2021. 04. 21

'영유아 인권 보장 4법 개정' 토론회

▌토론회

영유아 발달권과 놀권리 보장을 위한 영유아 인권 4법 개정안을 제시한다.

주최 더불어민주당 국회의원 이광재 · 이원욱 · 강득구 주관 사교육걱정없는세상

일시 2021년 4월 21일 수요일 오전 10시 YouTube 사교육걱정없는세상, 강득구TV

▌머리말

4/21(수), 영유아 인권 보장 및 과잉 학습 방지를 위한 해법을 모색하는 토론회를 개최합니다.

사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 국회 강득구, 이원욱, 이광재 의원실과 함께 2021년 4월 21일 오전10시, 〈영유아 인권보장 및 과잉학습 방지를 위한 4법 개정〉 온라인 국회 토론회를 개최합니다.

2017년 6월「문재인 대통령의 교육공약에 대한 찬성 및 시급성 여부」 등을 묻는 여론조사 결과, 영유아 조기사교육을 제한하는 ‘아동인권법 제정’은 총3,551명 전체 응답자의 90.4%가 찬성(적극 찬성 68.8%, 찬성 21.6%)하여 문재인 정부 교육공약 중 시민선호도 1위로 선정된 바 있습니다. 그럼에도 불구하고 아동인권법은 20대 국회에서 논의조차 제대로 이루어지지 못한 채 막을 내리고 말았습니다.

아동인권법 추진에 한발짝도 진전이 없는 동안 우리나라 아동의 실태는 더욱 심각한 상황을 맞이하고 있습니다. 2018년 아동실태조사에 따르면 우리나라 아동의 삶의 만족도는 OECD 27개국 중 꼴찌로 나타났습니다. 아동의 70% 이상은 ‘평소에 시간이 부족하다’고 응답했는데, ‘학원 또는 과외 등 학습 관련 이유’가 75%를 차지했습니다. 놀이가 부족한 이유에 대해서도 ‘과도한 학구열(50.8%), 학생이 놀면 안된다는 사회적 분위기(34.6%)’를 꼽았습니다. 이러한 시간 압력으로 인해 우리나라 아동의 우울 및 불안, 공격성 등 마음건강 위험도는 해마다 증가하고 있으며, 아동의 40.4%는 ‘스트레스를 받고 있다’, 27.1%는 ‘우울감을 경험했다’, 3.6%는 ‘심각하게 자살을 고려한 경험이 있다’고 응답하였습니다.

특히 2019년에 발표된 유엔아동권리위원회의 최종견해에 따르면 대한민국의 유치원부터 시작되는 사교육 의존의 지속적인 증가를 심각하게 우려하고 있음을 밝혔고, 아동발달을 위한 핵심요소로서 휴식 여가 및 놀이에 대한 관점과 태도를 전환하기 위한 인식제고 프로그램과 캠페인을 실시할 것을 권고하였습니다.

이에 영유아 시기만이라도 지나친 사교육을 제한하고 아동의 놀 권리를 보장할 수 있도록, '영유아 인권 보장을 위한 4법 개정' 을 통해 영유아의 과잉학습을 방지하고 놀권리를 실현하며, 이로써 출발선부터 부모의 배경에 의해 불평등이 유발되는 교육 문제를 개선하고, 교육의 출발선을 바로잡는 마중물로 삼고자 합니다. 많은 관심과 취재부탁드립니다.

2021. 04. 21. 사교육걱정없는세상
(공동대표 정지현 홍민정)

인사말

반갑습니다. 더불어민주당 K-뉴딜위원회 K-뉴딜본부장 이광재입니다.

영유아 인권보장 및 과잉학습 방지를 위한 국회 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

영유아는 발달 단계에 맞는 교육을 받으며 충분히 놀 수 있는 권리를 가지고 있습니다. 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서를 보면 '교육과정 외 추가적인 사교육은 아이들을 심각하고 불균형한 스트레스에 노출시키고 그들의 신체적, 정신적 건강에도 부정적 영향을 끼친다'고 분석하고 있습니다. 뿐만 아니라, 유엔아동권리위원회는 지나친 경쟁을 부추기는 우리나라의 교육 환경 등에 심각한 우려를 표하고 경쟁적 교육 시스템을 완화할 것을 정부에 권고하기도 하였습니다.

아동인권의 증진을 위해서는 무엇보다 의무이행자로서 국가의 노력이 필요함은 다언을 요하지 않습니다.

그러나 마치 정글을 방불케하는 치열한 생존 경쟁에 처한 우리의 현실을 고려하면, '교육' 만이 답이라고 생각하는 부모님들의 처지를 이해 못 할 바는 아닙니다. 이러한 현실을 있게 한 정치인으로서 죄송한 마음은 헤아릴 길 없습니다.

많은 고민이 필요하겠습니다. 어떻게 하면 경쟁적 교육 시스템을 완화할 수 있을까요. 경쟁적인 현실을 고려할 때 부모님들의 영유아 조기교육에 대한 요구는 어떻게 해결할 수 있을까요. 여러 이견이 있을 수 있습니다. 문제를 인식하고 해결하기 위한 노력을 게을리할 수 없습니다.

오늘 이 자리가 영유아 인권보장 및 과잉학습 방지 방안을 찾는데 유익한 시간이 되었

으면 좋겠습니다. 가장 효율적인 전략을 세울 수 있도록 여러분들의 지혜를 많이 모을 수 있는 자리가 되었으면 합니다. 감사합니다.

2021년 4월 21일

더불어민주당 K-뉴딜위원회 K-뉴딜본부장 이광재

인사말

안녕하십니까.
국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장 이원욱(더불어민주당, 경기 화성을)입니다.

우선 <영유아 인권보장 및 과잉학습 방지를 위한 토론회>를 위해 힘써주신 강득구 의원님과 홍민정 사교육걱정없는세상 대표님께 감사 인사를 전합니다.

아울러 귀중한 시간을 내어 좋은 주제에 대한 발제 및 토론으로 함께해주신 분들께 감사드립니다.

전 세계적으로 아동의 인권에 대해 관심이 높아지고 있는 상황에서 2018년에 발표된 아동의 삶 만족도 조사 결과 우리나라는 OECD 내 27개 국가 중 가장 낮은 순위를 기록하며 아동 인권 증진을 위한 많은 노력이 필요한 상황입니다.

유엔아동권리위원회에서는 매년 아이들 사교육비의 폭증, 조기교육의 초연령화가 가속화되어 이전부터 한국의 지나친 경쟁 교육환경을 우려하고 있습니다. 게다가 대다수 전문가들은 우리나라 아이들이 강제적으로 조기교육을 받으며 그로 인한 우울 및 불안, 폭력성, 관계 결핍 등 영유아들의 정서발달에 부작용을 미치고 있다는 것을 지적합니다.

따라서 우리나라 아동의 인권을 증진하기 위한 사교육 제한과 영유아 교육의 정책에 대한 방향의 재정립이 필요합니다.

향후 우리 아이들이 기본적인 삶을 누리는 생존권, 모든 형태의 폭력으로부터 안전할 보호권, 잠재능력을 최대한 발휘할 수 있는 발달권, 자신의 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 참여권 등의 권리를 누리는 것이 현실화되어야 합니다.

오늘 토론회는 국회에서 유아교육법, 영유아보육법, 아동복지법, 학원법 등의 ‘영유아 인권보장 4법’ 의 개정에 대한 기본계획을 수립하여 우리 아이들의 발달단계에 맞는 학습 및 제도 발전 방향을 잡는 데 소중한 디딤돌이 될 것입니다.

앞으로 영유아의 교육 여건에 대한 사회적 인식을 개선하기 위해 국회에서 관련 법안 개정에 많은 관심을 기울이겠습니다. 많은 분들께서 영유아 인권 향상과 과잉학습 방지에 관련한 정책 추진에 지속적인 관심 당부드립니다.

감사합니다.

2021년 4월 21일

국회 과학기술정보통신위원회 위원장 이원욱
(더불어민주당, 경기 화성을)

인사말

안녕하십니까?
더불어민주당 국회 교육위원회 소속 안양 만안구 출신 국회의원 강득구입니다.

코로나19로 힘든 시기지만 봄이 아름다운 시절입니다. 먼저, <영유아 인권보장 및 과잉학습 방지를 위한 토론회>를 위해 (사)사교육걱정없는세상과 이광재 의원님, 이원욱 의원님과 함께 개최하게 되어서 매우 의미 있게 생각합니다.

발제를 맡아주신 홍민정 사교육걱정없는세상 공동대표님과 논찬을 맡아주신 김희연 세종대 유아교육과 교수님, 서유헌 한국뇌교육학회 회장님, 이선영 초록우산어린이재단 서울아동옹호센터 옹호사업팀 팀장님, 박다혜 법무법인 태율 변호사님, 유희승 교육부 유아교육과 과장님을 비롯한 관계자 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

현재 우리 사회는 교육의 출발선인 영유아 단계부터 부모의 경제적 배경에 의한 불평등이 유발되고 있습니다. 2018년 아동실태조사에 따르면, 우리나라 아동의 삶의 만족도는 OECD 27개국 중 마지막 순위로 보고되었습니다. 또한, 2019년에 발표된 유엔아동권리위원회의 최종 견해에 따르면, 대한민국 유치원부터 시작되는 사교육 의존에 대한 지속적인 증가를 심각하게 우려하고 있다고 밝혔습니다.

저는 작년부터 우리 아이들의 교육격차에 대해서 꾸준히 문제제기를 해왔고, 실질적인 대책 마련을 촉구해왔습니다. 코로나19 이후, 아이들의 교육불평등은 가늠하기 어려울 정도로 훨씬 더 벌어져 가고 있습니다. 궁극적으로 아이들의 인권 보장에도 심각한 영향을 끼칠 것으로 우려됩니다.

이러한 문제의식 하에 이번 토론회를 준비하게 되었습니다. 영유아 시기만큼은 발달 단

계에 맞는 교육을 받고 지나친 사교육을 제한해야 합니다. 우리 아이들이 놀 권리를 충분히 보장받을 수 있도록 교육의 출발선을 바로잡고자 합니다. 이번 토론회에서 학계, 의료계, 아동권리전문가, 법률전문가 등 각계각층의 전문가분들이 함께 지혜를 모아 실효성 있는 법제화 방안을 모색하는 뜻깊은 자리가 되기를 바랍니다. 저 역시 영유아인권 보장을 위한 법적 근거 마련을 위해 노력하겠습니다.

감사합니다.

2021년 4월 21일

국회 교육위원회 국회의원 강득구
(더불어민주당 경기 안양 만안구)

축사

안녕하십니까. 부총리 겸 교육부장관 유은혜입니다.

최근 저출산, 고령화 추세가 심화되면서 2020년에는 합계출산율이 0.8명대로 최저 수준을 기록하며 사상 처음으로 우리나라 인구가 감소하였습니다. 이처럼 한 명, 한 명의 아이가 소중한 지금, 영유아 인권 보장에 관심을 가지고 이에 대한 다양한 논의를 위해 토론회를 마련해 주신 강득구 의원님과 참석자분들께 감사의 인사를 드립니다.

유아교육에서는 전통적으로 '유아의 놀이'를 강조해왔습니다. 유아는 '놀이'를 통해 세상을 경험하고 배워 가기 때문입니다. 놀이하는 과정에서 보여주는 유아들의 재미있는 말, 표정, 노래 등은 모두 놀이의 과정이자 배움의 결과물입니다. 또한 이러한 놀이를 통해 아이들은 타인과 관계를 맺고 사회의 구성원으로 성장해나갑니다.

그러나 현재 치열한 학구열과 경쟁을 중시하는 우리 사회 분위기에서 우리는 과연 아이들에게 놀 수 있는 충분한 시간을 주고 있는지 되돌아보게 됩니다.

이에 교육부는 '유아가 주도하는 놀이'의 중요성을 인식하고 2020년부터 유아·놀이 중심의 「2019 개정 누리과정」을 현장에 적용하고 있습니다. 또한 유아기의 발달 특성을 고려하여 정규교육과정뿐만 아니라 방과후 과정도 내실화해 나가고 있습니다. 맞벌이 가정에서 돌봄을 이유로 불가피하게 사교육에 의존하지 않도록 유치원의 방과후 과정 학급을 확대하고 운영시간을 다양화하기 위해 노력하고 있습니다.

중장기적으로는 유아의 전인적 발달특성을 바탕으로 유아의 교육 및 생활 실태에 대한 종합적인 현황을 파악·분석하여 사교육 문화를 개선하고 유아 인권을 제고해 나갈 예정입니다.

미래사회는 단순히 지식이 많은 사람보다는 지식 활용 능력이 뛰어나고 창의적인 사고와 바른 인성을 지닌 인재를 필요로 합니다. 따라서 아이에 대한 존중, 성장에 따른 단계별 교육, 충분한 놀이를 통해 아이들이 더불어 사는 방법을 배우고, 창의적인 미래사회 인재로 성장해 나갈 수 있도록 해야 할 것입니다.

오늘 토론회에서 우리나라의 미래를 이끌어나갈 아이들의 인권 보장을 주제로 의미 있는 논의가 이뤄지길 바랍니다.

고맙습니다.

2021년 4월 21일

대한민국 부총리 겸 교육부장관 유은혜

축사

안녕하십니까. 국가교육회의 의장 김진경입니다.

〈영유아 인권보장 및 과잉학습 방지를 위한 토론회〉 개최를 진심으로 환영합니다.

코로나 바이러스 등으로 어려운 상황에서도 “영유아 인권보장 및 과잉학습 방지”에 대해 논의할 수 있는 자리를 마련해주신 강득구 의원님, 이광재 의원님, 이원욱 의원님 그리고 사교육걱정없는세상 여러분께도 감사드립니다.

토론회에서 발제를 맡아주신 홍민정 사교육걱정없는세상 공동대표님, 좌장을 맡으신 임미령 수도권생태유아공동체 이사장님 그리고 열띤 토론에 임해주신 여러분들께도 감사의 인사를 전합니다.

최근 코로나 상황 속에서 영유아 자녀에 대한 부모의 부적절한 양육방식으로 문제가 된 뉴스들이 많이 보도되고 있습니다. 또한, 그 반대로 부모의 과도한 관심과 사랑이 영유아들에게 지나친 과잉학습을 요구하기도 합니다. 우리는 영유아의 놀 권리와 건강권을 보장하면서도 사회적으로 부모의 배경에 관계없이 영유아들의 교육의 출발선을 동일하게 하여 공정하고 평등한 사회를 만들어 나가야 합니다. 이러한 의미에서 이번 토론회는 매우 시의적절하다고 생각됩니다.

특히, 이번 토론회에는 학계, 의료계, 교육부와 더불어 아동권리보호 전문가와 법률 전문가 등 영유아 보호와 관련된 다양한 분야에서 활동하시는 분들이 토론자로 참석하셨습니다. 영유아 인권보호와 과잉학습 방지를 위해 체계적인 방안을 모색하는 중요하고 의미 있는 자리가 되길 바랍니다.

다시 한번, 오늘 〈영유아 인권보장 및 과잉학습 방지를 위한 토론회〉 개최를 축하드리며, 좋은 의견이 많이 나올 수 있는 자리가 되기를 기대합니다. 감사합니다.

국가교육회의 의장 김진경

목 차

발 제

■ 주제발제: 홍민정 (사교육걱정없는세상 공동대표, 상임변호사) ····· 1
"영유아 발달권과 놀이권 보장을 위한 영유아 인권 4법 개정안을 제시한다."

논 찬

■ 제1논찬: 김희연 (세종대 유아교육과 교수) ····· 55

■ 제2논찬: 서유헌 (한국뇌교육학회회장, 한국뇌연구원초대원장, 서울대명예교수) ···· 59

■ 제3논찬: 이선영 (초록우산어린이재단 서울아동옹호센터 옹호사업팀 팀장) ····· 61

■ 제4논찬: 박다혜 (법무법인 태율 변호사) ····· 63

■ 제5논찬: 유희승 (교육부 유아교육과 과장) ····· 69

▌주제발제

영유아 발달권과 놀이권 보장을 위한 영유아 인권 4법 개정안을 제시한다.

홍민정(사교육걱정없는세상 공동대표 겸 상임변호사)

Ⅰ. 들어가며

Ⅱ. 영유아 사교육 실태

Ⅲ. 영유아사교육의 문제점

Ⅳ. 관련 현행 법령 및 정책

Ⅴ. 법제화

Ⅵ. 나가며

Ⅰ. 들어가며

2019년 9월 18, 19일 양일에 걸쳐 진행된 대한민국의 유엔아동권리협약 이행 제5·6차 국가보고서 심의가 열렸다. 대한민국 심의 코디네이터를 맡은 아말 알도세리 위원은 정부에 "한국의 공교육 제도의 최종 목표는 오직 명문대 입학인 것으로 보인다. 아동의 잠재력을 십분 실현할 수 있도록 하고 발달을 목표로 하는 것이 아니라 경쟁만이 목표인 것 같다. 이는 아동권리협약의 내용과 거리가 멀다." 고 꼬집었다. 과도한 학습시간으로 여가활동을 즐기지 못하는 대한민국 아동의 현실을 개선할 것을 촉구하였다.

UN의 아동권리위원회의 비판과 권고에도 불구하고 한국 아동의 현실은 크게 달라진 것이 없다. 경쟁의 가속화로 사교육과 선행이 초저연령화되는 흐름이 지속되고 있다. 시민사회, 정부, 국회, 사회가 나서 경쟁에서 아이들을 지키고 영유아 삶의 변화를 위하여 필요한 실제적인 방안을 마련해야 할 때이다.

이를 위해서는 현재 영유아의 사교육 실태를 살피고 과도한 학습을 예방하기 위한 적정한 규제책을 고민하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 본고에서는 영유아(사)교육의 실태를 밝히고 이에 따른 영유아의 발달과 놀권리의 침해 문제를 다룬다. 또한 현재 법령 및 제도가 이러한 문제를 충분히 예방하고 있는지 살핀 후 영유아의 과도한 교육을 예방하고 놀권리와 발달권을 보장하기 위한 법률 개정안을 밝힌다. 마지막으로 이것이 과잉금지원칙 및 일반 법제 원리에 부합한지 여부를 검토한다.

Ⅱ. 영유아 사교육 실태

1. 영유아 및 사교육 개념[1)]

법률상 또는 국제조약상 아동이라 함은 만18세 이하를 의미하는데 영유아 발달 등의 특수성으로 인해 일정 연령 이상의 아동과 분리하여 논의해야 할 필요성이 크지만 아동인권전반을 다루고 있는 법령들은 이러한 필요를 전혀 담아내고 있지 못하다. 또한 일정 이상 연

1) 해당 내용은 사교육걱정없는세상이 한국교육법학회에 2017년 발표한 내용들을 중심으로 가감하였다.

령의 아동의 인권과 권리를 보장하기 위해서 청소년기본법 및 학생인권조례 등의 법령들이 존재하고 있어 영유아보다 두텁게 그 인권을 보장하고 있다. 따라서 상대적으로 현행 법령상 소홀히 다루어지고 있는 영유아의 인권을, 그 시기의 특수성을 충분히 고려하여 보장하기 위하여 영유아인권법제정을 중점적으로 논의하도록 한다.

영유아의 구체적인 연령은 「영유아보육법」에 따른다. 「영유아보육법」은 취학전 만 6세 미만의 아동을 영유아라고 정의하고 있다.

사교육이 영유아 대상으로 확대되면서 영유아 사교육에 대한 관심이 확산되었으나, **영유아 사교육에 대한 합의된 개념은 아직 정립되지 않았다. 영유아 사교육의 개념에서 쟁점은 어린이집의 특별활동과 유치원의 특성화 프로그램을 사교육에 포함하느냐 여부이다.** 국무조정실 산하 국가정책 연구기관인 육아정책연구소는 '영유아 교육·보육비용 추정 연구'에서 2014년까지 영유아 사교육에 어린이집 유치원의 특별활동비를 포함하였으나, 2015년부터는 포함하지 않았다. 그러나 어린이집, 유치원의 특별활동은 운영 장소가 유치원·어린이집이라 할지라도, 부모 선택으로 비용이 지급되는 수익자 부담 프로그램이기 때문에 사교육의 범주에 포함하는 것이 적절하다.[2] 차성현 외(2010)[3]은 영유아 사교육을 '유아교육기관 내의 정규교육과정 이외에 교육활동(특별활동)과 유아교육기관 밖에서 이루어지는 교육활동'으로, 송정 외(2011)[4]는 '정규 유아교육기관(유치원 및 어린이집)에서 이루어지는 정규 보육·교육과정 이외의 일체의 교육'으로 정의한 바 있다. **본고에서는 영유아 사교육을 유아교육기관 내의 정규교육과정 이외에 교육활동(특별활동)과 유아교육기관 밖에서 이루어지는 교육활동을 포함한 개념으로 보고자 한다.**

유아교육기관 밖에서 이루어지는 교육활동으로 이정원 외(2018)[5]는 단시간 학원, 방문형 학습지, 비방문 학습지 또는 온라인 통신교육, 방문형 교구활동 교육, 비방문형 교구활동 교육, 개인 및 그룹지도, 문화센터 프로그램 이용 등 영유아 가구가 이용할 수 있는 사교육 서비스 유형을 7가지로 구분하고 있다. 차성현 외(2010)[6]는 학원, 개별교육(문화센터, 학습

2) 김은영 외(2016)의 연구에서는 어린이집에서의 특별활동이나 유치원 특성화프로그램은 '사(私)비용 공(公)교육'으로 엄격한 의미에서 '사교육'과 구분하였다(김은영 외, 2016: 35).
3) 차성현·김순남·김지경·박선욱·전경원·민병철·최보윤, "유아 사교육 실태 및 영향 분석", 한국교육개발원, 2010
4) 송정·양정선·차성현·정연주 "경기도 영유아 사교육 실태 조사", 경기도가족여성연구원, 2011
5) 이정원 외, 영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응방안1. 육아정책연구소, 2018.
6) 앞의 차성현 외 보고서

지, 방문과외, 교구교육 등), 기타 교육(도서, 장난감, 교재교구, 문화생활 등)을, 송정 외(2011)[7]는 사설학원 및 교습소, 학습지 및 방문과외, 문화센터 및 동주민센터 등에서 운영되는 영유아 프로그램 등을 제시하고 있다.

따라서 본 발제문에서는 유아교육기관 내 특별활동과 유사기관, 각종 학원, 방문형 학습지, 비방문 학습지 또는 온라인 통신교육, 방문형 교구활동 교육, 비방문형 교구활동 교육, 개인 및 그룹지도, 문화센터 프로그램 이용 등을 영유아 사교육으로 정의한다.

2. 영유아 사교육의 전반적 실태[8]

현재 교육부 사교육비 조사에는 영유아 사교육이 포함되어 있지 않아, 매년 변화하는 영유아 사교육의 구체적 실태를 확인하기 어렵다. 다만 육아정책연구소가 2012년부터 '영유아 교육·보육비용 추정 연구'를 매년(5개년) 발표하였다. 최근에는 육아정책연구소 일반과제인「영유아 가구의 소비 실태 및 영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응방안 육아물가 연구」를 이루는 3개 세부과제 중 하나로 「영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응방안」연구가 2018~2022까지 수행되고 있다. 해당 연구에서 영유아 가구의 육아서비스 이용 실태를 분석하는 과제의 일환으로 사교육 실태가 조사되고 있는데 이에 따라 영유아 사교육현황을 살펴볼 수 있다. 2020년에 이루어진 3차 년도 조사에서 전체 표본 수는 2,156가구이며 아동 기준으로 총 3,278명이다. 어린이집 유치원 특별활동, 반일제 이상 학원(영어학원, 놀이학원 등 포함), 시간제 사교육으로 분류하여 이용 비율과 이용 개수 그리고 총이용비용을 알아본다.[9]

가. 어린이집 유치원의 특별활동

1) 영아(만0세~만3세)[10]

7) 앞의 송정 외 보고서

8) 해당 내용은 '육아정책연구소 KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구' (2020), '영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응방안1,2' (2018,2019). 소를 토대로 작성하였다.

9) 해당 연구에서는 사교육비의 총비용을 조사에 월평균 유아 1인당 사교육비의 추계를 내는 방식으로 조사하지 않아 초중고 사교육비 조사와 같이 해당 평균값을 확인하기는 어려웠다.

10) 영아의 경우 유치원 이용 연령이 아니고 반일제 학원이용 비율이 헌저하게 낮다(2020년 기준 조사대상 영아중 0.2%). 어린이집 안에서도 만24개월 영아의 경우 이용 가능하다.

2019년 영아의 어린이집 특별활동 참여 과목 개수 및 비용을 살펴본다. 3개를 이용한다는 영아가 30.5%로 가장 많았으며 2개 이용이 24.6%로 그 다음을 차지, 보통 2~3개의 특별활동 과목을 이용한다고 볼 수 있다. 과목당 평균 비용은 23.463.8원으로 나타났다.

[표1] 영아의 어린이집 특별활동 참여 과목 개수 및 비용

과목수(개)							과목당 비용(원)	
1개	2개	3개	4개	5개이상	모름	계	계	평균
10.5	24.6	30.5	12.8	6.3	15.4	100. (423)	352	23,463.8

※ 자료: 영유아가구의 육아서비스 수요 및 대응방안 (2019)

2) 유아(만4세~만6세)[11]

유아의 경우 어린이집과 유치원의 특별활동 수는 크게 차이나지 않는다. 다만 반일제 이상 학원의 경우 상당히 만4~5세 유아대상으로 특별활동 개수가 한 개정도 더 많다.

[표2] 어린이집 유치원 반일제 이상 학원 등의 특별활동의 이용 과목수 (개)

		어린이집	유치원	반일제 이상 학원
전체		3.0	2.9	2.9
아동 연령	만4세	2.9	3.1	4.0
	만5세	3.1	2.8	4.0
	만6세	2.9	2.8	2.4

※ 어린이집은 특별활동 유치원은 방과후 득성화 프로그램, 반일제 이상 학원 등은 특별활동을 의미
※ 자료: KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 (2020)

어린이집과 유치원의 경우 2019년까지 오름세이다가 2020년에는 어린이집 3천원 유치원 7천원이 감소하였다. 그러나 반일제 이상 학원의 경우 큰폭으로 매년 증가하는 양상을 보인다. 2020년에는 특별활동 비용이 2019년에 비해 16만 4천원이나 증가하였다.

[표3] 어린이집 유치원 반일제 이상 학원 등의 특별활동의 이용 비용 (원)

	어린이집	유치원	반일제 이상 학원
2020	6.6	7.4	22.8
2019	6.9	8.1	6.4
2018	5.4	6.3	9.8

11) 반일제 학원은 어린이집 유치원과 달리 학원법 적용을 받는 학원이어서 따로 논의할 것이지만 이용 형태의 비교를 위해 해당 항목에서 같이 제시한다.

나. 반일제 이상 학원

1) 영아

영아의 경우에도 만0세~ 만1세의 경우 연령이 워낙 어리기 때문에 기관이용이 적다. 다만 만2세가 되면 어린이집 이용이 보편적이고 만3세 또는 만2세에 이르러서는 반일제 학원을 이용하는 영아도 아주 적은 비율이지만 나타나기 시작한다.

[표4] 영아의 반일제 이상 기관 이용 비율 (%)

			어린이집	반일제 이상 학원	기관 미이용
아동연령	만0세	2020	1.8	0	98.2
		2019	2.0	0	98.0
	만1세	2020	19.9	0	80.1
		2019	24.3	0	75.7
	만2세	2020	70.6	0	29.4
		2019	81.2	0.7	18.1
	만3세	2020	89.1	0.6	10.3
		2019	95.2	0.9	3.9

반일제 이상 학원의 이용 비용을 살펴본다. 영아가 반일제 이상 학원을 이용하는 비율은 극히 적지만 반일제 학원 비용은 수업료 551,496.1만원 기타비용 19,932.3원, 특별활동 비용 175,000원으로 영아가 이용가능한 어린이집에 비해 월등히 그 비용이 높다. (영아 어린이집 이용 비용, 보육료7,343.7원 기타비용 14,924..6원, 시간연장서비스 280.3원 특별활동 61,183.1원)

[표5] 영아의 반일제 이상 기관 이용 비용 (원)

수업료	기타비용	특별활동
551,496.1	19,932.3	175,000.0

2) 유아

유아가 서비스를 이용하는 반일제이상의 학원의 유형을 살펴보면 영어학원의 비율이 가장 높고 가 다음으로 체육학원 그 다음으로 놀이학원이 자치한다. 미취학아동에 대한 영어 교육의 열기를 느낄 수 있는 대목이다.

[표6] 유아가 이용하는 반일제 이상 학원 유형 (%)

	영어학원	놀이학원	체육학원	기타
전체	65.9	4.9	9.7	19.5

반일제 학원의 주당 이용시간을 다른 기관과 비교해보았다. 2020년 유아의 이용 시간을 기관별로 살펴보았을 때는 유의미한 차이가 나지 않지만 반일제 이상 학원의 이용 시간만 보면 현저히 증가하고 있는 양상을 확인할 수 있다.

[표7] 유아의 반일제 학원 주당 이용 시간 (시간)

		어린이집	유치원	반일제 이상 학원
만4세	2020	37.5	35.1	34.2
	2019	35.8	34.1	29.0
	2018	35.2	34.3	27.5
만5세	2020	38	35.0	33.1
	2019	36.6	34.2	30.5
	2018	35.9	34.8	28.6
만6세	2020	38.4	33.8	36.4
	2019	36.0	34.7	29.4
	2018	35.5	34.3	28.6

※ 육아정책연구소에 따르면 반일제 이상 학원의 경우 2018년과 2019년에 비해 조사대상 수가 대폭 감소하여 결과 해석에 주의해야 함을 밝혔다.

유아의 반일제 이상 학원 비용을 살펴보기 위해 어린이집 유치원 기관과 비교해보았다. 어린이집은 2020년에 다른 해보다 비용이 감소하였다. 유치원은 만4세의 이용비용이 가장컸고 만 5세를 제외하면 전년보다 이용 비용이 감소하였다. 반일제 학원의 경우 어린이집과 유치원에 비해 그 비용이 상당히 높았다. 2020년 기준으로 만4세 68만원 만 5세 81.3만원 만6세 92.6만원으로 유아의 연령이 높을수록 현격히 높아지는 양상을 보이기도 하였다.

[표8] 유아의 반일제 이상 학원 이용 비용 (만원)

		어린이집	유치원	반일제 이상 학원
만4세	2020	6.7	14.6	68.0
	2019	9.0	15.4	71.1
	2018	9.7	15.1	58.3
만5세	2020	8.1	14.3	74.6
	2019	10.1	13.9	81.3
	2018	8.2	13.9	59.9
만6세	2020	7.2	11.1	92.6
	2019	9.0	14.6	60.2
	2018	9.2	12.5	57.7

다. 시간제 교육

시간제 교육은 반일제 이상 학원에 포함되지 않는 단시간 학원, 방문형 학습지, 방문형 교구 활동 교육, 비방문형 교구 활동 교육, 개인 및 그룹지도, 문화센터로 나누어 이용 시간 및 이용 비율, 이용 비용을 살펴보았다.

1) 영아

연령이 높아질수록 사교육이용 비율이 늘고 있다. 특이한 점은 비방문형 사교육이 늘었다는 점이다. 대면형 사교육은 줄고 비대면형 사교육은 전체적으로 늘었다. 코로나 19로 감염예방을 위한조치라고 추측된다.

[표9] 영아의 시간제 사교육 이용 비율 (%)

		단시간 학원	방문형 학습지	방문형 교구활동	비방문 학습지/ 온라인 통신교육	비방문형 교구활동 교육	개인 및 그룹지도	문화센터
만0세	2020	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0
	2019	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2
	2018	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6
만1세	2020	0.3	0.3	0.9	0.6	0.3	0.0	2.2
	2019	0.3	0.0	0.7	0.0	0.3	0.3	13.1
	2018	0.3	0.8	0.3	0.0	0.0	0.4	13.8
만2세	2020	0.6	0.9	0.9	1.2	0.9	0.3	0.9
	2019	1.7	2.3	1.7	0.7	0.0	0.3	8.8
	2018	3.1	4.1	0.3	3.0	1.7	0.7	10.5
만3세	2020	2.7	5.8	1.2	1.8	1.2	1.8	0.6
	2019	2.7	9.3	1.8	2.4	2.1	1.5	5.4
	2018	4.8	6.7	2.0	3.6	0.6	1.7	5.0

※ KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 (2020)

영아의 시간제 사교육 주당 이용 시간 및 이용 비용을 살펴본다. 시간제 사교육 중 단시간 학원이 이용시간이 가장 길고 문화센터, 비방문형 교구활동 교육 순이었다. 이용시간이 긴 단시간 학원이 20만 1천원으로 이용 비용도 가장 높다. 이외 개인 및 그룹지도 13만 9천원 방문형 교규활동교육이 11만9천원 순으로 비용이 높았다.

[표10] 영아의 시간제 사교육 주당 이용 시간 및 비용 (원)

	단시간 학원	방문형 학습지	방문형 교구활동	비방문 학습지/ 온라인 통신교육	비방문형 교구활동 교육	개인 및 그룹지도	문화센터
이용시간	3.6	0.5	0.6	0.9	1.0	1.3	1.8
이용비용	20.1	6.8	11.9	6.7	5.1	13.9	6.0

※ KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 (2020)

2) 유아

조사대상 전체 유아중 시간제 사교육을 하나라도 하는 유아는 539명이었으며 가장 많이 이용하는 형태는 단시간 학원 54.2% 방문형 학습지 48.8%였다. 유아의 보편적인 사교육형태라고 할 수 있겠다.

[표11] 유아의 시간제 사교육 이용 비율(%) (중복응답)

	단시간 학원	방문형 학습지	방문형 교구활동	비방문 학습지/ 온라인 통신교육	비방문형 교구활동 교육	개인 및 그룹지도	문화센터
잔체	54.2	48.8	4.7	14.7	2.6	5.1	2.4

※ KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 (2020)

시간제 사교육의 이용 시간을 살펴보면 가장 오랜 시간 이용하는 유형은 단시간 학원이었다. 특징적인 것은 6세의 경우 전년도에 비해 2020년에 단시간 학원, 비방문형 학습지 온라인 통신교육, 비방문형 교구활동 교육, 개인 및 그룹지도가 증가하였다는 것이다. 육아정책연구소에 따르면 유치원 어린이집 반일제 이상 기관들이 코로나19로 인해 휴원이 장기화되면서 이를 대체하기 위하여 시간제 사교육이용이 늘었을 것이며 특히 만6세는 초등입학을 앞두고 4~5세에 비해 더욱 이러한 경향이 뚜렷하게 나타나는 것이라고 분석했다.

[표12] 유아의 시간제 사교육 주당 이용 시간 (시간)

		시간제 학원	방문형 학습지	방문형 교구활동	비방문 학습지/ 온라인 통신교육	비방문형 교구활동 교육	개인 및 그룹지도	문화센터
만4세	2020	5.5	0.6	0.7	1.0	1.2	2.3	1.0
	2019	2.5	0.6	0.6	1.0	1.4	1.5	1.1
	2018	3.2	0.5	1.0	1.0	2.1	1.4	1.0
만5세	2020	4.6	0.5	0.8	2.1	0.8	1.9	3.6
	2019	3.6	0.5	0.7	1.2	0.8	1.6	1.2
	2018	2.9	0.6	1.2	1.1	1.4	2.1	1.4
만6세	2020	6.3	0.6	0.9	1.8	1.7	2.8	2.0
	2019	3.8	0.6	0.8	1.2	1.0	2.0	1.4
	2018	3.4	0.7	1.3	0.8	1.0	2.2	1.5

※ KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 (2020)

유아가 이용하는 시간제 사교육을 한글 영어 영어외 언어 수학 및 과학 종합교과는 학습관련 사교육으로 체육 음악 미술 등을 예체능 관련으로 구분하여 시간체 사교육 유형별로 학습과 예체능 이용시간의 차이를 살펴보았다. 단시간 학원의 경우 학습관련학원을 주당 4.6시간 이용하고 예체능 학원의 경우에는 5.1시간 이용하여 비슷한 수준이었다. 단 방문형 학습지의 경우에는 251명이 학습을 위하여 해당 사교육을 이용하지만 예체능의 경우에는 단 23명명 만이 학습지를 이용하였다. 이로써 방문형 학습지의 경우 학습을 목적으로 서비스를 이용하는 경우가 보편적이라는 사실을 확인할 수 있다.

[표13] 유아의 시간제 사교육 주당 이용 시간

	학습관련		예체능 관련	
	이용시간	수	이용시간	수
시간제 학원	4.6	98	5.1	237
방문형 학습지	0.6	251	0.5	23
방문형 교구활동	0.7	17	.08	11
비방문학습지/ 온라인통신교육	1.7	76	1.5	3
비방문형 교구활동교육	1.6	11	1.1	3
개인 및 그룹지도	2.1	11	2.1	20

※이용 시간은 해당 서비스 이용자만을 대상으로 산출
※ KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 (2020)

마지막으로 이용비용을 살핀다. 비방문형 교구활동 및 문화센터를 제외하고 연령이 높아질수록 이용비용이 증가하였다. 초등입학을 앞두고 문화센터와 교구 활동의 이용 비율이 줄고 보다 학습적인 요소가 많은 사교육으로 이동하였을 가능성이있다. 특히 만6세의 경우 단시간 학원이용이 2019년에 비해 4만원 가량이나 이용비용이 올랐다. 또한 다른 형태의 사교육보다 단시간 학원과 개인 및 그룹지도의 사교육이 이용비용이 높음을 확인할 수 있다.

[표14] 유아의 시간제 사교육 이용 비용 (원)

		단시간 학원	방문형 학습지	방문형 교구활동	비방문 학습지/ 온라인 통신교육	비방문형 교구활동 교육	개인 및 그룹지도	문화센터
만4세	2020	12.2	7.8	8.8	7.0	7.1	13.2	3.8
	2019	11.9	6.7	10.3	9.0	7.1	12.4	4.2
	2018	12.9	6.2	9.2	6.8	5.4	13.4	4.5
만5세	2020	16.3	7.3	9.0	7.5	13.3	14.2	6.2
	2019	12.5	6.2	6.9	6.2	10.0	11.5	4.1
	2018	12.3	7.1	10.6	6.2	18.7	9.9	4.2
만6세	2020	18.4	8.4	12.1	9.1	10.5	14.9	3.6
	2019	14.4	7.9	8.3	8.7	7.9	17.5	5.1
	2018	13.3	7.7	11.1	5.0	3.0	13.3	5.1

※ KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 (2020)

3. 영어사교육실태[12)]

사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 서울시교육청의 학원 및 교습소 등록 정보 및 학교알리미 자료를 바탕으로 2016~2019년 4개년 연속 서울시 반일제 이상 유아대상 영어학원 실태를 종합하여 분석하였다.

가. 유아 대상 영어학원 수

서울시 반일제 유아대상 영어학원은 288개였으며, 강남·서초 지역에 제일 많은 84개(29.2%)가 집중되어 있다. 2009년에는 서울에 66개(전국 181개)였던 것에 비해 10년 동안 그 수가 약 4.4배 증가하였다.

12) 양신영, '유아 영어학원+사립초', 8년간 학비만 1.4억, 출발부터 심각한 교육 양극화...(+상세분석) 보도자료, 사교육걱정없는세상 . 2020.

[표15] 전국 및 서울시 반일제이상 유아대상 영어학원 수 변동 추이 (2009-2014)

지역	유아대상 영어학원 수 (개)					
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
서울시	66	76	-	96	105	106
전 국	181	273	202	225	-	235

※자료: 2009년 서상기의원실, 2010년 조전혁의원실, 2011년 박보환의원실, 2012년 김태원의원실, ※2013년 사교육걱정없는세상, 2014년 김상희의원실·사교육걱정없는세상

[표16] 서울시 반일제이상 유아대상 영어학원 수 5개년 현황 (2015-2019)

교육지원청	지역	유아대상 영어학원 수 (개)					
		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	증감 (′19-′18)
강남서초	강남·서초구	41	49	66	87	84	▽(3)
강동송파	강동·송파구	34	46	37	46	52	▲(6)
강서양천	강서·양천구	27	17	23	24	25	▲(1)
서부	은평·서대문·마포구	23	18	23	24	29	▲(5)
성동광진	성동·광진구	17	20	18	23	22	▽(1)
중부	종로·중·용산구	18	23	19	21	17	▽(4)
남부	영등포·구로·금천구	18	20	17	19	15	▽(4)
북부	노원·도봉구	11	14	13	14	13	▽(1)
동작관악	동작·관악구	12	8	13	14	13	▽(1)
성북강북	성북·강북구	13	12	13	12	11	▽(1)
동부	동대문·중랑구	10	10	9	11	7	▽(4)
합계		224	237	251	295	288	▽(7)

※자료: 서울시 학원 및 교습소 등록 현황(2015.12, 2016.12, 2017.12, 2019.1, 2020.1 기준)
※사교육걱정없는세상 분석

이 중 강남・서초지역에 무려 84개가 집중되어 있고, 이어 강동・송파지역에 52개, 은평・서대문・마포지역에 29개, 강서・양천지역에 25개가 위치하고 있었다. 이른바 '사교육 과열지구' 인 강남・서초, 강동・송파, 강서・양천지역에만 10곳 중 6곳(55.9%)이 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다.

나. 비용

서울시 반일제 이상 유아대상 영어학원의 월평균 학원비는 약 106만 5천원으로 전년대비 약 2만 8천원 상승하였다.

[표17] 서울시 유아대상 영어학원 월평균 학원비 4개년 현황 (2016-2019)

항목	비용 (원)				
	2016년	2017년	2018년	2019년	증감(′19-′18)
월 평균 교습비(①)	942,978	942,344	949,502	980,690	▲31,188
월 평균 기타경비(②) (모의고사비,재료비,급식비,기숙사비,차량비포함/피복비제외)	87,266	80,598	87,518	84,553	▽2,965
월평균학원비(①+②=③)	1,030,244	1,022,942	1,037,020	1,065,243	▲28,223

* 용어정리: 여기서 '월평균 학원비'란, '월평균 교습비'에 모의고사비, 재료비, 급식비, 기숙사비, 차량비와 같이 매월 일정하게 지출되는 '월평균 기타경비'를 더한 실제 학부모 부담 비용을 의미함.
자료: 서울시 학원 및 교습소 등록 현황(2016.12, 2017.12, 2019.1, 2020.1 기준)
사교육걱정없는세상 분석

서울에서 가장 높은 비용을 책정하고 있는 유아대상 영어학원은 작년과 동일한 ㈜YBMedu의 '게이트대치,서초,압구정어학학원'으로, 그 금액이 무려 월 224만원에 달했다.

[표18] 서울시 유아대상 영어학원 월평균 학원비 상위 5곳 4개년 현황 (2016-2019)

순위	2016년			2017년			2018년			2019년		
	학원명	지역	비용(천원)	학원명	지역	비용(천원)	학원명	지역	비용(천원)	학원명	지역	비용(천원)
1위	씨게이트잠실어학학원	송파구	2,160	게이트대치어학원	강남구	2,243	게이트대치어학학원	강남구	2,243	게이트대치어학학원	강남구	2,243
2위	게이트대치어학학원	강남구	2,143	게이트압구정어학학원	강남구	2,243	게이트압구정어학학원	강남구	2,243	게이트압구정어학학원	강남구	2,243
3위	에스엠아이에스어학원	강남구	2,100	게이트서초어학학원	서초구	2,193	게이트서초어학학원	서초구	2,243	게이트서초어학학원	서초구	2,243
4위	강남프라이드게이트파아이어학원	강동구	1,993	씨게이트잠실어학학원	송파구	2,160	비씨캘리포지잇서초어학원	서초구	2,140	비씨캘리포지잇서초어학원	서초구	2,140
5위	비씨씨캐나다어학원	서초구	1,950	강남프라이드게이트파아이어학학원	강동구	1,993	리틀핸즈어학원	강남구	2,100	서강태서초SLP어학원	서초구	2,100

* 같은 학원의 다른 교습과정이 순위에 중복되는 경우 제외.
자료: 서울시 학원 및 교습소 등록 현황(2016.12, 2017.12, 2019.1, 2020.1 기준), 사교육걱정없는세상 분석

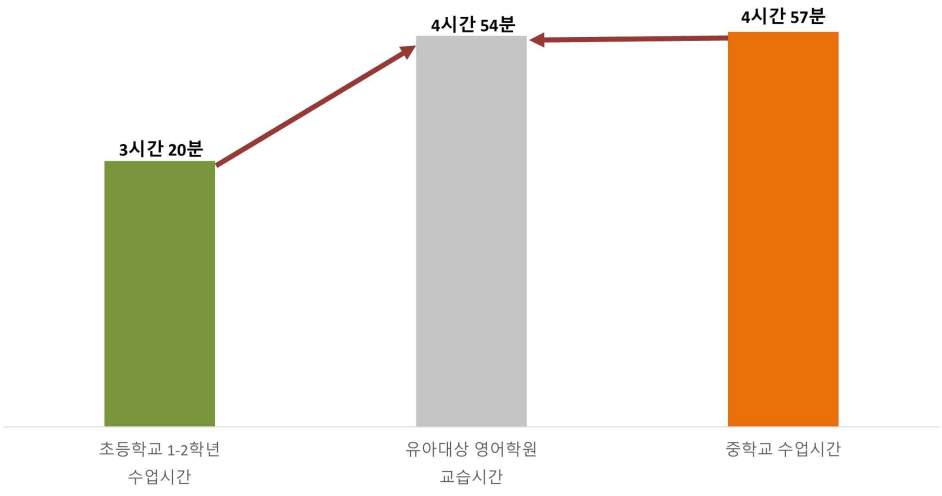
서울시 반일제 이상 유아대상 영어학원의 월평균 학원비를 1년 단위로 환산하면 약 1,278만 원으로 4년제 대학 연간 등록금 674만 원의 1.9배에 해당하고, 최고액인 게이트대치,서초,압구정어학학원에서 연간 학부모가 부담해야 하는 학원비는 약 2,692만 원으로 대학 등록금의 무려 4배에 달한다.

다. 교습 시간

서울시 반일제 이상 유아대상 영어학원의 월평균 교습시간은 5,882분으로, 월 20일 수업 기준으로 환산하면 일평균 4시간 54분(294분)의 영어교습이 이루어지고 있었다. 초등학교 수업시수(40분)로 환산하면 일평균 7.4교시로 초등1・2학년 일평균 수업시수인 5교시보다 2.4교시 많고, 초등1・2학년 일평균 수업시간인 3시간 20분(5교시*40분)보다 1시간 34분 길었다. 또한 중학교 수업시수(45분)로 환산하면 일평균 6.5교시로 중학교 1학년 일평균 수업시수인 6.6교시와 비슷한 수준이었다.

[그림1]

서울시 유아대상 영어학원 일평균 교습시간 비교 (2020.1.1.기준)



교습시간이 가장 긴 유아대상 영어학원은 서울시 송파구에 위치한 아토리 송파캠퍼스 어학학원으로 월 11,340분, 일평균 9시간 27분(567분)의 교습이 이루어지고 있었다. 유아가 하루의 절반 가까운 시간을 영어학원에 머무르는 셈이다.

현재 누리과정(만3-5세 유아를 대상으로 한 공통교육과정)은 하루 4~5시간으로 운영되나, 그 대부분의 시간은 놀이・활동 위주이나 유아대상 영어학원의 교육과정은 대부분 영어로 읽고, 쓰고, 듣고, 말하는 유아의 발달단계를 고려하지 않은 장시간 학습으로서, 유아의 건강한 성장을 저해할 가능성이 크다.

[표19] 서울시 유아대상 영어학원 교습시간 상위 5곳 (2018-2019)

	2018년				2019년			
순위	학원명	지역	월교습시간(분)	일평균 교습시간	학원명	지역	월교습시간(분)	일평균 교습시간
1위	리틀핸즈학원	강남구	13,700	11시간 25분 (685분)	아토리송파캠퍼스어학학원	송파구	11,340	9시간 27분 (567분)
2위	씨엘에스(CLS)어학원	영등포구	9,660	8시간 3분 (483분)	리틀핸즈학원	강남구	10,200	8시간 30분 (510분)
3위	리틀아이비어학원	서초구	9,600	8시간 (480분)	씨엘에스(CLS)어학원	영등포구	9,660	8시간 3분 (483분)
4위	밤비니어학원	용산구	8,610	7시간 11분 (431분)	위튼어학원	강서구	9,660	8시간 3분 (483분)
5위	비씨컬리지잇서초어학원	서초구	8,400	7시간 (420분)	민족어학원	서대문구	9,450	8시간 3분 (473분)

자료: 서울시 학원 및 교습소 등록 현황(2016.12, 2017.12, 2019.1, 2020.1 기준)
사교육걱정없는세상 분석

라. 난이도

특히 유아대상 영어학원 중 대표적인 프래인차이즈인 P학원의 7세(3년차) 교재를 살펴보니[13], 읽기 교재 6권, literature anthology 3권, Grammar and Writing 6권, Reading and Vocabulary 6권, Activity Plus 2권, Phonics 1권, Me and my world 1권, 전래동화 12권 등 총 37권, 전체 면수는 4,258면에 달하는 과다한 양이었다.

또한 37권 중 읽기 교재 6권의 읽기 지문을 대상으로 어휘 난이도를 파악하기 위해, 렉사일 지수(읽기 난이도 지수)와 어휘수, 한문장 단어수 등을 측정해보았는데, 렉사일 지수(읽기

13) 이슬기, 유아대상 영어학원 교재분석 보도자료, 사교육걱정없는세상, 2017

난이도 지수)는 평균 420L로 우리나라 중학교 1학년 영어교과서 수준(295-381L)과 비슷하거나 더 높았다. 또한 읽기 교재 6권의 읽기 지문 어휘수는 총 1,134개로 초등학교 3~4학년군에서 사용할 수 있는 어휘수의 약 4.7배에 해당하며, 중학교 1~3학년군에서 사용할 수 있는 총 어휘수(1,250개)에 흡사한 수준이었다. 또한 읽기 교재 6권 읽기 지문의 한 문장 단어수는 평균 7.03개였으며, 현행 중학교 1학년 영어교과서의 한 문장 단어수가 평균 6.61~7.48개임과 비교할 때, 중학교 1학년 수준에 달했다.

4. 놀이학원 [14]

사교육걱정은 서울시교육청의 학원 및 교습소 등록 정보를 바탕으로 서울시 유아대상 수학·과학학원 실태를 종합적으로 분석하였다. 서울시 유아대상 놀이학원은 총 64개였으며, 그 중 강동·송파 지역에 제일 많은 21개(32.8%)가 집중되어 있다. 그 뒤를 강남·서초지역이 15개, 강서·양천지역이 7개로 잇고 있다. 이른바 '사교육과열지구'인 강남·서초, 강동·송파, 강서·양천 지역에 전체의 67.2%가 집중되어 있는 것이다. 월평균 총학원비는 약 90만 2천원이며, 연간으로 환산하면 약 1,083만원으로, 4년제 대학 연간등록금 평균 674만원의 1.6배, 최대 금액 학원(2,400만원)의 경우 약 3.6배에 달한다. 서울시 반일제이상 유아대상 놀이학원의 월평균 교습시간은 6,689분으로, 월 20일 수업 기준으로 환산하면 일평균 5시간 34분(334분)의 교습이 이루어지고 있다. 초등학교 수업시수(40분)로 환산하면 일평균 8.3교시로 초등1·2학년 일평균 수업시수인 5교시보다 3.3교시 많고, 초등1·2학년 일평균 수업시간인 3시간 20분(5교시*40분)보다 2시간 14분 길다. 또한 중학교 수업시수(45분)로 환산하면 일평균 7.4교시로 중학교 1학년 일평균 수업시수인 6.6교시보다 길다. 교습시간이 가장 긴 유아대상 놀이학원은 서울시 양천구 목동에 위치한 테리앤제니학원으로 월 11,340분, 일평균 9시간 27분(567분)의 교습이 이루어지고 있었다.

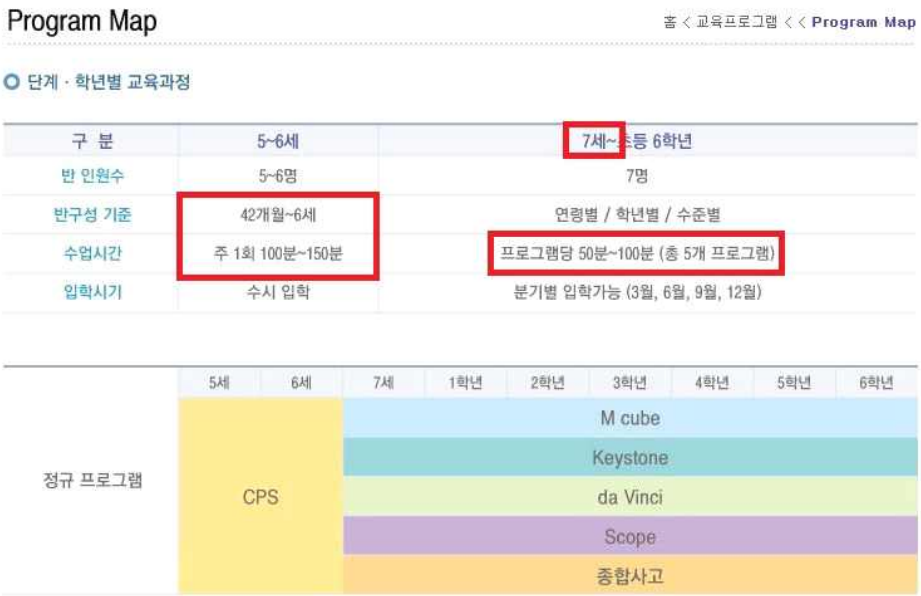
5. 수학 과학 사교육실태[15]

14) 양신영, '유아대상 놀이학원 비용 대학 등록금의 1.6배, 최대 3.6배에 달해' 보도자료, 사교육걱정없는세상 . 2020.

15) 양신영, '영어 유치원도 모자라 수학·과학 유치원? 과도한 평가 실시하며 유아 경쟁에 내몰아..' 보도자료, 사교육걱정없는세상 . 2020.

유아대상 수학・과학학원 수를 살펴본다. 총 117개의 학원이 설립・운영 중이었으며, 강남・서초지역에 제일 많은 37개(31.6%)가 집중되어 있고, 사교육과열지구인 강남・서초, 강동・송파, 강서・양천지역에 10곳 중 6곳(57.3%)이 몰려있다. 월평균 총학원비는 약 17만 1천원이며, 최고 비용은 53만 5천에 달한다. 해당 기관은 주 4회씩 회당 3시간 이상의 교습행위를 하고 있어 사실상 반일제 이상의 유사 유아교육기관처럼 운영되고 있으면서도 관리의 사각지대에 놓여있다. 입학하기 위해서는 시험도 치러야 한다. 50분 간의 유료 지필평가를 보거나, 웩슬러 영재판별검사를 통해 상위 3%, 상위 15%를 나누어 수준별 반편성 시행한다. 그러나 영유아때 실시한 지능검사 결과는 신뢰도가 매우 낮다는 사실이 학계의 정설인데 아이를 끊임없이 비교하게 하고 결과에 따라서 아이에게 무력감과 좌절감을 줄 수 있는 장치이다. 최저 만21개월부터 시작하는 학원 프로그램도 존재하고 있는데다 수학일기, 수학독후감 등의 과제, 각종 지필평가를 수행하기 위해서 한글 선행도 요구된다. 교습시간은 회당 100분~150분으로 집중력이 짧은 영유아에게는 지나치게 긴 시간으로 매우 부적절하다.

[그림2] 회당 100분 이상, 총 500분까지도 교습하는 유아대상 수학·과학학원



또한 매년 교육청 및 대학 부설 영재교육원 합격 실적을 적극적으로 홍보하고 있으며, 초등교과 선행, 경시대회 입상, 영재교육원 입시 프로그램 등 과도한 선행학습 상품을 판매하고

있어 문제가 된다.

Ⅲ. 영유아 사교육의 문제점

UN 아동권리협약은 발달권, 놀권리 등을 명시하고 있고 서울특별시 어린이 · 청소년 인권조례는 자연환경과 어울릴 권리, 지나친 경쟁에 내몰리지 않을 권리, 놀이 여가 휴식권 및 수면권, 지나친 학습부담에서 멋어날 권리를 적시하였다. 국내외 조약과 법령들이 영유아의 이러한 권리를 보장하고 있으나 그럼에도 불구하고 과잉학습과 교육으로 인해 현실에서는 아동의 발달권, 건강권, 교육권, 놀권리가 위협받고 있다.

1. 놀권리의 침해

유엔은 아동권리협약 31조에 놀이권(theright of play) 또는 놀 권리에 대해 다음과 같이 명시하고 있다. 첫째, 당사국은 아동이 휴식과 여가를 즐기고 자신의 나이에 맞는 놀이와 오락활동에 참여하며 문화생활과 예술활동에 자유롭게참여할 수 있는 권리를 인정한다. 둘째, 당사국은문화적・예술적 활동에 마음껏 참여할 수 있는 아동의 권리를 존중하고 증진하며 이들의 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위해 적절하고 균등한 기회를 주도록 촉진해야 한다. 협약에서는 아동의 놀이가 이들의 건강과 행복에 핵심적이며, 따라서 모든 국가와 성인은 아동의 권리로서 놀이를 존중하고 촉진해야 한다고 강조하고 있다.[16] 그럼에도 불구하고 과도한 학습시간은 놀권리를 크게 제한하고 있다.

국외학자들이 제시하는 권장 숙제시간에 영유아는 아예 제외되어 있으며, 초등학교 저학년의 경우라도 하루에 0~30분(Cooper, 2008), 혹은 1주일에 15~20분 정도의 1~3개의 숙제(Zentall, 1999)를 하는 것이 적절하다고 보았다. 이에 비추어 볼 때 특히 대부분 학습시간을 채워져 있는 반일제 이상 학원의 경우 심각하게 그 기준을 넘어서고 있는 사실을 확인할 수 있다. 특히 중학교 수준의 교습 시간은 아이들의 놀권리 침해 및 뒤에서 다룰 발달권에 있어 치명적이다.

16) 김명순,아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제, 2018.

과도한 학습시간은 놀시간의 부족으로 이어진다. 김은영 외(2016) 평일 바깥놀이 및 외출 시간은 2세아의 경우 평균 69.8분, 5세아의 경우 평균 63.9분이었다. 세계보건기구(WHO)에서 제시한 권장 운동 시간은 5~17세 아동의 경우 하루 최소 60분 이상이며, 호주 보건부는 영아는 신체활동을 장려하고 **3~5세는 최소 3시간 이상의 신체활동을 해야 하며, 영유아 모두 1회에 1시간 이상 앉아있거나 움직이지 못하도록 하면 안된다고 권고하고 있다.**[17] 어린이집과 유치원에서 별도로 바깥놀이를 하는 것을 감안할 때 대체로 2시간 내외의 실외활동을 하는 것으로 볼 수 있는데, 이는 호주 보건부의 기준에 비추어볼 때는 절대적으로 부족하다. 또한 교습시간이 쉬는 시간 없이 1시간이상 지속되는 영유아 대상 반일제 이상 학원들이 상당수 존재하는데 우려스러운 대목이다. 또한 코로나로 인해 바깥놀이 시간이 현격히 줄어든 만큼 아동의 발달과 건강이 심히 우려스럽다.[18]

2. 건강권 및 발달권 침해

아동권리협약 제27조에서는 “모든 아동은 신체적, 정신적, 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가진다.” 고 발달권을 명시하였음에도 불구하고 우리나라 아동들은 과도한 인지 교육으로 인해 발달권을 침해받고 있다.

가. 관련 연구

만 3-6세의 유아기는 종합적 사고와 인간성, 도덕성 기능을 담당하는 전두엽이 발달하는 시기이다. 따라서 이 시기에는 인성과 도덕성, 집중력, 동기 부여 등을 중심으로 교육해야 하는데, 이 시기에 만 6-12세에 발달하는 측두엽의 기능인 문자 교육, 수학 교육 등에 과도한 노력을 기울이면 여러 부작용을 낳을 수 있다. 특히 영유아의 지나친 사교육과 스트레스・문제행동 등에 대해서는 여러 연구가 이루어져 왔다. 홍은자 외(2001)[19]와 박영양 외(2004)[20]의 연구는 사교육 수가 많아질수록 스트레스와 상관관계가 있음을 밝혔고, 권정윤

17) 김은영, 영유아 사교육 실태와 개선 방안 Ⅱ, 육아정책연구소, 2016.
18) 아주대 이봉주 교수의 발표에 따르면 코로나 19와 아동의 일상 변화에 따르면 코로나 이전 어른과 놀이 하기는 16.2%였는데 코로나 이후 13.6%로 줄었다. 반면에 유튜브 등 영상 시청은 18%에서 24.2%로 확연히 늘었다.
19) 홍은자, “어머니 성취압력과 학원 학습지 이용이 유아 스트레스에 미치는 영향”, 석사학위 논문, 이화여대 교육대학원, 2001
20) 박영양·이성희, “유아의 과외참여 현황에 따른 스트레스 정도 분석”, 유아특수교육연구, 제4권 제2호

(2007)[21], 백혜정 외(2005)[22], 홍현주 외(2011)[23] 등은 사교육 시간이나 가짓수에 따라 유아의 문제행동의 빈도가 높아짐을 밝혔다.

특히 홍현주 외(2011)[24]는 경기도 군포시 소재 5개 초등학교의 1학년 학생들을 대상으로 조사한 결과, 사교육 시간이 많은 아동에서 우울증이 나타날 확률이 높은 것으로 나타났다고 밝혔다. 하루 4시간 이하의 사교육을 받은 아이 중 10% 정도에서 우울 증상을 보인 반면, 4시간이 넘는 사교육을 받은 아이들은 우울 증상을 보이는 사례가 30%를 웃돌았다. 또한 송정은 외(2010)는 사교육을 많이 받는 남아의 경우 외현화(공격, 과잉 행동, 불복종, 짜증 및 비행과 같이 밖으로 드러나는 행동상의 문제) 문제의 빈도가 높아지며 이는 성인기에서 정신과적 문제로 이어질 수 있으므로 적절한 조기 개입이 필요하다고 언급한 바 있다.

유아대상 영어학원에 한정한 연구 결과도 있다. 김형재(2011)[25]는 유아대상 영어학원에 다니는 유아와 시간제 영어학원에서 방과후 영어수업을 듣는 5, 7세 유아 총 100명을 대상으로 조기영어교육 경험에 따른 유아의 스트레스와 문제 행동 차이를 분석했다. 그 결과 5, 7세 아동의 일상적 스트레스는 유아대상 영어학원에 다니는 유아가 더 높았으며, 비난 공격 상황에 처함, 불안 좌절감 경험, 자존감 상함 등 모든 영역에서 유아대상 영어학원 유아가 높았지만, 특히 좌절감 경험에서 그 차이가 두드러졌다. 문제 행동 역시 유아대상 영어학원 유아가 높았으며, 특히 내재화 문제(불안, 우울 등 자기내적인 문제)에 있어 두드러졌다.[26]

물론 영유아 사교육이 학습요령 터득이나 자신감 향상 등 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과도 존재하며, 영유아 사교육의 정서적・사회적 영향에 대해 명확한 인과관계를 찾기 어려운 경우가 많은 것도 사실이다. 그러나 많은 유아교육, 소아정신과 전문가들이 발달 단계에 맞지 않은 영유아 사교육의 부정적 영향에 대해 우려하고 있는 것이 현실이다.

(2004), 175-196.

21) 권정윤. “조기 특기교육에 대한 부모의 인식과 양육 스트레스 및 유아의 문제행동”. 미래유아교육학회지, 제14권 제2호(2007), 1-19.

22) 백혜정·김현신·우남희. “조기사교육 경험이 있는 유아들의 문제행동에 관한 연구”. 한국영유아보육학, 제43권(2005), 23-43.

23) Hong HJ, Kim YS, Jon DI, Soek JH, Hong NR, HarkavyFriedman JM, et al. Mental health and extracurricular education in Korean first graders. Proceedings of 56th Annual meeting of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry:2009 Oct 27-Nov 1; Honolulu, USA.

24) 앞의 홍현주 외 보고서

25) 김형재, “조기영어교육 경험에 따른 유아의 한국어 어휘력, 실행기능, 스트레스 및 문제행동의 차이”, 박사학위 논문, 경성대학교 대학원, 2011

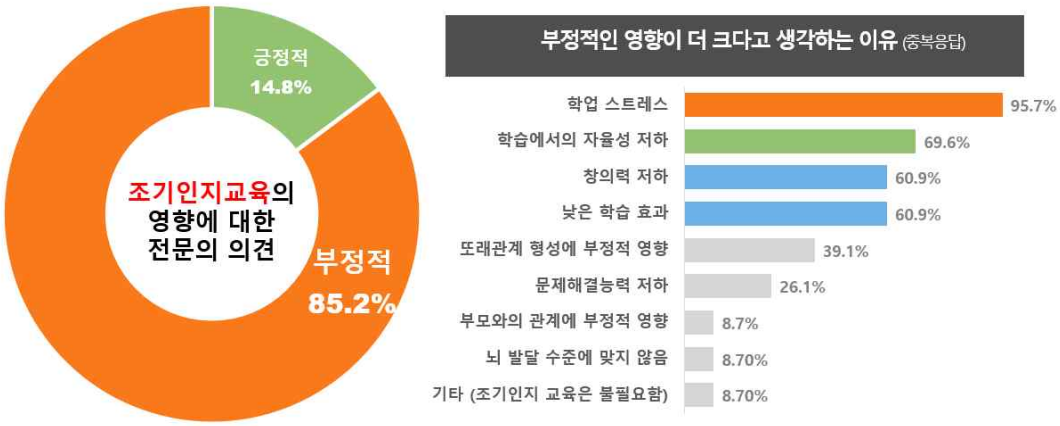
26) 앞의 김형재 보고서

나. 설문조사 [27]

사교육걱정없는세상이 2020년 발표한 소아청소년 정신건강의학과 전문의를 대상으로 관련 설문조사 결과를 살펴보면 전문의 대부분(85.2%)은 조기 인지 교육이 영유아의 정신건강에 부정적 영향을 미친다고 진단했다. 부정적인 영향이 더 크다고 생각하는 이유로는 '학업 스트레스'가 95.7%로 가장 많았으며, '학습에서의 자율성 저하' 69.6%, '낮은학습효과', '창의력 저하'가 각각 60.9%로 그 뒤를 이었다.

[그림3]

조기인지교육이 영유아 정신건강에 미치는 영향에 대한 전문의 응답



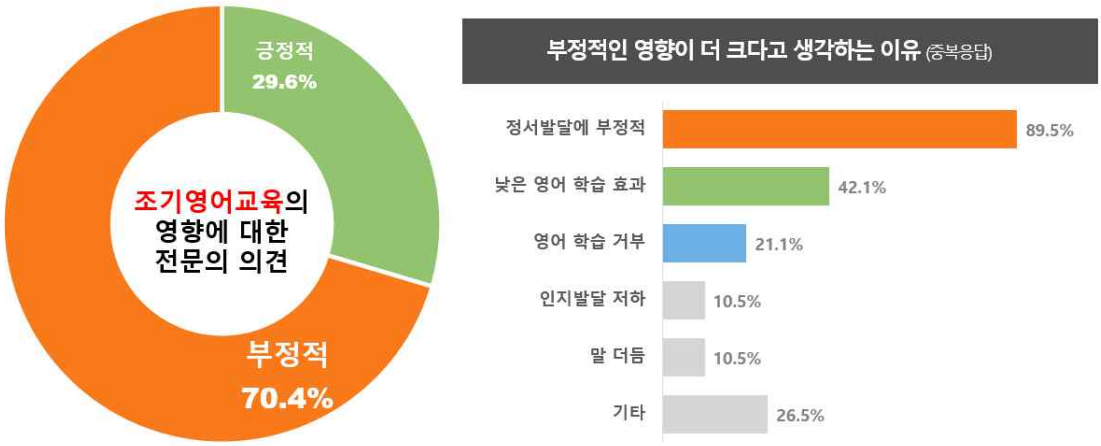
자료 : 사교육걱정없는세상, 강득구의원실(2020.11)
대한소아청소년정신의학회 소속 경력2년 이상 전문의 대상 조사

특히 조기 영어교육이 영유아의 정신건강에 미치는 영향에 대해서 70.4%가 부정적이며 그 이유로는 정서발달에 부정적이라는 응답이 89.5%로 가장 많았다. 전문의들이 조기영어교육이 아동 발달의 측면에서 부정적 영향을 끼칠 수 있음을 우려하고 있었다. 또한 조기인지교육의 유형 중 영유아의 발달에 적합하지 않은 활동으로는 '과도한 학습시간(70.4%)'을 가장 많이 꼽았으며, 뒤이어 '레벨테스트 및 지필평가(33.3%)', '많은 사교육 가짓수(33.3%)', '학습목적의 영상물을 반복적으로 시청(29.6%)'하는 활동이 그 뒤를 이었다.

27) 양신영, 소아정신과 전문의 85.2%, 조기인지교육은 정신건강에 부정적 영향! '영유아 인권법' 제정 시급해.., 보도자료, 사교육걱정없는세상, 2020.

[그림4]

조기영어교육이 영유아 정신건강에 미치는 영향에 대한 전문의 응답



자료 : 사교육걱정없는세상, 강득구의원실(2020.11)
대한소아청소년정신의학회 소속 경력2년 이상 전문의 대상 조사

조기인지교육을 받았거나 받고 있는 영유아에게는 '짜증, 분노, 공격성 등 감정조절의 어려움과 같은 정서문제(51.9%), 부모와의 관계 악화 문제(48.1%), 학습 거부와 같은 행동문제(40.7%)' 증상들이 많이 나타난다고 전문의들은 답했다. 기타 '집중력 부족 및 산만함, 낮은 자신감 등의 정서문제, 복통두통' 등의 신체증상도 많이 호소한다고 응답했다. 조기인지교육이 아동의 건강한 신체적·정서적 발달을 저해하는 요소로 작용함을 확인할 수 있다.

설문에 참여한 전문의는 "영유아기에는 인지 교육이 아닌 자발적 놀이와 자연이나 예술적·감성적 환경에 노출시간이 늘어야 합니다. 인지 위주의 교육이 영유아기에 발달되어야 할 근본 감성과 사회성 성장에 심한 방해가 되고, 뇌의 자연적 발달을 왜곡시키며, 임상적으로는 자기중심적·자폐적 성향을 강화시킵니다.", "조기 교육이 기본적으로 아동중심이 아닌 교육자 중심, 혹은 부모중심으로 돌아가고 있다는 것이 가장 문제입니다. 영유아 시기의 욕구와 필요에 맞는 아동중심의 교육과정이 필요하며 실제 이러한 사교육 시장이 있다는 것을 인정하고 아동발달에 악영향을 미칠수 있는 과도한 교육과정에 대한 제한과 관리·감독이 필요합니다"라고 응답했다.

Ⅳ. 관련 현행 법령 및 정책[28)]

1. 국제 조약

UN의 아동권리협약 및 사회권 규약 등의 국제조약은 과잉학습이 아동의 권리를 침해하는 행위일 수 있다는 근거를 밝히고 있고 각 위원회는 아동의 인권보장을 위해서라도 과잉학습문제를 해결할 것을 권고하고 있다.

[표20] 과잉학습관련 국제아동인권조항 정리

조약		내용
UN 아동권리협약	제24조 제1항 및 제3항	당사국은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정한다. 당사국은 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한다. 당사국은 아동의 건강을 해치는 전통관습을 폐지하기 위하여 모든 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다.
	제27조	모든 아동은 신체적 정식적 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가진다.
	제31조	모든 아동은 적절한 휴식과 여가 생활을 즐기며, 문화 예술 활동에 참여할 권리를 가진다.
UN 사회권 규약	제12조 제1항	이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.
	제13조 제1항	이 규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다. 당사국은 나아가서 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족간에 있어서나 모든 인종적, 종족적 또는 종교적 집단간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 하는 것에 동의한다.

이러한 조항에 따라 아동권리위원회는 우리나라의 교육 실태에 대하여 대한민국교육제도 내에 여전히 광범위하게 펴져있는 극심한 경쟁에 대해 우려하고 있다고 밝혔다. 또한 “교과과정 외의 추가적인 사교육이 일반적이며 이는 무엇보다도 학생들을 심각하고 불균형한

28) 사교육걱정없는세상이 2017년 한국교육법학회에 발표한 연구보고서를 참고하였다.

스트레스에 노출시키고 그들의 신체적 정신적 건강에 부정적인 영향을 끼치는 결과를 야기한다는 점을 염려한다.” 며 그 해결책을 촉구하였다. 사회권 위워원회도 이와 같은 맥락으로 극단적인 경쟁과 학업스트레스에 의해 초래된 우울증 주의 결핍 및 활동 과다증이 학생들 사이에서 증가하고 있음을 경고하였다. 그러나 이러한 권고에도 불구하고 영유아의 사교육 시장규모 및 참여율이 증가하는 등, 영유아의 과잉학습 실태는 심화되고 있다.

2. 국내 아동 인권 관련 법령

국내에 아동, 학습자의 인권을 보장하기 위한 대표적인 법령들로는 교육기본법 아동복지법, 서울특별시 어린이 · 청소년 인권조례 서울특별시학생인권조례등이 있다. 교육기본법은 국가 교육의 기본적인 사항과 방향을 정하는 법률로서 모든 교육관련 법들의 기초가 된다. 이 법에서는 학습자의 인권 존중과 교육내용과 방법 등에 있어서도 학습자를 고려해야 할 것을 명시하고 있다. 그러나 교육기본법 및 동 조항은 선언적이고 추상적인 성격을 지니고 있어 실제 과잉교육에 대한 제재나 예방에 실효성이 있다고 보기 어렵다. 아동복지법은 보호가 필요한 아동, 보호자로부터 격리가 필요한 아동을 선별하여 보호하고 이를 담당하는 보호기관을 관리 감독하는데 초점이 맞추어져 있어 영유아 아동의 과잉학습이 아동의 인권침해라는 관점이나 문제의식이 전혀 나타나 있지 않다. 다만 동법 시행령은 국제조약의 이행확인에 대한 의무를 부여하여 UN의 아동권련 조약의 이행 상태를 점검하도록 하였으나 해당조항이 없더라도 조약을 체결하였다면 당연히 실행하여야 하는 사항인데다 점검과 보고만으로는 조약 이행의 강제력이나 권고 사항 이행의 구속력을 담보하기에는 부족하다.

다행히 서울특별시 어린이 · 청소년 인권조례에서는 우리 사회의 현실을 반영하여 아동 청소년의 과잉학습, 지나친 경쟁 교육, 강요에 의한 사교육 등로부터 아동을 보호하고 아동들의 건강권, 발달권, 휴식권, 교육권 등의 권리를 보장하기 위한 조항들을 명확하게 적시하였다. 그러나 이는 선언적인 성격에 지나지 않아 위에 적시된 권리들을 실제적으로 보장하기 위한 구체적인 의무 사항이나 제재 조항은 포함되어 있지 않다. 다만 조례에 명시된 권리에 침해가 일어났을 때 상담을 하고 시민인권보호관이 아동복지법 등에 정해진 보호 격리 등의 적절한 조치들을 취할 수 있도록 명시하였는데 과잉학습의 현상에 직접적인 해결책이 되기 어렵다.

서울특별시학생인권조례는 유치원을 비롯한 학교 학생의 인권을 보장함으로써 모든 학생의 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하며 자유롭고 행복한 삶을 이루어나갈 수 있도록 하는 것을 목적으로 제정되었다. 제10조 및 제11조에서는 학생의 휴식권과 문화활동을 향유할 권리를 적시하였고 특히 제10조 제4항에서는 교육감이 학생의 휴식권을 보장하기 위하여 정규교육과정 이외의 교육활동을 제한할 수 있다고 하여 과잉교육 제한의 근거를 확인할 수 있었다. 이러한 권리를 보장하기 위한 장치로 학생인권옹호관의 조사와 조정 구제조치 등을 열거하고 있는나 이는 개별적인 사건에 적합한 조치로 일반적 현상인 과잉교육을 해결할 대책으로는 적절하지 않다. 나아가 학교 이외의 공간이나 주체들에 의한 과잉교육 활동을 제어하고 그 부작용을 예방하는 데에는 그 영향력을 미치기 부족하다.

[표21] 과잉학습 관련 국내 법령 조항 정리

법령		내용
교육 기본법	제12조 학습자	① 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다.
		② 교육내용·교육방법·교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 마련되어야 한다.
	제13조 보호자	① 부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동이 바른 인성을 가지고 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다.
아동 복지법 시행령	제10조(아동 관련 국제조약의 이행확인)	위원회로부터 아동 관련 국제조약의 이행확인에 관한 업무를 위탁받은 관계 전문기관 또는 단체는 아동 관련 국제조약의 이행 상황 및 실태를 점검하여 위원회에 보고하여야 한다.
서울 특별시 어린이 · 청소년 인권조례	제9조 제1항 (건강)	어린이·청소년은 자연환경과 어울릴 기회를 가지고 충분한 햇볕과 쾌적한 공기, 적절한 녹지가 확보된 공간에서 필요한 영양을 공급 받으며 거주·활동할 권리가 있다.
	제16조제1항 (교육에 관한 권리)	① 어린이·청소년은 교육을 받는 과정에서 지나친 경쟁에 내몰리지 않을 권리가 있다.
		② 어린이·청소년은 폭력이나 억압이 수반되는 부당한 교육을 받지 아니하며, 자유롭고 창의적으로 사고하고 행동할 수 있는 교육을 받을 권리가 있다.
		③ 어린이·청소년은 학원에 다닐 것을 강요받지 않을 권리가 있다.
	제17조 (놀이 및 쉴 권리)	① 어린이·청소년은 놀이, 여가 및 휴식을 즐기며, 충분한 수면시간을 가질 권리가 있다.
		② 어린이·청소년은 건강하고 개성 있는 자아(自我)의 형성과 지속가능한 교육을 위하여 지나친 학습부담에서 벗어날 권리가 있다.
		③ 어린이·청소년은 안전한 놀이공간과 시간을 보장받을 권리가 있다.

		④ 어린이·청소년은 자신만의 시간과 공간을 가질 권리가 있다.
		⑤ 어린이·청소년의 쉴 권리 보장을 위해 학원의 휴일 및 심야 교습시간은 제한되어야 한다. 이에 관해서는 별도 조례로 정한다.
아동 친화도시 조성에 관한 조례	제10조휴식권	① 학생은 건강하고 개성 있는 자아의 형성·발달을 위하여 과중한 학습 부담에서 벗어나 적절한 휴식을 누릴 권리를 가진다.
		② 학교의 장은 학생의 휴식을 누릴 권리를 보장하기 위하여 충분한 휴식시간과 휴식공간을 확보해야 한다.
		③ 학교의 장 및 교직원은 학생의사에 반하여 정규교육과정 이외의 교육활동을 강요함으로써 학생의 휴식권을 침해하여서는 아니 된다.
		④ 교육감은 학생의 휴식권을 보장하기 위하여 정규교육과정 이외의 교육활동을 제한할 수 있다.
	제11조 (문화활동을 향유할 권리)	① 학생은 다양한 문화활동을 누릴 권리를 가진다.
		② 학생은 건강한 문화를 형성하고 누리기 위하여 행·재정적 지원을 받을 권리를 가진다.
		③ 학교의 장 및 교직원은 학생의 다양한 문화활동을 지원하기 위하여 학생의 의견을 수렴하고, 교육, 공연, 전시 등 다양한 문화프로그램을 개발·운용할 수 있다.
		④ 교육감은 제3항의 원활한 운영을 위하여 학교 및 지역 사회의 관계기관과 협조체계를 만들어야 한다.

마지막으로 아동놀이권을 직접 언급한 것은 아니지만 유니세프로부터 아동친화도시로 인증받은 경우 해당 지차제에서 아동친화도시 조성에 관한 조례에 대한 법규를 제정하여 시행하고 있다. 2021년 기준으로 유니세프에 총51개의 지자체가 아동친화도시로 인증을 받았다. 제1호로 인증된 성북구의 경우 아동의 놀이 및 여가 관련한 내용으로 서울특별시 성북구 아동친화도시 조성에 관한 조례 제5조에 아동은 교육 여가 문화생활 등 다양한 분야에서 보호와 지원을 받아야 한다고 명시하고 있다.[29] 조례는 한계가 있다. 과잉교육으로 인한 영유아 인권 보장의 문제는 전국적으로 공통되게 수호해야 할 가치이고 지역에 따라 달리 적용해야만 하는 성격이 아니다. 그럼에도 서울특별시 어린이 · 조례와 서울특별시학생인권조례는 법률이 아닌 조례이기 때문에 전국적으로 효력을 미칠 수 없다는 한계가 있다.[30]

29) 아동놀이정책 수립을 위한 연구, 김명순 보건복지부, 연세대학교 (2017.11.30.)

30) 학생인권조례는 17개의 시도 중 서울특별시, 광주광역시, 경기도, 전라북도, 충청남도, 제주도 6개의 지역에만 제정되어 있다.

3. 정규 영유아 교육기관 관련 법령

가. 어린이집 관련 법령 및 정책

「영유아보육법」은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 하는 것을 목적으로 한다. 「영유아보육법」 제3조는 보육 이념에 대해 밝히며, 영유아의 이익을 최우선으로 고려할 것, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장하도록 할 것 등을 명시하고 있으나, 선언적 의미에 그치고 있으며, 이마저도 과잉학습 등에 대한 언급은 없다.

[표22] 인권 관련 영유아보육법 법령 조항

법령		내용
영유아 보육법	제3조(보육 이념)	① 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 한다. ② 보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다. ③ 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다. <개정 2011.8.4.> [전문개정 2007.10.17.]

「영유아보육법」은 실질적으로 어린이집의 설치와 운영에 관한 내용이 주를 이루고 있는데, 이중 어린이집의 특별활동과 관련한 법령이 있다. 「영유아보육법」 제29조(보육과정)는 '보호자의 동의를 받아 일정 연령 이상의 영유아에게 보건복지부령으로 정하는 특정한 시간대에 한정하여 보육과정 외에 어린이집 내외에서 이루어지는 특별활동프로그램'을 '특별활동'으로 정의하고, 「영유아보육법」 시행규칙 제30조의2(특별활동프로그램)는 시간대를 낮 12시부터 오후 6시까지로 한정하고, 대상을 24개월 이상의 영유아(18개월 이상 24개월 미만 영유아는 조건에 따라 가능)로 하며, 내용을 '음악·미술·체육 등 예체능 분야, 외국어 등 언어 분야, 수리·과학 등 창의 분야, 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 분야'로 서술하고 있다.

[표23] 영유아 어린이집 특별활동 관련 조항 정리

법령		내용
영유아	제29조(보육과	④ 어린이집의 원장은 보호자의 동의를 받아 일정 연령 이상의 영

보육법	**정)**	**유아에게 보건복지부령으로 정하는 특정한 시간대에 한정하여 보육과정 외에 어린이집 내외에서 이루어지는 특별활동프로그램(이하 "특별활동"이라 한다)을 실시할 수 있다. 이 경우 어린이집의 원장은 특별활동에 참여하지 아니하는 영유아를 위하여 특별활동을 대체할 수 있는 프로그램을 함께 마련하여야 한다. <신설 2013.8.13.>** **⑤ 제1항에 따른 보육과정, 제4항에 따른 특별활동 대상 영유아의 연령 및 특별활동의 내용 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2008.2.29., 2010.1.18., 2013.8.13.>** [전문개정 2007.10.17.]
영유아 보육법 시행규칙	**제30조의2(특별활동프로그램)**	① 법 제29조제4항 전단에서 "보건복지부령으로 정하는 특정한 시간대"란 **낮 12시부터 오후 6시까지**를 말한다. ② 어린이집의 원장은 **보호자의 동의를 받아 24개월 이상의 영유아에 한하여 특별활동프로그램을 실시**할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우에는 **운영위원회의 심의를 거쳐 18개월 이상 24개월 미만의 영유아에게도 특별활동프로그램을 실시**할 수 있다. 1. 18개월 이상 24개월 미만의 영유아가 24개월 이상의 영유아와 함께 보육을 받고 있을 것 2. 18개월 이상 24개월 미만의 영유아의 보호자의 요청이 있을 것 ③ 특별활동프로그램의 내용은 법 제29조제2항에 따른 표준보육과정에서 제공하지 아니하는 내용으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야에서 영유아를 건강한 사회 구성원으로 육성하는 데에 필요한 내용이어야 한다. **1. 음악·미술·체육 등 예체능 분야** **2. 외국어 등 언어 분야** **3. 수리·과학 등 창의 분야** **4. 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 분야** ④ 제2항 각 호 외의 부분 본문에 따른 보호자의 동의 및 같은 항 제2호에 따른 보호자의 요청은 별지 제17호의3서식에 따른다. [본조신설 2014.3.7.]

나. 유치원 관련 법령 및 정책

「유아교육법」은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다. 「유아교육법」 제21조의2는 유치원의 설립자·경영자와 원장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 유아의 인권을 보장해야 함을 명시하고 있다. 그러나 이 역시 선언적 의미에 그치고 있으며, 과잉학습에 대한 언급은 없다.

[표24] 인권 관련 유아교육법 법령 조항

법령		내용
유아 교육법	제21조의2(유아의 인권 보장)	① 유치원의 설립자·경영자와 원장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 유아의 인권을 보장하여야 한다. ② 교직원은 제21조에 따라 유아를 교육하거나 사무를 담당할 때에는 도구, 신체 등을 이용하여 유아의 신체에 고통을 가하여서는 아니 된다. [본조신설 2016.5.29.]

「유아교육법」은 유치원 설립과 운영에 대한 법령이 주를 이루고 있으며, 이중 방과후 특성화 프로그램에 대한 법령이 있다. 「유아교육법」 제2조는 '방과후 과정'을 '제13조 제1항에 따른 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동'으로 정의하고 있다. '방과후 과정'에 특성화프로그램이 이루어지나, 특성화프로그램은 「유아교육법」이나 「유아교육법」 시행령에 구체적으로 정의되어 있지 않다.

[표25] 유치원 방과후 과정 관련 조항 정리

법령		내용
유아 교육법	제2조(정의)	⑥ "방과후 과정"이란 제13조제1항에 따른 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동을 말한다.

유치원의 경우 정규교육과정 혹은 방과후에 특별활동이라는 명칭 하에 다양한 특기교육 혹은 준비학습 위주의 교육이 내용, 교수방법, 강사 자격 등에 대한 규제 없이 성행하자, 교육과학기술부는 2010년 4월 「종일제 특성화 활동 정상화 방안」을 수립하여 유치원 교육과정을 기본과정과 종일제로 구분하고, 특별활동을 '종일제 특성화프로그램'이라는 명칭으로 통일하면서, 일정 부분 허용하였다. 이후 특성화프로그램 질 관리를 위해 유아교육진흥원에 위탁하여 음악, 미술, 체육, 과학 프로그램을 개발하여 현장에 보급하였고, '종일제 특성화프로그램 추천제'를 실시하여 언어, 문화예술, 과학창의, 생활체육의 4개 분야별 프로그램을 심사 후 추천하는 시범사업을 진행했다(김은영 외, 2016)[31]. 이후 2012년에는 '종일제' 용어가 '방과후과정'으로 변경되었다.

31) 특성화 프로그램 추천제 시범사업은 '09~' 14년까지 진행되었으나, 현재는 종료되었고 '14년 추천프로그램을 ' 17년까지 우선 활용 가능

이후 교육부는 유치원의 과도한 방과후 과정 특성화활동 운영을 막기 위하여 2014년 방과후 과정 특성화활동 운영 기준을 마련하였다. 구체적으로 방과후 과정 특성화활동 참여는 아동 1인당 1일 1개, 1과목당 1시간 이내, 1주일 5개만 가능하다.

4. 사교육 관련 법령

「학원의 설립・운영 및 과외교습에 관한 법률」(이하 「학원법」)은 학원의 설립과 운영에 관한 사항을 규정하여 학원의 건전한 발전을 도모함으로써 평생교육 진흥에 이바지함과 아울러 과외교습에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 「학원법」 제2조의2에 따르면 학원은 학교교과교습학원과 평생직업교육학원으로 분류되는데, 학교교과교습학원에는 「유아교육법」 제2조제1호에 따른 유아가 포함된다.

학원법 제16조는 학교교과교습학원, 교습소 또는 개인과외교습자의 교습시간을 교육감이 시도의 조례로 정하도록 위임하고 있다. 이 조례에 따르면 유아는 일반적 취침시간을 넘는 9시(인천, 세종, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주), 10시(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 강원, 전남), 11시(충북)까지 교습이 가능해, 실질적인 교습시간 규제가 없다고 보아도 무방하다.

[표26] 학원법 관련 조항 정리

법령		내용
학원의 설립·운영 및 과외 교습에 관한 법률	제2조의2(학원의 종류)	① 학원의 종류는 다음 각 호와 같다. <개정 2011.7.25.> 1. 학교교과교습학원: 「초·중등교육법」 제23조에 따른 학교교육과정을 교습하거나 다음 각 목의 사람을 대상으로 교습하는 학원 **가. 「유아교육법」 제2조제1호에 따른 유아**
	제16조(지도·감독 등)	② 교육감은 학교의 수업과 학생의 건강 등에 미치는 영향을 고려하여 시·도의 조례로 정하는 범위에서 학교교과교습학원, 교습소 또는 개인과외교습자의 교습시간을 정할 수 있다. 이 경우 교육감은 학부모 및 관련 단체 등의 의견을 들어야 한다. <개정 2016.5.29.>

[표27] 시도별 학원 교습시간 규제

해당 시도	유·초등학교	중학교	고등학교
서울특별시	밤 10시		
부산광역시	밤 10시		밤 11시
대구광역시	밤 10시		
인천광역시	밤 9시	밤 10시	밤 11시
광주광역시	밤 10시		
대전광역시	밤 10시	밤 11시	밤 12시
울산광역시	밤 12시		
세종특별자치시	밤 9시	밤 10시	
경기도	밤 10시		
강원도	밤 10시	밤 11시	밤 12시
충청북도	밤 10시	밤 11시	밤 12시
충청남도	밤 9시	밤 11시	밤 12시
전라북도	밤 9시	밤 10시	밤 11시
전라남도	밤 10시		밤 11시 50분
경상북도	밤 9시	밤 11시	밤 12시
경상남도	밤 9시	밤 11시	밤 12시
제주특별자치도	밤 9시	밤 11시	밤 12시

한편, 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」(이하 「선행교육규제법」)은 교육관련기관의 선행교육 및 선행학습을 유발하는 행위를 규제하는 것을 목적으로 하지만, '교육관련기관'을 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 초등학교·중학교·고등학교·각종학교와 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 및 그 밖에 다른 법률에 따른 고등교육기관에 한정하여, 유치원과 어린이집 등 영유아 보육·교육기관은 이에 해당하지 않는다.

평생교육법에서도 문화센터 등 영유아가 주로 이용하는 시설들을 규제하고 있지만 교육적 측면이나 영유아의 인권적 측면에서 교습시간이나 학습시간에 대해서 다루고 있는 부분은 전무하고 시설의 관리감독에 치중하고 있다. 다만 2011년 학원법이 개정되면서 영유아를 대상으로 교습하는 경우 학원에 해당하여 학원법의 적용[32]을 받게 되었지만 사회적 혼란과 파장[33]으로 그 적용이 무제한 연기된 상태로 문화센터에 대한 교육적 규제는 이루어지지

32) 개정된 학원법에 대한 법제처의 법령해석은 유아 및 초중등학생을 대상으로 교습하는 경우 평생교육시설이라 하더라도 학원으로 동록해야 하는 문제가 발생한다. 황준성, "학원법령 체계정비를 위한 정책연구" 한국교육개발원, 2014

33) 기존 평생교육시설에서 유아 초중등학생 대상으로 운영하던 모든 강좌들을 운영하지 못하도록 함에 따라 학부모 평생교육관련 단체들의 불만이 제기되었다. 앞의 황준성 연구

못하고 있는 실정이다.

5. 검토

UN 아동권리협약과 아동권리위원회의 권고 사항에 따르면 우리나라의 아동들의 과도한 학습에 대하여 우려하며 이를 완화하기 위한 방안들을 촉구하고 있다. 이러한 국제조약은 국내법과 같은 효력을 갖지만 국제조약의 한계로 인해 위반했을 경우 명확한 제재 규정이 없어 실질적인 효과를 담보하기 어렵다. 아동복지법을 비롯한 국내 아동인권관련 법령 등은 영유아의 인권을 위하여 과도한 학습을 규제하기보다 아동보호기관을 관리감독하거나 영유아 인권 보호와 관련한 선언적 조항을 담고 있다. 아동복지법과 마찬가지로 영유아보육법이나 유아교육법은 법 대상자인 아동보다는 서비스 공급자나 전달과정에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 중요한 정책대상인 아동에 대한 고려가 미흡하고 시설 중심이며 서비스는 아동보육서비스로 한정되어 있다는 비판이 있다.[34)]

이처럼 아동의 과잉학습으로부터의 보호하고자 하는 조항은 미비하고 직접적인 기준은 법령에 존재하지 않아 그 구속력이나 지속성이 부족하다. 학원법에 교습시간 제한 규정이 있고 위반시 제재할 수 있는 근거가 명시되어 있지만 사실상 교습시간을 밤10시까지 제한하는 등의 규제는 영유아 학원을 대상으로 하는 사교육기관을 규제하기에 실효성이 있는 규정이라고 보기 어렵다. 따라서 병리적일 정도로 심각해진 영유아 과잉학습을 방지하기 위하여 영유아의 학습 위주의 교과목 교육시간을 제한하는 법률 제정이 무엇보다 필요하다.

34) 황옥경・이승기 “아동을 위한 법적 발전 방향 연구” 아권과 권라 제15권 제1호(2011), 한국아동권리학회

Ⅴ. 법제화 검토[35]

1. 유사입법례

영유아의 인권보장을 위해 교습시간을 제한하는 입법을 제안하고자 한다. 이에 앞서 요보호 대상의 권리 보장이나 공공의 이익을 위해 민간 업체의 영업시간을 제한하는 법제를 살펴본다. 먼제 해외 영유아 사교육을 제한하는 대만과 중국(강소성)의 사례를 살펴보고 국내 시간 규제 입법으로 청소년의 건강 등을 이유로 특정 시간대에 청소년의 이용을 금지하는 '셧다운제' 의 입법과 소상공인의 영업을 보호하기 위해 제정된 대형마트 의무휴일제의 입법을 검토한다.

가. 해외 사례[36]

1) 대만

대만은 일본, 한국과 마찬가지로 교육열이 강한 동아시아 국가중 하나이다. 대만 정부는 지난 2013년에 만 6세 미만 유아의 조기 영어 과외를 금지하하는 '학원 및 연수 교육법 수정초안' 을 통과시켰다. 학원에서 영어반의 만6세 미만 유아를 모집할 수 없고 이들의 교육과정은 신체율동과 예슬특기의 범위에 국한에서 이루어져야 한다는 규정을 넣었다. 영어, 주산, 암산, 작문 등 암기나 논리적인 사고를 강조하는 교육과정이 만 6세 미만 유아들의 심신발달에 악영향을 미칠 수 있다는 우려 때문이다. 개정안에 따르면 유아에게 단어를 쓰거나 문장을 외우도록 하는 등 전통 방식의 학원 영어 과외는 원칙적으로 금지된다.

2) 중국 강소성

2012년 제정된 강소성 미취학교육조례 제12조에 따르면 유치원 조직활동은 생동감있고 흥미로우며 다양성에 중점을 둔 놀이가 기본이 되어야 하며 미취학 아동의 심신건강에 손상을 입히는 활동은 금하고 있다. 이에 따라 한어병음 및 한자를 읽고 쓰는 훈련, 숫자연산 훈련, 외국어를 병음에 따라 쓰기 훈련을 하는데 집중하는 교수방식을 금한다고 한다. 남경시 유치원에서는 강소성 미취학교육조례의에 따라 유치원에서 외국어를 읽고 쓰는 훈련과

35) 2017년 한국교육법학회에서 사교육걱정없는세상이 발표한 연구보고서를 참고하였다.

36) 이윤진・이규림・이정아, "유아기 영어교육의 적절성에 관한 연구", 육아정책연구소, 2014에서 발췌, 인용

관련권 과정은 개설할 수 없다. 중국 강소성의 이와 같은 유아원에서의 영어교육금지정책은 대만보다 앞서 실시한 것이다.

3) 시사점

동아시아 국가들은 우리나라와 마찬가지로 교육열이 강하고 사교육 또한 일반적인 현상으로 자리잡고 있다. 이러한 동아시아 국가 중 하나인 대만과 중국(강소성)에서 영유아를 대상으로 한 과도한 교육에 대한 사회적인 문제 제기가 있었고 결국 대만과 중국 강소성에서는 법령으로 금지하였다. 과도한 교육이 영유아의 건강과 발달에 치명적인 영향을 줄 수 있다는 부작용에 대해 인정한 것이다. 자유는 민주사회에서 메우 중요한 가치이지만 자유를 제한해서라도 영유아를 보호해야 할 필요가 있다는 데에 사회적 합의가 있었다는 것을 확인할 수 있었다. 법령을 제정하는데 있어 기본권이 충돌하는 경우 결국 어떤 가치를 제한함으로써 얻는 불이익보다 얻을 수 있는 이익이 큰지 면밀하게 검토하는 이익형량의 과정이 필요한바 대만과 중국(강소성)이 이러한 조치를 취한 것은 영유아의 인권보장라는 공익이 사인의 자유를 제약하면서 생기는 불이익보다 더 크며 보호의 필요가 더 큰 가치로 인정한바 이러한 판단은 영유아 과잉교육규제입법을 고민하고 있는 우리 사회에 던져주는 의미가 매우 크다할 것이다.

나. 국내 사례[37)]

16세 미만 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임의 제공의 금지하는 이른바 ‘강제적 셧다운제’가 청소년의 건강한 성장과 발달 및 인터넷게임 중독을 예방하기 위하여 「청소년보호법」에 2011. 4. 29. 신설되었다. 이는 게임제공자에게 일정 시간 게임을 제공하지 못하도록 하는 금지 의무를 부과하여 청소년의 건강과 발달 나아가 공교육의 정상화를 도모하는 규제입법이라 할 수 있다.

[표28] 청소년보호법 관련 법령 정리

법령		내용
청소년 보호법	제26조 (심야시간대의	① 인터넷게임의 제공자는 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하여서는 아니 된다. ② 여성가족부장관은 문화체육관광부장관과 협의하여 제1항에 따른 심야시간

37) 김영철, 송수진, 홍민정, 김진우, 학원 휴일휴무제 및 학원비 상한제 도입 방안 연구, 서울특별시교육연구정보원, 2016의 글을 발췌・참고하였다.

	인터넷게임 제공시간 제한)	대 인터넷게임의 제공시간 제한대상 게임물의 범위가 적절한지를 대통령령으로 정하는 바에 따라 2년마다 평가하여 개선 등의 조치를 하여야 한다. ③ 제2항에 따른 평가의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 「게임산업진흥에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다. 제59조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2013.3.22.> 5. 제26조를 위반하여 심야시간대에 16세 미만의 청소년에게 인터넷게임을 제공한 자

청소년보호법은 금지조항 이외에 제2항에서는 부적절한 게임에 대해서만 제한할 수 있도록 2년마다 제한 대상 게임을 평가하는 보조 장치를 마련하고 있다. 심야시간에 게임 제공 금지 의무를 위반한 게임제공자에게 2년 이하의 징역 또는 1천 만원 이하의 벌금에 처하는 벌칙 조항도 명시하고 있다. 특이한 점은 청소년보호법 이외에 「게임산업진흥에 관한 법률」(이하 '게임산업법') 또한 청소년보호를 위해 게임 시간을 제한하는 규정이 있는데 이를 두고 과도한 규제가 아니냐는 비판이 있었다.

[표29] 게임산업법 관련 법령 정리

법령		내용
게임산업법	제12조의3(게임과몰입·중독 예방조치 등)	① 게임물 관련사업자[「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호의 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 통하여 공중이 게임물을 이용할 수 있도록 서비스하는 자에 한한다. 이하 이 조에서 같다]는 게임물 이용자의 게임과몰입과 중독을 예방하기 위하여 다음 각 호의 내용을 포함하여 과도한 게임물 이용 방지 조치(이하 "예방조치"라 한다)를 하여야 한다. 1. 게임물 이용자의 회원가입 시 실명·연령 확인 및 본인 인증 2. 청소년의 회원가입 시 친권자 등 법정대리인의 동의 확보 3. 청소년 본인 또는 법정대리인의 요청 시 게임물 이용방법, 게임물 이용시간 등 제한 4. 제공되는 게임물의 특성·등급·유료화정책 등에 관한 기본적인 사항과 게임물 이용시간 및 결제정보 등 게임물 이용내역의 청소년 본인 및 법정대리인에 대한 고지 5. 과도한 게임물 이용 방지를 위한 주의문구 게시 6. 게임물 이용화면에 이용시간 경과 내역 표시 7. 그 밖에 게임물 이용자의 과도한 이용 방지를 위하여 대통령령으로 정하는 사항

최근 학부모와 학생들이 이와 같은 제한은 이중제한으로 관련 규정은 기본권 침해의 최소성을 위반하였고 6시간의 게임이용 금지가 기본권을 과도하게 침해하여 위헌이라며 헌법소원을 청구한 사례가 있었다. 헌법재판소는 16세 미만의 청소년에 한하여 오전 0시부터 오전 6시까지만 인터넷게임을 금지하는 것이 과도한 규제라고 보기 어렵고 본인 또는 법정대리인의 자발적 요청을 전제로 하는 게임산업법상 선택적 셧다운제는 대체수단이 되기에는 부족하여 침해의 최소성 원칙을 충족하며 청소년의 건강 보호 및 인터넷게임 중독 예방이라는 공익의 중대성을 고려할 때 법익균형성도 준수하고 있어 청소년보호법의 셧다운제가 합헌이라고 판단하였다[38].

3) 시사점

‘셧다운제’는 규제의 대상이 ‘온라인 게임’과 ‘사교육기관의 교습’이라는 점만 다를 뿐 입법 목적 및 규제의 양상이외에도 성장기 과정에 있기 때문에 특별히 보호가 필요한 영유아를 위하여 제공자의 직업 수행의 자유를 제한한다는 점, 영유아의 자유로운 인격발현권이나 부모들의 자녀교육권을 제한하는 점에서 상당히 유사하다. 부적절한 게임에 대해서만 제한할 수 있도록 2년마다 제한 대상 게임을 평가하도록 한 조치는 규제의 타당성과 기본권 침해의 최소성을 지키기 위한 것이므로 새로운 규제 입안 과정에서도 이러한 보충적 장치들을 고려해야 한다. 또한 청소년보호법과 게임산업법의 규제가 동일하게 게임시간을 제한하고 있으므로 과도한 규제라는 청구인들의 주장에 대해 헌법재판소는 규제의 강도 및 규제 발동 요인 등에서 변별점이 있어 서로 대체할 수 있는 성격이 아니기에 셧다운제가 합헌이라고 판단했다. 이러한 헌법재판소의 판단은 이미 학원의 심야 교습시간에 대한 규제가 존재함에도 불구하고 영유아에 한해 더 강력한 제한을 두는 입법이 과도한 규제가 아닐 수 있다는 근거가 된다. 즉 입법의 목적이나 규제의 효과성 및 정도에 따라 서로 대체할 수 없는 규제라면 침해의 최소성을 위반한다고 보기 어렵기 때문이다.

---

38) 우리나라 청소년의 높은 인터넷게임 이용률, 인터넷게임에 과몰입되거나 중독될 경우에 나타나는 부정적 결과 및 자발적 중단이 쉽지 않은 인터넷게임의 특성 등을 고려할 때, 16세 미만의 청소년에 한하여 오전 0시부터 오전 6시까지만 인터넷게임을 금지하는 것이 과도한 규제라고 보기 어렵다. 여성가족부장관으로 하여금 2년마다 적절성 여부를 평가하도록 하고, 시험용 또는 교육용 게임물에 대해서 그 적용을 배제하는 등 피해를 최소화하는 장치도 마련되어 있으며, 본인 또는 법정대리인의 자발적 요청을 전제로 하는 게임산업법상 선택적 셧다운제는 그 이용률이 지극히 저조한 점 등에 비추어 대체수단이 되기에는 부족하므로 침해최소성 요건도 충족한다. 나아가 청소년의 건강 보호 및 인터넷게임 중독 예방이라는 공익의 중대성을 고려할 때 법익균형성도 유지하고 있으므로, 이 사건 금지조항이 인터넷게임 제공자의 직업수행의 자유, 여가와 오락 활동에 관한 청소년의 일반적 행동자유권 및 부모의 자녀교육권을 침해한다고 볼 수 없다(헌법재판소 2014.4.24. 선고, 2011헌마659).

2. 법률 개정안 제시

가. 주요 개념

1) 적용 대상 영유아

모든 영유아를 대상으로 하며, 영유아는 취학전 아동을 의미한다. 영유아의 사교육은 놀 권리, 건강권, 발달권, 참여권 등의 침해를 가져올 수 있으며, 교육적 효과 또한 미비한 경우가 많다. 영유아 공통 교육과정인 누리과정은 질서 배려 협력 생활습관 바른 인성을 기르는데 중심을 두고 있으며, 국외학자들 또한 취학 전 영유아기를 특수하게 보아 학습시간을 갖는 것 자체를 바람직하지 않다고 보고 있다. 또한 만 3-6세의 유아기는 종합적 사고와 인간성, 도덕성 기능을 담당하는 전두엽이 발달하는 시기로, 만 6-12세에 발달하는 측두엽의 기능인 문자 교육, 수학 교육 등에 과도한 노력을 기울이면 여러 부작용을 낳을 수 있다.

월령을 나누어 개월수가 어린 36개월 미만의 영아에게는 인지중심과목의 교습을 일체 금지하고 36개월 이상의 유아들에게는 하루 40분 이상의 인지과목 교습을 금지하도록 한다. 이로써 침해의 최소성을 견지하는 동시에 영유아 각각의 발달 상황에 따른 법 적용이 가능하도록 했다.

2) 규제 대상 사교육기관

영유아를 대상으로 하는 기관이 규제의 대상이 되는데 학원법 제6호에 따른 학원・교습자・개인과외교습자와 평생교육법에 따른 영유아 대상 평생교육시설 및 영유아 학습자가 원하는 곳에 방문하여 학습지와 교구 등을 매개로 교습하는 법인을 말한다.

사교육기관의 정의를 위와 같이 설정한 것은 종래 차성현 등[39]의 연구를 참고한 것이기도 하지만 실제로 영유아기에 많이 이루어지는 사교육 유형이 학원에 의한 것과 방문 학습과이기 때문이다.[40]

---

39) 차성현 등(2010)은 영유아 사교육을 '유아교육기관 내의 정규교육과정 이외에 교육활동(특별활동)과 유아교육기관 밖에서 이루어지는 교육활동', 최효미 외(2016)는 반일제 이상 학원, 시간제 학원(문화센터 포함), 개인 및 그룹 지도, 학습지, 교구 활동, 통신 교육 등을, 차성현 외(2010)는 학원, 개별교육(문화센터, 학습지, 방문과외, 교구교육 등), 기타 교육(도서, 장난감, 교재교구, 문화생활 등)을, 송정 외(2011)는 사설학원 및 교습소, 학습지 및 방문과외, 문화센터 및 동주민센터 등에서 운영되는 영유아 프로그램 등을 제시

40) 소비실태조사 양육비용 및 육아서비스 수요 연구3. 육아정책연구소 2020

학습지와 교재교구를 활용한 방문 학습의 유형을 교습행위로 인정할 수 있는 지 여부에 대해서 이견이 있다.[41] 교습행위로 인정하지 않는 그 근거는 1)채점 및 진도점검 등을 학습지 판매에 따른 부수적 회원관리 활동으로 보고, 2)별도의 대가를 지급하지 않는 것으로 보인다는 것이다.(대구지방법원 2010. 5. 19. 선고 2009고정3918 판결) 하지만 해당 판결은 현실을 정확하게 반영하고 있지 못하다.

우선, 학습지, 교재 교구 교사의 지도점검은 회원관리 활동이 아니라 명백히 교습행위이다. 특히 학습지 교사들은 기본원리를 설명한 후 문제풀이 및 진도점검을 해주고 있는데 이는 지식을 가르쳐 익히게 하는 교습행위이다. 한국소비자원은 "교사방문형 학습지 회원들은 보통 주1회 학습지 교사의 방문으로 10분~15분 내외 수업지도를 받는다...그러나 학습시간이 30~40분으로 늘어나 학습량이 많아지고 교사의 일대일 학습관리를 받는 것이 특징이다." 라고 하고 있어 실질적 교습행위가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 학습지의 주된 대상이 유아와 초등학생임을 감안하면 30~40분의 교습시간은 결코 짧지 않다.

또한, 대가와 관련한 것도 현실은 다르다. 구몬과 웅진 씽크빅의 사례를 보면, 교재(학습지)만 구매하는 비용과 선생님이 방문하는 비용이 엄연히 다르며, 교사가 방문하여 수업을 하는 경우가 30%이상 비싸다. 교재교구 수업도 마찬가지이며 이는 교습행위에 대한 대가이다.

학습지, 교재교구 회사는 교사를 모집할 뿐만 아니라, 교습행위의 핵심인 교재내용, 커리큘럼, 비용 등 교습의 전 과정을 계획하는 주체이다. 또한, 앞서 언급한 교습행위로 많은 수익을 올리고 있는 것도 사실이다. 학습지 교재교구의 교사활동이 명백한 교습행위이가 때문에 규제되어야 할 사교육기관에 포함한다.

3) 규제하는 인지중심 과목

인지학습이란 지식의 습득이 중심이 되는 학습으로, 홍현주(2015)는 국어, 영어, 수학, 논술, 등 인지적인 측면이 강조되는 과목에 사교육이 집중되어 있는데 영유아기는 사실 인지적, 언어적, 신체적, 감정적, 관계적 자극이 고루 이루어지는, 균형잡힌 발달이 중요하고 일상적인 인지발달은 유치원 등의 누리과정을 통한 교육으로 충분하다고 밝힌다. 즉 위와 같은 인지 과목 학습에 집중하는 것은 영유아의 발달단계와 맞지 않으며 지나친 인지 자극이 일

41) 학습지 관련 논의는 사교육걱정없는세상, "학원법 규제 사각 지대 실태 및 이를 강화하기 위한 학원법 개정안 제안", 2015 보도자료를 발췌・참고하였다.

어날 경우 우울과 공격성 등의 정서적인 문제를 야기할 뿐 아니라 뇌 발달에도 부정적으로 작용할 수 있다는 것이다[42].

따라서 일정시간 이상의 인지과목 교습을 금지하고자 하는바 인지과목이란 구체적으로 학교교과 중 국어(한글), 외국어(한자), 수학(숫자), 과학, 사회로 설정한다. 이미, 초 · 중등학교를 대상으로 하는 과외 사교육비 지출 실태 조사 항목과 이미화 · 김은영(2007)의 연구에서 조사한 '특별활동 종류별 내용' 등을 참고하고, 유아교육 · 보육 전문가의 자문을 받아 취학전 아동의 사교육비 조사 항목과 그 내역을 분류한 한국교육개발원(2007)에 따르더라도 국어, 한자, 영어, 기타 외국어, 수, 수학 등의 교과목을 인지학습으로 분류한 것을 확인할 수 있었다.[43]

영어 발레, 영어 축구, 영어 문화 체험 등 인지과목과 타 과목을 결합하여 교습과정을 제공하는 경우도 적지 않으므로 이러한 경우도 규제하는 인지과목에 포함한다. 또한 사교육기관 종사자의 기본권을 최대한 존중하고 그 제한의 범위를 최소화하기 위해, 법률은 수범자 행위의 기준이 되어야하므로 금지되는 행위가 무엇인지 명확하게 제시하고자 최대한 구체적으로 교과목을 열거하였다.

나. 주요 내용

1) 책무

영유아보육법 및 유아교육법상 놀권리 보장 조항을 신설하여 국가와 지자체 기관, 보호자에게 놀권리를 보장하기 위한 책무를 부여한다. 영유아의 건전할 발달을 실현하는데 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 영유아가 발달단계에 적합한 교육을 받을 수 있도록 안전한 환경과 여건을 제공해야 하는 책임을 갖는다. 사실 영유아의 인권보장을 위해서는 부모를 비롯하여 영유아의 보육과 교육에 1차적인 책임을 갖는 주양육자의 태도가 가장 중요하다. 그러나 국민의 법감정이나 건전한 일반인의 가치관에 비추어 볼때 부모를 규제의 수범자로 하여 기준위반시 처벌하는 것은 적합하지 않으므로 책무 조항을 두어 부모와 주양육

42) 홍현주(2011)에 따르면 경기도 군포시 소재 5개 초등학교의 1학년 학생 761명 대상으로 사교육 실태 우울증 검사를 실시하였는데 4시간이상의 사교육을 받는 아이는 우울증상을 보이는 사례가 30%를 웃돌음

43) 김일혁 · 김영원 · 남수경 · 김현철 · 이수정 · 성태제, "사교육비 조사 방법 개선 연구", 한국교육개발원, 2007은 영유아사교육 중 '한글(동화구연, 말하기, 한글 플래시 카드 등 포함), 국어, 한자, 영어, 기타 외국어, 수 · 수학(놀이 수학, 주산 등 포함), 과학(과학실험, 친환경생태 프로그램, 창의력 과학 등 포함), 논술(글짓기, 글쓰기, 독서지도) 등과 같은 교과목의 교육'을 인지학습으로 정의하였다.

자가 가져야 하는 바람직한 태도와 가치관 의무를 설시하도록 한다.

2) 과잉교육방지를 위한 연구 및 연수

다음으로 육아정책연구소 및 유아교육진흥원이 영유아 발달 단계에 적합한 교육내용과 영유아에게 과잉한 교육이 무엇인지 그에 대한 부작용 및 세부적인 기준을 연구한다. 이러한 연구를 바탕으로 부모, 교습자 등에게 영유아기의 바람직한 학습 내용에 대해 교육하고 가이드라인을 제시하는 역할을 한다. 어린이집 유치원의 방과후 과정 강사 및 사교육기관 관계자들에 대한 의무 연수도 실시하여 과잉교육을 예방할 수 있도록 한다.

3) 과잉교육금지

무엇보다 중요한 것은 어린이집, 유치원과 영유아를 대상으로 하는 사교육기관이 과도한 인지 교육을 하지 못하도록 의무화하는 것이다. 36개월 미만의 영아에게는 인지중심과목 자체를 교육하지 못하도록 하였다. 만 36개월 이상의 유아를 대상으로는 과잉교육을 금지하였다. 과잉교육의 시간상 최대 기준을 40분으로 설정하였다. 취학 전 아동에게 집에서 학습하는 시간은 아예 배제하고 초등학교 저학년의 경우에도 하루 최대 30분을 권장하는 국외 연구 기준[44], 영유아와 초등학교 저학년의 경우 권장학습시간을 설정하지 않는 선행 연구[45] 인지학습을 최대한 배제한 누리과정의 취지와 내용, 초등학교 1학년의 1교시 수업시간이 40분이라는 점 등을 두루 고려할 때 하루 30분을 권장하고 10분 가량은 여유를 두어 40분을 최대 허용 단위로 설정하였다. 따라서 어린이집, 유치원의 인지과목 프로그램과 영유아대상 사교육기관의 인지과목 교습 시간이 영유아 1인당 하루 40분을 초과하지 못하도록 의무화 한다. 그리고 이를 위반시 벌점 등의 행정행위로 제재할 수 있도록 한다.

다. 기대효과

1) 의식 개선

부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(김영란법)이 제정되면서 전반적인 사회분위기와 문화가 변화하였다. 법률이 제정되기 전에는 학연, 지연, 혈연 등의 인맥이 중요한 요

44) Cooper, Zentall 등의 국외학자들은 영유아가 학습시간을 갖는 것 자체를 바람하직하지 않다고 보았으며 초등학교 저학년의 경우라도 하루에 0~30분 혹은 1주일에 15~20분 정도의 학습시간을 갖는 것이 적절하다고 보았다. (앞의 김은영 외 보고서)

45) 정익중 외, “아동권리지표 개발연구보고서”, 초록우산어린이재단, 2016

소로 작용하거나 ‘좋은 게 좋은 것’이라는 등의 사회분위기가 전반적으로 용인되었던 상황이었고 이로 인한 부패와 부당한 공권력의 집행들이 만연하여 있었다. 그러나 법제정 이후로 이러한 현상들이 단시간에 개선되었다. 제정 직후 헌법소원을 청구하는 등 기존의 관습과 문화에 적지 않은 혼란이 있었지만 결국 공적인 일 등에 청탁과 금전 혹은 재화가 오가는 것이 도덕적으로 비난받는 행위라는 의식이 강하게 자리잡혔다. 김영란법의 사례에서도 알 수 있듯이 영유아인권4법은 사회적으로 영유아에 대한 과도한 학습을 강요하는 일이 바람직하지 않으며 영유아의 인권과 직결되는 행위라는 것을 사회적으로 정착시킬 수 있을 것이다.

금지와 위반시 처벌조항 뿐만 아니라 과잉교육방지센터의 교육을 통해 의식을 개선할 수 있다. 영어교육을 실시하는 유치원의 경우 ‘학부모의 요구’ 때문에 영어교육을 실시하는 한다는 비율이 85.2%를 차지했다.[46] 기관이나 원장의 교육방침보다는 학부모의 교육열과 불안으로 인한 학습요구가 우선시되고 있다는 사실이 확인된 것이다. 진정으로 영유아에게 제공해야 할 교육적 행위가 무엇인지 공유하는 과정을 통해 학부모와 사교육기관의 의식을 개선하여 궁극적으로는 영유아에게 바람직한 프로그램 등을 기획하고 제공하도록 유도할 수 있다.

2) 과도한 사교육 경쟁 완화

영유아에 대한 과도한 학습을 강요하는 일이 바람직하지 않으며 영유아의 인권과 직결되는 행위라는 의식이 자리잡히게 된다면 생후 1개월 영유아도 사교육에 참여하는 등의 병리적 경쟁 현상도 완화될 수 있으리라 본다. 특히 영유아 사교육은 다른 아이들에 비해 우리아이가 뒤쳐질 수 있다는 등의 막연한 불안 심리가 작용하여 참여하게 되는 경향이 크다.[47] 따라서 법률이 제정되어 과도한 인지교육이 영유아의 인권을 침해하는 행위라는 인식이 자리잡게 된다면 이러한 불안심리도 일정 부분 해소할 수 있을 것이다.

3) 인권보장

법안의 강제적 조치로 인한 본질적인 효과는 바로 영유아의 인권 보장에 있다. “사교육기관이 영유아 1인당 하루에 최대 40분이상의 인지중심과목 교육하여서는 아니 된다” 는 명

46) 사교육걱정없는세상, 조기영어교육의 인식실태 분석 토론회. 2014

47) 사교육 부담에도 사교육을 이용하는 이유에 대해서 가장 많은 학부모들이 자녀가 또래에 비해 뒤쳐질까봐 31.1%때문에’가 라는 응답이 월등히 높아, 주위의 사회적 환경에 따라 사교육 정도를 판단하는 경우가 많았다. 이러한 현실은 과도한 영유아 사교육에 대한 사회적 제재의 필요성을 반증한다. 최효미 외, 소비실태조사 양육비용 및 육아서비스 수요 연구, 육아정책연구소, 2020.

확한 규정을 통해 과도 인지 교육을 금지하고 이 규정을 무시할 수 없도록 위반할 경우의 적합한 제재 조치를 명시하였다. 이로써 그동안 과도한 인지 학습으로 인해 위협받았던 발달권과 건강권, 놀권리 등을 어느 정도 보장할 수 있다. 금지조항 뿐만 아니라 과잉교육방지센터의 운영을 통해 바람직한 교육의 양과 내용에 대하여 구체적인 기준을 제시하고 이를 부모, 사교육기관 등에 교육하는 체계가 마련되며 연구 교육 홍보 등이 유기적으로 적절하게 시행된다면 영유아 인권을 보장하는데 도움이 될 것이다.

Ⅵ. 나가며

영유아의 과도한 교육이 미치는 영향에 대한 사회적 우려는 현실이 되고 있고 UN아동권리위원회도 이러한 상황을 실랄하게 비판했다. 문제는 이러한 과잉교육이 영유아의 건강권, 발달권, 놀권리 등을 침해하고 있음에도 불구하고 이를 해결한 마땅한 대안이 존재하지 않았다는 점에 있다. 국내외 법령 관련 조항들도 과잉교육에 대한 문제의식이나 이를 보장하기 위한 권리들에 대해 명시하고는 있지만 대부분 선언적인 성격에 그치고 있어 직접적인 해결책이 되기에 부족하다. 영유아 과잉교육을 예방하고 영유아의 인권을 보장하고자 하는 사회적 합의가 이루어졌다면 이제는 그 실질적인 대안과 구체적인 해결책에 대해 모색하고 현실화 할 때이다. 따라서 본고에서는 인지학습을 중심으로 한 교과목에 대하여 영유아 1인당 하루 40분이상의 교육행위가 일어날 수 없도록 규제할 것을 제안한다. 나아가 과잉교육방지센터를 통해 바람직한 교육활동에 대한 교육 및 과잉교육 부작용에 대한 인식 변화 또한 모색하도록 한다. 이러한 법제정을 통해 영유아를 대상으로 한 과잉교육이 매우 바람직하지 않다는 사회적 인식이 정착되고 과잉교육이 예방되어 이로 인해 영유아들이 정신적인 병리 현상을 겪는다는 뉴스들이 더 이상 생산되지 않기를 기대한다.

※ 부록 - 법률 개정 시안

[표 1] 유아교육법개정안

현 행	개 정 안
제6조(유아교육진흥원) ① 국가 및 지방자치단체는 유아교육에 관한 연구와 정보제공, 프로그램 및 교재 개발, 유치원교원 연수 및 평가, 유아 체험교육 등을 담당하는 유아교육진흥원을 설치하거나 해당 업무를 교육관련연구기관 등에 위탁할 수 있다.	제6조(유아교육진흥원 등의 연구) ① 국가 및 지방자치단체는 유아교육에 관한 연구와 정보제공, 프로그램 및 교재 개발, 유치원교원 연수 및 평가, 유아 체험교육, 유아의 발달 단계에 적합한 학습 수준의 조사 및 연구, 유아과잉교육의 예방, 학부모·유치원 교사·사교육기관의 교육 내용 연구, 유아 발달단계에 적합한 놀 시간과 형태 등에 관한 연구 등의 업무를 육아정책연구소 및 유아교육진흥원에 위탁하여 수행해야 한다.
② (생 략)	② (현행과 같음)
	13조의2(유아 놀권리 보장)① 유아는 연령에 적합한 놀이와 휴식, 여가를 자유롭게 즐기며 행복한 삶을 누리며「아동의 권리에 관한 협약」등 대한민국이 가입 및 비준한 국제조약에서 인정하는 노는 것에 대한 모든 권리를 갖는다.
	② 국가와 지방자치단체는 유아의 놀권리를 보장하며 발달단계에 적합한 교육을 받을 수 있도록 행정적·재정적 지원을 하고 과잉교육을 예방하기 위한 조사·연구·분석·교육하며 개선대책을 수립하는 등 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다.
신설	③ 보호자는 유아의 놀권리를 보장하며 영유아가 자신의 발달단계에 적합한 교육을 받을 수 있도록 환경과 여건을 조성하고 영유아의 학습 시간을 적정하게 조절해야 한다.

	④ 유아를 교육하는 자는 유아의 놀권리를 보장하며 영유아의 발달 단계에 적합한 교육을 제공하기 위하여 최선을 다하여야 한다.
신설	제13조의3(유아과잉교육 예방) ① 유치원은 제13조에 따른 교육과정 또는 방과후 과정을 운영하는 경우 국어, 수학, 외국어(한자를 포함한다), 과학, 사회 과목(다른 과목과 결합하는 경우를 포함한다)을 1일 40분 이상 교육하여서는 아니된다. ② 교육부장관 또는 교육감은 제20조제1항에 따른 교원, 제23조제1항에 따른 강사 등과 보호자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 유아과잉교육의 예방에 관한 연수를 실시하여야 한다.
제30조(시정 또는 변경 명령) ①유치원의 지도·감독기관(국립유치원인 경우에는 교육부장관, 공립·사립 유치원인 경우에는 교육감을 말한다. 이하 "관할청"이라 한다)은 유치원이 시설·설비, 교육과정 운영, 유치원 원비 인상률 및 그 밖의 사항에 관하여 교육관계법령,「도로교통법」제53조, 제53조의3 또는 이에 따른 명령이나 유치원규칙을 위반한 경우에는 원장 또는 그 설립·경영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다. <개정 2010. 3. 24., 2015. 2. 3., 2015. 3. 27., 2016. 5. 29., 2020. 5. 26.>	제30조(시정 또는 변경 명령)①----------, 교육과정 운영, 유치원 원비 인상률, 과잉교육예방 및 그밖의 사항에----------

[표 2] 학원법 개정안

현 행	개 정 안
. "학원"이란 사인(私人)이 대통령령으로 정하는 수 이상의 학습자 또는 불특정다수의 학습자에게 30일 이상의 교습과정(교습과정의 반복으로 교습일수가 30일 이상이 되는 경우를 포함한다. 이하 같다)에 따라 지식·기술(기능을 포함한다. 이하 같다)·예능을 교습(상급학교 진학에 필요한 컨설팅 등 지도를 하는 경우와 정보통신기술 등을 활용하여 원격으로 교습하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하거나 30일 이상 학습장소로 제공되는 시설을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설은 제외한다.	.----------학습자가 원하는 곳에 방문하여 학습지와 교구 등을 매개로 교습하는 법인 및 ----------
4. "과외교습"이란 초등학교·중학교·고등학교 또는 이에 준하는 학교의 학생이나 학교 입학 또는 학력 인정에 관한 검정을 위한 시험 준비생에게 지식·기술·예능을 교습하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위는 제외한다.	4.----------「영유아보육법」 제2조제1호에 따른 영유아(이하 "영유아"라 한다), 초등학교----------
신설	제12조의2(영유아 과잉교습의 제한) 학원설립·운영자, 교습자, 개인과외교습자는 영유아를 대상으로 다음 각 호의 교습행위(이하 "과잉교습"이라 한다)를 하여서는 아니된다. 1. 36개월 미만의 영아를 대상으로 한 국어(한글), 수학(수), 외국어(한자 포함), 과학, 사회 과목(다른 과목과 결합하는 경우에도 같다)의 교육 2. 36개월 이상 만6세 미만의 취학전 유아를 대상으로 한 국어(한글), 수학(수), 외국어(한자 포함), 과학, 사회 과목(다른 과목과 결합하는 경우에도 같다)의 하루 40분 이상 교육

제15조의4(학원설립・운영자 등에 대한 연수) ①교육감은 학원설립・운영자, 강사 및 교습자가 갖추어야 할 사회교육 담당자로서의 자질을 향상시키기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이들의 연수에 관한 계획을 수립・시행할 수 있다. 이 경우 외국인강사에 대해서는 한국 문화 적응을 지원하고 사회교육 담당자로서의 자질을 향상시키기 위하여 입국 후 한 번 이상 연수를 실시하여야 한다.	제15조의4(학원설립・운영자 등에 대한 연수) ①(현행과 같음)
신설	② 교육감은 학원설립·운영자, 교습자 및 개인과외교습자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 영유아 과잉교습 제한에 관한 연수계획을 수립·시행하여야 한다.
7. ~ 12. (생 략)	7. ~ 12. (현행과 같음)
제17조(행정처분) ① 교육감은 학원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 교습과정의 전부 또는 일부에 대한 교습의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 등록을 말소하여야 한다.	제17조(행정처분) ① (현행과 동일) ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----- 6의2. 영유아에게 12조의2 제1항 및 제2항을 위반하여 과잉교습한 경우
② 교육감은 교습소가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 교습소의 폐지를 명하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 교습의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 교습소의 폐지를 명하여야 한다.	② (현행과 같음)
1.・2. (생 략)	1.・2. (현행과 같음)

<신 설>	2의2. 제12조의2를 위반하여 영유아를 대상으로 과잉교습을 한 경우
3. ~ 6. (생 략)	3. ~ 6. (현행과 같음)
③ 교육감은 개인과외교습자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 1년 이내의 기간을 정하여 과외교습 중지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 과외교습 중지를 명하여야 한다.	③ (현행과 같음)
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
<신 설>	2의2. 제12조의2를 위반하여 영유아를 대상으로 과잉교습을 한 경우
3. ~ 6. (생 략)	3. ~ 6. (현행과 같음)
④ (생 략)	④ (현행과 같음)

[표 3] 평생교육법 개정안

현 행	개 정 안
제35조(사업장 부설 평생교육시설) ① 대통령령으로 정하는 규모 이상 사업장의 경영자는 해당 사업장의 고객 등을 대상으로 하는 평생교육시설을 설치·운영할 수 있다.	①-② 현행과 동일
② 제1항에 따른 사업장 부설 평생교육시설을 설치하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육감에게 신고하여야 한다. 이를 폐쇄하고자 하는 경우에는 그 사실을 교육감에게 통보하여야 한다.	
	③ 제1항에 따른 사업장 부설 평생교육시설을 설치·운영하는 자는 「영유아

	보육법」 제2조제1호에 따른 영유아(이하 "영유아"라 한다)를 대상으로 다음 각 호의 교육을 하여서는 아니 된다. 1. 3세 미만의 영유아를 대상으로 하는 국어, 수학, 외국어(한자를 포함한다), 과학, 사회 과목(다른 과목과 결합하는 경우를 포함한다)의 교육 2. 3세 이상 6세 미만의 영유아를 대상으로 하는 국어, 수학, 외국어(한자를 포함한다), 과학, 사회 과목(다른 과목과 결합하는 경우를 포함한다)의 1일 40분 이상 교육
제 제42조(행정처분) ①교육부장관 또는 교육감은 평생교육시설의 설치자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 시설의 설치인가 또는 등록을 취소하거나 평생교육과정을 폐쇄할 수 있고, 1년 이내의 기간을 정하여 평생교육과정의 전부 또는 일부에 대한 운영의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 및 제4호의 경우에는 그 인가 또는 등록을 취소하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2013. 12. 30., 2015. 3. 27.>	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- 1.~4. (현행과 동일) 4의2. 제35조제3항을 위반하여 영유아를 대상으로 교육을 한 경우 ② (현행과 동일)

[표 4] 영유아보육법

현 행	개 정 안
신설	제4조의2(영유아의 놀권리 보장) ① 영유아는 연령에 적합한 놀이, 휴식 및 여가를 자유롭게 즐기고 행복한 삶을 누리며 「아동의 권리에 관한 협약」에서 규정한 놀권리를 갖는다. ② 국가와 지방자치단체는 영유아의 놀권리를 보장하고 발달단계에 적합한 보육을 받을 수 있도록 지원하며 과잉교육을 예방하기 위한 대책을 마련하는 등 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다. ③ 보호자는 영유아의 놀권리를 보장하고 영유아가 자신의 발달단계에 적합한 보육을 받을 수 있도록 환경과 여건을 조성하며 영유아의 학습시간을 적정하게 조절하여야 한다. ④ 어린이집 원장 및 보육교사는 영유아의 놀권리를 보장하고 영유아의 발달단계에 적합한 보육을 제공하기 위하여 최선을 다하여야 한다.
제8조(한국보육진흥원의 설립 및 운영) ① 보육서비스의 질 향상을 도모하고 보육정책을 체계적으로 지원하기 위하여 한국보육진	① (현행과 동일)

흥원(이하 "진흥원"이라 한다)을 설립한다. ⑧ (신설)	4의2. 영유아 놀권리보장과 과잉교육 예방과 관련된 연구 및 어린이집 교사와 보호자 대상 교육 내용 개발 ②~ ⑦(현행과 동일) ⑧ 제1항 제4의2호와 관련된 연구 및 개발을 수행할 경우에는 육아정책연구소 및 유아교육진흥원과 협의하여야 한다.
신설	29조의3(영유아과잉교육예방)①어린이집은 제29조의 표준보육과정 및 특별활동프로그램을 운영할 때 다음 각호의 행위를 하여서는 아니된다. 1. 36개월 미만의 영아를 대상으로 한 국어(한글), 수학(수), 외국어(한자 포함), 과학, 사회 과목(다른 과목과 결합하는 경우에도 같다)의 교육 2. 36개월 이상 만6세 미만의 취학전 유아를 대상으로 한 국어(한글), 수학(수), 외국어(한자 포함), 과학, 사회 과목(다른 과목과 결합하는 경우에도 같다)의 하루 40분 이상 교육 ② 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 놀권리 보장과 과잉교육예방을 위하여 어린이집 원장 및 보육교육원, 보호자를 대상으로 영유아 발달 단계에 적합한 학습 내용 등에 대하여 교육을 실시하여야 한다. 연수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제44조(시정 또는 변경 명령) 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 어린이집의 원장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다.	(현행과 동일) 4의6(신설)제29조의3을 위반하여 교육한 경우

※참고문헌

권정윤 “조기 특기교육에 대한 부모의 인식과 양육 스트레스 및 유아의 문제행동”, 미래유아교육학회지, 제14권 제2호(2007), 1-19.

김영철・송수진・홍민정・김진우, “학원 휴일휴무제 및 학원비 상한제 도입 방안 연구”, 서울특별시교육연구정보원, 2016

김명순, 아동놀이정책 수립을 위한 연구, 보건복지부 2017.

김은영, “영유아의 하루일과에 비추어 본 아동권리의 현주소 및 개선방안”, 육아정책연구소, 2017

김은영・최효미・최지은・장미경, “영유아 사교육 실태와 개선 방안Ⅱ-2세와 5세를 중심으로”, 육아정책연구소, 2016

김일혁・김영원・남수경・김현철・이수정・성태제, “사교육비 조사 방법 개선 연구”, 한국교육개발원, 2007

김형재, “조기영어교육 경험에 따른 유아의 한국어 어휘력, 실행기능, 스트레스 및 문제행동의 차이”,박사학위 논문, 경성대학교 대학원, 2011

노용운, 김혜령, “학원법 규제 사각 지대 실태 및 이를 강화하기 위한 학원법 개정안 제안” 사교육걱정없는세상, 2015

노용운・홍민정・김혜령・최현주, “아동・청소년의 놀권리 보장방안 모색 토론회”, 사교육걱정없는세상, 2015

박영양·이성희, “유아의 과외참여 현황에 따른 스트레스 정도 분석”, 유아특수교육연구, 제4권 제2호(2004), 175-196.

백혜정·김현신·우남희, “조기사교육 경험이 있는 유아들의 문제행동에 관한 연구”, 한국영유아보육학, 제43권(2005), 23-43.

보건복지위원회, “영유아보육법 일부개정법률안 심사보고서” 2013. 4.

송정・양정선・차성현・정연주, “경기도 영유아 사교육 실태 조사”, 경기도가족여성연구원, 2011

신동주, “유아기 영어경험이 초등학교 1학년 영어학습에 미치는 영향”, 유아교육학논집, 제11권 제2호(2007)

양미선・김길숙・손창균・김정민, “영유아 교육・보육비용 추정연구Ⅱ”, 육아정책연구소, 2014

양신영, ‘유아 영어학원+사립초’, 8년간 학비만 1.4억, 출발부터 심각한 교육 양극화...(+상세분석) 보도자료, 사교육걱정없는세상 . 2020.

양신영, ‘유아대상 놀이학원 비용 대학 등록금의 1.6배, 최대 3.6배에 달해’ 보도자료, 사교육걱정없는세상 . 2020.

양신영, ‘영어 유치원도 모자라 수학・과학 유치원? 과도한 평가 실시하며 유아 경쟁에 내몰아..’ 보도자료, 사교육걱정없는세상 . 2020.

양신영, 소아정신과 전문의 85.2%, 조기인지교육은 정신건강에 부정적 영향! ‘영유아 인권법’ 제정 시급해.., 보도자료, 사교육걱정없는세상, 2020.

우남희, “아동의 권리와 한국의 조기교육”, 아동권리연구 제8권 제2호(2004)

우남희, “유아의 영어교육 경험과 지능, 창의성과의 관계 연구”, 미래유아교육학회지, 제.14권 제4호(2007)

우남희·김현신. “아동의 지능, 보존개념의 발달과 영어학습과의 관계분석”, 아동학회지, 제25권 제1호(2004)

우남희·백혜정·김현신, “조기 사교육이 유아의 인지적, 정서적, 사회적 발달에 미치는 영향분석 : 유치원 원장들의 인식을 중심으로”, 유아교육연구, 제25호 제호(2005)

우남희·김유미·신은수, “조기교육/사교육”, 아동학회지, 제30권 제6호(2009)

이기숙, 김순환, 김민정, “유아기의 기본적인 언어능력이 초등학교 1학년 국어 학력과 어휘에 미치는 영향”, 유아교육연구, 제31권 제5호(2011)
이기숙, 김순환, 정종원, 김민정, “만5세 읽기능력, 어휘력 및 개인·환경 변인에 따른 초등학교 3학년 읽기이해능력과 어휘력”, 유아교육연구, 제33권 제4호(2013) 363-384
이귀옥·우남희, “유아의 영어수준이 모국어 수준 및 영어경험과 상관이 있는가”, 이중언어학, 제38권(2008)
이명조, “조기영어교육 효율성에 대한 초등학교 학부모의 인식 연구”, 미래유아교육학회지, 제12권 제3호(2005)
이부미·이수정, “조기교육: 불안한 부모와 바쁜 아이들”, 시민인문학 제18호, 경기대학교 인문과학연구소, 2010
이슬기, 서울시 유아대상 영어학원 실태분석 보도자료, 사교육걱정없는세상, 2017
이슬기, 유아대상 영어학원 교재분석 보도자료, 사교육걱정없는세상, 2017
이윤진·이규림·이정아, 유아기 영어교육의 적절성에 관한 연구, 육아정책연구소, 2014
이정림·배윤진·조혜주·송요현·고성룡·이정희, “유아 사교육 실태와 개선 방안: 조기 외국어 교육 효과를 중심으로”, 육아정책연구소, 2015
이정원 외 영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응방안 1. 육아정책연구소. 2018
이정원 외 영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응방안 2. 육아정책연구소. 2019
이진화·박진아·박기원, “영유아 교육·보육비용 추정 연구(Ⅲ)”, 육아정책연구소, 2015
임재경, “ 평등권의 헌법상 구현”, 서강법학 제9권 2호((2007)
정익중 외, “아동권리지표 개발연구보고서”, 초록우산어린이재단,, 2016
차성현·김순남·김지경·박선욱·전경원·민병철·최보윤, “유아 사교육 실태 및 영향 분석”, 한국교육개발원, 2010
최옥희·김영호·김용미, “초등학교 1학년 아동의 취학전 교육경험에 따른 학교 적응, 학업 성취의 차이에 관한 연구”, 제18권 제4호(2009)
최현주·이슬기, “조기영어교육의 인식실태 분석 토론회 자료집”, 사교육걱정없는세상, 2014
최현주, “영유아 정신건강과 조기교육 토론회 자료집”, 사교육걱정없는세상, 2015
최효미·김길숙·이동하·임준범, “영유아 교육·보육비용 추정연구(Ⅳ)”, 육아정책연구소, 2016
최효미 외 KICCE 소비실태조사 : 양육비용 및 육아서비스 수요 연구 육아정책연구소, 2020
황옥경, 이승기, “아동을 위한 법적 발전 방향 연구” 아동과 권리 제15권 제1호(2011), 한국아동권리학회
황준성, “학원법령 체계정비를 위한 정책 연구” 한국교육개발원, 2014
홍은자, “어머니 성취압력과 학원 학습지 이용이 유아 스트레스에 미치는 영향”, 석사학위 논문, 이화여대 교육대학원, 2001
Hong HJ, Kim YS, Jon DI, Soek JH, Hong NR, HarkavyFriedman JM, et al. Mental health and extracurricular education in Korean first graders. Proceedings of 56th Annual meeting of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry:2009 Oct 27-Nov 1; Honolulu, USA.

제1토론

‘영유아 발달권과 놀권리 보장을 위한 영유아 인권 4법 개정안을 제시한다’ 발제문에 대한 토론

김희연(세종대학교 유아교육과 교수)

동아시아 교육열의 대표국가인 우리나라가 청소년기본법이나 학생인권조례 등의 법령을 통해 아동의 인권과 권리를 보장하고자 노력해왔으나, 무한경쟁의 교육현실은 여전하다. 특히 18세 이하 아동 중에서도 영유아 시기의 발달적 특수성은 영유아의 인권 문제를 보다 면밀히 접근할 필요가 있고 사교육과 선행학습의 초저연령화의 흐름을 끊어야 한다는 데는 이론의 여지가 없다. 영유아의 놀권리와 발달권을 보장하기 위한 법률 개정안 논의를 위해서 필요한 몇 가지를 검토 사항을 제시하고자 한다.

첫째, 규제 대상 행위와 주체에 대한 범위를 규정함에 있어 “교육”, “교습”, “학습”에 관한 개념적 모호성을 해결할 필요가 있다. 개정안 제시를 위해 사용된 논거에 관통하고 있는 암묵적 의미를 살펴보면, “교육”을 상위개념이자 가치지향적 긍정개념으로, “교습”을 가르치는 자(대가를 받고 실시간 가르치는 행위를 하는 인간 또는 관련 기관)가 하는 행위지향적 부정개념으로, “학습”을 배우는 자가 가르치는 자에 의해 다루어지는 학습내용을 습득하는 상황지향적 부정개념으로 접근하고 있다. 사교육 폐해라는 사회문제 해결을 위해 국책연구소가 수행한 실태조사나 개선방안 관련 연구물들을 사교육이나 인지중심 과목의 구분 기준으로 삼으면서 ‘공교육=교육’, ‘사교육=교습+학습’의 제도적 도식이 개념적 도식으로 환원되었기 때문이다. 공교육과 사교육을 이항 대립적으로 접근하고 관련 개념들이 그 아래 배치되어 제도적 규제를 하게 될 때 발생하는 다양한 문제점이 예견된다. 우리나라의 압축된 경제・정치・문화 성장의 현대사 가운데 제도권 교육에 편입되지 못했던 영유아교육과 보육 영역은 제도권 공교육보다 훨씬 더 복잡하게 공적 영역과 사적

영역이 얽혀있다. 제도적 수준의 얽힘뿐만 아니라 생활문화 수준에서나 의식 수준에서 끈끈하고 복잡한 유기적 생태계를 이루고 있어 법률 개정안에 내포된 개념적 모호성은 가치, 행위, 상황에 관한 긍정과 부정 논란과 함께 시행의 실효성에 부딪치게 될 위험이 있다.

둘째, 제안된 법률 개정안이 시행되더라도 규제 대상인 사교육 기관이 부정개념으로서의 “교습”과 “학습”을 피해갈 수 있는 방법적 전략은 얼마든지 존재한다. 공교육과 사교육 전반에 걸쳐 당위론으로 팽배해 있던 ‘(국가수준 교육과정을 포함한) 놀이중심 교육’의 문제를 진단하고(김희연, 정선아, 2006; 2009, 김희연, 정선아, 오문자, 2011, 김희연, 2013, 김희연, 2017) 영유아의 학습에 있어 ‘놀이’의 본질을 적극적으로 해석하고자 했던 비판의식의 핵심내용은 ***놀이의 방법적 도구화***에 있었다. 이러한 문제를 극복하고자 전면 개편된 2019개정 누리과정은 놀이의 본질 회복, 놀이활동으로 설계된 교과/통합교과 수업의 배제를 목표로 한다는 점을 상기해야 한다. 국가수준 교육과정이 놀이의 방법적 도구화를 지양하는데 앞장서게 된 배경에는, 놀이라는 당위적 가치 아래 개념적 모호성이 용인되고 영유아의 놀이행위를 기설정된 목표지향적 학습활동의 도구로 전락시키는 영유아교육과 보육의 공적영역과 사적영역의 뒤엉킴이라는 실체가 있었다. 일부 어린이집과 유치원에서는 놀이활동으로 포장된 누리과정 운영 교재교구 패키지를 회사로부터 공급받아 사용하고, 다양한 형태의 사교육 기관에서는 ‘누리과정 적용’을 교육상품 홍보광고로 활용한다. 사교육 기관이 아닌 기관에서도 교육과정 운영의 체계성을 높이고 유아교사의 편의성을 돕는다는 이유, 소비자로서의 부모의 요구와 민간시설의 운영유지 전략이 필요하다는 이유와 결합된 각종 패키지와 특별활동은 놀이가 될 수 있었다. 따라서 영어학원도 방문학습지 회사도 개인과외교습자도 방법적으로 도구화된 놀이 전략을 발휘하게 되면, 영유아의 사교육 시간은 공급자의 현란한 놀이학습 전략 아래 그들이 원한대로 무방비의 수동적 수요자로서 즐겁게 노는 시간으로 채워질 것이다. 인지교과 교습의 방법적 전략으로 놀이를 도구화시키기만 하면, 인지중심 과목의 교습을 놀이중심 교육활동으로 전환시킬 수 있다는 말이다. 공교육 대비 사교육, 교육 대비 교습/학습이라는 이분법 아래 긍정과 부정으로 가치 구분을 하고, “인지중심 과목의 교습”을 36개월 미만 영유아에게는 일체 금지하고 36개월 이상의 유아에게는 하루 40분 이상을 금지한다고 해도, 사교육 시장은 놀이중심으로 재편되어 법망을 피해 가는 수고로움이 더해지는 데 그칠 수 있다.

셋째, 대만의 영어교습 금지나 중국 강소성의 사례를 벤치마킹한 것은 적극적 문제해결 방안을 찾고자 하는 시금적으로써 의의가 있으나 급변하는 미래사회의 기술 기반의 삶의 생태 플랫폼이 달라지고 있다는 것을 고려해야 한다. 카카오가 무료 SNS 서비스를 제공할 때

감수했던 적자는 인간사회의 가상공간 상호작용, 쇼핑, 게임, 교통, 금융, 데이터 등의 사업으로 확장되며 막대한 이윤 창출 신산업으로 자리 잡았다. 우리는 21세기 신산업의 발전에 따른 생태 변화, 대가 없는(무료) 고질의 서비스, 무한정으로 뻗어가는 AI 기반 학습프로그램의 발전을 경험하고 있다. 그 가운데 공교육과 사교육의 제도적 이분화, 사교육의 학습과는 구분되는 “교육” 개념의 긍정 가치화, 대가를 받고 실시간으로 가르치는 행위를 하는 인간 또는 관련 기관을 전제로 하는 “교습” 행위의 지양, 배우는 자가 행위 실체자에 의해 다루어지는 학습내용을 습득하는 상황으로서의 “학습” 을 전제로 한 법적 규제는, 우리가 이미 경험하고 있는 새로운 기술 기반 자본주의 생태계에의 적응력이 약할 수 있다.

마지막으로, “과잉학습금지센터” 의 운영은 어떤 각도에서 바라보아도 필요하며, 규제 법령이 가지는 한계를 극복할 수 있는 최선의 지점으로 보인다. 기초연구, 교육 훈련 프로그램 개발, 다양한 매체와 협력한 인식 개선, 국제 협력 및 연대 강화와 공유를 장단기적으로 이끌어가고 지원함으로써 영유아의 놀권리와 발달권을 보장하는 허브로 작용하며 열린 목표점을 찾아갈 수 있기를 기대해본다.

제2토론

선행교육 아닌 적기교육

서유헌 (서울대 명예교수, 한국뇌교육학회회장, 한국뇌연구원 초대원장)

연간 2조원 내외로 추정되는 우리나라 영,유아 사교육비를 볼 때 많은 부모들은 불안 때문에 아이의 미래를 위해서 오늘도 공교육보다 사교육에 매달리고 있다.

“나는 뇌이며 뇌가 나” 이므로 공부하는 주체 역시 뇌이다. 따라서 뇌 발달을 최적으로 할 수 있는 교육을 시행해야 하는데 우리의 교육은 뇌 발달을 망가뜨리고 있다.

이런 우리의 현실을 해결하기 위해서는 “남보다 더 일찍 선행 교육하고” “더 많이 양적 교육하고” “아이들은 감정 충족 없어도 공부만으로 잘 살 수 있다” 는 잘못된 3가지 생각을 버려야 한다.

현재 우리나라의 교육은 유아교육, 초등교육은 없고 대학 입시 준비 교육만 있다고 해도 무리가 아니다. 성장하는 아이의 뇌는 한꺼번에 동시에 모든 뇌 부위가 발달하는 것이 아니라 나이에 따라 발달하는 부위가 다르다. 성인의 뇌처럼 어떤 내용이라도 아무 때나 잘 받아들일 수 없다. 언어의 뇌가 가장 빠르게 발달 할 때 영어 교육을 시키는게 가장 효과가 크다. 회로가 가늘고 엉성할 때 시키면 회로가 망가질 수 있다.

이와 같이 뇌 발달 시기에 맞게 “적기 교육” 을 해야지 미리 성급하게 선행 교육을 시키면 뇌가 손상 되어 효과는 없고 여러 가지 병에 걸리거나 해를 입을 수 있다는 생각을 가지는 것이 중요하다.

2002년 “영, 유아 시기의 영어교육의 적절성” 에 관한 교육부 연구과제에서 만 4세아이와 만 7세아이에 영어 교육을 한 달간(주2회) 시키고 활용능력을 평가 했을 때 4세아이가 7세아이들 보다 점수가 배로 낮았다. (29점/61점), (우남희 등)

이 연구로 볼 때 언어 중추가 빠르게 발달하는 시기인 초등학교 시기가 더 효율성이 높다는 것을 알 수 있다. 대구 지역 초등학교 4, 5학년 700명을 대상으로 연구한 결과 선행 교육을 많이 받은 정도와 우울증, 불안 지수, 스트레스 지수, 인터넷 중독 발생이 양의 상관 관계가 있었고 행복지수와는 음의 상관 관계가 나타났다(이은정, 서유헌) 이 결과에서 우리는 선행 교육의 문제점을 잘 볼 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 뇌는 사고하고 행동하고 감각, 감정 등의 고위 정신 기능을 할 뿐만 아니라 신체의 면역 기능과 신체 기관들을 총체적으로 조절하고 삶과 생사를 결정하는 인간 생명 자체이다. 다시 말해 뇌가 행복하고 건강하면 신체도 건강하고 행복해지지만 반대로 뇌가 불행하고 아프면 신체도 아프고 불행해진다. 따라서 뇌 발달에 맞지 않는 선행 교육은 귀중한 우리아이의 뇌를 망가뜨려 정신적, 신체적 질병을 일으켜 불행하게 만든다. 뇌 발달에 맞는 적기 교육은 영유아 발달권, 인격권, 놀이권, 행복권을 자연적으로 보장해 준다.

“영유아 발달권과 놀 권리 보장을 위한 영유아 인권법 제정“에 대하여 오늘 귀중한 토론회를 갖게 된 것을 기쁘게 생각하며 홍민정 대표께서 영유아 사교육 실태와 문제점, 관련 법령 및 정책, 향후 법제화 등에 대하여 포괄적으로 발제를 해주셔서 감사합니다.

유아교육법, 평생교육법 개정시안을 보면, 인지 학습은 3세 미만은 금지, 3-6세는 하루 40분 이상 금지한다는데 40분의 근거는 무엇인지요? 발제에서 외국의 경우 영유아는 인지 학습에서 제외되어 있고 초등 저학년은 하루 30분이내(Cooper,’ 08), 일주에 15-20분,숙제 1-3개(Zentall, ’ 99)로 극히 제한되어 있다고 했는데 6세이하 전면 금지부터 20분, 40분 이하등 다양한 안을 종합적으로 검토해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

3-6세 때는 전두엽 발달로 ” 인지적 자극이 중요한데 ” 인지적 학습과의 구체적 구분이 필요 합니다. 숙제나 평가, 진도 확인을 동반한 인지 학습이 아닌 즐겁고 풍족한 호기심을 수반한 인지 자극을 접촉하는 것이 중요하다. 이 시기에는 인성,도덕성 교육이 가장 중요한데 이 부분을 첨가하는 것이 필요하다고 생각합니다. 유전적 사이코패스 , 쇼시오패스도 영유아시기에 사랑이 가득한 환경에서 자라게 되면 폭력성이 나타나지 않을 수 있다는 보고(제임스 팰런교수)와 “세 살 버릇 여든 간다” 는 옛 가르침이 과학적으로 증명되고 있으니 인간성, 도덕성 교육 강화는 국가 사회적으로 매우 중요하다고 생각합니다.

제3토론

아동관, 교육관의 뉴노멀을 기대하며

이선영(초록우산 어린이재단 서울아동옹호센터 옹호사업팀 팀장)

과도한 경쟁으로 인한 사교육의 고액화, 저연령화가 우려되는 현실에서 아동 인권 보장을 위해 지속적으로 노력하고 있는 사교육걱정없는세상과 오늘 토론회를 주최해주신 분들께 감사의 말씀을 드립니다. 코로나19는 우리 사회의 다양한 면모를 드러내고 우리가 중요하게 생각하고 있는 가치가 무엇인가를 직면하게 하는 계기가 되고 있습니다. 놀이터와 동네 도서관은 폐쇄되었지만 학원은 늦은 시간까지 문을 여는 사회, 놀이의 결핍이 아동들에게 미칠 영향에 대한 논의 보다는 코로나로 인한 학업 부진을 걱정하는 사회의 모습을 우리는 계속 목격하고 있습니다. 그 어느 때 보다 아동의 건강한 성장과 발달을 위한 다양한 논의와 관점의 전환이 필요한 시기입니다. 영유아의 발달권과 놀이권 보장을 위해 사교육걱정없는세상이 제안하는 인권 4법 개정의 필요성에 공감하며 아동의 건강하고 행복한 삶을 위한 교육의 역할에 대한 지속적인 논의와 방향 설정이 이어지기를 기대합니다.

영유아기는 아동의 권리 실현을 위한 결정적인 시기이기 때문에 유엔아동권리위원회는 <초기 유년기에서의 아동권리의 이행> 일반논평[48]을 통해 국가와 사회가 모든 영유아의 인권에 대한 이해를 강화하고 의무를 다할 것을 권고하고 있습니다. 특히 유아를 사회적 행위자로서 인식해야 하며 유년기의 권리에 대해 적극적인 의제를 구성해야 한다고 강조합니다. 일반논평의 주요 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같습니다.

- 유아는 그들 자신의 관심사와 이익, 관점을 가진 가족, 공동체와 사회의 적극적인 구성원으로서 인정되어야 한다.
- 차별은 … 부적절한 보살핌이나 관심; 놀이, 학습과 교육에의 기회의 제한, … 비이성적인 기대를 통해서도 나타날 수 있다.
- 신생아와 유아는 전적으로 타인에게 의존적이지만 그들은 양육, 감독과 지도의 수동적인 수용자가 아니다.

48) 일반논평 7(2005) 초기 유년기에서의 아동권리의 이행

- 놀이는 초기 유년기의 가장 주요한 특징 중 하나이다. … 휴식, 여가 및 놀이에 대한 권리의 실현은 종종 유아가 아동 중심적이고 안전하며 지원적이고 고무적이며 스트레스를 받지 않는 환경과 접촉하고 놀며 상호작용할 기회의 부족으로 인해 종종 방해받았다. … 당사국이 휴식, 여가 및 놀이에 대한 권리의 이행을 위한 적절한 자원에 많은 주의를 기울이고 배치하도록 장려한다.

이밖에도 아동권리위원회는 유아기에는 양육자와의 강한 감정적인 유대를 형성하는 것이 중요하다는 것을 강조하고 있으며 학문적 목표와 학습에 초점을 맞추는 유아교육이 오히려 아동의 발달을 희생시킬 수 있다는 것을 우려하고 있습니다.[49] 우리가 영유아에게 기대하고 있는 성취가 '비이성적인 기대' 일 수 있음을 인정하고 점검하는 노력이 필요해 보입니다. 또한 교육의 목적이 무엇인지에 대한 아동권리위원회의 견해를 통해 우리의 교육관을 점검하고 영유아를 대상으로 한 과도한 인지교육의 문제점에 대해 적극적으로 파악하고 대처해야 합니다.

- 교육은 반드시 모든 아동의 필수적인 삶의 기술에 대한 학습에 대한 보장 및 어떠한 아동도 삶에서 마주칠 것으로 예상되는 도전에 대한 준비를 갖추지 못한 채 학교를 떠나지 않도록 보장할 것을 목표로 해야만 한다. 기초적인 기술은 식자능력과 수리능력만을 포함하는 것이 아니라 잘 균형 잡힌 결정을 할 능력; 비폭력적인 방법으로 갈등을 해소할 능력; 건강한 생활방식, 바람직한 사회적 관계와 책임감, 비판적 사고, 창조적 재능 및 삶에 있어서 자신들의 선택을 추구해나가는데 필요한 도구가 되는 다른 능력들을 개발할 능력을 포함한다.[50]

영유아기는 인간의 전 생애 중에서 몸과 마음이 가장 빠르게 성장하는 시기이며 신체적, 정신적, 정서적, 문화적, 인격적 주체성을 확립해가는 시기입니다. 이 시기에 특정한 영역에 치중된 자극만을 제공하거나 인지 교육만 강조하는 것은 아동을 수동적인 수용자의 위치에만 머물게 할 수 있습니다. 아동의 건강한 성장을 위해서는 아동에 대한 지도와 돌봄이 아동의 진화하는 능력(evolving capacity)을 존중하는 방식으로 제공되어야 합니다. "삼십년 사십년 뒤진 옛사람이 삼십 사십년 앞사람을 잡아끌지 말자" 라는 방정환 선생의 말처럼 과도한 경쟁을 통해 성취하고자 하는 목표, 서열화된 교육은 아이들이 살아갈 미래가 아닌 현재의 기준입니다. 코로나 이후 뉴노멀을 이야기할 때 우리 사회가 아동을 어떤 존재로 바라보는지, 교육의 목적을 무엇이라고 생각하는지 '아동관' 과 '교육관' 의 뉴노멀이 필요합니다. 특히 영유아 인권 보장을 위한 정책적 변화가 뉴노멀 시대를 열어가는 시작이 될 수 있기를 기대합니다.

49) 일반논평 17(2013) 휴식,여가,놀이,오락활동,문화생활 및 예술에 대한 아동의 권리
50) 일반논평 1(2001) 교육의 목적

제4토론

영유아 인권보장 4법 개정의 헌법 적합성 고찰

박다혜(법무법인 태율 변호사)

Ⅰ. 들어가며

영유아의 발달권과 놀 권리(놀이권) 보장을 위한 영유아 인권보장 4법 개정을 환영한다. 특히 전세계적으로 유명한 우리나라의 과도한 교육열과 이를 공식적으로 확인해 준 UN 아동권리위원회의 비판과 권고, 무엇보다 우리 스스로가 몸소 경험한 이루 말할 수 없는 고통과 실패에 대한 반성으로 과잉학습규제를 위한 계속된 법제화 시도가 있어왔고, 실제로 그 중심에 사교육걱정없는세상이 있었다는 생각이 든다. 하지만 최근의 가시적 성과인 '공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법'의 경우, 유치원과 어린이집 등 영유아 보육·교육기관은 이에 해당하지 않으며(발표문 31면), 경쟁의 가속화로 사교육과 선행학습이 초저연령화되는 흐름이 지속되고 있다는 점(발표문 2면), 특히 자신의 권리를 의사표현할 수 있는 일정 이상 연령에 비해 영유아의 목소리는 더욱 대변되기 어려우나, 과도한 학습으로 인한 건강권과 발달권 침해에 취약하다는 점에서 영유아 인권보장 4법 개정의 필요성에 크게 공감한다. 다만, 발표문에 보충하여 영유아 인권보장 4법 개정의 헌법 적합성에 관한 추가적인 논의를 조금 더 보강하는 차원에서 논의를 준비하였다.

Ⅱ. 영유아 인권보장 4법 개정의 헌법 적합성

1. 책무 부여 조항

가. 내용

유아교육법개정안 제13조의2, 영유아보육법 제5조는 유아 놀권리 보장 조항을 신설하여 국가와 지자체 기관, 보호자에게 놀권리를 보장하기 위한 책무를 부여하였고(유아교육법은 국가, 지방자치단체, 보호자, 유아를 교육하는 자, 교육부장관 또는 교육감, 영유아보육법은 국가, 지방자치단체, 보호자, 영유아를 보육하는 어린이집 원장 및 보육교직원, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장), 다만 국민의 법감정이나 건전한 일반인의 가치관에 비추어 볼 때 부모를 규제의 수범자로 하여 기준위반시 처벌하는 것은 적합하지 않으므로 책무 조항을 두어 부모와 주양육자가 가져야 하는 바람직한 태도와 가치관 의무를 설시하도록 하였다고 한다(발표문 39면 및 43면 이하 개정안 시안).

나. 검토: 아동의 놀권리 보장을 국가에게 요구할 수 있는가

아동의 놀권리를 보호하기 위한 국가의 적극적인 의무를 도출하려면, 이러한 놀권리가 헌법이 인정하는 기본권에 해당하고, 또한 이러한 기본권이 단순한 주관적 공권의 성격만을 갖는 것이 아니라 객관적 법질서로서의 성격을 갖고 있어야 한다.

헌법재판소는 아동의 놀 권리에 관한 명시적인 판단을 한 사례는 없으나, 게임산업진흥에 관한 법률규정에 대한 위헌심판사건에서 제시된 반대의견에서 ‘놀이할 자유’ 또는 ‘놀 자유’가 행복추구권에서 파생되는 일반적 행동자유권의 내용으로 언급한 바 있다[51].

한편, 정기상(2020)은[52], 아동의 놀 권리가 주관적 공권의 성격이 두드러진다고 볼 수 있으나, 다른 한편으로는 미래 사회의 주역인 아동이 건전한 사회인으로 자리매김하는 데에 있어 놀이가 결정적인 역할을 할 수 있고, 이들이 장차 국가와 사회의 구성원으로서 정치·경제·사회·문화 등 제반 영역의 질서를 형성한다는 점에서 객관적 법질서로서의 성격을 아울러 가진다고 보았다.

이와 같은 논거에 의한다면, 아동의 놀 권리는 그 이중적 성격에 따라 모든 국가작용에서 행위지침이나 객관적 판단 지침을 제공하게 된다[53]. 공권력이 아동의 놀이를 부당하게 제

51) 정기상, ‘아동의 놀 권리에 대한 헌법적 보장 연구’, 헌법재판연구 제7권 제1호(2020. 6.), p. 190. ‘놀이는 인간의 삶을 구속하는 모든 제약으로부터의 해방이다. 놀이는 자유로운 행위이며 자유 그 자체이므로, ’ 놀이할 자유 ‘ 내지 ’ 놀 자유 ‘는 행복추구권에서 파생되는 일반적 행동자유권의 내용으로 당연히 포함된다. (게임산업진흥에 관한 법률 제12조의3 제1항 제1호 등 위헌확인, 2015. 3. 26. 2013헌마517, p. 15.)

52) 위 논문, pp. 190-191.

한하지 못하도록 하는 한계를 설정함과 동시에 입법자에게는 아동의 놀이에 대한 제도적 보장내용을 적극적으로 형성함에 있어 일정한 규준을 제시하고, 법집행기관(행정부)에게는 아동의 놀이에 대한 보호와 지원을 요구하는 행위지침으로서의 의미를 가지며, 사법부에게는 아동보호와 기본권 보장의 이념에 입각한 재판준칙으로 기능한다[54].

2. 과잉교육금지

가. 내용

유아교육법개정안 제13조의3 신설 및 제30조 개정, 학원법[55] 제12조의2 신설 및 제17조 개정을 통하여 36개월 미만의 영아의 경우 인지중심과목 자체를 교육하지 못하도록 하고, 만 36개월 이상의 유아를 대상으로는 40분을 초과하는 인지교육을 금지하고, 위반시 행정행위로 제재가 가능하도록 하였다(발표문 40면 및 43면 이하 개정안 시안).

나. 검토

가) 과잉금지원칙 위반 여부

개정안의 경우, 교습시간 및 교습내용에 대한 제한이 가해지기에 과잉금지원칙 위반 여부가 논란될 수 있다. 이에 관하여, 참조해 볼 수 있는 종래 헌법재판소 판단이 있어 이를 바탕으로 살펴보고자 한다.

나) 참조 사례 1: 학교교과 교습학원 영업시간 제한 사건 (2008헌바635)

헌법재판소는 학교교과 교습학원의 영업시간 제한에 관한 사건에서[56] 학원의 교습시간을 제한하여 학생들의 수면시간 및 휴식시간을 확보하고, 학교교육을 정상화하며, 학부모의

53) 위 논문, pp. 191.
54) 위 논문, pp. 191.
55) 학원의 설립・운영 및 과외교습에 관한 법률 (이하 발표문 약칭을 그대로 따릅니다)
56) 학교교과교습학원 및 교습소의 교습시간을 05:00부터 22:00까지 규정하고 있는 '서울특별시 학원의 설립・운영 및 과외교습에 관한 조례' 제5조 제1항이 학생과 학부모, 학원 운영자 및 강사인 청구인들의 인격의 자유로운 발현권, 자녀교육권, 직업수행의 자유권을 침해하는지 여부(소극), 이 사건 조항이 다른 지방자치단체 주민들에 비하여 서울특별시 주민인 청구인들을 차별하는지 여부(소극), 이 사건 조항이 22:00 이후 개인과외 교습을 받는 자들에 비하여 학생 및 학부모인 청구인들을 합리적 이유 없이 차별하는지 여부(소극), 이 사건 조항이 학교 등 다른 교육주체에 비하여 학원 운영자 및 강사인 청구인들을 합리적인 이유없이 차별하는지 여부(소극)를 다룬 사건(헌법재판소 2009. 10. 29. 2008헌바635 전원재판부).

경제적 부담을 덜어주려는 이 사건 조례의 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정되고, 원칙적으로 학원에서의 교습은 보장하면서 심야에 한하여 교습시간을 제한하면서 다른 사교육 유형은 제한하지 않으므로 청구인들의 기본권을 과도하게 제한하는 것이라고 볼 수 없으며, 이 사건 조항으로 인하여 제한되는 사익은 일정한 시간 학원이나 교습소에서의 교습이 금지되는 불이익인 반면, 이 사건 조항이 추구하는 공익은 학생들의 건강과 안전, 학교교육의 충실화, 부차적으로 사교육비의 절감이므로 법익 균형성도 충족하므로, 이 사건 조항이 학교교과교습학원 및 교습소의 교습시간을 제한하였다고 하여 청구인들의 인격의 자유로운 발현권, 자녀교육권 및 직업수행의 자유를 침해하였다고 볼 수 없다고 판단한 바 있다.

이와 같은 판단 근거에 미루어보면, 1) 아동의 건강권, 발달권, 놀 권리를 바탕으로 한 입법목적의 정당성과 수단의 적합성은 인정될 것으로 보인다. 2) 다만, 위 사안의 서울특별시 조례의 경우, 교습시간을 제한 한 것에 불과하나 개정안의 경우 교습시간 자체의 상한선을 만 36개월을 기준으로 전면 규제하거나, 40분으로 정한 점, 3) 또한 학원법의 경우 그 제한 대상이 ‘학습지와 교구 등을 매개로 교습하는 법인’이 포함되었다는 점, 4) 학교교육의 범주 내에서 국가는 헌법 제31조에 의하여 부모의 교육권으로부터 원칙적으로 독립된 독자적인 교육권한을 부여받음으로써 부모의 교육권과 함께 자녀의 교육을 담당하지만, 학교 밖의 교육영역에서는 원칙적으로 부모의 교육권이 우위를 차지한다(헌재 2000 4. 27. 98헌가16)는 종래 헌법재판소의 입장에 따르면, 유아교육법개정안과 특히 학원법 조항은 위헌성에 더 큰 부담을 갖게 된다.

다만, 1) 부모의 자녀교육권은 다른 기본권과는 달리, 기본권의 주체인 부모의 자기결정권이라는 의미에서 보장되는 자유가 아니라, 자녀의 보호와 인격발현을 위하여 부여되는 기본권으로, 다시 말하면, 부모의 자녀교육원은 자녀의 행복이란 관점에서 보장되는 것이며, 자녀의 행복이 부모의 교육에 있어서 그 방향을 결정하는 지침이 되기 때문에(헌재 2000. 4. 27. 98헌가16), 부모는 자녀의 교육에 있어서 자녀의 정신적, 신체적 건강을 고려하여 교육의 목적과 그에 적합한 수단을 선택해야 할 것이고, 부모가 자녀의 건강에 반하는 방향으로 자녀교육권을 행사할 경우에는 헌법 제31조는 부모 외에도 국가에게 자녀의 교육에 대한 과제와 의무가 있다는 것을 규정하고 있으므로 국가는 부모의 자녀교육권을 제한할 수 있다(위 2008헌바635)는 원칙과 2) 영유아의 발달 특성에 맞추어 국내외 학자들의 연구 기준을 반영하여 인지중심과목 교육의 최대기준을 설정하였다는 점(발표문 42면)[57], 또한 3)

57) 관련하여, 초등학교 1, 2학년의 교과에서 영어 과목을 배제하는 교육과학기술부 고시에 대한 헌법소원

학원법 제16조 제2항에 의하면 ‘교육감은 학교의 수업과 학생의 건강 등에 미치는 영향을 고려하여 시 · 도의 조례로 정하는 범위에서 학교교과교습학원, 교습소 또는 개인과외교습자의 교습시간을 정할 수 있다. 이 경우 교육감은 학부모 및 관련 단체 등의 의견을 들어야 한다’ 라고 규정하여, 교육감에게 교습시간을 제한하는 권한 뿐만 아니라 ‘정할 수’ 있도록 이미 규정하고 있다는 점에서 헌법과 법률의 지지를 받는 다고 볼 수 있다.

추가로, 위 2008헌바635 사건에서는 학원법 제16조 제2항 2문에 따라 서울시 의회가 교습시가넹 관한 조례를 개정함에 있어 공청회와 토론회 및 의견조회 등을 통해 교습시간대별 선호 현황을 조사하여 이를 참작하였음도 언급된 점이 특기할 만하다.

다) 참조 사례 2: 초등학교 1, 2학년 영어선행학습 규제 사건 (2013헌마838)

헌법재판소는 초등학교 1, 2학년의 교과에서 영어 과목을 배제하는 고시에 관한 사건에서[58] 해당 고시가 ‘초등학생의 전인적 성장을 도모하고, 영어 사교육 시장의 과열을 방지하기 위한 것으로, 그 목적의 정당성이 인정되고, 이 사건 고시 부분으로 영어교육의 편제와 시간 배당을 통제하는 것은 위 목적을 달성하기 위한 적절한 수단이다. 초등학교 시기는 인격 형성의 토대를 마련하는 중요한 시기이므로, 한정된 시간에 교육과정을 고르게 구성하여 초등학생의 전인적 성장을 도모하기 위해서는 초등학생의 영어교육이 일정한 범위로 제한되는 것이 불가피하다. 또한 초등학교 1, 2학년은 공교육 체계하에서 한글을 처음 접하는 시기로, 이 시기에 영어를 배우게 되면 한국어 발달과 영어 교육에 문제점이 발생하게 될 가능성이 높다는 전문가의 의견이 있고, 이러한 의견을 반영한 해당 부처의 판단이 명백히 잘못되었다고 할 수 없다. 한편, 사립학교에게 그 특수성과 자주성이 인정된다고 하더라도, 자율적인 교육과정의 편성은 국가 수준의 교육과정 내에서 허용될 수 있는 것이지, 이를 넘어 허용한다면 교육의 기회에 불평등을 조장하는 결과를 초래하여, 종국에는 사회적 양극화를 초래하는 주요한 요소가 될 것이다’ 고 하여, 해당 고시가 사립학교의 재학생 및 학부모의 자유로운 발현권과 자녀교육권을 침해하지 않는다고 판단하였다.

사건에서(2016. 2. 25. 2013헌마838), 헌법재판소는 ‘영어 선행교육의 문제에 관한 전문가의 의견을 반영한 해당 부처의 판단이 명백히 잘못되었다고 할 수 없다’ 는 이유를 합헌성의 근거로 제시한 바 있다.

58) 초 · 중등교육법 제23조 제3항의 위임에 따라 동법 시행령 제43조 제1항 제1호가 규정한 초등학교의 교고에 ‘외국어(영어)’ 가 포함되어 있음에도 불구하고, 동법 제23조 제2항의 위임에 따라 제정된 ‘초 · 중등학교 교육과정’ (교육과학기술부 고시 제2013-31호)이 초등학교 1, 2학년의 교과에서 영어 과목을 배제한 것이 헌법 제31조 제6항의 교육제도 법정주의에 위반되는지 여부(소극), 위 고시에서 초등학교 1, 2학년의 정규교과에 영어를 배제하고, 3-6학년의 영어교육을 일정한 제한하는 부분이 청구인들의 인격의 자유로운 발현권, 자녀교육권을 침해하는지 여부(소극)

위 결정문에서는 영어선행학습 규제의 과잉금지원칙 위반 여부에 대한 판단을 하며, 다소 어색한 표현인 ‘전문가의 의견을 반영한 해당 부처의 판단이 명백히 잘못되었다고 할 수 없다’는 근거를 제시하는데, 그만큼 그간 축적된 시민사회의 문제제기와 이를 뒷받침 하는 실증적인 연구결과가 그 판단에 영향을 미쳤다는 반증으로 보인다.

Ⅲ. 나가며

서울시는 놀 권리에 대한 공론장이 형성되어 여러 의견을 수렴하기도 하였고[59], 2021. 1. 7. 아동의 놀이권 보장을 위한 조례가 제정되어 시행되었다. 당시 토론에 대해 서울시는, 놀 권리에 대한 시민들의 기대와 이를 전담할 부서와 인력의 필요를 확인하였고, 아울러 부모의 양육태도와 의지도 중요하기에 시민들의 인식전환과 부모의 놀이(양육)시간 확보를 위한 사업 검토를 답하였다. 제정된 조례의 경우, 놀권리에 대한 시장의 책무(제4조), 놀이권 보장을 위한 기본계획 수립 및 시행의무(제5조), 실태조사(제6조), 지원사업(제7조)의 근거 조항이 마련되었다는 측면에서 의의가 있다.

다만, 코로나19 사태로 인하여 아동의 놀이권이 사실상 부모의 놀이(양육)시간 확보 가능성과 밀접하게 연결되어 있다는 점을 가시적으로 인식하게 되었다는 점에서 앞으로 이 부분에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

위 헌법 2008헌마635 사건에서 청구인들은, 서울시 조례를 통한 교습시간 제한에 대하여 다른 지역의 주민들에 비하여 서울시민인 청구인들이 더한 규제를 받게 되어 평등권 침해라는 주장을 하기도 하였는데, 오히려 지역별로 놀 권리에 대한 권리 보장에 차등이 발생하는 것을 더 우려해야 할 것으로 보인다.

이와 같은 측면에서 각 지역 조례를 통해 편차가 있던 아동의 권리에 대한 인식이 이번 개정 4법을 통해 공통 수호 가치로 자리잡을 수 있다는 의의도 짚어본다(발표문 29면).

59) 서울시는 시민의 정책참여 플랫폼인 ‘민주주의 서울’을 두고 있는데, 2020. 5. 27. ‘아이들의 놀 권리를 보장하는 조례를 만들면 어떨까요?’라는 시민 제안이 있었고, 7. 15. 공론화 의제로 선정되어, 2020. 8. 13에서 9월 12일까지 온라인 토론이 진행되었다.
(https://democracy.seoul.go.kr/front/discussion/detail.do?sn=188156 참조).

제5토론

‘영유아 발달권과 놀권리 보장을 위한 영유아 인권 4법 개정안을 제시한다’ 발제문에 대한 토론

유희승(교육부 유아교육과 과장)

종합토론

아동의 발달단계에 맞게 교육받을 권리

어떻게 보장할 것인가?

영유아 인권보장과 과잉학습 방지를 위한 해법 모색 토론회

2021. 4. 21. (수) YouTube Live 온라인 국회토론회
10:00-12:00 채널 사교육걱정없는세상, 강득구TV

좌장
임미령 수도권생태유아공동체 이사장

발제
홍민정 사교육걱정없는세상 상임변호사, 공동대표

토론
김희연 세종대 유아교육과 교수
서유헌 한국뇌교육학회회장, 서울대명예교수
이선영 초록우산어린이재단 옹호사업팀 팀장
박다혜 법무법인 태율 변호사
유희승 교육부 유아교육과 과장

주최 | 더불어민주당 국회의원 이광재 이원욱 강득구

주관 | 사교육걱정없는세상