

육아정책 Brief

통권 제74호 | 발행인 : 백선희 | 발행일 : 2019년 2월 21일 | 발행처 : 육아정책연구소

어린이집 누리과정 담당교사 처우 개선비 재원부담 논란: 그 배경과 쟁점

I. 들어가며

전국 시·도교육감협의회는 2019년도 유아교육지원특별회계 예산에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 713억원을 교육세에서 부담하는 것을 수용할 수 없다는 입장을 발표함.

어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 지급의 문제는 누리과정 재정조달이 가진 불안정성의 연장선상에 있음.

- 2019년 1월 17일 전국 시·도교육감협의회는 제65차 정기총회에서 “2019년도 유아교육지원특별회계 예산안 편성 및 집행 지침” 변경을 요구함.¹⁾
 - ▶ 이는 2019년도 예산안에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 예산 713억원을 교육세에서 부담하여 유아교육지원특별회계에 전입하였기 때문임.
 - ▶ 이에 전국 시·도교육감협의회는 해당 정기총회에서 어린이집 보육교사 처우개선비는 보건복지부에서 편성해야 하며, 유아교육지원특별회계에 전입된 교육세 713억원에 대해서는 교육청에서 예산편성을 하지 않고 예산을 반납하겠다는 입장을 발표함.
- 이에 따라 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 지급에 있어 재정조달의 불안정성이 발생하였음.
 - ▶ 누리과정과 관련하여 발생하는 이러한 재정조달의 불안정성은 2013년 유치원과 어린이집에 채용하는 3-5세 아동 전체로 누리과정이 확대되었을 때부터 누리과정 재정조달에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않았기 때문에 발생한 누리과정 재정조달 문제의 연장선상에 있다고 볼 수 있음.
 - ▶ 현재 제기되고 있는 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 문제는 재원을 어디서 조달하는가의 문제이며, 이는 누리과정의 재원을 어디서 조달하는가의 문제와도 연결되므로, 누리과정 재원을 담당하는 유아교육지원특별회계를 중심으로 논란의 배경 및 쟁점을 살펴볼 필요가 있음.

II. 논란의 배경

어린이집 누리과정 지원을 위한 재원을 지방교육재정교부금에서 조달하는 것에 대한 시·도교육청의 반발이 계속되었음.

- 2013년 누리과정이 확대되었을 때, 당시 정부는 그 재원을 지방교육재정교부금으로 일원화하는 정책을 추진하였음.
 - ▶ 2015년부터 유치원과 어린이집의 누리과정 지원을 위한 재원을 모두 지방교육재정교부금으로 조달하게 됨.

* 본고는 육아정책연구소 『육아정책 재정조달 거버넌스 연구(김근진·문무경·조혜주, 2018)』에 기초함.

1) 전국시도교육감협의회 보도자료(2019년 1월 17일). 유아교육특별회계 지침 변경 요구 및 교육감협의회 전원회의 성명서 발표.

- ▶ 그러나 이에 대해 시·도교육청에서는 지방교육재정교부금은 유치원 및 초중등학교를 위해 사용되어야 하는 재원이기 때문에 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집의 누리과정 지원을 위해 사용되어서는 안된다는 반발이 제기되었음.²⁾
- ▶ 어린이집은 영유아보육법 및 사회복지사업법상 사회복지시설로 분류되기 때문에 지방교육재정교부금법상 교육기관이 될 수 없으므로 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 것은 법체계에 맞지 않는다는 논리임.
- ▶ 이와 같은 문제는 유아교육 및 보육 거버넌스의 이원화에서 발생했다고 볼 수 있음. 유치원은 교육부와 교육청이 관리감독권을 행사하고 있고, 어린이집은 보건복지부와 지방자치단체가 관리감독권을 행사하고 있음.
- ▶ 이와 같은 관할권과 재정지원의 괴리가 누리과정 재정조달을 둘러싼 갈등의 핵심이라고 할 수 있음.³⁾

2016년 12월 유아교육지원특별회계법이 제정되었는데, 그 재원은 교육세 전입금과 일반회계 전입금으로 구성됨.

- 누리과정 재정조달을 둘러싼 갈등으로 인한 누리과정 재정조달의 불안정성을 해결하기 위해 2016년 12월에 유아교육지원특별회계법이 제정됨.

- ▶ 유아교육지원특별회계법에서 규정하는 유아교육지원특별회계는 누리과정 재정조달을 위해 만들어진 특별회계로 그 재원은 교육세 전입금과 일반회계 전입금으로 구성됨.
- ▶ 교육세 전입금과 일반회계 전입금의 비율에 대해서는 유아교육지원특별회계법에서 규정하고 있지 않음. 따라서 교육세 전입금으로 어린이집의 누리과정을 지원하는 것도 유아교육지원특별회계법상으로는 가능함.
- ▶ 그러나 현 정부에서는 어린이집 누리과정 지원 예산은 전액 국고에서 부담한다는 정책을 추진함에 따라, 2018년도 예산부터는 교육세 전입금은 유치원의 누리과정 지원을 위해 사용하고, 일반회계 전입금은 어린이집의 누리과정 지원을 위해 사용함.

교육부에서는 복지부와 달리 누리과정 지원금과 별도 예산으로 유치원 교사 처우개선비를 지급하고 있음.

- 2018년 기준 교육부에서는 유아교육지원특별회계와 별도의 예산을 편성하여 사립유치원 교사 처우개선비(2018년부터 기본급 보조로 명칭 변경)를 지원하고 있음. 사립유치원 교사 1인당 처우개선비는 2018년 담임교사 기준 월 59만원이 지원되고 있음(담임수당 13만원, 교직수당 25만원, 인건비 보조 21만원).⁴⁾

- ▶ 이에 비해 보건복지부는 유아교육지원특별회계에서 지원하는 어린이집 누리과정 운영비에서 2018년 기준 어린이집 누리과정 담임교사 처우개선비 월 30만원을 지급하고 있음.⁵⁾
- ▶ 유치원 교사와 보육교사의 처우개선비 차이는 교사 자격요건의 차이를 반영한 것이기도 하지만 처우개선비의 재원이 다르다는 점이 논란이 됨.

복지부에서도 누리과정 지원금과 별도의 예산으로 어린이집 누리과정 담임교사 처우개선비를 지급하는 방안을 추진함.

- 한국어린이집총연합회는 유보격차 해소를 위해서는 우선적으로 어린이집 누리과정 담임교사 처우개선비를 누리과정 운영비에서 조달해서는 안되며, 교육부와 마찬가지로 복지부도 별도 예산을 편성해 지원해야 한다고 주장함.⁶⁾

2) 송기창(2016). 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책. 교육재정경제연구, 25(1), 1-28. p.12
 3) 하연섭·유영미(2017). 영유아 교육·보육 예산정책의 분석=제도주의적 해석-. 한국정책학회보, 26(4), 227-253. p.235
 4) 교육부(2017). 2018년도 사립유치원 기본급 보조 지원계획 알림.
 5) 보건복지부(2018). 2018 보육사업안내. p.279
 6) 한국어린이집총연합회(2018). 격차해소는 되고 있는가? 누리과정비용 6년 동결 대응 정책토론회.

2019년도 예산에서는 교육세에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 지급하도록 예산이 편성됨.

- 복지부에서도 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 누리과정 운영비와 별도의 예산을 편성하여 지원하는 방안을 추진함.
- 그러나 국회 본회의를 통과한 2019년도 예산에서는 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 713억원을 교육세에서 부담하여 유아교육지원특별회계로 전입하도록 하였고, 시·도 교육감협의회는 교육세에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 부담하는 것에 대해 반대 입장을 발표함.

〈표 1〉 이해당사자 입장

이해당사자	입장
한국어린이집총연합회	어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 복지부가 별도의 예산을 편성해서 지원해야 함
복지부	어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 별도 예산을 편성해서 지원하는 방안을 추진했음
국회	2019년도 예산안에서는 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 교육세로 조달하도록 함
시·도교육감협의회	어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비는 복지부에서 별도 예산을 편성해 지원해야 함

〈표 2〉 논란의 배경

연도	주요 이슈
2013	유치원·어린이집에 채용하는 3-5세 아동 전체에 대해 누리과정 확대
2015	유치원 및 어린이집 누리과정 지원 재원 전체를 지방교육재정교부금으로 부담하게 함(어린이집 누리과정 재원을 교부금으로 부담하는 것에 대해 시·도교육청은 반대 입장을 분명히 함)
2016	유아교육지원특별회계법 제정(교육세 전입금 및 일반회계 전입금으로 재원 구성)
2018	어린이집 누리과정 지원은 전액 국고로 지원함
2019	2019년도 예산에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 713억원을 교육세에서 부담함

Ⅲ. 논란의 쟁점

2018년 예산안 국회 합의문 및 부대의견에서는 누리과정 단가 인상분은 지방교육재정교부금으로 부담하도록 하였음.

- 쟁점 1: 어린이집 누리과정 예산의 전액 국고 지원 여부
 - ▶ 2017년 12월에 발표된 2018년도 예산안에 대한 여야 3당 합의문 및 부대의견에서는 누리과정에 대한 일반회계 전입금 총액은 2조 586억원(2018년 어린이집 누리과정 지원 예산 규모)을 초과할 수 없으며, 이 총액은 매년 지원 대상 아동수의 감소에 따라 감소하도록 함.
 - ▶ 현재의 누리과정 단가가 유지될 경우 어린이집 누리과정 지원은 전액 일반회계 전입금으로 부담하지만, 누리과정 단가가 인상될 경우 인상분에 대해서는 어린이집 누리과정 지원에 대해서도 지방교육재정교부금에서 부담하도록 함.
 - ▶ 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비 713억원을 유아교육지원특별회계 내에서 아동 1인당 누리과정 운영비 7만원과 별도로 조달한다면 현재의 어린이집 누리과정 지원 금액을 초과하게 되므로 국회 부대의견에 따르면 지방교육재정교부금인 교육세 전입금으로 조달하게 될 수도 있음.
 - ▶ 그러나 시·도 교육청은 교육세 전입금은 모두 유치원의 누리과정 지원을 위해서만 사용되어야 하고 어린이집 누리과정 지원은 전액 국고에서 부담해야 한다는 입장을 고수하고 있으므로 교육세 전입금으로 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 지원하는 것은 수용할 수 없다는 입장을 유지하고 있음.

〈표 3〉 2018년도 예산안 국회 부대의견

구분	재원 부담 주체
누리과정 단가 유지	어린이집 누리과정 예산은 전액 국고로 지원함
누리과정 단가 인상	누리과정 단가 인상분은 어린이집의 경우에도 지방교육재정교부금으로 지원함

어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비는 어린이집 누리과정 지원금과 구별되는 보조금으로 볼 수 있음.

- 쟁점 2: 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비의 부담 주체
 - ▶ 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비는 보육교사 인건비 또는 보육교직원 복지증진 보조에 해당하는 비용으로 보조금으로 볼 수 있음.
 - ▶ 어린이집 누리과정 지원금의 근거규정은 영유아보육법 제34조(무상보육)이고, 어린이집에 대한 보조금의 근거규정은 영유아보육법 제36조(비용의 보조 등)임.
 - ▶ 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비가 보조금이라면 누리과정 지원금과 근거규정이 다르기 때문에 유아교육지원특별회계에서만 재원을 조달할 필요는 없으며 별도 예산 편성이 가능하다고 볼 수 있음.
 - ▶ 유치원 교사 처우개선비도 방과후 과정비와 별도의 예산으로 지원되고 있고, 0-2세 보육의 보육교사 근무환경개선비(보육교사 1인당 22만원)도 기본보육료와 별도의 예산으로 지원되고 있음.
 - ▶ 시·도교육감협의회에서는 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비는 보건복지부 국고로 편성하여 지방자치단체에 직접 지원할 것을 촉구함.⁷⁾
 - ▶ 복지부에서는 그동안 누리과정 관련 비용은 유아교육지원특별회계에서 부담해야 한다는 입장을 가지고 있었고, 이에 따라 어린이집 재원 아동 1인당 월 7만원씩 지원되는 누리과정 운영비에서 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 지급해 왔음.
 - ▶ 그러나 복지부에서도 유보격차 완화를 위해 별도 예산을 마련해 누리과정 담당교사 처우개선비를 지급하는 방안을 추진하게 되었지만 국회 본회의를 통과한 2019년도 예산에는 교육세로 부담하게 됨.

유아교육지원특별회계는 2019년 말에 종료할 예정이므로 그 이후 누리과정 재정조달을 위한 방안이 국회에서 논의되어야 함.

- 쟁점 3: 유아교육지원특별회계의 지속가능성
 - ▶ 유아교육지원특별회계는 2019년 말로 종료될 예정이므로 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비를 유아교육지원특별회계에 전입하는 것은 처우개선비 재원의 안정성을 보장할 수 없다는 지적이 있음.
 - ▶ 유아교육지원특별회계가 종료된다면 그 이후에 누리과정 재정조달을 어떻게 할 것인가에 대한 로드맵은 현재 제시되지 않고 있음.
 - ▶ 영유아보육법 시행령 제23조는 유아교육지원특별회계가 종료되면 어린이집 누리과정 지원 예산은 지방교육재정교부금에서 부담한다고 규정하고 있으나, 시·도교육청은 이를 수용할 수 없다는 입장을 가지고 있음.
 - ▶ 이런 상황에서 유아교육지원특별회계가 종료된다면 과거와 같이 누리과정 재정조달의 불안정성이 재연될 수 밖에 없음.
 - ▶ 2019년 내에는 유아교육지원특별회계를 연장할 것인가 종료할 것인가, 만약 종료한다면 누리과정 재정조달을 어떻게 할 것인가의 방안이 국회에서 논의되어야 함.

김근진 부연구위원 kjkim529@kicce.re.kr

7) 전국시도교육감협의회 보도자료(2019년 1월 17일). 유아교육특별회계 지침 변경 요구 및 교육감협의회 전원회의 성명서 발표.