

| 2024년 제8차 KICCE 정책토론회 |

영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제

일시 2024. 12. 16.(월), 13:30-15:30

장소 국회의원회관 제1세미나실



Korea Institute
of Child Care
and Education



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

Program

2024년 제8차 KICCE 정책토론회 영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제

| 일 시 | 2024. 12. 16(월), 13:30~15:30
| 장 소 | 국회의원회관 제1세미나실
| 주최/주관 | 교육부, 조정훈·안상훈의원실, 한국공법학회, 육아정책연구소
| 일 정 표 |

사회: 원대한 사무관(교육부 영유아정책총괄과)

시간	내용	
13:10~13:30	등록	
13:30~13:50	개회 개회, 국민의례, 내·외빈소개	
	개회사 조정훈 국회의원 (국민의힘), 안상훈 국회의원 (국민의힘)	
	환영사 강민규 국장 (교육부 영유아정책국), 김재광 회장 (한국공법학회) 황옥경 소장 (육아정책연구소) (이상 성명 가나다순)	
13:50~14:00	기념사진 촬영	
14:00~14:15	발제 1	통합법 제정 연구 성과와 한계 김정현 교수 (전북대 일반사회교육과)
14:15~14:30	발제 2	통합법 제정을 위한 주요 쟁점과 향후 과제 김아름 연구위원 (육아정책연구소/법학박사)
14:30~15:20	토 론	[좌장] 이희정 교수 (고려대 법학전문대학원) [참석자] 김영명 대표 (아이들이 행복한 세상) 김윤희 교수 (덕성여대 유아교육과) 김진욱 교수 (명지대 아동학과) 이덕난 연구관 (국회입법조사처) 이승훈 교수 (고려대 법학전문대학원) 정필운 교수 (한국교원대 일반사회교육과)
15:20~15:30	질의응답 및 폐회	

Contents |

| 개 회 사 |

조정훈 국회의원 (국민의힘)	1
안상훈 국회의원 (국민의힘)	3

| 환 영 사 |

강민규 국장 (교육부 영유아정책국)	5
김재광 회장 (한국공법학회)	7
황옥경 소장 (육아정책연구소)	9

| 발 표 1 | 통합법 제정 연구 성과와 한계

김정현 교수 (전북대 일반사회교육과)	11
----------------------	----

| 발 표 2 | 통합법 제정을 위한 주요 쟁점과 향후 과제

김아름 연구위원 (육아정책연구소/법학박사)	21
-------------------------	----

| 종합토론 |

김영명 대표 (아이들이 행복한 세상)	41
김윤희 교수 (덕성여대 유아교육과)	49
김진욱 교수 (명지대 아동학과)	55
이덕난 연구관 (국회입법조사처)	59
이승훈 교수 (고려대 법학전문대학원)	65
정필운 교수 (한국교원대 일반사회교육과)	71

개 회 사



조정훈 국회의원 (국민의힘)

안녕하십니까.

국민의힘 서울시 마포갑 국회의원이자 교육위원회 간사 조정훈입니다.

영유아 교육과 보육의 새로운 방향을 논의하기 위해 각 분야의 전문가가 한자리에 모였습니다. 「영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제」를 주제로 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

어려운 시기에도 오늘 자리를 함께 마련해 주신 안상훈 의원님, 이주호 사회부총리 겸 교육부 장관님, 김재광 한국공법학회 회장님, 황옥경 육아정책연구소 소장님, 그리고 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한, 발제를 맡아주신 김정현 교수님과 김아름 연구위원님, 그리고 다양한 통찰을 나눠주실 토론자 여러분께도 감사 인사를 전합니다.

영유아 교육과 보육은 단순히 한 세대의 문제가 아닙니다. 이는 가정과 지역사회, 나아가 대한민국의 지속 가능성을 결정짓는 핵심 의제입니다. 저출산과 고령화라는 구조적 변화 속에서 아이들의 교육과 돌봄을 어떻게 책임질지 고민하는 일은 이제는 미룰 수 없는 과제가 되었습니다.

특히, 영유아 교육과 보육의 통합법 제정은 선택이 아닌 필수입니다. 이는 아이들에게 동등한 출발선을 제공하고, 부모의 양육 부담을 덜며, 나아가 사회적 격차를 줄이는 데 중요한 역할을 할 것입니다. 통합법은 국가와 사회가 아이와 가정을 중심에 두고 함께 나아가는 약속의 출발점입니다.

오늘 토론회에서 논의될 아이디어와 제안들은 단순히 방향성을 제시하는 것을 넘어, 정책적 실행력을 강화하는 중요한 밑거름이 될 것입니다. 저도 국회의원으로서 이러한 변화를 입법과 정책으로 연결하기 위해 최선을 다하겠습니다.

여러분의 지혜와 경험이 더해져 오늘 토론회가 대한민국 영유아 교육과 보육의 새로운 미래를 설계하는 시작이 되기를 기대합니다. 아이와 가정, 그리고 우리 사회의 더 나은 내일을 위해 함께 고민하고 노력해 주시기를 부탁드립니다.

감사합니다.

2024년 12월 16일
국회의원 조정훈

개 회 사



안상훈 국회의원 (국민의힘)

안녕하십니까. 국민의힘 안상훈 국회의원입니다.

오늘 「영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제」 정책 토론회에 참석해 주신 내외빈 여러분께 깊은 감사와 환영의 말씀을 드립니다. 뜻을 모아 이번 토론회를 함께 주최해 주신 교육부 이주호 장관님, 국민의힘 조정훈 의원님, 김재광 한국공법학회장님, 황옥경 육아정책연구소장님을 비롯한 관계자 여러분께도 감사드립니다.

이번 정책 토론회는 영유아 교육·보육 통합법 제정에 관한 심도 있는 논의를 위해 개최되었습니다. 귀한 발표를 맡아주신 전북대 김정현 교수님, 육아정책연구소 김아름 연구위원님 감사합니다. 바쁘신 와중에도 좌장을 맡아주신 고려대 이희정 교수님과 토론자로 참석해 주신 ‘아이들이 행복한 세상’ 김영명 대표님, 덕성여대 김윤희 교수님, 명지대 김진욱 교수님, 국회입법조사처 이덕난 연구관님, 고려대 이승훈 교수님, 한국교원대 정필운 교수님 께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 우리는 대한민국의 미래를 위해 중요한 논의의 장에 모였습니다. 유보통합은 단순히 교육과 보육 체계를 통합하는 것을 넘어, 모든 아이가 언제 어디서나 공평한 기회를 누릴 수 있는 사회를 만들기 위한 핵심 과제입니다.

유보통합은 지난해 12월 정부조직법 개정을 통해 영유아 교육·보육 관리체계를 교육부로 일원화하면서 첫걸음을 뒀습니다. 올해 6월에는 교육부가 유보통합 실행계획을 발표하여 추진 중입니다. 이제 실질적인 유보통합의 완성을 위해서는 향후 적용될 통합기관의 명칭, 교원 자격, 설립·운영 기준 등 통합기준을 확정하고 통합법을 제정해야 하는 큰 산이 남아 있습니다.

유보통합은 아이들뿐만 아니라 부모, 지역사회, 나아가 국가 전체가 함께 공감하고 혜택을 누릴 수 있는 체계로 자리 잡아야 합니다. 이를 위해서는 법적 틀을 설계하는 과정에서 각 계각층의 의견을 담아내는 것이 무엇보다 중요합니다.

오늘 이 자리에는 교육과 보육 현장에서 활동하는 전문가들, 관련 정책을 설계하고 집행하는 분들, 그리고 부모님을 비롯한 다양한 이해관계자들이 모였습니다. 여러분 한 분 한 분의 경험과 지혜가 모여, 단순히 제도를 넘어 모두가 공감하고 동참할 수 있는 법안을 만드는 데 큰 힘이 될 것입니다.

유보통합은 우리의 아이들에게 더 나은 환경을 제공하고, 부모들에게는 든든한 지원을 약속하며, 대한민국이 미래 세대를 위해 지속 가능한 사회로 나아가는 길을 여는 중요한 이정표입니다. 오늘 논의가 그 길을 향한 탄탄한 초석이 되기를 진심으로 기대하며, 저 역시 앞으로 국회에서 필요한 노력을 아끼지 않겠습니다.

오늘 참석하신 모든 분의 가정에 언제나 평안과 행복이 가득하기를 기원합니다. 감사합니다.

2024년 12월 16일
국회의원 안상훈

환영사



강민규 국장 (교육부 영유아정책국)

안녕하십니까, 교육부 영유아정책국장 강민규입니다.

오늘, 영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제를 주제로 놓고 깊이 있는 논의의 장을 만들기 위해 참여해 주신 내외빈 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

영유아는 우리의 미래이며 이들을 위한 교육과 보육은 단순히 한 세대의 문제를 넘어 다음 세대를 위한 가장 중요한 투자라고 생각합니다. 현재의 저출생 상황 속에서 교육부는 영유아 교육·보육 서비스 질을 제고하여 아이가 행복하고 아이 키우기 좋은 나라를 만들기 위해 유보통합을 추진하고 있습니다.

통합법은 유보통합 과정에서 합의된 영유아 교육·보육의 일원화된 기준을 담아내는 틀입니다. 또한 유보통합 이후 영유아 교육·보육이 차질없이 이루어질 수 있도록 하는 기초가 될 것입니다.

오늘 유아교육과 보육 전문가, 그리고 법률 전문가 등 많은 분들께서 이 자리에 모여 주신 것으로 알고 있습니다. 오늘 토론회에서 나올 여러분들의 소중한 의견과 제안은 앞으로의 정책 수립 등에 있어 귀중한 자산이 될 것이라고 생각합니다.

오늘의 논의가 우리 영유아들의 밝은 미래를 위한 소중한 밑거름이 되기를 진심으로 기원하며, 앞으로도 유보통합이 가는 길에 애정을 가지고 지켜봐 주시길 부탁드립니다.

감사합니다.

2024년 12월 16일

교육부 영유아정책국장 강민규

환영사



김재광 회장 (한국공법학회)

안녕하십니까, 한국공법학회 회장 김재광입니다.

먼저, 오늘의 소중한 토론회에 함께해 주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 우리는 유보통합이라는 대한민국의 미래를 설계할 거대한 그림을 그리기 위해 이 자리에 모였습니다. 유보통합은 단순히 교육과 보육의 경계를 허물고 통합하는 것에 그치지 않습니다. 이는 아이들의 전인적 발달과 가정의 안정, 그리고 사회적 평등과 지속 가능성을 실현하기 위한 핵심 과제입니다.

법은 사회의 문제를 해결하고 정의를 구현하는 강력한 도구입니다. 유보통합을 위한 통합법 제정은 우리 사회가 직면한 복잡한 도전을 법적 틀로 해결할 수 있는 중요한 열쇠가 될 것입니다. 이 법안은 교육과 복지의 가치를 조화롭게 반영하고, 다양한 이해관계자들의 요구를 담아냄으로써 모든 아이들이 행복하고 건강하게 성장할 수 있는 환경을 보장할 것입니다.

오늘의 토론회는 학문적 논의와 실천적 방안을 결합하는 매우 뜻깊은 자리입니다. 저를 비롯한 학회 구성원들은 학문적 근거와 연구 성과를 통해 법안이 더욱 견고하고 실효성 있는 방향으로 나아갈 수 있도록 최선을 다할 것입니다. 또한, 이 자리에서 여러분의 소중한 의견과 현장의 목소리를 담아내는 것은 영유아 교육·보육 통합법이 현실에서 진정한 변화를 이끌어내는 데 있어 무엇보다 중요한 과정입니다.

여기 계신 모든 참석자분들의 열정과 지혜가 모여, 오늘의 논의가 우리 사회의 긍정적 변화를 이끄는 힘이 되기를 진심으로 기대합니다. 우리 모두의 노력으로 대한민국이 아이들과 가정을 위한 더 나은 미래를 만들어가는 데 중요한 전환점을 맞이할 수 있기를 바랍니다.

이 자리에 참석한 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2024년 12월 16일
한국공법학회 회장 김재광

환영사



황옥경 소장 (육아정책연구소)

안녕하십니까, 육아정책연구소 소장 황옥경입니다.

오늘 바쁘신 와중에도 귀한 시간을 내어 이 자리를 빛내 주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 우리는 유보통합이라는 중대한 과제를 논의하기 위해 모였습니다. 이는 단순히 교육과 보육의 경계를 허무는 작업이 아닙니다. 유보통합은 우리 사회가 아이들에게 제공해야 할 균등한 기회와 건강한 성장을 보장하는 중요한 사회적 약속입니다.

유보통합 완성의 토대인 통합법률을 마련하는 것은 모든 아이들에게 동등한 출발 기회를 보장하고, 가정과 양육을 함께하며, 우리 사회의 지속 가능성과 공동체의 연대를 강화하는데 중요한 의미를 갖습니다. 유보통합법은 단순히 법·제도 마련에 그치지 않고, 교육과 보육 현장의 종사자들, 아이를 양육하는 가정, 학문적·실무적 전문가들, 그리고 정책 결정권자들이 함께 논의하고 이견을 넘어서 최선의 법 기반을 도출해야 하는 것입니다.

오늘의 토론회는 이러한 협력의 첫걸음을 내딛는 매우 뜻깊은 자리입니다. 다양한 이해관계자들이 모여 각자의 경험과 전문성을 바탕으로 현실적인 해결 방안을 제시하고, 더 나아가 우리 아이들에게 진정 필요한 지원을 고민하는 시간이 될 것입니다. 육아정책연구소 역시 그동안의 연구 성과와 데이터를 바탕으로 통합법 제정에 실질적으로 기여할 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

여기 계신 모든 분들의 열정과 헌신이 더해져, 오늘 논의된 내용이 실제 정책으로 이어지고, 이를 통해 유보통합이 성공적으로 자리 잡아 우리 아이들에게 밝은 미래를 열어줄 수 있기를 진심으로 기대합니다.

감사합니다.

2024년 12월 16일
육아정책연구소 소장 황옥경

발제 1

통합법 제정 연구 성과와 한계

김정현 교수 (전북대 일반사회교육과)

2024년 제8차 KICCE 정책토론회

영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제

통합법 제정 연구성과와 한계

김정현 (전북대학교 교수)



목차

- I. 2016년 통합법률안 내용
- II. 연구의 한계
- III. 향후 과제

1 2016년 통합법률안¹⁾ 내용

1. 논의의 배경 및 방향

- 2016년, 국무총리 산하 영유아 교육·보육 통합추진단의 정책용역과제인
1. 정보공시 확대연계 및 통합, 2. 평가체제 연계 및 통합, 3. 재무회계규칙 강화 및 통합, 4. 결제카드 통합,
5. 운영시간 조정, 6. 취원연령 조정, 7. 교육·보육 과정 통합, 8. 가격규제 제도, 9. 시설기준,
10. 보육·교육 지원방식, 11. 교사양성 자격기준, 12. 교사처우, 13. 관리부처 및 재원 등
의 13개 쟁점에 대한 통합 방식을 통합법률안에 담는 것이 14번째 과제로
시도된 바 있음
- 다만, 해당 과제는 유아교육계와 보육계의 대립으로 인하여
각 정책용역과제들이 결론을 도출하지 못하면서
각 쟁점에 대해 판단유보를 한 상태로 법안을 마무리 함

1) 김정현 외(2016), 유보통합에 따른 유치원, 어린이집 법령 정비 및 통합방안에 관한 연구, 국무조정실·한국법제연구원.

통합법 제정 연구성과와한계

1 2016년 통합법률안 내용

2. 법령정비 및 통합방안

(1) 정보공시 확대연계 및 통합(완료)

- 유치원과 어린이집에 관한 공시정보에 대한 사항들은 그 내용들이 동일하지 않고, 각각의 항목과 내용들이
매우 기술적인 성격을 갖고 있으므로 ① 통합법률에 매년 1회(혹은 그 이상의 횟수) 이상 공시하여야 할
정보를 나열하고 ② 시행령에 상세한 별표로 제시하는 형태로 가는 것으로 제시
- 이에 통합법안에는 담지 않음

(2) 평가체제 연계 및 통합

- 유치원 및 어린이집에 대한 평가는 이들 시설에 대한 관리 및 감독을 위해 매우 중요한 요소이므로 현행 법률의
내용에 준하여 통합법률안에 평가를 실시할 수 있다는 정도의 기본적인 내용은 정해 두는 것이 타당하다고 봄
- 다만, 평가의 시기, 횟수, 구체적 절차와 평가지표 등에 관한 구체적인 사항들은 현행 법률의 태도와 마찬가지로
대통령령에 위임하는 것으로 정함

통합법 제정 연구성과와한계

1 2016년 통합법률안내용

2. 법령정비 및 통합방안

(3) 재무회계규칙 강화 및 통합

- 재무회계 규칙은 하나로 통합하는 것이 타당하다고 보고 관련된 재무회계 조항을 통합법률안에 담아 기본적인 내용을 정함. 구체적인 재무회계 규칙은 '교육부령'으로 정하는 방식임

(4) 결제카드 통합(완료)

- 통합법률안에서도 초등학교 취학전 영유아의 교육, 보육에 대한 무상화 및 기타 국가지원에 대한 근거 규정을 계승하여 담는 것이 타당
- 법률에서는 무상 교육·보육을 시행한다는 근거 규정만 두고, 무상 교육·보육의 구체적 내용 및 범위와 같은 상세한 내용은 현행법의 태도와 같이 대통령령에 위임

통합법 제정 연구 성과와 한계



1 2016년 통합법률안내용

2. 법령정비 및 통합방안

(5) 운영시간 조정

- 운영시간은 영유아의 부모 등의 근로시간과 관련하여 매우 중요한 사항이라 할 수 있으므로, 방과후 과정 운영이 가능하도록 근거 규정을 통합법률안에 담음으로써 기본시간과 방과후 과정을 탄력적으로 운영하여 현실적 수요에 부응할 수 있도록 하는 것이 타당
- 통합법률안에서는 현행법의 태도와 유사하게 기본적인 골격만 제시하고, 기본 운영시간 및 방과후 과정의 시간 및 그 내용에 관한 구체적인 사항들은 대통령령에 위임하여 정하도록 함

(6) 취원 연령

- 0-2세 아동의 취원은 어린이집-유치원 통합의 핵심 사항이므로 통합법률에서 유아 혹은 영유아에 대한 개념 정의를 통하여 0-2세 아동이 어떤 시설에서든 유보육이 가능하도록 규정

통합법 제정 연구 성과와 한계

2016년 통합법률안내용

2. 법령정비 및 통합방안

(7) 교육·보육과정통합

- 현행법률의 태도와 마찬가지로 구체적인 내용은 하위규범에 위임하고, 통합법률안에서는 유보통합의 이념에 따라 영유아의 신체적, 정신적 발달과정을 고려하여 교육 및 보육과정을 운영하여야 한다는 정도의 기본조항만을 규정
- 단, 현행법상 교육과정은 국가교육위원회에서 정하도록 하고 있어 이에 대한 고려 필요

(8) 가격 규제

- 2015년 「유아교육법」 개정을 통해 제25조 제3항과 제4항을 도입함으로써 유치원 원비 가격인상율을 일정정도 규제하는 내용이 이미 도입
- 이에 통합법률안에서도 이러한 개정조항을 참고하여 유사하게 규정

통합법 제정 연구성과와 한계

2016년 통합법률안내용

2. 법령정비 및 통합방안

(9) 시설기준

- 각 시설의 특성을 고려해야 하고, 점진적인 추진도 가능하다는 점을 고려하면, 현행 법률의 태도와 같이 통합법률안에서는 하위법령이 정하는 시설기준을 갖추어야 한다는 정도로 간단한 규정만 두는 것이 타당

(10) 교육·보육 지원 방식

- 현행 법률의 규율태도를 참고하여 통합법률안에 무상보육에 대한 선언규정 그리고 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 교육·보육에 대하여 비용을 지원 내지 보조할 수 있다는 내용의 규정을 둬으로써 향후 있을 수 있는 다양한 지원방식을 폭넓게 포섭

통합법 제정 연구성과와 한계

1 2016년 통합법률안내용

2. 법령정비 및 통합방안

(11) 교사 양성체계 및 자격 기준

- 유치원과 어린이집의 기준과 운영이 통합된다면 교사양성 및 자격기준도 일원적으로 통합해 나가는 것이 타당
- 다만, 현행 법률이 이미 자격기준을 대통령령에 위임해 온 점을 고려하면, 현행 법률의 태도를 그대로 계승하여, 자격기준에 대한 근거규정만 법률에 두고 구체적인 정책적 결정은 대통령령에 위임

(12) 교사 처우

- 교사의 처우 문제, 특히 보수에 관한 문제는 「유아교육법」이나 「영유아보육법」 어디에서도 규정하고 있지 않음
- 따라서 통합법률안에 담지 않음. 그러나 상이한 처우의 해소 방안에 관해서는 관리부처의 '부령'이 합리적인 방식이 될 것이라고 결론지음

(13) 관리부처 및 자원 통합

- 통합법률안에는 교육부를 관리부처로 명시하고 다양한 문제들에 대한 관리감독의 권한을 부여

통합법 제정 연구성과와 한계



1 2016년 통합법률안내용

2. 법령정비 및 통합방안

(14) 기타 쟁점

가) 통합기관의 성격

- 어린이집이 교육부 관할이 되지만, '학교'에 포함시키는 것은 부적합하다고 판단해 '기관'으로 분류
- 유아교육법과 영유아보육법상의 유치원과 어린이집의 개념을 각각 그대로 유지하되, 두 기관을 포괄하는 개념으로 '영유아학교'를 신설
- 즉, 영유아학교는 별도의 기관을 새롭게 설립하는 것이 아니라, 유치원과 어린이집의 상위개념일 뿐임

나) 대상 연령

- 통합법률안은 영유아 모두에게 적용되므로, 영유아·영아·유아에 대하여 각각 정의규정을 둠

다) 진흥원 및 육아종합지원센터

- 보육진흥원과 시·도 유아교육진흥원 통합하여 "한국육아진흥원"으로 개편
- 중앙육아종합지원센터는 교육부 관할로 이전, 시·도센터는 시·도교육청에 이관, 시·군·구센터는 현행 유지

통합법 제정 연구성과와 한계

II 연구의 한계

- 유아교육계와 보육계 양측의 의견수렴을 통해 도출한 유보통합의 주요쟁점의 방향을 법안을 만들고자 시도한 연구였음
- 유보통합 주요쟁점 연구들이 결론도출에 난항을 겪으면서 과제가 지연이 되어 정책적 판단을 해야하는 쟁점에 대해 판단유보를 한 채 법안을 불가피하게 마무리했음
- 2016년 당시 정치상황의 변화와 무관하게 구체적 방향에 대한 사회적 합의를 도출하고 지속적으로 추진했으면 현 시점에서 유보통합이 정착단계에 접어들었을 것임

통합법 제정 연구성과와 한계

18

III 향후 과제

- 통합법률의 법적 위상
 - 교육기본법 하위 법령으로 둘 것인지 여부에 대한 논의 필요
 - 현재 교육부 소관법률들은 '헌법-교육기본법-유아교육법 등을 비롯한 각종 교육관련 법률'의 단계적 구조에 입각한 체계를 유지하고 있음. 통합법률이 현재의 유아교육법과 유사한 지위를 갖는다면, 법 체계의 변화는 없지만 영유아보육법의 규정들을 통합법률에서 어떻게 담을지의 문제가 있음. 현재의 유아교육법의 목적조항처럼 간략한 내용으로 정할 경우 교육과 보육의 내용을 포괄적으로 담기 어려워짐
 - 반면에 영유아보육법의 규정들을 담는 과정에서 통합법률이 여타의 교육관련 법률들과 다른 별도의 위상을 갖게 될 경우 기존의 교육 관련 법률들의 체계에 변화가 생김

통합법 제정 연구성과와 한계

III 향후과제

- 통합기관의 법적 성격
 - 명칭과는 별개로 법적 성격을 교육기본법상의 학교로 유지할 것인지 여부(학교관계법 적용 문제)
 - 명칭은 학교이더라도 교육기본법상의 학교가 아니면, 다양한 어린이집을 포함하기에 용이함
 - 통합기관이 교육기본법상의 학교가 될 경우에 다양한 어린이집을 포함하기에는 한계가 있음
 - 기관분류기준 유지 여부
 - 사회복지법인이 별도의 설립유형으로 남을 수 있을지 여부
- 법의 이념
 - 현행 유아교육법은 교육기본법의 하위법이어서 교육의 이념에 관한 규정을 별도로 두지 않음. 그러나 통합법률안은 교육과 보육을 포괄하므로, 이념 규정을 신설할 필요가 있음
 - 이념규정에서 유아교육계와 보육계를 만족시킬 수 있는 용어 등이 문제됨

통합법제정연구성과와한계



III 향후과제

- 주요 쟁점에 대한 내용 반영
 - 교사자격, 양성체계, 설립 및 운영기준, 양육수당 등 가정양육지원에 관한 사항, 전달체계 등
- 영유아보육법과의 관계
 - 영유아보육법을 폐지하고, 모든 조문을 통합법률안으로 이관하는 경우 : 교육기본법과의 관계 설정
 - 영유아보육법을 유지하되, 교육기본법과의 관계에 있어서 문제가 없는 조문들만 통합법률안으로 이관하는 경우 : 통합법률이 맞는지에 대한 비판
- 영유아보육법의 일부 조항의 효력 문제
 - 구법과 신법의 관계에 있어서 적용례, 경과조치, 특례 조항들을 뒤야 함
 - 조항에 따라 내용과 성격에 차이점이 있으므로, 입안시 세 가지 규정형식을 적절하게 사용해야 함

통합법제정연구성과와한계

발제 2

통합법 제정을 위한 주요 쟁점과 향후 과제

김아름 연구위원 (육아정책연구소/법학박사)

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제 2023.12.16

통합법 제정을 위한 주요 쟁점과 향후 과제

육아정책연구소 연구기획평가팀장
김아름/법학박사



Index

- I 서론
- II 현 정부 유보통합 추진 현황
- III 해외 유아교육·보육 법체계 분석
- IV 영유아보육법 및 유아교육법 비교.분석
- V 나가며

I 서론

- 유보통합의 개념
 - 영유아 교육과 보육의 체계적 통합을 통해 효율성을 제고하고 아동의 전인적 발달을 지원하기 위한 정책
- 과거 추진 사례
 - 국무조정실 영유아 교육·보육 통합추진단(2014~2016년)이 14개의 연구 과제를 수행
 - 마지막 과제로 13개 주요 쟁점(정보공시 확대, 평가체계 통합, 교사 처우 개선, 관리부처 조정 등)을 바탕으로 통합법률안을 마련 시도
- 문제점
 - 주요 쟁점 결론 도출에 난항
 - 고도의 정치적·정책적 판단이 요구되어 판단 유보
 - 당시 통합법률안은 유보통합 법령 제정의 기초자료 수준에 머무름

⇒ 이하에서는 통합법 제정을 위한 주요 쟁점을 분석하고, 향후 과제를 도출

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 현황과 과제

II 현 정부 유보통합 추진 현황

- 1) 유보통합 국정과제 채택 2022.5.
 - 목표: 교육 격차 해소(교육부) 및 양육환경 개선(복지부)
 - 방향: 유보통합을 국정과제로 선정하여 추진
- 2) 유보통합 추진방안 발표 및 추진단 출범 2023.1.
 - 내용: 유보통합 추진방안 발표 및 유보통합추진단 구성
- 3) 유보통합추진위원회 구성 2023.4.
 - 구성: 정부, 지자체, 전문가 등 다양한 이해관계자가 참여하는 위원회 조직
- 4) 4자 공동선언 발표 2023.7.14.
 - 참여 주체: 교육부, 복지부, 전국시도교육감협의회, 대한민국시도지사협의회
 - 주요 내용: 재정 확보와 인력 지원 협력 선언

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 현황과 과제

III 현 정부 유보통합 추진 현황

- 5) 유·보 관리체계 일원화 방안 발표 2023.7.28.
 - 계획: 보건복지부와 지자체의 영유아보육 업무를 교육부와 시도교육청으로 이관
- 6) 우선이행과제 및 실천방안 발표 2023.9.13.
 - 내용: 급 간식비 추가 지원, 유아학비 및 보육료 추가 지원 등 초기 실행 과제 제시
- 7) 정부조직법 개정 2023.12.30. 개정 2024.6.27. 시행
 - 주요 내용: 중앙 단위의 영유아 보육사무를 교육부로 일원화
- 8) 유보통합 실행계획 발표 2024.6.27.
 - 발표 내용: '세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행계획' 로드맵 공개
- 9) 유보통합 3법 발의 2024.10.30.
 - 관련 법안: 지방단위 관리체계 일원화를 위한 관련 법 개정안 발의(영유아보육법, 지방교육자치법, 지방교육재정교부금법)

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 실행과 과제



III 해외 유아교육·보육 법체계 분석

1. 노르웨이

- 법령: 유치원법(The Kindergarten Act, 1975년 제정)
- 관할 부처: 교육부(Kunnskapsdepartementet)
- 주요 내용
 - 적용 대상: 1세~5세 아동
 - 입소권: 1세가 되는 해의 8월까지 입소 신청 시 해당 연도 입소권 보장
 - 운영 책임: 국가, 주, 지자체가 유치원 원장에게 운영 권한 위임
 - 특수 조항: 2005년 개정으로 아동의 참여권 보장
 - 법 구조: 목적 및 내용, 아동과 부모의 참여, 승인 의무, 인력 기준, 심리사회적 환경 등 포괄적 규정
- 특징: 아동복지법에서 유치원법으로 분리 제정되어 유아교육의 법적 기틀 정립

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 실행과 과제

해외 유아교육 · 보육 법체계 분석

2. 덴마크

- 법령: 아동보육법(Dagtilbudsloven)
- 관할 부처: 아동교육부(Børne- og Undervisningsministeriet)
- 보육 서비스 유형
 - 어린이집(Daginstitutioner): 26주~학교 입학 전
 - 가정 보육(Dagpleje): 소규모 그룹 대상 가정 기반 보육
 - 병과 후 돌봄(SFO): 초등학교 대상 여가 중심 돌봄
 - 특수 돌봄 서비스: 신체적·심리적 장애 아동 대상 전문 서비스
- 법적 내용
 - 시설 설치 및 운영 기준
 - 교육과정과 언어 평가 규정
 - 부모의 역할과 책임 강조
- 대상 연령: 26주 ~ 의무교육 시작 전
- 특징: 아동복지법에서 유치원법으로 분리 제정되어 유아교육의 법적 기틀 정립

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 필요성과 과제

해외 유아교육 · 보육 법체계 분석

3. 스웨덴

- 법령: 교육법(Skollag)
- 관할 부처: 교육부
- 체계
 - 유치원(Förskolan)
 - 대상 연령: 만 1세~5세
 - 교육 방식: 놀이 중심 학습, 전인적 발달과 사회적 기술 지원
 - 특수 지원: 장애 아동 및 이중언어 가정 아동 대상 추가 서비스
 - 유치원 학급(Förskoleklassen)
 - 대상 연령: 만 6세.
 - 초등학교 적응 지원 의무교육 과정
- 특징: 안전한 환경, 놀이 중심 교육, 학부모와의 협력을 통한 성장 지원

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 필요성과 과제

해외 유아교육 · 보육 법체계 분석

4. 뉴질랜드

- 법령: 교육 및 훈련법(Education and Training Act 2020)
- 관할 부처: 교육부
- 서비스 유형
 - 교육 및 보육 센터(Education and Care Centres): 정규 프로그램 제공
 - 가정 기반 보육(Home-Based Education and Care Services): 소규모 가정 보육
 - 플레이센터(Playcentres): 부모 주도 커뮤니티 기반 서비스
 - 코히아랑가 레오(Kōhanga Reo): 마오리 언어와 문화 중심 보육 기관
- 법적 요건
 - 면허 및 인증, 교육과정 기준, 아동 대 성인 비율 규정
 - 안전 및 관리 기준 명시
- 특징: 전인적 발달 지원과 마오리 문화 보존을 융합한 다문화 교육 환경 제공

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 현황과 과제



해외 유아교육 · 보육 법체계 분석

5. 대만

- 법령: 유아교육 및 보육법(幼兒教育及照顧法, 2011년 제정)
- 주요 내용
 - 기관 통합: 유치원과 탁아소를 유아원(幼兒園)으로 통합
 - 서비스 대상: 2세~초등학교 취학 전
 - 서비스 유형: 부락공조형, 직장공조형, 가정형 보육 등
 - 교사 배치 기준: 2~3세 1:8, 3세 이상 1:15, 보조교사와 교보원 활용

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 현황과 과제

III 해외 유아교육 · 보육 법체계 분석

7. 비교법적 검토

국가명	ECEC 법률	대상 연령	ECEC 기관종류	관할 부처
한국	영유아보육법	7세 이하 취학 전 아동	어린이집	교육부
	유아교육법	만 3세부터 취학 전 어린이	유치원	
노르웨이	유치원법(The Kindergarten Act)	1-5세	유치원	교육부
덴마크	Dagtilbudsloven (Day-Care Act)	0-6세	어린이집, 유치원, 가정 보육(Dagpleje), 방과 후 돌봄(SFO)	아동교육부
	기초학교법(Basic School Act)	6세(만5세)부터 의무교육(학교)		
스웨덴	교육법(Education Act)	1세부터 (의무교육 만6세)	유치원, 유치원학급	교육부
핀란드	영유아 보육 · 교육법 (Act on Early Childhood Education and Care)	0-5세	센터기반교육, 가정기반보육, 열린 유아교육 활동	교육문화부
	교육기본법(Basic Education Act)	6세부터 의무교육(학교)		
뉴질랜드	보육서비스 규정 (Early Childhood Services) Regulations 2008	0-5세	교육 및 보육 센터, 가정 기반 보육 서비스, 유치원, 플레이센터 등	교육부
대만	유아교육 및 보육법(幼兒教育及照顧法)	2세 이상 초등학교 취학 전	유아원(幼兒園)	교육부
일본	학교교육법(学校教育法)	만 3-6세	유치원	문부과학성
	아동복지법(児童福祉法)	생후 6개월-6세	보육소	후생노동성
	인정어린이원법(認定こども園法)	생후 6개월-6세	인정어린이원	어린이가정청 (こども家庭庁)

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 필요성과 과제

IV 영유아교육 · 보육 통합 법률안의 주요 쟁점

1. 영유아보육법 및 유아교육법 비교.분석

항목	유아교육법	영유아보육법
목적	유아교육을 통해 교육 기본권을 실현하고 유아의 전인적 발달을 지원(제1조)	영유아의 보호와 발달을 지원하며, 보호자의 경제 · 사회적 활동을 원활하게 지원하여 복지 증진을 도모(제1조)
대상연령	만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 유아	7세 이하 취학전 아동
관리부처	교육부 및 시 · 도교육청	교육부 및 지자체
기관유형	유치원(국립/공립/사립)	어린이집(국공립/직장/가정/협동/민간/법인단체)
운영목적	교육과정 운영을 통한 학습 및 인성 함양	보육 및 보호를 통한 발달 지원과 가정 양육 지원
운영기준	유아 교육과정 및 방과후 과정 운영 기준을 규정 (제13조)	보육 교직원 배치 기준, 어린이집 설치 기준 등 사실 안전 및 환경 기준을 상세히 규정 (제15조 등)
재정지원	유아교육비 지원, 유치원 시설 개선 등 교육청 중심의 재정 지원 명시 (제17조의2)	시간제 보육, 취약 계층 지원 등 보육서비스를 위한 국가 및 지자체의 재정 지원 명시 (제26조)
교직원 자격	유치원 교원의 자격과 연수 규정, 교재 개발 지원 명시 (제6조)	보육교직원의 자격과 교육 내용 규정, 보수 교육 의무화 (제23조)
통합적 요소	보육과 교육의 연계 운영 및 협력을 위한 유아교육 보육위원회 설치 (제4조)	어린이집과 유치원 간 연계 운영 및 협력을 위한 기본계획 수립 명시 (제4조)
법적 의무	유아 생활기록 작성 및 건강검진 의무화, 유아의 생활지도 및 연계지도 강화 (제14조, 제17조)	CCTV 설치, 아동학대 방지, 건강관리 등 어린이집 운영의 안전 및 윤리 기준 규정 (제15조의4, 제31조)

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 필요성과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법을 제정 시 고려사항

가) 체계상 지위 및 이념

• 유아교육법

- 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육을 주요 사항으로 규정
- 목적: 국민의 교육권 보장 및 국가·지방자치단체의 책임 명시
- 교육이념: 홍익인간(弘益人間) 이념 기반.

• 영유아보육법

- 목적: 영유아 보호와 발달 지원, 보호자의 경제적·사회적 활동 보조, 영유아 및 가정 복지 증진
- 기본 이념
 - 영유아의 이익을 최우선으로 고려하여 보육 제공.
 - 안전하고 차별 없는 환경에서 영유아 성장 보장(법 제3조)

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제



Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법을 제정 시 고려사항

가) 체계상 지위 및 이념

• 법체계 차이

- 유치원: 「유아교육법」, 「교육기본법」, 「사립학교법」 등 교육 법체계 적용.
- 어린이집: 「영유아보육법」, 「사회복지사업법」 등 사회복지 법체계 적용.

• 헌법적 기반 차이

- 유치원: 헌법 제31조(교육권).
- 어린이집: 헌법 제34조(사회보장권).

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법률 제정 시 고려사항

나) 총칙 - 정의 및 기관의 법적 성격

- 보육 및 유아교육의 정의
 - 「영유아보육법」 :
 - 보육은 영유아 보호·양육과 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 사회복지서비스로 정의.
 - 가정양육 지원 포함.
 - 「유아교육법」 :
 - 유아교육 정의 규정은 없으나, 만 3세부터 초등학교 취학 전 유아를 대상으로 유치원에서 이루어지는 교육으로 간주.

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법률 제정 시 고려사항

나) 총칙 - 정의 및 기관의 법적 성격

- 기관의 법적 성격
 - 유치원
 - 「유아교육법」에 따라 설립·운영되는 학교.
 - 교육성과 공공성 중시.
 - 어린이집
 - 「사회복지사업법」 및 「영유아보육법」에 따라 설립된 사회복지시설.
 - 복지적 성격과 공공성 중시.

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법률 제정 시 고려사항

나) 총칙 - 정의 및 기관의 법적 성격

- 가정양육 지원 배제 필요성
 - 현재 상태:
 - 가정양육 지원이 「영유아보육법」의 보육 정의에 포함.
 - 통합법 제정 방향:
 - 기관 중심의 보육·교육으로 초점 조정.
 - 해외 사례(ECEC 법률)와 일본 유보통합의 보육 개념 참고.



Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

유치원 및 어린이집 관련 주요 법률 비교

구분	유치원	어린이집
근거법률	헌법 제31조	헌법 제34조
	유아교육법	영유아보육법
	교육기본법	사회복지사업법
	사립학교법 교육공무원법 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률	근로기준법
	장애인 등에 대한 특수교육법	장애아동 복지지원법
	교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률	
	교육환경 보호에 관한 법률	
	식생활교육지원법	
	인성교육진흥법	
	학교급식법	
	학교보건법	
	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	
	학교체육 진흥법	
공통	어린이 식생활 안전관리 특별법, 어린이 안전관리에 관한 법률, 어린이 놀이시설 안전관리법, 유아교육지원특별회계법, 환경보건법, 환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률 외 다수	

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법률 제정 시 고려사항

나) 총칙 - 정의 및 기관의 법적 성격

- 유형별 차이 및 통합 방향
 - 현행 유형
 - 유치원: 국립, 공립, 사립.
 - 어린이집: 국공립, 사회복지법인, 법인·단체, 민간, 가정, 협동, 직장.
 - 통합 계획(교육부 실행계획)
 - 단순화 방향: 현재 3개 유치원 유형과 7개 어린이집 유형을 5개 유형으로 조정.
 - 유형 구성: 국공립과 사립으로 대분류. 사립은 지정형, 일반형, 가정형, 직장형으로 세분화

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법률 제정 시 고려사항

다) 설립 및 운영기준 통합 필요

- 현행 설립·운영기준 차이
 - 유치원: 교사·교지 소유 의무, 유아 1인당 2.2㎡ 기준.
 - 어린이집: 임대 가능, 영유아 1인당 2.64㎡ 기준.
- 통합법 제정 방향
 - 재산요건: 건물 토지 소유 필수(특정 유형 예외 가능).
 - 면적 기준: 영유아 1인당 3.3㎡로 통일(가정형은 완화).
 - 안전 기준: 벽·천장·바닥 모두 불연재 사용 확대.
 - 실외 놀이터: 모든 기관에 의무화(대체 시설 허용).
 - CCTV 설치: 논의 후 의무화 여부 결정.

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

• 통합법 제정 방향

항목	현재 기준	통합법 제정 시안
재산요건	유치원은 교사·교지 소유 의무, 어린이집은 임대·부채 가능	건물·토지 소유 필수, 부채 불가 (일부 유형은 예외)
면적 기준	유치원: 유아 1인당 2.2㎡, 어린이집: 1인당 2.64㎡	영유아 1인당 3.3㎡로 통일 (가정형은 완화 가능)
면적 기준	유치원: 유아 1인당 2.2㎡, 어린이집: 1인당 2.64㎡	영유아 1인당 3.3㎡로 통일 (가정형은 완화 가능)
안전 기준	유치원은 벽·천장, 어린이집은 벽·천장·바닥 모두 불연재 사용	벽·천장·바닥 모두 불연재 적용
실외놀이터	유치원은 의무, 어린이집은 정원 50명 이상일 경우 의무	모든 통합기관에 실외놀이터 의무화 (대체 시설 가능)
CCTV 설치	유치원은 의무 없음, 어린이집은 설치·운영 의무	충분한 논의 후 의무 설치 여부 결정

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제



Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법을 제정 시 고려사항

라) 특례규정, 경과조치, 적용례의 필요성과 차이

- 법적 성격 차이에 따른 설립 및 운영 기준 논의
 - 유치원
 - 「유아교육법」 적용.
 - 학교로서의 설립 및 운영 기준 적용
 - 어린이집
 - 「영유아보육법」 적용.
 - 사회복지시설로서의 설립 및 운영 기준 적용
- 통합법 제정 시 고려사항
 - 유치원과 어린이집의 상이한 법적 성격 조정 필요
 - 통합법에서 두 기관의 차이를 고려하여 운영 기준 정립
 - 특례규정, 경과조치, 적용례의 활용 여부 신중히 검토

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

특례규정, 경과조치, 적용례의 개념과 목적

구분	특례규정	경과조치	적용례
의의	특정 상황이나 정책적 필요에 따라 일반 규정과 달리 잠정적·예외적 규정을 둠	법령 개정에 따라 기존 법적 관계나 사실관계를 신법 대신 구법에 따라 처리하도록 조치	신법 적용 시점과 범위를 명확히 하기 위해, 시행 전에 발생한 사건 관계의 적용 기준을 규정
목적	새로운 제도·정책 시행 도입 또는 임시 운영을 위해 예외 규정을 마련	법 개정 시 기존 관계의 보호와 혼란 방지를 위해 구법을 적용	신·구법 적용 기준 설정 및 소급적용 여부를 명확히 하기 위함
위치	본문 또는 부칙 모두 가능	주로 부칙에 포함	주로 부칙에 포함
활용사례	특정 세율 감면 임시 정책 운영	새로운 자격 요건 전 기존 자격 소지자 보호 - 기존 계약관계 유지 규정	법령 시행 후 일정 기간 적용 여부 명확화 - 소급 적용 필요성 여부 명시
적용대상	특정 조건 대상에 한정	기존 법적 관계를 포함하는 모든 대상	법령 시행 전후 발생한 모든 사건 및 관계
소급적용	소급 적용하지 않음	소급 적용하지 않음	소급 적용 가능(법령에 명시된 경우)

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

2. 통합법률 제정 시 고려사항

마) 적용 시 주요 고려사항

- 특례규정 활용
 - 새로운 제도·정책 시범 운영 시 특정 조건에 예외적 적용.
 - 일부 운영 요건(예: 시설 면적, 소유 요건)에서 기존 기관에 한해 한시적 예외 허용
 - 예시: 기존 어린이집 임대 운영을 일정 기간 허용.
- 경과조치 필요성
 - 기존 유치원·어린이집의 법적 관계 보호 및 혼란 방지.
 - 법 시행 이후 일정 기간 동안 기존 법적 기준 유지
 - 예시: 기존 시설 기준 유지 및 신법 전환 단계적 적용.
- 적용례 명확화
 - 신·구법 적용 여부 및 기준 명확화.
 - 법 시행 전후의 기준 차이를 명확히 규정하여 혼란 방지
 - 예시: 통합법 시행 전 설립 기관은 구법, 이후 설립 기관은 신법 적용.

이처럼 통합법 제정 시 특례규정, 경과조치, 적용례를 통해 새로운 기준의 도입과 기존 관계의 조화를 이룰 수 있음.

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 논쟁과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

3. 주요 법률적 관계

- 공공성 조화: 유치원의 교육 공공성과 어린이집의 복지 공공성 간의 차이를 통합법 내에서 조화롭게 반영해야 함.
- 법적 정의 정립: 보육과 교육의 통합적 정의 마련 및 이를 기반으로 기관의 법적 지위를 새롭게 정의해야 함.
- 전환 계획 수립: 기존 기관의 경과조치 및 부칙 설정을 통해 새로운 기준 도입 시 혼란을 최소화할 필요가 있음.
- 인프라 개선: 설립 및 운영 기준 조정을 통해 모든 기관에서 균등한 교육·보육 환경을 제공할 수 있도록 지원해야 함

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 현황과 과제



Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

3. 주요 법률적 관계

- 재정 조정
 - 국가 및 지방자치단체 역할 강화: 유보통합 과정에서 기관 유형별 운영비 및 개선비 지원 명확화
 - 기존 기관 지원: 통합 전환에 필요한 인프라 개선 비용의 우선 지원 방안 마련
 - 재정 지원 방식 통합: 유아교육비와 보육료의 통합 지원 체계 구축
- 교직원 관련:
 - 동일 연령 아동을 대상으로 한 교육 보육 교직원의 자격 기준 일원화
 - 유치원, 어린이집 교직원 간 처우 격차 해소
 - 직무 교육 및 연수의 통합 운영으로 전문성 강화
 - 직무 역량 및 경력에 따른 동일한 급여 체계 마련 필요

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 현황과 과제

Ⅳ 영유아교육·보육 통합 법률안의 주요 쟁점

3. 주요 법률적 관계

- 통합법률의 입법 방향
 - 통합적 법적 정의: 보육과 교육의 통합적 정의 필요
 - 관리체계 일원화: 중앙은 교육부로 일원화 되었으나, 지방은 여전히 이원화.
이원화체제를 유지해야 하는 상황에서는 시도교육청과 지자체의 협력 체계 구축 및 역할 명확화 필요
 - 입법기술적 필요사항:
 - 관련법률 통합: 유아교육법과 영유아보육법상의 중복 내용 삭제 및 조정
 - 부칙 설정: 기존 기관 및 교직원 대상의 경과 규정 명시
 - 통합법 제정 이후의 정책과제
 - 시범적용: 통합법 시행 전 시범 지역에서 단계적 적용 후 문제점 보완
 - 성과 모니터링 및 평가: 통합법 시행 이후 성과와 문제점을 지속적으로 평가하여 제도 보완

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 현황과 과제

Ⅴ 나가며

1. 유보통합의 중요성

- 유아교육과 보육의 체계적 통합을 통해 아동의 전인적 발달과 보호자의 사회적 안정성을 지원
- 공공성과 효율성 증대를 목표로 하는 중요한 정책적 과제

2. 주요 과제

- 법적 체계 정립
 - 영유아보육법과 유아교육법의 차이를 조화롭게 융합
 - 목적, 관리 주체, 기관 유형, 운영 기준 등에서 상이한 점을 반영
 - 교육과 복지의 공공성을 균형 있게 반영

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 현황과 과제

V 나가며

2. 주요 과제

- 해외 사례의 활용
 - 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드, 대만, 일본의 사례를 통해 통합법 방향성을 제시
 - 통합된 법체계와 아동·보호자 중심의 서비스 제공 모델에서 시사점 도출
- 법적 조정 장치 활용
 - 특례규정: 새로운 제도와 정책을 시험적으로 운영하며 유연한 적용 가능
 - 경과조치: 기존 법적 관계와 기준을 일정 기간 유지하여 안정적 전환 지원
 - 적용례: 신·구법 적용 기준을 명확히 설정하여 혼란 방지

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 현황과 과제



V 나가며

2. 주요 과제

- 사회적 합의 및 의견수렴
 - 통합법 제정 과정에서 주요 쟁점에 대한 충분한 논의와 합의 도출 필요
 - 유아교육 및 보육계, 보호자, 학계, 지역사회의 참여를 통한 공감대 형성
- 균등한 환경 제공
 - 설립 및 운영 기준 조정으로 모든 기관에서 균등한 교육·보육 환경 제공
 - 인프라 개선 및 지원 체계 확립

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육 · 보육 통합법 제정의 현황과 과제

V 나가며

3. 정책적 기대 효과

- 단순 제도적 통합을 넘어 아동, 보호자, 지역사회의 복지와 발전에 기여
- 지속 가능하고 포괄적인 유아교육·보육 체계 구축
- 법적 안정성과 정책 실행력을 동시에 확보

4. 향후 방향

- 유보통합은 사회적 안정성과 미래 세대의 발전을 위한 핵심 정책 과제
- 통합법 제정은 법적 기반과 제도적 실행력을 통해 효과적인 유보통합을 실현하는 초석
- 주요 쟁점 해결과 단계적 정책 실행으로 세계적 수준의 영유아 교육·보육 체계 구축 가능

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 필요성과 과제

참고문헌

- 김대홍(2023a). 유보통합을 위한 대만의 '유아교육 및 보육법'에 관한 연구. 법학연구 제34권 제1호. 충남대학교 법학연구소. 475-503.
- 김대홍(2023b). 일본의 어린이가정청 신설에 관한 고찰. 인문사회 21 통권 56호. 857-868.
- 김정현, 차현숙, 박기령, 양대건, 류자성, 박은혜, 신니리(2016). 유보통합에 따른 유치원, 어린이집 법령 정비 및 통합방안에 관한 연구. 국무조정실 국무총리비서실/한국법제연구원.
- 양미선, 김아름, 이완정, 고영미, 권혜진, 이성희, 조진일, 김수현(2023). 영유아 교육·보육 통합기관 설립 모델 기준 마련. 교육부/육아정책연구소.
- 최순자(2023). 일본의 아동가정청(こども家庭庁) 설치 방향과 과제. 한국일본교육학연구 Vol.28 No.1. 한국일본교육학회. 25-39.
- 최은영, 문우경, 김은영, 최윤경, 양미선, 강은진, 김동훈, 김아름, 김문정(2022). 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안. 육아정책연구소.

2024년 제8차 KICCE 정책토론회: 영유아 교육·보육 통합법 제정의 필요성과 과제

| 종합토론 |

김영명 대표 (아이들이 행복한 세상)
김윤희 교수 (덕성여대 유아교육과)
김진욱 교수 (명지대 아동학과)
이덕난 연구관 (국회입법조사처)
이승훈 교수 (고려대 법학전문대학원)
정필운 교수 (한국교원대 일반사회교육과)

| 토론 1 |

영유아교육법 제정의 방향과 고려사항

- 영유아의 권리 존중과 질적 향상을 중심으로 -

김영명 대표 (아이들이 행복한 세상)

영유아교육법 제정의 방향과 고려사항

- 영유아의 권리 존중과 질적 향상을 중심으로 -

김영명 대표 (아이들이 행복한 세상)

영유아교육법 제정을 위한 토론회에 함께하게 되어 기쁘게 생각합니다. 오늘 저는 **유보통합**이라는 시대적 과제를 맞이하여, 기존의 **영유아보육법과 유아교육법의 통합**을 위한 핵심적 고려사항과 실질적인 개선 방안을 중심으로 말씀드리고자 합니다.

1. 영유아 교육의 목적과 관련하여 커다란 관점의 정리가 필요하다

: 다른 것이 아니라 각각 부족한 지점이 있었다

보육과 교육은 출발점은 다르나 동일한 가치와 내용을 지향해 왔으며 각자 부족한 점이 있었다고 생각합니다. 전 세계적으로 교육의 중심 가치가 이동한 것에 대해 함께 보조를 맞추지 못한 채 지체되어 있었거나 여건이 되지 않음으로써 가지고 있는 인식이 실현되지 못했다고 생각합니다. 따라서 유보통합을 통해 서로 다른 것을 하나로 만드는 것이 아니라 같은 것을 실천하면서 각자 부족한 점이 있었던 것을 보완해서 영유아에게 더 좋은 것을 함께 만들어가는 관점에 서야한다고 생각합니다.

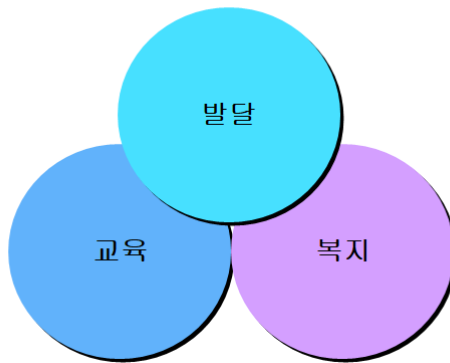
보육과 교육의 차이라고 한다면 맞벌이 가정 등을 고려해서 기관에서 영유아가 몇 시간 동안 지내느냐와 대상의 차이가 일부 있었을 뿐 근본적인 차이는 없었다고 생각합니다. 그러나 영유아를 보육·교육하는 시간조차 최근 통계를 보면 매우 유사해지고 있습니다.



영유아 교육은 최종 목표인 발달 지원과 교육, 복지의 세 가지 축이 잘 작동되도록 해야 합니다. 양자가 다 같은 교육과정을 실천해왔으며 유아교육과 보육 모두 발달이 급격한 시기인 영유아의 발달을 지원해왔고 교육에서도 교육복지라는 개념이 지속적으로 강화되고 있으므로 복지가 보육의 전유물이 아니라는 것은 명백합니다.

다른 것을 서로 양보하면서 합치는 과정이 아니라 같은 것을 하면서 부족했던 지점을 상호 채워나가야 하는 관점으로 봐야 유보통합이 보다 원활하게 진행될 것입니다. 왜냐하면 보육과 유아교육의 대상은 동일한 영유아이기 때문입니다.

영유아 교육의 3가지 핵심 요소



2. 두 가지 차원의 접근

1) 법안 통합: 이질적인 요소의 조화

- 영유아보육법과 유아교육법의 각 체계와 내용을 비교해서 통합해나가야 합니다.
- 영유아교육에서 선진국인 나라들의 법령을 참조함으로써 우리 안에서의 차이보다는 보다 글로벌한 기준에 민감했으면 합니다.

2) 질적 향상을 위한 접근

질적 향상은 법령 통합뿐만 아니라 영유아 교육·보육 현장의 오래된 난제를 해결함으로써 이루어질 수 있습니다. 현재 영유아교육의 질적 향상을 가로막는 문제들의 원인을 심도

있게 파헤침으로써 근본적인 문제가 무엇인지 규명하고 문제해결을 위한 방안이 법령에 반영되어야 합니다.

3. 영유아교육법 제정에서 고려할 점

1) 영유아의 권리 존중

영유아교육법의 모든 조항에는 **영유아의 권리**가 관철되어야 합니다.

- 현재 영유아보육법에는 영유아 이익 최우선 원칙, 차별금지의 원칙, 발달권 등이 제시되어 있으나 참여권 보장은 제시되어 있지 않으므로 영유아중심 교육과정의 토대가 되는 참여권 보장이 보완되어야 합니다.
- 유아교육법에는 유아의 권리 존중이 다소 협소하게 제시되어 있습니다.

영유아 권리 보장 조항 비교

□ 영유아보육법의 영유아 권리 보장 조항
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.

□ 유아교육법의 유아 인권 보장 조항
제21조의2(유아의 인권 보장) ① 유치원의 설립자·경영자와 원장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 유아의 인권을 보장하여야 한다.
② 교직원¹은 제21조에 따라 유아를 교육하거나 사무를 담당할 때에는 도구, 신체 등을 이용하여 유아의 신체에 고통을 가하거나 고성, 폭언 등으로 유아에게 정신적 고통을 가해서는 아니 된다.



2) 영유아의 권리와 관련된 기준을 명확화

- 영유아의 권리는 보육이념으로 제시될 뿐 아니라 법령의 각 조항마다 관철되는 것이 더욱 중요합니다.

(1) 교사 대 아동 비율

전국적으로 통일된 교사 대 아동 비율 기준을 마련해야 합니다. 이는 영유아 발달권을 보장하고 차별을 방지하는 핵심 요소입니다.

(2) 물리적 환경 기준

- 실외놀이터 설치 기준을 일관되게 적용해야 합니다.
- 현재 24년 6월 27일 발표한 유보통합 실행 계획안에는 일부 통합기관(가정형, 50인 미만 기관)의 경우, 지역 여건 및 특수성을 고려하여 기준 완화 또는 대체놀이터 적용이라고 되어 있는데 23년 12월말 기준 아동 현원이 50인 미만인 경우가 77.9%입니다. 현재 실외놀이터를 갖춘 어린이집은 약 40% 정도입니다.

(3) 발달권을 보장하는 교육과정 운영

- 특별활동과 특성화 프로그램의 기준도 발달 단계에 맞게 설정해야 합니다.
- 현재 영유아보육법에는 특별활동을 18개월 이상의 영아부터 할 수 있도록 되어 있는 규정은 수정되어야 합니다.

3) 기준의 일관성

유보통합을 추진할 때, 법령과 지침, 교육과정, 평가기준이 일관되게 설계되어야 합니다.

- 그동안 영유아보육법령의 **시설 인가기준과 평가기준, 교육과정**이 일치되지 않은 문제가 있었습니다. 실내외 놀이와 놀이 중심을 강조하는 교육과정과 평가기준이 있었지만 영유아보육법에는 100명 이상인 어린이집에 실외놀이터가 설치되어있지 않아도 인근 놀이터를 이용할 수 있을 때 인가를 내줄 수 있도록 되어 있었고 이러한 문제는 영유아의 발달권을 심대하게 침해했을 뿐 아니라 평가제도의 운영을 왜곡시켜 왔습니다.

(예: 실외놀이 규정: 공간이 없음으로써 실천 못함-허위 기록-허위 기록을 방지하기 위한 기록량 폭증시킴으로써 업무량 증대, 영유아의 이동권 제한: 연령별 작은 교실에서 계획된 활동을 이행하는 것이 강조됨으로써 영아의 이동권 제한)

- 뉴질랜드, 영국 등의 사례를 보면, 시설 인가기준과 평가지표가 동일한 내용으로 되어 있습니다. 인가기준은 허술한데 평가기준은 이상적인 기준을 적용함으로써 현장 상황의 왜곡과 영유아에 대한 피해가 발생했는데 우리도 이러한 일관성을 지향해야 합니다.

4) 질적 개선을 가로막는 핵심문제 해결방안의 법령 반영

질적 개선을 위해서는 다음과 같은 문제를 해결해야 하며 이러한 사항이 법령에 명확하게 반영되어야 합니다.

(1) 임대 및 융자 문제

- 사립과 민간 시설의 자기자본 투자 부분에 대한 정책적 해결이 필요합니다. 해결을 위한 방안을 제시하거나 현재 정책적으로 해결하기 어렵다면 향후 법령이나 정책은 이러한 문제에 대해 명확한 입장을 토대로 일관성 있게 나아가야 합니다.
- 사립과 민간이 개인 소유이기는 하나 유치원과 어린이집 영유아의 75% 정도가 사립과 민간을 이용하는 상황에서 영유아교육 정책에서 중요한 지점입니다.
- 이러한 비용에 대해 암묵적으로 특별활동비 등에서 충당하게 했던 시기가 있었으며 현재는 어린이집 운영비의 14% 내에서 충당할 수 있게 하고 있는데 영유아의 발달권을 침해하거나 교육의 질을 국공립에 비해 상대적으로 저하시키는 결과를 내고 있으며 투명한 재정 운영을 원천적으로 저해하는 문제가 있습니다.
- 현재 유보통합 실행 계획안에서는 건물과 토지 소유 및 부태 불가 등 재산권 요건을 강화하였습니다. 그러나 기존기관에 대해서는 적법한 절차에 따라 설립된 기존기관은 예외 규정을 적용한다고 하였으며 예외 규정의 내용이 어떤 것인가가 중요합니다.

(2) 교직원 처우 개선

- 교사 인건비 기준을 통일하여 교사의 처우 격차를 해소해야 합니다. 교사의 인건비 기준을 통일하는 것은 영유아에 대한 교육에서의 차별금지와 관련되므로 이에 대한 대책이 마련되어야 합니다.



5) 영유아교육 법령과 아동에 대한 정책영향평가

유보통합을 추진하면서 영유아교육법의 내용과 관련하여 반드시 **아동에 대한 정책영향평가**를 실시해야 합니다. 통합된 법과 이를 기반으로 하는 정책이 아동의 발달과 권리에 어떤 영향을 미치는지 면밀히 평가해서, 이를 법령에 반영해야 합니다.

마무리

유보통합을 위한 **영유아교육법 제정**은 단순한 법령의 통합이 아니라, 보다 나은 기준을 통해 **영유아의 권리 존중**을 실현하는 과정이 되어야 합니다. **법령, 교육과정, 평가 기준의 통합과 일관성**, 그리고 **현장의 고질적 문제해결**을 통해 진정한 질적 향상을 이루어야 합니다. 오늘의 토론회가 이러한 방향으로 나아가는데 밑거름이 되기를 기대하며, 함께 지혜를 모아주시기를 바랍니다. 감사합니다.

| 토론 2 |

통합법의 제정을 통한 유보통합의 정책적 전환점 마련

김윤희 교수 (덕성여대 유아교육과)

통합법의 제정을 통한 유보통합의 정책적 전환점 마련

김윤희 교수 (덕성여대 유아교육과)

노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드, 영국 등 유아교육과 보육이 일원화된 국가는 대부분 행정체제와 법령이 일원화되어 있다. 이러한 국가들은 일원화된 체계를 통해 영유아 교육기관의 질 관리와 평가, 0-5세 공통교육과정의 운영, 그리고 효과적인 보육·교육 서비스의 제공을 통해 영유아의 교육과 복지향상에 크게 기여하고 있다. 따라서 통합법의 마련은 유보통합을 위한 법적 기반을 확립하고 정책의 실효성을 강화하는 데 핵심적인 역할을 하며, 유보통합 정책의 성공 여부를 좌우하는 결정적 요소라 할 수 있다. 오늘 토론회에서는 유아교육법과 영유아보육법 통합시 직면하게 될 주요 법적 쟁점은 무엇인지 정리하고 있다. 통합법률안의 주요 쟁점에 대한 본인의 의견은 다음과 같다.

첫째, 통합법률의 체계상 지위와 이념은 유아교육법에서 명시하고 있는 「**교육기본법**」의 목적과 교육이념에 기반하되, 영유아보육법에 명시된 ‘**가정의 복지 증진**’의 내용을 **통합적으로 반영**할 필요가 있다. 이에 통합법률안은 이념 규정을 신설해야 한다는 김정현 교수님의 분석에 동의한다. 0-5세 영유아 교육은 단순히 교육을 받을 권리를 보장하는 데 그치지 않고, 안전하고 따뜻하며 반응적인 돌봄을 제공함으로써 가정의 복지를 증진시키는 역할을 해야 한다. 이러한 접근은 영유아 교육의 질적 상향화를 가능하게 하며, 나아가 저출생 문제와 같은 사회적 난제의 해결책으로 작용할 수 있다.

둘째, 유치원과 어린이집의 통합기관은 **교육기본법상**의 ‘**학교**’로 법적 지위를 가져야 하며, 이를 위해 사회복지법상 사회복지시설로 분류된 어린이집의 지위를 삭제해야 한다고 본다. 이를 기초로 근로자 신분의 보육교사들은 **교원의 지위**를 획득해야 하며, 이는 통합기



관 운영의 전문성을 강화하고 통합 정책의 목표를 실현하기 위해 반드시 필요한 조치다. 통합교사의 처우와 지위에 관한 사항은 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」의 적용을 받도록 하되, 별도의 기준이 필요한 경우 이를 통합법이나 시행령에 포함하도록 해야 할 것이다.

통합기관의 명칭은 ‘유아학교’로 명시하는 것이 적절하다. 현재 보육의 통합을 강조하기 위해 ‘영유아학교’라는 명칭이 논의되고 있으나, 학술적으로 유아교육(early childhood education)의 대상은 이미 0-8세의 영아와 유아를 모두 포함하는 포괄적인 개념이다. 따라서 유아학교라는 명칭이 더 간결하며, 학문적 일관성을 유지할 수 있다. 또한, 장기적으로 볼 때 유아학교라는 명칭이 더 자연스럽게 자리 잡을 가능성이 크고, 반면에 ‘영유아학교’라는 용어는 점차 어색하게 느껴질 여지가 있다. 이러한 이유로, 통합기관의 명칭은 유아교육의 학문적 경향과 국제적 용어 사용 관례를 반영하는 ‘유아학교’로 정하는 것이 바람직하다.

소규모 가정어린이집의 경우, 완화된 규정 적용을 위해 설립유형을 별도로 구분하는 방안을 고려할 수 있지만, 어린이집이 학교로서의 법적 지위를 확보하지 못할 경우 기존의 이원화된 체제가 유지된다고 보아야 한다. 이는 유보통합의 목적을 훼손하고, 통합의 실효성을 저해하는 결과로 이어지게 될 것이다. 따라서 **어린이집을 「교육기본법」상의 학교로 전환함**으로써 통합된 법적 체계를 마련하는 것이 유보통합의 성공적 실행을 위한 필수 조건이라 할 수 있다. 해외 사례에서 볼 수 있듯이, 노르웨이의 「유치원법」, 핀란드의 「영유아보육·교육법」, 뉴질랜드 「교육법」 등은 대부분 통합교육법 안에 소규모의 가정어린이집을 포함하고 있어, 가정어린이집의 질적 수준이 높고 규모가 큰 기관보다 영유아의 발달에 더 긍정적인 영향을 미친다는 연구들이 있다.

반면, **가정양육지원 업무는 교육의 범주를 벗어나 사회복지서비스의 영역에 해당하므로, 해당 업무는 교육부가 아닌 보건복지부의 소관으로 유지되어야 할 것이다.** 이는 가정양육지원이 교육적 목표보다는 부모의 양육과 가정의 복지 지원을 주된 목적으로 하기 때문이며, 부처 간 역할과 책임의 명확한 분리가 필요하다.

넷째, 특례규정과 경과조치, 적용례 활용에 관한 신중한 검토가 필요하다는 분석에 동의한다. 예를 들어, 어린이집이 통합기관의 기준을 충족했을 때 학교로 전환할 수 있도록 **유예기간을 설정**해야 하며, **보육교사의 경우에도 통합교사 자격 기준을 충족할 수 있도록**

충분한 유예기간을 제공해야 한다. 이 유예기간 동안에는 기존 교사 자격과 기관 유형이 공존할 가능성이 높은 만큼, 통합법 내에 이에 대한 별도 기준을 마련하거나, 일정 기간 현행 유아교육법과 영유아보육법을 폐지하지 않고 존치하는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 김아름 연구원이 제시한 설립 및 운영 기준에 대한 시안에 대부분 동의하며, 특히 CCTV 설치 기준에 대해서는 신중한 사회적 논의와 합의 과정이 필요하다고 본다. 영아의 연령에 따라 설치 기준을 구분하는 방안을 고려할 수 있으며, 특히 언어적 의사소통이 어려운 0-2세 학급의 경우 안전과 보호를 위해 CCTV 설치를 의무화하는 방안을 고려해 볼 수 있겠으나 교권 보호와의 충돌 가능성을 충분히 숙고해야 할 것이다.

발제에서 강조된 바와 같이, 통합법이 마련된 이후에는 지속적인 모니터링과 평가를 통해 제도를 보완하는 과정이 반드시 뒤따라야 한다. 통합 정책의 성공 여부는 초기 설계 이후 개선해 나갈 수 있는 유연성에 달려 있다고 본다. 중요한 것은 첫발을 내딛고 점진적으로 나아가는 것이다. 현재 합의가 어려운 사안이라 할지라도, 우선 실행에 옮기고 시행 과정에서 드러나는 문제점을 기반으로 현실적인 개선책을 마련할 수 있을 것이다. 통합법이 조속히 제정되어 유보통합 정책의 동력을 확보하고, 영유아 교육과 보육의 질적 향상을 이끌어 나가기를 기대한다.



| 토론 3 |

통합법 제정 방향과 과제

김진욱 교수 (명지대 아동학과)

통합법 제정 방향과 과제

김진욱 교수 (명지대 아동학과)

유보통합은 영유아의 질 높은 교유와 보육을 실현하고 교육 불평등을 해소하기 위한 중요한 정책과제입니다. 그러나 유보통합 법제화는 각계의 이해관계 충돌, 복잡한 법체계, 사회적 합의 부족 등으로 가장 방대하고 난해한 과제로 보입니다. 교육계와 보육계의 차이, 유아교육법과 영유아보육법에서 교육과 복지 이념의 차이, 부모, 교사, 공무원 등의 요구사항 불일치 등 해결해야 할 난제들이 많습니다. 이에 조속한 대응책 마련이 요구됩니다.



1. 대규모의 전문적인 연구팀 구성

대규모의 유아교육, 보육, 법학, 행정학 전문가를 포함한 융합적인 연구팀이 필요합니다. 유아교육, 보육의 경우 교수진뿐만 아니라 교사, 원장, 담당 공무원, 현장전문가들이 다수 포함되어 현안이나 쟁점에 대해서 즉각적으로 소통하고 집중해서 논의할 수 있는 여건 마련이 시급해 보입니다. 또한 외부환경의 영향으로 급하게 줄속으로 만들어지지 않도록 연구에 충분한 시간과 자원이 지원될 필요가 있습니다

2. 유아교육법, 영유아보육법 법령 분석을 통한 쟁점 정리

법률체계가 낡은 교수나 교사, 원장의 입장에서는 법안의 용어 혹은 자구 등이 변경되었을 경우 미치는 파급효과를 고려하기 어렵습니다. 가장 먼저 떠오르는 것은 어린이집 CCTV설치입니다. 영유아보육법 제15조의4에는 의무규정으로 되어 있는데 유아교육법에서는 내용이 없습니다. 그럼 통합기관인 영유아학교(가칭)에서는 설치해야 할 것인가? 설

치를 하도록 법률을 정한다면 국공립 영유아학교의 교육공무원은 CCTV 설치 환경에서 근무하는 것을 용인할 것인가? 더 나아가서 영유아학교에 설치규정이 있으니 초등학교 저학년 교실에 CCTV설치를 할 수 있는가? 관련법은 어떻게 규정되어 있는가 등입니다. 따라서 모두에게 익숙한 유아교육법과 영유아보육법을 기본으로 하여 관련 쟁점들을 타 법률과 연계하여 가시적으로 기술하는 것이 필요해 보입니다. 타 법률과 연계된 쟁점들이 가시적으로 인식되기 시작하면 다양한 배경의 연구진들 의미있는 의견들이 활발하게 개진 될 것이라 생각합니다.

3. 결정된 쟁점 사안별 단계적 접근

현재 유보통합 관련 여러 쟁점 사안 중에 하나들씩 결정되어 가는 사안들이 있습니다. 권역별 토론회를 거쳐 공청회를 진행하고 있고 연말이나 내년 초에 확정 발표될 예정입니다. 통합법의 범위가 워낙 방대하고 복잡하다 보니 모든 쟁점에 대해 준비되고 완성된 법안 초안 발표보다는 쟁점별로 결정된 내용에 대한 초안을 마련해 발표하는 것이 이해하고 받아들이는데 더 수월하지 않을까하는 생각이 듭니다. 예를 들어 만약 0-5세 통합, 영유아, 영유아교사, 영유아학교, 영유아교원양성기관 등으로 정해진다면 이 안들이 확정발표되는 대로 관련 법안의 초안을 마련하여 정책 수요자인 교사, 학부모, 공무원 등의 의견수렴을 통해 법안을 완성해 가는 방법도 고려해 볼 필요가 있어 보입니다.

| 토론 4 |

영유아 교육·보육 통합법의 제정 방향과 과제

이덕난 연구관 (국회입법조사처)

영유아 교육·보육 통합법의 제정 방향과 과제

이덕난 연구관 (국회입법조사처)

I. 들어가며

1. 먼저 영유아 교육·보육 통합법 제정에 대한 국회 토론회가 개최된 것에 대해 매우 뜻깊고 시의적절하다고 생각함
2. 중요한 자리에 초대해주신 국회교육위 조정훈 국회의원, 안상훈 국회의원, 교육부, 한국공법학회, 육아정책연구소 등에 감사함
3. 그리고 발표를 맡아주신 김정현 박사님, 김아름 박사님, 토론과 사회 등을 맡아 함께 참석해주신 학계와 현장의 전문가분들께 감사함. 또한 이 자리를 준비해주신 여러 기관의 관계자분들께 감사하며, 함께 해주신 내외 귀빈들과 청중들께도 감사함



61

II. 발표문 및 입법방안에 대한 질문과 의견

1. 통합법률의 위상에 대하여
 - ◎ 통합법률의 법적 위상에 대해 “교육기본법 하위 법령으로 둘 것인지 여부에 대한 논의 필요 등”을 제시함
 - ➡ “교육기본법에 따른 법률”로 제정하면, 유아교육과 영유아보육에 대해 하나의 법률에서 규율하게 되므로 효율적임
 - ➡ 그러나 0~2세의 교육·보육을 교육으로 볼 것인가에 대해서는 사회적 합의가 안되어 있음

- ➡ ‘0~2세의 교육·보육’에 관한 사항까지 포함하는 통합법을 교육기본법에 따른 법률로 제정하려면, 학교교육 이후의 평생교육과 유사한 방식으로 ‘학교교육 이전의 교육’으로 규정하는 방안을 검토할 수 있음
- ➡ 출발선에서의 교육의 기회균등, 저출산 및 인구소멸 위기의 극복 등을 고려하면, ‘학교교육 이전의 교육’에 대한 국가 및 지자체의 지원은 확대하고, 학교교육에 비해 더 높은 수준의 자율성을 허용하는 방향으로 입법하는 것이 적절함
- ➡ ‘유아의 교육·보육’에 대해서는 보호의 개념이 포함된 ‘유아교육’으로 통칭하는 것이 효과적이며, 이에 따라 유아학교의 명칭을 사용하는 것도 적절함
- ➡ 가칭 ‘영유아 교육법’으로 통합법 제정 검토 필요

2. 통합기관의 성격에 대하여

- ➡ 모든 영·유아 통합기관이 0~5세 교육·보육 과정을 개설해야 하는가?
영·유아와 학부모의 이익에 부합하지 않음
- ➡ 0~2세 교육·보육 기관이 학교여야 하는가? 영유아 기관의 통일성과 유보통합의 상징성 고려하면 명칭은 사용 가능, 그러나 기관의 성격은 보육 중심으로 하는 것이 영유아 이익에 부합
- ➡ 통합법의 제정 시에 3~5세 통합기관, 0~2세 통합기관, 0~5세 통합기관의 3가지 통합기관을 모두 허용하는 방향으로 입법 추진 필요

3. 통합 기관의 교원 자격에 대하여

- ➡ 교원 자격 개편은 유보통합의 비전과 목표에 부합해야 함. 영유아 교원과 교육의 질 제고에 기여하는 방향으로 개편해야
- ➡ 0~5세 담당 모든 보육교사의 정교사 개편은 재고해야. 모든 유치원, 어린이집, 통합기관에 두는 교사를 정교사로 통일하면 과연 영유아 교원의 질, 교육의 질이 높아지는가?
- ➡ 영유아 교원의 처우 등이 하향 평준화될 우려 경계 필요
- ➡ 통합기관 교원 자격 등은 유아교육법과 영유아보육법을 통합한 통합법에 규정, 배치 등에 대해서는 교육감 권한으로 규정 적절

4. 현재 지원 중인 예산의 지속가능한 지원을 위한 입법 필요

- ➡ 보건복지부 국고예산의 완전하고 확실한 교육부 이관 필요
- ➡ 국고 보조금 지급 → 지원금 또는 교부금 지원 방식으로 전환 필요
- ➡ 보조금 방식이 유지될 경우, 지원받는 통합기관에서 예산 운영의 자율성 제한되고, 효율성도 낮아짐
- ➡ 전체 예산을 편성해야 하는 시·도교육청 입장에서도 모조금이 유지되는 방식은 비효율적, 또한 지속가능성이 낮음
- ➡ 유특회계법에 따른 유특회계를 증액하고, 국고 보조금 및 시·도 보조금을 유특회계 세입에 추가하는 방식 입법 추진
- ➡ 일반 지자체의 대응투자분을 교육청으로 유입시키기 위한 방안 검토 필요 → 현실적으로 쉽지 않을 것으로 전망
- ➡ 일반 지자체의 자체 지원사업 예산을 계속 확보하도록 유인하는 방안 검토 필요
→ 지자체에 권한을 부여하지 않고 예산만 확보하도록 하는 것은 거의 불가능
- ➡ 지자체에 적절한 권한을 부여하고 직접 사업을 추진할 수 있는 방식 입법 필요
- ➡ 이러한 예산의 안정적·지속적 지원을 위해서는 통합법 외의 예산 관련 입법도 필요하지만, 통합법 내에서도 예산의 지원 주체, 성격, 집행 및 사용 등에 대한 조항의 규정(기존의 유아교육법 및 영유아보육법의 예산 지원 관련 조항의 개정, 바우처 등 학부모와 영유아의 요구와 선택을 반영할 수 있도록 하는 방안도 검토 필요)이 중요함
- ➡ 오늘 토론회에서 논의된 결과를 바탕으로 영유아 교육·보육 통합법 제정이 효율적으로 추진되기를 기대함

☆ 경청해 주셔서 감사합니다.



| 토론 5 |

영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제 토론문

이승훈 교수 (고려대 법학전문대학원)

영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제 토론문

이승훈 교수 (고려대 법학전문대학원)

영유아 교육·보육 통합법 제정을 위한 정책토론회에 초대 받아 토론을 할 수 있는 기회를 가질 수 있어 영광입니다. 헌법이 보장하고 있는 중요한 가치인 교육과 복지의 모든 영역에 관계된다는 점에서 대단히 중요하고, 그만큼 어려운 여러 쟁점들을 담고 있는 것 같습니다.

저 역시 영유아를 키운 입장에서 영유아 교육·보육 통합 정책의 향방에 많은 관심을 가지고 있습니다만, 오늘 여기에서는 법학자로서 영유아 교육·보육 통합법(이하 ‘통합법’)과 관련된 몇 가지 법적인 문제에 관하여 제 의견을 말씀드리고자 합니다.



1. 영유아 교육·보육 사무의 성격과 관련하여

- 먼저 통합법에서 상정하고 있는 영유아 교육 및 보육 사무의 성격이 문제됩니다. 특히 국가사무인지 자치사무인지가 먼저 특정되어야 할 것으로 생각합니다. 전국적으로 통일적인 교육 및 보육 서비스 제공이라는 측면에서는 국가사무라고 볼 수 있을 것이나, 유치원과 어린이집이 속한 지역별 특성에 따른 서비스 제공과 지원, 지역사회의 역할을 강조하고자 한다면 자치사무로 볼 수도 있습니다.
- 국가사무인지 자치사무인지는 관리 내지 감독의 주체와 범위, 예산과 비용부담의 주체, 책임의 소재와 직접적으로 관련되고, 유치원이나 어린이집의 성격, 교원의 지위나 신분의 문제와도 연결되는 중요한 문제입니다. 예를 들어 예산의 문제만 해도 국가사무로 볼 경우에는 국가가 모든 예산을 부담할 의무가 있지만, 자치사무로 볼 경우에는 지방자치단체가 부담하여야 합니다. 자치사무로 보는 경우에도 국가의 보조금이나 교부금이 지원되기는 하지만 의미나 성격, 감사의 범위 등이 달라지게 됩니다. 이와 같이 사무의 성격을 어떻게 볼 것인지는 대단히 중요한 의미를 가지는 문제임에도 불구하고 아직 특별한 논의가 보이지 않습니다.

- 그동안 입법 단계에서 사무의 성격을 분명히 하지 않은 채 법안을 통과시켰다가 후에 문제가 되는 경우를 많이 보아왔습니다. 입법 단계에서 사무의 성격을 분명하게 하지 않으면 결국 법원에서 사무의 성격을 규명할 수 밖에 없습니다. 그 과정에서 발생하는 엄청난 갈등과 사회적 자원의 낭비는 고스란히 부모와 영유아에게 돌아갈 수밖에 없습니다. 그러한 우를 범하지 않기를 간절히 바랍니다.

2. 사설 유치원·어린이집의 지위와 성격

- 사설 유치원·어린이집이 영유아 교육·보육에 지대한 역할을 하고 있다는 것은 누구도 부정할 수 없는 사실입니다. 그런데 사설 유치원·어린이집의 지위나 성격이 규명되지 않고는 이들을 정부가 구상하는 통합 교육·보육 체계에 편입할 수 있는지, 그 근거는 무엇인지가 달라지게 됩니다.
- 영유아의 교육·보육은 본래 행정기관의 임무인데 사설 유치원·어린이집에 위탁한 것인지(민간위탁), 사설 유치원·어린이집 원장이 경영하는 사업체로 볼 것인지가 해명되어야 합니다.
- 이 문제는 정부가 사설 유치원·어린이집에 통일된 운영 및 시설기준을 요구할 수 있는지, 운영에 관여할 수 있는지, 비용지원이 가능한지 등과 관련해서 대단히 중요합니다.

68

3. 어린이집 선생님의 지위와 관련하여

- 제가 이해하는 것이 맞다면 통합법에 따르면 어린이집이 기존의 학교 체계안으로 편입되는 것 같습니다. 그렇다면 이 경우 어린이집 선생님에게 교원의 지위를 부여하여야 할 것인데, 이와 관련된 여러 가지 문제가 발생할 것입니다.
 - ▶ 통합법에 의하여 어린이집이 학교체계에 편입되면 당연히 교원의 지위가 인정되어야 하고 그에 따라 신분보장이 되어야 한다는 점에 대해서는 동의합니다만 그로 인하여 발생할 수 있는 문제점을 인지하고 사전에 검토하시라는 의미입니다.
 - ▶ 참고로 현행 교육기본법, 교육공무원법, 사립학교법, 유아교육법, 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 등에는 교원의 일반적인 정의 규정이 없습니다.

○ 먼저 어린이집 선생님에게 교원의 지위가 인정되면 국공립, 사립을 불문하고 모두 교원에게 적용되는 복무 체계가 적용될 것인데, 현재 보육교사의 복무나 신분과 관련하여 특별한 규정이 없는 상황에서 교원의 지위가 부여될 경우 현실하고의 괴리감이 상당할 것 같은데 이에 대한 대처방안을 마련할 필요가 있습니다. 대표적으로 다음의 두가지만 말씀드리겠습니다.

- ▶ 교원의 지위가 인정될 경우 국공립 어린이집 선생님들은 공무원연금으로, 사설 어린이집 선생님들은 사학연금 체계로 편입이 될 것입니다. 이로 인한 기존 가입자와의 갈등은 어떻게 해결할 것인지, 그리고 국민연금 가입 당시와 비교하여 사설 어린이집 운영자나 선생님의 부담이 가중되는 것은 아닌지도 검토가 필요합니다.
- ▶ 또한 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」에 따르면 교원이 징계처분 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분을 받은 경우에는 소청심사를 청구할 수 있습니다. 이는 사립학교 교원의 경우도 마찬가지입니다. 이는 어린이집 선생님의 권익을 구제할 수 있는 수단이 확대된다는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있습니다. 하지만 영세한 어린이집이 대다수인 현재 상황에서 원장님과 보육교사님들이 이러한 제도를 활용할 수 있는 여력이 될지 의문입니다. 이와 관련된 지원대책도 함께 마련되어야 할 필요가 있습니다.



4. 통합법의 규정형식과 관련하여

- 저는 통합법의 위치도 중요하지만 규정형식의 문제도 지적하고 싶습니다. 통합법안의 내용이 나오지 않은 상황에서 발표문을 보자면 대통령령에 너무 많은 내용이 위임되는 것 같다는 느낌을 받습니다.
- 잘 아시겠지만 법률유보원칙(의회유보원칙)상 중요한 내용은 법률에 직접 규정을 하는 것이 필요합니다. 예컨대 교사의 자격이나 처우, 시설기준의 경우 세부적이고 기술적인 내용은 시행령이나 시행규칙에 위임하더라도 최소한의 기준은 반드시 법률에 규정하여야 합니다.

지금까지 발표문을 보고 떠오르는 몇 가지 법률적인 문제점에 관하여 말씀드렸습니다. 그 밖에도 여러 가지 개선 방향이 있지만 반드시 해명되거나 합의가 이루어져야 하는 쟁점을 중심으로 요약한 것입니다. 어린이집과 유치원에서 소중한 보육과 교육서비스를 제공받은 학부모의 한사람으로서 원장님과 선생님들께 진심으로 감사드리며 좋은 방향으로 추진될 수 있기를 간절히 바랍니다. 감사합니다.

| 토론 6 |

“영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제” 토론문

정필운 교수 (한국교원대 일반사회교육과)

“영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제” 토론문

정필운 교수 (한국교원대학교 일반사회교육과/공법학)

김정현 교수님과 김아름 팀장님의 오늘 발표는 우리 교육법제의 당면과제인 영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제를 생각해 보는 계기를 마련한 중요한 발표입니다. 이번 토론을 준비하며 많은 것을 배웠습니다. 교수님과 팀장님께 감사드립니다.

저 역시 교수님과 팀장님과 원칙적으로 같은 관점을 가지고 있기에 그 내용에 대해 비판적인 시각에서 의문을 제기하기 보다는, 통합법 제정을 위해 짚어야 할 쟁점을 말씀드리고 그것에 관해 궁금한 것 하나를 여쭙고, 제 생각 몇 가지를 말씀드리겠습니다.



1. 영유아 교육·보육 통합법 제정이 현재 시점에 꼭 필요한 이유가 무엇인가요?

정책과 법의 관계에 비추어 보았을 때 현재 시점을 기준으로, 구체적인 사항 중 일부가 통일되지 않았는데 통합법이 왜 필요한가요?

2. 중앙정부와 지방자치단체의 유보통합 업무 분배와 관련해서 교육자치와 교육행정자치를 구별할 필요성이 있습니다.¹⁾

전통적으로 헌법이론에서 인정하는 자치(autonomy)는 크게 두 가지 유형이 있다. 그 지역 내의 공동관심사를 자치기구에 의하여 스스로의 책임 아래 처리함으로써 국가의 과제를 덜어 주고 지역주민의 자치역량을 길러 민주주의와 권력분립의 원리를 실현하고자 인정

1) 이에 관해서는 정필운, 전환기의 교육헌법, 박영사, 2022, 제4장 참고.

하는 지역자치(local autonomy)²⁾와 사물내재적인 속성으로 당해 기능 또는 영역이 외부의 간섭없이 자율적으로 결정될 필요가 있을 때 이러한 자율성을 보장하고자 인정하는 기능자치(functional autonomy)³⁾가 그것이다.⁴⁾ 지역자치의 대표적인 구현형태는 지방자치제도이고, 기능자치의 대표적인 구현형태는 대학 자치이다. 우리 헌법은 제117조 제1항에서 지방자치제도가 지역자치를 구현하기 위한 제도임을 분명히 하고 있다. 한편 대학 자치에 관해서는 명시적으로 규정하고 있지 않으나, 헌법이론적으로 대학 자치는 헌법 제22조 제1항 학문의 자유의 한 내용으로 인정되고 있으며, 헌법 제31조 제4항에서 “…… 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있는 것은 이를 의미한다고 이해하고 있다.⁵⁾

교육자치는 교육영역이 다른 영역, 특히 역사적으로 국가 및 정치영역과 종교영역의 영향을 많이 받고 예측된 것을 거울삼아, 교육의 목적을 달성하기 위해서는 외부의 간섭없이 자율적으로 결정될 필요가 있을 때 이러한 자율성을 보장하고자 인정되는 개념이라고 이해하는 것이 타당하다. 한편 이러한 교육자치가 기능자치의 구현형태로 인정된다면, 교육자치를 구체적으로 구현할 때 그 ‘기능’의 보호에 적합하도록 차별적으로 이루어져야 한다. 대학 자치는 교회나 국가의 지배로부터 자유를 확보하였던 중세 서양의 상공업도시에서 특정영역의 교육욕구를 만족시키기 위해서 출발한 학교가 교회와 국가, 도시지배세력으로부터 신분보장과 학문의 자유라는 목표를 달성하기 위하여 자치적 조직체를 만든 것에 기원하여, 그 이후에도 이러한 자치는 계속 보장되어 왔다는 역사적 배경을 가지고 있다.⁶⁾ 이러한 대학 자치는 오늘날에도 하나의 헌법적 가치를 인정받고 있다.⁷⁾ 그러나 대학 자치와 대비되는 의미에서 교육자치는 그러한 정도의 기능 보장에 이르지 못한다. 교육자치를

2) 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2006, 1019쪽 참고.

3) 허영, 앞의 책, 542쪽 참고.

4) 이기우, 「지방자치이론」, 학현사, 1996, 35쪽; H. Peters, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1928, S.14f.; P.Schäfer, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1982, S.41f. 이기우, 앞의 책, 35쪽에서 재인용.

5) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정종섭, 앞의 책, 569-570쪽; 표시열, 교육법-이론·정책·판례-, 박영사, 2008, 454쪽; 허영, 앞의 책, 542-543쪽. 따라서 대학 자치는 헌법 제31조 제4항과 같은 명문규정을 두지 않더라도 인정되는 것이므로, 규정체계상 제22조 학문의 자유와 관련하여 규율하는 것이 타당하다는 것이 우리 헌법학계의 일반적인 견해이다. 전광석, “고등교육법의 문제점과 향후과제: 대학자치의 관점에서”, 『한국교육법연구』, 제4집, 1998, 74쪽.

6) 이에 관해서는 임재윤, 「교육의 역사와 사상」, 문음사, 2008, 70-79쪽.

7) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정종섭, 앞의 책, 569-570쪽; 허영, 앞의 책, 559쪽.

기능자치로 이해하는 견해에 따르면 그러한 자치의 단위는 학교자치라고 이해하는데,⁸⁾ 이와 같은 기능적 측면에서 보았을 때 대학과 초·중등학교는 본질적으로 다르다. 대학 자치는 대학에서 인사·연구·학생선발 및 전형 등 교육과 관련된 학사, 대학질서 및 대학시설과 재정의 자치를 말한다.⁹⁾ 대학은 위와 같은 문제를 원칙적으로 학외, 특히 국가의 간섭을 받지 않고 자율적으로 결정할 수 있어야 한다.¹⁰⁾ 대학은 학문연구와 학문활동이 본질인 특수한 기관이다. 학문연구의 자유는 연구과제, 연구의 방법과 기관 및 연구장소의 선택의 자유를 내용으로 한다.¹¹⁾ 한편 학문활동의 자유는 교수의 자유, 연구결과발표의 자유 및 학문목적의 집회·결사의 자유를 내용으로 한다.¹²⁾ 교수의 자유는 학문연구의 자유의 연장선상에 있는 기본권으로 대학에서 강의의 자유를 의미한다. 교수의 자유는 진리탐구 과정 자체를 보호하기 때문에 교수방법 및 내용의 자율성이 존중되어야 한다. 교수는 자신의 연구결과를 제시하고, 대학생은 자신의 기본적인 지식에 기초하여 논의를 통하여 사물에 대한 이해의 깊이를 더한다. 그러나 초·중등학교에서 교사는 이미 한 사회 내 사상의 자유시장에서 어느 정도 합의되어 보편적으로 인정되는 지식을 전달하고, 학생은 이러한 지식을 습득한다.¹³⁾ 초·중등학교의 학생은 성장과정 중에 있는 인격체로서 사회에서 검증된 지식을 균형있게 배우는 것이 필요하고, 교원의 주관적인 가치와 이념에 노출되면 이러한 균형있는 교육을 저해하기 때문이다.¹⁴⁾ 초·중등학교 교육은 국가 및 정치영역과 종교영역의 절대적 영향에 따라 예속적으로 기능이 수행되어서는 안되지만, 한편으로는 우리 헌법 제31조에 따라 인정되는 국가의 교육의무 및 교육권한을 수행하기 위해서 적절히 제한될 필요가 있다.¹⁵⁾ 국가는 국민의 교육기본권을 보장하고, 교육이 입헌민주주의를 가능하게 하는 시민을 양성할 수 있도록 객관적 질서를 확보하기 위하여 국가에게 헌법상 의무를 부과하고 있으며, 이러한 한도 내에서 헌법상 권한의 행사는 헌법상 의무가 된다. 이렇게 우리 헌법이 교육영역에서 국가에게 의무로 부과하고 이를 실현하기

8) 이기우, 앞의 글, 42쪽.

9) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정종섭, 앞의 책, 571쪽; 헌재결 1992. 10.1. 92헌마698등; 헌재결 2001.2.22. 99헌마613.

10) 전광석, 앞의 책, 320쪽; 정종섭, 앞의 책, 571쪽

11) 전광석, 앞의 책, 318쪽; 정종섭, 앞의 책, 495-497쪽.

12) 전광석, 앞의 책, 319쪽.

13) 전광석, 앞의 글, 72쪽.

14) 이상 전광석, 앞의 책, 319쪽. 양 자의 기능적 차이에 관하여 좀 더 자세한 것은 전광석, 앞의 글, 72-74쪽 참고.

15) 헌재결 2001.1.18. 99헌바63 참고.



위한 권한을 반드시 행사하도록 함으로써, 국가의 교육 과제는 의무이자 권한이 된다. 따라서 교육자치는 자치의 수준의 면에서 완벽한 형태의 자치가 아니라, 이와 같은 기능을 달성하기 위한 정도의 제한적인 자치를 의미한다.

반면 교육자치란 교육영역이 국가 및 정치영역과 종교영역 등 다른 영역의 영향을 받고 연속적으로 기능이 수행되는 것을 방지하기 위하여 인정되는 기능자치 또는 영역자치이므로, 이론적인 관점에서 보았을 때 그 지역 내의 공동관심사를 자치기구에 의하여 스스로의 책임 아래 처리함으로써 국가의 과제를 덜고 지역주민의 자치역량을 길러 민주주의와 권력 분립의 원리를 실현하고자 인정하는 지방자치제도와 필연적으로 연결되어야 하는 것은 아니다.¹⁶⁾

우리 헌법이 교육자치를 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성의 선언을 통하여 규정하고 있고, 지방자치제도를 규정하고 있는 헌법 제117조, 제118조 규정에서 지방교육자치의 가능성은 열어두고 있지만, 지방교육자치를 명시적으로 규정하고 있지는 않는 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있다.

그러나 우리 입법자는 헌법 제117조, 제118조 규정에서 부여된 지방자치에 관한 입법형성권을 행사하며, 교육자치를 지방자치제도와 결합하여 지방교육자치제도를 입법적으로 구현하고 있다. 이러한 지방교육자치제도는 주로 「지방교육자치법」에서 자세히 규율되고 있다. 이와 같이 교육자치라는 기능자치를 교육자치라는 지역자치와 결합하여 구현하는 것은, 자신의 일을 스스로 결정하여 처리한다는 의미에서 '자치'라는 것이 보았을 때, 지역자치와 기능자치가 결코 다른 뿌리가 아니며, 좀 더 분석적인 측면에서 지역자치는 기능자치까지는 아니더라도 기능자치의 전제가 되는 사물적 자치 또는 분권이 전제가 되므로,¹⁷⁾ 기능자치와 지역자치가 결합될 수 있다는 점이 고려되었을 것이다.

즉, 교육자치라는 기능자치를 지방자치라는 지역자치와 결합하여 구현하면, 지역자치의 실현과정에서 학생, 학부모, 교수 등의 교육당사자의 의견이 국가라는 또 다른 당사자의 의사와 적절히 조화되어 교육자치라는 기능자치를 실현하는데 일조를 할 수 있을 것이라는 고려를 하였을 것이고, 헌법상 국가의 교육의무와 교육권한을 국가의 중앙행정기관과 지방자치단체가 교육에 관한 권한을 적절히 배분하여 행사하는 과정에서 교육자치를 실현하는데 일조할 것이라는 기대되었을 것이다.¹⁸⁾

16) 정종섭, 앞의 책, 859쪽 참고.

17) 이기우, 앞의 책, 35쪽 참고.

이렇게 보았을 때 기능자치 또는 영역자치로서 교육자치는 헌법 제31조 제4항 교육의 자주성 규정에 근거한 것이라고 이해할 수 있지만, 이와 같은 교육자치와 지역자치인 지방자치가 결합한 지방교육자치는 헌법 제31조 제4항뿐 아니라 지방자치제도를 규정하고 있는 헌법 제117조, 제118조 규정¹⁹⁾에 근거하여 인정된다고 이해하는 것이 타당하다.

3. 중앙정부와 지방자치단체의 유보통합 업무 분배 후 그 결과에 대해서 국민의 합의는 지방자치단체의 형편에 따른 차등을 요구하는 것일까요, 아니면 지방자치단체의 형편에도 불구하고 평등한 결과를 요구하는 것일까요?

이와 관련해서 이 영역이 이른바 교육복지론이 적용되는 영역이라는 점을 이해할 필요가 있습니다.

전통적으로 교육은 개인과 국가 모두에게 중요한 의미를 갖는다. 개인의 입장에서는 인간의 존엄과 가치를 향유하기 위한 정신적 기초를 형성하기 위한 전제가 되고 직업생활을 할 수 있는 기초를 마련해 주는 기능을 하며, 국가의 입장에서는 교양을 갖춘 민주시민을 양성하여 헌법이 규범력을 가질 수 있도록 하고 국가경쟁력을 갖춘 인재를 양성하여 국민경제의 발전에 이바지하게 한다.²⁰⁾ 이러한 의미에서 전통적으로 교육은 국가가 다양한 재분배 기능을 통하여 시민의 실질적 자유와 평등을 보장하고 인간다운 생활을 할 권리를 보장해야 한다는 복지국가원리에 따른 기능으로 이해하지 않았다.²¹⁾



18) 이기우, 앞의 글, 42-43쪽 참고.

19) 우리 헌법에서 지방자치를 규정하고 있는 제8장의 제117조와 제118조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

20) 권영성, 앞의 책, 651-652쪽; 전광석, 2015, 430-431쪽; 정종섭, 앞의 책, 767-768쪽 참고.

21) 정종섭, 앞의 책, 234쪽은 복지국가의 복지개념에 교육이나 환경이 포함되는 것인지에 대해서 논란이 분분하다고 설명하고 있다.

그러나 양극화로 요약되는 사회적 불평등이 심화되고 있다. 이것이 교육의 불평등으로 이어지고 있다.²²⁾ 이로 인하여 교육이 세대간 지위 대물림의 주요한 수단이 되고 있다.²³⁾²⁴⁾ 이러한 현상이 커지면 커질수록 교육의 불평등을 해소하기 위하여 국가가 행위를 하여야 한다는 요구가 커진다. 사회적 불평등이 교육 불평등을 낳고, 교육 불평등이 다시 사회적 불평등을 낳는다. 이 고리를 끊고 이른바 ‘희망의 사다리’를 놓아주기 위하여 교육이 기능하여야 한다는 것이다. 이제 재분배가 중요한 것이 아니라 분배 이전과 분배의 단계에서 중요한 기제로 작동하는 교육이 복지국가원리에 따른 국가 정책에 중요한 영역으로 등장하기 시작한 것이다. 이른바 교육복지론의 등장이다.

예를 들어, 영국에서는 1997년 집권한 노동당의 토니 블레어 수상이 ‘제3의 길’을 주창하며 교육에 대한 새로운 시각을 제시하였다. 그는 과거의 사회복지제도를 중심으로 한 재분배 중심의 복지정책이 문제가 있다고 진단하였다. 그리고 교육을 인간자본(human capital)에 투자하는 것으로 인식하고 교육의 확대를 통하여 국민이 근로할 수 있도록 하여 분배 자체를 개선하는 것이 새로운 복지국가가 나아갈 길이라고 주장하였다. 이렇게 될 때 자유방임이나 국가간섭을 넘은, 시민이 국가에 의존하도록 하는 복지정책이 아니라 자립할 수 있는 기반을 만들어주는 복지정책이라는 ‘제3의 길’이 달성될 수 있다는 것이다.²⁵⁾

이러한 새로운 경향에 따른 교육정책은 다음 몇 가지로 유형화할 수 있다.

첫째, 모든 시민에게 기초교육 수준을 보장하기 위한 정책이다. 미국의 낙오아동방지법(No Child Left Behind: NCLB)²⁶⁾, 경기부양법(Recovery and Reinvestment Act)에 의한 성취도 격차 해소 정책(Race to the Top: RTT)²⁷⁾, 1998년 아일랜드의 교육복지법

22) 최장집, 「민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기」, 후마니타스, 2007, 9쪽.

23) 박재윤, 황준성, “교육복지에 관한 법리 및 관련 법제의 현황과 과제”, 「교육법학연구」 제20권 제1호, 대한교육법학회, 2008, 50쪽; 노기호, “공정사회 실현을 위한 전제로서의 교육복지의 방향과 과제”, 「법과 정책연구」 제14권 제4호, 한국법정책학회, 2014, (이하 ‘노기호, , 2014’로 줄인다), 1642-1644쪽.

24) 이에 관한 실증적인 연구로는 김대일, “빈곤의 정의와 규모”, 유경준, 심상달 편, 「취약계층 보호정책의 방향과 과제」, 한국교육개발원, 2004; 여유진, “한국에서의 교육을 통한 사회이동 경향에 대한 연구”, 「보건사회연구」 제28권 제2호, 한국보건사회연구원, 2008, 53-80쪽.

25) 노기호, “현대 교육복지정책의 동향과 법제의 방향”, 「법과 정책연구」 제8권 제2호, 한국법정책학회, 2008, (이하 ‘노기호, , 2008’로 줄인다), 628쪽. 미국의 경향에 관해서는 Martha F. Davis, Learning to Work: A Functional Approach to Welfare and Higher Education, 58 Buff. L. Rev. 147, 2010, p.147ff; 이덕난, “오바마 정부의 교육뉴딜 정책”, 교육정책네트워크 정보센터, 2009 참고.

26) 이에 대해서는 함승환, 김왕준, 오춘식, 한지원, 「국제 교육복지 정책 동향 파악 및 현황 조사 연구」, 교육복지정책중점연구소, 2013(이하 ‘함승환 외, 앞의 책’으로 줄인다), 23쪽. 이 법률은 U.S. Department of Education의 홈페이지에서 볼 수 있다(<http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>, 2015년 11월 21일 최종 방문).

(Education Welfare Act of 1998)²⁸⁾에서 의무교육연한을 15세에서 16세로 또는 기초 교육 후 3년까지로 연장한 것²⁹⁾ 등이 이와 같은 목적을 위하여 채택한 법제와 정책이다.

둘째, 교육능력 이외의 사유로 교육기회를 얻지 못하거나 교육에 대한 기회를 얻고 있으나 유의미한 학습경험을 갖지 못하여 부적응하는 학생을 위한 정책이다. 미국의 장애인 교육법(Individuals with Disabilities Education Act: IDEA), 영국의 학교 밖 교육 정책(Education Other Than at School: EOTAS), 핀란드의 다전문분야팀제도(multi-disciplinary team) 등이 이와 같은 목적을 위하여 채택한 법제와 정책이다.³⁰⁾

셋째, 사회구조적 원인에 의하여 발생하는 상대적 교육격차를 해소하는 것이다. 영국의 교육투자우선지역 정책(Education Action Zone: EAZ), 1998년 아일랜드의 교육복지법(Education Welfare Act of 1998)에서 국립교육복지위원회(National Education Welfare Board)의 설립과 그 활동, 프랑스의 교육투자우선지역 정책(Zones d'Education prioritaires: ZEP),³¹⁾ 미국의 헤드 스타트 정책(Head Start), 빈곤층 밀집 지역 지원 정책(Promise Neighborhoods), 영국의 슈어 스타트 정책(Sure Start), 독일 연방 교육지원법, 독일의 교육 패키지 지원금 제도 등이 이와 같은 목적을 위하여 채택한 법제와 정책이다.³²⁾

넷째, 교육환경을 개선하는 정책이다. 영국의 건강한 학교 프로그램 정책(National Healthy Schools Programme: NHSP)³³⁾ 등이 대표적인 예이다.

다섯째, 직업교육의 강화이다. 영국에서 직업교육의 강화, 프랑스에서 학구마다 직업정보센터의 신설과 서비스, 일본의 진로교육의 강화³⁴⁾ 이와 같은 목적을 위하여 채택한 법제와 정책이다.



27) 이에 대해서는 함승환 외, 앞의 책, 24쪽.

28) 이에 대해서는 염철현, “미국 연방차원의 교육복지법 개관 및 시사점”, 『교육법학연구』 제22권 제1호, 대한교육법학회, 2010, 55-56쪽.

29) 이에 대해서는 노기호, 2008, 632쪽.

30) 위 국외 제도에 관해 자세한 것은 함승환 외, 앞의 책, 26쪽, 34-35쪽, 51-52쪽.

31) 위 국외 제도에 관해 자세한 것은 노기호, 2008, 625-626쪽, 630-639쪽.

32) 위 국외 제도에 관해 자세한 것은 함승환 외, 앞의 책, 27-28쪽, 30-31쪽, 41쪽, 43쪽.

33) 이에 대해서는 함승환 외, 앞의 책, 39쪽.

34) 위 국외 제도에 관해 자세한 것은 노기호, 2008, 634쪽, 642쪽.

4. 영유아 교육·보육 통합법 제정에서 교육·보육의 구체적인 사항 중 일부를 통일할 수 없을 때에는 당분간 이원적으로 유지하거나 일원적으로 규정하더라도 당해 사항을 규율하는 조항의 유예라는 입법 기술을 통해 문제를 해결할 수 있습니다.

이번 발표를 통하여 저에게 우리 교육법제의 당면과제인 영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제를 생각해 보는 기회와 가르침을 주신 김정현 교수님과 김아름 팀장님께 다시 한 번 감사 인사를 드립니다.

[illegible]

[illegible]

| 2024년 제8차 KICCE 정책토론회 |

영유아 교육·보육 통합법 제정의 방향과 과제



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education