

유치원 3법 통과 이후 유아교육의 변화

이지은 교육부 유아교육정책과장

개인의 생애에서 유아기 경험의 중요성이 점차 증가함에 따라, 유아교육을 담당하는 유치원에도 전보다 더욱 높은 공공성이 요구되고 있다. 이에, 학교로서 유치원의 정체성 확립을 위한 ‘유치원 3법’이 발의되어, 2020년 1월 국회 본회의에서 의결되었다. ‘유치원 3법’은 유치원의 회계 투명성 제고와 교육기관으로서의 책임 있는 운영을 가능케 하는 제도적 장치이며, 이를 기반으로 사립유치원에 대한 학부모 신뢰가 높아질 것으로 기대된다. 이와 함께 교육부는 유아교육의 국가책임 강화라는 국정과제 실현을 위해, 국공립유치원 확충과 서비스 개선을 추진하여 학부모가 ‘자녀를 믿고 맡길 수 있는 유아교육 환경 조성’을 추진하고 있다.

1. 들어가며

1948년 제헌 헌법은 모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다고 천명했다. 이에 따라 1949년 교육법이 제정되고, “모든 국민으로 하여금 신앙, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 등에 의한 차별이 없이 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받게 하기 위하여” 유치원을 설치한다고 명시했다(제81조). 현재도 「교육기본법」, 「유아교육법」에서 유치원은 유아의 교육을 위해 설립·운영되는 학교이다.

이렇듯 유치원은 유아교육을 담당하는 ‘학교’로서 명확한 법적 지위를 가지고 있다. 더욱이, 한 개인의 생애에서 유아기 경험의 중요성이 점

차 증가함에 따라 학부모들의 관심도 지속적으로 높아지고 있다. 이에 따라, 양적 확충 중심이었던 유아교육 정책의 방향이 ‘교육의 질 향상’으로 전환되었으며, ‘유아와 현장 중심 교육’으로 패러다임 전환이 필요하게 되었다.

2. 유치원 3법 개정 배경

가. 사립유치원 현황¹⁾

사립유치원은 「사립학교법」 제2조에 따른 ‘사립학교’이나, 초·중·고와 달리 학교법인이나니어도 설립할 수 있다.²⁾ 실제 사립유치원의

1) 한국교육개발원(2019). 2019 교육통계.

〈표 1〉 공·사립유치원 현황

구 분	원 수	원아수	평균 원아수	교원수
국·공립	4,859개원	17.7만명	36.5명	17,334명
사 립	3,978개원	45.6만명	114.8명	36,028명

〈표 2〉 사립유치원 설립 유형별 현황

단위: 개원

개인	학교법인	재단법인	사단법인	사회복지법인
3,417	138	355	44	11

85.9%(3,417개원)가 개인(사인)인 설립자에 의해 운영되고 있다(표 2 참조).

주요 재원은 국가 지원금(유아학비 지원금) 및 보조금, 학부모 부담금으로, 이 3가지 재원이 유치원 회계, 즉 ‘교비회계’의 세입이 된다. 따라서 유치원 회계 투명성 확보를 위해서는 국가 예산이 투명하게 사용되고 있는지를 관리하는 것뿐만 아니라 학부모가 납부한 ‘원비’도 유아 교육에 적절히 활용되고 있는지를 확인할 수 있는 제도가 구현되어야 한다.

나. 유아교육 국가책임 강화

교육부는 「유아교육법」 제3조의2에 따라 5년마다 “유아교육발전기본계획”을 수립하고 있다. 2013년에 〈유아교육발전 5개년 계획(2013~2017)〉기 정부 재정지원을 받는 사립유치원에 대한 지원방식을 개선하고 재무회계규칙을 마련하겠다고 발표한 것을 시작으로, 2018년 〈유아교육발전 기본계획(2018~2022)〉은 ‘공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안’이라는 부제

아래 사립유치원 투명성 확보 과제를 담았다.

이와 같은 최근 정책 방향은 ‘유아교육 국가책임 강화’로 표현할 수 있다. 국·공립유치원 확대를 통해 유아 공교육 기반을 확대하면서 사립유치원에 대한 관리체계를 강화함으로써, 공·사립유치원이 균형적으로 발전하여 건강한 유아 교육 생태계가 조성되는 것을 목표로 한다.

다. 유치원 공공성 강화 방안

2018년 국정감사에서 17개 시·도교육청의 유치원 감사 결과가 공개되었다. 2013년부터 2017년까지 5년 간 감사 내용에 따르면, 전체 사립유치원의 91.6%에서 다양한 위반사례가 발견되었다.³⁾ 단순한 회계미숙·착오나 회계제도에 대한 이해 부족에서 비롯한 것부터, 명품 구매, 피부 관리 등 사적 목적으로 지출도 다수 적발되었다.

2012~2013년에 걸쳐 만 3~5세 유아를 대상으로 누리과정이 도입된 이후, 사립유치원에 매년 약 2조 원 이상의 재정이 투입되고 있다.⁴⁾

2) 사립학교법 제3조

3) 교육부(2018). 유치원 공공성 강화 방안, p.1.

- 감사 운영 : 부산 등 15개 교육청 정기종합감사(3~5년 주기), 일부 특정감사 중심

- 감사 유치원 수 : 2,576개원(공립 620개, 사립 1,956개)

- 처분 유치원 수 : 2,108개원(공립 317개, 사립 1,791개)

※ 처분 : 변상, 징계, 사정, 주의, 경고, 개선

※ 범죄 혐의가 있을 시 수사기관 고발

그러나 그간 사립유치원은 민간 회계 프로그램을 사용하거나 수기로 관리하고 있었기 때문에 국가 예산이 적절히 사용되는지 확인할 시스템이 구축되어 있지 않은 실정이었다. 또한, 기존 규정상 부적절한 회계 관리가 적발되더라도 교육청은 유치원 회계로 반납 또는 보전하도록 시정명령 할 수 있을 뿐이었다. 이에 따라 유치원이 일단 해당 금액을 유치원 회계로 여입하면 그 이상의 조치를 할 수 있는 법적 수단이 없었기 때문에⁴⁾, 실효성 있는 회계 관리·감독을 위해서는 유치원 회계 관리 자체에 대한 개선이 필요한 상황이었다.

이와 같이 누리과정 도입과 함께 사립유치원에 대한 국가 재정지원이 확대되었으나, 유치원

설립·운영의 투명성과 유아교육의 질 관리를 보장할 수 있는 제도는 미흡하였다. 이에 교육부는 2018년 10월 25일 당·정 합동 브리핑을 통해 <유치원 공공성 강화 방안>을 발표하여, 학교로서 사립유치원의 정체성을 확립하고자 유아교육 제도 전반의 계기로 삼고 있다(표 3 참조).

3. 추진경과

교육부의 <유치원 공공성 강화 방안> 발표와 함께, 민주당이 ‘유치원 3법’ 개정안을 발의하였다(박용진 의원 대표발의). 이후, 자유한국당에서도 다른 관점에서 법안을 발의하는 등(김한표

〈표 3〉 유치원 공공성 강화 방안 추진 과제(요약)

과제		추진방안
즉각 추진	유아의 학습권 보장	• 일방적인 폐원 통보로부터 학습권 보호 • 집단휴업 등에 대한 학습권 보호 제도 마련 • 온라인 입학관리시스템(처음학교로) 안착
	국·공립유치원 확대	• 국·공립유치원 40% 조기 달성 • 다양한 방식의 국·공립유치원 확대 • 공립유치원 설립 원칙 확립 • 사립유치원 법인화 추진
	유치원 관리·감독 강화	• 감사결과 투명한 공개 • 고액·대형 유치원 우선 감사 • 교육부·교육청 전담팀 구성·운영
제도 개선	학부모 참여 강화	• 유치원 운영위원회 기능 강화 • 학부모 알권리 보장을 위한 정보공시 내실화 • 학부모 안심유치원 확대
	투명한 회계 운영	• 유치원 에듀파인 단계 적용 • 목적 외 사용 시 처벌 강화 • 유치원 회계기준 준수 강화 • 유치원 종합컨설팅 확대·강화
	사립유치원 교육의 질 개선	• 설립자 및 원장 기준 강화 • 설립자 변경(상속·증여·양수·양도 원인) 시 질 관리 강화 • 학급정원 단계적 감축 및 교원 처우 개선

4) 2019년 기준, 누리과정 지원금 1.7조, 교사 기본급보조 2,800억, 학급운영비 1,200억, 교육청별 급식비·보조교사비 등 별도 보조사업 실시

5) 유아교육법 제30조 제2항의 행정처분(정원감축, 학급감축, 모집정지, 차등적 재정지원 등)이나 제34조 제3항의 형사처벌(1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)은 ‘유아교육법 제30조 제1항에 따른 명령’임. 즉, ‘시정명령’을 위반한 경우에 가능함.

의원 대표발의) 총 7차례의 국회 법안심사소위에 걸친 치열한 논의가 있었다. 이 과정에서 누리과정 지원금은 보조금이 아닌 기존과 동일한 지원금 체계를 유지하되, 교비회계의 교육 목적 외 사용에 대해서는 「사립학교법」에 처벌 규정을 신설하는 방법으로써 제재를 강화하는 등 중재안 성격의 법안⁶⁾이 다시 발의되었고, 2018년 12월 27일 해당 법안이 신속처리안건(패스트트랙 안건)으로 지정되었다. 패스트트랙 안건 처리 기한이 끝나기 전에 법안을 심사하고자 하는 논의도 있었으나, 약 1년이 경과한 2020년 1월 13일 패스트트랙 원안을 일부 수정한 법안⁷⁾이 본회의에서 최종 가결되었다.

4. 주요내용 및 기대효과

가. 회계 투명성 강화

「유아교육법」 개정안의 주요 내용 중 하나는 '사립유치원 에듀파인'의 도입 근거가 법률에

명시되었다는 것이다. 2019년 1단계 도입 기간에는 사립 초·중·고와 마찬가지로 「사학기관 재무회계규칙」에 따라 사립유치원이 에듀파인을 사용하게 되었지만, 일각에서는 '법률상 근거'가 없다는 지적이 있었다. 그러나 오는 7월 말 「유아교육법」이 시행되면 이러한 논란이 잦아들 것으로 예상된다. 특히, 2020년 3월부터 '사립유치원 K-에듀파인'이 전면 도입된 상황에서, 법률에 근거하여 정책이 안정적으로 추진되어 시스템이 현장에 안착된다면 학부모의 유치원에 대한 신뢰도 높아질 것으로 기대한다.

사립유치원의 투명한 회계 운영을 위한 또 하나의 핵심적인 조치는 「사립학교법」에 교비회계에 속하는 수입 또는 재산을 '목적 외로 부정하게 사용할 수 없음'을 명시한 것이다. 기존 규정에 따르면 사립유치원의 학부모부담금과 정부의 유아교육비 지원금을 유치원 설립·경영자(개인) 등이 유용했다라도 형사처벌이 불가능했기 때문에, 사립유치원 교비회계 수입의 부정사용에 대한 실효적 제재가 이루어질 수 없었다.⁸⁾ 이번 「사립학교법」 개정으로 이러한 제도적 공백을 해소하는 한편, 유치원 회계에 부정사용 금액을

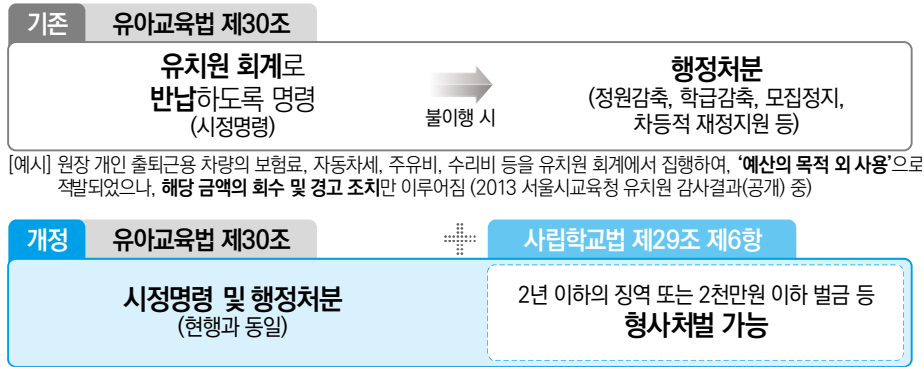
〈표 4〉 유치원 3법의 주요내용

유아교육법 (20.7.30. 시행)	- 유치원이 운영정지 명령을 받고 명칭을 바꿔 다시 개원하지 않도록 설립을 제한하고, 유치원 설립의 결격사유 명시(제8조, 제8조의2, 제8조의3) - 유치원 회계관리에 유아교육정보시스템(에듀파인) 사용 의무화(제19조의2) - 유치원운영위원회 회의록 작성 및 공개 의무화(제19조의3) - 유치원의 보조금·지원금 부정 사용에 대한 반환명령 신설(제28조) - 위반사실이 공표 근거 신설(제30조의2)
사립학교법 (20.7.30. 시행)	- 교비회계에 속하는 수입 및 재산의 부정사용 금지 의무를 법률에 규정하고, 이를 위반한 경우 처벌하도록 함(제29조) - 유치원만을 설치·경영하는 학교법인 이사장의 경우 유치원장을 겸직할 수 없도록 함(제23조)
학교급식법 (21.1.30. 시행)	- 유치원도 학교급식법 적용을 받도록 함(제4조) - 유치원운영위원회의 심의·자문을 거쳐 일정요건을 갖춘 경우에만 급식업무를 위탁하도록 함(제7조) - 유치원에도 영양교사(또는 영양사)를 배치하도록 함(제15조)

6) 임재훈 의원 대표발의, 유아교육법(의안번호 17704), 사립학교법(의안번호 17702), 학교급식법(의안번호 17705) 의원원문을 참조하였음.

7) 각주 6)의 유아교육법 및 사립학교법 개정안에 대한 수정안

8) 임재훈 의원 대표발의, 사립학교법 일부개정법률안(의안번호 17702) 개정이유 중 발제



[그림 1] 교비회계의 목적 외 사용 제재수단(사립학교법 개정안 제29조)

보전하는 것 이외에도 필요한 경우에는 추가적 제재 조치를 할 수 있게 되어 엄격한 관리·감독이 가능해진다(그림 1 참조).

나. 학부모 알권리 보장

그간 대부분의 사립유치원도 유치원운영위원회 회를 두어야 했지만, 국·공립과 달리 운영위원회 회의를 개최하더라도 회의록을 작성하거나 공개하지 않아도 되었다. 그러나 유치원운영위원회가 학부모가 유치원 운영에 참여할 수 있는 유일한 공식적 수단이라는 점을 고려하면, 운영위원회를 보다 내실 있고 투명하게 운영할 필요가 있다. 이에, 운영위원회 회의록을 작성하고 공개하도록 하는 근거가 신설되었다.

유치원은 '유치원 알리미' 홈페이지를 통해 정보공시를 하고 있지만, '위반행위 및 조치결과'의 공시 범위가 「유아교육법」 제30조 및 제32조에 따른 처분으로 한정되어 있어 학부모가 정보를 얻기에 부족한 측면이 있었다. 이를 보완하고자 보조금·지원금 반환명령(법 제28조), 시정·변경명령(법 제30조), 운영정지 및 폐쇄

(제32조) 처분을 공표 대상으로 하는 조문이 신설되었다. 이러한 '위반사실의 공표'를 통해 학부모의 기관 선택권과 알권리를 보다 실효성 있게 보장할 것으로 기대한다.

다. 유아 먹을거리 안전 보장⁹⁾

사립유치원은 「사립학교법」에 따른 학교임에도 불구하고 「학교급식법」 적용 대상에서 제외되어 있었다. 이로 인해 초·중·고등학교와 비교하여 급식품질 및 관리 등에서 차이가 발생할 가능성이 높았다. 이에 유치원도 「학교급식법」을 적용받도록 법률이 개정되어, 급식품질 및 관리에 대한 명확한 기준이 마련되었다. 이로써 유치원 급식의 질이 높아진다면 부실급식 논란이 상당 부분 예방될 것이며, 궁극적으로는 유아의 건강한 성장 환경이 조성될 수 있을 것이다.

라. 교육의 질 개선

'유치원 3법' 개정으로 「유아교육법」에는 '결

9) 임재훈 의원 대표발의, 학교급식법 일부개정법률안(의안번호 17705) 개정이유 중 발제

격사유'가 신설되었다. 지금까지는 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」에 따른 시설·설비 요건을 갖추면 누구나 유치원을 설립할 수 있었지만, 개정된 「유아교육법」이 시행되면 결격사유에 해당하는 사람은 유치원을 설립할 수 없다. 결격사유가 명시됨으로써 유치원 설립 자격이 한층 강화되었고, 이를 통해 학부모가 자녀를 믿고 맡길 수 있는 학교 환경을 조성할 수 있게 되었다. 아울러, 설립자로 하여금 엄격한 자격 검증을 거쳐 인정되었다는 자긍심을 갖도록 일조함으로써, 스스로 교육의 질을 높이려는 노력 등 선순환도 기대해볼 수 있을 것이다.

5. 향후 주요 과제

‘유치원 3법’의 개정은 유치원 공공성 강화를 위한 제도적 기반이며, 실제 교육 현장에서 체감할 수 있는 효과가 나타나기 위해서는 여러 정책이 함께 추진되어야 한다. 기본적으로는 개정된 「유아교육법」에 근거하여 ‘사립유치원 K-에듀파인’의 현장 정착이 필요하다. 유아의 현원이 200명 이상인 유치원을 중심으로 1단계 도입을 실시했지만(2019년 3월), 새로운 시스템을 처음 사용하게 된 유치원 교직원들을 대상으로 하는 지원은 계속되고 있다. 이에, 도입 초기의 생소함을 고려하여 사용자 원격지원 및 연수 프로그램 등 상시 지원체계를 강화하여 운영 중이며, 소규모 유치원을 고려한 제도 개선도 추진되고 있다.

사립유치원 관리 강화와 함께, 우리나라 유아교육의 주요 구성원인 국·공립유치원의 노력도 필요하다. 교육부는 국·공립유치원 취원을 확대를 국정과제로 추진하여 매년 500학급 이상을

신설하는 한편, 기존의 단설·병설유치원 중심에서 매입형·공영형·부모협동형 등 다양한 유형으로 국공립유치원 설립을 확대해나가고 있다. 그 중 ‘공영형유치원’은 사립유치원의 특색은 유지하면서 재정지원을 통해 공공성을 강화하는 방식으로, 공·사립 유치원의 상생 모델로 발전할 것으로 기대한다. 올해는 제2호 부모협동형 유치원¹⁰⁾도 개원할 예정이다. 부모와 교사가 협력적 관계를 구축함으로써, 학부모가 단순히 유치원 고객이 아닌 ‘주체’로서 교육에 적극적으로 참여하는 등 새로운 변화를 가져올 것으로 기대된다.

학부모의 국공립유치원에 대한 만족도를 높일 수 있도록 서비스 개선도 지속적으로 추진할 계획이다. 시도교육청과 함께 사립유치원에 비해 상대적으로 부족한 국공립유치원의 통학버스를 점진적으로 확대하고 돌봄시간을 연장하는 등 질적인 측면에서도 국공립유치원의 경쟁력을 강화하고자 노력 중이다.

6. 맺음말

우리나라 유아교육의 발전은 사립유치원을 빼놓고 논할 수 없다. 초창기 유아교육 분야는 민간에 의해 자생적으로 발전한 것이 사실이다. 80~90년대의 유아교육 확대 정책에도 사립유치원이 적극 동참한 덕분에, 국민들의 유치원 취학 기회도 넓어졌다. 기관별로 특색 있고 다채로운 교육을 실시한 결과, 학부모의 다양한 수요에 부응할 수 있는 역량도 갖추 수 있었다. 지금 이 시각에도 우리 아이들의 교육을 위해 현장에서 분주하게 움직이고 계실 모든 선생님들께 경의를 표한다.

10) 학부모와 교원으로 구성된 사회협동조합이 유치원을 설립하는 방식

그럼에도 불구하고 소수 유치원의 잘못된 판단으로 그간 사립유치원의 공로가 평가 절하되어, 안타까움을 금할 길이 없다. 개정된 ‘유치원 3법’은 이러한 사고가 재발하지 않기 위한 조치이다. 학교의 탄탄한 재정은 교육의 질을 보장

하고, 학생들이 안정적으로 교육받을 물적 기반이 되는 것이기에 유치원의 투명한 운영이 중요하다. ‘유치원 3법’을 통해 유치원이 학부모 신뢰를 회복하고 학교로서 정체성을 공고히 하는 계기가 되기를 기대한다.