

기초지방정부 정책리포트 제10호



대한민국시장·군수·구청장협의회
National Association of Mayors in Korea

기초자치단체 유보통합 쟁점과 과제

김이배¹⁾



목차

I. 들어가는 글

- 유보통합은 유치원(교육)과 어린이집(보육)의 통합을 의미하는 것으로, 윤석열 정부에서는 국정과제로 추진중임
- 본 자료에서는 기초자치단체 유보통합시 관련 쟁점과 개선방안을 살펴보고자 함

II. 유보통합 논의 개요

- 현재 유치원과 어린이집은 이원화된 구조로 운영중이며 전달체계가 상이함
- 정부는 유보 관리체계 일원화방안(23.7.28)을 발표하였고, 기본방향은 보건복지부, 시도청, 시군구청의 영유아보육업무를 교육부, 시도교육청으로 이관하는 것임
- 중앙-지방 업무이관은 일정상 '24년 상반기에 이관협의를 거쳐, '24년 하반기 이관조치 예정임

III. 기초자치단체 관련 쟁점 정리

- 기초자치단체 참여구조 미흡, 명확한 로드맵 부재, 사무이관시 지자체 자체사업(특수보유시책) 이관 문제, 정원이관, 보육예산중 국고대응 예산 등 재원이관, 관할구역 불일치 등 여러 쟁점이 있음

IV. 시군구협의회 대응경과

- 시군구협의회는 유보 관리체계 일원화방안(23.7.28)을 발표 이후 다양한 활동을 전개함

V. 개선방안

- 기초자치단체 참여구조 개선, 자체사업은 단체장의 자율권에 해당하므로 이런 특성을 고려한 이관논의 필요, 정원이관을 위한 인센티브 부여, 국고대응예산 이관방안 고민, 업무공백 우려 해소 등을 제안함

VI. 나오는 글

- 유보통합을 안정적으로 추진하기 위해서는 국가책임에 기반한 재정 투자가 적극 요청되며 이는 유보통합의 필수전제조건임



2023년 11월 30일 | 발행일
대한민국시장·군수·구청장협의회 | 발행처

www.namk.or.kr

1) 대한민국시장군수구청장협의회 전문위원, 02-786-7648, unemploy@daum.net

I 들어가는 글

- 유보통합은 유치원(교육)과 어린이집(보육)의 통합을 의미하는 것으로, 유치원은 만 3~5세를 대상으로 교육부(교육청)가 관리해왔고, 어린이집은 만 0~5세를 대상으로 보건복지부(지사체)가 관리를 해왔음. 이 2개의 체계를 통합운영 관리하는 것임
- 통합의 필요성은 이원화된 운영체제로 인해 서비스 격차 그리고 결국에는 아동간 격차로 이어지는 문제점이 있기에 이를 해소해야 한다는 주장이 있었음. 그렇기에 오랜 기간 통합논의가 이어왔음
- 유보통합이 어려웠던 이유는 시설, 교사 자격, 채용조달 형태, 평가 체계 등의 영역에서 어린이집과 유치원 사이에서 적지 않은 차이가 있었고 첨예한 이해관계 대립이 있었기 때문임
- 이번 윤석열 정부에서는 국정과제로 유보통합을 추진기로 하였고, 올해 7월 28일에는 '유보 관리체계 일원화 방안'이라는 구체적인 통합방안을 발표하였음
- 이에 본 자료에서는 유보통합을 추진할 경우, 현재 기초자치단체가 담당하는 어린이집 관련 사무, 재정, 인력 등의 이관과 관련하여 쟁점을 살펴보고, 바람직한 이관 방향에 대해 살펴보고자 함

II 유보통합 논의 개요

1 현재 운영체계 및 현황

(1) 현재 유보 관리체계

- 현재 유치원, 어린이집의 관리체계는 이원화되어 있으며, 전달체계가 상이함

〈표 1〉 영유아보육과 유아교육 비교

구분	영유아 보육	유아교육
중앙	• 보건복지부(1국 3과, 보육정책관)	• 교육부(1과, 유아교육정책과)
지방	• 시·도청, 시·군·구청	• 시·도교육청, 교육지원청
지원 조직	• 어린이집안전공제회, 보육진흥원, 육아종합지원센터	• 학교안전공제중앙회 유아교육진흥원
재원	• (중앙) 국고, 유특회계(국고) • (지방) 지방재정(국고대응, 자체사업)	• (중앙) 유특회계(국세 교육세) • (지방) 지방교육재정

(2) 영유아 보육 현황

■ 어린이집 수

- 2022년 기준 어린이집은 33,246개임. 참고로 유치원은 8,660개임. 어린이집이 4배 수준임

〈표 2〉 어린이집 현황

(개, %)

구분		계	국공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	협동	직장
기관 수	개소 (A)	33,246	5,437	1,285	640	10,603	13,891	142	1,248
	(비율)	100.0	16.4	3.9	1.9	31.9	41.8	0.4	3.8

〈표 3〉 어린이집의 종류(영유아보육법 제10조)

1. 국공립어린이집	국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집
2. 사회복지법인어린이집	「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인(이하 “사회복지법인”이라 한다)이 설치·운영하는 어린이집
3. 법인·단체등어린이집	각종 법인(사회복지법인을 제외한 비영리법인)이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집으로서 대통령령으로 정하는 어린이집
4. 직장어린이집	사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집(국가나 지방자치단체의 장이 소속 공무원 및 국가나 지방자치단체의 장과 근로계약을 체결한 자로서 공무원이 아닌 자를 위하여 설치·운영하는 어린이집을 포함한다)
5. 가정어린이집	개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집
6. 협동어린이집	보호자 또는 보호자와 보육교직원이 조합(영리를 목적으로 하지 아니하는 조합에 한정한다)을 결성하여 설치·운영하는 어린이집
7. 민간어린이집	제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하지 아니하는 어린이집

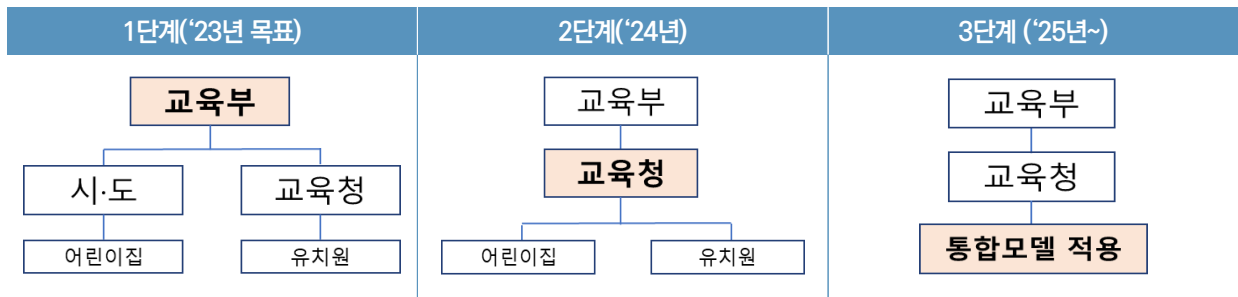
(3) 어린이집 관련 재정 구조

- 어린이집 관련 예산은 크게 일반회계로 진행되는 국비 사업, 국비와 지자체가 같이 부담하는 국고보조금 사업, 지자체 특수시책으로 구분됨
- 어린이집 중앙정부 사업은 대체로 국고보조금 사업으로, 보건복지부 소관의 일반회계로 편성되어 국고보조금으로 지자체에 지원되며, 국고보조금으로 시·도 및 시·군·구에 지원되는 과정에서 지방자치단체가 국고보조금에 상응하는 대응투자를 하도록 규정됨
- 지자체 특수시책은 시·도 및 시·군·구 예산에서 해당 지자체가 추가적으로 자율적으로 지원하는 자체사업임

2. 유보 관리체계 일원화 방안(23.7.28)

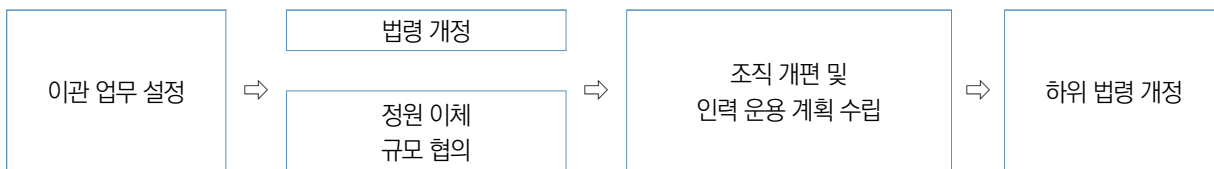
(1) 주요 개요

- (기본방향) 보건복지부, 시·도청, 시·군·구청의 영유아보육 업무(정원, 예산 포함)를 교육부, 시·도교육청으로 이관
- (이관범위) 「영유아보육법」에 따른 ‘영유아보육’ 업무*
 - * 영유아(6세 미만의 취학 전 아동)를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스
 - 「영유아보육법」이외 타법에 근거한 보편적 복지사업(예 : 아동수당, 부모급여)은 대상에서 제외
- (이관전략) 중앙 - 지방 순차 이관 (先중앙, 後지방) 추진
 - 중앙-지방 순차 이관에 따라, 유보통합 실행 모습은 3단계로 구분



※ 통합모델 일정에 따라, 1~2단계는 유치원과 어린이집의 기관 성격은 유지한 채 이관

■ (이관절차)



- (조치 필요 사항) 중앙실무협의체, 지방추진단, 중앙-지방4자 실무협의회* 등으로 업무·재원 이관 및 정원이체 등 세부 사항 협의, 공동 대응

* 교육부·복지부·시도교육감협의회·시도지사협의회가 참여중.

(2) 재정이관

- (원칙) 현재 영유아, 부모, 교사, 기관 등에 지원 중인 예산의 지속 지원 및 ‘영유아의 최선의 이익’ 원칙 준수

- 관리체계 일원화 추진(1·2단계) 시에는 재정은 '이관'하며, 이후 통합모델('23.12월 시안공개, '24년 말 확정) 적용 시, 재정 개편 추진

〈표 4〉 예산 이관·지원 방향(안)

〈현행〉	〈관리체계 일원화 추진〉	〈[3단계] 통합모델 적용〉	
현황('23)	이관·지원 방향	개편 방향	비고
① 복지부 국고	① 교육부로 이관 [1단계]	①+② 별도 특별회계* 신설 검토 * 가칭 '교육-돌봄 책임 특별회계'	특별회계신설
② 유특회계	② 지속 지원(~'25)		
③ 시도, 시군구 예산	→ ③ 시도교육청으로 이관 [2단계]	→ ③ 이관 후 지속 지원	유지
④ 시도교육청 예산	④ 지속 지원	④ 지속 지원	
		⑤ 통합모델 적용에 따라 교부금 등 활용 추진	+α (추가 소요)

■ 이관 방안

- (1단계: 중앙) 보건복지부 국고예산을 교육부로 이관(소관 변경)
- (2단계: 지방) 국고 대응투자는 교육청으로 이관(법률에 근거 명시)하고, 시·도와 시·군·구의 자체 사업은 그 성격(필수적 경비 여부 등) 등에 따라 이관 범위 결정
- ※ 세부 이관범위와 방안은 4자 실무협의회, 지역협의체(TF) 논의 등을 통해 결정

(3) 추진 필요사항

■ 업무이관 일정(안)

① 중앙-지방 업무이관 일정

〈표 5〉 중앙-지방 업무이관 일정

	'23.하	'24.상	'24.하	'25~
중앙	「정부조직법」 개정 ※ '23.9.8 발의	경과 규정(안) ※ 3개월 후 시행 · 직제 등 개정 · 이관작업	중앙 단위 관리체계 일원화 (교육부, 영유아보육 업무 추진)	
지방	「지방교육자치에 관한 법률」 등 개정		경과 규정(안) ※ 6개월 후 시행 · 조례 등 개정 · 이관작업	중앙·지방 관리체계 일원화
업무 주체	교육부 - 복지부 시·도교육청 - 시·도청		교육부 시·도교육청 - 시·도청	

- 상기 일정은 법률 개정 추진 상황에 따라 유동적

② 지방업무 이관 절차

〈표 6〉 지방업무 이관 절차

단계	지방	중앙
사전 준비 ('23.하)	① '이관 대비 협의체' 구성 ② 영유아보육 업무 이해 및 현황 파악	← <ul style="list-style-type: none"> • 지역별 담당관 배치 • 4자 실무협의회 운영 • 맞춤형 매뉴얼 제작 • 사례 공유 및 정보 제공
이관 협의 ('24.상)	① 이관 대상 업무 확정 ② 정원 이관 규모 산정 ③ 예산사업 이관 범위 협의	← <ul style="list-style-type: none"> • 총액인건비 지원 • 관계부처 협의 • 지방 법령 개정 추진
이관 조치 ('24.하)	① 하위 법령(조례 등) 개정 ② 시스템·문서 이관 ③ 조직 개편 및 업무 공간 확보	← <ul style="list-style-type: none"> • 표준 조례안 마련 • 이관 준비 지원

- 23년 11월 현재, 사전준비('23.하)단계를 진행중인 것으로 확인됨. 이에 따라 '이관 대비 협의체' 구성, 영유아보육 업무 이해 및 현황 파악 중인 것으로 확인됨

■ 중앙·지방 공통 : 이관 대비 협의체(TF) 구성

- 중앙(교육부-복지부) 실무협의회 운영
- 지방(시도교육청-시도청) 추진단 운영
- 중앙-지방은 4자 실무협의회 운영

■ 중앙단위 이관

- 법률 개정 : 「정부조직법」, 「영유아보육법」 등 개정 추진. 「정부조직법」 등 개정 완료 이후, 교육부·복지부 직제 및 「영유아보육법 시행령」 등 하위법령 개정 추진
- 정원 이체 규모 협의 : 행안부 협의를 통하여, 정원 이체 규모 확정

■ 지방단위 이관

- ① (이관업무 설정) 법률 개정 추진 전까지 지방 추진단을 중심으로, 자치단체 → 시·도교육청으로의 이관 대상 업무, 수행인력 규모 확정

〈 이관 대상 공통업무 예시*(안) 〉

* 「영유아보육법」상 시·도, 시·군·구의 업무

- (어린이집 수급관리) 보육계획 수립(어린이집 수급계획 등 포함), 국공립어린이집 설치·운영, 어린이집 인가, 공유재산의 대부 등
- (어린이집 지도·감독) 어린이집 지도 및 명령, 어린이집 점검·검사, 행정처분
- (보육료 지원, 보육서비스 가격 관리) 보육료 지급 관련, 수납한도액 결정
- (어린이집 평가 및 관리체계 강화) 평가, 공공형어린이집, 부모모니터링단, 보호자의 어린이집 참관, 어린이집 운영위원회 등
- (보육교직원 관리) 임면 등, 자격(3급 보육교사 교육훈련시설), 자격정지·취소
- (가정양육 지원) 가정양육지원, 보호자 교육, 지방육아종합지원센터 운영
- (보육정책 지원) 보육정책위원회, 보육실태조사

② (법률 개정) 「지방교육자치법」, 「지방교육재정교부금법」 등 개정 추진*

* 순차 이관 전략에 따라, 「정부조직법」 개정안 통과 후 즉시 추진

- (지방교육자치에 관한 법률) 시·도교육감의 사무에 ‘영유아 보육’을 추가
- (지방교육재정교부금법) 교부금 지원 대상에 ‘영유아 보육’을 추가

• 기능 이관 및 「영유아보육법」 소관 변경에 따라, 지방 단위 지원 조직인 지방육아종합지원센터(제7조)의 관할도 시·도교육청으로 변경

③ (자치법규 개정) 지역별 기능 이관 협의 결과를 반영하여 시·도 및 시·군·구 조례와 규칙 개정

④ (기준인력 조정) 자치단체-시·도교육청 간 기능 조정 결과를 반영하여 기준인력 조정방안 협의

⑤ (업무이관 후속 조치) 시·도교육청에 추가된 정원은 시·도 및 시·군·구 공무원 전입 또는 신규 채용으로 충원

※ 시·도교육청의 원활한 업무 추진을 위해 기존 영유아 보육 업무 담당자가 일정 기간 동안 시·도교육청으로 파견, 업무 안착 지원 필요

■ 재정이관

- (1단계: 중앙) 보건복지부 국고예산을 교육부로 이관(소관 변경)
- (2단계: 지방) 국고 대응투자는 교육청으로 이관하고, 시·도와 시·군·구의 자체 사업은 그 성격 등에 따라 이관 범위 결정

※ 세부 이관범위와 방안은 4자 실무협의회, 지역협의체(TF) 논의 등을 통해 결정

〈표 7〉 시·도, 시·군·구 예산 이관·지원 방향(안)

현황	이관·지원 방향
① 국고 대응투자(법정)	① 시도교육청으로 이관
② 시도, 시군구 자체 사업	② 사업 성격 등을 고려하여 이관범위 결정

- (①시·도, 시·군구 국고 대응투자) 안정적인 영유아 보육 투자를 위해 시·도교육청으로 이관(법률에 근거 명시)
- (②시·도, 시·군구 자체 사업) 그 밖의 보육 관련 지자체 자체 사업은 사업의 성격(필수적 경비 여부 등) 등을 고려하여 논의를 통해 이관 범위 결정

III 기초자치단체 관련 쟁점 정리

- 유보통합과 관련된 쟁점들은 매우 다양하나, 본 고에서는 기초자치단체와 밀접하게 관련된 쟁점만 검토함

1. 기초자치단체 참여구조 미흡

- 정부에서는 유보통합을 추진하면서 기초지자체를 고려하지 않은 상황에서 사업을 추진하였음. 유보통합 과정에서 기초자치단체가 핵심적인 기관임에도 협의구조에 참여를 요청하지 않았고, 이른바 ‘4자 공동선언’(23.7.14)의 경우에도, 교육부, 복지부, 시도교육청, 시도가 참여하는 구조로 기초는 배제되었으며, 이후 4자 실무협의회에서도 기초지자체는 참여하지 못하였음. 이에 유보통합추진단에 강력 요청하여 제2차회의(23.10.31)부터 참여하기 시작하였음
- 기초지자체 배제 이유를 들여보면, 현재 시도교육청의 경우, 교육지원청이 있으나 이는 하급교육행정기관에 불과하여 대표성이 없는 기관이었기에 시군구의 협의주체가 되지 못하여 시군구를 포함하지 않았다는 논리를 펴고 있음. 그러나 이는 보육업무 대부분을 수행하는 기초지자체의 성격을 잘못 이해한 경우로 판단됨. 유보통합 과정에서 가장 핵심적인 이해관계자의 입장을 청취하지 못하는 결과를 야기함
- 또한 정부는 유보통합추진위원회*를 설치하여 운영(23. 4. 4.~)하고 있는데, 여기에도 시군구협의회는 참여하지 못하고 있음.

* 추진위는 위원장을 포함한 정부위원 6명, 위촉위원 19명 등 총 25명으로 구성. 위촉위원에는 유아교육계와 보육계에서 현장관계자 각 3명, 학계 각 3명, 관련 연구기관에서 각 1명 등 총 14명이 참여. 이밖에 시도교육감협의회와 시도지사협의회에서 각 1명, 학부모 대표 3명이 포함됨

2. 명확한 로드맵 부재

- 지자체에서 수행해야 할 구체적인 이관범위 및 추진방안(시기, 절차, 인력, 예산 등)에 대한 명확한 로드맵이 없어 보육 현장의 혼란 초래 및 지자체 업무 수행에 어려움이 야기되었음
- 이를테면 2024년 보육예산 반영 여부, 관련 중장기계획 수립 여부 등임. 확인 결과 2024년도 경우, 기존과 동일하게 예산편성을 하면 된다고 늦게 지자체에 고지함

3. 사무이관 쟁점

■ 현황

- 지자체 보육업무는 크게 8가지 업무로 구분됨

〈표 8〉 지자체 보육업무 유형과 업무 내역

보육업무 유형	업무 내역
1. 정책개발 및 기본계획	• 영역개념: 기획 및 개발 • 공통사항: 종합계획(중장기, 세부) 수립, 지도점검 종합계획 수립, 정책위원회 운영계획 수립, 평가 및 성과관리, 법령/조례/규칙 관련 업무
2. 사업 및 운영 지원	• 영역개념: 집행 및 관리 • 공통사항: 교직원 인사 관련 사항, 평가 및 장학, 대체교사지원사업
3. 교육 및 사업 예결산	• 영역개념: 사업 집행 업무 • 공통사항: 영아 수당·가정양육수당지원 및 정산, 교직원 교육 운영에 관한 사항, 교직원 처우개선 지원에 관한 사항
4. 지역 특화 사업	• 영역개념: 지역 고유 업무 • 특이사항: 지자체의 경우, 서울(서울형 모아어린이집 운영, AI 활용보육 등 특화보육 개발), 인천(찾아가는 아이사랑 플래너 사업, 혁신육아복합센터)
5. 거버넌스 및 시스템	• 영역개념: 외부 기관과의 협력, 운영 효율성을 위한 정보시스템 구축 • 공통사항: 부모님 및 민간단체 관리, 통합정보시스템 운영, 통계자료 관리 • 특이사항: 유치원, 어린이집 시스템 통합(안) 마련, 사립 기관 고려 사항
6. 지원조직	• 영역개념: 영유아, 부모를 위한 보육 및 양육 정보 제공과 다양한 서비스를 지원하기 위하여 지원 기관 • 공통사항: 어린이집/유치원 컨설팅, 교직원 교육 및 상담, 보육 관련 정보 제공 등 지원 기능, 부모교육 및 상 영유아 놀이 공간 및 체험프로그램 제공, 놀잇감 대여 등 지원 기능
7. 안전관리 및 지도점검	• 영역개념: 조사 및 점검 업무 • 공통사항: 부모 모니터링(건강, 안전, 급식, 위생관리), 어린이집 평가제 관리
8. 보육정책위원회 및 교육원	• 영역개념: 자문 및 교육 • 공통사항: 정책위원회, 의회 지원 업무 - 보건복지부: 보육교사교육원(「영유아보육법」에 따라 3급 보육교사 양성을 위한 소정의 교육과정을 운영하도록 시·도지사가 지정한 교육훈련시설)

출처: 김아름 외(2023)

■ 이관 절차

- 기초지자체 사무이관을 위해서는 「영유아보육법」에 따른 어린이집 및 가정양육 지원 업무에 한정해 이관하는 것을 원칙으로 하고 있음. 방법으로는 조례, 사무분장표 등을 기준으로 이관 대상 업무를 확정함

■ 특수보육시책

- 보육관련 여러 사무중 논란이 되는 것은 이른바 ‘특수보육시책’이라는 지자체 ‘자체사업’임. 특수보육시책은 지자체가 정책목표 및 지역주민 요구충족 등을 위해 자체적으로 예산을 투입하여 실시하는 사업을 말함

〈표 9〉 특수보육시책 사업 분류체계(대분류)

대 항목	세부항목
1. 보육비용	부모보육료, 기타 필요경비
2. 보육교직원 처우개선	처우개선비, 근속수당, 월정액수당(복리후생비, 담임수당 등), 간헐적수당(명절휴가비, 당직수당 등)
3. 인건비 지원	원장 인건비, 보육교사 인건비, 취사부 인건비, 대체교사 인건비, 보조교사·운영도우미 등 인건비, 간호사·영양사 인건비, 기타 종사자 인건비
4. 어린이집 운영지원	교재교구비, 냉난방비, 급간식비, 차량운영비, 아동상해보험료, 평가(인증) 지원금, 재무회계 및 전기 안전 수수료, 건강·안전 등 관련 운영비, 기타 포괄적 지원
5. 공인시설 지원	공인시설 인건비 지원, 기타 운영비
6. 환경개선 지원	설치비, 기능보강 및 장비비, 기타
7. 취약보육 지원	장애아전문·통합 인건비(수당), 장애아전문·통합 운영비, 다문화 인건비(수당), 다문화 전담 운영비, 야간연장·시간제 인건비(수당), 야간연장·시간제 운영비, 방과후 운영비 및 인건비, 기타
8. 교육·연수 등	교육연수, 행사 등 지원, 기타
9. 육아종합지원센터 지원	어린이집 지원, 교사 지원, 부모 지원, 기타
10. 기타	

참고: 1. 보육비용만 어린이집을 이용하는 부모대상의 지원이며, 나머지 2~10번까지의 사업은 어린이집에 대한 직접적 지원임

〈표 10〉 시·군·구 특수보육시책 사업유형별 예산(단위: 백만원, %)

구분	보육비용	보육교직원 처우개선	인건비 지원	어린이집 운영지원	공인시설 지원	환경개선 지원	취약보육 운영 지원	교육·연수 등	육아종합 지원센터 지원	기타	전체
전체	23,274	133,109	43,185	105,445	8,283	11,412	7,294	9,985	13,198	1,910	357,096
비율	6.5	37.3	12.1	29.5	2.3	3.2	2.0	2.8	3.7	0.5	100.0

출처: 이원선 외(2022)

- 특수보육시책은 중앙정부 예산만으로 적절한 보육서비스를 제공하기 힘들기 때문에 지자체가 보충적으로 제공하는 사업 성격이 강함

- 2021년 시·도와 시·군·구에서 추진하는 특수보육시책 사업은 총 2,374개임. 전체 특수보육시책 중 정부인건비지원 여부와 지원대상을 연계한 사업은 50.8%(1,207개)임. 전체 특수보육시책사업 예산중 시·도 특수보육시책 사업예산은 1조2천480억원(77.8%), 시·군·구 특수보육시책 사업예산은 3천570억원(22.2%)을 차지함. 총 1조6,050억원임
- 1조2천480억원으로 추정되는 시·도 특수보육시책사업 예산은 시·도와 시·군·구가 분담하는데, 총액기준으로 시·도가 45.7%(5,700억)를 부담하고, 시·군·구가 54.3%(6,780억)를 부담하는 것으로 나타났음. 시·도별, 사업별로 분담비율은 각기 상이함. 대도시보다는 도단위 지역에서 시·군·구의 부담비율이 더 높게 나타남. 부산과 세종, 제주는 2018년에 이어 2021년에도 시·도 특수보육시책예산을 모두 시·도가 부담함(이원선 외, 2022)
- 결국, 시군구가 부담하는 특수보육시책사업 예산은 시군구 자체사업 예산과 시도사업 분담 예산을 합하여 대략 1조350억원 수준임
- 유보통합 이후 현재와 동일한 수준의 서비스 제공을 하려면, 자체사업의 경우, 교육청이 새롭게 지원(예산 수립)을 하거나, 기존 시군구가 지속적으로 지원을 해야 함. 그러나 유보통합 이후 보육업무는 시군구 업무가 아니므로 지원의 명분이 없음. 지원을 하지 않을 경우, 보육서비스의 질 저하가 우려됨. 결국 자체사업 예산 편성과 관련해서는 지자체와 교육청 간 갈등이 발생할 수 있음.
- 특수보육시책에 대한 논의는 실무협의회를 통하여 논의하도록 되어 있음

논의 안건 예시(안) : 자원 이관 방식, 지자체 자체 사업의 필수 경비 범위, 지자체 재산 관리 방안, 기타 지역에서 발굴한 협의사항 등

- 현재 특수보육시책은 지자체장의 자율권에 해당하는 사항임. 강제적으로 규제가 불가능함. 지자체 특수보육시책 사업은 시도 뿐 아니라 시군구의 상황에 따라서 매우 큰 편차를 보이고 있음
- 지자체 특수보육시책 사업의 교육청 이관을 위해서 의무부담을 강제화하는 법령 개정이 검토되고 있는데 이 경우 지자체의 반발이 나타날 수 있음. 또한 지자체별로 일률적인 비율을 적용하기도 곤란함
- 결론적으로 지자체 특수보육시책 사업은 지역별로 사업 내용과 예산 투입 규모 및 비중이 매우 큰 편차를 보여, 중앙정부 차원의 일률적인 기준을 적용하기가 어려운 문제가 있음. 즉, 필수 사업을 규정하기도 애매하며, 일률적인 비율을 적용하기도 곤란함(최효미 외, 2023)

■ 읍면동의 보육료 신청·접수 업무의 이관 문제

- 어린이집 보육료를 지원받기 위해서는 학부모가 보육료 신청을 해야 하는데, 현재 읍면동 주민센터를 통해 이루어지고 있음. 향후 교육청으로 업무이관시 보육료 신청접수 기관을 누가 담당할 것인지가 문제가 될 수 있음. 왜냐하면 교육청은 읍면동 하부기관이 없기 때문임. 만일 지자체가 보육료 신청접수 업무를 유지하게 된다면 교육청으로부터 이에 따른 비용과 인력 지원이 필요함

4. 정원이관 쟁점

■ 시군구청 보육담당 인력 및 부서 현황

- 시군구 보육담당은 전체 1644명임. 시군구당 평균 6.2명 수준이며, 읍면동 인력은 제외함. 참고로 시도청의 경우는 1/10 수준인 160명 규모임

〈표 11〉 시군구청 보육담당 인력 부서 현황

시·도	소관 시·군·구	전담팀 시·군·구	혼합팀* 시·군·구	현원
서울	25	25	-	338
부산	16	10	6	93
대구	8	8	-	46
인천	9	7	2	97
광주	5	5	-	34
대전	5	5	-	36
울산	5	4	1	34
세종	-	-	-	-
경기	31	29	2	449
강원	18	4	14	63
충북	11	5	6	58
충남	15	9	6	59
전북	14	6	8	59
전남	22	7	15	61
경북	23	9	14	78
경남	17	8	9	122
제주	2	2	-	17
총계	226	143	83	1,644

주: 혼합팀이란 여성·아동·가족 업무를 동시에 분장사무로 가지고 있는 팀을 의미함.
출처: 김아름 외(2023)

- 정원이관은 각 지자체의 조례, 사무분장표를 기준으로 이관 인원을 산정하고, 교육청으로의 전입을 우선하며, 업무 공백 최소화를 위해 파견·교류 등을 적극 활용할 계획임
- 쟁점은 단기적으로 파견근무 등으로 업무수행을 하더라도 결국 지자체 인력이 교육청으로 전입하거나 교육청의 신규채용을 통해 인력을 확보해야 함. 업무이관에 따라 정부는 시군구의 인력관련 기준·총액인건비를 조정하고, 이 예산을 교육청에 배정할 예정임.
- 그런데 시군구 인력이 어느 정도 전출을 할지는 미지수임. 특히 현 보육담당자는 사회복지직렬이 다수이므로 교육청 근무시 애로가 예상됨. 지자체 입장에서도 인력 유출에 대해서는 부정적임
- 파견·교류 인원 확보를 위해 적극적인 인센티브 부여가 요구됨

5. 재원이관

- 시도별 어린이집 관련 보육 예산은 총 9조6,620억원으로, 국고지원금 및 국고 대응예산(2022년 기준)이 8조697억원이며, 지자체 특수보육시책 예산(2021년 기준)이 1조5,923억원임(최효미 외, 2023)이고, 2023년 기준 1조9천억원 수준임(유보추진단, 2023).
- 어린이집 관련 전체 예산에서 국고지원금 및 국고 대응이 차지하는 비중은 83.5%이며, 지자체 특수보육시책이 16.5%임. 국고보조금 사업 총 예산은 2022년 기준 8조697억원으로, 국고지원금이 5조418억원(62.5%)이며, 시·도 및 시·군·구가 대응 투자한 금액이 3조279억원(37.5%)임
- 추진단이 제시한 일정에 따르면 2단계에서 시도와 시군구의 국고대응투자는 시도교육청으로 이관하고, 자체사업은 그 성격(필수적 경비 여부)에 따라 이관 범위를 결정할 계획임
- 유보통합을 통해 지자체 권한이 교육청으로 이관되는 경우, 지자체의 지방비 부담의무가 없어지며, 관련 국고보조금에 대한 지방비 부담은 교육청이 담당하게 되며, 약 3조279억원(37.5%) 규모임. 즉 향후 유보통합을 통해 교육청이 추가로 부담하게 됨. 이에 대해 유보통합추진단(2023)은 지자체의 지방비 부담액 만큼 법정전출금 형태로 지자체에서 교육청으로 전출하는 방안을 검토하고 있음. 전출금 규모가 매우 크기 때문에 지속적인 쟁점이 될 것으로 예상됨
- 일부 시도의 경우, 예산편성에 부정적인 입장이며, 이럴 경우, 교육청은 사무만 이관되고 재정은 이관되지 않으므로 사무이관을 거부할 가능성이 높음
- 지자체 대응투자예산은 향후 전액국고(일반회계 또는 지방교육재정교부금)로 부담할 필요가

있는데, 이에 대해 중앙정부는 국고증액은 어려우며 대응투자예산은 교육비특별회계로 전출해야 한다는 입장임

- 만일, 지자체가 지출예산인 자체사업예산(1조5,923억원)과 국고 대응투자예산(3조279억원) 등 약 4조6,202억원(2023년 기준 5조원 규모)을 부담하지 않게 되면, 교육청은 이에 대한 예산확보가 필요함

6. 관할구역 불일치

- 시군구와 교육지원청 관할 구역 불일치 문제가 존재함. 현재 교육지원청은 176개이고, 기초지자체수는 226개임. 교육지원청 정원은 현재 283명이며, 시군구 보육담당자는 1,644명 수준임
- 어린이집에 대한 적정관리 및 학부모 등 민원처리를 위해서는 교육지원청이 확대 설치되거나, 조직과 인력이 확대될 필요성이 있음. 또한 유보통합에 따른 질적 수준향상을 위해 추가 증원이 요구됨

7. 기타 쟁점

- 현행 어린이집 관리체계 및 지원기관 관리체계와 관련해 개선해야 할 과제도 많음
- 소유권이 지자체로 되어있는 국공립 어린이집 소유권 이전방식
- 국공립 어린이집 위수탁 관련하여 위탁자를 지자체에서 교육청으로 변경하는 방식
- 시군구 육아종합지원센터 운영방안 등이 있음

8. 법령 개정

- 관련 영유아보육법(시행령), 보조금관리에 관한 법률(시행령), 지방교육재정 교부금법(시행령) 등 관련 법령 개정 필요

IV 시군구협의회 대응 경과

- 공동회장단 회의(23.8.25)시 유보통합 관련 안건 논의
 - 내 용 : 유보통합 추진 동향 보고 및 향후 대응 방안 논의

- 복지분권 분과위원회 의견 수렴 실시
 - 의견수렴 기간 : 23. 8. 29.(화) ~ 9. 7.(수). 10일간 실시
 - 제출 지역 : 9개 지역(인천 남동구, 대전 서구, 대구 남구, 광주 서구, 경기 과천시, 경기 화성시, 경북 포항시, 충북 진천군, 충남 공주시) 의견 제출
 - 주요 의견 : 유보통합 관련 사무와 재정기관 관련 이관범위 및 추진방안에 대한 구체적인 내용부재로 현장에 혼란. 정보공유 및 상세 내역 및 사전협의 요청

- 영유아교육보육통합추진단과 시군구협의회 면담 개최
 - 일시 및 장소 : 23. 9. 21. 11:00~12:00, 정부세종청사 13-1동. 영유아교육보육통합추진단 회의실
 - 내 용 : 유보통합 추진 관련 기초자치단체 애로사항 전달, 추진단과 협의회간 유보통합 실무관련 소통채널 마련 요청 등
 - 합의사항 ① 4자 실무협의회 운영시 기초 참여 보장, ② 추진단 - 협의회 간 소통채널 마련

- 영유아교육보육통합추진단 복지분권분과위원회 위원장 면담 개최
 - 일시 및 장소 : 23. 9. 27. 16:00~17:00, 대전 서구청
 - 내 용 : 유보통합 정책 추진 협조 요청 등

- 영유아교육보육통합추진단에 실무협의회 참여 요청 공문 발송
 - 일 시 : 23. 10. 4.
 - 내 용 : 원만한 유보통합 실행을 위한 실무협의회 및 추진위원회 참여 요청 및 미반영시 기초자치단체 참여 및 협력 곤란 통보

- 4자 실무협의회에 제2차회의(23.10.31)부터 시군구협의회 참석
 - 내 용 : 유보통합 추진 상황 공유 및 업무 이관 준비상황 청취 등

V 개선방안

1. 참여구조 개선

- 지방자치시대와 지방분권시대가 도래했음에도 불구하고 여전히 시군구를 광역의 하부단위로 간주하거나 주요한 협상파트너로 인식하지 않는 중앙정부의 태도변화가 요구됨. 향후 유보통합 논의과정에서 기초자치단체의 입장을 충분히 참고하여 실행할 필요가 있으며 그렇지 않을 경우, 실질적 유보통합이 아닌 형식적 유보통합이 될 수 있음. 실무협의회 뿐만 아니라 유보통합추진위원회에도 참여가 필요함

2. 사무이관

- 보육사업중 자체사업 사무이관 범위 설정이 필요함. 가능한 전부 이관으로 하고 미 이관시 사업폐지가 필요함. 부분 이관은 오히려 유보통합 효과성을 저해하며 책임성도 부재함
- 유보통합의 취지는 모든 영유아가 질 높고 안정적인 서비스를 받을 수 있도록 제도를 정비하는 것으로 이를 고려할 때, 지역에 따라 내용과 수준이 다른 현행의 불안정한 특수보육시책 예산구조는 보다 안정적인 방식으로 운영될 필요가 있음
- 현재까지 논의된 자체사업 예산이관 관련해서는 3가지 안이 검토됨

〈표 12〉 자체사업 예산이관 방안

	장점	단점
1안 : 현행과 같이 시군구에서 예산수립(또는 분담금 전출)	단기적으로 신속 이관 가능	지자체가 예산을 수립할 근거가 없음
2안 : 시군구 예산미수립에 따른 교육청 교부금 증액	안정적 자원 확보가 가능	단기적으로 유보통합 어려움. 교부금 증액 불확실
3안 : 공동사업비(비법정전출금) 방식 운영	일정기간 재정문제 해소 가능	새로운 운영방식이며, 재정불안정 위험성 높음

- 1안은 유보통합을 하더라도 당분간 시군구가 자체사업 예산을 지속적으로 수립하여 유보통합이 이행되도록 하는 안으로, 장점은 신속 이관이 가능하나, 단점은 예산을 수립할 근거가 없고, 이를 강제할 방법이 없음. 또한 장기적으로 실행이 어려운 방안임
- 2안은 자체사업은 지자체장의 자율권에 해당하는 사항으로 사업을 폐지하고, 교육청에서 새롭게 예산을 편성하며, 이관되지 않는 예산만큼 교부금을 확충하는 방안임. 장점으로는 유보통합 본래의 취지에 부합하며 안정적인 자원 확보가 가능한데 반해, 단점은 단기적으로 유보통합의 어려움을 야기함

- 지자체 입장에서 특수보육시책 사업은 중앙정부가 지원해야 하는 예산을 적정 수준의 보육서비스 질 유지를 위해 지자체가 부담해 온 것으로, 특수보육시책 사업의 국고 사업화에 대한 요구는 지속적으로 있어 왔던 사안임. 지방교육재정교부금 증액분에 특수보육시책사업 예산이 포함될 필요가 있음
- 3안은 사무만 이관하고 재정을 이관하지 않는 것은 현실적이지 못하며, 지자체와 교육청간 연계협력을 통한 ‘공동사업비’ 방식의 소요재원 마련을 제안하는 경우도 있음. 즉 유보통합을 통해 보육의 질을 저하시키지 않도록 하는 것이 중요하므로 지자체의 자발적인 협력을 요청하고, 일시적인 기간 동안 현재의 수준으로 지자체가 재정을 부담하는 방안임
- 자체사업은 단체장의 자율권에 해당하는 것이므로 이러한 특성을 고려하여 이관논의가 필요함

3. 정원이관

- 사무이관 및 보육업무 관리가 안정적으로 진행되기 위해서는 교육청의 안정적인 인력운영이 필수적임. 이를 위해 단기적으로 파견자에 대한 적극적인 인센티브가 제공될 필요성이 있음
- 계획상 시군구 인력의 교육청 전출을 제안하고 있으나 실제 이동은 많지 않을 것으로 예상되며, 이러한 문제에 대한 준비가 필요함
- 교육청 전출을 희망할 수 있도록 전출자에 대한 충분한 인센티브와 배려가 요청됨

4. 재원이관

- 보육업무에 대한 권한과 책임이 지자체에서 교육청으로 이관되면 지자체의 지방비 부담 의무가 없어지며, 관련 국고보조금에 대한 지방비 부담은 교육청이 담당함
- 시군구의 국고 대응투자는 현재 논의되고 있는 바와 같이 시도 교육청으로 이관함이 필요하나 쉽지 않을 것으로 예상됨
- 지방비 부담액 만큼 법정전출금 형태 또는 다른 방식 등 재원 이관 방식별 장단점이 존재(최효미 외, 2023) 하므로 충분한 논의를 통해 이관 방안을 결정 후 실시함

5. 업무공백 우려 해소

- 지역의 영유아 관련 행정은 교육청이 아닌 교육지원청을 중심으로 진행될 것으로 예상. 일반 교육공무원들이 2-3개 구의 어린이집과 유치원 행정을 담당하게 될 것임.
- 오랫동안 보육업무를 담당해왔던 시군구 담당자의 경우도 업무의 어려움으로 기피업무 중

하나가 되었는데 과연 교육청이 보육업무를 책임감있게 수행할 수 있을지 우려가 있으므로 전달체계의 기반을 잘 마련할 필요가 있음. 특히 관찰구역 불일치를 해결하기 위한 방안 마련이 요구됨

- 또한 보육업무를 전달체계 특성상 다수의 이해관계자들이 참여하는 매우 복잡한 형태로 사업이 추진되고 있으므로 이를 충분히 고려하여 사업추진이 요구됨

6. 기타 쟁점과제 해소

- 유보통합 관련 쟁점 문제와 달리 상대적으로 덜 중요한 과제들이 있으나 이 과제들 또한 쉽게 해소되기 어려운 성격의 과제들로 현실적인 방안을 마련하여 해소가 필요함
- 소유권이 지자체로 되어있는 국공립 어린이집 소유권 이전방식, 국공립 어린이집 위수탁 관련하여 위탁자를 지자체에서 교육청으로 변경하는 방식, 시군구 육아종합지원센터 운영방안 등이 대표적임. ‘특수법인화’ 등 다양한 고려가 필요함

VI ▶ 나오는 글

- 지방과의 소통 없는 중앙정부 주도의 이관 추진은 추후 통합 추진과정에서 심각한 갈등을 유발할 수 있으며, 재원의 안정적 확보를 어렵게 만드는 결정적 사유가 될 수 있음. 시군구의 의견을 충분히 참고하여 추진하는 것이 필요함
- 과거 누리과정 사태에서 본 바와 같이 아무리 좋은 제도라 하더라도 재정체계가 안정적이지 못하면 엄청난 문제가 발생할 수 있음. 유보통합의 경우도 마찬가지임. 교육청의 경우, 지방교육재정교부금을 중심으로 관련 재정을 운영할 수 밖에 없는데, 교부금은 내국세를 기반으로 하고 있기에 조세수입이 축소되거나 조정되면 즉시 악영향을 받을 수 밖에 없음. 그러므로 윤석열정부가 유보통합을 안정적으로 추진하기 위해서는 국가책임에 기반한 재정투자가 적극 요청되며 이는 유보통합의 필수전제조건임
- 시군구 또한 지역마다 유보통합에 대한 이해가 다양하고 입장도 다양하므로 시군구협의회를 중심으로 의견을 수렴하여 중앙정부와 시도 그리고 교육청과 협의하는 것이 요구됨
- 만일 시군구가 유보통합 이후에도 지속적인 지원(비법정전출금, 교육경비보조금 등)을 하려면 시군구 업무가 아니더라도 지역단위 포괄적 아동 지원의 관점 혹은 지역주민에 대한 지원 관점에서 지원하는 방안 밖에 없음. 이에 대한 논의들(홍근석, 2023; 김성주 외, 2022)은 향후 신중하게 검토할 필요성이 있음

〈참고문헌〉

- 김성주·김진. (2022). 지방자치-교육자치 연계 강화방안. 한국지방행정연구원
- 김아름·최윤경·심현기·박유경. (2023). 관리체계 일원화를 위한 유치원 및 어린이집 관련 지방 단위 업무 분석. 육아정책연구소
- 영유아교육·보육통합추진단. (2023). 유·보 관리체계 일원화 방안(2023. 7. 28.)
- 이원선·김지연·신혜영·한찬희·권주원. (2022). 2021 지방정부 특수보육시책 현황과 과제. 보건복지부·한국보육진흥원
- 최효미·김태우. (2023). 유보통합을 위한 재원 분석 및 이관 방안. 육아정책연구소
- 홍근석. (2023). 보육현실을 반영한 행·재정 통합 방향. 민간보육의 입장에서 바라보는 유보통합의 방향 정책토론회 자료집(23.9.12). (사)한국어린이집총연합회 민간분과위원회

〈참고자료〉

〈표 1〉 유치원과 어린이집 비교

구 분	유치원	어린이집										
거버 년스	관리체계	■ 교육부-시·도교육청	■ 보건복지부-시·도-시·군·구									
	지원조직	■ 유아교육진흥원(시도교육청직속)	■ 한국보육진흥원(공공기관), 육아종합지원센터(중앙·지방)									
	기관성격	■ 학교(「유아교육법」)	■ 사회복지시설(「영유아보육법」)									
	시설구분	■ 국립/공립/사립 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>국공립</td> <td>사립</td> </tr> <tr> <td>5,116(59.8%)</td> <td>3,446(40.2%)</td> </tr> </table>	국공립	사립	5,116(59.8%)	3,446(40.2%)	■ 국공립/법인/민간/가정/협동/직장 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>국공립</td> <td>민간</td> <td>가정</td> </tr> <tr> <td>5,801(18.8%)</td> <td>9,726(31.5%)</td> <td>12,109(39.2%)</td> </tr> </table>	국공립	민간	가정	5,801(18.8%)	9,726(31.5%)
국공립	사립											
5,116(59.8%)	3,446(40.2%)											
국공립	민간	가정										
5,801(18.8%)	9,726(31.5%)	12,109(39.2%)										
이용	대상	■ 3~5세 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>3~5세</td> </tr> <tr> <td>552,812명</td> </tr> </table> ※ (국공립)167,485명(30.3%)	3~5세	552,812명	■ 0~5세 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>0~2세</td> <td>3~5세</td> </tr> <tr> <td>651,700명</td> <td>439,070명</td> </tr> </table> ※ (국공립)(0~2세)148,853(22.8%)/(3~5세)126,791(28.9%)	0~2세	3~5세	651,700명	439,070명			
	3~5세											
552,812명												
0~2세	3~5세											
651,700명	439,070명											
시간	■ 교육과정(4~5시간)포함 1일8시간 이상 운영	■ 1일12시간(07:30~19:30)운영 ※ 정규보육(기본보육+연장보육)										
교육· 보육 과정	3~5세	■ 공통교육·보육과정(누리과정)										
	0~2세	■ 해당없음	■ 0~1세/2세표준보육과정.									
교사자 격및양 성체계	명칭	■ 유치원교원: 48,456명('22년) 보건·영양·기간제교사 제외함 (국공립) 16,262 (사립) 32,194 ■ 전체유치원교원:53,696명	■ 어린이집보육교사: 263,587명('22년) 간호사·영양사·조리원·기타 제외함 (국공립) 62,900 (민간) 98,017 (가정) 65,964 ■ 전체어린이집교직원:311,996명									
	자격구분	■ 1급-2급(교원자격검정령)	■ 1급-2급-3급(영유아보육법시행령)									
	최소학력	■ 전문대학졸업(이상)	■ 고등학교졸업(이상)									
	양성방식	■ 학과중심제(유아교육과등)	■ 학점이수제									
	양성기관	■ (2급)2~4년제대학 (방송통신대포함)	■ (2급)2~4년제대학(사이버대, 방송통신대, 학점은행제포함) ■ (3급)교육훈련시설(보육교사교육원)									

구 분		유치원	어린이집
설립및 시설설 치기준	시설임대	■ 불허	■ 제한없음
	시설처분	■ 매매불가및매도·담보제공금지	■ 제한없음(단, 일부예외규정있음)
재정 지원	누리 과정	재원	■ 「유아교육지원특별회계법」에 따른 유아교육지원특별회계('25.12.31까지유효)
		지원 항목	<ul style="list-style-type: none"> ■ 유아학비('23년28만원) ■ 방과후과정비('23년7만원)
	기타	■ 지방비(교육청)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 보육료('23년28만원) ■ 누리운영비('23년7만원, 교사처우개선비, 기관운영비등) ■ 지방비(지자체), 국고
학부모 부담	교육비/ 보육료기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원장결정(원비인상상한률적용) ■ 사립:월16.8만원(교육비13.5만원, 방과후 과정비·특성화활동비포함) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시·도지사가정하는범위내수납(상한제) ■ 월5.6만원(입학금·특별활동비등포함)