

연구보고 2018-10



육아정책 재정조달 거버넌스 연구

김근진 외

연구보고 2018-10

육아정책 재정조달 거버넌스 연구

연구책임자 김 근 진 (육아정책연구소 부연구위원)
공동연구자 문 무 경 (육아정책연구소 선임연구위원)
조 혜 주 (육아정책연구소 전문연구위원)

연구보고 2018-10

육아정책 재정조달 거버넌스 연구

발행일 2018년 11월
발행인 백선희
발행처 육아정책연구소
주소 06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 정인애드 02) 3486-6791

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-87952-66-4 93330



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

2013년 유치원과 어린이집에 재원하는 3~5세 아동 전체에 대한 누리과정 전면 실시는 재정조달의 문제를 야기하였다. 당시 중앙정부는 유치원 뿐 아니라 어린이집의 누리과정 지원을 위한 재원을 모두 지방교육재정교부금으로 조달하는 정책을 추진하였다. 그런데 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집의 누리과정 지원을 위한 재원을 지방교육재정교부금으로 조달한다는 것에 대해 논란이 야기되었을 뿐만 아니라, 예상보다 적게 걷힌 세수로 인해 지방교육재정 확보에도 어려움이 발생하게 되었다. 시도 교육청이 어린이집 누리과정에 대한 지방교육재정교부금 부담에 대해 잇단 반발을 하게 되자 정부는 2016년 12월에 한시적인 유아교육지원특별회계법을 제정해서 어린이집의 누리과정 재원을 조달하게 되었다. 이와 같은 재정조달의 불안정성은 관리체계인 거버넌스의 불안정성에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 유아교육 및 보육재정과 관련하여, 유아교육지원특별회계는 2019년 12월로 종료 예정되어 있으므로 그 이후 누리과정 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 또한 2018년에는 보육지원체계 개편이 논의되고 있어, 향후 영유아 보육료 지원체계가 개편될 수도 있다. 그 외에도 아동수당의 도입 및 확대에 의한 신규 재정요소가 발생하고 있다. 이와 같은 전반적 상황을 고려할 때 유아교육 및 보육정책의 안정적인 재정조달을 위한 거버넌스 개선방안에 대해 모색할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 개선을 위한 정책 방안을 제안하고자 노력하였다. 관련 데이터 분석 및 재정 전문가의 자문을 통하여 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스를 개선할 수 있는 방안을 모색하였다. 본 연구가 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스와 관련된 문제를 해결할 수 있는 방향성을 제시할 수 있을 것이라고 기대해 본다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2018년 11월
육아정책연구소
소장 백 선 희

목 차

요약	1
<hr/>	
I. 서론	21
<hr/>	
1. 연구의 필요성 및 목적	23
2. 연구내용 및 방법	24
II. 연구의 배경	27
<hr/>	
1. 거버넌스의 개념 및 분류	29
2. 누리과정 재정조달 경과와 문제점	35
3. 지방재정 및 지방교육재정의 구조에 대한 논의	41
III. 유아교육 및 보육 재정구조	47
<hr/>	
1. 중앙정부 및 지방자치단체의 재정구조	49
2. 지방교육재정의 재원조달 구조	53
3. 유아교육재정 구조	76
4. 복지재정의 구조	84
5. 보육재정의 구조	89
IV. 유아교육·보육 소요재정 추계	101
<hr/>	
1. 누리과정 소요재정	106
2. 영유아 보육료 소요재정	110
3. 가정양육수당·아동수당 소요재정	112
4. 어린이집 담임수당 소요재정	114

5. 사립유치원 인건비 보조 소요재정	116
6. 국공립유치원 및 국공립어린이집 신증설 소요재정	123
7. 유아교육·보육 소요재정 추계 종합	124
V. 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 개선방안	127
1. 유아교육 및 보육 재정 운영의 문제점	130
2. 보육 재정조달 거버넌스 개선 방안	143
3. 유아교육 재정조달 거버넌스 개선 방안	151
4. 정부 간 재정관계 거버넌스 개선 방안	183
VI. 정책제언	195
1. 단기 방안	197
2. 중기 방안	202
3. 장기 방안	203
참고문헌	207

표 목차

〈표 Ⅰ-2-1〉 전문가 자문회의 일정 및 참석자	26
〈표 Ⅱ-2-1〉 누리과정 연도별, 자원별 자원부담 계획	35
〈표 Ⅱ-2-2〉 어린이집 및 유치원 유아에 대한 연도별 자원부담 현황	36
〈표 Ⅱ-2-3〉 지방교육재정교부금과 누리과정지원비 관련 세입·세출 결산의 변화추이(2011-2016)	37
〈표 Ⅱ-2-4〉 정규직 및 학교회계직원 수와 인건비 변화	38
〈표 Ⅱ-2-5〉 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 추이	39
〈표 Ⅱ-2-6〉 2017년 지방교육정책지원 특별회계 세입·세출(안) 내역	40
〈표 Ⅱ-2-7〉 2017년 유아교육지원 특별회계 세입·세출 내역	40
〈표 Ⅱ-3-1〉 연령대별 인구구성비 등 전망	41
〈표 Ⅱ-3-2〉 일반정부 세입, 지방재정, 교육재정의 연평균 증가율	42
〈표 Ⅱ-3-3〉 일반정부 총세입 대비 지방재정과 교육재정 비중	43
〈표 Ⅲ-1-1〉 재정수입 구조(2017)	50
〈표 Ⅲ-1-2〉 국가와 자치단체의 통합재정 기준 재정관계(2017년 당초예산) ..	50
〈표 Ⅲ-1-3〉 조세부담률 추이(2006~2016)	51
〈표 Ⅲ-1-4〉 최근 OECD 주요국의 조세 및 국민 부담률(2013)	51
〈표 Ⅲ-1-5〉 국세, 지방세 비율 추이(2003~2016)	52
〈표 Ⅲ-1-6〉 OECD 주요국의 국세·지방세 비중(2011년 기준)	52
〈표 Ⅲ-2-1〉 지방교육재정의 자원조달 체계	54
〈표 Ⅲ-2-2〉 지방교육재정의 자원 구분	55
〈표 Ⅲ-2-3〉 OECD 주요국의 유치중등교육재정의 정부 간 부담 비율	56
〈표 Ⅲ-2-4〉 지방교육재정 자원별 세입결산 변화추이	56
〈표 Ⅲ-2-5〉 지방교육재정 성질별 세출 결산 추이	57
〈표 Ⅲ-2-6〉 지방교육재정교부금법	58
〈표 Ⅲ-2-7〉 지방교육재정교부금 규모	58
〈표 Ⅲ-2-8〉 교육세법	59
〈표 Ⅲ-2-9〉 교육세 징수실적 및 증가지수(2001~2016)	59
〈표 Ⅲ-2-10〉 교육비특별회계 자원 대비 교육세 비중(2001~2016)	60

〈표 Ⅲ-2-11〉 지방세법(지방소비세)	61
〈표 Ⅲ-2-12〉 지방자치단체 이전수입 규모(2010~2016)	62
〈표 Ⅲ-2-13〉 일반 지방자치단체의 지방교육재정 부담내용 및 근거 법령	63
〈표 Ⅲ-2-14〉 시·도별 일반회계 이전수입 현황(2016)	64
〈표 Ⅲ-2-15〉 시·도별 일반회계 이전수입 규모 추이(2010~2016)	65
〈표 Ⅲ-2-16〉 지방세법(지방교육세)	67
〈표 Ⅲ-2-17〉 국세 교육세와 지방교육세의 과세표준 및 세율	67
〈표 Ⅲ-2-18〉 시·도별 비법정 이전수입 전입 현황(2016)	69
〈표 Ⅲ-2-19〉 일반자치단체 교육투자 시·도별 현황(2016)	70
〈표 Ⅲ-2-20〉 지방자치단체의 교육경비 보조사업의 범위 변화	71
〈표 Ⅲ-2-21〉 지방교육행정협의회	72
〈표 Ⅲ-2-22〉 시·도교육청별 지방교육행정협의회 관련 조례 제정 현황	72
〈표 Ⅲ-2-23〉 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)	73
〈표 Ⅲ-2-24〉 지방교육비특별회계 총 세입 대비 지방교육채의 비중(1991~2016)	75
〈표 Ⅲ-2-25〉 지방교육채 발행액 현황(2013~2016년)	76
〈표 Ⅲ-3-1〉 유아교육재정 변화추이(결산 기준)	77
〈표 Ⅲ-3-2〉 유아교육법상 유치원 무상교육 근거규정	78
〈표 Ⅲ-3-3〉 누리과정 예산편성 관련 법령(유아교육지원특별회계법 제정 이전)	80
〈표 Ⅲ-3-4〉 유아교육지원특별회계법	82
〈표 Ⅲ-3-5〉 유아교육지원 특별회계 세입·세출 내역	84
〈표 Ⅲ-4-1〉 중앙정부 사회복지지출(2016~2017)	86
〈표 Ⅲ-4-2〉 지방자치단체 사회복지지출(2016~2017)	86
〈표 Ⅲ-4-3〉 지방자치단체 분야별 보조사업 비중(2017)	87
〈표 Ⅲ-4-4〉 지방자치단체의 사회복지 지출 비중과 연평균 변화율(2008~2015)	88
〈표 Ⅲ-5-1〉 보육재정 변화추이(예산 기준)	89
〈표 Ⅲ-5-2〉 보조금 지급 대상 사업의 기준보조율(보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 1)	91
〈표 Ⅲ-5-3〉 2018년 보육사업예산	92
〈표 Ⅲ-5-4〉 영유아보육법상 무상보육, 가정양육수당, 어린이집 지원 등 근거규정	94
〈표 Ⅲ-5-5〉 2018년 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원내용	96
〈표 Ⅲ-5-6〉 2017년 영유아보육료 및 가정양육수당 예산현황	97
〈표 Ⅲ-5-7〉 영유아보육료 지원 및 가정양육수당 사업의 재원분담 현황(2017)	98
〈표 Ⅲ-5-8〉 보육교직원 인건비 지원(2016~2018)	98

〈표 Ⅲ-5-9〉 아동수당법 및 시행령	99
〈표 Ⅲ-5-10〉 시도별 아동수당 지방비 부담안	100
〈표 Ⅳ-0-1〉 장래인구추계(0~5세)	104
〈표 Ⅳ-1-1〉 3~5세 누리과정 소요재정(공사립 유치원 비율 현행유지)	107
〈표 Ⅳ-1-2〉 3~5세 누리과정 소요재정(국공립 유치원 확대)	108
〈표 Ⅳ-2-1〉 0~2세 종일반 보육료·기본보육료 소요재정	111
〈표 Ⅳ-3-1〉 0~5세 양육수당·아동수당 소요재정	113
〈표 Ⅳ-4-1〉 어린이집 담임수당 소요재정	115
〈표 Ⅳ-5-1〉 사립유치원 교원 인건비 보조 소요재정(원아수 감소 따른 교원수 감소 가정)	117
〈표 Ⅳ-5-2〉 사립유치원 인건비 보조 소요재정(원아수 감소 따른 교원수 감소 가정 / 국공립 유치원 확대)	119
〈표 Ⅳ-5-3〉 사립유치원 인건비 보조 소요재정(교원수 고정 가정)	120
〈표 Ⅳ-5-4〉 사립유치원 인건비 보조 인상 소요재정(교육부 유아교육혁신방안) ·	121
〈표 Ⅳ-6-1〉 공립유치원 신증설 소요재정(연간 공립유치원 원아수 비율 5% 확대 가정)	123
〈표 Ⅴ-2-1〉 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금 예산 계상	148
〈표 Ⅴ-3-1〉 유아교육법 및 영유아보육법상 지원금 및 보조금 규정	155
〈표 Ⅴ-3-2〉 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금의 성격	160
〈표 Ⅴ-3-3〉 유아교육법 제24조(무상보육) 개정안(2018년 10월 23일 발의) ·	162
〈표 Ⅴ-3-4〉 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금의 성격	163
〈표 Ⅴ-3-5〉 유아교육지원특별회계의 지원금 규정	166
〈표 Ⅴ-3-6〉 영유아보육법상 지원금 규정	168
〈표 Ⅴ-3-7〉 방과후 과정비 및 누리과정 운영비 7만원에 대한 유치원과 어린이집 규정의 차이	170
〈표 Ⅴ-3-8〉 유치원 및 어린이집 정보시스템 관련 법령	172
〈표 Ⅴ-3-9〉 2018년 예산안 국회 합의문 및 부대의견	176
〈표 Ⅴ-3-10〉 탄력세율의 근거 및 예시	184
〈표 Ⅴ-3-11〉 지방교부세법상 기준재정수입액 산정	186

요약

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 유아교육과 보육 정책으로 구성되는 육아정책의 발전에서 가장 중요한 정책요소 중 하나는 재원의 마련과 재정의 분담 및 역할 수행에 관한 거버넌스라고 할 수 있음.
- 2012년 누리과정이 도입된 이후 지방교육재정교부금으로 누리과정 지원금을 충당하는 과정에서 재정확보의 어려움이 발생하였고, 그에 따른 중앙정부와 시·도 교육청 간의 갈등으로 누리과정 예산편성을 둘러싸고 최근 몇 년 동안 예산 확보의 불안정성이 지속되었음.
- 2016년 12월에 제정된 ‘유아교육지원특별회계법’을 통해 누리과정 예산을 둘러싼 갈등이 일시적으로 봉합되었으나, 해당 법은 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 적용되는 3년 한시법이기 때문에 그 이후에는 누리과정 예산편성의 불안정성이 재연될 가능성이 있음.
- 누리과정 뿐 아니라 유치원·어린이집 간 격차 해소를 위한 보육교사 처우 개선, 유치원과 어린이집 운영 및 교육환경 차이 해소 등을 둘러싸고 재정조달 및 비용부담의 문제가 있으며, 그 외의 유아교육 및 보육정책을 위해 필요한 재정 확보 및 배분을 둘러싸고 발생할 수 있는 갈등을 최소화하고 안정적인 재정 확보를 하기 위한 거버넌스의 필요성이 증대되고 있음.

나. 연구내용 및 방법

- 연구내용
 - 유아교육 및 보육 재정 현황 고찰과 문제점을 파악함.
 - 유아교육 및 보육 정책의 안정적 수행을 위한 거버넌스 체계를 모색함.

□ 연구방법

- 문헌연구
- 재정 통계자료 분석
- 공무원 서면 의견조사 실시
- 전문가 자문회의
- 정책연구실무협의회 개최

2. 연구의 배경

가. 거버넌스의 개념 및 분류

□ 거버넌스의 개념

- 거버넌스는 넓은 의미에서 “관리방식” 또는 “협업양식”으로 정의할 수 있음 (하연섭, 2018.8.14. 자문회의).
- 거버넌스는 전통적으로 정부를 중심으로 한 관리방식이라고 할 수 있는데 현대 사회에서 정부가 아닌 시장 및 시민사회가 정부가 주도해왔던 관리체제에 영향력을 행사하게 되면서 사회의 관리방식을 더 이상 정부만의 관리방식이라고 규정할 수 없게 되었기 때문에 등장한 개념이 거버넌스라고 할 수 있음.
- 정부, 시장, 시민사회 등 다양한 행위자 사이의 조정이라는 점을 강조하여 이명석(2016)은 거버넌스를 “사회적 조정양식”이라고 정의함(이명석, 2016:8).
- 본 연구에서는 거버넌스를 넓은 의미에서 “관리체제”로 정의하고, 그중에서도 재정조달 거버넌스를 “재정을 조달하기 위해 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 당사자들이 소요재정을 분담할 수 있는 관리체제”로 정의함.

□ 거버넌스의 분류

- 서구사회에서 보편적으로 사용되는 거버넌스의 분류는 계층제 거버넌스(hierarchical governance), 시장 거버넌스(market governance), 네트워크 거버넌스(network governance)라고 할 수 있음(유재원·이승모, 2008:191).
- 계층제 거버넌스는 전통적인 정부의 거버넌스를 가리키는 개념으로 관료제를 중심으로 한 개념으로 계층제 거버넌스의 특징은 관료들이 규정과 절차에 따라 업무를 처리한다는 점이며(유재원·이승모, 2008:191) 이런 의미에서 계층제

거버넌스에서는 관할권(jurisdiction)이 특히 중요하다고 볼 수 있음.

- 유아교육 및 보육재정에 관한 논의에서 특히 유보통합 및 누리과정 지원과 관련하여 문제로 제기되었던 것이 바로 관할권(jurisdiction)의 일원화 문제였음.
- 시장 거버넌스는 시장 메커니즘에 의해 사회문제를 관리하는 방식이라고 할 수 있는데 유아교육 및 보육 정책에서는 바우처 시스템이 시장 거버넌스가 적용된 대표적인 정책이라고 할 수 있음.
- 네트워크 거버넌스는 정부 및 시장과 구분되는 시민사회를 중심으로 시민단체, 학계, 이익단체 등이 네트워크를 형성하여 사회문제의 관리체제에 참여하는 것을 의미하는데 우리나라의 유아교육 및 보육 문제에서 유치원 및 어린이집 연합회, 학부모단체를 비롯한 시민단체, 학계 전문가 등이 네트워크를 형성하여 정책 결정 및 집행에 영향력을 행사하는 것이 네트워크 거버넌스의 예라고 할 수 있음.
- 메타 거버넌스(meta governance)는 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 최적 조합을 찾아가는 과정을 의미함(유재원·이승모, 2008:208).
- 전통적인 거버넌스 유형들에 추가하여 최근에 부각되는 거버넌스 유형이 협력적 거버넌스(collaborative governance)인데 협력적 거버넌스는 서로 다른 조직 간의 경계(border)를 뛰어넘는 협력을 어떻게 이끌어낼 것인가의 문제라고 할 수 있음.
 - 협력적 거버넌스는 일반적으로 '독립적인 조직 간의 협력관계' collaboration between organizations)를 의미함(이명석, 2018:178).
 - 본 연구에서도 협력적 거버넌스가 서로 다른 조직 간의 경계(border)를 뛰어넘는 협력을 이끌어내는 거버넌스라는 점에 주목하여 민간부문이 포함되지 않은 중앙정부 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 간 협력 관계를 이끌어내는 관리체제에 대해서도 협력적 거버넌스로 지칭할 것임.
 - 협력적 거버넌스를 이끌어내는 수단에 대해서 Sorenson(2006)은 틀짜기 (framing), 이야기하기(stroytelling), 촉진(facilitation), 참여(participation)를 제시함(이명석, 2018:229-234).

□ 재정조달의 문제: 누가 얼마나 부담할 것인가?

- 중앙정부와 지방정부 간 재정부담 배분
 - 유아교육 및 보육 정책에서 중앙정부와 지방정부 간 재정부담 배분의 원칙은

국가최소수준(national minimum)의 공공서비스를 위한 재정부담은 중앙 정부가 담당해야 한다는 것임.

- Oates(1972)의 분권화 정리(decentralization theorem)는 지역 간 차이가 없이 전국적으로 동일하게 적용되는 공공서비스는 중앙정부가 담당하고, 지역의 차별적인 수요를 반영하는 공공서비스는 지방정부가 담당하는 것이 가장 효율적이라고 제시함.

- 정부와 민간의 관계

- 정부와 민간의 재정부담 관계는 재정제공자와 재정수혜자, 서비스제공자와 서비스수혜자의 관계로 나누어 살펴볼 수 있는데, 재정제공자는 정부, 재정수혜자 및 서비스제공자는 민간의 유아교육 및 보육기관, 서비스수혜자는 아동 및 부모라고 할 수 있음.

□ 재정조달 거버넌스의 문제

- 공유자원 문제(common pool resource problem)
- 예산 결정과정의 분절화(fragmentation)와 집중화(centralization)
- 예산 결정과정의 집중화를 위한 위임(delegation)과 계약(contract)

나. 누리과정 재정조달 경과와 문제점

□ 누리과정 재정조달 경과를 살펴보면 국비와 지방비로 충당되어 왔던 3~5세 어린이집 지원을 위한 보육재정을 유보통합 추진을 위해 지방교육재정교부금으로 충당하게 되면서 발생하게 된 재정부담의 문제를 보여주고 있음.

□ 정규직 인건비와 학교회계직원 인건비를 합하면 2010~2016년 기간 동안 그 증가액이 연평균 1조 8,158억원에 달하고 있으나 같은 기간 지방교육재정교부금 증가액이 연평균 1조 7,248억원이라는 점에서 해당 기간 교직원 인건비 증가액은 지방교육재정교부금 증가액을 능가하게 됨(송기창, 2017c, p.70).

□ 이런 점에서 지방재정교부금 증가액은 교직원 인건비 증가액을 충당하는데 모두 사용되고, 누리과정 지원금은 지방교육채 발행을 통해 충당하는 구조적 문제가 발생하였음.

□ 정부의 중기재정계획에서는 지방교육재정교부금이 매년 3조원씩 증가할 것이라고 예측하였으나 실제로는 경기 부진으로 인해 2013년 및 2014년에 1조원씩 증가하는데 그쳤음.

다. 지방재정 및 지방교육재정의 구조에 대한 논의

- 저출산 및 고령화 추세는 학령인구의 감소와 더불어 노령인구의 증가를 가져 오게 되는데 저출산으로 인해 학령인구가 감소하면 지방교육수요의 감소를 불러오고, 이에 따라 지방교육재정수요의 감소를 불러오게 되는 반면 고령화에 따라 노령인구가 증가하면 복지재정수요가 증가하게 되고, 이는 지방재정수요의 증가를 가져오게 됨.
- 지방교육재정의 70% 가까이를 차지하는 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%와 교육세 전액으로 구성되어 있는데 학령 인구가 감소하는 추세임에도 내국세의 20.27%와 교육세 전액으로 고정된 현행 지방교육재정교부금은 재정효율성을 증시하는 입장에서는 재정비효율이 발생한다고 보는 시각이 교육계 외부에서는 계속해서 제기되어 왔음.

3. 유아교육 및 보육 재정구조

가. 중앙정부 및 지방자치단체의 재정구조

- 중앙정부 및 지방자치단체의 재정수입 구조
 - 2017년 재정수입 구조를 보면 중앙정부 총수입은 414.3조원, 지방자치단체 세입예산은 193.2조원으로 구성되어 있음.
 - 2017년 당초예산 기준으로 국가와 자치단체 간 재정관계를 보면, 중앙정부에서 지방재정으로 이전되는 재원은 지방교부세 40조 7천억원, 국가보조금 46조 3천억원, 총 87조원이고, 중앙정부에서 교육재정으로 이전되는 재원은 지방교육재정교부금 46조 9천억원을 포함한 47조원임.

나. 지방교육재정의 자원조달 구조

- 지방교육재정은 교육비 특별회계로 분류되는데 교육비 특별회계 세입은 중앙정부 이전수입, 지방자치단체 이전수입(지방자치단체 전출금), 시·도 교육청 자체 수입(지방자치단체 교육비 특별회계 부담수입), 지방교육채 등으로 구성되어 있음(구균철, 2015:92).
- 지방교육재정교부금
 - 지방교육재정교부금의 재원은 내국세의 20.27퍼센트와 국세 교육세 세입액 중

유아교육지원특별회계에 전입되는 금액을 제외한 세입액으로 구성되어 있음.

- 국세 교육세는 금융·보험업자 수입금액의 0.5퍼센트, 특별소비세액의 30퍼센트, 교통세액의 15퍼센트, 주세액의 10퍼센트로 구성되어 있음.

□ 지방자치단체 이전수입

- 지방자치단체가 교육비특별회계로 전입하는 이전수입 규모를 보면 법정전입금 92.7퍼센트, 비법정전입금 7.3퍼센트로 구성되어 있음.
- 법정전입금 중에서는 지방교육세 전입금이 53.8퍼센트로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 시·도세 전입금(21.6%), 담배소비세 전입금(5.0%), 학교용지일반회계부담금(5.0%), 지방교육재정교부금보전금(7.1%), 교육급여보전금(0.2%)으로 구성되어 있음.
- 지방교육세는 지방세법을 근거법률로 하고 있는데, 조정된 취득세액의 20퍼센트, 등록면허세액의 20퍼센트, 재산세액의 20퍼센트, 자동차세액의 30퍼센트, 주민세균등분세액의 10-25퍼센트, 담배소비세액의 43.99퍼센트, 레저세액의 30퍼센트로 구성되어 있음.

다. 유아교육재정 구조

□ 유아교육재정의 구조 및 변화추이

- 유아교육재정은 인건비, 학생수용비, 전출금(공사립 유치원 운영비), 유아학비 지원, 기타 사업비로 구분해볼 때, 결산 기준으로 2010년 세출총액의 3.22%를 차지하였으나, 2012년 5세 아동 교육·보육료 지원, 2013년 3,4세 아동 교육·보육료 확대 지원으로 인해 2015년에는 9.70%까지 증가하였음.

□ 유아교육법상 무상교육 관련 규정

- 유아교육법상 취학직전 3년의 유아교육은 무상으로 한다고 규정되어 있고 (유아교육법 24조), 유아교육법 시행령 제29조에는 공통 교육·보육과정(누리과정)에 대한 지원이 규정되어 있음.

□ 누리과정 예산편성 관련 법령(유아교육특별회계법 제정 이전)

- 누리과정 예산편성 관련 법령에서 문제가 되어 왔던 것은 지방교육재정교부금법 제1조에서 지방교육재정교부금은 “교육기관 및 교육행정기관”의 설치·경여함에 필요한 재원을 교부하기 위한 목적이라고 규정하고 있음에도 지방교육재정교부금법의 개정 없이 하위 법령인 유아교육법 시행령, 영유아보육법

시행령, 지방재정법 시행령 등의 개정으로 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이 집의 누리과정 지원 예산을 지방교육재정교부금으로 충당하려 했다는 것임.

□ 유아교육지원특별회계법

- 2016년 12월에 3년 한시법으로 유아교육지원특별회계법이 제정되어 국세 교육세 및 국고지원금을 통해 누리과정을 위한 유아교육특별회계가 설치되었음.
- 유아교육지원특별회계법 제5조(일반회계로부터의 전입)를 보면 “「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액”과 “제1항에의 전입금 외에 예산으로 정하는 금액”을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다고 규정하고 있으나, 교육세와 국고보조금의 비율에 대해서는 규정하고 있지 않음.

라. 복지재정의 구조

□ 중앙정부 복지재정의 구조

- 중앙정부 복지재정의 구조를 보면 2017년 기준 중앙정부 총지출 약 400조원 중에서 사회복지지출은 약 119조원에 해당하여 중앙정부 총지출의 29.7%를 차지하였으며, 보육재정이 포함되는 보육·가족·여성 부문의 재정은 약 5조 천억이었음.

□ 지방자치단체 복지재정의 구조

- 지방자치단체 복지재정의 구조를 보면 2017년 기준 지방자치단체 총 예산규모 약 193조원 중에서 사회복지지출은 약 49조원에 해당되어 지방자치단체 총 예산규모의 25.6%를 차지하였으며, 이 중에서 보육재정이 포함되는 보육·가족·여성 부문은 약 12조 7천억원으로 나타나, 중앙정부 지출보다 지방정부 지출이 훨씬 더 크게 나타남.

마. 보육재정의 구조

□ 보육재정의 구조 및 변화추이

- 2015년을 기준으로 할 때 보육재정규모는 국고 5조 1,861억원, 지방재원 4조 6,900억원, 총 9조 8,761억원이며, 여기에 어린이집 누리과정 지원비 2조 1,201억원을 합하면 보육재정규모는 총 11조 9,962억원이 됨(송기창, 2017b: 33).

□ 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원

- 2017년 영유아보육료 및 가정양육수당 예산현황을 보면 영유아보육료의 경우

국비 지원금이 3조 1,761억원, 지방비 지원금이 1조 5,015억원이고, 양육수당의 경우 국비 지원금이 1조 2,192억원, 지방비 지원금이 6,365억원임.

□ 어린이집 인건비 지원

- 어린이집 인건비 지원에 대해서도 중앙정부 예산은 2016년 약 8100억원, 2017년 약 9천억원, 2018년 약 9870억원으로 매년 큰 폭으로 증가하고 있는데, 이 사업에 대한 국고보조금 기준보조율은 서울 20%, 지방 50%로 중앙정부 예산보다 더 큰 금액이 지방비로 지원되고 있음.

□ 아동수당

- 아동수당의 규모는 모든 0-5세 아동에게 지급한다고 가정했을 때 2019년 기준 약 3조원으로 추정됨(국회예산정책처, 2017, p.23).
- 아동수당은 국가와 지방자치단체가 소요재정을 나누어 부담하는 국고보조사업으로 기준 국고보조율은 서울 50퍼센트, 지방 70퍼센트이고, 재정자주도를 고려하여 10퍼센트를 인상 또는 인하하는 차등보조율이 적용되어 평균 국고보조율은 71.8퍼센트임(국회예산정책처, 2017, p.23).

4. 유아교육·보육 소요재정 추계

가. 누리과정 소요재정

□ 공사립 유치원 비율 현행 유지 가정

- 공사립 유치원 비율을 현행대로 유지한다고 가정할 시 3~5세 누리과정 소요재정은 2022년에는 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우(교육비·보육료 22만원) 3조 3745억원이고, 누리과정 단가를 인상할 경우(교육비·보육료 30만원) 4조 2922억원으로 추정되어, 9177억원의 재정이 추가로 요구됨.

□ 국공립 유치원 확대 가정

- 국공립 유치원을 40%로 확대할 시 3~5세 누리과정 소요재정은 2022년에는 3~5세 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우(교육비·보육료 22만원) 3조 1952억이고, 누리과정 단가를 인상할 경우(교육비·보육료 30만원) 4조 581억으로, 8376억원의 재정이 추가로 요구됨.

나. 영유아 보육료 소요재정

- 2022년에는 0~2세 종일반 보육료 소요재정은 3조 572억원, 0~2세 기본보육료의 소요재정은 국공립 어린이집 원아 비율이 현행대로 유지되는 경우 1조 5657억원이고, 국공립 어린이집 원아 비율이 40퍼센트로 증가하는 경우 1조 1901억원으로, 3967억원이 감소하는 것으로 추정되었음.

다. 가정양육수당·아동수당 소요재정

- 2022년에는 0~5세 가정양육수당은 1조 1717억원, 현행제도를 유지할 시 아동수당은 2조 6342억원, 보편지원을 할 시 아동수당은 2조 9268억원으로 2926억원이 추가로 요구되었음.

라. 어린이집 담임수당 소요재정

- 3~5세 누리과정 담임수당을 인상하는 경우는 2가지 안으로 구분하였는데, 1안은 월 80만원이 될 때까지 매년 10원씩 인상하는 경우(한국교육개발원, 2017 교육재정백서, p.100)이고, 2안은 2017년 12월에 발표된 교육부의 “유아 교육 혁신방안”에서 제시된 사립유치원 교사 인건비 보조 인상 방안을 어린이집 3~5세 누리과정 담임수당에 적용했을 경우임(매년 6만원씩 5년동안 인상).
- 3~5세 누리과정 담임수당을 1안대로 인상할 경우 2782억원의 재정이 소요되지만, 2안대로 인상할 경우 2086억원의 재정이 소요됨.

마. 사립유치원 인건비 보조 소요재정

- 원아수 감소 따른 교원수 감소 가정
 - 2023년에는 사립유치원 교원 인건비 보조 금액을 현행대로 유지할 경우 2103억원의 재정이 소요되지만 인건비 보조 금액을 인상할 경우 4135억원의 재정이 소요되어, 2032억원의 재정이 추가로 요구됨.
- 원아수 감소 따른 교원수 감소 / 국공립 유치원 확대 가정
 - 국공립 유치원 원아 비율이 40퍼센트로 확대될 시 2023년에는 사립유치원 인건비 보조 금액이 현행대로 유지될 경우 소요재정은 1682억원이고, 사립유치원 인건비 보조 금액이 인상될 경우 소요재정은 3308억원으로, 1626억원의 재정이 추가로 요구됨.

□ 사립유치원 교원 수 고정 가정

- 2023년에는 사립유치원 인건비 보조 금액이 현행대로 유지되는 경우 소요재정은 2325억원이고, 사립유치원 인건비 보조 금액이 인상될 경우 4581억원의 재정이 소요되었으며, 2256억원의 재정이 추가로 요구됨.

□ 교육부 유아교육혁신방안 적용

- 2023년에는 공사립 비율 현행대로 유지될 경우(아동 수 감소 따라 교원 수 감소 가정) 3400억원이 재정이 소요되었고, 국공립 유치원이 원아수 기준 40퍼센트로 확대된 경우(아동 수 감소 따라 교원 수 감소 가정) 2720억원의 재정이 소요됨.

□ 국공립유치원 및 국공립어린이집 신증설 소요재정

- 2021년까지 공립유치원을 원아수 기준 40퍼센트로 확대할 경우 국공립유치원 신증설 소요재정은 3년 합계 총 2조 4242억원이 요구되었고 연간 평균 8080억원의 재정이 요구됨.

5. 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 개선방안

가. 유아교육 및 보육 재정 운영의 문제점

□ 정책 결정의 경로의존성(path dependence) 문제

- 경로의존성(path dependence)의 개념은 역사적 제도주의(historical institutionalism)에서 유래한 개념으로 과거에 일어났던 사건이 미래에서 발생할 사건의 전개 방향을 제약한다는 의미임(하연섭, 2006:224).

- 유아교육 및 보육 정책의 경로의존성

- 민간시설에 대한 의존
- 지방자치단체와 교육청의 분리

□ 유아교육 및 보육 정책의 트릴레마(trilemma)

- 유아교육 및 보육 서비스에 대한 접근성(accessibility)을 확대
- 유아교육 및 보육 서비스의 비용을 최소화
- 유아교육 및 보육 서비스의 질을 관리

□ 바우처를 통한 서비스 질 관리

- 바우처를 통한 서비스 질 관리를 위해서는 완전경쟁시장에 근접한 조건이 형성되어 있어야 하나, 우리나라의 유아교육 및 보육 시스템은 이러한 완전경쟁 시장이 성립될 수 있는 조건을 갖추고 있지 못함(하연섭·유영미, 2017:245; 김연명·김송이, 2009:3).

□ 바우처와 유보통합 정책의 관계

- 누리과정 재정지원을 위한 바우처는 시장 메커니즘을 통해 서비스 질을 관리하겠다는 목표 뿐 아니라 유보통합과 연계된 정책이었기 때문에 유아교육과 보육에 관계없이 아동 1인당 동일한 지원을 한다는 정책 목표를 가지고 있었음.

□ 보육료 상한제와 원비 상한제

- 보육료 상한제는 가격통제 정책이기 때문에 보육료 상한제를 실시할 경우 서비스의 질이 떨어질 수 있으므로 보육료 상한제는 앞에서 논의한 보육정책의 트릴레마(trilemma) 중 비용 최소화와 서비스 질 관리가 양립하기 어렵다는 문제를 나타내는 정책이라고 할 수 있음.
- 현재 사립유치원 공공성 강화와 관련하여 원비 상한제 도입이 일각에서는 논의되고 있으나 원비 상한제가 도입되면 가격통제로 인해 서비스 공급이 줄어들어 부모가 원하는 수요를 충족하지 못하는 발생할 수 있음.

□ 무상유아교육과 무상보육

- 무상유아교육은 3~5세 유아에 대한 조기교육의 중요성이 강조되고 있어 3~5세 유아에 대해 공통적으로 적용되는 보편적인 유아교육을 실시하기 위해 무상유아교육이 시행될 수 있음.
- 0~2세 보육은 부모돌봄이 강조되는 영아시기이기 때문에 무상보육이 시행되고 있는 국가는 없다고 볼 수 있음(백선희, 2012).
- 0~2세 보육은 부모의 노동권 보장이 목적이므로 자기부담금을 포함하는 개념이기 때문에 수익자 부담이 논의되고 있다면, 3~5세 유아교육은 조기교육(early education) 목적이므로 정규교육과정만 무상으로 제공되고 방과후 과정은 수익자부담으로 한다는 것이 논의되고 있음.

□ 제도설계의 정합성 문제

- 제도설계의 정합성 문제가 나타나는 사업 중 하나가 최근에 도입된 아동수당과 다른 사업들(양육수당, 영유아 보육료 지원, 누리과정)과의 관계임.

- 양육수당, 영유아 보육료 지원, 누리과정 지원 예산이 동결, 소폭 증가, 감소하였고, 보육료 지원체계 개편에서 수익자 부담 확대가 논의되고 있는데, 이렇게 될 경우 현금지원인 아동수당이 다른 사업의 부모부담금을 지원하는 기능을 하게 될 수 있음.

나. 보육 재정조달 거버넌스 개선 방안

□ 보육지원 패키지에 속한 사업들의 성격

- 지원사업의 성격을 보면, 아동수당은 아동의 권리를 중심으로 한 보편적 현금 지원으로 아동 양육에 따른 부모의 소비지출 보전을 목적으로 하고 있으나, 양육수당은 부모의 가정양육권을 보장하기 위해 가정 돌봄노동을 지원하는 현금형태 서비스 지원이라 할 수 있음.
- 보육료 지원은 부모의 노동권을 보장하기 위해 부모의 노동시간 동안 아동에게 돌봄 서비스를 제공하는 비용을 보조하는 서비스 지원이라 할 수 있음.
- 누리과정은 3~5세 유아에 대한 조기교육(early education)의 중요성 때문에 도입된 것이라고 볼 수 있으므로 이러한 보편적 무상유아교육의 취지를 살리기 위해서는 3~5세에 대한 양육수당은 폐지하고 0~2세로 지원을 통합하는 것이 바람직하다고 볼 수 있음.

□ 보육지원 사업의 중앙정부와 지방정부 간 재정분담

- 0~2세 보육료지원은 2018년 예산액 기준 국비 3조 2574억, 지방비 1조 5827억원으로, 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이고, 가정양육수당은 2018년 예산액 기준 국비 1조 891억원, 지방비 5560억원으로 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%임.
- 2018년 9월부터 도입된 아동수당은 2019년 예산안 기준 국비 1조 9271억원, 지방비 7569억원으로 기준보조율은 서울 50%, 지방 70%, 차등보조율을 적용한 평균 보조율은 71.8%임.
- 국공립 및 법인 어린이집 보육교육지원 인건비 지원은 2018년 예산안 기준 국비 9877억원, 지방비 9956억원으로, 기준보조율은 서울 20%, 지방 50%, 차등보조율을 적용한 평균 보조율은 49.8%임.
- 이러한 지방비 매칭을 보면 보육지원 사업들은 복지부 예산으로 지원되는 국비 뿐 아니라 지방자치단체가 부담하는 지방비 매칭이 상당히 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있는데 문제는 이러한 지방비 매칭이 보육사업에 있어서 지방

자치단체에 과도한 재정적 부담을 줄 뿐 아니라 지방의 자율적인 사업에 투입되어야 할 지방비를 축소시키고 있다는 것임.

- 지방의 차별적인 수요를 반영하는 것이 지방재정의 효율성을 달성할 수 있다는 지방자치의 취지를 살리기 위해서는 우선적으로 아동수당과 같은 소득보전을 위한 현금지원은 전액 국비로 조달하는 것이 바람직함.
- 그에 비해 양육수당은 비록 현금으로 지급되고 있으나 아동수당과 같이 소득보전의 성격을 가지고 있지 않고 돌봄노동을 대체하는 서비스 지원이라는 성격을 가지고 있으므로 재정분담에 있어서 같은 서비스 지원인 보육료 지원과 같이 취급되는 것이 바람직함(최영, 2018.10.19. 전문가 자문회의).
- 양육수당과 보육료 지원의 경우 무상보육을 추진한 주체가 중앙정부였고 현재 아동 1인당 바우처 형식으로 지원이 이루어진다는 점에서 전국적으로 동일하게 지원되어야 하는 국가최소수준(national minimum)의 지원은 중앙정부에서 국비로 지원하고 그 이상의 추가적 지원은 지방정부에서 지방비로 지원하는 것이 바람직하다고 볼 수 있음.
- 매칭보조금의 원래 취지는 지방정부가 해결할 수 없는 외부효과를 교정하기 위해서 사용되는 것이나 우리나라에서는 지방정부가 직면한 외부효과 교정이 아니라 중앙정부의 정책의도를 관철하기 위한 수단으로 사용되고 있음(고영선, 2012).
- 이런 문제를 해결하기 위해서는 보육정책에서도 지방비 매칭 사업의 결정 과정에 지방자치단체를 참여시킬 필요가 있음.
- 중앙정부와 지방정부 간의 협력적 거버넌스를 위해서는 보조금에 관한 재정준칙(fiscal rules)을 도입할 필요가 있음(이재원, 2016).

□ 보육료 지원체계에서 수익자 부담 확대 문제

- 우리나라는 아직 수익자 부담 확대의 전제조건이 될 수 있는 공보육시설의 충분한 확보가 이루어지지 않은 상황이기 때문에 보육료의 수익자 부담 확대는 공보육시설 확충 정책과 병행하여 이루어질 필요가 있음.
- 현재 보육지원체계에서 수익자 부담을 확대하는 논의는 무상보육의 문제를 보완한다는 점에서 의미가 있으나 취업모의 노동권을 보장한다는 취지를 살릴 수 있도록 제도설계를 이루어져야 할 필요가 있음.
- 보육료의 수익자 부담 확대 논의는 기존의 부모부담금을 양성화하여 보육서비스의 질을 높일 수 있는 방향으로 논의되어야 할 필요가 있음.

다. 유아교육 재정조달 거버넌스 개선 방안

□ 유아교육 재정 지원 구조의 성격

- 누리과정 지원비가 학부모를 통한 바우처 형식으로 지원되는 것에 비해서 유치원에 대한 기관지원은 국공립 유치원에 대한 인건비 및 운영비 지원 뿐만 아니라 사립유치원에 대해서는 교사처우개선비, 학급운영비, 교재교구비 등으로 구분할 수 있음.

□ 누리과정 지원금의 보조금 전환 논의

- 누리과정 지원금의 법적 성격: 판례를 중심으로
- 누리과정 바우처의 정책적 의의: 유보격차의 완화
- 보조금의 법적 성격
- 유아교육법 개정안의 보조금 조항
- 보조금과 관리감독권과의 관계
- 유아교육특별회계법과의 관계
- 영유아보육법과의 관계
- 방과후 과정비·누리과정 운영비 및 기본보육료의 보조금 성격
- 민간시설에 대한 지원 확대 문제

□ 누리과정 재정 지원 구조의 거버넌스 문제

- 유아교육지원특별회계의 구조
- 2018년 예산안 국회 합의문 및 부대의견

□ 누리과정 재정 지원 방안

- 유아교육지원특별회계
 - 유아교육지원특별회계가 2019년 국회에서 연장될 경우 누리과정 지원 단가가 인상되지 않고 동결될 경우 유치원과 어린이집에 대한 지원 확대는 바우처가 아닌 기관보조금을 통해 이루어질 수도 있음.
 - 유아교육지원특별회계가 예정대로 2019년 말에 종료된다면 유치원과 어린이집 누리과정 지원도 교육부와 복지부의 별개의 재원에서 이루어지게 되어 현재와 같이 아동 1인당 동일한 지원이 아니라 기관 유형에 따라 차등화될 가능성이 높음.

□ 유보통합 또는 유보 이원화 방향 논의

- 현재의 교육재정과 복지재정의 구조가 유지된다면 아동 수 감소 추세는 장기간에 걸쳐서 유아교육과 보육의 1인당 지원금의 차이를 확대시킬 수 있음.
- 유보통합을 통한 관할권의 일원화를 여러 현실적인 문제로 인해 단기간에 기대하기 어렵다면 유보 이원화를 전제로 협의체를 구성하는 방안을 모색해 볼 수 있음.

□ 방과후 과정 수익자 부담 확대 문제

- 방과후과정은 정규교육과정이 아니기 때문에 수익자부담의 비중이 클 수 밖에 없지만 현재 방과후과정이 돌봄의 기능을 담당하고 있고 유아에게는 돌봄의 영역이 중요하다는 점에서 방과후과정을 모두 수익자부담으로 하기는 어려울 것으로 생각됨.

라. 정부 간 재정관계 거버넌스 개선 방안

□ 중앙정부 및 지방정부 간 재정관계

- 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)
- 지방세의 가격기능
- 지방재정조정제도의 중첩적 재정형평화 기능

□ 지방자치단체와 교육청 간 재정관계

- 지방교부세와 지방교육재정교부금의 조정률
- 기준재정수입액의 반영비율
- 교육비 특별회계 전입금의 중첩적 재정형평화 기능
- 비법정전입금의 유인체계
- 지방자치단체와 교육청의 분리로 인한 협력의 어려움
- 학교용지부담금의 유인체계 부재
- 차등적인 시·도세 전입금 비율

□ 정부 간 재정관계 종합

- 현재 우리나라의 지방재정에서는 지방세의 가격기능이 작동하지 않기 때문에 지방의 차별적인 수요를 반영하는 지방공공서비스 제공은 지방정부가 담당하는 것이 가장 효율적이라는 Oates(1972)의 분권화 정리가 적용되는데 한계가

있음.

- 이것은 현재의 지방재정조정제도가 자원배분의 비효율성을 조장하고 있는 데에서 그 원인을 찾을 수 있음.
- 지방재정조정제도의 문제는 지역 간 재정형평성의 범위를 어떻게 규정할 것인가, 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 배분을 어떻게 할 것인가의 문제와 연결됨.

6. 정책제언

가. 단기 방안

□ 소득보전 및 서비스 지원 사업의 재정분담

- 아동을 양육하는 가계의 소비지출을 지원하는 소득보전 목적을 가지고 있는 현금지원인 아동수당은 그 액수가 월 10만원으로 국가최소수준(national minimum)이라고 볼 수 있고, 소득재분배 기능을 포함하고 있다는 점에서 누진세인 국세를 기반으로 하는 중앙정부 재정으로 모두 부담하는 것이 적절하다고 할 수 있음.
- 현금형태 지원이지만 돌봄노동을 대체하는 기능을 가진 양육수당과 보육서비스를 지원하는 보육료 지원과 같은 서비스 지원은 지방정부의 재정분담 비중이 더 크다고 할 수 있으나, 양육수당이 월 10-20만원으로 낮은 수준을 유지하고 있고, 보육서비스의 지역 간 편차가 크지 않다는 점에서 그리고 양육수당과 보육료 지원도 중앙정부의 공약으로 도입되었다는 점에서 점진적으로 중앙정부의 재정책임을 확대하는 것이 바람직할 것임.

□ 유아교육지원특별회계의 연장 또는 종료에 따른 누리과정 재정조달 방안

- 유아교육특별회계가 종료될 경우 유아교육지원특별회계에 전입되고 있는 교육부 국고보조금 약 2조원을 복지부 국고보조금으로 전환해서 지방비 매칭으로 어린이집 누리과정 지원을 하는 방안을 추진할 수 있음.
 - 그러나 이 경우 현재 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 등의 지방비 매칭으로 인해 이미 지방정부의 재정부담이 존재하고 있는 상황에서 교육부 국고보조금으로 지원되고 있는 어린이집 누리과정 지원에 대해 지방비 매칭을 하게 된다면 지방정부의 재정부담 가중으로 인한 지방정부의 반발 가능.

- 보조금 준칙의 제정 등을 통해 지방비 매칭 비율 결정에 지방정부의 의견을 반영하고 지방비 매칭 비율의 증가 폭을 통제할 필요가 있음.
- 유아교육지원특별회계가 연장된다면 현재와 같은 누리과정 지원이 계속 진행될 것이나 누리과정 단가 인상이 문제가 됨.
 - 17개 시·도 교육청은 구체적인 유보통합이 진행되지 않은 상황에서 지방 교육재정교부금으로 어린이집 누리과정 단가 인상을 지원하는 것을 반대하는 입장을 가지고 있음.
 - 바우처인 누리과정 지원 단가는 그대로 유지하면서 교육부와 복지부가 각각 유치원과 어린이집에 대한 기관보조금을 확대하는 방안 추진 가능.

□ 지원금의 보조금 전환

- 유아교육법상 지원금의 보조금 전환은 유아교육법 및 영유아보육법의 해당 규정의 개정 논의로 이어질 것임.
- 누리과정 바우처가 유치원과 어린이집과 상관없이 아동 1인당 동일한 금액을 지원하는 것과 비교하면 기관보조금 지원은 기관 유형에 따라 차이가 발생할 수 있으므로 유보격차를 확대시킬 가능성에 대해서도 대비해야 함.

□ 수익자 부담 확대

- 수익자 부담 확대를 위해서는 먼저 취업모를 우선적으로 지원한다는 보육료 지원의 목적이 관철되어야 하고, 현재 이미 존재하고 있는 차액보육료 및 기타 필요경비와 같은 부모부담금과 상쇄되는 방향으로 추진되어야 한다.

나. 중기 방안

□ 보조금 준칙 제정

- 현재 보육사업을 비롯한 사회복지 사업들은 대부분 지방비 매칭을 수반한 보조금 지원사업으로 추진되고 있다. 지방비 매칭을 수반하여 지방정부의 재정 부담을 가중시키고 있음에도 보조금 관리에 관한 법률상 매칭보조금 사업을 결정할 때 지방정부의 의견을 수렴할 통로가 충분하지 못한 상황임.
- 이를 해결하기 위해서 중앙정부와 지방정부 간에 보조금 준칙이 제정될 필요가 있는데, 보조금 준칙은 지방비 매칭을 수반하는 사업을 결정할 때 지방정부의 의견을 수렴하고, 지방비 매칭 증가폭을 통제하는 방향으로 제정되어야 할 필요가 있음.

□ 유보격차 해소를 위한 협의체 운영

- 유아교육과 보육 정책은 지방자치단체와 교육청을 통해서 수행된다는 점을 고려해 볼 때 유보격차 해소를 위한 협의체를 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청 간에 설치할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 단지 법적 제도적으로 협의체를 만드는 것에 그치지 않고 참여자들의 구체적인 권한과 책임 배분 및 협의체의 결정 사항에 대해서도 구체적으로 논의될 필요가 있음.

다. 장기 방안

□ 지방자치단체와 교육청 간 연계 강화

- 유보통합이 이루어진 국가들의 경우 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있어 같은 지방정부 안에서 인력 이동 및 협력이 훨씬 수월하게 이루어졌으나 우리나라는 거버넌스의 분절화로 인해 이러한 협력을 달성하기가 구조적으로 어렵게 되어 있음.
- 중기방안에서 논의한 협의체를 발전시켜 지방정부 수준에서 일반행정과 교육행정의 연계를 증진하는 방안이 모색되어야 함.

□ 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분

- 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분의 문제는 국가최소수준(national minimum)의 공공서비스는 중앙정부에서 담당한다는 원칙 하에 사무를 배분하고 이에 따른 재정책임도 같이 배분할 필요가 있음.
- 중앙정부는 처음에는 지방비 매칭을 통해서 다음에는 교부금에 예산 부담을 전가하는 방법으로 지방자치단체 및 교육청과 재정조달을 둘러싼 갈등이 발생하였는데 중앙정부와 지방정부 간 구체적인 사무 및 재정부담을 배분하는 논의를 통해서 이러한 문제를 방지해야 함.

□ 지방재정조정제도 개편 및 지방세의 가격기능 부여

- 현재 지방재정조정제도는 지방정부가 자체수입을 확충하면 중앙정부 이전재원이 삭감되는 구조로 되어 있어 지방정부가 자체수입을 확충할 유인을 제공하지 못함.
- 지방정부가 자체수입을 확충할 유인을 제공하지 못한다는 것은 지방의 수요를 반영한 사업을 수행하기 위한 추가적인 재정조달을 위해서는 중앙정부 이전

재원에 의존해야 한다는 의미이므로 지방세의 가격기능이 작동하지 못하고 국가 전체의 재정조달에 있어서 비효율성을 불러오고 있으며 이는 나아가 재정조달의 안정성도 보장할 수 없게 됨.

- 장기적으로 지방재정조정제도를 개편하여 지방정부가 자체수입을 확충할 유인을 제공하고 지방세의 가격기능이 작용하도록 할 필요가 있음.

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구내용 및 방법



I. 서론

1 연구의 필요성 및 목적

가. 연구의 필요성

유아교육과 보육 정책으로 구성되는 육아정책의 발전에서 가장 중요한 정책요소 중 하나는 재원의 마련과 재정의 분담 및 역할 수행에 관한 거버넌스라고 할 수 있다.

2012년 누리과정이 도입된 이후 지방교육재정교부금으로 누리과정 지원금을 충당하는 과정에서 재정확보의 어려움이 발생하였고, 그에 따른 중앙정부와 시·도 교육청 간의 갈등으로 누리과정 예산편성을 둘러싸고 최근 몇 년 동안 예산 확보의 불안정성이 지속되었다.

2016년 12월에 제정된 '유아교육지원특별회계법'을 통해 누리과정 예산을 둘러싼 갈등이 일시적으로 봉합되었으나, 해당 법은 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 적용되는 3년 한시법이기 때문에 그 이후에는 누리과정 예산편성의 불안정성이 재연될 가능성이 있다.

누리과정 뿐 아니라 유치원·어린이집 간 격차 해소를 위한 보육교사 처우 개선, 유치원과 어린이집 운영 및 교육환경 차이 해소 등을 둘러싸고 재정조달 및 비용 부담의 문제가 있다. 그 외의 유아교육 및 보육정책을 위해 필요한 재정확보 및 배분을 둘러싸고 발생할 수 있는 갈등을 최소화하고 안정적인 재정확보를 하기 위한 거버넌스의 필요성이 증대되고 있다.

육아친화적 사회를 만들기 위한 정책기반의 일환으로, 재정마련 및 분담, 역할 체계에 대한 전반적인 점검과 함께, 중앙정부, 지방자치단체, 시·도 교육청 및 민간의 관련 당사자 간 협력을 도출해낼 수 있는 전국적인 수준의 거버넌스를 확립하기 위한 제도적 방안을 모색할 필요가 있다.

나. 연구의 목적

본 연구는 누리과정 지원, 유치원·어린이집 간 격차 해소, 그 외 유아교육 및 보육재정 등 제반 육아정책의 재정 확보 및 분배를 위한 중앙정부·지방자치단체·시·도 교육청 및 관련 당사자 간 거버넌스 실태와 개선방안을 탐색함으로써 전국적인 수준에서 육아정책을 위한 안정적인 재정 확보 및 분배 방안을 제시하고자 한다.

육아정책의 범위를 어디까지로 잡을 것인지에 대해서는 다양한 논의가 있을 수 있으나 본 연구에서는 연구의 명확성을 위해 육아정책을 유아교육 및 보육을 위한 정책으로 한정하고자 한다.

육아정책을 유아교육 및 보육을 위한 정책으로 정의한다면 육아정책 재정조달은 유아교육 및 보육정책 전체를 위한 재정조달이 되어야 할 것이나, 본 연구에서는 그 중에서도 누리과정 및 격차해소에 중점을 두어 논의하고자 한다. 그 이유는 누리과정 및 격차해소를 위한 재정조달이 현 시점에서 유아교육 및 보육을 위한 재정조달 중 가장 시급한 이슈라고 생각되기 때문이다. 그러나 누리과정 및 격차해소를 전체 유아교육 및 보육 재정구조와 별개로 논의하는 것은 육아정책 재정조달을 위한 큰 그림을 제시하는데 있어서 도움이 되지 않을 것이라고 생각되므로 누리과정 및 격차해소를 위한 재정조달에 중점을 두고 논의하되 여기에 논의를 한정하지는 않고 전체 유아교육 및 보육재정구조의 맥락 속에서 다양한 재정조달 이슈들에 대해서도 다루어보고자 한다.

2 연구내용 및 방법

가. 연구내용

본 목적을 달성하기 위한 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 육아정책 재정 현황 고찰과 문제점을 파악한다. 이를 위해 누리과정 예산 편성을 둘러싼 현재까지의 쟁점 및 갈등 형성과정을 정리하고, 유치원·어린이집 간 격차 해소를 위한 보육교사 처우 개선, 그 외의 유아교육 및 보육정책에 필요한 재정현황을 파악한다.

둘째, 육아정책의 안정적 수행을 위한 거버넌스 체계를 모색한다. 이를 위해 중앙 정부, 시·도 교육청, 지방자치단체, 유치원 및 어린이집 관계자, 관련 전문가 등의 의견을 수집·분석하는 과정을 통해 유아교육지원특별회계법의 종료 이후에도 누리과정 재정 확보를 안정적으로 유지할 수 있는 제도적 방안을 모색하고, 유치원·어린이집 간 격차 해소를 위한 보육교사 처우 개선 등에 필요한 재정의 안정적 확보 및 배분을 위한 제도적 방안을 모색한다.

나. 연구방법

1) 문헌연구

본 연구에서는 누리과정을 위한 재정 관련 제도 및 거버넌스 관련 기존 연구들을 검토하였다. 또한 유치원·어린이집 간 격차해소를 위한 재정 관련 제도 및 거버넌스 연구를 분석하였다. 더불어, 그 외의 유아교육 및 보육정책을 위한 재정 관련 제도 및 거버넌스 연구를 살펴보았다. 이러한 선행연구 분석과 함께 관련 재정 현황 자료 역시 분석하였다.

2) 재정 통계자료 분석

지방교육재정알리미, 통계청 데이터 등 재정 통계자료를 분석하여 육아정책 재정구조에 대한 시사점을 도출하였다.

3) 공무원 서면 의견조사 실시

시·도 교육청 및 시·도청 담당공무원을 대상으로 재정조달 방안에 대해서 논의하고자 서면의견조사를 실시하였다.

4) 전문가 자문회의

학계 교육·보육 및 재정 관련 전문가 총 17명을 대상으로 총 19회의 연구 자문 회의를 개최하였다.

표 I-2-1 전문가 자문회의 일정 및 참석자

전문가 자문회의 일정	참석자 소속기관
2018.3.7.	경기대학교 교직학과
2018.6.4.	건국대학교 경제학과
2018.6.8.	숙명여자대학교 교육학과
2018.6.14.	영남대학교 교육학과
2018.6.20.	경인교육대학교 교육학과
2018.6.27.	경기대학교 교직학과
2018.7.5.	충남대학교 교육학과
2018.7.19.	한국지방세연구원
2018.7.24.	한국조세재정연구원
2018.7.25.	경기대학교 경제학과
2018.7.26.	한양대학교 경제금융학부
2018.7.31.	서울연구원
2018.8.1.	한국교육개발원
2018.8.3.	명지대학교 경제학과
2018.8.3.	명지대학교 청소년지도학과
2018.8.6.	한국조세재정연구원
2018.8.14.	연세대학교 행정학과
2018.8.17.	중앙대학교 사회복지학과
2018.10.19.	경인교육대학교 교육학과 경기대학교 경제학과 중앙대학교 사회복지학과

5) 정책연구실무협의회 개최

교육부와 복지부 등 관련 부처 담당 공무원 대상 정책연구실무협의회를 개최하여 본 연구의 전반적인 방향 및 정책 방안에 대한 부처 의견을 수렴하였다.

II

연구의 배경

1. 거버넌스의 개념 및 분류
2. 누리과정 재정조달 경과와 문제점
3. 지방재정 및 지방교육재정의 구조에 대한 논의



II. 연구의 배경

육아정책 재정조달 거버넌스를 연구하기 위해 먼저 거버넌스의 개념에 대해서 살펴보고, 다음으로 육아정책 재정조달 과정에서 커다란 갈등을 불러오게 된 이슈인 누리과정 재정조달 경과와 문제점에 대해서 살펴볼 것이다. 그 다음으로 육아정책 재정조달 구조의 상위 구조라고 할 수 있는 지방재정 및 지방교육재정의 구조에 대한 논의를 전개할 것이다.

1 거버넌스의 개념 및 분류

가. 거버넌스의 개념

거버넌스는 넓은 의미에서 “관리방식” 또는 “협업양식”으로 정의할 수 있다 (하연섭, 2018.8.14. 자문회의). 거버넌스는 전통적으로 정부를 중심으로 한 관리 방식이라고 할 수 있는데 현대 사회에서 정부가 아닌 시장 및 시민사회가 정부가 주도해왔던 관리체제에 영향력을 행사하게 되면서 사회의 관리방식을 더 이상 정부만의 관리방식이라고 규정할 수 없게 되었기 때문에 등장한 개념이 거버넌스라고 할 수 있다. 정부, 시장, 시민사회 등 다양한 행위자 사이의 조정이라는 점을 강조하여 이명석(2016)은 거버넌스를 “사회적 조정양식”이라고 정의하였다(이명석, 2016:8). 본 연구에서는 거버넌스를 넓은 의미에서 “관리체제”로 정의하고, 그중에서도 재정조달 거버넌스를 “재정을 조달하기 위해 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 당사자들이 소요재정을 분담할 수 있는 관리체제”로 정의한다.

나. 거버넌스의 분류

서구사회에서 보편적으로 사용되는 거버넌스의 분류는 계층제 거버넌스(hierarchical governance), 시장 거버넌스(market governance), 네트워크 거버넌스(network governance)라고 할 수 있다(유재원·이승모, 2008:191).

1) 계층제 거버넌스·시장 거버넌스·네트워크 거버넌스

계층제 거버넌스는 전통적인 정부의 거버넌스를 가리키는 개념으로 관료제를 중심으로 한 개념이다. 계층제 거버넌스의 특징은 관료들이 규정과 절차에 따라 업무를 처리한다는 점이며(유재원·이승모, 2008:191) 이런 의미에서 계층제 거버넌스에서는 관할권(jurisdiction)이 특히 중요하다고 볼 수 있다. 유아교육 및 보육 재정에 관한 논의에서 특히 유보통합 및 누리과정 지원과 관련하여 문제로 제기되었던 것이 바로 관할권(jurisdiction)의 일원화 문제였다. 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청으로 분리된 관할권의 문제가 유아교육 및 보육 정책에서 통합된 접근을 가로막는 커다란 장애물이었다고 볼 수 있다. 이런 점에서 계층제 거버넌스는 전통적인 관료제를 의미하고 있지만 오늘날에도 우리나라의 유아교육 및 보육 정책의 거버넌스 문제를 설명하는 중요한 핵심 개념으로 작동하고 있다.

시장 거버넌스는 시장 메커니즘에 의해 사회문제를 관리하는 방식이라고 할 수 있는데 유아교육 및 보육 정책에서는 바우처 시스템이 시장 거버넌스가 적용된 대표적인 정책이라고 할 수 있다. 우리나라의 유아교육 및 보육 정책에서 바우처가 가지는 의미에 대해서는 뒤에서 자세히 논의할 것이다.

네트워크 거버넌스는 정부 및 시장과 구분되는 시민사회를 중심으로 시민단체, 학계, 이익단체 등이 네트워크를 형성하여 사회문제의 관리체제에 참여하는 것을 의미한다. 우리나라의 유아교육 및 보육 문제에서 유치원 및 어린이집 연합회, 학부모단체를 비롯한 시민단체, 학계 전문가 등이 네트워크를 형성하여 정책 결정 및 집행에 영향력을 행사하는 것이 네트워크 거버넌스의 예라고 할 수 있다.

이런 의미에서 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스는 우리나라의 유아교육 및 보육 문제의 관리체제의 주요한 측면들을 대표하는 거버넌스의 유형들로 제시될 수 있을 것이다.

2) 메타 거버넌스

계층제, 시장, 네트워크 거버넌스는 거버넌스의 대표적인 유형들을 분류한 개념이지만 각각의 거버넌스 유형이 별개로만 작동하는 것은 아니다. 각각의 거버넌스 유형은 다른 거버넌스 유형과 조합을 이루어 관리체제를 형성할 수도 있는데 이를 설명하는 개념이 메타 거버넌스(meta governance)이다. 메타 거버넌스(meta governance)는 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 최적 조합을 찾아가는 과정을 의미한다(유재원·이승모, 2008:208).

3) 협력적 거버넌스

계층제, 시장, 네트워크 거버넌스는 전통적인 거버넌스의 유형으로 각각 정부, 시장, 시민사회를 주체로 한 거버넌스 개념들이다. 이러한 전통적인 거버넌스 유형들에 추가하여 최근에 부각되는 거버넌스 유형이 협력적 거버넌스(collaborative governance)이다. 협력적 거버넌스는 서로 다른 조직 간의 경계(border)를 뛰어넘는 협력을 어떻게 이끌어낼 것인가의 문제라고 할 수 있다.

가) 협력적 거버넌스의 개념

협력적 거버넌스는 일반적으로 ‘독립적인 조직 간의 협력관계’(collaboration between organizations)를 말한다(이명석, 2018:178). 협력적 거버넌스에 관한 구체적인 개념에 대해서, Ansell and Gash 이론(2012)에서는 협력적 거버넌스를 “하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해당사자와의 직접적 상호작용을 통해 공공문제를 해결하는 것”으로 정의한다(이명석, 2018:296). Ansell and Gash 이론에서는 공공기관과 민간 부문의 이해당사자와의 직접적 상호작용이 협력적 거버넌스의 핵심 요소로 등장한다. 다시 말해서 관민의 협력을 협력적 거버넌스의 핵심으로 보는 것이며 이러한 개념이 오늘날 협력적 거버넌스에 대해서 일반적으로 알려진 개념이라고 볼 수 있다.

그에 비해서 Emerson et al. 이론(2012)에서는 협력적 거버넌스를 “다른 방법으로는 성취하기 힘든 공공목적을 달성하기 위하여 정부기관의 경계, 정부의 수준,

공적·사적·시민사회 영역을 가로질러 행위자들을 참여하게 하는 공공정책결정 및 관리의 과정과 구조”라고 정의한다(이명석, 2018:303). Emerson et al. 이론에서는 관과 민 사이의 협력이 협력적 거버넌스의 핵심 요소로 등장하지 않는다. 물론 관과 민 사이의 협력이 협력적 거버넌스가 작동하는 주요 영역이지만 협력적 거버넌스는 민간부문의 이해당사자가 없더라도 정부 기관 간의 협력에서도 작동할 수 있다. 다시 말해서, 협력적 거버넌스는 정부와 민간 간의 협력만을 배타적으로 의미하는 개념은 아니며, 민간부문이 포함되지 않는 중앙정부와 지방정부 간 협력 또는 지방정부 간 협력에도 사용될 수 있는 개념이다(이명석, 2018:189). 본 연구에서도 협력적 거버넌스가 서로 다른 조직 간의 경계(border)를 뛰어넘은 협력을 이끌어내는 거버넌스라는 점에 주목하여 민간부문이 포함되지 않은 중앙정부 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 간 협력관계를 이끌어내는 관리체제에 대해서도 협력적 거버넌스로 지칭할 것이다.

나) 협력적 거버넌스를 이끌어내는 수단

협력적 거버넌스를 이끌어내는 수단에 대해서 Sorenson(2006)은 틀짜기(framing), 이야기하기(storytelling), 촉진(facilitation), 참여(participation)를 제시한다(이명석, 2018:229-234). 틀짜기(framing)는 정치적·재정적·조직적 맥락을 제공하는 것으로서 법적·제도적 기반을 조성하는 것을 의미한다. 서로 다른 조직 간 협의체를 위한 법적 장치를 마련하는 것이 여기에 해당될 것이다. 이야기하기(storytelling)는 협력의 목적 또는 달성하고자 하는 가치를 공유함으로써 공통의 목표를 설정하는 것을 의미한다. 유아교육 및 보육 정책에서 유보격차를 해소함으로써 동일한 연령의 유아들에게 출발선에서의 평등을 달성하게 한다는 목표가 여기에 해당될 것이다. 촉진(facilitation)은 협력을 위한 기술, 정보, 자원 등의 다양한 형태의 지원을 제공하는 것을 의미한다. 구체적인 협력을 위한 인력 및 예산, 정보 지원 등이 여기에 해당될 것이다. 참여(participation)는 협력을 이끌어내는 주체가 실제로 협력 과정에 참여하여 협력이 잘 진행되도록 다른 참여자와 상호작용하는 것을 의미한다. 중앙정부가 지방정부 간 협력을 이끌어내는 협의체를 구성할 때 단순히 협의체를 구성하는 것에서 그치지 말고 그 협력이 잘 진행될 수 있도록 협의과정에 참여하여 상호작용하는 것이 여기에 해당될 것이다.

다. 재정조달의 문제: 누가 얼마나 부담할 것인가?

재정조달 거버넌스를 논의하기 위해서는 먼저 누가 얼마나 부담할 것인가의 원칙에 대해서 논의할 필요가 있다. 재정부담에 있어서 누가 얼마나 부담할 것인가는 중앙정부와 지방정부 간, 정부와 민간의 관계에서 논의할 수 있다.

1) 중앙정부와 지방정부 간 재정부담 배분

유아교육 및 보육 정책에서 중앙정부와 지방정부 간 재정부담 배분의 원칙은 국가최소수준(national minimum)의 공공서비스를 위한 재정부담은 중앙정부가 담당해야 한다는 것이다. Oates(1972)의 분권화 정리(decentralization theorem)는 지역 간 차이가 없이 전국적으로 동일하게 적용되는 공공서비스는 중앙정부가 담당하고, 지역의 차별적인 수요를 반영하는 공공서비스는 지방정부가 담당하는 것이 가장 효율적이라고 제시하였다. 우리나라의 경우는 지역 간 차이가 없이 전국적으로 동일하게 적용되는 공공서비스의 경우에도 지방비 매칭을 통한 보조금 사업으로 진행하여 지방정부의 자체사업을 위한 예산을 증발시키는 문제가 오랫동안 지적되어왔다.

2) 정부와 민간의 관계

정부와 민간의 재정부담 관계는 재정제공자와 재정수혜자, 서비스제공자와 서비스수혜자의 관계로 나누어 살펴볼 수 있다. 재정제공자는 정부, 재정수혜자 및 서비스제공자는 민간의 유아교육 및 보육기관, 서비스수혜자는 아동 및 부모라고 할 수 있다.

가) 재정제공자와 재정수혜자

재정제공자와 재정수혜자의 관계는 정부와 민간 유아교육·보육기관의 관계라고 할 수 있는데, 우리나라의 유아교육 및 보육 정책에서 정부는 민간의 유아교육 및 보육기관에 바우처와 보조금 형태로 재정을 지원하고 있다. 이와 관련하여 문제 되는 이슈가 바우처 및 보조금 형태의 지원 뿐 아니라 정부지원을 받는 민간기관의

회계투명성 및 공공성 확보 문제, 공사립 기관에 대한 차등적 지원 등인데 이에 대해서는 뒤에서 논의할 것이다.

나) 서비스제공자와 서비스수혜자

서비스제공자와 서비스수혜자의 관계는 서비스수혜자인 부모가 얼마나 부담해야 하는가 다시 말해서, 수익자 부담의 문제라고 할 수 있다. 수익자 부담의 문제에 대해서도 뒤에서 자세히 논의할 것이다.

라. 재정조달 거버넌스의 문제

앞에서 논의한 거버넌스의 일반론적인 논의에 추가하여 재정조달 거버넌스에서 특별히 나타나는 문제들을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 이 문제들은 공유자원 문제(common pool resource problem), 예산 결정과정의 분절화(fragmentation)와 집중화(centralization), 예산 결정과정의 집중화를 위한 위임(delegation)과 계약(contract)의 문제이다.

1) 공유자원 문제(common pool resource problem)

공유자원 문제는 중앙정부 예산의 근간이 되는 국세를 공유자원으로 보는 시각이다. 공유자원은 경합성과 비배제성을 특징으로 하는 재화로 중앙정부 부처 및 지방정부가 자신의 비용을 지불하지 않고 공유자원인 국세를 기반으로 하는 예산 극대화를 추구함으로써 재정건전성을 훼손하는 것을 의미한다(하연섭, 2017:231). 이러한 문제는 거버넌스의 분절화(fragmentation)로 인하여 단위사업 중심의 예산 편성에서 자주 나타난다고 할 수 있다.

2) 예산 결정과정의 분절화(fragmentation)와 집중화(centralization)

공유자원 문제는 예산 결정과정의 분절화에서 자주 발생하게 되는데 이를 방지하기 위해서는 예산 결정과정에서 특정 부처나 단위사업 중심이 아닌 전체적인 시각(comprehensive perspective)으로 예산 편성을 하는 예산 편성과정의 집중화가 요구된다(신가희·김영록·하연섭, 2016:364; 홍승현, 2010: 27).

3) 예산 결정과정의 집중화를 위한 위임(delegation)과 계약(contract)

예산 결정과정의 집중화를 이루기 위한 수단으로 위임(delegation)과 계약(contract)이 있는데 이는 양당제 국가와 다당제 국가에서 나타나는 방식이다. 위임은 재무장관 및 재무부와 같은 재정당국에 예산결정권한을 위임하여 다른 부처의 예산결정을 통할하는 방식이고 계약은 연립정부에서 예산사용에 관한 협약을 체결하여 이에 따르는 방식이다(신가희·김영록·하연섭, 2016; 홍승현, 2010). 거버넌스의 유형으로 분류하자면 위임은 계층제 거버넌스에 해당하고, 계약은 협력적 거버넌스에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

2 누리과정 재정조달 경과와 문제점

누리과정 재정조달 경과를 살펴보면 국비와 지방비로 충당되어 왔던 3~5세 어린이집 지원을 위한 보육재정을 유보통합 추진을 위해 지방교육재정교부금으로 충당하게 되면서 발생하게 된 재정부담의 문제를 보여주고 있다. 이에 따라 발생하게 된 재정조달을 둘러싼 갈등을 해결하기 위해 2016년 12월에 유아교육지원 특별회계법이 제정되게 된다. 그 경과를 살펴보면 다음과 같다.

2012년부터 누리과정이 도입되면서 유아교육비 지원 규모가 증가했을 뿐 아니라 어린이집의 누리과정 지원금을 지방교육재정교부금으로 충당하게 되었다. 2015년과 2016년에는 유치원과 어린이집에 다니는 3~5세 아동 전체에 대한 누리과정 지원금을 지방교육재정교부금으로 충당하게 되었다.

표 II-2-1 | 누리과정 연도별, 재원별 재원부담 계획

구분		2012	2013	2014	2015	
재원	유치원	5세 전체+3~4세 소득하위 70%	3~5세 전체	좌동	좌동	
	지방교육재정교부금	어린이집	5세 전체	5세 전체+3~4세 소득상위 30%+단기인상분 등	4~5세 전체+3세 소득상위 30%+단기인상분 등	3~5세 전체
	국고+지방비	어린이집	3~4세 소득하위 70%	3~4세 소득하위 70%	3세 소득하위 70%	없음

자료: 교육부(2014). 전국 17개 시·도교육청 채무 잔액. 내부자료.

출처: 김병주(2014). 지방교육재정의 실태 및 수요증대 요인과 대책. 한국교육개발원, p.22

표 II-2-2 어린이집 및 유치원 유아에 대한 연도별 자원부담 현황

구분		2012	2013	2014	2015
어린이집 연령별 지원 규모	만3세	국비(2,228억원), 지방비(2,282억원)	국비(2,228억원), 지방비(2,282억원), 지방교육재정교부금 (3,481억원)	국비(2,948억원), 지방비(1,562억원), 지방교육재정교부금 (4,587억원)	지방교육재정교부금 (9,534억원)
	만4세	국비(1,599억원), 지방비(1,638억원)	국비(1,599억원), 지방비(1,638억원), 지방교육재정교부금 (2,558억원)	지방교육재정교부금 (6,539억원)	지방교육재정교부금 (6,696억원)
	만5세	지방교육재정교부금 (4,457억원)	지방교육재정교부금 (5,691억원)	지방교육재정교부금 (5,186억원)	지방교육재정교부금 (5,315억원)
어린이집 부담 주체별	국비 (복지부)	3,827억원	3,827억원	2,948억원	
	지방비 (지자체)	3,920억원	3,920억원	1,562억원	
	소계 (국비+지방비)	7,747억원	7,747억원	4,510억원	
	지방교육재정 교부금	4,457억원	1조 1,760억원	1조 6,312억원	2조 1,545억원
	국비+지방비+ 교부금 합계	1조 2,204억원	1조 9,507억원	2조 822억원	2조 1,545억원
유치원	지방교육재정 교부금	1조 1,584억원*	1조 4,732억원	1조 7,854억원	1조 8,096억원
누리과정 (어린이집+ 유치원) 합계	국비+지방비	7,747억원	7,747억원	4,510억원	-
	지방교육재정 교부금	1조 6,041억원	2조 6,491억원	3조 4,166억원	3조 9,641억원
	합계	2조 3,788억원	3조 4,239억원	3조 8,676억원	3조 9,641억원

주: * 2012년 소요예산에는 유치원 및 어린이집에 다니는 3~4세 소득하위 70% 유아에 대한 지원이 포함됨. 이에 따라 2012년 유치원 교부금 1조 1,584억원에는 3세 2,084억원, 4세 3,004억원, 5세 6,496억원이 포함됨
 자료: 교육부(2014). 전국 17개 시·도교육청 채무 잔액. 내부자료.
 출처: 김병주(2014). 지방교육재정의 실태 및 수요증대 요인과 대책. 한국교육개발원, p.22

그러나 2012~2016년의 지방교육재정교부금 누적증가액은 23조 6,696억원이지만 경직성 경비에 해당하는 인건비 누적증가액이 25조 9,433억원에 달하였기 때문에 지방교육재정교부금 증가액은 인건비 증가액을 충당하는데 모두 사용되었다고 할 수 있다(송기창, 2017c, p.71). 한편, 유아교육재정 누적증가액은 13조

9,350억원(누리과정 학비지원 누적증가액 11조 6,207억원 포함)이지만, 지방교육재정교부금 증가액이 모두 인건비 증가액을 충당하는데 사용되었기 때문에 누리과정 지원금은 지방교육채 발행을 통해 충당하게 되었고, 2012~2016년 지방교육채 누적발행액은 13조 9,314억원에 달하였다(송기창, 2017c, p.71).

▮ 표 II-2-3 ▮ 지방교육재정교부금과 누리과정지원비 관련 세입·세출 결산의 변화추이(2011~2016)

단위: 억원

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011년 대비 2012~2016년 누적증가액
지방 교육 재정 교부금	결산 규모	361,390	392,488	408,123	416,592	401,613	424,830	236,696
	전년 대비 증감액	-	31,098	15,635	8,469	-14,979	23,217	-
지방교육채 발행액		-	339	9,583	38,022	61,268	30,102	139,314
유아교육재정 결산액		17,678	27,408	40,530	48,375	54,884	56,713	139,520
누리과정 지원 결산액		7,488	15,807	26,358	33,446	39,333	38,780	116,284
교직원 인건비 결산액		277,106	294,458	311,344	323,477	352,173	363,511	259,433

자료: 송기창(2017a); KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2012, 2014, 2017); 시·도교육비특별회계 결산자료.

출처: 송기창(2017c). 지방교육재정의 변화추이 분석에 따른 문재인 정부의 정책 과제. 교육재정경제연구, 26(4), p.71

유치원 및 어린이집 누리과정 지원금을 모두 지방교육재정교부금을 통해 충당하겠다는 정책은 당초 학생 수가 계속 줄어드는 반면, 내국세 증가로 인해 지방교육재정교부금은 계속 증가할 것이기 때문에 지방교육재정교부금에 여유가 있을 것이라는 전망 하에 진행되었다. 그러나 학생 수가 줄어든다고 해도 교사의 수는 계속 늘어나고 있으며, 국가공무원인 교사는 정년이 보장되기 때문에 인력을 감축하기 어렵다. 지방교육재정교부금의 70% 가까이는 교직원 인건비라는 점에서 교직원의 경력이 늘어남에 따라 인건비도 증가할 수 밖에 없는 구조인 것이다. 정규직 인건비는 2010년 26조 8,264억에서 2016년 36조 3,511억으로 증가액은 연평균 1조

5,875억원에 달하였다(송기창, 2017c, p.69). 비정규직인 학교회계직원 인건비를 합하면 2016년 기준으로 39조 5,453억으로 40조에 육박하게 된다. 정규직 인건비와 학교회계직원 인건비를 합하면 2010-2016년 기간 동안 그 증가액이 연평균 1조 8,158억원에 달하고 있다. 같은 기간 지방교육재정교부금 증가액이 연평균 1조 7,248억원이라는 점에서 해당 기간 교직원 인건비 증가액은 지방교육재정교부금 증가액을 능가하게 된다(송기창, 2017c, p.70). 이런 점에서 지방재정교부금 증가액은 교직원 인건비 증가액을 충당하는데 모두 사용되고, 누리과정 지원금은 지방교육채 발행을 통해 충당하는 구조적 문제가 발생하게 되는 것이다.

표 II-2-4 정규직 및 학교회계직원 수와 인건비 변화

단위: 명, 억원

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016
정규직 교직원	교직원수	492,874	500,355	506,812	512,866	517,952	518,469
	인건비	280,909	299,150	316,725	321,709	352,174	363,511
학교회계 직원	직원수	130,456	152,609	140,486	141,644	141,439	140,634
	인건비	17,655	22,242	26,067	31,109	29,010	31,942
합계	교직원수	623,330	652,964	647,298	654,510	659,391	659,103
	인건비	298,564	321,392	342,792	352,818	381,184	395,453

주: 정규직 교직원 수와 인건비에는 기간제 교사 수와 인건비가 포함됨.
 자료: 교육과학기술부 지방교육자치과, "초·중등학교 학교회계직원 고용안정 및 처우개선 방안"(내부자료); 지방교육재정알리미(www.eduinfor.go.kr).
 출처: 송기창(2017c). 지방교육재정의 변화추이 분석에 따른 문재인 정부의 정책 과제. 교육재정경제연구, 26(4), p.70

지방교육재정교부금의 경직성 경비인 인건비를 감축하기 위해서는 교사의 수를 줄여야 한다. 그러나 우리나라의 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수는 여전히 OECD 평균에 미달하는 것으로 나타났다. 그렇기 때문에 교사 수의 급격한 감축은 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수를 증가시켜서 교육의 질을 하락시킬 위험을 발생시키게 된다.

표 II-2-5 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 추이

단위: 명

기준 연도	구분	교사 1인당 학생 수			학급당 학생 수	
		초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교
2015	한국	16.8	15.7	14.1	23.4	30.0
	OECD 평균	15.2	13.0	13.1	21.1	23.3
2014	한국	16.9	16.6	14.5	23.6	31.6
	OECD 평균	15.1	13.0	13.3	21.1	23.1

- 주: 1) 교사 1인당 학생 수 = 전일제 환산치 학생 수 / 전일제 환산치 교사 수
 2) 교사 1인당 학생 수: '교사'는 기간제 포함 수업교사(주 업무가 수업이 아닌 교사 제외, 휴직교사 포함)
 3) 교사 1인당 학생 수: OECD 기준에 따르면 특수학교 및 일반학교 특수학급의 학생과 교사가 포함되지만, 우리나라는 특수학교 교사의 교육단계를 구분하기 어려워 특수학교의 학생 및 교사가 포함되지 않음. 단, 일반학교의 특수학급 교사의 교육단계는 구분 가능하여 해당 교사 및 학생은 포함
 4) 교사 1인당 학생 수: 우리나라는 전일제 교사를 대상으로 하며, OECD는 전일제·비전일제 모두를 포함
 5) 학급당 학생 수 = 학생 수 / 학급 수
 6) 학급 당 학생 수 : 고등학교 단계의 학급당 학생 수는 미산출
 7) 학급 당 학생 수 : OECD 기준 상 특수학교 및 일반학교 특수학급 제외
 자료: 교육부(2017). 「OECD 교육지표 2017」결과 발표. 보도자료(2017.9.12.), p.9

누리과정 도입 당시 기획재정부는 세수 증가에 따른 지방교육재정교부금의 증가로 시·도 교육청의 추가 부담 없이 지방교육재정교부금 만으로도 유치원 뿐 아니라 어린이집의 누리과정 지원금을 충당할 수 있을 것으로 예측하였으나 실제로는 세수가 예측보다 적게 들어오게 되면서 누리과정 지원 비용을 둘러싼 중앙정부와 시·도 교육청의 갈등이 격화되었다.

정부의 중기재정계획에서는 지방교육재정교부금이 매년 3조원씩 증가할 것이라고 예측하였으나 실제로는 경기 부진으로 인해 2013년 및 2014년에 1조원씩 증가하는데 그쳤다. 구체적으로 기획재정부는 지방교육재정교부금 규모를 2013년 41조 5천억원, 45조 3천억원으로 예측함으로써 지방교육재정교부금이 2013년 3조원, 2014년 3조 9천억원이 증가할 것으로 전망하였으나, 실제로는 지방교육재정교부금은 2014년 41조 8천억원, 2014년 40조 9천억원 규모였기 때문에 전망치와 실제 규모의 차이가 2013년에는 7천억원, 2014년에는 4조 4천억원에 이르렀다(현하영·신동준, 2016, p.30-31). 지방재정교부금의 전망치와 실제 규모 간의 이러한 차이는 누리과정 지원금이 매년 증가함에 따라 중앙정부와 시·도 교육청 간의 대립이 커지는 원인이 되었다.

2016년에 정부는 지방교육정책지원 특별회계를 추진하였다. 이 특별회계는

기존의 유아교육비·보육료 지원 뿐 아니라 초등돌봄교실 지원, 방과후 학교 운영비 지원, 학교시설 교육환경 개선 비용도 포함하는 것이었다.

표 II-2-6 2017년 지방교육정책지원 특별회계 세입·세출(안) 내역

단위: 백만원

구분	내역	예산액
세입	교육세	5,074,700
	일반회계 전입금(교육세 정산금)	124,282
	계	5,198,982
세출	유아교육비·보육료 지원	3,829,397
	방과후학교 운영비 지원	325,195
	초등돌봄교실 지원	588,604
	학교시설 교육환경개선	455,786
	계	5,198,982

자료: 교육부(2016). 2017년도 교육부 소관 예산안 및 기금운용계획 개요.

출처: 송기창(2017b). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), p.36

그러나 2016년 12월에 2017-2019년 3년 한시법으로 유아교육지원특별회계 법이 제정되었고 이 특별회계는 누리과정을 위한 유아교육비·보육료 지원에 그 범위가 한정되었다.

표 II-2-7 2017년 유아교육지원 특별회계 세입·세출 내역

단위: 백만원

구분	내역	예산액
세입	교육세 전입금	3,080,881
	일반회계 전입금	860,000
	계	3,940,881
세출	유아교육비·보육료 지원	3,829,397
	유치원 교육비 지원	1,476,867
	유치원 방과후 과정비 지원	428,050
	어린이집 보육료 지원	1,459,952
	어린이집 방과후 과정비 지원	464,528
	기타	111,484
	계	3,940,881

자료: 교육부(2016). 2017년도 예산 주요사업비 설명자료.

출처: 송기창(2017b). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), p.38

3 지방재정 및 지방교육재정의 구조에 대한 논의

반상진 외(2013)의 분석에 따르면, 유소년 및 학령인구의 감소 수준이 2030년에는 2013년 현재보다 유소년(0~14세)은 79.5만명, 고등학생은 63.8만명, 대학생 인구는 101만명이 감소할 것으로 추정된다. 그리고 이러한 결과는 한국의 유소년 인구가 2013년 대비 2040년에 78% 수준, 고등학교 및 대학교 학령인구는 65% 내외까지 감소하는 것을 의미한다(반상진, 2015:110).

이선화·신미정(2018)의 연령대별 인구구성비 전망을 보면 유소년 인구(0~14세) 비중은 2017년 11.3퍼센트에서 2025년에는 10.0퍼센트, 2045년에는 8.8퍼센트, 2060년에는 7.9퍼센트로 감소하는 것으로 전망되었다(이선화·신미정, 2018:21).

■ 표 II-3-1 ■ 연령대별 인구구성비 등 전망

단위 : 명, %

연도	인구수	인구구성비			노령화 지수	노년 부양비	유소년 부양비
		노인인구	유소년 인구	생산가능 인구			
2017	51,446,201	13.8	11.3	73.1	104.8	18.8	17.9
2020	51,973,817	15.6	10.5	71.7	123.7	21.8	17.6
2025	52,609,988	20.0	10.0	68.0	165.6	29.4	17.7
2035	52,833,722	28.7	9.2	60.0	253.7	47.9	18.9
2045	51,051,159	35.6	8.8	54.3	352.7	65.6	18.6
2060	45,245,985	41.0	7.8	49.6	434.6	82.6	19.0

주: 1) 노령화지수는 유소년인구(0~14세) 대비 고령인구(65세 이상)비율임

2) 노년부양비는 생산가능인구(15~64세) 대비 고령인구 비율임

3) 유소년부양비는 생산가능인구 대비 유소년인구 비율임

4) 연평균 증가율은 비중이 아닌 실제 인구수 증가율임

자료: 통계청, 「장래인구추계: 2015~2065」(2017)

출처: 이선화·신미정(2018). 인구구조 변화에 따른 지방재정과 교육재정의 효과 분석. 한국지방세연구원. p. 21

이러한 저출산 및 고령화 추세는 학령인구의 감소와 더불어 노령인구의 증가를 가져온다. 저출산으로 인해 학령인구가 감소하면 지방교육수요의 감소를 불러오고, 이에 따라 지방교육재정수요의 감소를 불러오게 된다. 고령화에 따라 노령인구가 증가하면 복지재정수요가 증가하게 되고, 이는 지방재정수요의 증가를 가져오게

된다. 효율성(efficiency)은 수요와 공급이 일치할 때 달성할 수 있다는 점에서, 수요가 감소하면 공급도 같이 감소해야 효율성을 달성할 수 있다. 수요가 감소하는데 공급이 감소하지 않으면 수요보다 더 많은 공급이 이루어지는 것이므로 자원 배분의 낭비가 발생하는 것이기 때문에 비효율적이라고 볼 수 있다. 학생 수 감소로 인해 교육재정수요가 감소한다면 교육재정공급을 줄여야 효율적이고, 반대로 노년층 증가로 복지재정수요가 증가한다면 복지재정공급을 늘려야 효율적이라고 볼 수 있다. 다시 말해서, 저출산 고령화 추세에서 교육재정과 복지재정을 재정 효율성과 연결시키면 교육재정을 줄이고 복지재정을 늘리는 것이 효율적이라는 결론을 도출하게 되는 것이다. 그뿐만 아니라 최근의 저성장 추세는 세수 증가의 둔화를 가져오고 있다. 그러므로 한정된 재원을 어떻게 배분하는 것이 효율적인가의 문제가 발생하는 것이다.

이과 관련하여 이선화·신미정(2018)에서 제시한 일반정부 세입, 지방재정, 교육재정의 연평균 증가율 전망을 보면 2017~2025년의 경우 교육재정 증가율은 2.92퍼센트로 전망되었으나 사회복지 재정 증가율은 5.53퍼센트, 노인부문 재정 증가율은 16.49퍼센트로 전망되어 저출산·고령화 추세에 의해 노인부문 재정 증가율이 높게 나타났다(이선화·신미정, 2018:37).

▣ 표 II-3-2 ▣ 일반정부 세입, 지방재정, 교육재정의 연평균 증가율

단위 : %

연도	GDP	일반정부세입	지방정부								교육재정
			세입				세출			재정수지	
			총액	자체재원	교부세	보조금	총액	사회복지	노인부분		
'2017~'25	3.10	3.82	2.68	1.54	3.08	4.38	3.84	5.53	16.49	53.34	2.92
'2025~'35	2.18	2.47	1.85	0.73	2.45	2.98	2.65	3.39	6.34	8.90	2.22
'2035~'45	1.52	1.32	1.24	0.37	1.38	2.14	1.88	2.41	3.96	4.89	1.40
'2045~'60	1.15	0.74	1.27	1.61	0.91	1.14	1.16	1.12	1.34	0.73	1.05
'2017~'45	2.20	2.44	1.87	0.83	2.24	3.08	2.71	3.64	8.27	17.36	2.12
'2017~'60	1.83	1.84	1.66	1.10	1.78	2.39	2.17	2.76	5.80	11.13	1.75

주: 재정수지는 2018년 이후 연평균 증가율임.

출처: 이선화·신미정(2018). 인구구조 변화에 따른 지방재정과 교육재정의 효과 분석. 한국지방세연구원. p. 37

그런데, 지방교육재정의 70% 가까이를 차지하는 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%와 교육세 전액으로 구성되어 있다. 학령 인구가 감소하는 추세임에도 내국세의 20.27%와 교육세 전액으로 고정된 현행 지방교육재정교부금은 재정 효율성을 중시하는 입장에서는 재정비효율이 발생한다고 보는 시각이 교육계 외부에서는 계속해서 제기되어 왔다(고선, 2016; 고선·김진영, 2010; 구균철, 2014; 구균철, 2015; 구균철, 2016; 구균철·이지연, 2014; 김재훈, 2012; 김재훈, 2015; 김재훈, 2016; 김진영, 2015; 김진영, 2016; 김현아, 2016; 김현아, 2017; 안중석, 2009; 안중석, 2016; 이상엽, 2016; 이상엽·안중석, 2014).

이와 관련하여 이선화·신미정(2018)이 제시한 일반정부 총세입 대비 지방재정과 교육재정 비중 전망을 보면 교육재정이 상대적으로 변화가 없는 것에 비해(지방교육재정교부금이 내국세 20.27% 및 교육세 전액으로 고정되었다는 가정), 사회복지지출은 2017년 10.5퍼센트에서 2060년 15.4퍼센트로 증가하였고, 노인복지비는 2017년 2.2퍼센트에서 2060년 11.2퍼센트로 증가하는 것으로 전망되었다.

이와 같이 노인인구 증가 추세에 따라 노인복지비가 증가하게 되나 아동인구 감소에도 불구하고 내국세에 고정된 지방교육재정교부금에 의해 교육재정은 감소하지 않는다는 전망 때문에 지방교육재정교부금의 내국세 일정비율 고정을 장기적으로 폐지해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

■ 표 II-3-3 ■ 일반정부 총세입 대비 지방재정과 교육재정 비중

단위 : %

연도	지방재정					교육재정
	총세출	총세입	재정수지	사회복지지출	노인복지비	
2017	35.0	35.0	0.0	10.5	2.2	11.3
2020	34.8	33.9	0.9	11.0	3.2	11.0
2025	35.1	32.1	3.0	12.0	5.5	10.6
2035	35.7	30.2	5.5	13.1	7.9	10.3
2045	37.7	29.9	7.8	14.6	10.2	10.4
2060	40.1	32.3	7.8	15.4	11.2	10.9

자료: 일반정부 통합재정 기준 총세입은 중앙정부와 지방정부의 일반회계, 특별회계, 기금 합산액으로 정의됨.

출처: 이선화·신미정(2018). 인구구조 변화에 따른 지방재정과 교육재정의 효과 분석. 한국지방세연구원. p. 37

다른 한편으로 교육을 정상재(normal goods)로 보는 시각에서는 1인당 소득의 증가에 따라 교육비 지출도 증가하는 것이 효율적이라고 본다(구균철, 2015). 1인당 소득이 증가하면 교육의 질에 대한 수요가 증가하여 교육비 지출도 증가하게 되기 때문이다. 예를 들어 교육재정 분권 시스템이 정착한 미국의 경우에는 교육구(school district)의 1인당 소득이 20%가 증가하면 교육비 지출은 18%가 증가하는 구조이다(Schmidt & McCarty, 2008; 구균철, 2015:91에서 재인용). 다시 말해서, 교육비 지출의 소득탄력성이 0.9에 달한다는 의미이다. 그러나 현재 우리나라의 지방교육재정교부금 중심의 지방교육재정 시스템에서는 지역의 1인당 소득과 교육비 지출 간의 상관성이 유의미하지 않게 나온다(구균철, 2015: 101). 오히려 소득수준이 상대적으로 높은 시 지역보다 소득수준이 상대적으로 낮은 도 지역의 학생 1인당 공교육비 지출이 높은 수준으로 나타난다. 이는 우리나라의 교육재정 시스템이 재정효율성보다 교육서비스의 형평성에 중점을 두고 있다는 것을 의미한다.

재정효율성을 중시하는 입장에서는 지방교육재정교부금 중심의 교육재정 시스템을 지방자치단체 전입금의 비중을 높이는 교육재정 시스템으로 변경해야 한다고 본다(고선, 2016; 고선·김진영, 2010; 구균철, 2014; 구균철, 2015; 구균철, 2016; 구균철·이지연, 2014; 김재훈, 2012; 김재훈, 2015; 김재훈, 2016; 김진영, 2015; 김진영, 2016; 김현아, 2016; 김현아, 2017; 안종석, 2009; 안종석, 2016; 이상엽, 2016; 이상엽·안종석, 2014). 지방교육재정에서 지방자치단체 전입금의 비중을 높이게 되면 지방교육수요를 잘 반영할 수 있게 되고, 재정권한과 재정책임의 연계를 강화할 수 있기 때문에 재정효율성을 증진할 수 있다고 보기 때문이다.

현재 우리나라의 지방 행·재정 및 지방교육 행·재정은 분리되어 있다. 다시 말해서 시·도 지사와 시·도 교육감은 별도로 선출되며, 시·도 지방자치단체와 시·도 교육청은 별도의 행정 및 재정 시스템으로 분리되어 있다. 시·도 교육청은 재정 사용에 대한 권한은 있지만 재정조달에 대한 책임을 가지고 있지 않다. 이와 관련하여 교육계 외부에서는 지방자치단체와 시·도 교육청의 행·재정적 통합 또는 연계 강화를 주문해 왔다. 현행 헌법상에는 교육의 자주성이 규정되어 있고 교육의 자주성은 교육행정의 자주성과 분리될 수 없다는 점에서 지방자치단체와 시·도

교육청의 완전한 행·재정적 통합은 어렵다고 보아야 하지만, 연계를 강화하는 것은 자치분권 확대를 추진하는 현 정부의 정책 방향에서는 불가피하다고 볼 수 있다.

2017년 10월 행정자치부는 자치분권 로드맵(안)을 발표하였다. 여기에는 국세:지방세 비율을 8:2에서 6:4로 변경하여 전체 세수에서 지방세의 비율을 현재의 2배로 늘리겠다는 방안이 포함되어 있다. 이렇게 되면 지방교육재정에서 내국세에 고정되어 있는 지방교육재정교부금은 줄어들고 지자체 전입금의 비중이 크게 늘어나게 된다. 다시 말해서 지방재정과 지방교육재정의 연계가 현재보다 훨씬 중요하게 된다는 의미이다. 이런 점에서 지방자치단체와 시·도 교육청 간의 연계·협력을 강화하는 거버넌스 체제 구축은 유아교육과 보육정책으로 구성되는 육아정책 재정조달에서 반드시 제도적 방안을 마련해야 하는 과제라고 할 수 있다.

III

유아교육 및 보육 재정구조

1. 중앙정부 및 지방자치단체의 재정구조
2. 지방교육재정의 재원조달 구조
3. 유아교육재정 구조
4. 복지재정의 구조
5. 보육재정의 구조



Ⅲ. 유아교육 및 보육 재정구조

유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스를 논의하기 위해서는 우선 유아교육 및 보육 재정구조에 대해 살펴볼 필요가 있다. 유아교육 및 보육 재정구조는 중앙정부 및 지방자치단체의 재정구조와 연계해서 살펴보아야 유아교육 및 보육에 사용되는 재정이 어디에서 조달되는지를 알 수 있다. 그리고 유아교육재정은 지방교육재정의 일부이고, 보육재정은 복지재정의 일부이기 때문에 유아교육 및 보육 재정구조를 살펴보기에 앞서 먼저 지방교육재정 및 복지재정을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 이런 점에서 유아교육 및 보육 재정구조를 분석하기에 앞서 중앙정부 및 지방자치단체의 재정구조를 살펴보고, 지방교육재정의 구조, 유아교육재정의 구조, 복지재정의 구조, 보육재정의 구조 순으로 분석할 것이다.

1 중앙정부 및 지방자치단체의 재정구조

가. 중앙정부 및 지방자치단체의 재정수입 구조

2017년 재정수입 구조를 보면 중앙정부 총수입은 414.3조원, 지방자치단체 세입 예산은 193.2조원으로 구성되어 있다. 중앙정부 총수입은 국세 242.3조원(58%), 기금수입 145.6조원(35%), 세외수입 10.3조원(2%), 특별회계 자체세입 16.1조원(4%)로 구성되어 있다. 지방자치단체 세입예산은 지방세 71.2조원(37%), 세외수입 22.3조원(12%), 보전수입 내부거래 19.5조원(10%), 지방교부세 33.7조원(17%), 국고보조금 44.1조원(23%), 지방채 2.3조원(1%) 등으로 구성되어 있다.

표 III-1-1 재정수입 구조(2017)

중앙정부(총수입 414.3조원)	지방자치단체(세입예산 193.2조원)
국세 242.3조원(58%) 기금수입 145.6조원(35%) 세외수입 10.3조원(2%) 특별회계 자체세입 16.1조원(4%)	지방세 71.2조원(37%) 세외수입 22.3조원(12%) 보전수입 내부거래 19.5조원(10%) 지방교부세 33.7조원(17%) 국고보조금 44.1조원(23%) 지방채 2.3조원(1%)

주: 1. 중앙정부는 총수입 기준으로 국채 발행수입, 차입금 등이 제외됨.
 2. 지방자치단체 세입예산은 '지방자치단체 통합재정' 기준의 순계.
 3. 중앙정부 기금수입 중 사회보장성기금 수입(국민연금, 사학연금).
 자료: 1. 기획재정부(2017). 나라살림 예산개요.
 2. 행정자치부. 지방재정365. <http://lofin.moi.go.kr/>에서 2017.5.18. 인출.
 출처: 박인화(2017). 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능 및 제정제도 재정립 방안. 한국보건사회연구원. p.84

2017년 당초예산 기준으로 국가와 자치단체 간 재정관계를 보면, 중앙정부에서 지방재정으로 이전되는 재원은 지방교부세 40조 7천억원, 국가보조금 46조 3천억원, 총 87조원이다. 중앙정부에서 교육재정으로 이전되는 재원은 지방교육재정 교부금 46조 9천억원을 포함한 47조원이다. 지방재정에서 교육재정으로 이전되는 재원은 법정·비법정 전출금을 포함하여 11.6조원이다. 다음 표는 2017년 당초예산 기준으로 표 III-1-1에서 제시된 금액과는 차이가 있다.

표 III-1-2 국가와 자치단체의 통합재정 기준 재정관계(2017년 당초예산)

단위: 조원, %

구분	중앙정부	지방재정	교육재정	합계	
통합재정지출(A) (비중)	400.5 (61.6)	191.2 (29.3)	59.0 (9.1)	649.8 (100)	
이전 재원	중앙정부→ 지방재정	-87.0 지방교부세 40.7 국가보조금 46.3	-	-	-87.0
	중앙정부→ 교육재정	-47.0 교육교부금 46.9 교육보조금 0.13	-	-	-47.0
	지방재정→ 교육재정	-	-11.6 전출금(의무) 9.5 보조금(재량) 2.1	-	-11.6
	소계(B)	-134.0	-11.6	-	-145.6
재원조정(C)	-	9.2	3.9	13.1	
통합재정 사용액 (비중)	266.5 (51.5)	187.8 (36.3)	63.0 (12.2)	517.3 (100)	

주: 재원조정은 자치단체에서 이전재원 예산 편성시 중앙정부의 예산편성액보다 적게 편성하여 발생한 액수로 향후 추가경정예산 편성에 의해 조정됨
 자료: 행정안전부, 「2017년도 지방자치단체 통합재정 개요」
 출처: 이선화·신미정(2018). 인구구조 변화에 따른 지방재정과 교육재정의 효과 분석. 한국지방세연구원. p. 8

조세부담률 추이를 보면 2016년도 조세부담률은 19.4퍼센트이고(국세 14.8퍼센트, 지방세 4.6퍼센트), 국민부담률은 26.3퍼센트로 나타났다.

표 III-1-3 조세부담률 추이(2006~2016)

단위: 조원, %

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
GDP	908.7	975.0	1,026.5	1,063.1	1,172.9	1,333	1,378	1,429	1,486	1,559	1,637	
규모	조 세	179.3	205.0	212.8	209.7	226.9	244.7	256.9	255.7	267.2	288.9	318.1
	-국 세	138.0	161.5	167.3	164.5	117.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6
	-지방세	41.3	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5
부담률 ^{주)}	조세부담률	19.7	21.0	20.7	19.7	19.3	18.4	18.7	17.9	18.0	18.5	19.4
	-국 세	15.2	16.5	16.3	15.5	15.1	14.4	14.7	14.1	13.8	14.0	14.8
	-지방세	4.5	4.5	4.4	4.2	4.2	3.9	3.9	3.8	4.2	4.5	4.6
국민부담률	25.0	26.5	26.5	25.6	25.1	23.2	24.0	24.8	24.3	25.3	26.3	

주: 국민계정 기준년도(2010년)에 기초하여 산정
 자료: 기획재정부(2017). 조세 개요.
 출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.113

OECD 국가들의 조세 및 국민 부담률을 보면 2013년 기준으로 OECD 평균 조세부담률은 25.1퍼센트, 국민부담률은 24.2퍼센트로 나타났다. OECD 국가들의 조세 및 국민 부담률은 한국과 비교하여 평균적으로 7-10 퍼센트가 높은 것으로 나타났다. 이런 점에서 한국의 조세부담률은 OECD 평균과 비교하면 낮은 수준이라고 볼 수 있다.

표 III-1-4 최근 OECD 주요국의 조세 및 국민 부담률(2013)

단위: %

구 분	한 국	미 국	일 본	프랑스	독 일	이태리	영 국	OECD평균
조세부담률	17.9	19.3	17.9	28.3	22.6	30.8	26.7	25.1
국민부담률	24.3	25.4	30.3	45.0	36.5	43.9	32.9	34.2

주: 우리나라의 조세부담률과 국민부담률의 경우, 한국은행이 국민계정 기준년도를 2000년~2005년으로 변경(09.3.27)함에 따라 명목 GDP 변경으로 조세·국민부담률이 신계열로 변경(상기 표참조)되었으나 OECD의 경우 2013년을 기준으로 하는 조세·국민부담률을 사용함.'08 SNA 기준(일본은 '93 SNA 기준)
 자료: 기획재정부(2016). OECD Revenue Statistics(2016).
 출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.114

국세와 지방세 비율 추이를 보면 2003-2016년의 경우 국세 78퍼센트, 지방세 22퍼센트의 비율을 유지하고 있다. 이러한 국세와 지방세 비율은 한국이 지방자치를 도입한 지 수십년이 지났으나 재정분권이라는 측면에서는 매우 취약한 구조라는 것을 보여준다.

▮ 표 III-1-5 ▮ 국세, 지방세 비율 추이(2003~2016)

단위: %

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국 세	77.6	77.5	78.0	77.0	78.8	78.6	78.5	78.3	78.6	79.0	79.6	76.9	75.4	76.3
지방세	22.4	22.5	22.0	23.0	21.2	21.4	21.5	21.7	21.4	21.0	20.4	23.1	24.6	23.7

자료: 기획재정부(2017). 조세 개요.

한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.114

OECD 국가들의 국세·지방세 비중을 보면 2011년 기준으로 평균적으로 연방제 국가는 국세 64.7퍼센트, 지방세 35.3퍼센트로 구성하였고, 비연방제 국가는 국세 84.0퍼센트, 지방세 16.0퍼센트로 구성하였다. 한국은 국세 78.6퍼센트, 지방세 21.4퍼센트로 비연방제 국가의 국세·지방세 비중을 보여주고 있다.

▮ 표 III-1-6 ▮ OECD 주요국의 국세·지방세 비중(2011년 기준)

단위: %

구분	연방제 국가			비연방제 국가				
	미국	독일	평균	영국	프랑스	일본	한국	평균
국 세	52.5	52.0	64.7	93.9	71.4	56.9	78.6	84.0
지방세	47.5	48.0	35.3	6.1	28.6	43.1	21.4	16.0

자료: 기획재정부(2016). OECD Revenue Statistics(2013).

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.114

2 지방교육재정의 재원조달 구조

지방교육재정의 구조는 먼저 지방교육재정의 일반적인 재원조달 구조를 살펴보고 중앙정부 이전수입의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금에 대해 살펴볼 것이다. 다음으로 지방정부 이전수입에 대해 분석할 것이다.

가. 지방교육재정의 재원조달 구조

누리과정 예산을 포함한 유아교육재정은 재정 구조상 지방교육재정에 속해 있다. 그러므로 유아교육재정이 어디에서 나오는지 파악하기 위해서는 지방교육재정의 재원조달 구조를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

지방교육재정은 교육비 특별회계로 분류되는데 교육비 특별회계 세입은 중앙정부 이전수입, 지방자치단체 이전수입(지방자치단체 전출금), 시·도 교육청 자체수입(지방자치단체 교육비 특별회계 부담수입), 지방교육채 등으로 구성되어 있다(구균철, 2015:92). 중앙정부 이전수입에는 내국세 총액의 20.27%와 국세 교육세 전액으로 이루어진 지방교육재정교부금과 국고보조금이 포함된다. 지방자치단체 이전수입은 지방교육세, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금, 학교용지 일반회계 부담금, 지방교육재정교부금 보전금으로 이루어진 법정이전수입과 비법정이전수입으로 구성된다. 지방교육세는 조정된 취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 주민세 균등분 세액의 10~25%, 담배소비세액의 43.99%, 레저세액의 40%로 구성되어 있다. 담배소비세 전입금은 특별시·광역시 담배소비세액의 45%가 해당된다. 시·도세 전입금은 목적세를 제외한 시·도세 총액의 일정비율인데, 서울특별시는 10%, 광역시와 경기도는 5%, 그리고 기타 도의 경우에는 3.6%의 일반재원을 교육비특별회계로 이전하게 된다. 비법정 전입금은 「지방교육재정교부금법」 제11조 제7항에 따라 시·도가 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 별도의 경비를 자율적으로 전출하는 재원이다. 같은 법에 근거하여 지방자치단체(시·도 및 시·군·구)가 관할구역 내 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조하고자 이전하는 교육경비보조금은 단위 학교 재정으로 분류된다. 교육청 자체수입은 시·도 교육청의 이월금과 수업료 그리고 기타 잡수입으로 이루어져 있다.

표 III-2-1 지방교육재정의 자원조달 체계

구분	내용			
지방 교육 재정	중앙정부 이전재정	지방교육재정교부금	내국세분 교부금	내국세 총액의 20.27% *내국세: 소득세, 법인세, 상속증 여세, 부가가치세, 개별소비세, 증 권거래세, 인지세, 지난해 수입
			교육세분 교부금	국세 교육세 전액(금융·보험업자 수입금액의 0.5%, 특별소비세액 의 30%, 교통세액의 15%, 주세 액의 10%) *국세 교육세 중 일부는 '유아교 육지원특별회계' 재원으로 활용
		국고보조금	국고사업(중앙·지방 이해관계 사업)에 대한 보조금	
	지방자치단체 이전재정 (지방자치단체 일반회계 전입금)	지방교육세	조정된 취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 주민세균 등분세액의 10-25%, 담배소비세액의 43.99%, 레저세액의 30%	
		담배소비세 전입금	특별시 및 광역시 담배소비세액의 45%	
		시·도세 전입금	시·도세 총액(목저세 제외)의 3.6%~10%(특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%)	
		학교용지 일반회계 부담금	「학교용지확보 등에 관한 특례법」제4조 제4항에 의거 "개발사업"에 의한 학교용지 확보 소요경비 의 50%를 시·도가 부담	
		비법정 전입금	지방자치단체의 비법정 전입금	
		지방교육재정 감소보전 전입금	지방소비세 확대분(부가가치세의 6%) 중 20.27% (지방교육재정교부금 감소분)	
	시·도교육청 자체수입	입학금 및 수업료, 사용료 및 수수료 수입, 자산수입, 이자수입, 기타수입 등		
시·도교육청 차입재정	지방교육채 발행수입			

자료: 구균철(2015). 지방정부 교육재정 부담구조의 합리성 분석. 교육재정경제연구, 24(2), p.93; 현하영·신동준
(2016). 지방교육교육재정 세입·세출 분석: 누리과정, 무상급식 편. 한국조세재정연구원. p.13

지방교육재정 자원별 세입예산액을 을 보면 2018년 기준 총액이 약 66조원이고, 중앙정부 이전수입이 약 51조원, 지방자치단체 이전수입이 약 12조원에 달한다. 누리과정 지원에 사용되는 유아교육지원특별회계전입금(중앙정부 이전수입에 포함)은 3조 8천억원에 달한다.

표 III-2-2 지방교육재정의 자원 구분

단위: 천원

항목구분	2015년	2016년	2017년	2018년
세입예산액	54,334,098,524	56,200,108,125	59,066,214,611	66,162,251,793
이전수입	47,811,963,734	50,187,052,272	54,717,750,276	63,331,833,182
중앙정부이전수입	38,160,818,003	39,991,494,326	43,632,625,301	51,185,485,546
지방교육재정교부금	38,138,026,107	39,839,381,859	42,066,282,238	47,150,240,038
-보통교부금	37,948,157,679	39,753,595,737	41,929,195,629	46,646,393,787
-특별교부금	189,868,428	85,786,122	137,086,609	503,846,251
국고보조금	22,791,896	152,112,467	1,566,343,063	174,070,347
유아교육지원 특별회계전입금	0	0	0	3,861,175,161
지방자치단체이전수입	9,631,416,399	10,146,027,745	11,061,438,940	12,090,246,794
법정이전수입(의무)	9,059,077,654	9,517,752,684	10,307,479,875	11,077,186,606
-지방교육세 전입금	5,376,972,529	5,625,619,045	6,199,747,077	6,606,091,928
-담배소비세 전입금	499,270,194	550,702,894	645,675,009	660,403,104
-시도세 전입금	2,078,799,881	2,248,364,951	2,420,040,011	2,668,577,233
-학교용지 일반회계 부담금	321,040,309	283,355,782	197,613,746	193,589,517
-지방교육재정 교부금보전금	782,994,741	780,986,670	816,684,463	920,032,646
-교육급여 보조금	0	28,723,342	27,719,569	28,492,178
비법정이전수입(재량)	572,338,745	628,275,061	753,959,065	1,013,060,188
-광역자치단체 전입금	282,659,753	332,257,676	425,669,919	649,869,486
-기초자치단체 전입금	289,678,992	296,017,385	328,289,146	363,190,702
기타이전수입	19,729,332	49,530,201	23,686,035	56,100,842
-민간 이전수입	15,460,269	17,427,229	16,049,841	48,122,630
-자치단체간 이전수입	4,269,063	32,102,972	7,636,194	7,978,212

자료: 지방교육재정알리미(☎세://eduinfo.go.kr). 예산공시.

OECD 주요국의 유초중등교육재정의 정부 간 부담 비율을 보면 우리나라의 중앙정부 이전재정은 교육재정의 70%에 달하는데, 중앙정부 이전재정의 OECD 평균이 55%라는 것과 비교할 때 중앙정부 이전재정 비율이 높은 수준이라는 것을 알 수 있다.

표 III-2-3 OECD 주요국의 유치중등교육재정의 정부 간 부담 비율

단위: %

구분	정부 간 재정조정 이전				정부 간 재정조정 이후			
	중앙	광역	기초	합계	중앙	광역	기초	합계
Canada	4	76	21	100	3	11	86	100
France	72	17	12	100	71	17	12	100
Germany	7	75	18	100	6	72	22	100
Italy	81	9	9	100	81	8	11	100
Japan	17	66	17	100	2	81	17	100
Korea	70	26	3	100	1	30	70	100
Spain	15	80	6	100	14	80	6	100
United Kingdom	41	-	59	100	41	-	59	100
United States	10	39	50	100	0	2	98	100
OECD 평균	55	22	22	100	41	23	36	100

자료: OECD(2016). Education at a Glance 2016. Table B4.3a.,
출처: 김현아(2017). 분권과 인적자본 투자. 한국조세재정연구원, p.23

지방교육재정의 재원별 세입결산 변화추이를 보면, 2004년과 비교할 때 2016년의 이전수입은 중앙정부 및 지방자치단체 일반회계 이전수입이 약 2배 정도 증가하였으나, 지방교육채는 5배 이상 증가하였음을 알 수 있다.

표 III-2-4 지방교육재정 재원별 세입결산 변화추이

단위: 백만원

연도	이전수입			지방자치단체 교육비 특별회계 부담수입	지방 교육채	기타 (전년도 이월금)	합계
	중앙정부	지방자치단체 일반회계	기타(주민·기관 부담·기타)				
2004	21,687,438	6,347,637	46,770	1,136,977	585,293	3,339,419	33,143,534
2005	23,855,519	5,982,146	33,447	1,206,694	1,815,439	1,586,201	34,479,447
2006	24,816,904	6,458,258	46,257	1,301,730	348,781	1,769,326	34,741,256
2007	27,236,750	7,204,416	73,491	1,907,947	532,916	1,744,450	38,699,970
2008	33,229,222	7,979,455	45,806	1,610,434	265,671	2,363,151	45,493,739
2009	30,966,111	7,654,869	166,388	1,700,883	2,138,438	5,502,664	48,129,353
2010	32,567,184	7,829,590	81,480	1,514,900	1,040,234	5,449,197	48,482,584
2011	36,311,156	8,520,334	117,632	1,486,486	0	5,267,383	51,702,991
2012	39,400,931	9,060,881	97,932	1,507,441	33,900	4,833,016	54,934,101
2013	41,069,625	9,166,681	80,003	1,563,656	958,267	4,419,368	57,257,600
2014	40,978,004	10,208,178	80,695	1,488,164	3,802,207	3,959,179	60,516,427
2015	40,088,837	10,989,507	92,878	1,404,551	6,126,816	3,657,949	62,360,538
2016	43,834,458	11,903,546	147,516	1,465,925	3,010,194	5,736,301	66,097,940

자료: KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014, 2016, 2017); 지방교육재정
알리미를 활용하여 작성한 송기창(2017).
출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.6

지방교육재정 성질별 세출 결산 추이를 보면 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비이며 평균적으로 60% 이상을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 지방교육 재정교부금 증가에 따라 인건비도 같이 증가하고 있음을 볼 수 있다.

표 III-2-5 지방교육재정 성질별 세출 결산 추이

단위: 백만원

연도	세출결산액	인건비	물건비	이전지출	자본지출	상환지출	전출금 등	예비비 등
2011	46,814,067	28,090,920	1,937,500	623,627	5,088,320	842,726	10,154,016	76,959
2012	50,433,937	29,915,004	2,135,990	1,169,646	5,241,134	16,018	11,948,392	7,754
2013	53,295,765	31,672,516	2,171,130	1,922,751	5,015,511	30,545	12,471,410	11,901
2014	56,789,353	33,123,755	1,984,414	2,514,801	4,905,479	1,994,056	12,257,348	9,499
2015	56,597,924	35,217,377	1,944,437	3,083,448	4,541,761	115,086	11,679,227	16,588
2016	60,041,898	36,351,102	2,046,012	3,065,728	6,109,226	395,440	11,993,298	81,091

자료: 지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr).

출처: 송기창(2017c). 지방교육재정의 변화추분석에 따른 문제인 정부의 정책 과제. 교육재정경제연구, 26(4), p.67

가. 지방교육재정교부금

앞에서도 언급하였듯이 지방교육재정의 중앙정부 이전수입은 지방교육재정 교부금, 국고보조금, 유아교육지원특별회계전입금으로 구성되어 있으나, 유아교육 지원특별회계전입금은 나중에 유아교육 재정구조에서 설명할 것이고, 유아교육지원 특별회계를 통해 교육비특별회계로 전입되는 금액을 제외하면 국고보조금은 지방 교육재정에서 매우 적은 비중을 차지하고 있으므로 중앙정부 이전수입 중에서는 지방교육재정교부금에 대해서만 여기서 설명할 것이다.

1) 지방교육재정교부금의 구조

지방교육재정교부금은 지방교육재정교부금을 근거 법률로 하는 교부금인데, 교육 기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원을 교부하는 것을 목적으로 한다. 지방교육재정교부금의 재원은 내국세의 20.27퍼센트와 국세 교육세 세입액 중 유아교육지원특별회계에 전입되는 금액을 제외한 세입액으로 구성되어 있다. 지방교육재정교부금의 97퍼센트는 보통교부금이고, 3퍼센트는 특별교부금으로 구분된다.

표 III-2-6 지방교육재정교부금법

조문	내용
제1조(목적)	이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 자원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.
제3조(교부금의 종류와 재원)	① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다. ② 교부금의 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다. 1. 해당 연도의 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,027 2. 해당 연도의 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액 ③ 보통교부금의 재원은 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 100분의 97을 합한 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 100분의 3으로 한다.

출처: 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/main.html>)

2) 지방교육재정교부금의 규모

지방교육재정교부금의 규모 변화 추이를 보면 2013년 이후에는 40조원 내외를 유지하고 있다. 2017년에는 지방교육재정교부금의 규모가 42조 9317억원이었다.

표 III-2-7 지방교육재정교부금 규모

단위: 억원, %

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
경제성장률	8.9	4.5	7.4	2.9	4.9	3.9	5.2	5.5	2.8
지방교육재정 교부금	97,699	146,331	152,744	170,649	182,691	237,403	245,966	269,141	332,234
증가율		49.8	4.4	11.7	7.1	29.9	3.6	9.4	23.4
보통교부금	88,260	133,989	138,431	153,268	162,289	229,504	237,729	259,665	320,389
증가율		51.8	3.3	10.7	5.9	41.4	3.6	9.2	23.4
특별교부금	5,879	9,896	9,433	10,597	11,240	7,899	8,237	9,476	11,845
증가율		68.3	-4.7	12.3	6.1	-29.7	4.3	15.0	25.0
연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
경제성장률	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.8	2.8	
지방교육재정 교부금	305,739	322,980	352,831	384,473	410,619	408,681	394,056	431,615	429,317
증가율	-8.0	5.6	9.2	9.0	6.8	-0.5	-3.6	9.5	-0.5
보통교부금	294,954	311,877	340,559	371,002	396,105	394,117	380,185	417,008	412,992
증가율	-7.9	5.7	9.2	8.9	6.8	-0.5	-3.5	9.7	-1.0
특별교부금	10,785	11,103	12,272	13,471	14,514	14,564	13,871	14,607	16,325
증가율	-9.0	2.9	10.5	9.8	7.7	0.3	-4.8	5.3	11.8

주: * 2016년 추정포함(보통교부금, 특별교부금 동시)

** 2017년 유아교육지원 특별회계(39,409억원)에 출연한 교육세 제외한 값임

자료: 2000~2010년 자료는 송기창 외(2012), 2011~2017년 자료는 교육부의 각 연도별 지방교육재정교부금 보통교부금 교부 보고

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.40

3) 교육세

지방교육재정교부금은 내국세의 20.27퍼센트와 국세 교육세 세입액 중 유아교육 지원특별회계에 전입되는 금액을 제외한 세입액으로 구성된다. 국세 교육세의 근거 법률은 교육세법이다. 국세 교육세가 유아교육재정에 중요한 이유는 국세 교육세 중 일부가 유아교육지원특별회계로 전입되기 때문이다. 국세 교육세는 금융·보험업자 수입금액의 0.5퍼센트, 특별소비세액의 30퍼센트, 교통세액의 15퍼센트, 주세액의 10퍼센트로 구성되어 있다.

▣ 표 III-2-8 ▣ 교육세법

조문	내용
제1조(목적)	이 법은 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보함을 목적으로 한다.
제3조(납세의무자)	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 법에 따라 교육세를 납부할 의무를 진다. 1. 국내에서 금융업·보험업을 경영하는 자 중 별표에 규정하는 자(이하 "금융·보험업자"라 한다) 2. 「개별소비세법」에 따른 개별소비세(「개별소비세법」 제1조제2항제4호가목·나목·마목·사목·자목 및 같은 항 제6호의 물품에 대한 것은 제외한다. 이하 같다)의 납세의무자 3. 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 납세의무자 4. 「주세법」에 따른 주세(주정, 탁주, 약주에 대한 것은 제외한다. 이하 같다)의 납세의무자

출처: 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/main.html>)(인출일: 2018년 3월 20일)

교육세 징수실적 및 증가지수를 보면 2016년에 명목 기준 교육세 징수실적은 4조 8808억원에 달한다. 지방교육세는 6조 4718억원으로 교육재정에서 국세 교육세보다 지방교육세가 더 큰 비중을 차지하고 있다.

▣ 표 III-2-9 ▣ 교육세 징수실적 및 증가지수(2001~2016)

단위: 억원

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국세 교육세	명목	37,825,351,636	36,513,352,953	35,295,352,663	34,245,38,612	41,796,37,543	46,450,42,464	46,359,45,109	46,068,48,706	48,808						
	증가 지수	1.00	0.93	0.97	0.93	0.93	0.91	1.02	1.10	0.99	1.23	1.12	1.23	1.19	1.22	1.29
	실질	47,163,42,704	42,705,40,108	39,669,38,564	42,477	44,654,38,744	46,450,41,795	45,184,43,584	44,254,45,690	44,943						
	증가 지수	1.00	0.91	0.91	0.85	0.84	0.82	0.90	0.95	0.82	0.98	0.89	0.96	0.92	0.94	0.97

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
지방 교육세	명목	35,576	40,363	41,026	41,913	39,476	44,567	46,508	50,192	49,394	50,201	51,183	52,552	51,762	56,039	60,270	64,718
	증가 지수	1.00	1.13	1.15	1.18	1.11	1.25	1.31	1.41	1.39	1.41	1.44	1.48	1.45	1.58	1.69	1.82
	실질	44,359	48,807	47,984	47,628	44,405	50,188	51,164	53,624	50,974	50,201	50,377	51,220	50,012	53,832	56,538	59,593
	증가 지수	1.00	1.10	1.08	1.07	1.00	1.13	1.15	1.21	1.15	1.13	1.14	1.15	1.13	1.21	1.27	1.34
GDPI플레이터	80.2	82.7	85.5	88.0	88.9	88.8	90.9	93.6	96.9	100.0	101.6	102.6	103.5	104.1	106.6	108.6	

주: 실질금액은 명목금액에 GDPI플레이터를 적용하여 산출함
 자료: 국가통계포털 교육세 부과액(예산)에 근거함
 출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.122

교육비특별회계 재원 대비 교육세 비중을 보면 2016년 기준 국세 교육세는 7.4퍼센트를 차지하였고, 지방교육세는 9.5퍼센트를 차지하였다. 국세 교육세와 지방교육세를 합친 비중은 16.9퍼센트에 달하였다.

표 III-2-10 교육비특별회계 재원 대비 교육세 비중(2001~2016)

단위: 억원, %

연도	교육비특별회계 세입결산액		국세 교육세		지방교육세		교육세 비중 (B+C)/A	* 내국세분 교부금 (내국세 총액 대비 비율)
	금액(A)	비율	금액(B)	비율(B/A)	금액(C)	비율(C/A)		
2001	278,778	100.0	37,825	13.6	34,777	12.5	26.0	13.0%
2002	304,890	100.0	35,316	11.6	39,565	13.0	24.6	"
2003	323,668	100.0	36,513	11.3	40,093	12.4	23.7	"
2004	331,435	100.0	35,295	10.6	40,837	12.3	23.0	"
2005	344,794	100.0	35,266	10.2	38,407	11.1	21.4	19.4%
2006	347,413	100.0	34,204	9.8	43,381	12.5	22.3	"
2007	387,000	100.0	38,571	10.0	45,139	11.7	21.6	"
2008	454,937	100.0	41,757	9.2	48,644	10.7	19.9	20.0%
2009	481,294	100.0	37,512	7.8	47,944	10.0	17.8	"
2010	484,826	100.0	46,427	9.6	48,710	10.0	19.6	20.27%
2011	517,030	100.0	42,445	8.2	49,666	9.6	17.8	"
2012	549,341	100.0	46,339	8.4	50,814	9.2	17.7	"
2013	572,576	100.0	45,091	7.9	50,242	8.8	16.6	"
2014	605,164	100.0	46,052	7.6	54,549	9.0	16.6	"
2015	623,605	100.0	48,691	7.8	58,149	9.3	17.1	"
2016	660,979	100.0	48,808	7.4	62,661	9.5	16.9	"

자료: 지방교육재정알리미; 지방교육재정분석보고서; 국가통계포털
 출처: 한국교육개발원(2018). 2017 지방교육재정백서, p.125

4) 지방교육재정교부금 감소 보전금

지방교육재정교부금 감소보전금은 2014년에 지방소비세를 5퍼센트에서 11퍼센트로 인상하면서, 내국세에 기반한 지방교육재정교부금이 줄어들게 되었기 때문에 지방교육재정교부금 감소를 보전하기 위한 금액 지원이다. 지방교육재정교부금 감소 보전금은 지방교육재정교부금 교부율 인상이 아니라 시·도 전입금의 형태를 취한 것이 특징이다. 해당 연도에 지정된 시·도지사가 납입관리자가 되어 시·도 교육청에 전입하게 된다.

표 III-2-11 지방세법(지방소비세)

조문	내용
제69조(과세표준 및 세액)	① 지방소비세의 과세표준은 「부가가치세법」에 따른 부가가치세의 납부세액에서 「부가가치세법」 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액으로 한다. ② 지방소비세의 세액은 제1항의 과세표준에 100분의 11을 적용하여 계산한 금액으로 한다. 이 경우 100분의 11 중 100분의 6에 해당하는 부분은 제11조 제1항제8호에 따라 감소되는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다.
제71조(납입)	① 특별징수의무자는 징수한 지방소비세를 다음 달 20일까지 관할구역의 인구 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "납입관리자"라 한다)에게 행정안전부령으로 정하는 징수명세서와 함께 납입하여야 한다. ② 제1항의 특별징수의무자가 징수하였거나 징수할 세액을 같은 항에 따른 기한까지 납입하지 아니하거나 부족하게 납입하더라도 특별징수의무자에게 「지방세기본법」 제56조에 따른 가산세는 부과하지 아니한다. ③ 납입관리자는 제1항에 따라 납입된 지방소비세를 지역별 소비지출 및 제11조 제1항제8호에 따른 취득세 감소분 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 안분 기준 및 안분방식에 따라 대통령령으로 정하는 기간 이내에 지방자치단체의 장 및 시·도 교육감에게 납입하여야 한다. ④ 특별징수의무자는 제70조제1항에 따라 지방소비세를 환급하는 경우에는 납입관리자에게 납입하여야 할 금액에서 환급금 중 지방소비세에 해당하는 금액(이하 이 항에서 "지방소비세환급금"이라 한다)을 공제한다. 다만, 지방소비세환급금이 납입하여야 할 금액을 초과하는 경우에는 초과된 지방소비세환급금은 그 다음 달로 이월한다.

출처: 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/main.html>)



나. 지방자치단체 이전수입

1) 지방자치단체 이전수입 구조

지방자치단체가 교육비특별회계로 전입하는 이전수입 규모를 보면 법정전입금 92.7퍼센트, 비법정전입금 7.3퍼센트로 구성되어 있다. 법정전입금 중에서는 지방교육세 전입금이 53.8퍼센트로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 시·도세 전입금(21.6%), 담배소비세 전입금(5.0%), 학교용지일반회계부담금(5.0%), 지방교육재정교부금보전금(7.1%), 교육급여보조금(0.2%)으로 구성되어 있다. 비법정전입금은 광역자치단체전입금(3.4%)과 기초자치단체전입금(3.4%)으로 구성되어 있다.

표 III-2-12 지방자치단체 이전수입 규모(2010~2016)

단위: 억원, %

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
전체	전입액	78,312	85,225	90,609	91,667	102,082	109,895	119,035	
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	증가율	-	8.8	6.3	1.2	11.4	7.7	8.3	
법정 전입금	소계	전입액	73,866	78,351	81,502	82,507	94,500	102,009	110,375
		구성비	94.3	91.9	89.9	90.0	92.6	92.8	92.7
		증가율	-	6.1	4.0	1.2	14.5	7.9	8.2
	지방교육세 전입금	전입액	48,352	52,022	54,458	53,857	55,815	61,902	64,061
		구성비	61.7	61.0	60.1	58.8	54.7	56.3	53.8
		증가율	-	7.6	4.7	-1.1	3.6	10.9	3.5
	담배소비세 전입금	전입액	5,564	5,746	5,367	5,251	5,514	5,185	5,964
		구성비	7.1	6.7	5.9	5.7	5.4	4.7	5.0
		증가율	-	3.3	-6.6	-2.2	5.0	-6.0	15.0
	시·도세 전입금	전입액	15,627	16,618	18,198	18,699	21,124	22,936	25,736
		구성비	20.0	19.5	20.1	20.4	20.7	20.9	21.6
		증가율	-	-	9.5	2.8	13.0	8.6	12.2
	학교용지 일반회계 부담금	전입액	4,322	3,964	3,479	4,700	4,143	4,250	5,909
		구성비	5.5	4.7	3.8	5.1	4.1	3.9	5.0
		증가율	-	-8.3	-12.2	35.1	-11.9	2.6	39.0
	지방교육재정 교부금보전금	전입액	-	-	-	-	7,905	7,557	8,431
		구성비					7.7	6.9	7.1
		증가율						-4.4	11.6
	교육급여 보조금	전입액	-	-	-	-	-	179	273
		구성비						0.2	0.2
		증가율							52.9

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
비법정 전입금	소계	전입액	4,446	6,874	9,107	9,160	7,582	7,886	8,661
		구성비	5.7	8.1	10.1	10.0	7.4	7.2	7.3
		증가율	-	54.6	32.5	0.6	-17.2	4.0	9.8
	광역자치단체 전입금	전입액	1,863	3,071	4,371	4,514	2,930	3,871	4,588
		구성비	2.4	3.6	4.8	4.9	2.9	3.5	3.9
		증가율	-	64.8	42.3	3.3	-35.1	32.1	18.5
	기초자치단체 전입금	전입액	2,583	3,802	4,736	4,646	4,652	4,015	4,073
		구성비	3.3	4.5	5.2	5.1	4.6	3.7	3.4
		증가율	-	47.2	24.6	-1.9	0.1	-13.7	1.4

자료 : 지방교육재정알리미; 2011년 이전은 송기창 외(2012).

출처 : 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.191

지방자치단체 이전수입의 근거 법령을 정리하면 다음과 같다.

표 III-2-13 일반 지방자치단체의 지방교육재정 부담내용 및 근거 법령

주체	구분	부담 내용	근거 법령
광역 자치 단체	법정	지방교육세 전입금	「지방교육재정교부금법」 제11조
		담배소비세 전입금	
		사도세 전입금	
		학교용지 부담금	「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조
		교부금 감소 보전금	「지방세법」 제69조제2항, 동시행령 제75조
		교육급여 보조금 전입금	「국민기초생활보장법」 제19조, 제43조2
	비법정	공립 공공도서관 운영비	「도서관법」 제29조
		학교급식비	「학교급식법」 제8조제4항
		기타 교육지원금	「지방교육재정교부금법」 제11조제9항
비법정	교육경비 보조금	「지방교육재정교부금법」 제11조제8항 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」	
	기초 자치 단체	교육경비 보조금	「지방교육재정교부금법」 제11조제8항 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」
비법정		학교급식비	「학교급식법」 제8조제4항

출처 : 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/main.html>)

지방자치단체 이전수입은 시·도 간에 그 차이가 크게 나타난다. 2016년 시·도 별 일반회계 이전수입 현황을 보면 이전수입 항목별로 시·도 간 차이가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 비법정 전입금의 경우 서울은 1.9퍼센트에 불과하지만,

강원 31.6퍼센트, 충북 20.3퍼센트, 충남 20.5퍼센트, 전북 23.9퍼센트, 전남 32.8퍼센트로 도지역에서 비법정전입금의 비율이 높게 나타났다. 반면에 시·도세 전입금의 경우 서울은 41.6퍼센트이지만, 충북 12.9퍼센트, 충남 11.7퍼센트, 전북 12.0퍼센트, 전남 12.0퍼센트, 경북 12.4퍼센트, 경남 13.9퍼센트로 도지역에서 시·도세 전입금 비율이 낮게 나타났다.

표 III-2-14 시·도별 일반회계 이전수입 현황(2016)

단위: 백만원, %

시·도	계	법정전입금						비법정 이전수입 (재량)
		지방교육세 전입금	담배소비세 전입금	시·도세 전입금	교부금감소 보전금	교육급여 보조금	학교용지 구입비 부담금	
서울	2,901,609	1,318,179	249,091	1,205,928	94,750	11,054	22,606	55,388
	100	45.4	8.6	41.6	3.3	0.4	0.8	1.9
부산	708,547	386,329	87,032	174,972	48,982	1,548	9,684	56,872
	100	54.5	12.3	24.7	6.9	0.2	1.4	8.0
대구	478,921	250,910	52,206	99,246	38,069	1,623	36,867	35,147
	100	52.4	10.9	20.7	7.9	0.3	7.7	7.3
인천	725,545	395,288	86,365	161,648	42,917	998	38,329	53,203
	100	54.5	11.9	22.3	5.9	0.1	5.3	7.3
광주	291,484	129,942	46,595	57,535	26,287	1,124	30,000	48,277
	100	44.6	16.0	19.7	9.0	0.4	10.3	16.6
대전	297,726	150,439	44,708	59,991	24,739	610	17,238	16,834
	100	50.5	15.0	20.1	8.3	0.2	5.8	5.7
울산	257,182	136,726	30,440	58,807	20,989	186	10,035	8,581
	100	53.2	11.8	22.9	8.2	0.1	3.9	3.3
세종	100,659	56,021	-	20,165	4,658	58	19,757	11,958
	100	55.7		20.0	4.6	0.1	19.6	11.9
경기	2,708,288	1,840,737	-	394,965	180,946	3,339	288,300	135,199
	100	68.0		14.6	6.7	0.1	10.6	5.0
강원	229,015	161,599	-	27,014	39,771	632	0	72,360
	100	70.6		11.8	17.4	0.3	0.0	31.6
충북	245,645	163,023	-	31,570	33,572	513	16,966	49,866
	100	66.4		12.9	13.7	0.2	6.9	20.3
충남	393,613	258,870	-	46,147	44,507	700	43,389	80,655
	100	65.8		11.7	11.3	0.2	11.0	20.5
전북	244,023	163,649	-	29,224	46,183	1,296	3,670	58,316
	100	67.1		12.0	18.9	0.5	1.5	23.9

시·도	계	법정전입금						비법정 이전수입 (재량)
		지방교육세 전입금	담배소비세 전입금	시·도세 전입금	교부금감소 보전금	교육급여 보조금	학교용지 구입비 부담금	
전남	249,552	156,956	-	30,000	53,080	1,015	8,500	81,782
	100	62.9		12.0	21.3	0.4	3.4	32.8
경북	405,990	280,500	-	50,336	62,965	1,188	11,001	21,097
	100	69.1		12.4	15.5	0.3	2.7	5.2
경남	607,210	426,380	-	84,151	68,067	1,057	27,555	57,112
	100	70.2		13.9	11.2	0.2	4.5	9.4
제주	192,480	130,565	-	41,857	12,640	396	7,022	23,411
	100	67.8		21.7	6.6	0.2	3.6	12.2
전국	11,037,487	6,406,113	596,437	2,573,559	843,124	27,335	590,919	866,059
	100	58.0	5.4	23.3	7.6	0.2	5.4	7.8

자료: 지방교육재정알리미.

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.192

시·도별 일반회계 이전수입 규모 추이를 보면 전국적으로 2010~2016년 사이에 52퍼센트의 증가율을 보며 시도별 일반회계 이전수입 규모가 꾸준히 증가하였음을 알 수 있다.

▮ 표 III-2-15 ▮ 시·도별 일반회계 이전수입 규모 추이(2010~2016)

단위: 억원, %

구분	2010(A)	2011	2012	2013	2014	2015	2016(B)	차이(B-A)	
서울	금액	23,812	25,237	26,486	24,398	25,455	27,881	29,570	5,758
	증감률	-	6.0	4.9	-7.9	4.3	9.5	6.1	24.2
부산	금액	5,403	5,765	5,763	6,187	6,855	7,408	7,654	2,251
	증감률	-	6.7	0.0	7.3	10.8	8.1	3.3	41.7
대구	금액	3,087	3,412	3,550	3,926	4,969	5,162	5,141	2,054
	증감률	-	10.5	4.0	10.6	26.6	3.9	-0.4	66.5
인천	금액	4,574	4,672	5,433	4,441	5,396	6,646	7,787	3,213
	증감률	-	2.1	16.3	-18.3	21.5	23.2	17.2	70.2
광주	금액	2,012	2,541	2,466	2,533	2,968	3,115	3,398	1,386
	증감률	-	26.3	-2.9	2.7	17.2	4.9	9.1	68.9
대전	금액	2,070	2,299	2,265	2,405	2,921	2,638	3,146	1,076
	증감률	-	11.1	-1.5	6.2	21.4	-9.7	19.3	52.0

구분		2010(A)	2011	2012	2013	2014	2015	2016(B)	차이(B-A)
울산	금액	1,899	1,694	1,922	2,140	2,400	2,230	2,658	759
	증감률	-	-10.8	13.5	11.3	12.2	-7.1	19.2	40.0
세종	금액	-	-	115	379	688	864	1,126	1,011
	증감률			-	229.4	81.7	25.6	30.3	879.1
경기	금액	17,739	19,295	20,233	22,309	23,242	25,048	28,435	10,696
	증감률	-	8.8	4.9	10.3	4.2	7.8	13.5	60.3
강원	금액	2,022	2,158	2,359	2,677	2,888	2,946	3,014	992
	증감률	-	6.7	9.3	13.5	7.9	2.0	2.3	49.1
충북	금액	1,715	1,923	2,216	2,271	2,525	2,599	2,955	1,240
	증감률	-	12.1	15.2	2.5	11.2	2.9	13.7	72.3
충남	금액	2,632	3,301	3,478	3,471	4,206	4,340	4,743	2,111
	증감률	-	25.4	5.4	-0.2	21.2	3.2	9.3	80.2
전북	금액	1,792	2,050	2,334	2,325	2,857	3,024	3,023	1,231
	증감률	-	14.4	13.8	-0.4	22.9	5.8	0.0	68.7
전남	금액	1,809	2,184	2,321	2,415	2,891	3,129	3,313	1,504
	증감률	-	20.7	6.3	4.1	19.7	8.2	5.9	83.1
경북	금액	2,688	2,893	2,526	2,793	4,034	4,287	4,271	1,583
	증감률	-	7.6	-12.7	10.6	44.4	6.3	-0.4	58.9
경남	금액	4,080	4,740	5,939	5,696	5,909	6,675	6,643	2,563
	증감률	-	16.2	25.3	-4.1	3.7	13.0	-0.5	62.8
제주	금액	977	1,059	1,203	1,300	1,877	1,901	2,159	1,182
	비중	-	8.4	13.6	8.1	44.4	1.3	13.5	121.0
전국	금액	78,311	85,223	90,609	91,667	102,082	109,895	119,035	40,724
	증감률	-	8.8	6.3	1.2	11.4	7.7	8.3	52.0

주: 세종은 2012년을 기준으로 하여 변동분(B-A)을 산출함
 자료: 지방교육재정알리미, 2011년 이전은 송기창 외(2012).
 출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.193

2) 지방교육세

지방자치단체가 교육비특별회계로 전입하는 이전수입의 절반 이상을 차지하는 금액은 지방교육세이다. 지방교육세는 지방세법을 근거법률로 하고 있는데, 조정된 취득세액의 20퍼센트, 등록면허세액의 20퍼센트, 재산세액의 20퍼센트, 자동차세액의 30퍼센트, 주민세균등분세액의 10~25퍼센트, 담배소비세액의 43.99퍼센트, 레저세액의 30퍼센트로 구성되어 있다.

교육세는 원래 국세 교육세로만 구성되어 있었으나 지방자치의 확대에 따라 일부를 지방자치단체의 법정전입금으로 전환하였는데 이것이 지방교육세라고 할 수 있다. 다시 말해서 지방교육세는 국세 교육세와 마찬가지로 교육재정에 사용되기 위해 만들어진 세금이며 지방자치단체가 의무적으로 시·도 교육청에 전입해야 하는 금액이라고 할 수 있다.

표 III-2-16 지방세법(지방교육세)

조문	내용
제149조(목적)	지방교육세는 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위하여 부과한다.
제150조(납세의무자)	지방교육세의 납세의무자는 다음 각 호와 같다. 1. 부동산, 기계장비(제124조에 해당하는 자동차는 제외한다), 항공기 및 선박의 취득에 대한 취득세의 납세의무자 2. 등록에 대한 등록면허세(제124조에 해당하는 자동차에 대한 등록면허세는 제외한다)의 납세의무자 3. 레저세의 납세의무자 4. 담배소비세의 납세의무자 5. 주민세 균등분의 납세의무자 6. 재산세(제112조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따른 재산세액은 제외한다)의 납세의무자 7. 제127조제1항제1호 및 제3호의 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세[국가, 지방자치단체 및 「초·중등교육법」에 따라 학교를 경영하는 학교법인(목적사업에 직접 사용하는 자동차에 한정한다)을 제외한다]의 납세의무자

출처: 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/main.html>)

교육세법에 근거한 국세 교육세와 지방세법에 근거한 지방 교육세와 과세표준 및 세율을 비교하면 다음과 같다.

표 III-2-17 국세 교육세와 지방교육세의 과세표준 및 세율

구분	과세표준	세율	비고
국세 교육세	금융·보험업자의 수익금액	1천분의 5	
	「개별소비세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 개별소비세액	100분의 30	「개별소비세법」 제1조제2항제4호 다목·라목·바목 및 아목의 물품의 경우는 100분의 15
	「교통·에너지·환경세법」에 따라 납부하여야 할 교통·에너지·환경세액	100분의 15	「교통·에너지·환경세법」의 징수시한: 2018년 12월 31일
	「주세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 주세액	100분의 10	주세의 세율이 100분의 70을 초과하는 주류는 100분의 30

구분	과세표준	세율	비고
지방 교육세	「지방세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 등록에 대한 등록면허세액	100분의 20	자동차의 등록에 대한 등록면허세 제외
	「지방세법」의 규정에 의하여 납부해야 할 부동산, 기계장비(자동차 제외), 항공기 및 선박의 취득에 대한 취득세액	100분의 20	
	「지방세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 레저세액	100분의 40	
	「지방세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 주민세균등분의 세액	100분의 10	인구 50만 이상의 시는 100분의 25
	「지방세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 재산세액	100분의 20	
	「지방세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 자동차세액	100분의 30	비영업용 승용자동차(비영업용 기타 승용자동차 포함)에 대한 자동차세(국가, 지방자치단체 및 학교법인<목적사업에 직접 사용하는 자동차에 한정> 제외)
	「지방세법」의 규정에 의하여 납부하여야 할 담배소비세액	10,000분의 4,399	2018년 12월 31일까지 적용

주: 취득세로 통합되는 등록세 과세대상(부동산, 기계장비, 항공기 및 선박)에 대한 취득세 납세의무자를 지방교육세 납세의무자에 추가(2010.12.27.)

자료: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.117.

3) 비법정 전입금 및 교육경비보조금

지방자치단체 이전수입은 법정전입금과 비법정전입금으로 구분된다. 법정전입금은 법에 의해 지방자치단체가 교육비특별회계로 전입하는 금액이지만 비법정 전입금은 지방자치단체가 법적인 의무가 없음에도 해당 지역의 교육투자를 위해서 교육비특별회계로 전입하는 금액을 말한다. 교육경비보조금은 지방자치단체가 교육청이 관리하는 교육비특별회계가 아니라 단위학교로 직접 지원하는 보조금을 말한다.

시·도별 비법정 이전수입 전입 현황을 보면 2016년도 기준으로 비법정 전입금 대비 교육경비보조금 비율이 1퍼센트로부터 209퍼센트까지로 나타나 시·도별로 차이가 큰 것으로 나타났다.

|| 표 III-2-18 || 시·도별 비법정 이전수입 전입 현황(2016)

단위: 백만원, %

시·도	세입 결산액 (A)	비법정 전입금 (B)	비법정 전입금 비율 (B/A)	교육경비 보조액 (C)	교육경비 보조 비율 (C/A)	비법정 대비 교육경비보조 비율(C/B)
서울	9,175,804	55,388	0.60	98,160	0.86	177
부산	3,945,046	56,872	1.44	7,352	1.07	13
대구	3,070,949	35,147	1.14	6,437	0.19	18
인천	3,462,789	53,203	1.54	15,530	0.21	29
광주	1,936,739	48,277	2.49	306	0.45	1
대전	1,846,156	16,834	0.91	4,963	0.02	29
울산	1,610,915	8,581	0.53	5,145	0.27	60
세종	919,485	11,958	1.30	1,878	0.32	16
경기	14,415,670	135,199	0.94	282,363	1.96	209
강원	2,730,088	72,360	2.65	8,366	0.31	12
충북	2,486,700	49,866	2.01	4,126	0.17	8
충남	3,259,341	80,655	2.47	12,456	0.38	15
전북	2,995,994	58,316	1.95	9,716	0.32	17
전남	3,751,298	81,782	2.18	40,687	1.08	50
경북	4,467,605	21,097	0.47	23,346	0.52	111
경남	4,970,934	57,112	1.15	36,679	0.74	64
제주	1,052,426	23,411	2.22	9,173	0.87	39
전국	66,097,940	866,059	1.31	566,683	0.86	65

자료: 지방교육재정알리미.

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.194

일반자치단체 교육투자 시·도별 현황을 보면 2016년 기준으로 공립유치원을 포함한 학생 1인당 교육투자액(비법정전입금 및 교육경비보조금 포함)에서 13만 2600원에서 58만 1400원으로 나타나 시·도 간 편차가 큰 것으로 나타났다.

표 III-2-19 일반자치단체 교육투자 시·도별 현황(2016)

단위 : 백만원, %

시·도명	지방자치단체 일반회계 최종예산액 (A)	비법정 전입금 (B)	교육경비보조금 등			계 (D)=B+C	최종예산 대비 교육투자 비율 (D/A)×100	학생 1인당 교육투자액(천원)	
			교육경비 보조금 (a)	기타 법령 (b)	계 (C)=a+b			공립 유치원 포함	공립 유치원 제외
전국	235,536,626	866,059	566,683	680,716	1,247,399	2,113,458	0.90	348.02	358.05
서울	33,618,561	55,388	98,160	246,225	344,385	399,773	1.19	401.41	407.74
부산	13,390,351	56,872	7,352	2,180	9,532	66,405	0.50	189.98	193.44
대구	9,129,264	35,147	6,437	4,147	10,584	45,731	0.50	154.01	157.02
인천	10,544,814	53,203	15,530	4,802	20,332	73,536	0.70	212.65	218.74
광주	5,417,334	48,277	306	667	973	49,250	0.91	236.55	241.86
대전	5,246,134	16,834	4,963	40,611	45,574	62,408	1.19	316.22	324.08
울산	4,846,236	8,581	5,145	6,207	11,352	19,932	0.41	132.60	135.97
세종	1,062,071	11,958	1,878	86	1,964	13,922	1.31	381.31	436.67
경기	44,364,561	135,199	282,363	288,571	570,934	706,133	1.59	440.67	453.47
강원	12,804,413	72,360	8,366	4,045	12,411	84,771	0.66	467.11	484.77
충북	9,760,054	49,866	4,126	17,952	22,078	71,944	0.74	372.16	390.03
충남	13,611,865	80,655	12,456	10,516	22,972	103,627	0.76	400.98	416.53
전북	12,938,116	58,316	9,716	2,092	11,808	70,124	0.54	301.06	312.63
전남	16,578,341	81,782	40,687	8,165	48,852	130,634	0.79	581.40	609.84
경북	19,815,092	21,097	23,346	36,403	59,750	80,846	0.41	269.44	279.88
경남	18,551,277	57,112	36,679	6,720	43,398	100,511	0.54	241.92	249.05
제주	3,858,142	23,411	9,173	1,327	10,500	33,911	0.88	406.77	421.00

주: 비법정전입금(B)=광역자치단체전입금+기초자치단체전입금, 단 국고지원전입금은 제외
 교육경비보조금(a)=일반자치단체에서 「지방자치단체의 교육경비의 보조에 관한 규정」에 따라 각급학교로 지원
 하는 경비 결산액
 기타 법령(b)=일반자치단체가 각급학교로 직접 지원한 지원금 중 교육경비보조금을 제외한 경비 결산액 (「학교
 급식법」, 「도서관법」, 「한부모가족지원법」 등)

자료: 한국교육개발원(2017: 186). 2017 지방교육재정 종합보고서.

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.218

지방자치단체의 교육경비 보조사업의 범위는 그동안 법령의 개정 에 따라 변화
 되어 왔는데, 학교의 급식시설, 교육시설 및 환경개선사업, 교육정보화사업 등에
 치중되어 있다.

표 III-2-20 지방자치단체의 교육경비 보조사업의 범위 변화

「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」 [대통령령 제14981호, 1996. 4.19, 제정]	「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」 [대통령령 제15891호, 1998. 9.17, 개정]	「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」 [대통령령 제17025호, 2000.12.27, 개정]	「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 [대통령령 제20464호, 2007.12.28, 개정]
<ol style="list-style-type: none"> 1. 초등학교 및 중학교의 급식시설·설비사업 2. 지역사회와 관련한 교육과정의 자체개발 사업 3. 지역주민을 위한 교육 과정 운영사업 4. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업 5. 기타 시장·군수 및 자치구의 구청장이 필요하다고 인정하는 학교 교육여건 개선사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 지역사회와 관련한 교육과정의 자체개발 사업 3. 지역주민을 위한 교육 과정 운영사업 4. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업 5. 기타 시장·군수 및 자치구의 구청장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 3. 지역사회와 관련한 교육 과정의 자체개발사업 4. 지역주민을 위한 교육 과정 운영사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업 6. 기타 시장·군수 및 자치구의 구청장이 필요하다고 인정하는 학교 교육여건 개선사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 2의2. 학교의 교육시설 개선사업 및 환경개선 사업 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 4. 지역주민을 위한 교육 과정 개발 및 운영에 관한 사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업 6. 기타 지방자치단체 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr).

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.212

4) 지방교육행정협의회

지방교육행정협의회는 지방교육자치에 관한 법률에 의해 설립된 협의회로서 시·도지사 와 교육감이 교육에 관한 사무 처리에 있어서 협력을 하기 위한 목적으로 만들어졌는데 지방자치단체 전입금 세출예산 협의 등을 주요 활동으로 하고 있다. 지방자치단체 이전수입 전입 시기가 적기에 이루어지지 못하는 경우가 많기 때문에 전입시기에 관한 협의회가 주로 이루어지게 된다.

표 III-2-21 지방교육행정협의회

조문	내용
지방교육자치에 관한 법률 제41조(지방교육행정협의회의 설치)	① 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다. ② 제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다.
지방교육재정교부금법 시행령 제8조(전입금 세출예산 협의 등)	① 법 제11조제6항에 따른 협의는 「지방교육자치에 관한 법률」 제41조제1항에 따른 지방교육행정협의회를 통하여 실시한다. 이 경우 그 협의 사항에는 전입금의 전입시기가 포함되어야 한다. <개정 2016.12.30.> ② 시·도의 교육행정기관의 장은 시·도의회에 예산안을 제출하기 30일 전까지 지방자치단체의 장에게 제1항에 따른 협의를 위한 지방교육행정협의회의 개최를 요청하여야 한다. ③ 시·도의 교육행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 요청이 있는 날부터 10일 이내에 지방교육행정협의회를 통한 협의를 개시하고, 시·도의 교육행정기관의 장이 시·도의회에 예산안을 제출하기 5일 전까지 그 협의를 종료하여야 한다. ④ 시·도의 교육행정기관의 장은 시·도의회에 예산안을 제출하는 경우 제1항에 따른 협의의 결과를 첨부하여야 한다. ⑤ 시·도의 교육행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 특별한 사정이 없는 한 제1항에 따라 협의된 사항을 준수하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr).

지방교육행정협의회 설치·운영은 각 시·도의 조례에 의해 이루어지며, 관련 조례의 현황은 다음과 같다.

표 III-2-22 시·도교육청별 지방교육행정협의회 관련 조례 제정 현황

시·도명	조례명	제정연월일
서울특별시	서울특별시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2007.12.20
부산광역시	부산광역시 교육행정협의회 조례	2007.10.31
대구광역시	대구광역시 교육행정협의회 설치·운영 조례	2012.02.29
인천광역시	인천광역시 교육행정협의회 설치·운영 조례	2011.07.18
광주광역시	광주광역시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2010.01.01
대전광역시	대전광역시 교육행정협의회 구성·운영 조례	2010.11.01
울산광역시	울산광역시 교육행정협의회 조례	2010.12.31
세종특별자치시	세종특별자치시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2012.11.12
경기도	경기도 교육행정협의회 설치·운영 조례	2011.01.10
강원도	강원도 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2007.12.21

시·도명	조례명	제정연월일
충청북도	충청북도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례	2015.03.27
	충청북도 교육발전협의회 설치 및 운영에 관한 조례	2006.11.17
충청남도	충청남도 교육행정협의회 구성·운영 등에 관한 조례	2015.10.30
전라북도	전라북도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례	2007.12.31
전라남도	전라남도 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례	2011.12.30
경상북도	경상북도 교육행정협의회 조례	2008.07.14
경상남도	경상남도 교육행정협의회 운영 조례	2008.01.10
제주특별자치도	제주특별자치도 교육행정협의회 구성·운영에 관한 조례	2007.08.06

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 자치법규 검색자료.
 출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.226

5) 지방자치단체 이전수입 전입시기

지방자치단체 이전수입은 각 분기마다 고르게 교육비특별회계로 전입되는 것이 바람직하지만 실제로는 특정분기에 몰아서 전입되는 경향이 있었다. 그래서 2016 년도에 지방교육재정교부금법을 개정하여 지방자치단체 이전수입 전입시기를 강제 하는 조항을 신설하였다. 지방교육재정교부금법 제11조 4항은 “시·도는 제2항 각 호에 따른 세목의 월별 징수액 중 같은 항에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 하는 금액의 100분의 90 이상을 다음 달 말일까지 교육비특별회계로 전출하되, 전출하여야 하는 금액과 전출한 금액의 차액을 분기별로 정산하여 분기의 다음 달 말일(마지막 분기는 분기의 말일로 한다)까지 전출하여야 한다.”고 규정하여 지방 자치단체 이전수입 전입시기를 규제하고 있다.

표 III-2-23 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)

조문	내용
제11조(지방자치 단체의 부담)	① 시·도의 교육·학예에 드는 경비는 해당 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 자원 중 교부금과 제2 항에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육 외의 교육에 관 련되는 경비는 교육비특별회계의 자원 중 교부금, 제2항에 따른 일반회계로부 터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다. ② 공립학교의 설치·운영 및 교육환경 개선을 위하여 시·도는 다음 각 호의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 따라 증감되는 경우에도 또한 같다. 1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액

조문	내용
	<p>2. 담배소비세의 100분의 45[도(道)는 제외한다]</p> <p>3. 서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항 제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항 제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36</p> <p>③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 제2항 각 호에 따른 세목의 월별 징수내역을 다음 달 말일까지 해당 시·도의 교육행정기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>④ 시·도는 제2항 각 호에 따른 세목의 월별 징수액 중 같은 항에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 하는 금액의 100분의 90 이상을 다음 달 말일까지 교육비특별회계로 전출하되, 전출하여야 하는 금액과 전출한 금액의 차액을 분기별로 정산하여 분기의 다음 달 말일(마지막 분기는 분기의 말일로 한다)까지 전출하여야 한다.</p> <p>⑤ 예산액과 결산액의 차액으로 인한 전출금(轉出金)의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 예산에 계상하여 정산하여야 한다.</p> <p>⑥ 시·도의 교육행정기관의 장은 제2항부터 제5항까지에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때에는 미리 해당 시·도지사과 협의하여야 한다.</p> <p>⑦ 시·도교육위원회는 제6항에 따라 편성된 세출예산을 감액하려면 미리 해당 교육행정기관의 장 및 시·도지사과 협의하여야 한다.</p> <p>⑧ 시·도 및 시·군·자치구는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할구역에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 드는 경비를 보조할 수 있다.</p> <p>⑨ 시·도는 관할구역의 교육·학예 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.</p> <p>⑩ 시·도지사는 제2항부터 제5항까지에 따른 교육비특별회계로의 회계연도별·월별 전출 결과를 매년 2월 28일까지 교육부장관에게 제출하고, 교육부장관은 매년 3월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p>

다. 지방교육채

누리과정 예산을 시·도 교육청의 부담으로 하는 정책이 추진되면서 지방교육채가 크게 증가하였다. 지방교육비특별회계 총 세입 대비 지방교육채의 비중 추이를 보면 2014년과 2015년에 지방교육채의 비중이 6.28퍼센트와 9.82퍼센트로 크게 증가하였음을 알 수 있다.

표 III-2-24 지방교육비특별회계 총 세입 대비 지방교육채의 비중(1991~2016)

(단위: 백만원, %)

연도	지방교육비특별회계 총 세입 (A)	지방교육채 발행액 (B)	지방교육채 비중 (B/A)
1991	7,798,450	-	-
1992	9,416,920	-	-
1993	10,765,083	-	-
1994	12,213,944	-	-
1995	14,046,808	50,728	0.36
1996	16,687,838	-	-
1997	18,872,936	86,874	0.46
1998	18,508,691	-	-
1999	20,197,215	1,416,004	7.01
2000	22,440,179	1,844,217	8.22
2001	27,877,822	165,205	0.59
2002	30,488,968	63,276	0.21
2003	32,366,786	72,760	0.22
2004	33,143,500	585,293	1.77
2005	34,479,447	1,815,439	5.27
2006	34,741,256	348,781	1.00
2007	38,699,970	532,916	1.38
2008	45,493,739	265,671	0.58
2009	48,129,353	2,138,438	4.44
2010	48,482,585	1,040,234	2.15
2011	51,702,991	-	-
2012	54,934,101	33,900	0.06
2013	57,257,601	958,267	1.67
2014	60,516,427	3,802,207	6.28
2015	62,360,538	6,126,816	9.82
2016	66,097,940	3,010,194	4.55

자료: 2010년 자료까지는 교육부(각년도). 교육비특별회계 세입-세출 결산 분석자료; 2011년부터 2016년 자료는 지방교육재정알리미 검색 자료.

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.286

지방교육채 발행액 현황을 보면 2013-2016년 4년 동안에 시·도별로 증감률에 차이는 있으나 평균적으로 214.4퍼센트로 크게 증가하였음을 알 수 있다.

표 III-2-25 지방교육채 발행액 현황(2013~2016년)

(단위: 백만원, %)

구분	지방교육채 발행액					최근 4년 변화	
	2013 (A)	2014	2015	2016 (B)	합계(비중)	증감액 (C=B-A)	증감률 (C/A*100)
서울	131,082	242,143	815,069	421,065	1,609,359(11.5)	289,983	221.2
부산	42,424	153,482	368,508	149,524	713,938(5.1)	107,100	252.5
대구	34,837	134,954	395,120	125,550	690,461(4.9)	90,713	260.4
인천	15,189	303,145	256,045	145,406	719,785(5.1)	130,217	857.3
광주	19,619	111,049	94,771	62,413	287,852(2.1)	42,794	218.1
대전	19,574	80,362	118,989	42,704	261,629(1.9)	23,130	118.2
울산	80,810	95,074	90,663	37,712	304,259(2.2)	-43,098	-53.3
세종	22,099	351,126	280,878	145,772	799,875(5.7)	123,673	559.6
경기	337,929	939,194	1,495,063	900,408	3,672,594(26.2)	562,479	166.4
강원	12,267	156,483	218,637	84,478	471,865(3.4)	72,211	588.7
충북	22,260	171,992	203,033	51,023	448,308(3.2)	28,763	129.2
충남	35,399	155,739	337,306	85,653	614,097(4.4)	50,254	142.0
전북	25,660	154,807	242,043	132,785	555,295(4.0)	107,125	417.5
전남	80,610	249,543	363,629	174,193	867,975(6.2)	93,583	116.1
경북	21,313	225,600	395,258	168,535	810,706(5.8)	147,222	690.8
경남	57,195	378,814	416,105	264,949	1,117,063(8.0)	207,754	363.2
제주	-	-	35,700	20,724	56,424(0.4)	20,724	
합계	958,267	3,903,505	6,126,816	3,012,893	14,001,481(100.0)	2,054,626	214.4

3 유아교육재정 구조

유아교육재정의 구조에 대해서는 먼저 유아교육재정의 일반적인 구조를 살펴보고 다음으로 유아교육특별회계에 대해서 살펴볼 것이다.

가. 유아교육재정의 구조 및 변화추이

유아교육재정은 인건비, 학생수용비, 전출금(공사립 유치원 운영비), 유아학비 지원, 기타 사업비로 구분해볼 때, 결산 기준으로 2010년 세출총액의 3.22%를 차지하였으나, 2012년 5세 아동 교육·보육료 지원, 2013년 3,4세 아동 교육·보육료 확대 지원으로 인해 2015년에는 9.70%까지 증가하였다. 시·도 교육비 특별회계 세출결산총액 중에서 어린이집 보육료 지원액이 차지하는 비율은 2012년 0.86%에서 2015년에는 3.75%로 증가하였다(송기창, 2017b: 30).

표 III-3-1 유아교육재정 변화추이(결산 기준)

단위: 백만원

회계 연도	설립별	교육비특별 회계세출 결산 총액(A)	유아교육재정						비율 (B/A, %)
			인건비	학생 수용 시설	전출금 (공사립 유치원 운영비)	유아 학비 지원	기타	계(B)	
2011	공립	-	497,609	63,435	219,074	44,457	21,265	845,840	
	사립	-	100,948	-	110,559	704,392	6,012	921,911	
	계	46,814,067	598,557	63,435	329,633	748,849	27,277	1,767,751	3.78
2012	공립	-	537,647	68,580	259,662	82,917	30,160	978,966	
	사립	-	133,974	-	122,861	1,064,057	7,200	1,328,092	
	어린이집	-	-	-	-	433,705	-	433,705	
	계	50,433,937	671,620	68,580	382,523	1,580,679	37,360	2,740,762	5.43 (0.86)*
2013	공립	-	605,347	131,438	323,297	119,609	32,029	1,211,720	
	사립	-	149,089	-	159,698	1,344,781	16,352	1,669,920	
	어린이집	-	-	-	-	1,171,401	-	1,171,401	
	계	53,295,765	754,436	131,438	482,995	2,635,792	48,381	4,053,042	7.60 (2.20)*
2014	공립	-	635,385	201,992	317,958	146,884	27,779	1,329,998	
	사립	-	187,236	-	122,534	1,585,197	41	1,895,008	
	어린이집	-	-	-	-	1,612,540	-	1,612,540	
	계	56,789,353	822,621	201,992	440,493	3,344,621	27,820	4,837,547	8.52 (2.84)*
2015	공립	-	714,692	212,194	310,354	158,890	25,788	1,421,918	
	사립	-	193,271	-	99,331	1,652,147	36	1,944,785	
	어린이집	-	-	-	-	2,120,715	-	2,120,715	
	계	56,597,924	907,963	212,194	409,685	3,946,759	16,027	5,492,628	9.70 (3.75)*
2016	공립	-	805,786	338,013	325,408	165,787	24,024	1,659,018	
	사립	-	200,025	-	100,086	1,692,184	-	1,992,295	
	어린이집	-	-	-	-	2,019,979	-	2,019,979	
	계	60,041,898	1,005,811	338,013	425,494	3,877,950	24,024	5,671,292	9.45 (3.36)*

주: *()안은 세출결산액에서 차지하는 누리과정 보육료 지원액의 비율(%)임
 자료: 지방교육재정연구센터(2011, 2012, 2013, 2014), 지방교육재정분석 통계자료집: 2014년, 2015년 시·도 교육비 특별회계 결산자료.
 출처: 송기창(2017b). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), p.31; 2017 교육재정백서, 한국교육개발원, p.84

나, 유아교육법상 무상교육 관련 규정

누리과정 예산편성 관련 법령 이전에 먼저 예산편성의 목적이 되는 유아교육법상 무상교육에 관한 규정들을 별도로 살펴볼 필요가 있다. 유아교육법상 취학직전 3년의 유아교육은 무상으로 한다고 규정되어 있고(유아교육법 24조), 유아교육법 시행령 제29조에는 공통 교육·보육과정(누리과정)에 대한 지원이 규정되어 있다. 그 이외에도 유치원 원비 및 원비 인상을 상한제(유아교육법 제25조), 사립유치원에 대한 지원(유아교육법 제26조, 유아교육법 시행령 제32조), 방과후 과정 지원(유아교육법 제27조, 유아교육법 시행령 제33조) 등이 규정되어 있다.

표 III-3-2 유아교육법상 유치원 무상교육 근거규정

조문	내용
유아교육법 제24조(무상교육)	<ol style="list-style-type: none"> ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다. ④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다. ⑤ 제2항에 따른 지원방법, 제3항에 따른 비용 고시 및 제4항에 따른 표준유아교육비 산정 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
유아교육법 시행령 제29조(무상교육의 내용 및 범위)	<ol style="list-style-type: none"> ① 법 제24조제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공통의 교육·보육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공하는 유아를 대상으로 한다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 유치원 2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 3. 그 밖에 교육부령으로 정하는 바에 따라 유아교육을 실시하도록 지정받은 기관 ② 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 유아가 공통과정을 제공받는 경우에는 제1항 전단에도 불구하고 무상교육의 대상으로 본다. 이 경우 유아가 받을 수 있는 무상교육 기간은 3년을 초과할 수 없다.
유아교육법 제25조(유치원원비)	<ol style="list-style-type: none"> ① 유치원의 설립·경영자는 교육부령으로 정하는 바에 따라 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금(이하 "유치원 원비"라 한다)을 받을 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 기준에 따라 유치원 원비를 달리 정할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 제12조제2항에 따른 유치원의 이용형태 2. 교육 대상인 유아가 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부 3. 해당 지역이 저소득층 밀집지역 또는 농어촌지역 등 사회적 취약지역인지 여부 ② 제1항제3호에 따른 사회적 취약지역의 결정기준은 대통령령으로 정한다.

조문	내용
	③ 각 유치원은 유치원 원비의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하게 하여서는 아니 된다. ④ 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 사항을 고려하여 교육부장관이 정하는 기준에 해당하는 국립유치원은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를, 교육감이 정하는 기준에 해당하는 공·사립유치원은 같은 항에 따른 시·도 유아교육위원회의 심의를 각각 거쳐 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하여 유치원 원비를 받을 수 있다. 1. 제24조제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용 2. 제24조제4항에 따른 표준유아교육비 ⑤ 그 밖에 유치원 원비 산정 및 징수방법 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
유아교육법 제26조(비용의 부담 등)	③ 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 드는 경비의 전부 또는 일부를 보조한다.
유아교육법 시행령 제32조(사립유치원에 대한 지원)	① 교육부장관과 교육감은 법 제26조제3항에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 사립유치원에 지원한다. 1. 사립유치원 설립비 2. 사립유치원 수석교사·교사의 인건비 및 연수경비 3. 교재·교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비 ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 사립유치원에 지원할 수 있다.
유아교육법 제27조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	국가 및 지방자치단체는 방과후 과정을 운영하거나 제12조제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다.
유아교육법 시행령 제33조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	① 교육부장관과 교육감은 법 제27조에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다. 1. 교육환경 개선비 2. 인건비 3. 교재·교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비 ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다.

다. 누리과정 예산편성 관련 법령(유아교육특별회계법 제정 이전)

유아교육특별회계법 제정 이전의 누리과정 예산편성 관련 법령을 정리하면 다음 표와 같다. 그동안 누리과정 예산편성 관련 법령에서 문제가 되어 왔던 것은 지방교육재정교부금법 제1조에서 지방교육재정교부금은 “교육기관 및 교육행정기관”의

설치·경여함에 필요한 재원을 교부하기 위한 목적이라고 규정하고 있음에도 지방 교육재정교부금법의 개정 없이 하위 법령인 유아교육법 시행령, 영유아보육법 시행령, 지방재정법 시행령 등의 개정으로 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집의 누리과정 지원 예산을 지방교육재정교부금으로 충당하려 했다는 점이다. 이러한 문제점 때문에 어린이집 누리과정 예산 지원을 둘러싸고, 중앙정부와 시·도 교육청 간 갈등이 격화되었고, 2016년 12월 유아교육지원특별회계법의 제정으로 갈등을 일시적으로 봉합하게 된다.

▣ 표 III-3-3 ▣ 누리과정 예산편성 관련 법령(유아교육지원특별회계법 제정 이전)

법령명	누리과정 예산편성 관련 규정					
「지방교육재정교부금법」	제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경여함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.					
「지방교육재정교부금법 시행령」	제4조(기준재정수요액의 산정 등) ① 법 제6조제2항의 규정에 의한 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준은 별표 1과 같다. [별표 1] 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준(제4조제1항 관련)					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>측정항목</th> <th>측정단위</th> <th>산정기준</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>6. 유아교육비</td> <td>가. 유아교육비·보육료 지원 유아 수</td> <td>1) 「유아교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공동 교육·보육과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수</td> </tr> </tbody> </table>	측정항목	측정단위	산정기준	6. 유아교육비	가. 유아교육비·보육료 지원 유아 수
측정항목	측정단위	산정기준				
6. 유아교육비	가. 유아교육비·보육료 지원 유아 수	1) 「유아교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 최대 3년의 범위에서 공동 교육·보육과정을 제공받는 만 3세 이상의 유아 수				
「교육기본법」	제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다. ④ 학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.					
「유아교육법」	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. "유아"란 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말한다. 제4조(유아교육·보육위원회) ① 유아교육 및 「영유아보육법」 제2조에 따른 보육에 관한 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 유아교육·보육위원회를 둔다. 1. 유아교육 및 보육에 관한 기본계획 2. 유치원과 어린이집간의 연계운영 제24조(무상교육) ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.					
「유아교육법 시행령」	제29조(무상교육의 내용 및 범위) ① 법 제24조제1항에 따라 초등학교 취학 직전 3년의 유아에 대하여 실시하는 무상교육은 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 유아로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에서 교육부장관과 보건복지부장관이 협의하여 정하는 공동의 교육·보육과정(이하 "공동과정"이라 한다)을 제공받는 유아를 대상으로 한다. 1. 유치원 2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 3. 그 밖에 교육부령으로 정하는 바에 따라 유아교육을 실시하도록 지정받은 기관					

법령명	누리과정 예산편성 관련 규정
	제34조(권한 등의 위임 및 위탁) ③ 교육감은 법 제29조제2항에 따라 어린이집에서 공동과정을 제공받는 유아에 대한 비용 지원에 관한 업무를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 위탁한다. ⑤ 교육부장관 및 교육감은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사와 협의를 거쳐 제3항에 따라 위탁된 업무의 처리에 필요한 인력 또는 경비를 지원하여야 한다.
「영유아보육법」	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "영유아"란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다. 2. "보육"이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다. 제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.
「영유아교육법 시행령」	제22조(무상보육의 내용 및 범위 등) ① 법 제34조제1항에 따른 영유아(영유아인 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 중 영유아를 포함한다) 무상보육은 다음 각 호의 영유아를 대상으로 실시한다. 1. 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정 중 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공받는 경우. 제23조(무상보육 실시 비용) ① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다.
「지방재정법」	제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ③ 중기지방재정계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 6. 의무지출(법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.)의 증가율 및 산출내역과 재량지출(의무지출 외의 지출을 말한다.)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 제36조(예산의 편성) ① 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다. ④ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 투자심사 결과를 기초로 하여야 한다. 제44조의2(예산안의 첨부서류) ① 예산안에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다. 다만, 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출하는 경우에는 그 일부 또는 전부를 생략할 수 있다. 1. 재정운용상황개요서 ② 제1항제1호에 따른 재정운용상황개요서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 4. 의무지출과 재량지출의 비중
「지방재정법 시행령」	제39조(의무지출의 범위) 법 제33조제3항제6호에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. 4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비 5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비

자료: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.88-89

라. 유아교육지원특별회계법

2012년 누리과정 도입 이후로 누리과정 재정 부담을 어디서 질 것인가를 놓고 중앙정부는 지방교육재정교부금에서 누리과정 지원비를 부담하는 것을 추진하였고, 시·도 교육청은 국고지원을 주장하여 중앙정부와 시·도 교육청 간에 누리과정 재정 부담을 둘러싸고 대립이 발생하였다. 그 결과 2016년 12월에 3년 한시법으로 유아교육지원특별회계법이 제정되어 국세 교육세 및 국고지원금을 통해 누리과정을 위한 유아교육특별회계가 설치되었다. 유아교육지원특별회계는 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 운영된다.

유아교육지원특별회계법 제5조(일반회계로부터의 전입)를 보면 “「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액”과 “제1항에의 전입금 외에 예산으로 정하는 금액”을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다고 규정하고 있으나, 교육세와 국고보조금의 비율에 대해서는 규정하고 있지 않다. 현 정부는 어린이집 누리과정 예산 지원을 국고보조금으로 하겠다는 정책을 추진하고 있으나, 법에는 이런 규정이 없기 때문에 어린이집 누리과정 예산 지원이 앞으로 불안정하게 될 여지가 있다.

▣ 표 III-3-4 ▣ 유아교육지원특별회계법

조문	내용
제1조(목적)	이 법은 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 유아교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(특별회계의 운용·관리)	유아교육지원특별회계(이하 '특별회계'라 한다)는 교육부장관이 운용·관리한다.
제3조(세입)	특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다. 제5조에 따른 일반회계로부터의 전입금 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금 제6조에 따른 차입금 그 밖의 수입금
제4조(세출)	특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다. 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금 제6조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 그 밖의 특별회계의 운용에 필요한 경비

조문	내용
제5조(일반회계로부터의 전입)	① 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다. ② 정부는 제4조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.
제6조(차입금)	① 특별회계의 세출재원이 부족한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위에서 특별회계의 부담으로 장기차입을 할 수 있다. ② 특별회계는 그 자금이 일시적으로 부족한 때에는 특별회계의 부담으로 일시차입을 할 수 있다. ③ 제2항에 따른 일시차입금의 원리금은 해당 회계연도 내에 상환하여야 한다.
제7조(지방자치단체에 대한 지원 등)	① 교육부장관은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 대한 해당 회계연도 예산을 집행함에 있어서는 이를 시·도의 교육비 특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 한다. ② 시·도 교육감은 특별회계의 목적사업을 성실히 수행하여야 하며, 제1항에 따라 지원된 예산을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다. ③ 시·도 교육감은 제1항에 따른 지원금의 결산서를 작성하여 다음 회계연도 4월 30일까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.
제8조(세출예산의 이월)	특별회계의 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조에도 불구하고 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다.
제9조(잉여금의 처리)	특별회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입(移入)한다.
제10조(예비비)	특별회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산을 넘는 지출에 충당하기 위하여 세출예산에 예비비를 계상할 수 있다.
부칙	제1조(시행일) 이 법은 2017년 1월 1일부터 시행한다. 제2조(유효기간) 이 법은 2019년 12월 31일까지 효력을 가진다.

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr).

유아교육지원특별회계 세입·세출 내역을 보면 2017년도에는 교육세 전입금이 3조 808억원이고, 일반회계 전입금이 8600억원이지만, 2018년도에는 교육세 전입금이 1조 8341억이고, 일반회계 전입금이 2조 586억이다. 2017년도와 비교하면 교육세 전입금이 줄고 일반회계 전입금이 늘어났는데, 이는 어린이집 누리과정 예산지원은 국고로 지원하겠다는 현 정부의 정책에 의한 것이다.

표 III-3-5 유아교육지원 특별회계 세입·세출 내역

단위: 백만원

구분	내역	2017년 예산	2018년 예산	
세입	교육세 전입금	3,080,881	1,834,115	
	일반회계 전입금	860,000	2,058,602	
	계	3,940,881	3,892,717	
세출	유치원	교육비 지원	1,485,454	1,474,659
		방과후과정비 지원	367,891	359,456
	어린이집	보육료 지원	1,583,647	1,561,697
		방과후과정비 지원	503,889	496,904
	계	3,940,881	3,892,716	

자료: 교육부(2016). 2017년도 교육부소관 예산 및 기금운용계획 개요; 교육부(2017). 2018년도 교육부 소관 예산안 및 기금운용계획안 개요.

출처: 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서, p.85

4 복지재정의 구조

보육재정은 재정구조상 복지재정에 포함된다. 그러므로 보육재정의 구조를 살펴보기 전에 먼저 보육재정이 포함된 복지재정의 구조를 먼저 살펴보는 것이 전체 재정구조에서 보육재정이 차지하는 위치를 파악하기 위해 필요하다.

복지재정이 교육재정과 구분되는 점은 지방비 매칭을 통해 조달한다는 점이다. 유치중등 교육재정은 지방교육재정교부금과 시·도 전입금으로 대부분의 재원을 조달하고 있으나, 복지재정은 국비와 지방비 매칭을 통해 재원을 조달하게 된다. 국비비율은 평균적으로 아동수당 71.8%, 0~2세 보육료 및 양육수당은 약 66~67%, 보육교직원 인건비 및 운영지원은 49.8%이다.

그런데 우리나라의 국세와 지방세 비율은 현재 약 8:2이다. 국세 지방세 비율이 8:2인 것에 비교해 보면 복지사업에서의 지방비 부담은 그보다 크게 나타나고 있다. 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 재원으로는 국고보조금 이외에 지방자치단체는 지방교부세, 교육청에는 지방교육재정교부금이 있다. 지방교부세와 지방교육재정교부금은 원칙상으로는 지방자치단체와 교육청에 세출 편성의 재량권이 있으나, 실제로는 중앙정부에서 이양된 사업들에 대한 의무지출 경비로 사용되는 경우가

많기 때문에 실제로는 지방정부에 세출 편성의 재량이 있다고 보기 어렵다. 이런 점에서 현재 지방비 매칭 비율은 지방정부의 자체사업을 할 수 있는 지방세를 증발시키는 문제를 발생시키고 있다.

이와 같은 문제를 고려해 보면, 지방비 매칭은 중앙정부가 추진하는 사업의 비용을 지방정부로 전가하기 위한 수단으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

현 정부는 장기적으로 국세와 지방세 비율을 6:4로 변화시킨다는 구상을 제시 하였으나, 2018년 10월 30일 국무조정실, 기획재정부, 교육부, 행정안전부 등 관계 부처 합동으로 발표된 재정분권 추진방안에는 2022년까지 국세 지방세 비율을 7:3으로 지방세 비중을 확대하고, 이를 위해서 지방소비세를 11%에서 21%로 인상시킨다는 계획을 확정하였다. 그러나 재정분권 확대방안에서는 지방소비세 증가에 따라 발생하는 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분은 보전하지 않기로 결정하였다. 지방교부세는 내국세의 19.24%로 고정되어 있기 때문에 지방소비세 증가에 따라 내국세가 감소하면 지방교부세도 감소하게 되어 있다. 그 외에도 지방세 확충과 연계하여 지역밀착형 사무를 중심으로 중앙정부 기능이양도 같이 추진되고 있기 때문에 실제로 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 재원 증가는 지방세 증가분보다는 적을 것으로 예상된다. 그럼에도 앞으로 지방정부의 재정분권 확대가 추진됨에 따라 복지사업에서도 지방정부의 재정적 역할이 커지는 방향으로 가게 될 것을 예상해 볼 수 있다.

복지재정의 구조는 중앙정부 복지재정의 구조와 지방정부 복지재정의 구조로 나누어 살펴볼 것이다.

가. 중앙정부 복지재정의 구조

중앙정부 복지재정의 구조를 보면 2017년 기준 중앙정부 총지출 약 400조원 중에서 사회복지지출은 약 119조원에 해당하여 중앙정부 총지출의 29.7%를 차지 하였다. 보육재정이 포함되는 보육·가족·여성 부문의 재정은 약 5조9천억이었다.

▣ 표 III-4-1 ▣ 중앙정부 사회복지지출(2016-2017)

단위: 조원, 억원

구분	2016	2017
중앙정부 총지출(조원)	386.4	400.5
사회복지지출(억원)	1,128,656	1,191,272
- 기초생활보장	101,311	104,904
- 취약계층지원	24,989	26,082
- 공적연금	427,062	449,930
- 보육·가족·여성	57,654	59,225
- 노인·청소년	94,210	98,013
- 노동	172,950	182,653
- 보훈	48,181	49,754
- 주택	194,381	212,421
- 사회복지일반	7,917	8,290
비중(사회복지지출/총지출)	29.2%	29.7%

주: 본예산기준

자료: 기획재정부, 나라살림 예산개요, 각 연도

출처: 보건복지부·사회보장위원회 사무국·한국보건사회연구원(2017). 통계로 보는 사회보장 2017, p.541에서 재인용

나. 지방자치단체 복지재정의 구조

지방자치단체 복지재정의 구조를 보면 2017년 기준 지방자치단체 총 예산규모 약 193조원 중에서 사회복지지출은 약 49조원에 해당되어 지방자치단체 총 예산 규모의 25.6%를 차지하였다. 이 중에서 보육재정이 포함되는 보육·가족·여성 부문은 약 12조7천억원으로 나타나, 중앙정부 지출보다 지방정부 지출이 훨씬 더 크게 나타났다. 이는 보육재정의 경우 지방정부 차원에서 집행되는 비율이 높다는 것을 의미한다.

▣ 표 III-4-2 ▣ 지방자치단체 사회복지지출(2016-2017)

단위: 조원, 억원

구분	2016	2017
지방자치단체 총 예산규모(조원)	184.6	193.2
사회복지지출(억원)	466,075	494,509
- 기초생활보장	111,722	114,787
- 취약계층지원	62,253	66,796

구분	2016	2017
- 보육·가족·여성	121,192	127,708
- 노인·청소년	142,234	149,433
- 노동	7,212	8,879
- 보훈	3,407	3,683
- 주택	13,019	17,090
- 사회복지일반	5,036	6,135
비중(사회복지지출/총예산규모)	25.2%	25.6%
비중(사회복지지출/총지출)	29.2%	29.7%

주: 당초예산(순계) 기준
 자료: 행정안전부, 지방자치단체 통합재정개요(구, 예산개요), 각 연도
 출처: 보건복지부·사회보장위원회 사무국·한국보건사회연구원(2017). 통계로 보는 사회보장 2017, p.543에서 재인용

복지재정에서 지방자치단체 분야별 보조사업 비중을 보면 사회복지 분야는 전체 사업의 90.2%가 보조사업으로 나타나, 국고 및 지방비 매칭으로 이루어지는 보조사업이 지방자치단체 사회복지 재정의 대부분을 차지하고 자체사업은 10% 미만인 것을 알 수 있다.

표 III-4-3 지방자치단체 분야별 보조사업 비중(2017)

단위: %

구분	보조사업 비중
과학·기술	14.1
국토 및 지역개발	34.1
수송 및 교통	24.4
산업·중소기업	44.0
농림·해양·수산	71.5
보건	71.4
사회복지	90.2
환경보호	35.2
문화 및 관광	43.0
교육	4.1
공공질서 및 안전	50.8
일반공공행정	5.5

주: 당초예산(순계) 기준
 자료: 행정안전부, 지방자치단체 통합재정개요(구, 예산개요),
 출처: 보건복지부·사회보장위원회 사무국·한국보건사회연구원(2017). 통계로 보는 사회보장 2017, p.545에서 재인용

복지재정에서 지방자치단체의 사회복지 지출 비중과 연평균 변화율을 지방자치단체 수준에 따라 구분해서 살펴보면, 전국의 지방세출에서 사회복지지출이 차지하는 비중이 2008년의 21.1%에 비해 2015년에는 31.1%로 나타나 사회복지지출의 비중이 크게 증가하였다. 특히 자치구의 경우에는 2008년의 37.1%에서 2015년의 53.5%로 사회복지지출 비중이 16.5%가 증가하여 가장 빠른 증가 추세를 보였다.

표 Ⅲ-4-4 지방자치단체의 사회복지 지출 비중과 연평균 변화율(2008~2015)

단위: 10억, %

구분	지방세출			사회복지지출		
	2008	2015	연평균 변화율	2008	2015	연평균 변화율 (비중 차이)
전국	161,202	233,952	5.5	33,949 (21.1)	72,673 (31.1)	11.5 (10.0)
광역자치단체	83,285	119,811	5.3	18,431 (22.1)	37,642 (31.4)	10.7 (9.3)
특별·광역시	42,922	58,924	4.6	8,479 (19.8)	18,524 (31.4)	11.8 (11.7)
도	40,362	60,887	6.0	9,952 (24.7)	19,118 (31.4)	9.8 (6.7)
기초자치단체	77,917	114,141	5.6	15,518 (19.9)	35,031 (30.7)	12.3 (10.8)
시	42,477	61,352	5.4	7,111 (16.7)	16,352 (26.7)	12.6 (9.9)
군	20,757	28,124	4.4	2,961 (14.3)	5,472 (19.5)	9.2 (5.2)
자치구	14,684	24,664	7.7	5,446 (37.1)	13,208 (53.5)	13.5 (16.5)

주: 1) 당초예산 총계 기준

2) () 안의 숫자는 비중을 지칭하며, 연평균 변화율 항목의 () 안 숫자는 2008년과 2015년 사이의 비중 차이를 지칭

자료: 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/>)의 자치단체 사회복지분야 예산 및 자치단체 예산 규모를 이용하여 산정함
출처: 권혁진(2016). 사회복지 보조사업 증가가 지자체 재정지출 구성 및 성과에 미친 영향. 한국지방세 연구원, p.9에서 재인용

5 보육재정의 구조

가. 보육재정의 구조 및 변화추이

유아교육재원과 달리 보육재원은 별도의 특별회계로 구분되어 있지 않고, 매년 국가 일반회계 예산편성 시에 보육관련 사업비로 편성된다. 국비의 경우 보건복지부 소관 일반회계 예산에 편성되며, 국고보조금으로 시·도 및 시·군·구에 지원되는 과정에서 지방자치단체는 국고보조금에 상응하는 대응투자를 하도록 되어 있다. 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」[별표 1]에 따르면, 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원사업은 서울 35%, 지방 65%를 국가가 보조하며, 어린이집 기능보강사업은 50%를 국가가 보조하고, 보육돌봄서비스, 육아종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집 등의 사업은 서울 20%, 지방 50%를 국가가 보조함에 따라 나머지 금액을 지방자치단체가 대응투자하고 있다(송기창, 2017b: 32). 이런 점에서 보육재원은 국가 일반회계와 지방자치단체 일반회계 재원으로 구성된다고 할 수 있다(송기창, 2017b: 33).

2015년을 기준으로 할 때 보육재정규모는 국고 5조 1,861억원, 지방재원 4조 6,900억원, 총 9조 8,761억원이며, 여기에 어린이집 누리과정 지원비 2조 1,201억원을 합하면 보육재정규모는 총 11조 9,962억원이 된다(송기창, 2017b: 33). 그러나 시·도 교육청에서 지원하는 어린이집 누리과정 지원비는 유아교육재정 통계에 반영하였으므로 보육재정통계에서는 제외된다.

표 III-5-1 보육재정 변화추이(예산 기준)

단위: 백만원

구분	사업명	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국가 사업	○ 어린이집 운영 지원	2,344,284	2,826,311	3,066,742	3,842,571	3,726,363	3,767,537
	보육교직원 인건비지원	395,023	423,153	444,463	467,111	492,640	518,431
	보조교사	-	-	-	-	15,761	55,743
	대체교사	-	-	-	-	5,292	10,228
	농촌보육교사 특별수당	-	-	-	-	-	27,914
	영유아 보육료 지원	1,934,611	2,391,291	2,594,419	3,329,228	3,137,702	3,106,581

구분	사업명	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	시간차등형보육 시범사업	-	-	3,800	3,800	7,507	11,959
	어린이집 기능보강	14,650	11,867	7,595	7,144	34,015	6,447
	어린이집 확충	-	-	16,465	35,288	33,446	30,234
	0 보육인프라 구축	16,250	15,337	38,490	18,268	16,756	23,202
	보육사업관리	1,515	3,247	4,059	1,645	1,405	7,822
	육아종합지원서비스 제공	4,040	7,040	19,636	5,662	4,887	11,267
	어린이집 교원양성 지원	1,888	1,838	2,054	2,054	1,956	2,731
	보육 프로그램 개발 및 연구	225	225	202	208	-	-
	보육 전자바우처 운영	6,762	3,027	11,395	6,911	6,192	-
	보육실태조사	-	-	-	-	792	-
	부모모니터링단 운영	-	-	1,144	1,288	1,324	1,192
	공익제보자 신고포상금	-	-	-	500	200	190
	0 어린이집 평가인증	4,975	6,026	6,668	8,600	9,800	7,653
	0 어린이집 지원	23,077	78,207	153,775	189,061	221,707	253,232
	어린이집 지원	15,093	61,265	120,396	150,533	177,636	204,502
	공공형 어린이집	7,984	16,942	33,379	38,528	44,071	48,730
	0 가정양육수당 지원사업	89,794	102,646	880,950	1,215,319	1,211,510	1,219,200
	□ 국가 사업 국비 소계(A)	2,478,380	3,028,567	4,146,625	5,273,819	5,186,136	5,270,824
	□ 국가 사업 지방대응투자(B)	2,540,220	3,103,616	4,072,234	3,283,551	3,153,164	-
	국가사업비 계 (A+B)	5,018,600	6,132,183	8,128,859	8,557,370	8,339,300	-
지방 사업	지방특수보육시책사업비(C)	914,826	1,159,332	1,036,342	1,084,400	1,536,800	-
보육재정 총계(A+B+C)		5,933,426	7,291,515	9,255,201	9,641,770	9,876,100	-

주: 1) 국고사업 지방대응투자비(B)는 국가사업비(A)에서 국가사업 국비(A)를 뺀 것임
 2) 교육청에서 지원하는 누리과정 보육료는 유아교육재정 통계에 반영하였으므로 보육재정통계에는 제외됨
 자료: 보건복지부(2011, 2012, 2013, 2014, 2015), 보육재정통계; 유해미 외(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제, 육아정책연구소; 서문희·김혜진(2012), 2012 보육정책의 성과와 과제, 육아정책연구소.
 출처: 송기창(2017b). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), p.34

보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표1에는 보조금 지급 대상 사업의 기준보조율이 규정되어 있다. 이는 국고보조금의 기준보조율을 말하는 것인데, 서울과 지방이 다르게 규정되어 있다. 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원은 서울 35%, 지방 65%로 규정되어 있는데, 서울은 중앙정부에서 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원 금액의 35%만 국고보조금으로 지원하고, 지방은 65%를 지원한다는 것이다. 어린이집 기능보강 사업은 서울과 지방 관계없이 금액의 50%를 중앙정부에서 지원하고, 어린이집 지원 등의 사업은 금액을 서울 20%, 지방 50%를 중앙정부에서 지원한다.

표 III-5-2 보조금 지급 대상 사업의 기준보조율(보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 1)

사업	기준보조율(%)	비고
영유아 보육료 및 가정양육수당 지원	서울: 35 지방: 65	해당 회계연도의 전전년도 최종 예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 지방자치단체는 10%p 인하
어린이집 기능 보강	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당(용지매입비 제외)
보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집 지원	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종 예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 지방자치단체는 10%p 인하

2018년 보건복지부 보육사업예산에서도 총액 약 5조 5천억원 중에서 60%에 가까운 3조 2,671억원이 영유아 보육료 지원에 사용되었다.

표 III-5-3 2018년 보육사업예산

단위: 백만원, %

구분	'17 예산		'18 예산 (B)	증감 (B-A)	%	비고
	본예산	추경(A)				
합계	5,373,451	5,406,655	5,505,231	98,576	1.8%	
□ 영유아 보육료 지원	3,138,013	3,138,267	3,267,194	128,927	4.1%	
○ 영유아 보육료 지원	3,129,242	3,129,242	3,257,470	128,228	4.1%	·어린이집 이용 영유아 보육료 지원
○ 시간제 보육지원	8,771	9,025	9,724	699	7.7%	·시간제보육 이용 영유아 보육료 지원
□ 어린이집 기능보강	28,817	49,272	74,186	24,914	50.6%	
○ 어린이집 기능보강	6,447	6,447	5,802	△645	△10.0%	·어린이집 증개축, 개보수, 장비비 등 환경개선
○ 어린이집 확충	22,370	42,825	68,384	25,559	59.7%	·국공립신축 102개소, 국공립 장기임차 123개소, 공동주택 리모델링 225개소, 장애아 전문 2개소, 기자재비 452개소
□ 어린이집 관리	24,758	24,758	25,971	1,213	4.9%	
○ 보육사업 관리	3,301	3,301	4,003	702	21.3%	·보육사업 행정지원 및 홍보
○ 육아종합지원 센터 지원	9,508	9,508	8,931	△577	△6.1%	·부모 및 영유아에게 종합적인 육아서비스 제공
○ 어린이집 교원 양성 지원	2,727	2,727	2,815	88	3.2%	·교직원 보수교육, 보육자격관리 관련 운영비 지원
○ 보육실태 조사	-	-	700	700	순증	·보육실태조사
○ 부모 모니터링단 운영 지원	1,192	1,192	1,131	△61	△5.1%	·어린이집의 급식, 위생, 건강 및 안전관리 분야 모니터링을 위한 모니터링단 운영
○ 공익 제보자 신고포상금	174	174	165	△9	△5.2%	·어린이집의 보조금 부정수급, 이동학대 등 위반행위 신고자 포상금 운영
○ 어린이집 평가인증 운영	7,856	7,856	8,226	370	4.7%	·평가인증운영 및 사무국 지원

구분	'17 예산		'18 예산 (B)	증감 (B-A)	%	비고
	본예산	추경(A)				
□어린이집 지원	957,679	970,174	1,048,743	78,569	8.1%	
○공공형 어린이집	55,827	55,827	60,999	5,172	9.3%	·공공형 어린이집 운영비 지원, 사후품질관리
○보육 교직원 인건비 및 운영지원	901,852	914,347	987,744	73,397	8.0%	·국공립, 법인, 취학보육 담당 교직원 인건비 지원 ·보조교사, 대체교사 인건비 ·농어촌 보육교사 특별수당, 교사 근무환경개선비 등
□가정 양육수당 지원사업	1,224,184	1,224,184	1,089,137	△135,047	△11.0%	·취학 전 가정양육 영유아 양육수당 지원

자료: 2018 보육사업 안내(부록), 보건복지부, p.269

영유아 보육법상에는 무상보육, 가정양육수당, 어린이집 지원 등의 근거규정이 제시되어 있다. 영유아보육법 제34조 및 영유아 보육법 시행령 제22조에는 무상보육 및 그 내용과 범위가 규정되어 있고, 영유아 보육법 시행령 제23조에는 어린이집 누리과정 비용 지원을 규정하고 있다. 영유아 보육법 제34조의2는 가정양육수당의 근거를 규정하고 있고, 영유아 보육법 제36조 및 영유아 보육법 시행령 제24조에는 정부와 지방자치단체의 어린이집 인건비 및 운영비 지원의 근거를 규정하고 있다. 뒤에서 논의하게 될 지방자치단체 특수보육시책사업 역시 이러한 규정에 근거하여 시행된다고 할 수 있다. 영유아보육법 제39조는 보육료 수납에 관해 규정하고 있는데, 여기에는 시·도별 보육료 상한제에 관한 규정 역시 포함되어 있다.

표 III-5-4 영유아보육법상 무상보육, 가정양육수당, 어린이집 지원 등 근거규정

조문	내용
영유아보육법 제34조(무상보육)	① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ② 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상보육에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다. ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다. ④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.
영유아보육법 시행법 제22조(무상보육의 내용 및 범위 등)	① 법 제34조제1항에 따른 영유아(영유아인 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 중 영유아를 포함한다) 무상보육은 다음 각 호의 영유아를 대상으로 실시한다. 1. 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정 중 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공받는 경우. 다만, 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 영유아로서 어린이집에서 공통과정을 제공받는 경우를 포함한다. 2. 매년 1월 1일 현재 만 3세 미만인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정(공통과정은 제외한다)을 제공받는 경우 ② 제1항에도 불구하고 법 제34조제2항에 따라 장애아는 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정을 제공받는 경우 만 12세까지 무상보육을 실시할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 무상보육의 실시에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.
영유아보육법 시행령 제23조(무상보육 실시 비용)	① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. 다만, 법률 제14395호 유아교육지원특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원특별회계에서 부담한다. ② 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제2호의 영유아 무상보육 및 같은 조 제2항의 장애아 무상보육 실시에 드는 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다. ③ 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정한다.
영유아보육법 제34조의2(양육수당)	제34조의2(양육수당) ① 국가와 지방자치단체는 어린이집이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 영유아가 제26조의2에 따른 일시보육 서비스를 이용하는 경우에도 그 영유아에 대하여는 제1항에 따른 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

조문	내용
	③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 양육에 필요한 비용을 지원받는 영유아가 90일 이상 지속하여 해외에 체류하는 경우에는 그 기간 동안 양육에 필요한 비용의 지원을 정지한다. ④ 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장은 제3항에 따라 양육수당의 지급을 정지하는 경우 서면으로 그 이유를 분명하게 밝혀 영유아의 보호자에게 통지하여야 한다. ⑤ 제1항에 따른 비용 지원의 대상·기준 등에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
영유아보육법 제36조(비용의 보조 등)	국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.
영유아보육법 시행령 제24조(비용의 보조)	① 법 제36조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용의 전부 또는 일부를 보조한다. 1. 어린이집의 설치, 증축·개축 및 개수·보수 비용 2. 보육교사 인건비 3. 교재·교구비 4. 지방육아종합지원센터의 설치·운영비 5. 보수교육 등 직원 교육훈련 비용 6. 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용 7. 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용 ② 제1항에서 정한 비용의 지원방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정한다.
제38조(보육료 등의 수납)	제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 어린이집을 설치·운영하는 자는 그 어린이집의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 어린이집을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다. 다만, 시·도지사는 필요시 어린이집 유형과 지역적 여건을 고려하여 그 기준을 다르게 정할 수 있다.

나. 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원

보육예산의 80% 이상을 차지하고 있는 지원항목은 영유아 보육료 지원 및 가정양육수당 지원이다. 이런 점에서 보육예산 중에서 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원에 대해서는 별도로 살펴볼 필요가 있다.

2018년 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원내용은 다음 표와 같다.

표 III-5-5 2018년 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원내용

		지원대상		지원내용
영유아 보육료	0-2세반	부모보육료	종일반	0세 월 44.1만원 1세 월 38.8만원 2세 월 32.1만원
			맞춤반	0세 월 34.4만원 1세 월 30.2만원 2세 월 25.0만원
			야간	0세 월 44.1만원 1세 월 38.8만원 2세 월 32.1만원
			24시	0세 월 66.15만원 1세 월 58.2만원 2세 월 48.15만원
		기본보육료	0세 월 43.7만원 1세 월 23.8만원 2세 월 16.1만원 장애 월 49.0만원	
	장애아	전소득계층 (만 12세 이하)	월 44.9만원	
	시간연장형	일반	시간당 3,000원 (지원한도액 18만원)	
	장애	시간당 4,000원 (지원한도액 24만원)		
	간급보육바우처	맞춤반 이용 아동	시간당 4,000원 (지원한도액 6만원)	
가정양육 수당	0-5세	전 소득계층	12개월 미만 월 20만원 12-24개월 미만 월 15만원 25-84개월 미만 월 10만원	

자료: 보건복지부(2018). 2018 보육사업 안내.

2017년 영유아보육료 및 가정양육수당 예산현황을 보면 영유아보육료의 경우 국비 지원금이 3조 1,761억원, 지방비 지원금이 1조 5,015억원이다. 양육수당의 경우 국비 지원금이 1조 2,192억원, 지방비 지원금이 6,365억원이다. 영유아 보육료 및 양육수당 합계를 보면 국고 지원금이 4조 3,953억원, 지방비 지원금이 2조 1,380억원으로 총 6조 5,333억원에 달한다.

Ⅲ 표 III-5-6 2017년 영유아보육료 및 가정양육수당 예산현황

단위: 억원, %

	2016(A)	2017(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
영유아보육료				
국비(보건복지부)	31,761	31,292	-469	-1.5
지방비	15,015	14,793	-222	-1.5
소계	46,776	46,085	-691	-1.5
양육수당				
국비	12,192	12,242	50	0.4
지방비	6,365	6,112	-253	-4
소계	18,557	18,354	-203	-1.1
보육료+양육수당 합계				
국고(보건복지부)	43,953	43,534	-419	-1
지방비	21,380	20,905	-475	-2.2
합계	65,333	64,439	-894	-1.4

자료: 국회예산정책처 재정통계, 보건복지위원회, 영유아 보육료 및 가정양육수당 지원

2017년 영유아보육료 지원 및 가정양육수당 사업의 재원분담 현황을 보면 국비 4조 3534억원, 지방비 2조 756억원, 총 6조 4290억원이다. 그중 영유아 보육료 지원은 국비 3조 1292억, 지방비 1조 4726억원, 총 4조 6018억원이고, 가정양육수당은 국비 1조 2242억원, 지방비 6030억원, 총 1조 8272억원이다. 기준 보조율은 서울 35%, 지방 65%를 기준으로 한다.



표 III-5-7 영유아보육료 지원 및 가정양육수당 사업의 재원분담 현황(2017)

(단위: 억원, %)

세부 사업	2016년			2017년			전년 대비(b-a)		기준 보조율
	국비	지방비	소계(a)	국비	지방비	소계(b)	증가액 (b-a)	증가율	
영유아 보육료 지원	31,066	14,619	45,685	31,292	14,726	46,018	333	0.7	서울 35(±10) 지방 65(±10) (평균 68)
가정양육 수당	12,192	6,005	18,197	12,242	6,030	18,272	75	0.4	서울 35(±10) 지방 65(±10) (평균 67)
보육 소계	43,258	20,624	63,882	43,534	20,756	64,290	408	0.6	

주: 1. 각 연도 본예산 기준이며, 지방비는 평균보조율을 근거로 추정(국회예산결산위원회 2017년 예산안 검토보고 참고).
 2. 기초연금의 국가 부담은 「기초연금법」시행령 '[별표 2] 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율'(지방자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 차등 적용)에 따르며, 그 외 사업 보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」시행령에서 '〈별표 1〉 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율'에 따르며(단, '±10' 표시 사업은 자치단체의 재정자주도와 사회복지비 지수에 따라 보조율 차등 적용).
 3. 상기 예산사업은 각 영역에서 규모나 정책 비중으로 대표적 사례임.

자료: 1. 기획재정부. (각 연도). 나라살림 예산개요.
 2. 보건복지부. (각 연도). 예산 및 기금운용계획 개요.
 3. 국회예산정책처. (각 연도). 대한민국 재정.
 4. 국회예산결산특별위원회. (각 연도). 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

출처: 박인화(2017). 중앙·지방 간 사회복지 정책 기능 및 재정제도 재정립 방안. 한국보건사회연구원. p.84에서 재구성

다. 어린이집 인건비 지원

어린이집 인건비 지원에 대해서도 중앙정부 예산은 2016년 약 8100억원, 2017년 약 9천억원, 2018년 약 9870억원으로 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 이 사업에 대한 국고보조금 기준보조율은 서울 20%, 지방 50%로 중앙정부 예산 보다 더 큰 금액이 지방비로 지원되고 있다.

표 III-5-8 보육교직원 인건비 지원(2016-2018)

단위: 백만원

	2016	2017	2018	비고
보육교직원 인건비 지원	816,818	901,852	987,744	- 국공립, 법인, 취약보육 담당 교직원 인건비 지원 - 보조교사, 대체교사 인건비
증가율(%)		10.4	8.0	- 농어촌보육교사 특별수당, 교사근무환경개선비 등

주: 본 예산 기준
 자료: 보건복지부. 보육사업안내. 각 연도.

라. 아동수당

앞에서 논의한 보육예산은 복지부 예산 중에서도 보육정책관에 속해 있는 예산들이다. 그러나 체계상 보육예산과는 별개이면서도 보육재정과 밀접한 관련을 가지고 있는 예산이 아동수당이다. 아동수당은 보육예산이 보육정책관으로 분류되는 것과 달리 인구아동정책관으로 분류된다. 그러나 아동수당은 도입 논의 당시에서부터 어린이집 특별활동비·차량운행비 등 보육료 이외의 부모부담 비용을 경감하는 기능을 하고 있다고 제시되었기 때문에(보건복지부 보도설명자료 2017.11.20.) 보육재정과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

아동수당의 규모는 모든 0~5세 아동에게 지급한다고 가정했을 때 2019년 기준 약 3조원으로 추정되었다(국회예산정책처, 2017, p.23)

아동수당은 2018년 9월 1일부터 시행되는 아동수당법에 근거하여 지급되고 있다. 아동수당은 소득분위 상위 10퍼센트를 제외한 가구에게 매월 10만원씩을 지급한다. 아동수당은 현금으로 지급하는 것이 원칙이지만 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 다른 방법으로도 지급할 수 있다(아동수당법 제10조제3항). 이에 따라 아동수당법 시행령 제10조는 아동수당을 해당 지방자치단체가 발행하는 상품권으로 지급할 수 있도록 규정하였다.

표 III-5-9 | 아동수당법 및 시행령

조문	내용
법 제1조(목적)	이 법은 아동에게 아동수당을 지급하여 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진함을 목적으로 한다.
법 제4조(아동수당의 지급 대상 등)	① 아동수당은 6세 미만의 아동에게 보호자와 그 가구원의 소득이나 재산, 가구 특성 등을 반영한 경제적 수준을 고려하여 지급한다. 이 경우 보건복지부장관은 수급아동 가구의 경제적 수준이 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 수준 이하가 되도록 지급 대상 선정 기준을 정한다. ③ 아동수당은 매월 10만원을 지급하되, 보호자와 그 가구원의 경제적 수준 등을 고려하여 일부 감액하여 지급할 수 있다.
법 제10조(아동수당의 지급 시기 및 방법 등)	③ 아동수당은 현금으로 지급한다. 다만, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 다른 방법으로도 지급할 수 있다.

조문	내용
시행령 제10조(아동수당의 상품권에 의한 지급)	① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 법 제10조 제3항 단서에 따라 아동수당을 해당 지방자치단체가 발행하는 상품권으로 지급할 수 있다. 다만, 수급아동이 「아동복지법」 제52조제1항제1호의 아동양육시설이나 같은 항 제4호의 공동생활가정에서 보호조치되고 있는 경우 등 보건복지부장관이 필요하다고 인정하여 정하는 경우에는 아동수당을 현금으로 지급하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr).

아동수당은 국가와 지방자치단체가 소요재정을 나누어 부담하는 국고보조사업으로 기준 국고보조율은 서울 50퍼센트, 지방 70퍼센트이고, 재정자주도를 고려하여 10퍼센트를 인상 또는 인하하는 차등보조율이 적용되어 평균 국고보조율은 71.8퍼센트이다(국회예산정책처, 2017, p.23).

표 III-5-10 시도별 아동수당 지방비 부담안

단위: 억원

구분	국고보조율 (%)	0~5세 비중(%) ('16년 268만명)	지방비 부담액						총계	연평균
			'18년	'19년	'20년	'21년	'22년			
전국	71.8	100	4,294	8,482	8,397	8,300	8,256	37,730	7,546	
서울	50.0	16.9	1,286	2,541	2,516	2,486	2,473	11,303	2,261	
부산	80.0	6.0	182	359	355	351	349	1,595	319	
대구	78.7	4.5	146	289	286	282	281	1,284	257	
인천	79.8	6.0	182	359	355	351	349	1,596	319	
광주	80.0	3.0	91	179	178	176	175	798	160	
대전	80.0	3.1	94	186	184	182	181	828	166	
울산	78.2	2.6	86	169	168	166	165	754	151	
경기	75.2	27.2	1,028	2,031	2,011	1,988	1,977	9,035	1,807	
강원	77.0	2.6	90	178	176	174	173	792	158	
충북	76.0	3.1	113	222	220	218	217	989	198	
충남	73.4	4.3	175	345	342	338	336	1,536	307	
전북	77.2	3.4	117	230	228	225	224	1,024	205	
전남	73.0	3.4	141	278	275	272	270	1,235	247	
경북	73.2	5.0	203	400	396	392	390	1,780	356	
경남	74.9	6.9	263	520	515	509	507	2,315	463	
제주	70.0	1.4	63	125	124	122	121	555	111	
세종	70.0	0.8	35	70	69	68	38	309	62	

주: 재정규모는 향후 출산을 추이 및 차등보조율 조정에 따라 변동 가능

자료: 보건복지부

출처: 국회예산정책처(2017). 2018년도 예산안 위원회별 분석[보건복지위원회], p.24

IV

유아교육·보육 소요재정 추계

1. 누리과정 소요재정
2. 영유아 보육료 소요재정
3. 가정양육수당·아동수당 소요재정
4. 어린이집 담임수당 소요재정
5. 사립유치원 인건비 보조 소요재정
6. 국공립유치원 및 국공립어린이집 신증설 소요재정
7. 유아교육·보육 소요재정 추계 종합



IV. 유아교육·보육 소요재정 추계

유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스를 논의하기에 앞서 유아교육 및 보육 소요재정에 대해 추계할 필요가 있다. 본 연구에서는 재정조달 거버넌스의 개념을 “재정을 조달하기 위해 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 당사자들이 소요재정을 분담할 수 있는 관리체제”로 정의하였는데, 소요재정 추계가 선행되어야 소요재정 분담의 필요성 및 정도가 정해진다고 볼 수 있기 때문이다.

유아교육 및 보육을 위한 소요재정은 누리과정 단가, 0~2세 영유아 보육료 및 기본보육료, 0~5세 가정양육수당, 아동수당, 어린이집 담임수당, 사립유치원 교원 인건비 보조, 국공립유치원 및 국공립어린이집 신증설 등에 소요되는 재정 지출을 추계하였다. 이 7가지 항목을 선택하여 소요재정 추계를 하는 이유는 다음과 같다.

먼저 누리과정 단가는 2013년에 누리과정 지원을 위한 유아학비·보육료가 22만원으로 인상된 이후 6년째 동결되어 있는 상태이다. 당시 계획으로는 2016년까지 유아학비·보육료를 30만원으로 인상하기로 하였으나 그 계획대로 실행되지 못하고 현재까지 동결되어 있다. 이에 따라 경영에 어려움을 겪게 된 유치원 및 어린이집에서는 누리과정 단가를 인상하라는 요구가 현재도 계속되고 있다. 특히 보육료 상한제의 적용을 받고 있는 어린이집에서 누리과정 단가 인상 요구가 강하게 제기되고 있다. 이런 점에서 누리과정 단가를 30만원으로 인상했을 시 발생하는 소요재정을 추계할 필요가 있다.

0~2세 영유아 보육료 및 가정양육수당은 보건복지부 보육예산의 80퍼센트 이상을 차지할 정도로 보육재정에서 차지하고 있는 비중이 큰 항목이며 현 정부의 무상보육 정책에 따라 앞으로 확대 가능성이 있기 때문에 소요 재정을 추계할 필요가 있다.

아동수당은 체계상 보육예산과는 구별되지만 아동 양육에 따른 경제적 부담을

경감한다는 목적에서 지원되고 있기 때문에 보육재정과 밀접한 관련이 있다. 아동수당은 현재 아동수당법상 수급아동 가구의 경제적 수준이 2인 이상 전체 가구의 100분의 90 수준 이하가 되도록 지급 대상 선정 기준이 정해지지만(아동수당법 제4조제1항), 모든 가구에 지원해야 한다는 주장 역시 계속해서 제시되고 있다. 이런 점에서 현행 제도를 유지하는 경우와 모든 가구로 지원을 확대했을 경우를 비교하여 아동수당 소요재정을 추계할 필요가 있다.

어린이집 담임수당 및 사립유치원 교원인건비 보조는 현 정부의 정책인 유치원과 어린이집의 격차해소 차원에서 논의할 필요가 있다. 유치원과 어린이집 격차해소는 유치원과 어린이집 간의 격차 뿐 아니라 국공립유치원과 사립유치원의 격차 역시 논의되고 있다. 격차 해소에서 가장 크게 논의되고 있는 문제는 교원인건비의 차이라는 점에서 국공립유치원, 사립유치원, 어린이집의 인건비 차이를 해소하기 위해서는 어느 정도의 재정이 소요되는가를 추계할 필요가 있다.

국공립유치원과 국공립어린이집 신증설 소요재정은 현 정부의 정책인 국공립 유치원 및 국공립어린이집 이용률 40퍼센트 달성을 위해 필요한 재정이 얼마나 나올지를 파악하기 위해 추계할 필요가 있다.

지금까지 설명한 유아교육 및 보육을 위한 소요재정을 추계하기 위해서 통계청 2017년 장래인구추계를 기준으로 사용하였다.

통계청 장래인구추계를 보면(중위 시나리오 사용) 0~5세 인구가 2018년 약 257만 6천명에서 2030년에는 약 246만 3500명, 2040년에는 약 206만 7900명, 2050년에는 178만 9천명, 2060년에는 166만 6천명으로 감소하고 있다. 2018년을 기준으로 할 때 0~5세 인구는 2040년에는 80퍼센트 수준으로 감소하고, 2050년에는 69.4% 수준으로 감소하며, 2060년에는 64.7% 수준으로 감소하게 된다.

▮ 표 IV-0-1 ▮ 장래인구추계(0~5세)

연도	0세	1세	2세	3세	4세	5세	0~5세 합계
2018	410770	409221	422110	438754	433776	461601	2576232
2019	409075	409032	408623	421764	438338	433188	2520020
2020	407623	407310	408420	408285	421343	437761	2490742
2021	407013	405833	406673	408071	407876	420768	2456234
2022	407440	405193	405172	406300	407656	407319	2439080
2023	408807	405582	404505	404778	405868	407101	2436641

연도	0세	1세	2세	3세	4세	5세	0~5세 합계
2024	410788	406906	404865	404088	404331	405303	2436281
2025	412917	408838	406155	404424	403623	403757	2439714
2026	414658	410918	408052	405686	403942	403040	2446296
2027	415521	412609	410095	407555	405184	403348	2454312
2028	415113	413428	411750	409569	407030	404577	2461467
2029	413169	412982	412535	411194	409022	406408	2465310
2030	409549	411010	412058	411951	410625	408384	2463577
2031	404254	407370	410060	411448	411359	409971	2454462
2032	397454	402108	406431	409454	410857	410703	2437007
2033	389352	395350	401185	405832	408866	410203	2410788
2034	380241	387298	394448	400597	405251	408214	2376049
2035	370474	378243	386420	393874	400024	404605	2333640
2036	360468	368537	377393	385862	393314	399388	2284962
2037	350682	358595	367717	376854	385316	392689	2231853
2038	341551	348872	357806	367198	376325	384705	2176457
2039	333435	339800	348114	357309	366687	375731	2121076
2040	326566	331737	339071	347637	356817	366111	2067939
2041	320993	324914	331034	338614	347163	356260	2018978
2042	316586	319379	324234	330596	338159	346624	1975578
2043	313081	315002	318718	323811	330157	337638	1938407
2044	310143	311521	314356	318309	323386	329652	1907367
2045	307452	308604	310887	313957	317896	322895	1881691
2046	304754	305930	307981	310496	313553	317417	1860131
2047	301906	303249	305316	307598	310100	313083	1841252
2048	298878	300419	302643	304938	307208	309638	1823724
2049	295736	297410	299822	302271	304554	306752	1806545
2050	292612	294289	296822	299457	301892	304104	1789176
2051	289659	291184	293710	296463	299084	301446	1771546
2052	287020	288250	290616	293358	296095	298644	1753983
2053	284794	285628	287691	290270	292995	295660	1737038
2054	283018	283418	285078	287352	289914	292566	1721346
2055	281668	281653	282875	284744	287002	289491	1707433
2056	280660	280313	281117	282547	284399	286585	1695621
2057	279873	279312	279781	280793	282207	283987	1685953
2058	279164	278531	278783	279460	280457	281800	1678195
2059	278385	277827	278005	278464	279126	280053	1671860
2060	277396	277053	277304	277688	278132	278725	1666298

자료: 통계청, 장래인구추계(2017).

1 누리과정 소요재정

3~5세 누리과정 소요재정을 추계할 시 2017년 통계청 장래인구추계의 3~5세 인구를 기준으로, 2017년 평균 유치원 이용률 49.3% 및 어린이집 이용률 41.3%(육아정책연구소, 2018: 31)가 유지되는 것으로 가정하였다. 공립유치원 재원 아동 비율 25%로 가정하고, 공립유치원 원아에게 적용되는 현행 단가인 교육비 월 6만원 및 방과후 과정비 월 5만원, 사립유치원 및 어린이집 원아에게 적용되는 현행 단가인 교육비·보육료 월 22만원 및 방과후과정비 월 7만원을 적용하였다. 2017년 예산편성 기준에 따라 방과후 과정비 지급비율은 국공립 유치원 원아 수의 80%, 사립 유치원 원아 수의 65%, 어린이집 원아 수의 100%를 지급하는 것으로 가정하였다(문무경·박창현·송기창·김문정, 2017, p.136). 그리고 사립유치원 및 어린이집 원아에게 적용되는 누리과정의 교육비·보육료가 현행 22만원에서 30만원으로 인상될 시 소요재정도 별도로 추계하였다. 누리과정 단가 인상 시에는 사립유치원과 어린이집 교육비·보육료만 인상하고, 국공립 유치원 교육비는 현행대로 유지, 방과후 과정비는 현행대로 유지한다는 가정에 따라, 2019년부터 매년 2만원씩 인상되어 2022년에 30만원이 되는 것으로 가정하였다(문무경·박창현·송기창·김문정, 2018: 136).

가. 공사립 유치원 비율 현행 유지 가정

공사립 유치원 비율을 현행대로 유지한다고 가정할 시 3~5세 누리과정 소요재정은 2022년에는 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우(교육비·보육료 22만원) 3조 3745억원이고, 누리과정 단가를 인상할 경우(교육비·보육료 30만원) 4조 2922억원으로 추정되어, 9177억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2030년에는 3~5세 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우 3조 4013억원이 소요되지만 3~5세 누리과정 단가를 인상할 경우 4조 3263억원이 소요되어 9250억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2040년에는 3~5세 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우 2조 9581억원이고, 3~5세 누리과정 단가를 인상할 경우 3조 7626억원으로 추정되어, 8045억원의 재정이 추가로 요구되었다.

표 IV-1-1 3~5세 누리과정 소요재정(공사립 유치원 비율 현행유지)

단위 : 백만원

연도	3~5세 인구	3~5세 누리과정 단가 현행	3~5세 누리과정 단가 인상
2018	1334131	3686422	3686422
2019	1293290	3573572	3816529
2020	1267389	3502003	3978186
2021	1236715	3417246	4114234
2022	1221275	3374583	4292297
2023	1217747	3364834	4279898
2024	1213722	3353712	4265752
2025	1211804	3348413	4259011
2026	1212668	3350800	4262047
2027	1216087	3360247	4274064
2028	1221176	3374309	4291949
2029	1226624	3389363	4311097
2030	1230960	3401344	4326336
2031	1232778	3406367	4332726
2032	1231014	3401493	4326526
2033	1224901	3384602	4305041
2034	1214062	3354652	4266947
2035	1198503	3311660	4212263
2036	1178564	3256565	4142185
2037	1154859	3191064	4058871
2038	1128228	3117478	3965274
2039	1099727	3038726	3865104
2040	1070565	2958146	3762611
2041	1042037	2879319	3662347
2042	1015379	2805658	3568655
2043	991606	2739970	3485102
2044	971347	2683991	3413900
2045	954748	2638125	3355561
2046	941466	2601424	3308880
2047	930781	2571900	3271326
2048	921784	2547040	3239705
2049	913577	2524363	3210861
2050	905453	2501915	3182308
2051	896993	2478538	3152575
2052	888097	2453957	3121309
2053	878925	2428613	3089073
2054	869832	2403488	3057115

연도	3~5세 인구	3~5세 누리과정 단가 현행	3~5세 누리과정 단가 인상
2055	861237	2305984	2933095
2056	853531	2299176	2924435
2057	846987	2292989	2916566
2058	841717	2286241	2907983
2059	837643	2277819	2897270
2060	834545	2266745	2883184

나. 국공립 유치원 확대 가정

국공립 유치원 원아 비율을 현행 25%에서 40%로 확대할 시 3~5세 누리과정 소요재정도 별도로 추계하였다. 2018년 25%를 기준으로 하여 매년 5%씩 국공립 유치원 원아 비율을 확대하여 2021년에 40%가 되는 것으로 가정하였다.

국공립 유치원을 확대할 시 3~5세 누리과정 소요재정은 2022년에는 3~5세 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우(교육비·보육료 22만원) 3조 1952억이고, 누리과정 단가를 인상할 경우(교육비·보육료 30만원) 4조 262억으로, 8310억원의 재정이 추가로 요구된다. 2030년에는 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우 3조 2205억이고, 누리과정 단가를 인상할 경우 4조 581억으로 추정되어, 8376억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2040년에는 3~5세 누리과정 단가를 현행대로 유지할 경우 2조 8009억이고, 3~5세 누리과정 단가를 인상할 경우 3조 5293억으로 추정되어, 7284억원의 재정이 추가로 요구되었다.

▮ 표 IV-1-2 ▮ 3~5세 누리과정 소요재정(국공립 유치원 확대)

단위 : 백만원

연도	3~5세 인구	3~5세 누리과정 단가 현행	3~5세 누리과정 단가 인상
2018	1334131	3686422	3686422
2019	1293290	3510259	3745565
2020	1267389	3377913	3824105
2021	1236715	3235616	3866756
2022	1221275	3195220	4026234
2023	1217747	3185990	4014604
2024	1213722	3175459	4001334
2025	1211804	3170441	3995011

연도	3~5세 인구	3~5세 누리과정 단가 현행	3~5세 누리과정 단가 인상
2026	1212668	3172702	3997859
2027	1216087	3181647	4009131
2028	1221176	3194961	4025908
2029	1226624	3209215	4043869
2030	1230960	3220559	4058163
2031	1232778	3225316	4064157
2032	1231014	3220700	4058341
2033	1224901	3204707	4038188
2034	1214062	3176349	4002455
2035	1198503	3135642	3951161
2036	1178564	3083476	3885427
2037	1154859	3021456	3807278
2038	1128228	2951782	3719482
2039	1099727	2877214	3625521
2040	1070565	2800918	3529382
2041	1042037	2726280	3435332
2042	1015379	2656535	3347447
2043	991606	2594338	3269074
2044	971347	2541334	3202285
2045	954748	2497906	3147562
2046	941466	2463156	3103775
2047	930781	2435201	3068549
2048	921784	2411662	3038888
2049	913577	2390190	3011832
2050	905453	2368936	2985049
2051	896993	2346802	2957159
2052	888097	2323527	2927831
2053	878925	2299530	2897593
2054	869832	2275740	2867616
2055	861237	2253253	2839280
2056	853531	2233092	2813876
2057	846987	2215971	2792302
2058	841717	2202183	2774928
2059	837643	2191524	2761497
2060	834545	2183419	2751284

2 영유아 보육료 소요재정

0~2세 영유아 보육료 소요재정은 0~2세 어린이집 종일반·맞춤반 보육료와 기본보육료를 구분하여 추정하였다. 0~2세 어린이집 종일반·맞춤반 보육료 소요 재정을 추계할 시에는 2017년 0세 아동 어린이집 이용률 18.5%, 1세 아동 어린이 집 이용률 74.7%, 2세 아동 어린이집 이용률 89.1%(육아정책연구소, 2017: 31)가 유지되는 것으로 가정하였다. 0~2세 종일반 보육료는 2018년도 기준을 적용하여 0세 월 44만 1천원, 1세 월 33만 8천원, 2세 월 32만 1천원을 적용하였다. 0~2세 맞춤반 보육료는 0세 월 34만 4천원, 1세 월 30만 2천원, 2세 월 25만원을 적용 하였다. 종일반과 맞춤반의 아동 수는 8:2로 가정하였다. 0~2세 기본보육료를 추계할 시에는 2018년도 기준을 적용하여 0세 월 43만 7천원, 1세 월 23만 8천원, 2세 월 16만 1천원을 적용하였다. 기본보육료 지원에서 정부지원어린이집은 제외 되기 때문에, 국공립 어린이집 아동 비율이 현행대로 유지되는 경우와, 국공립 유치원 확대에 따라 2018년 20%를 기준으로 2022년 40%가 될 때까지 매년 5%씩 증가하는 경우(2022년 이후는 40% 유지)로 나누어 추정하였다.

2022년에는 0~2세 종일반 보육료 소요재정은 3조 572억원, 0~2세 기본보육료의 소요재정은 국공립 어린이집 원아 비율이 현행대로 유지되는 경우 1조 5657억원이고, 국공립 어린이집 원아 비율이 40%로 증가하는 경우 1조 1743억 원으로, 3914억원이 감소하는 것으로 추정되었다. 2030년에는 0~2세 종일반 보육료 소요재정은 3조 1011억원, 0~2세 기본보육료의 소요재정은 국공립 어린이집 원아 비율이 현행대로 유지되는 경우 1조 5868억원이고, 국공립 어린이집 원아 비율이 40%로 증가하는 경우 1조 1901억원으로, 3967억원이 감소하는 것으로 추정되었다. 2040년에는 0~2세 종일반 보육료 소요재정은 2조 5205억원, 0~2세 기본보육료의 소요재정은 국공립 어린이집 원아 비율이 현행대로 유지 되는 경우 1조 2865억원이고, 국공립 어린이집 원아 비율이 40%로 증가하는 경우 9649억원으로, 3216억원이 감소하는 것으로 추정되었다.

Ⅱ 표 IV-2-1 Ⅱ 0~2세 종일반 보육료·기본보육료 소요재정

단위 : 백만원

연도	0~2세 종일반·맞춤반 보육료	0~2세 기본보육료(국공립 어린이집 현행 유지)	0~2세 기본보육료(국공립 어린이집 확대)
2018	3129301	1598540	1598540
2019	3082844	1578328	1479683
2020	3075096	1573983	1377235
2021	3063885	1568583	1274474
2022	3057234	1565755	1174316
2023	3057618	1566561	1174921
2024	3065054	1570854	1178141
2025	3077700	1577580	1183185
2026	3092466	1585094	1188821
2027	3105596	1591463	1193598
2028	3113365	1594824	1196118
2029	3112638	1593635	1195226
2030	3101130	1586803	1190102
2031	3077522	1573729	1180297
2032	3041763	1554473	1165855
2033	2994509	1529426	1147070
2034	2937118	1499335	1124501
2035	2871545	1465244	1098933
2036	2800307	1428482	1071361
2037	2726362	1390593	1042945
2038	2652987	1353263	1014947
2039	2583444	1318133	988600
2040	2520551	1286587	964940
2041	2466293	1259549	944662
2042	2421464	1237317	927988
2043	2385541	1219530	914648
2044	2356912	1205302	903976
2045	2333318	1193457	895093
2046	2312373	1182798	887098
2047	2292054	1172341	879256
2048	2271045	1161480	871110
2049	2248849	1150021	862516
2050	2225711	1138139	853604
2051	2202418	1126262	844696

연도	0~2세 종일반·맞춤반 보육료	0~2세 기본보육료(국공립 어린이집 현행 유지)	0~2세 기본보육료(국공립 어린이집 확대)
2052	2180046	1114945	836209
2053	2101573	1075964	806973
2054	2095952	1073087	804815
2055	2090154	1070033	802525
2056	2083119	1066267	799700
2057	2073901	1061319	795989
2058	2061744	1054817	791113
2059	2046079	1046490	784868
2060	2026621	1036215	777161

3 가정양육수당·아동수당 소요재정

0~5세 가정양육수당을 추계할 시에는 어린이집 및 유치원에 재원하지 않은 아동 비율을 2017년 기준으로 0세 81.5%, 1세 25.3%, 2세 10.9%, 3세 9.8%, 4세 9.1%, 5세 9.2%(육아정책연구소, 2017: 31)가 유지된다고 가정하였다. 가정양육수당은 0세 20만원, 1세 15만원, 2세 이상 10만원을 적용하였다. 아동수당 소요재정은 소득분위 상위 10퍼센트를 제외하는 현행제도가 유지되는 경우와 모든 아동에게 보편지원되는 경우를 구분하여 추계하였다.

2022년에는 0~5세 가정양육수당은 1조 1717억원, 현행제도를 유지할 시 아동수당은 2조 6342억원, 보편지원을 할 시 아동수당은 2조 9268억원으로 2926억원이 추가로 요구되었다. 2030년에는 0~5세 가정양육수당은 1조 1805억원, 현행제도를 유지할 시 아동수당은 2조 6606억원, 보편지원을 할 시 아동수당은 2조 9562억원으로 2956억원이 추가로 요구되었다. 2040년에는 0~5세 가정양육수당은 9544억원, 현행제도를 유지할 시 아동수당은 2조 2333억원, 보편지원을 할 시 아동수당은 2조 4815억원으로 2482억원이 추가로 요구되었다.

표 IV-3-1 0~5세 양육수당·아동수당 소요재정

단위 : 백만원

연도	0~5세 가정양육수당	아동수당 현행제도	아동수당 보편지원
2018	1194964	2782331	3091478
2019	1185162	2721622	3024024
2020	1178575	2690001	2988890
2021	1173109	2652733	2947481
2022	1171739	2634206	2926896
2023	1174104	2631572	2923969
2024	1178182	2631183	2923537
2025	1183186	2634891	2927657
2026	1187891	2642000	2935555
2027	1191006	2650657	2945174
2028	1191371	2658384	2953760
2029	1188079	2662535	2958372
2030	1180520	2660663	2956292
2031	1168440	2650819	2945354
2032	1152060	2631968	2924408
2033	1131750	2603651	2892946
2034	1108151	2566133	2851259
2035	1082113	2520331	2800368
2036	1054690	2467759	2741954
2037	1027083	2410401	2678224
2038	1000500	2350574	2611748
2039	976020	2290762	2545291
2040	954452	2233374	2481527
2041	936190	2180496	2422774
2042	921170	2133624	2370694
2043	908935	2093480	2326088
2044	898765	2059956	2288840
2045	889862	2032226	2258029
2046	881500	2008941	2232157
2047	873164	1988552	2209502
2048	864594	1969622	2188469
2049	855787	1951069	2167854
2050	846948	1932310	2147011
2051	838399	1913270	2125855
2052	830496	1894302	2104780
2053	823534	1876001	2084446
2054	817690	1859054	2065615

연도	0~5세 가정양육수당	아동수당 현행제도	아동수당 보편지원
2055	798827	1844028	2048920
2056	795420	1831271	2034745
2057	791023	1820829	2023144
2058	785406	1812451	2013834
2059	778426	1805609	2006232
2060	770036	1799602	1999558

4 어린이집 담임수당 소요재정

어린이집 담임수당 소요재정을 추계할 시에는 0~2세반 담임수당 월 22만원, 3~5세반 담임수당 월 30만원인 현행제도가 유지되는 경우와, 누리과정을 담당하는 유치원 교사와의 격차 해소를 위해 3~5세 누리과정 담임수당을 인상하는 경우로 나누어 추계하였다. 3~5세 누리과정 담임수당을 인상하는 경우는 2가지 안으로 구분하였는데, 1안은 월 80만원이 될 때까지 매년 10만원씩 인상하는 경우(한국 교육개발원, 2017 교육재정백서, p.100)이고, 2안은 2017년 12월에 발표된 교육부의 “유아교육 혁신방안”에서 제시된 사립유치원 교사 인건비 보조 인상 방안을 어린이집 3~5세 누리과정 담임수당에 적용했을 경우이다(매년 6만원씩 5년동안 인상). 어린이집 보육교사 수는 영유아보육법 시행규칙 제10조 별표2의 “어린이집 연령별 반 편성시 반별 정원기준”에 따라 0세 3명, 1세 5명, 2세 7명, 3세 15명, 4세 이상 20명을 기준으로 산정하였다.

2023년에는 0~2세 영아반 담임수당 소요재정은 3624억원으로 추정되었고, 3~5세 누리과정 담임수당 소요재정은 현행제도를 유지할 경우 1043억원으로 추정되었다. 3~5세 누리과정 담임수당을 1안대로 인상할 경우 2782억원의 재정이 소요되지만, 2안대로 인상할 경우 2086억원의 재정이 소요되었다. 3~5세 누리과정 담임수당을 현행제도로 유지하는 경우와 비교하면 1안은 1739억원, 2안은 1043억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2030년에는 0~2세 영아반 담임수당 소요재정은 3672억원으로 추정되었고, 3~5세 누리과정 담임수당 소요재정은 현행제도를 유지할 경우 1056억원으로 추정되었다. 3~5세 누리과정 담임수당을 1안대로 인상할 경우 2817억원의 재정이 소요되지만, 2안대로 인상할 경우 2113억원의

재정이 소요되었다. 3~5세 누리과정 담임수당을 현행제도로 유지하는 경우와 비교하면 1안은 1761억원, 2안은 1057억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2040년에는 0~2세 영아반 담임수당 소요재정은 2979억원으로 추정되었고, 3~5세 누리과정 담임수당 소요재정은 현행제도를 유지할 경우 911억원으로 추정되었다. 3~5세 누리과정 담임수당을 1안대로 인상할 경우 2430억원의 재정이 소요되지만, 2안대로 인상할 경우 1822억원의 재정이 소요되었다. 3~5세 누리과정 담임수당을 현행제도로 유지하는 경우와 비교하면 1안은 1519억원, 2안은 1011억원의 재정이 추가로 요구되었다.

표 IV-4-1 어린이집 담임수당 소요재정

단위 : 백만원

연도	0~2세 영아반 담임수당	3~5세 누리과정 담임수당 현행제도	3~5세 누리과정 담임수당 인상(1안)	3~5세 누리과정 담임수당 인상(2안)
2018	370123	113857	113857	113857
2019	365236	110308	147077	132369
2020	364254	107665	179442	150731
2021	362984	105703	211406	169125
2022	362298	104663	244213	188393
2023	362451	104328	278208	208656
2024	363417	104026	277402	208051
2025	364956	103932	277152	207864
2026	366699	104076	277536	208152
2027	368193	104418	278448	208836
2028	369006	104879	279677	209758
2029	368779	105336	280896	210672
2030	367250	105660	281760	211320
2031	364280	105743	281981	211486
2032	359880	105491	281309	210982
2033	354130	104857	279619	209714
2034	347208	103813	276835	207626
2035	339351	102373	272995	204746
2036	330858	100566	268176	201132
2037	322091	98453	262541	196906
2038	313439	96116	256310	192233
2039	305284	93647	249725	187294
2040	297948	91145	243053	182290
2041	291649	88733	236621	177466

연도	0~2세 영아반 담임수당	3~5세 누리과정 담임수당 현행제도	3~5세 누리과정 담임수당 인상(1인)	3~5세 누리과정 담임수당 인상(2인)
2042	286461	86508	230688	173016
2043	282311	84546	225456	169092
2044	278993	82894	221050	165787
2045	276239	81554	217478	163109
2046	273771	80489	214637	160978
2047	271352	79618	212314	159235
2048	268847	78872	210326	157745
2049	266199	78174	208464	156348
2050	263451	77468	206582	154937
2051	260700	76730	204614	153461
2052	258076	75960	202560	151920
2053	255695	75172	200458	150343
2054	253656	74398	198394	148795
2055	252001	73681	196483	147362
2056	250716	73044	194784	146088
2057	249744	72508	193354	145015
2058	248986	72094	192250	144187
2059	248318	71766	191376	143532
2060	247619	71518	190714	143035

5 사립유치원 인건비 보조 소요재정

사립유치원 교원 인건비 보조 소요재정을 추계할 시에는 2017년 사립유치원 교원 수 39292명, 사립유치원 학급 수 25865개를 기준으로, 교사 대 원아 비율이 유지된다고 가정하였다. 이 경우 아동 수 감소에 따라 교원 수도 감소하게 된다. 현재 정부가 사립유치원 교사 처우 개선비로 월 53만원을 지원하고 있는데, 담임수당 13만원, 교직수당 25만원, 인건비 보조 15만원으로 구성되어 있다(문무경·박창현·송기창·김문정, 2017, p.140). 사립유치원 인건비 보조 현행제도가 유지되는 경우와, 공사립 유치원 격차 해소를 위해 인건비 보조가 인상되는 경우를 구분하여 소요재정을 추계하였다. 인건비 보조가 인상되는 경우는 현행 15만원에서 62만원이 될 때까지 단계적으로 인상하는 경우(2019년부터 매년 10만원씩 인상하고 2023년에는 7만원 인상, 문무경·박창현·송기창·김문정, 2017, p.140)로

가정하였다.

가. 원아수 감소 따른 교원수 감소 가정

2023년에는 사립유치원 교원 인건비 보조 금액을 현행대로 유지할 경우 2103억원의 재정이 소요되지만 인건비 보조 금액을 인상할 경우 4135억원의 재정이 소요되어, 2032억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2030년에는 사립유치원 교원 인건비 보조 금액을 현행대로 유지할 경우 2126억원의 재정이 소요되지만 인건비 보조 금액을 인상할 경우 4180억원의 재정이 소요되어, 2054억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2040년에는 사립유치원 교원 인건비 보조 금액을 현행대로 유지할 경우 1849억원의 재정이 소요되지만 인건비 보조 금액을 인상할 경우 3635억원의 재정이 소요되어, 1786억원의 재정이 추가로 요구되었다.

▮ 표 IV-5-1 ▮ 사립유치원 교원 인건비 보조 소요재정(원아수 감소 따른 교원수 감소 가정)

단위 : 백만원

연도	사립유치원 인건비 보조 현행제도	사립유치원 인건비 보조 인상
2018	230467	230467
2019	223412	269319
2020	218938	308912
2021	213639	345334
2022	210972	384373
2023	210362	413521
2024	209667	412154
2025	209336	411502
2026	209485	411796
2027	210076	412957
2028	210955	414685
2029	211896	416535
2030	212645	418007
2031	212959	418625
2032	212654	418026
2033	211598	415950
2034	209726	412269
2035	207038	406986
2036	203594	400215

연도	사립유치원 인건비 보조 현행제도	사립유치원 인건비 보조 인상
2037	199499	392165
2038	194898	383122
2039	189975	373444
2040	184937	363541
2041	180009	353853
2042	175404	344801
2043	171297	336728
2044	167797	329848
2045	164930	324212
2046	162636	319702
2047	160790	316073
2048	159236	313018
2049	157818	310231
2050	156414	307472
2051	154953	304599
2052	153416	301579
2053	151832	298464
2054	150261	295376
2055	148776	292457
2056	147445	289841
2057	146315	287618
2058	145404	285829
2059	144700	284445
2060	144165	283393

나. 원아수 감소 따른 교원수 감소 / 국공립 유치원 확대 가정

사립유치원 인건비 보조 소요재정에서 국공립 유치원 원아 비율이 현행 25%에서 40%로 매년 5%씩 인상하고, 40%가 된 후에는 그 비율이 유지된다는 가정하의 추계도 추가하였다.

국공립 유치원 원아 비율이 40%로 확대될 시 2023년에는 사립유치원 인건비 보조 금액이 현행대로 유지될 경우 소요재정은 1682억원이고, 사립유치원 인건비 보조 금액이 인상될 경우 소요재정은 3308억원으로, 1626억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2030년에는 사립유치원 인건비 보조 금액이 현행대로 유지될 경우 소요재정은 1701억원이고, 사립유치원 인건비 보조 금액이 인상될 경우 소요

재정은 3344억원으로, 1643억원의 재정이 추가로 요구되었다. 2040년에는 사립유치원 인건비 보조 금액이 현행대로 유지될 경우 소요재정은 1479억원이고, 사립유치원 인건비 보조 금액이 인상될 경우 소요재정은 2908억원으로, 1429억원의 재정이 추가로 요구되었다.

▮ 표 IV-5-2 ▮ 사립유치원 인건비 보조 소요재정(원아수 감소 따른 교원수 감소 가정 / 국공립 유치원 확대)

단위 : 백만원

연도	사립유치원 인건비 보조 현행제도	사립유치원 인건비 보조 인상
2018	230467	230467
2019	208518	251364
2020	189746	267724
2021	170911	276267
2022	168777	307499
2023	168290	330816
2024	167734	329723
2025	167469	329202
2026	167588	329437
2027	168060	330366
2028	168764	331748
2029	169517	333228
2030	170116	334406
2031	170367	334900
2032	170123	334421
2033	169279	332760
2034	167781	329815
2035	165630	325589
2036	162875	320172
2037	159599	313732
2038	155919	306497
2039	151980	298755
2040	147950	290833
2041	144007	283083
2042	140323	275841
2043	137038	269382
2044	134238	263879
2045	131944	259369
2046	130108	255761
2047	128632	252858

연도	사립유치원 인건비 보조 현행제도	사립유치원 인건비 보조 인상
2048	127388	250414
2049	126254	248185
2050	125132	245978
2051	123962	243680
2052	122733	241263
2053	121465	238771
2054	120209	236301
2055	119021	233966
2056	117956	231873
2057	117052	230095
2058	116323	228663
2059	115760	227556
2060	115332	226715

다. 사립유치원 교원 수 고정 가정

지금까지의 사립유치원 인건비 보조 소요재정은 원아 수 감소에 따라 교원수도 감소한다는 가정 하에 추계하였으나 사립유치원 교원 수 4만명, 사립유치원 학급 수 2만 6천개가 유지된다는 가정 하에 사립유치원 인건비 보조 소요재정도 추계하였다. 이 경우 사립유치원 인건비 보조 인상이 62만원까지 이루어지는 2023년 이후는 동일하게 유지되게 된다.

2023년에는 사립유치원 인건비 보조 금액이 현행대로 유지되는 경우 소요재정은 2325억원이고, 사립유치원 인건비 보조 금액이 인상될 경우 4581억원의 재정이 소요되었으며, 2256억원의 재정이 추가로 요구되었다.

▮ 표 IV-5-3 ▮ 사립유치원 인건비 보조 소요재정(교원수 고정 가정)

단위 : 백만원

연도	사립유치원 인건비 보조 현행제도	사립유치원 인건비 보조 인상
2018	232560	232560
2019	232560	280560
2020	232560	328560
2021	232560	376560
2022	232560	424560
2023	232560	458160

라. 교육부 유아교육혁신방안 적용

2017년 12월에 발표된 교육부 유아교육혁신방안에서는 2017년 국공립 유치원 교원 임금 현황을 233만원, 사립유치원 교원 임금 현황을 201만원으로 보고, 국공립-사립유치원 임금 격차를 32만원으로 제시하였다. 이러한 임금 격차를 해소하기 위해 2018년부터 향후 5년간 사립유치원 교원에 대한 인건비 보조금을 매년 6만원씩 인상할 계획이라고 발표하였다. 이러한 교육부 유아교육혁신방안의 계획을 적용할 시의 사립유치원 인건비 보조 인상 소요재정도 추계하였다.

2023년에는 공사립 비율 현행대로 유지될 경우(아동 수 감소 따라 교원 수 감소 가정) 3400억원의 재정이 소요되었고, 국공립 유치원이 원아수 기준 40%로 확대된 경우(아동 수 감소 따라 교원 수 감소 가정) 2703억원의 재정이 소요되었다. 사립유치원 교원 수가 현행대로 유지된다는 가정에서는 3765억원의 재정이 소요되었다. 사립유치원 교원 수가 2023년까지 변화가 없다고 가정한다면 1440억원의 재정이 추가로 요구되었다.

▣ 표 IV-5-4 ▣ 사립유치원 인건비 보조 인상 소요재정(교육부 유아교육혁신방안)

단위 : 백만원

연도	현행제도 (공사립 비율 유지)	현행제도 (사립유치원 교원 수 유지)	인상 (공사립 비율 현행 유지)	인상 (국공립 확대)	인상 (사립유치원 교원수 유지)
2018	230467	232560	258881	258881	261360
2019	208518	232560	278500	259933	290160
2020	189746	232560	299915	259926	318960
2021	170911	232560	318995	255196	347760
2022	168777	232560	341023	272818	376560
2023	168290	232560	340038	272030	376560
2024	167734	232560	338914	271131	376560
2025	167469	232560	338378	270703	376560
2026	167588	232560	338620	270896	376560
2027	168060	232560	339574	271659	376560
2028	168764	232560	340995	272796	376560
2029	169517	232560	342517	274013	376560
2030	170116	232560	343727	274982	376560
2031	170367	232560	344235	275388	376560
2032	170123	232560	343742	274994	376560

연도	현행제도 (공사립 비율 유지)	현행제도 (사립유치원 교원 수 유지)	인상 (공사립 비율 현행 유지)	인상 (국공립 확대)	인상 (사립유치원 교원수 유지)
2033	169279	232560	342035	273628	376560
2034	167781	232560	339009	271207	376560
2035	165630	232560	334664	267731	376560
2036	162875	232560	329097	263277	376560
2037	159599	232560	322477	257982	376560
2038	155919	232560	315041	252033	376560
2039	151980	232560	307082	245666	376560
2040	147950	232560	298939	239152	376560
2041	144007	232560	290973	232779	376560
2042	140323	232560	283530	226824	376560
2043	137038	232560	276891	221513	376560
2044	134238	232560	271234	216987	376560
2045	131944	232560	266599	213279	376560
2046	130108	232560	262890	210312	376560
2047	128632	232560	259907	207925	376560
2048	127388	232560	257395	205916	376560
2049	126254	232560	255103	204082	376560
2050	125132	232560	252834	202267	376560
2051	123962	232560	250472	200378	376560
2052	122733	232560	247988	198390	376560
2053	121465	232560	245427	196341	376560
2054	120209	232560	242888	194310	376560
2055	119021	232560	240488	192390	376560
2056	117956	232560	238336	190669	376560
2057	117052	232560	236509	189207	376560
2058	116323	232560	235037	188030	376560
2059	115760	232560	233899	187120	376560
2060	115332	232560	233034	186427	376560

6 국공립유치원 및 국공립어린이집 신증설 소요재정

국공립유치원 신증설 소요재정 추계 시에는 2018년 국공립유치원 원아 비율 25%를 기준으로 40%가 될 때까지 매년 5%씩 증가하고, 그 이후로는 40%가 유지된다고 가정하였다. 문무경·박창현·송기창·김문정(2017)의 방법에 의거하여 다음과 같은 가정 하에 추계하였다(문무경·박창현·송기창·김문정, 2017, p.142). 증가하는 공립유치원 원아 수의 절반은 단설유치원 신설을 통해 수용하고, 나머지 절반은 병설유치원 신설을 통해 수용한다고 가정하였다. 단설유치원 신설비 단가는 2017년 교부금 교부기준인 원당 52억원을 적용하였다. 단설유치원은 7학급(학급당 20명)을 두는 것으로 가정하였고, 유치원당 교원 9명(직원 수 무시), 교원당 인건비 단가는 연 3200만원으로 가정하였다. 단설유치원 운영비는 유치원당 2억원(2017년 서울시교육청 교부기준)이 소요되는 것으로 가정하였다. 병설유치원의 경우는 유치원당 3학급을 두는 것으로 가정하였고, 학급당 원아수 20명, 유치원당 교원 3명을 기준으로 하였다. 병설유치원 증설비는 2017년 교부금 교부기준인 학급당 1.3억원을 적용하였고, 운영비는 유치원당 1.1억원(2017년 서울특별시 교육청 교부기준)을 적용하였다.

2021년까지 공립유치원을 원아수 기준 40퍼센트로 확대할 경우 공립유치원 신증설 소요재정은 3년 합계 총 2조 4242억원이 요구되었고 연간 평균 8080억원의 재정이 요구되었다.

표 IV-6-1 공립유치원 신증설 소요재정(연간 공립유치원 원아수 비율 5% 확대 가정)

단위 : 백만원

연도	단설유치원 신증설 소요재정	병설유치원 신증설 소요재정	공립유치원 신증설 소요재정
2019	668062	162342	830404
2020	647611	157372	804983
2021	634641	154220	788861

국공립어린이집 신증설 소요재정은 보건복지부의 보육사업예산 중 어린이집 확충 예산으로 편성되어 있는데, 어린이집 확충 예산은 2018년 683억원, 2019년

688억원으로 편성되어 있다. 국공립어린이집 신증설은 국고보조사업으로 지방비 매칭을 수반한다. 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 1(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)에 의하면 국공립어린이집 신증설 비용이 포함되는 어린이집 기능보강 사업은 기준보조율이 50%로 규정되어 있다. 이에 따라 복지부 어린이집 확충 예산 2018년 683억원, 2019년 688억원에 해당하는 금액을 지방비 매칭으로 지방정부가 부담하게 된다. 그러나 지원 단가가 실제 국공립어린이집 신증설 비용 보다 낮을 수 있다는 점을 고려하면 실제 지방정부가 부담하는 비용은 이보다 많을 것으로 보인다. 2018년 10월 10일 국회 보건복지위원회 정춘숙 의원실 발표 자료를 보면 실질보조율을 31.4% 수준으로 분석하였다(연합뉴스, 2018.10.10.). 실질보조율 31.4%를 적용할 경우, 지방비 매칭을 포함한 어린이집 확충 예산은 2018년 2175억원, 2019년 2191억원이 된다.

국공립어린이집 신증설 소요재정을 국공립유치원 신증설 소요재정과 비교하면 그 규모가 훨씬 적은데, 그 이유 중 하나는 인건비 포함 여부이다. 국공립유치원 신증설 소요재정에는 인건비를 포함하였는데, 국공립유치원 교원은 국가공무원이기 때문에 정부에서 인건비를 모두 부담한다. 그러나 국공립어린이집은 민간위탁 방식으로 운영되기 때문에 인건비의 일부만 정부에서 부담하며, 복지부의 보육사업 예산에서도 국공립어린이집 보육교직원 인건비 지원 예산은 어린이집 확충 예산과 별도로 편성되어 있다.

7 유아교육·보육 소요재정 추계 종합

유아교육·보육 소요재정 추계 결과를 종합하면, 가장 많은 추가 재정소요는 누리과정 단가 인상으로 나타났다. 공사립 유치원 비율이 유지된다는 가정 하에서 누리과정 단가를 유아학비·보육료 기준 22만원에서 30만원으로 인상할 경우 추가 재정소요는 9177억원으로 추계되었다. 국공립유치원을 이용률 기준 40%로 확대할 경우에도 총 2조 4242억원의 비용이 필요한 것으로 추정되었다.

여기서는 아동수당 지원 단가를 월 10만원, 대상 연령을 만5세 이하로 가정하여 2022년 기준 2조 9268억원으로 추계하였으나, 정책 변화에 따라 지원 단가 및

대상 연령이 확대된다면 아동수당 소요재정은 현재보다 크게 증가할 수 있다.

이와 같은 소요재정을 누가 어떻게 부담할 것인가의 문제가 발생한다. 누리과정 지원 예산의 경우 지방교육재정교부금과 국고부담금의 비율을 어떻게 할 것인가의 문제가 발생하고, 영유아 보육료·가정양육수당·아동수당의 경우에는 지방비 매칭의 비율을 어떻게 할 것인가의 문제가 발생한다. 이와 같이 소요재정을 누가 어떻게 부담할 것인가의 문제를 해결하기 위해서는 재정조달 거버넌스의 문제를 논의하여야 한다. 다음 장에서는 소요재정의 부담을 어떻게 배분할 것인가에 대해 유아교육·보육 재정조달 거버넌스 개선방안을 논의할 것이다.

V

유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 개선방안

1. 유아교육 및 보육 재정 운영의 문제점
2. 보육 재정조달 거버넌스 개선 방안
3. 유아교육 재정조달 거버넌스 개선 방안
4. 정부 간 재정관계 거버넌스 개선 방안



V. 유아교육 및 보육 재정조달 거버넌스 개선방안

유아교육과 보육을 포괄하는 육아정책 재정조달을 위한 거버넌스 개선 방안은 원칙적으로 부처 중심이 아니라 대상자인 영유아에 대한 지원이 총괄적으로 어떻게 이루어지는가를 중심으로 논의되어야 한다. 그러나 우리나라는 현재 유보통합이 이루어져 있지 않기 때문에 영유아에 대한 지원이 유아교육과 보육으로 이원화 되어 있고 관련 부처 역시 교육부와 복지부로 이원화된 시스템이다. 그러므로 정책 제언에 있어서는 유아교육과 보육 재정으로 나누어 제시하되 단위사업별 구분에 집착하지 않고 연령별로 연계된 부분에 대해서도 논의할 것이다.

이와 관련하여 현재 기획재정부의 “지출혁신 2.0”에서도 재정지출에 있어서 단위사업 중심으로 검토하지 않고 부문별로 검토한다는 원칙을 제시하고 있다. 지금까지의 저출산 고령화 정책에서도 지나치게 단위사업 중심으로 재정투입이 이루어져 전체적인 시각(comprehensive perspective)에서 아동이라는 대상자 중심의 총괄적인 재정조달 및 지출 검토가 이루어지지 않았다는 비판이 제시되고 있으므로 단위사업별 구분은 유지하되 단위사업 간의 연계에 대해서도 논의할 필요가 있다.

그 외에도 유아교육과 보육 재정 조달 및 집행이 중앙정부 뿐 아니라 지방정부를 통해서 이루어지며 재정조달을 둘러싸고 유아교육 및 보육 영역 모두에서 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 계속되어 왔다는 점에서 정부 간 재정관계에 대해서도 논의할 것이다.

본 연구에서는 재정조달 거버넌스의 개념을 앞에서 정의하였듯이 “재정을 조달하기 위해 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 당사자들이 소요재정을 분담할 수 있는

관리체제”로 정의한다. 그중에서도 재정조달 방안과 관련하여 동일한 부처의 관리 감독을 중심으로 한 거버넌스는 “계층제 거버넌스(hierarchical governance)”, 중앙정부 부처, 지방정부, 시민사회 간 경계(boundary)를 넘어선 협력을 이끌어 내는 관리체제는 “협력적 거버넌스(collaborative governance)”로 정의할 것이다.

1 유아교육 및 보육 재정 운영의 문제점

가. 정책 결정의 경로의존성(path dependence) 문제

1) 경로의존성(path dependence)의 개념

경로의존성(path dependence)의 개념은 역사적 제도주의(historical institutionalism)에서 유래한 개념으로 과거에 일어났던 사건이 미래에서 발생할 사건의 전개 방향을 제약한다는 의미이다(하연섭, 2006:224). 다시 말해서 과거에 시행되었던 정책이 미래의 정책 방향을 제약하는 정책유산(policy legacy)로 작용한다는 의미이다(하연섭·유영미, 2017:230).

역사적 제도주의에서는 경로의존성이 발생하는 이유를 다음과 같이 설명한다. 새로운 제도가 나타나는 것은 기존의 제도와 무관하게 발생하는 것이 아니라 기존의 제도를 구성하고 있는 요소들을 새로운 방식으로 재결합한다는 의미를 가지고 있기 때문에 새로운 제도는 과거의 제도에 비해 진화된 요소를 가지고 있음에도 행위자들이 재결합할 수 있는 요소들이 과거의 제도에 의해 제한되어 있기 때문에 과거의 제도가 미래의 제도가 나아가는 방향을 제약하는 경로의존성이 발생한다는 것이다(하연섭, 2006:224). 다시 말해서, 새로운 상황에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 제도변화가 일어난다고 해도 행위자들은 기존의 제도에 존재하고 있던 구성 원리 및 관행 등을 새로운 상황에 적용해서 새로운 제도를 재구성하기 때문에 제도변화는 경로의존적으로 일어난다는 의미이다(하연섭, 2002:352).

유아교육 및 보육 정책에 있어서도 이러한 경로의존성 문제가 발생하고 있는데 여기서는 그중에서 2가지를 다루어보고자 한다. 첫 번째는 민간시설에 대한 의존이고, 두 번째는 지방자치단체와 교육청의 분리이다.

2) 유아교육 및 보육 정책의 경로의존성

유아교육 및 보육 정책에서 경로의존성의 문제는 여러 측면에서 생각해 볼 수 있으나 재정조달의 문제를 다루기 위해서는 민간시설에 대한 의존, 지방자치단체와 교육청의 분리는 반드시 논의해야 할 필요가 있다.

가) 민간시설에 대한 의존

우리나라의 국공립 유치원 및 어린이집 취원율은 OECD 기준으로 볼 때 매우 낮은 수준이다. 2016년 3-5세 유아를 기준으로 우리나라의 국공립 유치원 및 어린이집 취원율은 21%인 것에 비해 OECD 35개 국가의 국공립 유치원 및 어린이집 취원율 평균은 67%, 유럽연합 22개 국가의 평균은 54%에 달한다(OECD, 2018: 177). OECD 35개 국가들 중에서 우리나라보다 국공립 유치원 및 어린이집 취원율이 낮은 국가는 호주(16%), 뉴질랜드(1%), 아일랜드(2%)의 3개 국가 뿐이다(OECD, 2018: 177).. 이렇게 낮은 국공립 유치원 취원율에 대해서 하연섭·유영미(2017)는 역사적 제도주의의 경로의존성(path dependence)과 정책유산(policy legacy)의 개념으로 설명한다. 과거 정부에서 재정 부담이 큰 국공립유치원 및 어린이집 확충보다 기존에 존재하고 있었던 사립유치원 및 민간·가정어린이집에 대한 비용 지원을 통해 유아교육 및 보육기관의 확대를 추진하였기 때문에 다른 OECD 국가들과 달리 국공립유치원 및 어린이집 취원율이 낮은 수준으로 유지되고 있고 이와 같은 시스템이 기존의 경로(path)를 형성하여 이후의 정책을 제약하고 있다는 것이다.

다시 말해서, 유아교육 및 보육 정책에서 민간시설에 대한 의존은 재정부담이 큰 국공립시설을 확충하는 것보다 기존에 존재하고 있었던 민간시설을 활용하여 유아교육 및 보육에 대한 접근성을 확대하려는 정부 정책에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 국공립시설을 확충하기보다 민간시설을 활용하여 접근성을 높이려는 정책은 정책유산(policy legacy)을 작용하여 앞으로의 정책 방향을 제약하는 경로의존성(path dependence)을 형성하게 되는 것이다. 이러한 정책유산을 김수정(2015)은 민간의존과 비용중심의 정책으로 설명한다. 민간시설에 대한 의존은 유아교육 및 보육정책에서 비용중심의 정책으로 연결된다. 이는 국공립시설 확충보다 기존시설의 다수를 차지하고 있는 민간시설에 대한 비용지원에 중점을 두는

정책이 이어지는 것을 의미한다. 보육에서 이러한 정책은 단기간에 보육서비스 공급을 확대시킬 수 있었으나 낮은 진입장벽과 불충분한 평가인증을 통해 과대 성장한 민간공급자 문제를 발생시켰다고 평가된다(김수정, 2015:64).

우리나라에서 민간공급자에 대한 비용 지원은 2009년 영유아보육료 지원 및 2013년 누리과정 전면시행 이후 부모에 대한 바우처 지원을 통해 이루어지고 있다. 뒤에서 논의하는 것처럼 바우처는 부모부담금을 경감시켜주기 위해서 부모에게 지원하는 정부지불보증으로 기관을 직접 지원하는 보조금과는 그 법적 성격에 차이가 있다. 바우처를 통한 지원은 부모에 대한 지원금을 통해서 간접적으로 기관을 지원하는 방식이라고 할 수 있다. 이러한 기관에 대한 간접적인 지원방식은 보조금을 지원하고 관리감독을 강화하는 것과 같은 기관 직접지원을 통한 서비스 질 관리와 달리 수요자인 부모의 선택으로 나타나는 시장 메커니즘을 통해 서비스 질 관리를 하겠다는 정책 의도가 있었다. 그러나 뒤에서 설명하는 것처럼 우리나라에서 바우처가 가진 시장 메커니즘이 작동하는데는 한계가 있을 수 밖에 없었다.

나) 지방자치단체와 교육청의 분리

두 번째로 살펴보아야 할 경로의존성의 문제는 지방자치단체와 교육청의 분리이다. 지방정부 수준에서 지방자치단체와 교육청의 분리는 유아교육과 보육이 이원화되는 시스템을 의미하고 있다.

유보통합을 통해서 동일한 연령의 아동에 대해서 유아교육과 보육을 통합적으로 제공하는 국가들은 중앙정부 수준에서는 교육부와 복지부가 분리되어 있더라도 지방정부 수준에서는 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있다. 예를 들어 프랑스, 독일, 이탈리아는 아동의 연령별로 구분하여 0~2세는 복지부, 3~5세는 교육부로 관할권을 일원화하였고, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 호주는 0~5세를 모두 교육부로 관할권을 일원화하였는데(최성은, 2013:79), 이들 국가들은 모두 지방정부 수준에서 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있는 구조를 가지고 있다. 미국은 지방자치단체와 교육청이 분리된 구조를 가지고 있으나 초등학교 취학 전 1년을 의무교육으로 지정하여 초등학교 병설유치원을 통해서 유아교육으로 통합한 경우이다. 이런 점에서 미국은 유럽국가들과 같이 전면적인 유보통합을 하지 않았지만 대상과 범위를 한정하고 유아 의무교육으로 통합한 경우이다.

나. 유아교육 및 보육 정책의 트릴레마(trilemma)

유아교육 및 보육 정책의 트릴레마(trilemma, 삼중 딜레마)는 다음과 같은 세가지 목표를 동시에 충족시키는 것이 어렵다는 문제이다(김수정, 2015; 하연섭·유영미, 2017).

첫 번째 목표는 유아교육 및 보육 서비스에 대한 접근성(accessibility)을 확대하는 것이다.

두 번째 목표는 유아교육 및 보육 서비스의 비용을 최소화하는 것이다.

세 번째 목표는 유아교육 및 보육 서비스의 질을 관리하는 것이다.

여기서 첫 번째 목표인 유아교육 및 보육 서비스의 접근성(accessibility) 확대는 좁은 의미에서의 지리적 접근성이 한정하지 않고 공급에서의 접근성(availability) 및 가격에서의 접근성(affordability)를 모두 포함하는 개념이다(김수정, 2015:71).

우리나라에서는 무상보육 및 누리과정 정책을 시행하면서 위의 세가지 목표 중에서 첫 번째와 두 번째인 접근성 확대 및 비용 최소화에 중점을 두고 정책을 시행하였고 그에 따라 질 관리 문제는 상대적으로 목표를 달성하기 어려운 경우라고 볼 수 있다(하연섭·유영미, 2017:231).

무상보육 및 누리과정을 도입하면서 재정지원 방식은 아동 1인당 바우처를 부모에게 지원하는 방식으로 시행되었다. 바우처는 정부지불보증 방식으로 시장 메커니즘을 통해 서비스 질을 관리할 수 있다는 가정 하에 도입되었다. 그러나 바우처로 질 관리를 할 수 있기 위해서는 유아교육 및 보육 시스템이 완전경쟁 시장에 가깝게 운영된다는 조건이 충족되어야 하지만 우리나라는 이러한 조건을 충족하지 못하고 있다.

다. 바우처를 통한 서비스 질 관리

현재 영유아 보육료 및 누리과정 지원은 바우처 방식으로 이루어지고 있다. 바우처는 수요자 지원 방식으로 시장 메커니즘에 의해 서비스 질 향상을 할 수 있다는 전제를 가지고 있다. 바우처를 통해서 서비스 질 향상을 할 수 있기 위해서는 사실상 완전경쟁시장이 존재한다는 조건이 충족되어야 한다(하연섭·유영미, 2017:245; 김연명·김송이, 2009:3). 완전경쟁시장을 위한 조건은 다음과 같다

(이준구, 2013:322).

첫 번째로 무수히 많은 수요자와 공급자가 있어 수요와 공급에 따라 가격이 형성되어야 한다.

두 번째로 서비스가 기관유형에 관계없이 동질적이어야 한다.

세 번째로 시장 진입 및 퇴출이 자유로워야 한다(완전한 이동성).

네 번째로 수요자는 공급자에 대해 완전한 정보를 가지고 있어야 한다.

그러나 우리나라의 유아교육 및 보육 시스템은 이러한 완전경쟁시장이 성립될 수 있는 조건을 갖추고 있지 못하다(하연섭·유영미, 2017:245; 김연명·김송이, 2009:3).

첫 번째로 우리나라의 보육 시스템은 가격규제를 가지고 있어 수요와 공급에 따라 가격이 형성되지 않는다. 표준보육비용과 보육료 상한제는 가격규제로 작동한다(김연명·김송이, 2009: 8). 보육에 비해 유아교육은 보육료 상한제를 가지고 있지는 않으나 원비 인상을 상한제를 가지고 있어 가격 결정된 일정한 통제를 행사하고 있다. 그 외에도 경쟁을 통한 가격 및 서비스 질 통제는 수요 대비 공급자 수가 충분할 때 가능하지만, 보육서비스 이용자는 지역 내 거리에 따라 보육시설을 이용하기 때문에 이용할 수 있는 공급자 수에 한계가 있다(백선희, 2008). 이와 같이 부모들이 보육시설을 선택할 시 지리적 근접성이 결정적인 기준으로 작용한다는 것도 수요자가 선택할 수 있는 자유를 제약하는 중요한 요인이라고 할 수 있다(김수정, 2015:80). 특히 국공립시설의 비중이 매우 낮은 상황에서 수요자가 국공립과 민간시설 사이에 선택할 수 있는 크게 제약될 수 밖에 없다(하연섭·유영미, 2017:245).

수요와 공급에 따라 가격이 형성되게 하기 위해서는 보육료 상한제를 철폐하여야 한다. 그러나 보육료 상한제를 철폐하면 보육서비스 원가가 낮은 수준이기 때문에 보육서비스 가격이 급등할 것이고 부모 부담금이 늘어날 것이라고 예상할 수 있다(김연명·김송이, 2009:16). 외국의 사례를 살펴보아도 보육료 상한제 없이 민간 시설 중심으로 시장에서 보육서비스가 공급되는 영국에서는 보육료 부담이 다른 유럽국가들에 비해 훨씬 높은 수준으로 나타난다(송다영, 2009:74). 부모부담금이 급등한다는 것은 부모부담금을 줄이기 위한 정부지원 확대 요구로 이어져 정부의 재정부담을 늘리게 될 것이다(김연명·김송이, 2009:17). 특히 현재의 무상보육

정책 기조에서는 부모부담금 급등은 받아들여질 수 없는 것이고 보육료상한제 철폐로 인해 부모부담금이 급등하면 정부지원금 확대로 이어질 것이다.

두 번째로 서비스가 기관유형에 관계없이 동질적이어야 하지만 우리나라는 공공시설과 민간시설의 서비스 수준에 차이가 있다. 이것은 공공시설과 민간시설에 대한 정부 지원에 차이가 있기 때문이다(김연명·김송이, 2009:9). 완전경쟁시장이 성립하기 위해서는 공공시설과 민간시설에 대한 지원이 동일해야 한다. 실제로 북유럽 국가들의 경우 공공시설과 민간시설에 대한 지원을 동일하게 하고 있다(박언하, 2017:517). 그러나 우리나라의 경우 민간시설의 회계투명성 및 공공성을 보장할 수 있는 제도적 장치가 미비한 관계로 공공시설과 민간시설에 대한 동일한 지원을 하기는 어려운 상황이다.

세 번째로 시장 참여자는 완전한 이동성을 가지고 있어서 시장 진입 및 퇴출이 자유롭게 이루어져야 한다. 이는 영리기관의 진입도 허용한다는 의미이다. 그러나 우리나라에서 보육서비스를 비롯한 전체 사회복지서비스는 비영리기관을 원칙으로 하고 있어 영리기관의 진입을 허용하게 되면 영유아보육법 뿐 아니라 사회복지사업법 등 사회복지서비스의 비영리기관 원칙을 규정한 법제도를 모두 바꾸어야 하는 상황이 발생하게 되어 사회복지서비스의 기존 시스템 전체를 흔들 수 있게 된다(김연명·김송이, 2009: 13). 유아교육의 경우에도 유아교육법상 유치원은 학교로 규정되어 있어 영리기관의 진입이 더욱 더 불가능하게 되어 있다. 현재 사립 유치원은 자유로운 퇴로 마련을 요구하고 있는데 이는 유치원을 자유롭게 폐원하고 용도변경을 하여 다른 사업을 할 수 있게 허용하라는 의미이다. 그러나 유치원이 학교인 이상 폐원 및 용도변경 절차를 현재보다 완화한다고 해도 한계가 있을 수 밖에 없다. 현재 교육부는 신설 유치원은 법인만 허용하는 방안을 검토하고 있다. 이런 의미에서 우리나라의 유아교육 및 보육 시스템은 자유로운 진입 및 퇴출이 이루어지기 어려운 구조로 되어 있다.

네 번째로 수요자는 공급자에 대한 완전한 정보를 가지고 있어야 한다. 그러나 우리나라의 보육시설 정보공개 시스템을 통해서만 단편적인 정보 이외에는 얻기 어렵게 되어 있기 때문에 정보 비대칭성이 발생하고 있다(김연명·김송이, 2009:11). 이와 같은 상황은 유아교육 및 보육에서 모두 마찬가지라고 할 수 있는데 민간 시설이 대다수를 차지하고 있는 상황에서 정부의 정보공개 요구에 대한 반발이

존재하기 때문이다. 특히 최근 사립유치원의 회계투명성 문제에서도 나타나듯이 실제 수요자가 공급자에 대해 알 수 있는 정보는 제한적일 수 밖에 없다.

물론 완전경쟁시장은 현실에서 성립되기는 어렵지만(이준구, 2013:322) 2009년 보육바우처 도입 이전에도 보육 시스템을 완전경쟁시장에 가깝게 만듦으로써 보육서비스의 시장 메커니즘 작동을 할 수 있게 하기 위해서 보육료 상한제 철폐, 영리법인 도입 등의 주장이 제기되었으나(김연명·김송이, 2009: 6) 현재까지 이루어지지 못한 것은 앞에서 논의했던 현실적으로 나타나는 제도적 제약들을 극복하기 어려웠기 때문이다.

이와 같이 유아교육 및 보육에서 시장 메커니즘이 작동하기 어려운 조건들은 바우처를 통해서 서비스 질을 관리하겠다는 목적이 달성되기 어렵다는 것을 의미한다.

라. 바우처와 유보통합 정책의 관계

바우처는 보육료 지원을 위해 2009년에 도입되었으나 2013년 유아교육과 보육을 통합한 공통 교육·보육과정인 누리과정이 3~5세 유아에게 보편적으로 시행되면서 보육 뿐 아니라 유아교육에도 전면적으로 바우처가 도입되었다. 유아교육과 보육 모두에 바우처가 재정지원 방식으로 전면적으로 도입된 것은 시장 메커니즘을 통해서 서비스의 질 관리를 하겠다는 목표를 보육 뿐 아니라 유아교육에도 도입했다는 것 뿐만 아니라 유아교육과 보육 간 재정일원화를 하겠다는 목표도 있었다.

유초중등 교육재정의 핵심이 되는 지방교육재정교부금의 내국세의 20.27%로 고정되어 있는 반면 저출산 고령화 추세로 인해 아동 수는 감소하고 있기 때문에 교육수요 감소 추세에도 불구하고 아동 1인당 교육재정은 계속 증가할 것이라는 인식이 재정당국에는 있었고 이에 따라 교육개정의 기능을 확대하여 유아교육과 동일한 연령의 아동을 공유하는 보육에 대한 재정지원 기능을 교육재정에 포함시키려고 한 것이다(주만수, 2013:24). 이러한 3~5세 유아에 대한 유아교육과 보육의 재정일원화는 당시 정부의 유보통합 정책과 동시에 추진되었으나 문제는 구체적인 유보통합의 법적 제도적 조치가 선행되기 전에 누리과정 지원의 재정일원화가 먼저 시행되었다는 점에 있었다. 유보통합이 이루어지지 않은 상황에서 2015년부터

지방교육재정교부금으로 유치원 뿐만 아니라 어린이집의 누리과정 지원이 이루어지면서 중앙정부와 시·도 교육청 간 갈등이 시작되었고 2016년 유아교육지원 특별회계법의 제정으로 이어진다.

누리과정 재정지원을 위한 바우처는 시장 메커니즘을 통해 서비스 질을 관리하겠다는 목표 뿐 아니라 유보통합과 연계된 정책이었기 때문에 유아교육과 보육에 관계없이 아동 1인당 동일한 지원을 한다는 정책 목표를 가지고 있었다. 그렇게 때문에 유치원과 어린이집에 관계없이 아동 1인당 유아학비·보육료 22만원, 방과후 과정비·누리과정 운영비 7만원이 2013년부터 동일하게 지원되었다.

유치원과 어린이집의 유아를 동일하게 지원한다는 목적이 있었기 때문에 누리과정 바우처는 아동 1인당 지원금 기준으로 유보격차를 줄이려는 목표를 추진했다고 볼 수 있다. 그러나 다음과 같은 문제로 인해 현재까지 6년째 누리과정 지원 단가는 인상되지 않고 있어 원래 목표였던 2016년까지 유아학비·보육료를 30만원까지 인상한다는 공약을 달성하지 못했다.

첫 번째로 유보통합의 구체적인 조치가 선행되지 못했기 때문에 교육청은 어린이집에 대한 관할권을 행사할 수 없었고 교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 것을 반대하는 입장을 가지고 있다. 누리과정 지원 단가는 유치원이나 어린이집 어느 한쪽만을 인상할 수는 없고 유치원과 어린이집 모두에 대해서 같이 인상해야 하고 재정당국은 교부금으로 유치원 뿐만 아니라 어린이집의 누리과정 단가를 인상하기를 원했기 때문에 교육청과 합의를 이룰 수 없었다. 그래서 누리과정 단가는 인상될 수 없는 상황이 계속되고 있다.

두 번째로 누리과정 단가 인상은 부모지원금의 성격을 가지고 있으나 실제로는 기관에게 지원금이 들어간다는 것이다. 누리과정 지원 단가를 인상한다는 것은 실제로는 기관에게 들어가는 지원금이 인상된다는 것인데 현재 유치원과 어린이집의 회계투명성 및 공공성이 충분히 확보되지 못한 상황에서 누리과정 지원 단가를 인상하는 것에 대한 거부감이 있었다. 이러한 문제는 누리과정 지원금이 바우처로서 부모를 지원한다는 법적 형태를 가지고 있기 때문에 기관에 대한 통제가 어렵다는 것과는 연결되어 누리과정 지원 단가를 인상하기보다는 기관보조금을 늘리는 방안이 논의되었다.

이외에도 누리과정 바우처는 유보통합의 일환으로 추진되어 유보격차를 줄이려는

목표를 추진했다고 볼 수 있으나 유아교육과 보육 각각의 공사립 격차를 줄일 수는 없었다. 유아교육에서 국공립유치원과 사립유치원 간 재정지원의 격차, 보육에서 국공립어린이집과 민간·가정어린이집 간 재정지원의 격차는 바우처로 해소할 수 없었는데 국공립유치원과 국공립어린이집은 바우처와 별도로 기관보조금을 통한 기관 직접 지원을 정부로부터 받았기 때문이다.

마. 보육료 상한제와 원비 상한제

우리나라의 보육정책에서는 보육료 상한제가 도입되어 매년 보육료 및 기타 필요경비에서 각 시·도에서 정한 상한선이 규정되어 있으며 보육료 상한선에서 영유아 보육료 지원을 통한 정부 지원금과의 차액은 차액 보육료로 부모가 부담하게 된다.

보육료 상한제는 가격통제 정책이기 때문에 보육료 상한제를 실시할 경우 서비스의 질이 떨어질 수 있다. 이런 점에서 보육료 상한제는 앞에서 논의한 보육정책의 트릴레마(trilemma) 중 비용 최소화와 서비스 질 관리가 양립하기 어렵다는 문제를 나타내는 정책이라고 할 수 있다.

또한 보육료 상한제는 풍선효과를 일으켜 보육료와 별개인 기타 필요경비의 확대를 가져와 자원배분의 비효율성을 불러일으킬 수 있으므로 부모부담금은 확대되면서도 보육서비스의 질을 떨어뜨릴 수 있다(최성은, 2016). 보육서비스의 원가 측면에서 보면 보육료 상한제로 인해 원장은 보육교사의 급여를 낮출 유인을 가지게 되고 경력직 교사 채용을 기피하게 되어 보육 서비스 질 저하를 가져올 수 있다(최성은, 2016).

그러나 보육료 상한제를 폐지할 경우 수익자 부담이 크게 확대되고 이에 따라 부모부담금을 줄이기 위해 정부의 재정지원도 크게 확대될 가능성이 높다(김연명·김송이, 2009).

이런 점에서 보육료 상한제를 유지함으로써 부모가 감당할 수 있는 수준의 수익자 부담을 도입할 수 있으나, 보육 서비스의 질 관리를 위해서는 보육료 지원과 별개로 인건비 지원이 필요하다. 어린이집에 대한 인건비 지원을 보육료 지원과 별개로 함으로써 어린이집 원장이 보육료에서 인건비를 삭감할 유인을 갖지 못하게 하는 것이다. 현재 국공립 어린이집의 경우 원장 인건비의 80%, 영아반 교사

인건비의 80%, 유아반 교사 인건비의 30%를 정부가 지원하고 있다. 민간·가정 어린이집은 정부의 인건비 지원은 없으나 대신 기본보육료를 지원하고 있다. 기본보육료는 바우처 형식으로 부모보육료와 같이 지원되고 있으나 부모보육료가 부모에 대한 지원금 개념이라면 기본보육료는 바우처 형식이지만 기관에 대한 보조금 개념으로 볼 수 있다. 대법원 2014.6.12. 선고 2013두23423판결도 기본보육료의 성격에 대해서 “어린이집의 설치·운영자에게 지급되는 기본보육료는 국가나 지방자치단체의 보조금에 해당”한다고 판결하였다. 다시 말해서 기본보육료는 부모보육료와 달리 기관에 대한 인건비 및 운영비를 지원하는 보조금이라는 의미이다.

이렇게 국공립 및 민간 보육시설에 현재도 인건비 및 운영비 지원이 이루어지고 있으나, 국공립의 경우는 전액 지원이 아니라 영아반 80%, 유아반 30%로 제한이 있고, 기본보육료 지원도 어린이집의 교사 인건비 삭감 유인을 해소할 수 있는 방안이 되지 못하고 있다.

보육료 상한제를 유지하면서 보육서비스 질 관리를 위해서는 2가지 방향으로 접근할 필요가 있는데, 먼저 국공립 확대를 통해 인건비와 운영비를 정부가 직접 보조하고 기관을 서비스 질 수준을 정부가 직접 통제함으로써 서비스 질 관리를 하는 방향이다. 다음으로, 국공립 확대와 병행하여 민간에 대해서도 회계투명성과 공공성을 갖추게 하고 인건비와 운영비를 국공립 수준으로 직접 보조함으로써 서비스 질 관리를 하는 것이 가능하다.

그러나 이렇게 될 경우 지금보다 정부의 재정부담은 늘어날 것이라고 예상할 수 있다. 박진아·김근진·윤지연(2017)에 의하면 2017년 표준유아교육비는 월 48만 6천이고, 3~5세 유아에 대한 보육료는 평균 월 40만원 이상으로 산출되었는데, 이를 기준으로 인건비 및 운영비를 전액 지원한다면 현재 누리과정 유아 학비·보육료의 2배를 지원해야 한다는 의미이다. 국공립 확대에 따라 민간에 대한 지원도 같이 늘리지 않을 경우 국공립과 민간 간의 부모부담금 격차로 인한 형평성 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 단기간에 해결하기는 어렵겠으나 장기적으로 조세부담률의 증가와 더불어 재정경직성 해소를 통한 재정조달을 모색할 필요가 있다.

보육료 상한제의 문제는 유치원 원비 상한제의 경우에도 동일하게 나타날 수

있다. 현재 유치원 원비 상한제는 시행되고 있지 않으나 원비 인상을 상한제를 통해 간접적으로 원비를 통제하고 있다.

현재 사립유치원 공공성 강화와 관련하여 원비 상한제 도입이 일각에서는 논의되고 있으나 원비 상한제가 앞에서 언급한 전제조건 없이 도입되면 가격통제로 인해 서비스 공급이 줄어들어 부모가 원하는 수요를 충족하지 못하는 발생할 수 있다. 교육부 고시인 “2018학년도 유치원 원비 인상률 산정방법 고시”에 의하면 재원 유아 1인당 월평균 인상 가능 원비는 재원 유아 1인당 월평균 교육과정비(교육과정 참여 원아 수 기준) 및 재원 유아 1인당 월평균 방과후 과정비(방과후 과정 참여 원아 수 기준)의 합에 원비 인상 상한율을 곱하여 산출하게 되어 있다. 다시 말해서 1인당 유치원 원비는 1인당 교육과정비와 1인당 방과후 과정비의 합을 기준으로 산출하게 되는데 원비 상한제가 실시될 경우 유치원 원장의 입장에서는 필수 과정인 교육과정보다는 방과후 과정에 소요되는 비용을 줄일 유인이 발생할 수 있다. 이와 같이 원비 상한제로 인해 방과후 과정 공급이 줄어들 수 있는데, 이렇게 될 경우 유치원의 돌봄 기능이 취약해질 수 있다. 유치원의 방과후 과정 공급 감소는 돌봄 서비스와 결합한 유아 사교육 시장을 확대하는 결과를 가져올 수 있다.

이외에도 원비 상한제가 도입될 경우 원장의 입장에서는 보육료 상한제의 경우와 마찬가지로 교사의 급여를 삭감할 유인이 발생하게 된다. 교육부에서는 공사립 유치원 교사의 임금 격차를 해소하기 위해 처우개선비를 점진적으로 인상하는 정책을 추진하고 있는데 원비 상한제가 도입되면 사립유치원 교사의 급여를 삭감할 유인이 발생하므로 공사립 유치원 교사의 임금 격차가 다시 확대될 수 있다. 유치원 교사의 급여를 삭감할 유인이 발생한다는 것은 공사립 유치원 교사의 임금 격차 확대 뿐 아니라 교육의 질을 떨어뜨리게 되는 문제를 발생시킬 수 있다.

바. 무상유아교육과 무상보육

사회복지학계에서는 무상유아교육은 있으나 무상보육은 없다라는 논의가 진행되고 있다(백선희, 2012). 그 의미는 다음과 같다.

무상유아교육은 3~5세 유아에 대한 조기교육의 중요성이 강조되고 있어 3~5세 유아에 대해 공통적으로 적용되는 보편적인 유아교육을 실시하기 위해 무상유아

교육이 시행될 수 있다. 해외 사례에서도 무상유아교육은 취학전 1년 의무교육, 유초연계 등과 관련하여 다양한 형태가 그 대상과 범위에 있어서 다양한 형태가 존재한다. 우리나라에서는 유보통합과 관련하여 공통 교육·보육과정인 누리과정의 적용 필요성 때문에 무상유아교육이 이루어지고 있다.

그에 비해 0~2세 보육은 부모돌봄이 강조되는 영아시기이기 때문에 무상보육이 시행되고 있는 국가는 없다고 볼 수 있다(백선희, 2012).

보육서비스는 무상유아교육과 달리 아동의 권리를 보장하기 위한 목적이 아니라 부모의 노동권을 보장하기 위한 목적이므로 자기부담금이 포함되어 있는 개념이라고 볼 수 있다(최영, 2018.10.19. 전문가 자문회의).

OECD 기준으로 볼 때 3~5세 무상유아교육은 여성의 노동지위 및 가족의 소득과 상관없이 공적인 접근이 가능한 보편적 프로그램이라고 볼 수 있다(김수정, 2004:221). 0~2세 보육이 부모의 노동권 보장을 목적으로 하기 때문에 자기부담금이 포함된 개념이라면 3~5세 교육은 조기교육(early education)을 목적으로 하기 때문에 여성의 노동 여부와 상관없이 제공하는 보편적 프로그램이라고 할 수 있다(김수정, 2004:222). 이런 의미에서 0~2세 보육은 노동시장 연관성이 매우 높으나 3~5세 유아교육은 노동시장 연관성이 낮다고 할 수 있다(김수정, 2004:222). 3~5세 유아교육 프로그램이 여성의 노동시장 참여와 연관성이 낮다는 것은 3~5세 유아교육 프로그램이 대부분 반일제로 운영되고 있으므로 취업모 지원 성격이 약하다는 점에서도 알 수 있다(김수정, 2004:222). 다시 말해서, 3~5세 유아교육 프로그램은 어머니의 노동시장 참여를 전제로 만들어지지 않은 제도로서 아동의 조기교육(early education)을 목적으로 만들어진 제도이기 때문에, 부모의 노동권 보장에 목적을 둔 0~2세 보육 프로그램과 구별된다고 할 수 있다.

이런 의미에서 수익자 부담은 0~2세 보육과 3~5세 유아교육에서 그 맥락이 다르다고 할 수 있다. 0~2세 보육은 부모의 노동권 보장이 목적이므로 자기부담금을 포함하는 개념이기 때문에 수익자 부담이 논의되고 있다면, 3~5세 유아교육은 조기교육(early education) 목적이므로 정규교육과정만 무상으로 제공되고 방과 후과정은 수익자부담으로 한다는 것이 논의되고 있는 것이다.

사. 제도설계의 정합성 문제

유아교육 및 보육 정책에서 외국에서 시행되고 있던 정책들이 우리나라에 새로 도입되고 있다. 아동수당, 가정양육수당, 영유아보육료 지원, 누리과정 등은 외국에서 시행되고 있던 정책들을 우리나라에 도입한 경우라고 할 수 있다. 그러나 여기에서 짚고 넘어가야 할 점은 이러한 정책들이 각각의 서로 다른 단위사업으로 도입되면서 제도설계의 정합성 문제가 발생하고 있다는 점이다.

제도설계의 정합성 문제가 나타나는 사업 중 하나가 최근에 도입된 아동수당과 다른 사업들(양육수당, 영유아 보육료 지원, 누리과정)과의 관계이다. 아동수당은 아동을 양육하는 가계의 소비지출 부담을 경감하기 위한 소득보전의 목적을 가지고 있는 현금지원 사업이다. 이런 점에서 아동수당은 보육서비스 지원인 영유아 보육료 지원, 3~5세 유아에 대한 공통 교육·보육과정인 누리과정, 현금형태이지만 돌봄노동대체의 목적을 가지고 있는 양육수당과 분명히 구분되는 목적을 가진 사업이라고 할 수 있다. 그러나 현금으로 지원되는 형태이기 때문에 바우처로 지원되는 영유아 보육료 지원 및 누리과정과 달리 그 용도를 특정하기 어렵기 때문에 다른 사업들의 재정지원 수준에 따라 그 사용에 영향을 받을 수 있다.

2019년 예산에 의하면 복지부 예산 기준으로 아동수당 지원 예산은 2018년보다 1조 4천억원이 증가하였으나, 양육수당은 2천억원이 감소하였고, 0~2세 보육료 지원은 1500억이 증가하는데 그쳤다. 교육부 예산에서도 누리과정 지원 예산은 누리과정 지원 단가 동결 및 아동 수 감소로 인해 1500억원이 감소하였다. 그 외에 보육료 지원체계 개편 논의에서는 수익자 부담 확대가 조심스럽게 논의되고 있다. 다시 말해서 0~2세 보육료 지원 예산은 소폭 증가, 양육수당 및 누리과정 지원 예산은 감소하였고, 보육료 지원체계 개편 논의 과정에서 수익자 부담 확대가 신중하게 제기되고 있는데, 이렇게 될 경우 현금지원인 아동수당이 다른 사업의 부모부담금을 지원하는 기능을 하게 될 수 있다.

이는 소득보전이라는 아동수당의 본래 목적이 다른 제도들과의 관계에서 영향을 받을 수 있음을 의미한다. 이런 점에서 단위사업 중심의 접근보다는 지원 대상인 아동을 기준으로 대상자 중심의 접근이 필요하며 각각의 사업을 별개로만 취급할 것이 아니라 연계해서 부문별로 접근할 필요가 있다.

이러한 문제가 발생하는 이유로는 아동수당, 양육수당, 보육료지원, 무상유아교육이 도입된 순서에서 우리나라가 이러한 제도들이 처음 시행된 서유럽과 다르게 나타났기 때문이다. 서유럽에서 아동수당은 아동이 있는 가구의 소비지출을 보전하기 위한 목적으로 1940·1950년대에 도입되었고, 0~2세 보육은 부모의 노동권을 보장하기 위한 목적으로 1960년대 말·1970년대 도입되었으며, 3~5세 무상유아교육은 조기교육(early education)의 필요성 때문에 1950년대 이후 도입되었고, 유아휴직의 기간확대 및 유급화는 1970년대 이후 도입되었다(김수정, 2004). 다시 말해서 가족지원정책 패키지에서 서유럽에서는 아동수당이 가장 먼저 도입되었고, 그 이후에 0~2세 보육과 3~5세 무상유아교육이 도입된 반면, 우리나라는 반대로 0~2세 보육과 3~5세 무상유아교육이 도입되고 나서 아동수당이 가장 늦게 도입된 경우이다. 우리나라는 2012년에 0~2세 무상보육, 2013년에 3~5세 누리과정도 도입되었고, 2017년 후반에 아동수당이 도입되었다. 우리나라가 서유럽과 달리 제도 도입의 순서(sequence)가 달랐다는 점은 제도의 결합성에 있어서도 문제를 야기할 수 있다(김수정, 2018:438). 다시 말해서, 원래 이러한 제도들이 도입된 서유럽에서 논의되었던 제도들의 목적이 우리나라에 도입되면서 원래의 목적이 희석되는 상황이 발생할 수 있는 것이다.

2 보육 재정조달 거버넌스 개선 방안

가. 보육지원 패키지에 속한 사업들의 성격

2018년 현재 보육지원 패키지를 구성하는 있는 지원 체계는 아동수당, 양육수당, 보육료지원, 육아휴직으로 구성되어 있다. 아동수당, 양육수당, 보육료지원은 복지부 예산 및 지방비 매칭으로 재정조달이 이루어지고 있고, 육아휴직급여는 고용보험에서 지원이 이루어지고 있다.

지원사업의 성격을 보면, 아동수당은 아동의 권리를 중심으로 한 보편적 현금 지원으로 아동 양육에 따른 부모의 소비지출 보전을 목적으로 하고 있으나, 양육수당은 부모의 가정양육권을 보장하기 위해 가정 돌봄노동을 지원하는 현금형태

서비스 지원이라 할 수 있다. 보육료 지원은 부모의 노동권을 보장하기 위해 부모의 노동시간 동안 아동에게 돌봄 서비스를 제공하는 비용을 보조하는 서비스 지원이라 할 수 있다. 육아휴직급여 역시 영유아 자녀의 돌봄과 부모의 노동권을 동시에 보장하기 위한 정책이라 할 수 있다.

우리나라보다 먼저 이러한 보육지원 패키지 정책들을 도입한 국가들의 경우 아동수당은 소득보전을 위한 보편적 현금지원이기 때문에 모든 계층의 아동에게 보편적으로 지급하고 육아휴직급여, 양육수당, 보육료지원은 중복지원을 하지 못하도록 되어 있다. 그러나 우리나라의 경우 육아휴직급여의 소득대체율이 40%로 아직 낮은 수준이기 때문에(스웨덴의 육아휴직급여 소득대체율은 80%), 육아휴직급여를 받는 동안에도 보육시설 이용을 하면 보육료지원을 받을 수 있고 가정양육을 하면 양육수당을 받을 수 있도록 되어 있다. 제도설계에서 중복지원을 해소하기 위해서는 고용보험기금을 확충하여 육아휴직급여를 인상하고 육아휴직급여를 받는 동안은 보육료지원 및 가정양육수당을 받지 못하도록 할 필요가 있다.

가정양육수당은 현금지원에 따른 소득효과 뿐 아니라 보육시설 이용과 비교하여 가정양육의 가격을 낮추는 대체효과도 있기 때문에 여성 노동시장 참여를 저해하는 성격을 가지고 있다. 현재 가정양육수당은 월 기준 0세 20만원, 1세 15만원, 2세 이상 10만원의 지원을 하고 있기 때문에 지원 금액이 보육료와 비교하면 훨씬 작은 수준이지만 저소득층 여성의 노동시장 참여를 저해할 수 있기 때문에 3~5세 아동에 대한 지원은 폐지하고 가정양육이 요구되는 0~2세 아동에 대한 지원으로 통합할 필요가 있다(최성은 2014; 최영, 2018.8.17. 전문가 자문회의).

양육수당에서 3~5세 지원을 폐지하고 0~2세로 통합하는 문제는 양육수당 도입 초기부터 논의가 이루어졌는데, 양육수당을 0~2세 한정하지 않고 3~5세도 포함하는 것은 3~5세 유아에 대해 유아교육과 보육을 통합한 공통 교육·보육과정을 보편적으로 제공한다는 누리과정의 취지와 충돌할 수 있다는 점이 지적되었다(백선희, 2012). 누리과정은 3~5세 유아에 대한 조기교육(early education)의 중요성 때문에 도입된 것이라고 볼 수 있으므로 이러한 보편적 무상유아교육의 취지를 살리기 위해서는 3~5세에 대한 양육수당은 폐지하고 0~2세로 지원을 통합하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

나. 보육지원 사업의 중앙정부와 지방정부 간 재정분담

0~2세 보육료지원은 2018년 예산액 기준 국비 3조 2574억, 지방비 1조 5827억원으로, 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이다. 가정양육수당은 2018년 예산액 기준 국비 1조 891억원, 지방비 5560억원으로 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이다. 2018년 9월부터 도입된 아동수당은 2019년 예산안 기준 국비 1조 9271억원, 지방비 7569억원으로 기준보조율은 서울 50%, 지방 70%, 차등보조율을 적용한 평균 보조율은 71.8%이다.

아동과 부모에 대한 직접 지원은 아니지만 국공립 및 법인 어린이집 보육교육지원 인건비 지원은 2018년 예산안 기준 국비 9877억원, 지방비 9956억원으로, 기준 보조율은 서울 20%, 지방 50%, 차등보조율을 적용한 평균 보조율은 49.8%이다.

이러한 지방비 매칭을 보면 보육지원 사업들은 복지부 예산으로 지원되는 국비 뿐 아니라 지방자치단체가 부담하는 지방비 매칭이 상당히 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 문제는 이러한 지방비 매칭이 보육사업에 있어서 지방자치단체에 과도한 재정적 부담을 줄 뿐 아니라 지방의 자율적인 사업에 투입되어야 할 지방비를 축소시키고 있다는 것이다. 국고보조사업이 아닌 지방정부 자체사업으로 수행되는 보육사업의 예산은 지방자치단체 전체 보육사업 예산의 10% 수준에 불과하다(강기숙 외, 2017).

지방의 차별적인 수요를 반영하는 것이 지방재정의 효율성을 달성할 수 있다는 지방자치의 취지를 살리기 위해서는 우선적으로 아동수당과 같은 소득보전을 위한 현금지원은 전액 국비로 조달하는 것이 바람직하다. 현금지원은 소비의 외부효과가 클 뿐 아니라 집행에 있어서 지방정부 공무원을 거칠 필요가 적다는 점에서 중앙정부 사업으로 전액 국비로 재정을 조달하는 것이 필요하다고 볼 수 있다(고제이, 2013:62). 아동수당의 경우 소득보전의 성격을 가지고 있기 때문에 소득재분배 기능을 한다고 볼 수 있다. 소득재분배 기능을 하는 현금지원 사업은 누진세인 국세를 재원으로 하여 중앙정부가 수행하는 것이 바람직하다(구균철, 2018.7.25. 전문가 자문회의). 지방정부는 소득재분배 기능을 수행하는 것이 적절절하지 않은데 그 이유는 소득재분배 기능을 담당하는 누진적인 조세를 지방세로 운영할 경우 조세부담을 회피하기 위하여 고소득층은 다른 지방으로 이주하고 저소득층은 해당

지역으로 이주할 것이므로 조세의 소득재분배 효과를 달성할 수 없기 때문이다 (하연섭, 2015:410).

그에 비해 양육수당은 비록 현금으로 지급되고 있으나 아동수당과 같이 소득 보전의 성격을 가지고 있지 않고 돌봄노동을 대체하는 서비스 지원이라는 성격을 가지고 있으므로 재정분담에 있어서 같은 서비스 지원인 보육료 지원과 같이 취급 되는 것이 바람직하다(최영, 2018.10.19. 전문가 자문회의). 원칙적으로 양육수당과 보육료 지원과 같은 서비스 지원의 경우 보육시설에 대한 관리감독을 지방자치단체에서 수행하고 있고 지역의 인구구조가 다르기 때문에 지역의 차별적 수요를 반영할 필요가 있다는 점에서 지방비 중심으로 재정조달이 이루어지는 것이 바람직하다. 특히 보육교직원 인건비 지원과 같이 보육시설관리와 연계되는 사업의 경우는 지방비 중심으로 재정조달을 하는 것이 효율적이라고 볼 수 있다.

그러나 양육수당과 보육료 지원의 경우 무상보육을 추진한 주체가 중앙정부였고 현재 아동 1인당 바우처 형식으로 지원이 이루어진다는 점에서 전국적으로 동일하게 지원되어야 하는 국가최소수준(national minimum)의 지원은 중앙정부에서 국비로 지원하고 그 이상의 추가적 지원은 지방정부에서 지방비로 지원하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 현재 양육수당이 월 10-20만원 정도로 매우 적은 수준으로 지원되고 있고, 보육서비스의 경우 지역별 편차가 크지 않다는 점에서 현재와 같은 수준의 양육수당 및 보육료 지원은 중앙정부의 책임을 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

그러나 앞에서 언급하였듯이 2018년 10월 30일에 발표된 재정분권 추진방안에서는 2022년까지 지방소비세를 현재의 11%에서 21%로 확대하고, 국세 지방세 비율을 현재의 8:2에서 7:3으로 지방세를 확대하는 계획을 확정하였다. 이에 따라 복지사업에서도 지방정부의 재정적 역할 확대를 예상해 볼 수 있다. 그 외에도 보육시설 선택에 있어서 거주지와 의 거리가 중요하기 때문에 해당 지역의 보육수요에 따라 보육시설 공급의 수준이 결정된다고 할 수 있다(최성은, 2013c: 40). 이런 점에서 보육서비스는 지방공공재의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있으므로, 전국적으로 동일하게 적용되는 국가최소수준의 보육서비스 지원은 국비 중심으로 지원하되, 지역의 수요를 반영하는 그 이상의 지원은 지방비 중심으로 재정을 조달하는 것이 바람직할 것이다.

지방비 중심으로 재정을 조달하는 복지사업의 예로 무상급식을 들 수 있다. 무상급식은 지방자치단체와 교육청의 협력을 통해 지방비로 재원을 조달하는 사업이다. 무상급식은 법에 의해 강제된 의무지출없이 지방정부 간의 경쟁을 통해 전국적으로 확대된 사업이라고 볼 수 있다(고제이 외, 2014: 106).. 앞으로 재정 분권 확대에 따라 복지사업 재정조달에서 지방정부의 역할이 커지는 방향으로 가게 된다면 무상급식의 사례에서처럼 지방정부의 자발적 참여를 통해 재정지원이 확대되는 것이 바람직할 것이다.

이와 관련하여 현재와 같이 일괄적으로 보육지원사업의 재원을 국비 지방비 매칭으로 조달하는 것은 중앙정부와 지방정부의 책임 구분을 불명확하게 만들어 결국 중앙정부 이전재원에 대한 의존도를 높이게 되는 연성예산제약(soft budget constraint)을 초래하게 되어 지방재정의 효율성과 책임성을 저해할 가능성이 높다(구균철, 2018). 그러므로 중앙정부와 지방정부의 책임 구분을 보다 명확하게 규정하고 전액 국비 지원을 해야 할 현금지원 사업과 지방비 중심으로 재정조달을 하는 것이 바람직한 보육료 및 보육시설 지원을 구분할 필요가 있다.

이와 관련하여 국고보조금 지급에 대해 규정하고 있는 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 지방자치단체의 국고보조금 신청이 없어도 중앙정부는 지방비 매칭을 수반한 국고보조사업 수행을 지방자치단체에게 요구할 수 있도록 규정되어 있다. 보조금의 관리에 관한 법률 제4조제1항에는 원칙적으로 국고보조사업을 수행하려는 지방자치단체가 중앙 부처에 신청하도록 되어 있으나, 동법 제5조 및 시행령 제3조에는 지방자치단체의 보조금 신청이 없는 경우에도 중앙정부는 보조금 사업 수행을 지방정부에 요구할 수 있도록 되어 있다. 동법 제7조에는 지방비 매칭 수반 보조사업의 결정 과정에 지방자치단체는 참여하지 못하고 중앙관서의 장, 행정안전부장관, 기획재정부장관만 참여하게 되어 있다. 따라서 중앙정부 공약으로 추진되는 사업인 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 사업의 정책 결정에 지방자치단체가 참여하지 못했는데도 중앙정부는 해당 사업 수행을 위한 지방비 매칭 부담을 지방정부에 강요할 수 있는 것이다.

표 V-2-1 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금 예산 계상

조문	내용
보조금 관리에 관한 법률 제4조(보조사업을 수행하려는 자의 예산 계상 신청 등)	① 보조사업을 수행하려는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산 계상을 요구하여야 한다.
보조금 관리에 관한 법률 제5조(예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치)	국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.
보조금 관리에 관한 법률 제7조(지방비 부담 경비의 협의 등)	① 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항의 협의 요청을 받은 경우에는 그 의견서를 해당 회계연도의 전년도 5월 20일까지 기획재정부장관과 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.
보조금 관리에 관한 법률 시행령 제3조(신청이 없는 보조금의 예산 계상)	법 제5조에 따라 보조금의 예산 계상 신청이 없는 경우에도 국가가 보조금을 예산에 계상할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 국가가 소요경비 전액을 교부하는 보조사업인 경우 2. 재해 발생 등 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우 3. 그 밖에 기획재정부장관이 국가의 주요시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업인 경우

매칭보조금의 원래 취지는 지방정부가 해결할 수 없는 외부효과를 교정하기 위해서 사용되는 것이나 우리나라에서는 지방정부가 직면한 외부효과 교정이 아니라 중앙정부의 정책의도를 관철하기 위한 수단으로 사용되고 있다(고영선, 2012). 다시 말해서 지방정부가 정책 결정에 참여하지 못한 중앙정부의 일방적 정책 수행을 위한 예산부담을 지방정부에 전가하기 위한 수단으로 매칭보조금이 사용되고 있는 것이다. 이러한 매칭보조금의 확대는 지방정부의 재정부담을 가중시켜 지방의 수요에 대한 지방정부의 대응성을 떨어뜨려 재정 비효율성을 증가시킨다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 보육정책에서도 지방비 매칭 사업의 결정 과정에 지방자치단체를 참여시킬 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부 간 협의체 구성 등을 통한 지방비 매칭 사업 논의가 의사결정구조에 포함되어야 지방비 매칭을 수반하는 보육정책의 수행이 원활히 진행될 수 있을 것이다. 다시 말해서, 보육정책의 재정조달을 위한 거버넌스 차원에서 중앙정부와 지방정부 간 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 의사결정구조에 도입될 필요가 있는

것이다. 이를 통해서 중앙정부의 공약에 의해 일방적으로 결정된 정책 수행을 위한 재정부담을 지방비 매칭을 통해 지방정부에 전가하는 상황을 방지할 수 있을 것이다.

중앙정부와 지방정부 간의 협력적 거버넌스를 위해서는 보조금에 관한 재정 준칙(fiscal rules)을 도입할 필요가 있다(이재원, 2016). 이러한 보조금 준칙이 가진 내용은 첫 번째로 수반되는 보조금 사업을 결정할 때 행정안전부 뿐 아니라 실제로 지방자치단체의 의견이 수렴되어야 하고, 두 번째로 지방비 매칭 증가율의 폭이 통제되어야 한다는 점이다(구균철, 2018.10.19. 자문회의).

다. 보육료 지원체계에서 수익자 부담 확대 문제

현재 복지부가 주관하는 보육지원체계 개편 TF가 구성되어 보육지원체계 개편 방안이 논의되고 있다. 이와 관련하여 논의되고 있는 내용 중에는 현재 12시간을 기준으로 보육료 지원이 이루어지고 있으나 12시간의 보육시간을 기본보육시간과 추가보육시간으로 구분하고 기본보육시간에 대해서는 전업모와 취업모 구분없이 보육료 지원을 하고 추가보육시간에 대해서는 전업모는 수익자 부담으로 하고 취업모에 대해서는 소득수준에 따른 차등지원을 하는 논의도 포함되어 있다. 이러한 논의는 보육교사의 장시간 근무에 따른 보육의 질 저하 해결 필요성 및 12시간 종일보육을 모두 무상으로 지원하는 국가의 사례를 찾아보기 어렵다는 점 등을 근거로 이루어지고 있다. 재정조달의 측면에서 본다면 수익자 부담 확대를 통해 무상보육 정책에서 야기되는 정부의 재정부담을 경감하고자 하는 목적도 찾아볼 수 있을 것이다.

이와 관련하여 외국의 사례를 살펴보면 아동수당 및 보육료 지원과 같은 보육 지원 정책 패키지가 도입된 유럽국가들의 경우에 아동수당이 계층에 상관없는 보편적 현금지원으로 모든 아동이 받을 수 있지만 보육서비스 이용은 이용자가 일정부분 비용을 부담하는 수익자 부담의 개념이 내포되어 있다(최영, 2018.8.17. 전문가 자문회의). 보육서비스는 수익자 부담의 개념이 내포되어 있으나 부모의 노동권을 보장하기 위해 정부가 보육료 지원을 하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 보육료 지원의 수익자 부담 확대는 공보육시설의 확대하는 전제조건이 따른다. 다시 말해서 충분한 공보육시설이 확보되어 부모가 보육서비스를 이용하는데

어려움이 없는 공급에서의 접근성(availability)과 가계에 부담이 되지 않는 가격에서의 접근성(affordability)이라는 전제조건이 충족되어야 수익자 부담 확대가 부모에게 부담이 되지 않고 수용되는데 어려움이 없는 것이다(최영, 2018.8.17. 전문가 자문회의). 예를 들어서 공보육시설이 보육시설의 80%를 차지하는 스웨덴과 같은 국가들에서 보육료의 일정 부분을 부모가 부담하고 있다.

그러나 우리나라의 경우는 수익자 부담 확대를 추진하기 위해서는 먼저 고려해 보아야 할 점들이 있다. 첫 번째로 우리나라의 경우는 OECD 국가들 중에서도 민간보육의 비중이 매우 높은 나라라는 것이다. 전체 보육시설 중에서 민간보육의 비중이 80% 가까이 차지하고 공보육의 비중은 20% 수준에 불과하다. 이런 점에서 우리나라는 아직 수익자 부담 확대의 전제조건이 될 수 있는 공보육시설의 충분한 확보가 이루어지지 않은 상황이기 때문에 보육료의 수익자 부담 확대는 공보육시설 확충 정책과 병행하여 이루어질 필요가 있다.

두 번째로 보육료 지원은 부모의 노동권 보장을 위한 정책으로 도입되었으나 우리나라에서는 취업모의 노동권을 보장한다는 취지에 맞게 설계되어 있다고 보기는 어렵다(김현숙, 2018; 최성은, 2011). 현재 논의되고 있는 기본보육시간도 예를 들어 8시간의 기본보육시간을 취업모와 전업모 구별없이 동일하게 보육료를 지원하는 개념이다. 4시간의 추가보육시간에 대해서는 전업모는 모두 수익자 부담으로 하고, 취업모는 소득수준에 따른 차등지원을 방안이 논의되고 있다. 그러나 전업모의 보육수요 대부분이 8시간 이내(보육지원체계 개편 TF 정책토론회 자료집, 2018)라는 점을 고려해 보면 추가보육시간의 대부분은 취업모가 사용할 것이고 수익자 부담도 취업모가 대부분 부담하게 될 것이다. 이러한 체계가 취업모의 노동권을 부담한다는 보육료 지원의 취지와 부합하는 것인지는 논의할 필요가 있다. 외국의 사례를 보면 스웨덴의 경우 정부에서 보육료를 지원하는 보육시간을 취업모와 전업모를 구분하여 지원하고 있는데, 전업모에 대해서는 주 15시간(1일 3시간), 취업모는 주 40시간(1일 8시간)에 대해서 보육료를 지원하고 있다(박언하, 2017). 현재 보육지원체계에서 수익자 부담을 확대하는 논의는 무상보육의 문제를 보완한다는 점에서 의미가 있으나 취업모의 노동권을 보장한다는 취지를 살릴 수 있도록 제도설계를 이루어져야 할 필요가 있다.

세 번째로 고려해 보아야 할 것은 현재 우리나라는 공식적으로는 전면적인 무상

보육을 하고 있다고 하지만 실제로는 무상보육이 아니라는 점이다. 현재 보육료 상한제가 실시되고 있고 정부로부터 인건비 및 운영비 지원을 받지 않는 민간 및 가정 어린이집에서는 시·도별로 지정한 보육료 상한선과 정부에서 지원한 보육료의 차액을 부모가 부담하고 있다. 차액 보육료 이외에 특별활동비, 차량운행비 등 기타 필요경비도 부모가 부담하고 있다. 2016년 기준으로 전면적 무상보육을 실시하지 않는 북유럽 국가들의 부모 부담금은 9~15% 수준이나 전면적 무상보육을 실시한다고 하는 우리나라의 실제 부모 부담금은 어린이집 28%, 유치원 36%로 나타나고 있어(최성은, 2016) 우리나라는 전면적 무상보육을 실시한다고 하고 있으나 실제로는 전면적 무상보육을 하지 않는 국가보다도 부모부담금이 높게 나타나고 있다. 현재 일부 지방자치단체는 차액보육료 및 기타 필요경비 지원을 특수보육 시책사업으로 추진하고 있어 부모부담금을 경감시켜주고 있으나(강기숙 외, 2017) 지방자치단체가 이러한 지원을 하지 않을 경우 모두 부모가 부담해야 한다. 보육료의 수익자 부담 확대 논의는 기존의 부모부담금을 양성화하여 보육서비스의 질을 높일 수 있는 방향으로 논의되어야 할 필요가 있다.

3 유아교육 재정조달 거버넌스 개선 방안

가. 유아교육 재정 지원 구조의 성격

유아교육 재정 지원 구조는 크게 바우처와 기관지원으로 구분해 볼 수 있다. 바우처 형식으로 지원되는 금액은 유아교육지원특별회계를 통해서 지원되는 누리과정 지원금이 있고, 기관지원은 국공립 유치원에 대한 지원 뿐 아니라 사립유치원에 대한 교사처우개선비, 학급운영비, 교재교구비 지원 등이 있다.

그중에서 누리과정 지원비는 유아교육 재정으로 분류되지만 유치원 뿐만 아니라 어린이집에 취원하는 아동에 대해서도 지원되고 있다. 지원금액은 국공립 유치원 재원 아동은 유아학비 6만원, 방과후 과정 지원비 5만원, 1인당 총 11만원이 지원되고, 사립유치원 및 어린이집 재원 아동에 대해서는 1인당 총 29만원이 지원된다. 사립유치원 및 어린이집 재원 아동에 대해서는 1인당 29만원이 지원된다는 것은 동일하지만 지원 명목은 동일하지 않다. 1인당 29만원의 지원금은 사립유치원

에서는 유아학비 22만원, 방과후 과정 지원비 7만원의 명목이고, 어린이집에서는 보육료 22만원, 누리과정 운영비 7만원의 명목으로 지원되고 있다. 이러한 명목의 차이는 유아교육과 보육의 차이 때문이다. 유치원의 유아학비 22만원은 정규교육 과정에 대한 지원비이고, 방과후 과정 지원비 7만원은 정규교육과정 이후의 방과 후 과정에 대한 지원비이다. 어린이집의 보육료 22만원은 12시간의 종일보육에 대한 지원비이고, 유치원은 방과후 과정의 개념이 없기 때문에 유치원의 방과후 과정 지원비에 해당하는 7만원은 누리과정 운영비의 명목으로 누리과정 담당 보육 교사 처우개선비 및 누리과정 보조교사 인건비로 우선적으로 사용되고 있다(보건 복지부, 2018 보육사업안내).

누리과정 지원비가 사립유치원과 어린이집에 동일한 29만원을 지원함에도 사용 용도를 다르게 규정한 것은 아직 우리나라는 유보통합이 이루어지지 않았기 때문에 교육기관과 보육기관의 차이가 있기 때문이다. 누리과정이 도입된 것은 유보통합을 추진의 일환으로 도입된 것이고 유보통합 정책은 동일한 연령의 아동이 최소 수준 이상의 교육 및 보육을 받음으로써 출발선에서의 평등을 보장하기 위한다는 취지가 있었다. 유보통합을 이룬 국가들의 경우 초등학교 교육과의 연계를 위해 유아 교육과 보육의 관할권을 교육부로 일원화하는 경우가 일반적이는데 연령별로 0~5 세 영유아 모두를 유보통합 대상으로 하는 경우와 3~5세만 유보통합 대상으로 한 경우로 구별할 수 있다.

누리과정 지원비가 학부모를 통한 바우처 형식으로 지원되는 것에 비해서 유치 원에 대한 기관지원은 국공립 유치원에 대한 인건비 및 운영비 지원 뿐만 아니라 사립유치원에 대해서는 교사처우개선비, 학급운영비, 교재교구비 등으로 구분할 수 있는데, 2018년 교사처우개선비는 현재 교사 1인당 59만원, 학급운영비는 학급당 25만원, 교재교구비는 10만원이 지원되고 있다.

나. 누리과정 지원금의 보조금 전환

앞에서 누리과정 바우처가 가지고 있는 문제에 대해서 논의하였다. 2018년 10월 사립유치원 감사 결과 공개로 인해 발생한 사립유치원 회계투명성 문제로 인하여 2018년 10월 23일 국회에서 유아교육법 일부개정안이 발의되었다. 그중 유아 교육법 제24조에 대한 개정안은 누리과정 지원금을 보조금으로 변경하는 조항을

포함하고 있다. 누리과정 지원금의 보조금 전환은 유아교육법 뿐 아니라 유아교육 지원특별회계법과 영유아보육법상의 재정조달 거버넌스와도 연관되는 문제이기 때문에 유아교육 재정조달 거버넌스 개선방안에서 그 의미와 방향에 대해 논의할 필요가 있다.

1) 누리과정 지원금의 법적 성격: 판례를 중심으로

현재 누리과정 지원비는 바우처 형식으로 지원되고 있다. 유아교육법 제24조 제2항은 무상 유아교육에 드는 비용은 “유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙”으로 한다고 규정하여 부모에게 바우처로 지원한다는 것을 명확히 규정하고 있다. 다시 말해서 누리과정 지원비를 바우처로 지원한다는 것은 유치원 원비에서 부모 부담금을 경감시켜준다는 의미이고 유치원에 대한 직접지원인 보조금으로 볼 수 없다는 의미이다. 유아교육법 뿐만 아니라 영유아 보육법 제34조의3제1항도 “국가와 지방자치단체는 무상보육을 위하여 보육서비스 이용권을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있”고 규정하고 있다. 바우처와 보조금의 구분과 관련한 대법원 판례로 같은 바우처 형식으로 보육료가 지원되는 어린이집에 관한 사례가 있다.

대법원 2014.6.12. 선고 2012두28032 판결에서는 어린이집 운영자가 어린이집을 이용하는 영유아의 보호자가 제시하는 보육서비스 이용권으로 보육료를 결제 받는 과정에 거짓이나 그 밖의 부당한 방법이 개입되어 있다고 하더라도 특별한 사정이 없는 한 어린이집 운영자를 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 보조금을 교부받은 자로 보아 보조금의 반환명령이나 어린이집의 운영정지 또는 폐쇄를 명할 수 없다고 결정하였다. 해당 판결에서는 국가나 지방자치단체가 영유아의 보호자에게 보육에 필요한 비용을 지원하는 것과, 어린이집 운영자에게 보육사업에 드는 비용을 보조하는 것은 서로 구분되는 것으로 해석하였다. 다시 말해서 영유아의 보호자에게 바우처 형식으로 지원하는 비용은 보조금이 아니라고 해석한 것이다. 따라서 국가나 지방자치단체가 영유아의 보호자에게 보육서비스 이용권을 발급해 준 다음 그 보호자가 이를 어린이집에 제시하고 결제한 보육료를 부담하는 경우 이는 국가 또는 지방자치단체가 영유아의 보호자에게 보육에 필요한 비용을 지원하는 것으로서 그 보육서비스 이용권으로 결제한 보육료를 교부받은 자는 어린이집 운영자가 아니라 영유아의 보호자라고 보았다. 이 판결의 의미는 바우

처의 지원 대상자는 어린이집이 아니라 부모라는 것이며 바우처로 지원된 금액이 어린이집에게 귀속된다고 해도 어린이집에 대한 보조금으로 해석할 수 없다는 것이다.

2018년 8월 7일에 나온 대법원 판결도 같은 취지로 바우처로 지원된 금액은 영유아의 보호자를 지원하는 금액이고 어린이집에 대한 보조금이 아니라고 보았다. 해당 판결에서는 횡령죄가 성립하기 위해서는 횡령 대상이 된 재물이 타인의 소유이어야 하는데, 영유아보육법에서 정하고 있는 어린이집 영유아 보호자들이 납부한 보육료와 필요경비는 목적과 용도를 한정해 위탁한 것이 아니라 사회복지법인이나 경영자가 납부받음으로써 일단 그 소유가 된다고 보았다. 해당 판결은 영유아 보호자들에게 지급받은 보육료와 필요경비는 일단 어린이집 운영자 소유로 되고, 보호자들이 목적과 용도를 한정해 위탁한 금원에 해당한다고 볼 수 없는 반면 국가와 지방자치단체로부터 받은 보조금은 어린이집 설치·운영에 필요한 범위로 목적과 용도를 한정해 위탁한 금원이라고 볼 수 있다고 판단하였다. 해당 판결은 또한 어린이집 예금계좌에는 국가와 지방자치단체로부터 받은 보조금 외에 보호자들로부터 받아 어린이집 원장 소유로 된 금원 및 차입금 등 다른 성격의 돈이 뒤섞여 있어 횡령죄 객체가 될 수 있는 보조금을 특정할 수 없게 되었기 때문에 이 자금을 일부 개인적 용도에 사용했다고 해도 목적과 용도를 한정해 위탁한 금원을 다른 용도에 사용한 것이라고 보기는 어렵다고 판단했다.

그러나 지방법원 판례에서 방과후 과정 지원비는 유아학비와 달리 보조금으로 판단되었는데 그 이유는 유아학비가 유아의 보호자에게 지원되는 금액인 것과 달리 방과후 과정 지원비는 유아의 보호자가 아니라 유치원에 보조되는 금액으로 유아교육법 제27조에 규정하였고, 유아교육법 시행령 제33조에는 방과후 과정 지원비의 용도를 교육환경 개선비, 인건비, 교재·교구비 등으로 지정하여 보조금의 성격을 명확히 하였기 때문이다. 서울중앙지법 2018.7.21. 민사22단독 판결은 방과후 과정 지원비는 지방자치단체에서 교육과 보육을 통한 종일반 운영의 활성화를 위해 정책적 목적에서 유치원에 직접 지급하는 보조금이라고 보았고, 교육청의 유치원 종일반 운영계획 등을 보면 방과후 과정 지원비의 지원요건·방식 등이 규정되어 있는 등 실질적 수혜자를 유치원 운영자로 볼 수 있다고 판단하였다.

이러한 사법부의 판단은 바우처로 지원되는 금액은 유치원·어린이집에 직접

지급되는 보조금과 구분된다는 것이다. 다시 말해서, 바우처는 부모부담금을 경감시키는 취지로 부모를 지원하는 금액이고, 유치원·어린이집에 직접 지급되는 보조금이 아니라는 것이다. 방과후 과정비는 별개인데, 비록 바우처 형식으로 유아학비·보육료 22만원에 추가하여 방과후 과정비(및 누리과정 운영비)가 지원되지만 이 금액은 유치원·어린이집에 직접 지급되는 보조금으로 보았다. 방과후 과정비는 실제로 유아교육법 시행령상 그 용도가 교육환경 개선비, 인건비, 교재·교구비 등으로 지정되어 있고, 보육사업 안내에서도 누리과정 운영비 7만원은 누리과정 담당교사 처우개선비 및 누리과정 보조교사 인건비로 우선 사용되도록 되어 있기 때문에 용도가 지정되어 기관에 지급되는 보조금의 성격을 가진 것으로 볼 수 있을 것이다.

표 V-3-1 유아교육법 및 영유아보육법상 지원금 및 보조금 규정

조문	내용
유아교육법 제24조 (무상교육)	<ul style="list-style-type: none"> ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. ③ 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용은 제4항의 표준유아교육비를 기준으로 교육부장관이 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시한다. ④ 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 표준유아교육비를 정한다. ⑤ 제2항에 따른 지원방법, 제3항에 따른 비용 고시 및 제4항에 따른 표준유아교육비 산정 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
유아교육법 제26조 (비용의 부담 등)	<ul style="list-style-type: none"> ③ 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사람유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등 운영에 드는 경비의 전부 또는 일부를 보조한다.
유아교육법 제27조 (방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	<p>국가 및 지방자치단체는 방과후 과정을 운영하거나 제12조제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다.</p>
유아교육법 시행령 제33조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	<ul style="list-style-type: none"> ① 교육부장관과 교육감은 법 제27조에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> 1. 교육환경 개선비 2. 인건비 3. 교재·교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비

조문	내용
	② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다.
유아교육법 제28조 (보조금의 반환)	① 국가 및 지방자치단체는 사립유치원의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 유치원 목적외에 보조금을 사용한 경우 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 지급받은 경우 3. 제22조에 따른 교원자격기준을 갖추지 아니한 사람을 교원으로 임용한 경우 4. 유치원 원비 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과한 경우 ② 국가 및 지방자치단체는 유아의 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제24조제2항에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다
영유아보육법 제34조(무상보육)	① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다. ④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.
영유아보육법 제34조의3(보육서비스 이용권)	① 국가와 지방자치단체는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권(이하 "이용권"이라 한다)을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다. ③ 이용권의 지급 및 이용 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
영유아보육법 시행령제35조의3(보육서비스 이용권의 신청 및 발급)	① 영유아의 보호자는 법 제34조의3에 따른 보육서비스 이용권(이하 "보육서비스 이용권"이라 한다)을 발급 받으려면 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 보육서비스 이용권 발급신청서를 제출하여야 한다. ② 영유아의 보호자는 법 제34조제1항에 따른 비용을 지원받으려면 보육서비스 이용권을 어린이집에 제시하여야 한다. 이 경우 어린이집의 원장은 보육서비스 이용권이 이용자 본인에 의하여 정당하게 사용되고 있는지를 확인하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 영유아의 보호자가 제2항에 따라 보육서비스 이용권을 사용한 경우, 그 사용한 금액에 해당하는 비용을 해당 어린이집에 지급하여야 한다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 보육서비스 이용권의 신청과 지급 및 사용에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.
영유아보육법 제34조의4(비용 지원의 신청)	① 영유아의 보호자는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용의 지원을 신청할 수 있다. ② 제1항에 따른 신청을 할 때 다음 각 호의 자료 또는 정보 제공에 대한 보호자 및 그 가구의 동의 서면을 제출하여야 한다. 1. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」제2조제2호 및 제3호에 따른 금융자산 및 금융거래의 내용에 대한 자료 또는 정보 중 예금의 평균잔액과 그

조문	내용
	밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 "금융정보"라 한다) 2. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」제2조제1호에 따른 신용정보 중 채무액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 "신용정보"라 한다) 3. 「보험업법」제4조제1항 각 호에 따른 보험에 가입하여 납부한 보험료와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 "보험정보"라 한다) ③ 제1항에 따른 비용 지원의 신청 방법 및 절차는 보건복지부령으로 정한다.
영유아보육법 제36조(비용의 보조 등)	국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.
영유아보육법 제40조(비용 및 보조금의 반환명령)	국가나 지방자치단체는 어린이집의 설치·운영자, 육아종합지원센터의 장, 보수교육 위탁실시자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 어린이집 운영이 정지·폐쇄 또는 취소된 경우 2. 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우 3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우 5. 착오 또는 경미한 과실로 보조금을 교부받은 경우로서 보건복지부령이 정하는 사유에 해당하는 경우
영유아보육법 제40조의2(보육비용 지원액의 환수)	① 국가 또는 지방자치단체는 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조 및 제34조의2에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. ② 제1항에 따라 환수하는 경우에 비용을 반환할 자가 기한 내에 반환하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

2) 누리과정 바우처의 정책적 의의: 유보격차의 완화

2018년 10월 사립유치원 비리 감사 결과 공개로 인해 촉발된 사립유치원 회계투명성 강화 방안 중 하나로 유아교육법상 누리과정 지원금을 보조금으로 바꾸는 법개정이 추진되고 있다. 유아교육법 제24조에서는 누리과정 지원금은 “유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙”으로 한다고 명시하여 부모부담금을 경감하기 위해 부모에게 지원하는 바우처라는 성격을 분명히 하고 있다. 지원금을 보조금으로 바꾼다는 것은 누리과정 지원금의 성격을 부모에 대한 지원금이 아닌 기관을 직접 보조하는 금액으로 바꾸겠다는 의미이다.

누리과정 지원금을 보조금으로 바꾸겠다는 것은 현재 바우처 형식으로 되어 있는 누리과정 지원 체계의 근간을 바꾸는 방향으로 갈 수 있어 충분한 논의가 선행



되어야 할 필요가 있다. 누리과정 지원금이 바우처의 형식으로 지원되는 것은 공통 교육·보육과정이 적용되는 아동 1인당 지원 금액을 유치원과 어린이집 재원에 관계없이 동일하게 지원한다는 의미를 포함하고 있다. 실제로 공통 교육·보육과정으로서의 누리과정이 도입된 이후 아동이 유치원에 가는가 어린이집에 가는가에 상관없이 동일한 누리과정 지원금이 지급되었다. 기관유형에 관계없이 아동 1인당 동일한 금액이 지원된 것은 공통 교육·보육 과정으로서의 누리과정의 취지는 유치원·어린이집에 상관없이 동일한 연령의 아동이 동일한 수준의 교육과 보육을 받아야 한다는 것이다. 이는 유보통합의 일환으로 추진된 누리과정의 취지를 반영할 뿐 아니라 당시에도 문제로 대두되고 있었던 유보격차를 완화한다는 취지가 포함된 것이다. 그러나 누리과정 지원금을 기관에 대한 보조금으로 바꾸게 되면 기관 직접지원의 형식으로 가는 것이기 때문에 아동 1인당 동일한 금액을 지원할 필요가 없다. 물론 기관을 직접 지원하는 보조금의 경우도 묵시적 바우처의 성격을 가질 수 있다. 다시 말해서, 기관에 등록된 아동 수를 기준으로 인건비와 운영비 등의 용도를 지정하여 기관에 보조금을 지급할 수 있는 것이다. 보조금이지만 기관에 등록된 아동 수로 나타나는 수요량을 고려한다는 점에서 현재의 명시적 바우처와 비교하여 묵시적 바우처로 분류할 수도 있다. 그러나 묵시적 바우처의 경우에도 결국 보조금이기 때문에 기관에 대한 지원을 늘리게 될 때 반드시 아동 1인당 금액을 기준으로 인상할 필요가 없다. 현재도 이미 1인당 29만원의 누리과정 지원금은 6년째 동결된 상태에서 기관을 직접 지원하는 보조금은 인상되고 있다. 유치원의 경우 교사처우선비를 예를 들어보면 교육부의 유아교육발전기본계획(2018~2022)에서는 사립유치원 교사에 대한 처우개선비를 2018년부터 5년 동안 매년 6만원씩 인상하기로 하였다. 2017년 사립유치원 교사의 처우개선비는 월 53만원이었으나 2018년부터 6만원씩 인상되어 2018년에 59만원이고 앞으로 83만원까지 인상될 예정이다. 학급운영비의 경우도 2018년 25만원이 지급되었으나 2019년 이후 40만원으로 인상될 예정이다. 그에 비해 어린이집 누리과정 담당교사 처우개선비는 현재 30만원으로 2018년 기준 유치원 교사 처우개선비 59만원의 절반 수준이다. 복지부는 그동안 아동 1인당 지원되는 누리과정 운영비 7만원에서 누리과정 담당교사 처우개선비 30만원을 지급해 왔으나 교육부에서 유치원 교사 처우개선비를 방과후 과정비와 별개로 예산을 확보하여 지원한다는

점을 고려하여 복지부에서도 앞으로 누리과정 담당교사 처우개선비는 누리과정 운영비와 별개로 예산을 확보하여 지원할 방침이다. 2019년도 누리과정 담당교사 처우개선비는 32만원을 계획하고 있는데 이러한 처우개선비는 누리과정 바우처와 별개로 지원된다는 점에서 교육부와 복지부가 별개로 지원하는 것이다. 유치원과 어린이집의 교사 처우개선비의 차이는 앞으로 격차가 더 크게 벌어질 예정인데 이러한 격차 확대는 누리과정 지원이 지원금이 아닌 보조금의 형태로 바뀔 경우 가속화될 수 있다. 보조금의 경우에는 바우처와 달리 아동 1인당 금액을 유치원과 어린이집 간에 동일하게 제약할 필요가 없기 때문이다.

3) 보조금의 법적 성격

지원금을 보조금으로 전환하자는 논의에서는 지원금이 보조금으로 전환될 경우 「보조금 관리에 관한 법률」의 적용을 받아 기관에 대한 통제가 강화될 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금은 “국가가 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당”된다(보조금 관리에 관한 법률 제2조 제1호). 다시 말해서 국고보조금인 경우만 포함된다. 따라서 유아교육법상 지원금을 보조금으로 전환한다고 해도 「보조금 관리에 관한 법률」의 적용 대상이 되는 것은 아니다. 현재 유치원 누리과정 지원금은 국고보조금이 아니라 유아교육지원특별회계의 교육세 전입금에 의해서 조달되고 있으며, 누리과정을 제외한 기타 유치원에 대한 보조금도 국고보조금이 아니라 지방교육재정교부금 및 지방자치단체 일반회계 전입금 등으로 통해 조달되기 때문이다. 그러나 「보조금 관리에 관한 법률」이 직접 적용되지 않는다고 하더라도 관련 법률에 「보조금 관리에 관한 법률」의 내용을 준용하거나, 그와 유사한 제재조항을 추가함으로써 기관통제를 강화하는 것은 가능하다고 할 것이다.

【표 V-3-2】 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금의 성격

조문	내용
보조금 관리에 관한 법률 제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운영하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

보조금인 경우에도 묵시적 바우처의 형태로 기관에 등록된 아동수를 기준으로 보조금의 규모를 정할 수 있다. 그러나 기관을 기준으로 지원하게 되면 아동 1인당 금액이 아니라 기관의 인건비 및 운영비를 기준으로 지원하게 되기 때문에 아동 1인당 금액을 유치원과 어린이집을 동등하게 할 필요가 없다고 볼 수 있다.

유치원·어린이집에게 보조금을 직접 지급한다는 것은 기관의 인건비 및 운영비를 직접 보조한다는 의미이고, 기관의 인건비 및 운영비를 직접 보조하게 될 경우 수요량은 최소기준으로 작용하게 될 수 있다. 다시 말해서 아동 1인당 금액과 등록 아동수를 기준으로 보조금을 지급하되 추가적으로 인건비 및 운영비를 지원하는 것도 가능하다. 현재 17개 시·도 교육청의 입장은 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 것은 법체계 위반으로 수용할 수 없다는 입장이기 때문에 기관을 직접 지원하는 보조금을 통해서 유치원만 지원하는 방향으로 가게 될 것이다. 바우처를 인상하기 위해서는 유치원 뿐만 아니라 어린이집에 대한 지원금도 인상을 해야 하지만 기관 직접지원인 보조금으로 지원하는 교육청의 관리감독권 하에 있는 유치원만 지원할 수 있기 때문이다. 기관에 대한 보조금이 부모에 대한 지원금과 다른 점은 바로 관리감독을 강화할 수 있는 근거가 된다는 것이다. 누리과정 지원금을 보조금으로 바꾼다는 것은 기관을 기준으로 지원한다는 것이고 보조금에 대한 관리감독을 위해서는 관리감독권이 있는 부처에서 기관을 지원해야 한다. 누리과정 지원금을 보조금으로 바꾸면 관할권과 재정지원의 일치가 요구될 가능성이 높다. 다시 말해서, 유치원에 대한 관할권이 있는 교육부와 교육청은 유치원에 보조금을 지급하고, 어린이집에 대한 관할권이 있는 복지부와 지방자치단체는 어린이집에 보조금을 지급하는 재정지원이 이원화 시스템이 고착화될

것이다. 이는 교육재정과 복지재정의 차이를 고려할 때 유보격차를 확대할 가능성이 높다.

유아교육재정은 교육재정에 포함되고 보육재정은 복지재정에 포함되는데 저출산 고령화 추세에 따라 아동 수는 줄어들고 노인 수는 증가하는 추세에 있다. 복지재정은 노인복지재정을 포함하기 때문에 노인 수 증가에 따라 노인복지재정수요는 증가할 것이고 보육재정은 노인복지재정과 한정된 복지재정을 두고 경쟁해야 한다. 이렇게 되면 보육재정 확보는 점점 더 어려워질 수 있다. 그러나 교육재정은 지방교육재정교부금이 내국세의 20.27%로 고정되어 있기 때문에 아동 수 감소에 따라 1인당 교육재정은 점점 더 증가할 것이다. 그러므로 1인당 투입 금액을 기준으로 할 때 유아교육재정과 보육재정의 격차가 앞으로 확대될 수 있다는 것을 의미한다.

기존의 바우처 시스템에서는 누리과정 지원금을 유치원과 어린이집에 관계없이 아동 1인당 동일한 금액을 지급하고 있다. 그러나 보조금 방식으로 변경될 경우 아동이 아니라 기관을 기준으로 인건비 및 운영비 등을 지원하게 된다. 기관을 기준으로 지원하게 될 경우 아동을 기준으로 지원할 때와 달리 아동 1인당 금액을 동일하게 유지하는 것은 어렵다. 기존의 누리과정 바우처를 폐지하지 않는다고 해도 기관을 중심으로 지원하게 될 경우 현재와 같이 누리과정 재정조달에 대해 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청, 재정당국 간 합의가 이루어지지 않은 상황에서는 아동 1인당 누리과정 지원 단가는 동결하고 기관에 대한 보조금을 인상하는 방향으로 가게 될 가능성이 높다.

4) 유아교육법 개정안의 보조금 조항

2018년 10월 사립유치원 감사결과 공개로 인해 사립유치원 비리 문제가 커다란 이슈가 되었고 사립유치원 비리 문제에 대책으로 2018년 10월 23일 유아교육법 일부개정법률안(박용진 의원 대표발의)이 발의되었다. 그중에서 유아교육법 제24조(무상보육) 개정안은 무상 유아교육에 드는 비용은 “유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다”는 현행 조항은 유지하면서 단서로 “유아가 유치원에 소속되어 있는 해당 유치원에 보조금으로 지급한다”는 내용을 추가하였다. 여기서 “무상으로 실시하는 유아교육”은 공통 교육·보육 과정인 누리과정을 의미한다. 공통 교육·보육 과정인 누리과정은 유치원 뿐만 아니라 어린이집에서도 실시되고 때문에

현행 규정에서 “무상으로 실시되는 유아교육에 드는 비용”은 “유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙”으로 한다는 것은 유치원 뿐만 아니라 어린이집의 아동에 대해서도 바우처로 누리과정을 지원한다는 것을 의미한다. 그러나 개정안 단서의 “유아가 유치원에 소속되어 있는 경우 해당 유치원에 보조금으로 지급한다”는 내용은 어린이집의 바우처 시스템은 그대로 두고 유치원의 바우처 시스템만 보조금으로 전환한다는 의미이다. 현재도 방과후 과정비는 바우처에 포함되어 지원되고 있으나 유아교육법 제27조에서 그 성격을 보조금으로 규정하고 있다는 점에서 바우처 방식 자체를 폐지하지 않고 보조금으로 전환하는 방향인 것으로 생각된다.

표 V-3-3 유아교육법 제24조(무상보육) 개정안(2018년 10월 23일 발의)

현행	개정안
유아교육법 제24조(무상보육) ② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.	유아교육법 제24조(무상보육) ② 제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 유아가 유치원에 소속되어 있는 경우 해당 유치원에 보조금으로 지급한다.

5) 보조금과 관리감독권과의 관계

보조금 관리에 관한 법률 제22조는 보조금의 용도 외 사용금지를 명시하고 있고 보조금 관리에 관한 법률 30·31·33조에서는 보조금 교부 결정의 취소, 보조금의 반환 및 환수에 대해서 규정하고 있는데, 이들 규정들은 모두 관리감독권과 연관된 규정들이라고 볼 수 있다. 유아교육법상 지원금이 보조금으로 전환된다고 해도 국고보조금이 아닌 이상 보조금 관리에 관한 법률의 내용이 바로 적용되지는 않지만 국고보조금 이외의 다른 보조금의 경우에도 관련 법률에 관리감독권과 연관된 규정들을 가지고 있다. 예를 들어 유아교육법 제28조·영유아보육법 제40조·영유아보육법 제40조의2 등에서는 보조금의 반환 명령 등 관리감독권과 관련된 제재를 규정하고 있다.

현재도 시·도 교육청을 비롯한 교육계에서는 어린이집에 대한 관리감독권을 가진 복지부와 지방자치단체가 예산을 확충해서 어린이집 누리과정 예산을 지원하라고 요구하고 있다. 아동을 기준으로 지원하는 바우처가 아니라 기관을 기준으로

지원하는 보조금으로 개편될 경우 교육계에서는 어린이집에 대한 관리감독권을 가진 복지부와 지방자치단체가 어린이집에 대한 보조금 예산을 확충해야 한다는 요구가 더욱 강해질 것이다. 현 정부에서 유보통합을 추진하지 않고 있는 상황에서 지원금의 보조금 전환은 누리과정 재정조달에서 유보 이원화 시스템을 고착화하는 방향, 다시 말해서 유치원은 교육부와 교육청이 지원하고, 어린이집은 복지부와 지방자치단체가 지원하는 시스템이 고착화될 것이다.

표 V-3-4 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정한 보조금의 성격

조문	내용
보조금 관리에 관한 법률 제22조(용도 외 사용 금지)	① 보조사업자는 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도로 사용해서는 아니 된다. ② 간접보조사업자는 법령과 간접보조금의 교부 목적에 따라 선량한 관리자의 주의로 간접보조사업을 수행하여야 하며 그 간접보조금을 다른 용도에 사용해서는 아니 된다.
보조금 관리에 관한 법률 제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소)	① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우 2. 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우 3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우
보조금 관리에 관한 법률 제31조(보조금의 반환)	① 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소된 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다.
보조금 관리에 관한 법률 제33조(보조금 수령자에 대한 보조금의 환수)	① 중앙관서의 장, 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금수령자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지급한 보조금 또는 간접보조금의 전부 또는 일부를 기한을 정하여 반환하도록 명하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금 또는 간접보조금을 지급받은 경우 2. 보조금 또는 간접보조금의 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우 3. 보조금 또는 간접보조금을 지급받기 위한 요건을 갖추지 못한 경우
유아교육법 제28조(보조금의 반환)	① 국가 및 지방자치단체는 사립유치원의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 유치원 목적외에 보조금을 사용한 경우 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 지급받은 경우 3. 제22조에 따른 교원자격기준을 갖추지 아니한 사람을 교원으로 임용한 경우 4. 유치원 원비 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과한 경우 ② 국가 및 지방자치단체는 유아의 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제24조제2항에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다



조문	내용
영유아보육법 제40조(비용 및 보조금의 반환명령)	국가나 지방자치단체는 어린이집의 설치·운영자, 육아종합지원센터의 장, 보수교육 위탁실시자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다. 1. 어린이집 운영이 정지·폐쇄 또는 취소된 경우 2. 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우 3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우 5. 착오 또는 경미한 과실로 보조금을 교부받은 경우로서 보건복지부령이 정하는 사유에 해당하는 경우
영유아보육법 제40조의2(보육비용 지원액의 환수)	① 국가 또는 지방자치단체는 보호자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조 및 제34조의2에 따른 비용을 지원받은 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. ② 제1항에 따라 환수하는 경우에 비용을 반환할 자가 기한 내에 반환하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

2018년 10월 23일 발의된 유아교육법 제24조 개정안을 보면 어린이집 누리과정 지원은 현재와 같이 부모지원금으로 유지하고 유치원 누리과정 지원은 보조금으로 전환한다고 해석할 수 있다. 그러나 이렇게 될 경우 유치원과 어린이집 지원 방식을 달리 해야 할 이유가 있는가는 지적이 나올 수 밖에 없다. 회계투명성 및 공공성의 문제는 사립유치원 뿐만 아니라 어린이집도 마찬가지로 지적되고 있다는 점에서 유아교육법에서 유치원 누리과정 지원 방식을 유치원에 대한 보조금으로 전환하게 된다면 유아교육지원특별회계법과 영유아보육법상의 바우처 시스템에도 영향을 줄 수 밖에 없을 것이다.

6) 유아교육특별회계법과의 관계

유아교육법에서 유치원의 누리과정 지원금을 보조금으로 전환할 경우 유아교육지원특별회계법과의 관계도 고려할 필요가 있다. 유아교육지원특별회계법 제4조는 특별회계의 세출을 “유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체 교부하는 지원금”이라고 규정하여 유아교육지원 특별회계에서 지출하는 비용은 보조금이 아닌 지원금이라는 것을 명시하고 있다. 이는 유아교육지원특별회계가 유치원과 어린이집에 관계없이 아동 1인당 동일한 금액을 지원하는 바우처의 재원조달을 위해 설치된 특별회계이기 때문이다. 유아교육법 제24조에서 유치원에 대해서는 누리과정 지원금으로 보조금으로 변경하게 되면

유아교육지원특별회계법상의 지원금 규정과 충돌이 발생할 수 있다. 이는 유아교육법 개정은 유아교육지원특별회계법의 개정으로 이어질 수 있음을 의미한다.

어린이집은 사회복지시설에 포함되어 복지부와 지방자치단체의 관리감독을 받고 있기 때문에 교육부와 교육청은 어린이집에 대한 관리감독권을 가지고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 유아교육지원특별회계법 제2조는 유아교육지원특별회계는 “교육부장관이 운용·관리”한다고 규정하고 있고, 유아교육지원특별회계법 제7조는 유아교육지원특별회계의 해당 회계연도 예산은 “시·도의 교육비특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행”하도록 한다고 규정하고 있다. 교육부 및 교육청이 어린이집에 대한 관리감독권을 가지고 있지 않음에도 불구하고 어린이집에 다니는 아동에 대한 누리과정 지원금을 교육부 및 교육청에서 관리하는 이유는 유아교육지원특별회계법 제1조에서 유아교육지원특별회계는 “유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진”을 위하여 설치되었다는 규정에서 찾아볼 수 있다. 누리과정은 “유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정”으로 유보통합 정책 추진의 일환으로 도입되었다고 볼 수 있다. 3~5세 아동의 유보통합은 유초연계를 고려하여 교육부로 일원화하는 것이 국제적 추세였기 때문에 우리나라에서도 유보통합의 담당 부처를 교육부로 상정하여 유아교육지원특별회계의 관리도 교육부 및 교육청이 담당했다고 할 수 있다. 아직 유보통합이 이루어지지 않았기 때문에 어린이집이 교육부 및 교육청 관할이 아님에도 불구하고 어린이집 누리과정 지원금을 교육부 및 교육청이 관리하는 것은 누리과정 지원금이 기관보조금이 아니라 “유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정”을 위해 아동에게 지원되는 금액이기 때문이다. 보조금은 용도를 지정해서 기관에 보조되는 금액이기 때문에 관리감독권과 분리되기 어렵다. 바우처는 부모부담금 경감 목적으로 지원되는 금액이므로 관리감독권과의 연결이 약하다고 볼 수 있다.

표 V-3-5 유아교육지원특별회계의 지원금 규정

조문	내용
유아교육지원특별회계법 제1조(목적)	이 법은 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 유아교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
유아교육지원특별회계법 제2조(특별회계의 운용·관리)	유아교육지원특별회계(이하 "특별회계"라 한다)는 교육부장관이 운용·관리한다.
유아교육지원특별회계법 제4조(세출)	특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다. 1. 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 지원금 2. 제6조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 3. 그 밖의 특별회계의 운용에 필요한 경비
유아교육지원특별회계법 제5조(일반회계로부터의 전입)	① 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다. ② 정부는 제4조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.
유아교육지원특별회계법 제7조(지방자치단체에 대한 지원 등)	① 교육부장관은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 대한 해당 회계연도 예산을 집행함에 있어서는 이를 시·도의 교육비특별회계에 전입하여 시·도 교육감이 편성·집행하도록 한다. ② 시·도 교육감은 특별회계의 목적사업을 성실히 수행하여야 하며, 제1항에 따라 지원된 예산을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다. ③ 시·도 교육감은 제1항에 따른 지원금의 결산서를 작성하여 다음 회계연도 4월 30일까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.

7) 영유아보육법과의 관계

영유아보육법상 바우처는 유아교육법상 바우처보다 먼저 도입되었다. 3~5세 누리과정에 대한 바우처가 2013년에 도입되었으나 영유아보육료에 대한 바우처는 2009년에 도입되었다. 영유아보육료에 대한 누리과정 바우처보다 먼저 도입되었으나 누리과정 바우처의 성격이 3~5세 유아에 대한 “유아교육과 보육을 통합한 공통 교육·보육과정”을 지원하는 금액이기 때문에 3~5세 유아의 영유아보육료는 누리과정 지원금으로 통합되게 되었다. 영유아보육법 제34조는 영유아에 대한 무상보육의 내용과 범위는 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 영유아보육법 시행령 제22조제1항제1호는 3세 이상 유아에 대한 무상보육은 “어린이집에서 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정을 제공받는 경우”에

실시한다고 규정하였다. 이는 3세 이상 유아의 무상보육은 어린이집 누리과정 지원임을 의미하는 것이다.

영유아보육법 제23조제1항은 3세 이상 유아에 대한 무상보육 실시에 드는 비용은 지방교육재정교부금법에 대한 보통교부금에서 부담하되 유아교육특별회계의 종료 이전까지는 유아교육지원특별회계에서 부담한다고 명시하였다. 이에 따라 어린이집 누리과정 지원 비용은 현재 유아교육지원특별회계에서 부담하고 있다. 유아교육지원특별회계가 예정대로 2019년 말에 종료된다면 영유아보육법 시행령상으로는 어린이집 누리과정 지원도 지방교육재정교부금에서 부담하게 된다. 그러나 시·도 교육청은 이에 대해 반대 입장을 분명히 하고 있다. 이에 따라 어린이집 누리과정 지원을 위한 재정조달 방안에 대한 사회적 합의 없이 유아교육지원특별회계가 종료된다면 과거와 같은 누리과정 재정조달의 불안정성이 발생할 것이 예상된다. 유아교육지원특별회계의 연장 또는 종료에 관한 문제에 관해서는 뒤에서 설명할 것이다.

영유아보육법 제34조의3은 영유아보육료 지원을 위해 보육서비스 이용권을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다고 규정하였다. 이에 따라 3~5세 유아에 대한 누리과정 지원 뿐 아니라 0~2세 영아에 대한 보육료 지원도 바우처로 지급되고 있다.

영유아보육법에는 영유아 무상보육 지원을 위한 바우처 이외에도 어린이집에 대한 보조금이 규정되어 있다. 영유아보육법 제36조는 국가 또는 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사 포함)의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 폐쇄회로 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다고 규정하고 있다. 이에 따라 영유아보육법 시행령 제24조는 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 어린이집의 설치, 증축·개축 및 개수·보수 비용, 보육교사 인건비, 교재·교구비, 지방육아종합지원센터의 설치·운영비, 보수교육 등 직원 교육훈련 비용, 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용, 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다고 규정하고 있다. 이러한 규정은 누리과정 보육료를 포함한 영유아보육료 지원과 별개로 어린이집을 직접 지원하는 보조금에 관한 규정이라고 할 수 있다.

표 V-3-6 영유아보육법상 지원금 규정

조문	내용
영유아보육법 제34조(무상보육)	① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다. ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다. ④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.
영유아보육법 시행령 제22조(무상보육의 내용 및 범위 등)	① 법 제34조제1항에 따른 영유아(영유아인 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀 중 영유아를 포함한다) 무상보육은 다음 각 호의 영유아를 대상으로 실시한다. <개정 2013. 2. 28., 2013. 3. 23.> 1. 매년 1월 1일 현재 만 3세 이상인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정 중 보건복지부장관과 교육부장관이 협의하여 정하는 공통의 보육·교육과정(이하 "공통과정"이라 한다)을 제공받는 경우. 다만, 1월 2일부터 3월 1일까지의 기간 중에 만 3세가 된 영유아로서 어린이집에서 공통과정을 제공받는 경우를 포함한다. 2. 매년 1월 1일 현재 만 3세 미만인 영유아: 어린이집에서 법 제29조에 따른 보육과정(공통과정은 제외한다)을 제공받는 경우
영유아보육법 시행령 제23조(무상보육 실시 비용)	① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. 다만, 법률 제14395호 유아교육지원특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원특별회계에서 부담한다.
영유아보육법 제34조의3(보육서비스 이용권)	① 국가와 지방자치단체는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권(이하 "이용권"이라 한다)을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다. ③ 이용권의 지급 및 이용 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
영유아보육법 제36조(비용의 보조 등)	국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육(超過保育)에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.
영유아보육법 시행령 제24조(비용의 보조)	① 법 제36조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용의 전부 또는 일부를 보조한다. 1. 어린이집의 설치, 증축·개축 및 개수·보수 비용 2. 보육교사 인건비 3. 교재·교구비 4. 지방육아종합지원센터의 설치·운영비 5. 보수교육 등 직원 교육훈련 비용

조문	내용
	6. 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용 7. 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용 ② 제1항에서 정한 비용의 지원방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정한다.

8) 방과후 과정비·누리과정 운영비 및 기본보육료의 보조금 성격

누리과정 지원비 29만원은 유아학비·보육료 22만원과 방과후과정비·누리과정 운영비 7만원으로 구분된다. 유치원에 다니는 유아에게는 유아학비 22만원과 방과후 과정비 7만원이 지원되고, 어린이집에 다니는 유아에게는 보육료 22만원과 누리과정 운영비 7만원이 지원되는 것이다. 유아교육법 제27조 및 유아교육법 시행령 제33조에는 방과후 과정비가 아동 1인당 지원되지만 유치원에 보조되는 보조금이라는 것을 명시하고 있다. 영유아보육법에는 누리과정 운영비에 관한 규정이 없으나 보건복지부의 보육사업안내에는 누리과정 운영비는 누리과정 담당 교사 처우개선비 및 누리과정 운영지원비로 사용된다는 점을 명시하여 보조금이라는 점을 보여주고 있다. 그런데 여기서 발생하는 문제는 유아학비·보육료 22만원은 정규 교육·보육과정에 대한 지원금이라는 점이 유치원과 어린이집에 공통되지만 방과후과정비·누리과정운영비 7만원의 용도는 유치원과 어린이집이 다르다는 점이다. 유아교육법 시행령 제33조는 방과후 과정비 7만원의 용도를 방과후 과정을 위한 교육환경 개선비, 인건비, 교재·교구비, 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비로 규정하고 있다. 그에 비해 보육사업안내에서는 누리과정운영비 7만원의 용도를 누리과정 담당교사 처우개선비 및 누리과정 보조 교사 인건비에 우선 사용하도록 규정하고 있다. 이러한 용도의 차이가 발생하는 것은유치원의 정규 교육시간은 4~5시간이고 그 이후의 시간은 방과후과정으로 구분되지만 어린이집의 보육시간은 12시간 종일반을 기준으로 한다는 점이다. 그렇기 때문에 유치원과 달리 어린이집에서는 별도의 방과후 시간이 존재하지 않는다. 이에 따라 어린이집에는 방과후 과정비가 아닌 누리과정 운영비로 7만원이 지급되는 것이다.

여기서 주목해야 할 것은 누리과정 담당교사 처우개선비의 재원이 교육부와 복지부가 다르다는 점이다. 교육부의 유치원 교사 처우개선비는 누리과정 지원금과 별도의 예산을 마련하여 지원하고 있으나, 복지부에서는 누리과정 운영비 7만원에서 누리과정 담당교사 처우개선비 월 30만원을 우선 사용하도록 하고 있다. 영유아보육법 제36조 및 영유아보육법 시행령 제24조에는 보육교사 인건비를 복지부와 지방자치단체가 보조할 수 있다고 규정하여 누리과정 지원금과 별도로 보조금을 지급할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 그러나 복지부에서는 누리과정 관련 예산은 모두 교육부 관할이라는 이유로 누리과정 담당교사 처우개선비를 누리과정운영비 7만원을 재원으로 지원하였으나 누리과정 지원금은 모두 아동을 위해서 사용하는 것이 바람직하고 누리과정 담당교사 처우개선비는 복지부도 교육부와 같이 별도의 예산을 마련하여 지원하는 것이 유보격차를 줄이는데 도움이 될 것이라는 지적이 있어 복지부에서도 누리과정 지원금과 별도의 예산을 확보하여 누리과정 담당교사 처우개선비를 지원하는 것으로 방침을 정하였다.

표 V-3-7 방과후 과정비 및 누리과정 운영비 7만원에 대한 유치원과 어린이집 규정의 차이

방과후 과정비(유치원)		누리과정 운영비(어린이집)	
유아교육법 제27조 (방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	국가 및 지방자치단체는 방과후 과정을 운영하거나 제12조제3항에 따라 대통령령으로 정하는 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영에 드는 경비를 보조할 수 있다.	2018 보육사업안 내(보건복지부) p.277	아동 1인당 22만원은 보육료, 7만원은 만3-5세 담당교사 처우개선비 및 누리과정 운영지원비로 활용
유아교육법 시행령 제33조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	① 교육부장관과 교육감은 법 제27조에 따라 다음 각 호의 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 방과후 과정을 운영하거나 제12조에 따른 수업일수를 초과하여 운영하는 유치원에 지원할 수 있다. 1. 교육환경 개선비	2018 보육사업안 내(보건복지부) p.279-280	- 누리과정 담당 보육교사 지원(월 30만원) - 누리과정 지원비 중 보육료 및 누리과정 담당교사 처우개선비를 제외한 잔액을 누리과정 운영지원비로 활용 - 누리과정 운영지원비:
유아교육법 시행령 제33조(방과후 과정 운영 등에 대한 지원)	2. 인건비 3. 교재·교구비 4. 그 밖에 교육부장관과 교육감이 필요하다고 인정하는 경비	2018 보육사업안 내(보건복지부) p.279-280	누리과정 보조교사 인건비(우선 활용), 교재·교구 및 교육기자재, 그 밖의 시·도(시·군·구)에서 누리과정 운영을 위해 필요하다고 인정된 항목

유아교육법에서 누리과정 지원금을 보조금으로 변경한다면 영유아보육법에서도 누리과정 지원금을 보조금으로 변경하라는 요구가 나올 것으로 예상할 수 있다. 나아가 3~5세 누리과정 지원금 뿐 아니라 0~2세 보육료도 보조금으로 변경하라는 요구가 나올 수 있다. 유아교육법에서 누리과정 지원금을 보조금으로 변경하려는 이유는 부모에 대한 지원금과 달리 기관에 대한 보조금은 기관을 직접 통제할 수 있기 때문이다. 사립유치원에 지원되는 정부 재정을 관리하기 위해 누리과정 지원금을 보조금으로 변경한다면 어린이집에도 동일한 논리가 적용되게 된다. 그러므로 유아교육법상 누리과정 지원금을 보조금으로 전환한다면 영유아보육법상 영유아보육료 역시 지원금에서 보조금으로 전환되는 방향으로 가게 될 것으로 예상해 볼 수 있다.

누리과정 지원금 이외에도 0~2세 보육료를 구성하는 기본보육료의 경우에도 보조금 성격의 문제가 발생한다. 대법원 2014.6.12. 선고 2013두23423판결은 기본보육료는 보조금이라고 판결하였다. 그 내용은 다음과 같은데, 영유아보육법 제36조(비용의 보조 등) 및 영유아보육법 제24조(비용의 보조)는 어린이집의 설치·운영자에 대한 국가나 지방자치단체의 보조금 지급에 관한 사항을 규정하고 있고, 그 위임에 따라 보건복지부장관이 정한 ‘보육사업 안내’ 지침은 어린이집의 설치·운영자에게 지급되는 기본보육료에 대하여 ‘시설별 지원’ 항목에서 지원요건, 지원방식, 환수요건 등을 규정하고 있으므로, 어린이집의 설치·운영자에게 지급되는 기본보육료는 국가나 지방자치단체의 보조금에 해당한다고 판결한 것이다. 다시 말해서, 기본보육료는 부모보육료와 함께 0-2세 보육료를 구성하고 있는데, 부모보육료는 부모지원금으로 볼 수 있지만 기본보육료는 비록 바우처 형식으로 지급되고 있으나 그 성격은 어린이집을 지원하는 보조금이라는 의미이다.

정리하자면 현재 0~2세 보육료와 3~5세 누리과정 지원금은 바우처 형식으로 지원되고 있으나, 3~5세 누리과정 지원금 중 방과후과정비와 0~2세 보육료 중 기본보육료에 대해서 대법원에서는 그 성격을 기관에 대한 보조금으로 보고 있는 것이다.

9) 유치원 및 어린이집의 정보시스템 관련 규정

유치원의 회계 관리를 위한 정보시스템 관련 법령을 살펴보면 유아교육법 제

19조의2는 유아교육정보시스템의 구축·운영에 관해 규정하고 있다. 유아교육법에서는 유아교육정보시스템은 초·중등 교육정보시스템과 사회복지시설 정보시스템과 연계할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 현재 국공립유치원은 초·중등학교와 마찬가지로 국가회계프로그램인 에듀파인(Edufine)을 사용하고 있다. 2018년 10월 25일 발표된 교육부의 「유치원 공공성 강화 방안」에서는 사립유치원의 경우도 200명 이상 규모의 유치원부터 단계적으로 에듀파인을 적용하겠다는 계획을 발표하였다. 현재 사학기관 재무회계규칙 제53조의3은 사립유치원은 에듀파인 적용 대상에서 제외하고 있는데 교육부는 「유치원 공공성 강화 방안」에서 사립유치원 에듀파인 적용 예외규정을 삭제하겠다는 계획을 제시하였다.

표 V-3-8 유치원 및 어린이집 정보시스템 관련 법령

조문	내용
유아교육법 제19조의2(유아교육정보시스템의 구축·운영 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 교육부장관 및 교육감은 유치원 및 교육행정기관의 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 유아교육정보시스템(이하 "정보시스템"이라 한다)을 구축·운영할 수 있다. ② 교육부장관 및 교육감은 정보시스템의 운영 및 지원을 위하여 정보시스템운영센터를 설치·운영하거나 정보시스템의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 정보시스템의 운영 및 지원 업무를 교육의 정보화를 지원하는 법인 또는 기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 교육부장관 및 교육감은 그 위탁업무의 원활한 수행을 위하여 예산의 범위에서 보조금 및 출연금을 지급할 수 있다. ③ 제1항에 따른 정보시스템의 구축·운영·접속방법 및 제2항에 따른 정보시스템운영센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다. ④ 정보시스템은 「초·중등교육법」 제30조의4제1항에 따른 교육정보시스템 또는 「사회복지사업법」 제6조의2제2항에 따른 정보시스템과 연계하여 활용할 수 있다.
초·중등교육법 제30조의4(교육정보시스템의 구축·운영 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 교육부장관과 교육감은 학교와 교육행정기관의 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 교육정보시스템(이하 "정보시스템"이라 한다)을 구축·운영할 수 있다. ② 교육부장관과 교육감은 정보시스템의 운영과 지원을 위하여 정보시스템운영센터를 설치·운영하거나 정보시스템의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하면 정보시스템의 운영 및 지원업무를 교육의 정보화를 지원하는 법인이나 기관에 위탁할 수 있다. ③ 정보시스템의 구축·운영·접속방법과 제2항에 따른 정보시스템운영센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.
사회복지사업법 제6조의2(사회복지시설 업무의 전자화)	<ol style="list-style-type: none"> ① 보건복지부장관은 사회복지법인 및 사회복지시설의 종사자, 거주자 및 이용자에 관한 자료 등 운영에 필요한 정보의 효율적 처리와 기록·관리 업무의 전자화를 위하여 정보시스템을 구축·운영할 수 있다. ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 정보시스템을 구축·운영하는 데 필요한 자

조문	내용
	<p>료를 수집·관리·보유할 수 있으며 관련 기관 및 단체에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관 및 단체는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 사회복지사업을 수행할 때 관할 복지행정시스템과 제1항에 따른 정보시스템을 전자적으로 연계하여 활용하여야 한다.</p> <p>④ 사회복지법인의 대표이사과 사회복지시설의 장은 국가와 지방자치단체가 실시하는 사회복지업무의 전자화 시책에 협력하여야 한다.</p> <p>⑤ 보건복지부장관은 제1항에 따른 정보시스템을 효율적으로 운영하기 위하여 「사회보장기본법」 제37조제7항에 따른 전담기구에 그 운영에 관한 업무를 위탁할 수 있다.</p>
<p>사학기관 재무회계 규칙 제53조의3(지정정보처리장치에 의한 재무·회계의 처리)</p>	<p>고등학교 이하 각급 학교의 교비회계에 속하는 예산·결산 및 회계 업무는 교육부장관이 지정하는 정보처리장치로 처리하여야 한다. 다만, 「사립학교법」 제43조제1항에 따른 국가 또는 지방자치단체의 보조금(인건비 및 학교운영비에 한한다)을 받지 아니하는 학교와 유치원은 그러하지 아니하다.</p>

10) 민간시설에 대한 지원 확대 문제

에듀파인 사용 등으로 유치원의 회계투명성이 확보되고 누리과정 지원금의 보조금 전환으로 정부의 재정지원에 대한 관리감독 기능이 강화되면 사립유치원에 대한 지원은 현재보다 늘어날 가능성이 있다. 그동안 사립유치원에 대한 지원 증대를 가로막았던 요인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째는 누리과정 지원금이 유치원과 어린이집에 관계없이 아동 1인당 동일한 금액을 지원하였으나 누리과정 지원금의 재정조달 방안에 대한 합의가 이루어지지 못했다는 점이다. 누리과정 도입 당시 중앙정부는 유보통합을 염두에 두고 교육부로 유치원과 어린이집의 관할을 일원화하고 지방교육재정교부금으로 유치원과 어린이집 누리과정 모두를 지원하는 방안을 추진하였으나 지방교육재정교부금법 등 관련 법체계 개정 및 예산, 인력 지원 등의 유보통합을 위한 구체적인 조치가 뒷받침되기 전에 지방교육재정교부금으로 유치원과 어린이집 누리과정 모두를 지원하는 재정조달의 일원화가 먼저 시행되면서 시·도 교육청의 반발을 불러왔고 결국 어린이집 누리과정 지원은 국고보조금을 통해 이루어지는 유아교육지원특별회계의 설치가 이루어지게 되었다. 유아교육지원특별회계 설치 이후 교육청은 지방교육재정교부금은 교육기관인 유치원에 대해서만 지원하고 보육기관인 어린

이집은 국고보조금으로 지원해야 한다는 입장을 가지고 있고 국회는 2018년 예산안에 대한 합의문 및 부대의견에서 누리과정 지원 단가 인상은 지방교육재정교부금으로 이루어져야 한다는 입장을 취했기 때문에 누리과정 지원 단가 인상에 대한 합의가 이루어질 수 없었다. 교육청의 입장에서는 누리과정 지원 단가를 인상할 시 유치원 뿐만 아니라 어린이집 누리과정 지원 단가도 동일하게 인상해야 하고, 지방교육재정교부금으로 유치원 뿐만 아니라 어린이집 누리과정 지원 단가를 인상해야 했기 때문에 누리과정 지원 단가를 인상하는 것에 찬성할 수 없었다.

두 번째는 사립유치원의 회계투명성 확보 장치가 미비했다는 것이다. 사립 중 고등학교의 경우를 보면 1970년대 고교평준화 정책이 시행되면서 공사립 학교 간 학부모 부담금을 동일하게 유지하기 위해 사립학교에 재정결함보조금이 지급되었다. 사립 중고등학교의 경우 정부에서 교직원 인건비 전액을 지원하고 있다. 그 외에 학교운영비도 지원하고 있다. 이러한 정부의 재정지원을 통해 공사립학교의 학부모 부담금을 동일하게 유지하고 있다. 사립 중고등학교의 경우 의무적으로 학교법인을 통해 운영되고 있고 사립학교법상 법인회계와 학교회계가 분리되어 있다. 그 외에도 에듀파인과 나이스와 같은 학교 행재정정보시스템은 공립과 동일하게 사립 학교에도 적용되고 있다. 현재 사립유치원과 공립유치원 간의 학부모 부담금 차이가 발생하고 있는데 앞으로 사립유치원이 회계투명성과 공공성을 갖추게 된다면 공사립 유치원 간 학부모 부담금의 차이를 해소하기 위해 사립유치원에 대한 재정지원이 늘어날 가능성이 있다. 북유럽의 사례를 보면 북유럽 국가들은 공사립 유치원을 정부가 동일한 수준으로 지원하고 있다(박연하, 2017). 현재는 원아 수 기준으로 국공립유치원의 비중이 전체 유치원의 25% 수준이기 때문에 사립유치원과 국공립유치원 간 학부모 부담금 차이가 이슈화되지 않고 있으나 앞으로 국공립유치원 아동 수가 전체의 40% 이상으로 늘어나게 된다면 공사립 유치원 간 학부모 부담금 차이의 문제가 제기될 가능성이 있다. 이렇게 된다면 회계투명성과 공공성을 갖추었다는 전제 하에서 사립유치원에 대한 보조금이 늘어날 가능성도 예상해 볼 수 있다.

다. 누리과정 재정 지원 구조의 거버넌스 문제

1) 유아교육지원특별회계의 구조

누리과정 재정 지원은 현재 교육부가 관리하는 유아교육지원특별회계에 의해 이루어지고 있다. 2016년 12월 제정된 유아교육지원특별회계법에 의해 국세 교육세(지방교육재정교부금)와 국고 보조금(일반회계 전입금)을 재원으로 유치원과 어린이집의 누리과정을 바우처 형식으로 지원하고 있다. 유아교육지원특별회계법은 3년 한시법으로 규정되어 국회에서 연장되지 않는다면 2019년 말에 종료될 예정이다. 유아교육특별회계에서 국세 교육세(지방교육재정교부금)와 국고 보조금의 비율은 규정되어 있지 않다. 그러므로 교부금에서 나온 금액으로 어린이집을 지원하는 것은 유아교육지원특별회계법상으로는 가능하다. 그러나 현 정부에서는 어린이집 누리과정 지원을 전액 국고보조금으로 지원한다는 방침을 가지고 있으므로 2018년부터 유치원 누리과정 지원은 교부금으로 어린이집 누리과정 지원은 국고 보조금으로 지원하고 있다.

2) 2018년 예산안 국회 합의문 및 부대의견

이와 관련하여 2017년 12월 국회 여야 3당은 2018년 예산안에 대한 합의문 및 부대의견을 발표하였다. 그 내용은 2018년 유아교육지원특별회계에 국고 보조금(일반회계 전입금)은 2조 586억원으로 하고 아동수 감소에 따라 누리과정 지원금 총액은 줄어들게 되며 누리과정 지원 단가 인상은 교부금으로 해야 한다는 것이다. 다시 말해서, 어린이집 누리과정 지원을 위해 국고보조금을 유아교육지원특별회계에 전입하지만 그 액수는 현재 누리과정 단가 1인당 29만원을 지원할 수 있는 수준에 한정하고 유치원 뿐만 아니라 어린이집 누리과정 단가를 인상하기 위해서는 교부금으로 해야 한다는 내용이다.

표 V-3-9 2018년 예산안 국회 합의문 및 부대의견

구분	내용
예산안 합의문	2018년도 누리과정 일반회계 전입금은 2조 586억원으로 한다. 2019년 이후 누리과정 지방교육자치단체에 대한 예산 지원은 2018년 규모를 초과할 수 없다.
예산안 부대의견	정부는 2019년 이후 지방교육자치단체에 대한 누리과정 예산 지원은 2018년 예산액을 초과할 수 없으며, 누리과정 지원단가는 2018년 수준을 적용하고 이를 초과하는 집행단가 인상은 지방교육재정이 부담하며 지원소요 산정시 지원대상 아동의 수는 각 년도 지원대상 아동수를 적용한다. 또한, 2020년부터 2022년까지 학년별로 단계적 도입 예정인 고교무상교육은 지방교육재정교부금을 재원으로 추진한다.

유치원 뿐만 아니라 어린이집 누리과정 단가 인상을 교부금으로 해야 한다는 국회 부대의견은 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정 지원을 해야 한다는 입장을 반영한 것이다. 2015년부터 유치원과 어린이집 누리과정 지원 전체를 지방교육재정교부금으로 부담하였고 이에 대한 17개 시·도 교육청의 반발로 인해 2016년 12월에 유아교육지원특별회계가 만들어지게 되었다.

국회 부대의견은 어린이집 누리과정 지원 단가 인상은 교부금으로 하라는 것이지만 법체계상 교부금은 학교와 교육행정기관을 위해서만 사용해야 한다는 17개 시·도 교육청의 입장은 보육기관인 어린이집은 학교가 아니므로 어린이집 누리과정 지원에 교부금을 사용하는 것에 반대하는 입장을 명확히 하고 있다. 이에 따라 2019년 교육부 예산안에서 초과세수로 인해 지방교육재정교부금은 2018년도 본 예산에 비해 6조 2천억원이 증가하였으나 누리과정 지원 단가는 동결되어 아동 수 감소에 따라 유아교육지원특별회계 예산은 1500억이 감소하게 되었다.

누리과정 재정 지원을 둘러싼 갈등은 본질적으로 유아교육 및 보육을 둘러싼 거버넌스의 분절화(fragmentation)로 인해 발생한 것이다(하연섭·유영미, 2017). OECD의 다른 국가들은 미국을 제외하면 대부분 지방정부 수준에서 일반행정과 교육행정이 통합되어 있다. 다시 말해서 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있는 구조를 가지고 있는데 이런 국가들의 경우 거버넌스 구조상 유보통합이 용이하다. 본 연구에서 17개 시·도 교육청에 대한 전문가 의견조사에서 공통적인 의견은 현재 교육청은 어린이집을 관리·감독할 인력을 갖추고 있지 못하다는 것이다. 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있다면 같은 지방정부 내에서 인력 이동 및

협조가 훨씬 용이하겠지만 우리나라는 지방정부 수준에서 지방자치단체와 교육청이 분리되어 있어 인력 이동 및 협조가 용이하지 않다. 유보통합 진행이 그동안 지지부진했던 이유 중에는 이러한 거버넌스의 분절화로 인해 유치원과 어린이집의 관할권 일원화가 어려웠던 문제도 있었다. 유보통합이 되지 않아 어린이집에 대한 관할권은 복지부와 지방자치단체에 있고, 유치원에 대한 관할권은 교육부와 교육청으로 분리된 상황에서 2015년에 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하게 된 것은 관할권과 재정지원의 괴리를 발생시켰고 이것이 누리과정 재정 지원을 둘러싼 갈등의 핵심적인 문제였던 것이다(하연섭·유영미, 2017). 지방정부 수준에서 지방자치단체와 교육청의 분리는 유아교육과 보육에서 공립보다 민간 및 사립 기관이 압도적으로 많은 상황과 함께 유아교육 및 보육 재정정책의 방향을 제약하는 일종의 경로의존성(path dependence) 및 정책유산(policy legacy)으로 작동하고 있다.

라. 누리과정 재정 지원 방안

1) 유아교육지원특별회계

유아교육지원특별회계는 3년 한시법으로 제정되었기 때문에 2019년 말에 종료될 예정이다. 유아교육지원특별회계가 국회에서 연장될 경우와 그대로 종료될 경우를 나누어 그 결과 및 장단점을 살펴볼 수 있다.

가) 유아교육지원특별회계 연장 시

유아교육지원특별회계가 2019년 국회에서 연장될 경우 현재와 같이 누리과정 재정지원은 모두 유아교육지원특별회계에서 지원되지만 문제는 누리과정 단가 인상을 어떻게 할 것인가이다. 교육계에서는 유치원 지원은 교부금에서, 어린이집 지원은 국고보조금에서 하는 것을 법에 명시하기를 원하지만 유아교육지원특별회계법 제정 당시에도 재정당국은 국고보조금 투입은 가급적 최소화하고 교부금으로 어린이집 지원을 늘리는 방안을 선호하였기 때문에 유아교육지원특별회계가 연장된다고 하더라도 유치원 지원을 교부금에서 하고 어린이집 지원을 국고보조금으로 하는 방안이 법에 명시될 가능성은 높지 않다고 생각된다. 이렇게 될 경우

유아교육지원특별회계가 연장된다고 해도 누리과정 지원 단가가 인상되지 않을 수도 있다.

누리과정 지원 단가가 인상되지 않고 동결될 경우 유치원과 어린이집에 대한 지원 확대는 바우처가 아닌 기관보조금을 통해 이루어질 수도 있다. 그동안 어린이집 누리과정 담당 보육교사 처우개선비는 1인당 월 30만원을 통해 지급되어 왔는데 그 재원은 아동 1인당 누리과정 지원비 29만원 중 누리과정 운영비로 지급되는 7만원에서 우선적으로 지급되었다. 그러나 유치원 교사에 대한 처우개선비는 누리과정 지원비 중 방과후 과정 지원비로 지급되는 7만원과 교육부에서 별개의 재원으로 지원된다는 점에서 어린이집 연합회에서는 복지부도 교육부와 같이 누리과정 지원비와 별개로 누리과정 담당 보육교사 처우개선비를 지급해야 한다고 주장하였고 최근 복지부도 누리과정 담당 보육교사 처우개선비를 누리과정 지원비와 별개로 지원하겠다는 입장을 발표하였다. 교육청의 경우도 바우처보다 기관보조금을 통한 유치원 지원을 선호하는 입장을 나타내고 있다. 교육청의 입장에서는 바우처보다 기관보조금을 통해서 지원하는 것이 유치원에 대한 관리·감독을 강화할 수 있고 바우처를 통한 지원 확대는 누리과정 지원비를 유치원과 어린이집 지원금을 동시에 인상해야 하기 때문에 유치원만 별도로 지원할 수 있는 기관보조금을 선호하는 것이다. 이와 같이 누리과정 지원 단가는 동결된 채로 기관보조금을 통한 지원이 확대될수록 유보격차는 오히려 확대될 가능성도 있다.

나) 유아교육지원특별회계 종료 시

유아교육지원특별회계가 예정대로 2019년 말에 종료된다면 유아교육지원특별회계법 제정 이전의 상황으로 돌아가 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 상황이 될 것인지가 문제된다.

유아교육지원특별회계가 종료될 경우 현재 유아교육지원특별회계에 전입되어 있는 약 2조원의 교육부 국고보조금을 그대로 교육비특별회계에 전입하여 지방교육재정교부금과 합쳐서 누리과정을 지원하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이러한 방안이 지속가능하기 위해서는 유보통합이 계속 추진되어야 한다. 유보통합이 추진되지 않은 상황에서 교부금으로 어린이집을 지원하는 것은 관할권과 재정지원의 괴리로 인해 재정조달의 불안정성이 계속될 수 있다. 이에 대해서 현

정부는 유보통합은 더 이상 추진하지 않고 유보격차 해소에 주력한다는 입장이다.

17개 시·도 교육청은 유보통합이 이루어지지 않은 상황에서 지방교육재정교부금으로 교육기관이 아닌 어린이집을 지원하는 것은 법체계상 맞지 않으므로 수용할 수 없다는 입장이고, 복지부도 유보통합이 이루어지지 않은 상황에서 지방교육재정교부금으로 어린이집을 지원하는 것은 법체계상 기대하기 어려우므로 유아교육지원특별회계에 전입되어 있는 약 2조원의 교육부 국고보조금을 가져와 2015년 이전과 같이 지방비 매칭으로 지방정부에 예산분담을 요구할 수 있다. 이렇게 될 경우 2015년 이전과 같이 누리과정 지원을 위한 지방비 부담을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체 사이에 갈등이 재연될 수 있다.

이와 같이 누리과정을 지원하는 행정·재정 시스템이 완전히 분리된다면 공통 교육·보육과정으로서의 누리과정 자체의 존립도 위태로울 수 있다. 누리과정 도입 이전과 같이 3~5세 아동에 대한 유치원 교육과정과 표준보육과정으로 분리될 수 있으며 또는 현재보다 훨씬 간소화된 공통 교육·보육과정으로 유지될 수도 있다. 이렇게 될 경우 유치원과 어린이집 누리과정 지원도 별개의 재원에서 이루어지므로 현재와 같이 아동 1인당 동일한 지원이 아니라 기관 유형에 따라 차등화될 가능성이 높다. 그렇다면 현재보다 오히려 유보격차가 커지게 될 가능성도 예상해 볼 수 있다.

2) 유보통합 또는 유보 이원화 방향 논의

유보통합이 추진되었던 기본 취지는 동일한 연령의 아동에게 기관 유형에 상관 없이 동일한 교육 및 보육을 제공함으로써 출발선에서의 평등을 달성하기 위한 것이었다. 그러나 교사양성체계, 시설관리기준, 관리감독체계의 차이 등 통합을 위한 여러 현실적인 어려움을 극복하지 못하고 그 진행과정이 지지부진하다가 현 정부에서는 더 이상 유보통합의 추진이 이루어지지 않고 있다.

재정조달의 측면에서 유보통합의 문제는 교육재정과 복지재정의 차이에서 살펴 볼 수 있다. 유초중등 교육재정은 교육청의 교육비특별회계에서 관리하며 재원의 70% 가까이를 지방교육재정교부금이 차지한다. 지방교육재정교부금은 내국세의 20.27%로 고정되어 있다. 그러나 저출산 고령화 추세로 인하여 아동수가 감소하고 있으므로 아동 1인당 교육비는 증가하는 추세이다. 그에 비해 복지재정은 저출산

고령화 추세로 증가하는 노인인구로 인해 1인당 복지재정을 확보하기는 점점 더 어려워질 것이며 복지재정에 포함되어 있는 보육재정은 노인복지재정과 경쟁을 해야 하기 때문에 점점 더 확보가 어려워질 것임을 예상해 볼 수 있다. 이런 문제를 해결하기 위하여 재정당국은 유보통합을 통해 교육재정을 보육재정에 연계하는 방안을 지지했던 것이다.

물론 아동 수 감소에 따라 바로 교육재정수요가 감소하는 것은 아니다. 교육재정 수요는 학생 수 뿐만 아니라 학교 수와 학급 수에 의해서 결정되며 학생 수가 감소함에 따라 바로 학교 수와 학급 수가 감소하는 것은 아니기 때문에 학생 수 감소가 곧바로 교육재정수요의 감소로 이어지지 않는다(엄문영, 2017). 우리나라에서 교사는 정년이 보장되는 국가공무원이고 경력에 따라 급여가 상승하는 구조를 가지고 있으므로 교육비특별회계 세출의 60%를 차지하는 인건비가 단시간에 줄어들기 어려운 경직적인 재정구조를 가지고 있다. 또한 누리과정 뿐만 아니라 2019년에 시행이 추진되고 있는 고교무상교육과 같이 새로운 교육사업들이 시행되고 있어 학생 수가 감소함에도 교육재정수요 감소로 바로 이어지지 않을 것을 예상할 수 있다. 그 외에도 유아교육은 아직까지도 과밀학급 문제를 가지고 있어 이를 해결하기 위한 재정투입이 요구되고 있는 실정이다. 2017년 학급당 배치 기준을 보면 어린이집은 3세반 15명, 4·5세반 20명이지만 유치원은 시·도 평균 학급당 배치기준이 3세반 17명, 4세반 22명, 5세반 26명으로 동일한 연령에서 유치원이 어린이집보다 과밀학급 문제를 가지고 있음을 알 수 있다.

그러나 이러한 점들을 감안하더라도 현재의 교육재정과 복지재정의 구조가 유지된다면 아동 수 감소 추세는 장기간에 걸쳐서 유아교육과 보육의 1인당 지원금의 차이를 확대시킬 수 있다. 유아교육과 보육 재정의 차이가 확대되는 것은 유보격차의 확대로 이어질 것이고 동일한 연령의 아동에 대해 출발선에서의 평등을 보장하지 못하는 상황으로 이어질 것이다.

유보통합을 통한 관할권의 일원화를 여러 현실적인 문제로 인해 단기간에 기대하기 어렵다면 유보 이원화를 전제로 협의체를 구성하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이는 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청 등 유아교육과 보육 거버넌스의 당사자들이 참여하여 구성하는 협의체이다. 예를 들어서 대학의 경우도 여로 부처를 통해서 재정 지원을 받고 있으며 각각의 부처는 각각의 기준으로 지원한

금액에 대해서 관리감독을 하고 있다. 마찬가지로 유치원과 어린이집 역시 특정 부처로부터만 지원을 받아야 할 필요는 없으며 협의체를 통해 유치원과 어린이집 지원에 다양한 기관이 참여하는 방안도 모색해 볼 수 있다.

물론 협의체를 통한 협력적 거버넌스는 관할권 일원화를 통한 계층제 거버넌스에 비해 실제 작동에 어려움이 있는 것도 사실이다. 지방자치단체와 교육청 간 협의체인 지방교육행정협의회도 실제로는 원활하게 작동하지 못하고 있다. 그 이유로는 협의체 참여자에게 협의체를 통한 협력을 이끌어낼 수 있는 유인을 제공하지 못하기 때문이다. 여기서 말하는 유인은 경제적 유인 뿐 아니라 구체적인 권한 및 책임을 어떻게 배분할 것인가의 문제이다. 이런 점에서 유치원과 어린이집을 지원하는 협의체를 구성한다고 해도 단순히 법적, 제도적으로 협의체를 구성하는 것에 그쳐서는 안되고 참여자에게 협력을 이끌어낼 수 있는 유인을 권한 및 책임의 구체적인 배분을 통해 제공하는 방안이 필요하다.

이와 같은 협의체를 통한 협력적 거버넌스를 이끌어내는 수단에 대해서 앞에서 논의한 Sorenson(2006)의 4가지 수단인 틀짜기(framing), 이야기하기(storytelling), 촉진(facilitation), 참여(participation)를 다시 논의할 필요가 있다(이명석, 2018: 229~234). 틀짜기(framing)는 정치적·재정적·조직적 맥락을 제공하는 것으로서 법적·제도적 기반을 조성하는 것을 의미한다. 서로 다른 조직 간 협의체를 위한 법적 장치를 마련하는 것이 여기에 해당될 것이다. 그러나 법적 장치는 최소한의 필요조건일 뿐 충분조건이 되지 못한다. 협의체가 작동하기 위해서는 법적 장치 뿐 아니라 공통의 목표를 공유하는 것이 필요하다. 이야기하기(storytelling)는 협력의 목적 또는 달성하고자 하는 가치를 공유함으로써 공통의 목표를 설정하는 것을 의미한다. 유아교육 및 보육 정책에서 유보격차를 해소함으로써 동일한 연령의 유아들에게 출발선에서의 평등을 달성하게 한다는 목표가 여기에 해당될 것이다. 촉진(facilitation)은 협력을 위한 기술, 정보, 자원 등의 다양한 형태의 지원을 제공하는 것을 의미한다. 구체적인 협력을 위한 인력 및 예산, 정보 지원 등이 여기에 해당될 것이다. 참여(participation)는 협력을 이끌어내는 주체가 실제로 협력 과정에 참여하여 협력이 잘 진행되도록 다른 참여자와 상호작용하는 것을 의미한다. 중앙정부가 지방정부 간 협력을 이끌어내는 협의체를 구성할 때 단순히 협의체를 구성하는 것에서 그치지 말고 그 협력이 잘 진행될 수 있도록 협의과정에

참여하여 상호작용하는 것이 여기에 해당될 것이다.

마. 방과후 과정 수익자 부담 확대 논의

보육에서의 수익자 부담은 기본보육시간과 추가보육시간을 구분해서 추가보육 시간에 대한 수익자부담 확대가 논의되고 있으나 유아교육에서의 수익자부담은 정교교육시간과 방과후과정을 구분해서 방과후과정에서의 수익자부담 확대가 논의되고 있다(김정숙·이윤진·조예운, 2016).

이러한 논의는 현재 유아학비 22만원은 정규교육시간에 대해서 지원하고 방과 후과정비 7만원은 방과후과정에 대해 지원하고 있으나 향후 방과후과정을 모두 수익자 부담으로 하고 현재 방과후과정비 7만원을 유아학비 22만원에 추가하여 정규교육과정에 29만원을 지원한다는 의미이다.

이렇게 하면 누리과정 지원단가를 인상하지 않고 정교교육과정 지원금을 인상 할 수 있는 효과가 있다.

그러나 이미 방과후과정비를 지원하고 있는 상황에서 방과후과정비를 지원하지 않겠다고 하면 복지의 비가역성 문제로 인해 부모들에게 수용되기 어려울 수 있다 (이영, 2018.7.26.전문가 자문회의; 이선호, 2018.8.1. 전문가 자문회의).

부모의 입장에서 현재 유치원이 어린이집에 비해 방과후 돌봄시간이 짧다는 문제가 지적되고 있는데 방과후과정비를 지원하지 않는다면 부모 부담이 늘어나게 될 것이다. 방과후과정비를 수익자부담으로 하자는 의견은 방과후과정비를 지원 함으로써 불필요한 방과후과정이 늘어난다는 문제를 지적하고 있는데 방과후과정에 대한 수요가 존재하는 상황에서 기존에 지원하고 있던 방과후과정비를 지원하지 않게 되면 방과후과정을 수익자부담으로 한다고 해도 결국 방과후과정에 대한 정부지원을 늘리라는 요구로 이어질 것이다.

방과후과정은 정규교육과정이 아니기 때문에 수익자부담의 비중이 클 수 밖에 없지만 현재 방과후과정이 돌봄의 기능을 담당하고 있고 유아에게는 돌봄의 영역 이 중요하다는 점에서 방과후과정을 모두 수익자부담으로 하기는 어려울 것으로 생각된다.

4 정부 간 재정관계 거버넌스 개선 방안

가. 중앙정부 및 지방정부 간 재정관계

1) 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)

유아교육 및 보육 사업은 중앙정부 뿐 아니라 지방정부를 통해서 지원이 이루어지고 있다. 이런 점에서 중앙정부와 지방정부 간 재정관계는 유아교육 및 보육 재정 모두에게 적용되는 문제라고 할 수 있다.

우리나라의 중앙정부와 지방정부 간 재정관계는 지방재정을 중앙정부의 이전재원에 의존하는 수직적 재정불균형 상태에 있다(구균철·박지현, 2014). 지방정부 재정의 총량에서 중앙정부의 이전재원이 차지하는 비중이 큰 것에 그치지 않고 지방세 등 자체수입을 확충하면 지방교부세 등 중앙정부 이전재원이 삭감되므로 지방세의 가격기능이 작동할 수 없는 구조로 되어 있다(주만수, 2018; 원윤희, 2008; 원윤희·안종석, 2008).

2) 지방세의 가격기능

지방세의 가격기능이 작동하기 위해서는 추가적인 지방공공서비스 제공과 지방세 부담이 연계되어야 한다(주만수, 2018; 김필현·정일묵, 2015; 원윤희, 2008; 원윤희·안종석, 2008). 그러나 우리나라의 경우에는 지방세를 확충하면 중앙정부 이전재원이 삭감되어 추가적인 지방공공서비스 제공과 지방세 부담이 연계되지 못하므로 지방세의 가격기능이 작동하지 않는다. 이렇게 될 경우 추가적인 지방공공서비스 제공을 위해서 지방세가 아닌 중앙정부 이전재원에 의존해야 하기 때문에 연성예산제약(soft budget constraint)과 공유자원문제(common pool resource problem)가 발생하므로 지방의 재정효율성과 재정책임성을 보장할 수 없게 된다(구균철, 2018).

현재 지방재정조정제도는 지방정부가 자체수입을 확충하면 중앙정부 이전재원이 삭감되는 구조로 되어 있어 지방정부가 자체수입을 확충할 유인을 제공하지 못한다. 예를 들어, 보통교부세는 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 기초로 교부하게 되므로(지방교부세법 제6조), 지방자치

단체가 자체수입을 확충하면 보통교부세가 삭감되는 구조로 되어 있다.

그러나 2017년 12월 29일 지방교부세법 시행규칙 제8조 별표 6(자체노력 반영 항목 및 산정기준)이 개정됨으로써 탄력세율 적용이 자체노력에 반영되어 기준재정 수입액에서 제외되는 세목이 종전의 주민세 개인균등분, 지역자원시설세 뿐만 아니라 취득세, 등록면허세 부동산분, 재산세, 자동차세 보유분으로 확대되었다. 이로 인해 탄력세율 적용을 통해 지방정부가 지방세를 확충해도 보통교부세가 삭감되지 않는 세목이 종전보다 크게 늘어나게 되었으므로 지방정부의 자체수입 확충 노력을 법적으로 더욱 뒷받침하게 되었다.

그럼에도 보통교부세 교부 자체가 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 기초로 교부되므로 지방정부의 입장에서는 정치적 부담이 있는 지방세 인상보다는 중앙정부 이전재원에 의존하는 것을 선호할 수 있다(김필현·정일묵, 2015: 101; 김홍환·정순관, 2018: 114-115).

구체적으로 살펴보면 탄력세율제도는 지방세 관련법에서는 명시적으로 규정되어 있지는 않으나, 지방세기본법 제5조에 근거하여 법률이 허용하는 한도에서 지방자치단체가 조례로 정하는 범위 안에서 행사하는 세율결정권을 의미한다(김홍환·정순관, 2018: 109). 대체적으로 탄력세율은 세목에 따라 표준세율의 100분의 50의 범위에서 결정할 수 있도록 지방세법에 규정되어 있다. 이러한 탄력세율 제도는 지방의 재정수요를 충족하기 위한 세수확보를 지방이 조례로 자율적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서 만들어진 제도라고 할 수 있다.

■ 표 V-3-10 ■ 탄력세율의 근거 및 예시

세목 및 조문	내용
지방세기본법 제5조 (지방세의 부과·징수에 관한 조례)	① 지방자치단체는 지방세의 세목(稅目), 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 지방세의 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다.
취득세: 지방세법 제14조(조례에 따른 세율 조정)	지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 취득세의 세율을 제11조와 제12조에 따른 세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.
주민세 균등분: 지방세법 제78조(세율)	② 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 균등분의 세율을 제1항제1호 나목 및 같은 항 제2호의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.

세목 및 조문	내용
재산세: 지방세법 제111조 (서울)	③ 지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 가감한 세율은 해당 연도에만 적용한다.
자동차세 보유분: 지방세법 제127조 (과세표준과 서울)	③ 지방자치단체의 장은 제1항에도 불구하고 조례로 정하는 바에 따라 자동차세의 세율을 배기량 등을 고려하여 제1항의 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있다.
지역자원시설세: 지방세법 제146조 (과세표준과 서울)	④ 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 지역자원시설세의 세율을 제1항과 제2항의 표준세율의 100분의 50 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 제1항제5호 및 제6호는 세율을 가감할 수 없다.
지방교육세: 제151조(과세표준과 서울)	② 지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방교육세의 세율을 제1항(같은 항 제3호는 제외한다)의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.

탄력세율제도는 지방교부세와도 연관해서 고려하여야 한다. 탄력세율을 통해 표준세율보다 지방세수를 더 확보했다고 해도 증가된 세수가 지방교부세의 기준 재정수입액에 반영된다면 지방교부세가 삭감되기 때문에 탄력세율을 적용할 의미가 상실되기 때문이다.

지방교부세법상 기준재정수입액은 기초수입액, 보정수입액, 자체노력 반영분으로 구성되는데, 탄력세율이 영향을 미치는 부분은 보정수입액과 자체노력 반영분이라고 할 수 있다(임상수, 2015: 137). 기초수입액은 지방교부세법 제8조에 의해 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액인데, 기준세율은 표준세율의 80%로 규정되어 있기 때문이다. 지방교부세법 시행규칙 제7조제1항제2호는 보정수입액의 산정에서 "보통세 결산액 정산분의 100분의 80에 해당하는 금액을 반영하고 있다. 이에 대해서 행정안전부의 「2018년도 지방교부세 산정 해설」에서는 보정수입액 산정에서 추계액과 징수실적의 차액인 정산분을 보정하는 것으로 해당 연도 산정 지방세 추계액과 지방세 결산액의 차액을 정산후 적용률 80%를 곱하여 산정한다고 해설하고 있다(행정안전부, 2018: 97). 이렇게 되면 탄력세율을 적용하여 표준세율보다 지방세수를 확보한다고 해도 지방세 정산을 통해 보정수입액에 반영되어 기준재정수입액이 증가하므로 지방교부세가 감소하게

된다(임상수, 2015: 148). 이외에도 탄력세를 적용을 통해 지방세수가 증가할 경우 자체수입 증가를 이유로 국고보조금, 조정교부금, 시·도비 보조금 등의 이전재원이 감소할 수 있다(김홍환·정순관, 2018: 116).

이렇게 될 경우 탄력세를 적용이 자체노력에 반영되어 기준재정수입액에서 제외 된다고 해도, 지방교부세의 보정수입액 반영, 국고보조금, 조정교부금, 시·도비 보조금 등의 이전재원 감소로 기대한 만큼 지방재정 확충이 이루어지지 않을 수도 있다. 지방재정 확충 효과가 기대한 만큼 이루어지지 않는다면 지방정부의 입장에서는 정치적 부담이 있는 세율 인상을 탄력세율을 통해 하기는 쉽지 않을 수 있을 것이다.

표 V-3-11 지방교부세법상 기준재정수입액 산정

조문	내용
지방교부세법 제8조 (기준재정수입액)	① 기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액으로 한다. ② 제1항의 기준세율은 「지방세법」에 규정된 표준세율의 100분의 80으로 한다. ③ 제1항과 제2항의 기준세율로 작성된 각 지방자치단체의 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우에는 이를 보정하여야 한다.
지방교부세법 제8조의3(건전재정운영을 위한 자체노력 반영)	① 지방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 제7조에 따른 기준재정수요액과 제8조에 따른 기준재정수요액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다. ② 제1항에 따라 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영할 때 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 정한다.
지방교부세법 제8조(기준재정수입액의 보정)	① 법 제8조제3항에 따른 기준재정수입액의 보정은 지방자치단체의 부동산교부세와 세외수입 등으로 한다. 이 경우 구체적인 보정의 대상 및 방법 등은 행정안전부령으로 정한다. ② 기준재정수입액을 보정하는 경우에는 지방세 및 세외수입의 징수전망 또는 징수실적 등을 기초로 한 세수(稅收)의 변동 요인이 고려되어야 한다.
지방교부세법 시행규칙 제6조(지방세 및 세외수입 등 수입액의 산정방식)	법 제8조제1항에 따른 기준재정수입액 및 영 제8조에 따른 기준재정수입액의 보정금액의 산정기초가 되는 지방세 및 세외수입 등 수입액의 산정방식은 별표 5와 같다.
지방교부세법 시행규칙 제7조(기준재정수입액의 보정)	① 영 제8조에 따른 기준재정수입액의 보정대상 및 반영비율은 다음 각 호와 같다. 2. 보통세 결산액 정산분의 100분의 80에 해당하는 금액
지방교부세법 시행규칙 제8조(건전재정운영을 위한 자체노력 반영)	법 제8조의3제1항에 따라 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영하기 위한 항목 및 산정기준은 별표 6과 같다.

이렇게 될 경우 지방정부로서는 지방의 수요를 반영한 사업을 수행하기 위한 추가적인 재정조달을 위해서는 중앙정부 이전재원에 의존해야 한다는 의미이므로 지방세의 가격기능이 작동하지 못하고 국가 전체의 재정조달에 있어서 비효율성을 불러오고 있으며 이는 나아가 재정조달의 안정성도 보장할 수 없게 만든다. 이를 해결하기 위해서는 장기적으로 지방재정조정제도를 개편하여 지방정부가 자체 수입을 확충할 유인을 제공하고 지방세의 가격기능이 작용하도록 할 필요가 있다.

3) 지방재정조정제도의 중첩적 재정형평화 기능

이 외에도 우리나라의 지방재정조정제도는 중첩적 재정형평화 기능을 수행한다(주만수, 2018; 원윤희·안종석, 2011). 형평화 보조금의 역할을 수행하는 지방교부세 뿐만 아니라 국고보조금, 교육비특별회계 전입금 등의 지방재정제도가 모두 형평화 기능을 중첩적으로 수행하기 때문에 재정력이 우수한 지방자치단체일수록 중앙정부 이전재원이 삭감되어 지방자치단체 간 재정력 역전 현상이 발생하고 있다(주만수, 2018; 주만수, 2017a; 주만수, 2013). 이러한 문제로 인해 지방정부는 자체수입을 확충할 유인을 가지지 못한다.

교육재정과 복지재정에서도 지방정부의 중앙정부 이전재원 의존은 심각하게 나타나는데 단순히 총량에서 중앙정부 이전재원 비중이 높다는 문제가 아니라 지방정부가 자체수입을 확충하여 지방의 수요에 대응할 유인을 제공하지 못한다는 것이 문제라고 할 수 있다. 유아교육과 보육사업의 경우에도 중앙정부 공약으로 추진되는 전국적으로 표준화된 사업들을 수행하기 위해 지방정부의 재정이 종속되는 현상들이 발생하고 지방의 수요를 충족하기 위한 사업들이 위축되는 문제가 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가최소수준(national minimum)의 서비스를 제공하는 사업은 중앙정부의 예산으로 추진하고 지방의 수요에 대응하는 사업은 지방이 자체재원으로 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 지방정부의 자체수입 확충 또는 지방정부의 교육비특별회계 전입금 확대가 중앙정부 이전재원 삭감으로 이어져서는 안될 것이다(구균철, 2015).

나. 지방자치단체와 교육청 간 재정관계

1) 지방교부세와 지방교육재정교부금의 조정률

우리나라의 지방재정조정제도가 갖고 있는 중첩적 재정형평화 기능은 중앙정부와 지방자치단체 간 지방재정조정제도 뿐 아니라 중앙정부와 교육청, 지방자치단체와 교육청 간 이전재원을 통해서도 나타난다. 시·도와 시·도 교육청은 각각 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중앙정부로부터 이전받게 된다. 지방교부세와 지방교육재정교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족액을 보전하기 위해서 교부된다는 점은 동일하다.

지방교부세는 재정부족액에 조정률을 곱한 금액으로 산정하게 된다. 조정률은 지방교부세의 총액이 내국세의 19.24%로 그 총액이 고정되어 있기 때문에 지방자치단체의 재정부족액 총액을 모두 보전할 수 없기 때문에 산정한다. 조정률은 지방교부세 총액을 17개 시·도 재정부족액 총액으로 나누어 산정한다. 따라서 17개 시·도 재정부족액 총액이 감소하면 조정률이 증가하여 각각의 시·도가 지급받을 수 있는 지방교부세 규모도 증가하게 된다. 개별 지방자치단체의 자체수입이 증가하면 재정부족액이 줄어들기 때문에 해당 지방자치단체가 지급받을 수 있는 지방교부세 규모는 줄어들지만, 조정률이 증가해서 전체 지방자치단체가 받을 수 있는 지방교부세 규모는 늘어나는 구조인 것이다. 지방교부세 뿐만 아니라 지방교육재정교부금도 이러한 조정률을 사용하여 구체적인 지방교육재정교부금 규모를 산정한다.

2) 기준재정수입액의 반영비율

그런데 기준재정수입액의 반영비율은 지방교부세와 지방교육재정교부금이 차이가 있다. 지방교부세는 시·도 자체수입(지방세 및 세외수입)의 80% 만을 기준재정수입액에 반영하지만, 지방교육재정교부금은 교육비특별회계 세입 중 지방교육세 전입금, 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금, 교부금 보전금, 수업료 및 입학금, 학교용지부담금의 100%를 기준재정수입액으로 반영한다. 기준재정수입액 반영 비율이 시·도에서 80%인 이유는 시·도에게 자체수입 확충 유인을 제공하기 위함이다. 지방교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 보전하기 위해서 교부되는데 지방자치단체가 자체수입을 확충하면 재정부족액이

줄어들어 교부받을 수 있는 지방교부세 규모가 줄어들게 된다. 기준재정수입액 반영 비율을 80%로 하면 100%로 할 때보다 자체수입을 확충해도 그만큼 기준 재정수입액에 적게 반영되므로 지방교부세 삭감 규모가 줄어들게 된다.

지방교부세에 비해 지방교육재정교부금은 기준재정수입액 반영 비율을 80%가 아닌 100%로 하고 있는데 이는 교육청이 자체수입 비중이 매우 적고 대부분의 재원을 이전재원에 의존하고 있기 때문에 자체수입을 확충할 유인이 적으며, 교육재정의 특성 상 지방 간 교육격차 확대를 우려하는 의견들로 인해 지방 간 교육재정 격차를 줄이기 위해 지방교육재정교부금 기준재정수입액 반영 비율은 지방교부세와 달리 100%로 유지하고 있다.

지방교부세와 지방교육재정교부금의 기준재정수입액 반영 비율이 80%와 100%로 차이가 있다는 것은 지방자치단체에서 교육비특별회계로 이전재원을 늘릴수록 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원이 줄어든다는 것을 의미한다. 지방교부세의 기준재정수입액의 반영 비율이 80%이기 때문에 기준재정수입액 감소액의 80%만 기준재정수요액에 반영되어 교육비특별회계로 전입한 금액의 80%만 지방교부세로 지급받을 수 있기 때문이다(주만수, 2017a). 이와 같이 지방자치단체가 교육비특별회계로 전입금 규모를 늘리면 전입금 규모의 80%만을 지방교부세로 보전받을 수 있기 때문에 지방자치단체의 재원은 줄어드는 반면 교육비특별회계에 전입되는 지방자치단체 전입금의 100%는 지방교육재정교부금의 기준재정수입액에 반영되므로 해당 금액만큼 지방교육재정교부금 지급액이 삭감되게 된다. 그런데 교육비특별회계에 전입되는 지방자치단체 전입금으로 인해 재정부족액이 감소하므로 지방교육재정교부금의 조정률이 상승하게 되므로 다른 교육청에 지급되는 지방교육재정교부금 규모가 증가하게 된다(주만수, 2017a).

3) 교육비 특별회계 전입금의 중첩적 재정형평화 기능

정리하자면 지방자치단체가 교육비특별회계로 전입금 규모를 늘리면 지방교부세의 기준재정수입액에 전입금의 80%만 반영되기 때문에 지방교부세에서 80%만 보전되므로 지방자치단체의 재원은 그만큼 줄어들게 되고 교육비특별회계에 이전된 지방자치단체 전입금의 100%가 지방교육재정교부금의 기준재정수입액에 반영되므로 해당 교육청은 그만큼의 금액을 지방교육재정교부금에서 삭감되게 된다.

반면에 지방교육재정교부금 조정률의 상승으로 다른 교육청이 지방교육재정교부금을 더 많이 지급받게 된다. 이러한 구조는 재정력이 우수한 지방자치단체일수록 교육비특별회계에 이전되는 전입금을 통해 해당 교육청이 아닌 다른 교육청에 재분배를 하는 중첩적 재정형평화 기능을 수행한다(주만수, 2017a, 송기창, 2011). 다시 말해서 지방자치단체가 교육비특별회계에 전입금을 늘릴 유인을 제공하지 못한다는 의미이다.

4) 비법정전입금의 유인체계

지금까지 설명한 지방자치단체 전입금은 법정전입금을 말하는데 지방자치단체 전입금은 법정전입금 뿐만 아니라 비법정전입금도 있다. 법정전입금이 지방교육재정교부금의 기준재정수입액에 100% 반영되는데 비해, 비법정전입금은 자체노력 수요(외부로부터의 교육투자 유치)로 기준재정수입액에 반영되어 지방교육재정교부금이 삭감되지 않는다(교육부, 2017). 이와 같이 비법정전입금을 늘려도 지방교육재정교부금이 삭감되지 않는 구조이므로 교육청에게는 지방자치단체로부터의 비법정전입금을 늘릴 유인을 제공하고 있다. 그러나 아직까지 교육비특별회계로 전입되는 대부분의 지방자치단체 이전재원의 90% 이상은 법정전입금이고 비법정전입금의 규모는 매우 적은 비중을 차지하고 있다. 2016년 기준 지방자치단체의 비법정전입금은 8,661억원으로 지방교육재정 세입결산액의 1.31% 수준에 불과하다(한국교육개발원, 2017: 198).

5) 지방자치단체와 교육청의 분리로 인한 협력의 어려움

지방교육재정교부금의 기준재정수입액에 반영되는 교육비특별회계 수입의 대부분은 지방자치단체 이전재원이므로 기준재정수입액을 늘리기 위해서는 지방자치단체 이전재원의 규모가 늘어나야 한다. 교육비특별회계로 전입되는 지방자치단체 이전재원의 규모가 늘어나기 위해서는 지방자치단체와 교육청 간의 연계 및 협력이 증진될 필요가 있다. 그러나 우리나라에서는 지방자치단체와 교육청의 이원화된 거버넌스로 인해 아직까지 지방자치단체와 교육청 간의 연계와 협력은 원활하다고 보기 어려운 수준이다. 지방자치단체 이전재원은 법정전입금인데 법정전입금

중에서 지방교육세는 명목상은 지방세로 분류되고 있으나 지방세분 교육세를 명칭만 바꾼 수준이기 때문에 지방자치단체는 교육비특별회계로 이전하는 전달 역할만을 하고 있다. 시·도세 전입금 및 담배소비세 전입금 역시 지방세 중 일정 비율을 지방자치단체가 교육비특별회계로 전입하도록 법으로 의무화되어 있어 사실상 지방세를 기반으로 한 교부금과 마찬가지로 기능을 하고 있다.

6) 학교용지부담금의 유인체계 부재

교육비특별회계로 전입되는 지방자치단체 이전재원 중에서 법정전입금과 구분되는 재원으로 학교용지부담금이 있다. 학교용지부담금은 「학교용지 확보 등에 관한 특별법」에 의해 지방자치단체에게 교육비 특별회계로 전입할 의무를 부여하고 있다. 그러나 학교용지부담금은 법에 의해 지방자치단체에게 교육비특별회계로 전입할 의무를 부여하고 있음에도 불구하고 법정전입금과 달리 지방교부세의 기준재정수요액에 반영되지 않는다. 따라서 지방자치단체가 학교용지부담금을 교육비 특별회계에 전입하면 지방교부세를 통해 보전받을 수 없으므로 지방자치단체 재원에 손실이 발생하게 된다(주만수, 2017a). 학교용지부담금이 법정전입금과 달리 지방교부세 기준재정수요액에 반영되지 않는 것은 법정전입금과 달리 매우 비정기적인 전입금이라는 것이 그 원인 중 하나로 지적될 수 있을 것이다. 교육청의 입장에서는 지방자치단체가 학교용지부담금을 교육비특별회계로 전입하면 기준재정수입액에 반영되어 그만큼의 금액을 지방교육재정교부금에서 삭감하게 된다. 지방자치단체가 학교용지부담금을 교육비특별회계로 이전하는 것은 법정무사항입에도 불구하고 지방교부세로 보전받지 못하기 때문에 지방자치단체의 입장에서는 학교용지부담금을 늘릴 유인이 없다. 이러한 구조는 지방자치단체가 학교용지부담금 이전을 꺼리게 되는 한 요인으로 작용하고 있다.

7) 차등적인 시·도세 전입금 비율

지금까지 살펴본 지방자치단체와 교육청 간 재정관계는 지방자치단체가 교육비 특별회계로 전입금을 늘릴 유인을 제공하지 못한다. 그 이유는 지방자치단체 전입금이 지방교육재정교부금과의 관계에서 지방자치단체에 대해서 중첩적 재정

형평화 기능을 수행하기 때문이다. 우리나라에서는 교육재정 운영과 관련하여 지방 간의 교육격차 확대를 줄이기 위한 형평화를 강조하는 경향이 매우 강하다. 그렇기 때문에 지방자치단체의 전입금은 지방교육재정교부금과는 별개로 지방의 교육수요에 대응하는 재원이라는 의미를 갖지 못하고 지방교육재정교부금을 보조하는 기능만을 부여하고 있다. 지방자치단체의 전입금이 지방의 교육수요에 대응하는 재원이라는 의미를 갖지 못하고 지방교육재정교부금을 보조하는 의미만을 갖게 되는 대표적인 문제가 차등적인 시·도세 전입금 비율이라고 할 수 있다.

지방자치단체의 법정전입금을 구성하는 이전재원 중 하나인 시·도세 전입금은 시·도 간 차등적으로 부과되고 있다. 지방교육재정교부금법 제11조에서는 시·도세 중 교육비특별회계로 전입하는 비율을 지역에 따라 차등적으로 규정하고 있는데, 서울 10%, 광역시 및 경기도 5%, 기타 도 및 특별자치도 3.6%로 규정하고 있다. 단지 재정형평화를 위해서라면 지역에 따라 시·도세 비율에 차등을 두지 말고 동일한 비율로 시·도세를 전입하고 기준재정수요액과의 차액을 교부금으로 지급하면 된다(주만수, 2017b). 그러나 차등적인 시·도세 전입금 비율로 인해 재정력 지수가 우수한 지역일수록 더 많은 비율로 시·도세를 전입해야 하기 때문에 이러한 지역의 주민들일수록 동일한 교육서비스를 받기 위해서 1인당 더 많은 금액을 교육비로 부담해야 한다. 시·도세 전입금이 늘어날수록 기준재정수입액에 반영되어 지방교육재정교부금이 삭감되는 구조이기 때문에 재정력이 우수한 지방자치단체 일수록 시·도세 전입금 비율이 높으므로 전입금을 늘릴수록 손해를 보게 되는 구조인 것이다. 이러한 구조는 지방자치단체 전입금을 지방의 교육수요에 대응하는 재원이 아니라 지방교육재정교부금을 보충하는 용도로만 사용하기 때문에 발생하는 것이다. 다시 말해서, 지방의 교육서비스는 동질적이어야 한다고 가정하고 이를 위해 지방교육재정교부금 중심으로 재원을 조달하되 동질적인 교육서비스를 제공하기 위해 부족한 재원은 지방자치단체 전입금으로 보충하는 구조인 것이다.

다. 정부 간 재정관계 종합

정부 간 재정관계 거버넌스의 문제는 단기간에 해결될 방안을 제시하기는 어렵다. 현 정부에서 재정분권 확대 논의를 통해 점진적으로 국세 지방세 비율을 6:4로 확대하는 방안이 논의되고 있으나 단기간에 진척될 것으로 보이지는 않는다.

유아교육과 보육 정책의 다수가 지방정부를 통해서 수행되고 지방정부의 재정 분담을 수반한다는 점에서 재정분권 확대 논의는 유아교육과 보육 정책의 재정 조달에도 직접적인 영향을 미칠 것이다.

현재 우리나라의 지방재정에서는 지방세의 가격기능이 작동하지 않기 때문에 지방의 차별적인 수요를 반영하는 지방공공서비스 제공은 지방정부가 담당하는 것이 가장 효율적이라는 Oates(1972)의 분권화 정리가 적용되는데 한계가 있다. 이것은 현재의 지방재정조정제도가 자원배분의 비효율성을 조장하고 있는 데에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 물론 지방재정조정제도의 문제는 지역 간 재정 형평성의 범위를 어떻게 규정할 것인가, 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 배분을 어떻게 할 것인가의 문제와 연결되게 된다.

VI

정책제언

1. 단기 방안
2. 중기 방안
3. 장기 방안



VI. 정책제언

정책제언은 각각의 시기마다 변화될 수 있는 사항을 중심으로 단기 방안, 중기 방안, 장기 방안으로 나누어 제시한다. 단기방안은 아동수당의 도입 및 보육료 지원체계 개편과 관련한 중앙정부와 지방정부의 재정분담, 2019년 말로 예정된 유아교육지원특별회계의 연장 논의, 사립유치원 회계투명성 및 관리감독 강화 방안으로 제기된 지원금의 보조금 전환 논의, 보육료지원체계 개편을 통해 제기된 수익자부담확대 논의 등에 대해 제시한다. 중기 방안은 지방비 매칭 사업 증가에 따른 지방정부의 재정부담 가중 문제를 해결하기 위한 보조금 준칙 제정, 유보격차 해소를 위한 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청이 참여하는 협의체 운영에 대해 제시한다. 장기 방안은 사회적 논의기구를 통한 지방자치단체와 교육청 간 연계 및 통합 논의, 국가최소수준(national minimum) 사업을 중심으로 한 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분, 지방재정조정제도 개편 및 지방세의 가격 기능 부여에 대해 제시한다.

1 단기 방안

가. 소득보전 및 서비스 지원 사업의 재정분담

지방의 차별적인 수요를 반영하는 것이 지방재정의 효율성을 달성할 수 있다는 지방자치의 취지를 살리기 위해서는 우선적으로 아동수당과 같은 소득보전을 위한 현금지원은 전액 국비로 조달하는 것이 바람직하다. 현금지원은 소비의 외부효과가 클 뿐 아니라 집행에 있어서 지방정부 공무원을 거칠 필요가 적다는 점에서 중앙정부 사업으로 전액 국비로 재정을 조달하는 것이 필요하다고 볼 수 있다(고제이,

2013: 62). 아동수당의 경우 소득보전의 성격을 가지고 있기 때문에 소득재분배 기능을 한다고 볼 수 있다. 소득재분배 기능을 하는 현금지원 사업은 누진세인 국세를 재원으로 하여 중앙정부가 수행하는 것이 바람직하다. 지방정부는 소득재분배 기능을 수행하는 것이 적절하지 않은데 그 이유는 소득재분배 기능을 담당하는 누진적인 조세를 지방세로 운영할 경우 조세부담을 회피하기 위하여 고소득층은 다른 지방으로 이주하고 저소득층은 해당 지역으로 이주할 것이므로 조세의 소득재분배 효과를 달성할 수 없기 때문이다(하연섭, 2015: 410).

그에 비해 양육수당은 비록 현금으로 지급되고 있으나 아동수당과 같이 소득보전의 성격을 가지고 있지 않고 돌봄노동을 대체하는 서비스 지원이라는 성격을 가지고 있으므로 재정분담에 있어서 같은 서비스 지원인 보육료 지원과 같이 취급되는 것이 바람직하다. 원칙적으로 양육수당과 보육료 지원과 같은 서비스 지원의 경우 보유시설에 대한 관리감독을 지방자치단체에서 수행하고 있고 지역의 인구구조가 다르기 때문에 지역의 차별적 수요를 반영할 필요가 있다는 점에서 지방비 중심으로 재정조달이 이루어지는 것이 바람직하다. 특히 보육교직원 인건비 지원과 같이 보육시설관리와 연계되는 사업의 경우는 지방비 중심으로 재정조달을 하는 것이 효율적이라고 볼 수 있다.

그러나 양육수당과 보육료 지원의 경우 무상보육을 추진한 주체가 중앙정부였고 현재 아동 1인당 바우처 형식으로 지원이 이루어진다는 점에서 전국적으로 동일하게 지원되어야 하는 국가최소수준(national minimum)의 지원은 중앙정부에서 국비로 지원하고 그 이상의 추가적 지원은 지방정부에서 지방비로 지원하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 현재 양육수당이 월 10~20만원의 매우 적은 수준으로 지원되고 있고, 보육서비스의 경우 지역별 편차가 크지 않다는 점에서 현재와 같은 수준의 양육수당 및 보육료 지원은 중앙정부의 책임을 점진적으로 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

그러나 앞에서 언급하였듯이 2018년 10월 30일에 발표된 재정분권 추진방안에서는 2022년까지 지방소비세를 현재의 11%에서 21%로 확대하고, 국세 지방세 비율을 현재의 8:2에서 7:3으로 지방세를 확대하는 계획을 확정하였다. 이에 따라 복지사업에서도 지방정부의 재정적 역할 확대를 예상해 볼 수 있다. 그 외에도 보육시설 선택에 있어서 거주지와 멀리 떨어진 지역이 중요하기 때문에 해당 지역의 보육수요에

따라 보육시설 공급의 수준이 결정된다고 할 수 있다(최성은, 2013c: 40). 이런 점에서 보육서비스는 지방공공재의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있으므로, 전국적으로 동일하게 적용되는 국가최소수준의 보육서비스 지원은 국비 중심으로 지원하되, 지역의 수요를 반영하는 그 이상의 지원은 지방비 중심으로 재정을 조달하는 것이 바람직할 것이다.

지방비 중심으로 재정을 조달하는 복지사업의 예로 무상급식을 들 수 있다. 무상급식은 지방자치단체와 교육청의 협력을 통해 지방비로 재원을 조달하는 사업이다. 무상급식은 법에 의해 강제된 의무지출없이 지방정부 간의 경쟁을 통해 전국적으로 확대된 사업이라고 볼 수 있다(고제이 외, 2014: 106). 앞으로 재정분권 확대에 따라 복지사업 재정조달에서 지방정부의 역할이 커지는 방향으로 가게 된다면 무상급식의 사례에서처럼 지방정부의 자발적 참여를 통해 재정지원이 확대되는 것이 바람직할 것이다.

나. 유아교육지원특별회계의 연장 여부에 따른 누리과정 재정조달

2019년 말로 종료 예정인 유아교육지원특별회계의 연장 여부를 국회에서 논의해야 한다. 2016년 12월에 3년 한시법으로 제정된 유아교육지원특별회계법이 예정대로 2019년 말에 종료된다면 그 다음에 누리과정 재정조달을 어떻게 할 것인가가 문제된다. 따라서 유아교육지원특별회계가 예정대로 종료될 경우와 연장될 경우로 나누어 재정조달 방안을 논의해 볼 필요가 있다.

유아교육지원특별회계의 연장 여부는 누리과정 지원 예산을 어디서 부담할 것인가의 문제이다. 이전 정부에서는 유보 통합을 전제로 누리과정 지원 예산을 지방교육재정교부금에서 부담하는 정책을 추진하였다. 그러나 당시 유보통합이 이루어지지 않은 상태에서 누리과정 재정지원의 일원화만을 추진하다 보니 관할권과 재정지원의 괴리가 발생하였고, 이것은 누리과정 지원 예산 부담을 둘러싼 갈등의 핵심적인 요인으로 작용하였다(하연섭·유명미, 2017: 235). 다시 말해서 유치원의 관할권은 교육부와 교육청이 행사하고, 어린이집의 관할권은 복지부와 지방자치단체가 행사하는 거버넌스의 이원화 구조에서 누리과정 재정지원만 교육재정으로 일원화하는 상황은 관할권과 재정지원의 괴리를 발생시켰던 것이다. 현 정부는 유보통합을 더 이상 추진하지 않고 유보격차 해소에 주력한다는 입장을

가지고 있기 때문에 관할권과 재정지원의 괴리 문제를 해결할 필요성은 더욱 부각된다고 볼 수 있다. 관할권과 재정지원의 괴리 문제는 유아교육지원특별회계가 종료될 때와 연장될 때 모두 해결해야 하는 문제이다.

1) 유아교육 지원 특별회계 종료 시

영유아보육법 시행령에는 유아교육지원특별회계가 종료되면 유아교육지원특별회계 도입 이전과 같이 지방교육재정교부금으로 유치원 뿐 아니라 어린이집 누리과정 지원을 한다고 규정되어 있으나 17개 시·도 교육청은 영유아보육법 시행령에 어린이집 누리과정 지원을 지방교육재정교부금으로 하도록 규정한 것은 지방교육재정교부금은 학교를 지원하도록 규정한 지방교육재정교부금법에 위배되는 상위법 위반이라는 입장을 공통적으로 가지고 있다. 따라서 17개 시·도 교육청은 유아교육지원특별회계가 종료될 경우 과거와 같이 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정을 지원하는 방안을 수용하지 않을 것이다. 이러한 입장은 본 연구에서 17개 시·도 교육청에 대해서 진행한 서면 의견조사에서도 공통적으로 나타난 입장이다. 현재 유보통합이 추진되지 않고 있는 상황에서 유아교육지원특별회계가 예정대로 2019년 말에 종료된다면 누리과정 재정조달의 불안정성이 재연될 가능성이 크다.

이를 해결하기 위한 하나의 방안으로 유아교육지원특별회계에 전입되고 있는 교육부 국고보조금 약 2조원을 복지부 국고보조금으로 전환해서 지방비 매칭으로 어린이집 누리과정 지원을 하는 방안을 논의해 볼 수 있다. 그러나 이 경우 현재 아동수당, 양육수당, 보육료 지원 등의 지방비 매칭으로 인해 이미 지방정부의 재정 부담이 존재하고 있는 상황에서 교육부 국고보조금으로 지원되고 있는 어린이집 누리과정 지원에 대해 지방비 매칭을 하게 된다면 지방정부의 재정부담 가중으로 인해 지방정부의 반발이 일어날 것이다. 이렇게 되면 다시 누리과정 재정조달의 불안정성이 재연될 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 뒤에서 논의할 보조금 준칙의 제정 등을 통해 지방비 매칭 비율 결정에 지방정부의 의견을 반영하고 지방비 매칭 비율의 증가 폭을 통제할 필요가 있다.

2) 유아교육 지원 특별회계 연장 시

유아교육지원특별회계가 연장된다면 현재와 같은 누리과정 지원이 계속 진행될 것이나 누리과정 단가 인상이 문제가 된다. 2018년 예산안 국회 부대의견은 현재 누리과정 지원 단가에 대해서는 국고보조금으로 어린이집 누리과정 지원을 하지만 누리과정 단가 인상은 지방교육재정교부금으로 해야 한다는 입장을 제시하였다. 그러나 17개 시·도 교육청은 구체적인 유보통합이 진행되지 않은 상황에서 지방교육재정교부금으로 어린이집 누리과정 단가 인상을 지원하는 것을 반대하는 입장을 가지고 있다. 그렇기 때문에 현재 국회 부대의견이 수정되지 않는 한 누리과정 단가 인상은 이루어지지 않고 계속 동결될 가능성이 크다.

이를 해결하기 위한 방안으로 바우처인 누리과정 지원 단가는 그대로 유지하면서 교육부와 복지부가 각각 유치원과 어린이집에 대한 기관보조금을 확대하는 방안을 논의할 수 있다. 그동안 복지부는 누리과정 관련 예산은 모두 교육부에 이관했다는 입장이었으나 내년도부터는 누리과정 담당 보육교사 처우개선비 지급을 아동 1인당 바우처 형식으로 지급되고 있는 누리과정 운영비 7만원과 별개의 예산을 확보하여 지급하는 방안을 추진했다. 이러한 기관보조금 확대는 다음에 논의할 바우처의 보조금 전환과 연계하여 추진될 수 있을 것이다.

다. 지원금의 보조금 전환

2018년 10월 사립유치원 감사 결과 공개로 촉발된 사립유치원의 회계투명성 및 공공성 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 유아교육법상의 부모지원금을 유치원 보조금으로 전환하는 유아교육법 개정안이 2018년 10월 23일에 국회에서 발의되었다. 이러한 지원금의 보조금 전환은 관리감독 강화를 통해 기관 직접 통제를 할 수 있는 방안으로 추진되고 있으나 유아교육법상 지원금의 보조금 전환은 유아교육지원특별회계법 및 영유아보육법상의 지원금 규정과도 연관되어 있기 때문에 유아교육법상 지원금의 보조금 전환은 유아교육법 및 영유아보육법의 해당 규정의 개정 논의로 이어질 것이다. 누리과정 바우처가 유치원과 어린이집과 상관없이 아동 1인당 동일한 금액을 지원하는 것과 비교하면 기관보조금 지원은 기관 유형에 따라 차이가 발생할 수 있으므로 유보격차를 확대시킬 가능성에

대해서도 논의를 할 필요가 있다. 나아가 민간 유아교육 및 보육기관의 회계투명성 및 공공성이 확보된다는 전제 하에 기관보조금을 통해 현재 존재하고 있는 국공립과 민간시설 간의 재정지원 격차를 줄이는 방향에 대해서도 논의할 필요가 있다.

라. 수익자 부담 확대

현재 논의되고 있는 보육료 지원체계 개편과 관련하여 수익자 부담 확대는 수요자의 재정분담 차원에서 조심스럽게 논의될 필요가 있는데, 수익자 부담 확대를 위해서는 먼저 취업모를 우선적으로 지원한다는 보육료 지원의 목적이 관철되어야 하고, 현재 이미 존재하고 있는 차액보육료 및 기타 필요경비와 같은 부모부담금과 상쇄되는 방향으로 추진되어야 한다. 나아가 근본적으로 수익자 부담 확대는 보육서비스의 질 개선과 연계될 수 있는 제도적 장치 마련과 동시에 추진되어야 한다.

2 중기 방안

가. 보조금 준칙 제정

현재 보육사업을 비롯한 사회복지 사업들은 대부분 지방비 매칭을 수반한 보조금 지원사업으로 추진되고 있다. 지방비 매칭을 수반하여 지방정부의 재정부담을 가중시키고 있음에도 보조금 관리에 관한 법률상 매칭보조금 사업을 결정할 때 지방정부의 의견을 수렴할 통로가 충분하지 못한 상황이다. 그렇기 때문에 중앙정부 공약으로 아동지원정책에 확대됨에 따라 중앙정부 사업의 예산부담이 지방비 매칭을 통해 지방정부로 전가되고 있고 이로 인해 지방정부는 지방세 수입이 증발되어 자체사업 추진을 하지 못하고 있는 실정이다.

이를 해결하기 위해서 중앙정부와 지방정부 간에 보조금 준칙이 제정될 필요가 있다. 보조금 준칙은 지방비 매칭을 수반하는 사업을 결정할 때 지방정부의 의견을 수렴하고, 지방비 매칭 증가폭을 통제하는 방향으로 제정되어야 한다.

나. 유보격차 해소를 위한 협의체 운영

현 정부는 유보통합은 더 이상 추진하지 않고 유보격차 해소에 주력한다는 정책을 제시하였다. 유보격차 해소를 위해서는 개별 부처가 각각 정책이 수행되어서는 그 효과를 보기 어렵다. 나아가 유아교육과 보육 정책은 지방자치단체와 교육청을 통해서 수행된다는 점을 고려해 볼 때 유보격차 해소를 위한 협의체를 교육부, 복지부, 지방자치단체, 교육청 간에 설치할 필요가 있다. 유보격차 해소를 위한 협의체는 6년째 동결되고 있는 누리과정 지원 단가 인상 문제를 포함하여 3~5세 유아를 위한 정책의 재정조달 전반에 대해 논의하여야 한다. 이를 위해서는 단지 법적 제도적으로 협의체를 만드는 것에 그치지 않고 참여자들의 구체적인 권한과 책임 배분 및 협의체의 결정 사항에 대해서도 구체적으로 논의될 필요가 있다.

3 장기 방안

가. 지방자치단체와 교육청 간 연계 강화

유보통합이 이루어지지 않은 것은 지방자치단체와 교육청 간 거버넌스의 분리가 중요한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 유보통합이 이루어진 국가들의 경우 지방자치단체와 교육청이 통합되어 있어 같은 지방정부 안에서 인력 이동 및 협력이 훨씬 수월하게 이루어졌으나 우리나라는 거버넌스의 분절화로 인해 이러한 협력을 달성하기가 구조적으로 어렵게 되어 있다. 지방자치단체가 도입된 이후 지방정부 수준에서 일반행정과 교육행정의 통합이 논의되고 있으나 서로 다른 입장이 수십년째 평행선을 유지하고 있다. 장기적으로 지방자치단체와 교육청 간의 통합에 대해서도 논의하되 이것이 실행되기 어렵다면 적어도 중기방안에서 논의한 협의체를 발전시켜 지방정부 수준에서 일반행정과 교육행정의 연계를 증진하는 방안이 모색되어야 한다.

나. 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분

중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 재배분의 문제는 국가최소수준

(national minimum)의 공공서비스는 중앙정부에서 담당한다는 원칙 하에 사무를 배분하고 이에 따른 재정책임도 같이 배분할 필요가 있다. 중기방안에서 논의한 보조금 준칙에서 나아가 이러한 사무 및 재정책임 재배분을 통해 국가 전체의 재정조달의 안정성과 효율성을 기할 수 있고 이것은 유아교육 및 보육 재정조달의 문제에도 동일하게 적용될 수 있다. 누리과정 재정조달의 불안정성 역시 중앙 정부와 지방정부 간 사무 및 재정책임 배분의 문제가 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 중앙정부는 처음에는 지방비 매칭을 통해서 다음에는 교부금에 예산 부담을 전가하는 방법으로 지방자치단체 및 교육청과 재정조달을 둘러싼 갈등이 발생하였는데 중앙정부와 지방정부 간 구체적인 사무 및 재정부담을 배분하는 논의를 통해서 이러한 문제를 방지해야 한다.

다. 지방재정조정제도 개편 및 지방세의 가격기능 부여

현재 지방재정조정제도는 지방정부가 자체수입을 확충하면 중앙정부 이전재원이 삭감되는 구조로 되어 있어 지방정부가 자체수입을 확충할 유인을 제공하지 못한다. 예를 들어, 보통교부세는 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 기초로 교부하게 되므로(지방교부세법 제6조), 지방자치단체가 자체수입을 확충하면 보통교부세가 삭감되는 구조로 되어 있다.

그러나 2017년 12월 29일 지방교부세법 시행규칙 제8조 별표 6(자체노력 반영 항목 및 산정기준)이 개정됨으로써 탄력세율 적용이 자체노력에 반영되어 기준재정수입액에서 제외되는 세목이 종전의 주민세 개인균등분, 지역자원시설세 뿐만 아니라 취득세, 등록면허세 부동산분, 재산세, 자동차세 보유분으로 확대되었다. 이로 인해 탄력세율 적용을 통해 지방정부가 지방세를 확충해도 보통교부세가 삭감되지 않는 세목이 종전보다 크게 늘어나게 되었으므로 지방정부의 자체수입 확충 노력을 법적으로 더욱 뒷받침하게 되었다.

그럼에도 보통교부세 교부 자체가 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 기초로 교부되므로 지방정부의 입장에서는 정치적 부담이 있는 지방세 인상보다는 중앙정부 이전재원에 의존하는 것을 선호할 수 있다(김필현·정일목, 2015: 101; 김홍환·정순관, 2018: 114-115).

이렇게 될 경우 지방정부로서는 지방의 수요를 반영한 사업을 수행하기 위한 추가적인 재정조달을 위해서는 중앙정부 이전재원에 의존해야 한다는 의미이므로 지방세의 가격기능이 작동하지 못하고 국가 전체의 재정조달에 있어서 비효율성을 불러오고 있으며 이는 나아가 재정조달의 안정성도 보장할 수 없게 만든다. 이를 해결하기 위해서는 장기적으로 지방재정조정제도를 개편하여 지방정부가 자체 수입을 확충할 유인을 제공하고 지방세의 가격기능이 작용하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 앞에서 논의한 중앙정부와 지방정부의 사무 및 재정책임 재배분이 선행되어야 하고 현재 논의되고 있는 재정분권 확대 차원에서 이러한 정책들이 추진되어야 한다. 이러한 지방재정조정제도 개편은 장기적으로 유아교육 및 보육 재정조달의 효율성 및 안정성을 증진시킬 수 있을 것이다.

지방세의 가격기능이 가진 의미는 지역의 수요에 대응한 추가적인 공공서비스 제공을 위한 재원을 지방세 부담을 통해 조달해야 한다는 의미이다. 국가최소수준(national minimum)의 유아교육 및 보육 서비스 제공은 중앙정부가 재정조달 책임을 부담하고 지역의 추가적인 수요는 지방정부가 재정조달 책임을 부담하는 것이 가장 효율적이라고 할 수 있다.

참고문헌

- 고선(2016). 영국의 초중등 교육재정제도와 최근의 개혁. 2016~2020 국가재정 운용계획: 지방재정 분야 보고서. 한국개발연구원, 73~85.
- 고선·김진영(2010). 지방자치단체를 통한 교육재원 조달 연구. 한국조세연구원.
- 고영선(2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향. 예산정책연구, 1(2), 1~27.
- 고제이(2013). 국가와 지방자치단체간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향. 보건 복지포럼(2013.11.), 52~68.
- 고제이·유태현·이재원·조성규·주만수·손지훈(2014). 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 교육부(2014). 전국 17개 시·도교육청 채무 잔액. 내부자료.
- 교육부(2016). 2017년도 교육부 소관 예산안 및 기금운용계획안 개요.
- 교육부(2016). 2017년도 예산 주요사업비 설명자료.
- 교육부(2017). 2017년도 지방교육재정 보통교부금 확정교부. 교육부 지방교육 정책과.
- 교육부(2017). 「OECD 교육지표 2017」결과 발표. 보도자료(2017.9.12.)
- 교육부(2018). 유치원 공공성 강화 방안. 2018년 10월 25일 발표.
- 구균철(2014). 지방교육재정 재원조달체계의 평가와 개선방안. 한국지방재정논 집, 19(1), 33~75.
- 구균철(2015). 지방정부 교육재정 부담구조의 합리성 분석. 교육재정경제연구, 24(2), 87~109.
- 구균철(2016a). 지방교육재정 조달구조의 합리화 방안. 2016-2020 국가재정운 용계획: 지방재정 분야 보고서. 한국개발연구원, 53~72.
- 구균철(2016b). 스웨덴의 지방세 제도와 시사점. 한국자치학회 월간 공공정책, 134, 32~34.

- 구균철(2017). 주요국 인구과소지역의 지방세제도 운영사례: 북유럽 분권국가를 중심으로. 한국지방재정공제회 지방재정, 6, 12~21.
- 구균철(2018a). 재정분권이 지역경제에 미치는 파급효과. 2018년 지방재정발전 세미나 발표논문집.
- 구균철(2018b). 성숙한 지방자치를 위한 교육재정관계의 발전방향. 한국자치학회 월간 공공정책, 147, 27~29.
- 구균철·박지현(2014). 특정보조금이 지방재정규율에 미치는 영향과 해외혁신사례 연구. 한국지방세연구원.
- 구균철·이지연(2014). 지자체 교육재정부담의 합리화 방안. 한국지방세연구원.
- 국회예산정책처(2017). 2018년도 예산안 위원회별 분석[보건복지위원회]
- 김병주(2014). 지방교육재정의 실태 및 수요증대 요인과 대책. 한국교육개발원 CP 2014~11.
- 김병주·박정수(2006). 지방교육재정교부금 배분구조의 혁신방안. 교육재정경제 연구, 15(1), 217~241.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영(2000). 뉴거버넌스 연구. 서울: 대영문화사.
- 김수정(2002). 가족 수당의 제도 정치와 여성의 사회적 권리-영국의 사례. 페미니즘 연구, 2, 131~177.
- 김수정(2004). 복지국가 가족지원정책의 젠더적 차원과 유형. 한국사회학, 38(5), 209~233.
- 김수정(2006). 스웨덴 가족정책의 삼중동학: 탈상품화, 탈가족화, 탈젠더화. 가족과 문화, 18(4), 1~33.
- 김수정(2015). 보육서비스의 트릴레마 구조와 한국 보육정책의 선택: 민간의존과 비용중심의 정책. 경제와 사회, 105, 64~93.
- 김수정(2018). 아동수당의 제도적 배경과 쟁점. 페미니즘연구, 18(1), 435~467.
- 김승연(2016). 지방소비세 도입·확대에 따른 지방교육재정 변화과정 분석. 교육 재정경제연구, 25(3), 161~180.
- 김연명·김송이(2009). 보육바우처의 도입과 한국 보육정책의 딜레마. 한국영유아 보육학, 59, 1~27.
- 김용일(2016). 누리과정 예산 갈등의 정치학. 교육정치학연구, 23(2), 101~126.

- 김재훈(2012). 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로. 정부학연구, 18(2), 99~129.
- 김재훈(2015). 지방교육재정수요 변화에 따른 지방교육세의 재설계. 한국지방재정논집, 20(2), 35~69.
- 김재훈(2016). 지방교육재정과 일반지방재정의 연계 강화. 2016~2020 국가재정운용계획: 교육분야 보고서. 한국개발연구원, 92~117.
- 김정숙·이윤진·조예운(2016). 유치원 방과후 과정 효율화 방안 연구. 육아정책연구소.
- 김지연(2016). 보통교부금 기준재정수입액 산정방식의 변화가 지방교육재정에 미치는 영향 분석. 교육재정경제연구, 25(3), 129~159.
- 김진석(2016). 무상보육과 누리과정, 지방자치단체의 책임은 어디까지인가?. 참여연대 사회복지위원회 월간 복지동향, 210, 5~9.
- 김진영(2015). OECD 국가의 복지재정과 교육재정 규모 및 상호관계. 재정학연구, 8(3), 89~118.
- 김진영(2016). 지방교육재정의 효율화를 위한 정책 방향. 2016~2020 국가재정운용계획: 교육분야 보고서. 한국개발연구원, 69~91.
- 김필현·정일묵(2015). 지방세 가격기능 정상화에 관한 연구. 한국지방세연구원.
- 김현숙(2018). 정부의 영유아 보육지원과 기혼여성 노동공급에 관한 패널분석. 여성경제연구, 15(1), 1~24.
- 김현아(2016). 지방교육재정 효율화 방안: 지방재정과 교육재정 연계를 중심으로. 2016~2020 국가재정운용계획: 지방재정 분야 보고서. 한국개발연구원, 1~25.
- 김현아(2017). 분권과 인적자본 투자. 한국조세재정연구원.
- 김흥주·김순남·나민주·하봉운·강민수(2015). 일반행정과의 협력적 교육거버넌스 구축 및 활성화 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2015-02.
- 김흥주·황준성·임소현·임동진·정정화(2013). 중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소방안 연구. 한국교육개발원 RR2013-02.
- 김홍환·정순관(2018). 과세자주권 확대방안 연구: 탄력세율제 활용의 한계를 중심으로. 한국거버넌스학회보, 25(2), 103~122.
- 나성린·전영섭·홍성훈(2014). 공공경제학 제4판. 박영사.

- 문무경·박창현·송기창·김문정(2017). 2018~2022 유아교육 중장기 발전방안 연구. 육아정책연구소.
- 박언하(2017). 노르딕 4개국의 보육정책 사례를 통한 우리나라 보육 및 육아지원 정책 방향에 관한 연구. 한국생활과학회지, 26(6), 513~527.
- 박인화(2017). 중앙·지방 간 사회보장 정책 기능 및 재정제도 재정립 방안. 한국 보건사회연구원 연구보조서 2017-38.
- 박정수(2016). 정부간 역할과 재정분담책임: 누리과정과 지방교육재정교부금 사례. 지방행정연구, 30(2), 3~29.
- 박진아·김근진·윤지연(2017). 표준보육료와 교육비 산출 연구(V). 육아정책연구소.
- 반상진(2015). 학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제. 교육정치학연구, 22(3), 109~133.
- 반상진·신현석·노명순·조영재·박민정·김영상(2013). 학령인구 감소에 따른 대학 정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구. 교육정치학연구, 20(4), 189~211.
- 백선희(2008). 보육서비스 바우처 도입의 의미와 영향. 참여연대 사회복지위원회 복지동향, 115.
- 백선희(2012). 0~5세 무상보육 진단과 과제. 한국여성정책연구원 젠더리뷰, 24, 50~56.
- 백선희(2015). 성인지적 관점에서 본 보육재정 분담 쟁점 분석-영아무상보육과 누리과정을 중심으로-. 페미니즘연구, 15(1), 299~334.
- 보건복지부(2011, 2012, 2013, 2014, 2015). 보육재정통계.
- 보건복지부 보도설명자료 2017.11.20.
- 보건복지부(2018). 2018년도 보육사업안내.
- 강기숙·신영아·양미선·성정원·이소연(2017). 2017 지방정부 특수보육시책 현황과 과제. 보건복지부·한국보육진흥원.
- 서문희(2012). 유아교육 및 보육재정의 방향과 과제. 2012년도 연차학술대회 자료집 「한국교육재정 구조개혁: 방향과 과제」. 한국교육재정경제학회, 13~35.
- 서문희·김혜진(2012). 2012 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 서화정·구성우·김병주(2017). 누리과정 시행에 따른 시·도별 지방교육재정 세출

- 경향 및 격차 분석. 교육재정연구, 26(4), 271~297.
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육행정학연구, 22(4), 231~262.
- 송기창(2006). 지방교육재정교부금법의 운용성과와 개정방향. 교육재정경제연구, 15(2), 119~152.
- 송기창(2011). 중등교원 봉급전입금과 의무교육비 국고부담의 쟁점 분석. 교육재정경제연구, 14(2), 137~166.
- 송기창(2015). 지방교육자치에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 교육행정학연구, 33(2), 105~127.
- 송기창(2016). 지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책. 교육재정경제연구, 25(1), 1~28.
- 송기창(2017a). 지방교육재정교부금제도의 회고와 전망 및 개선방향. 교육정책연구, 서울대학교 교육연구소, 1(2), 1~36.
- 송기창(2017b). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), 27~44.
- 송기창(2017c). 지방교육재정 변화추이 분석에 따른 문재인 정부의 정책 과제. 교육재정경제연구, 26(4), 57~92.
- 송다영(2009). 가족정책내 자유선택 쟁점에 대한 고찰. 페미니즘 연구, 9(2), 83~117.
- 송다영(2009). 영국 가족정책의 변화와 한계. 상황과 복지, 28, 51~94.
- 송다영(2010). '자유선택' 정책설계내 계층과 젠더 문제-한국 보육정책의 형성과 재편을 중심으로-. 한국가족복지학, 28(4), 347~378.
- 송다영(2011). 보육서비스 정책 개편 쟁점에 관한 연구-돌봄에 대한 자유선택론에 대한 비판과 대안모색-. 한국사회복지학, 63(3), 285~307.
- 송다영(2012). 돌봄정책의 국가별 상이성과 젠더관점: 아동보육 부문을 중심으로. 가족과 문화, 24(3), 1~33.
- 신가희·김영록·하연섭(2016). 재정제도가 재정건전성에 미치는 영향 분석-정치제도와와의 정합성을 중심으로-. 한국정책학회보, 25(4), 359~383.
- 신하영(2013). 누리과정 재정지원정책의 쟁점과 과제. 교육재정경제연구, 22(4), 149~185.

- 신현석(2010). 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제. *교육행정학연구*, 28(4), 351~380.
- 신현석(2011). 지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색. *교육행정학연구*, 29(4), 99~124.
- 신현석(2014). 교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향. *교육행정학연구*, 32(2), 27~59.
- 안중석(2009). 세계개편이 교육재정에 미치는 영향과 시사점. *교육재정경제연구*, 18(3), 207~232.
- 안중석(2012). 지방교육재정교부금 현황과 발전 방향. *한국조세재정연구원 재정포럼*(2012.8), 6~23.
- 안중석(2016). 최근의 교육재정 여건 변화와 시사점. 2016-2020 국가재정운용 계획: 교육분야 보고서. *한국개발연구원*, 3~15.
- 엄문영(2017). 문재인정부 초·중등교육재정의 쟁점과 과제. *교육재정경제연구*, 26(4), 25~55.
- 연합뉴스. 2018.10.10. “국공립 어린이집 이용률 40% 달성 ‘빨간 불’…시설 33%는 서울에”
- 원윤희(2008). 지방자치와 지방세 역할의 비교 연구. *조세와 법*, 1(2), 127~154.
- 원윤희·안중석(2008). 지방자치단체의 재정책임성 제고방안 연구. *기획재정부·한국조세연구원*.
- 유재원·이승모(2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. *한국행정학회보*, 42(3), 191~213.
- 유해미·강은진·조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. *육아정책연구소*.
- 육아정책연구소(2018). 2017 유아교육 보육 주요통계
- 윤향미·오재록·김선혜(2012). 영유아 보육 거버넌스의 문제점과 정책과제-이명박 정부의 보육료 지원사업을 중심으로-. *한국자치행정학보*, 26(3), 157~181.
- 윤홍주(2011). 지방교육재정 규모의 변화 및 결정요인 분석. *교육재정경제연구*, 20(1), 75~102.
- 이광현(2016). 학생 수 중심의 지방교육재정교부방식 개선 방향 및 과제. *한국교육개발원 지방교육재정연구센터 CP 2016-06*.
- 이명석(2017). *거버넌스 신드롬*. 성균관대학교 출판부.

- 이명석(2016). 거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?. 국정관리연구, 11(3), 1~25.
- 이상엽(2016). 지방교육재정의 현황과 정책방향. 2016-2020 국가재정운용계획: 교육분야 보고서. 한국개발연구원, 16~42.
- 이상엽·안종석(2014). 교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향. 한국조세재정연구원.
- 이선화(2015). 「지방교부세가 지방자치단체 지출에 미치는 영향」 지정토론문. 2015 한국경제의 분석 패널회의. 한국경제의 분석 패널·한국재정학회.
- 이선화·신미정(2018). 인구구조 변화에 따른 지방재정과 교육재정의 효과 분석. 한국지방세연구원.
- 이영·차병섭(2018). OECD 29개국 2000-2013년 데이터를 이용한 영유아교육 보육 지원의 여성, 모성, 남성 고용률에 대한 효과 분석. 노동경제논집, 41(1), 1~38.
- 이재원(2016). 국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제. 한국지방세연구원.
- 이준구(2013). 미시경제학 제6판. 문우사.
- 임상수(2016). 지방교부세가 지방자치단체 지출에 미치는 영향. 한국경제의 분석, 22(3), 101~145.
- 이원희(2016). 2016-202 지방재정 및 교육재정의 합리적 연계를 위한 거버넌스 구축방안. 2016-2020 국가재정운용계획: 지방재정 분야 보고서. 한국개발연구원, 26~52.
- 임성일(2016). 지방교육재정의 책임성 강화와 지방자치단체 간 협력적 재정관계 구축. 한국교육개발원 지방교육재정연구센터 CP 2016-04.
- 임성일·손희준(2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 지방행정연구, 25(3), 59~92.
- 임승빈(2016). 일본의 지방자치제도와 교육재정. 일본의 지방자치제도와 교육재정. 2016-2020 국가재정운용계획: 지방재정 분야 보고서. 한국개발연구원, 86~99.
- 장덕희(2009). 지방교부세가 시·군의 일반행정비 지출에 미친 영향분석: Flypaper Effect의 판별을 중심으로. 정책분석평가학회보, 19(2), 29~54.

- 정정길(2000). 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사.
- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. 교육행정학연구, 28(4), 43~61.
- 주만수(2013). 사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로. 사회복지연구, 29(3), 1~32.
- 주만수(2016). 지방재정의 연성예산제약과 재정책무성. 윤희숙 편(2016). 재정책무성 강화를 통한 재정건전성 제고 방안 제8장. 한국개발연구원 연구보조서 2016-07.
- 주만수(2017a). 지방재정과 교육재정의 연계와 지역 간 재원배분에 관한 종합적 분석. 한국지방재정논집, 22(1), 123~159.
- 주만수(2017b). 지방교육재정을 위한 재원조달과 지역 간 재정형평화. 지방행정연구, 31(2), 229~262.
- 주만수(2018). 재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가: 문재인 정부의 재정분권개혁을 위한 기초. 지방행정연구, 32(1), 61~94.
- 지은구(2013). 복지재정분권의 현실과 개선방안. 사회과학논총, 32(1), 83~128.
- 최병호(2015). 효율적 복지정책을 위한 중앙-지방간 재정관계의 개편 과제. 응용경제, 17(3), 161~199.
- 최성은(2010). 아동수당 재원조달의 국제비교와 재원조달 방안 연구. 사회복지연구, 26(2), 317~341.
- 최성은(2011). 보육료지원과 기혼여성의 노동공급에 관한 연구. 사회복지연구, 27(2), 85~105.
- 최성은(2013a). 영유아 보육서비스의 평가와 개선방안. 재정정책논집, 16(3), 63~95.
- 최성은(2013b). 복지재정과 재원조달. 재정학연구, 6(1), 57~93.
- 최성은(2013c). 복지지출확대와 지방재정조정제도 개선방안. 사회복지연구, 29(3), 33~51.
- 최성은(2016). 보육 및 유아교육 비용과 보육료 상한규제. 한국조세재정연구원 재정포럼(2016.1), 23~35.
- 최영(2017a). 세계 각국 아동수당제도의 성격 및 유형. 국제사회보장리뷰, 2, 5~15.

- 최영(2017b). 돌봄정책으로서의 현금수당: 한국형 아동수당제도 도입의 방향. 한국사회복지학회 춘추계학술대회.
- 최영(2017c). 아동수당 제도 도입의 기본방향. 참여연대 사회복지위원회 월간 복지동향, 222, 5~9.
- 최영·김슬기(2017). OECD 국가의 아동가족 현금지원정책과 출산율과의 관계- 아동수당을 중심으로-. 한국아동복지학, 60, 59~86.
- 최준렬(2016). 해외 지방교육재정 개혁 동향. 한국교육개발원 지방교육재정연구센터 CP 2016-07.
- 하연섭(2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴. 한국행정학보, 36(4), 339~359.
- 하연섭(2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 행정논총, 44(2), 217~246.
- 하연섭(2015). 재정학의 이해 제2판, 다산출판사.
- 하연섭·유승원(2015). 배분적 비효율성의 문제점과 개선방안. 2015~2019 국가 재정운용계획-재정개혁 분야 보고서- 제5장. 국가재정운용계획 재정개혁 분과위원회.
- 하연섭·유영미(2017). 영유아 교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석-. 한국정책학회보, 26(4), 227~253.
- 한국교육개발원 지방교육재정연구센터(2011, 2012, 2013, 2014). 지방교육재정 분석 통계자료집.
- 한국교육개발원 지방교육재정연구센터(2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). 지방교육재정분석 보고서.
- 한국교육개발원(2018). 2017 교육재정백서.
- 행정안전부(2018). 2018년 지방교부세 산정 해설.
- 행정자치부(2017). 자치분권 로드맵(안)(2017.10.)
- 현하영·신동준(2016). 지방교육재정 세입·세출 분석: 누리과정, 무상급식 편. 한국조세재정연구원.
- 홍근석·김종순(2012). 재정분권과 정부지출규모 간의 관계: Leviathan 가설과 Collusion 가설의 검증. 지방정부연구, 16(1), 103~120.
- 홍승아(2011). 양육수당제도의 젠더효과에 관한 연구: 핀란드 가정양육수당제도를

- 중심으로. *상황과 복지*, 31, 85-119.
- 홍승현(2010). 재정성과의 제도적 접근. 한국조세재정연구원 재정포럼, 164, 23~34.
- Ansell, C. & Gash, A.(2012). Collaborative governance in theory and practice. *JPART*, 18(4), 543~572.
- Besley, T. & Coate, S.(2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87, 2611~2637.
- Besley, T. & Coate, S.(1999). *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis*. National Bureau of Economic Research Working Paper 7084.
- Cooper, A.F., English, J., & Thakur, R. (2004). *Enhancing Global Governance: Towards A New Diplomacy*. United Nations University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S.(2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1~30.
- Gruber, J. (2016). *Public Finance and Public Policy*, Fifth edition. Worth Publishers. (김홍균, 명재일, 이인실, 김상겸, 문형표 역. 재정학과 공공정책 제5판. 시그마 프레스)
- Hallerberg, M., & Hagen, J.V.(1997). *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*. National Bureau of Economic Research Working Paper 6341.
- Hallerberg, M., Strauch, R., Hagen, J.V.(2004). *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*. European Central Bank Working Paper No.419.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Mahoney, J.(2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507~548.
- Oates, W.E.(2006). *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. Institute for Federalism & Intergovernmental

- Relations Working Paper No.2006-05.
- Oates, W.E.(1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120~1149.
- Oates, W.E.(1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD(2016). Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2018). Education at a Glance 2018: OECD Indicators.
- Pierre, J.(ed.). (2000). Debating Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P.(1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143~179.
- Posner, P.(2010). Mandates: fiscal accountability issues. *OECD Journal of Budgeting*, Volume 2010/3, 1~22
- Schmidt, S. & McCarty, T. (2008). Estimating permanent and transitory income elasticities of education spending from panel data. *Journal of Public Economics*, 92, 2132~2145.
- Sorenson, E.(2006). Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98~114.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416~424.
- United Nations Development Programme(1997). Human Development Report. United Nations Development Programme Publication Oxford University Press for the United Nations Development Programme (UNDP). No 331.11.
- Weaver, R.K.(1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371~398.

- [교육세법] [시행 2017.12.30.] [법률 제15330호, 2017.12.30., 일부개정]
- [보조금 관리에 관한 법률] [시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정]
- [보조금 관리에 관한 법률 시행령] [시행 2017.6.1.] [대통령령 제28011호, 2017.5.8., 일부개정]
- [사학기관 재무·회계규칙][시행 2017.9.1.][교육부령 제122호, 2017.2.24., 일부개정]
- [아동수당법] [시행 2018.9.1.] [법률 제15539호, 2018.3.27., 제정]
- [영유아보육법][시행 2017.9.15.][법률 제14597호, 2017.3.14., 일부개정]
- [영유아보육법 시행령][시행 2018.9.21.][대통령령 제29180호, 2018.9.18., 타법개정]
- [유아교육법][시행 2018.2.9.][법률 제14567호, 2017.2.8., 타법개정]
- [유아교육법 시행령][시행 2018.4.14.][대통령령 제28697호, 2018.13., 타법개정]
- [유아교육지원특별회계법] [시행 2017.1.1.] [법률 제14395호, 2016.12.20., 제정]
- [지방교부세법] [시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정]
- [지방교부세법 시행령] [시행 2018.5.21.] [대통령령 제28894호, 2018.5.21., 타법개정]
- [지방교부세법 시행규칙] [시행 2019.1.1.] [행정안전부령 제87호, 2018.12.31., 일부개정]
- [지방교육재정교부금법] [시행 2018.1.1.] [법률 제15333호, 2017.12.30., 일부개정]
- [지방세법] [시행 2018.2.9.] [법률 제14569호, 2017.2.8., 타법개정]
- [지방재정법] [시행 2017.10.24.] [법률 제14919호, 2017.10.24., 일부개정]
- [초·중·등교육법][시행 2017.6.22.][법률 제14603호, 2017.3.21., 일부개정]

Abstract

The Study of The Governance for Financing Early Childhood Education and Care

Keun Jin Kim · Mugyeong Moon · Hye Joo Cho

This study is the research to review the status of the governance for financing early childhood education and care, and to suggest directions to improve the governance for financing ECEC. Especially, this study has an emphasis on financing Nuri Curriculum(for all children aged 3~5 in both kindergarten and childcare centers), subsidizing childcare fees(for aged 0-2 in childcare centers), child allowance(for aged 0~5) and so on. Also, it intended to suggest the policies to improve the cooperation between central and local governments about the matching grants and local financial burden.

This study suggested policy proposals of 3 categories: short-term, mid-term, and long-term policies. Short-term policies include financial allocation of income reimbursement and service support, the extension of early childhood education support special account, the transition of voucher into subsidy for Nuri curriculum, and the extension of benefit principle. Mid-term policies include the enactment of subsidy rule for matching funds, and the operation of joint committee for the mitigation of the gap between kindergarten and childcare centers. Long-term policies include the extension of cooperation between local governments and local education offices, the reallocation of administrative and financial responsibilities between central and local

governments, and the reorganization of local fiscal coordination system and the extension of price function of local tax.

Keyword: Financing early childhood education and childcare, governance for finance, the cooperation between central and local governments

육아정책 재정조달 거버넌스 연구

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

