

# 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안

연구 책임 : 김동민(경북여성정책개발원 부연구위원)



경북여성정책개발원

Gyeongbuk Women's Policy Development Institute

### 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안

---

발 행 인 : 하 금 숙

발 행 일 : 2026. 6. 30.

발 행 처 : 경북여성정책개발원

주 소 : (36849) 경북 예천군 호명면 도청대로 53 동행관 3층

전 화 : 054-650-7900

홈페이지 : <https://forwoman.or.kr>

디자인인쇄 : 대구전환서비스센터

---

\*본 저작물의 저작권은 경북여성정책개발원에 있으며, 저작권자의 허락 없는 무단전재와 복제를 금합니다.

# 연구요약

## I. 서론

### 1) 연구의 필요성 및 목적

#### □ 연구 필요성

- 우리나라는 세계적으로 유례없이 빠른 속도의 저출생 현상을 경험중이며, 이에 따라 영유아 인구 또한 지속적으로 감소하고 있음. 이는 단순한 인구 감소를 넘어 국가의 성장잠재력 및 지역사회 유지에 영향을 미치는 중요한 사회문제로 인식되고 있어 정부는 저출생 대응책으로 출산 이후 양육 과정에서 발생하는 부담을 완화하고 영유아의 건강한 성장과 전인적 발달을 지원하기 위해 국가차원의 종합적인 대응체계를 구축하고 있음
- 최근 저출생 정책은 단순한 출산 장려 중심에서 벗어나 아이를 낳고 키우기 좋은 환경을 조성하는 방향으로 전환되고 있음. 이에 따라 영유아가 어느 기관을 이용하더라도 양질의 교육 및 보육 서비스를 제공받을 수 있도록 국가의 책임성을 강화해야 한다는 요구가 확대되고 있으며, 유보통합은 이러한 정책 기조 속에서 추진되고 있음. 유보통합은 모든 영유아에게 균등한 출발 기회를 제공하고, 교육 및 보육 서비스의 질을 향상시키며, 학부모의 돌봄 부담을 완화하고 영유아 정책의 효과성을 높이기 위한 핵심 정책임. 또한 과거와 달리 영유아의 교육과 보육을 별개의 영역이 아닌 통합적 서비스로 접근해야 한다는 인식이 확대되고 있음. 이에 따라 교육과 보육을 통합적으로 운영하는 체계를 구축하여 영유아 중심의 서비스 제공기반을 마련할 필요가 있으며, 이를 위해 행정체계와 재정체계 개편을 포함한 유보통합 정책이 추진되고 있음
- 유보통합 추진 이전 우리나라의 영유아 교육·보육체계는 유치원과 어린이집으로 이원화되어 운영되어 왔음. 유치원은 교육부와 시·도교육청이 관할하며 「유아교육법」을 근거로 운영되고, 어린이집은 보건복지부와 지방자치단체가 「영유아보육법」에 따라 관리하고 있음. 이러한 이원화 구조는 영유아의 발달 단계

나 서비스 수요보다는 시설 유형에 따라 정책과 행정체계가 구분되는 특징을 가지고 있으며, 이로 인해 다양한 한계가 지속적으로 제기되어 왔음

- 이원화된 행정체계는 정책 추진 과정에서 행정적 비효율성을 초래할 수 있음. 유치원과 어린이집이 서로 다른 법령과 관리체계에 의해 운영됨에 따라 동일한 영유아 정책이라 하더라도 부처 간 협의와 조정 절차가 반복적으로 요구되며, 정책 추진 과정에서 중복 행정이 발생할 가능성이 있음. 또한 현장 지도·점검, 평가, 통계관리 등에서도 기관별로 별도의 체계가 운영되어 행정자원의 효율적 활용에 한계가 존재함
- 이러한 시설 유형에 따른 지원체계 차이는 서비스 격차로 이어질 수 있음. 동일 연령 영유아가 이용하는 기관임에도 운영기준, 교직원 자격기준, 재정지원 방식, 교육과정 등에서 차이가 존재하며, 이는 이용 기관에 따라 교육 및 보육 환경과 서비스 수준이 달라질 수 있음을 의미함. 이러한 차이는 국가가 보장해야 할 영유아 지원의 형평성 측면에서 한계로 제시되고 있음
- 특히 재정운영 측면에서 유치원은 교육재정 체계를 중심으로 운영되어 왔으며, 어린이집은 국고보조금 및 지방비 기반으로 운영되어 왔음. 이러한 구조는 장기적으로 영유아 정책의 종합적 추진을 제약할 수 있으며, 정책목표와 재정운영 간 연계성 저하를 유발할 수 있음. 특히 향후 교육 및 보육 서비스의 질 향상과 영유아 성장·발달에 대한 국가 책임 강화를 위해서는 안정적이고 통합적인 재정체계 마련이 요구됨
- 경상북도는 광범위한 행정구역과 높은 농산어촌 비중을 가진 지역으로, 수도권 및 대도시 중심 지역과 다른 교육·보육 환경을 가지고 있음. 다수의 시·군이 인구감소지역이며, 일부 지역은 지방소멸 위험에 직면하고 있어 영유아 정책의 중요성이 더욱 부각되고 있음
- 경상북도는 지역 간 인구 규모와 재정여건의 차이가 크고, 교육 및 보육 인프라의 분포 역시 불균형한 특성을 보유하고 있음. 일부 농어촌 지역은 영유아 수 감소로 인해 어린이집과 유치원의 운영이 어려워지고 있으며, 기관 통폐합이나 서비스 접근성 저하 문제가 지속적으로 제기되고 있음. 반면 일부 도시 지역은 상대적으로 높은 수요를 보이고 있어, 같은 경상북도 내에서도 지역별

로 상이한 정책적 접근이 요구되는 상황임

- 따라서 경상북도는 지역의 인구구조와 공간적 특성을 고려하여 교육 및 보육 서비스 접근성 확보, 소규모 기관 지원, 재정 운용체계 구축 등 지역 맞춤형 대응전략을 마련할 필요가 있음. 특히 향후 재정이관 및 행정체계 개편 과정에서 경상북도의 지역적 특수성을 반영한 정책 설계가 이루어져야 함
- 유보통합은 전국 단위의 정책으로 추진되고 있으나, 실제 정책 집행과 운영은 지역의 행정·재정 여건과 교육·보육 환경에 따라 상이하게 나타날 수 있음. 특히 경상북도는 인구감소지역과 농산어촌 지역의 비중이 높고, 지역 간 교육·보육 인프라 격차가 큰 특성을 가지고 있어 전국 단위의 일률적인 정책 적용만으로는 지역 현장의 다양한 수요를 충분히 반영하는 데 한계가 존재함
- 또한 유보통합 추진 과정에서는 행정체계 개편뿐만 아니라 재정운영 방식, 교육·보육 서비스의 질 관리, 돌봄체계 구축 등 다양한 정책적 과제가 동시에 논의되고 있음. 특히 보육업무 이관에 따른 재정운영체계 변화는 향후 유보통합의 안정적 정착과 지속가능성에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인으로 평가되고 있으며, 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 차이를 완화하기 위한 지원 방안 역시 현장 수용성과 정책 효과성을 좌우하는 주요 쟁점으로 논의되고 있음
- 아울러 최근 영유아기 교육·보육과 초등학교 저학년 돌봄 간 연계 필요성이 확대되면서, 영유아부터 초등 저학년까지 연속적인 성장과 발달을 지원할 수 있는 통합적 돌봄체계 구축에 대한 관심도 증가하고 있음. 특히 지역사회 중심의 돌봄 수요가 확대되는 상황에서 영유아와 초등 저학년을 연계한 돌봄체계는 유보통합의 정책 효과를 확장할 수 있는 중요한 과제로 부각되고 있음
- 이에 따라 경상북도는 단순히 국가 정책을 수용하는 차원을 넘어, 지역의 특성과 여건을 반영한 대응전략을 마련해야 함. 특히 재정운영의 효율성과 정책 수용성을 확보할 수 있는 재정이관 방안, 교육·보육 서비스 격차 완화를 위한 지원체계, 영유아 교육 및 보육의 연계성과 돌봄 시설 부족 해소를 위한 영유아-초등 저학년 연계돌봄 활성화 방안 등 다각적인 검토가 요구됨. 따라서 본 연구는 관련 분야 전문가 의견을 바탕으로 유보통합 추진에 따른 주요 정책과

제를 검토하고, 경상북도 차원의 대응방향을 모색하고자 함

#### □ 연구 목적

- 본 연구는 현재 유보통합의 재정 이관 정책과 경상북도 현황에 기반한 유보통합 방식 및 플랫폼을 분석하고 이에 근거하여 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안의 방향성을 제시하고자 함
- 이를 통해 향후 경상북도의 유보통합 추진에 있어 논리적 기반으로 활용될 것으로 기대함

## 2) 연구의 내용 및 방법

#### □ 연구범위

- 공간적 범위 : 경상북도 22개 지자체 및 전국 정책 및 예산, 보육 및 교육 전문가
- 내용적 범위 :
  - 경상북도 22개 유보통합 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 현재 논의중인 재정이관 방식에 대한 의견과 경북형 재정이관 방식에 대한 의견, 어린이집과 유치원의 서비스 수준격차 기반지원 방식에 대한 의견을 조사하고자 함
  - 정책전문가와 재정전문가를 대상으로 경상북도의 현황과 여건을 고려한 재정이관 방식에 대한 의견과 어린이집과 유치원의 서비스 수준 격차를 기반으로한 지원방식의 대한 의견을 공통적으로 조사하고자 함
  - 유아교육 및 영아교육 전문가를 대상으로 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합에 대한 의견과 유치원 활용 영아돌봄의 운영, 지역 통합 돌봄 플랫폼에 관한 의견을 조사하고자 함

#### □ 연구방법

- 문헌연구 및 통계자료 분석
  - 문헌분석을 통해 유보통합 추진 경과 및 주요 정책 내용 검토

- 정부의 유보통합 추진방안, 관련 법령 및 제도, 선행연구, 정책보고서 등을 분석하여 유보통합 주요 쟁점 및 정책적 시사점 파악
- 경상북도 내 22개 시·군 유보통합 담당 공무원 대상 설문조사 실시
  - 조사대상 : 경상북도 내 22개 시군 유보통합 업무 담당자 22명
  - 조사내용 : 유보통합 추진에 따른 행·재정적 영향 파악, 실무진 인식 및 정책 수요 파악, 유보통합 추진 과정에서의 쟁점과 대응과제 분석
- 유보통합 관련 분야 전문가 대상 서면 인터뷰 조사 실시
  - 전문가 집단은 재정·예산 분야, 정책 분야, 유아교육 및 보육 분야 전문가로 구성
  - 영유아 교육 및 보육 서비스의 질 제고 방안, 지역 특성을 고려한 정책 추진 방향 등에 대한 의견 수렴

### 3) 연구절차

| 단 계        | 주요 내용        |  |
|------------|--------------|--|
| 연구방향 설정    | 착수연구사업 심의위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 연구방향, 연구방법 논의</li> <li>➢ 착수보고</li> </ul>  |
| 구체화 단계     | 자료분석         | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 여성가족정책 분야별 중앙의 기본계획 분석</li> <li>➢ 여성가족정책 관련 분야별 현황 및 우수사례 분석</li> </ul>                                   |
|            | 조사지 개발       | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 설문조사 및 서면심층조사를 위한 기초자료 수집 및 설계</li> <li>➢ 설문 및 FG 질문지 검토·확정</li> </ul>                                    |
| 정책방안 도출 단계 | 조사분석         | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 경상북도 22개 시군 유보통합 업무 담당자 대상 유보통합 관련 인식 조사</li> <li>➢ 전문가대상 서면심층조사를 통해 경상북도 현황을 기반한 정책추진방향 의견 수렴</li> </ul> |
|            | 중간보고         | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 조사결과 분석</li> <li>➢ 결론 및 요약</li> </ul>   |
| 완료단계       | 최종연구사업 심의위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 연구결과 시사점 논의 및 정책제언</li> <li>➢ 최종보고 및 결과반영, 보고서 수정 및 보완</li> <li>➢ 보고서 발간 및 홍보</li> </ul>                  |

## II. 이론적 배경

### 1. 유보통합 추진 배경

- 우리나라의 유보통합 논의는 1995년 「5·31 교육개혁」을 계기로 본격적으로 제기되기 시작하였음. 당시 정부는 유아교육과 보육의 연계 및 통합 필요성을 제시하였으나, 교육부와 보건복지부 간 소관 업무 조정 문제와 제도적 기반 부족 등으로 인해 실질적인 통합으로 이어지지는 못하였음. 이후 유치원은 교육부 중심의 교육체계로, 어린이집은 보건복지부 중심의 보육체계로 운영되면서 이원화 구조가 지속됨. 이러한 구조는 영유아 대상 서비스가 시설 유형에 따라 구분되는 체계를 형성하게 되었으며(고민경, 권건일, 2017), 이후 유보통합 논의의 배경이 됨
- 유치원과 어린이집은 동일한 영유아를 대상으로 서비스를 제공함에도 불구하고 각각 교육부·교육청과 보건복지부·지방자치단체가 관리하는 이원화 체계로 운영되어 왔음. 이에 따라 영유아 교육·보육 정책의 통합적 추진에 한계가 존재하였으며, 기관 유형에 따른 서비스 차이 문제도 지속적으로 제기되었음. 정부는 이러한 문제를 개선하고 영유아 중심의 통합적 교육·보육체계를 구축하기 위해 유보통합을 재추진하게 되었음(교육부, 2023)
- 유보통합 논의가 실질적인 정책 단계에 진입한 계기는 2012년 누리과정 도입 이후이며 지방교육재정교부금 지원으로 유보통합의 여건을 마련. 또한 정부는 만 5세 공통과정을 시작으로 2013년 만 3~5세 누리과정을 전면 시행하여 유치원과 어린이집에 동일한 교육·보육과정을 적용하였음. 이는 교육과 보육의 내용적 통합을 추진한 최초의 정책으로 평가되며, 유보통합 추진의 제도적 기반을 마련하였다는 점에서 중요한 의미를 가짐
- 유보통합 정책은 2022년 윤석열 정부 출범 이후 국정과제로 채택되면서 새로운 전환점을 맞이함. 정부 110대 국정과에 유보통합 추진을 포함시켰으며 교육부 내 유보통합추진준비팀을 출범 및 운영하는 등 사전 준비를 총괄하였음. 정부는 영유아 교육·보육의 국가책임 강화를 핵심 정책 방향으로 설정하고

2023년 「유보통합 추진방안」을 발표함. 또한 영유아교육·보육통합 추진위원회를 구성하여 사회적 논의를 추진하였으며, 유보통합 선도교육청 운영 등을 통해 제도 정착 기반 마련에 착수함(교육부, 2023)

- 특히 2023년 발표된 「유보 관리체계 일원화 방안」은 유보통합 추진 과정에서 중요한 의미를 가짐. 해당 방안은 기존 보건복지부와 지방자치단체가 담당하던 보육업무를 교육부와 시·도교육청 중심 체계로 전환하는 내용을 담고 있으며, 이를 통해 영유아 교육·보육 정책의 통합적 추진 기반을 마련하고자 하였음. 이후 정부는 조직 및 인력체계 정비, 관련 법령 개정, 재정체계 개편 등을 단계적으로 추진하고 있으며, 유보통합은 단순한 행정체계 개편을 넘어 영유아 중심의 통합적 교육·보육 지원체계를 구축하기 위한 국가적 과제로 추진하였음

## 2. 유보통합 법·제도

### 1) 해외 유보통합 관련 법령 및 사례

- 해외 유아교육·보육 통합 논의는 일반적으로 ECEC(Early Childhood Education and Care) 체계를 중심으로 이루어지고 있음. 국제 비교연구에서는 유아교육·보육 체계를 크게 분리형(split system) 과 통합형(unitary system) 으로 구분하고 있음. IEA의 「Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries」 보고서에서는 분리형 체계를 영아 대상 돌봄 과 유아 대상 교육이 별도 기관 또는 별도 행정체계로 운영되는 구조로 설명하고 있으며, 통합형 체계는 출생 이후부터 취학 전까지의 연령대를 하나의 통합적 서비스 체계로 운영하는 구조로 제시하고 있음
- 핀란드는 「Act on Early Childhood Education and Care」에 근거하여 유아교육과 보육을 ECEC 체계로 통합 운영하고 있음. 핀란드의 ECEC는 교육, 양육, 돌봄을 통합한 접근을 특징으로 하며, 국가 수준의 핵심교육과정이 공립·민간 제공기관, 센터형 ECEC, 가정형 보육 등에 공통적으로 적용되는 구조임
- 덴마크는 「Act on Day-Care Facilities」를 중심으로 영유아 대상 교육·보육

서비스를 운영하고 있음. 기관 유형은 연령통합형 보육 시설 및 기관, 보육원, 유치원 등으로 다양하지만, 전체적으로 지방정부의 책임 아래 ECEC 서비스가 제공되는 구조임. 덴마크 사례는 특정 기관 명칭의 단일화보다 지방정부의 공급 책임, 이용 접근권, 서비스 질 관리가 강조된다는 특징을 보임

- 뉴질랜드는 영유아 보육 및 교육 서비스를 교육법 체계 안에서 관리하는 사례임. 「Education and Training Act 2020」, ECE 규정, 면허 및 인증기준 제도를 중심으로 법령체계가 구성되어 있으며, 다양한 영유아 보육 및 교육 서비스를 유지하면서도 교육부 중심의 법령·인가·인증 기준을 통해 공통적인 질 관리체계를 적용하고 있음
- 영국 잉글랜드는 기관 유형을 완전히 단일화하기보다 0~5세 영유아 대상 교육·돌봄 기준을 「Early Years Foundation Stage(EYFS)」로 공통화한 사례임. 공급체계는 학교, 민간 보육원, 가정보육 등으로 다양하게 유지되지만, 학습·발달·건강·안전 및 학교준비에 관한 공통 기준은 EYFS를 통해 통합적으로 적용되고 있음

## 2) 국내 유보통합 관련 법

- 「정부조직법」은 국가 행정조직의 설치와 기능을 규정하는 기본 법률로, 유보통합 추진과 관련하여 보육업무의 관리체계 일원화에 중요한 법적 근거가 됨. 2023년 정부조직법 개정을 통해 보건복지부가 담당하던 영유아 보육 관련 사무가 교육부로 이관되었으며, 2024년 6월부터 시행됨에 따라 중앙정부 차원의 유아교육·보육 관리체계가 교육부 중심으로 전환되는 기반이 마련됨
- 「유아교육법」은 유치원의 설치·운영과 유아교육에 관한 사항을 규정하는 법률로, 유치원의 교육과정 운영, 교원 자격, 학급 편성, 교육환경 등에 관한 기본 근거로 기능하고 있음. 현재 유아교육 분야의 핵심 법률이며, 유보통합 이후 어린이집 관련 제도와와의 연계 및 조정이 요구되는 법적 기반으로 볼 수 있음
- 「영유아보육법」은 어린이집 설치·운영과 보육서비스 제공에 관한 사항을 규정하는 법률로, 어린이집 운영기준, 보육교직원 자격, 보육료 지원, 보육서비스

제공체계 등을 포함하고 있음. 유보통합 이전에는 보건복지부와 지방자치단체가 이 법에 근거하여 어린이집 관련 사무를 수행해 왔으나, 보육업무의 교육부 이관 이후 유아교육 분야와의 제도적 연계 필요성이 확대되고 있음

- 「지방교육자치에 관한 법률」은 시·도교육청과 교육감의 권한 및 지방교육행정 운영체계를 규정하는 법률임. 유보통합 이후 시·도교육청의 역할이 확대될 수 있다는 점에서 지방교육행정의 권한, 책임, 운영체계를 검토하는 데 중요한 법적 근거가 됨
- 「지방교육재정교부금법」은 시·도교육청의 교육재정 확보를 위한 핵심 법률로, 국가 세수의 일정 비율을 지방교육재정교부금으로 배분하여 지방교육재정을 지원하는 근거를 규정하고 있음. 유보통합 추진 이후 시·도교육청이 영유아 교육·보육 관련 사무를 확대 수행하게 될 경우 추가 자원 확보와 자원 배분 방식이 주요 쟁점으로 나타날 수 있어, 유보통합 재정체계 논의에서 직접적인 관련성을 갖는 법률로 볼 수 있음

### 3) 유보통합 관련 제도

- 「유아학비 지원제도」는 국·공립 및 사립유치원에 다니는 만 3~5세 유아를 대상으로 유아학비를 지원하는 제도임. 소득계층과 관계없이 모든 원아에게 취학 직전 3년간 유아학비를 지원한다는 점에서 유치원 재정지원 체계의 핵심 제도로 볼 수 있으며, 유보통합 추진 과정에서 어린이집 보육료 지원제도와와의 비교·조정이 필요한 영역임
- 「보육료 지원제도」는 어린이집을 이용하는 만 0~5세 영유아에게 국가 및 지방자치단체가 일정액의 보육료를 지원하는 제도임. 소득수준과 관계없이 어린이집 이용 영유아에게 보육료를 지원한다는 점에서 어린이집 재정지원 체계의 핵심 제도이며, 유보통합 과정에서 유아학비 지원제도와와의 연계 및 조정이 요구됨
- 「어린이집·유치원 정보공시 제도」는 학부모가 기관 정보를 비교·확인할 수 있도록 어린이집과 유치원의 기본현황, 정원·현원, 교직원 수, 운영정보 등을 공

개하는 제도임. 유보통합포털 및 통합정보공시 서비스를 통해 어린이집과 유치원을 통합 검색할 수 있으며, 기관별 정원·현원, 교직원 수, 연장보육 여부 등을 확인할 수 있는 구조로 운영되고 있음

#### 4) 유보통합 관련 정책 및 시범사업

| 구분                | 주요내용  | 특징                               |
|-------------------|---|----------------------------------|
| 유보통합 실행계획         | 유치원과 어린이집의 교육·보육 체계를 단계적으로 통합하기 위한 기본계획                   | 질 제고, 격차 완화, 행·재정 관리체계 일원화 추진    |
| 5대 상향평준화 과제       | 이용시간 보장, 교사 대 영유아 수 개선, 교육·보육비 부담 완화, 정서·심리 지원, 특수교육 지원 등 | 통합 전, 서비스 질 우선 개선                |
| 5대 유치원·어린이집 통합 과제 | 입학·입소 방식 통합, 통합교사 자격 및 양성체계 구축, 통합기관 운영기준 마련 등            | 통합기관 운영을 위한 제도 기반 마련             |
| 3대 관리체계 개선 과제     | 행·재정 관리체계 일원화, 재정 지원체계 정비, 통합정보시스템 구축                     | 교육부·교육청 중심의 관리체계 정비              |
| 영유아학교 시범운영        | 통합기관 모델을 현장에서 검증하는 시범사업                                   | 교육·보육과정, 이용시간, 교사 비율, 돌봄 지원 등 검토 |
| 유보통합포털            | 어린이집 입소와 유치원 입학 신청을 하나의 시스템에서 처리                          | 학부모 신청 편의성 및 정보 접근성 제고           |
| 유보통합 선도교육청        | 지역 단위에서 교육·돌봄 격차 완화 과제를 선제적으로 추진                          | 급식, 돌봄, 교육과정, 교원 연수 등 지역 협력사업 추진 |
| 거점형 돌봄사업          | 아침·저녁, 방학, 휴일 등 돌봄 수요에 대응하는 거점형 돌봄 운영                     | 지역 여건에 맞는 맞춤형 돌봄모델 발굴            |

### 3. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 분석

#### 1) 서면심층조사 결과

##### □ 정책전문가 서면심층조사 결과

##### ○ 「정액 전출 방식」에 대한 평가

- 정책전문가들은 「정액 전출 방식」이 재정 운영의 예측 가능성과 행정 효율성을 확보할 수 있다는 점에서 일정한 정책적 장점이 있다고 평가하였음. 일정 규모의 재정을 고정적으로 이전할 경우 매년 지방자치단체와 교육청 간 예산 협상을 반복하지 않아도 되며, 제도 시행 초기의 행정적 불확실성을 줄일 수 있다는 의견이 제시되었음. 또한 유보통합 과정에서 재정 운영체계가 불명확할 경우 초기 혼란이 발생할 가능성이 크기 때문에, 정액 전출 방식은 단기적으로 교육청 중심의 통합 관리체계를 안정화하는 데 도움이 될 수 있다고 보았음
- 그러나 전문가들은 정액 전출 방식이 행정적 효율성과 재정 예측 가능성 측면에서는 의미가 있으나, 경상북도와 같은 지역에서는 이러한 장점이 그대로 정책 효과로 이어지기 어렵다고 지적하였음. 경상북도는 도시지역, 농어촌지역, 산간지역, 인구감소지역이 혼재되어 있으며, 시·군별 재정 여건과 보육 인프라 수준에도 차이가 큼. 따라서 단일한 정액 기준을 적용할 경우 지역별 실제 수요와 재정지원 수준 간 괴리가 발생할 가능성이 높은 것으로 제시되었음
- 특히 농어촌 및 인구감소지역에서는 보육 및 교육시설 이용 아동 수가 감소하더라도 기관 운영에 필요한 기본비용이 크게 줄어들지 않는다는 점이 한계로 지적되었음. 기관 유지비, 교직원 인건비, 차량운행비, 급식비, 시설 안전관리비 등은 아동 수와 단순 비례하여 감소하지 않으며, 오히려 아동 수가 적은 지역일수록 1인당 서비스 제공 비용이 높아질 수 있음. 이에 따라 정액 전출 방식은 규모의 경제가 작동하기 어려운 농어촌 지역의 운영 여건을 충분히 반영하지 못할 가능성이 있음

- 또한 정액 전출 방식은 현재 시점의 재정지출 규모를 기준으로 설계될 가능성이 높기 때문에, 향후 아동 수 변화, 기관 폐원, 인건비 상승, 서비스 기준 강화, 통학 지원 확대 등 동태적 변화를 반영하기 어렵다는 한계가 있음. 유보통합 이후 어린이집의 교육·보육서비스 수준을 유치원 수준으로 상향하는 과정에서 추가 재정수요가 발생할 수 있으나, 정액 전출 방식은 이러한 추가 비용을 누가 부담할 것인지에 대한 명확한 해답을 제공하기 어렵다고 평가되었음
- 전문가들은 정액 전출 방식이 지방정부의 재정 부담을 구조적으로 고착화할 수 있다는 점도 우려하였음. 유보통합은 국가 차원의 교육·돌봄 체계 개편 정책임에도 불구하고, 기존 지방자치단체의 보육재정을 일정 규모로 계속 교육청에 전출하도록 할 경우 지방정부가 기존 재정 책임을 지속적으로 부담하는 구조로 이어질 가능성이 있음. 특히 경상북도 내 다수 시·군은 인구감소와 지방소멸 위협으로 인해 자체 재정 기반이 취약하므로, 지방정부의 재정 자율성과 지속가능성이 약화될 수 있다는 의견이 제시되었음

#### ○ 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대한 평가

- 정책전문가들은 경상북도에서 검토 중인 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해 정액 전출 방식의 행·재정적 불확실성을 보완할 수 있는 현실적인 대안으로 평가하였음. 이 방식은 최초 재정이관 규모를 명확히 설정하면서도, 제도 시행 이후 실제 운영 결과를 바탕으로 재설계할 수 있는 여지를 확보한다는 점에서 정책적 의미가 있는 것으로 제시되었음
- 전문가들은 유보통합이 단기간에 완성되기 어려운 복합적 제도개편이라는 점을 고려할 때, 제도 시행 이후 일정 기간 동안 재정 변화, 행정체계 변화, 서비스 수준 변화, 지역 간 격차 변화를 종합적으로 점검하는 과정이 필요하다고 보았음. 특히 경상북도와 같이 지역 여건 차이가 큰 지역에서는 정액 전출 방식을 영구적으로 고정하기보다 한시적으로 운영하면서 실제 효과를 검증하는 방식이 더 타당하다는 의견이 제시되었음

- 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」의 장점은 제도 협상과 재설계의 여지를 확보할 수 있다는 점임. 단순 정액 전출 방식은 한 번 설정된 재정이관 규모가 장기간 유지될 가능성이 높아 향후 환경 변화에 대응하기 어려움. 반면 3년 일몰 방식은 시행 이후 실제 재정수요와 정책효과를 평가하여 전출 규모와 방식을 재검토할 수 있음
- 특히 3년 동안 축적되는 자료는 향후 경북형 유보통합 모델을 설계하는 데 중요한 근거가 될 수 있음. 시·군별 아동 수 변화, 어린이집·유치원 운영비 변화, 기관 폐원 및 통폐합 현황, 교직원 확보 현황, 차량운행비 증가, 급식비·인건비 상승, 학부모 서비스 만족도 등을 체계적으로 수집할 경우 실제 운영 데이터를 기반으로 정책을 재설계할 수 있음
- 다만 전문가들은 3년이라는 기간이 유보통합의 실제 정책효과와 재정 영향을 충분히 검증하기에는 짧을 수 있다고 우려하였음. 제도 시행 초기 1~2년은 전환기 혼란이 반영될 가능성이 높고, 안정화된 정책효과를 확인하기 위해서는 더 긴 시간이 필요할 수 있다는 의견이 제시되었음
- 또한 일몰 종료 이후 추가 재정수요를 교육청이 부담할 것인지, 지방정부가 계속 부담할 것인지, 중앙정부가 별도 재원을 마련할 것인지에 대한 원칙이 명확하지 않으면 책임 공방이 발생할 수 있음. 이에 따라 전문가들은 일몰제 운영과 동시에 국가책임형 재정체계 전환 원칙과 구체적 로드맵을 마련할 필요가 있다고 강조하였음
- 아울러 평가 기준이 재정 절감이나 행정 효율성 중심으로 설정될 경우 유보통합이 추구해야 할 교육의 공공성, 지역 형평성, 영유아의 성장과 배움이라는 가치가 충분히 반영되지 못할 우려가 있음. 따라서 3년 일몰 방식은 단순한 유예기간이 아니라 지역 현장의 경험과 의견을 반영하여 제도를 지속적으로 개선하는 협의와 재설계 과정으로 운영될 필요가 있음

#### ○ 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식에 대한 평가

- 전문가들은 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식이 적절히 운영될 경우

지역 간 교육·보육서비스 격차 완화에 기여할 수 있다고 평가하였음. 특히 어린이집이 유치원 수준의 교육·보육 환경을 갖추기 위해서는 인력, 시설, 프로그램 운영 등에서 추가적인 재정 부담이 발생할 수 있으므로, 이에 대한 별도 지원은 필요하다고 보았음

- 또한 취약지역에 대한 선택적 지원을 통해 농어촌 지역의 최소 서비스 수준을 유지하고, 어린이집과 유치원 간 서비스 품질 차이를 줄이는 데 도움이 될 수 있음. 이러한 지원은 단순한 재정 보전이 아니라 모든 영유아가 거주 지역이나 이용 기관의 유형과 관계없이 질 높은 교육·보육서비스를 누릴 수 있도록 하는 공공성 실현의 관점에서 추진될 필요가 있음
- 다만 전문가들은 재정차액 지원방식이 실제 운영 과정에서 행정적 복잡성을 증가시킬 수 있다고 우려하였음. 이 방식은 어린이집과 유치원의 서비스 수준을 비교하고, 차액을 산정하며, 지원 규모를 결정해야 하므로 정교한 기준과 자료가 필요함. 기관별 재정 상태와 서비스 수준을 조사하는 과정에서도 행정 부담이 증가할 수 있음
- 또한 재정차액 지원방식이 지방정부 재정에 의존할 경우 지방정부의 추가 부담이 구조화될 수 있다는 우려가 제기되었음. 서비스 수준 상향에는 교직원 처우개선, 급식비, 안전관리비, 시설개선비, 교재·교구비, 대체교사 지원 등 반복적 비용이 포함되므로, 이를 지방정부가 장기적으로 부담할 경우 재정 부담이 누적될 가능성이 있음
- 특히 경상북도 내 인구감소지역이나 재정 여건이 취약한 시·군은 안정적으로 재원을 확보하기 어려울 수 있음. 지방정부 재정 여건에 따라 지원 수준 차이가 발생할 경우, 결과적으로 지역 간 서비스 격차가 계속 유지되거나 확대될 가능성이 있음. 따라서 서비스 수준 격차 완화를 위한 재정지원은 지방정부 단독 부담이 아니라 국가와 교육청 중심의 안정적 재정지원 체계를 전제로 추진될 필요가 있음

## □ 재정전문가 서면심층조사 결과

### ○ 「정액 전출 방식」에 대한 평가

- 예산·재정전문가들은 「정액 전출 방식」이 재정 운영의 안정성과 예측 가능성을 높일 수 있다는 점에서 일정한 장점이 있다고 평가하였음. 특히 보육재정이란 과정에서 이전 금액이 사전에 고정될 경우 지방자치단체와 교육청 모두 중기 재정계획을 수립하기 용이하며, 연도별 예산 편성 과정에서 발생할 수 있는 갈등 요인을 줄일 수 있다는 의견이 제시되었음
- 또한 정액 전출 방식은 이전 재원의 규모와 용도가 비교적 명확하게 설정될 수 있어 교육청의 관련 사업 계획 수립에도 안정성을 부여할 수 있음. 유보통합 초기에는 행정체제와 재정체제가 동시에 변화하기 때문에, 일정 규모의 재정을 고정적으로 이전하는 방식은 제도 시행 초기의 재정 혼선을 완화하고 행정 간소화에 기여할 수 있는 방식으로 평가되었음
- 그러나 다수의 재정전문가들은 정액 전출 방식이 경상북도의 지역별 재정 여건과 기존 보육투자 수준의 차이를 충분히 반영하기 어렵다고 보았음. 경상북도는 시·군별 인구 규모, 재정자립도, 보육시설 분포, 아동 수 변화, 기존 보육사업 투자 수준이 상이하므로 일률적인 정액 기준을 적용할 경우 지역별 실제 여건과 재정지원 수준 간 괴리가 발생할 수 있음
- 특히 정액 전출 방식에서는 지자체가 부담해야 할 전출 범위를 명확히 설정하는 것이 중요하다고 제시되었음. 국고보조사업 지방비 대응분, 특수보육시책사업, 공무원 인건비 등을 어디까지 전출 대상에 포함할 것인가가 정리되지 않을 경우, 사무와 재정 책임 간 불일치 문제가 발생할 수 있음. 특히 보육사업 관련 공무원 인건비까지 전출 범위에 포함할 경우 기능 이관과 재정 부담 사이의 정합성이 약화될 수 있다는 우려가 제기되었음
- 또한 정액 전출 방식은 보육 수요 변화에 탄력적으로 대응하기 어렵다는 한계를 가짐. 경상북도처럼 인구감소가 진행되는 지역에서는 과거 보육수요를 기준으로 산정한 금액이 지속적으로 이전될 경우 실제 수요보다 과다한 재정이

전출될 가능성이 있음. 반대로 서비스 수준 상향, 인건비 상승, 시설 개선, 소규모 어린이집 및 취약지역 지원 등 추가 보육수요가 발생할 경우 교육청과 지자체 간 재정 부담 갈등이 발생할 수 있음

- 일부 전문가들은 정액 전출 방식이 지방정부의 재정 부담을 심화시킬 수 있다는 점도 우려하였음. 지자체가 세수 부족과 대응비 부담으로 재정적으로 불안정한 상황에서 정액 전출 방식이 도입될 경우, 향후 지방정부의 재정 여건을 더욱 악화시킬 가능성이 있다는 의견이 제시되었음

### ○ 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대한 재정적 평가

- 예산·재정전문가들은 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」이 일반적인 정액 전출 방식보다 경상북도의 재정 여건에 더 적합한 대안이 될 수 있다고 평가하였음. 이 방식은 일정 기간 재정을 이전하되 3년 후 제도 효과와 재정 영향을 재검토할 수 있으므로, 정액 전출 방식의 경직성을 완화할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가되었음
- 전문가들은 3년 일몰 방식이 재정 운영의 안정성과 예측 가능성을 확보하면서도, 제도 시행 이후 나타날 수 있는 재정 부담과 정책 효과를 일정 기간 후 재검토할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 보았음. 이를 통해 불필요한 재정을 줄이고, 재정을 보다 효율적으로 운영할 수 있으며, 의사결정 과정에서 정보의 투명성을 제고할 수 있다는 의견이 제시되었음
- 특히 경상북도와 같이 농어촌, 산간지역, 도농복합지역, 인구감소지역이 많은 지역에서는 보육 인프라 유지비와 돌봄 수요 변화가 지역별로 다르게 나타날 가능성이 큼. 따라서 3년 일몰 방식은 제도 시행 초기의 재정 수요를 관찰하고, 지역 특성이 실제 재정수요에 어떠한 영향을 미치는지 자료를 축적할 수 있는 유예 및 검증 장치로 활용될 수 있음
- 그러나 전문가들은 3년 일몰 방식이 실효성을 갖기 위해서는 일몰 이후의 재정 처리 방식을 사전에 명확히 해야 한다고 보았음. 3년 이후 전출 의무가 자동 종료되는지, 재협의를 통해 연장되는지, 중앙정부 또는 교육청 재원으로 전

환되는지에 대한 기준이 불명확할 경우 지자체와 교육청 간 갈등이 확대될 가능성이 있음

- 또한 3년 일몰 방식은 재정 부담을 근본적으로 해결한다기보다 일정 기간 유예하는 효과에 그칠 수 있다는 우려도 제기되었음. 일몰 기간 내에도 보육 수요가 급격히 변화하거나 특정 시·군에서 어린이집 폐원 등이 발생할 경우 실제 필요 재정과 이전 재정 간 괴리가 발생할 수 있음. 따라서 정액 전출 방식의 수요 비연동성 문제는 일몰 기간 동안에도 여전히 남아 있을 수 있음
- 일부 전문가는 3년이라는 기간이 교육청이 어린이집 운영체계를 갖추고 관련 인프라를 확충하기에 충분하지 않을 수 있다고 보았음. 또한 유보통합은 단기적 과제가 아닌 장기적 사업이므로, 일몰 방식이 사업 안정성을 저해하거나 중장기 재정계획 수립의 불안정성을 확대할 가능성도 있다고 평가하였음

#### ○ 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식에 대한 평가

- 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식에 대해서는 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 차이를 완화하고, 실제 운영비 격차를 반영할 수 있다는 점에서 필요성이 제기되었음. 특히 어린이집 서비스 수준을 유치원 수준으로 상향하기 위해서는 인건비, 시설 개선비, 프로그램 운영비, 급식비 등 추가 재정소요가 발생할 수 있으므로 이에 대한 지원이 필요하다는 의견이 제시되었음
- 전문가들은 이 방식이 보육서비스의 질 향상과 기관 간 격차 완화 측면에서 의미가 있다고 평가하였음. 교사 처우, 교육·보육 환경 개선, 운영 여건 보완 등을 단계적으로 지원할 수 있으며, 지역별·기관별 여건 차이를 고려한 지원방식으로 활용될 수 있음
- 그러나 추가 재정소요를 지방정부가 전적으로 부담하는 방식에 대해서는 신중한 접근이 필요하다는 의견이 많았음. 유보통합은 국가책임 성격의 정책이므로 추가 재원은 국가가 차등보조율 등을 통해 지원하는 것이 바람직하며, 영유아 수, 재정자립도, 지역별 보육 여건 등을 고려하여 차등 지원하는 방식이 필요하다는 의견이 제시되었음

- 또한 재정차액 지원방식은 서비스 수준 격차를 어떻게 산정할 것인지에 따라 지방정부의 재정 부담 규모가 크게 달라질 수 있음. 따라서 지원 범위와 기준을 명확히 설정해야 하며, 기존 재정소요와 추가 재정소요를 어떻게 분담할 것인지에 대한 사전 합의가 필요하다고 제시되었음
- 일부 전문가들은 지방정부의 협조 정도에 따라 사업의 안정성이 달라질 수 있다는 점을 우려하였음. 재정자립도가 낮은 지역은 충분한 추가 지원이 어려울 수 있으며, 지방정부의 재정 여건에 따라 지역 간 지원 수준 차이가 발생할 가능성이 있음. 따라서 서비스 수준 격차 완화를 위한 지원은 국가와 교육청 중심의 안정적 재정지원 체계 속에서 설계될 필요가 있음

#### □ 유아교육전문가 서면심층조사 결과

##### ○ 농어촌 및 인구감소지역 유보통합 운영 여건

- 유아교육전문가들은 경상북도와 같은 농어촌 및 인구감소지역에서 영유아 돌봄·교육 운영의 주요 어려움으로 돌봄·교육 인프라 부족, 접근성 저하, 영유아 수 감소에 따른 기관 운영 불안정, 교사 수급 어려움 등을 제시하였음. 특히 생활권 내 어린이집이나 유치원이 부족하여 장거리 통학이 발생하고, 이는 보호자의 양육 부담과 농어촌 지역의 돌봄 공백을 심화시키는 요인으로 확인되었음
- 농어촌 및 인구감소지역의 돌봄 공백은 단순한 시설 부족이 아니라 접근성, 운영 지속성, 서비스 다양성 부족이 복합적으로 결합된 문제로 나타났음. 영유아 수 감소로 기관의 정원 충족이 어려워지고, 기관 폐원이나 휴원이 증가할 경우 지역 내 이용 가능한 돌봄·교육서비스가 더욱 축소되는 악순환이 발생할 수 있음
- 또한 농어촌 지역은 생활·문화 인프라 부족과 경력 개발 기회 제한 등으로 교사 확보와 장기근무가 어렵고, 이는 교육·보육서비스 질 유지에도 부정적 영향을 미칠 수 있음. 따라서 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합 대응은 기관 유

지뿐 아니라 교사 확보, 시설 유지, 통학 지원, 맞춤형 돌봄서비스 제공을 포함하는 종합적 접근이 필요함

#### ○ 유치원 활용 영아 돌봄 운영에 대한 평가

- 유아교육전문가들은 어린이집이 없는 지역에서 유치원을 활용하여 영아 돌봄을 운영하는 방안에 대해 전반적으로 긍정적으로 평가하였음. 농어촌 및 인구감소지역에서는 어린이집 신규 설치가 어려운 경우가 많기 때문에, 기존 유치원 인프라를 활용한 영아 돌봄은 현실적인 대안이 될 수 있음
- 유치원 기반 영아 돌봄은 영유아의 거주지 인근에서 돌봄서비스를 제공할 수 있고, 영아기부터 유아기까지 연속적인 돌봄·교육서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있음. 또한 병설유치원이나 공립유치원 등 기존 시설을 활용할 경우 별도 기관 신설에 따른 재정 부담을 줄일 수 있음
- 다만 유치원에서 영아 돌봄을 운영하기 위해서는 영아 발달 특성에 적합한 환경과 전문인력 확보가 선행되어야 함. 영아는 개별 돌봄, 수면, 수유, 위생, 안전관리 등이 중요하므로 영아 전용 보육실, 수면 공간, 수유 공간, 위생시설, 영아용 놀이공간, 안전설비 등이 필요함
- 또한 영아 돌봄은 유아교육과 다른 전문성을 요구하므로 영아보육 경험이 있는 보육교사 배치, 유치원 교사의 영아보육 연수, 보조인력 지원 등이 필요함. 따라서 유치원 활용 영아 돌봄은 시설환경 개선, 전문인력 배치, 급간식 체계, 안전기준, 운영기준 마련을 전제로 추진되어야 함

#### ○ 지역 통합 돌봄 플랫폼에 대한 평가

- 교육전문가들은 농어촌 및 인구감소지역에서 영아·유아·초등 저학년 돌봄을 연계 운영하는 지역 통합 돌봄 플랫폼의 필요성을 인정하였음. 돌봄 자원과 인력이 제한적인 지역에서는 개별 기관이 각각 서비스를 제공하기보다 유치원, 어린이집, 초등학교, 다함께돌봄센터, 지역아동센터 등이 협력하는 연계형 또

는 거점형 돌봄체계가 필요함

- 유치원을 지역 돌봄 거점으로 활용할 경우 영아기부터 유아기, 초등 저학년까지 연속적인 돌봄서비스를 제공할 수 있으며, 기존 시설을 활용할 수 있어 재정 부담을 줄이고 지역 내 유휴공간을 효율적으로 활용할 수 있음
- 다만 모든 지역에서 유치원이 반드시 중심이 되어야 하는 것은 아니며, 지역 상황에 따라 어린이집, 유치원, 초등학교, 늘봄학교, 지역아동센터, 다함께돌봄센터 등이 거점 역할을 수행할 수 있음. 따라서 지역 통합 돌봄 플랫폼은 유치원 중심 모델로 단일화하기보다 지역 여건에 따라 유치원 거점형, 어린이집 거점형, 초등학교 연계형, 지역돌봄기관 연계형 등 다양한 형태로 설계될 필요가 있음

## 2) 유보통합 업무 담당자 인식조사 결과

- 본 조사는 유보통합 추진 과정에서 논의되고 있는 재정기관 방식과 경북형 재정기관 방식, 서비스 수준 격차 완화 지원 필요성 등에 대한 시군 담당자의 의견을 파악하기 위해 실시되었음. 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 울진, 칠곡, 울릉 등 총 21개 시군이 응답해 주었음
- 응답자는 대부분 시군 유보통합 관련 업무 담당자로 구성되어 있으며, 일부 지역은 장학사가 응답하였음. 관련 분야 경력은 1년 내외의 담당자가 다수였으나, 일부 지역에서는 20년 이상의 경력을 가진 장학사 응답이 포함되어 있어 행정 실무와 교육 현장의 관점이 함께 반영된 지역도 있음. 본 조사의 실무진 응답자의 현황은 다음과 같음

| 구분        | 응답자       | 비율    |
|-----------|-----------|-------|
| 교육지원청 소속  | 주무관 : 10명 | 85.0% |
|           | 장학사 : 7명  |       |
| 지방자치단체 소속 | 주무관 : 3명  | 15.0% |
| 합계        | 20명       | 100%  |

- 분석 결과, 실무 담당자들은 실제 지역 단위에서 제도가 작동하기 위해서는 경상북도의 인구구조, 보육·교육 인프라, 재정 여건, 농어촌 지역 특수성을 반영한 별도의 대응방안의 필요성을 인지하고 있었음. 특히 재정 및 정책 전문가들은 경상북도는 도시지역과 농산어촌지역, 인구감소지역이 동일한 기준을 적용할 경우 형평성에 맞지 않으며 균형을 맞춘 정책이 필요하다고 주장하였으며, 3년 한시적인 재정이관제도에 긍정적 입장을 보였음. 소결결과는 다음과 같음
- 먼저, 유보통합 업무 담당자 조사 결과를 살펴보면, 시·군 담당자들은 현재 논의 중인 정액 전출 방식에 대해 대체로 신중하거나 부정적인 입장을 보였음. 담당자들은 정액 전출 방식이 재정이관 규모를 명확히 하고 행정절차를 단순화할 수 있다는 점은 인정하였으나, 경상북도 내 시·군별 보육환경과 재정 여건의 차이를 충분히 반영하기 어렵다는 점을 우려하였음. 특히 경상북도 어린이집 및 유치원 현황에서 알 수 있듯, 시 지역과 군 지역 간 아동 수, 기관 수, 보육서비스 이용 구조가 상이하기 때문에 단일한 기준을 적용할 경우 지역별 실제 수요와 전출 규모 간 괴리가 발생할 수 있다는 인식을 확인할 수 있었음
- 시·군 담당자들은 정액 전출 방식의 가장 큰 한계로 지자체별 기존 보육투자 수준 차이, 지역별 아동 수 및 보육·교육기관 변화 반영의 어려움, 향후 추가 재정수요 반영의 한계들을 선정하였음. 이러한 결과는 담당자들이 유보통합을 단순한 재정 이전의 문제가 아니라, 지역별 보육 기반과 행정 여건의 차이를 고려해야 하는 제도 전환 과정으로 인식하고 있음을 보여준다고 할 수 있음. 특히 경상북도는 농어촌 및 인구감소지역이 다수 포함되어 있어 아동 수가 적더라도 기본적인 기관 운영비와 통학 지원, 교직원 확보 비용 등이 지속적으로 발생할 수밖에 없다는 점에서 정액 전출 방식만으로는 안정적 운영이 어렵다는 의견이 제시된 것으로 파악됨
- 반면, 시·군 담당자들은 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해서는 상대적으로 긍정적인 평가를 보였음. 단순 정액 전출 방식은 특정 시점으로 산정된 재정이관 규모가 장기간 유지될 가능성이 높지만, 3년 일몰 방식은 제도 시행 이

후 재정 영향과 정책 효과를 재검토할 수 있다는 점에서 유연성이 높은 것으로 분석되었음. 특히 담당자들은 3년 일몰 방식이 경상북도 내 지역별 여건 변화에 따라 예산 및 정책을 재설계할 수 있는 장치가 될 수 있다고 인식한 것으로 파악됨

- 또한 담당자 조사에서는 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차 완화를 위한 재정지원 필요성에 대해서도 다양한 의견이 확인되었음. 일부 담당자는 유보통합 이후 서비스 기준이 상향될 경우 어린이집의 운영 부담이 증가할 수 있으므로 별도 지원이 필요하다고 보았으나, 일부 담당자는 유보통합 이후 제도통합 과정에서 격차가 자연스럽게 완화될 것으로 예측하거나, 추가 지원이 지방재정 부담으로 이어질 수 있다는 우려도 제기하였음. 따라서 추가 재정지원은 일률적 지원보다는 지역 특성과 기관 여건을 반영한 차등적 지원 방식으로 설계될 필요가 있는 것으로 사료됨

#### **4. 정책 추진 방향**

##### **1) 재정이관 대응체계 마련 및 경상북도형 재정이관**

- 유보통합 추진 과정에서 가장 중요한 쟁점 중 하나는 보육재정 이관 방식임. 현재 논의되고 있는 정액 전출 방식은 지방자치단체가 부담해 온 보육재정을 일정 규모로 산정하여 교육청으로 이전하는 방식으로, 제도 시행 초기 재정이관 규모를 명확히 하고 행정적 혼선을 줄일 수 있다는 장점이 있음. 그러나 경상북도와 같이 시·군별 인구구조, 보육수요, 기관 분포, 재정 여건이 상이한 지역에서는 정액 전출 방식만으로 지역별 특수성을 충분히 반영하기 어려울 수 있음
- 유보통합 업무 담당자 조사와 전문가 심층서면심층조사에 서도 정액 전출 방식에 대한 우려가 확인되었음. 담당자들은 기존 보육투자 수준, 지역별 아동수 변화, 농어촌 지역의 소규모 기관 운영비, 통학 지원, 향후 추가 재정수요 등이 고려되지 않을 경우 지역 간 서비스 격차가 확대될 수 있다고 보았음.

전문가들 역시 정액 전출 방식이 제도 초기의 행정 효율성을 높일 수 있으나, 경상북도의 농어촌성과 인구감소 현실을 고려할 때 별도의 보정 장치가 필요하다고 제시하였음

- 따라서 경상북도는 중앙정부와 교육청이 제시하는 재정이관 기준을 단순히 수용하기보다, 지역 특성을 반영한 경북형 재정이관 대응체계를 마련할 필요가 있음. 특히 유보통합 이후 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 조정, 교직원 처우개선, 시설환경 개선, 급식 및 안전관리 기준 강화 등으로 추가 재정수요가 발생할 가능성이 있으므로, 일정 수준 이상의 추가 재정수요가 발생하거나 농어촌 돌봄 공백이 확인될 경우 교육청, 지자체, 중앙정부가 재협의할 수 있는 구조가 필요함
- 정액 전출 방식의 한계를 보완하기 위한 대안으로 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」을 검토할 수 있음. 이 방식은 일정 규모의 보육재정을 교육청으로 이전하되, 3년간 한시적으로 운영한 후 제도 효과와 재정 영향을 재검토하는 방식으로, 단순 정액 전출 방식이 갖는 경직성을 완화하고 실제 현장에서 나타나는 문제를 반영하여 재설계할 수 있다는 점에서 의미가 있음
- 유보통합 업무 담당자 조사와 전문가 서면심층조사에서도 3년 일몰 방식은 상대적으로 긍정적으로 평가되었음. 다만 3년 일몰 방식이 실효성을 갖기 위해서는 평가 지표, 자료수집 체계, 재협의 절차, 일몰 이후 재정처리 방식이 사전에 명확히 제시되어야 함. 또한 3년 일몰은 단순한 재정 부담 유예 장치가 아니라, 유보통합 시행 이후 실제 재정 영향과 서비스 변화를 평가하고 경북형 유보통합 모델을 설계하기 위한 근거자료 축적 기간으로 설정될 필요가 있음

## 2) 유치원·어린이집 간 서비스 수준 격차 기반 지원방식

- 유보통합 업무 담당자 조사에서는 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 완화하기 위한 추가 재정지원 필요성에 대해 일정한 공감대 확인되었음. 특히 농어촌 및 인구감소지역에서는 돌봄 인프라 차이, 소규모 기관 운영 부담, 통

학 지원 필요성 등이 존재하므로, 단순한 정액 전출 방식만으로는 실제 현장에서 필요한 재정수요를 충분히 반영하기 어렵다는 의견이 제시되었음

- 전문가 의견에서도 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식은 일정한 정책적 의미가 있는 것으로 나타났음. 유보통합 이후 어린이집과 유치원 간 서비스 기준을 어느 수준으로 맞출 것인지, 그 과정에서 발생하는 추가 재정소요를 어떻게 산정할 것인지가 중요하며, 실제 서비스 수준 격차와 지역별 운영비 차이를 반영하여 재정소요를 산정하는 방식이 보다 합리적일 수 있다는 의견이 제시되었음
- 다만 서비스 수준 격차를 어떻게 정의하고 측정할 것인지가 명확하지 않다는 한계가 있음. 서비스 수준은 시설환경, 교직원 배치, 운영시간, 급식, 안전관리, 통학지원, 영아 돌봄, 혼합연령반 운영 등 다양한 요소로 구성되어 있으므로 격차 산정 기준을 구체화할 필요가 있음. 또한 재정차액이 지방정부의 추가 부담으로 이어질 경우 지방재정 부담이 고착화될 우려가 있음
- 따라서 경상북도는 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식을 제한적으로 검토할 필요가 있음. 이를 위해 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 진단할 수 있는 기초자료를 구축하고, 농어촌 및 인구감소지역을 중심으로 격차가 큰 항목을 선별하며, 시설환경, 통학지원, 영아 돌봄, 소규모 기관 운영비 등 지원 필요성이 높은 영역부터 시범적으로 적용할 필요가 있음. 또한 재정차액 산정 결과가 지방자치단체의 재정적 부담을 야기하지 않는 방식으로 접근되어야 함

### 3) 농어촌 및 인구감소지역 유보통합 운영 여건

- 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합 대응은 기존 어린이집과 유치원의 관리체계를 통합하는 수준에 머물러서는 안 되며, 지역 내 영유아 돌봄·교육 접근성을 어떻게 유지하고 보완할 것인지에 초점을 두어야 함. 경상북도는 넓은 행정구역과 높은 농산어촌 비중을 가지고 있으며, 일부 지역에서는 영유아 수 감소, 기관 운영난, 교사 수급 어려움, 장거리 통학, 돌봄서비스 접근성 저하

가 복합적으로 나타나고 있음

- 유아교육전문가 조사에서도 농어촌 및 인구감소지역의 가장 큰 어려움으로 돌봄·교육 인프라 부족과 접근성 저하가 제시되었음. 전문가들은 영유아 수 감소로 어린이집과 유치원의 정원 충족이 어려워지고, 기관 운영의 지속가능성이 약화되고 있다고 보았음. 또한 기관이 폐원하거나 통폐합될 경우 가정의 돌봄 기관 접근성이 낮아지고 장거리 통학 부담이 커질 수 있다는 점을 우려하였음
- 이러한 의견은 경상북도 유보통합 정책이 시설 수 확대나 기관 통합만으로 해결되기 어렵다는 점을 보여줌. 농어촌 및 인구감소지역에서는 새로운 돌봄기관을 설치하는 것이 현실적으로 어려운 경우가 많으므로, 이미 존재하는 어린이집, 유치원, 초등학교, 지역돌봄기관 등을 생활권 단위로 파악하고, 지역별 수요와 자원 여건에 맞는 통합돌봄 플랫폼을 구축할 필요가 있음
- 특히 어린이집이 없는 지역에서는 유치원을 활용한 영아 돌봄 운영이 현실적인 대안이 될 수 있음. 기존 공립유치원이나 병설유치원 시설을 활용할 경우 지역 내 교육 인프라를 활용할 수 있고, 보호자가 거주지 인근에서 영아 돌봄 서비스를 이용할 수 있다는 점에서 접근성 향상 효과가 기대됨
- 다만 유치원 활용 영아 돌봄은 영아의 발달 특성에 적합한 시설환경과 전문인력 확보가 선행되어야 함. 영아 전용 보육실, 낮잠 공간, 수유 공간, 위생공간, 안전설비, 영아용 놀이공간, 영아 발달에 적합한 급식 체계가 마련되어야 하며, 영아보육 경험이 있는 보육교사나 보조인력 배치, 유치원 교사의 영아발달 및 안전관리 연수, 응급상황 대응체계 구축이 필요함
- 따라서 경상북도는 유치원 활용 영아 돌봄을 전면적으로 확대하기보다, 어린이집 미설치 지역이나 폐원 위험지역, 장거리 통학이 발생하는 지역을 대상으로 시범사업 방식으로 검토하는 것이 적절함. 시범사업을 통해 시설환경 개선비, 보육교사 배치, 운영시간, 급간식 제공, 안전관리, 학부모 만족도, 지역 내 돌봄 공백 완화 효과 등을 종합적으로 평가한 뒤 확대 여부를 판단할 필요가 있음

#### 4) 영-유-초 지역통합 돌봄 플랫폼

- 경상북도형 지역 통합돌봄 플랫폼은 지역 유형에 따라 차별화된 모델로 설계될 필요가 있음. 어린이집이 없는 면 지역은 유치원 활용 영아 돌봄 모델을 적용할 수 있고, 병설유치원과 초등학교가 함께 있는 지역은 유아교육과 초등저학년 돌봄을 연계하는 모델을 검토할 수 있음. 어린이집이 유지되고 있는 지역은 어린이집과 유치원이 역할을 분담하는 모델이 가능하며, 지역아동센터나 다함께돌봄센터가 활성화된 지역은 지역돌봄기관 연계형 모델을 적용할 수 있음
- 지역 통합돌봄 플랫폼 구축을 위해서는 농어촌 및 인구감소지역의 여건을 반영한 지원체계가 필요함. 인구 규모와 돌봄 수요가 지역별로 크게 다르기 때문에 획일적인 시설·인력 기준을 적용할 경우 실제 운영이 어려울 수 있음. 이에 따라 소규모 지역에 적합한 운영, 혼합연령 돌봄, 순회교사 및 순회인력 지원, 차량운행 지원, 긴급돌봄 연계 등 유연한 기준이 마련될 필요가 있음
- 지역 통합돌봄 플랫폼은 유치원 중심의 단일모델이 아니라 지역 여건에 따라 다양한 기관이 거점 역할을 수행하는 유연한 모델로 설계되어야 함. 이를 통해 경상북도는 유보통합 이후에도 농어촌 및 인구감소지역의 영유아 돌봄·교육 접근성을 유지하고, 영아부터 유아, 초등 저학년까지 이어지는 지역 기반 돌봄체계를 단계적으로 구축할 수 있을 것으로 판단됨

## 목 차

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>I. 서론</b> .....                           | <b>01</b>  |
| 1. 연구의 필요성 및 목적 .....                        | 03         |
| 2. 연구의 내용 및 방법 .....                         | 07         |
| 3. 연구절차 .....                                | 09         |
| <b>II. 이론적 배경</b> .....                      | <b>11</b>  |
| 1. 유보통합 추진 배경 .....                          | 13         |
| 2. 유보통합 관련 법·제도 .....                        | 16         |
| 3. 경상북도 보육·유아교육 현황 .....                     | 30         |
| 4. 유보통합 관련 선행연구 .....                        | 44         |
| <b>III. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 분석</b> .....   | <b>47</b>  |
| 1. 조사개요 .....                                | 49         |
| 2. 분석결과 .....                                | 51         |
| 3. 소결 .....                                  | 84         |
| <b>IV. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 정책 제언</b> ..... | <b>89</b>  |
| 1. 정책 추진 방향 .....                            | 91         |
| 2. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 정책 제언 .....         | 92         |
| <b>참고문헌</b> .....                            | <b>101</b> |

## 표 목 차

---

|   |    |
|---|----|
| <표 I-1> 연구의 범위 .....                    | 08 |
| <표 II-1> 시도별 (가칭)영·유아학교 선정 현황 .....     | 24 |
| <표 II-2> 유보통합 선도교육청 선정 분야 .....         | 26 |
| <표 II-3> 거점형 돌봄기관 지정·운영 현황(2025년) ..... | 29 |
| <표 II-4> 어린이집 설치·운영 현황 .....            | 33 |
| <표 II-5> 어린이집 정원·현원 현황 .....            | 35 |
| <표 II-6> 경상북도 유치원 설치·운영 현황 .....        | 41 |
| <표 II-7> 경상북도 유치원 원아 수 현황 .....         | 43 |
| <표 III-1> 인식조사 및 서면심층조사 대상자 .....       | 50 |
| <표 III-2> 조사분석 개요 및 주요 분석 내용 .....      | 50 |
| <표 III-3> 담당자 소속 현황 .....               | 78 |

## 그림 목 차

---

|  |    |
|--|----|
| [그림 I-1] 연구절차 .....                      | 09 |
| [그림 II-1] 거점형 돌봄기관 지정·운영 현황(2025년) ..... | 29 |
| [그림 II-2] 영유아 어린이집 이용률 .....             | 37 |
| [그림 II-3] 영유아 어린이집 정원·현원·정원 충족률 .....    | 39 |



# 1. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 내용 및 방법
3. 연구 절차



# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 내용

#### □ 교육과 보육의 통합, 유보통합

- 우리나라는 세계적으로 유례없이 빠른 속도의 저출생 현상을 경험 중이며, 저출생 현상에 따라 영유아 인구 또한 지속적으로 감소하고 있음. 통계청 장래인구추계(2024)에 따르면 학령인구 감소는 향후에도 지속될 것으로 전망되며, 이는 단순한 인구 감소를 넘어 국가의 성장잠재력과 지역사회 유지에 영향을 미치는 중요한 사회문제로 인식 되고 있음. 이러한 상황에서 정부는 출산 이후 양육 과정에서 발생하는 부담을 완화하고 영유아의 건강한 성장과 전인적 발달을 지원하기 위한 국가 차원의 종합적인 대응체계를 만드는 중임
- 최근 저출생 정책은 단순한 출산 장려 중심에서 벗어나 아이를 낳고 키우기 좋은 환경을 조성하는 방향으로 패러다임 전환 중. 이에 따라 영유아가 어느 기관을 이용하더라도 양질의 교육 및 보육 서비스를 제공받을 수 있도록 국가의 책임성을 강화해야 한다는 요구가 확대되고 있으며 유보통합은 이러한 정책 기조(교육부, 2023) 속에서 추진되고 있음. 유보통합은 본질적으로 모든 영유아에게 균등한 출발 기회를 제공하고 교육 및 보육 서비스의 질을 향상시키며 학부모의 돌봄 부담을 완화하고 영유아 정책의 효과성을 높이기 위한 핵심 정책. 또한 과거와 달리 영유아의 교육과 보육을 별개의 영역이 아닌 통합적 서비스로 접근해야 한다는 인식 변화에 따라 교육과 보육을 통합적으로 운영하는 체계를 구축하여 영유아 중심의 서비스 제공기반을 마련하고자 하며, 이를 위해 행정 체계와 재정 체계 개편을 포함한 유보통합 정책을 추진 중임

□ 영유아 교육·보육 이원화 구조의 한계

- 유보통합 추진 이전, 우리나라의 영유아 교육·보육체계는 유치원과 어린이집으로 이원화되어 운영되어 왔음. 유치원은 교육부와 시·도교육청이 관할하며 「유아교육법」을 근거로 운영, 어린이집은 보건복지부와 지방자치단체가 「영유아보육법」에 따라 관리. 이러한 이원화 구조는 영유아의 발달 단계나 서비스 수요보다는 시설 유형에 따라 정책과 행정체계가 구분되는 특징을 가지고 있으며, 이로 인해 다양한 한계가 지속적으로 제기되어 옴
- 이원화된 행정체계는 정책 추진 과정에서 행정적 비효율성을 초래할 수 있음. 유치원과 어린이집이 서로 다른 법령과 관리체계에 의해 운영됨에 따라 동일한 영유아 정책이라 하더라도 부처 간 협의와 조정 절차가 반복적으로 요구되며, 정책 추진 과정에서 중복 행정이 발생할 가능성이 존재한다. 또한 현장 지도·점검, 평가, 통계관리 등에서도 기관별로 별도의 체계가 운영되어 행정자원의 효율적 활용에 한계 존재함
- 또한 시설 유형에 따른 지원체계 차이는 서비스 격차로 이어질 수 있음. 동일 연령 영유아가 이용하는 기관임에도 운영기준, 교직원 자격기준, 재정지원 방식, 교육과정 등에서 차이가 존재하며 이는 이용하는 기관에 따라 교육 및 보육 환경과 서비스 수준이 달라질 수 있으며 이는 국가가 보장해야 할 영유아 지원의 형평성 측면에서 한계로 제시 됨
- 재정운영 측면에서 유치원은 교육재정 체계를 중심으로 운영되어 왔으며 어린이집은 국고보조금 및 지방비 기반으로 운영. 이러한 구조는 장기적으로 영유아 정책의 종합적 추진의 제약요인이 될 수 있으며 정책목표와 재정운영 간 연계성 저하 유발할 수 있음. 특히 향후 교육 및 보육 서비스의 질 향상과 영유아 성장·발달에 국가 책임을 위해 안정적이고 통합적인 재정 체계 마련 요구 지속적으로 제기되어 옴

□ 추진을 위한 주체기관 별 역할 정립 필요성

- 유보통합은 단순히 어린이집과 유치원을 하나의 체계로 묶는 정책이 아닌 중앙정부, 교육지원청, 지방자치단체 등 다양한 정책 주체의 역할과 책임을 재조정하는

대규모 제도 개편. 따라서 제도의 성공적인 정착을 위해 기관별 기능과 역할을 정립하여 협력 체계를 구축하는 것이 필수적

- 유보통합 과정에서 조직 및 인력 이관, 재정이관, 시설 관리체계 조정 등 다양한 쟁점 발생 예상 되므로 유보통합 추진과정에서 기관별 책임과 권한을 설정하고 협력적 거버넌스를 구축해야 함

#### □ 경상북도의 지역적 특수성

- 경상북도는 광범위한 행정구역과 높은 농산어촌 비중을 가진 지역, 수도권 및 대도시 중심 지역과 다른 교육과 보육 환경을 가지고 있음. 다수의 시·군이 인구감소지역이며 일부 지역은 지방소멸 위험에 직면하고 있어(행정안전부, 2025) 영유아 정책의 중요성 더욱 부각되는 상황
- 경상북도는 지역간 인구 규모와 재정여건의 차이가 크고 교육 및 보육 인프라의 분포 역시 불균형한 특성 보유. 일부 농어촌 지역의 경우 영유아 수 감소로 인해 어린이집과 유치원의 운영이 어려워져 기관 통폐합이나 서비스 접근성 저하 문제 지속적으로 제기 중(전국보육실태조사, 2024). 일부 도시지역은 상대적으로 높은 수요를 보이고 있어 같은 경상북도 일지라도 지역별로 상이한 정책적 접근 요구되는 상황
- 따라서 경상북도는 지역의 인구구조와 공간적 특성을 고려하여 교육 및 보육 서비스 접근성 확보, 소규모 기관 지원, 재정 운용체계 구축 등 지역 맞춤형 대응전략을 마련할 필요가 있으며 특히 향후 재정 이관 및 행정체계 개편과정에서 지역적 특수성을 반영한 정책 설계가 이루어져야 함

#### □ 경상북도 대응방안 마련의 필요성

- 유보통합은 전국 단위의 정책으로 추진되고 있으나, 실제 정책 집행과 운영은 지역의 행정·재정 여건과 교육·보육 환경에 따라 상이하게 나타날 수 있음. 특히 경상북도는 인구감소지역과 농산어촌 지역의 비중이 높고 지역 간 교육·보육 인프라 격차가 큰 특성을 가지고 있어 전국 단위의 일률적인 정책 적용만으로는 지역 현장의 다양한 수요를 충분히 반영하는 데 한계 존재

- 또한 유보통합 추진 과정에서는 행정체계 개편뿐만 아니라 재정운영 방식, 교육·보육 서비스의 질 관리, 돌봄체계 구축 등 다양한 정책적 과제가 동시에 논의되고 있는 상황. 특히 보육업무 이관에 따른 재정운영 체계 변화는 향후 유보통합의 안정적 정착과 지속가능성에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인으로 평가되고 있으며, 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 차이를 완화하기 위한 지원방안 역시 현장 수용성과 정책 효과성을 좌우하는 주요 쟁점으로 논의 중
- 아울러 최근 영유아기 교육·보육과 초등학교 저학년 돌봄 간 연계 필요성이 확대되면서 영유아부터 초등 저학년까지 연속적인 성장과 발달을 지원할 수 있는 통합적 돌봄체계 구축에 대한 관심도 증가 추세. 특히 지역사회 중심의 돌봄 수요가 확대되는 상황에서 영유아와 초등 저학년을 연계한 돌봄체계는 유보통합의 정책 효과를 확장할 수 있는 중요한 과제로 부각
- 이에 따라 경상북도는 단순히 국가 정책을 수용하는 차원을 넘어 지역의 특성과 여건을 반영한 대응전략 마련해야 함. 특히 재정운영의 효율성과 정책 수용성을 확보할 수 있는 재정이관 방안, 교육·보육 서비스 격차 완화를 위한 지원체계, 영유아 교육 및 보육의 연계성과 돌봄 시설 부족 해소의 방법으로 영유아-초등 저학년 연계돌봄 활성화 방안 등 다각적인 검토 요구됨. 따라서 본 연구는 관련 분야 전문가 의견을 바탕으로 유보통합 추진에 따른 주요 정책과제를 검토하고 경상북도 차원의 대응방향을 모색하고 함

## 2. 연구의 내용 및 방법

### 1) 연구 범위

#### (1) 연구 범위

- 공간적 범위 : 경상북도 22개 지자체 및 전국 정책 및 예산, 보육 및 교육 전문가
- 대상적 범위
  - 경상북도 22개 지자체 유보통합 담당 공무원
  - 분야별 전문가 그룹

#### (2) 내용적 범위

- 경상북도 22개 유보통합 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 현재 논의중인 재정 이관 방식에 대한 의견과 경북형 재정이관 방식에 대한 의견, 어린이집과 유치원의 서비스 수준격차 기반지원 방식에 대한 의견을 조사하고자 함
- 정책전문가와 재정전문가를 대상으로 경상북도의 현황과 여건을 고려한 재정이관 방식에 대한 의견과 어린이집과 유치원의 서비스 수준 격차를 기반으로한 지원방식의 대한 의견을 공통적으로 조사하고자 함
- 유아교육 및 영아교육 전문가를 대상으로 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합에 대한 의견과 유치원 활용 영아돌봄의 운영, 지역 통합 돌봄 플랫폼에 관한 의견을 조사하고자 함

<표 I-1> 연구의 범위

| 구분                   | 연구범위   |
|----------------------|--|
| 경상북도 22개 유보통합 담당 공무원 | - 현재 논의중인 재정이관 방식에 대한 의견<br>- 경북형 재정이관 방식에 대한 의견<br>- 어린이집과 유치원의 서비스 수준 격차 기반 지원 방식에 대한 의견 |
| 정책 전문가               | - 경상북도의 현황과 여건을 고려한 재정이관 방식에 대한 정책적 측면의 의견<br>- 서비스 수준 격차 기반 지원 방식의 정책적 측면에 대한 의견          |
| 재정 전문가               | - 경상북도의 현황과 여건을 고려한 재정이관 방식에 대한 재정적 측면의 의견<br>- 서비스 수준 격차 기반 지원 방식의 재정적 측면에 대한 의견          |
| 유아교육 및 영아교육 전문가      | - 농어촌 및 인구감소지역 유보통합 운영 여건 관련 의견<br>- 유치원 활용 영아 돌봄 운영에 대한 의견<br>- 지역 통합 돌봄 플랫폼 관련 의견        |

## 2) 연구 방법

- 문헌연구 및 통계자료 분석
  - 문헌분석을 통해 유보통합 추진 경과 및 주요 정책 내용 검토
  - 정부의 유보통합 추진방안, 관련 법령 및 제도, 선행연구, 정책보고서 등을 분석하여 유보통합 주요 쟁점 및 정책적 시사점 파악
- 경상북도 내 22개 시·군 유보통합 담당 공무원 대상 설문조사 실시
  - 유보통합 추진에 따른 행정적·재정적 영향 파악
  - 실무진 인식 및 정책 수요 파악
  - 유보통합 추진 과정에서의 쟁점과 대응과제 분석
- 유보통합 관련 분야 전문가 대상 서면 인터뷰 조사 실시
  - 전문가 집단은 재정·예산 분야, 정책 분야, 유아교육 및 보육 분야 전문가로 구성
  - 영유아 교육 및 보육 서비스의 질 제고 방안, 지역 특성을 고려한 정책 추진 방향 등에 대한 의견 수렴

## 3. 연구 절차

| 단 계              | 주요 내용           |  |
|------------------|-----------------|--|
| 연구방향<br>설정       | 착수연구사업<br>심의위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 연구방향, 연구방법 논의</li> <li>➢ 착수보고</li> </ul>  |
| 구체화<br>단계        | 자료분석            | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 여성가족정책 분야별 중앙의 기본계획 분석</li> <li>➢ 여성가족정책 관련 분야별 현황 및 우수사례 분석</li> </ul>                                   |
|                  | 조사지 개발          | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 설문조사 및 서면심층조사를 위한 기초자료 수집 및 설계</li> <li>➢ 설문 및 FG 질문지 검토·확정</li> </ul>                                    |
| 정책방안<br>도출<br>단계 | 조사분석            | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 경상북도 22개 시군 유보통합 업무 담당자 대상 유보통합 관련 인식 조사</li> <li>➢ 전문가대상 서면심층조사를 통해 경상북도 현황을 기반한 정책추진방향 의견 수렴</li> </ul> |
|                  | 중간보고            | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 조사결과 분석</li> <li>➢ 결론 및 요약</li> </ul>   |
| 완료단계             | 최종연구사업<br>심의위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 연구결과 시사점 논의 및 정책제언</li> <li>➢ 최종보고 및 결과반영, 보고서 수정 및 보완</li> <li>➢ 보고서 발간 및 홍보</li> </ul>                  |

[그림 I-1] 연구 절차



## II. 이론적 배경

1. 유보통합 추진 배경
2. 유보통합 관련 법·제도
3. 경상북도 보육·유아교육 현황
4. 유보통합 관련 선행연구



## II. 이론적 배경

### 1. 유보통합 추진 배경

#### 1) 유보통합 추진 배경

##### □ 유보통합 추진 경과

- 우리나라의 유보통합 논의는 1995년 「5·31 교육개혁」을 계기로 본격적으로 제기되기 시작하였음. 당시 정부는 유아교육과 보육의 연계 및 통합 필요성을 제시하였으나, 교육부와 보건복지부 간 소관 업무 조정 문제와 제도적 기반 부족 등으로 인해 실질적인 통합으로 이어지지 못하였음. 이후 유치원은 교육부 중심의 교육 체계로, 어린이집은 보건복지부 중심의 보육체계로 운영되면서 이원화 구조가 지속됨. 이러한 구조는 영유아 대상 서비스가 시설 유형에 따라 구분되는 체계를 형성하게 되었으며(고민경, 권건일, 2017), 이후 유보통합 논의의 배경이 됨
- 유치원과 어린이집은 동일한 영유아를 대상으로 서비스를 제공함에도 불구하고 각각 교육부·교육청과 보건복지부·지방자치단체가 관리하는 이원화 체계로 운영되어 왔음. 이에 따라 영유아 교육·보육 정책의 통합적 추진에 한계가 존재하였으며, 기관 유형에 따른 서비스 차이 문제도 지속적으로 제기되었음. 정부는 이러한 문제를 개선하고 영유아 중심의 통합적 교육·보육체계를 구축하기 위해 유보통합을 재추진하게 되었음(교육부, 2023)
- 유보통합 논의가 실질적인 정책 단계에 진입한 계기는 2012년 누리과정 도입 이후이며 지방교육재정교부금 지원으로 유보통합의 여건을 마련. 또한 정부는 만 5세 공통과정을 시작으로 2013년 만 3~5세 누리과정을 전면 시행하여 유치원과 어린이집에 동일한 교육·보육과정을 적용하였음. 이는 교육과 보육의 내용적 통합을 추진한 최초의 정책으로 평가되며, 유보통합 추진의 제도적 기반을 마련하였다는 점에서 중요한 의미를 가짐
- 박근혜 정부는 유보통합을 국정 주요 과제로 선정하고 2014년부터 2016년까지

단계적 통합계획을 추진하였음. 이를 위해 국무조정실 산하 영유아교육·보육통합 추진위원회를 운영하였으며, 정보공시 확대, 평가체계 연계, 재정지원체계 개선, 교원자격 및 관리체계 통합 등을 주요 과제로 설정하였음. 당시 정부는 임기 내 유보통합 완성을 목표로 하였으나 교사 자격과 관리부처(재원 포함) 통합을 추진 하였으나 추진하진 못하고 해체되었음

- 유보통합 정책은 2022년 윤석열 정부 출범 이후 국정과제로 채택되면서 새로운 전환점을 맞이함. 정부 110대 국정과에 유보통합 추진을 포함시켰으며 교육부 내 유보통합추진준비팀을 출범 및 운영하는 등 사전 준비를 총괄하였음. 정부는 영유아 교육·보육의 국가책임 강화를 핵심 정책 방향으로 설정하고 2023년 「유보통합 추진방안」을 발표함. 또한 영유아교육·보육통합 추진위원회를 구성하여 사회적 논의를 추진하였으며, 유보통합 선도교육청 운영 등을 통해 제도 정착 기반 마련에 착수함(교육부, 2023)
  - 특히 2023년 발표된 「유보 관리체계 일원화 방안」은 유보통합 추진 과정에서 중요한 의미를 가짐. 해당 방안은 기존 보건복지부와 지방자치단체가 담당하던 보육업무를 교육부와 시·도교육청 중심 체계로 전환하는 내용을 담고 있으며, 이를 통해 영유아 교육·보육 정책의 통합적 추진 기반을 마련하고자 하였음. 이후 정부는 조직 및 인력체계 정비, 관련 법령 개정, 재정체계 개편 등을 단계적으로 추진하고 있으며, 유보통합은 단순한 행정체계 개편을 넘어 영유아 중심의 통합적 교육·보육 지원체계를 구축하기 위한 국가적 과제로 추진하였음
- 윤석열 정부에서 추진된 유보통합은 현재도 정부의 주요 영유아 정책과제로 유지되고 있음. 교육부는 2024년 「유보통합 실행계획」을 발표하여 유치원과 어린이집의 통합기관(가칭 영유아학교) 도입, 0~5세 교육·보육과정 마련, 교원자격체계 정비, 관리체계 일원화 등을 단계적으로 추진하겠다는 계획을 제시함. 또한 2024년 하반기부터 영유아학교 시범사업을 운영하고, 통합기관 제도화를 위한 법률 제·개정을 추진하고 있음. 2026년에는 제6차 영유아교육·보육통합 추진위원회가 개최되는 등 유보통합 정책이 지속적으로 추진되고 있으며, 향후 조직·인력·재정체계 정비를 포함한 후속 제도개선이 주요 정책과제로 논의되고 있음

- 지속적인 영유아 인구 감소와 인구구조 변화 대응
  - 우리나라는 세계 최저 수준의 출산율과 지속적인 영유아 인구 감소라는 인구구조 변화에 직면하고 있음. 통계청이 발표한 「2025년 출생·사망통계(잠정)」에 따르면 2025년 출생아 수는 25만 4,500명, 합계출산율은 0.80명으로 전년 대비 각각 6.8%, 0.05명 증가한 것으로 나타났음(국가데이터처, 2025). 최근 출생아 수가 소폭 증가하는 모습을 보이고 있으나, 합계출산율은 여전히 인구대체수준(2.1명)에 크게 미치지 못하는 수준이며 인구 자연증가 역시 -10만 8,900명을 기록하여 인구감소 추세는 지속되고 있음. 이러한 현상은 단순한 인구 감소를 넘어 국가 성장잠재력 저하, 지역소멸 위험 증가, 미래 인적자원 감소 등 다양한 사회·경제적 문제 등을 초래할 수 있음. 이에 따라 정부는 출산 이후 양육과 교육에 대한 국가 책임 강화 및 영유아의 안정적인 환경에서의 성장을 위해 지원체계를 구축하는 것을 주요 정책과제로 추진 중. 특히 최근의 저출생 대응 정책은 출산장려 중심의 접근에서 벗어나 양육 부담 경감과 영유아 성장 지원을 위한 사회적 기반 구축에 중점을 두며, 유보통합은 이러한 정책 기조를 실현하기 위한 핵심 과제로 제시됨(국회예산정책처, 2024)
  - 정부는 2023년 「유보통합 추진방안」을 발표하고 교육부 중심의 통합 추진체계를 구축. 이를 위해 유보통합추진위원회를 출범하였으며 중앙 및 지방 관리체계의 일원화를 추진하는 한편, 선도교육청 운영을 통해 통합 기반 마련에 착수. 또한 영유아와 학부모가 체감할 수 있는 정책 성과를 창출하기 위해 비용 부담 완화, 교육·보육 서비스 질 제고, 이용자 편의성 증진 등을 포함한 우선 이행과제 제시. 즉, 단순한 행정조직 통합이 아니라 영유아의 성장과 발달을 중심으로 교육과 보육의 기능을 연계하고 국가 책임을 강화하기 위한 정책 제시(교육부, 2024a)
  - 특히 유보통합은 영유아가 이용 기관의 유형과 관계없이 균등한 교육·보육 서비스를 제공받을 수 있는 기반 마련 및 부모의 양육 부담을 완화, 지역 간 교육·보육 격차 해소 의미. 또한 영유아의 건강한 성장과 발달을 지원하는 통합적 서비스 체계를 구축함으로써 저출생 시대에 요구되는 국가 차원의 영유아 지원체계 마련 목적. 따라서 유보통합은 단순한 제도 개편을 넘어 영유아 정책의 패러다임을 수요자 중심, 국가책임 중심으로 전환하기 위한 정책이라고 볼 수 있음

## 2. 유보통합 관련 법·제도

- 유보통합은 유치원과 어린이집으로 이원화되어 운영되던 영유아 교육·보육 체계를 통합하기 위한 국가 정책으로 추진되고 있음. 2024년 6월부터 보건복지부가 담당 하던 영유아 보육 업무가 교육부로 이관되면서 중앙정부 차원의 관리체계 일원화가 본격적으로 시행되고 있음. 이에 따라 유보통합은 관리체계 통합, 기관 통합, 재정 통합, 교원체계 개편 등을 단계적으로 추진하고 있음

### 1) 해외 유보통합 관련 법령 및 사례

- 해외 유아교육·보육 통합 논의는 일반적으로 ECEC(Early Childhood Education and Care) 체계를 중심으로 이루어지고 있음. 국제 비교연구에서는 유아교육·보육 체계를 크게 분리형(split system) 과 통합형(unitary system) 으로 구분하고 있음. IEA의 「Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries」 보고서에서는 분리형 체계를 영아 대상 돌봄과 유아 대상 교육이 별도 기관 또는 별도 행정체제로 운영되는 구조로 설명하고 있으며, 통합형 체계는 출생 이후부터 취학 전까지의 연령대를 하나의 통합적 서비스 체계로 운영하는 구조로 제시하고 있음
- 유럽 지역의 ECEC 통합 논의에서도 통합형 체계의 장점이 반복적으로 제시되고 있음. 보고서는 분리형 체계에서 0~3세 아동의 인지발달이 상대적으로 간과되거나, 3세 이상 아동에게는 건강·사회정서 발달 지원이 충분히 제공되지 않을 수 있다고 분석함. 반면 통합형 체계는 교육과 돌봄 목표를 함께 다루며, 단일 행정체계 또는 교육체계 안에서 전문인력 체계를 구축하는 데 유리한 것으로 제시되기도 하였음
- 또한 UNESCO·UNICEF의 「Global Report on Early Childhood Care and Education」은 ECCE를 아동의 학습과 웰빙을 지원하는 통합 생태계로 접근할 필요가 있다고 제시함. 해당 보고서는 조기 아동기에 대한 권리를 교육권의 출발점으로 보고, 학습·돌봄·건강·가족지원이 연계된 통합적 정책체계가 필요하다고 설명

하고 있음

### (1) 스웨덴: 「Education Act(Skollagen)」 기반의 통합체계

- 스웨덴은 유아교육·보육을 학교교육 체계 안에서 통합적으로 운영하는 대표적 사례로 나타남. 스웨덴의 유아교육·보육은 「Education Act(Skollagen SFS 2010:800)」에 근거하여 운영되며, 유아 대상 기관은 ‘preschool’로 제도화되어 있음. Eurydice 자료에 따르면 스웨덴 지방자치단체는 「Education Act」에 따라 1세 이상 아동에게 공적으로 지원되는 취학 전 활동과 보육을 제공해야 하며, 3세 이상 아동은 연간 최소 525시간의 무상 취학 전 활동을 이용할 수 있는 것으로 나타남
- 스웨덴 사례의 핵심은 유아교육·보육이 복지서비스와 학교교육 사이에 분절적으로 존재하는 것이 아니라, 교육법 체계 내에서 취학전 활동으로 통합되어 있다는 점임. 또한 서비스 제공 책임은 지방자치단체가 담당하되, 국가 차원에서는 법령과 교육과정 기준을 통해 기본적인 질 관리 체계를 제시하는 구조로 운영됨. 이는 중앙정부가 기준을 설정하고 지방정부가 공급을 책임지는 방식으로 파악됨
- 이러한 구조는 한국의 유보통합 논의에서 교육부 중심의 관리체계 일원화와 지방 단위 운영책임의 배분 문제를 검토할 때 참고할 수 있는 사례로 판단됨. 특히 스웨덴은 기관 유형의 단순 통합보다 법적 지위, 무상 이용권, 지방정부의 공급 책임, 국가 교육과정 기준이 결합된 체계로 나타남

### (2) 핀란드: 「Act on Early Childhood Education and Care」 기반의 ECEC 체계

- 핀란드는 「Act on Early Childhood Education and Care」에 근거하여 유아교육과 보육을 ECEC 체계로 통합 운영하고 있음. 핀란드의 ECEC는 교육, 양육, 돌봄을 통합한 접근을 특징으로 하며, 국가 수준의 핵심교육과정이 모든 ECEC 제공 기관에 적용되는 구조임. Eurydice 자료에 따르면 핀란드에서는 동일한 국가핵심

교육과정이 연령이나 기관 유형과 관계없이 모든 ECEC 제공에 적용되며, 지방자치단체와 제공기관은 이를 기반으로 지역 교육과정을 마련하는 것으로 나타남.

- 핀란드의 특징은 ECEC 국가핵심교육과정이 법적 구속력을 갖는다는 점임. Eurydice의 교육과정 설명에 따르면 핀란드의 국가핵심교육과정은 공립과 민간 ECEC 제공기관 모두에 적용되는 법적 구속력을 가진 문서이며, 센터형 ECEC와 가정형 보육 모두에 적용되는 것으로 제시됨
- 또한 핀란드는 민간 제공기관에 대해서도 「Early Childhood Education Act」와 국가핵심교육과정이 적용되는 구조를 가지고 있음. Eurydice 자료에서는 민간 ECEC 제공기관 역시 법령과 국가핵심 교육과정의 구속을 받는다고 설명하고 있음

### (3) 덴마크: 「Act on Day-Care Facilities」 기반의 지방정부 책임형 ECEC

- 덴마크는 「Act on Day-Care Facilities」를 중심으로 영유아 대상 교육·보육서비스를 운영하는 사례임. Eurydice 자료에 따르면 덴마크의 ECEC 체계는 0~6세 아동을 대상으로 하는 연령통합형 보육기관, 3세 미만 보육원, 3세 이상 유치원 등 다양한 기관 유형으로 구성되어 있음. 연령에 따라 이용할 수 있는 기관 유형은 다양하지만 전체적으로는 지방정부의 책임 아래 ECEC 서비스가 제공되는 구조로 나타남
- 덴마크 관련 연구보고서인 「Early Childhood Education and Care in Denmark」에서는 「Social Service Act」와 「Daycare Act」가 서비스 제공의 규제 틀을 형성하며, 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담을 규정한다고 설명하고 있음. 해당 보고서는 덴마크 ECEC가 보편적 복지국가 체계 안에서 지방정부의 서비스 공급 책임을 중심으로 발전해 왔다고 분석함
- 덴마크 사례의 핵심은 유아교육·보육 통합이 특정 기관 명칭의 단일화보다 지방정부의 공급 책임, 이용 접근권, 서비스 질 관리를 중심으로 이루어진다는 점임

**(4) 뉴질랜드: 「Education and Training Act 2020」 및 「Education (Early Childhood Services) Regulations 2008」 기반의 보육 및 교육 관리체계**

- 뉴질랜드는 영유아 보육 및 교육 서비스를 교육법 체계 안에서 관리하는 사례로 나타남. 뉴질랜드 교육부는 영유아 보육 및 교육 서비스를 관련 법령체계가 「Education and Training Act 2020」, ECE 규정, 면허 및 자격 인증 기준의 3 단계 구조로 구성되어 있다고 설명하고 있음. 또한 「Education (Early Childhood Services) Regulations 2008」과 「Education (Playgroups) Regulations 2008」이 영유아 보육 및 교육 서비스 운영에 적용되는 주요 규정으로 제시됨
- 뉴질랜드의 「Education (Early Childhood Services) Regulations 2008」은 영유아 보육 및 교육 서비스, 면허 및 자격 인증 받은 보육·교육 서비스, 영유아 보육 및 교육서비스 제공자 등 주요 개념과 인가 관련 기준을 규정하고 있음. 해당 규정은 「Education and Training Act 2020」과 연계되어 개정·적용되고 있으며, 영유아 보육 및 교육서비스가 법적 관리체계 안에서 기능하는 것으로 나타남
- 뉴질랜드의 특징은 기관 유형을 하나로 단일화하기보다 다양한 영유아 보육 및 교육 서비스를 유지하면서도, 교육부 중심의 법령·인가·인증 기준을 통해 공통적인 질 관리체계를 적용한다는 점

**(5) 영국 : 「Childcare Act 2006」 및 「Early Years Foundation Stage(EYFS)」 기반의 공통 기준화**

- 영국은 기관 유형을 완전히 단일화하기보다는, 0~5세 영유아 대상 교육·돌봄 기준을 「Early Years Foundation Stage(EYFS)」로 공통화한 사례로 나타남. 자료에 따르면 EYFS statutory framework는 학교와 돌봄서비스 제공자가 출생부터 5세까지 아동의 학습·발달·돌봄을 위해 충족해야 하는 기준을 제시하는 법정 지침임

- EYFS는 모든 영유아 보육 및 교육기관이 충족해야 할 기준을 제시하며, 아동이 잘 배우고 발달할 수 있도록 하는 기준, 건강과 안전 보장, 학교 시작에 필요한 지식과 기술 형성을 주요 내용으로 함. 영국 정부는 EYFS framework가 모든 영유아 보육 및 교육기관이 충족해야 하는 기준을 설정하고, 건강·안전 및 학교 준비를 보장하는 기능을 한다고 설명하고 있음
- 영국 사례의 특징은 공급체계는 학교, 보육원, 가정보육교사 등으로 다양하게 유지되지만, 공통 기준은 EYFS를 통해 통합적으로 적용됨
- 해외 사례를 종합하면, 유보통합은 국가별 행정체계와 복지·교육제도에 따라 다양한 방식으로 추진되고 있음. IEA 보고서가 제시한 바와 같이 유아교육·보육 체계는 분리형과 통합형으로 구분되지만, 실제 국가 사례에서는 완전한 기관 단일화보다 행정체계 통합, 교육과정 공통화, 인가·평가 기준 통합, 지방정부 또는 지역 단위 공급 책임 설정 등 여러 방식이 결합되어 나타남
- 스웨덴과 핀란드는 유아교육·보육을 교육체계 안에서 통합적으로 운영하는 성격이 강하며, 국가 수준의 기준과 지방정부의 운영책임이 결합된 구조로 나타남. 덴마크는 지방정부의 보편적 서비스 제공 책임이 강조되는 모델로 파악되며, 뉴질랜드는 다양한 기관 유형을 인정하면서도 교육법·인가체계 안에서 공통적으로 관리하는 방식으로 나타남. 잉글랜드는 기관 유형을 유지하되 EYFS를 통해 학습·발달·건강·안전 기준을 공통화하는 사례로 볼 수 있음
- 따라서 한국의 유보통합 추진 과정에서도 단순한 기관 통합 여부보다 법적 지위, 관리주체, 지방단위 운영책임, 공통 교육·보육과정, 교원 기준, 재정지원 방식 등을 종합적으로 검토할 필요가 있음. 특히 경상북도와 같이 농산어촌 지역 비중이 높고 지역별 영유아 수요 편차가 큰 지역에서는 덴마크·스웨덴 사례에서 나타나는 지방정부 또는 지역 단위 공급 책임, 핀란드·잉글랜드 사례에서 나타나는 공통 기준 적용 방식, 뉴질랜드 사례에서 나타나는 다양한 기관 유형의 공통 관리체계가 참고될 수 있음

## 2) 국내 유보통합 관련 법

- 「정부조직법」은 국가 행정조직의 설치와 기능을 규정하는 기본 법률임. 유보통합 추진과 관련하여 2023년 정부조직법 개정을 통해 보건복지부가 담당하던 영유아 보육 관련 사무가 교육부로 이관되었으며, 2024년 6월부터 시행되고 있음. 이에 따라 중앙정부 차원의 유아교육·보육 관리체계가 교육부 중심으로 일원화되는 기반을 마련했으며, 유치원과 어린이집을 이원적으로 관리하던 체계를 단일 부처 중심 체계로 전환하는 법적 근거가 됨
- 「유아교육법」은 유치원의 설치·운영 및 유아교육에 관한 사항을 규정하는 기본 법률임. 유치원의 교육과정 운영, 교원 자격, 학급 편성 및 교육환경 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 현재 유아교육 분야의 핵심 법적 근거로 기능하고 있음
- 「영유아보육법」은 어린이집 설치·운영 및 보육서비스 제공에 관한 사항을 규정하는 기본 법률임. 어린이집의 운영기준, 보육교직원 자격, 보육료 지원, 보육서비스 제공체계 등에 관한 내용을 포함하고 있음. 유보통합 이전에는 「영유아보육법」에 근거하여 보건복지부와 지방자치단체가 어린이집 관련 사무를 수행해 왔으나, 보육업무의 교육부 이관 이후 유아교육 분야와의 제도적 연계 필요성이 확대되고 있음
- 「지방교육자치에 관한 법률」은 시·도교육청 및 교육감의 권한과 지방교육행정 운영체계를 규정하는 법률임. 지방교육의 자주성과 전문성 확보를 목적으로 하며, 교육행정 수행의 기본 근거를 제공하고 있음
- 「지방교육재정교부금법」은 시·도교육청의 교육재정 확보를 위한 핵심 법률임. 국가 세수의 일정 비율을 지방교육재정교부금으로 배분하여 지방교육재정을 지원하는 근거를 규정하고 있음. 유보통합 추진 이후 시도교육청이 영유아 교육·보육 관련 사무를 확대 수행하게 될 경우, 추가 재원 확보와 재원 배분 방식이 주요 쟁점으로 나타남. 이에 따라 「지방교육재정교부금법」은 유보통합 재정체계 논의에서 가장 직접적인 관련성을 갖는 법률로 파악됨

### 3) 유보통합 관련 제도

- 「유아학비 지원제도」는 국·공립 및 사립유치원에 다니는 만 3~5세 유아를 대상으로 유아학비를 지원하는 제도임. e-유치원 자료에서는 국·공립 및 사립유치원 3~5세 누리과정 지원과 함께 소득계층과 관계없이 모든 원아에게 취학 직전 3년간 유아학비를 지원한다고 제시되어 있음. 「유아학비 지원제도」는 유치원 재정지원 체계의 핵심 제도로, 유보통합 추진 과정에서 어린이집 보육료 지원제도와 비교·조정이 필요한 영역으로 나타남. 특히 기관 유형에 따른 부모 부담 및 지원 수준 차이를 완화하는 과정에서 중요한 기준이 되는 제도
- 「보육료 지원제도」는 어린이집을 이용하는 만 0~5세 영유아에게 국가 및 지방자치단체가 일정액의 보육료를 지원하는 제도임. 아이사랑 포털에서는 만 0~5세 영유아가 어린이집을 이용하는 경우 소득수준과 관계없이 국가 및 지방자치단체로부터 일정액의 보육료를 지원받을 수 있다고 제시하고 있음
- 「어린이집·유치원 정보공시 제도」는 학부모가 기관 정보를 비교·확인할 수 있도록 어린이집과 유치원의 기본현황, 정원·현원, 교직원 수, 운영정보 등을 공개하는 제도임. 유보통합포털 및 통합정보공시 서비스에서는 어린이집과 유치원을 통합 검색할 수 있으며, 기관별 정원·현원, 교직원 수, 연장보육 여부 등의 정보를 확인할 수 있는 구조로 운영되고 있음

### 4) 유보통합 관련 정책 및 시범사업

#### (1) 유보통합 실행계획

- 「유보통합 실행계획」은 유치원과 어린이집으로 이원화되어 운영되던 영유아 교육·보육 체계를 단계적으로 통합하기 위해 교육부가 발표한 정책계획임. 교육부는

2024년 6월 27일 「유보통합 실행계획」을 발표하였으며, 이를 통해 영유아 교육·보육의 질 제고, 유치원·어린이집 간 격차 완화, 행·재정 관리체계 일원화 등을 주요 추진방향으로 제시한 것으로 나타남(교육부, 2024a)

- 「유보통합 실행계획」은 크게 5대 상향평준화 과제, 5대 유치원·어린이집 통합 과제, 3대 관리체계 개선 과제로 구성됨. 상향평준화 과제는 통합 이전이라도 영유아와 학부모가 체감할 수 있는 서비스 질 개선을 우선 추진하는 데 목적이 있으며, 통합 과제는 입학·입소 방식, 교원 자격 및 양성체계, 통합기관 설립·운영기준 등 유치원과 어린이집 간 제도 차이를 조정하는 데 초점을 두고 있음(교육부, 2024a). 관리체계 개선 과제는 교육부와 교육청 중심의 행·재정 관리체계 일원화, 통합정보시스템 구축 등을 포함하는 것으로 제시됨
- 또한 「유보통합 실행계획」에서는 유치원과 어린이집 신청장구 통합, 통합교사 자격 및 양성체계 구축, 통합기관 운영기준 마련, 재정지원체계 개편 등이 핵심 정책 과제로 제시됨. 이는 유보통합이 단순한 부처 간 업무 이관에 그치지 않고, 기관 운영, 교원, 재정, 정보시스템 등 영유아 교육·보육 전반의 구조 개편을 포함하는 정책임

## (2) 영유아학교 시범운영

- 「영유아학교 시범운영」은 유치원과 어린이집의 통합기관 모델을 현장에서 검증하기 위해 추진되는 시범사업임. 교육부는 유보통합으로 인한 현장 변화를 영유아, 학부모, 교사가 사전에 체감할 수 있도록 약 150여 개 기관을 대상으로 영유아학교 시범사업을 추진하고 있다고 밝힌 바 있음(교육부, 2024)
- 「영유아학교 시범사업」은 유치원과 어린이집의 기관 유형 차이를 전제로 하되, 교육·보육 서비스의 질을 높이고 통합기관 운영모델을 실증적으로 검토하는 데 목적이 있음. 시범사업에서는 교육·보육과정 운영, 이용시간 보장, 교사 대 영유아 비율 개선, 돌봄 지원, 기관 운영방식 등에 대한 현장 적용 가능성이 검토되는 것으로 나타남

<표 II-1> 시도별 (가칭)영·유아학교 선정 현황

| 총계  | 기관 수 |     |    |      |     |    |    |    |    | 비고                                     |
|-----|------|-----|----|------|-----|----|----|----|----|--|
|     | 유치원  |     |    | 어린이집 |     |    |    |    |    |  |
|     | 계    | 국공립 | 사립 | 계    | 국공립 | 민간 | 법인 | 가정 | 직장 |  |
| 152 | 68   | 8   | 60 | 84   | 25  | 24 | 14 | 13 | 8  | 통합유치원(4),<br>장애통합·<br>전문어린이집(16)<br>포함 |

- 시범사업을 통해 ‘교사 대 영유아 수 비율 개선’ 등 현장의 요구가 많았던 과제를 우선 실시, 유보통합의 속도를 높이는 한편, 유보통합 과제들을 선제적으로 적용해 보고 연구와 성과 평가를 거쳐 통합모델을 검증 및 보완할 예정
- 각 시범학교는 첫째, 충분한 운영시간 보장, 둘째, 교사 대 영유아 수 적정화, 셋째, 수요맞춤 교육 및 보육 프로그램 강화, 넷째, 교사의 전문성 및 역량 강화 등 현장의 요구와 학부모의 수요가 높은 과제 중점적으로 추진

< 시범학교 추진 과제 계획 예시 >

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 가 유치원 : 현재 기존 교사들이 유연근무 형태로 돌봄시간을 운영하고 있었으나, 아침저녁돌봄 전담인력을 별도로 채용하여 담임교사의 연구시간을 확보하고 교육 질 향상 도모</li> <li>· 나 유치원 : 보조교사 겸 방과후과정 교사의 수업시간이 오전~오후까지로 업무 부담이 컸으나, 연장과정 교사를 추가 배치하여 (현)방과후과정 교사의 수업시간 변경, 연구시간 확보</li> <li>· 다 유치원 : 공간 공유 정도의 유보 이음을 운영(유초 이음교육은 미운영)하고 있었으나, 시범사업을 통해 체계적 유-보-초 이음교육 협력기관 연계 및 이음교육 상담(컨설팅) 지원</li> <li>· 라 유치원 : 현재 교사 대 유아 수가 3세반 1:18, 4세반 1:22, 5세반 1:25로 과밀화되어 있어 세밀한 지도가 어려웠으나, 교육과정 교사 추가 배치로 담임교사 업무 경감 및 교육 질 제고</li> <li>· 마 어린이집 : 지역사회 연계 프로그램이 일회성·행사성으로 운영되고 있었으나 지역사회와 지속적으로 양질의 프로그램을 운영할 수 있도록 지원(지역사회 교육복지사업 연계), 세부 운영 상담(컨설팅)</li> </ul> |
|--|

### (3) 유보통합포털

- 「유보통합포털」은 어린이집 입소와 유치원 입학 신청을 하나의 시스템에서 처리할 수 있도록 구축된 통합 신청 플랫폼. 교육부는 2024년 11월 1일부터 「유보통합포털」을 개통하여 2025학년도 어린이집·유치원 신입생 입소·입학 신청 서비스를 제공한다고 발표함
- 기존에는 어린이집 입소대기시스템과 유치원 입학시스템이 별도로 운영되어 학부모가 기관 유형별로 각각 신청해야 하는 구조였음. 그러나 「유보통합포털」 개통 이후에는 한 번의 회원가입과 로그인으로 어린이집 입소대기시스템과 유치원 입학 시스템을 함께 이용할 수 있도록 개선함
- 「유보통합포털」은 행정서비스 통합의 초기 사례로 볼 수 있으며, 유치원과 어린이집에 대한 정보 접근성 제고, 기관 비교·선택 편의성 확대, 입소·입학 신청절차 간소화에 기여하는 것으로 파악됨

### (4) 유보통합 선도교육청

- 「유보통합 선도교육청」은 유보통합 본격 시행 이전에 지역 단위에서 유치원과 어린이집 간 교육·돌봄 격차 완화 과제를 선제적으로 추진하기 위해 운영된 정책사업임. 교육부 자료에서는 「유보통합 선도교육청」을 지역의 자원을 활용하여 유치원과 어린이집이 제공하는 교육·돌봄의 격차를 완화하고 질을 높이는 과제를 시행하는 시도교육청으로 설명하고 있음
- 「유보통합 선도교육청」은 중앙 차원의 관리체계 일원화 이전이라도 지역 중심으로 현장 개선 과제를 추진할 수 있도록 하는 데 목적이 있음. 이를 통해 지역별 여건에 따라 유치원과 어린이집 간 급식, 돌봄, 교육과정, 교원 연수, 안전관리 등 다양한 영역에서 협력사업을 시도할 수 있는 기반 마련(교육부, 2023)

< 시범학교 추진 과제 계획 예시 >

- 가 유치원 : 현재 기존 교사들이 유연근무 형태로 돌봄시간을 운영하고 있었으나, 아침 저녁돌봄 전담인력을 별도로 채용하여 담임교사의 연구시간을 확보하고 교육 질 향상 도모
- 나 유치원 : 보조교사 겸 방과후과정 교사의 수업시간이 오전~오후까지로 업무 부담이 컸으나, 연장과정 교사를 추가 배치하여 (현)방과후과정 교사의 수업 시간 변경, 연구시간 확보
- 다 유치원 : 공간 공유 정도의 유보 이음을 운영(유 초 이음교육은 미운영)하고 있었으나, 시범사업을 통해 체계적 유보-초 이음교육 협력기관 연계 및 이음 교육 상담(컨설팅) 지원
- 라 유치원 : 현재 교사 대 유아 수가 3세반 1:18, 4세반 1:22, 5세반 1:25로 과밀화되어 있어 세밀한 지도가 어려웠으나, 교육과정 교사 추가 배치로 담임교사 업무 경감 및 교육 질 제고
- 마 어린이집 : 지역사회 연계 프로그램이 일회성·행사성으로 운영되고 있었으나 지역사회와 지속적으로 양질의 프로그램을 운영할 수 있도록 지원(지역사회 교육 복지사업 연계), 세부 운영 상담(컨설팅)

<표 II-2> 유보통합 선도교육청 선정 분야

| 원칙                        | 운영분야          | 적용대상         | 적용범위            | 선정규모     |
|---------------------------|---------------|--------------|-----------------|----------|
| 1. 국민안심                   | 급식비 격차 완화     | 어린이집         | 시·도 또는 시·군·구    | 신청 교육청   |
|                           | 유아학비 경감       | 유치원          |                 |          |
|                           | 방과후 과정비 확대    | 유치원,<br>어린이집 | 시·도 내 3그룹 이상    | 4~5개 교육청 |
|                           | 가정형 방과후 과정 운영 |              | 시·도 내 20개 기관 이상 | 2개 교육청   |
|                           | 안전환경 조성       |              | 시·도 자율          | 심사 후 선정  |
|                           | 시·도 교육청 제안분야  |              |                 |          |
| 2. 다양<br>3. 자율<br>4. 지역중심 | 시·도 교육청 제안분야  | 유치원,<br>어린이집 | 시·도 자율          | 심사 후 선정  |

### (5) 5대 상향평준화 과제

- 「5대 상향평준화 과제」는 유보통합 이전이라도 영유아 교육·보육서비스의 질을 우선적으로 개선하기 위해 추진되는 정책과제임. 교육부 「유보통합 실행계획」에서는 영유아가 어느 기관을 이용하더라도 일정 수준 이상의 교육·보육 서비스를 받을 수 있도록 서비스 질을 상향하는 방향이 제시된 것으로 나타남
- 「5대 상향평준화 과제」에는 영유아 이용시간 보장, 교사 대 영유아 수 개선, 교육·보육비 부담 완화, 정서·심리 지원, 특수교육 대상 영유아 지원 등이 포함되는 것으로 제시됨. 특히 교육부 브리핑에서는 희망하는 영유아에 대한 이용시간 보장, 교사 대 영유아 수 개선, 특수교육 대상 영유아 통합 지원 등이 언급된 것으로 나타남. 통합기관 도입 이전에도 유치원과 어린이집 간 서비스 격차를 완화하고, 학부모가 체감할 수 있는 정책 변화를 제공하기 위한 목적을 가짐

### (6) 5대 유치원·어린이집 통합 과제

- 「5대 유치원·어린이집 통합 과제」는 유치원과 어린이집 간 제도적 차이를 조정하고, 향후 통합기관 운영 기반을 마련하기 위해 추진되는 정책과제임. 교육부 브리핑에 따르면 통합 과제에는 입학·입소 방식 통합, 통합교사 자격 및 양성체계 구축, 통합기관 운영기준 마련 등이 포함되는 것으로 나타남
- 특히 입학·입소 방식 통합은 학부모의 편의성과 입학의 공정성을 확보하기 위한 과제로 제시됨. 교육부는 2024년 11월부터 하나의 창구에서 유치원과 어린이집을 신청할 수 있도록 하겠다고 밝힌 바 있으며, 이후 「유보통합포털」 운영으로 해당 과제가 구체화된 것으로 나타남
- 교원 자격 및 양성체계 개편은 통합기관에서 근무할 교사의 전문성과 역량을 높이기 위한 과제로 제시됨. 또한 통합기관 설립·운영기준은 기관의 명칭, 설치기준, 운영시간, 인력 배치, 교육·보육과정 등 현장 운영과 직접 관련되는 사항을 포함할 수 있어, 유보통합의 실제 제도화 단계에서 핵심 쟁점임

### (7) 3대 관리체계 개선 과제

- 「3대 관리체계 개선 과제」는 유보통합 추진을 위한 행정·재정·정보 관리기반을 정비하는 정책과제임. 교육부 브리핑에서는 교육부와 교육청 중심의 행·재정 관리체계 일원화, 재정지원체계 정비, 통합정보시스템 구축 등이 관리체계 개선 과제로 제시된 것으로 나타남
- 행정체계 측면에서는 보건복지부와 지방자치단체가 담당하던 보육 관련 사무를 교육부와 시도교육청 중심으로 재편하는 것이 핵심임. 중앙정부 차원의 보육업무 이관은 이미 추진되었으나, 지방단위 업무 이관은 관련 법령 개정, 조직 및 인력 조정, 예산 편성체계 정비 등이 수반되는 과제로 남아 있음
- 재정체계 측면에서는 기존 유아교육 재정과 보육 재정이 서로 다른 체계로 운영되어 왔다는 점에서, 향후 표준비용 산정, 재원 부담 구조, 교육비특별회계 편입 가능성, 국고·지방비 분담 방식 등이 주요 검토대상으로 나타남. 정보체계 측면에서는 유치원과 어린이집에 대한 신청, 정보공시, 행정관리 시스템을 통합하거나 연계하는 방향이 제시되고 있음

### (8) 거점형 돌봄사업

- 추진 배경
  - 지역 및 기관별 여건과 특성, 이른 아침·늦은 저녁, 휴일돌봄 수요 등을 고려하여 거점형 돌봄기관을 통한 맞춤형 돌봄 운영 필요
  - 유보통합 추진에 따라 유치원과 어린이집 기관별 장점을 활용하여 다양한 돌봄 수요에 대응할 수 있도록 기관 연계 방안 마련 필요
- 추진 내용
  - 목적 : 돌봄 취약 지역 등에 돌봄 제공기관 확대 및 운영 모형 다양화 추진, 지역 여건과 수요에 맞는 돌봄 운영 모델 발굴 및 확산
  - 운영형태 : 맞춤형 돌봄(아침, 저녁 출퇴근 시간대 및 방학), 토요(휴일 돌봄)

- 현장지원 : ‘거점형 돌봄 지원단’을 구성하여 시범사업 참여기관 현장 컨설팅 추진, 시범사업 운영 지원을 위해 방과후 웹페이지에서 ‘거점형 돌봄기관 Q&A’게시판 운영

<표 II-3> 거점형 돌봄기관 지정·운영 현황(2025년)

| 구분    | 총계 | 맞춤형 돌봄 |     |      | 토요(휴일) 돌봄 |     |      |
|-------|----|--------|-----|------|-----------|-----|------|
|       |    | 총계     | 유치원 | 어린이집 | 총계        | 유치원 | 어린이집 |
| 거점 기관 | 56 | 39     | 20  | 19   | 17        | 5   | 12   |



[그림 II-1] 거점형 돌봄기관 지정·운영 현황(2025년)

### 3. 경상북도 보육·유아교육 현황

- 경상북도는 전국 자체단체 중, 가장 넓은 행정구역을 보유하고 있으며, 22개 시·군으로 구성된 대표적인 농산어촌 지역임. 특히 군 지역의 비중이 높고 인구가 넓게 분산되어 있어 영유아 교육·보육 서비스 제공에 상대적으로 높은 행정·재정 비용이 요구됨. 도시지역과 달리 영유아 수요가 집중되지 않아 유치원과 어린이집의 소규모 운영이 불가피하며, 이는 기관 운영의 효율성 확보를 어렵게 만드는 요인으로 작용함
- 경상북도는 저출생과 인구감소의 영향을 전국에서 가장 크게 받는 지역임. 유치원 재원아 수는 지속적으로 감소하고 있으며, 일부 군 지역에서는 학령전 아동 감소로 인해 정원 미달 기관이 증가하고 있는 추세. 이에 따라 유보통합 이후에도 기관 운영비와 인건비 부담은 유지되는 반면 이용 아동은 감소하는 구조가 심화될 수 있음. 이러한 현상은 규모의 경제를 전제로 하는 획일적 재정지원 체계가 농산어촌 지역에 적합하지 않을 수 있음을 시사함
- 아울러 경상북도 내 시·군 간 재정여건의 격차도 상당함. 포항시, 구미시, 경산시 등 산업기반이 상대적으로 양호한 지역과 군 단위 지자체 간에는 재정자립도와 재정력지수에서 큰 차이가 존재함. 이로 인해 유보통합에 따른 추가 재정부담이 발생할 경우 지자체별 수용능력 또한 상이하게 나타날 수 있음. 특히 재정력이 취약한 군 지역에서는 기존 보육사업 재원의 교육청 이관 과정에서 재정운영의 부담이 가중될 가능성이 존재함
- 이와 같이 경상북도는 광범위한 농산어촌 지역 분포, 지속적인 영유아 인구 감소, 소규모 교육·보육기관의 높은 비중, 그리고 시·군 간 재정 및 행정 여건의 차이 등 복합적인 지역 특성을 가짐. 이러한 특성은 유보통합 정책이 전국적으로 동일하게 적용되더라도 지역별로 상이한 정책 수요와 추진 여건이 존재할 수 있음을 시사함. 따라서 경상북도의 유보통합 추진 과정에서는 지역의 여건과 특성을 충분히 고려한 정책 설계와 운영방안 마련이 중요하며, 이를 통해 영유아에게 안정적이고 질 높은 교육·보육 서비스를 제공할 수 있는 기반을 구축할 필요가 있음

## 1) 경상북도 어린이집 현황

- 보육통계(2024)기준 경상북도 어린이집 현황 제시
  - 「보육통계」는 전국 시·군·구 및 어린이집에서 보육통합정보시스템에 입력한 어린이집 및 이용아동 현황자료를 활용하여 어린이집 현황 및 이용실태를 파악하여 보육정책 수립의 기초자료로 활용되기 위해 연 1회 시행되는 조사
- 설립주체별 어린이집 유형은 다음과 같음
  - 국공립 어린이집 : 국가나 지방자치단체가 설치·운영(위탁운영 포함)하는 어린이집
  - 사회복지법인 어린이집 : 사회복지사업법에 따른 사회복지 법인이 설치·운영하는 어린이집
  - 법인·단체 등 어린이집 : 각종 법인이나 단체 등이 설치·운영하는 어린이집
  - 직장 어린이집 : 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집
  - 가정 어린이집 : 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집
  - 협동 어린이집 : 보호자 또는 보육교직원 11인 이상이 조합을 결성하여 설치·운영하는 어린이집
  - 민간 어린이집 : 위 어린이집에 해당하지 않는 어린이집

### (1) 경상북도 어린이집 설치·운영 현황

- 2024년 기준 경상북도 내 어린이집은 총 1,234개소가 운영되고 있음. 설치유형별로는 민간어린이집이 489개소(39.6%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 가정어린이집이 370개소(30.0%), 국공립어린이집이 217개소(17.6%) 순으로 나타남. 반면 협동어린이집은 1개소에 불과하여 사실상 운영 비중이 매우 낮은 것으로 확인됨
- 지역별로는 구미시가 282개소로 가장 많은 어린이집을 보유하고 있으며, 포항시(246개소), 경산시(128개소), 경주시(109개소) 각각 보유 중. 이들 지역은 경북 내

인구 규모가 상대적으로 큰 도시지역으로, 어린이집 공급 또한 집중되어 있는 것으로 나타남. 반면 울릉군은 1개소, 영양군은 5개소, 청송군과 영덕군은 각각 8개소에 그쳐 지역 간 시설 분포의 차이가 큰 것으로 확인됨

- 설치유형별 분포를 살펴보면 도시지역에서는 민간 및 가정어린이집의 비중이 높은 반면, 군 지역에서는 국공립어린이집 비중이 상대적으로 높게 나타남. 의성군은 전체 13개소 중 7개소(53.8%), 청송군은 8개소 중 4개소(50.0%), 영양군은 5개소 중 4개소(80.0%)가 국공립어린이집으로 운영되고 있음. 이는 농산어촌 지역의 경우 민간 운영 여건이 상대적으로 취약하여 공공부문의 역할이 중요함을 보여줌
- 또한 구미시와 포항시의 경우 민간 및 가정어린이집이 각각 229개소, 201개소로 전체 시설의 대부분을 차지하고 있어 도시지역 중심의 민간 공급 구조가 형성되어 있음을 나타냄. 반면 군 단위 지역은 시설 수 자체가 적고 국공립 중심의 운영구조를 보이고 있어 지역별 보육서비스 제공 여건에 차이가 존재하는 것으로 분석됨
- 종합하면 경상북도의 어린이집 운영체제는 대도시 지역을 중심으로 한 민간·가정 어린이집 중심 구조와 농산어촌 지역의 국공립 중심 구조가 공존하는 형태를 보이고 있음. 또한 지역 간 어린이집 수 편차가 크게 나타나고 있어 향후 영유아 인구 감소 및 보육수요 변화에 대응하기 위해서는 지역 특성을 고려한 보육서비스 제공 체계 마련이 요구됨

<표 II-4> 어린이집 설치·운영 현황

(단위 : 개소)

| 구분 | 계     | 국공립 | 사회복지<br>법인 | 법인,<br>단체 | 민간  | 가정  | 협동 | 직장 |
|----|-------|-----|------------|-----------|-----|-----|----|----|
| 포항 | 246   | 22  | 10         | 1         | 121 | 80  | 0  | 12 |
| 경주 | 109   | 13  | 7          | 2         | 44  | 37  | 0  | 6  |
| 김천 | 65    | 9   | 8          | 0         | 20  | 22  | 0  | 6  |
| 안동 | 78    | 17  | 6          | 1         | 31  | 16  | 0  | 7  |
| 구미 | 282   | 25  | 11         | 4         | 104 | 125 | 1  | 12 |
| 영주 | 39    | 11  | 1          | 6         | 13  | 7   | 0  | 1  |
| 영천 | 43    | 15  | 2          | 0         | 14  | 9   | 0  | 3  |
| 상주 | 24    | 11  | 1          | 1         | 8   | 2   | 0  | 1  |
| 문경 | 30    | 5   | 2          | 3         | 11  | 9   | 0  | 0  |
| 경산 | 128   | 23  | 8          | 3         | 64  | 27  | 0  | 3  |
| 의성 | 13    | 7   | 4          | 2         | 0   | 0   | 0  | 0  |
| 청송 | 8     | 4   | 1          | 2         | 0   | 0   | 0  | 1  |
| 영양 | 5     | 4   | 0          | 1         | 0   | 0   | 0  | 0  |
| 영덕 | 8     | 4   | 0          | 0         | 4   | 0   | 0  | 0  |
| 청도 | 9     | 5   | 1          | 0         | 2   | 1   | 0  | 0  |
| 고령 | 9     | 3   | 2          | 0         | 4   | 0   | 0  | 0  |
| 성주 | 11    | 5   | 0          | 0         | 3   | 3   | 0  | 0  |
| 칠곡 | 64    | 9   | 3          | 2         | 32  | 17  | 0  | 1  |
| 예천 | 34    | 10  | 1          | 1         | 8   | 12  | 0  | 2  |
| 봉화 | 10    | 5   | 1          | 1         | 1   | 2   | 0  | 0  |
| 울진 | 18    | 9   | 0          | 1         | 5   | 1   | 0  | 2  |
| 울릉 | 1     | 1   | 0          | 0         | 0   | 0   | 0  | 0  |
| 소계 | 1,234 | 217 | 69         | 31        | 489 | 370 | 1  | 57 |

자료: 보육통계(2024), 「전국어린이집 현황」에서 발췌·재구성

## (2) 경상북도 어린이집 정원·현원 현황

- 2024년 기준 경상북도 어린이집 재원아동 수는 총 60,676명으로 나타남. 시설유형별로는 민간어린이집 이용 아동이 30,818명(50.8%)으로 전체의 절반 이상을 차지하고 있으며, 국공립어린이집 10,981명(18.1%), 가정어린이집 6,922명(11.4%), 사회복지법인 어린이집 5,821명(9.6%), 직장어린이집 4,348명(7.2%) 순으로 나타남. 이는 경상북도의 보육서비스가 민간어린이집을 중심으로 운영되고 있음을 시사함
- 지역별로는 포항시(12,310명)와 구미시(12,227명)의 재원아동 수가 가장 많았으며, 경산시(6,848명), 경주시(5,903명)가 뒤를 이었음. 반면 울릉군은 60명, 영양군은 220명, 청송군은 340명으로 나타나 시·군 간 보육 수요 규모의 차이가 매우 큰 것으로 확인됨
- 도시지역에서는 민간 및 가정어린이집 이용 비중이 높게 나타남. 구미시는 전체 재원아동 12,227명 중 민간어린이집 이용 아동이 6,680명으로 가장 많고, 가정어린이집 이용 아동도 2,384명으로 조사됨. 포항시 역시 민간어린이집 이용 아동이 7,744명으로 전체의 약 63%를 차지하는 것으로 나타남. 이는 도시지역의 경우 민간 중심의 보육서비스 공급체계가 형성되어 있음을 보여줌
- 반면 군 지역에서는 국공립 및 사회복지법인 어린이집 이용 비중이 상대적으로 높게 나타남. 영양군의 경우 전체 재원아동 220명 중 국공립어린이집 이용 아동이 181명으로 82.3%를 차지하였으며, 의성군 역시 전체 853명 중 국공립 및 사회복지법인 어린이집 이용 아동이 781명으로 대부분을 차지하고 있음. 이는 농산어촌 지역에서 공공 및 공익적 성격의 보육기관이 핵심적인 역할을 수행하고 있음을 보여줌
- 종합하면 경상북도 어린이집 이용 아동은 도시지역에 집중되어 있으며, 보육서비스 공급은 민간어린이집 중심 구조를 유지하고 있음. 반면 농산어촌 지역은 국공립 및 사회복지법인 중심의 보육체계를 통해 지역 보육 수요를 충족하고 있는 것으로 나타남. 이러한 지역 간 보육 수요 및 이용구조의 차이는 향후 유보통합 추

진 과정에서 지역별 특성을 고려한 정책 운영의 필요성을 시사함

<표 II-5> 어린이집 정원·현원 현황

(단위 : 개소)

| 구분 | 계      | 국공립    | 사회복지<br>법인 | 법인,<br>단체 | 민간     | 가정    | 협동 | 직장    |
|----|--------|--------|------------|-----------|--------|-------|----|-------|
| 포항 | 12,310 | 1,052  | 930        | 104       | 7,744  | 1,479 | 0  | 1,001 |
| 경주 | 5,903  | 662    | 611        | 209       | 3,146  | 704   | 0  | 571   |
| 김천 | 3,120  | 522    | 578        | 0         | 981    | 427   | 0  | 612   |
| 안동 | 3,647  | 790    | 576        | 60        | 1,344  | 300   | 0  | 577   |
| 구미 | 12,227 | 1,425  | 833        | 220       | 6,680  | 2,384 | 45 | 640   |
| 영주 | 2,222  | 684    | 59         | 363       | 917    | 129   | 0  | 70    |
| 영천 | 1,946  | 633    | 204        | 0         | 847    | 154   | 0  | 108   |
| 상주 | 1,022  | 493    | 39         | 89        | 342    | 29    | 0  | 30    |
| 문경 | 1,142  | 199    | 200        | 78        | 511    | 154   | 0  | 0     |
| 경산 | 6,848  | 1,217  | 742        | 139       | 4,094  | 506   | 0  | 150   |
| 의성 | 853    | 291    | 490        | 72        | 0      | 0     | 0  | 0     |
| 청송 | 340    | 177    | 47         | 77        | 0      | 0     | 0  | 39    |
| 영양 | 220    | 181    | 0          | 39        | 0      | 0     | 0  | 0     |
| 영덕 | 656    | 298    | 0          | 0         | 358    | 0     | 0  | 0     |
| 청도 | 364    | 209    | 47         | 0         | 88     | 20    | 0  | 0     |
| 고령 | 524    | 134    | 87         | 0         | 303    | 0     | 0  | 0     |
| 성주 | 520    | 239    | 0          | 0         | 226    | 55    | 0  | 0     |
| 칠곡 | 3,467  | 441    | 180        | 149       | 2,362  | 286   | 0  | 49    |
| 예천 | 1,496  | 486    | 159        | 75        | 457    | 238   | 0  | 81    |
| 봉화 | 423    | 258    | 39         | 39        | 49     | 38    | 0  | 0     |
| 울진 | 1,366  | 530    | 0          | 28        | 369    | 19    | 0  | 420   |
| 울릉 | 60     | 60     | 0          | 0         | 0      | 0     | 0  | 0     |
| 소계 | 60,676 | 10,981 | 5,821      | 1,741     | 30,818 | 6,922 | 45 | 4,348 |

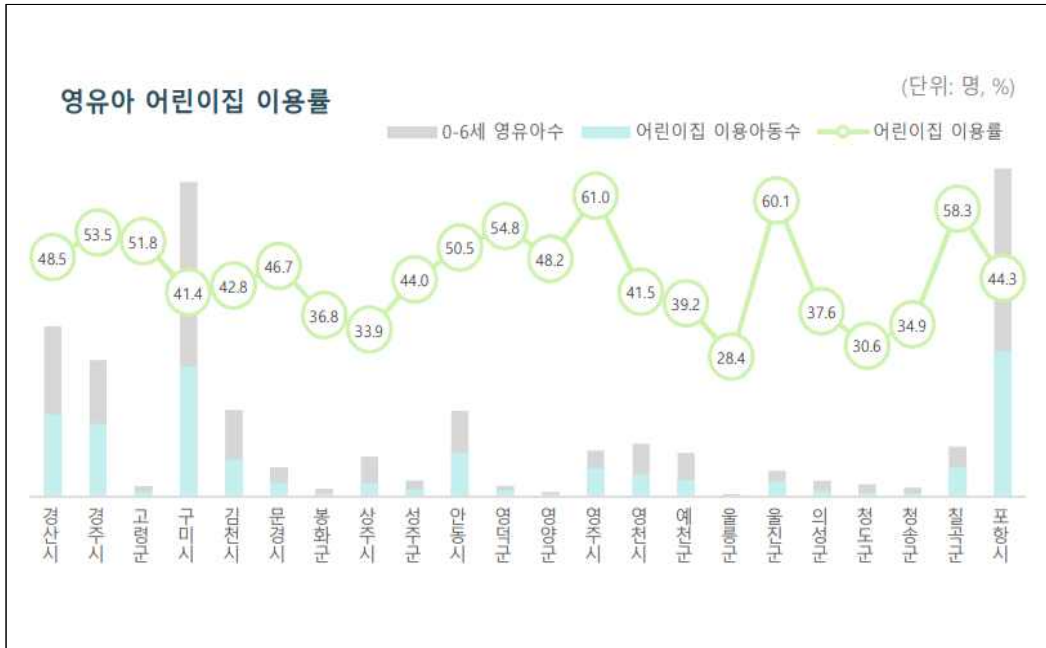
자료: 보육통계(2024), 「전국어린이집 현황」에서 발췌·재구성

### (3) 경상북도 어린이집 이용률 현황

- 경상북도 시·군별 어린이집 이용률을 살펴보면 지역 간 편차가 매우 크게 나타남. 어린이집 이용률은 해당 지역의 0~6세 영유아 수 대비 어린이집 이용 아동 수의 비율을 의미하며, 보육서비스 이용 수준과 지역 내 보육 수요를 파악할 수 있는

지표임.

- 전체적으로 경북 북부 및 농산어촌 지역에서 높은 이용률이 나타난 반면, 일부 중소도시 및 군 지역에서는 상대적으로 낮은 이용률을 보임. 가장 높은 이용률은 영주시(61.0%)로 나타났으며, 울진군(60.1%), 칠곡군(58.3%), 영덕군(54.8%), 경주시(53.5%) 순으로 이용률이 높았음. 이는 해당 지역의 영유아 가운데 절반 이상이 어린이집을 이용하고 있음을 의미함
- 반면 울릉군은 28.4%로 가장 낮은 이용률을 보였으며, 청송군(30.6%), 상주시(33.9%), 칠곡군 인접 일부 군 지역을 제외한 농촌지역에서도 비교적 낮은 이용률이 확인됨. 특히 울릉군의 경우 지리적 특수성과 제한적인 보육 인프라, 지역 내 영유아 규모 등의 영향이 복합적으로 작용한 것으로 판단됨
- 시 단위 지역 가운데서는 경주시(53.5%), 구미시(51.8%), 안동시(50.5%)가 상대적으로 높은 이용률을 보인 반면, 김천시(42.8%), 포항시(44.3%), 경산시(48.5%)는 경북 평균 수준에 머물렀음. 특히 포항시는 경북에서 가장 많은 영유아와 어린이집 이용 아동 수를 보유하고 있음에도 이용률은 44.3% 수준으로 나타나, 어린이집 이용 수요가 상대적으로 낮은 것으로 해석할 수 있음
- 한편 동일한 농산어촌 지역 내에서도 이용률 차이가 크게 나타나는 점이 특징으로 나타남. 영주시(61.0%)와 울진군(60.1%)은 높은 이용률을 보이는 반면, 청송군(30.6%)과 울릉군(28.4%)은 매우 낮은 수준을 보임. 이는 단순히 인구 규모의 차이뿐 아니라 지역 내 보육시설 접근성, 유치원 이용 비율, 부모의 양육 형태 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있음을 나타냄
- 종합하면 경상북도는 시·군별 어린이집 이용률 편차가 크게 나타나고 있으며, 일부 지역은 영유아의 절반 이상이 어린이집을 이용하는 반면 일부 지역은 30% 내외로 나타남. 이는 지역별 보육 수요와 이용 행태가 상이함을 보여주는 결과로, 향후 영유아 교육·보육 정책 추진 시 획일적인 기준보다는 지역 여건과 수요를 고려한 접근이 필요함을 시사함

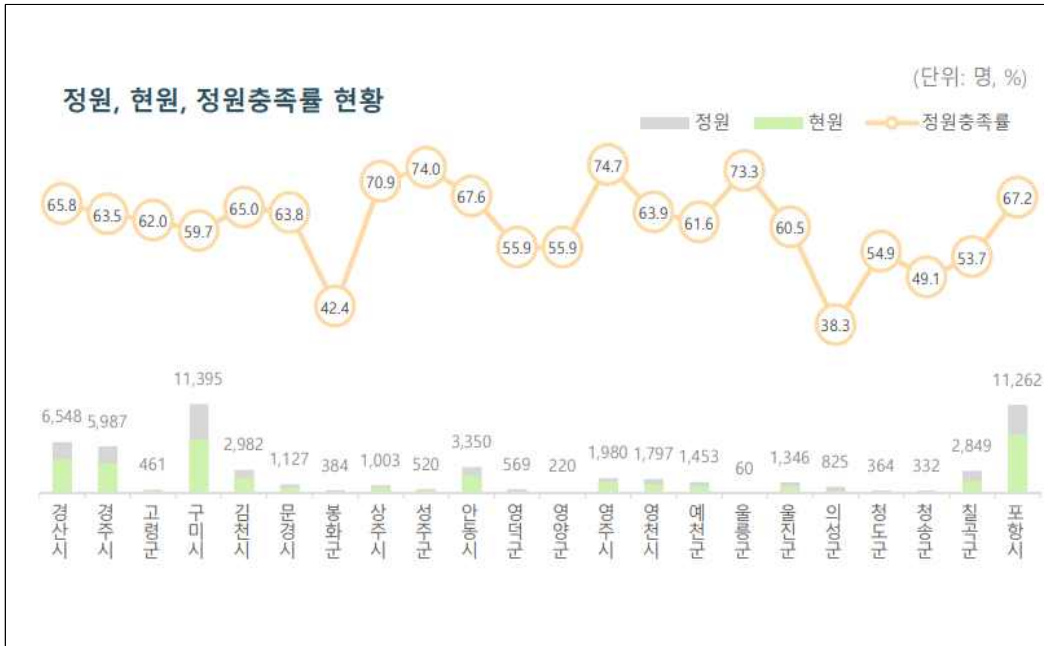


[그림 II-2] 영유아 어린이집 이용률

#### (4) 경상북도 어린이집 정원, 현원, 정원충족률 현황

- 2024년 기준 경상북도 어린이집의 정원 대비 현원 현황을 살펴보면, 대부분 지역에서 정원 미충족 상태가 나타나고 있으며 지역 간 편차 또한 상당한 것으로 확인됨. 정원충족률은 어린이집 정원 대비 실제 재원아동 수의 비율을 의미하며, 보육 시설 운영의 효율성과 지역 내 보육수요를 파악할 수 있는 대표적인 지표임
- 경북 주요 시 지역의 정원충족률은 포항시 67.2%, 경산시 65.8%, 경주시 63.5%, 김천시 65.0%, 안동시 67.6%로 나타나 전반적으로 60% 이상의 수준을 유지하고 있음. 특히 영주시는 74.7%로 가장 높은 정원충족률을 보였으며, 울진군(73.3%), 상주시(70.9%), 성주군(74.0%) 역시 상대적으로 높은 수준을 나타냄. 이는 해당 지역 어린이집의 실제 이용 규모가 정원에 비해 비교적 안정적으로 유지되고 있음을 의미함

- 반면 의성군은 38.3%로 가장 낮은 정원충족률을 기록하였으며, 봉화군(42.4%), 청송군(49.1%), 칠곡군(53.7%), 영덕군 및 영양군(각 55.9%) 등 일부 군 지역에서는 정원의 절반 수준에 불과한 충족률을 보임. 이는 저출생에 따른 영유아 감소와 지역 인구 유출의 영향이 어린이집 운영에 직접적으로 반영되고 있음을 보여줌
- 또한 어린이집 이용 아동 수가 많은 포항시와 구미시는 각각 11,262명, 5,987명의 현원을 보유하고 있으나 정원충족률은 각각 67.2%, 59.7% 수준으로 나타남. 특히 구미시는 경북에서 가장 많은 정원(11,395명)을 확보하고 있음에도 충족률이 60% 미만으로 나타나 시설 공급 규모에 비해 실제 이용 수요가 감소하고 있음을 확인할 수 있음
- 군 지역에서는 영유아 인구 감소에 따라 어린이집 정원 대비 이용 아동 수가 크게 줄어든 것으로 나타남. 의성군은 825명의 정원을 확보하고 있으나 실제 현원은 약 316명 수준으로 추정되며, 봉화군 역시 384명의 정원 중 약 163명 정도만 이용하는 것으로 나타남. 이러한 현상은 농산어촌 지역 어린이집의 운영 안정성과 지속가능성에 대한 우려를 보여주는 결과라 사료됨
- 종합하면 경상북도 어린이집은 대부분 지역에서 정원 대비 실제 이용률이 70% 미만에 머물고 있으며, 특히 일부 군 지역에서는 정원충족률이 50% 이하로 나타나는 등 저출생과 인구감소의 영향이 뚜렷하게 나타나고 있음. 이는 향후 영유아 수 감소가 지속될 경우 어린이집 운영 여건이 더욱 악화될 가능성을 시사하며, 지역별 수요 변화를 고려한 보육서비스 공급체계 검토가 필요함을 보여줌



[그림 II-3] 영유아 어린이집 정원·현원·정원충족률

## 2) 경상북도 유치원 현황

○ 설립주체별 유치원 유형은 다음과 같음

- 공립 단설유치원: 지방자치단체가 설립한 독립형 유치원
- 공립 병설유치원: 지방자치단체가 설립한 초등학교 부속 유치원
- 학교법인 유치원: 학교법인이 운영하는 사립유치원
- 사단법인 유치원: 비영리 사단법인이 운영하는 사립유치원
- 재단법인 유치원: 비영리 재단법인이 운영하는 사립유치원
- 사회복지법인 유치원: 사회복지법인이 운영하는 사립유치원
- 개인 유치원 : 위 유치원 유형에 해당하지 않는 사립유치원

## (1) 경상북도 유치원 설치·운영 현황

- 2025년 기준 경상북도 내 유치원은 총 632개소가 운영되고 있음. 설립유형별로는 공립유치원이 447개소(70.7%)로 전체의 약 70%를 차지하고 있으며, 사립유치원은 185개소(29.3%)로 나타남. 이는 전국적으로 사립유치원의 비중이 높은 대도시권과 달리, 경상북도는 공립유치원 중심의 유아교육 체계를 유지하고 있음을 보여줌
- 공립유치원 가운데서는 병설유치원 425개소(67.2%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 단설유치원은 22개소(3.5%)에 불과함. 특히 공립유치원의 약 95%가 병설유치원 형태로 운영되고 있어 경상북도 유아교육 체계가 초등학교와 연계된 소규모 분산형 구조를 가지고 있음을 알 수 있음. 이는 농산어촌 지역이 많은 경북의 지역적 특성이 반영된 결과로 해석됨
- 사립유치원은 총 185개소로, 개인유치원이 149개소(80.5%)로 대부분을 차지하고 있으며, 학교법인 11개소, 재단법인 25개소가 운영되고 있음. 사회복지법인 및 사단법인 형태의 유치원은 없는 것으로 나타남. 이는 경북 지역 사립유치원이 대부분 개인 운영 형태로 구성되어 있음을 의미함
- 지역별로는 포항시(108개소)와 구미시(93개소)가 가장 많은 유치원을 보유하고 있으며, 경주시(54개소), 경산시(54개소), 안동시(40개소)가 뒤를 잇고 있음. 반면 울릉군은 5개소, 영양군 7개소, 청송군 및 고령군은 각각 8개소에 그치는 등 지역 간 유치원 분포의 차이가 크게 나타남
- 특히 포항시와 구미시는 사립유치원 비중이 상대적으로 높은 특징을 보임. 포항시는 전체 108개소 중 개인유치원만 42개소, 구미시는 48개소로 나타나 도시지역을 중심으로 사립유치원이 활발하게 운영되고 있음. 반면 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 울진군 등 다수의 군 지역은 대부분 공립 병설유치원 중심으로 운영되고 있으며 사립유치원이 거의 없거나 전무한 것으로 나타남
- 이는 농산어촌 지역에서는 유아 수요 규모가 제한적이기 때문에 사립유치원 운영이 어려우며, 공공부문이 유아교육 서비스 공급의 핵심 역할을 수행하고 있음을 보여줌. 또한 향후 영유아 인구 감소가 지속될 경우 도시지역과 농산어촌 지역 간

유치원 운영 여건의 격차가 더욱 확대될 가능성도 시사함

- 종합적으로 경상북도 유치원 체계의 가장 큰 특징은 공립 병설유치원 중심 구조와 도시지역의 사립유치원 집중 현상으로 요약할 수 있음. 특히 군 지역에서는 병설유치원이 사실상 유일한 유아교육 기관 역할을 수행하고 있어 지역사회 내 교육서비스 유지 측면에서 중요한 기능을 담당하고 있음. 따라서 경상북도 유아교육 정책은 지역별 유아 수요와 기관 분포의 차이를 고려한 접근이 필요하며, 농산어촌 지역의 교육 접근성 확보가 중요한 과제로 제기됨

<표 II-6> 경상북도 유치원 설치·운영 현황

(단위 : 개소)

| 구분 | 계   | 공립 |     | 사립   |      |      |        | 개인  |
|----|-----|----|-----|------|------|------|--------|-----|
|    |     | 단설 | 병설  | 학교법인 | 사단법인 | 재단법인 | 사회복지법인 |     |
| 포항 | 108 | 2  | 58  | 3    | -    | 3    | -      | 42  |
| 경주 | 54  | 1  | 41  | 2    | -    | 3    | -      | 7   |
| 김천 | 32  | 4  | 19  | 1    | -    | -    | -      | 8   |
| 안동 | 40  | 2  | 29  | 2    | -    | 2    | -      | 5   |
| 구미 | 93  | 2  | 40  | -    | -    | 3    | -      | 48  |
| 영주 | 23  | -  | 19  | -    | -    | 2    | -      | 2   |
| 영천 | 22  | 1  | 18  | -    | -    | 1    | -      | 2   |
| 상주 | 34  | 1  | 29  | -    | -    | 3    | -      | 1   |
| 문경 | 20  | 1  | 17  | -    | -    | 1    | -      | 1   |
| 경산 | 54  | 3  | 25  | 3    | -    | 2    | -      | 21  |
| 의성 | 16  | -  | 15  | -    | -    | -    | -      | 1   |
| 청송 | 8   | -  | 8   | -    | -    | -    | -      | -   |
| 영양 | 7   | -  | 7   | -    | -    | -    | -      | -   |
| 영덕 | 9   | -  | 9   | -    | -    | -    | -      | -   |
| 청도 | 13  | -  | 11  | -    | -    | 1    | -      | 1   |
| 고령 | 8   | -  | 7   | -    | -    | -    | -      | 1   |
| 성주 | 14  | -  | 13  | -    | -    | 1    | -      | -   |
| 칠곡 | 30  | 2  | 18  | -    | -    | 1    | -      | 9   |
| 예천 | 15  | 3  | 12  | -    | -    | -    | -      | -   |
| 봉화 | 14  | -  | 13  | -    | -    | 1    | -      | -   |
| 울진 | 13  | -  | 13  | -    | -    | -    | -      | -   |
| 울릉 | 5   | -  | 4   | -    | -    | 1    | -      | -   |
| 소계 | 632 | 22 | 425 | 11   | -    | 25   | -      | 149 |

자료: 교육통계연보(2024), 「교육통계연보」에서 발체·재구성

## (2) 경상북도 유치원 원아 수 현황

- 2025년 기준 경상북도 유치원 원아 수는 24,816명으로 나타났으며, 2023년 29,079명에서 4,263명이 감소하여 약 14.7% 감소한 것으로 분석됨. 2024년 27,164명과 비교하더라도 1년 사이 2,348명(8.6%)이 감소한 것으로 나타나 최근 유아 인구 감소세가 지속되고 있음이 파악됨
- 지역별로는 구미시가 6,703명으로 가장 많은 원아 수를 보유하고 있으며, 포항시(5,532명), 경산시(2,974명), 경주시(1,979명), 안동시(1,526명) 순으로 나타남. 이들 5개 시의 원아 수는 전체 원아의 약 75% 이상을 차지하고 있어 경북의 유아 교육 수요가 주요 도시지역에 집중되어 있음이 확인됨
- 반면 군 지역은 원아 수 규모가 매우 작은 것으로 나타남. 영양군은 40명, 울릉군은 53명, 고령군은 54명, 의성군은 82명, 성주군은 90명 수준으로 파악됨. 특히 일부 군 지역은 단일 대규모 유치원의 원아 수와 유사한 규모에 불과하여 학령전 인구 감소의 영향이 직접적으로 반영되고 있음이 확인됨
- 감소 규모를 살펴보면 구미시가 2023년 7,699명에서 2025년 6,703명으로 996명 감소하여 가장 큰 감소폭을 기록하였으며, 포항시 또한 같은 기간 784명이 감소한 것으로 나타남. 경산시(-533명), 김천시(-325명), 안동시(-188명) 등 주요 도시지역에서도 원아 수 감소가 지속적으로 발생하고 있음이 확인됨. 이는 유아 인구 감소 현상이 특정 지역에 국한되지 않고 경북 전역에서 나타나고 있음을 의미함
- 감소율 측면에서는 영덕군(70명→36명, △48.6%), 고령군(105명→54명, -48.6%), 청도군(195명→108명, -44.6%), 봉화군(158명→93명, -41.1%) 등의 감소율이 높게 나타남. 군 단위 지역을 중심으로 저출생과 인구 유출이 복합적으로 작용하면서 유아교육 수요 기반이 빠르게 축소되고 있음이 파악됨
- 종합하면 경상북도는 최근 3년간 유치원 원아 수가 지속적으로 감소하고 있으며, 이러한 감소 현상은 도시지역과 농산어촌 지역 모두에서 공통적으로 나타남. 특히 군 지역은 원아 규모 자체가 매우 작고 감소율 또한 높게 나타나 유아교육 수요

기반이 빠르게 축소되고 있음이 확인됨. 또한 지역별 원아 수 편차가 크게 나타나고 있어 지역별 특성과 수요 규모를 고려한 유아교육 정책 운영이 필요한 것으로 판단됨

<표 II-7> 경상북도 유치원 원아 수 현황

(단위 : 명)

| 구분 | 2023   | 2024   | 2025   |
|----|--------|--------|--------|
| 포항 | 6,316  | 5,963  | 5,532  |
| 경주 | 2,186  | 2,060  | 1,979  |
| 김천 | 1,868  | 1,700  | 1,543  |
| 안동 | 1,714  | 1,618  | 1,526  |
| 구미 | 7,699  | 7,283  | 6,703  |
| 영주 | 626    | 517    | 415    |
| 영천 | 593    | 596    | 561    |
| 상주 | 940    | 848    | 731    |
| 문경 | 506    | 468    | 443    |
| 경산 | 3,507  | 3,252  | 2,974  |
| 의성 | 80     | 90     | 82     |
| 청송 | 143    | 139    | 128    |
| 영양 | 51     | 54     | 40     |
| 영덕 | 70     | 43     | 36     |
| 청도 | 195    | 136    | 108    |
| 고령 | 105    | 84     | 54     |
| 성주 | 116    | 111    | 90     |
| 칠곡 | 1,392  | 1,265  | 1,019  |
| 예천 | 568    | 578    | 571    |
| 봉화 | 158    | 141    | 93     |
| 울진 | 133    | 139    | 135    |
| 울릉 | 63     | 79     | 53     |
| 소계 | 29,079 | 27,164 | 24,816 |

자료: 교육통계연보(2024), 「교육통계연보」에서 발체·재구성

## 4. 유보통합 관련 선행연구

### 1) 유보통합 제도 및 관리체계 관련 연구

- 고가온(2020)은 유치원 교사, 어린이집 교사 및 학부모를 대상으로 유보통합에 대한 인식을 분석하였음. 유보통합의 필요성이 어떠한 요인들과 관계를 맺고 있는지 역시 탐색하고자 하였으며 서울 및 경기도 지역의 어린이집과 보육시설, 기관을 이용 중인 학부모를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 교사와 학부모 중 일부는 현재와 같은 유치원과 보육기관의 이원적 체제가 유지되어야 한다는 의견을 갖고 있으나, 유보통합효과의 혜택이 강조될 때 무의미 해지는 결과를 보였음. 유보통합에 따른 행정적 효과와 서비스 질 향상에 대한 인식이 유보통합 필요성에 미치는 강한 영향요인으로 보고함
- 김아름(2023)은 유보통합 추진 과정에서 관리체계 일원화를 위한 조직 및 업무 이관 방안을 분석하였음. 연구에서는 보건복지부와 지방자치단체가 수행하던 보육 관련 기능을 교육부와 시·도교육청으로 이관하는 과정에서 조직 및 업무에 공백이 발생하지 않도록 하는 체계적인 접근과 방안마련의 필요성 제시함
- 윤경미(2023)는 유보통합 이후 육아종합지원센터의 기능 재정립 필요성을 분석하였음. 부모, 보육교사, 원장을 대상으로 한 심층면담 결과 유보통합 이후에도 지역 단위 지원체계의 역할이 중요하며, 기관 간 연계 및 지원 기능 확대가 필요하다고 제시함

### 2) 유보통합 재정체계 및 재정소요

- 이진권·엄문영(2023)은 「유보통합 재정소요 추계 연구」를 통해 유보통합 추진에 필요한 재정 규모를 추정하였음. 연구 결과, 2022년 기준 유아교육 및 보육재정 규모는 약 19.34조 원으로 추정되었으며, 서비스 수준 상향 여부에 따라 연평균

수조 원 규모의 추가 재정이 필요할 수 있다고 분석함. 또한 유보통합의 안정적 추진을 위해 유아교육·보육지원특별회계 설치와 재원 확보 방안을 검토할 필요가 있다고 제시하였음

### 3) 유보통합 정책수요 및 현장인식 관련 연구

- 김혜운(2023)은 「유보통합에 관한 유치원교사와 어린이집교사의 인식연구」에서 유치원 교사 100명과 어린이집 교사 120명을 대상으로 유보통합에 대한 인식을 조사하였음. 연구 결과 양 기관 교사 모두 유보통합의 필요성에는 공감하였으나, 자격체계와 처우, 운영기준 통합 과정에 대한 우려가 존재하는 것으로 나타남. 연구자는 유보통합 추진 과정에서 현장 의견 수렴과 단계적 접근이 필요하다고 제시하였음
- 강영란·김숙령(2023)은 「빅데이터를 활용한 유보통합 관련 사회적 담론 의미 분석」을 수행하여 유보통합에 대한 사회적 인식을 분석하였음. 연구 결과, 유보통합 논의는 단순한 기관 통합을 넘어 교육의 질 향상, 국가 책임 강화, 교사 자격체계 개편, 재정지원 문제 등 다양한 쟁점을 포함하고 있는 것으로 나타남. 연구자는 유보통합 정책 추진 과정에서 행정적, 재정적 실효성을 거둘 수 있어야 함과 영유아의 건강한 발달을 위해 양질의 보육제공에 초점을 둘 것을 제안함



### Ⅲ. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 분석

1. 조사개요
2. 분석결과
3. 소결



### Ⅲ. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 분석

#### 1. 조사개요

- 본 조사는 유보통합 추진에 따른 경상북도의 대응방안을 마련하기 위해 도내 22개 시군의 유보통합 관련 업무 담당자 의견과 정책 수요를 파악하고자 설문조사 및 20명의 유아교육 전문가, 지방 재정 및 정책 전문가를 대상으로 서면심층조사를 실시하였음

#### 1) 조사대상 및 방법

- 본 연구의 조사대상은 경상북도내 지방자치단체 또는 지방교육지원청 유보통합 업무 담당자를 대상으로 설문조사를 통한 인식조사가 실시되었으며, 재정학과 정책학, 유아교육 분야 전문가를 대상으로 서면심층조사가 실시되었음. 각 조사는 2026년 5월 17일부터 2026년 6월 5일에 걸쳐 실시되었으며, 총 21명의 담당자 조사 자료를 확보 및 분석하였으며 20명의 전문가 서면심층조사 자료를 확보 및 분석하였음.
- 조사는 구조화된 질문지 방식으로 실시하였으며, 단순 현황 파악에 그치지 않고 시군별 여건과 담당자의 의견을 심층적으로 확인할 수 있도록 개방형 문항을 포함하였음. 이를 통해 유보통합 추진 과정에서 예상되는 행정적·재정적 부담, 지역 간 격차 통합돌봄 등의 방향성에 대해 전문가 의견을 수렴함
- 인식조사와 서면심층조사의 대상자 현황은 <표 III-1>과 같음

<표 Ⅲ-1> 인식조사 및 서면심층조사 대상자

| 구분                    | 대상자   | 비고 |
|-----------------------|---|----|
| 유보통합 업무 담당자           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상북도 시·군 유보통합 업무 담당자</li> <li>- 시청 및 군청, 각 시·군 교육지원청 소속 공무원</li> <li>- 각 시·군 교육지원청 소속 장학사</li> </ul> |    |
| 정책·재정·유아교육 및 영아교육 전문가 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 대학 관련 분야 교수</li> <li>- 전국 연구기관 연구위원</li> <li>- 전국 관련 협의회 소속 위원</li> </ul>                         |    |

## 2) 조사 내용

○ 본 연구의 주요 설문조사 내용과 서면심층조사 내용은 <표 Ⅲ-2>과 같음

<표 Ⅲ-2> 조사분석 개요 및 주요 분석 내용

| 대상                        | 주요 내용   | 비고 |
|---------------------------|---|----|
| 경상북도<br>22개 지자체<br>담당 공무원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 논의 중인 정액 전출 방식에 대한 의견</li> <li>- 정액 전출+3년 일몰 방식에 대한 의견</li> <li>- 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식에 대한 의견</li> </ul>  |    |
| 정책 전문가                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상북도의 현황과 여건을 고려한 정액 전출 방식에 대한 정책적 측면의 의견</li> <li>- 경상북도의 현황과 여건을 고려한 정액 전출+3년 일몰 방식에 대한 정책적 측면의 의견</li> <li>- 서비스 수준 격차 기반 재정 차액 지원 방식에 대한 의견</li> </ul> |    |
| 재정 전문가                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상북도의 현황과 여건을 고려한 정액 전출 방식에 대한 재정적 측면의 의견</li> <li>- 경상북도의 현황과 여건을 고려한 정액 전출+3년 일몰 방식에 대한 재정적 측면의 의견</li> <li>- 서비스 수준 격차 기반 재정 차액 지원 방식에 대한 의견</li> </ul> |    |
| 유아교육 및 영아교육 전문가           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌 및 인구감소지역 유보통합 운영 여건 관련 의견</li> <li>- 유치원 활용 영아 돌봄 운영에 대한 의견</li> <li>- 지역 통합 돌봄 플랫폼 관련 의견</li> </ul>   |    |

### 3) 자료처리 및 분석 방법

- 설문조사 자료는 자료의 확인과 검증으로 실시 과정에서 발생하는 오차를 최소화 하였으며 자료처리 과정에서 응답의 특이점은 분석에서 제외하거나 재조사 실시함
  - 자료 수거 시 설실히 답하지 않은 설문지를 확인 후 수거하였으며 누락 문항 및 오기입 사항등을 확인하여 조사표를 수합함
  - 결과 측정을 위해 항목별로 5점 리커트 척도를 사용하였으며 개방형 질문을 포함 하여 조사함
- 심층서면조사는 서면조사로 실시하였으며 연구자가 조사 목적에 대해 설명하고 문항에 대한 질문을 받았음
- 심층서면조사의 분석을 위해 답변을 반복하여 읽었으며, 답변에서 강조되는 부분 과 의미단위들을 찾고 범주화 하는 작업을 진행하여 전달하고자 하는 바를 찾았음

## 2. 분석결과

### 1) 서면서면심층조사 결과

- 본 전문가 서면심층조사는 유보통합 추진 과정에서 예상되는 재정 운영 변화, 행정체계 개편, 돌봄서비스 영향 등을 다각적으로 검토하고, 경상북도 실정에 부합 하는 정책 대응방안을 마련하기 위해 실시되었음. 조사 대상은 유아교육, 보육정책, 인구정책, 지방재정 및 지방행정 분야의 정책전문가로 구성되었으며, 각 전문가는 서면 방식으로 유보통합 관련 주요 쟁점에 대한 의견을 제시하였음
- 전문가 서면심층조사의 주요 논의 영역은 크게 세 가지로 구성되었음. 첫째, 현재 정부 차원에서 논의 중인 「정액 전출 방식」에 대한 정책적 평가임. 둘째, 경상북도에서 검토 중인 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대한 타당성 및 한계 검토임. 셋

- 재, 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 완화하기 위한 「서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식」에 대한 정책적 평가임. 이러한 세 가지 논의는 유보통합을 단순한 재정이관 문제로 볼 것인지, 또는 지역 특성을 반영한 교육·보육 공공성 강화 과정으로 볼 것인지에 대한 전문가들의 인식을 파악하는 데 초점을 두었음
- 전문가들은 전반적으로 유보통합의 필요성 자체에는 동의하면서도, 재정이관 방식이 경상북도의 농어촌·인구감소지역 특성을 충분히 반영하지 못할 경우 제도 시행 이후 지역 간 교육·보육 서비스 격차가 확대될 수 있다는 점을 공통적으로 우려하였음. 특히 경상북도는 도시지역, 농산어촌지역, 인구감소지역이 혼재되어 있어 단일한 재정 기준을 적용할 경우 형식적 통일성은 확보할 수 있으나 실질적 형평성은 약화될 수 있다는 의견이 다수 제시되었음
  - 또한 전문가들은 유보통합이 중앙정부 주도의 제도개편이라는 점에서 국가와 교육청의 재정 책임이 명확하게 설정되어야 하며, 지방정부의 역할은 지역 특성에 기반한 보완적 지원과 협력적 거버넌스 구축에 초점을 두어야 한다고 보았음. 이러한 점에서 본 서면심층조사 결과는 경상북도 유보통합 대응방안 수립 시 재정이관 방식뿐 아니라 농어촌 특례, 소규모 기관 운영지원, 교직원 확보, 통학 지원, 데이터 기반 재정관리체계 구축 등 구체적 정책과제를 도출하는 데 중요한 기초자료로 활용될 수 있음

## (1) 정책전문가 서면심층조사 결과

### □ 재정운영의 예측가능성과 행정 효율성 측면의 장점

- 재정 운영의 예측 가능성과 행정 효율성 측면의 장점에서 정책전문가들은 「정액 전출 방식」이 일정 부분 행정적 효율성과 재정 운영의 예측 가능성을 확보할 수 있다는 점에서 정책적 장점을 가진다고 평가하였음. 일부 전문가는 정액 전출 방식이 매년 지방자치단체와 교육청 간 예산 협상을 반복하지 않아도 된다는 점에서 행정적 불확실성을 줄일 수 있다고 보았음. 또한 재정 운영체계의 일원화와 행정

적 정합성 확보 측면에서 정책적 합리성을 가진다고 제시하였음

- 정액 전출 방식이 제도 설계의 편의성과 행정 효율성 측면에서는 일정한 정책적 의미를 가질 수 있다고 제시함. 유보통합은 보건복지부와 지방자치단체 중심의 보육행정, 교육부와 교육청 중심의 유아교육행정이 통합되는 과정이므로, 재정 운영 체계가 불명확할 경우 초기 혼란이 발생할 가능성이 큼. 따라서 일정 규모의 재정을 고정적으로 이전하는 방식은 단기적으로 제도 시행의 속도를 높이고, 교육청 중심의 통합 관리체계를 안정화하는 데 도움이 될 수 있음
- 그러나 전문가들은 이러한 장점이 경상북도와 같은 지역에서 그대로 정책 효과로 이어지기 위해서는 단순히 재정을 일정 금액으로 이전하는 것만으로는 지역 간 보육환경과 재정 여건의 차이를 충분히 반영하기 어렵기 때문에, 현장의 의견과 지역의 특수성을 반영할 수 있는 재정 운영체계의 마련도 필요하다고 제시하였음

정액 전출 방식은 보육재정 이관의 예측 가능성과 행정적 효율성을 높일 수 있다는 점에서 정책적 의미가 있습니다. 유보통합은 단순한 재정 이관이 아니라 영유아의 성장과 배움을 지원하는 공동의 책임 체계를 구축하는 과정이어야 하므로, 지역 현장의 목소리와 특수성이 반영되는 유연한 재정 운영체계가 함께 마련될 필요가 있습니다. (전문가 A)

정액 전출 방식은 지자체가 부담해야 할 총액을 고정해주기 때문에 향후에 발생할 수 있는 비용 상승에 대한 부담을 완화할 수 있다는 면에서는 긍정적이며 매년 교육청과 예산 협상을 벌이지 않아도 된다는 점에서 행정적 불확실성을 제거해 주는 면에서도 긍정적인 측면이 있습니다. (전문가 B)

정액 전출 방식은 재정운영 체계의 일원화와 행정적 정합성 확보 측면에서는 일정 수준의 정책적 합리성을 가진다고 볼 수 있습니다. (전문가 C)

□ 정액 전출 방식의 정책적 한계

- 전문가들은 정액 전출 방식의 가장 큰 한계로 경상북도의 지역별 특성과 재정 여건을 충분히 반영하기 어렵다는 점을 지적하였음. 경상북도는 넓은 행정구역과 함께 도시지역, 농어촌지역, 산간지역, 인구감소지역이 혼재되어 있으며, 시군별 재정 여건과 보육 인프라 수준에도 차이가 큼. 이러한 상황에서 단일한 정액 기준을 적용할 경우 지역별 실제 수요와 재정지원 수준 간 괴리가 발생할 가능성이 높다고 제시함
- 특히 농어촌 및 인구감소지역에서는 보육 및 교육 시설 이용 아동 수가 감소하더라도 어린이집과 유치원 운영에 필요한 기본비용이 줄어들지 않는다는 문제가 있음. 기관 유지비, 교직원 인건비, 차량운행비, 급식비, 시설 안전관리비 등은 아동 수와 비례해서 단순히 감소하지 않음. 오히려 아동 수가 적은 지역일수록 1인당 서비스 제공 비용이 높아지는 구조가 형성될 수 있음. 전문가들은 이러한 구조적 특성을 고려하지 않은 정액 전출 방식은 농어촌 지역의 실제 운영 여건을 충분히 반영하지 못할 가능성이 높다고 평가하였음
- 또한 정액 전출 방식은 현재 시점의 재정지출 규모를 기준으로 설계될 가능성이 높기 때문에, 향후 아동 수 변화, 기관 폐원, 인건비 상승, 서비스 기준 강화, 통학 지원 확대 등 동태적 변화를 반영하기 어렵다는 한계가 있음. 유보통합 이후 어린이집의 교육·보육서비스 수준을 유치원 수준으로 상향하는 과정에서 추가 재정수요가 발생할 수 있으나, 정액 전출 방식은 이러한 추가 비용을 누가 부담할 것인지에 대한 명확한 해답을 제공하지 못한다고 평가함
- 전문가들은 특히 경상북도의 경우 저출생, 지방소멸, 농산어촌 돌봄 공백 문제가 복합적으로 나타나고 있으므로, 정액 전출 방식만으로는 지역 맞춤형 보육정책을 추진하는 데 한계가 있을 수 있다고 보았음. 이러한 점에서 정액 전출 방식은 경북형 보육·교육정책의 전략적 필요를 충분히 반영하기 어렵다는 의견이 제기되었음
- 정책전문가들은 정액 전출 방식이 지방정부의 재정 부담을 구조적으로 고착화할 수 있다는 점을 우려하였음. 유보통합은 국가 차원의 교육·돌봄 체계 개편 정책임

에도 불구하고, 기존 지방자치단체의 보육재정을 일정 규모로 계속 교육청에 전출하도록 하는 방식은 지방정부가 기존 재정 책임을 지속적으로 부담하는 구조로 이어질 가능성이 있다고 지적함

- 특히 경상북도 내 다수 시군은 인구감소와 지방소멸 위험으로 인해 자체 재정 기반이 취약한 상황이며, 이러한 상황에서 유보통합 이후에도 지방정부가 일정 규모의 보육재정을 계속 부담하게 될 경우, 지역개발, 복지, 돌봄, 생활SOC 등 다른 지역정책 분야에 투입할 수 있는 재정 여력이 축소될 수 있다고 제언하였음. 전문가들은 지방정부가 유보통합 재정을 장기적으로 부담하는 구조가 형성될 경우 지방재정의 자율성과 지속가능성이 약화될 수 있다고 평가하였음

경상북도와 같은 농어촌 및 인구감소지역은 아동 수 감소에도 불구하고 기관 유지, 통학 지원, 돌봄 서비스 제공 등에서 상대적으로 높은 비용이 발생하는 구조를 가지고 있습니다. 따라서 정액 전출 방식은 규모의 경제가 작동하기 어려운 지역의 특수한 운영 여건을 충분히 반영하지 못할 가능성이 있습니다. 특히 농어촌 지역의 소규모 유치원과 어린이집은 단순한 교육·보육기관을 넘어 지역 공동체의 지속가능성을 유지하는 핵심 기반이라는 점에서 유보통합 과정에서 매우 중요한 정책 의제로 다루어질 필요가 있습니다. 획일적인 정액 전출 방식이 적용될 경우 이용 아동 수가 적은 기관의 운영 여건이 더욱 악화되어 지역 간 교육·보육 서비스 격차가 확대될 우려가 있습니다. 결과적으로 지역 간 서비스 격차가 오히려 확대될 가능성이 있으며, 이는 교육과 돌봄의 형평성이라는 유보통합의 본래 취지와도 상충될 수 있습니다. (전문가 A)

경북형 보육정책 추진에 제약이 생길 수 있습니다. 경북은 저출생, 인구소멸 위험, 농산어촌 지역 보육 공백 등 지역마다 특수한 과제가 있으므로, 정액 전출 방식만으로는 이러한 지역 현안을 반영한 맞춤형 보육·교육 지원 정책을 추진하는 데 한계가 있을 수 있으며 보육서비스의 안정성이 저하될 수 있습니다. 재정 이전액이 고정되면 보육 현장에서 필요한 지원을 탄력적으로 확대하기 어렵습니다. 특히 인건비, 급식비, 차량

운영비, 농어촌 지역 시설 운영비 등 필수 비용이 증가할 경우 보육서비스의 질 유지에 어려움이 생길 수 있습니다. (전문가 D)

정액 전출 방식은 지방자치단체가 현재 부담하고 있는 보육재정을 일정 규모로 교육청에 이전하는 구조라는 점에서, 지방정부의 재정 책임을 사실상 고착화하는 한계가 있다고 판단됩니다. 유보통합은 국가 차원의 교육·돌봄 체계 개편 정책인 만큼, 재정 역시 국가와 교육청 중심으로 재설계되어야 합니다. 특히 경상북도와 같은 광역 농어촌 지역은 인구감소와 지방소멸 위험으로 인해 재정 여건이 매우 열악합니다. 그럼에도 기존 보육재정을 일정 규모로 계속 전출하도록 하는 것은 지방정부의 재정 자율성을 약화시키고, 향후 지역개발·복지·SOC 투자 여력을 축소시킬 우려가 있습니다. 또한 유보통합 이후 서비스 수준 상향, 교사 처우 개선, 시설 기준 강화 등 추가 재정수요가 지속적으로 발생할 가능성이 높는데, 이러한 비용 부담을 지방정부 재원에 기반하여 운영하는 것은 구조적으로 지속가능하지 않다고 생각합니다. (전문가 F)

□ 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대한 전문가 평가

- 정책전문가들은 경상북도에서 검토 중인 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해 정액 전출 방식의 행재정적 불확실성을 보완할 수 있는 현실적인 대안으로 평가하였음. 최초 재정이관 규모를 명확히 설정하면서도, 제도 시행 이후 실제 운영 결과를 바탕으로 재설계할 수 있는 여지를 확보한다는 점에서 정책적 의미가 있다고 함
- 전문가들은 유보통합이 단기간에 완성되기 어려운 복합적 제도개편이라는 점을 고려할 때, 제도 시행 이후 일정 기간 동안 재정 변화, 행정체계 변화, 서비스 수준 변화, 지역 간 격차 변화를 종합적으로 점검하는 과정이 필요하다고 보았음. 특히 경상북도와 같이 지역 여건 차이가 큰 지역에서는 정액 전출 방식을 영구적으로 고정하기보다 한시적으로 운영하면서 실제 효과를 검증하는 방식이 더 타당하다는

의견이 제시되었음

- 또한 전문가들은 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」의 가장 큰 장점으로 제도 협상의 여지 가능성을 제시하였음. 단순 정액 전출 방식은 한 번 설정된 재정이관 규모가 장기간 유지될 가능성이 높아 향후 환경 변화에 대응하기 어려움. 반면 3년 일몰 방식은 시행 이후 실제 재정수요와 정책효과를 평가하여 전출 규모와 방식을 재검토할 수 있음
- 특히 3년 동안 축적되는 자료는 향후 경북형 유보통합 모델을 설계하는 데 중요한 근거가 될 수 있음. 예를 들어 시군별 아동 수 변화, 어린이집·유치원 운영비 변화, 기관 폐원 및 통폐합 현황, 교직원 확보 현황, 차량운행비 증가, 급식비·인건비 상승, 학부모 서비스 만족도 등을 체계적으로 수집할 경우, 단순한 추정이 아니라 실제 운영 데이터를 기반으로 정책을 재설계할 수 있음

‘정액 전출 + 3년 일몰 방식’은 유보통합 과정에서 발생할 수 있는 행재정적 불확실성을 완화하면서 제도의 효과를 검증할 수 있다는 점에서 보다 현실적인 접근이라고 생각합니다. 특히 경상북도와 같이 지역 간 여건 차이가 크고 농어촌 및 인구감소지역이 많은 상황에서는 새로운 재정체계를 일괄적으로 적용하기보다 일정 기간 운영 후 성과와 한계를 평가하는 과정이 필요합니다. 다만 일몰제는 단순한 유예기간이 아니라 지역 현장의 경험과 의견을 반영하여 제도를 지속적으로 개선하기 위한 배움과 협의의 과정으로 운영될 필요가 있습니다. (전문가 A)

유보통합 추진 과정에서는 보육재정, 인력, 사업, 행정 체계가 한꺼번에 변동될 수 있습니다. 이때 정액 전출 방식은 초기 재정 이전 규모를 명확히 하여 교육청과 지자체 모두 예산을 예측하기 쉽습니다. 여기에 3년 일몰 방식을 결합하면, 일정 기간 동안 제도 운영의 안정성을 확보하면서도 이후 재검토 가능성을 열어둘 수 있습니다. 경북은 농어촌, 산간지역, 도농복합지역, 인구감소지역이 많아 보육 인프라 유지비가 상대적으로 중요하다. 3년 일몰 방식은 이러한 지역 특성이 실제로 재정수요에 어떤 영향을 미쳤는지 자료를 축적하고, 이후 제도 개선에 반영할 수 있는 근거

를 마련하는 데 도움이 됩니다. 정액 전출액을 영구적으로 고정하지 않고 3년 후 재검토하도록 하면, 한쪽 기관에 재정 부담이 과도하게 고착되는 문제를 줄일 수 있으며, 특히 교육청 입장에서는 실제 보육재정 부담이 예상보다 커질 경우 제도 개선을 요구할 수 있는 장치가 생깁니다. (전문가 E)

□ 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」의 한계와 보완점

- 전문가들은 3년이라는 기간이 유보통합의 실제 정책효과와 재정 영향을 충분히 검증하기에는 짧을 수 있다고 우려하였음. 유보통합은 제도 시행 초기 1~2년은 전환기 혼란이 반영될 가능성이 높고, 안정화된 정책효과를 확인하기 위해서는 더 긴 시간이 필요할 수 있다는 점을 한계로 제시하였음
- 특히 유보통합 이후 추가 재정수요가 발생했을 때 이를 교육청이 부담할 것인지, 지방정부가 계속 부담할 것인지, 중앙정부가 별도 재원을 마련할 것인지에 대한 원칙이 명확하지 않으면 책임 공방이 발생할 수 있음. 전문가들은 일몰 종료 이후 국가책임 중심의 재정체계로 전환할 수 있는 구체적 로드맵이 필요하다고 강조하였음
- 또한 유보통합이 추구해야 할 교육의 공공성, 지역 형평성, 영유아의 성장과 배움이라는 가치가 충분히 반영되지 못할 우려가 있다고 제시하였음

3년이라는 기간이 실제 정책 효과와 재정 영향을 충분히 검증하기에는 다소 짧을 수 있습니다. 또한 한시적 제도라고 하더라도 실제 운영 과정에서 지방정부 재정 부담 구조가 고착화될 가능성이 크며, 이후에도 지방비 부담이 계속 연장될 우려가 있습니다. 특히 중앙정부가 재정 책임을 명확히 하지 않은 상태에서 제도가 시행될 경우, 결국 지방정부가 추가 비용을 지속적으로 부담하게 되는 구조로 이어질 가능성이 높습니다. 따라서 일몰제 운영과 동시에 국가책임형 재정체계 전환 원칙을 명확

히 설정할 필요가 있습니다. (전문가 F)

우선 3년이라는 기간이 제도의 실질적 효과를 검증하기에 충분하지 않을 수 있다는 점입니다. 또한 평가 기준이 재정 절감이나 행정 효율성 중심으로 설정될 경우 유보통합이 추구해야 할 교육의 공공성, 지역 형평성, 영유아의 성장과 배움이라는 가치가 충분히 반영되지 못할 우려가 있습니다. 특히 농어촌 및 인구감소지역의 소규모 기관에 대한 보호 장치가 마련되지 않을 경우 지역 간 격차가 심화될 가능성도 있습니다. 따라서 일몰제의 성패는 단순한 재정 성과가 아니라 공동선과 상생의 관점에서 지역별 영향과 영유아의 삶의 질 변화를 종합적으로 평가하는 데 달려 있다고 생각합니다. (전문가 A)

#### □ 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식의 기대효과

- 전문가들은 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식이 적절히 운영될 경우 지역 간 교육·보육서비스 격차 완화에 기여할 수 있다고 보았음. 특히 취약지역에 대한 선택적 지원을 통해 농어촌 지역의 최소 서비스 수준을 유지하고, 어린이집과 유치원 간 서비스 품질 차이를 줄이는 데 도움이 될 수 있다고 함
- 한계점으로 전문가들은 재정차액 지원방식이 정책적으로 필요하더라도 실제 운영 과정에서 행정적 복잡성이 증가할 수 있다고 우려하였음. 이 방식은 어린이집과 유치원의 서비스 수준을 비교하고, 차액을 산정하며, 지원 규모를 결정해야 하므로 정교한 기준과 자료가 필요함. 기관별 재정 상태와 서비스 수준을 조사하는 과정에서 행정 부담이 증가할 수 있다고 제언함
- 전문가들은 재정차액 지원방식이 지방정부 재정에 의존할 경우 지방정부의 추가 부담이 구조화될 수 있다고 우려하였음. 특히 재정자립도가 낮은 지역은 충분한 지원을 제공하기 어렵고, 이로 인해 지역 간 서비스 격차가 계속 유지되거나 확대될 가능성이 있다고 제언함

서비스 수준 격차 기반 재정 차액 지원 방식은 유보통합 과정에서 발생할 수 있는 기관 간 불균형을 완화하고 보다 공정한 출발 조건을 마련한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있습니다. 특히 어린이집이 유치원 수준의 교육·보육 환경을 갖추기 위해서는 인력, 시설, 프로그램 운영 등에서 추가적인 재정 부담이 발생할 수 있으므로 이에 대한 별도 지원은 필요합니다. 다만 이러한 지원은 단순한 재정 보전이 아니라 모든 영유아가 거주 지역이나 이용 기관의 유형과 관계없이 질 높은 교육·보육 서비스를 누릴 수 있도록 하는 공공성 실현의 관점에서 추진될 필요가 있습니다. (전문가 A)

서비스 수준 상향에는 교직원 처우개선, 급식비, 안전관리비, 시설개선비, 교재·교구비, 대체교사 지원 등 반복적 비용이 포함됩니다. 이를 지방정부가 별도로 지원할 경우 재정 부담이 장기적으로 누적될 수 있습니다. 특히 경상북도 내 인구감소지역이나 재정 여건이 취약한 시·군은 안정적으로 재원을 확보하기 어려울 수 있습니다. (전문가 B)

가장 큰 우려는 지방정부 재정 여건에 따라 지원 수준 차이가 발생할 가능성입니다. 재정자립도가 낮은 지역은 충분한 추가 지원이 어려워 결과적으로 지역 간 서비스 격차가 계속 유지되거나 확대될 수 있다고 생각합니다. 또한 지방정부가 지속적으로 추가 재정을 부담하게 되면, 다른 주민복지·지역개발 사업 재원이 위축될 우려도 존재합니다. (전문가 F)

#### □ 종합 분석 및 시사점

- 전문정책전문가 서면심층조사 분석 결과, 유보통합 추진에 따른 경상북도의 대응은 단순히 중앙정부의 재정이관 방식에 수동적으로 대응하는 수준에 머물러서는 안 되며, 경상북도의 지역 특성을 반영한 적극적인 협상안과 정책모델을 마련해야

하는 것으로 조사 되었음

- 정액 전출 방식은 재정 운영의 예측 가능성과 행정 효율성 측면에서 일정한 장점을 가지지만, 경상북도의 농어촌 및 인구감소지역 특성을 충분히 반영하기에는 한계가 있음. 특히 소규모 기관 운영비, 통학 지원, 교직원 확보, 생활권 기반 돌봄 체계 유지 등 경상북도 특유의 정책 수요를 반영하지 못할 경우 지역 간 교육보육서비스 격차가 확대될 수 있음
- 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」은 이러한 한계를 보완할 수 있는 현실적 대안으로 평가되었음. 다만 이 방식이 실효성을 갖기 위해서는 3년 후 재검토를 형식적으로 운영하는 것이 아니라, 평가 지표, 자료수집 체계, 협의 구조, 재정 재설계 절차를 사전에 명확히 해야 함. 또한 일몰 이후 국가책임형 재정체계로 전환할 수 있는 로드맵이 함께 제시되어야 함
- 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식은 어린이집과 유치원 간 서비스 격차를 완화하고, 취약지역의 최소 서비스 수준을 보장하는 데 기여할 수 있음. 그러나 지방정부 단독 부담으로 운영될 경우 오히려 재정 여건에 따른 지역 간 격차를 확대할 수 있으므로, 국가와 교육청 중심의 안정적 재정지원 체계가 전제되어야 함.
- 종합하면, 경상북도 유보통합 대응방안은 다음과 같은 방향으로 설정될 필요가 있음. 첫째, 정액 전출 방식의 한계를 보완하는 3년 일몰 및 재설계 체계를 제도화해야 함. 둘째, 농어촌 및 인구감소지역에 대한 별도 지원 기준을 마련해야 함. 셋째, 소규모 기관 유지비, 교직원 확보, 차량운영비, 혼합연령반 운영 등 지역 특수비용을 반영해야 함. 넷째, 유보통합 재정은 지방정부 단독 부담이 아니라 국가책임형 재정체계로 전환되어야 함. 다섯째, 데이터 기반 관리체계를 구축하여 경북형 유보통합 모델의 근거를 축적해야 함

## (2) 재정전문가 서면심층조사 결과

### □ 「정액 전출 방식」의 재정적 측면에서의 기대효과

- 예산·재정전문가들은 「정액 전출 방식」이 재정 운영의 안정성과 예측 가능성을 높일 수 있다는 점에서는 일정한 장점이 있다고 평가하였음. 특히 보육재정 이관 과정에서 안정성과 예측가능성을 높일 수 있다는 것과 중장기 보육사업 계획 수립이 가능하다는 점 등이 장점으로 언급되었음

정액 전출 방식은 현재 경북지역의 보육재정의 안정성과 예측 가능성을 높일 수 있다는 장점이 있다고 봅니다. 중요한건 예산 보다는 예산을 어떻게 사용할 수 있을지에 대한 논의가 필요하다고 생각합니다. 보다 예산을 필요한 곳에 잘 쓸 수 있도록 효율성과 다른 것을 고려해야 한다고 생각합니다. (전문가 1)

정액 전출 방식의 가장 큰 재정적 장점은 예측 가능성과 행정 간소화에 있습니다. 이전 금액이 사전에 고정되어 있기 때문에, 지방자치단체와 교육청 모두 중기 재정 계획 수립 시 해당 항목을 명확히 반영할 수 있습니다. 이는 재정 운영의 불확실성을 줄이고, 연도별 예산 편성 과정에서 발생할 수 있는 갈등 요인을 사전에 차단하는 효과가 있습니다. 또한 이전 재원의 용도와 규모가 명확히 설정되어 있어 교육청의 관련 사업 계획 수립에도 안정성을 부여합니다. (전문가 2)

### □ 「정액 전출 방식」의 재정적 측면에서의 한계

- 그러나 다수의 재정전문가들은 정액 전출 방식이 경상북도의 지역별 재정 여건과 기존 보육투자 수준의 차이를 충분히 반영하기 어렵다고 보았음. 경상북도는 시·군별 인구 규모, 재정자립도, 보육시설 분포, 아동 수 변화, 기존 보육사업 투자

수준이 상이하기 때문에 일률적인 정액 기준을 적용할 경우 지역 여건을 충분히 반영하기 어렵다는 의견이 제기되었음

- 특히 일부 전문가는 정액 전출 방식이 지자체가 부담해야 할 범위, 즉 국고보조사업 지방비 대응분, 특수보육시책사업, 공무원 인건비 등을 어디까지 포함할 것인가가 먼저 정리되어야 한다고 지적하였음. 보육사업 공무원 인건비까지 전출 범위에 포함할 경우 사무와 재정 책임 간 불일치 문제가 발생할 수 있다는 우려가 제시되었음
- 또한 정액 전출 방식은 보육 수요 변화에 탄력적으로 대응하기 어렵다는 한계가 확인되었음. 경상북도처럼 인구감소가 진행되는 지역에서는 과거 보육수요를 기준으로 산정한 금액이 지속적으로 이전될 경우 실제 수요보다 과다한 재정이 전출될 가능성이 있고, 반대로 향후 서비스 수준 상향이나 추가 보육수요가 발생할 경우 교육청과 지자체 간 재정 부담 갈등이 발생할 수 있다고 제언함

지역별 보육여건과 어린이집-유치원 간 격차가 상이한 상황에서, 일률적인 기준 적용은 일부 사업의 존속을 위협하여, 오히려 지역간, 기관유형별 서비스 격차가 확대될 가능성이 있습니다. (전문가 3)

향후 보육 수요 변화나 지역별 여건 차이를 충분히 반영하기 어렵다는 한계가 있다고 생각합니다. 특히 경상북도와 같이 지역 간 인구 규모와 보육 환경의 차이가 큰 지역은 소규모 어린이집 및 취약지역 지원 등 추가적인 재정 수요가 지속적으로 발생할 가능성이 있어, 고정된 재정 구조만으로는 유연한 대응에 어려움이 있을 수 있을 것으로 사료됩니다. (전문가 5)

지자체는 세수 부족과 대응비 부담으로 인해 재정적으로 불안정합니다. 이런 상황에서 정액 전출 방식을 도입하면 향후 지방정부의 재정파탄을 가속화할 수 있습니다. (전문가 6)

□ 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」의 재정적 측면에서의 기대효과

- 예산·재정전문가들은 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」이 불필요한 재정을 줄이고 재정을 효율적으로 운영할 수 있으며 의사결정과정에서의 투명성을 제고할 수 있다고 제시하였음
- 예산·재정전문가들은 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」이 일반적인 정액 전출 방식보다 경상북도의 재정 여건에 더 적합한 대안이 될 수 있다고 평가하였음. 이 방식은 일정 기간 재정을 이전하되 3년 후 제도 효과와 재정 영향을 재검토할 수 있으므로, 정액 전출 방식의 경직성을 완화할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가되었음

정책 전출을 기준으로 3년 단위 일몰 방식을 취하게 되면 조정에서의 협상권을 가질 수 있습니다. 불필요한 재정을 줄이고, 재정을 효율적으로 운영할 수 있는 의사결정과정에서 정보의 투명성을 제고할 수 있습니다. 예를 들어, 어린이집이 유치원과 동일한 운영 시간으로 전환하여 아침 돌봄과 오후 돌봄의 필요성이 증가하면 지자체의 아이돌봄서비스나 공동육아나눔터, 가족센터 등에 대한 재정 부담이 증가할 수 있는데, 3년 단위 일몰 방식을 통해 효율적으로 예산이 결정 될 수 있습니다. (전문가 5)

재정 운영의 안정성과 예측 가능성을 확보하면서도, 제도 시행 이후 나타날 수 있는 재정 부담과 정책 효과를 일정 기간 후 재검토할 수 있다는 점. 이를 통해 보다 유연한 재정 운영과 정책 대응이 가능할수 있을 것으로 생각함. (전문가 4)

□ 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」의 재정적 측면에서의 한계

- 다만 전문가들은 3년 일몰 방식이 실효성을 갖기 위해서는 일몰 이후의 재정 처리 방식을 사전에 명확히 해야 한다고 보았음. 3년 이후 전출 의무가 자동 종료되는지, 재협의를 통해 연장되는지, 중앙정부 또는 교육청 재원으로 전환되는지에 대한 기준이 불명확할 경우 지자체와 교육청 간 갈등이 확대될 가능성이 있다는 의견이 제시되었음
- 또한 3년 일몰 방식은 재정 부담을 근본적으로 해결한다기보다 일정 기간 유예하는 효과에 그칠 수 있다는 우려도 제기되었음

가장 큰 우려는 일몰 이후의 재정 공백 및 제도 불안정성입니다. 3년 운영 후 전출 의무가 소멸되면 교육청의 보육재정 운영에 급격한 자원 감소가 발생할 수 있으며, 이는 보육서비스의 질 저하로 이어질 수 있습니다. 특히 교육청이 어린이집 운영 체계를 갖추고 관련 인프라를 확충하는 데 3년이라는 기간이 충분하지 않을 수 있다는 점도 우려됩니다. 또한 일몰 기간이 정치적 협상의 대상이 되어 연장 또는 재설정 과정에서 지자체와 교육청, 중앙정부 간의 갈등이 증폭될 가능성도 있습니다. 재정 구조적 측면에서는, 정액 전출 방식의 한계인 수요 비연동성 문제가 3년간은 그대로 유지된다는 점도 지적할 수 있습니다. 즉, 일몰 기간 내에도 보육 수요가 급격히 감소하거나 특정 시·군에서 어린이집이 폐원될 경우, 실제 필요 재정과 이전 재정 간 괴리가 발생할 수 있습니다. 아울러 일몰 이후의 방향이 명확히 설계되지 않는다면, 지자체의 재정 계획 수립에 불확실성이 오히려 가중될 수 있다는 한계도 존재합니다. (전문가 2)

유보통합 사업의 안정성을 저해할 수 있으며 유보통합이 단기적인 과제가 아닌 장기적인 사업임으로 사업추진에 있어서 재정계획 수립의 불안정 성을 확대 할 수 있습니다. (전문가 6)

수요예측이 어려운 현실에서 제도시행 초기 재정 수요 예측을 할 수 있는 유예효과가 있을 수 있으나, 재정부담에서 3년 유예라는 시간을 확보하는 효과밖에 안될 수 있습니다. (전문가 1)

#### □ 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식에 대한 의견

- 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식에 대해서는 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 차이를 완화하고, 실제 운영비 격차를 반영할 수 있다는 점에서 필요성이 제기되었음. 특히 어린이집 서비스 수준을 유치원 수준으로 상향하기 위해서는 인건비, 시설 개선비, 프로그램 운영비, 급식비 등 추가 재정소요가 발생할 수 있으므로 예산의 배정과 사용에 대한 의견이 제시되었음
- 그러나 추가 재정소요를 지방정부가 전적으로 부담하는 방식에 대해서는 신중한 접근이 필요하다는 의견이 많았음. 일부 전문가는 유보통합이 국가책임 성격의 정책인 만큼 추가 재원은 국가가 차등보조율 등을 통해 지원하는 것이 바람직하다고 보았음. 특히 영유아 수, 재정자립도, 지역별 보육 여건 등을 고려하여 차등 지원하는 방식이 필요하다는 의견이 제시되었음
- 또한 재정차액 지원방식은 서비스 수준 격차를 어떻게 산정할 것인지에 따라 지방정부의 재정 부담 규모가 크게 달라질 수 있음. 따라서 지원 범위와 기준을 명확히 설정해야 하며, 기존 재정소요와 추가 재정소요를 어떻게 분담할 것인지에 대한 사전 합의가 필요하다는 의견이 확인되었음

보육서비스의 질 향상과 기관 간 격차 완화 측면에서는 필요성이 있다고 생각합니다. 특히 교사 처우, 교육·보육 환경 개선, 운영 여건 보완 등을 단계적으로 지원할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 판단됩니다. 다만 지방정부의 재정 여건에 따라 지역 간 지원 수준의 차이가 발생할 가능성이 있으며 현장에 필요한 예산의 지원과

적용 방법 등을 고려해야 할 필요가 있습니다. 예산을 배정하지만 진짜 필요한 항목에 쓸 수 없을 때도 많아 이에 대한 고민이 필요하다고 생각합니다. (전문가 5)

교육재정교부금 부족이 있는 상황에서 지방정부가 추가 재정을 지원하여, 영유아 보육교육 사업을 추진하는 것은 필요한 상황이며 어린이집의 서비스 질 제고를 위한 재정 투입은 재원 부담 주체를 떠나 반드시 필요한 사항이기는 합니다. 다만, 지방정부의 협조 정도에 따라 사업의 안정성이 달라질 수 있다는 점에는 우려가 예상됩니다. (전문가 4)

#### □ 종합 분석 및 시사점

- 예산·재정전문가 서면심층조사 결과를 종합하면, 정액 전출 방식은 유보통합 초기 재정 이관의 안정성과 예측 가능성을 확보할 수 있는 방식이지만, 경상북도의 지역별 재정 여건과 보육 수요 차이를 충분히 반영하기에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 특히 전출 대상 사업의 범위, 기존 보육투자 수준 차이, 향후 보육수요 변화, 추가 재정수요 분담 문제가 핵심 쟁점으로 제기되었음
- 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」은 정액 전출 방식의 한계를 보완할 수 있는 현실적인 대안으로 평가되었음. 다만 3년 일몰 방식이 실효성을 갖기 위해서는 일몰 이후 재정 처리 방식, 재협의 기준, 중앙정부와 교육청의 재정 책임, 국고보조 전환 가능성 등을 사전에 명확히 설정해야 하는 것으로 확인되었음
- 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식은 지역별 운영비 차이와 기관 간 서비스 격차를 반영할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가되었으나, 지방정부 단독 부담 방식은 재정 부담 확대와 지역 간 격차 심화 가능성이 있어 신중한 설계가 필요한 것으로 나타났다. 따라서 경상북도는 향후 유보통합 대응 과정에서 첫째, 전출 대상 사업 범위의 명확화, 둘째, 3년 일몰 이후 재정분담 기준 설정, 셋째, 국가책임형 재정지원 요구, 넷째, 농어촌·인구감소지역 차등지원 기준 마련, 다섯째,

서비스 수준 격차 산정 기준의 구체화 등을 중점적으로 검토할 필요가 있음으로 보여짐

### (3) 유아교육전문가 서면심층조사 결과

#### □ 농어촌 및 인구감소지역 유보통합 운영 여건

- 유아교육전문가들은 경상북도와 같은 농어촌 및 인구감소지역에서 영유아 돌봄·교육 운영의 가장 큰 어려움으로 돌봄·교육 인프라 부족, 접근성 저하, 영유아 수 감소에 따른 기관 운영 불안정, 교사 수급 어려움 등을 공통적으로 제시하였음. 특히 영유아가 거주하는 생활권 내에 어린이집이나 유치원이 없거나 부족하여 보호자가 장거리 통학을 감수해야 하는 상황이 발생하고 있으며, 이는 농어촌 지역의 돌봄 공백을 심화시키는 요인으로 확인되었음
- 전문가들은 농어촌 및 인구감소지역의 돌봄 공백이 단순히 시설 수 부족의 문제가 아니라, 접근성, 운영 지속성, 서비스 다양성 부족이 복합적으로 결합된 문제라고 보았음. 영유아 수 감소로 인해 어린이집과 유치원의 정원 충족이 어려워지고, 이로 인해 기관 폐원이나 휴원이 증가할 가능성이 높으며, 결과적으로 지역 내에서 이용 가능한 돌봄·교육서비스가 더욱 축소되는 악순환이 발생하고 있음
- 또한 농어촌 지역은 교사 확보와 유지에도 어려움이 큰 것으로 제시되었음. 생활·문화 인프라가 부족하고 경력 개발 기회가 제한적인 지역에서는 우수한 교사가 장기 근무하기 어렵고, 이는 교육·보육 서비스의 질을 안정적으로 유지하는 데도 부정적 영향을 미칠 수 있음. 따라서 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합 대응은 단순히 기관을 유지하는 차원이 아니라, 교사 확보, 시설 유지, 통학 지원, 맞춤형 돌봄서비스 제공까지 포함하는 종합적 접근이 필요하다는 의견이 제시되었음
- 특히 일부 전문가는 농어촌 지역에서 영유아 수 감소로 인해 어린이집과 유치원이 운영난을 겪고 있으며, 시설을 유지하기 위해 면 단위 지역 경계를 넘나드는 장거리 등·하원이 이루어지는 현실을 지적하였음. 이러한 상황은 양육자의 불안과 부

담을 높이고, 농번기나 긴급돌봄, 시간외돌봄 등 농어촌 특수 수요에 대응하기 어렵게 만드는 요인으로 제시되었음

가장 큰 어려움은 영유아의 거주지 생활권 내(즉, 집과 가까운 곳에) 보육/교육기관이 없거나 부족하다는 점입니다. 기관이 희소하므로 선택권이 제한되고, 이와 관련하여 다음과 같은 문제점들이 연관되어 있다고 생각합니다. 어린이집이나 유치원을 다닐 경우 장거리 이동(대중교통이 좋지 않아 장시간 통학버스 이용해야 하는 경우가 많음), 전문성 있는 교사를 구하기 어려움, 아침 이른 시간이나 야간연장보육, 휴일보육, 장애아통합/전문보육 등 다양한 맞춤형 보육/교육 지원 기관이 부족하여 수요자 맞춤 돌봄/교육 이용에 제한이 많다는 점 등이 있습니다. (전문가 a)

농어촌 및 인구감소지역에서 가장 큰 어려움은 지속적인 영유아 인구 감소로 인해 돌봄·교육 인프라가 축소되는 악순환이 발생하고 있다는 점입니다. 이용 아동 수 감소는 어린이집과 유치원의 운영 안정성을 약화시키고, 교사 및 전문인력 확보에도 어려움을 초래하고 있습니다. 또한 시설 간 거리가 멀어 보호자의 이동 부담이 크고, 지역에 따라 다양한 돌봄 수요에 대응할 수 있는 서비스가 부족한 경우도 많습니다. 인구 감소가 시설 운영, 인력 수급, 서비스 접근성 저하로 이어지면서 지역 간 돌봄·교육 격차가 확대되는 것이 가장 큰 문제라고 생각합니다. (전문가 c)

□ 농어촌 및 인구감소지역 차별화 운영모델 필요성

- 유아교육전문가들은 농어촌 및 인구감소지역에 일반 도시지역과 동일한 유보통합 운영모델을 적용하는 것은 적절하지 않으며, 지역 특성을 반영한 차별화된 운영모델이 필요하다고 보았음. 농어촌 지역은 영유아 수가 적고, 기관 간 거리가 멀며, 교사 수급과 통학 여건에서 도시지역과 다른 구조적 특성을 가지고 있기 때문임

- 전문가들은 유보통합 운영모델이 하나의 획일적 형태로 고정되기보다는, 지역 상황에 따라 유치원, 어린이집, 초등학교, 지역 돌봄기관 등이 협력하는 방식으로 유연하게 설계되어야 한다고 제안하였음. 특히 농어촌 지역에서는 소규모 기관 운영 인정, 공동교육과정 운영, 순회교사제, 거점형 통합돌봄센터, 혼합연령반 운영 등 다양한 방식이 검토될 필요가 있음
- 또한 전문가들은 농어촌 지역의 돌봄 기능이 단순한 교육서비스 제공에 그치는 것이 아니라, 지역사회 유지와 정주 여건 개선, 저출생 대응과도 밀접하게 연결되어 있다고 보았음. 즉, 어린이집과 유치원은 단순한 기관이 아니라 젊은 가정이 지역에 머무를 수 있도록 하는 생활 기반이며, 지역 공동체의 지속가능성을 뒷받침하는 핵심 인프라로 해석되었음

농어촌 및 인구감소지역에서의 돌봄 공백 문제는, 일반지역에 비해 복합적인 요인의 상호작용으로 나타나 더 많은 관심이 필요하다고 생각합니다. 우선은 위에서 밝힌 바와 같이 원아 수 감소로 인해 돌봄 기관이 폐원되거나 보육교사가 이탈하는 경우가 많아지고 있다고 생각합니다. 그리고 이에 따라 가정의 돌봄 기관에 대한 접근성도 떨어지게 되는 것도 큰 문제입니다. 또한, 공공 돌봄 서비스 제공 시설(예: 육아종합센터 등)도 지역 중심부 지역에 주로 위치하다 보니 농어촌 및 인구감소지역에서는 그러한 공공의 혜택이나 긴급 돌봄 지원 등의 서비스를 받기 어려울 것 같습니다. (전문가 d)

농어촌 및 인구감소지역은 영유아 수가 적고 지역 간 거리가 멀며 돌봄·교육 인프라가 부족하다는 점에서 일반 도시지역과는 다른 특성을 지니고 있어 유보통합 운영 모델 역시 획일적인 기준보다는 지역 특성을 반영한 차별화된 운영모델이 필요하다고 생각합니다. 특히 인구감소지역에서는 기관별 정원 충족이나 학급 규모 기준을 동일하게 적용할 경우 폐원·휴원이 증가하여 오히려 영유아의 교육 및 돌봄 접근성이 악화될 수 있습니다. 따라서 소규모 기관 운영 인정, 공동교육과정, 순회교사제, 거점형 통합돌봄센터 운영 등 지역 맞춤형 모델 도입이 필요합니다. 또한 농어촌 지

역은 돌봄 기능이 단순한 교육서비스를 넘어 지역사회의 유지와 정주여건 개선 및 저출생 극복에 중요한 역할을 하므로, 경제성, 효율성 측면만 보기보다 공공성과 접근성을 고려한 정책 설계가 필요합니다. 즉, 지역 간 여건 차이를 고려한 차등 지원과 탄력적인 운영 기준 등과 같은 차별화된 유보통합 운영모델이 필요합니다. (전문가 e)

□ 유치원 활용 영아 돌봄 운영에 대한 평가

- 유아교육전문가들은 어린이집이 없는 지역에서 유치원을 활용하여 영아 돌봄을 운영하는 방안에 대해 전반적으로 긍정적으로 평가하였음. 특히 농어촌 및 인구감소 지역에서는 어린이집 신규 설치가 현실적으로 어려운 경우가 많기 때문에, 기존 유치원 인프라를 활용하여 영아 돌봄 공백을 완화하는 방안은 현실적인 대안이 될 수 있다는 의견이 제시되었음
- 전문가들은 유치원 기반 영아 돌봄이 영유아의 거주지 인근에서 돌봄서비스를 제공할 수 있다는 점에서 보호자의 양육 부담을 줄이고, 영아기부터 유아기까지 연속적인 돌봄·교육서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다고 보았음. 특히 어린이집이 없는 면 단위 지역에서 병설유치원이나 공립유치원을 활용할 경우, 별도의 기관을 신설하지 않고도 기존 시설을 활용할 수 있어 재정 효율성 측면에서도 긍정적 효과가 기대됨
- 다만 전문가들은 유치원에서 영아 돌봄을 운영하기 위해서는 단순히 기존 유치원 공간을 활용하는 수준을 넘어, 영아의 발달 특성에 맞는 환경과 전문인력 확보가 반드시 필요하다고 강조하였음. 영아는 유아와 달리 개별 돌봄, 수면, 위생, 수유, 안전관리, 신체발달 지원 등이 매우 중요하므로 기존 유치원 교육환경을 그대로 적용하기에는 한계가 있음. 이에 따라 영아 전용 보육실, 수면 공간, 수유 공간, 위생시설, 영아용 놀이공간, 안전설비 등이 갖추어져야 한다는 의견이 제시되었음
- 또한 영아 돌봄은 유아교육과 다른 전문성을 요구하기 때문에 영아보육 경험이 있

는 보육교사 배치 또는 유치원 교사의 전문성 강화를 위한 별도 연수가 필요하다는 의견이 다수 제시되었음. 일부 전문가는 유치원 교사가 단기간 연수만으로 영아보육 전문성을 충분히 확보하기 어렵다고 보았으며, 영아 발달에 대한 깊이 있는 이해와 실천적 돌봄 역량을 갖춘 인력 확보가 필수적이라고 강조하였음

- 따라서 유치원 활용 영아 돌봄은 농어촌 돌봄 공백 완화에 효과적인 방안이 될 수 있으나, 이를 추진하기 위해서는 시설환경 개선, 영아보육 전문인력 배치, 급간식 체계 마련, 안전기준 정비, 운영 기준 개발 등이 선행되어야 하는 것으로 분석되었음

우선 보육시설 자체가 없기 때문에 발생하는 공백(어린이집 미설치 지역의 대부분이 농어촌 지역, 어린이집 및 유치원 폐원 등)과 다음으로 접근성이 떨어져 이용에 어려움이 있는 경우(농어촌 지역의 경우 밀집되기 어려움), 그리고 보육교사 수급의 어려움 등의 형태로 돌봄 공백 문제가 발생한다고 생각합니다. 따라서 돌봄 공백을 없애기 위해서는 유치원을 활용해서라도 영아 돌봄을 해야 한다고 생각합니다. 다만 시설 환경 등이 재정비되어야 할 것 같습니다. (전문가 b)

해당 제도 도입 시, 우선적으로 검토되어야 할 사항은 영아의 발달 특성에 적합한 환경과 전문인력 확보라고 생각합니다. 영아는 유아보다 개별 돌봄과 건강·안전 관리의 중요성이 높기 때문에 별도의 공간 구성과 적정 교사 대 아동 비율이 보장되어야 합니다. 또한 영아보육 경험을 갖춘 교사 또는 보육전문인력 배치 방안도 함께 검토될 필요가 있습니다. 이와 함께 급식, 낮잠, 위생관리 등 영아 돌봄에 필요한 운영기준을 마련하는 것도 중요하다고 생각합니다. (전문가 c)

□ 유치원 기반 영아 돌봄 운영 시 검토사항

- 유치원 기반 영아 돌봄 운영 시 우선적으로 검토되어야 할 사항으로는 시설환경 적합성, 전문인력 확보, 운영기준 마련, 지역수요 조사가 제시되었음
- 먼저 시설환경 측면에서는 유치원 공간이 영아 돌봄에 적합한지에 대한 전면적인 검토가 필요함. 영아는 낮잠, 수유, 기저귀 갈이, 위생관리, 안전관리 등 유아와 다른 돌봄 요구를 가지고 있기 때문에, 기존 유치원 교실이나 놀이공간만으로는 충분하지 않음. 이에 따라 영아 전용 놀이공간, 낮잠 공간, 위생시설, 목욕실 또는 세면 공간, 바닥 난방, 영아용 안전장치 등이 필요하다는 의견이 제시되었음
- 둘째, 인력 측면에서는 영아 돌봄 전문성을 갖춘 교사 배치가 핵심 과제로 제시되었음. 유치원 교사는 유아교육 전문성을 가지고 있으나, 0~2세 영아의 돌봄과 보육은 월령별 발달 차이, 신체·정서적 민감성, 건강·위생 관리 등 별도의 전문성을 요구함. 따라서 보육교사와 유치원 교사가 협력하는 방식, 영아 전담교사 배치, 보조인력 지원, 교사 연수체계 마련 등이 검토될 필요가 있음
- 셋째, 운영기준 측면에서는 농어촌 및 인구감소지역의 특성을 반영한 탄력적 기준이 필요함. 영아 수가 적은 지역에서는 도시지역과 동일한 정원 기준이나 교사 배치 기준을 적용하기 어렵기 때문에, 소규모 운영 특례와 지역 맞춤형 지원 기준을 마련해야 함. 또한 영아 돌봄 운영 시간이 농번기, 맞벌이 가정, 조손가정, 긴급돌봄 수요 등을 반영할 수 있도록 탄력적으로 설계되어야 함

시설 개선과 인력 지원이 우선적으로 이루어져야 한다고 생각합니다. 영아용 놀이·수면·수유 공간 조성 등 시설 환경 개선에 대한 재정 지원이 필요하며, 영아 돌봄 경험을 갖춘 교사 및 보조인력 배치도 함께 이루어져야 합니다. 또한 소규모 농어촌 지역의 특성을 고려하여 교사 배치기준, 학급 편성기준, 운영시간 등에 대한 유연한 적용이 필요하며, 장기적으로는 유치원과 어린이집의 기능 차이를 반영한 운영 매뉴얼과 교사 연수체계를 마련할 필요가 있다고 생각합니다. (전문가 c)

돌봄 시설 변경에 따른 환경개선 보조금, 영아 통합돌봄에 따른 보육교사 추가 투입 (인건비 지원), 영아용 이유식 등 급간식 식재료 지원, 수유실 등 별도 공간 조성 등이 필요합니다. (전문가 f)

영아는 다양한 영역에서 급속한 발달이 이루어지는 결정적 시기이며, 월령에 따라 변화가 급속하여 영아간 개인차가 매우 큼. 따라서 생애초기 영아발달에 대한 깊이 있는 이해, 영아의 언어, 신체, 인지 및 정서발달 등을 지원할 수 있는 민감한 영아 보육이 필수적임. 영아보육에 전문성이 있는(이론적 실천적 전문성을 모두 갖춘) 교사를 확보하는 것이 필수적이라고 생각합니다. 이는 유치원교사가 단기간 연수로 충족할 수 있는 것이 아니며, 영아에 맞는 보육실 환경조성, 영아를 위한 대근육/소근육 발달 촉진하는 교구 등 지원, 바닥 난방시설 및 난방비 지원, 영아용 식단과 급간식 제공, 영아 신체사이즈에 맞는 통학버스 내 안전장치 등 이 필요합니다. (전문가 a)

현재 농어촌 및 인구감소지역의 영유아 돌봄 공백은 단순히 시설 부족의 문제가 아니라 접근성, 운영 지속성, 서비스 다양성 부족 등의 형태로 복합적으로 나타나고 있습니다. 영유아 수 감소로 인해 유아교육기관 폐원, 휴원이 증가하여 일부 지역에서는 보호자가 장거리 통학이 필요하고 돌봄기관찾기가 어려운 상황이 발생합니다. 또한 기관이 존재하더라도 교사 수급 어려움, 예산 부족 등으로 인해 연장보육, 방학 중 돌봄, 시간제 돌봄 등 다양한 돌봄 서비스를 제공하지 못하는 경우도 있습니다. 맞벌이 가정, 조손가정의 경우에는 긴급돌봄이나 야간·휴일 돌봄 서비스 이용이 어려워 가족이 직접 돌봄 부담을 감당해야 하는 상황도 발생합니다. 특히 면 단위, 오지 지역에서는 돌봄기관 간 거리가 멀고 대중교통이 부족하여 돌봄 접근성이 크게 떨어집니다. 따라서, 농어촌 및 인구감소지역의 돌봄 공백은 '시설의 부재', '이용 가능한 돌봄 서비스의 부족', '돌봄 접근성 한계'등의 현상이 나타나서 지역 주민의 양육 부담 증가와 젊은 세대의 지역 이탈을 더욱 심화시키는 요인이 되게 됩니다. (전문가 e)

□ 지역 통합 돌봄 플랫폼에 대한 평가

- 유아교육전문가들은 농어촌 및 인구감소지역에서 영아·유아·초등 저학년 돌봄을 연계 운영하는 지역 통합 돌봄 플랫폼에 대해 대체로 필요성을 인정하였음. 특히 돌봄 자원과 인력이 제한적인 지역에서는 개별 기관이 각각 서비스를 제공하기보다, 지역 내 유치원, 어린이집, 초등학교, 다함께돌봄센터, 지역아동센터 등이 협력하여 연계형 또는 거점형 돌봄체계를 구축하는 것이 필요하다는 의견이 제시되었음
- 전문가들은 유치원을 지역 돌봄 거점으로 활용할 경우 영아기부터 유아기, 초등 저학년까지 연속적인 돌봄서비스를 제공할 수 있다는 점을 긍정적으로 평가하였음. 특히 다자녀 가정의 경우 어린이집, 유치원, 초등학교를 각각 따로 이용해야 하는 불편을 줄일 수 있고, 아동이 익숙한 환경에서 안정적으로 돌봄을 받을 수 있다는 장점이 제시되었음
- 또한 유치원을 지역 돌봄 거점으로 활용하면 기존 시설을 활용할 수 있어 별도 시설 신설에 따른 재정 부담을 줄이고, 지역 내 유휴공간을 효율적으로 활용할 수 있다는 효과도 기대됨. 농어촌 지역에서는 새로운 돌봄기관을 설치하는 것보다 기존 유치원이나 학교 시설을 활용하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있음
- 다만 모든 지역에서 유치원이 반드시 중심이 되어야 하는 것은 아니라는 의견도 제시되었음. 일부 전문가는 지역 상황에 따라 어린이집, 유치원, 초등학교, 늘봄학교, 지역아동센터, 다함께돌봄센터 등이 거점 역할을 수행할 수 있으며, 지역 내 기관 분포와 수요를 고려하여 가장 적합한 기관을 중심으로 설계해야 한다고 보았음
- 특히 초등 저학년 돌봄까지 유치원에서 담당하는 방식에 대해서는 신중한 의견도 확인되었음. 영아와 유아 돌봄은 연계가 가능하지만, 초등 저학년 돌봄은 초등학교와의 연계 속에서 운영하는 것이 더 적절할 수 있다는 의견이 제시되었음. 따라서 지역 통합 돌봄 플랫폼은 유치원 중심 모델로 단일화하기보다, 지역 여건에 따라 유치원 거점형, 어린이집 거점형, 초등학교 연계형, 지역돌봄기관 연계형 등 다양한 형태로 설계될 필요가 있음

보육시설 미설치 지역 등에 대한 돌봄 공백 완화 효과와 기존 유휴 시설을 활용한다는 점에서 예산 절감 및 지역 자원 활용 효과, 부모의 편의 증가(형제자매가 기존에 영아 어린이집, 유치원에 다니는 경우 각각의 기관에 보내고 데려오는 부담 완화 등) 효과가 있을 것 같습니다. (전문가 b)

유치원 시설과 인력을 활용함으로써 돌봄서비스의 접근성을 높일 수 있다는 것이 장점일 수 있습니다. 영유아와 보호자가 거주지 인근에서 안정적으로 돌봄서비스를 이용할 수 있으며, 영아반과 초등 저학년 돌봄반을 함께 운영한다면 영아기부터 초등학교 저학년까지 성장 단계에 따라 연속적으로 돌봄서비스를 제공할 수 있습니다. 또한 보호자가 자녀의 성장 단계에 따라 돌봄기관을 자주 변경해야 하는 부담을 줄일 수 있으며, 지역 내 한정된 돌봄 자원을 효율적으로 활용할 수 있다는 점에서도 긍정적인 효과가 있을 것으로 생각합니다. (전문가 c)

‘유치원 기반’이라는 전제가 수정되어야 한다고 생각합니다. 기본적으로 농어촌/인구감소지역내 영아부터 초등아동까지 다양한 돌봄/교육인프라가 부족하므로 각각의 기관 간 연계/협력 필요성에는 공감하나 이러한 필요성에 기반하여 영아, 유아, 초등 저학년 돌봄을 연계 운영한다고 하면, ‘유치원 중심으로’라는 전제를 두기 보다는, 지역 상황과 기관별 여건이나 전문성, 지역주민의 수요를 파악하여 가장 효과적이고 돌봄의 질과 편의성이 높은 연계 협력 방식을 추진해야 합니다. 그런 측면에서 유치원이 중심이 될 수도 있고, 어린이집이 중심이 될 수도 있으며, 때로는 지역아동센터나 다함께돌봄센터 같은 아동돌봄기관이 중심이 되어 연계형으로 혹은 거점형으로 돌봄서비스를 운영하는 방식을 추진해볼 수 있다고 생각합니다. (전문가 a)

□ 종합 분석 및 시사점

- 유아교육전문가 서면심층조사 결과를 종합하면, 경상북도와 같은 농어촌 및 인구 감소지역의 유보통합 대응은 생활권 내 돌봄 접근성 확보와 지역 맞춤형 운영모델 구축을 핵심 방향으로 설정해야 하는 것으로 확인되었음. 전문가들은 농어촌 지역의 돌봄 공백이 단순한 시설 부족의 문제가 아니라, 영유아 수 감소, 기관 운영난, 교사 수급 어려움, 장거리 통학, 맞춤형 돌봄 부족 등이 복합적으로 작용한 결과라고 보았음
- 첫째, 농어촌 및 인구감소지역에는 일반 도시지역과 다른 유보통합 운영모델이 필요함. 동일한 정원 기준, 학급 기준, 운영 기준을 획일적으로 적용할 경우 소규모 기관의 유지가 어려워지고, 결과적으로 돌봄 접근성이 더 악화될 수 있음. 따라서 경상북도는 소규모 기관 운영 특례, 혼합연령반 인정, 공동교육과정, 순회교사제, 거점형 돌봄체계 등을 포함한 경북형 농어촌 유보통합 모델을 검토할 필요가 있음
- 둘째, 어린이집이 없는 지역에서는 유치원을 활용한 영아 돌봄 운영이 현실적인 대안이 될 수 있음. 다만 이는 단순한 공간 활용이 아니라 영아 발달 특성에 맞는 시설환경, 전문인력, 안전관리, 급간식 체계가 전제되어야 함. 영아 돌봄은 유아교육과 다른 전문성을 요구하므로 보육교사 배치, 유치원 교사 연수, 보조인력 지원, 영아 전용 공간 조성 등이 함께 추진되어야 함
- 셋째, 지역 통합 돌봄 플랫폼은 유치원 중심으로만 설계하기보다 지역 여건에 맞게 다양한 기관이 거점 역할을 수행할 수 있도록 해야 함. 유치원이 중심이 될 수도 있지만, 지역에 따라 어린이집, 초등학교, 늘봄학교, 다함께돌봄센터, 지역아동센터 등과의 연계가 더 효과적일 수 있음. 따라서 경상북도는 생활권 단위로 돌봄 자원을 조사하고, 지역별 최적 모델을 설계하는 방식으로 접근할 필요가 있음
- 넷째, 유보통합은 단순히 보육과 유아교육 행정체계를 통합하는 문제가 아니라, 농어촌 지역의 정주 여건과 저출생 대응, 지역사회 유지와도 연결되어 있음. 어린이집과 유치원은 영유아 돌봄기관인 동시에 지역 주민이 안심하고 자녀를 양육할 수 있도록 하는 생활 기반임. 따라서 경상북도 유보통합 대응방안은 재정기관 논의와 함께 농어촌 지역의 돌봄 접근성, 교사 확보, 시설환경 개선, 통학지원, 긴급

돌봄 및 시간외돌봄 지원을 포괄하는 방향으로 마련될 필요가 있음

- 결론적으로 유아교육전문가들은 경상북도 유보통합 대응에서 지역 특성에 맞는 유연한 운영모델, 유치원 활용 영아 돌봄의 조건부 도입, 생활권 기반 통합 돌봄 플랫폼 구축, 농어촌 특례 지원체계 마련이 필요하다고 보았음. 이는 향후 경상북도가 유보통합 추진 과정에서 단순히 중앙정부의 표준모델을 적용하기보다, 경북의 농어촌성과 인구감소 현실을 반영한 별도의 운영모델을 제안해야 함을 시사함

## 2) 유보통합 업무 담당자 인식조사 결과

- 본 조사는 유보통합 추진 과정에서 논의되고 있는 재정이관 방식과 경북형 재정이관 방식, 서비스 수준 격차 완화 지원 필요성 등에 대한 시군 담당자의 의견을 파악하기 위해 실시되었음. 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 울진, 칠곡 등 총 20개 시군이 응답해 주었음
- 응답자는 대부분 시군 유보통합 관련 업무 담당자로 구성되어 있으며, 일부 지역은 장학사가 응답하였음. 관련 분야 경력은 1년 내외의 담당자가 다수였으나, 일부 지역에서는 20년 이상의 경력을 가진 장학사 응답이 포함되어 있어 행정 실무와 교육 현장의 관점이 함께 반영된 지역도 있음. 본 조사의 실무진 응답자의 현황은 다음과 같음

<표 Ⅲ-3 담당자 소속 현황>

| 구분        | 응답자       | 비율    |
|-----------|-----------|-------|
| 교육지원청 소속  | 주무관 : 10명 | 85.0% |
|           | 장학사 : 7명  |       |
| 지방자치단체 소속 | 주무관 : 3명  | 15.0% |
| 합계        | 20명       | 100%  |

- 다만 본 조사는 전체 표본 수가 크지 않기 때문에 통계적 일반화보다는 시군 담당자의 정책 인식과 현장 의견을 파악하기 위한 기초자료로 해석하는 것이 적절함. 특히 문항 중 1번 문항 ‘정액 전출 방식이 지역별 보육환경 및 재정 여건 차이를 충분히 반영하고 있다고 생각하십니까?’와 4번 문항 ‘현재 경상북도에서 검토 중인 정액전출 + 3년 일몰 방식이 경상북도의 지자체별 상황에 적합하다고 생각하십니까?’와 8번 문항 ‘유보통합 이후 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 완화하기 위한 추가 재정 지원이 필요하다고 생각하십니까?’ 문항은 응답에 따라 이동하는 분기형 문항이므로 전체 응답자 수가 아니라 해당 문항에 응답한 유효응답자 수를 기준으로 해석하였음
- 문항 1번 ‘현재 논의 중인에서는 현재 논의 중인 「정액 전출 방식」이 지역별 보육환경 및 재정 여건 차이를 충분히 반영하고 있다고 생각하십니까?’를 질문하였음. 분석 결과, 전체 20명 중 ‘대체로 아니다’가 11명으로 가장 많았고, ‘매우 아니다’가 2명으로 나타났음. 즉, 부정적 응답은 총 13명으로 전체의 65.0%를 차지하였음
- 이러한 결과는 경상북도가 대도시 중심의 보육환경과 달리 농어촌, 산간지역, 인구감소지역이 넓게 분포해 있다는 점과 관련이 있음을 생각 해 볼 수 있으며, 정액 전출 방식은 일정 규모의 재정을 교육청으로 이전하는 방식이기 때문에, 지역별 아동 수 변화, 기관 운영 여건, 소규모 시설 유지비, 기존 지자체 보육투자 수준 등을 유연하게 반영하기 어렵다는 우려가 반영된 것으로 사료됨
- 특히 경상북도의 경우 시 지역과 군 지역 간 보육 인프라 격차가 존재하고, 농어촌 지역에서는 어린이집과 유치원 모두 규모의 경제를 확보하기 어려운 경우가 많음. 따라서 단순히 현재 지자체가 부담하는 재정을 일정 규모로 산정하여 이관하는 방식은 향후 유보통합 이후 발생할 수 있는 추가 재정수요를 충분히 반영하지 못할 가능성이 있음
- 질문지 1번에서에서 ① 매우 그렇다, ② 대체로 그렇다, ③ 보통으로 응답한 경우 질문지 2번 ‘정액 전출 방식이 지역별 보육환경 및 재정 여건 차이를 충분히 반영하고 있다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?’에 응답하도록 설계되어 있음. 질문지 2번의 유효응답자는 6명으로 나타났음. 응답 결과, ‘국가 차원의 통합

기준 적용이 필요함'이 4명으로 가장 많았으며, 이는 질문지 2번 응답자의 66.7%에 해당됨

- 정액 전출 방식에 대해 상대적으로 긍정적이거나 중립적인 입장을 보인 응답자들은 지역별 세부 차이를 반영하는 것보다 유보통합이라는 국가 정책을 추진하기 위해 일정한 기준과 원칙이 필요하다는 점을 중요하게 보는 것으로 해석됨.
- 그러나 이 응답은 정액 전출 방식 자체가 충분하다는 적극적 찬성이라기보다는, 제도 통합 과정에서 국가 기준의 필요성을 인정하는 성격에 가까운 것으로 생각됨. 실제로 질문지 1번에서 '매우 그렇다' 응답이 없었고, 긍정 응답보다 부정 응답이 많았다는 점을 고려하면, 정액 전출 방식에 대한 전반적 평가는 제한적이라고 볼 수 있음
- 질문지 1번에서 ④ 대체로 아니다, ⑤ 매우 아니다로 응답한 경우 질문지 3번 '정액 전출 방식이 지역별 보육환경 및 재정 여건 차이를 충분히 반영하지 못하고 있다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?'에 응답하도록 설계되어 있음. 질문지 3번의 유효응답자는 14명으로 나타났음. 응답 결과, '지자체별 기존 보육투자 수준 차이가 존재함'이 6명으로 가장 많았고, '지역별 아동 수 및 보육·교육기관 변화 반영이 어려움'이 4명, '향후 추가 재정수요 반영이 어려움'이 3명으로 나타났음
- 이는 시군 유보통합 업무 담당자들이 단순히 정해진 예산을 이관하는 방식에 대해 우려를 가지고 있으며 지역별 기존 보육 투자의 수준 차이와 지역별 보육 및 교육 여건의 변화에 대한 우려, 정해진 예산에 대한 추가적인 재정 수요에 대한 어려움이 주된 이유로 나타났음
- 질문지 4번에서는 '현재 경상북도에서 검토 중인 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」이 경상북도 지자체별 상황에 적합하다고 생각하십니까?'를 질문하였음. 분석 결과, '대체로 그렇다'가 13명으로 가장 많았고, '매우 그렇다'가 1명으로 나타났으며 '보통'은 3명, '대체로 아니다'는 3명으로 나타났음. '매우 아니다'는 없었음
- 앞서 질문지 1번에서는 정액 전출 방식에 대해 부정적 인식이 강했지만, 질문지 4번에서는 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해 긍정적 또는 중립적 응답이 다수로 나타났음. 이는 시군 담당자들이 단순 정액 전출 방식에는 지자체별 보육 투자수

준 차이와 향후 상황의 변화와 추가적인 재정 수요 반영에 대한 우려를 가지고 있으나, 3년 일몰형은 3년이라는 일정 기간 이후 제도 효과와 재정 영향을 재검토할 수 있는 장치가 포함되어 유보통합에서 경상북도 상황을 반영한 대응방안으로서 수용 가능성이 높다고 보는 것으로 해석됨

- 질문지 4번에서 ① 매우 그렇다, ② 대체로 그렇다, ③ 보통으로 응답한 경우 질문지 5번 ‘정액 전출 방식 + 3년 일몰 방식이 경상북도 여건에 적합하다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?’에 응답하도록 설계되어 있음. 질문지 5번의 유효 응답자는 16명이며, 응답 결과, ‘제도 시행 이후 재설계가 가능함’이 9명으로 가장 많았으며, 다음으로 ‘단계적 제도 정착이 가능함’이 4명, ‘지방재정 부담의 고착화를 방지할 수 있음’과 ‘지자체별 여건 변화 반영이 가능함’이 각각 2명으로 나타났다
- Q4에서 ④ 대체로 아니다, ⑤ 매우 아니다로 응답한 경우 질문지 6번 ‘정액 전출 방식 + 3년 일몰 방식이 경상북도 여건에 적합하지 않다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?’에 응답하도록 설계되어 있음. 질문지 6번의 유효응답자는 3명으로 나타났으며. 응답은 ‘운영에 대한 예측 가능성이 낮아질 수 있음’, ‘중앙정부 정책과의 충돌 가능성이 있음’, ‘재협의 과정에서 행정 혼선이 우려됨’이 각각 1명씩 나타났다
- 질문지 7번은 정액 전출 + 3년 일몰 방식에 대한 기타 의견을 묻는 문항임. 대부분의 응답자는 ‘없음’으로 응답하였으나, 고령군 응답에서 “어린이집 등 보육기관 교육 및 적응 필요”라는 의견이 제시되었음.
- 질문지 8번에서는 ‘유보통합 이후 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 완화하기 위한 추가 재정지원이 필요하다고 생각하십니까?’를 질문하였고 전체 20명 중 ‘대체로 아니다’가 6명으로 가장 많았고, ‘대체로 그렇다’ 5명, ‘보통’ 5명, ‘매우 그렇다’ 3명, ‘매우 아니다’ 1명으로 나타났다
- 추가 재정지원 필요성에 대해서는 의견이 비교적 분산되어 있는 모습을 보여줌. ‘매우 그렇다’와 ‘대체로 그렇다’를 합한 긍정 응답은 8명으로 40.0%이며, ‘보통’을 포함하면 13명, 전체 응답자의 65.0%가 추가 지원 필요성에 대해 긍정적인 입장을 보여줌. 반면 ‘대체로 아니다’와 ‘매우 아니다’를 합한 부정 응답은 7명,

35.0%로 적지 않은 숫자를 보여줌

- 질문지 8번에서 ① 매우 그렇다, ② 대체로 그렇다, ③ 보통으로 응답한 경우 질문지 9번 ‘어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차 완화를 위한 추가 재정 지원이 필요하다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?’에 응답하도록 설계되어 있음. 질문지 9번의 유효응답자는 13명으로 나타남. 응답 결과, ‘농어촌 및 인구감소지역의 어린이집 부족 등 지역별 돌봄 인프라 차이가 존재함’과 ‘농어촌 및 인구감소지역의 소규모 시설 운영 부담 완화가 필요함’이 각각 5명으로 가장 많았고, ‘지역 간 교육·보육 서비스 수준 격차 완화가 필요함’은 3명, ‘유치원 수준의 교육·보육 서비스를 희망하더라도 지역 여건상 이용이 어려운 경우가 존재함’은 1명으로 나타났음
- 질문지 8번에서 ④ 대체로 아니다, ⑤ 매우 아니다로 응답한 경우 질문지 10번 ‘어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차 완화를 위한 추가 재정 지원이 필요하지 않다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?’에 응답하도록 설계되어 있음. 질문지 10번의 유효응답자는 7명으로 나타났으며 응답을 살펴봤을 때, ‘유보통합 이후 자연스럽게 격차가 완화될 것으로 예상됨’이 3명으로 가장 많았음. ‘재정 부담이 과도할 것으로 예상됨’은 2명, ‘현재 재정 수준으로도 운영이 가능함’과 기타 응답은 각각 1명으로 나타났음
- 질문지 11번에서는 ‘농어촌 및 인구감소지역의 어린이집·유치원 운영 여건 차이를 고려한 별도의 지원 기준이 필요하다고 생각하십니까?’ 문항을 질문하였음. 분석 결과, ‘대체로 그렇다’가 13명으로 압도적으로 많았고, ‘매우 그렇다’가 2명, ‘보통’이 4명으로 나타났음. ‘대체로 아니다’와 ‘매우 아니다’는 없었음
- 질문지 12번에서는 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식에 대한 기타 의견을 자유롭게 작성하도록 요청하였음. 대부분의 응답자는 ‘없음’으로 응답하였으나, 고령과 울진에서 의미 있는 의견이 제시되었음. 일부 지역에서 “인건비에 대한 별도 기준 필요”를 제시하였고, “인구지역을 통합하여 대표 어린이집 선정 후 지원하는 것 필요”라는 의견을 제시하였음
- 이러한 의견은 인구감소지역의 현실을 반영한 지원모델로 해석할 수 있음. 아동수가 매우 적은 지역에서는 모든 기관을 동일하게 지원하기보다, 생활권 또는 권

역을 기준으로 대표 어린이집이나 거점기관을 선정하여 집중 지원하는 방식이 필요할 수 있음. 이는 농어촌 지역에서 교육·보육서비스의 접근성과 지속가능성을 동시에 확보하기 위한 대안으로 검토할 수 있음

- 조사 결과를 종합하면, 경상북도 시군 담당자들은 현재 논의 중인 정액 전출 방식에 대해서는 대체로 우려를 가지고 있는 반면, 경상북도에서 검토 중인 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해서는 상대적으로 긍정적인 입장을 보였음
- 첫째, 정액 전출 방식에 대해서는 부정적 응답이 65.0%로 나타났음. 이는 단순히 일정 규모의 재정을 교육청으로 이전하는 방식이 경상북도 내 다양한 지역 여건을 충분히 반영하기 어렵다는 인식이 반영된 결과로 해석 할 수 있음. 특히 지자체별 기존 보육투자 수준 차이, 지역별 아동 수 및 기관 변화, 향후 추가 재정수요 반영의 어려움이 주요 쟁점으로 나타났음
- 둘째, 경북형 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해서는 긍정 또는 중립 응답이 85.0%로 나타났음. 응답자들은 특히 제도 시행 이후 재설계가 가능하다는 점을 가장 큰 장점으로 평가하였음. 이는 유보통합과 같이 불확실성이 큰 제도개편에서는 고정적 방식보다 일정 기간 운영 후 조정 가능한 방식이 현장 수용성을 높일 수 있음을 나타냄
- 셋째, 서비스 수준 격차 완화를 위한 추가 재정지원 필요성에 대해서는 의견이 다소 분산되었음. 긍정 응답은 40.0%, 부정 응답은 35.0%로 나타나 추가 재정지원에 대한 시군 담당자의 판단이 일치하지는 않았으나 추가 지원이 필요하다고 본 응답자들은 농어촌 및 인구감소지역의 돌봄 인프라 차이와 소규모 시설 운영 부담을 주요 이유로 제시하였음
- 넷째, 농어촌 및 인구감소지역에 대한 별도 지원 기준 필요성은 매우 높게 나타났음. 질문지 11번에서 부정 응답은 전혀 없었고, 긍정 응답은 84.0%를 기록하였음. 이는 경상북도 유보통합 대응방안에서 농어촌 및 인구감소지역 특례가 핵심 정책과제로 다루어져야 함을 시사함
- 다섯째, 서술형 의견에서는 어린이집 등 보육기관의 제도 적응 지원, 인건비 별도 기준 마련, 권역별 대표 어린이집 지원 등의 의견이 제시되었음. 이는 유보통합 이후 재정뿐 아니라 행정지원, 인력지원, 거점기관 운영 등 복합적 대응이 필요함을

시사함

### 3) 소결

- 본 장에서는 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안을 마련하기 위해 경상북도 22개 시·군 유보통합 담당자 조사와 정책전문가, 예산·재정전문가, 유아교육전문가 서면심층조사 결과를 종합적으로 분석하였음. 본 조사는 유보통합 추진 과정에서 예상되는 행정적·재정적 부담, 지역 간 격차, 통합돌봄 방향성 등에 대한 현상 및 전문가 의견을 수렴하기 위해 실시되었으며, 총 20명의 유보통합 업무 담당자 조사자료와 20명의 재정 및 정책, 유아교육 전문가 서면심층조사 자료를 확보하여 분석하였음
- 분석 결과, 실무 담당자들은 실제 지역 단위에서 제도가 작동하기 위해서는 경상북도의 인구구조, 보육·교육 인프라, 재정 여건, 농어촌 지역 특수성을 반영한 별도의 대응방안의 필요성을 인지하고 있었음. 특히 재정 및 정책 전문가들은 경상북도는 도시지역과 농산어촌지역, 인구감소지역이 동일한 기준을 적용할 경우 형평성에 맞지 않으며 균형을 맞춘 정책이 필요하다고 주장하였으며, 3년 한시적인 재정이관제도에 긍정적 입장을 보였음. 소결결과는 다음과 같음
- 먼저, 유보통합 업무 담당자 조사 결과를 살펴보면, 시·군 담당자들은 현재 논의 중인 정액 전출 방식에 대해 대체로 신중하거나 부정적인 입장을 보였음. 담당자들은 정액 전출 방식이 재정이관 규모를 명확히 하고 행정절차를 단순화할 수 있다는 점은 인정하였으나, 경상북도 내 시·군별 보육환경과 재정 여건의 차이를 충분히 반영하기 어렵다는 점을 우려하였음. 특히 경상북도 어린이집 및 유치원 현황에서 알 수 있듯, 시 지역과 군 지역 간 아동 수, 기관 수, 보육서비스 이용 구조가 상이하기 때문에 단일한 기준을 적용할 경우 지역별 실제 수요와 전출 규모 간 괴리가 발생할 수 있다는 인식을 확인할 수 있었음
- 시·군 담당자들은 정액 전출 방식의 가장 큰 한계로 지자체별 기존 보육투자 수준

- 차이, 지역별 아동 수 및 보육·교육기관 변화 반영의 어려움, 향후 추가 재정수요 반영의 한계들을 선정하였음. 이러한 결과는 담당자들이 유보통합을 단순한 재정 이전의 문제가 아니라, 지역별 보육 기반과 행정 여건의 차이를 고려해야 하는 제도 전환 과정으로 인식하고 있음을 보여준다고 할 수 있음. 특히 경상북도는 농어촌 및 인구감소지역이 다수 포함되어 있어 아동 수가 적더라도 기본적인 기관 운영비와 통학 지원, 교직원 확보 비용 등이 지속적으로 발생할 수밖에 없다는 점에서 정액 전출 방식만으로는 안정적 운영이 어렵다는 의견이 제시된 것으로 파악됨
- 반면, 시·군 담당자들은 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해서는 상대적으로 긍정적인 평가를 보였음. 단순 정액 전출 방식은 특정 시점으로 산정된 재정이관 규모가 장기간 유지될 가능성이 높지만, 3년 일몰 방식은 제도 시행 이후 재정 영향과 정책 효과를 재검토할 수 있다는 점에서 유연성이 높은 것으로 분석되었음. 특히 담당자들은 3년 일몰 방식이 경상북도 내 지역별 여건 변화에 따라 예산 및 정책을 재설계할 수 있는 장치가 될 수 있다고 인식한 것으로 파악됨
  - 또한 담당자 조사에서는 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차 완화를 위한 재정지원 필요성에 대해서도 다양한 의견이 확인되었음. 일부 담당자는 유보통합 이후 서비스 기준이 상향될 경우 어린이집의 운영 부담이 증가할 수 있으므로 별도 지원이 필요하다고 보았으나, 일부 담당자는 유보통합 이후 제도 통합 과정에서 격차가 자연스럽게 완화될 것으로 예측하거나, 추가 지원이 지방재정 부담으로 이어질 수 있다는 우려도 제기하였음. 따라서 추가 재정지원은 일률적 지원보다는 지역 특성과 기관 여건을 반영한 차등적 지원 방식으로 설계될 필요가 있는 것으로 사료됨
  - 다음으로, 전문가 심층서면조사 결과를 살펴보았을 때, 정책전문가들은 정액 전출 방식이 행정체계 일원화와 재정 운영의 예측 가능성을 높일 수 있다는 점을 장점으로 보았으나, 이러한 재정이관 방식은 경상북도와 같은 농어촌 및 인구감소지역에서는 지역 간 구조적 차이를 충분히 반영하기 어렵다고 평가하였음. 특히 유보통합은 단순히 기관 관리 주체를 변경하는 정책이 아니라, 영유아 교육·보육서비스의 질과 접근성을 높이는 제도개편이기 때문에, 지역별 생활권과 돌봄 인프라 차이를 고려한 설계가 필요하다는 의견이 제시되었음

- 재정전문가들은 정액 전출 방식의 사업의 범위와 지방정부 재정 부담 문제를 지적하였음. 재정전문가들은 국고보조사업 지방비 대응분, 지자체 자체사업, 특수보육 시책사업, 인건비성 경비 등을 어디까지 전출 대상에 포함할 것인지 명확히 해야 한다고 보았음. 또한 유보통합 이후 서비스 수준 상향, 인건비 증가, 시설 기준 강화 등 추가 재정수요가 발생할 수 있으므로, 이를 지방정부가 계속 부담하는 구조는 지속가능성이 낮다는 의견이 제기되었음
- 재정 및 정책 전문가들은 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」에 대해서는 3년의 기간으로 인해 현재 논의되고 있는 재정이관 정책의 경직성을 보완할 수 있는 현실적인 대안으로 평가하였음. 정책 전문가들은 해당 방식은 최초 재정이관 규모를 명확히 설정하면서도 제도 시행 이후 실제 운영 결과를 바탕으로 재설계할 수 있는 여지를 확보한다는 점에서 정책적 의미가 있는 것으로 분석되었음. 특히 전문가들은 유보통합이 단기간에 완성되기 어려운 복합적 제도개편이라는 점을 고려할 때, 제도 시행 이후 일정 기간 동안 재정 변화, 행정체계 변화, 서비스 수준 변화, 지역 간 격차 변화를 종합적으로 점검하는 과정이 필요하다고 보았음
- 다만 전문가들은 3년 일몰 방식이 실효성을 가지기 위해서는 평가체계와 재협의 구조가 명확해야 한다고 강조하였음. 단순히 3년간 한시적으로 운영한 뒤 다시 논의하는 방식에 그칠 경우, 일몰 이후 재정 공백이나 사업의 실효성 및 존속에 대한 문제 등이 발생할 수 있다고 제시하였음. 따라서 3년 동안 축적되는 자료를 바탕으로 경북형 유보통합 모델을 설계해야 하며, 재정수요, 서비스 접근성, 기관 운영 안정성, 농어촌 돌봄 공백 여부 등을 평가할 수 있는 구체적 지표가 필요하다는 의견이 제시되었음
- 유아교육전문가들은 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합 대응에서 과제로 생활권 기반 돌봄 접근성 확보를 제시하였음. 농어촌 지역에서는 영유아 수 감소로 어린이집과 유치원의 운영이 어려워지고, 기관이 폐원하거나 통폐합될 경우 보호자가 장거리 통학을 감수해야 하는 문제가 발생할 수 있으며, 이에 따라 전문가들은 농어촌 및 인구감소지역에 대해서는 일반 지역과 차별화된 유보통합 운영모델이 필요하다고 보았음
- 특히 전문가들은 어린이집이 없는 지역에서 유치원을 활용한 영아 돌봄 운영이 현

실적 대안이 될 수 있다고 평가하였음. 다만 유치원 활용 영아 돌봄은 단순히 기존 유치원 공간을 활용하는 방식이 아니라, 영아 발달 특성에 적합한 시설환경, 전문인력, 급간식, 안전관리체계가 전제되어야 한다고 하였음. 또한 모든 지역에서 유치원이 반드시 중심이 되어야 하는 것은 아니며, 지역 여건에 따라 어린이집, 유치원, 초등학교, 늘봄학교, 다함께돌봄센터, 지역아동센터 등 다양한 지역 자원을 연계가 필요하다는 의견이 제시되었음

- 이처럼 유보통합 업무 담당자와 전문가 의견은 서로 다른 위치에서 제시되었으나, 핵심적으로는 유사한 방향을 보였음. 업무 담당자와 재정 및 정책 전문가들은 제도 시행 과정에서 실제 지방자치단체가 부담하게 될 행정·재정적 문제와 현장 적용 가능성에 초점을 두었으며, 또한 전문가들은 정책 설계, 재정 구조, 유아교육·보육의 질, 지역 돌봄체계 구축 측면에서 보완과제를 제시하였음. 두 집단 모두 경상북도의 특수성, 인구감소, 지역 간 인프라 격차를 고려하지 않은 일률적 유보통합 추진은 재정적, 정책적 한계가 있다고 보았으며, 별도 대응모델이 필요하다는 점에서 공통된 의견을 보였음
- 종합하면, 본 장의 분석 결과는 경상북도 유보통합 대응방안이 다음과 같은 방향으로 마련되어야 함을 시사함. 첫째, 정액 전출 방식의 지역적 여건과 보육 투자 재정의 차이 등의 한계를 보완해야하며, 둘째, 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」의 장점인 재설계와 유동적인 예산편성과 더불어 장기 지속이 될 수 있게하는 체계성과 실행과정에서 정부와의 혼선 등의 한계에 대한 방안 제시. 셋째, 농어촌 및 인구감소지역의 소규모 기관 운영, 통학 지원, 교직원 확보, 혼합연령반 운영 등을 반영한 별도 지원기준을 마련해야 함. 넷째, 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 완화하기 위한 단계적·차등적 지원체계를 구축해야 하며 이에 대한 예산 및 지원 체계에 대한 검토가 필요함. 다섯째, 유치원 활용 영아 돌봄 및 영아·유아·초등 저학년 연계 돌봄체계를 생활권 단위에서 검토해야하며 여건에 따라 유치원 뿐만이 아닌 어린이집, 초등학교, 아이돌봄 센터 등도 고려대상이 될 수 있으며 이를 인지한 실효적인 정책을 구성해야 함



## Ⅳ. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 정책 제안

1. 정책 추진 방향
2. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 정책 제안



## IV. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 정책 제언

### 1. 정책 추진 방향

- 본 연구에서는 정부의 유보통합 추진에서의 정책적, 재정적, 교육 및 보육 통합적 대응방안에 대해 파악하고 연구하였음. 이에 현재 유보통합 추진에 대한 경상북도 유보통합 실무진과 각 분야 전문가들의 인식과 정책 요구를 조사하고 분석함으로써 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안의 방향성과 정책적 함의를 도출하고자 하였음
- 본연구의 조사결과를 분석한 결과
  - 첫째, 재정이관 방식에 대한 경북형 대응체계 마련이 필요함. 정액 전출 방식이 도입될 경우, 시·군별 재정 여건과 보육·교육 인프라 차이가 크기 때문에 영유아 수, 기관 분포, 통학거리, 소규모 기관 비중, 지방자체단체 보육 및 교육 인프라, 영유아의 수 등을 반영할 수 있는 기준 마련이 요구됨
  - 둘째, 조사결과, 단순 정액 전출 방식은 제도 초기에는 지속성과 안정성을 제공할 수 있으나, 시간이 지나면서 지역별 재정수요 변화와 서비스 수준 변화를 반영하기 어려울 수 있음. 이에 비해 3년 한시적 지원 방식은 일정 기간 운영 후 제도 효과와 재정 영향을 재검토할 수 있다는 점에서 경상북도에 적합한 보완장치가 될 가능성이 있으며 이를 위해 실효성 있게 운영하기 위해서는 연차별 평가체계, 평가 지표, 재협의 절차, 일몰 이후 재정분담 방향 등이 함께 마련될 필요가 있음
  - 셋째, 농어촌 및 인구감소지역에 대한 별도 지원기준 마련이 필요함. 농어촌 및 인구감소지역의 어린이집과 유치원은 지역 내 필수 돌봄·교육 기능을 수행하는 경우가 많음. 따라서 단순히 정원충족률이나 이용 아동 수만을 기준으로 지원 여부를 판단하기보다, 지역 내 대체기관 유무, 통학 거리, 생활권 내 돌봄 접근성, 소규모 기관의 공공적 기능 등과 함께 고려할 필요가 있음. 이를 위해 소규모 기관 최소 운영비, 차량운영비, 교직원 확보, 혼합연령반 운영, 폐원 위험기관 관리 등을 포함한 지원체계가 검토될 필요가 있음. 이에 덧붙여, 농어촌 및 인구감소

지역에서는 어린이집이 없거나 유치원만 있는 지역, 초등학교 병설유치원이 중심이 되는 지역, 지역돌봄기관이 기능하는 지역 등 여건이 다양함. 지역내 존재하는 기관을 중심으로 지역 내 어린이집, 유치원, 초등학교, 늘봄학교, 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 가족센터 등을 생활권 단위로 돌봄 및 교육을 연계하는 방식이 필요함

- 종합하면, 경상북도의 유보통합 대응은 재정이관 방식에 대해 확실한 대책을 마련한 후 경상북도만의 재정이관 방식을 고려하는 방향으로 나아가야 하며, 지역의 교육·보육 현황에 맞춰 지속가능성을 확보하는 전략으로 접근할 필요가 있음. 경상북도는 유보통합을 계기로 농어촌 및 인구감소지역의 돌봄 공백을 완화하고, 기관 유형과 거주 지역에 따른 서비스 격차를 줄이며, 영아부터 유아, 초등 저학년까지 이어지는 생활권 중심 돌봄체계를 구축하는 방향을 모색하는 방향으로 나아가야 함. 즉, 경상북도는 중앙정부 정책을 단순히 적용하는 수준을 넘어, 지역 특성과 현장 여건을 반영한 경북형 유보통합 대응모델을 제시할 필요가 있음

## 2. 유보통합 추진에 따른 경상북도 대응방안 정책 제언

### 1) 재정이관 대응체계 마련 및 경상북도형 재정이관

- 본 유보통합 추진 과정에서 가장 중요한 쟁점 중 하나는 보육재정 이관 방식임. 현재 논의되고 있는 정액 전출 방식은 지방자치단체가 부담해 온 보육재정을 일정 규모로 산정하여 교육청으로 이전하는 방식으로, 제도 시행 초기 재정이관 규모를 명확히 하고 행정적 혼선을 줄일 수 있다는 장점이 있음. 그러나 경상북도와 같이 시·군별 인구구조, 보육수요, 기관 분포, 재정 여건이 상이한 지역에서는 정액 전출 방식만으로는 지역별 특수성을 충분히 반영하기 어려울 수 있음. 유보통합 업무 담당자 조사에서도 정액 전출 방식에 대한 우려가 확인되었음. 담당자들은 정액 전출 방식이 재정이관 규모를 명확히 한다는 점에서는 일정한 장점이 있으나,

지역별 보육환경과 재정 여건 차이를 충분히 반영하기 어렵다고 보았음. 특히 기존 보육투자 수준, 지역별 아동 수 변화, 농어촌 지역의 소규모 기관 운영비, 통학 지원, 향후 추가 재정수요 등이 충분히 고려되지 않을 경우 지역 간 서비스 격차가 확대될 수 있다는 의견이 제시되었음

- 전문가 서면심층조사에서도 유사한 의견이 제시되었음. 정책전문가들은 정액 전출 방식이 제도 초기의 행정 효율성을 높일 수 있으나, 경상북도의 농어촌성과 인구 감소 현실을 고려할 때 별도의 보정 장치가 필요하다고 보았음. 재정전문가들은 전출 대상 사업의 범위가 명확하지 않을 경우 지방정부의 재정 부담이 장기적으로 고착화될 수 있으며, 유보통합 이후에도 지자체가 지속적으로 추가 재정을 부담하는 구조가 형성될 수 있다고 우려하였음. 이에 따라 경상북도는 중앙정부와 교육청이 제시하는 재정이관 기준을 단순히 수용하기보다, 지역 특성을 반영한 경북형 재정이관 대응체계를 마련할 필요가 있음
- 현재 논의중인 재정이관 방식으로 재정이관이 진행된다면, 유보통합 이후 어린이 집과 유치원 간 서비스 수준 조정, 교직원 처우개선, 시설환경 개선, 급식 및 안전 관리 기준 강화 등으로 추가 재정수요가 발생할 가능성이 있으므로 이후 추가 재정수요가 발생할 경우 이를 조정할 수 있는 재협의 장치가 필요함. 정액 전출 방식은 초기 전출 규모가 고정되는 구조이므로 향후 변화에 탄력적으로 대응하기 어려울 수 있으므로 일정 수준 이상의 추가 재정수요가 발생하거나 농어촌 돌봄 공백이 확인될 경우 교육청, 지자체, 중앙정부가 재협의할 수 있는 구조를 마련할 필요가 있음
- 정액 전출 방식의 한계를 보완하기 위한 대안으로 현재 논의중인 「정액 전출 + 3년 일몰 방식」은 일정 규모의 보육재정을 교육청으로 이전하되, 3년간 한시적으로 운영한 후 제도 효과와 재정 영향을 재검토하는 방식으로, 단순 정액 전출 방식이 갖는 경직성을 완화하고, 제도 시행 이후 실제 현장에서 나타나는 문제를 반영하여 재설계할 수 있다는 점에서 의미가 있음
- 유보통합 업무 담당자 조사에서도 3년 일몰 방식에 대해서는 상대적으로 긍정적인 평가가 확인되었음. 담당자들은 유보통합이 아직 제도적으로 완전히 정착되지 않은 상황에서 처음 정한 전출 규모를 장기간 고정하는 것은 위험할 수 있다고 보

았음. 반면 3년 일몰 방식은 제도 시행 이후 지역별 재정 부담, 기관 운영 변화, 서비스 격차, 추가 재정수요 등을 점검할 수 있다는 점에서 현실적인 대안으로 인식되었음

- 전문가 서면심층조사에서도 3년 일몰 방식은 정액 전출 방식의 경직성을 보완할 수 있는 방안으로 평가되었음. 정책전문가들은 3년 일몰 방식이 경상북도의 지역별 영향을 실제 자료에 기반하여 확인할 수 있는 기회를 제공한다고 보았음. 재정 전문가들은 재정 부담을 방지할 수 있는 장치가 될 수 있다고 평가하였음. 다만 전문가들은 3년 일몰 방식이 실효성을 가지기 위해서는 평가 지표, 자료수집 체계, 재협의 절차, 일몰 이후 재정처리 방식이 사전에 명확히 제시되어야 한다고 보았음
- 또한 3년 한시적 재정이관 방식을 고려하기 위해선 3년 일몰 방식의 목적을 명확히 설정할 필요가 있음. 3년 일몰은 지방정부의 재정 부담을 일정 기간 유예하는 장치에 그쳐서는 안 되며, 유보통합 시행 이후 실제 재정 영향과 서비스 변화를 평가하고 제도를 재설계하기 위한 정책관리 장치로 활용되어야 함. 즉, 3년은 제도 정착 여부를 확인하는 평가기간이자 경북형 유보통합 모델을 설계하기 위한 근거자료 축적 기간으로 설정될 필요가 있음

정책 제안

| 정액 전출 방식   | 정액전출 + 3년 일몰   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도 초기 행정 효율성 및 안정성을 높일 수 있음</li> <li>• 경상북도의 지리적 특수성과 인구 감소 및 영유아 감소 현실 고려하였을 때, 별도 보정장치 필요</li> <li>• 유보통합 이후 교직원 처우, 시설 환경, 급식 및 안전관리 등의 기준 강화로 추가 재정 수요 발생시 조정 필요</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3년간 한시적으로 운영한 후 제도효과와 재정 영향을 재검토 하는 방식으로 경직성 완화</li> <li>• 실제 통합 현장에서 나타나는 문제를 반영한 후 재설계 가능하다는 점에서 의의 있음</li> <li>• 실효성을 가지기 위해 각 분야 평가 지표 및 자료 수집 체계, 재협의 절차와 일몰 이후 재정 처리 방식이 사전에 명확히 제시되어야 함</li> </ul> |

## 2) 유치원·어린이집간 서비스 수준 격차 기반 지원방식

- 유보통합 업무 담당자 조사에서는 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 완화하기 위한 추가 재정지원 필요성에 대해 일정한 공감대 확인되었음. 특히 농어촌 및 인구감소지역에서는 돌봄 인프라 차이, 소규모 기관 운영 부담, 통학 지원 필요성 등이 존재하므로, 단순한 정액 전출 방식만으로는 실제 현장에서 필요한 재정 수요를 충분히 반영하기 어렵다는 의견이 제시되었음. 이는 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식이 경상북도의 지역적 특성을 반영할 수 있는 보완적 모델로 검토될 수 있음을 보여줌
- 전문가 의견에서도 이 방식은 일정한 정책적 의미가 있는 것으로 제시되었음. 특히 재정전문가들은 유보통합 이후 어린이집과 유치원 간 서비스 기준을 어느 수준으로 맞출 것인지, 그 과정에서 발생하는 추가 재정소요를 어떻게 산정할 것인지가 중요하다고 보았음. 단순히 기존 지자체 부담액을 교육청으로 이관하는 방식보다는, 실제 서비스 수준 격차와 지역별 운영비 차이를 반영하여 재정소요를 산정하는 방식이 보다 합리적일 수 있다는 의견이 제기되었음
- 우선, 서비스 수준 격차를 어떻게 정의하고 측정할 것인지가 명확하지 않음. 서비스 수준은 시설환경, 교직원 배치, 운영시간, 급식, 안전관리, 통학지원, 영아 돌봄, 혼합연령반 운영 등 다양한 요소로 구성되어 있으므로 격차 산정 기준의 정의가 명확하지 않음
- 재정부담 주체에 대한 쟁점도 존재함. 서비스 수준 격차를 완화하기 위한 재정차액이 산정되더라도, 기준이 명확하지 않으면 지방정부의 추가 부담으로 이어질 가능성이 있음. 지방정부가 재정차액을 지속적으로 부담하는 구조가 될 경우, 정액 전출 방식과 마찬가지로 지방재정 부담이 고착화될 우려가 있음
- 따라서, 경상북도는 서비스 수준 격차 기반 재정차액 지원방식을 다음과 같은 방향에서 제한적으로 검토할 필요가 있음. 첫째, 어린이집과 유치원 간 서비스 수준 격차를 진단할 수 있는 기초자료를 우선 구축해야 함. 둘째, 경상북도 내 농어촌 및 인구감소지역을 중심으로 서비스 격차가 큰 항목을 선별해야 함. 셋째, 시설환경,

통학지원, 영아 돌봄, 소규모 기관 운영비 등 실제 격차가 크고 지원 필요성이 높은 영역부터 시범적으로 적용할 필요가 있음. 넷째, 재정차액 산정 결과가 지방자치단체의 재정적 부담을 야기하지 않는 방식으로 접근되어야 함

| 정책 제안   |  |
|---|--|
| 서비스 격차 지원 방식 도입   | 도입 시 고려해야 할 점  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌 및 인구감소지역에서 돌봄 인프라 차이와 기관 운영 부담, 통학 지원 필요성이 존재함</li> <li>• 단순 재정이관 방식만으로 필요 재정 수요 어려울 수 있음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이집과 유치원의 서비스 수준 격차를 진단할 수 있는 기초자료 우선 구축 필요</li> <li>• 어린이집과 유치원의 서비스 격차가 큰 항목 선별</li> <li>• 지원 필요성이 높은 영역부터 시범적으로 적용 필요</li> <li>• 지방자치단체 재정 부담 야기하지 않는 방식으로 접근되어야 함</li> </ul> |

### 3) 농어촌 및 인구감소지역 유보통합 운영 여건

- 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합 대응은 단순히 기존 어린이집과 유치원의 관리체계를 통합하는 수준에 머물러서는 안 되며, 지역 내 영유아 돌봄·교육 접근성을 어떻게 유지하고 보완할 것인지를 고려해야 함. 경상북도는 넓은 행정구역과 높은 농산어촌 비중을 가지고 있으며, 일부 지역에서는 영유아 수 감소, 기관 운영난, 교사 수급 어려움, 장거리 통학, 돌봄서비스 접근성 저하가 복합적으로 나타나고 있는 실정으로, 농어촌 및 인구감소지역의 유보통합 운영은 일반 도시지역과 동일한 기준을 적용하기보다 지역 여건을 고려한 별도의 운영모델로 접근할 필요가 있음. 유아교육전문가 서면심층조사에서도 농어촌 및 인구감소지역의 가장 큰 어려움으로 돌봄·교육 인프라 부족과 접근성 저하가 제시되었음. 전문가들은 해당 지역에서 영유아 수 감소로 인해 어린이집과 유치원의 정원 충족이 어려워지고, 기관 운영의 지속가능성이 약화되고 있다고 보았음. 또한 기관이 폐원하거나 통폐합될 경우 가정의 돌봄기관 접근성이 낮아지고, 장거리 통학 부담이 커질 수 있다

는 점을 우려하였음. 이와 함께 교사 수급의 어려움, 차량운행 부담, 긴급돌봄 및 시간제 돌봄서비스 부족, 아이돌봄서비스 매칭의 어려움 등도 농어촌 지역 돌봄 공백의 주요 원인으로 제시되었음

- 이러한 의견들은 경상북도 유보통합 정책이 시설 수 확대나 기관 통합만으로 해결되기 어렵다는 점을 시사함. 농어촌 및 인구감소지역에서는 새로운 돌봄기관을 설치하는 것이 현실적으로 어려운 경우가 많으며, 이미 존재하는 어린이집, 유치원, 초등학교, 지역돌봄기관 등을 어떻게 연계하고 활용할 것인지가 중요함. 따라서 경상북도는 지역 내 돌봄 자원을 생활권 단위로 파악하고, 지역별 수요와 자원 여건에 맞는 통합돌봄 플랫폼을 구축하는 방향을 검토할 필요가 있음
- 특히 유아교육전문가들은 어린이집이 없는 지역에서 유치원을 활용한 영아 돌봄 운영이 일정 부분 현실적인 대안이 될 수 있다고 평가하였음. 농어촌 및 인구감소 지역에서는 어린이집이 없거나 폐원 위험이 높은 지역이 존재할 수 있으며, 이 경우 기존 공립유치원이나 병설유치원 시설을 활용하여 영아 돌봄을 제공하는 방안은 돌봄 공백 완화에 도움이 될 수 있음. 유치원을 활용할 경우 지역 내 기존 교육 인프라를 활용할 수 있고, 보호자가 거주지 인근에서 영아 돌봄서비스를 이용할 수 있다는 점에서 접근성 향상 효과가 기대됨
- 하지만 전문가들은 유치원 활용 영아돌봄은 도입하기에 선행조건이 검토되어야 한다고 전하였음. 전문가들은 유치원에 단순히 영아반을 설치하는 방식만으로는 충분하지 않으며, 영아의 발달 특성에 적합한 시설환경과 전문인력 확보가 선행되어야 한다고 보았음. 영아는 수면, 수유, 위생, 안전, 건강관리, 개별적 상호작용 등에서 유아와 다른 돌봄 요구를 가지고 있음. 따라서 영아 전용 보육실, 낮잠 공간, 수유 공간, 위생공간, 안전설비, 영아용 놀이공간, 영아 발달에 적합한 급식 체계가 마련되어야 함. 또한 영아보육 경험이 있는 보육교사나 보조인력 배치, 유치원 교사의 영아발달 및 안전관리 연수, 응급상황 대응체계 구축이 필요함
- 따라서, 경상북도는 유치원 활용 영아 돌봄을 전면적으로 확대하기보다, 어린이집 미설치 지역이나 폐원 위험지역, 장거리 통학이 발생하는 지역을 대상으로 시범사업 방식으로 검토하는 것이 적절하다고 생각됨. 시범사업을 통해 시설환경 개선비, 보육교사 배치, 운영시간, 급간식 제공, 안전관리, 학부모 만족도, 지역 내 돌

봄 공백 완화 효과 등을 종합적으로 평가한 뒤 확대 여부를 판단할 필요가 있음.  
특히 공립 병설유치원이 많은 경북의 특성을 고려할 때, 초등학교 시설과의 연계 가능성도 함께 검토될 수 있음

| 정책 제안  |   |
|--|---|
| <b>농어촌 및 인구감소지역</b><br>맞춤형 유보통합 운영모델 도입  | <b>도입 시 고려해야 할 점</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>경상북도는 넓은 행정구역과 높은 농산어촌 비중으로 인해 일부 지역에서 영유아 수 감소, 기관 운영난, 교사 수급 어려움, 장거리 통학, 돌봄서비스 접근성 저하가 복합적으로 나타나고 있음</li> <li>새로운 돌봄기관을 설치하기 어려운 지역에서는 기존 어린이집, 유치원, 초등학교, 지역돌봄기관 등을 생활권 단위로 연계·활용하는 통합돌봄 플랫폼 구축이 요구됨</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 및 인구감소지역의 돌봄·교육 인프라 현황과 영유아 수, 기관 운영여건, 통학 거리 등을 생활권 단위로 우선 파악할 필요가 있음</li> <li>유치원을 활용한 영아 돌봄은 단순히 영아반을 설치하는 방식이 아니라, 영아 발달 특성에 맞는 시설환경과 전문인력 확보가 선행되어야 함</li> <li>시범사업 추진 시 시설환경 개선비, 보육교사 배치, 운영시간, 급간식 제공, 안전관리, 학부모 만족도, 지역 내 돌봄 공백 완화 효과 등을 종합적으로 평가한 뒤 확대 여부를 판단해야 함</li> </ul> |

#### 4) 영-유-초 지역통합 돌봄 플랫폼

- 경상북도형 지역 통합돌봄 플랫폼은 지역 유형에 따라 차별화된 모델로 설계될 수 있음. 어린이집이 없는 면 지역은 유치원 활용 영아 돌봄 모델을 적용할 수 있음. 병설유치원과 초등학교가 함께 있는 지역은 유아교육과 초등 저학년 돌봄을 연계하는 모델을 검토할 수 있음. 어린이집이 유지되고 있는 지역은 어린이집과 유치원이 역할을 분담하는 모델이 가능함. 지역아동센터나 다함께돌봄센터가 활성화된 지역은 지역돌봄기관 연계형 모델을 적용할 수 있음. 이처럼 지역별 자원과 수요를 고려하여 유치원 거점형, 어린이집 거점형, 초등학교 연계형, 지역돌봄기관 연

계형 등 다양한 형태의 통합돌봄 모델을 검토할 필요가 있음

- 유아교육 전문가들에 의하면 지역 통합돌봄 플랫폼 구축을 위해서는 지원체계가 필요하다고 전하였음. 농어촌 및 인구감소지역은 인구 규모와 돌봄 수요가 지역별로 크게 다르기 때문에 획일적인 시설·인력 기준을 적용할 경우 실제 운영이 어려울 수 있으므로 소규모 지역에 적합한 운영, 혼합연령 돌봄, 순회교사 및 순회인력 지원, 차량운행 지원, 긴급돌봄 연계 등 유연한 기준이 마련될 필요가 있다고 하였음
- 지역 통합돌봄 플랫폼은 유치원 중심의 단일모델이 아니라 지역 여건에 따라 다양한 기관이 거점 역할을 수행하는 유연한 모델로 설계될 필요가 있음. 이를 통해 경상북도는 유보통합 이후에도 농어촌 및 인구감소지역의 영유아 돌봄·교육 접근성을 유지하고, 영아부터 유아, 초등 저학년까지 이어지는 지역 기반 돌봄체계를 단계적으로 구축할 수 있을 것으로 예상됨

| 정책 제안   |  |
|---|--|
| 영·유·초 지역 통합 돌봄 플랫폼 구축   | 도입 시 고려해야 할 점  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경상북도는 지역별 돌봄 자원과 수요 차이를 고려하여 영아, 유아, 초등 저학년을 연계하는 지역통합 돌봄 플랫폼을 구축할 필요가 있음</li> <li>• 어린이집이 없는 지역은 유치원 활용 영아 돌봄 모델, 병설유치원과 초등학교가 함께 있는 지역은 유아 교육-초등돌봄 연계 모델을 검토할 수 있음</li> <li>• 어린이집이 유지되는 지역은 어린이집과 유치원 역할분담형 모델, 지역아동센터·다함께돌봄센터가 활성화된 지역은 지역돌봄기관 연계형 모델 적용이 가능함</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌 및 인구감소지역은 인구 규모와 돌봄 수요가 지역별로 다르므로 획일적인 시설·인력 기준 적용은 지양해야 함</li> <li>• 소규모 지역 운영, 혼합연령 돌봄, 순회교사 및 순회인력 지원, 차량운행 지원, 긴급돌봄 연계 등 유연한 운영기준이 필요함</li> <li>• 특정 기관 중심의 단일모델이 아니라 지역 여건에 따라 다양한 기관이 거점 역할을 수행할 수 있도록 설계하는 것이 적절함</li> </ul> |



## 참고문헌

---



## 참고문헌

- 강영란 · 김숙령(2023). 빅데이터를 활용한 유보통합 관련 사회적 담론 의미 분석. 한국산  
학기술학회논문지, 24(9),382-392.
- 고가온(2020). 유아교육과 보육기관의 통합(유보통합) 정책에 대한 교사와 학부모 인식  
연구. 인문사회 21, 11(6), 17-32.고민경 · 권건일(2017). 유보통합 관련 연구  
교육부(2023). 유보통합 추진방안.
- 교육부(2023). 유보 관리체계 일원화 방안.
- 교육부(2023). 유보통합 선도교육청 운영 관련 자료.
- 교육부(2024). 유보통합 실행계획.
- 교육부(2024). 영유아학교 시범운영 관련 자료.
- 교육부(2024). 유보통합포털 개통 관련 보도자료.
- 교육부 · 보건복지부(2024). 어린이집 · 유치원 정보공시 및 유보통합 관련 자료.
- 국가데이터처(2025). 2025년 출생 · 사망통계(잠정).
- 국회예산정책처(2024). 저출생 대응 및 영유아 교육 · 보육 지원 관련 자료.
- 김아름(2023). 유보통합 추진에 따른 관리체계 일원화 및 조직 · 업무 이관 방안 연구. 육  
아정책 연구소
- 김혜윤(2023). 유보통합에 관한 유치원교사와 어린이집교사의 인식연구. 한국과 세계,  
5(6), 113-137.
- 윤경미(2023). 유보통합 이후 육아종합지원센터 기능 재정립 연구.
- 보건복지부(2024). 보육통계
- 보건복지부(2024). 전국어린이집 현황.
- 보건복지부(2024). 전국보육실태조사.
- 보건복지부(2025). 보육통계.
- 유치원알리미(2025). 유치원 정보공시 자료.
- 이진권 · 엄문영(2023). 유보통합 재정소요 추계 연구. 교육재정경제연구, 32(2), 1-29.

유치원알리미(2025). 유치원 정보공시 자료.

통계청(2024). 장래인구추계.

행정안전부(2025). 인구감소지역 지정 및 지방소멸 관련 자료.

European Commission/EACEA/Eurydice(2024). Sweden: Early childhood education and care. Eurydice, European Education Area.

European Commission/EACEA/Eurydice(2024). Finland: Early childhood education and care. Eurydice, European Education Area.

European Commission/EACEA/Eurydice(2024). Denmark: Early childhood education and care. Eurydice, European Education Area.

European Commission/EACEA/Eurydice(2024). National education systems: Early childhood education and care. Eurydice, European Education Area.

GOV.UK(2024). Early years foundation stage statutory framework. Department for Education.

IEA(2016). Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries: Findings from IEA's Early Childhood Education Study. International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

New Zealand Ministry of Education. (2024). Early learning regulatory system and licensing criteria. Ministry of Education