

이슈페이퍼 2017-12

공공형 사립유치원 제도의 쟁점 및 과제

최 은 영 | 연구위원

1. 배경
2. 공공성에 대한 인식
3. 공공형 사립유치원 제도에 대한 의견
4. 쟁점 및 과제

공공형 사립유치원 제도의 쟁점 및 과제*

최은영 | 연구위원

요약

- ‘공공형 유치원’이란 국가로부터 안정적인 운영과 질적 수준 보장을 위한 재정지원을 받으면서 한편으로는 공립유치원과 동일한 운영 기준이 적용되는 공적 유아교육 인프라로 기능하는 유치원을 의미함(김영옥 외, 2013).
- 공공형 사립유치원 제도는 일정 요건을 갖춘 사립유치원에 공립과 유사한 수준의 재정 지원을 함으로써 일정 수준의 질을 보장하고, 학부모의 교육비 부담을 완화함으로써 선택권을 보장하는데 의의가 있음.
- 본 고에서는 공적 기능을 가진 유아교육기관을 확대하기 위해 일정 요건을 갖춘 사립유치원을 공공형으로 지정·지원하는 방안의 의견을 분석하여 공공형 사립유치원 제도에 대한 쟁점과 과제를 제시함.

1 배경

- 유치원 신규 증설 비용은 질적 수준이 보장되는 사립유치원에 대한 재정지원을 준공영제 수준으로 하는 것보다 큼(김영옥·이기숙·신은수·문미옥·박은혜·장명림·정미라·이화룡·조부경·우명숙·문무경·조형숙·최윤정·김진영·김은영·서현, 2013).
- 따라서 재정투자의 효율성 차원에서 기존 사립유치원 중 우수 기관에 대해 공립수준의 재정 지원을 확대하면서 사립유치원이 지원 체제를 개선할 필요가 있음이 제기되어 옴.
- 또한 학부모는 사립유치원에 비해 교육여건이 우수하고, 원비가 저렴한 공립유치원에 대한 높은 선호를 보여 서울시 공립유치원 경쟁률은 낮게는 3대 1에서 높게는 10대 1을 넘는 경우도 있음(MBN, 2015. 12. 3).

* 본 글은 2016년 육아정책연구소의 수시과제인 ‘공공형 사립유치원 제도 도입 방안(최은영·박창현·송신영, 2016)’ 연구의 데이터를 일부 재분석하여 제시함.

- 2015년 기준, 우리나라의 국립과 공립유치원은 4,678개원(한국교육개발원 교육통계서비스, 2015)으로 전체 유치원의 52%를 차지하고 있으며, 나머지 48%는 사립유치원임.
 - 사립유치원의 대다수는 개인이 운영하는 사인으로 3,752개원(한국교육개발원 교육통계서비스, 2015)으로, 이는 전체 유치원의 42%에 해당하는 비율이고 6%만이 법인이 운영하고 있음.
 - 이와 같이 유치원 수로는 국·공립이 과반을 차지하고 있어 이미 공공 인프라가 충분한 것으로 판단할 수 있으나 공립유치원의 대부분은 1, 2학급으로 초등학교에 병설된 소규모 유치원으로 실제 공립유치원의 원아수용률은 약 20% 정도임.
 - 유치원에 재원하고 있는 유아 수를 비교하면, 공립유치원 재원 유아는 161,339(23.6%)명, 사립유치원 재원 유아는 521,214(76.4%)명(한국교육개발원 교육통계서비스, 2015)으로 사립유치원에 재원하고 있는 유아의 비율이 공립보다 월등히 높음.
- 2013년 발표된 유아교육발전 5개년 계획에서는 사립유치원 지원 체제 개선 방안으로 공공형 사립유치원 제도가 제안된 바 있는데, ‘공공형 유치원’이란 국가로부터 안정적인 운영과 질적 수준 보장을 위한 재정지원을 받으면서 한편으로는 공립유치원과 동일한 운영 기준이 적용되는 공적 유아교육 인프라로 기능하는 유치원을 의미함(김영옥 외, 2013).
- 공공형 사립유치원 제도는 일정 요건을 갖춘 사립유치원에 공립과 유사한 수준의 재정 지원을 함으로써 일정 수준의 질을 보장하고, 학부모의 교육비 부담을 완화함으로써 선택권을 보장하는데 의의가 있음.
 - 본 고에서는 공적 기능을 가진 유아교육기관을 확대하기 위해 일정 요건을 갖춘 사립유치원을 공공형으로 지정·지원하는 방안의 의견을 조사하여 공공형 사립유치원 제도에 대한 쟁점과 과제를 제시하고자 함.

2

공공성에 대한 인식

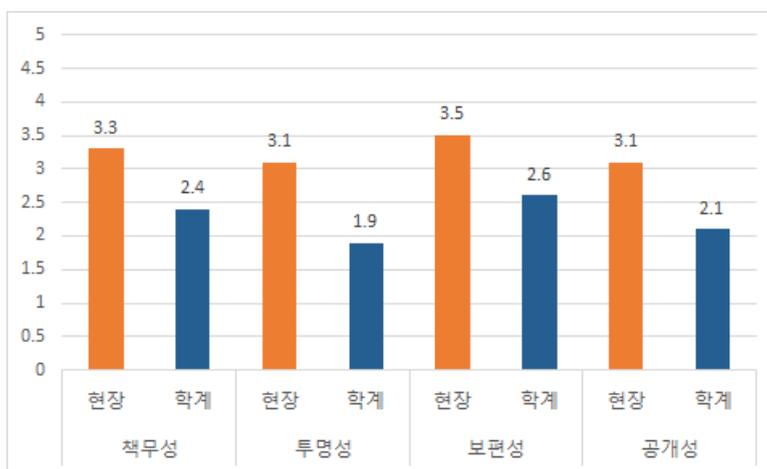
- 현재 사립유치원의 공공성이 어느 정도라고 생각하는지에 대해 책무성과 투명성, 보편성, 공개성을 중심으로 원장과 원감으로 구성된 현장전문가 105명, 교수로 구성된 학계전문가 51명에게 질문함.

- 전반적으로 현장전문가에게서 유치원의 공공성을 학계전문가에 비해 높고 긍정적으로 평가하는 경향을 보임.
- 학계전문가는 보편성을 제외하고는 부정적인 의견이 더 많은 비율을 차지하였으며, 특히 투명성 정도가 낮다고 응답한 비율이 45.1%(평균 1.9점)로 상당히 높았음.

〈표 1〉 사립유치원의 공공성 정도에 대한 인식

단위: %(명), 점

공공성 요소	대상	낮음 ←-----→ 높음				계(수)	$\chi^2(df)$	평균	t
		①	②	③	④				
책무성	전체	9.6	21.8	26.9	41.7	100.0(156)	23.2(3)***	3.3	5.4***
	현장	6.7	13.3	24.8	55.2	100.0(105)			
	학계	15.7	39.2	31.4	13.7	100.0(51)			
투명성	전체	19.2	23.7	21.8	35.3	100.0(156)	44.4(3)***	3.1	7.6***
	현장	6.7	20.0	25.7	47.6	100.0(105)			
	학계	45.1	31.4	13.7	9.8	100.0(51)			
보편성	전체	4.5	19.2	31.4	44.9	100.0(156)	na	3.5	6.6***
	현장	3.8	7.6	27.6	61.0	100.0(105)			
	학계	5.9	43.1	39.2	11.8	100.0(51)			
공개성	전체	13.5	26.3	27.6	32.7	100.0(156)	33.1(3)***	3.1	6.3***
	현장	7.6	18.1	28.6	45.7	100.0(105)			
	학계	25.5	43.1	25.5	5.9	100.0(51)			

*** $p < .001$, na는 사례수 특성상 χ^2 검정이 불가능함을 의미함.

〈그림 1〉 사립유치원의 공공성 정도에 대한 인식

- 이 같은 응답 경향은 각 응답별 비율 뿐 아니라 평균 비교를 통해서도 확연히 드러남.

 - 현장전문가의 책무성, 투명성, 보편성, 공개성에 대한 평가 점수 평균은 각각 3.3점, 3.1점, 3.5점, 3.1점인데 반해, 학계전문가는 2.4점, 1.9점, 2.6점, 2.1점에 불과함.
 - 공공성의 요소별로는 두 집단 모두에게서 보편성이 가장 높게 나타났고, 현장전문가는 투명성과 공개성을, 학계전문가는 투명성을 가장 낮다고 평가함. 이러한 결과는 사립유치원 운영 당사자와 외부 시각차가 극명함을 보여줌.
- 유치원 설립유형, 지역규모에 따라 유치원의 공공성 정도에 대한 인식을 살펴보면,

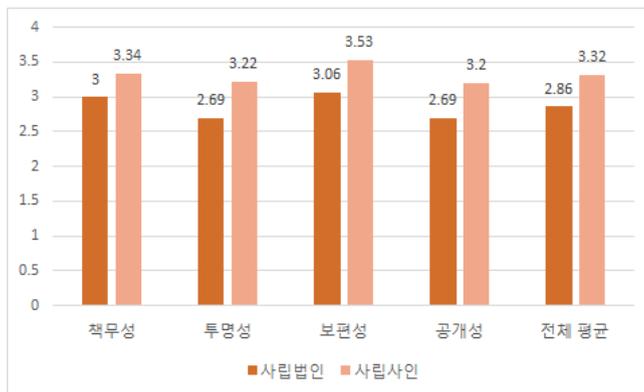
 - 책무성, 보편성, 공개성 정도에 대해서는 사립법인과 사립사인 유치원의 인식 차이가 나타나지 않았으나 투명성에 대해서는 사립사인 유치원의 인식이 높게 나타남.
 - 투명성에 대한 사립사인 유치원의 인식이 높게 나타난 것은 유아교육선진화 정책 도입 이후, 사립유치원의 투명성 제고를 위한 다양한 정책 수단(유치원운영위원회, 정보공시제, 사립유치원 재무회계규칙 등)이 추진된 결과로 인해 이전보다 투명성의 수준이 높다고 인식한 것으로 해석할 수 있음.

〈표 2〉 사립유치원의 공공성 정도에 대한 인식: 설립유형별

단위: 점

대상	책무성	투명성	보편성	공개성	전체 평균
사립법인	3.00	2.69	3.06	2.69	2.86
사립사인	3.34	3.22	3.53	3.20	3.32
<i>t</i>	-1.222	-2.083*	-2.190	-1.986	-2.127*

* $p < .05$



〔그림 2〕 사립유치원의 공공성 정도에 대한 인식: 설립유형별

- 지역규모에 따라서는 유치원의 공공성 정도에 대한 인식 차이가 나타나지 않았음.

〈표 3〉 사립유치원의 공공성 정도에 대한 인식: 지역규모별

단위: 점

대상	책무성	투명성	보편성	공개성	전체 평균
전체	3.29	3.14	3.46	3.12	3.25
대도시	3.42	3.31	3.53	3.29	3.39
중소도시	2.97	2.83	3.20	2.80	2.95
읍면	3.38	3.13	3.69	3.13	3.33
F	3.026	2.520	2.446	2.518	2.608

3 공공형 사립유치원 제도에 대한 의견

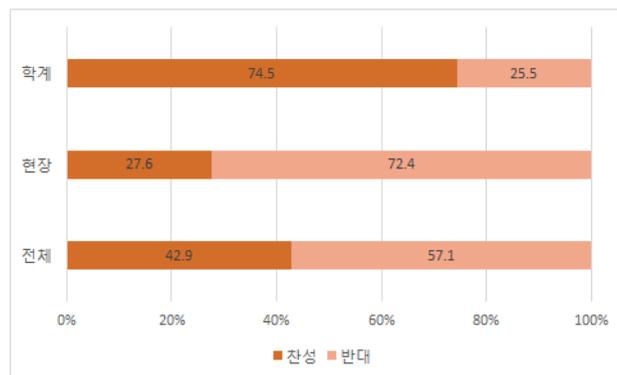
- 공공형 사립유치원 제도 도입에 대해 찬반 여부를 질문함.

- 학계전문가의 74.5%가 도입에 찬성한 반면, 현장의 72.4%는 반대 의견을 보여 두 집단 간의 견해차가 극명함을 알 수 있음.

〈표 4〉 공공형 사립유치원 제도 도입 찬반 여부

단위: %(명)

대상	찬성	반대	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	42.9	57.1	100.0(156)	
현장	27.6	72.4	100.0(105)	30.8(1)***
학계	74.5	25.5	100.0(51)	

*** $p < .001$ 

[그림 3] 공공형 사립유치원 제도도입 찬반 여부

- 제도 도입 반대 이유로는 사립유치원의 특성을 인정하고, 자율적 운영을 강화함으로써 교육의 질적 제고가 이루어질 수 있다는 의견, 국가재정 투입만으로 교육의 질이 높아진다고 볼 수 없다는 의견, 제도 도입으로 인한 행정업무 과중 우려 등을 제시함.

〈표 5〉 공공형 사립유치원 제도 도입 반대 이유

대상	반대 이유
현장	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 수만 늘어 국가재정만 낭비됨. • 사립의 사립만의 정통성을 가지고 교육프로그램의 운영이 되어야 사학의 존재의 이유임. 사학이 공공성을 체크받는 순간부터 사학의 빛나는 전통이 사라짐. • 사립의 자율성이 확립되었을 때 효율적인 교육과정 운영이 가능하기 때문에 어떠한 일이 있어도 공공형이 되어서는 안 된다고 생각함. • 지금도 공립과 사립의 지원 차별 심각. 더욱더 심화시키는 결과를 초래함. • 행정서류의 과부화와 획일화된 교육은 아이들에게 창의성을 말살시킴.
학계	<ul style="list-style-type: none"> • 사립유치원의 본질: 학부모들이 비용 부담 감수하고 자녀를 보내는 기관임. • 사립은 사립의 역할이 있고, 공립은 공립의 역할이 있다고 판단됨. • 국가가 모든 교육을 책임져서는 안되기 때문에 • 예산의 투명성이 확보되지 않은 상황에서 재정지원은 또 다시 불투명한 예산을 만들게 됨. • 사립에 공적재원 투입만으로 교육의 질이 높아진다고 생각되지 않음. • 개인의 사유재산에 정부 재정지원만으로 공공형이라고 보기는 어려움. • 사립유치원의 자율적 운영을 강화하고, 교육운영에서 다양성을 추구하여 질을 높일 수 있도록 지원하는 제도가 필요함. • 원의 특수성, 자율적 운영을 존중하여 자율경쟁이 이루어짐으로써 교육서비스의 질을 높일 수 있도록 하는 정책이 효과적임. • 예산부족의 이유로 교육과 환경의 질이 보장되지 않을 수 있음.

4 쟁점 및 과제

가. 쟁점

1) 사립유치원과 공공성 개념의 공존 가능성

- 정부는 2009년 유아교육선진화 계획 추진의 일환으로 도입된 유치원운영위원회, 유치원 평가, 유치원 회계설치, 정보공시 제도 등을 통해 사립유치원의 공공성을 확대하기 위한 노력을 기울여 왔으며, 이와 더불어 유치원 평가 등과 같은 질 관리 기제를 통해 유아교육 기관의 공공성을 확보하기 위한 노력을 부분적으로 하고 있음.

- 조사결과에 의하면, 사립유치원의 공공성에 대한 원장(감), 교사, 학부모들은 투명성에 대한 제고가 필요하다는 의견이 있었으며, 사립유치원의 투명성은 교육의 질적 제고를 위한 중요한 요소라는 인식을 가지고 있는 것으로 나타남.
- 반면 사립유치원에 대한 공공성 논의 자체에 대한 회의적인 시각도 있었는데, 개인 소유재산인 사립유치원을 대상으로 공공성을 논의하는 것에 대한 한계를 지적하며, 기관(공립과 사립) 특성을 고려한 접근이 필요하다는 요구도 있음.
- 이상의 논의들은 공공형 사립유치원 제도 도입에 대한 취지에 대한 심도 깊은 논의가 필요함을 시사함.

2) 사립유치원 재정지원을 통한 기관 간의 질적 격차를 완화 가능성

- ▣ 사회서비스를 제공하는 데 있어서 정부의 어떠한 역할이 적절한가에 대한 입장은 다음과 같이 구분할 수 있는데 즉, 정부가 현물로 직접 제공하는 것이 적절하다는 생각과 서비스는 민간(영리 또는 비영리)이 제공하고, 정부는 재정을 지원하면서 이에 대한 감독의 역할만을 수행하는 것이 적절하다는 입장, 시장을 활용하는 것이 가장 적절하므로 정부의 간섭이 필요하지 않다는 입장으로 나눌 수 있음(김중해, 2011; 59).
- 유아교육기관을 이용하는 모든 유아는 국·공립, 사립에 관계없이 일정 수준의 질이 보장되는 교육을 받을 권리가 있으나 유아교육비 지원이 반드시 교육의 질을 보장하지는 못함.
- 그러나 사립유치원 이용 유아가 절대적으로 많은 상황에서 기관 간의 질적 차이를 완화하기 위해서는 일정 부분 사립유치원에 대한 정부의 지원이 필요함.

3) 공공형 사립유치원의 공적 인프라 기능

- ▣ 민간시설은 사기업과 마찬가지로 영리추구를 목적으로 하기 때문에 공공성이 강한 서비스를 제공하기 어려우므로 공공성의 걸림돌이 되는 것으로 간주되기도 하지만 현실적으로 공공시설 확충은 예상보다 많은 시간과 비용이 소요되어 이를 보완하기 위해 부차적인 방안으로 민간시설을 고려하지 않을 수 없게 됨(장영인, 2015).
- 공공형 사립유치원 제도 도입을 반대하는 가장 큰 이유는 사립유치원의 특성을 인정하고, 자율적 운영을 강화하는 것이 교육의 질적 제고를 위해 우선 고려되어야 한다는 것이었으며, 학계전문가의 경우, 국가의 재정투입만으로 교육의 질을 담보하기 어렵다는 의견도 있었음.

- 한편 유사 공공형 제도로부터 경험한 공공형에 대한 학부모의 불신, 비용부담을 감수하더라도 질 높은 사립유치원 교육에 대한 요구를 확인할 수 있었음. 기관 선택의 당사자인 학부모의 다양한 시각은 공공형 사립유치원 제도 도입에 대해 보다 신중한 접근이 필요함을 시사함.
- 이와 관련하여 자립형 사립고 형태의 사립유치원 허용에 대한 논의에서 국가가 법조문 형식으로 민간 부분에 의한 유아교육 시설 운영을 지나치게 공익만을 중시한 투명성을 요구하기보다 실제 유아교육에 투입된 재원을 바탕으로 투명성이나 공교육 발전을 위한 정책을 수립하고, 이에 필요한 재정지원 노력을 해야한다는 주장이 제기되기도 함(헤럴드경제, 2015. 5. 15).

나. 과제

1) 지역별 수급을 고려한 공립유치원 확충과 병행

- 김종해(2011)는 사회서비스의 공공성은 공적 재원의 비용 분담만으로 충족될 수 없으며, 공적 전달체계에 의한 서비스 제공과 결합될 때 가능하다고 지적한 바 있음.
- 장영인(2015)은 경쟁의 긍정적 효과를 위해서는 소비자의 합리적 선택이 전제되어야 하며, 소비자 선택에 영향을 주는 요소는 지리적 접근성이나 측정하기 어려운 변수들(주변의 평판 등)도 있어 아동의 이익에 반하여는 선택을 할 가능성이 있음을 지적하기도 함.
- 따라서 유아교육의 공공성 확보는 유치원의 지역별 공급 분포를 고려하여 일부 취약지역의 공립유치원을 확보하는 정책과 병행하여 추진되어야 함.

2) 재정 지원에 대한 모니터링

- 외국의 경우, 민간시설에 대한 질적 규제가 강화될 경우, 비영리시설과 영리시설 간의 질적 차이가 발견되지 않는데, 이는 일정한 질적 요건을 충족한 영리기관에 한하여 비영리기관과 동일한 경제적 지원이 이루어졌기 때문임(김인경, 2012).
- 보편주의 보육정책을 채택하는 일부 유럽 선진국들도 효율성의 관점에서 영리, 비영리시설 구분 없이 재정지원을 함으로써 모든 학부모가 양질의 보육서비스를 저렴하게 이용할 수 있도록 함(장영인, 2006).

- 이상의 논의들은 사립유치원의 재정 지원이 교육의 질적 제고를 위한 수단이 될 수 있음을 보여줌. 단 정부의 재정지원이 교육의 질적 개선을 위해 제대로 투자되는지에 대한 모니터링이 수반되어야만 재정 지원의 효과를 극대화할 수 있을 것임.

3) 사립유치원의 단계적 법인화

- 선행연구들은 개인에 의해 설립·운영되는 사립유치원에 대한 국가의 재정 지원의 당위성을 확보하기 위해서는 사립유치원의 법인화를 추진해야 한다는 논의를 제기하기도 함(송기창, 2004).
- 그러나 유치원의 법인화는 사적 재산에 대한 권리, 규제 및 법적 문제 등으로 추진되지 못하고 있는 상황임. 일본의 경우, 사립유치원 법인화 과정은 先재정지원, 後법인유도라는 흐름으로 점진적으로 추진되었으며, 법인화 하지 않은 사립유치원이 존재하긴 하지만 지속적인 재정 지원을 받기 위해서는 유예기간을 두고 법인화를 해야 한다는 후속 조항을 만들어 추진함(김병주, 2005).
- 법인화되었거나 법인화를 하려는 사립유치원에 대한 국가의 재정 지원이 이루어지고, 사립유치원이 현실적으로 법인화할 수 있도록 관련 법규를 수정하지 않는 상황에서 법인화를 추진하기 어렵다는 한계가 지적되기도 함(고영미·이기섭, 2007).

4) 자율형 사립유치원 제도에 대한 검토

- 정부 주도의 질 개선효과는 투입재원 규모에 비해 낮은 것이 공공부분의 속성이므로, 서비스 질 제고를 위해서는 시장규제를 철폐해야 한다(현진권, 2005)고 보는 입장도 있음.
- 또한 이윤추구 동기가 강한 민간시설은 경쟁의 우위를 선점하기 위해 질 개선 및 비용절감에 보다 적극적일 것이라(김인경, 2012)고 주장하기도 함.
- 프랑스의 경우, 대부분 공립기관으로 운영되고 있으나 일부 사립유치원에 대해서는 최소한의 관리감독(교육과정 운영 등)을 하여 질적 수준을 유지하기 위한 모니터링만을 하고 있음. 사립유치원은 태생적으로 개인자본으로 설립된 기관이므로 학부모의 사립유치원에 대한 특별한 기대와 요구를 고려해야 할 필요도 있음.
- 이에 정부지원 없이 교육의 질적 제고를 위해서 교육과정 운영에 대한 최소한의 규제나 관리감독을 전제로 자율적으로 운영하는 형태의 사립유치원을 허용하는 방식도 검토되어야 함.

참 고 문 헌

- 고영미·이기섭(2007). 쟁점연구: 우리나라 사립유치원 및 민간보육시설의 단계별 법인화 방안 연구. 유아교육연구, 27(5), 87-109.
- 김병주(2005). 사립유치원 운영 투명성 확보 방안 연구. 정책연구과제 2005-지정-60, 교육인적자원부.
- 김영옥·이기숙·신은수·문미옥·박은혜·장명림·정미라·이화룡·조부경·우명숙·문무경·조형숙·최윤정·김진영·김은영·서현(2013). 유아교육발전 5개년 계획 수립 정책연구. 교육과학기술부·광주광역시교육청.
- 김인경(2012). 보육정책의 목표와 설계. 한국개발연구원, 정책연구시리즈 2012-2.
- 김종해(2011). 이명박 정부 보육정책 이것이 문제다. 월간 복지동향, 152, 58-63.
- 송기창(2004). 유아교육법 시행의 교육재정적 과제. 열린유아교육연구, 9(3), 219-238.
- 장영인(2006). 보육재정 지원방식의 쟁점분석과 과제. 한국영유아보육학, 45, 251-279.
- 장영인(2015). 민간어린이집 보육재정지원에 관한 쟁점 연구 - 어린이집 재무회계규칙 논의의 배경을 중심으로. 한국영유아보육학, 95, 53-79.
- 한국교육개발원 교육통계서비스(2015). 교육통계연보.
- 현진권(2005). 보육재정의 효율성 제고를 위한 정책제언: 정부와 시장의 역할분담. 재정논집, 19(2), 177-202.

[신문기사/보도자료]

- 헤럴드경제 보도자료(2015. 5.15.). 자립형 사립고 형태의 사립유치원 허용해야.
- MBN 보도자료(2015.12. 3.). 대입보다 치열... 공립유치원 추첨 열기 '후끈'