



제429회국회(정기회)
제11차 교육위원회

영유아보육법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 이중돌봄 가정 영유아에 대한 보육의 우선 제공 〉

■ 정춘생의원 대표발의(의안번호 제2213796호)

2025. 12.

교 육 위 원 회

수석전문위원 최선영

【 목 차 】

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 이중돌봄 가정 영유아에 대한 보육의 우선 제공	2
[참고자료]	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정춘생의원 등 11인

2. 발의연월일 : 2025. 10. 29.

3. 회부연월일 : 2025. 10. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집은 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자, 「한부모가족지원법」에 따른 보호대상자의 자녀 등이 우선적으로 이용할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 초고령화 시대, 만혼 시대, 여성의 사회진출이 활발한 시대에서 돌봄대상은 비단 자녀로만 한정할 수 없는 바, 자녀 양육과 동시에 부모 간병, 장애형제, 초고령 부모 등 다양한 형태의 ‘이중돌봄’ 상황에 놓여 있는 가정이 늘어나고 있기 때문에 이중돌봄 가정의 부담을 완화할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 국가 또는 지방자치단체 등이 설치하는 어린이집의 우선 이용 대상자에 돌봄이 필요한 부모, 형제, 조부모 등이 있는 영유아 가구를 포함하도록 함으로써 초고령 시대를 대비하고 이중돌봄 가정의 부담을 덜어주려는 것임(안 제28조제1항제8호).

Ⅲ. 검토의견

1. 이중돌봄 가정의 영유아에 대한 보육의 우선 제공

가. 개정안의 요지

- 개정안은 국가 또는 지방자치단체 등이 설치하는 어린이집의 우선 이용 대상자에 ‘질병, 장애, 사고, 노령 등으로 인하여 돌봄이 필요한 부모·조부모, 배우자, 형제·자매 등이 있는 영유아 가구’를 포함하도록 함으로써 초고령 시대를 대비하고, 이중돌봄 가정의 양육 부담을 경감하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제28조(보육의 우선 제공) ① 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 우선적으로 어린이집을 이용할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 「고용정책 기본법」 제40조제2항에 따라 고용촉진시설의 설치·운영을 위탁받은 공공단체 또는 비영리법인이 설치·운영하는 어린이집	제28조(보육의 우선 제공) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

의 원장은 근로자의 자녀가 우선적으로 어린이집을 이용하게 할 수 있다.

1. ~ 7. (생략)

<신설>

8. (생략)

②·③ (생략)

-----.

1. ~ 7. (현행과 같음)

8. 이중돌봄(자녀·손자녀의 양육 또는 부모·조부모, 배우자, 배우자의 부모·조부모, 형제·자매 등의 질병, 장애, 사고, 노령 등으로 인하여 돌봄이 필요한 대상을 동시에 둘 이상 돌보는 것을 말한다) 가구의 영유아

9. (현행 제8호와 같음)

②·③ (현행과 같음)

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

- 현행 「영유아보육법」 제28조 및 같은 법 시행규칙 제29조는 어린이집¹⁾ 원장에게 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자, 「한부모가족 지원법」 제5조에 따른 지원대상자의 자녀·손자녀 및 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 「장애인복지법 시행규칙」 별표 1에 따른 장애의 정도가 심한 장애인이 부모 또는 형제자매인 영유아 등에게 우선적으로 어린이집을 이용할 수 있도록 하고 있음. < 참고자료 1: 어린이집 입소우선순위 기준(교육부 지침) >

[보육의 우선 제공 관련 현행 법령]

「영유아보육법」	「영유아보육법 시행규칙」
제28조(보육의 우선 제공) ① 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 원장은 <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 우선적으로 어린이집을 이용할 수 있도록 하여야 한다.</u> 다만, 「고용정책 기본법」 제40조제2항에 따라 고용촉진시설의 설치·운영을 위탁받은 공공단체 또는 비영리법인이 설치·운영하는 어린이집의 원장은 근로자의 자녀가 우선적으로 어린이집을 이용하게 할 수 있다. 1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 2. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 지원대상자의 자녀 2의2. 「한부모가족지원법」 제5조의2제2항에 따른 지원대상자의 손자녀 3. 「국민기초생활 보장법」 제24조에 따른 차상위계층의 자녀	제29조(보육의 우선 제공) ③ <u>법 제28조 제1항제8호에서 “교육부령으로 정하는 자의 자녀”란 다음 각 호의 영유아를 말한다.</u> 1. 「아동복지법」 제52조에 따른 아동복지시설에서 생활 중인 영유아 2. 부모가 모두 취업 중이거나 취업을 준비(교육부장관이 인정하는 경우로 한정한다) 중인 영유아 3. 임신부의 자녀인 영유아 4. 자녀가 2명 이상인 가구의 영유아 5. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 북한이탈주민 및 그 자녀인 영유아 6. 산업단지 입주기업체 및 지원기관 근로자의 자녀로서 산업단지에 설치된 어린이집을 이용하는 영유아 7. 법인·단체 등이 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하

1) 「영유아보육법 시행령」

제21조의4(보육의 우선 제공) 법 제28조 각 호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 어린이집”이란 법 제10조제3호, 제5호 및 제7호에 따른 법인·단체등어린이집, 가정어린이집 및 민간어린이집을 말한다.

4. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 교육부령으로 정하는 장애 정도에 해당하는 자의 자녀 4의2. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 교육부령으로 정하는 장애 정도에 해당하는 자가 형제자매인 영유아 5. 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 6. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 국가유공자 중 제3호의 전몰군경, 제4호·제6호·제12호·제15호·제17호의 상이자로서 교육부령으로 정하는 자, 제5호·제14호·제16호의 순직자의 자녀 7. 제1형 당뇨를 가진 경우로서 의학적 조치가 용이하고 일상생활이 가능하여 보육에 지장이 없는 영유아 8. <u>그 밖에 소득수준 및 보육수요 등을 고려하여 교육부령으로 정하는 자의 자녀</u> ② 사업주는 사업장 근로자의 자녀가 우선적으로 직장어린이집을 이용할 수 있도록 하여야 한다. ③ 제1항에 따른 보육의 우선제공 대상에 대한 적용 방법·기준 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.	거나 무상임대하여 국공립어린이집으로 운영하는 경우 해당 법인·단체 등의 근로자 자녀로서 그 어린이집을 이용하는 영유아 8. 「주택법」 제2조제3호에 따른 공동주택에 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제55조의2제3항에 따라 설치하여야 하는 어린이집의 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상임대하여 국공립어린이집으로 운영하는 경우 해당 공동주택의 거주자 자녀로서 그 어린이집을 이용하는 영유아 9. 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호나목2)에 따라 보건복지부장관이 정하여 고시하는 희귀난치성 질환을 가진 사람 중 교육부장관이 어린이집의 우선 이용이 필요하다고 인정하는 사람의 자녀인 영유아 10. 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호나목2)에 따라 보건복지부장관이 정하여 고시하는 희귀난치성 질환을 가진 자녀의 부모 중 교육부장관이 어린이집의 우선 이용이 필요하다고 인정하는 부모의 다른 자녀인 영유아 ④ 법 제28조제1항에 따른 보육의 우선제공 대상에 대한 적용 방법 및 기준은 별표 8의3과 같다.
--	---

이와 같이 현행 법령에서 어린이집 우선 이용대상을 규정하는 것은 저소득층, 장애인, 맞벌이, 다자녀 가정의 영유아 등 현실적으로 양육에 도움이 필요한 영유아가 우선적으로 보육서비스를 이용할 수 있도록 하려는 데 의의가 있다고 볼 수 있음.

- 이에 개정안은 어린이집 우선 이용 대상자에 “자녀·손자녀의 양육 또는 부모·조부모, 배우자, 배우자의 부모·조부모, 형제·자매 등의 질병, 장애, 사고, 노령 등으로 인하여 돌봄이 필요한 대상을 동시에 둘 이상

돌보는 가정(이하 “이중돌봄”이라 함)의 영유아”를 어린이집의 우선 이용대상으로 추가하여 어린이집으로 신속하게 입소할 수 있도록 하려는 것으로, 이중돌봄 가구의 경우 돌봄 지원의 필요성이 높을 것으로 보이므로 보육 부담을 완화하고자 하는 개정안의 취지는 인정됨.

- 참고로 현행법령에 따른 보육의 우선 제공은 제도의 도입(2004. 1. 29., 영유아보육법 제28조 전부개정) 이후 지속적으로 적용 대상을 확대해 왔으며, 최근에는 「영유아보육법 시행규칙」 개정(2025.11.24.)으로 희귀난치성 질환을 가진 자녀의 형제자매 중 교육부장관이 필요하다고 인정하는 영유아를 우선 이용 대상으로 추가한 바 있음.

<참고자료 2: 어린이집 입소 우선순위 확대 이력>

- 개정안의 입법 배경을 살펴보면, 돌봄은 신체적·정신적·감정적 소모가 큰 노동임에도 불구하고, 한국 사회에서는 가족이라는 이유로 당연시 되어 온 바 있어 이중돌봄의 현실을 공론화하고 법적·제도적으로 지원을 확대하고자 하는 취지로 발의된 것으로 보임.²⁾

특히, 자녀양육과 부모부양 등이 겹치는 이중돌봄을 만혼, 만산, 고령화, 기대수명 증가라는 인구구조 변화에 따른 사회적 현상으로 인식하고, 돌봄정책의 근본적 패러다임을 전환하여 ‘돌봄자 중심’의 정책 수립을 위해 이중돌봄과 일의 균형 문제 해결을 위한 제도개선이 필요하다는 인식하에 추진된 사항으로 판단됨.

2) 제주뉴스, “조국혁신당, ‘이중돌봄 완화 6법’ 당론 발의”(2025.10.30.자) 참고,
이중돌봄의 구조적 문제와 해결방안 토론회(주관: 국회의원 정춘생) 자료 참고

이에 ‘이중돌봄’을 자녀·손자녀의 양육과 부모·조부모, 배우자, 형제·자매 등의 질병, 장애, 사고, 노령 등으로 인해 돌봄이 필요한 대상을 둘 이상 돌보는 상황으로 정의하고, 관련 법 개정을 통해 돌봄자의 권리와 지원을 강화하려는 것으로 개정안과 동일 취지로 ‘이중돌봄 완화’를 위한 6건의 일부개정법률안³⁾이 발의되어 각 소관 상임위원회에 계류 중임.

□ 따라서, 개정안의 취지와 같이 이중돌봄 상황에 있는 돌봄자의 권리 및 지원 강화를 위한 이중돌봄 가정의 영유아에 대한 어린이집 우선 이용의 필요성은 있다고 보임.

다만, 개정안은 이중돌봄의 정의를 ‘자녀·손자녀의 양육 또는 부모·조부모, 배우자, 배우자의 부모·조부모, 형제·자매 등의 질병, 장애, 사고, 노령 등으로 인하여 돌봄이 필요한 대상을 동시에 둘 이상 돌보는 것’으로 하고 있는데,

3) < 이중돌봄 완화 6법 개정안(정춘생의원 대표발의) >

개정 법률안	주요 내용	비고
영유아보육법 일부개정법률안 [2213796]	어린이집의 우선 이용 대상자에 돌봄이 필요한 부모, 형제, 조부모 등이 있는 영유아 가구를 포함	교육위원회
남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안 [2213799]	이중돌봄자의 근로시간 단축, 육아휴직 기간 최대 6개월 연장 가족돌봄휴직과 가족돌봄휴가 사용 범위 확대	기후에너지 환경노동 위원회
건강가정기본법 일부개정법률안 [2213804]	이중돌봄 현황을 포함한 가족실태조사 실시 이중돌봄 부담 완화 시책 강구, 이중돌봄에 필요한 교육 실시	성평등가족 위원회
장애인활동 지원에 관한 법률 일부개정법률안 [2213797]	장애인 활동지원급여 제공 시 장애인 돌봄자의 이중돌봄 상황 고려	보건복지 위원회
노인장기요양보험법 일부개정법률안 [2213800]	장기요양급여 제공 시 수급자와 그 가족의 이중돌봄 상황 고려	
장애인복지법 일부개정법률안 [2213801]	활동지원급여 신청 시 서비스 지원 종합조사에 장애인 돌봄자의 이중돌봄 상황 고려	

현행법상 장애인의 자녀(법 제28조제1항제4호), 장애인의 형제·자매인 영유아(법 제28조제1항제4호의2), 중증질환자의 자녀(시행규칙 제29조제3항제9호) 및 형제·자매(시행규칙 제29조제3항제10호) 등 이중돌봄 가정의 영유아가 보육의 우선 제공 대상에 이미 포함되어 있다는 점과 현행법의 체계를 볼 때 지원대상 확대를 위해 필요한 경우 시행규칙의 개정을 통해서도 개정안의 입법 취지가 달성될 수 있음을 고려할 필요도 있어 보임.

- 현행법 체계를 보면, 법 제28조제1항 각 호의 지원대상은 각 개별법에 근거를 두고 구체적인 적용대상을 명확히 규정하고 있고, 제28조제1항제8호를 통해 필요한 경우 시행규칙으로 적용 대상을 확대할 수 있도록 하고 있음.

아울러, 개정안은 이중돌봄과 관련하여, ‘자녀·손자녀의 양육 또는 부모·조부모, 배우자, 배우자의 부모·조부모, 형제·자매 등’을 대상으로, ‘질병, 장애, 사고, 노령 등으로 인하여 돌봄이 필요한 경우’를 조건으로 정의하고 있는데,

조건에 해당하는 ‘돌봄이 필요한 경우’만으로는 보육의 우선 제공 대상을 명확하게 특정하기에는 현실적인 어려움이 있을 것으로 보여 추가적인 제도적 보완이 필요할 것으로 판단됨.

- 개정안에 대해 교육부는 현행법상 중증 질환자의 자녀, 중증 질환자의 형제자매인 영유아, 장애인의 자녀, 장애인의 형제자매인 영유아, 조손가족의 손자녀, 다자녀가구의 자녀 등은 보육의 우선 제공 대상에 포

함되어 있고, 이중돌봄의 범위가 ‘질병, 장애, 사고, 노령 등’으로 포괄 규정되어 있어 이중돌봄 가구의 판별·적용을 위해서는 해당 범위 구체화를 통한 상시적 현황 파악이 전제되어야 하므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5192

< 현행 입소우선순위 기준 >

◇ 1순위

- 국민기초생활보장법에 따른 수급자
- 한부모가족지원법 제5조의 규정에 의한 지원대상자의 자녀
- 한부모가족지원법 제5조의2제2항에 따른 지원대상자의 손자녀('24. 2. 9. 시행)
- 국민기초생활보장법에 의한 차상위계층의 자녀
- 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 장애의 정도가 심한 장애인의 자녀 또는 형제자매
- 아동복지시설에서 생활 중인 영유아
- 부모가 모두 취업 중이거나 취업을 준비 중인 영유아
- 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀
- 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 국가유공자 중 전몰자, 순직자, 상이자로서 교육부령이 정하는 자의 자녀
- 자녀가 2명 이상인 가구의 영유아('23. 10. 19)
- 임신부의 자녀인 영유아
- 제1형 당뇨병을 가진 경우로서 의학적 조치가 용이하고 일상 생활이 가능하여 보육에 지장이 없는 영유아
- 산업단지 입주기업체 및 지원기관 근로자의 자녀로서 산업단지에 설치된 어린이집을 이용하는 영유아
- 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 북한이탈주민 및 그 자녀인 영유아
- 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호나목2)에 따른 보건복지부장관이 정하여 고시하는 희귀난치성 질환을 가진 사람 중 교육부장관이 어린이집의 우선이용이 필요하다고 인정하는 사람의 자녀인 영유아('24. 2. 9. 시행)
- 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호나목2)에 따라 보건복지부장관이 정하여 고시하는 희귀난치성 질환을 가진 자녀의 부모 중 교육부장관이 어린이집의 우선 이용이 필요하다고 인정하는 부모의 다른 자녀인 영유아('25. 11. 24. 시행)

◇ 2순위: 기타 한부모·조손 가족, 가정위탁 보호아동, 입양된 영유아, 동일 어린이집 재원 중인 아동의 형제·자매

◇ 입소우선순위 별도 적용

- 법인·단체 등이 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상임대하여 국공립어린이집으로 운영하는 경우 해당 법인·단체 등의 근로자 자녀로서 그 어린이집을 이용하는 영유아
- 공동주택에 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제55조의2제3항에 따라 설치하여야 하는 어린이집의 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상임대하여 국공립어린이집으로 운영하는 경우 해당 공동주택의 거주자 자녀로서 그 어린이집을 이용하는 영유아

자료: 교육부

- 「국민기초생활보장법」에 따른 **수급자**, 보건복지부령이 정하는 **저소득층 자녀**(2004.1.29. 영유아보육법 제28조 전부개정)
- 법률상 저소득층 자녀에 **한부모가정 자녀**, 「국민기초생활보장법 시행령」에 따른 **차상위계층 자녀**(2005.12.29. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정) 포함 → 법률로 규정(2005.12.29. 영유아보육법 제28조 일부개정) → 「한부모가족지원법」 지원대상자의 **손자녀 추가**(2023.8.8. 영유아보육법 제28조 일부개정)
- **장애부모 자녀 포함**(2005.12.29. 영유아보육법 제28조 일부개정) → **형제자매인 영유아 추가**(2018.12.11. 영유아보육법 제28조 일부개정)
- 「아동복지법」 제14조에 따른 **아동복지시설에서 생활 중인 영유아**(2006.4.13. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- 부모가 모두 **취업 중인 영유아**(2006.4.13. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정) → 부모가 모두 취업 중이거나 **취업을 준비 중인 영유아**(2015.9.18. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 **다문화가족의 영유아**(2009.12.31. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정) → 법률로 규정(2011.6.7. 영유아보육법 제28조 일부개정)
- **자녀가 3명 이상인** 가구의 영유아(2009.12.31. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정) → 자녀가 3명 이상인 가구의 영유아 또는 **영유아인 자녀가 2명 이상인** 가구의 영유아(2012.8.17. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정) → 자녀가 3명 이상인 가구의 영유아이거나 **만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하인 자녀가 2명 이상인** 가구의 영유아(2020.9.1. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정) → **자녀가 2명 이상인** 가구의 영유아(2023.7.18. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- **산업단지 입주기업체 및 지원기관 근로자의 자녀**로서 산업단지에 설치된 어린이집을 이용하는 영유아(2011.12.8. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- 법인·단체 등이 어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 **기부채납**하여 국공립 어린이집으로 전환된 경우 **해당 법인·단체 등의 근로자 자녀**로서 그 어린이집을 이용하는 영유아(2015.1.28. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정) → **무상 임대**하는 경우도 포함(2017.9.15. 일부개정)
- 법 제24조제2항제3호에 따라 「주택법」 제2조제2호에 따른 공동주택에 설치된 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 **기부채납**하여 국공립어린이집으로

전환된 경우 해당 공동주택의 거주자 자녀로서 그 어린이집을 이용하는 영유아
(2015.1.28. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)

- 제1형 당뇨를 가진 경우로서 의학적 조치가 용이하고 일상생활이 가능하여 보육에 지장이 없는 영유아(2016.2.3. 영유아보육법 제28조 일부개정)
- 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 국가유공자 중 제3호의 전몰군경, 제4호·제6호·제12호·제15호·제17호의 상이자로서 보건복지부령으로 정하는 자, 제5호·제14호·제16호의 순직자의 자녀 (2017.3.14. 영유아보육법 제28조 일부개정) → 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 별표 3에 따른 상이등급 중 1급부터 3급까지의 상이등급에 해당하는 사람을 말한다.(2017.9.15. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- 임신부의 자녀인 영유아(2020.9.1. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 북한이탈주민 및 그 자녀인 영유아(2022.6.22. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호나목2)에 따라 보건복지부장관이 정하여 고시하는 희귀난치성 질환을 가진 사람 중 보건복지부장관이 어린이집의 우선 이용이 필요하다고 인정하는 사람의 자녀인 영유아(2024.2.8. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)
- 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제3호나목2)에 따라 보건복지부장관이 정하여 고시하는 희귀난치성 질환을 가진 자녀의 부모 중 교육부장관이 어린이집의 우선 이용이 필요하다고 인정하는 부모의 다른 자녀인 영유아(2025.11.24. 영유아보육법 시행규칙 제29조 일부개정)

자료: 교육부