

# 육아정책 Brief

통권 제73호 | 발행인 : 백선희 | 발행일 : 2018년 12월 28일 | 발행처 : 육아정책연구소

## 유치원 공공성 및 질 제고 방안 기획시리즈 ①

# 사립유치원, 회계투명성을 넘어 공공성을 확보해야

## I. 들어가며

사립유치원은 학교로서 공공성과 책무성을 가져야 하며, 투명한 회계운동을 하여야 함.

- 교육기본법, 유아교육법, 사립학교법 등에 따르면, 사립유치원은 유아교육을 위한 학교이며 공공성을 가져야 함.
  - ▶ 2018년 기준 사립유치원은 4,220개원으로 전체 유치원(9,021개원)의 46.8%, 사립유치원 재원아수는 74.6%를 차지함.<sup>1)</sup>
  - ▶ 유아1인당 22만원의 유아학비와 7만원의 방과후지원금, 교사기본급 보조, 학급운영비 등 매년 2조원의 예산이 사립유치원에 지원되고 있음.
- 사립유치원은 운영에 대한 공공성과 책무성을 가지게 되며, 이를 위한 핵심전제는 회계투명성 확보임.
  - ▶ 정부차원에서는 정보공시(유치원알리미), 유치원운영위원회 설치운영, 유치원 평가, 사학기관 재무·회계 규칙 개정(유치원회계 세입세출 예산과목 별도 신설 등) 등의 투명성 강화노력을 하였음.
- 최근 불법·편법 등 비상식적이고 관행적 회계비리를 저지른 사립유치원 실명공개는, 사립유치원에 대한 국민의 신뢰를 잃게 하였으며, 일명 ‘유치원 3법’ 개정안이 발의되고, 당정협의를 통한 ‘유치원 공공성 강화 방안’ 발표<sup>2)</sup> 등 투명성을 넘어 공공성으로 확대되었음.
  - ▶ 유치원 3법(유아교육법, 사립학교법, 학교급식법) 개정안은 누리과정비의 회계시스템의 무화, 교비의 목적 외 사용에 대한 처벌 강화, 유치원 급식에 대한 법적 규제 강화 등의 내용을 포함하고 있음.
  - ▶ 사립유치원 투명성/공공성과 운영자 재산권/자율성에 대한 여야간 입장차로 유치원 3법 개정에 대한 접점을 찾지 못하고 있는 실정임.
- 사립유치원의 회계투명성과 공공성 강화 방안의 실행력을 높이기 위해 향후 보완하거나 고려할 사항을 중심으로 살펴볼 필요가 있음.

최근의 사립유치원 회계부정 사태로 유치원 공공성 강화방안이 마련되어 추진되고 있음.

\* 본고는 육아정책연구소에서, 유아교육에 대한 국가책임 확대와 사립유치원의 공공성 강화를 위한 방안을 모색하고 유아교육의 질을 제고하기 위하여 TF를 구성하여 기획한 시리즈임.

1), 2) 교육부 보도자료(2018년 10월 25일). 유치원 공공성 강화방안.

## II. 공공성의 핵심, 사립유치원 회계투명성 관련 주요 이슈

사립유치원의 회계투명성 확보의 어려움으로는 구조적 갈등, 회계시스템 미비, 전문성 부족, 운영투명성 부족, 학부모의 낮은 관심이 있음.

- 정부의 법령정비, 제도마련, 평가 실시 등에도 불구하고 사립유치원의 회계투명성이 담보되는 이유는 다음의 네 가지로 정리됨.
- 첫째는 사립유치원의 법적 지위에 따른 공공성과 자율성에 대한 구조적 갈등상황임.
  - ▶ 정부 입장: 사립유치원은 ‘학교’로서 공공성이 중요하고, 유아교육에 대한 공적책임이 큰 만큼 정부의 관리감독 대상임. 비영리기관으로서 영리목적으로 운영할 수 없음.
  - ▶ 사립유치원<sup>3)</sup> 입장: ‘학교’이나, 개인 재산을 출연하여 유치원을 설립한 개인소유 유치원이기 때문에, 일정부분 자율권과 재산권을 보장해야 주어야 함.
- 둘째는 국가차원의 통일된 사립유치원 회계시스템의 미비임.
  - ▶ 국공립의 경우 국가시스템인 ‘에듀파인’으로 통일된 업무처리가 가능하나, 사립유치원 중 직접 회계프로그램을 사용하는 경우는 45.3%<sup>4)</sup>에 불과함. 이외는 여전히 수기장부로 하거나, 외부에 대행 또는 위탁하고 있음.
- 셋째는 사립유치원 회계업무 전문성 부족 및 업무처리의 불투명성임.
  - ▶ 사인(私人) 사립유치원에 사무직원이 있는 비율이 45.7%로 절반에 미치지 못하고,<sup>5)</sup> 재무·회계업무보다는 행정·서무를 중심으로 회계 전문성이 떨어짐.
  - ▶ 유치원 운영자가 회계업무를 담당하는 비율이 절반을 넘어, 자체 내부 회계관리·감독에 한계가 있고 회계투명성을 저해할 가능성이 높음.<sup>6)</sup>
- 넷째는 사립유치원 운영위원회의 실효성 및 학부모의 낮은 관심으로 운영투명성 부족임.
  - ▶ 유치원 운영에 중요한 사항들은 1년에 최소 1회 이상 운영위원회 안건으로 논의가 필요할 것이나 실제 운영은 그렇지 못함.
    - 운영위원회 안건으로는 예·결산(76.4%), 학부모경비부담 사항(74.5%), 방과후과정(70.1%), 교육과정 편성·운영(68.5%), 급식(56.5%)임.(중복응답결과)<sup>7)</sup>

## III. 사립 유치원 공공성 강화 주요 방안

유치원 공공성 강화 방안 마련을 통해 사립유치원을 비롯한 유아교육의 공적책임을 강화하고자 함.

- 지난 10월 25일 발표된 교육부의 ‘유치원 공공성 강화 방안’은 현행 이슈 해결을 통해 사립유치원이 최근 회계부정 등으로 잃어버린 국민의 신뢰를 회복하고 유아교육의 공적책임을 강화할 수 있다는 점에서 중요함.
  - ▶ 주요 방안으로 사립유치원 에듀파인 적용, 국공립 유치원 확충, 사립유치원 법인 전환 유도 및 매입, 유치원 관리·감독 강화, 설립 및 원장 자격 강화 등을 제시함.

3) 사립유치원의 경우 초·중등학교처럼 법인이 설립된 경우가 있고, 개인인 설립하여 운영하는 사인(私人) 사립유치원이 있다. 현재의 쟁점은 사인사립유치원에 더 중점이 있다.

4) 교육부 외(2017). 2017 전국 유아교육 실태조사. p. 222.

5) 교육부 외(2017). 2017 전국 유아교육 실태조사. p. 146.

6) 교육부 외(2017). 2017 전국 유아교육 실태조사. p. 221.

7) 교육부 외(2017). 2017 전국 유아교육 실태조사. p. 228.

다양한 방안이 마련되었으나, 구조적 문제는 해결하지 못하고 규제하는 방식이 주임.

국공립 유치원 확대추진시 유보간 이원화체제 하에서 수요-공급과 비용 등의 체계적 검토를 통한 정책추진이 필요함.

- ▶ 대부분 유아교육법, 사립학교법, 학교급식법 등 유치원 관련 3개 법률과 하위법령들의 개정이 필요한 실정으로, 사립유치원의 공공성 강화를, 지원보다는 규제하는 방식으로 확보하고자 함.
- ▶ 회계부정 등 투명성과 공공성을 저해하는 구조적 갈등 해소방안은 명확하지 않음.
- 국공립 유치원 확대는 이번 교육부의 공공성 강화방안의 중요한 축으로, 실효성을 갖기 위해서는 수요-공급의 문제, 인건비나 인력배치 등에 대한 면밀한 검토가 필요함.
  - ▶ 3-5세 누리과정이 유치원과 어린이집으로 이원화되어 지원되고 있기 때문에, 국공립유치원의 확충은 국공립 어린이집의 확충과 함께 지역간 수요-공급, 형평성(격차) 해소 등 총체적 접근이 필요함.
  - ▶ 국공립 유치원 확충의 단기적 비용 증가뿐만 아니라, 인건비에 대한 중장기적 재정부담이 발생할 가능성이 큼. 또한 지속적 유아수 감소 등을 감안하여 중장기 교원인력 배치 계획을 수립하는 등 체계적인 검토가 필요함.

#### IV. 사립유치원 공공성 강화 방안 추진시 고려사항

사립유치원 에듀파인 적용은 투명성에 필수적 사항이며, 추진시 비용, 회계처리방식 등을 함께 고민해야 함.

- 사립유치원의 공공성 강화와 관련해서는 회계투명성의 제고가 필수적이며 교육부는 2020년까지 모든 유치원에 대한 에듀파인 적용을 발표한 바,<sup>8)</sup> 이의 추진을 위해 몇 가지 사항을 검토할 필요가 있음.
  - ▶ 비용 측면에서 초·중등학교와 마찬가지로 행정인터넷 전용망을 구축해야 하고, 사립유치원 재무회계규칙에 맞는 SW 기능개발, 사립유치원 회계전담 인력 인건비, 교육·연수비 등 비용에 대한 추계와 효율성 검토가 필요함.
  - ▶ 사립유치원의 회계전문성 및 행정인력의 한계 등을 감안하여 에듀파인 적용시 현장의 혼란이 최소화되는 방향으로 단계적으로 확대해 나갈 필요가 있음.
  - ▶ 에듀파인 도입에 따른 회계관련 집체교육 실시, 맞춤형 회계컨설팅 지원 체계 마련, 회계컨설턴트 양성 및 관리 등의 사립유치원 회계지원체계 마련도 필요함.
- 법인화는 유치원의 투명성 확보와 공공성의 강화에 좋은 방법이나, 예산이나 유인책 부족으로 한계가 있음. 향후 신설 사립유치원은 법인으로만 한정할 필요가 있음.
  - ▶ 법인 전환시 수익용 기본재산 출연 요건을 제외하는 방안은, 수익용재산이 없을 시 법인회계의 세입구조나 교원 법정부담금 전입금 등을 어떻게 가져가야 할 것인지에 대해서도 고민할 필요가 있음.
  - ▶ 보건복지부 및 지자체 등과의 협력을 통해 사인사립유치원을 어린이집으로 전환하여 민간 위탁하거나, 일정요건을 충족할 경우 국공립어린이집 등 인건비지원시설로 장기임대하는 방식 등도 검토할 필요가 있음.

사립유치원 법인화를 위해서는 정부지원 등의 다양한 유인책이 있어야 실효성이 있으며, 향후 사립유치원 신설은 법인으로 한정할 필요가 있음.

8) 교육부 보도자료(2018년 10월 25일). 유치원 공공성 강화방안.

사립유치원은 학교로서 사유재산공적이용료는 안되며, 재무회계를 준수하는 가운데 최소한 정부지원금과 보조금이 사익추구에 사용되지 않도록 해야 함.

사립유치원 공공성 강화를 위해서는 교직원인사관리시스템, 국가차원 감사가이드라인 마련, 유치원운영위원회의 실질적 역할 강화, 교원양성기관에서의 교육과정 개편 등도 추가적으로 필요함.

사립유치원 경영자의 '학교'라는 인식과 회계투명성 의무에 대한 인식 전환이 필요함.

- ▶ 이외에도 사립유치원의 추가적 인가나 신설은 법인으로만 한정하고, 국공립 유치원 및 어린이집의 확충을 통해 추가적인 수요를 해결해 가는 방안이 필요함.
- 사인(私人)사립유치원이 대부분인 현실에서 사회적 협동조합 유치원, 공영형 사립유치원, 매입 및 장기임대 등 운영주체와 방식의 다양화를 위한 법적 근거의 마련은 필요함.
  - ▶ 다만, 예산의 충분성과 지속가능성, 사립유치원의 협력이 전제되지 않는 한 한계가 있다고 보여 신중한 접근이 필요함.
- 사인(私人) 사립유치원에 대한 법적지위는 학교임. 그러나 학교라는 공공성과 사유재산에 대한 보상에 대한 근본적 갈등해결은 제시되지 않고 양측모두 원칙적 입장을 고수하고 있음.
  - ▶ '학교'로서 공공성을 갖춰야 하는 비영리기관인 사립유치원의 사유재산공적이용료는 수용이 어려움. 사학기관재무회계규칙을 준수토록 하는 가운데, 정부에서 사립유치원으로 투입되는 정부지원금과 보조금이 개인의 사익을 위해 사용되지 못하도록 제한함.
  - ▶ 사립유치원 운영에 필요한 추가적인 비용 등 학부모부담금은 학부모들에게 산출근거 공개 및 운영위원회의 논의를 거쳐 결정하도록 함.
- 사립유치원 교직원 인사관리 시스템 개발과 시·도교육청 정보 연계를 통해 인사투명성도 함께 확보되어야 함.
  - ▶ 교육청별 별도 관리되고 있는 교원인사정보의 공유기반 마련 및 수기 관리되고 있는 유치원 교원인사기록의 정보화 필요
- 사립유치원 관리·감독을 위한 국가차원의 가이드라인 마련 및 감사 유예기간 검토
  - ▶ 사립유치원 관리·감독이 시·도교육감의 권한으로 되어 있는 상황에서, 국가차원의 표준화된 사립유치원 감사 가이드라인 마련이 필요함.
  - ▶ 사립유치원이 잘못된 관행을 바꿀 수 있도록 일정기간 자정기간을 두거나, 감사유예기간을 두는 것도 고려할 필요가 있음.
- 사립유치원 운영관리 강화를 위한 운영위원회 실효성 제고 및 학부모의 유치원 참여 강화 노력이 필요함.
  - ▶ 운영위원회의 회의록의 작성 및 학부모공개 의무화에 대한 명확한 규정 명시가 필요함.
  - ▶ 추가경정예산이나 예산의 '항'간 전용 등에 대해서도 사전에 반드시 논의토록 함.
    - ※ 국립·공립유치원과 어린이집의 운영위원회는 심의기구이나, 사립유치원은 자문기구로서 실효성이 약함.
- 사립유치원 경영자 및 원장, 예비교사 등을 대상으로 한 교육 강화가 필요함.
  - ▶ 사립유치원 경영자 및 원장 대상 정기·수시 교육을 통해 회계투명성과 학교로서의 공공성에 대한 인식 전환과 협력을 유도해야 함.
  - ▶ 예비 유치원교사를 양성하는 대학에서 유아교육이나 유치원 관련 법체계가나 행정·재정 관련 교육과정 개발·적용을 통해 양성단계부터 유아교육의 책무성과 공공성에 대한 인식을 제고해야 함.

김동훈 부연구위원 dhkim@kicce.re.kr