

국·공립 유치원 설립 활성화를 위한 관련 법령 개정방안 연구 - 학교용지법 등 건축 및 도시계획 법령을 중심으로 -

A Study on the Amendment of Act to activate the Establishment of Public Kindergarten - Focusing on Urban and Architectural Planning Act -

조 창 희* 동 재 욱** 이 화 룡***
Cho, Chang-Hee Dong, Jae-Uk Lee, Hwa-Ryong

Abstract

There is a growing demand for public kindergartens due to the problem of private kindergartens. However, when the kindergarten is built in the residential land development area, the cost of purchasing the land increases, and the overall project cost is increasing. This situation puts a lot of burden on educational finances. Therefore, to reduce the cost of establishing a kindergarten, it is required to revise related laws including act on the special cases concerning the procurement, etc. of school sites. The purpose of this study is to propose the revised laws to expand public kindergartens. In this study, the present situation of infants and kindergartens was analyzed through policy data and statistics. And the analysis of the investment evaluation data also analyzed the problems in establishing kindergarten. In addition, we conducted surveys and FGI analyzes on school sites and kindergarten related laws and regulations. Finally, this study aims to find a way to amend related acts of urban and architectural Planning for Invigoration of Public kindergarten establishment by analysis data.

키워드 : 유치원, 유아배치계획, 학교 용지확보 등에 관한 특례법, 투자심사, 교육재정

Keywords : Kindergarten, Kindergarten Placement, Act on the Special Cases concerning the procurement, etc. of School Sites, Central Investment, Educational Finance

1. 서론

1.1 연구의 필요성 및 목적

유치원은 전면적인 의무교육은 아니지만, 유아교육법 제 24조 1항에 의거한 누리과정을 통해 초등학교 취학직전 3년인 만 3~5세에게 무상교육을 실시하고 있다. 또한 2018

년 10월 국회교육위원회 국감에서 17개 시·도교육청 사립 유치원 감사 결과를 공개하면서 학부모들의 공립유치원 확대에 대한 요구가 증가하였다. 이와 더불어, 교육부에서는 문재인 정부 핵심 국정과제인 ‘유아교육 국가책임 확대’에 따른 ‘국·공립 유치원 비율 40%’ 조기 달성을 위해 국·공립유치원 확충을 본격적으로 추진하고자 하였다. 특히, 교육부는 유아교육의 공공성 강화를 위해 '19년 내 전국 1,000학급 이상 국·공립유치원 학급을 신·증설하는 세부 이행계획 및 학부모 요구를 반영한 서비스 개선 방안을 함께 발표하였다.

현행 대규모 택지개발지구 내 공립유치원 설립은 유아교육법 17조에 의거하여 초등학교 정원 1/4 이상에 해당하는 유아를 공립유치원에 배치하도록 하고 있다. 이러한 택지개발지구 내 유치원 용지비는 초·중등학교와 달리 공

* Senior Researcher, Ph.D, E-Mac, Korea National University of Education

** Professor, Ph.D., Dept. of Architecture, Kongju National Univ., Korea

*** Professor, Ph.D., Dept. of Architecture, Kongju National Univ., Korea

Corresponding Author,

Tel: 82-41-521-9340, E-mail: hlee@kongju.ac.kr

본 연구는 한국교육개발원의 2017년 학교신설수요 적정관리업무 지원사업에 의해 수행된 연구 결과임.

용개발이라 해도 택지개발지침에 의거하여 무상으로 공급 받는 것이 아닌 조성원가로 용지를 매입하고 있다. 이에 따라 택지개발지구 내 단설유치원설립 시 용지비가 상승함에 따라 전체적인 사업비가 증가하고 있다. 이러한 상황은 교육부와 교육청의 재정적인 부담으로 작용하고 있다. 이런 사유로 유치원 설립비용 절감을 위해 학교용지 확보 등에 관한 특별법(이하 학교용지법) 등 유치원 설립 관련 법령에 대한 개정 및 개선이 요구되고 있다.

이에 본 연구에서는 국·공립 유치원 설립 활성화를 위하여 학교용지법 등 건축 및 도시계획 관련 법령 개정 방안을 제안하는 것이 목적이다.

1.2 연구 방법

국·공립 유치원 설립 활성화를 위한 관련 법령개정을 모색하기 위해서 우선 원아수, 유치원수, 국·공립 유치원 취원율, 국·공립유치원 확충계획 등 현황을 분석하였다. 또한 유치원 중앙투자심사 현황을 분석하여 유치원 설립 시 사업비 및 기존 유치원 설립 시 재정적 문제점 등을 분석하였다. 이와 더불어, 학교용지법과 유치원 설립 및 배치계획과 관련된 법령 등에 대하여 조사·분석하였다. 그리고 학교용지법 상 적용범위를 유치원으로 확대하는 것에 대하여 교육청 업무담당자를 대상으로 설문조사와 FGI 분석을 실시하였다. 끝으로, 유치원 현황 및 법령 조사 그리고 설문조사 결과 등을 종합하여 학교용지법 등 유치원 설립관련 건축 및 도시계획 법령 개정 방안을 모색하였다.

2. 국·공립 유치원 현황 분석

2.1 국·공립유치원 취원율 현황

교육통계에 따르면, 2018년 유치원 원아 수는 총 675,998명으로 '17년(694,631명) 대비 18,633명(2.8%) 감소하였고, '13년(613,749명) 대비 17,810명(2.6%) 증가한 것으로 나타났다. 특히 '13년도부터 '17년까지는 지속적으로 증가하였으나 '18년부터는 감소세에 있다. 또한 '13년 대비 다만 국·공립 유치원 취원유아수는 증가하였으나 사립유치원 취원유아수는 감소하였다.

공립유치원은 2015년 12월 유아교육법 개정으로 택지개발지구 등에서는 유아배치계획 시 공립유치원 설립을 의무화하고 있다. 이에 따라 국·공립유치원수는 '14년 4,619개원에서 '18년 4,801개원으로 182개원이 추가로 설립되어 지난 5년간 약 3.9%가 증가하였다. 시도별 '14년 대비 '18년도 유치원수 증감률은 세종 107.4%, 부산 30.3%, 서울

22.2%로 증가한데 반하여 대구 -16.7%, 강원 -5.1%, 충북 -2.0%로 감소하여 지역 간 차이가 있는 것으로 나타났다.

Table 1. Number of Kindergartener and Kindergarten('14~'18)

(Unit : Person, Place)

Division		National & Public(a)	Private	Sum (b)	a/b*100
Num. of Kindergartener	2014(A)	148,269	504,277	652,546	22.7%
	2015	161,339	521,214	682,553	23.6%
	2016	170,349	533,789	704,138	24.2%
	2017	172,521	522,110	694,631	24.8%
	2018(B)	172,370	503,628	675,998	25.5%
	B-A	Freq.	24,101	-649	23,452
	%	16.3%	-0.1%	3.6%	12.2%
Num. of Kindergarten	2014(A)	4,619	4,207	8,826	52.3%
	2015	4,678	4,252	8,930	52.4%
	2016	4,696	4,291	8,987	52.3%
	2017	4,747	4,282	9,029	52.6%
	2018(B)	4,801	4,220	9,021	53.2%
	B-A	Freq.	182	13	195
	%	3.9%	0.3%	2.2%	1.7%

국·공립유치원의 취원율은 '14년 22.7%, '15년 23.6%, '16년 23.6%, '17년 24.8%, '18년 25.5%로 증가하였다. 그러나 '18년 기준 초·중·고등학교 국·공립취학률은 '초 98.6%, 중 83.0%, 고 57.7%로 초중고 대비하여 상대적으로 낮은 수준이다. 특히 지역별 국·공립유치원 취원율을 조사한 결과, '18년 기준 세종이 96.2%로 가장 높고 부산이 15.8%로 가장 낮아 지역 간 편차가 큰 것으로 나타났다.

Table 2. National and Public Kindergartener rate by Region

(Unit : %)

Region	%	Region	%	Region	%
Total	25.5	Daejeon	18.8	Chungnam	35.3
Seoul	18.0	Ulsan	21.0	Jeonbuk	32.5
Busan	15.8	Sejong	96.2	Jeonnam	52.2
Daegu	17.5	Gyeonggi	24.4	Gyeongbuk	28.1
Incheon	23.6	Gangwon	37.9	Gyeongnam	22.6
Gwangju	18.3	Chungbuk	46.9	Jeju	49.2

2.2 국·공립 유치원 확충 계획

교육부는 당초 국정과제 이행 계획에 따라 '22년까지 매년 국·공립유치원 500학급 규모를 확충할 계획하였다. 그러나 학부모 등의 요구로 '18년 10월 유치원 공공성 강화 방안을 통해 국·공립유치원 40% 확대과제를 '21년까지 조기 달성하고, '19년까지 1,000학급을 확충하고자 한다.

교육부 12월 보도자료¹⁾에 따르면, '19년에는 국·공립유

1) 교육부 유아교육정책과, 2019년 국·공립유치원 1,080학급 신·증설 및 서비스 개선, 교육부 보도자료, 2018.12.05

치원의 기존 500학급 신설 계획에 580학급을 추가해 모두 1,080학급을 증설하여 국·공립유치원 유아의 정원을 2만 여명을 추가로 확보하고자 하고 있다. 확보된 1,080학급의 개원 계획은 '19년 3월에 692개 학급이 개원하고, 나머지 388개 학급은 '19년 9월에 개원하여 운영하고자 한다. 지역 별로는 경기 240학급, 서울 150학급, 경남 68학급, 인천 55학급, 부산 51학급 순으로 국·공립유치원 취원율이 낮은 지역부터 우선하여 신설을 추진하는 것으로 나타났다. 그 밖에 단설유치원 추가 신설계획을 확정하고, 매입형 및 공영형 등 다양한 방식의 국·공립유치원 확충도 차질 없이 추진한다.

Table 3. Number of Public Kindergarten Classrooms to be Expanded in 2019

State	Class Num.	State	Class Num.
Seoul	150	Gangwon	24
Busan	51	Chungbuk	53
Daegu	53	Chungnam	33
Incheon	55	Jeonbuk	38
Gwangju	31	Jeonnam	19
Daejeon	27	Gyeongbuk	59
Ulsan	50	Gyeongnam	68
Sejong	19	Jeju	22
Gyeonggi	240	Public Type	88

2.3 국·공립유치원 중앙투자심사현황²⁾

2013년부터 2017년까지 중앙투자심사 요청한 유치원 건수는 총 51건으로 2013년 9건, 2014년 14건, 2015년 18건, 2016년 7건, 2017년 3건으로 2014년부터 2015년이 전체 50%이상을 차지하고 있다. 지역별로는 서울 2건, 대구 2건, 인천 3건, 광주 1건, 세종 1건, 경기 38건, 충남 3건, 전남 1건으로 경기도가 대부분을 차지하고 있다. 심사결과별로는 적정 30건, 조건부 4건, 재검토 16건, 부적정 1건이며, '15년 기점으로 재검토비율이 적정보다 높았다.

심사결과별 평균 용지비는 적정 54.0억원, 조건부 45.8억원, 재검토 65.4억원, 부적정 39.0억원으로 평균 56.4억원이며, 재검토가 적정 및 조건부보다 높은 용지비를 나타냈다. 평균 시설비는 적정 82.9억원 재검토 84.9억원으로 많은 차이를 나타내지 않고 있으며, 평균사업비는 적정 136.8억원 재검토 146.2억원으로 재검토가 10억정도 높았고 이러한 원인은 용지비가 재검토에서 높았기 때문인 것으로 판단된다.

2) 재심사 유치원은 건수에서 제외

Table 4. Expenditures by Assessment Result

(Unit : 100 Million Won)

Division	Num.	Class	Expenditures			Expenditures per Class		
			Site	Facility	Sum	Site	Facility	Sum
Approval	30	14.5	54.0	82.9	136.8	4.0	5.8	9.6
Conditional Approval.	4	13.8	45.8	75.3	121.0	3.5	5.5	9.0
Reviewal	16	13.1	65.4	84.9	146.2	4.9	6.5	11.4
Disapproval	1	13.0	39.0	79.0	118.0	3.0	6.1	9.1
Total	51	14.0	56.4	82.8	138.1	4.2	6.0	10.1

심사결과별 평균 용지면적은 적정 3,389.9m², 재검토 3,918.4m²로 재검토가 적정보다 큰 면적을 나타냈으나 평균 시설면적은 적정 4,544.6m², 재검토 4,258.2m²로 적정이 재검토보다 면적이 더 큰 것으로 나타났다. 학급당 평균 용지면적은 적정 225.9m², 재검토 287.2m², 부적정 290.8m²로 재검토 및 부적정이 적정보다 학급당 평균 용지면적이 60m²이상 큰 것으로 나타났다. 평균 시설면적도 적정 315.6m², 재검토 327.4m²로 재검토가 적정보다 높은 면적을 나타냈다. m²당 용지비는 적정 1,820.2천원, 재검토 1,803.2천원으로 비슷하였으나, 시설비는 적정이 1,826천원, 재검토 1,983.1천원으로 재검토가 높게 나타났다. 이에 심사결과 적정이 재검토 사업보다 유치원 용지 면적이 작고 용지비가 적은 것으로 판단된다.

Table 5. Area & Unit Price by Assessment Result

(Unit : m², 1,000Won)

Division	Area		Area per Class		Area unit price	
	Site	Facility	Site	Facility	Site	Facility
Approval	3,389.9	4,544.6	225.9	315.6	1,820.2	1,826.1
Conditional Approval.	3,533.8	4,066.3	246.9	297.1	1,634.6	1,843.2
Reviewal	3,918.4	4,258.2	287.2	327.4	1,803.2	1,983.1
Disapproval	3,780.0	3,861.0	290.8	297.0	1,031.7	2,046.1
Total	3,564.2	4,403.8	247.3	317.5	1,783.3	1,881.0

개발사업 근거법령별 유치원수는 공공주택지구 9개원, 보금자리지구 7개원, 혁신도시 1개원, 경제자유구역 2개원, 기존지역 1개원, 도시개발 6개원, 산업단지 2개원, 신도시 13개원, 택지개발 9개원, 행복도시 1개원으로 신도시>공공주택>보금자리>도시개발 순으로 높았다. 개발사업 근거법령별 평균적인 용지비는 신도시 50.4억원, 택지개발 57.7억원, 도시개발 45.7억원, 산업단지 27.9억원, 공공주택 83.3억원, 보금자리 57.9억원, 경제자유 26.5억원, 기존지역 110억원으로 기존지역이 가장 높았다.

개발사업 근거법령별 평균적인 시설비는 산업단지 115.6

억원, 혁신도시 113.0억원, 행복도시 107.0억원 순으로 높았으나 반면에 도시개발 75.2억원, 보금자리 76.7억원, 신도시 77.3억원으로 낮았다. 평균적인 사업비는 기존지역이 192.0억원으로 가장 높았고, 행복도시가 용지비가 없어 107.0억원으로 가장 낮았다. 평균적인 학급당사업비는 기존지역이 16.0억원으로 가장 높고 행복도시가 5.6억원으로 가장 낮았다. 이러한 원인은 행복도시가 용지비가 없었고 기존지역은 용지비가 가장 높기 때문인 것으로 판단된다.

개발사업 근거법령별 평균적인 m²당 용지비는 공공주택 지구가 2,190.3천원으로 가장 높았으나 산업단지는 622.6천원으로 가장 낮아 두지구간 차이가 3배 이상 차이가 있는 것으로 나타났다. 평균적인 m²당시설비는 혁신도시가 2,568.2천원으로 가장 크고 보금자리지구가 1,804.3m²로 가장 낮아 두지구간 차이는 763.9천원이 났으나 혁신도시를 제외한 최대 최소값 비교 시에는 200천원 내외 차이만 나는 것으로 나타났다. 특히, 전반적으로 지구별 시설비는 비교적 비슷한 수준이나 용지비의 경우 지구별 차이가 큰 것으로 나타났다.

3. 관련 법령 검토

3.1 학교용지 확보 등에 관한 특례법 고찰

택지개발사업 등 학교설립 수요 급증하였으나 지방교육재정이 취약하고 지가의 급격한 상승으로 학교용지의 확보에 어려움이 있었다. 이에 1995년 학교용지 확보 등에 관한 특례법을 제정하여 학교용지를 원활히 확보하고자 하였다. 학교용지법은 학교용지의 조성, 개발, 공급 및 경비의 부담에 관한 특례를 규정하고 있다. “학교용지법에는 300세대 이상 개발 시 개발사업시행자가 시행계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시키도록 하였다. 특히 공용개발사업의 경우, 학교용지를 무상으로 공급하고, 100세대 이상 개발사업은 학교용지부담금을 부과·징수할 수 있도록 하였다. 유상으로 학교용지를 확보할 경우, 시도가 학교용지비용의 2분의 1을 부담하고 있다.”³⁾

2017년 3월 개정 전에는 건축법, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 주택법, 택지개발촉진법 및 산업입지 및 개발에 관한 법률에 따라 시행하는 사업 중 사업 중 100가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업만이 학교용지법에 적용되었다. 2017년 개정을 통해 공공주택 특별법, 혁신도시법, 기업도시법

등 기존 6개법 이외 개발 관련 대부분의 법령들이 포함되었다. 또한 학교용지법 제2조 정의부분에서 학교용지는 초·중·고등학교의 교사(校舍)·체육장 및 실습지, 그 밖의 학교시설을 신설하는 데에 필요한 토지를 말한다고 명시되어 있다. 유치원의 경우 학교용지법 대상이 아니기 때문에 대규모 개발사업 시 조성원가나 감정가로 용지를 확보함에 따라 비용부담이 증가하는 것으로 나타났다.

3.2 유치원 설립 관련 법령 검토

유치원 설립 및 배치계획과 관련된 법령은 매우 다양하다. 또한 각 법에서 다루고자 하는 내용 역시 유치원에 대한 정의에서부터 유치원 교사의 자격, 유아교육의 보건의 환경에 대한 사항까지 다양한 사항이 언급되고 있다.

가장 기본이 되는 법은 “2004년 마련된 “유아교육법”으로 이는 유아교육과 관련한 기본적인 사항을 정의하고 규정하고 있다. 이 법의 취지는 초중등교육에 포함하여 관리 하였던 유아교육을 유아의 특수성을 인정하여 별도의 법령을 마련하고자 하였다. 유치원의 설립은 유아교육법 제8조의거하여 설립하며, 유아교육법 시행령 17조에는 유아배치계획에 대하여 기술하고 있다. 특히 동법 시행령 17조 3항에서는 도시개발사업, 택지개발사업 등으로 인구가 유입되어 초등학교를 신설하는 경우에는 신설되는 초등학교 정원의 4분의 1 이상에 해당하는 수의 유아를 배치할 수 있도록 공립유치원의 설립계획을 유아배치계획에 포함시키도록 하고 있다. 또한 유아교육법 제9조2에는 도시개발법 제3조, 도시 및 주거환경정비법 8조, 택지개발촉진법 제3조, 공공주택 특별법 제6조에 명시된 구역 및 지구와 공공주택지구의 저소득층을 위한 임대주택의 경우 필수적으로 초등학교에 유치원을 병설하거나 별도로 설립하여야 한다.”⁴⁾ 그러나 이에 동반하여 다른 법령과의 세부적인 사항들까지 조정이 이루어지지 못한 상황이다.

유치원 시설 설치와 관련되는 건축물에 대한 일반적인 사항을 제시하는 ‘건축법’, 도시계획적 관점에서의 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 그리고 유치원에 대한 설치기준에 관한 ‘주택건설기준 등에 관한 규정’이 있다. 특히 주택건설기준 등에 관한 규정 제52조에 의하면, 2천세대 이상의 주택을 건설하는 주택단지에는 유치원을 설치할 수 있는 대지를 확보하여 그 시설의 설치희망자에게 분양하여 건축하게 하거나 유치원을 건축하여 이를 운영하고자

3) 이화룡, 학교용지확보 등에 관한 특례법 개정을 위한 기초조사 연구, 한국교육개발원 연구자료집, 2018.04, pp.13~16

4) 이화룡, 동재욱, 조창희, 택지개발지구 내 유치원 배치와 유아통원거리에 관한 연구, 대한건축학회논문집 건축계, 제29권, 제9호, 2013.9, p.70

하는 자에게 공급하도록 하고 있다.

교육주체로서의 지자체에 대한 권한에 대한 사항을 명시하는 ‘지방교육자치에 관한 법률’과 유치원에 대한 시설과 관련하여 가장 유사하게 검토가 되는 어린이집 관련 ‘영유아보육법’이 있다. 그러나 유아교육법 상 유치원이 유아들의 교육이 중심이라면 영유아보육법에서의 아동의 복지 등이 중요시되며, 어린이집 등은 보육시설로서 그 개념이 유치원과 다르다고 볼 수 있다. 또한 각 시도교육청이 마련하여 고시하는 ‘유치원 교구·설비 기준“ 등이 있다.

4. 설문조사 및 전문가 FGI분석

4.1 설문조사

학교용지법은 도시개발과 학교설립이라는 상반된 사항을 모두 포함되어 용어가 명확하지 않고, 타법과의 연계성이 부족한 특징이 있다. 이에 학교설립 담당자들이 학교용지법을 근거로 학교용지 확보 등의 업무처리에 어려움을 유발시키고 있다. 특히, 유치원 설립 활성화를 위하여 학교용지법 상 유치원 확대 적용에 대하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2018년 1월 22일부터 2월 12일까지 3주일간 실시하였으며, 시도교육청 및 각 교육지원청 업무담당자가 온라인으로 응답하였다.

시도별 설문응답현황은 서울 103명(37.7%), 경기 68명(24.9%), 충북 17명(6.2%), 전남 15명(5.5%), 충남, 경북이 각각 11명(4.0%), 인천 9명(3.3%), 전북 7명(2.6%), 대전, 울산이 각각 6명(2.2%), 부산 5명(1.8%), 세종, 강원 4명(1.5%), 제주 3명(1.1%), 광주 2명(0.7%), 대구, 경남 1명(0.4%) 순으로 나타났다. 서울과 경기 수도권이 171명으로 전체 62.6%정도의 응답비중을 차지하였으며, 광역시와 도 지역 비중은 광역시 136명(49.8%), 도지역 137명(50.2%)로 비슷한 응답비중을 나타냈다.

학교용지법 법령 중 가장 개정이 필요하다고 생각되는 항목에 대하여 설문한 결과, 유치원 용지 용지법 추가적용

Table 6. Law Revision Priority

Division	Num.	%
Add Kindergarten to the law	125	52.5%
Define Development Work type comprehensively	16	6.7%
Calculation Method of households Number	18	7.6%
A levy on Rental Housing	10	4.2%
A levy on Officetel	24	10.1%
Expansion of Free facility supply area	22	9.2%
A levy on Redevelopment and Reconstruction	15	6.3%
Other than opinion	8	3.4%
Total	238	100%

이 52.5%로 가장 높았다. 다음으로 오피스텔 등 실제 학생유발주택들의 용지부담금 적용확대(10.1%), 공용개발지내 학교시설 무상공급의 확대 적용(9.2%), 세대수 산정방법 재검토, 용지법 적용 개발사업의 포괄적 정의 필요 순으로 높았다.

유치원 설립활성화 방법에 대한 선호도를 조사한 결과, 학교용지법 제1조에 초중등 공립학교외의 유치원을 포함하자는 의견이 87.4%로 가장 높았다. 다음으로는 택지개발업무처리 지침 내 유치원 공급가격 변경이 8.8%, 변경불필요가 3.4%로 나타났다. 이와 같이 공급가격 변경 등의 간접적인 방법보다는 학교용지법 개정 등 근본적인 방법을 더 선호하는 것으로 나타났다.

Table 7. Opinions About Applying Kindergarten to the Law

Division	Num.	%
Add Kindergarten to the law	208	87.4%
Change the cost of the supply site	21	8.8%
No change required	8	3.4%
Other than opinion	1	0.4%
Total	238	100%

4.2 전문가 FGI분석

유치원 설립 활성화를 위하여, 학교용지법 상 유치원 포함 등 법령개정사항을 학교설립 및 학교용지조성 업무담당자를 대상으로 초점집단면접법(이하 FGI) 분석을 실시하였다. FGI는 총 2회 실시하였으며, 수도권과 비수도권 업무담당자를 구분하여 실시하였다. 수도권지역 서울, 인천, 경기도를, 비수도권 지역은 울산, 세종, 충북, 전남을 대상으로 실시하였다.

FGI 실시결과, 유치원이 용지법에 미포함되어 초중고학교보다 용지가 증가하고 있다는 의견이다. 이에 전반적으로 유치원의 용지법 적용이 필요하며, 현 정부의 공립유치원 및 어린이집 40% 확대 등의 수요 및 공급 필요성을 강조하여 정부 부처 간 협의 및 법률개정 요구할 필요성이 있다는 의견이 다수였다.

또한 학교시설·설치 기준령에서는 교육법 시행령 제53조 2의 규정에 의하여 각급 학교를 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교와 기타 학교와 이에 준하는 각종학교의 시설설비에 관한 기준을 위한 위임명령을 말한다고 명시하고 있어 유치원도 학교시설임에 따라 용지법 적용이 필요하다는 의견이 있었다. 그러나 학교시설축진법에서는 유치원이 제외되어 있어 학교용지 및 시설관련 법률에 유치원 정의가 상이한 부분이 있어 향후 타법 연계 및 각 법률간 통일이 필요하다는 의견이다. 특히 학교용지법에 유치원이

미포함되어 유치원 입지조건이 악화되는 경향이 있다는 의견이다. 즉, 개발사업 협의 시 가장 마지막으로 유치원 입지에 대하여 협의함에 따라 초등학교 등과의 연계성이 적고 가장 입지 조건이 좋지 않은 위치에 입지하게 된다는 의견이 있었다.

학교용지부담금 활용 범위를 유치원 설립이나 기타 학교설립관련 비용으로 사용할 수 있도록 범위확대를 고려할 필요가 있다는 의견이다. 즉, 현행 학교용지부담금이 학교용지를 확보하거나 용지를 확보할 수 없는 경우 인근 학교 증축할 경우에만 사용될 수 있어, 실제 교육청에 전입되는 비용보다 지자체에서 많은 비용을 가지고 있고, 이를 활용할 수 없기 때문이다.

끝으로, 공립유치원에 대한 학교용지법 적용 시 사립유치원의 상대적 차별 등을 이유로 문제가 될 소지가 있는 것으로 판단된다.

전반적으로 설문조사와 같이 FGI에서도 학교용지법 상 유치원이 포함될 필요성이 있다는 의견이 많았다. 또한 유치원이 학교용지법에 미포함되어 개발협의 시 위치 등의 문제가 발생되고 있다는 의견이 있었다. 특히 유치원이 학교용지법에 포함될 경우 학교용지부담금 사용이 더 용이해질 수 있다는 의견이다. 끝으로 용지법과 더불어 학교시설축진법 등 연계 법령들도 함께 보완될 필요성이 있는 것으로 조사되었다.

5. 법령개정(안) 제언

5.1 학교용지 확보 등에 관한 특례법 개정

대체로 사업비가 100억 이상인 단설유치원이 발생하는 이유는 시설비가 아닌 용지비 증가에 따른 것으로 나타났다. 즉, 지역별 시설비에 대한 차이가 나지 않은 반면 유치원 용지비에 대한 차이는 큰 것으로 나타났다. 용지비 증가에 따른 유치원 사업비 증가는 투자심사 등에서 부정적인 요인으로 작용해 유치원 설립을 지연하는 원인이 되고 있었다. 따라서 유치원 용지비 감소를 위한 방안이 필요하다.

최근 3기 신도시 추진에 따른 대규모 공공택지 개발지역 내에 국·공립유치원의 신증설을 원활하기 위한 협약에서도 향후 학교용지법 내 유치원 포함에 대한 노력이 포함되었다. 이에 사업시행자와 협상을 통해 개발사업지 내의 유치원 용지를 조성원가 이하나 공공개발사업 시에는 무상으로 공급 받기하기 위하여 학교용지법 제2조 정의 부분에 초·중등학교 이외 유치원을 포함할 필요가 있는 것

으로 판단된다. 특히 유치원 용지와 더불어 학교용지부담금 등을 통해 시설비까지 확충할 수 있을 것으로 판단된다. 이로 인하여 유치원설립비용이 절감되어 보다 국공립 유치원 확충이 용이해질 것으로 판단된다.

5.2 학교용지법 이외 법령

택지개발지구 내 효율적인 유치원 설립을 위해서는 학교용지법 이외 학교시설사업축진법, 고등학교 이하 각급 학교 설립 운영규정, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙, 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 등에 대한 개정도 함께 고려될 필요성이 있다.

(1) 학교시설사업축진법

학교시설사업축진법은 학교 시설사업을 보다 원활하게 위하여 제정되었다. 학교용지법 역시 학교용지의 공급을 확대할 목적으로 제정 운영되고 있으나, 유치원은 해당 법령에 적용받지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국·공립 유치원의 사업 단축과 원활한 확충하기 위해서는 이 법령들의 관련 조항에 유치원을 포함시키는 방안을 검토하여야 할 필요성이 있다 판단된다.

(2) 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영규정

고등학교 이하 각급 학교 설립·운영규정 및 시행규칙은 고등학교 이하의 모든 학교를 대상으로 하나의 기준으로 관리하고 있다는 점에서 학교시설이 가져야 할 일반사항적인 사항들을 명시한다는 장점이 있다. 그러나 유치원의 경우 유아환경에 대한 일반적인 사항을 제시하는 것에는 한계가 있다. 특히, 교사면적과 체육장의 면적에 대한 최소기준만을 제안하고 있어서 좀 더 창의적이고 좋은 교육환경을 만들기 위한 유도방안이 미흡한 실정이다. 따라서 기존의 법령을 개정하거나, 유아교육법 혹은 지침 등을 통하여 유아교육의 환경에 대한 방향과 기준을 보완하여 제시할 필요가 있다 판단된다.

(4) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙 제6조 도시·군관리계획으로 결정하지 아니하여도 설치할 수 있는 시설에서 유치원, 특수학교, 대안학교 등을 삭제할 필요성이 있다. 도시·군관리계획 단계에서부터 유치원 설립 여부 및 입지가 적정하게 선정되어야 쾌적하고 적절한 유아교육 환경을 확보할 수 있기 때문이다.

(5) 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제89조 제1항 제1호 내지 제8호의 규정과 교육환경평가 지표를 중심으로 최적의 유치원 입지선정을 위한 조건으로 다음 각 호의 조건을 제안할 수 있다. ① 통원권의 범위, 주변환경의 정비상태 등을 종합적으로 검토하여 건전한 교육목적 달성과 주민의 문화교육향상에 기여할 수 있는 중심시설이 되도록 할 것, ② 지역 전체의 인구규모 및 적정취원률을 감안한 학생수를 추정하여 지역별 인구밀도에 따라 적절히 배치간격을 유지할 것, ③ 급경사지·저지대 등 재해발생의 우려가 있는 지역에는 설치하지 아니할 것, ④ 위생·교육·보안상 지장을 초래하는 공장·쓰레기처리장·유형업소·관람장과 소음·진동 등으로 교육활동에 장애가 되는 고속국도·철도 등에 근접한 지역에는 설치하지 아니할 것, ⑤ 통원에 위험하거나 지장이 되는 요인이 없어야 하며, 교통이 빈번한 도로·철도 등이 관통하지 아니하는 곳에 설치할 것, ⑥ 일조·통풍 및 배수가 잘되는 지역에 설치할 것, ⑦ 유치원 주변에는 녹지 등 차단공간을 둘 것, ⑧ 옥외체육장은 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제5조에 따라 설치하되, 원칙적으로 교사용지와 연결된 곳에 설치할 것, ⑨ 유치원 용지는 최소 2미터 이상의 도로에 접하여야 하며, 유치원용지와 인접하는 도로는 가급적 25미터 내외의 중로 이하로 할 것, ⑩ 유치원 용지를 공동주택 용지 내 또는 이와 접하여 설치하는 경우에는 인접하는 공동주택과 유치원 용지 사이에는 완충녹지(녹도 포함)를 최소 10미터 이상 설치할 것, ⑪ 유치원 용지의 면적은 최소 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제5조에 따른 교사면적과 체육장 면적을 합한 면적 이상으로 하여야 하며, 「주차장법시행령」 제6조 제1항 및 별표 1의 부설주차장의 설치대상 시설물 종류 및 설치기준의 제9호 그 밖의 건축물의 설치기준에 의한 시설면적 300㎡당 1대(시설면적/300㎡) 이상을 설치할 수 있는 면적을 더하여 확보 할 것, ⑫ 유치원 용지는 가급적 도시공원 및 녹지 내에 설치하도록 하고 「학교용지 확보 등에 관한 특별법」 제4조의2의 규정에 의하여 녹지를 축소하는 경우 유치원 용지 확보를 우선적으로 고려하여야 하며, 도시공원 및 녹지 내에 설치된 유치원 용지는 녹지 축소에 의한 가처분용지에 포함할 것 등이다.

6. 결론

교육부 등 정부에서는 국·공립유치원 취원률을 40% 이

상으로 상향하고자 다양한 방안들을 모색하고 있다. 그러나 현행 학교용지법에서는 공용개발사업 시 초·중등 공립 학교만이 무상 혹은 조성원가 이하로 학교용지를 공급받고 있다. 이에 학교용지법에 미포함된 유치원법은 용지비가 상대적으로 높아지고 있다. 이러한 원인으로 유치원 설립이 지연되거나 설립 시 재정적인 부담을 가중시키고 있다. 또한 개발사업 시 협의 의무대상이 아니므로 가장 마지막으로 유치원 입지에 대하여 협의함에 따라, 유치원 용지가 초등학교 등과의 연계성이 적고, 입지 조건이 좋지 못한 곳에 위치하는 실정이다. 이러한 문제점을 해결하고자 유치원 적용 등 학교용지법 개정에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과, 유치원의 학교용지법 적용필요성이 다른 법령개정 사항들보다 가장 높은 응답률을 나타냈다. 또한 유치원 설립활성화 방법에 대한 선호도를 조사한 결과에서 유치원 공급가격 인하에 대한 응답이 8.8%인데 반하여 학교용지법 제1조에 유치원 포함하는 법령개정 방법이 87.4%로 상대적으로 높게 나타났다. 이와 같이 유치원 및 학교설립 관련 업무담당자들은 효율적인 유치원설립을 위해서는 공급가격 변경보다는 학교용지법 개정을 통한 근본적인 방법을 선호하고 있었다. 설문조사를 토대로 한 FGI에서는 학교용지법 개정과 더불어 관련 법령에 대한 개정도 함께 모색되어야 한다는 의견이 있었다.

그래서 본 연구에서는 유치원 설립 활성화를 위한 학교용지법과 이외 건축 및 도시계획 관련 법령 개정사항을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 학교용지법과 학교시설축진법에 초·중등학교 이외에 유치원을 포함할 필요성이 있다. 학교용지법 포함 시에는 유치원 용지 및 시설비 절감이 가능하며, 축진법 적용을 통해 사업 진행이 효율적으로 진행될 것으로 판단된다.

둘째, 현행 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정에서 유치원 포함 학교의 교지면적은 최소면적기준으로서 변화하는 교육과정과 추가적인 시설요구를 충족하지 못하는 문제점이 있다. 이에 교지면적기준을 적정면적기준으로 개정하는 것이 바람직하다 판단된다.

셋째, 국토계획법 시행규칙에 따라 유치원은 도시·군관리계획 결정을 하지 않아도 되어 도시계획 시 입지 등의 문제가 발생됨에 따라 유치원과 특수학교 및 대안학교 등은 제외될 필요성이 있다.

넷째, 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙에는 초·중·고와 대학의 학교의 시설결정기준 등은 마련되어 있으나, 유치원에 대한 세부적인 기준은 없는 실정이다. 그래서 초등학교 기준을 참고하여 유치원 관련 세부기

준을 별도로 마련할 필요성이 있다 판단된다.

다만 학교용지법에 유치원을 포함할 경우, 사립유치원에서 형평성 문제를 제기할 우려가 있을 것으로 판단된다. 또한 학교용지법 개정과 함께 우선적으로 유아교육법에서 유치원 설립의무에 관한 관계 법령과 기타 관련 법령에 대한 수정 보완이 요구된다.

3. Act on the Special Cases concerning the procurement, etc. of School Sites
4. Enforcement decree of Act on the Special Cases concerning the Procurement, etc. of School Sites
5. Early Childhood Education Act
6. Enforcement decree of Early Childhood Education Act

Table 8. Amendment Means of urban and Architectural Planning Act

Division	Present Situation	Amendment Means
Act on the Special Cases concerning the procurement, etc. of School Sites, School Facilities Projects Promotion Act	Kindergarten is not applied in Act	Kindergarten also applies to the Act in the future
Regulations on Establishment and Management of schools of each level equivalent to or lower than high schools	Minimum Area Standard	Optimum Area Standard
Enforcement Regulations of The National Land Planning and Utilization Act	Determination of Urban or Gun Management Plans is unnecessarily	Except for kindergartens and special schools
Regulations of the Determination, Structure and Standards for Installation of urban or Gun planning facilities	Only the standards of elementary and middle school are available	Kindergarten separate standard required

접수 2019. 1. 22
 1차 심사완료 2019. 2. 7
 2차 심사완료 2019. 2. 22
 2차 재심완료 2019. 2. 22
 게재확정 2019. 2. 24

끝으로, 본 연구에서는 국공립 유치원 활성화를 위한 학교용지법 개정 방안에 초점을 두어 학교용지법 외 건축 및 도시계획 법령 등에 관한 세부적인 설문조사 등이 이루어지지 않은 연구의 한계성이 있다. 그래서 향후 건축 및 도시계획 관련 법령들에 대한 개정방안에 대한 추가적인 설문조사와 심도 있는 연구가 진행될 필요성이 있다 판단된다.

References

1. Lee Hwa-Ryong, Dong Jae-Uk, Cho Chang-Hee, A Study on Preschool Arrangement and Preschooler's Walking Distance in Housing Development, Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design, v.29 no.9, pp.67-76, 2013.09
2. Lee Hwa-Ryong, Dong Jae-Uk, Basic Studies for Amendment of Act on the Special Cases concerning the Procurement, etc. of School Sites, KEDI Research Paper, 2018.04