

2016년 제5차 육아정책 심포지엄

기관 투명성 제고를 통한 부모 신뢰성 강화

1부: 유아교육기관의 CCTV 설치에 따른 유용성과 한계

2부: 사립유치원 재무회계규칙 쟁점

일시 | 2016. 12. 12. [월] 14:00-16:00

장소 | 육아정책연구소 대회의실

2016년 제5차 육아정책 심포지엄

기관 투명성 제고를 통한 부모 신뢰성 강화

□ 일시: 2016. 12. 12.(월) 14:00

□ 장소: 육아정책연구소 대회의실

14:00~14:10 개회 및 인사말

14:10~14:30 발표

유아교육기관의 CCTV 설치에 따른 유용성과 한계

강은진 | 육아정책연구소 연구위원

14:30~15:00 지정토론

나달숙 | 백석대학교 법행정경찰학부 교수

조영석 | 교육부 유아교육정책과 사무관

15:00~15:20 발표

사립유치원 재무회계규칙 쟁점

김은설 | 육아정책연구소 연구위원

15:20~15:50 지정토론

하봉운 | 경기대학교 교직학과 교수

김용남 | 한국교육개발원 지방교육재정연구특임센터 연구위원

15:50~16:00 자유토론 및 질의응답

§ 2016년 제5차 육아정책 심포지움 §



발표

유아교육기관의 CCTV 설치에 따른 유용성과 한계

강은진 | 육아정책연구소 연구위원

유아교육보육기관의 CCTV 설치에 따른 유용성과 한계¹⁾

강은진(육아정책연구소 연구위원)

1. 서론

영상정보처리기기는 “일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 일체의 장치로써 시행령 제3조에 따른 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 및 네트워크 카메라(Network Camera)를 의미”한다(개인정보보호법 제2조제7호, 시행령 제3조). 영상정보처리기기는 방법과 영유아의 안전을 위해 유아교육·보육기관에 도입되기 시작하여, 2015년 기준 설치율이 유치원²⁾ 94%, 어린이집³⁾ 31.6%에 이르렀다.

그러다가 2015년 1월 인천의 아동학대 사건으로 어린이집의 경우 CCTV 설치 의무화가 법제화되어, 개정된 영유아보육법(2015.5.18.)⁴⁾에서는 어린이집 설치기준, 폐쇄회로텔레비전의 설치, 영상정보의 열람금지 등에 대한 규정과 시행 규칙 등이 마련되었다(표 1참조).

<표 1> 폐쇄회로텔레비전 관련 법안 삼단비교표

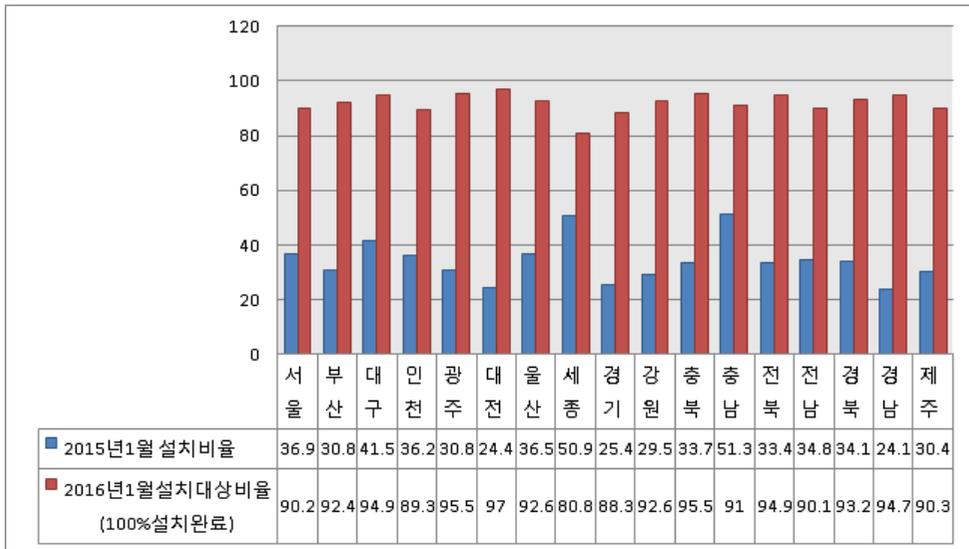
영유아보육법 [개정 2015.5.18.]	영유아보육법시행령 [신설 2015.9.15]	영유아보육법시행규칙 [신설 2015.9.18.]
제15조의4(폐쇄회로텔레비전의 설치 등)	-	제9조(어린이집의 설치기준 등) 별표 1(어린이집 설치기준)과 별표1의 2(폐쇄회로 텔레비전 관리기준) 제9조의2(폐쇄회로 텔레비전 미설치 등에 관한 등의 또는 신고의 방법 등) 제9조의3(영상정보의 보관기준 및 보관기관 등)
제15조의5(영상정보의 열람금지 등)	제20조의8(영상정보의 안정성 확보조치)	제9조의4(보호자의 영상정보의 열람시기·절차 및 방법 등) 제9조의5(보육관련 안전업무를 수행하는 기관의 영상정보의 열람시기·절차 및 방법 등)

- 1) 본고는 2015년 강은진·이정림·조혜주의 「아동인권 보호를 위한 CCTV의 설치 및 운영 방안: 유치원·어린이집을 중심으로」의 일부자료를 토대로 재작성한 것임.
- 2) 교육부(2015). 유치원 내 영상정보처리기기 설치 확대 추진 기본 계획, p2 <설치현황 중 개요> (강은진 외, (2015) p. 55에서 재인용).
- 3) 보건복지위원회(2015). 영유아보육법 일부개정법률안 검토보고. p. 49.
- 4) 영유아보육법[시행2015.9.19][법률 제13321호, 2015. 5. 18., 일부개정]

	제9조의6(영상정보 열람 시 증표의 제시) 제9조의7(영상정보 열람대장의 작성 및 보관) 제9조의8(영상정보 저장 가능 저장장치) 제9조의9(폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리 및 열람 실태의 조사·점검 등)
--	--

자료: 국가법령정보센터(<http://law.go.kr> 인출일 2016. 5. 2). 영유아보육법 3단비교표

그 결과 2016년 1월 기준, 전국 총 42,324개소의 어린이집 중 설치 예외 시설(3,717개소)⁵⁾을 제외한 설치 대상 38,607개소(91.2%)의 100%가 CCTV 설치를 완료한 상태이다(그림 1 참조).



주: 1) 2015년 1월 기준 전체 어린이집은 43,763개소이며, 지역별 CCTV 설치 현황자료임.

2) 2016년 1월 기준 전체 어린이집은 42,324개소이며, 설치예외기관(기요건충족, 미설치동의, 네트워크카메라 설치기관)을 제외한 설치대상비율임. 설치대상기관은 100% 설치 완료한 상태임.

3) 두 자료를 기초로 단순 설치율을 비교한 표로 정확한 증가율을 비교하기는 어려움.

자료: 1) 보건복지위원회(2015). 영유아보육법 일부개정법률안 검토보고, p. 49.

2) 보건복지부(2016). 어린이집 CCTV 확인 점검 결과 보고서. 내부자료

[그림 1] 2015, 2016년 어린이집 CCTV 설치율 비교

교육부(2015: 4)⁶⁾에서도 2016년까지 CCTV 설치 교실수를 전체 17,493개 중 30,433개(90%)로 높일 계획을 발표한 바 있다.

5) 2016년 1월 기준 전체 어린이집은 42,324개소이며, 설치예외기관은 기요건충족, 미설치동의, 네트워크카메라 설치기관임(보건복지부, 2016).

6) 교육부(2015). 유치원 내 영상정보처리기 설치 확대 추진 기본 계획 p4 <영상정보처리기 설치 확대 및 지원 기준 중 목표>

어린이집의 CCTV 의무화 시행 초기부터 CCTV 설치에 대해 전문가들의 걱정과 우려가 존재하였으며, 이를 반박하는 논리도 함께 제시되었다. 강은진 외(2015: 72-79)의 연구에서 2010년-2015년까지 4대 일간지에 실린 CCTV와 관련된 기사들을 보면, 총 494건의 기사 중 유아교육·보육기관과 관련된 기사는 272건으로, CCTV가 학대와 폭력의 증거로 활용되었다는 기사가 92건이며, 설치 반대(36건), 설치 찬성(27건)이 제시된 기사도 있었다. 설치반대에 대한 기사들은 주로 보육교사의 인권과 교권 침해와 근본대책이 아니라(각 38.9%)는 입장을 제시하고 있었으며, 설치를 찬성하는 기사들의 입장은 보다 다양하였는데, 교사와의 신뢰에 도움(29.6%), CCTV는 최소한의 안전장치이며, 아동학대 해결책(각 18.5%), 현장 감시가 되며(11.1%), 부모에게 필요하다(11.1%)는 의견들도 있었다.

어린이집에 CCTV가 의무화 된지 1년이 지나 거의 대부분의 어린이집에 CCTV가 설치되었으며, 선택적임에도 유치원에 CCTV 설치비율이 94% 이상인 점을 고려할 때, 유아교육·보육기관에 영상정보처리기기 설치 목적은 무엇이어서 하는지 명확히 하고, 앞서 우려했던 교사의 인권, 영유아의 인권 차원에서 우리는 무엇을 고려해야하는지 제고해야할 시점이다.

이를 위해 ‘목적’에 따른 설치, ‘공간’에 따른 열람, ‘대상’에 따른 인권보호의 측면에서 논의하고, CCTV의 유용성과 한계를 고려한 정책 방안을 제안하고자 한다.

2. ‘목적’에 따른 설치: 감시인가? 안전장치인가?

영상정보처리기기는 “일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 일체의 장치로써 시행령 제3조에 따른 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 및 네트워크 카메라를 의미한다(개인정보보호법 제2조제7호, 시행령 제3조). 현재 어린이집 영상정보처리기기 가이드라인에서는 CCTV에 대해서만 규정하고 있으며, 네트워크 카메라는 개인정보보호법에 따라 운용하도록 하고 있다. 보육교사인권상황 실태조사(김연아동발달지원센터, 2013)에서 네트워크 카메라인 IPTV에 대해 교사들은 교사의 인권을 침해하는 경우가 많아 반대한다는 비율이 높았으며(75.8%), 그 이유로 교사가 불이익을 당하거나(37.6%), 감시하는 것 같다(34.2%)는 의견을 꼽고 있다. 선행연구들(정현옥, 2011; 최문선, 2011)은 IPTV 실시에 대해 긍정적 측면보다도 긴장과 부담으로 인한 스트레스와 학부모의 간섭과 요구사항 등의 부정적 측면에 대해 우려하였으며, 이는 다시 보육교사의 노동자로서의 권리를 침해하는 노동감시(권건보, 2011)로 확대될 위험성이 존재한다.

그러므로 유아교육·보육기관의 영상정보처리기기의 설치 목적이 무엇인지 먼저 명확히 규정할 필요가 있다. 어린이집 영상정보처리기기 설치운영 가이드라인(보건복지부, 2015)에서는 설치 목적을 “어린이집 내 영유아 및 보육교직원의 보호, 안전사고 예방, 시설물 안전관리, 범죄예방, 증거확보 등(p.3)”로 규정하고 있다. 여기에서 안전관리와 범죄예방에 목적을 두고 유아교육·보육기관의 외부인 침입 방지 및 방법이 그 목적이라면 네트워크 카메라의 설치가 적합할 것이다. 그러나 유아교육·보육기관 내부 비공개 공간에 대한 설치에 대해서는 ‘범죄예방’이라는 목적이 성립될 수 있는지에 대해서는 논의가 필요하겠다.

3. ‘공간’에 따른 열람: 교실은 비공개 공간, 보육실은 공개 공간?

앞서 영상정보처리기기의 설치 목적에 따라 설치되는 장소도 규정될 수 있다. 현재 어린이집 영상정보처리기기 가이드라인(보건복지부, 2015)에서는 영상정보처리기기가 “각 보육실, 공동놀이실, 놀이터(인근 놀이터 제외) 및 식당, 강당(단, 식당, 강당은 별도로 구획된 공간으로 마련되어 있는 경우에 한함)에 1대 이상씩 설치”하도록 정하고 있다. 표준 개인정보보호 지침(행정자치부, 2016)에서는 영상정보처리기기에 대한 용어의 정의에서 “공개된 장소”와 “비공개된 장소”를 규정하였다.

“공개된 장소”란 공원, 도로, 지하철, 상가 내부, 주차장 등 불특정 다수(정보주체)가 접근 및 통행하는 데에 제한을 받지 아니하는 장소“(표준지침 제2조제11호)이며, “비공개된 장소”인 경우에는 개인정보보호법 제15조제1항에 따라 정보주체의 동의나 다음과 같이 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등에만 영상정보처리기기의 설치·운영(개인영상정보의 수집 및 이용)이 가능하다고 명시되어 있다. 이에 따라 학생, 교사 등 학교관계자만 출입 가능한 학교시설, 예를 들면 교실, 실험실 등은 “비공개된 장소”로서 개인정보보호법 제15조에 따라 규정된다.

현재 CCTV 설치에 있어 어린이집의 보육실은 설치 의무 대상이고, 유치원의 교실은 비공개 공간이므로 설치 범위에서 제외된다. 보육실과 교실 모두 유아와 교사의 신뢰를 기초로 보육·교육 활동이 이루어진다는 기본적인 전제에서 고려할 때 교실과 보육실 모두 “비공개된 장소”로 규정되는 것이 타당하다고 생각한다. 그러므로 현재 설치되어 있다고 하더라도 열람과 공개의 절차에 대해서는 보다 체계적인 관리 지침이 필요하다고 사료된다.

4. ‘대상’에 따른 인권보호: 인권 보호? 수업권 침해?

강은진 외(2015)에서는 유치원과 어린이집 원장 10인, 교사 8인, 부모 5인을 대상으로 면담을 진행하였는데, Nvivo 10.0을 활용해 분석한 결과 총 197개의 의미 단위가 추출되었다. 본고에서는 강은진 외(2015)에서 수행한 면담내용을 재분석하였는데, 그 중 CCTV에 대한 인식 반응은 92건이었다.

영유아와 교직원의 인권과 관련된 내용만을 추려 살펴본 결과, 유아의 인권과 관련된 내용은 17건, 교직원의 인권과 관련된 내용은 16건이었다. 자세한 내용은 아래의 표와 같다.

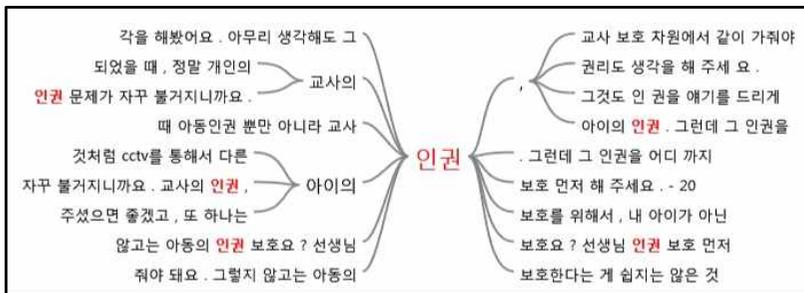
<표 2> 대상별 인권에 대한 긍정적·부정적 입장

단위: %, 빈도

		범주	교직원	학부모	총계	
유아 의 인권	부 정 적	전체 아이인권 침해	1		5.9	1
		다른 아이의 인권 침해	4	4	47.1	8
		시청내용을 다른 부모와 공유	1	1	11.8	2
		개인신상정보공개	3		17.6	3
		인권에 관계된 문제인지 구별하기 어려움	1		5.9	1
	계	10	5	88.2	15	
	공 정 적	아이보호	1	1	11.8	2
		계	11	6	100	17
교사 의 인권	부 정 적	언제든 부모 요구 시 열람	3		7.9	3
		부모의 교육 참견	2		5.3	2
		교사의 사기 저차	3		7.9	3
		교사의 수업권 침해	2		5.3	2
		교사의 인권 침해	8	2	21.1	10
		인권이 아닌 감시	6		15.8	6
	계	24	2	63.2	26	
	공 정 적	교사의 수업개발이나 문제점 해결에 활용	2		5.3	2
		오해해명 기회와 근거	5		13.2	5
문제발생 혹은 법적으로 갈 때 교사 보호		7	2	18.4	9	
		계	14	2	36.9	16
		계	38	4	100	42

CCTV가 유아의 인권에 대해 긍정적이라는 입장이 17건, 부정적이라는 입장도 16건에 해당되었으나, 교사의 인권에 대해서는 부정적이라는 입장(26건)이 긍정적이라는

입장(16건) 보다는 많은 편이었다. 부모와 교직원들은 CCTV가 영유아를 보호한다는 측면에서 긍정적이라고 본 반면, CCTV로 인해 전체 혹은 타유아의 인권이 침해되며, 개인신상정보가 노출되는 것에 대해 우려하였다. 반면 CCTV로 인해 교사의 인권이 침해되고, 감시받고 있다고 여겨지며, 부모의 요구와 간섭에 노출됨을 부정적 측면으로 인식하는 반면, 아동학대를 의심받거나 다른 문제가 발생했을 때 증거자료가 되어 오히려 교사를 보호해 준다는 입장도 있었다. 소수이지만 교사의 수업개발이나 문제점을 모니터링하는 데에도 활용한다는 의견도 있었다. 교사와 유아의 인권에 대한 내용을 중심으로 단어나무를 살펴보면 다음과 같다.



[그림 2] 교사와 인권 단어나무

최근 이루어진 차선희·이진숙(2016: 292-293)의 연구에서도 교사 10명의 CCTV에 대한 경험을 분석하였는데, 긍정적인 측면으로는 영유아의 관찰을 통해 상호작용을 강화 할 수 있으며, 부정적인 태도로는 교사와 아동 간에 거리감이 증대하고 유대감의 약화, 부자연스러운 행동, 가식적인 행동이 나타날 수 있음을 제시하였다. 연희정·이연선(2016)은 CCTV 의무화 이후 유치원과 어린이집 교사 총 116명에게 은유분석 설문지를 통해 CCTV에 대한 인식을 살펴보았다. 연구결과 부정적 관점(감시, 제약), 긍정적 관점(보호, 해결), 중립적 관점(양면, 기록)가 제시되었다. 연구자들은 영유아교사들이 CCTV를 아동학대사건과 결부지어 인식하는데 반해, 인권과 사생활 침해 문제, 교권과 수업 자율성 등의 문제는 연결시키고 있지 않다고 지적하며 교사에게 CCTV는 불편함을 감수해야 할 부분이며 권리의 문제가 아님을 지적하였다.

이상의 결과들은 교사들이 유아교육·보육기관에 설치·운영되고 있는 CCTV에 대해 감시와 제약이라는 인식이 강하며, 그 안에서 자신의 교권이나 개인 사생활 침해 등에 대한 문제의식은 부족한 편임을 알려준다. 또한 유아의 인권에 대한 논의는 더 진전되고 있지 않아, 학부모의 알권리 교사의 수업권 등의 이슈에서 정작 유아들의 목소리에 귀 기울이는 노력이 필요할 것이다. 유아들에게 CCTV는 어떤 의미인지 그것

이 유아들의 발달에 미치는 영향을 무엇일지 깊이있는 고민이 필요하다고 사료된다. 또한 CCTV의 설치와 운영이 영유아의 인권과 교직원의 인권이 대치되지 않는 범위에서 이루어지도록 제한하는 노력이 필요하겠다.

5. 유아교육·보육기관 내 CCTV에 대한 유용성과 한계

어린이집의 CCTV 설치 의무화가 시행된 지 1년이 되어가면서 언론과 연구물을 통해 CCTV의 유용성과 한계들이 제시되고 있다. 특히 언론에서는 부모들의 열람의 어려움과 아동학대 의심 상황일 때 어린이집의 은폐 등을 제시하고 있으나, ‘아동학대 증거 확보의 용이성’(강은진, 2016)도 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 현장에서 CCTV와 관련한 문제들이 어린이집과 유치원에서도 발발하면서 구체적인 방법과 가이드에 대한 요구도 높아지고 있다.

이와 맞물려 CCTV에 담긴 “개인영상정보”에 대한 처리와 그 중요성에 대해 아직 유아교육·보육 교직원들과 부모들의 공유가 이루어지지 않은 상태로 대상별 인권침해를 최소화하면서 영유아와 교직원의 안전을 위한 장치로서 기능할 수 있도록 가이드 라인을 마련함이 필요하겠다. 차선자(2016: 571)는 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하도록 하고 있으나 (영유아보육법 제15조의 4 제2항 제1, 2, 및 3호) “최소한의 영상정보”의 범위에 대한 구체적인 기준, 영상정보를 안전하게 관리하는 것을 확증할 수 있는 기준, 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하기 위한 기준이 명확하게 제시되어 있지 않으므로 이에 대한 명확한 기준이 법령에 포함되어야 할 것이라 제안하였다.

또한 「영유아보육법」은 영상정보를 처리하였거나 영상정보를 처리하거나 처리하였던 자는 직무상 알게 된 영상정보에 대하여 비밀을 유지할 의무를 명시하지 않고 있다. 그러나 이것은 보육교직원이 사생활에 관한 기본적 권리에 해당하므로 반드시 명문화 할 필요가 있을 것이다. 그리고 보호자가 영상정보 열람요청을 할 수 있는 객관적인 기준을 제시해야 하고 영상정보 열람 후 학부모의 주관적 판단에 의한 평을 제3자에게 제공하는 행위로 피해를 입은 보육교사의 입장을 전달 할 수 있는 공적인 소통 시스템이 마련되어야 할 것이다.

이 외에 보다 명확히 규정되어야 할 부분에 대해 서술하면 다음과 같다.

가. 관제모니터에서 공개 공간의 영상정보는 실시간 모니터링, 교실과 보육실은 교사와 영유아의 인권보호를 위해 차단

앞서 영상정보처리기기의 설치·운영은 그 목적에 따라 운영될 것을 제안하였다. 현관, 출입구, 주차장, 승하차 지역과 같은 공개된 공간에 대해서는 안전사고 예방, 범죄 예방을 목적으로 CCTV를 설치하고 그에 대한 감시를 확대함이 필요하겠다. 그렇다면 관제 모니터의 설치 위치도 그에 따라 행정실과 관리자가 상시 접근할 수 있는 위치에 설치함이 타당할 것이다. 그러나 교실 및 보육실, 교무실 등은 사생활 침해가 우려되는 비공개된 공간이므로 네트워크 카메라의 설치에 금하고, CCTV가 설치되어 있다고 하더라도 열람에 대해 영상정보처리기기 관리자의 엄격한 관리가 필요하겠다.

나. CCTV 설치와 이용에 대한 교직원의 필수 동의 절차 마련

CCTV로 인한 개인영상정보의 설치와 이용에 대한 교직원의 동의를 구하는 절차는 필수적이다. 기존에 설치된 원이라도 신규로 CCTV를 설치할 때에는 동의절차를 구해야 하는데, 이에 대해 교직원의 거부할 수 있는 권리를 주는 것도 필요하다. 현재 어린이집 영상정보가이드라인에서 설치의 예외사항에 교직원의 동의는 미포함되어 있다. 어린이집뿐만 아니라 유치원도 신규설치 시 교직원의 설치와 이용에 대해 동의를 구하는 절차를 포함함으로써 교직원의 자기개인영상정보에 대한 권리를 보호해 주는 노력이 필요하다.

현실적으로 이미 CCTV가 설치된 기관이 대다수이며, 신규 설치기관도 기관장의 의지에 따라 교사들의 의견과 동의는 절차상의 요식행위에 불과한 경우도 있다. 그러므로 교사들의 인권을 보호하는 출발점은 원장의 교직원들에 대한 배려와 신뢰라는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 교직원의 수업권을 보호하기 위해 관제모니터와 연결된 어플리케이션 설치에서 교실은 제외할 것을 제안한다.

다. 열람 기준, 과정에 대한 부모 공지 및 교육

CCTV의 열람에 있어서 교직원들의 역할을 규정할 필요가 있다. 현재 유아교육·보육기관에서 CCTV가 활용되는 사례들을 보면 활동시간에 미처 확인하지 못했던 유아들 간의 분쟁 및 안전사고의 인과관계를 확인하거나 영유아의 행동지도를 위한 목적으로 교직원들 간에 열람하는 경우가 있다. 부모의 열람신청에 대해 교직원 회의를 통해 협의하고, 담당교사, 원감 및 관리책임자, 그 밖에 중립적 입장의 전문가 및 운

영위원회 중 2인의 열람을 통해 사건을 확인한 다음 그 경중에 따라 교사나 원장이 사건의 전후 상황에 대해 부모에게 구두로 알리고 이해를 구하는 노력이 선행될 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 부모와 교사가 협력하여 영유아를 지도할 수 있는 절차를 거치도록 하는 것이 필요할 것이다. 그러나 사건의 중하고 아동학대의 우려가 있다고 판단된다면 이에 적합한 절차를 밟을 수 있도록 기관별 매뉴얼을 갖추고 대응하는 것이 필요하다.

실제 아동학대 사건의 진위와 상관없이 거론된 유아교육·보육기관과 교사, 또는 가해의심 아동에 대해 마녀사냥 식 정보가 유통되는 부분에 대해서도 구성원들 간의 협조가 필요하다. SNS 문화의 확산으로 여러 정보를 공유하는 가운데 타인의 개인정보에 대해 유포하고 있지는 않는지, 유아교육·보육기관에서 다루어지는 다양한 개인정보들이 충실히 보호되고 있는지에 대해 교직원뿐만 아니라 부모들에게 충분히 공지하고 교육을 통해 서로가 신뢰하고 행복할 수 있는 교육·보육이 이루어질 수 있도록 협력이 필요한 때이다.

참 고 문 헌

- 강은진(2016). 어린이집 CCTV 의무화 이후, 실효성 제고를 위한 과제들. 육아정책 Brief, 48호.
- 강은진·이정림·조혜주(2015). 아동인권 보호를 위한 CCTV의 설치 및 운영 방안: 유치원·어린이집을 중심으로. 육아정책연구소.
- 교육부(2015). 유치원 내 영상정보처리기기 설치 확대 추진 기본 계획.
- 권건보(2011). 보육현장에 대한 전자적 감시의 법적 문제점. 세계헌법연구, 17(3), 79-105.
- 김연아동발달지원센터(2013). 보육교사 인권상황 실태조사. 인권정책과.
- 보건복지위원회(2015). 영유아보육법 일부개정법률안 검토보고.
- 보건복지부(2015). 어린이집 영상정보처리기기 설치운영 가이드라인.
- 보건복지부(2016). 어린이집 CCTV 확인 점검 결과 보고서. 내부자료.
- 연희정·이연선(2016). 은유분석을 통한 영유아교사의 CCTV에 대한 인식고찰. 유아교육연구, 36(4), 357-377.
- 정현옥(2011). 서울형 어린이집의 CCTV 및 IPTV 운영실태 및 활용방안. 경희대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 차선자(2016). 보육교사의 근로조건 개선을 위한 관련법 검토. 법학논총, 36(3), 545-575.
- 차선희·이진숙(2016). 영유아 교육기관의 CCTV 설치에 대한 교사의 경험. 비판사회정책, 51, 292-325.
- 최문선(2011). 서울형 어린이집 IPTV 제도에 대한 보육교사와 학부모의 인식 및 만족도 연구. 국민대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 행정자치부(2016). 표준 개인정보보호 지침. 행정자치부 고시 제2016-21호.



토론

나달숙 | 백석대학교 법행정경찰학부 교수
조영석 | 교육부 유아교육정책과 사무관

유아교육기관의 CCTV 설치에 따른 유용성과 한계' 토론 1

나달숙[백석대학교 법행정경찰학부 교수]

1. 서론

우리나라에 CCTV는 2002년 강남구청과 강남경찰서가 시범 설치한 이래 2015년 현재 자료에 의하면 서울시만 구별로 설치된 방범용 CCTV 대수가 총 22,214대이고, 전국에는 400만 대 이상의 CCTV가 설치되어 운영 중이다. 이후 CCTV설치에 따른 개인정보의 감시와 인권침해 문제를 규제하기 위한 법이 제정되었고 그것이 공공과 민간을 통합한 2011년에 제정된 「개인정보보호법」으로 공공기관과 민간기관에서 현재 적용되는 일반법이다. CCTV설치가 범죄예방과 안전을 담보해줄 수 있다는 기대와 함께 또한 그 부작용과 우려를 담고 있으면서 개인의 사생활의 비밀과 초상권 등의 인권보장의 문제는 오히려 예외로 치부해 가고 있는 것이 현실이다. 이러한 현상은 유아교육·보육기관에서의 CCTV설치에 대한 찬반논의가 분분한 가운데 2015년 9월 19일 영유아보육법 개정⁷⁾에 따라 어린이집 등에서 CCTV설치가 의무화되어 실천되고 있고, 자료에 의하면 2016.1. 기준 설치예외시설을 제외하고 어린이집 100%가 CCTV 설치를 완료한 것으로 보고되었다.

인지와 발화능력이 부족한 영유아의 학대 방지를 위해 수사 증거자료를 확보할 목적으로 CCTV 설치가 필요하다는 것에 대한 이면에는 교사를 잠재적 범죄자로 생각하는 점으로 인해 교사들의 인권문제가 상존한다는 사실에 대한 논의도 충분히 이루어져야 한다. 당시 국회 보건복지위원회회의에서 개최했던 '어린이집 아동학대 근절대책 관련 공청회'에서 참석자 9명(어린이집 측 5인, 학부모 2인, 영유아보육학회장1인, 사회공공연구원 1인) 중 학부모 2인 모두 CCTV 의무화에 대해 반대하면서 교사의 인성이 중요하고 감시체계가 오히려 교사의 역량발휘를 제한할 가능성이 높다고 지적하였던 점, 문제가 되었던 아동학대가 발생한 곳이 CCTV가 있었던 곳에서였다는 점,

7) 제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) ① 어린이집을 설치·운영하는 자는 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전(이하 "폐쇄회로 텔레비전"이라 한다)을 설치·관리하여야 한다.

고용조건상 약자적 위치에 있는 보육교사들의 CCTV설치 동의를 객관성과 진정성을 확보하는 동의절차인가 하는 점 등에 대한 진지한 토의가 이루어지지 않고 여론에 휩쓸려 이러한 문제를 덮어버리지는 않았는지 심도 있는 논의가 있어야 하지 않았을까하는 생각이다.

2. 유아교육보육기관의 CCTV 설치의 유용성과 한계 문제

1) 유용성

CCTV는 범죄의 발생을 억제하고 범죄를 예방하기 위해 설치함으로써 범죄 발생 기회를 줄이고 이를 차단하며, 범죄자를 체포할 가능성을 높여왔다. 실제 구금자를 대상으로 조사한 결과에 의하면 CCTV 존재를 알고 스스로 범죄를 중단하였다고 하는 것을 보아도 CCTV가 실제 범행의 발생을 억제하고 범죄용의자 확인에 유용한 증거자료로 사용되어 왔다. 유아교육·보육기관에서 아동에 대한 학대가 용인한도를 넘고 있는 경우가 발생하고 있는 현실을 볼 때 CCTV 설치 또한 위와 같은 유용성이 존재하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 CCTV의 감시 기능이 개인의 인권을 침해할 수 있다는 대응 문제 또한 간과할 수 없는 사안이다.

2) CCTV 설치 한계성

감시를 전제로 하는 CCTV 설치에 대한 정당성을 확보하기 위해서는 ‘법적·규범적 불가피성 (legal and normative inevitability)’이 적절히 제시되고, 사생활보호에 대한 ‘합리적 기대 (reasonable expectation)’, ‘공적·사적 공간의 규범적 구분(normative distinction between the public and the private)’에 대한 충분한 고려가 있어야 한다 (Gallagher 2004, 272).

(1) 법적·규범적 불가피성

「개인정보보호법」에서는 개인정보를 “살아있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)”라고 정의하고 있다.(제2조 제1호). 이에 의하면 CCTV 등 영상정보처리기기에 의해 이루어진 촬영기록도 개인정보에 해당될 수 있다. 학대예방이라는 목적으로 보육 업무활동 내내 CCTV 촬영을 할 경우 보육교사를 잠재적 범죄자로 취급하는 것이 되고 개인의 일상에 관한 정보를 무차별적으로 수집하는 것이 될 수 있다. 특히 보육교

사의 승낙이나 동의가 직장을 유지하기 위한 원하지 않지만 어쩔 수 없는 동의일 경우 개인의 양심의 자유를 침해할 소지도 있다.

(2) 사생활보호에 대한 합리적 기대

공개된 장소에서 CCTV는 사생활이 충분히 보호될 것이라는 기대가 없으나 보육기관에 설치된 CCTV는 특정 공간이 완전한 감시체제에 들어가게 되어 사생활이 제한되고 침해될 가능성이 있다. 육아교육보육기관에서 인권침해를 막기 위해 CCTV 등 영상정보처리 시스템의 오남용을 방지하기 위해 최초 설치된 목적 외 용도로 기기를 임의로 조작하거나 녹음기능을 사용해서는 안된다. 또한 촬영된 녹화기록은 보육목적 이외에 목적으로 사용될 가능성이 있으므로 제3자에 제공에 적법한 근거성을 가지고 해당 정보를 제공받고자 하는 자는 문서로 요청하는 절차가 구비되어야 하고, 규정된 보유기간이상 보유할 수 없도록 하고 수사나 재판자료로 사용되는 경우 외에는 보유기관이 경과한 정보는 신속하게 파기하여야 한다. 영상처리자가 직무상 지득한 비밀 유지와 직무상 목적 외 사용자에 대한 또한 처벌되어야 한다.⁸⁾ 이러한 영상정보의 이용 및 제공이 사생활의 보호를 할 수 있는 체계적 시스템이 구축되고 있는지 점검하고 속히 미비점을 보완하여 사생활보호를 보장받을 수 있다는 신뢰가 형성되도록 하여야 한다.

(3) 공적·사적 공간의 규범적 구분

영상정보처리기기를 “각 보육실, 공동놀이실, 놀이터 및 식당, 강당에 각 1대 이상씩 설치하도록 하고 있는 각 공간들은 공개된 공간인지 여부가 문제된다. 행정자치부 개인정보보호지침에서 영상정보처리기에 대해 공원, 도로, 지하철, 상가 내부, 주차장 등 불특정 다수가 접근 및 통행하는 데에 제한을 받지 아니하는 장소는 “공개된 장소”로 보고 있다. 비공개된 장소의 경우는 「개인정보보호법」 제15조 1항⁹⁾에 따라

8) 「개인정보보호법」 제59조(금지행위)개인정보를 처리하거나 처리하였던 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 수단이나 방법으로 개인정보를 취득하거나 처리에 관한 동의를 받는 행위
 2. 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 행위
 3. 정당한 권한 없이 또는 허용된 권한을 초과하여 다른 사람의 개인정보를 훼손, 멸실, 변경, 위조 또는 유출하는 행위
- 9) 제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.
1. 정보주체의 동의를 받은 경우
 2. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우
 3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우

영상정보처리기기의 설치·운영이 가능한 것으로 볼 수 있다. 따라서 교실, 실험실 등은 비공개된 장소로 볼 수 있다. 그러면 보육실은 비공개된 장소인가 아니면 공개된 장소인가에 대해서도 위의 같은 맥락에서 보육실도 비공개된 장소로 볼 수 있다.

(4) 이와 관련하여 국가인권위원회에서는 2013년 3월14일 학교에서의 CCTV 설치가 인권침해 소지가 있다고 판단했다. 국가인권위원회는 “학교폭력 예방을 위해 CCTV를 설치했다라도 개인의 초상권과 프라이버시권 등 기본권이 제한되는 인권침해 소지가 있다… 교사와 학생의 모든 행동을 감시할 강력한 기본권 제약 수단인 CCTV를 설치하는 것은 불가피성을 인정하기 어렵다”고 결정한 바 있다.

3. 보완점과 추구 방향

1) 보완점

(1) 네트워크 카메라 설치 제한¹⁰⁾

유아교육보육시설에서 영상정보처리기기 설치와 관련해 보육실과 같이 비공개된 공간으로 볼 수 있는 구역에서의 CCTV설치는 공개공간에서의 그 설치보다 더 엄격한 관리체계가 이루어져야 한다. 그리고 「영유아보육법」 제15조의4 제2호에서 보호자, 보육교직원의 동의를 받아 이미 설치한 네트워크 카메라가 있는 유아교육보육시설에서의 네트워크 카메라 설치를 제한할 필요가 있다. 네트워크 카메라는 무선으로 연결하여 카메라가 보고 있는 화면을 컴퓨터로 볼 수 있고 컴퓨터로 녹화가 가능하고 외부에서 해당 카메라를 보거나 상하좌우 조작, 줌인, 줌아웃을 할 수 있고 코덱이 지원되면 스마트폰에서 해당 웹카메라로 화면을 시청할 수 있는 등 네트워크 카메라의

-
4. 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우
 5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
 6. 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우. 이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다.
 - 10) 제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) ① 어린이집을 설치·운영하는 자는 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전(이하 "폐쇄회로 텔레비전"이라 한다)을 설치·관리하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 1. 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 전원의 동의를 받아 시장·군수·구청장에게 신고한 경우
 2. 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 및 보육교직원 전원의 동의를 받아 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 네트워크 카메라를 설치한 경우

성능은 무방비적으로 썰 수 있는 그릇이 될 수 있기 때문이다.

(2) 법제도적 보완 정비

영상정보처리기기 설치·운영에 관하여 「개인정보보호법」의 일부조항 및 「영유아보육법」상 어린이집 설치기준의 일부조항으로 부가적으로 규정되어 있다. CCTV가 개인의 인권 침해가 광범위하게 확대될 가능성이 크고 개인의 기본권 실현과의 밀접한 관련성으로 인해 법률의 주요내용을 광범위한 위임조항에 의존하는 형식이 아닌 구체적으로 규정된 법의 보완이나 정비된 CCTV 관련 일반법의 제정이 필요하다. 특히 영유아보육시설 중 보육실에 설치된 CCTV상 정보관리체계는 일반 개인정보보호법상의 경우보다 더 철저한 수집이용, 관리가 규정될 필요가 있다.

2) 추구방향

어린이집 등 영유아보육시설은 교사와 아이들이 함께 생활하는 공간으로 교사의 영유아에 대한 사랑과 인간 존중의 마음이 없이 아무리 많은 CCTV를 설치하여 감시한다고 하더라도 아동학대는 일어나기 마련이다. 교사가 인간의 존엄성을 지니고 자율성을 지닌 존재로서 아이의 양육에 대해 큰 조력자로서의 역할을 할 수 있는 환경 조성 및 함께 불미스러운 일이 일어나지 않도록 교육과 연수 등을 통해 교사들의 좋은 인성을 바탕으로 보육이 이루어지도록 하여야 한다. 보육의 중요성을 고려하여 그들에 대한 처우 또한 달라져야 하며,¹¹⁾ 어린이집 등 보육시설 운영의 자율성과 투명성을 위해 운영위원회 등을 활성화하고 보육시설 측과 부모간 신뢰와 협조를 통한 보육 환경 조성에 노력하여야 할 것이다. 그리고 국가는 국공립 보육시설을 크게 확대하여 국민의 기본권을 보장할 의무를 실현하여야 할 것이다.

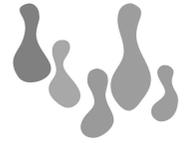
11) 육아정책연구소가 2012년 제시한 '표준보육료 산출연구보고서'에 의하면 평균근무시간은 9.9시간, 토요일 근무가 63.8%, 국공립 어린이집 교사는 월 158만8천342원, 민간 등 운영 보육기관은 122만 9천530원, 개인운영 유치원은 117만 2천283원으로 근무시간에 비해 여전히 낮은 교사들의 처우개선이 필요하다.

유아교육기관의 CCTV 설치에 따른 유용성과 한계' 토론 2

-영유아 보육·교육에 있어서의 CCTV-

조영석(교육부 유아교육정책과 사무관)

§ 2016년 제5차 육아정책 심포지움 §



발표

사립유치원 재무회계 규칙 도입의 쟁점

김은설 | 육아정책연구소 연구위원

사립유치원 재무회계 규칙 도입의 쟁점

김은설 연구위원

1. 서론

- 최근 교육부는 사립유치원에 재무·회계 규칙을 적용하기 위해 ‘사학기관 재무·회계 규칙’ 일부를 개정하는 것을 입법 예고한 바 있음(2016. 9. 20. 교육부 보도자료). 이에 따르면 이전까지 사립 초·중등학교와 법인 유치원에 적용되던 재무·회계규칙을 사인(개인)이 설립한 유치원에도 적용할 수 있도록 개선하는 것을 주 내용으로 함.
 - 구체적으로 보면, 초·중등 학교와는 다른 성격을 가진 사립유치원 회계의 세입 및 세출 항목을 유치원 특성에 맞게 별도로 제시하고, 그간 법인에만 적용되었던 차입금과 적립금의 허용을 사인설립 유치원에서도 가능하게 함으로써 큰 변화를 포함함. 그러나 주요 관심사였던 차입금과 적립금의 구체적 운영 방식에 대해서는 교육부장관이 정할 수 있도록 하여, 가능 규모를 명확히 지정하지는 않음.
 - 특히 교육부는 이러한 사학기관 재무·회계규칙 일부개정을 국무조정실 유보통합 추진단이 마련한 유치원·어린이집 공동재무회계 규칙 정비 방안을 따른 것이라고 설명하고, 유치원의 재정운영 투명성 제고와 차입금·적립금 허용을 통한 기관 운영 애로를 해소하고자 한 의도를 밝힘.
 - 국가 재정 지원이 높아진 시점을 계기로 사립유치원의 재무·회계 규칙에 대한 검토는 지속적으로 있었으나 사립유치원 측의 문제제기로 현실화되지는 못해온 상황임.
- 사립유치원의 공공성 확보를 위한 논의는 일찍부터 있어 왔으나 기관을 보는 시각에 따라 사립유치원이 유지해야 하는 공공성의 수준에 대해서는 합의된 결론 도출이 쉽지 않음.
 - 사립유치원은 학교법인 등 법인이 설립한 경우가 있을 수 있고 사인, 즉 개인이 설립한 사립유치원이 있을 수 있음. 학교법인 사립유치원은 법인 자체의 재무회계규칙이나 감사가 정규화되어 있어 일반적으로 공립유치원과 크게 다르지 않은 공공성을 지녔다고 볼 수 있음.

- 반면 사인이 운영하는 사립유치원은 설립자 ‘개인의 재산’이라는 인식이 여전히 강하여 공교육의 체계 속에서 사립유치원의 공공성을 이해하면서도 운영의 측면에서는 자율권이 거의 완벽하게 인정되어 왔음. 비록 학교 체계 속에서 교육청의 지도 감독을 받으면서 예·결산 승인의 절차를 거치고 있고 장학 등 관리 방침을 따르고 있지만 유치원 학비는 유치원이 스스로 결정할 수 있도록 되어 있고 회계 절차에 대한 구체적인 규칙이 없음. 유아 교육기관으로서 공공성을 지닌 것으로 인정이 되나 재정의 개방성이라는 측면에서는 공적 재정이 투입되는 공립유치원에 비해 상대적으로 공공성이 약함.
- 그러나 누리과정의 도입과 더불어 높아진 사립유치원에 대한 국가 재정 지원은 사립유치원의 재정 공공성, 투명성에 대한 요구를 강화하는 결과를 가져옴.
- 2012년부터 5세를 대상으로 시작된 국가수준 유아 교육·보육 공통 누리과정은 2013년부터는 3-5세 전체 연령을 대상으로 확대되고 전체 유치원 취원 유아에 대해 기본과정 교육비 전액이 지원됨으로써 사립유치원에 투입되는 공적 재정의 비중이 높아짐.
 - 누리과정 교육비 지원이 학비 바우처의 성격을 띠고 학부모에게 지원되는 형식으로 유치원에 투입되고 있으나 국가의 입장에서는 공적 재정이 사립유치원에 투입되는 것이라 할 수 있음. 그러므로 사립유치원의 공공성과 재정 투명성을 확보하는 것은 공적 재정을 지원하는 국가가 해야 할 의무 사항이라고도 할 수 있음.
- 2012년 유치원 정보공시제의 보편적 실시는 이와 같은 맥락에서 사립유치원의 공공성 제고에 큰 역할을 하고 있음. 그러나 그 재무 보고 내용에 대해서는 신뢰성이 높지 않은 것이 일반적임.
- 정보공시를 통해 사립유치원은 전반적인 운영과 학비 현황 등 기관 재정 정보를 공개함으로써 공적 역할을 하는 교육기관으로서의 정체감을 높이는 기회를 갖게 됨. 학부모나 일반인은 정보공시에 나타나 있는 사립유치원의 예·결산 현황에 따라 학비 수준을 인식하고 상호 비교하는 근거를 확보함.
 - 그러나 정보공시에 수록된 사립유치원 재정 현황에 대해 정확하지 않으며 전적으로 신뢰해서는 안 된다는 평가가 많이 있고, 예·결산 보고 형식이 지역마다, 또는 유치원마다 달라 비교가 어렵다는 지적도 있음. 이에 따라 보다 객관적이고 신뢰성이 높은, 법적으로 규정된 형식에 의한 재정 현황 보고 절차가 필요하며, 이것은 사립유치원 재무회계 규칙과 통일된 예결산 양식의 도입으로

가능한 일이 될 것이라 보임.

- 지금까지 '사학기관 재무·회계 규칙'은 개인 설립 사립유치원에 적용하는 것이 적절하지 않은 부분이 많았으므로 현실적으로는 사립유치원에 적용되지 못함. 사인 사립유치원이 학교 범위로 포함될지라도 운영 면에서는 개인 재산으로서의 유치원을 암묵적으로 인정해온 셈이므로, 이를 공적 기관으로만 보는 재무·회계 규칙을 적용하기에는 어려움이 따를 것임.
- 본 글에서는 먼저 사립유치원이 가진 교육기관으로서의 의의와 지원을 살펴보고, 재무·회계 규칙이 가진 특성과 이에 대한 사립유치원의 문제제기를 검토해 보고자 함. 이러한 과정을 통해 사립유치원 재무·회계 규칙의 정착을 위한 방향성을 논의하고자 함.

2. 사립유치원의 의의

- 사립유치원의 특성을 이해하기 위해서 이 기관이 갖는 의의를 역사적, 법적, 사회적 측면에서 살펴보고자 함.

가. 역사적 의의

- 사립유치원의 역사는 우리나라 유치원 전체의 역사와 맥을 같이 한다고 해도 과언이 아님.
 - 1909년 나남유치원, 1914년 이화유치원, 2016년 중앙유치원 등 민간이 설립한 사립유치원들이 우리나라 초기 유치원의 전형을 이루었음. 일제강점기에 206개에 이르던 일본인 중심 유치원은 해방시기에 144개로 줄었으나 이후 꾸준히 늘어 1968년 470개가 되었음.
 - 대한민국 수립 이후 1949년 '교육법'이 공포되던 시기부터 유치원은 교육부(당시 문교부)의 교육 업무 하에 속했으며 만4세부터 취학전 아동을 대상으로 하는 '교육기관'이었음. 1969년에는 국가 수준 교육과정인 '제1차 유치원 교육과정'이 제정, 공포되어 유치원-초등-중등으로 이어지는 교육체계를 확고히 함.
- 최초의 공립유치원은 1976년에 이르러서야 설립되었으므로 공립유치원의 역사가 40년 정도인 것에 비해 사립유치원은 100년이 넘는 역사를 지니고 있음. 사립유

치유치원이 우리나라 유아교육을 이끌어 온 역할은 그 가치를 인정할 만함.

- 유아교육의 공교육화와 공교육기관으로서의 유치원이 강조되면서 공립유치원이 급격히 증설되어 기관 수로는 공립과 사립이 비슷하게 되었으나 취원 아동 수 측면의 사립유치원 전체 규모는 여전히 우월함.

나. 법적 지위

- 유치원은 「교육기본법」, 「초·중등교육법」에서 '학교'로 규정되어 있음.
 - 2000년대 이후 「유아교육법」 제정으로 교육기관으로서 유치원의 위상이 제고되고 공교육화가 진행됨.
 - 사립유치원 또한 법에 의해 학교 체제에 속함. 사립학교로 규정.
- 사립유치원은 사립학교법과 유아교육법 모두의 적용 대상이 됨.
 - 사립학교법은 기본적으로 학교법인을 대상으로 한 것이므로 개인이 설립한 사립 사립유치원에 적용하기에는 현실적으로 무리가 있음(김우철, 2015).
 - 사립유치원 경영자는 사립학교법 상의 학교법인에 준하는 재산권의 제한만을 받으며, 유아교육법상 경영자의 복무규정이 없어 학교법인 임원과 달리 보수를 지급할 수 없음(김우철, 2015).

다. 사회적 역할

- 사립유치원은 우리나라 유아교육에서 전체 유치원 유아 중 76%의 교육을 담당하고 있고 유치원 기관 수에서도 전체의 절반 가까이를 차지하고 있음.
- 2015년 4월 기준, 유치원은 전국 8,930개원이 운영되고 있으며 이 중 국립 3개원을 포함한 공립유치원이 4,678개, 사립이 4,252개이임. 즉 국·공립이 전체 유치원의 52.4%, 사립이 47.6%를 차지함.
 - 학급 수를 보면 전체 34,075개이며 그 중 국·공립이 9,283개, 사립은 학급 수가 24,792개를 운영하고 있음. 그러므로 학급 수로 보면 사립유치원이 전체의 72.8%를 차지하고 있으므로 기관당 학급 수가 많아 공립보다는 대부분 기관 규모가 크음을 알 수 있음.

〈표 1〉 시·도별 유치원 수와 학급 수 현황(2015)

단위: 개원, 개

구분	유치원 수			학급 수		
	국·공립	사립	전체	국·공립	사립	전체
전국	4,678	4,252	8,930	9,283	24,792	34,075
서울	197	691	888	710	3,565	4,275
부산	80	323	403	252	1,734	1,986
대구	126	266	392	231	1,603	1,834
인천	156	262	418	428	1,670	2,098
광주	126	189	315	235	997	1,232
대전	95	173	268	242	1,042	1,284
울산	78	116	194	167	712	879
세종	40	3	43	214	12	226
경기	1,117	1,071	2,188	2,439	6,896	9,335
강원	275	111	386	430	512	942
충북	251	92	343	531	491	1,022
충남	368	135	503	581	800	1,381
전북	361	169	530	568	958	1,526
전남	435	117	552	730	617	1,347
경북	463	248	711	690	1,365	2,055
경남	415	264	679	698	1,703	2,401
제주	95	22	117	137	115	252

자료: 1)한국교육개발원 교육통계서비스(2015). 교육통계연보.

2)최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육정책의 성과와 과제, p17, p21.

- 2015년 전체 교원 수는 50,998명으로 그 중 사립유치원 교원은 38,379명(75.2%) 이었으며, 국·공립 유치원 교원은 전체 교원의 24.7%인 12,619명임. 교원 수에는 교사, 수석교사, 원감, 원장 등의 수가 모두 포함되어 있음.
- 유치원 원아 수는 682,553명이며 이 중 국·공립 유치원을 다니는 원아는 161,339 명이고 사립유치원 취원 유아는 521,214명(76.4%)임. 사립유치원이 담당하는 유아의 수가 공립유치원의 3배 이상임을 알 수 있음.

〈표 2〉 시·도별 유치원 교사수와 유치원 이용 아동 수 현황(2015)

단위: 명

구분	교사 수			유치원 이용 아동 수		
	국공립	사립	전체	국공립	사립	전체
전국	12,619	38,379	50,998	161,339	521,214	682,553
서울	901	6,002	6,903	15,107	76,287	91,394
부산	327	3,151	3,478	5,272	39,903	45,175
대구	379	2,567	2,946	4,897	32,054	36,951

인천	512	2,389	2,901	8,879	33,510	42,389
광주	126	189	315	4,484	19,257	23,741
대전	289	1,615	1,904	4,829	20,831	25,660
울산	201	1,024	1,225	3,420	15,757	19,177
세종	304	16	320	3,894	214	4,108
경기	2,989	10,213	13,202	42,447	148,846	191,293
강원	624	833	1,457	6,598	10,789	17,387
충북	739	715	1,454	8,765	9,540	18,305
충남	891	1,227	2,119	9,699	17,442	27,141
전북	802	1,323	2,125	8,128	16,931	25,059
전남	951	797	1,748	9,869	10,114	19,983
경북	885	2,068	2,953	10,889	27,774	38,663
경남	1,180	2,700	3,880	11,646	38,934	50,580
제주	270	204	474	2,516	3,031	5,547

자료: 한국교육개발원 교육통계서비스(2015). 교육통계연보.

3. 사립유치원에 대한 재정 지원

□ 유아교육 예산 추이를 살펴보면 유아교육 전체 예산은 매해 증가하고 있음. 유아교육 예산 항목을 살펴보면, 교직원 운영지원, 교육활동지원, 유아교육비 지원과 운명 및 교육 여건 개선으로 구분됨. 특히, 다른 항목에 비해 어린이집 3-5세에 대한 누리과정 지원 예산까지 포함하여 유아교육비 지원은 2014년 전체 예산 대비 비중이 60% 이상으로 유아교육비 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있음. 이는 유아교육 지원 정책이 주로 부모의 교육비 부담을 완화하기 위한 목적으로 시행되고 있어, 유치원에 대한 직접 지원 보다는 부모를 통한 바우처 지원이 증가되고 있음을 알 수 있음.

〈표 3〉 연도별 유아교육 예산

항목	2010	2011	2012	2013	2014	단위: 백만원(%)
전체	1,500,018	1,923,903	2,704,516	4,139,704	5,304,268	(100.0)
교직원 운영지원	567,573	815,144	542,424	685,486	896,579	(16.9)
교육활동지원	53,102	46,987	370,812	390,702	377,710	(7.1)
유아교육비 지원	667,431	795,008	1,524,085	2,700,581	3,466,699	(65.4)
운영 및 교육여건 개선	211,912	266,764	267,195	362,935	563,280	

주: 1) 2014년 자료의 교육활동지원, 유아교육비 지원 항목은 어린이집 지원 예산 포함됨
 2) 2013년 총예산은 추경을 반영한 자료로 2013년 연차보고서와 차이가 있음
 자료: 1) 교육과학기술부(2009-2013). 유아교육 지원 결산 및 예산 편성현황(세부사업별). 내부자료.
 2) 교육부(2014). 유아교육지원 '13년 결산 및 '14년 예산 편성현황(세부사업별). 내부자료
 3) 최은영·이진화·오유정(2014). 2013-2014 유아교육 연차보고서. 육아정책연구소.

□ 누리과정 교육비 지원이 바우처의 성격으로 부모에게 지원되는 형식을 띠고 있으나 전액 유치원에 투입되는 재정이므로 국가의 입장에서는 공적 재정이 유치원에 유입되는 것이라 할 수 있음(김은설 외, 2014). 따라서 유치원에 대한 재정운영의 투명성 확보가 필요한 시점이라 하겠음.

○ 국·공립 유치원은 국립유치원 및 초·중등학교 회계규칙이 제정되어 있고, 사립 유치원의 경우 「유아교육법」 및 「사립학교법」에 의해 “사학기관 재무·회계 규칙”을 적용받지만 사립유치원의 80% 이상이 법인이 아닌 사인이라는 특성을 반영하여 별도의 재무·회계규칙을 제정하기 위한 논의가 진행되었으나 사립유치원을 위한 방안이 제정되지는 않았음.

□ <표 4>를 보면, 2014년 예산을 기준으로 했을 때 사립유치원에 지원되고 있는 국가 재정의 규모를 짐작할 수 있음. 교수·학습 지원 예산의 70%가 교원 수가 많은 사립유치원에 지원되고 있으며, 유치원 대상 누리과정 지원비의 89.6%가 사립유치원으로 투입됨. 또한 전체 유치원 대상 유아교육 예산 3조 5천억 중 53%에 해당하는 예산이 사립유치원에 지원되고 있음.

<표 4> 2014 각 시·도별 유아교육 예산

단위: 백만원

구분	인적자원 운용	교수·학습 활동지원		교육복지지원 (누리과정 교육비)			학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	합계	
	공립	공립	사립	공립	사립	어린이집	공립	공립	예산 ¹	예산 ²
서울	42,961	2,404	43,632	12,514	241,028	295,003	39,251	26,119	702,912	407,909
부산	17,331	6,080	25,734	4,630	120,842	68,215	6,089	12,684	261,605	193,390
대구	15,635	951	11,885	5,199	96,922	43,421	773	0	174,786	131,365
인천	25,607	4,254	10,626	9,673	96,938	83,941	10,139	2,562	243,740	159,799
광주	19,717	2,432	11,278	5,490	59,924	51,160	2,485	9,935	162,421	111,261
대전	23,306	1,658	12,907	4,358	67,803	45,019	3,011	66	158,128	113,109
울산	14,546	2,086	8,740	3,574	49,879	33,519	6,015	583	118,942	85,423
세종	5,079	1,446	166	3,983	1,131	12,347	1,457	73,260	98,869	86,522
경기	135,369	16,020	63,537	42,179	431,042	410,534	46,598	155,960	1,301,239	890,705
강원	48,844	6,319	6,101	8,931	37,012	53,101	7,156	41,991	209,455	156,354
충북	46,702	8,160	4,112	10,906	31,625	64,106	7,749	7,838	181,198	117,092
충남	43,813	10,121	6,772	15,447	55,383	83,879	11,758	3,752	230,925	147,046
전북	52,557	9,903	9,998	9,750	46,372	61,857	16,978	1,638	209,053	147,196
전남	73,665	8,028	7,138	9,755	28,223	63,303	13,062	1,810	204,984	141,681

구분	인적자원 운용	교수·학습 활동지원			교육복지지원 (누리과정 교육비)			학교재정 지원관리	학교교육 여건개선 시설	합계	
		공립	공립	사립	공립	사립	어린이집			공립	공립
경북	152,267	23,832	17,557	15,322	95,878	53,344	5,946	9,217	373,363	320,019	
경남	67,048	7,023	22,631	18,807	123,446	107,967	9,325	19,290	375,537	267,570	
제주	12,845	1,978	1,490	4,236	12,253	36,761	2,140	65	71,768	35,007	
총계	797,292	112,695	264,304	184,754	1,595,701	1,567,477	189,932	366,770	5,078,926	3,511,450	

주: 1) '학교재정지원관리' 예산에서, 서울·인천은 사립유치원에 각각 2,263백만원과 71백만원을 지원하고 있음. 또한 서울·전북은 '학교교육여건개선시설' 사업에서 어린이집에 각각 156백만원과 70백만원을 지원함.

2) 예산¹은 지역별 항목 합계이며 예산²는 예산¹에서 어린이집에 대한 교육복지지원액을 제외한 합계임.

자료: 교육부 내부 예산 자료.

□ '교수·학습 활동'의 구체적인 사항은 다음의 <표 5>에 세부 사업으로 나타나있는 바와 같이, 사립유치원 담임수당, 사립유치원처우개선비, 사립유치원단기대체교사 인건비, 사립유치원운영비 지원으로 이루어져 있음.

○ 또한 사립유치원지원사업만을 묶어서 전체적으로 살펴보면 <표 6> 과 같음. 부모에게 바우처로 지급되는 누리과정 학비지원사업 외에 사립유치원에 대한 지원 사업은 교사의 처우개선과 운영비 지원을 포함하고 있음.

<표 5> 정부의 유치원 지원 사업 내용

정책사업	단위사업	세부사업
인적자원 운용	정규직인건비	공립유치원정규교직원인건비, 기타공립정규교직원인건비
	비정규직인건비	공립유치원기간제(시간제)교사인건비, 기타공립유치원비정규직원인건비
교수·학습 활동지원	유아교육진흥	사립유치원 담임수당, 사립유치원처우개선비, 사립유치원단기대체교사 인건비, 사립유치원운영비, 유아학비지원시스템, 유치원정보공시, 신용카드 납부 수수료, 유치원 평가, 유아교육 네트워크, 유치원 종합컨설팅단, 유치원 종합복지서비스, 유치원 수석교사, 유치원 교원능력개발평가, 학습연구년제 시범운영, 유치원 교원동아리, 유치원 교원멘토링, 3세대 하모니, 세대간 지혜나눔, 희망유아교육사, 누리과정 교원연수, 누리과정 자료보급, 엄마품 온종일 돌봄교실, 유치원 교재교구, 방과후과정반 시설환경 개선, 공립유치원 통학편의 및 운영비 지원, 유치원 시설환경 개선(공립단설유치원 제외), 유아교육진흥원 운영 및 관리, 기타유아교육진흥사업비
		5세 유아학비 지원(누리과정), 3~4세 유아학비 지원, 3~5세 방과후과정비 지원, 농어업인 유아학비 지원, 다문화가정교육비지원, 맞춤형이가구 유아학비 지원,

정책사업	단위사업	세부사업
	급식지원	기타유아학비지원사업비 저소득층유아급식비지원, 기타유아급식지원 사업비
학교재정 지원관리	학교운영비지원	공립유치원운영비지원, 기타공립유치원운영지원 사업비
학교교육 여건개선	학생수용시설 교육환경 개선시설	공립유치원 신증설비, 기타원아수용시설설립비 공립단설유치원 환경개선비, 유아교육진흥원설립비, 기타유치원교육환경개선시설비

〈표 3〉 정부의 사립유치원 지원 사업 대상 및 내용

구분	지원내용
누리과정 유아학비	○ 대상 - 3-5세 유치원과 어린이집에 다니는 유아의 학부모 - 소득계층에 관계없이 대상가구 100% 지원 ○ 지원 - 1인당: 월22만원
교원 인건비	○ 대상: 임용 보고된 사립유치원 교원. ○ 지원 - 1인당 월 51만원 - 담임수당 11만원, 처우개선비 40만원(교직수당 25만원 인건비보조 15만원)
방과후과정비	○ 대상 - 3-5세 방과후과정 이용 유아의 학부모 - 소득계층에 관계없이 대상가구 100% 지원 ○ 지원 - 1인당 월 7만원
납입금 동결에 따른 운영비	○ 대상: 수업료, 입학금 등 유치원비 전체 동결 사립유치원 ○ 지원 - 학급당: 월 25만원
단기대체교사 지원	○ 대상: 유치원 근무 단기대체교사 ○ 지원: 1인당 1일 5만원

출처: 김우철(2015). 유아교육정책의 당면과제와 개선방안: 공사립유치원의 균형발전을 중심으로. 한국재정학회·이만우의원실. 정책토론회 자료집-유아교육의 보장성 확립을 위한 국가교육재정의 효율적 집행방안.

4. 사립유치원 재무·회계의 특징

□ 유치원은 2012년 3월 21일자로 유아교육법 제19조의 8‘유치원회계의 운영’을 신설

함. 유아교육법에 따르면 유치원 회계의 회계연도는 매년 3월1일에 시작하여 다음 연도 2월 말일 종료하는데, 원장은 회계연도마다 유치원회계 세입세출 예산안을 편성하여 회계연도 개시 30일 전까지 제19조의 3에 따른 유치원운영위원회에 제출하여야하고, 유치원운영위원회는 유치원회계 세입세출 예산안을 회계연도 개시 5일 전까지 심의하여야함. 또한, 원장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 유치원운영위원회에 제출하도록 하며, 유치원회계의 운영에 필요한 사항은 국립유치원의 경우에는 교육부령으로, 공립유치원의 경우에는 시·도 규칙으로 정하도록 하고 있음.

가. 사립유치원의 회계

□ 국·공립 유·초·중등학교 학교회계의 설치와 운영에 관한 법조항은 유치원과 초·중등학교의 특성에 따라 다소 차이가 있지만 거의 같은 체계와 내용을 가지고 있음. 학교회계는 유치원의 경우 「유아교육법」 제19조의7조에 의해, 초·중등학교는 「초·중등교육법」 제30조의2조에 의해 설치됨. 국·공립유치원은 「유아교육법」을 개정하여 2013년도부터 유치원 회계를 설치하여 운영하고 있음.

○ 「유아교육법」과 「초·중등교육법」은 학교회계에 대해 중요한 몇 가지 조항만 규정하고 있으며 국·공립유치원 회계와 초·중등학교 회계의 설치에 필요한 사항은 국립유치원과 국립학교는 교육부령으로, 공립유치원과 공립학교는 시·도의 교육규칙으로 정하도록 하고 있음. 유아교육법에 의한 유치원 회계의 기본적인 세입 관항목 구성은 전입금, 납부금, 국가의 보조금 및 지원금, 사용료 및 수수료, 이월금, 물품매각대금, 그 밖의 수입으로 구성되어 있음.

□ 사립유치원을 위한 별도의 사립유치원 재무·회계규칙은 없으므로, 사립유치원은 '사학기관 재무·회계규칙'을 따라야 하는 상황임. '사학기관 재무·회계규칙'과 「사립학교법」에 의해 학교법인·공공단체 이외의 법인과 이들이 설치·경영하는 학교 및 사인이 설치·경영하는 학교의 재무와 회계의 운영에 필요한 사항을 규정하고 있음. 사립유치원은 법인 또는 사인이 설치·경영하는 학교이기 때문에 '사학기관 재무·회계규칙'이 적용되는 대상이 됨.

□ 그러나 '사학기관 재무·회계규칙'은 법인과 학교의 재무와 회계에 관하여 규정하고 있는데, 사립유치원은 법인보다 사인이 설치·운영하는 경우가 88.5%(교육과학기술부·한국교육개발원, 2013)로 대다수를 차지하고 있기 때문에 이를 적용하는 것은 적절하지 않는 부분이 있음. 사립유치원은 규모가 작고 사무직원이 거의 없

는 특성을 가지고 있기 때문에 더욱 그러함.

- 이에 교육부는 2012년(우명숙 외, 2012)과 2014년에 사립유치원 재무·회계규칙 제정을 추진했으며(김은설 외, 2014), 이러한 과업내용이 '유아교육발전 5개년 계획 수립 정책연구'(김영옥 외, 2013)에도 포함되어 있었음.

나. 사학기관 재무·회계규칙의 특징

- 현재 사립유치원은 「사학기관 재무·회계규칙」을 적용하고 있음. 그러나 실제로 이 규칙의 조항들은 학교법인에 속한 중등학교와 대학교가 주요 대상이므로 사립유치원의 환경에는 적합하지 않아 그대로 행하기에 어려움이 있음.
 - 이에, 그간 몇몇 연구들은 사립유치원에 보다 적절한 재무·회계규칙을 수립하기 위한 노력을 해왔음(우명숙 외, 2012; 김은설 외, 2014). 그럼에도 아직까지 사립유치원이 이들 연구에서 제시되는 재무·회계규칙을 따르도록 규정된 바가 없어 여전히 현행 「사학기관 재무·회계규칙」을 사립유치원의 기본 규정으로 볼 수밖에 없으므로, 이를 구체적으로 살펴보고자 함.
- 「사립학교법」에 따른 「사학기관 재무·회계규칙」을 보면, 제1장 총칙, 제2장 예산과 결산, 제3장 회계, 제4장 재산, 제5장 물품, 제6장 장부와 서식, 제7장 보칙 등 7개의 장으로 구성되어있음.
 - 제1장 총칙의 제1조(목적)에는 “이 규칙은 「사립학교법」 제32조·제33조 및 제51조 단서의 규정에 의하여 학교법인·공공단체이외의 법인(이하 "법인"이라 총칭한다)과 이들이 설치·경영하는 학교 및 사인이 설치·경영하는 학교(이하 "학교"라 총칭한다)의 재무와 회계의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 명시하고 있음(사학기관 재무·회계규칙제1장제1조). 즉, 사인이 설치·경영하는 학교의 일종인 사인 설립 사립유치원도 법인유치원과 함께 이 법의 조항을 따라야 함으로 알 수 있음.
- 「사학기관 재무·회계 규칙」(이하 '이 규칙')은 '재무'와 '회계'가 같이 포함된 규칙으로 제시되어 '재산'과 '물품'장과 '감사' 등이 추가되어 있음. 그 외에도 특징적인 조항을 살펴보면 다음과 같으며 이러한 사항들이 사립유치원 재무회계 규칙으로도 적용이 가능할 것으로 봄.
- 첫째, '차입금'에 대한 규정을 두고 있음. 제8조에 의하면, “학교법인은 그 운영상의 불가피한 사유가 있을 경우에는 확실한 상환재원이 있는 때에 한하여 당해법

인의 업무에 속하는 회계와 당해법인이 설치·경영하는 학교에 속하는 회계에 충당하기 위한 일시차입 또는 장기차입을 할 수 있음. 다만, 일시 차입은 그 연도 안에 상환하여야 한다.”고 밝히고 있음(제8조제1항). 제2항에서는 차입금을 받고자 할 때는 미리 서류를 갖추어 관할청의 허가를 받아야 한다고 명시하여 따라야 하는 절차를 밝혀두고 있음.

- 이 규칙에서 대부분의 사학 기관이 복식부기를 하도록 규정하고 있으나 제27조(회계의 방법)에서, 규모와 실정에 따라 유치원은 단식부기에 의할 수 있다는 추가 조항을 두어 유치원의 상황을 이 규칙이 고려하였음을 알 수 있음.
- 셋째, 공립학교회계규칙과 마찬가지로, 예산의 이월과 예비비 산정을 규정해 두고 있음.
- 넷째, ‘적립금’에 대한 규정을 두고 있음. 이 규칙 제22조의2에서, “노후교실의 개축·중축 등을 위한 건축적립금 기타 관할청이 특히 필요하다고 인정하는 적립금(이하 "적립금"이라 한다)을 적립할 수 있다.”고 하고 적립금의 적립 및 사용계획을 사전에 관할청에 보고하도록 하였음. 관할청은 당해 법인과 학교(유치원 포함)의 재정상태 등을 감안하여 적립금의 적립여부·규모 및 적립기간 등에 관하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있음.
- 다섯째, 제3장 회계에 관한 장에 속해 있는 ‘감사’ 조항을 보면 매년 1회 이상 감사를 실시하도록 되어 있고 ‘세입·세출 예산중 학교운영지원비에 관하여는 학부모회의 의견을 들어야 한다.’고도 규정하고 있음(제3장제5절제41조).
- 여섯째, 제4장 재산에 관한 장 중 제46조에서는 소유권의 이전에 대해 명시하고 있음. 이에 따르면, “관할청의 허가를 받아 그 재산을 처분한 때에는 처분대금을 완수하지 아니하고는 당해재산의 소유권을 이전하지 못한다.”고 하였음.
- 일곱째, 제5장에서 물품은 비품과 소모품을 의미하며, 물품의 관리자는 법인 또는 학교(유치원 포함)의 장으로 지정하고 있다. 또한 물품관리자가 물품출납원을 따로 두도록 규정하였음.
- 마지막으로, 제7장 보칙에서, 학교(유치원 포함)는 채무에 대한 보증을 하지 못하는 것으로 명백히 정하고 있음(제7장 제55조).

5. 사립유치원 재무·회계 규칙 제안

□ 사학기관 재무·회계 규칙과 선행연구 등에 근거하여, 김은설 등(2014)은 사립유치원 재무 회계·규칙을 제안하였음. 제안된 안의 특징은 다음과 같음.

□ 단식부기 사용

- 사립유치원의 경우 초중등 학교 회계에 비해 규모가 작고 경리를 전담할 인력을 별도로 채용하여 활용할 여력이 없는 경우가 대부분이므로, 재무회계가 상대적으로 복잡하지 않고 쉽게 작성될 수 있어야 함(우명숙, 2014). 이에 사립유치원의 재무·회계 규칙은 복식보다는 단식부기를 원칙으로 함. 그러나 법인유치원은 법인 이사회가 요구하는 별도의 회계양식을 채택하고 있는 경우가 많아 복식부기 활용에 제한을 두지 않음.

□ 일시/장기 차입금의 인정

- 누리과정 지원금에 교육과정 학비를 의존하고 있는 사립유치원의 상황에서 예산 개시 초기(3월) 교사 인건비 지급 등 집행이 원활하지 않은 점을 감안하여 일시차입금 도입을 허용함. 차입금은 기본적으로 제1금융권과 한국사학진흥재단을 대상으로 할 때 가능하나 일시 차입금의 경우 유치원경영자 개인자산으로부터의 차입 또한 인정함. 차입에 대한 이율은 한국사학진흥재단의 융자 이율 수준에 따름.
- 교육시설 수선 유지를 위한 개·보수 비용(감가상각의 인정과 연결되는 의미), 차량 구입 등 1 회계 연도에 포함하여 교육비 예산으로 충당하기 어려운 사안에 대해 시급히 추진하고자 하는 경우, 관할 교육청의 허가를 받은 후 최대 5년 상환의 장기 차입금 도입을 허용함.

□ 적립금의 인정

- 사립유치원 건물에 대한 감가상각을 고려한다는 관점에서 차입금과 함께 교육 시설 개·보수를 위한 5년 이내 구체적 계획에 의한 적립을 허용함. 적립금과 차입금을 동시 운용할 수는 없음.

□ 결산서 제출 시기 지연

- 사립유치원의 특성상 경리 담당 직원이 별도로 있는 경우가 드물어 유치원의 장이 주로 회계 전체를 담당해야 하는 상황인데, 2012년 발표된 기존 사립유치원 재무·회계 규칙(안)이 회계연도 종료 후 40일 이내 결산서를 유치원경영자

에게 제출하도록 한 것은, 회계연도 종료가 2월이고 40일이 되는 4월 중순까지 신입생 취원 등 유치원으로서 매우 분주한 시기여서 원장이 실지로 이 시한을 지켜서 제출하기가 어렵다고 봄. 이러한 현실을 고려하여 제출 시기를 2개월로 조정함. 또한 최종 확정 시점은 55일에서 3개월로 지연·조정함.

- 이러한 조정은 공립학교의 경우 회계연도 종료 후 2개월 이내 학교운영위원회 제출하고 4개월 이내 결산 확정하도록 한 규정과 맥락을 같이 함.

□ 지역특성을 고려한 관할 교육감 자율 결정권 부여

- 수의 계약의 방법을 구체적 규정으로 두지 않고 교육감이 수의계약의 대상, 범위, 절차 등을 정할 수 있게 함.
- 관할청의 감사에 대해, 사립유치원에 대한 재무·회계 감사를 실시하게 함을 원칙으로 하였으나, 유치원의 특성을 감안하여 관할 교육청이 대상기관과 주기를 조정할 수 있는 여지를 줌. 특히 기존에 발표된 2012년 유치원 재무·회계 규칙과 비교했을 때 3년 주기 감사 원칙을 완화하여 교육감이 기간을 자율적으로 정할 수 있도록 함.
- 그 외에도, 수의 계약 체결 시 견적서를 생략하고 직접구매 할 수 있는 경우를 교육감이 정하여 확대할 수 있게 하였고, 예산편성요령을 지역별로 교육감이 작성하여 유치원의 장에게 알리도록 함.

□ 세입·세출 예산서 작성의 통일을 위한 편성방법(과목해소) 제시

- 지역마다 세입세출 예결산 양식이 다르고 유치원 현장은 각 예·결산서의 관·항·목 구분에 대한 이해가 부족하여 개별적으로 자의적 해석에 의해 작성하는 현상이 나타나고 있음. 유치원 정보공시가 이루어지고 학부모 및 관련자들이 각 유치원의 재정 자료를 들여다볼 수 있는 현 상황에서 차이나는 예결산서 작성은 해석과 비교에 있어 오해를 일으킬 소지가 있으므로 이에 대한 일괄 정리와 통일된 작성 요령이 필요함.

6. 사립유치원 재무·회계 규칙에 대한 논쟁

가. 중재적 입장¹²⁾의 제안

- 김우철(2015)에 따르면 기존 민간에서 운영하는 사립유치원의 경우 암묵적으로 교육사업을 통한 영리적인 활동추구가 용인되어 왔고, 재무자료 작성이 이루어지지 않아 유치원 운영상 의사결정과정과 결과에 대한 감시가 거의 이루어지지 못함. 그러나 최근 무상복지 확대에 따른 재원부족으로 인해 이에 대한 재정의 효율성, 투명성 및 책임성이 요구되고 있고, 무상 공교육화 정책의 부작용에 대한 사회적 비판이 끊이지 않고 있는 시점에서 더 이상 과거와 같은 관행이 수용되는 것은 불가능하며, 유치원 운영의 투명화를 위해 현 단계에서 재무·회계규칙의 제정 및 도입은 미루어 질 수 없는 과제로서 그 필요성을 주장하고 있음.
- 다만, 현재의 법체계에 따르면 사립유치원에는 사학기관 재무·회계규칙이 적용되게 되는데, 이는 학교법인을 염두에 두고 제정된 재무·회계규칙으로서 사인형태의 개인유치원 운영에는 적합하지 않아 여러 문제들이 발생하고 있음.
 - 이는 근본적으로 개인유치원이 사인형태의 비영리 교육기관이라는 특수한 성격을 갖는 학교에 해당하기 때문인데, 사립유치원을 일반 사학기관과 같은 공익목적의 비영리 기관으로 규정할 것인지, 아니면 사인이 자본을 투자하여 설립하고 운영하는 개인기관으로 볼 것인지 교육부와 유치원 협회 간 대립이 존재함. 이러한 양자의 대립은 결국 현재 법체계 내 규정의 엄격한 적용을 통해 공익성을 우선할 것인지 아니면 현실적인 사실 관계를 수용하여 개인의 재산권을 인정할 것인가의 문제로 귀결된다고 할 수 있음.
- 김우철(2015)는 사립유치원 재무·회계 규칙의 도입 방안으로 정부의 입장과 유치원 연합회의 입장을 분류하여 설명하고 있는데, 정부는 사립유치원도 사립교육기관의 한 부류로서 사학기관에 준하는 재무·회계 규칙의 도입이 적절하다고 보되, 개인이 운영하는 사립유치원의 특수성을 감안하여 일부 규정을 완화하여 적용하겠다는 방침이라 하였음.

12) 김우철(2015). 유아교육정책의 당면과제와 개선방안: 공사립유치원의 균형발전을 중심으로. 한국 재정학회·이만우의원실. 정책토론회 자료집-유아교육의 보장성 확립을 위한 국가교육재정의 효율적 집행방안.

- 반면에 유치원 연합회는 개인유치원의 특수성을 인정하여 개인의 재산권을 존중해 주는 차원에서 ① 사립학교법 개정을 통한 개인유치원의 특수교육기관화, ② 유아교육법 또는 사립학교법 개정을 통해 개인유치원 경영자의 법적 지위 명시 및 직무보수 지급을 보장하는 별도의 재무·회계 규칙 제정, ③ 일반 사학기관의 직무회계 규칙을 적용하는 경우에는 개인의 재산을 정부가 공익적 목적으로 이용하는 것에 대한 공적 이용료 지급 등 이상의 세 가지 방안 중 하나를 수용해 줄 것을 요구하고 있음.
- 이처럼 양자의 의견대립이 존재하고 있는 현 상황에서는 김우철(2015)은 단시에 완전한 재무·회계규칙을 만들기 보다는 충분한 협의를 통해 단계적으로 교육현실에 맞는 규칙을 제정하여 적용해 나갈 것을 주장하고 있음. 즉, 당분간 일정 규모 이하의 영세한 소규모 사립유치원에 한해서는 특수교육단체로 분류하여 사립학교법에서 제외시켜주고, 사립유치원의 공공성이 성숙하는 단계에 접어들면 정부의 재정지원 하에 운영되는 모든 기관은 비영리법인화나 공영화를 의무화하도록 법제를 개편함으로써 유아교육의 공교육화 정책을 완수해 나갈 수 있다고 제언함.

나. 사립유치원연합회¹³⁾의 주장

- 김성섭(2014)은 여러 측면에서 제시된 사립유치원 재무·회계 규칙 방안에 대해 반론을 제기하고 있으나 그 중 적립금 및 감가상각, 사유재산의 공적 이용료 지급 등의 논의만 살펴보면 다음과 같음.
- 유치원이 설립 후 장기간이 경과되어 재건축 등이 필요하다면 그 기간은 상당해야 할 것이고, 일반적인 건축물의 내구연한을 20년으로 본다면 유치원 건물도 이에 상응하여야 할 것임. 이러한 요인들을 감안한다면 미래 시점에 대비한 원사의 재건축 등 장기성 적립금은 20년을 기간으로 설정이 되어야 타당할 것임.
 - 적립금은 미래 시점의 투자를 위해 사전에 필요한 재원을 모아두는 것으로, 목적성의 사업을 대상으로 함. 제안한 적립금의 성격은 미래 시점의 투자도 있지만 시설유지비의 성격이 더 강할 것으로 고려됨. 정부는 적립과 감가상각을 같은 개념으로 보고 시설의 개보수에 필요한 자금이나 차량 등 1회기연도에 충당할 수 없는 목적사업을 대상으로 최장 5년의 적립과 감가상각만 인정하고 있음. 감가상각과 적립을 5년 연한으로 본다는 것은 일반적인 비품이나 소모품

13) 김성섭(2014). 사립유치원 재무·회계 규칙 제안 토론문. In 김은설 외(2014). 통합 재무회계 운영을 위한 사립유치원 재무회계 규칙 제정 연구. 육아정책연구소;

등의 감가상각을 적용한다는 것과 의미가 상통함.

□ 감가상각은 적립과는 별도로 고려되어야 함. 감가상각은 의미 그대로 원사 등이 건축된 순간부터 부식이나 사용 등으로 소멸된 가치를 비용으로 계상하여 충당하는 것이며, 적립을 통하여 수선이나 소멸된 가치를 회복할 수는 없음. 따라서 감가상각은 균등하게 소멸하는 방식으로 재정립되어야 하며, 건물의 소유자에 대한 충당금의 형식으로 보전이 되어야 할 것임.

○ 감가상각비를 사립유치원 회계에 반영시키기 위해서는 공신력이 있는 감정기관의 감정절차를 거쳐 20년을 기한으로 균등하게 비용을 상각하여 이에 해당하는 비용을 충당을 하는 것으로 적용할 수 있으며, 방법적으로는 시설이용료를 고려할 수 있음. 즉, 유치원사는 개인의 자산이지만 공익에 의해 교육으로 쓰이면서 가치가 소멸한다고 보고, 감정을 통하여 일정 기간 동안 균등액수를 상각할 수 있다고 봄. 따라서 '사유재산의 공적이용료' 형식의 비용항목을 개설하여 감정액에 대한 일정 비율을 상각하던가, 일정 비율의 이용료를 지급하는 방법으로 감가상각에 대한 충당이 필요함.

□ 사립유치원은 설립자 '개인의 재산' 이 분명하므로 사유재산의 공적 이용 및 이용료에 대한 고려가 필요함.

○ 기업이 기업이익의 사회 환원을 위해 학교를 설립하는 것은 누가 봐도 공교육의 개념임. 그러나 개인이 자신의 전 재산을 사회 환원하기 위해 전국에 4천여 유치원을 설립했다고 볼 수 없음. 사립유치원 설립이 교육적 목적과 재산적 목적이 있음을 분명히 알아야 함.

□ '누리과정 교육비 지원이 학비 바우처의 성격을 띠고 학부모에게 지원되는 형식으로 유치원에 투입되고 있으나, 국가의 입장에서는 공적 재정이 사립유치원에 투입되는 것이라 할 수 있다'라는 의미는 정부에서 학부모에게 교육비 절감차원에서 누리과정 교육비를 지원한다고 대국민 홍보를 해놓고 이면에는 사립유치원에 지원하고 있으니 그에 따른 투명성, 책무성을 강요하고 있는 명분으로 내세우고 있는 것이라고 볼 수 있음. 결국 그러한 명분아래 사립유치원의 설립자는 '개인의 재산'으로서의 권리를 행사할 수 없음을 묵시적으로 요구하여 왔다고 하겠음.

□ 이렇듯 국가의 공적 재정이 학부모에게 투입되고 있음에도 불구하고 사립유치원에 투입된다는 논리로 '개인의 재산권'에 대안 없이 무조건적인 제한을 두는 것은 대한민국 헌법 제23조3항 '공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.'에 정면으로 배치되

는 것임.

7. 결론 및 논의점

- 사립유치원이 지난 100년이 넘는 시간 동안 우리나라 유아교육에 끼친 공헌은 두 말할 필요 없이 지대함. 국가가 감히 모두 채우지 못하는 유아기 교육의 많은 부분을 사립유치원이 맡아 인적자원 양성의 역할을 해왔음은 부인할 수 없음.
- 국민 세금으로 이루어진 공적 자원을 사립유치원에 대규모 투입하게 되게 된 누리과정 도입 후 시기를 맞아, 사립유치원에 대한 재정투명성 제고에 더욱 관심을 갖게 되고 재무·회계 규칙 도입을 통해 이를 확고히 하고자 하는 정부의 입장은 당연한 결과임.
- 한편 (학교법인을 제외한) 사립유치원은 개인이 자신의 자본을 투자하여 설립하고 운영하는 기관임. 개인이 자본을 투자하여 사업을 하는 경우는 두 가지의 유형을 생각할 수 있음. 첫째는 자본투자를 통한 이윤 창출로, 투자금 이상의 산물 회수를 기대하면서 영리적 목적의 사업을 벌이는 것이고, 둘째는 이윤 추구보다는 투자한 사업이 대중과 공공을 위한 목적에 비추어 공공의 덕을 창출하며 무리없이 꾸준히 운영되기를 바라는 비영리적 목적임.
- 그러한 관점들을 고려할 때, 사립유치원의 성격에 대해 다시금 생각하고 정의해볼 필요가 있는 것임. 개인 사립유치원의 경우는 보는 사람의 입장에 따라서 위의 두 가지 목적 중 전자나 후자 중 하나에 속할 수 있고 혹은 두 가지 모두를 추구한다는 애매한 입장을 보여줄 수도 있음. 즉, 사립유치원이 교육기관이므로 어린이에 대해 교육적 경험을 제공하는 공공 이익을 위한 역할을 하고 국가가 지원을 하는 공적 기관이기도 하지만, 설립한 투자자가 사회공익사업만을 목적으로 한 것이 아니고 생계유지의 목적도 있었으므로 이들에 대한 사적 재산의 인정도 해주어야 한다는 입장임.
- 어느 쪽에 강조를 두느냐에 따라 이해가 달라질 수 있는 것임. 그러나 분명한 것은 사립유치원은 자본투자와 회수를 목적으로 하는 기업이나 영리 추구 학원과는 다르며, 유아교육법에 의한 '학교'라는 점임. 학교라는 것은 공공기관을 의미하며, 공공기관은 공적으로 운영되어야 함을 뜻함. 공적 운영이라 하면 개방성과 투명한 재정 공개를 당연한 의무로 추구하는 운영 방식을 가졌음을 의미하는 것이고 공공 재무회계를 따라야 하며 투자 회수를 목적으로 해서는 안 되는 기관이라고 봄.

○ 그러나 개인사유재산으로만 사립유치원을 본다면 사적 재산에 대한 공적 이용료를 요구하게 됨.

□ 사립유치원에 대한 재무·회계 규칙의 적용은 여전히 팽팽한 주장 속에서 합의점을 못 찾고 논란이 있는 주제이며, 이를 해결하기 위한 방안에 대한 논의가 필요함. 개인이 설립한 사립유치원의 사적 소유권에 대한 주장을 완전히 배제하기도 어려운 일이고 거대한 공적 자원이 투입되고 있는 사립유치원을 공적 회계 관리 대상으로 두지 않는 것도 있을 수 없는 일임.

□ 이에, 사립유치원의 공적 재무·회계 관리를 확보하기 위한 방안으로 다음과 같은 몇 가지 접근을 제안해 보고자 함.

□ 첫째, 가장 급진적인 접근으로, 개인 사립유치원을 일반 ‘학교’라는 범주에서 제외하고 새로운 교육기관의 유형으로 구분하는 방법임. 이는 학원과도 비슷한 형태일 수 있고 심지어 교육이란 테두리를 벗어나 보육시설과 유사한 기관으로 분류시킬 수도 있다는 의미임.

○ 그럼에도 누리과정을 실시해야 하고 누리과정 학비 지원은 유지되어야 하므로, 이 경우 지원금은 새로운 교육기관으로서의 사립유치원이 아니라 학부모에게 직접 지원함으로써 부모가 감독자가 되도록 함.

□ 둘째, 사립유치원이 주장하는 감가상각을 인정하고 이에 대한 보상을 고려하는 안으로, 이와 동시에 현 시점에서 유치원 건물의 가치를 면밀히 감정한 후 일정 기간이 지나면 그 이후에는 시설을 기부채납하도록 하는 방안임.

○ 이 방법은 단기적으로는 국가가 개인시설에 대한 비용을 감당해야 하는 부담이 있지만 장기적으로는 개인사립을 흡수하여 공립 유치원을 확충할 수 있음.

○ 모든 개인사립유치원에 강요할 수는 없으나 다른 방식과 함께 선택적으로 적용할 수 있을 것으로 봄.

□ 셋째, 학교법인과 별도로 유치원 법인 제도를 강구하여 사립개인유치원을 법인화하도록 유도하는 방안임. 기존의 법인화 방식이 개인 유치원의 법인 전환에 적절하지 않은 부분을 파악하고 개정하여 보다 용이하게 법인화가 이루어질 수 있는 방법을 모색함. 이 경우, 사립유치원이 주장하고 있는 설립자에 대한 급여지급 요구가 수용 가능할 수 있음.

참 고 문 헌

- 교육부(2016) 보도자료 “사립유치원 재정 운영의 투명성과 편의성 제고” 2016. 9. 20
- 교육부(2014). 유아교육지원 '13년 결산 및 '14년 예산 편성현황(세부사업별). 내부자료
- 교육과학기술부(2009-2013). 유아교육 지원 결산 및 예산 편성현황(세부사업별). 내부자료
- 김성섭(2014). 사립유치원 재무·회계 규칙 제안 토론문. 김은설 외. 통합재무회계 운영을 위한 사립유치원 재무회계 규칙 제정 연구. 육아정책연구소.
- 김영옥·이기숙·신은수·문미옥·박은혜·장명림·정미라·이화룡·조부경·우명숙·문무경·조형숙·최윤정·김진영·김은영·서현(2013). 유아교육발전 5개년 계획수립 정책연구. 교육과학기술부·광주광역시교육청.
- 김우철(2015). 유아교육정책의 당면과제와 개선방안: 공사립유치원의 균형발전을 중심으로. 한국재정학회·이만우의원실. 정책토론회 자료집-유아교육의 보장성 확립을 위한 국가교육재정의 효율적 집행방안.
- 김은설·박진아·이동하(2014). 통합재무회계운영을 위한 사립유치원 재무회계 규칙 제정 연구. 육아정책연구소.
- 우명숙·박경호·전홍주·정병수(2012). 사립유치원 재무·회계 규칙 제정 방안 연구. 한국사학진흥재단.
- 최은영·이진화·김승진(2015). 2015 유아교육정책의 성과와 과제,
- 최은영·이진화·오유정(2014). 2013-2014 유아교육 연차보고서. 육아정책연구소.
- 한국교육개발원 교육통계서비스(2015). 교육통계연보.

사립유치원 재무·회계 규칙

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규칙은 「사립학교법」 제31조, 제33조 및 제51조 단서 규정에 따라 사립유치원의 특성에 맞는 재무와 회계의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 규칙에서 “사립유치원”(이하 “유치원”이라 한다)이라 함은 「유아교육법」 제7조제3호의 규정에 의한 법인 또는 사인이 설립·경영하는 유치원을 말한다.

② 이 규칙에서 “유치원경영자”라 함은 유아교육법에 의하여 유치원을 설치·경영하는 공공단체외의 법인(학교법인을 제외한다) 또는 사인을 말한다.

제3조(통칙) 유치원의 재무와 회계에 관하여는 「사립학교법」과 동법시행령에 규정된 경우를 제외하고는 이 규칙에 의한다.

제4조(재무와 회계운영의 기본원칙) 유치원의 재무와 회계는 건전하게 운영하여야 하며 국가의 정책과 사회의 공공기관으로서의 의무와 그 설립목적에 반하여서는 아니된다.

제5조(관할청) 유치원의 재무와 회계에 관한 관할청은 사립학교법 제4조의 규정에 의한다.

제6조(수입의 직접 사용금지) 유치원의 모든 수입은 세입세출예산에 편입하여야 하며, 이를 직접 사용하지 못한다. 다만, 입찰보증금·계약보증금 등 보관금과 잡증금의 경우에는 그러하지 아니하다.

제2장 재산관리

제7조(재산의 관리자) 유치원의 모든 재산의 관리책임자는 “유치원경영자” 또는 “학교법인 이사장”이 된다. 다만, 재산의 운용 책임자는 유치원의 장이 된다.

제8조(자금의 관리) ① 유치원의 장은 금융기관을 지정하여 유치원 명의로 거래계좌를 개설하고 유치원회계 소관 현금과 유가증권의 출납 및 보관 그 밖의 업무를 취급하게 하여야 한다.

② 유치원의 장은 유치원 운영에 지장이 없는 범위에서 이자수입의 증대를 위하여 제1항의 규정에 따라 지정된 금융기관에 이자율이 높은 예금으로 별도 관리할 수 있다.

제9조(채무보증 금지) 유치원은 채무에 대한 보증을 하지 못한다.

제10조(차입금) ① 유치원경영자는 운영상의 불가피한 사유가 있을 경우, 확실한 상환재원이 있는 때에 한하여 유치원에 속하는 회계에 충당하기 위하여 일시 차입을 할 수 있다. 다만, 일시차입금은 그 회계연도 안에 상환하여야 한다.

② 유치원경영자는 교육시설의 개·보수, 교재교구의 구입, 통학차량의 구입을 위해 1년 이상 5년 이내의 장기차입을 할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 차입을 하고자 할 때에는 유치원경영자(법인이 설립한 경우 이사장)는 다음 각 호의 서류를 갖추어 사전에 관할청의 허가를 받아야 한다.

1. 차입금액, 차입처 및 차입사유를 기재한 서류
2. 상환방법 및 상환계획을 기재한 서류
3. 기타 관할 교육청 요청 서류

④ 제2항에 따른 장기차입금의 매년 상환액은 유치원회계의 전년도 세입결산 수업료 총액의 7%를 초과하지 못하며, 차입금 상환기간 중에는 제21조제1항에 의한 적립금 중 퇴직적립금을 제외한 다른 적립금을 적립할 수 없다. 단, 수업료는 [별표 1]에 제시된 예·결산과목 중 수업료 항의 금액(수업료 목과 누리과정지원금 목 금액의 합)을 의미한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 차입금의 차입처는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다. 단, 제1항의 차입처에는 유치원경영자를 포함할 수 있으며, 이 때 차입 이율은 한국사학진흥재단의 융자금 이율을 초과할 수 없다.

1. 「은행법」 제8조에 따라 금융위원회의 인가를 받아 설립된 은행
2. 「한국산업은행법」에 따른 산업은행
3. 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행
4. 「농업협동조합법」에 따른 농협은행
5. 「한국수출입은행법」에 따른 수출입은행
6. 「수산업협동조합법」에 따른 수협은행
7. 「한국사학진흥재단법」에 의하여 설립된 한국사학진흥재단

제11조(계약) ① 계약담당자는 유치원의 장으로 한다.

② 유치원의 장이 계약을 체결하고자 하는 경우에는 이를 공고하며 일반경쟁 입찰을 원칙으로 한다. 단, 계약의 목적, 성질, 규모 및 특수성 등에 비추어 필요하다고 인정되는 경우 수의계약에 의할 수 있다.

③ 제2항 단서 조항의 수의계약 대상, 범위, 절차 등은 교육감이 정한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약 체결시 견적서를 생략하고 직접구매를 할 수 있다.

1. 추정가격이 100만원 미만인 물품을 「여신전문금융업법」에 의한 신용카드로 구매하는 경우
2. 품질 및 신선도가 고려되어야 하는 농축수산물 및 제조가공식품을 구매하는 경우
3. 기타 교육감이 정하는 경우

⑤ 계약서의 작성, 보증금에 관한 사항, 검사조서의 작성 등 계약업무에 필요한 사항중 이 규칙에서 정하지 아니한 사항은 교육감이 정한다.

제12조(물품의 범위) 이 규칙에서 "물품"이란 현금·유가증권 및 부동산 이외의 것으로서, 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 비품
품질·형상의 변동 없이 비교적 장기간 사용할 수 있는 물품
2. 소모품
사용함으로써 소모되거나 파손되기 쉬운 물품과 공작물 기타 물품의 구성부분으로서 소모되거나 파손되기 쉬운 물품

제13조(물품의 관리) ① 유치원의 물품관리자는 유치원의 장으로 하며, 물품의 출납과 보관을 위하여 유치원의 장 또는 소속직원 중에서 물품출납원을 지정할 수 있다.

② 물품관리자·물품출납원 및 물품사용자는 선량한 관리자로서의 주의와 의무를 다하여야 한다.

③ 물품관리자는 물품출납의 사유가 생겼을 때에는 물품출납원에게 출납을 명하며, 물품관리자의 명령이 없이는 물품을 출납하지 못한다.

④ 물품관리자는 2년마다 정기적으로 학년도 말을 기준으로 재물조사를 실시하여야 한다.

제14조(불용품의 처리) ① 유치원의 물품 중 사용이 불능하거나 수리하여 다시 사용할 수 없게 된 물품에 대한 불용의 결정은 물품관리자가 한다.

② 제1항의 규정에 따른 불용품을 매각한 경우 그 대금은 유치원의 세입예산에 편입시

켜야 한다.

제15조(유치원에 비치할 장부와 서류) ① 유치원에는 다음 각 호의 장부와 서류를 비치한다.

1. 유치원 현황표[별지 제1호 서식]
 2. 재산관련 장부와 서류
 - 가. 재산대장과 도면[별지 제2호 서식]
 - 나. 물품관리대장[별지 제3호 서식]
 - 다. 기타 주요한 재산관련 서류
 3. 징수부[별지 제4호 서식]
 4. 징수결의서[별지 제5호 서식]
 5. 수입일계표[별지 제6호 서식]
 6. 지출부[별지 제7호 서식]
 7. 지출결의서[별지 제8호 서식]
 8. 현금출납부[별지 제9호 서식]
 9. 금융기관과의 거래 입증자료(거래통장원본, 금융기관이 발행한 거래내역 등)
 10. 제20조, 제21조, 제28조, 제29조의 장부 및 서류
 11. 기타 관할청이 정하는 장부 및 서류
- ② 이 규칙에서 정하지 아니한 장부와 서류의 서식은 유치원에서 적합하게 작성하여 사용한다.

제16조(증빙서류 및 장부의 보존) ① 유치원의 장은 제15조 제1항 각 호의 장부와 서류를 각각 5년간 보존하여야 한다.

- ② 제1항의 규정에 의한 장부 및 서류의 내용을 전산화하는 경우에는 출력하여 유치원의 장의 확인을 받아 보관하여야 하며, 동 자료가 입력된 전산자료 저장매체는 관련 장부 서식의 보존기한까지 유지·관리하여야 한다.

제3장 예산과 결산

제17조(세입 세출의 정의) 1회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다.

제18조(예산총계주의 원칙) 수입과 지출은 모두 예산에 편입하여야 한다.

제19조(예산편성 요령 등) ① 교육감은 매 회계연도 개시 2개월 이전에 유치원 '예산편성요령' 등을 정하여 유치원의 장에게 알려야 한다.

- ② 학교법인의 이사장 및 유치원경영자는 제1항에서 정하지 아니한 사항에 대하여 제4조에 규정한 취지에 따라 유치원의 예산 편성요령을 정할 수 있다.

- ③ 유치원에 속하는 회계의 예산과목은 별표 1의 기준에 따른다.

제20조(예산서에 첨부하여야 할 서류) ① 유치원 회계의 예산에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

1. 예산총칙[별지 제10호 서식]
2. 세입·세출예산서[별지 제11호 서식]
3. 장기차입금명세서[별지 제12호 서식]
4. 유치원 현황표[별지 제1호 서식]
5. 교직원 인건비 일람표[별지 제13호 서식]
6. 법인의 경우 이사회 관계 회의록 사본

제21조(예산편성절차) ① 유치원의 장은 제19조의 규정에 따라 유치원세입세출예산안(이하 예산안)을 편성하여 유치원운영위원회의 자문을 거쳐 매 회계연도 개시 20일 전까지 학교법인 이사장 또는 유치원경영자에게 제출하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 예산안을 편성하는 경우 교직원은 유치원 운영 및 교육활동에 필요한 경비를 기재한 예산요구서를 작성하여 유치원의 장에게 제출할 수 있다.

③ 제1항에 따라 제출받은 예산안을 학교법인 이사장은 이사회의 의결을 받아서, 유치원경영자는 예산안을 확정하여, 회계연도 개시 5일 전까지 유치원의 장에게 송부하여야 한다.

④ 학교법인의 이사장 또는 유치원경영자는 유치원의 장의 동의 없이 세출 예산 각목의 금액을 증가하거나 새로운 비목을 설치할 수 없다.

⑤ 유치원의 장은 유치원 예산을 학부모에게 공개하여야 한다.

제22조(준예산) ① 유치원 회계의 예산이 회계연도 시작 전까지 확정되지 않을 때에는 유치원의 장이 관할청에 그 사유를 보고하고 예산이 성립되는 때까지 다음 각 호의 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 교직원의 보수
2. 유치원교육에 직접 사용되는 필수적 경비
3. 유치원시설의 유지관리비
4. 법률상 지급의무가 있는 경비
5. 이미 예산으로 확정된 경비

② 해당연도의 예산이 확정된 때에는 제1항의 규정에 의하여 집행된 예산을 확정된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.

제23조(추가경정예산) ① 유치원의 장은 예산확정 후 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때에는 제21조의 규정에 의한 절차에 준하여 별지 제22호 서식에 의한 추가경정예산을 편성할 수 있다.

② 제1항의 규정에 불구하고 회계연도 중에 용도가 지정되고 전액이 교부 또는 기탁된 경비, 수익자부담경비, 목적성 경비는 추가경정예산의 성립 이전에 이를 사용할 수 있으며, 이는 같은 회계연도내의 다음 추가경정예산에 반영하여야 한다.

제24조(예비비) ① 유치원은 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예비비를 세출예산에 계상할 수 있다.

② 예비비는 세출예산의 2%범위를 초과할 수 없으며, 업무추진비로 지출할 수 없다.

제25조(성립전 예산의 집행금지) ① 이 규칙에 의한 절차에 따라 성립한 예산이 아니면 이를 집행하지 못한다.

② 추가경정예산의 절차를 밟지 아니하고는 기정예산을 초과하여 집행하지 못한다.

제26조(예산의 목적 외 사용금지) ① 유치원에 속하는 회계의 세출예산은 이를 목적 외에 사용하지 못하며 유치원회계에서는 다른 회계에 전출하지 못한다.

② 제1항의 규정에 불구하고 동일 예산 관내의 항간 또는 목간에 예산의 과부족이 있는 경우에는 상호 변경하여 사용할 수 있다. 다만, 회계연도 경과 후 또는 업무추진비에 충당하기 위하여 상호 변경은 할 수 없다.

제27조(세출예산의 이월 및 계속) ① 유치원에 속하는 회계의 세출예산중 경비의 성질상 해당 연도 안에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 경비와 불가피한 사유로 그 연도 안에 지출하지 못한 경비는 다음년도 예산에 이월 계상하고 그 사유를 명기하여 이를 사용할 수 있다.

② 유치원의 장은 공사나 제조 기타 사업으로서 그 완성이 2년 이상을 요하는 것에 대하여는 그 소요경비의 총액과 연부액을 계속비로서 2년 이상에 걸쳐 지출할 수 있다.

제28조(적립금의 적립 및 사용 등) ① 유치원의 장은 교직원의 퇴직적립금, 교육시설의 개

· 보수를 위한 건축적립금, 교재교구구입을 위한 교재교구적립금, 통학차량구입을 위한 차량적립금(이하 "적립금"이라 한다)을 적립할 수 있다. 이 경우 적립금의 적립 및 사용계획을 사전에 관할청에 승인받아야 한다.

1. 적립금 적립계획서[별지 제14호 서식]
2. 적립금 사용계획서[별지 제15호 서식]
3. 기타 관할 교육청 요청 서류

② 적립금 적립기간은 5년을 초과할 수 없으며(단, 퇴직적립금 제외), 매년 적립금은 전년도 세입결산의 수업료 총액의 7%를 초과할 수 없다. 단, 수업료는 세입결산서 항목 중 수업료와 누리과정지원금의 합을 의미한다.

③ 적립금은 그 적립목적에 한하여 사용하여야 한다.

④ 관할청은 해당 유치원의 재정상태 등을 감안하여 적립금의 적립여부·규모, 적립기간 및 폐원 시 적립금의 처리 등에 관하여 필요한 조치를 할 수 있다.

제29조(결산) ① 유치원의 장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 유치원운영위원회의 자문을 거쳐 매 회계연도 종료 후 2개월 이내에 학교법인의 이사장 또는 유치원경영자에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따라 제출받은 결산서를 학교법인 이사장은 이사회의 의결을 받고, 학교법인 이사장과 유치원경영자는 회계연도 종료 후 3개월 이내에 확정하여야 한다.

③ 유치원에 속하는 회계의 세입·세출결산서는 예산과목과 동일하게 작성하되 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

1. 결산총괄표[별지 제16호 서식]
2. 세입·세출결산서[별지 제17호 서식]
3. 이·전용 명세서[별지 제18호 서식]
4. 예금 잔액 명세서[별지 제19호 서식]
5. 예비비 사용 명세서[별지 제20호 서식]
6. 국가 및 지방자치단체 보조금 명세서[별지 제21호 서식]
7. 교직원 인건비 일람표[별지 제13호 서식]

제30조(예산과 결산의 제출 등) ① 유치원의 장은 예산 및 결산을 관할청에 보고하여야 한다.

② 유치원의 장은 유치원 회계의 예산 및 결산을 「사립학교법 시행령」 제14조 및 「사학기관 재무·회계 규칙」 제24조제1항에서 규정한 기간 안에 해당관할청에 제출하지 못한 경우에는 그 사유를 지체 없이 해당관할청에 보고하여야 한다.

③ 관할청은 제2항에 따른 보고를 받은 때에는 실지감사 또는 조사 등에 의하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

제4장 회계

제31조(회계연도) ① 유치원 회계연도는 매년 3월1일에 시작하여 다음해 2월 말일에 종료한다.

② 유치원의 출납은 회계연도 종료 후 20일이 되는 날에 폐쇄한다.

제32조(회계의 방법) 유치원에 속하는 회계는 단식부기에 의한다. 다만 규모와 실정에 따라 복식부기에 의할 수 있다.

제33조(수입기관과 지출명령기관) ① 유치원의 수입기관·지출명령기관은 각각 유치원의 장으로 한다.

② 제1항에서 규정한 자를 수입에 있어서는 세입징수자, 지출에 있어서는 지출명령자라 한다.

③ 제2항의 세입징수자 및 지출명령자는 세입징수 또는 지출명령에 관한 그 직무를 각각 소속직원에게 위임할 수 있다.

제34조(수입과 지출의 집행기관) ① 유치원에는 그 수입과 지출의 집행기관으로 각각 수입원과 지출원을 둔다. 다만, 유치원의 규모와 실정에 따라 제33조의 수입기관·지출명령으로 할 수 있다.

② 제1항의 수입원과 지출원은 각각 그 유치원의 장이 임면한다. 다만, 유치원의 규모에 따라서 수입원과 지출원을 동일인으로 할 수 있다.

③ 제1항의 단서 조항 대상 유치원은 교육감이 정한다.

제35조(수입금 징수) ① 모든 수입은 세입징수자(제34조의 규정에 의하여 세입징수에 관한 직무의 위임을 받은 자를 포함한다. 이하 같다)가 아니면 징수하지 못한다.

② 유치원의 세입징수자는 납부의무자에게 기일을 정하여 문서로써 납입의 고지를 하여야 한다. 다만, 수입원에게 즉시 납입시키는 경우에는 구술로 할 수 있다.

제36조(수입금의 수납) ① 모든 수입금의 수납은 이를 금융기관에서 취급하게 하는 경우를 제외하고는 수입원이 아니면 수납하지 못한다.

② 수입원이 수납한 수납금은 수납한 날에 금융기관에 예입하여야 한다.

제37조(과년도수입과 반납금) ① 출납이 완결된 연도에 속하는 수입은 모두 현년도의 세입에 편입하여야 한다.

② 지출된 세출의 반납금은 각각 그 지출된 세출의 과목에 반납할 수 있다. 그러나 출납폐쇄 후의 반납금은 현년도 수입금으로 처리하여야 한다.

제38조(과오납의 반환) 과오납된 수입금은 수입한 세입에서 직접 반환한다.

제39조(지출의 원칙) ① 지출의 원인이 되는 계약 기타의 행위(이하 "지출원인행위"라 한다)는 유치원의 장이 행한다.

② 유치원의 장은 지출원인행위를 하는 때에는 예산의 범위에서 해당 유치원의 자금수급을 고려하여야 한다.

③ 지출은 정당한 채권자에게 하여야 하며, 「민법」에 따라 유치원의 채무와 유치원 외의 자의 유치원에 대한 채무를 상계(相計)한 때에는 유치원이 지출할 금액에서 상계한 금액을 공제한 잔액을 지출하여야 한다.

제40조(지출의 방법) 지출은 금융기관의 예금계좌에 입금하는 방법, 「여신전문금융업법」에 따른 신용카드 또는 전산망을 통한 자금 이체의 방법으로 한다. 다만, 지급액이 10만원 미만인 경우와 제43조에 따른 개산금의 경우에는 다른 방법으로 지급할 수 있으며, 상호계약 조건이 있을 시 그를 따를 수 있다.

제41조(증빙서류) 유치원의 장 및 지출원이 세출예산을 집행하는 때에는 다음 각 호의 증빙서류를 구비하여야 한다.

1. 계좌입금에 관한 증빙서류 등 채권자의 영수증서(경비의 성질상 이를 받을 수 없는 경우에는 1차 수령인의 영수증서)
2. 지출결의서[별지 제8호 서식]
3. 계약에 관한 증빙서류
4. 신용카드로 지급한 경우 영수증서 및 내역서

제42조(선금급) 다음 각 호의 경비는 선금급으로 할 수 있다.

1. 운임 및 사례금
2. 정기간행물의 대가
3. 그 밖에 미리 지급하지 아니하면 유치원 운영 또는 교육활동에 지장을 초래할 우려가 있는 경비

제43조(개산금) ① 다음 각 호의 경비는 개산금으로 할 수 있다.

1. 여비 및 직책급업무추진비

2. 수련활동비·현장학습비 등 성질상 개선하여 지급하지 아니하면 유치원운영 또는 교육활동에 지장을 초래할 우려가 있는 경비
- ② 개산급을 받은 자는 그 경비를 지출한 후 5일 이내에 정산서를 작성하여 증빙서와 함께 지출원에게 제출하여야 한다. 다만, 제1항제1호의 경비의 경우 과부족이 없는 때에는 정산서를 제출하지 아니할 수 있다.

제5장 감사

- 제44조(감사)** ① 유치원경영자(학교법인의 경우 이사장)는 유치원의 장이 사망하거나 경질된 때에는 그 유치원에 속하는 수입·지출·재산·물품 및 현금 등의 관리상황을 감사(사인이 운영하는 경우 경영자가 지정하는 자)로 하여금 감사하게 하여야 한다.
- ② 제1항의 감사에는 전임자가 입회하여야 하며 전임자가 입회할 수 없는 경우에는 그 전임자가 정한 대리인이나 유치원경영자(이사장)가 관계직원 중에서 선정한 입회인을 감사에 입회하게 하여야 한다.
- ③ 감사는 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 감사를 한 때는 감사보고서를 작성하여 유치원경영자(이사장)에게 보고하여야 하며 특히 필요하다고 인정되는 사항은 관할청에 보고하여야 한다.
- ④ 감사보고서에는 감사와 피감사자 또는 입회인이 각각 기명·날인하여야 한다.
- 제45조(관할청 감사)** ① 관할청은 유치원에 대하여 재무·회계 관련 감사를 실시하는 것을 원칙으로 하되, 유치원의 특성 등을 감안하여 대상기관과 주기를 조정할 수 있다.
- ② 관할청은 유치원 재무·회계 관계자에 대하여 매년 1회 이상 업무관련 연수를 실시하여야 한다.
- 제46조(회계관계직원의 책임)** 유치원의 수입·지출·물품 및 재산의 수급·보관 또는 관리를 담당하는 직원은 선량한 관리자로서의 주의 의무를 다하지 못하여 손해를 끼쳤을 때에는 그 정도에 따라 각각 변상의 책임을 진다.

부칙

- 제1조(시행일)** 이 규칙은 2015년 3월 1일부터 시행한다.
- 제2조(다른 법령의 개정)** “사학기관재무·회계규칙”중 다음과 같이 개정한다.
- 부칙 제1조(적용대상) 유아교육법 제7조 제3호에 따른 사립유치원은 2015. 3. 1부터 이 규칙의 적용 대상에서 제외한다.



토론

하봉운 | 경기대학교 교직학과 교수
김용남 | 한국교육개발원 연구위원

‘사립유치원 재무회계 규칙 도입의 쟁점’ 토론 1

하봉운[경기대학교 교직학과 교수]

1. 머리말

누리과정 등의 도입으로 사립유치원에 대한 공적 지원이 확대되고 사립유치원의 회계 규모 확대 및 집행 내용이 다양하게 증가됨에 따라 사립유치원에 대한 회계 집행의 투명성에 대한 사회적 요구가 강조되고 있다¹⁴⁾. 이에 교육부는 지난 2014년 연구용역 결과를 바탕으로 사립 유치원 재무회계 규칙 제정을 추진했으나 사립유치원 측의 반발에 묶여 여전히 규제 기준을 만드는 데 난항을 겪고 있는 상황에서 현행 학교법인 중심의 논의가 대부분인 ‘사학기관 재무·회계 규칙(교육부령)’의 문제점을 살펴보고 현실적으로 적용하기 어려운 조항과 향후 고려가 필요한 조항을 논의한 측면에서 본 연구 내용의 시의 적절성, 필요성과 중요성이 부각된다.

본 토론자는 국공립 유치원과의 격차를 좁히기 위해서는 사립유치원에 대한 재정 지원 확대가 불가피하다는 측면과 우리나라 사립유치원의 회계 운영은 공립유치원에 비해 재정 건전성이나 투명성이 낮은 편이어서 이에 대한 해소가 우선적으로 필요하다는 측면에서 발표내용에 대한 이견이나 반론을 제시하기보다는, 발표자가 제시한 논의를 중심으로 해당 주제를 보다 폭 넓고 깊이 있게 파악하는데 조금이나마 기여하고자 사립유치원의 특성과 현실에 비추어 몇 가지 사항을 논하고자 한다.

14) 많은 사립유치원들이 감사에 지적이 되고 고발을 당했지만, 대부분(거의 100%) 승소할 수 있었던 것은 아직까지 재무회계규칙이 없었기 때문이다.

II. 사립유치원 재무·회계 규칙 도입의 쟁점 논의

1. 사립유치원 회계 처리 간소화

발표자의 지적처럼, 현재 사립유치원은 공립유치원과 달리 회계 전문가인 행정실장이 별도로 없어 회계 처리에 상당한 어려움이 있다. 또한 사립 초·중·고등학교에 적용되는 회계시스템은 사립유치원 현실에는 맞지 않는다.

누리과정 예산 등 사립 유치원에 적지 않은 국고가 투입되고 있지만 유치원 입학금이나 수업료 중 국고보조금이 차지하는 비율이 얼마인지 또 어디에 국고가 쓰였는지 정확히 알 수 없는 구조에서 사립유치원의 회계의 적절한 운영과 투명화를 위해서는 설립 재원, 운영 재원 및 회계 방법 등 실제 회계 구성에 대한 요인이 고려되어야 하지만, 제도의 실용성 확보 측면에서 사립유치원의 특성과 현실을 반영한 사립유치원 재무회계 규칙이 별도로 마련되고 관련 교육과 지원을 강화할 필요가 있다.

2. 유치원 설립자 운영수익 인정 문제(설립자의 노동에 대한 보수와 시설로 인한 자본비용)

사립유치원들은 사립유치원 재무회계 규칙이 제정될 경우 유치원 운영 이익금을 설립자가 가져갈 수 없다는 점에 우려를 표한다. 사재를 출연해 유치원을 세운 설립자라 하더라도 맡은 직급(원장·행정실장 등)에 따라 정해진 보수 외에는 이익금에 손댈 수 없다는 점에서 반발하는 것이다¹⁵⁾.

즉 사립유치원 재무회계규칙은 설립·경영자의 자금 투입 책임과 의무만 있고 권리는 없는 제도로서 “유치원이 경영상 어려울 땐 설립자가 사재를 털어 정상화를 해야 하지만 반대로 유치원 운영을 잘해 남는 잉여금은 설립자가 손을 댈 수 없다”는 측면에 대한 불만이며, 유치원 설립자들이 초기 투자한 비용은 운영수익을 통해 회수가 가능하도록 해줘야 한다는 논리다.

이는 비법인 사립유치원은 규모가 영세한 생계형 사립유치원이 대부분이고, 설립자는 거의 자신의 전 재산을 투자하기 때문에 사립유치원의 회계를 투명하게 하기 위해서는 설립자에 대한 지위 보장이 전제돼야 한다는 일각의 주장과 그 맥을 같이한다.

15) 현행 법규상 유치원 설립·경영자가 수익의 일부를 가져갈 수 없기 때문에 친인척을 교사로 올려 놓고 인건비를 받는 등의 방식으로 수익 일부를 가져가는 편법을 사용하기도 했다.

그러나 유치원은 영리기관이 아니므로 사적 이익을 보장해 줄 수 없는 현행 「유아교육법」, 「사립학교법」과의 상충성을 우선적으로 해소할 필요가 있다.

3. 사유재산 공적이용료 항목

사유재산 공적이용료¹⁶⁾는 비법인 사립유치원의 설립자가 사립유치원을 위해 제공한 교사, 교지 등의 개인재산¹⁷⁾에 대하여 공적 사용료를 받을 수 있도록 하되¹⁸⁾, 사용료 책정이 설립자에 의해 지나치게 과다하지 않도록 하기 위해서 객관적 기관의 감정 등 절차에 따라 합리적으로 공적 사용료를 정하도록 입법이나 정책이 추진될 필요가 있다는 주장으로 개인의 전 재산을 공교육으로 이용하고 있는 특성과 현실을 감안한 방안으로 볼 수 있다.

그러나 유치원이 공교육 체계에 기여한 점은 인정하지만, 유치원 설립·운영이 투자 개념은 아니며 정부에서도 유치원 건물과 재산 사용을 공식적으로 요청한 바 없다는 측면, 특히 유치원은 교육기관에 포함되기 때문에 사립학교법을 적용받아 수익 목적의 영리기관이 아니라는 측면, 그리고 유치원 건물 임대료(사유재산 공적임대료)까지 내야 한다면 유치원 비용이 올라 학부모들의 불만이 매우 커질 수 있다는 측면 등을 고려할 때 매우 신중하게 접근할 필요가 있다.

16) 충청북도 어느 유치원 원장은 가칭 '사유재산 공적 이용료'라는 명목으로 작년 3월부터 12월까지 매월 300만원씩 총 3천만원을 임의로 유치원 회계에서 설립자의 계좌로 옮겼다. 이 사유재산 공적 이용료 계좌에서 유치원 재산세 160여만원과 주민세 25만원을 지출했다. 유치원은 사비를 들여 세우지만, 공적 지원이 시작되고부터는 공공의 영역에 들어오기 때문에 유치원 회계를 별도 계좌로 관리할 수 없다(충북도교육청 4개 사립유치원 3년치 종합감사결과보고서, 2016.05.17. 연합뉴스)

17) 유치원 건물은 반드시 설립자가 주인이어야 한다.

18) 사립유치원은 민간이 설립한 사유재산으로 누구든 그것을 사용하고 싶으면 주인이 요구하는 사용료를 지불하는 것이 당연하며 과거 학부모에게서 받았던 보육료, 등록금에는 시설 사용료도 포함되어 있었다는 주장으로 무상교육·무상보육 정책으로 인해 원칙적으로 학부모로부터는 돈을 받을 수 없고 국가가 지급하는 돈(국가는 경상적으로 들어가는 비용만 줄뿐 시설투자에 대한 대가는 인정해주지 않는다)만 받을 수 있게 되었으므로 이에 대한 사유재산 공적이용료를 보장해 달라는 것임.

‘사립유치원 재무회계 규칙 도입의 쟁점’ 토론2

사적재산의 공적이용료와 설립자 보수 지급의 타당성 중심으로

김용남[한국교육개발원 연구위원]

사립유치원은 법인이 설립한 유치원과 사인이 설립한 사립유치원이 있다. 이 중 사인이 설립·운영하는 사립유치원은 설립자 ‘개인의 재산’이라는 인식이 강하다. 이러한 이유로 공적 재정지원은 받으면서도 사립유치원 재무·회계 규칙의 도입으로 사유재산으로서 ‘수익’이 침해된다고 보고 있는 듯하다. 사유재산이기 때문에 유치원을 운영하여 수익(사적재산의 공적이용료)을 얻는 것이 당연하다는 주장이 있다. 과연 그런가?

1. 유치원은 학교인가?

학교이다. 「사립학교법」 제2조(정의) 1항에 근거하면, 학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖의 사인(私人)이 설치하는 학교이다. 학교는 영리를 추구할 수 있는가? 학교는 비영리기관이다. 영리를 목적으로 하지 않고, 또한 사회전체의 이익을 목적으로 하는 단체로 소유주나 주주를 위하여 자본의 이익을 추구하지 않는다(위키백과, 2017. 12. 9). 이러한 이유로 세법 등에서도 특례규정을 마련하여 과세대상에서 제외하고 있다.

2. ‘사유재산의 공적이용료’는 타당한가?

‘사유재산 공적이용료’는 사립유치원장 등 사립학교경영자에 대한 보수 지급이나 교지(校地)·교사(校舍) 사용료 등을 의미한다. 이를 주장하는 요지는 1)어린이집 재무회계 규칙에 의한 기타운영비 항목을 원용하여 최대 15%의 범위 안에서 이를 요구할 수 있으며, 2)‘출연’은 학교법인에 전 재산을 제공하는 것이나, 사인(私人)이 설립한 사립유치원은 민사법상 개인재산이므로 사유재산인 교육기관 건물에 대한 공적이용료의 요구가 가능하고, 3)임대유치원의 경우 건물사용료를 인정하고 있다는 점이다(이현, 2015).

우선 몇 가지 검토해보자.

첫째, 법인의 업무에 속하는 법인회계와 학교에 속하는 회계인 학교회계는 별도의 회계로 분리되어 있으며, 예산과목 구분 또한 다르다.

둘째, 이현(2015)은 또한 「사립학교법」 제26조(임원의 보수 제한)¹⁹⁾은 학교법인의 상근임원에 대한 보수지급과 비상근임원에 대한 실비지급, 학교법인의 기본재산을 출연·기증자에 대한 생계비·의료비 및 장례비 지급을 보장하고 있다고 주장하나 이는 제한규정이지만 보장규정은 아니다. 학교법인 수익의 범위 안에서 제한적으로 지급할 수 있음을 규정하는 것이지 보수나 실비, 생계비 등의 지급을 법률로써 보장한다는 의미는 아니다. 실제로 2014년 초·중등학교 법인회계 세출결산액 기준 법인 평균 인건비는 15백만에 불과하다²⁰⁾.

셋째, 사립 초·중등학교에서 적립을 하거나 법인운영비로 집행하기에는 제한 조건이 있다. 우선 제세공과금, 법정부담금 등을 먼저 부담해야 한다. 적립금이나 법인운영비를 먼저 편성할 수는 없다. 법인과 개인은 다르겠으나 사립유치원에 대하여 기타 운영비를 통한 일정 규모의 적립 또는 감가상각비를 인정할 학교법인과는 형평성이 문제될 수 있다.

넷째, 어린이집 기타운영비 과목해소는 “그 밖에 운영경비로서 위에 분류되지 아니한 경비(건물임대료, 감가상각비, 건물 용자금의 이자, 차량할부금 등)”를 의미한다. 기관 운영에 필요한 경비이며, 이미 유치원회계에서는 감가상각비에 대응하는 적립금을 둘 수 있다²¹⁾.

다섯째, 이러한 이유로 사유재산 공적이용료는 타당하지 않다고 판단된다. 그럼에도 불구하고, 공립 및 법인사립유치원으로 충당하지 못하는 유아교육수요를 담당하고 있는 상황을 고려하여 현실적인 고민할 필요가 있다. 사립유치원 체제 다양화나 공공형 유치원 운영 등은 장기적으로 나아가야 할 방향일 것이다. 당면한 문제인 사립유치원의 교육사업을 통한 영리 활동을 인정해야 하는가? 일부 사립유치원에서 사유재산의 공적이용료 명목으로 별도의 계좌를 운영하는 것이 교육청 감사에서 지적되고 있다.

19) 「사립학교법」 제26조(임원의 보수제한) ①학교법인의 임원중 정관에서 정한 상근하는 임원을 제외한 임원에 대하여는 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 실비의 변상은 예외로 한다. <개정 1981.2.28., 1997.1.13.>

②학교법인은 그 학교법인의 기본재산액의 3분의 1 이상에 해당하는 재산을 당해 법인의 기본재산으로 출연 또는 기증한 자중 생계가 곤란한 자에 대하여는 당해 학교법인의 수익이 있는 범위안에서 생계비·의료비·장례비를 지급할 수 있다. 다만, 제1항의 규정에 의하여 보수를 받는 자에 대하여는 그러하지 아니하다. <신설 1978.12.5., 1986.5.9., 1997.1.13.>

③제2항의 재산을 출연 또는 기증한 자중 생계가 곤란한 자의 기준과 생계비·의료비·장례비의 범위는 대통령령으로 정한다. <신설 1978.12.5.>

20) 12,468백만원(법인회계 세출 인건비 결산액) / 법인 수(초중등 학교 법인 843개)

21) 시도교육청마다 약간 다르다. 서울(2015)의 경우 세출 과목체계에 적립금 항목을 찾을 수 없었지만 경남(2014; 10)이 사립유치원 행정실무매뉴얼에는 의 경우 적립금 적립 요건, 편성요령 등을 명시하고 있다.

“다른 유치원 원장은 유치원들이 얘기하는 가칭 '사유재산 공적 이용료' 명목으로 작년 3월부터 12월까지 매월 300만원씩 총 3천만원을 임의로 유치원 회계에서 설립자의 계좌로 옮겼다.

<중략>

설립자들은 사비를 들여 유치원을 설립했다는 이유로 사유재산 공적 이용료라는 명목으로 금전적 이익을 챙긴 것으로 알려졌다.

연합뉴스(2016/05/17, “공금으로 조의금 내고 기름 넣고…사립유치원 엉터리 예산 집행(종합)”)

사유재산의 공적이용료를 인정하는 것은 사립 유치원의 이윤을 법적으로 보장하는 것이 된다. 이는 유아교육영역에서 공교육체제를 부정하게 될 여지가 있으며, 법인 유치원 및 초중등학교 법인과 형평성에서 문제가 될 수 있다. 이러한 방법 보다는 적립금 또는 감가상각비 인정 폭을 늘리는 방향이 더 타당해 보인다.

3. 설립자로서 보수를 받는 것이 타당하다?

사립 초중등학교에서 설립자가 보수를 받는 것은 설립자이기 때문이 아니라 ‘교장’이기 때문이다. 서울교육청(2015, 2015: 22)은 사립유치원 교원인건비(처우개선비)의 지원제외 대상으로 1)임용 보고된 사립유치원 교원 중 교육공무원 정년(만62세)을 초과한 자, 2) 공무원 보수를 초과하여 지급받는 자(지원금을 포함하여 공무원 보수를 초과하는 경우 지원 제외), 3) 처우개선비 지원기간 중 다른 기관에 근무하거나 개인적인 용무로 공무원 연가일수 범위를 초과하여 해외에 체류, 본래의 업무를 수행하지 않은 자, 4) 그 외 연도별 계획에 따라 사립유치원 교원인건비(처우개선비) 지원 제외 대상자로 명시하고 있다. 초·중등학교의 경우 정년을 초과한 설립자 교장에게 인건비 지원을 하는 것이 문제가 되어 일정 기간 유예를 두고 이를 정리한 사례가 있다.

4. 사립학교 재정 투명성 제고를 위해

2000년대 이후 「유아교육법」 제정으로 사립유치원 또한 학교라는 교육기관으로서 공교육체제로 편입되었다. 초·중등교육과는 유아교육에서 사립의 비율이 높다. 국·공립 유치원 수 비중은 52%, 원아수 비중은 23.7%에 불과하다. 특이한 것은 법인이 아닌 사인이 설립한 유치원 비중이 80% 이상이라는 점이다. 누리과정 도입 이후 사

립유치원에 대한 재정 투자가 확대되면서 유치원 재정에 대한 투명성에 대한 요구는 증가 될 수밖에 없다. 재정 투자가 확대되었음에도 불구하고 학부모 부담 규모는 평균 22만원(최은영 외, 29)으로 여전히 높다.

사립유치원 재정정보는 유치원알리미(<http://e-childschoolinfo.moe.go.kr/>)에서 유치원 정보공시를 하고 있으며, 그 중 재정관련 항목은 '4. 유치원 원비 및 예·결산 등 회계에 관한 사항'으로 1)유치원 원비 현황(교육과정비, 방과후 과정 운영비, 특성화 활동비)과 2)유치원 회계 예·결산서이다. 유치원알리미를 통하여 토론자 거주지 인근의 법인유치원과 사립유치원의 결산서를 검토하였다. 법인유치원인 A유치원의 원조보조금 비중은 세입의 51.4%이며, 개인유치원인 B유치원은 50.9%로 유사하였다. 반면 세출은 차이를 보이고 있다. A유치원의 인건비 비중은 세출의 28.1%, 관리운영비 56.1%, 재산조성비 1.6%인 반면, B유치원은 인건비 44.3%, 관리운영비 24.8%, 재산조성비는 0.4%였으며 두 교육청 모두 적립금은 없었다. 관별 결산으로 항 또는 목 수준의 자료가 없어 추가 분석은 불가능하였다.

사립유치원을 포함한 사립학교는 법인 또는 개인이 설립한 교육기관으로서 기본적으로 독자적인 건학 이념을 설정하고, 이를 바탕으로 교육을 실현하는 교육기관이다. 국가의 국민에 대한 교육기능을 담당하고 있는 공교육기관으로서의 공공성은 중요한 요소이다. 사립유치원의 세입 대부분이 공적 영역(정부 지원과 학부모 부담)에서 부담하고 있다. 이러한 상황에서 재정 투명성을 강조하는 것은 당연하다. 사립학교의 재정 투명성이란 학교가 재정에 관련된 정보를 공개하고, 정보의 접근성을 보장하여 학부모들이 재정부업과정에서 적절하게 참여하여 재정부업에 대한 책무성을 확보하는 것을 의미한다. 이러한 사립학교에서 재정 투명성을 확보하기 위해서는 재정 집행의 결과, 절차, 내용, 책임의 투명화가 이루어져야 한다(김용남 외, 2015).

재정부업성을 강화하기 위하여 가장 먼저 할 일은 투명하게 공개할 수 있는 '무엇'을 만들어 내는 것이다. 앞서 살펴본 자료로는 재정 정보의 충분성과 이해가능성이 낮다. 공립과 사립 설립별로, 시·도교육청별로 세입세출 과목구조가 다르다. 세입세출 과목구조에 대한 충분한 설명이 부족하고, 예·결산서식은 단순하다. 사립사립유치원은 회계업무를 담당할 수 있는 인력이 부족하다. 유치원 정보공시가 이루어지고 학부모 및 관련자들이 각 유치원의 재정 자료를 확인하고 비교할 수 있게 되었음에도 통일된 자료, 정확한 정보용 얻기에는 한계가 있다. 보다 의미 있는 정보가 공개될 수 있도록 관련 내용을 정비할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 경남교육청(2014). 사립유치원 행정업무 매뉴얼. 경상남도교육청.
- 김용남 외(2015). 사학법인 및 사립학교 재정 운용 투명성 강화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 서울교육청(2015). 사립유치원 재정업무 매뉴얼. 서울특별시교육청.
- 최은영·박창현·송신영(2016). 공공형 사립유치원 제도 도입 방안. 육아정책연구소.
- 이현(2015.5.16.). “사립유치원의 비명. 재산권 침해·손실 받아야”. 미디어팬. 접속일:2016. 12. 8.(<http://www.mediapen.com/news/view/76576>)

