

영유아 보육·교육 재정 현황 분석과 향후 과제

김나영 부연구위원

보편적 복지, 양육의 공공성 강화, 누리과정 등 영유아 보육·교육에 대한 사회적 관심 및 요구가 갈수록 커지고 있으므로 중앙 및 지방자치단체의 관련 정책에 대한 재정지원 규모는 지속적으로 증가할 수밖에 없을 것이다. 이에 향후 중앙정부 및 지방자치단체의 영유아 보육·교육재정의 효율적이고 건전한 운영을 위하여 포괄적이고 지속적인 재정 자료 수집이 선행되어야 할 것이다. 이에 본 연구는 각 교육청과 지방자치단체 예산서 자료 취합을 통하여 영유아 보육·교육재정 규모를 살펴보았다. 유아교육에 대한 세출 예산 규모는 2016년 3.4조원에서 2018년 5.9조원 규모로 증가하였고, 영유아 보육에 대한 세출 예산 규모 역시 2015년 9.7조원에서 2018년 10.7조원으로 증가한 것으로 나타났다.

1. 들어가며

보편적 복지, 양육의 공공성 강화, 누리과정 예산부담 주체 등 영유아 보육·교육에 대한 사회적 관심 및 요구가 갈수록 커지고 있고 이를 지원하기 위한 다양한 정책 수립 및 시행으로 중앙정부 및 지방자치단체의 관련 정책에 대한 재정지원 규모는 지속적으로 증가할 수밖에 없다. 하지만 기본적으로 유아교육재정 관련은 시도교육청, 보육재정은 시도 관할로 이원화 되어 있을 뿐만 아니라 보육정책의 경우 지방자치단체 수준에서 자체적으로 발굴 및 시행하는 정책이 많기 때문에 영유아 보육·교육 재정현황을 중

합적으로 축적한 자료를 찾기가 어려운 실정이다. 이에 지속적으로 증가하고 있는 영유아 보육·교육재정의 효율적이고 건전한 운영을 위하여 포괄적이고 광범위한 재정 자료 수집이 선행되어야 할 것이다. 이에 본 연구는 각 교육청과 지방자치단체 예산서 자료 취합을 통하여 우리나라의 영유아 보육·교육재정 규모를 살펴보았다.

2. 영유아 부문 주요 사업 예산

가. 저출산·고령사회 기본계획 예산

제1차 기본계획에서는 출산과 양육 친화적인

* 본고는 육아정책연구소의 기본과제인 「지방정부의 영유아보육·교육 재정과 개선 방안 연구(김나영·김근진·김희수, 2018)」의 일부 내용을 발췌하여 정리한 것임.

환경 조성을 위해 영유아 교육·보육비 지원 확대에 중점을 두었다. 제2차 기본계획에서는 보육 인프라와 보육료 지원 확대를 추진하였다. 특히 2013년부터 영유아 전 계층 무상보육을 실시하여 148만 명의 영유아에게 보육료를 지원하였고¹⁾, 101만 명의 영유아에게 양육수당을 지원하였다.²⁾ 제3차 기본계획에 이르러서는 보육 중심 대책에서 벗어나 노동시장과 교육, 양성평등, 육아 등으로 접근 범위를 확대하여 사회구조적 대책을 강화하고자 하였다.³⁾

이러한 정책의 변화에 발맞추어 예산 규모도 지속적으로 증가하는 양상을 보였는데, 제 1차

계획의 총 예산규모는 19.7조원이었으나, 그 규모가 비약적으로 증가하여 제3차 계획의 총 예산규모(추계)는 108.4조원에 이르렀다. 구체적인 내용을 보면 아래 <표 1>과 같다.

나. 누리과정

누리과정 지원 단가를 살펴보면(표 2 참조), 유아학비(보육료)의 경우, 아동 1인당 국공립유치원 이용의 경우에는 6만원, 사립유치원과 어린이집 이용의 경우에는 22만원이 지원된다. 방과후 과정비의 경우, 국공립유치원 5만원, 사립

<표 1> 저출산고령사회 기본계획 예산규모 및 추계

단위: 조원

제 1차 기본계획 연차별 예산액 규모						
연도	2006	2007	2008	2009	2010	계
예산	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	19.7
제 2차 기본계획 연차별 예산액 규모						
연도	2011	2012	2013	2014	2015	계
예산	7.4	11.0	13.5	13.9	14.7	60.5
제 3차 기본계획 연차별 예산액 추계						
연도	2016	2017	2018	2019	2020	계
예산	20.5	21.7	21.8	22.0	22.4	108.4

자료: 1) 한국재정정보원(2018. 4). 「월간 나라재정」, pp. 27~28, 31.
2) 대한민국 정부(2015). 「제3차 저출산·고령사회기본계획」, p.192.

<표 2> 누리과정 지원 단가

단위: 원

구분	연령	지원액(원/월)		
		국·공립 유치원	사립 유치원	어린이집
유아학비(유치원) 보육료(어린이집)	만 5세	60,000	220,000	220,000
	만 4세			
	만 3세			
방과후 과정비	만 3~5세	50,000	70,000	70,000

자료: 교육부(2017). 2018년도 유아학비 지원계획. p.1.

- 1) 2006년 보육료 지원 영유아 수는 68만 명임.
- 2) 2009년 양육수당 지원 영유아 수는 68만 명임.
- 3) 한국재정정보원(2018). 월간 나라재정. 16. pp.27-31.

〈표 3〉 누리과정 재원부담

단위: 억 원

구분	2012	2013	2014	2015	2016
보건복지부(국고)부담	-	3,827	2,948	-	-
지자체(지방비)부담	-	3,920	1,526	-	-
교육부(교부금)부담	10,818	26,492	34,155	39,407	40,382
계	10,818	34,239	38,629	39,407	40,382

자료: 감사원(2016. 5). 감사보고서: 누리과정 예산편성실태. p.8.

〈표 4〉 영유아 보육료 지원 단가(2018)

단위: 원

지원 비율	연령	지원단가			
		종일반	맞춤반	야간	24시
2018	만0세반	441,000	344,000	441,000	661,500
	만1세반	388,000	302,000	388,000	582,000
	만2세반	321,000	250,000	321,000	481,500
2017	만0세반	430,000	344,000	430,000	645,500
	만1세반	378,000	302,000	378,000	567,000
	만2세반	313,000	250,000	313,000	469,500
2016 (기본 보육료)	만0세반		383,000		
	만1세반		185,000		
	만2세반		121,000		
2015 (기본 보육료)	장애아		402,000		
	만0세반		372,000		
	만1세반		180,000		
	만2세반		118,000		
	장애아		372,000		

자료: 보건복지부(2015, 2016, 2017, 2018). 각 년도 보육사업안내. p. 325.

유치원과 어린이집은 각각 7만원이 지원된다.

누리과정 예산편성 자료를 바탕으로 한 재원 규모와 부담실태는 아래 〈표 3〉과 같다. 2012년 만 5세 대상 제도 시행 첫 해에는 1조 8백억 원의 예산이 교육부(교부금)부담으로 편성되었고, 2013년 만3~4세까지 확대 시행하였고, 3조 4천억 원(국고 3천 8백억 원, 지방비 3천 9백억 원, 교부금 2조 6천억 원)의 예산이 편성되었다. 2015년 이후 전액 국고부담으로 예산이 편성되었으며, 2016년 현재 4조 4백억 원의

예산이 편성되었다.

다. 영유아 보육료 지원

어린이집을 이용하는 0~2세 영아에 대하여 보육료는 2018년 종일반을 기준으로 만0세 441천 원, 만1세 388천 원, 만2세 321천 원을 지원한다. 영유아보육료 지원을 위한 총 예산(국비기준)은 3.3조원이며, 이는 총 보육예산의 60.5%를 차지한다(표 5 참조).

〈표 5〉 연도별 영유아 보육료 지원 사업 예산(국비기준)

단위: 백만 원, %

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
보육예산(A)	4,131,345	5,273,819	4,943,994	5,270,824	5,373,451	5,505,231
보육료 예산액(B)	2,598,219	3,329,228	3,056,880	3,106,581	3,267,194	3,329,228
지원 B/A(%)	62.9	63.1	61.8	58.9	60.8	60.5

자료: 보건복지부(2013, 2014, 2015, 2016, 2017). 각 년도 보육통계.

3. 지방자치단체의 영유아 보육·교육 재정 현황

본 절에서는 지방자치단체의 영유아 보육·교육 재정 현황을 유아교육 예산과 영유아 보육 예산으로 나누어 살펴본다. 유아교육 자료는 각 시도교육청이 제공하고 있는 「교육비특별회계 세입·세출예산서」를 연구진이 취합하여 제작성한 자료와 교육부가 제공한 유아교육 정책사업별 예·결산내역 자료이며, 보육 자료는 각 광역 및 기초지방자치단체가 공개하고 있는 재정정보(예산공개)자료를 연구진이 취합하여 정리한 자료를 사용하였다.

유아교육 세출 예산의 경우, 교육부 분류를 활용하여 5개 정책사업, 8개 단위사업으로 나누어 자료를 수집·분석하였다. 5개 정책사업은 인적자원운용, 교수-학습활동지원, 교육복지지원, 학교재정관리, 학교교육여건 개선 시설 등이다.

영유아 보육 세출 예산의 경우 지방자치단체별로 상이한 분류와 항목들로 예산을 편성하고 있어 본 연구의 연구진이 중요 관련 항목들을 재분류 및 범주화하여 자료를 수집·분석하였다. 분류된 항목은 영유아보육료, 누리과정, 보육교직원 지원, 공공형어린이집 지원, 지자체형 어린이집 운영 지원, 시간제(시간차등형)보육 지원, 어린이집 기능 보강, 기타 운영 지원, 가정양육수당 등이다.

가. 유아교육 세출 예산 추이 (2016~18)

유아교육재정 세출 예산 규모를 살펴보면, 2016년 3.4조원, 2017년 5.7조원, 2018년 5.9조원으로 증가함에 따라 2016-18년의 증가지수(2016=100)는 170.34로 나타났다. 2016년 공립유치원에 대한 세출 예산은 1.6조원, 사립유치원에 대한 세출 예산은 1.3조원, 어린이집에 대한 세출 예산은 0.6조원으로 집계되었고, 2017년 해당 부문에 대한 세출 예산은 각각 1.7조원, 2.0조원, 2.0조원으로 증가하였으며, 2018년에는 각각 1.8조원, 2.0조원, 2.0조원의 세출 예산 규모를 보였다. 정책사업별로 보면 '교육복지지원'에 대한 재정지원 비중이 가장 높은 것을 알 수 있는데, 전체 유아교육 세출 예산에서 51.0%(2016), 69.0%(2017), 67.4%(2018)를 차지하는 것으로 나타났다(표 6 참조).

나. 영유아보육 세출 예산 추이 (2015~18)

영유아 보육 총 세출 예산 규모를 보면, 2015년 9.7조원, 2016년 10.1조원, 2017년 10.8조원, 2018년 10.7조원으로 집계되었다. 2015년 기준 증가지수를 보면, 2016년 103.1, 2017년 111.0으로 증가세를 보였고, 2018년 109.8인 것으로 나타나 그 규모가 다소 감소한 것을 알 수 있다(표 7 참조).

〈표 6〉 유아교육 세출 예산 추이(2016~18)

단위: 백만원(%), %

구분	2016				2017				2018				증감률	증가 지수			
	유치원		어린 이집	계	유치원		어린 이집	계	유치원		어린 이집	계					
	공립	사립			공립	사립			공립	사립							
총계	1,587,318 (100.0)	1,268,071 (100.0)	585,007 (100.0)	3,440,396 (100.0)	1,747,770 (100.0)	1,968,484 (100.0)	2,022,905 (100.0)	5,739,159 (100.0)	66.82	16682	1,830,251 (100.0)	2,009,082 (100.0)	2,021,065 (100.0)	5,860,398 (100.0)	2.11	170.34	
인적 자원운영 - 정규직인건비 - 비정규직인건비	소계 (비중)	888,479 (55.97)	0 (0.00)	0 (0.00)	888,479 (25.82)	893,453 (51.12)	0 (0.00)	0 (0.00)	893,453 (15.57)	0.56	10056	1,036,503 (56.63)	0 (0.00)	0 (0.00)	1,036,503 (17.69)	16.01	116.66
교수 - 학습활동지원	소계 (비중)	76,032 (4.79)	248,235 (19.58)	0 (0.00)	324,267 (9.43)	72,722 (4.16)	266,769 (13.55)	0 (0.00)	339,491 (5.92)	4.69	10469	97,752 (5.34)	301,551 (15.01)	0 (0.00)	399,303 (6.81)	17.62	123.14
교육복지지원 - 누리과정지원 - 급식지원	소계 (비중)	154,018 (9.70)	1,016,158 (80.13)	585,007 (100.00)	1,755,183 (51.02)	238,442 (13.64)	1,697,912 (86.25)	2,022,905 (100.00)	3,959,259 (68.99)	125.58	22558	223,775 (12.23)	1,707,194 (84.97)	2,021,065 (100.00)	3,952,034 (67.44)	-0.18	225.16
학교재정관리 - 학교운영비지원	소계 (비중)	230,321 (14.51)	0 (0.00)	0 (0.00)	230,321 (6.69)	247,216 (14.14)	0 (0.00)	0 (0.00)	247,216 (4.31)	7.34	10734	282,533 (15.44)	0 (0.00)	0 (0.00)	282,533 (4.82)	14.29	122.67
학교교육요건 개선 시설 - 학생수용시설 - 교육환경개선시설	소계 (비중)	238,468 (15.02)	3,678 (0.29)	0 (0.00)	242,146 (7.04)	295,937 (16.93)	3,803 (0.19)	0 (0.00)	299,740 (5.22)	23.78	12378	189,688 (10.36)	337 (0.02)	0 (0.00)	190,025 (3.24)	-36.6	78.48

주: 증감률은 전년대비 수치이며, 증가지수는 2016년 대비 각 년도의 성장률 수치임.
 자료: 각 지방교육청(2016, 2017, 2018), 각 년도 특별회계 세입세출예산서, 내부자료.

〈표 7〉 영유아 보육 세출 예산 추이(전국, 2015~18)

단위: 백만원, %

구분	2015		2016		2017			2018		
	예산액	예산액	증감률	증가 지수	예산액	증감률	증가 지수	예산액	증감률	증가 지수
총계	9,747,634	10,052,883	3.13	103.13	10,821,997	7.65	111.02	10,706,940	-1.06	109.84
영유아 보육지원	4,459,815	4,424,001	-0.8	99.2	4,496,561	1.64	100.82	4,588,500	2.04	102.89
누리과정	1,923,828	1,973,941	2.6	102.6	2,141,918	8.51	111.34	2,151,957	0.47	111.86
보육교직원 지원	1,403,212	1,560,488	11.21	111.21	2,090,292	33.95	148.96	1,978,254	-5.36	140.98
공공형 어린이집 지원	77,649	87,777	13.04	113.04	98,139	11.8	126.39	114,548	16.72	147.52
지자체형 어린이집 지원	112,973	110,811	-1.91	98.09	98,873	-10.77	87.52	98,969	0.1	87.6
시간제 보육지원	12,322	18,734	52.04	152.04	28,186	50.45	228.75	29,325	4.04	237.99
어린이집 환경개선	32,520	32,890	1.14	101.14	30,720	-6.6	94.46	49,599	61.46	152.52
기타운영지원	22,172	22,089	-0.37	99.63	21,142	-4.29	95.35	23,686	12.03	106.83
가정양육수당	1,703,143	1,822,152	6.99	106.99	1,816,166	-0.33	106.64	1,672,102	-7.93	98.18

주: 증감률은 전년대비 수치이며, 증가지수는 2015년 대비 각 년도의 성장률 수치임.
 자료: 각 시군구청 홈페이지(2015, 2016, 2017, 2018). 각년도 세출예산사업명세서.

〈표 8〉 영유아 보육 세출 예산 사업별 비중 추이(전국, 2015~18)

단위: %

구분	2015	2016	2017	2018
영유아 보육지원	45.75	44.01	41.55	42.86
누리과정	19.74	19.64	19.79	20.10
보육교직원 지원	14.40	15.52	19.32	18.48
공공형어린이집 지원	0.80	0.87	0.91	1.07
지자체형어린이집 지원	1.16	1.10	0.91	0.92
시간제 보육지원	0.13	0.19	0.26	0.27
어린이집 환경개선	0.33	0.33	0.28	0.46
기타운영지원	0.23	0.22	0.20	0.22
가정양육수당	17.47	18.13	16.78	15.62
계	100.00	100.00	100.00	100.00

당해년도의 영유아 보육 세출 전체 규모에서 각 정책사업이 차지하는 비중의 추이는 〈표 8〉과 같다. 누리과정, 공공형어린이집 지원, 시간제 보육지원 등은 지속적으로 비중이 증가한 반면에 지자체형어린이집 지원, 가정양육수당 등은 감소추세를 보이고 있다.

4. 향후 과제

가. 국가재정 관심 영역 설정

저출산 현상을 극복하고, 사회경제적 상황 변화에 따른 출산 및 양육의 공공성 강화 요구에 부응하기 위한 중앙정부 및 지방자치단체의 영유아 보육·교육에 대한 재정지원은 지속적으로 증가하여 유아교육에 대한 세출 예산 규모는 2016년 3.4조원에서 2018년 5.9조원 규모로 증가하였고, 영유아 보육에 대한 세출 예산 규모 역시 2015년 9.7조원에서 2018년 10.7조원으로 증가하였다. 이들 부문들이 국가 재원배

분에서 차지하는 비중도 높은 것을 알 수 있는데, 「2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용」⁴⁾에 따르면 2018년 재원 배분은 복지분야 144.6조원, 교육분야 64.2조원으로 계획되어 영유아 보육과 유아교육이 각의 분야 재원에서 차지하는 비중은 7.4%, 9.2%이다.

이와 같이 정부의 주요 관심 정책을 시행하기 위해서는 높은 수준의 재정지원이 일정 기간 동안 확대투입되므로 재정지원의 효율성 및 건전성을 확보하기 위하여 이들을 집중 관리할 필요가 있다. 예를 들면, ‘육아지원정책방안(2004, 2005)’, ‘저출산·고령사회 기본계획(2006~현재)’, ‘중장기 보육계획(2006~현재)’ 등과 같은 영유아 보육·교육과 관련 있는 연속적인 정책 계획의 경우 현안을 포함하는 것은 물론 미래 국가 발전을 위한 정책적 목표를 가지고 운영해야 하므로 중앙정부는 물론 지방자치단체에서도 다양한 관련 하위 정책을 수립하고 운영하게 된다. 따라서 향후 짧게는 5~10년 동안 상당한 규모의 중앙정부 및 지방자치단체의 재정이 직·간접적으로 투입되고 정부의 주요 관심 정책으로서

4) 기획재정부 보도자료(2018. 8. 28). 「2018-2022년 국가재정운용계획 주요내용」, p.13.

재정지원의 양적 확장이 이루어져야 할 것으로 해당 분야를 '정책 관심 영역'으로 설정하여 보다 적극적이고 체계적인 재정관리가 필요할 것이다.

나. 영유아 보육·교육 재정자료의 지속적 구축

사회경제적 여건의 변화는 개인의 자녀가치에 대한 변화를 초래하여 왔고, 이러한 가치변화로 인한 소자녀 및 양육의 질에 대한 관심은 향후에도 지속적으로 이루어질 것으로 보인다. 이와 더불어 우리나라 정부의 자녀양육 공공성 강화 정책 기조로 관련 정책 개발 및 수립은 중앙정부에서든 지방자치단체에서든 꾸준하게 이루어질 것으로 보이므로, 한편으로 영유아 인구 규모가 감소한다 하더라도 영유아 보육·교육 관련 분야에 대한 정부 재정 지원 규모는 계속해서 증가할 것으로 보인다.

본 연구에서는 단년도 영유아보육·교육 자료 수집에 그치지 않고 2~3년도 자료 수집을 시도하였다. 이러한 다년도 자료수집은 추이 분석 및 재정 효율성 파악에 매우 중요하지만 연구기관의 단년도 과제에서 시행하기에는 그 효율성이나 정확도에 큰 부담이 있을 수밖에 없다.

따라서 국가재정의 효율성 및 건전성 확보를 위하여 중앙정부의 관련 분야에 대한 예산수립 및 집행 규모 파악 뿐 만 아니라 지방자치단체 영유아 보육·교육 세부 정책 사업에 대한 예산수립 및 집행 규모 파악을 위한 지속적이고도 포괄적인 재정자료 조사 및 취합이 필요하다. 특히, 영유아 보육의 경우 중앙정부 주도의 자

료 조사 및 취합도 효율적일 수 있지만 각 지역의 특성을 유연하게 반영함은 물론 재정지원의 흐름(국고보조사업비, 시도사업비 등)을 고려할 때 광역자치단체(시도 단위) 수준에서 일차적으로 기초자치단체(시군구) 자료 조사 및 취합 등의 관리를 할 수 있는 시스템 구축을 생각해 볼 수 있을 것이다.

다. 영유아 보육·교육 지방 재정자료의 취합

자녀양육의 질에 대한 관심과 저출산 현상으로 말미암아 영유아 보육·교육 관련 정책에 대한 정책수요자들의 실효성 있는 정책요구도는 지속적으로 증가하고 있다. 이에 부응하기 위하여 광역지방자치단체 뿐만 아니라 기초지방자치단체 수준에서도 매우 다양한 정책사업이 수립·운영되고 있다. 이러한 다양한 정책운영으로 인하여 시도 및 시군구 자체사업비의 지원이 증가할 수밖에 없으나 앞서 언급한 바와 같이 지자체별로 매우 다양한 정책이 운영되고 있어 이들을 범주화 하여 이들에 투입되는 예산규모 및 내용을 파악하기는 매우 어려운 실정이다. 따라서 이들 정책의 분류를 가능한 수준에서 체계화하여 범주화함으로써 각 지역의 재정자료를 취합해 나갈 필요가 있다. 특히 향후 지속적으로 해당 부문에 대한 예산 투입이 증가할 것이라는 상황을 고려한다면 17개 광역지방자치단체 및 236개⁵⁾ 기초지방자치단체별 재정정보 취합은 필수적이라 하겠다.

5) 경기도 고양시, 성남시, 안양시의 경우, 본 연구에서는 고양시, 고양시 덕양구, 고양시 일산동구, 고양시 일산서구, 성남시, 성남시 분당구, 성남시 수정구, 성남시 중원구, 안양시, 안양시 동안구, 안양시 만안구로 구분하여 자료를 수집한 기초지방자치단체 수이므로 일반적 기초지방자치단체 개수와 다를 수 있음.

라. 영유아 보육·교육 재정자료 분석의 근거 마련

앞서 언급한 바와 같이, 저출산 현상의 심화 및 보육의 공공성 강화로 중앙정부 및 지방자치단체의 예산이 투입되고 있지만 구체적으로 얼마의 예산이 투입되며, 이들 예산이 건전하고 효율적으로 활용되고 있는가에 대한 평가는 이루어지지 않고 있다.

지방교육재정의 경우 「지방재정법」 제 55조에 의거 매년 지방재정 운용에 대해 의무적으로

분석을 실시하여 재정건전성과 효율성 도모하도록 되어 있다. 이에 유아교육의 경우, 해당 범에 근거하여 ‘유아교육비·보육료 지원 예측도’ 지표⁶⁾를 통하여 극히 일부 관련 재정에 대한 분석이 이루어지고 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 영유아 보육의 경우, 재정자료를 수집하고 분석할 법적 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 예결산 자료를 취합하는 것조차 쉽지 않은 상황이다. 따라서 관련 법제정을 위한 검토와 추진이 조속히 이루어져야 할 것이다.

6) 교육부·한국교육개발원(2017). 2017 지방교육재정분석 종합보고서. p. 86.