

유보통합 추진을 위한 지역차원 관리체계 일원화 방안 - 대구광역시 사례를 중심으로 -

김지수, 전대욱, 김성주



▶ 참여연구진

저 자 김지수, 전대욱, 김성주

연 구 진 연구책임자 김지수 | 한국지방행정연구원 연구위원

공동연구원 전대욱 | 한국지방행정연구원 연구위원

김성주 | 한국지방행정연구원 연구위원

연구요약

1. 연구 개요

1) 연구 배경 및 목적

□ 연구배경

- “유보통합”은 「유아교육법」상 ‘학교’에 해당되는 ‘유치원’과 「영유아보육법」상 ‘사회복지시설’에 해당되는 ‘어린이집’을 합하여 영유아에 대한 교육·보육을 통합하는 것으로 실무적으로 사용되고 있는 용어임(김이배, 2023)
 - (목적) 유보통합의 목적은 모든 영유아가 어떤 기관에 다니든 관계 없이 일관되고 수준 높은 교육과 돌봄 경험을 제공받도록 보장하는 데 있음(교육부, 2024a)
- 유보통합은 1997년 김영삼정부에서 ‘유아학교’ 모델을 언급한 이래 약 30년간 이어온 교육·복지분야의 오랜 난제임
- 역대정부는 유보통합의 추진을 위한 단계적 성과를 도출해 왔음. 그러나 아직까지 유보통합 추진을 위한 지역차원의 관리체계 일원화는 미완성된 상황임
 - 지역차원의 관리체계 일원화란 지방자치단체-교육청 간 사무이관 및 해당 업무 수행을 위한 교육청의 인력/재원 확보 방안을 모색하는 것임
 - 지역차원의 관리체계 일원화 방안의 모색에 있어, 현재 지방자치단체의 목소리가 충분히 반영되지 않은 측면이 있음. 이는 지방자치-교육자치 간 갈등의 원인이 될 수 있음
 - 유보통합을 위한 지역차원의 관리체계 일원화 방안모색이 필요함

□ 연구목적

- 본 연구의 목적은 성공적인 유보통합 추진을 위한 지역차원의 관리체계 일원화 방안을 모색하는 것임

2) 연구 주요 내용

□ 쟁점 도출

- 유보통합에 관한 선행연구분석과 전문가자문회의, 공무원 대상 간담회를 통해 유보통합의 주요 쟁점을 도출함
 - (쟁점1) 유보통합의 대상이 되는 이관사무의 범위는?
 - (쟁점2) 유보통합 대상 이관사무 수행에 필요한 인력과 재원의 규모는?
 - (쟁점3) 지역차원의 관리체계 일원화 방안(사무, 인력, 재정, 협력체계)은?

□ 쟁점별 분석방법 및 결과

- 주요 쟁점에 관한 분석은 다음과 같은 절차로 진행되었으며, 분석결과는 다음과 같이 요약됨

표 1 | 유보통합 쟁점별 분석방법 및 결과

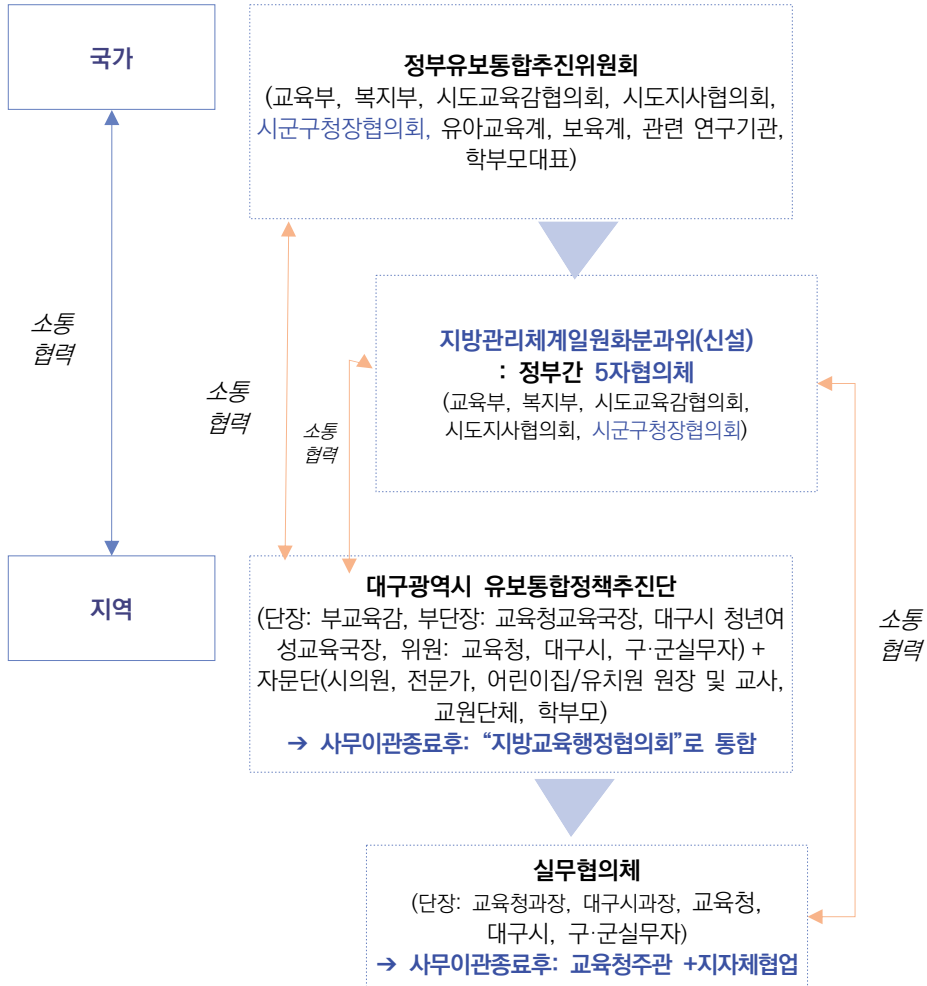
쟁점		분석방법	결과
이관사무 범위		① 대구광역시-산하시군 수행사무조사 ② 연구진의 이관사무 표준화 초안도출 ③ 공무원 간담회를 통한 의견수렴 ④ 이관사무 표준화(최종안)	• 11개 대분류, 23개 중분류, 75개 소분류 • 가정양육수당, (가칭)영유아학교, 부모 급여 등의 사무 제외 모든 사무가 대상이 됨 (지역의 특수시책사업 포함)
이관 사무 수행 인력 및 재정 부담 분석	인력	① 이관사무 투입조직/인력규모분석 ② 이관사무수행 필요인력분석 ③ 이관사무 수행을 위한 인건비산출 ④ 공무원 간담회를 통한 의견수렴 및 반영	• (광역)2개팀, 8명 • (기초)1개팀, 6.2명 * 일부 육아종합지원센터 직영팀 별도운영 • (필요인력) 기초의 경우 현원 대비 약 1.5배의 인력필요(이하 α 에 해당) • (인건비) 약 20억+ α
	재정	① 대구광역시 보육예산 분석 ② 대구광역시 재정여건 및 재정전망 분석 ③ 교육청 재정여건 및 재정전망 분석	• (총예산) 621,5억53백만원 • (지방비) 236,2억17만원 (전체예산의 38%) → 국비 외 지방비 이전 불필요 • (특별시책사업) 사무이관○ + 재정이전X

□ 지역차원의 관리체계 일원화 방안

- 지역차원의 관리체계 일원화 방안 모색을 위해 유보통합에 관한 선행연구분석 및 사무이관에 대한 선행사례분석, 전문가자문회의 및 공무원간담회 등을 실시하였고, 그 결과는 다음과 같음
- (사무) 유보통합 관련 사무를 일괄 이양하되, 인력 및 재원에 관하여는 다음과 같은 대안 모색이 필요함
 - 「아동수당법」상 부모급여는 보건복지부 소관으로, 지방자치단체 사무로 남음. 따라서 육아지원센터 및 지역별 특수시책사업을 일괄 교육청으로 이관하는 것이 현장에서의 혼란을 최소화 하는 방안임
 - 「영유아보육법」상 가정양육수당은 현재 교육부 소관으로 일괄 이양하는 것이 적절하나, 주민에 대한 보다 높은 수준의 지원을 위해 지방자치단체 소관사무로 남김
- (인력) 중앙-중앙 간 사무이관과 달리, 직원 동의 없이 지방자치단체 소속 공무원의 소속을 사무와 함께 교육청으로 이전할 수 없음
 - 그러나 기준인건비제도에 기반한 지방자치단체의 인건비 산정방식을 고려할 때, 특정 사무가 이관된다고 하더라도 해당 사무수행에 필요한 인력에 투입된 인건비를 교육청으로 이전할 수는 없음
 - 따라서 본 연구를 통해 산출된 필요인건비 추정규모를 고려하여 교육부와 교육청이 인건비 재원을 확보하는 것이 검토될 필요가 있음
- (재원) 최근 지방자치단체의 교육분야 이전재원이 확대되고 있고, 재정은 악화되고 있는 추세이기 때문에 이관사무에 투입되었던 예산을 이전할 경우 재정위기에 직면할 수 있음. 따라서 국비 또는 신규재원 발굴을 통해 교육부와 교육청이 사무수행을 위한 추가적 재원을 확보하는 것이 바람직함
 - 사무이양에 관한 선행사례 분석 결과, “자치단체 → 교육청” 사이의 사무 이관은 전례가 없으며 이에 관한 내용은 유보통합 추진에 대한 사회적 합의와 그에 따른 법제화 프로세스를 통해 결정됨

- 특히 유보통합이후에도 지역의 유아보육 관련한 지방자치단체의 역할(예: 영유아학교 미이용 유아, 사회적 약자에 대한 지원 등)은 여전히 남아있으므로, 남은 재원을 유아보육서비스의 품질 제고를 위해 활용할 필요가 있음
 - 육아종합지원센터 사무이관시 건물은 유상인수가 적절하며, 지자체 소유 국공립어린이집 역시 건물 관련 협약은 신규추진하는 것이 필요함(시도 아동보육담당자 간담회 의견반영, 2025.11.)
- (협력적 거버넌스 운영방안) 유보통합을 위한 국가 및 지역차원의 거버넌스를 내실화하고, 단계별로 소통과 협력을 통해 실효성 있는 거버넌스 체계를 재설계하는 것이 필요함
- 협력적 거버넌스는 교육청이 주관하여 운영하되, 내실있는 소통의 방안을 강구하는 것이 필요함
 - 유보통합의 단계별(사무이관준비단계 → 사무이관실행단계 → 사무이관 종료후단계)로 지역거버넌스의 역할변화에 관한 로드맵을 적용함으로써 이 거버넌스가 장기적으로 지역차원의 유아보육·교육서비스에 대한 협력적 거버넌스로 역할을 할 수 있도록 함

[그림 1] 유보통합 거버넌스의 구조 개선 및 내실화 방안



* 파란색: 개선사항

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경 및 필요성	3
2. 연구목적 및 기대효과	5
제2절 연구범위 및 내용	7
1. 연구범위	7
2. 연구내용 및 방법	8

제 2 장 유보통합과 사무이관에 관한 논의

제1절 유보통합에 관한 논의	15
1. 유보통합의 개념 및 법적 근거	15
2. 유보통합 추진 현황과 문제점	19
3. 유보통합에 관한 선행연구 및 한계	29
제2절 사무이관에 관한 논의	35
1. 유보통합과 사무이관	35
2. 사무이관에 관한 이론적 논의	37
3. 사무이관 선행사례의 특징과 한계	38

제 3 장 유보통합 이관사무의 범위 및 운영현황

제1절 지방자치단체의 이관사무 범위	43
1. 이관사무 표준화 필요성 및 절차	43
2. 이관사무 표준화 결과	44
제2절 지방자치단체의 행정수요와 이관사무 운영현황	51
1. 행정수요	51
2. 조직 및 인력	58
3. 재원구조 및 현황	59
4. 소결	61

제 4 장 사무이관에 따른 소요인건비 및 재정부담 분석

제1절 이관사무 수행인력 분석	65
1. 연구설계	65
2. 지방자치단체-교육청 인건비제도 비교	69
3. 이관사무에 대한 소요인건비: 투입인력 기준	76
4. 이관사무에 대한 소요인건비: 필요인력 기준	80
제2절 이관사무 재정부담 분석	92
1. 기본접근	92
2. 대구광역시 보육예산 분석	94
3. 대구광역시 재정여건 분석	100
4. 대구광역시 재정 전망	108
5. 재정부담 분석결과 시사점	116

목 차

제 5 장

지역차원의 유보통합 관리체계 일원화 방안

제1절 지역차원의 관리체계 일원화 방안	121
1. 사무기관의 범위	121
2. 사무기관에 따른 인력 확보방안	122
3. 사무기관에 따른 자원 확보방안	122
제2절 지역차원의 협력적 거버넌스 구축·운영 방안	126
1. 유보통합을 위한 거버넌스 운영 내실화	126
2. 유보통합 단계별 지역거버넌스의 로드맵	131

제 6 장

결론 및 함의

제1절 연구결과 종합	137
제2절 결론 및 함의	141
참고문헌	143

표 목차

표 1-1	연구목적	6
표 2-1	유보통합의 역사: 역대정부별 주요 쟁점	16
표 2-2	유보통합 3법 주요 개정 상황	18
표 2-3	교육부 주관 주요 이해관계자의 의견수렴 결과	21
표 2-4	충청북도교육청 이관대비협의체 구성 예시	24
표 2-5	2024년 시군구청장협의회 회의 문제제기 내용 개괄	26
표 2-6	주요 쟁점에 대한 실무자 간담회 의견 요약	27
표 2-7	세종시교육청의 유보업무특성과 통합가능성 검토 결과	31
표 2-8	사무이양·사무이관의 유형	40
표 3-1	이관사무의 BRM분류체계 분석결과: 온나라문서대장 기준	44
표 3-2	이관사무의 BRM분류체계 분석결과: 이관사무 표준화 결과	46
표 3-3	전국 시도 출생아 수 및 영유아(0~4세) 인구수	51
표 3-4	지역별 유치원 및 어린이집 현황	52
표 3-5	17개 시·도 사립유치원 수, 학급 수, 원아 수	53
표 3-6	17개 시·도 유형별 유치원 및 유아 수 현황	54
표 3-7	대구광역시 설립주체별 어린이집 현황	55
표 3-8	대구광역시 유치원 특수학급 평균 유아수	56
표 3-9	대구광역시 장애아전문 어린이집 이용 아동현황	57
표 3-10	대구광역시 장애아통합 어린이집 이용 아동현황	57
표 3-11	대구광역시 유보업무 조직 및 인력	58
표 3-12	대구광역시 보육사업 관련 예산 현황(2025년 최종예산기준)	59
표 3-13	대구광역시 유치원 및 어린이집 유형별 비율(2025.09. 보육통계)	61
표 4-1	이양사무 소요인건비 산출 예시: 제주특별자치도	66
표 4-2	사무별 연간 소요자원(인건비): 산출 예시	67

표 목차

표 4-3		기준인건비제도 개괄	70
표 4-4		교육청 총액인건비제도 개괄	73
표 4-5		교육청별 총액인건비 집행율(2025)	76
표 4-6		이관사무 투입 조직/인력 규모	76
표 4-7		이관사무 투입인력에 관한 표준화된 인건비 소요액	77
표 4-8		이관사무 투입인력에 관한 소요액(인건비): 기능별	78
표 4-9		이관사무 기능별 업무량: 대구광역시 본청	80
표 4-10		이관사무 부서별 초과근무시간: 대구광역시 본청	81
표 4-11		이관사무 기능별 업무량: 군구 합산	83
표 4-12		이관사무 부서별 초과근무시간: 군구 합산	90
표 4-13		2026년 교육부 예산안 총괄표	95
표 4-14		보육료 지원체계(2025년 단가 기준)	96
표 4-15		보조금 관리에 관한 법률 시행령(별표 1)	97
표 4-16		대구광역시 보육사업 관련 예산현황(2025년 최종예산 기준)	98
표 4-17		대구광역시 라이즈사업 관련 지출 현황	101
표 4-18		지방자치단체의 교육청으로의 법정 전출금	102
표 4-19		지방자치단체의 법정, 비법정 전출 결산 추이	103
표 4-20		시·도별 교육청의 법정전출금 내역	104
표 4-21		지방자치단체의 교육청으로의 비법정 전출금	105
표 4-22		시도별 비법정 전출 결산 추이	106
표 4-23		대구광역시 교육청 비법정 이전수입 현황	107
표 4-24		대구광역시 재정자립도(개편전)	108
표 4-25		대구광역시 재정자립도(개편후)	109
표 4-26		대구광역시 자원별 세입결산	111
표 4-27		시·도별 교육청 예산현액 대비 이월액 비중	112
표 4-28		시·도별 교육청 예산현액 대비 불용액 비중	113
표 4-29		교육재정안정화기금 조성액 추이	114
표 5-1		유보통합 단계별 지역거버넌스의 역할변화 로드맵	135

그림 목차

그림 1-1	연구흐름도	10
그림 2-1	교육부의 유보통합 추진계획(안)	20
그림 2-2	교육부 유보통합 주요과제: 5대 상향평준화과제와 시범사업	22
그림 4-1	1인당 분기별 이관사무 담당부서의 분기별 초과근무시간: 대구광역시 본청	68
그림 4-2	대구광역시 구·군별 이관사무 담당부서의 분기별 초과근무시간 변화추이	68
그림 4-3	교육청별 총액인건비 집행율 변화 추이(최근 5년)	75
그림 4-4	지방자치단체의 법정, 비법정 전출 결산 추이	103
그림 4-5	대구광역시 재정자립도(개편전)	109
그림 4-6	대구광역시 재정자립도(개편후)	110
그림 5-1	유보통합 거버넌스의 구조 및 한계	127
그림 5-2	유보통합 거버넌스의 구조 개선 및 내실화 방안	130

제 1 장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 내용

제1절

연구배경 및 목적

1. 연구배경 및 필요성

□ “유보통합”이란?

- “유보통합”은 「유아교육법」상 ‘학교’에 해당되는 ‘유치원’과 「영유아보육법」상 ‘사회복지시설’에 해당되는 ‘어린이집’을 합하여 영유아에 대한 교육·보육을 통합하는 것으로 실무적으로 사용되고 있는 용어임(김이배, 2023)
 - (목적) 유보통합의 목적은 모든 영유아가 어떤 기관에 다니든 관계 없이 일관되고 수준 높은 교육과 돌봄 경험을 제공받도록 보장하는 데 있음(교육부, 2024a)

□ 교육·복지분야의 대표적인 난제로서 “유보통합”

- “유보통합”을 위해서는 각각 상이한 법적 근거와 소관부처, 교사자격, 재정지원, 시설기준 등을 하나로 포함하는 포괄적 개혁이 필요함(미래교육연구원, 2016)
- 따라서 “유보통합”은 1997년 김영삼정부에서 ‘유아학교’모델을 언급한 이래, 약 30여년간 이어온 교육·복지분야의 오랜 난제라 할 수 있음
 - 그러나 역대정부를 거치며 구체적인 목표와 방식, 정책 우선순위에 대한 지속적인 변화가 나타나 현재까지 해결되지 않은 진행형의 과제로 남음
 - 앞서 언급한 교육부의 유보통합에 관한 정의와 최상위의 정책목적에 대해서는 이론의 여지가 없으나, 실천방안에 관하여는 곳곳에 갈등여지가 존재하기 때문임

- 특히 유보통합은 초기부터 중앙부처간 갈등과 이해관계자 간 갈등(예: 유치원 교사 vs. 어린이집교사 등)으로 사회적 이슈가 되어 왔기 때문에, 정부의 해결책 역시 이와 같은 국가차원의 법 제정과 거시적 정책 방향에 대한 합의가 중심이 되었으나 지역차원의 실무적 논의는 미진함
 - 그 결과 현재 국가차원에서는 교육부로의 소관부처 통합이 완결되었으나, 지역차원에서 업무이관과 재원의 배분 등에 대한 상세논의가 이루어지지 못한 상황임
 - 또한 유보통합 과정에서 교사의 자격과 유아보육·교육 서비스의 품질 등에 관한 논의가 중심에 있어, 관리체계 일원화에 관한 실무적 문제는 충분히 논의되지 못한 한계가 있음
 - 따라서 이와 같은 문제를 개선하기 위한 지방자치단체의 새로운 역할 구상과 그에 따른 대안 검토가 시급한 상황임에도 관련 논의가 부족한 실정임(김이배, 2023)

□ 지역주도로 유보통합을 위한 지역차원의 관리체계 일원화 방안에 관한 연구 필요

- 최근까지의 선행연구를 통해 유보통합의 방향과 전략을 논의하는 선행연구는 있지만, 지방자치단체의 관점에서 이와 같은 연구가 수행되는 것은 매우 초기 단계라고 볼 수 있음
- 지방자치단체-지방교육청은 유보통합의 최전선(frontier line)에서 실무적인 협력을 통해 사무를 이관해야 하는 과제에 직면해 있지만, 유보통합을 위한 사무이관의 범위, 필요 재원, 조직 및 인력 등에 관한 전반적인 영역에서 구체적인 단계로 나아가지 못하고 있는 실정임
- 특히 유보통합에 관한 사회적·정책적 논의가 국가주도로 추진되고 있어, 핵심 이해관계자이자 당사자인 지방자치단체가 주도적 역할을 하지 못하고 있음
- 그러나 유보통합은 지역단위에서도 지방자치-교육자치 간 연계협력 차원에서 중요한 의미를 가지고 있으며, 주민생활과 직결되는 특징이 있음. 또한 지역별 여건의 차이가 커 전국적으로 획일화된 대안을 적용하는 것은 적절치 않음

- 따라서 지방자치단체의 유보통합 대응방안을 모색할 필요가 있으며, 이를 위해 본 연구가 필요함

2. 연구목적 및 기대효과

□ 연구목적

- 본 연구의 목적은 성공적 유보통합을 위한 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화 방안을 모색하는데 있음
 - 이를 위해 주요 쟁점을 도출하고, 쟁점별 분석을 통한 대안을 모색할 필요가 있음
 - 특히 유보통합 추진현황 및 관련 법률 개정안에 대한 한계를 분석하여 사무·인력·재정이라는 3개의 차원에서 문제점을 도출하고, 대응방안을 모색함
 - 지역별 차이가 크기 때문에 대구광역시의 사례를 중심으로 다룸
- 그러나 본 연구의 목적인 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화 방안 모색에 있어, 지방자치단체-교육청 간 갈등을 전제로 양자간 제로섬게임(zero-sum game)¹⁾을 추구하는 것은 적절치 않음
- 지방자치단체와 교육청은 지역 내 유아보육 및 교육서비스 제공을 위한 협력적 동반자로서 서로를 인식하고, 이를 통해 지역주민에게 보다 높은 수준의 유아보육 및 교육서비스를 제공하기 위해 국가로부터 필요재원과 인력을 확보할 수 있는 대안을 모색하는 비제로섬게임²⁾으로 전환될 필요가 있음

1) 어원은 레스터 써로(Lester C. Thurow) 교수가 1981년에 쓴 책 《제로섬 사회》에서 그 용어가 기인되며, 이익과 손실의 합이 항상 0이 되는 게임으로, 한쪽에서 얻는 이익이 다른 쪽의 손실이 상쇄되므로 이익을 위해 반드시 다른쪽을 이겨야 하는 경쟁적 상황이 발생됨(위키피디아: 검색어-제로섬게임)

2) 게임이론에서 말하는 비제로섬게임(non zero-sum game)의 전략으로, 상호 의존적 관계를 유지하는 두 사람 중 한 사람이 다른 사람보다 큰 이득을 얻게 되더라도 다른쪽도 여전히 이득을 볼 수 있는 게임을 말함(위키피디아: 검색어-비제로섬게임)

| 표 1-1 | 연구목적

연구 목적	성공적 유보통합 추진을 위해 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화방안을 모색 - 대구광역시를 중심으로 -	
대안모색의 원칙		
지자체-교육청간 제로섬게임		지자체-교육청간 비제로섬게임
• 지자체-교육청 간 갈등관계심화 • 한정된 자원을 두고 경쟁하여, 한쪽이 이득을 보면 다른 한쪽은 손해를 보는 관계 • 국가주도로 주민에 대한 유아보육·교육 서비스가 획일화되고, 하향평준화될 가능성 존재		• 지자체-교육청 간 협력적 동반자관계전환 • 협력을 통한 국가차원의 추가재원확보방안 모색으로 주민에 대한 서비스 품질이 제고 됨으로써 모두가 승리하는 관계 • 지방주도로 주민에 대한 유아보육·교육서비스가 다양화되고, 지역거버넌스 활용을 통해 상향평준화될 가능성 존재

출처: 저자작성

□ 연구의 기대효과

- 본 연구는 전국의 모든 지방자치단체가 직면하는 유보통합 대응방안을 모색함으로써 연구결과물의 높은 활용도가 예상됨
- 특히 사무, 재정, 인력 등 포괄적 검토사항에 대한 연구를 실시함으로써, 향후 유보통합을 위한 사무·인력·재정 관련 이관실무협의를 활용될 수 있는 기초 자료를 제공할 수 있다고 판단됨
- 마지막으로 본 연구를 통해 유보통합 관련 사각지대의 발생이나 하향평준화, 업무이관 과정에서의 민원인 혼란 등을 예방할 수 있음. 따라서 이와 같은 연구를 통해 주민의 삶의 질 저하를 방지하고 개선에 기여할 수 있을 것으로 기대됨
- 또한 본 연구가 그간 국가주도로 추진되어 온 유보통합에 있어 지방주도로 지역차원의 관리체계 일원화 방안을 제안하는 새로운 변화의 시작이 될 수 있을 것으로 기대함

제2절

연구범위 및 내용

1. 연구범위

□ 공간적 범위

- 본 연구의 공간적 범위는 원칙적으로 대구광역시임
 - 그러나 비교연구를 목적으로 현황분석을 위한 조사에서는 공간적 범위가 전국으로 확대될 수 있으며, 지방교육청을 연구범위에 포함시킬 수 있음

□ 시간적 범위

- 본 연구의 시간적 범위는 데이터 접근가능성 등을 고려하여, 쟁점별로 차이가 존재하지만 원칙적으로 최근 3년간의 데이터를 분석함
 - (이관사무범위표준화) 사무의 범위는 2025년 9월말 현재 최신 업무분장을 고려하되, 매년 반복되지 않는 사무 등의 경우 해당 기관 및 부서의 협조를 통해 내용을 추가함
 - (인력분석) 사무수행을 위한 소요인력을 측정하기 위해서는 2023년 1월 1일부터 2025년 9월 30일 현재까지 2년 9개월의 데이터를 분석함. 연도별·분기별 데이터 분석을 통해 변화양상을 확인하고, 3년 평균치를 대푯값으로 활용함으로서 타당성·신뢰성을 제고함
 - (재정분석) 유보통합 수행에 직접 소요되는 예산분석은 2025년 최종예산 자료를 바탕으로, 유보통합 외 교육분야 신규수요 추이는 RISE 및 평생교육 등 최근 3년간 교육분야 결산자료를 기준으로 분석함
 - 기존재정이전의 추이는 교육청으로의 법정·비법정 전출금에 대한 최근 15년간 변화 추이(대구광역시 기준)와 2025년 3차추경예산 기준 시도별 법정전출금과 2015년부터 2024년까지 시도별 비법정전출결산자료를 분석함
 - 2012년부터 2025년까지 대구광역시 재정자립도 변화추이, 2002년부터 2024년까지 대구광역시 자원별 세입결산, 2017년부터 2023년까지 시도별

교육청 예산현액 대비 이월액 비중 및 불용액비중, 2019년부터 2023년까지 교육재정안정화기금 조성액 추이 분석을 통해 교육청과 지방자치단체(대구광역시)의 재정력추이를 비교함

2. 연구내용 및 방법

□ 연구의 주요내용 및 방법

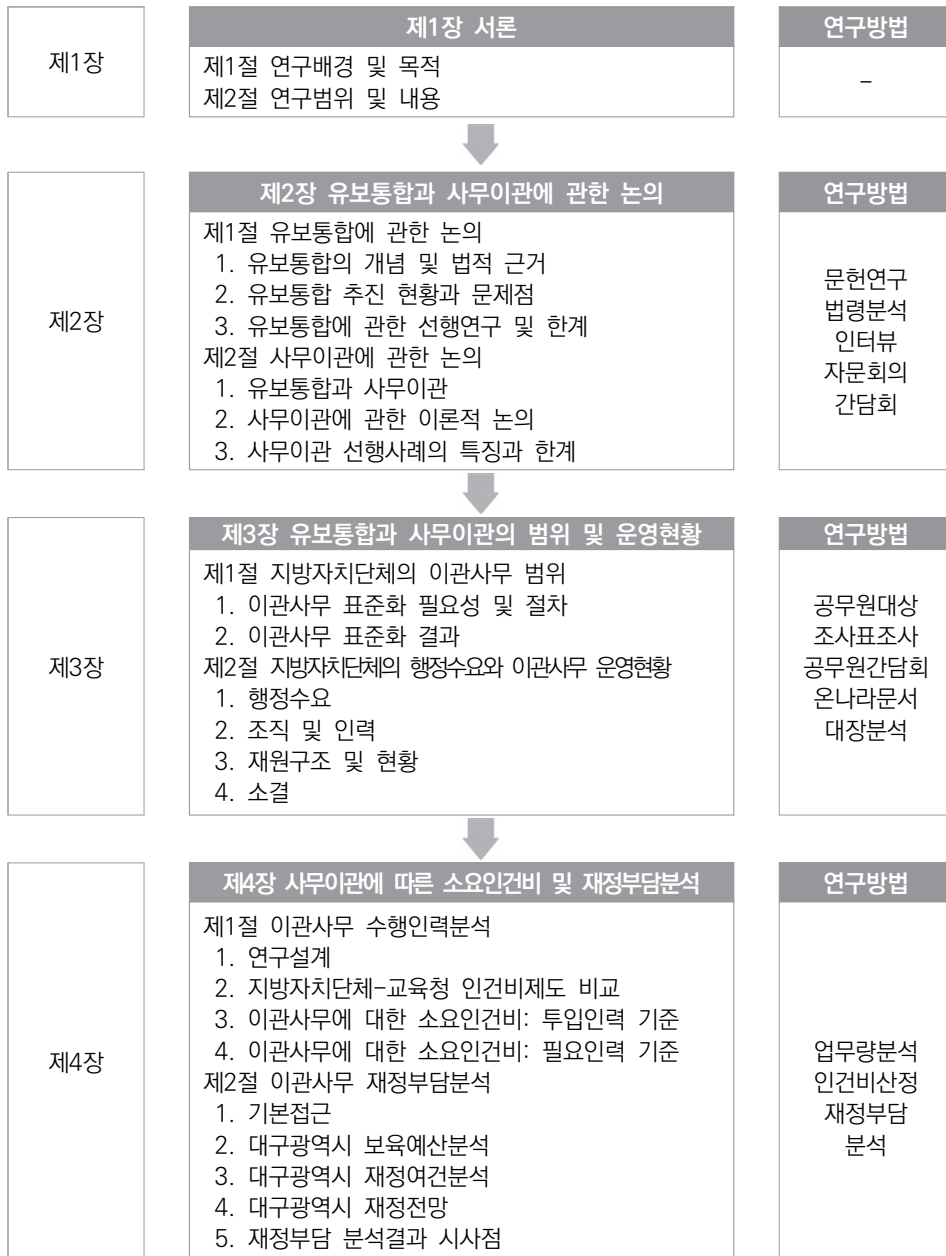
- 본 연구는 첫째, 쟁점도출을 위해 유보통합 추진현황과 문제점, 법제도의 한계와 주요 이해관계자별 입장분석, 전문가자문회의 및 공무원 간담회 등을 통한 의견수렴을 수행하고, 연구필요성 도출을 위해 사무기관 및 유보통합 관련 선행연구 분석을 실시함
 - 주요쟁점을 도출하기 위해서 유보통합의 개념과 역사, 실천계획과 추진현황 분석을 통해 지역주도의 협력적 거버넌스 관점의 부재와 지역차원의 관리체계 일원화 방안의 구체성 부족 문제를 밝힘
 - 다음으로 지역차원의 유보통합 추진을 위한 관련법 개정안을 분석하고, 이에 대한 주요 이해관계집단별 입장을 분석하여 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화의 주요 쟁점을 도출함
 - 마지막으로 유보통합 및 사무기관에 관한 선행연구 분석을 통해 본 연구의 필요성을 도출함
- 둘째, 유보통합을 위한 지역차원의 관리체계 일원화 방안 모색을 위해 사무, 인력, 재정을 분석함
 - 대구광역시 및 산하 구·군 대상 사무 및 투입인력, 소요재원에 관한 조사표조사 자료를 바탕으로 분석 실시
 - 이관사무표준화를 위해서는 조사표 조사결과를 활용하며, 사무분류체계는 지방자치단체 기능분류체계(BRM)와 업무분장을 종합하여 개발한 뒤, 공무원 간담회를 통해 적정성을 검증·보완함
 - 사무기관에 따른 소요인건비 분석을 위해서는 먼저 지방자치단체-교육청 간 인건비제도 및 운영현황 비교를 통해 “지방자치단체의 유아보육기능

- 수행에 투입되었던 인건비를 교육청으로 전출하는 방식”이 아닌 “국가차원에서 별도 재정 확보를 통해 교육청의 소요 인건비를 확보하고, 지방자치단체는 해당 인력을 신규수요에 재배치하는 방식”이 적정한 대안임을 도출함
- 다음으로 교육청이 향후 이관사무 수행에 필요한 인건비 규모를 추산하는데 활용할 수 있도록 대구광역시 및 산하구·군의 소요인건비를 산출함. 이때 현재 투입인력을 전제로한 소요인건비 산출방식과 업무량측정결과 바탕으로 한 필요인력 전제의 소요인건비 산출방식을 모두 검토함
 - 사무이관에 따른 재정부담 분석은 유보통합 수행을 위한 직접소요예산을 도출하고, 유보통합 외 교육분야 신규수요 및 기존 재정이전에 관한 분석을 통해 유보통합으로 인한 특수시책비 등 모든 재원이 이전될 경우 대구광역시 전반에 미치는 재정적 영향을 분석함
 - 이를 통해 “지방자치단체의 소요재원 전체를 교육비특별회계로 전출하는 방식”이 아닌 “국비 및 교육청이 재원을 창출”하거나 “인구감소지역에 대한 추가지원, 지역의 특수성을 반영한 추가지원 등을 목적으로 지방자치단체가 특수시책사업을 지속적으로 추진할 수 있도록 하는 방식”이 적정한 대안임을 도출함
 - 다음으로 지방자치단체 자체예산을 활용한 특수시책 분석을 통해 이관사무 수행을 위한 예산전출액을 산출함
- 셋째, 대안은 지역차원의 관리체계 일원화를 위한 사무이관범위, 인력 및 재원 등 3가지로 제시하고, 지역차원의 협력적 거버넌스 운영방안을 통해 거버넌스의 내실화를 강조함
- 이관사무의 범위와 재정부담, 인건비확보 등의 방법을 제시함
 - 사무이관 및 사후관리를 위한 협력적 거버넌스 구축방안 모색을 위해서 사례 분석기법이 활용됨

□ 연구 흐름도

- 위와 같은 연구내용을 바탕으로 본 연구의 연구흐름도를 정리해 보면 다음과 같음

| 그림 1-1 | 연구흐름도



(계속)

제5장	제5장 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화 방안 제1절 지역차원의 관리체계 일원화 방안 1. 사무기관의 범위 2. 사무기관에 따른 인력 확보방안 3. 사무기관에 따른 자원 확보방안 제2절 지역차원의 협력적 거버넌스 구축·운영방안 1. 유보통합을 위한 거버넌스 내실화 2. 유보통합 단계별 지역거버넌스의 로드맵	연구방법 전문가 자문회의 인터뷰 사례분석
제6장	제6장 결론 및 함의 제1절 연구결과종합 제2절 결론 및 함의	연구방법 -

출처: 저자작성

제 2 장

유보통합과 사무이관에 관한 논의

제1절 유보통합에 관한 논의

제2절 사무이관에 관한 논의

제1절

유보통합에 관한 논의

1. 유보통합의 개념 및 법적 근거

□ 유보통합이란?

- “유보통합”이란 「유아교육법」 상 ‘학교’에 해당되는 ‘유치원’과 「영유아보육법」 상 ‘사회복지시설’에 해당되는 ‘어린이집’을 합하여 영유아에 대한 교육·보육을 통합하는 것을 의미함(김이배, 2023)
 - 유보통합의 목적은 모든 영유아가 어떤 기관에 다니든 관계없이 일관되고 수준 높은 교육과 돌봄 경험을 제공받도록 보장하는 데 있음(교육부, 2024a)
 - 그러나 이는 각각 상이한 법적 근거와 소관부처, 교사자격, 재정지원, 시설기준 등을 하나로 포함하는 포괄적 개혁으로(미래교육연구원, 2016), 1997년 김영삼정부에서 ‘유아학교’ 모델을 언급한 이래, 약 30여년간 이어온 교육·복지분야의 오랜 난제라 할 수 있음

□ 유보통합의 역사

- 유보통합의 역사는 단지 역사로 머무는 것이 아니라 현재까지 영향을 미친다고 볼 수 있음
- 역대정부의 유보통합 추진 역사를 살펴보면, <표 2-1>과 같이 유보통합과 관련된 주요 쟁점을 하나하나 해결·합의해 가는 방식으로 전개되었다고 볼 수 있음

표 2-1 | 유보통합의 역사: 역대정부별 주요 쟁점

역대정부	주요정책변화
이명박정부	• 유아 대상의 교육과정을 누리과정으로 통합 • 재원을 지방재정교부금으로 일원화하였으나, 재정 분담 갈등 시작
박근혜정부	• 국무조정실 주관으로 추진 • 교사자격의 통합과 관장부처 결정에 관한 갈등으로 미해결
문재인정부	• 누리과정예산 국고지원 법제화로 재정 갈등 봉합 • 운영체계 통합의 논의 부재
윤석열정부	• 정부조직법 개정을 통해 관장부처를 교육부로 일원화 • 본격적으로 지역차원의 사무이관을 실행하지 못한 채 종료

출처: 저자작성

- 유보통합은 초기부터 중앙부처 간 갈등과 이해관계자 간 갈등으로 사회적 이슈가 되어 왔기 때문에, 정부의 해결책 역시 이와 같은 국가차원의 법 제정과 거시적 정책 방향에 대한 합의가 중심이 되어 옴
 - (이명박정부) 통합의 첫걸음을 내딛었으며, 만3~6세 유아 대상의 교육과정을 통합하고(누리과정), 재원을 지방교육재정교부금으로 일원화하였지만, 재정분담의 문제를 둘러싼 갈등이 시작됨(한국교육신문, 2022)
 - (박근혜정부) 국무조정실 주도로 추진되었으나, 관장부처와 교사자격통합 등 대부분의 쟁점이 해결되지 못함(한국교육신문, 2022)
 - (문재인정부) 전액 국고로 누리과정예산을 지원하도록 법제화하여 재정 갈등은 봉합되었으나, 근본적 체제통합의 논의로 나아가지 못함(한국교육신문, 2022)
 - (윤석열정부) 정부조직법 개정을 통해 관장부처를 교육부로 일원화되었으나 (육아정책연구소, 2024), 지역차원의 구체적인 실천계획은 현재 재구조화 되고 있는 실정임
- 그러나 이제 역대 정부를 통해 교육부로의 관리체계 일원화와 국고지원 법제화 모두가 해소된 만큼, 남은 과제는 실천에 있다고 볼 수 있음

□ 유보통합의 법적 근거

- 현재 유보통합에 관한 법적 근거는 2023년 12월 26일 「정부조직법」 일부개정을 통해 2024년 6월 27일부터 영유아 보육 및 교육에 관한 사무를 교육부로 일원화 하기 위해 다음과 같은 개정을 한 것임(이하의 내용은 해당 법률개정의 이유를 참조하여 기술)³⁾
 - (제28조 제1항 개정) “(개정전) 학교교육·평생교육” → “(개정후) 영유아보육·교육, 학교교육·평생교육”
 - (제39조 제1항 개정) “아동(영·유아 보육을 포함한다)” → “아동(영·유아 보육은 제외한다)”
 - (부칙 제2조, 소관사무 및 공무원 등에 관한 경과조치 신설) “보건복지부장관 소관사무 중 이 법 제28조 제1항에 규정된 사무는 교육부장관이 승계하며, 이법 시행당시 보건복지부 소속 공무원 중 대통령령으로 정하는 공무원의 교육부 소속 공무원으로 본다(정부조직법 부칙 제2조)”고 규정함
- 그러나 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화를 위한 법제도적 근거는 아직 마련되지 않은 실정이며, 현재 국회에 계류 중임
 - 이를 가리켜 “유보통합 3법”이라 하면, 「영유아보육법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」을 말함
 - 그러나 유보통합 3법의 관련 내용 개정과 관련된 법안은 현재 국회 계류 중이기 때문에 그 시작 지점부터 추진이 지연되고 있다고 볼 수 있음(경인일보, 2025)
 - 그 결과 교육부는 자체적으로 추진가능하면서도 국민체감이 높은 영역인 통합정보시스템 구축을 우선적으로 추진 중에 있고, 지역차원에서 핵심적인 사무의 이관은 아직 법제화 전 단계에 머무르는 상황임

3) 출처: 2023년 12월 26일 「정부조직법」 일부개정의 이유와 제·개정문
 (<https://law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=257315&ancYd=20231226&ancNo=19840&efYd=20240627&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#J10649213>, 검색일: 2025.12.11.)

[표 2-2 | 유보통합 3법 주요 개정 사항

유보통합 3법	개정안의 주요 내용	진행상황
영유아보육법	• 지방보육사무 소관주체: 지자체 → 교육청·교육감	국회계류
	• 지자체가 도서벽지, 농어촌지역 등 “인구감소지역지원특별법”에 따른 인구감소지역 어린이집에 운영경비 및 보육사업 비용을 추가보조 • 어린이집 설치·운영만을 목적으로 하는 사회복지법인인 영유아 감소 등으로 목적달성이 어려워 해산할 경우 지원특례	2025.11.11. 법률 제21074호 일부개정
지방교육자치에 관한 법률	• 교육감 관장사무: 영유아보육 추가	국회계류
	• 교육지원청 관할구역과 위치는 시도조례로, 명칭과 조직, 운영 등에 필요한 사항은 대통령령이 정하는 범위에서 시도의 조례로 정하도록 함 • 교육의 효과적인 지원과 교육지원청의 효율적 운영을 위해 필요한 경우 시도교육감이 지방의회, 주민, 학부모 등의 의견을 들어 교육지원청을 설치, 폐지, 통합, 분리할 수 있도록 함 • 교육장의 분장사무에 관할학교의 운영관리에 관한 지도감독 뿐만 아니라 지원을 명시함	2025.11.11. 법률 제21077호 일부개정
지방교육재정 교부금법	• 지자체 영유아보육사업 예산의 교육비특별회계 전출 특례 신설	국회계류
	• 고교무상교육경비부담 특례규정 일몰기한(2024.12.31.) 도래로 중단되었으나, 고물가와 경기침체에 따른 특례필요성이 증가됨에 따라 국가가 2027년까지 고교무상교육 필요비용 중 1000분의475이내에 해당되는 금액을 따로 증액 교부 하도록 함	2025.8.26. 법률 제21029호 일부개정

출처: 유보통합 3법 법제 개정사유 중 발체, 경인일보(2025)

2. 유보통합 추진 현황과 문제점

1) 유보통합 실천계획 및 추진현황

□ 추진단계1: 영유아 보육·교육사무 교육부 일원화(2023)

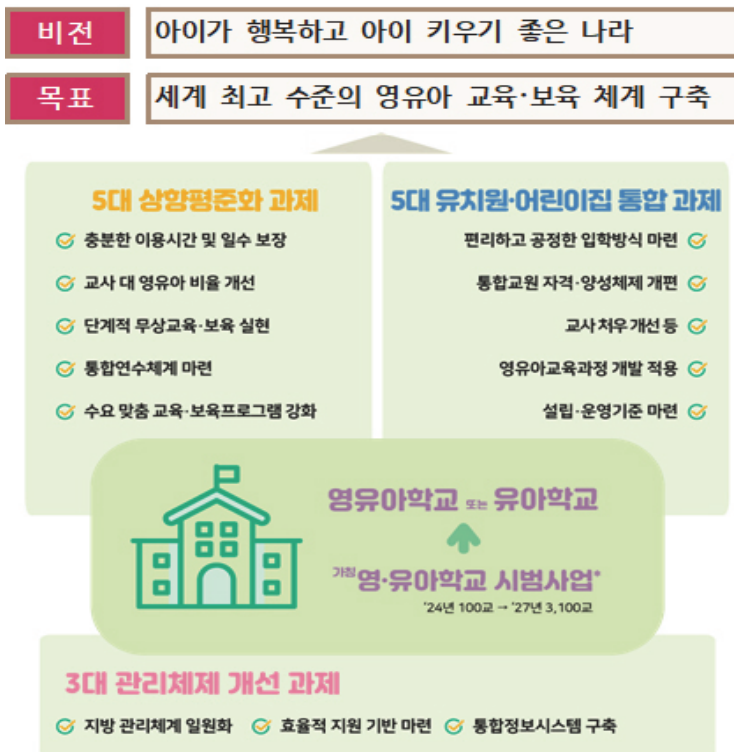
- 2023년 12월 8일 「정부조직법」 일부개정법률안이 국회 본회의에서 의결됨에 따라, 그로부터 6개월이 경과한 2024년 6월말부터 “영유아 보육·교육사무 교육부 일원화”를 내용으로 한 조직개편이 교육부·행정안전부·보건복지부의 협의 하에 진행됨(교육부 보도자료, 2023b)
 - 이에 따라 2024년 하반기까지 관련 법률 개정을 통해 자치단체 관할이었던 영유아보육업무를 교육청에 이관함으로써 어린이집과 교육청의 관리체계를 일원화할 것을 계획함(교육부 보도자료, 2024b)
 - 교육부는 영유아정책국을 신설하고, 1국4과(교육부 1과 +보건복지부 1국 3과)에서 1국1지원관(국장급, 6과)로 개편함(교육부 보도자료, 2024c)
 - 이를 위해 2025년 8월 과제추진을 위해 8,331억원을 투자하고 유아교육 지원특별회계를 확대개편하여 일반회계 교육사업과 신규유보통합사업을 포함하는 영유아 특별회계를 신설함(교육부 보도자료, 2025)
 - 금융·보험업분을 제외한 교육세의 60%, 일반회계 전입금으로 구성
 - 이 중 영유아특별회계 전입 후 남은 금액(40%)은 보통교부금에 포함하여 교육청에 교부함
 - 특히 (가칭) 영유아학교 시범사업 운영을 통해 통합추진의 충격을 완화하고 2024년 100교 내외(교육청별 최소 6개)에서 2027년까지 총 3,100교 내외로 확대하는 안을 마련하고 2024년 하반기부터 선정절차를 진행함(교육부 보도자료, 2024b)
 - 교육부 실행계획에 따르면, 국고대응투자는 교육청 이관, 지자체 시책사업 예산은 그 성격(필수경비)에 따라 이관 추진하되, 세부 이관내용은 지자체 협의를 거쳐 결정한다고 명시함(교육부 보도자료, 2024b)

□ 추진단계2: 유보통합 실천계획(2024년 기준)

○ 교육부의 실천계획을 통해 유보통합의 개념과 구성정책을 살펴보면, 5가지 상향평준화 과제, 5대 유치원-어린이집 통합과제, 3대 관리체계 개선과제 등을 종합하여, 세계 최고수준의 영유아 교육·보육 체계를 구축하는 것을 목표로 삼고 있음

- 이와 같은 유보통합의 주요 구성정책은 다양한 이해관계자의 의견수렴을 통해 도출되었음. 유보통합을 통한 영유아 교육여건 개선을 위한 교육부 주관의 간담회·토론회에서 주요 이해관계자의 의견은 다음 <표 2-3>과 같으며, 해당 내용은 교육부의 계획에 온전히 담겨 있다고 볼 수 있음(<그림 2-1> 참조)

[그림 2-1 | 교육부의 유보통합 추진계획(안)]



출처: 교육부(2024b)

| 표 2-3 | 교육부 주관 주요 이해관계자의 의견수렴 결과

이해관계자	주요 의견
영유아 학부모	• 유보통합은 교육과 보육이 상호 보완되는 기회 • 교사 대 영유아 비율을 완화하고, 질 높은 교사 인력 확충 • 돌봄 공백을 최소화할 수 있는 기관운영시간 기준 마련 • 흥미롭고 만족스러운 교육과정 희망 • 학부모의 경제적 부담 완화 • 장애영유아 등 특별한 요구가 있는 영유아에 대한 교육과정과 지원 강화 필요
교사	• 교육의 연속성과 영유아의 발달과정이 고려된 교육과정 • 교육의 질을 담보할 수 있는 교사 자격 요건 필요 및 연구·연수 문화 조성 • 교사 대 영유아 비율을 적정 수준으로 조정 희망 • 근무 여건이 개선되고, 교육자로서 전문성을 향상시킬 수 있기를 기대
기관	• 양질의 교육을 위한 교육 방향 존중, 자율적인 기관 운영 보장 • 교사 대 영유아 비율 감축 시 기관의 재정 부담이 발생하지 않는 방향 추진 필요

출처: 교육부(2024b)

- 5대 상향평준화 과제는 <그림 2-2>와 같이 ‘영유아 최우선 원칙’에 따라 ① 충분한 이용시간 및 일수의 보장, ② 교사 대 영유아 비율 개선, ③ 단계적 무상 교육·보육 실현, ④ 통합연수체계 마련, ⑤ 수요 맞춤 교육·보육 프로그램 강화가 추진되며, 이를 현장에 빠르게 적용하기 위해 “(가칭) 영유아학교 시범 사업”이 제도화의 초기단계로서 활용되고 있음
- 그런데 유보통합의 실질적인 추진을 위해서는 단순 시범사업 뿐만이 아니라, 유아교육·보육에 해당되는 주요 사무를 이관하고, 그에 따른 재원의 배분방식을 규정하는 법제도적 측면의 정비도 필요함
- 3대 관리체계 개선과제로 언급되는 이 쟁점은 ① 지방의 관리체계 일원화, ② 효율적 지원기반 마련(비용지원의 구조 포함), ③ 통합정보시스템 구축 등으로 정의됨(교육부, 2024b)
 - 그러나 주요 과제와 시범사업의 추진이 교육부를 중심으로 속도를 내고 있는 것과 달리, 관리체계 개선과제의 핵심 쟁점 중 하나인 지방의 관리체계 일원화와 이와 관련된 비용지원구조에 관한 논의는 아직까지 본격적인 논의가 이루어지지 못하고 있음

| 그림 2-2 | 교육부 유보통합 주요과제: 5대 상향평준화과제와 시범사업

과제	현재	목표
충분한 이용시간 및 일수 보장	✓ 유치원-어린이집 간 이용 시간 차이* * (유치원) 8시간 이상, (어린이집) 12시간 ✓ 방학기간, 휴일 돌봄 공백 우려	✓ 기본 8시간 + 추가 4시간 이용시간 보장* * 연장과정 교사 및 돌봄인력 등 지원 ✓ 방학기간 운영 확대 및 휴일돌봄 지원
교사 대 영유아 비율 개선	✓ 과밀환경* 내 교육·돌봄의 질 저하 * (어린이집 기준) 0세 1:3, 1세 1:5, 2세 1:7, 3세 1:15, 4~5세 1:20 (유치원 기준) 3세 최대 1:24, 4세 최대 1:26, 5세 최대 1:28	✓ 교사 대 영유아 비율 감축*으로 교육·보육의 질 향상 * (0세) 1:3 → 1:2 (0~2세) 3학급 당 1명 → 2학급당 1명 보조교사 배치 (3~5세) 평균 비율 1:12 → 1:8
단계적 무상 교육·보육 실현	✓ 정부/지자체 지원에도 학부모 부담* 지속 * (사립유) 원비, (어린이집) 기타 필요경비	✓ 5세 무상교육·보육 우선 실현, '27년까지 3~5세 단계적 추진
통합연수체계 마련	✓ 기관 간 교사 직무연수체계 상이* * (공립유) 매년 60시간 이상, (사립유) 매년 약 30시간 (어린이집) 매 3년마다 40시간	✓ 교사의 전문성 향상 위한 통합연수체계* 마련 * 4대 분야 연수 프로그램 운영, 연수 시간 확대(연 60시간), 연구·연수 문화 조성
수요 맞춤형 교육·보육 프로그램 강화	✓ 영아 → 유아, 유아 → 초등으로의 단계적 이행 시 지원 미흡 ✓ 소규모 기관에서의 다양한 교육활동 한계 ✓ 영유아 정서·심리 지원체계 미흡 ✓ 특수교육 및 서비스 질 차이 발생	✓ 2세, 5세를 이음연령으로 지정 ✓ 소규모 기관 간 연계를 통한 내실있는 교육 지원 ✓ 영유아 정서·심리 지원 강화 ✓ 특수교육 대상 영유아 통합지원
가칭 영·유아학교 시범사업	✓ 유보통합에서 지향하는 모델을 '24년부터 현장*에 구현 * ('24) 100개 내외 → ('25~'27) 매년 1,000개 추가 지정 ✓ 영유아 교육·보육의 질을 단계적으로 상향 및 확산	

출처: 교육부(2024b)

- 특히 앞서 법제도적 근거에서 검토한 바와 같이 유보통합 3법(「영유아보육법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」)의 관련 내용 개정과 관련된 법안은 현재 국회 계류중이기 때문에 그 시작지점부터 추진이 지연되고 있다고 볼 수 있음(경인일보, 2025)

- 그 결과 교육부는 자체적으로 추진가능하면서도 국민체감이 높은 영역인 통합정보시스템 구축을 우선적으로 추진 중에 있고, 지역차원에서 핵심적인 사무의 이관은 아직 법제화 전 단계에 머무르는 상황임

2) 유보통합 3법 개정안과 갈등

□ 유보통합 3법 개정에 관한 의사결정과정에서 지방자치단체의 역할에 관한 문제제기

- 유보통합의 역사 속에서 지방자치단체의 역할은 크게 부각된 바 없지만, 이는 실천적 차원의 논의가 부재하였기 때문이라고 볼 수 있음
- 지역차원에서 유보통합이 완성되기 위해서는 어린이집관리·지원 및 보육지원 업무를 수행하고, 지역차원에서 보다 높은 수준의 서비스를 제공하기 위한 자체 사업을 개발·추진해 온 지방자치단체와의 협력이 필수적임
- 지난정부의 유보통합추진 초기 단계인 2023년 7월, 시도지사협의회는 교육부, 보건복지부, 전국시도교육감협의회와 함께 유보통합을 위한 협력을 선언했지만(교육부 보도자료, 2023a), 구체적인 활동에 관한 언론보도는 제한적임
 - 시도교육청과 시도담당자가 유보통합 추진을 위한 합동 연수(워크숍)를 개최하고, 업무담당자 간 소통의 장을 마련하였지만(교육부 보도자료, 2023c), 일회성에 그쳤고 현재 교육청 소속 공무원의 시도파견을 통해 사무이관을 위한 초기협력관계를 구축하였으나 정작 법안이 국회에 계류중에 있으면서 속도를 내지 못하는 실정임
- 대한민국시장군수구청장협의회 경우, 기초자치단체의 역할 중요성에도 불구하고 주요 논의에서 배제되었다는 점에 대해 문제를 제기하기도 했기도 함(김이배, 2023)
- 그 결과 영유아학교 시범사업이 운영되고 있는 시도교육청을 중심으로 지역단위의 지방자치단체-지방교육청 간 사무이관 및 협력을 위한 협의체를 운영한 바 있으나, 구성방식이 지역별로 상이하고 운영수준도 편차가 큼
 - 특히 협의체는 구성하였으나, 지역단위에서의 사무이관에 대한 법개정이 진행되지 않으면서 본격적인 사무이관으로 나아가지 못한 채 답보상태에 머물고 있음

- 그 과정에서 교육청 차원에서는 시범사업의 수행을 위해 지역차원의 사무이관에 대한 사전준비와 조사를 진행하고 있으며, 사무이관을 위한 협의체 구성을 통해 지방자치단체와의 협력을 위해 노력함(〈표 2-4〉 충청북도 교육청의 예시). 그러나 다소 형식적인 운영⁴⁾으로 본격적 사무이관의 단계로 나간 사례는 찾기 어려움(시도 아동보육담당자 간담회, 2025.11.)
- 그러나 현재의 법률개정안은 지방자치단체로 하여금 재정 및 인력 차원의 손실을 부담하도록 하고 있기에, 지방자치단체 차원에서도 지방의회 또는 지방자치단체 주관의 사전준비를 위한 자체연구 추진이 시작되는 단계임⁵⁾

[표 2-4] 충청북도교육청 이관대비협의체 구성 예시

단장		부교육감	
부단장		지방자치단체(도청)	지방교육청
		보건복지국장	교육국장
위원	유아·보육	복지정책과장	유초등교육과장
	예산	예산담당관	예산과장
	인사	인사혁신과장	총무과장
	조직·정원	행정운영과장	행정과장
	국정과제		정책기획과장
간사			유보통합팀장
실무분과 협의체	단장	유초등교육과장	
	유아·보육	보육지원팀장, 담당자, 충북육아종합센터장	유보통합팀장, 담당자, 유아교육진흥원 기획연구팀장
	예산	예산팀장, 담당자	예산팀장, 담당자
	인사	인사운영팀장, 담당자	인사팀장, 담당자
	조직·정원	조직관리팀장, 담당자	조직관리팀장, 담당자
	간사	담당자	
권역별실무 협의체 (총 42명)	중부	청주, 진천, 괴산증평, 음성	
	남부	보은, 옥천, 영동	
	북부	충주, 제천, 단양	

출처: 서유희 외(2024) 자료를 바탕으로 재구성

4) “교육청 직원의 파견을 통해 추후 업무매뉴얼을 개발할 수 있도록 하거나, 형식적 회의만이 진행되어 관리체계에 일원화에 관하여는 사무이관의 범위조차 명확해 지지 못한 실정(시도 아동보육담당자 간담회 참석 A도 담당자, 2025.11.)”이라는 문제제기가 공감대를 얻음

5) 해당 내용은 제3장에서 논의

□ 유보통합에 따른 사무이관에 관한 지방자치단체의 문제 제기⁶⁾

- 유보통합 3법 개정안의 핵심 쟁점은 인력과 재원의 문제임
 - (인력) 사무이관에 따라 기존 사무수행 담당자를 교육청 소속으로 변경하거나, 그에 상응하는 인건비를 교육청으로 이전하는 방안의 문제 제기
 - (재원) 유보통합 이후에도 국고대응지방비, 특수보육시책비 등을 지방자치단체가 부담하여 교육청으로 무기한 전출하는 특별회계설치를 추진하는 방안에 대한 문제 제기
 - 총 지방비 : 5.2조원 규모(국고사업 약 3.2조원, 자체사업 약 2조원)
 - 기초 부담분 : 2.4조원 규모(국고사업 1.1조원, 자체사업 1.3조원)
 - * 광역-기초 통합시 약 4.7조원, 기초의 경우 약 1.3조원 규모
- 지방자치단체의 입장에 관해 대한민국시장군수구청장협의회는 “유보통합 취지는 공감하나 지방자치단체에 재원부담을 전가하는 것은 반대”라는 입장에 “국가와 교육청이 재원을 부담하는 것이 기본입장”이라고 주장함
 - (재원) ① 특수시책사업은 자치사무 이므로, 부담강제 불가하여 사무이관에 따라 종료될 필요가 있고 교육부 차원에서 사업의 계속추진여부를 판단해 자체추진할 것을 제안함. ② 공무원 인건비의 경우도 그간 중앙에서 지방으로 보육사무이관시 인건비를 별도산정한 것이 아니었으므로, 이에 대한 인건비도 교육청이 부담해야 한다고 말함. ③ 육아종합지원센터는 교육청에 이관하며, ④ 지방자치단체 소유 국공립어린이집은 교육감에 대한 강제기부방식이 아닌 자치단체와 임대계약을 통해 사업추진해야 한다고 주장함
 - (의견조사결과) 특히 이와 같은 입장에 대해 기초자치단체 대상 의견을 조사한 결과(2024.11.7.~2024.11.13) 국고대응 지방비 시군구부담, 지방자치단체 특수시책사업비 시군구부담, 공무원 인건비 시군구부담 등의 내용에 대해 응답 자치단체 100% 반대의견이 도출되었으며, 육아종합지원센터의 시군구 소관 문제에 대해서만 2%의 지역에서 동의함(대한민국시장군수구청장협의회 내부자료)

6) 이하 재원규모에 관한 내용은 대한민국시장군수구청장협의회장의 입장을 정리한 것임(전문가 자문회의 및 공무원 간담회, 2025.12.)

- 대한민국시장군수구청장협의회는 교육부 주관 유보통합과 관련된 실무회의 등을 통해 특별회계 등을 통한 기초자치단체의 국고대응 및 자체사업예산수립 반대, 국고지원을 통한 사업추진 필요성에 관한 의견을 제시함(〈표 2-5〉 참조)
- 이와 같은 의견은 시도지사협의회와 일치됨(전문가 자문회의 및 공무원 간담회, 2025.12.1.)

〈표 2-5〉 2024년 시군구청장협의회 의견의 문제제기 내용 개괄

시기	시군구청장협의회 의견의 역할
2024.5.1.	• 유보통합추진단 5차 실무협의회 4차회의 참석 (24.5.1.) - 교육부 추진단, 행안부, 교육청, 광역협의회+시군구협의회 - 특수보육시책 이관 관련하여, 시군구는 이관 어렵다는 입장 제시
2024.11.7	• 유보통합 재원전가 관련 기초자치단체 반대 의견 수렴 (24.11.7.) - 모든 기초자치단체 교육부안 100% 반대, 시군구협의회안 100% 찬성
2024.11.22	• 교육부 및 교육위원회 유보통합 3법 개정안 관련 반대건의서 제출 - 국회 교육위 전문위원 검토보고서에 협의회 의견 반영(24.11.) • 협의회 『유보통합 재원 대책 마련 공동성명서』발표 (24.11.21.) - 민선8기 3차년도 제1차 공동회장단 회의시 의결(한국프레스센터) - 행안부, 교육부, 국회 교육위에 공동성명서 공문제출 (2024.11.22.) - 국회 교육위 전문위원 검토보고서에 협의회 의견 반영(24.11)
2024.11.27.	• 시도지사협의회와 지방4대 협의체 공동대응 추진 협의(24.11.27.) - 지방 4대 협의체의 공동대응 필요성에 공감 및 지방4대협의체장 공동성명서 추진 협의(미발표)
2025.1.14.	• 시도지사협의회 유보통합 정책포럼 참석 및 논의 (25.1.14.) - 12.3사태로 유보통합 논의 중단 - 3법 개정안의 문제점은 사무, 인력, 재원 등 모든 영역에서 나타나며, 특히 국가사무임에도 국고지원이 전무하다는 문제 - 원점재검토 필요

출처: 대한민국시장군수구청장협의회 내부자료

- 시도교육감협의회 역시 원활한 유보통합을 위해 기존국고대응 및 지자체 사업예산 이관을 희망했지만, 그것이 불가능할 경우 국가책임을 명확히 할 것을 요청함(전문가 자문회의 및 공무원 간담회, 2025.12.)
- 따라서 ① 법률 개정안의 내용에 대한 지방자치단체 차원의 문제제기가 있었으며, 새로운 개정안을 개발 필요성이 제시되었고, ② 시도교육감협의회

역시 정부차원의 국고재원 마련 필요성을 제시하고 있다는 점에서는 지방자치단체와 동일한 입장을 견지하고 있다고 볼 수 있음

○ 또한 사무이관이 지연되고 법률안에 관한 문제제기가 이어지면서, 실무자 차원에서는 다음과 같은 문제가 제기됨(시도아동보육담당자 간담회, 2025.11.)

표 2-6 | 주요 쟁점에 대한 실무자 간담회 의견 요약

참석자	의견
00시 박00 주무관	• 교육부가 유보통합 추진을 중장기적으로 보고 있으며, • 2025년 연말까지 중장기 로드맵을 재작성해 배부 예정
00시 김00 주무관	• 업무의 일관성을 위해서는 기능 전체를 이관하는 것이 적절 • 자체사업이 일부 남게 될 경우 갈등 발생 여지 있음
△△도 박△△ 주무관	• 광역시에 비해 도 지역은 평균적으로 팀장 포함 4명의 인력이 광역에 배치 • 유보통합 장기화가 될 경우, 예산은 삭감되고 업무는 수행해야 하는 이중고가 발생 • 업무이관에 대한 개개지역의 상황이 달라, '알아서 협의하라'고 할 경우 엄청난 혼란이 야기될 것으로 우려
00도 윤00 주무관	• 유보통합을 위해 교육청은 인력증원이 있으나 지자체 증원은 없어 시군업무량 급증 • 표준사무와 그에 대한 적정인력의 확정이 필요
□□시 박□□ 주무관	• 지역별 재정격차 해소를 위해서는 자체 시책사업을 정리해 함께 이관하는 것이 취지에 맞으나 그에 따른 지역의 재정부담에 관해서는 합리적 대안이 제시되어야 • 공유재산(지자체 소유 국공립어린이집 등)에 대한 대안제시 필요 • 가정양육업무에 관해서도 교육청이 일괄 맡을지 검토 필요
◇◇도 교육청 파견직원A	• 보조금지원방식, 시군과의 관계, 회계/정산 업무체계와 시스템이 지자체-교육청 간 차이가 커 이관이 어려울 것으로 예상 • 지자체 보육업무량이 상당히 많은 수준으로, 통합 후 교육청은 장학사 등을 포함하는 새로운 과가 생길 것으로 예상

출처: 시도아동보육담당자 간담회(2025.12.) 속기록을 바탕으로 저자작성

- 보건복지부-교육부 간의 사무이관에 따르면, 현재 관련 사무를 담당하는 담당자는 소속이 교육부로 전출되었기 때문에 동일한 논리가 적용될 경우를 대비해 인력배치를 자제하는 상황에서 장기화된 사무이관대응업무가 가중된 상황이라 할 수 있음. 따라서 조속한 대응방안 모색이 필요한 상황임

□ 소결론: 지역주도의 유보통합 관리체계 일원화 방안 모색 필요성

- 유보통합 3법 개정에 관한 교육부, 교육청, 지방자치단체 등의 의견을 종합해보면, 핵심적인 문제점은 다음과 같음
 - 교육부(국가) 주도의 법률안 개발 및 추진과정에서 지방자치단체의 의견을 적극적으로 검토하는 등 균형있는 의견수렴 절차가 보완되어야 함(전문가 A 자문의견, 2025.09.17.)
 - 지방교육청의 인력·조직·예산 상의 제도가 지방자치단체와 상당히 다른 부분이 있어, 각 기관에 대한 충분한 이해를 전제로 대안을 모색할 필요가 있음(전문가 OO대학 교수 C 자문의견, 2025.11.05.)
 - 특히 유보통합 그 자체만이 아니라, 지자체-교육청의 인건비·예산구조의 구조적 문제점과 지역교육분야에 대한 지방자치단체 참여에 따른 최근 변화에 따른 재원부담 등의 이슈를 검토할 필요가 있음(OO대학교수 D, OO대학교수 E 자문의견, 2025. 10.17.)
- 특히 현재 사무를 수행하고 있는 지방자치단체의 도움 없이 사무이관에 대한 기초적 준비과정도 진행하기 어렵고, 사무이관이 된 후라고 지역주민에게 더 높은 수준의 유아보육·교육 서비스 제공을 위해 지방자치단체-교육청 간 지역차원의 협력적 거버넌스 구축이 필수적이기 때문에 지역주도의 유보통합 관리체계 일원화 방안 모색이 필요함
 - 특히 사무이관 대비를 위한 ‘표준사무’의 도출이 필요하다는 점과 광역시-도, 지역 재정력에 따른 맥락(context)의 차이가 존재할 수 있어 결과 일반화에 관하여는 주의가 필요하다는 의견을 검토함(시도아동보육담당자 간담회, 2025.11.)

3. 유보통합에 관한 선행연구 및 한계

□ 지방교육청 차원의 연구추진 배경

- 교육부에 의해 각 시도교육청에서 선도사업이 추진되면서, 각 지방교육청 차원에서 유보통합 추진을 위한 다양한 각도의 연구가 진행됨
- 지방교육청 차원에서 추진된 선행연구는 주로 유보통합에 관한 주민과 이해관계자 의견수렴을 통한 선도사업의 추진방향 정립이 중심이 됨. 그러나 실무적 차원에서 지역차원의 사무이관에 관한 본격적인 준비는 과제에 따라 중점을 두는 쟁점을 중심으로 논의되었다고 볼 수 있음

□ 교육청 차원의 주요 선행연구의 함의 및 한계

- 대표적으로 경기도교육청의 경우, 재정지원을 위한 유보통합 비용산출을 중점적으로 다루고 있음
 - 경기도교육청이 의뢰하고 육아정책연구소에 의해 수행된 연구의 주요 내용은 유보통합 이후 유아교육과 보육 간 격차 없는 재정지원을 위해 ① 경기도 어린이집 재정지원 현황 분석, ② 영유아 1인당 비용분석, ③ 경기도 유보통합 기준비용 산출, ④ 경기도 유보통합 비용 지원 구조와 시범 사업 모델 제시, ⑤ 운영방안을 제시하는 것임(김동훈 외, 2024)
- 충청북도교육청은 구체적인 유보통합 관련 주요 사무이관의 범위를 검토하고 통합추진을 위한 추진체계의 구성을 고민한 점이 의미가 있음
 - 해당 유보업무와 연계하여 관련 업무 수행을 위한 충청북도 및 산하시군 소속 담당업무 수행자는 총 63명으로,⁷⁾ 관련 예산규모는 총 18,513,042천원 규모인 것으로 검토함(서윤희 외, 2024)
 - 또한 국비 외에 광역과 시군에서 자체 재원을 통해 투입한 유보통합 관련 예산의 규모는 도 차원의 국고보조비사업예산 총액 중 약 35%, 시·군차원에 서는 약 95% 수준으로 자체조사결과 나타남(서윤희 외, 2024)

7) 이 인력으로 총 908개의 어린이집을 총괄(직원 1명당 10.5명) 하고 있음(서윤희 외, 2024)

- 특히 유보통합 추진을 위한 주요 쟁점과 수행사무의 범위를 도출하고, 통합 추진을 위한 거버넌스(〈표 2-4〉 참조) 구성에 대한 아이디어를 제시하고 있다는 점에서 의미있는 선행연구라 볼 수 있음
 - 다만 관련 유보통합 관련 사무의 범위에 관하여는 추가적인 검토가 필요하다는 것이 지방자치단체 실무자의 의견임
- 세종시교육청의 경우, 교육청과 지방자치단체 내 유아교육 담당부서 및 인력을 비교하면서 교육청 8명+수업지원교사 6명, 교육청교육원 6명, 시청은 본청에 12명, 읍면에 보육 및 영유아업무를 포괄해 사회복지업무를 수행하는 담당인력 각 1명, 육아종합지원센터 12명으로 조사함(김미애 외, 2024)
- 유보통합업무를 교육청, 시청, 육아종합지원센터로 구분하고, 교육청으로의 통합을 추진할 필요가 있는 업무에 대해 유사성, 효율성, 적절성, 전문성 등 4가지의 기준을 적용해 분류한 것은 의미있는 시도라 할 수 있음(김아름 외, 2023; 김아름, 2023)
 - 그러나 지역별 투입인력에는 편차가 존재하고, 투입인력과 필요인력에는 차이가 있을 수 있기 때문에 관련 부분에 대해서는 보완이 필요할 것으로 판단됨
- 그러나 지방교육청 차원에서 수행된 선행연구의 한계는 다음과 같음
- 지방교육청-지방자치단체의 목소리가 균형있게 반영되는데 한계가 있음
 - 사무의 범위, 소요 인력 등에 대해 표준화가 이루어지지 못한 특정 지역 단위의 연구에 머물렀으며, 지방교육청-지방자치단체 간 조직·인력·예산 차원의 특수성을 반영해 대안을 모색하는데 이르지 못하는 한계
 - 따라서 이와 같은 한계를 보완한 연구가 수행될 필요가 있음

| 표 2-7 | 세종시교육청의 유보업무특성과 통합가능성 검토 결과

구분	업무특성	업무구분				설명
기준	유사성 ↑	유아교육-보육 공통업무				추가인력 없이 바로 이관 가능
	유사성 ↑ + 적절성 ↓ + 전문성 ↑	필수이관업무				추가인력, 업무이행/숙련기관 필요
	유사성 ↓ + 전문성 ↑	보육고유업무				단기간 이관업무 어렵고, 별도의 인력배치를 통해 장시간에 걸쳐 이관필요
구분	업무영역	업무구분				설명
		유사성	효율성	적절성	전문성	
분석 결과	정책개발 및 기본계획	↑	↑	↑	↑	단기통합가능
	사업 및 운영 지원	↑	↓	↓	↑	장기통합/ 추가인력배치필요
	교육 및 사업 예결산	↑	↑	↑	↓	단기통합가능/ 추가인력배치필요
	지역특화사업	↑	↓	↓	↑	추가인력배치
	거버넌스 및 시스템	↑	↑	↑	↓	단기통합가능/ 추가인력배치필요
	지원조직	↑	↑	↑	↑	장기통합/ 추가인력배치필요
	안전 및 지도점검	↑	↓	↓	↑	장기통합/ 추가인력배치필요
	정책위원회 및 교육원	↑	↑	↑	↓	단기통합가능

출처: 김미애 외(2024) 자료를 바탕으로 재구성

□ 지방자치단체 차원의 초기선행연구: 합의와 한계

- 일부 시도의회 차원에서 지방자치단체의 관점에서 유보통합에 관심을 가지고, 주요 쟁점과 대안모색에 관한 연구를 추진한 바 있음
 - 언론보도에 따르면, 전북특별자치도의회 유보통합특별위원회가 유보통합 모델 연구를 수행한 바 있고(전라일보, 2025), 충청남도의회(뉴스내일, 2025)와 대구광역시의회(박은선 외, 2024) 역시 관련 연구를 수행함

○ 대구광역시의회 의원연구단체 미래발전포럼⁸⁾에서는 대구정책연구원에 의뢰하여, 공무원 간담회 등을 통해 유보통합의 주요 과제로서 4가지의 과제(기관 통합과제, 교사통합과제, 행재정적과제, 연계협력과제)를 도출함(박은선 외, 2024). 해당 과제로부터 대구광역시 유보통합 관련 환경분석 및 제언이 본 연구에 주요 함의를 제공함

- 첫째, 대구광역시는 합계출산율과 영유아인구수를 기준으로 최근 지속적인 감소추세를 보이고 있는 반면, 유치원의 교원1인당 학생수는 감소되고 있는 실정임.⁹⁾ 유치원의 경우, 전국적으로 국공립유치원의 비율이 더 높지만 대구광역시는 사립유치원의 비율이 높으며 원아비율도 전국평균대비 높은 편임. 어린이집의 경우 국공립어린이집의 비율이 전국평균대비 높은 편이며 이용율 역시 유사한 경향을 보임. 다만 시군별 유치원 및 어린이집의 분포에 관하여는 차이가 존재함¹⁰⁾
- 둘째, 장애영유아에 관하여 유치원의 경우는 공립유치원에 전적으로 의존하고 있으며 달성군에 집중되어 있음. 이에 비해 어린이집의 경우 장애아전문 어린이집 17개 장애아동 783명, 통합어린이집 10개 장애아동 85명이 다니고 있음. 유보통합시 이 대상자들이 유치원 특수교육 대상으로 전환되며, 그 규모는 유치원에 비해 많음
- 셋째, 대구광역시 교육재정은 주로 중앙정부와 지방자치단체의 이전수입에 의존하고 있으며, 국비지원없는 자체사업의 비중은 감소하고 있는 실정임.¹¹⁾ 또한 지방자치단체 차원의 보육관련 사업예산은 지방비 기준 2022년 38.5%에서 2023년 35.0% 수준으로 지속적으로 감소되고 있음

8) 제안의원: 이영애의원, 참여의원: 이동욱, 박소영, 박종필, 손한국, 이성오, 이재숙, 허시영 의원

9) 대구광역시의 합계출산율은 2019년 0.93명에서 2023년 0.70명으로 감소되었으며, 영유아(0~5세)인구 비율 역시 2019년 4.2%에서 2023년 3.1%로 감소함(국가통계포털, <http://kosis.kr>, 검색일: 2025.11.4.). 또한 대구지역 유치원 교원1인당 학생수는 2020년 12.6명에서 2024년 9.9명으로 낮아져 교육여건은 개선되었음(국가통계포털, <http://kosis.kr>, 검색일: 2025.11.4.)

10) 구체적인 데이터는 제3장의 행정수요 부분에서 최신 데이터로 업데이트하였으니, 이를 참조

11) 대구광역시 교육청의 중앙정부 이전수입 비중은 2021년 75%, 2023년 82.8%로 증가되다가 2024년 81.0%로 일시적으로 감소함. 그러나 중앙정부 의존도가 높은 상황으로 판단됨

- 대구광역시의 경우 자체재원이 충분하지 않은 상황이기 때문에 유보통합에 동반하여 관련 재원(지자체 투입예산)의 향방에 관한 검토가 더욱 중요하다고 판단됨
 - 넷째, 2023년 현재 전국 기초자치단체 226개 소속 보육담당자 수는 1,644명인 반면, 교육지원청은 176개 소속 담당자 수는 283명 수준(김이배, 2023). 대구광역시 역시 구·군청 소속 보육담당인력 46명, 평균 6.2명 수준으로 확인되는데 비해 교육지원청의 담당자는 23명 수준으로 추정됨. 사무수행을 위한 적절한 인력 확보가 필요함
 - 다섯째, 현재 대구광역시교육청을 중심으로 유보통합정책자문단을 운영하고 있는데, 대구시의회 교육위원회 소속의원, 전문가, 유치원 및 어린이집원장, 교원단체, 교사, 학부모대표 등 총 15명으로 구성됨. 그러나 그밖에 다양한 행위주체가 한자리에 모여 정책추진상황을 공유하고 논의할 수 있는 장이 필요함
- 전북특별자치도의회 등의 경우, 기관협력형-기능및사무이관형-기관이관형 등 3가지의 모델을 혼합 적용하는 방식으로 유보통합의 거버넌스를 강조하는 방식이 제시됨
- 대구광역시의회 등의 초기연구 등을 참고하여, 지방자치단체 차원에서 유보통합 대응을 위한 사전준비 목적의 연구가 진행될 필요가 있음

□ 선행연구를 통해 도출된 유보통합의 주요쟁점

- 선행연구를 통해 도출된 유보통합 관련 주요 쟁점은 제1장 서론에서 지방자치단체 주요 담당자들과 전문가의견수렴과정을 거쳐 요약해 보면, 크게 3가지로 구분됨
- 첫째, 유보통합을 위해 교육청으로 이관되어야 하는 사무의 표준화
 - 어떤 사무가 교육청으로 이관되는가?
 - 육아종합지원센터와 지방자치단체 소유 어린이집도 이관되는가?
 - 비교적 장기화될 것으로 예상되는 지역차원의 유보통합과정을 원활하게 이행하기 위한 거버넌스 구축 및 대응로드맵은?

- 둘째, 해당 사무 수행에 소요되는 인력규모와 재원의 분석
 - 사무수행인력 또는 인건비 전출이 필요한가?
 - 만약 그렇지 않다면, 교육청이 준비해야 하는 사무수행 인력규모는?
 - 국비 외에 지방자치단체가 투입한 국고보조사업 지방비 매칭비용 및 자체 보육사업비(시책사업비)는 함께 이관되는가?
 - 만약 그렇지 않다면, 상향평준화된 서비스 제공을 위해 해당재원은 어떻게 확보되어야 하는가?
 - 셋째, 유보통합 이후 지방자치단체는 유아보육과 관련된 서비스를 제공할 수 없는가?
 - 유아보육과 관련해 지방자치단체의 역할은 무엇인가?
- 이와 같은 쟁점은 앞서 검토한 유보통합 3법에 대한 지역차원의 문제제기와 일치한다고 볼 수 있음

제2절

사무이관에 관한 논의

1. 유보통합과 사무이관

□ 사무이관(移管)이란?

- 사무이관은 매우 실무적인 용어로, 정부가 수행해야 하는 사무를 법령에 따라 기존기관에서 다른 기관으로 옮기어 관할 하는 것을 말함
 - 사무(office work, clerical work)란 정부 및 기업 등과 같은 조직체의 조직원이 근무하는 과정 중 맡아서 하는 일로서, 일반적으로 책상에서 서류(paper work) 등을 처리하는 일, 나아가 단순 문서작업을 넘어 의사결정에 중요한 정보를 창출하고 처리하는 등 작업적 정보처리활동 전반으로 정의됨(류희숙, 2008)
 - 전통적으로 업무는 조직관리체가 해야 할 본래적 임무이고, 사무는 본래적 업무를 구체화하기 위한 활동으로 정의됨(엄재욱, 1993; 류희숙, 2008 재인용)
 - 가령 “민원”이 하나의 업무라면, “민원접수, 민원처리, 민원처리결과통보” 등은 사무활동에 해당됨
 - 사무에는 국가사무와 지방자치단체의 사무가 있으며, 지방자치단체의 사무는 자치사무·단체위임사무·기관위임사무로 구분됨(안영훈, 2009)
 - 국가사무는 「지방자치법」 제15조에 따라 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무의 종류를 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 등 7가지로 규정함
 - 지방자치단체의 사무는 동법 제13조에 따라 지방자치단체가 관할구역의 자치사무(자치사무)와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무(위임사무)로서, 예시적으로 열거되어 있음(안영훈, 2009). 자치단체의 사무가 예시적 열거주의에 따르는 이유는 보충성원칙에 따라 사실상 국가사무로 규정된 사무 외 모든 것이 지방자치단체의 사무가 될 수 있기 때문임(안영훈, 2009)

- 이관(移管)은 특정 행정기관이 수행하던 사무를 법령에 따라 기존 수행기관의 관할에서 다른 기관으로 옮기는 것을 말하며, “사무이양(移讓)”과 동의어임 (네이버국어사전, 검색일: 2025.12.12.)
- 일반적으로 사무이관보다는 사무이양이 더 자주 사용되며, 사무이양의 경우 「(구)중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」 제2조 “중앙행정권한의 지방이양” 개념에 따르면, 특정 행정기관이 법령에 규정된 자기의 권한을 다른 행정기관으로 옮겨, 기존 기관의 권한에 속하는 사무를 다른 기관의 사무로 하고 그로 하여금 자기의 권한과 책임 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것으로 정의될 수 있음(동법 제2조)

□ 유보통합을 위한 사무이관의 특징

- 위 개념을 고려할 때, 유보통합은 필연적으로 국가 및 지역 차원에서 사무이관을 필요로 함. 먼저 국가차원에서는 「정부조직법」 개정예 따라 보건복지부에서 교육부로 이관하는 것이고, 지역차원에서는 마찬가지로 법령개정을 통해 지방자치단체(장)에서 교육청(교육감)으로 사무를 이관하는 것임
- 국가차원에서 중앙행정기관 간 사무이관은 「정부조직법」 개편에 따라 비교적 자주 이루어짐. 선례에 따르면 사무이관은 ① 사무를 수행하게 될 기관명과 권한승계, ② 사무이관에 따른 기존사무 수행 공무원의 신분변화, ③ 사무이관에 따른 재원(인건비 포함)의 확보방안, ④ 사무이관에 따른 법개정 필요사항 등을 법령으로 규정하는 것이 필수적임

2. 사무이관에 관한 이론적 논의

□ 선행연구 분석

- 앞서 언급한 바와 같이 사무이관 또는 사무이양은 매우 실무적인 용어로, 그에 대한 이론적 배경은 대체로 사무이관(이양)의 목적과 함께 논의됨
- 가장 많은 비중을 차지하는 국가사무의 지방이양에 관한 연구는 지방분권의 관점에서 사무이양의 실태와 문제점을 분석하고, 개선의 방안을 모색하거나, 소요재원의 산정방안, 입법과제 등을 논의한 연구가 대부분임
 - 홍준현(2001)은 국가사무의 지방이양에 있어 차등이양제도 도입의 방안을 모색하여, 지방분권의 관점에서 사무이양체계 개선방안을 제시함. 이 연구는 이후 국가차원의 사무이양에 있어 핵심적인 논거가 되었으며, 조성호 외(2009), 한부영·박재희(2019) 등이 이후 후속연구를 진행함
 - 하정봉·소진광(2007), 권경득·우무정(2009)은 국가사무 지방이양의 성과를 분석하였고, 하정봉(2008)은 지방이양사무의 특징을 분석하여 이양타당도와 집행만족도와의 관계를 도출하고자 함. 김종세(2022)는 특별지방행정기관 사무의 지방이양, 최철호(2021)는 특례시의 사무이양에 관한 연구를 수행한 바 있음
 - 홍준현(2010)은 기관위임사무 지방이양에 따른 소요인력과 비용추계를 시도하였고, 민기·홍주미(2017)는 국가사무 지방이양에 따른 사무이양의 유형을 분류하고 소요재원의 산정방안을 모색함
- 그러나 “사무이관”이라는 용어를 쓸 경우에는 이론적 논의 보다 사무이관의 효과에 대한 분석, 법제화 방안, 사무이관에 따른 소요인력 및 재원확보 방안 등에 대한 정책적 시사점을 도출하는 연구가 대부분임
 - 이시철(2007)과 김종세(2022), 김홍환(2024), 정주택(2003)는 특별지방행정기관 기능이관의 쟁점과 방향, 법제화 방안을 논의함. 홍순재(2012)와 안우진 외(2025) 역시 특별지방행정기관 사무의 지방이관에 따른 효과를 분석함

- 다음으로 자치경찰사무의 국가로부터 지방이양, 소방사무의 지방으로부터 국가사무이양(차윤주, 2023; 이재학·장성호, 202), 광역-기초 및 시군구-읍면동 간 사무이관에 관한 논의가 있음(조석주, 2003; 이관률, 2017)
- 최근 김아름(2023)이 유보통합 관리체계 일원화를 위한 지방자치단체-교육청 간 조직 및 업무이관방안을 제시한 바 있으나 이관사무의 범위와 사무이관의 로드맵을 제시하는데 그쳤음
- 종합해 보면, 사무이양 또는 사무이관에 관한 선행연구 중 지방자치단체-교육청 간의 사무이관에 대한 연구는 김아름(2023) 뿐이며, 아직 탐색적 연구 단계에 머무름

3. 사무이관 선행사례의 특징과 한계

□ 사무이관(이양) 유형별 특징과 한계

- 중앙-중앙 간 사무이관의 경우, 기존 기관에서 사무를 수행하던 공무원은 사무이관과 함께 새로운 기관으로 전출하게 되며(국가공무원 신분유지), 관련 인건비를 포함한 사무의 직접재원 전반이 함께 전출됨
 - 예를 들어 최근 기후에너지부 신설에 따라 산업부 소관 에너지관련 사무가 환경부로 이관되면서, 해당 업무를 수행하던 담당공무원의 소속이 변경되었으며 이 내용은 「정부조직법」 부칙에 기술됨
- 중앙-지방 간 사무이관은 국가로부터 지방자치단체에 사무이양되는 것을 말하며, 상향식 사무이양은 아직까지 확인된 바 없음. 이 경우 희망자에 한하여 국가에서 해당 사무를 수행하던 공무원이 지방공무원으로 신분을 변경하여 기존사무를 계속 이행하거나(특별행정기관의 경우), 국가로부터 사무수행에 필요한 재원을 받아 지방자치단체 공무원이 사무를 수행함
 - 대표적으로 제주도가 특별자치도로 전환되는 시기 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제149조는 제1항에서는 “①특별지방행정기관의 사무의 이관에 따라 신분이 전환되는 해당공무원을 지방직공무원

- 으로 임용함에 있어서는 「지방공무원법」 제27조제2항제7호 및 동조제6항의 규정에 불구하고 종전 직급에 상당하는 직급으로 임용하여야 한다.”는 규정을 둠
- 그러나 그 밖의 경우에는 대체로 「(구)중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」 제5조에 따라 중앙행정기관의 장은 지방자치단체가 그 이양받은 사무를 원활히 처리할 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 하고(제1항), 이때 그 방법 및 규모 등에 관하여 중앙-지방 간 재정지원 균형유지 등을 위해 행정안전부장관과 협의하되, 행정안전부장관은 협의 전 지방자치단체의 장에 의견을 들을 수 있다고 규정함(제2항). 따라서 소요재원에 관한 산정은 비교적 명확하지 않게 규정됨
 - 그 결과 현재까지 사무이양에 따른 충분한 재원이 이전되었는지에 대한 논의가 존재함
- 지방자치단체 간 사무이관은 광역-기초 간이 대부분이며, 광역 간, 기초 간의 사무이관은 없음. 그 이유는 특별한 경우를 제외하고 원칙적으로 국내 광역·기초자치단체의 사무종류는 동일하게 규정되었기 때문임
- 단, 예외적으로 특례시, 특별자치도, 광역연합 등 특별자치단체의 경우 특별법에 따라 국가 및 상위자치단체가 수행하던 사무의 일부를 수행하게 됨
 - 이때 기존 사무 수행 공무원을 새로운 사무수행기관으로 전출하는 방식 보다는 소요재원을 이전하고 사무이양받은 기관 소속 공무원이 사무를 수행하게 됨 (필요시 신규채용)
- 그러나 지방자치단체-교육청 간 사무이관은 선례가 없으며, 기존의 선례와 다른 제도적인 맥락이 존재함
- 원칙적으로 앞의 사무이관 사례와 같이 기존사무를 수행하던 지방자치단체 공무원이 교육청으로 소속을 변경할 수 있으나, 지방공무원 인사규정에 따라 희망자에 한함(조사결과 희망자는 거의 없음, 시도아동보육담당자 간담회, 2025.11.)
 - 「(구)중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 참조하여 지방자치단체의 관련 재원(인건비 포함)을 사무수행을 하게 되는 교육청에 이전할 수 있음. 그러나 유아보육·교육을 위한 재원의 종류가 국비·국비-지방비매칭·

지방비(특수시책) 등으로 복잡하게 구성되어 있어, 기존 중앙-지방 간 사무 기관과 달리 국비에 한하여 이전할지 아니면 포괄적인 재원을 이전할지에 대한 기준이 제공되지 못함(선례가 없음)¹²⁾

- 인건비에 관하여도 현재 기준인건비제도(교육청의 경우 총액인건비제도)가 과거와 달리 직급·직렬·수행기능별 인건비가 구분되지 않고, 해당 지방자치 단체(교육청)가 운영할 수 있는 인건비의 총량만을 산정하고 있기 때문에 중앙-지방 간 사무기관의 경우와 달리 특정사무기능 이전의 경우 어느정도의 인건비가 이전되어야 할지에 대해서 확정하기 어려움¹³⁾

[표 2-8] 사무이양·사무기관의 유형

중앙-중앙	중앙-지방
• 사무와 함께 기존 사무수행 담당자가 소속을 변경함 • 국가공무원 신분이 변화되지 않음 • 법령개정 등에 따라 비교적 전출이 용이함	• 일반적으로 사무 수행에 필요한 자원(인건비 포함)을 이전함 • 특별행정기관의 경우 국가공무원이 지방공무원으로 신분을 변경하여 사무와 함께 기존사무수행 담당자가 전출된 경우가 있음(제주특별자치도 사례, 희망자에 한함)
지방-지방	지방-교육청
• 광역-기초 간 사무이양이 대부분이며, 사무수행에 필요한 자원(인건비)을 이전함 • 광역-광역, 기초-기초 간 사무이양은 없음 • 특례시, 특별자치도, 특별자치단체 등에서 특별법에 의거 국가 또는 상위자치단체의 사무가 이양됨	• 선례가 없음 • 지방자치단체 담당자가 사무와 함께 전출되거나(희망자에 한함), 자원(인건비) 이전이 논의될 수 있음 • 그러나 지방자치단체 및 교육청의 인건비제도 특성상 특정 사무수행을 위한 인건비를 측정하는 것이 곤란하여 두 대안 모두 채택이 어려움

출처: 저자작성

- 따라서 지방자치단체-교육청 간 유보통합에 따른 지역차원의 관리체계 일원화의 쟁점으로 인건비를 포함한 재원이전의 범위, 이를 확정짓기 위한 이관사무 표준화가 핵심이 될 수밖에 없음

12) 이에 관하여 교육부는 포괄적 재원 이전을, 지방자치단체는 국비에 한하여 이전하는 것을 주장하고 있음(대한민국시장군수구청장협의회 내부자료)

13) 이에 관하여는 제4장 제1절에서 논의함

제 3 장

유보통합 이관사무의 범위 및 운영현황

제1절 지방자치단체의 이관사무 범위

제2절 지방자치단체의 행정수요와
이관사무 운영현황

유보통합 이관사무의 범위 및 운영현황

제1절

지방자치단체의 이관사무 범위

1. 이관사무 표준화 필요성 및 절차

□ 이관사무의 개념과 표준화 필요성

- 이관사무란 유보통합을 위해 지방자치단체로부터 지방교육청으로 이관되는 사무의 일체를 말함
- 교육부 차원에서 전국 지방자치단체를 대상으로 이관이 필요한 사무를 조사한 바 있으나, 지역별로 통일된 정리가 되지 않은 상황이며 사무이관에 반드시 동반되어야 하는 필요인력 및 재원에 관한 정리가 체계적으로 이루어지는데 한계가 있음
- 따라서 전국적으로 통용될 수 있는 기준을 적용해 이관사무를 표준화하는 것이 필요함

□ 이관사무 표준화 절차

- (분류체계의 표준화) 정부기능분류체계(BRM)와 업무분장을 종합하여 이관 사무를 체계적으로 정리하는 표준화된 양식을 생성함
- (전국적인 표준화) 해당 양식을 기준으로 이관사무의 범위를 1차 생성한 뒤, 시도담당자들의 검토를 거쳐 이관사무를 표준화하는 과정이 필요함

2. 이관사무 표준화 결과

□ 정부기능분류체계(BRM)에 따른 분류

- 대구광역시가 최근 3년간 생산한 온나라문서대장상의 생산문서를 행정안전부의 BRM분류코드에 따라 구분하면, 다음과 같은 분류체계가 도출됨
 - 전국적으로 5단계의 분류코드는 공통으로 사용되고 있으며, 6단계의 경우 지역에 따라 수정된 단위과제명이 활용될 수 있음
 - <표 3-1>은 현재 대구광역시 본청 2개 팀의 데이터를 바탕으로 생성한 것이므로, 산하 시군의 데이터를 추가할 경우 구성이 일부 보완될 수 있음
 - 이 경우 쟁점2의 조직·인력 관련 쟁점의 분석결과와 연계가 용이함

표 3-1 | 이관사무의 BRM분류체계 분석결과: 온나라문서대장 기준

1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계(단위과제)
사회 복지	보육 가족 및 여성	보육 복지	보육정책 및 행정업무	보육료지원 및 대상자 관리	영유아보육료지원
				보육사업	보육일반
				보육정책위원회운영	보육정책위원회설치 및 운영
			보육 시설관리	국공립보육시설확충사업	국공립보육시설확충사업 계획수립
				보육시설운영지원	보육시설운영지원
					시청어린이집운영지원
					어린이집급식위생안전
				보육시설인허가 및 지도감독	보육시설지도점검
				보육시설종사자관리	보육교사교육원운영
					보육교사처우개선사업
					보육시설종사자보수교육
				특수보육시설지원	특수보육시설지정 및 지원

출처: 저자작성

□ 정부기능분류체계(BRM)에 따른 분류와 업무분장의 결합

- 위 분류체계 중 BRM 4단계까지를 활용하고, 이를 기준으로 대구광역시가 교육부에 제출했던 수행사무 리스트를 분류하여 정리할 경우, 다음 <표 3-2>와 같은 분류표가 생성됨
 - BRM 5단계의 경우 업무수행을 하는 담당공무원의 코드선택에 따라 지역별 동일 사무에 대해서도 사용코드의 차이가 발생된다는 점이 유사지자체(전북 특별자치도)와의 비교에서 확인됨
 - 따라서 분류코드로 공통사용이 가능한 수준은 BRM 4단계로 확인됨
 - 업무분장 기반의 세부 수행업무에 대한 구분은 광역-기초의 업무를 모두 통합하여 작성한 것으로, 연구진의 1차 정리를 바탕으로 실무자의 확인을 앞두고 있음
- 최종 업무분장을 기준으로 11개 대분류, 23개 중분류, 75개 소분류사무가 도출되었음
 - 업무분장의 경우 현재 관련 업무 수행 직원의 분포와 재정데이터 간 연계가 용이하기 때문에 쟁점2와 쟁점3의 분석과 연계가 용이함
 - 시도 관련 업무 수행 실무자 대상의 1차 검토과정에서 정리된 대부분의 업무가 포함되었으며(11개 대분류, 52개 중분류, 129개 소분류), 단지 중복작성된 분류코드를 통합정리하여 최종 수행사무의 범위를 정리한 것임
 - 단, 개별 담당자의 작성결과를 토대로 정리한 것이기 때문에 재원을 기준으로 한 ‘업무유형(국고보조사업, 특수시책사업, 국고매칭사업 등)’의 경우는 추가적인 정리가 필요하다고 판단됨
- 본 결과는 충북교육청의 선행연구의 결과 도출된 <표 2-4>의 유보통합 관련 사무의 범위를 보완·수정한 것이며, 지방자치단체의 특수시책과 세부 업무내용 등이 보완된 것이라 할 수 있음

| 표 3-2 | 이관사무의 BRM분류체계 분석결과: 이관사무 표준화 결과

BRM				업무분장			
1단계	2단계	3단계	4단계	대분류	중분류	소분류	업무유형
사회 복지	보육 가족 및 여성	보육 복지	보육정책 및 행정업무	11. 기타	보육업무수행 (지자체)	보육업무총괄	-
						법령조례제도개선	
						보육정책/지원업무계획수립	
						어린이집연합회 등 단체지원	
						보육정책위원회 구성 및 운영관리	
			보육정책 및 행정업무	11. 기타	장난감도서관(놀이터)	어린이집 지도점검 행정처분	국고보조사업
						어린이집 평가인증 전반	
						기타 민원대응	
						아이행복카드 및 행복e음 관련	
						장난감도서관 운영	
			보육 시설관리	1. 보육비용지원	어린이집관리	어린이집 지도점검	국고보조사업
						어린이집 안전관리 및 위생/지도점검	
						어린이집 회계시스템/보육시스템관리	
						보육통합 및 통계관리	
						영유아보육료(아간연장보육 포함) 및 유아보육료 차액지원	
보육 시설관리	1. 보육비용지원	1-1. 부모부담 차액 보육료	보육료 책정 및 자격사항관리	국고보조사업			
			어린이집보조금 지원				
			가정양육수당지원				
			부모급여지원				
			누리과정지원				
			연도전환기간 보육료책임관리				
							국고매칭사업 (기초)

BRM				업무분장					
1단계	2단계	3단계	4단계	대분류	중분류	소분류	업무유형		
				2. 보육직원처우개선	1-2. 영유아 보육료	외국인 아동보육료지급	특수시책사업		
					1-3. 기타필요경비	어린이집 신입생 입학준비금지원	특수시책사업		
						현장학습비, 특별활동비, 특성화비, 차량운영비, 행사비, 급식비	특수시책사업		
					2-1. 처우개선비	보육교직원 처우개선 및 보조교사, 대체교사 지원	국고보조사업		
						교사근무환경개선비지원			
					2-2. 월정액수당	보육교사 수당지원	특수시책사업		
					3-1. 보육교사 인건비	보육교직원인건비 지원	국고보조사업		
						보육교사수당지원(시비특별사업)	특수시책사업		
				3. 인건비지원	3-2. 보조교사, 운영도우미 인건비	어린이집 보고, 연장, 대체교사 지원	국고보조사업		
					4. 취약보육지원	시간제보육어린이집 운영지원	국고매칭사업		
				야간연장어린이집지원					
				어린이집평가		-			
				야간연장, 시간연장 어린이집 지정/관리		국고보조사업			
								시간연장(휴일, 야간 등) 어린이집운영 특수시책	특수시책사업
								특수어린이집	국고보조+ 국고매칭사업
								장애아전문어린이집지원	특수시책사업

BRM				업무분장						
1단계	2단계	3단계	4단계	대분류	중분류	소분류	업무유형			
				7. 공공형어린이집지원	공공형어린이집지원	공공형어린이집선정관리	특수시책사업			
						공공형어린이집 지원	특수시책사업			
				8. 교육, 연수 등	교육, 연수 등	교육연수	보육교직원 보수교육 및 보육교사 양성 교육원 운영	국고보조사업 특수시책사업		
							어린이집 선진지견학지원	특수시책사업		
							보육교직원 연수비지원	특수시책사업		
							보육고충상담센터 운영	특수시책사업		
				9. 육아종합지원센터	육아종합지원센터	교사심리지원	운영비/인건비 등 운영지원			
							가정양육지원			
							교사 및 어린이집지원			
							발달/장애지원	특수시책사업		
							운영비/인건비 등 운영지원			
							가정양육지원			
							교사 및 어린이집지원			
				10. 직장어린이집	직장어린이집	시군구육아종합지원센터	발달/장애지원			
							직장어린이집 의무설치대상 사업장관리	국고보조사업		
							중소기업 공동직장어린이집 설치 홍보 및 지원	특수시책사업		
								직장어린이집 운영지원	직장어린이집 지원 및 관리	국고보고사업
									OO구청 직장어린이집 운영 및 관리	특수시책사업

자료: 대구광역시 내부자료

- <표 3-2>와 같이 분류된 이관사무에 관하여 대구광역시를 포함한 지역별 실무자의 검토 등을 거쳐 이관사무 표준화 작업을 완료함. 따라서 향후 사무이관의 범위에 관하여는 이 표를 중심으로 논의할 필요가 있음
 - 육아종합지원센터의 경우, 관리체계 일원화를 위해 교육청으로 이관
 - 지방자치단체 소유 국공립어린이집에 관한 업무 역시 관리체계 일원화를 위해 교육청으로 이관
 - 지역별 특수시책사업의 경우, 유아보육서비스의 상향평준화를 위한 제도의 목적을 고려할 때 교육청에서 직접 수행하는 사업으로 채택하는 것이 필요
 - 가정양육수당 관련 사무의 경우 지방자치단체의 소관 사무로 남음
 - 「영유아보육법」에 근거한 가정양육수당은 교육부 소관으로 일괄 이관하는 것이 적절하나(시도 유아보육담당자 간담회, 2025.11.). 주민에 대한 보다 높은 수준의 지원을 위해 지방자치단체 소관사무로 남기는 것이 적절하다고 판단함
 - (비교) 「아동수당법」 상 부모급여는 보건복지부 소관으로 지방자치단체 소관사무로 남는 것이 적절함(시도 유아보육담당자 간담회, 2025.11.)
 - 다만 육아종합지원센터와 지자체 소유 국공립어린이집의 경우, 사무가 이관 되더라도 재원의 문제는 별도로 논의될 필요가 있음
 - 육아종합지원센터 건물은 기부가 아닌 교육청에서 유상인수하고, 지자체 소유 국공립어린이집 건물에 관해서는 신규협약을 추진할 것을 제안함(시도 유아보육담당자 간담회, 2025.11.)
 - 지역별 특수시책사업의 경우, 교육청이 직접 사업을 수행하더라도 그 재정이 이관되는 것은 적절하지 않음(시도 유아보육담당자 간담회, 2025.11.)

제2절

지방자치단체의 행정수요와 이관사무 운영현황

1. 행정수요

□ 출생아수와 영유아인구 변화(전국시도, 대구)

- 전국의 출생아 수는 감소추세였다가 2023년을 기점으로 소폭상승하고 있으나, 영유아 수는 여전히 감소되고 있음
 - 출생아 기준으로 대구는 전국적인 경향과 동일하게 지속적 감추수체를 보이며, 이는 영유아 수 역시 마찬가지임
- 대구광역시의 출생아 규모는 시도전체 중 7위, 영유아 규모는 8위임

| 표 3-3 | 전국 시도 출생아 수 및 영유아(0~4세) 인구수

(단위: 명)

지역	2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	출생아	영유아	출생아	영유아	출생아	영유아	출생아	영유아	출생아	영유아
전국	272,337	1,722,081	260,562	1,570,409	249,186	1,459,301	230,028	1,361,737	238,317	1,292,676
서울	47,445	278,869	45,531	250,141	42,602	231,340	39,456	214,730	41,605	203,061
부산	15,058	98,637	14,446	89,025	14,134	81,941	12,866	75,875	13,063	71,362
대구	11,193	75,767	10,661	67,629	10,134	62,175	9,410	58,257	10,103	55,458
인천	16,040	100,431	14,947	92,583	14,464	88,660	13,659	85,809	15,236	84,290
광주	7,318	50,161	7,956	46,442	7,446	43,614	6,172	39,999	6,034	37,112
대전	7,481	48,875	7,414	44,193	7,677	42,027	7,194	40,077	7,266	38,447
울산	6,617	42,442	6,127	37,456	5,399	33,711	5,082	30,627	5,282	28,541
세종	3,468	20,858	3,570	20,047	3,209	19,130	2,761	17,513	2,895	16,339
경기	77,737	501,986	76,139	466,012	75,323	438,395	68,817	413,069	71,285	396,172
강원	7,835	45,588	7,357	42,754	7,278	40,923	6,688	38,785	6,592	36,486
충북	8,607	54,135	8,190	49,661	7,452	45,657	7,580	42,688	7,540	40,915
충남	11,950	75,539	10,984	68,991	10,221	63,582	9,436	59,227	9,855	56,066
전북	8,165	52,412	7,475	47,000	7,032	42,850	6,622	39,476	6,780	37,307
전남	9,738	56,489	8,430	51,335	7,888	47,202	7,828	44,134	8,225	41,697
경북	12,873	81,604	12,045	73,598	11,311	67,048	10,186	60,872	10,333	56,228
경남	16,823	112,320	15,562	99,686	14,017	88,868	13,049	80,374	13,067	74,561
제주	3,989	25,968	3,728	23,856	3,599	22,178	3,222	20,225	3,156	18,634

자료: 국가통계포털(kosis.kr)

□ 지역별 유치원 및 어린이집 현황

- 전국적으로 유치원보다 어린이집의 규모가 크며, 이는 대구광역시 역시 마찬가지임
 - 그러나 시간의 흐름에 따라 유치원 및 어린이집 규모가 감소하면서 유치원과 어린이집 간의 격차는 2020년 전국기준 약 4배(대구: 약 3.7배)에서 2024년 약 3.3배(대구: 3.2배)로 감소됨

| 표 3-4 | 지역별 유치원 및 어린이집 현황

(단위: 개)

지역	2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	유치원	어린이집	유치원	어린이집	유치원	어린이집	유치원	어린이집	유치원	어린이집
전국	8,705	35,352	8,660	33,246	8,562	30,923	8,441	28,954	8,294	27,387
서울	795	5,370	787	5,049	788	4,712	769	4,431	754	4,212
부산	403	1,778	397	1,668	394	1,547	384	1,447	375	1,354
대구	346	1,268	342	1,187	329	1,139	322	1,079	320	1,035
인천	404	1,943	399	1,803	396	1,697	393	1,652	393	1,613
광주	298	1,072	294	1,002	288	940	286	878	273	828
대전	256	1,185	253	1,101	255	1,013	251	916	248	864
울산	198	790	196	720	191	656	188	612	186	569
세종	61	350	62	343	64	327	65	314	66	305
경기	2,206	10,761	2,209	10,136	2,175	9,438	2,148	8,903	2,119	8,407
강원	366	999	363	954	359	906	353	847	353	816
충북	326	1,082	327	1,042	324	972	318	921	316	877
충남	499	1,717	498	1,625	498	1,516	494	1,421	494	1,338
전북	507	1,195	507	1,115	501	1,024	494	944	474	902
전남	530	1,084	524	1,051	516	999	514	952	500	911
경북	701	1,725	696	1,617	682	1,463	671	1,310	645	1,234
경남	686	2,544	683	2,357	683	2,123	671	1,904	658	1,723
제주	123	489	123	476	119	451	120	423	120	399

자료: 국가통계포털(kosis.kr)

□ 지역별 유치원 특성: 운영주체별

- 그러나 유치원 수를 기준으로 대구광역시는 17개 시도 중 11위, 어린이집 수 기준으로는 8위임. 즉, 상대적으로 유치원 수가 적은 편이며, 출생아 및 영유아 규모에 비해 유치원수가 비교적 적은 편으로 보임
 - <표 3-5>에서 볼 수 있듯이 대구광역시 사립유치원 비율은 전국에서 가장 높으며(63.6%), 전국적인 데이터와 비교할 때(39%) 약 1.6배 수준임
 - 마찬가지로 사립유치원 원비율 역시 대구광역시에 이어 2위(82.5%)로, 전국데이터보다 약 12.2% 높음

[표 3-5] 17개 시도 사립유치원 수, 학급 수, 원아 수

(단위: 개, 명, %)

지역	유치원 수			유치원 학급 수			유치원 원아 수		
	전체	사립	사립비율	전체	사립	사립비율	전체	사립	사립비율
전국	7,715	3,006	39.0	31,780	18,317	57.6	506,360	355,910	70.3
서울	734	441	60.1	3,575	2,306	64.5	61,694	47,447	76.9
부산	352	221	62.8	1,818	1,302	71.6	33,060	26,461	80.0
대구	297	189	63.6	1,542	1,112	72.1	29,524	24,369	82.5
인천	379	191	50.4	1,997	1,257	62.9	35,003	26,830	76.7
광주	254	130	51.2	1,128	808	71.6	19,115	15,426	80.7
대전	237	135	57.0	1,153	825	71.6	18,146	15,319	84.4
울산	166	78	47.0	747	448	60.0	12,990	9,411	72.4
세종	66	2	3.0	441	4	0.9	6,091	34	0.6
경기	1,962	775	39.5	9,234	5,344	57.9	141,846	96,913	68.3
강원	338	73	21.6	891	374	42.0	12,703	7,217	56.8
충북	296	65	22.0	1,001	346	34.6	14,060	6,361	45.2
충남	449	109	24.3	1,492	725	48.6	20,823	13,374	64.2
전북	430	112	26.0	1,292	630	48.8	16,196	10,459	64.6
전남	463	79	17.1	1,204	410	34.1	14,898	7,257	48.7
경북	574	182	31.7	1,753	1,028	58.6	27,393	19,647	71.7
경남	600	207	34.5	2,219	1,309	59.0	37,380	27,195	72.8
제주	118	17	14.4	293	89	30.4	5,438	2,190	40.3

자료: 유치원알리미 2024년 2차 공시자료(<http://e-cildschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>)

- 대구광역시의 경우, 전국적으로 공립유치원이 사립유치원의 약 1.6배인 것과 달리 사립유치원이 공립유치원보다 약 2배 많은 구조임

표 3-6 | 17개 시도 유형별 유치원 및 유아 수 현황

(단위: 명)

구분		국립	공립			사립		
			소계	단설	병설	소계	법인	사인
유치원 현황	전국	3	4,564	596	3,968	2,882	428	3,968
	서울	0	295	49	246	421	121	300
	부산	0	131	34	97	215	36	179
	대구	0	96	23	73	181	25	156
	인천	0	189	20	169	187	22	165
	광주	0	117	14	103	120	11	109
	대전	0	94	12	82	129	17	112
	울산	0	85	12	73	76	4	72
	세종	0	64	44	20	0	0	0
	경기	0	1161	169	992	749	74	675
	강원	1	254	27	227	73	9	64
	충북	1	230	27	203	60	10	50
	충남	1	325	32	293	104	21	83
	전북	0	292	34	258	105	10	95
	전남	0	381	28	353	77	11	66
	경북	0	376	22	354	171	38	133
	경남	0	377	48	329	198	7	191
	제주	0	100	1	99	16	12	4
유아 수 평균	전국	20.6	4.6	25.1	2.6	19.6	16.5	20.2
	서울	0.0	7.9	22.9	6.5	18.2	16.9	18.7
	부산	0.0	7.1	29.3	3.8	19.2	20.7	19.6
	대구	0.0	7.4	38.2	2.8	21.5	21.0	21.6
	인천	0.0	6.1	40.1	4.2	23.2	18.7	23.8
	광주	0.0	4.3	27.7	2.8	20.6	17.5	21.1
	대전	0.0	4.2	21.1	3.0	19.2	22.1	20.0
	울산	0.0	5.6	31.4	3.6	20.0	30.9	20.0
	세종	0.0	13.3	25.0	3.2	-	-	-
	경기	0.0	5.7	30.0	3.0	20.5	14.7	20.8
	강원	13.3	2.9	22.1	1.8	16.5	25.6	17.1
	충북	26.0	4.7	32.8	2.8	20.1	19.6	17.9
	충남	22.5	3.2	29.1	1.8	16.6	22.4	21.4
	전북	0.0	2.7	25.7	1.1	15.7	13.1	16.0
	전남	0.0	2.7	27.6	1.7	15.0	9.5	16.0
	경북	0.0	2.7	27.7	1.9	17.4	15.8	17.9
	경남	0.0	3.6	31.1	1.6	21.7	21.4	22.1
	제주	0.0	5.0	30.3	4.9	26.1	25.8	45.3

자료: 유치원알리미 2025년 2차 공시자료(<http://e-cildschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>)

□ 대구광역시 어린이집 분포

- 대구광역시의 어린이집은 2020년 민간어린이집이 전체의 약 40%를 차지하고, 가정어린이집 31% 등이었으나, 2024년에는 민간어린이집 31%, 가정어린이집 22% 등으로 감소한 반면 국공립어린이집이 14%에서 31%로 증가됨
- 이는 정부차원에서 어린이집에 대한 정책적 노력을 기울였다는 것으로 보임

【 표 3-7 】 대구광역시 설립주체별 어린이집 현황

(단위: 개소, 명)

구분		계	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장
2020	어린이집	1,268	183	111	20	518	393	5	38
	어린이집 비율	100	14	9	2	41	31	0	3
	현원	49,029	8,248	8,438	1,055	24,024	5,317	80	1,867
2021	어린이집	1,187	216	109	17	448	355	3	37
	현원	46,211	9,414	7,777	903	21,399	4,846	76	1,796
2022	어린이집	1,139	246	107	17	407	316	5	41
	현원	42,487	10,511	6,858	793	18,354	4,205	70	1,696
2023	어린이집	1,079	284	105	14	365	261	5	45
	현원	39,159	11,690	6,200	663	15,531	3,307	65	1,703
2024	어린이집	1,035	321	104	12	321	229	3	45
	어린이집 비율	100	31	10	1	31	22	0	4
	현원	36,176	12,714	5,491	602	12,954	2,655	42	1,718

자료: 교육부(2024a)

□ 장애아 유치원 및 어린이집

○ 유치원 특수학급 평균 유아수는 전국적으로 1.3명이지만, 대구광역시는 2.3명으로 많은 편에 속함

| 표 3-8 | 대구광역시 유치원 특수학급 평균 유아수

(단위: 개소, 명)

구분		국립	공립			사립		
			소계	단설	병설	소계	법인	사인
특수학급 유아 수 평균	전국	4	1.3	5.4	0.7	-	-	-
	서울	-	1.9	4.1	1.4	-	-	-
	부산	-	1.9	4.1	1.1	-	-	-
	대구	-	2.3	6.7	0.9	-	-	-
	인천	-	2.4	11.8	1.3	-	-	-
	광주	-	1.1	4.9	0.6	-	-	-
	대전	-	2.4	6.8	1.8	-	-	-
	울산	-	2.0	5.4	1.4	-	-	-
	세종	-	2.7	3.4	1.2	-	-	-
	경기	-	1.5	6.1	0.7	-	0.1	-
	강원	5	0.6	3.5	0.3	-	-	-
	충북	3	1.6	5.4	1.1	-	-	-
	충남	4	1.3	7.2	0.7	-	-	-
	전북	-	1.0	6.5	0.2	-	-	-
	전남	-	0.6	3.7	0.3	-	-	-
	경북	-	0.5	3.0	0.7	-	-	-
	경남	-	0.9	4.0	0.7	-	-	-
	제주	-	0.8	5.0	0.7	-	-	-

자료: 유치원알리미 2025년 2차 공시자료(<http://e-cildschoolinfo.moe.go.kr/openData.do>)

○ 또한 어린이집의 경우, 대구광역시는 정애아전문 어린이집 17개, 통합어린이집 11개로 적은 편에 속함

| 표 3-9 | 대구광역시 장애아전문 어린이집 이용 아동현황

(단위: 개소, 명)

구분	장애아 전문 어린이집 수	보육아동							
		정원	현원						비 장애아
			계	장애아동					
				소계	0-2세	3-5세	6-12세		
전국	178	8,332	계	6,321	5,895	415	2,833	2,647	426
			남	4,324	4,087	279	1,978	1,830	237
			여	1,997	1,808	136	855	817	189
대구 광역시	17	1,013	계	783	637	34	334	395	20
			남	534	521	21	241	259	13
			여	249	242	13	93	136	7

주: 장애아전문어린이집: 정부인건복지원·미지원을 모두 합산, 자료: 교육부(2024a)

| 표 3-10 | 대구광역시 장애아통합 어린이집 이용 아동현황

(단위: 개소, 명)

구분	장애아 통합 어린이집 수	보육아동							
		정원	현원						비 장애아
			계	장애아동					
				소계	0-2세	3-5세	6-12세		
전국	1,718	139,362	계	106,314	6,857	580	5,926	351	99,457
			남	56,181	4,952	395	4,315	242	51,229
			여	50,133	1,905	185	1,611	109	48,228
대구 광역시	11	888	계	617	106	6	92	8	511
			남	373	81	4	71	5	292
			여	244	25	2	21	2	219

자료: 교육부(2024a)

2. 조직 및 인력

□ 지방자치단체 유보업무 수행조직 및 인력규모

- 유아보육·교육업무 수행인력에 관하여 대한민국시장군수구청장협의회의 자체조사에 따르면, 기초의 경우 전체 1,644명(시군구당 평균 6.2명), 광역의 경우 160명(평균 9.4명)으로 조사됨(김이배, 2023; 김아름 외, 2023)¹⁴⁾
- 그러나 시도 담당자 대상의 간담회에서 확인한 결과 광역의 경우 팀장 포함 평균 8명(과장포함시 9명, 단 광역시보다 도에서는 상대적으로 더 적은 인력이 배치되기도 함), 기초의 경우 팀장포함 평균 6명 내외임(시도 아동보육담당자 간담회, 2025.11.; 전문가 자문회의 및 공무원 간담회, 2025.12.)

□ 대구광역시의 유보업무 수행조직 및 사무수행 투입인력 규모

- 대구광역시의 자체조사를 통해 이관사무에 투입된 조직/인력을 살펴보면, 시 본청에 2개 팀(보육지원팀+보육기반팀) 팀장포함 총 8명이며, 자치구(군)의 경우 지역별 편차는 있으나 대체로 1개 팀(예외: 수성구, 육아종합지원센터 포함 2팀) 팀장포함 평균 6명 내외임(최소 2명~최대12명)

| 표 3-11 | 대구광역시 유보업무 조직 및 인력

구분		조직	인력
본청		2개 팀 (보육지원팀, 보육기반팀)	팀장 포함 8명
구청 군청	중구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 5명
	남구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 4명
	달서구	1개 팀 (보육팀)	팀장 포함 8명
	동구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 6명
	북구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 7명
	서구	1개 팀 (보육팀)	팀장 포함 4명
	수성구	2개 팀(보육팀, 육아종합지원센터팀)	팀장 포함 12명
	군위군	1개 팀 (드림스타트팀)	팀장 포함 2명
달성군		1개 팀 (보육팀)	팀장 포함 6명

자료: 대구광역시 내부자료

14) 이에 비해 교육지원청은 283명 정원, 대구교육지원청의 경우 23명에 불과함(김이배, 2023; 김아름 외, 2023)

3. 재원구조 및 현황

□ 대구광역시의 유보업무 재원구조 및 현황

- 대구광역시의 보육사업 관련 예산은 2025년 최종예산을 기준으로 약 621,553 백만원이며, 이 중 국비가 약 62.0%, 시비 약 28.7%, 군구비 약 9.3%임
- 그러나 이 중 국비투입 사업은 영유아보육료지원과 어린이집 환경개선, 어린이집 운영지원, 교직원 처우개선, 시간제보육서비스 제공지원, 보육교직원 보조 및 대체교사 지원 등이며 대체로 지방비 매칭이 이루어짐
- 또한 육아종합지원센터와 국공립 제외 어린이집 확충을 위한 공동주택지원, 장애아전문어린이집 활성화 지원, 어린이집 평가, 공공형어린이집 지원, 어린이집 급식관리 및 보육교사 수당지원 및 유아보육료 차액지원 등 상당히 많은 영역을 지방비만으로 지원하고 있음

[표 3-12 | 대구광역시 보육사업 관련 예산 현황(2025년 최종예산기준)

(단위: 백만원)

세부사업	사업명	계	국비	시비	구군비
		621,553	385,316	178,470	57,747
보육정책위원회	시 보육정책위원회 운영	7		7	
육아종합지원센터	육아종합지원센터 운영지원	539		539	
	가정양육 지원(체험관 운영)	625		625	
	구군육아종합지원센터 부모공동교육 지원	80		60	20
	보육고충상담센터 운영	23		23	
국공립어린이집	국공립어린이집 확충	2,800	1,400	700	700
	어린이집 확충 공동주택 시비특별지원	1,333		800	533
직장어린이집	시청어린이집 운영 지원	521		521	
보육교직원의 배치	보육교직원 보조·대체교사 지원 (구군)	34,020	20,402	9,523	4,095
	육아종합지원센터 대체교사 지원	4,400	2,190	2,190	
원장·보육교사의 보수교육	보육교직원 보수교육	124	62	62	

세부사업	사업명	계	국비	시비	구군비
취약보육의 우선 실시	장애아전문어린이집 활성화지원	95		95	
시간제보육 서비스	시간제보육서비스 제공지원	2,868	1,434	1,004	430
어린이집 평가	평가 어린이집 환경개선비 지원	300		300	
공공형어린이집의 지정	공공형 어린이집 운영비(전환)	5,625		4,950	675
	공공형 어린이집 조리원 인건비 지원	342		342	
	공공형 어린이집 현판제작	1		1	
어린이집 안전공제사업	어린이집 안전공제회 단체가입 지원	272		136	136
급식 관리	어린이집 급식품질 개선	2,856		2,856	
	어린이집 급식개선 지원	100		100	
무상보육	영유아보육료 지원	189,820	142,304	33,219	14,297
	3~5세 누리과정 지원	39,039		39,039	
	취학후 방과후과정 지원	4		3	1
	5세 무상보육비 지원	928		928	
양육수당	가정양육수당 지원	4,130	3,056	713	361
비용의 보조	어린이집 환경개선(개·보수, 장비비)	984	492	246	246
	보육교직원 인건비	141,410	84,763	39,570	17,077
	보육교직원 처우개선 지원(구·군)	19,929	11,951	5,578	2,400
	보육교사 수당 지원(구·군)	9,042		5,200	3,842
	보육교직원 자질 향상 (아이사랑 보육한마음 대회)	20		20	
	어린이집 운영 지원(교재교구비 등)	1,615	967	452	196
	유아보육료 차액지원	2,500		1,500	1,000
아동수당법	부모급여	155,191	116,295	27,158	11,738
보육관련 업무수행	보육관련 업무수행	10		10	

자료: 대구광역시 내부자료

4. 소결

□ 대구광역시 행정수요와 운영현황 분석의 함의

- 대구광역시는 출생아 수가 지속적으로 감소하다가 2023년을 기점으로 다시 증가되고 있어, 그간 영유아 수가 지속적으로 감소되고는 있으나 개선가능성이 있는 상황임
- 최근까지 영유아 보육·교육 역할을 수행하는 유치원과 어린이집 수는 위 경향을 반영하여 전국적으로 감소되는 추세임. 그러나 여전히 유치원대비 어린이집의 수가 많은 편이며, 대구광역시의 경우 약 3.2배임
- 그러나 유치원 수를 기준으로 대구광역시는 17개 시도 중 11위, 어린이집 수 기준으로는 8위임. 즉, 상대적으로 유치원 수가 적은 편이기 때문에 영유아 보육 및 교육 서비스에 있어 어린이집의 역할이 매우 큼
- 대구광역시의 어린이집은 2020년 민간어린이집이 전체의 약 40%를 차지하고, 가정어린이집 31% 등이었으나, 2025년에는 민간어린이집 31%, 가정어린이집 22% 등으로 감소한 반면 국공립어린이집이 14%에서 31%로 증가됨
 - 이는 정부차원에서 어린이집에 대한 정책적 노력을 기울였다는 것임

[표 3-13] 대구광역시 유치원 및 어린이집 유형별 비율(2025.09. 보육통계)

구분	합계	국공립		사립				
		공립(단설)	공립(병설)	사립(법인)	사립(사인)			
유치원	277	23 (8.3%)	73 (26.4%)	25 (9.0%)	156 (56.3%)			
	* 사립유치원 비율: 전국평균 38%, 대구 65.3%							
	* 사립유치원 원아비율: 전국평균 70%, 대구 82.6%							
어린이집	992	국공립	사회복 지법인	법인 단체등	민간	가정	협동	직장
		329	103	12	306	196	3	43
	* 국공립어린이집이용 비율: 전국평균 34%, 대구 39%							
* 국공립어린이집 비율: 전국평균 25.7%, 대구 33.2%								

자료: 대구광역시 내부자료

- 특히 장애아전문어린이집의 경우, 지방비로 전액 충당하고 있음
- 이와 같은 운영실태를 재원의 구조에 대한 분석결과와 함께 검토해 보면, 만약 국비에 한하여 교육청으로 재원을 이전하게 될 경우 그간 지방자치단체가 지방비로 지원·보조해 온 영유아 교육·보육서비스의 질이 오히려 악화될 수 있다고 판단됨
- 그러나 반대로 그간 지방자치단체가 국비-지방비 매칭 및 특수시책에 대한 지방비 투입액을 모두 포함하여 교육청으로 재원을 이전하게 될 경우 재정악화로 이어질 수 있음
 - 이 경우 지방자치단체는 영유아 보육을 위한 서비스를 제공할 수 있는 인력 및 재원을 확보할 수 없으며, 지역차원에서 보다 높은 수준의 영유아 보육 서비스 제공을 위한 협력적 역할을 수행하는 데에도 한계가 있을 것으로 보임
 - 또한 유보통합 이후 여전히 지방사무로 남아 있는 가정양육수당 등 어린이집·유치원 미이용 아동에 대한 보육사업에 관해 더 충분한 재원을 확보하기 어려움
- 특히 지방자치단체가 자발적으로 지방비를 사용해 수행한 정책 및 사업을 합의 없이 교육청으로 일괄 이관하는 것 역시 지방자치 및 지방분권에 반한다고 볼 수 있어, 면밀한 분석을 통한 대안 모색이 필요함

제 4 장

사무이관에 따른 소요인건비 및 재정부담 분석

제1절 이관사무 수행인력 분석

제2절 이관사무 재정부담 분석

사무이관에 따른 소요인건비 및 재정부담 분석

제1절

이관사무 수행인력 분석

1. 연구설계

□ 사무수행 투입인력-필요인력의 개념

- 현재 사무수행에 투입되고 있는 총인력의 규모는 현황조사를 통해 간단히 집계 가능하며, 현재 투입인력의 업무분장표와 업무비중에 대한 조사를 바탕으로 사무별 투입인력의 집계는 가능함
 - 투입되는 인력의 직위·직급 등을 고려하며, 지방자치단체의 이관사무 투입 인건비에 관한 데이터를 확인하고 전국의 기능별 인력분포를 고려하여 이를 표준화하는 것은 비교적 간단한 절차를 통해 진행 가능함
- 그러나 지방자치단체 소속 공무원의 인건비는 기준인건비제도를 통해 결정되기 때문에 사무수행에 필요한 충분한 인력이 투입되었다고 단정지을 수는 없음
 - 지방자치단체가 수행하는 포괄적인 수행기능범위를 고려할 때, 각 지방자치 단체는 지역의 환경과 행정수요, 인력구조 등을 준거삼아 기능별 인력을 배치하기 때문임
 - 즉, 해당 지방자치단체에 할당된 기준인건비의 범위내에서 공무원과 공무원, 공무원의 기능별 인력배치 규모가 결정되기 때문에 현재 투입된 인력이 실제 해당 사무 수행에 필요한 인력의 규모라고 단정짓기는 어렵기 때문임
- 따라서 이관사무 수행에 소요되는 인건비를 산출하기 위해서는 현재 사무수행 투입인력과 사무수행을 위해 필요한 인력의 규모를 모두 검토해볼 필요가 있음

□ 사무수행 투입인력 산출식

- 현재 사무수행에 투입된 인력은 광역-기초 대상의 조사결과를 바탕으로 산출될 수 있음
 - (예시) 국가-제주특별자치도 간 사무이양에 따른 이양사무수행 소요재원을 조사·정리하고 있는 제주특별자치도의 경우, 개별 사무에 대한 “직급별 투입인력×수행사무에 대한 월평균투입시간×직급별 인건비표준액”으로 소요재원을 산출함(김지수 외, 2024a: 제주특별자치도 내부자료 재인용)
 - 직급별 인건비표준액을 사용하는 이유는 지역별 실제 투입 인력의 호봉 등은 차이가 있기 때문에 표준화된 금액을 적용해 소요인건비를 산출하는 것임

| 표 4-1 | 이양사무 소요인건비 산출 예시: 제주특별자치도

사무 연번	해당부서	직급별 소요인원					직급별 월평균 업무수행 투입시간					인건비표준액(월)					월별 소요자원 (인건비) (산식)
		5	6	7	8	9	5	6	7	8	9	5	6	7	8	9	
사무A	OOO과	6	18	2	0	0	4	10	22	0	0	A	B	C	0	0	6*4*A+ 18*10*B+ 2*22*C
사무B	△△△과	1	0	0	1	1	2	0	0	7	7	A	0	0	D	E	1*2*A+ 1*7*D+ 1*7*E
사무C	◎◎◎과	1	1	0	0	2	1	40	0	0	50	A	B	0	0	E	1*1*A+ 1*40*B+ 2*50*E
:	:	:					:					:					:

자료: 제주특별자치도의 사무이양소요경비산출내역을 바탕으로 저자재구성

- 유보통합과 관련한 사무이관을 위해 대구광역시가 자체적으로 조사한 결과에서는 주요 사무별 투입인력의 직급과 해당 사무의 비중을 확인할 수 있음. 따라서 직급별 인건비표준액을 적용할 경우, 현재 투입인력에 따른 소요재원이 파악됨

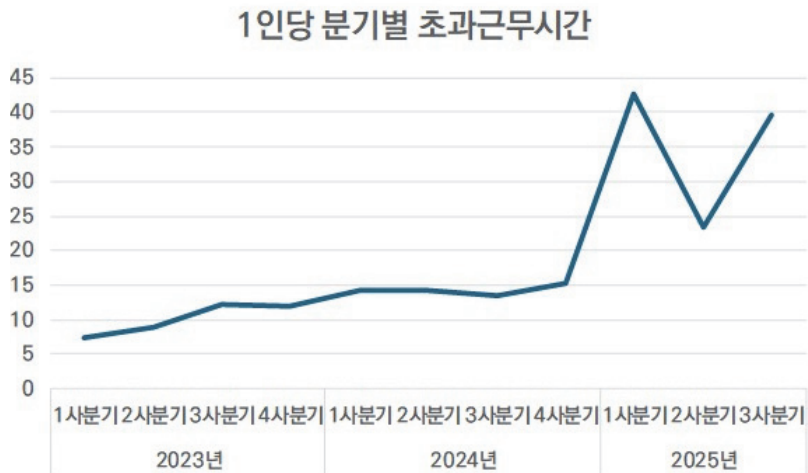
- 이관사무표준화 결과표를 중심으로, 각 사무(예시: 사무A)별 투입인력의 연간업무비중과 소속부서의 평균연간근무시간, 지급별인건비표준액을 종합하여 <표 4-2>와 같이 산출함
- 이때 소속부서의 평균연간근무시간은 2023년 1월부터 2025년 9월말 현재까지 분기별 데이터 평균값을 산출하여 도출함. 사무수행 소요시간에 관해 분기별·연도별로 초과근무시간을 조사한 결과 편차가 존재했기 때문에 표준화된 수치를 활용하기 위함임
- 대구광역시시는 <그림 4-1>과 같이 증가추세이지만, 구군은 이와 같은 경향이 뚜렷하게 나타나고 있지는 않음(<그림 4-2> 참조). 구군 중에서는 수성구, 달서구 등에서 상대적으로 최근 업무증가폭이 크며, 담당자가 2명인 군위군의 경우 2024년도 업무량이 전반적으로 높게 나타났음

표 4-2 | 사무별 연간 소요자원(인건비): 산출 예시

사무	투입인력	업무비중(%)	부서평균 연간근무시간 (h)	인건비표준액(연)					연간 소요자원 (인건비) (산식)
				5	6	7	8	9	
사무A	행정8급	20	8.7	A	B	C	D	E	$0.2 \times 8.7 \times D$ $+ 0.1 \times 9.9 \times C$ $+ 0.3 \times 7.8 \times D$
	복지7급	10	9.9	A	B	C	D	E	
	행정8급	30	7.8	A	B	C	D	E	

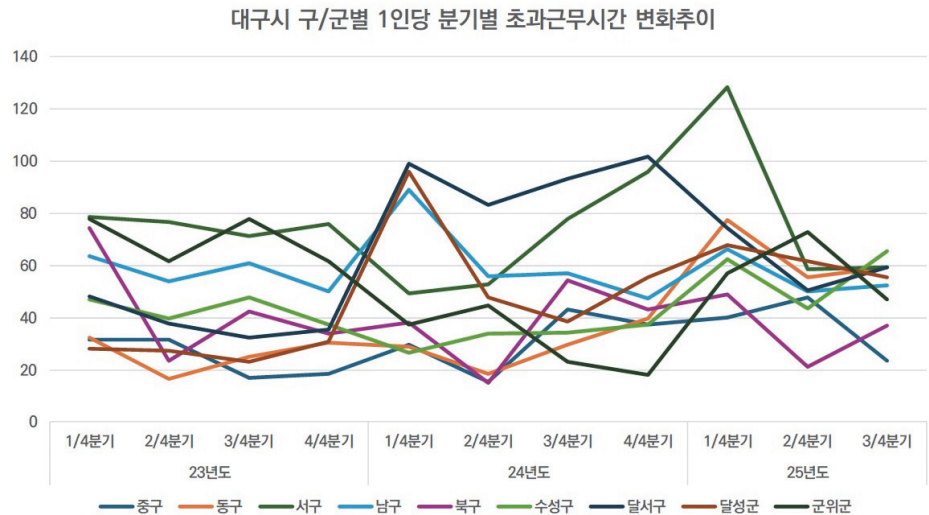
주: 부서평균연간근무시간 = $\{(\text{연간표준근로일수} \times 8\text{h} \times \text{부서직원수}) + \text{부서초과근무시간}\} / \text{부서직원수}$
 자료: 대구광역시 내부자료

| 그림 4-1 | 1인당 분기별 이관사무 담당부서의 분기별 초과근무시간: 대구광역시 본청



자료: 대구광역시 내부자료

| 그림 4-2 | 대구광역시 구·군별 이관사무 담당부서의 분기별 초과근무시간 변화추이



자료: 대구광역시 산하 구군 내부자료

□ 사무수행 필요인력 산출식

- 사무수행 필요인력에 관하여는 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부, 2025)”와 전북특별자치도를 대상으로 개발한 광역지방자치단체 업무량측정 표준산식(김지수 외, 2025)을 적용해 별도의 직원조사 없이 산출함
 - (산식) 문서생산량기반업무량+근무시간기반업무량*45%
 - 그러나 이 산식을 통한 필요인력 산출결과는 세부사무별 측정이 어렵고, BRM5단계에 따른 업무량 측정만이 가능하기 때문에 기능별 업무량측정 결과를 바탕으로 총 필요인력을 산출한 뒤, 이를 총투입인력과 비교하여 추정하는 것이 적절함
 - 업무량측정에 따른 필요인력 산출에서는 직급 등에 관한 정보가 산출될 수 없으며, 이는 해당 기관의 상황에 따라 배정되는 것이 현실이기 때문임
 - 단, 분기별 문서생산량과 초과근무시간의 변화를 2023년 1월부터 2025년 9월까지 분석한 결과 분기별, 월별, 연도별 편차가 존재하며, 투입인력의 규모 역시 변화가 있었음. 따라서 모든 값은 월별평균값을 활용하여 표준화하는 것이 필요하다고 판단됨
- 가령 총 사무수행 필요인력이 총사무수행투입인력보다 크다면, <표 4-2>의 예시와 같이 산출된 사무별 연간소요재원보다 더 많은 인건비가 필요하다는 것을 추정할 수 있음

2. 지방자치단체-교육청 인건비제도 비교

1) 지방자치단체의 기준인건비제도 및 운영실태

□ 기준인건비제도

- 지방자치단체 공무원의 인건비는 기준인건비제도에 따라 지역의 행정수요를 바탕으로 정해지며, 공무원 인건비와 통합 관리됨(<표 4-3> 참조)
- 기준인건비는 특정 기능 또는 사무 수행에 필요한 소요인력을 바탕으로 책정되는 것이 아니라, 지역의 행정수요를 고려하여 산출된 적정인력 산정결과에 지역 및 국가차원의 행정수요를 반영하여 결정됨(<표 4-3> 참조)

- 지방자치단체는 기준인건비의 범위 내에서 지역의 행정환경과 수요 등을 고려하여, 수행해야 하는 기능별로 인력을 배치해 활용하게 됨

○ 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조가 기준인건비 제도의 법적 근거라 할 수 있으며, 제4조 제3항의 ‘행안부장관이 정하는 바’라 함은 행정안전부가 매년 발간하는 “지방자치단체 조직관리지침”임

표 4-3 | 기준인건비제도 개괄

개념	• 자치단체가 행정안전부가 산정·통보한 인건비성 경비총액 기준으로 기구·정원을 자율 관리하도록 하는 제도로, 기준인건비 범위 내에서 예산을 편성함
법적 근거	• 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조(기준인건비제 운영)이 근거가 됨 - 제4조① 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다. - 제4조② 행안부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. - 제4조③ 제2항의 기준인건비 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행안부장관이 정하는 바에 따른다. - 제4조④ 행안부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
산식	• (산식) 기준인건비 = (기준인력×인건비단가)+기타직인건비 - (기준인력) 행정수요지표를 변수로 회귀분석을 통해 산출한 적정인력과 국가정책 수요, 지역현안수요를 반영해 산정 - (단가) 매년 인건비 결산액을 현원으로 나누어 자치단체별 1인당 단가 산출
비교	• (구)총액인건비제도에서는 기준인력과 인건비 총액 범위 내에서 기구 및 정원을 자율적 운영하였다면, 기준인건비제동서는 인건비의 기준만을 국가가 제시하고 인건비 범위 내에서 정원관리가 전면 자율화 됨

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 행정안전부(2024a)

□ 지방자치단체 기능별 인력배치의 특징

○ 해마다 법률 제·개정 및 국가정책·사업추진 등에 따라 수요가 발생·강화되기도 하고, 폐지·축소되기도 하지만 구체적으로 어떤 사무에 어느 정도의 인력을 투입할지는 국가가 아닌 지방자치단체의 우선순위 판단에 따른다고 할 수 있음

- 국가는 기준인건비를 통해 지방자치단체 공무원에 대한 인건비 총액만을 관리할 뿐, 정원에도 개입할 수 없음
- 가령 특정 국가시책으로 인하여 소요인력이 발생된다고 하더라도 이를 강제하여 특정인력의 신규채용, 특정부서로의 인력배치를 요구하는 데에는 한계가 있음

○ 특히 2022년 이후 국가차원에서 지방자치단체 공무원 정원을 동결기조가 있었기 때문에 신규수요발생이 있더라도 인력재배치를 통해 이를 대응하도록 해 왔음 (행정안전부, 2024a)

- 지방자치단체의 기준인력은 2022년 수준에서 동결하고, 신규행정수요는 사전에 필요성을 철저히 검토하고 필요시 인력증원이 아닌 재배치로 대응한다는 것이 원칙임(행정안전부, 2024a)
- 따라서 국가차원에서 인력이 소요되는 신규사무가 발생되더라도, 그에 투입해야만 하는 인력을 명시적으로 언급하여 인력을 투입하도록 하는 경우는 매우 예외적이라 할 수 있음
- 대체로 각 지방자치단체가 인건비 총액의 범위 내에서 공무원-공무직 간 인건비 총액을 배분하고, 기능별/부서별 공무원 배치를 결정한다고 볼 수 있음
- 행정안전부의 지침을 기준으로 볼 때, 기능인력재배치 조차 인력감축-인력보강이 필요한 기능의 예시를 제시할 뿐, 지역의 상황에 맞게 대응할 것을 요청함(행정안전부, 2024a)

□ 기준인건비 운영실태와 사무이관에 따른 인력재배치 예측

○ 현재 지방자치단체의 기준인건비 집행율은 지역유형별 편차가 있지만 평균 100.96%로 대체로 기준인건비와 거의 동일하거나 다소 초과되는 실정임(김지수 외, 2024b)

- 그 중에서도 대도시 지역의 경우는 평균적으로 기준인건비 집행율이 100%를 초과하고 있기 때문에 증가하는 행정수요 대비 기준인건비의 부족을 상시 경험하고 있다고 볼 수 있음¹⁵⁾

- 따라서 지방자치단체 차원에서는 유보통합으로 인한 사무이관이 완료될 경우, 해당 사무에 투입했던 인력을 지방자치단체 내 인력투입이 필요한 부서에 재배치할 것으로 예상됨
 - 따라서 현재 이관사무 수행을 하는 공무원의 인건비 상당액은 이관대상기관인 교육청 인건비 산출을 위한 참고자료로 활용될 수는 있으나, 기준인건비에서 해당 인건비 만큼을 감액하고 그 차액을 교육청의 인건비투입을 위한 예산으로 전환할 수는 없음
 - 또한 지방자치단체는 공무원 개인의 자유의사에 반하여 특정 사무를 수행하는 공무원을 타 기관에 전출시킬 수 없기 때문에,¹⁵⁾ 직접적으로 해당 사무 수행 공무원을 다른 기관에 전출시킬 수도 없음
- 그러므로 교육청이 사무이관을 받을 경우, 그에 따라 소요되는 인건비를 별도의 재원을 통해 확보하는 것이 적절하다고 판단됨

2) 교육청의 총액인건비제도 및 운영실태

□ 교육청의 총액인건비제도

- 교육청의 총액인건비제도는 행정안전부의 지방자치단체 대상 총액인건비 제도를 모티브로 하고 있음(나민주 외, 2009)
 - 그결과 행정수요를 반영한 회귀분석 기반의 적정인력산정 등에 있어 기준 인건비제도의 초기모델과 유사한 특성을 보임
- 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조(총액인건비제 운영)는 지방교육청의 총액인건비제도의 법적 근거이며, 법조문 역시 기준 인건비제도와 유사함

15) 2023년 기준 기준인건비준수율은 광역시·도와 시, 5만이상군, 광역시자치구는 100%를 초과하였고, 시와 군을 통합한 도농복합시, 5만미만군, 특별시자치구는 약 97~100% 범위의 평균 준수율을 보이는 등 특히 대도시에서의 집행을 초과 현상이 나타남(김지수 외, 2024b)

16) 대법원 2008두5759판결, 구청장이 본인동의없이 소속 공무원에게 임명권자를 달리하는 다른 구로 전출하는 것을 위법한 처분이라고 한 사례

- 교육청의 경우 인건비총액과 정원을 모두 국가가 관리하는 총액인건비제도에 머물고 있음(비교: 지방자치단체는 기준인건비제도 도입을 통해 정원자율화가 이루어짐)
- 총액인건비 산식에 명예퇴직수당이 가산된다는 점도 특징임
 - 총액인건비가 공무원-공무직을 구분하여 별도산정되는 것도 지방자치단체와의 차이라 할 수 있음(전문가 자문회의, 2025.11.11.)

【표 4-4】 교육청 총액인건비제도 개괄

개념	• 자치단체가 교육부가 산정·통보한 인건비성 경비총액 기준으로 기구·정원을 자율관리하도록 하는 제도로, 총액인건비 범위 내에서 예산을 편성함
법적 근거	• 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조(총액인건비제 운영)이 근거가 됨 - 제4조① 지방교육행정기관은 기구와 정원을 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다. - 제4조② 교육부장관은 지방교육행정기관의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 해마다 총액인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 해당 교육감에게 통보하여야 한다. - 제4조③제2항의 총액인건비의 구성요소, 산정방법 등 총액인건비 산정에 관한 구체적인 사항은 교육부장관이 정하는 바에 따른다. - 제4조④ 교육부장관은 지방교육행정기관의 총액인건비 운영에 대하여 분석하고 그 결과를 다음 해 총액인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
산식	• (산식) 총액인건비 = (기준인원 × 인건비단가) + 명예퇴직수당 - (기준인원) 전년도 기준인원(한시, 결원보충 제외) + 결원보충 + 국가정책, 지역현안 수요 + 회귀분석 - (단가) 매년 인건비 결산액을 현원으로 나누고 임금인상율을 적용해 지방교육청 1인당 단가 산출
비교	• 지방자치단체와 비교할 때, 기타직인건비가 별도산정된다는 특징이 있으며, 명예퇴직수당이 가산된다는 특징이 있음

자료: 나민주 외(2020)

□ 교육청 총액인건비제도의 문제점

- 일반적으로 총액인건비제도의 문제로 지적되고 있는 대표적인 문제점은 총액인건비제가 존재하나 기구설치에 대한 규제가 존재하기 때문에 지역교육청이 증가시킬 수 있는 직급은 중하위직급에 국한된다는 것임(나민주 외, 2020)

- 그러나 전반적 학령인구 감소 및 학생수 감소에도 불구하고 시도교육청은 조직 기구와 정원을 늘리고 하위직을 감축하는 대신 상위직을 증원하는 방향으로 조직개편을 하는 경향이 나타남(2013년 하위직 비율 49.3% → 2020년 36.7%)(나민주 외, 2020)
 - 그 결과 오히려 상위직 확대 문제로 실제 일할 수 있는 인력의 부족 현상이 야기됨
 - 교육행정기관 중심의 증원이 이루어지면서, 교육지원청과 직속기관의 인력은 증가하고 시도교육청 본청의 인력은 감소되는 현상이 나타남
- 또한 국가정책 및 지역현안 수요 반영으로 사실상 정원의 자율적 조정에 한계가 발생됨
 - 예를 들어 2019년말 총액인건비 산정시 국가정책수요사업은 온종일돌봄체계 구축, 고교학점제, 자유학기제, 진로체험선도센터 등 27가지, 지역현안 수요사업은 대구의 경우 협력학습지원센터, 대안교육, 교육박물관, 학교 폭력 등 10여가지인데, 이러한 전담인력 증원이 강제적으로 충원됨에 따라 시도교육청의 자율성이 낮아진다는 의견이 있음(나민주 외, 2020)

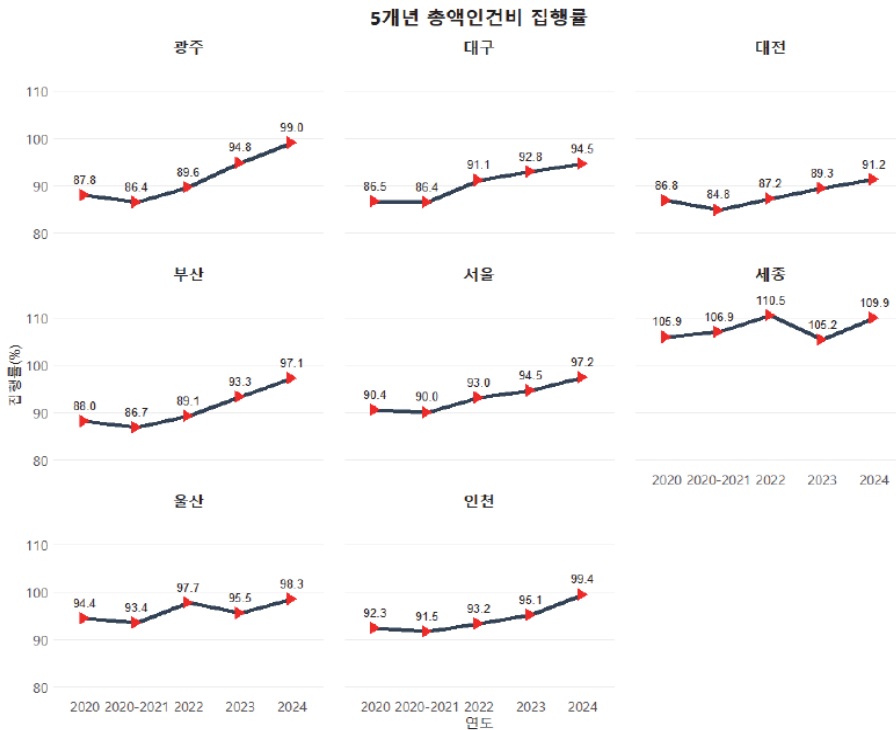
□ 교육청의 총액인건비 운영실태와 신규수요 대응 전망

- 교육청의 경우 일반직 총액인건비 집행율은 2025년 기준 전국 평균 97.7%, 광역시 평균 98.3%(대구: 94.5%) 등으로 세종을 제외한 대부분의 지역에서 인건비가 남는 실정임(전문가 자문회의, 2025.11.11). 이는 최근 5년간 집행율이 높아진 결과임
 - 과거 문재인정부시기 증가된 총액인건비 교부액의 집행율이 80%대를 기록하다가 윤석열 정부 시기 조직 효율화 기조에 의해 총액인건비 교부액이 삭감되면서 집행율이 개선되었다고 볼 수 있음(전문가 자문회의, 2025.11.11)
 - 즉, 이같은 현황을 종합할 때, 지방교육청의 경우 지방자치단체에 비해서는 여유 인건비가 남아 있다고 볼 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 사무기관에 따른 신규업무 수행을 위한 인건비 증액은 필연적일 것으로 예상됨

- 지방자치단체의 투입인력과 동일한 규모의 인력을 신규충원하여 업무공백을 방지하기 위해서는 총액인건비 교부액-결산액 간 차액만으로도 부족하기 때문임¹⁷⁾

○ 따라서 교육청이 신규수요에 대응하기 위해서는 이관사무 수행에 필요한 인력 규모와 인건비를 추산하여 국가차원의 신규수요로 반영해 받는 방안 등을 검토해 볼 수 있을 것임

| 그림 4-3 | 교육청별 총액인건비 집행율 변화 추이(최근 5년)



자료: 교육부·한국지방교육연구소, 2025

17) 이하에 관하여는 제2절에서 분석함

| 표 4-5 | 교육청별 총액인건비 집행율(2025)

지역	교부액	결산액	집행율
서울	651,278,392	633,361,004	97.3
부산	340,015,310	330,124,801	97.1
대구	252,253,429	238,378,207	94.5
인천	301,536,688	299,800,036	99.4
광주	161,626,725	160,014,468	99.0
대전	181,919,006	165,981,793	91.2
울산	163,076,897	160,364,635	98.3
세종	77,709,342	85,411,325	109.9
시평균	266,176,974	259,179,534	98.3
전국평균	375,472,137	366,868,598	97.7

자료: 교육부·한국지방교육연구소, 2025

3. 이관사무에 대한 소요인건비: 투입인력 기준

○ 이관사무에 대한 대구광역시의 총 투입인력은 62명임

| 표 4-6 | 이관사무 투입 조직/인력 규모

구분		조직	인력
본청		2개 팀 (보육지원팀, 보육기반팀)	팀장 포함 8명 (팀장 2, 6급 3, 7급 3)
구청 군청	중구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 5명 (팀장 1, 7급 1, 8급 1, 9급 2)
	남구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 4명 (팀장 1, 7급 1, 8급 2)
	달서구	1개 팀 (보육팀)	팀장 포함 8명 (팀장 1, 7급 4, 8급 2, 9급 1)
	동구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 6명 (팀장 1, 7급 2, 8급 1, 9급 2)
	북구	1개 팀 (보육지원팀)	팀장 포함 7명 (팀장 1, 7급 2, 8급 2, 9급 2)
	서구	1개 팀 (보육팀)	팀장 포함 4명 (팀장 1, 6급 1, 8급 2)
	수성구	2개 팀 (보육팀, 육아종합지원센터팀)	팀장 포함 12명 (팀장 2, 7급 3, 8급 4, 9급 3)
	군위군	1개 팀 (드림스타트팀)	팀장 포함 2명 (팀장 1, 행정 7급 1)
	달성군	1개 팀 (보육팀)	팀장 포함 6명 (팀장 1, 7급 2, 8급 3)

자료: 대구광역시 내부자료

□ 투입인력 기준 소요인건비

○ 그러나 이관사무에 대한 대구광역시의 총 투입인건비는 현재 담당자의 인건비 총합으로 구하기보다 ‘인건비표준액’으로 환산한 데이터를 활용하는 것이 적절함(합계 연간 약 20억4,158만6,400원)

- 이와 같은 인건비표준액을 활용한 이유는 개별 공무원의 호봉에 따라 인건비가 다르기 때문임. 또한 기관별로 동일업무 수행 직급의 분포가 기관별 인력 상황에 따라 다르기 때문에 일정한 기준을 제시할 필요가 있기 때문에 실제 지급되는 인건비와 다른 표준화된 소요인건비가 도출될 필요가 있기 때문임
- (인건비표준액) 지방자치단체 공무원의 직급별 평균승진소요연수는 8급 → 9급: 2.7년, 8급 → 7급: 3.8년, 7급 → 6급: 7.2년, 6급 → 5급: 8.9년임(행정안전부, 2024b).¹⁸⁾ 이를 2025년 지방공무원 일반직 봉급표(공무원보수규정, 대통령령 제35838호) 상의 호봉에 반영하여 9급 1호봉, 8급 3호봉, 7급 7호봉, 6급 14호봉, 5급 23호봉을 적용하고 이를 연봉(12개월)으로 전환한 인건비표준액을 활용함
 - [산식] 인건비표준액 = 직급별 봉급(단, 직급별 봉급은 평균승진소요연수에 부합하는 호봉을 적용)
 - [산식] 연간 소요인건비 = 인건비표준액 × 12개월 × 직급별공무원수

【 표 4-7 】 이관사무 투입인력에 관한 표준화된 인건비 소요액

(단위: 원)

직급		투입인력	인건비표준액	표준화된 연간 인건비 소요액
합계		62	-	2,041,586,400
직급	5급	2	5,106,900	122,565,600
	6급	14	3,758,500	631,428,000
	7급	19	2,704,100	616,534,800
	8급	17	2,112,500	430,950,000
	9급	10	2,000,900	240,108,000

주: (인건비표준액) 지방자치단체 공무원의 직급별 평균 승진소요연수를 2025년 지방공무원 일반직 봉급표 상의 호봉에 반영하여 이를 연봉(12개월)로 전환한 금액으로, 실제 현재 직무를 수행하고 있는 담당자에게 지급되는 인건비와는 상이할 수 있음

자료: 투입인력-대구광역시 내부자료

18) 행정안전부 2024년도 지방자치단체 공무원 인사통계(p.60)를 기준으로 삼음(행정안전부, 2024b)

□ 투입인력 기준 기능별 소요인건비

- 위 결과값을 기능별로 정리해 보면 인건비소요액은 다음과 같음
- 전체의 44%는 서무 등 기타에 해당되는 기능 수행을 하고 있으며, 어린이집 운영지원 18%, 환경개선지원 12%, 육아종합지원센터 9%, 보육비용지원 5% 등의 순임
 - [산식] 직급별 인건비소요액 = 인건비표준액 × 12개월 × 업무비중

[표 4-8] 이관사무 투입인력에 관한 소요액(인건비): 기능별

기능분류	직급	비중(%)	인건비소요액 (직급별인건비표준액*비중)
1. 보육비용지원	복지7급	80	25,959,360
	복지8급	114	28,899,000
	복지9급	10	2,401,080
	행정6급	10	4,510,200
	행정7급	5	1,622,460
	행정8급	90	22,815,000
	행정9급	75	18,008,100
2. 보육직원처우개선	복지6급	10	4,510,200
	복지8급	10	2,535,000
	복지9급	30	7,203,240
	행정9급	30	7,203,240
3. 인건비지원	복지6급	25	11,275,500
	복지7급	20	6,489,840
	복지8급	47	11,914,500
	복지9급	45	10,804,860
	행정7급	50	16,224,600
	행정8급	40	10,140,000
	행정9급	25	6,002,700
4. 취약보육지원	복지6급	10	4,510,200
	복지7급	35	11,357,220
	복지8급	72	18,252,000
	복지9급	10	2,401,080
5. 어린이집운영지원	행정9급	40	9,604,320
	복지6급	95	42,846,900
	복지7급	288	93,453,696
	복지8급	504	127,764,000
	복지9급	115	27,612,420
	행정6급	60	27,061,200
			370,109,496 (전체의 18%)
			104,215,200 (전체의 5%)
			21,451,680 (전체의 1%)
			72,852,000 (전체의 4%)
			46,124,820 (전체의 2%)

기능분류	직급	비중(%)	인건비소요액 (직급별인건비표준액*비중)	
	행정7급	55	17,847,060	
	행정8급	47	11,914,500	
	행정9급	90	21,609,720	
6. 환경개선지원	복지7급	476	154,458,192	235,415,808 (전체의 12%)
	복지8급	60	15,210,000	
	행정6급	100	45,102,000	
	행정7급	48	15,575,616	
	행정8급	20	5,070,000	
	복지7급	5	1,622,460	
7. 공공형어린이집지원	복지8급	78	19,773,000	30,415,860 (전체의 1%)
	행정6급	20	9,020,400	
	복지6급	20	9,020,400	
8. 교육, 연수 등	복지7급	70	22,714,440	55,001,760 (전체의 3%)
	복지8급	45	11,407,500	
	복지9급	15	3,601,620	
	행정6급	5	2,255,100	
	행정9급	25	6,002,700	
	복지6급	100	45,102,000	
9. 육아종합지원센터	복지7급	100	32,449,200	181,632,648 (전체의 9%)
	복지9급	300	72,032,400	
	행정6급	43	19,393,860	
	행정7급	39	12,655,188	
	복지6급	30	13,530,600	
10. 직장어린이집	복지7급	22	7,138,824	28,984,344 (전체의 1%)
	복지8급	20	5,070,000	
	행정7급	10	3,244,920	
	보건5급	100	61,282,800	
11. 기타	복지6급	310	36,081,600	895,382,784 (전체의 44%)
	복지7급	404	51,918,720	
	복지8급	450	49,179,000	
	복지9급	75	9,604,320	
	행정5급	100	61,282,800	
	행정6급	562	81,183,600	
	행정7급	193	35,045,136	
	행정8급	103	21,040,500	
	행정9급	115	6,002,700	
	합계	6,200		2,041,586,400

주: 1명의 연간 업무량을 100%로 환산할 때의 기능별·직렬·직급별 업무량

자료: 대구광역시 내부자료

4. 이관사무에 대한 소요인건비: 필요인력 기준

1) 광역자치단체: 대구광역시를 중심으로

□ 기능별 문서생산량 기반의 업무시간

- 시본청의 기능별 문서생산량 기반의 업무량을 온나라문서대장 상의 생산문서에 대하여 A~D등급으로 분류해 조사하는 한국지방행정연구원의 업무량측정 방식을 적용해 분석해 보면, <표 4-9>와 같음
 - 2023년부터 2025년까지 분기별 문서생산량에 대한 분석 결과 2024년 다소 업무량이 감소했던 바가 있지만, 2025년에는 다시 업무량이 증가되는 추세가 나타남
 - 문서생산량 기반 분기별 총 업무량은 평균 1189.3시간, 월별 평균은 396.4시간임

표 4-9 | 이관사무 기능별 업무량(단위: h): 대구광역시 본청

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
국공립보육시설 확충사업계획수립	7.5	42.5	7.5	7.5	5	5	0	5	2.5	5	5
보육시설운영지원	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0
사회복지(보육)법인 일반관리	2.5	12.5	42.5	22.5	15	7.5	25	52.5	12.5	15	25
시청어린이집운영지원	32.5	25	35	17.5	40	35	45	27.5	25	5	15
어린이집급식위생안전	77.5	42.5	125	102.5	70	72.5	75	82.5	45	12.5	22.5
보육시설지도점검	30	75	32.5	37.5	45	30	32.5	27.5	85	80	55
보육교사교육원 운영	0	0	0	0	2.5	10	12.5	12.5	10	7.5	
보육교사처우개선사업	92.5	72.5	95	110	22.5	27.5	15	12.5	97.5	140	217.5
보육시설종사자보수교육	55	52.5	42.5	35	52.5	20	25	30	67.5	52.5	77.5
특수보육시설지정 및 지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.5	2.5
영유아보육료지원	157.5	117.5	120	152.5	202.5	157.5	150	145	200	132.5	340
보육일반	957.5	592.5	905	885	730	547.5	592.5	787.5	710	442.5	642.5
유보통합	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	25

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
보육정책위원회 설치운영	0	0	0	0	0	0	0	0	10	7.5	0
합계	1412.5	1032.5	1405	1370	1190	912.5	972.5	1182.5	1265	912.5	1427.5
1~3사분기 합계	3,850				3,075				3,605		
분기(월)평균	1189.3(396.4)										

자료: 대구광역시 내부자료를 바탕으로 산식 적용

□ 부서연평균근무시간 및 기능별 투입시간

- 시본청의 경우 월평균 1인당 초과근무시간은 약 6.2시간으로, 1인당 1일 평균 근무시간은 약 8.2시간으로 추산할 수 있음

| 표 4-10 | 이관사무 부서별 초과근무시간(단위: h): 대구광역시 본청

연도	분기	분기별 부서초과 근무시간	팀장포함 인력	비고	1인당 초과근무시간
2023년	1/4	59	8	2월개편으로 9명 → 8명	7.4
	2/4	71	8		8.9
	3/4	97	8		12.1
	4/4	95	8	12월개편으로 8명 → 9명	11.9
2024년	1/4	127	9		14.1
	2/4	128	9		14.2
	3/4	122	9		13.6
	4/4	122	8	10월개편으로 9명 → 8명	15.3
2025년	1/4	384	9	1월개편으로 8명 → 9명	42.7
	2/4	210	9		23.3
	3/4	396	10	7월개편으로 9명 → 10명	39.6
평균				분기별 평균	18.5
				월 평균	6.2
				1일 평균	0.2

자료: 대구광역시 본청 내부자료를 바탕으로 산식 적용

□ 필요인력 산정결과

- 본래 문서생산량의 경우, 팀장급 이상 결재권자의 업무량은 추출되지 않기 때문에 팀장의 업무량은 “인원수×1,800시간”으로 추정되며, 이 경우 문서생산량 기반으로 도출된 시본청의 연간 업무량은 약 8,356.8시간($396.4h \times 12\text{개월} + 1800 \times 2\text{명}$)임
 - 팀장의 업무량에 관하여는 행정안전부 수탁연구용역 “지방자치단체 조직분석 및 진단 연구”를 통해 검증이 완료되었으며(김지수 외, 2024), 그 결과가 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부, 2025)”에 반영됨
- 근무시간 기반으로 산출된 업무량은 2023년부터 2025년 9월말까지 평균 직원 수인 8.6명(팀장포함)을 적용하여, 약 16,792.8시간($8.6\text{명} \times 243\text{일} \times 8\text{시간} + 6.2\text{시간} \times 12\text{개월}$)임
 - 근무시간 기반 업무량 산출의 방법은 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부, 2025)”에 따름
- 이 값을 산식에 적용할 경우, 총 약 15,913.6시간으로, 1인당 1,800시간의 기준을 적용할 때 약 8.8명분의 업무량에 해당됨
 - (산식) $(396.4h \times 12\text{개월} + 1,800h \times 2\text{명}) + \{(8.6\text{명} \times 243\text{일} \times 8\text{시간}) + (6.2\text{시간} \times 12\text{개월})\} \times 45\%$
 - 1인당 1,800시간의 연간근무시간 기준은 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부, 2025)”에 따름

□ 타당성 검토 결과

- 본 연구를 통한 분석결과에서, 투입인력규모와 필요인력규모가 유사하기 때문에, 투입인력기준의 소요비용(인건비) 산정 결과는 타당하다고 판단됨

2) 기초자치단체: 대구광역시 산하 구·군을 중심으로

□ 기능별 문서생산량 기반의 업무시간

- 대구광역시 산하 구·군의 기능별 문서생산량 기반의 업무량을 온나라문서대장 상의 생산문서에 대하여 A~D등급으로 분류해 조사하는 한국지방행정연구원의 업무량추정방식을 적용해 분석해 보면, <표 4-11>과 같음
 - 2023년부터 2025년까지 분기별 문서생산량에 대한 분석 결과 2024년 다소 업무량이 증가했던 바가 있지만, 2025년에는 다시 업무량이 감소되는 추세가 나타남. 이는 광역자치단체와는 반대되는 경향임
 - 문서생산량 기반 분기별 총 업무량은 평균 20,018시간(월평균 6,672.7) 시간임. 광역자치단체의 1인당 문서생산량 기반의 업무량과 비교한다면 약 2.6배 가량임

| 표 4-11 | 이관사무 기능별 업무량(단위: h): 군구 합산

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
가정양육수당	30	87.5	0	40	15	0	30	20	32.5	17.5	27.5
가정양육수당 지원	0	10	0	7.5	32.5	35	35	37.5	37.5	27.5	22.5
가정어린이집관리	30	10	70	0	5	90	70	100	110	0	80
가족복지일반	0	0	5	0	0	5	0	0	0	0	0
공공형어린이집	25	12.5	17.5	45	12.5	5	52.5	7.5	10	22.5	15
공공형어린이집 관련	0	15	30	0	0	5	0	0	0	0	0
공동생활가정 (그룹홈)예산관련	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
공동육아나눔터	0	0	2.5	0	0	0	0	0	0	0	0
공익근무요원관리	0	0	0	0	2.5	0	0	0	0	0	0
공익근무요원복무 및 운영관리	25	2.5	0	10	10	5	0	0	0	0	0
관내어린이집일반	17.5	50	45	15	17.5	15	7.5	2.5	0	0	0
국공립법인 어린이집관리	10	0	0	10	5	45	30	10	15	15	5

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
국공립어린이집 공사감독	35	60	5	67.5	40	0	5	0	0	0	7.5
국공립어린이집 리모델링	5	0	0	0	0	0	17.5	7.5	10	2.5	5
국공립어린이집 확충	170	20	30	7.5	27.5	40	30	5	5	5	2.5
국공립어린이집 확충 및 위탁	135	115	70	175	55	45	15	45	55	70	155
민간어린이집관리	0	0	5	0	0	0	0	0	40	40	40
민간어린이집 환경개선비 용자관리	5	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0	0
변경인가신청수리	7.5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
보육관련보조금 예산	660	495	475	790	675	70	490	775	390	315	440
보육교사처우 개선사업	0	0	5	25	25	5	5	5	32.5	2.5	10
보육교직원 보수교육	15	2.5	2.5	0	12.5	0	5	7.5	17.5	5	5
보육교직원신원 및 경력 사유조회	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0
보육교직원 신원조회	0	5	5	5	10	10	7.5	5	2.5	5	2.5
보육료지원	55	47.5	60	42.5	130	50	60	87.5	165	72.5	32.5
보육법인운영 지도감독	2.5	0	12.5	0	12.5	0	2.5	7.5	2.5	5	10
보육사업 예산	165	187.5	357.5	250	372.5	355	357.5	372.5	405	355	225
보육사업일반	205	115	202.5	147.5	252.5	152.5	257.5	257.5	352.5	262.5	350
보육사업일반업무	270	277.5	180	345	185	170	180	217.5	165	265	210
보육사업일반업무 (타시군)	0	0	10	0	0	0	10	0	5	0	0
보육시설 지도점검	12.5	50	20	35	5	45	20	45	10	42.5	37.5
보육시설교 직원관리	0	5	0	5	5	0	5	7.5	2.5	2.5	0

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
보육시설기능 보강사업	25	7.5	7.5	0	10	15	7.5	15	0	0	102.5
보육시설 미이용아동 양육수당	97.5	115	50	50	72.5	97.5	50	77.5	30	35	12.5
보육시설변경인가	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0
보육시설설치 및 변경	100	90	65	67.5	92.5	77.5	67.5	55	107.5	47.5	40
보육시설설치인가	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
보육시설설치 일반업무	5	2.5	0	5	5	0	0	0	0	0	2.5
보육시설운영비 지원	192.5	120	27.5	35	30	32.5	12.5	57.5	32.5	32.5	15
보육시설운영지원	362.5	365	400	467.5	447.5	415	400	440	447.5	387.5	342.5
보육시설 종사자관리	12.5	5	7.5	0	5	0	7.5	15	12.5	2.5	15
보육시설종사자 관리일반업무	17.5	27.5	10	15	17.5	10	10	25	17.5	17.5	22.5
보육시설질병 관련철	2.5	5	0	0	0	2.5	12.5	20	45	47.5	0
보육시설평가 인증지원	37.5	17.5	10	22.5	27.5	17.5	10	7.5	10	7.5	5
보육시설폐지 및 휴지신고	0	0	0	10	52.5	17.5	32.5	7.5	40	15	20
보육시설환경개선	0	2.5	0	2.5	0	0	0	0	7.5	2.5	2.5
보육예산	110	142.5	97.5	100	115	50	90	92.5	87.5	32.5	127.5
보육예산관리	165	135	80	217.5	267.5	197.5	232.5	205	217.5	177.5	160
보육일반	12432.5	4822.5	5457.5	4585	12092.5	5815	5352.5	4980	10200	5610	7045
보육일반철	257.5	180	172.5	107.5	115	120	130	75	30	0	17.5
보육정책계획수립	2.5	0	0	0	2.5	0	0	0	5	0	0
보육정책위원회 운영	0	7.5	2.5	0	0	0	0	0	0	0	0
보육정책위원회 운영관리	50	77.5	35	42.5	65	50	32.5	35	42.5	35	30

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
보육지원시설건립	0	5	2.5	10	0	0	0	0	0	0	0
보장결정(보육)	122.5	117.5	62.5	52.5	125	90	62.5	77.5	130	50	0
보조금-예산 및 결산	0	0	2.5	45	35	5	0	0	22.5	0	0
복지대상자선정	2.5	0	742.5	1562.5	742.5	140	127.5	137.5	0	0	0
복지일반	10	2.5	2.5	5	0	0	2.5	0	0	0	0
부모모니터링단 운영	87.5	37.5	70	52.5	42.5	2.5	20	7.5	0	0	0
비산4동어린이집 이전 신축	0	0	7.5	0	0	0	0	0	0	0	0
사회복지법인관리	2.5	2.5	2.5	0	0	0	5	0	2.5	0	7.5
사회복지일반	2.5	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0	0
아동복지시설 시설생계비 지원	0	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0	0
아동복지시설관리	0	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0	2.5
아동복지시설 종사자신원 조회의뢰	7.5	2.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
아동복지일반	2.5	0	0	0	2.5	0	0	2.5	2.5	0	0
아동수당	0	0	0	0	0	10	25	30	17.5	15	32.5
아동학대업무일반	0	0	0	0	0	0	2.5	0	0	0	0
아이돌봄사업지원	0	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0	0
양육수당지급일반	50	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
양육수당지원	392.5	587.5	217.5	102.5	157.5	207.5	197.5	105	47.5	62.5	77.5
어린이놀이터관리	7.5	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0
어린이집 놀이터 안전관리	5	0	0	10	10	5	0	0	0	0	0
어린이집 시설 점검	7.5	0	0	0	0	0	2.5	0	0	0	0
어린이집 인가	25	10	17.5	2.5	15	17.5	2.5	5	12.5	0	5
어린이집 인가 (변경) 수리 알림	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
어린이집 인가관련 공람	0	0	0	0	0	0	2.5	0	2.5	5	0

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
어린이집 종사자 보수교육	7.5	0	0	0	5	0	0	2.5	17.5	2.5	15
어린이집 통학차량 안전관리	7.5	0	7.5	0	15	0	7.5	0	0	0	0
어린이집 평가인증	22.5	15	10	7.5	12.5	7.5	2.5	0	7.5	2.5	0
어린이집 행정처분	0	7.5	10	7.5	0	0	0	0	2.5	5	5
어린이집 교직원관리	35	22.5	10	0	0	0	37.5	45	47.5	27.5	52.5
어린이집기능보강	162.5	50	425	55	107.5	80	55	85	110	70	12.5
어린이집보조금 지급 및 관리	772.5	590	600	697.5	830	2460	590	757.5	625	605	690
어린이집비상재해 및 놀이터	27.5	40	22.5	0	25	12.5	12.5	17.5	30	22.5	45
어린이집설치 (변경)신고	150	80	50	25	120	60	35	100	55	45	80
어린이집설치인가	72.5	20	7.5	30	50	10	7.5	15	0	0	0
어린이집설치인가 및 폐지	377.5	147.5	52.5	30	155	77.5	42.5	30	177.5	77.5	57.5
어린이집설치협의 (건축사전상담)	30	20	15	10	20	5	20	5	0	5	5
어린이집예결산 관리	2.5	0	5	0	7.5	2.5	0	0	17.5	15	5
어린이집위생, 건강, 아동학대	12.5	42.5	10	12.5	0	10	12.5	17.5	2.5	0	2.5
어린이집일반	40	25	12.5	2.5	7.5	42.5	12.5	32.5	52.5	37.5	20
어린이집종사자 관리	7.5	2.5	2.5	2.5	50	40	47.5	80	87.5	37.5	57.5
어린이집지도점검	67.5	72.5	45	20	70	52.5	50	52.5	20	67.5	67.5
어린이집지도점검 및 행정처분	257.5	195	430	487.5	290	387.5	275	330	230	267.5	430
어린이집평가 인증지원	145	30	52.5	30	47.5	40	20	22.5	10	27.5	30
어린이집폐지 및 휴지신고	25	7.5	20	0	5	5	20	0	0	0	0

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
어린이집행정 처분결과	40	10	5	7.5	0	2.5	5	0	0	0	0
어린이집행정 처분통보	0	5	0	0	0	0	0	7.5	2.5	0	17.5
어린이집환경 개선비	5	2.5	2.5	0	12.5	7.5	0	2.5	10	0	0
어린이집활성화 지원	12.5	10	5	5	0	5	5	2.5	0	12.5	0
열린어린이집	10	15	20	7.5	5	5	25	7.5	25	0	17.5
영유아 보육료 지원 및 아이행복카드	60	30	5	0	0	0	0	0	0	0	0
영유아보육료지원	3682.5	4180	4120	2482.5	4972.5	2807.5	3102.5	2712.5	6315	882.5	580
영유아보육 사업 중장기계획수립	0	0	0	0	5	5	7.5	17.5	5	0	0
영유아보육 시설평가인증	10	15	15	15	10	10	160	40	0	0	0
영유아보육조례	0	0	0	0	80	0	0	0	0	0	0
영유아플라자 예산회계	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
영유아플라자운영	995	1165	935	955	1070	1335	1500	1445	1410	1500	1620
온종일돌봄	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0	0	0
육아종합지원센터 사무업무	2.5	0	0	2.5	7.5	0	0	0	0	0	0
육아종합지원센터 예산 및 회계	192.5	0	102.5	172.5	75	7.5	102.5	20	22.5	32.5	0
육아종합지원센터 일반	517.5	332.5	322.5	307.5	935	460	347.5	530	425	600	582.5
육아종합지원센터 임기제공무원 채용관리	0	0	0	0	0	0	0	10	20	0	20
육아종합지원 센터운영	1805	1350	1445	990	1780	2615	2955	3510	3145	3070	3125
임면보고 및 종사자시설 조회	0	0	0	990	0	0	0	0	0	0	0
정산관리	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

연도	2023년				2024년				2025년		
기능(BRM5)	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
지역아동센터 지도감독	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0
지출일반	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
직장어린이집설치	20	10	0	5	10	0	10	2.5	10	5	5
타지역신원조회 및 신고변경(보육)	5	5	7.5	0	0	0	0	0	2.5	0	0
(처리과) 국회 및 의회업무	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.5
(처리과) 민원업무처리	7.5	0	10	5	7.5	0	5	2.5	5	0	5
(처리과) 보안관리	0	0	0	0	0	2.5	0	0	0	0	7.5
(처리과) 업무계획	0	0	0	0	0	0	0	0	2.5	0	0
(처리과) 예산및회계	2.5	0	2.5	0	5	0	0	0	0	0	2.5
(처리과) 일반운영지원	7.5	0	5	10	7.5	10	10	12.5	0	2.5	10
(처리과) 일상경비지출	0	0	0	0	5	0	0	2.5	0	0	0
(처리과) 정보공개처리	5	5	0	2.5	0	0	7.5	0	10	5	12.5
합계	26112.5	17012.5	17950	16972.5	27260	19117.5	18080	18415	26355	15542.5	17380
1~3사분기 합계	61,075			64,458					59,278		
분기(월) 평균	20,018.0(6,672.7)										

자료: 대구광역시 내부자료를 바탕으로 산식 적용

□ 부서연평균근무시간 및 기능별 투입시간

- 대구광역시 산하 구·군의 월평균 1인당 초과근무시간은 44.8시간으로, 1인당 1인 평균 근무시간은 9.5시간(8시간 + 1.5시간)으로 추산할 수 있음
 - 이와 같은 결과는 광역에 비해 기초자치단체에서 업무로드(load)가 높음을 추정할 수 있음

| 표 4-12 | 이관사무 부서별 초과근무시간(단위: h): 군구 합산

연도	분기	분기별 부서초과근무시간	팀장포함 인력	비고	1인당 초과근무시간
2023년	1/4	2,637	52		50.7
	2/4	1,938	52		37.3
	3/4	2,122	52		40.8
	4/4	2,002	52		38.5
2024년	1/4	2,872	53	수성구: '24년 개편으로 11명 → 12명	54.2
	2/4	2,160	53		40.8
	3/4	2,700	53		50.9
	4/4	2,895	53		54.6
2025년	1/4	3,612	53		68.2
	2/4	2,549	53		48.1
	3/4	2,870	54	중구: 7월개편으로 4명 → 5명	53.1
평균				분기별 평균	134.5
				월 평균	44.8
				1일 평균	1.5

자료: 대구광역시 내부자료를 바탕으로 산식 적용

□ 필요인력 산정결과

- 본래 문서생산량의 경우, 팀장급 이상 결재권자의 업무량은 추출되지 않기 때문에 팀장의 업무량은 “인원수×1,800시간”으로 추정되며, 이 경우 문서생산량 기반으로 도출된 시분청의 연간 업무량은 약 98,072.4시간(6672.7h*12개월 +1800*10명)임
 - 팀장의 업무량에 관하여는 행정안전부 수탁연구용역 “지방자치단체 조직분석 및 진단 연구”를 통해 검증이 완료되었으며(김지수 외, 2024a), 그 결과가 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부, 2025)”에 반영됨
- 근무시간 기반으로 산출된 업무량은 2023년부터 2025년 9월말까지 평균 직원 수인 52.7명(팀장포함)을 적용하여, 약 102,986.4시간(52.7명*243일*8시간 + 44.8시간*12개월)임

- 근무시간 기반 업무량 산출의 방법은 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부, 2025)”에 따름
- 이 값을 산식에 적용할 경우, 총 약 144,416.3시간으로, 1인당 1,800시간의 기준을 적용할 때 약 80.2명분의 업무량에 해당됨
 - (산식)(396.4h*12개월+1,800h*2명)+{(8.6명*243일*8시간)+(6.2시간*12개월)}*45%¹⁹⁾
 - 1인당 1,800시간의 연간근무시간 기준은 행정안전부의 “지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행정안전부, 2025)”에 따름

□ 타당성 검토 결과

- 본 연구를 통한 분석결과에서, 투입인력규모대비 필요인력규모가 약 1.5배 정도로 많기 때문에, 투입인력기준의 소요비용(인건비) 산정 결과 외에 추가적인 인력이 필요할 것으로 판단됨

19) 단, 기초자치단체 전 부서의 일반적 비전자문서업무비율 평균값을 그대로 적용한 것으로, 실제 부서별 조사표 조사 등을 바탕으로 비율을 산정하였을 경우와 정확도 측면에서 차이가 발생할 수 있음

제2절

이관사무 재정부담 분석

1. 기본접근

□ 유보통합시 대구시의 다양한 재정상황을 고려한 접근 필수

- 본 연구의 주제인 유보통합에 따른 직접적 재정영향도 있겠지만, 대구시의 전반적 재정상황을 고려한 간접적인 부분도 동시에 살펴보아야 하는 것이 본 재정파트의 핵심적인 부분이라고 할 수 있음
- 왜냐하면, 보육사무가 교육청으로 이관되며 보육사무에 수반되던 직접적 예산 규모도 검토되어야 하겠지만 대구시의 재정력에 영향을 주는 재정환경적 부분과 함께 유사한 시기에 추가적인 사업들로 인해 재정부담 증가분에 대한 파급도 살펴보아야 하기 때문임
- 또한 이관사무(보육)와 신규사무(RISE) 뿐만 아니라 기존 교육청으로의 지출규모 (법정·비법정 전출금), 전출을 받는 교육청의 재정상황도 동시에 분석해서 다양한 교육재정환경을 고려시 지속적인 법정·비법정 전출의 당위성에 대해서도 알아볼 필요가 있음
- 따라서, 본 장에서는 다음과 같이 두 개의 파트로 서술할 것임

□ 유보통합에 따른 직접적 재정 영향 검토

- 직접적인 재정영향을 살펴보면 보육관련 국고보조사업 매칭 지방비와 대구시 자체 100% 시비 보육사업임
 - 당초 교육부 유보통합 보도자료(교육부 보도자료, 2023.b)와 국회에 계류 중인 보육관련 재정범위를 살펴보면 국고보조사업 매칭비 뿐만 아니라 기존에 지출하던 지자체 자체사업비도 모두 교육청으로 전출시키는 것을 전제로 하고 있음

- 앞서 3장에서 정리한 이관사무를 바탕으로 매칭 지방비 규모를 산출하여 교육청으로 전출시킬 예산을 살펴봄과 동시에 대구 시비 100% 시책사업비를 바탕으로 유보통합시 예산 전출규모를 가늠해 볼 수 있음
- 대구시뿐만 아니라 지자체 입장에서는 열악한 재정환경에도 불구하고 관내 취학 전 아이들의 돌봄과, 보육교사의 복지를 강화하기 위해 시행해왔던 시책사업비까지 의무적으로 이관하는 부분에 대해 쉽게 수긍하기 어려운 부분이 있음에 따라 이에 대한 규모를 산출해 볼 것임

□ 대구시의 재정력과 교육분야 신규수요 외 다양한 교육관련 지출의 당위성 검토

- 대구시의 재정력(재정자립도)은 2015년 42.72%에서 2025년 38.18%로서 최근 10년새 약 4.54%가 낮아졌음에 따라 사무조정이나 신규수요 검토시 반드시 재정에 대한 파급력을 살펴보아야 함
- 기본적인 재정력 외에도 2025년부터 시행되고 있는 또 다른 교육분야의 큰 지방재정 변화인 RISE 재정수요도 동시에 알아보아야 할 것임
 - RIS 등 국고보조사업에 따른 지방비 부담도 있지만, 2024년부터 시도별로 신설되고 있는 RISE센터 운영비도 동시에 고려되어야 함
- 이상 보육사무 이관에 따른 재정변화, RISE 등 신규 추가사무에 재정수요와 함께 대구시의 재정력을 살펴봄에 있어서 기존 지출수요는 유지하는 것 바람직한가에 대한 검토도 동반되어야 할 것임
 - 즉, 대구시의 경우 지방교육세 뿐만 아니라 담배소비세의 45%, 지방세 보통세의 5% 등을 의무적으로 교육청에 전출시키고, 교육경비보조금과 같은 비법정예산도 상당규모 보조하고 있음에 따른 검토가 필요함
 - 동시에 교육청의 이불용액, 재정안정화기금 등 재정여력에 대한 분석을 바탕으로 이상의 많은 신규 교육재정 수요에도 불구하고 지속적인 법적 전출이나 보조가 필요한지에 대한 당위성도 살펴볼 것임

2. 대구광역시 보육예산 분석

□ 유보통합관련 최근 중앙정부의 예산 추진 계획²⁰⁾

- 2025년 7월 31일 기획재정부에서 발표한 「2025년 세제개편안」과 연계하여 교육세 구조가 개편되는데, 교육부는 이를 바탕으로 영유아특별회계를 신설함
 - 기존 유아교육지원특별회계를 확대·개편하여 일반회계 보육사업과 신규 유보통합 사업을 포함하는 영유아특별회계를 신설함
 - 유특회계 재원은 금융·보험업분을 제외한 교육세의 60%와 일반회계 전입금으로 구성되는데, 금융·보험업분을 제외한 교육세 중 영유아특별회계에 전입하고 남은 금액(40%)은 보통교부금에 포함하여 교육청에 교부함
- 또한 교육부는 2025년 8월 29일, 새 정부 국정과제 추진을 위한 2026년 예산안 106조 2,663억 원을 편성했다고 밝혔는데, 2025년(최종예산) 대비 3.6조원이 증액된 규모임
 - 주요 증액은 영유아 및 초·중등 교육 부문이 전년 대비 2.6조 원 증가된 82조 원, 고등교육 부문이 전년 대비 0.8조 원 증가된 16조 원으로 편성되었음
 - 구체적으로는 국정과제인 정부책임형 유보통합 추진 및 영유아 교육·보육의 질 제고를 위해 2024년 6월 유치원-어린이집 관리부처 일원화 이후 미진했던 유보통합 과제를 추진하기 위해 8,331억 원을 투자함
 - 영유아특별회계의 경우 '25년 당초예산을 기준으로 했을 때는 '25년(유특) 3.1조원 → '26년 9.2조원(+6.1조원)이 증액된 규모임
- 상술한 바와 같이 교육부의 경우 금융·보험업분을 제외한 교육세의 60%를 신규 재원으로 마련하여 유특회계에 전입, 재정수단을 마련할 계획인 가운데 지방의 경우 유보통합으로 인한 재정적 갈등은 여전한 상황임

20) 교육부(2025)의 보도자료를 바탕으로 정리함

표 4-13 | 2026년 교육부 예산안 총괄표

(단위: 억원, %)

구분	'25년		'26년	증감	
	본예산	추경(A)	예산안(B)	(B-A)	%
■ 총지출	1,048,684	1,026,263	1,062,663	36,399	3.5
【교육분야】	981,822	959,402	993,829	34,427	3.6
■ 영유아 및 초·중등교육	813,807	794,937	820,465	25,528	3.2
(지방교육재정교부금)	722,794	702,812	716,742	13,930	2.0
■ 고등교육	155,491	151,940	160,169	8,228	5.4
■ 평생·직업교육	11,023	11,023	11,673	651	5.9
■ 교육일반	1,501	1,501	1,522	20	1.4
【사회복지분야】	65,661	65,661	68,834	3,172	4.8
■ 기초생활보장	1,652	1,652	1,711	59	3.6
■ 공적연금	64,010	64,010	67,123	3,114	4.9
【보건분야】	1,201	1,201	-	△1,201	순감
■ 고등평생교육지원특별회계	158,635	155,067	163,667	8,600	5.5
■ 영유아특별회계	31,020	31,020	92,233	61,213	197.3

자료: 교육부 보도자료(2025)

□ 국가 및 지방자치단체 보육비 부담 현황

- 현재 지방자치단체 소관의 어린이집 재원은 교육부 국비-지자체 매칭인 국고 보조사업과 지자체 자체사업비로 운영되고 있음
 - 교육청 소관인 유치원은 교육재정교부금을 중심으로 한 교육청 예산과 유아 교육특별회계를 중심으로 운영되고 있음
 - 특히 무상교육과 무상보육이 서로 다른 시기에 시행되면서 단가와 지원범위의 차이가 큰 실정임
- 아래의 표에서 보는 바와 같이 연령별로 국고보조금과 지방 자체사업비 등 재원이 상이한 상태임
 - 0-2세 영유아보육료 중 부모 보육료와 기관 보육료는 국고보조금과 지방비 매칭을 통해 충당되고 있음
 - 3-5세 유아학비·보육료 지원 중 부모 보육료는 유아교육특별회계를 통해 충당되고 있음

- 3-5세의 부모부담보육료 및 필요경비는 부모부담금 또는 지방자치단체 자체재원으로 충당되고 있음

표 4-14 | 보육료 지원체계(2025년 단가 기준)

구분		부모 보육료	기관보육료	필요경비
0-2세 영유아 보육료	재원 출처	국비 + 지방비 부담 (국고보조금 차등보조율 적용)		부모부담 또는 지방자치단체 자체재원
	지원대상 및 내용	어린이집 이용 모든 영아(0-2세)	정부 미지원 어린이집	입학준비금 등 7개 항목의 필요경비
	지원수준	만0세: 540,000원 만1세: 475,000원 만2세: 394,000원 *장애아: 587,000원	만0세: 629,000원 만1세: 342,000원 만2세: 232,000원 *장애아: 686,000원	시·도지사가 정한 수납한도액 내에서 어린이집이 결정한 필요경비 항목별 수납액 중 일부
3-5세 유아 학비·보육료 지원		부모 보육료	부모부담보육료	필요경비
	재원출처	유아교육특별회계 (전액 국비)	부모부담 또는 지방자치단체 자체재원	부모부담 또는 지방자치단체 자체재원
	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: 587,000원	시·도지사가 정한 수납한도액 내에서 어린이집이 결정한 보육료 수납액과의 차액 (=차액보육료) 중 일부	시·도지사가 정한 수납한도액 내에서 어린이집이 결정한 필요경비 항목별 수납액 중 일부

주: 1) 연령별 보육료 지원금은 2025 기준 단가임.
2) 정부 미지원 어린이집의 의미는 인건비 지원을 받지 않고 기관보육료 지원을 받는 어린이집을 의미함.
자료: 홍근석(2024)를 바탕으로 데이터 업데이트.

- 교육부(2024b)의 보도자료(2024.6.27.)에서는 유보통합 교육청 관리체계로의 일원화를 위한 재정이관에 대해,
 - 국고 대응투자('23년 기준 약 3조)와 지자체 시책사업예산('23년 기준 약 2조)를 그 성격에 따라 이관을 추진하되 세부 이관내용은 지자체 협의를 거쳐 결정하는 것으로 발표하였음
- 여기에서 유보통합에 따른 재정관련 지자체와 교육청간 이권이 가장 크게 나타났음

- 보육사무가 교육청으로 이관된다 하더라도, 필수 보육사업들은 지속적으로 추진되어야 하며, 재정중립의 원칙을 고려한다면 그 사업은 반드시 수행되어야 함(홍근석, 2024)
- 해당 사업을 유지하는데 있어 지방자치단체의 재정여건과 지방교육청의 재정여건이 상이하기에 재정의 이관에 대한 의견이 상이하게 나타나고 있음

□ 보육 국고보조사업비 지방비 매칭

- 지방자치단체는 교육부 지원 보육관련 국고보조사업에 대해 많게는 50%(서울 70%)~20%(서울 30%)까지 지방비를 매칭하고 있음
- 즉, 아래 표의 국고보조금 기준보조율에서 보는 바와 같이 영유아보육료 사업의 경우 서울 35%/지방 65%, 어린이집 기능보강 사업 50%, 보육서비스 지원 사업 서울 20%/지방 50%를 지원하며, 나머지는 지방자치단체에서 부담하고 있음
- 이러한 국고보조사업에 대한 지방 매칭비에 대해 부정적인데, 보육사업이 교육청으로 이관될 경우 교육자치를 시행하고 있는 별개의 교육청 사업에 매년 지방비를 전출할 개연성이 낮음

| 표 4-15 | 보조금 관리에 관한 법률 시행령(별표 1)

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

출처: 「보조금관리에 관한 법률 시행령」 중 발췌

□ 대구시의 보육예산

- 대구광역시의 보육관련 예산현황을 살펴보면, 2025년 최종예산 자료를 기준으로 총 621,553백만원을 지출하는 것으로 나타났으며, 이 중 시비와 구군비를 포함한 예산은 236,217백만원으로 전체 예산의 약 38%를 차지하고 있음
 - 이 중 시와 구군비로만 구성된 자체 예산사업은 25,569백만원(4.7%)를 차지하고 있음
- 보육사업의 예산들이 교육청으로 이관된다면, 해당 사업은 교육청의 고유사무로 전환됨에도 지방자치단체가 지속적으로 지방비를 전출해야하는 구조가 형성되어 비효율, 책임성 문제의 소지가 있음
 - 위에서 기술한 사업들이 교육청으로 이관될 경우, 체계 자체가 교육행정 체계로 바뀌게 되는 데 이러한 상황 속에서 지방비의 일부가 지속적으로 보전되어야 한다면 행정상의 비효율과 책임소재가 불분명해질 우려가 있음

표 4-16 | 대구광역시 보육사업 관련 예산현황(2025년 최종예산 기준, 단위: 백만원)

세부사업	사업명	계	국비	시비	구군비
		621,553	385,316	178,470	57,747
보육정책위원회	시 보육정책위원회 운영	7		7	
육아종합지원센터	육아종합지원센터 운영지원	539		539	
	가정양육 지원(체험관 운영)	625		625	
	구군육아종합지원센터 부모공동교육 지원	80		60	20
	보육고충상담센터 운영	23		23	
국공립어린이집	국공립어린이집 확충	2,800	1,400	700	700
	어린이집 확충 공동주택 시비특별지원	1,333		800	533
직장어린이집	시청어린이집 운영 지원	521		521	
보육교직원의 배치	보육교직원 보조·대체교사 지원(구군)	34,020	20,402	9,523	4,095
	육아종합지원센터 대체교사 지원	4,400	2,190	2,190	
원장·보육교사의 보수교육	보육교직원 보수교육	124	62	62	
취약보육의 우선 실시	장애아전문어린이집 활성화지원	95		95	
시간제보육 서비스	시간제보육서비스 제공지원	2,868	1,434	1,004	430

세부사업	사업명	계	국비	시비	구군비
어린이집 평가	평가 어린이집 환경개선비 지원	300		300	
공공형어린이집의 지정	공공형 어린이집 운영비(전환)	5,625		4,950	675
	공공형 어린이집 조리원 인건비 지원	342		342	
	공공형 어린이집 현판제작	1		1	
어린이집 안전공제사업	어린이집 안전공제회 단체가입 지원	272		136	136
급식 관리	어린이집 급식품질 개선	2,856		2,856	
	어린이집 급식개선 지원	100		100	
무상보육	영유아보육료 지원	189,820	142,304	33,219	14,297
	3~5세 누리과정 지원	39,039		39,039	
	취학후 방과후과정 지원	4		3	1
	5세 무상보육비 지원	928		928	
양육수당	가정양육수당 지원	4,130	3,056	713	361
비용의 보조	어린이집 환경개선(개·보수, 장비비)	984	492	246	246
	보육교직원 인건비	141,410	84,763	39,570	17,077
	보육교직원 처우개선 지원(구.군)	19,929	11,951	5,578	2,400
	보육교사 수당 지원(구.군)	9,042		5,200	3,842
	보육교직원 자질 향상 (아이사랑 보육한마음 대회)	20		20	
	어린이집 운영 지원(교재교구비 등)	1,615	967	452	196
	유아보육료 차액지원	2,500		1,500	1,000
아동수당법	부모급여	155,191	116,295	27,158	11,738
보육관련 업무수행	보육관련 업무수행	10		10	

자료: 대구광역시 내부자료

3. 대구광역시 재정여건 분석

1) 교육 신규수요의 확대

□ 지자체 교육신규수요의 확대

- 지자체에서는 유보통합에 따른 직접적인 재정부담 외에도 2025년도부터 시행되고 있는 RISE(지역혁신중심 대학지원체계)와 평생교육 강화 등 교육분야 관련 신규 재정수요가 발생, 고스란히 대구시 재정부담으로 작용하고 있음
 - 반면 기존에 교육청으로 전출되고 있는 법정전출금이나 비법정전출금은 변화 없이 그대로 남아 전출되고 있는 상황임

□ 지자체 신규수요 확대 예시: RISE 등 고등교육 분야

- 먼저, 지자체 신규 교육분야 큰 수요인 RISE와 관련하여 가장 최근의 교육부 (2025) 보도자료(2025.8.29.)에서는 RISE 예산으로 '25년 19,410억원에서 '26년(안) 21,403억원으로 1,993억원 증가하는 내용의 예산안을 제출하였음²¹⁾
 - 선행연구(김성주·김진, 2023)에 의하면 RISE 사업이 시도단위로 추진될 경우 지방비는 약 30% 매칭하게 되며 이 때 2조 기준 약 8,500억원의 지방비 부담액이 발생하는 것으로 나타남
- 고등교육은 지자체 입장에서는 2023년 RISE 추진계획이 발표되기 이전까지 지자체 사무와는 거의 관계없는 중앙정부(교육부)의 사무였으나, 2025년부터는 새롭게 발생한 지자체 재정부담 사업이 된 것임
- 대구광역시에서 RISE사업의 준비 과정인 2024년에 지출한 예산은 RISE센터 운영지원과 관련한 1억 5천만원이었음
 - 그러나 2025년에 RISE사업에 대구광역시가 지출한 예산은 국비 포함 1,026억원이며, 이 중 12.3%인 126억원을 대구광역시에서 부담하고 있음

21) (재구조화) 기존 8개 내역 사업(2,964억)을 RISE 사업으로 완전 통합하고, 5극3특 체제에 맞춘 동반성장 지원체계로 재구조화를 추진함
(인센티브) 지역혁신 허브화(2,000억), 성과관리 환류 인센티브(4,000억)를 신설함
(지역 혁신형 대학 육성) 기 지정된 글로벌대학이 지역 혁신 생태계를 선도할 수 있도록 계속 지원함

- 이는 RISE사업에 추가로 126억원을 지출하여야 해서, 대구시 차원에서는 신규로 재정부담을 하게 된 것임

| 표 4-17 | 대구광역시 라이즈사업 관련 지출 현황

구분	2023년	2024년	2025년
사업비	-	150,000,000	102,600,000,000
국비	-	0	90,000,000,000
대구시 매칭비	-	150,000,000	12,600,000,000

자료: 대구광역시 세출결산서

2) 교육청으로의 법정·비법정 전출금은 기존대로 유지

□ 지자체 법정전출금

- 지방자치단체의 교육예산에는 법률에 따라 교육청으로 지원되는 법정 전출금과, 법률에 전출 근거는 있으나 예산규모가 명확히 규정되어 있지 않아서 자치단체장의 재량에 의해 지원되는 비법정전출금이 포함됨
- 먼저, 지방교육재정교부금법 등 법률에 따른 전출금을 살펴보면 다음과 같음
- 광역자치단체의 경우 지방교육세 전출금, 담배소비세 전출금, 시도세 전출금, 학교용지부담금, 교부금 감소 보전금, 교육급여 보조금 전출금, 고등학교 무상교육경비 전출금이 교육예산에 포함됨
- 기초자치단체의 법정전출금은 2021년까지 없었으나 고등학교 교육이 전면 무상으로 전환되면서 2022년부터 고등학교 무상교육경비를 지방교육재정교부금법에 따라 전출하고 있음

| 표 4-18 | 지방자치단체의 교육청으로의 법정 전출금

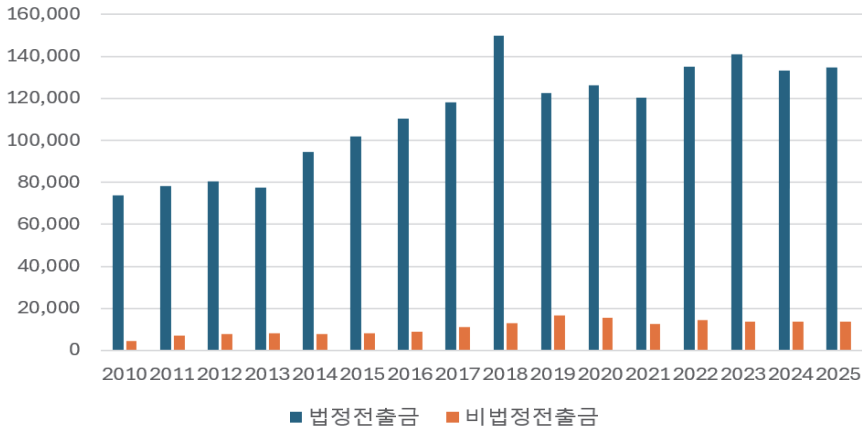
구분		부담내용	근거법령
광역시 자치단체	법정	지방교육세 전출금	「지방교육재정교부금법」 제11조
		담배소비세 전출금	
		시·도세 전출금	
		학교용지 부담금	「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조 제4항
		교부금 감소 보전금	「지방세법」 제71조 제3항 및 동법 시행령 제75조
		교육급여 보조금 전출금	「국민기초생활보장법」 제43조 및 제43조의2
기초 자치단체	법정	고등학교 무상교육경비 전출금	「지방교육재정교부금법」 제14조 제2항
		고등학교 무상교육경비 전출금	「지방교육재정교부금법」 제14조 제2항

자료: 하봉운(2022), ‘교육청-지자체-대학 공동사업비 제도 도입방안’, 교육재정 개편을 위한 전문가 토론회, 교육부 일부 수정

- 지방자치단체에서는 기존에도 지방교육청에 의무적인 이전과 규모가 법제화되어 있는 법정전출금은 2010년부터 2025년까지 전반적으로 증가세를 보임
 - 아래의 표에서 작성되어 있듯이 2010년을 기준으로 법정전출금이 7조 3천억에서 2025년 기준 13조 4천억원으로 매년 증가를 하고 있음
- 법정전출금의 경우 광역자치단체에서 시·도교육청으로 전출되는 것이 대부분이며, 기초자치단체 전출금은 교육급여보조금에 일부 포함되는 수준임
- 이처럼 지방자치단체에서 교육청으로의 전출금 규모는 점점 확대되는 추세에 있으며, 유보통합으로 인해 보육과 관련된 예산들이 교육청으로 이관된다면, 법정전출금의 규모는 더욱 커질 것으로 예상됨
- 대구시의 법정전출금 내역을 살펴보면 2024년 기준 4,646억원으로서 8개 특광역시 중 네 번째로 큰 규모임
 - 이 중 지방교육세가 2,266억원으로 가장 많고 다음이 시세 1,271억원, 담배소비세 498억원의 순으로서 법적·의무적 이전경비를 고려하면 타 시도도 비슷한 순서의 규모일 것임
- 다만, 신규나 증축 학교부지에 대비한 학교용지부담금의 경우는 타 시도에 비해 매우 적은 규모임

| 그림 4-4 | 지방자치단체의 법정, 비법정 전출 결산 추이

(단위: 억원)



자료: 대한민국 지방재정 각 연도

| 표 4-19 | 지방자치단체의 법정, 비법정 전출 결산 추이

(단위: 억원)

구분	합계	법정전출금		비법정전출금	
			비중		비중
2025	148,198	134,661	(90.9)	13,537	(9.1)
2024	146,989	133,274	(90.7)	13,715	(9.3)
2023	154,376	140,905	(91.3)	13,471	(8.7)
2022	149,516	135,312	(90.5)	14,204	(9.5)
2021	132,980	120,342	(90.5)	12,638	(9.5)
2020	141,561	126,223	(89.2)	15,338	(10.8)
2019	139,285	122,568	(88)	16,717	(12)
2018	162,616	149,896	(92.2)	12,720	(7.8)
2017	129,219	118,211	(91.5)	11,008	(8.5)
2016	119,142	110,375	(92.6)	8,767	(7.4)
2015	110,001	101,830	(92.6)	8,171	(7.4)
2014	102,129	94,500	(92.5)	7,629	(7.5)
2013	85,656	77,697	(90.7)	7,958	(9.3)
2012	88,260	80,375	(91.1)	7,886	(8.9)
2011	85,223	78,350	(91.9)	6,873	(8.1)
2010	78,310	73,865	(94.3)	4,446	(5.7)

자료: 대한민국 지방재정 각 연도

| 표 4-20 | 시·도별 교육청의 법정전출금 내역

(단위: 억원, %)

구분	법정전출금								
	시·도세	담배 소비세	지방 교육세	학교용지 부담금	고교 무상교육	교육급여 보조금	지방교육 재정교부금 보조금	합계	구성비
서울	18,209	2,463	18,180	38	-	94	1,140	40,124	29.8
부산	2,532	902	3,618	72	-	14	707	7,845	5.8
대구	1,271	498	2,266	17	-	11	583	4,646	3.5
인천	2,114	904	4,475	248	-	15	733	8,489	6.3
광주	1,039	442	1,709	-	-	9	372	3,571	2.7
대전	612	252	1,478	280	-	6	392	3,020	2.2
울산	820	283	1,299	-	17	2	315	2,736	2
세종	272	-	525	6	-	1	161	965	0.7
경기	6,606	-	24,749	546	-	46	3,225	35,172	26.1
강원	580	-	1,859	37	-	8	591	3,075	2.3
충북	594	-	1,887	-	-	8	540	3,029	2.2
충남	715	-	2,599	272	1	10	823	4,420	3.3
전북	599	-	1,664	-	-	14	698	2,975	2.2
전남	365	-	1,328	55	-	14	744	2,506	1.9
경북	716	-	2,480	256	-	18	903	4,373	3.2
경남	839	-	3,463	-	-	21	1,053	5,376	4
제주	829	-	1,291	15	-	3	202	2,340	1.7
합계 (비중)	38,712 (28.7%)	5,744 (4.3%)	74,870 (55.6%)	1,841 (1.4%)	18 (0.0%)	294 (0.2%)	13,183 (9.8%)	134,661	100

주: 시·도세 총액(목적세 등 제외)의 일정률: 서울특별시 10%, 광역시·경기도·제주도 5%, 기타 도 3.6%. 법정전출금 중 「지방교육재정교부금법」제11조에 따른 예산에는 2015년도 정산분 포함, 지방교육세는 지방교육세의 지난연도 수입 정산분 포함

자료: 교육부·한국교육학술정보원(2025.3). 「2025회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석결과 보고서」

□ 지자체 비법정전출금

- 교육예산의 범위에는 지방자치단체에서 교육청이나 교육지원청, 각급 학교로 지원되는 비법정전출금이 포함됨
- 광역자치단체의 비법정전출금에는 그 규모가 가장 다양하고 큰 교육경비보조금, 공공도서관 운영비, 학교 급식비, 기타 교육지원금이 있고 기초자치단체의 경우 교육경비보조금과 학교급식비가 포함됨
- 이 중 교육경비보조금은 ‘지방자치단체 교육경비보조에 관한 규정’에 따라 지방세의 일정 비율 이내에서 지출하도록 하고 있고 교육지원청 사업과 학교 직접사업, 시책사업 등으로 나뉘어지며 지출규모는 지자체별로 상이함

【표 4-21】 지방자치단체의 교육청으로의 비법정 전출금

구분		부담내용	근거법령
광역 자치단체	비법정	공공도서관 운영비	「도서관법」 제29조 제2,3항
		학교급식비	「학교급식법」 제8조 제4항
		기타 교육지원금	「지방교육재정교부금법」 제11조 제9항
		교육경비보조금	「지방재정교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제1조
기초 자치단체	비법정	학교급식비	「학교급식법」 제8조 제4항
		교육경비보조금	「지방교육재정교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 제1조

자료: 하봉운(2022), ‘교육청-지자체-대학 공동사업비 제도 도입방안’, 교육재정 개편을 위한 전문가 토론회, 교육부 일부 수정

- 비법정전출금은 법적 의무는 아니지만, 지역 교육환경의 개선을 위해 지방자치단체가 추가적으로 부담하는 추가 지원금으로, 지역 교육환경 개선에 대한 요구에 능동적으로 대응하기 위해 많은 지방자치단체가 비법정전출금을 꾸준히 증액하고 있음
 - 이는 2010년 약 4,446억원에서 2025년 1조 3천억원으로 그 규모가 3배가량 증가한 현상을 보임
 - 보육관련 예산의 이전으로 인한 법정 의무화는 지방자치단체의 부담을 이중으로 늘리는 역효과를 낼 것으로 예상됨

표 4-22 | 시도별 비법정 전출 결산 추이

(단위: 백만원)

구분	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
합계	1,806,653	1,797,623	1,899,789	1,493,829	1,533,834	1,671,744	1,272,043	1,100,836	876,674	817,099
서울	419,211	398,014	447,313	366,548	318,022	330,252	259,308	160,421	55,388	66,576
부산	122,370	113,291	122,849	100,285	70,159	89,250	80,080	71,248	56,872	61,072
대구	92,758	85,274	104,896	85,433	69,462	71,847	56,170	45,279	38,832	37,498
인천	134,022	133,646	137,751	119,604	122,637	158,187	0	77,084	53,203	56,490
광주	95,791	82,454	78,689	70,610	55,284	60,108	47,939	53,876	48,657	52,585
대전	68,857	80,068	76,677	65,455	57,649	72,012	12,763	18,161	16,834	4,229
울산	31,838	32,209	29,622	26,694	29,175	28,995	21,476	13,094	8,581	11,295
세종	4,607	4,694	4,671	4,675	15,681	27,770	22,523	14,107	11,958	10,811
경기	266,977	235,067	258,760	181,892	230,795	147,856	248,738	204,571	135,199	63,165
강원	98,901	113,804	104,504	94,220	93,600	100,171	87,563	73,165	74,360	88,629
충북	83,294	75,673	77,164	68,873	59,855	74,668	58,864	54,454	52,726	53,066
충남	24,679	30,437	50,067	61,083	87,813	113,762	65,998	59,435	80,655	108,406
전북	76,507	91,501	84,046	81,261	70,671	81,112	79,964	60,222	59,504	56,245
전남	92,908	104,930	97,099	95,770	90,340	96,619	99,076	78,695	81,782	76,505
경북	18,260	36,849	23,742	16,897	28,124	24,103	22,605	29,448	21,577	28,835
경남	139,071	143,685	159,154	141,358	102,714	153,873	83,298	60,820	57,133	18,472
제주	36,603	36,029	42,785	32,655	31,853	41,159	25,679	26,757	23,411	23,220

자료: 지방교육재정알리미 - 교육청재정 - 각 시도교육청 정기공시(결산)

- 대구시 교육청의 비법정 수입은 대구시청으로부터의 공립공공도서관운영비 부담금, 급식비보조금, 급식시설설비사업보조금, 교육정보화사업보조금, 교육과정자체개발사업보조금, 교육과정운영사업보조금, 체육문화공간설치사업보조금, 교육환경개선사업보조금, 기반시설부담금, 기타 지자체보조금으로 구성됨
- 즉, 대구시 보통세의 5%나 담배소비세의 일부 등 법적·의무적 전출 외에도 의무사항은 아니나 다양한 교육청 사업이나 시설보조금 등의 형태로 꾸준히 전출되어 왔음

- 2024년 비법정이전수입 현황을 살펴보면 대구시청과 대구시 구군에서의 이전 수입, 즉 지자체 기준 비법정전출금은 총 9,276억으로서 이 중 78.%가 대구광역시청에서 부담하고 있는 것으로 나타남
- 이는 전년 대비 약 75억이 증가한 규모로서 증감이유는 학교급식지원비가 증가하거나 대구시 구군의 경우 교복구입지원비가 늘어난 것으로 보임

[표 4-23] 대구광역시 교육청 비법정 이전수입 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2024년 (①)	2023년 (②)	증감액 (③=①-②)	증감률 (③/②)	증감사유
비법정 이전수입	92,758	85,274	7,484	8.8	
광역시자치단체 전입금	72,999	70,029	2,970	4.2	학교급식비 지원금 증가 등
기초자치단체 전입금	19,683	15,109	4,574	30.3	학교급식비 지원금 및 교복구입비 증가 등
국고지원 전입금	76	136	△60	△44.1	시립도서관 체험관 조성사업 완료에 따른 전입금 감소
12200 비법정 이전수입					
12201 광역시자치 단체 전입금	광역공립공공도서관 운영비부담금	• 도서관법 제33조제3항에 의하여 광역자치단체가 지원하는 공립 공공도서관운영비 지원금			
	광역급식비보조금	• 광역자치단체가 보조하는 학교 급식 경비 (식품비, 연료비, 인건비 등)			
	광역급식시설설비 사업보조금	• 광역자치단체가 보조하는 학교 급식시설·설비사업 경비			
	광역교육정보화 사업보조금	• 광역자치단체가 보조하는 학교 교육정보화 사업 경비			
	광역교육과정자체 개발사업보조금	• 광역자치단체가 보조하는 지역사회와 관련한 교육과정의 자체 개발사업 경비			
	광역교육과정운영 사업보조금	• 광역자치단체가 보조하는 지역주민을 위한 교육과정 운영사업 경비			
	광역체육문화공간 설치사업보조금	• 광역자치단체가 보조하는 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활동할 수 있는 체육·문화공간 설립 사업 및 학교체육 진흥사업 경비			

12200 비법정 이전수입		
12201 광역자치 단체 전입금	광역교육환경개선 사업보조금	• 광역자치단체가 보조하는 학교 시설정비 및 교육환경개선사업 경비
	광역기반시설 부담금	• 광역자치단체의 기반시설부담금에 관한 법률규정에 의한 기반시설 부담금(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제6호·제19호·제20호 및 제69조)
	기타광역자치단체 보조금	• 상위에서 나열한 것 이외에 광역자치단체가 지원하는 보조금

자료: 대구광역시교육청 2026년도 교육비특별회계 예산편성 운영방침

4. 대구광역시 재정 전망

□ 대구시 재정력의 하방(下方)성

- 대구시의 교육분야 지출규모는 점점 증가하고 있는 가운데 재정력은 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타남
 - 재정자립도가 점점 감소하는 추세에 있는데 2025년을 기준으로 행정단위 평균이나 유형별 평균보다도 낮은 수치를 기록하고 있음
- 2012년 기준 대구광역시의 재정자립도는 47.63이었으나 2025년 40.80으로 6.83%가 감소하였음
 - 유사단체인 전국 광역시를 기준으로 하였을 때 2025년 행정단위 및 유형별 평균은 각 56.7%로 나타났으나 대구는 40.8로 평균을 크게 하회하는 재정 상황을 보이고 있음

표 4-24 | 대구광역시 재정자립도(개편전)

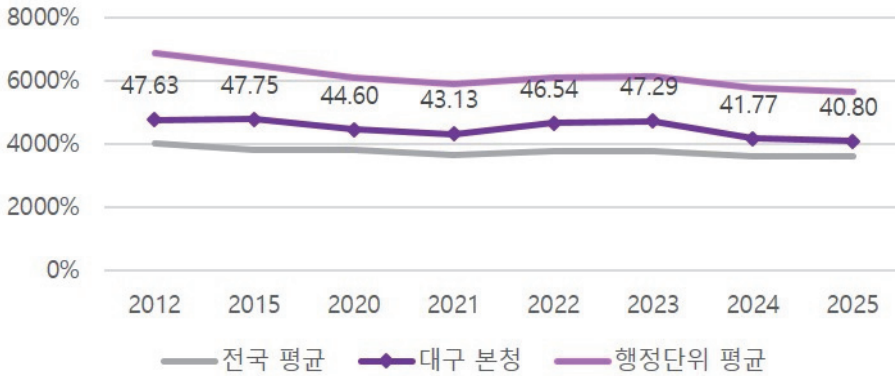
(단위: %)

구분	2012	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전국 평균	40.29	38.32	38.31	36.70	37.76	37.81	36.11	35.93
대구 본청	47.63	47.75	44.60	43.13	46.54	47.29	41.77	40.80
행정단위 평균	68.75	65.06	60.90	58.95	61.04	61.22	57.65	56.70
유형별 평균	68.75	65.06	60.90	58.95	61.04	61.22	57.65	56.70

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준 각 년도

| 그림 4-5 | 대구광역시 재정자립도(개편전)

(단위: %)



자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준 각 년도

○ 개편 후의 재정자립도는 더 악화되는 경향을 보이고 있음

- 기초지방자치단체를 포함한 전국 평균에 비해서는 대구시의 재정자립도가 높은 수치를 보이거나(전국평균: 31.93, 대구광역시 38.18), 동종 지방자치단체들과의 비교를 하면 그 열위의 정도가 더 심화되는 현상을 보임(행정단위(유형별) 평균: 54.28, 대구본청: 38.18)

| 표 4-25 | 대구광역시 재정자립도(개편후)

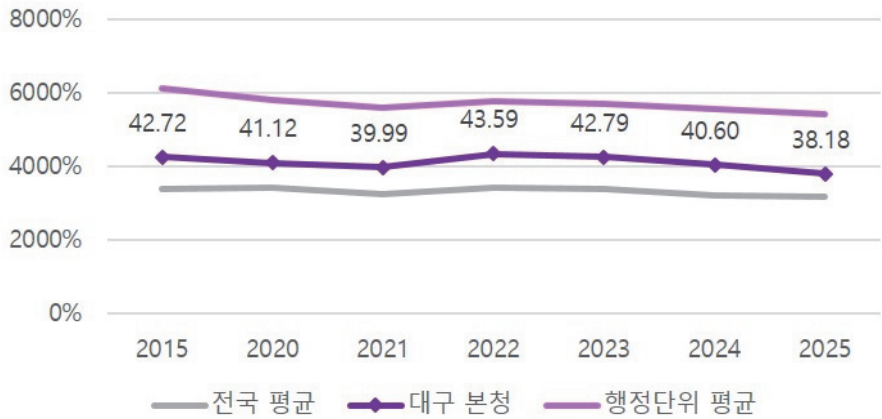
(단위: %)

구분	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전국 평균	34.17	34.35	32.77	34.25	34.01	32.23	31.93
대구 본청	42.72	41.12	39.99	43.59	42.79	40.60	38.18
행정단위 평균	68.75	65.06	60.90	58.95	61.04	61.22	57.65
유형별 평균	68.75	65.06	60.90	58.95	61.04	61.22	57.65

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준 각 년도

| 그림 4-6 | 대구광역시 재정자립도(개편후)

(단위: %)



자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준 각 년도

○ 재원별 세입결산의 변화

- 대구광역시의 재원별 세입결산을 확인하면 총괄예산도 증가하고, 지방세 수입 역시 증가하고 있으나, 총괄예산에서 지방세수입이 차지하는 비중은 점차 감소하여 2022년 이후 30% 정도에 그치는 것을 확인할 수 있음
- 2024년 결산 기준 지방교부세 역시 12% 정도를 유지하고 있는데 이는 2022년 13.23%와 비교하였을 때 그 비율이 감소한 것을 알 수 있음
- 지방교부세의 비율 감소는 지방자치단체에서 일반재원의 감소를 뜻하기에 대구광역시의 예산집행에서의 자율성이 악화되고 있다는 것을 보여줌
- 여기에 더불어 국고보조금의 비율이 2005년 기준 18.04퍼센트에서 2024년 35.28퍼센트(약 4조 900억원)을 차지하는데, 이는 대구시의 지방비 부담 또한 증가했다는 방증임

표 4-26 | 대구광역시 자원별 세입결산

(단위: 백만원, %)

구분	총괄	지방 세수입	세외수입	지방 교부세	조정 교부금 등	보조금	지방채	보전수입등 및 내부거래
2002	3,363,973	1,139,482 33.87	1,166,096 34.66	82,759 2.46	65,928 1.96	0 0	565,156 16.80	344,552 10.24
2005	3,686,185	1,367,216 37.09	1,323,042 35.89	173,648 4.71	0 0	665,009 18.04	157,269 4.27	0 0
2010	5,520,369	1,581,249 28.64	1,508,676 27.33	596,693 10.81	0 0	1,517,178 27.48	316,574 5.733	0 0
2015	7,728,818	2,352,760 30.44	633,001 8.19	848,439 10.98	0 0	1,863,249 24.11	326,929 4.23	1,704,441 22.05
2020	11,537,320	3,168,709 27.46	756,654 6.56	1,043,502 9.04	0 0	3,713,645 32.19	526,515 4.56	2,328,295 20.18
2021	11,074,974	3,428,634 30.96	816,573 7.37	1,204,711 10.88	0 0	3,377,741 30.50	389,614 3.52	1,857,701 16.77
2022	11,641,241	3,444,320 29.59	876,710 7.53	1,540,600 13.23	0 0	3,665,151 31.48	261,338 2.24	1,853,123 15.92
2023	10,966,061	3,278,085 29.89	818,722 7.47	1,366,390 12.46	0 0	3,684,563 33.60	43,491 0.40	1,774,810 16.18
2024	11,595,835	3,472,734 29.95	849,887 7.33	1,422,325 12.27	0 0	4,090,489 35.28	29,214 0.25	1,731,186 14.93

자료: 지방재정 365 각 년도

- 특히 국고보조금은 국가에서 정한 특정 사업에만 활용하여야 하며, 대부분의 사업이 국비와 시비의 매칭을 통해 그 예산구조가 설립된다는 특징을 지님
 - 국비와 시비의 매칭을 통한 예산의 편성은 단순계산으로 국비50%에 시비 50%매칭을 한다고 하면 대구 자체적으로 4조 900억원의 고유한 사업예산을 편성하여야 함을 의미하며, 10%의 매칭률만을 고려한다 하더라도, 약 4,544억의 추가적인 사업예산을 편성하여야 함
 - 일부 사업의 경우 오히려 시비의 매칭비율이 더 높은 경우도 있기에 수조원의 예산을 대구광역시에서는 지속적으로 부담하여야 하는 상황에 있음

□ 교육청 잉여금 및 교육재정안정화기금의 확대 경향

- 교육청의 잉여금 및 교육재정안정화기금의 규모는 점차 증가하고 있음
- 당초예산에 편성하였으나 지출하지 못해 명시이월 또는 사고이월 등 다음 해 예산으로 넘긴 이월액 규모를 살펴보면 2023년 회계년도 기준, 이월액이 가장 많은 시·도는 경기도가 1조 6,547억원이며, 서울 7,835억원, 경북 6,726억원, 부산 3,932억원 순으로 나타남
- 대구시의 경우도 2017년 기준 6.8%, 2019년 5.5%로 나타났으나 2019년에 교육재정안정화기금 설치에 따라 2021년에는 1.5%로 감소하였다가 2023년에는 3.1%로 다소 증가하는 모습을 보이고 있음

【표 4-27】 시·도별 교육청 예산현액 대비 이월액 비중

(단위: 백만원, %)

구분	2017		2019		2021		2023	
	이월액	비중	이월액	비중	이월액	비중	이월액	비중
전국	4,605,587	6.4	4,759,874	5.5	2,450,061	2.8	5,322,056	5.3
서울	436,887	4.4	487,441	4.2	296,125	2.4	783,489	5.4
부산	192,290	4.6	124,067	2.5	238,772	4.5	393,154	6.9
대구	231,575	6.8	216,161	5.5	59,471	1.5	132,807	3.1
인천	335,915	8.5	348,976	7.5	106,788	2.1	174,792	3.3
광주	108,473	5.0	138,622	5.4	131,875	4.8	71,844	2.4
대전	124,819	6.0	76,013	3.1	8,449	0.3	54,610	1.9
울산	103,650	5.7	161,255	7.7	19,881	1.0	67,774	3.0
세종	104,867	10.4	86,979	5.9	34,133	3.2	41,889	3.8
경기	623,405	4.1	796,704	4.2	740,611	3.8	1,654,693	7.1
강원	199,944	6.3	154,480	4.3	25,541	0.7	67,495	1.7
충북	184,748	6.7	204,534	6.1	47,911	1.5	65,891	1.9
충남	377,215	10.3	283,665	6.5	117,077	2.7	193,548	3.7
전북	207,986	6.3	246,201	5.9	160,369	3.9	209,822	4.5
전남	328,450	7.9	229,526	4.9	126,712	2.9	285,421	5.7
경북	404,590	8.2	452,617	7.9	110,762	2.0	672,631	10.6
경남	473,683	8.7	552,056	8.2	144,926	2.3	352,798	4.9
제주	167,090	13.7	200,577	12.8	80,658	5.8	99,397	6.0

주: 예산현액 = 예산액 + 전년도 이월액 + 예비비 지출액 + 이·전용 등 증감액

자료: 지방교육재정알리미 - 결산공시 - 이월액 및 집행잔액

- 시·도교육청에서 세출예산을 편성하였으나 연도말까지 지출하지 못하고 이월도 못시킨 불용액의 경우 2023년 기준 서울이 1조 3,114억원, 경기도가 6,994억원으로서 타 시·도에 비해 압도적으로 많았고, 그 다음이 부산 1,934억원, 경북 910억원, 강원 737억원의 순으로 나타났음
- 대구시의 경우도 2017년 이후의 불용액을 살펴보면 약 2%대 전후의 불용액 비율이고 금액기준 2017년도에 약 845억원에서 2023년에는 약 400억원의 불용액이 발생하는 것을 알 수 있음
- 결과적으로 교육청의 잉여금이라고 할 수 있는 이월액 및 불용액 규모가 증가함에 따라, 교육환경의 변화에 유연한 대응을 저해하고, 다른 분야에의 전략적 투자를 방해할 수 있다는 주장이 제기되고 있음(김재훈, 2019; 김현아, 2017).

【표 4-28】 시·도별 교육청 예산현액 대비 불용액 비중

(단위: 백만원, %)

구분	2017		2019		2021		2023	
	이월액	비중	이월액	비중	이월액	비중	이월액	비중
전국	1,947,445	2.7	1,805,977	2.1	1,384,125	1.6	3,311,417	3.3
서울	485,653	4.9	281,388	2.4	421,320	3.5	1,838,020	12.8
부산	68,714	1.6	83,726	1.7	60,169	1.1	193,406	3.4
대구	84,509	2.5	69,959	1.8	90,692	2.2	40,469	1.0
인천	162,740	4.1	59,241	1.3	45,726	0.9	40,782	0.8
광주	44,429	2.0	64,168	2.5	54,736	2.0	36,839	1.2
대전	46,662	2.2	41,397	1.7	35,521	1.4	18,791	0.6
울산	51,772	2.9	30,984	1.5	29,940	1.4	16,495	0.7
세종	51,043	5.1	12,250	0.8	4,366	0.4	5,556	0.5
경기	229,573	1.5	569,178	3.0	349,523	1.8	699,351	3.0
강원	74,321	2.3	82,516	2.3	35,212	1.0	73,690	1.9
충북	97,066	3.5	73,670	2.2	31,501	1.0	42,217	1.2
충남	58,633	1.6	42,650	1.0	22,014	0.5	30,360	0.6
전북	92,181	2.8	55,304	1.3	22,096	0.5	45,986	1.0
전남	146,932	3.5	115,887	2.5	79,096	1.8	64,398	1.3
경북	87,077	1.8	79,204	1.4	43,505	0.8	90,961	1.4
경남	128,247	2.4	114,342	1.7	44,078	0.7	54,365	0.8
제주	37,893	3.1	22,180	1.4	14,628	1.0	19,730	1.2

주: 예산현액 = 예산액 + 전년도 이월액 + 예비비 지출액 + 이·전용 등 증감액

자료: 지방교육재정알리미 - 결산공시 - 이월액 및 집행잔액

- 한편, 교육재정의 유동성을 억제하고 불확실성을 해소하기 위해 2019년 「지방자치단체 기금관리기본법」의 개정에 따라 교육재정안정화기금이 새롭게 설치되었음
 - 2023년 기준 교육재정안정화기금의 규모는 총 9조 7천억원에 이르고 있는데, 이는 조성액에서 사용액을 차감한 규모임
- 즉, 2023년까지 전체 교육재정안정화 기금의 누적 조성액은 12조 3,669억원에 이르며, 이 중 사용액은 2조 6,320원으로 그 사용률은 21.2%에 그치고 있음
- 대구시의 교육재정안정화기금 규모를 살펴보면 2021년도에 850억원 적립 이래 2023년까지 누적조성액은 5,045억원에 이르며 이 중 약 6%인 300억원만을 사용한 것으로 나타남

【표 4-29】 교육재정안정화기금 조성액 추이

(단위: 억원)

구분	설치일자	2019		2020		2021		2022		2023	
		조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액
서울	'20.07.16	-	-	-	-	-	-	4,651	-	6,657	-
부산	'19.05.22	3,900	-	4,697	-	4,742	2,300	9,189	-	9,438	1,800
대구	'19.10.10	-	-	-	-	850	-	4,903	-	5,045	300
인천	'20.05.25	-	-	1,670	-	4,561	1,010	10,552	2,295	8,512	2,095
광주	'20.06.01	-	-	248	-	457	0	4,461	-	4,599	-
대전	'19.08.09	290	-	924	-	1,389	485	5,482	-	5,624	700
울산	'20.04.02	-	-	750	-	755	375	1,534	-	1,601	-
세종	'19.07.10	1,738	-	1,820	-	2,356	500	4,476	-	4,610	280
경기	'19.10.01	-	-	1,484	-	1,677	-	17,584	-	18,151	6,449
강원	'19.07.05	2,100	-	3,118	-	5,193	-	10,307	-	11,868	-
충북	'19.09.20	1,530	-	1,939	-	3,575	969	9,129	700	8,674	-
충남	'20.06.10	-	-	642	-	2,070	-	9,987	-	10,289	4,950
전북	'20.04.03	-	-	1,203	-	1,876	-	7,902	-	8,125	2,460
전남	'20.07.02	-	-	-	-	-	-	4,228	-	4,365	2,950
경북	'19.05.23	2,270	-	3,202	-	3,223	1,135	4,415	1,044	3,477	-

구분	설치일자	2019		2020		2021		2022		2023	
		조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액	조성액 (누적)	사용액
경남	'19.09.26	-	-	1,360	-	4,172	-	11,314	680	11,071	4,276
제주	'21.01.01	-	-	-	-	-	-	450	-	1,565	60
합계		11,828	-	23,056	-	36,895	6,774	120,564	4,719	123,669	26,320

자료: 지방교육재정알리미

비고: 인천시 2023년 데이터 유의 필요. 2023년 조성액(누적)이 8,512억원, 사용액이 2,095억원이나, 2023년 말 조성액이 6,162억원으로 기재되어 있음. 누적 조성액에서 사용액을 제한 금액과 비교하여 255억원의 차이가 존재함

- 대구시청의 재정력(재정자립도 기준)은 최근 10년 사이 약 7% 정도 감소되고 있는 상황과 반대로 대구교육청의 재정안정화기금은 최근 3년간 약 593%가 증가된 부분에 대해서는 뭔가 개선책이 필요한 지점이라고 볼 수 있음
- 특히, 이러한 재정상황에도 대구광역시의 법정 및 비법정 전출금은 매년 증가해 오고 앞으로는 같은 상황이 지속된다는 점이 더욱 일반재정과 교육재정간의 문제지점이라고 할 수 있음
- 이러한 대구광역시와 교육청 간 재정여건의 불균형적 상황 속에서 지방자치 단체가 자체 보육사업비까지 교육청에 이관하는 것은 재정의 효과적 지출 측면에서 불합리한 여지를 남김
 - 추가적 이전보다 교육청 내부의 기금 사용의 효율성 확보를 통해 재정 운영의 개선이 필요함
- 또한 민선 자치단체장 구조 하에서 또 다른 보육사업을 발굴할 개연성이 강하므로 지자체 입장에서는 추가적인 재정부담이 된다는 점임

5. 재정부담 분석결과 시사점

- 유보통합과 관련하여 중앙정부의 경우 금융·보험업분을 제외한 교육세의 60%를 유특회계에 전입하여 신규 교육·보육수요에 대한 재정수단을 마련할 계획인 가운데 지방의 경우 유보통합으로 인한 재정적 대안은 명확하지 않은 상황임
- 유보통합과 관련하여 대구시를 포함한 지자체에서는 다음과 같은 몇 가지 쟁점이 있음
- 첫째, 지자체 입장에서는 유보통합 외에도 교육분야 신규수요도 발생하였다는 것임
 - 즉, 2025년부터 시행되고 있는 RISE사업과 관련하여 그 사이 고등교육은 지자체 입장에서는 지자체 사무와는 거의 관계없는 중앙정부의 사무였으나, 새롭게 발생한 지자체 재정부담 사업이 된 것임
 - 대구광역시의 경우 2024년에 지출한 RISE사업 예산은 RISE센터 운영 지원과 관련한 1억 5천만원이었으나 2025년에 본격 시행되면서 126억원을 편성하였고 대구시 차원에서는 신규로 재정부담을 하게 된 것임
- 둘째, 중앙과 달리 지자체 입장에서는 별다른 재정적 대안 없이 유보통합에 따른 재정갈등에 직면해 있다는 것임
 - 특히 기존에 지방자치단체에서 교육청으로 전출되던 예산은 최근의 교육관련 재정환경과는 관계없이 점점 확대되는 추세에 있음
 - 대구시세의 5%, 담배소비세의 45%와 같은 법정전출금은 그대로 유지되면서 점점 증가하고 있으며, 교육경비보조금과 같은 비법정전출금 또한 2016년 대구시 약 388억원에서 2024년 928억원으로 대폭 증가하였음
- 셋째, 대구시의 교육분야 지출규모는 점점 증가하고 있지만 재정력은 지속적으로 하락하고 있다는 것인데, 대구시 재정자립도가 점점 감소하여 2025년을 기준으로 행정단위 평균이나 유형별 평균보다도 낮은 수치를 기록하고 있음
 - 즉, 2012년 기준 대구광역시의 재정자립도는 47.63이었으나 2025년 40.80으로 6.83%가 감소하였음

- 넷째, 그러나 대구시교육청의 경우 이월액과 불용액과 같은 잉여금이나 여유자금을 적립하는 교육재정안정화기금의 규모는 대폭 상승하여 자치단체와는 상반된 모습을 보이고 있음
 - 대구시 이월액과 불용액 규모는 점점 증가하다가 2019년 교육재정안정화기금 설치로 잠시 감소하였으나 이후 증가하였음
 - 특히, 대구시 교육재정안정화기금의 경우 2021년도에 850억원 적립 이래 2023년까지 누적조성액은 5,045억원에 이르며 이 중 약 6%인 300억원만을 사용한 것으로 나타났음
- 이상과 같이 대구시청의 재정자립도는 최근 10년 사이 약 7% 정도 감소되고 있는 상황과 반대로 대구교육청의 재정안정화기금은 최근 3년간 약 593%가 증가된 부분에 대해서는 뭔가 개선책이 필요한 지점이라고 볼 수 있음
 - 현재와 같은 상황이 유지될 경우 대구시의 안 좋은 재정상황에도 법정·비법정 전출금은 매년 증가할 것이고 앞으로도 같은 상황이 지속된다는 점이 더욱 일반재정과 교육재정간의 한계점이라고 할 수 있음
- 이상과 같이 대구광역시와 교육청의 재정 불균형 상황 속에서 지방자치단체가 자체 보육사업비까지 교육청에 이관하는 것은 재정의 효과적 활용 측면에서 불합리한 여지를 남김
- 유보통합을 계기로 재정이 열악한 대구시의 추가적 이전보다 이관되는 보육사무에 대해서는 교육청 내부의 여유자원을 활용하여 궁극적으로는 대구시 전반의 재정효율성을 제고시키는 방향의 논의가 필요할 것임
- 이와 함께 많은 선행연구들(구균철 외, 2021; 김민희, 2021; 김민희·장지현, 2016; 송기창 외, 2020; 오나래, 2022)에서 논의한 바와 같이 보육사업의 공동사업화 등을 통해 지자체와 교육청간 연계협업방안을 모색해 볼 필요도 있음

제 5 장

지역차원의 유보통합 관리체계 일원화 방안

제1절 지역차원의 관리체계 일원화 방안

제2절 지역차원의 협력적 거버넌스 구축·운영방안

지역차원의 유보통합 관리체계 일원화 방안

제1절

지역차원의 관리체계 일원화 방안

1. 사무기관의 범위

□ 지역차원에서도 유보통합과 관련된 모든 사무를 이관할 것인가?

- (가칭) 영유아학교와 관련된 유보통합 관련 사무는 모두 이관되어 사무수행 주체를 일원화하는 것이 필요함
 - 유보통합 사무를 모두 이관하여도 (가칭)영유아학교 외의 보육사무(가정양육수당, 부모급여 등)은 여전히 지자체 보육사무로 남게되며, 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 아동에 대한 보육사무에 대해 정주여건개선이나 사회적 약자지원에서 접근할 여지가 있으므로 오히려 지방자치단체와 교육청의 지원을 통해 보육사무를 통한 행정서비스 품질은 더욱 제고될 것임
 - 또한 특수시책사업의 이관에 대해서도 원칙적으로 모든 사무 전부이관이 적절하며, 교육부 유보통합 실행계획(2024.6.)에서 지방관리체계일원화는 일괄이관(광역, 기초일괄)을 원칙으로 하고 있으므로 이는 지방자치단체에 일괄 적용되는 사안이라고 볼 수 있음
 - 일부 사무가 지방자치단체에 남게 되거나, 지역별 차이가 있을 경우 주민의 혼란이 더 크게 야기될 수 있기 때문임
- 따라서 모든 사무를 교육청에 이관하는 것이 적정하며, 이때 발생하는 재원의 문제에 대한 검토가 필요하게 됨

2. 사무이관에 따른 인력 확보방안

□ 사무이관에 따른 인력에 관한 정밀한 법안 개발 필요

- 중앙-중앙, 중앙-지방 간 사무이관(이양)에 따른 인력의 이전 관련 법령은 지자체-교육청 간 사무이관에 동일하게 적용되기 어려움
 - 지방공무원-지방교육공무원 간, 지방자치단체-교육청의 인건비제도 간 차이가 있기 때문임
- 따라서 인력의 경우, 담당자의 소속변경이 아닌 소요인건비 확보방안을 모색하는 것이 적절하다고 판단됨
 - 단, 이때 소요인건비는 지방자치단체에 대한 기준인건비감축을 전제로 해당 인건비를 교육청으로 이전하는 방식으로 논의될 수는 없음
 - 오히려 지자체 차원의 소요인건비를 산정하여, 그에 상응하는 규모의 인건비를 교육부가 새롭게 확보해 교육청에 지급하여야 할 것임. 총액인건비로 인해 교육청의 신규사무 수행을 위해 필요한 인건비 확보는 필요하기 때문임
 - 이때 본 연구의 제4장 분석결과 및 도출방식이 활용될 수 있음
- 단, 본 연구를 통해 도출한 소요인건비는 직급별 인건비표준액을 기준으로 삼고 있기 때문에 실제 시도별 투입인건비를 고려해 조정·검토과정이 필요할 수 있음

3. 사무이관에 따른 자원 확보방안

□ 사무이관에 따른 재원확보 방안 법제화 필요

- 최근 지방자치단체의 교육분야 이전재원이 확대되고 있고, 재정은 악화되고 있는 추세이기 때문에 이관사무에 투입되었던 예산을 이전할 경우 재정위기에 직면할 수 있음
- 따라서 국비 또는 신규재원 발굴을 통해 교육부와 교육청이 사무수행을 위한 추가적 재원을 확보하는 것이 바람직함

- 사무이양에 관한 선행사례 분석 결과, “자치단체 → 교육청” 사이의 사무 이관은 전례가 없으며 이에 관한 내용은 유보통합 추진에 대한 사회적 합의와 그에 따른 법제화 프로세스를 통해 결정됨
- 특히 유보통합이후에도 지역의 유아보육 관련한 지방자치단체의 역할(예: 가정양육수당, 가정양육지원 등 어린이집 미이용아동 대상 보육사업 및 장난감대여, 체험활동 등 어린이집 이용여부와 관계없는 일반보육 지원사업 등)은 여전히 남아있으므로, 남은 재원을 유아보육서비스의 품질 제고를 위해 활용할 필요가 있음
- 따라서 이와 같은 측면에 관하여는 추후 법개정안에 관해 교육부-지방자치단체-교육청 간 긴밀한 협의가 필요함

□ 법정·비법정 전출금 일부, 유보통합 재원으로 활용하는 방안 검토 필요

- 전술한 바와 같이 중앙정부는 2025년도부터 교육세의 50%를 유특회계에 전출하여 유아 교육·보육 예산을 확보하였음
- 대구시교육청의 경우 이불용액을 차치하더라도 교육재정안정화기금이 최근 3년간 850억원에서 5,045억원으로 595%가 증가한 반면 대구시청의 경우 재정자립도는 최근 3년간 7%가 낮아졌음
- 반면 RISE 등 교육 신규수요가 발생하여, 2025년에는 126억원을 신규예산으로 편성하였으나, 유보통합에 따른 시 특수시책사업비까지 교육청으로 이관해야 하는 상황에 직면해 있음
- 이에 기존에 교육청으로 이전되던 전출금 제도에 대한 개선이 필요할 것임

□ 기존 전출금에서 이관 보육사무 재원으로 활용

- 대구시에서는 2024년 기준 4,646억원이 의무적으로 교육청으로 법정전출되었고, 928억원이 교육경비보조금 등으로 비법정전출되었음
- 2025년 최종예산 기준 대구시의 보육사업비는 지방비를 포함해서 약 6,216억원이고 이 중 시 자체사업비는 약 580억원임

- 선행연구(김성주외, 2023)에 의하면 전국적으로는 어린이집 보육사업 보조사업의 매칭 지방비는 약 6조 2천억원, 이 중 자체 보육사업비 약 2조원의 규모임
- 유보통합이 되면 지자체는 지자체의 보육사업 실적이 아닌 교육청에 예산투입만 하는 형태가 될 것임
 - 즉 대구시의 경우 보육예산은 대구시의 사업이 아닌 예산만 교육청으로 전출하게 됨에 따라 대구시민들에게 보육관련 투자로서의 성과를 제시하기 어려운 상황임
- 따라서 이관되는 보육사무 특히, 대구시 예산 100% 특수시책사업비를 교육청으로 예산만 이관하라는 점은 이상의 대구시 재정상황이나 교육청의 여유재원들을 고려하지 않더라도 민선 지자체장들로서는 납득하기 어려울 것임
- 따라서 학교용지부담금이나 교육급여 보조 등 특수목적 전출금을 제외한 법정 일정비율 전출금(지방교육세, 담배소비세의 45%, 대구시세 5%)의 일부를 이관되는 보육재원으로 활용하는 방안을 고려할 필요가 있음
- 그러나 이러한 안은 대구시만이 아닌 법률 개정사항으로서 누적되어온 지자체-교육청간 재정불균형, 지방의 다양한 교육환경 변화를 고려하여 국가 전체적으로 전향적인 검토와 개선이 시급한 사항임
- 특히 비법정전출금 중 교육경비보조금의 경우 유지할 것인가와 동시에 고려하면서 교육경비보조금 대신 이관 보육사업비로 대신하는 아래와 같은 방안도 고려해 볼 필요가 있음

□ 교육경비보조금과 특수보육시책사업비 교환

- 지방자치단체의 비법정, 교육경비보조금은 과거 지방재정이 넉넉한 시기에 도입된 제도임
- 따라서 현재 지방자치단체의 재정이 어려운 시기인 만큼 교육경비보조에 대한 퇴로를 마련하고 이를 보육시책사업으로 전환할 필요가 있음

- 특수보육시책은 지자체장의 정책적 의지에 따라 자율적으로 수행되는 사업으로, 유보통합에 따라 의무적으로 시책사업 예산을 교육청으로 이관하는 것은 법적 강제성을 갖기 어렵고 지자체의 반발 가능성이 매우 높으므로 현실적으로 강제적으로 예산 이관을 의무화하기는 한계가 있음
- 또한 특수보육시책은 차액보육료(원래 부모부담분임) 지원, 인건비 지원 등 굵직한 사업을 제외하고는 지자체마다 지원사업의 내용과 규모가 달라 일관성을 찾기 어려움
- 문제는 전국적으로 2조원(대구시 1,313억원) 규모의 자율시책사업이 법적 강제성을 갖기 어렵다는 한계로 유보통합 예산으로 이관되지 않는다면, 심각한 서비스의 질적 저하가 초래될 수 있다는 점임
- 지자체 차원에서도 보육사업이 교육청으로 이관된다면 고령화 문제, 지역소멸 등의 지역의 다른 산적인 현안문제 해결에 사업비를 사용할 가능성이 높아, 특수보육시책 사업예산의 의무적 이관에 대해서 부정적이라고 할 수 있음
- 따라서 초중등교육에 대한 교육경비보조금에 대한 사항을 영유아보육지원 보조금으로 대체하여 사용하는 방안을 대안으로 검토해 볼 필요가 있음

제2절

지역차원의 협력적 거버넌스 구축·운영 방안

1. 유보통합을 위한 거버넌스 운영 내실화

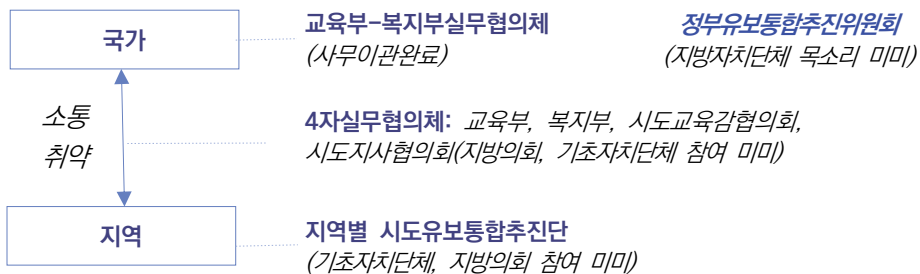
□ 유보통합을 위한 지역단위 사무기관 장기화와 현행 거버넌스의 한계

- 지역단위에서 유보통합 관련 사무기관을 위한 주요 법률안이 국회 계류 중인 상황으로 유보통합에 소요되는 시간이 장기화될 것이 예상됨
- 이에 따라 국가-지역 간 거버넌스, 지방자치단체-교육청 간 거버넌스의 중요성이 강조됨²²⁾
 - 그러나 국가차원의 소통과정은 대체로 보육계-유아교육계 간 이견에 따른 의견수렴 및 간담회가 중심이 되며, 지방 관리체계 일원화를 위해서는 ‘지역별 유보통합추진단’을 중심으로 그 기능을 강화하는 방향으로 진행되고 있음(교육부, 2024.06)
 - 국가차원에서는 교육부-복지부 간 실무협의체, 지역차원에서는 시도 교육청-시도청 간 유보통합추진단, 중앙-지방은 4자실무협의체(교육부, 복지부, 시도교육감협의회, 시도지사협의회)가 운영됨. 그러나 교육부-복지부 간 사무기관은 이미 종료되어 복지부의 역할은 비교적 적음
 - (정부의 유보통합추진위원회) 유보통합과 관련된 핵심위원회로, 국가차원에는 정부의 유보통합추진위원회가 있음. 정부위원 6명, 위촉위원 19명 등 25명으로 구성되어 있으나, 위촉위원 중 유아교육계 및 보육계 현장관계자 각 3명, 관련 연구기관 각 1명 등 총 14명과 시도교육감협의회 1명, 시도지사협의회 1명, 학부모대표 3명 등으로 구성됨
 - 따라서 지방자치단체의 목소리는 미미할 수 밖에 없고, 지역차원의 관리체계 일원화에 대한 내용이 충분히 다루어지기 어려움(김이배, 2023)

22) 「영유아보육법」 상의 중앙·지방 보육정책위원회(제6조)는 보육에 관한 각종 정책, 사업, 보육지도 및 어린이집 평가 등의 사안을 심의하기 위한 기구이나, 유보통합과 같이 집중논의되어야 하는 쟁점을 중심으로 구성된 위원회와 차별화된다. 다만, 장기적 차원에서의 <그림 5-2>의 (가칭)정부유보통합추진위원회와 (가칭)00시도유보통합추진위원회가 중앙·지방 보육정책위원회의 역할 중 일부로 포함되는 방안 등이 논의될 수 있다.

- 그러나 전반적인 구조에서 기초자치단체의 역할이 배제되어 있으며, 중앙-지방 간 실무협의체 역시 4자공동선언(2023.07.14.) 이후 법개정안 등에 대한 주요 논의가 이루어진다고 보기 어려워, 법제화의 방향조차 확실하지 않은 상태였음
- 그 결과 시도의 유보통합추진단 역시 형식적인 정보전달 및 공유 이상의 활동이 이루어지기 어렵고, 시도별 추진상황에 차이가 나타남²³⁾
- 또한 전반적으로 지방의회 경우는 지역 내외의 거버넌스에서 역할이 정확히 부여되지 않은 상황임. 따라서 지역에 따라 광역의회에서 자체적인 연구를 별도로 추진하게 됨
- 지역별 유보통합추진단은 광역자치단체와 지방교육청 실무자로 구성되어 있음. 그러나 시범사업을 통해 운영되는 현행 지방자치단체-교육청 간 협의체의 경우, ‘사무이관’ 그 자체를 위한 실무협의체에 머물고 있어, 유보통합 추진 과정에서 지역의 막막함이나 대안에 대한 의견을 중앙에 전달할 수 있는 경로로서 소통의 수준은 제한적이라 하겠음

| 그림 5-1 | 유보통합 거버넌스의 구조 및 한계



출처: 저자작성

23) 4자 실무협의회 2차회의(23.10.31)부터 시군구청장협의회가 참석함(김이배, 2023)

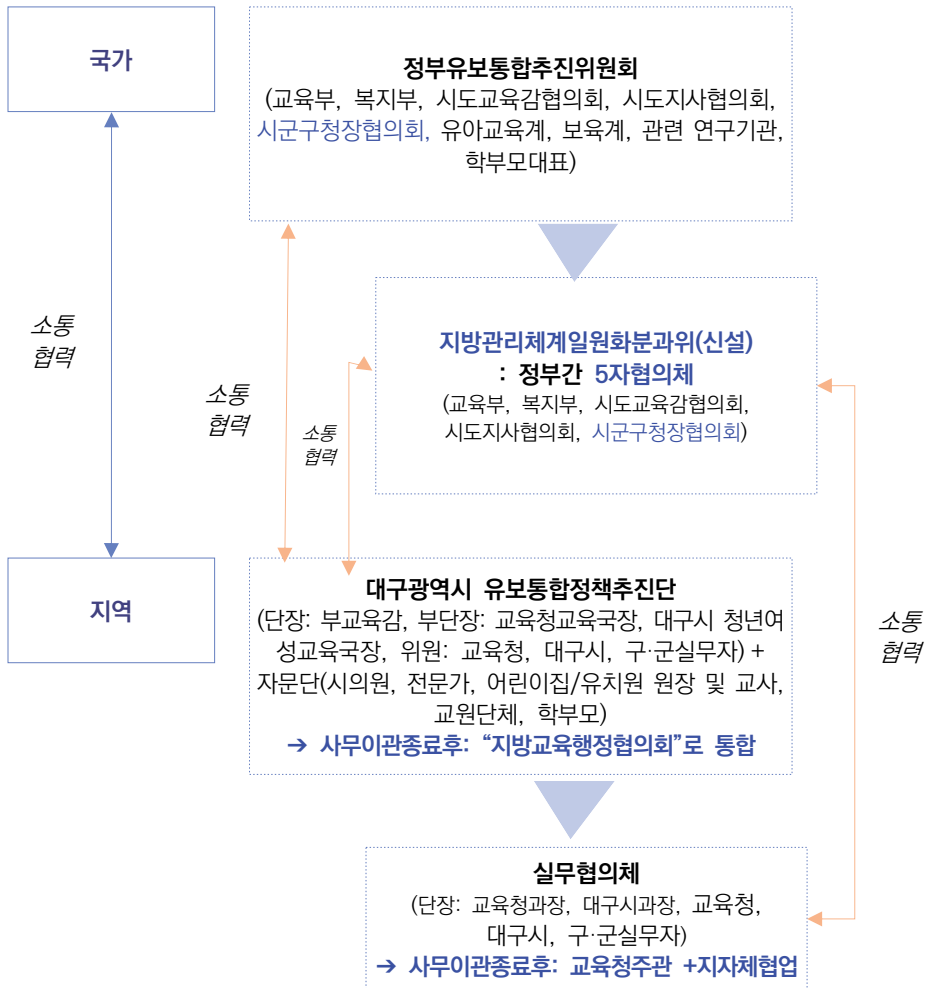
□ 유보통합을 위한 거버넌스, 어떻게 변화되어야 하는가?

- 유보통합을 위한 거버넌스는 그 역할이 구분되어야 함
- 먼저 국가차원의 거버넌스의 경우, 구조적 개선을 통해 지역의 다양한 목소리가 반영될 수 있어야 함. 특히 지역차원의 관리체계 일원화는 단지 사무이관의 범위와 인력, 재원의 규모 등을 정리하는 역할뿐만 아니라, 사무이관과 관련된 다양한 법제도적 기반 마련의 틀을 만들기 위해 대등한 관계에서 쌍방향 소통이 강조될 필요가 있음
 - 정부유보통합추진위원회 위원으로 시군구청장협의회가 포함될 필요가 있음. 기초자치단체는 유보통합을 위한 시군구비를 투입하고 있으며, 현재 지역차원에서 수행되는 유아보육·교육 관련 지방자치단체의 역할을 인력 기준으로 검토한다면 대부분의 역할을 하고 있다고 해도 과언이 아니기 때문임. 따라서 정부유보통합추진위원회가 지역차원의 유보통합 추진을 위한 법률안을 검토할 때 지방자치단체의 목소리가 명확히 제시될 수 있어야 할 것임
 - 국가-지방 간 협의를 위한 4자실무협의체는 적어도 시군구청장협의회를 포함한 5자협의체가 되어야 할 것임. 단순히 회의에 참석하는 것이 아니라, 협의체의 구성원으로서 역할 수행이 필요함. 이 4자실무협의체(개편 5자실무협의체)는 정부유보통합추진위원회의 분과위원회²⁴⁾가 되는 것을 검토해볼 필요가 있으며, 지역차원의 유보통합을 위한 법제도 개선방안 등을 개발하는 역할을 할 수 있어야 함. 이때 광역 및 기초의회에 대한 의견수렴이 병행되어야 할 것임
 - 가령 정부유보통합추진위원회가 “보다 높은 수준의 유아교육·보육 서비스 제공을 위해 재원 및 추진인력을 상향평준화한다.”는 대안을 채택할 때, 이를 위해 인력과 재원을 어떻게 확보할지에 대한 대안은 이 실무협의체가 제시하여야 할 것임
- 지역차원의 유보통합추진단의 경우, 현재의 구성은 교육청 주관으로 실무적 논의가 이루어지는 추진단과 자문단을 구분하고 있음

24) 「영유아교육·보육통합 추진위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」 일부 규정안에서는 제7조 개정을 통해 위원회 내에 분과위원회를 둘 수 있도록 하였음

- 이 중 자문단의 경우 시도 및 시군구, 지방의회, 지역 내 민간 이해관계자 등으로 구성되어 다양한 목소리를 담기 위한 구성을 하고 있음
 - 또한 추진단에 기초자치단체 실무자도 포함되어 있는 상태임
- 그러나 장기적 관점에서 본다면 유보통합을 위한 사무기관 후에도 이 거버넌스의 역할은 지속적으로 요구된다고 볼 수 있음
- 특히 사무기관 전단계 및 사무기관 실행단계와 사무기관 종료 후 단계에서 지방자치단체의 역할은 상당히 변화될 필요가 있음
 - 따라서 유보통합이 완료된 후에는 지역차원에서 운영되는 “지방교육행정 협의회(지방교육자치에 관한 법률 제41조)”를 활용한 협력적 거버넌스 구축으로 전환될 필요가 있음
 - 이 경우 지방의회의원은 기존의 자문단과 달리, 협의체의 위원으로 역할을 강화할 수 있으며, 지역 거버넌스로서의 적절한 형태를 갖출 수 있게 됨
 - 즉, 유보통합 이후 교육청 주관으로 운영되는 협의체 내 구성원이 되어 지방자치단체가 장기적으로 지역 내의 유아보육·교육서비스 제공의 품질을 개선하고, 주민에게 보다 높은 서비스를 제공할 수 있도록 협력할 수 있는 거버넌스가 될 수 있을 것임
- 또한 정부유보통합추진위원회에 관련 연구기관으로, 유아보육 및 교육에 전문성을 가진 연구기관 외에, 지방자치단체의 재정·인력·사무배분과 관련된 전문성을 가진 연구기관을 포함시킴으로써 균형을 이루게 하는 것이 필요함
- 또한 시도유보통합추진위원회에서는 각 시도의 연구기관 소속 전문가가 포함되는 것을 검토해 볼 필요가 있음

[그림 5-2] 유보통합 거버넌스의 구조 개선 및 내실화 방안



주: 파란색 - 개선사항
출처: 저자작성

2. 유보통합 단계별 지역거버넌스의 로드맵

□ 사무이관준비단계

- (시도 유보통합추진단) 정부차원의 “(가칭)지방관리체계일원화 분과위”에 지역의 목소리를 전달하는 역할을 수행함
 - 지역별 사무이관의 범위, 인력, 재원규모에 대한 산정 및 인력 및 재원확보 방안에 관한 실무자적 판단을 정리해 적절한 의사결정 및 법제화에 기여할 수 있음
 - 본 연구보고서 제3장 및 제4장의 분석은 이때 활용될 수 있음. 이관사무표준화 자료를 중심에 두고, 필요인력과 업무노하우, 예상되는 주민의 불편을 사전에 준비하고, 핵심검토사항을 함께 논의하는 구조가 되기 위해 양 기관의 제도적 차이와 특성을 함께 공유할 필요가 있음
 - 필요시 교육청 실무자의 시도파견, 지방자치단체 소속 실무자와 교육청 통합 추진 실무자 간 긴밀한 소통을 통해 예견되는 문제점을 미리 발굴하고 대응 방안을 공동모색할 필요가 있음
 - (예시) 인천광역시 행정체제개편에서는 자치구 분리·통합을 위한 사전준비단을 지역별로 구성하고, 정기회의와 수시협의, 워크숍 등의 과정을 거쳐 실질적 준비를 공동으로 추진한 바 있음(강영주 외, 2025)
- 이와 같은 설계를 위해 시범사업 수행을 위해 지자체-교육청 간 이관협의체의 사례를 면밀히 분석하여 성공사례를 확산할 필요가 있음
 - 현재 교육부 시범사업 실시를 위한 지역거버넌스는 지역에 따라서는 교육청 인력의 지자체 파견을 통한 업무매뉴얼 개발 외 대부분은 유보통합과 관련된 5가지 상향평준화과제에 집중하고 있으며 관리체계 개선에 대해서는 다소 미흡하다고 볼 수 있음(실무자 간담회, 2025.11.3.)

□ 사무이관실행단계

- (시도 유보통합추진단) 사무이관 실행과정에서 발생된 예견하지 못한 문제점이 있을시, “(가칭)지방관리체계일원화분과위”에 전달하고 지역 내에서 예기치 못한 갈등이 발생할 경우 이를 조정함

- 유보통합 추진 후에 가정양육수당 지급 등은 지방자치단체에 남기 때문에 만약 어린이집 및 유치원 이용과 미이용을 반복하는 경우 누락되거나 정보 미제공 사례가 발생할 수 있음(전문가 자문 및 공무원 간담회, 2025.12.)
- 따라서 지역차원의 유아보육·교육서비스 전반이 긴밀하게 연계되어 주민의 불편이 없도록 관리하고 공동의 전략·시행계획을 수립하도록 하는 것이 필요함. 이때 교육청 주관-지자체 협업 방식을 적극 활용할 필요가 있음

○ (실무협의체) 시도 및 시군구 담당자 중 일부가 필요에 따라 시도교육청에 파견될 수 있으며, 관할구역 차이 등에 따른 주민의 불편을 예방하기 위한 방안을 공동모색하는 것이 필요함

□ 사무이관종료후단계

- (지방교육행정협의회) 시도별 유보통합추진단은 사무이관이 종료되면 그 역할을 종료함. 대신 「지방교육자치에 관한 법률」 제41조 “지방교육행정협의회”를 활용하여 협력적 거버넌스 구축을 하는 것이 필요함
 - 즉, 국가차원의 정책 및 사업 추진 상황을 공유할 뿐만 아니라 해당 지역에 더 높은 수준의 서비스를 제공하기 위한 지원·협력방안을 결정하는 의사결정 기구로 발전되어야 할 것임
 - 예시) 지자체-지역대학이 협력을 통해 지역혁신을 위한 대학지원사업을 추진하고 있는 교육부의 RISE사업의 경우, 지역별로 시도지사-지역대학 총장이 공동위원장을 하고 지역 내 거버넌스를 구축해 주요 의사결정을 하는 ‘지역RISE위원회’를 운영하고 있음(교육부, 2025). 지역대학은 물론 지역을 기반으로 삼는 기업과 시민사회 등 다양한 목소리가 주요 의사결정에 투입되고, 핵심적인 계획수립단계에서부터 협력이 이루어지게 한다는 특징이 있음
 - 따라서 이를 위한 법률개정이 필요하며, “대구광역시 교육행정협의회 설치·운영조례” 제2조(기능)에 유아보육 추가하는 것이 검토될 필요가 있음
- (사무국) 기존 유보통합추진단의 실무구성원은 교육행정협의회 of 사무국 역할을 하는 교육청과 협업을 통해 이를 지원하는 지방자치단체로 구성됨

| 표 5-1 | 유보통합 단계별 지역거버넌스의 역할변화 로드맵

구분	사무이관준비단계	사무이관실행단계	사무이관종료후단계
추진단	- 정부차원의 “(가칭)지방관리체계일원화 분과위”에 지역의 목소리를 전달 - 사무이관범위 및 인력, 재원확보에 관한 지역 의견을 정리	- 실행과정에서 예견하지 못한 문제 발생시 “(가칭)지방관리체계일원화분과위”에 전달 - 지역 내 갈등 조정 - 유보통합 이후 지방자치단체 사무로 남은 역할 강화를 통해, 지역차원의 유아보육 및 교육 서비스 전반이 긴밀하게 연계 되도록 협력	- 추진단의 역할은 종료하되, “지방교육행정협의회(지방교육자치에 관한 법률 제41조)”를 활용한 협력적 거버넌스 구축 “대구광역시 교육행정협의회 설치·운영조례” 제2조 (기능)에 유아보육 추가
실무 협의체	- 사무이관받을 교육청에서 지방자치단체에 인력을 파견하여 업무공백 방지 - 사무이관범위, 인력, 재원 확보에 관한 실무적 판단과 데이터 제공	- 지자체 담당자 일부가 필요에 따라 교육청에 파견 - 유보통합 이후 지방자치단체에 남은 사무는 자치단체가 수행 - 교육청 주관 “(가칭)지역유아보육·교육계획” 수립시 협업	- 교육청이 중심이 되어 사무국 구성 - 대구시 및 구·군 담당자의 협력적 역할 수행 필요

출처: 저자작성

제 6 장

결론 및 함의

제1절 연구결과종합

제2절 결론 및 함의

제1절

연구결과 종합

□ 제2장: 유보통합의 쟁점과 선행연구의 한계

- 유보통합에 관한 국가차원의 관리체계 일원화는 이미 완성되었으나, 지역차원에서는 아직 유보통합 관련 3법이 국회에서 계류하면서 미완성 상태에 머무름
- 그러나 현행 유보통합 관련 3법 개정안을 둘러싸고, 법안 개발단계에서 지방자치단체의 목소리가 소외되었을 뿐만 아니라 인력 및 예산 확보방안에 대한 비판의 목소리가 높아짐
- 유보통합에 관한 선행연구는 대체로 교육청과 지방의회를 중심으로 진행되었으며, 많은 연구는 유아보육 및 교육서비스와 교사의 자격 등과 관련된 부분에 집중하였으며 지역차원의 관리체계 일원화에 관한 연구가 부족함
- 또한 사무이관(이양)에 관한 선행연구 역시 대체로 중앙-중앙, 중앙-지방간 사무이관(이양)이 중심이 될 뿐, 지방자치단체-교육청 간 사무이관은 선례가 없음
- 그 결과 기존의 입법예가 선례로서 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화를 위한 법안에 그대로 반영될 경우 문제가 발생될 여지가 큼
- 따라서 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화에 대한 쟁점을 도출하여, 대안을 모색할 필요가 있음
 - 대표적으로 대한민곡시장군수구청장협의회는 구체적인 문제제기와 대안 제시를 하고 있어 현재의 지역차원의 관리체계 일원화가 어떤 문제가 있는지에 대해 잘 제시하고 있음
 - 따라서 사무·인력·재정을 둘러싼 주요 쟁점을 심층적으로 논의할 필요가 있다고 판단함

□ 제3장: 이관사무의 범위와 수행현황

- 본 연구를 통해 실무자 간담회 등을 거쳐, 이관사무를 11가지 기능을 중심으로 분류하였으며, 11개 대분류, 52개 중분류, 129개 소분류로 세분화될 수 있음.
이는 이관사무의 표준화 작업을 완료한 것이라 할 수 있음
 - 모든 사무가 일괄 이양되되, 가정양육수당과 부모급여 등은 여전히 지방자치단체의 역할로 남음
 - 다만 이 결과는 대구광역시의 사례를 바탕으로 생성한 것이기 때문에, 간담회를 통해 다른 시도의 의견을 검토받은 바 있으나 지역별 심층검토가 필요함
- 지방자치단체의 사무수행 투입인력은 광역의 경우 약 8명, 기초의 경우 약 6.2명 수준으로 지역별 차이는 있으나 평균값은 이와 같음(시도 및 시군구 담당자 대상의 의견수렴 완료)
 - 대구에서는 총 62명이 투입됨
- 재정의 경우 대구 기준, 총 5,852억 59백만원이 투입되고 있으며, 이 중 지방비는 광역과 기초를 합하여 1,849억 47백만원으로 전체 예산의 31.6%를 차지함
 - 그러나 이 중 국비투입 사업은 영유아보육료지원과 어린이집 환경개선, 어린이집 운영지원, 교직원 처우개선, 시간제보육서비스 제공지원, 보육교직원 보조 및 대체교사 지원 등이며 대체로 지방비 매칭이 이루어짐
 - 또한 육아종합지원센터와 국공립 제외 어린이집 확충을 위한 공동주택지원, 장애아전문어린이집 활성화 지원, 어린이집 평가, 공공형어린이집 지원, 어린이집 급식관리 및 보육교사 수당지원 및 유아보육료 차액지원 등 상당히 많은 영역을 지방비만으로 지원하고 있음

□ 제4장: 이관사무 수행을 위한 소요인건비와 재정부담 분석

- 이관 사무 수행을 위한 소요인건비는 투입인력(현원)을 기준으로 표준화된 직급별 인건비를 반영할 경우 연간 약 20억원 규모이며, 기초자치단체의 경우 업무량을 기준으로 도출한 필요인력은 현원보다 많기 때문에 교육청에서의 사무수행을 원활하게 수행하기 위해서는 그 이상의 인건비가 필요할 수 있음

- 단, 인건비산정을 위해서는 실제 지급인건비 규모와의 비교검토 등이 필요할 수 있음
- 교육청의 총액인건비제도와 지방자치단체의 기준인건비제도 특성을 비교할 때, 각 기관의 인건비는 기능별로 구분하여 산정되지 않으며 기관별 총인건비액을 산출할 뿐임. 또한 신규·폐지기능이 있을 경우라도 개별기능에 따라 추가 또는 감축을 1:1로 대치하여 산정하는 구조는 아님
- 따라서 유보통합사무 이관에 따라 수행사무의 범위가 줄어들게 되면, 기준인건비 감액이 검토될 수는 있겠지만 만약 지방자치단체가 더 높은 수준의 서비스 제공을 위해 추가적인 지원을 할 경우에는 현재 유아보육사무 수행 직원의 수만큼 감축되는 것은 적절치 않으므로 기준인건비 감축 없이 해당 인력의 기관 내 인력재배치가 합당하다고 판단됨²⁵⁾
- 즉, 교육부는 본 연구의 결과를 참고하여 교육청에 추가지급되어야 할 인건비를 검토해 볼 필요가 있으며, 이를 위한 별도재원을 확보할 필요가 있음
- 재정부담의 경우에도 앞서 언급한 바와 같이 대구광역시의 경우 2025년 최종 예산 자료를 기준으로 총 621,553백만원을 지출하는 것으로 나타났으며, 이 중 시비와 구군비를 포함한 예산은 236,217백만원으로 전체 예산의 약 38%를 차지하고 있음
 - 이 중 시와 구군비로만 구성된 자체 예산사업은 25,569백만원(4.7%)를 차지하고 있음
- 그러나 대구광역시의 재정부담은 고등교육 및 평생교육 등 추가적 사업에 따른 매칭비 등으로 증가되고 있는 반면, 교육청은 지속적으로 감소하고 있는 실정이기 때문에 지방자치단체의 예산을 교육청으로 이전하는 문제는 신중히 검토될 필요가 있음
 - 교육부에서 지방자치단체의 유아보육서비스 제공을 위해 투입한 국비는 이전하더라도, 지방비 투입액에 대한 이전을 강제할 수는 없음

25) 이는 연구자의 분석결과 및 시도지사협의회·시군구청장협의회 의견(전문가 자문 및 공무원 간담회, 2025.12.), 시도 유아보육담당자 간담회(2025.11.) 내용을 반영한 것임

- 이는 지방자치 및 지방분권에 대한 심각한 침해가 될 수 있으며, 지방자치단체의 재정자주도 취약 심화에 따라 새로운 문제가 발생될 수 있기 때문임
- 따라서 서비스의 상향평준화를 위해, 전체 사무가 교육청으로 이관될 경우 교육부와 교육청은 신규재원의 확보를 할 필요가 있다고 판단됨
- 이때 지방자치단체가 기존 투입하였던 지방비는 (가칭) 영유아학교 미이용 아동에 대한 지원 및 사회적 약자에 대한 지원 강화를 위해 활용될 수 있음. 이는 결과적으로 주민에 대한 더 높은 서비스의 제공으로 연결됨

□ 제5장: 대안의 모색

- 따라서 첫째, 유보통합에 따른 지역차원의 사무배분 범위에 관한 사회적 재합의가 필요하며, 이에 따라 인건비 및 재원확보의 방안이 논의될 필요가 있음
- 둘째, 현행 유보통합 관련 거버넌스의 역할과 관계, 구성을 내실화 하고, 유보통합 추진의 단계별로 어떻게 변화해야 하는지 제시될 필요가 있음
 - 이때 주민이 더 높은 수준의 서비스를 불편없이 제공받을 수 있도록 한다는 것이 원칙이 되어야 하며, 전체 과정에서 주요 이해관계자가 소외되지 않아야 할 것임
- 셋째, 인력 및 재원의 부담에 대한 본 연구 결과 역시 교육부-광역-기초-교육감 차원에서 지속적인 협의가 필요하다고 판단됨
 - 따라서 사무기관의 단계별로 협력적 지역 거버넌스 구축방안 모색이 필요하다고 판단됨

제2절

결론 및 함의

□ 결론

- 본 연구는 단지 현재 국회에 계류중인 지역차원의 유보통합 관련 3법의 방향을 전제로 수행사무와 인력, 재정에 관한 단순한 분석결과를 산출하는데 그치는 것이 아니라, 그 특수성을 반영하여 “협력적 방식으로 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화를 재설계”하는 방안을 제시하였다는데 의미가 있음. 이는 곧 지역주도의 유보통합 추진을 제안하는 것이기도 함
- 지역차원의 유보통합관리체계 일원화는 국가차원에서 교육부-복지부 간의 유보통합사무 이관처럼 비교적 단순한 구조가 아니며, 그간 국가와 지방자치단체 간 지방자치-자치분권의 관점에서 검토될 필요가 있음
- 복지부의 사무가 교육부로 전체 이관되었다고 하더라도, 지역차원에서는 여전히 지방자치단체-교육청으로 이원화된 서비스제공을 할 수 있음. 서비스제공자를 일원화하기 위해서는 주민의 입장에서 볼 때, 불편이 발생되지 않아야 할 뿐만 아니라 기존보다 더 높은 수준의 만족감을 제공할 수 있어야 함
- 지역차원의 관리체계 일원화는 언뜻 보면 간단한 실무적 차원의 이행만이 남아 있는 것 같지만, 특히 인건비를 포함한 재원의 확보방식에 있어서 갈등의 쟁점이 존재함
- 따라서 지역차원에서 지방자치단체-교육청 간 갈등의 관계 속에서 제로섬게임을 하는 것이 아니라, 주민을 위한 윈-윈게임으로 전환될 필요가 있음
- 사무이관의 범위와 인력 및 재원의 확보에 대해 종합적인 거버넌스체계의 내실화를 통해 의사결정과 실천이 공동으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것임
- 즉, 지역차원의 관리체계 일원화에 한하여는 오히려 지방주도의 의사결정이 될 수 있어야 함. 지역차원의 관리체계를 가장 구체적으로 알고 있는 것이 바로 지방자치단체이기 때문임

- 이때 지방주도라 함은 지방자치단체 외에도 지역에서 교육서비스를 제공하는 교육청을 포함함

- 또한 향후 지역차원의 유아보육·교육서비스를 현재보다 높은 수준으로 제공하기 위해서는 유보통합 완료 후에도 교육청 주관하에 지속적으로 지방자치단체-교육청 간 협력이 필요하다고 판단됨. 따라서 사무기관의 단계별 협력적 지역 거버넌스 운영이 필요함

□ 합의 및 연구 한계

- 따라서 본 연구는 이러한 새로운 관점에서 지역차원의 유보통합 관리체계 일원화를 바라보고 대안을 모색하였다는 점에서 의미가 있음
- 또한 유아보육분야의 지방자치단체 사무를 표준화하고, 소요인건비 산정방식 등을 제시함으로써 향후 실무적 활용가능성이 높다고 판단됨
- 그러나 연구의 범위가 대구광역시를 중심으로 삼고 있기 때문에, 전국차원의 데이터 수집과 분석은 향후의 과제로 남김
- 또한 유보통합에 관한 지역차원의 관리체계 일원화가 아직 진행 중인 상황이기 때문에 추후 시간의 흐름에 따른 보완적 연구가 필요하다고 판단됨

참고문헌

[국내 및 해외 문헌]

- 권경득·우무정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태 분석-중앙사무의 지방이양을 중심으로. 한국지방자치학회보, 21(2), 5-28.
- 교육부. (2025). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 지원전략(개정). 2025.04.21.
- 교육부. (2024a). 2024년 보육통계. 교육부.
- 교육부. (2024b). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안). 2024.06.27.
- 교육부·한국지방교육연구소. (2025). 2025 지방교육행정기관 조직분석 비교분석. 교육부·한국지방교육연구소
- 교육부·한국교육학술정보원. (2025). 「2025회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석결과 보고서」. (2025.3.)
- 김동훈 외. (2024). 경기도 유보통합 기준비용 산출 연구. 육아정책연구소. 수탁연구용역과 제보고서.
- 김미애 외. (2024). 세종형 유보통합 운영방안 정책연구보고서. 세종특별자치시교육청. 수탁연구용역보고서.
- 김성주·김진. (2023). 지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안. 한국지방행정연구원 정책연구과제, 2023, 1-118.
- 김아름. (2023) 유보통합의 관리체계 일원화를 위한 조직 및 업무이관 방안. 육아정책포럼. 육아정책연구소.
- 김아름 외. (2023). 관리체계 일원화를 위한 유치원 및 어린이집 관련 지방단위업무분석. 육아정책연구소 수시과제.
- 김이배. (2023). “기초자치단체 유보통합 쟁점과 과제”, 기초지방정부 정책리포트, 제10호, 1-15.
- 김종세. (2022). 특별지방행정기관 사무이양의 기능적 입법과제. 법학연구, 22(3), 33-52.
- 김지수 외. (2024a). 2024년 지방자치단체 조직분석 및 진단. 행정안전부 수탁연구용역보고서.
- 김지수 외. (2024b). 인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략: 시나리오 플래닝을 중심으로. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2024, 1-292.
- 김지수 외. (2025). 전북특별자치도 비전 달성을 위한 자율적 조직진단 시스템 구축.

- 한국지방행정연구원 시도정책과제 보고서.
- 김홍환. (2024). 자원특성을 고려한 특별지방행정기관 지방이관방안: 고용·중소기업·환경·분야를 중심으로. 한국지방재정논집, 29(2), 197-232.
- 나민주 외. (2009). 지방교육행정기관의 총액인건비제도 도입에 관한 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 3-104.
- 나민주 외. (2020). 지방교육행정기관 총액인건비 제도의 성과와 과제. 한국지방교육연구소. LKEI 2020-2.
- 류희숙. (2008). 사무관리론(제3판). 서울: 대영문화사.
- 미래교육연구원. (2016). 유보통합의 추진 현황과 향후 발전 과제 [자료집]. 제13차 미래교육포럼.
- 민기·홍주미. (2017). 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소요 자원 산정방안. 한국지방자치학회보, 29(3), 249-274.
- 박은선 외. (2024). 대구형 유보통합 모델 기초 연구. 대구광역시의회 정책연구보고서. 대구광역시의회
- 서윤희 외. (2024). 충북형 유보통합 발전 방안 연구. 충청북도교육연구정보원. 수탁용역과제.
- 육아정책연구소. (2024). 정부조직법 개정 이후, 유보통합 R&D 발전 방안 [심포지엄 자료집]. 2024년 제4차 육아정책 심포지엄.
- 안영훈. (2009). 우리나라 사무구분 체계 개선방안 연구. 지방정부연구, 13(1), 149-171.
- 안우진·김주경·김강민. (2025). 특별지방행정기관 제주이관 조직 효과성에 관한 연구: 제주특별자치도 소속 공무원 중심으로. 한국공공관리학보, 39(3), 73-95.
- 이관률. (2017). 충청남도 농정사무의 분권실태와 과제. 충남연구원.
- 이시철. (2007). 특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향. 지방정부연구, 11(2), 25-46.
- 이재학·장성호. (2021). 소방사무의 국가사무로의 전환 필요성에 관한 연구. 한국콘텐츠학회논문지, 21(7), 281-290.
- 정주택. (2003). 행정계층간 사무재배분 개선방안: 특별지방행정기관사무의 재배분을 중심으로. 지방정부연구, 7(4), 193-214.
- 조석주. (2003). 읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2003, 1-215.
- 조성호·김익식·안영훈·이기우·임승빈·윤태웅. (2009). 중앙과 지방간 사무재배분 방안.

- 정책연구, 1-4.
- 차윤주. (2023). 국가경찰과 자치경찰 간의 사무 배분에 관한 연구: A Study on the Power Distribution between the National Police and Autonomous police.
- 최철호. (2021). 특례시의 법령상의 특례와 사무이양에 관한 연구. 지방자치법연구, 21(2), 77-100.
- 하봉운. (2022). 교육청-지자체-대학 공동사업비 제도 도입방안, 교육재정 개편을 위한 전문가 토론회, 교육부.
- 하정봉. (2008). 지방이양사무의 특성별 성과분석: 이양타당도와 집행만족도를 중심으로: 이양타당도와 집행만족도를 중심으로. 한국행정논집, 20(3), 687-712.
- 하정봉·소진광. (2007). 중앙정부 사무의 지방이양에 대한 실태분석: 44 개 기능에 대한 공무원 인식조사를 중심으로: 44 개 기능에 대한 공무원 인식조사를 중심으로. 도시행정학보, 20(2), 29-56.
- 한부영·박재희. (2019). 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2019, 1-159.
- 행정안전부. (2025). 지방자치단체 조직진단 매뉴얼. 행정안전부.
- 행정안전부. (2024a). 지방자치단체 조직진단 매뉴얼. 행정안전부.
- 행정안전부. (2024b). 2024년도 지방자치단체 공무원 인사통계. 행정안전부.
- 행정안전부. (각 연도). 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획
- 홍근석. (2024). 유보통합의 효율적 추진을 위한 지방관리체계 일원화 방안. 국회정책토론회. 유보통합에 따른 어린이집 예산 유지 확보를 위한 방안 모색 정책토론회. 2024.10.04.
- 홍순재. (2012). 제주지방국토관리청 사무의 지방정부 이관에 따른 효과분석(Doctoral dissertation, 제주대학교 행정대학원).
- 홍준현. (2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향. 한국지방자치학회보, 13(3), 5-24.
- 홍준현. (2010). 기관위임사무 지방이양의 실태 및 시사점: 소요 인력 및 비용 추계를 중심으로: 소요 인력 및 비용 추계를 중심으로. 지방정부연구, 14(3), 51-79.

[뉴스기사 및 보도자료]

한국교육신문. (2022). YS에서 윤석열까지, 유보통합 논의 변천사. 한국교육신문.
경인일보(2025). '유보통합 3법 개정' 언제... 정부만 바라보는 경기도교육청. 2025.07.29.
교육부 보도자료, (2023a). 교육부·복지부·대한민국시도지사협의회·전국시도교육감 협의회, 유보통합 위해 힘 모으다. 2023.07.14.
교육부 보도자료, (2023b). 「정부조직법」 개정안 국회 본회의 통과. 2023.12.08.
교육부 보도자료, (2023c). 유보통합 위해 교육청-지자체 머리 맞댄다!. 2023.04.13.
교육부 보도자료. (2024a). 국민이 믿고 편안히 아이를 맡길 수 있도록 유보통합 실행계획 마련.
교육부 보도자료. (2024C). 범부처 협력을 통해 늘봄학교 운영을 성공적으로 이어 나간다. 2024.07.15,
교육부 보도자료, (2025) 2025년 교육기본통계 조사 결과 발표. 2025.08.28.
뉴스내일. (2025). 충남도의회, 유보통합 연구성과 공유 및 정책방안 논의. 2025.10.27.
전라일보. (2025). 도의회 유보통합특위, 전북형 통합모델연구 최종보고 청취, 2025.10.27.

[웹사이트]

국가통계포털 홈페이지 <http://kosis.kr>(검색일: 2025.11.5.)
네이버국어사전. 검색어: 이관, 이양. (검색일: 2025.12.12.)
유치원알리미 2024년 2차 공시자료
<http://e-cildschoolInfo.moe.go.kr/openData.do>(확인일: 2025.12.15.)
위키디피아 홈페이지
https://ko.wikipedia.org/wiki/제로섬_게임(확인일: 2025.12.14.)
위키디피아 홈페이지
https://ko.wikipedia.org/wiki/년_제로섬_게임(확인일: 2025.12.14.)
지방교육재정알리미 <https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>(확인일: 2025.11.10.)
지방재정365 <https://www.lofin365.go.kr/>(확인일: 2025.11.5.)

[법령조례 및 판례]

「정부조직법」 법률 제19840호(2023.12.26. 일부개정) - 일부개정의 이유와 제·개정문
「영유아보육법」 법률 제21074호(2025.11.11. 일부개정)
「지방교육자치에 관한 법률」 법률 제21077호(2025.11.11. 일부개정)
「지방교육재정교부금법」 법률 제21029호(2025.8.26. 일부개정)
「영유아교육·보육통합 추진위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」(국무총리훈령 제869호)
「중앙행정권한의 지방이양축진 등에 관한 법률」 법률 제5710호(1999.01.29. 제정)
「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」
「지방공무원법」
「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」
「보조금관리에 관한 법률 시행령」
대법원 2008두5759판결

[인터뷰 및 간담회]

시도아동보육담당자 간담회.

- 제9차 한국지방행정연구원 지방행정혁신실태포럼.(2025.11.03.)

전문가 자문회의 및 공무원 간담회. 2025.12.01.

- 대한민국시장군수구청장협의회 내부자료

전문가자문회의. 2025.09.17.

전문가자문회의. 2025.11.05.

전문가자문회의. 2025.10.17.

전문가자문회의. 2025.11.11.

정책연구 2025-17

유보통합 추진을 위한 지역차원 관리체계 일원화 방안
- 대구광역시 사례를 중심으로 -

저	자	김지수 한국지방행정연구원 연구위원 전대욱 한국지방행정연구원 연구위원 김성주 한국지방행정연구원 연구위원	
발	행	일	2025년 12월 31일
발	행	처	한국지방행정연구원
주	소	(26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)	
전	화	033-769-9999	
홈	페이지	http://www.krila.re.kr	
인	쇄	처	세일포커스(주) 02-2275-6894