

유보통합의 관리체계 일원화를 위한 조직 및 업무 이관 방안¹⁾

김아름 연구위원

교육부의 유보통합추진단은 관리체계 일원화 및 재정 통합의 기반 마련을 위해, 2023년 상반기에 “관리체계 통합방안”을 수립하고, 2023년 하반기에 관련 법령 제·개정을 추진한다고 밝혔다(교육부·보건복지부, 2023. 1. 30). 이에 올해 7월에는 보건복지부, 시·도청, 시·군·구청의 영유아보육 업무(정원, 예산 포함)를 교육부, 시·도교육청으로 이관하는 유·보 관리체계 일원화 방안을 발표하였다(영유아교육·보육통합추진단, 2023. 7. 28). 유치원·어린이집 관리체계 통합은 생애 출발선 단계인 영유아 시기부터 교육·돌봄 격차가 발생하지 않도록 영유아에게 맞는 질 높은 새로운 교육 시스템을 실현하고자 하는 것인 만큼 이관 추진 과정에서 조직 및 업무에 공백이 발생하지 않도록 체계적인 접근과 방안 마련이 필요하다.

1. 서론

정부는 올해 1월 “출생부터 국민안심 책임교육·돌봄 실현”을 위한 유보통합 추진방안을 발표하였다.²⁾ 유보통합은 교육체계 중심의 유치원·어린이집 관리체계 통합으로 생애 초기부터 책임교육의 기반을 마련하고, 생애 출발선 단계인 영유아 시기부터 교육·돌봄 격차가 발생하지 않도록 영유아에게 맞는 질 높은 새로운 교육 시스템을 실현하고자 하는 것이다. 교육부의 유

보통합추진단은 관리체계 일원화 및 재정 통합의 기반 마련을 위해, 2023년 상반기에 “관리체계 통합방안”을 수립하고, 2023년 하반기에 관련 법령 제·개정을 추진한다고 밝혔다.³⁾ 그리고 2023년 7월에는 유·보관리체계 일원화 방안을 발표하고, 보건복지부, 시·도청, 시·군·구청의 영유아보육 업무(정원, 예산 포함)를 교육부, 시·도교육청으로 이관하며, 관련 재정 역시 교육부와 시도교육청으로 이관하겠다고 밝혔다.⁴⁾

현재 어린이집은 보건복지부, 유치원은 교육부 소관이며, 지방단위에서는 어린이집은 시·도(광역

1) 본고는 김아름·최윤경·심현기·박유경(2023). 관리체계 일원화를 위한 유치원 및 어린이집 관련 지방 단위 업무 분석. 육아정책연구소 수시과제의 일부 내용을 보완한 것임.

2) 교육부·보건복지부(2023. 1. 30). 유보통합 추진 방안.

3) 교육부·보건복지부(2023. 1. 30). 유보통합 추진 방안.

4) 영유아교육·보육통합추진단(2023. 7. 28). 유·보 관리체계 일원화 방안(안).

자치단체)-시·군·구(기초자치단체)에서 업무를 담당하고, 유치원은 시·도교육청-지역교육지원청에서 담당하고 있다. 관리체계가 일원화되는 2025년부터는 교육부와 교육청이 중심이 되어 유보통합을 본격 실시할 예정이므로 이를 준비하기 위한 지방단위의 유아교육·보육 조직 및 업무 분석이 필요하다.

이하에서는 유아교육·보육 관리체계 일원화에 따른 주요 쟁점들을 중심으로 내용을 살펴보고, 구체적인 일원화 방안을 제시하고자 한다.

2. 유아교육·보육 관리체계 현황

가. 중앙단위

1) 교육부와 보건복지부

교육부 유아교육과는 유아교육정책과 1개과 11명 및 7개의 유관부서에서 업무를 담당하고 있다. 유아교육정책과에서 유치원 관련 주요 기능을 담당하되, 책임교육정책실 4개 부서 및 교육자치협력안전국 3개 부서가 유치원 관련 일부 기능을 담당하고 있다.

보건복지부에서 보육 담당 부서는 1국 3과(보육정책과, 보육사업기획과, 보육기반과) 29명으로 구성되어 있으며, 어린이집 설치·운영지원·점검·안전·위생, 보육교직원 자격·양성·처우개선, 표준보육과정 및 보육프로그램의 개발·보급 등 어린이집 관련 기능, 부모급여, 부모교육(양육) 지원, 양육지원체계 개편 등 가정양육 관련 기능, 중장기 보육기본계획 및 보육사업안내(지침) 등 수립, 보육통합시스템 관리, 보육실태조사, 법인·단체 관리 등 어린이집·가정양육 공통 기능으로

조직이 구성되어 있다.

〈표 1〉 유아교육·보육 담당 교육부 및 보건복지부 조직 비교

교육부	보건복지부
<ul style="list-style-type: none"> • 1과(유아교육정책과) • 정원 11명('23.) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1국 3과 • 정원* 29명('23.) *보육 업무 담당

자료: 교육부 및 보건복지부 홈페이지 조직도 참조(2023. 4. 기준).

2) 지원조직

중앙단위에서 지원조직에는 유아교육 업무 지원 기관으로는 한국교원대 유아교육원⁵⁾과 학교안전공제회가 있고, 보육 업무 지원 기관으로는 한국보육진흥원과 어린이집안전공제회가 있다.⁶⁾

한국교원대 유아교육원 및 한국보육진흥원의 경우 규모와 역할 상 차이가 있으나, 조직의 업무를 비교하면 교원/교직원에 대한 연수프로그램 개발 및 운영, 영유아 교육/보육프로그램 개발 및 보급, 교직원 자격 관리 등과 같이 일부 기능이 유사하므로, 추후 업무 이관 시 이를 고려할 필요가 있다.

학교안전공제회는 유치원뿐만 아니라 학교급에 따른 안전공제회 업무를 수행하고 있다. 반면, 어린이집 안전공제회는 어린이집 및 교직원만을 대상으로 하고 있으며 그 외에 안전교육 등도 수행하고 있다. 그러나 양 기관 모두 안전사고 예방과 보상에 관한 업무를 수행하고 있으므로, 어린이집 업무가 교육부로 이관되는 경우 안전공제회의 기능을 통합할 필요가 있다.

5) 기존 유아교육원에서 최근(2023. 5.) 영유아교육연수원으로 기관명을 변경함. 자세한 내용은 한국교원대 유아교육원 홈페이지 참조. <https://iece.knue.ac.kr/main.php>(2023. 5. 15. 인출).

6) 유아교육진흥원의 경우 중앙조직이 없기 때문에 이에 대해서는 후술하는 지방단위에서 논한다.

나. 지방단위

1) 시·도청과 시·도교육청

시·도청과 시·도교육청은 각 시·도에 설치되어 있어 설치지역은 동일하다. 또한, 서울과 경기 지역의 경우 시·도청과 시·도교육청 모두 전담 부서(보육/유아교육만을 담당하는 '과' 단위 이상의 부서를 말함)가 있다. 다만, 시·도청의 경우 사회복지와 일반행정직렬 공무원이 보육업무를 담당하는 반면, 시·도교육청의 경우 교육전문직(장학사, 장학관) 및 교육행정직렬에서 유아교육 업무를 담당하고 있다.

2) 시·군·구청과 교육지원청

기초단위의 경우 광역단위와는 다르게 담당인력의 차이가 큰데, 이는 보육업무의 경우 실질적으로 기초자치단체에서 업무를 관할하고, 대민

서비스가 많기 때문인 것으로 보인다. 또한, 담당하는 기관수가 유치원은 전국적으로 약 8,500개인데 반하여 어린이집의 수는 약 3만개가 넘어 관리해야 할 기관수의 차이도 크다.⁷⁾

3) 지원조직

지방단위에서는 유아교육진흥원과 육아종합지원센터가 있는데, 유아교육진흥원은 각 시·도 교육청 소속의 직속기관으로 시·도 단위에만 설치되어 있는 반면, 육아종합지원센터는 시·도뿐만 아니라 시·군·구 단위에서도 설치되어 있으며, 시·군·구단위에 설치되지 못한 곳은 시·도 단위의 육아종합지원센터가 업무를 위탁받아 해당 기초자치단체에 서비스를 제공하고 있다.

기관의 수에 있어서 차이가 있지만, 두 기관은 영유아를 대상으로 하는 체험교육이나 유아교육·보육에 대한 정보제공, 관련 프로그램 및 교재 교구 개발 등에 있어 기능이 중복되는 부분이

〈표 2〉 시·도청 보육 담당 및 시·도교육청 유아교육 담당 인력/부서 현황

시·도청(17개)	시·도교육청(17개)
<ul style="list-style-type: none"> • 전담 부서 없음 ※ 서울·경기·인천: 전담 부서 있음 • 현원* 160명('23.4월) * 보육 업무 담당 ※ 사회복지, 일반행정직렬 	<ul style="list-style-type: none"> • 전담 부서 없음 ※ 서울·경기: 전담 부서 있음 • 현원 194명*(정원 173명)('22.9월) * 유아교육 업무 담당 ※ 교육전문직, 교육행정직렬

자료: 보육 담당 인력은 각 시·도청 홈페이지 조직도를 통해 연구진이 조사하였으며, 유아교육 담당 인력은 문무경·김아름·김용·김영민(2022). 유아교육 지원체계 강화를 위한 시·도교육청 행정 조직과 기능 개선 방안 연구. 육아정책연구소, pp.163-165 참조.

〈표 3〉 시·군·구청 보육 담당 및 교육지원청 유아교육 담당 인력/부서 현황

시·군·구청(226개)	교육지원청(176개)
<ul style="list-style-type: none"> • 전담 부서 지역별 편차 존재 • 현원* 1,644명('23.4월) * 보육 업무 담당 	<ul style="list-style-type: none"> • 전담 부서 없음 • 정원* 283명 내외('22.9월) * 1명이 초등, 특수 등 타 분야 업무도 수행

자료: 보육 담당 인력은 각 시·군·구청 홈페이지 조직도를 통해 연구진이 조사하였으며, 유아교육 담당 인력은 문무경·김아름·김용·김영민(2022). 유아교육 지원체계 강화를 위한 시·도교육청 행정 조직과 기능 개선 방안 연구. 육아정책연구소, pp.53-61 참조.

7) 자세한 내용은 김아름·최윤경·심현기·박유경(2023). 관리체계 일원화를 위한 유치원 및 어린이집 관련 지방 단위 업무 분석. p.142, [부록 2] 17개 시·도별 영유아 및 유아교육·보육 업무 조직 현황 자료 참고.

〈표 4〉 유아교육진흥원 및 육아종합지원센터 비교

구분	유아교육진흥원	육아종합지원센터
법적 성격	시·도교육청 직속기관 (공무원조직)	대부분 민간위탁이나, 지자체에서 직영하는 경우도 있음 (예: 동작구 보육청)
규모	전국 15개	중앙1, 지방 128, 지방 분소 275개
주요 업무	유아교육에 관한 연구와 정보제공, 프로그램 및 교재 개발, 유치원교원 연수 및 평가, 유아 체험교육	시간제보육 서비스 제공, 보육 정보 수집·제공, 보육교직원 상담 및 구인·구직 정보 제공, 어린이집 설치·운영 등에 관한 상담·컨설팅, 장애아 보육 등 취약보육 정보 제공, 부모 상담·교육, 영유아 체험 및 놀이공간 제공
근거 법률	유아교육법 제6조	영유아보육법 제7조

자료: 문무경·김아름·김용·김영민(2022). 유아교육 지원체계 강화를 위한 시·도교육청 행정 조직과 기능 개선 방안 연구. 육아정책연구소. pp.26-27; 중앙육아종합지원센터 홈페이지, <http://central.childcare.go.kr/ccef/main.jsp>(2023. 5. 1. 인출) 참조.

있다. 따라서 두 기관을 통합할 시에는 이러한 점을 고려할 필요가 있을 것이다.

한편, 중앙육아종합지원센터의 경우 보육업무를 중점적으로 다루고 있으나, 시·도 및 시·군·구 육아종합지원센터는 각 지자체의 특수보육시책사업과 가정양육지원에 초점을 맞추는 추세이다. 육아종합지원센터를 시·도교육청으로 이관하는 경우, 교육지원청은 시·군·구처럼 자체 예산 확보에 어려움이 있으므로 기초지자체마다 설치되어 있는 육아종합지원센터의 업무 공백이 커질 문제가 생길 수 있어 신중하게 검토될 필요가 있다.

3. 관리체계 일원화를 위한 이관 대상 업무 분석

가. 지방자치에서 교육자치로의 업무 이관

일반적으로 교육자치의 개념은 교육사무라는 사무의 제한성을 제외하면 지방자치의 개념과 다

르지 않다. 다만, 교육자치는 ‘교육자치’와 ‘지방자치’가 결합된 제도로서 교육행정기관, 교육주체, 지방자치 중 어디에 초점을 두느냐에 따라 지방교육자치의 개념에 대한 차이가 발생하는데, 둘을 분리하여 교육행정기관의 자치를 확보하려는 견해와 일반자치와 교육자치를 통합하되 교육분권을 통해 중앙정부로부터 지방교육의 자율성과 중립성을 확보하려는 견해 등으로 나뉜다.⁸⁾

「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 “교육자치법”이라 함)을 통해서 살펴보면, 지방자치단체는 「지방자치법」에 근거하여 주민복지 증진을 위한 사무를 담당하는데, 이 중 교육 및 학예에 관한 사무는 교육의 자주성·전문성·지방교육의 특수성을 위해 교육청이 전적으로 담당하도록 하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 법정 전출금 부담 등 지방교육 의무만 지고 지방교육의 결정과 교육사무 권한 등을 교육청에 위임한다.⁹⁾

우리나라의 경우 지방자치와 교육자치가 구분됨으로 인하여 유보통합에 있어서도 몇 가지 쟁점을 갖게 되는데, 그 중 하나가 「지방자치법」

8) 김진·김성주(2022). 지방자치-교육자치 연계 강화 방안. 한국지방행정연구원. p.16.

9) 김진·김성주(2022). 지방자치-교육자치 연계 강화 방안. 한국지방행정연구원. pp.20-21.

상 교육·학예 등에 관한 사무는 “시·도”의 사무로 한다는 점이다(「교육자치법」 제3조). 「지방자치법」상 지방자치단체는 ① 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도와 ② 시, 군, 구로 구분되는데(「지방자치법」 제2조), 교육자치의 경우 시군구에 해당하는 기초단위가 없기 때문에, 모든 사무는 기본적으로 시·도 사무, 즉, 광역단위 사무가 된다. 이에 따라 기존의 시·군·구가 담당했던 기초단위에서의 보육업무는 교육자치로 이동시 시·도교육청으로 업무를 이관할 수밖에 없다. 다른 하나는 「정부조직법」 개정 이후 시·도 및 시·군·구에 계속해서 어린이집 업무를 담당하도록 하려면, 「지방자치법」 제135조¹⁰⁾ 등이 규정한 “교육”에 ‘영·유아 보육 포함’ 여부를 명확히 규정하여야 하는가의 문제가 있다. 즉, 「지방자치법」 제135조 등의 교육에 영·유아 보육이 포함되지 않는 것으로 규정한다면, ‘영·유아 보육’이 광역 및 기초 지자체의 관장 사무로 유지될 수 있으며, 이 경우 ‘영·유아 보육’ 사무 중 지방사무에 대해서는 별도의 위임/위탁 규정 없이 일반 지자체가 담당할 수 있다. 그러나 일반 지자체가 지방 사무가 아닌 국가

위임사무로 ‘영·유아 보육’을 담당하는 경우에는 위임/위탁 규정을 두는 방안이 적절하며, 만약, 「지방자치법」 제135조 등의 교육에 영·유아 보육이 포함되지 않는다고 규정하지 않고 현행 규정을 유지한다면, 일반 지자체가 ‘영·유아 보육’ 사무를 담당하기 위해서는 ‘영·유아 보육’ 사무 중 지방사무에 대해서도 위임/위탁 규정을 두는 것이 타당하다는 주장이 있다.¹¹⁾ 이는 「정부조직법」을 개정하여 “교육부장관은 인적자원 개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다”에 ‘영·유아 보육 포함’을 추가할 경우, 「지방교육자치에 관한 법률(이하 “교육자치법”이라 함)」 개정이 필요하며, 「교육자치법」 제20조(관장사무)¹²⁾ 등에 교육감의 관장 사무로 ‘영·유아 보육’을 추가하고, 「정부조직법」 등을 개정하면서 「지방교육자치법」상 교육감 관장사무 등에 ‘영·유아 보육’을 추가하지 않을 경우 지방교육자치에 대한 논쟁 및 혼란이 예상된다는 주장이다. 이는 교육자치와 일반행정자치가 이원화되어 있는 우리나라 시스템에서 잘 판단되어야 할 부분이라고 생각한다.

10) 제135조(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 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

11) 전문가 자문회의 의견(2023년 6월).

12) 제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운영에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 해당 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

나. 정부조직법상의 보육 업무

「정부조직법」 제38조 제1항은 “보건복지부장관은 생활보호·자활지원·사회보장·아동(영·유아 보육을 포함한다)·노인·장애인·보건위생·의정(醫政) 및 약정(藥政)에 관한 사무를 관장한다.”고 하고 있으며, 그에 따른 직제규정에 따르면, 보건복지부는 영유아 보육과 관련하여 영유아 정책 총괄, 보육 예산의 편성 및 집행의 관리, 보육행정 전산화 및 보육서비스 이용권 제도 운영·관리, 어린이집 지원 및 지도·감독 등에 관한 업무를 수행한다. 이렇게 직제규정에 따른 보육업무는 일괄 교육부로 이관하게 되는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 5〉 정부조직법 및 직제규정에 따른 보육 업무

보육 업무
정부조직법 제38조(보건복지부) ① 보건복지부장관은 생활보호·자활지원·사회보장·아동(영·유아 보육을 포함한다)·노인·장애인·보건위생·의정(醫政) 및 약정(藥政)에 관한 사무를 관장한다.
보건복지부와 그 소속기관 직제
31. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 영유아 정책(유아교육 정책은 제외한다. 이하 같다)의 협의·조정 총괄 32. 영유아 정책에 대한 평가 및 제도 개선 33. 보육예산의 편성 및 집행의 관리 34. 보육행정 전산화 및 보육서비스 이용권 제도 운영·관리 35. 보육교직원의 양성 및 자격관리 36. 영유아 보육료·양육수당 지원 및 가정양육 지원에 관한 사항 37. 영아·장애아·다문화 가정 영유아 등 취약보육 서비스 등의 지원에 관한 사항 38. 표준보육과정 및 보육프로그램의 개발·보급 39. 어린이집의 평가인증 40. 국공립어린이집 등의 확충 및 환경개선 41. 어린이집의 설치 및 인가 기준에 관한 사항 42. 어린이집의 지원 및 지도·감독
보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙
⑰ 보육정책과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 중앙부처 및 지방자치단체의 영유아 정책(유아교육정책은 제외한다. 이하 같다) 지원 정책 협의·조정·총괄 2. 영유아 정책에 대한 조사·연구·평가 및 제도개선 3. 영유아 정책에 관한 종합계획의 수립 및 연도별 시행계획의 총괄

보육 업무
4. 보육정책위원회의 운영 5. 보육관련 법령의 관리·운영 6. 보육재정의 중장기 투자계획 수립 7. 보육예산의 편성·집행관리 및 정산·결산 8. 보육서비스 이용권 제도(보육전자바우처)의 운영 및 관리 9. 보육행정 전산화 10. 지방자치단체 보육공무원 교육 11. 보육개발원의 설립 및 지도·감독 12. 영유아 및 영유아보육 지원 정책에 대한 홍보 및 국민인식 개선사업 13. 보육 관련 대외협력 및 교류활성화의 지원 14. 보육통계의 생산 및 관리 15. 어린이집연합회 등 법인·단체의 지도·감독 16. 보육교직원 처우 개선에 관한 사항 17. 보육교직원의 양성 및 교육훈련의 지원 18. 보육교직원의 경력 및 자격관리 19. 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 설치·인가 기준의 수립 및 관리 20. 국공립어린이집 등 어린이집의 확충 및 지원계획 수립 21. 직장보육서비스의 확충 22. 육아종합지원센터의 확충 및 운영·관리
⑱ 보육사업기획과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 영유아 보육료의 지원 2. 양육수당 지원에 관한 사항 3. 표준보육비용에 관한 사항 4. 영유아 및 부모 지원 보육서비스의 개발 5. 영아·장애아 및 다문화가족 영유아 등 취약보육서비스 등 지원에 관한 사항 6. 보육료·양육수당 지원 대상자 선정 및 적정관리에 관한 사항 7. 보육료·양육수당 지원 대상자 소득기준액 결정에 관한 사항 8. 부모교육 및 관련 정보 제공에 관한 사항 9. 국공립어린이집 등의 인건비 지원 10. 맞춤형 보육 자격기준 및 관리에 관한 사항 11. 가정양육 지원에 관한 사항 12. 보육지원체계 기획·연구 및 일시보육 지원
⑲ 보육기반과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 어린이집의 설치 및 운영 지원 2. 어린이집의 기능 보강 등 환경개선 지원 3. 어린이집의 운영비 지원 4. 어린이집에 대한 지도·점검 5. 어린이집운영위원회의 설치 및 운영 6. 보육아동의 건강·영양·안전 등의 관리 7. 어린이집 평가인증 계획 수립 및 평가인증 제도 운영 8. 표준보육과정 및 보육프로그램의 개발·보급 9. 협동어린이집의 활성화 10. 시간연장형, 종일형, 방과후 어린이집 등의 보육 서비스 지원에 관한 사항

다. 영유아보육법상 시·도와 시·군·구 업무

「지방자치법」에 따르면, 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체

상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 않도록 배분하여야 하며(「지방자치법」 제11조 제1항), 국가가 이에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·

〈표 6〉 영유아보육법상 광역지자체 및 기초지자체 사무

근거규정	광역지자체 사무(시·도 사무)	기초지자체 사무(시·군·구 사무) ¹³⁾
제6조	지방보육정책위원회의 구성 및 운영	지방보육정책위원회의 구성 및 운영
제7조	지방육아종합지원센터 설치·운영	지방육아종합지원센터 설치·운영
제11조	보육계획을 수립·시행	보육계획을 수립·시행
제11조의2	어린이집 또는 어린이집용지 확보 노력	어린이집 또는 어린이집용지 확보 노력
제12조	국공립어린이집 설치	국공립어린이집 설치
제13조	-	국공립어린이집 외의 어린이집의 설치 및 변경 인가
제15조의5	폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리 및 열람 실태 조사·점검	폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리 및 열람 실태 조사·점검
제19조	-	보육교직원의 임면(任免)과 경력 등에 관한 사항 관리
제26조	취약보육을 활성화하는 데에 필요한 각종 시책을 수립·시행	취약보육을 활성화하는 데에 필요한 각종 시책 수립·시행
제26조의2	시간제보육서비스 지원	시간제보육서비스 지원
제26조의2	-	시간제보육서비스 제공기관 지정
제34조	무상보육 실시	무상보육 실시
제34조의2	양육수당	양육수당
제36조	비용의 보조 ¹⁴⁾	비용의 보조
제39조의2	국·공유재산의 대부	국·공유재산의 대부
제40조	비용 및 보조금의 반환명령	비용 및 보조금의 반환명령
제40조의2	보육비용 지원액 등의 환수	보육비용 지원액 등의 환수
제41조	어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대한 지도·명령	어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대한 지도·명령
제43조의2	어린이집에 대한 휴원명령	어린이집에 대한 휴원명령
제44조	시정 또는 변경 명령	시정 또는 변경 명령
제44조의2	직장어린이집 설치의무 미이행 사업장에 대한 이행명령	직장어린이집 설치의무 미이행 사업장에 대한 이행명령
제44조의3	이행강제금 부과·징수	이행강제금 부과·징수
제45조	어린이집 폐쇄	어린이집 폐쇄
제45조의2	과징금 처분	과징금 처분
제49조	공공형어린이집 지정 취소 및 제45조부터 제48조까지의 행정처분을 위한 청문	공공형어린이집 지정 취소 및 제45조부터 제48조까지의 행정처분을 위한 청문
제49조의3	법 위반사실의 공표	법 위반사실의 공표

13) 일부 업무의 경우 특별자치시장·특별자치도지사도 포함.

14) 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조

군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다(「지방자치법」 제11조 제2항).

한편, 지방자치단체는 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위해 노력해야 하며, 조지가 운영을 합리적으로 하고 규모를 적절하게 유지하여야 한다(「지방자치법」 제12조). 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리해야 하는데, 보육업무는 「지방자치법 시행령」 별표 1에서 시·도 사무와 시·군·구 자치사무에 대해 별도로 정해진 사항이 없으므로 결국 「영유아보육법」에 따라 사무를 나누게 된다.

「영유아보육법」에 따른 보육 관련 광역자치단체 사무와 기초자치단체 사무를 구분하면 다음과 같다.

한편, 「영유아보육법」은 보건복지부장관 사무를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다(「영유아보육법」 제51조 및 동법 시행령 제26조).

다만, 「지방자치법」 및 「교육자치법」에 따라

교육에 관한 사무는 광역단위(시·도교육청)에만 배분이 가능하기 때문에(「교육자치법」 제3조), 지자체 어린이집 업무가 교육자치로 넘어가는 경우에는 우선 일괄 “시·도교육청”으로 업무를 이관한 이후, 「교육자치법」에 따라 시·도교육감이 보조기관, 소속교육기관 또는 하급교육행정기관에 위임하면 될 것이다(「교육자치법」 제26조). 일반적으로 교육장은 공·사립유치원 등 각종 학교의 운영·관리에 관한 지도·감독 사무와 각 지역별 조례로 정하는 사무를 위임받아 수행하고 있다. 지역별 조례¹⁵⁾를 살펴보면, 교육지원청과 소속기관의 교육공무직원의 채용, 휴직, 복직, 평가, 징계 등 인사관리 사무와 관내 유치원 등 각종학교의 소속 교육공무직원의 채용, 징직, 해고, 전보, 유치원 등 각종학교의 국유재산 및 자치단체재산 사용허가, 평생교육시설과 학교부설 평생교육시설의 설치, 폐지 및 지도·감독, 유치원 등 각종학교 감사에 관한 사항 등을 담당하고 있으므로, 보육업무와 관련하여도 보육교직원 임면과 경력사항 관리, 어린이집 설치·운영을 위한 국유재산, 공유재산 등의 관리, 어린이집 휴원명령, 어린이집에 대한 시정 또는

〈표 7〉 영유아보육법 시행령상 기관위임사무

근거규정	시·도지사 사무(기관위임사무)	특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 사무(기관위임사무)
제26조 제1항	보수교육의 실시에 관한 권한	
제26조 제1항	교육명령에 관한 권한	
제26조 제1항	공공형어린이집의 지정·재지정과 지정 취소에 관한 권한	
제26조 제2항		어린이집의 원장의 자격정지에 관한 권한
제26조 제2항		보육교사의 자격정지에 관한 권한
제26조 제2항		어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격취소에 관한 권한

15) 국가법령정보센터, 각 지역별 교육감 행정권한의 위임에 관한 조례, <https://law.go.kr/lumThdCmpJo.do?lsiSeq=241907&joNo=0035&joBrNo=00&datClsCd=010103&dguBun=&slId=000898&chrClsCd=010202&gubun=STD&lnkText=%25EC%25A1%25B0%25EB%25A1%2580%25EB%25A1%259C>(2023. 6. 15. 인출) 참조.

변경, 어린이집 운영정지, 폐쇄, 원장 및 보육교사에 대한 자격정지 및 자격취소, 어린이집 지도·감독, 어린이집 설치·변경사항 인가 등의 업무를 담당해야 될 것으로 보인다.

4. 유아교육·보육 관리체계 일원화 방안

가. 관리체계 통합을 위한 로드맵

유아교육·보육 업무 일원화는 총 3단계로 구분하여 업무 추진이 가능할 것이다.

우선 1단계(과도기)는 先 중앙단위 통합, 後 지방단위 통합을 의미한다. 이는 현장에서의 혼란을 최소화하고, 일정 준비기간을 갖기 위해 중앙단위에 한하여 先 통합(교육부로 관리체계 일원화) 후, 일정 간격을 두고 지방단위 통합(시·도교육청으로 관리체계 일원화)을 추진하려는 것이다. 이 경우 보육업무는 계속해서 시·도 및 시·군·구에서 관할하므로, 「정부조직법」, 「영유아보육법」 개정이 필요하다.

2단계(중앙 및 지방 일원화)는 교육부 관리체계 하에 기존 시·도 및 시·군·구에서 담당하던 보육 업무를 시·도교육청으로 업무를 이관하는 것이다. 즉, 유아교육·보육업무의 관리체계를 교육부-시·도교육청으로 일원화한다.

다만, 통합모델이 마련되기 전까지 어린이집의 성격은 “사회복지시설” 그대로 유지하는 것이므로, 2단계까지는 각 기관의 법적 성격은 그대로 유지되며, 지방단위까지 일원화하기 위해서는 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「지방교육자치에 관한 법률(교육자치법)」, 「교육기본법」, 「사회복지사업법」 등의 개정이 필요하다.

마지막 3단계(통합모델 마련)는 유치원·어린이집 통합 모델을 마련하는 것인데, 이때는 「유아교육법」 및 「영유아보육법」을 폐지하고 통합법률을 마련하여야 하며, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「장애아동 복지지원법」, 「학교급식법」, 「학교보건법」 등 유관 법률에 대한 전반적인 정비도 필요할 것이다.

〈표 8〉 관리체계 추진 로드맵



나. 보육업무 교육부·교육청 이관에 따른 단계별 추진 방향¹⁶⁾

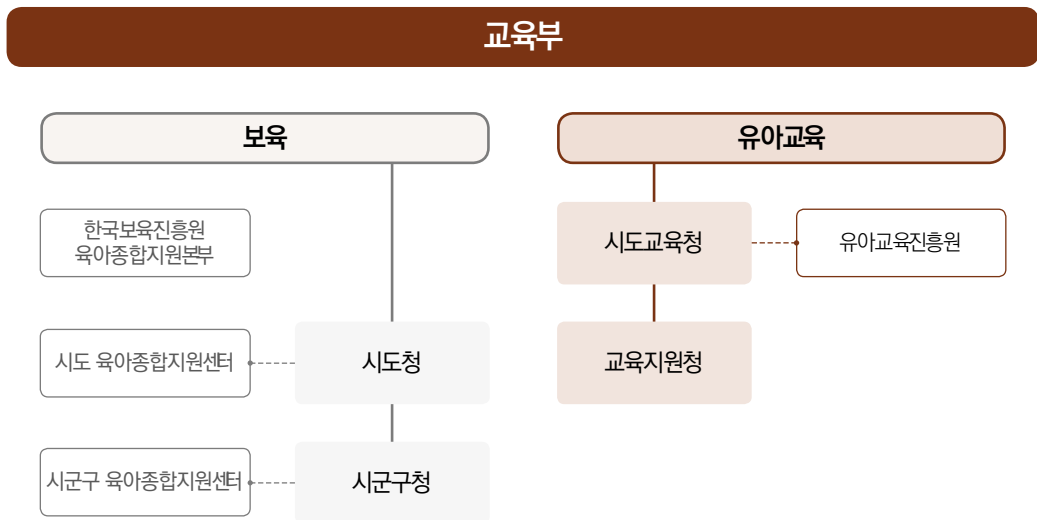
1) 1단계 추진 방향

가) 중앙단위

1단계 중앙단위 관리체계 일원화 방안에서는 보건복지부의 보육업무·정원을 교육부로 이관한다. 이를 위해 「정부조직법」 개정이 필요한데, 복지부 관장 사무 중 “영·유아보육”을 삭제하고, 교육부 사무에 “영·유아 보육”을 추가하는 방안이 검토되고 있다. 이에 대해서는 “보육”이라는 용어를 계속해서 둘 것이 아니라, “학교교육”안에 포함시키거나, “평생교육”안에 포함시켜야 한다는 등의 논의가 대립하고 있는 상황이다. 다만, ‘보육’개념 안에 포함된 ‘가정양육 지

원’이 함께 넘어가게 되나, 이는 「영유아보육법」 소관 자체를 교육부로 넘기기 위한 행정적 편의성을 고려한 측면도 있는데, 복지부 관장 사무인 “아동”에 해당 업무가 포함될 수 있고, 영유아만 제외한 가정양육 지원사업은 계속해서 복지부 소관으로 남아 각 지자체에서 이에 대한 사업을 지속할 가능성이 있어 신중한 접근이 필요해 보인다.

한편, 현재 정부는 先 중앙, 後 지방의 순차적 이관 방안에 따라 「영유아보육법」상 “보건복지부 장관”을 “교육부장관”으로 일괄 변경하는 개정을 고려하고 있다. 이 경우 「영유아보육법」상 중앙단위 지원조직인 한국보육진흥원(제8조)과 중앙육아종합지원센터(제7조), 어린이집 안전공제회(제31조의2) 등은 교육부 관할로 변경된다.



[그림 1] 1단계 시 관리체계

16) 이하의 내용은 유보통합추진단이 2023. 7. 28. 발표한 관리체계 일원화 방안에 따라 이관 대상업무에 “가정양육 지원 기능”을 포함하는 것을 전제로 하여 제시한다.

나) 지방단위

1단계 통합 시에는 시·도청에서 보육 업무를 담당하되, 시·도교육청과 계속적으로 업무를 협의하여 2단계 통합을 추진하여야 한다. 기초자치단체의 경우 시·군·구에서의 보육업무 및 조직 관련 이관 협의는 지역별 시·군·구청장 협의회에서 우선적으로 정하여 각 시·도지사에게 알리고, 시·도지사가 시·도교육감과 보육업무 및 조직 이관 협의를 할 때 기초자치단체의 것까지 포함해서 협의하도록 한다.

시·도 육아종합지원센터에서 보육 사업은 계속해서 수행하되, 시·도교육청(유아교육진흥원)으로 업무 이관을 협의한다. 시·군·구 육아종합지원센터 역시 계속해서 보육사업을 수행한다.

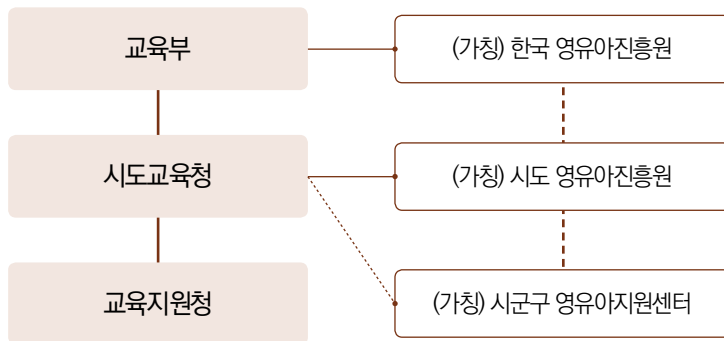
2) 2단계 추진 방향

가) 중앙단위

교육부는 계속해서 유아교육·보육 업무를 담

당한다. 다만, 보육업무의 경우 “가정양육지원” 기능이라는 다소 생소한 업무가 이관되는 것이기 때문에 이에 대한 대응이 필요하다. 한국보육진흥원, 중앙육아종합지원센터, 한국교원대 영유아교육연수원의 기능을 고려하여 교육부 산하에 “(가칭) 한국영유아진흥원” 출범이 가능하다. 주요 업무는 교사 연수 진행 및 관련 프로그램 개발, 영유아 교육 프로그램 개발, 기관 평가 지원, 시·도 영유아교육진흥원 관리 및 지원, 가정양육 지원 사업이다. 업무통합에 따라 기존에 영유아교육연수원에서 업무를 담당하던 공무원(교육부)을 해당 기관으로 파견하고, 기존 한국보육진흥원 인력을 통합하거나, 혹은 해당 기관을 교육부 직속기관으로 두어 기존의 민간 인력을 교육공무직으로 전환하는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다.

유아교육·보육



[그림 2] 2단계 시 관리체계

나) 지방단위

시·도청 및 시·군·구청에서 담당하던 보육 업무를 시·도교육청으로 이관한다. 기초지자체 업무의 경우 각 교육지원청으로 넘기는 방안을 검토해볼 수 있으나, 기초자치단체장은 인사·조직 권한을 보유한 선출직인 반면, 교육지원청 교육장은 교육감이 임명하므로, 시·군·구의 기능·정원 이관 협의는 시·도교육청-시·군·구 간 하게 될 가능성이 높다. 이에 대해서는 「교육자치법」 제35조17)를 개정하여, 보육업무 자체를 교육지원청에 위임하면 된다는 견해가 있으나,¹⁸⁾ 교육지원청이 교육청의 하급행정기관으로, 이에

대한 권한은 일괄 개정할 것이 아니라 우선은 각 시·도교육감이 정해야 할 것으로 보인다. 다만, 이 경우 시·군·구에서 담당하는 업무를 각 시·도교육청이 소화할 수 있을 것인가에 대해 업무 공백이 발생하지 않도록 하는 이행방안이 마련될 필요가 있다.

지원조직인 시·도 육아종합지원센터와 유아교육진흥원은 일부 기능을 통합하여 교육청 산하의 “(가칭) 시·도 영유아진흥원”으로 조직구성이 가능하다. 주요 업무는 중앙((가칭) 한국영유아진흥원) 일부 업무 지원, 유치원 및 어린이집 운영 지원, 영유아 대상 체험프로그램 제공,

〈표 9〉 지방단위 업무 이관 방안

<p>(업무이관 1단계) 공통업무: 인력 이동과 관계없이 업무를 인계받아 교육청에서 업무 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정책개발 및 기본계획 - 사업 예산/보육료 지원/가정양육수당 지원 - 교육과정 - 교직원 교육 - 육아종합지원센터(어린이집 관련) 업무 - 어린이집 관련 거버넌스 운영(유관단체)
↓
<p>(업무이관 2단계) 필수이관 업무: 공통업무는 아니나 질 향상을 위해 업무통합이 필요하며, 기존 보육업무 인력의 파견형태로 업무를 이관 받아 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업 및 운영 지원: 민·가정 어린이집 기능보강 및 지원 - 어린이집 설치·인가: 국공립어린이집 확충 및 설치인가, 민·가정어린이집 인가 및 지원·관리 - 시간제보육/취약보육 - 어린이집 의무평가/사후방문지원, 보육과정 등 컨설팅
↓
<p>(업무이관 3단계) 어린이집 고유업무: 기존 유치원 업무와의 유사성, 적절성, 전문성, 효율성 등을 고려했을 때 인력이 반드시 함께 이관. 기초지자체에 남겨둘 필요가 있는 업무는 최소화하고, 남겨두는 것이 효율적인 경우 교육청과 긴밀한 협조체계 유지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역형 어린이집 공인취소·종료 및 행정소송 - 어린이집 현장점검 및 행정처분 - 부모교육, 지역사회 영유아 프로그램 제공 등 가정양육 지원 사업

17) 제35조(교육장의 분장 사무) 교육청은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중 다음 각 호의 사무를 위임받아 분장한다.

1. 공·사립의 유치원·초등학교·중학교·고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영·관리에 관한 지도·감독
2. 그 밖에 조례로 정하는 사무

18) 전문가 자문회의 의견(2023년 6월).



집 중 조 명

기타 지역 특수사업 수행이다. 통합된 한국영유아진흥원은 기존의 유아교육진흥원 업무를 담당할 공무원 인력이 해당 기관에 파견하는 형태로 업무를 지원하고, 기존의 시·도 육아종합지원센터에서 보육업무를 담당할 인력을 통해 업무가 계속해서 안정적으로 이루어지도록 할 필요가 있다. 시·군·구 육아종합지원센터 역시 시·도 교육청 혹은 교육지원청 산하의 “(가칭) 시·군·

구 영유아지원센터”로 변경하고, 유치원·어린이집 업무 지원과 지역사회서비스인 가정양육지원 기능을 수행한다.

한편, 중앙단위에서는 「정부조직법」을 개정한다면, 지방단위에서는 추가적으로 「교육자치법」 제20조의 시·도교육감 관장 사무에 ‘영유아 보육’을 추가하고, 지방교육재정교부금법상 교부금 지원대상에 ‘영유아 보육’을 추가한다.