

| 이슈페이퍼 2020-14 |

# 국공립유치원 운영 모델 다양화 정책의 쟁점과 과제

박창현

1. 들어가며
  2. 정책의 쟁점과 과제
  3. 정책 제언
- 참고문헌



## 국공립유치원 운영 모델 다양화 정책의 쟁점과 과제\*

박창현 부연구위원

### ◆◆ 요약 ◆◆

- 국공립 다양화 정책은 국정과제인 국공립유치원 이용률 40% 확충 목표를 촉진하고, 사립유치원의 공공성을 강화하여 유아교육 국가책임의 기반을 다지는데 기여한다는 점에서 그 의의가 있음.
- 공영형 유치원은 공·사립 장점을 결합한 양질의 사립유치원 모델로, 공영형 유치원 사업의 법제화와 재정지원의 지속가능성 강화, 공영형 유치원의 정체성 확립(성장, 공공성, 자율과 자치, 혁신 등의 선도적 가치 내재화) 등의 정책과제들이 제안됨.
- 협동조합형 유치원은 사회적 협동조합을 설립하여 운영하는 사립유치원 모델로, 협동조합형 유치원 사업의 법제화를 통한 지속가능성 강화, 설립 초기 지원 정책강화, 업무 컨트롤타워 및 부처 간 협업 구조 구축 등의 정책과제들이 제안됨.
- 매입형 유치원은 기존에 운영 중인 사립유치원을 매입(폐원)하여 공립으로 전환하는 유치원을 의미하며, 매입의 범위와 규모, 리모델링 가능성과 기간의 문제, 학부모 동의와 의견 수렴 등의 정책과제들이 제안됨.
- 국공립 다양화 정책은 질 높은 국공립유치원 확충과 인구변화, 어린이집 수급, 사립유치원 퇴로 및 공사립 상생 정책 등을 종합적으로 고려하면서 추진해 나가야 함. 또한 국공립 다양화 및 유치원 공공성 정책에 관한 적극적인 홍보가 필요하며, 추후 이 정책들에 관한 성과 평가가 필요함. 아울러, 교육부, 교육청 및 지자체를 아우르는 TF 및 협의회 구성 등이 필요함.

\* 본고는 연구자의 개인 의견이며, 부처나 육아정책연구소의 공식 입장이 아님.

# 1 들어가며

## 가. 국공립 다양화 정책의 목적과 방향<sup>1)</sup>

- ‘국공립유치원 운영 모델 다양화 정책’(이하 ‘국공립 다양화 정책’)은 국공립유치원 또는 국공립에 준하는 공공성을 확보한 사립유치원을 만들어 유치원의 학교 정체성을 강화하는 것을 목적으로 함. 이 정책의 주요 모델은 공영형 유치원, 매입형 유치원, 협동조합형 유치원 모델임.
- ◆ 정부는 ‘유치원의 공공성 강화방안(2018년 10월)’을 통해 유치원이 ‘학교’이며 ‘공교육기관’임을 재천명하였으며, 국공립유치원 운영 모델을 다양화하여 국공립유치원의 질을 개선하고 사립유치원의 공공성을 높여 장기적으로는 공공성이 강화된 유아학교 시스템을 구축하는 것이 골자임.
- 국공립 다양화 정책은 국정과제인 국공립유치원 이용률 40% 확충 목표를 촉진하고, 사립유치원의 공공성을 강화하여 유아교육 국가책임의 기반을 다지는데 기여한다는 점에서 그 의미가 있음.

## 나. 국공립 다양화 정책 현황

- 현재 국공립 다양화 모델인 공영형 유치원은 전국에 8개원, 협동조합형 유치원은 2개원, 매입형 유치원은 35개 운영 중임.
- ◆ 공영형 유치원은 서울 4개원(시도자율추진), 대구 2개원(1개원 시도자율추진), 광주 1개원, 강원 1개원 운영 중에 있음. 협동조합형 유치원은 서울 1개원(노원구), 경기 1개원(화성동탄)이 운영 중임. 매입형 유치원은 서울 14개원, 부산 3개원, 울산 1개원, 광주 1개원, 경기 14개원, 경남 2개원 운영 중에 있음.
- 정부는 공영형, 협동조합형, 매입형 유치원 등의 유치원 모델을 활성화하기 위한 매뉴얼을 만들었으며, 이를 수정·보완하면서 현장을 지원하고 있음. 그러나 새로운 정

1) 「사립유치원 공공성 강화를 위한 운영 모델 다양화 및 현장도입방안 연구(박창현·김근진·이재희·조혜주·김진석, 2019)」의 내용을 기반으로 작성함.

책이 현장에서 정착되어 유치원의 공공성을 실질적으로 높일 수 있는 정책 실행이 필요함. 본고에서는 세 가지 유형의 유치원 정책의 쟁점과 과제를 제안하였음.

## 2 정책의 쟁점과 과제

### 가. 공영형 유치원 정책의 쟁점과 과제

- 공영형 유치원이란 국공립에 준하는 재정지원을 통해 공공성을 확보하여 학부모 부담을 줄이고, 공·사립 장점을 결합한 사립유치원 모델임.
  - ◆ 학교법인, 비영리법인의 법인 형태의 운영으로 ‘사립학교’의 취지를 반영한 유아학교 모델임.
- 대표적인 정책의 쟁점은 법인화 유인책 부족 및 법인화 과정의 어려움, 재정지원 및 재선정을 통한 사업의 지속가능성 여부 문제, 개방이사 2인 이상 확보 문제, 법인 해산 시 잔여재산 귀속의 문제 등임.
  - ◆ 공영형 유치원의 재선정과 재정 지원의 지속가능성이 불투명하여 유치원들이 법인화를 쉽게 결정하지 못하고 있음. 또한 법인화를 하게 되면 사립학교법상 법인 해산시 잔여재산이 국가와 지자체로 되므로, 사유재산에 대한 인식이 강한 유치원들은 신청을 꺼리기도 함. 또한 정책초기단계로 법인화를 하는 과정에서도 정보 부족 등으로 어려움을 겪고 있음.
  - ◆ 기존의 법인들 중, 종교재단 및 법인들이 공익의 관점에서 공영형 유치원 선정에 참여하고자 하나 개방이사 2인 이상 확보의 문제 때문에 진입장벽이 높아 공영형 유치원 확산의 걸림돌이 되고 있음.
- 주요 정책의 과제는 공영형 유치원 사업의 법제화를 통한 사업과 재정지원의 지속가능성을 강화, 공영형 유치원의 정체성 확립(성장, 공공성, 자율과 자치, 혁신 등의 선도적 가치 내재화), 교육취약계층 유아를 위한 교육복지형 유치원 체제 마련(특수학급 추가, 다문화가족 및 저소득층 유아를 위한 체제), 유치원 의무교육에 관한 로드맵 구성 등임.

- ◆ 공영형 유치원 사업 자체가 법적 구속이 없기 때문에 사업의 기간과 재정지원의 지속 가능성을 담보할 수 있는 법제화가 필요함.
- ◆ 공영형 유치원 사업을 단기 사업이 아니라 유치원 의무교육 실현을 위한 장기적인 사업으로 로드맵을 그리며 정책을 추진할 필요가 있음. 현재 공영형 유치원은 건전한 사립학교 모델로 자리 잡고 있으므로, 추후 유치원을 학제화 하는데 선행사례가 될 수 있음. 공영형 유치원 사업을 장기적 관점에서 보고 시행착오 사례 등을 충분히 검토하고, 성과를 분석하여 사립유치원의 특성을 고려한 사립학교 모델을 구축해나갈 필요가 있음.
- ◆ 공영형 유치원은 국공립 수준의 재정지원을 받고 운영되나 사립유치원임. 초기 평가와 컨설팅으로 유치원의 질을 높이고, 추후 지역사회에서 공공성을 갖춘 우수한 사립유치원으로 성장하고 발전할 수 있도록 지원해야함. 선정 이후에는 자율과 혁신, 자치와 선도 등의 가치를 내재화하고 이를 실현해나갈 수 있는 유치원 구조를 만들어나가는 것이 필요함.
- ◆ 공영형 유치원이 사회배려계층의 유아들을 국공립유치원과 같이 포용해나갈 수 있도록 특수학급을 설치할 수 있는 구조를 만들어야 함. 특수학급은 의무교육이므로, 현재 사립 유치원에서 시행하기 어려운 구조임. 이를 위한 정책 개선이 필요함.

#### 나. 협동조합형 유치원 정책의 쟁점과 과제

- 협동조합형 유치원은 비영리법인의 형태로 부모, 교직원, 지역사회 인사 등이 사회적 협동조합을 설립하여 운영하는 유치원 모델임.
- ◆ 고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정의 일부 시행령 개정을 통해 사회적협동조합이 유치원을 설립할 경우, 국가·지방자치단체·공공기관의 시설을 임차하여 설립할 수 있게 됨.
- ◆ 정부의 역할과 시민 공동체의 역할을 일체화하여 공공성의 개념을 확장한, 유치원 정책사에서 가장 혁신적인 접근임. 공동체성 확보, 양육 주체의 당사자성 확보(인권과 참여), 참여 교육 및 보육과 협력적 교사회 운영, 유치원 교육내용을 병행하여 유아교육의 공공성을 확대할 수 있음.

- 정책의 주요 쟁점은 사회적협동조합과 유치원의 안정적 운영 기제 마련, 사립유치원 내에서 민주적 거버넌스 체계 마련 등임. 특히 유치원은 학교이므로 책무성을 가지고 유치원을 안정적으로 운영해나갈 수 있는 구성원 구축이 필요함. 사립유치원은 자기로 설립가능하므로, 초기 설립 비용이 많이 들어가기 때문에 충분히 재정을 확보하는 것이 필요함. 또한 사회적협동조합 설립 시 발기인에 교직원과 부모 주체가 반드시 포함될 필요가 있음.
  - ◆ 협동조합형 유치원은 사회적협동조합 법인이 운영하는 것이므로, 조합과 유치원이 조화롭고 안정적으로 운영되는 것이 가장 중요함. 이에 이사장과 원장의 조정자 (facilitator) 역할이 매우 중요함.
  - ◆ 사회적협동조합 법인은 다중 이해자들이 운영하므로 당사자성을 가지고 사회적협동조합을 운영해나가는 것이 필요함. 모두가 주인이라는 인식 하에 민주적인 거버넌스를 구성해나가는 것에서 공공성이 발휘됨. 갈등을 조정하고, 함께 방향을 공유해나갈 수 있도록 조직문화를 만들어야 함.
  - ◆ 협동조합형 유치원은 학교를 운영하는 것이므로 책무성을 가지고 안정적으로 운영하는 것이 중요함. 협동조합형 유치원은 사립학교(유치원)이므로 학교를 설립하는 데 많은 비용이 들어가므로, 초기 설립 비용의 부담이 큰 편임. 초기 설립 비용의 부담이 크므로 이를 충분히 인지하고 시작하는 것이 중요하며, 지자체나 국가에 의존하기보다 협동조합형 유치원이 스스로 자립하고, 성장해나갈 수 있는 구조를 만들어 가야 함.
  - ◆ 사회적협동조합 설립 시 운영 주체에 반드시 교직원과 학부모가 포함되도록 해야 함. 자칫 부모 주체가 빠지고, 교직원과 지역사회 조합원 위주로 주도하게 될 경우, 사회적협동조합과 유치원의 취지를 살리기 어려운 상황에 직면할 수 있음.
- 정책의 주요 과제는 협동조합형 유치원 사업의 법제화를 통한 지속가능성 강화, 업무 컨트롤타워 및 부처 간 협업 구조 구축, 설립 초기 지원 정책에 집중 필요(설립 초기 공간 및 자금 확보 등), 협동조합형 유치원 운영자에 대한 엄격한 기준 마련 등임.
  - ◆ 협동조합형 유치원은 사회적협동조합 법인이 운영하는 법인 유치원에 해당하나, 특수성이 있으므로 유아교육법에 협동조합형 유치원을 언급할 필요가 있음. 또한 사회적협동조합 유치원 사업에 대한 조례 제정 등을 통해 재정지원 등을 법제화할 필요가 있음.

- ◆ 협동조합형 유치원을 설립하려면 다양한 부처와 지자체의 도움이 필요하므로, 부처 간 협업 체계를 구축하고 설립을 원하는 당사자가 불편함이 없도록 이를 지원하는 구조를 만들어야 한다. 설립 초기 비용과 행정적 지원이 많이 필요한 유치원이므로, 초기 지원 정책에 집중하여 임대료 감면, 공공기관 임대 협력 등에 집중할 필요가 있음.
- ◆ 무분별한 기관의 난립을 막기 위해 협동조합형 유치원 운영자에 대한 엄격한 기준 마련이 필요함. 사회적협동조합을 구성하였다고 하더라도, 협동조합형 유치원을 운영할 수 있는 충분한 조건이 구성되지 않는다면 인가를 제한하는 방법을 제안함.

#### 다. 매입형 유치원 정책의 쟁점과 과제

- 매입형 유치원은 기존에 운영 중인 사립유치원을 매입(폐원)하여 공립으로 전환하는 유치원을 의미함.
  - ◆ 매입형 유치원은 유아교육 공공성 및 국가 책무성 강화, 공립유치원 확대 지원, 단설 공립유치원 신설의 행정 비용 절감이 가능하다는 점에서 장점이 있음.
  - ◆ 매입은 교사(校舍), 교지 등을 대상으로 하며 기존의 사립유치원 교직원의 고용은 승계되지 않음.
- 주요 정책의 쟁점은 매입의 범위와 규모, 리모델링 가능성과 기간, 선정 기준과 선정위원회 구성, 학부모와의 협의 등임.
  - ◆ 매입의 범위와 규모의 경우, 설립자 소유의 부지와 단독 건물의 사립유치원을 기준으로 해야 하며, 복합건물의 경우, 소유주가 동일해야 매입이 가능함. 교재교구와 교직원은 승계가 되지 않음.
  - ◆ 리모델링의 경우, 유아의 학습권이 침해되지 않는 것을 원칙으로 하며, 최소한의 기간 확보를 위해 교육 공동체와 협의하는 과정이 필요함.
  - ◆ 매입형 유치원을 진행하기 전, 국공립 전환에 대해 학부모들과 협의가 없을 경우, 민원이 발생해 과정 자체가 진행되지 못할 수도 있음.
- 정책의 주요 과제는 매입형 유치원 자격 및 제외조건 강화, 매입형 유치원 분원 법령 마련, 매입형 유치원 시행 시 학부모 동의를 충분히 구하기, 매입형 유치원의 취지와 목적에 대한 환기 필요, 국공립유치원의 질 제고와 유연한 서비스 제공 등임.



- ◆ 매입형 유치원 자격요건 중, 제외조건과 자격기준을 강화하여, 유아의 학습권을 심각하게 침해한 유치원이나, 감사 등 각종 지도점검에서 지적된 사항을 완료하지 않은 유치원 등은 충분히 걸러질 수 있도록 진행해야 함.
- ◆ 매입형 유치원의 분원 법령을 마련하여 규모가 적은 유치원의 경우 국공립 분원으로 운영할 수 있도록 열어두어 시도별 상황에 적합하게 운영하도록 함.
- ◆ 매입형 유치원의 목적과 취지는 국공립유치원 이용률 40% 확충을 통해 국가가 책임지는 유아교육을 실현하는 것임. 단·병설유치원 설립이 어려우나 국공립 수요가 있는 곳에 매입형 유치원이 필요함.
- ◆ 추후 매입형 유치원의 질 제고와 함께 사립유치원을 선택했던 부모들의 요구를 충분히 반영할 수 있도록 교육공동체 간의 충분한 논의가 필요함.

## 3

## 정책 제언2)

- 국공립 다양화 정책은 국공립유치원 확충 정책 및 인구변화, 어린이집 수급, 사립유치원 퇴로 및 공사립 상생 정책 등을 종합적으로 고려하면서 추진해 나가야 함.
  - ◆ 국공립 다양화 정책은 국공립유치원 이용 유아 비율 40% 확충 정책, 시도별 인구변화 및 국공립유치원 통폐합 정책, 어린이집 수급, 사립유치원 퇴로 정책 등을 종합적으로 고려하면서 진행해 나가야 함. 즉, 국공립 통폐합 정책, 사립유치원의 퇴로 정책인, 용도변경 및 양도양수, 매입형 유치원 등의 정책을 시도교육청에 알맞게 조정하는 방향으로 진행할 필요가 있음.
  - ◆ 전반적으로 택지개발지역은 과밀, 구도심은 인구절벽으로 유치원 확충 정책의 재구조화가 필요한 실정임. 이에 택지개발지역은 국공립유치원 이용률 40% 확충 정책에 집중하고, 구도심은 사립유치원과 상생하면서 사립유치원의 공공성을 강화하는 정책으로 방향을 설정해야 나가야 함.
  - ◆ 인구 과밀 지역의 경우, 학교의 공간 부족으로 병설유치원 설립이 어려우므로, 공영형,

2) 「국공립 다양화 운영 매뉴얼 개발 및 컨설팅(박창현·김근진·이재희·조혜주 외, 2020)」의 내용을 기반으로 연구자의 의견을 포함하여 작성함.

매입형 유치원 정책을 적극 활용할 필요가 있음. 농산어촌의 경우, 저녁 돌봄 수요가 있는 소규모 유치원들이 많음. 이에 공립 병설유치원을 재배치 및 통합 정책을 함께 고려해 나가야 함.

- 질 높은 국공립+사립유치원 상생 발전을 방안을 위해 교육의 질 제고에 중점을 두는 투 트랙 정책을 시행해야 함(박창현·김근진, 2018).
  - ◆ 혁신과 교육 자치를 화두로 국공립유치원의 통학버스, 돌봄, 다양한 교육과정 운영 등, 국공립유치원의 질 제고 방안도 함께 고려되어야 함.
  - ◆ 학부모의 요구, 각 지역의 특성과 변화하는 사회적 요구에 유연하고도 다양한 모델의 유치원과 돌봄 운영 정책이 필요함.
  - ◆ 유아 대 교사 비율 낮추기, 공공성 높은 우수 유치원 인센티브 및 지원 사업 등을 진행해야 함.
  - ◆ 최근 코로나 19로 사립유치원 운영이 어려운 실정이므로, 사립유치원 공공성 강화방안과 함께 지원책도 함께 고민하여야 함. 사립유치원에 재직 중이 사립교원과 유아들의 이익을 고려하며 국공립 확충 정책이 진행되어야 함.
- 국공립 다양화 및 유치원 공공성 정책에 관한 적극적인 홍보 필요함.
  - ◆ 국공립 다양화 매뉴얼 배포 이후, 국민들에게 공영형, 협동조합형, 매입형 유치원의 역할과 가치를 홍보할 필요가 있음.
  - ◆ 공공성의 가치를 실천하는 공영형, 협동조합형 유치원 성과에 대한 라디오, 광고, 카드뉴스, 누리집 등의 대국민 홍보를 적극적으로 진행하여야 함.
- 국공립 다양화 및 유치원 공공성 정책에 관한 성과평가 및 정책 환류를 통한 정책 개선 필요함.
  - ◆ 국공립 다양화 정책에 관한 성과 평가 등을 실시하여 성과를 누적하고, 환류하여 정책의 지속가능성을 높여 나가야 함.
- 국공립 다양화 운영 매뉴얼을 주기적으로 업데이트하고, 업무담당자에 대한 정책 연수 필요함.
  - ◆ 새로운 정책들이 안착되고 잘 운영될 수 있도록 국공립 다양화 운영 매뉴얼을 업데이

트할 필요가 있겠음. 이를 통해 국공립 다양화 운영 매뉴얼을 지속적으로 수정·보완해 나가도록 함.

- ◆ 추후 시도별 다양한 사례들을 매뉴얼에 포함하여, 업무 담당자들의 편의를 도울 필요가 있음.
- ◆ 비대면 회의 및 비대면 연수자료 등을 개발하여 업무 담당자 연수를 실시할 필요가 있음.
- 교육부, 교육청 및 지자체를 아우르는 TF 및 협의회 구성이 필요함. 시도교육청 또는 교육지원청 수준에서 국공립 다양화 정책을 시행할 수 있는 인력배치 및 지원이 필요한 실정임.
- ◆ 교육청 내 칸막이를 극복하고, 업무 담당자를 지원할 수 있는 실질적인 컨트롤타워 구성이 필요함.

## | 참고 문헌 |

- 박창현·김근진(2018). 국·공립 유치원 정원 미충족 기관 운영 개선방안. 육아정책연구소.
- 박창현·김근진·이재희·조혜주 외(2020). 국공립 다양화 운영 매뉴얼 개발 및 컨설팅. 교육부·세종특별자치시교육청.
- 박창현·김근진·이재희·조혜주·김진석(2019). 사립유치원 공공성 강화를 위한 운영 모델 다양화 및 현장도입방안 연구. 교육부·충청남도교육청.