

제1차 KICCE 유보통합 정책 세미나

# 유보통합을 위한 교육자치와 행정자치의 이해

일시 | 2023. 7. 17. (월) 15:00 - 17:00

장소 | 명동포스트타워 21층 스카이홀(국제회의실)

주관 | 육아정책연구소 영유아교육·보육통합추진지원단





## 유보통합을 위한 교육자치와 행정자치의 이해

◎ 일시 : 2023. 7. 17. (월) 15:00 ~ 17:00

◎ 장소 : 포스트타워 21층 스카이홀(국제회의실)

◎ 주관 : 육아정책연구소 영유아교육·보육통합추진지원단

시간	내용
15:00~15:10	<b>  개회사  </b> 사회   최윤경 본부장 박상희 소장   육아정책연구소
15:10~15:50	<b>  주제 발표  </b> 발제 1   지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 강화 방안: 유보통합을 중심으로 ▶ 홍근석 한국지방행정연구원 연구위원 발제 2   유보통합 과정에서의 교육자치-행정자치 간 통합 이행 쟁점과 전략 ▶ 하봉운 경기대학교 교육학과 교수
15:50~16:00	<b>  휴식  </b>
16:00~16:50	<b>  지정토론  </b> 좌장   김은설 단장 윤태섭 교수 ▶ 충북대학교 박재철 팀장 ▶ 경기도청 김민희 교수 ▶ 대구대학교 채순희 장학관 ▶ 경상북도교육청 최효미 연구위원 ▶ 육아정책연구소
16:50~17:00	<b>  자유토론  </b>



# CONTENTS

## 개회사

- 박상희 | 육아정책연구소 소장

## 주제 발표

- 발제 1 | 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 강화 방안: 유보통합을 중심으로 ..... 3
  - ▶ 홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원
- 발제 2 | 유보통합 과정에서의 교육자치-행정자치 간 통합 이행 쟁점과 전략 ..... 29
  - ▶ 하봉운 | 경기대학교 교육학과 교수

## 지정토론

- 토론 1 | 윤태섭 교수 ▶ 충북대학교 ..... 45
- 토론 2 | 박재철 팀장 ▶ 경기도청 ..... 50
- 토론 3 | 김민희 교수 ▶ 대구대학교 ..... 51
- 토론 4 | 채순희 장학관 ▶ 경상북도교육청 ..... 53
- 토론 5 | 최효미 연구위원 ▶ 육아정책연구소 ..... 56



안녕하십니까? 육아정책연구소장 박상희입니다.

오늘 육아정책연구소에서 주최하는 「제1차 유보통합 정책세미나」에 참석해 주신 여러분 감사합니다.

우리나라가 명실상부한 선진국가가 되기 위해서는 우리 사회의 미래인 모든 아동에게 차별 없는 양질의 교육과 돌봄을 보장하고, 이를 바탕으로 행복한 삶을 영위할 수 있도록 해야 합니다. 하지만 우리나라는 그동안 유치원과 어린이집이 이원화된 체제로 운영되면서 주요 정책의 중복성 문제는 물론 교육·보육 서비스의 줄어들지 않는 격차 문제가 지속적으로 제기되어 왔습니다. 따라서 부처 일원화를 통해 유아교육 및 보육의 공공성과 효과성을 더욱 강화할 필요가 있습니다.



오늘 참석해 주신 모든 분들께서도 잘 아시다시피 우리나라의 유보통합에 대한 첫 논의가 이루어진 김영삼 정부를 비롯하여 본격적인 논의가 이루어진 노무현 정부를 거쳐 이후 들어선 모든 정부에서 주요 논제가 되어왔습니다. 현 윤석열 정부도 2023년 1월 30일 유치원-어린이집 간 격차 해소, 행·재정적 통합 기반 마련, 교육청 중심 유보 통합 운영을 주요 내용으로 하는 유보통합 추진방안을 발표하였습니다. 이렇듯 오랜 시간 논의만 지속적으 이루어졌기에 이번 정부에서 추진하고 있는 유보통합은 많은 국민의 관심을 받고 있습니다. 이에 유보통합의 성공적 이행에 저희 육아정책연구소도 그 역할을 다하기 위하여 다양한 관련 연구를 수행함은 물론 수차례의 포럼과 세미나 등을 개최하여 연구내용을 공유하고 다양한 전문가 의견을 수렴하고 있습니다. 오늘의 세미나 역시 유보통합 실행을 앞두고 보다 나은 영유아 교육·보육지원 체계를 마련하기 위하여 교육자치-행정자치 분야 전문가들의 고견을 듣고, 관련 정책이 나아가야 할 방향을 심층적으로 모색하고자 마련된 자리입니다.

바쁘신 중에도 자리를 빛내주신 교육부 영유아교육보육통합추진단 이상진 단장님, 주제발표를 맡아 주신 하봉운 교수님, 흥근석 박사님, 그리고 토론을 맡아 주신 윤태섭 교수님, 박재철 팀장님, 김민희 교수님, 채순희 장학관님, 그리고 최효미 박사님께 진심으로 감사드립니다. 아울러 세미나 개최를 위해 애써 주신 우리 연구소 유보통합추진지원단 여러분께도 감사드립니다.

오늘의 세미나가 유보통합의 성공적 이행을 위한 쟁점을 파악하고 이에 대한 구체적인 대응 전략을 도출하는데 기여할 수 있기를 바랍니다. 감사합니다.

2023년 7월 17일  
육아정책연구소장 박상희

---



# 주제 발표

---

**발제 1** 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 강화 방안:  
유보통합을 중심으로

▶ 홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원

**발제 2** 유보통합 과정에서의 교육자치-행정자치 간  
통합 이행 쟁점과 전략

▶ 하봉운 | 경기대학교 교육학과 교수



발제 1

---

지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 강화  
방안: 유보통합을 중심으로

---

**발표자**

▶ 홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원





# 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 강화 방안 : 유보통합을 중심으로

홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원

## I. 유보통합 개요

### □ 역대 정부의 유보통합 추진 경과

- 1995년 김영삼 정부에서 만 3-5세에 대한 유아학교로의 통합안을 최초로 논의하기 시작하였음
- 김대중 정부는 2002년 유아교육·보육 발전기획단을 구성하고, 유보통합 추진체계를 ‘단일부처 통합 일원화체제’, ‘두 부처 간 연령별 이원화체제’ 및 ‘두 부처 간 상호협력체제’ 등의 3가지 방안을 중심으로 논의하였음
- 노무현 정부는 육아정책개발연구센터를 설립하고, 유보통합에 대한 논의를 본격적으로 수행하였음
- 이명박 정부는 교육과정을 누리과정으로 통합하고 누리과정 지원금을 지원하는 등 유보통합에서 중요한 성과를 나타내었음
- 박근혜 정부는 영유아교육보육통합추진단을 발족하고, 3단계의 통합 모델 로드맵을 추진하는 등 정책 실행의 토대를 마련하였음

### □ 윤석열 정부의 유보통합 추진방안

- 윤석열 정부는 2023년 1월 30일 유보통합 추진방안을 발표하였으며, 주요 내용은 다음과 같음
  - 1단계인 2024년까지는 유치원과 어린이집 간 격차를 해소하고, 행·재정적 통합 기반을 마련함
  - 2단계인 2025년부터 교육부와 교육청을 중심으로 유아교육과 보육을 통합 운영함
- 1단계(2023~2024년)는 학부모의 교육과 돌봄 부담 완화, 교사 처우 개선 및 자격·양성 체제 개선방안 마련, 안전한 환경 조성을 위한 시설기준 마련 등을 추진함
  - 조직 측면에서는 교육 중심의 관리체계로 일원화를 추진하고, 재정 측면에서 재원 이관 및 통합을 추진함
  - 법령 측면에서는 관련 법률 일괄 제·개정을 추진함
- 2단계(2025년 이후)는 행·재정 운영체제 일원화를 완성하고, 교육청을 중심으로 지역 여건에 맞는 통합 작업을 본격적으로 추진할 계획임

- (가칭) 교육-돌봄 책임 특별회계를 신설하여 유보통합의 본격적인 추진에 필요한 재원을 충당할 계획임

〈그림 1〉 윤석열 정부의 유보통합 추진 방향(안)

비전	출생부터 국민안심 책임교육·돌봄	
목표	수요자 중심의 서비스 질 제고를 통해 유아교육과 영유아보육을 단계적으로 통합, 모든 영유아의 격차 없는 발달을 지원	
전략	[1단계] 유보통합추진위원회 및 추진단을 중심으로 기관 간 격차해소 및 행·재정 통합 기반 마련	
	[2단계] 교육부·교육청이 중심이 되어 유보통합 본격 시행	
학부모	1단계('23~'24)	2단계('25~)
	■(위원회·추진단) 격차해소 및 기반마련	■(교육부·교육청) 유보통합 본격 시행
	단계적 교육·돌봄 부담 완화	교육비 부담 대폭 경감
	교사	처우 개선, 자격·양성 체제 개선방안 마련
시설	안전한 환경 조성	시설 기준 개선안 적용
조직	△	△
	교육 중심의 관리체계 일원화	일원화된 관리체계로 통합 지원
	재정	재원 이관 및 통합 추진
법령	관련 법률 일괄 제·개정 추진('23)	제·개정 법률 시행

자료: 교육부·보건복지부. (2023).

- 유보통합 재원과 관련하여 윤석열 정부는 관리체계 및 재정통합 이전까지 유특회계 지원 등 현행 체계를 유지할 계획임
  - 기존 보육·유아교육 예산(2022년 기준 15조 원) 등은 이관 또는 유지하되, 추가 소요 예산은 지방교육재정에서 부담하는 방향으로 설계함
  - 이를 위해 2023년 하반기에 「지방교육재정교부금법」, 「지방교육재정교부금법 시행령」, 「국가재정법」, 「지방교육자치에 관한 법률」 등의 개정을 추진할 계획임
  - 또한 「(가칭) 국가 교육-돌봄 책임 특별회계법」을 제정하여, 2025년부터 유보통합을 본격적으로 추진할 계획임

〈그림 2〉 윤석열 정부의 유보통합 재원 관련 추진 일정(안)

		1단계 (격차 해소)		2단계 (본격 추진)	
		'23		'24	'25~
		상	하		
예산	교육부 복지부	(교육부) 유특회계 확보 (복지부) 보육예산 확보	(교육부) 보통교부금 예정 교부	(복지부) 보육 예산 이관 (교육부) 영유아교육 예산(국고) 확보	(가칭) 교육-돌봄 책임 특별회계 운영
	시도 교육청· 광역 지자체		(교육청) 2024년 교육비·보육료 지원 확대 예산 편성(교부금)	(교육청) 조례 제·개정	지방 단위 통합된 재원으로 운용
		유특회계(+교부금)		유특회계+교부금	교육-돌봄 책임 특별회계

자료: 교육부·보건복지부. (2023).

- 윤석열 정부의 유보통합 추진방안은 대략적인 방향성만을 제시하고 있어, 유보통합 추진과정에서 발생할 수 있는 쟁점들을 구체적으로 파악하기에는 어려움이 있음
  - 현재 보건복지부와 지방자치단체에서 수행하고 있는 어린이집 관련 보육 사무를 교육부와 교육청으로 이관하는 방안을 제시하고 있으나, 구체적인 추진방안에 대해서는 제시하지 않음
- 유보통합이 성공적으로 추진되기 위해서는 보건복지부와 지방자치단체에서 수행하고 있는 모든 사무를 이관할 것인지, 사무를 이관할 경우 조직·인력은 어떻게 할 것인지, 그리고 그에 따른 재원은 어떻게 충당할 것인지 등에 대한 검토가 필요함
  - 특히 시·도 및 시·군·구와 교육청 및 교육지원청 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 검토가 필요함
  - 이 연구에서는 유보통합의 재정적 측면을 중심으로 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 방안을 검토하고자 함

## II. 유아교육 및 보육 관련 재정 체계

### 1. 지방교육재정 현황

#### □ 지방교육재정 구조

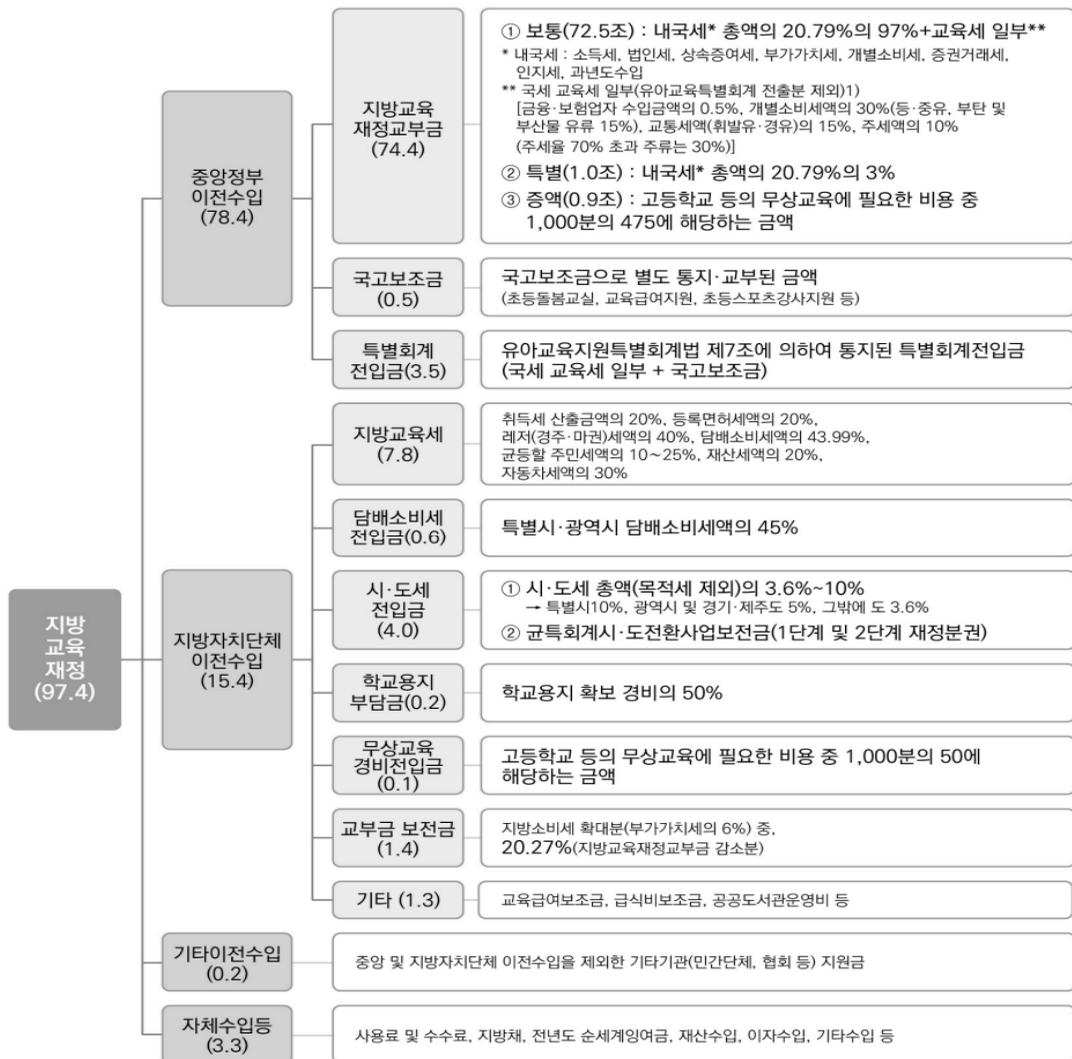
- 교육재정은 교육을 지원하기 위한 시·도 교육청의 재정활동으로 「지방교육자치에 관한 법률」

에 따라 17개 시·도 교육청의 교육감이 관장함(국회예산정책처, 2023: 20).

- 지자체 교육재정(이하 지방교육재정)은 교육지방자치단체(시·도 교육청)의 교육비특별회계 및 기금으로 구성됨
- 교육비특별회계의 세입은 이전수입과 자체수입, 지방채 및 기타로 구분되며, 이전수입은 다시 중앙정부(교육부) 이전수입인 지방교육재정교부금과 국고보조금, 지방자치단체 이전수입인 지자체 일반회계전입금과 기타 이전수입으로 구분됨(국회예산정책처, 2023: 30)
- 지방교육재정의 세입재원 구조는 다음과 같으며 유치원 관련 재정은 구조는 교육재정의 구조와 동일함

〈그림 3〉 지방교육재정 세입재원 구조(2023년 본예산 기준)

(단위 : 조 원)



자료: 국회예산정책처(2023), 2023 대한민국 재정.

□ 교육 분야 세출 구조 및 규모

- 국가 재정지출은 일반적으로 16대 분야로 구분하며, 유아교육 재정은 [050] 교육 분야에 해당하며, 보육재정은 [080] 사회복지 분야로 분류됨
- 지방자치단체 세출예산 기능별 분류는 총 13개 분야 52부문으로 구분됨. 유아교육은 [051] 유아 및 초·중·등 교육 부문으로, 보육은 [084] 보육·가족·여성에 해당하며, 통합적으로 분류 및 관리됨
- 중앙과 지방 모두 보육재정은 사회복지 분야로 분류되거나 예산 중 일부로 포함되어 별도의 회계로 편성되지 않고 있음
- 지방자치단체의 교육분야 세출규모는 2020년 기준 10년 동안 지속적으로 증가함

〈표 1〉 지방자치단체의 세출결산(순계): 교육분야

(단위:백만 원)

구분	총세출액 (A)	교육총액 (B)	유아 및 초·중·등교육 ①	교육총액÷ 총세출 A/B	유아 및 초·중·등교육÷교육총액 ①/B
2020	285,181,845	14,399,505	13,329,681	5.0	92.6
2019	245,317,864	14,552,079	13,410,214	5.9	92.2
2018	210,321,119	13,879,268	12,838,308	6.6	92.5
2017	198,725,493	13,278,955	12,208,098	6.7	91.9
2016	185,745,350	12,027,486	11,206,346	6.5	93.2
2015	175,333,827	11,766,846	11,211,503	6.7	95.3
2014	162,066,112	10,411,686	9,867,560	6.4	94.8
2013	160,611,307	10,143,563	9,581,399	6.3	94.4
2012	150,260,927	9,957,381	8,995,907	6.6	90.3
2011	141,233,488	9,296,265	8,415,009	6.6	90.5
2010	138,567,264	8,088,983	7,283,775	5.8	90.0

주: 통합회계, 결산기준, 순계기준

자료: 지방재정365 > 지방재정 전문통계 > 결산 > 결산현황

□ 교육 분야 전출금 규모

- 지방재정조정제도는 지방자치단체 간 재정력 격차의 시정을 통한 지방공공서비스의 확충, 지역 간 외부효과의 내부화를 통한 지방공공재 공급, 중앙정부 위임사무에 대한 비용 부담 등을 목적으로 중앙정부와 자치단체 간 또는 자치단체 상호 간에 재정을 조정하는 일련의 조치를 지칭함(국회예산정책처, 2023: 37).
- 교육청 전출금은 「지방교육재정교부금법」 제11조를 근거로 지방교육재정교부금과 함께 교육비특별회계의 주요 재원을 형성하는 지자체 일반회계로부터의 전입금을 의미함(국회예산정책처, 2023: 41).

- 지방자치단체에서의 교육청으로의 법정, 비법정전출금 결산액은 <표 2>와 같음. 전체 교육 관련 전출금은 2020년 기준 10년간 전반적으로 증가하였음
  - 법정전출금은 2018년까지 지속적으로 증가하면서 90%의 비중을 차지하였으나, 2019년부터는 다소 감소하여 80% 후반대로 나타남
  - 비법정전출금의 경우 지속적으로 증가로 증가하여 2019년대부터는 10% 이상의 비중을 유지하고 있음

<표 2> 지방자치단체에서 교육청으로의 법정, 비법정전출금 추이

(단위:백만 원)

구분	합계	법정전출금		비법정전출금	
			비중		비중
2020	14,156,109	12,622,275	(89.2)	1,533,834	(10.8)
2019	13,928,549	12,256,805	(88.0)	1,671,744	(12.0)
2018	16,261,645	14,989,603	(92.2)	1,272,043	(7.8)
2017	12,921,887	11,821,052	(91.5)	1,100,836	(8.5)
2016	11,914,161	11,037,487	(92.6)	876,674	(7.4)
2015	11,000,128	10,183,030	(92.6)	817,099	(7.4)
2014	10,212,920	9,450,021	(92.5)	762,899	(7.5)
2013	8,565,568	7,769,730	(90.7)	795,839	(9.3)
2012	8,826,043	8,037,472	(91.1)	788,571	(8.9)
2011	8,522,273	7,834,973	(91.9)	687,300	(8.1)
2010	7,831,028	7,386,456	(94.3)	444,572	(5.7)

자료: 지방재정365 > 교육비특별회계세입세출결산

- 지방자치단체의 교육 전출금은 대부분 시·도교육청 전출금으로 이루어지며, 기초전출금의 경우 교육급여보조금에 포함됨
- 2021년 기준 광역지방자치단체의 교육청 전출금은 10조 6,642억 원임
  - 지방교육세가 6조 7,734억 원으로 전체 63.5%의 비중을 차지하고 있으며, 이어서 시·도세 3조 499억 원(28.6%), 담배소비세 66,014억 원(5.6%), 학교용지부담금 1,940억 원(1.8%), 고교무상교육 456억 원(0.4%) 순으로 나타났음
- 시도별로는 서울이 3조 4,095억 원(32.0%), 경기도가 2조 3,837억 원(22.4%)으로 전체 법정전출금의 54.4%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남

〈표 3〉 시·도별 교육청의 법정전출금 내역

(단위: 억 원, %)

구분	법정전출금						구성비 (각시도/합계)
	시·도세	담배소비세	지방교육세	학교 용지부담금	고교 무상교육	합계	
서울	13,959	2,611	17,305	74	146	34,095	32.0
부산	1,806	850	3,698	17	29	6,400	6.0
대구	1,230	578	2,642	250	28	4,728	4.4
인천	1,659	838	3,994	27	25	6,544	6.1
광주	808	450	1,783	233	17	3,292	3.1
대전	711	405	1,382	36	13	2,547	2.4
울산	746	283	1,359	-	11	2,398	2.2
세종	296	-	500	142	4	942	0.9
경기	5,158	-	17,807	832	41	23,837	22.4
강원	404	-	1,665	-	23	2,092	2.0
충북	366	-	1,577	-	11	1,954	1.8
충남	597	-	2,578	76	17	3,268	3.1
전북	383	-	1,646	-	19	2,049	1.9
전남	418	-	1,881	58	39	2,397	2.2
경북	550	-	2,380	67	20	3,017	2.8
경남	792	-	4,374	123	11	5,300	5.0
제주	613	-	1,162	5	-	1,780	1.7
합계 (비중)	30,499 (28.6)	6,014 (5.6)	67,734 (63.5)	1,940 (1.8)	456 (0.4)	106,642	100

주: 시도세 총액(목적세 등 제외)의 일정률- 서울특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%, 법정전출금 중 「지방교육재정교부금법」

제11조에 따른 예산에는 2018년도 정산분 포함. 지방교육세는 지방교육세의 지난 연도 수입 정산분 포함

자료: 행정안전부(2021). 「2021년도 지방자치단체 통합재정 개요」.

## 2. 유아교육 및 보육 재정 현황

### □ 보육(어린이집) 재정 현황

○ 2023년 당초예산 기준 B 기초자치단체의 어린이집 관련 예산 현황을 살펴보면 다음과 같음

- 수도권에 위치한 B 기초자치단체는 관내 268개 어린이집에 222,313백만 원을 지출하고 있으며, 이 중 지방비가 52.8%를 차지하고 있음
- 국비가 지원되지 않는 시·도비 보조사업 및 자체사업은 36,537백만 원으로 전체의 16.4%를 차지하고 있으며, 이 중 시·군·구비는 10,602백만 원으로 전체의 4.8%를 차지하고 있음
- 국고보조사업과 시·도비 보조사업을 제외한 시·군·구 자체사업은 1,592백만 원으로 전체의 0.7%를 차지하고 있음

〈표 4〉 B 기초자치단체의 어린이집 관련 예산 현황(2023년 당초예산 기준)

(단위 : 백만 원)

세부사업명	예산액			
	국비	시도비	시군구비	합계
보육교직원 인건비 지원	56,335	42,788	19,038	118,161
보육교직원 대체교사지원사업	140	70	70	280
보육교직원 처우개선 지원 (보조교사지원)	4,067	1,898	814	6,779
보육교직원 처우개선 지원 (담임교사지원비)	2,124	991	425	3,540
어린이집 교재교구비 지원	108	50	22	180
공공형어린이집 운영비 지원	-	859	117	976
시간제보육서비스 제공지원	175	88	88	351
영유아 보육료 지원	28,190	6,578	2,819	37,587
부모급여	13,106	3,058	1,311	17,475
만3~5세 누리과정	-	17,549	-	17,549
외국인아동 만5세아 보육료	-	143	143	286
보육아동 지원	-	3,906	5,288	9,194
어린이집 지원(보조)	-	3,423	3,407	6,830
어린이집 지원(자체)	-	-	1,576	1,576
어린이집 영유아 안전보험 가입 지원	-	25	25	50
보육교직원 역량강화 교육	-	-	16	16
부모 모니터링단 운영	7	4	4	15
어린이집 환경개선	15	8	8	31
어린이집 확충	602	301	474	1,377
어린이집 방역물품 지원	-	19	19	38
어린이집 이용시설 종사자 안전교육비 지원	-	11	11	22
<b>총 합계</b>	<b>104,869</b>	<b>81,769</b>	<b>35,675</b>	<b>222,313</b>

자료 : B 기초자치단체 내부자료.

- 2023년 당초예산 기준 A 광역자치단체의 어린이집 관련 예산 현황을 살펴보면 다음과 같음
  - A 광역자치단체는 관내 1,697개 어린이집에 671,830백만 원을 지출하고 있으며, 이 중에서 지방비가 276,273백만 원으로 41.1%를 차지하고 있음
  - 국비가 지원되지 않는 시·도비 보조사업 및 자체사업은 160,814백만 원으로 전체의 23.9%를 차지하고 있음
  - 이 중 3-5세 누리과정 보육료 지원비(교육청 전출금) 113,770백만 원을 제외한 순수 지방비 사업은 47,044백만 원으로 전체의 7.0%를 차지하고 있음

〈표 5〉 A 광역자치단체의 어린이집 관련 예산 현황(2023년 당초예산 기준)

(단위 : 백만 원)

세부사업	사업명	계	국비	시비
총계		671,830	395,557	276,273
영유아 보육료 지원	영유아 보육료 지원(만0~2세)	229,115	185,723	43,392
가정양육수당 지원	가정양육수당 지원	14,218	11,521	2,697
부모급여(영아수당) 지원	부모급여(영아수당) 지원	130,636	105,845	24,791
누리과정 보육료 지원	누리과정 보육료 지원(만3~5세)	113,770	0	113,770
	방과후 보육료 지원	11	0	11
무상보육 추진	부모부담보육료 지원	6,101	0	6,101
	만5세아 필요경비 지원	6,519	0	6,519
	법정저소득층 필요경비 지원	1,444	0	1,444
	어린이집 외국인아동 지원	855	0	855
어린이집 지원(보조)	교재교구비	937	639	298
	차량운영비	69	46	23
어린이집 지원(자체)	정부미지원 어린이집 0세반 운영비 지원	487	0	487
	어린이집 냉난방비 지원	630	0	630
	방과후 어린이집 운영비 지원	7	0	7
공공형어린이집 운영비(자체-직접)	공공형어린이집 현판 및 지정서	1	0	1
공공형어린이집 운영비(자체-지원))	공공형어린이집 조리원 인건비 지원	940	0	940
	공공형어린이집 활성화 지원	156	0	156
공공형어린이집 운영비(보조)(전환사업)	공공형어린이집 운영비 지원(이양 2-1단계)	6,018	0	6,018
○○형 어린이집 지원(자체-직접)	○○형 어린이집 현판 및 지정서	3	0	3
○○형 어린이집 지원(자체-지원)	○○형 어린이집 운영 지원	3,090	0	3,090
	○○형 어린이집 환경개선비 지원	76	0	76
보육교직원 인건비 지원(자체)	어린이집 조리원 인건비 지원	2,229	0	2,229
	보육교직원 인건비 지원(자체)	189	0	189
보육교직원 인건비 지원(보조)	보육교직원 인건비 지원	65,222	44,412	20,810
보육교직원 처우개선 지원(자체)	보육교사 처우개선비 지원	9,178	0	9,178
보육교직원 처우개선 지원(보조)	교사근무환경개선비	19,745	13,460	6,285
	교사겸직원장수당	772	526	246
	농어촌보육교사 특별근무수당	108	72	36
보조, 대체교사 지원(보조교사)	보조교사 지원	37,492	25,556	11,936
보조, 대체교사 지원(대체교사)(직접)	대체교사 지원(육아종합지원센터)	4,022	2,011	2,011
보조, 대체교사 지원(대체교사)(지원)	대체교사 지원(군구)	2,155	1,437	718
보육서비스 다양화	특수보육시설(취약보육) 운영지원	826	0	826
	장애아 전담 보조교사 지원	819	0	819
시간제보육서비스 제공지원(직접)	시간제보육 관리기관 운영	82	41	41
시간제보육서비스 제공지원(지원)	시간제보육 지원	1,286	857	429

세부사업	사업명	계	국비	시비
어린이집 청정 무상급식 지원	어린이집 청정 무상급식 지원	6,432	0	6,432
어린이집 영유아 안전보험 가입 지원	어린이집 영유아 안전보험 가입 지원	156	0	156
어린이집 교원 보수교육	보수교육 지원	162	81	81
어린이집 확충(자체-직접)	국공립어린이집 확충심의위원회 운영	3	0	3
어린이집 확충(지원-보조)	국공립어린이집 확충	4,398	2,932	1,466
	국공립어린이집 기자재비	390	260	130
어린이집 확충(자체-지원)	공동주택 시설개선비	600	0	600
	국공립어린이집 기자재비(자체)	150	0	150
어린이집 기능보강	어린이집 개보수비 지원	183	122	61
	어린이집 장비비 지원	18	12	6
	어린이집 장애아장비비 지원	6	4	2
어린이집 방역물품 등 지원	어린이집 방역물품 등 지원사업(참여예산, '23 한시)	122	0	122
어린이집 정기안전점검	어린이집 정기안전점검	2	0	2

자료 : A 광역자치단체 내부자료.

### 3. 재정적 연계·협력 현황

#### □ 재정적 연계·협력의 필요성

- 우리나라의 지방교육재정 구조는 중앙이 재원에 대한 의사결정을 하고 지방이 집행하는 구조임
  - 즉, 중앙에서 교부금 및 보조금으로, 지방자치단체는 전출금으로 지방교육재정을 지원하고 시·도 교육청은 각급학교를 지원하는 구조임
  - 최종 지방교육재정 지출은 기초 단위의 교육지원청에서 집행함
- 따라서 지방자치와 교육자치 간의 연계·협력은 지방자치단체의 교육 지원 제도에 근본적으로 필요함

#### □ 지방자치단체 교육기관 재정 부담 법적 근거

- 지방자치단체는 「지방교육재정교부금법」, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」, 「학교급식법」, 「도서관법」 등을 근거로 교육 관련 재정을 부담하고 있음
- 전출금은 법 규정의 유무에 따라 법정전출금과 비법정전출금으로 분류되며, 재원 부담 주체에 따라 광역단체 전출금과 기초단체 전출금으로 구분됨. 대부분 교육비 특별회계 형식으로 교육청에게 배부됨
  - 법정전출금은 지방교육세 전출금, 담배소비세 전출금, 시·도세 전출금, 학교용지 일반회계 부담금, 교부금 감소 보전금, 교육급여 보조금 전출금 무상교육경비전입금이 있음
  - 비법정전출금은 주체별(광역과 기초)로 상이함. 광역의 경우 공공도서관 운영비, 학교 급식비, 기타 교육지원금으로 전출금 부담이 가능하며, 기초는 학교급식비로 가능함

- 교육경비보조금은 각 재원부담 주체가 교육청을 거치지 않고 개별 단위학교로 직접 이전할 수 있는 재량적 지출을 말함

〈표 6〉 지방자치단체의 교육기관 재정 부담 내용 및 근거법령

	구분	부담내용	근거법령
광역 자치 단체	법정	지방교육세 전출금	「지방교육재정교부금법」 제11조
		담배소비세 전출금	
		시·도세 전출금	
		학교용지 부담금	「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조 제4항
		교부금 감소 보전금	「지방세법」 제71조 제3항 및 동법 시행령 제75조
		교육급여 보조금 전출금	「국민기초생활보장법」 제43조 및 제43조의2
		고등학교 무상교육경비 전출금	「지방교육재정교부금법」 제14조 제2항
	비법정	공공도서관 운영비	「도서관법」 제29조 제2,3항
		학교 급식비	「학교급식법」 제8조 제4항
		기타 교육지원금	「지방교육재정교부금법」 제11조 제9항
	교육경비보조금	「지방재정교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제1조	
기초 자치 단체	법정	고등학교 무상교육경비 전출금	「지방교육재정교부금법」 제14조 제2항
	비법정	학교급식비	「학교급식법」 제8조 제4항
		교육경비보조금	「지방교육재정교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제1조

자료: 하봉운(2022); 김성주·김진(2022) 재인용.

### □ 지방자치단체 교육재정 관련 예산 현황

- 2020년 기준으로 5년간 지방자치단체의 교육 관련 지원 예산은 지속적으로 증가하였음
- 다만, 전체 세입예산액에서 차지하는 비중은 적은 수준으로 감소하는 추세를 보임

〈표 7〉 지방자치단체 교육관련 지원 예산 현황(2016~2020년)

(단위: 억 원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
교육경비보조금(A)	7,668	8,131	9,102	10,301	10,809
교육관련지원예산(B)	107,844	116,128	127,799	132,869	138,215
세입예산액(C)	265,434	283,761	310,161	341,577	380,242
교육관련지원예산 대비 교육경비보조금(A/B)	7.1	7.0	7.1	7.8	7.8
세입예산액 대비 교육관련지원예산액(B/C)	4.1	4.1	4.1	3.9	3.6
세입예산액 대비 교육경비보조금(A/C)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

자료: 김혜자(2022); 김성주·김진(2022) 재인용.

□ 지방자치단체 교육지원 조례 현황

○ 기초자치단체 교육지원 조례 현황

- 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」이 제정된 후 기초자치단체장이 교육환경 및 여건개선을 위한 재정 지원 관련 조례를 제정할 수 있게 됨
- 2022년 10월 기준으로 226개 기초 지자체 중 215개 지자체에서 교육지원, 교육경비, 교육발전 등의 명칭으로 교육지원 조례를 제정 및 운영하고 있음
- 지역별로 교육지원 조례 현황이 차이가 나는 이유는 자체 수입으로 공무원 인건비를 해결하지 못하거나 농어촌 지역이 많아 교육경비 보조가 제한되었기 때문으로 판단됨

〈표 8〉 기초자치단체 교육지원 조례 제정 현황

(기준: 2022년 10월)

시·도명	기초 지자체 수(A)	조례제정 지자체 수 (B)	비율 (B/A, %)
서울	25	25	100
부산	16	16	100
대구	8	8	100
인천	10	10	100
광주	5	5	100
대전	5	5	100
울산	5	5	100
세종	-	-	-
경기	31	31	100
강원	18	18	100
충북	11	11	100
충남	15	15	100
전북	14	13	92.85
전남	22	13	59.09
경북	23	22	95.65
경남	18	18	100
제주	-	-	-
계	226	215	95.13

자료: 김흥주 외(2015); 김성주·김진(2022) 재인용.

○ 광역자치단체 교육지원 조례 현황

- 「지방교육재정교부금법」 및 시행령인 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」에 근거하여 교육 지원 관련 조례를 자율적으로 제정함
- 경기도(2005년)를 시작으로 ‘교육격차 해소’, ‘미래인재양성’, ‘교육지원’, ‘교육재정 지원 및 협력’, ‘재정부담금 전출’ 등 다양한 명칭으로 교육지원 조례를 제정함

- 광역자치단체의 교육경비 관련 조례는 교육경비 뿐만 아니라 일반적 조례를 의미하므로 다양한 지원을 목적으로 하는 관련 조례를 제정 및 지원하는 경우 교육경비보조금에 포함함

〈표 9〉 광역지방자치단체 교육 지원조례 운영 현황

(기준 : 2022년 10월)

지역	조례명	제정 시기
서울	서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례	2017.09.21일부 개정하며 명칭 변경
	서울특별시 교육격차 해소와 인재양성을 위한 교육지원조례	2006.07.19
부산	부산광역시 교육지원 조례	2011.11.02
대구	대구광역시 교육격차 해소를 위한 교육지원 조례	2009.10.12
인천	인천광역시 미래인재 양성을 위한 교육지원 조례	2007.11.05
광주	광주광역시 인재 양성을 위한 교육지원 조례	2013.10.01
대전	대전광역시 교육격차 해소 및 우수인재 양성을 위한 교육지원 조례	2007.05.11
울산	울산광역시 교육지원 조례	2016.12.29.
세종	세종특별자치시 교육지원에 관한 조례	2012.07.02.
경기	경기도 교육재정 지원 및 협력에 관한 조례	2015.08.03
	경기도 교육지원 조례(폐지)	2005.12.30
강원	강원도 교육격차 해소 및 우수인재 양성을 위한 교육지원 조례	2015.11.06
충북	충청북도 교육지원 조례	2006.11.17
충남	-	-
전북	전라북도 교육재정부담금 전출 조례	2015.07.03
전남	전라남도 교육지원 조례	2008.07.15.
경북	경상북도 교육지원에 관한 조례	2016.05.26.
경남	경상남도 공교육 내실화 지원 조례-경상남도 교육지원 및 교육복지 활성화에 관한 조례	2011.01.06.일부 개정하며 명칭 변경
	경상남도 공교육 내실화 지원조례	2008.03.13
제주	제주특별자치도 교육균형발전 지원 조례	2015.03.05

자료: 김성주 · 김진(2022).

### III. 재정적 측면에서의 유보통합 쟁점

#### □ 개요

- 현재 윤석열 정부의 유보통합 추진방안은 중앙정부 차원의 논의를 중심으로 수행되고 있음
  - 「영유아보육법」 제4조에 의해 국가와 지방자치단체는 영유아 보육에 대한 책임을 지며, 이러한 책임은 광역 및 기초자치단체에 공동으로 부여되어 있는 것으로 판단됨

- 또한 「영유아보육법」 제36조에 의해 국가 또는 지방자치단체는 어린이집 운영에 필요한 비용을 보조할 수 있음
- 그러나 현재 제시된 유보통합 추진방안은 중앙정부 차원의 논의에 초점을 맞추고 있으며, 보육 사무를 직접적으로 수행·관리하는 기초자치단체에 대한 논의는 전혀 제시되어 있지 않음
- 정부 간 재정관계는 재정 연방주의의 관점 하에서 각급 정부들 사이에서 나타나는 기능배분, 세원배분, 재정조정 등을 의미함(홍근석·김봉균, 2019)
  - 정부 간 재정관계의 세 가지 구성요소 중 기능(사무)배분을 중심으로 정부 간 재정관계가 설계됨
  - 다양한 정부계층들 중에서 “누가 어떠한 기능을 담당해야 하는가?”에 초점을 맞추고 정부 간 재정관계가 설계됨
- 유보통합의 측면에서도 현재 지방자치단체가 가지고 있는 보육 사무에 대한 권한과 책임을 어느 수준에서 교육청으로 이관할 것인가가 중요한 쟁점이 될 수 있음
  - 현행 「지방자치법」 제13조제2항에서는 아동의 보호와 복지증진을 지방자치단체의 사무로 규정하고 있으며, 「지방자치법 시행령」 [별표1]에서는 어린이집의 설치·운영·지도에 관한 사무를 시·도 및 시·군·구 사무로 규정하고 있음
  - 만약 어린이집 사무에 관한 권한과 책임을 지방자치단체에 일부 남기게 된다면, 현재와 동일하게 재원분담 구조를 유지하는 것이 가능할 것으로 생각됨
  - 그러나 만약 시·도 및 시·군·구가 보유하고 있는 어린이집 사무에 관한 권한과 책임을 완전하게 교육청으로 이관할 경우에는 시·도 및 시·군·구가 부담하고 있던 어린이집 관련 비용을 어떻게 누가 어떻게 부담할 것인가에 대한 검토가 필요함
- 이 때 유보통합과 관련하여 재정적 측면에서 검토가 필요한 사항은 현재 보건복지부 소관 국고보조사업과 지방자치단체 자체사업의 형태로 수행되고 있는 보육 사무 재원을 어떻게 현재 수준으로 담보할 것인가에 관한 것임
  - 유보통합의 목적이 유아교육-보육 간 서비스 격차 해소 및 부모 양육부담 완화라는 점을 고려하면, 유보통합 이후에도 현재와 동일한 수준의 서비스 제공과 재정지원이 필요함
  - 현재 3-5세 유아학비·보육료 지원 중 부모 보육료는 유아교육특별회계를 통해 충당되고 있음
  - 0-2세 영유아보육료 중 부모 보육료와 기관 보육료는 국고보조금을 통해 충당되고 있음
  - 그리고 0-2세 영유아보육료 중 필요경비, 3-5세 유아학비·보육료 지원 중 기관 보육료 및 필요경비는 지방자치단체 특수보육시책사업으로 수행되어 지방자치단체 자체재원으로 충당되고 있음

〈표 10〉 보육료 지원체계

사업명 및 구분		부모 보육료	기관보육료	필요경비
0-2세 영유아 보육료	재원출처	국비+지자체 (국고보조금 차등보조를 적용)		지자체 특수보육시책
	지원대상 및 내용	어린이집 이용 모든 영아(0-2세)	정부 미지원 어린이집	입학준비금 등 7개 항목의 필요경비
	지원수준	만0세 : 514,000원, 만1세 : 452,000원, 만2세 : 375,000원 *장애아: 559,000원	만0세 : 599,000원 만1세 : 326,000원 만2세 : 221,000원 *장애아: 653,000원	시도지사가 정한 수납한도액 내에서 어린이집이 결정한 필요경비 항목별 수납액 중 일부
3-5세 유아학비·보육료 지원	재원출처	유아교육특별회계 (전액국비)	지자체 특수보육시책	지자체 특수보육시책
	지원대상 및 내용	어린이집 이용 모든 유아(3-5세)	기관보육료 지원 어린이집의 만3-5세반을 이용하는 유아	입학준비금 등 7개 항목의 필요경비
	지원수준	만3-5세: 280,000원 *장애아: 559,000원	시도지사가 정한 수납한도액 내에서 어린이집이 결정한 보육료 수납액과의 차액(=차액보육료) 중 일부	시도지사가 정한 수납한도액 내에서 어린이집이 결정한 필요경비 항목별 수납액 중 일부

주: 1) 연령별 보육료 지원금은 2023년 기준 단가임.

2) 정부 미지원 어린이집의 의미는 인건비 지원을 받지 않고 기관보육료 지원을 받는 어린이집을 의미함.

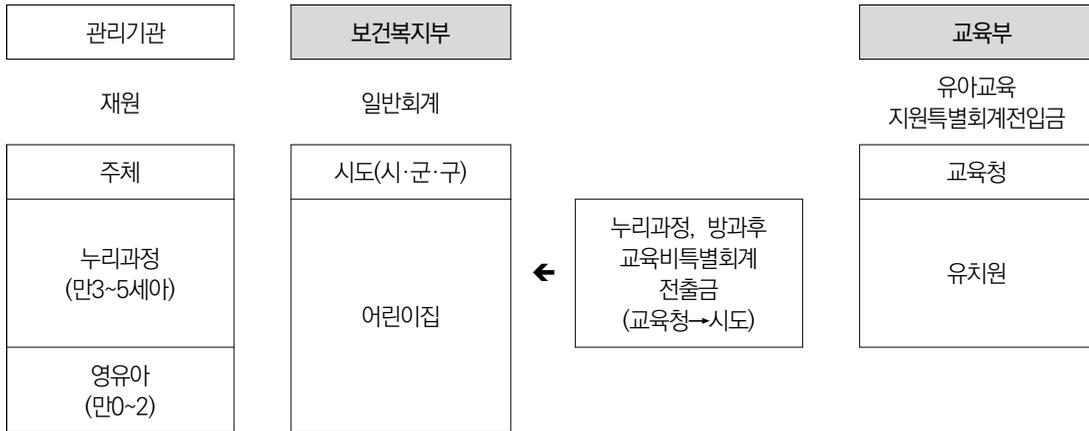
자료: 보건복지부(2023). 2023년도 보육사업안내.

## □ 세부 검토사항

○ 첫째, 3-5세에 대한 부모 보육료의 재원은 현재와 동일하게 「유아교육지원특별회계법」에 따라 유아교육지원특별회계를 활용할 수 있지만, 재원의 집행방식 및 절차 등에 대해서는 검토가 필요함

- 동법 제7조의 규정에 따라 지방자치단체에 대한 지원액을 시·도의 교육비특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 함
- 다만, 현재 3-5세에 대한 부모 보육료가 시·도에서 시·군·구로 배분되어 집행되고 있다는 점을 고려할 필요성이 있음
- 보육 사무에 대한 권한과 책임을 지방자치단체에서 교육청으로 이관할 경우 시·군·구에 해당 지출을 처리할 조직·인력이 존재하지 않을 수 있으며, 모든 시·군·구에 교육지원청이 설치되어 있지 않다는 점을 생각하면 현재보다 많은 인력을 필요로 할 수 있음

〈그림 4〉 어린이집 관련 예산절차



- 둘째, 0-2세에 대한 부모 보육료는 현재와 유사하게 국고보조사업의 형태로 지출하는 방안이 적절할 것으로 판단되나, 이 경우에도 재원의 집행방식 등에 대한 검토가 필요함
  - 중앙정부 차원에서는 국고보조사업의 소관 부처를 보건복지부에서 교육부로 조정하여 국고보조사업을 운영할 수 있음
  - 그러나 보육 사무에 대한 권한과 책임을 지방자치단체에서 교육청으로 이관하는 경우 지방자치단체의 지방비 부담 의무가 없어지며, 국고보조사업에 대한 지방비 부담은 교육청이 담당하게 됨
  - 따라서 현재 0-2세 부모 보육료의 지방비 부담액만큼 교육청이 추가적으로 부담하거나, 지방자치단체의 자율적 판단에 의해 특수보육시책 사업으로 수행하도록 할 수 있음
  - 보육 사무에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 교육청으로 이관할 경우 지방자치단체가 특수보육시책사업을 추진할 경제적인 유인(incentive)은 거의 없음
  - 따라서 유보통합 이후에도 지방자치단체가 특수보육시책사업을 추진하도록 하기 위해서는 지방자치단체 또는 지방자치단체장에게 다른 측면의 편익을 제공할 수 있어야 함
  - 만약 유보통합 이후에도 지방자치단체가 보육 사무에 대한 권한과 책임을 일부 갖는다고 가정할 경우에는, 현재의 3-5세 누리과정에 대한 자원 분담 방식과 유사하게 어린이집 사무에 소요되는 재원을 지방자치단체에서 부담하도록 할 수 있을 것임
- 셋째, 현재 지방자치단체 특수보육시책사업으로 수행되고 있는 사업들은 위에 제시한 0-2세 부모 보육료와 동일한 실정임
  - 현재 지방자치단체가 자체재원으로 특수보육시책사업을 수행하고 있는 것은 「지방자치법」, 「영유아보육법」 등에 의해 보육 사무에 대한 권한과 책임을 가지고 있기 때문임
  - 만약 유보통합으로 인해 보육 사무에 대한 지방자치단체의 권한과 책임이 없어질 경우 지방자치단체 특수보육시책사업은 축소·폐지될 가능성이 있음
  - 최근과 같이 지방자치단체의 재정 여건이 어려워질 경우 지방자치단체의 소관 사무가 아닌

사무에 지출하는 것은 비효율적이고 부적절할 수 있음

○ 결론적으로 유보통합을 통해 지방자치단체가 가지고 있는 보육 사무에 대한 권한과 책임을 교육청으로 완전히 이관할 경우, 지방자치단체에게 현재와 동일한 수준의 재정지원을 강제할 방법은 없음

- 현재 지방자치단체가 자율적으로 지원하고 있는 특수보육시책사업의 재원을 강제로 부담하도록 할 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있으며, 만약 가능하다고 하더라도 대다수 지방자치단체의 강한 반대가 예상됨

- 현재와 같은 재정지원 체계에서 유보통합 이후에도 동일한 수준의 보육 서비스를 제공하기 위해서는 지방자치단체의 자발적인 협력이 무엇보다 필요함

- 따라서 유보통합 이후에도 지방자치단체가 보육 사무에 관여할 수 있는 정도의 권한과 책임을 부여하기 위한 방안을 모색할 필요성이 있음

○ 이러한 측면에서 유보통합 이후의 재정지원 체계는 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력을 강화하는 방향으로 설계할 필요가 있음

- 법률과 제도적인 측면에서는 유보통합을 통해 관리체계를 일원화하고, 실제 운영적 측면에서는 지방자치단체에도 일정 수준의 권한과 책임을 부여할 수 있는 방안이 필요함

- 즉, 보육 사무에 대한 수행주체는 교육부로 이관하더라도, 개별 사업을 수행하는 방식에 있어서는 지방자치단체와 교육청 간 공동사업비제도 등을 활용하는 방안을 생각할 수 있음

○ 지방자치단체의 자발적인 협력을 통해 공동사업비 방식으로 유보통합에 소요되는 재원을 마련할 경우, 일시적인 기간 동안 현재와 같은 수준으로 지방자치단체가 비용을 부담하도록 규정하는 방안을 고려할 수 있음

- 예를 들어 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제34조는 지방자치단체 간에 자발적인 통합이 발생할 때, 4년 동안 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세가 통합 이전 각 지방자치단체의 보통교부세 합보다 작아지지 않도록 규정하고 있음

- 또한 동법 제36조와 동법 시행령 제16조에서는 통합 지방자치단체의 세출예산이 통합 이전 각 지방자치단체 세출예산 비율과 동일하게 유지되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있음

- 즉, 2개 이상의 지방자치단체가 1개의 지방자치단체로 통합되는 경우에 통합 이후의 지방자치단체 세입·세출이 통합 이전과 최소한 동일하게 유지되도록 노력할 것을 규정하고 있음

- 이러한 규정은 정부의 정책 변화가 지역주민의 삶의 질을 저하시켜서는 안 된다는 인식에 기초하고 있음

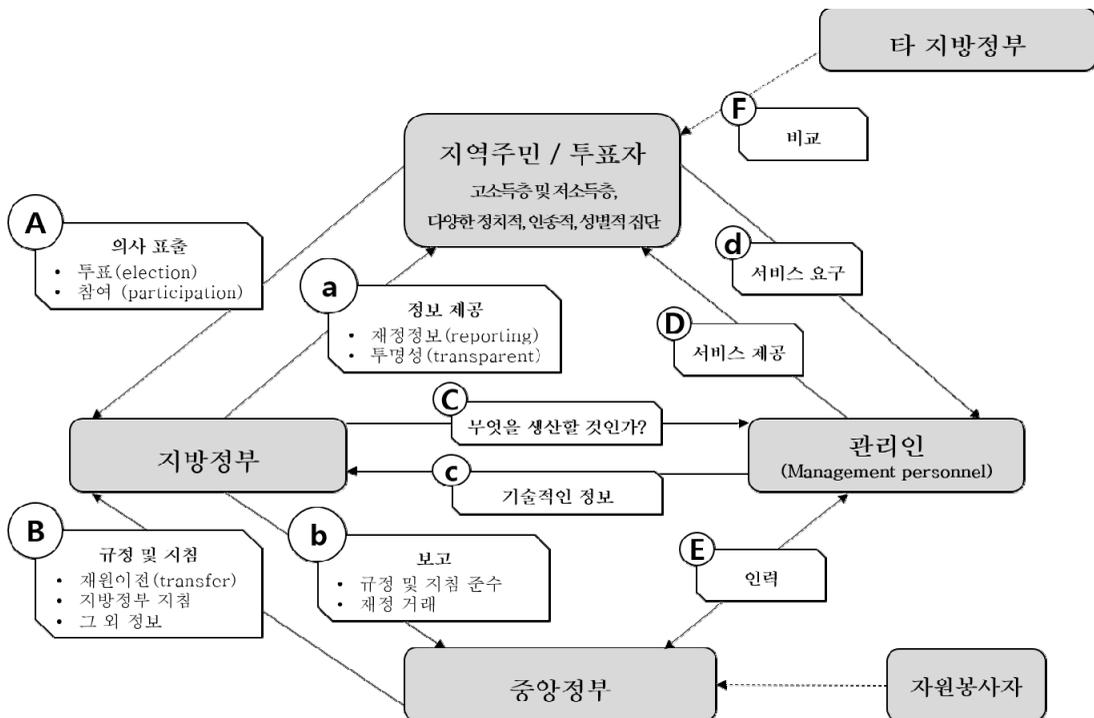
- 유보통합의 경우에도 보육 서비스의 질을 개선하기 위해 추진하는 정책이라는 측면에서 지방자치단체의 자발적인 협조하에 현재 수준의 재정지원 규모를 유지하기 위한 방안을 검토할 수 있을 것으로 생각됨

#### IV. 지방자치단체-교육청 간 연계·협력 강화 방안

##### □ 지방자치단체 재정책임성 메커니즘

- 지방자치단체의 재정적 자율성과 책임성은 법령이나 정부 간 관계와 같은 공식적인 측면에 의해서도 발생하지만, 지역주민의 요구나 타 지방자치단체로부터의 압력과 같은 비공식적인 측면에 의해서도 발생함
- 아래의 그림에서 화살표 F는 지역주민들이 다른 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스와 조세가격의 조합을 비교할 수 있는 가능성을 의미함
  - 지역주민들은 다른 지방정부와의 비교를 통해 다른 지역으로 이동하거나, 자신이 속한 지방정부에 다른 지방정부와 동일한 수준의 공공서비스를 제공하도록 압력을 행사할 수 있음
  - 지방정부는 지역주민의 진출 및 공공서비스 개선 압력에 대응해야 하며, 이를 위해서는 다른 지방정부의 재정정보를 지역주민들이 이용할 수 있어야 함

〈그림 5〉 지방자치단체의 재정책임성 메커니즘



자료: Schroeder(2004). 홍근석·김성찬(2019)에서 재인용.

- 이러한 지역주민의 참여 측면에서 (가칭) 유보통합 시민 지원단을 구성하는 방안을 검토해 볼 수 있음(김용, 2022)
  - 예컨대, 시도청과 교육청이 추천하는 동수의 시민, 또는 공모 방식을 활용하여 일정 수의

시민으로 지원단을 구성하는 방안임

- 시도청과 교육청 공무원들이 협의하면서 통합 작업을 추진하는 경우, 조직 이기주의에 의해 협력이 추진되지 않을 가능성이 큼
- 이 때 시민들이 일종의 배심원으로 통합의 방향을 잡을 수 있도록 해야 함
- 시민 지원단은 일종의 사회적 협의 기구로서 역할을 수행하며, 양 기관의 의견이 대립할 때 시민 입장에서 판단하여 결정함
- 시민 지원단은 기초지방자치단체와 광역지방자치단체 수준에서 동시에 구성할 수도 있고, 기초지방자치단체 수준에서만 구성할 수도 있음

○ 그리고 유보통합 작업을 추진하는 데 필요한 정보를 공유하는 것이 필요함

- 중앙정부 차원에서 유보통합 정책의 대강을 결정한 후에는 어차피 시도와 교육청이 정보를 공유할 수밖에 없음
- 그 시점에 앞서 먼저 필요한 모든 정보를 양 기관이 공유할 필요가 있음
- 한 기관이 다른 기관에 대하여 요구하는 정보를 상호 공유하는 방식으로 양 기관이 균등하게 정보를 공유한다면, 갈등은 발생하지 않을 것임

○ 중앙정부 수준에서 정책을 결정하기 전이라도 지방자치단체 수준에서 협력적 실천을 도모하는 경험이 중요함

- 현재 많은 주민들이 정책 수요가 높은 아동 돌봄에 관하여 기초자치단체와 교육지원청 사이의 협력적 실천을 과제로 제안함
- 몇 가지 법적 장벽이 있기는 하지만, 기초지방자치단체 수준에서 시군구와 교육지원청이 (가칭) 아동 돌봄 협의체를 구성하고, 이 협의체에서 기초지방자치단체 내의 아동 돌봄 문제를 논의하고, 개선 방안을 도출하고, 협력하여 실천하는 경험은 이후 유보통합 과정에서 큰 자산이 될 것임(김용, 2022)

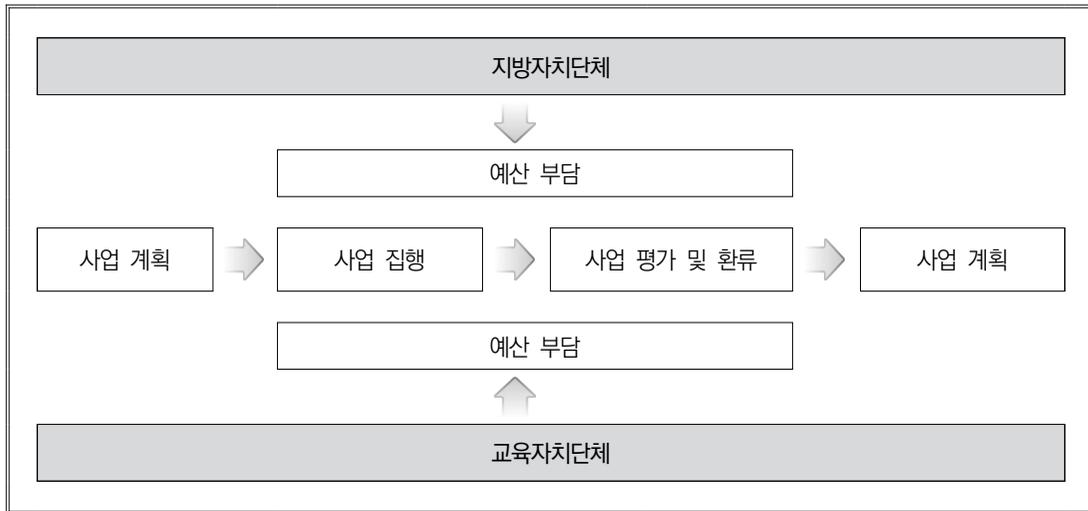
## □ 지방자치단체와 교육청 간 연계·협력 강화 방안 개요

- 우리나라 지방교육자치제도는 교육자치 집행기관은 과세권이 없고 집행기능만 존재하며, 중앙 및 지방자치단체로부터 재정 지원을 받는 구조임
- 따라서 지방자치단체의 교육 지원 제도는 근본적으로 지방자치와 교육자치 간의 연계·협력이 필수적임
- 이 원고에서는 중장기적 관점의 거버넌스 체제 하에서 실현가능한 행·재정적 개선방안으로 공동협의체 구성 및 중간지원조직 설치를 제안하고자 함(김진·김성주, 2022)
  - 지역에서 지금까지 추진해왔던 주된 연계·협력방안은 ① 유사 관심 '사업' 공동 추진, ② 협력기구로서의 '중간조직' 운영임
- 다만 중·장기적 지방자치단체·교육자치단체 간 연계협력의 기본 전제는 지방자치단체와 교육

청이 교육 사업의 계획-집행-평가 및 환류 전 단계와 예산 부담에 있어서 공동으로 나누어 진행해야 한다는 것임

- 이를 통해 유사 사업중복 방지, 정책 우선순위 결정 등을 방지하여 연계·협력의 효과를 극대화하고자 함

〈그림 6〉 지방자치단체·교육자치단체 간 연계협력 기본 전제



자료: 김진·김성주(2022).

#### □ 사업 공동협의체 구성 방안

- 지방자치단체와 교육청 등이 공동협의체를 구성, 사업의 계획 단계부터 집행, 환류까지 협조하여 추진하는 연계·협력방안을 의미함
- 우수 인재 양성, 돌봄, 학교 환경 개선 등 각 기관의 공통 관심 사항이나 혹은 이해관계자 특히, 학생과 학부모들에게 파급력이 큰 사업을 중심으로 공동 사업협의체를 구성하여 적극적인 의견수렴을 통해 연계·협력하는 방식을 제안함
- 실제로 교육 관련 다양한 사업을 추진함에 있어 공동협의체를 구성하여 긍정적인 효과 및 성과가 나타난 사례들이 있음
  - 경남 고성군과 고성교육지원청은 공동으로 '진로교육지원센터'를 설치하여 진로 교육, 진로 체험 등 진로 교육 계획을 수립 및 이행하였음
  - 경기도 안양시는 안양시청-안양과천교육지원청-안양시인재육성재단이 공동으로 초·중·고 연계 진로교육사업을 운영하여 유기적인 협력 체계를 기반으로 한 우수사례로 소개되기도 함
  - 충남 논산에서는 글로벌 인재 육성 기획단계부터 시청, 교육청, 교수, 학생, 동문회, 운영위원회, 학부모가 함께 참여하여 만들어 가는 '교육 공동체 거버넌스'를 구축하고 교육경비보조금, 사회복지공동모금회, 총동창회 및 학교동문회 등 학교 관련 단체의 지원금을 모두 통

합하여 인재육성 지원금으로 활용 및 협력한 사례가 있음

- 따라서 지역별로 상호 연계 및 협력할 만한 사업들을 발굴하여, 사업별 협의체를 구성하고, 공동으로 사업을 기획하며, 그 결과를 지속적으로 환류함으로써 긍정적 시너지 효과를 추구하는 방안을 제안함

#### □ 업무 전반 공동협의체 설치 방안

- 지자체와 교육청 간 업무 전반 협력기구로서 중간조직인 ‘공동협의체’를 설치 및 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것임
- 광역차원에서는 전북 교육협력추진단(이하 전북 추진단)을 사례로 들 수 있음
  - 전북은 교육협력추진단 설치를 위해 2022년 7월부터 도청·교육청·대학 구성원을 실무위원회로 포함하여 추진단의 조직과 구성, 기관 간 협력의 범위, 대표사업 추진방법 등 추진단 운영 전반에 대한 구체적인 실행방안을 논의해왔음
  - 각각의 역할을 살펴보면 전북 추진단의 설치에 도지사 직속으로 도청에 두고 교육청은 별도의 TF팀을 도청에 파견하며, 대학은 총장협의회에서 전문인력을 선정·파견하는 식으로 구성됨
  - 전북도는 교육협력추진단의 실행력을 확보하기 위해서 도지사 직속으로 설치하였으며, 교육청은 별도의 TF팀을 도청에 파견하고, 대학은 총장협의회에서 전문인력을 선정·파견하는 식으로 구성하였음

〈그림 7〉 전북교육협력추진단 조직도

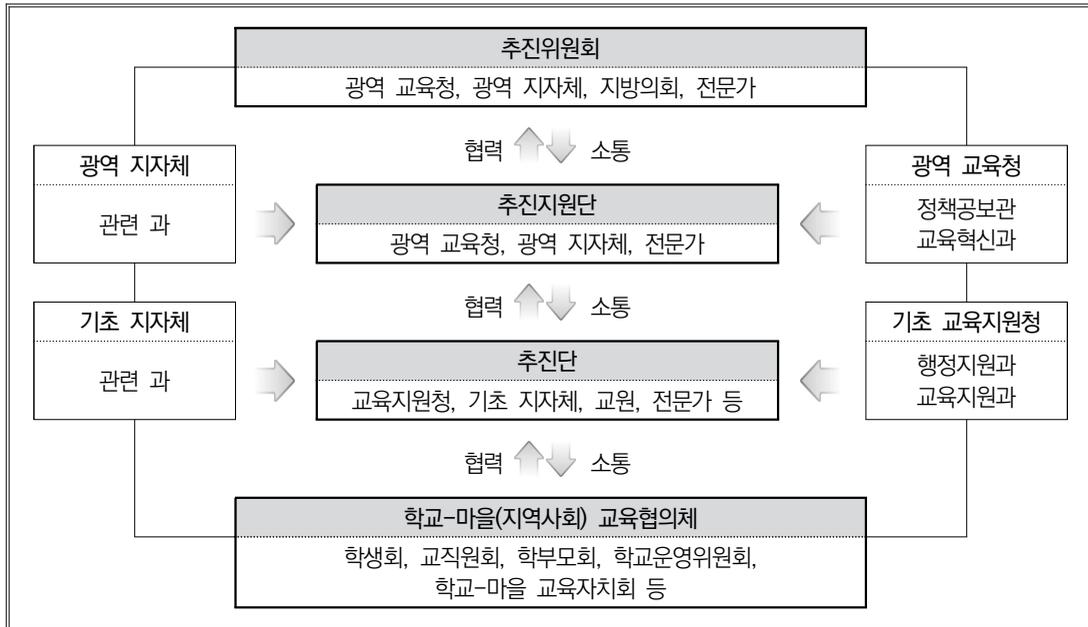


자료: 전라북도 홈페이지(www.jeonbuk.go.kr)

- 전북교육협력추진단에서는 교육 협력 분야 20건, 대학 협력 분야 8건, 평생교육 분야 3건 등 총 33건의 사업을 진행할 예정이며, RIS(지자체·대학협력기반·지역혁신사업), 지역인재

- 투자협약, 농촌유학 활성화, 지방소멸대응기금 사업 등으로 나누어 공동 시행할 계획임
- 기초자치단체의 경우 시흥시의 '시흥행복교육지원센터' 사례가 우수 사례로 소개된 바 있음
    - 2015년에 개설된시흥행복교육지원센터는 교육지원청과 시흥시를 연결하는 중간지원조직으로서의 역할을 수행함
    - 센터에는 시 직원과 장학사, 파견교사가 함께 근무하고 있고, 마을교육자치회(읍면동행정책임자, 학교장·교사, 주민자치회장, 학부모, 마을활동가, 학생) 등이 참여하고 있음
    - 학교와 지역사회 연계 프로그램 기획 및 운영, 지역사회 인적·물적 교육인프라 발굴 및 지역교육 네트워크 구성·운영, 다양한 교육콘텐츠 및 대안적 교육 프로그램 개발·지원, 지역교육 인프라 역량교육을 통한 지역 교육력 강화, 학부모 등 지역 교육자원을 활용한 교육활동 연계시스템 구축 및 협동조합 연계·육성을 통한 일자리 창출 지원 등 매우 다양한 사업을 협력을 기반으로 운영하고 있음
    - 업무 전반 공동협의체는 추진위원회, 광역 및 기초 지자체, 광역 교육청 및 교육지원청이 주요 참여 주체가 되며, 교육청 및 지자체 소속 위원과 지방의회 의원, 교육 관련 전문가를 참여하게 하고 마찬가지로 지역사회 교육협의체를 구성하여 학생회, 교직원회, 학부모회, 학교운영위원회 등 학교와 사회의 다양한 목소리를 반영할 필요가 있음

〈그림 8〉 업무 전반 공동협의체 체계도



자료: 김진·김성주(2022).

- 이 경우 예산지원 흐름 예시는 다음 〈그림 9〉와 같으며 사전 업무 협의 단계, 예산 신청 및 확정, 운용 단계에 있어서 교육청과 지자체 간의 업무 협의가 필수적으로 요구됨

〈그림 9〉 예산 지원 흐름 예시

협약단계	예산신청단계	예산확정단계	예산운용단계
업무협약 (교육청 +지자체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육지원청 → 광역교육청 (업무지원 확인서 제출)</li> <li>지자체</li> </ul>	재원배분 확정 (도교육청 → 교육지원청) 보조금 교부결정 통지 (시·군청 → 교육지원청)  ※ 교육청과 지자체 대응 투자	교육청 및 지자체
1월~8월	9~10월	12월	연중

자료: 김진·김성주(2022).

## 참고문헌

- 국회예산정책처. (2023). 「2023 대한민국 재정」.
- 교육부·보건복지부. (2023). 출생부터 국민안심 책임교육·돌봄 유보통합 추진 방안.
- 김성주·김진. (2022). 지방자치-교육자치 연계 강화방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 김진·김성주. (2022). 지방자치-교육자치 연계 강화방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 김혜자. (2022). 지방자치단체의 교육경비보조금 지원현황. 「제 47회 청소년정책포럼 자료집」.
- 김흥주·이석희·서영인. (2006). 지방교육 발전을 위한 시·도 교육청과 시·도청간 연계협력체제 구축 방안 연구. 「한국교육개발원 연구보고서」.
- 김용. (2022). 유보통합 대비 시도청과 시도교육청 협력 방안. 보육과 유아교육 지원 강화를 위한 시도청과 시도교육청의 연계협력 방안. 「2022년 육아정책연구소 7차 정책토론회 자료집」.
- 보건복지부. (2023). 2023년도 보육사업안내.
- 최은영·문무경·김은영 외. (2022). 유아교육·보육 통합을 위한 단계적 추진 방안. 「육아정책연구소 연구보고서」.
- 하봉운. (2018). 교육자치와 지방자치 연계 협력 방안. 공공정책, 153: 61-63.
- 홍근석·김성찬. (2018). 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 홍근석·김봉균. (2019). 중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 행정안전부. (2021). 「2021년도 지방자치단체 통합재정 개요」.
- 전라북도 홈페이지. ([www.jeonbuk.go.kr](http://www.jeonbuk.go.kr)).
- 지방재정365 홈페이지. (<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>).



발제 2

---

유보통합 과정에서의  
교육자치-행정자치 간 통합 이행  
쟁점과 전략

---

**발표자**

▶ 하봉운 | 경기대학교 교육학과 교수





# 유보통합 과정에서의 교육자치-행정자치 간 통합 이행 쟁점과 전략

하봉운 | 경기대학교 교육학과 교수

## I. 들어가며

「지방자치법」<sup>1)</sup>과「지방교육자치에 관한 법률」에 (일반)지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무의 별도 집행기관으로서의 교육감을 규정하고 있고 무엇보다 일반자치와 기능자치(교육자치)의 이중 운영에 따라 교육감은 시·도의 고유사무와 국가위임 사무 중에서 교육·학예 관한 사무에 대한 대표권을 인정받아 독립적으로 집행할 권한을 갖지만 그 권한은 유·초·중등 교육에 한정하고 있으며 (금창호 외, 2010), 특히 현행 법령은 초등돌봄, 누리과정 지원, 평생교육 등에 관한 사무관할의 경우엔 지자체와 교육청에 병렬적으로 부여하고 있다.

〈표 1〉 교육자치 영역과 그 배제 영역 및 지방자치교육자치 공동사무

교육 영역		교육자치 여부	지방자치교육자치 공동사무
학교교육	고등 교육	교육자치 배제 영역 (교육부: 국립 및 사립 광역자치단체: 공립)	고등교육 지원
	유·초·중등 교육	교육자치 영역	초등돌봄, 진로교육, 학교밖청소년
	영·유아보육	교육자치 배제 영역 (보건복지부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)	누리과정
평생교육	교육자치 배제 영역 (교육부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)	평생교육진흥	

자료: 금창호 외(2010). 『교육자치제도 개선 방안』, p.2 참고하여 재구성.

## II. 유보통합 행·재정의 주요 쟁점

2011년 무상급식과 2012년 누리과정 지원 등 교육에서의 보편적 복지프로그램의 증가는 교육 복지의 규모와 성격을 바꾸는 계기가 되었다.

1) 제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관) ① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.  
② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

2017년부터 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위해 3년 한시의 「유아교육지원특별회계법」이 시행되었고, 2019년 말에는 다시 특별회계를 2022년까지 연장하는 법률 개정이, 2022년 말에는 2025년까지 재연장하는 법률 재개정이 있었다. 현재는 어린이집 보육료 전부를 국가의 일반회계로 부담하고 있지만 어린이집 보육료를 국가가 전액 지원한다는 법적 근거 없이 대통령 공약에 의한 것으로 재원 확보의 안정성을 담보하기 어려운 실정이다.

특히 2025년 12월 31일 「유아교육지원특별회계법」 종료 이후에 누가, 어떻게 부담하여야 할지에 대한 논의가 매우 중요하다. 교육부와 시·도교육청 간에 어린이집 누리과정, 유보통합의 예산편성에 대한 시각차를 비교하면 다음과 같다.

### 1. 법률적 소관부서 논쟁

교육부는 누리과정은 2012년 도입당시부터 현재까지 교육청에서 예산을 편성해온 사업으로서 누리과정 예산은 법령에 따라서 교육청이 의무적으로 편성해야 하며, 누리과정이라고 하는 것이 「유아교육법」상의 교육과정과 「영유아보육법」상의 보육과정을 통합한 공통 교육·보육과정이므로 누리과정을 운영하는 어린이집도 교육기관으로서의 지위를 가지기 때문에 시·도교육청에서 어린이집 예산편성을 의무적으로 해야 한다고 주장한다(현재 법적으로 0-5세를 대상으로 하는 어린이집은 사회복지시설 인)

반면에, 시·도교육청은 「정부조직법」 제38조와 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조 및 제32조에 따라 “보육”은 시·도교육감의 교육·학예에 관한 사무가 아닌, 보건복지부 소관 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 관할이며, 누리과정 전액을 지방교육재정교부금으로 충당하기로 법령을 개정할 때, 중앙정부와 전국 시·도교육청과는 협의가 이루어지지 않았기 때문에 지원하는 것은 무리이다는 입장이다.

〈표 2〉 교육자치 영역과 그 배제 영역

교육 영역		교육자치 여부
학교교육	고등 교육	교육자치 배제 영역 (교육부: 국립 및 사립 광역자치단체: 공립)
	유·초·중등 교육	교육자치 영역
	영·유아보육	교육자치 배제 영역 (보건복지부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)
평생교육		교육자치 배제 영역 (교육부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)

현행 법 체계 상 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방자치단체가 설치·경영하는 교육기관 또는 교육행정기관의 범위는 구체적으로 명시되어 있지 않으나, 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조(관장사무)와 제32조(교육기관의 설치) ‘교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례로 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다’와 「지방교육재정교부금법시행령」 [별표 1] 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)에 따라 시·도교육감 소관의 유치원과 (공·사립)초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교와 지방교육행정기관으로 그 범위를 유추할 수 있다.

또한 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 지방교육행정기관으로 시·도교육청, 본청, 교육지원청, 직속기관, 교육지원청 소속기관 등을, “각급 학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·공민학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교 및 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원으로 그 대상, 명칭과 범위를 언급하고 있다. 즉 지방교육재정교부금은 시·도교육감 소관의 교육기관과 지방교육행정기관을 지원함을 알 수 있다.

위의 논란은 향후 유보통합의 관리부처 설정 시 어린이집의 성격을 우선적으로 규정할 필요가 있음을 보여준다(교육기관 VS 사회복지시설).

## 2. 법률적 위계 논쟁

누리과정과 관련하여 그 재정부담의 주체를 「유아교육법」은 제24조(무상교육) “①초등학교 취학 직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다”와 「유아교육법 시행령」 제29조(무상교육의 내용 및 범위) “무상교육 대상 기관을 유치원, 어린이집, 교육부령에서 정하는 바에 따라 지정받은 기관으로 한다”로 규정하고 있고, 「영유아보육법」은 제34조(무상보육) “①국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다”와 「영유아보육법 시행령」 제23조(무상보육 실시 비용)<sup>2)</sup> “영유아 무상보육에 드는 비용을 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담하도록 하고 있다”로 명시하고 있다.

이에 교육부는 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조제1항에 따른 [별표 1] 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준을 개정하여 「영유아보육법 시행령」 제22조제1항제1호에 따라 공통 교육·보육과정을 제공받는 유아 수<sup>3)</sup>를 기준으로 보육료를 지원하도록 할 수 있도록 하였다.

2) 제23조(무상보육 실시 비용) ① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. **다만, 법률 제14395호 유아교육지원특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원특별회계에서 부담한다.** <개정 2013. 2. 28., 2016. 12. 30.>

3) 유아교육비·보육료 지원을 위한 측정단위인 유아수의 산정기준으로 「유아교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공통 교육·보육 과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수와 보육료 정산 결과 넘거나 부족한 금액을 제시하고 있다.

지방교육재정교부금법 시행령 [별표 1]

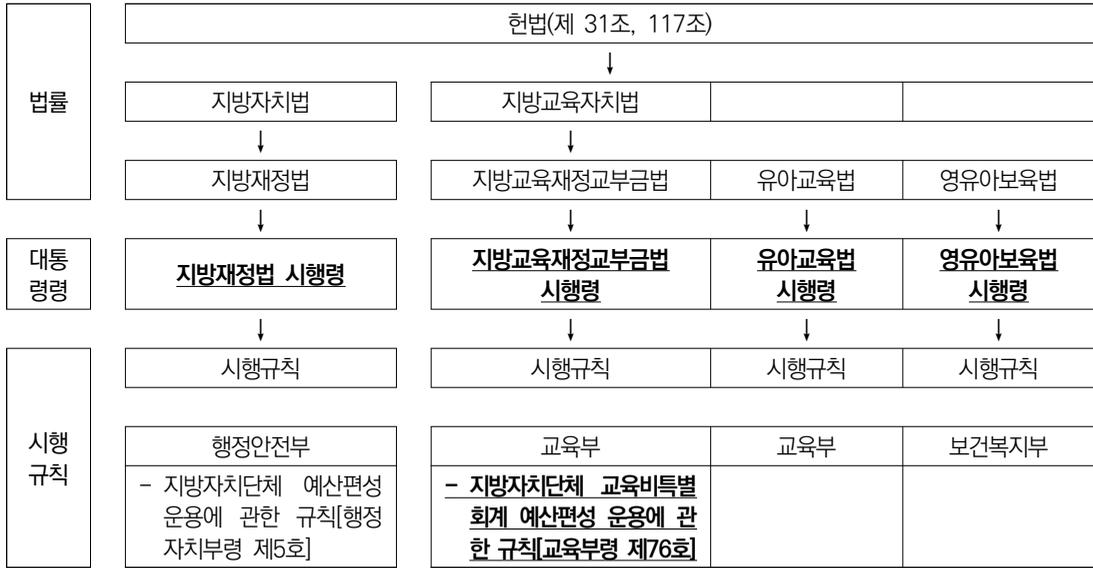
기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)

측정항목		측정단위	산정기준
6. 유아 교육비	가. 유아교육비·보육료 지원	유아 수	1) 「유아교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공통 교육·보육과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수 2) 보육료 정산 결과 남거나 부족한 금액
	나. 유치원 교원 인건비 보조	교원 수	교육부장관이 정하는 기준에 따른 사립유치원의 교원 수
	다. 유치원 교육역량 지원비	유치원 수 및 원아 수	1) 공립·사립 유치원 수 2) 공립·사립 유치원의 원아 수
	라. 삭제 <2015.10.20.>		

또한 어린이집 누리과정 예산편성이 중앙정부와 지방정부간에 갈등문제로 악화되자. 중앙정부는 2015년 10월에 「지방재정법 시행령」과 「지방자치단체 교육비특별회계 예산 편성 운용에 관한 규칙」을 개정해 어린이집 누리과정 예산을 전액 시·도교육청의 의무지출 경비로 수정, 변경하였다.

<p>「지방재정법 시행령」 제39조(의무지출의 범위) 법 제33조제3항제6호에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. &lt;개정 2015. 10. 6., 2017. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세징수법」 제17조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금</li> <li>2. 국고보조사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비(국고보조금 및 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 교부하는 보조금을 포함한다)</li> <li>3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출</li> <li>4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비</li> <li>5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비</li> </ol> <p>「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙」 제7조(경상적 경비) 시·도 교육감은 다음 각 호에 따른 경비와 제8조에 따른 기준경비를 제외한 경비에 대해서는 그 시·도 교육청의 여건과 특성을 고려하여 합리적·객관적으로 세출예산을 편성하여야 한다. &lt;개정 2015. 10. 30.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비</li> <li>2. 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제4호 및 제12조와 같은 법 시행령 제16조에 따른 교육급여</li> <li>3. 그 밖에 법령에 따른 경비</li> </ol>
---

[그림 1] 누리과정 재정 편성·운용에 관한 법령 체계



그러나 「지방교육재정교부금법 시행령」, 「유아교육법 시행령」, 「영유아보육법 시행령」, 「지방재정법 시행령」 등 시행령은 상위 법률에서 위임받은 사항만 규정할 수 있다. 정부 및 지방자치단체의 조직과 소관사무를 규정하고 있는 「정부조직법」, 「지방자치법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「유아교육법」, 「영유아보육법」에 따라 어린이집에 관한 사무는 교육감의 소관사무라 할 수 없으며, 시행령 개정을 통해 어린이집 누리과정 소요 예산을 시·도교육청에서 부담토록 한 것은 법률 위반에 해당된다.

또한 행정입법(시행령)으로 「지방교육재정교부금법」의 보통교부금의 측정항목 및 측정단위에 영향을 미치는 것은 법률들 간의 체계에 맞지 않다. 즉 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액을 기준으로 하여 총액으로 교부하는데(제5조) 「유아교육법」과 「영유아보육법」에 관련 재정확보 및 배분에 대한 구체적인 명시없이 시행령 수준으로 그 재정확보를 타 법, 「지방교육재정교부금법」에 관련 내용을 언급한 것은 상위법과 충돌한다고 볼 수 있다.

행정입법(시행령)을 통해 보건복지부 산하인 어린이집 보육료까지 「지방교육재정교부금법」에서 책임지도록 한 것은 「지방교육재정교부금법」의 취지에 반한다. 어린이집은 「교육기본법」과 「유아교육법」 및 시행령 범위 밖이며 「유아교육법」 제24조제1항에는 유아교육을 무상으로 한다고 규정하고 있지만 무상보육에 대한 명시 규정은 없었던 상황으로, 다만 비용을 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다고 규정하고 있다.

따라서 유아의 교육·보육 공통과정을 운영하는 보육기관의 누리과정을 무상교육의 범위에 포함시키고자 한다면 시행령이 아닌 법률에 규정되어야 하며, 현재와 같이 경제(재정)위기 상황에서 매년 급증하고 있는 누리과정 수요를 지방교육재정교부금으로 충당시키는 것은 지방교육재정이 감당할 수 있는 예산의 범위를 벗어난 것이다.

### 3. 유보통합 재원조달 전망: 유아교육 분야 투자전망<sup>4)</sup> 예시

유치원과 어린이집의 이원화 체제에서 향후 통합 시 고려되어야 할 재정 분야 요소 및 현황은 다음과 같다.

〈표 3〉 유보통합 시 재정분야 고려사항

요소 \ 현황	유아교육(유치원)	보육(어린이집)
정부지원금	지방교육재정교부금 + 유아교육지원특별회계	국고, 시·도 특수시책사업비, 유아교육지원특별회계 - 유아교육지원특별회계은 어린이집 누리과정지원 - 국고지원(국비+지방비)은 0~2세 영아 보육료
교사처우	평균 보수(월) 국공립 vs 사립  - 국공립교사 인건비 100% 지원 - 사립유치원 교사 인건비 일부 지원: 담임수당, 처우개선비 - 사학연금, 건강보험에 정부 지원 (본인부담+사용자부담+정부지원)	평균 보수(월) 국공립, 법인, 민간, 가정  - 국고보조 어린이집(국공립, 법인) 교사 인건비 일부 지원 - 누리과정 담당교사 수당 영아교사 근무환경 개선비 지원 * 별도 지급되는 보육교직원 처우 개선비는 지자체별로 상이함 - 국민연금, 건강보험에 정부 지원 없음 (본인부담+사용자부담)
	시·도 교육청별로 학급 당 유아 수 기준 상이함: 3세(15~18명), 4세(20~30명), 5세(24~30명)	교사 대 유아 비율 법적 명시 0세(1:3), 1세(1:5), 2세(1:7), 3세(1:15), 4, 5세(1:20)
재무회계 규칙	어린이집, 유치원, 기관별 설립주체 등에 따라 운영 상이	

또한 지난 문재인 정부의 핵심 국정과제인 ‘유아교육의 국가책임 확대’에 따라 국·공립유치원 확충(취원율 40%) 정책이 추진되었으며, 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 2025년까지 공보육 이용률 50% 달성 계획을 발표하였다(관계부처합동, 2020). 따라서 유아교육 공공성 강화 및 교육의 질적 수준 제고를 위해 누리과정비, 국공립 유치원 확충, 사립유치원 지원 강화, 무상교육·보육비 지원확대 등 상당한 규모의 추가 재정보확보가 필요하다.

유아교육 지원을 현행 유지(누리과정비만 '23년 2만원 인상)에서 정부의 국정과제 ‘유아교육의 국가책임 확대’ 및 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 공보육 이용률 50%(2025년까지) 달성을 기준으로 확대할 경우 매년 2조 6587억원~3조 7,400억원이 추가로 소요될 전망이다(김동훈, 2021).

4) 이 부분은 김동훈(2021)의 자료를 정리한 것임

〈표 4〉 유아교육 지원 확대에 따른 소요재원

(단위: 억원)

구분		2022	2023	2024	2025	계
현행 유지	3~5세 누리과정비	39,343	37,716	36,084	35,150	148,293
	국공립확대	27,910	27,263	25,062	24,637	104,872
	사립유치원 지원	4,514	4,222	4,009	3,862	16,607
	표준비용	39,343	37,716	36,084	35,151	148,294
	소계(A)	111,111	106,916	101,240	98,800	418,066
국공립 이용률 50%	누리	38,444	35,967	33,580	31,903	139,894
	국공립확대	40,198	34,853	33,014	34,350	142,414
	사립유치원 지원	4,249	3,743	3,350	3,034	14,376
	표준비용	65,620	61,083	57,973	56,100	240,776
	소계(B)	148,511	135,646	127,916	125,387	537,460
추가 소요액(B-A)		37,400	28,730	26,677	26,587	119,394

자료: 김동훈(2021). 유아누리과정재정, 향후 10년의 전망과 과제를 토대로 작성함

### III. 유아교육과 보육 행·재정 운용 개선방안

누리과정은 “표준보육과정(보건복지부)과 유치원교육과정(교육부)을 일원화하여 모든 어린이집과 유치원에 재원 중인 만3-5세 유아에게 국가가 관리하는 양질의 보육·교육서비스를 제공하는 공통 보육·교육과정”이라고 밝힌 누리과정의 도입취지 등에 비추어 보건대, 누리과정의 실시를 통한 양질의 보육서비스 제공 및 필요한 재원의 안정적인 조달에 대한 일차적인 책임은 국가에게 있음을 부정할 수 없다고 할 것이다.

관계법령상 누리과정과 유보통합 예산의 편성은 시·도교육청의 책무라고 할지라도 국가가 관리하는 양질의 보육·교육서비스를 제공하는 공통 보육·교육과정으로서 누리과정을 결정한 것은 정부라는 사실에 변동이 없기 때문에, 이를 실행하는 시·도교육청에서 예산확보의 어려움이 있다면 이를 외면만 할 것이 아니라 머리를 맞대고 예산문제를 함께 풀어 나가야 할 것이다.

시·도교육청은 재정적 한계와 아울러 「영유아보육법 시행령」, 「유아교육법 시행령」, 「지방재정법 시행령」에 근거하여 교육기관이 아닌 어린이집 재원 유아에게 보육료를 지원하는 것은 법리적 한계가 있다는 이유로 어린이집 재원 유아에 대한 누리과정예산 편성을 거부한 사례가 있으나 2017년 「유아교육지원특별회계법」의 제정으로 일단락되었다. 향후 누리과정 시행과 관련된 시행령의 법률 위반은 법원·국회·헌법재판소(헌법소원)를 통한 통제와 입법활동을 통하여 해결해 나갈 문제이며, 2025년 이후 특별회계 만료 시 안정적인 재원 확보 방안 마련이 시급하다. 유보통합 시 안정적인 운영을 위하여 향후 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

## 1. 행정사무 통합 시, 중앙정부가 재정을 부담해야

교육부 소관으로 통합되어 운영될 경우, 늘어나는 사무만큼 국고지원도 확대되어야 할 것이다. 즉, 교육사무가 확대되는 만큼, 국가에서 지원하는 지방교육재정교부금 비율이 증가하는 것이 타당하다. 현재 0-2세 보육은 국고(국비+지방비)에서 지원하고 있으나 예산 관련하여 중앙정부와 지자체 간의 갈등이 반복되고 있는 실정이다. 특히 유보통합 시, 교사자격 일원화에 따른 처우 개선, 유치원과 어린이집의 지원 차이 해소, 지자체 보육관련 자체사업의 이관에 따른 재원부담 기피 등으로 인해 재정수요가 크게 증가할 것이다. 유보통합에 따라 소요되는 예산의 규모와 확보 방안에 대한 논의가 없는 실정으로 향후 통합 요소별로 소요되는 예산규모를 산정하고 재원 확보 방안을 마련하는 것이 필요하다.(예: 교사처우개선, 자격 강화, 시설 정비 등과 관련된 예산 규모 파악)

아울러, 중앙정부와 지방정부의 사무배분 이론을 보더라도, 누리과정 등은 중앙정부 사무의 성격이 강하여, 중앙정부에서 재정을 부담하는 것이 합리적이다. 교육복지사무의 기준에 따르면, 파급효과에 따라 국민들의 최저생활수준을 보장하는 사업은 중앙정부가 추진하고, 최저생활수준을 제외한 사업은 지방의 실정에 맞게 지방정부가 추진하는 것이 바람직하다. 실제로 일본 등 OECD 국가에서는 각종 교육복지사업의 특성에 따라 국민최저수준을 확보할 필요성이 있는 사업은 중앙정부가 높은 수준의 국고보조금을 지원하고, 시설 관리 등과 같은 교육복지사업은 지방정부가 담당하고 있다.

현행 유아 및 보육 운영 예산은 크게 교육부 유아교육지원특별회계, 시도교육비특별회계, 국고보조금 과 지방자치단체 자체 예산 등으로 구성되어 있다. 향후 유보통합 방안에 맞춰 운영비 및 시설확충에 누가, 어떻게 부담하여야 할지에 대한 논의가 선행되어야 한다.

무엇보다 교육은 지속적인 투자를 필요로 하기 때문에 교육재정의 규모에 지나친 변화가 없어야 하며 교육외적 상황의 변화에 관계없이 일정 수준 이상의 교육재정을 보장받는 교육재정의 안정성 확보가 중요하다.

현행 지방교육재정은 크게 국가와 지방자치단체로부터의 이전수입(지방교육재정교부금, 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금 등)과 자체수입(교육에 관한 특별부과금·수수료 및 사용료, 기타 교육학예에 관한 재산 수입 등)을 근본적 재원으로 한다. 그동안 국가와 지방자치단체는 「대한민국헌법」 제31조의 국가의 무상의무교육 여건 조성과 교육재정 법정주의(法定主義)에 따라 지방교육재정교부금법, 교육세법 등을 통하여 내국세, 교육세, 지방세, 지방교육세 등의 일정비율 또는 전액을 확보·배분·전출토록 함으로써 지방교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여 왔으며(김혜자 외, 2016), 그 규모면에서 괄목할만한 성장을 거듭하여 왔다. 이는 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있어서(내국세 총액의 11.8%('01)→19.4%('05)→20.0%('08)→20.27%('10)→20.46%('19)→20.79%('20)) 경제성장 여부에 따라 내국세가 증가(감소)하면 그에 비례적으로 지방교육재정교부금도 증가(감소)하는 구조로 되어있기 때문이다.

〈표 5〉 지방교육자치의 수입재정 구조

구분			규모	
중앙정부 지원금	지방교육재정교부금	내국세	보통교부금	내국세 총액의 20.79%의 97/100
			특별교부금	내국세 총액의 20.79%의 3/100
	교육세		국세교육세 중 일부	
	국고보조금	국고사업 보조금	용도지정	
유아교육지원특별회계			국세교육세 중 일부 + 국고보조금	
자치단체 일반회계 전입금	시·도세 전입금		시·도세 총액의 10%(서울), 5%(광역시 및 경기도), 3.6%(여타 도)	
	담배소비세 전입금		특별·광역시 담배소비세 총액의 45%	
	지방교육세		전액	
	학교용지 부담금		학교용지 실경비의 50%	
	교부금 보전금		지방소비세 확대분(부가가치세의 6%) 의 20.27%	
기타 일반전입금		공공도서관 운영지원비 등		
자체수입	납입금, 재산수입, 사용료, 잡수입 등			

따라서 어린이집 등 지원에 관한 추가적인 재원은 현재의 지방교육재정에서 부담할 것이 아니라 추가적인 재원 확보 방안을 통하여 확보되어야 하며, 현행 지방교육재정교부금의 내국세 비율을 확대할 수 있도록 「지방교육재정교부금법」을 개정할 필요가 있다.

## 2. 시·도교육청의 동의 우선: 갈등 비용 최소화

그동안 누리과정 중에서 유치원 누리과정 예산편성에 대해서는 교육부(중앙정부)와 시·도교육청(지방정부) 간에 크게 이견이 없다. 다만, 어린이집 누리과정 예산편성은 이견과 갈등이 있어 왔다. 2012년 누리과정 도입 시 중앙정부, 시도교육청, 지방자치단체 간 갈등 이력을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

- 누리과정의 탄생은 2011년 5월 2일 당시 국무총리가 2012년부터 모든 만5세 어린이의 교육과 보육을 국가가 책임지는 '만5세 공통과정'을 도입 추진 계획 발표
- 2011년 12월 14일, 당시 이명박 대통령이 교육과학기술부 업무보고에서  
- 만3~4세까지 유치원과 어린이집에 같이 적용되는 공통과정을 마련하도록 지시
- 2012년 1월 18일, 「만3~4세 누리과정 도입계획」 발표  
- 2015년부터 만 3~5세 누리과정 예산 모두 지방교육재정교부금으로 부담토록 결정  
- 이러한 결정은 시·도교육청을 배제하고 5개 관계 부처(국무총리실, 기재부, 교과부, 행안부, 보건복지부)의 합의로 발표한 내용이었음.
- 2012년 대선과정  
- 누리과정은 지난 2012년 대선과정에서 박근혜 대통령의 대선공약이었고, 국정과제(무상보육 및 무상교육 확대)로 채택되었음.

- 2014년 6월 동시지방선거 이후 새로운 교육감 취임
  - 2015년 예산편성과정에서 충돌(시·도교육청을 배제하고 2015년부터 만 3~5세 누리과정 예산 모두 지방교육 재정교부금으로 부담토록 결정한 「만3~4세 누리과정 도입계획」(2012년 1월)을 수용할 수 없다는 입장
  - 새로운 시·도교육감의 입장에서는 추가 재원없이 누리과정 예산 편성을 불가능하다는 입장을 고수
- 2014년 11월 28일에 여당과 야당이 누리과정 예산에 대해서는 기본적으로 시·도교육청에서 부담하되, 2015년도 누리과정 지원 확대에 따른 순증분(5,064억원)을 교육부의 다른 사업예산을 증액, 우회적 방법으로 지원하기로 합의함으로써 문제를 봉합하는데 성공
  - 정부는 누리과정 예산으로 목적예비비 5,064억원 + '정부보증 지방채'(교부금 지방채) 8,000억원을 지원하는 것으로 봉합
- 2016년의 경우에도, 교육부는 어린이집 누리과정 예산을 기획재정부에 요구하지 않고, 목적예비비를 통해 3천억원 우회 지원
  - 정부는 시·도교육청의 학교환경개선사업 시설비 지원 명목으로 예비비에서 3천억원을 편성해 학교 재래식 변기 교체, 찜통교실 해소 예산으로 사용하도록 하고, 대신 교육청은 이렇게 해서 여유가 생긴 예산을 누리과정 예산으로 사용토록 한 것임
  - 이와 더불어 정부는 교육청으로 하여금 누리과정 예산을 의무지출경비(지방재정법 시행령 개정)로 편성하도록 함으로써 교육계의 핵심 갈등으로 더욱 부각됨

또다른 한편에선 경남도청이 교육청에 전출하여야 할 법정전출금으로 어린이집 누리과정 예산을 직접 편성하겠다고 발표한 것과 관련해 논란이 발생하였다. 지난 2015년 11월 5일, 경남도청은 "내년에 교육청으로부터 받을 누리과정 예산을 직접 편성·시행하여 보육현장 혼란을 막겠다"며 "대신에 매년 교육청으로 지급하던 교육비특별회계 전출금을 상계 처리하겠다"고 선언했다. 이는 누리과정예산이 도교육청에서 도청으로 전출되면 이를 다시 도청에서 시·군으로 전출하여 집행되는 구조이기 때문이다. 반면 경남도교육청은 "지방교육세와 도세 등 법정전입금은 「지방교육재정교부금법」에 의하여 공립학교의 설치·운영과 교육환경개선을 위하여 경남도청에서 도교육청으로 전출하여야 할 재원으로, 교육청 예산의 예산편성권은 도지사가 아닌 교육감에 있으므로 도청에서 법정전입금을 누리과정 예산과 연계해 상계 처리할 사안이 아니다"며 누리과정 예산과 관련 없는 법정전입금은 반드시 전입되어야 한다는 입장을 고수하였다(연합뉴스, 2015).

따라서 중앙정부 차원에서 교육부로 통합 담당 부처를 결정하기에 앞서 실제적 행정집행기관인 시·도교육청과의 긴밀한 상호협의를 협력이 우선적으로 요청된다.

## 〈참고문헌〉

- 금창호·김찬동·김태수·이혜숙·최진혁·하봉운(2010). 『교육자치제도 개선 방안』. 서울: 자치분권위원회.
- 김혜자·엄문영·김민희·이현국·하봉운·김용남·김지하(2016). 지방교육재정 관련 법령 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 나민주·하봉운·김민희·이덕난·이수경(2017). 『교육자치 및 분권의 성과와 향후 과제』. 충북: 한국

지방교육연구소.

나민주·우명숙·하봉운·장덕호·이수경·장우천(2019). 『지방분권시대 지방교육행정기관의 역할 및 조직 발전 방안』. 충북: 한국지방교육연구소.

송기창·하봉운·윤홍주·오범호·김지연(2021). 지방교육재정 수요 전망과 재원 확충 및 효율적 운용 방안 연구. 전국시도교육감협의회 정책연구보고서.

하봉운·고전·김찬동·최진혁·이현국·이희재(2017). 「지방교육재정과 지방재정의 관계 재정립 방안 연구」. 한국교육개발원.

하봉운(2020). 『대변동의 시대, 지방교육재정의 투자 방향과 과제』. 2020 한국교육재정경제학회 연차학술대회. [대변동의 시대, 교육재정의 대응 전략과 과제]. pp.1-41. 한국교육재정경제학회.

하봉운(2022). 미래 교육 환경 변화를 반영한 교육재정 투자 방향. 교육정책포럼 346호. 한국교육개발원.



# 지정토론

---

**윤태섭 교수** ▶ 충북대학교

**박재철 팀장** ▶ 경기도청

**김민희 교수** ▶ 대구대학교

**채순희 장학관** ▶ 경상북도교육청

**최효미 연구위원** ▶ 육아정책연구소



# 유보통합 과정을 통해서 보는 교육-행정 자치의 발전방향: 정부 간 기능의 배분 및 분담 재설정을 통하여

윤태섭 교수 | 충북대학교

## 1. 문제의 제기

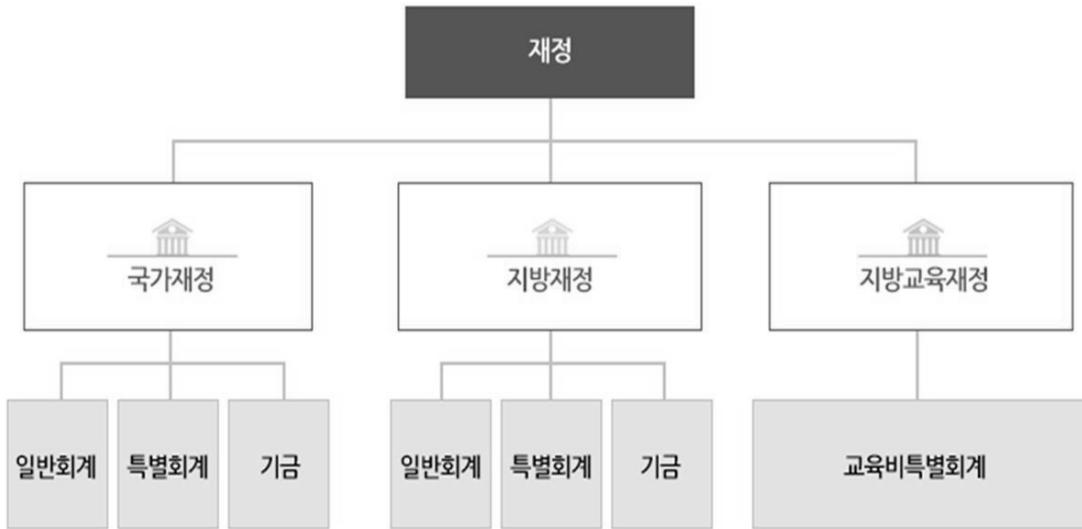
“「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」에 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무의 별도 집행기관으로의 교육감을 규정하고 있고 무엇보다 일반자치와 기능자치(교육자치)의 이중 운영에 따라 교육감은 시·도의 고유사무와 국가위임 사무 중에서 교육·학예에 관한 사무에 대한 대표권을 인정받아 독립적으로 집행할 권한을 갖지만 그 권한은 유·초·중등 교육에 한정하고 있으며, 특히 현행 법령은 초·중·고등교육, 평생교육 등에 관한 사무관할의 경우엔 지방자치단체와 교육청에 병렬적으로 사무를 부여하고 있다”

위의 표현과 같이 우리나라의 교육자치는 제도의 시작점이 되는 법률 규정부터 무언가 혼선의 요지를 갖고 있다고 생각된다. 이는 2011년 무상급식과 2012년 누리과정 지원 등 교육에서의 보편적 복지프로그램의 증가로 인해 그 혼선의 요지가 폭발하면서 각 주체 간 갈등을 유발하는 계기가 된 것으로 보인다.

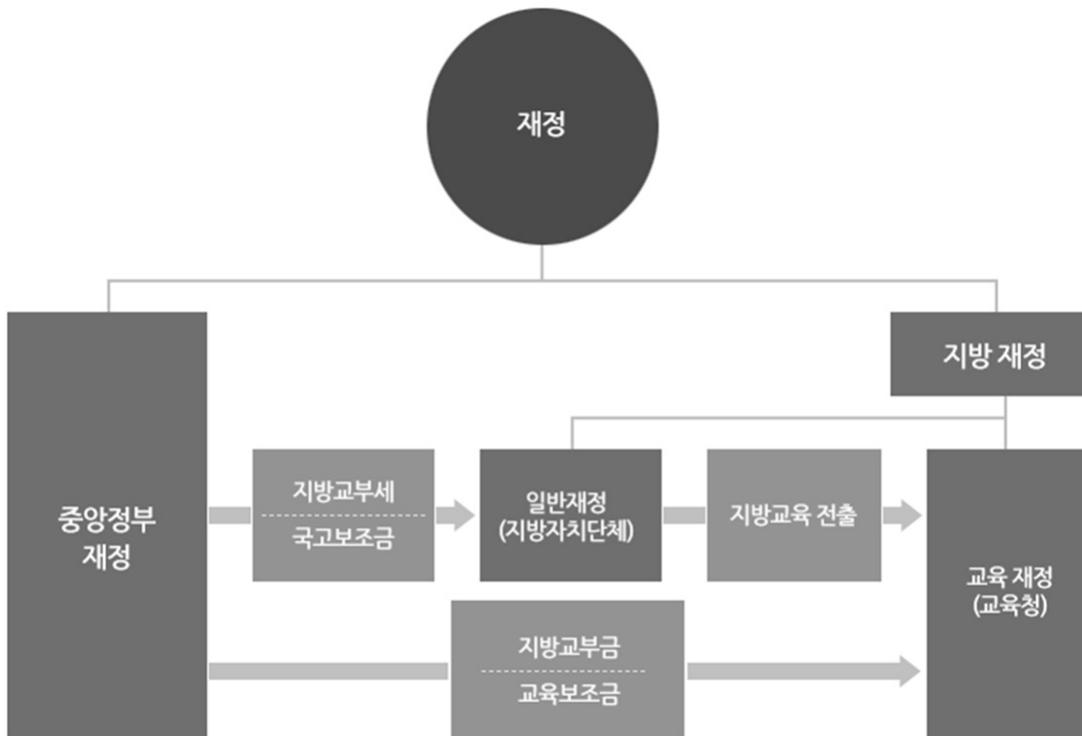
발표문에도 언급된 것처럼 현재 누리과정에 대한 지원은 2017년부터 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위해 3년 한시의 유아교육지원특별회계법이 시행되었고 2019년 말에 다시 특별회계를 2022년까지 연장하도록 개정되었으며 2022년 말에는 2025년까지 재연장하는 재개정이 이루어졌다. 현재는 어린이집 보육료 전부를 국가의 일반회계로 부담하고 있지만 어린이집 보육료를 국가가 전액 지원한다는 법적 근거 없이 대통령 공약에 의한 것으로 재원 확보의 안정성을 담보하기 어려운 상황이다. 특히 2025년 12월 31일 유아교육지원특별회계법이 종료된 이후 누가, 어떻게 재원을 부담할지에 대한 논의가 매우 중요하게 떠오르고 있으며 교육부와 시·도 교육청 간에 어린이집 누리과정, 유보통합 예산과 관련한 시각차가 존재한다.

누리과정 문제, 나아가 교육과 관련된 교육자치의 영역에 있어 예산 즉 재원의 분담 문제가 발생하는 근본적 이유에 대해 생각해 볼 필요가 있어 보인다.

## 2. 교육재정과 교육자치(사무)의 구조



<재정 구성도>



<총괄재정 운용현황>

교육 영역		교육자치 여부	지방자치교육자치 공동사무
학교교육	고등 교육	교육자치 배제 영역 (교육부: 국립 및 사립 광역자치단체: 공립)	고등교육 지원
	유·초·중등 교육	교육자치 영역	초등돌봄, 진로교육, 학교밖청소년
	영·유아보육	교육자치 배제 영역 (보건복지부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)	누리과정
평생교육		교육자치 배제 영역 (교육부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)	평생교육진흥

교육재정(교육청)의 경우 국가 및 지방자치단체와 달리 사무(기능) 수행을 위한 일반회계(조세가 근간이 되는 회계) 없이 외부로부터의 전입금으로 충당되는 특별회계로만 구성되어 있는 구조적 한계를 갖고 있다. 또한 사무(기능) 측면에 있어서도 법률에 의해 사무관할이 명시적으로 되어 있지 아니하고 일부 영역에 있어서는 지방자치단체와 병렬적으로 부여되어 있는 등 갈등의 소지를 내재하고 있는 것으로 보인다.

### 3. 분권 이론적 측면에서의 문제점 도출과 발전 방향 제시

#### 1) 기본방향

분권이란 권한을 나눔을 말하는 것이며 그 중에서도 재정적 측면에서의 분권은 지방자치단체의 재정 상 권한과 책임의 강화를 의미한다. 즉, 재정분권은 지방자치단체가 필요한 재정적 자원을 스스로 조달하고 이를 자기의 자유로운 의사와 판단에 의해 주민이 필요로 하는 서비스에 사용하는 것을 의미한다.

자치분권에 있어서 중요한 것은 주민이 필요로 하는 행정수요를 가장 합리적이고 효과적으로 제공하는 데 중점을 두고 각각의 정부가 기능을 배분하여 분담하는 것이다. 이를 위해 국가와 지방이 과연 어떠한 기능을 수행하여야 하는가에 대한 기준의 설정이 매우 중요하다.

국가와 지방이 각각 어떠한 기능을 수행하여야 하는가에 있어 주요 고려 요소는 국가적 특성이 강한 기능과 지방적 특성이 강한 기능을 구분하는 것이며 이는 ① 업무가 통일적인지 아니면 지역의 특수성을 고려해야 하는지의 확일성 기준, ② 업무 성격상 기획성이 강한 기능인지 집행성이 강한 기능인지를 구분하는 업무 성질 기준, ③ 전문성의 필요 유무, 행정의 간접효과와 직접효과를 구분하는 효과성의 기준, ④ 규모의 경제 또는 현지 비용 절감의 비용 기준 및 원격적인 기능 또는 근접성이 필요한지에 의한 접근성 기준이다.

그러나 국가와 지방의 사무(기능)을 배분함에 있어 이상의 기준이 절대적인 것이 될 수는 없으며

그 사회가 속한 역사·문화적·지리적 특성을 고려하여야 할 것이며 특히 사회구성원과의 합의가 필수적으로 이루어져야 하는 것은 자명한 일일 것이다.

또한 국가와 지방의 사무(기능) 배분 및 분담에 있어 중요한 것은 재원조달에 관한 부분이다. 이를 정부 간 기능 배분에 따른 재정 관계의 설정 즉, 지방세 가격 기능의 설정이라 한다. 지방세의 가격 기능 설정이란 지방이 담당하게 되는 기능의 재원은 기본적으로 지방세로 충당할 수 있는 수준의 것이어야 한다는 원칙이다. 분권이론적 측면에서 지방이 지방세로 충당할 수 없는 수준의 사무(기능)을 분담시키는 것은 분권이 아닌 국가기능의 전가에 해당한다고 볼 수 있다.

## 2) 문제점 도출

이론 및 원칙에 따르면 정부 간 기능 배분에 따른 국가-지방 간 재정관계 설정에서 가장 기본적인 것은 지방세의 가격 기능 설정이다. 지방세의 가격 기능이란 앞서 설명한 것처럼 지방자치단체가 담당하게 되는 사무(기능)의 수행에 필요한 재원은 기본적으로 지방세로 충당함을 원칙으로 해야 한다는 것이다.

현재 교육분야의 사무(기능)은 국가(교육부), 지방자치단체, 시·도 교육청이 학교교육(고등교육, 유·초·중등 교육, 영·유아보육), 평생교육을 배분·분담하여 수행하고 있다. 그러나 세입과 세출의 배분 및 분담 측면에 있어 체계성과 일관성이 있다고 보여지지 않는다. 더욱이 교육자치 물론 일반 자치가 아닌 기능자치를 표방하고 있다고는 하지만 세입권은 없고 세출권만 있는 교육청의 권한상 한계까지 더해져 그 혼란은 가중되고 있다.

시·도 교육청 입장에서 “보육”은 교육청의 사무가 아닌 보건복지부 소관 지방자치단체의 사무이며 누리과정 전액을 지방교육재정교부금으로 충당하기로 법령을 개정할 때 국가와 교육청 간 협의가 이루어지지 않았다.

이처럼 세입·세출 모두에서 이론 및 원칙에 따른 재원과 사무(기능)의 배분과 분담이 이루어지지 않고 있는 문제가 있다. 더욱이 이런 상황에서 국가(교육부)는 본연의 기능 수행 보다 지방자치단체, 교육청, 대학 등 산하 조직에 대한 감독·통제에 더욱 치중하는 정책을 시행하는 데 집중하고 있다. 이에 국가-자치단체-교육청 간 교육 영역에 대한 사무(기능) 배분의 재정립이 이루어질 필요가 있을 것이며 이 과정에서 각각의 기본적 역할과 재원 조달 가능성을 반드시 염두해 둘 필요가 있을 것이다.

## 3) 발전방향의 제시

지방자치단체(교육청)의 재정적 여건(지방세 조달 능력)을 중심으로 지방자치단체가 감당할 수 있는 사무(기능)의 재분류 과정의 시행이 반드시 선행되어야 할 것이다. 이를 위해 교육영역을 포함한 국가와 지방 간 배분 기능(사무) 전 영역에 걸친 사무 총조사의 실시를 통해 지방자치단체가 실제 감당할 수 있는 수준의 기능(사무)인가를 행정·재정적 기준에서의 재분류가 이루어질 필요가

있을 것이다.

예를 들어 교육영역 이외 지속적인 문제 제기가 이루어지고 있는 사회복지 분야의 기능(사무)의 재분류 재정립 방안에 대한 예시를 들어보면 다음과 같다.

재정립 방안	시행 방식(예시)
<ul style="list-style-type: none"> <li>정부간 사회복지기능 역할 재분배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률(예: 국민기초생활보장법)에 의한 사회복지지출은 국가 기능으로 회수</li> <li>보편적 서비스는 광역 또는 국가 기능으로 상향</li> <li>지역별 다양성이 요구되는 사회복지기능은 기초로 하향 또는 유지</li> <li>재정력이 취약한 기초자치단체의 사회복지기능은 광역으로 상향</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>재원 구성의 간소화 및 광역의 역할 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초자치단체를 일선 사회복지전달체계로 활용하는 광역중심의 사회복지서비스 전달체계로의 재구조화</li> <li>국가-광역-기초의 중층적 구조를 국가-광역, 국가-기초, 광역-기초의 재원구조로 간소화</li> </ul>

자료: 이재원(2011) 중앙과 지방의 복지재정관계 개편과제, 보건복지포럼 제8권 재인용

교육 영역		현행	향후(안)	
			국가	지방(교육청)
학교교육	고등 교육	교육자치 배제 영역 (교육부: 국립 및 사립 광역자치단체: 공립)		
	유·초·중등 교육	교육자치 영역		
	영·유아보육	교육자치 배제 영역 (보건복지부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)		
평생교육		교육자치 배제 영역 (교육부: 기획 및 조정 등 각급 지방자치단체: 집행 및 실무 등)		



## 〈유보통합 과정에서의 교육자치-행정자치 간 통합 이행 쟁점과 전략〉에 대한 토론

김민희 교수 | 대구대학교

- 지방자치와 교육자치가 시행되고 있음에도 불구하고, 국가와 지방자치단체, 지방자치단체와 지방자치단체(교육)의 사무 관할 법령이 병렬적으로 표현되는 것이 많아 그 범위를 모호하게 하고 있음
  - 이러한 병렬적 표현은 권한의 위임과 지방이양 사무 등이 확대되는 추세에서, 지방자치단체의 자율성과 책무성을 제고하는 방향과 맞지 않음
  - 현재 누리과정은 지방자치와 교육자치의 공동사무로 규정되어 있음. 향후 교육부 및 시도교육청으로 유보통합 전체 사무가 이관, 통합될 경우 공동사무를 포함한 전체 법령의 대대적인 정비와 개정이 필요하며 개정하는 과정이 요구될 것임
  
- 발표자가 제시한 유보통합과 관련한 주요 쟁점은 다음과 같으며, 이에 대한 의견을 제시하고자 함
  - 관리부처 설정 : 정부조직법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법 등의 규정에 비추어 볼 때 ‘어린이집’의 성격 규정이 우선적으로 필요함 → 어린이집의 성격을 규정하는 것도 필요하지만, 현재 어린이집이 유치원과 동일한 연령의 아동과 중복되며 공통누리과정을 운영하는 것이 성격을 모호하게 하는 것이라는 점을 지적해야 함. 그렇다면 성격규정이 아니라 어린이집에 다닐 수 있는 아동의 연령을 제한하는 것이 보육기관으로서의 어린이집 위상과 역할을 지킬 수 있는 것은 아닌지 의견을 제시함
  - 누리과정의 무상교육 지원 근거 : 유아의 교육·보육 공동과정을 운영하는 보육기관에 지원하는 누리과정을 유아교육법에 규정한 무상교육의 범위에 포함시키는 것은 ‘법률’로 규정할 사항임(현재는 시행령) → 누리과정 재정 편성 및 운용과정에서 나타난 중앙정부와 교육청 간 갈등 과정에서 법률 위반사항이 지적되었으나 현재 시행되고 있음. 법률 과오를 바로잡는 것이 1차적으로 중요하며 향후 보다 더 큰 재원이동(중앙 및 지자체 보육비용 이동)에 대비하여 어떠한 법률 체계를 갖추어야 하는지도 향후 과제임
  - 유보통합 재원조달 전망 : 김동훈(2021)의 추정을 근거로 매년 2조6,587억원~3조7,400억원 추가 소요를 전망함 → 단, 여기에는 어린이집 보육비용, 중앙정부와 지자체 특수시책비용 등이 제외되어 있어 재원은 급격히 더 증가할 것임. 보육예산과 유아교육예산을 통합한 재정 추계가 필요함

- 발표자가 제시한 개선방안과 이에 대한 의견을 제시하면 다음과 같음
  - 행정사무 통합 시 중앙정부가 재정을 부담해야 한다 : 교육사무 확대에 따라 지방교육재정교부금 비율을 증가시키는 것이 타당하다고 한 내용과 뒷부분에 제시된 누리과정 및 최저생활 수준 보장 사업을 중앙정부가 추진해야 한다는 논리와 연결이 다소 어려움. 현실적으로 학생 수 감소 등 지방교육재정교부금 축소 및 교부율 폐지 등의 논의가 진행되고 있으므로 실현 가능성이 매우 높다고 보기 어려우며, 교부율을 증가시킨 이후 후속대책이 없다면 지방교육재정교부금의 다른 사업을 잠식하게 되므로 이익이 되는 선택이 아닐 수 있음. 유보통합은 별도의 회계(기금, 특별회계 등)로 확보하고 재원의 추계, 지출 등을 관찰, 추적하여 적절한 수준의 비용이 정해진 후 다른 재원과 통합하는 과정을 거치는 것이 적절함
  - 시도교육청의 동의 우선 : 누리과정 당시 발생했던 갈등 과정을 거치지 말아야 하는 것은 당연함. 그러나 교육부로 통합 담당부처를 결정하기에 앞서 시도교육청과의 긴밀한 상호협의를와 협력이 필요하다는 점은 당위적 차원에서는 타당하지만, 맥락적으로 볼 때 상호협의를 통해 해결할 수 있는 사안이라고 보기 어려움. 누리과정 소요 예산 등은 앞서 제시한 바와 같이 별도 법률 개정이나 입법과정에서 해결할 사안이기에 때문임
  
- 발표주제가 ‘유보통합 과정에서 교육자치와 행정자치 간 통합이행 쟁점과 전략’임. 대부분의 논의가 누리과정에 초점이 맞춰져 있어 전체 유보통합의 발전방향과 단계 속에서 논의되어야 할 내용이 빠져있음. 또한 통합이행시 중앙정부 및 시도교육청의 조직, 인력, 사무 등도 중요한 쟁점이므로 향후 발생할 수 있는 갈등과 쟁점을 제시하는 것이 필요함
  - 교육부 및 시도교육청으로 보건복지부와 지방자치단체의 보육사무의 이관이 추진되고 있음. 그간의 유보통합 논의가 진전되지 못했던 것은 부처통합이 이루어지지 못했기 때문이라는 경험에 비추어 매우 진전된 것임
  - 다만, 조직과 인력만 이동한다고 해서 유보통합의 최종 비전과 목적이 자연스럽게 달성되는 것은 아닐 것임. 이를 위해서라도 부처통합이후에도 보육에 대한 경험과 노하우를 가지고 있는 지방자치단체와의 공식적 협의기구를 3년 정도 한시기구로 설치하여 안정적인 체계 구축을 위해 노력할 필요가 있음
  - 상호 이질적인 조직문화를 가지고 있던 교육자치와 행정자치가 유보통합을 통해 협력적인 문화로 정착하기 위해서는, 담당자의 전문성 및 역량이 무엇보다 중요하며, 최소한의 업무 담당기간을 보장하며 이동을 최소화해야 함. 교육감, 시도지사, 시도의회 등 지역 리더 및 거버넌스 주체들의 지원은 가장 기본적인 전제임

# 유보통합 과정에서의 교육자치-행정자치 간 협력 방안

채순희 장학관 | 경상북도교육청 유초등교육과

유보통합의 중심에는 아이들이 있습니다.

행정통합, 예산지원에 대한 정책 마련에서 오로지 아이들이 중심에 있어야 합니다.

## I. 유치원과 어린이집 운영 비교

○ 법적근거 [성격] ⇨ 유치원 ⇨ 교육서비스 제공의 학교, 어린이집 ⇨ 보육서비스 제공의 사회복지시설

구분	유치원	어린이집
설립근거	유아교육법 제8조(유치원의설립)	영유아보육법 제13조(국공립외 어린이집)
설립허가	교육부장관(교육감)인가	보건복지부장관(자치단체장)인가
기관성격	유아의 교육을 위하여 설립·운영 되는 학교(교육기관)	보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관(보육기관)

○ 예산부담<<sup>1)</sup>누리과정 중심으로>

구분	유치원	어린이집
재원	교육비특별회계, 학부모	중앙정부(국가), 학부모
근거	지방교육재정교부금법, 지방재정법, 조례 및 규칙 등	유아교육지원특별회계법 (25.12.31.까지연장)
내용	자체 예산편성·집행	교육부⇨시·도교육청⇨지자체 <총액으로 지자체 전출>1인당 33만원

✓1) 누리과정: 만3-5세 아동에서 교육과 보육을 평등하게 받을 수 있도록 국가가 지원하는 교육과정

## II. 법적 근거에 대한 의견

가. 교육감이 직접 어린이집 예산지원을 가능하도록 하기 위한 「법적 근거 마련」

- 현재: 어린이집 운영은 교육감 사무가 아니므로 조례 제정 불가
- 교육감의 어린이집 일반 예산지원은 소관 사무 밖의 일로 재정지출 법적 근거 명확해야 함(법률규정·국고보조·기부금 등)

- 지방자치법 제22조(조례) 지자체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례 제정 가능
  - 지방재정법 제10조, 교특회계기준에 관한 규칙으로 교육·과학 및 체육에 관한 소관사무 가능
- 나. 어린이집 영유아에 대한 지원 근거 마련을 위해 특별법 등 법률제정을 통한 교육감의 직접 지원 근거 마련이 우선되어야 함
- 다. 조급한 실행에 앞서서 현안에 대한 각 기관의 심도 있는 지원 내용 분석을 통한 법적 근거 마련

### Ⅲ. 유보통합에 대한 동상이몽

#### 가. 공립유치원

- ‘0~2세까지 유치원에서 교육해야 해? 절대 안돼!’
- ‘우리가 공립유치원 교사가 되기 위해 얼마나 노력했는데 유보통합이 되면 어린이집교사, 사립유치원교사와 같은 보수를 받아야 한다고???’
- ‘사립유치원 공공성 강화한다고 K-에듀파인 도입을 해도 지속적인 예산유용 사례가 발생하고 있는데 유보통합 하면서 예산이 줄줄! 세는 것 아닌가요?’

#### 나. 사립유치원

- ‘사립유치원도 국·공립유치원처럼 시설·설비비, 기본운영비, 교원인건비 학부모부담금 등 국가에서 모두 지원해 주겠지.’
- ‘우리도 교육기관이야! 시도지사, 교육감은 초·중고등학교처럼 예산을 모두 지원해야 해.’
- ‘우리 자산인데 절대로 국가의 통제를 받을 수 없어! 유치원은 원장인 내가 운영하는 거야.’

#### 다. 어린이집

- ‘유보통합이 되면 어린이집 예산은 교육청에서 모두 지원하는 거지요?’
- ‘유보통합이 되면 국·공립어린이집 교원도 국가공무원이 될 거야! 국가공무원이 아니면 준공무원에 준하는 신분이 보장될 거야.’
- ‘어린이집도 교육청에서 교육기관으로 인정하여 지원해주겠지.’

#### 라. 학부모

- ‘3~5세 유아가 다닐 수 있는 유치원(교육기관)과 어린이집(보육시설)을 구분하지 못하겠어.’
- ‘0~2세도 유치원에 가서 교육적인 혜택을 받으면 좋겠지만 맞벌이하는데 유보통합되면 아이

를 원하는 시간만큼 어린이집처럼 맡길 수 없는 거 아닌가요?’

- ‘어차피 학비는 국가에서 지원하는 것인데 유치원을 다니거나 어린이집을 다니거나 상관없어.’

#### IV. 현장의 바람

- 가. 유치원-어린이집 지원인력 현황 파악을 통한 행정 기관의 인력 배치에 대한 심도 있는 조율이 필요함(교육청 내 유아교육과 설치-교육팀/보육팀/행정팀 구성)
- 나. 예산지원 근거 마련과 함께 현재 유치원-어린이집에 지원되고 있는 인력, 분야별 예산 현황 파악(지원 예산이 자치단체장에 따라 상이함)이 우선되어 기관 간 격차에 대한 분석이 필요하다.
- 다. 지원 근거 마련에 앞서 사립유치원 및 어린이집 교원 보수체계에 대한 표준안 마련이 요구됨 - 표준안 준수 유치원에 대한 지원기준 마련(운영비, 시설비 등)
- 라. 사립유치원, 어린이집에 대한 행정조치 및 징계 등에 대한 강력한 법적 효력 근거 법 마련(예산 회수 국고 반납, 공무원에 준하는 징계양정 마련, 기관 폐쇄 등)

# 유보통합 과정에서의 보육재정 이관 시 주요 쟁점

최효미 연구위원 | 유아정책연구소

발제를 맡아주신 하봉운 교수님과 홍근석 박사님께 감사드립니다. 먼저 하봉운 교수님의 발제문은 교육자치 측면에 방점을 두고, 지난 2012년 누리과정 지원(유아학비 및 부모보육료 지원)과 관련된 갈등 상황에 비추어 지금의 유보통합 논의에서 주의할 점과 쟁점을 잘 정리해주고 있습니다. 홍근석 박사님의 발제문은 보다 최근의 유보통합 논의를 잘 드러내 보여주고 있으며, 보육 예산 측면에서의 쟁점들에 초점이 맞추어져 있다고 사료됩니다. 또한, 향후 유보통합 이후 지자체-교육청 간의 연계·협력 방안에 대한 검토와 제안을 해주셨습니다.

저는 두 분의 발제 내용에 덧붙여, 유보통합 과정에서의 재정 이관과 관련된 추가적인 논의와 쟁점을 몇가지 얘기하고자 합니다.

## 1. 유보통합 재원 현황

현재 유보통합은 교육부 및 시도교육청을 중심으로 개편되는 방향이라 볼 수 있습니다. 즉, 기존 보건복지부와 지자체가 담당하던 어린이집 관련 업무가 교육부 및 시도교육청으로 이관될 것으로 예상됩니다. 이때, 업무 및 재원의 이관을 어디까지 어떻게 할 것인가가 1단계 및 2단계 유보통합의 주요 쟁점이라 할 것입니다. 통합의 방향이 보건복지부 → 교육부로의 이관이기 때문에, 실제 재원의 이관은 기존의 보육 예산을 얼마나 어떻게 교육부로 이관할 것인가가 본격적인 유보통합의 선결과제라 볼 수 있습니다.

발제문을 통해서도 알 수 있듯이, 현행 유아교육 예산은 교육재정(지방교육재정교부금)에 속하며 초중등 예산과 함께 관리되고 있어, 정확하게 유아교육에 집행되는 예산 규모를 알기는 어려운 상황입니다<sup>1)</sup>. 최효미 외(2019: 78-85)에 따르면<sup>2)</sup>, 2017년 유아교육 예산은 총 5조6,478억원이며, 이 중 누리과정 지출액이 3조8,993억원, 유아교육진흥예산이 3,727억원, 그 외 예산이 1조3,758

1) 공시자료는 누리과정 지출액과 유아교육진흥예산만 구분됨.

2) 각 시도교육청의 104장표를 분석한 결과로, 2017년 기준 사업에 관계없이 유치원 관련 지출액 전액을 추출하여 합산한 결과이며, 단 누리과정 지출액과 유아교육진흥사업 지출액은 사업특성에 따라 유치원 지출액 뿐 아니라 전체 지출액을 포함하여 합산함(즉, 3-5세 어린이집 부모보육료 등이 포함됨).

역원 가량으로 분석되었습니다. 누리과정 지원은 지원금 수준은 높아졌으나 유아수가 감소함에 따라 2022년에는 3조8,290억원으로 해매 약간의 변동은 있지만, 2017년과 비교하여 큰 변화는 없는 상황입니다<sup>3)</sup>. 홍근석 박사님 발제문에 나타난 바와 같이 지방교육재정교부금은 2010-2020년 사이 지속적으로 증액 편성되어 왔으므로, 유아교육재정도 증가했을 것으로 예상됩니다. 엄문영(2022)에 따르면, 2020년 유아교육재정은 7.1조원~7.5조원 정도일 것으로 추정되었습니다.

한편, 어린이집 관련 보육 예산(이하 보육 예산)은 재원의 출처에 따라, 크게 국고보조금 사업 예산과 지자체 특수보육시책 예산으로 구분할 수 있습니다. 2022년 기준 어린이집 관련 국고보조 사업 예산(일반회계)은 5조36억원<sup>4)</sup>이었습니다. 국고보조 사업은 「보조금관리에 관한 법률 시행령」에 따라 일반회계 외에도 지자체가 대응 투자하도록 되어 있으며, 기준보조율은 아래 <표 1>과 같습니다.

<표 1> 어린이집 관련 국고보조금 대상 사업과 기준보조율 (2023년)

사업	기준보조율	비고
89. 영유아보육료 지원	서울: 35 지방: 65	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 - 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치 단체는 10%p 인상 - 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치 단체는 10%p 인하
92. 어린이집 기능 보강	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당(용지 매입비 제외)
95. 보육서비스 지원 가. 보육돌봄서비스	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 - 사회복지비 지수가 25이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치 단체는 10%p 인상 - 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치 단체는 10%p 인하
나. 육아종합지원서비스 제공		중앙육아종합지원센터 지원과 육아종합지원센터 설치만 해당
다. 어린이집 교원 양성 지원		
라. 어린이집 지원		
마. 공공형어린이집		공공형어린이집 운영비는 제외

주: 영유아보육료 지원과 함께 가정양육수당 지원이 하나의 사업으로 명시되어 있으나, 이 연구 범위를 고려하여 가정양육수당 지원은 생략함.  
 자료: 법제처 국가법령정보센터, 보조금 관리에 관한 법률 시행령(시행 2023. 1. 17.), [별표 1], <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%B3%B4%EC%A1%B0%EA%B8%88%20%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9> (인출일: 2023. 4. 6.).

이 외에도 보육 예산의 상당 부분은 지자체 특수보육시책 사업 예산에서 충당되고 있는 상황입니다. 즉, 보육 업무가 교육부 및 시도교육청으로 이관된다고 할 때, 국고보조금 뿐 아니라 기존 지자체 보육예산의 상당 부분의 이관이 이뤄져야만 보육 현장에서의 혼선이 발생하지 않고, 보육

3) e-나라지표, 만3-5세 누리과정 지원을 및 예산 추이, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/Each\\_DtlPageDetail.do?idx\\_cd=1536](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/Each_DtlPageDetail.do?idx_cd=1536) (인출일 : 2023. 7. 10)

4) 보건복지부 사전정보공표, 국고보조사업 현황자료, [https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=13&MENU\\_ID=13040801&page=1&CONT\\_SEQ=372463&PAR\\_CONT\\_SEQ=355602](https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR_MENU_ID=13&MENU_ID=13040801&page=1&CONT_SEQ=372463&PAR_CONT_SEQ=355602)(인출일: 2023. 4. 6.).

서비스의 질을 유지할 수 있는 상황이라 하겠습니다. 그러나, 지자체의 특수보육시책 사업은 지방 자치 영역에 속하는 예산으로 이의 이관을 강제할 법적 근거는 부재한 상황입니다. 또, 홍근석 박 사님께서 발제문에서도 언급된 바와 같이, 국고보조금 사업의 지자체 의무 매칭 부분 또한 업무의 이관의 근거가 어떻게 설정되느냐에 따라 지자체의 의무 부담 근거가 사라질 수 있는 상황입니다.

문제는 유보통합 추진 과정에서 관계부처의 업무 분장과 자원 부담이 불명확하여, 기존 누리과정 지원금(유아교육특별회계 신설)때와 유사한 갈등이 격화될 경우, 그 피해는 고스란히 보육 현장에 전가되고 보육서비스의 질적 저하를 초래하게 된다는 점입니다. 따라서, 유보통합 추진 초기 단계에서부터 중앙정부 뿐 아니라 지자체 및 시도교육청 등과의 업무 및 자원 이관에 대한 협의가 어느 정도 완료된 상태로, 유보통합이 추진될 필요가 크다 하겠습니다. 두 분 발제자께서 지적한 바와 같이 지방과의 소통 없는 중앙정부 주도의 업무 추진은 추후 통합 추진과정에서 심각한 갈등을 유발할 수 있으며, 자원의 안정적 확보를 어렵게 만드는 결정적 사유가 될 수 있기 때문입니다.

## 2. 국고보조 보육 사업 예산의 이관과 관련된 쟁점 사항

어린이집 관련 국고보조 사업의 경우 앞서 언급한 바와 같이 일반회계 예산과 지자체 대응 투자분으로 구성됩니다. 보육 업무가 교육부로 이관되어, 국고보조사업의 보조사업자가 교육부 및 시도교육청로 바뀔 경우 「보조금관리에 관한 법률」에 따라, 지자체는 더 이상 의무 부담 주체가 아닌 상황이 발생합니다.

단기적으로 업무 이관 이후에도 국고 대응 투자분이 원활하게 확보될 수 있는 방안은 크게 2가지로 살펴볼 수 있을 것입니다. 지방교육재정교부금(교육비특별회계)을 증액 편성하도록 하여, 교육부 및 시도교육청 업무를 수행하는 경우와 중앙부처는 교육부로 유지하되 이하의 업무는 지자체가 지속적으로 수행하도록 하는 방안입니다. 그런데, 이때 후자는 중앙부처만 보건복지부에서 교육부로 바뀌었을 뿐 지자체가 여전히 보육 업무를 담당하는 상황으로, 유보통합이라고 보기 어려운 상황이므로 더 이상 논의의 대상이 되지 않습니다.

결론적으로, 유보통합 과정에서 교육비특별회계의 지금보다 규모 자체가 커지는 것은 당연한 상황이라 볼 수 있습니다. 문제는 다음 두가지 사항을 중심으로 중앙부처와 지방(지자체 및 시도교육청)간 혹은 현행 보육 담당 부처와 교육 담당 부처 간 갈등이 격화될 우려가 높다는 점입니다.

- 1) 국고보조금 대응 투자에 해당하는 자원을 누가 감당할 것인가?
- 2) 이관되는 자원의 성격을 어떻게 할 것인가? (국고보조금 vs 지방교육재정교부금)

- 1) 먼저, 국고보조금의 경우 중앙부처 차원에서는 보건복지부 보조사업을 교육부 보조사업으로 변경하면 되는 상황으로 일반회계 예산의 이관은 어렵지 않은 상황입니다. 문제는 이에 대응 투자되는 예산이 현재는 지자체 의무 부담으로 명시되어 있다는 점입니다. 지자체는 더 이상

보육 업무가 지자체의 업무가 아니므로, 이를 의무 부담할 이유가 없으며, **전액 국고지원으로** 진행되어야 한다는 입장이라고 볼 수 있습니다. 이때, 전액 국고로 이를 부담한다는 것은 일반회계의 증액 편성일 수도 있고, 기존의 지방교육재정교부금 내에서 이를 충당하는 방안일 수도 있을 것입니다. 반면, **중앙부처는 국고 지원의 증액 편성은 어려우며, 기존과 같이 지자체가 의무 부담분은 교육비특별회계로 진출해야**한다는 입장이라 볼 수 있습니다. 즉, 지자체가 기존의 국고보조 매칭(의무 부담)한 예산만큼은 교육비특별회계로 추가 진출하도록 법령이 정비되어야 한다는 것입니다.

- 2) 이관되는 재원의 성격과 관련하여, 국고보조금 사업으로 운영할 것인가? 아니면 지방교육재정교부금으로 형태로 운영할 것인가?도 쟁점 사항 중 하나입니다. **국고보조금 사업의 경우 사업의 조정 및 예산 편성 과정에서 예산 부처의 통제력이 강한 장점을** 갖습니다. 즉, 그때그때 시의성을 반영하여 국고보조사업을 신설, 폐지하는 등의 조정이 용이하며, 예산 편성 시 영유아 수의 변동 등을 감안하여 조정할 수 있다는 장점이 있습니다. 반면, 지방교육재정교부금의 경우에는 재원의 경직성이 강하고, 교육자치가 시행되고 있는 상황에서 예산 부처의 통제가 쉽지 않다는 점이 늘 문제로 지적되는 상황입니다(김학수, 2021). 하지만, **지방교육재정교부금의 경우 재원 확보의 안정성이 높기 때문에 향후 보육 사업 추진에 있어 안정적 추진이 가능하다는 장점이** 있습니다.

현재 상태에서 누가 이 재원을 부담할 것인가는 결정하기 어려우며, 중앙부처와 지자체 간에 지속적이고 집중적인 협의가 필요한 상황입니다. 토론자의 개인적 짧은 견해로는 보육 사업 관련 전체 업무가 전부 이관되는 상황이므로, 국고보조금 대응 투자분에 해당하는 재원은 지자체가 교육비특별회계로 시도교육청으로 진출하되, 이관되는 재원은 교부금이 아닌 보조금의 성격이 유지되도록 하는 방안이 적절할 것으로 사료됩니다.

### 3. 특수보육시책 사업 재원의 이관

홍근석 박사님께서 발제문을 통해 언급한 바와 같이 특수보육시책 사업은 지자체의 자율적 사업으로, 사업 수행이나 이관을 강제할 수 있는 법적 근거가 전혀 없는 상황입니다. 따라서, **해당 재원의 이관은 현실적으로 거의 불가능하다고** 보여집니다. 이에 홍근석 박사님께서서는 공동사업의 형태로 이에 대한 지속적 지원이 이뤄질 수 있도록 하는 방안을 다각적으로 모색하고 제시해주셨습니다.

다만, 이와 같은 **공동사업의 경우** 일부 개별 사업에 있어서는 효과적일 수 있으나, 보육 사업 전체에 이를 적용하기에는 **실효성이 높지 않다**고 보여집니다. 무엇보다 지자체와 시도교육청의 협력이 원활한 지역과 그렇지 못한 지역 사이에 공동사업의 수행 정도가 매우 상이해져, 오히려 **지금보다도 지역 간 격차가 더 크게 벌어질** 위험이 있다고 판단됩니다.

최윤경 외(2021: 197)에 따르면, 특수보육시책 사업 예산은 2021년 기준 1조5,923억원였으며,

지자체별로 큰 편차를 보였습니다. 특수보육시책은 해당 지역의 특성에 맞추어 (부모)보육료 지원, 차액보육료 지원, 교사 인건비 지원, 어린이집 운영비 지원, 시설비 지원 등 매우 다양한 분야에 흩어져 있기 때문에, 국고보조금 사업처럼 **일률적으로 중앙정부가 특정 사업을 지정하여 수행하기도 애매한 상황**이라 하겠습니다. 문제는 이렇게 큰 규모의 **예산이 이관되지 않을 경우 보육서비스의 질 저하가 초래될 위험이 높아질 수밖에 없는 상황**이라는 점입니다. 현재 보육서비스는 유아교육서비스와 달리 수익자 부담금을 거의 받을 수 없는 구조이며<sup>5)</sup>, 수익자 부담분에 해당하는 차액보육료 까지 지자체가 지원하고 있는 상황이기 때문입니다. 지자체 입장에서 특수보육시책 사업은 기존에도 중앙정부가 지원해야 하는 예산을 적정 수준의 보육서비스 질 유지를 위해 지자체가 부담해 온 것으로, 특수보육시책 사업의 국고 사업화에 대한 요구는 지속적으로 있어 왔던 사안입니다.

유보통합의 취지는 유치원과 어린이집 간의 격차를 해소를 통해 아동 간 격차를 축소하겠다는 것으로, 모든 영유아가 생애 초기 질 높은 교육·보육서비스를 제공받을 수 있도록 제도를 정비한다는 것입니다(교육부 보도자료, 2023.1.30 : 2). 이러한 유보통합의 취지를 고려할 때, 현행 지자체의 특수보육시책 사업 예산에 해당하는 재원은 지금보다 안정적인 형태로 확보될 필요성이 높다고 보여집니다. 추후 유보통합 방안의 마련 시(예: 교사 처우개선안 혹은 자격양성체계 개선방안, 시설 기준 개선안 등), 현행 특수보육시책 사업의 지원 수준을 포함하여 이를 상회하는 기준으로 개선안이 도출될 필요가 있습니다. 유보통합추진단은 2023년 하반기 중 서비스 격차 완화방안을 수립하고, 지방교육재정교부금법 시행령을 개정하여, 시도교육청의 예산을 추가 지원할 수 있도록 입법 지원하겠다는 입장을 밝힌 바 있습니다(교육부 보도자료, 2023.1.30 : 6). 그러므로, 현행 특수보육시책 사업의 예산 이관이 현실적으로 어려운 상황을 고려할 때, **지방교육재정교부금 증액분에 특수보육시책사업 예산이 포함될 수 있도록 하는 적극적 노력이 요구된다** 하겠습니다.

## 〈참고문헌〉

- 교육부 보도자료(2023. 1. 30일자). 유보통합으로 ‘출생부터 국민안심 책임교육·돌봄’ 실현. <http://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=93776&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N> (인출일 : 2023. 7. 10)
- 김학수(2021). 지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야하나?. KDI. KDI Focus, 110. 1-8.
- 엄문영(2022). 유아교육·보육 통합 재정확보 방안 모색. 육아정책연구소. 육아정책 Brief, 92. 1-4.
- 최윤경·박진아·김동훈·이완정·김태우·우문주(2021). 표준보육비용 산정 모형 개발 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 최효미·박은정·김태우·우석진(2019). 육아정책분야 재정 투자의 성과 분석 연구. 육아정책연구소.

5) 사립유치원의 경우 부모로부터 수업료 등 부과할 수 있음.

법제처 국가법령정보센터, 보조금 관리에 관한 법률 시행령(시행 2023. 1. 17.), [별표 1], <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%B3%B4%EC%A1%B0%EA%B8%88%20%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9> (인출일: 2023. 4. 6.).

보건복지부 사전정보공표, 국고보조사업 현황자료, [https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=13&MENU\\_ID=13040801&page=1&CONT\\_SEQ=372463&PAR\\_CONT\\_SEQ=355602](https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR_MENU_ID=13&MENU_ID=13040801&page=1&CONT_SEQ=372463&PAR_CONT_SEQ=355602) (인출일: 2023. 4. 6.).

e-나라지표, 만3-5세 누리과정 지원을 및 예산 추이, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1536](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1536) (인출일 : 2023. 7. 10)

제1차 KICCE 유보통합 정책 세미나

# 유보통합을 위한 교육자치와 행정자치의 이해