

이주배경아동 보육권 보장을 위한 정책토론회

일시 | 2025. 12. 9.(화) 14:00 - 16:00

장소 | 국회의원회관 제9간담회의실

주최 |  국회의원 민병덕·김문수·송재봉,

 ^{기복}민중당 을지로위원회,  초록우산

이주배경아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크

목차

개회사

민병덕 더불어민주당 국회의원	04
김문수 더불어민주당 국회의원	06
송재봉 더불어민주당 국회의원	08
황영기 초록우산 회장	10

발제1

차별 없이 보육 받을 권리: 현장의 목소리와 과제	14
김설이 남양주시외국인복지센터 부장	

발제2

이주배경아동 보육권 보장을 위한 국내 법제 개선 과제	30
권영실 재단법인 동천 변호사	

종합토론

오명진 초록우산 복지사업본부 팀장	44
김정래 동두천시 어린이집 연합회 총무	50
최혜진 한국보건사회연구원 연구위원	54
박혜경 국가인권위원회 인권침해조사과 조사관	58
김성환 경기도청 이민사회국 이민사회지원과 과장	64
지혜진 교육부 영유아정책국 영유아재정과 과장	70

개회사



민병덕
국회의원

더불어민주당
안양시동안구갑

반갑습니다.

국회 정무위원회 소속 더불어민주당 안양동안갑 국회의원 민병덕입니다.

오늘 「이주배경아동 보육권 보장을 위한 정책토론회」가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

먼저 이 자리를 함께 준비해 주신 송재봉 의원님, 김문수 의원님, 초록우산, 그리고 이주배경아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

또한 좌장을 맡아 주신 김현진 청주대학교 교수님, 발제와 토론을 위해 애써 주신 김설이 남양주시 외국인복지센터 부장님, 권영실 변호사님, 오명진 초록우산 복지사업본부 팀장님, 김정래 동두천시 어린이집 연합회 원장님 등 전문가 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 우리가 함께 논의하는 ‘이주배경아동의 보육권’ 문제는 단순한 정책 현안이 아니라, 한 아이의 현재와 미래를 지키는 가장 기초적인 국가의 책무입니다. 아동이 건강하게 자라고 성장할 수 있도록 국가와 지방정부가 제공하는 보육 서비스를 이용할 권리는, 국적이나 출신, 체류자격, 부모의 경제 상황과 상관없이 모든 아동에게 똑같이 보장되어야 합니다.

그러나 우리 사회는 아직 이 원칙을 제대로 지키지 못하고 있습니다. 이주배경아동은 보육료 지원 대상에서 빠지는 경우가 많아, 부모가 큰 비용을 부담하거나 안전하지 않은 곳에 아이를 맡길 수밖에 없는 상황이 반복되고 있습니다. 보육시설을 이용하지 못한 채 초등학교에 입학해 언어나 사회성이 부족해 어려움을 겪는 사례도 계속 나타나고 있습니다. 이는 아동의 발달과 학습에 문제를 초래할 뿐 아니라, 결국 학교와 지역 사회가 함께 감당해야 하는 구조적 문제로 이어집니다.

국가인권위원회는 2019년에는 보건복지부에, 2023년에는 교육부에 모든 아동이 차별 없이 보육과 유아학비 지원을 받을 수 있도록 제도 개선을 권고했습니다. 유엔 아동권리위원회와 인종차별철폐위원회 역시 한국 정부에 국적이나 체류자격과 상관없이 모든 아동에게 보육시설 이용과 재정적 지원을 보장하라고 계속 권고해 왔습니다. 그럼에도 제도는 충분히 달라지지 못했습니다.

현행 영유아보육법은 차별을 금지한다고 밝히고 있지만, 실제 보육료와 양육수당은 ‘대한민국 국적을 가진 아동’, ‘주민등록번호가 있는 아동’으로 한정되어 있습니다. 그래서 많은 이주배경아동이 법과 지침 사이의 빈틈 속에서 지원을 받지 못하고 있습니다. 지금 이 순간에도 적지 않은 가정이 최소한의 보육 지원조차 받지 못한 채, 국가가 책임져야 할 돌봄의 부담을 개인과 민간이 떠안고 있습니다. 이는 법의 취지에도 맞지 않고, 아동권리협약에서 요구하는 국가의 역할과도 어긋납니다.

오늘 토론회를 준비하신 송재봉 의원님의 영유아보육법 개정안은 이러한 문제를 해결하기 위한 중요한 첫걸음입니다.

이제 필요한 것은 국가의 결단입니다. 국회는 더 이상 이 문제를 미뤄서는 안 됩니다. 아이의 국적이나 체류자격이 그 아이의 권리를 제한하는 이유가 되어서는 안 됩니다. 보육은 복지 차원을 넘어, 아이가 살아가고 자라기 위해 꼭 필요한 기본권입니다. 특히 영유아기에는 어떤 차별도 정당화될 수 없습니다. 국적 유무에 따라 아이들의 안전과 발달, 학습 기회가 갈린다면 우리는 포용적 사회로 나아갈 수 없습니다.

오늘 토론회가 이주배경아동의 보육권을 보장하는 실질적인 제도 변화의 출발점이 되기를 바랍니다. 소중한 자리를 마련해 주신 모든 관계자분들, 그리고 현장의 어려움을 나눠 주신 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다. 함께해 주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

개회사



김문수
국회의원

더불어민주당
전남 순천시·광양시
곡성군·구례군갑

안녕하십니까. 더불어민주당 전남 순천(갑) 국회의원, 교육위원회 위원 김문수입니다.

「이주배경아동 보육권 보장을 위한 정책토론회」 개최를 뜻깊게 생각합니다. 행사 개최를 위해 애써주신 더불어민주당 민병덕·송재봉 의원님, 초록우산, 이주배경아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크에 감사드립니다.

대한민국은 다양한 문화·인종·언어가 공존하는 사회로 빠르게 변화하고 있습니다. 국내 체류 외국인은 273만 명을 넘어섰고, 이주배경아동 또한 전년 대비 증가했습니다. 이들은 우리 사회의 구성원이자 지역 공동체의 중요한 주체입니다.

1991년 UN아동권리협약을 비준한 이래로 아동의 생존, 보호, 발달, 참여 권리 보장을 위하여 노력해왔습니다. 그러나 이주배경아동들은 법과 제도에서 국적과 체류자격 등의 이유로 보육서비스에서 배제되고 있습니다. 현장에서는 정보 부족과 같은 보육기관 이용에 있어서의 문제, 장시간 근로와 맞벌이 등 열악한 육아환경 등을 지적합니다.

이러한 상황 속에서 오늘의 토론회가 개최되었습니다.

남양주시외국인복지센터 김설이 부장님과 재단법인 동천 권영실 변호사님의 발제를 통해 현장의 목소리와 현행 법·제도의 문제점을 살펴볼 것입니다. 청주대학교 사회복지학과 김현진 교수님께서 좌장을 맡아주시고 초록우산 복지사업본부 오명진 팀장님, 동두천시 어린이집 연합회 김정래 원장님, 경기도청 이민사회국 이민사회지원과 김성환 과장님, 한국보건사회연구원 최혜진 연구위원님, 국가인권위원회 인권침해조사과 박혜경 조사관님, 교육부 영유아정책국 영유아재정과 지혜진 과장님이 심도 있는 논의를 해주십니다.

바쁘신 일정에도 함께해주신 모든 분들께 깊이 감사드리며, 오늘 토론회가 이주배경아동의 보육 환경 개선에 도움이 되길 바랍니다.

감사합니다.



송재봉
국회의원

더불어민주당
청주시청원구

「이주배경아동 보육권 보장을 위한 정책토론회」에 함께해주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다. 더불어민주당 국회의원 송재봉입니다.

먼저 뜻깊은 자리를 공동주최해 주신 민병덕·김문수 국회의원님, 그리고 초록우산과 이주배경아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

오늘 이 자리는, 이주배경을 가진 아이들이 차별 없이 보육받을 수 있도록 법과 제도를 어떻게 개선해 나갈 것인지 함께 고민하고자 마련되었습니다.

현재 우리나라 보육제도는 주민등록번호를 가진 국민만을 보육료 지원 대상으로 하고 있어, 국적이나 체류 자격이 없는 아동들은 제도 밖에 머무르고 있습니다. 그 결과, 보육의 기회를 박탈당하는 것은 물론이고, 가정이 감당해야 할 경제적 부담도 훨씬 커지는 구조적 불평등이 발생하고 있습니다.

이러한 제도적 공백을 메우기 위해, 지난 2024년 7월 「영유아보육법 일부개정안」을 대표발의하였습니다. 개정안은 보육의 이념에 ‘국적에 따른 차별 금지’를 명시하고, 국내에 체류 중인 재외국민과 외국인 영유아에게도 보육료와 양육수당을 지원할 수 있도록 명시했습니다.

이 같은 입법 방향은 국가인권위원회와 UN 아동권리위원회가 지속적으로 권고해 온 국제 기준과도 일치합니다. 특히, 2019년 국가인권위는 모든 아동의 보육권 보장을 위해 법 개정을 권고한 바 있으며, UN 아동권리위원회 또한 이주 및 난민 아동이 한국 아동과 동등한 보육·교육 서비스를 받을 수 있도록 법적 장벽 해소를 우리 정부에 촉구해 왔습니다.

이제는 이러한 권고가 실질적인 입법과 정책으로 이어질 수 있도록, 사회적 논의를 더욱 확장해 나가야 할 때입니다.

오늘 토론회에서는 등록 외국인 아동은 물론, 미등록 이주배경아동까지 포함한 보육권 보장 방안을 함께 논의하고자 합니다. 이른바 ‘있지만 없는 아이들’, 법적 보호를 받지 못하는 미등록 이주배경 아동들을 일컫는 말입니다. 법무부 통계에 따르면 19세 이하 미등록 이주아동은 6,169명에 이르며, 국내 출생 아동까지 포함하면 그 수는 최소 2만에서 3만 명에 이를 것으로 추정됩니다. 이들 중 상당수는 어린이집이나 유치원에 다니고 있지만, 여전히 제도적 지원의 사각지대에 놓여 있는 실정이며, 등록 외국인 아동보다도 더욱 취약한 상황에 놓여있습니다.

국적이나 체류 자격과 관계없이 모든 아이가 안전하게 성장하고 보육받을 수 있도록 제도적 기반을 갖추는 일은, 우리 사회 전체가 함께 고민해야 할 과제입니다.

무엇보다 이주배경아동의 보육권 문제는 단순한 이주민 정책이 아닌, 사회적 약자의 생존과 건강을 지키는 민생 문제입니다. 공적 논의의 중심에 놓고, 실질적인 해결책이 마련될 수 있도록 국회에서도 함께 노력하겠습니다.

바쁘신 중에도 발제와 토론으로 함께해 주신 모든 패널 여러분께 깊이 감사드립니다. 오늘 논의된 제안들이 보육 사각지대를 줄이고, 우리 사회가 더 포용적이고 공정한 방향으로 나아가는 데 힘이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

개회사



황영기
초록우산 회장

안녕하십니까. 초록우산 회장 황영기입니다.

「이주배경아동 보육권 보장을 위한 정책토론회」 개최를 위해 힘써주신 민병덕 의원님, 김문수 의원님, 송재봉 의원님께 감사드립니다. 이주배경아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크와 함께 뜻을 모아 이번 논의의 장을 열게 되어 무척 뜻깊게 생각하며, 발제를 맡아주신 남양주시외국인복지센터 김설이 부장님, 재단법인 동천 권영실 변호사님, 토론자님들과 함께 해주신 모든 분들께 감사드립니다.

인구통계학적 다양성 확대와 맞물려 국내에 거주하는 이주배경아동 규모도 최소 20만 명 이상으로 추산될 만큼 늘어났습니다. 하지만 여전히 우리 사회에서 이주배경아동은 국적, 체류자격 등을 이유로 보육 서비스 지원에서 배제되는 등 공적 돌봄 체계에 접근하기 어려운 것이 현실입니다. 법제도가 보육 및 돌봄 정책 대상을 ‘대한민국 국적’과 ‘주민등록번호’를 가진 영유아로 한정하고 있기 때문입니다.

초록우산은 2021년부터 국적과 관계없이 국내에 거주하는 모든 아동이 출생등록 될 수 있도록 하는 출생통보제 도입을 위해 꾸준히 목소리를 내왔으며, 2025년 6월 아동복지포럼에서 취약·위기 이주배경 아동·청소년의 권리 실태와 대책을 논의하고, 9월에는 정책토론회를 통해 이주배경아동의 체류권 보장을 위한 제도개선 필요성에 대한 사회적 공감을 확대했습니다. 그러나 출생등록이 보장되고 안정적으로 체류할 수 있다고 하여도, 이주배경아동들이 일상에서 마주하는 지원 문턱은 여전히 높습니다.

이주배경아동 보육과 돌봄 공백 해소를 위해 시·도교육청이나 지방자치단체 차원의 지원이 이뤄지고 있습니다만, 지역별 지원 편차가 있고 양육 수당은 지원되지 않는다는 한계가 있습니다. 특히, 체류 기간이 도과하거나 체류자격이 없는 미등록 이주배경아동은 대체로 지원의 대상에서 배제되는 등의 지원 공백 또한 존재합니다. 이주배경아동 보육권을 보다 근본적으로 보장할 수 있는 심도 있는 정책 개선 논의가 필요한 시점입니다.

이번 토론회는 이주배경아동의 보육권의 근본적인 보장을 위하여 보다 심도 있는 정책 개선 방안을 모색하기 위해 마련된 자리입니다. 이미 국회에서는 영유아보육법 일부개정안을 발의해 주신 바 있습니다. 이번 토론회를 통해 모든 아동의 차별 없는 보육, 외국인 영유아 보육료 지원 등에 대한 공감을 재확인하고 개정안 입법을 위한 발전적 논의가 이뤄지길 기대합니다.

초록우산은 오늘 토론회가 돌봄 공백 상태에 놓여 있거나 가정의 과도한 보육 비용 부담으로 어려움을 겪는 이주배경아동의 삶이 실질적으로 개선되는 계기가 되길 희망합니다. 또한, 앞으로도 국회, 정부, 지방자치단체, 시민사회와 함께 이주배경아동 보육권 보장을 위해 다양한 노력을 기울여 나가겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회를 위해 함께해 주신 국회의원님들, 정부 관계자 여러분, 그리고 현장에서 이주배경아동의 돌봄 및 보육 환경 개선을 위해 애쓰고 계신 모든 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다. 모든 아동이 존중받고 차별 없이 성장할 수 있는 사회를 위해, 초록우산은 앞으로도 언제나 어린이 곁에서 함께 하겠습니다.

감사합니다.

발제 1

차별 없이 보육 받을 권리: 현장의 목소리와 과제

김설이 부장 (남양주시외국인복지센터)

차별 없이 보육 받을 권리: 현장의 목소리와 과제

김설이 부장 (남양주시외국인복지센터)

1 *

목 차

1. 이주배경아동의 현황과 보육권 보장근거
2. 이주배경아동 보육정책 현황
3. 실질적 현장의 어려움과 지원의 사각지대
4. 정책개선 방안과 제언
5. 결론

주요 용어 정리

2 *

이주배경주민(이주민)

국제적으로 국경을 넘어 이주한 사람을 포괄하는 용어(한국으로 이주한 이주민, 귀화자 또는 부모세대가 한국으로 이주한 경험이 있는 사람)
국적법과 출입국 관리법에서는 '외국인' 표현 사용하지만 포괄적, 비차별적용어로 '이주배경주민' 용어 사용 지향

이주배경아동청소년

이주배경을 가진 아동 또는 청소년의 연령에 해당하는 사람

미등록

법무부에서는 '불법체류란 말을 공식화해서 사용'
UN국제기구, 국가인권위원회는 불법이란 단어는 형사범죄 연상시키는 지칭임으로 '미등록이란 용어 사용'

무국적

한국에서 출생한 일부 이주배경아동 중 부모의 체류자격 미비로 한국주재대사관에서 출생등록을 거부하여 어느 나라의 국적도 없는 경우

이주배경아동 현황

3 *

법무부 출입국외국인정책 통계월보 2025년 9월 기준

○ 2025년 9월말 기준, 한국 체류 외국인 2,737,832명(수도권53.8%거주)
※ 출입국 등록 외국인 기준



연도	총 계	장기체류			단기체류
		소 계	등록	거소신고	
2021년	1,956,781	1,569,836	1,093,891	475,945	386,945
2022년	2,245,912	1,688,855	1,189,585	499,270	557,057
2023년	2,507,584	1,881,921	1,348,626	533,295	625,663
2024년	2,650,783	2,042,017	1,488,353	553,664	608,766
2025년 9월	2,737,832	2,151,993	1,598,380	553,613	585,839

총인구 대비 5%비율, 지속적 증가추세

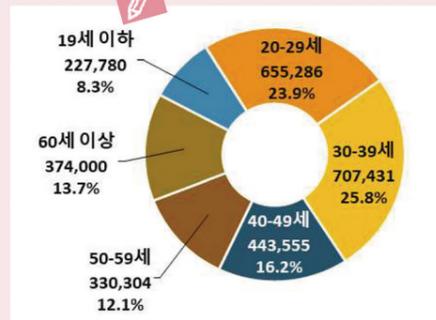
이주배경아동 현황

4 *

법무부 출입국외국인정책 통계월보 2025년 9월 기준

○ 2025년 9월말 기준, 한국 체류 외국인중 이주배경아동 227,780명 (8.3%)

법무부 연령기준 : 0세~19세



2024년 9월 211,167명 대비

16,613명 7.8% 증가

등록외국인아동기준, 미등록체류아동 통계 미포함

이주배경아동 보육권 보장 근거와 시사점



이주배경아동 현황

5 *

행정안전부 2024년 지방자치단체 외국인주민현황

○ 2024년 11월1일 기준, 외국인주민자녀(국내 출생) 295,304명

< 한국국적을 가지지 않은 자의 연령별 유형별 현황 > (단위: 명)

구분	합계	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타 외국인
계	2,042,744	502,634	191,839	233,237	415,695	699,339
0~9세	63,346	*	*	*	4,410	58,935
	3.1%	-	-	-	1.1%	8.4%
10~19세	81,234	2,254	364	31,503	14,231	32,882
	4.0%	0.4%	0.2%	13.5%	3.4%	4.7%

'한국국적을 가지지 않은 자' 중

19세 이하 144,580명

한국 체류 이주민 증가하면서 이주배경아동도 함께 증가

행정안전부, 출입국 통계에 집계되지 않은 미등록체류자격을 가진 아동까지 추산하면

한국체류 이주배경을 가진 아동은 약 30만명 정도로 추정

보육권 보장 근거

6 *

UN아동권리협약(Convention on the Right of the Child)

- **제2조 차별금지의 원칙**: 모든 아동은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 기타 의견, 국적, 민족 또는 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 기타의 지위 등 어떤 이유로도 차별 받지 않아야 한다.
- **제3조 아동 최상의 이익 우선의 원칙**: 공공, 민간 사회복지기관 법원, 행정당국, 입법기관 등은 아동과 관련된 활동을 함에 있어 아동에게 최선의 이익이 무엇인지 가장 먼저 고려하여야 한다.
- **제7조 이름, 국적 및 부모를 알 권리**: 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 이름과 국적을 가져야 하며, 가능한 한 부모가 누구인지 알고 부모에 의해 양육 받아야 한다. 국내법 및 관련 국제 문서상의 의무에 따라 아동이 이러한 권리를 누릴 수 있도록 보장해야 하며 국적 없는 아동의 경우, 보다 특별한 보장을 해야 한다.

UN아동권리협약: 1989년 유엔총회에서 채택된 국제인권조약, 18세 미만아동의 생존, 보호, 발달, 참여, 권리보장 내용을 담고 있음, 한국은 1991년 협약에 가입

보육권 보장 근거

7 *

영유아보육법

• 목적

영유아의 심신보호 및 건전한 교육을 통해 건강한 사회 구성원으로 육성

보호자의 경제적, 사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 지원

영유아 및 가정의 복지증진에 이바지

• 제3조 : 보육이념

① 영유아 이익의 최우선 고려

② 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 보육 되어야 한다.

보육권 보장 근거

9 *

국가인권위원회 권고

2019년 보건복지부장관에게
영유아 이주아동의 보육현황과
문제점 지적함과 동시에

보육지원의 필요성
보육료 지원을 위한 관련 법률 등
정비 보육 통합정보시스템 등록
방법 등 적극 홍보 등의 내용 개선을
권고

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회
결 정

제 목 이주아동의 보육권 보장을 위한 제도 개선 권고

주 문

국가인권위원회는 이주아동의 인권보호를 위해 보건복지부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 대한민국에 체류하는 모든 아동의 권리 보장을 위해 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에서 정하는 국가와 지방자치단체 등의 의무 및 이행 규정이 「영유아보육법」에 명시되도록 개정할 것

2. 「영유아보육법」의 보육이념에 따라 이주아동을 포함한 모든 영유아가 보육권을 보장받을 수 있도록 「영유아보육법」 제34조 등 관련 법령을 개정하고, 「보육사업안내」 등 관련 지침을 정비할 것

3. 주민등록번호가 없는 영유아 이주아동도 보육통합정보시스템 등록을 통한 어린이집 입소가 가능하다는 정보를 이주민, 어린이집, 시군구 등에 적극 알리고 관련 사항 및 신청서를 「보육사업 안내」 등에 포함할 것

보육권 보장 근거

8 *

조사에서 드러난 실태

• 2023년 국회 보건복지위원회에 제출된 자료에 따르면 전국 어린이집 재원 외국인 영유아(0~5세)는 18,375명으로 법무부에 등록된 아동의 약 58% 수준

• 교육부 2024년 전국보육실태조사 결과 내국인의 영유아는 60%가 어린이집 이용, 외국인 영유아는 40%수준에 그침

2024년 전국보육실태조사: 효과적인 보육정책 시행에 필요한 실증적인 근거 확보를 위해 영유아보육법 제9조에 따라 3년 마다 실시되는 법정조사, 2004년에 최초 시행된 현재 일곱번째 조사



이주배경아동 보육정책 현황

입법화 시도

법안발의 제안자	법안명	제안시기	결과
김동성의원등 43인	이주아동권리보장법안	2010년	18대 국회 임기만료 폐기
이자스민의원등 23인	이주아동권리보장기본법안	2014년 12월	19대 국회 임기만료 폐기
정청래의원등 10인	아동복지법 일부개정법률안	2014년 11월	19대 국회 임기만료 폐기
성준모, 김현삼의원 (경기도의회)	경기도이주아동지원조례안	2019년	상정불가
김현삼의원등 15인 (경기도의회)	이주아동지원을 위한 법제화 방안마련 촉구 건의안	2020년	원안가결
송재봉의원등 16인	영유아보육법 일부개정안	2024년	위원회 심사

지방정부 시행 정책(경기도)

'이주민 인권보장 3대 조례'

하나, 경기도 이주배경도민 인종차별금지 및 인권보장 조례

둘, 난민 인권보호와 기본생활 보장 조례

셋, 출생 미등록 외국인 아동 발굴 및 지원조례

이민사회로 빠르게 변화하는 현실속에서 포용, 인권 기반을 제도적으로 확립한 전국 첫 사례
등록된 이주배경아동 뿐만 아니라, 미등록이주배경아동까지 기본권 보장의 틀 마련

지방정부 시행 정책(경기도)

① 2006년 경기도 보육조례 제17조 제1항 10호 근거, 외국인근로자 자녀 보육지원사업 실시

외국인근로자 자녀 전담 및 통합어린이집지정(교사1인건비, 아동보육료 30%감면권고)

2022년 축소(아동1인 22,000원 / 어린이집운영비지원)

2025년 경기도 1인 15만원지원

※ 지자체별 예산의 한계로 지역적 편차 발생(지원아동 수 제한 혹은 일부 지자체만 시행 등)

※ 모든 이주배경아동 지원이 아닌 등록아동 지원이 대부분, 매년 달라지는 지침

② 2020년 11월 경기도 외국인주민 지원조례 개정

도내 거주하는 등록외국인의 만3-5세 자녀 어린이집, 유치원 누리과정 보육료 및 유아 학비 지원 근거 마련

법무부, 교육권을 바탕으로 한 한시적 구제대책 실시

 법무부		보도자료		국민이 공감하는 공존의 정의 민생에 힘이 되는 법무행정
보도일시	배포 즉시 보도	총 4쪽(붙임 2쪽) / 사진 없음		
배포일시	2022. 1. 20.(목)	담당부서	출입국외국인정책본부 이민조사과	
담당과장	박재환 (02-2110-4075)	담당자	사무관 주재봉 (02-2110-4082)	
법무부, 외국인 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 대상 대폭 확대 - 국내출생자 뿐만 아니라 영유아기 입국자 등도 대상에 포함, 체류기간 요건도 15년에서 6년 또는 7년으로 완화 -				
□ 법무부(장관 박범계)는 국내 체류자격 없이 체류하며 학교에 재학 중인 외국인 아동들의 교육권을 폭넓게 보장하고, 이들이 우리 사회의 구성원으로 국민과 함께 더불어 살아갈 수 있도록 학업 등을 위한 체류자격 부여 대상을 확대하는 방안을 2022. 2. 1.부터 2025. 3. 31.까지 한시적으로 시행합니다.				

2021.4.19. 최초 시행하여
2028.3.31.까지 연장운영

미등록이주배경아동의 교육권을 바탕으로 체류자격 부여 (체류기간, 공교육 재학 여부 등 조건부 신청가능)

※ 이주배경아동들의 교육권보장을 위한 제도이지만 0~5세의 영유아 아동의 보육/교육권은 배제되어 있음

※ 해당 발제문에 기재된 사례들은 현장에서 사례관리를 하고 있는 아이들의 이야기로 모든 이주배경아동에게 일반화 하지 않도록 유념해주시기 바랍니다.

*

현장의 어려움 지원의 사각지대



현장의 어려움, 지원의 사각지대

15 *

현장 사례 (1)

사례 1

어린이집 이용 거부

미등록이주배경 가정에서 태어난 필리핀 국적 A의 부모님은 지역의 어린이집 이용을 원했으나 지역인근에 알아본 어린이집에서 입소를 거절(부모와 언어소통의 어려움, 행정절차 어려움, 기존에 어린이집을 이용하고 있는 부모들의 민원 염려 등)

사례 2

중도입국자녀 어린이집 이용 어려움(적용 시스템 부재)

E-7-4 체류자격을 가진 아버지가 출신국에 있는 부인과 아동H(6세), 동생을 한국으로 초청함
동반체류자격을 가진 아동H는 한국어는 물론 문화, 식습관에 적응하지 못한 상황으로 입국하여 한국의 어린이집, 유치원 이용에 어려움이 있었고, 맞벌이를 할 수 없는 상황의 가정은 비싼 보육비를 감당할 수 없어 센터의 무지개보육실을 이용하는데 문의를 하게 됨

현장의 어려움, 지원의 사각지대

14 *

부모, 육아환경, 보육기관이용, 정책 등 종합적 어려움 발생

<p>보육기관이용</p> <p>비싼 보육료 이용부담 보육/돌봄 관련 인프라, 정보부족 일반학부모 편견, 이주배경에 대한 보육종사자의 낮은 이해도</p>	<p>가정 육아환경</p> <p>맞벌이부모, 장시간, 열악한 노동환경 경제적 취약계층 열악한 거주 환경</p>	<p>정책사각지대</p> <p>보육/교육 시스템 접착의 복잡한 절차, 서류 미등록이주배경아동 등록번호 부재로 인한 행정의 어려움 법령에 명시되지 않아 제외, 애초에 지원불가 의료보험 등 기본권 전반 사각지대 노출</p>
---	--	---

현장의 어려움, 지원의 사각지대

16 *

현장 사례 (2)

사례 3

어린이집 이용 시스템 이용의 어려움

아버지는 미등록, 어머니는 유학생체류비자로 태어난 쌍둥이 B,C는 한국에서 출생하였음
어머니의 학업과 아버지의 근로로 인해 12개월이 채 되지 않았을 때 어린이집의 입소 문의를 하였고 입학이 결정되었으나, 어린이집의 시스템(차량, 식사, 보육비결제등)을 알지 못해 센터에서 통역, 번역, 관련서류 안내, 원장님과의 소통을 진행

*방글라데시 국적의 아동은 종교로 돼지고기를 먹지 못한다는 사실을 알지 못해 별도로 안내

사례 4

어린이집 운영유지를 위한 아동 유치

몇 년 전만 하더라도 앞서 사례1과 같이 이주배경아동은 어린이집, 유치원 이용의 어려움이 많았음
그러나 최근 몇 년 사이 저출산으로 인해 아동의 수가 줄어들자 많은 어린이집이 문을 닫는 상황에 놓였고, 기존에 운영하고 있는 어린이집도 아동정족수를 유지하기에 어려움이 있었음
이런 상황이 생기자 지역의 어린이집에서 오히려 센터로 연락해 "외국인아이를 소개해주세요. 보내주세요." 혹은 "보육비(자부담)도 일부 감면 해드릴게요." 라고 하며 아이들의 입소를 요청하는 경우가 있었음.

부모의 목소리

부모의 목소리

내 아이는 한국에서 태어났어요.
 그래서 한국에서 키우고 싶어요.
 내가 태어난 나라는 위험하고, 교육환경도 나빠요. 돈이 없으면 학교도 못 보내요.
 내가 좋다고 비자 받고 싶은 게 아니 예요.
 내 아이가 나처럼 공장에서 일하지 않았으면 좋겠어요.
 더 좋은 삶을 살게 해주고 싶어요.
 나도 한국에 세금 내고 건강보험도 할 수 있게 돈 낼 수 있어요.
 내 아이를 위해서는 뭐든 할 수 있어요.

-필리핀 국적 E의 아버지 K-



부모의 바람

안녕하세요.
 저는 남양주 외국인복지센터 주재자교실에 다니고 있는 아이입니다.
 현재로 대문은 이 자리에 나오게 되었습니다.
 저희 유치교실은 외국인복지센터다보니 가지각색 여러나라 어린이들이 쏠 많습니다.
 이런 아이들은 자기위지와 상관이없이 부모경에 대해 따라온아이.특 한국에서 태어난 아이들이 권유됩니다.
 그러다보니 국적분 들은 외국인 등록증도 발급이 안되어서 한국에서 많은 어려움을 받고 있습니다.
 직장 다녀서 아파도 병원에 가는것조차 힘들어하는 아이 부모님들도 계시더라고요.

저는 중국에 거주할때도 한국 TV를 즐겨보았습니다 한국 문화에 예민하며 교육이 어떻게 그렇게 배울까... "나중에 꼭 한국에서 아이를 키우고 싶다. 이게 정말이었구나." 라는 인식이 뜨게 되었습니다.
 그러나 현실은 제가 생각했던 것과는 너무 달랐습니다.
 저의 아이와는 다르게 한국국적이있는 친구는 국립유치원을 다니는데 진짜 교육적인 애들의 차이 체험의 차이가 너무 비뚤어서... 우리 아이들 보면 마음이 너무 아픕니다. 솔직히 너무 아픕니다. 우리 아이들도 같은 환경에서 보육 받고 공부할수있어야 하는구나... 좋은 아이들과 함께 살아가는 부모님들 만나고 싶습니다.
 한국에서 한국 문화에 예민한 아이들, 다양한 언어를 아이들을 위해 개인해주시고... 한국이 경제적 바탕이 좋지만 좋은 외국인 아이들이 가장 많이 거주하고 있는 경기도에서 부러라도 사교육비 부담 없이도... 제1외국인 한국을 사랑할수 있도록 한국에서 차별없이 살아가게끔 꼭 도와주세요 감사합니다.

현장에서의 노력 - 경기도 이주아동 보육 네트워크

경기도 이주아동 지원조례(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 "아동의 권리에 관한 협약"에 따라 경기도에 거주하는 이주아동들의 기본적인 인권을 보호하고 차별 없는 생활을 보장함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- "이주아동"이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 18세 미만의 사람을 말한다.
- "보호가 필요한 이주아동"이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 이주아동 또는 보호자가 학대하는 등 그 보호자가 이주아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 이주아동을 말한다.
- "보호자"란 친권자, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 사람으로서 사실상 이주아동을 보호·감독하는 사람 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 이주아동을 보호·감독하는 사람을 말한다.

제3조(기본이념) 이 조례의 기본이념은 다음과 같다.

- 모든 이주아동은 존중 받으며 헌법과 "아동의 권리에 관한 협약" 등 기타 관계법령에서 금지하는 어떠한 종류의 차별도 받지 아니한다.
- 이주아동은 경기도에 거주하는 동안 교육적·신체적·사회적·정서적·도덕적으로 건강하고 안전하게 성장하는 데 필요한 평균 수준의 생활을 누릴 권리가 있다.

2017년을 시작으로 이주아동에 대한 보편적 보육권은 제도적 장치가 마련되어야 한다는 문제의식 공유

이주아동의 보육안전망 구축을 위한 활동 전개(2018년12월 출범)

법률팀을 구성하여 함께 지원조례, 경기도 인권센터 진정진행

1. 경기도 이주아동 지원조례(안) 정리 정책토론회를 통해 공식화

2. 이주민당사자 진정인 참여로 경기도인권보호관의 권고(안)받음

경기도 인권보호관

결 정

□ 신청제목 : 이주아동 보육차별 개선권고 요청
 □ 접수번호 : 2019-083 (2019. 7. 17.)
 □ 신청인 : *** 외 24명(이주아동 24명, 부모 21명)

주 문

경기도지사에게 다음과 같이 권고합니다.

- 경기도에 거주하는 이주아동이 안정적으로 보육을 받을 권리를 보장하기 위하여 국적 및 체류자격과 무관하게 모든 이주아동에 대한 경기도 차원의 보육지원 방안을 마련해 시행하는 것이 필요합니다.
- 이주아동일자리도 국적에 관계없이 보건복지부에서 운영하는 보육통합정보시스템에 등록을 한 후 보육기관에 입소할 수 있다는 것을 각 사군의 보육 담당자 및 어린이집 등 보육기관 관계자, 그리고 이주아동의 부모들에게 지속적으로 안내하고, 이에 관한 정보와 산정방법 및 서식 등을 "경기도 보육사업 안내"에 포함하는 것이 필요합니다.

경기도 이주아동 보육 네트워크- 해외사례(일본)



오사카 세이와 보육원 방문
 -재일동포, 외국국적 아동을 대상으로 보육
 -다문화 공생보육, 민족보육, 인권보육
 -지역사회와의 연계(문화교류, 주민생활 참여 등)
 -1947년부터 외국국적 아동도 지자체에서 보육비 지원

오사카 와카쿠사 보육원 방문
 -재일동포, 필리핀, 베트남, 중국, 외국국적의 아동 대상 보육
 -1970년대 시작한 보육원
 -지역에서의 네트워크모임(보육원, 학교, 구청 어린이집담당자, 지역주민대표 등)

- 저출산 고령화의 사회적 상황 동일
- 지역사회에서 아이들의 보육권 존중의 인식이 동일
- 지자체에서 자체적으로 지원하고 있음(지자체 재량이 큼)
- 헤이트스피치(반발단체)가 반대입장을 펼쳤으나 2016년 이를 금지하는 법률이 만들어짐



정책 개선 방안 및 제언

보육의 공공성 확립과 아동중심 권리 강화

- UN아동권리협약안, 국가인권위원회 권고, 영유아보육법의 보육이념에 근거한 제도 신설, 개편
- 국가적 정책 개편(유보통합) 시점과 맞물려 보편적 보육지원 체계 구축 : 영유아보육법 개정, 이주배경아동 지원방안 단계적 도입
- 보편적 출생등록과 체류권 보장 : 존재증명, 기본적인 사회서비스 보장, 행정절차 용이
- 중앙정부의 주도아래 법제화된 보육정책 마련

맞춤형 보육환경 조성

- 보육교직원 인식개선 교육의 의무화(법정필수교육)와 직무교육(역량강화) 개발 및 실시
- 이주배경아동의 언어 및 문화적 특성을 이해하고 지원할 수 있는 전문보육인력 양성과 배치
- 민간 어린이집, 유치원의 이주배경아동보육의 안정적 서비스 이용을 위한 환경구성 예산 지원
- 지역사회연계 : 보육기관, 이주민 관련 단체와 연계할 수 있는 네트워크 환경 구축(지역협의회 조직 등)

통합적 지원 체계 구축

- 보건복지부, 교육부, 법무부, 지자체의 긴밀한 연계를 통한 아동중심 지원 체계 구축
 - 부처별 아동통계, 현황이 달라 통합적인 통계 마련 필요
 - 이에 따라 정책지원방향성, 정책 계획 수립 근거로 활용
- 다양한 영역의 정보접근성 개선(통번역 인력활용, 민간단체 연계 지원)
- 중앙정부, 지방정부의 균등한 예산 투여

발제 2

이주배경아동 보육권 보장을 위한 국내 법제 개선 과제

권영실 변호사 (재단법인 동천)

이주배경아동 보육권 보장을 위한 국내 법제 개선 과제

권영실 변호사 (재단법인 동천)

1. 들어가며

L은 필리핀 국적의 여성으로, 결혼이민을 통해 한국에 입국하였으나 얼마 지나지 않아 협의이혼을 하였다(필리핀 법상으로는 절차가 까다로워 혼인해소가 되지 않았다). 이후 일하면서 알게 된 또 다른 한국인 남성과 교제하게 되었는데, 그 남성에게는 이미 법률상 배우자가 있었다. L은 그 사이에서 자녀 2명을 출산하게 되었고, 그 과정에서 체류기간을 초과하게 되었다. L의 첫째 자녀는 필리핀에 출생등록을 하였으나 둘째 자녀는 필리핀과 한국 어디에도 출생등록을 하지 못하였다. 두 자녀는 그동안 수녀님들이 운영하는 어린이집에서 보육료를 일부 감면받아 집에서 상당히 떨어진 어린이집에 지하철을 타고 다녔다. L은 뒤늦게 친부에게 법률상 배우자가 있더라도 인지를 통해 자녀들이 한국 국적을 취득할 수 있다는 사실을 알게 되었고, 이를 친부에게 이를 알렸다. 그러나 친부는 계속 자녀들을 필리핀으로 보내자고만 했다. 현재 친부를 상대로 인지청구 및 양육비 청구소송을 8개월째 진행 중이며, 이후 자녀의 국적취득까지 어느 정도 시일이 더 소요될지 알 수 없는 상황이다.¹⁾

보육권은 아동이 보호자의 양육만이 아니라 국가 또는 공공이 제공하는 보육서비스에 접근할 수 있는 권리로, 아동의 생존과 발달을 위한 가장 기초적이고 본질적인 권리이자 다른 아동 기본권 실현의 출발점이 된다. 특히 영유아기 아동의 보육권은 아동의 전인적 발달과 성장을 위한 필수적인 권리로, 부모의 사회·경제적 조건, 아동의 출신 배경, 국적, 체류자격 등과 무관하게 모든 아동에게 보장될 필요가 있다.

아동권리협약은 아동의 생존과 발달, 양육에 관한 권리를 보장하며, 이를 차별 없이 실현하기 위한 국가의 의무를 명시하고 있다(제2조, 6조, 7조). 그러나 국내 법제와 실무에서는 국적, 체류자격 등을 이유로 이주배경아동이 보육 서비스에서 배제되어 공적 돌봄 체계에 접근하지 못하는 구조적인 문제가 존재하고 있다.

1) 이 사례는 '서울지방변호사회 프로보노지원센터'의 2025년 연구사업 지원을 받아 진행된 “고명숙, 권영실, 김민정, 이은혜, 이진혜, 허오영 숙(2025). 『보이지 않는 가족, 인정받지 못한 권리: 이주여성과 혼인 외 출생 한국 국적 자녀의 삶을 위한 정책 제안』(미간행)” 실태조사 인터뷰의 내용 중 일부를 발췌·요약한 것이다. 원문은 남서울이주여성상담소 홈페이지 (https://namseoul2021.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B06&wr_id=45)에서 내려받을 수 있다.

2. 이주배경아동의 보육받을 권리의 보장

가. 현행 영유아보육법 및 유아교육법의 한계

현행 「영유아보육법」은 그 대상이 되는 영유아를 “국민”인 영유아로 한정하고 있지 않다. 오히려 보육이념에서 “영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다.”고 하여 차별금지를 원칙으로 하고 있다(제3조 제3항).

그러나 이 법에 따른 어린이집 보육료 및 양육수당 지급대상에서 외국 국적 아동은 배제된다. 영유아보육법 제34조(무상보육)는 영유아, 영유아인 장애아동, 다문화가족의 자녀 중 영유아에 대한 무상보육을 규정하고, 제34조의2(양육수당)는 어린이집이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대한 비용 지원을 규정한다. 하지만 교육부의 「2025 보육사업안내」지침에서는 보육료와 양육수당 지원 자격을 “대한민국 국적을 가진 자로, 주민등록번호를 부여받은 0~5세” 아동으로 한정하고 있다. 대한민국 국적이 없는 이주아동 중에서는 난민으로 인정받은 아동과 그에 준하는 아프간특별기여자 아동만 예외적으로 지원의 대상이 된다. 다만 어린이집에 지원되는 보조금인 기관보육료, 누리과정 운영지원비, 보육교사 인건비 등은 아동의 국적과 무관하게 지급된다.

<교육부, 2025년 보육사업안내, p. 278>

보육료·양육수당 지원 자격(수급권자)

- ◎ 대한민국 국적을 가진 자로, 주민등록법에 의해 주민등록번호를 정상적으로 부여받은 0~5세 아동
 - ※ 난민 및 아프간특별기여자는 예외적으로 보육료·양육수당 지원대상에 포함(생략)
 - ※ 주민등록법 제6조제1항3호에 따라 주민번호를 발급받거나, 동법 제19조제4항에 따라 재외국민으로 등록·관리되는 자는 보육료·양육수당 지원대상에 포함(재외국민 출국자는 제외)

「유아교육법」에 따른 무상교육 대상 역시 동일하다. 유아교육법은 “유아”를 만3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이로 정의하면서(제2조 제1호), 규정상 수범 대상을 국민으로 한정하지는 않는다. 그러나 기본적으로 교육기본법에서 교육받을 권리를 “국민”의 권리로 규정하고 있어, 유아교육법에 근거한 유아학비 지원도 국민인 유아를 중심으로 집행되고 있다. 유아교육법 제24조(무상교육)는 “초등학교 취학 직전 3년의 유아교육은 무상으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.”고 규정하지만, 교육부는 「2025 유아학비 지원계획」에서 지원대상을 아래와 같이 국민인 유아로 한정하고 있다.

<교육부, 2025학년도 유아학비 지원계획, p.4>

(지원대상) 국·공립 및 사립유치원에 다니는 3~5세 유아
 ※ 주민등록법 제6조제1항제3호에 따라 (재)등록된 재외국민 유아 포함
 • 지원제외
 대한민국 국적을 가지지 않은 유아(난민 및 「재한외국인 처우 기본법」 제14조의2제1항에 따라 법무부장관이 인정한 ‘특별 기여자 등’은 예외로 함)

이로 인해 어린이집 보육 비용을 감당할 수 없는 이주아동의 부모는 일하는 동안 자녀를 집에 방치하거나, 열악한 환경의 일터에 데리고 가거나, 보육능력이 검증되지 않은 이에게 맡기는 등 아동에게 적절하지 않은 보육환경을 감수할 수밖에 없다.²⁾ 또한 어린이집이나 유치원 경험없이 초등학교에 입학한 이주배경아동의 경우 한국어, 한국문화에 대한 이해, 사회성 등에서 발달 지연 문제가 나타나고, 이 부담은 고스란히 학교 현장에 전가되고 있다. 이를 보완하기 위해 민간에서 이주아동 보육료 지원사업이 일부 진행되고 있으나 부족한 현실이고, 형편이 어려운 가정은 사실상 이에 의존할 수밖에 없는 상황이다.

나. 지방자치단체의 노력: 보육료 및 유아학비 지원 현황 및 조례

이와 같은 국가 정책의 공백을 메우기 위해 지방자치단체들이 나서고 있다. 안산시에서 2018년도에 최초로 어린이집에 재원 중인 3세-5세 외국 국적 아동을 대상으로 보육료를 지원한 이후, 다수의 지방자치단체에서 보육료를 일부 지원하고 있다. 2025년 8월 기준 총 9개 시도 및 117 시·군·구에서 외국인 아동을 대상으로 보육료 지원을 하는 것으로 파악된다.³⁾

예를 들어 서울시는 2025년 8월 기준 어린이집 재원 중인 0-5세 외국인 아동에게 서울시 보육료 수납한도액의 50%를 지원하고 있으며, 지원 대상은 3,233명이다. 이주민 인구가 가장 많은 경기도의 경우 월 15만 원 지원하고 있다. 일부 지방자치단체는 영아를 제외하고 유아(3~5세)에 대해서만 보육료를 지원하기도 한다.

<2025년 8월 기준 지방자치단체 “외국 국적 아동 보육료 지원” 현황>

광역	영아(0~2세)	유아(3~5세)	자체지원 기준	
			(0~2세)	(3~5세)
서울특별시	1529	1404	서울시 보육료 수납한도액의 50%	
경기도	4342	4411	15만원	
인천광역시	-	994	-	20만원
광주광역시	335	303	-	28만원

2) 김미정(2020) “경기도 이주아동 보육·돌봄 실태와 지원 방안”, 경기도가족여성연구원.
 3) 이하 송재봉 의원실 자료요구에 대한 교육부 2025. 10. 회신자료를 재편집한 것임.

충청북도	-	350	-	10만원
충청남도	959	1041	28만원 (도 14만원/ 시군 14만원)	
전라남도	194	137	10만원	
경상북도	-	416	-	28만원
경상남도	-	277	-	10만원

기초	영아(0~2세)	유아(3~5세)	자체지원 기준		
			(0~2세)	(3~5세)	
경기도	광명시	19	14	(0세) 467,000 (1세) 400,000 (2세) 314,000	18만원
경기도	구리시	14	9	18만원	18만원
경기도	군포시	78	82	10만원	10만원
경기도	김포시	130	105	18만원	18만원
경기도	부천시	-	400	-	18만원
경기도	시흥시	486	483	202,000원	18~25만원
경기도	안산시	827	1,219	16만원	18만원
경기도	안성시	150	170	5만원	5만원
경기도	포천시	100	80	13만원	13만원
경기도	화성시	428	315	(0세) 467,000 (1세) 400,000 (2세) 314,000	180,000~ 311,000원
대구광역시	달서구	77	-	달서구 보육료 수납한도액의 70%	-
대구광역시	달성구	125	85	달성군 거주 3개월 이상, 체류기간 내 (불법체류 미지원), 관내 어린이집 재원	
대구광역시	서구	13	9	관내 어린이집 재원, 외국인등록증 소지자 및 서구 3개월 초과 거주자, 84,000원	
대전광역시	대덕구	16	4	대덕구 90일 이상 체류, 관내 어린이집 재원, 10만원	
강원도	춘천시	70	40	20만원	20만원
강원도	횡성군	6	6	47만원	28만원
충청남도	논산시	-	-	(0세) 567,000원 (1세) 500,000원 (2세) 414,000원	28만원
충청남도	당진시	-	66	-	월 5만원 필요경비 지원
전라북도	군산시	-	-	보육료의 50%	
전라북도	김제시	-	-	보육료의 50%	

전라북도	남원시	-		보육료의 50%	
전라북도	익산시			보육료의 50%	
전라북도	장수군			보육료의 50%	
전라북도	정읍시			28만원	28만원
경상북도	경산시	180	72	20만원	28만원
경상북도	구미시	67	33	등록 및 미등록 10만원	등록 28만원 미등록 10만원
경상북도	영주시	9	2	(0세) 567,000원 (1세) 500,000원 (2세) 414,000원	28만원
경상북도	포항시	40	24	20만원	28만원

기초자치단체에 따라 3개월 이상 또는 90일 이상 해당 기초자치단체에 거주할 것을 요건으로 두는 곳도 있다. 이러한 지자체 차원의 노력은 이주배경아동의 보육권 보장을 위해 의미있는 진전이지만, 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 지자체별로 지원금액이 상이하고, 대체로 내국인 아동에 대한 지원 수준에 미치지 못한다. 둘째, 가정에서 보육하는 경우 받을 수 있는 양육수당에 대해서는 지원이 이뤄지지 않는다. 셋째, 체류자격이 있는 외국인 아동만을 지원 대상으로 하고, 체류기간이 도과하거나 체류자격이 없는 미등록 이주배경아동은 배제된다. 교육부 회신자료에 따르면, 미등록 이주아동에 대해서 명시적으로 보육료를 지원하고 있는 곳은 경상북도 구미시가 유일하며, 월 10만 원의 보육료를 지원하고 있다. 자료상 외국인등록 여부를 별도로 구분하지 않고 지원하는 기초자치단체가 있을 가능성은 있으나, 적어도 광역자치단체 차원에서는 아직까지 미등록 이주배경아동을 지원하고 있는 곳은 없는 것으로 보인다.

유아학비의 경우, 2022년부터 서울, 인천, 광주, 경기, 전북, 경북 6개 시도 교육청에서 외국인 아동에게 유아학비 및 방과후과정비를 지원하기 시작하였다. 이후 점차 확대되어, 2024년 6월 기준 시도교육청별 다문화교육 진흥 조례 등에 따라 17개 시도교육청에서 외국인 유아에 대해 유아학비를 지원하고 있다.⁴⁾

다. 국가인권위원회 권고

국가인권위원회는 2019. 5. 보건복지부에 대해 이주아동을 포함한 모든 영유아가 보육권을 보장받을 수 있도록 관련 법령 및 지침을 개정할 것을 권고하였으나, 보건복지부는 영유아 이주아동에 대한 지원 확대는 사회적 논의와 함께 국가 재정 여건 등을 고려한 검토가 필요하다고 불수용 의사를 밝혔다.⁵⁾

또한 국가인권위원회는 2023. 7. 교육부에 대해 이주아동이 유아학비 지원에서 차별받지 않도록 유아학비 지원 확대하는 방안을 마련할 것을 권고하였으나, 이에 대해 교육부는 구체적인 이행계획을 밝히지 않았다.⁶⁾

4) 국회 교육위원회(2024. 8.) 영유아보육법 일부개정법률안(송재봉의원 대표발의) 검토보고서, p.12.

5) 국가인권위원회 보도자료(2021. 8. 25.) 보건복지부, 이주아동 보육권 보장 관련 권고 일부수용.

6) 국가인권위원회 보도자료(2023. 12. 14.) 이주아동에 대한 유아학비 지원방안 마련 권고, 교육부 불수용.

라. 국제사회 권고

유엔 아동권리위원회는 2019년 10월 한국 정부에 대하여 모든 아동이 국적에 관계없이 보육시설 및 재정적 지원에 동등하게 보장할 것과 모든 난민신청아동과 난민아동, 그리고 이주아동이 출생등록, 보육, 교육 등에 있어서 지원 서비스를 한국 아동과 동등하게 누릴 수 있도록 법적·관행적 장벽을 없앨 것을 권고하였다.

<아동권리위원회 대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 최종견해>

- 31(a) 「영유아보육법」 개정을 포함하여, 돌봄 서비스의 범위와 적절한 유연성을 늘리고, 모든 아동이 국적에 관계없이 보육시설(childcare facilities) 및 재정적 지원에 동등하게 접근할 수 있도록 보장할 것.
- 17(b) 당사국 영토 내에 있는 모든 아동이 동등하게 출생시 등록되고, 보육시설(childcare facilities), 교육, 보건, 복지, 여가, 그리고 국가 지원에 접근할 수 있도록 보장할 것
- 43.(c) 보호자 미동반 아동 및 장애아동을 포함하여, 모든 난민신청아동과 난민아동, 그리고 이주아동이 출생등록, 보육, 교육 및 관련 서비스, 정신적 신체적 보건으로, 건강보험, 경제적 지원과 주거지원, 여가, 학대 받은 경우 보호 및 지원 서비스를 한국 아동과 동등하게 누릴 수 있도록 법적·관행적 장벽을 없앨 것.

유엔 인종차별철폐위원회 역시 2025년 5월, 이주아동에 대해 차별적인 보육 지원을 하는 한국의 현실에 대해 우려를 표하며 모든 아동이 체류자격이나 거주 지역에 관계없이 적절한 보육에 필요한 재정 지원을 받을 수 있도록 권고하였다.

<유엔 인종차별철폐위원회 제20-22차 최종견해>

23. 위원회는 종전 권고(제29-30항)를 상기하고, 당사국이 취한 이주아동의 교육 접근성 향상을 위한 특정한 조치에도 불구하고, 이주아동이 계속하여 교육체계의 모든 수준에서 장벽에 직면하고 있고, 국가가 해야 하는 의무교육의 범위에 비시민권자 아동을 포함하도록 ‘교육기본법’이 아직 개정되지 않은 점에 대해 여전히 우려한다. 미취학 아동교육 및 보육 보조금이 국적에 관계 없이 제공된다는 당사국이 제공한 정보에 주목하나, 위원회는 유아 교육 및 보육 지원을 위해 이주아동에 게 재정 지원이 임시변통식으로 제공되고 있고, 그 재정 지원이 지방자치단체마다 다르다는 보고를 우려와 함께 주목한다.

24. 위원회는 당사국에게 다음 사항을 권고한다.

- (a) 모든 아동에게 차별 없이 의무교육을 확대하기 위해 ‘교육기본법’을 개정한다.
- (b) 이주아동의 교육받을 권리를 실질적으로 보장하기 위해, 필요한 경우 규정을 포함하여, 학교 등록을 촉진하고 자의적인 등록 거부를 방지하기 위한 조치 등 적절한 조치를 취한다.
- (c) 모든 아동이 거주 자격이나 거주 지역에 관계 없이 유아 교육 비용 및 보육 지원을 위한 적절한 재정 지원을 받을 수 있도록 적절한 조치를 시행한다.
- (d) 한국어 능력 향상을 위한 이주아동 지원 프로그램을 지속 및 확대한다.
- (e) 고등교육에 대한 접근을 포함하여 이주아동에게 동등한 교육 기회를 보장하기 위한 효과적인 정책을 시행한다.

3. 영유아보육법 개정안 비교

현재 이주아동에 대한 보육료 지원 확대를 위해 제22대 국회에 2건의 영유아보육법 개정법률안이 제출되어 있다. 2024. 7. 1. 송옥주의원 대표발의 영유아보육법 일부개정법률안⁷⁾(이하 송옥주의원안)과 2024. 7. 18. 송재봉의원 대표발의 영유아보육법 일부개정법률안⁸⁾(이하 송재봉의원안)이다. 이 중 송옥주의원안은 제21대 국회에 제출되었다가 임기만료 폐기된 고영인의원 대표발의 영유아보육법 일부개정법률안⁹⁾과 내용이 동일하다.

가. 송옥주 의원 대표발의안

제안이유: 현행법에서는 영유아가 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 하도록 규정하고 있음. 그런데 우리나라 국적의 영유아와 비교할 때 합법적으로 체류하고 있는 외국국적의 영유아에 대하여 보육지원에 차별이 크다는 지적이 있음. 이에 영유아가 국적에 따라 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 하도록 규정하려는 것임(안 제3조제3항).

현행	개정안
제3조(보육 이념) ①·② (생략) ③ 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다.	제3조(보육 이념) ①·② (현행과 같음) ③ ----- -----국적, 인종----- -----.

나. 송재봉 의원 대표발의안

제안이유: 최근 국내 거주 이주민의 지속적인 증가와 함께 이주아동의 인권 문제에 사회적 관심이 증가하고 있으나, 이주아동은 대한민국 국민이 아니라는 이유로 차별받고 소외되고 있음. 특히 현행법에 근거하여 지급되고 있는 보육료 지원의 대상이 '주민등록번호를 부여받은 국민'으로 한정되어 이주아동은 제외됨에 따라, 어린이집 비용을 감당할 수 없는 가정이 늘고 있고, 이로 인해 이주아동의 안전과 건강한 성장이 위협을 받고 있음. 이에 국가인권위원회는 대한민국에 체류하는 모든 아동의 권리 보장을 위해 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에서 정하는 국가와 지자체 등의 의무 및 이행 규정이 「영유아보육법」에 명시되도록 개정하고, 이주아동을 포함한 모든 영유아가 보육권을 보장받을 수 있도록 관련 법령 및 지침을 정비할 것을 권고하였음. 또한 UN아동권리위원회 역시 모든 난민신청 아동과 난민아동,

7) 의안번호 1215, 영유아보육법 일부개정법률안(송옥주의원 등 10인), 제안일자 2024. 7. 1.
8) 의안번호 1907, 영유아보육법 일부개정법률안(송재봉의원 등 16인), 제안일자 2024. 7. 18.
9) 의안번호 11464, 영유아보육법 일부개정법률안(고영인의원 등 11인), 제안일자 2021. 7. 12. 임기만료폐기

그리고 이주아동이 보육, 교육 및 관련 서비스를 한국 아동과 동등하게 누릴 수 있도록 법적·관행적 장벽을 없애도록 권고하였음.

현행	개정안
제3조(보육 이념) ①·② (생략) ③ 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다. <신설>	제3조(보육 이념) ①·② (현행과 같음) ③ ----- -----국적, 인종----- -----. 제34조의8(재외국민과 외국인에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 국내에 체류하는 재외국민 또는 외국인에게 제34조 ¹⁰⁾ 및 제34조의2 ¹¹⁾ 에 따른 비용을 지원할 수 있다.

다. 개정법률안 비교 및 수정안 제안

송옥주의원안은 보육 이념 조항에 '국적'에 따른 차별금지를 명시하는 수준에 그친 반면, 송재봉의원안은 이에 더해 구체적으로 '비용'과 관련하여 새로운 조항을 신설하여 국가 및 지방자치단체의 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스인 '보육료'와 '양육수당'에 대한 지원의 근거를 마련하였다. 제34조의8의 대상은 재외국민과 외국인이지만, 현재도 주민등록법 제6조에 따라 재외국민으로 주민등록된 아동에 대해서는 보육료 및 양육수당이 지원되고 있어, 재외국민에 대한 부분은 현행 제도에 대한 명문화 및 확인의 의미를 지닌다.¹²⁾

반면, 외국 국적의 아동에 대해서는 보육료 및 양육수당 지원을 추가로 시행하는 법적 근거가 된다. 국회예산정책처의 비용추계에 따르면, 해당 개정안에 따라 외국인 아동에 대해 보육료를 지원하는 경우 발생하는 추가 재정소요는 2026년 745억 원, 2030년 830억 원 등 5년간(2026~2030년) 총 3,827억(연평균 765억 원)으로 추계되었다(0~2세반 부모보육료).¹³⁾ 국회 교육위원회 검토보고서에서는 "영유아의 기본적 인권은 국적과 무관하게 보호되어야 하는 것이 보편적 가치"이기에 개정안의 입법 취지는 타당하나, "추가적인 재정 소요가 필요한 사항으로, 외국인 보육 지원의 필요성, 복지수요 증가로 인한 재정 부담 및 타 사회보장제도와와의 형평성 등에 대한 추가적인 논의가 선행되어야" 한다는 입장을 제시하였다.¹⁴⁾

10) 제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.
11) 제34조의2(양육수당) ① 국가와 지방자치단체는 어린이집이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
12) 헌법재판소는 2018. 1. 25. 대한민국 국적을 가지고 있는 재외국민 영유아를 보육료 및 양육수당의 지원대상에서 제외하는 것은 평등권 침해라는 결정을 하였다(헌재 2015헌마1047 결정). "단순한 단기체류가 아니라 국내에 거주하는 재외국민, 특히 외국의 영주권을 보유하고 있으나 상당한 기간 국내에서 계속 거주하고 있는 자들은 주민등록법상 재외국민으로 등록·관리될 뿐 '국민인 주민'이라는 점에서는 다른 일반 국민과 실질적으로 동일하므로, 단지 외국의 영주권을 취득한 재외국민이라는 이유로 달리 취급할 아무런 이유가 없어 위와 같은 차별은 청구인들의 평등권을 침해한다."
13) 국회예산정책처(2024.8.14.) 영유아보육법 일부개정법률안 비용추계서.
14) 국회 교육위원회(2024. 8.) 영유아보육법 일부개정법률안(송재봉의원 대표발의) 검토보고서.

송옥주의원안은 제안이유에서 “합법적으로 체류하고 있는 영유아”에 대한 차별 해소를 목표로 하고 있고, 송재봉의원안은 체류자격에 관해서 별도로 규정하고 있지 않으나, 다수의 지자체에서 시행하는 지원과 마찬가지로 체류자격이 있는 아동을 지원대상으로 상정하고 있는 것으로 보인다. 그러나 체류자격이 없는 미등록 영유아 또한 실질적으로는 동일한 보육 필요를 갖고 있고, 이들이 제도 밖에 머무를 경우 아동 최상의 이익과 아동권리협약의 취지에 정면으로 배치된다.

따라서 다음과 같은 방향으로 개정안의 보완을 제안한다. 첫째, 체류자격이 없는 미등록 영유아에 대해서도 지원할 수 있는 근거규정을 마련하기 위해 차별금지 조항(제3조 제3항)에 국적 외에도 ‘체류자격’에 따른 차별을 금지하는 내용을 추가한다. 둘째, 보육료 및 양육수당 지원에 있어서도 체류자격이 없는 영유아도 대상이 될 수 있도록 제34조의8에서 명시적으로 “영유아의 체류자격 유무를 불문한다”는 내용을 추가한다. 이미 구미시를 비롯한 일부 지방자치단체에서 미등록 이주아동에 대해서도 보육료를 지원하고 있거나 지원을 계획 중임을 고려하면, 행정 전달체계에 측면에서 미등록 아동 지원이 불가능하거나 과도하게 어렵지 않음이 확인된다. 셋째, 문언상 재외국민과 외국인 모두를 지원 대상으로 함을 분명히 하기 위해 ‘또는’을 ‘및’으로 수정하고, 부모가 아닌 당사자인 영유아가 재외국민이거나 외국인임을 명확히 하기 위해 ‘영유아’를 추가할 것을 제안한다.

현행	개정안
제3조(보육 이념) ①② (생략) ③ 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다. <u><신설></u>	제3조(보육 이념) ①② (현행과 같음) ③ ----- ----- <u>국적, 체류자격, 인종</u> ----- ----- ----- <u>제34조의8(재외국민과 외국인 영유아에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 국내에 체류하는 재외국민 및 외국인 영유아에게 제34조 및 제34조의2에 따른 비용을 지원할 수 있다. 이 경우 영유아의 체류자격 유무를 불문한다.</u>

4. 기타 제도개선 방향

이주배경아동에 대한 보육 지원의 부재는 한국 사회에서 이들이 안전하지 않고 부적절한 환경에서 양육되게 하거나, 연령에 맞는 언어·사회성 발달을 이루지 못하게 하거나, 부모의 출신국과 한국을 오가며 불안정한 생활을 반복하게 만드는 원인이 되고 있다. 모든 아동의 보육권 보장을 위해 추가적으로 고려해야 할 제도 개선 방향을 다음과 같이 제언하며 글을 맺고자 한다.

가. 외국인아동 출생등록과의 연계 및 출입국관리법상 통보의무 면제의 확대

「시흥시 출생 미등록 아동 발굴 및 지원 조례」 제정 이후, 남원시와 수원시, 그리고 최근 경기도에서 출생 미등록 아동에 대한 ‘확인증’을 발급하고 필요한 지원을 하는 조례를 신설하였다. 또한 22대 국회에 외국인 아동의 출생등록 관련 법안이 4건 발의되어 있으며, 최근 법무부가 발표한 ‘10대 민생법안’에 포함되어 있어 조만간 법률 통과가 기대되는 상황이다. 출생등록될 권리가 선언적인 의미에 머무르지 않기 위해서는 아동 생애에 있어 연속성 있게 권리보장이 이어질 필요가 있으며, 이는 보육 지원과 같은 필수적인 서비스 지원과의 연계를 통해 이뤄질 수 있을 것이다.

추가적으로 현행 출입국관리법 제84조는 “공무원이 통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때”에는 통보의무를 면제하도록 규정하고 있다. 이에 따라 동법 시행령 제92조의2에서 통보의무 면제 사유를 열거하고 있는데, 여기에 영유아보육법에 따른 보육 지원과 관련된 사항도 포함될 필요가 있다. 더 나아가 아동의 권리 보장이라는 관점에서, 아동과 관련된 모든 사안에 대하여는 통보의무를 면제하거나 원칙적으로 통보금지 대상으로 명시하는 방향으로 법령이 정비되어야 할 것이다.

나. 유아학비 및 아동수당

유치원에 재원하는 이주배경아동에 대한 차별 없는 유아학비 지원을 위해서는 유아교육법의 개정도 병행되어야 한다. 초·중등교육법령에 따라 이미 초등학교 이후부터는 미등록 아동을 포함한 모든 외국인 아동에 대해 공교육 진입 기회를 보장하고, 일정 수준의 교육 관련 지원이 이루어지고 있다. 유아학비 지원 역시 외국인등록 여부를 기준으로 지원 대상을 제한하지 않고, 미등록 이주배경아동을 포함할 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

아동수당의 경우, 2018년 아동수당법이 제정 이후 저출산 문제 대응을 위해 아동수당 지급 연령과 지급액을 확대하고, 부모급여를 신설하는 등 제도가 확충되어 왔다. 그러나 이는 한국국적을 가진 아동에만 한정된 것으로, 외국 국적의 아동에게 확대 적용하기 위해서는 아동수당법의 개정이 필요하다.

장기적으로는 영유아보육법 외에도 유아교육법, 아동수당법 등에 있어, 한국에 거주하는 모든 아동이 국적과 체류자격에 관계없이 보편적 권리를 누릴 수 있도록 제도를 정비해야 한다. 다만 현실적으로 이와 같은 개정을 일시에 달성하기 어렵고 단계적으로 확대해야 한다면, 우선적으로 앞서 제시한 사례와 같이 출생 시 부모 또는 모가 한국 국적자인 아동에 대해서라도 시급히 제도개선을 추진할 수 있을 것이다. 즉, 인지 절차 및 국적취득 신고절차를 마쳐 주민등록번호가 발급되기 전이라도, 사회보장제도의 대상에 포함될 수 있도록 하는 개정하는 방안을 고려해야 한다.¹⁵⁾

15) 허민숙(2025), 비혼 외국인 여성 양육 지원을 위한 ‘국민의 양육자’ 개념 도입 제안, 이슈와 논점, 국회입법조사처.

다. 양육 지원

현행 법무부의 제도상 결혼이민(F-6) 체류자격 소지자는 한국 국적의 자녀의 양육 지원을 위해 부모 또는 4촌 이내의 혈족을 국내에 초청할 수 있는 반면, 그 밖의 이주민은 자녀 양육 지원을 위해 부모나 가족을 초청하기 어렵다. 이는 한국 국적의 혼인외 자를 양육하는 경우에도 마찬가지이다. 특히 한부모 이주민의 경우 보육료 지원을 받지 못한 채 경제활동도 해야 하다 보니, 자녀를 본국에 있는 가족들에게 맡겼다가 취학 연령이 되면 다시 한국으로 데려오는 사례도 종종 발견된다. 아동의 국적과 무관하게, 양육 지원이 필요한 경우(특히 한부모, 다자녀, 질환·장애 등의 사유가 있는 경우) 부모나 형제자매를 일정 요건 하에 초청할 수 있도록 출입국·체류 관련 제도 개선이 필요하다.

종합토론

토론1

오명진 (초록우산 복지사업본부 팀장)

토론2

김정래 (동두천시 어린이집연합회 총무)

토론3

최혜진 (한국보건사회연구원 연구위원)

토론4

박혜경 (국가인권위원회 인권침해조사과 조사관)

토론5

김성환 (경기도청 이민사회국 이민사회지원과 과장)

토론6

지혜진 (교육부 영유아정책국 영유아재정과 과장)

종합토론

토론1

오명진 팀장 (초록우산 복지사업본부)



이주배경아동 보육료 지원사업을 통해 본 이주배경아동 보육 지원의 필요성

오명진 팀장 (초록우산 복지사업본부)

1. 들어가며

2025년 현재 국내 이주배경아동 규모는 20만 명을 넘어섰다. 교육부 통계에 따르면 초·중·고교에 재학 중인 이주배경학생 수만 해도 약 20만 2천 명에 달하며, 영유아와 미등록 아동까지 포함한다면 실제 규모는 상당히 클 것으로 예상된다.

국내 이주민 증가 속도에 비해 이주배경아동의 권리보장 논의는 여전히 더디기만 하다. 대한민국 국민이 아니라는 이유로 교육·돌봄 정책에서 배제되는 사례가 반복되고 있기 때문이다.

2013년 「영유아보육법」개정을 통해 저소득층 자녀, 장애아동, 다문화가정 중심이던 보육료 지원은 전 계층으로 확대되었지만, 지원대상이 '주민등록번호가 있는 국민'으로 한정되면서 이주배경아동은 여전히 제도 밖에 남게 되었다. 그 결과 많은 이주배경부모가 보육료를 감당할 수 없어 영유아를 집에 홀로 두거나 환경에 열악한 일터에 데리고 가는 등 아동의 안전과 발달이 위협받고 있다.¹⁾

또한 현재 일부 지방자치단체가 자체적으로 보육료를 지원하고 있으나 일부 지역 또는 제한적 지원이다. 이에 2023년 법무부에 등록된 이주배경 아동 중 어린이집에 다니는 아동은 58%에 불과하며, 미등록 아동까지 포함할 경우 실제 보육 사각지대는 더 넓다. 이는 한국어 습득, 사회성 발달 등 모든 측면에서 심각한 격차를 초래한다.

OECD 국가 중 24개국에서 이주배경 아동에게 무상보육을 제공하고 있으며, 무상보육이 아닐 경우에는 조건부로 보육료를 지급하고 있다(OECD, 2021).

하지만 우리 사회는 이주배경아동 보육료 지원과 관련하여 국가인권위원회의 반복된 권고에도 불구하고 보육 차별이 좀처럼 개선되지 않고 있다.²⁾

국가인권위원회는 2023년 '보육료 지원대상이 국민으로 한정되어 이주아동은 제외됨에 따라, 이주아동의 안전과 건강한 성장이 위협을 받고 있다'며 영유아보육법 개정을 권고했다. 그럼에도 유보통합 논의가 지연되는 과정에서 이주

1) 2019 국가인권위원회, 이주아동의 보육권 보장을 위한 제도 개선 권고
2) 2024 보건사회연구원(장주영, 김희주) '이주민 가족의 사회통합을 위한 법제도 검토

배경 영유아 보육료 지원 근거를 담은 영유아보육법 개정안(2024.7.발의)은 아직 진전되지 못하고 있다. 그 사이 정부와 지자체의 책임은 불명확해지고, 공백의 부담은 고스란히 아동과 부모에게 전가되고 있다.

모든 이주배경아동은 '본인과 부모, 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 신분 등과 관계없이 동등한 권리를 누려야 한다.'는 유엔아동권리협약의 원칙에 따라 사각지대 이주배경아동 역시 동등하게 보호받아야 한다.

특히 이주배경아동의 언어발달과 적응의 골든타임 시기에 보육 서비스 부재는 당사자의 기본권을 침해할 뿐만 아니라 당장의 서비스 결핍을 넘어 장기적으로 심리·사회적 어려움 및 사회경제적 비용 부담이 더욱 커져 사회통합에 부정적 영향을 미친다.

초록우산은 이주배경아동이 한국사회의 일원으로 기본권을 보장받으며 건강하게 성장 발달할 수 있도록 다양한 사업을 이어 오고 있다. 2024년 기준, 총 9,033명에게 한국어 교육, 심리·정서 지원, 의료비·돌봄비 지원사업 등을 통해 약 100억 원 규모로 지원하며 안정적인 성장 기반을 마련해왔다.

사업 운영 과정에서 "보육료 부담으로 어린이집 이용 자체가 어렵다"는 문제가 지속해서 제기되었다. 많은 가정에선 매월 40만 원이 넘는 원비는 감당하기 어려운 수준이었고, 그 결과 보호자가 24시간 양육을 전담하게 되어 일자리를 찾거나 유지하는 것조차 쉽지 않았다. 이러한 상황은 결국 가정의 생계를 더 불안정하게 만드는 악순환으로 이어졌다. 유사한 사례가 빈번하게 발견되며 단순히 일회성 지원을 넘어 지속가능한 지원체계의 필요성을 느꼈다. 이러한 필요성을 바탕으로 초록우산은 지역 단위에서 지자체와 민간의 협력구조를 쌓고 보육료 지원체계를 구축하고자 하는 시도가 이어졌다.

2. 이주배경아동 보육료 지원 지역사회 협력 사례

가. 경기북부지역본부 <미등록 영유아 보육료 지원사업>

대표 사업으로 초록우산 경기북부지역본부가 동두천시와 함께 시작한 '미등록 영유아 보육료 지원사업'을 들 수 있다. 경기북부지역본부는 이주배경아동 비율이 높은 지역으로 국적·체류자격 문제로 보육체계 밖으로 밀려난 사례가 다른 지역보다 더 선명하게 드러나는 곳이다. 특히 동두천시는 미등록 영유아가 상대적으로 많이 거주해 보육료 부담으로 어린이집 이용 자체가 어려워지는 돌봄 공백 문제가 지속적으로 발생해왔다.

이 문제를 해결하고자 경기북부는 동두천시, 동두천시 어린이집연합회와 접촉하여 민관 협력체계를 구축했고, 2024년 '동두천시 미등록 영유아 보육료 지원사업'을 본격화하였다. 어린이집연합회를 통해 사례를 발굴하고, 지자체와 함께 보육료를 공동 지원하는 방식으로 가정의 실질적 부담을 덜기 시작한 것이다.

2025년 기준, 동두천 지역 어린이집에 재원 중인 미등록 영유아 34명에게 월 10만 원의 보육료를 지원하고 있으며, 이로 인해 보육료 지원에서 제외되었던 가정들도 어린이집을 안정적으로 이용할 수 있게 되었다.

보육료 지원은 단순히 양육비 부담 감소를 넘어, 이주배경아동이 공적 보육체계 안으로 진입하는 첫 연결고리가 되었다. 어린이집을 이용하게 되면서 아이들은 또래와 상호작용하며 안정적인 발달 경험을 쌓고, 보호자는 양육 부담이 줄어 안정적인 근로활동을 시작할 수 있는 변화가 나타났다. 이처럼 지역 기반의 민간 협력은 제도 공백을 실질적으로 메우는 역할을 해왔으며 보육 사각지대를 해소하기 위해 지자체의 제도적 역할이 더 강화되어야 함을 알 수 있었다.

나. 부산종합사회복지관 <외국인 자녀 보육료 지원사업>

경기북부지역본부에 이어 부산종합사회복지관에서도 부산시 지자체 최초로 '외국인 자녀 보육료 지원사업'을 추진하였다. 복지관이 위치한 부산 동구는 이주민 수가 꾸준히 증가하고 있으나 여전히 이주배경 영유아는 보육료 지원대상에서 제외되었다. 부산복지관은 보육 사각지대를 해결하고자 2024년 동구와 협약을 체결하였고 어린이집과의 긴밀한 협조를 통해 보육료 지원사업을 시작했다.

2024년에는 관내 4개 어린이집과 함께 외국인 영유아 10명을 발굴하고, 아동 1인당 20만 원씩 보육료를 지원했다. 2025년에는 5개 어린이집을 통해 아동 11명을 발굴 및 지원하여 지역 협력체계를 더욱 강화해나가고 있다. 이러한 지원 덕분에 가정에 최소한의 안전망이 마련되고 지역사회와 연결될 수 있는 출발점이 되었다.

한 예로 A 아동은 보육비 지원을 시작으로 가정에 필요한 자원이 추가 연계되어 긍정적인 변화를 가져온 사례이다. A 아동은 한부모(모자)가정으로 친모 홀로 생계와 아동 양육을 책임지고 있었다. 아동은 한국어가 익숙하지 않아 의사소통의 어려움이 컸고, 발달 지연까지 보이고 있었다. 친모는 병원 예약부터 발달검사, 치료까지 엄두도 내지 못하는 상황이었다.

어린이집을 통해 발굴된 아동은 보육료 지원을 시작으로 아동발달센터에 연계되어 종합심리검사를 받을 수 있었다. 검사 결과를 바탕으로 아동에게 필요했던 언어치료 및 감각통합치료가 지원되었다. 치료가 진행될수록 아동은 친구들과 눈을 마주치며 교류하는 시간이 늘었고, 단어 수준이던 표현이 문장으로 발전하는 등 아동의 발달과 사회적 적응이 눈에 띄게 좋아졌다. 친모 역시 부모교육과 가족기능 프로그램을 통해 양육 고민을 나누며 양육 부담도 조금씩 덜어내며 정서적 여유를 되찾기 시작했다.

이처럼 부산 동구와 같이 지역 기반의 민간·지자체 협력 경험은 부산시가 보육 지원대상을 점차 확대하는 흐름 속에 함께 반영되고 있다. 부산시는 지난 11월 10일 '2026 어린이집 3~5세 전면 무상보육 선포식'을 통해 보육 지원대상을 확대한다고 발표했다. 내년부터 부산에 거주하는 외국 국적 영유아(3세~5세)에 대해 월 10만 원의 보육료 지원이 가능해진 것이다. 이는 지역 현장에서의 실천이 이주배경 영유아 보육권 논의를 확장시키고, 향후 정책이 더 포용적으로 발전하는데 밑거름이 되었음을 알 수 있다.

다. 시사점 및 한계

경기북부와 부산 사례는 민간과 지자체의 협력으로 제도 밖에 놓여 있던 이주배경 영유아도 안정적인 보육체계로 진입할 수 있다는 점을 분명하게 보여준다. 민간이 현장에서 아동과 가정을 직접 발굴하고 지자체가 재정 참여를 통해 제도적 안전망을 보완하는 방식은 보육료 지원뿐 아니라 발달지원, 부모교육 등 지역사회 기반의 다층적 지원으로 확장되는 효과를 만들었다. 특히 부산의 경우, 이러한 지역 단위의 경험이 누적되어 광역 지자체의 공식 정책과 예산 반영으로 이어졌다는 점에서 정책 전환의 가능성을 확인할 수 있었다.

그러나 이러한 성과는 동시에 구조적 한계를 드러낸다. 현재 보육료 지원 여부는 지자체의 재량과 재정 여건, 민간의 의지에 따라 달라져 지역별 편차도 존재한다. 결국 민간과 일부 지자체의 노력만으로는 제도 밖 아동을 안정적으로 지원하기에 여전히 한계가 존재한다.

3. 마치며: 모든 아동의 보육권 보장을 위한 제도적 전환의 필요성

이주배경아동의 차별 없는 보육료 지원은 아동의 생존·발달권의 보장을 위해 당연한 권리이며, 보장받지 못할 경우 부모의 원활한 경제활동 어려움, 아동가정 빈곤 악순환, 나아가 학교와 사회 전체의 부정적 사회비용을 발생시킨다.

이에 모든 아동이 차별 없이 보육을 받을 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 국가와 지자체의 제도적 책임이 뒤따라야 한다. 보육료 지원의 법적 근거를 재정비하여 국적·체류자격과 무관하게 보편적으로 적용될 수 있는 체계를 마련하고, 미등록 아동도 보육통합정보시스템을 통해 어린이집을 이용할 수 있도록 행정 절차의 개선이 필요하다.

초록우산이 현장에서 확인한 아동·가정의 변화와 지역 기반 보육료 지원사업의 경험이 오늘 논의에 의미 있는 근거가 되기를 바라며, 앞으로 모든 이주배경아동의 권리가 온전히 존중되는 보육 환경이 제도적으로 마련되기를 기대한다.

종합토론

토론2

김정래 원장 (동두천시 어린이집연합회)

동두천시 미등록 이주배경아동 보육료 지원 사례를 통해 본 보육비 지원의 필요성

김정래 원장 (동두천시 어린이집연합회)

1. 서론

오늘날, 이주배경 아동들은 다양한 법적, 경제적, 사회적 장벽을 경험하며 성장하고 있습니다. 특히, 미등록 아동의 경우, 법적인 지위가 불안정하여 공적 지원을 받지 못하는 경우가 많고, 그로 인해 안정적인 보육 환경을 확보하기 어려운 실정입니다.

이에 초록우산은 동두천시 미등록 이주배경 아동에게 월 10만 원의 보육료를 지원하며, 이들이 안정적인 보육을 받을 수 있도록 돕고 있습니다. 본 토론문에서는 이러한 보육비 지원이 가정과 아동에게 미친 영향을 구체적인 사례를 통해 살펴보고, 보육비 지원의 필요성과 이를 위한 정책적 제언을 논의하고자 합니다.

2. 이주배경아동의 현실

이주배경아동들은 경제적 어려움과 법적 지위의 불안정성 등 다양한 도전에 직면하고 있습니다. 특히 미등록 아동들은 주민등록번호가 없거나 체류지위가 불법적인 상태로, 정부의 공적 보조를 받기 어렵습니다. 이로 인해 부모는 직장에 다니지 않거나, 아동을 안정적인 보육 환경에 놓을 수 없으며, 이는 아동의 발달에 심각한 영향을 미칠 수 있습니다.

보육기관에 다니는 아동의 경우에도, 교사는 다양한 문화적 배경을 가진 아동들을 돌보며 언어적, 사회적 차이를 극복해야 하는 업무 부담을 안고 있습니다. 이러한 상황은 교사들에게 과중한 부담을 주고, 보육기관 운영에도 재정적 어려움을 초래할 수 있습니다.

3. 사례

가. 실질적 사례 1

<2024.03.월생 남아 – 방임 아동 발굴 후 어린이집 적응>

초록우산의 보육비 지원은 이주배경 아동들의 보육 환경을 변화시키는 중요한 계기가 되었습니다. 예를 들어, 2024년 3월생 남아의 경우, 부모가 경제적 어려움과 직장 문제로 인해 방임 상태에 있었으며, 형제들과 함께 충분한 돌봄을 받지 못하고 있었습니다. 이 아동은 초록우산의 보육비 지원을 통해 어린이집에 입소할 수 있었고, 부모는 안정적인 근로를 이어갈 수 있었습니다. 아동은 어린이집에서 또래와 상호작용하며 언어적 발달과 사회적 경험을 쌓을 수 있었습니다. 이를 통해, 보육비 지원은 단순한 금전적 지원을 넘어 가정의 경제적 안정과 아동의 발달에 중요한 역할을 했다는 것을 알 수 있습니다.

나. 실질적 사례 2

<2020.04월생 여아 – 어린이집 적응 후 강제추방>

그러나 보육비 지원이 아동에게 제공된 중요한 기회를 의미하는 한편, 외국인 아동이 직면할 수 있는 제도적 문제를 드러내는 사례도 존재합니다. 2020년 4월생 여아의 경우, 보육비 지원을 통해 어린이집에 입소하여 언어 발달과 사회성 발달을 이루었고, 다른 아이들과 즐겁게 지내며 안정적인 보육 환경을 경험할 수 있었습니다. 그러나 이 아동의 부모는 체류 기간을 초과한 상태에서 강제 추방당하게 되었고, 이 아동 역시 본국으로 함께 추방될 수밖에 없었습니다.

이 사례는 미등록 아동이 안정적인 보육 환경에서 성장할 권리를 가진다는 사실을 강조하면서도, 체류 문제와 같은 법적 제약이 아동과 가족에게 얼마나 큰 영향을 미칠 수 있는지 잘 보여줍니다. 보육비 지원이 아동에게 중요한 기회를 제공하더라도, 이주배경 아동의 법적 지위가 불안정하면 결국 이러한 지원이 지속되기 어려운 상황에 처할 수 있음을 시사합니다.

4. 보육비 지원의 필요성과 정책적 제언

가. 보육비 지원의 필요성

초록우산의 사례는 보육비 지원이 경제적 어려움을 겪고 있는 이주배경 아동에게 실질적인 도움이 된다는 점을 잘 보여줍니다. 특히 미등록 아동에게 보육비 지원을 통해 안정적인 보육 환경을 제공하는 것은 아동의 발달권을 보장하는

중요한 역할을 합니다. 이러한 지원은 부모가 경제적 부담을 덜고 안정적인 생활을 이어갈 수 있게 도와주며, 아동의 사회적, 정서적 발달을 촉진합니다.

나. 정책적 제언

하지만 이러한 보육비 지원이 지속적이고 효과적으로 이루어지기 위해서는 몇 가지 정책적 노력이 필요합니다.

- 1) 미등록 아동 포함 모든 아동의 보육비 지원: 이주배경 아동, 특히 미등록 아동에게도 보육비 지원을 보장하여, 모든 아동이 안정적인 보육 환경을 누릴 수 있도록 해야 합니다.
- 2) 다문화 아동을 위한 맞춤형 교육: 보육기관에서는 다문화 아동들이 언어적, 문화적 차이를 극복할 수 있도록 맞춤형 교육을 제공해야 합니다. 이를 위해 교사들이 다문화 교육에 대한 전문성을 갖출 수 있도록 지원하는 것이 중요합니다.
- 3) 이주배경 아동의 체류 문제 해결을 위한 법적 지원: 이주배경 아동들이 안정적으로 보육을 받을 수 있도록, 체류 문제 해결을 위한 법적 제도적 개선이 필요합니다. 이를 통해, 아동들이 강제추방이나 체류 불안정으로 인한 피해를 방지할 수 있습니다.

5. 결론

초록우산의 보육비 지원 사례는 보육비 지원이 가정, 아동, 지역사회에 미치는 긍정적 효과를 잘 보여줍니다. 경제적 부담을 경감시키고 아동의 발달을 지원하는 이러한 제도는 이주배경 아동의 보육권을 보장하는 중요한 정책적 투자입니다. 그러나 법적 제약과 체류 문제로 인해 이주배경 아동들이 직면하는 어려움을 해결하는 노력도 함께 이루어져야 합니다. 미등록 아동도 안정적인 보육 환경을 가질 수 있도록 보편적인 보육권을 실현하기 위한 정책적 노력이 지속적으로 필요합니다.

보육비 지원이 아동, 가정, 지역사회 모두에게 긍정적 변화를 가져오는 중요한 정책적 투자라는 점을 강조하며, 정책적 확대와 보편적 보육권 보장을 위해 지속적으로 노력해야 합니다.

종합토론

토론3

최혜진 연구위원 (한국보건사회연구원)

이주배경 아동의 보육권의 경로설계

최혜진 연구위원 (한국보건사회연구원)

1. “복지”가 아니라 “권리”라는 관점 전환

먼저 발제1은 이주배경 영유아 보육을 선별적 복지정책이 아니라, 아동의 기본권 보장 문제로 재위치시켰다는 점이 매우 중요합니다. 이주배경아동은 이미 우리 사회 아동 인구의 중요한 비중을 차지하지만, 여전히 보육정책에서는 국적, 체류자격, 부모의 혼인·가족 형태에 따라 예외적·부분적 대상으로 다루지고 있습니다.

영유아보육법과 유아교육법 어디에도 대상을 ‘국민’으로 한정하는 문구는 없는데, 막상 보육료·양육수당·유아학비를 지급하는 단계에서는 행정지침을 통해 주민등록번호를 가진 대한민국 국적 아동으로 사실상 좁혀지는 구조가 핵심 문제입니다.

그 결과, 미등록·단기체류·난민신청 가정의 아이들은 아예 제도 밖에 머물거나, 어린이집·유치원 비용을 감당하지 못해 열악한 비공식 돌봄에 맡겨지고, 유아기 보육 경험의 부재는 언어·사회성 발달 지연으로 이어져 초등학교 이후 학교와 지역사회에 더 큰 비용을 전가하고 있습니다.

이 공백은 지금 일부 지자체 재량사업과 민간 후원에 맡겨져 있어, 사는 곳과 운에 따라 아이의 권리가 갈리는 구조가 되고 있습니다. 유엔 아동권리위원회와 인종차별철폐위원회가 국적과 무관한 보육·교육·재정지원의 동등 보장을 한국에 반복해 권고해 온 이유가 바로 여기에 있습니다.

발제1이 잘 보여주었듯, 이제 논의의 출발점은 “어디까지 도와줄 것인가”가 아니라 “국적과 체류자격에 상관없이 아동의 보육권을 보장하기 위해 무엇을 바꿀 것인가”가 되어야 합니다.

특히 이혼·사별로 외국인 한부모 가구가 되는 순간 다문화가족 지원체계 밖으로 밀려나는 경우가 실제 보육현장에서 발생하고 있고, 미등록 아동이 드러나는 순간 체류통제의 대상이 될까봐 공적 서비스 이용을 포기하는 경우는, 우리가 아직 아동을 독립된 권리 주체로 보지 못하고 있음을 단적으로 보여줍니다.

2. 왜 ‘포괄적 권리 보장’이 필요한가

지금처럼 국적, 체류자격, 가족 형태에 따라 권리를 부분적으로만 인정하면, 어떤 아동은 교육은 되지만 보육은 안 되고, 보육은 되지만 건강·주거 지원은 안 되는 식의 ‘조각난 권리’가 만들어집니다. 아이의 삶은 하나인데, 제도 안에서만 여러 부처의 칸막이와 자격요건에 따라 쪼개지는 셈입니다. 이는 인권의 문제를 넘어서, 저출산·고령화 속에서 미

래의 시민이 될 아이들을 어떻게 맞이할 것인가, 지역 공동체를 어떻게 유지할 것인가 하는 인구·사회통합 전략의 문제이기도 합니다.

이런 현실을 바꾸기 위해 22대 국회에 제출된 영유아보육법 개정안들은 중요한 출발점입니다. 국적·체류자격을 차별 금지 사유로 명시하고, 재외국민·외국인 영유아에게도 보육료와 양육수당을 법률상 지원할 수 있는 근거를 둔 점은 긍정적입니다.

3. 서비스와 현금급여를 나눈 이중 전략

프랑스, 스웨덴, 영국, 독일, 일본 등 대부분의 나라에서 공통적으로 나타나는 패턴이 있습니다. 보육·교육·의료 같은 서비스는 국적·체류자격을 비교적 넓게 열어 두고, 아동수당·양육수당 같은 현금급여는 시민 또는 장기거주 외국인 중심으로 좁게 설계한다는 점입니다. 즉, “서비스는 넓게, 현금은 좁게”가 국제적으로 확인되는 일반적인 구조입니다. 이를 전제로 한국의 입법 전략은 두 축으로 나눠 생각할 수 있습니다.

가. 보육서비스: 국적·체류자격을 넘는 ‘보편 권리’로

먼저 보육료·유아학비를 포함한 보육서비스는 국적·체류자격과 무관한 보편 권리로 재설계하는 것이 타당합니다. 유엔 아동권리협약이 보육·교육을 모든 아동의 기본권으로 규정하고 있고, 주요 국가들도 의무교육·유아교육·보육에는 미등록·난민 아동까지 상당히 폭넓게 포함하고 있기 때문입니다.

이를 위해서는 영유아보육법·유아교육법의 이념 조항에 “국적·체류자격·가족 형태와 상관없이 국내에 거주하는 모든 아동은 차별 없이 보육을 받을 권리가 있다”는 원칙을 명시하고, 외국 국적 영유아에 대한 보육료·유아학비 지원의 국가 ‘최소 기준선’을 법률로 설정한 뒤,

지자체는 그 위에만 추가 지원을 설계하도록 해야 합니다. 그래야 지금처럼 일부 지자체 재량사업에만 의존해 지역·예산에 따라 권리가 달라지는 구조를 완화할 수 있습니다.

나. 현금급여: 장기거주자 우선, 점진적 확대

반면 양육수당·아동수당·부모급여 같은 현금급여는 인권 원칙, 국제 관행, 국내 재정·정치 현실을 함께 고려한 단계적·차등적 전략이 필요합니다. 장기적으로는 국적과 무관한 아동수당 보편화가 아동권리 관점에서 바람직한 목표입니다. 그러나 국제적으로도 미등록·단기체류 이주민까지 현금급여를 전면 인정하는 나라는 드물다는 현실도 함께 봐야 합니다. 그래서 저는 다음과 같은 경로를 제안하고 싶습니다.

1단계에서는 보육서비스와 직접 연동된 급여는 국적·체류자격과 무관하게 최대한 넓게 개방하되, 순수 현금성 급여는 영주권자, 난민 인정자, 일정 기간 이상 취업체류 자격을 가진 장기거주 가정을 우선 대상으로 수급권을 부여하는 방식입니다.

2단계에서는 외국인 아동 출생등록제와 이주아동 DB 구축이 자리 잡으면, 형식적 체류자격이 아니라 실질적 거주기간을 기준으로 수급권을 설계하는 방향으로 나아갈 수 있습니다.

3단계에서는 외국인 아동 비중이 커지는 인구구조 속에서, 이들을 미래의 납세자·노동력·이웃으로 포섭하기 위한 사회통합 전략의 일부로 현금급여의 보편화를 중장기 과제로 분명히 제시할 필요가 있습니다. 약하면, 서비스 영역에서는 즉각적인 보편주의, 현금급여 영역에서는 장기거주자 우선·점진적 확대라는 이중 전략이 두 발제가 함께 제시하는 현실적인 경로라고 생각합니다.

4. "얼마나 도울까"에서 "어떤 사회를 만들까"로

아이가 권리의 주체로 제도 안에 '등장'할 수 있는 통로를 열어야 합니다. 출생등록 → 건강검진·예방접종 → 보육·유아교육 → 현금급여로 이어지는 권리의 연속성이 보장될 때, 보육권 논의도 비로소 실질성을 가질 수 있습니다.

서비스는 국적·체류자격을 넘는 즉각적인 권리로, 현금급여는 장기거주자 우선·점진적 확대의 경로로 설계하는 것이 두 발제를 읽으며 제가 제안하고 싶은 방향입니다.

이주배경아동 역시 이 땅에서 자라는 '우리 아이'라는 전제 위에서, "얼마나 도울 것인가"를 넘어 "어떤 사회를 만들 것인가"를 함께 고민하는 계기가 되기를 바라며 토론을 마치겠습니다.

종합토론

토론4

박혜경 조사관 (국가인권위원회 인권침해조사과)

외국인 아동 보육·유아학비 지원에 관한 국가인권위원회 권고와 향후 과제

박혜경 조사관 (국가인권위원회 인권침해조사과)

1. 서론

앞서 발제해 주신 내용에 공감하며, 토론자는 국가인권위원회 조사관으로서 외국 국적 아동의 보육료·유아학비 지원 문제와 관련하여, 위원회의 결정 취지와 이행 현황을 공유하고, 현장에서 확인된 과제들을 바탕으로 향후 제도개선 방향을 말씀드리고자 함.

위원회는 2019년과 2023년 두 차례의 결정을 통해, 외국인 아동이 유아교육 및 보육서비스에 접근하는 과정에서 발생하는 차별 문제를 검토한 바 있으며, 두 결정은 공통적으로 영유아보육법의 무차별 원칙과 아동권리협약의 비차별·최선의 이익 원칙이 현 제도에서 충분히 실현되지 못하고 있다는 점을 지적하고 있음.

2. 2019년 결정: '이주아동의 보육권 보장을 위한 제도개선 권고'

가. 검토 배경

- 1) 제도적 제외: 보육료 지원이 주민등록번호를 기준으로 이루어지면서 외국 국적·미등록 아동이 구조적으로 제외됨.
- 2) 입소 단계에서의 차별: 보육통합정보시스템에 대한 이해 부족으로 입소 거부, 보증인 요구 등 부당한 관행이 지속됨.
- 3) 지자체 간 편차: 일부 지자체가 자체 지원을 운영하고 있으나 지역마다 기준과 범위가 달라 실질적인 형평성이 확보되지 않음.

나. 판단 근거

- 1) 헌법·판례: 헌법 제6조 및 헌재 99헌마494 결정은 외국인의 사회적 기본권 주체성을 인정하고 있음.
- 2) 국제인권기준: 아동권리협약 제2조(비차별), 제6조(생존·발달), 제26조(사회보장), CRC 일반논평 제7호(이주·난민 가정 영유아는 차별 우려가 있어 특별 보호 필요), 2017 CRC-CMW 공동 일반논평(체류자격과 무관한 보육·유

아교육 접근 보장은 국가의 명확한 의무), 2011 CRC 최종견해(취약 아동 대상 예산 확보 권고)

- 3) 영유아보육법의 목적: 영유아는 차별 없이 보육 되어야 하며(제3조), 국가는 보육 제공 책임을 가진다는 점(제4조)을 확인.

위원회는 보육 접근 제한이 아동의 건강·발달·언어습득에 부정적 영향을 미치고, 부모의 경제활동 제약을 초래하여 가정 전체의 안정성을 떨어뜨린다는 점을 지적

다. 권고 내용

- 1) 아동권리협약상의 국가·지자체 의무를 영유아보육법에 명시
- 2) 이주아동 보육권 보장을 위한 법령·지침 정비
- 3) 주민등록번호 없는 아동도 보육통합정보시스템을 통해 입소 가능함을 적극 안내

라. 권고 이행 여부

- 1) 보건복지부 회신내용
 - 1) 입소 안내 강화 권고만 수용하여, 『보육사업 안내』 및 『보육통합정보시스템 업무편람』을 개정
 - 2) 법령 개정 등 핵심 제도개선 권고는 사회보장제도의 수급대상 기준·재정 여건 등을 이유로 불수용 입장
- 2) 인권위 판단: “수용으로 보기 어렵다” 공표
 - 위원회는 즉각적인 제도 개편이 어렵더라도 일부 지자체 사례를 확산하는 등의 중장기적 대안 검토를 요청했지만 추가 답변은 없었음.

3. 2023년 결정: 외국 국적 아동을 유아학비 지원 대상에서 배제한 사건 관련

가. 검토 배경

- 1) 교육부의 「유아학비 지원계획」이 대한민국 국적 유아만을 지원 대상으로 규정, 외국 국적 유아가 전면 배제됨.
- 2) 일부 지자체의 조례 지원은 있으나 지역 간 편차가 크고, 미등록 아동은 여전히 포섭되지 않음.
- 3) 전국 시도교육감협의회 또한 국적과 무관한 유아학비 지원을 교육부에 건의한 바 있음.

나. 판단 근거

- 1) 평등권 침해: 국적을 기준으로 유아학비를 배제하는 것은 헌법 제11조, 인권위법상 합리적 이유 없는 차별에 해당.
- 2) 아동권리협약·아동복지법: 비차별 및 아동의 최선의 이익 원칙에 반함.
- 3) 유아학비의 성격: 단순한 시혜가 아니라 “생애 출발선에서의 균등한 교육기회 제공”이라는 국가 책임 성격을 가짐.
- 4) 국제인권기구 권고: CRC 2019년 최종권해는 모든 아동의 국적 무관 보육·재정지원 접근 보장을 위해 국내 제도 개선을 촉구.

다. 권고 내용

- 1) 관계 중앙행정기관 및 전문가 참여 협의체 구성
- 2) 외국 국적 유아의 지원 확대 방안 마련

라. 권고 이행 여부

- 1) 교육부 회신 내용
 - (1) 전국 17개 시도 교육청이 조례 제·개정 및 자체 예산을 통해 2024년 3월부터 유치원에 다니는 외국 국적 유아에게 내국인과 동일한 지원을 실시할 예정
 - (2) 2025년 유보통합이 시행될 경우, 어린이집 자원 외국 국적 유아도 지원할 수 있도록 각종 협의체를 통해 지원 방안을 논의 예정.
- 2) 인권위 판단: “수용으로 보기 어렵다” 공표
 - (1) 유보통합 이후 논의하겠다는 내용은 구체적 이행 계획으로 보기 어려움
 - (2) 권고 이행 여부 판단에 필요한 자료도 제출되지 않음
→ 세부적 구조나 금액 기준 등
 - (3) 조례 개정과 지자체 예산 확보는 교육청의 조치이며, 교육부 차원의 제도 개선과는 직접 연결되지 않음

4. 후속 과제

가. 법령·지침 정비

- 영유아보육법의 무차별·최선의 이익 원칙이 실제 보육서비스 제공 과정에서 적용될 수 있도록 법령과 지침을 보완할 필요가 있음

나. 관계부처 협의체 구성

- 보건복지부·교육부·지자체 등 관련 기관이 참여하는 정책 협의체 구성이 필요

다. 정보 접근성 강화

- 주민등록번호가 없는 아동 등 정보 접근성이 낮은 가정에 대한 입소 절차·지원제도 안내를 보다 체계적으로 제공

라. 지자체 우수사례 확산

- 지자체 수준에서 이미 작동하고 있는 보육지원 모델을 중앙정부 차원에서 검토하고, 지역에 따른 지원 격차가 확대되지 않도록 조정할 필요

5. 마무리

위원회의 두 결정은 “아동의 권리는 국적이 아니라 아동에게 귀속된다”는 원칙을 확인하고 있음.

외국 국적 아동이 보육서비스 이용과정에서 배제되는 문제는 특정 집단의 문제가 아니라, 우리 사회가 아동을 어떻게 바라보고, 아동의 권리를 얼마나 중요하게 생각하는지를 보여주는 지표임.

오늘 논의를 계기로 모든 영유아가 차별 없이 안정적인 보육환경을 누릴 수 있도록 관계기관과 지역사회 등 공동의 노력이 이어지기를 기대함.

종합토론

토론5

김성환 과장 (경기도 이민사회국 이민사회지원과)

미등록 이주배경아동 보육권 보장을 위한 정책적 과제

김성환 과장 (경기도 이민사회국 이민사회지원과)

1. 들어가며

오늘 이 자리는 이주배경아동의 보육권을 어떻게 보장할 것인가, 어떤 정책적 선택을 해야 하는가 그리고 장기적으로 우리가 이주배경 주민들과 어떤 사회를 만들어야 하는가를 함께 고민하는 자리라고 생각합니다.

저는 관련 업무를 담당하는 공무원이자 개인적으로 이주배경 주민과 접하고 있어 현장을 마주하다보니, 그 과정에서 느끼는 바가 있는데 바로 아동의 보육·교육 기회는 국적이나 체류자격에 의해 구분되어서는 안된다는 것입니다.

우선 경기도의 이민사회 업무를 소개하자면 지난 24년 7월 전국 광역자치단체 최초로 이민사회국을 신설하였습니다. 단순한 조직 개편을 넘어선 일이긴 한데 경기도가 변화하는 인구·사회 구조를 직시한 것이라 할 수 있고 이주민 정책을 국 단위 부서에서 수행하며 이주민 포용사회로의 발걸음을 내딛었다는 평가를 받고 있습니다.

그간 이주배경 주민의 정착지원과 인권보호 등 다양한 이민정책을 추진해 왔는데, 그럼에도 불구하고 보육 영역에서는 여전히 제도 밖에 남겨진 아이들이 존재합니다. 어린이집에 보내려 해도 보호자가 경제적 부담과 직장생활로 보육을 포기하는 경우가 많을 수 밖에 없습니다.

그 결과 미등록 이주배경아동들은 또래관계·사회성 발달에서 점점 더 큰 격차가 벌어지게 됩니다. 우리가 정책적 개입을 늦출수록 더 깊은 사각지대로 물리게 되고, 그로 인해 발생하는 사회적 비용은 훨씬 더 커집니다. 반대로, 이 시기에 제공되는 보육 기회는 아이의 삶 전체를 바꾸는 첫 번째 안전망이 될 수 있습니다.

2. 정책 현황

경기도는 UN 아동권리 협약에 따라 외국인 가정의 자녀도 국적과 관계없이 보편적 보육 기회를 제공받을 수 있도록 2023년부터 등록외국인 아동을 대상으로 월 10만 원의 보육료를 지원해 왔으며, 2025년부터는 월 15만 원으로 인상을 확정하여 보육권 보장을 더욱 강화하고 있습니다.

한편, 출산율 감소로 도내 어린이집에 재원 중인 내국인 아동 수는 지속적으로 감소하는 반면, 외국인 영·유아 재원 아동은 연평균 7% 이상 증가하고 있습니다. 이는 경기도의 인구 구조가 빠르게 변화하고 있음을 보여주는 지표이며, 동시에 보육 정책이 더 이상 내국인 중심으로만 설계될 수 없다는 점을 의미합니다.

특히, 외국인 아동이 집중된 일부 시·군에서는, 지역 내 보육 수요 충족과 지역 사회복지 활성화를 위해 경기도의 '외국인 자녀 보육 지원' 사업에 더해 지자체 자체 사업을 병행하여 지원 규모를 확대하는 등 적극적 대응을 하고 있습니다.

이는 외국인 가정의 정착과 지역사회 통합의 필요성을 일선 현장에서 먼저 느끼고 있다는 방증이고, 지방정부 차원에서 역할을 수행하고 있음을 보여주고 있다는 것이라 하겠습니다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고, 현행 보육체계에서는 등록 외국인 아동과 미등록 아동 사이에 여전히 큰 격차가 존재합니다. 등록 여부에 따라 보육료 지원 여부가 달라지고, 이는 곧 아동의 발달 환경·성장 기회가 구조적으로 달라지는 결과로 이어지고 있습니다.

이러한 격차는 개인의 문제가 아니라 지역사회의 지속가능성과 사회통합이라는 공공정책의 핵심 가치와 직결된 문제입니다. 따라서, 지금 우리의 과제는 단지 외국인 아동 지원을 확대하는 차원을 넘어, 등록 여부를 기준으로 나뉘는 보육 접근성의 격차를 해소하는 것, 그리고 미등록 아동에게도 보편적 보육권을 실질적으로 보장하는 것입니다.

3. 추진 현황

경기도 이민사회지원과에서는 미등록 이주배경아동에게도 평등한 보육권을 보장하기 위해, 등록외국인아동 뿐만 아니라 미등록 외국인아동에게도 월 10만원의 보육료를 지원하는 '미등록 외국인아동 보육지원금' 신규사업을 추진 중입니다.

우선, 미등록 아동의 현실과 기존 제도의 한계를 정확히 파악하기 위해 여러 준비 작업을 진행해 왔습니다. 미등록 아동이 제도 밖에 놓여 보육료 전액을 부담해야 한다는 구조적 문제를 확인하고, 그로 인한 아동발달·사회성·정서성 지연, 공교육 적응 어려움, 부모의 경제활동 제약 등 복합적인 문제가 지속 발생하고 있음을 분석했습니다.

이러한 문제는 단순한 복지의 영역을 넘어 지역사회 통합과 미래세대의 안정적 성장을 위해 반드시 해결해야 할 과제이며, 이에 대한 정책은 보육 사각지대를 해소함과 동시에 아동의 기본권 보호라는 공공의 책무를 실질적으로 이행하기 위한 조치가 될 것이라고 판단했습니다.

그간의 구체적 준비 내용은 다음과 같습니다. 먼저, 현재 앞서 말씀드린 등록외국인 아동에게 적용 중인 보육료 지원 체계와 미등록 아동의 현실을 비교하여 등록 여부에 따라 발생하는 보육 접근성 격차와 정책적 공백이 존재한다는 점을 명확히 확인했습니다. 동일한 외국인 아동임에도 지원 여부가 달라지는 상황은 형평성 측면에서도 개선이 필요하다는 결론에 이르렀습니다.

아울러, 정책적 근거를 확보하기 위해 UN 아동권리협약, 현 영유아보육법 등 국제 규범과 국내 법률을 면밀히 검토했습니다. 이 과정에서 국적·체류 여부와 관계없이 모든 아동이 차별 없이 보육받아야 한다는 원칙이 이미 국제적으로도, 국내 법제상으로도 확립되어 있다는 점을 재확인했습니다.

또한, 보다 확실한 지원 근거 마련을 위하여 「경기도 출생 미등록 외국인 아동 발굴 및 지원 조례」 제정을 추진하였으며 그 결과 2025년 10월 10일 경기도 조례로 제정 및 공포되어 이번 보육지원금 사업을 설계하는 데 중요한 행정적 토대가 되었습니다.

사업의 실효성과 현장 적용성을 높이기 위해서는 도내 시·군의 의견을 사전수렴하고, 각 지자체가 가진 보육 수요와 외국인 아동 현황을 분석했습니다. 특히, 외국인 아동 비율이 높은 시·군일수록 미등록 아동 지원 필요성이 크다는 점이 공통적으로 제기되었으며, 기존의 등록외국인 아동 지원사업만으로는 지역 보육수요를 충분히 충족하기 어렵다는 의견도 확인되었습니다.

이와 함께 사업 추진을 위해 필요한 절차도 사전에 준비해 왔습니다. 사회보장제도 신설 협의를 위한 체계를 검토 및 요청하였으며, 도내 예산 수립시 단순한 예산 투입이 아니라, 지속가능한 사업으로 자리 잡기 위한 행정적·법적 기반을 마련하는 과정이 필요했습니다.

정리하자면 개선이 필요한 현실을 파악한 뒤 앞서 언급한 신설 조례를 근거로 하여 다양한 미등록 아동 관련 정책을 선제적으로 추진하기 위해 계획하고 있습니다.

4. 주요 쟁점

그러나 본 사업을 추진하는 과정에서 몇 가지 정책적 쟁점과 현실적 제약도 존재했는데 먼저, 시·군의 재정 여건 차이로 인해 모든 지자체가 동일하게 참여하기 어렵다는 문제가 제기되고 있습니다. 일부 시·군에서는 보육 수요 증가에도 불구하고 자체 부담해야 하는 매칭 비율을 감당하기 어려워 사업 참여에 신중한 입장을 보이고 있습니다.

이에 대해 경기도는 본 사업을 우선 시범사업 형태로 추진하여 참여 가능한 시·군부터 시작하고, 사업 효과와 필요성이 확인되면 점차적으로 전체 시·군으로 확대하는 단계적 추진 전략을 마련하고 있습니다.

두 번째로, 사회보장제도 신설 협의의 절차가 예상보다 지연되고 있다는 점도 감안해야 할 사안입니다. 사회보장사업 신설은 신속한 정책결정과 예산투입이 이루어져야 하는 현장에서는 그 과정이 길고 복잡하게 느껴질 수가 있습니다.

본 사업은 단순한 복지 확대가 아닌 아동의 기본권 보장과 직결된 정책이고, 국적이나 체류지위와 관계없이 아동에게 최소한의 보육 환경을 제공해야 한다는 국제적·국내적 기준이 명확한 만큼, 긍정적 협의를 기대하고 있습니다.

마지막으로, 공무원의 통보의무 면제 조항 개정이 아직 이루어지지 않았다는 점도 해결해야 할 구조적 제약입니다. 현행 제도에서는 미등록 외국인 아동이 공공서비스를 이용할 경우 부모가 불이익을 받을 수 있다는 우려가 있어, 아동의 공공서비스 접근이 제한적입니다.

한편, 국회에서 논의 중인 ‘보편적 출생등록제도’가 통과된다면, 출생 즉시 아동의 신분이 공적으로 확인되고 통보 문제 또한 자연스럽게 해소될 수 있을 것으로 기대하고 있습니다. 경기도 역시 이러한 중앙정부의 제도 개선을 주의 깊게 지켜보며 연계해 나갈 계획입니다.

이러한 쟁점들은 사업 추진 과정에서 짚어야 할 현실이지만, 동시에 경기도가 이 사업을 통해 해결하고자 하는 방향성과 필요성을 분명하게 보여주는 부분이기도 합니다. 무엇보다 중요한 것은, 아동의 권리가 행정 절차나 제도적 한계보다 우선해야 한다는 원칙입니다. 경기도는 이러한 원칙 아래, 가능한 범위에서 실질적 지원이 이루어질 수 있도록 정책 대안을 마련해 나가겠습니다.

5. 나가며

미등록 아동 역시 경기도 안에서 살아가고, 성장하고, 결국 우리 공동체의 구성원이 됩니다. 아동의 출생이나 체류자격은 그 아이가 선택할 수 없는 요소인데 그로 인해 기본적인 보육 기회를 제한받아서 안 될 것입니다. 우리는 정책을 통해 그 아이들이 동등한 출발선에 설 수 있도록 돕는 역할을 해야겠습니다.

물론, 재정적 제약, 중앙정부 제도와의 정합성, 법·제도 개선 과제 등 해결해야 할 어려움도 존재합니다. 그러나 이러한 쟁점들은 우리가 나아가야 할 방향을 흐드는 요인이 아니라, 오히려 정책 필요성과 시대적 요구를 더욱 선명히 한다고 생각합니다.

경기도는 단계적 확대, 제도 개선 협의, 합리적 재정 부담 등 현실적 대안을 통해 이 과제를 수행해 나갈 것입니다.

아동의 권리를 지키는 일은 선택이 아니라 국가와 지방정부의 책무라고 생각합니다. 오늘의 논의가 그 책무를 실천하는 한 걸음이 되기를 기대합니다.

종합토론

토론6

지혜진 과장 (교육부 영유아정책국 영유아재정과)

