런 의미에서 유아학교라는 명칭은 적합하다고 여겨진다.

다만 유아학교가 교육과 보육의 대립 속에서 그 진정한 의미를 잃어버릴까 우려가 된다.

### 3. 만5세 교육에 대하여

먼저 만5세 초등학교 취학문제에 대하여서는 충분한 논의를 거친 뒤 실행되어야 한다고 생각한다. 개인적 차이가 큰 나이이므로 정말 잘 적응하는 아동도 있을 것이고 적응이 어려운 아이들도 있을 것이기 때문에 적응을 할 수 있다와 없다는 이분법적인 접근 보다는 만5세 아동에게 가장 필요한 교육이 무엇인지에 대한 좀더 심층적인 연구가 뒷받침되어야 할 것이다. 이러한 연구는 초등교육계와 함께 연계하여 연구를 진행해야 좀 더 객관적인 결과를 얻을 수 있을 것이다.

다만, 반대하는 근거로 취학 유예율을 들었는데 이에 대해서는 고려해야 할 사항이 있다.

2009학년도에는 2002년 3월 1일생부터 2002년 12월 31일까지 입학하였고 2010학년도에는 2003년 출생자가 입학하도록 하였다. 그 이전에는 취학기준일이 3월 1일이어서 1,2월생은 한살이 많은 전년도 출생자들과 함께 입학하도록 되어있었다. 취학을 유예하는 경우는 대부분이 1,2월생들이었으므로, 자료에서 1,2월생을 제외한 취학유예율을 조사하는 것이 좀더 정확한 자료가 될 것으로 사료된다.

분명히 짚고 넘어가야 할 것은 단순한 경제적 논리로 만5세 취학을 결정해서는 안 된다는 것이다. 만5세 아동에게 가장 필요한 교육이 무엇이며, 가장 효과적인 교육이 무엇인지에 대한 진지한 연구가 있어야 할 것이다. 이는 유아교육이 단순히 놀이나 초등학교의 선행학습이 아니라 발달단계에서 꼭 필요한 교육이라는 것과도 일맥상통한다.

학부모로써 유아교육이 정말 아이들을 위한 제도가 되기를 바란다. 유아교육이 전체 교육과정안에서 올바른 자리매김을 하기를 바라며, 이러한 논의가 이해집단의 이기주의가 아닌, 미래 우리 사회를 이끌어 나갈 우리의 아이들을 위해 최고의 최선의 방법을 선택하는 현명한 과정이 되기를 바란다.

유치원이 초등학교 수업을 듣기 위한 준비과정이라고 생각하지 않는다.

예전에 “내가 정말로 배워야 할 모든 것은 유치원에서 배웠다.”라는 로버트 풀검의 책이 유행을 했었다. 정말 공감이 가는 책이다. 학부모로서 아이가 유치원에서 국어와 수학, 영어의 기초를 배우는 것이 가장 중요하다고 생각하지 않는다. 평생 살아나가면서 갖아야 할 지체와 삶의 방법을 배우기를 바란다. 그러한 교육을 나라에서 책임져 주기를 바란다.





---

# 유아교육재정 지원 실태와 개선방안

---



이 상 진 국장  
(교육과학기술부 교육복지국)



# 유아교육재정 지원 실태와 개선방안

이 상 진 국장

(교육과학기술부 교육복지국)

- 유아기의 교육이 생애전체에 미치는 영향을 고려할 때 유아교육의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않음
- ◎ OECD 국가들은 생애초기의 교육격차를 해소하고 출발점 평등을 구현을 위하여 유아교육에 대한 전략적 투자 확대 추세
- ◎ 유아교육의 중요성에도 불구하고 유아교육의 기반이 다른 학교급에 비해 취약한 것이 사실
- 우리 정부는 유아교육의 기반을 강화하기 위하여 유아교육 부문 재정을 지속적으로 확대
- ◎ 2005년 3,187억원이었던 유치원 지원 예산이 2009년 6,655억원으로 100% 확대되었으며, 경제상황 악화에 따라 2010년 지방재정교부금 총액이 감소될 것으로 예상됨에도 불구하고
- 2010년 유아교육 예정교부액은 8,000원억으로 2009년 대비 1,345억원 증액

## 〈유치원 지원 예산 현황〉

(단위: 백만원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
결(예)산	318,674	474,288	548,357	611,385	665,485	800,000

※ 2005~2007 : 결산 기준(지방비+국비), 2008년 이후 : 예산 기준(지방비)

- ◎ 유아학비 지원의 경우 지원범위를 지속적으로 확대하여 영유아 가구 소득하위 70% 까지 지원(2009.7월)하고 있으며, 지원 유아는 37만명(전체 취원아 54만여명)에 이를 것으로 예상
- 학부모의 유치원비 부담 감소 및 질 높은 교육서비스 제공을 위하여 ‘유아교육 선진화’를 역점적으로 추진하고 있는 중
  - ◎ 교육과학기술부 차원에서 독자적으로 추진 가능한 30여 개의 과제를 선정하여 검토하고 있으며, 조만간 가시적인 성과를 발표할 수 있을 것으로 기대
- 사립유치원은 유아교육의 중요한 축으로 유아교육 발전을 위해 정부·교육청·공립유치원과 파트너십을 구축하는 것이 중요
  - ◎ 정부도 사립유치원의 교육력 강화를 위하여 사립유치원에 대한 재정 지원에 많은 관심과 노력을 기울이고 있으며,
    - 사립유치원의 재정 투명성 확보 및 책무성 강화를 전제로 재정 지원 확대를 적극적으로 검토하고 있음
    - 다만, 유아교육재정이 지방교육재정으로 되어있어 정부 차원에서의 사립유치원 지원을 확대하는 것이 쉽지 않은 상황
- 특히, 유아교육 재정지원 확대문제는 보육시설 및 보육교사와의 형평성 고려를 위하여 기획재정부, 보건복지가족부 등 관계부처와 협의를 거쳐야 하는 절차적 어려움이 있음
  - ◎ 일례로 사립유치원교사 담임수당의 전국 확대를 위해 ‘지방교육재정교부금법 시행령’ 개정을 추진하였으나 관계부처의 반대로 보류 상태임
- 중앙정부 차원의 유아교육 재정 확충 노력과 아울러 시·도교육청 단위에서 유아교육에 대한 관심과 지원 확대가 중요
  - ◎ 지방자치단체(서울특별시)의 자율사업으로 추진하고 있는 ‘서울형 어린이집’ 사례를 참고할 필요가 있음
  - ◎ 특히, 보육에 치중되어 있는 지방자치단체의 관심과 지원을 끌어내는 것이 중요

