

육아정책 Brief 육아정책연구소

2022.7.26

통권 제92호

발행인 | 박상희 발행처 | 육아정책연구소

유아교육·보육 통합 재정확보 방안 모색 1)

I 유보통합의 개념 및 재정확보 논의

유보통합이란 동일 연령의 영·유아들을 위한 일정 수준 이상의 질 높은 유아교육 및 보육서비스를 제공하고 학부모의 불편과 불합리를 해소하는 과정임.

- ▶ 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.²⁾
- ▶ 유보통합정책을 추진했던 박근혜정부 당시, 국무조정실(2014)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.

본고는 유보통합의 찬반 논의가 아닌, 재정 관점에서 현재의 유아교육 및 보육서비스 재정규모를 파악하고, 유보통합 시 필요한 재정 확보 방안을 논의함.³⁾

- ▶ 첫째, 지금까지 유보통합 차원에서 추진해 온 정책과 투자되고 있는 재정 규모를 보건복지부 및 지자체, 교육부 및 시도교육청의 예·결산 자료를 통해 분석 또는 추정함.
 - 다만, 현 수준의 유아교육재정과 보육재정은 실측데이터를 개인 연구자 수준에서 수합하는 것이 어렵고, 현 유아 및 보육재정데이터 관리 체계상 유·초중등 세출 결산에서 유아교육만 분리할 수 없는 한계가 있다는 점, 보육재정에서 국가사업 지방대응투자, 지방 특수보육시책 사업비 등을 국책연구기관 연구에서도 내부자료로 구성하고 있다는 점⁴⁾ 등을 고려하여 본 연구에서는 유아 및 보육재정 현 투자 수준을 일종의 추정치로 제시하였음.
- ▶ 둘째, 유아교육·보육서비스를 통합하여 재정관리 하는 경우 해당 재원을 교육부 또는 보건복지부 차원에서든 확보하는 방안을 제시하되, 교육부의 예산은 내국세 일정률로 확보되고 있으므로 이 비율에 대한 추정을 제시하도록 함.
- ▶ 박근혜 정부에서 ‘영·유아 교육·보육 통합 추진단’ 설치를 통해 실질적으로 노력해온 유보통합이 2016년 이후 중단됨. 새로 출범한 윤석열 정부에서 “유보통합”을 국정과제(46번, 84번)로 다시 추진함에 따라 유아교육 및 보육서비스의 재정 규모 추정과 유보통합 재정을 확보하는 방안을 논의하는 것이 필요함.

1) 본고는 육아정책연구소 공식의견이 아니며, 집필자의 의견임.
 2) 이일주(2016). 유보통합 추진 현황과 향후 과제. 제13차 미래교육포럼 자료집, pp 3-14.
 3) 본 연구는 유보통합의 특정 부처 관할의 적정성을 논의하는 것은 아니며, 단지 편익상 교육부 예산 확보, 배분, 운영 상의 특수성(예, 내국세의 일정률로 확보, 특별회계 관리 등)을 고려하여 현 교육재정 구조를 전제하여 유보통합 재원 확보 방안을 제시하고 있음을 밝힘.
 4) 보건복지부, 한국보육진흥원(2017). 2017 지방정부 특수보육시책 현황과 과제. 유해미, 강은진, 조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.

II 유아교육 및 보육재정 규모

유보통합의 개념에 근거하여 현 수준에서의 유아교육 및 보육재정 규모와 향후 유보통합을 위한 추진과제를 실천하는 과정에서의 재정 소요 추계를 합산하는 것이 필요함.

- ▶ 향후 유보통합의 실현을 위해서 재정 소요가 발생하는 통합 추진내용은 (1) 유치원과 어린이집 양 기관의 시설기준 정비·통합을 위한 시설비 재정 소요, (2) 이용시간 통합을 위한 인건비 및 운영비 재정 소요, (3) 교사 자격과 양성체제 통합을 위한 재정 지원, (4) 유아 및 보육교사 처우 격차 해소를 위한 재정 지원, (5) 관리부처 통합을 위한 재정 지원 등임.

이를 위해 현 유아교육 및 보육서비스 재정 규모 파악이 유보통합을 위한 재정보호 방안의 기본 전제임.

- ▶ 본고는 비교적 가장 최근에 유아교육재정(결산 기준)과 보육재정(예산 기준)을 내부자료 등을 통해 2015회계연도 수준에서 제시한 송기창(2017)의 연구⁵⁾를 바탕으로 유아교육재정과 보육재정의 현 수준에서 규모를 추정하여 제시 함.
- ▶ 2014년, 2015년 교특회계 결산자료를 기준으로 송기창(2017)의 연구를 참조하여, 양 연도의 교특회계⁶⁾ (1) 세출액 대비 유아교육재정 비율의 평균값과 (2) 유아교육진흥 대비 유아교육재정 비율의 평균값을 적용한 결과를 다음의 <표 1>과 같이 제시하였음.

<표 1> 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>)

- ▶ <표 1>의 추정 결과에서 (2)의 결과는 추정의 기준이 된 2014, 2015년의 지출 특징이 반영된 것으로, 당시 총 유아교육재정은 늘어났지만, 세부 항목으로서 유아교육진흥 투자는 감소하는 특이한 현상이 반영된 결과임.
- ▶ 그러나 전체 교특회계 세출총액 변화에 유아교육재정도 영향을 받는 것이 합리적 가정이므로 (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.⁷⁾

5) 송기창(2017). 누리과정 재정지원체계에 비추어 본 유보통합 재정지원체계의 설계 방향. 교육재정경제연구, 26(1), pp 27-44.

6) 교특회계란, 교육비특별회계의 출입말로서 교육부의 재정 관리는 특별히 그 목적을 정하여 따로 관리할 필요가 있고, 이는 일종의 교육을 위한 특별장부라는 뜻임.

7) 문무경, 양미선, 송기창, 김문정(2021). 2022-2027 유아교육·보육 중장기 발전방안 연구에서는 교육부의 내부자료를 활용하여 7.8조 원의 유아교육 재정 규모를 제시하고 있음. 다만, 이 수치조차도 내부자료의 장표상 사업별 분류를 통해 합산된 것이므로 정확한 산출치는 아닐 수 있으며, 이러한 점을 고려하면 유아교육재정 규모는 2020년 결산 기준 7.5~8조 원 정도로 수렴됨을 알 수 있음.

현 수준의 보육재정 규모 추정을 위해서는 보육재정의 구성 요소를 파악할 필요가 있음.

- ▶ 보육재정은 (1) 국가사업으로서 국비 기준 재정, (2) 국가사업 지방대응투자, (3) 지방사업으로서 지방 특수보육시책 사업비로 구성됨.
- ▶ 본 연구에서 구체적인 추정방법은 유아교육재정 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, 보건복지부, 한국보육진흥원(2017)은 2017년 예산 기준 해당 사업비를 총 1,040,500 백만 원으로 보고하고 있음.

2022년 확정 예산을 기준으로 최근 보육재정에 소요된 보건복지부 재원은 2022년 예산 기준으로 약 11조 원 규모임.

- ▶ 다음의 <표 2>에서 제시된 2020년 예산 기준 보육재정 총계 추정치는 앞서 <표 1>의 유아교육재정 추정에서 이미 포함된 누리과정지원 규모가 중복된 결과임.

<표 2> 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

- ▶ 누리과정지원 규모의 중복성을 고려하여 유아교육 및 보육재정 현재 총 재정 규모는 14.1~14.5조 원 규모로 추정할 수 있음.
- ▶ 다만, 보육재정에 대한 추정이 2022년 예산기준이므로, 유아교육재정 추정치 산출의 기준과 2022년 교육부 확정 예산 896,251억 원⁸⁾을 고려하면, 2022년 예산 기준으로 유아교육재정은 8.2조 원 수준에 이르며, 유보통합의 총 재정 규모는 약 15.2조 원 규모로 재산정이 가능함.

III 유보통합에 필요한 자원 확보 방안

본고에서는 기존 재정정책의 확보 방안을 참고하여, 현 지방교육재정구조 속에서 논의하도록 함.

- ▶ (1안) 증액교부금으로 추가 자원 확보(고교무상교육의 사례) 방안으로, 지방교육재정교부금법상 증액교부금 제도를 통해 관련 재원을 확보하는 방안으로 송기창(2017)의 유보통합교부금 신설과 맥락이 맞닿아 있음.
- ▶ (2안) 영·유아 교육·보육지원특별회계 설치에 의한 확보('12년 국가 정책으로 출발한 누리과정은 '16년까지 시도 교육비특별회계에서 부담, '17년 부담 주체에 대한 사회적 논란으로 유아교육지원특별회계법에 의한 특별회계를 신설하여 '19년 3년 추가 연장을 통해 '22년까지 유효한 상황임) 방안으로 유아교육지원특별회계를 유아교육·보육지원특별회계로 통합하여 운영하는 방안임.
- ▶ (3안) 추가 소요 재원을 내국세 교부율 인상에 의한 보통교부금으로 통합하는 안으로서, 지방교육재정교부금 교부율 인상분 계산하여 합리적으로 제시하는 것이 중요한 선결 과제가 됨.

8) 교육부 보도자료(2021.12.3.). 교육부 2022년 예산 및 기금 89조 6,251억원 국회 확정.

유보통합 재정 확보를 위한 3가지 방안에 대한 각각의 장단점을 파악하는 것이 필요함.

- 다음 <표 3>은 3가지 방안에 대한 장, 단점을 요약 제시함.

<표 3> 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 단계적 국가투자 가능	- 한시 조항 성격으로 인해 자원 확보의 안정성 결여 가능(↔중국적으로 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 교육 재정 감축 반대 근거로 활용 가능(만0~5세 교육 및 보육 수준 제고)	- 타 부처의 저향 - 정치적 실현 가능성 제한(↔일부 특별교부금 활용으로 조정?) - 시도교육청의 재정 집행 자율성 저해 또는 기존 유·초·중등 교육재정 잠식 가능성 일부 존재

내국세 교부율은 현 방식을 유지하는 경우 20.79%에서 21.58%로 인상이 필요함.

- ▶ 본 연구에서 2021년 기준 예산은 코로나19 충격이 반영된 결과이므로 2020년을 기준으로 교부율 증가분을 추정 하였음.
- ▶ 보육재정에서 현 방식과 같이 국가사업 지방대응투자비(2020년 기준 3~4조 원 규모로 예측)와 지방 특수보육시행 사업비(2020년 기준 약 1조 원 규모로 예측)를 지방정부의 부담으로 고려하고, 순수한 국가 부담분만을 내국세 교부율로 반영하는 경우, 현 20.79%에서 21.58%로 인상되어야 하고⁹⁾, 이는 2020년 당초 예산을 기준으로 0.79%p에 해당함.
- ▶ 결국, 유보통합은 부처통합과 이에 따른 자연스러운 재원의 통합관리가 유보통합의 완성이 될 것으로 보임.
 - 이 과정에서 가장 중요한 핵심은 영·유아와 학부모가 신뢰할 수 있는 유아교육 및 보육서비스를 처한 형편에 적합하게 선택할 수 있도록 시설, 운영시간, 교사의 양성/채용/처우, 재무회계규칙 적용, 평가인증을 통한 기관의 서비스 질적 수준 등에서 현존하는 질적 격차를 상향 평준화하는 것임.

염문영 서울대 교육학과 교수 myedu@snu.ac.kr

9) 2020년 당초 예산 지방교육재정교부금 내국세분 50조 4,677억 원 기준으로, 2014~2015년의 지방 특수보육시행 사업비의 비율을 참고하여 내국세분 보통교부금 수준이 52조 3,811억 원임을 전제로 교부율로 반영한 결과임.