

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)

주제

유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 및
통합 재정확보 방안

2022년 5월 13일(금) 14:00~16:30

육아정책연구소 대회의실

 YouTube 송출



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education



PROGRAM

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)

- 주 제: 유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 및 통합 재정확보 방안
- 일 시: 2022. 5. 13. (금), 14:00~16:30
- 장 소: 육아정책연구소 대회의실(YouTube 송출)

● 일정표

시 간	세 부 일 정	
14:00~14:20	개회	사회: 김아름(육아정책연구소 연구위원)
	인사말	박상희(육아정책연구소 소장)
	축사	
14:20~15:10	주제발표 1	유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 양미선(육아정책연구소 연구위원)
	주제발표 2	유아교육·보육 통합 재정확보 방안 엄문영(서울대학교 교수)
15:10~15:20	휴식	
15:20~16:20	토론	좌장: 송기창(숙명여자대학교 교수) • 우석진(명지대 교수) • 오범호(서울교대 교수) • 김동훈(육아정책연구소 연구위원) • 이경미(한국국공립유치원교원연합회 회장)
16:20~16:30	질의응답 및 폐회	



CONTENTS

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)

● 인 사 말

박상희 (육아정책연구 소장)	1
-----------------	---

● 주제발표

유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점	3
---------------------	---

양미선 (육아정책연구소 연구위원)

유아교육·보육 통합 재정확보 방안	11
--------------------	----

엄문영 (서울대학교 교수)

● 토 론

우석진 (명지대 교수)	41
--------------	----

오범호 (서울교대 교수)	47
---------------	----

김동훈 (육아정책연구소 연구위원)	49
--------------------	----

이경미 (한국국공립유치원교원연합회 회장)	53
------------------------	----



인사말

박상희

육아정책연구소장

안녕하십니까? 육아정책연구소장 박상희입니다.

본 연구소는 창립 초기부터 유보통합에 대한 연구를 수행했으며, 유보통합을 위한 실질적인 첫 출발이라 할 수 있는 ‘3-5세 연령별 누리과정’을 개발하는 등 유보통합 관련 연구들을 지속적으로 수행해왔습니다. 또한 박근혜 정부에서 본격적으로 유보통합이 추진되는 과정에서도 ‘유보통합 지원단’을 구성하여 부모들을 포함한 현장 의견수렴, 이해관계자 협의 과정을 조율하는 등 유보통합의 실질적 동력을 가속화하기 위한 다양한 노력을 해왔습니다.

‘KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼, 새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(I~III)’는 그 동안 다양한 이해관계자들이 참여하고, 논의하여 완성되었던 유보통합의 방안들을 공유하고, 현 시점에서의 발전 방향에 대해 조금 더 진보한 논의를 하기 위해 계획된 자리입니다. 오늘은 총 3차에 걸쳐 진행될 예정인 포럼의 마지막 장으로서 ‘유아교육·보육 교사 처우개선의 쟁점 및 통합 재정확보 방안’에 대해 논의할 예정입니다.

바쁘신 중에도 유보통합 쟁점 중, 민감도가 높은 주제에 대해 발제해 주실 서울대학교의 엄문영 교수님, 육아정책연구소의 양미선 박사님 감사합니다. 아울러 토론의 좌장을 맡아 주신 숙명여자대학교 송기창 교수님과 토론을 맡아주신 명지대학교 우석진 교수님, 서울교육대학교 오범호 교수님, 육아정책연구소 김동훈 박사님, 한국국공립유치원교원연합회 이경미 회장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

유보통합의 궁극적 목표는 ‘모든 영유아에게 양질의 교육과 돌봄을 제공하여 출발선 평등을 보장’하고, 영유아와 부모, 교사 등 관련자 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있다는 것을 전제로 해야 합니다. 새정부의 주요 국정과제 중 하나인 유보통합 논의를 다시 시작



인사말

하면서 그 동안의 논의가 영유아보다는 조금 더 영향력을 가지고 있는 어른들의 이해관계에 의해 좌고우면했었던 것은 아닌지 되돌아볼 필요도 있을 것 같습니다. 오늘 이 자리가 유보통합에 대한 진일보한 논의의 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

01

주제
발표

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)

보육·유아교육 교사 처우개선의 쟁점

양 미 선

육아정책연구소 연구위원

목 차

1. 들어가며
2. 어린이집·유치원 교사 처우 현황
3. 어린이집·유치원 교사 처우 개선 쟁점



1. 들어가며

- '교육(보육)의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다' 는 말처럼 교사는 영유아의 안전과 발달에 적합한 환경 제공하고, 질적으로 높은 상호작용을 통해 영유아의 건강한 성장과 발달을 돕는다는 측면에서 매우 중요한 요소임.
 - 유사 직종과 비교하여 어린이집 · 유치원 교사 처우 열악
 - 특히 어린이집 보육교사는 장시간 근로, 높은 노동 강도, 과중한 업무량으로 근로환경 열악
 - 어린이집·유치원 내 사건사고로 보육교사 · 유치원 교사에 대한 사회적 인식 하락 => 이직률 상승
 - 우수 인력 유출 막고 신규 인력 진입 유도하기 위해서는 적절한 '처우' 마련 시급
- 질 높은 보육 · 교육
서비스 제공 위해
우수한 교사 확보
중요

➔

교사의 학력, 자격,
경력 등에 따른
적절한 처우 시급
- 어린이집 보육교사와 유치원 교사 간의 처우 격차 뿐만 아니라 기관유형 간의 격차도 큼
 - 어린이집 : 정부 인건비 지원시설과 미지원 시설 간의 격차
 - 유치원 : 공립유치원과 사립유치원 간의 격차
 - 본 고에서는 어린이집 · 유치원 교사 처우 현황을 살펴보고 처우 격차 해소를 위한 몇 가지 쟁점을 제시함.

2. 어린이집 유치원 교사 처우 현황

가. 어린이집과 유치원 교사 처우 비교

■ 급여 구성

- 어린이집과 유치원 교사는 기관에서 지급하는 급여(기본급과 수당) 외에 중앙정부, 지자체 및 지역교육청으로부터 각종 수당 지원받고 있음.
- 어린이집 : 중앙정부와 지자체가 보육교사 급여 보전 위해 각종 수당 지원
유 치 원 : 지역교육청에서 사립유치원 처우개선 목적으로 각종 수당 지원

〈표 1〉 중앙정부, 지자체 및 지역교육청 교사 지원 수당

구분	어린이집	사립유치원	비고
중앙정부	영아: 근무환경개선비(26만원) 유아: 누리과정 수당(36만원)	-	
지자체 및 지역교육청	보육교사 처우개선비, 근속수당, 복지수당, 명절수당, 생일수당 등	교사처우개선비, 기본급보조, 장기근속수당 등	지자체 및 지역교육청 따라 상이

자료: 보건복지부(2022), 보육사업안내 및 내부자료.
지역교육청(2022), 내부자료.

■ 어린이집 보육교직원 처우개선비는 시도와 시군구 대부분에서 지급(미지급 28개)

- 처우개선비, 근속수당, 월정액 수당(복지수당, 연구수당, 초과근무수당 등), 간헐적 수당(명절휴가비, 성탄휴가비 등) 등 급여 보전성 수당
- 지역, 기관 유형(정부인간비 지원 여부), 담당 연령, 근속기간 등에 따라 차등 지원

■ 보육교사 월평균 26만원 정도의 수당 지원 받고 있음(양미선 외, 2016).

- 정부 미지원 사립 보육교사 2만원~최대 160만원 정도 수당 지원받음(양미선 외, 2021).

〈표 2〉 지방자치단체 보육교직원 처우개선비 지원 개요

구분	지원 규모	지원단가	비고
처우 개선비	17개 시도와 93개 시군구 지원	시도: 월 3~10만원 시군구: 5~20만원	
근속수당	7개 시도와 115개 시군구 지원	시도: 월 2~7만원 시군구: 월 2~15만원	
월정액 수당	4개 시도와 71개 시군구	시도: 복리후생비 월 3~15만원 특별근무지 수당 월 5~10만원 시군구: 복리후생비 월 2~10만원	복지수당, 담임수당, 시간외수당 등 정기적 수당
간헐적 수당	4개 시도와 74개 시군구	시도: 명절수당 2~10만원 시군구: 명절수당 3~20만원	명절수당, 생일수당, 당직수당

자료: 17개 시도 및 시군구(2021), 특수보육시책 내부자료.

■ **공립유치원** 교직원에는 봉급(1~40호봉: 170 ~557만원) 외에 상여수당, 가계보전수당, 특수지근무수당, 특수근무수당, 초과근무수당, 실비변상 등 다양한 수당 지급

〈표 3〉 공립유치원 교사 주요 수당 체계

수당	내용
상여수당(2종)	정근수당(정근수당가산금): 근무연수에 따라 월봉급액의 50%(5~10만원, 정근수당가산금 추가 됨)까지 지급(1년 2회) 성과상여금: 근무성적 및 업무실적 등이 우수한 사람
가계보전수당(3종)	가족수당: 배우자 월 4만원, 부양가족 1인당 월 2만원 자녀학비보조금: 고등학교에 취학하고 있는 자녀 교원 육아휴직수당: 휴직기간에 따라 차등 지급
특수지근무수당	도서, 벽지, 집적지근무수당
특수근무수당(2종)	연구업무수당: 장학관, 교육연구관, 장학사 및 교육연구소 대상 교직수당: 25만원(보직 가산 월 7만원, 교육경력 30년 이상, 55세 이상 월 5만원, 통학버스 동승 월 3만원, 학급 담당 월 13만원 등) 교원연구비: 5년 미만 7만원, 5년 이상 5.5만원, 보직수석교사 6만원
초과근무수당(2종)	시간외근무수당: 월 15일 이상 근무 평균 11~12만원 정도 관리업무수당
실비변상(3종)	정액급식비: 월 14만원 명절상여금 연가보상비(방학 없는 기간에 근무하는 교육공무원만)

자료: 한국교육신문(2017). 교원 보수와 수당제도 해설, 2022년도 교육공무원 수당제도 해설
양미선 외(2019). 보육유아교육 분야 일자리 수급 분석 및 확충 방안. 육아정책연구소.



■ **사립유치원** 교사의 급여 보전 위해 교원 기본급 보조(인건비 보조금), 담임수당, 장기근속수당, 교직수당, 명절 휴가비 등 추가 지원

〈표 4〉 사립유치원 교사 처우개선비 지원 단가

단위: 명

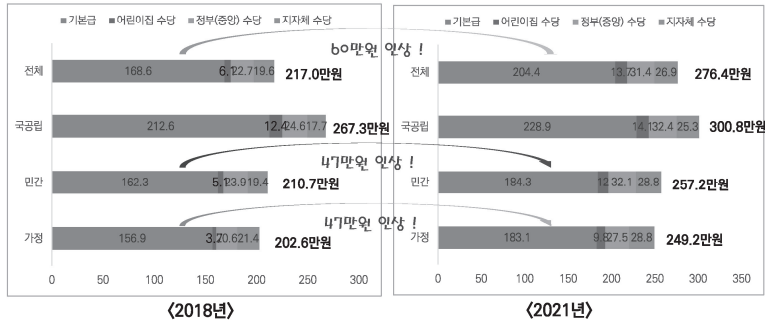
	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
서울	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
인천	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
부산	590,000	650,000	680,000	710,000	
대구	590,000	650,000	680,000	710,000	
대전	590,000	650,000	680,000	710,000	
울산	590,000	650,000		710,000	740,000
광주	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
세종	590,000	750,000 (인건비 10만원)		810,000	840,000 (명절휴가비 10만원)
경기	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
강원	590,000	650,000			
충남	590,000 (읍면지역 10만원)	650,000 (동 5만원, 읍면 10만원)			
충북	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
경남	590,000	650,000	680,000	710,000	
경북	670,000	730,000 (급식비 8만원)	630,000	660,000	
전남	590,000	650,000	680,000 (급식비 7만원)	710,000 (급식비 7만원)	
전북	590,000	650,000	680,000	710,000	740,000
제주	590,000	650,000			

자료: 17개 지역교육청(각 년도). 유아교육 기본계획.

■ 정부 및 지자체 보육교사 처우개선 노력, 최저임금 인상 등으로 어린이집 보육교사 급여 수준 크게 상승

– 민간·가정 어린이집은 2018년 대비 2021년 47만원 정도 인상

[그림 1] 어린이집 보육교사 급여 수준: 2018년, 2021년



자료: 보건복지부(2018, 2021), 전국보육실태조사 보도자료

<표 5> 유치원 교사 기본급 수준: 2018년, 2019년

구분		2018년		2019년	
		평균	(수)	평균	(수)
전체		200	(244)	190	(244)
재직기관 유형	사립법인 유치원	206	(70)	194	(70)
	사립법인 유치원	198	(174)	188	(174)
유치원 근무경력	1년 ~ 3년 미만	191	(55)	181	(55)
	3년 ~ 5년 미만	190	(60)	184	(60)
	5년 ~ 10년 미만	208	(103)	196	(103)
	10년 이상	217	(26)	199	(26)

자료: 교육부(2018), 사립유치원 실태조사.

<표 6> 유치원 교사 기본급 수준: 2017년 4월 기준

구분		기본급	(수)
전체		185	(1,961)
기관 유형	사립 사인	160	(1,429)
	사립 법인	180	(174)
	3년 미만	155	(855)
교사 경력	3년 ~ 7년 미만	168	(597)
	7년 이상	255	(509)

주: 전체 평균에는 공립유치원 교사 기본급 포함되어 있음
 자료: 교육부(2017), 유치원 실태조사.

처우개선비 65만원
 합산 시 265만원

처우개선비 56만원
 합산 시 246만원

* 기본급 외 정근수당, 정근수당 가산금, 가족수당, 자녀학비 보조수당, 명절휴가비, 보직교사수당, 교직수당, 담임수당 등의 수당을 지급받음.

처우개선비 53만원
 합산 시 213만원

3. 어린이집 유치원 교사 처우 개선 쟁점

■ 어린이집과 유치원 통합 모형에 따라 교사 양성체계가 처우개선 등의 통합(안) 달라지며, 특히 교사 처우는 양성체계와 연동되어 있어 구체적인 양성체계 통합(안) 제시 없이 처우개선(안) 마련하기 어려움.

쟁점 1. 어린이집과 유치원 자격(학력), 경력 연동한 처우 개선

- 어린이집 보육교사와 사립유치원 교사 통합 자격체계 마련
→ 자격, 경력 등과 연동한 합리적인 통합 급여 지급기준 마련
- 자격체계 다양화 → 급여 지급기준 다양화(단, 자격급수별 직무 차등화)
공립유치원, 사립유치원, 국공립어린이집, 민간가정어린이집 등

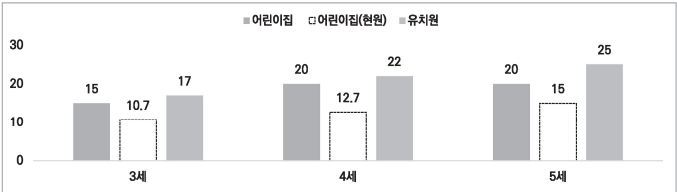
쟁점 2. 보육교사 보수교육 통해 유치원 교사와 급여 수준 일원화

- 어린이집 보육교사 중 최초 자격급수 3급 18.3%(2018년 보육실태조사)
학점은행제(13.3%), 사이버대학(6.3%), 방통대(1.3%) 비대면 자격취득자 약 20%
※ 보육교사 중 1급 69.3%, 2급 29.3%, 3급 1.4%(2021년 보육통계)
- 보육교사 중 3급 보육교사, 비대면 자격취득자 보수교육(유예기간) → 유치원 교사와 급여 수준 맞춤

쟁점 3. 새 정부 국정과제 ‘교사대 아동 비율’ 조정시 교사 수 증가

- 어린이집과 유치원 교사대 아동 비율 일원화 → 소요 재정 증가 예상
- 유치원 학급 편성 기준 → 어린이집 보육교사 배치 기준 적용 여부
- 새 정부 국정과제로 영아반 교사 대 아동 비율 하향 추진 예정
→ 향후 유아반 교사대 아동 비율로 확대될 것으로 전망
(0세 3명 → 2명, 1세 5명 → 4명, 2세 7명 → 6명 → 3세 15명 → 12명, 4,5세 20명 → 16명)
* 어린이집 현장에서 3세 > 0세 > 1세 순으로 개선 요구 높음.

[그림 2] 어린이집·유치원 교사 대 아동 비율



주: 유치원 학급당 편성 기준은 2020년 자료임.



쟁점 4. 어린이집과 사립유치원 정부지원 천우개선티 지급 수준 조정

- 어린이집과 유치원 천우개선티 수준 상이
 - 지자체 특수보육시책 천우개선티 등 유사 지원사업 지원단가, 지원기준 등 통일 필요
 - 어린이집과 유치원 교사에게 지급되고 있는 유사 성격의 수당(천우개선티, 장기근속수당, 연구수당 등) 지원수준 조정

〈표 8〉 어린이집 유치원 교사 천우개선티 비교

구분	어린이집	사립유치원
영아반	근우환경개선티 26만원 지자체 수당 2~160만원	-
유아반	누리과정 수당 36만원 지자체 수당 2~160만원	74만원

자료: 보건복지부(2022). 보육사업안내 및 내부자료.
지역교육청(2022). 내부자료.

감사합니다.

02

주제 발표

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

엄 문 영

서울대학교 교수

I 서론

- 본 연구는 기존의 유보통합 논의에서의 찬성과 반대, 아동과 학부모 중심의 관점 중요성 (진정한 선택 보장), 관 중심의 효율성 관점 지양, 유보통합의 걸림돌 등에 대한 논의는 따로 하지 않고, 재정의 관점에서 논의하도록 하고 유보통합의 방향성에 대한 의견은 결론 부분에서 간단히 제시하도록 함
- 본 연구 내용은 우리나라에서 유아교육과 보육의 통합이 실현되어야 한다고 전제했을 때 (물론, 가장 중요한 것은 아동, 학부모 입장에서 유보통합 결과 나타난 서비스의 질 제고 일 것임), (1) 현재 추진되고 있는 유보통합의 수준과 투자되고 있는 재정 규모를 보건 복지부 및 지자체, 교육부 및 시도교육청의 예·결산 자료를 통해 분석 또는 추정¹⁾하고, (2) 향후 유보통합의 추진 시나리오를 실천하기 위해 추가 재정 소요가 예상되는 방안에 대해 재정 규모를 추정 방안을 제시(실제 산출까지는 또 다른 하나하나의 연구임)하며, (3) 유아교육·보육서비스를 통합하여 재정관리 하는 경우 해당 재원을 교육부 차원에서 확보하는 방안들을 제시하는 것으로 나눌 수 있음
- 주지하다시피, 유아교육 및 보육의 중요성과 함께 국민이 바라는 질적 수준과 이를 위한 변화에 대한 사회적 요구는 점점 커지고 있음(박창현, 2022; 이정욱, 2017)
- 특히, 사회 전반의 출산율 저하, 여성인구의 경제활동 보장, 진정한 복지국가의 모습으로 육아환경의 개선 등 유아교육 및 보육서비스 질 제고는 국가경쟁력 제고와 지속 가능한 국가 및 사회발전을 위한 과제와 직결되어 있음
- 따라서 유아교육 및 보육 영역은 인구구조 변화, 4차 산업혁명시대의 환경 변화에 대응, 유아교육 및 보육의 국가책임 강화와 공공성 제고, 교육 및 보육의 질 제고에 대한

1) 이 부분에 대한 실측데이터를 개인 연구자 수준에 수합하는 것이 불가능하고, 현 유아 및 보육재정데이터 관리 체계상 (1) 유·초중등 세출 결산에서 유아교육만 분리할 수 없는 한계가 있다는 점, (2) 보육재정에서 국가사업 지방대응투자, 지방 특수보육시책 사업비 등을 국책연구기관 연구에서도 내부자료로 구성하고 있다는 점(보건복지부, 한국보육진흥원, 2017: 15; 유해미, 강은진, 조아라, 2015: 65) 등을 고려하여 본 연구에서는 유아 및 보육재정 현 투자 수준을 일종의 추정치로 제시하였음을 밝힘



사회적 요구에 대응하기 위해 많은 노력을 기울이고 있고, 향후 재정 투자 등의 관심과 노력이 절대적으로 필요함을 공통적으로 역설하고 있음(김현진, 2013; 박창현, 김근진, 윤지연, 2021; 서영숙, 2013; 이미화, 2014)

- 대선 과정에서 윤석열 대통령은 대선 후보로서 선관위에 제출한 10대 공약 내 여섯 번째, ‘재정·경제·복지’ 항목에 ‘유보통합추진단’을 설립해 2023년부터 단계적으로 시행하겠다고 언급하였음(국민의힘, 2022). 해당 공약집에 의하면, (1) 민간어린이집과 사립유치원 교사 처우를 국공립 수준으로 상향, (2) 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합²⁾ 실시, (3) 만3~5세 유아 어린이집·유치원 누리과정 안내·등록 국가책임제 강화, (4) 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화³⁾를 약속한 바 있음(국민의힘, 2022: 140)
- 인수위가 발표한 윤석열 정부의 110개 국정과제 중 46번 과제인 ‘안전하고 질 높은 양육 환경 조성’(보건복지부)과 84번 과제인 ‘국가교육책임제 강화로 교육격차 해소’(교육부)에서도 공통적으로 관계부처와 함께 ‘유보통합 추진단’을 설치·구성·운영하여 만0~5세 영·유아 대상 보육과 유아교육의 단계적 통합방안을 마련하여 유보통합을 추진하겠다고 밝힘(제20대 대통령직인수위원회, 2022.5)
- 다만, 최근 발표된 대통령직인수위원회의 110개 국정과제에서는 유보통합의 단계적 방안을 마련하고, 유보통합을 추진하겠다는 큰 원칙만 제시하고 있을 뿐, 향후 구체적인 추진 주체(추진단) 설치, 구성, 운영은 전적으로 갓 출범한 새 정부의 의지와 노력에 달려있음
- 2013년 이후 박근혜 정부부터 ‘영·유아 교육·보육 통합 추진단’ 설치를 통해 실질적으로 노력해온 유보통합이 2016년 이후로 정체되어 오늘에 이르고 있고, 윤석열 정부가 갓 출범한 지금 시점에서 논의의 실질화를 위해 유아교육 및 보육서비스에 재정 규모 추정과 이를 확보하는 방안을 논의하는 것은 매우 의미있는 것으로 판단됨

2) 단계적 유보통합 방안으로 (1) 어린이집과 유치원으로 이원화된 서비스 체계를 단계적으로 통합, (2) 어린이집과 유치원의 시설기준, 교사자격, 교사 대 아동 비율을 표준화해 수준 높은 보육·유아교육 서비스 제공, (3) 국공립유치원을 제외한 모든 유형의 어린이집과 유치원에 대해 누리과정 지원금 인상을 통해 시설유형에 따른 서비스 수준, 교사 처우 수준, 부모 부담수준의 격차 해소 등을 제시하였음

3) 누리과정 만 5세 담당 유아·보육 교사의 초등교육 연계 전문성을 강화하는 연수 제공을 약속함

- 이러한 상황에서 본 연구는 유보통합의 현황을 종래 논의를 기준으로 정리하고, 현 시점에서 유아교육 및 보육서비스 재정 규모 추정, 추가적인 재정 소요 추정 방식, 자원 확보 방안들에 대해 의견을 제시하도록 함

II 유보통합 추진 현황과 유아교육·보육서비스 재정 규모

1. 논의 과정 및 개념

가. 논의 과정

- 유보통합에 대한 논의는 1990년대부터 꾸준히 이어오다가 2005년 육아정책연구소(구, 육아정책개발센터)가 설립되면서 본격적으로 이루어짐
- 이후 2012년 누리과정 도입으로 재논의가 시작됨
- 박근혜 정부 인수위원회 기간에 유아교육 및 보육 발전을 위한 통합이 공론화되었고, 박근혜 대통령이 그 중요성을 강조하면서, 당시 교육부와 보건복지부의 선도적 협업 과제로 명시됨(이미화, 2014)
- 2013년 박근혜 정부 출범 이후, 5월 국무조정실 ‘유보통합추진위원회’를 구성하였고, 5~8월 학부모 의견조사, 간담회 등을 통해 유보통합 관련 의견을 수렴하였으며, 2013년 6~12월에 걸쳐 유보통합 추진방안이 마련되었음
- 2014년 1월 14일 「추진단의 설치 및 운영에 관한 규정」(총리훈령)이 제정되었고, 이를 바탕으로 2014년 2월 14일 국무총리 소속 ‘영·유아 교육·보육 통합 추진단’을 공식 출범하였음(국무조정실 보도자료, 2014. 2.14.)



나. 유보통합의 개념

- 이일주(2016)에 의하면, 유보통합이란, 유아교육과 보육의 (1) 근거법령과 관장부처, (2) 교사 자격 및 양성, (3) 신분, (4) 근무조건, (5) 교육과정, (6) 시설기준 등을 통합함으로써 동일 연령의 영·유아들에게 일정 수준 이상의 유아교육과 보육서비스를 제공하고자 하는 정책으로 정의함(p. 4)
- 한편, 국무조정실(보도자료, 2014.2.14.)은 ‘영·유아 교육·보육 통합 추진단’ 공식 출범 문서에서 유·보서비스 체계 개선을 “어린이집-유치원 어느 기관을 가더라도 일정수준 이상의 교육·보육 서비스를 학부모가 이용할 수 있도록 서비스 질을 개선하는 과정이자, 학부모의 선택권 보장을 위해 어린이집과 유치원의 다양한 기관형태는 그대로 두면서, 학부모가 이용과정에서 양 기관의 차이로 인해 겪는 불편과 불합리를 해소하는 과정”으로 규정함(p. 4)

2. 유보통합 추진 단계 및 재정 소요

가. 추진 단계 검토

- 본 연구의 전제가 되는 유보통합의 단계는 2014년 2월 14일 영·유아 교육·보육 통합 추진단이 공식 출범하면서 아래와 같이 3단계로 제시하였고, 엄문영, 최예슬(2021)의 연구와 장석환(2020)은 다음의 <표 1>과 같이 그 진전 상황을 분석하고 있음

<표 1> 유보통합 추진 현황

단계	통합 추진내용		추진 현황
1단계	즉시 할 수 있는 것을 우선 추진	- 정보공시(원비, 교사, 특별활동, 급식 등) 내용 확대, 연계 및 통합	○
		- 공통평가항목과 평가기준 마련, 유치원 평가와 어린이집 평가인증 연계	○
		- 재무회계규칙 적용 확대와 공통 적용 항목 개발	△
2단계	규제환경 정비 등 본격 추진	- 결제카드 통일, 시설 기준 (교실 면적·교사 대 아동 비율 등) 정비·통합	○
		- 이용시간, 교육과정 등 통합	×
		- 교사 자격과 양성체계 정비 및 연계 추진	×
3단계	관리부처와 재원 등 마무리	- 어린이집-유치원 간 교사 처우 격차 해소 단계적 지원	×
		- 관리부처 (교육부-복지부, 교육청-지자체) 및 재원 의 통합	×

* 밑줄과 bold는 향후 추진 과정에서 재정 소요 또는 절감이 예상되는 부분에 해당함

출처: 국무조정실 보도자료(2014. 2.14.)와 엄문영, 최예슬(2021: 399) 연구, 장석환(2020) 등을 참조함

- 1단계의 정보공시 통합 과제는 ‘어린이집·유치원 통합정보공시 사이트(<http://www.childinfo.go.kr>)’가 2014년 11월 17일 개통되면서 시작되었고, 통합항목을 관련 법령 개정(교육부, 2015년 6월 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」 개정, 보건복지부, 2015년 9월 「영유아보육법 시행령」 개정)을 통해 2015년 10월부터 <표 2>와 같은 통합 정보공시 검색 항목을 적용하여 제공함으로써 완성되었음

〈표 2〉 통합 정보공시 검색 항목

항목	범위	세부내용
기본 현황	기관명	유치원, 어린이집 명칭
	설립유형	각각의 설립유형(국공립, 사립 등)
	주소 및 연락처	주소, 전화번호, 팩스번호, 홈페이지
	위치정보	우리 집에서의 거리 등 위치기반 정보 제공
영유아	영유아 현황	연령별 학급 수, 영유아 정·현원
교직원	교직원 현황	교원 및 기타 직원 현황
교육·보육과정	1일 운영시간	기본 운영시간(시작시간 및 종료시간)
	누리과정 운영	누리과정 운영시간
	제공서비스	돌봄·시간연장 등 추가 운영 여부
교육·보육비용	교육·보육비용	연령별 학부모 부담금
기타	통학용 차량 운영	차량 운영여부 및 보험 가입 여부

출처: 어린이집·유치원 통합정보공시 홈페이지(<http://www.childinfo.go.kr/info/info.jsp>)

- 1단계의 유치원과 어린이집 평가체제 통합 과제는 2014년 12월 16일 제4차 유보통합 추진위원회에서 ‘유치원·어린이집 평가체제 통합방안’을 확정된 후, 전체 유치원과 어린이집을 3년 주기로 평가하되, 기관 수를 고려하여 매년 유치원과 어린이집의 1/3인 1,700개씩 나누어 평가하기로 하고, 시범기간을 거쳐 교육부와 보건복지부가 각각 2017~2019년 통합평가를 실시하여 완성되었음(장석환, 2020)
- 1단계의 유치원과 어린이집 공통 재무회계규칙 정비 과제는 사립유치원 재무회계규칙 제정이 사립유치원연합회의 반대로 어려워지자, 2016년 9월 제6차 유보통합추진위원회에 ‘재무회계규칙 정비 방안’을 안건으로 상정하여, 교육부와 보건복지부와 협의하여 유치원과 어린이집의 재무회계규칙에 공통 적용할 수 있는 정비 방안을 마련하였음. 이에 교육부는 「사학기관 재무회계 규칙」을 개정⁴⁾(2017.2.24.)하여 같은 해 9월 1일부터 시행하였음. 한편, 보건복지부도 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」



을 개정⁵⁾(2017.2.14.)하여 3월 1일부터 시행하였음. 그러나 해당 과제는 전반적으로 사립유치원 구조와 실정에 맞는 재무회계 규칙의 제정과 이를 바탕으로 한 어린이집과 유치원의 공통 재무회계규칙 적용 항목을 향후에도 지속적으로 개발해야 한다는 점에서 완성된 유보통합의 과제라고는 보기 어렵고, 아직도 추진 과정 중에 있다고 평가할 수 있음(한국유아교육신문, 2021.11.29.)

- 2단계의 결제카드 통일 과제는 2014년 11월 황우여 교육부장관과 문형표 보건복지부장관이 카드사 대표 7명과 ‘보육료·유아학비 지원카드 통합사업’ 업무협약을 체결하고, ‘아이행복카드’로 통합하여 2015년 1월부터 시행되어 완성됨(장석환, 2020)
- 2단계의 유치원과 어린이집 시설기준 정비 및 통합 과제는 2015년 9월 2일 제5차 유보통합추진위원회에서 ‘유치원·어린이집 시설기준 정비·통합방안’을 확정하면서 완성되었음. 특히, 영·유아의 안전과 교사 근무환경 개선을 중심으로 정비 방안이 마련되었음. 향후 신설되는 유치원과 어린이집은 교사실 등의 필수시설(예, 교실⁶⁾ 또는 보육실, 목욕실을 포함한 화장실, 조리실, 교사실⁷⁾임), 실외놀이터, 영·유아용 피난기구, 경보설비 설치⁸⁾를 의무화함. 이러한 시설기준 정비·통합방안에 따라 교육부는 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」을 개정하였음(2017. 12. 29.). 보건복지부도 「영유아보육법 시행규칙」 개정(2017. 12. 12.)을 통해 21명 이상 정원의 어린이집은 교사실을 설치하고, 어린이집이 3층 이하인 경우에는 단독경보형 감지기를 설치하도록 하였으며 동 시행규칙은 2018년 6월 13일부터 적용되었음

4) 주요 개정 내용은 크게 두 가지인데, (1) 종전 초·중등학교의 회계처리 기준에 따라 사립유치원도 회계 처리를 하던 것에서 사립유치원의 회계처리 기준, 예산항목 구분 및 세입·세출 결산에 관한 서식을 별도로 마련했다는 점, (2) 관할청이 적립금의 규모에 관한 조치 등 적립금에 필요한 조치를 하는 경우 교육부장관이 정한 기준이 있으면 그에 따르도록 함으로써 사립유치원 적립금 운영상 문제점을 일부 개선·보완하였음(국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/>)

5) 주요 개정 내용은 크게 두 가지인데, (1) 어린이집에 대해서도 완성에 수년을 요하는 공사 등 특수한 사업을 위하여 회계연도마다 일정액을 적립금으로 적립할 수 있도록 했다는 점, (2) 유치원과 어린이집 예산과목의 비교를 보다 용이하게 하기 위하여 어린이집 시설회계 세입·세출예산과목을 재편성함으로써 제도 운영상의 일부 미비점을 개선·보완하였음(국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/>)

6) 유치원 교실은 유아 1인당 최소 기준면적 2.2㎡를 추가하기로 함

7) 20인 이하의 어린이집은 설치부담을 고려하여 교사실 설치를 면제하도록 함

8) 영·유아 안전과 직결되는 피난기구, 경보설비는 기존 시설에도 적용하였고, 1~3년간 유예기간을 주어 기관의 부담을 최소화하고자 했음

나. 재정 소요 추정 기본 원칙

- <표 1>과 이일주(2016)의 유보통합의 정의, 2014년 2월 국무조정실 보도자료에서 밝힌 유·보서비스 개선에 대한 규정에 근거할 때, 향후 유보통합의 실현을 위해서 재정 소요가 발생하는 통합 추진내용은 (1) 유치원과 어린이집 양 기관의 시설기준 정비·통합을 위한 시설비 재정 소요, (2) 이용시간과 교육과정 통합을 위한 인건비 및 운영비 재정 소요, (3) 교사 자격과 양성체제 통합⁹⁾을 위한 재정 지원, (4) 유아 및 보육교사 처우 격차 해소를 위한 재정 지원, (5) 관리부처 통합¹⁰⁾을 위한 재정 지원 등임
- 향후, 유보통합을 완전히 실천하기 위해서 언급된 재정 소요 발생 항목 중 (5)는 재정 소요를 향후 감소시키는 방향으로 작용할 것이므로, 본 연구에서 재정 소요 추계 방안은 (1)~(4)에 국한하여 제시하도록 함
- 완전한 유보통합을 위한 재정 소요 추정은 현재의 유아교육재정과 보육재정의 기본(baseline) 전제에서 (1)~(4)에 이르는 추가 재정 소요 추계를 합산하는 방식으로 추정함. 다만, 본 연구에서 개인연구자로서 제한된 시간 내 데이터 수집의 한계로 (1)~(4)에 이르는 구체적인 재정 소요 추정은 별도의 독립된 연구로서 육아정책연구소 등의 유관 연구기관 또는 관계 부처에서 진행해야 할 것으로 제안 드림

다. 현 수준의 유아 및 보육재정 규모

1) 현 수준의 유아교육재정 규모 추정

- 현재 유아교육 및 보육서비스 재정 규모가 기본 전제로서 파악이 필요함
- 앞서 각주 1)에서 언급하였듯이, 현 수준의 유아교육재정과 보육재정의 규모를 정확히 개인연구자 수준에서 파악하는 것은 불가능함. 설사 가능하다고 해도 각종 지출항목을

9) 이 항목에 대해서는 유아교육과 보육서비스를 제공하는 유아 및 보육교사 양성체제 정비와 연계를 어느 정도까지 통합하느냐에(단순 문제점 해소 차원에서 자격기준, 자격증 등의 단순 연계, 더 나아가 완전한 일치를 의미하는 통합까지 그 수준이 다양할 수 있음) 따라 재정 소요가 달라질 수 있음

10) 「국가재정법」 제47조(예산의 이용·이체) 제2항은 기획재정부장관이 “정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 상호 이용하거나 이체(移替)” 할 수 있도록 규정하고 있으므로 재원의 통합은 별도의 재정 소요를 발생시키지 않으나, 관리부처와 인력의 통합은 중복 관리의 일원화로 인한 효율성 제고로 인해 재정 소요를 감소시키는 방향으로 작용할 것임(인건비와 시설비 등)



임의로(또는, 연구자의 전문성에 기반한 판단이나 주변 전문가의 확인 정도) 조합하여 제시하는 것이므로 이 과정과 결과 역시 정확하다기보다는 역시 추정에 가까운 수치임

- 이러한 제한된 전제 조건하에서 본 연구는 비교적 가장 최근에 유아교육재정(결산 기준)과 보육재정(예산 기준)을 내부자료 등을 통해 2015회계연도 수준에서 제시한 송기창(2017)의 연구를 바탕으로 유아교육재정과 보육재정의 현 수준에서 규모를 추정¹¹⁾하여 제시하도록 함

〈표 3〉 2015 유아교육재정(결산 기준)

(단위: 백만원)

구분	세출결산액 (A)	유아교육재정*(B)	누리과정 지원(C)	유아교육 진흥** (D)	소계(C+D)
2014년	56,789,353	4,837,547	3,344,621	368,210	3,712,831
2015년	56,597,924	5,492,628	3,946,759	326,259	4,273,018
B/A의 비율 평균 (세출 대비)	0.091115253				-
B/D의 비율 평균 (유아교육진흥 대비)	14.98659394				-

* 유아교육재정은 인건비, 학생수용시설, 전출금, 유아학비지원, 기타의 소계로서, 공·사립유치원 지원재정의 합임

** 유아교육진흥은 정책사업별 예산에서 [051]유아및초등교육 부문, [02]교수-학습활동지원 정책사업, [06]유아교육진흥 단위 사업, 중 세부사업으로 [01]유아교육지원, [02]유아친 방과후과정 운영, [03]유치원 교육여건 개선, [04]사립유치원 지원 등이 포함됨

출처: 송기창(2017: 31), 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

- 본 연구에서는 누리과정이 안정적으로 정착된 2014년, 2015년 결산자료를 기준으로 2017년 연구를 통해 유아교육재정을 산출한 송기창(2017)의 연구를 참조하여, 양 연도의 교특회계 세출결산액 대비 유아교육재정 비율(B/A)의 평균값과 유아교육진흥 대비 유아교육재정 비율(B/D)의 평균값을 적용한 결과를 다음의 〈표 4〉와 같이 제시하였음

11) 추정에 있어서 가장 비판의 대상, 한계점이 될 수 있는 것은 결산과 예산의 상이한 기준을 유아 및 보육재정에 적용했다는 점과 2020년 회계연도 자료는 결산의 경우는 코로나19라는 외부적 충격이 작용한 데이터라는 점, 예산기준의 보육재정은 2021년 확정 예산부터 이러한 외부충격으로 인한 이상치(outlier) 데이터를 포함하고 있다는 점임. 그러나 추정에 있어서 조 원 단위 수준에서의 거친 예측이므로 이러한 한계점은 오히려 희석될 수 있는 장점(?)이 있음

- 누리과정지원(C)은 최근 인상이 일부 있었지만, 영·유아기 인구 감소와 더불어 2014년 결산회계자료부터는 어느 정도 상수값과 같은 안정세를 보인다고 판단하여 추정 비율에서 고려하지 않았음

〈표 4〉 유아교육재정 추정

(단위: 백만원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
교특회계 세출결산액	60,041,898	65,611,419	71,612,652	80,401,054	77,705,459
○ 누리과정지원	3,877,950	3,899,268	3,942,052	3,791,918	3,961,764
○ 유아교육진흥	270,616	285,714	345,812	426,786	525,173
- 유아교육지원	22,715	25,024	41,619	58,675	52,447
- 유치원방과후과정운영	10,587	12,216	12,710	19,046	17,692
- 유치원교육여건개선	962	2,080	2,749	6,878	2,492
- 사립유치원지원	236,351	246,393	288,734	342,188	452,542
(누리과정+유아교육진흥)	4,148,566	4,184,982	4,287,864	4,218,704	4,486,937
(1) 세출액 대비 추정*	5,470,733	5,978,201	6,525,005	7,325,762	7,080,153
(2) 유아교육진흥 대비 추정	4,055,612	4,281,880	5,182,544	6,396,068	7,870,554
(1), (2)의 평균치	4,763,172	5,130,040	5,853,774	6,860,915	7,475,354

* 교특회계 세출결산액 대비 추정된 유아교육재정 값의 비율은 추정의 기준이 된 비율값으로 보면 9.11%임

출처: 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr>)

- 추정 결과를 살펴보면, 과거 기준이 된 2014, 2015년 결산에서 유아교육진흥은 감소하는 상황이었으므로, 전체 유아교육재정이 늘어난 것과 반대 방향으로 움직이는 상황이 반영된 것이어서, 추정치의 정확성이 상대적으로 떨어지는 것으로 나타남
- 이는 전체 교특회계 세출총액 변화에 유아교육재정도 영향을 받는 것이 합리적 가정이고, 최근 2019년과 2020년 사이의 세출총액은 감소했으나, 유아교육진흥 결산액은 증가하는 반대 방향을 보여주는 것에서도 (1) 세출액 대비 추정이 보다 합리적인 추정치로 판단할 수 있음
- 그러나 유아교육진흥과 유아교육재정 사이의 관계도 일정 정도 상관이 있을 것으로 예측되므로, 2020년 회계연도 기준 (1)과 (2)의 평균값까지 고려한다고 보면, 최근 유아교육재정에 투자된 교육부 재원은 2020년 결산 기준으로 7.1~7.5조 원 규모임을 추정할 수 있음.



- 그러나 이러한 결과치도 비교적 고른 값을 보이고 있는 누리과정지원비를 고려할 때, 다소 과대 추정 의 비판이 있을 수 있음. 단, 송기창(2017)에 의하면, 전체 교특회계 세출액 대비 유아교육재정의 비율은 2010년 3.22%를 시작으로 지속적으로 증가하여, 2015년 9.70%에 이룸. 본 연구에서 적용한 기준 비율치는 9.11%로 유아교육재정이 어느 정도 안정된 2015년 회계연도를 고려하면 합리적 기준치라고 볼 수 있음

2) 현 수준의 보육재정 규모 추정

- <표 5>는 국비 기준 보육재정 변화추이를 요약한 것임
- 보육재정은 (1) 국가사업으로서 국비 기준 재정 이외에도 (2) 국가사업 지방대응투자, (3) 지방사업으로서 지방 특수보육시책 사업비로 구성됨
- <표 6>은 보건복지부 내부자료를 바탕으로 산출된 유해미 외(2015) 자료를 참고하여 구성한 송기창(2017) 연구에서 제시한 (1) 국가사업 국비, (2) 국가사업 지방대응투자, (3) 지방 특수보육시책 사업비를 2010년에서 2015년까지 정리한 것임
- <표 6>에 의하면, 2015년에 예산 기준으로 보육재정은 약 10조에 육박하고 있고, 교육 재정 추정의 기준 회계연도였던 2014년과 2015년에 전체 보육재정 대비 국가사업 국비의 비중이 높아진 것을 알 수 있음. 2010년에서 2013년까지는 42~45% 비중을 보이나, 2014년에서 2015년은 53~55%의 비중으로 전체 보육재정에서 국가사업 국비 비중이 늘어났음을 알 수 있음
- 앞서 각주 1)에서 거듭 밝힌 바와 같이, 개인 연구자로서 보육재정 총계에 접근하기가 불가능하여 앞서 유아교육재정 규모와 마찬가지로 보육재정도 예산 기준으로 국비 보육 재정 수치를 기준으로 전체 보육재정 변화 추이를 적용하여 현 수준의 전체 보육재정 규모를 추정하도록 함
- 본 연구에서 구체적인 추정방법은 과거 연도(2010-2013년)의 국가사업 국비의 상대적 낮은 비율을 모두 포함하여 평균값을 기준으로 산출하기보다는 유아교육재정의 추정에서 활용한 동일한 연도인 2014년과 2015년 국가사업 국비 대비 보육재정 총계의 비율을 평균하여 활용하였음

- 다만, 2014년과 2015년의 지방 특수보육시행 사업비는 두 해 동안 약 50%가 상승하는 결과치를 보여주고 있어서 이 부분에 대한 추가 보정이 필요한 것으로 판단할 수 있으나, 2017년 예산 기준 해당 사업비는 총 1,040,500 백만 원으로 보고하고 있음(보건복지부, 한국보육진흥원, 2017). 이에 본 연구에서는 지방 특수보육시행 사업비의 변동에 대해서는 별다른 보정 조치를 하지 않았음

〈표 5〉 국비 기준 보육재정 변화추이(예산 기준)

(단위: 백만원)

사업명	2017*	2018	2019	2020	2021	2022
○ 영유아보육료지원	3,138,103	3,267,194	3,416,288	3,432,821	3,416,809	3,223,853
- 영유아보육료지원	3,129,242	3,257,470	3,405,282	3,416,221	3,395,239	3,202,771
- 시간제보육지원	8,771	9,724	1,106	16,600	21,570	20,882
- 표준보육비용 조사	-	-	-	-	-	200
○ 어린이집 기능보강	28,817	74,186	79,367	85,359	67,747	64,762
- 어린이집 기능보강	6,447	5,802	10,527	10,527	6,866	3,859
- 어린이집 확충	22,370	68,384	68,840	74,832	60,881	60,993
○ 어린이집 관리	24,758	25,971	31,985	42,512	39,621	34,500
- 보육사업관리	3,301	4,003	3,783	3,999	4,085	5,693
- 육아종합지원센터 지원	9,508	8,931	11,789	16,459	11,728	4,942
- 어린이집 교원 양성 지원	2,727	2,815	2,826	2,474	2,474	2,227
- 보육실태조사	-	-	-	-	690	-
- 보육진흥원 운영지원	-	-	-	17,021	18,183	19,290
- 부모모니터링단 운영 지원	1,192	1,131	905	1,282	1,242	1,131
- 공익제보자 신고포상금	174	165	165	165	100	50
- 어린이집 평가인증 운영	7,856	8,226	11,786	-	-	-
- 어린이집 부정 이용불편신고 및 현지조사지원	-	-	731	1,112	1,119	1,165
○ 어린이집 지원	957,679	1,048,743	1,249,744	1,487,024	1,674,747	1,688,700
- 공공형어린이집	55,827	60,999	62,915	62,955	60,624	659
- 보육교직원 인건비 및 운영지원	901,852	987,744	1,186,829	1,424,069	1,614,123	1,688,041
○ 가정양육수당 지원사업	1,224,184	1,089,137	892,330	815,717	760,779	508,163
- 가정양육수당	1,224,184	1,089,137	892,330	815,717	760,779	508,163
○ 영아수당 지원	-	-	-	-	-	373,132
- 영아수당 지원	-	-	-	-	-	373,132
합계	5,373,451	5,505,231	5,669,714	5,872,783	5,959,703	5,893,110

* 2016년과 2017년 사이에 사업명의 변화가 있음. 2016년까지는 어린이집운영 지원, 보육인프라 구축, 어린이집 평가인증, 어린이집 지원, 가정양육수당 지원사업으로 구성되었음. 2017년 이후는 위의 사업명과 같음

출처: 보건복지부(2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). 보육통계.



〈표 6〉 보육재정 변화추이(예산 기준, 2010~2015)

(단위: 백만원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국가사업 국비	2,127,510	2,478,380	3,028,567	4,146,625	5,273,819	5,186,136
국가사업 지방대응투자비	2,161,437	2,540,220	3,103,616	4,072,234	3,283,551	3,153,164
국가사업비 소계(A)	4,288,947	5,018,600	6,132,183	8,218,859	8,557,370	8,339,300
지방 특수보육시행 사업비(B)	654,825	914,826	1,159,332	1,036,342	1,084,400	1,536,800
보육재정 총계(A+B)	4,943,772	5,933,426	7,291,515	9,255,201	9,641,770	9,876,100

출처: 송기창(2017: 34)를 참고하여 연구 목적에 맞게 수정함

〈표 7〉 보육재정 추정(예산 기준)

(단위: 백만원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2014년과 2015년 보육재정 총계 대비 국비 비율 평균	0.536048					
국가사업 국비 실측치	5,373,451	5,505,231	5,669,714	5,872,783	5,959,703	5,893,110
보육재정 총계 추정치	10,028,365	10,274,303	10,581,275	10,960,258	11,122,475	10,998,194

- 〈표 7〉에 의하면, 2022년 확정 예산을 기준으로 최근 보육재정에 소요된 보건복지부 재원은 2022년 예산 기준으로 약 11조 원 규모임을 추정할 수 있음
- 따라서 현 유아교육과 보육서비스 투자 기준으로 유보통합의 총 재정 규모는 18.1~18.5조 원 규모로 추정할 수 있음
- 다만, 보육재정에 대한 추정이 2022년 예산기준이므로, 유아교육재정 추정치 산출의 기준과 2022년 교육부 확정 예산 896,251억 원을 고려하면(교육부 보도자료, 2021.12.3.), 2022년 예산 기준으로 재추정할 때, 유아교육재정은 8.2조 원 수준에 이릅니다. 이 경우, 유보통합의 총 재정 규모는 약 19.2조 원 규모로 재산정이 가능함
- 이러한 결과는 〈표 8〉의 2021년 기준 유치원 아동수와 어린이집 재원 아동수 비율(33:67)을 고려하면, 상대적으로 유아 1인당 재정 규모는 재원 아동수 비율과 비례적인 관계가 성립하지는 않음을 알 수 있음

- 물론, 이러한 결과는 주된 연령대의 차이, 현재의 유아교사와 보육교사와의 연봉 차이, 처우 차이 등이 복합적으로 반영된 결과이지, 유아교육에 비해 보육이 과소 투자되고 있다거나, 유아교육이 보육에 비해 과잉 투자가 이루어지고 있다고 단순히 판단할 것은 아님

〈표 8〉 설립유형별 어린이집과 유치원 시설 및 아동수 비교(2021년 기준)

단위: 명(%)

구분	유치원			어린이집					총계
	국공립	사립	소계	국공립	민간	직장·기타	가정	소계	
시설수	5,061	3,599	8,660 (20.7)	5,437	10,603	3,315	13,891	33,246 (79.3)	41,906 (100)
아동수	177,361	405,211	582,572 (33.0)	268,967	535,428	171,479	208,842	1,184,716 (67.0)	1,767,288* (100)
시설당 아동수	35	113	67	49	50	52	15	36	42

* 2021년 12월 기준 만 0~5세 총 인구수(자료: 행안부 주민등록 인구통계, <https://jumin.mois.go.kr/#>)는 **1,943,208명**으로 유치원과 어린이집 아동수를 제외한 **175,920명은 가정보육으로 전제함**

출처: 교육부·한국교육개발원(2021). 교육통계연보; 보건복지부(2021). 보육통계(12.31. 기준)



III 유보통합 추진을 위한 추가 재정 소요 예측 시 고려사항

- 유보통합 추가 재정 소요는 (1) 시설의 상향평준화, (2) 운영시간 확대 및 교육과정 통합을 위한 추가 인력 배치 및 운영시간 연장으로 인한 운영비, (3) 인력 부문에서 양성과 채용, 현직 교사의 재교육 등을 통한 교원자격과 역량의 상향평준화, (4) 현 유아 및 보육교사의 처우 격차 해소 차원에서 발생할 것으로 보임
- 다만, 본 발표문에서는 짧은 준비 기간과 연구자 개인으로서 확보할 수 있는 원천 데이터(예, 시설현황, 재교육 대상 인원, 운영시간 현황, 고졸 보육교사의 현황, 각종 단위원가 기준 등) 확보에 한계가 있어, 향후 유보통합의 완전한 실현을 위해서 추가적으로 소요되는 재정 소요 예측 시 고려해야 되는 사항을 언급하는 것으로 실제 추정에 갈음하도록 함

- 유보통합은 기관의 통합(관리부처의 통합)보다는¹²⁾ 영·유아와 학부모 입장에서 자신이 처한 가정 환경적 맥락에서 어떠한 선택을 하더라도 양질의 유아교육 및 보육서비스를 맡 놓고, 신뢰롭게, 불편함없이 이용할 수 있도록 하는 것이 진정한 목표로 판단됨
- 이를 전제로, (1) 시설의 상향평준화, (2) 운영시간 확대 및 교육과정 통합을 위한 추가 인력 배치 및 운영시간 연장으로 인한 운영비, (3) 인력 부문에서 양성과 채용, 현직 교사의 재교육 등을 통한 교원자격과 역량의 상향평준화, (4) 현 유아 및 보육교사의 처우 격차 해소 등은 국가적 차원에서 윤석열 정부의 구체적인 국정과제로 채택하여 관리부처의 일원화 이전에 양 기관에 대한 격차 해소가 우선적인 과제로 인식해야 할 필요가 있음
- 향후, 관련 현황 자료를 수집하고 관리하는 것은 우선적으로 지자체와 시도교육청이 중심으로 진행하고, 보건복지부와 교육부는 이러한 전국 데이터를 연도별로 업데이트 하여 DB로 축적하며 관리하여야 함¹³⁾(김현진, 2013)
- 이는 발제가가 판단하기에 유보통합 실현을 위한 가장 선제적인 사업이 되어야 할 것으로 보임

1. 양 기관 시설기준 충족을 위한 재정 소요

- 시설 기준에 근거하여 어린이집과 유치원의 기준 미충족 기관수 현황과 기준 충족을 위한 시설·설비 유형에 따른 기관수 현황자료 확보가 필요함
- 단위 면적당 시설비 $\text{단가} \times \text{추가 확보 면적} + \text{시설·설비에 대한 개략적 단가} \times \text{유형별시설비 수요}$
- 김은영, 강은진, 김혜진, 최혜영(2019)의 연구를 바탕으로 실제 현황 자료를 수집해야 함

12) 이에 대해서는 부처 일원화가 먼저 선행되어야 한다는 주장도 있음(예를 들어, 김민희, 주효진, 주동범, 오세희, 2018; 김해리, 이기성, 2021; 도미향, 2014 등)

13) 연구자로서 어찌보면, 이것이 본 연구의 가장 큰 정책적 제언임

2. 양 기관 이용시간 및 교육과정 통합을 위한 재정 소요

- 양 기관 이용시간과 교육과정 운영 현황이 파악되어야 함
- 추가 시간과 교육과정 운영을 위한 추가 인력 소요 예측과 운영 시간 연장으로 인한 시설 운영비 예측이 필요함
- 이후, 추가 인력당 평균 인건비*추가 인력수 + 확장된 이용시간*이용시간 연장에 따른 운영비 단가

3. 교사 자격과 양성체제 통합을 위한 재정 소요

- 보육교사를 유치원교사의 자격 수준과 양성체제로 이행하기 위한 재정 소요 예측이 필요함
향후 보육교사를 최소 2(3)년제 이상의 전문대학 과정으로 보육교사 양성체제 격상을 위해서 필요한 재정 소요 예측이 되어야 함(도미향, 2014, 안영진, 2013, 이경인, 김은숙, 양다교, 김명찬, 2017; 이미정, 2013; 이현선, 이윤진, 이일주, 2015; 임명희, 2014; 정미라, 2013; 조양순, 나귀옥, 2015; 최윤경, 문무경, 원종옥, 김재원, 2011; 한유진, 김진옥, 2014)
- 현 보육교사 재교육비용으로는 프로그램 개발 및 운영을 위한 강사인력, 행정인력, 시설 및 기자재 비용 등이 고려되어야 함
- 향후 보육교사 양성기관 신설 및 기존 관련 학과에서의 정원 증설 등에 비용 소요될 것으로 전망됨

4. 교사 처우 격차 해소를 위한 재정 소요

- 우리나라 보육정책은 부모 또는 기관 대상의 지원이 중심이고, 교사에 대한 지원은 상대적으로 열악함(최윤경, 2017; 김현진, 2013; 서영숙, 2013)
- 보육교사의 낮은 급여, 장시간 근로 등의 처우 격차 해소를 통해서 영유아와 부모의 실질적 선택권 보장이 필요함



- 최소한 보육교사의 급여 수준을 현실적으로 사립유치원 교사 수준으로 인상하고, 장기적으로 보육교사의 자격체계 정비와 전문성 강화의 조건이 만족된다면, 공립유치원 교사 수준으로 인상이 필요함(김은영, 박창현, 김수정, 김혜진, 2018; 조부경, 2013)
- 다만, 사립유치원과 공립유치원 교사의 보수와 처우개선비 수준에서도 격차 해소가 요구될 것임
- 김은영 외(2018)의 연구를 바탕으로 실제 현황 자료를 수집해야 함
- 엄문영, 정혜영(2020)의 연구는 교사 보수와 처우 격차 해소를 위한 기준 단가로서 중요한 기초자료가 될 수 있음

5. 총 재정 소요

- 1~4의 합계 + 현재 유아교육 및 보육서비스 재정 규모(18.1~18.5조 원)
- 2022년 예산 기준으로 환산할 때, 1~4의 합계 + 약 19.2조 원

IV 재원 확보 방안

1. 다양한 확보 방안 논의

- 기존 재정정책의 확보 방안에 대한 논의 참고하되, 현 지방교육재정구조 속에서 논의하는 것이 필요함(송지훈, 엄문영, 오범호, 이호준, 2021)
- 결과적으로 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있음

가. 1안: 증액교부금 활용

- (1안) 증액교부금으로 추가 재원 확보(고교무상교육의 사례)
- 지방교육재정교부금법상 증액교부금 제도¹⁴⁾를 통해 관련 재원을 확보하는 방안임
- 이는 송기창(2017)의 유보통합교부금 신설과 맥락이 맞닿아 있음(송기창, 2017: 41)

나. 2안: 특별회계 활용

- (2안) 영·유아 교육·보육지원특별회계 설치에 의한 확보('12년 국가 정책으로 출발한 누리과정은 '16년까지 시도교육비특별회계에서 부담, '17년 부담 주체에 대한 사회적 논란으로 유아교육지원특별회계법에 의한 특별회계를 신설하여 '19년 3년 추가 연장을 통해 '22년까지 유효한 상황임) 방안임
- 유아교육지원특별회계를 유아교육·보육지원특별회계로 통합하여 운영하는 방안임(송기창, 2019)

다. 3안: 보통교부금 활용

- (3안) 추가 소요 재원을 내국세 교부율 인상에 의한 보통교부금으로 통합하는 안으로서, 지방교육재정교부금 교부율 인상분 계산하여 합리적으로 제시하는 것이 중요한 선결 과제가 됨
- 본 연구에서 추정한 현 수준에서의 보육재정을 교부율 인상분으로 추정하기 위해서는 <표 9>와 같은 지방교육재정교부금 재원 추이를 활용해야 함
- 다만, 2021년 기준 당초 예산은 코로나19 충격이 반영된 결과이므로 2020년을 기준으로 교부율 증가분을 추정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

14) 지방교육재정교부금법 일부 개정(2019.12.3.)에 의해 제3조(교부금의 종류와 재원) 제4항 “국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있다.”를 신설한 바 있음



〈표 9〉 지방교육재정교부금 자원 추이*

(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
교육재정교부금 (유특회계 포함)	394,056	412,284	429,317 (468,726)	495,407 (534,334)	552,488 (590,641)	553,722 (594,038)	532,300 (571,468)
보통교부금 (유특회계 포함)	380,185	397,841	412,992 (452,401)	481,569 (520,496)	536,823 (574,976)	538,114 (578,430)	517,416 (556,584)
내국세분	332,885	346,624	391,811	447,432	506,516	504,677	481,257
교육세분	47,300	51,217	21,181	34,137	30,307	33,437	36,159
특별교부금 (유특회계)	13,871	14,443	16,325 (39,409)	13,838 (38,927)	15,665 (38,153)	15,608 (40,316)	14,884 (39,168)
내국세	1,884,907	1,869,044	2,042,866	2,279,802	2,556,304	2,510,885	2,395,647
교육세	47,463	49,738	50,747	52,478	48,648	51,894	53,066
자원 비율	20.27				20.46	20.79	

* 당초 예산 기준임

출처: 김학수 외(2021: 76)를 연구 목적에 맞게 수정함

- 2020년 당초 예산 기준 보통교부금 중 내국세 분에서 〈표 7〉에 따른 보육재정 10조 9,603억 원을 증액한다고 가정할 때, 61조 4,280억 원은 교부율 25.31%에 해당하고 이는 2020년 당초 예산을 기준으로 4.52%p에 해당함
- 따라서, 현 보육재정을 교육재원으로 충당하여야 할 때, 보통교부금의 산출을 위한 교부율은 20.79%에서 25.31%까지 인상이 필요함
- 다만, 보육재정에서 국가사업 지방대응투자비(2013~2015년 기준으로 3~4조 원 규모, 〈표 6〉 참조)가 있고, 약 1조 원 규모의 지방 특수보육시행 사업비가 있으므로, 이 부분을 교부금 분담금에서 제외하는 경우, 현 20.79%에서 23.82%로 인상¹⁵⁾됨. 2020년 당초 예산을 기준으로 3.03%p에 해당함
- 다만, 향후 유아교육과 보육의 국가 완전책임제를 고려하면, 지방 특수보육시행 사업비를 제외하고 지방 대응투자분 국가사업도 전적으로 국가 재원에서 지원하는 것이 바람직할 것임

15) 〈표 6〉의 데이터에서 2014~2015년의 국가사업 지방대응투자비와 지방 특수보육시행 사업비의 비율을 참고하여 기준값으로 삼으면, 내국세분 보통교부금 수준이 2020년 기준으로 57조 8,120억 원 수준으로 이를 교부율로 환산한 결과임

- 아래의 <표 10>은 종전 보통교부금 교부율 변화의 주요 내용을 제시하고 있음. 아래의 표에서 교부율 인상이 추가적으로 시행된다면 그 주요 내용은 “유보통합으로 인한 보육재정 소요에 따른 증가분 반영”이 될 것임

<표 10> 보통교부금 교부율 변화

연도	내국세 교부율	주요 내용
~2004	13.0%	- 1971년 교육재정교부금법 제정 당시 수준으로 복귀
2005	19.4%	- 봉급교부금 및 증액교부금 폐지 - 지방교육양여금 폐지
2008	20.0%	- 유아교육비 및 방과후학교 사업비 지방 이전
2010	20.27%	- 지방소비세 도입에 따른 내국세 감소분 보전
2017	20.46%	- 지방소비세 확대(부가가치세 세율 인상)에 따른 내국세 감소분 보전
2019	20.79%	- 지방소비세율 인상에 따른 내국세 감소분 보전
2023?	?(25.31/23.82)%	- 유보통합으로 인한 보육재정 소요에 따른 증가분 반영

출처: 송지훈 외(2021: 98)를 연구 목적에 맞게 수정함



2. 4가지 방안에 대한 장단점 논의

- 여러 방안에 대한 장단점을 파악하는 것이 필요함
- <표 11>을 통해서 3가지 방안에 대한 장, 단점을 고려해 볼 수 있음

<표 11> 추가 자원 확보 방안의 비교

구분	장점	단점
1안) 증액교부금 활용	- 유보통합을 위한 자원 확보 측면에서 국가책임 소재 명확화 가능 - 유아교육 및 보육서비스의 격차 해소에 대한 전제적이고 단계적인 탄력적 국가투자 가능	- 한시 조항 성격으로 인해 자원 확보의 안정성 결여 가능(↔종국적으로 한시 조항 삭제 후, 격차 해소가 완비되면 법개정을 통해 조항 삭제 등의 방법)
2안) 특별회계 활용	- 기존 유아교육지원특별회계에 통합하여 관리함으로써 사업 추진의 안정성 확보(정책 추진의 일관성)	- 기존 유·초·중등 교육재정의 잠식이 우려 - 자원 확보의 안정성 결여
3안) 보통교부금 활용	- 자원 확보의 안정성 - 정치적 측면에서 학령기 인구감소에 따른 교육재정 감축 반대 근거로 활용 가능(만0~5세 교육 및 보육 수준 제고)	- 타 부처의 저항 - 정치적 실현 가능성 제한(↔일부 특별교부금 활용으로 조정?) - 시도교육청의 재정 집행 자율성 저해 또는 기존 유·초·중등 교육재정 잠식 가능성 일부 존재

V 결론

- 결국, 유보통합을 실천하기 위한 많은 관련 연구들과 진행 현황을 종합하면, 부처통합과 이에 이은 자연스러운 재원의 통합관리가 최종적인 유보통합의 모습이 될 것으로 보임
- 그러나 이 과정에서 가장 중요한 핵심은 영·유아와 학부모가 신뢰할 수 있는 유아교육 및 보육서비스를 처한 형편에 적합하게 선택할 수 있도록 시설, 교육과정, 운영시간, 교사의 양성/채용/처우, 재무회계규칙 적용, 평가인증을 통한 기관의 서비스 질적 수준 등에서 현존하는 질적 격차를 상향 평준화하는 것이라고 확인할 수 있음(이윤진, 김지현, 이민경, 2017; 이정옥, 2015; 장영인, 2014; 최은영, 2015)
- 우리나라의 현 이원화 체제와 같이 영·유아교육과 보육을 3개 부처에서 담당하던 뉴질랜드가 관련 행정·재정 업무를 1986년부터 교육부로 통합하기 시작하면서 교육과정과 인력의 통합 등 각 부분별로 통합이 정착되기까지 10여년이 걸렸다는 사실은 현 시점에 우리나라 유보통합에 대한 추진에의 속도보다는 유아·보육서비스의 격차 해소로 정책의 목표를 명료화하는 것이 필요하다는 결론으로 이를 수 있음(서영숙, 2013; 정미야, 2016)
- 주지하다시피, 유보통합은 한반도 통일보다 어렵다는 말이 있음. 현실적으로 정치적 밥그릇 투쟁으로 변질될 수밖에 없는 유보통합이라는 용어보다는 학부모 누구든지 편안하고 신뢰하면서 영·유아를 맡길 수 있는 격차 해소를 해당 정책 목표로 수정하고, 각 부처의 책임 아래, 국가 차원의 서비스 질 제고가 이루어질 수 있도록 하는 방향 전환과 격차 해소를 위한 실질적인 투자가 필요함
- 부처의 통합은 그 이후의 문제이고 직접적으로 학부모와 영·유아가 누리게 될 편익은 전반적인 국가 차원의 유아 및 보육서비스 질 제고와 격차 해소에 있음을 정책입안자들은 명심해야 함
- 혹여, 현 수준의 유보서비스를 제공하는데 필요한 재원을 모두 교육부로 이전하고, 향후 단계적 유보통합을 실시하더라도, 시설/운영/교사 등에 있어 격차해소를 위한 재정

소요 추정과 이를 교육부 예산에 반드시 반영해야 함. 다만, 이러한 요구는 매우 순진한 차원의 요구로서 실제 이관 뒤에는 교육부에 재정 마련을 떠맡길 가능성이 높다는 사실도 교육계는 주지할 필요가 있음

- 그래서 본 연구 결과 발제자는 관리부처의 통합은 나중의 문제로 보고, 현 이원화된 부처의 관리 체계는 두더라도 국가 차원에서 윤석열 정부가 보육서비스의 질 제고, 격차 해소에 전격적으로 나서는 것이 바람직하다는 의견임
- 따라서 유보통합보다는 유아·보육서비스의 격차 해소로 목표를 명료화하고, 이를 관리부처 통합의 전제조건으로 분명히 명시하며, 이후 교육부가 평생교육체제 구축 차원에서 만0~5세의 영유아부터 초·중등교육, 대학 및 평생교육체제를 일관되게 정책적으로 관리하는 것이 국가행정체제의 효율적 관리 측면에서 바람직하다고 봄



참고문헌

- 교육부 보도자료(2021.12.3.). 교육부 2022년 예산 및 기금 89조 6,251억원 국회 확정.
- 국무조정실 보도자료(2014.2.14.). 국무총리 소속 ‘영·유아 교육·보육 통합 추진단’ 14일 공식 출범!
- 국민의힘(2022). 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국. 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.
- 김민희, 주효진, 주동범, 오세희(2018). 유보통합 및 초·중등사무 지방이양과 교육부 조직 개편 방안에 관한 연구. 한국자치행정학보, 32(1), 115-139.
- 김은영, 박창현, 김수정, 김혜진(2018). 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(I): 교사를 중심으로. 육아정책연구소.
- 김은영, 강은진, 김혜진, 최혜영(2019). 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(II): 물리적 환경을 중심으로. 육아정책연구소.
- 김학수, 고선, 김진영, 김재훈, 정종필, 최병호(2021). 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화. 2021-2015 국가재정운용계획 지원단 보고서.
- 김현진(2013). 유보통합형 인재양성을 위한 영유아교사 처우체계의 표준화 방향. 한국보육학회 학술대회자료집, 38-55.
- 김해리, 이기성(2021). 유아교육과 보육의 통합 정책의 쟁점과 개선 방안 탐색. 사회과학논총, 24(0), 33-53.
- 도미향(2014). 유보통합에 대한 4년제 지방대학의 관점. 한국보육학회 학술대회자료집, 51-55.
- 박창현(2022). 미래세대를 위한 2022 유보통합 실현방안. 교육부·육아정책연구소 제5차 교육정책 열린대화 자료집. 1-16.

- 박창현, 김근진, 윤지연(2021). 유아의무교육 및 무상교육·보육의 쟁점과 과제. 육아정책연구소.
- 보건복지부, 한국보육진흥원(2017). 2017 지방정부 특수보육시책 현황과 과제.
- 법령정보센터 홈페이지: <https://www.law.go.kr/>
- 서영숙(2013). 유보통합 정책의 방향. 한국보육지원학회 학술대회지, 9-34.
- 송기창(2017). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), 27-44.
- 송기창(2019). 문재인정부의 유보혁신 과제와 소요재원 확보 방안. 생태유아교육연구, 18(1), 81-103.
- 송지훈, 엄문영, 오범호, 이호준(2021). 고교 무상교육 제도 개선 방안. 교육부 지정 교육복지정책중점연구소.
- 안영진(2013). 교원의 자격과 양성 체제를 유보 통합으로 이루어낼 수 있을 것인가?. 한국유아교육·보육복지학회 학술발표대회 논문집, 1-3.
- 엄문영, 정혜영(2020). 표준유아교육비 개선방안 연구. 교육부
- 엄문영, 최예슬(2021). 공교육의 관점에서 본 한국 유아교육체제 분석. 교원교육, 37(2), 389-415.
- 유해미, 강은진, 조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 이경인, 김은숙, 양다교, 김명찬(2017). 유·보 통합에 대비한 유아교사 양성과정에 대한 고찰 -보육교사를 대상으로-. 유아교육·보육복지연구, 21(3), 151-180.
- 이미정(2013). 유보통합: 교사의 통합플랜과 과제. 한국보육지원학회 학술대회지, 85-127.
- 이미화(2014). 유보통합의 주요 이슈. 2014년 제2차 육아선진화 포럼 자료집, 3-19.
- 이일주(2016). 유보통합 추진 현황과 향후 과제. 제13차 미래교육포럼 자료집, 3-14.



이윤진, 김지현, 이민경(2017). 누리과정 정책 평가와 유보통합의 필요성. 입법과 정책, 9(3), 385-408.

이정옥(2015). 단계별 유보통합에 대한 비판적 고찰. 유아교육연구, 35(6), 221-240.

이정옥(2017). 영유아 교육 및 보육 정책의 방향. 교육비평, (39), 444-464.

이현선, 이윤진, 이일주(2015). 유보통합을 위한 유치원과 어린이집의 교사자격 및 양성 과정 방안 모색. 포괄영유아, 아동교육지원연구, 3(2), 1-18.

임명희(2014). 유보통합에 대한 2, 3년제 수도권 아동보육관련학과의 입장. 한국보육학회 학술대회자료집, 71-80.

장석환(2020). 한국의 영유아 정책: 영유아 교육, 보육 통합 관점. 서울: 학지사.

장영인(2014). 유보통합 논의에 대한 재검토. 한국영유아보육학, 87(0), 113-142.

정미라(2013). 주제 강연: 유보통합과 유아교사의 전문성. 한국유아교육학회 정기학술발표 논문집, 2013(0), 58-73.

정미야(2016). 유보통합 추진 현황 및 쟁점. 국회입법조사처 이슈와 논점 제1171호.

제20대 대통령직인수위원회(2022.5.). 윤석열정부 110대 국정과제.

조부경(2013). 유아교육·보육 통합을 위한 교원 정책 방안. 한국유아교육연구, 15(1), 25-53.

조양순, 나귀옥(2015). 유아교육, 보육 현장에서 보는 바람직한 통합 유아교사 양성체제 연구. 한국유아교육학회 정기학술발표논문집, 2015(1), 544-544.

지방교육재정알리미 홈페이지: <https://eduinfo.go.kr>

최윤경(2017). 유아교육·보육 격차 해소를 위한 현황 분석 및 과제. 육아정책포럼, 53 (가을호), 15-27.

최윤경, 문무경, 원종옥, 김재원(2011). 육아지원인력 체계의 통합 추진을 위한 단·중기 전략. 육아정책연구소.

- 최은영(2015). 한국 유아교육과 보육 통합의 선결 과제. 육아정책연구, 9(1), 257-277.
- 한국유아교육신문(2021.11.29.). “사립유치원에 맞는 재무회계 규칙 필요”(http://www.kindernews.net/news/articleView.html?idxno=3200)
- 한유진, 김진옥(2014). 유보통합의 지향점에 대한 합의: 영유아의 입장에서 본 유보통합. 한국보육학회 학술대회자료집, 40-45.



03

종합 토론

제3차 KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼
새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)

토론문

우석진 | 명지대 교수

오범호 | 서울교대 교수

김동훈 | 육아정책연구소 연구위원

이경미 | 한국국공립유치원교원연합회 회장

보육/유아교육 교사 처우 개선의 쟁점 및 통합 재정 확보 방안

토론: 우석진(명지대)



한유진, 우석진, 이동하(2015, 육아정책연구):

- 국공립 대 가정/민간 어린이집 보육교사 임금 격차
- 보육서비스의 질 결정 요인 중 보육교사의 투입 결정요인:
 - 학력, 경력, 자격증, 연령, 열정, 서역, 태도
 - 보육교사 임금요인
 - 낮은 임금 -> 낮은 직무만족도 -> 보육의 질에 부정적(높은 이직의도 혹은 이직율)

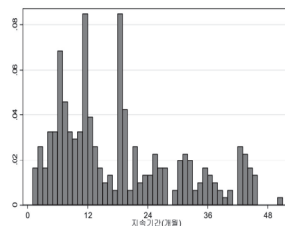
〈표 6〉 어린이집 시설유형 간 임금격차에 대한 Oaxaca-Blinder 분해 결과

구분	모형(1) 국공립 대 민간	비중	모형(2) 국공립 대 가정	비중	모형(3) 민간 대 가정	비중
(A)	-0.0152 [*] [0.00912]		-0.0152 [*] [0.00912]		-0.331 ^{***} [0.00544]	
(B)	-0.331 ^{***} [0.00544]		-0.406 ^{***} [0.00487]		-0.406 ^{***} [0.00487]	
A-B	0.316 ^{***} [0.0106]	100	0.391 ^{***} [0.0103]	100	0.0752 ^{***} [0.00730]	100
구성(C)	0.0755 ^{***} [0.00790]	23.9	0.0747 ^{***} [0.0157]	19.1	0.0538 ^{***} [0.00528]	71.5
구조(S)	0.240 ^{***} [0.0128]	75.9	0.316 ^{***} [0.0196]	80.8	0.0214 ^{***} [0.00789]	28.5
관측 수	1,644		1,914		2,638	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

보육교사의 이직(이동하/우석진/빈기범/ 안종길, 재정정책논집, 2014)

〈그림 1〉 보육교사 재직기간 분포



자료: 한국고용정보원, 2008GOMS

(단위: 개월)

〈표 5〉 보육교사 이직현황 기초통계량

(단위: 개월)

	전체이직	동종이직	타종이직	비취업
단순 평균 재직기간	19.42	20.66	24.84	25.58
중위수 재직기간	16	18	24	25
우측절단 표본을 고려한 평균 재직기간* (표준오차)	20.91 (1.27)	50.89 (2.73)	55.45 (6.04)	70.39 (1.86)

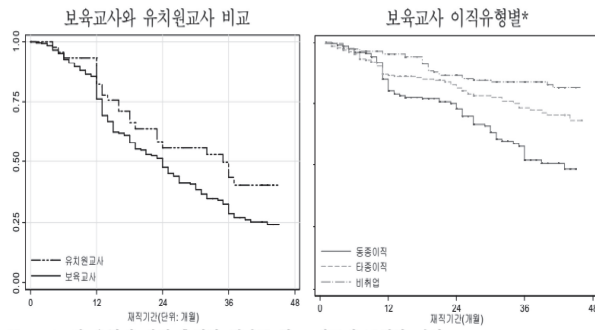
주: 1) 총 경력에 아닌 현 시점 경력(재직기간)임

2) *: 보육교사 전체의 생존함수를 적용하여 구할 수 있음

3) 자료: 한국고용정보원, 2008GOMS

〈그림 2〉 보육교사 재직기간에 K-M 생존함수

(단위: %, 개월)



주: 1) *: 각 유형에 대해 추정된 결과를 한 그래프에 표현한 것임.

2) 자료: 한국고용정보원, 2008GOMS



〈표 6〉 보육교사 미관측 이질성 및 시간가변 이질성을 고려한 이직 위험률 추정

	모형 (1)	모형 (2)	모형 (3)	모형 (4)	모형 (5)	모형 (6)
로그 시간당 임금	-1.282*** (0.295)	-1.330*** (0.295)	-1.766*** (0.436)	-2.713*** (0.597)	-2.536*** (0.554)	-1.658*** (0.459)
학력 더미 (4년제=1, 2·3년제=0)		0.420** (0.188)	0.836* (0.448)	1.617** (0.638)	1.598** (0.592)	0.857* (0.464)
학력더미× 로그 시간당 임금			0.599 (0.597)	1.120 (0.897)	1.073 (0.825)	0.423 (0.616)
종사자수 5·9명 시설더미			0.199 (0.260)	1.019** (0.406)	1.060** (0.384)	0.686** (0.270)
종사자수 10·29명 시설더미			0.311 (0.284)	1.080** (0.445)	1.117** (0.417)	0.753** (0.294)
종사자수 30·49명 시설더미			-0.261 (0.640)	-0.905 (0.978)	-0.495 (0.936)	-0.0677 (0.649)
종사자수 50·99명 시설더미			1.528* (0.813)	1.544 (1.139)	1.567 (1.071)	1.489* (0.833)
종사상 지위 더미 (일용직=1, 상용직=0)				-0.716 (0.486)	-0.621 (0.443)	-0.547* (0.299)
혼인상태 더미 (기혼자=1, 미혼자=0)				2.613*** (0.344)	2.553*** (0.323)	2.272*** (0.233)
성별더미 (여성=1, 남성=0)					2.673*** (0.984)	1.710** (0.780)
연령						-0.154** (0.075)
연령 ²						0.00098 (0.0010)
시설소재 지역더미	포함	포함	포함	포함	포함	포함
시간더미	포함	포함	포함	포함	포함	포함
표본크기	271	271	271	271	271	271
미관측 이질성 θ	1.13×10^7 (2.25×10^6)	1.12×10^7 (8.26×10^6)	1.09×10^7 (3.17×10^6)	1.485 (0.601)	1.122 (0.505)	1.13×10^7 (4.46×10^6)
로그 우도	-705.418	-702.98	-700.729	-666.927	-662.889	-645.381

주: 1) 모형 (1)~(6) 공히 평균이 1이고, 분산이 θ 인 감마분포를 따르는 ν 가 위험률에 미관측 이질성으로 곱해지는 모형의 MLE 추정 결과이다.

2) 괄호 () 안의 수치는 표준오차이며, *, **, ***는 각각 양측 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의함을 나타낸다.

3) 자료: 한국고용정보원, 2008GOMS

보육/유아교육 교사 처우 개선의 쟁점 및 통합 재정 확보 방안

부문명	아동·보육	
행 레이블	합계 : 국회확정금액(천원)	
민간보육시설지원	700,000	0.01%
민간보육시설지원	700,000	100.00%
민간보육시설지원(용자)	700,000	
보육지원강화	5,893,110,000	64.18%
가정양육수당 지원사업	508,163,000	8.62%
가정양육수당 지원사업	508,163,000	
어린이집 관리	34,500,000	0.59%
공익제보자 신고포상금	50,000	
보육사업관리	5,693,000	
보육진흥원 운영지원	19,290,000	
부모 모니터링단 운영 지원	1,133,000	
어린이집 교원 양성 지원	2,227,000	
어린이집 부정이용 불편신고 및 현지조사지원	1,165,000	
육아종합지원센터 지원	4,942,000	
어린이집 지원	1,688,700,000	28.66%
공공형어린이집	659,000	0.04%
보육교직원 인건비 및 운영지원	1,688,041,000	99.96%
어린이집 확충 및 환경개선	64,762,000	1.10%
어린이집 기능보강	3,859,000	
어린이집 확충	60,903,000	
영아수당 지원	373,132,000	6.33%
영아수당지원	373,132,000	
영유아보육료지원	3,223,853,000	54.71%
시간제보육 지원	20,882,000	
영유아보육료 지원	3,202,771,000	
표준보육비용 조사	200,000	
아동보호 및 복지 강화	453,361,000	4.94%
저출산대응및인구정책지원	2,835,559,000	30.88%
총합계	9,182,730,000	100.00%



토론문

NOTE

02

토론문



‘유아교육·보육 통합 재정확보 방안’에 대한 토론

오 범 호

서울교대 교수

유아교육과 보육의 통합(이하 ‘유보통합’)은 30년 가까이 논의된 주제임에도 불구하고 지금까지 실현되지 못하고 있는 난제입니다. 2012년 누리과정 시행 이후 일부 제도상의 연계·통합이 이루어지는 했으나, 여전히 근거법령, 관할부처, 교원양성·자격 등의 주요 제도는 이원화되어 있는 실정입니다. 최근 논의를 볼 때, 모든 영유아에게 양질의 교육·보육 서비스를 제공하여 평등한 출발선을 보장하기 위해 유보통합이 필요하다는 원칙에는 유아교육계와 보육계 모두 동의하고 있는 것으로 보입니다. 이러한 사회적 요구를 수용하여 새로 출범한 윤석열 정부에서는 유보통합의 단계적 추진을 국정과제로 제시하였습니다. 성공적인 유보통합을 위한 산적인 과제의 해결, 특히 유보격차 해소를 위해서는 재정적 혹은 경제적 실현가능성을 높이는 것이 필수적입니다. 즉, 유보통합을 위해서 어느 정도의 재원이 필요하며, 이를 어떻게 마련할 것인가에 대한 구체적인 논의가 수반되지 않는다면 통합 노력의 실효성을 기대하기란 어렵습니다. 이러한 상황에서 유보통합에 필요한 재정 소요를 추정하고, 재원 확보 방안을 제시한 발제자의 노고에 감사드리며, 토론을 위해 몇 가지 질문과 의견을 제시하고자 합니다.

첫째, 발제자께서는 현재의 유아교육 및 보육재정 규모를 추정하고, 향후 유보통합의 추가재원 수요가 무엇인지 제안하였습니다. 향후 유보통합 정책을 추진함에 있어 소요재원 규모를 가늠할 수 있는 기준을 제시하고 있다는 점은 이 발표문이 가진 미덕이라고 생각합니다. 하지만 유보통합을 위한 총 재정 소요를 구체적으로 제시하지 못한 점에 대해 아쉬움이 남습니다. 현 투자 규모를 ‘추정’할 수밖에 없었고, 추가 수요를 위한 재원 규모를 추정하지 못한 것이 모두 데이터의 제약에서 기인한다는 것에 전적으로 동의합니다. 유아교육이나 보육을 위한 투자 규모에 대한 정확한 혹은 합의된 데이터의 부재는 영유아 단계의 교육 투자 효과에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 그동안 교육재정 투자에서 후순위



에 머무른 현실에 대한 방증이라 생각합니다. 데이터에 근거한 정책결정을 위해 차제에 부처나 기관 차원에서 유아교육·보육 재정 통계의 산출·관리가 이루어질 필요가 있습니다.

둘째, 양질의 동등한 서비스 제공을 위해서는 표준유아교육비나 표준보육비에 근거한 지원단가의 인상분을 추가 수요로 반영할 필요가 있습니다. 현재 누리과정 지원단가는 월 28만 원으로 누리과정 시행 이후 지난 10년 동안 6만 원 인상에 그치고 있습니다. 유보 통합의 전제조건인 유치원과 어린이집 간의 격차뿐만 아니라 국·공립과 사립·민간 등 설립유형에 따른 격차 해소를 위해 고려가 필요한 사항이라고 생각합니다.

셋째, 소요재원 추정만큼이나 중요한 문제는 재원 확보 방안입니다. 발제자께서는 증액 교부금, 특별회계, 보통교부금의 세 가지 재원 확보 방안을 제안하셨습니다. 최근 제기되는 지방교육재정교부금의 증가 추세에 대한 거센 비판을 고려한다면, 보통교부금 활용 방안, 특히 교부율 인상을 전제로 하지 않은 방안이 우선순위로 고려될 가능성이 높다고 판단됩니다. 그러나 6조 원에 가까운 보육재정 국비지원분을 과연 교부금에서 감당할 수 있을지 의문입니다. 발제자의 제안처럼 관리부처 통합을 후순위 과제로 고려할 경우 유아교육지원특별회계의 존속기한 종료를 앞둔 현시점에서 가장 실현가능성이 높은 방안이 무엇이라고 보는지, 이와 함께 그동안 유아교육·보육재정을 분담해왔던 중앙정부, 일반자치단체, 교육자치단체 간의 적정 분담비율에 대한 견해를 구합니다.

03

토론문

유아교육·보육 통합 재정확보 방안

김 동 훈

육아정책연구소 연구위원

□ 본 고에서의 주장은 유보격차 해소가 우선, 부처 통합 등 유보통합은 이후의 문제로 보고 있으며, 유보통합을 한다면 교육부로의 일원화한다는 가정에서 재정확보 방안을 제시하고 있음.

- 유보통합을 위해서는 우선 재정규모를 추정하기 위해서 시설, 운영시간 및 인력배치 조정, 자격양성 조정, 처우격차와 해소와 유보통합 재정추계를 위한 전국단위 재정 자료의 축적관리 필요성을 제안하였음.

□ 현 수준의 유아교육·보육재정 규모파악은 현실적 자료축적이나 접근에서의 제약이 있음에도 불구하고, 2022년 기준 19.2조원 수준으로 산정하였으며, 여기에 일부 의견을 더함.

- 최근 들어 사립유치원에 대한 재정지원이 확대되면 증가폭이 다소 커진 경향은 있으나, 다소 과대추정된 것은 있어 보임. 누리과정과 유아교육진흥 재정규모의 증감이 크지 않은 상황으로 이를 반영한 나머지 유아교육재정(예: 인건비, 학생수용시설, 전출금, 유아학비지원, 기타 등)을 추정하여 세출결산액 증감율을 단순하게 반영하면 다음과 같음. 실제 규모는 발제자의 추정치보다 1조원 이상 줄어들 가능성이 있음.

(단위: 백만원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
세출결산(a)	56,789,353	56,597,924	60,041,898	65,611,419	71,612,652	80,401,054	77,705,459
증감(b)		-0.3	6.1	9.3	9.1	12.3	-3.4
유아교육재정(c) ¹⁾	4,837,547	5,492,628	5,442,389	5,598,821	5,831,021	5,951,240	6,161,386
누리과정지원(d)	3,344,621	3,946,759	3,877,950	3,899,268	3,942,052	3,791,918	3,961,764
증감(e)		15.1	-2.9	0.9	2.5	-1.6	6.4
유아교육진흥(f)	368,210	326,259	270,616	285,714	345,812	426,786	525,173
소계(g=d+f)	3,712,831	4,273,018	4,148,566	4,184,982	4,287,864	4,218,704	4,486,937
(c-g)×b/100			1,293,823	1,413,839	1,543,157	1,732,536	1,674,449

주: 2016년 이후 유아교육재정(c)은 이전년도 유아교육재정에 (c-g)×b/100를 더한 값임.



- 보육재정의 지방비 매칭 규모 산출시 큰 비중은 아니나, 표준보육비용 조사, 보육사업 관리, 육아종합지원센터 지원, 보육실태조사, 보육진흥원 운영지원 등 어린이집 관리 예산은 제외하여 지방비매칭 규모 파악이 필요함.
- 또한 보육재정에서 가정양육수당/영아수당을 유보통합시 재정규모 추계시 어떻게 바라 봐야 할 것인지에 대해 향후 검토가 필요해 보임. 현재 유치원과 어린이집을 이용하지 않는 경우에 받는 가정양육수당이나 영아수당 포함여부 등 타당성에 대한 향후 검토도 필요함.
- 여전히 육아지원정책의 재정규모를 파악하는 것이 어렵고, 유아교육재정은 유·초중등 교육재정으로 인건비 등을 별도로 분리하여 파악하는 것이 현실적으로 어려운 실정임. 발표문에 있는 바와 같이 지자체와 시도교육청 중심으로 유보 재정 관련 자료의 축적과 관리, 사용가능한 수준에서의 공개가 필요해 보임.

□ 유보통합 재정소요와 관련하여, 본고에서 시설, 이용시간, 자격·양성체계 통합, 교사 처우격차 해소 등 4개에 대한 재정 소요시 고려할 점을 제안하였음. 실제 유보통합에 대한 다양한 시나리오가 전개될 것으로 예상되는바, 재정추계는 시나리오에 기반하여 합리적 수준에서 재정소요를 예측할 필요가 있음.

- 특히 합리적 수준에서의 재정소요 파악이 가능하기 위해서는 시나리오별, 단계별, 연도별 로드맵 등이 선행적으로, 구체적으로 제시될 필요가 있음.
- 재정소요시 고려할 제안한 내용에 추가로, 시설과 관련하여서는 향후 유보통합과 지방 교육재정교부금의 안정적 재정지원을 위해서는 현재의 사립·민간위주의 유치원과 어린이집의 구조에 대한 점진적 해결책, 연령별 학급규모도 추가적으로 필요하며, 이용 시간의 경우 교육과정과 돌봄을 어떻게 가져갈 것인지, 자격 및 양성체계와 함께 기존 보육교사와 유치원교사의 자격 전환, 교사로서의 법적 지위 등의 문제, 교사처우 수준의 지향점 등에 대한 다양한 논의가 선결로 필요해 보임.
- 유아교육·보육재정규모 현 수준은 발표문에 2022년 기준으로 19.2조원으로 되어 있는데 4가지 고려사항까지 추가한다면 다양한 법·제도적 변화와 막대한 재정이 추가로 소요되는 바, 현실적으로 유보통합 추진은 단기간에 명목적 통합을 하더라도 실질적 통합은 10년 이상 장기간의 계획을 통해 제도적 변화의 수용성과 재정여건을 감안한 실행력 제고가 필요함.

- 재원확보방안과 관련하여, 교육부로의 통합을 전제로 증액, 보통교부금이나 특별회계 확보방안을 전제하고 있고, 1,2차 특별포럼에서도 교육부로의 통합 가능성이 실현성이 높다는 주장들이 있음. 그럼에도 여전히 유보통합시 보건복지부나 제3의 부처에 대한 논의도 꾸준히 논의되고 있어, 내국세 비율 조정이나, 특별회계의 신설에 대한 검토도 지속적으로 필요해 보임. 또한 지방교육재정교부금법을 비롯한 관련 법의 개정안 마련도 함께 제시될 필요.
- 본 고는 유보통합보다는 유보서비스 격차 해소를 우선적으로 해결해야 함을 강조하고 있으나, 그동안 유보간, 내 격차완화를 위해 지속적인 노력을 해 왔음에도 불구하고 여전히 격차해소에는 한계가 있어 보임. 유보통합 당위성에 공감하고 실현을 목표로 한다면, 우선 기존 유보시스템 유지 하에 단기간에 관리부처 통합을 검토하고, 장기적으로 격차해소를 추진해 가는게 행·재정적으로 효율적일 수 있다고 보임.



토론문

NOTE

04

토론문



유아교육·보육 교사의 처우 개선에 관한 쟁점

이 경 미

한국국공립유치원교원연합회 회장

유아교육·보육 교사의 처우에 관한 연구 및 논의 자리가 마련된 것에 대해 매우 바람직하다 생각하며, 교사의 양성체계에 따라 처우가 달라지는 현실에 비추어 볼 때, 처우를 개선한다는 것은 결국 얼마만큼 교사로서의 전문성을 함양하는 과정이 양성과정을 통해 이루어졌는가로 이해될 수 있을 것이다.

지난 교사 양성체계에 대한 논의에서 밝힌 바와 같이 우리 연합회는 보육교사 양성체계는 아직까지 기관이 다원화 되어 있고, 학점 이수제로 최소 필수 학력이 전문성을 담보하는 상태이기에 보육교사 등 단기간 양성기관에서 자격을 취득한 분들에 대해 보수교육을 통해 유치원 교사와 급여수준을 일원화 하는 것은 반대한다.

교사의 자격과 전문성 증진은 무엇보다도 중요하다. 그에 맞는 교육기관에서 전문성을 담보하는 교육을 제대로 이수하고 자격을 취득할 수 있도록 시스템을 마련하여 선택의 폭을 넓혀주어야 한다. 또한 단기간 양성기관 등 기타기관에서 취득 가능한 유치원교사 및 보육교사 자격증은 시기를 두고 발급을 중단해야 하며 단기간 양성기관과 제도는 폐지되어야 한다.

이에 보육교사 급여 수준은 어느 수준에 맞춘다는 개념이 아닌 교사로서 적절한 급여와 수당을 받을 수 있도록 급여 체계를 행정적으로 정립해 가는 과정이 필요하며, 유·초·중등 교사 급여 체계가 이에 대한 근거로 제안될 수 있을 것이다.

또한 처우는 급여뿐만이 아닌 근무 조건을 포함하여 논의되어야 하는 것으로 가장 먼저 개선 되어야 하는 부분은 교사 대 영·유아의 비율 조정, 즉 현재 학급당 정원의 대폭 감축이 반드시 우선되어야 할 것이다.



교사의 눈과 손이 얼마만큼 우리 아이들에게 머물 수 있는가? 얼마나 영·유아의 필요와 욕구를 언어적·신체적·정서적으로 지원할 수 있는가? 는 교육공동체 모두의 행복과 교사들의 근로 조건 개선이 가장 중요한 핵심이 될 것이다.

더불어 국공립유치원의 교사들은 교육 외에 다양한 행정업무를 수행하는 매우 강도 높은 상황이므로 업무에 대한 부담을 줄이고 교육에 집중할 수 있도록 하는 근로 조건 개선도 함께 논의되기를 제안한다.

마지막으로 오늘 논의의 과정이 보육교사와 유아 교사 모두에게 현실적인 근로 조건을 개선하는 발전적인 방안 마련의 기초가 되길 바라며, 모두가 행복한 삶을 영위할 수 있도록 현장의 바람이 국가 정책으로 반영되는 과정이 영·유아교육 발전으로 이어지길 기대한다.

제3차

KICCE 유아교육·보육 통합 특별포럼

새 정부 유아교육·보육 통합의 쟁점과 과제(Ⅲ)



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education