



아이들이 행복한 영유아학교 만들기

유보통합 재정 확보 방안 모색을 위한 토론회

일시 2024년 05월 31일(금) 10:00~12:00

장소 국회의원회관 제1소회의실

주최 국민의힘 성일종 국회의원, 더불어민주당 윤후덕 국회의원

주관 유보통합범국민연대, 영유아교육정책포럼(사교육걱정없는세상)





아이들이 행복한 영유아학교 만들기

유보통합 재정 확보 방안 모색을 위한 토론회

일시 2024년 05월 31일(금) 10:00~12:00

장소 국회의원회관 제1소회의실

주최 국민의힘 성일종 국회의원, 더불어민주당 윤후덕 국회의원

주관 유보통합범국민연대, 영유아교육정책포럼(사교육걱정없는세상)



토론회 일정

시간	내용
10:00 ~ 10:10	<p>■ 개회 및 참석자 소개 ■</p> <p>사회 : 김명하 (사교육걱정없는세상 영유아사교육포럼 의장)</p> <p>■ 축사 ■</p> <p>성일종 (국민의힘 국회의원), 윤후덕 (더불어민주당 국회의원)</p> <p>■ 격려사 ■</p> <p>나성훈 (사교육걱정없는세상 공동대표), 김경숙 (한국어린이집총연합회 회장)</p>
10:10 ~ 10:40	<p>■ 발제 ■</p> <p>송대헌 ((전) 세종시 교육감 비서실장)</p>
10:40 ~ 11:40	<p>■ 지정토론 ■</p> <p>※ 좌장 : 임미령 (수도권생태유아공동체생활협동조합 이사장)</p> <p>토론 1 : 이정우 (한국어린이집총연합회 민간분과 회장)</p> <p>토론 2 : 홍민정 (법무법인 예셀 변호사)</p> <p>토론 3 : 이윤경 (참교육을 위한 전국학부모회 회장)</p> <p>토론 4 : 권정윤 (성신여자대학교 유아교육과 교수)</p> <p>토론 5 : 전주리 ((사)공동육아와 공동체교육 사무총장)</p> <p>토론 6 : 영유아교육보육통합추진단</p>
11:40 ~ 12:00	<p>■ 자유토론 및 질의응답 ■</p> <p>■ 정리 및 폐회 ■</p> <p>김명하 (사교육걱정없는세상 영유아사교육포럼 의장)</p>

CONTENTS

축 사

- 성일종 (국민의힘 국회의원)
- 윤후덕 (더불어민주당 국회의원)

격려사

- 나성훈 (사교육걱정없는세상 공동대표)
- 김경숙 (한국어린이집총연합회 회장)

발 제

- 정부조직법 통과이후 유보통합 진행과정에 대한 제언 9
송대현 ((전) 세종시 교육감 비서실장)

지정토론

- [토론 1] 유보통합 실현을 위한 법 제·개정안 마련 및 4자실무협의회 약속 실현 촉구 17
이정우 (한국어린이집총연합회 민간분과 회장)
- [토론 2] “정부조직법 통과 이후 유보통합 진행과정에 대한 제언” 토론문 - 법률 개정 사안을 중심으로 - 23
홍민정 (법무법인 에셀 변호사)
- [토론 3] 지금 아이들이 행복해야 미래 아이들이 온다 29
이윤경 (참교육을 위한 전국학부모회 회장)
- [토론 4] 토론문 35
권정윤 (성신여자대학교 유아교육과 교수)
- [토론 5] 유보통합 재정확보 방안 마련 토론문 41
전주리 ((사)공동육아와 공동체교육 사무총장)
- [토론 6] 49
영유아교육보육통합추진단

자유토론 및 질의응답



성일종 | 국민의힘 국회의원

안녕하십니까,
국민의힘 서산·태안 국회의원 성일종입니다.

‘유보통합 재정확보 방안 모색을 위한 토론회’ 개최를 진심으로 축하드립니다.

먼저 양질의 교육과 보육 서비스를 제공하기 위해 끊임없는 노력을 해주고 계시는 김명하 사교육걱정없는세상 영유아사교육포럼 의장님을 비롯한 모든 유보통합범국민연대 소속 단체 회원 여러분께 감사 인사드립니다.

아울러 성공적인 유보통합과 사회복지법인의 구조개선을 위하여 많은 관심을 쏟아주시는 토론 패널분들을 비롯한 참석자분들께 격려의 인사를 드리며, 유보통합에 대한 많은 관심을 바탕으로 여야를 따지지 않고 늘 협력해 주시는 윤후덕 국회의원님께도 감사 인사드립니다.

작년 12월 8일, 보건복지부 소관이던 보육 업무가 교육부로 이관됨에 따라 많은 분이 그토록 염원하시던 유보통합이 드디어 현실화하기 시작했습니다.

하지만 유보통합의 안착을 위해서는 여전히 갈 길은 멀기만 합니다. 유보통합의 방향, 통합 이후 업무 범위 등 많은 통합 과정에서 반드시 해결해야 할 문제가 여전히 남아 있고 그중에서도 특히, 유보통합을 위한 재정확보는 그 어느 문제보다 조속히 해결되어야만 합니다.

오래 어떤 일이든지 재정책보가 안정적으로 이루어지지 않는다면 일의 탄력을 받기 힘들고 꾸준한 업무처리가 힘들어질 가능성이 매우 높기에 안정적인 재정책보 모델을 모색하고 수립하는 것은 어쩌면 유보통합에 있어서 중요한 두 번째 걸음이라고 볼 수도 있습니다.

그러므로 오늘 ‘유보통합 재정책보 방안 모색을 위한 토론회’에 참석해 주신 많은 분께 유보통합에 있어서 중요한 퍼즐 조각 중 하나인 유보통합 재정책보 방안에 관해서 많은 고견 제시를 통해 유보통합 대한 이정표를 가리켜 주시기를 기대합니다.

다시 한번 ‘유보통합 재정책보 방안 모색을 위한 토론회’ 개최를 진심으로 축하드리며, 성공적인 유보통합과 안정적인 재정책보를 위해 저 역시 많은 관심과 지원을 보내겠습니다.

2024년 5월 31일
국민의힘 서산·태안 국회의원 성일종



윤후덕 | 더불어민주당 국회의원

안녕하세요, 더불어민주당 파주갑 국회의원 윤후덕입니다.

먼저 유보통합 재정 확보방안 모색을 위한 토론회 개최를 진심으로 축하합니다.

오늘 이 자리를 위해 애써주신 분들이 계십니다. 저와 함께 토론회를 주최해주신 국민 의힘 성일종 의원님을 비롯해 행사를 주관해주신 유보통합범국민연대, 영유아교육정책 포럼(사교육걱정없는세상) 관계자 여러분께도 마음 깊이 감사드립니다.

지난해 12월, 보건복지부 교육사무를 교육부로 이관하는 '정부조직법 일부법률개정안'이 국회를 통과했습니다. 30년 난제로 불리던 유보통합이 첫 발걸음을 뗀 것입니다.

이제 재정확보에 대해 논의해야 할 시기입니다. 유보통합은 여러 이해관계가 얽혀있고, 오랜 시간 수많은 논의를 거쳐온 어렵고 복잡한 정책입니다. 예산이 차지하는 비중이 여느 정책보다 큰 만큼, 충분한 예산확보와 안정적인 예산투입환경을 조성하는 것이 중요합니다.

오늘 토론회는 이런 배경에서 출발합니다. 현 영유아보육·교육 예산과 관련 체계를 점검하고, 예산 재배치·추가 확보를 비롯한 다양한 안 및 실현 가능한 대안을 여러 전문가와 함께 토론하고자 합니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 우리 아이들이 어떤 차별도 없이 자랄 수 있도록 함께 지혜를 나누는 장이 되기를 바랍니다. 저 또한 오늘 제시된 제안이나 의견이 실제 정책으

로 이어지도록 국회에서 지원을 아끼지 않겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회를 찾아주신 여러분을 환영하며, 건강과 행운이 늘 함께하길
기원합니다.

2024년 05월 31일
더불어민주당 국회의원 윤후덕



유보통합 재정확보 방안 모색을 위한 토론회

나성훈 | 사교육걱정없는세상 공동대표



유보통합 재정확보 방안 모색을 위한 토론회

김경숙 | 한국어린이집총연합회 회장

발 제

정부조직법 통과이후 유보통합 진행과정에 대한 제언

송대헌 | ((전) 세종시 교육감 비서실장)

정부조직법 통과이후 유보통합 진행과정에 대한 제언

송대헌 | ((전) 세종시 교육감 비서실장)

□ 현재의 상황

○ 유보통합의 과정이 지지부진해 보인다.

- 교육감들은 유보통합의 연기를 주장했다. 교육감협의회에서 서울, 경기, 인천 등 수도권 교육감들이 유보통합 과정을 2년 연기하자고 제안했다. 이들은 ‘지방교육자치에 관한 법률’과 ‘지방교육재정교부금법’ 등 관련 법령개정을 연기하고 교육청으로 보육업무를 이양하는 것 역시 연기하자고 제안했다.
- 원래 교육부와 추진단의 일정에 따르면 올해 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 개정하여 교육감이 보육업무를 담당할 수 있도록 하고, ‘지방교육재정교부금법’을 개정하여 시도의 보육예산을 교육청으로 넘기는 기준을 만들기로 되어 있었다.
- 이를 위해 각 시도별로 교육청과 시도청이 협의기구를 만들어서 공무원 정원 이관과 재정 이관, 업무의 이관을 위한 논의를 하도록 되어 있다. 그런데 실제로 각 시도별 협의에 진전이 없다는 이야기가 많다.
- 각 시도에서는 정원과 재정의 이관에 대한 중앙정부의 기준이 마련되어야 한다고 요구하고 있다. 그러나 양측의 협의는 지지부진한 상태다. 이렇게 된 원인은 앞에서 지적했듯이 중앙정부의 기준이 마련되어 있지 않다는 점과 시도교육청의 업무를 넘겨받고자 하는 의지, 시도청의 재정 등을 제대로 넘기려 하지 않는 미온적 태도 등이 엉켜있기 때문이다.

○ 시도청은 보육재정의 이관을 거부하는 입장이다.

- 각 시도청에서는 국고에 대응하여 지출했던 보육예산과 각 시도, 시군구에서 별도로 지출했던 특수시책사업비의 이관이 어렵다는 주장을 하고 있다. 겉으로는 교육부와 교육청이 지방교육재정교부금을 활용해서 보육사업을 하라고 말한다.
- 원래 보육사업이 이관되면 해당 사업을 했던 재정 역시 이관하는 것이 원칙이다. 그런데 중앙정부의 기준이 없는 상태에서 ‘각 시도별로 협의를 하라’고 지침을 내려보냈으니 각 시도의 보육과 예산 담당자들은 ‘돈 없다’는 공동의 입장을 표명하고 있는 것이다.

○ **교육청으로서는 보육사업을 감당할 수 있을까 하는 주저함이 역력하다.**

- 유보통합업무는 대부분의 교육청에서 유아 담당 장학관과 장학사들이 맡고 있는데, 이들은 행정, 재정, 정원 등 유보통합의 핵심적인 논의사항에 대해서 전문가가 아니다.
- 아울러 공립 유치원 교사 출신인 전문직들은 유보통합에 대한 적극적인 업무 의지를 갖기 힘들다. 따라서 각 시도의 유보통합 업무의 진행 속도가 느리다.

□ **이 상황을 어떻게 돌파해낼까?**

내년(2025년) 보육업무의 교육청 이관이 제대로 진행되기 위해서는 현재 상황을 냉정하게 살피는 일과, 교육청과 시도청의 각 처지와 상황을 감안해서 양측이 모두 받아들일 수 있는 방안을 마련하는 일이 진행되어야 한다.

첫째, 보육업무가 교육부로 넘어오는 6월말부터 각 시도와 시도교육청의 행정통합 준비에 대해서 교육부(추진단)가 직접 장악하고 체계적으로 지원할 필요가 있다. 각 시도교육청에서도 장학사, 장학관 등 유아교육 전문가 뿐 아니라 기획과 재정 등을 담당하는 일반행정 책임자가 유보통합 업무를 맡도록 해야 한다.

둘째, 지금처럼 시도와 교육청이 ‘협약’을 통해서 재정과 정원을 이관하도록 하는 것이 아니라 중앙정부가 직접 이관의 기준을 만들고 이를 법제화하는 방식으로 진행하는 것이 필요하다.

중앙단위의 기준과 이를 제도화하는 법제화가 필요한 이유는 안정적인 재정을 마련할 수 있고, 전국적으로 통일된 기준을 마련할 수 있으며, 교육청과 시도청 간의 불협화음을 줄일 수 있기 때문이다.

셋째, 재정에 대하여 중앙에서 기준을 만들어서 법제화할 때 고려할 사항은 다음과 같다.

- 교육청이 당장 교부금에서 보육재정을 감당하기 어려운 점을 감안해야 한다.
- 시도청은 업무 이관 이후 기한 없이 재정을 감당하기 어려워하고 있다는 점을 고려해야 한다.
- 따라서 시도에서 부담했던 보육재정은 일정 기간 현행 유지하되, 이후에는 점차 감액해서 궁극적으로는 재정부담을 시도교육청이 맡도록 하는 방안을 마련하는 것이 합리적이다. 일반지자체가 부담했던 시책사업비 역시 일정 기간 현행 유지 후 지방자치 단체가 자율적으로 부담하도록 하는 방안이 합리적이라고 생각한다.

○ 재정 이관 법제화 방안

- ‘지방교육재정교부금법’의 법정 전입금이나 특례조항을 통해서 현재 각 시도의 국고 대응 보육 재정을 교육청으로 전출하도록 할 수 있다
- 추진단의 그동안 발언을 보면, 각 시도가 협의를 통해서 재정 이관을 해야 하는 것처럼 이해될 가능성이 높다. 논점은 두가지다. 하나는 중앙정부가 교부한 보육예산에 대응해서 각 시도가 부담했던 지방 자체 재정을 제대로 교육청으로 이관할 수 있는가에 대한 사항이 있고, 또 하나는 기초자치단체에서 자체적으로 지원하는 ‘특수시책사업비’ 재정이다.
- 그동안 지방자치단체가 교육청으로 전출했던 재정은 ‘지방교육재정교부금법 제11조 2항’의 법정전입금과 ‘제11조 8항’의 교육경비보조금, 그리고 ‘제11조 9항’의 비법정전입금으로 나뉜다. 여기에 고등학교 무상교육경비를 위해서 ‘제14조’에 무상교육경비부담 특례규정이 있다.
- 유보통합의 과정에서 지자체 재정을 교육청으로 이관하는 방법은 법정 전입금의 형태와 비법정전입금의 형태, 또는 무상교육처럼 특례규정을 만드는 방법이 있다. 여기서 법정 전입금이나 특례 규정의 방식은 이관하는 재정의 기준을 정하고 이를 법에 기술해서 해마다 별도의 협의 없이 정해진 재정을 이관하도록 하는 것이다.
- 만일 시도와 시도교육청이 협의해서 이관액을 정하도록 할 경우, 비법정전입금의 형태로 이관하는 것이다. 이것은 각 시도마다 이관액이 다를 수 있고, 해마다 협상을 해야 하는 문제가 있다. 채택하기 어려운 방안이다.
- 재정 이관 기준은 현재 각 시도가 부담하고 있는 재정 규모를 유지하기 위한 기준을 정하고, 이 기준을 법률에 기술하도록 한다. 예를 들어 “직전 연도의 어린이집 취원 영유아 수에 표준보육비를 곱한 금액의 1/2”과 같이 기준을 정해서 법률에 기술한다면 이관하는 재정 규모가 예측가능하고, 이것이 전국 각 시도에 공통으로 적용됨으로써 분쟁을 예방할 수 있으며, 지속성을 유지할 수 있는 방안이다.
- 기초자치단체의 특수시책사업비 역시 ‘지방교육재정교부금법 제11조8항’의 교육경비보조금의 형태로 지원할 수 있도록 하되, 부칙 등에 그 규모를 일정 기간(3년 또는 5년)유지할 수 있도록 하는 내용을 넣을 수 있다.
- 지방교육재정교부금법에 ‘제15조(유보통합에 따른 재정통합 특례) 조항을 신설해서 재정통합에 대한 기준과 시한 등을 규정할 수 있다.¹⁾

1) 제14조(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례)

① 국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부하여야 한다.

② 시·도 및 시·군·구는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 50에 해당하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 한다.

[법률 제16673호(2019. 12. 3.) 제14조의 개정규정은 같은 법 부칙 제2조의 규정에 의하여 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 유효함]

부 칙 <법률 제16673호, 2019. 12. 3.>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 제14조의 개정규정은 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 효력을 가진다.

○ 세종특별자치시 우선 실시를 통한 안정적 행정통합 방안

- 의의 :

각 시도교육청이 보육업무 이관에 대한 준비 부족과 경험 부족에 대한 부담감으로 행정통합의 연기를 주장하고 있는 상황에서 시범 실시를 통해 시행착오를 줄이고, 준비 시간을 확보하도록 하여 안정적인 행정통합을 이룰 수 있도록 함

- 왜 세종특별자치시인가?

세종특별자치시는 구조적으로 매우 단순하다.

첫째, 세종특별자치시에는 교육지원청이 없이 모두 교육청 본청에서 기획과 집행을 담당하고 있다. 따라서 행정통합 전반의 업무를 본청이 직접 장악하고 집행이 가능하다. 아울러 규모 역시 경기도의 기초 자치 단위보다 작다. 따라서 광역단위의 행정통합을 작은 중소도시 규모에서 실시해볼 수 있는 적당한 규모다.

둘째, 세종특별자치시의 유치원은 공립단설유치원으로 구성되어 있고, 사립은 조치원의 작은 유치원 두 개뿐이다. 따라서 유보행정통합에서 교육청의 장악력이 다른 곳보다 매우 높다.

셋째, 세종특별자치시와 세종특별자치시 교육청은 협업의 경험이 많다. 2012년 개청 이후 12년동안 무상급식에 대한 지원, 행복교육지원센터 공동운영의 경험 등 일반행정과 교육행정이 협업을 해온 경험이 많다.

넷째, 세종특별자치시 구역 안에 교육부가 있다. 따라서 행정통합 시범 실시과정에서 교육부와 세종특별자치시, 세종특별자치시 교육청이 긴밀하게 협력할 수 있다.

다섯째, 세종특별자치시는 특별자치시로서 타 시도와 달리 특례 적용이 가능한 곳이다. 따라서 별도의 제도 운영에 대한 기반이 갖추어져 있다.

- 시범 실시 방법

우선 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 개정해서 교육감의 업무에 보육 업무를 포함시키는 개정을 할 때 부칙 등에서 실시 시기를 규정할 때 세종특별자치시를 우선 실시지역으로 지정할 수 있다.

▶ 현행

제18조(교육감) ①시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

▶ 개정

제18조(교육감) ①시·도의 교육·학예와 보육에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

또는 ‘세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법’에 보육업무를 교육감의 업무로 특례규정을 두는 방법도 있다. 그러나 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 개정하면서 특례 규정을 두는 편이 효과적이다.

- 시범 실시와 재정

세종특별자치시 유보행정통합 우선 실시에 따른 재정통합은 ‘지방교육재정교부금법’을 ‘지방교육자치에 관한 법률’과 함께 개정해서 재정통합의 근거를 마련하고, ‘지방교육재정교부금법’에도 세종시 우선 적용 부칙을 넣어서 세종시부터 재정통합을 하도록 하는 방안이 있다.

만일 우선 실시 이전까지 재정통합에 필요한 법령개정이 이루어지지 않는다면, 현행 ‘지방교육재정교부금법 제11조 제9항’의 규정²⁾에 따라 세종시와 교육청이 협의해서 보육 관련 재정을 교육청으로 이관하는 절차를 밟도록 할 수도 있다.

- 기대 효과

첫째, 행정통합 과정에서 제기되는 각종 의문점이나 문제상황을 작은 단위에서 교육청과 시청, 그리고 교육부가 직접 들여다보면서 해법을 모색할 수 있다. 구조가 간단하고, 규모가 적으면서도 광역 단위의 시범 실시이므로 향후 일어날 수 있는 문제들을 모두 포괄하면서 해법을 찾을 수 있으므로 이후 다른 지역으로 확대 실시하기에 용이하다.

둘째, 올 12월 정기국회에서 교육청으로 행정을 이관하는 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 등이 개정된다고 하더라도 바로 1월 1일부터 행정 이관을 하기는 쉽지 않다. 그렇다고 막연하게 실시 시기를 연기하는 것은 더욱 옳지 않다. 2025년부터 지역교육청으로 보육업무를 이관한다는 것은 매우 중요한 결정이다. 따라서 세종시부터 행정통합을 진행하면서 다른 시도에서 준비를 한다면, 행정통합 시작은 25년이 될 것이고, 행정통합의 완성은 26년으로 잡을 수 있는 것이다.

2) ⑨ 시·도 및 시·군·자치구는 관할구역의 교육·학예 진흥을 위하여 제2항 및 제8항 외에 별도 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다

결론

첫째, 윤석열 정부는 정책의 목표를 유보행정통합의 완성과 안정화에 두는 것이 필요하다. 사실 유보통합에서 행정통합을 통해 현황과 문제를 파악하고, 우선 가능한 격차를 해소하며, 이를 통해서 이후 통합모델의 설정과 안전한 통합으로 나아갈 수 있는 기반을 마련하는 것은 유보통합의 가장 중요한 단계라 할 수 있다.

행정통합을 안정화하는 것은 쉬운 일이 아니다 수십년 동안 다른 부처에서 관리해온 100만명의 영유아와 보육시설을 교육행정이 맡는다는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 윤석열 정부가 이후 3년 동안 행정통합의 완성과 안정화를 이룬다면 이는 충분한 역사적 평가를 받을 수 있는 일이다.

둘째, 재정통합에서 시도교육청과 시도가 서로의 상황을 인정하고, 이를 해결하기 위한 합리적인 방안을 마련할 필요가 있다. 앞에서 제시한 재정통합 방안 등이 이를 고려한 것으로서 정부와 국회가 입법과정에서 반영해주기를 기대한다.

셋째, 유보행정통합 우선 실시방안은 각 시도교육청의 상황을 고려한 제안이다. 지금 통합모델을 적용한 시범유치원과 어린이집 운영은 교육부와 교육청이 기존에 실시했던 연구 학교 사업과 비슷하다. 여기서 얻을 수 있는 것은 크지 않다. 이보다 광역단위의 행정 통합 우선 실시를 통해서 행정통합의 발걸음을 미루지 않도록 하는 것이 중요하다.

넷째, 지금 추진단이 몰두하고 있는 통합모델은 행정통합 이후 각 시도교육청에서 함께 모색하고 완성하는 것이 바람직하다. 통합모델에 대한 추상적 논의를 진행하는 것보다는 행정통합 이후 각 시도에서 충분한 논의를 통해 각 지역에 적합한 통합모델을 현장과 함께 찾아가는 것이 더 효과적이고 안정적일 수 있다.

이상 담보상태인 유보행정통합에 대해 하나의 제안을 통해 도움을 주고자 한다.

지정토론 1

유보통합 실현을 위한 법 제·개정안 마련 및 4자실무협의회 약속 실현 촉구

이정우 | 한국어린이집총연합회 민간분과위원장

유보통합 실현을 위한 법 제·개정안 마련 및 4자실무협의회 약속 실현 촉구

이정우 | 한국어린이집총연합회 민간분과위원장

대한민국 모든 영유아에게 동일한 교육환경을 제공하기 위해 유보통합이 논의됐으나 실현되지 못하고 많은 쟁점만 뒤로 한 채 ‘누리교육과정’이라는 어린이집과 유치원 공통 교육과정이 만들어졌다. 이 교육과정 안착을 위해 유아교육법을 개정하고, 후속 조치로 유아교육지원특별회계법을 도입하여 어렵게 10여 년을 지나왔다.

지난 10년 동안 우리 영유아들에게 제공된 교육·보육 서비스의 질은 나아지지 않았고, 기관 간 격차도 여전하다. 시설유형이나 소관부처에 따른 지원 차이로 기관 간 격차는 더 벌어졌고 서비스의 질에서도 ‘빈익빈 부익부’ 현상이 두드러졌다. 동일한 누리과정 중앙예산이 내려와도 소관부처가 어디냐에 따라 실제 지원규모가 달라 유치원과 어린이집 간 격차를 심화시켰으며 교육의 질 불균형을 불러왔다. 이런 가운데 2022년에는 시·도교육감들이 교육부 소관인 유치원에 다니는 유아들에게만 급식비를 별도로 제공해 어린이집 유아에 대한 차별 문제가 논란이 되기도 했다.

위와 같은 문제를 인식했기에 지난 대선에서도 양당 후보가 유보통합을 공약으로 내세웠고 유보통합 실패의 경험을 거울삼아 부처일원화를 먼저 하고 세부 로드맵을 구상하겠다고 발표했다. 유보통합은 이원화된 어린이집과 유치원의 각종 체계를 통합해 대한민국의 0~5세 모든 영유아가 이용기관에 관계없이 양질의 교육·보육서비스를 차별 없이 받을 수 있도록 하는 정책이다. 윤석열 정부는 지난해 4월 유보통합을 110대 국정과제에 포함하고, 유보통합 추진방안을 발표, 절차를 실행에 옮기는 등 계획을 현실화하고 있다.

교육부가 유보통합의 쟁점을 효율적으로 조율하고 안정적인 유보통합 추진을 도모할 수 있도록 ‘관리부처 일원화’를 하기 위한 ‘정부조직법 일부개정법률안’이 2023년 12월 통과되었다. 이 과정에서 저항 또한 만만치 않았으며 재정확보를 위한 후속조치가 신속하게 마련되지 않을 경우 발생할 수 있는 문제들을 방지하고자 정부조직법 개정안 부대의견³⁾으로 유보통합 추진계획을 2024년 3월 26일까지 국회에 보고하도록 하

3)정부조직법 개정안 부대의견

였다.

그러나 27일 오전에 국회로 제출된 ‘유보통합 주요사항 보고 문건’에는 향후 구체적 방향과 이행계획은 담기지 않았고 (특히 시안 및 국가 재정 투자 계획은 담기지 않은 채) 통합과 관련된 비용은 지방에서 부담하도록 하는 내용으로 작성되어 교육위 야당 의원들의 기자회견이 열리기도 하였다.

누리교육과정 도입 초기인 2013년, 어린이집 유아들에게는 누리교육비를 지원할 수 없다는 교육감들의 성명 및 실제 미지원으로 전국 집회가 빈번했다. 전국 교육감들이 어린이집 유아들에게는 집행근거가 없다며 누리비를 지원하지 않아 그 피해는 수혜자와 어린이집의 몫이었고 그 문제를 해결하기 위해 유아교육특별회계법이 한시적으로 도입, 기한을 연장하며 지금까지 오고 있다. 이와 같은 학습효과로 인해 현장은 더욱 불안하며 제2의 누리파동이 재연되는 것은 아닌지 촉각을 곤두세울 수밖에 없다.

정부는 유보통합 추진의 일환으로 올해까지 보육예산 약 10조원⁴⁾을 보육 업무, 인력과 함께 교육부로 이관할 계획이라고 발표하였다. **문제는 보육 특수시책 예산이다.** 지방 자치 단체마다 규모가 다른데, 유보통합 과정에서 관련 예산이 제대로 이관되지 않고 지방 자치 단체장의 의지에 따라 특수시책이 유지되지 않을 수 있는 문제를 안고 있다. 이 경우 어린이집의 재정 부담과 보육 현장의 혼란이 상당할 것으로 예상됨을 간과해서는 안 될 것이다.

유보통합 실현을 위한 법 제·개정안 마련 및 4자협의체 약속 실현을 촉구한다.

가. 「지방교육재정교부금법」을 「교육·보육재정교부금법」으로 개정을 제안한다.

특수시책 예산 유지를 위한 방안으로 「지방교육재정교부금법」 개정을 생각해 볼 수 있다. 현재 어린이집에 지원되고 있는 지자체 보육 특수시책 예산만큼 교부금 비율을

정부는 안정적인 유보통합 추진을 위해 다음 사항들을 포함한 계획을 마련하여 3개월 이내에 국회에 보고한다.

- 가. 유보통합의 안정적 실현을 위한 국가재정투자계획
 - 나. 지방자치단체 영유아보육 사무(조직, 정원 포함), 예산의 이관 방안
 - 다. 통합기관의 교원 자격기준·양성계획·처우개선 및 시설개선 방안 등을 포함한 통합모델 시안
 - 라. 영유아 보육·교육에 대한 무상지원 확대 등 학부모 부담 경감 방안
- 4) 이 가운데 보건복지부 국고 5조1,000억 원은 교육부로, 지방 자치 단체의 대응 투자 지방비 3조 1,000억 원은 시·도교육청으로 이관되며, 나머지 1조 8,000억 원은 교육부의 유아교육특별회계 예산임.

인상, 내국세 부분을 현실화하고, 어린이집 지원 용도로 교부금을 사용할 수 있도록 하는 내용 및 교부금 내에 사용 비율을 명확화 하는 개정이 필요하다. 법의 명칭 또한 어린이집과 유치원 모두 적용 대상이 될 수 있도록 「교육·보육재정교부금법」으로 바꿀 필요가 있다.

나. 특수시책 예산 유지를 위한 특별법 제정을 제안한다.

특수시책 예산 유지의 다른 방안으로서 각 지방 자치 단체가 조례 제정을 통해 특수시책예산을 유지할 수 있도록 하는 내용을 담은 특별법의 제정을 생각해 볼 수 있다. 교육부는 정부조직법 개정 후 지방단위에서의 이관을 위한 지방교육자치법을 개정하며 시도와 시군구의 예산을 교육청으로 이관한다고 하였다. 이 과정에서 충돌을 피하기는 어려워 보이나 보육료가 현실화되지 않아서 발생하던 운영난을 지자체의 지원을 통해 메워오던 어린이집의 입장에서는 꼭 해결해야하는 과제이다.

다. 「유아교육지원특별회계법」 개정이 필요하다.

유보통합 사업 추진 비용과 유보통합 후 기관 운영에 필요한 추가 비용을 확보하기 위해 「유아교육지원특별회계법」을 개정할 필요가 있다. 유보통합 모델학교에 특별교부금 120억을 투입한다는 기사를 본 적이 있으나 모델학교 30곳에 대한 공모 절차를 진행한다는 대목 또한 아쉽다. 성공적인 유보통합을 위해서는 모든 유형과 많은 시설이 다양하게 참여할 수 있어야 할 것이다.

라. 지방자치단체의 대응 투자 지방비 및 자체대응사업 유지가 필요하다.

유보통합을 위한 안정적 재원 확보 방안이 마련될 때까지 어린이집에 지원되는 지방자치단체의 대응 투자 지방비 및 자체대응사업이 유지되어야 한다.

교육부는 2023년 7월 28일 「유보관리체계일원화방안」을 심의, 발표하였다. 그 내용을 살펴보면 유보통합은 중앙 단위의 일원화가 추진되는 1단계, 지방 단위의 일원화가 추진되는 2단계, 통합모델이 적용되는 3단계로 구분·추진된다. 재정은 유보통합 실행 모습에 따라, 1단계에서는 복지부의 국고예산을 교육부로 이관, 2단계에서는 시도와 시군구의 예산을 시도교육청으로 이관하며, 그 근거는 협의를 통해 법률에 명시한다. 이후 3단계, 통합모델 적용 과정에서 추가 예산 규모와 재원 조달방안을 협의·확정하고 특별회계 설치를 추진한다.

원활한 영유아보육 업무, 인력, 재원 이관에 대비해 교육부, 복지부, 시도교육청, 지자체(시도)가 참여한 '4자 공동선언(7.14)'을 하였고 후속으로 교육부는 보도자료를 냈으니, 현장에서 혼란이 야기되지 않도록 4자 실무협의회에서의 약속이행을 요청한다.

기관 간 격차로 차별받아 온 대한민국 영유아들을 생각하면 유보통합은 더 미룰 수 없는 문제다. 정부조직법 일부개정안만 마련된 현재 재원확보방안을 놓고 서로 책임을 떠넘긴다면 그 피해는 수혜자인 영유아들에게 돌아가게 됨을 이지 말아야 한다. 영유아들을 위해서라도 이번에는 모두 하나가 되어 성공적인 유보통합을 할 수 있도록 노력해주기를 간곡하게 부탁드립니다.

지정토론 2

“정부조직법 통과 이후 유보통합 진행과정에 대한 제언” 토론문 - 법률 개정 사안을 중심으로 -

홍민정 | 법무법인 에셀 변호사

“정부조직법 통과 이후 유보통합 진행과정에 대한 제언”

토론문 - 법률 개정 사안을 중심으로 -

홍민정 | 법무법인 에셀 변호사

부족한 토론자를 의미있는 자리에 초대해주신 것에 대해 깊은 감사를 드린다. 유보통합을 위해 수십년간 노력해 오신 전문가들 앞에 토론자로 선다는 것에 대해 영광이라는 생각 또 한편으로는 큰 부담감이 앞섰다. 그럼에도 불구하고 이 자리를 통해 전문가분들께 배우고 필요한 일에 일조해야겠다는 생각으로 토론에 임했다. 토론문을 중심으로 의견을 제시하도록 하겠다.

지난해 정부조직법 개정으로 유보통합을 위한 단초가 마련되었다. 그러나 실질적 통합을 위한 과제가 켜켜이 남아 있는 상황이다. 발제에서는 담보 상태인 유보통합의 실마리를 찾기 위해 1) 현재 각 시·도가 부담하고 있는 재정 규모를 유지하기 위한 기준을 법률에 정하여 재정을 이관하는 방안 등의 재정 이관 방안 2) 세종특별자치시 우선 실시를 통한 안정적 행정통합 방안 등을 제안하고 있다. 본 토론문에서는 발제자의 의견에 동의하면서 보완해야 할 사항들을 제시하고자 한다.

어린이집 재원의 종류

어린이집 재원은 다음과 같이 구분된다. 1) 중앙정부 일반회계로 편성되어 진행되는 국비사업, 2) 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 지자체에 지급되는 국고지원금과 지자체가 함께 대응 투자하는 국가보조금 사업, 3) 시·도 및 시·군·구 예산에서 해당 지자체가 자율적으로 지원하는 특수시책으로 나눌 수 있다. 전체 어린이집 관련 보육예산 중 국비 사업의 비율은 크지 않다. 어린이집 중앙정부 사업은 대체로 국가보조금 사업이므로 이 국가보조금 및 지자체가 자율적으로 지원하는 특수시책 재원을 어떻게 이관할 것인지가 쟁점이 된다.

현재 각 시도가 부담하고 있는 재정 규모를 유지하기 위한 기준을 법률에 정하여 재정을 이관하는 방안에 대하여

발제자의 지적처럼 법률에 기준을 정하지 않는다면 지자체와 교육청 간 갈등이 지속될 것이고 보육에 대한 예산의 안전성이 확보되지 않을 것이기 때문에 법률에 일정한

기준을 두어 의무적으로 지자체로부터 안정적인 재원을 확보할 수 있도록 해야 한다. 발제자는 지방교육재정교부금법 개정을 통해 지자체 전입금 기준 마련을 제안하고 있다.

단, 현재 어린이집 중앙정부 사업의 대부분을 차지하는 국고보조금 재원은 ‘국가보조금 관리에 관한 법률’에 따라 집행되고 있다. 따라서 보조금 관리에 관한 법률¹⁾과 충돌되지 않을 수 있도록 보육에 관해서는 보조금 관리에 관한 법률에도 불구하고 지방교육재정교부금법에 따를 수 있도록 하는 **우선 적용 조항**을 둘 필요가 있다.

또한 국고보조금 사업으로 확보되는 재원을 이관하기 위해 지방교육재정교부금법에 일정한 기준을 두어 전입하자는 제안을 하신 것이라 생각되는 바 그것으로 국고보조금 사업비 이관이 충분한지 (매칭 부담금의 전부 이전 및 재정 자립도가 지자체별로 다른 상황 감안) 검토해 볼 필요가 있다.

모든 지자체가 일률적으로 부담해야 할 최소한의 전입금 기준을 정하고 각 지자체의 상황에 따른 부담 비율을 정해 지자체의 재정 수준을 참작할 있도록 하는 방안을 제안해본다.

기초자치단체의 특수시책사업비의 경우 ‘지방교육재정교부금법 제11조 제8항’의 교육경비보조금의 형태로 지원할 수 있도록 하되 부칙 등에 그 규모를 일정 기간 유지할 수 있도록 한다는 방안에 대하여

‘지방재정교부금법 제11조 제8항’ 및 이에 따른 대통령령은 다음과 같다.

지방재정교부금법

제11조 ⑧ 시·도 및 시·군·자치구는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할구역에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 드는 경비를 보조할 수 있다.

지방재정교부금법 시행령

제2조(보조사업의 범위) 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구(이하 “지방자치단체”라 한다)가 관할구역안에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비중 보조할 수 있는 사업(이하 “보조사업”이라 한다)은 다음 각호와 같다. <개정 1998. 9. 17., 2000. 12. 27., 2007. 12. 28., 2023. 12. 5.>

1. 학교의 급식시설·설비사업
2. 학교의 교육정보화사업
- 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업

1) 제3조(다른 법률과의 관계 등) ① 보조금 예산의 편성·집행 등 그 관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업
4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업
5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업
6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

동법 시행령은 보조 사업의 범위를 각1호부터 6호까지 열거하고 있는데 보육관련 부분은 찾아볼 수 없다. 그 이유는 동법 제11조의 제8항에서 확인할 수 있는데 각급학교 교육에 드는 경비를 보조할 수 있다고 하여 보조금의 범위를 학교에 국한시키고 있음을 명시하고 있다. 보육 관련 지자체 특수시책사업비 이관을 위해서는 법률에 어린이집을 학교로 명시하는 개정이 있거나 해당 법률에 보육을 명시하는 조치가 필요해 보인다. 어린이집 관련 사항을 보육으로 통칭하는 기존 법상의 규정, 최근에 개정된 정부조직법 또한 “교육부장관은 인적자원개발정책, 영·유아 보육·교육, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다”고 하는 등 보육의 법적 개념이 확고하기 때문에 위 조치의 필요성이 고려되어야 한다.

특수시책사업비 또한 법률에 이관 근거를 명시적으로 마련할 필요가 있다. 어린이집 관련 재정은 국고지원금(지자체 대응 투자 포함)과 지자체 특수보육시책 사업 예산이 섞여서 지원되고 있는 상황으로, 지자체 특수보육시책 사업 예산의 일부는 교육청으로 이관되어야만, 현행 어린이집의 보육 서비스 질을 유지할 수 있는 상황이다.²⁾ 따라서 그 비율이나 기준 그 절차에 대해서는 달리 정하더라도 재원 확보를 위한 최소한의 안전장치로 그 근거를 법률로 명시하는 것이 필요하다.

세종특별자치시 우선 실시를 통한 안정적 행정통합 방안

세종시를 유보통합의 시범지역으로 설정하여 단계적 통합을 모색하는 일은 과도기적인 통합단계의 안정성을 도모한다는 점, 세종시의 행정적, 구조적 이점 등을 볼 때 적합한 제안이다. 또한 ‘세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법’에 보육 업무를 교육감의 업무로 두도록 개정하는 것보다 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 개정하는 것이 유보통합의 완성단계를 고려하였을 때 훨씬 효율적이며 바람직한 방법이다.

그러나 “우선 실시 이전까지 재정통합에 필요한 법령개정이 이루어지지 않는다면, 현행 ‘지방교육재정교부금법 제11조 제9항’의 규정에 따라 세종시와 교육청이 협의해서 보육 관련 재정을 교육청으로 이관하는 절차를 밟도록 할 수도 있다”는 제안에 대해서는 고민해볼 필요가 있다. ‘지방교육재정교부금법 제11조 제9항’은 “시·도 및 시·

2) 최효미 김태우 (2023) 유보통합을 위한 재원 분석 및 이관 방안, 육아정책연구소

군·자치구는 관할구역의 교육·학예 진흥을 위하여 제2항 및 제8항 외에 별도 경비를 교육비 특별회계로 전출할 수 있다”고 정하고 있는데 해당 조문에는 보육을 포함하고 있지 않기 때문에 개정 없이 해당 조항을 근거로 삼을 수는 없을 것으로 보인다.

이상 토론을 마치려고 한다. 대한민국 영유아들의 질높은 보육 교육을 위해 애써주시는 주최자 및 발제자와 토론자분들께 감사드리며 수고와 노력이 결실을 맺을 것이라 기대한다.

지정토론 3

지금 아이들이 행복해야 미래 아이들이 온다

이윤경 | 참교육을위한 전국학부모회 회장

지금 아이들이 행복해야 미래 아이들이 온다

이윤경 | 참교육을위한 전국학부모회 회장

학교가 사라진다

파이낸셜뉴스가 '저출산·고령화의 결과물인 폐교 실태를 살피고 정책적 대안을 모색한다'는 취지로 기획 특집 기사 <저출산의 그늘, 학교가 사라진다>를 연재하고 있다.

5월 20일자 '줄어드는 학령 인구.....학교가 사라진다.' 기사에 따르면 현재 기준으로 2021년부터 최근 3년간 통폐합한 학교는 72개(2021년 24개교, 2022년 27개교, 2023년 21개교)에 달한다. 지역별로는 강원 16개교, 경기 12개교, 전남 10개교, 경북 8개교, 충남 8개교 순이다. 올해에도 33개교가 폐교 예정이다. 이러한 추세는 수도권 예외가 아니어서 서울도 2015년 홍일초를 시작으로 지난해까지 5개교가 폐교되었고 올해도 3개교가 폐교 예정이다.

참고로, 전국 초등학생 수는 2021년 267만 2287명, 2023년 260만 4635명으로 2년 만에 6만 7652명이 감소했다. 통계청은 장래인구추계를 통해 2030년 초등학생 수가 161만 명으로 줄어들 것이라고 내다봤다.

이렇게 문을 닫은 폐교는 어떻게 활용되고 있을까. 지난해 9월 교육부가 발표한 '전국 시·도 교육청 폐교재산 현황'에 따르면 전국의 폐교는 1335 곳인데 이 중 미활용 폐교가 358곳이다. 전체 폐교의 26.8%가 방치되고 있고 아이들이 사라진 폐교들은 공영주차장, 시험장, 방송촬영장, 반려동물 산책로, 교육지원청 임시 청사 등으로 사용되고 있다.³⁾

어린이가 사라진다

대한민국은 아이를 낳지 않는 나라가 되어 버렸다. 정부가 저출생에 대한 대책을 마련하겠다고 선언했지만 '대한민국에서 아이를 낳는 사람은 바보'라는 인식을 어떻게 바꿀 수 있을지, 과연 실효성 있는 대책이 나올 수 있을지 회의적이다.

5월 26일 보건복지부 등의 자료에 따르면 전국의 어린이집은 2013년 4만3770 곳에서 지난해 3월 기준, 2만 8154곳으로 줄어들었다. 사립 유치원도 2013년 4,101 곳

3) - 줄어드는 학령인구...학교가 사라진다 [문닫는 학교들, 저출산의 그늘(1)] / 파이낸셜 뉴스 이진혁 기자(24년 5월 20일)

- 운동장엔 뛰노는 아이 대신 주차된 차만... '노인만 남은 동네' [저출산의 그늘 학교가 사라진다 (2)] / 파이낸셜 뉴스 김동규 기자(24년 5월 23일)

에서 지난해 33,08 곳으로 줄었다. 김영주 국회의원이 발표한 자료를 보면 2014년부터 2023년 9월까지 문을 닫은 어린이집·유치원 중 장기 요양기관으로 전환한 사례가 194건에 달한다.⁴⁾

어떠한 문제에 대해 대안을 세우려면 현 실태를 제대로 파악하고 문제점을 찾는 것
에서부터 출발해야 한다. 그런데 우리는 태어나지 않은 아동에 대한 대책을 세우기에
급급할 뿐, 이미 출생한 영유아의 실태조차 제대로 파악하지 못하고 있다.

통계청 수치로 잡히는 영유아의 숫자가 아니라, 학교에 취학할 때까지 영유아가 어
떤 기관에서 어떤 교육을 받고 있는지를 파악해야 한다. 부모의 재력이나 사는 지역
에 관계 없이 모든 아이들이 평등한 환경에서 질 높은 교육을 받고 있는지가 지표가
돼야 한다.

아이들의 모습을 볼 수 없는 곳에서 젊은 세대들에게 아이를 낳으라고 하는 것은
상상 속의 유니콘을 그려보라고 하는 것과 다르지 않다. “일단 아이를 낳기만 해. 그
러면 그 아이를 행복하게 해 줄게”라는 공수표에 현혹될 사람이 얼마나 될까.

반대만 하는 어른들

유보통합이 한 발짝도 나아가지 못하고 표류하고 있는 상황이다. 이런 상황에서도
어른들은 여전히 각자의 입장을 중심으로 주장한다. 표면적으로는 모든 영유아를 위
한 것이라고 하지만 반대를 위한 반대로 보이는 주장들도 있다.

정말로 영유아의 행복을 위해서라면 조금은 물러서서 서로의 입장을 조율하면서 영
유아를 위한 최선의 방법을 모색하는 것이 옳다. 유보통합이 시대적으로도 필수적인
대안이라는 것에 더 이상 이견은 없을 것이다. 그런데도 유보통합에 필요한 법률을
개정하고, 행정 통합 절차에 협조하고, 재정 확보 방안에 머리를 맞대고 고민하려 하
지 않는다. 국민들에게 약속했던 일정을 맞추려면 시간이 부족한 상황인데 국회, 교육
부, 교육청, 지자체, 교사 등 누구 하나 약속을 지키려 책임지고 추진하려는 주체가
없어 보인다. 특히, 일부 유치원 교사 노조의 성명서를 보면 유보통합 논의를 다시
원점으로 되돌리자는 것인지 속상하고 안타깝기도 하다. 이렇게 소모적으로 흘러가는
1분 1초가 아까운 건 양육자들뿐인가.

유보통합은 거부할 수 없는 의무다

대한민국 영유아 교육의 성패는 유보통합에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그만큼 유보통합은 초저출생 위기에서 간신히 살아날 수 있는 심폐소생술과 같다.
그런데도 교육부, 교육청, 지방자치단체 누구 하나 응급실에 들어오려 하지 않는다.
누군가 응급조치를 끝내면 그 후에 각자 하던 일들만 하겠다는 식이다.

대통령 선거 이후부터 작년 12월 정부조직법 개정안이 통과되기까지 모든 순간이
쉽지 않았다. 각자 이해관계가 다른 사람들을 설득해 연대체를 구성하는 것부터, 국회
의원을 찾아다니며 법안 통과를 촉구했던 것까지 수많은 분들의 헌신과 희생이 있었

4) 문달은 어린이집 대신 요양원... "노인촌 싫다" 곳곳서 반대 [저출산의 그늘 학교가 사라진다(3)] /
파이낸셜 뉴스 주원규 기자(24년 5월 26일)

기에 가능했던 일이다. 그런데, 다시 제동이 걸렸다. 올해 2월 22일에 시도교육감협의회가 보도자료를 통해 유보통합 유예를 제안하더니 딱 그 수준에서 멈춰버린 것 같다. 정부조직법이 개정되었는데도 행정 통합조차 제대로 상(像)을 잡지 못하고 보여주기식인 시범 유치원·어린이집 운영만 진행하고 있는 상황이다.

상식적으로, 일반 기업체에서 두 개의 부서에서 각각 관리하던 지점들을 한 부서로 통합할 때 현장의 지점들을 시범 지점으로 운영해 보는 것이 부서 통합에 무슨 도움이 되겠는가. 흡수된 부서에 책정되어 있던 예산과 인력, 지점들을 통합 부서에 그대로 이관해 어떤 문제가 생기는지 점검하는 시범 기간을 갖는 게 더 필요하지 않나?

그런 상식적인 기준으로 세종시교육청을 시범 교육청으로 지정해 운영해 보자는 제안은 매우 타당하다. 세종시와 세종시교육청을 통합해 발생하는 문제가 무엇이 있는지 파악해 타 교육청에 도움이 될 유보통합 매뉴얼을 만들어야 한다.

정부가 약속한 2026년 전면 시행을 지키려면 시간이 많지 않다. 세종시교육청 모델을 만들어도 그것을 타 시·도교육청의 교육지원청에까지 적용시키려면 더 많은 경우의 수와 시간이 필요할 것이다. 교육부와 교육청, 시·도청이 서로 떠넘기고 뒷짐 지고 있는 동안 2026년이 되면 교육감 선거와 시·도지사 선거가 치러진다는 것을 잊지 말기 바란다.

지정토론 4

토론문

권정윤 | 성신여자대학교 유아교육과 교수

토론문

권정윤 | 성신여자대학교 유아교육과 교수

- 현 정부의 유보통합은 ‘국가교육책임제 강화’의 국정과제로서, 유보통합 정책의 편익은 영유아와 학부모가 (1) 유아교육과 보육 서비스의 질 제고와 (2) 유치원-어린이집 교육·돌봄 격차 완화를 누리도록 하는 것이다.
- 이를 위해 교육부의 영유아교육·보육통합추진단은 크게 3단계로 진행과정을 제시하였다. 1단계 2023년의 목표는 중앙관리부처의 교육부 통합으로 보건복지부 관할의 어린이집 업무를 교육부 소관으로 이관하는 것이고, 2단계 2024년에는 지방관리체계를 교육청으로 통합하는 것으로 유치원과 어린이집이 모두 교육청 관할로 이관하는 계획을 세웠다. 3단계는 2025년 이후로서 유치원과 어린이집의 통합모델 적용이라는 유·보관리체계 일원화방안(안)을 제시하였다(영유아교육·보육통합추진단, 2023.7.28.).
- 교육부의 유·보관리체계 일원화방안은 속도감있게 3단계로 추진하겠다는 계획인데, 현재의 상황은 계획의 속도감에 비해 발제자의 지적처럼 담보의 모습을 보이는 것이 사실이다.
- 정부에서 제시한 유보통합의 단계적 추진방안을 유보통합의 개념 정의 측면에서 다시 생각해보면 좋겠다. 여러 유아교육 학자들의 유보통합 개념 정의 중, 이일주(2016)는 유보통합을 유아교육과 보육의 (1) 근거법령과 관장부처, (2) 교사 자격 및 양성, (3) 신분, (4) 근무조건, (5) 교육과정, (6) 시설기준 등을 통합하여 동일 연령의 영유아들에게 일정 수준 이상의 유아교육과 보육서비스를 제공하고자 하는 정책으로 정의하였다.
- 따라서 **현 유보통합 단계(2단계)의 추진력을 재생하기 위해서 유보통합의 첫 번째 요소인 근거법령과 관장부처 즉, 행·재정체계의 통합을 안정화 시킨 후 나머지 요소들에 대한 실행으로 접근하는 것이 가장 효율적으로 생각된다.** 2023년 12월 8일 정부조직법 개정안의 국회 본회의 통과로 2024년 6월 말 교육부가 유아교육과 보육업무의 관장 부처로서의 법적 효력이 발생한다. 이제 **2024년 하반기는 지**

방정부 수준에서 유보통합이 실행되도록 하는 근거 법령의 개정을 위해 중앙정부가 나서서 국정과제의 법적 근거를 마련하는 노력을 해야 하는 시기이다.

- 이러한 맥락에서 볼 때 오늘 주제발표 1에서 유보통합의 진행 과정에 대한 실제적 제언을 해주신 송대현 선생님의 발제는 시의적절하며 현재의 담보적 상황을 해소할 변혁적 사고의 결과라고 여겨진다. 특히 현재 담보 상태의 진행 과정과 지방정부의 회피 상황을 돌파하기 위해 제안하신 **재정 이관 법제화 방안과 세종특별자치시 우선 시범 실시를 통한 안정적 행정통합 방안**은 세종특별자치시가 갖고 있는 고유의 특성을 고려한 것으로 이를 통해 타시도에 미치는 의미 있는 파급 효과를 기대할 수 있다는 점에서 주목해야 한다고 생각한다. 본 발제는 재정 이관의 법제화에 있어서 주된 논점을 두 가지로 명확하게 밝혀주어 무엇이 문제이고 해결 과정에서 어떤 어려움들에 대한 이해에 많은 도움을 준다.
- 2022년 기준, 유아교육 재정에 연간 약 5조원, 보육 재정에 연간 약 9조원으로 총 14조 안팎의 재정이 투입되고 있으며, 유보통합 2단계인 교육청 이관 시 재정적 측면에서 쟁점은 두 가지로 (1) 지자체 대응 투자 예산(지자체 부담금)의 이관 방식과 (2) 지자체 특수보육시책 사업 재정 이관과 부담에 관한 것이다.
 - 2022년 보육예산 중 국고보조금 사업 예산 8조697억원 중 지자체 부담금은 3조 279억원으로 각 지자체별로 사업예산은 차이가 있다. 영유아 수가 가장 많은 경기도가 2조2,252억원으로 가장 많고 세종특별자치시는 90,891백만원으로(최효미, 2023) 가장 적은 금액이다. 따라서 발제자가 제안한 것과 같이 규모가 작고 단순한 구조의 광역 단위에서 우선 행·재정 통합을 시작하여 2단계 유보통합 실행에 힘을 실는 것은 의미 있고 현실적으로 적용할 수 있는 제안이라고 생각된다.
- 유보통합에서 재정에 관한 논의는 다른 부분에 비해 적은 편이며 이는 유치원과 어린이집의 비용 지원방식의 차이와 유아 및 보육 재정에 대해 추정치로 제시할 수 밖에 없는 한계가 있기 때문이다. 따라서 각 시도교육청별로 유치원 지원 체계가 다른 점과 광역자치단체와 기초자치단체의 어린이집 재정 투입규모와 방식에 차이가 있는 점을 고려하여 중앙정부에서 표준적인 재정 지원 기준 마련에 속도를 내야한다.
- ‘지방교육교육자치에 관한 법률’과 ‘지방교육재정교부금법’ 등 행정업무와 예산업무의 법적 근거가 되는 법 개정작업은 중앙정부가 앞장서서 국정과제 실현의 적극적인 의지를 보여주기 바란다. 더불어 2025년 보육업무의 교육청 이관이 원활히 될 수 있도록 재정에 대한 중앙정부의 책임있는 자세가 요구된다. 국정과제인 유보통합 재원에 대한 국고지원은 필수적이다.

나가며

- 우리는 유보통합이라는 유아교육과 보육의 전환기에 서 있다. 그 뒤에는 초저출생이라는 거센 파도가 밀려오고 반쯤 발이 잠긴 상태로 우리의 삶이, 우리의 교육이, 우리의 아이들과 부모들이 불안에 떨며 서 있다. 거센 파도가 이 모든 것을 삼키지 않도록 중앙정부는 유보통합의 안정화를 위한 법제화와 재정책보를 위한 적극적 조치를 해야 할 것이며, 시도 지자체와 교육청은 뒷짐을 풀고 두 팔을 걷어붙이고 새로운 영유아교육체제를 만드는 일에 함께 해야 할 것이다.

지정토론 5

유보통합 재정확보 방안 마련 토론회

전주리 | (사) 공동육아와공동체교육 사무총장

유보통합 재정확보 방안 마련 토론회

전주리 | (사) 공동육아와공동체교육 사무총장

유보통합 부처가 6월이면 교육부로 통합되니 다음 과제는 행정재정통합이 될 것이다. 이러한 시기에 유보통합 재정확보에 대한 발제가 대단히 구체적이고 실제적이라 놀랐다. 개인적으로도 동감하는 바이고 행정적 참고사항 법제화 과정에 대한 제안은 자료로서도 가치가 있어 보인다. 특히 유보통합의 정책목표를 유보 행정통합의 완성으로 안정화라고 한 것에 공감한다. 이것은 유보통합을 미루자는 것이 아니라, 현재 가능한 격차해소에 중점을 두고 통합모델을 선불리 서두르지는 말자는 의견으로 이해된다. 현재 기관에 다니는 구성원인 아이들과 교사 부모에 대한 고려가 필요하기 때문이고, 여러 이해가 얽힌 현실을 반영한 견해라고 생각한다. 이해관계자들의 혼란은 줄이고 유보통합의 실제 목적을 향해 가기 위한 방안으로 딱 적절하다. 이 방안대로라면 앞으로의 유보통합 과정에서는 최소한 의료문제같은 분란은 일어나지 않을 것이다. 발제자가 제시한 방안에 동의하며 유보통합의 재정 방향인 격차해소에 대해 토론자는 좀 더 의견을 덧붙이고자 한다. 아동돌봄의 지형이 바뀌고 있다. 이 상황을 반영하여 유보통합이 방향을 잡으려면 지금 관계자들이 논의해 놓아야 할 것들이 있다고 생각한다.

이제는 더 이상 육아비용을 개인이 감당할 수 없는 시대

2023년 하반기부터 저출생문제는 단박에 인구위기로 회자되기 시작했다. 기후위기와 더불어 사회의 지속가능성이 달린 가장 큰 화두로 온 국민이 공감하게 되었다.

당시 조앤 윌리엄스라는 미국의 한 교수가 EBS에 나와 ‘대한민국 망했네요’라고 머리를 쥐어뜯으며 말해서 그 위기를 실감나게 했다.

이후 사회 전반에 청년들에 대한 관심과 아이들에 대한 관심이 늘어났다. 저출생은 총선 1호 공약이 되었으며 다양한 대책이 쏟아지고 있다. 돌봄의 영역 특히 아동돌봄의 영역의 중요성도 부각되기 시작했다. 인구위기의 마의 구간이 영유아기부터 초등저학년 아동돌봄의 시기이기 때문이다.

이 시대 청년들은 왜 아이를 낳지 않을까? 이에 대해 여러 분석도 나오고 있다. 여성의 사회적 지위의 문제와 양육불안 교육불안 일자리불안 주거불안 등이 원인으로 꼽힌다. 여러 의견 중 필자가 대표적으로 공감하는 말은 ‘내 아이에게 미안하다’라는 말

이다. 청년들은 지금 살고 있는 이 세상이 아이에게 물려줄 만하지 않다고 생각해 출산을 주저하는 것이다.

아이들에게 물려줄 만한 세상은 어떻게 만들까? 우리는 아이를 함께 돌보는 사람으로서 아이들의 세상에 대한 책임이 있다. 그래서 저출생의 원인인 양육불안 교육불안에 대해 특히 주목해야 한다.

그런 의미에서 스웨덴의 사례는 주목할 만하다. 어느 곳에 지원해야 저출생을 해결할 수 있을지 제시하고 있다.

스웨덴의 사례는 '인구위기'라는 책에 잘 나와있다. 이 책에서 뮌르달 부부는 "출산 장려, 다자녀 가정 세금 혜택 등이 잠시나마 긍정적인 인구 정책이 될 수 있다고 생각할 수 있으나, 이런 정책들은 출산율 증가에 영향을 미치지 못할 것이다. 희망 사항만 열거할 것이 아니라 근본적인 사회 개혁을 단행해야 한다."고 말했다. 뮌르달 부부는 "자녀를 기르면서 드는 비용을 줄여야만 한다"며 양육 비용을 사회화하는 구체적인 아동·청소년 복지 정책을 제안했다.

그렇다. 비용의 문제를 해결해야 한다. 이제는 더 이상 육아비용을 개인이 감당할 수 없는 시대가 되었다. 오히려 어느 곳을 선택하더라도 공평한 지원을 요구하는 부모선택권이 점점 중요해지고 있다.

생애 첫 출발선의 평등

그런 의미에서 돌아보면 이번 유보통합의 대의는 '생애 첫 출발선의 평등'이었다고 보인다. 부모들은 모르고 있던 각 기관마다의 지원의 차이가 드러났다. 30년 유보통합의 역사에서 이번만큼 유보통합이 지지를 받았던 적이 없는데 그 이유에는, 저출생의 어려움에 대한 공감과 생애 첫 출발선의 평등이라는 대의에 대한 공감이 있었다.

이런 상황이니 유보통합의 과정에서도 지원의 격차를 줄이는 노력은 가장 중요하다. 그리고 격차를 해결하는 데에 낮은 수준으로의 격차 해소는 불가하므로 예산 마련이 필수적이다. 우선 각 기관 지원의 차이는 관리체계를 맞추고 지원항목의 이름을 맞추면 그 윤곽이 드러날 것이다. 현재는 지원의 방법이 다르고 항목이 다르니 모두에게 혼란스럽기만 하고 만족스럽지는 못하다. 이를 위해 함께 가야 할 것이 예산 문제이다. 재정 확보가 필요하다. 당연히 되어야 할 재정의 문제가 자꾸 걱정되는 이유는 어린이집 예산의 복잡성 때문이다. 그동안 어린이집은 유치원과 달리 지자체의 도움을 많이 받았다. 이 지원들이 현재 어린이집의 급여체계를 올리고 복지를 높이고 아이들의 여건을 향상하는 데에 큰 도움이 되었다. 이 재정이 교육부로 이관되는 기미가 없으니 많은 기관들이 불안할 수밖에 없다. 교육부는 이에 답할 필요가 있다. 발제자의 의견처럼 각 지역에 맡겨놓는다면 혼란만 날 것이다. 한 두 지역의 상황이 아니니 중앙에서 해결하고 정리해 주어야 할 문제이다.

그런데 좀 더 나아가 이제는 국공립과 민간의 차이도 해결해야 한다. 지원의 중심을 교사나 기관으로 둘 것이 아니라 아동 한 아이의 입장에서 지원의 격차는 평등해져야 하기 때문이다. 그러기 위해서도 재정의 확보는 필요하다.

공공성을 무엇으로 볼 것인가

영유아기 보교육은 점점 보편성과 공공성을 넓히는 방향으로 발전해 왔다고 보인다. 선별지원으로 시작했다가 보편지원의 방향으로 나아가고 있으며, 공공성을 더하기 위해 국공립을 확충했다. 민간 기관의 공공성을 갖추기 위한 다양한 노력도 있었다. 어린이집에서는 평가제가 모든 기관에 의무화되었고 운영위원회도 상설화되었다.

그런데 모든 아이들을 위해 지원체계를 동일하게 하려면 다시 공공성의 문제가 대두된다. 10여년 전 유보통합에서는 민간기관의 공공성을 위해 법인화를 말하였다. 그것도 방법중 하나일 것이다. 그 논의에 더해 시대가 변하였으니 좀 더 고민하면 좋겠다.

아동돌봄에서의 공공성이란 무엇인가? 이는 전문가들, 연구자들부터 관계자들이 고민해 내야 할 영역일 수 있다. 우리가 미리 고민하지 않는다면 행정회계 중심으로 관리하기 편한 곳, 자본력 있는 곳이 공공성을 입증하게 될 것이다. 아동돌봄을 하는 사람들이 먼저 ‘아이들을 더 행복하게 만드는 공공성의 원칙은 무엇일까?’를 고민하면 좋겠다.

관에서 행하는 것에만 공공성이 있다는 생각에 의문을 제기해야 한다. 마을과 지역사회가 가진 공공성, 관에서 할 수 없는 영역의 공공성을 인정해야 할 때이다. 이 방향의 공공성을 평가할 항목과 기준이 필요할 것이다.

어린이집 유치원 공립과 민간의 다양한 기관을 위한 평가체계에 반영할 기준도 고민이 될 것이다. 평가제를 존속하든 장학사제도를 활용하든 그것은 다른 곳에서 논의할 문제로 남겨두자. 하지만 무엇으로 평가해야 하는지는 고민해야 한다. 관 중심의 평가체계는 민간의 다양성을 보장하지 못한다. 오히려 획일화될 가능성이 높다. 이전까지의 평가제가 그러하기도 했다. 이제는 민간영역에서 해왔던 다양한 시도들을 인정받기 위한 기준 정립이 필요하다. 아이들이 귀해진 시대 어른의 눈높이가 아니라 아이들의 행복이 우선되는 기관을 판단하는 기준을 만들어야 한다.

아동을 돌보는 기관에서 가장 우선되어 평가받아야 할 것은 무엇일까? 아이들이 행복한 것이 우선순위가 되는 평가는 어떤 것일까?

공동육아에서는 현재 아이들에게 필요한 것에 대해 참여권 생활권 기후활동이라는 키워드를 제안한다. 이것들이 새로운 평가체계의 기준이 되어야 한다고 생각한다. 아동 중심 놀이중심 교육을 무엇을 기준으로 해석하고 평가할 것인가? 참여권으로 들여다보아야 한다고 생각한다. ‘하트의 아동참여사다리’로 각 기관에서 영유아기 활동에서의 아동주도와 존중의 정도를 나눠 보는 것을 제안한다. 노키즈존으로 상징되는, 점점 좁아지는 영유아의 생활권 확장의 노력도 필요하다. 골목, 놀이터 아이들에게서 사라진 것을 복원해 주는 것 대해 고민해야 할 때이다. 그것은 아이들이 집과 기관 사이에서 뛰어놀던 공간이나 생활환경 일수도 있고 친척 이웃을 포함한 관계망일수도 있다. 지금 아이들은 놀며 관계할 장소와 사람이 부족하다. 그리고 아이들이 가꾸며 살아갈 지구환경에 대해 영유아기 기관에서의 일상부터 기후활동으로 채워야 한다. 기

후활동이 얼마나 기관의 일상에 들어와 있는지 봐야 한다. 이것이 미래 보육에 평가해야 할 일이 아닐까 생각한다. 보육에도 ESG가 필요하다면 이 영역일 것이라고 생각한다.

여러 기관과 전문가들의 다른 의견도 있을 것이다. 이것에 대해 다양한 논의가 이루어졌으면 좋겠다. 주도적으로 고민하고 제안해서 아동돌봄의 특별한 영역이 관리 중심으로 흐르지 않게 되기를 바란다.

이제는 모든 돌봄에 공평한 지원을 기본으로 하고 어디에 더 지원해서 아이들의 삶을 향상시킬지 고민해야 할 때이다.

교육부에 대한 당부

재정확보와 아동돌봄을 강조 하는 이면에는 교육부로 갔을 때의 여러 걱정이 있다고 본다. 학교 중심의 교육부가 영유아시기의 중요성을 얼마나 알고 있을까? 교사 부모 기관 등 당사자의 다양한 의견이 수렴될 수 있을까? 대학교육 중심의 사고를 벗어날 수 있을까? 영유아기의 어려움은 이 시기의 문제들이 유예되어 나타난다는 데 있다. 또 돌봄이 아직 절대적으로 필요한 시기인데 비해 아이들의 의견을 직접 청취할 수 없다는 데 있다.

4차산업 시기에 앞으로 더욱 중요해질 돌봄의 영역에 대해 교육부가 어떤 생각을 하고 있을까 우려도 된다. 실제 돌봄과 누리과정을 함께 수행해 온 곳은 어린이집이다. 초기의 보육은 교육+ 보호였다면 현재의 보육은 교육+돌봄이다. 이 돌봄의 노하우를 공유해야 한다.

영유아기 마의 구간을 안정시켜야 인구위기가 나아질 것이다. 영유아기는 온 세상의 환대로 크는 시기이고 양육자와 소통이 가장 필요한 시기이다. 그래서 우리 사회는 고민해야 한다. 어떻게 한 아이라도 더 일찍 행복하게 할까? 어떻게 한 아이라도 더 일찍 함께 키울까? 어떻게 아이들의 생활권을 확대할까? 어떻게 아이들이 살아갈 지구를 위한 일상을 만들까? 교육부가 앞으로 그것을 함께 고민해주기를 바란다.

교사대아동비율

그리고 교사대아동비율 개선이 최우선 되어야 한다. 교사대아동비율은 모두가 동의하지만 진척이 더딘 사안이다. 영유아 돌봄과 관련된 모든 주체에게 이로운 일이기에도 동의하지 않는 곳은 없다. 그리고 특히 아이들에게 가장 좋은 일이다. 초등학생과 유아의 교사대아동비율이 같다는 것은 얼핏 생각해도 이해되지 않는 일이다. 만 5,6세에게 1년의 차이는 몇십년 산 사람들의 1년과는 너무 큰 격차이다. 아이들의 숫자도 줄고 있어서 이제는 실제 비율의 현실화가 필요한 지경이 되었다. 이렇게 모두가 공감하는데 왜 안 되는가? 역시 재정문제라고 이야기 할 것이다. 시범사업으로 영아부터 천천히 하고 있다고 할 것이다. 하지만 교사대아동비율의 현실화는 미루어서는 안 될 문제이다. 오히려 교사대아동비율을 낮추는 계획을 하루라도 빨리 선언하는 것이

유보통합을 성공적으로 이끄는 첫 출발이 될 것이라고 생각한다. 아이들에게 가장 좋은 방향임을 모두가 알기 때문이다.

제안과 걱정을 늘어놓았지만 정리하자면 유보통합에서의 재정확보를 위한 발제자의 의견에 동감하며 이 방안대로 유보통합의 대의인 생애첫출발선의 평등이 별탈없이 가능해져서 인구위기의 해결과 현재 아이들의 행복에도 도움이 되었으면 좋겠다. 그러기 위해서는 유보통합 과정에서 아이를 중심으로 한 지원의 평등과 부모선택권까지를 감안해야 할 것이다. 이를 위해 새로운 공공성에 대한 논의를 제안하는 바이고, 교사 대아동비율 현실화는 지금부터 최우선해 반영되었으면 좋겠다.

지정토론 6

영유아교육보육통합추진단





영유아교육보육통합추진단

MEMO

MEMO