



유보통합 완성을 위한 남은 과제, 무엇인가?

사회행정사업평가과 최해인 분석관

논의 배경 및 현황

▪ 정부는 영유아 교육·보육에 대한 국가책임 강화를 위해 유보통합¹⁾을 추진하고 있으며 2027년 예산안에서 관련 투자가 확대되었으나, 당초 2026년으로 제시되었던 유보통합 완성 시점이 2030년으로 조정된 만큼 남은 기간 동안 재원과 제도가 이를 뒷받침할 수 있는지 점검 필요

- 2024년 6월 어린이집 소관이 보건복지부에서 교육부로 이관되며 관리체계가 일원화되었고, 같은 달 정부는 「유보통합 실행계획」을 통해 통합기관 출범, 교사 자격 통합, 교사 대 아동 비율 개선 등 세부 과제와 일정을 제시하였음
- 2026년 1월 영유아특별회계²⁾ 신설로 일반회계와 유아교육지원특별회계로 나뉘어 있던 재원이 통합되었고, 2027년 예산안에서는 미래대응기금 교육·인재계정³⁾이 추가됨
- 2026년 8월 교육부 하반기 업무계획에서 영유아 교육·보육 일원화 완성 시점이 2030년으로 제시됨에 따라, 영유아 예산의 재원과 유보통합 실행계획 과제별 추진 현황을 살펴보고, 유보통합 완성을 위한 재원·입법·사업 측면의 과제를 점검할 필요

[표 1] 유보통합 추진 경과

구분	주요 내용
2024년 6월	「정부조직법」 개정(2023.12월)에 따라 어린이집 소관을 교육부로 이관, “유보통합 실행계획” 발표
2025년 12월	「영유아특별회계법」 제정 및 「유아교육지원특별회계법」 폐지('26.1월, 영유아특별회계 시행)
2026년 8월	교육부, 하반기 업무계획 발표(영유아 교육·보육 일원화 2030년 완성)
2026년 11월	교육부, 유보통합 추진을 위한 새로운 로드맵 발표(예정)

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

▪ 2027년 예산안 기준 교육부 소관 영유아 교육·보육 예산은 전년 대비 7.2% 증가한 9.9조원⁴⁾이며, 이 중 유보통합 예산은 46.9% 증가한 1.2조원임

- (영유아 교육·보육) 0~2세 보육료 지원단가 3% 인상(+1,324억원), 교직원 인건비 지원단가 인상 및 처우개선비 확대(+907억원) 등
- (유보통합) '27년 무상교육·보육 지원대상을 3세반까지 확대(+1,726억원)하고, 교사 대 아동 비율 개선 지원 대상을 0세반에서 1세반까지 확대 및 인센티브 신설

1) 유치원과 어린이집으로 이원화된 영유아 교육·보육 체계를 통합하는 정책으로, 관리체계·재정·교사 자격·기관의 통합을 포함함
2) 「영유아특별회계법」(2025.12.23. 제정, 2026.1.1. 시행)에 따라 설치된 특별회계로, 세입은 교육세 세입예산액 중 「고등·평생교육지원특별회계법」 제6조제1항에 따른 금액을 제외한 나머지의 60%를 기본 전입하는 일반회계 전입금 등으로 구성되고, 유효기간은 2030년 12월 31일까지임
3) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」(의안번호 제2221052호, 2026.9.3. 정부 제출)에 따라 신설되는 미래대응기금의 5개 계정 중 하나로, 영유아 보육·교육 지원 사업 등에 사용하도록 규정되어 있음
4) 2027년 영유아특별회계 및 미래대응기금 교육·인재계정 편성액 기준이며, 지방교육재정교부금 중 유아교육 관련 예산, 시·도교육청 교육비특별회계, 지방자치단체의 국고대응투자 및 자체사업 예산은 제외



[표 2] 영유아 교육·보육 주요 사업 예산

(단위: 억원)

구분	회계·기금	사업명	'26년 추경예산	'27년 예산안
영유아 교육·보육	영유아특별회계	영유아보육료 지원	36,635	37,959
		보육교직원 인건비 및 운영지원	21,844	22,736
유보통합	영유아특별회계	유아 단계적 무상교육 보육 실현	4,703	6,429
	미래대응기금 (교육·인재계정)	교사 대 아동 비율 개선 ¹⁾	(3,262)	5,269

주: 1) 교사 대 아동 비율 개선 사업은 2026년 영유아특별회계에서 2027년 미래대응기금으로 이관

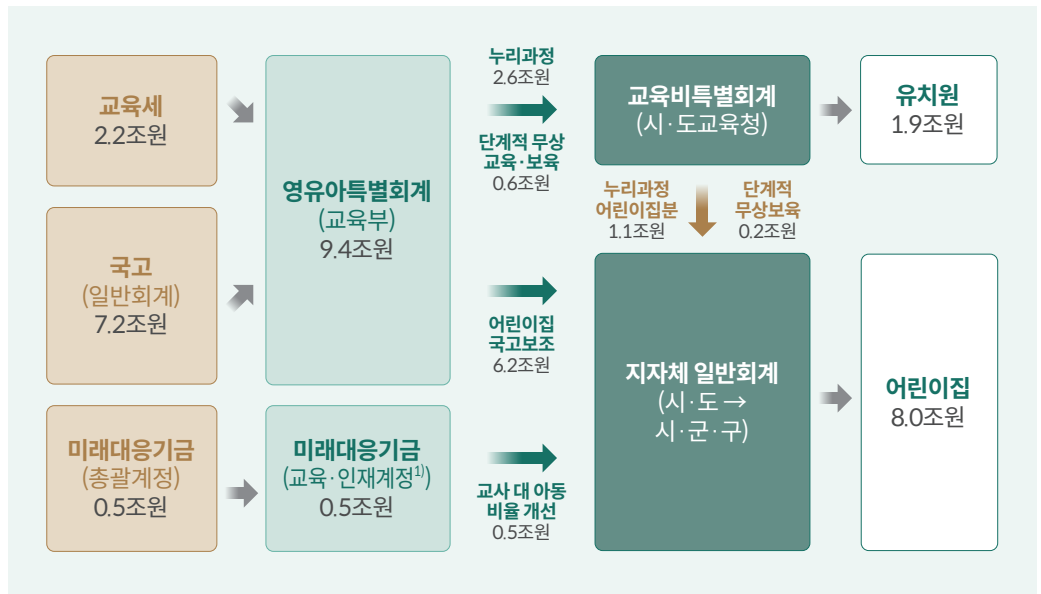
자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

영유아 교육·보육 예산 재원 구조

- 2027년 예산안 기준 영유아 교육·보육 예산은 영유아특별회계(9.4조원)와 미래대응기금 교육·인재계정(0.5조원)을 재원으로 하며, 동 예산은 교육비특별회계(시·도교육청)와 지방자치단체 일반회계 두 경로를 거쳐 유치원과 어린이집에 지원됨

- 2027년 예산안 기준 유치원에 1.9조원, 어린이집에 8.0조원 지원이 편성되었으며, 시·도 교육청과 지방자치단체가 자체적으로 지원하는 재원은 별도임⁵⁾

[그림 1] 영유아 교육·보육 예산 지원 구조(2027년 예산안 기준)



주: 1) 2027년 미래대응기금 교육·인재계정은 총괄계정으로부터 전입받으며, 2028년부터는 당초 내국세 세입 예산액과 내국세 세입 추세기 중 작은 금액의 20.79%에서 「지방교육재정교부금법」 제3조제2항에 따른 교부금을 공제한 금액을 일반회계로부터 전입받을 계획임

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 영유아특별회계는 종전 유아교육지원특별회계와 달리 교육세 전입 비율이 법률에 규정되었으며, 유효기간은 2030년 12월 31일까지로 한시적임

- (세입) 영유아특별회계는 교육세 세입예산액의 60%를 일반회계로부터 전입받도록 규정되었으며, 종전 회계는 교육세 중 매년 예산으로 정하는 금액을 전입받았음
- (유효기간) 영유아특별회계는 2030년 12월 31일까지 효력을 가지며, 종전 유아교육지원특별회계도 3년 한시로 출발하여 두 차례 연장된 바 있음

5) 시·도교육청은 유치원 교직원 인건비, 유치원 교육역량 지원비 등은 보통교부금으로 교부받아 자체적으로 예산을 편성하여 유치원에 지원하고 있으며, 지방자치단체는 국고 대응투자 및 자체사업으로 어린이집에 지원하고 있음

유보통합 실행계획 과제별 추진 현황

■ 미래대응기금 교육·인재계정은 근거 법률안이 국회 심사 중이고, 재원이 지방교육재정교부금 산정 결과에 따라 달라지는 구조임⁶⁾

- (규모) 교육·인재계정(4.9조원)은 영유아 교육·보육 외 고등·평생교육, 인재 육성에도 사용토록 규정되며, 영유아 분야 편성액은 0.5조원으로 계정의 10.7% 수준임
- (재원) 교육·인재계정의 재원은 내국세 일정 비율에서 지방교육재정교부금을 공제하여 산정되므로, 교부금이 확대되면 그만큼 축소되는 구조임

■ 단계적 무상교육·보육, 교사 대 아동 비율 개선 등 예산 수반 과제는 지원대상·단가를 단계적으로 확대해 왔으며, 2028년까지 이를 이어갈 계획임

- (무상교육·보육) 2025년 7월부터 5세 유아를 대상으로 지원이 시작되어 2026년 4~5세로 확대되었으며, 2027년에는 3~5세 전체로 확대될 예정임
- (교사 대 아동 비율) 어린이집은 2026년 0세반 1:3→1:2, 2027년 1세반 1:5→1:4, 2028년 2세반 1:7→1:6으로 개선될 계획임

■ 반면 통합교원 자격, 통합기관(가칭 '영유아학교') 기준 등 입법 수반 과제는 2024년 이후 진전이 없으며, 하반기 업무계획에도 관련 과제가 제시되지 않았음

- (통합교원 자격) 2024년 12월 기관통합 전제의 통합모형에 대한 이해관계자 갈등으로 대국민 공청회가 파행되었고, 통합방안은 사회적 숙의를 거쳐 검토할 예정이며, 보육교사의 법적 지위 변경도 통합법 적용을 전제로 하고 있음
- (통합법·관리체계) 통합법은 유보통합의 구체적 기준·운영체계 정립 이후 추진 가능한 과제이며, 지방 보육사무를 교육감으로 이관하는 3법(「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」, 「영유아보육법」)은 재정 이관 이견으로 국회에 계류 중임

[표 3] 「유보통합 실행계획」 주요 과제별 추진 현황

과제	실행계획('24.6.)상 목표	추진 현황
단계적 무상교육·보육	2027년까지 3~5세 단계적 추진	2025년 7월부터 5세 지원, 2026년 4~5세 확대, 2027년 3~5세 전체로 확대될 예정
교사 대 아동 비율 개선	(0세) 1:3 → 1:2 (0~2세) 보조교사 3학급당 1명 → 2학급당 1명 (3~5세) 평균비율 1:12 → 1:8	2026년 0세반 1:3 → 1:2 2027년 1세반 1:5 → 1:4 2028년 2세반 1:7 → 1:6 (추진 예정)
통합교원 자격, 양성체제 개편	2024년말 통합교원 관련 기준 확정 2026년 통합교사 자격 도입 2027년 신규통합교사 양성('31년 배출)	2024년 12월 대국민 공청회 파행 후, 사회적 숙의를 거쳐 검토 예정
교사 처우 개선 등	처우개선비 단계적 인상, 통합법 적용에 따라 보육교사 법적지위를 근로자에서 교원으로 변경	2026년, 2027년 처우개선비 2만원씩 인상, 법적지위 변경은 통합법 미제정으로 미추진
설립·운영 기준 마련	2024년말 통합기관 설립·운영 기준 확정 2025년 통합법 제정 추진·시행	법제개선연구(2025.12) 이후 유보통합진행상황 등을 고려하여 단계적 추진 검토 ¹⁾
지방 관리체계 일원화	2024년말 관련 법률 일괄 개정 후, 단계적으로 지자체 인력·자산 교육청 이관	3법 발의('24.10.) 후 국회 계류
영유아교육과정 개발·적용	2026년 0~5세 영유아교육과정 마련 및 적용	향후 교육과정 통합 기반 조성을 위해 '표준보육과정(0~2세)-누리과정(3~5세)-초등교육과정' 간 연계 추진 중

주: 1) 교육부는 지역 여건과 영유아·학부모 수요에 대응하는 유치원·어린이집 운영 모델 및 지원 방안을 마련 중이라고 밝혔으며, 통합기관 설립·운영 기준은 확정되지 않았음

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

6) 「미래대응기금 설치 및 운용에 관한 법률안」 제9조제1항제1호에 따르면 교육·인재계정의 재원은 당초 내국세 세입 예산액과 내국세 세입 추세기 중 작은 금액의 20.79%에서 「지방교육재정교부금법」 제3조제2항에 따른 교부금을 공제한 금액으로 함

유보통합 완성을 위한 남은 과제

- 영유아특별회계의 유효기간이 유보통합 완성 목표 시점과 같은 2030년 12월 31일까지로 한시적이고, 영유아 교육·보육 재원은 교육부 외에 시·도교육청과 지방자치단체에도 걸쳐 있으므로, 2026년 11월 제시 예정인 새로운 유보통합 로드맵에는 일정과 함께 완성을 위한 자원 확보 및 기관 간 재정분담 방안도 포함될 필요
 - 지방자치단체는 교육부 소관 예산과 별도로 2025년 기준 2.0조원을 어린이집에 자체 지원하고 있으나, 사무가 이관된 만큼 예산도 교육청이 부담해야 한다는 입장⁸⁾이고 국회에 계류 중인 3법도 이관 범위를 구체적으로 정하지 않아 동 재원의 이관 여부가 불확실함
- 입법 수반 과제는 목표 시점이 제시된 것과 그렇지 않은 것으로 나뉘어 있으며, 유보통합 완성을 위해서는 통합교원 자격과 통합기관 기준의 확정이 선행되어야 하므로 2030년까지의 단계별 입법 이행계획 마련 및 추진 상황 관리 필요
 - (관리체계) 교육·보육 사무를 교육청 중심으로 재편하는 3법은 2026년 하반기 업무계획에서 연내 개정이 목표로 제시되었으나, 2024년 10월 발의 이후 계류 중임
 - (통합교원·통합기관) 통합교원 자격과 통합기관 기준은 동 계획에 포함되지 않음
- 교사 대 아동 비율 개선과 단계적 무상교육·보육은 기관 유형에 따라 참여율과 부담 경감 폭에 차이가 있고 지원 범위도 인건비 보전에 한정되어 있어, 기관별 여건을 반영한 사업 설계와 실질적인 무상교육·보육 실현 필요
 - (참여 현황) 유형별로는 가정어린이집이 74.1%인 반면 국공립은 35.5%로 가장 낮아 기관 유형에 따른 차이가 크므로, 미참여 사유와 유형별 여건에 대한 점검이 필요
 - (지원 구조) 인건비 지원 어린이집에는 인건비를, 미지원 어린이집에는 보육료를 추가 지원하는 방식으로 교사 추가 채용 비용을 보전하고 있으나, 보육실 증설·개조 등 시설 투자는 지원 범위에 포함되지 않아 보육실 여유가 없는 기관은 지원을 받더라도 반 증설이 어려울 수 있음

[표 4] 어린이집 유형별 0세반 교사 대 아동 비율 개선 참여율

(단위: %)

구분	가정	국공립	민간	법인·단체 등	사회복지법인	직장	협동	합계
참여율	74.1	35.5	52.1	56.5	54.0	60.4	64.1	55.1

주: 2026년 7월 기준이며, 참여율은 교사 1인당 아동 2명 이하로 운영되는 반의 비중임

자료: 교육부

- (학부모 부담) 2026년 4월 기준 학부모 양육비 부담이 전년 대비 유치원 41.4%, 어린이집 18.3% 감소하였으나, 경감 폭에 차이가 있고 유아교육비·방과후과정비·기타필요경비 등 학부모가 추가로 부담하는 항목은 남아 있음

[표 5] 유치원 납입금·보육시설 이용료 소비자물가지수 추이(2020=100)

구분	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년
유치원 납입금	73.85 (△19.0)	69.65 (△5.7)	64.97 (△6.7)	67.77 (4.3)	39.72 (△41.4)
보육시설 이용료	99.16 (△0.5)	96.64 (△2.5)	93.44 (△3.3)	85.49 (△8.5)	69.81 (△18.3)

주: 매년 4월 기준이며, 괄호 안은 전년 대비 증감률(%)로 △는 감소를 의미함

자료: 교육부(국가데이터처 소비자물가지수)

7) 지방자치단체는 2025년 기준 국고대응투자 3.2조원, 자체사업 2.0조원을 어린이집에 지원하고 있음

8) 육아정책연구소, 「유보통합을 위한 법제 개선 및 통합법 제정 방안」, 2025.