

유보통합을 위한 법제 개선 및 통합법 제정 방안

김아름·유해미·김정현·최윤경



유보통합을 위한 법제 개선 및 통합법 제정 방안

저 자

김아름, 유해미, 김정현, 최윤경

연구진

연구책임자 김 아 름 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 유 해 미 (육아정책연구소 선임연구위원)

공동연구원 김 정 현 (전북대학교 일반사회교육과 교수)

공동연구원 최 윤 경 (육아정책연구소 전문연구원)

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2025-17

유보통합을 위한
법제 개선 및 통합법 제정 방안

발행일 2025년 11월
발행인 황옥경
발행처 육아정책연구소
주소 서울특별시 중구 소공로 70 서울중앙우체국청사 9층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 (주)계문사 02) 725-5216

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-6865-128-9 [93370]



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

유보통합은 영유아 교육과 보육의 제도적 분절을 해소하고, 기관 유형과 관계없이 모든 영유아에게 균등한 교육·돌봄을 보장하기 위한 국가적 과제이다. 그동안 이원화된 법·제도 구조로 인해 기준과 운영체계가 상이하게 적용되면서 현장에서는 지속적인 혼선과 비효율이 제기되어 왔다. 최근 유보통합 정책은 단일제도 도입보다는, 기존 법령과 제도의 정합성을 점진적으로 개선하며 실질적인 통합을 도모하는 방향으로 추진되고 있다. 통합은 선언적 제도 개편이 아니라, 기준과 운영체계의 단계적 정비를 통해 현장에서 체감되는 변화로 이어질 필요가 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 정부책임형 유보통합 구현에 필요한 법제 정비 과제를 검토하고, 단계적 추진을 위한 기본 방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 관련 법령을 중심으로 주요 영역의 불일치와 제도적 한계를 검토하고, 해외 주요국의 ECEC 법제 사례를 참고하여 시사점을 도출하였다. 아울러 전문가 검토를 통해 통합 추진 과정에서 고려해야 할 핵심 과제를 정리하였다.

유보통합은 제도 정비를 넘어, 영유아의 권리를 보장하고 교육·돌봄의 공공성을 강화하기 위한 사회적 과제이다. 본 보고서가 향후 유보통합 정책 논의와 제도 개선 과정에서 참고자료로 활용되기를 기대한다.

끝으로, 바쁜 일정에도 불구하고 연구 수행 과정에서 전문적인 자문과 고견을 제공해주신 연구반 및 관련 분야 전문가 여러분, 그리고 연구의 정책 연계성을 높이는데 협력해 주신 교육부 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

본 보고서의 내용은 연구진의 견해이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장과는 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2025년 11월
육아정책연구소
소장 황 옥 경

요약	1
----	---

I. 서론 25

1. 연구의 필요성 및 목적	27
2. 연구 내용	28
3. 연구 방법	31

II. 연구의 배경 39

1. 정부책임형 유보통합과 정책 추진 경과	41
2. 정부조직법 개정 이후 유보통합 관련 입법 동향	44
3. 영유아 교육·보육 관련 현행 법체계	48
4. 해외 ECEC 법제 구조와 시사점	51

III. 유아교육법 및 영유아보육법 비교·분석 63

1. 비교 분석의 목적 및 필요성	65
2. 총칙 영역 비교	66
3. 기관 설립 및 운영 영역 비교	78
4. 교직원 및 자격 체계 비교	89
5. 비용 및 지원 체계 비교	96
6. 안전 및 관리 체계 비교	103
7. 쟁점별 불일치 및 정합성 진단	113
8. 현행 법제 개선 방향 및 장기적 통합 시 고려사항	118

IV. 유보통합 관련 입법안 검토 및 법적 과제 유보통합 3법을 중심으로 127

1. 「영유아보육법」 개정안 검토: 보육사무의 교육청 이관	129
2. 「지방교육재정교부금법」 개정안 검토	134
3. 「교육자치법」 개정안 검토	142

4. 소결	145
V. 전문가 조사 결과 및 쟁점별 분석	151
1. 전문가 조사 개요 및 추진 경과	153
2. 유보통합 추진체계에 대한 전문가 의견과 시사점	155
3. 영역별 전문가 의견 분석	160
4. 종합 분석 및 시사점	164
VI. 결론 및 제언	167
1. 현행 법제 개선 과제	169
2. 유보통합 법제 정비와 단계별 이행 로드맵	173
3. 통합법 제정 시 고려사항	176
4. 향후 연구 및 정책 과제	181
참고문헌	185
Abstract	189
부록	191



표 목차

〈표 Ⅰ-2-1〉 유아교육법 및 영유아보육법 비교표(일부 예시)	29
〈표 Ⅰ-2-2〉 단계별/주제별 법령 정비방안 및 현황(2025. 10. 기준)	30
〈표 Ⅰ-3-1〉 전문가 자문회의 및 간담회 운영	33
〈표 Ⅰ-3-2〉 연구반 회의 운영	34
〈표 Ⅰ-3-3〉 1차 전문가 의견조사_응답자 특성	35
〈표 Ⅰ-3-4〉 정책연구실무협의회 운영	37
〈표 Ⅱ-3-1〉 유아교육·보육 법체계 비교(2025. 6. 기준)	50
〈표 Ⅱ-4-1〉 주요 국가 ECEC 통합요소 비교표(행정체계·재정·법·교사· 기관·품질)	61
〈표 Ⅲ-2-1〉 현행규정(목적)	67
〈표 Ⅲ-2-2〉 현행규정(정의)	68
〈표 Ⅲ-2-3〉 현행규정(이념)	69
〈표 Ⅲ-2-4〉 현행규정(책임)	70
〈표 Ⅲ-2-5〉 현행규정(보호자교육)	71
〈표 Ⅲ-2-6〉 현행규정(기본계획)	72
〈표 Ⅲ-2-7〉 현행규정(위원회)	73
〈표 Ⅲ-2-8〉 현행규정(진흥원)	75
〈표 Ⅲ-2-9〉 현행규정(육아종합지원센터)	76
〈표 Ⅲ-2-10〉 현행규정(통계조사)	77
〈표 Ⅲ-3-1〉 현행규정(기관유형)	78
〈표 Ⅲ-3-2〉 현행규정(설립(설치) 등)	80
〈표 Ⅲ-3-3〉 현행규정(국공립 설립(설치)의무)	81
〈표 Ⅲ-3-4〉 현행규정(직장어린이집 설치 등)	83
〈표 Ⅲ-3-5〉 현행규정(직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단 공표 등)	83
〈표 Ⅲ-3-6〉 현행규정(특수학교 등)	84
〈표 Ⅲ-3-7〉 현행규정(외국인유치원)	85
〈표 Ⅲ-3-8〉 현행규정(입학연령 및 이용대상)	85
〈표 Ⅲ-3-9〉 현행규정(결격사유)	86
〈표 Ⅲ-3-10〉 현행규정(교육과정 등)	87
〈표 Ⅲ-3-11〉 현행규정(시간제보육)	88

〈표 Ⅲ-4-1〉 현행규정(교직원의 구분)	89
〈표 Ⅲ-4-2〉 현행규정(강사 등)	90
〈표 Ⅲ-4-3〉 현행규정(교원 및 교사의 자격)	91
〈표 Ⅲ-4-4〉 현행규정(교육·보육 활동보호)	94
〈표 Ⅲ-4-5〉 현행규정(보수교육)	95
〈표 Ⅲ-5-1〉 현행규정(무상교육)	97
〈표 Ⅲ-5-2〉 현행규정(양육수당)	98
〈표 Ⅲ-5-3〉 현행규정(원비 및 보육료 등)	98
〈표 Ⅲ-5-4〉 현행규정(비용의 보조 등)	99
〈표 Ⅲ-5-5〉 현행규정(보조금 등의 반환)	100
〈표 Ⅲ-5-6〉 현행규정(회계 설치)	102
〈표 Ⅲ-5-7〉 현행규정(서비스 이용권 등)	102
〈표 Ⅲ-6-1〉 현행규정(건강검진 및 응급조치 등)	104
〈표 Ⅲ-6-2〉 현행규정(예방접종 확인 등)	106
〈표 Ⅲ-6-3〉 참고(감염병예방법)	106
〈표 Ⅲ-6-4〉 현행규정(급식)	108
〈표 Ⅲ-6-5〉 현행규정(놀이터 설치)	109
〈표 Ⅲ-6-6〉 현행규정(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등)	110
〈표 Ⅲ-6-7〉 현행규정(비상재해대비시설)	111
〈표 Ⅲ-6-8〉 현행규정(안전공제사업 등)	112
〈표 Ⅲ-8-1〉 통합법 제정 방식에 따른 장단점	124
〈표 Ⅳ-1-1〉 개정안의 주요 내용	130
〈표 Ⅳ-2-1〉 개정안 주요 내용	135
〈표 Ⅳ-3-1〉 개정안 주요 내용	143
〈표 Ⅳ-4-1〉 유보통합 3법 중 보육사무 이관 관련 쟁점과 단계적 이행을 위한 법제 보완 과제	147
〈표 Ⅳ-4-2〉 유보통합 3법 중 교육비특별회계 편입에 따른 재정체계 일원화 쟁점과 보완 방향	148
〈표 Ⅳ-4-3〉 유보통합 3법 중 관장사무 명시와 책임 배분에 관한 쟁점과 법제 정합화 과제	149
〈표 Ⅴ-2-1〉 보육 사무의 교육청(교육감) 이관에 관한 의견	156
〈표 Ⅴ-2-2〉 보육 사무의 교육청 이관 방식	156
〈표 Ⅴ-2-3〉 교육감 관장사무에 '영유아 보육' 명시에 관한 의견	157

〈표 V-2-4〉 보육재정의 교육비특별회계 편입 방안에 관한 의견	158
〈표 V-2-5〉 보육 관련 재정의 교육비특별회계 편입 방식	158
〈표 V-2-6〉 유보통합 추진 시 관련 기관의 기능 개편 방향	159
〈표 V-3-1〉 통합법 목적의 기본 방향에 관한 의견	160
〈표 VI-1-1〉 현행법상 주요 용어 비교	171
〈표 VI-4-1〉 통합법 부칙(경과규정) 핵심 항목과 목적	182




그림 목차

[그림 1-3-1] 주요 연구절차와 방법	31
[그림 1-3-2] 연구반 구성 및 운영 계획	34



부록 표 목차

〈부록 표 1〉 보육 사무의 교육청(교육감) 이관에 관한 의견	191
〈부록 표 1-1〉 보육 사무의 교육청 이관 방식	191
〈부록 표 1-2〉 보육 관련 인력·조직의 이관 방식	191
〈부록 표 1-3〉 보육 사무 이관 시 단계적 전환 일정 필요 여부	192
〈부록 표 2〉 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 명시에 관한 의견	192
〈부록 표 2-1〉 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 포함 방식	192
〈부록 표 2-2〉 어린이집 지도·감독 권한 배분 방식	192
〈부록 표 3〉 보육재정의 교육비특별회계 편입 방안에 관한 의견	193
〈부록 표 3-1〉 보육 관련 재정의 교육비특별회계 편입 방식	193
〈부록 표 4〉 통합법 제명에 관한 의견	193
〈부록 표 4-1〉 제명 결정 시 우선 고려사항(중복응답)	193
〈부록 표 5〉 통합법 목적의 기본 방향에 관한 의견	194
〈부록 표 5-1〉 통합법 목적의 핵심 원칙에 관한 의견(중복응답)	194
〈부록 표 6〉 유보통합 추진 시 관련 기관의 기능 개편 방향	194
〈부록 표 6-1〉 육아종합지원센터의 수행 기능에 관한 의견(중복응답)	194
〈부록 표 6-2〉 중앙, 광역, 기초 간 지원기관의 역할 분담 원칙에 관한 의견	195
〈부록 표 7〉 현행 특례조항(만 12세까지 연장 보육) 조정에 관한 의견	195
〈부록 표 7-1〉 특례 유지 또는 축소 시 적용대상 및 기준(중복응답)	195
〈부록 표 7-1-1〉 적정 이용연령 상한	195
〈부록 표 7-1-2〉 운영기간 및 시간 기준	195
〈부록 표 8〉 학년도 및 방과후과정 운영에 관한 의견	196
〈부록 표 8-1〉 방과후 과정 운영 시간대 또는 프로그램 범위(중복응답)	196
〈부록 표 9〉 운영위원회 설치 범위에 관한 의견	197
〈부록 표 9-1〉 운영위원회 주요 심의사항(중복응답)	197
〈부록 표 10〉 순회교육 제도 도입 필요성에 관한 의견	197
〈부록 표 10-1〉 순회교육 제도 도입에 관한 의견	197
〈부록 표 10-1-1〉 순회교육 운영기준_운영 주체(복수응답)	198
〈부록 표 10-1-2〉 순회교육 운영기준_순회 빈도	198
〈부록 표 10-1-3〉 순회교육 운영기준_순위 지역 범위(복수응답)	198
〈부록 표 10-1-4〉 순회교육 운영기준_근무시간 인정(복수응답)	198

〈부록 표 11〉 교직원 책무 규정 방향에 관한 의견	198
〈부록 표 12〉 교직원 자격 취소·정지 및 경력관리 제도의 운영 방향	198
〈부록 표 12-1〉 교직원 경력정보 연계 시 필요 사항(중복응답)	199
〈부록 표 13〉 교직원 임면권 주체에 관한 의견	199
〈부록 표 13-1〉 교직원 경력관리의 일원화 방식에 관한 의견	199
〈부록 표 14〉 무상(교육·보육)의 적정범위에 관한 의견(중복응답)	199
〈부록 표 15〉 기관 운영비 지원 시 기준 또는 방식에 관한 의견(중복응답)	200
〈부록 표 15-1〉 방과후과정 또는 법정 초과일수 초과 시 보조 방식에 대한 의견	200
〈부록 표 15-2〉 기관 운영비 보조 항목 추가 또는 강화에 관한 의견 (중복응답)	200
〈부록 표 16〉 양육수당과 부모급여 제도 운영·조정에 관한 의견	200
〈부록 표 16-1〉 양육수당·부모급여와 바우처 적정 운영방식(중복응답)	201
〈부록 표 17〉 놀이터 설치에 관한 의견	201
〈부록 표 18〉 CCTV 설치에 관한 의견	201
〈부록 표 19〉 통합법 시행의 적정 방안	201
〈부록 표 20〉 통합법 부칙_경과규정에 관한 의견	201
〈부록 표 21〉 유보통합 추진 과제	202

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

□ 유보통합의 개념과 의의

- 유보통합은 유치원과 어린이집이 서로 다른 법령과 행정체계 하에서 운영되어 온 이원적 구조를 통합하여, 영유아가 어느 기관을 이용하더라도 차별 없이 양질의 교육과 돌봄을 받을 수 있도록 보장하려는 국가적 과제임.
- 이는 단순한 행정체계 통합이 아니라 생애초기 아동의 권리 보장과 공공책임 강화를 위한 구조 개혁이라는 점에서 의의가 있음.

□ 이원 체계로 인한 문제점과 통합의 기대효과

- 「유아교육법」과 「영유아보육법」의 분리 운영으로 기관 운영기준, 교원 자격요건, 교사 처우, 재정지원 방식, 시설 기준 등이 구조적으로 달라 학부모 혼선과 현장 행정부담, 회계·감독체계 이원화에 따른 비효율이 누적됨.
- 통합된 관리체계 구축은 출발선 평등 실현을 위한 제도적 기반을 마련하는 것이며, 이를 통해 서비스 질 제고와 격차 완화를 위한 정책적 개입의 효율성을 높일 수 있음.

□ 제도 추진 기반 형성

- 2023년 「정부조직법」 개정과 2024년 「교육부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 개정·시행으로 중앙 차원의 관리체계가 교육부로 일원화되는 등 제도적 기반이 마련됨.
- 2025년 새 정부 출범 이후에는 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선 등 수요자 관점에서 교육·보육의 질을 높일 수 있는 실질적인 과제에 집중하는 것으로 기조가 전환되었음.

□ 본 연구의 목적

- 현 시점의 정책 기조에 부합하도록, 단일 통합법 제정보다 현행 법령 간 구조적 불일치 해소와 기준 확립을 중심으로 “정부책임형 유보통합 구현을 위한

법제·행·재정 정비 과제”를 도출하는 것을 목적으로 함.

나. 연구 내용

- 현행 유아교육·보육 법체계의 구조와 한계 비교·분석
 - 「유아교육법」과 「영유아보육법」을 중심으로 하위 법령·지침까지 포함한 규범 체계를 검토하고, 정부조직법 개정 이후의 입법 동향을 함께 파악함.
 - 학교관계법·사회복지관계법·교원관계법 등 유관 법령을 교차 분석하여 법적 쟁점과 제도적 한계를 도출함.
- 단계별 유보통합 추진전략에 따른 법제 정비 방향 제시
 - 유보통합을 중앙-지방-기관의 단계적 전략으로 전제하고, 단계별 목표·운영 기준·법적 쟁점을 정리하여 관련 법령의 개정 필요성과 방향성을 제시함.
- 우선 개선과제 도출 및 중장기 통합법 제정 시 고려요소 정리
 - 단기적으로는 총칙·설립·운영·교직원·비용·지원·안전·관리 영역에서 확인되는 불일치·공백을 전제로, 용어·책임 정합성 및 인가·변경·폐지 절차의 일관성, 자격·경력 상호인정과 보수교육, 재정지원·회계 규정 통일, 안전기준 정비 등의 우선 과제를 제시함.
 - 중·장기적으로는 통합법 추진 가능성을 전제로 법체계의 위치, 교사 자격·양성·경력체계, 교부금·특별회계·전출금·바우처 등 재정구조, 중앙-지방 거버넌스 및 지원기관 기능 개편, 통계·정보체계 등에서의 법적 쟁점을 검토함.

다. 연구 방법

- 문헌연구
 - 유보통합 관련 선행연구와 입법 동향을 검토하고, 유아교육·보육 법체계의 비교·분석 및 해외 유보통합 입법례 조사·비교를 수행함.
- 전문가 자문회의 및 간담회
 - 법제 개선 및 통합 추진의 타당성과 현장 실효성을 점검하기 위해 전문가 자문회의와 이해관계자 간담회를 개최하고, 유관 단체(한국유치원총연합회, 한국어린이집총연합회 등) 의견을 수렴함.

□ 연구반 구성 및 운영

- 유아교육·보육·법학 분야 전문가 26인으로 연구반을 구성하고, 총칙·설립·운영·교직원·비용·지원·안전·관리·보칙·별칙 등 분과 체계로 논의를 진행하여 쟁점 정리와 개선안 도출을 수행함.

□ 전문가 의견조사(2회)

- 1차 조사에서는 통합법(제정 방식·제명·영역별 조문안) 중심의 의견을 수렴하고, 2차 조사에서는 정부조직법 개정 및 유보통합 3법 논의 등 입법 환경 변화를 반영하여 ‘현행 법제 개선·행·재정 정비’ 중심으로 타당성·실현가능성·시급성을 평가하도록 설계함.

□ 정책연구실무협의회 운영

- 교육부 영유아정책국 등과 협의회를 운영하여 연구 추진 현황을 공유하고, 법제 개선 우선순위 및 단계별 추진방향을 논의하며 정책 연계성과 실무 적용 가능성을 점검함.

2. 연구의 배경

가. 유보통합 정책 추진 현황

□ 추진 배경과 정책적 문제의식

- 유보통합은 유아교육·보육(ECEC) 이원화로 인해 누적된 행정·재정 비효율, 서비스 질 격차, 부모의 양육 부담을 해소하기 위한 정책적 대응으로 추진되어 왔음.
- 저출산·고령화 사회 진입과 함께 영유아 발달의 연속성을 고려한 통합적 교육·보육 체계의 필요성이 강조되면서 유보통합의 중요성이 확대됨.
- OECD 국가를 중심으로 유보통합이 보편화되는 국제적 흐름 속에서, 한국도 제도적 대응 필요성이 지속적으로 제기됨.

□ 국내 추진 경과와 주요 변곡점

- 1990년대부터 논의가 시작되었고, 2005년 이후 유치원·어린이집 간 법적 근거·관리 부처·교사 자격 기준의 상이로 인한 형평성 문제와 행정·재정 중복 문제가 본격적으로 제기되며 정책 추진이 강화됨.

- 2005년 육아정책개발센터(현 육아정책연구소) 설립 이후 논의 기반이 마련되고, 누리과정 도입(2012), 유보통합추진단 출범 및 3단계 로드맵(2014~2016), 개정 누리과정 및 유아교육지원특별회계 신설(2019) 등 제도적 시도가 이어졌으나, 예산 배분 갈등과 부처 간 이해상충으로 구조적 이원화는 지속됨.
- 2023년 이후 유보통합이 국정과제로 재채택되고, 추진단·위원회 출범 및 교육부 중심 관리체계 일원화가 추진되면서 제도적 통합이 다시 본격화됨.

□ 최근 추진 동향과 새 정부 기조

- 2024년 정부조직법 개정으로 교육부 내 영유아정책국이 설치되고 보육 사무가 교육부로 이관되면서 법적·제도적 통합이 본격화되었고, 유보통합 지방이관을 위한 관련 3법이 국회에 발의됨.
- 2025년 새 정부 출범 이후에는 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선 등 수요자 관점에서 교육·보육의 질을 높일 수 있는 실질적인 과제에 집중하는 것으로 기조가 전환되어, 통합기관 신설·통합법 제정 중심의 구조개편보다는 현행 법제의 정합성 개선과 제도 기반의 내실화에 우선순위를 두는 방향으로의 전환이 필요함.

□ 향후 핵심 과제

- 지방교육청-지방자치단체 간 사무 재배분의 명확화, 교육비특별회계 내 보육 재정 편입 및 관리 기준 정립, 통합정보시스템 구축과 데이터 연계 강화 등 법적·행정·재정·정보체계의 정합성 제고가 핵심 과제로 제시됨.
- 이해관계자(교직원·학부모·운영자) 수용성 확보, 정교한 법제 정비, 예산 확충과 현장 지원을 전제로 점진적 실행이 요구됨.

나. 정부조직법 개정 이후 유보통합 관련 입법 동향

□ 주요 입법 흐름

- 유보통합 추진에 따라 소관 부처 이관 이후 다양한 법률 개정 논의가 전개되고 있으며, 유보통합의 법적·제도적 기반 마련을 위한 법안 발의가 이어지고 있음.
- 진흥원 기능 확대(명칭 변경 포함), 보육사무의 교육청 이관, 보육예산의 교육비특별회계 편입, 육아종합지원센터 운영 주체 변경, 유아교육지원특별회계 유효기간 연장, 교부금의 보육 사용 근거 확대 등 쟁점이 병렬적으로 논의됨.

□ 입법 쟁점 및 시사점

- 지방단위 관리 주체와 역할 분담(교육청 단독 vs 지자체 공동)의 법제화 및 업무표준 매뉴얼·조례 정비가 필요함.
- 보육 예산의 교육청 이관과 관련하여 연차별 전환계획 수립 및 초기 국비·특별회계 활용 등 재정 안정화 방안이 요구됨.
- 유아교육진흥원·한국보육진흥원·육아종합지원센터 등 지원기관 기능 중복의 해소와 기능 조정이 필요함.
- 국공립어린이집 운영 주체 변경 시 공유재산·위탁운영·질 관리 기준의 정비가 필요함.
- 교육청-지자체 협력(지역 유보통합협의체, 공동사업 근거 등) 제도화가 필수적임.

다. 영유아 교육·보육 관련 현행 법체계

□ 이원적 관리구조와 법적 성격의 차이

- 유치원(「유아교육법」)과 어린이집(「영유아보육법」)은 모두 교육부 관할이나, 실질 관리체계는 교육청(유치원) vs 지자체(어린이집)로 이원화되어 있음.
- 헌법상 유치원은 교육권(제31조)에 근거를 둔 학교로, 어린이집은 사회복지권(제34조)에 근거한 사회복지시설로서 법적 성격이 상이함.

□ 규율체계 분절로 인한 격차

- 교사 자격·근로조건·감독·재정지원 방식 등이 상이하여 서비스 질 격차가 발생함.
- 유치원은 다수 교육 관련 법령의 적용을 받는 반면, 어린이집은 복지 중심 법령 체계에 의해 규율되어 운영 기준과 통제 방식의 일관성이 부족함.

□ 통합법 설계의 법체계적 과제

- 통합법은 교육권과 사회복지권이라는 이질적 기반을 조화시키면서, 아동의 전인적 발달과 복지 증진을 공동 목표로 하는 법체계 정합성을 확보해야 함.
- 유아교육지원특별회계, 특수교육, 급식·보건·환경 등 유관 법률과의 조정이 함께 요구됨.

라. 해외사례 및 시사점

□ 통합 유형별 구조

- 단일 법체계형(노르웨이·스웨덴·핀란드·대만)은 단일 법률·단일 행정체계로 ECEC를 일원화하여 법적 일관성과 행정 효율성이 높음.
- 포괄적 법체계형(덴마크·뉴질랜드)은 단일 법체계 아래 다양한 기관 유형을 포섭하되 공통 규제·지원 틀을 적용하여 다양성과 통일성의 균형을 도모함.
- 부분적 병렬 통합형(일본)은 기존 법제를 유지하면서 통합형 기관을 병렬 도입하나, 다부처·복수 법률체계로 행정 이중화 및 정책 혼선 가능성이 존재함.

□ 비교 분석 및 시사점

- 법·행정 일원화가 통합의 핵심 전제이며, 기관 다양성과 기준 통일 간 균형 설계가 중요함.
- 교사 양성·자격 통합 등 인력체계 일원화가 뒤따르지 않으면 통합 효과가 제한됨.
- 통합은 수단이므로, 저출산·양육부담 등 구조적 문제 해소를 위해서는 별도 정책의 병행이 필요함.

〈표 1〉 해외 ECEC 법률 및 대상 등 주요 내용 비교표

구분	ECEC 법률	대상 연령	ECEC 기관종류	관할 부처
단 일 법 체 계 형	노르웨이 유치원법 (The Kindergarten Act)	1~5세	유치원	교육부
	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
		6세부터 의무교육(학교)		
	대만 유아교육 및 보육법 (幼兒教育及照顧法)	2세 이상 초등학교 취학 전	유아원(幼兒園)	교육부

구분	ECEC 법률		대상 연령	ECEC 기관종류	관할 부처
포괄적 법체 계형	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)		
	뉴질랜드	보육서비스 규정 (Early Childhood Services Regulations 2008)	0~5세	교육 및 보육 센터, 가정 기반 보육 서비스, 유치원, 플레이센터 등	교육부
부분병립적법체계형	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	어린이 가정청

3. 유아교육법 및 영유아보육법 비교·분석

가. 비교·분석의 목적과 활용 방향

□ 법제 정비를 위한 비교·분석의 필요성

- 유보통합의 법적 기반을 마련하기 위해 현행 「유아교육법」과 「영유아보육법」 전반을 체계적으로 비교·분석하여, 목적·용어·기관 체계·재정 규율 등에서 발생하는 구조적 차이와 내용상 불일치를 확인할 필요가 있음.
- 이원 체계를 그대로 유지할 경우 동일·유사 사안에 대한 이중 규율, 규범 충돌, 규율 공백이 반복될 위험이 높으므로, 조문 단위에서 중복·충돌·공백을 식별하고 정합적으로 조정하는 작업이 요구됨.
- 비교·분석을 통해 유지·강화할 규율과 조정·통합 또는 추가 입법이 필요한 영역을 도출하고, 단계적 법제 정비의 우선순위를 설정하는 기준을 마련할 수 있음.

□ 입법·정책 측면의 기초자료 기능

- 조문별 비교를 바탕으로 개정 필요 조항과 신규 규율이 필요한 영역을 구체화하여 향후 법제 개선 및 통합입법 논의의 참고 기준으로 활용함.

- 기관 체계, 교직원 제도, 비용·지원 방식 등 핵심 영역에서 두 제도의 연계 가능성과 조정 방향을 제시하여 행정·재정·지원체계 개편 논의를 현실적으로 설계할 수 있도록 함.

나. 총칙 영역 비교(목적·정의·이념·책임·계획 등)

□ 목적·이념 체계의 차이

- 「유아교육법」은 「교육기본법」 체계에 기반하여 유아교육을 학교교육의 일부로 규정하고 공교육적 성격을 강조하는 반면, 「영유아보육법」은 영유아 보호·양육과 보호자 경제활동 지원 등 사회복지서비스로서의 기능을 전면에 두고 있음.
- 유아교육은 교육권 중심, 보육은 돌봄·복지 및 가족지원 중심으로 목적 구조가 설정되어 정책 목표와 전달체계가 분절되는 문제가 발생함.

□ 정의·용어 체계의 불일치

- 「유아교육법」은 ‘유아(만 3세~취학 전)’, ‘유치원(학교)’, ‘방과후 과정(교육과정 이후 교육·돌봄)’ 등 교육법 중심의 개념으로 구성됨.
- 「영유아보육법」은 ‘영유아(7세 이하 취학 전)’, ‘보육(보호·양육·교육을 포함하는 사회복지서비스)’, ‘어린이집(보육기관)’, ‘보육교직원’ 등 복지서비스 중심의 개념으로 구성됨.
- 대상 연령, 서비스 범위(가정양육지원 포함 여부 등), 제공 주체 개념이 달라 해석상 혼선과 제도 운영의 비일관성이 누적됨.

□ 이념 규정의 존재 여부와 내용 차이

- 「유아교육법」에는 별도의 교육 이념 규정이 없고, 교육이념은 「교육기본법」(홍익인간·전인교육 등)에 의해 포괄적으로 규율됨.
- 「영유아보육법」은 ‘보육 이념’을 별도로 두고 영유아 이익 최우선, 안전·건강, 차별금지 원칙을 명시함.
- 통합을 위해서는 영유아 권리·발달 특성을 반영한 목적·이념 재구성이 필요함.

□ 책임·책무 규정의 수준 차이

- 「유아교육법」은 국가·지자체와 보호자의 공동 책임을 간명하게 규정함.
- 「영유아보육법」은 재정 확보 노력, 어린이집 확보 의무, 보육교직원 근로여건·권익 보호 등 보다 구체적이고 포괄적인 책무를 규정함.

- 동일 연령 대상 서비스임에도 공공책임의 수준과 법적 위계가 달라 통합 시 책임 구조의 정합화가 필요함.

□ 계획·실태조사·위원회 등 거버넌스 이원화

- 유아교육은 5년 주기의 유아교육발전기본계획과 실태조사 체계를 중심으로 운영되는 반면, 보육은 국공립 확충 등 수급 중심 보육계획과 3년 주기 실태 조사를 별도로 운영함.
- 위원회도 유아교육위원회, 보육정책위원회, 국무총리 소속 유아교육·보육위원회로 분절되어 유사 기능이 중복·분산되고 정책 조정의 일관성이 저하됨.
- 통합 추진을 위해 계획·조사·위원회 체계를 단계적으로 일원화할 필요가 있음.

□ 지원조직·통계체계의 분절

- 유아교육은 교육청 산하 유아교육진흥원 중심, 보육은 한국보육진흥원 및 육아종합지원센터 중심으로 지원체계가 운영되어 기능 중복과 협업 부재가 발생함.
- 유아교육은 교육통계조사 근거를 두는 반면, 보육은 동등한 통계조사 근거가 부재하여 통계 기반 정책수립의 일관성이 저해됨.

다. 기관 설립·운영 영역 비교(기관 유형·인가·폐지·입학 등)

□ 기관 유형·설립주체 분류체계의 차이

- 유치원은 국립·공립·사립의 3유형(설립주체 중심)으로 단순화되어 있는 반면, 어린이집은 국공립, 사회복지법인, 법인·단체, 직장, 가정, 협동, 민간 등 7유형으로 세분화되어 분류 논리가 상이함.

□ 인가·변경·폐지 절차의 차이

- 유치원은 교육감 인가 중심(설립·폐쇄·중요변경 모두 인가)인 반면, 어린이집은 설치·운영은 인가이나 폐지·휴지·재개는 신고로 처리되는 등 절차 구조가 다름.
- 국공립 확충 방식도 유치원은 병설·설립의무 규정(교육감 중심), 어린이집은 취약지역 우선 설치, 공동주택 국공립 운영 의무 등 공급·수급 중심 규정이 발달해 있음.

□ 직장어린이집 등 기관운영 특례의 차이

- 「유아교육법」에는 직장형 설치 의무 규정이 없으나, 「영유아보육법」은 직장 어린이집 설치 의무 및 미이행 사업장 공표까지 규정하여 제도 성격이 다름.

□ 입학·입소 등 이용 체계의 차이

- 유치원은 학년도 단위의 모집·선발과 학기제 운영을 전제로 하나, 어린이집은 연중 이용 및 연장보육 중심 체계를 전제로 하여 이용 구조가 불일치함.
- 어린이집은 필요 시 만 12세까지 연장 보육이 가능하도록 하는 특례가 있어 대상 범위와 예외 구조도 상이함.

라. 교직원 및 자격 체계 비교(인력·자격·연수·권익보호 등)

□ 교직원 범주·직위 체계의 차이

- 유치원은 원장·원감·수석교사·교사 등 ‘교원’ 중심 체계를 두고, 교원 외 직원(영양사·간호인력·행정직원 등)을 별도로 규정함.
- 어린이집은 원장·보육교사·직원 등을 포괄하여 ‘보육교직원’으로 규정하고, 보조교사·대체교사 배치 등 운영 중심 인력 규정을 발달시킴.
- 유치원에는 강사·기간제교사·명예교사 규정이 있으나, 어린이집에는 대응 규정이 부재함.

□ 자격·승급 구조의 차이 및 경력 상호인정의 한계

- 유치원 교원 자격은 정교사(1·2급)·준교사 및 원장·원감 자격으로 구성되며, 별표 체계로 상세히 규율됨.
- 보육교사 자격은 1·2·3급 등급제와 승급교육 중심으로 구성되고, 원장 자격도 다양한 경로를 인정함.
- 상호 경력인정 규정이 존재하나, 자격체계·인사운영·연수체계가 분리되어 경력관리와 처우 형평성 확보에 한계가 있음.

□ 권익보호·연수체계의 차이

- 유치원 교원의 교육활동 보호는 별도 법률(교원지위법)로 보호되는 반면, 보육교직원은 「영유아보육법」상 보육활동 보호 조항과 보호위원회 체계를 두고 있음.
- 유치원은 법상 보수교육 규정이 없고 교원연수 체계로 운영되는 반면, 어린이집은 원장·보육교사 보수교육(직무·승급교육)과 필수 교육내용을 법률상 명시함.

마. 비용 및 지원 체계 비교(무상 범위·수납·보조·회계·이용권 등)

□ 무상제도 및 표준비용 산정 방식의 차이

- 유치원은 취학 직전 3년 무상교육을 규정하고 표준유아교육비를 기반으로 비용을 고시하는 구조임.
- 어린이집은 무상보육 원칙을 규정하고 표준보육비용을 3년마다 조사·매년 결정하는 구조이며, 장애아·다문화가족 등 차등지원 근거를 포함함.

□ 수납 규율 및 이용자 부담 구조의 차이

- 유치원 원비는 물가연동 상한제 및 위원회 심의에 따른 예외 인상 구조를 두는 반면, 어린이집은 시·도지사가 정한 범위 내 보육료·필요경비 수납 구조를 채택함.

□ 보조·환수·회계 규율의 차이

- 유치원은 사립유치원 지원과 유치원회계 설치·운영 등 회계체계를 법률에 직접 규정함.
- 어린이집은 회계 설치 규정이 직접 존재하지 않고, 보조·환수·목적 외 사용 금지 등을 통해 간접적으로 통제하는 구조임.

□ 이용권(바우처) 및 조사·질문 절차의 유무

- 유치원은 이용권 규정이 없으나, 어린이집은 보육서비스 이용권 지급, 신청·조사·질문·행정정보 공동이용 등 절차 규정을 상세히 두고 있음.

바. 안전 및 관리 체계 비교(건강·위생·시설·CCTV·안전공제 등)

□ 건강·응급조치·예방접종 규정의 차이

- 건강검진·응급조치의 기본 구조는 유사하나, 어린이집은 영유아 예방접종 여부를 예방접종통합관리시스템으로 정기 확인하도록 법률상 의무를 두는 등 관리체계가 더 구체화되어 있음.

□ 시설·설비 및 안전기준의 차이

- 어린이집은 놀이터 설치, CCTV 설치, 비상재해대비시설 등 시설 안전 규정을 법률에 직접 규정하나, 유치원에는 대응 규정이 없는 영역이 존재함.
- 동일 연령 아동을 대상으로 하면서도 기관 유형에 따라 규제의 사각지대와

과잉규제가 동시에 발생할 우려가 있음.

□ 안전공제 체계의 이원화

- 유치원은 학교안전공제회(학교안전법), 어린이집은 어린이집 안전공제회(영유아보육법)로 분리·운영되어 사고보상 기준·절차의 일관성 확보가 어려움.

사. 쟁점별 불일치 및 정합성 진단

□ 목적·이념 및 기본 개념 체계(목적·이념 쟁점)

- 대상·기관·서비스 개념이 이원화되어 정책 목표와 핵심 가치가 교육 중심과 돌봄·복지 중심으로 분절되므로, 통합 시 목적·책임·대상 개념과 서비스 범위를 일관되게 재설정할 필요가 있음.

□ 사무(서비스) 체계(사무 쟁점)

- 기관 유형·설립·폐지·이용 체계 및 인력·안전 기준이 상이하여 동일 기능 서비스에 대한 공적 통제 수준과 이용자 보호 수준이 달라지는 문제가 있음.

□ 관장사무 및 권한 배분(관장사무 쟁점)

- 계획·실태조사·통계, 위원회 심의체계, 설치인가·감독 권한이 중앙·지방·기관 수준에서 분산되어 정책 조정 기능이 약화되고 책임 소재가 분산됨.

□ 재정 체계(재정 쟁점)

- 무상 범위, 비용 규율, 표준비용 산정·공시, 지원금·회계 체계가 이원화되어 재정운용의 비효율·불투명성이 심화될 우려가 있음.

□ 지원조직 및 중간지원체계(지원조직 쟁점)

- 유아교육진흥원·한국보육진흥원·육아종합지원센터 등 지원조직이 병렬 운영되어 기능 중복과 공백이 존재하고, 안전·공제도 이원화되어 운영 혼선이 발생할 수 있음.

□ 소결

- 유아교육법과 영유아보육법은 목적·이념, 사무, 관장사무, 재정, 지원조직 전 영역에서 구조적 부정합이 확인되므로, 통합법·통합기관 논의에 앞서 현행 법체계 내 불일치 해소와 규율 공백 보완이 선행되어야 함.
- 본 장에서 검토한 쟁점별 진단은 이후 IV장(유보통합 3법 검토) 및 VI장(현행

법제 개선 과제)의 구체적 입법·정책 제안의 기준으로 활용될 수 있음.

아. 현행 법제 개선 방향 및 장기적 통합 시 고려사항

□ 단기·중기: 정합성 제고와 사전 정비

- 용어·개념의 통일(입학/입소, 유치원/어린이집, 방과후 과정/연장보육 등)을 통해 현장 혼선을 축소하고, 행정지침·표준양식·정보시스템 정비를 병행할 필요가 있음.
- 계획·위원회·통계 등 거버넌스를 통합 기본계획 중심으로 재편하고, 재정에서는 무상 개념·비용 규율·회계·정산 기준을 비교 가능 구조로 정합화할 필요가 있음.
- 서비스 기준, 인력·자격·처우 체계, 이용자 지원 및 정보·참여 제도, 지원조직 이관·재편을 포함하여 사무이관과 통합 운영을 준비할 필요가 있음.

□ 장기: 통합법 체계 선택의 검토

- 통합법은 ① 교육기본법 체계 내 학교교육 관계 법률로 편입, ② 독자적 통합법 제정, ③ 추진법 + 통합기관법 병행 등 세 가지 방식이 가능하며, 각각 공공성·정합성·수용성·실현 가능성 측면에서 장단점이 존재함.
- 장기적으로 지향하는 법체계 모형에 따라 단기·중기 단계의 용어 정비, 거버넌스·재정 정합화, 사무이관 준비 전략도 달라질 수 있으므로, 정책 철학·현장 수용성·제도 정합성·국가 책임·정치·재정 여건 등을 종합 고려하여 선택할 필요가 있음.

4. 유보통합 관련 입법안 검토 및 법적 과제: 유보통합 3법 중심

가. 유보통합 3법의 구성과 검토

□ 입법 체계와 검토 범위

- 유보통합 3법은 ① 「영유아보육법」 개정안(보육사무의 교육청 이관), ② 「지방교육재정교부금법」 개정안(보육재정의 교육비특별회계 편입), ③ 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안(교육감 관장사무에 보육 포함)으로 구성됨.
- 세 법안은 각각 사무·재정·관장사무를 담당하되 상호 연계를 전제로 하므로, 개별 법률 단위가 아닌 일괄적·동시적 검토가 필요함.

- 일부 법안만 통과되거나 시행 시기가 불일치할 경우 행정 공백, 재정 불확실성, 책임 혼선이 발생할 위험이 큼.

□ 분석 기준과 방법

- 국회 교육위원회 검토보고서(2024. 11)와 본 연구의 2차 전문가 의견조사 결과를 종합하여, 전환 단계의 위험 관리와 실행 가능성을 중심으로 검토함.
- 제3장에서 도출한 5대 쟁점 체계(목적·이념, 사무, 관장사무, 재정, 지원조직)를 기준으로 법적 과제를 정리함.

나. 「영유아보육법」 개정안 검토: 보육사무의 교육청 이관

□ 개정안의 핵심 내용

- 어린이집 인가·지도·감독, 보육정책위원회 운영, 국공립어린이집 설치·운영, 지방 보육사무의 주체를 시·도지사 및 시장·군수·구청장에서 교육감으로 전환함.
- 국공립어린이집의 공유재산을 교육청이 계속 활용할 수 있도록 경과조치 마련함.
- 관리주체 일원화와 교육재정 기반 지원을 통해 유치원·어린이집 간 행정·재정 형평성 제고를 목표로 함.

□ 전환 시기 핵심 쟁점

- 사무 이관 범위를 어디까지로 설정할 것인지(핵심 공통사무 vs 지역 보완사무)와 단계적 이행 설계가 관건임.
- 교육청의 보육행정 전문성·인력·조직이 단기간에 충분히 확보되지 않을 경우 행정 공백이 발생할 수 있음.
- 육아종합지원센터 등 지역 지원조직은 지자체 인프라에 기반해 운영되어 왔으므로, 전면 이관보다는 공동운영·단계적 전환이 현실적임.
- 국공립어린이집 시설·부지·위탁 구조는 지자체 인프라와 밀접하여, 교육청-지자체 협력 모델과 표준 협약이 필요함.
- 국공립어린이집 설치·운영에 관하여는 장기 무상임대 등 다양한 운영 옵션과 유지보수 비용 분담 원칙을 함께 제시해야 함.

□ 시사점

- 보육사무 이관은 권한 선언만으로는 충분하지 않으며, 사무·재정·인력의 동반 이행, 전환 단계에서의 공동점검·협력 장치의 제도화가 필수적임.
- 부칙·경과규정 또는 하위법령 위임을 통해 이행 순서와 책임 구조를 명확히 할 필요가 있음.

다. 「지방교육재정교부금법」 개정안 검토: 보육재정의 교육비특별회계 편입

□ 개정안의 핵심 내용

- 교육재정의 범위를 '교육'에서 '교육 및 보육'으로 확장하여, 어린이집 보육 경비를 교육비특별회계에서 지원할 법적 근거를 마련함.
- 보육 사무 이관에 따라 지자체 부담 재원을 교육비특별회계로 전출하는 재정 이관 원칙을 확립하되, 전출 규모와 방식은 지방재정 여건을 고려한 협의 절차를 제도화함.
- 보육 전출금을 기준재정수입액 산정에서 제외하여 교부금 산정의 이중계상 문제를 방지함.

□ 주요 쟁점

- 전출 대상과 예외로 규정된 '특수시책'의 범위가 모호할 경우 재정 일원화 효과가 약화될 수 있음.
- 결산액 기준 전출 방식은 현실 반영의 장점이 있으나, 지역 간 재정력 격차를 고착화할 우려가 있음.
- 전출 의무화는 지방재정 자율성 축소 논란을 수반하므로, 중앙정부의 재정 보완 및 형평성 조정 장치가 필요함.
- 교육비특별회계 내 보육 재원 사용 기준과 계정 구분이 명확하지 않으면 교육재정 잠식 논란이 발생할 수 있음.

□ 시사점

- 재정 일원화 과정에서 지방재정의 부담 가중이나 교육재정 잠식 우려를 해소하기 위해, 전출 범위의 명확화 및 중앙정부 차원의 재정 보전 대책 등 분담 원칙의 재정립이 필수적임.
- 전환 시기에는 한시적 국고 지원이나 교부금 산정 특례 등의 보완 장치가 요구됨.

라. 「교육자치법」 개정안 검토: 교육감 관장사무에 보육 포함

□ 개정안의 핵심 내용

- 교육자치의 목적과 범위에 '보육'을 포함하고, 교육감의 관장사무에 영유아 보육을 명시함.
- 교육비특별회계를 어린이집 지원에도 사용할 수 있도록 근거를 마련함.
- 교육청이 유치원·어린이집을 포괄하는 지역 단위 통합 관리 주체로 기능할 수 있는 법적 기반을 형성함.

□ 전환 시기 쟁점

- 교육감의 사무 확대에 따른 관리·감독 책임 범위와 한계를 명확히 할 필요가 있음.
- 지자체 보육부서와 교육청 권한 및 행정 등을 조정할 제도적 장치가 요구됨.
- 교육비특별회계 사용 범위 확대에 따라 집행 기준·용도 관리·투명성 확보가 중요함.

□ 시사점

- 관장사무 명시는 선언적 규정에 그쳐서는 안 되며, 책무·협력·분쟁조정 규정을 함께 정비해야 함.
- 교육청 조직 개편은 법률보다는 중앙 가이드라인을 통해 통일적 방향 제시가 필요함.

마. 소결: 유보통합 3법의 연계성과 단계적 이행 과제

□ 종합 평가

- 유보통합 3법은 상호 유기적으로 작동하므로 동시 입법을 원칙으로 하되, 현장 안착을 위해 부칙 및 하위법령을 통한 단계적·순차적 시행 장치를 정교하게 마련해야 함.

□ 정책적 과제

- 사무 이관은 핵심 행정권의 우선 이관 후 재정·인력의 단계적 이행으로 설계할 필요가 있음.
- 재정체제는 표준교육·보육비 개념 도입과 국가-지방 분담 원칙을 명확히 하여 안정성과 형평성을 확보해야 함.
- 지원조직은 전면 통합보다는 공동운영·기능 재배치 등 전환 시기 협력 모델이 요구됨.

- 목적·이념 측면에서 영유아 권리 보장, 형평성, 국가책임 강화 원칙이 세 법안 전반에 일관되게 반영될 필요가 있음.

□ 후속 과제

- 하위법령·지침·조례 정비, 상설 협의체 구축, 전환 단계의 모니터링을 통해 유보통합 3법이 현행 법제 개선과 향후 통합법 제정으로 자연스럽게 연결되도록 해야 함.

5. 전문가 의견조사 결과 및 쟁점별 분석

가. 조사 개요

□ 조사 목적과 기조 전환

- 본 조사는 연구반 회의와 1·2차 전문가 의견조사를 통해 유보통합 법제 개선의 실질적 추진 방향을 도출하는 데 목적이 있음.
- 2025년 6월, 새 정부 출범 이후 ‘정부책임형 유보통합’이 국정과제로 제시되면서, 통합법 제정 중심 논의에서 현행 법제 정합성 확보와 단계적 이행 중심으로 분석의 초점이 이동함.

□ 연구반 운영과 조사 설계

- 외부 전문가 26인과 연구진이 참여한 연구반을 6개 분과로 운영하며 조문 비교·쟁점 도출·우선순위 조정을 병행함.
- 1차 조사는 통합의 장기 방향과 법체계 설계에 대한 폭넓은 의견을 수렴했고, 2차 조사는 유보통합 3법을 중심으로 정책 타당성·실현가능성·시급성을 5점 척도로 평가함.

나. 유보통합 추진체계에 대한 전문가 인식

□ 단계적 통합에 대한 공감대

- 본 조사에 참여한 전문가 그룹은 유보통합을 단순한 기관 통합이 아닌 법·행정·재정 체계 전반의 단계적 일원화 과정으로 인식하는 경향을 보임.
- 조사 대상 전문가 다수는 통합법 제정 이전에 현행 제도의 정합성 강화가 선행될 필요가 있다는 의견을 제시함.

□ 핵심 과제 인식

- 보육 사무의 교육청 이관과 재정체계 정비가 유보통합의 핵심 축으로 인식됨.
- 다만 이관 방식과 속도에 대해서는 전면 이관과 단계적 이관에 대한 선호가 동시에 나타남.

다. 쟁점별 전문가 의견(2차 조사 중심)

□ 보육 사무의 교육청 이관

- 정책 타당성은 높게 평가(평균 4.0점)되었으나, 실현가능성과 시급성은 상대적으로 낮게 평가됨.
- 이관 방식에 대해서는 전면 이관(42.3%) 선호가 가장 높았으나, 실현 가능성 점수(3.2점)가 상대적으로 낮은 점을 고려할 때 행정 공백 최소화를 위한 단계적 이행 전략이 현실적 대안으로 논의됨.
- 인가·지도·감독 등 핵심 행정권을 우선 이관하되, 재정·인력은 경과기간을 두고 순차 이행하는 설계가 필요함.
- 교육청-지자체 간 공동 수행 및 협력 장치가 전환 단계에서의 안정성의 핵심으로 지적됨.

□ 교육감 관장사무에 '영유아 보육' 명시

- 정책 타당성·실현가능성·시급성 모두 비교적 높은 평가를 받음.
- 즉시 명시를 선호하는 의견과 공동사무-단계적 전환을 선호하는 의견 양쪽 모두가 존재함.
- 관장사무 명시는 필요하되, 보육의 범위 설정(기관 보육 중심 vs 가정양육지원 포함)과 지자체와의 역할 조정 규정이 병행되어야 함.

□ 보육 재정의 교육비특별회계 편입

- 정책 타당성에는 대체로 동의하나, 실현 과정의 난점에 대한 우려가 큼.
- 전면 편입과 단계적 편입이 동일 비율로 제시되었으며, 사업군별 단계적 편입이 현실적 대안으로 부각됨.
- 누리과정 등 교육적 성격이 강한 사업부터 편입하고, 이후 운영비·처우개선비·가정양육지원으로 확대하는 전략이 요구됨.
- 재정 편입과 동시에 국가-지방 분담 원칙과 형평성 보완 장치가 필요함.

□ 지원조직 재편

- 한국보육진흥원 · 육아종합지원센터 · 유아교육진흥원 간 기능 통합 또는 연계 강화에 대한 지지가 우세함.
- 현행 이원체계 유지에 대한 지지는 소수에 그침.
- 정보 제공, 연수, 평가 등 공통 기능을 우선 통합 · 연계하고, 장기적으로 조직 개편과 법적 근거 정비가 필요함.

□ 통합법의 목적 · 이념과 법체계 위상

- 통합법은 교육 중심 법률이 아니라, 영유아 권리 · 안전 · 돌봄 · 교육 · 보호자 지원을 포괄하는 기본법으로 설계되어야 한다는 인식이 우세함.
- 교육부 소관 교육법체계 내에 위치하되, 보육 기능을 명시적으로 포함하는 구조가 선호됨.

라. 영역별 법제 개선에 대한 전문가 의견

□ 총칙 영역

- 통합법 목적은 ‘영유아 권리 보장 + 서비스 제공 원칙’을 결합한 절충형이 가장 선호됨.
- 정의 규정에서는 교육 · 보육 · 돌봄 개념을 명확히 구분 · 배치하고, 보호자 개념을 포괄적으로 설정할 필요성이 제기됨.

□ 설립 · 운영 영역

- 기관 유형과 설립 인가 체계의 간소화 및 교육감 중심 일원화에 공감대가 형성됨.
- 법률은 원칙 중심, 세부 기준은 하위법령 위임을 통해 유연성을 확보해야 한다는 의견이 다수임.

□ 교직원 제도 영역

- 자격 · 양성 · 경력관리의 통합이 유보통합의 성패를 좌우하는 과제로 인식됨.
- 기존 보육교사의 자격 수준을 단계적으로 상향하고, 통합 경력관리 · 연수체계를 구축해야 한다는 의견이 지배적임.

□ 비용 및 지원 영역

- 무상 범위와 보호자 부담 항목을 법률에서 명확히 구분하고, 원비 · 보육료 규제와 정보공시를 단일 체계로 정비할 필요성이 제기됨.

- 표준 교육·보육비용 산정과 지역 가중치 도입을 통해 형평성을 확보해야 한다는 의견이 많음.

□ 안전 및 관리 영역

- 건강·위생·놀이터·CCTV·정보공시·통계체계를 통합하여 기관 유형과 무관하게 적용되는 공통 안전 기준 마련의 필요성에 대해 다수 전문가가 동의하였음.
- CCTV는 조건부 찬성이 다수로, 엄격한 개인정보 보호 기준과 관리 규정이 전제되어야 한다는 의견이 제시됨.

마. 종합 시사점

□ 단계적 법제 개선의 필요성

- 전문가들은 유보통합을 단일 법률 제정이 아닌 단계적 제도 전환 과정으로 인식하고 있으며, 3법 개정은 그 핵심 수단으로 평가됨.

□ 정책 설계의 기준

- 영유아 권리와 국가책임 중심 이념으로 삼고, 사무·재정·조직 개편 전반에 일관되게 반영해야 함.
- 교직원 제도와 재정 지원 체계는 통합 효과를 좌우하는 핵심 영역으로, 우선적·집중적 개선이 요구됨.

□ 향후 과제

- 법적 정합성, 행정 효율성, 재정 안정성, 현장 수용성을 동시에 고려한 단계적 이행 로드맵이 필요함.
- 이를 통해 통합법 제정 여부와 시기와 무관하게, 현행 법체계의 불일치를 줄이고 정부책임형 유보통합의 실질적 기반을 마련할 수 있을 것임.

6. 결론 및 제언

가. 현행 법제 개선의 기본 방향

□ 선행 정비의 필요성과 접근 원칙

- 단기간 내 단일 통합법 제정에는 한계가 있으므로 통합법 제정 이전에 현행 법

령을 단계적으로 정비하여 '사실상의 통합'을 최대한 진전시킬 필요가 있음.

- 제3장의 구조적 불일치 진단과 제4장의 3법 쟁점을 연결하는 전제로서, 용어·체계 정비, 거버넌스·재정·서비스 기준 정합화가 우선적으로 요구됨.

나. 현행 법제 개선 과제

□ 용어 및 체계 정비

- '보육과정/교육과정·방과후 과정', '입소/입학' 등 핵심 용어가 이원화되어 통합 이후에도 혼선을 유발할 수 있으므로, 관련 용어를 정의조항에서 명확히 설정할 필요가 있음.
- 하루 운영시간을 '기본교육(보육) 00시간 + 연장돌봄 00시간'의 단일 틀로 정리하고, '기본보육/연장보육'과 '정규교육/방과후 과정'을 '기본교육·보육과정 + 연장돌봄과정' 체계로 재구성할 필요가 있음.
- 0~2세 표준보육과정과 3~5세 누리과정을 연계하는 통합 교육·보육과정의 법적 근거를 마련하여 0~5세 연속 발달을 제도적으로 담보할 필요가 있음.

□ 종사자 자격·명칭의 통일 방향

- 자격체계의 완전한 통합은 장기 과제이므로, 단기적으로는 '교직원/보육교직원'을 포괄하는 통합 개념을 설정하고, 직종 분류·명칭을 정합화하여 제도 간 용어·범주 불일치를 먼저 해소할 필요가 있음.
- (가칭)영유아교사 단일 자격으로의 단계적 전환은 별도 특별법 또는 부칙 설계를 통해 중·장기 이행계획과 결합하여 추진할 필요가 있음.

□ 운영위원회 및 기타 제도 정비

- 유치원운영위원회와 어린이집운영위원회의 유사 기능에도 불구하고 법제·명칭·운영 방식이 달라 통합이 필요하므로, '영유아교육·보육기관 운영위원회' 등 공동 운영위원회 제도를 마련하고 공통 심의사항을 최소 공통 규범으로 설정할 필요가 있음.
- 정보시스템(유아교육정보/보육통합정보), 건강관리(건강검진/건강진단) 등 분절된 제도도 용어 통일과 연계·통합 기반 정비가 필요함.

□ 거버넌스 일원화 및 전환 단계에서의 협력 구조

- 유보통합 3법을 전제로 교육감 중심 관리체계가 작동하도록 교육자치법·조

례·집행조직을 정비하고, 교육청-지자체 간 역할 분담을 법령 또는 협약으로 명료화할 필요가 있음.

- 전환 단계에서의 공동 수행 영역을 제도적으로 정리하기 위해 법정 협의체 근거, 정보공유·사무협조 의무, 분쟁조정 절차를 마련하여 행정·책임 공백 발생이 없도록 해야 함.

□ 재정지원 체계의 통합

- 보육재정 편입 근거가 마련되더라도 전환 시기에는 전출 범위·산정 기준·전출 시기에서 분쟁 가능성이 크므로, 법률 또는 하위법령에서 전출 범위의 명확화와 이행 관리 절차를 구체화할 필요가 있음.
- ‘특수시책’ 등 예외 범위가 과도하게 확대될 경우 재정 통합의 사각지대가 발생할 수 있으므로, 예외의 기준과 절차를 명확히 정비할 필요가 있음.
- 교육비특별회계 내 보육 재원의 계정 구분, 목적성 지출 기준, 집행·결산의 투명성 기준을 마련하여 교육재정 잠식 우려를 완화해야 함.
- 표준교육·보육비 산정의 법적 근거와 국가-지자체-교육청 비용 분담 원칙을 단계적으로 정비할 필요가 있음.

□ 서비스 질 기준 정합화

- 교사 대 아동 비율, 시설·설비, 급식·위생 등 서비스 기준이 기관 유형별로 달라 ‘동일 연령·동일 기준·동일 서비스’ 원칙이 저해되므로, 더 엄격한 기준을 기준선으로 단계적 상향 통합이 필요함.
- 법률은 원칙과 핵심 항목을 제시하고, 구체 기준은 시행령·고시로 위임하되 적용 시기·범위는 단계별 로드맵에 따라 점진적으로 확대할 필요가 있음.

다. 유보통합 법제 정비와 단계별 이행 로드맵

□ 단기: 법적 기반 구축 및 사전 정비

- 유보통합 3법의 입법을 추진하되, 입법 소요 기간을 고려하여 통합 모델 시범 운영, 행정 지침 표준화 등 현행 법령 내에서 가능한 실질적 통합 기반 조성을 병행해야 함.
- 인가·지도·감독 등 핵심 행정권을 우선 이관하고, 재정·인력은 과도기 공동 운영을 통해 단계적으로 이행하는 방식이 바람직함.

- 교육지원청 전담조직 설치, 지자체 인력의 전입·파견·겸임 등으로 초기 집행 역량을 보완하고, 진출 시기·절차·관리 체계를 명확화해야 함.
- 통합 입학·입소 시스템, 공통 매뉴얼, 표준 점검 기준 등 비입법적 정비를 선제 추진하여 체감 성과를 조기에 제시할 필요가 있음.

□ 중기: 격차 해소 및 통합기준 확립

- 교육비특별회계 편입의 안정적 정착과 표준교육·보육비 도입을 통해 지원 단가·범위를 합리화하고, 취약 지역 보완 및 국가·지방 분담 원칙을 정교화해야 함.
- 교사 대 영유아 비율, 시설·안전 기준 등은 시범사업과 선도교육청 운영을 통해 검증 후 단계적으로 확대 적용할 필요가 있음.
- 지원조직은 기능 재배치와 공통 기능 중심 협력체계 강화를 통해 실질적 통합을 진전시켜야 함.

□ 장기: 통합법 제정

- 통합법 제정은 단순 병합이 아니라 체계 재배열과 경과규정 설계, 영향평가, 연동되는 법령 정비 목록 확정 등이 병행되어야 함.
- 통합법은 단기·중기 성과를 토대로 ‘검증된 통합’을 제도적으로 완결하는 방식으로 추진되어야 함.

라. 통합법 제정 시 고려사항

□ 통합법의 설계 원칙과 체계

- 통합법은 물리적 결합을 넘어선 화학적 통합의 기제로 작동해야 하며, 선행 단계의 정책 효과 분석과 사회적 합의를 토대로 제정 시기와 범위를 결정하는 것이 바람직함.
- 고려사항은 총칙(목적·정의·기본원칙), 거버넌스(사무 이관·관장사무·협력), 재정(통합재정·분담), 지원조직(기능 재배치·공동운영), 기관·인력 및 서비스 기준(동일 기준의 단계 적용), 이용자 권리·절차(접근성·참여·구제) 체계로 정리됨.

마. 향후 연구 및 정책 과제

□ 통합법 제정 지원을 위한 후속 과제

- 통합법 조문체계 설계 및 현행 규정 대응관계 정리, 경과규정·단계 시행 모델 검토가 필요함.
- 비용·재정·규제 영향평가 체계를 구축하여 재정 소요·분담 구조·현장 부담을 정량적으로 검증할 필요가 있음.
- 통합법과 ‘동시 정비’가 필요한 타 법령(지방자치법, 공유재산법, 재정법, 개인정보보호법 등)의 목록과 정비 범위를 확정하여 규범 공백을 방지할 필요가 있음.

□ 맺음말

- 본 연구는 유보통합이 단순한 행정 체계의 개편을 넘어, 영유아의 권익을 최우선으로 하는 새로운 교육·돌봄 체계로의 전환점임을 확인하였음.
- 향후 법제 개선 과정에서는 ‘형식적 통합’보다는 ‘실질적 격차 해소’에 방점을 두고, 중앙과 지방, 교육청과 지자체, 그리고 현장의 다양한 이해관계자가 협력할 수 있는 유연하고 포용적인 법적 기반을 마련하는 데 정책 역량을 집중해야 할 것임.

I

서론

01 연구의 필요성 및 목적

02 연구 내용

03 연구 방법

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

유보통합은 유치원과 어린이집이 서로 다른 법령과 행정체계 하에서 운영되어 온 이원적 구조를 통합하여, 영유아가 어느 기관을 이용하더라도 차별 없이 양질의 교육과 돌봄을 받을 수 있도록 보장하려는 국가적 과제이다. 정부는 유보통합을 통해 교육과 보육의 통합적 운영체계를 구축하고 출발선에서의 평등을 실현하며, 영유아 교육·보육 서비스의 질을 향상시키고자 하였다(교육부, 2024. 6. 27). 이는 단순한 행정체계의 통합을 넘어, 생애 초기 아동의 권리 보장과 공공책임 강화를 위한 구조 개혁이라는 점에서 중요한 의의를 가진다.

그동안 유치원과 어린이집은 「유아교육법」과 「영유아보육법」이라는 별도의 법적 근거에 따라 운영되어 왔다. 이러한 법체계의 이원화는 기관 운영 기준, 교원 자격 요건, 교사 처우, 재정 지원 방식, 시설 기준 등에서 구조적 차이를 초래하였고, 이로 인해 학부모는 기관 선택의 혼선을, 현장 교직원들은 복잡한 행정 절차와 상이한 근로 조건에 따른 어려움을 겪어 왔다. 특히 재정 지원 기준과 회계·감독 체계의 분리로 행정적 비효율이 누적되었으며, 교원의 근무 여건과 보수 체계 역시 일관성을 확보하지 못하였다. 이러한 제도적 분절은 영유아 교육과 보육을 하나의 연속된 발달 과정으로 바라보는 통합적 접근을 제약하는 요인으로 작용하였다(최은영, 2015: 259).

이에 정부는 2023년 12월 「정부조직법」 개정(법률 제19840호)을 통해 영유아 보육·교육 사무를 교육부로 이관하였으며, 2024년 6월 27일부터 「교육부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(교육부령 제332호)을 시행하여 중앙 차원의 관리 체계를 일원화하였다. 이는 유보통합의 제도적 기반을 마련한 중요한 조치로 평가된다. 또한 정부는 2024년 하반기부터 유보통합 시범사업을 실시하여 교사 대 아동 비율 개선 등 제도적 과제를 점검하고 있다(대한민국 정책브리핑, 2024. 8. 20). 이러한 일련의 조치는 통합 추진의 실효성을 확보하고 향후 법제화를 위한 기초 자료를

축적하기 위한 것이다.

한편, 새 정부는 2025년 8월 「국정 5년 설계도」(국정과제 101, ‘교육격차 해소를 위한 공교육 강화’)를 통해 ‘정부책임형 유보통합’의 추진 방향을 제시하였다. 이를 통해 “0세반부터 교사 대 아동 비율을 개선하고, 3~5세 무상 교육·보육을 단계적으로 추진”하는 등 정부책임형 통합 체계 구축을 중장기적으로 추진하되, 통합 속도를 조절하면서 제도적 기반을 내실 있게 강화하겠다고 밝혔다(대한민국 정책브리핑, 2025. 8. 14).

즉, 지난 정부가 통합기관 신설과 통합법 제정안 마련에 정책적 초점을 두었다면, 현 정부는 통합 추진 과정에서 발생하는 현장의 갈등과 행정 부담을 최소화하고 제도 개선과 내실화에 우선순위를 두는 것으로 기조를 전환하였다.

이에 따라 현 시점의 유보통합은 즉각적인 단일법 제정보다는 현행 법제의 구조적 불일치 해소와 기준 확립을 통한 점진적·단계적 추진이 핵심 과제로 부각되고 있다. 특히 시·도교육청과 지방자치단체 간 사무 재배분, 교직원 자격 및 경력 인정의 통합적 설계, 재정 지원 체계의 일원화, 통합기관 회계 시스템 구축 등은 통합법 제정 이전에 반드시 해결되어야 할 선결 과제이다. 따라서 통합법 제정은 기반 정비와 사회적 합의가 선행된 이후 추진되어야 하며, 본 연구는 정책 기조 변화를 반영하여 정부책임형 유보통합 구현을 위한 실무적인 법제·행정·재정 정비 과제를 도출하는 것을 최종 목표로 설정하였다.

2. 연구 내용

본 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 현행 유아교육·보육 법체계의 구조와 한계를 비교·분석하였다.

「유아교육법」과 「영유아보육법」을 중심으로 하위 법령·지침까지 포함한 규범 체계를 검토하고, 2024년 6월 27일 정부조직법 개정 이후의 입법 동향을 파악하였다. 아울러 학교관계법, 사회복지관계법, 교원관계법 등 유관 법령을 교차 분석하여 법적 쟁점과 제도적 한계를 도출하였다.

〈표 I-2-1〉 유아교육법 및 영유아보육법 비교표(일부 예시)

구분	유아교육법	영유아보육법
총칙	제1조(목적)	제1조(목적)
	제2조(정의)	제2조(정의)
	제3조(책임)	제4조(책임)
	제3조의2(유아교육발전기본계획)	제11조(보육계획의 수립 및 시행)
	제4조(유아교육·보육위원회)	제6조(보육정책위원회)
	제5조(유아교육위원회)	제6조(보육정책위원회)
	제6조(유아교육진흥원)	제8조(한국보육진흥원의 설립 및 운영) 제7조(육아종합지원센터)
설치 및 운영	제6조의2(교육통계조사 등)	제9조(보육 실태 조사)
	제7조(유치원의 구분)	제10조(어린이집의 종류)
	제8조(유치원의 설립 등)	제12조(국공립어린이집의 설치 등)
	제9조(유치원의 병설)	제13조(국공립어린이집 외의 어린이집의 설치)
	제9조의2(유치원의 설립의무)	제14조(직장어린이집의 설치 등)
	제10조(유치원규칙)	제24조(어린이집의 운영기준 등)
	제19조(평가)	제30조(어린이집 평가)
교직원 관련	제19조의2(유아교육정보시스템의 구축·운영 등)	제9조의3(보육통합정보시스템 구축·운영)
	제20조(교직원의 구분)	제17조(보육교직원의 배치)
	제21조(교직원의 임무)	제18조(보육교직원의 직무)
	제21조의2(유아의 인권 보장)	제18조의2(보육교직원의 책무)
	제22조(교원의 자격)	제21조(어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격)
	제22조의5(자격취소 등)	제48조(어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격취소)
	제21조의3(원장 등 교원의 유아생활지도)	제18조의5(보육교직원의 영유아 생활지도)
비용 및 지원	제21조의5(교원 개인정보의 보호)	제18조의7(보육교직원 개인정보의 보호)
	제24조(무상교육)	제34조(무상보육)
	제25조(유치원 원비)	제38조(보육료의 수납 등)
안전 및 관리	제27조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	제34조의3(보육서비스 이용권)
	제17조(건강검진 및 급식)	제31조(건강관리 및 응급조치)
	제17조의3(응급조치)	제33조(급식 관리)
	제18조(지도·감독)	제41조(지도와 명령)
보칙 및 벌칙	제32조(유치원의 폐쇄 등)	제45조(어린이집의 폐쇄 등)
	제34조(벌칙)	제54조(벌칙)
	제35조(과태료)	제56조(과태료)

둘째, 단계별 유보통합 추진전략에 따른 법제 정비 방향을 제시하였다.

유보통합은 중앙-지방-기관에 걸친 단계적 전략에 따라 추진되어야 한다. 이에 <표 I-2-2>의 틀에 따라 단계별 목표, 운영 기준, 법적 쟁점을 정리하고, 관련 법령의 개정 필요성과 방향성을 제시하고자 하였다.

<표 I-2-2> 단계별/주제별 법령 정비방안 및 현황(2025. 10. 기준)

단계	목표	개정 필요 법령	추가 검토사항
1단계 (중앙단위 선(先) 통합)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙단위 통합(교육부로 일원화) - 지방단위에서는 보육업무를 시·도 및 시·군·구에서 계속 담당 - 어린이집은 사회복지시설로 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부조직법(개정완료) - 영유아보육법(일부개정완료 /조정훈의원안 계류 중) 	<ul style="list-style-type: none"> - 어린이집 성격을 사회복지시설로 유지할지, 교육기관으로 전환할지 정책적 결정 필요 - 한국보육진흥원, 어린이집안전공제회 등 중앙단위 유관기관 업무 및 역할 검토
2단계 (지방단위 통합)	<ul style="list-style-type: none"> - 보육업무를 시·도 및 시·군·구에서 시·도교육청으로 이관 - 유아교육·보육 업무를 교육부-시·도교육청 체계로 통합 - 교육청이 어린이집 관할하도록 법적 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아보육법(서지영의원안 계류 중) - 지방교육자치에 관한 법률(김민전의의원안 계류 중) - 지방교육재정교부금법(김민전의의원안, 민병덕의원안 계류 중) - 교육기본법(미논의) - 사회복지사업법(미논의) 	<ul style="list-style-type: none"> - 어린이집이 교육청 소관으로 변경될 경우, 사회복지시설 지위 유지 여부에 대한 법적 해석 필요 - 가정양육 지원을 제외할 경우, 아동복지법 등 유관 법률 추가 개정 필요
3단계 (기관통합)	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원과 어린이집을 하나의 통합기관(가칭: 영유아학교 등)으로 전환 - 유보통합 기관의 법적 정의 및 관리체계 완성 	<ul style="list-style-type: none"> - 통합법 제정 - 장애인 등에 대한 특수교육법 - 장애아동 복지지원법 - 학교급식법 - 학교보건법 외 다수 	<ul style="list-style-type: none"> - 통합 기관의 성격을 '교육기관'으로 할지, '보육+교육 통합기관'으로 할지 정책적 결정 필요 - 국/공립 통합 기관 확대 방안 및 사립 기관 지원 대책 병행 필요 - 교사 자격 및 교육과정 개편 후, 현장 적용을 위한 단계적 이행 계획 마련

자료: 김아름 외(2023). 관리체계 일원화를 위한 유치원 및 어린이집 지방단위 업무 분석. 일부 내용 수정·보완함.

셋째, 현행 법제의 우선 개선과제와 함께 중장기 과제로서 통합법 제정 시 고려되어야 할 쟁점들을 도출하였다.

현행 체계에서는 총칙, 설립·운영, 교직원, 비용·지원, 안전·관리 영역에서 제도 간 불일치와 공백이 확인된다. 이에 따라 단기적으로는 용어와 책임 규정의 정합성, 인가·변경·폐지 절차의 일관성, 자격·경력 상호인정 및 보수교육 표준, 재정지원·회

계 규정의 통일, 안전 기준의 일괄 정비 등 우선 개선과제를 제시하였다.

중장기적으로는 통합법 제정이 추진될 경우를 대비하여, ① 법체계의 위치(교육 기본법 체계 편입 vs 독립 통합법), ② 통합기관의 법적 성격과 감독·회계 적용범위, ③ 교사 자격·양성·경력체계 정비, ④ 교부금·특별회계·전출금·바우처의 재정구조 설계, ⑤ 중앙·지방 거버넌스와 지원기관 기능 개편, ⑥ 통계·정보체계와 경과조치 원칙 등 핵심 고려요소를 정리하였다.

넷째, 단계별 추진을 위한 법제 개선 로드맵과 정책적 시사점을 제시하였다.

법제 정비는 ① 중앙의 제도 기반 정비, ② 지방의 행정체계 통합, ③ 기관 운영의 일원화 순으로 추진하는 것을 제안하였다. 중앙 단계에서는 유관기관 기능 조정과 정보시스템 연계를 우선하고, 지방 단계에서는 보육사무의 교육청 이관 절차와 재정 전출의 기준·시점을 명확히 하며, 기관 단계에서는 통합기관의 설립·운영기준, 자격체계, 과정 연계를 단계적으로 적용하여야 한다.

이를 통해 각 단계별 위험요인(기능 중복, 전출 지연, 자격 전환 등)을 최소화하고, 최종적으로 통합 논의가 본격화될 때 현행 법제와의 연계성을 확보할 수 있는 근거를 마련하고자 하였다.

3. 연구 방법

[그림 I-3-1] 주요 연구절차와 방법

구 분	내 용
문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> - 선행연구 수집 및 입법 동향 검토 - 유아교육·보육 법체계 비교·분석 - 해외 유보통합 입법례 조사·비교
자문회의 및 간담회	<ul style="list-style-type: none"> - 학계·현장·유관단체 전문가 대상 자문회의 및 간담회를 통해 법제 개선 방향과 주요 쟁점 검토 - 유치원·어린이집 관련 단체 의견을 반영하여 현장 실효성 확보
연구반 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육보육법학 분야 전문가 26인 구성 - 6개 분과별 법제 개선 방향 논의 및 초안 검토 - 교육부와의 협의를 통해 정책적 타당성 및 실무 적용성 점검

구 분	내 용
전문가 의견조사	<ul style="list-style-type: none"> - 법제 개선 및 추진방향 검증을 위한 2회 전문가 조사 실시 - 1차: 법제 구성·제정 방향/ 2차: 행정·재정 이관 및 제도 정합성 중심으로 평가
정책연구실무협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부 영유아정책국과 협의회 운영 - 연구 추진 현황, 법제 개선 우선순위, 단계별 추진방향을 논의하고 정책 연계성 확보

가. 문헌연구

본 연구는 유보통합을 위한 법적·제도적 기반을 마련하기 위해 기존 연구와 관련 법령을 분석하는 문헌연구를 수행하였다. 이를 통해 유보통합과 관련된 기존 연구 성과를 정리하고, 선행연구에서 도출된 문제점 및 개선방안을 검토함으로써 본 연구의 방향성을 설정하였다. 첫째, 유보통합과 관련된 법제 개선 연구를 수집·검토하여 정책적 시사점을 도출하였다. 둘째, 현행 「유아교육법」, 「영유아보육법」을 비롯한 유아교육·보육 관련 법제도를 면밀히 분석하고, 특히, 유보통합 3법의 법적 쟁점을 파악하고 개선안을 제시하였다. 마지막으로, 해외 유보통합 사례를 조사하고, 북유럽, 일본, 대만 등 유보통합을 시행하거나 추진 중인 국가들의 입법례를 수집·분석하여 시사점을 도출하였다.

나. 전문가 자문회의 및 간담회 개최

본 연구에서는 법제 개선 및 통합법 제정안 마련의 타당성을 검토하기 위해 전문가 자문회의 및 이해관계자와의 간담회를 개최하였다. 이를 통해 법·제도 정비가 현장에서 실효성을 가질 수 있도록 실무적 의견을 수렴하고, 정책적 보완점을 도출하고자 하였다. 특히, 한국어린이집총연합회, 한국유치원총연합회 등 관련 유관 단체와 다양한 이해관계자들을 대상으로 간담회를 개최하여 현장의 목소리를 수렴하고, 유보통합이 현장에 미칠 영향과 실무적 고려사항을 검토하였다.

〈표 I-3-1〉 전문가 자문회의 및 간담회 운영

일시	참석자	안건
2025. 2. 25(화)	학계 전문가 2인	연구 방향 관련 자문
2025. 3. 7(금)	학계 전문가 2인	연구 방향 및 방법론 논의
2025. 3. 19(수)	학계 전문가 2인	연구 방향 관련 자문
2025. 6. 4(수)	학계 전문가 2인	통합법 제정 관련 자문
2025. 7. 15(화)	한국유치원총연합회 이사장 외 7인	통합법 제정 주요 쟁점 관련 논의
2025. 7. 16(수)	한국어린이집총연합회 회장 외 8인	통합법 제정 주요 쟁점 관련 논의

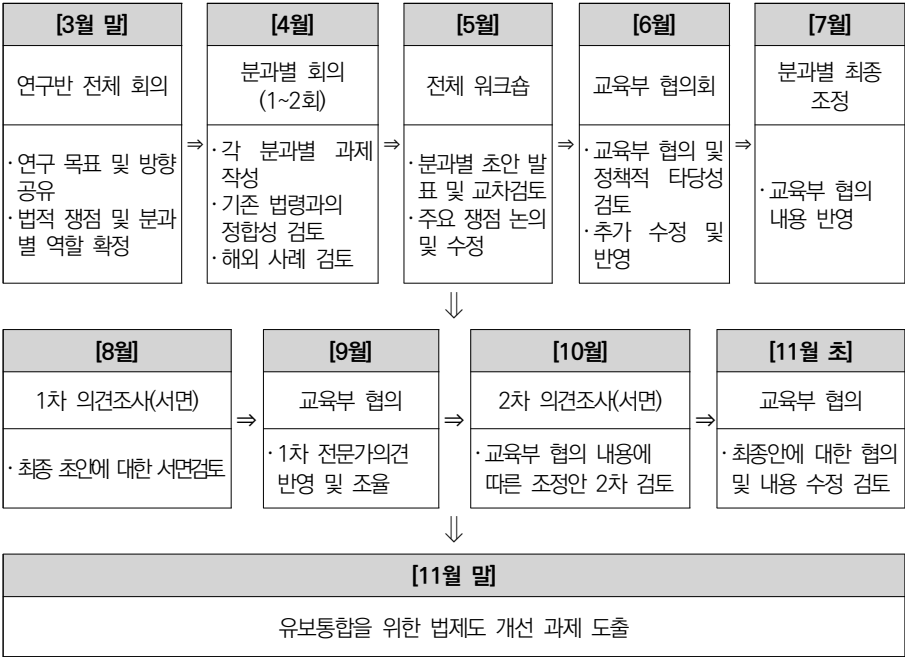
다. 연구반 구성 및 운영

유보통합 관련 법·제도 개선 방향을 체계적으로 도출하고, 중장기적으로 (가칭) 유아교육·보육 통합법 제정안(이하 “통합법”이라 함) 마련의 기초를 축적하기 위하여 유아교육, 보육, 법학 분야 전문가 26인으로 구성된 연구반을 운영하였다. 연구반은 총칙, 설립·운영, 교직원, 비용·지원, 안전·관리, 보칙·별칙 등 6개 분과로 나누어, 현행 유아교육법·영유아보육법 및 관련 법령의 쟁점을 정리하고 개선안과 통합법 초안을 분담하여 검토하였다.

연구반 회의는 2025년 3월부터 11월까지 단계적으로 진행되었다. 3월 전체회의에서 연구의 목적과 범위, 분과별 역할 및 검토 과제를 확정하였고, 4~5월에는 분과별 회의를 통해 조문 단위 비교·분석과 해외 입법례 검토, 개선안과 통합법안 마련을 수행하였다. 5월 말 전체 워크숍에서는 분과별 초안을 상호 검토하고, 중복·충돌 조항과 핵심 쟁점을 중심으로 통합 방향을 조정하였다. 이어 6~7월에는 교육부 영유아정책국 및 관계 부서와의 협의를 통해 법체계 정합성, 행정·재정 여건, 단계적 이행 가능성을 점검하고, 분과별 후속 회의를 거쳐 법제 개선안을 정리하였다.

분과회의와 전체 워크숍에는 교육부 영유아정책국 각 과의 담당 실무자들이 수시로 참여하여, 보육사무 이관, 재정·조직 개편 등 쟁점에 대해 행정·재정상 영향과 시행상의 애로 요인을 제시하였다. 이를 통해 연구반 논의가 학술적 타당성뿐 아니라 정책 현실성과 실행 가능성을 함께 고려하도록 하였다. 8~11월에는 두 차례 전문가 의견조사와 추가 교육부 협의를 연계하여, 유보통합과 관련된 법제 개선 과제 및 중장기 검토과제를 최종적으로 도출하였다.

[그림 I-3-2] 연구반 구성 및 운영 계획



<표 I-3-2> 연구반 회의 운영

일시	구분	안건
2025. 3. 25(화)	연구반 전체 회의	연구반 운영 소개 및 분과별 주요 쟁점 논의
2025. 3. 31(월)		
2025. 4. 14(월)	분과별 회의	설립운영 분과 회의
2025. 4. 16(수)		비용지원 분과 회의
2025. 4. 22(화)		총칙 분과 회의
2025. 4. 22(화)		안전관리 분과 회의
2025. 4. 23(수)		교직원 분과 회의
2025. 5. 8(목)		보칙 및 벌칙 분과 회의
2025. 5. 23(금)	전체 워크숍	분과별 회의 결과에 따른 쟁점 검토 및 토론
2025. 5. 29(목)		
2025. 6. 4(수)		

라. 전문가 의견조사 실시

전문가 의견조사는 유보통합 관련 법제 개선의 방향성과 우선순위를 확인하고, 향후 통합법 제정 시 고려해야 할 쟁점을 정교화하기 위해 2회에 걸쳐 실시하였다. 두 차례 모두 서면 설문 방식으로 진행하되, 응답자에게는 현행 조문과 개정안 및 통합법 초안을 함께 제시하여 구체적인 법률 수준에서 타당성·실현가능성·보완방향을 검토하도록 하였다.

1) 조사대상 및 규모

조사에는 연구반 위원 전원인 26인이 참여하였다. 전공별로는 유아교육·보육 관련 전공(아동·가족학, 유아교육학 등) 10인, 법학 전공 16인으로 구성되었고, 연령은 40~50대가 다수를 차지한다. 1차·2차 조사 모두 동일한 패널을 대상으로 실시하여, 핵심 쟁점에 대한 인식 수준과 합의 정도, 쟁점별 재평가 양상을 비교할 수 있도록 하였다.

〈표 I-3-3〉 1차 전문가 의견조사_응답자 특성

단위: %(명)

구분		비율(수)	구분		비율(수)
연령	41~49세	50.0 (13)	전공 분야	아동가족학	19.2 (5)
	50~59세	46.2 (12)		유아교육학	19.2 (5)
	60세 이상	3.8 (1)		법학	61.5 (16)
계(수)					100.0 (26)

2) 조사내용

1차 조사는 연구반에서 마련한 통합법안의 기본 구조와 조문 체계를 중심으로, 1) 통합법 제정 방식 및 제명, 2) 법의 목적·이념과 기본 원칙, 3) 총칙, 설립 및 운영, 안전 및 관리, 비용 및 지원 등 주요 영역별 조문안 등에 대한 의견을 조사하였다. 법률의 방향과 관련된 항목(목적·이념, 기본 원칙, 제명 등)은 복수의 대안 중 적절한 안을 선택하도록 하고, 개별 조문에 대해서는 동의 여부와 함께 반대·유보 사유 및 수정·보완 의견을 서술하도록 구성하였다.

2차 조사는 정부조직법 개정과 유보통합 지방이관 3법(영유아보육법·지방교육 재정교부금법·교육자치법) 논의 등 입법 환경 변화를 반영하여, 단일 통합법 제정 여부와 무관하게 현행 법제의 단계적 개선과 사전 정비과제에 초점을 맞추어 설계하였다. 구체적으로는 1) 보육사무의 교육청(교육감) 이관 방식 및 이관 일정, 2) 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 명시 여부와 단계적 전환 방식, 3) 보육 관련 재정의 교육비특별회계 편입 방식과 재정 안정성 확보 방안, 4) 지원조직의 기능 재편 및 중앙-광역-기초 간의 역할 분담, 5) 통합법의 제명, 목적·이념 및 기본 원칙 등 법 목적·이념 영역 등 다섯 개의 핵심 쟁점을 중심으로 문항을 구성하였다.

각 쟁점별로 정책 타당성, 실현가능성, 시급성을 5점 Likert 척도로 평가하도록 하고, 문항마다 개방형 응답란을 두어 보육사무 이관 방식, 교육비특별회계 편입 시 보완장치, 지원조직 통합·연계 모형, 법 목적·이념 조항의 구체적 문언안 등 입법 대안과 단계별 이행 로드맵에 대한 의견을 추가로 서술하도록 하였다.

2차 조사 결과는 제5장에서 쟁점별로 정리·분석하고, 이 가운데 합의 수준이 높고 현행 입법 논의와 직접 연관되는 항목은 제4장의 유보통합 관련 법률안 검토 및 제6장의 결론·제언에서 ‘현행 법제 개선사항’과 ‘단계별 이행 로드맵’ 제시의 근거로 활용하였다.

마. 정책연구실무협의회 운영

정책적 실효성을 제고하기 위해 교육부 영유아정책국 등 유관 부처 및 기관과의 협력을 강화하고, 연구 과정에서 정책 추진 현황을 지속적으로 반영하였다. 교육부 영유아정책국과 긴밀하게 소통하여 정기적인 정보 공유를 통해 연구 방향을 논의하고, 유보통합 추진 현황을 점검하였다. 이를 통해 연구 결과가 실제 정책에 반영될 수 있도록 실무적 피드백을 수렴하였으며, 법령 개정 방향을 조율하였다.

〈표 I-3-4〉 정책연구실무협의회 운영

일시	참석자	안건
2025. 2. 24(월)	교육부 영유아정책국장 및 6개과 과장/실무자	연구방향 및 추진 계획 공유
2025. 4. 30(수)	교육부 영유아정책국장 및 6개과 과장/실무자	통합법제 입법 방향 논의
2025. 5. 9(금)	교육부 영유아정책국장 및 6개과 과장/실무자	통합법 입법 방향 점검 회의
2025. 6. 26(목)	교육부 영유아정책국장 및 6개과 과장/실무자	통합법 제정방식 및 주요 쟁점 논의
2025. 8. 22(금)	교육부 영유아정책총괄과	통합법안 논의
2025. 8. 22(금)	교육부 교원지원과	통합법안 논의
2025. 9. 11(목)	교육부 영유아정책총괄과	1차 전문가의견조사 결과 공유 및 2차 조사 방향 논의
2025. 11. 6(목)	교육부 영유아정책국장 영유아정책총괄과, 영유아기준정책과	정책제언 검토

II

연구의 배경

- 01 정부책임형 유보통합과 정책 추진 경과
- 02 정부조직법 개정 이후 유보통합 관련 입법 동향
- 03 영유아 교육·보육 관련 현행 법체계
- 04 해외 ECEC 법제 구조와 시사점

II. 연구의 배경

본 장에서는 유보통합 정책 추진의 배경과 현황을 종합적으로 검토하고, 현행 법제 및 해외 사례 분석을 통해 제도 개선의 방향을 모색하고자 하였다. 연구의 배경은 다음 네 가지 측면에서 살펴보았다. 첫째, 유보통합 정책의 추진 현황을 검토하여 제도 도입 과정과 주요 추진 동향을 정리하였다. 둘째, 「정부조직법」 개정 이후의 입법 동향을 분석하여, 소관 부처 이관 이후 전개된 법률 개정 논의의 방향성과 과제를 파악하였다. 셋째, 영유아 교육·보육 관련 현행 법체계를 점검하여 이원화된 법제의 구조적 한계와 개선 필요성을 도출하였다. 넷째, 해외 주요국의 제도 운영 사례를 검토하여 우리 제도 개선에 적용 가능한 시사점을 제시하였다.

1. 정부책임형 유보통합과 정책 추진 경과

유보통합은 유아교육과 보육(ECEC, Early Childhood Education and Care)의 이원화로 인한 행정적·재정적 비효율성, 서비스 질 격차, 부모의 양육 부담 등을 해소하기 위한 정책적 대응으로 추진되어 왔다. 특히, 저출산·고령화 사회로의 진입과 함께 영유아의 발달 연속성을 고려한 통합적 교육·보육 체계의 필요성이 강조되면서 유보통합의 중요성이 부각되었다(고영미 외, 2022).

우리나라의 유보통합 논의는 1990년대부터 시작되었으며, 본격적인 정책 추진은 2005년 이후 이루어졌다. 당시에는 유치원과 어린이집의 법적 근거, 관리 부처, 교사 자격 기준 등이 상이하여 동일 연령대 아동에게 제공되는 서비스의 형평성이 저해되고 있었다. 이러한 이원화된 구조는 행정적·재정적 중복과 비효율을 초래하였으며, 유아의 발달 연속성을 고려한 통합적 교육·보육 과정 도입의 필요성을 증대시켰다(최윤경 외, 2016).

국제적으로도 유보통합은 보편화된 흐름이다. OECD 국가들을 중심으로 유보통합이 이루어지고 있으며, 한국도 이에 대응할 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 특히, 유보통합은 영유아에게 양질의 보육·교육 서비스를 보편적으로 제공하고,

이원화된 관리체계를 효율화하기 위한 핵심 국가정책으로 추진되고 있다.

이러한 배경에서 유보통합은 단순한 행정 체계의 통합을 넘어, 영유아의 권익과 전인적 성장을 지원할 수 있는 정책으로 발전해야 한다. 이를 위해서는 수요자의 욕구 수렴, 이해관계자의 동의와 참여, 적절한 재정 확보와 지원 등 정부의 의지와 노력이 한층 요구된다(정효정, 2022).

우리나라에서 유보통합은 2005년 육아정책개발센터(현 육아정책연구소)의 설립을 계기로 정책적 논의 기반이 마련되었으며, 이후 다양한 제도적 시도가 이어져 왔다. 초기에는 유아교육과 보육의 제도적 차이를 확인하고 통합의 필요성을 연구하는 수준이었으나, 점차 통합을 위한 정책 수단과 이행 계획이 구체화되었다.

2012년에는 만 5세 아동을 대상으로 유치원과 어린이집에 동일한 국가 수준의 교육·보육과정인 ‘누리과정’이 도입되었다. 이는 형식적 통합의 출발점으로 평가되며, 보육료와 유아학비를 국가가 지원함으로써 무상 교육·보육의 토대를 마련하였다. 그러나 누리과정 예산의 부담 주체를 둘러싼 중앙정부, 교육청, 지방자치단체 간 갈등으로 제도의 지속가능성에 대한 논의가 제기되었다(최은영 외, 2022).

2014년에는 국무조정실 산하에 유보통합추진단이 출범하였고, 3단계 유보통합 로드맵(2014~2016)이 수립되었다. 이 로드맵은 정보공시 시스템 통합, 결제수단(아이행복카드) 통합, 교사 자격 체계 논의 등의 실행과제를 포함하고 있었으며, 제도적 통합을 위한 기반을 마련하는 계기가 되었다. 그러나 예산 배분 문제와 부처 간 이해 상충으로 인해 로드맵은 1단계 수준에서 추진이 정체되었다(김정현 외, 2016).

2019년에는 유아 중심·놀이 중심의 개정 누리과정이 시행되었으며(3~5세 누리과정 고시, 보건복지부고시 제2019-152호, 전부개정), 누리과정 예산을 국고로 지원하는 ‘유아교육지원특별회계’가 2019년 12월 31일 만료 예정에서 2022년 12월 31일까지로 3년 연장되었다(유아교육지원특별회계법, 법률 제16675호). 이를 통해 국가 책임이 강화되고 재정 안정성이 확보되었으나, 부처 간 이원화된 구조는 여전히 유지되었고, 유보통합의 실질적 추진은 지체되었다.

2023년 이후에는 유보통합이 다시 국정과제로 채택되었고, 이를 위한 구체적인 이행체계가 마련되기 시작하였다(대한민국 정책브리핑, 2022. 7. 27.). 유보통합 추진단과 유보통합추진위원회가 출범하고 교육부로의 관리체계 일원화가 추진되었다.¹⁾

1) 교육부 보도자료(2023.7.28.). 교육부, 유치원·어린이집 관리체계 일원화로 책임 있는 유보통합 실현한다.

2024년 6월에는 정부조직법 개정에 따라 교육부 내 영유아정책국이 설치되었으며, 보건복지부가 담당하던 보육 사무가 교육부로 이관되면서 법적·제도적 통합이 본격화되었다.²⁾ 같은 해에는 유보통합 관련 3법(「영유아보육법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」 개정안)이 국회에 발의되었다.³⁾

이처럼 유보통합은 제도적 실행 기반이 점차 마련되고 있는 등 긍정적인 진전이 이루어지고 있다. 그러나 구조적 이행을 위해서는 보다 정교한 법제 정비, 이해관계자 설득, 예산 확충, 현장 지원이 지속되어야 하며, 사회적 합의를 바탕으로 한 점진적 실행이 핵심적 과제로 남아 있다.

한편, 지난 정부가 통합기관 설립과 (가칭)영유아 교육·보육통합법 제정안을 중심으로 정책을 추진하였다면, 현 정부는 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선 등 수요자 관점에서 교육·보육의 질을 높일 수 있는 실질적인 과제에 집중하는 것으로 기조가 전환되었다. 급격한 법제 변화보다는 시범운영과 제도 개선을 병행하여 통합의 실행 가능성과 현장 수용성을 높이는 방향으로 정책의 초점이 이동한 것이다. 2025년 8월 발표된 「이재명정부 국정 5년 설계도」(국정과제 101, ‘교육격차 해소를 위한 공교육 강화’)에서는 ‘정부책임형 유보통합’을 명시하였는데, 해당 과제는 “0세 반부터 교사 대 아동 비율을 개선하고, 3~5세 무상교육·보육을 단계적으로 추진하는 등 정부책임형 유보통합을 추진한다”고 제시하고 있다(대한민국 정책브리핑, 2025. 8. 14.).

이에 따라 향후 유보통합 정책은 △지방교육청과 지방자치단체 간 사무 재배분 명확화, △교육비특별회계 내 보육 재정 편입 및 관리 기준 정립, △통합정보시스템 구축 및 데이터 연계 강화 등 법제·행정·재정·정보체계의 정합성 제고를 중심으로 한 제도 기반 강화 단계에 주력할 것으로 예상된다.

결국 새 정부의 유보통합은 단일 시점에서의 완성형 통합이 아니라, 단계적·점진적 추진을 통한 지속 가능한 통합체계 구축을 목표로 하고 있다. 이는 정책 변화에 따른 현장의 혼란을 최소화하고, 교직원·학부모·운영자 등 이해관계자 모두가 체감할 수 있는 현장 기반의 실질적 통합을 이루기 위한 전략적 접근이라 할 수 있다.

2) 베이비뉴스(2024. 6. 13.), 교육부 영유아정책국에 장애영유아 전담 조직 신설해야 <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=117704>(2025. 11. 20. 인출).

3) cnb뉴스(2024. 10. 31.), 김민전·서지영 국민의힘 의원, ‘유보통합 3법’ 발의 <https://www.cnbnews.com/news/article.html?no=689536>(2025. 11. 20. 인출).

2. 정부조직법 개정 이후 유보통합 관련 입법 동향

유보통합 추진에 따라 관련 법령 개정이 진행되고 있으며, 현재 국회에서는 유보통합의 법적·제도적 기반을 마련하기 위한 다양한 법안이 발의되고 있다. 이하에서는 이러한 입법 동향을 분석하여 유보통합의 실효성을 높이기 위한 법적 쟁점을 도출하고, 향후 통합법 제정 시 고려해야 할 사항을 검토하고자 한다.

가. 영유아보육법 일부개정법률안(조정훈의원 대표발의, 2024.10.24)

유보통합 추진 과정에서 어린이집과 유치원을 포괄하는 정책적 지원 및 촘촘한 돌봄체계 구축 지원 역할 또한 요구되고 있으나, 기관 명칭이 '보육'으로 한정되어 있어 업무 수행에 한계가 존재한다. 이에 따라 기관 명칭을 한국영유아교육·보육진흥원으로 변경하고, 업무 범위를 확대하는 방향으로 개정이 추진되고 있다. 개정안은 기존의 보육 중심 지원 체계를 벗어나 유치원과 어린이집 운영을 함께 지원하며, 교직원 연수와 영유아 신체·정서·심리·건강·보건 안전 관련 업무를 추가하도록 규정하고 있다. 또한, 기존의 국고보조금 운영 방식에서 벗어나 국가 및 지자체가 출연금을 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다.

이 개정안은 유아교육진흥원과의 업무 중복 가능성이 존재하므로, 이에 대한 검토가 필요하다. 또한, 유보통합과 관련하여 교사 양성 체계와 교육과정이 명확하게 정립되지 않은 상황에서 기관 명칭 변경이 적절한지에 대한 논의가 필요하다.

나. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김민전의원 대표발의, 2024.10.30)

보육사무가 보건복지부에서 교육부로 이관됨에 따라, 지방자치단체(시·도 및 시·군·구)가 수행하는 보육사무의 교육청으로의 이관을 위해 발의된 개정안은 교육감의 관장 사무에 보육을 포함하여 교육청이 지방 보육사무를 담당할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다.

개정안은 교육감이 보육을 포함한 교육·보육·과학·기술·체육·학예 사무를 관장하도록 규정하고 있으며, 교육장이 유치원뿐만 아니라 어린이집도 지도·감독

할 수 있도록 하고 있다. 그러나 교육청이 보육사무를 담당하게 될 경우, 이에 따른 예산 조정이 필수적으로 이루어져야 하며, 기존 보육재정이 함께 이관되지 않는다면 보육서비스의 공백이 발생할 가능성이 크다. 지방자치단체는 보육 사무가 교육부로 이관된 만큼, 예산 부담도 교육청이 맡아야 한다는 입장을 고수하고 있으며, 이에 따라 교육청과의 재정 부담 조율 문제가 우선적으로 해결될 필요가 있다.

다. 지방교육재정교부금법 일부개정법률안(김민전의원 대표발의, 2024.10.30.)

보육사무를 교육청으로 이관하기 위해서는, 지방 보육 예산도 교육청으로 전출할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이에 따라 개정안은 교육비특별회계에서 보육 예산을 포함할 수 있도록 하고, 지방교육재정교부금에서 보육 예산을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 시·도 및 시·군·구가 보육 예산을 교육청으로 전출할 수 있도록 특례를 신설하고 있다.

이 개정안은 기존 보육예산(국고대응 2.9조 원 + 특수보육시책 2조 원)이 교육비특별회계로 이관될 수 있는 근거를 마련하고 있다. 그러나 지방자치단체는 보육 사무가 교육청으로 이관되는 만큼, 보육 예산 부담도 교육청이 감당해야 한다는 입장을 보이고 있다. 반면, 교육부는 보육 예산이 교육청으로 이관되지 않을 경우 보육서비스 질이 저하될 수 있다고 반박하고 있는 상황이므로, 지방자치단체와 교육청 간 예산 부담 조율이 필수적으로 이루어져야 하며, 교육재정의 안정성을 확보할 수 있는 방안마련이 선결되어야 한다.

라. 영유아보육법 일부개정법률안(서지영의원 대표발의, 2024.10.30.)

정부조직법 개정(2023.12.26. 개정, 2024.6.27. 시행) 후속 조치로 지방 보육 사무를 교육청으로 이관하기 위해 보육사무의 소관과 주체를 기존의 지방자치단체에서 교육청과 교육감으로 변경하는 내용이 포함된 개정안이 발의되었다. 개정안은 보육사무를 교육청이 담당하도록 규정하고 있으며, 육아종합지원센터의 경우, 기존 지자체가 설립한 센터 외에 교육감도 추가로 설립하거나 공동 설립할 수 있도록 하고, 필요 시 지자체가 설치한 센터에 업무 위탁도 할 수 있도록 하고 있다.

교육청이 보육사무를 담당하게 될 경우, 이에 대한 행정적·재정적 준비가 충분히 이루어져야 하며, 교육청이 보육 관련 전문성을 확보할 수 있도록 보완책이 마련되어야 한다. 또한, 교육청과 지방자치단체 간 역할이 혼재될 가능성이 존재하므로, 이에 대한 명확한 업무 조정이 필요하며, 국공립어린이집의 운영 주체 변경과 관련하여 공유재산 관리 방식에 대한 법적 근거 역시 마련되어야 한다.

마. 기타

유아교육지원특별회계법 일부개정법률안(김선교 의원·윤준병 의원 대표발의, 2025. 3. 13. 및 3. 20.)은 유보통합 추진을 위해 발의된 것은 아니지만, 각 법안은 유보통합의 안정적인 재정 기반을 마련하기 위해 한시적으로 설치된 유아교육지원특별회계의 유효기간을 연장하려는 것이다. 김선교 의원안은 유효기간을 2028년 12월 31일까지 3년 연장하고자 하며, 윤준병 의원안은 2030년 12월 31일까지 5년 연장하는 내용을 담고 있다. 이 법안들에 대해 국회에서는 누리과정 운영의 안정성을 확보하고 유보통합 정책의 지속적인 추진을 위해 필요하다는 공감대가 형성되어 있으나, 향후 (가칭)영유아특별회계 신설이 예정되어 있는 상황에서 별도 특별회계를 존속시키는 것이 타당한지에 대해 논의가 필요하다는 입장이다. 또한, 유효기간의 연장 기한에 대해 적절성을 검토하고, 기존의 지방교육재정교부금과의 역할 충돌 문제, 그리고 교육청과 지자체 간 재원 분담 갈등 재현 가능성 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

지방교육재정교부금법 일부개정법률안(민병덕 의원 대표발의, 2024. 8. 2.)은 유보통합이 본격적으로 시행되기 전이라도 교육·돌봄 격차 완화를 위해 어린이집 운영에 필요한 재원을 지방교육재정교부금으로 사용할 수 있도록 그 법적 근거를 명확히 하려는 개정안이다. 구체적으로는 제1조 목적 조항에 「영유아보육법」에 따른 어린이집 운영 재원 지원을 명시하고, 제2조에서는 ‘기준재정수요액’ 정의에 “행정 운영 등”으로 문구를 수정해 어린이집 관련 재정 수요를 포괄하려는 시도이다. 그러나 어린이집은 「교육기본법」상 교육기관이 아니므로 교부금의 목적 범위를 확장하는 것이 입법 체계상 부합하지 않으며, 교부금 재원 규정의 변경 없이 사용 범위만 확대할 경우 교육재정의 불안정성이 우려된다는 비판이 있다. 또한, 유보통합 추진의 세부 계획, 재정 이관 방식과 시점, 재원 조달 방안이 명확히 확정

되지 않은 상황에서 개정안의 추진은 시기상조라는 지적이 존재하고 있으며, 교육부와 시도교육청 역시 동 개정안에 대해 신중한 접근이 필요하다는 입장을 보이고 있다(동 법안에 대한 국회검토보고서 참조).

바. 시사점

유보통합의 법제화 과정에서는 먼저 통합기관의 법적 지위를 명확히 설정하는 것이 필요하다. 현행 유치원은 「교육기본법」상 학교로 분류되며, 어린이집은 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설로 규정되어 있어 법적 성격이 상이하다. 이에 따라 통합기관을 현행 학교체계 내에 편입할지, 혹은 제3의 독립된 법적 유형으로 규정할 것인지에 대한 정책적·법제적 결정이 선행되어야 한다.

지방단위에서의 관리 주체를 구체화하는 것도 중요하다. 유보통합 실행계획(2024. 6. 27.)에서는 광역·기초자치단체의 보육 사무와 예산을 시도교육청으로 일괄 이관하는 방안을 제시하고 있으나, 실제 이관 범위 및 방식은 각 지방정부의 재정 여건 및 조직 구조에 따라 차이가 발생할 수 있다. 따라서 교육청이 통합기관의 단독 관리 주체가 될 것인지, 지방자치단체와 공동 관리하는 이원적 체계가 유지될 것인지에 대한 명확한 법률적 기준과 분장 규정이 통합법에 담겨야 하며, 그에 따른 행정적 혼선을 방지하기 위한 업무표준 매뉴얼과 조례 정비도 병행되어야 한다. 무엇보다 현재 영유아보육법상의 “보육”에는 ‘어린이집’뿐만 아니라 ‘가정양육지원’도 포함하고 있어, 교육부·교육청에서 이에 대한 업무를 소관하는 것이 재정·인력측면에서 타당하지 않다고 판단이 되면 영유아보육법이 아닌, 보건복지부나 성평등가족부 소관법률에 해당 내용을 이관하여 가정양육지원서비스에 공백이 생기지 않도록 정비할 필요가 있다.

한편, 예산은 유보통합 실현의 핵심 변수 중 하나로, 보육 예산의 교육청 이관이 지방교육재정에 미치는 영향을 충분히 고려해야 한다. 교육청의 기존 재정 구조는 대부분 고정성 경비(인건비, 운영비 등)로 구성되어 있어 보육 예산까지 흡수할 경우 재정 불안정이 심화될 우려가 있다. 이에 따라 연차별 예산 전환 계획 수립이 필요하며, 초기에는 국비의 직접 지원 또는 특별회계 전입 방식으로 재정을 안정화한 후 점진적으로 교부금 재정에 통합하는 이행 방안을 마련해야 한다. 특히 유아교육지원특별회계의 유효기간 연장 여부 및 향후 (가칭)영유아특별회계 신설 추진

과의 정합성도 함께 고려되어야 한다.

또한, 유보통합 관련 기관의 기능 조정도 필요하다. 현재 유아교육과 보육은 각각 유아교육진흥원과 한국보육진흥원, 육아종합지원센터를 중심으로 운영되고 있어 역할 중복과 업무 충돌이 발생할 가능성이 있다. 통합법은 이러한 기관들의 법적 근거, 기능 범위, 상호 관계를 체계화하고, 통합기관에 대한 정책·연수·정보지원 기능을 단일화 또는 조정하는 방향으로 행정 효율성을 제고해야 한다.

국공립어린이집의 운영 주체 변경 또한 주요한 법제적 과제이다. 교육청이 직접 국공립어린이집을 관리하게 될 경우, 시설 소유권, 공유재산 관리, 위탁운영 기준 등이 기존 법령과 충돌할 수 있다. 이에 따라 「공유재산 및 물품관리법」 및 「지방자치법」과의 연계를 통해 시설 관리 주체의 이전, 위탁 기준의 표준화, 시설 관리 비용 부담 방식 등을 명확히 규정해야 한다. 이와 더불어, 보육교사의 처우개선, 인건비 지원기준, 교사 1인당 유아 수 기준 등도 통합법 또는 하위법령에 포함되어야 서비스 질 저하를 방지할 수 있다.

마지막으로, 교육청과 지방자치단체 간 협력 체계의 제도화가 요구된다. 유보통합은 지역사회의 다양한 지원 자원과 행정적 연계를 전제로 하는 만큼, 교육청 단독 추진보다는 지자체와의 협업이 필수적이다. 이에 따라 통합법에는 지역 유보통합협의체의 설치·운영 근거, 공동사업 추진 가능성, 역할 분담 등을 명시함으로써 제도적 기반을 강화해야 하며, 특히 지역별 특성을 반영한 협력 모델 개발이 병행되어야 할 것이다.

3. 영유아 교육·보육 관련 현행 법체계

우리나라는 「영유아보육법」과 「유아교육법」이라는 두 개의 법률에 따라 유아교육과 보육을 이원적으로 규정 및 관리하고 있다. 어린이집은 「영유아보육법」에 따라 7세 이하의 취학 전 아동을 대상으로 하며, 유치원은 「유아교육법」에 따라 만 3세부터 취학 전까지의 아동을 대상으로 운영된다. 두 기관 모두 교육부가 관할하고 있으나, 실제 관리체계는 유치원은 교육청, 어린이집은 지방자치단체가 담당하는 이원적 구조로 되어 있다.

법 체계적인 측면에서 보면, 유아교육과 보육은 각기 다른 헌법적·법률적 기반

아래 발전해 왔기 때문에 양 체계 간 이념과 목적, 운영 방식에 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 즉, 유아교육은 교육의 영역으로, 보육은 복지의 영역으로 자리 잡았고, 이러한 이원적 구조는 유보통합의 제도화를 추진하는 데 있어 중요하게 고려되어야 한다.

유치원은 「헌법」 제31조에 따라 국민의 교육권 실현을 위한 제도로 규정되며, 국가가 국민에게 교육 기회를 보장해야 한다는 「헌법」 원칙에 기초하고 있다. 이와 관련된 구체적인 법률로는 「유아교육법」, 「교육기본법」, 「사립학교법」 등이 있으며, 유치원은 명백한 ‘학교’로서 공교육의 한 축을 구성한다. 이들 법률은 유치원을 ‘교육기관’으로 정의하며, 교육의 목적을 달성하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 반면 어린이집은 「헌법」 제34조에 따라 국민의 사회보장권을 실현하기 위한 복지 제도의 일환으로 기능한다. 어린이집의 법적 근거는 「영유아보육법」에 있으며, 이 법은 영유아의 복지 증진, 부모의 양육 지원, 사회적 안전망 구축을 핵심 목적으로 한다. 어린이집은 「사회복지사업법」의 적용을 받는 복지시설로 분류되며, 그 운영과 종사자 관리 또한 사회복지 정책의 틀 안에서 이뤄진다. 어린이집 종사자는 일반적으로 「근로기준법」의 적용을 받으며, 교원 신분과는 구별된다.

이러한 이원적 법체계는 교사 자격, 근로 조건, 행정 감독, 재정 지원 방식 등에 있어 현격한 차이를 초래하고 있으며, 부모와 영유아가 체감하는 서비스 질의 격차로 이어지고 있다. 특히 유치원은 「학교급식법」, 「학교보건법」, 「교육환경 보호에 관한 법률」 등 다양한 교육 관련 법률의 적용을 받는 데 반해, 어린이집은 복지 중심의 법률 하에서 상대적으로 제한된 기준과 규제를 적용받는다.

통합법 제정은 이처럼 이질적인 법체계의 조화를 모색해야 하는 과제를 안고 있다. 유아교육과 보육의 헌법상 근거가 각각 교육권과 사회보장권이라는 점은, 통합 논의가 단순한 행정체계의 통합을 넘어 헌법적 권리의 조정 문제로까지 확장될 수 있음을 시사한다. 따라서 향후 통합법은 교육과 복지의 법적 성격을 조화롭게 반영하여, 아동의 전인적 발달과 복지 증진이라는 공동 목표를 중심으로 설계될 필요가 있다. 그 밖에도 현행법체계에는 유아교육 및 보육과 관련된 다수의 유관 법률이 존재하는데, 「유아교육지원특별회계법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「어린이 식생활 안전관리 특별법」, 「환경보건법」 등은 유치원과 어린이집 모두에 영향을 미치는 공통 법률로, 통합 추진 시 이들 법률의 정비 및 일관성 확보 또한 주요 과제가 될 것이다.

〈표 II-3-1〉 유아교육·보육 법체계 비교(2025. 6. 기준)

구분	유치원	어린이집
헌법상 근거	헌법 제31조 (교육을 받을 권리)	헌법 제34조 (사회보장 및 복지 권리)
법적 성격	교육기관(학교)	사회복지시설
목적	유아의 전인적 성장과 학습권 보장	영유아의 복지와 보호, 부모의 양육 부담 경감
주관 법률	유아교육법, 교육기본법, 사립학교법 등	영유아보육법, 사회복지사업법 등
관할 부처	교육부	교육부(2024. 6. 27 이후)
설립주체 및 재산관리	사립학교법 (제2조: 사립학교 정의, 제28조: 재산관리 및 처분제한, 제35조: 잔여재산 귀속 등) 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 (제6조: 교지 및 교사 소유 등)	사회복지사업법 (제23조: 재산관리 및 처분제한, 제27조: 잔여재산 처리 등) 영유아보육법 시행규칙 (별표1: 시설 기준 및 신고 절차 등)
교직원 자격 및 신분	유아교육법 교육공무원법(제2조, 제32조: 교육공무원 신분 및 임용 등) 사립학교법(제53조: 사립학교 교원 자격 및 임용 등)	영유아보육법 근로기준법 사회복지사업법 (사회복지시설 종사자 기준)
교직원 권익보호 및 처우	교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 (제2조: 교원 보호 등)	근로기준법 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률 (제3조: 처우개선 기준 등)
급식관리	학교급식법 (제4조: 급식대상 학교, 제7조: 영양사 등 배치기준 등) 식품위생법 (제88조: 집단급식소 관리 등) 식생활교육지원법 (제3조: 교육 대상 및 내용 등)	어린이 식생활안전관리 특별법 (제21조: 급식관리지원센터 등 운영) 식품위생법 (제88조: 집단급식소 관리 등) 영유아보육법 시행규칙 (별표1: 급식관리 기준 등)
보건·위생관리	학교보건법 (제4조: 학교 환경위생 기준, 제7조: 건강검진 등) 교육환경 보호에 관한 법률 (제8조: 교육환경보호구역 설정 등)	영유아보육법 (제32조: 질병 예방 및 관리 의무) 환경보건법 (제23조: 어린이활동공간 환경관리 등) 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 (제24조: 집단시설 예방 관리 등)
안전관리	교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률 (제4조: 학교시설 안전기준 등) 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 (제5조: 안전사고 예방 조치 등) 소방시설 설치 및 관리에 관한 법률 (제9조: 소방시설 설치 의무 등)	어린이놀이시설 안전관리법 (제12조: 시설 안전기준 등) 어린이안전관리에 관한 법률 (제3조: 어린이 이용시설 안전관리 등) 소방시설 설치 및 관리에 관한 법률 (제9조: 소방시설 설치 의무 등) 영유아보육법 시행규칙 (별표1: 비상재해 대비시설 기준 등)

구분	유치원	어린이집
아동학대예방	아동복지법 (제26조: 아동학대 신고의무자 등) 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (제10조: 신고의무 등) 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 (제15조: 교원 보호 등)	아동복지법 (제26조: 아동학대 신고의무자 등) 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (제10조: 신고의무 등) 사회복지사업법 (제35조의2: 시설 운영자 및 종사자의 관리 등)
평가	유아교육법 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 (제5조: 정보공개 의무 등)	영유아보육법 영유아보육법 시행규칙
재정 지원 및 회계 관리	유아교육지원특별회계법 (제3조: 특별회계 설치 및 운용 등) 지방교육재정교부금법 (제3조: 재정교부금 교부기준 등) 사립학교법 (제29조: 재무·회계 관리 및 공개 등)	영유아보육법 보조금 관리에 관한 법률 (제26조: 보조금 관리 기준 등) 사회복지사업법 (제23조: 재무·회계 관리 및 공개 등)

4. 해외 ECEC 법제 구조와 시사점⁴⁾

유아교육과 보육의 통합은 세계 여러 국가에서 이미 제도화되어 있으며, 법체계의 구성과 운영 방식에 있어 각국은 고유의 전략을 채택하고 있다. 이하에서는 북유럽, 오세아니아, 아시아 주요 국가들의 유보통합 법체계를 중심으로 ECEC(Early Childhood Education and Care) 통합 구조를 살펴보고, 우리나라에서의 통합법 제정에 줄 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

가. 단일 법체계형

유아교육과 보육을 단일 법률 및 하나의 행정체계 하에 통합 운영하는 방식으로, 법령 체계가 하나로 일원화되어 있다. 이러한 유형에서는 유아교육기관과 보육시설의 구분을 없애고 통합된 기관 유형으로 운영하며, 하나의 부처가 모든 영유아교육·보육(ECEC) 서비스를 총괄한다. 대표적으로 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 대만 등이 이에 해당한다.

4) 이하의 내용은 김아름 외(2024). 영유아 교육·보육 통합법 제정 준비를 위한 사전 연구. pp.93-118의 일부 내용을 발췌하여 수정·보완하였음.

1) 노르웨이

노르웨이는 일찍이 유보통합을 이룬 국가로, 1975년 「유치원법」을 제정하여 보육기관과 유치원을 하나의 체계로 통합하였다. 이 법률에 따라 0세부터 취학 전(6세 미만) 어린이가 교육·보육 기관은 모두 “유치원”(Barnehave)으로 통칭되어 운영된다. 영유아 보육·교육에 관한 행정은 처음에는 아동가족부에서 담당하였으나, 2006년에 교육연구부(교육부)로 이관되어 행정체계까지 일원화되었다. 현재 노르웨이의 모든 유아교육·보육기관은 단일한 「유치원법」에 근거하여 운영되며, 기관 유형도 공립·사립 유치원 및 가정유치원(가정보육시설)을 포함하되 행정체계상 동일한 범주로 취급된다. 적용 연령은 일반적으로 부모의 육아휴직이 끝나는 1세 경부터 5세까지이며, 만 1~5세 모든 아동에게 유치원 이용권을 보장하는 보편적 서비스 체계를 갖추고 있다. 노르웨이는 통합 이후 국가 수준의 공통 유치원 교육과정을 개발하여 적용하고 있으며, 교직원 자격기준도 통합적으로 관리된다. 이러한 완전 통합 체제는 영유아 교육·보육의 질 제고와 서비스 접근성 향상으로 이어졌고, 공립·사립 간 격차 축소 등의 정책 효과를 가져온 것으로 평가된다.

2) 스웨덴

스웨덴은 1996년 보육 부문의 주무 부처를 보건부에서 교육과학부로 이관하여 유보통합을 추진하였고, 1998년에는 관련 법령을 개정하여 종일제 보육시설(어린이집)과 반일제 유치원이라는 이분법적 기관 구분을 없애고 통합된 “취학전학교”(Förskola)로 일원화하였다.⁵⁾ 그 결과, 스웨덴에서는 생후 약 1세부터 초등학교 취학 전까지(만 6세까지) 모든 어린이가 취학전학교라는 단일 유형의 공교육 기관에 다니게 되었으며, 교육과 보육이 한 곳에서 이루어지고 있다.⁶⁾ 통합 이전부터도 스웨덴은 교육과 보육의 구분이 엄격하지 않아 제도적 통합이 비교적 원활했다. 예컨대, 통합 전부터도 어린이집의 운영 기준이 유치원과 유사하게 표준화되어 있었고, 교사들의 근무여건도 유사하게 유지되어 왔다. 1998년 제정된 국가 수준의

5) 이투데이(2023.6.28.). '유보통합 선배' 스웨덴, 어떻게 '보육 천국'이 됐나 [가족이 행복한 보육제도], <https://www.etoday.co.kr/news/view/2260828>(2025. 6. 30. 인출).

6) 데일리안(2023.6.28.). 유보통합 이뤄낸 스웨덴…질 높은 돌봄·교육으로 부모 시름 덜다 [사회서비스 선진화①], <https://www.dailian.co.kr/news/view/1248097/>(2025. 6. 30. 인출).

취학전학교 교육과정(Lpfö 98)은 유아의 놀이와 전인적 발달을 중시하며, 돌봄과 교육이 유기적으로 연계된 스웨덴만의 통합 철학을 반영하고 있다(최윤경 외, 2015: 19). 스웨덴 교육부 산하에서 영유아 교육·보육에 대한 자원 지원, 교사 양성, 교육과정 개발이 일원화되어 정책의 일관성을 확보하고 있다(박은혜 외, 2014). 만 1~5세 아동에게는 보편적 보육·교육서비스가 제공되며 만 3세 이상에게는 하루 3시간씩 무상 교육이 보장된다. 통합된 후 스웨덴은 국공립과 민간 시설을 동일한 기준으로 지원하여 공평한 경쟁을 유도하고, 부모 선택권을 보장함으로써 서비스 질 향상을 도모하고 있다.

3) 핀란드

핀란드는 비교적 최근에 유보통합을 완성한 사례이다. 전통적으로 핀란드는 만 6세 어린이를 위한 유아교육(프리-스쿨)은 교육문화부 관할, 0~5세 보육 서비스는 보건복지부 관할로 이원화되어 있었다(곽노의, 2017). 그러나 2013년에 일련의 정책 변화를 거쳐 영유아교육·보육 업무를 교육문화부로 일원화하고 법적·행정적 통합을 실현하였다. 2015년에는 「조기교육·보육법」(Varhaiskasvatustlaki)이 제정·시행되어 이전까지 별도로 존재하던 보육 관련 법률을 흡수 통합하고, 유아교육과 보육에 관한 단일 법체계를 갖추게 되었다(박언하, 2017). 이 법은 만 0세(부모 육아휴직 종료 후)부터 의무교육 시작 전까지의 모든 영유아를 대상으로 하는 통합적 서비스를 규정하고 있으며, 만 6세 아동에 대해서는 의무적 초등준비교육(pre-school) 1년 과정도 포함하고 있다. 통합 이후 핀란드는 국가수준 ECEC 교육과정 지침을 마련하여 전국 공통으로 적용하고 있고, 교사 양성제도도 대학을 중심으로 일원화하였다. 책임 부처의 통합과 법제 일원화로 정책의 연속성과 행정 효율성이 높아졌으며, 영유아가 질 높은 보육·교육을 받을 권리를 법적으로 보장하게 되었다. 특히 모든 아동에게 하루 4시간의 보편적 무상보육을 제공하고, 추가 이용 시간에 대해서는 소득에 따른 차등 보육료를 부과하는 등 접근성과 형평성을 함께 추구하고 있다(박은혜 외, 2014).

4) 대만

대만은 동아시아권에서 한국과 유사한 맥락으로 유보통합을 이룬 국가이다. 저출

산 문제가 심화된 것을 계기로 1998년부터 정부가 영유아 교육·돌봄 통합 정책을 추진하기 시작하였고, 오랜 논의를 거쳐 2011년 6월 「유아교육 및 보육법」을 입법 통과시켰다(김대홍, 2023). 이 통합법은 2012년 1월 1일부로 시행되어, 종전에 별개로 존재하던 유치원(만 3~5세 대상, 교육부 소관)과 탁아소(0~2세 대상, 내정부 소관)를 통합하는 법적 기반이 마련되었다. 동 법률에 따라 만 2세 이상 취학 전 아동을 대상으로 하는 통합 기관인 “유아원”이 도입되었으며, 관리·감독 주무부처를 교육부로 일원화하였다. 유아원은 유치원과 보육시설의 기능을 아우르는 기관으로 설립되었고, 명칭 역시 통일하여 혼선을 줄였다. 다만 0~2세 미만 영아에 대해서는 교육보다 보육의 성격이 더 중요하다고 보고 통합 대상에서 제외하였는데, 영아 보육은 여전히 내정부 아동복지과에서 관할하도록 분리하였다. 이러한 부분 통합으로 인해 태어난 지 2년 미만 영아돌봄은 별도의 복지체계에 남겨두고, 2세부터 유아교육과 보육을 일원화하는 방식을 취한 것이 대만의 특징이다. 현재 대만 전역에 약 7,000개의 유아원이 운영 중이며, 이 중 35%는 공립으로 무상교육을 제공하고 65%는 사립으로 정부 인·허가 및 지원을 받는 형태다. 대만 통합 과정의 또 다른 특징은 교사 자격의 완전한 일원화가 아직 이루어지지 못한 점이다.⁷⁾

유아원 교사를 양성하는 통합 과정은 마련되었지만, 기존 유치원 교사와 보육교사 자격 체계가 병존하여 사립 유아원의 경우 여전히 보육교사 출신 인력을 주로 채용하는 사례가 많다. 이는 통합 이후에도 교사 자격 및 처우에서 일체성이 부족하다는 지적을 받는 부분이다. 그럼에도 대만은 법률 통합과 부처 일원화를 통해 유아교육·보육에 대한 공적 투자와 지원을 크게 확대하였으며, 부모 만족도 향상 등의 긍정적 성과를 거두고 있는 것으로 보고되고 있다. 대만 사례는 한국과 마찬가지로 저출생 및 여성 경제활동 증가에 대응하여 유보통합이 추진되었다는 점에서 시사점을 제공한다(김대홍, 2023).

나. 포괄적 법체계형

하나의 포괄적인 법령 아래에서 다양한 형태의 유아교육·보육 서비스와 기관 유형을 인정하며, 통합된 정책 틀을 운영하는 방식이다. 즉, 법적 기반과 행정체계

7) 경남신문(2024. 11. 5.). [경남형 유보통합 어떻게 하나] ③ 대만- 저출산 위기로 시작한 유보통합, <https://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1445866>(2025. 7. 1.인출).

는 단일화되어 있지만, 여러 종류의 기관이 병존하면서도 공통의 정책·규제 틀 안에 포함되는 모델이다. 이러한 유형은 서비스의 다양성과 부모 선택권을 존중하면서도 국가 차원의 통합된 지침과 지원이 이루어지는 특징이 있다. 대표적으로 덴마크, 뉴질랜드 등이 이에 해당한다.

1) 덴마크

덴마크는 ECEC를 완전히 통합한 체계를 가진 선도국 중 하나로 평가된다. 덴마크에서는 생후 약 26주(6개월)부터 의무교육 시작 전까지(만 6세) 모든 아동에게 전일제 보육·교육 장소를 보장하는 보편적 권리제도를 법으로 규정하고 있다. 이를 뒷받침하는 것이 2007년 제정된 「일일보육법(Dagtilbud Lov)」으로, 영아보육부터 유아교육까지 다양한 기관 유형을 하나의 법률 아래 포괄하였다. 이 법에 의해 덴마크의 영유아 보육·교육 기관은 크게 세 가지 형태로 구성되는데, 첫째, 만 0~2세 영아를 위한 어린이집(vuggestue), 둘째, 만 3~5세 유아를 위한 유치원(børnehave), 셋째, 0~5세를 함께 돌보는 통합형 보육시설(integrated institution)이다. 또한 가정 보육모에 의한 가정보육(dagpleje)도 보육체계에 포함된다. 이처럼 연령별·유형별 기관이 존재하지만, 모든 기관이 동일한 국가 정책 틀과 서비스 질 기준 하에 운영되며, 관할 부처도 통합되어 있다. 덴마크는 2011년 중앙정부 차원에서 유아교육·보육 행정의 통합을 더욱 강화하였는데, 이 해에 교육부와 사회부 산하 업무를 통합한 ‘아동·교육부(Ministry of Children and Education)’를 출범시켜 ECEC 정책을 일원화하였다. 행정 통합 이후, 국가 수준의 유아교육 커리큘럼 지침과 보육 목표를 법정화하여 모든 지방자치단체와 시설이 준수토록 하였고, 교직원에 대한 자격 기준과 보수 체계도 일원적으로 관리하고 있다. 덴마크의 ECEC 서비스 운영은 지방자치단체(코뮌)의 책임 아래 이루어지며, 중앙정부는 재정 지원과 법·제도적 기준 설정을 담당하는 구조다. 부모는 공립·사립을 불문하고 원하는 보육시설을 선택할 수 있고, 정부는 모든 인가 시설에 동일한 재정 지원과 규제 기준을 적용하여 형평성을 도모한다. 그 결과 공공과 민간 시설이 동등한 조건에서 서비스 질 경쟁을 하게 되며, 이는 전체적인 보육·교육의 질 향상으로 이어지고 있다. 덴마크의 포괄적 법체계형 통합은 다양한 수요를 수용하는 유연성 속에 국가의 강력한 질 관리가 결합된 모델로, 아동 권리의 관점에서 질 높은

보편적 보육을 실현한 사례로 평가된다.

2) 뉴질랜드

뉴질랜드는 유보통합을 조기에 달성한 대표적 국가로, 1986년에 보육 부문의 행정 관할을 사회복지부에서 교육부로 이관하며 통합 정책을 본격 시작하였다(최은영 외, 2024: 17). 1988년에는 ‘Before Five(5세 이전)’라는 유아기 통합 정책을 수립하여, 0세부터 5세까지 모든 어린이가 보다 질 높은 교육·보육 서비스를 받을 수 있도록 지원하는 것을 목표로 삼았다. 이어 1989년 「교육법(Education Act)」을 전면 개정하여 이전까지 분리되어 있던 유아교육과 보육 부문의 법·제도적 관리체계를 하나로 통합하였다(최은영 외, 2024: 18). 동법 개정으로 유아교육 기관(유치원, 놀이학교 등)과 보육시설(데이케어 등)이 모두 교육법상의 “Early childhood 교육·보육기관(ECEC)”이라는 범주로 통합되었으며, 모든 유형의 기관이 동일한 인가 절차와 규정을 따르게 되었다.

뉴질랜드의 통합된 ECEC 체계하에서 존재하는 기관 유형은 매우 다양하다. 전통 유치원(kindergarten), 풀데이 어린이집(education and care centre), 부모협동 조합인 놀이센터(Playcentre), 마오리족 언어보전을 위한 코항가 레오(kōhanga reo) 등 철학과 운영주체가 서로 다른 기관들이 공존한다. 그러나 이들 모두가 교육부의 통합된 관리 하에 동일한 서비스 질 기준, 교사자격 요건, 교육과정인 “테 와리키(Te Whāriki)” 적용을 받는다. 특히 1996년 제정된 뉴질랜드 국가 유아교육과정인 테 와리키는 통합 이후 모든 기관에 공통으로 도입되어, 교육·보육 내용을 일원화하는 역할을 하였다. 행정 운영 구조를 보면, 뉴질랜드 교육부는 모든 조기교육기관에 대한 인허가, 평가, 재정 지원을 총괄하며, 지방 교육청과 협력하여 현장 지원을 펼친다. 교사 양성체계도 일원화되어 0~5세를 교육하는 교사는 동일한 자격(초등교육 수준과 동등한 학위)을 갖추도록 하였고, 이를 통해 유치원 교사와 보육교사의 구분을 없앴다. 재정 면에서는 3~5세 유아를 대상으로 주당 20시간까지 무상 ECEC 정책을 시행하여 취원율을 높이고 형평성을 확보하였다. 뉴질랜드의 통합 정책은 형평성과 질을 핵심 가치로 삼아, 도농 간·기관 간 격차를 줄이고 모든 유아에게 양질의 교육·보육을 제공하는 데 주력해왔다.⁸⁾ 30년 넘는 유보통합의 역사 속에서 축적된 뉴질랜드의 경험은, 다양성을 포용하면서도 통합

된 거버넌스로 질을 담보하는 정책 설계의 중요성을 보여준다.

다. 부분적 병렬 통합형(Partially Integrated System)

복수의 법률과 다부처 체계를 유지하면서, 그 틀 안에 통합형 기관을 도입하여 부분적으로 통합을 시도하는 방식이다. 즉, 기존의 이원화된 법·행정 구조는 완전히 합치지 않은 채로, 교육과 보육을 아우르는 새로운 유형의 기관을 창설하여 병렬적으로 운영하는 모델이다. 이러한 부분 통합형은 완전 통합에 따르는 급격한 변화 대신 점진적 통합을 도모하나, 이중 행정체계에 따른 조정 비용과 정책 혼선 가능성이 존재한다. 대표적으로 일본이 부분적 병렬 통합을 실시한 사례로 꼽힌다.

일본은 전통적으로 유치원(만 3~5세 대상, 문부과학성 소관)과 보육소(만 0~5세 대상, 후생노동성 소관)가 법적으로 분리된 이원화 체계를 유지해온 나라이다. 이러한 분절로 인해 유아정책의 일관성 부족, 재정 비효율, 교육·보육 부처 간 역할 충돌 등의 문제가 지적되어 왔다. 이를 해결하고자 일본 정부는 2000년대 초부터 유보통합을 논의하였고, 2006년에 드디어 두 체계를 아우르는 새로운 통합형 기관인 “인정어린이원”(認定こども園)을 도입하였다.

인정어린이원은 교육기관인 유치원과 보육시설인 보육소의 기능을 동시에 수행하도록 고안된 기관으로, 같은 공간에서 교육과 종일 보육 서비스를 통합적으로 제공한다. 2006년 「인정어린이원 법」 제정으로 이 제도가 시작될 당시에는 문부과학성과 후생노동성이 공동 소관하며 각각의 기준을 충족한 시설을 인정하는 방식이었다. 초창기 인정어린이원은 유치원+보육소 결합형(유보연계형), 유치원 전환형, 보육소 전환형, 신설 일체형 등 네 가지 유형으로 운영되었는데, 이는 기존 시설을 활용하여 점진적으로 통합을 유도하려는 전략이었다. 그러나 이원 부처의 이중 행정 아래 통합형 기관을 운영하다 보니 행정절차와 기준 충돌 등 어려움이 많았고, 도입 초기 시설 증가도 더디었다는 평가가 있다(김혜진 외, 2015).

이를 개선하기 위해 일본은 2012년 관련 법 개정을 통해 인가·감독 권한을 내각부 산하로 재편(‘육아지원법’ 제정)하고, 인정어린이원의 설립·운영 기준을 일원화하였다. 2015년부터는 새로운 지원제도 하에 지방자치단체가 인정어린이원을

8) 베이비뉴스(2023.4.28.). 유보통합의 최대 쟁점... 어린이집-유치원 교사 자격 통합 어떻게 해야 할까?, <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=110897>(2025. 10. 1. 인출).

적극 확충하도록 장려하여, 2020년대에 들어서서는 인정어린이원 수가 크게 늘어난 상태이다. 그럼에도 불구하고, 여전히 유치원 및 보육소에 관한 개별 법령(유치원법, 아동복지법)은 존속하고 있어 법제의 이원성이 완전히 해소된 것은 아니다. 즉, 일본은 기존 유치원·보육소 체제를 유지한 채 제3의 통합기관을 병렬적으로 운영하는 형태로, 유보통합을 부분적으로 달성한 상황이다. 이러한 법제 병존으로 행정 이중화 문제가 남아 있는데, 예컨대 인정어린이원은 내각부(어린이가정청) 소관이지만 여전히 문부과학성과 후생노동성이 관련 기준 설정 등에 관여하여 협의 체계를 가동해야 한다. 또한 서비스 중복 측면에서도, 동일 지역에 유치원·보육소·인정어린이원이 함께 존재하면서 이용자에게 다소 복잡한 선택 환경을 제공하는 실정이다. 일본의 부분 통합 모델은 오랜 기간에 걸친 단계적 통합 노력의 산물이지만, 완전 통합의 형태에 비해 행정 효율성과 정책 일관성 면에서 한계를 드러낸다는 평가를 받고 있다. 특히 유보통합의 주요 목적 중 하나였던 저출산 문제 해결에도 뚜렷한 기여를 하지 못해, 통합만으로 모든 문제가 해결되지는 않는다는 시사점을 남기고 있다. 이처럼 일본 사례는 한국에 부분 통합의 현실적 어려움과 함께, 완전한 법·행정 일원화의 필요성을 환기시키고 있다.

라. 비교 분석 및 시사점

이상 살펴본 세 가지 유형별 해외 유보통합 사례를 종합하면, 통합 방식의 차이에 따른 법제 구조, 행정체계, 기관 운영, 서비스 대상, 정책 일관성 및 효율성 측면에서 다음과 같은 비교와 시사점을 도출할 수 있다.

먼저, 단일 법체계형은 하나의 법률로 ECEC를 규율하고 하나의 부처가 전담함으로써 법적 일관성이 최고 수준으로 담보된다. 예컨대 노르웨이, 스웨덴, 핀란드는 유아교육·보육에 관한 단일 법령을 갖추고 교육부(또는 이에 준하는 부처)가 모든 업무를 총괄한다. 포괄적 법체계형 역시 하나의 법체계이지만, 다양한 기관 유형을 포섭하기 때문에 법령 내에 하위 유형별 조항을 두는 등 유연성을 가지고 있다. 덴마크와 뉴질랜드는 각각 「일일보육법」, 「교육법」 아래 여러 서비스 형태를 인정하면서도, 중앙정부의 단일 부처(덴마크 아동·교육부, 뉴질랜드 교육부)가 관리하는 구조다. 반면 부분적 병렬형은 복수의 법률이 병존하여 법체계가 가장 복잡하다. 일본의 경우 유치원법과 아동복지법이 모두 유지된 가운데 인정어린이원법

이 추가되었으며, 문부과학성·후생노동성·내각부 등 다부처 협력 체제가 되어 행정이 분산되어 있다. 이처럼 법·제도 측면에서 볼 때, 단일 통합형이 가장 단순하고 명료하며, 부분 통합형이 가장 복잡하다고 정리할 수 있다.

한편, 단일 법체계형에서는 유치원과 어린이집의 구분이 사라지고 하나의 통합된 기관 유형으로 운영되는 것이 일반적이다. 노르웨이의 통합 유치원, 스웨덴의 취학전학교가 그 예로서, 이러한 국가는 기관 간 차별이 거의 없이 공통된 운영 프로그램을 제공한다. 반면 포괄적 법체계형에서는 여러 기관 유형이 공존한다. 뉴질랜드는 유치원, 어린이집, 가정보육, 문화별 보육시설 등 다양한 형태가 존재하고, 덴마크 역시 연령별로 구분된 시설과 통합시설이 모두 운영된다. 이들 각각이 특성을 유지하면서도 동일 정책 틀 안에 있다는 점이 포괄적 시스템의 특징이다. 부분 통합형에서는 기존 유형이 유지되는 가운데 제3의 통합형 기관이 추가된 형태인데, 일본의 경우 여전히 유치원과 보육소가 별도로 존재하고, 인정어린이원이라는 통합형 기관이 새로이 운영되는 병렬 구조다. 이에 따라 부모 입장에서는 선택지가 늘었으나 체계가 복잡해진 측면이 있다. 서비스 대상 연령도 차이가 있는데, 노르딕 국가들은 대개 만 1세부터 취학 전까지 모두 아우르는 통합기관을 갖추고, 뉴질랜드도 0~5세 모든 기관이 통합 체계에 속한다. 반면 일본은 인정어린이원이 0~5세를 대상으로 하나, 유치원은 3~5세, 보육소는 0~5세로 각기 운영되어 대상 연령 체계가 일원화되지 않았다.

이처럼 통합 유형에 따라 정책의 일관성 및 행정 효율에도 큰 차이가 나타난다. 단일 법체계형은 하나의 부처가 일관된 철학과 목표 아래 교육과 보육을 통합 운영하므로, 교육과정, 교원양성, 평가체계 등이 통일되어 정책의 연속성이 높고, 이중행정으로 인한 자원 낭비가 없어 행정 효율성도 가장 높다고 볼 수 있다. 포괄적 법체계형도 단일 부처 체계이므로 기본적으로 정책 일관성이 유지되지만 기관 유형별로 세부 운영방식이 다를 수 있어 현장의 다양성을 관리해야 하는 과제가 따른다. 예를 들어 뉴질랜드는 모든 유형에 공통 교육과정을 적용하면서도 각 기관의 철학을 존중해 자율성을 허용하는 균형을 모색한다. 부분적 병렬형은 정책 일관성 측면에서 가장 취약하다. 일본 사례에서 보듯, 여러 부처의 협조가 필요하고 이원화된 규정의 조율이 상시 요구되어 통합 정책의 효과가 반감될 우려가 있다. 행정 효율성도 낮아, 하나의 통합기관을 두고도 이중 보고나 중복 규제 등이 발생할 가

능성이 있다. 실제로 일본 인정어린이원 도입 초기에 문부성과 후생성의 이원적 지도·감독으로 현장에서 혼선이 있었다는 보고가 있다. 요컨대, 완전한 일원화일수록 정책의 통합성과 행정의 효율성이 높고, 부분 통합일수록 이러한 측면에서 어려움을 겪기 쉽다고 해석할 수 있다.

이상의 비교를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 법적 단일화와 행정체계 일원화는 유보통합의 핵심 전제임을 확인할 수 있다. 통합의 목표인 유아에게 일관된 양질의 서비스를 제공하려면, 이중 구조를 벗어나 하나의 법과 하나의 거버넌스로 묶는 것이 효과적이다. 한국도 현재 유아교육법과 영유아보육법의 이원화로 인한 비효율을 해소하려면, 장기적으로는 통합법을 제정을 지향해야 한다는 점이 분명해진다.

둘째, 통합 방식에 따라 기관 다양성과 통일성 간 균형을 고민해야 한다. 단일형처럼 완전히 하나의 유형으로 갈 경우 현장의 다양성을 잃을 수 있고, 포괄형처럼 여러 형태를 인정하면 통합의 정도가 약해질 수 있다. 각국은 자기 맥락에서 최적의 균형을 찾았는데, 우리나라도 한국적 맥락을 고려하여, 자체 모델을 설계할 필요가 있다.

셋째, 교사 양성과 자격 통합 등 인력체계의 일원화가 뒤따라야 한다. 법과 제도만 묶어놓고 인력·재정·교육과정이 따로 돌아가면 유보통합의 실질적 효과를 거두기는 어렵다. 노르딕 국가들은 유아교사 자격을 초등교사와 동등 수준으로 높이고 보육교사를 유아교사로 흡수하는 등 과감한 조치를 통해 교원 통합을 이뤘다. 한국도 유보통합 추진 시에 교원 자격 및 양성체계 일원화, 보육교직원의 처우 개선 등을 종합적으로 추진해야 할 것이다.

넷째, 통합의 최종 목적은 유아 발달과 부모 지원의 향상임을 명심할 필요가 있다. 일본 사례에서 보듯 통합 그 자체가 만능열쇠는 아니며, 출산율 감소나 양육부담 같은 복합적 문제는 통합과 병행하여 별도의 사회정책 노력이 요구된다. 결국 유보통합은 그 자체가 목적이 아니라 영유아의 발달권 보장을 위한 제도적 수단이므로, 통합을 통해 달성하고자 하는 '상향 평준화된 서비스 질'에 대한 분명한 비전을 견지해야 한다.

〈표 II-4-1〉 주요 국가 ECEC 통합요소 비교표(행정체계 · 재정 · 법 · 교사 · 기관 · 품질)

구분	행정체계(중앙·지방)	접근성 · 재정	법 체계	교사(자격 · 양성)	기관 (유형 · 대상 연령)	질 관리
노르웨이	교육연구부가 ECEC 전담, 지방자치단체가 유치원 설립·운영 및 인가·감독 책임	만 1~5세 유치원 이용권 보편 보장, 공·사립 동일 기준 재정지원, 소득연동 보육료 부과	「유치원법(The Kindergarten Act)」으로 0세(육아휴직 후)~취학 전 ECEC를 단일 법으로 규율	유치원교사 단일 자격, 대학 수준 양성, 교육·보육 통합 수행, 자격·근무조건 국가 기준으로 관리	유치원(공립·사립·가정유치원)을 모두 '유치원(Barnetage)'으로 통합, 동일 시설·운영 기준 적용	국가수준 교육과정, 교사 자격·비율 기준, 지방정부 인가·점검을 통해 통합적 질 관리
스웨덴	교육과학부(교육부)가 ECEC 관할, 코펜하겐시가 취학전 학교 설치·운영·배치 책임	약 1세~취학 전 아동 대상 보편 서비스, 만 3세 이상 하루 3시간 무상 교육, 공·민간 시설 모두 동일 재정지원 원칙	「교육법(Education Act)」, 「내재 취학전학교(Förskola)」를 공공교육 단계로 규정, 인가·운영·교원·교육과정 등을 단일 체계로 규율	취학전학교 교사는 교육부 소관 교원 자격체계 내에서 관리, 유치원·보육 교사 체계를 통합하여 동일한 자격·근무조건 지향	중일·반일 구분을 폐지하고 단일 유형 '취학전학교'로 통합, 1~5세 아동이 한 유형의 기관에 취원	국가 수준 취학전학교 교육과정(Lpfö 98 등) 의무 적용, 중앙·지방 교육청이 교육과정 이행·교원 기준·시설 기준을 종합적으로 점검
핀란드	교육문화부가 0세~의무교육 전 ECEC 전담, 지방정부(시·군)가 기관 설치·운영, 인력 배치 책임	육아휴직 종료 후~의무교육 전까지 ECEC 이용 권리 보장, 하루 4시간 보편 무상보육, 추가 시간은 소득연동 보육료	「조기교육·보육법(Varhaiskasvatuslaki)」으로 0~5세 ECEC를 단일 규율, 6세 1년 프리스쿨은 「교육기본법(Basic Education Act)」과 연계	유아교사 자격을 대학 수준 학위로 상향, 교육문화부 관할로 양성, 자격체계 일원화, 교육·보육 통합 담당	센터 기반 ECEC, 가정(반보육, 열린 유아교육 활동 등 다양한 유형을 허용하되 모두 ECEC 체계 내에서 동일 기준 적용	국가수준 ECEC 교육과정 지침, 교사 자격·비율·환경 기준을 통해 질 관리, 지방정부가 평가·모니터링, 중앙정부가 기준·재정·감독 제공
대만	만 2세 이상~취학 전 ECEC는 교육부 소관, 0~1세 영아보육은 내장부 아동복지과 소관으로 별도 운영	전국 약 7천 개 유아원 운영(공립 35%, 사립 65%); 공립은 무상 또는 저비용, 사립도 인허가·보조금 등 공적 지원 확대	「유아교육 및 보육법」으로 2세 이상 유아원·타이쇼를 '유아원(幼兒園)'으로 통합 규율, 0~1세는 복지 체계 법령 적용	유아원 교사 양성 통합과정 도입했으나, 7조 유아원교사·보육교사 자격이 별조, 사립 유아원은 보육교사 중선 채용 등 자격·처우 일체성 미흡	유아원: 2세 이상~취학 전 통합기관으로 교육·보육 서비스 제공, 0~2세 영아보육시설은 별도 복지체계 하에서 운영	유아원은 교육부가 인가·지도·평가, 영아보육은 복지부처 기준·점검 적용으로 연결대별 질 관리 체계가 이원화되는 한계 존재

단 일 법 체 계 형

구분	행정체계(중앙·지방)	접근성·재정	법 체계	교사(자격·양성)	기관 (유형·대상 연령)	질 관리
도·광역시·특별자치시·도·특별자치도	이동·교육부가 일일보육(Dagtilbud) 정책 총괄, 코웬이 모든 ECEC 서비스 제공, 인가·운영 책임	생후 약 26주~만 6세까지 전일제 보육·교육 장소 이용권을 법으로 보장, 공·사립·가정보육 등 인가 기관에 동일 기준 재정지원, 저소득층 추가 보조	「일일보육법(Dagtilbudsloven, Day-Care Act)」으로 0~6세 모든 일일보육 기관을 포괄, 학교 단계를 「기본교육법(Basic School Act)」에서 별도 규정	유아교사·보조인력 등 역할을 구분하며, 국가 수준 자격요건, 보수체계로 일일 관리; 아동·교육부 관할	어린이집(0~2세), 유치원(3~5세) 0~5세 통합형 기관, 가정보육(dagpleie) 등 다양한 유형이 모두 일일보육법 적용 대상, SFO는 주로 초·중·고등학교 돌봄으로 ECEC보다는 학교 이후 돌봄 영역	일일보육법에 근거한 국가 유아교육 커리큘럼·보육 목표, 교사 자격·비율·시설 기준을 공통 적용, 공무원이 자체 평가·모니터링, 중앙정부는 기준·재정·감독 담당
	교육부가 모든 ECEC 기관 인허가·재정·평가를 단일 관할, 지방·지역 사무소가 현장 지원·지도	0~5세 모든 아동 ECEC 체계 안에서 지원, 만 3~5세에게 주당 20시간 무상 ECEC 제공, 공·비영리·민간기관 공통 재정지원 체계	개정 「교육법(Education Act)」이 유아교육기관·보육시설을 모두 early childhood education and care services로 규정, 세부 기준은 「Early Childhood Services Regulations 2008」 등에 규정	0~5세 담당 교사에게 초등교사와 동등 수준 학위·교원자격 요구, 유치원 교사·보육교사 구분을 폐지하고 ECEC 교사로 일원화	유치원, education and care centre, Playcentre, kohanga reo, 가정보육 등 다양한 기관이 존재하나 모두 교육부 인가·관리, 동일 규제·교육과정 적용	국가 유아교육과정 「Te Whāriki」를 모든 기관에 공통 적용, 독립 평가기구(ERO 등)가 정기 평가를 실시하여 교육과정 이행, 교사 자격, 환경·안전 등 질 지표를 점검
일본	유치원: 문부과학성, 보육소: 후생노동성, 인형어린이원: 어린이가정청(내각부) 소관이나 세 부처가 기준 설정·운영에 모두 관여	0~5세 보육·교육 수요 증대에 대응해 인형어린이원 확충, 유치원·보육소·인형어린이원 유형별로 재정지원 구조 상이, 유아 교육·보육 무상화 정책은 있으나 재정 일원화는 제한적	「학교교육법」(유치원), 「아동복지법」(보육소), 「인형어린이원법」(제3의 통합기관) 등 복수 법률 병존, 부분적 병렬 통합 구조	유치원 교사와 보육사 자격·양성 체계가 분리, 인형어린이원은 두 자격 모두 활용 가능하나, 지역·차이의 완전한 통합 미흡	유치원(3~5세), 보육소(0~5세), 인형어린이원(0~5세) 인형어린이원은 유치원·보육소 결합형·전환형·산설형 등 다양한 형태로 운영	유치원·보육소는 각 부처가 별도 지도·감독, 인형어린이원은 어린이가정청 소관이나 관련 부처 협의체 등을 통해 기준·평가 조정, 이중·삼중 관리로 행정 혼선과 질 관리의 통합성 한계 노출

자료: 김아름 외(2024). 영유아 교육·보육 통합법 제정 준비를 위한 사전 연구. pp.115~116 참고 및 보완.

III

유아교육법 및 영유아보육법 비교 · 분석

- 01 비교 분석의 목적 및 필요성
- 02 총칙 영역 비교
- 03 기관 설립 및 운영 영역 비교
- 04 교직원 및 자격 체계 비교
- 05 비용 및 지원 체계 비교
- 06 안전 및 관리 체계 비교
- 07 쟁점별 불일치 및 정합성 진단
- 08 현행 법제 개선 방향 및 장기적 통합 시 고려사항

Ⅲ. 유아교육법 및 영유아보육법 비교·분석

본 장에서는 유보통합의 법적 기반을 마련하기 위해 현행 「유아교육법」과 「영유아보육법」을 체계적으로 비교하고, 양 법의 정합성을 확보하기 위한 방향을 모색하였다. 이를 위해 두 법의 총칙, 설립 및 운영, 교직원, 비용 및 지원, 안전관리 등 다섯 개 영역을 중심으로 조문별 차이점을 검토하고, 향후 통합법 제정의 구체적인 개선 방향을 제시하고자 하였다.

1. 비교 분석의 목적 및 필요성

현행 유아교육·보육 법체계를 정비하기 위해서는 「유아교육법」과 「영유아보육법」 전반에 대한 체계적 비교 분석이 선행될 필요가 있다. 두 법은 서로 다른 역사적 형성과정과 정책 목표를 전제로 제·개정되어 왔기 때문에, 목적·용어·기관체계·재정 규율 등에서 구조적 차이와 내용상의 불일치가 적지 않다. 이원적 법체계를 그대로 유지할 경우, 동일·유사 사안에 대한 이중 규율, 규범 충돌, 규율 공백이 반복적으로 발생할 위험이 높으므로, 두 법령을 조문 단위에서 나란히 대비하여 중복·충돌·공백을 식별하는 작업이 필요하다.

이러한 비교 분석의 직접적인 목적은 분절된 규율 내용을 정합적으로 조정함으로써 운영상 혼선과 법 적용상의 불명확성을 최소화하는 데 있다. 구체적으로는 ① 교육·보육 관련 개념 및 용어의 정의를 점검하여 해석상 혼란을 줄이고, ② 행정주체 간 사무 배분과 책임 구조를 비교하여 역할 중복과 절차상의 비효율을 완화하며, ③ 재원 조달·지원체계·책무 조항 등을 검토하여 규율 공백이나 모순이 발생하는 지점을 정리하는 데 중점을 둔다. 이를 통해 어떤 규율은 유지·강화하고, 어떤 부분은 조정·통합하거나 추가 입법이 필요한지를 도식적으로 도출할 수 있으며, 향후 유보 관련 법령을 단계적으로 정비하는 과정에서 우선순위를 설정하는 기준을 제시할 수 있다.

나아가 이러한 비교 분석은 단순한 학술적 검토를 넘어 입법적·정책적 측면에서 기초자료로서 의미를 갖는다. 입법적 측면에서는 조문별 비교를 통해 확인된 문제

점을 토대로, 현행 법률의 개정 필요 조항과 새로운 규율이 요구되는 영역을 구체적으로 제시함으로써 향후 법제 개선이나 통합입법 논의에 참고 기준을 제공한다. 정책적 측면에서는 기관 체계, 교직원 제도, 비용 및 지원 방식 등 핵심 영역에서 두 제도의 연계 가능성과 조정 방향을 제시함으로써, 유보통합을 둘러싼 행정·재정·지원체계 개편 논의를 보다 현실적으로 설계할 수 있게 한다. 요컨대, 「유아교육법」과 「영유아보육법」의 비교 분석은 유보 분야 현행 법제의 정합성을 높이고 단계적 유보통합 정책의 법적 기반을 마련하기 위한 필수적인 기초 작업이라 할 수 있다.

2. 총칙 영역 비교

가. 목적

현행 「유아교육법」과 「영유아보육법」은 각각 유아교육과 보육에 관한 목적을 독자적으로 규정하고 있으며, 이 두 법은 상이한 법적 이념과 전달체계를 전제로 운영되어 왔다.

「유아교육법」 제1조는 “이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 이는 유아교육을 학교 교육의 일환으로 규정하고, 「교육기본법」상 공교육 체계 내에서 유아교육을 제도화하고자 하는 취지를 담고 있다.

반면, 「영유아보육법」 제1조는 “영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함”을 그 목적으로 삼고 있다. 이 조항은 보육의 목적을 아동의 보호와 교육뿐 아니라 가족의 복지, 특히 부모의 경제활동 지원과 사회적 돌봄 기능으로 확대하여 규정하고 있다.

또한, 이 두 법의 상위 법률인 「교육기본법」은 제1조에서 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 명시하고, 제9조에서 유아교육을 학교 교육의 범주에 포함시켜 공공성과 전인적 교육의 중요성을 강조한다. 이에 따라 유아교육은 학교라는 제도적 틀을 통해 수행되며, 공교육 시스템의 일환으로 기능해왔다.

이러한 현행 규정은 유아교육과 보육이 상이한 목적과 제도적 기반 위에서 이원적으로 운영되어 왔음을 보여준다. 특히 유아교육은 '교육기본법' 체계에, 보육은 '사회복지서비스' 체계에 뿌리를 두고 있어 정책, 재정, 운영 주체 등에 있어 불일치를 초래하였다. 이에 따라 향후에는 양 법의 목적 조항을 조화롭게 하여, 교육과 돌봄의 연계 및 통합적 지원체계를 구축할 수 있도록 해야 한다.

〈표 Ⅲ-2-1〉 현행규정(목적)

유아교육법		영유아보육법	
제1조 (목적)	이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.	제1조 (목적)	이 법은 영유아(嬰乳兒)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
교육기본법			
제1조 (목적)	이 법은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 한다.		
제9조 (학교교육)	① <u>유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.</u> ② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다. ③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다. ④ <u>학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.</u>		

나. 정의

현행 「유아교육법」과 「영유아보육법」은 각각 유아교육과 보육의 법적 개념과 적용 대상을 독립적으로 규정하고 있다.

「유아교육법」 제2조는 ‘유아’를 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 아동으로 한정하고 있으며, 교육의 주된 장소로 ‘유치원’을, 보호자는 ‘친권자·후견인 등 사실상 보호자’로 규정한다. 또한, ‘방과후 과정’은 교육과정 이후의 보조적 돌봄활동으로 정의되어 교육활동과 구분될 것이 전제되어 있다.

반면, 「영유아보육법」은 ‘영유아’를 7세 이하 취학 전 아동으로 폭넓게 정의하고 있으며, ‘보육’은 보호·양육·교육을 포괄하는 사회복지서비스로 규정된다.

두 법률 모두 ‘보호자’ 정의는 유사하지만, 전체적인 용어 사용과 체계에서 교육

법과 사회복지법으로서의 법적 성격 차이가 명확히 드러난다. 특히 용어 정의조차 자체가 양 법의 정책 대상, 서비스 내용, 제공 주체의 이질성을 반영하고 있어, 향후 통합법 제정 시에는 이를 조화롭게 조정하는 것이 필요하다.

〈표 III-2-2〉 현행규정(정의)

유아교육법		영유아보육법	
제2조 (정의)	<p>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다. 2. “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다. 3. “보호자”란 친권자·후견인 그 밖의 자로서 유아를 사실상 보호하는 자를 말한다. 4. 삭제 (2012. 3. 21.) 5. 삭제 (2012. 3. 21.) 6. “방과후 과정”이란 제13조제1항에 따른 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동과 돌봄활동을 말한다. 	제2조 (정의)	<p>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “영유아”란 7세 이하의 취학 전 아동을 말한다. 2. “보육”이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다. 3. “어린이집”이란 영유아의 보육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 기관을 말한다. 4. “보호자”란 친권자·후견인, 그 밖의 자로서 영유아를 사실상 보호하고 있는 자를 말한다. 5. “보육교직원”이란 어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원을 말한다.

다. 교육·보육 이념

현행 「유아교육법」에는 별도의 교육 이념 규정이 존재하지 않으며, 교육의 이념은 「교육기본법」 제2조에서 규율되고 있다.

「교육기본법」 제2조는 교육의 목적을 ‘홍익인간’의 이념 아래 모든 국민의 인격 도야, 자주적 생활 능력, 민주시민으로서의 자질 함양을 통해 인간다운 삶과 민주국가 및 인류공영에 이바지하는 것으로 정하고 있다. 이 규정은 유아부터 성인에 이르기까지 모든 국민을 포괄하는 일반적인 교육 이념을 제시하고 있으나, 유아기 특유의 발달 특성과 권리를 반영한 구체적 지향점은 담고 있지 않다.

반면, 「영유아보육법」 제3조는 ‘보육 이념’을 별도로 규정하고 있으며, 보육 제공 시 영유아의 이익 최우선, 건강하고 안전한 환경, 차별 없는 보육이라는 원칙을 명시하고 있다. 이는 복지서비스로서의 보육이 지향하는 권리 기반 접근을 강조한 것으로, 유아교육법의 학교 교육 중심 이념과는 구분되는 지점이다.

이처럼 두 법은 이념 규정의 존재 여부, 그 내용과 방향성에서 차이를 보이며, 향후에는 이 둘을 어떻게 조화시켜 규정할 것인지가 주요 과제가 된다.

〈표 III-2-3〉 현행규정(이념)

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

라. 책임 등

현행 「유아교육법」과 「영유아보육법」은 모두 영유아에 대한 교육·보육 책임 주체로 국가·지방자치단체·보호자를 설정하고 있으나, 그 범위와 책임의 구체성에서는 차이를 보인다.

「유아교육법」 제3조는 비교적 간결하게 “국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 유아를 건전하게 교육할 책임을 진다”고 명시하고 있어, 국가와 보호자의 공동 책임 원칙만을 제시하고 있다.

반면, 「영유아보육법」 제4조는 훨씬 포괄적인 내용을 담고 있으며, ① 모든 국민의 책임 규정(제1항), ② 국가 및 지자체의 보육책임 및 재정 확보 의무(제2항), ③ 기초자치단체장의 어린이집 확보 의무(제3항), ④ 보육교직원의 양성 및 근로환경 개선 의무(제4항), ⑤ 지방 보육여건 개선을 위한 종합시책 수립 의무(제5항)와 같은 다섯 가지 책임 규정을 포함한다.

또한 「교육기본법」은 제4조에서 교육기회의 균등 보장 및 지역 간 교육 격차 해소에 대한 국가의 책무를 강조하고 있으며, 제7조에서는 교육재정의 안정적 확보를 위한 국가적 책임을 규정하고 있다. 이와 같은 규정들은 유아교육·보육에 대한 공공책임 확대의 법적 근거가 될 수 있다.

〈표 III-2-4〉 현행규정(책임)

유아교육법		영유아보육법	
제3조 (책임)	국가 및 지방자치단체는 보호자와 더불어 유아를 건전하게 교육할 책임을 진다.	제4조 (책임)	① 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.
교육기본법			② 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다.
제4조 (교육의 기회 균등 등)	① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다. ② 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다. ③ 국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지방자치단체와 이를 실현하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.		③ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장)을 말한다. 이하 같다)은 영유아의 보육을 위한 적절한 어린이집을 확보하여야 한다.
제7조 (교육 재정)	① 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.		④ 국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익 보호를 위하여 노력하여야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 지방의 보육 여건을 개선하기 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원 방안을 강구하여야 한다.

마. 보호자교육

현행 「유아교육법」에는 보호자 교육에 대한 별도의 규정이 존재하지 않는다. 유아교육법은 학교 교육 중심의 체계를 기반으로 하고 있어, 교육의 직접 수혜자를 유아로 한정하고 있으며, 보호자에 대한 교육이나 지원에 대한 규정은 없다.

반면 「영유아보육법」은 제9조의2를 통해 ‘보호자 교육’을 국가 및 지방자치단체의 책무로 명시하고 있으며, 구체적으로는 교육내용, 재정지원까지 포함하여 세부적으로 정하고 있다. 이는 보육의 공공성과 책임성을 강조하며, 보호자를 수혜자이자 협력자로 보는 권리-책무 공유 구조를 잘 반영한 것으로 보인다. 그러나 유아교육법과는 단절된 구조로 운영되고 있어 향후에는 이를 어떻게 정합성 있게 할 것인지 검토가 필요하다.

〈표 III-2-5〉 현행규정(보호자교육)

유아교육법	영유아보육법	
없음	제9조의2 (보호자 교육)	① 국가와 지방자치단체는 영유아의 보호자에게 영유아의 성장·양육방법, 보호자의 역할, 영유아의 인권 및 아동학대 예방 등에 대한 교육을 실시하여야 한다. ② 교육부장관 또는 지방자치단체의 장은 예산의 범위에서 제1항에 따른 교육에 필요한 비용을 보조할 수 있다. ③ 제1항에 따른 교육의 내용, 실시 방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

바. 기본계획

현행 「유아교육법」과 「영유아보육법」은 각각 독립적으로 중장기 계획 수립에 관한 조항을 두고 있으며, 두 법은 계획의 명칭, 수립 주기, 절차 및 실행 체계에 있어 차이를 보이고 있다.

「유아교육법」 제3조의2는 교육부장관이 유아교육발전기본계획을 5년마다 수립하고, 시·도교육감은 이를 바탕으로 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 규정하고 있다. 이 계획은 중앙유아교육위원회의 심의, 유아교육 실태조사(5년 주기), 연도별 추진실적 보고 등 체계적 실행 구조를 포함하고 있으며, 교육 중심 정책 수립의 법적 기반이 된다.

반면, 「영유아보육법」 제11조는 교육부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 각각 보육계획을 수립·시행하도록 규정하고 있으며, 특히 국공립어린이집 확충계획을 포함하도록 명시되어 있다는 점에서 공급 중심의 계획 구조가 특징적이다. 계획 수립은 중앙 및 지방보육정책위원회 심의를 거쳐야 하며, 별도로 보육 실태조사(3년 주기)를 실시하고 있다.

이처럼 양 법은 유사한 구조를 가지되, 계획 내용(교육 중심 vs 수급 중심), 주체(교육감 vs 지자체장), 실태조사 주기(5년 vs 3년) 등이 상이하여, 정책 중복 및 비효율적 측면에서 정비가 필요하다.

〈표 III-2-6〉 현행규정(기본계획)

유아교육법	
제3조의2 (유아교육발전기본계획)	<p>① 교육부장관은 유아교육의 발전을 위하여 유아교육에 관한 중장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 유아교육발전기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 추진하여야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 5년마다 기본계획을 수립하여야 한다.</p> <p>③ 기본계획의 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 교육부장관은 기본계획을 수립하기 위하여 유아교육에 관한 전반적인 실태조사를 5년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.</p> <p>⑤ 교육부장관은 제4항에 따른 실태조사를 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장, 그 밖의 관련 법인 및 단체에 대하여 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.</p> <p>⑥ 제4항에 따른 실태조사의 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑦ 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하여 추진하여야 한다.</p> <p>⑧ 교육부장관은 제1항에 따라 수립한 기본계획의 지난해 추진 실적을 매년 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 받아야 하며, 시·도교육감은 제7항에 따른 다음해 시행계획 및 지난해 추진실적을 종합하여 매년 제5조제1항에 따른 시·도유아교육위원회의 심의를 받아야 한다.</p>
영유아보육법	
제11조 (보육계획의 수립 및 시행)	<p>① 교육부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업을 원활하게 추진하기 위하여 교육부장관의 경우에는 중앙보육정책위원회, 그 밖의 경우에는 각 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 어린이집 수급계획 등을 포함한 보육계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 보육계획에는 국공립어린이집의 공급에 관한 계획 및 목표가 포함되어야 한다.</p> <p>② 교육부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 보육계획의 수립·시행을 위하여 필요하면 어린이집, 보육 관련 법인·단체 등에 대하여 자료 제공 등의 협조를 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 어린이집과 보육 관련 법인·단체 등은 정당한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 보육계획의 내용, 수립 시기 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
제9조 (보육실태조사)	<p>① 교육부장관은 이 법의 적절한 시행을 위하여 보육 실태 조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 제1항에 따른 보육 실태 조사를 위하여 어린이집 설치·운영자와 관계 기관·법인·단체의 장에게 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 보육 실태 조사의 방법·내용 및 결과 공표 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>

사. 위원회

현행 법령은 유아교육과 보육 분야별로 별도의 위원회를 구성하여 정책 기획 및 심의 기능을 수행하고 있다.

먼저 「유아교육법」 제5조는 교육부에 중앙유아교육위원회, 시도교육청에 시도

유아교육위원회를 두고, 유아교육 관련 정책·사업의 기획 및 조사 사항을 심의하도록 규정하고 있다. 위원회는 유아교육전문가, 유치원 대표, 교사 대표, 학부모 대표, 관계 공무원 등으로 구성되며, 비교적 교육 중심의 협의체적 성격을 띤다.

한편 「영유아보육법」 제6조는 교육부에 중앙보육정책위원회, 시·도 및 시·군·구에 지방보육정책위원회를 두고, 보육정책, 사업, 어린이집 평가 등에 관한 사항을 심의하도록 하고 있다. 구성원은 보육전문가, 어린이집 원장 및 교사 대표, 보호자 대표, 관계 공무원 등으로 구성되며, 실무 중심의 기능이 강하고, 정책 실행을 위한 하위 위원회(분야별 전문위원회) 운영도 가능하도록 규정하고 있다.

또한, 「유아교육법」 제4조에는 국무총리 소속으로 유아교육·보육위원회를 두도록 하여, 유아교육과 보육 간 관계 부처 협조 및 연계 운영 등을 심의하도록 하고 있다. 위원장은 국무조정실장이며, 관련 부처 차관 및 민간 전문가로 구성된다. 이는 범부처 조정 기능에 중점을 둔 상위 위원회라 할 수 있다.

이처럼 현행 위원회 체계는 중앙정부 및 지방자치단체 내에 유사 기능의 위원회가 이원적으로 존재하고, 교육계·복지계 전문가가 분리되어 있어 제도 간 연계성과 운영의 일관성 확보에 한계가 있다는 비판이 제기되어 왔다.

〈표 III-2-7〉 현행규정(위원회)

유아교육법		영유아보육법	
제4조 (유아교육·보육위원회)	<p>① 유아교육 및 「영유아보육법」 제2조에 따른 보육에 관한 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 유아교육·보육위원회를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 유아교육 및 보육에 관한 기본계획 2. 유치원과 어린이집간의 연계운영 3. 유아교육 및 보육에 관한 관계 부처 간 협조사항 4. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항 <p>② 제1항에 따른 위원회는 위원장을 포함한 11명의 위원으로 구성하되, 위원장은 국무조정실장이 되고 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람이 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기획재정부차관·교육부차관·보건복지부차관 및 성평등가족부차관 2. 제1호의 위원이 추천하여 위원장이 위촉하는 유아교육계·보육계 및 여성계를 대표하는 사람 각 2명 	제6조 (보육정책위원회)	<p>① 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 어린이집 평가에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 교육부에 중앙보육정책위원회를, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 지방보육정책위원회를 둔다. 다만, 지방보육정책위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 제2항에 따른 자격을 갖춘 경우에는 시·도 또는 시·군·구의 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 지방보육정책위원회의 기능을 대신할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 중앙보육정책위원회와 지방보육정책위원회(이하 “보육</p>

유아교육법		영유아보육법	
	③ 제1항에 따른 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.		정책위원회"라 한다)의 위원은 보육전문가, 어린이집의 원장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계 공무원 등으로 구성한다.
제5조 (유아교육위원회)	① 유아교육에 관한 정책, 사업의 기획·조사 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부에 중앙유아교육위원회를 두고, 시·도 교육청에 시·도 유아교육위원회를 둔다. ② 중앙유아교육위원회와 시·도 유아교육위원회는 유아교육전문가, 유치원대표, 유치원교사(수석교사를 포함한다)대표, 학부모대표 및 관계공무원 등으로 구성한다. ③ 중앙유아교육위원회와 시·도 유아교육위원회의 조직·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.		③ 교육부장관은 중앙보육정책위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분야별 전문위원회를 둘 수 있다. ④ 보육정책위원회의 구성·기능 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

아. 진흥원

「유아교육법」 제6조는 국가 또는 지방자치단체가 유아교육에 관한 연구, 프로그램·교재 개발, 교원 연수 및 평가, 유아 체험교육 등을 수행하기 위해 유아교육진흥원을 설치하거나 관련 기관에 위탁할 수 있도록 하고 있다. 유아교육진흥원은 각 시·도 교육청 산하 직속기관으로 설치·운영되며, 현장 교사 연수, 교육자료 개발, 보호자 대상 교육 등 지역 밀착형 유아교육 지원 기능을 수행하고 있다.

한편, 「영유아보육법」 제8조는 국가 차원에서 한국보육진흥원을 설립하도록 규정하고 있으며, 이 기관은 보육정책 조사·연구, 어린이집 운영 지원, 보육교직원 자격 관리, 보육서비스 질 관리, 시간제 보육 등 전국 단위 정책 수행 및 행정 지원 기능을 수행한다. 또한 교육부 산하 기타공공기관으로 지정되어 있으며, 중앙육아종합지원센터 역할도 병행하고 있다. 이처럼 유아교육과 보육은 각각 시·도 단위와 국가 단위의 지원 기관을 통해 이원화된 행정 체계를 운영하고 있으나, 유보통합 추진에 따라 중복 기능 조정, 기관 명칭 통합, 법적 근거 일원화 등의 논의가 진행되고 있다.⁹⁾

9) 영유아보육법 일부개정법률안(조정훈의원 대표발의, 2024. 10. 24) 참고.

〈표 III-2-8〉 현행규정(진흥원)

유아교육법	
제6조 (유아교육 진흥원)	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. ② 제1항에 따른 유아교육진흥원의 설치·운영 및 위탁 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
영유아보육법	
제8조 (한국보육 진흥원의 설립 및 운영)	① 보육서비스의 질 향상을 도모하고 보육정책을 체계적으로 지원하기 위하여 한국보육진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립한다. ② 진흥원은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 보육정책 및 보육사업에 관한 조사·연구 및 정책분석 2. 원활한 어린이집 운영 및 보육서비스 제공을 위한 지원 3. 제22조제1항에 따른 보육교직원의 자격 검정 및 자격증 교부 등 지원 4. 제23조 및 제23조의2에 따라 실시하는 보수교육의 총괄 관리 및 지원 5. 보육서비스 품질 관리를 위하여 제25조의2에 따른 부모모니터링단 운영의 지원, 제30조에 따른 어린이집 평가의 지원 및 제30조의2에 따른 공공형어린이집의 지정을 위한 지원과 제41조에 따른 지도와 명령 및 제42조에 따른 보고와 검사에 대한 사전준비 또는 사후관리 지원 6. 제26조에 따라 실시하는 취약보육 관련 사업의 지원 7. 제26조의2에 따라 제공하는 시간제보육 서비스 관련 사업의 지원 8. 영유아 보육 관련 교육 및 홍보에 관한 업무 9. 가정양육 지원에 관한 업무 10. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령 등에 따라 교육부장관, 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 업무 ③ 진흥원은 법인으로 하고, 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다. ④ 진흥원은 보조금, 기부금, 그 밖의 수입금으로 운영한다. ⑤ 교육부장관은 진흥원의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ⑥ 진흥원은 제2항제8호의 업무를 관련 전문기관 등에 위탁할 수 있다. ⑦ 진흥원에 관하여 이 법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 정한 사항 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

자. 육아종합지원센터

현행 「유아교육법」에는 육아종합지원센터에 대한 규정이 없으며, 육아종합지원센터는 「영유아보육법」 제7조를 근거로 운영되고 있다. 해당 조항에 따르면 교육부장관은 중앙육아종합지원센터를, 시도지사 및 시장·군수·구청장은 지방육아종합지원센터를 설치·운영하여야 하며, 경우에 따라 영아·장애아 전담 센터를 별도로 설치할 수 있음을 명시하고 있다.

육아종합지원센터는 어린이집 운영 컨설팅, 보호자 및 교직원 상담, 보육정보 제공, 발달지연 조기발견 및 연계, 보육교직원 교육 및 대체인력 관리, 시간제보육

서비스 제공 등 광범위한 보육지원 기능을 수행하고 있으며, 상담전문요원·영유아발달지원전문요원 등 전문인력의 배치를 통해 체계적인 서비스 제공을 가능케 하고 있다. 또한 교육부장관은 중앙육아종합지원센터로서의 역할을 수행할 공공기관 또는 민간기관을 지정할 수 있으며, 현재는 대통령령에서 한국보육진흥원을 중앙육아종합지원센터로 지정하고 있다(영유아보육법 시행령 제16조의3 제1항).

한편, 육아종합지원센터는 지역사회 기반의 보육지원을 실현하는 핵심 인프라로 기능하고 있으나, 유보통합 이후에도 '보육 중심 인프라'로 계속 유지할 것인지, 또는 유아교육과 통합된 서비스 지원체제로 확대·전환할 것인지에 대해 논의가 필요하다.

〈표 III-2-9〉 현행규정(육아종합지원센터)

유아 교육법	영유아보육법
없음	<p>① 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 교육부장관은 중앙육아종합지원센터를, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 시장·군수·구청장은 지방육아종합지원센터를 설치·운영하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 경우에는 영아·장애아 보육 등에 관한 육아종합지원센터를 별도로 설치·운영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어린이집 운영 전반에 관한 전문 컨설팅 2. 보육에 관한 정보의 수집·제공 3. 보호자 및 보육교직원에 대한 상담 제공 4. 영유아 발달 지연 예방·상담·치료연계 지원 5. 제9조의2에 따른 보호자 교육 지원 6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 보육교직원 교육 제공 <ol style="list-style-type: none"> 가. 보육교직원의 역량 강화를 위한 교육 나. 제23조의3에 따른 아동학대 방지를 위한 교육 다. 「아동복지법」 제26조에 따른 아동학대 신고의무자에 대한 교육 6의2. 보육교직원 대체인력의 지원 및 관리 7. 제26조의2에 따른 시간제보육 서비스의 제공 8. 그 밖에 교육부장관이 필요하다고 인정하는 업무 <p>② 제1항에 따른 중앙육아종합지원센터와 지방육아종합지원센터(이하 “육아종합지원센터”라 한다)에는 육아종합지원센터의 장과 보육에 관한 정보를 제공하는 보육전문요원, 보육교직원의 정서적·심리적 상담 등의 업무를 하는 상담전문요원 및 영유아 발달 지연 예방·상담·치료연계 지원 업무를 하는 영유아발달지원전문요원 등을 둔다.</p> <p>③ 삭제 <2011. 8. 4.></p> <p>④ 교육부장관은 업무의 효율적인 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 민간기관·단체 등을 제1항에 따른 중앙육아종합지원센터로 지정한다.</p> <p>⑤ 육아종합지원센터의 설치·운영 및 기능, 육아종합지원센터의 장과 보육전문요원, 상담전문요원 및 영유아발달지원전문요원의 자격 및 직무 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 육아종합지원센터의 안전사고 예방 및 사고에 따른 영유아 생명·신체 등의 피해 보상에 관하여는 제31조의2를 준용한다. 이 경우 “어린이집”은 “육아종합지원센터”로, “어린이집의 원장”은 “육아종합지원센터의 장”으로 본다.</p>

차. 통계조사

현행 「유아교육법」에는 교육통계조사에 관한 규정이 제6조의2에 명시되어 있으며, 교육부장관은 유아교육 정책의 효율적 추진과 연구를 위한 기초자료 수집을 위한 교육통계조사를 매년 실시하고, 그 결과를 공개하도록 하고 있다.

이 조항은 유아교육을 위한 과학적 정책 수립과 평가, 예측통계 생산을 위한 기반법조항으로서 기능하고 있으며, 행정기관 및 공공기관의 협조 의무, 개인정보 수집·제공에 대한 특례, 국가교육통계센터의 지정 및 위탁 규정까지 포함하고 있다.

반면, 「영유아보육법」에는 해당 규정이 존재하지 않아 보육통계는 별도 체계로 분산 운영되고 있는 실정이다. 이러한 이원화된 통계조사 체계는 유보통합 이후 통계 기반 정책 수립 및 평가의 일관성과 효율성을 저해하는 요인으로 지적되어 왔다.

〈표 III-2-10〉 현행규정(통계조사)

	유아교육법	영유아보육법
제6조의2 (교육통계조사 등)	<p>① 교육부장관은 유아교육 정책의 효율적인 추진과 유아교육 연구에 필요한 원생·교원·직원·유치원·교육행정기관 등에 대한 기초자료 수집을 위하여 교육통계조사를 매년 실시하고 그 결과를 공개하여야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 유아교육 정책의 효율적인 수립·시행과 평가를 위하여 제1항에 따른 교육통계조사(이하 이 조에서 “교육통계조사”라 한다)로 수집된 자료와 「통계법」 제3조에 따른 통계 및 행정자료 등을 활용하여 교육 관련 지표 및 학생 수 추계 등 예측통계를 작성하여 공개하여야 한다.</p> <p>③ 교육부장관은 교육통계조사와 제2항에 따른 교육 관련 지표 및 예측통계의 작성을 위하여 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 교육감 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장 등 관계 기관의 장에게 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제공을 요청받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</p> <p>④ 교육감은 제3항에 따른 자료 제출을 위하여 관할 유치원 및 교육행정기관의 장 등에게 자료 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출 요청을 받은 관할 유치원 및 교육행정기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 하며, 교육감은 관할 유치원 및 교육행정기관 등의 부담을 최소화하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>⑤ 교육부장관은 교육통계조사와 교육 관련 지표 및 예측통계 작성의 정확성 제고 및 업무 경감을 위하여 관련 자료를 보유한 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 교육감 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장 등 관계 기관의 장에게 자료 간 연계를 요청할 수 있다. 이 경우 자료 간 연계를 요청받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</p> <p>⑥ 교육부장관은 교육통계조사 시 다음 각 호에 해당하는 사람의 주민등록번호가 포함된 개인정보를 수집할 수 있으며, 이를 제5항에 따라 연계를 요청받은 기관에 통계조사 및 분석, 검증 등을 목적으로 제공하거나 제공받을 수 있다.</p>	없음

유아교육법		영유아 보육법
	<div>1. 조사대상 유치원 및 교육행정기관의 교원·직원</div> <div>2. 조사대상 유치원의 유아 및 졸업생</div> <div>⑦ 교육부장관은 교육통계조사에 의하여 수집된 자료를 이용하고자 하는 자에게 이를 제공할 수 있다. 이 경우 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 따라 공개되는 항목을 제외하고는 특정의 개인이나 법인 또는 단체를 식별할 수 없는 형태로 자료를 제공한다.</div> <div>⑧ 교육부장관은 교육통계조사 등의 업무를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가교육통계센터를 지정하여 그 업무를 위탁할 수 있다. 이 경우 교육부장관은 지정이나 업무 위탁에 필요한 경비를 지원할 수 있다.</div> <div>⑨ 제1항부터 제8항까지에서 규정한 사항 외에 교육통계조사와 교육 관련 지표 및 예측통계 작성의 대상, 절차 및 결과 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</div>	

3. 기관 설립 및 운영 영역 비교

가. 기관 유형

현행 유아교육법 제7조는 유치원의 구분을 규정하고 있으며, 국가가 설립·경영하는 국립유치원, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립유치원, 법인 또는 개인이 설립·경영하는 사립유치원으로 나누고 있다.

반면, 영유아보육법 제10조는 어린이집을 국가나 지자체가 설치·운영하는 국공립어린이집, 사회복지법인이 운영하는 사회복지법인어린이집, 비영리법인이나 단체 등이 운영하는 법인·단체등어린이집, 사업주가 운영하는 직장어린이집, 개인이 가정 내에 운영하는 가정어린이집, 보호자 또는 보육교직원이 조합을 결성해 운영하는 협동어린이집, 그 외 민간이 운영하는 민간어린이집 등 7개 유형으로 구분하고 있다. 이처럼 유치원은 주로 설립주체 중심으로, 어린이집은 설립주체와 운영형태를 혼합하여 다양한 유형으로 분류되고 있다.

〈표 III-3-1〉 현행규정(기관유형)

유아교육법	
제7조 (유치원의 구분)	<div>유치원은 다음 각호와 같이 구분한다.</div> <div>1. 국립유치원 : 국가가 설립·경영하는 유치원</div> <div>2. 공립유치원 : 지방자치단체가 설립·경영하는 유치원(설립주체에 따라 시립유치원과 도립유치원으로 구분할 수 있다)</div> <div>3. 사립유치원 : 법인 또는 사인(私人)이 설립·경영하는 유치원</div>

영유아보육법	
제10조 (어린이집 의 종류)	<p>어린이집의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국공립어린이집 : 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집 2. 사회복지법인어린이집 : 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인(이하 “사회복지법인”이라 한다)이 설치·운영하는 어린이집 3. 법인·단체등어린이집: 각종 법인(사회복지법인을 제외한 비영리법인)이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집으로서 대통령령으로 정하는 어린이집 4. 직장어린이집 : 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집(국가나 지방자치단체의 장이 소속 공무원 및 국가나 지방자치단체의 장과 근로계약을 체결한 자로서 공무원이 아닌 자를 위하여 설치·운영하는 어린이집을 포함한다) 5. 가정어린이집 : 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집 6. 협동어린이집 : 보호자 또는 보호자와 보육교직원이 조합(영리를 목적으로 하지 아니하는 조합에 한정한다)을 결성하여 설치·운영하는 어린이집 7. 민간어린이집 : 제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하지 아니하는 어린이집

나. 설립(설치) 주체 및 인가 절차

1) 설립(설치) 등

현행 유아교육법 제8조는 유치원의 설립에 있어 일정한 설치 기준을 갖출 것을 요구하며, 사립유치원의 경우 교육감의 인가를 받아야 한다. 교육감은 신청자가 법령에 따른 기준을 충족하지 않거나 유아배치계획에 적합하지 않은 경우, 또는 일정 기간 내 운영정지 처분을 받은 자 등 제한 사유에 해당할 경우 인가를 거부할 수 있다. 또한, 사립유치원을 폐쇄하거나 중요 사항을 변경하려는 경우에도 교육감의 인가를 받아야 한다.

영유아보육법은 국공립어린이집과 그 외 유형의 어린이집 설치·운영에 관하여 각각의 규정을 두고 있다. 국공립어린이집은 국가나 지방자치단체가 주거 밀집지역, 농어촌, 산업단지 등을 우선 고려하여 설치·운영해야 하는데, 이 경우 위탁 운영이 가능하다(공동주택 내 설치된 어린이집 포함). 다만, 위탁 대상은 일정한 기준을 충족해야 하며, 최초 위탁은 원칙적으로 공개경쟁을 통해 선정된다. 민간 어린이집을 설치하려는 경우에는 시장·군수·구청장의 인가가 필요하며, 인가받은 사항을 변경할 때에도 동일한 인가 절차를 거쳐야 한다. 그러나 어린이집의 폐지, 휴지, 재개는 사전 신고 대상이며, 이 경우 영유아의 권익 보호를 위한 조치 의무가 부과된다.

〈표 III-3-2〉 현행규정(설립(설치) 등)

유아교육법	
제8조 (유치원의 설립 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 유치원을 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다. ② 사립유치원을 설립하려는 자는 교육감의 인가를 받아야 한다. ③ 교육감은 제2항에 따른 인가 신청이 있는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 유치원 설립을 인가하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항에 따른 시설·설비 등 설립기준을 갖추지 아니한 경우 2. 교육감이 대통령령으로 정하는 바에 따라 수립하는 유아배치계획에 적합하지 아니한 경우 3. 제32조제1항 또는 제3항에 따른 운영정지 명령을 받고 3년이 지나지 아니한 유치원 설립·경영자인 경우 4. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우 ④ 사립유치원을 설립·경영하는 자가 유치원을 폐쇄하려는 경우나 대통령령으로 정하는 중 요사항을 변경하려는 경우에는 교육감의 인가를 받아야 한다.
영유아보육법	
제12조(국 공립어린이 집의 설치 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치(국공립어린이집 외의 어린이집을 기부채납 받거나 무상임차 등 사용계약을 통하여 전환하는 경우를 포함한다)·운영하여야 한다. 이 경우 국공립어린이집은 제11조의 보육계획에 따라 다음 각 호의 지역에 우선적으로 설치하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역 2. 삭제 <2018. 12. 24.> 3. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지 지역 ② 국가나 지방자치단체가 제1항에 따라 국공립어린이집을 설치할 경우 제6조제1항에 따른 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐야 한다. ③ 국가나 지방자치단체는 「주택법」 제2조제3호에 따른 공동주택에 같은 법 제35조에 따라 설치되어야 하는 어린이집을 국공립어린이집으로 운영하여야 한다. 다만, 「공동주택관리법」 제2조제1항제7호에 따른 입주자들의 과반수가 국공립어린이집으로의 운영에 찬성하지 아니하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. ④ 제3항에 따라 국공립어린이집을 설치·운영하여야 하는 공동주택의 규모와 국공립어린이집의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제13조 (국공립 어린이집 외의 어린이집 의 설치)	<ol style="list-style-type: none"> ① 국공립어린이집 외의 어린이집을 설치·운영하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항 중 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 인가를 할 경우 해당 지역의 보육 수요를 고려하여야 한다. ③ 제1항에 따라 어린이집의 설치인가를 받은 자는 어린이집 방문자 등이 볼 수 있는 곳에 어린이집 인가증을 게시하여야 한다. ④ 제1항에 따른 인가에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
제24조 (어린이집 의 운영 기준 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 어린이집을 설치·운영하는 자는 교육부령으로 정하는 운영기준에 따라 어린이집을 운영하여야 한다. ② 국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다. 이 경우 교육부령으로 정하는 국공립어린이집 위탁제 선정 관리 기준에 따라 심의하며, 최초 위탁은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 위탁하는 경우를 제외하고는 공개경쟁의 방법에 따른다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하여 국공립어린이집으로 전환하는 경우 기부채납 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자 2. 국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거

	<p>나 무상으로 사용하게 한 자</p> <p>3. 「주택법」에 따라 설치된 민간어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 경우 전환하기 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자</p> <p>③ 제14조에 따라 직장어린이집을 설치한 사업주는 이를 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다.</p> <p>④ 제2항과 제3항에 따른 어린이집 위탁 및 위탁 취소 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
제43조 (어린이집의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고)	<p>① 제13조제1항에 따라 인가된 어린이집을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단하거나 운영을 재개하려는 자는 교육부령으로 정하는 바에 따라 미리 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p> <p>② 어린이집의 원장은 어린이집이 폐지되거나 일정기간 운영이 중단되는 경우에는 교육부령으로 정하는 바에 따라 그 어린이집에서 보육 중인 영유아가 다른 어린이집으로 옮길 수 있도록 하는 등 영유아의 권익을 보호하기 위한 조치를 취하여야 한다.</p>

2) 국공립 설립(설치) 등

유아교육법 제9조에 따라 유치원은 초·중등교육법 제2조에 따른 초등학교, 중학교 및 고등학교에 병설될 수 있으며, 제9조의2에서는 도시개발구역, 정비구역, 택지개발지구, 공공주택지구 등 일정 지역에 대해서는 교육감이 유아배치계획을 고려하여 초등학교에 유치원을 병설하거나 별도로 설립해야 할 의무를 부과하고 있다.

반면, 어린이집에 대해서는 영유아보육법 제12조에서 국가나 지방자치단체가 국공립어린이집을 설치하여야 함을 규정하고 있고, 이 경우 도시 저소득 주민 밀집 지역, 농어촌지역, 산업단지 등 특정 지역에 우선적으로 설치할 수 있도록 하고 있다. 또한 공동주택에 대해서는 「주택법」에 따라 설치된 어린이집을 국공립어린이집으로 운영하도록 하고 있으며, 일정 요건 하에 예외를 인정하고 있다. 제11조의2에서는 지자체장이 도시개발 등 각종 개발·정비사업 시 어린이집 또는 어린이집 용지를 확보하도록 노력하여야 한다는 규정을 두고 있다.

〈표 III-3-3〉 현행규정(국공립 설립(설치)의무)

유아교육법		영유아보육법	
제9조 (유치원의 병설)	유치원은 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교 및 고등학교에 병설될 수 있다.	없음	
제9조의2 (유치원의 설립의무)	① 교육감은 다음 각 호의 지역의 경우에는 제8조제3항제2호에 따른 유아배치계획을 고려하여	제12조 (국공립어린이집의 설치)	① 국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치(국공립어린이집 외의 어린이집을 기부채납 받거나 무상임차

유아교육법	영유아보육법
<p>「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교에 유치원을 병설하거나 별도로 설립하여야 한다.</p> <p>1. 「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역</p> <p>2. 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따른 정비구역</p> <p>3. 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발지구</p> <p>4. 「공공주택 특별법」 제6조에 따른 공공주택지구</p> <p>5. 제4호에 따른 공공주택지구 외에 저소득층을 대상으로 하는 임대주택을 대통령령으로 정하는 비율 이상 포함하는 주택단지</p> <p>② 교육감은 제9조에 따라 병설된 유치원의 학급 증설이 필요한 경우 이를 적극 시행하여야 한다.</p> <p>[본조신설 2015. 12. 22.]</p>	<p>등 사용계약을 통하여 전환하는 경우를 포함한다)·운영하여야 한다. 이 경우 국공립어린이집은 제11조의 보육계획에 따라 다음 각 호의 지역에 우선적으로 설치하여야 한다.</p> <p>1. 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역</p> <p>2. 삭제 <2018. 12. 24.></p> <p>3. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지 지역</p> <p>② 국가나 지방자치단체가 제1항에 따라 국공립어린이집을 설치할 경우 제6조제1항에 따른 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>③ 국가나 지방자치단체는 「주택법」 제2조제3호에 따른 공동주택에 같은 법 제35조에 따라 설치되어야 하는 어린이집을 국공립어린이집으로 운영하여야 한다. 다만, 「공동주택관리법」 제2조제1항제7호에 따른 입주자들의 과반수가 국공립어린이집으로의 운영에 찬성하지 아니하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 제3항에 따라 국공립어린이집을 설치·운영하여야 하는 공동주택의 규모와 국공립어린이집의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
	<p>제11조의2 (어린이집 또는 어린이집용지 확보)</p> <p>시·도지사, 시장·군수·구청장은 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「택지개발촉진법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 및 「공공주택 특별법」 등에 따라 시행하는 개발·정비·조성 사업에 어린이집 또는 어린이집용지가 확보될 수 있도록 노력하여야 한다.</p>

3) 직장어린이집 설치 등

현행 「유아교육법」에는 직장유치원이나 직장형 교육기관의 설치에 관한 명시적 규정은 존재하지 않는다. 반면, 「영유아보육법」 제14조는 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 사업장의 사업주에게 직장어린이집의 설치를 의무화하고 있으며, 단독 설치가 어려울 경우 공동 설치 또는 지역 어린이집과의 위탁계약(위탁보육)을 통해 근로자 자녀의 보육을 지원할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 위탁보육을 실

시하는 경우 일정 비율 이상의 근로자 자녀가 위탁보육을 받도록 하는 규정도 포함되어 있다. 이와 관련된 세부 사항은 교육부령에서 정하도록 되어 있다.

〈표 III-3-4〉 현행규정(직장어린이집 설치 등)

유아교육법	영유아보육법
없음	<p>제14조 (직장어린이집의 설치 등)</p> <p>① 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 사업장의 사업주는 직장어린이집을 설치하여야 한다. 다만, 사업장의 사업주가 직장어린이집을 단독으로 설치할 수 없을 때에는 사업주 공동으로 직장어린이집을 설치·운영하거나, 지역의 어린이집과 위탁계약을 맺어 근로자 자녀의 보육을 지원(이하 이 조에서 “위탁보육”이라 한다)하여야 한다.</p> <p>② 제1항 단서에 따라 사업장의 사업주가 위탁보육을 하는 경우에는 사업장 내 보육대상이 되는 근로자 자녀 중에서 위탁보육을 받는 근로자 자녀가 교육부령으로 정하는 일정 비율 이상이 되도록 하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 어린이집의 설치 및 위탁보육에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>

다. 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단 공표 등

현행 「유아교육법」에는 직장 내 유아교육기관 설치 의무나 그 미이행에 대한 제재 규정이 존재하지 않는다. 그러나 「영유아보육법」 제14조의2는 일정 규모 이상의 사업장이 직장어린이집 설치 의무를 이행하지 않거나 실태조사에 불응할 경우, 해당 사업장의 명단을 공표할 수 있도록 하고 있다. 실태조사는 매년 실시되며, 사업주는 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 한다. 명단 공표는 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 결정되며, 사업주에게는 사전 통지 및 소명 기회가 부여된다. 공표는 교육부·고용노동부 홈페이지 및 언론을 통해 1년간 게시된다.

〈표 III-3-5〉 현행규정(직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단 공표 등)

유아교육법	영유아보육법
없음	<p>제14조의2 (직장 어린이집 설치 의무 미이행 사업장 명단 공표 등)</p> <p>① 교육부장관 및 대통령령으로 정하는 기관(“조사기관”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)의 장은 제14조에 따른 직장어린이집 설치 등 의무 이행에 관한 실태 조사를 매년 실시하여야 하고, 실태 조사 대상 사업장의 사업주는 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다. 이 경우, 조사기관의 장은 실태 조사를 완료한 후 그 결과를 교육부장관에게 통보하여야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 제1항에 따른 실태조사 결과 직장어린이집 설치 등의 의무를 이행하지 아니한 사업장 및 실태조사에 불응한 사업장(“미이행 사업장”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)의 명단을 공표할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

유아교육법	영유아보육법
	<p>③ 교육부장관은 제2항 본문에 따른 명단 공표를 하기 전에 그 공표 여부에 관하여 제6조에 따른 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④ 교육부장관은 제3항의 심의를 거친 명단 공표 대상 사업장의 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 명단 공표 대상자임을 통지하여 소명기회를 주어야 한다.</p> <p>⑤ 제2항에 따른 공표는 교육부·고용노동부의 홈페이지에 1년간 게시하고, 2개 이상 일간지에 게재하는 방법으로 한다.</p> <p>⑥ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 직장어린이집 설치 등 의무 이행에 관한 실태 조사의 내용과 방법, 미이행 사업장 명단 공표와 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

라. 기타 기관 유형

1) 특수학교 등

「유아교육법」 제15조는 특수교육이 필요한 유아를 위한 교육 규정을 두고 있다. 특수학교는 장애 유아에게 유치원에 준하는 교육과 실생활에 필요한 기능 및 사회 적응 교육을 제공하는 것을 목적으로 한다. 국가와 지방자치단체는 유아의 통합교육 실현을 위하여 별도의 입학절차 및 교육과정을 마련하여야 하며, 이를 지원할 시책을 수립해야 한다.

〈표 III-3-6〉 현행규정(특수학교 등)

유아교육법	영유아보육법
<p>제15조 (특수학교 등)</p> <p>① 특수학교는 신체적·정신적·지적 장애 등으로 특수교육이 필요한 유아에게 유치원에 준하는 교육과 실생활에 필요한 지식·기능 및 사회 적응 교육을 하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 특수교육이 필요한 유아가 유치원에서 교육을 받으려는 경우에는 따로 입학절차·교육과정 등을 마련하는 등 유치원과의 통합교육 실시에 필요한 시책을 마련하여야 한다.</p>	없음

2) 외국인유치원

「유아교육법」 제16조는 외국인유치원에 관한 규정을 두고 있다. 외국인유치원은 국내 체류 외국인의 자녀를 교육하기 위한 목적으로 설립되며, 일반 유치원에 적용되는 다수의 조항은 적용되지 않는다. 설립기준, 교육과정, 수업연한 등 운영 전반은 대통령령에 의해 정하도록 되어 있다. 반면 「영유아보육법」에는 외국인 자

녀를 위한 어린이집에 대해 별도 규정이 존재하지 않는다.

〈표 Ⅲ-3-7〉 현행규정(외국인유치원)

유아교육법		영유아보육법
제16조(외국인유치원)	① “외국인유치원”이란 국내에 체류중인 외국인의 자녀를 교육하기 위하여 설립된 유치원을 말하며, 외국인유치원에 대하여는 제11조제1항·제2항 단서·제3항, 제12조부터 제14조까지, 제17조, 제18조제2항, 제19조, 제19조의2부터 제19조의8까지, 제22조, 제24조부터 제26조까지 및 제27조를 적용하지 아니한다. ② 외국인유치원의 설립기준·교육과정·수업연한·학력인정과 그 밖에 설립·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	없음

마. 입학연령 및 이용대상

현행 「유아교육법」 제11조는 유치원에 입학할 수 있는 사람을 ‘유아’로 규정하고 있으며, 유치원장은 교육 목적에 적합한 범위에서 유치원 규칙에 따라 공정하고 투명한 방법으로 유아를 모집·선발해야 한다. 또한 사·도 조례에 따라 모집·선발 시기와 절차를 달리 정할 수 있도록 허용하고 있다.

반면, 「영유아보육법」 제27조는 어린이집 이용 대상을 ‘보육이 필요한 영유아’로 규정하되, 필요한 경우 만 12세까지 연장 보육이 가능하도록 하고 있다. 이는 장애아동이나 특수한 보호가 필요한 아동에 대해 배려하려는 규정으로 해석된다.

〈표 Ⅲ-3-8〉 현행규정(입학연령 및 이용대상)

유아교육법		영유아보육법	
제11조(입학)	① 유치원에 입학할 수 있는 사람은 유아로 한다. ② 원장은 교육 목적에 적합한 범위에서 유치원규칙으로 정하는 바에 따라 공정하고 투명한 방법으로 유치원에 입학할 유아를 모집·선발하여야 한다. 다만, 제3항에 따른 조례에서 모집·선발 시기 등을 달리 정한 경우에는 이에 따라야 한다. ③ 지방자치단체(시·도에 한정한다)는 유아의 교육기회를 균등하게 보장하기 위하여 필요한 경우 유아의 모집·선발 시기, 절차 및 방법 등에 관하여 조례로 정할 수 있다.	제27조(어린이집이용 대상)	어린이집의 이용대상은 보육이 필요한 영유아를 원칙으로 한다. 다만, 필요한 경우 어린이집의 원장은 만 12세까지 연장하여 보육할 수 있다.

바. 결격사유

양 법의 결격사유 규정은 대체로 유사하나, 결격사유의 심사 및 이에 따른 인가·지도·감독(행정처분)을 담당하는 관할 행정기관이 서로 다르다.

〈표 III-3-9〉 현행규정(결격사유)

유아교육법		영유아보육법	
제8조의2 (결격사유)	<p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 유치원을 설립·운영할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미성년자·피성년후견인 또는 피한정후견인 2. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호의 정신질환자 3. 「마약류 관리에 관한 법률」 제2조제1호의 마약류에 중독된 사람 4. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람 5. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 5년(「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄를 저지른 경우에는 20년)이 지나지 아니한 사람 6. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람. 다만, 「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄로 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 경우에는 그 집행유예가 확정된 날부터 20년이 지나지 아니한 사람을 말한다. 7. 제32조에 따라 유치원의 폐쇄명령을 받고 5년이 지나지 아니한 사람 8. 제34조에 따라 300만원 이상의 벌금형이 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람 또는 「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄로 벌금형이 확정된 날부터 10년이 지나지 아니한 사람 9. 제8조의3에 따른 교육명령을 이행하지 아니한 사람 	제16조 (결격사유)	<p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 어린이집을 설치·운영할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미성년자·피성년후견인 또는 피한정후견인 2. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호의 정신질환자 3. 「마약류 관리에 관한 법률」 제2조제1호의 마약류에 중독된 자 4. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자 5. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 5년(「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄를 저지른 경우에는 20년)이 경과되지 아니한 자 6. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람. 다만, 「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄로 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 경우에는 그 집행유예가 확정된 날부터 20년이 지나지 아니한 사람 7. 제45조에 따라 어린이집의 폐쇄명령을 받고 5년이 경과되지 아니한 자 또는 「유아교육법」 제32조에 따라 폐쇄명령을 받고 5년이 경과되지 아니한 자 8. 제54조제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 300만원 이상의 벌금형이 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람 또는 「아동복지법」 제3조제7호의2에 따른 아동학대관련범죄로 벌금형이 확정된 날부터 10년이 지나지 아니한 사람 9. 제23조의3에 따른 교육명령을 이행하지 아니한 자

사. 교육과정 등

현행 유아교육법 제13조는 유치원이 교육과정을 운영하고, 그 이후 방과후 과정을 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 교육과정에 대해서는 국가교육위원회가 기준과 내용의 기본 사항을 정하고, 교육감은 그 범위 내에서 지역 실정에 적합한 기준과 내용을 설정할 수 있도록 하고 있다. 방과후 과정 역시 교육부장관이 기준 사항을 정하고, 교육감이 지역 실정에 맞게 운영할 수 있도록 되어 있으며, 교육부장관은 이를 위한 프로그램 및 교재를 개발·보급할 수 있다.

한편, 영유아보육법 제29조는 보육과정이 영유아의 전인적 발달을 도모할 수 있도록 구성되어야 하며, 교육부장관은 표준보육과정을 개발·보급하고, 어린이집 원장은 이를 따라 보육하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 보육과정 외에도 특별활동이 가능하며, 이에 대한 기준은 보호자의 동의를 전제로 교육부령에 위임하고 있다.

〈표 III-3-10〉 현행규정(교육과정 등)

유아교육법	영유아보육법
<p>제13조 (교육 과정 등)</p> <p>① 유치원은 교육과정을 운영하여야 하며, 교육과정 운영 이후에는 방과후 과정을 운영할 수 있다.</p> <p>② 국가교육위원회는 제1항에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 국가교육위원회가 정한 교육과정의 범위에서 지역 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있다.</p> <p>③ 교육부장관은 제1항에 따른 방과후 과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 방과후 과정의 범위에서 지역 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있다.</p> <p>④ 교육부장관은 유치원의 교육과정 및 방과후 과정 운영을 위한 프로그램 및 교재를 개발하여 보급할 수 있다.</p>	<p>제29조 (보육 과정)</p> <p>① 보육과정은 영유아의 신체·정서·언어·사회성 및 인지적 발달을 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 표준보육과정을 개발·보급하여야 하며 필요하면 그 내용을 검토하여 수정·보완하여야 한다.</p> <p>③ 어린이집의 원장은 제2항의 표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다.</p> <p>④ 어린이집의 원장은 보호자의 동의를 받아 일정 연령 이상의 영유아에게 교육부령으로 정하는 특정한 시간대에 한정하여 보육과정 외에 어린이집 내에서 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.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 보육과정, 제4항에 따른 특별활동 대상 영유아의 연령 및 특별활동의 내용 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>

아. 시간제보육

현행 영유아보육법 제24조의2는 무상보육 또는 무상교육 지원을 받지 않는 영유아를 대상으로 국가 또는 지방자치단체가 시간제보육 서비스를 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 시간제보육 서비스는 필요 시 육아종합지원센터, 어린이집 등 일정 시설을 지정하여 제공할 수 있으며, 그 지정은 지방자치단체장이 수행한다. 정부는 시간제보육 제공기관에 예산 범위 내에서 관련 비용을 보조할 수 있으며, 부정수급 또는 용도 외 사용 등 일정 사유가 있는 경우 지정취소가 가능하다. 또한, 시간제보육 제공기관에 대해서도 어린이집과 마찬가지로 안전사고 예방 및 피해 보상에 관한 규정을 준용하고 있다.

〈표 III-3-11〉 현행규정(시간제보육)

유아교육법	영유아보육법
없음	<p>제24조의2 (보육시간의 구분)</p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 제34조에 따른 무상보육 및 「유아교육법」 제24조에 따른 무상교육 지원을 받지 아니하는 영유아에 대하여 필요한 경우 시간제보육 서비스를 지원할 수 있다. 이 경우 시간제보육 서비스의 종류, 지원대상, 지원방법, 그 밖에 시간제보육 서비스의 제공에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p> <p>② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 시간제보육 서비스를 제공하는 기관(이하 이 조에서 “시간제보육서비스지정기관”이라 한다)으로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 육아종합지원센터 2. 어린이집 3. 그 밖에 시간제보육 서비스의 제공이 가능한 시설로서 교육부령으로 정하는 시설 <p>③ 교육부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시간제보육서비스 지정기관에 예산의 범위에서 시간제보육 서비스의 제공에 필요한 비용을 보조할 수 있다.</p> <p>④ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 시간제보육서비스지정기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2항에 따른 지정을 취소할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시간제보육서비스지정기관이 지급받은 보조금 및 비용을 목적 외의 용도에 사용하였을 경우 2. 시간제보육서비스지정기관이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금 및 비용을 지급받았을 경우 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 <p>⑤ 시간제보육서비스지정기관의 안전사고 예방 및 사고에 따른 영유아 생명·신체 등의 피해 보상에 관하여는 제31조의2를 준용한다. 이 경우 “어린이집”은 “시간제보육서비스지정기관”으로, “어린이집의 원장”은 “시간제보육서비스지정기관의 장”으로 본다.</p>

4. 교직원 및 자격 체계 비교

가. 교직원의 구분

현행 유아교육법과 영유아보육법에서는 유치원과 어린이집의 교직원을 구분하여 규정하고 있다. 유아교육법 제20조는 유치원에 두는 교직원을 교원(교사)과 그 외 직원으로 나누어, 교원에는 원장·원감·수석교사·교사를 두되 일정 규모 이하 유치원은 원감을 두지 않을 수 있다고 규정한다. 또한 유치원에는 교원 외에 계약의사, 영양사, 간호사(또는 간호조무사), 행정직원 등을 필요에 따라 둘 수 있도록 명시하고 있으며, 유치원 교원 및 직원(교직원)의 정원과 배치기준 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 한다. 한편, 2025년 법 개정으로 교원의 정원 관리가 강화되어, 교육부장관이 교원 정원 관련 사항을 매년 국회에 보고하도록 규정되었다.

한편 영유아보육법에서는 어린이집 종사자를 통칭하여 보육교직원이라 부르며, 그 범주에 어린이집의 원장, 보육교사 및 그 밖의 직원을 모두 포함한다. 영유아보육법 제17조에 따르면 모든 어린이집에 보육교직원을 반드시 두어야 하며, 영유아의 보육시간을 기본보육과 연장보육 등으로 구분하여 운영할 경우 각 보육시간별로 전담 보육교사를 별도로 배치할 수 있다. 아울러 보육교사의 업무 부담을 덜기 위해 보조교사 등을 두고, 보육교직원이 휴가나 보수교육 등으로 부재 시에는 이를 대체할 대체교사 등 인력을 배치하도록 규정하고 있다. 보육교직원의 배치 기준과 그 밖의 인력 기준은 교육부령으로 정하며, 어린이집 원장과 보육교사는 별도의 자격기준과 자격증 교부 요건을 충족해야 임용될 수 있다.

이처럼 유치원과 어린이집 각각의 법체계에서 교직원의 명칭과 범위, 직급 체계, 자격 요건 등이 분리되어 운영되고 있다.

〈표 Ⅲ-4-1〉 현행규정(교직원의 구분)

유아교육법		영유아보육법	
제20조 (교직원의 구분)	① 유치원에는 교원으로 원장·원감·수석교사 및 교사를 두되, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 유치원에는 원감을 두지 아니할 수 있다. ② 유치원에는 교원외에 계약의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행	제17조 (보육 교직원의 배치)	① 어린이집에는 보육교직원을 두어야 한다. ② 제24조의2제1항에 따라 보육시간을 구분하여 운영하는 어린이집은 같은 항 각 호에 따른 보육시간별로 보육교사를 배치할 수 있다. ③ 어린이집에는 보육교사의 업무 부담을

유아교육법		영유아보육법	
	정직원 등을 둘 수 있다. ③ 유치원에 두는 교원과 직원(이하 "교직원"이라 한다)의 정원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 배치기준은 제18조에 따른 지도·감독 기관이 정하며, 교육부장관은 교원의 정원에 관한 사항을 매년 국회에 보고하여야 한다. <개정 2025. 3. 18.>		경감할 수 있도록 보조교사 등을 둔다. ④ 휴가 또는 보수교육 등으로 보육교사를 비롯한 보육교직원의 업무에 공백이 생기는 경우에는 이를 대체할 수 있는 대체교사 등 보육교직원 대체인력을 배치한다. ⑤ 보육교직원 및 그 밖의 인력의 배치 기준 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

나. 강사 등

유아교육법은 유치원에 필요 시 정규 교원 외에 강사·기간제 교사·명예교사 등을 두어 유아교육을 담당하거나 보조하게 할 수 있도록 규정하고 있다. 국·공립 유치원은 이러한 경우 「교육공무원법」을, 사립유치원은 「사립학교법」을 각각 준용하도록 하며, 강사 등의 종류·자격기준 및 임용 등에 관한 사항은 대통령령에 위임하고 있다.

반면 영유아보육법에는 유치원의 “강사”에 대응하는 규정이 없으며, 어린이집에는 정규 보육교직원 이외 별도의 강사 등을 두는 조항이 존재하지 않는다.

〈표 Ⅲ-4-2〉 현행규정(강사 등)

유아교육법		영유아보육법
제23조 (강사 등)	① 유치원에는 교육과정 운영에 필요한 경우 제20조제1항에 따른 교원외에 강사, 기간제 교사 또는 명예교사 등을 두어 유아교육을 담당하거나 보조하게 할 수 있다. 이 경우 국립·공립 유치원은 「교육공무원법」 제10조의3제1항 및 제10조의4를, 사립유치원은 「사립학교법」 제54조의3제4항 및 제5항을 각각 준용한다. ② 제1항에 따라 유치원에 두는 강사 등의 종류·자격기준 및 임용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	없음

다. 교원/교사 자격

유아교육법은 유치원 교원의 자격을 법문과 [별표]로 상세히 규정하고 있다. 원장·원감은 [별표 1]의 자격기준을 충족하고 교육부장관이 검정·수여한 자격증을 갖추어야 한다. 교사는 정교사 1급·2급 및 준교사로 구분되며 [별표 2]의 자격기

준에 따라 자격증을 취득하여야 한다. 수석교사는 유치원 교사 자격증 소지자로서 15년 이상 교육경력을 갖추고 소정 연수를 이수하여 자격을 취득한다.

영유아보육법은 어린이집 원장과 보육교사의 자격을 규정한다. 원장은 대통령령상의 자격을 갖추고 교육부장관의 자격증을 받아야 한다. 보육교사는 전문학사 이상 학위와 보육 관련 교과목 이수 등을 통해 2급 자격을 취득할 수 있으며, 고등학교 졸업 후 지정 교육훈련시설 수료를 통해 3급 자격을 취득할 수 있다. 3급 취득 후 경력과 승급교육을 통해 2급으로, 2급 취득 후 경력·대학원 학위·승급교육을 통해 1급으로 승급하는 등 등급별 승급 체계를 두고 있다. 원장 자격은 보육교사 1급 자격 후 경력, 유치원 정교사 1급 자격 후 경력, 유치원 원장 자격 보유, 초등학교 교사 자격 후 경력, 사회복지사 1급 자격 후 경력, 간호사 면허 후 경력, 공무원 경력 등 다양한 경로를 인정한다. 양 법체계 간에는 경력 호환 규정이 있어, 유치원 교사가 어린이집에서 근무한 경력을 교육경력으로, 보육교사가 유치원에서 근무한 경력을 보육경력으로 상호 인정한다.

〈표 III-4-3〉 현행규정(교원 및 교사의 자격)

유아교육법	
제22조 (교원의 자격)	① 원장 및 원감은 별표 1의 자격기준에 해당하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 사람이어야 한다. ② 교사는 정교사(1급·2급)·준교사로 나누되, 별표 2의 자격기준에 해당하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 사람이어야 한다. ③ 수석교사는 제2항의 자격증을 소지한 사람으로서 15년 이상의 교육경력(「교육공무원법」 제2조제1항제2호 및 제3호에 따른 교육전문직원으로 근무한 경력을 포함한다)을 가지고 교수·연구에 우수한 자질과 능력을 가진 사람 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관이 정하는 연수 이수 결과를 바탕으로 검정·수여하는 자격증을 받은 사람이어야 한다. ④ 삭제 <2010. 3. 24.> ⑤ 삭제 <2010. 3. 24.>
영유아보육법	
제21조 (어린이 집의 원장 또는 보육교사 의 자격)	① 어린이집의 원장은 대통령령으로 정하는 자격을 가진 자로서 교육부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다. ② 보육교사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 교육부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다. 1. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 교육부령으로 정하는 보육 관련 교과목과 학점을 이수하고 전문학사학위 이상을 취득한 사람 1의2. 법령에 따라 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 졸업한 사람과 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정된 사람으로서 교육부령으로 정하는 보육 관련 교과목과 학점을 이수하고 전문학사학위 이상을 취득한 사람

	<p>2. 고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업한 자로서 시·도지사가 지정한 교육훈련시설에서 소정의 교육과정을 이수한 사람</p> <p>③ 제2항에 따른 보육교사의 등급은 1·2·3급으로 하고, 등급별 자격기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 제2항제2호에 따른 교육훈련시설의 지정 및 지정 취소, 교육과정 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
제22조 (어린이 집의 원장 또는 보육교사 자격증의 교부)	<p>① 교육부장관은 제21조제1항 및 제2항에 따라 어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격을 검정하고 자격증을 교부하여야 한다.</p> <p>② 교육부장관은 제1항에 따른 어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격증을 교부받거나 재교부(이하 “보육자격증 교부등”이라 한다)를 받으려는 사람에게 교육부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 받을 수 있다.</p> <p>③ 삭제 <2011. 8. 4.></p> <p>④ 삭제 <2011. 8. 4.></p> <p>⑤ 제51조의2제1항제2호에 따라 보육자격증 교부등에 관한 업무를 위탁받은 공공 또는 민간 기관·단체는 제2항에 따라 납부받은 수수료를 교육부장관의 승인을 받아 보육자격증 교부등에 필요한 경비에 직접 충당할 수 있다.</p> <p>⑥ 보육자격증 교부등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
제50조 (경력 의 인정)	<p>① 어린이집에 근무하는 자 중 「유아교육법」에 따른 유치원교원의 자격을 가진 자에 대하여는 어린이집에서의 근무경력을 「유아교육법」에 따른 교육경력으로 인정한다.</p> <p>② 유치원(「유아교육법」 제2조제6호에 따른 방과후 과정 수업과정을 운영하고 있는 유치원을 말한다)에 근무하는 자 중 이 법에 따른 보육교사의 자격을 가진 자에 대하여는 유치원에서의 근무경력을 이 법에 따른 보육경력으로 인정한다.</p>

유아교육법 [별표 1] 원장·원감자격기준

자격 종별	자격기준
원장	<p>1. 유치원의 원감자격증을 가지고 3년 이상의 교육경력과 소정의 재교육을 받은 자</p> <p>2. 학식·덕망이 높은 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당한다고 교육부장관의 인정을 받은 자</p>
원감	<p>1. 유치원 정교사(1급)자격증을 가지고 3년 이상의 교육경력과 소정의 재교육을 받은 자</p> <p>2. 유치원 정교사(2급)자격증을 가지고 6년 이상의 교육경력과 소정의 재교육을 받은 자</p>
<p>비고 : 1. 원장·원감, 초·중등교육법의 규정에 의한 교장·교감, 교육장· 장학관· 장학사· 교육연구관· 교육연구사의 경력연수는 교육경력연수로 볼 수 있다.</p>	

유아교육법 [별표 2] 교사자격기준

자격 급별	자격기준
정교사 (1급)	<p>1. 유치원 정교사(2급)자격증을 가진 자로서 3년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자</p> <p>2. 유치원 정교사(2급)자격증을 가지고 교육대학원 또는 교육부장관이 지정하는 대학원의 교육과정에서 유치원 교육과정을 전공하여 석사학위를 받은 자로서 1년 이상의 교육경력이 있는 자</p>
정교사 (2급)	<p>1. 대학에 설치하는 유아교육과 졸업자</p> <p>2. 대학(전문대학 및 이와 동등 이상의 각종 학교와 「평생교육법」 제31조제4항에 따른 전문대학학력인정 평생교육시설을 포함한다) 졸업 자로서 재학중 소정의 보육과 교직학점을 취득한 자</p>

	3. 교육대학원 또는 교육부장관이 지정하는 대학원의 교육과에서 유치원 교육과정을 전공하고 석사학위를 받은 자 4. 유치원 준교사자격증을 가진 자로서 2년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자
준교사	1. 유치원 준교사 자격검정에 합격한 자
비고	1. 원장·원감, 초·중등교육법의 규정에 의한 교장·교감, 교육장· 장학관· 장학사· 교육연구관· 교육연구사의 경력연수는 교육경력연수로 볼 수 있다. 2. 이 표중 전문대학에는 종전의 초급대학· 전문학교 및 실업고등전문학교를 포함한다.

영유아보육법 시행령 [별표 1] 어린이집의 원장과 보육교사의 자격기준

1. 어린이집 원장의 자격기준

가. 일반기준

- 1) 보육교사 1급 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람
- 2) 「유아교육법」에 따른 유치원 정교사 1급 자격 또는 같은 법에 따른 특수학교(유치원 과정을 말한다)의 정교사 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람
- 3) 유치원 원장의 자격을 가진 사람
- 4) 초·중등교육법」에 따른 초등학교 정교사 자격 또는 같은 법에 따른 특수학교(초등학교 과정을 말한다)의 정교사 자격을 취득한 후 5년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람
- 5) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 1급 자격을 취득한 후 5년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람
- 6) 「의료법」에 따른 간호사 면허를 취득한 후 7년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람
- 7) 국가 또는 지방자치단체에서 7급 이상의 공무원으로 보육 등 아동복지업무에 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람

나. 가정어린이집

- 1) 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람
- 2) 보육교사 1급 이상의 자격을 취득한 후 1년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람

다. 영아 전담 어린이집: 만 3세 미만의 영아만을 20명 이상 보육하는 어린이집

- 1) 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람
- 2) 간호사 면허를 취득한 후 5년 이상의 아동간호업무 경력이 있는 사람

라. 장애아 전문 어린이집: 「장애아동복지지원법」 제32조에 따른 장애영유아 어린이집 중 12명 이상의 장애영유아를 보육할 수 있는 어린이집

- 1) 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람으로서 대학(전문대학을 포함한다)에서 장애인복지 및 재활 관련 학과를 전공한 사람
- 2) 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람으로서 장애영유아 어린이집에서 2년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람

마. 「고등교육법」에 따른 대학(전문대학을 포함한다) 또는 법 제21조제2항제2호에 따른 교육훈련시설이 운영(위탁 또는 부설 운영을 말한다)하는 어린이집

- 1) 가목에 따른 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람
- 2) 어린이집을 운영하는 대학의 조교수 또는 교육훈련시설의 전임교수 이상으로서 보육 관련 교과목에 대하여 3년 이상의 교육 경력이 있는 사람

바. 가목부터 라목까지의 어느 하나에 해당하는 사람은 교육부령으로 정하는 사전직무교육을 받아야 한다.

2. 보육교사의 등급별 자격기준

등급	자격기준
보육교사 1급	가. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 교육 부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람 나. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 보육 관련 대학원에서 석사학위 이상을 취득하고 1 년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 교육부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람
보육교사 2급	가. 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학교에서 교육부령으로 정하는 보육 관련 교 과목 및 학점을 이수하고 졸업한 사람 나. 보육교사 3급 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 교육 부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람
보육교사 3급	고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업한 사람으로서 교육부령으로 정하는 교육훈련시설에서 정해진 교육과정을 수료한 사람

라. 교육·보육 활동보호

유아교육법에는 교원의 교육활동 보호에 관한 직접 규정이 없다. 다만, 유치원 교원은 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」의 적용을 받는다.

영유아보육법은 보육교직원 보호를 위한 조항을 두고, 국가·지방자치단체의 협조 의무와 침해행위 기준·예방, 조사·관리 및 보호조치, 분쟁 조정, 법률·노무·심리상담 지원 등 시책 수립·시행을 의무화한다. 또한 중앙· 시도 단위 보육활동보호위원회 설치·운영 근거도 규정한다.

〈표 III-4-4〉 현행규정(교육·보육 활동보호)

유아교육법	영유아보육법
없음	<p>제18조의3 (보육교직원의 보육 활동 보호)</p> <p>① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 보육교직원이 보육 활동을 원활하게 수행할 수 있도록 적극 협조하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 보육교직원의 보육 활동을 보호하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보육 활동 침해행위에 관한 기준 마련 및 예방 2. 보육 활동 침해행위에 대한 조사·관리 및 보육교직원의 보호조치 3. 보육 활동과 관련된 분쟁의 조정 4. 보육교직원에 대한 보육 활동 보호 관련 법률, 노무 및 심리·정서 관련 상담 5. 그 밖의 보육교직원의 보육 활동 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 사항 <p>③ 제2항에 따른 시책의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

유아교육법	영유아보육법
제18조의4 (보육활동보호 위원회의 설치·운영)	<p>① 보육교직원의 보육 활동 보호에 관한 다음 각 호의 사항을 심의 하기 위하여 제6조제1항에 따른 중앙보육정책위원회의 전문위원회로 보육활동보호위원회를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보육교직원의 보육 활동 보호를 위한 시책의 수립 2. 제2항에 따른 시·도보육활동보호위원회에서 조정되지 아니한 분쟁의 조정 3. 그 밖에 교육부장관이 보육교직원의 보육 활동 보호를 위하여 보육활동보호위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항 <p>② 보육교직원의 보육 활동 보호에 관한 다음 각 호의 사항을 심의 하기 위하여 시·도에 시·도보육활동보호위원회를 둔다. 다만, 시·도보육활동보호위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 제3항에 따른 자격을 갖춘 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 시·도보육활동보호위원회의 기능을 대신할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보육교직원 보육 활동 침해에 대한 보호조치 2. 보육교직원의 보육 활동과 관련된 분쟁의 조정 <p>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 보육활동보호위원회와 시·도보육활동보호위원회의 구성, 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

마. 연수 및 보수교육

유아교육법에는 유치원 교원 보수교육 조항이 없다. 유치원 교사의 직무연수는 「교원 등의 연수에 관한 규정」과 교육청 계획에 따라 운영된다.

영유아보육법은 어린이집 원장·보육교사의 보수교육을 규정하고, 보육교사의 보수교육을 직무교육과 승급교육으로 구분하며, 성폭력·아동학대 예방, 실종·유괴 방지, 감염병·약물 오남용 예방, 재난대비 안전, 교통안전, 인성함양(영유아 인권 포함) 등 필수 교육내용을 명시한다. 보수교육은 집합교육을 원칙으로 하며, 구체적인 사항은 교육부령으로 정한다.

〈표 Ⅲ-4-5〉 현행규정(보수교육)

유아교육법	영유아보육법
없음	<p>제23조 (어린이집 원장의 보수교육)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 교육부장관은 어린이집 원장의 자질 향상을 위한 보수교육(補修教育)을 실시하여야 한다. 이 경우 보수교육은 집합교육을 원칙으로 한다. ② 제1항에 따른 보수교육은 사전직무교육과 직무교육으로 구분한다. ③ 삭제 (2011. 8. 4.) ④ 제1항에 따른 보수교육에는 다음 각 호의 사항에 관한 내용을 포함하여야 한다.

유아교육법	영유아보육법	
		1. 성폭력 및 아동학대 예방 2. 실종·유괴의 예방과 방지 3. 감염병 및 약물의 오남용 예방 등 보건위생 관리 4. 재난대비 안전 5. 교통안전 6. 어린이집 원장의 인성함양(영유아의 인권보호 교육을 포함한다) 7. 그 밖에 교육부령으로 정하는 사항 ⑤ 그 밖에 보수교육의 기간·방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
	제23조의2 (보육교사의 보수교육)	① 교육부장관은 보육교사의 자질 향상을 위한 보수교육(補修敎育)을 실시하여야 한다. 이 경우 보수교육은 집합교육을 원칙으로 한다. ② 제1항에 따른 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분한다. ③ 제1항에 따른 보수교육에는 다음 각 호의 사항에 관한 내용을 포함하여야 한다. 1. 성폭력 및 아동학대 예방 2. 실종·유괴의 예방과 방지 3. 감염병 및 약물의 오남용 예방 등 보건위생 관리 4. 재난대비 안전 5. 교통안전 6. 보육교사의 인성함양(영유아의 인권보호 교육을 포함한다) 7. 그 밖에 교육부령으로 정하는 사항 ④ 그 밖에 보수교육의 기간·방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

5. 비용 및 지원 체계 비교

가. 무상교육

유아교육법은 취학 직전 3년(3~5세) 유아교육에 대하여 무상으로 실시하도록 규정하고, 무상 범위·방법·표준유아교육비 산정과 고시에 관한 사항을 대통령령과 교육부령으로 위임하고 있다. 비용 부담 주체는 국가 및 지방자치단체이며, 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.

영유아보육법은 보육의 무상 원칙을 규정하고, 장애아·다문화가족 자녀에 대한 차등 지원 근거를 둔다. 무상보육 비용은 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하도록 하며, 표준보육비용을 3년마다 조사하고 매년 물가·최저임금 등 지표를 반영하여 중앙보육정책위원회 심의를 거쳐 결정하도록 규정한다. 어린이집 설치·운영 의무에 관한 특례도 규정하고 있다.

〈표 III-5-1〉 현행규정(무상교육)

유아교육법	영유아보육법
<p>제24조 (무상 교육)</p> <p>① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다</p> <p>② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, <u>유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.</u></p> <p>③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 <u>표준유아교육비</u>를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다.</p> <p>④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 <u>중앙유아교육위원회의</u> 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다.</p> <p>⑤ 제2항에 따른 지원방법, 제3항에 따른 비용 고시 및 제4항에 따른 <u>표준유아교육비 산정</u> 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>	<p>제34조 (무상 보육)</p> <p>① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 <u>다문화가족의 자녀의 무상 보육에</u> 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.</p> <p>④ 교육부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 국가와 지방자치단체는 자녀가 2명 이상인 경우에 대하여 추가적으로 지원할 수 있다.</p> <p>⑥ 제12조제1항 후단에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 무상보육을 받으려는 <u>영유아와 장애아 및 다문화가족의 자녀를</u> 보육하기 위하여 필요한 어린이집을 설치·운영하여야 한다.</p> <p>⑦ 교육부장관은 제4항에 따른 표준보육비용을 결정하기 위하여 필요한 조사를 3년마다 실시하며, 조사 결과를 바탕으로 물가상승률, 최저임금 상승률 등 교육부장관이 정하는 사항을 반영하여 제6조에 따른 중앙보육정책위원회의 심의를 거쳐 매년 표준보육비용을 결정하여야 한다.</p> <p>⑧ 제7항에 따른 조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>

나. 양육수당

유아교육법에는 양육수당 규정이 없다. 영유아보육법은 기관 미이용 영유아에 대하여 연령 등을 고려한 양육비용을 지원할 수 있도록 하고, 시간제보육 이용 시에도 병행 지원할 수 있도록 규정한다. 더 나아가 90일 이상 해외 체류 시 지급정지, 양도·압류 금지, 조사·질문 및 정보 고지 절차도 마련되어 있다.

〈표 III-5-2〉 현행규정(양육수당)

유아교육법	영유아보육법	
없음	제34조의2 (양육수당)	<ol style="list-style-type: none"> ① 국가와 지방자치단체는 어린이집이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 영유아가 제26조의2에 따른 시간제보육 서비스를 이용하는 경우에도 그 영유아에 대하여는 제1항에 따른 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다. ③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 양육에 필요한 비용을 지원받는 영유아가 90일 이상 지속하여 해외에 체류하는 경우에는 그 기간 동안 양육에 필요한 비용의 지원을 정지한다. ④ 교육부장관 및 지방자치단체의 장은 제3항에 따라 양육수당의 지급을 정지하는 경우 서면으로 그 이유를 분명하게 밝혀 영유아의 보호자에게 통지하여야 한다. ⑤ 양육수당을 받을 권리는 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 압류 대상으로 할 수 없다. ⑥ 양육수당으로 지급받은 금품은 압류할 수 없다. ⑦ 제1항에 따른 비용 지원의 대상·기준 등에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 원비 및 보육료 등

유아교육법은 유치원 원비(수업료 등) 징수 근거와 물가상승률 상한, 위원회 심의 통한 예외 인상 등을 규정한다. 사회적 취약지역의 결정기준은 대통령령에 위임한다.

영유아보육법은 보육료·필요경비의 수납을 시도지사가 정하는 범위에서 가능하도록 하고, 수납 시 서비스 내용·사용계획 고지 의무를 둔다.

〈표 III-5-3〉 현행규정(원비 및 보육료 등)

유아교육법	
제25조 (유치원 원비)	<ol style="list-style-type: none"> ① 유치원의 설립·경영자는 교육부령으로 정하는 바에 따라 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금(이하 “유치원 원비”라 한다)을 받을 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 기준에 따라 유치원 원비를 달리 정할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 제12조제2항에 따른 유치원의 이용형태 2. 교육 대상인 유아가 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부 3. 해당 지역이 저소득층 밀집지역 또는 농어촌지역 등 사회적 취약지역인지 여부 ② 제1항제3호에 따른 사회적 취약지역의 결정기준은 대통령령으로 정한다. ③ 각 유치원은 유치원 원비의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하게 하여서는 아니 된다. ④ 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 사항을 고려하여 교육부장관이 정하는 기준에 해당하는 국립유치원은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를, 교육감이 정하는 기준에 해당하는 공·사립유치원은 같은 항에 따른 시·도 유아교육위원회의 심의를 각각 거쳐 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하여 유치원 원비를 받을 수 있다.

유아교육법	
	1. 제24조제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용 2. 제24조제4항에 따른 표준유아교육비 ⑤ 그 밖에 유치원 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
영유아보육법	
제38조 (보육료의 수납 등)	① 제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 어린이집을 설치·운영하는 자는 그 어린이집의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 어린이집을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다. 다만, 시·도지사는 필요시 어린이집 유형과 지역적 여건을 고려하여 그 기준을 다르게 정할 수 있다. ② 어린이집을 설치·운영하는 자는 제1항에 따른 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 최초로 받을 때 영유아의 보호자에게 해당 어린이집이 제공하는 보육서비스의 내용, 보육료와 그 밖의 필요경비 등의 수납목적 및 사용계획, 어린이집 이용에 관한 주의사항, 그 밖에 교육부령으로 정하는 사항을 설명하여야 한다. 이 경우 설명의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

라. 비용의 보조 등

유아교육법은 사립유치원의 설립 및 교원 인건비 등 운영경비에 대해 국가·지자체 보조를 규정한다. 방과후 과정 운영 또는 수업일수 초과 운영 시 운영경비 보조 근거도 둔다.

영유아보육법은 어린이집 설치, 보육교직원(대체교사 포함) 인건비, 초과보육 비용, 취약보육, CCTV 설치비 등 보육사업 전반에 대해 보조를 규정한다. 또한 사업주가 설치한 직장어린이집의 사업주 비용 부담, 보육비용·보육료 등에 대한 세제 지원, 국·공유재산 무상 대부 근거도 두고 있다.

〈표 III-5-4〉 현행규정(비용의 보조 등)

유아교육법		영유아보육법	
제26조 (비용의 부담 등)	① 삭제 (2012. 3. 21.) ② 삭제 (2012. 3. 21.) ③ 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 드는 경비의 전부 또는 일부를 보조한다.	제36조 (비용의 보조 등)	국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교직원(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.
		제37조 (사업주의 비용 부담)	제14조에 따라 어린이집을 설치한 사업주는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 어린이집의 운영과 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다.

유아교육법		영유아보육법	
제27조 (방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	국가 및 지방자치단체는 방과후 과정을 운영하거나 제12조제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다.	제39조 (세제 지원)	① 제14조와 제37조에 따라 사업주가 직장어린이집을 설치·운영하는 데에 드는 비용과 보호자가 영유아의 보육을 위하여 지출한 보육료와 그 밖에 보육에 드는 비용에 관하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 조세를 감면한다. ② 제10조제4호의 직장어린이집을 제외한 어린이집의 운영비에 대하여도 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 조세를 감면한다.
		제39조의 2(국·공유 재산의 대부 등)	국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 어린이집의 설치·운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 「국유재산특례제한법」에 따라 국유재산, 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 공유재산을 무상으로 대부하거나 사용하게 할 수 있다. 1. 제12조에 따른 국공립어린이집 2. 제14조에 따른 직장어린이집 중 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업이 공동으로 설치·운영하는 어린이집

마. 보조금 등의 반환

유아교육법은 보조금·지원금 목적 외 사용, 부정수급, 무자격 교원 임용, 원비과도 인상 등에 대해 반환명령 및 체납처분에 따른 징수 근거를 둔다. 보호자의 부정수급에 대해서도 반환명령 근거를 둔다.

영유아보육법은 어린이집 설치·운영자뿐 아니라 육아종합지원센터장, 보수교육 위탁기관에 대해서도 반환명령 근거를 두고, 보육비용 지원액 환수를 별도 조항으로 규정하여 보호자·운영자 모두에 대한 환수 절차를 상세히 규정한다.

〈표 III-5-5〉 현행규정(보조금 등의 반환)

유아교육법		영유아보육법	
제28조 (보조금 등의 반환)	① 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 지급한 보조금·지원금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 유치원 목적외에 보조금·지원금을 사용한 경우 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금·지원금을 지급받	제40조 (비용 및 보조금의 반환명령)	국가나 지방자치단체는 어린이집의 설치·운영자, 육아종합지원센터의 장, 보수교육 위탁실시자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 어린이집 운영이 정지·폐쇄 또는 취소된 경우 2. 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우 3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우

유아교육법	영유아보육법
<p>은 경우</p> <p>3. 제22조에 따른 교원자격기준을 갖추지 아니한 사람을 교원으로 임용한 경우</p> <p>4. 유치원 원비 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과한 경우</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 유아의 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제24조제2항에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 반환을 명할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따라 보조금 등을 환수하는 경우에 반환할 자가 기한 내에 반환하지 아니한 때에는 국세 체납처분 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p>	<p>3의2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조에 따른 비용을 지원받은 경우</p> <p>4. 제38조의2를 위반하여 제34조에 따른 비용을 보육 목적 외로 부정하게 사용한 경우</p> <p>5. 착오 또는 경미한 과실로 보조금을 교부받은 경우로서 교육부령이 정하는 사유에 해당하는 경우</p> <p>제40조의2(보육 비용 지원액 등의 환수)</p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조 및 제34조의2에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.</p> <p>② 국가 또는 지방자치단체는 어린이집을 설치·운영하는 자 또는 어린이집의 원장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 영유아의 보호자를 대신하여 그 비용의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. 이 경우 환수한 비용은 보호자에게 돌려주어야 한다.</p> <p>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제38조 제1항에 따른 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받은 경우</p> <p>2. 제38조의2를 위반하여 제38조제1항에 따른 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 보육 목적 외로 부정하게 사용한 경우</p> <p>③ 제1항 또는 제2항에 따라 환수하는 경우에 비용을 반환할 자가 기한까지 반환하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p>

바. 회계 설치 등

유아교육법은 국립·공립 유치원에 유치원회계를 설치하고, 세입항목·세출 범위·예비비·병설유치원의 회계 통합운영 등을 규정한다. 설치에 필요한 사항은 국립은 교육부령, 공립은 교육규칙으로 정한다.

영유아보육법에는 어린이집 회계 설치에 관한 직접 규정이 없다. 다만 보조·비용 지원의 사용과 환수 기준을 통해 간접적으로 회계 관리를 하고 있으며, 중앙정부 차원에서 보육통합정보시스템 등 전자 회계관리가 부분적으로 운영되어 왔다.

〈표 III-5-6〉 현행규정(회계 설치)

유아교육법		영유아보육법
제19조의7 (유치원 회계의 설치)	① 국립·공립 유치원에 유치원회계를 설치한다. ② 유치원회계는 다음 각 호의 수입을 세입으로 한다. 1. 국가의 일반회계 또는 지방자치단체의 교육비특별회계로부터의 전입금 2. 제25조에 따른 수업료 등 교육비용과 그 밖의 납부금 3. 국가 또는 지방자치단체의 보조금 및 지원금 4. 사용료 및 수수료 5. 이월금 6. 물품매각대금 7. 그 밖의 수입 ③ 유치원회계는 유치원의 운영 및 시설 설치 등을 위하여 필요한 모든 경비를 세출로 한다. ④ 유치원회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예비비로서 상당한 금액을 세출예산에 계상할 수 있다. ⑤ 제9조에 따라 병설된 유치원의 경우에는 필요하면 유치원회계를 해당 유치원을 병설한 학교의 학교회계와 통합하여 운영할 수 있다. ⑥ 유치원회계의 설치에 필요한 사항은 국립유치원의 경우에는 교육부령으로, 공립유치원의 경우에는 시·도의 교육규칙으로 정한다.	없음

사. 서비스 이용권 등

유아교육법에는 이용권 규정이 없다(무상교육 도입과 함께 다수의 비용지원·조사 규정이 삭제됨).

영유아보육법은 보육비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권(바우처)을 보호자에게 지급할 수 있도록 하고, 비용 지원 신청, 조사·질문, 행정정보 공동이용 등 절차를 상세 규정한다. 또한 목적 외 사용 금지 조항을 통해 보육재정의 용도 외 사용을 금지한다.

〈표 III-5-7〉 현행규정(서비스 이용권 등)

유아교육법	영유아보육법	
없음	제34조의3 (보육서비스 이용권)	① 국가와 지방자치단체는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권(이하 “이용권”이라 한다)을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다. ② 삭제 <2011. 8. 4.> ③ 이용권의 지급 및 이용 절차 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
없음	제34조의4 (비용 지원의 신청)	① 영유아의 보호자는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용의 지원을 신청할 수 있다. ② 삭제 <2018. 12. 24.> ③ 제1항에 따른 비용 지원의 신청 방법 및 절차는 교육부령으로 정한다.

유아교육법	영유아보육법	
없음	제34조의5 (조사 · 질문)	<ol style="list-style-type: none"> ① 교육부장관 또는 지방자치단체의 장은 제34조의4제1항에 따른 신청자 및 지원이 확정된 자에 대하여 비용 지원대상 자격확인을 위하여 필요한 서류나 그 밖의 소득활동, 가족관계 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 비용 지원 신청자 및 지원이 확정된 자의 주거, 그 밖의 필요한 장소에 방문하여 서류 등을 조사하게 하거나 관계인에게 필요한 질문을 하게 할 수 있다. ② 교육부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 조사 또는 비용 지원사업을 수행하기 위하여 필요한 국세 · 지방세 · 건강보험 · 국민연금 · 고용보험 · 산재보험 등에 관한 자료의 제공을 관계 기관의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제공을 요청받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. ③ 제1항에 따라 방문 · 조사 · 질문을 하는 자는 그 권한을 표시하는 증표 및 조사기간, 조사범위, 조사담당자, 관계 법령 등이 기재된 서류를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. ④ 교육부장관 또는 지방자치단체의 장은 비용 지원 신청자 또는 지원이 확정된 자가 제1항에 따른 서류 또는 자료의 제출을 거부하거나 조사 · 질문을 거부 · 방해 또는 기피하는 경우에는 비용 지원의 신청을 각하하거나 지원결정을 취소 · 중지 또는 변경할 수 있다. ⑤ 제1항에 따른 조사 · 질문의 범위 · 시기 및 내용에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다. ⑥ 보육비용 지원대상에 대한 주민등록 주소지 등을 파악하기 위하여 「전자정부법」 제36조제1항에 따라 행정정보를 공동이용할 수 있다. ⑦ 제1항에 따른 조사 또는 질문의 내용 · 절차 · 방법 등에 관하여는 이 법에서 정하는 사항을 제외하고는 「행정조사기본법」에서 정하는 바에 따른다.
없음	제38조의2 (목적 외 사용 금지)	어린이집을 설치 · 운영하는 자 및 어린이집의 원장은 어린이집의 회계에 속하는 재산이나 수입을 보육 목적 외로 부정하게 사용해서는 아니 된다.

6. 안전 및 관리 체계 비교

가. 건강검진 및 응급조치

유아교육법은 유치원 원장에게 재원 유아에 대한 건강검진 실시 의무를 부여하고, 그 결과를 생활기록부에 기록 · 관리하도록 규정하고 있다. 보호자가 국민건강보험법 또는 의료급여법에 따른 건강검진을 실시하고 결과를 제출하거나, 원장이 보호자 동의를 받아 행정정보 공동이용을 통해 확인한 경우에는 해당 검진으로 갈음할 수 있다. 또한 질병 · 사고 · 재해 등으로 위급한 상태가 발생한 경우 원장은 즉시 유아를 응급의료기관에 이송하여야 한다.

아울러 유치원의 원아 건강관리 및 응급조치는 유아교육법에 한정되지 않고 학교보건법 등 학교관계 법령에 의해 구체화된다. 이에 따라 유치원의 장은 원아에 대한 건강검사를 실시하고, 보건실 설치 및 응급처치에 필요한 시설·기구·용품을 갖추어야 하며, 심폐소생술 등 응급처치 교육을 포함한 보건교육을 실시하도록 규정되어 있다. 이러한 점에서 유치원은 ‘학교’로서의 보건·응급 대응 체계에 편입되어 운영된다.

한편 영유아보육법은 어린이집 원장에게 영유아와 보육교직원을 포함한 정기적 건강진단 실시 의무를 직접 규정하고 있으며, 위급상황 발생 시 즉시 응급의료기관으로 이송하도록 하고 있다. 건강진단의 기준과 내용 등 구체적인 사항은 교육부령으로 정하도록 하고 있다.

〈표 III-6-1〉 현행규정(건강검진 및 응급조치 등)

유아교육법		영유아보육법	
제17조 (건강검진 및 급식)	① 원장은 교육하고 있는 유아에 대하여 건강검진을 실시하고, 유아의 건강검진 결과를 제14조에 따른 생활기록부에 기록하여 관리하여야 한다. 다만, 보호자가 「국민건강보험법」 제52조 및 「의료급여법」 제14조에 따른 건강검진을 실시하고 그 건강검진결과 통보서를 제출하거나, 원장이 보호자의 동의를 받아 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 건강검진결과 통보서를 확인한 경우에는 해당 건강검진으로 갈음할 수 있다. ② 원장은 제1항에 따른 건강검진 결과 치료가 필요한 유아에 대하여는 해당 유아의 보호자와 협의하여 필요한 조치를 하여야 한다. ③ (생략) ④ 제1항 및 제2항에 따른 건강검진의 실시시기 및 그 결과처리에 관한 사항과 제3항에 따른 급식 시설·설비기준 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.	제31조 (건강 관리 및 응급조치)	① 어린이집의 원장은 영유아와 보육교직원에 대하여 정기적으로 건강진단을 실시하되, 「국민건강보험법」 제52조 및 「의료급여법」 제14조에 따른 건강검진으로 갈음할 수 있다. 다만, 영유아의 경우 보호자로 하여금 그 검진결과 통보서를 제출하도록 하고 제29조의2에 따른 어린이집 생활기록부에 기록하여 관리하는 등 건강관리를 하여야 한다. ② 어린이집의 원장은 영유아에게 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급 상태가 발생한 경우 즉시 응급의료기관에 이송하여야 한다. ③ 제1항에 따른 건강진단의 구체적인 기준과 내용 등 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
학교보건법			
제7조 (건강검사)	제7조(건강검사 등) ① 학교의 장은 학생과 교직원에 대하여 건강검사를 하여야 한다. 다만,		

유아교육법		영유아보육법	
	교직원에 대한 건강검사는 「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진으로 갈음할 수 있다.		
제9조의2 (응급처치 · 심폐소생술 교육)	제9조의2(보건교육 등) ①교육부장관은 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 모든 학생들을 대상으로 심폐소생술 등 응급처치에 관한 교육을 포함한 보건교육을 체계적으로 실시하여야 한다. 이 경우 보건교육의 실시 시간, 도서 등 그 운영에 필요한 사항은 교육부장관이 정한다. ② 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원의 장 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 교육부령으로 정하는 바에 따라 매년 교직원을 대상으로 심폐소생술 등 응급처치에 관한 교육을 실시하여야 한다. ③ 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원의 장 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 제2항에 따른 응급처치에 관한 교육과 연관된 프로그램의 운영 등을 관련 전문기관·단체 또는 전문가에게 위탁할 수 있다.		

나. 예방접종 여부의 확인

영유아보육법은 어린이집 원장에게 예방접종통합관리시스템을 활용하여 영유아의 예방접종 여부를 매년 정기적으로 확인할 의무를 부과하고, 최초 보육 시에는 보육 개시일부터 30일 이내에 이를 확인하도록 하고 있다. 확인 결과 예방접종을 받지 아니한 영유아에 대해서는 보호자에게 접종을 지도하거나, 필요한 경우 관할 보건소장에게 예방접종 지원 등의 협조를 요청할 수 있으며, 예방접종 여부 및 내역은 어린이집 생활기록부에 기록·관리하도록 규정하고 있다.

반면 유아교육법에는 유치원 원장에게 예방접종 여부를 정기적으로 확인하도록 하는 직접적인 의무 규정은 없다. 다만 유치원의 예방접종 관리는 감염병예방법에 따라 지자체장이 유치원장에게 예방접종 여부 확인을 요청하는 방식으로 보완적으로 규율되고 있으며, 같은 법 시행규칙에 따라 유치원장은 필수예방접종 여부를 증명서로 확인할 수 있다.

한편 학교보건법은 초등학교와 중학교의 장에게 입학생의 예방접종 완료 여부를 입학 후 90일 이내에 확인·기록하도록 하고, 미접종 학생에 대해서는 접종을 지

도하거나 보건소에 협조를 요청하도록 규정하고 있다. 또한 감염병 예방을 위하여 필요한 경우에는 학교에서 예방접종을 시행할 수 있는 근거도 두고 있다.

이와 같이 예방접종 여부 확인에 관한 규율은 연령 단계에 따라 관리 주체와 방식이 달리 설계되어 있다. 영유아 단계에서는 보건의료체계를 중심으로 예방접종 관리가 이루어지는 반면, 초·중등 단계에서는 학교가 예방접종 완료 여부를 직접 확인·관리하는 구조가 제도화되어 있다.

〈표 III-6-2〉 현행규정(예방접종 확인 등)

유아교육법	영유아보육법	
없음	제31조의3 (예방접종 여부의 확인)	<p>① 어린이집의 원장은 영유아에 대하여 매년 정기적으로 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제33조의4에 따른 예방접종통합관리시스템을 활용하여 영유아의 예방접종에 관한 사실을 확인하여야 한다. 다만, 영유아에 대하여 최초로 보육을 실시하는 경우에는 보육을 실시한 날부터 30일 이내에 확인하여야 한다.</p> <p>② 어린이집의 원장은 제1항에 따른 확인 결과 예방접종을 받지 아니한 영유아에게는 필요한 예방접종을 받도록 보호자를 지도할 수 있으며, 필요한 경우 관할 보건소장에게 예방접종 지원 등의 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>③ 어린이집의 원장은 영유아의 예방접종 여부 확인 및 관리를 위하여 제 29조의2에 따른 어린이집 생활기록에 예방접종 여부 및 내역에 관한 사항을 기록하여 관리하여야 한다.</p>

〈표 III-6-3〉 참고(감염병예방법)

<p>〈참고〉 감염병예방법</p> <p>제10조(예방접종 완료 여부의 검사) ① 초등학교와 중학교의 장은 학생이 새로 입학한 날부터 90일 이내에 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제27조에 따른 예방접종증명서를 발급받아 같은 법 제24조 및 제25조에 따른 예방접종을 모두 받았는지를 검사한 후 이를 교육정보시스템에 기록하여야 한다.</p> <p>② 초등학교와 중학교의 장은 제1항에 따른 검사결과 예방접종을 모두 받지 못한 입학생에게는 필요한 예방접종을 받도록 지도하여야 하며, 필요하면 관할 보건소장에게 예방접종 지원 등의 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>제14조의2(감염병 예방접종의 시행) 시장·군수 또는 구청장이 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제24조 및 제25조에 따라 학교의 학생 또는 교직원에게 감염병의 필수 또는 임시 예방접종을 할 때에는 그 학교의 학교의사 또는 보건교사(간호사 면허를 가진 보건교사로 한정한다. 이하 같다)를 접종요원으로 위촉하여 그들로 하여금 접종하게 할 수 있다. 이 경우 보건교사에 대하여는 「의료법」 제27조 제1항을 적용하지 아니한다.</p> <p>제31조(예방접종 완료 여부의 확인) ① 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 초등학교와 중학교의 장에게 「학교보건법」 제10조에 따른 예방접종 완료 여부에 대한 검사 기록을 제출하</p>

도록 요청할 수 있다. 〈개정 2023. 6. 13.〉

② 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 「유아교육법」에 따른 유치원의 장과 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 영유아의 예방접종 여부를 확인하도록 요청할 수 있다. 〈개정 2010. 1. 18., 2011. 6. 7., 2023. 6. 13.〉

③ 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 제출 기록 및 제2항에 따른 확인 결과를 확인하여 예방접종을 끝내지 못한 영유아, 학생 등이 있으면 그 영유아 또는 학생 등에게 예방접종을 하여야 한다. 〈개정 2023. 6. 13.〉

감염병예방법 시행규칙 제25조(예방접종 여부의 확인 요청) 법 제31조제2항에 따라 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 「유아교육법」에 따른 유치원의 장과 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장으로 하여금 영유아의 예방접종 여부를 확인하기 위하여 필수예방접종을 받은 영유아의 예방접종증명서를 확인하도록 요청할 수 있다.

다. 급식

유아교육법은 유치원 원장이 교육 중인 유아에게 적합한 급식을 제공할 수 있도록 규정하고, 급식 시설·설비 기준 등 구체적인 사항은 교육부령에 위임하고 있다. 이에 따라 유치원 급식은 유아교육법 및 그 시행규칙에서 정한 시설·설비 기준을 중심으로 운영된다.

아울러 유치원의 급식 관리는 유아교육법에 한정되지 않고 학교관계 법령을 통해 보완된다. 학교급식법¹⁰⁾에 따라 국·공립유치원과 일정 규모 이상의 사립유치원에는 영양사를 두도록 하고, 그 외 유치원에 대해서도 교육청 소속 영양교사를 통해 급식 관리 지원이 이루어지는 등, 유치원 급식은 학교급식 체계와 연계되어 위생·영양 관리가 이루어지고 있다.

한편 영유아보육법은 어린이집 원장에게 영유아에게 균형 있고 위생적이며 안전한 급식을 제공할 의무를 직접 부과하고 있으며, 급식의 내용·방법·위생관리 기준 등 구체적인 사항을 교육부령으로 정하도록 하고 있다. 이처럼 어린이집 급식은 영유아보육법 본문을 중심으로 급식 제공 및 관리 의무가 비교적 명확하게 규정되어 있다.

10) 학교급식법 제4조 제1호에 따라 유아교육법상의 유치원은 학교급식법 적용 대상이나, 동법 시행령에서 매년 10월에 공시되는 연령별 원아 수가 50명 미만인 사립유치원은 적용 대상에서 제외하고 있다(학교급식법 제4조 제1호 및 동법 시행령 제2조의2).

〈표 III-6-4〉 현행규정(급식)

유아교육법		영유아보육법	
제17조 (건강검진 및 급식)	① (생략) ② (생략) ③ 원장은 교육하고 있는 해당 유치원의 유아에게 적합한 급식을 할 수 있다. ④ 제1항 및 제2항에 따른 건강검진의 실시시기 및 그 결과처리에 관한 사항과 제3항에 따른 급식 시설·설비기준 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.	제33조 (급식 관리)	어린이집의 원장은 영유아에게 교육부령으로 정하는 바에 따라 균형 있고 위생적이며 안전한 급식을 하여야 한다.
학교급식법			
제1조 (목적)	이 법은 학교급식 등에 관한 사항을 규정함으로써 학교급식의 질을 향상시키고 학생의 건전한 심신의 발달과 국민 식생활 개선에 기여함을 목적으로 한다.		
제4조 (학교급식 대상)	학교급식은 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교 또는 학급에 재학하는 학생을 대상으로 실시한다. 1. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 유치원은 제외한다.		

라. 놀이터 설치

영유아보육법은 어린이집 설치·운영자에게 놀이터 설치 의무를 직접 규정하고, 보육정원 50명 미만이거나 100미터 이내 공용 놀이터가 있는 경우 등 예외를 두고 있다.

반면 유아교육법에는 어린이집과 같은 방식의 “놀이터 설치” 조항이 별도로 존재하지 않는다. 다만 유치원은 학교로서 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」에 따라 체육장(옥외 활동공간) 기준이 적용되고, 도심지 등 일정 요건에서는 미설치 또는 면적기준 완화가 가능하도록 규정되어 있다(제5조 및 별표 2).

아울러 유치원은 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」상 교육시설에 해당하므로(제2조), 유치원장 등 교육시설의 장은 교육시설 전반에 대해 연 2회 이상 안전점검 등 안전·유지관리 의무를 부담한다(제13조).

또한 유치원·어린이집에 놀이기구가 설치된 경우 해당 시설은 어린이놀이시설 안전관리법 체계에 편입되어, 설치검사 및 정기시설검사 등 안전검사 의무가 적용된다(어린이놀이시설 안전관리법 제2조 및 동법 시행령 제2조, 별표 2 제6호 및 제7호 등).

〈표 III-6-5〉 현행규정(놀이터 설치)

유아교육법	영유아보육법	
없음	제15조의2 (놀이터 설치)	① 어린이집을 설치·운영하는 자는 놀이터를 설치하여야 하며 설치에 관한 기준은 교육부령으로 정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어린이집은 그러하지 아니한다. 1. 보육 정원 50명 미만인 어린이집 2. 100미터 이내에 교육부령으로 정하는 기준을 충족하는 놀이터가 설치되어 있는 어린이집 ② 제1항에도 불구하고 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제6조제1항에 따른 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 2005년 1월 29일 이전에 인가받은 어린이집이 도심지 및 도서·벽지 등 지역의 여건상 놀이터를 설치하기 곤란한 경우로서 보육상 지장이 없다고 인정하는 경우에는 놀이터를 설치하지 아니하거나 놀이터 설치 기준을 완화하여 변경인가할 수 있다.
어린이놀이시설 안전관리법		
제1조(목적)	이 법은 어린이들이 안전하고 편안하게 놀이기구를 사용할 수 있도록 어린이놀이시설의 설치·유지 및 보수 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 어린이놀이시설을 담당하는 행정기관의 역할과 책무를 정하여 어린이놀이시설의 효율적인 안전관리 체계를 구축함으로써 어린이놀이시설 이용에 따른 어린이의 안전사고를 미연에 방지함을 목적으로 한다.	
제2조(정의)	2. “어린이놀이시설”이라 함은 어린이놀이기가 설치된 실내 또는 실외의 놀이터로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.	

마. 폐쇄회로 텔레비전의 설치 등

영유아보육법 제15조의4는 어린이집에 CCTV 설치를 의무화하고 있으며, 보육실·공동놀이실·식당·강당 등 주요 공간에 1대 이상 설치하도록 한다. 영상은 최소 60일 이상 보관해야 하며, 보호자·교직원 동의를 받아 네트워크 카메라로 대체 가능하다. 보호자 전원 동의와 관할 신고 시 설치 예외를 인정한다.

반면 유아교육법에는 어린이집과 같은 형태의 유치원 CCTV 설치 의무를 직접 규정한 조항은 없다. 다만 유치원이 CCTV 등 영상정보처리기를 설치·운영하는 경우에는 「개인정보 보호법」상 고정형 영상정보처리기기 설치·운영 제한 및 안전한 관리의무가 적용된다(설치 목적·범위 제한, 목적 외 이용 제한 등).

〈표 III-6-6〉 현행규정(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등)

유아 교육법	영유아보육법	
없음	제15조의4 (폐쇄회로 텔레비전의 설치 등)	<p>① 어린이집을 설치·운영하는 자는 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전(이하 “폐쇄회로 텔레비전”이라 한다)을 설치·관리하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 전원의 동의를 받아 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고한 경우 2. 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 및 보육교직원 전원의 동의를 받아 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 네트워크 카메라를 설치한 경우 <p>② 제1항에 따라 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 최소한의 영상정보만을 적법하고 정당하게 수집하고, 목적 외의 용도로 활용하지 아니하도록 할 것 2. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 영상정보를 안전하게 관리할 것 3. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리할 것 <p>③ 어린이집을 설치·운영하는 자는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리기준 및 동의 또는 신고의 방법·절차·요건, 제3항에 따른 영상정보의 보관기준 및 보관기간 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>

바. 비상재해대비시설

영유아보육법 제15조의3은 어린이집에 비상재해대비시설 설치 의무를 부과하고, 2009년 이전 인가 시설에 대해서는 심의위원회 심의를 거쳐 예외를 인정하고 있다. 아울러 어린이집의 시설 설치·운영은 비상재해대비시설 규정 외에도 건축·피난방화 및 소방 관련 법령의 기준을 함께 준수하도록 구성되어 있다.

반면 유아교육법에는 유치원에 대한 비상재해대비시설 설치 의무를 직접 규정하는 조항은 없다. 다만 유치원은 교육시설법상 교육시설로서 정기적인 안전점검 등 안전·유지관리 의무를 부담하며, 학교시설로서 건축·소방 관련 일반법령이 적용되는 방식으로 재난 대비가 이루어진다.

〈표 III-6-7〉 현행규정(비상재해대비시설)

유아 교육법	영유아보육법
없음	<p>제15조의3 (비상재해대비 시설)</p> <p>① 어린이집을 설치·운영하는 자는 반드시 1층과 2층 이상 등 종류별 비상재 해대비시설을 설치하여야 하며 설치에 관한 기준은 교육부령으로 정한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 은 2009년 7월 3일 이전에 이미 인가받은 어린이집(“기인가 어린이집”이 라 한다. 이하 이 조에서 같다)이 비상재해 대비에 지장이 없다고 판단할 경우 종전 인가당시 기준을 적용할 수 있다. 이 경우, 특별자치시장·특별 자치도지사·시장·군수·구청장은 기인가 어린이집이 비상재해 대비에 지 장이 없는지 여부를 판단하기 위해 비상재해대비시설기준 심의위원회를 구 성·운영하여야 하며 해당 위원회의 심의를 반드시 거쳐야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 비상재해대비시설기준 심의위원회의 위원은 5명 이상으로 하 며 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 특별자치시장·특별자 치도지사·시장·군수·구청장이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 전체 위원 의 2분의 1 이상은 제1호부터 제4호까지에 해당하는 사람으로 구성하여야 하며 위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 소방공무원 2. 소방기술사 3. 소방시설관리사 4. 「화재의 예방 및 안전관리에 관한 법률」 제11조에 따른 소방·방재 분야에 관한 전문지식을 갖춘 사람 5. 보육 관련 업무를 담당하는 공무원 6. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 재직하고 있는 보육 관련 분야 교수 <p>④ 위원의 임기, 운영 및 회의 등에 필요한 사항은 제6조에 따른 지방보육정책 위원회 관련 규정을 준용한다.</p>

사. 안전공제사업

영유아보육법은 어린이집 안전사고의 예방과 피해 보상을 위하여 어린이집 안전 공제사업의 근거를 두고, 교육부장관의 허가를 받아 안전공제회를 설립·운영하도 록 규정하고 있다. 어린이집 원장은 공제회에 의무적으로 가입하여 출자금과 공제 료를 납부하여야 하며, 공제회는 영유아·보육교직원 및 어린이집 재산에 발생한 피해를 보상하는 역할을 수행한다.

반면 유아교육법에는 유치원 안전공제에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않다. 다만 유치원은 교육법체계상 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」(약칭: 학교 안전법)에 따른 ‘학교’에 포함되어, 유치원장은 학교안전공제회에 가입하여 원아·교직원 및 교육활동참여자의 안전사고에 대한 보상을 받도록 되어 있다(학교안전 법 제11조 및 제12조). 이와 같이 유치원과 어린이집은 각각 다른 법률에 근거한

공제제도를 통해 안전사고 보상체계에 편입되어 있다.

〈표 III-6-8〉 현행규정(안전공제사업 등)

영유아보육법	
제31조의2 (어린이집 안전공제사업 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 어린이집 상호 간의 협동조직을 통하여 어린이집의 안전사고를 예방하고 어린이집 안전사고로 인하여 생명·신체 또는 재산상의 피해를 입은 영유아 및 보육교직원 등에 대한 보상을 하기 위하여 교육부장관의 허가를 받아 어린이집 안전공제사업(이하 “공제사업”이라 한다)을 할 수 있다. ② 공제사업을 위하여 설립되는 어린이집 안전공제회(이하 “공제회”라 한다)는 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다. ③ 어린이집의 원장은 공제회의 가입자가 된다. ④ 공제회에 가입한 어린이집의 원장은 공제사업의 수행에 필요한 출자금과 다음 각 호의 공제료 등을 공제회에 납부하여야 한다. 다만, 제2호와 제3호의 공제료는 어린이집의 원장이 선택하여 납부할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 영유아의 생명·신체에 대한 피해를 보상하기 위한 공제료 2. 보육교직원 등의 생명·신체에 대한 피해를 보상하기 위한 공제료 3. 어린이집의 재산상의 피해를 보상하기 위한 공제료 ⑤ 공제회의 기본재산은 회원의 출자금 등으로 조성한다. 다만, 교육부장관은 공제회의 주된 사무소의 설치 및 운영에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다. ⑥ 공제회의 회원자격, 임원에 관한 사항 및 출자금의 부담기준에 관한 사항은 정관으로 정한다. ⑦ 공제회의 설립허가 기준 및 절차, 정관기재사항, 운영 및 감독 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑧ 공제회는 공제사업의 범위, 공제료, 공제사업에 충당하기 위한 책임준비금 등 공제사업의 운영에 관하여 필요한 사항을 포함한 공제규정을 정하여 교육부장관의 허가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. ⑨ 공제회에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」중 재단법인에 관한 규정을 준용한다. ⑩ 이 법에 따른 공제회의 사업에 대하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다. ⑪ 어린이집의 원장이 제4항제3호의 공제료를 납부하는 경우 「사회복지사업법」 제34조의3에 따른 보험가입의무를 이행한 것으로 본다. ⑫ 제7조제6항에 따라 공제회에 가입한 육아종합지원센터의 장은 제4항 각 호의 공제료를 선택하여 납부할 수 있다. 다만, 시간제보육 서비스나 영유아의 체험 및 놀이공간을 제공하는 육아종합지원센터의 장은 제4항제1호의 공제료를 의무적으로 납부하여야 한다.
제33조의2 (어린이집 차량안전관리)	어린이집의 원장은 영유아의 통학을 위하여 차량을 운영하는 경우 「도로교통법」 제52조에 따라 미리 어린이통학버스로 관할 경찰서장에게 신고하여야 한다.
제33조의3 (등·하원 시 영유아 안전관리)	<ol style="list-style-type: none"> ① 어린이집의 원장은 보육교직원을 대상으로 등·하원 시 영유아 안전에 관한 교육을 실시하여야 한다. ② 어린이집의 원장은 등·하원 시 영유아가 담당 보육교사나 부모 등 보호자에게 안전하게 인계될 수 있도록 조치하여야 하고, 모든 영유아가 안전하게 인계되었는지 여부를 확인하여야 한다. ③ 제1항에 따른 교육 및 제2항에 따른 인계조치 등의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

제33조의4 (어린이집 위생관리)	어린이집의 원장은 감염병 예방 등을 위하여 교육부령으로 정하는 어린이집의 위생관리기준을 준수하여야 한다.
유아교육법	
	없음
학교안전법	
제1조(목적)	이 법은 학교안전사고를 예방하고, 학생·교직원 및 교육활동참여자(이하 "학생·교직원 및 교육활동참여자"라 한다)가 학교안전사고로 인하여 입은 피해를 신속·적정하게 보상하기 위한 학교안전사고보상공제 사업의 실시에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "학교"라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 시설을 말한다. 가. 「유아교육법」 제2조제2호의 규정에 따른 유치원(이하 "유치원"이라 한다)
제11조 (학교안전사고보 상공제 사업의 실시)	① 교육감은 학교안전사고로 인하여 생명·신체에 피해를 입은 학생·교직원 및 교육활동참여자(이하 "학생·교직원 및 교육활동참여자"라 한다)에 대한 보상을 하기 위하여 학교안전사고보상공제(이하 "학교안전공제"라 한다) 사업을 실시한다. 다만, 제2조제1호라목의 한국학교에 대하여는 교육부장관이 학교안전공제사업을 실시한다.
제12조 (학교안전공제의 가입자)	제2조제1호의 규정에 따른 학교의 학교장은 학교안전공제의 가입자가 된다. 다만, 「초·중등교육법」 제60조의2의 규정에 따른 외국인학교의 학교장은 제15조의 규정에 따른 학교안전공제회의 승인을 얻어 학교안전공제에 가입할 수 있다.

7. 쟁점별 불일치 및 정합성 진단

이하에서는 유아교육법 및 영유아보육법(관계법령 포함) 간 불일치·충돌 양상을 후속하는 장(IV장 제1절 3법 검토, VI장 현행 법제 개선 과제)에서 직접 활용할 수 있도록, ① 목적·이념, ② 사무, ③ 관장사무, ④ 재정, ⑤ 지원조직 등 5가지로 구분하여 쟁점별로 정리한다.

가. 목적·이념 및 기본 개념 체계

두 법은 동일한 연령대를 대상으로 함에도 불구하고, 목적 및 이념과 이를 뒷받침하는 개념 체계가 상이하게 구성되어 있다. ‘유아/영유아’, ‘유치원/어린이집’, ‘교육/보육’ 등 핵심 개념이 서로 다른 용어와 범위로 정의되어, 법규 해석과 적용에서 중복과 충돌이 발생한다. 정의조항이 이원적으로 병렬 운영됨에 따라, 같은 아동이 어느 법의 “유아”이면서 다른 법의 “영유아”로 규정되는 등 대상·범주 설정이 불일치하는 문제가 나타난다.

목적 및 이념 측면에서도 유아교육법은 교육기본법 체계에 기초하여 학교교육의 한 급으로서 유아교육의 공교육적 성격을 강조하는 반면, 영유아보육법은 복지·권리 기반 접근에 따라 아동의 보호·양육 지원과 부모의 일·가정 양립 지원 등 사회복지적 기능을 전면에 내세운다. 이 때문에 정책 목표와 핵심 가치가 “교육역량 강화”와 “돌봄·복지 지원”으로 이중화되는 측면이 있다.

국가와 지방자치단체의 책임 규정에서도 수준과 범위의 차이가 존재한다. 유아교육법은 간명한 책무 규정을 두는 데 그치지만, 영유아보육법은 재정 확보 의무와 시설 확충 책임 등을 상세히 규율하고 있어, 무상성·시설책임의 법적 위계가 불분명하다. 이러한 목적·이념 및 개념 체계의 불일치는 통합 시 목적·책임의 위계, 대상 개념(유아/영유아), 서비스 범위를 일관되게 재설정해야 할 필요성을 시사한다.

나. 사무(서비스) 체계의 불일치

사무(서비스) 측면에서는 동일 연령 아동에게 제공되는 교육·보육 서비스가 기관 유형에 따라 서로 다른 규범과 절차에 의해 운영되는 구조적 불일치가 드러난다.

첫째, 기관 유형 및 설립·폐지 절차가 상이하다. 유치원은 설립 주체에 따라 공·사립 등 3가지 유형으로 구분되지만, 어린이집은 설립 주체와 운영 형태를 조합하여 7가지 유형으로 세분화되어 기관 분류 논리가 다르다. 인가(유치원)와 신고(어린이집)라는 상이한 설립(설치) 체계, 감독 및 위탁 구조, 폐지·휴지 절차의 차이는 동일 기능을 수행하는 기관 간에 상이한 공적 통제 수준과 이용자 보호 격차를 초래한다. 특히, 통합 시에는 이러한 설립·폐지 사무에 관한 입법 공백이 발생할 가능성이 크다.

둘째, 입학·이용 체계와 학년도 운영 방식이 불일치한다. 유치원은 학년도 단위의 모집·선발 체계를 따르고 방학·학기제 운영을 전제로 하나, 어린이집은 연중상시 이용과 연장보육 중심으로 운영되어 기관 간 운영 체계가 다르다. 만 12세까지 이용을 허용하는 특례 등 예외 규정이 존재하지만, 두 법 간 문언과 요건이 일치하지 않아 현장에서 자격 판단과 예외 적용에 혼선을 야기할 소지가 있다.

셋째, 교직원 체계와 자격·경력 관리 및 연수 제도가 이원화되어 있다. 유치원은 원장·원감·수석교사·교사 등 교원 중심 직위 체계를 두고, 자격의 검정·등급·승급 구조와 연수 제도를 학교교원 체계에 맞춰 설계하고 있다. 반면 어린이집은

원장·보육교사·보조교사·대체교사 등 보육교직원 전반을 포괄하는 단일 체계를 두고, 사회복지시설 종사자에 준하는 인사·연수 규정을 적용받는다. 상호 경력을 일부 인정하는 규정은 있으나, 관리 주체와 기록 체계가 달라 경력 관리가 이중화 되고, 동일·유사 업무 수행에도 인사·처우 체계가 분리되어 있다.

넷째, 안전관리·위생·놀이환경·CCTV·재해대비 및 안전공제 등 서비스 운영 기준도 법령별로 다르게 규정되어 있다. 건강검진, 급식, 예방접종, 보건위생과 관련하여 유치원은 학교급식법·학교보건법의 적용을 받는 반면, 어린이집은 영유아보육법령에 따른 별도 기준을 적용받는다. 놀이터 설치 기준, CCTV 설치 의무, 재해대비 시설 기준, 안전공제(공제회) 제도 등에서도 적용 법률과 예외 요건이 상이하다. 특히 유치원에는 CCTV 설치 의무가 없으나 어린이집에는 의무가 부과되는 등 동일 연령 아동을 대상으로 하는 안전·감독 규제가 기관 유형에 따라 달라 규범의 사각지대와 과잉규제가 동시에 존재할 우려가 있다.

다. 관장사무 및 권한 배분의 부정합

관장사무 측면에서는 계획 수립, 실태조사·통계, 심의·조정 기구, 설치인가·감독 권한이 교육·복지·지방행정 체계로 분산되어 정합성이 떨어진다.

첫째, 계획 수립 및 실태조사·통계 체계가 이원화되어 있다. 유아교육법에 따라 교육부장관과 시·도교육감은 5년 주기의 유아교육발전기본계획과 연도별 시행계획을 수립하고, 중앙·시도유아교육위원회의 심의를 거친다. 반면 영유아보육법에 따라 교육부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 각각 보육계획을 수립·시행하되, 국공립 어린이집 확충 등 수급·설치 중심 계획과 3년 주기의 실태조사·통계를 별도로 운영한다. 그 결과, 정책 대상·내용·주기(5년 대 3년, 교육 중심 대 수급 중심)가 서로 어긋나 중복·누락이 동시에 발생하고, 정책 수명주기의 관리도 일관성이 부족하다.

둘째, 심의·조정 위원회 체계가 중복·분절되어 있다. 유아교육위원회와 보육정책위원회, 국무총리 소속 조정위원회 등 관련 위원회가 이원적으로 설치되어 있으나, 심의 대상과 권한 범위가 명확히 분장되어 있지 않아 유사 안전을 각각 별도로 심의하거나, 반대로 어느 위원회에서든 실질적으로 책임 있게 다루지 못하는 사각지대가 발생한다. 이로 인해 정책 조정 기능은 약화되고, 이행 주체와 책임 소재

가 분산되는 문제가 나타난다.

셋째, 유치원·어린이집에 대한 설치인가 및 지도·감독 주체도 법령상 다르게 규정되어 있다. 최근 정부조직 개편으로 중앙부처 관할은 교육부로 일원화되었으나, 지방 차원에서는 여전히 어린이집 인가·감독 권한이 지자체에, 유치원은 교육청에 배분되어 있다. 지역별로는 동일 지역 내 유치원·어린이집을 서로 다른 행정 주체가 관리하면서, 지도·점검 기준, 행정처분 방식, 지원정책 연계 등이 단절되는 문제가 발생한다. 이는 관장사무의 일관성을 저해할 뿐만 아니라, 향후 통합 사무 이관·배분을 둘러싼 갈등 요인으로 작용할 수 있다.

라. 재정 체계의 이원화

재정 측면에서는 무상교육·무상보육의 범위, 이용자 비용 규율 방식, 예산·회계·표준비용 산정 체계가 상이해 동일 연령 아동이 기관 유형에 따라 서로 다른 재정 지원 규범의 적용을 받는 문제가 있다.

첫째, 무상 제공의 범위와 방식이 다르다. 유아교육법·관련 예산은 주로 유치원 교육과정 운영비와 일부 방과후과정에 대한 지원을 중심으로 설계된 반면, 영유아보육법 체계에서는 보육료·가정양육수당 등 보육서비스 이용과 가정양육을 포괄하는 지원을 규정하고 있다. 이로 인해 학부모 입장에서는 “무상”의 의미와 범위가 기관 유형·이용시간·연령에 따라 달리 이해될 여지가 있다.

둘째, 이용자 비용 규제 방식이 다르다. 유치원 원비는 물가연동 상한제 등 중앙 기준에 따라 규제되는 반면, 어린이집 보육료는 시·도별로 상한을 설정하는 방식으로 규제되어 동일 지역 내에서도 기관 유형에 따라 부담 구조와 인상 규율이 달라진다.

셋째, 정부 지원금과 회계 체계가 분리되어 있다. 유치원과 어린이집은 각각 다른 보조항목·보조단가 체계를 적용받고, 회계 설치·정산 방식도 상이하다. 표준교육비·표준보육비의 산정·공시·정산 역시 교육·보육 부문별로 별도 플랫폼에서 운영되고 있어, 동일 기능 항목에 대해 중복 산정·평가가 이루어지거나, 반대로 비교·조정이 어려운 상황이 발생한다. 이러한 재정 체계의 이원화는 통합 시 재정운용의 비효율과 불투명성을 심화시킬 우려가 있다.

마. 지원조직 및 중간지원체계의 이원화

지원조직 측면에서도 유아교육과 보육의 지원·중개 기능이 서로 다른 조직·법령에 의해 운영되고 있어, 현장 지원의 중복과 공백이 동시에 존재한다.

유아교육법 체계에서는 시·도교육청 산하 유아교육진흥원, 교육연수원, 교육지원청 장학조직 등이 유치원 교원 연수, 교수·학습 지원, 장학·컨설팅 등을 담당한다. 반면 영유아보육법 체계에서는 시·도 및 기초지자체가 설치·운영하는 유아종합지원센터가 어린이집 컨설팅, 보육교직원 교육, 부모교육·상담, 정보제공을 수행한다. 이들 조직은 유사 기능을 수행하면서도 설치 근거와 소속, 재정 구조가 달라 협업·조정보다는 병렬 운영되는 경향이 강하다.

안전·공제 영역에서도 유치원은 학교안전법에 따른 학교안전공제회 체계를, 어린이집은 영유아보육법상 별도의 안전공제회를 통해 사고보상·위험관리를 수행함으로써, 동일 유형 사고에 대해 서로 다른 기준·절차가 적용된다. 이는 이용자와 현장 종사자 입장에서 지원체계의 이해를 어렵게 하고, 실제 사고 발생 시 책임주체·보상 범위를 둘러싼 혼선을 낳을 수 있다.

바. 소결

요약하면 유아교육법과 영유아보육법은 목적·이념, 사무, 관장사무, 재정, 지원조직 전 영역에서 구조적인 부정합을 보이고 있다. 동일 연령 아동에 대한 공공서비스임에도 법령 체계가 교육·복지·지방행정으로 분절되어, 대상·내용·주체·재정·지원조직이 이원화된 규범 구도를 형성하고 있는 것이다.

따라서 유보통합을 추진함에 있어서는 통합법·통합기관 논의에 앞서, 현행 법체계 내의 불일치 등을 해소하고 규율 공백을 보완하는 작업이 선행되어야 한다. 위에서 정리한 다섯 가지 쟁점별 진단은 이후 IV장(유보통합 3법 검토)과 VI장(현행 법제 개선 과제)의 구체적 입법 및 정책 제안의 기준으로 활용될 것이다.

8. 현행 법제 개선 방향 및 장기적 통합 시 고려사항

현행 법체계의 불일치를 해소하는 작업은 단기·중기적으로 추진해야 할 법제 개선 과제와, 보다 장기적 관점에서 단일 법체계(통합법) 도입 가능성을 검토하는 과제로 나누어 볼 필요가 있다. 이하에서는 ① 단기·중기: 용어·체계 정비, 거버넌스·재정 정합화, 사무기관 준비, ② 장기: 단일 법체계(통합법) 가능성 검토의 두 영역으로 구분하여 서술한다.

가. 단기·중기: 용어·체계 정비, 거버넌스·재정 정합화, 사무기관 준비

현재 유아교육법과 영유아보육법으로 이원화된 법체계는 여러 측면에서 불일치를 드러내며, 통합 추진을 위해 우선적인 정비가 요구된다. 유치원과 어린이집이 별도 법령을 근거로 운영되어 온 결과, 기관 운영기준, 교원·보육교직원 자격, 교직원 처우, 재정지원 방식, 시설 기준 등에서 구조적 차이가 발생하였고, 학부모는 기관 선택 과정에서 혼선을 겪으며, 현장 교직원은 상이한 행정절차와 근로 조건으로 어려움을 호소해 왔다. 이러한 분절은 영유아 교육과 보육을 하나의 연속된 발달 과정으로 바라보는 통합적 접근을 저해해온 것인 만큼, 통합법 제정 이전 단계에서 현행 법령의 정합성을 최대한 높이는 것이 필요하다.

이에 따라 단기 및 중기 과제로서 다음 세 영역의 개선 방향을 제시할 수 있다.

1) 용어·개념 및 기본 체계 정비

첫째, 두 법령에서 사용되는 용어와 개념을 각각의 법률에서 정비·통일하는 작업이 시급하다. 유사한 내용을 다루면서도 서로 다른 용어를 사용함에 따라 현장에서 불필요한 혼선이 발생하고 있다.

예를 들어, 유치원은 아동의 기관 진입을 “입학”으로 규정하는 반면, 어린이집은 “입소”로 표현하고 있다. 방과후·연장 이용에 관한 용어도 “방과후 과정”(유치원)과 “연장보육”(어린이집)으로 달리 사용된다. 교사 호칭과 법적 지위 역시 유치는 “원장·교사”를 교원으로 명시하여 교직원과 구분하는 반면, 어린이집은 “원장·보육교사” 등 보육교직원 전체를 하나의 범주로 포괄하고 있다.

이처럼 교육법과 사회복지사업법으로서의 성격 차이가 용어·개념 사용 전반에 반영되어, 정책 대상·서비스 내용·제공 주체의 이질성이 용어 수준에서 그대로 표출되고 있다. 향후 통합법을 마련하기 위해서는 목적·이념과 더불어 이러한 용어·개념 체계를 조화롭게 재구성할 필요가 있으며, 통합 이전 단계에서도 행정지침·표준양식·정보시스템 등에서 주요 용어를 일원화하여 사용하는 노력이 요구된다. 특히 법 개정 없이도 행정지침 정비를 통해 용어 통일 작업을 선제적으로 착수할 경우, 현장의 혼란을 줄이고 통합에 대한 상징적 성과를 조기에 확보할 수 있다는 점에서 우선 추진 과제로서의 의미가 크다.

2) 거버넌스·재정 정합화

둘째, 이원화된 행정계획·거버넌스와 재정 체계를 조정하여, 최소한의 통합적 운영이 가능하도록 정합성을 높여야 한다.

우선 행정계획 및 거버넌스 측면에서, 현재 유아교육법과 영유아보육법은 각기 별도의 계획 수립·심의 체계를 두고 있어 중복과 비효율을 낳고 있다. 교육부장관과 시·도교육감은 5년 주기의 유아교육발전기본계획 및 연도별 시행계획을 수립하고, 중앙·시도유아교육위원회 심의를 거치도록 하고 있다. 반면 영유아보육법에서는 교육부장관뿐 아니라 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 각자 보육계획을 수립·시행하되, 국공립 어린이집 확충계획 등 지방자치단체 중심의 수급계획 위주로 운영하고 있으며, 보육정책위원회의 심의를 거치도록 규정한다. 실태조사·통계 역시 유아교육은 5년 주기, 보육은 3년(또는 매년 일부 지표) 주기로 상이하여, 유사한 지표를 서로 다른 시점에 조사·공표하는 비효율이 발생하고 있다.

통합을 준비하는 단기·중기 단계에서는 우선 국가 차원의 통합 기본계획을 설정하고, 유아교육·보육 계획을 그 하위 계획으로 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 위원회 조직 역시 중앙 차원에서는 유아교육·보육을 아우르는 단일 심의·조정 기구로 통합하고, 시·도 및 기초자치단체 수준에서는 교육청을 중심으로 위원회 기능을 재편하여, 교육·보육 정책을 일관되게 심의·조정할 수 있는 거버넌스를 구축해야 한다. 국무조정실 산하 유아교육·보육위원회 등 기존 조정기구는 이러한 통합 거버넌스로 이행하는 과도기적 역할을 수행하도록 기능을 재정비할 필요가 있다.

재정 측면의 정합화도 중요하다. 현재 유치원과 어린이집은 무상 제공 범위, 원비·보육료 규제 방식, 보조금 항목, 회계·정산 기준, 표준비용 산정·공시 체계가 서로 달라 재정운용의 이원화를 초래하고 있다. 단기·중기적으로는 ① 무상성의 개념과 적용 범위를 조정하여 기관 유형에 따른 격차를 축소하고, ② 원비·보육료에 대한 규제 방식(물가연동 상한제, 시·도별 상한 설정 등)을 가능한 범위에서 일치시키며, ③ 보조금 항목 및 회계·정산 기준을 상호 비교 가능한 구조로 재편하는 것이 필요하다. 이를 통해 향후 통합법 제정 시 재정 규정을 단일 체계로 이전할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

3) 사무기관 및 통합 운영 준비

셋째, 장기적인 통합을 염두에 두고 사무기관과 통합 운영을 준비하기 위한 제도 정비가 요구된다. 여기에는 서비스 기준, 인력·자격·처우 체계, 이용자 지원체계, 지원조직 이관 등이 포함된다.

가) 서비스 기준의 정합화

영유아에게 제공되는 교육·보육 서비스의 질이 기관 유형에 따라 달라질 경우, 통합의 목적 자체가 훼손될 수 있다. 현재 유치원과 어린이집은 교사 대 영유아 비율(학급정원), 시설·설비 기준, 급식·위생 기준, 보건관리 기준 등에서 서로 다른 규율을 적용받는다. 예컨대 급·간식 제공과 보건위생 관리에서 유치는 학교 급식법·학교보건법의 적용을 받는 반면, 어린이집은 영유아보육법령에 따른 별도 기준을 적용받는다. 단기·중기적으로는 양 체계 중 더 높은 수준의 기준을 기준선으로 삼되, 현실적 이행 가능성을 고려하여 단계적으로 상향·통합하는 방식이 필요하다. 이를 위해 교육부령·복지부령 등 하위 규정의 조율을 통해 통합법 제정이전이라도 하나의 “통합 기준표”에 준하는 실질적 단일 기준을 마련해 나가야 한다.

나) 인력·자격·처우 체계 정비

유보통합의 성패는 교원·보육교사 등 인력의 통합 운영 가능성과 수용성에 달려 있다. 현재 유치원 교사는 교육공무원 또는 사립학교 교원으로서 교원지위법 등 보호 규정의 적용을 받는 반면, 보육교사는 사회복지시설 종사자로서 근로기준법

의 적용을 받을 뿐 교원지위법 등의 보호 대상이 아니다. 단기·중기 과제는 ① 유치원 교사와 보육교사 간 상호 인력 이동과 경력 인정이 원활하도록 법령을 정비하고, ② 통합 연수·보수교육 프로그램을 확대하여 양 집단 간 직무·역할 인식을 수렴시키며, ③ 보육교직원의 처우를 단계적으로 개선하여 동일·유사 업무에 대한 임금·복지 격차를 완화하는 것이다. 장기적으로는 통합 교원자격제도 및 양성 체계 개편이 필요하지만, 먼저 법령 개정 및 예산 지원을 통해 최소한의 형평성과 이동성을 확보해야 한다.

다) 이용자 지원체계 및 정보·참여 제도 개선

이용자 관점에서의 제도 개선 역시 통합 준비 단계에서 체감도가 높은 과제이다. 그동안 유치원은 “처음학교로” 시스템을 통한 온라인 입학지원 절차를, 어린이집은 “아이사랑” 홈페이지를 통한 입소 대기신청제를 별도로 운영해 왔다. 이로 인해 중복지원, 정보 비대칭, 절차 복잡성 등이 지적되어, 2024년 ‘유보통합포털(enter.childinfo.go.kr)’이 개통되었으나, 아직은 실질적인 모집절차·선발원칙의 일원화까지 나아가지 못한 상태이다. 단기·중기적으로는 관련 지침과 정보시스템을 정비하여, ① 유치원·어린이집 입학·입소 절차를 실질적으로 통합하고, ② 사회적 배려대상자에 대한 우선 배정 등 공정·형평성 있는 원아 모집 원칙을 공통 기준으로 정립해야 한다.

아울러 원비·프로그램 정보, 평가결과 등 통합정보 제공을 확대하고, 어린이집 부모위원회와 유치원 운영위원회 등 부모 참여 제도를 점진적으로 통합·조정하여, 보호자가 기관 유형과 무관하게 유사한 참여·소통 구조를 경험할 수 있도록 해야 한다.

라) 지원조직 이관·재편 준비

지자체가 설치·운영해 온 육아종합지원센터 등 보육 지원조직과, 교육청 산하 유아교육진흥원·교육지원청 등의 유아교육 지원조직을 통합적으로 재편하는 것도 사무이관 준비의 핵심 과제이다. 통합 시에는 컨설팅·연수·부모교육·정보제공 기능이 중복되는 영역을 통합하거나 역할을 재배분하여, 단일 또는 연계된 지원 네트워크로 재설계할 필요가 있다. 이 과정에서 설치·운영 주체 변경, 인력·재정

승계, 기능 조정 등을 위한 법령 정비가 수반되어야 한다.

이상과 같은 단기·중기 개선 과제는 궁극적으로 이원화된 규범 체계를 장차 통합법 제정으로 완결하기 위한 “정합성 제고의 준비 단계”라고 볼 수 있다. 통합법 제정에는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없으므로, 그 사이 현행 법령상의 모순이나 공백을 메우고 양 체계의 조화로운 접목을 위한 토대를 마련하는 데 정책 역량을 집중해야 한다. 용어·개념 정비, 거버넌스·재정 정합화, 사무기관·지원체계 준비 등은 입법적 조치와 비입법적 조치를 적절히 병행하여 순차적으로 추진할 필요가 있으며, 이를 통해 현장의 수용성을 높이고 이해관계자 간 이견을 완화한다면, 향후 통합법 제정과 제도 일원화도 보다 원활하게 실현될 것이다.

나. 장기: 단일 법체계(통합법) 가능성 검토

단기·중기 과제를 통해 현행 법제의 정합성을 높이고 통합 운영의 기반을 마련하더라도, 궁극적으로는 영유아기 교육·보육(돌봄)에 관한 단일 법체계(통합법) 도입 여부와 그 방식에 대한 장기적 검토가 필요하다. 통합법이 어떤 법체계 속에 자리할 것인가는 단순한 형식적 문제를 넘어, 영유아기를 국가가 어떠한 관점과 가치로 다루고자 하는지에 관한 비전과 직결된다.

통합법 제정과 관련하여, 장기적으로는 다음 세 가지의 선택지를 상정해 볼 수 있다.

1) 「교육기본법」 체계 내 학교교육 관련 법률로 편입하는 방안

첫 번째 방안은 통합법을 「교육기본법」 제9조에 따른 학교교육 관련 법률로 포함시키는 것이다. 이 경우 초·중등교육법, 고등교육법, 평생교육법 등과 같이 (가칭)영유아교육법이라는 별도의 학교교육 관계 법률로 제정하는 형태가 된다.

이 방식의 장점은 영유아 교육의 공공성과 국가 책임성을 보다 명확히 할 수 있다는 점이다. 영유아교육을 학교교육 체계의 하나로 편입함으로써 유아교육기관이 공교육체계의 일환으로 자리매김하고, 국가와 지방자치단체의 책무성이 강화될 수 있다. 또한 교육부를 중심으로 한 행정체계 및 재정지원 구조와의 연계가 용이하여 제도 운영의 효율성을 확보할 수 있고, 학교급식, 통계, 보건, 운영위원회 제도 등

기존 학교관계 법령의 다양한 조항을 자연스럽게 적용함으로써 제도 설계의 일관성도 높일 수 있다. 그러나 이 방식은 영유아 보육이 본질적으로 교육뿐 아니라 돌봄·보호 기능을 포함하는 복지적 성격을 지닌다는 점에서 한계를 가진다. 교육 중심 법체계에 편입될 경우 보육의 사회복지적 가치와 기능이 축소되거나, 초·중등학교에 준하는 획일적 규율이 영유아 발달 특성에 부적합한 규범으로 작용할 우려가 있다. 또한 어린이집 등 기존 복지체계와의 충돌 가능성, 보육 현장의 수용성 저하도 예상되는 쟁점이다.

2) 독자적 통합법(영유아교육·보육법) 제정 방안

두 번째 방안은 통합법을 독자적인 법률로 새롭게 제정하는 것이다. 이 경우 통합법은 유아교육법과 영유아보육법을 대체하는 단일 법률 체계를 갖추게 되며, ‘영유아교육보육법’, ‘영유아 교육 및 돌봄에 관한 법률’, ‘영유아 교육 및 보호에 관한 법률’ 등 새로운 명칭이 부여될 수 있다.

이 방식의 가장 큰 장점은 영유아기 특성과 정책 목표에 맞는 제도를 유연하게 설계할 수 있다는 점이다. 돌봄·보호·놀이 중심의 보육 기능과 교육권 보장 기능을 통합적으로 고려한 제도 구성과 행정체계 운영이 가능하며, 보육의 복지적 기능을 법률상 명시적으로 반영할 수 있다. 다양한 기관 유형과 지역 맞춤형 서비스를 수용하는 데에도 유리하고, 학교관계법의 일률적 적용에서 벗어나 독자적 기준을 설정할 수 있는 제도적 자율성도 확보된다.

다만, 독립 법률 방식은 기존 교육법 체계와의 연계성이 약해질 수 있으며, 영유아교육의 공교육으로서의 법적 위상 확보에 관한 사회적 설득력이 상대적으로 떨어질 수 있다. 행정체계상 교육부 중심의 운영체계·재정지원 구조와의 정합성에도 혼선이 발생할 수 있고, 새로운 체계 도입에 따라 제도 간 조정 비용과 일정 기간의 혼란이 불가피하다는 점도 고려해야 한다.

3) 기존 교육·복지 법체계를 유지하면서 통합 추진법·통합기관법을 별도로 제정하는 방안

세 번째 방안은 일본 사례처럼 기존의 교육법과 복지법 체계를 유지하되, 통합 추진을 위한 별도의 법률을 제정하는 방식이다. 일본은 「학교교육법」과 「아동복지

법」을 그대로 유지하면서, 유아기 아동에게 교육과 보육을 종합적으로 제공하기 위한 행정·정책 추진체계를 마련하기 위해 「취학 전 어린이에 관한 교육, 보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법은 통합형 기관인 ‘인정어린이원’의 설치·운영을 규율하는 법률과는 별개로, 국가 및 지방자치단체의 책임, 정책 추진 방향, 부처 간 협력체계 등을 종합적으로 규정함으로써 통합정책의 추진력을 확보하는 데 목적을 두고 있다.

이와 같은 방식의 가장 큰 장점은 기존 제도의 법적 안정성을 유지하면서도 통합형 정책을 점진적으로 실현할 수 있다는 점이다. 즉, 기존 법률과의 직접적인 충돌이나 전면 개편에 대한 저항 없이 새로운 형태의 기관과 정책을 시범적으로 도입·확산할 수 있는 유연한 접근이 가능하다. 관련 부처 간 협력체계 구축, 정책의 단계적 확산, 제도 간 갈등 최소화 측면에서도 비교적 높은 실현 가능성을 가진다.

그러나 이러한 추진법·통합기관법 방식은 전체 법체계의 단순화·일원화라는 목표를 달성하는 데 한계가 있으며, 복수 법률의 병존으로 인해 오히려 제도 운영의 복잡성과 정책 혼선을 초래할 가능성도 존재한다. 특히 통합형 기관의 법적 위상이나 책임 주체가 명확히 정립되지 않을 경우, 행정 현장에서 중복 규제나 조정 실패로 인한 실질적 어려움이 발생할 수 있다. 또한 추진법은 그 성격상 정책 방향과 책임을 선언하는 데 그치기 쉬워, 실제 서비스 내용·운영기준을 법적으로 통합하는 데 필요한 강제력이 부족할 수 있다는 점도 감안해야 한다.

〈표 III-8-1〉 통합법 제정 방식에 따른 장단점

제정 방식	「교육기본법」 체계 내 법률안	독자적 법률안	추진에 관한 법률 제정안 + 통합기관법률안
법명	(가칭)영유아교육법 (가칭)영유아교육보육법 (가칭)영유아교육 및 보호에 관한 법률 (가칭)영유아교육 및 돌봄에 관한 법률		(가칭)영유아 교육·보육 통합 추진에 관한 법률 + (가칭)통합기관법
장점	- 교육기본법과의 정합성을 확보하여 국가 교육제도 내 일관성 유지 가능 - 학교 관계법의 적용을 받아 운영의 통일성과 공공성 확보 - 제도 위상 강화 및 예산 배정·교원자격 등 체계적 관리 용이	- 교육·돌봄 통합의 목적에 부합하는 독립적이고 종합적인 법체계 설계 가능 - 영유아의 발달 특성과 복합적 서비스 요구 반영 용이 - 학교관계법과의 충돌 없이 유연한 제도 운영 가능	- 기존 법체계를 유지하면서도 유보통합을 위한 행정적·정책적 추진 기반 마련 가능 - 제도 간 갈등 최소화 및 단계적 통합 유도 - 정치적 실현 가능성 및 유연한 제도 설계 가능

제정 방식	「교육기본법」 체계 내 법률안	독자적 법률안	추진에 관한 법률 제정안 + 통합기관법률안
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 학교관계법 일괄 적용으로 인해 영유아의 특수성과 돌봄 기능이 충분히 반영되지 않을 위험 - 어린이집 등 기존 복지체계와의 충돌 가능성 - 보육현장의 수용성 저하 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 교육 및 복지 법체계와의 분리로 인해 정합성 부족 우려 - 유아교육 및 보육의 국가 책임성과 제도적 공공성 약화 가능성 - 새로운 체계 도입에 따른 제도 간 조정 비용 및 혼란 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 법적 강제력 부족으로 실질적 통합이 아닌 형식적 추진에 그칠 가능성 - 법체계 복잡화 및 기관·지자체 간 역할 모호성 발생 우려 - 통합기관의 위상 불명확 및 현장의 혼선 가중 가능성

이상 살펴본 세 가지 통합법 체계별 방안은 각기 뚜렷한 장단점을 지니고 있으며, 어느 한 가지 방식만으로 통합 과정의 모든 문제를 해결하기는 어렵다. 최적의 법체계 방안을 선택하기 위해서는 정책적 철학, 현장의 수용성, 제도 간 정합성, 국가 책임 체계, 정치·재정적 실현 가능성 등 복합적 요소를 종합적으로 고려해야 한다.

특히 장기적으로 어떤 형태의 단일 법체계를 지향할 것인가에 따라, 단기·중기 단계에서의 용어 정비, 거버넌스·재정 정합화, 사무이관 준비 전략도 달라질 수 있다. 따라서 본 절에서 제시한 세 가지 법체계 모형은 장기 비전의 대안으로서, 이후 IV장과 VI장에서 논의될 구체적 입법·정책 과제를 선택·조합하는 기준으로 활용될 수 있을 것이다.

IV

유보통합 관련 입법안 검토 및 법적 과제: 유보통합 3법을 중심으로

- 01 「영유아보육법」 개정안 검토: 보육사무의 교육청 이관
- 02 「지방교육재정교부금법」 개정안 검토
- 03 「교육자치법」 개정안 검토
- 04 소결

IV. 유보통합 관련 입법안 검토 및 법적 과제: 유보통합 3법을 중심으로¹¹⁾

본 장에서는 국회 교육위원회 검토보고서(2024. 11)를 토대로, 유보통합의 법적 기반을 마련하기 위해 발의된 이른바 ‘유보통합 3법’의 주요 내용을 심층적으로 분석하였다. 유보통합 3법은 ① 「영유아보육법」 개정안(보육사무 이관), ② 「지방교육재정교부금법」 개정안(보육재정의 교육비특별회계 편입), ③ 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안(교육감 및 교육장의 사무에 ‘보육’ 포함)으로 구성되어 있다. 세 법안은 상호 연계를 전제로 동시에 통과·시행되어야 하며, 법률 간 정합성과 전환 시기(과도기)에 발생할 수 있는 행정적·재정적 부작용을 함께 관리해야 한다는 점에서 일괄적 검토가 필요하다.

1. 「영유아보육법」 개정안 검토: 보육사무의 교육청 이관

가. 개정안의 주요 내용 및 조문별 비교

서지영 의원이 대표발의 한 영유아보육법 일부개정법률안의 핵심 내용은 현행 영유아보육법상 지방자치단체장의 권한과 의무를 교육감으로 이관하여 지방 보육 행정의 주체를 시·도교육청으로 변경하는 것이다. 이를 통해 어린이집에 대한 관리체계를 교육청으로 일원화함과 동시에, 교육재정을 통해 어린이집을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것을 목표로 한다. 개정안은 또한 육아종합지원센터 등 기존 지방기관의 운영에 교육청이 참여할 수 있는 근거를 두어, 교육청과 지자체가 함께 영유아 지원에 나설 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있다. 아울러 국공립어린이집과 관련된 공유재산의 무상사용에 대한 특례 규정을 신설하여, 지방자치단

11) 이 장의 분석은 국회 교육위원회(2024. 11). 영유아보육법 개정안(서지영의원 대표발의, 의안번호 제2205079호), 지방교육재정교부금법 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205080호), 지방교육자치에 관한 법률 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205081호) 각각의 검토보고서 및 본 연구의 2차 전문가 의견조사 결과를 종합하여 작성하였음.

체 소유 시설을 교육청이 계속 활용할 수 있는 방안을 제시하였다.

〈표 IV-1-1〉 개정안의 주요 내용

구분	현행 영유아보육법	개정안(서지영 의원안)
어린이집 인가 주체 (설치·운영 인가)	시장·군수·구청장이 어린이집 인가	교육감이 어린이집 인가 (시장·군수·구청장의 인가권한 삭제)
어린이집 지도·감독 (운영 감독권)	시장·군수·구청장이 어린이집을 지도·감독(행정처분 등)	교육감이 어린이집을 지도·감독 (관련 권한 일체 이관)
보육정책위원회 구성(지방위원회)	시·도지사 또는 시장·군수 주재 하에 보육정책위원회 구성	교육감 소속으로 보육정책위원회 운영 (구성주체 변경)
육아종합지원센터 설치	교육부장관은 중앙센터 설치, 시·도지사 등은 지방육아종합지원센터 설치·운영	교육부장관은 중앙센터 설치(동일), 기존 지자체가 설립한 육아종합 추가로 설립하거나 공동 설립 가능, 필요 시 지자체가 설치한 육아종합에 업무 위탁 가능 ※ 지방자치단체도 협력 가능 조항 명시
국공립어린이집 설치	시장·군수·구청장이 국공립어린이집 설치·운영	교육감이 국공립어린이집 설치·운영 ※ 지자체가 설치·운영 중인 국공립어린이집에 대해 교육청이 운영하려는 기간 동안 무상 사용허가 가능하도록 개정안 부칙에 경과조치 마련
기타	영유아보육사업의 지방자치단체 책무 규정 등	지방자치단체의 책무 조항을 교육청의 책무로 변경: 불필요해진 조항 삭제 (예: 시·군·구청장의 보육정보 제공 의무 등)

법 개정의 주요 내용은 관리주체의 일원화와 재정지원 근거 마련으로 요약된다. 이는 유치원·어린이집 간 이원화된 행정체계를 통합하여 효율성과 형평성을 높이려는 취지이다. 다만 법률 개정을 통해 형식적 체계는 정비되더라도, 실제 이행 단계에서의 혼란을 최소화하기 위한 세부 계획이 병행되어야 한다. 조문별 비교에서 드러나듯 다양한 분야에서 주체 변경이 이뤄지므로, 개정 취지가 현장에 잘 안착될 수 있도록 하위법령 정비와 현장 안내 등 후속조치가 중요하다.

나. 세부 쟁점 분석

영유아보육법 개정안은 보육사무의 지방이관(지자체→교육청)을 법률상으로 확정하는 것을 핵심으로 하며, 그 과정에서 사무 범위·권한 구조·지원조직·시설·재산 등 전환 시기에서의 이슈가 동시다발적으로 발생하는 구조이다.¹²⁾ 따라서

12) 베이비뉴스(2024. 10. 4.). 유보통합 실현, 안정적인 재정 확보가 최우선 과제입니다, <https://www.ibabynews>.

개정안의 실효성은 “누가” 사무를 맡는가를 넘어, “어떤 사무를 어떤 순서로 어떻게 이행할 것인가”라는 단계 설계와 이행 장치의 정합성에 의해 좌우된다. 이하에서는 전환 시기 위험을 최소화하고 실행 가능성을 높이기 위해 필요한 쟁점을 다섯 항목으로 정리한다.

1) 지방 보육사무의 이관 범위 및 행정권한 정비

첫번째 쟁점은 보육사무 이관의 범위와 권한 구조를 어디까지로 설정할 것인가의 문제이다. 개정안은 설치·인가, 지도·감독, 행정처분 등 핵심 권한을 교육감으로 일괄 전환하는 방식이다. 그러나 실제 이관 범위에는 지자체의 자체 사업(특수시책), 보육행정 인력·조직, 시설·재산 관리 등 복합 요소가 포함되어 있으므로, 법률상 주체 변경만으로는 전환 단계가 안정적으로 작동하기 어렵다.

이관 범위와 관련하여서는 ① 국가 공통사무(인가·지도·감독·평가·안전 등)와 ② 지역 맞춤형 보완사무(일부 특화사업 등)를 구분하여, 어떤 사무를 교육청으로 일원화할지, 어떤 사무는 협력 방식으로 유지할지의 기준을 마련할 필요가 있다. 또한 교육청이 수행해야 할 업무량이 급격히 증가하므로, 교육지원청 단위의 집행체계를 어떻게 설계할지(권역별 담당, 전담 인력 배치, 민원창구 정비 등)를 함께 제시해야 한다.

특히 사무 이관의 실효성은 재정과 인력의 동반 이행 여부에 달려 있다. 재정이 안정적으로 이전되지 않은 상태에서 사무만 이관될 경우, 교육청의 추가 부담과 서비스 공백이 동시에 발생할 수 있다. 따라서 이관 범위와 권한 정비는 단계별 시행·경과조치와 결합되어 설계되어야 한다.

2) 어린이집 인가·지도·감독 주체 변경

두번째 쟁점은 어린이집 인가·지도·감독 주체를 교육감으로 전환하는 과정에서 발생할 수 있는 혼선을 어떻게 관리할 것인가이다. 주체 변경은 관리 기준의 통일과 질 관리 강화라는 장점이 있으나, 초기에는 보육행정 전문성·인력·조직이 충분히 갖춰지지 않을 경우 단순한 행정 공백을 넘어, 지자체 복지 전달체계와

[com/news/articleView.html?idxno=121499&replyAll=&reply_sc_order_by=C\(2025. 9. 17. 인출\).](http://com/news/articleView.html?idxno=121499&replyAll=&reply_sc_order_by=C(2025. 9. 17. 인출).)

의 단절로 인한 '서비스 사각지대' 발생 위험을 고려해야 하며, 이에 대한 보완책(지자체 협업 유지 등)이 법률에 명시되어야 한다. 특히 0~2세 영아 보육 영역은 현장 운영 특성과 안전·돌봄 요구가 다르므로, 교육청이 단기간에 동일한 수준의 점검·지원 역량을 확보하기 어렵다는 우려가 존재한다.

따라서 이 시기에는 ① 일정 기간 교육청-지자체의 공동점검 또는 위탁 수행, ② 보육전담 인력의 전입·파견·겸임 등 단계적 인사 운영, ③ 표준화된 점검 기준 및 매뉴얼 등의 신속한 정비가 필요하다. 또한 민원·허가 서비스가 기초자치단체에서 교육청(또는 교육지원청)으로 이동함에 따라, 허가·변경·폐지 절차와 민원창구를 이용자가 이해하기 쉬운 방식으로 안내하고, 전산 시스템과 업무 처리 기준을 표준화해야 한다.

3) 육아종합지원센터 설치·운영 주체의 변경과 협력 모델

세번째 쟁점은 육아종합지원센터 등 지역 지원체계의 설치·운영 주체를 교육감으로 변경하는 과정에서의 이원화 위험이다. 개정안은 지방육아종합지원센터의 설치·운영 주체를 교육감으로 변경하되, 지자체의 협력 가능성을 함께 열어두는 구조이다. 그러나 현실적으로 센터의 인프라·인력·예산은 지자체가 구축·운영해 온 경우가 많아, 단기간에 전면 이관을 추진할 경우 운영 공백과 갈등이 발생할 수 있다.

따라서 지원조직의 전환은 '주체 변경'만으로 해결되기 어렵고, 전환 시기 운영 모형을 명확히 제시하는 방식이 필요하다. 예컨대 광역(시·도) 단위의 조정 기능과 기초(시·군·구) 단위의 현장 지원 기능을 구분하고, 일정 기간 공동운영·비용분담·운영협의체 등을 통해 협력 구조를 제도화하는 방식이 현실적이다. 동시에 유아교육진흥원 등 교육청 지원조직과의 기능 중복을 점검하여, 연수·컨설팅·부모지원·정보제공 등 공통 기능은 표준화·연계하고, 중복 사업은 조정하는 원칙을 마련해야 한다.

4) 어린이집 시설 설치 및 운영

네번째 쟁점은 공립어린이집의 설치·운영 주체 전환이 시설 확충과 운영의 연속성에 미치는 영향이다. 국공립어린이집의 설치·부지 확보·건축·위탁 운영 등은 기존에 지자체의 도시계획·공유재산·복지 인프라와 밀접하게 연계되어 운영

되어 왔다. 교육감이 설치 주체가 되는 경우, 부지 확보와 신축·개보수 재원 조달, 운영위탁 구조의 조정이 함께 요구된다.

따라서 전환되는 시기에는 지자체의 부지·시설 인프라를 교육청이 안정적으로 활용할 수 있도록 협력 구조를 마련하고, 국공립어린이집 확충계획은 교육청-지자체 공동계획으로 운영하는 방식이 필요하다.

5) 국공립어린이집 공유재산 무상사용 등

다섯 번째 쟁점은 국공립어린이집의 공유재산 무상사용 특례가 실제로 어떻게 작동할 것인가이다. 개정안은 지자체 소유 재산을 교육청이 계속 활용할 수 있도록 무상사용 근거를 두고 있으나, 지방의회 의결·유지보수 비용 부담 등 실무 쟁점이 뒤따른다.

따라서 특례 조항은 ‘재산권 이전’만을 전제로 하기보다, 소유권은 지방자치단체가 유지하되 교육청에 장기 무상대부 또는 무상사용허가하는 방식 등 현실적인 운영 수단을 포함하여 운용될 필요가 있다. 또한 무상사용의 경우 유지보수·대규모 수선 비용의 부담 주체가 불명확할 수 있으므로, 표준 협약서(지자체-교육청)와 중앙 지침을 통해 비용분담 원칙과 책임 범위를 구체화해야 한다.

다. 시사점

영유아보육법 개정안은 유보통합 3법 중 사무 이관의 핵심 축을 담당하는 입법이며, 실질적 성패는 단계적 이행 설계와 전환 시기의 협력 구조에 달려 있다. 첫째, 사무 이관은 “인가·지도·감독 등 핵심 행정권의 우선 이관 → 재정·인력의 단계적 이행”과 같이 순서를 설계하고, 부칙·경과규정 또는 하위법령 위임을 통해 이행 일정과 책임 구조를 명확히 할 필요가 있다. 둘째, 전환 시기에는 교육청-지자체 간 공동점검·정보공유·분쟁조정 등 협력 장치를 제도화하여 행정 공백과 책임 공방을 예방해야 한다. 셋째, 교육청 내부에는 전담 조직과 전문 인력을 확충하고, 교육지원청 단위의 집행 역량을 강화하여 지역 간 형평성 있는 관리체계를 구축해야 한다. 넷째, 지원조직·시설·재산 분야는 주체 변경만으로 해결되지 않으므로, 공동운영·비용분담·표준협약 등 실행수단을 병행하여 공공 서비스의 연속성을 담보해야 한다.

요컨대 영유아보육법 개정은 유보통합의 출발점이며, 법률상 권한 전환을 실제 서비스 개선으로 연결하기 위해서는 단계적 이행 체계, 재정·인력 동시 이관, 전환 시기 협력 체계 마련 등을 결합한 정교한 운영 설계가 필수적이다.

2. 「지방교육재정교부금법」 개정안 검토

유보통합 3법 중 재정 분야를 담당하는 「지방교육재정교부금법」 개정안은 보육 재정을 교육재정 체계에 편입하고, 지방자치단체가 부담하던 보육 관련 재원을 시·도교육청 교육비특별회계로 전출하도록 하는 특례를 신설하는 데 핵심이 있다. 이는 보육사무가 교육청으로 이관되는 구조(「영유아보육법」 개정)와 결합하여, 사무 이관에 상응하는 재정 기반을 마련하려는 입법이다. 다만 전출 범위와 산정 기준, 예외 규정(특수시책 등)의 설정 방식에 따라 재정 안정성과 지역 형평성이 달라질 수 있으므로, 개정안의 구조와 전환 시기 쟁점을 중심으로 검토할 필요가 있다.

가. 개정안의 주요 내용 및 조문별 비교

개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법 목적 조항에서 ‘각급 학교의 교육’ 중심의 교육재정 개념을 ‘교육 및 보육’으로 확장하여 보육 경비를 교육재정의 범위에 포함한다. 둘째, 정의 규정과 지방부담 경비 규정에서 보육기관의 보육에 필요한 경비를 포함하여, 교육비특별회계를 통한 보육 경비 지원의 법적 근거를 마련한다. 셋째, 지자체의 보육 전입금을 기준재정수입액 산정에서 제외하도록 하여 교부금 산정 시 이중계상 문제를 방지한다. 넷째, 신설 조항(전출 특례)을 통해 지방자치단체가 부담하던 보육 관련 경비를 매년 일반회계에서 교육비특별회계로 전출하도록 의무화한다. 전출 대상은 국고보조 보육사업 대응 지방비, 지자체 자체 보육사업 경비, 보육사무 인계에 따른 인력 인건비 등으로 구분되며, 일부 현금성 사업 및 ‘교육부령으로 정하는 특수 시책’은 예외로 두고 있다.

이처럼 개정안은 ‘교육재정의 범위 확장 + 지자체 전출 의무화 + 교부금 산정 정합화’를 결합하여, 교육청이 어린이집 재정 지원을 수행할 수 있도록 재정체계를 재설계하는 구조이다.

〈표 IV-2-1〉 개정안 주요 내용

조문 (조항)	현행	개정안
법의 목적 (제1조)	각급 학교 교육을 위한 교육재정의 적정한 확보와 운영 관리(‘보육’ 관련 규정 없음)	각급 학교의 교육 및 보육을 위한 교육재정의 적정한 확보와 운영 관리(‘보육’ 추가)
정의 규정 (제2조 등)	“교육재정”: 각급학교의 교육에 필요한 경비 (보육 재정은 범위 밖)	“교육재정”: 각급학교의 교육 및 보육기관의 보육에 필요한 경비(‘보육기관 보육비’ 추가)
기준재정수입액 (제7조)	지방교육재정 교부금 산정 시 지자체의 일반재원을 기준으로 산출	지자체의 보육 전입금은 기준재정수입액 산정에서 제외 (중앙지원 교부 시 이중계상 방지)
지방부담 경비 (제11조)	“각급학교의 교육에 드는 경비” 보조(교육경비로 한정)	“각급학교의 교육 및 보육기관의 보육에 드는 경비” 보조(보육 경비 포함으로 범위 확대)
지방보육재정 전출 특례(신설) (제15조)	해당 규정 없음	지방자치단체의 보육재정을 매년 일반회계에서 교육비특 별회계로 전출(의무) ① 국고보조 보육사업 대응 지방비 - 전출(양육수당 등 현금지원 사업 지방비는 제외) ② 지자체 자체 보육사업 경비 - 전출(교육부령으로 정 하는 특수 시책 사업은 제외) ③ 보육사무 인계에 따른 인력 인건비 - 전출(교육부령 정하는 기준)

나. 세부 쟁점

본 개정안의 쟁점은 개별 조문 해석의 문제가 아니라, 전환 시기에 재정이 안정적으로 이전되고 지역 간 형평성이 유지될 수 있는지 여부에 집중된다. 핵심 쟁점은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

1) 보육재정 전출 범위의 명확성 및 예외 규정의 관리

전출 특례는 전출 대상 경비를 열거함으로써 이관 범위를 제도화하고 있으나, ‘교육부령으로 정하는 특수 시책’ 예외는 전출 범위의 실질을 좌우할 수 있다. 예외 범위가 넓게 설정될 경우 통합 재정체계 밖에 상당한 재원이 남아 재정 일원화 효과가 약화될 수 있고, 반대로 예외를 과도하게 축소할 경우 지자체의 자율적 보완 사업이 위축될 수 있다. 따라서 예외의 기준·범위·절차를 하위법령에서 투명하게 설정하고, 필요 시 사후 평가·조정 장치를 결합하는 방식이 요구된다.

2) 전출 방식과 산정 기준의 실효성

가) 결산액 기준 산정 방식

개정안은 지자체의 보육재정 전출액 산정 기준을 “공포 연도의 직전 회계연도 결산액”으로 명시하였다. 즉, 가장 최근 확정된 지자체의 보육 관련 지출액을 기준으로 매년 교육비특별회계로 이체할 금액을 결정하도록 한 것이다. 이러한 결산액 기반 산정 방식은 전년도 실제 지출을 반영함으로써 과도한 추계를 지양하고 현실에 부합하는 금액을 산출한다는 장점이 있다. 또한 전출액이 자동이체 방식으로 확정됨에 따라 지자체의 임의적 예산 편성 변경으로부터 보육 재정을 보호하는 효과도 기대된다.

그러나 결산액 기준 전출 방식의 실효성에 대해서는 다음과 같은 점에서 추가 검토가 필요하다. 첫째, 전년도 결산액이 해당 연도의 적절한 보육 재정 수요를 반영하지 못할 가능성이 있다. 예를 들어 신설 어린이집 증가 등으로 보육수요가 급증하는 지역은 과거 지출액을 기준으로 한 전출금만으로는 충분한 재원이 확보되지 않을 수 있다. 반대로 일시적으로 지출이 많았던 해의 결산액이 기준이 되면 다음 해 교육청에 과도한 재원이 이체되어 재정 운용의 비효율이 발생할 여지도 있다. 둘째, 지자체별 재정능력 차이에 따른 형평성 문제가 제기된다. 재정 여건이 취약하여 그동안 보육지출을 적게 할 수밖에 없었던 지자체는 낮은 결산액이 기준이 되어 상대적으로 적은 금액만 교육청으로 전출되고, 결과적으로 영유아 지원 격차가 고착화될 수 있다. 실제 국회 검토보고서에서도 “재정 여건이 취약한 일부 지자체의 경우 전출액 확보에 어려움이 발생 가능”, “결산액 기준 산정 방식이 지역 간 형평성을 충분히 담보하는지 논의 필요” 등을 언급하여 이 문제를 짚고 있다.¹³⁾ 셋째, 예산 편성과 집행 절차의 연계 측면에서, 전년도 결산액이 확정되지 않은 경우 전전년도 결산액으로 산정하도록 한 보충 규정이 있지만, 이로 인해 발생할 수 있는 예산 계획의 혼선을 최소화할 필요가 있다.

13) 국회 교육위원회(2024. 11). 지방교육재정교부금법 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205080호) 검토보고.

나) 전출 절차와 이행 관리

개정안에 따르면 지자체는 산정된 전출액을 매년 교육비특별회계로 자동 이체하여야 하며, 구체적인 산정·조정 절차는 향후 교육부령으로 정하도록 하고 있다. 이는 실행 단계에서 일정한 틀에 따라 확실히 이행된다는 장점이 있으나, 지자체와 교육청 예산 부서 간 사전 협의와 조정이 중요하게 대두된다. 예산 편성 시기에 지자체 일반회계에서 교육청 특별회계로 거액의 전출이 이루어지므로, 지자체 입장에서는 해당 금액을 확보하기 위한 계획 수립이 필요하다. 국회 검토보고서 등에서는 지자체 조례·규칙의 정비와 양 기관 간 협조 체계 구축을 주문하고 있으며, 만약 전출 과정에서 갈등이 발생할 경우 중재할 수 있는 협의 기구 마련도 과제로 지적된다.¹⁴⁾ 실제 시행에 옮길 경우, 매년 지방의회에서 예산 의결 시 보육재정 전출분에 대한 이해와 협력이 필요하며, 중앙정부는 이행 상황을 모니터링하여 전출 불이행이나 지연이 없도록 관리할 책무가 있다. 결론적으로, 전출 방식 자체는 법률로 규정되어 강제력을 가지지만, 그 실행을 뒷받침하는 제도적 장치(가이드라인, 협의체 등)를 보완해야 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

3) '특수시책'의 정의와 예외 범위 논란

개정안 제15조에서 특히 눈에 띄는 부분은 지자체 자체 보육경비 전출분에 대한 예외로서 “교육부령으로 정하는 특수 시책 사업”을 들고 있는 점이다. 이 규정은 유보통합 재정체계에 편입하지 않고 지자체가 자율적으로 유지할 수 있는 보육사업의 범위를 열어둔 것으로 볼 수 있는데, 그 취지와 효과를 둘러싸고 몇 가지 논점이 제기된다.

우선 긍정적인 시각에서, 특수시책 예외는 지역의 창의적·특색 있는 보육사업 지속을 보장하기 위한 장치로 이해된다. 전국 모든 지자체의 보육사업을 일률적으로 교육청으로 이관하면, 각 지역의 특성을 반영한 맞춤형 보육 정책이나 시범사업 등이 일괄 폐지될 우려가 있다. 이를 방지하고 지방분권의 취지를 일부 존중하기 위해, 교육부령으로 일정 범위의 특수사업을 전출 대상에서 제외함으로써 지자체가 직접 수행할 여지를 남긴 것이다. 또한 해당 조항은 지자체가 그동안 자체 예산

14) 국회 교육위원회(2024. 11). 지방교육재정교부금법 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205080호) 검토보고.

으로 추진해온 특정 보육 프로그램(예: 장난감 도서관 운영, 산간벽지 보육교사 특별수당 지급 등)을 통합 이후에도 계속 운영할 수 있도록 경로를 마련한 것으로 해석할 수 있다. 이는 유보통합으로 보육 사무가 교육청으로 일원화되더라도, 지자체의 정책 여지를 완전히 배제하지 않겠다는 입법적 절충으로 볼 수 있다.

그러나 특수시책 예외 규정은 지역 특성을 반영한 지자체의 자율적 보육 투자를 유인하는 장치로 기능할 수 있으나, 그 범위가 불명확할 경우 재정 책임 소재를 둘러싼 갈등이 발생할 수 있으므로 명확한 기준 설정이 필요하다. 지자체 입장에서는 예외 범위를 넓게 설정하여 가급적 많은 사업이 자신들의 관할에 남기를 바랄 수 있고, 교육청이나 교육부 입장에서는 통합의 목적을 고려해 예외를 최소화하려 할 수 있다. 예컨대, 한 지자체가 실시해 온 영유아 발달지원 사업이 일반사업인지 특수시책인지를 둘러싸고 지자체와 교육부 간에 의견이 엇갈릴 수 있다. 이 경우 최종적으로는 교육부가 시행령으로 결정하게 되지만, 지방의 재정권과 직결된 문제이므로 정치적 민감성이 클 수밖에 없다. 또한 특수 시책 사업으로 분류되어 전 출되지 않은 예산에 대해서는 통합 재정의 틀 밖에서 별도로 운영·감독되어야 하는데, 이는 보육 재정의 일원화 원칙에 예외를 두는 것이므로 관리체계 복잡성이 증가한다. 즉, 대부분의 보육 예산은 교육청 특별회계로 가되 일부는 여전히 지자체 일반회계에서 집행되는 이원적 구조가 일부 남게 되어, 완전한 재정 통합에 제약이 될 수 있다.

이러한 논란을 줄이기 위해서는, 특수시책으로 인정할 사업의 기준과 한계를 명확히 세울 필요가 있다. 예컨대 전국 공통으로 시행되는 보육 사업이나 필수적인 서비스는 특수 시책에 포함될 수 없고, 지역의 특별한 여건(지리적, 인구학적 요인 등)으로 인해 필요한 보충적 사업만 예외로 인정하는 식의 가이드라인이 요구된다. 또한 특수 시책으로 분류된 사업이라 하더라도, 일정 기간 이후에는 중앙정부 평가를 거쳐 통합체계에 편입하거나 폐지하는 등 사후 관리 방안을 마련해야 할 것이다. 결론적으로, 특수 시책 예외 규정은 지역 다양성을 존중한다는 장점을 갖지만, 그 범위 설정에 따라 통합 재정체계의 포용력이 달라지므로 신중한 설계와 투명한 기준 마련이 관건이다.

4) 지방재정 자율성과 형평성 확보 문제

지방교육재정교부금법 개정안은 결과적으로 지방자치단체로 하여금 자신들의 일반재원을 교육청으로 이전하도록 의무를 부과하는 내용이다. 이는 지방재정의 활용을 중앙 정부(교육부) 주도로 특정 용도에 지정하는 것이므로, 지방자치의 재정 자율성이 축소될 수 있다는 우려가 제기된다. 많은 지자체들은 보육 사무가 교육청으로 이관되는 만큼 예산 부담도 교육청이나 중앙정부가 맡아야 한다는 입장을 보이고 있다.¹⁵⁾ 실제 개정안 발의 직후 일부 지방자치단체에서는 “보육 예산 100% 이관에 반대”한다는 의견을 공개적으로 표명하기도 했다. 이는 오랜 기간 이어져 온 지방재정 분권 원칙에 비추어 보면 중앙정부가 새로운 의무 지출을 지자체에 일방적으로 부과하는 것과 같다는 인식에서 비롯된다. 교육감(시·도교육청)과 지자체는 비록 상호 협력 관계에 있지만 별개의 자치단위이며 재정도 구분되어 있는데, 법 개정으로 지자체 예산의 일정 부분이 자동으로 교육청으로 이전되면 지자체로서는 자체 재원에 대한 통제권이 약화된다고 볼 수 있다. 특별히 재정이 열악한 지자체의 경우, 의무전출로 인해 다른 필수 행정서비스 예산이 줄어드는 재정 압박을 받을 가능성도 있다. 국회 검토보고서 역시 일부 지자체의 전출액 확보 곤란을 지적하며, 이러한 지방재정 부담 문제를 언급하고 있다.¹⁶⁾ 요컨대 개정안은 국가적 차원의 보육-교육 통합이라는 대의명분 아래 지방의 재정권에 제약을 가하는 측면이 있어서, 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성에 대한 고려가 충분했는지 쟁점이 되고 있다.

한편, 지방재정 자율성과 더불어, 지역 간 형평성 확보도 중요한 논점으로 부각된다. 유보통합 개정안이 시행되면 각 지자체는 전년도 보육지출에 따라 교육청으로 재원을 이체하게 되는데, 이는 결국 과거 보육 투자 수준이 높은 지역은 많은 재원을 계속 투입하고, 낮은 지역은 적은 재원만 투입하는 구조로 이어진다. 개정안 취지는 교육청 단위에서 재원을 통합 운영하여 격차를 줄이려는 것이나, 정작 재원의 주요 원천이 되는 지방전출금이 지역별로 불균등하면 교육청별 재정 여력 차이가 클 수밖에 없다. 물론 현행 지방교육재정교부금 자체가 전국적으로 조정교

15) 매일경제(2024. 9. 8.). 교육교부금 향후 4년간 20조 급증…유보통합 재원으로 활용을, <https://www.mk.co.kr/news/editorial/11112585>(2025. 10. 1. 인출).

16) 국회 교육위원회(2024. 11). 지방교육재정교부금법 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205080호) 검토보고.

부 기능을 수행하여 시·도교육청 간 격차를 완화하지만, 이번 개정으로 추가되는 보육재정 부분에 대해서도 별도의 형평성 보정 장치가 필요하다는 의견이 있다. 이에 대해 교육부는 보육 재정까지 교육교부금 산정에 반영될 경우 자연스럽게 중앙정부 교부금이 취약 지역에 더 많이 배분되어 형평성을 도모할 수 있다는 입장이나, 이는 법률 개정안에 직접 규정된 내용은 아니다. 따라서 향후 시행 과정에서 중앙정부 차원의 추가 재정지원 혹은 교부금 산정 공식 조정 등을 통해 지역 간 재정형편을 고려한 보완책이 마련되어야 한다. 전국시도교육감협의회 등 교육청 측에서도 “국고 추가 지원 확보 없이는 유보통합으로 인한 현상 유지도 어렵다”며, 재정부담의 형평성 문제를 해결하기 위해 국가책임 강화를 요구하고 있다.¹⁷⁾

마지막으로, 지방재정 자율성과 형평성 쟁점은 궁극적으로 지방자치단체 vs 교육청(교육부) 간 재정 부담의 분담 문제로 귀결된다. 현재 지자체들은 보육 업무가 교육청으로 넘어가는 만큼 재정 부담도 이관되어야 한다는 입장을 고수하고 있고, 반면 교육부와 교육청은 지자체 재원이 이관되지 않으면 보육서비스 질 저하가 우려된다는 입장이다. 이러한 입장 차이는 단순한 의견 차원을 넘어, 유보통합 정책 추진의 전제가 되는 재정 책임의 소재에 관한 갈등으로 볼 수 있다. 만약 지자체가 협조를 거부하거나 전출 재원을 충분히 확보하지 못하면 법 취지가 훼손되고 교육청의 재정 부담으로 전가될 수 있으며, 반대로 지자체는 보육 예산 이관 시 자체 사업 축소 등을 우려하므로, 중앙정부 차원의 교부세 보전 방안이나 한시적 재정 지원 등 ‘재정 중립성’을 보장하는 대안이 병행 검토되어야 한다.¹⁸⁾ 결국 해당 쟁점은 중앙과 지방 간 재정관계 재조정이라는 큰 틀에서 논의되어야 하며, 어느 한 쪽에 과도한 부담이 가지 않도록 절충점을 찾는 노력이 필요하다.

5) 교육비특별회계 및 교부금 체계와의 정합성

교육비특별회계는 시·도교육청의 유·초·중등교육 재정을 통합적으로 관리하는 회계로서, 그 재원은 지방교육재정교부금(국가가 교부하는 몫)과 지방자치단체의 교육비 부담금 등으로 구성되어 왔다. 개정안은 여기에 더해 지방자치단체 보육

17) 한겨레(2024. 11. 22.). 재원 방안도 없는 ‘유보통합’…기준 마련한다지만 현장은 혼란 우려, <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1168411.html>(2025. 10. 1. 인출).

18) 이로운넷(2025. 9. 17.). [기획특집-유보통합]-⑩ 유보통합과 재정문제, <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=63255>(2025. 10. 1. 인출).

재정 전출금을 특별회계 재원으로 추가하게 된다. 이는 교육청의 특별회계가 사실상 영유아교육·보육 재정을 포괄하는 종합 계정으로 성격이 바뀌는 것으로서, 교육재정 체계의 일대 변화라 할 수 있다. 이에 따라 특별회계 내 세입·세출 항목에도 보육 관련 계정이 신설·확대되고, 예산 편성 지침이나 회계 처리 기준에도 변화가 요구될 전망이다. 이러한 변화가 기존 교부금 체계와 마찰 없이 정합성을 이루는지가 중요한 쟁점이다.

지방교육재정교부금은 국가가 지방교육의 균형 발전을 위해 부동산교부세, 내국세 등 재원의 일정 비율을 전국 시·도교육청에 배분하는 제도다. 현행 교부금 산정 공식에는 각 시·도의 기준재정수입액(자체 수입 가능액)과 기준재정수요액(교육에 필요한 표준적 경비)이 반영되어 있는데, 개정안은 앞서 본 바와 같이 보육재정 전출금을 기준재정수입액 산정에서 제외하도록 규정하였다. 이는 지자체가 교육청으로 이전하는 보육 예산을 “해당 시·도의 자체 가용재원”으로 보지 않겠다는 의미로, 만약 제외하지 않을 경우 교부금 배분 시 이중계상 문제가 발생하거나 교육청의 교부금 수령액이 감소할 우려가 있기 때문이다. 따라서 해당 조치는 교부금 체계와 개정안의 정합성을 확보하기 위한 최소한의 기술적 보완이라 할 수 있다. 이 외에도 교부금 운용 측면에서 고려할 사항이 있다. 우선, 보육업무 이관으로 시·도교육청의 재정수요가 증가하게 되므로, 교육부는 교부금 산정 시 보육 관련 수요를 추가로 반영하는 방안을 마련해야 할 것이다. 예컨대 유치원 원아 수 뿐 아니라 어린이집 영유아 수나 보육시설 수 등을 새로운 배분 지표로 포함하거나, 보육교직원 인건비 수요를 반영하는 식으로 공식 조정이 필요하다. 이는 법률이 아닌 교부금 산정 고시나 규칙 등의 문제이지만, 정합성 관점에서 교육재정 배분 체계 전반의 재설계가 뒤따라야 개정안의 실효를 거둘 수 있다.

전반적으로 볼 때, 개정안은 교육비특별회계 및 지방교육재정교부금 체계를 영유아 보육까지 포괄하도록 확장하는 것으로서, 제도 간 정합성을 확보하려면 세심한 후속조치가 필수적이다. 중앙정부 교부금 산정의 공식 조정, 관련 법령의 개정 및 행정실무 지침의 정비, 그리고 이해관계자들(교육계, 지자체)의 의견 조율을 통해 교육재정의 안정성·형평성·효율성이 조화되도록 하는 것이 과제로 남는다.

다. 시사점

지방교육재정교부금법 개정안은 유보통합 3법 중 재정 축을 담당하는 핵심 입법이며, 보육사무 이관이 실제 집행으로 이어지기 위한 필수 조건이다. 다만 재정체계 일원화는 ‘전출 의무화’만으로 완결되지 않으며, 예외 범위의 명확화, 산정 기준의 형평성 보완, 보육 재정의 계정 구분·용도 관리, 국가-지방 분담 원칙의 정교화가 병행되어야 한다. 이러한 보완이 전제될 때 교육비특별회계 편입은 유보통합 재정 기반을 안정적으로 확보하는 장치로 기능할 수 있으며, 전환 시기 재정 불확실성과 교육재정 잠식 우려도 최소화될 수 있다.

3. 「교육자치법」 개정안 검토

「지방교육자치에 관한 법률(이하 “교육자치법”이라 함)」 개정안은 유보통합 3법 중 ‘관장사무’와 ‘교육자치 구조’를 정비하는 축에 해당한다. 즉, 교육감 및 교육장의 사무 범위에 ‘영유아 보육’을 명시하고, 교육비특별회계의 사용 범위를 어린이집까지 확장함으로써, 교육청이 유치원과 어린이집을 포괄하는 지역 단위 통합 관리 주체로 기능할 수 있는 법적 근거를 마련하는 입법이다. 이 개정안은 「영유아보육법」 개정안(사무 이관) 및 「지방교육재정교부금법」 개정안(재정 일원화)과 함께 작동할 때 실질적 의미를 가지므로, 본 절에서는 개정안의 핵심 조문 변화와 전환 시기 운영에 필요한 쟁점을 중심으로 검토한다.

가. 개정안 주요 내용 및 조문별 비교

개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 목적 조항(제1조)에 ‘보육’을 추가하여 지방교육자치의 지향 범위에 영유아 보육을 포함한다. 둘째, 정의·적용 범위(제2조)에서 특별자치시·특별자치도를 포함하도록 보완하여 적용 대상의 명확성을 높인다. 셋째, 교육감의 관장사무(제20조)에 ‘영유아 보육에 관한 사항’을 신설하여 교육감이 관할 지역의 보육을 총괄할 법적 책임을 부여한다. 넷째, 교육비특별회계 사용처(제35조)를 개정하여 교육감이 어린이집에 대해서도 교육재정을 활용해 지원할 수 있는 근거를 마련한다.

이와 같이 개정안은 지방교육자치의 범위에 보육을 편입시켜 교육청 중심의 통합 거버넌스를 법적으로 선언하는 구조이며, 실제 집행의 구체적 방식은 영유아보육법 및 교부금법의 개정 내용, 그리고 시행령·지침·조례 정비와 결합되어 결정되는 체계이다.

〈표 IV-3-1〉 개정안 주요 내용

개정 조문	현행	개정안
제1조 (목적)	지방교육자치 실현을 위해 지방자치단체의 “교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무”를 관장하는 기관 설치	지방교육자치 실현을 위해 지방자치단체의 “교육·보육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무”를 관장하는 기관 설치 (“보육” 추가)
제2조 (정의 등)	“지방자치단체”에 특별시·광역시 및 도 포함(특별자치시·특별자치도에 대한 언급 없음)	“지방자치단체”에 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 포함 (세종특별자치시, 제주특별자치도 추가)
제20조 (교육감의 관장 사무)	1호~8호: 유치원 및 초·중등교육, 평생교육 등 열거(영유아 보육 관련 규정 없음)	8호의2. 영유아 보육에 관한 사항 (※ 신설: 교육감이 관할할 사무에 영유아 보육 추가)
제35조 (교육비특별 회계 사용 등)	1호: 교육비특별회계는 “공·사립 유치원의 교육에 소요되는 경비” 등에 사용	1호: 교육비특별회계는 “어린이집, 공·사립 유치원의 교육·보육에 소요되는 경비” 등에 사용(어린이집 관련 경비 지원 근거 추가)

나. 세부 쟁점 분석

교육자치법 개정안의 핵심 쟁점은 ‘관장사무 명시’가 실제로 작동 가능한 통합 거버넌스로 이어지기 위한 조건을 어떻게 마련할 것인가이다. 주요 쟁점은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

1) 교육감 사무 범위 확대와 보육 이관의 정합성

개정안은 지방교육자치의 범위에 영유아 보육을 명시함으로써, 교육감의 고유 사무 범위를 기존 “교육·학예”에서 “교육·보육·학예”로 확대하고 있다. 이는 중앙정부 차원에서 보육 기능을 교육부로 이관한 변화에 부응하여, 지방자치단체장(시장·군수·구청장)이 맡아온 보육 행정도 시·도교육감이 일괄 담당하도록 하는 취지이다. 이러한 권한 구조 개편은 유치원과 어린이집의 행정 이원화로 인한 비효율을 해소하고, 책임 주체를 교육청으로 일원화하여 영유아 정책의 연속성과

전문성을 높이려는 목적에서 정당성을 가진다.

즉, 교육감의 관장사무 목록에 영유아 보육을 추가(제20조 신설)한 것은 영유아 보육법 개정안에서 지방 보육사무의 주체를 교육감으로 변경한 내용과 궤를 같이 하며, 정부조직법 개정으로 중앙부처 기능이 변화된 것과의 정합성을 확보하기 위한 조치라 볼 수 있다.

국회 교육위 검토보고서에서도 “영유아 보육의 교육청 이관에 따른 관계 법령 간 정합성”을 주요 검토사항으로 지적하였는데,¹⁹⁾ 이는 교육감이 새로 맡게 될 보육 업무가 현행 법체계 속에서 이중으로 규율되거나 사각지대가 생기지 않도록 해야 함을 의미한다. 또한 개정안이 교육감 소관 사무로 보육을 추가하더라도, 영유아보육법 등 개별 법령에서 지자체 장에게 부여된 권한을 어떻게 이양·분담할지에 대한 체계 정비가 필요하다. 무엇보다 그 범위가 기관(어린이집) 중심의 관리·감독인지, 가정양육 지원을 포함한 포괄적 복지인지에 대한 법적 해석을 명확히 해야 한다.

2) 교육감 책무 강화에 따른 법적 책임 및 재정 부담

교육자치법 개정으로 시·도교육감은 지역 내 모든 영유아 교육·보육에 대한 법적 책무를 지게 된다. 교육감 사무로 명시될 경우 어린이집 안전사고, 급식 관리 등에서 발생할 수 있는 법적 분쟁의 책임 주체가 변경되므로, 이에 대비한 교육청의 감사·감독 권한 및 면책 규정 등 제도적 정비가 필수적이다. 우선 법적 측면에서 보면, 교육감이 관장하는 사무에 보육이 추가됨에 따라 향후 어린이집 관련 사고나 분쟁 발생 시 교육감의 관리·감독 책임이 논의될 수 있다. 예컨대 이전에는 지자체 장의 소관이던 어린이집 관리부실 문제가 이제 교육감의 책임 범위로 들어오므로, 교육감은 유치원뿐 아니라 어린이집의 운영 안전, 보육교직원 복무, 영유아 학대 방지 등까지 종합적으로 살펴야 한다. 이는 교육감에게 업무영역 확대와 함께 그에 상응하는 법적 책임의 무게 증가를 의미한다. 다만 현재로서는 구체적인 책임 범위와 내용이 개정 법률 조문에 상세히 규정되어 있지 않으므로, 추후 시행령이나 관련 법규(예: 영유아보육법 시행령 등)에서 교육감의 감독권한과 책임한계를 명확히 정할 필요가 있다.

19) 국회 교육위원회(2024. 11). 지방교육자치에 관한 법률 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205081호) 검토보고.

3) 지방자치단체와의 행정 협력 및 권한 중첩 문제

교육청이 보육업무를 넘겨받게 되면, 지방자치단체(특히 기초자치단체)와의 관계 설정이 새로운 과제로 떠오른다. 그간 시·군·구청은 어린이집 인허가, 관리·감독, 보육료 지원, 보육정책 사업 등을 수행하며 지역 보육의 주체로 기능해 왔다. 개정안대로라면 이들 기능 대부분이 교육청으로 이관되지만, 현실에서는 완전한 역할 변경까지 과도기적인 협력이 불가피하다. 예를 들어 어린이집 신규 인가나 시설 확충, 부모 대상 보육서비스 등은 여전히 지방자치단체의 복지 정책과 맞닿아 있어, 교육청 단독으로 추진하기 어려운 측면이 있다. 이에 영유아보육법 개정안에서는 “교육청과 지자체가 지방육아종합지원센터를 통해 함께 지원한다”는 규정을 두어, 현행 지자체가 운영하는 육아종합지원센터를 협력의 장으로 활용하도록 했다. 이는 통합 이후에도 지자체의 역할을 일정 부분 인정하면서 행정 공백을 최소화하려는 장치로 평가된다.

다. 시사점

개정안은 교육비특별회계를 어린이집에도 사용할 수 있도록 근거를 부여한다. 이는 교부금법 개정안(교육비특별회계 편입 및 전출 특례)과 결합될 때 재정 일원화의 실질적 효과가 발생한다. 다만 교육비특별회계 내에서 보육 관련 재원을 어떻게 구분·관리할 것인지, 집행 기준과 사용 목적을 어떻게 명확히 할 것인지가 정리되지 않으면 ‘교육재정 잠식’ 또는 ‘집행 기준 불명확’ 문제가 제기될 수 있다. 따라서 회계 사용 근거는 교부금법·예산지침·회계규칙과 정합적으로 설계되어야 하며, 전환 시기에는 계정 구분, 용도 제한, 집행 기준 표준화 등 재정 운영의 투명성을 확보하는 조치가 병행될 필요가 있다.

4. 소결

유보통합 3법은 보육사무의 교육청 이관(「영유아보육법」 개정), 보육재정의 교육비특별회계 편입(「지방교육재정교부금법」 개정), 교육감 및 교육장의 관장사무에 보육을 명시하는 구조 정비(「교육자치법」 개정)를 핵심 내용으로 하는 입법이다. 세 법률

은 각각 사무, 재정, 관장사무를 담당하지만, 상호 연동을 전제하는 구조이므로 일부 법안만 통과되거나 시행 시기가 불일치할 경우 이관 단계(전환기)에서의 행정 공백과 재정 불확실성이 발생할 가능성이 크다. 이를 생각하면 유보통합 3법의 동시 시행이 이상적이나, 입법 지연이나 분리 통과 가능성에 대비하여 법률 시행일(부칙)을 탄력적으로 조정하거나, 사무 위탁 조항을 활용한 과도기적 운영 방안을 마련해야 한다.

본 연구는 제Ⅲ장에서 도출한 현행 법체계의 불일치 및 정합성 진단을 바탕으로, 유보통합 3법의 쟁점을 향후 제Ⅵ장의 ‘현행 법제 개선사항’과 직접 연계될 수 있도록 사무 이관, 관장사무, 재정, 지원조직, 목적·이념의 다섯 쟁점 체계로 정리하였다. 이는 개별 법률상의 검토를 넘어, 지방이관을 위한 유보통합 3법이 유보통합 전체 구조에서 어떠한 역할을 수행하는지를 체계적으로 파악하기 위한 것이다.

첫째, 보육사무 이관과 관련하여 「영유아보육법」 개정안은 어린이집 인가·지도·감독 등 핵심 보육사무를 교육감 사무로 전환하는 법적 근거를 마련하고 있다. 다만 2차 전문가 의견조사 결과에 따르면 보육사무 이관의 타당성에 대해서는 높은 공감대가 형성되어 있으나, 이관 방식에 있어서는 일괄 이관과 단계적 이관에 대한 선호가 병존하고 있다. 특히 인가·지도·감독 등 핵심 행정권을 우선 이관하고, 재정과 인력은 일정한 경과기간을 거쳐 순차적으로 이행할 필요가 있다는 의견이 다수 제기되었다. 이에 따라 법률 또는 부칙에서 사무 이관의 범위와 시행 순서를 일정 부분 명시하거나, 단계적 시행을 하위법령에 위임하는 방식의 보완이 필요하다.

둘째, 관장사무 명시와 관련하여 「교육자치법」 개정안은 교육감 및 교육장의 관장사무에 ‘영유아 보육’을 포함시킴으로써 교육청이 유치원과 어린이집을 포괄하는 통합 관리 주체가 될 수 있는 근거를 마련하고 있다. 그러나 ‘보육’의 범위를 어디까지로 설정할 것인지, 즉 어린이집 중심의 기관 보육에 한정할 것인지, 가정 양육지원까지 포함하는지에 대해서는 추가적인 정리가 필요하다. 또한 교육부, 교육감, 지방자치단체 간 책임 배분과 충돌 조정 규정이 명확하지 않을 경우 권한 중첩이나 책임 공백이 발생할 우려가 있다. 따라서 관장사무 명시와 함께 정의·범위 규정 및 협력·조정 장치에 대한 법제적 보완이 요구된다.

셋째, 재정체계 일원화 측면에서 「지방교육재정교부금법」 개정안은 보육재정을 교육비특별회계로 편입하여 유보통합의 재정적 기반을 마련하고자 한다. 이는 제도적으로는 중요한 전환이지만, 지방재정 부담과 교육재정 잠식에 대한 우려도 함께 제기되

고 있다. 2차 전문가 의견조사 결과에서도 교육비특별회계 편입 자체에는 대체로 동의하되, 전출 범위와 산정 기준, 표준교육·보육비 개념의 도입, 국가와 지방자치단체 간 재정 분담 원칙의 명확화가 병행되어야 한다는 의견이 다수였다. 따라서 교부금법 개정과 함께 재정 안정성과 형평성을 확보하기 위한 보완 장치가 필요하다.

넷째, 지원조직 재편과 관련하여 「영유아보육법」 개정안은 육아종합지원센터의 설치·운영 주체를 교육감으로 변경하고 있으나, 현실적으로는 지자체가 구축해 온 인프라와 인력이 상당하여 전면 이관보다는 단계적 재편과 협력 운영이 불가피하다. 또한 유아교육진흥원, 한국보육진흥원, 육아종합지원센터 등 기존 지원조직 간 기능 중복 문제가 제기되고 있다. 이에 따라 중앙·광역·기초 수준에서 지원조직의 기능을 재배치하고, 일정 시기 동안에는 공동 운영과 협력 모델을 제도화할 필요가 있다.

다섯째, 법 목적·이념 측면에서 유보통합 3법은 개별 법률의 목적 조항을 부분적으로 조정하는 수준에 머물러 있으나, 유보통합 전반의 방향을 고려할 때 영유아의 권리 보장, 형평성, 국가책임 강화라는 기본 원칙이 사무·재정·조직 개편 전반에 일관되게 반영될 필요가 있다. 이는 향후 통합법 제정 논의가 재개되더라도 동일한 기준이 유지되도록 하는 기준점으로 기능할 것이다.

이처럼 유보통합 3법은 사무 이관, 관장사무 명시, 재정 일원화를 각각 담당하는 분절된 입법이 아니라, 다섯 쟁점 체계를 통해 유기적으로 연결되는 입법이다. 따라서 단순한 소관 변경에 그치지 않고, 단계적 이행 장치와 경과규정, 하위법령 정비, 상설 협의체 구축 등을 결합하여 전환 시기 동안의 위험을 최소화하는 방향으로 보완·운영되어야 한다. 이러한 전제를 충족할 때 유보통합 3법은 제VI장에서 논의할 현행 법제 개선과 향후 통합법 제정 논의로 자연스럽게 연결되는 실질적 토대가 될 것이다.

이하 <표 IV-4-1>에서는 보육사무의 교육청 이관과 관련하여 인가·지도·감독 등 핵심 행정권의 선 이관, 재정·인력의 단계적 이행, 전환 시기 공동 수행 체계 등 사무 이관 쟁점에서 요구되는 보완 사항을 개선안(연구진 의견) 형태로 제시하였다.

<표 IV-4-1> 유보통합 3법 중 보육사무 이관 관련 쟁점과 단계적 이행을 위한 법적 보완 과제

주요 사항	현행 조문 (영유아보육법)	개정안 조문(발의안)	개선안(연구진 의견)
지방 보육사무의 주체	시장·군수/구청장이 관할(“시장·군수등은	교육감이 관할 (“교육감은 관할	보육사무 이관에 따른 인력·조직 재 편의 원칙과 경과조치 근거 명시. 교

주요 사항	현행 조문 (영유아보육법)	개정안 조문(발의안)	개선안(연구진 의견)
	보육에 관한 사무를 수행한다.”)	시·군·구의 보육 사무를 수행한다.”)	육청 내 전담부서 설치 및 지자체 보육담당 인력의 전입·파견·겸임 등 단계적 운영방식을 규정하거나 하위 법령에 위임하여 실행력 확보
지방 보육지원 체계(지원조직 연계)	지방육아종합지원센터 등 보육지원기관을 지자체가 설치·운영	교육청·지자체 협력지원 (지방육아종합지원센터를 통해 교육청과 지자체가 함께 영유아 지원 가능)	지원조직의 기능 중복 해소 및 연계 강화 원칙 제시. 육아종합지원센터·유아교육진흥원 등 관련 조직의 역할 분담, 공동운영, 단계적 이관 등 전환 시기 운영모형을 부칙 또는 시행령에 근거를 두어 정비
중앙 보육지원기관 (지원조직 연계)	한국교육진흥원	한국영유아교육보육진흥원으로 기관 명칭·기능 변경	기관의 역할을 지원 중심으로 재정립. 확대 개편되는 진흥원의 기능은 평가·관리와 현장지원 기능의 관계를 명확히 하고, 유관 지원조직(교육청 지원조직 포함)과의 기능 조정·협업 체계를 병행하여 추진

〈표 IV-4-2〉에서는 교육비특별회계 편입의 단계 설계, 전출 범위·산정 기준, 표준교육·보육비 및 국가·지자체 분담 원칙, 교육재정 잠식 방지 장치 등 재정체계 일원화(교부금법) 쟁점의 보완 방안(개선안)을 정리하였다.

〈표 IV-4-2〉 유보통합 3법 중 교육비특별회계 편입에 따른 재정체계 일원화 쟁점과 보완 방향

주요 사항	현행 조문 (지방교부금법)	개정안 조문(발의안)	개선안(연구진 의견)
보육재정 이관	(해당 사항 없음: 보육 재정은 지자체 일반회계로 편성)	영유아보육 재정특례 신설 (지자체가 부담하던 보육 경비를 매년 일반회계에서 교육비특별회계로 전출 하도록 의무화함. ※ 단, 지자체 특수사업은 제외 조항 포함)	전출 재원의 범위를 명확화하고, 예외로 두는 지자체 사업경비는 기준과 범위를 투명하게 설정하여 최소화하거나 표준비용·분담 원칙을 전제로 단계적으로 재조정하는 방안 검토. 또한 유보통합으로 추가 소요되는 재원을 고려하여 표준교육·보육비 산정체계, 국가·지자체 분담 원칙, 한시적 국고지원 또는 교부금 산정 특례 등 재정 보강 장치 마련
교육교부금 사용처	교육비특별회계는 주로 유아교육·초·중·고교육에 한정	보육지원 사용 근거 (교육감이 어린이집 지원에 교부금을 사용할 수 있도록 근거 신설)	재정 지원의 투명성 확보. 교육교부금으로 어린이집을 지원할 경우 집행 기준과 대상, 용도를 명확히 규정하여 유용 논란 방지. 어린이집 지원금이 유아교육 분야와 형평 있게 배분되도록 세부 산정기준 수립

마지막으로, <표 IV-4-3>에서는 교육감·교육장의 관장사무 명시 방식, ‘보육’ 개념의 범위 설정, 교육부-교육감-지자체 간 책임 배분 및 충돌 조정 규정 등 관장사무 쟁점에서의 정합화 과제(개선안)를 제시하였다.

<표 IV-4-3> 유보통합 3법 중 관장사무 명시와 책임 배분에 관한 쟁점과 법적 정합화 과제

주요 사항	현행 조문 (교육자치법)	개정안 조문 (발의안)	개선안(연구진 의견)
교육감 관장 업무	유아교육 및 초중등교육에 관한 사무는 교육감 관장	영유아 보육 사무 추가 (교육감 관장 사무에 영유아 보육을 명시하여 추가)	권한 이양에 따른 책무·협력·조정 규정을 보완. 교육청의 보육시설 관리·감독 및 서비스 질 관리의 범위를 명확히 하고, 전환 시기에는 교육감-지자체장 간 공동점검·정보공유·분쟁조정 절차 등 협력·조정 장치를 법 또는 하위법령에 근거를 두어 행정 공백 방지
교육청 조직개편	(조직 구성에 관한 직접 규정 없음. 각 교육청이 자율 편성)	(관련 조항 없음 - 법령은 조직 구성 방식 미규정) ※ 개정안 제안이유에서 유아교육·보육 통합 대비 교육청 내 조직 신설 필요성 언급	법령 외 가이드라인 마련 권고. 시·도교육청에 영유아교육국 신설 및 교육지원청에 전담부서 설치 등 조직개편 방향을 교육부 차원의 지침으로 제시하여 전국 교육청이 통일된 기준 하에 효율적으로 유보통합을 준비하도록 지원

한편 유보통합 3법의 통과는 보육사무의 소관과 재정 운용방식, 교육자치 구조 등의 변화를 수반하므로, 관련 법령·하위규정의 정합성 점검과 단계적 정비가 병행되어야 한다. 먼저 지방자치단체 사무 체계와의 정합성 확보가 필요하다. 지방자치법 및 그 하위 규정(예: 사무분장 관련 별표·고시 등)에는 보육 관련 사무가 지방자치단체 사무로 전제되어 있는 부분이 존재하므로, 유보통합 3법 시행 이후에는 교육청 이관 범위에 맞추어 관련 규정의 정비가 요구된다. 또한 지자체 보육행정 인력의 전환·배치, 교육청 조직 개편이 수반되는 만큼 지방공무원법 및 지방공무원 인사관계 법령, 교육공무원법 및 지방교육행정기관 인사 관련 규정과의 정합성 검토가 필요하다.

재정 분야에서는 교육비특별회계의 세입·세출 구조, 예산 편성·결산 기준, 교부금 산정·배분 기준 등 재정 운용 체계 전반의 조정이 필요하다. 특히 보육 재정의 교육비특별회계 편입이 기존 교육재정의 잠식으로 이어지지 않도록, 보육 관련 재원의 계정 구분, 용도 제한, 표준교육·보육비 산정 및 국가·지자체 분담 원칙을 하위법령·지침에서 구체화하는 것이 요구된다.

또한 지원조직과 정보체계 측면에서도 연동하여 정비가 필요하다. 육아종합지원 센터, 유아교육진흥원 등 지원조직의 기능 중복과 역할 분산을 최소화하기 위해 중앙-광역-기초 수준에서 기능 재배치를 검토하고, 통합 정보관리 체계(입학·입소, 비용·회계, 평가·실태조사 등) 구축을 전제로 관련 규정과 지침을 조정할 필요가 있다. 다만, 기관의 법적 성격(예: 사회복지시설로서의 지위 유지 여부 등)과 같이 제도의 기본 구조를 변경하는 사안은 유보통합 3법의 직접 목적을 넘어서는 중장기 과제로서 사회적 합의와 영향 분석을 전제로 검토할 필요가 있다. 무엇보다 전환 시기 법령 정비와 이행 과정에서는 현장의 의견 수렴과 전문가 검토를 병행하여, 유보통합의 취지가 실현되고 영유아에게 질 높은 교육·보육 서비스를 제공할 수 있는 안정적인 법적 기반을 마련해야 한다.



전문가 조사 결과 및 쟁점별 분석

- 01 전문가 조사 개요 및 추진 경과
- 02 유보통합 추진체계에 대한 전문가 의견과 시사점
- 03 영역별 전문가 의견 분석
- 04 종합 분석 및 시사점

V. 전문가 조사 결과 및 쟁점별 분석

본 장에서는 연구반 회의 및 1·2차 전문가 의견조사 결과를 바탕으로 유보통합 법제의 개선 방향을 도출하였다. 특히 2025년 새 정부 출범 이후 정부책임형 유보통합이 국정과제로 제시되면서, 통합법 제정 중심의 논의는 수요자 관점의 실질적 과제(무상교육·보육 등) 집중과 내실화를 중시하는 단계적 법제 개선 기조로 전환되었다. 이에 본 연구는 통합법 제정안의 구체적 조문 설계보다 현행 법령 간 정합성 확보와 제도적 기반 강화에 초점을 두어 전문가 의견을 분석하였다. 나아가 본 장에서는 연구반 운영을 통해 도출된 주요 쟁점 논의 과정과 1·2차 전문가 조사 결과를 종합적으로 검토함으로써, 향후 유보통합 법제 개선의 실질적 추진 방향을 제시하고자 하였다.

1. 전문가 조사 개요 및 추진 경과

가. 연구반 운영 개요

본 연구는 유보통합 법제의 정합성 확보와 제도적 기반 강화를 목표로, 2025년 3월부터 9월까지 연구반을 구성하여 운영하였다. 연구반은 유아교육, 보육, 법학 등 관련 분야의 외부 전문가 26인과 원내외 연구진 3인으로 구성하였으며, 총 6개 분과(총칙, 설립·운영, 교직원, 비용 및 지원, 안전 및 관리, 보칙·벌칙)를 중심으로 운영하였다. 각 분과는 현행 「유아교육법」과 「영유아보육법」, 유보통합 관련 개정법률안 및 실행계획을 검토하여 영역별 쟁점을 도출하고, 이를 바탕으로 법제 개선 방향과 통합법(안)의 기본 틀을 논의하였다.

연구반 논의는 분과별 회의와 전체 워크숍을 병행하는 방식으로 진행되었다. 분과회의에서는 조문 비교·분석과 쟁점 정리가 이루어졌고, 전체회의에서는 분과별 초안을 상호 검토하면서 쟁점의 우선순위와 단계별 추진전략을 조정하였다. 이 과정에서 교육부 영유아정책 관련 부서 실무자가 수시로 참여하여 정책 추진 일정,

행정·재정 여건, 현장 수용성 등을 공유하였고, 연구반은 이러한 정보를 토대로 법률 초안 수준의 논의보다는 “현행 법체계의 정합성 확보와 단계적 이행 가능성”에 방점을 두고 검토를 진행하였다.

나. 논의 자료 및 검토 절차

연구반은 먼저 선행연구와 기존 정책자료를 종합적으로 검토하여 논의의 출발점을 설정하였다. 특히 한국법제연구원의 「유보통합에 따른 유치원·어린이집 법령 정비 및 통합방안에 관한 연구」(김정현 외, 2016)는 유치원·어린이집 관련 법령을 체계적으로 비교·분석하고, 중앙-지방-기관을 단계적으로 조정하는 통합전략을 제시한 점에서 중요한 참고자료가 되었다. 이 연구는 현행 이원화 체계의 구조적 문제를 드러내면서, 법·행정·재정·기관운동을 포괄하는 통합 로드맵을 제안하고 있어, 본 연구에서 각 영역별 쟁점을 재정리하는 데 기초 자료로 활용되었다.

또한 교육부가 마련한 유보통합 정책자료, 유치원·어린이집 설치·운영 기준, 지원조직 관련 법령 및 각종 지침을 검토하여 “현행 체계에서 이미 조정이 시작된 부분”과 “법률 개정을 통해 새로 정비해야 할 부분”을 구분하였다. 이를 통해 연구반은 처음부터 새로운 통합 모델을 설계하기보다는, 이미 추진되거나 논의된 정책을 법제 측면에서 정합화하고, 향후 통합법 제정 시 고려해야 할 사항을 축적하는 방향으로 논의의 초점을 조정하였다.

다. 주요 쟁점 도출 및 전문가 의견조사 설계 과정

연구반은 제Ⅲ장에서 수행된 「유아교육법」 및 「영유아보육법」 비교·분석 결과를 토대로, 양 법률 사이의 중복·공백·충돌 영역을 중심으로 쟁점을 정리하였다. 총칙에서는 법 목적·이념 및 정의 규정의 불일치, 설립·운영 영역에서는 설립 인가권자와 유형 체계의 차이, 교직원 영역에서는 자격·양성·경력관리 체계의 이원화, 비용 및 지원 영역에서는 재원 구조·무상 범위·수납 규제의 차이, 안전·관리 영역에서는 건강·위생·CCTV·실태조사 등 규정 체계의 분절성이 핵심 문제로 도출되었다. 이러한 분석을 바탕으로, 1차 전문가 조사에서는 통합법 제정 방식, 법률 명칭, 총칙·설립·운영·교직원·비용 및 지원·안전 및 관리 등 각 영

역별로 “어떤 규범구조가 바람직한지”에 대한 선호와 논거를 폭넓게 수집하였다. 반면 2차 조사는 새 정부의 “정부책임형 유보통합” 기조와 유보통합 3법(영유아보육법·지방교육재정교부금법·교육자치법) 개정 논의를 고려하여, 보다 구체적인 쟁점에 대한 정책 타당성·실현가능성·시급성 평가에 집중하도록 설계되었다.

라. 1차 조사결과 및 2차 조사로의 전환

1차 조사에서는 장기적으로 유아교육·보육 법체계를 통합해야 한다는 방향성에 대체로 공감대가 형성되었다. 다만 통합의 구체적 방식과 속도에 대해서는 견해가 갈렸으며, 특히 법률을 단일화할 것인지, 현행 법률을 일정 기간 병행 운영하면서 단계적으로 통합할 것인지에 대해 다양한 의견이 제시되었다. 전문가들은 공통적으로 “통합법 제정 그 자체보다, 현행 법령 간 정합성을 높이고 행정·재정·지원체계를 정비하는 작업이 선행되어야 한다”고 지적하였고, 법제 정비와 단계적 추진(전환·유예)을 제안하였다(〈부록 표 20〉, 〈부록 표 21〉 참조).

이후 2025년 하반기 새 정부가 정부책임형 유보통합을 국정과제로 채택하면서, 연구의 중심축도 “통합법 초안 설계”에서 “3법 개정과 법제 기반 정비”로 이동하였다. 이에 따라 2차 전문가 의견조사는 1) 보육 사무의 교육청(교육감) 이관, 2) 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 명시, 3) 보육 재정의 교육비특별회계 편입, 4) 지원조직(한국보육진흥원·육아종합지원센터·유아교육진흥원 등) 재편, 5) 통합법 목적·이념 및 법체계 위상 등 다섯 가지 핵심 쟁점을 중심으로 설계되었다. 각 문항은 정책 타당성·실현가능성·시급성을 5점 척도로 평가하도록 하였으며, 선택 사유와 보완 의견을 서술식으로 기재하도록 함으로써 질적 의견을 함께 수집하였다.

2. 유보통합 추진체계에 대한 전문가 의견과 시사점

2차 조사 결과, 전문가들은 유보통합을 “법·행정·재정·지원체계 전반의 단계적 일원화 과정”으로 이해하고 있었으며, 특히 보육 사무의 교육청 이관과 재정체계 정비를 핵심 과제로 인식하고 있었다(〈부록 표 1-1〉, 〈부록 표 3-1〉, 〈부록 표 6〉 참조). 주요 쟁점별 의견과 그 정책적 함의를 정리하면 다음과 같다.

가. 보육 사무의 교육청 이관

보육 사무를 시·도교육청으로 이관하는 방안에 대해, 전문가들은 정책 타당성 평균 4.0점, 실현 가능성 3.2점, 시급성 3.2점으로 평가하여 전반적으로 긍정적인 입장을 보였다(〈표 V-2-1〉 참조).

〈표 V-2-1〉 보육 사무의 교육청(교육감) 이관에 관한 의견

단위: 점, %(명)

구분	정책 타당성	실현가능성	시급성	계(수)
전체	4.0	3.2	3.2	100.0 (26)
전공분야				
아동가족학	4.8	3.6	4.4	19.2 (5)
유아교육학	4.8	4.2	4.6	19.2 (5)
법학	3.5	2.8	2.4	61.5 (16)

주: 점수가 높을수록 동의하는 수준이 높음.
자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

특히 “전면 이관(모든 연령·사무를 동일 시점에 이관)”을 선택한 비율이 42.3%로 가장 높았고, “연령 또는 사무별 단계적 이관” 26.9%, “사무별 분리 이관” 19.2%, 기타 11.5% 순으로 나타났다(〈표 V-2-2〉 참조).

〈표 V-2-2〉 보육 사무의 교육청 이관 방식

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 전면 이관: 모든 연령 및 사무를 동일한 시점에 이관	42.3 (11)
2) 단계적 이관: 연령 또는 사무별로 순차적 이관	26.9 (7)
3) 사무별 분리 이관: 업무 성격에 따라 일부 사무만 교육청으로 우선 이관	19.2 (5)
4) 기타	11.5 (3)
전체	100.0 (26)

주: 기타 의견에는 ‘현재의 체제 내에서 제도적 개선을 하는 것이 타당’, ‘보육업무를 교육청에서만 받아서 수행하는 것은 한계가 있으므로 일부 업무는 교육부가 수행해야 함’ 등이 있음.
자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

주요 논거를 보면, 보육과 유아교육이 동일 연령대를 대상으로 하고 있음에도 관리주체가 이원화되어 있는 현 체계는 행정 효율성과 책임성 측면에서 한계가 뚜렷하므로, 지도·감독 기능을 일원화하는 것이 바람직하다는 인식이 강했다. 다만

실제 이관 방식으로는 “전면 이관이 원칙이되, 인가·지도·감독과 같은 핵심 사무와 재정·인력 사무를 구분하여 단계적으로 추진하는 방안”이 다수 제안되었다(〈부록 표 1-3〉 참조). 일부 응답자는 시설 안전 및 관리 → 인력 → 재정 순으로 이관 단계를 나누는 방식, 혹은 연령(3~5세 → 0~2세)과 사무 성격을 병행 고려하는 이행 방안을 제시하였다(본 연구의 2차 전문가 의견조사 결과임).

나. 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 명시

교육자치법을 개정하여 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’을 명시하는 방안에 대해서도 전문가들은 정책 타당성 4.0점, 실현가능성 3.5점, 시급성 3.5점 수준의 비교적 높은 평가를 부여하였다(〈표 V-2-3〉 참조).

〈표 V-2-3〉 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 명시에 관한 의견

단위: 점, %(명)

구분	정책 타당성	실현가능성	시급성	계(수)
전체	4.0	3.5	3.5	100.0 (26)
전공분야				
아동가족학	4.8	4.2	4.4	19.2 (5)
유아교육학	4.2	4.0	4.2	19.2 (5)
법학	3.7	3.1	2.9	61.5 (16)

주: 점수가 높을수록 동의하는 수준이 높음.
자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

응답 다수는 “영유아 보육이 이미 교육과 밀접하게 연계된 공공서비스로 자리 잡았음에도, 법률상 교육감의 관장사무에서 명시적으로 빠져 있는 것은 제도 현실과 괴리가 크다”고 지적하였다. 다만 명시 방식에 대해서는 이견이 있었다. 일부는 개정과 동시에 교육감 고유사무로 규정하는 “즉시 명시”를 선호한 반면, 다른 일부는 일정 유예기간을 두고 단계적으로 이관하는 방식을 제안하였다. 또 다른 견해는 지자체와 교육청의 공동사무로 규정한 뒤, 허가·지도·감독·재정 순으로 권한을 단계적으로 교육청에 이관하는 “공동사무-단계적 전환” 모델을 제시하였다(〈부록 표 2-1〉 참조). 이러한 논의는 보육사무 교육청 이관의 방향성에는 공감하되, 실제 이행 과정에서 지자체와의 역할조정, 조직·인력 재배치 등을 고려해야 한다는 현실적 고려를 반영한다.

다. 보육 재정의 교육비특별회계 편입

보육 관련 재정을 교육비특별회계로 편입하는 방안은 정책 타당성 3.9점, 실현 가능성 3.3점, 시급성 3.5점으로 평가되어, 대체로 긍정적이지만 이행 과정의 어려움에 대한 우려도 함께 제기되었다(〈표 V-2-4〉 참조).

〈표 V-2-4〉 보육재정의 교육비특별회계 편입 방안에 관한 의견

단위: 점, %(명)				
구분	정책 타당성	실현가능성	시급성	계(수)
전체	3.9	3.3	3.5	100.0 (26)
전공분야				
아동가족학	4.6	3.4	4.2	19.2 (5)
유아교육학	4.4	4.0	4.2	19.2 (5)
법학	3.6	3.1	3.0	61.5 (16)

주: 점수가 높을수록 동의하는 수준이 높음.
자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

편입 방식으로는 “전면 편입”과 “단계적 편입”이 각각 34.6%로 동일 비율을 보였고, “별도 계정 신설”이 19.2%, 기타가 11.5%였다(〈표 V-2-5〉 참조).

〈표 V-2-5〉 보육 관련 재정의 교육비특별회계 편입 방식

단위: %(명)	
구분	계(수)
1) 전면 편입: 모든 보육 관련 재정을 일괄 교육비특별회계에 통합	34.6 (9)
2) 단계적 편입: 항목 또는 사업군별로 순차 편입(예: 누리과정 → 가정양육지원 순)	34.6 (9)
3) 별도 계정 신설: 교육비특별회계 내 보육계정을 구분하여 관리	19.2 (5)
4) 기타	11.5 (3)
전체	100.0 (26)

주: 기타 의견에는 ‘교육비특별회계규정에 포함되는 항목만 전환’, ‘재정이관은 현실적으로 가능성이 매우 낮으므로 기존 논의에서 벗어나 새로운 방식 검토가 필요함’ 등이 있음.
자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

전문가들은 원칙적으로 유아교육·보육 재정을 하나의 특별회계 틀에서 관리하는 것이 투명성과 안정성 측면에서 바람직하다고 보았다. 다만 현행 일반회계·국고보조 구조에서 곧바로 전면 편입을 추진할 경우 재정·회계 시스템 충격이 크다

는 점을 들어, 누리과정 등 교육적 성격이 강한 사업부터 편입하고, 이후 교직원 처우개선비·운영지원비, 가정양육지원 등으로 확대하는 “사업군별 단계적 편입”이 현실적인 대안으로 제시되었다(본 연구의 2차 전문가 의견조사 결과임).

라. 지원조직 재편 방향

유보통합 추진 시 한국보육진흥원, 육아종합지원센터, 유아교육진흥원 등 지원조직의 기능을 어떻게 재편할 것인지에 대해서는, “기관 간 기능 통합 또는 연계 강화” 방안에 대해 조사 참여자의 76.9%가 선호하는 경향을 보였다. 현행 체계를 유지하자는 의견은 15.4%, 이원 체계를 유지하되 역할을 구분하자는 의견은 7.7%에 그쳤다(표 V-2-6 참조).

〈표 V-2-6〉 유보통합 추진 시 관련 기관의 기능 개편 방향

단위: %(명)	
구분	계(수)
1) 한국보육진흥원 중심 + 지방 육아종합지원센터 운영체계 유지	15.4 (4)
2) 한국보육진흥원·육아종합지원센터·유아교육진흥원 간 기능 통합 또는 연계 강화	76.9 (20)
3) 이원체계 유지하되 역할 구분 명확화: 유아교육(교육청 소속)과 보육(지자체 위탁) 기능을 병렬적 분업체계로 정립	7.7 (2)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

전문가들은 유아교육과 보육 지원조직이 분리 운영되면서 유사 사업이 중복되고, 교사·기관·보호자가 여러 체계를 병행 이용해야 하는 비효율이 발생하고 있다고 지적하였다. 이에 따라 정보 제공, 교사 연수, 평가·인증 등 공통 기능을 우선적으로 통합하거나 연계 강화를 통해 일원화하고, 장기적으로는 조직 개편과 법적 근거 정비를 통해 지원체계를 통합하는 것이 필요하다는 의견이 다수였다(〈부록 표 6-1〉 참조). 따라서 공통 기능(정보, 연수 등)을 중심으로 연계를 강화하되, 기존 육아종합지원센터가 수행하던 가정양육 지원 등 지역사회 밀착형 기능이 약화되지 않도록 기능 재배치 시 신중한 접근이 요구된다.

마. 통합법의 목적·이념 및 법체계 위상

통합법의 목적·이념과 법체계 상의 위치에 대해서는, 전문가들이 “영유아의 권

리, 안전, 돌봄, 교육과 보호자 지원을 포괄하는 목적 규정”과 “교육부 소관 교육법 체계 내에 위치하되 보육 기능을 명시적으로 포함하는 구조”를 선호하는 것으로 나타났다. 즉, 통합법은 교육만을 강조하는 법이 아니라, 영유아 시기의 특수성을 고려하여 교육·돌봄·보호자 지원을 균형 있게 규정하는 기본법적 성격을 가져야 한다는 인식이 강했다. 동시에 향후 법률 명칭과 제정 형식은 새 정부의 “정부책임형 유보통합” 방향과 현장의 수용성을 함께 고려하여 단계적으로 조정할 필요가 있다는 의견이 제기되었다(본 연구의 2차 전문가 의견조사 결과임).

3. 영역별 전문가 의견 분석

2차 조사에서는 유보통합 3법 개정 쟁점과 함께, 1차 조사 결과를 반영한 통합법 마련 시 고려해야 할 총칙·설립·운영·교직원·비용 및 지원·안전 및 관리 영역별 법제 개선 과제가 종합적으로 검토되었다. 각 영역별 주요 의견은 다음과 같다.

가. 총칙 영역: 목적·이념·정의 규정

총칙 영역에서 전문가들은 통합법 목적 조항이 “영유아의 권리·안전·건강·돌봄·교육 및 보호자 지원”을 함께 규정하는 형태로 설계될 필요가 있다고 보았다. 이는 영유아교육·보육을 단순한 서비스가 아니라, 영유아 권리 보장과 국가책임의 관점에서 재구성해야 한다는 인식에 기반한다. 아울러 UN 아동권리협약의 기본 원칙(비차별, 아동 최선의 이익 등)을 법 이념에 반영하되, 영유아 시기 특성을 고려한 구체적인 표현을 통해 통합법의 정체성을 분명히 할 필요가 있다는 의견이 제기되었다(표 V-3-1 참조).

〈표 V-3-1〉 통합법 목적의 기본 방향에 관한 의견

단위: %(명)	
구분	계(수)
1) 아동권리·최선의 이익 중심형: 헌법·아동권리협약에 근거한 권리보장 관점 중심	30.8 (8)
2) 보편적 교육·돌봄 서비스 보장형: 영유아와 보호자에게 균등한 서비스 보장 중심	26.9 (7)
3) 권리·서비스 통합형: 권리 보장과 서비스 제공 원칙을 동시에 규정하는 절충형	42.3 (11)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

정의 규정과 관련해서는 “영유아교육” 개념 안에 돌봄 기능을 포괄하되, 필요할 경우 ‘돌봄·보호’ 개념을 별도 조항에서 명시하여 법률 해석의 혼선을 줄여야 한다는 견해가 많았다. 특히 통합 후 주무부처가 교육부로 일원화되는 상황을 고려할 때, 교육·보육·돌봄 용어를 법 전반에 어떻게 배치할지에 대해 통일된 기준을 마련해야 한다는 점이 강조되었다. 보호자 개념과 책임 규정도 총칙에 포함할 필요가 있으며, 다양한 가족 형태를 포괄할 수 있도록 “학부모” 대신 “보호자” 용어를 사용하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

나. 설립 및 운영 영역: 설립 인가와 운영 기준

설립·운영 영역에서는 우선 기관 유형과 설립주체를 간소화하고, 설립 인가권자와 절차를 일원화하는 방향에 공감대가 형성되었다. 구체적으로는 국립·공립·사립·직장형 등 기본 유형만 법률에 규정하고, 세부 유형은 시행령에서 정하도록 하여 법률은 원칙과 구조를 제시하고 하위법령이 유연하게 운영 기준을 조정하는 방식을 선호하는 경향이 나타났다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

설립 인가 요건과 관련해서는, 현행 유치원·어린이집 규정을 조화롭게 통합하여 안전·위생·시설·인력 기준 등 핵심 요소에 대해서는 법률에서 기본 방향을 제시하고, 구체적인 수치나 세부 기준은 대통령령·교육부령 등에 위임하는 것이 적절하다는 의견이 다수였다. 설립 인가권자는 국립을 제외한 모든 통합기관에 대해 시·도교육감으로 일원화하되, 이관 초기에는 기초지자체와의 협력·위탁 구조를 병행하여 행정 공백을 최소화해야 한다는 등 단계적 이행 방안이 제시되었다.

입학 연령, 학년도 기준, 입학 우선순위에 대해서는, 취학 전 영유아를 기본 대상으로 하되 장애아동 등 특별한 보호가 필요한 경우에 한해 초등 저학년까지 예외 허용하는 방안을 검토할 수 있다는 의견이 제기되었다. 다만 이러한 예외는 법률에서 최소한의 범위만 정하고, 구체적인 기준은 대통령령이나 지자체 조례로 위임하여 지역과 기관의 상황을 반영할 수 있도록 해야 한다는 점이 강조되었다(〈부록 표 7-1-1〉, 〈부록 표 8〉 참조).

다. 교직원 제도 영역: 자격·경력·인사체계

교직원 영역에서는 유치원 교원과 보육교직원의 자격·양성·경력관리 체계를

통합하는 것이 유보통합의 핵심 과제라는 데 전문가지역의 인식이 모였다. 정부가 제시한 “영유아 정교사 단일 자격 또는 영아정교사·유아정교사 이원 자격 체계” 등 다양한 대안에 대해, 전문가들은 대체로 “통합 자격체제를 마련하되 기존 보육교사의 자격 수준을 상향하는 방향”이 바람직하다고 평가하였다. 자격 등급과 승급 체계도 2급→1급→원감→원장 등으로 일원화하여 영역 간 이동과 경력 관리에 있어 일관성을 확보할 필요가 있다는 의견이 많았다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

경력관리와 인사체계에 대해서는, 현재 제한적으로 운영되고 있는 상호 경력인정 규정을 발전시켜, 통합 이후에는 유치원과 어린이집 근무경력을 일괄적으로 인정하는 통합 경력관리 시스템을 구축해야 한다는 제안이 제시되었다. 특히 공립 통합기관 교직원에 대해서는 시·도교육청 중심의 인사관리 체계로 일원화하고, 사립(민간) 기관의 교직원도 동일한 자격과 경력 기준 아래 임금·승급체계를 정비함으로써 처우 격차를 완화해야 한다는 의견이 지배적이었다(〈부록 표 12-1〉, 〈부록 표 13-1〉 참조).

연수·자격관리 측면에서는, 유치원 교원과 보육교직원을 대상으로 하는 통합 연수체계를 구축하고, 교직원 책무·교권 보호에 관한 조항을 통합법에 명시하는 것이 필요하다는 응답이 많았다. 특히 아동학대 예방, 영유아 인권 존중, 보호자와의 관계 개선 등 공통 핵심역량에 대한 필수 연수를 강화해야 한다는 점이 강조되었다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

라. 비용 및 지원 영역: 재원 구조·무상 범위·비용 분담

비용 및 지원 영역에서는 유아교육·보육 재원 구조를 통합하고, 무상 제공 범위와 보호자 부담 범위를 명확히 구분하는 것이 필요하다는 의견이 다수였다. 전문가들은 우선 법률에서 무상 항목(수업료, 입학금, 기본 운영비 등)과 보호자 부담 항목(방과후과정비, 선택적 특별활동비 등)을 구분하여 열거한 뒤, 보호자 부담은 “무상범위 외의 항목”으로 한정하는 방식이 해석상 혼선을 줄일 수 있다고 보았다(〈부록 표 14〉 참조).

또한 유치원과 어린이집에 각각 적용되고 있는 원비 규제체계와 정보공시 제도를 하나의 틀로 일원화하여, 통합기관 학비 항목을 표준화하고, 모든 비용 항목을 단일 정보공시 시스템에서 공개하도록 하는 방안이 제안되었다. 이를 통해 지역·

기관 유형 간 비용 격차와 정보비대칭을 완화하고, 학부모의 선택권을 강화할 수 있을 것으로 기대되었다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

재정 지원 방식과 관련해서는, 기관에 대한 지원은 “보조금”, 보호자에 대한 직접 지원은 “지원금·이용권” 등 용어를 구분하여 사용함으로써 법률 체계의 명확성을 높여야 한다는 지적이 나왔다. 또한 표준 영유아교육·보육비용 개념을 재정립하여, 교원 인건비·시설비·운영비 등을 포괄하는 공통 산정식을 마련하고, 이를 바탕으로 통합기관 유형과 관계없이 동일한 기준의 지원이 이루어지도록 해야 한다는 의견이 제시되었다. 농산어촌·취약지역 기관에 대해서는 지원 단가 가중치나 별도 보조사업을 도입하여 지역 간 서비스 격차를 줄이는 장치가 필요하다는 지적도 다수였다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

마. 안전 및 관리 영역: 건강·위생·CCTV·정보관리

안전 및 관리 영역에서는 영유아 건강검진·예방접종 확인·급식 위생·놀이터 설치·CCTV 설치·정보공시·실태조사·통계체계 등 다양한 항목에 대한 의견이 제시되었다.

건강·위생 분야에서는 입학 시 건강검진 결과 제출과 예방접종 확인 의무를 유지·강화하되, 의학적 사유 등 부득이한 예외를 법률 또는 하위법령에서 명확히 규정해야 한다는 견해가 많았다. 급식 위생 기준의 경우, 원칙은 법률에 규정하고 세부 사항은 시행령·고시로 위임하여, 통합 이후 강화될 감독 수준과 정합성을 확보해야 한다는 의견이 제기되었다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

놀이터 설치 의무에 대해서는 영유아의 놀이권 보장을 위해 모든 기관에 실외놀이시설을 갖추는 것이 바람직하다는 공감대가 형성되었으나, 도심 소규모 기관에 대한 예외 인정과 유예기간 부여, 시설개선 지원 등 보완 조치가 필요하다는 현실적 지적도 병행되었다(부록 표 17) 참조).

CCTV 설치와 영상정보 보호는 찬반이 엇갈렸으나, 대다수 전문가는 “영유아 안전 확보를 위해 일정 범위에서 CCTV 설치의무를 인정하되, 촬영 범위·보관기간·열람 절차·목적 외 사용 금지 등 엄격한 관리 기준을 법령에 명시해야 한다”는 조건부 찬성 입장을 보였다. 특히 학급 구성이나 연령에 따라 설치 여부를 달리하는 예외 규정보다는, 통합법 하에서 교육·보육 기관에 공통으로 적용되는 기준을

마련하는 것이 타당하다는 의견이 다수였다(〈부록 표 18〉 참조).

정보공시·실태조사·통계체계와 관련해서는, 현재 유치원과 어린이집에서 별도로 운영되는 정보공시와 통계조사를 통합하여, 유보통합 이후 단일 정보관리 시스템을 구축해야 한다는 데 의견이 모였다. 실태조사의 주기와 주체를 교육통계·보육통계와 정합적으로 조정하고, 교육부와 시·도교육청의 역할분담을 명확히 규정함으로써, 중복조사와 통계 불일치를 줄여야 한다는 점이 강조되었다(본 연구의 1차 전문가 의견조사 결과임).

4. 종합 분석 및 시사점

1·2차 전문가 조사와 연구반 논의를 종합하면, 유보통합을 위한 법제 개선 방향에 대해 다음과 같은 공통 인식이 도출된다.

첫째, 유아교육과 보육의 통합은 “하나의 법률로의 즉각적인 통합”보다는 “법·행정·재정·지원체계의 단계적 정비”를 통해 이루어져야 한다는 견해가 우세하다. 보육사무의 교육청 이관, 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 명시, 보육재정의 교육비특별회계 편입, 지원조직 기능 통합 등은 이러한 단계적 통합의 핵심 수단으로 인식되고 있다(〈부록 표 1-2〉, 〈부록 표 1-3〉, 〈부록 표 2-1〉, 〈부록 표 2-2〉 등 참조).

둘째, 통합법을 포함한 법체계 설계에 있어 “영유아 권리와 국가책임”을 축으로 하는 목적·이념 규정과, 교육·돌봄·보호자 지원을 포괄하는 총칙 체계가 필요하다는 점이 반복적으로 확인되었다. 이는 유보통합을 단순한 제도 합치가 아니라 영유아 정책 패러다임의 전환으로 이해해야 한다는 의미를 갖는다(〈부록 표 5〉, 〈부록 표 5-1〉 참조).

셋째, 교직원 제도와 재정지원 체계는 통합의 실질적 효과를 좌우하는 영역으로, 자격·양성·경력관리의 통합과 표준 비용 기반의 지원체계 정비가 필수 과제로 제시되었다. 특히 교원·보육교직원의 처우와 경력 인정에서 발생하는 격차를 완화하지 못하면, 통합 이후에도 이원화된 인사·재정 구조가 지속될 수 있다는 점이 지적되었다(〈부록 표 13-1〉, 〈부록 표 14〉 참조).

넷째, 안전·관리·정보체계는 통합법 시행 이후 현장의 안정성과 신뢰를 담보하는 인프라로서, 건강·위생·놀이터·CCTV·정보공시·실태조사 등 각종 규정

을 단일 체계로 정비해야 한다는 공감대가 형성되었다. 이는 통합기관의 명칭이나 유형과 무관하게, 모든 영유아가 일정 수준 이상의 안전과 서비스를 보장받을 수 있도록 하는 최소한의 공통기준으로 기능한다(〈부록 표 17〉, 〈부록 표 18〉 참조).

마지막으로, 전문가들은 유보통합 법제 개선 과정에서 “법적 정합성·행정 효율성·재정 안정성·현장 수용성”을 동시에 고려한 단계적 이행 로드맵의 필요성을 강조하였다(〈부록 표 19〉 참조). 보육사무와 재정의 일괄 이관·편입을 장기 목표로 설정하되, 단기적으로는 사무·사업군별 단계적 이관, 교부금 지표 조정, 지원 조직 기능 통합 등 실현 가능한 과제부터 순차적으로 추진하는 전략이 요구된다. 이러한 단계적 접근을 통해 통합법 제정 여부와 시기와는 별개로, 현행 법체계의 불일치를 줄이고 영유아 교육·보육에 대한 국가책임의 실질적 이행 기반을 마련할 수 있을 것이다.

VI

결론 및 제언

- 01 현행 법제 개선 과제
- 02 유보통합 법제 정비와 단계별 이행 로드맵
- 03 통합법 제정 시 고려사항
- 04 향후 연구 및 정책 과제

VI. 결론 및 제언

본 장은 제Ⅱ장부터 제Ⅴ장까지의 논의를 종합하여, 유보통합을 위한 법제 개선의 우선순위와 통합법 제정의 방향을 결론적으로 정리한 것이다. 제1절에서는 통합법 제정에 앞서 현행 「유아교육법」, 「영유아보육법」 및 관련 법령에서 선행적으로 정비하여야 할 법제 개선 과제를 제시하였다. 제2절에서는 국회 계류 중인 유보통합 3법을 중심으로 이관 시기의 행정·재정 리스크를 고려한 단기-중기-장기의 법제 정비 로드맵을 제시하였다. 제3절에서는 유보통합의 완결 단계로서 통합법 제정 시 핵심 입법과제와 설계 원칙을 총칙, 거버넌스, 재정, 지원조직, 기관·인력 및 서비스 기준, 이용자 권리 절차의 체계로 정리하였다.

1. 현행 법제 개선 과제

유보통합의 궁극적 목표는 모든 영유아에게 양질의 교육·돌봄을 차별 없이 제공하는 데 있으며, 단일 통합법 제정은 이를 실현하기 위한 제도적 완성 단계이다. 그러나 단기간 내 전면적 법체계 전환은 현실적으로 한계가 있다. 따라서 통합법 제정에 앞서 현행 「유아교육법」, 「영유아보육법」, 「교육자치법」, 「지방교육재정교부금법」 등 관련 법령을 단계적으로 정비함으로써 ‘사실상의 통합’을 최대한 진전시키는 것이 필요하다. 이는 제Ⅲ장에서 확인한 법체계의 구조적 불일치와 제Ⅳ장에서 검토한 유보통합 3법의 쟁점을 연결하는 핵심 전제이기도 하다. 또한, 전문가 의견조사에서 우선과제 1순위로 ‘법제 정비’가 제시된 결과와도 맥락을 같이 한다(〈부록 표 21〉 참조).

가. 용어 및 체계 정비

1) 개념·과정의 일원화

현재 「영유아보육법」은 ‘영유아(0~취학 전)’를, 「유아교육법」은 ‘유아(만 3세~

취학 전)’를 사용함으로써, 만 3~5세에 대해 ‘영유아/유아’가 혼용되는 구조를 갖는다. 또한 ‘보육과정/교육과정·방과후 과정’, ‘입소/입학’ 등 기본 개념도 상이하다. 이러한 이원적 용어 체계는 통합법 제정 이후에도 혼선을 야기할 수 있으므로, 과정·이용 형태와 관련된 용어(보육·교육과정, 기본/연장보육, 방과후 과정, 입소/입학 등)에 대해서는 통합적으로 재구성할 필요가 있다.

특히 하루 운영시간은 “기본교육(보육) 00시간 + 연장돌봄 00시간”이라는 단일 기본 틀을 법률·시행령 차원에서 명시하고, 현행 ‘기본보육/연장보육’과 ‘정규교육/방과후 과정’을 “기본교육·보육과정 + 연장돌봄과정”이라는 하나의 체계로 정리할 필요가 있다. 3~5세 누리과정과 0~2세 표준보육과정을 연계하는 통합 교육·보육과정에 대한 법적 근거도 함께 마련하여 0~5세 연속발달을 담보해야 한다.

2) 종사자 자격·명칭의 통일 방향

유치원 교사는 「유아교육법」상 교원, 보육교사는 「영유아보육법」상 보육교직원으로 규정되어 자격 취득 경로, 법적 지위, 처우에서 상당한 차이가 존재한다.²⁰⁾ 자격체계 자체의 통합은 장기 과제이지만, 단기적으로는 다음과 같은 법령 정비가 필요하다.

두 법에서 사용되는 “교직원/보육교직원”을 포괄하는 통합 개념(예: ‘영유아교육·보육기관 교직원’)을 설정하고, 원장·교사·행정직·보조인력 등 직종 분류와 명칭을 일치시키며, 통합법 시행을 전제로 한 (가칭)영유아교사 단일 자격으로의 단계적 전환 방안을 별도 특별법 또는 부칙에 규정하는 것을 준비할 필요가 있다.

즉, 현행법 단계에서는 용어·분류 체계의 통일과 교직원 범위의 정합성을 확보하고, 실질적인 자격 통합은 중·장기 이행계획(추가 양성, 미취업 자격 보유자 처리, 경력 인정 등)을 전제로 별도로 설계하는 이원 전략이 필요하다.

3) 운영위원회 및 기타 제도 정비

「유아교육법」상 유치원운영위원회와 「영유아보육법」상 어린이집운영위원회는 구성·기능 면에서 유사함에도, 법제·명칭·운영 방식이 다르다. 통합을 위해서

20) 베이비뉴스(2023.4.28.), 유보통합의 최대 쟁점... 어린이집-유치원 교사 자격 통합 어떻게 해야 할까?, <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=110897>(2025. 10. 1. 인출).

는 ‘영유아교육·보육기관 운영위원회’와 같이 공동 운영위원회 제도를 규정하고, 학부모·지역대표 등이 참여하는 공통 심의사항(예산·결산, 급식·안전, 교육과정, 기관운영 건의 등)을 최소한의 공통 규범으로 정한 뒤, 소규모 기관에 대해서는 소위원회나 공동 운영위원회 등을 허용하는 방안을 검토할 수 있다.

〈표 VI-1-1〉 현행법상 주요 용어 비교

구분	영유아보육법(어린이집)	유아교육법(유치원)	비고(개정 필요성 등)
대상	영유아(제2조제1호)	유아(제2조제1호)	아동 연령과 명칭 통일
기관	어린이집(제2조제3호)	유치원(제2조제2호)	통합된 기관 명칭 필요
과정	보육과정(제29조), 기본보육·연장보육 (제24조의2)	교육과정, 방과후 과정 (제13조제1항)	명칭과 내용 통일 필요
종사자	보육교직원 (제2조제5호, 제17조)	교직원(제20조) 강사 등(제23조)	종사자 명칭 통일 필요
운영위원회	어린이집운영위원회 (제25조)	유치원운영위원회 (제19조의3~제19조의7)	운영위원회 명칭과 운영 방식 통일 필요
비용	무상보육(제34조), 보육료 및 필요경비(제38조)	무상교육(제24조), 유치원 원비(제25조)	비용 지원과 관련된 용어 및 운영 방식 통일 필요
정보관리 시스템	보육통합정보시스템 (제9조의3)	유아교육정보시스템 (제19조의2)	시스템 통합 및 용어 통일 필요
건강관리	건강진단(제31조)	건강검진(제17조)	관리 기준 및 용어 통일 필요
기관 이용	입소 (시행규칙 별표 8의3 등)	입학 (제11조)	용어 통일 및 시스템 통합 필요

자료: 연구진 작성(2025. 9. 15. 기준).

나. 거버넌스·재정·서비스 기준의 정합화

1) 행정 관할의 일원화(관리체계 일원화)

앞서 제Ⅳ장에서 살펴본 유보통합 3법이 통과되면 법적으로 보육 업무(어린이집 및 가정양육 지원 서비스)가 시·도교육청으로 완전하게 이관된다. 이에 맞추어 「교육자치법」 및 관련 조례 등에서 교육감의 사무범위에 영유아 보육·교육에 관한 사항을 명확히 포함시키고, 시·군·구 단위 교육행정 조직(교육지원청 등)을 정비해야 한다. 법제 개선 시 교육청-지방자치단체 간 역할 분담도 명료화할 필요가 있다. 예컨대 통합 이후에도 지방자치단체가 계속 수행할 기능이 일부 남을 수

있는데(어린이집 확충을 위한 부지 제공, 육아종합지원센터 운영, 가정양육지원서비스 등), 이를 법령이나 양 기관 간 협약을 통해 규정함으로써 이관 과정에서 발생할 수 있는 행정 공백을 예방해야 한다.

다만, 관리체계 일원화가 선언에 그치지 않기 위해서는, 전환하는 단계에서 불가피하게 발생하는 교육청-지방자치단체 간 공동 수행 영역을 제도적으로 정리할 필요가 있다. 즉, 통합 이후에도 지방자치단체가 계속 수행할 기능(예: 시설 확충을 위한 부지 제공, 지역 기반 돌봄·복지 연계, 육아종합지원센터의 일정 기능 등)이 존재할 수 있으므로, 이를 법률·하위법령에 명시하거나 법정 협의체 근거 마련 등을 통해 역할 분담, 정보공유, 분쟁조정 절차로 명확화하여 행정 공백과 책임 공백을 예방하여야 한다. 또한 교육감 중심의 관리체계가 실무적으로 작동할 수 있도록 교육지원청 등 집행 단위의 기능 범위와 권한 행사를 하위법령 위임 구조로 정교화할 필요가 있다.

2) 재정지원 체계의 통합

재정지원 체계의 통합은 유보통합의 실효성을 좌우하는 핵심 요소이므로, 현행 법제 단계에서부터 재정 귀속·집행 구조를 명확히 하는 정비가 필요하다. 우선 「지방교육재정교부금법」 및 교육비특별회계 관련 규정에서 보육재정의 편입 근거가 작동하더라도, 전환기에는 전출 범위·산정 기준·전출 시기 등에서 분쟁 가능성이 크므로, 법률 또는 하위법령에서 전출 범위의 명확화와 이행 관리 절차를 구체화할 필요가 있다. 특히 지자체 특수시책 등 예외 범위가 불명확할 경우 재정 운용의 효율성이 저해될 수 있으므로, 특수시책의 인정 기준을 구체화하되 지역 특성을 반영한 자율 사업과의 균형을 고려해야 한다.

또한 통합재정이 기존 교육재정을 잠식한다는 우려를 완화하기 위해, 교육비특별회계 내에서 보육 관련 재원의 계정 구분, 목적성 지출 기준, 집행·결산의 투명성 기준을 마련하는 것이 필요하다. 나아가 지원 단가와 지원 범위를 객관화하기 위하여 표준교육·보육비(또는 표준운영비) 산정의 법적 근거를 마련하고, 국가-지방자치단체-교육청 간 비용 분담 원칙을 단계적으로 정비하는 것이 요구된다. 이러한 재정 정합화 과제는 제2절의 단계별 로드맵에 따라 시행 시기와 정비 순서를 설계하여 추진할 필요가 있다.

3) 서비스 질 기준의 정합화

거버넌스·재정의 통합과 함께, 법령상 서비스 질 기준의 통일도 중요한 과제이다. 현재 교사 대 아동 비율, 시설·설비 기준, 급식·위생 기준 등에서 유치원과 어린이집은 서로 다른 규정을 적용받고 있다. 통합 이후에도 동일 연령의 영유아가 기관 유형에 따라 서로 다른 품질의 서비스를 받아서는 안 되므로, 이러한 기준들을 더 엄격한 쪽이나 합리적인 수준으로 상향 통합하여 동일 기준·동일 서비스를 구현해야 한다. 이를 위해 법령 개정 시 대통령령이나 교육부 고시 등으로 산재한 세부기준을 상호 조율하여, 궁극적으로 통합법에서는 하나의 통합 기준으로 관리할 수 있도록 정비해야 한다. 다만 서비스 질 기준의 통합은 현장의 수용성과 재정·인력 여건에 직접적인 영향을 미치므로, 현행 법제 단계에서는 통합의 원칙과 정비 대상을 분명히 하되, 구체 기준의 상향·적용은 단계적 추진 구조로 설계하는 것이 바람직하다. 즉, 법률에서는 “동일 연령·동일 기준·동일 지원”의 원칙과 필수 기준 항목을 중심으로 정합화를 추진하고, 구체 기준은 시행령·고시 등 하위규범에서 마련하되, 적용 시기와 범위는 제2절의 단계별 로드맵에 따라 점진적으로 확대하여야 한다. 이 과정에서 통합 이후 적용될 인가·평가 기준, 안전·위생 기준, 교직원 배치 기준 등 핵심 하위규정의 초안을 선제적으로 마련하여 정책 공백을 예방할 필요가 있다.

2. 유보통합 법제 정비와 단계별 이행 로드맵

유보통합 3법이 국회에 장기 계류되면서 행정·재정 통합에 필수적인 법적 기반이 부재한 상황이 지속되고 있다. 이는 경기도 0~2세 급식비 예산 전액 불용 사례²¹⁾에서 보듯, 교육청의 유보통합 업무 수행에 직접적 제약으로 작용하고 있다.²²⁾ 물론 유보통합은 단일 시점에 완결되는 정책이 아니라, 행정·재정·법제 전반의 구조를 점진적으로 전환해 나가는 중장기 과제이다. 특히 보육사무의 교육청

21) 베이비뉴스(2025. 6. 27.). 유보통합 법령 미비... 경기도 어린이집 급식비 전액 불용, <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=134562>(2025. 10. 1. 인출).

22) 경인일보(2025. 7. 29.). 자꾸 멈추는 유보통합 3법 개정엔... 시도교육청만 속앓이, <https://www.kyeongin.com/article/1747580>(2025. 10. 10. 인출).

이관, 교육비특별회계 편입, 관장사무 명시 등은 각각 독립된 조치가 아니라 상호 연동되는 단계적 이행을 전제로 할 때 실효성을 확보할 수 있다. 이러한 상황을 감안하여, 통합은 다음과 같은 단계별 로드맵에 따라 추진할 필요가 있다.

가. 단기: 법적 기반 구축 및 사전 정비 단계

단기 단계의 핵심 목표는 유보통합을 위한 법적·행정적 기반을 구축하고, 전환 시기의 혼선을 최소화하는 것이다. 이를 위해 유보통합 3법의 입법을 최우선 과제로 추진하되,²³⁾ 입법 소요 기간을 고려하여 현행 법령 내에서 가능한 ‘통합 모델 시범 운영’, ‘행정 지침 표준화’ 등을 선제적으로 이행하여 현장의 체감도를 높여야 한다. 보육사무 이관(영유아보육법), 재정체계 일원화(지방교육재정교부금법), 관장사무 명시(교육자치법)가 동시에 작동하지 않을 경우 행정 공백과 재정 불확실성이 발생할 가능성이 크므로, 세 법률은 시행 시기와 경과규정을 연계하여 설계·운영되어야 한다.

이 단계에서는 인가·지도·감독 등 핵심 보육 행정권을 우선적으로 교육청에 이관하고, 재정과 인력은 과도기적으로 공동 운영하는 방식이 바람직하다. 교육지원청 단위의 전담 조직을 설치하고, 지자체 보육 담당 인력의 전입·파견·겸임 등을 통해 집행 역량을 보완함으로써 초기 행정 공백을 방지해야 한다. 또한 보육재정 전출과 관련하여 전출 시기·절차·관리 체계를 명확히 하고, 교육비특별회계 내 보육 관련 계정의 구분과 집행 기준을 마련하여 재정 운용의 투명성을 확보할 필요가 있다.

아울러 통합 입학·입소 시스템, 공통 행정 매뉴얼, 표준화된 점검 기준 등 법 개정 없이도 가능한 행정적 정비 과제를 선제적으로 추진함으로써, 현장에서 체감할 수 있는 통합 효과를 조기에 제시하는 것이 중요하다.

한편, 통합법 시행 방식에 대해서는 ‘시범-확대형’ 선호가 상대적으로 높게 나타났다. 경과규정(인력·시설·사무 전환)은 ‘항목별 단계형’이 가장 높은 비중을 차지하였다([부록] 2차 전문가 의견조사 결과, <표 19>, <표 20> 참조). 이는 단기-중기-장기의 단계적 이행 구상이 ‘전면·일괄 시행’보다 ‘검증 후 확대’와 ‘항목별 전환’을 전제로 설계되어야 함을 뒷받침한다.

23) 베이비뉴스(2025. 2. 11.). [특별기고] 김대욱 교수, 유보통합 3법 빠른 통과가 필요하다, <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=126401>(2025. 10. 10. 인출).

나. 중기: 격차 해소 및 통합기준 마련 등 본격 이행 단계

중기 단계의 목표는 유아교육과 보육 간 격차를 해소하고, 통합 운영을 위한 공통 기준을 확립하는 것이다. 이는 제IV장과 제V장에서 상세히 살펴본 핵심 과제들에 해당한다. 즉, 단기 단계에서 구축한 법적 기반을 토대로, 재정·서비스·조직 측면의 실질적 통합을 진전시켜야 한다.

우선 재정 측면에서는 보육재정의 교육비특별회계 편입을 안정적으로 정착시키고, 표준교육·보육비 개념을 도입하여 지원 단가와 범위를 합리적으로 조정할 필요가 있다. 이 과정에서 재정이 취약한 지역에 대한 추가적 지원 방안과 국가-지방 간 분담 원칙을 함께 마련하는 것이 중요하다.

서비스 질 측면에서는 교사 대 영유아 비율, 시설·설비 기준, 급식·안전 기준 등에서 유치원과 어린이집에 적용되는 상이한 규정을 상향 통합하는 작업이 요구된다. 다만 이러한 기준 통합은 일률적·즉각적으로 적용하기보다는 시범사업과 선도교육청 운영을 통해 검증한 후 단계적으로 확대하는 것이 바람직하다.

또한 지원조직 측면에서는 육아종합지원센터, 유아교육진흥원 등 기존 조직의 기능을 재배치하고, 연수·컨설팅·부모지원·평가 지원 등 공통 기능을 중심으로 협력 체계를 강화해야 한다. 중기 단계는 향후 통합법 제정 여부와 관계없이, 현행 법제 하에서 달성 가능한 통합의 최대치를 구현하는 시기로 기능하게 될 것이다.

다. 장기 과제: 통합법 제정 및 완전 통합 단계

장기 단계의 목표는 유아교육과 보육을 포괄하는 단일 법체계를 확립하는 것이며, 이를 위해서는 단기·중기 단계에서 축적된 이행 성과와 제도 운영 결과를 토대로 통합법 제정의 조건과 절차를 갖추어야 한다. 즉, 통합법 제정은 단순한 법률 병합이 아니라, 현행 「유아교육법」·「영유아보육법」 체계를 통합 구조로 재배열하고, 그에 연동되는 하위법령 및 타 법령 정비를 통합적으로 설계하는 작업이므로, (1) 조문 체계 설계 및 현행 규정의 정합성 검토, (2) 경과규정·단계 적용 규정의 설계, (3) 재정·조직·서비스 기준에 대한 영향평가, (4) 관련 법령(지방자치·재정·공유재산·정보보호 등) 정비 목록 확정이 병행되어야 한다. 통합법에 포함될 핵심 입법 과제의 내용적 설계는 제3절에서 제시하는 체계에 따라 구체화할 필요가 있다.

3. 통합법 제정 시 고려사항

유보통합의 최종 단계는 유아교육과 보육을 포괄하는 단일 통합법의 제정이다. 다만 통합법은 「유아교육법」과 「영유아보육법」의 병합에 그치는 기술적 입법이 아니라, 영유아를 중심으로 교육·돌봄 체계의 목적과 책임 구조, 운영 기준을 재설계하는 기본법으로 기능하여야 한다. 2차 전문가 의견조사에서도 통합법 제정에 앞서 현행법 정비와 단계적 이행을 우선 추진할 필요가 있다는 인식이 확인된 바 있으며(제V장 제2절 <표 V-2-5> 참조), 통합법은 이러한 선행 정비의 성과를 제도적으로 ‘완결’하는 방식으로 설계되어야 한다. 이에 따라 이하에서는 통합법 제정 시 핵심 고려사항을 목적·이념(총칙), 사무 이관·관장사무(거버넌스), 재정, 지원조직, 기관·인력 및 서비스 기준, 이용자 권리·절차의 체계로 정리한다.

가. 총칙: 목적·정의·기본원칙의 재정립

통합법의 총칙은 유보통합의 철학과 정책 목표를 법체계의 최상단에서 명확히 제시하는 기능을 수행하여야 한다. 2차 전문가 의견조사 결과에서도 통합법의 목적과 기본이념은 영유아 권리 보장 강화를 중심으로 설정할 필요가 있다는 응답이 높게 나타났다(제V장 제2절 <표 V-2-5> 참조). 이는 통합법이 교육 중심 또는 복지 중심 중 어느 한쪽의 관점으로 흡수되는 방식이 아니라, 영유아 발달의 연속성과 돌봄의 공공성, 형평성을 결합한 통합 원칙을 제도화하여야 함을 의미한다.

이를 위해 통합법의 목적 조항에는 다음의 기본원칙을 최소 기준으로 명시할 필요가 있다. 첫째, 영유아의 권리와 최선의 이익 원칙을 명시하여야 한다. 둘째, 동일 연령의 영유아에게 기관 유형과 무관하게 균등한 접근과 적절한 서비스가 보장되도록 형평성 원칙을 명시하여야 한다. 셋째, 국가와 지방자치단체(교육청 포함)의 책무를 선언이 아닌 이행책임의 구조로 규정하여야 한다. 넷째, 교육과 돌봄을 분리된 기능이 아니라 통합된 서비스로 규정하고, 서비스 질 관리의 국가책임을 명확히 하여야 한다.

또한 통합법은 대상, 기관, 교직원, 과정 등 핵심 개념을 단일 체계로 정의하여야 한다. 현행 「유아교육법」 및 「영유아보육법」상의 용어와 체계 불일치는 통합 추진 과정에서 반복적으로 혼선을 야기해 왔으므로, 통합법에서는 정의조항에서

0~5세 전 연령을 포괄하는 대상 개념, 통합 과정(기본과정·연장돌봄 등)의 구조를 법률 수준에서 명확히 설정할 필요가 있다. 이러한 정의 규정은 이후 하위법령과 행정지침을 정합적으로 정비하기 위한 기준으로 기능한다.

나. 거버넌스: 사무 이관·관장사무 일원화와 협력체계

통합법은 중앙·지방 간 유아교육·보육 거버넌스를 일원화하는 기본법으로서, 사무의 귀속과 권한 충돌의 조정을 제도적으로 담보하여야 한다. 2차 전문가 의견조사에서 보육 사무의 교육청 이관은 정책 타당성 4.0점, 시급성 3.9점으로 높게 평가된 반면, 이관 방식에 대해서는 단계적 이행 필요성이 함께 제기되었다(제V장 제2절 <표 V-2-1> 참조). 또한 교육감의 관장사무에 보육을 명시하는 방안은 정책 타당성 4.0점, 실현 가능성 3.9점, 시급성 4.1점으로 평가되었다(제V장 제2절 <표 V-2-2> 참조). 이는 통합법이 단순히 “교육감 관할”을 선언하는 수준을 넘어, 전환 시기에 권한 배분과 협력·조정 수단을 구체적으로 설계하여야 함을 시사한다.

이에 따라 통합법의 거버넌스 설계는 다음 요소를 포함할 필요가 있다. 첫째, 중앙 차원에서는 교육부를 주무부처로 명확히 하되, 보건복지·행정안전 등 관계부처와의 협력 의무 및 조정 절차를 법률에 근거화하여야 한다. 둘째, 지방 차원에서는 교육감을 통합 관리 주체로 명시하되, 교육지원청 등 집행 단위의 역할(인가·지도·감독, 지원, 정보관리 등)을 법률 또는 하위법령 위임 구조로 정교하게 규정하여야 한다. 셋째, 전환 시기뿐만 아니라 통합 이후에도 지역 중심 돌봄 생태계 조성을 위해 교육청과 지자체 간 상시적 협력체계(법정 협의회 등)를 통합법에 규정해야 한다. 넷째, 관장사무 명시와 관련하여 ‘보육’의 정의·범위를 어디까지로 설정할지(기관 보육 중심인지, 가정양육지원까지 포함하는지)를 통합법 총칙 또는 해석규정에서 정리하여, 책임의 공백과 권한의 중첩을 최소화하여야 한다.

다. 재정: 통합재정 원칙과 비용 부담의 법제화

통합법은 재정 운영의 기본원칙을 제시하고, 유보통합 추진 과정에서 반복되어 온 재정 불확실성을 줄이는 기능을 수행하여야 한다. 2차 전문가 의견조사에서 보육 예산을 교육비특별회계로 편입하는 방안은 정책 타당성 3.7점, 시급성 3.8점으

로 필요성이 확인되었으나, 실현 가능성은 3.3점으로 상대적으로 낮게 나타났다(제V장 제2절 <표 V-2-3> 참조). 이는 재정 구조 전환이 필요하다는 인식과 동시에, 재정 안정성·책임 분담·집행 통제 장치가 부족할 경우 실행 리스크가 크다는 현장 우려가 반영된 결과로 해석할 수 있다. 또한 유보통합지원금 신설은 시급성 4.1점으로 높게 나타나(제V장 제2절 <표 V-2-3> 참조), 통합 초기의 비용 증가와 지역 간 격차를 완충할 별도 재정 장치가 필요함을 시사한다.

따라서 통합법은 다음 사항을 최소한의 법정 원칙으로 포함할 필요가 있다. 첫째, 국가·지방자치단체·교육청 간 비용 분담의 원칙을 의무규정으로 두고, 세부 비용과 산정 방식은 하위법령에 위임하되 변경 절차·영향평가 등 통제 장치를 마련하여야 한다. 둘째, 표준교육·보육비(또는 표준운영비) 산정의 법적 근거를 두어, 기관 유형과 지역 여건에 따라 재정 지원이 임의적으로 결정되지 않도록 하여야 한다. 특히 0~5세 학급당 운영비 지원기준 마련의 시급성이 4.0점으로 높게 나타난 점(제V장 제2절 <표 V-2-3> 참조)은 통합법 단계에서 표준 기준을 제도화할 필요성을 강화한다. 셋째, 통합재정이 기존 교육재정을 잠식하지 않도록 계정 구분, 목적성 지출 기준, 집행·결산의 투명성 기준을 법체계 내에 포함하여야 한다. 넷째, 전환 시기에는 추가 재정 소요(인력 전환·정보시스템 통합·시설 개선 등)가 집중되는 만큼, 한시적 지원금 또는 특례 교부의 법적 근거를 두어 단계별 로드맵과 재정체계가 결합되도록 하여야 한다.

라. 지원조직 및 전달체계: 기능 재배치와 공동운영

통합법은 지원조직의 통합 또는 재편을 “일괄 통합”으로 규정하기보다, 기능 중복을 해소하면서도 전환기 서비스 공백을 방지하는 방향으로 설계되어야 한다. 2차 전문가 의견조사에서는 지원조직 재편 필요성이 정책 타당성 4.0점으로 확인되었고, 특히 육아종합지원센터 등 기존 지자체 인프라의 단계적 이관 및 공동운영은 정책 타당성 4.2점, 시급성 4.0점으로 높게 나타났다. 반면 중앙센터 및 진흥원 통합·기능재조정은 타당성 3.7점 수준으로 상대적으로 신중한 접근이 요구되는 영역으로 나타났다(<표 V-2-4> 참조). 이는 통합법이 지원조직을 ‘즉시 통폐합’하기보다, 역할 정렬과 단계적 조정을 제도화하는 방식이 현실 적합성이 높음을 시사한다.

이에 따라 통합법에는 다음 사항을 포함할 필요가 있다. 첫째, 중앙·광역·기초

수준에서 지원조직의 기능을 “정책지원(기준·평가)-현장지원(컨설팅·연수)-이용자지원(부모·돌봄)” 등으로 재구조화하고, 기능 중복이 발생하지 않도록 역할을 배분하여야 한다. 둘째, 이관 단계에서는 교육청과 지자체가 공동으로 수행하는 지원 기능이 불가피하므로, 공동운영의 법적 근거(운영협의체, 비용 분담, 인사·시설 관리 기준)를 통합법 또는 부칙에 두어야 한다. 셋째, 입학·입소, 비용·회계, 평가·실태조사 등 핵심 정보가 분절될 경우 통합 운영이 불가능하므로, 통합 정보관리체계(단일 플랫폼 또는 연동 체계) 구축 근거와 개인정보·영상정보 보호 기준을 함께 정비하여야 한다.

마. 기관·인력 및 서비스 기준: “동일 연령-동일 기준”의 법제화

통합법은 유치원과 어린이집을 포괄하는 통합 기관의 법적 지위를 명확히 하고, 설립·인가·운영·평가·안전 기준을 일관된 체계로 재정렬하여야 한다. 특히 기관 유형(국·공립/사립/직장형/가정형 등)을 포괄하는 분류 체계를 마련하되, 최소 공통 기준(교사 대 영유아 비율, 시설·설비, 운영시간, 안전·위생, 평가)을 법률 또는 시행령의 통합 기준으로 제시하여 기관 유형에 따른 과도한 격차를 완화할 필요가 있다.

다만 서비스 질 기준의 통합은 단기간에 일괄 적용할 경우 현장의 수용성과 실행 가능성을 저해할 수 있으므로, 통합법은 “기준의 방향”과 “단계적 상향·적용의 절차”를 함께 규정하는 방식이 적절하다. 예컨대 통합 기준을 법률에 직접 모두 열거하기보다, 기본 원칙과 핵심 항목을 법률에 두고, 구체 기준은 시행령·고시에 위임하되, 시범사업-평가-확대 적용의 절차를 의무화하는 방식이 가능하다. 이는 통합 추진 과정에서 제도 변화의 충격을 완화하고, 기준 상향을 재정·인력 계획과 연동하기 위한 장치이다.

또한 교직원 자격체계는 통합법에서 가장 민감한 쟁점 중 하나이므로, 통합법은 단일 또는 연령 구분형 자격체계로의 통합 방향을 원칙적으로 제시하되, 기존 자격 보유자에 대한 경과조치와 전환 연수체계를 법률 차원에서 마련하여야 한다. 이와 관련하여 1차 전문가 의견조사에서 유보통합 필요성에는 공감대가 형성되었으나, 방법과 속도에 대해서는 상이한 의견이 확인된 점은(제V장 1절 참조) 자격·처우 통합이 “원칙의 제시”와 “전환의 단계화”를 병행하는 이원 전략으로 설계되어야 함

을 시사한다. 자격 체계 개편은 이해관계가 첨예한 사안이므로, 통합법은 자격의 즉시 통일을 전제로 하기보다, 통합 이후에도 현장의 안정적 운영이 가능하도록 경과조치 설계 시 현장 의견 수렴 및 공론화 절차를 의무화하여 정책 수용성을 높이고 갈등을 최소화해야 한다.

바. 이용자 권리·절차: 접근성, 참여, 분쟁 예방의 제도화

통합법은 이용자인 영유아와 보호자의 권리를 실체적으로 보장하는 절차 규정을 포함하여야 한다. 목적·이념이 영유아 권리 보장 강화 중심으로 설정되어야 한다는 전문가 인식(〈표 V-2-5〉 참조)은, 권리 규정이 선언에 그치지 않고 배치·이용·정보·참여·구제 절차로 구체화될 필요가 있음을 의미한다. 이를 위해 전국 단위 통합 입학(입소)관리체계의 구축 근거, 취약계층 우선 원칙 및 배정 기준의 최소 공통 규범, 교육감의 지역 단위 배치계획 수립 의무 등을 법률에 규정할 필요가 있다. 또한 운영위원회 등 보호자 참여 기제는 통합 이후에도 기관 유형에 따라 권리 실현 수준이 달라지지 않도록, 공통 심의사항과 최소 운영 기준을 통합법 또는 하위법령에 정합적으로 반영하여야 한다.

사. 소결

통합법은 유보통합의 완결점이자, 이후 하위법령·재정·조직·서비스 기준을 통합적으로 제시하는 법적 기준이다. 2차 전문가 의견조사에서 통합법의 목적·이념을 영유아 권리 보장 강화 중심으로 재정립할 필요성과(〈표 V-2-5〉 참조), 통합법 제정에 앞서 현행법 정비와 단계적 이행이 우선되어야 한다는 응답이 높게 나타난 점(〈표 V-2-5〉 참조)은, 통합법이 “서둘러 하나로 합치는 법”이 아니라 “단계적 통합을 완성하는 기본법”으로 설계되어야 함을 뒷받침한다. 결론적으로 유보통합 법제 개선은 단순한 물리적 결합을 넘어, 영유아 최우선 원칙에 기반한 새로운 교육·돌봄 체계를 창출하는 과정이어야 한다. 이를 위해 통합법은 국가의 책무성을 강화하는 동시에 지방의 자율성과 현장의 다양성을 포용하는 유연한 법체제로 설계되어야 하며, 그 과정에서 이해관계자 간의 사회적 합의를 이끌어내는 정교한 입법 전략이 요구된다.

4. 향후 연구 및 정책 과제

유보통합의 완결 단계는 유아교육과 보육을 포괄하는 단일 통합법의 제정이며, 통합법은 단순한 법률 병합이 아니라 행정·재정·서비스 기준의 통합 구조를 법 체계로 확정하는 법률이어야 한다. 특히 2차 전문가 의견조사에서 통합법 제정에 앞서 현행법 정비와 단계적 이행이 우선되어야 한다는 인식이 확인된 점(제V장 제2절 <표 V-2-5> 참조)은 통합법이 ‘즉시 통합’이 아니라 ‘검증된 단계적 통합의 제도화’로 설계되어야 함을 시사한다. 이하에서는 통합법 제정의 실현 가능성과 제도 정합성을 높이기 위해 필요한 후속 연구 및 정책 과제를 제시한다.

가. 통합법 조문체계 설계

통합법 제정의 출발점은 현행 「유아교육법」, 「영유아보육법」 및 관련 법령의 규정 구조를 통합 체계로 재배열하는 작업이다. 이를 위해서는 단순 병합이 아니라, 통합법의 목차 및 장절 구조를 설계하고, 현행 규정을 통합법 체계에 대응시키는 조문 비교 작업을 선행할 필요가 있다.

구체적으로는 첫째, 총칙(목적·정의·기본원칙)에서 통합 개념(대상, 기관, 과정, 교직원, 운영시간 등)을 확정하고, 이를 기준으로 현행 규정의 용어·범주를 정리하여야 한다. 둘째, 현행법상 중복·상충 규정(예: 운영위원회, 정보시스템, 비용, 용어 등)은 통합법에서 공통규범으로 정리하되, 기관 유형별 특례가 필요한 영역은 특례의 요건과 범위를 통합법 또는 하위법령 위임 구조로 설계하여야 한다. 셋째, 통합법 제정 이후에도 일정 기간 존치가 불가피한 규정은 부칙(경과규정)으로 이관하여 본문을 과도하게 비대화하지 않도록 조문 구조를 관리할 필요가 있다.

나. 통합법 경과규정 및 단계적 시행 검토

통합법의 실효성은 본문 조문만큼이나 경과규정 설계에 의해 좌우된다. 특히 사무 이관, 재정 편입, 기준 통합, 자격·인력 전환은 단일 시점에 동시 적용하기 어렵기 때문에, 통합법은 ‘단계적 적용의 원칙’과 ‘단계별 적용 대상’을 명확히 설계할 필요가 있다.

이를 위해 첫째, 통합법에서 즉시 적용할 규정(예: 목적·정의·기본원칙, 거버넌스 구조, 협력·조정 절차 등)과 단계적으로 적용할 규정(예: 서비스 질 기준 상향, 인력 자격 통합, 재정 분담의 세부 기준 등)을 구분하여야 한다. 둘째, 단계적으로 적용할 규정에 대해서는 적용 시점의 판단 기준(재정 확보, 인력 충원, 시범사업 성과 등)과 절차(평가·공청회·고시·시행령 개정 등)를 제도화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 셋째, 전환 단계에서 공동 수행이 불가피한 영역(예: 시설·공유재산, 지역 돌봄 연계, 센터 공동운영 등)은 ‘협약’에 의존할 것이 아니라 법률상 협의·조정 절차와 분쟁조정 장치를 경과규정에 포함하는 방식으로 안정성을 확보하여야 한다.

이상의 원칙을 구체화하기 위해, 통합법 부칙에는 최소한 다음의 경과조치 항목 마련을 검토해야 할 것이다.

〈표 VI-4-1〉 통합법 부칙(경과규정) 핵심 항목과 목적

구분	항목(내용)	목적
1	시행일 및 단계적 시행	즉시 적용 영역과 단계 적용 영역을 구분하여 전환(통합) 시기 예측 가능성 확보
2	사무 이관 경과조치	인가·지도·감독·운영평가 등 집행 핵심 사무의 우선 이관 + 준비가 필요한 사무의 공동수행·유예 근거
3	인력 전환·승계	전입·파견·겸임 등 인사조치 근거 및 인사상 보호장치로 집행력 확보
4	재정 편입 및 최초연도 정산 특례	전출 기준일·정산 주기·미정산분 처리 등 재정 불확실성 관리
5	시설·공유재산 사용·관리	소유권과 운영권의 분리, 장기 사용허가·무상사용 등 운영 연속성 보장 (협약 의존 최소화)
6	정보시스템 연계·통합	입학·입소, 급여, 자격·기관 정보의 단계적 연계 및 중복자금 방지 절차 확립
7	협의·조정 및 분쟁조정	공동수행·재정·시설 운영 갈등을 절차적으로 흡수하는 법정 장치 마련

위와 같은 부칙 설계는 통합법을 “즉시 통합”이 아니라 “검증된 단계적 통합의 제도화”로 기능하도록 하며, 전환하는 단계에서 공동수행 영역을 임시 운영으로 방치하지 않고 법률상 절차로 흡수함으로써 제도 정합성과 행정 안정성을 제고할 수 있다. 나아가 단계 적용의 판단 기준과 절차를 법체계에 내장함으로써, 단기-중기-장기 로드맵의 이행 결과가 장기 과제의 통합법 제정으로 연계되는 구조를 보다 명확히 할 수 있다.

다. 통합법 제정의 비용·재정·규제 영향평가 체계 구축

통합법은 재정·인력·시설 기준에 광범위한 영향을 미치므로, 법률안 단계에서부터 영향평가 기반을 갖추지 못하면 입법 과정에서 실현 가능성 논쟁이 장기화될 수 있다. 따라서 통합법 제정과 직접 연동되는 영향평가 체계를 선제적으로 구축할 필요가 있다.

첫째, 통합법이 전제하는 표준교육·보육비 산정 체계를 기반으로, 서비스 기준 상향(교사 대 영유아 비율, 운영시간, 안전·위생 기준 등)과 연동된 재정 소요를 단계별로 추계하여야 한다. 둘째, 국가-지방자치단체-교육청 간 비용 분담 원칙을 통합법에 의무규정으로 둘 경우, 분담 구조 변화가 지방재정·교육재정에 미치는 영향을 정량적으로 검증할 필요가 있다. 셋째, 규제·행정 영향(인가·평가 절차, 자료 제출, 회계 처리, 정보시스템 이용 등)이 기관과 현장에 미치는 부담을 분석하여, 본문 조문과 하위법령 위임 범위를 합리적으로 조정하여야 한다. 이러한 영향 평가는 통합법 제정의 ‘정당성’뿐 아니라, 이후 시행령·시행규칙 등 하위법령 마련 시 주요한 근거가 될 수 있다.

라. 통합법 ‘동시 정비’ 대상에 해당하는 타 법령 범위 확정

통합법은 단독으로 완결되기 어렵고, 관련 법령 정비가 동반되지 않으면 공백과 충돌이 발생한다. 따라서 통합법(안) 마련 단계에서부터 동시 정비가 필요한 타 법령 목록과 정비 범위를 확정할 필요가 있다.

예컨대 (1) 지방자치 관련 법령(사무 배분·사무분장 체계), (2) 공유재산 관련 법령(국공립 시설의 사용·이전·관리), (3) 국가재정·지방재정 관련 법령(특례, 교부 구조, 중기계획 반영), (4) 교육·복지 상위체계 법령(기관 법적 성격, 책무 규정), (5) 개인정보·영상정보 등 보호 규정(통합정보체계 운영) 등이 주요 검토 대상이 된다.

정비 방식은 첫째, 통합법 시행과 동시에 개정이 필요한 ‘필수 동시 개정 법령 리스트’와 시행 후 일정 기간 내 정비가 가능한 ‘후속 정비 법령 리스트’를 구분하여 입법 부담을 관리하여야 한다. 둘째, 대통령령·부령·고시 등 하위규범 정비 목록을 함께 제시하여 통합법 시행 초기의 규범 공백을 예방하여야 한다.

마. 통합 거버넌스 · 분쟁조정 · 책임배분 규정의 구체화

통합법의 핵심 기능 중 하나는 권한 충돌과 책임 공백을 예방하는 거버넌스 규범을 제공하는 것이다. 이를 위해 통합법 제정 단계에서 다음 사항을 구체화할 필요가 있다.

첫째, 중앙 차원에서 주무부처의 책무와 관계부처 협력 의무, 조정 절차를 법정화하여야 한다. 둘째, 지방 차원에서 교육감의 통합 관리 책무를 명시하되, 지방자치단체에 잔존하는 기능과 협력 범위를 법률 또는 하위법령 위임 구조로 정리하여야 한다. 셋째, 갈등이 집중되는 영역(재정 전출, 시설·공유재산, 지원조직 운영, 정보시스템 권한 등)에 대해 법정 협의체, 정보공유 의무, 분쟁조정 절차를 통합법 또는 부칙에 포함하여야 한다. 넷째, ‘보육’의 범위(기관 보육 중심인지, 가정양육 지원까지 포함하는지)를 해석규정 수준에서 정리하여 책임의 경계를 명확히 할 필요가 있다.



- 경남신문(2024. 11. 5.). [경남형 유보통합 어떻게 하나] ③ 대만- 저출산 위기로 시작한 유보통합, <https://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1445866>(2025. 7. 1.인출).
- 경인일보(2025. 7. 29). 자꾸 멈추는 유보통합 3법 개정어... 시도교육청만 속앓이, <https://www.kyeongin.com/article/1747580>(2025. 10. 10. 인출).
- 고영미, 서윤희, 임수진, 박수경(2022). 영유아학교체제 기반 유보통합 정책 방향 및 단계별 방안. 유아교육연구. 42(6), 541-570.
- 곽노의(2017). 핀란드의 유아 교육과 보육 통합과정에 관한 연구. 한국초등교육 vol. 28, no.1, 통권 87호 pp. 329-341.
- 교육부 보도자료(2023. 7. 28.). 교육부, 유치원·어린이집 관리체계 일원화로 책임 있는 유보통합 실현한다.
- 교육부(2024. 6. 27.). 국민이 믿고 편안히 아이를 맡길 수 있도록 유보통합 실행 계획 마련.
- 교육부(2025. 1. 10.). 2025년 주요업무 추진계획 - 기회의 사다리가 되는 교육 실현.
- 국회 교육위원회(2024. 11). 영유아보육법 개정안(서지영의원 대표발의, 의안번호 제2205079호) 검토보고.
- 국회 교육위원회(2024. 11). 지방교육자치에 관한 법률 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205081호) 검토보고.
- 국회 교육위원회(2024. 11). 지방교육재정교부금법 개정안(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205080호) 검토보고.
- 김대홍(2023). 유보통합을 위한 대만의 '유아교육 및 보육법'에 관한 연구, 법학연구(충남대학교), 34(1), 475-503.
- 김아름, 양미선, 김정현, 박유진(2024). 영유아 교육·보육 통합법 제정 준비를 위한 사전 연구. 교육부·육아정책연구소.
- 김아름, 최윤경, 심현기, 박유경(2023). 관리체계 일원화를 위한 유치원 및 어린이집 관련 지방 단위 업무 분석. 육아정책연구소.
- 김정현, 차현숙, 박기령, 양태진, 류지성, 박은혜, 신나리(2016). 유보통합에 따른

- 유치원·어린이집 법령 정비 및 통합방안에 관한 연구. 국무조정실 국무총리비서실/한국법제연구원.
- 김혜진, 손유진, 전윤숙(2015). 일본의 유보통합 현황 분석 및 시사점. 일본근대학연구, no.47, pp. 339-354.
- 대한민국 정책브리핑(2022. 7. 27.). 윤석열정부 120대 국정과제.
- 대한민국 정책브리핑(2024. 8. 20.). 교육·돌봄 최대 12시간 보장...영유아학교 152곳 시범 운영.
- 대한민국 정책브리핑(2025. 8. 14.). 이재명정부 국정 5년 설계도 공개.
- 데일리안(2023. 6. 28.). 유보통합 이뤄낸 스웨덴...질 높은 돌봄·교육으로 부모 시름 덜다 [사회서비스 선진화①], <https://www.dailian.co.kr/news/view/1248097/>(2025. 6. 30. 인출).
- 매일경제(2024. 9. 8.). 교육교부금 향후 4년간 20조 급증...유보통합 재원으로 활용을, <https://www.mk.co.kr/news/editorial/11112585>(2025. 10. 1. 인출).
- 박언하(2017). 노르딕 4개국의 보육정책 사례를 통한 우리나라 보육 및 육아지원 정책 방향에 관한 연구, 한국생활과학회지, 26(6), 513-527.
- 박은혜, 장민영(2014). 통합 요소별로 살펴본 8개국의 유아교육과 보육 통합 현황 비교: 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드. 교육과학연구, vol.45, no.1, pp. 149-180.
- 베이비뉴스(2023. 4. 28.). 유보통합의 최대 쟁점... 어린이집-유치원 교사 자격 통합 어떻게 해야 할까?, <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=110897>(2025. 10. 1. 인출).
- 베이비뉴스(2024. 6. 13.). 교육부 영유아정책국에 장애영유아 전담 조직 신설해야 <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=117704> (2025. 11. 20. 인출).
- 베이비뉴스(2024. 10. 4.). 유보통합 실현, 안정적인 재정 확보가 최우선 과제입니다, https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=121499&replyAll=&reply_sc_order_by=C(2025. 9. 17. 인출).
- 베이비뉴스(2025. 2. 11.). [특별기고] 김대욱 교수, 유보통합 3법 빠른 통과가 필요하다, <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=126401>(2025. 10. 10. 인출).

- 베이비뉴스(2025. 6. 27.). 유보통합 법령 미비... 경기도 어린이집 급식비 전액 불용, <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=134562> (2025. 10. 1. 인출).
- 교육부(2024. 6. 27.). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획. 영유아보육법 일부개정법률안(서지영의원 대표발의, 2024. 10. 30).
- 영유아보육법 일부개정법률안(조정훈의원 대표발의, 2024. 10. 24).
- 유아교육지원특별회계법 일부개정법률안(김선교 의원 대표발의, 2025. 3. 13.).
- 유아교육지원특별회계법 일부개정법률안(윤준병 의원 대표발의, 2025. 3. 20.).
- 이로운넷(2025. 9. 17.). [기획특집-유보통합]-① 유보통합과 재정문제, <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=63255>(2025. 10. 1. 인출).
- 이투데이(2023. 6. 28.). ‘유보통합 선배’ 스웨덴, 어떻게 ‘보육 천국’이 됐나 [가족이 행복한 보육제도], <https://www.EToday.co.kr/news/view/2260828> (2025. 6. 30. 인출).
- 정효정(2022). 아동권익 관점의 유보통합을 위한 논점과 제언. 한국영유아보육학. No.136. pp.77-101.
- 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김민전의원 대표발의, 2024. 10. 30).
- 지방교육재정교부금법 일부개정법률안(김민전의원 대표발의, 2024. 10. 30).
- 지방교육재정교부금법 일부개정법률안(민병덕의원 대표발의, 2024. 8. 2).
- 최윤경, 김윤환, 이혜민(2015). 스웨덴의 육아정책(II). 세계육아정책동향 시리즈 15. 육아정책연구소.
- 최윤경, 박창현, 하연섭, 김희수(2016). 유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구. 육아정책연구소.
- 최은영(2015). 한국 유아교육과 보육 통합의 선결 과제. 육아정책연구 제9권 제1호. 육아정책연구소. 257-277.
- 최은영, 문무경, 김은영, 최윤경, 양미선, 강은진, 김동훈, 김아름, 김문정(2022). 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안. 육아정책연구소.
- 최은영, 조정진(2024). 뉴질랜드의 유아교육과 보육. 세계육아정책동향 시리즈 30. 육아정책연구소.
- 한겨레(2024. 11. 22.). 재원 방안도 없는 ‘유보통합’...기준 마련한다지만 현장은

혼란 우려, <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1168411.html>
(2025. 10. 1. 인출).

cnb뉴스(2024. 10. 31.). 김민전 · 서지영 국민의힘 의원, ‘유보통합 3법’ 발의
<https://www.cnbnews.com/news/article.html?no=689536>(2025. 11. 20.
인출).



Abstract

Legislative Proposals for an Integrated Early Childhood Education and Care Act

Ahreum Kim, Hae-mi Yoo, Jung-hyun Kim, Yun-kyung Choi

This study examines the legal and institutional reforms necessary to integrate Korea's dual-track Early Childhood Education and Care (ECEC) system. Although the 2023 amendment to the Government Organization Act transferred childcare responsibilities to the Ministry of Education, integration remains constrained by fragmented legal frameworks, inconsistent standards, divided fiscal responsibilities, and overlapping regulatory authorities. Through a provision-by-provision comparison of the Early Childhood Education Act and the Child Care Act, this study identifies inconsistencies, redundancies, and regulatory gaps across governance, personnel qualifications, finance, safety, and support services. Based on these findings, it proposes legislative options for a consolidated ECEC Act aimed at establishing integrated governance, unifying fiscal and administrative accountability, harmonizing standards, and strengthening rights-based developmental support for young children.

Keyword: ECEC Integration, Childcare Centers, Kindergartens, Child Care Act, Early Childhood Education Act, Integrated Governance, Legislative Reform



부록: 전문가 의견조사 주요 결과²⁴⁾

1. 유보통합 3법 관련 주요 쟁점

〈부록 표 1〉 보육 사무의 교육청(교육감) 이관에 관한 의견

단위: 점, %(명)

구분	정책 타당성	실행가능성	시급성	계(수)
전체	4.0	3.2	3.2	100.0 (26)
전공분야				
아동가족학	4.8	3.6	4.4	19.2 (5)
유아교육학	4.8	4.2	4.6	19.2 (5)
법학	3.5	2.8	2.4	61.5 (16)

주: 점수가 높을수록 동의하는 수준이 높음.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 1-1〉 보육 사무의 교육청 이관 방식

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 전면 이관: 모든 연령 및 사무를 동일한 시점에 이관	42.3 (11)
2) 단계적 이관: 연령 또는 사무별로 순차적 이관	26.9 (7)
3) 사무별 분리 이관: 업무 성격에 따라 일부 사무만 교육청으로 우선 이관	19.2 (5)
4) 기타	11.5 (3)
전체	100.0 (26)

주: 기타 의견은 ~ 포함됨.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 1-2〉 보육 관련 인력조직의 이관 방식

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 지자체 공무원을 교육청 소속 지방직 공무원으로 전환	26.9 (7)
2) 지자체 인력을 교육청으로 일정 기간 파견 또는 겸임	38.5 (10)
3) 교육청이 별도 신규 채용하여 조직 재편	19.2 (5)
4) 기타	15.4 (4)
전체	100.0 (26)

주: 기타 의견은 ~ 포함됨.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

24) 제1차 및 제2차 전문가 의견조사_설문조사표는 교육부의 요청에 따라 본 보고서에 수록하지 않았음.

〈부록 표 1-3〉 보육 사무 이관 시 단계적 전환 일정 필요 여부

단위: %(명)

보육 사무 이관 시 단계적 전환 일정 필요성 여부		계(수)
전환 일정 필요	전환 일정 불필요	
61.5	38.5	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 2〉 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 명시에 관한 의견

단위: 점, %(명)

구분	정책 타당성	실행가능성	시급성	계(수)
전체	4.0	3.5	3.5	100.0 (26)
전공분야				
아동가족학	4.8	4.2	4.4	19.2 (5)
유아교육학	4.2	4.0	4.2	19.2 (5)
법학	3.7	3.1	2.9	61.5 (16)

주: 점수가 높을수록 동의하는 수준이 높음.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 2-1〉 교육감 관장사무에 ‘영유아 보육’ 포함 방식

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 즉시 명시: 개정과 동시에 교육감의 고유 사무로 규정	38.5 (10)
2) 부칙에 시행시기 명시: 일정 유예기간을 두고 시행	11.5 (3)
3) 공동사무 규정 후 단계적 전환: 지자체·교육청 공동사무로 두되, 허가·지도·감독·재정 순으로 단계적 이관	38.5 (10)
4) 기타	11.5 (3)
전체	100.0 (26)

주: 기타 의견은 ~ 포함됨.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 2-2〉 어린이집 지도·감독 권한 배분 방식

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 교육청 전면 이관: 어린이집에 대한 지도·감독을 교육청이 담당	34.6 (9)
2) 공동 실시: 교육청과 지자체가 협약을 통해 공동점검 및 관리	7.7 (2)
3) 단계적 전환: 초기에는 공동점검 체계 유지 후 단계적으로 교육청 단일관리로 이관	53.8 (14)
4) 기타	3.8 (1)
전체	100.0 (26)

주: 기타 의견은 ~ 포함됨.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 3〉 보육재정의 교육비특별회계 편입 방안에 관한 의견

단위: 점, %(명)

구분	정책 타당성	실행가능성	시급성	계(수)
전체	3.9	3.3	3.5	100.0 (26)
전공분야				
아동가족학	4.6	3.4	4.2	19.2 (5)
유아교육학	4.4	4.0	4.2	19.2 (5)
법학	3.6	3.1	3.0	61.5 (16)

주: 점수가 높을수록 동의하는 수준이 높음.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 3-1〉 보육 관련 재정의 교육비특별회계 편입 방식

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 전면 편입: 모든 보육 관련 재정을 일괄 교육비특별회계에 통합	34.6 (9)
2) 단계적 편입: 항목 또는 사업군별로 순차 편입(예: 누리과정 → 가정양육지원 순)	34.6 (9)
3) 별도 계정 신설: 교육비특별회계 내 보육계정을 구분하여 관리	19.2 (5)
4) 기타	11.5 (3)
전체	100.0 (26)

주: 기타 의견은 ~ 포함됨.

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

2. 1차 전문가 조사결과 주요 쟁점

〈부록 표 4〉 통합법 제명에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 「영유아교육법」: 교육 중심적 접근을 강화하고 기존 유아교육법을 확대·통합	57.7 (15)
2) 「영유아교육 및 보육에 관한 법률」: 교육과 보육의 동등한 지위를 명시한 통합형 명칭	34.6 (9)
3) 기타	7.7 (2)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 4-1〉 제명 결정 시 우선 고려사항(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 법체계의 명료성(다른 교육·보육 법령과의 정합성)	80.8 (21)
2) 대국민 이해도(명칭 인지도, 행정 효율성)	46.2 (12)
3) 국제 비교 가능성(해외 ECEC 법체계와의 용어 정합성)	11.5 (3)
4) 상징성(통합정책의 가치 반영)	38.5 (10)
5) 기타	3.8 (1)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 5〉 통합법 목적의 기본 방향에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 아동권리·최선의 이익 중심형: 헌법·아동권리협약에 근거한 권리보장 관점 중심	30.8 (8)
2) 보편적 교육·돌봄 서비스 보장형: 영유아와 보호자에게 균등한 서비스 보장 중심	26.9 (7)
3) 권리-서비스 통합형: 권리 보장과 서비스 제공 원칙을 동시에 규정하는 절충형	42.3 (11)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 5-1〉 통합법 목적의 핵심 원칙에 관한 의견(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 아동권리 및 최선의 이익 원칙	61.5 (16)
2) 보편성(모든 아동 대상 서비스 보장)	61.5 (16)
3) 접근성(지역·계층 간 격차 완화)	38.5 (10)
4) 포용성 및 형평성(다양한 가족·배경 고려)	34.6 (9)
5) 돌봄 연속성(0세~취학 전 아동 발달단계별 자원 연계)	73.1 (19)
6) 영유아 교육에 관한 국가책임 및 공공성 강화	61.5 (16)
7) 기타	- (-)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 6〉 유보통합 추진 시 관련 기관의 기능 개편 방향

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 한국보육진흥원 중심 + 지방 육아종합지원센터 운영체계 유지	15.4 (4)
2) 한국보육진흥원·육아종합지원센터·유아교육진흥원 간 기능 통합 또는 연계 강화	76.9 (20)
3) 이원체계 유지하되 역할 구분 명확화: 유아교육(교육청 소속)과 보육(지자체 위탁) 기능을 병렬적 분업체계로 정립	7.7 (2)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 6-1〉 육아종합지원센터의 수행 기능에 관한 의견(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 어린이집 평가·품질관리	38.5 (10)
2) 보육교직원 자격·교육 및 연수	65.4 (17)
3) 가정양육 지원(부모상담, 양육정보 제공 등)	69.2 (18)
4) 교육·보육 관련 정책자료 개발 및 보급	38.5 (10)
5) 통합정보시스템 운영 및 데이터 관리	46.2 (12)
6) 기타	- (-)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 6-2〉 중앙, 광역, 기초 간 지원기관의 역할 분담 원칙에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 중앙(정책기획) - 광역(전문지원) - 기초(현장지원)의 3단계 체계 구축	46.2 (12)
2) 중앙-광역 간 기능 통합 및 지역별 센터 중심 운영체계로 단순화	30.8 (8)
3) 중앙-광역 간 분권 강화(시도센터의 정책자율성 확대/ 교육청 중심 체계 구축)	23.1 (6)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 7〉 현행 특례조항(만 12세까지 연장 보육) 조정에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 현행 유지: 장애아동·보호필요아동 등에 대해 예외적으로 이용 허용	50.0 (13)
2) 대상 범위 축소: 장애아동 등 특수보육 필요군만 인정	11.5 (3)
3) 규정 삭제(폐지): 초등 돌봄체계와 분리	38.5 (10)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 7-1〉 특례 유지 또는 축소 시 적용대상 및 기준(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 장애아동	65.4 (17)
2) 보호필요아동(가정위기, 학대, 한부모 등)	65.4 (17)
3) 의료적 지원이 필요한 아동(특수질환 등)	46.2 (12)
4) 기타	19.2 (5)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 7-1-1〉 적정 이용연령 상한

단위: 세

구분	전체	전공분야		
		아동가족학	유아교육학	법학
적정 이용연령 상한	10.1	9.0	10.0	10.4

〈부록 표 7-1-2〉 운영기간 및 시간 기준

운영기간 및 시간 기준
- 방과후·방학 중 한정 (16명)
- 방과후 (3명)
- 상시 (2명)
- 기타 (3명)

운영기간 및 시간 기준

〈방과후·방학 중 한정 추가 의견〉

- 방과후 혹은 방학 중으로 한정하되 대상 선정은 진단서·복지급여 이력 등 객관적 근거에 기반하고, 초등돌봄·복지기관과의 연계체계를 통해 전환기 지원을 강화해야 할 것임
- 초등 연령 아동의 어린이집 이용은 원칙적으로 방과 후와 방학 중에 한정하는 것이 적절하다고 생각함. 학기 중에는 학교 교육이 기본적으로 이루어지므로, 어린이집 이용은 수업이 끝난 이후부터 저녁 시간 대까지로 운영 범위를 설정하는 것이 바람직함. 방학 기간에는 부모의 돌봄 공백이 커지는 만큼, 종일 돌봄이 가능하도록 하되 시설 여건과 학부모 수요를 고려해 탄력적으로 운영할 필요가 있음
- 다만 장애아동이나 보호필요아동 등 특수보육이 불가피한 경우에는 학기 중에도 일정 시간 연장 이용을 예외적으로 허용해야 하며, 이 과정에서 학교 돌봄교실이나 지역아동센터와의 연계를 통해 중복과 공백을 최소화하는 보완 장치가 마련되어야 할 것임
- 방과 후 및 방학 중 / 다만, 개별 필요와 상황에 따라 유연한 운영 시스템 필요

〈기타 의견〉

- 현 어린이집 운영기간 및 시간 기준
- 이 특례조항 폐지하고 이에 대한 수요는 특수교육에서 해결
- 일반적으로 보호자들의 업무시간이라 할 수 있는 9-7시 정도

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 8〉 학년도 및 방과후과정 운영에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 국가 기준 + 시도 보완형: 국가가 기본기준을 정하고 시·도교육감이 지역 실정에 맞게 조정	69.2 (18)
2) 시도 자율형: 시도교육청이 학년도 운영·방과후 범위를 자율 결정	19.2 (5)
3) 국가 단일기준형: 전국 동일 기준(학기·수업일수·방과후 범위) 적용	11.5 (3)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 8-1〉 방과후 과정 운영 시간대 또는 프로그램 범위(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 오전 연장보육(조기등원)	61.5 (16)
2) 오후 연장보육(연장보육시간)	92.3 (24)
3) 방과후 프로그램(체험·놀이·문화 등)	57.7 (15)
4) 방학 중 특별프로그램	61.5 (16)
5) 기타	7.7 (2)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 9〉 운영위원회 설치 범위에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 전면 의무형: 모든 기관에 운영위원회 의무 설치	38.5 (10)
2) 규모별 차등형: 일정 기준(학급 수·원아 수 등) 이상 기관에 한해 의무화	42.3 (11)
3) 자율 설치형: 운영위원회 설치를 선택사항으로 두되, 시·도 조례로 유도	19.2 (5)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 9-1〉 운영위원회 주요 심의사항(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 예산 및 결산	69.2 (18)
2) 규칙·규정 제·개정	69.2 (18)
3) 급식 및 급식위생 관리	84.6 (22)
4) 안전관리	76.9 (20)
5) 교육과정 및 프로그램 운영	53.8 (14)
6) 기관 운영에 대한 제안 및 건의	76.9 (20)
7) 기타	3.8 (1)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 10〉 순회교육 제도 도입 필요성에 관한 의견

단위: 점, %(명)

구분	정책 타당성	실행가능성	시급성	계(수)
전체	3.9	3.7	3.3	100.0 (26)
전공분야				
아동가족학	4.6	4.4	3.6	19.2 (5)
유아교육학	4.2	3.8	4.0	19.2 (5)
법학	3.6	3.4	3.0	61.5 (16)

주: 점수가 높을수록 동의하는 수준이 높음.
자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 10-1〉 순회교육 제도 도입에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 도입 필요함: 지역 간 교육·보육 접근성 개선 및 인력 효율화 효과 기대	34.6 (9)
2) 조건부 도입: 지역·유형별 시범 운영 후 제도화 검토	57.7 (15)
3) 도입 불필요: 현행 교원 배치·파견제도 내에서 충분히 대체 가능	7.7 (2)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 10-1-1〉 순회교육 운영기준_운영 주체(복수응답)

단위: %(명)

교사	특수교사	치료·상담 인력	(수)
50.0	57.7	73.1	(26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 10-1-2〉 순회교육 운영기준_순회 빈도

단위: %(명)

주1회	월 1회	분기 1회	기타	(수)
57.7	19.2	19.2	3.8	(26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 10-1-3〉 순회교육 운영기준_순위 지역 범위(복수응답)

단위: %(명)

동일 시·군	인접 시·군 단위	권역 단위(광역 수준)	계(수)
42.3	46.2	26.9	(26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 10-1-4〉 순회교육 운영기준_근무시간 인정(복수응답)

단위: %(명)

순회 시간 포함	별도 수당 지급	계(수)
65.4	53.8	(26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 11〉 교직원 책무 규정 방향에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 공통 책무 중심형: 교원 및 보육교직원 공통의 책무(아동권리, 안전, 개인정보보호 등) 규정	42.3 (11)
2) 직무별 차등형: 교원·보육교사·행정인력 등 직무별로 책무를 차등 규정	15.4 (4)
3) 기본 책무+세부기준 병행형: 법률에는 공통원칙, 세부 책무는 시행령·지침에 위임	42.3 (11)
4) 기타	- (-)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 12〉 교직원 자격 취소·정지 및 경력관리 제도의 운영 방향

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 중앙집중형 관리체계: 국가 단위 통합자격관리시스템 운영	53.8 (14)
2) 교육청 분권형: 시도 단위(교육청)에서 자격·경력 관리	15.4 (4)
3) 혼합형: 기본정보는 중앙에서, 세부인사는 시도 단위(교육청)에서 관리	30.8 (8)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 12-1〉 교직원 경력정보 연계 시 필요 사항(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 교직 경력	96.2 (25)
2) 연수 이력	73.1 (19)
3) 징계 이력	88.5 (23)
4) 기타	- (-)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 13〉 교직원 임면권 주체에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 교육감 일원형: 시·도교육감이 교직원 임용·전보·징계 등 일괄 관리	34.6 (9)
2) 기관 위임형: 원장이 임면·평가를 실시하고 교육청은 승인·감독	26.9 (7)
3) 이원적 관리형: 원장은 임면, 교육감은 경력·징계·인사기록 관리	38.5 (10)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 13-1〉 교직원 경력관리의 일원화 방식에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 국가 단위 통합경력시스템 구축(유치원-어린이집 통합 DB 운영)	61.5 (16)
2) 시·도 단위(교육청) 관리 후 중앙 통합 보고	30.8 (8)
3) 기관 단위 입력 후 중앙 통합 관리(기관 직접 입력 방식)	7.7 (2)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 14〉 무상(교육보육)의 적정범위에 관한 의견(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 이용시간 기준: 통합기관의 동일한 기본 이용시간 내 교육·보육은 무상으로 하고, 기본시간 외 연장 이용은 가정의 필요나 근로시간 등을 고려하여 추가 지원 또는 가산 지원 형태로 운영	65.4 (17)
2) 서비스 내용 기준: 국가수준 공통과정(누리과정 등)과 필수 돌봄서비스는 무상으로 하되, 특화·선택 프로그램은 원칙적으로 유상 제공(다만 취약계층에 한해 추가 지원 가능)	53.8 (14)
3) 운영주체 기준(기관유형): 국·공립, 사립 등 운영주체와 관계없이 동일한 무상지원 기준을 적용하되, 기관의 인건비·시설비 등 구조적 차이는 정부지원단가 조정 또는 보조금 현실화를 통해 보완	30.8 (8)
4) 사회적 배려 기준: 모든 아동에게 무상지원을 적용하되, 저소득·장애·다자녀 등 사회적 배려대상에는 보조비를 상회하는 가산금 형태 추가 지원	50.0 (13)
5) 지역 보완 기준: 모든 지역에 동일한 무상기준을 적용하되, 기관 인프라가 부족한 농산 어촌·도서지역에는 가산비용 또는 보완 지원을 별도로 적용	50.0 (13)
6) 기타	- (-)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 15〉 기관 운영비 지원 시 기준 또는 방식에 관한 의견(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 공공성 강화형: 국공립과 사립 구분 없이 동일 기준으로 인건비·운영비를 국가가 지원	53.8 (14)
2) 형평성 조정형: 사립기관의 보조율을 단계적으로 상향하여 국공립과의 격차를 완화	23.1 (6)
3) 성과 연계형: 기관의 평가결과, 인증등급, 교육·보육 품질지표 등에 따라 지원단가를 차등 적용	38.5 (10)
4) 항목 명확화형: 인건비·운영비·시설비·복지비 등 보조 항목을 구체적으로 구분하여 명시	50.0 (13)
5) 분담 기준형: 국가와 지방자치단체가 항목별로 부담비율(예: 인건비 국비, 시설비 지방비)을 설정	19.2 (5)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 15-1〉 방과후과정 또는 법정 초과일수 초과 시 보조 방식에 대한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 일률 보조형: 일정 금액 또는 일정 비율을 동일하게 지원	26.9 (7)
2) 운영시간 연동형: 수업일수 또는 방과후 운영시간에 따라 지원단가를 차등 적용	34.6 (9)
3) 지역 보완형: 농산어촌·도서·벽지 등 취약지역에 가산 비율을 적용	19.2 (5)
4) 성과 연계형: 방과후 운영 실적, 이용률, 프로그램 평가결과 등에 따라 지원금 차등	7.7 (2)
5) 기타	11.5 (3)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 15-2〉 기관 운영비 보조 항목 추가 또는 강화에 관한 의견(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 교직원 복지 관련 비용(급식비, 건강검진, 복지포인트 등)	57.7 (15)
2) 운영비(장애·다문화·저소득 아동 대상 프로취약교육 프로그램 등)	76.9 (20)
3) 시설 안전관리비(안전점검·유지보수 등)	57.7 (15)
4) CCTV 설치 및 정보보호 관리비	38.5 (10)
5) 통합정보시스템 운영 및 유지관리비	26.9 (7)
6) 지역사회 연계 프로그램 운영비	15.4 (4)
7) 기타	3.8 (1)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 16〉 양육수당과 부모급여 제도 운영조정에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 현행 유지형: 부모급여 및 양육수당 제도를 현행 수준으로 유지	7.7 (2)
2) 기준 조정형: 연령·소득 기준을 조정하여 단계적 통합 또는 지급수준 조정	23.1 (6)
3) 통합형: 부모급여·양육수당·바우처 등 제도를 하나의 체계로 일원화하여 통합 관리	69.2 (18)
4) 기타	- (-)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 16-1〉 양육수당·부모급여와 바우처 적정 운영방식(중복응답)

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 현금+바우처 병행형: 소득 또는 연령 기준에 따라 현금급여와 서비스 이용권을 병행 지급	23.1 (6)
2) 바우처 중심형: 현금급여를 단계적으로 축소하고 서비스 이용권 중심으로 전환	65.4 (17)
3) 현금 중심형: 단순 현금급여를 유지하고 서비스 이용권은 선택형으로 제공	7.7 (2)
4) 기타	3.8 (1)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 17〉 놀이터 설치에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 전면 의무화: 모든 기관(유아학교·어린이집)에 실외놀이터 설치 의무 부과	3.8 (1)
2) 규모·유형별 차등화: 일정 규모 이상 기관만 의무화(학급 수·면적 기준)	53.8 (14)
3) 대체인정형: 인근 공공시설·공용놀이터 또는 실내놀이터로 대체 허용	42.3 (11)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 18〉 CCTV 설치에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 설치 의무화: 보육실·공공공간 등 현행 어린이집 기준 적용	42.3 (11)
2) 연령 차등화(영아반 의무·유아반 자율): 영아반(0~2세)은 의무 설치, 유아반(3~5세)은 원칙적 자율설치로 하되, 필요 시 설치 허용	23.1 (6)
3) 선택적 설치형: 자율설치를 원칙으로 하되, 보호자·기관의 요청·합의가 있을 때는 설치 가능	34.6 (9)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 19〉 통합법 시행의 적정 방안

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 일괄 시행형: 모든 조항을 동일 시점에 시행(행정체계 즉시 통합)	34.6 (9)
2) 단계적 시행형: 연령·사무·지역별로 순차적으로 시행	23.1 (6)
3) 시범-확대형: 일부 지역에서 시범 운영 후 전국 확대 시행	42.3 (11)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

〈부록 표 20〉 통합법 부칙·경과규정에 관한 의견

단위: %(명)

구분	계(수)
1) 일괄 전환형: 일정 시행일 기준으로 교직원·시설·사무를 동시에 전환	26.9 (7)
2) 항목별 단계형: 인력→시설→사무 순으로 단계별 유예 후 전환	50.0 (13)
3) 조건부 유예형: 지역·기관 여건에 따라 전환 시기 차등 인정	23.1 (6)
전체	100.0 (26)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

3. 종합 의견 및 우선 과제

〈부록 표 21〉 유보통합 추진 과제

구분	유보통합 추진 과제	
1순위	- 법제 정비	53.8 (14)
	- 행정·조직 통합	11.5 (3)
	- 아동 중심의 목표/법 정비	11.5 (3)
	- 교사 양성 및 자격체계 통합	7.7 (2)
	- 재정체계 통합	7.7 (2)
	- 무상보육·무상교육 재정기준 통합	3.8 (1)
	- 이해관계자 간 갈등 해소	3.8 (1)
2순위	- 행정·조직 통합	42.3 (11)
	- 재정체계 통합	23.1 (6)
	- 교사 양성 및 자격체계 통합	7.7 (2)
	- 법제 정비	3.8 (1)
	- 무상보육·무상교육 재정기준 통합	3.8 (1)
	- 정책 거버넌스 강화	3.8 (1)
	- 기타	15.4 (4)
3순위	- 교사 양성 및 자격체계 통합	23.1 (6)
	- 무상보육·무상교육 재정기준 통합	19.2 (5)
	- 행정·조직 통합	19.2 (5)
	- 법제 정비	15.4 (4)
	- 시설·안전 기준 통일	7.7 (2)
	- 정책 거버넌스 강화	7.7 (2)
	- 정보시스템 통합	3.8 (1)
	- 기타	3.8 (1)
4순위	- 교사 양성 및 자격체계 통합	23.1 (6)
	- 재정체계 통합	23.1 (6)
	- 무상보육·무상교육 재정기준 통합	11.5 (3)
	- 시설·안전 기준 통일	7.7 (2)
	- 정보시스템 통합	7.7 (2)
	- 법제 정비	3.8 (1)
	- 행정·조직 통합	3.8 (1)
	- 통합기관 시범운영	3.8 (1)
	- 가정양육 지원체계 정비	3.8 (1)
	- 정책 거버넌스 강화	3.8 (1)
	- 기타	7.7 (2)
5순위	- 통합기관 시범운영	19.2 (5)
	- 교사 양성 및 자격체계 통합	15.4 (4)
	- 정보시스템 통합	15.4 (4)
	- 법제 정비	11.5 (3)
	- 무상보육·무상교육 재정기준 통합	11.5 (3)
	- 시설·안전 기준 통일	11.5 (3)
	- 재정체계 통합	3.8 (1)
	- 가정양육 지원체계 정비	3.8 (1)
	- 정책 거버넌스 강화	3.8 (1)
	- 기타	3.8 (1)

자료: 유보통합 법제 개선 및 통합법 제정관련 전문가 의견조사_2차 조사

연구에 도움을 주신 분들

◆ 연구반 위원 ◆

(*가나다순)

성함	소속	직위
고영미	순천향대학교 유아교육과	교수
김대욱	국립경상대학교 유아교육과	교수
김대홍	송실대학교 국제법무학과	교수
김동균	국립한밭대학교 공공행정학과	교수
김윤희	덕성여자대학교 유아교육과	교수
김재선	동국대학교 법학과	교수
김진곤	광운대학교 법학부	교수
김진욱	명지대학교 아동학과	교수
박정연	한경대학교 법경영학부	교수
배건이	한국법제연구원	연구위원
성지현	성균관대학교 아동청소년학과	교수
신나리	충북대학교 아동복지학과	교수
양성은	인하대학교 아동심리학과	교수
윤수정	강원대학교 법학전문대학원	교수
이성희	공주대학교 유아교육과	교수
이승훈	고려대학교 법학전문대학원	교수
이완정	인하대학교 아동심리학과	교수
이윤정	강원대학교 법학전문대학원	교수
이재훈	한국외국어대학교 법학전문대학원	교수
이희정	고려대학교 법학전문대학원	교수
임 현	고려대학교 행정학과	교수
정필운	한국교원대학교 일반사회교육과	교수
차선자	전남대학교 법학전문대학원	교수
최윤영	저출산고령사회위원회	선임전문위원
최일선	경인교육대학교 유아교육과	교수

유보통합을 위한 법제 개선 및 통합법 제정 방안

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

