

영유아보육법과 유아교육법의 통합방안에 관한 연구*

A Study on the Integrated Method of Child Care Act and Early Childhood Education Act

황 성 일**

Hwang, Seongil

김 선 희***

Kim, Sunhee

목 차

- | | |
|-----------------------------|-------------------------|
| I. 머리말 | IV. 영유아보육법과 유아교육법의 통합방안 |
| II. 우리나라에서 영유아보육과 유아교육 | V. 맺음말 |
| III. 동아시아 주요국에서 영유아보육과 유아교육 | |

영유아보육법과 유아교육법의 제정을 계기로 우리나라 영유아보육과 유아교육은 독립적 제도로서 각기 독자적 영역을 구축하기에 이르렀다. 법률의 뒷받침 속에 지속적, 반복적, 추가적으로 자신만의 정책을 단행한 결과다. 이러한 과정을 통하여 양 제도는 완전히 다른 시스템으로 이질화 되었고 그 부작용이 나타나기 시작했는데, 영유아에게는 보육과 교육을 균등하게 받을 권리를 침해 하였으며, 보호자 측면에서는 보육이나 교육서비스 이용의 편리성을 저해하는 결과를 가져왔다. 유보이원화의 원인은 법률의 이원화에 있다고 생각한다. 보육제도와 교육제도는 개별적으로 존재하는 서로 다른 법률에 의하여 강제적, 계속적 분리가 일어나면서 이질적 이원화 구조가 생성되고 강고

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2023..54.365>

투고일: 2023. 3. 31. / 심사완료일: 2023. 4. 19. / 게재확정일: 2023. 4. 22.

* 이 연구는 2021년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업의 지원을 받아 수행되었음(0448A-20210074)

** 제1저자: 성균관대학교 법학연구원 선임연구원

Lead Author: Senior Researcher, Ph.D., Legal Research Institute, Sungkyunkwan University

*** 교신저자: 서울신학대학교 유아교육과 조교수

Co-Author: Professor, Department of Early Childhood Education, Seoul Theological University

해져 가기 때문이다. 고착된 이원적 제도를 개선하여 균질의 서비스가 제공되는 이용하기 쉬운 단일한 제도를 마련할 필요가 있고 그 수단은 유보통합이라고 생각한다. 따라서 영유아 보육과 교육에 관한 통합법률안을 제시하는 것이 가장 실질적으로 유보통합을 이룩하는 방안일 것이다. 유아교육지원특별회계법, 장애아동복지지원법, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 등 영유아보육과 유아교육에 관한 법률이 적지 않지만, 우리나라 영유아의 보육과 교육의 중심법이자 준거법으로 기능하고 있는 영유아보육법과 유아교육법이 통합의 대상이라 할 것이다. 특히 무상보육과 무상교육과 같은 비용관련 부분, 교사의 자격 및 양성체제 부분, 시설의 운영관련 부분, 이용연령과 운영시간, 관할 행정기관 부분의 단일화가 시급하다.

본 연구는 유보이원화를 촉발시키는 주된 요인을 법률의 이원화로 판단하고 하나의 법률로써 영유아보육과 교육제도를 운용하는 것이 궁극적인 유보통합을 달성하는 길이라는 것을 인식한 결과다. 같은 동아시아권에 속하면서 유사한 문화와 학제를 가지고 있는 한국, 일본, 대만의 영유아보육과 교육에 관한 법제와 통합전략을 분석하여 우리나라 영유아 보육과 교육의 통합을 위한 단일한 법률의 제정 방안을 제안하기로 한다.

[주제어] 어린이집, 유치원, 무상보육, 무상교육, 유보통합

I. 머리말

현대사회로 접어들면서 여성의 사회활동과 경제활동의 증가로 출산율이 저하되고 아동의 수가 격감하는 초소자화 경향이 뚜렷해 졌다. 직업을 유지하기 위하여 분만을 중단하는 여성에게 양육과 일자리를 양립시킬 수 있는 당연조건은 효율적인 영유아 보육과 교육제도이다. 보육과 교육을 분리시켜 이원적 제도로 운영하는 것은 당사자 모두에게 심대한 피해를 가져온다. 대상자인 영유아 측면에서는 서비스 질 격차를 감수해야 하므로 균등한 보육과 교육 받을 권리에 타격을 받게 된다. 보호자 측면에서는 이원적 제도에서 발생하는 보육과 교육간 비용격차를 부담해야 하고 서비스 이용의 편리성 훼손을 수용해야 한다. 교사 측면에서는 분화된 시스템으로부터 생성되는 보육교사와 유아교사 수준의 비균질성을 받아 들여야 한다. 시설의 운영자 측면에서는 관리부처나 지원체계의 복잡화에 따른 비효율성과 비경제성을 용인해야 한다. 이처럼 유보이원화 체제는 영유아보육과 유아교육의 당사자 모두가 손해를 보는 방식인 셈이다.

한국, 일본, 대만은 공통적으로 심각한 저출산·소자화를 경험하고 있으며 영유아기의 교육과 보육은 의무는 아니지만 무상이라는 점, 초·중·고 6-3-3 학제라는 점 등 사회적, 제도적 유사성을 가지고 있어 이들 3국의 영유아 보육과 교육제도를 고찰하고 유보통합 전략

을 분석하는 것은 우리나라의 유보통합 방안을 도출하는데 매우 요긴하게 작용할 것이다.

본 연구는 유보이원화는 법제의 이원화로부터 비롯된 것이라 평가하고 그 해결책은 유보통합이라고 판단하였다.¹⁾

이하에서는 한국의 영유아보육법과 유아교육법을 통합의 관점에서 세분화하여 개별 규정의 내용과 함께 누리과정 같은 유보통합 사례도 살펴본다. 일본의 영유아보육과 유아교육을 관장하는 법률을 사항별로 추출하여 제도의 내용을 정리하고 유보통합기관으로서 유보연계형 인정어린이원에 대하여도 알아본다. 대만은 한국이나 일본과 달리 유보통합법인 유아교육및보육법을 제정한 국가이다. 통합전 대만의 유치원과 어린이집을 규율하던 법률을 간추리고, 통합후 대만의 유치원과 어린이집의 역할에 대하여도 검토한다. 끝으로 한국, 일본, 대만의 영유아 보육과 교육제도에 관한 분석내용을 기초로 하여 우리나라 영유아보육법과 유아교육법에서 특히 문제되는 지점을 항목별로 나누어 이를 해결하는 방식으로 통합법률안을 입법하는 방안을 구체적으로 제시하기로 한다.

II. 우리나라에서 영유아보육과 유아교육

현재 우리나라에는 영유아보육 및 유아교육을 규율하는 법령이 다수 존재하지만 그중에서 기본법 내지 중심법의 역할을 하는 것은 영유아보육법과 유아교육법이라고 할

-
- 1) 우리 헌법은 정치적 공동체의 기본적인 구조와 구성을 조달하고, 이렇게 하여 구축된 법률적 기반이 입법자의 의도대로 온전하게 보호되어 유지될 수 있도록 헌법적 보전원리를 이른바 ‘헌법의 기본원리’라고 하여 구비하고 있다. 헌법전문으로부터 추출되는 원리로는 국내질서에 적용되는 법치주의원리, 민주주의원리, 사회국가원리, 문화국가원리 등이 있고 국제 분야에 있어서 반영되는 국제평화주의원리가 있다. 현대와 같이 다양화, 다문화, 복잡화 되고 있는 사회에서는 권력과 권리의 남용을 제어하는 법치주의원리가 가장 중요하다. 특히 국가권력을 제한하기 위하여 행정작용은 법률에 근거하여서만 행사될 수 있다고 하는 법률유보의 원칙이 법치주의원리의 주된 내용을 구성한다. 유보통합에 관한 선행연구를 찾아보면 정책적 통합만을 강조하는 것이 거의 대부분을 차지한다. 그러나 이는 유보통합에 관한 연구방법으로는 적절하지 않다고 생각한다. 유보이원화의 원인을 법제의 이원화로 진단하고 유보통합을 달성하는 가장 효과적인 방안을 통합법안의 입법으로 제시하는 것은 본 연구가 선행연구와 구별되는 가장 핵심적인 부분이다. 이는 우리헌법으로부터 직접 도출되는 법치주의원리의 중심내용을 형성하는 법률유보원칙을 고려할 때 타당하다. 성기용, “의회유보원칙에 관한 소고”, 강원법학 제50권, 강원대학교 비교법학연구소, 2017, 500-502쪽; 윤수정, “사회보장법 영역에서의 법률유보와 위임입법의 한계 -헌법재판소 결정 2019.2.28. 2017헌바245 결정에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 공법학연구 제20권 제2호, 한국비교공법학회, 2019, 190쪽; 이재삼, “법치행정의 원리에 대한 한계문제와 강화방안에 대한 연구”, 입법정책 제5권 제1호, 한국입법정책학회, 2011, 34쪽; 이준일, “사회보장영역에서 법률유보원칙 -의회유보원칙을 중심으로”, 사회보장법학 제3권 제1호, 사회보장법학, 2014, 7쪽에서는 본 연구의 이론구성에 있어 기초가 되는 법률유보원칙에 관하여 자세하게 설명하고 있다.

수 있다. 영유아기는 미성숙, 미완성의 시기로 인간 성장 발달의 기초가 형성되는 매우 중요한 결정적 시기라고 할 수 있어 보육과 교육의 유기적 연속성이 매우 중요하여 하나의 법률로 일괄하여 정하는 것이 효율적 이지만, 현실적으로는 별도의 법률로 규율되고 있는 것이다.²⁾ 개별화 되어 있는 법률은 대상연령의 연속성, 균등교육을 위한 통일적 교사 양성체제 등을 위하여 유기적으로 운영되어야 하는 영유아보육과 교육을 서로 상이한 제도로 만드는 근본 원인이다. 이원화된 법률이 제도의 이원화를 초래하는 것이므로 통합적인 영유아보육과 교육을 위해서는 각각의 제도를 뒷받침하는 법률을 살펴볼 필요가 있다.

1. 영유아보육

장애아동복지지원법, 아동복지법, 다문화가족지원법, 아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 등 만 6세 미만의 취학전 영유아의 보육에 관하여 규정하고 있는 법률이 다수 존재하지만, 어린이집을 우리나라의 보육기관으로 정하면서 그 설치·운영은 물론 보육교사의 자격과 양성체제까지 아우르는 영유아보육법이 가장 핵심이 되는 법률이다. 영유아보육법의 주요내용은 무상교육등 보육비용, 보육교사의 자격을 포함하는 보육교직원, 어린이집의 교육과정에 해당하는 보육과정, 어린이집의 운영, 보육서비스의 질관리 등이다.

무상보육이란 무료로 보육하는 것을 의미한다.³⁾ 우리나라는 현재 어린이집 비용을 의미하는 보육료를 무료로 하고 있는데, 영유아보육법 제34조와 동법 시행령 제22조에 의하여 만 0세~2세 영아와 만 3세~5세 유아에 대하여 무상보육을 실시하고 있다. 어린이집을 다니지 않아도 일정 금액을 지원하는 내용의 동법 제34조의2 제1항, 동법 시행령 제23조의2에 따라 어린이집을 이용하지 않는 영유아 부모에게 양육수당을 지급한다.

보육료는 국가나 지방자치단체가 부담하지만 교통비나 간식비 등의 추가 비용에 대해서는 운영자가 영유아의 보호자에게 따로 청구할 수 있다. 즉 영유아보육법 제38조에 따라 어린이집 설치·운영자는 운영시간, 급식, 위생관리 등에 대하여 정부지원금 외의 보육료와 필요경비, 즉 추가경비를 보육서비스 이용자로부터 수납할 수 있다.⁴⁾ 국가나

2) 장영인, “유보통합 논의에 대한 재검토 -교육중심의 통합에 대한 보육관점의 논의”, 한국영유아보육학회, 2014, 113-142쪽.

3) 김운삼/김일태, “영유아 무상보육 확대정책에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 산업진흥연구 제5권 제2호, 산업진흥원, 2020, 59-69쪽.

지방자치단체는 어린이집의 증·개축, 교사 인건비, 교재비 등의 비용을 영유아보육법 제36조와 동법 시행령 제24조에 따라 보조할 수 있다. 국가의 재정지원과 어린이집 이용자에게 추가비용을 수납 받는 어린이집의 설립자나 운영자는 어린이집을 투명하고 체계적으로 관리하고 운영하기 위하여 사회복지사업법 제34조 제4항에 따라 매년 3월 1일에 시작하여 다음 연도 2월 말일을 회계연도로 하는 재무회계처리 의무를 부담한다.

보육교사가 될 수 있는 자격에 관하여는 영유아보육법 제21조 제2항과 제3항, 동법 시행령 제21조 별표 1, 동법 시행규칙 제12조에서 자세하게 정하고 있지만, 교사나 보조 교사 등의 임금을 비롯한 처우에 관한 규정은 찾아 볼 수 없어 입법적 불비에 해당한다. 우리나라 어린이집의 보육과정은 2023년 현재 영유아보육법 제29조 제2항, 보건복지부령으로서 영유아보육법 시행규칙 제30조 별표 8의4에 따라 보건복지부고시 제2020-75호로 발령된 제4차 어린이집 표준보육과정에 따른다.⁵⁾ 어린이집 표준보육과정은 전국에 있는 어린이집이 실시하고 있는 만 0세~1세 보육과정, 만 2세 보육과정, 만 3세~5세 보육과정(누리과정 포함)으로 이루어진 공통보육과정이다.⁶⁾

우리나라 보육서비스를 연구개발하고 그에 따른 보육정책을 설계하는 한국보육진흥원에 대한 지원을 비롯하여 전국 어린이집의 설치와 운영을 관할하는 영유아보육법상의 주무 행정기관은 보건복지부이다.⁷⁾ 그리고 어린이집은 주 6일 이상, 하루 12시간 이상 운영하여야 하는데, 영유아보육법 제24조 제1항과 동법 시행규칙 제23조 별표 8에서 구체적으로 밝히고 있다. 어린이집 이용대상은 영유아보육법 제2조 제1호와 제27조에 의하여 만 6세 미만의 아동을 의미하는 영유아이다. 어린이집의 시설은 이용하는 영유아의 안전과 직결되기 때문에 어린이집의 재산, 규모, CCTV설치, 놀이터 등 시설 기준은 영유아보육법 제15조 내지 제15조의4, 동법 시행규칙 제9조 별표 1에 따른다.⁸⁾

영유아보육 당사자는 해당 아동 뿐만 아니라 보호자도 포함하므로 어린이집에 관한

4) 장영인, “민간어린이집 보육재정지원에 관한 쟁점 연구”, 한국영유아보육학 제95집, 한국영유아보육학회, 2015, 53-79쪽.

5) 이채영/조경진, “제4차 표준보육과정, 2019 개정 누리과정, 2015 개정 초등학교 통합교과과정 과학교육 내용의 연계성 분석”, 미래유아교육학회지 제29권 제1호, 미래유아교육학회, 2022, 105-132쪽.

6) 신화식/박진옥, “유치원교육과정과 표준보육과정의 통합에 관한 기초연구”, 한국영유아보육학 제52집, 한국영유아보육학회, 2008, 103-123쪽.

7) 조현미/이창기, “공보육화 40% 달성 과제의 현실 속 민간어린이집 원장들의 이야기”, 홀리스틱융합교육연구 제25권 제4호, 한국홀리스틱융합교육학회, 2021, 109-131쪽.

8) 김은영/최경숙, “유치원과 어린이집의 시설설비 사례 연구”, 육아정책연구 제5권 제2호, 육아정책연구소, 2011, 65쪽 이하.

주요정보를 투명하게 공개하여 부모의 알권리를 보장하는 것은 매우 중요하다. 이를 위하여 어린이집과 보육과정에 관한 정보제공에 대하여는 영유아보육법 제49조의2, 동법 시행령 제25조의6 별표 1의5에서 자세하게 규정한다.⁹⁾ 이에 따라 정부의 어린이집 통합 정보공시 사이트(<http://www.childinfo.go.kr/main.jsp>)에 공개되는 내용은 어린이집 시설현황, 보육교사를 비롯한 교직원 현황, 보육료와 기타비용, 급식 등에 관한 것이다.¹⁰⁾ 또한 모든 어린이집을 주기적으로 감정하여 국가차원의 보육서비스의 질 관리를 위한 어린이집 평가제도는 영유아보육법 제30조에 따라 한국보육진흥원에서 실시하고 있다.¹¹⁾

2. 유아교육

사립학교법, 지방교육자치에 관한 법률, 초·중등교육법, 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 등 만 3세 이상의 초등학교 취학전 어린이인 유아를 대상으로 하는 교육과 관련한 법률이 다수 존재하지만, 유치원을 우리나라 유아교육기관으로 특정 하면서 그 설립과 운영을 비롯하여 유아교사와 교직원의 자격 등에 이르기까지 고루 정하고 있는 유아교육법은 그 중 가장 중심이 되는 법률이다. 유아교육법은 교육에 드는 비용의 처리, 교사자격, 교육과정, 유치원의 운영관련, 유아교육 서비스의 질관리 등을 주요 내용으로 한다.

우리나라는 만 3세~5세 유아의 보육과 교육에 대하여 누리과정이라고 하는 전면적 무상 정책을 2013년부터 시행중이다.¹²⁾ 유치원 교육비가 무료라는 의미인데, 구체적으로 유아교육법 제24조 제1항, 동법 시행령 제29조 제1항 제1호에 따라 만 3세 이상 초등학교 취학전 어린이를 뜻하는 유아에 대하여는 무상으로 유치원 교육을 해야 한다.¹³⁾ 유치원에 다니지 않아도 일정 금액을 지원하며, 국가와 지방자치단체는 영유아보육법 제34조의2 제1항, 동법 시행령 제23조의2에 따라 유치원 미이용자 부모에게 양육수당을 지급한다. 국가나 지방자치단체로부터 교육비를 지원받더라도 유치원 설립자 또는 운영자는

9) 이연승/이유나, “어린이집 정보공시제에 대한 보육교사의 인식 및 요구”, 어린이문학교육연구 제16권 제4호, 한국어린이문학교육학회, 2015, 507-524쪽.

10) 이재무/이재성, “유치원과 어린이집의 운영효율성 비교를 통한 영유아 교육복지 관리체계 일원화 주체에 관한 쟁점의 탐색적 고찰”, 한국사회복지행정학 제17권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2015, 183쪽 이하.

11) 황해익/김남희/정혜영, “어린이집 평가인증제의 현안 및 발전방안”, 한국보육지원학회지 제9권 제6호, 한국보육지원학회, 2013, 461쪽 이하.

12) 나정, “유아무상교육·보육정책 분석”, 유아교육학논집 제18권 제1호, 한국영유아교원교육학회, 2014, 49-71쪽.

13) 김정호, “국공립유치원 확대정책의 평가: 현상유지 정책 및 완전무상 교육정책과의 비교”, 제도와 경제 제12권 제3호, 한국제도경제학회, 2018, 65쪽 이하.

유치원에 다니는 유아의 부모로부터 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금을 의미하는 추가비용을 받을 수 있는데, 그 범위와 기준은 유아교육법 제25조에서 정하고 있다.¹⁴⁾ 국가와 지방자치단체는 사립유치원의 설립비, 교사 인건비 등의 경비에 대하여 보조할 수 있고, 이는 유아교육법 제26조 제3항, 동법 시행령 제32조에서 규정하고 있다. 또한 국가나 지방자치단체는 유치원의 방과후 과정에 드는 인건비, 교재비, 교구비 같은 경비에 대해서도 동법 제27조와 동법 시행령 제33조에 따라 보조할 수 있다.¹⁵⁾

국공립 유치원은 매년 3월 1일부터 이듬해 2월 말일까지를 회계연도로 하며, 유아교육법 제19조의7, 국립 유치원 및 초·중등학교 회계규칙 제1조와 제2조에 따라 유치원회계를 설치·운영해야 한다.¹⁶⁾ 사립유치원은 사립학교법 제51조 준용규정에 의하여 적용된 제33조를 근거로 하여 만들어진 교육부령으로서 사학기관 재무·회계 규칙이라는 법규명령에 따라 재무와 회계를 운영해야 한다.¹⁷⁾

유치원 교직원의 중심을 이루는 유치원교사의 자격으로는 1급~2급 정교사, 준교사가 있으며 유아교육법 제22조 제2항에 근거한다.¹⁸⁾ 국·공립유치원과 사립유치원은 유아교육법 제23조에 따라 교사 외에 강사, 기간제 교사 등을 두어 유치원 교육을 보조하게 할 수 있다. 그러나 이러한 교사나 강사 등의 보수를 비롯한 대우에 관한 규정은 찾아볼 수 없다.¹⁹⁾

어린이집이나 유치원은 일정한 프로그램을 수행함으로써 아동을 보육 및 교육하는데, 우리나라는 2023년 현재 영유아 보육과 유아교육 공통과정으로서 만 3세~5세 누리과정을 시행 중에 있다.²⁰⁾ 유치원 교육과정을 말하는 누리과정은 유아교육법 제13조 제2항에 따라

-
- 14) 양미선, “어린이집 및 유치원 이용 아동 부모의 비용 부담과 지원 방안”, 육아정책포럼 제39권, 육아정책연구소, 2014, 27쪽 이하.
 - 15) 노희천/김현숙/전규안, “사립유치원회계의 개선방안”, 세무와회계저널 제22권 제1호, 한국세무학회, 2021, 151쪽 이하.
 - 16) 김병주/김성기/오범호, “유치원재무회계규칙 제정의 쟁점과 방향”, 교육재정경제연구 제20권 제1호, 한국교육재정경제학회, 2011, 25쪽 이하.
 - 17) 김미옥/차상권, “사립유치원 회계제도의 쟁점과 개선방안”, 세무와 회계저널 제22권 제5호, 한국세무학회, 2021, 51쪽 이하.
 - 18) 이현선/이윤진/이일주, “유보통합을 위한 유치원과 어린이집의 교사자격 및 양성과정 방안 모색”, 포괄영유아, 아동교육지원연구 제3권 제2호, 한국포괄영유아아동교육지원학회, 2015, 1-18쪽.
 - 19) 임승렬/박은혜/김명순/김희진, “유치원교사의 자격제도와 임용고사에 관한 연구”, 열린유아교육연구 제8권 제1호, 한국열린유아교육학회, 2003, 271쪽 이하.
 - 20) 임부연, “『2019 개정 누리과정』에서 놀이와 교육내용의 연계성 탐구”, 영유아교육과정연구 제10권 제2호, 한국영유아교육과정학회, 2020, 5쪽 이하.

교육부령으로 발령한 교육부 고시 제2019-189호에 따른 것이다. 영유아의 연령대별 교육과정은 만 0세~2세 영아는 어린이집 표준보육과정, 만 3세~5세 유아는 누리과정이다.²¹⁾

유아교육의 발전을 위하여 유아교육에 관한 중장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 유아교육발전기본계획을 수립하는 등 전국 유치원의 설치와 운영을 관할하는 유아교육법 상의 주무부처는 교육부이다.²²⁾ 이에 반하여 어린이집 관할은 보건복지부로, 이러한 주무부처의 다름은 영유아보육과 유아교육의 이원화의 주요 원인으로 작용한다.²³⁾ 우리나라의 유치원은 유아교육법 제12조 제3항과 동법 시행령 제12조 제1항에서 정한 바와 같이 매년 180일 이상 수업하여야 하며, 유치원의 휴업일은 동법 시행령 제14조 제1항에 따라 원장과 유치원운영위원회가 협의로 매 학년도가 시작되기 전 정해야 한다.²⁴⁾ 유치원의 일일운영은 유치원교육과정인 누리과정반과 방과후과정반으로 구성된다. 누리과정반은 유아교육법 제13조에 따라 발령된 교육부 고시 제2019-189호를 뜻하는 2019 개정누리과정에 따라 3~5시간 운영되고, 방과후과정반은 누리과정반 전후 시간의 돌봄을 의미 하며, 학부모 수요 및 유치원 여건에 맞춰 누리과정 시작 전 오전 7시 30분부터 시작되기도 하고 누리과정 이후 오후 7~8시까지 실시되기도 한다.

시설의 이용연령이 서로 다른 것 또한 주무행정기관과 같이 유보이원화의 주요 폐해 중 하나로 작용하는데 어린이집과 달리 유치원 이용대상은 유아교육법 제2조 제1호와 제11조 제1항에 의하여 만 3세 이상 초등학교 취학전 어린이를 의미하는 유아로 한정 된다.²⁵⁾ 유치원을 설립하기 위해서는 유아교육법 제8조 제1항, 동법 시행령 제8조, 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 제2조에 있는 시설·설비 등의 시설기준을 충족하여야 한다.

유치원 교육서비스의 질관리 또는 질유지를 위하여 유치원의 장은 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제5조의2와 동법 시행령 제3조의2 별표 1의3에 맞추어 유치원 규칙, 시설, 교사, 교육과정반, 방과후과정반 등의 정보를 매년 1회 이상 공시하여야

21) 최은영, “2019 개정 누리과정에 대한 비판적 고찰: 교육과정 문서, 실행 수준을 중심으로”, 통합교육과정연구 제16권 제2호, 한국통합교육과정학회, 2022, 213-242쪽.

22) 이대균/최희숙/김선구, “교육부 주관 유치원 평가에 대한 분석적 고찰”, 열린유아교육연구 제12권 제5호, 한국열린유아교육학회, 2007, 1-21쪽.

23) 권미경, “부모참여가 확대된 ‘열린어린이집’ 활성화를 위한 노력”, 육아정책포럼 제45권, 육아정책연구소, 2015, 35쪽 이하.

24) 정선아/김병길, “한국 근대 유치원의 기원과 성격에 대한 비판적 재고 -‘私立明信高等女學校附屬幼稚園’ 설립 규칙을 중심으로”, 영유아교육과정연구 제6권 제2호, 한국영유아교육과정학회, 2016, 1-24쪽.

25) 고영미/서운희, “유치원·보육교사 양성 및 자격제도의 통합 방안 탐색”, 한국유아교육학회 정기학술발표논문집 제2022권 제2호, 한국유아교육학회, 2022, 226-230쪽.

한다. 또한 유치원 교육서비스의 질관리 또는 질유지 방안의 하나로 국·공립·사립유치원의 자율적인 교육 활동에 대한 진단과 개선을 통하여 유치원 교육의 질을 향상시키기 위하여 유아교육법 제19조, 동법 시행령 제20조 내지 제22조에 따라 평가를 실시한다. 유치원 평가는 자체평가와 외부평가인 서면평가를 거쳐 그 결과를 각 유치원 홈페이지와 유치원 알리미(<http://e-childdschoolinfo.moe.go.kr>)에 탑재하여야 한다.

3. 영유아의 통합적 보육과 교육

영유아보육법과 유아교육법이 시간차를 두고 각각 제정되면서 보육과 교육 간의 분리 혹은 단절 현상이 반복적, 지속적으로 이루어져 고정화되기에 이르렀다. 이러한 교육과 보육의 분리 및 단절은 다음과 같은 부정적 효과를 부수하게 된다. 첫째, 영유아보육과정과 유아교육과정의 질적 편차를 발생시킨다.²⁶⁾ 둘째, 개별법에 따라 각각 설립된 유치원과 어린이집은 중복적 과정을 실시함으로써 이용자들에게 불편과 착오를 유발시킨다.²⁷⁾ 셋째, 소관기관의 다름은 유치원과 어린이집의 행·재정적 비효율성 증강의 원인으로 작용한다.²⁸⁾ 넷째 이용자는 물론 설립목적이 유사한데도 불구하고 유치원과 어린이집의 운영 및 시설기준을 상이하게 하여 재정적 누수가 발생할 수 있다.²⁹⁾ 다섯째 개별 법률에서 이용연령을 다르게 지정함으로써 보육료와 유치원교육비 간의 불평등이 생긴다. 새로 출범한 정부가 2025년 1월 1일부터 우리나라 영유아 보육과 교육의 통합을 선언하고 교사양성 일원화를 위하여 교육전문대학원 도입을 제시하는 등 변화를 예고했지만 이를 위해서는 영유아보육법과 유아교육법을 하나로 겹친 형태의 통합법률을 제정하여야 한다. 단일한 법률이 존재하지 않는 현재는 어린이집과 유치원의 단편적 과정통합 정도만이 논의되고 있을 뿐 구체적인 법률의 통합방안은 찾아보기 어려운 실정이다. 만 3세~5세 유아에 대한 통합적 보육 및 교육과정인 누리과정이 파편적 한정통합의 대표적인 사례라고 할 수 있다.³⁰⁾

26) 송치숙, “세계 주요국의 유보통합 동향 및 시사점 분석”, 한국교육문제연구 제19집 제1호, 동국대학교 교육연구원, 2021, 111-143쪽.

27) 정효정, “아동권의 관점의 유보통합을 위한 논점과 제언”, 한국영유아보육학 제136집, 한국영유아보육학회, 2022, 77-101쪽.

28) 손웅석, “유보통합 유치원과 어린이집 주무부처는 누가?”, 한국유아교육학회 정기학술발표논문집 제2022권 제2호, 한국유아교육학회, 2022, 150-151쪽.

29) 윤민아/한유진/이성주, “20대 대선 시기 유보통합 관련 사회적 담론 분석”, 인문사회21 제13권 제3호, 인문사회21, 2022, 1709-1723쪽.

III. 동아시아 주요국에서 영유아보육과 유아교육

우리나라가 속하여 있는 동아시아에서는 영유아보육과 유아교육제도의 통합 형태가 모두 나타나고 있다. 즉 유보통합의 관점에서 우리나라는 영유아보육과 유아교육을 완전히 분리시켜 운용하고 있는 초기모형이라 볼 수 있고, 우리나라처럼 양제도가 각각의 법률을 두고 시행되고 있어 이원화 되어 있지만 유치원과 어린이집의 역할을 동시에 하고 있는 유보연계형 인정어린이원을 오랜 시간에 걸쳐 정착시켜온 일본은 중기모형에 해당된다고 할 수 있을 것이다. 마지막으로 동아시아 국가들 중에서 유일하게 단일의 통합법률을 제정함으로써 보육과 교육의 일원적 체제를 갖추고 있는 대만은 유보통합의 완성모형이다. 통합적 영유아보육과 유아교육에 있어 초기모형, 중기모형, 완성모형 국가가 병존하는 동아시아는 한국의 유보통합 연구에 있어 의미하는 바가 적지 않다.

1. 일본

우리나라에 어린이집과 유치원이 있다면 일본에는 보육소와 유치원이 있다. 우리나라와 달리 일본은 영유아보육과 유아교육을 하나로 하여 실시하는 유보연계형 인정어린이원도 존재한다.

1.1 영유아보육

우리나라에서는 영유아보육법에 따라 어린이집의 설립과 운영이 이루어지고, 일본은 아동복지법에 의하여 보육소가 설치되고 운영된다. 일본의 아동복지법 제24조에 따르면 우리나라로 치면 기초자치단체 시군구에 해당하는 시정촌이 보육소를 설치한다. 동법 제39조 제1항은 보육소를 보호자의 위탁을 받아 영유아의 보육을 목적으로 하는 아동복지시설로 규정한다.

보육소를 이용하는 영유아의 보육료 같은 돌봄 비용에 대하여는 아동복지법 제49조의 2~제56조의5에서 규정한다. 그리고 2012년에 제·개정된 아동·영유아 양육 관련 3법 중 하나인 어린이 육아지원법 제8조에서는 보육소를 이용하는 영유아에게 지원되는

30) 이운진/이규림/조아라, “무상교육·보육정책으로서의 누리과정 현황과 개선방안”, 육아정책연구 제9권 제2호, 육아정책연구소, 2015, 113-136쪽.

시설형급부비에 대하여 밝히고 있다. 동법 제20조는 시정촌이 지원하는 표준보육비용과 부모가 내야하는 보육료에 대하여도 규정한다.

한편 일본은 우리나라보다 다소 늦은 2019년 10월 1일에 이르러서야 보육료 및 식비 등 기타비용을 무료로 하였다. 현재 일본에서 보육소를 이용하는 만 0세~만 2세의 주민세 비과세 가구의 영아 또는 셋째 자녀인 영아와 만 3세~만 5세 유아의 보육료는 무상이다. 아동복지법 제45조, 제50조~제55조의 규정에 따라 일본의 시정촌은 영유아를 보육한 보육소에 보육료를 지원하고, 보육소에 다니지 않는 영유아 부모에게는 양육수당을 지급한다.

우리나라의 어린이집 표준보육과정에 해당하는 일본의 보육소 보육지침은 일본 전역에 있는 보육소에서 실시하는 교육과정을 의미하며 아동복지법 제39조에 따라 후생노동성 아동복지국에서 발령한다.³¹⁾ 일본의 보육소 이용대상은 우리나라로 치면 초등학교에 해당하는 소학교 취학전 영유아를 의미하는 만 0세~취학전 영유아 이다.³²⁾ 일본의 보육소 설치와 운영 등 영유아 보육에 관한 전반적인 사무를 주무로 하는 아동복지법 상의 관할행정기관은 우리나라로 하면 보건복지부라 할 수 있는 후생노동성이다.³³⁾

1.2 유아교육

우리나라는 유아교육법에서 정한 바에 따라 유치원의 설립·운영과 공통교육과정, 비용관계 등이 정해지는 반면 일본은 학교교육법 제22조~제28조에 의하여 유치원을 설치하고 운영한다. 동법 제1조는 일본 유치원을 교육을 목적으로 하는 학교로 정의한다. 일본은 2019년부터 유치원의 교육비 무상화가 이루어 졌다. 따라서 유치원에 다니는 자녀를 둔 부모는 유치원학비를 제외하고 점심 식사비, 부모회 회비, 차량을 이용하는 어린이의 교통비를 부담하게 된다.

일본 전역에 분포하는 국·공립·사립유치원이 모두 따르고 있는 교육과정은 학교교육법 제9조, 교육기본법 제11조에 근거하여 만들어진 일본 유치원교육요령이다.³⁴⁾ 일본 유치

31) 中 典子, “児童福祉法に関する一考察- 児童の生活環境の変化と児童福祉法改正について”, 佛教大学大学院紀要 第31号, 佛教大学大学院, 2003, 269-279頁.

32) 森本 扶, “児童福祉法立案時の児童厚生施設観に関する一考察- 立法者としての厚生官僚に注目して”, 都留文科大学研究紀要 第75号, 都留文科大学, 2012, 61-76頁.

33) 高辻千恵, “保育所と小学校の連携に関する今後の課題- 保育所児童保育要録を中心に”, 埼玉県立大学紀要 第10号, 埼玉県立大学, 2008, 15-23頁.

34) 玉置哲淳, “新幼稚園教育要領とデュエーイのカリキュラム論の関係についての試論- 幼児教育過程の構造的理解のために”, 大阪教育大学紀要 第IV部門 教育科学 第43巻 第1号, 大阪教育大学, 1994, 63-76頁.

원교육요령은 학교교육법 제25조에 따라 문부과학성이 담당한다. 일본 유치원교육요령은 놀이를 중시한 다양한 교육을 실시하며 원아 지도는 유치원 교사 면허를 소지한 교원이 맡는다. 일본의 유치원 이용대상은 학교교육법 제26조에서 정하고 있는데, 만 3세~취학전 유아이다. 일본 유치원의 설치, 원장과 교감을 비롯한 인적구성, 유치원교육요령 등을 관장하는 학교교육법 상의 관할행정기관은 우리나라의 교육부에 해당하는 문부과학성이다.³⁵⁾

1.3 영유아의 통합적 보육과 교육

2006년 일본은 인정어린이원법을 제정하여 인가보육소에 못 들어간 아동의 보호자가 무인가보육소로 가는 대신 비용 면에서 유리한 인가보육소에 자리가 날 때까지 기다리는 이른바 대기아동의 문제를 해결하기 위하여 보육소와 유치원을 겸하는 인정어린이원을 처음 시작하였다. 초기 인정어린이원은 대기아동 문제의 해결과 함께 통합적 보육과 교육을 꾀하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.³⁶⁾ 내각부가 인정어린이원을 설치함으로써 기대한 효과는 유보통합이었으나 기존의 보육소와 유치원이 인정어린이원으로 흡수되어 일원화되는 것을 거부하여 현재는 유치원, 보육소, 인정어린이원 등 세 기관이 공존하게 되었다.³⁷⁾

2012년 ‘아동·영유아 육아 관련 3법(영유아 양육 신시스템)’을 제·개정하고 2015년에 시행하였는데, 이 중 하나가 인정어린이원법이라고 약칭되는 취학 전 아동에 관한 교육, 보육 등의 종합적 제공의 추진에 관한 법률의 개정이다. 이때 개정된 인정어린이원법 제3조에서는 유보연계형, 유치원형, 보육소형, 지방재량형 등 4가지 유형의 인정어린이원을 규정하고 있다. 유치원과 보육소가 연계되었다는 뜻의 유보연계형 인정어린이원은 동법 제3조 제2항에 근거한다. 현재 일본은 아직까지 보육소와 유치원이 남아있지만 유보연계형 어린이원이 자리를 잡아 가면서 이용자 수가 급증하는 추세다.³⁸⁾ 유보연계형 인정어린이원은 동법 제36조에 의하여 내각부 소관이며, 제11조에서 정하고 있는

35) 佐久間庸子/田部絢子/高橋智, “幼稚園における特別支援教育の現状- 全国公立幼稚園調査からみた特別な配慮を要する幼児の実態と支援の課題”, 東京学芸大学紀要 総合教育科学系 第62巻 第2号, 東京学芸大学学術情報委員会, 2011, 153-173頁.

36) 김세곤, “일본의 인정어린이원제도와 보육정책 동향에 관한 일 고찰”, 한국일본교육학연구 제13권 제1호, 한국일본교육학회, 2008, 77-101쪽.

37) 최미미, “일본 유보통합시설인 인정어린이원 제도에 관한 고찰: 아동·자녀양육지원 신제도 이후를 중심으로”, 비교교육연구 제29권 제3호, 한국비교교육학회, 2019, 31-61쪽.

38) 松山洋平, “幼保連携型認定こども園の教育・保育を支える保育者同士の対話のあり方に関する一考察: 様々な園内会議・研修, 対話場面を手掛かりとして”, 和泉短期大学研究紀要編集委員会 第36編, 和泉短期大学, 2016, 1-8頁.

유보연계형 인정어린이원 이용자는 만 3세 이상의 유아다. 유보연계형 인정어린이원에서는 유보연계형 인정어린이원 교육·보육요령(幼保連携型認定こども園教育・保育要領)에 따라 자발적 놀이를 통해 종합적인 자질과 능력을 키워나가도록 보육과정을 운영한다.³⁹⁾ 유치원과 보육소의 연결을 뜻하는 유보연계형 인정어린이원에 근무하기 위해서는 유치원 교사 자격과 보육교사 자격을 둘 다 가져야 한다.⁴⁰⁾

2. 대만

2.1 통합전 영유아의 보육과 교육

우리나라와 같은 초등학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년의 학제를 갖고 있는 대만은 동북아시아 국가 중 유일하게 법적 유보통합을 이룬 국가다. 2012년 이전의 대만에서는 유치교육법에 따라 만 4세부터 초등학교 입학 직전까지의 유아를 대상으로 하는 유치원(유아원)의 설립 및 운영이 이루어 졌고 어린이집설치시행법에서 정한대로 어린이집에서 보육과정을 실시하였다.⁴¹⁾ 우리나라에서 영유아보육과 교육에 관하여 각각의 법률을 두고 어린이집과 유치원으로 나누는 것과 같이 대만도 유아원과 유치원으로 분리하여 아동보육과 유아교육서비스를 제공한 것이다. 유사한 두 제도를 하나의 법률로 규율하는 것이 아니라 별도의 법률로 각각 규정한 결과 상이한 정부부처가 유아교육기관을 관할하여 보육은 내무부(내정부), 유아교육은 교육부가 주관하였다. 법률과 소관 행정기관의 분리는 교사자격, 교육과정, 보육과정 등을 이원화시킴으로써 보육과 교육에 있어 개별적 독립체제가 확립되기에 이르렀다. 대만은 어린이집뿐만 아니라 민간이 운영하는 영아센터도 보육에 가담하는 형태다. 통합이 이루어지기 전 대만에서는 유치교육법, 어린이집설치시행법, 아동및소년복지법, 초등학교아동 방과후보육서비스및인원표준 등에 의하여 영유아보육과 교육이 실시되었다.⁴²⁾ 우리나라의 만 3세~만5세의 유아가

39) 松川恵子, “平成30年施行 ‘幼稚園教育要領’等についての考察(2)- ‘幼稚園教育要領’、‘保育所保育指針’、‘幼保連携型認定こども園教育・保育要領’の比較・検討”, 仁愛女子短期大学研究紀要 第50号, 仁愛女子短期大学, 2018, 107-116頁.

40) 無藤隆, “今後の幼児教育の方向とは- 平成三〇年施行の幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領を概観し、就学前の教育のあり方を理解する”, 保育の友 第65巻 第5号, 全国社会福祉協議会, 2017, 18-21頁.

41) 盧美貴/黃月美/陳玉芳, “幼兒教育階段核心素養之研究”, 課程研究 第8卷 第1期, Journal of Curriculum Studies, 2013, 15-40頁.

어린이집과 유치원의 중복적 이용대상에 해당하는 것처럼 대만의 어린이집과 유치원(유아원)도 그렇기 때문에 보호자는 둘 중 어느 곳을 선택해야 할지를 판단하여야 한다.⁴³⁾

2.2 통합후 영유아의 보육과 교육

대만은 유아교육및보육법(幼兒教育及照顧法, Early Childhood Education and Care Act)을 2011년 6월 10일 제정하고, 2012년 1월 1일부터 시행하였다. ECEC법으로 인하여 대만은 영유아의 통합적 보육과 교육을 하게 된 것이다. ECEC법상 유보통합은 유치원과 어린이집이 합쳐져서 새로운 단일기관으로 탈바꿈 하는 것이 아니라 두 기관에서 내부적으로 이루어지는 제도의 통합을 말한다.⁴⁴⁾ 따라서 ECEC법이라는 통합법률의 제정으로 유보통합을 이루었지만, 대만에는 아직도 유치원과 보육기관으로서 어린이집이 병존한다. 분화되어 있던 연령이 통합되어 유치원은 총 4년제이며, 만 2세반(幼幼班), 만 3세반(小班), 만 4세반(中班), 만 5세반(大班)으로 연령별 반편성 되거나 유치원에 따라 만 2세~만 5세를 섞어 교육하는 혼령반(混齡班)을 운영하기도 한다. 만 2세 미만은 어린이집 이용대상이다. 우리나라와 달리 사립어린이집이나 사립유치원에는 정부의 지원이 없기 때문에 비용 면에서 훨씬 유리한 국·공립 어린이집과 유치원의 입학경쟁은 매우 치열하다. 그 결과 심각한 저출산과 소자화현상에도 불구하고 국·공립 어린이집과 유치원에 들어가기 위한 대기아동의 문제가 생긴다. ECEC법 제정전 유보이원화에 따라 어린이집은 내무부, 유치원은 교육부 관할이던 것이 교육부로 일원화되었다.

IV. 영유아보육법과 유아교육법의 통합방안

앞서 우리나라 유보이원화의 원인을 법률의 이원화에서 찾은바 있다. 영유아의 보육과 교육에 관한 통합적 법률의 입법방향을 제시하는 것이 본질적인 유보통합방안이며, 이는 영유아보육법과 유아교육법의 통합을 통하여 실현될 수 있을 것이라고 생각한다.

42) 山田美香/水野恵子/有賀克明, “台湾の幼児教育”, 人間文化研究 第5巻, 名古屋市立大学, 2006, 117-132頁.

43) 日暮トモ子, “台湾の幼保一元化政策の動向”, 有明教育芸術短期大学學術情報委員會 第2編, 有明教育芸術短期大学, 2011, 85-92頁.

44) 新村元植, “台湾の幼保一元化と高雄市の幼児教育・保育事情”, 鹿児島女子短期大学紀要 第51号, 鹿児島女子短期大学, 2016, 61-73頁.

1. 비용

1.1 무상보육, 무상교육

1.1.1 문제의 소재

우리나라는 보육료를 무료로 하고 있는데, 영유아보육법 제34조와 동법 시행령 제22조에 의하여 만 0세~2세 영아에 대하여 무상보육을 실시하고 있다. 어린이집을 이용하지 않아도 일정 금액을 지원하는 내용의 동법 제34조의2 제1항, 동법 시행령 제23조의2에 따라 어린이집을 이용하지 않는 영유아 부모에게 양육수당을 지급한다.

우리나라는 유치원교육비도 무료로 하고 있다. 유아교육법 제24조 제1항, 동법 시행령 제29조 제1항 제1호에 따라 만 3세~5세 유아에게는 무상 유치원 교육을 해야 한다. 영유아보육법 제34조의2 제1항, 동법 시행령 제23조의2에 따라 유치원 다니지 않는 만 3세~5세 유아의 부모에게는 양육수당을 지급한다. 어린이집 보육료와 유치원 유아학비는 국민행복카드(바우처)로 결제되고 만 0세~2세 영아와 만 3세~5세 유아의 부모에게는 현금으로 지원하는 구조다.

1.1.2 통합방안

현재 무상보육과 교육을 위하여 어린이집과 유치원에서 모두 활용되고 있는 국민행복카드 바우처제도와 시설 미이용 영유아에 대한 양육수당 시스템은 이미 통합적으로 운영되고 있으므로 통합법률안에도 통일적인 어린이집 보육료, 유치원 유아학비 무상규정과 어린이집이나 유치원 미이용 영유아에 대한 양육수당 지급규정도 포함시키는 것이 타당할 것이다.

1.2 추가비용의 수납

1.2.1 문제의 소재

영유아보육법 제38조에 따라 어린이집 설치·운영자는 운영시간, 급식, 위생관리 등에 대하여 정부지원금 외의 추가경비를 보육서비스 이용자로부터 수납할 수 있다. 유치원 설립자 또는 운영자는 유아교육법 제25조에 의하여 유치원에 다니는 유아의 부모로부터 추가비용을 받을 수 있다. 현재 어린이집에서 수납하는 추가경비는 지방자치단체

별로 상한제가 적용중이지만 유치원에서 받을 수 있는 추가경비에 관하여는 제한이 없다. 부모의 부담을 덜어주고자 실시한 어린이집 추가경비 수납액 상한은 보육의 질 저하로 이어지고, 유아교육 서비스 다양화를 위하여 유치원이 받는 추가경비에 제한을 두지 않은 것은 원비상승의 원인으로 작용하고 있다.

1.2.2 통합방안

어린이집 추가비용 상한제는 각 지방자치단체가 자치법규에 의하여 시행하고 있지만, 인상률이 너무 낮은 비현실적 조치이므로 통합법률안에서는 물가상승률에 비례하는 합리적 내용으로 규정해야 할 것이다. 유치원 추가비용 수납에 대하여도 최근 추가된 유아교육법 제25조 제3항과 같은 상한선을 통합법률에 포함시켜야 한다.

1.3 경비의 보조

1.3.1 문제의 소재

어린이집의 증·개축, 교사 인건비, 교재비 등의 비용을 국가나 지방자치단체는 영유아보육법 제36조와 동법 시행령 제24조에 따라 보조할 수 있다. 사립유치원의 경우 교사의 인건비, 방과후 과정 운영경비 같은 비용을 국가나 지방자치단체는 유아교육법 제26조 제3항과 제27조, 동법 시행령 제32조와 제33조에 의하여 보조할 수 있다.

1.3.2 통합방안

영유아보육법과 유아교육법은 국가와 지방자치단체의 경비보조에 대하여 각각 정하고 있으나 뒷받침 할 수 있는 비용의 항목적 통일성이 미흡하여 한계가 있다. 통합법률에서는 경비보조 사항을 표준화하여 국가와 지방자치단체의 지원에 대하여 효율적으로 규정할 필요가 있다.

1.4 재무와 회계의 운영

1.4.1 문제의 소재

어린이집을 투명하고 체계적으로 관리하고 운영하기 위하여 사회복지사업법 제34조 제4항은 어린이집 재무회계처리에 대하여 규정한다. 국공립 유치원은 유아교육법 제19조의7, 국립 유치원 및 초·중등학교 회계규칙 제1조와 제2조에서 유치원 회계에 대하여

규정한다. 사립유치원은 사립학교법 제51조 준용규정에 의하여 적용된 제33조를 근거로 하여 만들어진 교육부령으로서 사학기관 재무·회계 규칙이라는 법규명령에서 재무와 회계에 관하여 규정한다.

1.4.2 통합방안

현행 체제는 여러 법률과 시행규칙에 따라 유아교육기관 별로 재무와 회계의 기준이 달라지는 복잡한 구조라는 문제가 있다. 통합법률에서는 시설별 재무와 회계의 기준을 획일화하여 통합규정으로 체계화함으로써 합리적인 재무와 회계절차를 확립하여야 할 것이다. 재무와 회계의 기준을 통합법률에 탑재하면 시행령과 시행규칙도 일원화 하여 제정할 수 있다는 부수적 효과도 기대할 수 있다.

2. 교사자격 등

2.1 문제의 소재

보육교사가 될 수 있는 자격에 관하여는 영유아보육법 제21조 제2항과 제3항, 동법 시행령 제21조 별표 1, 동법 시행규칙 제12조에서 자세하게 정하고 있다. 유치원교사의 자격으로는 1급~2급 정교사, 준교사가 있으며 유아교육법 제22조 제2항에 근거한다.

2.2 통합방안

이처럼 어린이집 보육교사와 유치원 교사의 자격이나 양성체계에 관하여 개별 법률과 그로 인하여 분화된 하위법령에서 상이하게 정하고 있어 교사간의 차이에서 연유하는 불평등한 보육과 교육서비스 문제가 대두된다. 본고에서 제안하는 통합법률은 어린이집과 유치원의 통합을 의미하므로 일본처럼 통합기관에서 근무하는 교사는 보육과 교육자격을 모두 갖도록 통합법률에서 일원화하여 규정하여야 할 것이다. 다만 자격의 종류를 어느 것으로 할지에 대하여는 보육계와 유아교육계의 합의와 논의가 필요하다. 다만 어떤 절차를 거쳐 보육과 교육교사의 자격을 부여할지는 입법정책의 문제다. 현행법 체제에서는 구체적으로 정하지 않는 교사의 보수 등 처우의 대강에 관하여도 통합법률에 넣어야 한다.

3. 보육 및 교육과정

3.1 문제의 소재

현재 우리나라 어린이집의 보육과정은 영유아보육법 제29조 제2항, 동법 시행규칙 제30조 별표 8의4에 따라 보건복지부고시 제2020-75호로 발령된 제4차 어린이집 표준보육과정이다. 어린이집 표준보육과정은 만 0세~1세 보육과정, 만 2세 보육과정, 만 3세~5세 보육과정(누리과정 포함)으로 이루어져 있다. 영유아 보육과 유아교육 공통과정으로서 만 3세~5세 유치원 교육과정을 말하는 누리과정은 유아교육법 제13조 제2항에 따라 교육부령으로 발령한 교육부 고시 제2019-189호를 의미하는 2019 개정누리과정이다.

3.2 통합방안

만 0세~5세의 보육 및 교육과정은 만 0세~2세 영아는 어린이집 표준보육과정, 만 3세~5세 유아는 누리과정으로 나뉘어 있어서 나이에 따라 제도를 달리하여 돌봄과 교육을 받는다는 문제가 발생한다. 공통으로 적용되는 보육 및 교육과정은 만 3세~5세 누리과정으로 한정되기 때문이다. 통합법률에서는 연령에 따라 달리 도입되는 제도의 문제점을 입법적으로 해결하여야 할 것이다.

4. 어린이집과 유치원 운영 관련

4.1 관할행정기관

4.1.1 문제의 소재

우리나라 어린이집의 설치와 운영을 관할하는 영유아보육법 상의 주무 행정기관은 보건복지부이다. 유아교육의 발전을 위하여 유치원과 관련된 사무에 직접 관여하는 유아교육법 상의 주무부처는 교육부이다.

4.1.2 통합방안

소관부처의 이원화는 행적적, 재정적 비효율의 주요인으로 작용하여 재정지원, 관리 감독 등에 있어 예상치 못한 문제를 야기 시킨다. 주무행정기관의 다름은 유보통합을

위해 해결해야할 근본적 과제인 것이다. 어린이집과 유치원을 통합한 기관의 소관부처를 어느 곳으로 할지는 정책적 고려나 합의에 따라 이루어져야 하는 것이고, 통합법률에 서는 하나의 기관이 이를 담당하도록 입법하는 것이 핵심이다.

4.2 운영시간

4.2.1 문제의 소재

어린이집은 주6일 이상, 하루 12시간이상 운영하여야 하는 것을 영유아보육법 제24조 제1항과 동법 시행규칙 제23조 별표 8에서 구체적으로 밝히고 있다. 유치원은 유아교육법 제12조 제3항과 동법시행령 제12조 제1항에서 정한 바와 같이 매년 180일 이상 수업하여야 한다. 유치원의 일일운영은 누리과정반과 방과후과정반으로 구성된다. 누리과정반은 유아교육법 제13조에 따라 발령된 교육부 고시 제2019-189호를 뜻하는 2019 개정누리과정에 따라 3~5시간 운영되고, 방과후과정반은 누리과정반 전후 시간의 돌봄을 말한다.

4.2.2 통합방안

어린이집과 유치원의 운영시간은 상기한 바와 같이 제각각이다. 이들 기관의 운영시간은 일과 가정의 양립에 있어 가장 중요한 조건이므로 통일적, 탄력적 규정이 필요하다. 통합법률에서는 통합된 유아교육기관의 연간운영시간과 일일운영시간을 명확하게 하고, 기본운영시간을 확고히 함으로써 운영시간 단축의 재량범위를 제한하여야 한다. 급증하는 여성의 사회활동 상황을 고려하여 운영시간을 탄력적으로 조정할 수 있도록 시행령과 시행규칙을 적극적으로 활용하여야 할 것이다.

4.3 이용연령

4.3.1 문제의 소재

어린이집 이용대상은 영유아보육법 제2조 제1호와 제27조에 의하여 만 6세 미만의 아동을 의미하는 영유아이다. 유치원 이용대상은 유아교육법 제2조 제1호와 제11조 제1항에 의하여 만 3세 이상 초등학교 취학전 어린이를 의미하는 유아로 한정된다.

4.3.2 통합방안

현행법상 이용대상 연령이 달라서 유발되는 가장 중요한 문제는 만 0세~2세 영아는 유치원을 이용할 수 없다는 것이다. 통합법률에서 이를 입법적으로 해결하여 만 0세~취학 전 영유아는 누구나 어린이집과 유치원 중 어느 곳이든 자유롭게 선택할 수 있어야 한다.⁴⁵⁾

4.4 시설기준

4.4.1 문제의 소재

어린이집의 재산, 규모, CCTV설치, 놀이터 등 필요적 시설 기준은 영유아보육법 제15조 내지 15조의4, 동법 시행규칙 제9조 별표 1에 있다. 유치원은 유아교육법 제8조 제1항, 동법 시행령 제8조, 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 제2조에 있는 시설·설비 등의 시설기준을 갖추어야 한다.

4.4.2 통합방안

통합법률에 의하여 합쳐진 어린이집과 유치원 통합기관은 만 0세~2세의 영아도 자유롭게 이용할 수 있도록 입법해야 한다. 통합법률에서는 각 이용자의 연령별 특성을 고려하여 영유아교육기관에 적용할 시설기준을 통일적으로 신설함으로써 영유아의 안전과 보호에 부족함이 없도록 해야 한다.

5. 영유아보육과 유아교육 서비스의 질관리

5.1 정보제공

5.1.1 문제의 소재

어린이집에 관한 주요 정보제공에 대하여 영유아보육법 제49조의2, 동법 시행령 제25조의6 별표 1의5에서 자세하게 규정한다. 이렇게 제공된 정보는 정부의 어린이집 통합정보공시 사이트(<http://www.childinfo.go.kr/main.jsp>)에 공개한다. 유치원은 교육관련기관의

45) 본고에서 제시하는 통합적 법률안의 방향은 유치원과 어린이집을 합친 새로운 통합기관 설립을 전제로 한다. 그러나 유치원과 어린이집을 일거에 합칠 수는 없기 때문에 두 기관이 한시적으로 병존하는 기간이라도 이용자는 연령에 관계없이 유치원이나 어린이집을 자유롭게 선택할 수 있는 법적 근거가 통합법률안에 마련되어야 할 것이다.

정보공개에 관한 특례법 제5조의2와 동법 시행령 제3조의2 별표 1의3에서 정한 유치원 전반에 관한 정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다.

5.1.2 통합방안

어린이집에 관한 것과 유치원 정보로 공개되는 내용과 방식이 분화되어 있어 시설 이용자의 보호자가 공개된 정보를 사용하기 매우 어려운 구조다. 통합법률에서는 공시 정보의 내용과 공개방법을 일원화하여 사용자의 편의를 도모할 필요가 있다.

5.2 평가

5.2.1 문제의 소재

한국보육진흥원에서 주기적으로 실시하는 보육서비스의 질 관리를 위한 어린이집 평가제도는 영유아보육법 제30조에 따른다. 국·공립·사립유치원의 유치원 교육의 질을 향상시키기 위하여 유아교육법 제19조, 동법 시행령 제20조 내지 제22조에 따라 주기적으로 평가를 실시한다. 유치원 평가결과는 각 유치원 홈페이지와 유치원 알리미(<http://e-childschoolinfo.moe.go.kr>)에서 공개한다.

5.2.2 통합방안

영유아보육 및 유아교육기관으로서 어린이집과 유치원을 평가하는 것은 이들 기관이 제공하는 서비스의 질을 향상시키거나 유지하기 위한 가장 효과적인 수단이다. 그러나 평가수단, 평가기준, 평가항목, 평가결과의 공개방법 등에 있어서 개별 법령에서 상이하게 정하고 있어 효과가 반감되고 있는 실정이다. 통합법률은 기존에 흩어져서 규정되고 있는 평가지표, 평가횟수 등을 획일적 일원화 하여 보육 및 교육의 질 제고를 강구하는 방식으로 입법해야 한다.

V. 맺음말

대만을 제외한 동아시아에 속하는 모든 나라는 예외 없이 영유아보육과 유아교육 체제가 독립되어 있는 이른바 유보이원화 체제를 취하고 있다. 아동에 대한 돌봄과 교육

의 필요성을 인식한 국가는 관련 제도를 확립시키기 위하여 노력하게 되는데, 국가의 경제력에 따라 보육법에 의한 보육제도를 성립시킨 다음 유아교육법을 제정하여 교육제도를 정립하는 것이 일반적인 순서다. 이는 이용대상 아동의 연령과 제도의 유기적 연속성 측면을 고려할 때 단일한 법률에 따라 하나의 제도로 규율되어야 효율적인 어린이에 대한 교육과 보육이 서로 다른 독자적 체제로 고착되어 버리는 주된 요인으로 작동하게 된다. 이러한 동아시아 국가의 보편적인 상황은 우리나라도 예외는 아니어서 1991년 1월 14일에 영유아보육법이 제정되었고 2004년 1월 29일에 이르러서야 유아교육법이 만들어진 결과 현재까지 국내의 보육과 교육은 각자의 법률을 근거로 하여 독립적으로 운용되는 완전한 개별 제도로 정착되었다. 즉 오랜 기간 동안 서로 다른 법률에 따라 규율되어 견고한 유보이원화가 된 것이다. 한국, 일본, 대만을 의미하는 동아시아 3국은 예외 없이 여성의 사회활동 증가에 따른 저출산 대책으로서 유보통합을 선택하고 있으며, 이는 일과 가정이 양립 가능한 사회구조를 구축하는데 있어 가장 중요한 요소는 안정적이며 효율적인 영유아보육과 유아교육의 확립이라고 간주한 결과이다. 특히 대만은 2011년 유보통합을 이루었고, 일본은 아직까지 법제적 유보통합은 이루어지지 않고 있으나 유치원과 보육소의 기능을 하는 유보연계형 인정어린이원 제도가 오랜 전통 끝에 정착되어 가는 과정에 있다. 이에 반하여 우리나라는 최근에 들어서야 교육부 주도로 유보통합에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있는 실정이다. 유보통합을 법제적 완성도에 따라 초기모형, 과도기 모형, 완성모형으로 나누었을 때 초기모형은 우리나라, 일본은 과도기 모형, 대만은 완성모형에 해당한다. 완성모형을 지향하는 우리나라의 유보통합에 있어 일본과 대만의 사례는 시사하는 바가 적지 않다고 할 것이다.

앞서 유보이원화의 원인을 법제의 이원화에서 찾은바 있다. 지속적, 반복적 시행으로 경화된 영유아 보육과 교육의 독립적 분화구조는 개량되어질 필요가 있고 기존 제도를 개조하기 위해서는 새로운 입법이 필수적이다. 이에 본고는 우리나라 영유아의 통합적 보육과 교육을 위한 단일한 법률안의 구체적인 입법의 방향을 사항별로 나누어 제시하였다. 그러나 앞으로는 여기서 더 나아가 유보통합을 위한 단일한 법률안의 구체적 조문구성까지 진척시키는 논의가 활성화되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 학술지

- 김미옥/차상권, “사립유치원 회계제도의 쟁점과 개선방안”, 세무와 회계저널 제22권 제5호, 한국세무학회, 2021, 51-72쪽.
- 김병주/김성기/오범호, “유치원재무회계규칙 제정의 쟁점과 방향”, 교육재정경제연구 제20권 제1호, 한국교육재정경제학회, 2011, 25-43쪽.
- 김세곤, “일본의 인정어린이원제도와 보육정책 동향에 관한 일 고찰”, 한국일본교육학연구 제13권 제1호, 한국일본교육학회, 2008, 77-101쪽.
- 김운삼/김일태, “영유아 무상보육 확대정책에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 산업진흥연구 제5권 제2호, 산업진흥원, 2020, 59-69쪽.
- 김은영/최경숙, “유치원과 어린이집의 시설설비 사례 연구”, 육아정책연구 제5권 제2호, 육아정책연구소, 2011, 65-95쪽.
- 김정호, “국공립유치원 확대정책의 평가: 현상유지 정책 및 완전무상 교육정책과의 비교”, 제도와 경제 제12권 제3호, 한국제도경제학회, 2018, 65-85쪽.
- 나 정, “유아무상교육 · 보육정책 분석”, 유아교육학논집 제18권 제1호, 한국영유아교원교육학회, 2014, 49-71쪽.
- 노희천/김현숙/전규안, “사립유치원회계의 개선방안”, 세무와회계저널 제22권 제1호, 한국세무학회, 2021, 151-184쪽.
- 성기용, “의회유보원칙에 관한 소고”, 강원법학 제50권, 강원대학교 비교법학연구소, 2017, 497-531쪽.
- 송치숙, “세계 주요국의 유보통합 동향 및 시사점 분석”, 한국교육문제연구 제19집 제1호, 동국대학교 교육연구원, 2021, 111-143쪽.
- 신화식/박진옥, “유치원교육과정과 표준보육과정의 통합에 관한 기초연구”, 한국영유아보육학 제52집, 한국영유아보육학회, 2008, 103-123쪽.
- 윤민아/한유진/이성주, “20대 대선 시기 유보통합 관련 사회적 담론 분석”, 인문사회21 제13권 제3호, 인문사회21, 2022, 1709-1724쪽.
- 윤수정, “사회보장법 영역에서의 법률유보와 위임입법의 한계 -헌법재판소 결정 2019.2.28. 2017헌바245 결정에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 공법학연구 제20권 제2호, 한국비교공법학회, 2019, 183-208쪽.

- 이대균/최희숙/김선구, “교육부 주관 유치원 평가에 대한 분석적 고찰”, 열린유아교육연구 제12권 제5호, 한국열린유아교육학회, 2007, 1-21쪽.
- 이연승/이유나, “어린이집 정보공시제에 대한 보육교사의 인식 및 요구”, 어린이문학교육연구 제16권 제4호, 한국어린이문학교육학회, 2015, 507-524쪽.
- 이윤진/이규림/조아라, “무상교육·보육정책으로써의 누리과정 현황과 개선방안”, 육아정책연구 제9권 제2호, 육아정책연구소, 2015, 113-136쪽.
- 이재무/이재성, “유치원과 어린이집의 운영효율성 비교를 통한 영유아 교육복지 관리체계 일원화 주체에 관한 쟁점의 탐색적 고찰”, 한국사회복지행정학 제17권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2015, 183-208쪽.
- 이재삼, “법치행정의 원리에 대한 한계문제와 강화방안에 대한 연구”, 입법정책 제5권 제1호, 한국입법정책학회, 2011, 29-86쪽.
- 이준일, “사회보장 영역에서 법률유보원칙 -의회유보원칙을 중심으로”, 사회보장법학 제3권 제1호, 사회보장법학, 2014, 5-35쪽.
- 이채영/조경진, “제4차 표준보육과정, 2019 개정 누리과정, 2015 개정 초등학교 통합교과과정 과학교육 내용의 연계성 분석”, 미래유아교육학회지 제29권 제1호, 미래유아교육학회, 2022, 105-132쪽.
- 이현선/이윤진/이일주, “유보통합을 위한 유치원과 어린이집의 교사자격 및 양성과정 방안 모색”, 포괄영유아, 아동교육지원연구 제3권 제2호, 한국포괄영유아아동교육지원학회, 2015, 1-18쪽.
- 임부연, “「2019 개정 누리과정」에서 놀이와 교육내용의 연계성 탐구”, 영유아교육과정연구 제10권 제2호, 한국영유아교육과정학회, 2020, 5-32쪽.
- 임승렬/박은혜/김명순/김희진, “유치원교사의 자격제도와 임용고사에 관한 연구”, 열린유아교육연구 제8권 제1호, 한국열린유아교육학회, 2003, 271-297쪽.
- 장영인, “유보통합 논의에 대한 재검토 -교육중심의 통합에 대한 보육관점의 논의”, 한국영유아보육학 제87집, 한국영유아보육학회, 2014, 113-142쪽.
- _____, “민간어린이집 보육재정지원에 관한 쟁점 연구”, 한국영유아보육학 제95집, 한국영유아보육학회, 2015, 53-79쪽.
- 정선아/김병길, “한국 근대 유치원의 기원과 성격에 대한 비판적 재고 -‘私立明信高等女學校附屬幼稚園’ 설립 규칙을 중심으로”, 영유아교육과정연구 제6권 제2호, 한국영유아교육과정학회, 2016, 59-82쪽.

- 정효정, “아동권의 관점의 유보통합을 위한 논점과 제언”, 한국영유아보육학 제136집, 한국영유아보육학회, 2022, 77-101쪽.
- 조현미/이창기, “공보육화 40% 달성 과제의 현실 속 민간어린이집 원장들의 이야기”, 홀리스틱융합교육연구 제25권 제4호, 한국홀리스틱융합교육학회, 2021, 109-131쪽.
- 최미미, “일본 유보통합시설인 인정어린이원 제도에 관한 고찰: 아동·자녀양육지원 신제도 이후를 중심으로”, 비교교육연구 제29권 제3호, 한국비교교육학회, 2019, 31-61쪽.
- 최은영, “2019 개정 누리과정에 대한 비판적 고찰: 교육과정 문서, 실행 수준을 중심으로”, 통합교육과정연구 제16권 제2호, 한국통합교육과정학회, 2022, 213-242쪽.
- 황해익/김남희/정혜영, “어린이집 평가인증제의 현안 및 발전방안”, 한국보육지원학회지 제9권 제6호, 한국보육지원학회, 2013, 461-490쪽.
- 中 典子, “児童福祉法に関する一考察- 児童の生活環境の変化と児童福祉法改正について”, 佛教大学大学院紀要 第31号, 佛教大学大学院, 2003, 269-279頁.
- 佐久間庸子/田部絢子/高橋智, “幼稚園における特別支援教育の現状- 全国公立幼稚園調査からみた特別な配慮を要する幼児の実態と支援の課題”, 東京学芸大学紀要 総合教育科学系 第62巻 第2号, 東京学芸大学学術情報委員会, 2011, 153-173頁.
- 山田美香/水野恵子/有賀克明, “台湾の幼児教育”, 人間文化研究 第5巻, 名古屋市立大学, 2006, 117-132頁.
- 新村元植, “台湾の幼保一元化と高雄市の幼児教育・保育事情”, 鹿児島女子短期大学紀要 第51号, 鹿児島女子短期大学, 2016, 61-73頁.
- 日暮トモ子, “台湾の幼保一元化政策の動向”, 有明教育芸術短期大学学術情報委員会 第2編, 有明教育芸術短期大学, 2011, 85-92頁.
- 松山洋平, “幼保連携型認定こども園の教育・保育を支える保育者同士の対話のあり方に関する一考察: 様々な園内会議・研修、対話場面を手掛かりとして”, 和泉短期大学研究紀要編集委員会 第36編, 和泉短期大学, 2016, 1-8頁.
- 松川恵子, “平成30年施行 ‘幼稚園教育要領’等についての考察(2)- ‘幼稚園教育要領’、‘保育所保育指針’、‘幼保連携型認定こども園教育・保育要領’の比較・検討”, 仁愛女子短期大学研究紀要 第50号, 仁愛女子短期大学, 2018, 85-92頁.
- 森本 扶, “児童福祉法立案時の児童厚生施設観に関する一考察- 立法者としての厚生官

僚に注目して”, 都留文科大学研究紀要 第75号, 都留文科大学, 2012, 61-76頁.

無藤隆, “今後の幼児教育の方向とは- 平成三〇年施行の幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領を概観し、就学前の教育のあり方を理解する”, 保育の友 第65巻 第5号, 全国社会福祉協議会, 2017, 18-21頁.

玉置哲淳, “新幼稚園教育要領とデューイのカリキュラム論の関係についての試論- 幼児教育過程の構造的 이해のために”, 大阪教育大学紀要 第IV部門 教育科学 第43巻 第1号, 大阪教育大学, 1994, 63-76頁.

盧美貴/黃月美/陳玉芳, “幼兒教育階段核心素養之研究”, 課程研究 第8卷 第1期, Journal of Curriculum Studies, 2013, 15-40頁.

高辻千恵, “保育所と小学校の連携に関する今後の課題- 保育所児童保育要録を中心に”, 埼玉県立大学紀要 第10号, 埼玉県立大学, 2008, 15-23頁.

2. 자료집

고영미/서윤희, “유치원·보육교사 양성 및 자격제도의 통합 방안 탐색”, 한국유아교육학회 정기학술발표논문집 제2022권 제2호, 한국유아교육학회, 2022, 226-230쪽.

권미경, “부모참여가 확대된 ‘열린어린이집’ 활성화를 위한 노력”, 육아정책포럼 제45권, 육아정책연구소, 2015, 35-45쪽.

손웅석, “유보통합 유치원과 어린이집 주무부처는 누가?”, 한국유아교육학회 정기학술발표논문집 제2022권 제2호, 한국유아교육학회, 2022, 150-151쪽.

양미선, “어린이집 및 유치원 이용 아동 부모의 비용 부담과 지원 방안”, 육아정책포럼 제39권, 육아정책연구소, 2014, 27-36쪽.

[Abstract]

A Study on the Integrated Method of Child Care Act and Early Childhood Education Act

Hwang, Seongil^{*}

Kim, Sunhee^{**}

With the enactment of the Child Care Law and the Early Childhood Education Law, childcare and early childhood education in Korea has acquired a status as an independent system. It is the result of continuously, repeatedly, and additionally carrying out their own policies under the support of the law. The heterogeneity of the two systems targeting infants and young children has resulted in violation of the right to receive equal care and education on the infant side, and hindering the convenience of childcare and education service use on the guardian side. The reason for the dualization of early childhood education and childcare lies in the dualization of the law. As the child care system and education system are forced and continued to be separated by law, the dual structure becomes stronger. It is necessary to break down the established dualistic system and create a single, easy-to-use system that provides homogeneous services. In other words, the integration of early childhood education and childcare should be achieved. It is considered that presenting an integrated law on early childhood education and childcare is an essential method of integrating early childhood education and childcare. The targets for integration are the Child Care Law and the Early Childhood Education Law. In particular, it is urgent to unify the parts related to costs such as free childcare and free education, the qualifications and training system of teachers, the operation of facilities, the age and operating hours of use, and the parts of competent administrative agencies.

This study is the result of recognizing the necessity of enacting a single law to prevent the dualization of laws that trigger the dualization of early childhood education and childcare

^{*} Lead Author: Senior Researcher, Ph.D., Legal Research Institute, Sungkyunkwan University

^{**} Co-Author: Professor, Department of Early Childhood Education, Seoul Theological University

for the integration of early childhood education and childcare. By analyzing laws and integration strategies related to childcare and early childhood education in Korea, Japan, and Taiwan, which belong to East Asian countries with similar cultures and academic systems, we will propose an integrated method of child care and education in Korea.

[Key Words] Child-care Center, Kindergarten, Free Child Care, Free Education,
Integrates Early Childhood Education and Childcare