

초기 유보통합 단계에서의 자원 이관에 관한 주요 쟁점¹⁾

최효미 연구위원

본고는 현행 유보 통합 관련 자원의 규모와 지원 근거 법령 현황 등을 개관하고, 초기 유보통합 단계(1~2단계)에서 자원 이관과 관련된 주요 쟁점에 대해 살펴보았다. 어린이집 관련 보육 재정은 국고보조금 사업 예산(2022년 기준)이 8조697억원으로, 이 중 3조279억원이 지자체가 부담하는 대응 투자액이었다. 한편, 지자체 특수보육시책 사업 예산(2021년 기준)은 1조5,932억원이었다. 초기 유보통합 단계에서는 기존의 국고보조금 사업 중 지자체 대응 투자 예산을 어떠한 방식으로 이관할 것인지, 지자체의 특수보육시책 사업에 해당하는 자원은 누가 얼마만큼을 부담할 것인지 등이 주요 쟁점으로 부각될 것으로 예상된다. 추후 유보통합 추진 일정을 고려할 때, 자원 이관과 관련된 주요 쟁점 사항에 대해 정부 부처 간 보다 신속한 협의가 요구되는 시점이라 사료된다.

1. 들어가며

정부는 현재의 보육-교육 이원화 체계에서는 기관별 서비스 격차가 아동 간 격차로까지 이어질 우려가 있으므로, 0~5세의 모든 영유아가 이용 기관에 관계없이 양질의 교육·돌봄 서비스를 차별 없이 받을 수 있도록 유보통합을 통해 새로운 교육·돌봄 시스템을 구축하겠다고 발표하였다.²⁾ 정부의 유보통합 추진 일정에 따르면, 유보통합은 크게 3단계에 걸쳐 진행될 예

정으로, 1단계('23년 목표)는 중앙정부 차원에서 보건복지부 관할의 어린이집 업무를 교육부 소관으로 이관하는 것이며, 2단계('24년)에서는 지방정부 측면에서 어린이집과 유치원을 모두 교육청의 관할로 이관하는 안이 제시되었다.³⁾ 1단계와 2단계 추진 시에는 정부 부처의 업무 이관이 주요 초점으로 유치원과 어린이집의 기관 성격은 유지한 채 이관이 진행될 예정이며, 3단계('25년 이후)에서는 어린이집-유치원 통합모델이 적용될 예정이다.⁴⁾ 즉, 유보통합 초기 단계(1~2단계)는 관리체계의 일원화에 따른 조

1) 본고는 육아정책연구소 수시과제인 「유보통합을 위한 자원 분석 및 이관 방안」 연구에 기반하여 작성되었음.

2) 교육부 보도자료(2023. 1. 30). 유보통합으로 '출생부터 국민안심 책임교육·돌봄' 실현. p.2.

3) 영유아교육·보육통합추진단(2023. 7. 28). 유·보 관리체계 일원화 방안(안). p.6.

4) 영유아교육·보육통합추진단(2023. 7. 28). 유·보 관리체계 일원화 방안(안). p.6.

직의 통합과 기존 보육 재정의 이관에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다.

현행「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」에 따르면 지방자치단체(이하 지자체)의 교육·학예에 관한 사무는 교육자치의 영역에 속하지만, 보육 업무는 교육·학예에 속하는 사항이 아니므로 보건복지부와 지자체의 소관 업무(지방자치 영역)에 해당한다. 따라서, 향후 추진될 예정인 유아교육-보육 통합 혹은 관리체계의 일원화는 보육 업무를 지방자치의 영역에서 교육자치의 영역으로 이관하는 과정이라 볼 수 있다. 정부의 계획대로 관리체계의 일원화가 진행되어 보육 업무가 교육부 및 시·도교육청 관할의 업무로 이관된다면, 기존에 수행되던 보육 사업의 원활한 수행을 위해 재원 부담 주체 혹은 마련 방안에 관한 사항 또한 함께 정리가 필요한 상황이다. 관리체계 일원화 과정에서 보육 서비스의 질 유지를 위해 기존의 보육 사업 예산의 규모가 유지되어야 하지만, 이에 해당하는 재원을 누가, 얼마를, 어떠한 방식으로 부담할 것인가에 대해서는 중앙정부와 지방정부, 지자체와 시·도 교육청 간 의견이 첨예하게 나뉜다.

유아교육·보육 사업 예산을 둘러싼 이와 같은 정부 부처 간의 첨예한 갈등은 무상보육·유아교육 정책 도입 이후 3-5세 누리과정지원금의 부담 주체와 관련된 논쟁에서 크게 부각된 바 있으며, 당시 정부는 보육서비스의 공백을 막기 위해 「유아교육특별회계법」을 신설하여 전액 국고로 해당 비용을 지원하는 것으로 잠정적으로 갈등을 봉합한 바 있다⁵⁾. 단, 「유아교육특별회계법」은 한시(3년) 법안으로 2017년 이후 유효기한을 두 번 연장하여, 2025년까지 적용되는 법안으로, 유아교육·보육 재원을 둘러싼

논쟁은 여전히 남아 있는 상황이다.

본고는 현재 진행 중인 관리체계 일원화 과정에서 재원을 둘러싸고 다시 촉발될 수 있는 주요 쟁점이 무엇인지를 살펴보고, 원활한 유보통합을 위해 필요한 선결과제가 무엇인지를 점검해보고자 한다. 다만, 본고의 논의는 초기 유보통합 단계(2단계 이전)의 재원 조달 방안에 초점을 두고 있으며, 유보통합 3단계에서 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 추가 재원 조달 방안 등에 관한 논의는 논외로 한다.⁶⁾

2. 유아교육 및 보육 재정 현황

관리체계 일원화 과정에서 재원과 관련된 주요 쟁점을 살펴보기에 앞서, 재원의 이관 범위 등을 가늠하기 위해 유아교육 및 보육 재정 현황을 간략히 살펴보고자 한다. 유보통합 관련 재원은 크게 유아교육 재정과 보육 재정 중 어린이집 지원 관련 재원으로 구분할 수 있으며, 어린이집 관련 보육 재정은 국고보조사업 재원과 지방자치단체 재원으로 구분된다.

가. 유아교육 재정

유아교육 재정은 교육 재정의 일부로 2023년 현재 기준 유아교육-초등 재원(이하 유초 예산)이 구분되지 않고, 하나의 항목으로 관리되고 있다. 지방교육재정알리미를 통해 유아교육 재정으로 명백하게 구분이 가능한 재원은 유아교육진흥과 누리과정지원 예산에 국한되는데, 유아교육진흥 예산에는 유아교육 운영, 유치원방과후과정 운영, 유치원교육여건개선, 사립유치원 지원 사업이 포함된다. 한편, 누리과정지원 예산은

5) 김근진·문무경·조해주(2018). 육아정책 재정조달 거버넌스 연구. 육아정책연구소. pp.35-40.

6) 현재까지 유보통합이 어떠한 방식으로 이뤄질 것인지 확정되지 않은 상태, 즉 통합모델이 확정되지 않은 상태이기 때문에, 현재 단계에서는 유보통합을 위한 추가 재원의 추계가 어렵기 때문이다.

〈표 1〉 시도별 유치원 관련 예산 총괄 (2022년 기준)

단위 : 백만원, %

시도	유아교육 진흥				계	누리과정 지원	총계
	유아교육 운영	유치원 방과후 과정운영	유치원 교육여건 개선	사립 유치원 지원			
전국	80,862	113,034	28,521	442,423	664,840 (14.4)	3,947,964 (85.6)	4,612,804
서울	7,879	9,561	2,000	55,406	74,846 (11.7)	567,412 (88.3)	642,259
부산	6,174	13,284	0	42,012	61,471 (21.2)	228,551 (78.8)	290,022
대구	6,823	1,531	0	21,127	29,481 (13.9)	183,087 (86.1)	212,568
인천	11,392	5,239	0	48,914	65,545 (22.4)	226,947 (77.6)	292,492
광주	1,128	2,569	70	18,510	22,276 (14.7)	128,755 (85.3)	151,031
대전	3,241	768	40	20,313	24,363 (17.5)	114,482 (82.5)	138,844
울산	4,381	1,269	2,236	10,323	18,209 (15.9)	96,249 (84.1)	114,458
세종	3,766	42	407	391	4,606 (10.5)	39,288 (89.5)	43,895
경기	5,611	8,512	6,277	102,374	122,774 (9.9)	1,123,595 (90.1)	1,246,369
강원	2,424	6,833	6,412	14,149	29,817 (22.2)	104,558 (77.8)	134,375
충북	1,946	2,899	1,559	9,169	15,572 (11.3)	122,388 (88.7)	137,960
충남	2,256	22,071	5,056	16,030	45,413 (17.5)	213,798 (82.5)	259,211
전북	3,347	2,959	0	18,038	24,344 (16.2)	126,323 (83.8)	150,667
전남	9,006	20,320	1,129	10,261	40,715 (23.6)	131,585 (76.4)	172,300
경북	6,660	8,650	273	23,513	39,096 (15.8)	208,843 (84.2)	247,939
경남	2,858	6,157	2,364	29,039	40,417 (13.0)	271,390 (87.0)	311,807
제주	1,970	370	699	2,855	5,894 (8.8)	60,712 (91.2)	66,607

주: 1) 2022년 예산을 기준으로 작성함.

2) 지방교육재정알리미의 예산공시에서 사업별 세출 중 유치원 관련 사업만을 추출하여 정리하였으며 금액은 자료구분 중 금액(최종)을 사용하였음.

자료: 지방교육재정알리미, 지방교육재정, 예산공시, <https://eduinfo.go.kr/portal/intg/intgInftColBudgPage.do> (인출일: 2023. 6. 27.).

「유아교육특별회계법」에 근거하여 지원되는 누리과정 지원금으로, 어린이집에 다니는 3-5세의 누리과정 지원금이 포함된다. 즉, 어린이집에 다니는 3-5세의 보육료 지원은 2017년 이후 「유아교육특별회계법」에 의거, 보육 예산이 아닌 유아교육 예산으로 분류되어 왔다고 볼 수 있다. 지방교육재정알리미를 통해 확인할 수 있는 유아교육 예산은 2022년 기준 총 4조6,128억원으로, 그 중 누리과정지원이 3조9,480억원(85.6%)으로 대부분을 차지하였으며, 유아교육진흥은 6,648억원(14.4%)이었다.

그런데, 앞서 언급한 바와 같이 이 예산은 누리과정지원과 유아교육진흥 예산에 국한된 것으로, 교육예산 중 유초(유아교육·초등)예산에 포함되어 있는 유아교육 예산이 존재한다. 유초 예산에서 유아교육 예산을 분리하기 위해서는 시·도교육청의 세부내역이 포함된 예산 자료가 필요한 상황으로 현재 유초 예산에 포함된 유아교육 예산을 정확히 파악할 수 있는 공개용 자료는 부재한 상황이다. 향후 유초통합이 본격적으로 진행되는 상황에서는 기존의 유초 예산으로 통합 관리되고 있는 유아교육 예산을 초등 예산

7) 최효미· 박은정·김태우·우석진(2019). 육아정책분야 재정 투자의 성과 분석 연구. 육아정책연구소, pp.78-86.

집 중 조 명

과 구분하여 운영해야 하는지 등에 대한 논의가 필요할 수 있을 것으로 사료된다. 다만, 본고는 유보통합 초기 단계에서의 보육 재원의 조달 방안 등에 대한 논의에 초점을 맞추고 있으므로, 이미 교육재정에 포함되어 있는 유아교육 예산의 규모와 운영 방안 등은 논의에서 제외하고자 한다.

출 중 보육·가족·여성 부분 예산의 일부분으로, 보육 예산 중에서도 가정양육 관련 사업 예산이나 취약 가구(아동) 지원 사업 예산 등을 제외하여야 어린이집 관련 보육 예산(이하 보육 예산)을 산출할 수 있다. 보육 예산은 크게 국고보조금 사업 예산과 지자체 특수보육시책 사업 예산으로 구분된다.⁸⁾

나. 어린이집 관련 보육 재정

유아교육 재정에 비해 어린이집 관련 보육 재정은 훨씬 복잡한 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 어린이집 관련 보육 재정은 사회복지 지

1) 국고보조금 사업 예산

보육 예산 중 국고보조금 사업 총 예산은 2022년 기준 8조697억원으로, 국고지원금이 5조418억원,

〈표 2〉 시도별 어린이집 관련 보육 예산_국고 보조사업 (2022년 기준)

단위 : 백만원, %

시도	국고지원금		국고지원금 외 (지자체 매칭 + 자기부담금)		계	
	액	(%)	액	(%)	액	(%)
전국	5,041,775	(62.5)	3,027,878	(37.5)	8,069,653	(100.0)
서울	489,683	(36.9)	837,054	(63.1)	1,326,737	(100.0)
부산	292,596	(67.7)	139,311	(32.3)	431,907	(100.0)
대구	240,615	(67.0)	118,428	(33.0)	359,042	(100.0)
인천	290,734	(68.5)	133,513	(31.5)	424,246	(100.0)
광주	180,085	(67.8)	85,710	(32.2)	265,795	(100.0)
대전	165,827	(67.5)	79,807	(32.5)	245,634	(100.0)
울산	126,120	(68.2)	58,720	(31.8)	184,840	(100.0)
세종	61,759	(67.9)	29,132	(32.1)	90,891	(100.0)
경기	1,539,493	(69.2)	685,717	(30.8)	2,225,210	(100.0)
강원	152,386	(64.7)	83,170	(35.3)	235,556	(100.0)
충북	178,030	(67.3)	86,321	(32.7)	264,351	(100.0)
충남	231,227	(64.2)	128,931	(35.8)	360,157	(100.0)
전북	187,625	(65.8)	97,703	(34.2)	285,328	(100.0)
전남	183,893	(61.6)	114,628	(38.4)	298,521	(100.0)
경북	253,196	(66.2)	129,122	(33.8)	382,318	(100.0)
경남	346,846	(66.9)	171,695	(33.1)	518,540	(100.0)
제주	106,951	(68.6)	48,917	(31.4)	155,867	(100.0)
기타	14,711	(100.0)	0	(0.0)	14,711	(100.0)

주: 1) 시도 중 기타는 시도구분에 해당하지 않은 민간경상보조 사업 6개의 합계를 의미함.

2) 자기부담금은 보조사업을 받은 주체(어린이집 등)가 부담한 금액을 의미함.

자료: e나라도움 국고보조금통합관리시스템, 통계센터, 보조사업, 보조사업 현황, 내역사업별, <https://opn.gosim.s.go.kr/opn/ih/ih001/get/H001002QView.do> (인출일: 2023. 6. 27.).

8) 일부 전액 국비 지원 사업(예: 표준보육비용 산출 연구 등)이 존재하지만, 이러한 예산은 유보통합과 관련하여 쟁점 사항이 없기 때문에, 본고에서는 논외로 함.

〈표 3〉 시도별 어린이집 관련 보육 예산_특수보육시책 사업 (2021년 기준)

단위 : 백만원, %

시도	시·도		시·군·구		총액	
	특수보육시책 사업예산		특수보육시책 사업예산			
전국	1,234,410	(77.5)	357,911	(22.5)	1,592,321	(100.0)
서울	317,850	(78.7)	85,779	(21.3)	403,629	(100.0)
부산	33,259	(81.7)	7,450	(18.3)	40,709	(100.0)
대구	19,382	(70.2)	8,226	(29.8)	27,608	(100.0)
인천	77,186	(81.1)	18,020	(18.9)	95,206	(100.0)
광주	21,476	(90.0)	2,385	(10.0)	23,861	(100.0)
대전	45,659	(96.0)	1,896	(4.0)	47,555	(100.0)
울산	18,548	(75.2)	6,111	(24.8)	24,659	(100.0)
세종	15,368	(100.0)	-	-	15,368	(100.0)
경기	415,603	(81.0)	97,784	(19.0)	513,387	(100.0)
강원	17,168	(52.0)	15,847	(48.0)	33,015	(100.0)
충북	12,588	(30.0)	29,386	(70.0)	41,974	(100.0)
충남	71,370	(80.0)	17,796	(20.0)	89,166	(100.0)
전북	18,757	(72.6)	7,068	(27.4)	25,825	(100.0)
전남	24,899	(62.5)	14,968	(37.5)	39,867	(100.0)
경북	56,450	(71.2)	22,819	(28.8)	79,269	(100.0)
경남	42,958	(65.8)	22,376	(34.2)	65,334	(100.0)
제주	25,889	(100.0)	-	-	25,889	(100.0)

주: 세종과 제주는 광역으로 시군구(기초자치단체)가 없음.

자료: 최윤경·박진아·김동훈 외(2021), 표준보육비용 산정 모형 개발 연구, p.198 (표 IV-2-2)에서 인용.

지자체 부담금이 3조279억원이었다.9) 시도별 국고보조금 사업 예산을 살펴보면, 영유아 수가 가장 많은 경기도가 2조2,252억원으로 가장 많고, 다음으로 서울이 1조3,267억원이었다. 각 시도별 국고지원금이 국고보조금 예산 총액에서 차지하는 비중은 서울의 경우 36.9%로 지자체 대응 투자분이 63.1%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 서울은 다른 지역에 비해 국고보조금 기준보조율이 낮기 때문으로 사료된다10). 한편, 전국 평균 국고지원금이 62.5%, 국고 외(지자체 매칭 및 자기부담금) 매칭 예산이 37.5%인 것으로 분석됐다.

2) 특수보육시책 사업 예산

시·도 및 시·군·구의 어린이집 관련 특수보육시책 사업 예산 총액은 2021년 기준 1조 5,923억원으로, 특수보육시책 사업 예산도 국고보조금 예산과 마찬가지로 경기도가 5,134억원으로 가장 많고, 다음으로 서울이 4,036억원으로 다음으로 많았다. 시·도의 특수보육시책 사업 예산의 비중이 77.5%이었으며, 시·군·구 특수보육시책 예산은 22.5%였다.

9) 이 중 약 8억원은 자기부담금이고, 3조271억원은 지자체 부담금임.

10) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령(시행 2023. 1. 17.)」 [별표 1]에 기준보조율이 명시되어 있으며, 구체적인 기준보조율은 본고 〈표 5〉에 제시되어 있음.

3. 현행 유아교육·보육 재정 근거 법령 및 재원 부담 체계

여기에서는 유아교육 및 보육 재정과 직접적 연관성이 있는 현행 법령 조항을 중심으로 재원

부담 체계가 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보고자 한다. 영유아기 유아교육 및 보육 재정의 지원은 기본적으로 「유아교육법」 및 「영유아보육법」에 명시된 무상 유아교육·보육에 근거하지만, 해당 법령의 경우 재정 보다는 조직 및 업무

(단위 : 조원)



[그림 1] 지방교육재정 세입재원 구조 (2023년 본예산 기준)

주: 1) 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 신설로 교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액의 100분의 50에 해당하는 1.52조원이 고등·평생교육지원 특별회계로 전입되었음. 이 표는 2023년 정부예산이 확정되기 이전기준으로 작성된 시·도교육청 교육비특별회계 본예산 기준으로 특별회계 신설 내용이 반영되지 않았음.

2) 「지방교육재정교부금법」 개정(시행 2020. 1. 1.)으로 2020년부터 내국세분 교부비율이 인상(20.46→20.79%)되었음. 이는 「재정분권추진방안」(관계부처합동, 2018. 10. 30)에 따라 감소되는 내국세로 인해 줄어드는 지방교육재정을 보전하기 위한 것임.

자료: 국회예산정책처(2023), 2023 대한민국 재정, p.33 재인용.(원문 : 교육부).

이관과의 연관성이 높으므로 본고에서는 이와 관련된 논의는 제외하였다. 유아교육 재정과 직접적 연관성을 갖는 법령은 「지방교육재정교부금법」과 「유아교육특별회계법」이며, 보육 재정의 경우에는 「지방재정법 시행령」과 「보조금 관리에 관한 법률」을 들 수 있다.

가. 「지방교육재정교부금법」

「지방교육재정교부금법」은 지자체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 것과 관련된 법으로, 현재 유치원 관련 재정과 직접적 연관을 가진 법령이다. 단, 해당 법안은 유치원뿐 아니라 초·중등 이상의 교육기관에 대한 예산을 전체 포괄하는 내용으로, 제1조는 ‘지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는데 필요한 자원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다’고 법령의 취지를 밝히고 있다.

지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분되며, 지방교육재정교부금의 자원 구성은 「지방교육재정교부금법」 제3조에 명시된 바와 같다. 한편, 「지방교육재정교부금법」 제11조는 시·도의 교육·학예에 필요한 경비는 지방자치단체가 교육비특별회계에서 부담하도록 규정하고 있다.

지방교육재정의 세입 구조를 중심으로 「지방교육재정교부금법」에 명시된 내용을 정리하면, [그림 1]과 같이 도식화 될 수 있다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 2023년 기준 지방교육재정(97조4천억원)의 대부분은 중앙정부 이전 수입

(78조4천억원)이며, 그 중에서도 특히 지방교육재정교부금(74조4천억원)임을 알 수 있다. 한편, 지방교육재정 중 지방자치단체 이전 수입은 15조4천억원이었다.

나. 「유아교육지원특별회계법」

「유아교육지원특별회계법」은 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 2016년 12월 20일 제정되었으며¹¹⁾, 해당 법령에 근거하여 유아교육지원특별회계를 교육부장관이 운용·관리한다. 유아교육지원특별회계는 어린이집과 유치원에 다니는 취학직전 3년의 유아(3-5세 유아)의 누리과정비 지원을 위해 설치된 법안으로, 전액 국고로 운영되고 있다. 단, 「유아교육지원특별회계법」은 3년 한시 법안으로, 2017년 시행 이후 현재까지 2번의 연장되었으며 2025년까지 유효한 법안이다.

다. 「지방재정법」 및 「지방경비부담규칙」

「지방재정법」 제22조는 지자체가 부담할 경비의 종목과 부담비율을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으며, 대통령령인 「지방재정법 시행령」 제33조에는 행정안전부령으로 이를 정하도록 하고 있다.¹²⁾ 여기서 행정안전부령은 「지방재정법 시행령」 제33조1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙(약칭 : 지방경비부담규칙)을 의미하며, 「지방경비부담규칙」 제2조는 기준부담률을 별표로 제시하고 있다. 별표에 포함된 부담경비 종목 중 어린이집 관련 경비는 60.어린이집 기능보강사업과 63.보육돌

11) 법제처 국가법령정보센터, 유아교육지원특별회계법(시행 2022. 12. 31.), <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%9C%A0%EC%95%84%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%A7%80%EC%9B%90%ED%8A%B9%EB%B3%84%ED%9A%8C%EA%B3%84%EB%B2%95> (인출일: 2023. 4. 17.).

12) 단, 다른 법령에 달리 정하고 있는 경우는 예외로 함.

〈표 4〉 「지방경비부담규칙」 제2조의 별표 : 기준부담율

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	자치구	도	시·군
57	영유아보육료 및 가정양육수당 지원				
	가. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	나. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30	70	30	70
	다. 그 밖의 경우	이상	이하	이상	이하
60	어린이집 기능 보강	50	50	50	50
63	보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집				
	가. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	나. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30	70	30	70
	다. 그 밖의 경우	이상	이하	이상	이하
	다. 그 밖의 경우	50	50	50	50

자료 : 법제처 국가법령정보센터, 지방경비부담규칙(시행 2023. 1. 1.), https://www.law.go.kr/LSW/lsLinkComm_onInfo.do?spptninfSeq=120519&chrClsCd= (인출일: 2023. 4. 18.).

봄서비스, 육아종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집 지원 등이다. 이에 따른 시·도와 시·군·자치구의 부담 비율은 〈표 4〉와 같다.

한편, 「지방재정법 시행령」 제39조(의무지출 범위)에 따르면, 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 국고보조 사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요 되는 경비(국고보조금 및 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 교부하는 보조금을 포함), 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비는 의무 지출해야 한다고 규정하고 있다. 즉, 교육비특별회계 전출금, 누리과정 지원금과 같은 유아교육 예산 뿐 아니라 보육 사업 중 국고보조사업 예산은 지자체의 의무부담 비용에 해당한다고 볼 수 있다.

라. 「보조금 관리에 관한 법률」

예산 중 국고보조금 사업 예산은 「보조금 관리에 관한 법률」에 직접적으로 영향을 받는다. 「보조금 관리에 관한 법률」 제13조(지방비 부담 의무)에 따르면 ‘지자체 장은 보조사업에 대한 지자체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지자체 예산에 계상하여야 한다’고 되어 있어, 실질적으로 의무적 매칭을 규정하고 있다고 볼 수 있다. 이때, 지자체가 의무 매칭해야 하는 국고보조금 대상 사업과 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조에, 차등보조율은 제10조에 규정되어 있다.

단, 「보조금 관리에 관한 법률」에서 비용 부담 의무를 갖는 주체는 국고 보조사업을 수행하는 보조사업자(제2조 정의)로, 「보조금 관리에 관한 법률」 제3조 ②항에서는 ‘지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 보조금 예산의 편성

〈표 5〉 어린이집 관련 국고보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율

사업명	기준보조율		비고
	서울	지방	
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	35	65	해당 회계연도의 전전년도 최종 예산에서 가. 사회복지부 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지부 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
92. 어린이집 기능보강	50	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당(옹지매입비 제외)
95. 보육서비스 지원	20	50	해당 회계연도의 전전년도 최종 예산에서 가. 사회복지부 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지부 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
가. 보육돌봄서비스			
나. 육아종합지원서비스 제공		중앙육아종합지원센터 지원과 육아종합지원센터 설치만 해당	
다. 어린이집 교원 양성 지원			
라. 어린이집 지원			
마. 공공형 어린이집		공공형어린이집 운영비 제외	

자료: 법제처 국가법령정보센터, 보조금 관리에 관한 법률 시행령(시행 2023. 1. 17.), [별표 1], <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%B3%B4%EC%A1%B0%EA%B8%88%20%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9> (인출일: 2023. 4. 6.).

등에 대하여는 해당 규정 중 “행정안전부장관”은 “교육부장관”으로, “지방자치단체의 장” 또는 “특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사”는 “교육감”으로 본다”고 규정하여, 교육·학예에 관한 사항은 지자체가 아닌 교육감이 보조사업자임을 명시하고 있다.

4. 초기 유보통합 단계에서의 재원 이관 관련 주요 쟁점과 선결과제

초기 유보통합 단계(2단계 이전)에서의 재원 이관과 관련하여 크게 쟁점으로 부각될 수 있는 사항은 누가, 얼마만큼의 재원을 부담할 것인가와 어떠한 방식으로 부담할 것인가로 요약될 수 있다. 현재 진행 중인 유보통합은 보건복지부

및 지자체 소관의 보육 업무를 교육부 및 시·도 교육청 소관의 업무로 이관하는 방식으로, 초기 유보통합 단계에서 총 보육 재원의 규모는 기존의 보육 예산 전액이라고 간주한다. 즉, 초기 유보통합 단계에서는 기존의 보육 사업의 내용과 규모는 큰 변동이 없이 관리체계만 일원화되는 상황을 가정하는 것으로, 유보통합으로 인해 기존의 보육 사업 혹은 보육 예산이 축소된다면 이는 보육서비스의 질 저하로 이어질 위험이 높기 때문이다.

가. 재원 부담 주체별 부담 비율

유보통합 초기 단계에서 총 보육 재원의 규모는 이전과 큰 차이가 없게 유지한다고 가정한다면 하더라도, 그 재원을 누가 얼마만큼 부담하도록

하는가는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지자체와 시·도교육청 간에 크게 논란이 될 수 있는 지점이다. 영유아교육·보육추진단은 국고보조금 사업의 국고지원금은 관리 부처를 보건복지부에서 교육부로 변경하는 형태로 전액을 이관하고, 지자체가 부담하던 국고 대응 투자분도 법 개정을 통해 시·도 교육청으로 전액 이관할 계획임을 밝혔다.¹³⁾ 또, 기존에 시·도와 시·군·구가 실시하던 자체사업(이하 특수보육시책) 또한 필수적 경비 유무 등 그 성격에 비추어 이관 범위를 결정하여 시·도 교육청으로 이관하겠다는 입장이다.¹⁴⁾

1) 국고보조금 사업의 보조사업자와 부담 주체가 달라지는 문제

앞서 살펴본 바와 같이 현행 법령 체계상으로는 어린이집 관련 국고보조금 사업의 부담 주체(보조사업자)는 지자체이지만, 업무가 이관되고 중앙부처가 교육부로 변경되는 상황에서는 지자체가 더 이상 보조사업자가 아닌 상황이 발생하여, 추후 의무 부담 주체에 대한 논란이 일게 될 가능성이 크다. 따라서, 유보통합 초기단계에서는 보조사업자(업무 수행 주체) 여부와 무관하게 국고 대응투자분에 해당하는 재원을 누가 의무 부담해야 하는지에 대한 세심한 검토를 통한 법령 개정이 요구된다.

2) 특수보육시책의 이관 범위 및 의무 부담에 대한 논란

특수보육시책 사업 예산을 둘러싸고는 지자체와 교육부 및 시·도교육청 간에 훨씬 치열한 논란이 예상된다. 지자체의 입장에서는 특수보

육시책 사업 예산은 지방자치의 영역에 해당하는 사안으로 중앙정부가 이를 강제할 수 없으며, 보육 업무가 더 이상 지자체의 업무가 아닌 상황에서는 해당 재원의 조달은 국고(중앙정부) 혹은 교육자치의 영역에서 해결해야 한다는 입장을 보일 가능성이 크다. 반대로 교육부 및 시·도교육청은 업무 수행에 필요한 재원이 모두 이관되지 않은 채 업무만 전부 이관되는 것에 상당한 부담을 느낄 수밖에 없는 상황으로, 업무 이관 과정에서 재정 이관 방안을 함께 마련하여 향후 보육 업무 추진에 필요한 재원을 안정적으로 확보하고자 노력할 수밖에 없는 입장이다.

실제로 현재 특수보육시책 사업은 지자체가 자율적으로 결정하여 실시하는 사업으로, 중앙정부가 이의 이관을 강제할 수 있는 법적 근거는 부재한 상황이다. 영유아교육·보육추진단은 특수보육시책 사업의 필수적 경비 유무 등을 파악하여 이관 범위를 설정하겠다고 밝히고 있으나, 특수보육시책 사업 중 필수적 경비를 가려 내는 것은 현실적으로 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 특수보육시책 사업은 보육 사업을 수행하는 과정에서 특정 지역에서 보다 예산 소요가 더 많이 요구되는 부분에 지자체가 추가 지원을 통해 보육서비스의 질을 유지하는 목적으로 수행되는 것이기 때문이다. 즉, 지역 특성에 따라 어떤 지역은 원거리에 거주하는 우수한 교사를 채용하기 위해 교사 처우 개선비 지원을 실시할 수 있으며, 낙후된 구도심 지역은 어린이집 시설 개보수 사업에 보다 많은 예산을 투입할 것이며, 또 다른 지역은 영유아 부모들의 보육·교육비 부담 경감을 위해 차액보육료 혹은 필요경비 지원 사업을 실시하는 지역이 있을 수도 있기 때문이다. 다시 말해, 현재 실시되고 있는 특수보육시책 사업은 지역의 특성과

13) 영유아교육·보육통합추진단(2023. 7. 28). 유·보 관리체계 일원화 방안(안). p.7.

14) 영유아교육·보육통합추진단(2023. 7. 28). 유·보 관리체계 일원화 방안(안). p.7.

필요에 따라 지자체가 자율적으로 실시 여부를 결정한 사항으로, 하나의 분야(예: 차액보육료 지원)가 다른 분야(예: 교사 처우개선비 지원)에 비해 더 필수적이라고 단정 짓기 어렵다는 문제가 있다.

한편, 특수보육시책 사업 예산은 지자체별 재정 여력에 따라 그 규모가 매우 천차만별인 상황으로, 이를 직관적으로 이해하기 위해 표준보육비용을 활용한 연간 추계액을 활용¹⁵⁾하여, 지역별 특수보육시책 예산의 특징을 살펴보면 다

음과 같다. 단, 본고는 활용 가능한 예산 자료의 한계로 인하여 지자체 특수보육시책은 2021년도 예산을 기준으로 하고, 표준보육비용과 국고보조금 예산은 2022년 기준 값을 활용하였으므로, 이에 대한 주의가 요구된다.

먼저 표준보육비용(2022년 기준)을 적용한 연간 추계액(이하 연간 추계액)은 전국 기준 9조 6,003억원으로, 여기서 국고보조금(2022년 기준) 8조697억원을 뺀 금액인 차액(이하 차액)은 1조 5,306억원이다. 전국 기준 국고보조금과 지자체

〈표 6〉 지자체 특수보육시책 예산 대비 차액(표준보육비용 적용 연간 추계액-국고보조금) 비중 단위: 백만원, (%)

시도	표준보육 비용(2022년) 적용 연간 추계액	지자체 특수보육시책 (2021년)	차액 (연간추계액-국고보조금)	차액이 특수보육시책에서 차지하는 비중
전국	9,600,280	1,592,321	1,530,627	(96.1)
서울	1,450,259	403,629	123,522	(30.6)
부산	493,555	40,709	61,648	(151.4)
대구	390,251	27,608	31,209	(113.0)
인천	543,698	95,206	119,452	(125.5)
광주	293,033	23,861	27,238	(114.2)
대전	255,740	47,555	10,106	(21.3)
울산	222,130	24,659	37,290	(151.2)
세종	128,610	15,386	37,719	(245.2)
경기	2,874,803	513,387	649,593	(126.5)
강원	281,697	33,015	46,141	(139.8)
충북	333,301	41,974	68,950	(164.3)
충남	451,361	89,166	91,204	(102.3)
전북	306,756	25,825	21,428	(83.0)
전남	341,487	39,867	42,966	(107.8)
경북	442,822	79,269	60,504	(76.3)
경남	611,271	65,334	92,731	(141.9)
제주	179,504	25,889	23,637	(91.3)

주: 1) 차액은 표준보육비용(2022년) 적용 연간 추계액에서 국고 대응 어린이집 보육 예산(2022년)을 제외한 금액.

2) 〈표 III-2-8〉 지역별 연간 재정 추계액과 〈표 III-1-6〉의 지자체 특수보육시책 예산을 활용하여 산출함.

자료: 1) 보건복지부(2023a). 2022 보육통계. pp.103-117, 145-147.

2) 보건복지부(2023. 3. 30). 카드뉴스. 과학적 근거를 기반으로 선정된 표준보육비용. p.4.

3) 최은경·박진아·김동훈 외(2021). 표준보육비용 산정 모형 개발 연구, p.197 〈표 IV-2-1〉.

15) 표준보육비용은 영유아 1인당 비용으로 산출되는 값으로, 본고는 연령별 영유아 1인당 표준보육비용에 지역별 영유아 수를 곱하여 연간 추계액을 산출하였음. 즉, 표준보육비용은 전국적으로 동일한 금액으로 본고에서는 동일한 보육서비스 제공을 위해 필요한 적정 규모의 예산 투입의 기준점을 설정하기 위해 표준보육비용을 활용하였음.

특수보육시책 예산을 합한 금액, 즉 보육 예산은 9조6,620억원으로 연간 추계액을 약간 웃도는 수치임을 알 수 있다. 다시 말해, 지자체의 특수보육시책 사업 예산을 전국 단위로 합쳐 놓으면, 평균적으로 연간 추계액을 약간 초과하는 예산 투입이 이뤄지고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 문제는 이를 지역별로 나누어 살펴보면, 지역별로 예산 투입에 있어 큰 편차를 가지고 있음을 쉽게 발견할 수 있다. 예를 들어, 서울의 경우 특수보육시책 예산에서 차액이 차지하는 비중은 30.6%에 불과하여, 표준보육비용 수준을 크게 초과하여 특수보육시책 사업을 시행하고 있음을 알 수 있다. 반면, 전국적으로 영유아 수가 가장 많은 경기도의 경우 차액이 특수보육시책에서 차지하는 비중이 126.5%로, 기존에 투입되던 국고보조금 대응 투자분 뿐 아니라 특수보육시책 사업 예산 전액을 이관하더라도 표준보육비용 수준을 밑도는 투입이 이뤄지고 있음을 엿볼 수 있다. 경기 뿐 아니라 대다수의 지자체가 이 비중이 100%이상이었다.¹⁶⁾

결과적으로, 일률적인 기준으로 특수보육시책 예산의 이관을 의무 부담하도록 할 경우 서울과 같은 지역은 의무 부담해야 하는 재원의 규모가 기존의 특수보육시책 사업 예산 규모보다 적어, 기존의 보육서비스의 질을 유지하기 어려울 수 있다. 반면, 다수의 지자체는 정해진 기준에 해당하는 부담액을 감당할 수 있는 재정적 여력이 안 될 가능성이 높아 강한 반발이 예상되며, 의무 부담이 강행될 경우 다른 부문(예 : 취약아동 지원)의 예산 조정이 일어나 오히려 지역 내 아동 복지 사업에 차질을 가져올 수 있다는 우려도 있다.

나. 재원의 성격

한편, 재원의 이관 시 재원의 성격을 어떻게 할 것인지에 대해서도 논쟁이 일 수 있을 것으로 사료된다. 지자체가 교육부 혹은 시·도 및 시·군·구 교육청으로 전출하는 예산을 일종의 교부금처럼 교육자치 영역에 속하는 예산으로 이관할 것인지, 아니면 기존과 같이 시·도 및 시·군·구 교육청이 중앙정부(교육부)와 함께 국고보조금 사업의 보조사업자로서 업무를 수행하는 형태, 즉 보조금 사업의 성격을 유지할 것인지에 따라 법령 개정의 범위와 예산 운영 방식 등이 큰 차이를 보일 수 있기 때문이다.

1) 지자체가 분담금 형태로 전출하는 방식

먼저, 지자체가 교육비특별회계로 일정 부분의 부담금(이관 예산)을 전출하는 형태로 재원 이관이 이뤄지는 경우를 생각해보자. 이러한 예산 흐름은 기존 보육 사업을 담당하던 중앙부처인 복지부를 교육부로 변경하여 국고지원금에 해당하는 예산을 전출하며, 지자체는 교육비 특별회계로 시·도 교육청에 해당하는 부담금을 전출하는 형태로 이관이 이뤄지는 방식이다. 이러한 재원 이관은 유보통합 방향(관리체계 일원화)에 부합하며, 안정적인 재원 확보가 가능한 구조를 가졌다는 장점이 있다. 하지만, 일종의 교부금적 성격을 갖고 있어 재원을 국고보조금에 비해 예산 사용에 대한 예산 편성 주체(중앙부처 및 지자체)의 통제권한이 약화될 우려가 있다. 또, 세수 대비 비율로 정의되는 교부금의 경우 재원의 경직성이 강하여, 영유아 수가 지속적으로 줄어드는 상황에서 교부금이 연동하여 조정되지 않아 재정 효율성이 낮다는 비판(김학수, 2021)이 지속적으로 제기되어 왔다.

16) 이와 같은 지역별 편차는 광역자치단체 내 기초자치단체의 재정 여력 및 상황에 따라서도 큰 차이를 보임. 즉, 경기도 내 기초자치단체별로 재정 여력과 지역의 보육 수요 등에 따라 특수보육시책 예산의 비중이 다름.

2) 현행 국고보조금 흐름을 확장한 형태의 이관 방식

한편, 현행 국고보조금 사업을 그대로 수행하되 사업 수행주체를 교육부 및 시·도교육청으로 변경하는 방안 또한 검토 가능하다. 단, 이러한 이관 흐름은 현행 법령 체계상에서 재원 부담 주체도 지자체가 아닌 시·도 교육청으로 변경되는 결과를 초래할 위험이 있어 신중한 접근이 요구된다. 바꾸어 말하자면, 지자체가 더 이상 국고보조사업의 보조사업자가 아니라는 이유로 재원의 이관을 거부할 가능성이 있으며, 이 경우 시·도 교육청은 국고보조 사업에 매칭해야 하는 재원 확보가 어려워, 보조사업 수행 자체가 난항을 겪게 될 위험이 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 지자체가 보육 사업을 위한 교육비특별회계를 증액 편성하여 지원하도록 법령 개정이 요구된다. 그러나, 이와 같은 재원 흐름은 동일한 예산에 대해 편성 및 정산 절차 등이 복잡해지며 행정력 낭비를 유발할 위험이 높다. 또, 이러한 이관은 국고보조금에 국한한 이관 방법으로, 지자체의 특수보육시책 사업은 원칙적으로 이관 범위에서 배제되어 있음을 내포한다.

반면, 다소 복잡한 절차를 거쳐야 하지만 재원이 보조금 성격을 유지할 경우에는 교부금에 비해 예산의 경직성이 낮아 중앙부처의 통제력이 강하게 작용할 수 있다는 점, 매해 국고보조금 규모에 연동하여 매칭 규모가 결정되므로 예산 편성 시 영유아 수 및 보육사업 진행 상황 등을 고려하여 유동성을 확보할 수 있다는 점, 현재 기준 국고보조사업의 의무 부담 비율에 대한 이해도와 공감대가 어느 정도 형성되어 있다

는 점 등의 장점이 있으며, 결과적으로 단기적으로 신속한 이관이 가능할 것으로 판단된다.

3) 지자체-교육청 공동사업비 형태의 이관

한편, 앞서 2가지 방법 이 외에도 지자체와 시·도 교육청 공동사업의 형태로 보육 사업을 운영하는 방안도 검토해 볼 직 하다. 단, 이관 재원 전액을 공동사업으로 운영하는 것은 현실적으로 불가능하며, 지자체 특수보육시책 사업 중 일부 사업에 국한하여 의무적 공동사업 실시 등을 규정하는 방식으로의 시행이 적합할 것으로 보인다.

공동사업비 제도란 지자체와 시·도 교육청이 협업이 가능한 사업에 대해 양자가 공동으로 예산을 편성하여 집행할 수 있는 제도로, 예를 들어 서울특별시 친환경 무상급식 사업이 이에 해당한다¹⁷⁾ 이와 같은 재원 분담 방식은 현재 어린이집 관련 재원과 유치원 관련 재원을 공동사업비로 묶어줌으로써, 유보통합의 취지가 부각될 수 있으며, 지자체 입장에서 어차피 의무부담하고 교육청으로 전출해야하는 재원(국고보조금 매칭분)을 공동사업 형태로 운영하게 됨으로써 다른 보육사업과의 연계성을 유지할 수 있으며, 지자체 특수보육시책 예산을 유지하기 용이하다는 장점이 있다. 하지만, 이러한 장점에도 불구하고 현재 이미 지자체와 교육청 간에는 양자 간 협의기구가 규정되어 있었으나, 실질적으로 작동되지 않아 실효성이 낮다는 점¹⁸⁾, 지자체장과 시도교육감의 협의가 원활하지 않을 경우 어린이집 관련 보육 전체가 불안정한 상태에 놓이게 될 위험이 크다는 점에서 치명적 한계를 가지고 있는 제도이다. 따라서, 유보통합 과정

17) 서울특별시 친환경 무상급식 사업은 서울시가 30%, 자치구가 20%, 교육청이 50% 등의 재원을 분담함. 오나래, 2022. 지방자치단체-교육청 간 공동사업비 제도 도입 논의와 향후 과제, Tax Issue Papre, 68. p.9.

18) 오나래, 2022. 지방자치단체-교육청 간 공동사업비 제도 도입 논의와 향후 과제, Tax Issue Papre, 68. p.9.

에서 공동사업을 규정할 경우에는 지자체 특성을 반영하여 시행되는 특수보육시책 사업 중 일부 세부사업에 국한하여 실시하도록 하되, 의무 부담 비율 등을 지정하여 지자체-시·도 교육청 간의 갈등을 사전에 방지하는 방식으로의 제도 개선이 필요하다고 사료된다.

5. 결론 및 향후 과제

지금까지 초기 유보통합 단계(1~2단계)에서의 자원 이관 규모와 이관 방법 등을 중심으로 추후 제기될 수 있는 주요 쟁점에 대해 살펴보았다. 간략히 요약하자면, 기존의 국고보조금 사업의 경우 지자체의 대응 투자 분을 어떠한 방식(국고보조사업 vs 교육재정교부금)으로 이관할 것인지가 추후 논란의 지점이 될 것으로 보이며, 기존에 지자체에서 수행하던 특수보육 시책 사업 예산에 해당하는 재원을 누가 부담할 것인지(지자체 이관 vs 교부금에서 부담), 특수보육시책 사업 예산 중 얼마(혹은 어디까지)를

지원 범위로 할 것인지 등이 논쟁 지점이 될 것으로 예상된다.

앞서 언급한 바와 같이 영유아교육·보육통합 추진단은 2024년까지 2단계 관리체계 일원화를 완료한다는 계획을 밝힌 바 있으므로, 본고에 제시된 주요 쟁점에 대한 집중적인 협의와 검토가 매우 시급하게 진행되어야 함으로 알 수 있다. 그러나, 자원 이관과 관련하여서는 아직까지 중앙정부 차원에서 큰 틀에서의 방향성만 제시되어 있을 뿐 지자체 및 유관 기관과의 협의를 진행하고 있지 않은 상황이다. 어찌됐든 원활한 자원 이관을 위해서는 지자체의 예산 협조가 반드시 요구되는 상황으로, 좀 더 중앙정부의 적극적이고 조속한 협의가 요구된다 하겠다. 또한 지자체도 업무만 이관하고 자원은 이관하지 않겠다는 자세로는 보육 현장의 혼란과 갈등만이 심화될 뿐이라는 점을 주지하는 바이다. 추후 정부 부처 간 신속하고 원만한 협의를 통해 영유아들에게 보다 양질의 보육서비스가 제공될 수 있기를 기대해본다.