

사립유치원 공공성 강화를 위한 쟁점 토론회

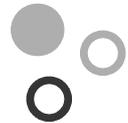
사립유치원 공공성 강화

정부 대책 및 한유총 입법안 평가

| 일시 | **2018. 11. 22.(목)** 10:00~12:00

| 장소 | 국회의원회관 306호





사립유치원 공공성 강화를 위한 쟁점 토론회

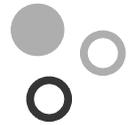
사립유치원 공공성 강화: 정부 대책 및 한유총 입법안 평가

■ 개요

- 일 시 : 2018년 11월 22일(목) 10:00~12:00
- 장 소 : 국회의원회관 306호

■ 식 순

내 용	주제 및 패널
	<p style="text-align: right;">사 회 : 이범 민주연구원 교육혁신본부장</p> <p style="text-align: right;">좌 장 : 최순영 경기도교육청 대표시민감사관</p>
인사말	고한석 (민주연구원 부원장)
발 제	<p>사립유치원 특정감사 결과와 공공성 강화 방안</p> <p>김 거 성 ((전)경기도교육청 감사관)</p> <hr/> <p>유치원, “우리 아이”의 첫학교 맞습니까?</p> <p>남궁수진 (정치하는 엄마들 활동가)</p>
토 론	<p>한유총 주장의 문제점과 유아교육 공공성 강화 방안</p> <p>김 남 희 (참여연대 변호사)</p> <hr/> <p>유치원 문제 해결 방안 탐색: 체질 개선을 중심으로</p> <p>김 용 일 (한국해양대학교 교수)</p> <hr/> <p>박용진 3법 필요성 및 한유총의 입법제안에 대한 비판</p> <p>류 하 경 (정치하는 엄마들 법률팀 변호사)</p>



Contents

사립유치원 공공성 강화를 위한 쟁점 토론회 **사립유치원 공공성 강화: 정부 대책 및 한유총 입법안 평가**

■ 발제 1

사립유치원 특정감사 결과와 공공성 강화 방안	1
김거성 (전 경기도교육청 감사관)	

■ 발제 2

유치원, “우리 아이”의 첫학교 맞습니까?	27
남궁수진 (정치하는 엄마들 활동가)	

■ 토론

1. 한유총 주장의 문제점과 유아교육 공공성 강화 방안	37
김남희 (참여연대 변호사)	
2. 유치원 문제 해결 방안 탐색: 체질 개선을 중심으로	43
김용일 (한국해양대학교 교수)	
3. 유치원 3법 필요성 및 한유총의 입법제안에 대한 비판	51
류하경 (정치하는 엄마들 법률팀 변호사)	

발제 1

사립유치원 특정감사 결과와 공공성 강화 방안

김거성

전 경기도교육청 감사관



사립유치원 특정감사 결과와 공공성 강화 방안

김 거 성* (전 경기도교육청 감사관)

1. 실마리

지난 2018년 10월 11일 교육부 국정감사 과정에서 유치원에 대한 감사결과가 공개됨에 따라 사립유치원 일각에서의 탐욕이 드러났다. 그러나 MBC가 홈페이지¹⁾에서 설명하는 것과 같이 “감사에서 적발돼 이번에 명단이 공개된 모든 유치원이 심각한 비위행위를 저질렀다고 볼 수는 없”으며, 이 결과에는 “고의성이 없는 단순 착오나 실수로 규정에 어긋난 행위를 했다 감사에 적발된 유치원들도 있을 수 있다”는 점에서 사립유치원 전체를 적폐라고 비난할 일은 아니다. 더욱이 수십 년 유아교육에 헌신, 봉사, 희생한 많은 선량한 사립유치원 교사와 원장 등 관계자들도 있기 때문이다.

전국 4,089개 사립유치원들 가운데 1,063개가 경기도에 소재하고 있다. 그렇지만 지난 3년 동안 특정감사 대상이 되었던 비율은 10% 정도에 불과하다. 또한 감사에 자료제출을 거부하거나 확인서를 제출하지 않아 사법당국에 고발된 유치원들은 이번 공개 대상에 포함되지도 않았다. 따라서 이번 감사 결과에 포함된 유치원들을 가장 심각한 비리라고 내모는 것도 적절하지 않다.

그럼에도 불구하고 국민들의 여론은 들끓고 있다. 물론 일차적으로는 감사 결과를 통해 드러난 비리들 때문이겠지만, 오히려 비리가 공개된 다음 이에 대응하는 한국유치원총연합회(이하 ‘한유총’이라 한다) 지도부의 모습에서 자정 가능성을 찾기 어렵다는 점과, 아울러 정치권 일각에서 ‘마녀사냥’이라며 이를 비호하는 듯한 모습을 보이는 것이 국민들을 더욱 분노케 하고 있는 것이 아닌가 생각한다.

본 발제자는 지난 2018년 8월 27일까지 만 4년 동안 경기도교육청에서 개방형 직위인 일반 임기제 감사관으로 재임하면서 감사 업무를 총괄하는 책임을 담당한 바 있다. 이 발제의 목적은 경기도교육청에서 지난 2015년 9월부터 약 3년 사립유치원 특정감사를 진행하면서 그 과정에서 확인한 문제들을 지적하고, 나아가 해결방안을 제시함으로써 유아교육의 공공성을 제

* 신학박사, 경기도교육청 (전)감사관, 한국투명성기구 (전)회장, Transparency International (전)Board Member, (전)국가청렴위원회 위원, 2006년 국민훈장 모란장 수훈.

1) <http://imnews.imbc.com/issue/report/index.html>

고하는데 기여하려는 것이다. 특히 최근 ‘박용진3법’으로 불리는 유아교육법, 사립학교법, 학교급식법의 각 일부개정법률안이 제출되었기에 이에 대한 의견을 제시하고, 아울러 추가적인 과제들을 언급하고자 한다.

2. 경기도교육청의 사립유치원 특정감사 경과

1) 사립유치원 특정감사 착수 배경

부모들이 아이들을 유치원에 보낼 때 돈벌이 수단으로 쓰라고 보내는 것이 아니다. 친구들과 더불어 신나게 놀면서 배우고, 조화로운 발달을 이루면서, 건강하고 지혜롭게 성장해 나갈 수 있으리라는 믿음으로 ‘유치원’이라는 ‘학교’에 보내는 것이다.²⁾

사립이나 공립이나, 유치원이나 초중고냐를 막론하고 이들은 학교이고, 교육기관인 이상 ‘비영리’는 당연하다. 교비회계로 들어오는 모든 금원은 학생들을 위한 교육에 써야 한다.

그런데 사립유치원들 일부가 법에 따른 학교로 인가를 받았지만, ‘자영업자’가 되어 아이들을 수단으로 삼아 돈벌이에 몰입하고 있다면, 감사관이 할 역할은 무엇인가? 그 원아들, 학부모들, 교사들, 납세자들, 그리고 국민들을 대신하여 주어진 권한으로 감사를 실시하고 이를 바로 잡아야 하는 것 아닌가? 이처럼 공무원으로서 아주 당연한 직무를 수행하고자 한 것이 사립유치원 특정감사의 출발점이었다.

구체적으로는 지난 2015년 9월 7일 국무조정실로부터 교육부를 통해 공익제보를 근거로 각 시도교육청에 조치를 요청하는 공문이 시달되었다. 교재비 50% 착복과 ‘사립유치원의 허위 납품서류 발행 및 외부강의 리베이트 활용’ 등이 그 내용에 포함되어 있었다. 그런데 아래 <표 1>과 같이 누리과정에 대한 경기도교육청의 예산 지원 규모는 매년 5천억원을 넘는 규모임에도 불구하고, 그때까지도 사립유치원은 본격적인 감사 대상에 포함되지 않았고, 이른바 감사 사각지대로 남아 있었던 것이다.³⁾

2) 교육기본법 제9조 제1항은 “유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.”고 규정하고 있으며, 이에 따라 유아교육법 제2조 제2호도 ““유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.”고 되어 있다.

3) 경기도교육청, “2017 시민감사관 활동보고서” (2018.6), p. 51; http://www.goe.go.kr/edu/bbs/selectBbsView_new.do?menuId=290151209145614&bbsMasterId=BBSMSTR_000000000100&bbsId=971581.

〈표 1〉 경기도교육청 사립유치원 누리과정 예산지원 현황

(단위 : 유치원 수, 천원)

구 분	지 원 현 황							
	2014년		2015년		2016년		2017년	
	유치원 수	지원액	유치원 수	지원액	유치원 수	지원액	유치원 수	지원액
유아학비	1,048	373,791,783	1,071	400,479,336	1,096	402,480,336	1,101	369,584,185
방과후과정비	1,048	59,967,022	1,071	66,478,179	1,096	65,440,110	1,101	64,753,250
처우개선비	1,048	45,578,659	1,071	48,358,680	1,096	49,858,267	1,101	52,029,122
단기대체 교사 인건비	1,048	173,100	1,071	184,500	1,096	189,250	1,101	160,784
급식비	1,031	35,872,200	1,061	35,784,270	1,096	38,025,076	1,101	37,216,946
계		515,382,764		551,284,965		555,993,039		523,744,287

2) 특정감사에 대한 사립유치원의 반발

사립유치원 특정감사에 착수하면서 일부에서의 반발은 예상하였지만, 실제로는 그 강도가 예상을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 특히 특정감사에 직접 참여한 감사담당공무원들과 시민감사관들은 감사 현장에서 일부 원장들로부터 수모와 협박, 회유를 받았으나, 오히려 온갖 형태의 마타도어와 비난의 표적이 된 것은 물론, 한국유아교육포럼 회장 이○○ 등으로부터 사립유치원 집회 등에서 공격의 표적이 되었다. 포럼 회원 등 수백 명이 교육청 앞에 몰려와 특정감사 과정에서 공갈 협박 등 인권침해를 당했다며 “강압적이고 불법적인 감사를 즉각 중단하라”고 시위를 벌였다.⁴⁾ 이어 한유총 경기지부도 같은 주장을 펴는 집회를 개최했다.

2017.8.14. “경기도 2017 사립유치원 특정감사대상기관 알림” 처분 취소를 구하는 소(2017 구합65600)를 제기하였으며, 나아가 포럼 측 원장들은 실제로 2017.8.22. 경기도교육감과 감사관 등을 고발(2017형제58958)하였고, 심지어 수원지방검찰청 입구에서 일인시위를 하면서 교육감 등의 구속수사를 요구하기까지 하였다.⁵⁾

그런데 실은 이러한 집회 전에 동 포럼 회장 등은 이미 국민권익위원회에 질의와 더불어 직무감찰을 요구하였고, 결국 교육부를 통해 사립유치원도 감사대상이 될 수 있다는 회신을 받은 바 있었다. 그럼에도 불구하고 그들은 줄기차게 “사립유치원은 감사 대상이 아니라”고 통보를 받았으며, 따라서 교육청에서 불법으로 감사를 진행하고 있다고 주장했던 것이다. 나아가 그들은 직권남용권리행사방해, 출판물에의한명예훼손, 협박, 직무유기 등을 죄목으로 열거하여 교

4) <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20170704010001293>.

5) <http://news1.kr/articles/?3073922>.

육감, 감사관, 감사담당공무원을 검찰에 고발했던 것이다. 더욱이 일부 원장들은 본인이 고발인 명단에 포함된 사실도 뒤늦게 알게 되었고, 자신들은 고발할 생각도 없었다며 교육청에 알려오기도 하였다.

물론 교육감 등을 고발한 사건은 ‘공소권없음’, ‘혐의없음(증거불충분)’ 처분으로 마무리되었고, 행정소송사건도 아래 <글상자 1>과 같이 원고들의 각 청구는 이유 없으므로 ‘기각’하는 것으로 판결이 선고되었으며, 2017.12.14. 확정된 바 있다.

<글상자 1> 수원지방법원 2017구합65600 민원회신취소청구의 소 판결문(발췌)

- 1) 공공감사법 제2조 제1호, 제3호, 제3조에 따르면 ‘자체감사’란 지방자치단체인 도교육청이 그 소속 기관 및 소관 단체의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말하고, 공공감사법은 자체감사활동 및 감사 활동 체계 등에 관하여 지방자치단체인 도교육청에 적용된다. 그런데 공공감사법에는 도교육청의 소속 기관 및 소관 단체의 범위를 정하고 있지 않으므로, 도교육청의 소관 단체로서 공공감사법에 따른 자체감사의 대상이 되는지는 관계 법령, 조례, 행정규칙, 소관 단체의 사전적 의미 등을 종합하여 판단하여야 한다.
- 2) 사립학교법 제2조, 제4조, 제48조, 제51조, 제70조, 유아교육법 제2조, 제18조 등 각 규정을 종합하면 교육감은 관할 내의 사립학교인 사립유치원에 대한 지도·감독 권한이 있고, 위 권한의 일부로서 사립유치원 경영자에 대하여 보고서의 제출을 명하거나 장부·서류 등을 검사할 수 있으며 이에 따른 필요한 조치를 명할 수 있고, 경기도 교육·학예에 관한 자체감사 규칙 제3조는 원고 이○○과 같은 ‘사립학교 경영자’를 자체감사(종합감사)의 대상으로 정하고 있다.
- 3) 공공감사법 제1조는 “이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체 감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하여 공공감사법의 목적을 정하고 있고, 경기도 교육·학예에 관한 자체감사 규칙 제1조는 ‘이 규칙은 공공감사법 및 같은 법 시행령, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」에 따라 경기도교육감 및 교육지원청 교육장이 실시하는 자체감사의 범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다’고 규정 하여 경기도 교육·학예에 관한 자체감사 규칙의 목적을 정하고 있다.
- 4) 한편, ‘소관(所管)’의 사전적 의미는 ‘맡아 관리하는 바. 또는 그 범위’이므로, 지방자치단체(도교육청)의 ‘소관 단체’란 ‘지방자치단체(도교육청)가 맡아 관리하는 단체’를 의미한다.
- 5) 위 각 법규정 등을 종합하여 살펴보면, 공공감사법 제2조 제1호의 ‘지방자치단체의 소관 단체’를 지방자치단체와 직접적인 소속관계에 있는 단체에 한정하는 것으로 볼 수 없고, 지방자치단체(도교육청)의 장인 교육감이 사립학교법에서 정한 바와 같이 관할 내의 사립유치원에 대한 지도·감독권한이 있고, 그 권한의 일부로서 사립유치원 경영자에 대하여 보고서의 제출을 명하거나 장부·서류 등을 검사할 수 있으며 이에 따른 필요한 조치를 명할 수 있는 이상 관내 사립유치원은 지방자치단체(도교육청)가 맡아 관리하는 단체로서 공공감사법 제2조 제1호의 ‘지방자치단체(도교육청)의 소관 단체’에 해당하고, 그에 따라 피고가 이 사건 유치원에 대하여 공공감사법에 의한 자체감사를 수행할 수 있다고 해석함이 타당하며, 이와 같이 해석하는 것이 법률유보의 원칙에 위배되거나 원고들의 재산권을 침해하는 것으로 보기도 어렵다.

6) 이처럼 이 사건 감사는 사립학교법, 유아교육법, 공공감사법, 경기도 교육·학예에 관한 자체감사 규칙에 근거한 것이다. 따라서 사립유치원이 공공감사법 제2조 제 1호의 소관 단체가 아니어서 이 사건 감사에 공공감사법과 공공감사법에 근거한 경기도 교육·학예에 관한 자체감사 규칙이 적용될 수 없음을 전제로 하는 원고들의 이 부분 주장은 받아들이지 아니한다(한편 이 사건 감사가 공공감사법에 근거한 것인 이상 공공감사법 제27조 및 경기도교육청 시민감사관제 운영 조례 등에 근거하여 이 사건 감사에 '경기도교육청 시민감사관'이 참여하는 것은 적법하다고 할 것이다).

최종적으로 교육청의 사립유치원에 대한 감사, 그리고 시민감사관의 참여 등이 합법이라는 판단을 받은 점은 성과라 할 수도 있을 것이다. 하지만 돌이켜 본다면, 안타까운 것은 이러한 법적 논쟁과 대규모 집회 등을 거치며 사립유치원의 비리 여부나 그 규모, 수법, 피해 등이 아니라 과연 시민감사관이 포함된 특정감사가 적법한가의 문제로 논점이 뒤바뀌어 버렸다는 점이다.

또한 그 과정에서 일부 정치인과 언론들이 이들을 비호하고 또 대변하면서 교육청, 감사관, 감사담당공무원, 또 시민감사관 등을 지속적으로 공격하고 또 압박해왔다. 따라서 감사 업무의 총괄책임을 맡은 감사관의 가장 중요한 직무가 마치 그런 외풍과 외압을 차단하는 일인 것처럼 되어버리고 말았다.

3. 특정감사에서 드러난 사립유치원의 운영의 문제점

1) 원아들의 건강과 영양 위협⁶⁾

원아들에게 제공하는 급식비 일부를 빼돌려 탐욕을 채우는데 쓴다면 그 피해는 원아들에게 고스란히 돌아간다. 즉, 아이들의 영양에 문제가 발생하는 것이다. 시민감사관들은 “닭 한 마리가 30명의 식단이고, 소국거리는 일인당 5g이었다. 수박 한 통으로 100명이 먹거나 사과 한 알을 12~15쪽으로 나누거나 꿀 2쪽이 간식이었다”고 한탄하면서 이렇게 부실하게 3년 동안 매일 먹는다면, “유아들의 신체적 성장, 특히 키의 성장에 악영향을 줄 것이 자명하다”고 지적한다.⁷⁾ 아이들이 유치원에서 돌아오면 허겁지겁 먹을 것을 찾을 경우 부실급식을 의심해야 하는 것이다.

경기도의 경우 교육청과 기초자치단체가 50:50으로 유치원에 특정목적급식비를 지원한다. 그 금액은 2014~2015년에는 1인 1식당 2,400원, 2016~2017년에는 2,460원이었으며 전적으로 유아들의 중식으로만 지출하여야 한다. 추가적으로 유치원운영위원회의 자문을 받아 학부모들에게서 수익자부담 급식비를 징수하여 방학기간 중 종일반 원아들의 중식비, 우유, 간식

6) 최순영, 정인숙, “급식도 교육이다, 급식비도 교육비다”, 경기도교육청, “2017 시민감사관 활동보고서”, pp. 29-41 참고.

7) 최순영, 정인숙, 위의 글, p. 39.

비 등에 충당할 수 있다. 그런데 일부 유치원들은 이 지출내역을 구분하지 않고 교비회계에 통합 운영하거나, 급식지원금으로 원아들의 증식비가 아닌 개인물품이나 원장 (또는 설립자) 의 가정용 식품·잡화를 구입하고, 가족 외식도 ‘교직원 식비’로 지출하였으며, 식단과는 무관하게 식자재나 고가의 급식기자재를 구입하기도 하였다. (아래 <표 2> 참고)

급식지원금 사용 내역의 정확성은 차치하고라도, 지방자치단체로부터 제공되는 급식보조금은 가능한 전액 식품비로 집행해야 하지만, 이를 제대로 지키지 않았고 식품비보다 인건비 비중이 더 큰 경우 등이 발견되었다. 또한 급식지원금으로 교직원 증식비를 제공하는 것이 금지되어 있음에도 유치원 운영위원회의 자문을 거쳤다는 핑계로 이를 어기거나, 설립자 자녀의 집으로 등록된 공급업체에서 식자재를 구매하도록 하여 부당 집행하는 사례들도 드러났다.

<표 2> ‘급식비 부정 지출 사례’의 세부 내용



▲ [그림 1] 요리활동구입비로 요리활동과 관련 없는 물품 구매

연월일	시간	대상	금액	구입품	비고
2014년 5월 24일 (토)	12:10~10	대과, 밥차	83,800	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 24일 (토)	12:10~10	대과, 김치	22,460	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 27일 (토)	14:14~150	대과, 김치	42,800	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 27일 (토)	15:00~20	김치, 김치	19,310	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 27일 (토)	14:25~11	대과, 김치	17,900	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 27일 (토)	14:40~17	대과, 김치	37,800	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 27일 (토)	15:20~00	대과, 김치	58,210	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 27일 (토)	14:20~21	김치, 김치	32,500	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 29일 (토)	15:47~23	대과, 김치	38,300	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 27일 (토)	14:35~23	대과, 김치	30,300	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 29일 (토)	13:45~106	대과, 김치	38,800	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 5월 29일 (토)	12:37~23	대과, 김치	19,800	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 7월 9일 (수)	21:18~88	대과, 김치	18,800	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 7월 12일 (토)	21:30~28	대과, 김치	32,300	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 7월 18일 (토)	12:15~194	대과, 김치	74,250	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 8월 9일 (토)	12:10~140	대과, 김치	98,500	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○
2014년 8월 22일 (토)	15:17~23	대과, 김치	21,800	○○○○○○○○○○	○○○○○○○○○○

번호	품목	단가	수량	금액
1	+김치라면(110g:1봉)			
080307002		1,300	4.0	5,200
2	+자장라면(124g:1봉)			
080301147		1,600	5.0	9,600
3	+우리밀해물라면(114g:1봉지)			
080301032		1,400	3.0	4,200
4	+우리밀라면(110g:1봉지)			
080301008		1,200	2.0	2,400
5	*튀기지 않은채식라면(97g:1봉)			
080301031		1,700	1.0	1,700
6	+크로우싱(150g/매장)			
080401227		3,200	1.0	3,200
7	+커티라파이(90g)			
080401285		1,800	2.0	3,600
8	*물사랑치아(150g*2개)			
130203122		4,900	3.0	14,700
9	*유기농저지방우유(종아팩/유에레/900ml)			
060401335		3,900	2.0	7,800
10	+일등식당(1.4L)			
110104018		5,000	1.0	5,000
11	+재수출은병(85g)/매장			
080401267		2,200	2.0	4,400
12	+이웃물맛술/성인용			
130203013		5,200	3.0	15,600
13	*알아눔(400g)			
050120002		2,600	1.0	2,600
14	+제주백조기 모듬어묵(210g)			
100401020		5,900	1.0	5,900
15	+제주백조기 어묵(120g)			
100401018		3,600	2.0	7,200
16	*건대추/차추인용(500g)			
040101005		8,700	1.0	8,700
17	*달기(1kg)			
050301001		8,700	2.0	17,400
18	*방울나물(150g)			
050198206		2,400	2.0	4,800
19	*오이(3개)			
050213802		2,200	3.0	6,600
20	*레드치즈(곰산/100g)			
050404003		4,700	1.0	4,700
21	*생표고버섯(300g)			
050707001		4,400	1.0	4,400
22	+튀김옷준가스(400g)			
050302012		5,400	5.0	27,000
23	*생김치(500g)			
050153002		1,400	2.0	2,800
24	*콩나물(300g)			
050815001		1,300	2.0	2,600
25	*브로콜리(400g)			
050132001		2,800	2.0	5,600
26	*과대(300g)			
050111001		1,400	1.0	1,400
27	*아무(300g)			
050150001		1,400	1.0	1,400
28	*누룽지(소:90g)			
080101031		1,200	47.0	56,400

▲ [그림 3] 휴일 구매, 어린이집 포인트 적립

발사	거래내역	수량	거래금액(백)	급식지원금 회계처리(백)	급식지원금 회계처리(백)	1인당 요약(백)
2015-01-30	한우살고기	30kg	1,625,000			150.7
	한우살고기	80kg(36kg)	1,503,000			184.4
	한우살고기	20kg	270,000			
2015-02-27	한우(1+양지)복합육	20kg(10kg)	599,000			94.8
	국내산콩고추	20kg	99,000			
	합계		3,934,900			

▲ [그림 4] 친환경매장에서 유치원용 이 아닌 식품과 비식품 구입

◀ [그림 4] 설 명절 무렵에 사용처가 의심스러운 갈비 등의 육류를 과량⁵⁾ 구매하고서는 이를 ‘급식비가 남아서 유치원에 특식으로 제공하였다’고 말함

출처: 경기도교육청, 2017 시민감사관 활동보고서, p. 34

2) 원아들의 안전 위협⁸⁾

교육에 사용되는 시설에서의 불법행위들은 원아들의 안전을 위협하는 매우 심각한 범죄행위이다. 지난 1997년 5월 유치원생 19명을 포함한 23명이 숨지고 5명이 부상당하는 화성 씨랜드 청소년수련원 화재사건의 수사 결과에서도 불법건축과 불법운영, 형식적인 소방시설과 점검, 면허가 없는 무자격업체와의 계약체결, 소화기 하나, 비상벨 작동 하나까지도 제대로 점검하지 않은 채 서류만으로 ‘양호’, ‘합격’ 판정을 남발한 사실이 날낱이 밝혀졌다.

그런데 직접적으로 유아들의 교육을 위해 전적으로 사용되는 시설들에 다양한 불법 부당 사례들이 특정감사 결과 드러났던 것이다. 해당 교육(지원)청의 승인 없이 외부에 가설건축물을 무단으로 설치하여 물품창고로 사용한다거나, 무허가로 증축하여 강당이나 교실 등으로 활용한다거나, 물놀이 시설을 건물 옥상에 무단으로 설치하여 사용한다거나 하는 일들이 밝혀졌다. 또한 비상구 관리의 문제, 주차장 한 부분을 ‘야외 놀이시설이나 창고, 교실’로 불법개조 또는 증축하여 사용하는 경우도 확인되었다. 그리고 시설공사 과정에서 설계나 계약, 자재 증빙 등이 없이 부당한 공사비 집행이 확인되었다.

3) 원아들의 학습권 피해

“유치원은 교육과정 운영시간에 누리과정의 목표와 내용에 근거하여 정규 담임교사가 5개 영역을 적절하게 편성하여 교육을 실시해야 한다. 또한 유치원은 내실있는 교육과정 운영 및 누리과정 지위 강화를 위한 충분한 교육과정 운영시간을 확보하고, 교육과정 운영 시간 내에 특성화 활동을 금지하고 있다.”⁹⁾

그런데 누리과정으로 유아학비를 이미 지원받았음에도 불구하고, 방과후가 아닌 누리과정 시간에 방과후 특성화 활동을 배치하여 그 명목으로 학부모들로부터 수익자부담경비를 별도로 징수하는 사례가 여러 유치원들에서 발견되었다. 특히 일부 학부모들의 영어교육에 대한 기대를 이용하여 정규 과정 시간을 줄여 방과후(특성화) 교육과정을 운영함으로써 이중으로 부담을 지우거나, 유치원과 별도로 차린 영어학원으로 아이들을 몰아가는 방법으로 수익을 창출하는 경우도 확인되었다. 또한 현장체험학습을 원장, 설립자, 또는 그의 가족이 운영하는 농장 등으로 가고, 그 농장의 비용을 유치원이 부담한다거나, 부당하게 높은 사용료를 지급하는 사례들도 있었다.¹⁰⁾

8) 천인호, “유치원이 안전해야 어린이가 안전하다”, 경기도교육청, “2017 시민감사관 활동보고서”, pp. 42-47 참고.

9) 김지수, “사립유치원의 민낯, 회계·교육과정의 문제”, 경기도교육청, “2017 시민감사관 활동보고서”, pp. 13-28 참고.

10) 김지수, 위의 글, pp. 13-28 참고.

자녀 명의로 구입한 급경사의 땅에 체험학습장을 운영하여 아이들이 부상당하게 한다면, 과연 이런 체험학습이 원아들을 위한 것인가 아니면 본인이나 자녀를 위한 것인가 묻지 않을 수 없다.

사립유치원이 다양한 교육과정을 위해 필요하다는 주장의 이면에는 마치 국공립유치원은 획일화된 교육과정을 운영하고 있는 것처럼 왜곡하는 논리적 비약이 숨겨져 있다. 국공립학교의 급식은 획일적이고 사립학교의 급식은 다양한가? 누리과정이 국가가 다양한 교육과정을 담아 제시한 것이라면, 이는 국공립이건 사립이건 마땅히 추구해야 할 방향일 뿐, 다양한 교육과정이 사립유치원에서만 보장할 수 있는 특수한 과제는 결코 아니다. 더욱이 이런 논리를 수익자 부담 명목으로 별도의 비용을 걷을 수 있는 방과후(특성화)교육의 확대, 특히 유아 시기 영어교육의 정당성을 강변하기 위한 근거로 이용하는 것은 매우 부당한 일이다.

유치원 원장들이 어떤 수익을 낼 것인가의 관심이 아니라, 유아교육에서 어떤 놀이와 학습이 아이들에게 필요하고 가장 바람직한 것인지를 관심이 교육과정 운영에 최우선적으로 고려되어야 한다.

4) 회계 비리에 따른 원아와 교직원, 학부모의 피해

2016년 10월부터 2017년 1월까지 정부합동 부패척결추진단은 유치원과 어린이집 재정의 건전성·투명성 및 교육·보육의 공공성 제고를 위한 개선대책을 마련하고자 교육부, 보건복지부, 시·도교육청, 시·도, 식약처와 합동으로 종합점검을 실시하였다.¹¹⁾ 유치원·어린이집 95곳(유치원 55, 어린이집 40)을 점검한 결과, 91개 기관에서 609건 위반사항과 부당하게 집행된 금액 205억원을 적발하였다. 유치원의 경우 점검대상 55곳 중 54개 유치원에서 위반사항 398건, 부당 사용금액 182억원이었다.¹²⁾ 유형별로 보면 사적 사용이나 무증빙 또는 위장거래가 65.9%를 차지했으며, 보다 지능적 형태라 할 수 있는 가족회사와의 부당거래가 26.9%, 그리고 최종 수익자가 원장 또는 설립자인 금지된 적립금의 적립이 7.1%로 드러났다.(<표 3> 참조)

11) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=moeblog&logNo=220940889950>.

12)

<http://moe.go.kr/boardCnts/fileDown.do?m=0503&s=moe&fileSeq=70c2f89e1e2163f1fb06ace2c164cde0>.

〈표 3〉 실태점검 결과 주요 적발유형별 분석

(단위: 천원)

적발 유형	합계	비율	유치원 (%)	어린이집 (%)
합 계	20,500,502	100	18,228,138 (100)	2,280,241 (100)
사적사용, 무증빙 또는 위장거래 등	13,518,636	65.9	12,657,683 (69.4)	860,951 (37.8)
가족 회사와 부당거래	5,520,687	26.9	4,742,442 (26.0)	786,624 (34.5)
금지된 적립금 집행	1,460,679	7.1	828,013 (4.5)	632,666 (27.7)
세입·세출 결산서 허위 공시·보고	18개 기관	18.9	14개 기관(25.5)	4개 기관(10.0)

자료: 국무조정실 유치원·어린이집 실태점검 결과 및 개선방안, 불임자료

한 경기도내 사립유치원의 사례를 보면, 원아가 400 여 명이었는데, 일반 학원생은 없이 오직 유치원생들만을 교육하는 동일 건물 내에 어학원에 영어교육비 명목으로 2014년과 2015년 간 총 10억원을 어학원 계좌를 통해 지급하였는데, 이 어학원은 사립유치원 설립자와 동일인물이었다. 더욱이 어학원으로 영어교육과 무관한 도예·요리교육비, 유치원 수영장 보수비, 주방 물품 구매비 명목으로 2014~2015년까지 총 164회에 걸쳐 10억6천만 원 상당의 유치원 운영 자금을 어학원 계좌로 이체한 사실이 드러났다. 또한 동 어학원은 세무서에 매출신고도 누락하고 있었다. 뿐만 아니라 지출 시에는 지출결의서, 계약서, 계산서, 영수증 등의 필요한 증빙서류를 첨부하여야 하나, 지출결의서나 거래당사자도 없이 견학·행사용이라는 명목으로 현금 14억원, 설립자의 다른 사립유치원 계좌로 2억5천만 원을 지출하는 등 무증빙 거래가 총 32억원에 달했으며 (2014~2015년), 실제 계약·구매 여부도 확인되지 않았다. 설립자 소유의 아우디, 벤츠, BMW 승용차의 보험료 14,366,970원을 교비회계에서 지출하기도 하였다. 이러한 비리에도 불구하고 검찰에서 인지수사로 진행했던 해당 사안에 대한 조사 결과 이를 “증거불충분하여 혐의없음”(2018년) 처분하였고, 경기도교육청은 이에 반발하여 정식 고발 절차를 진행하여 다시 조사가 진행중인 것으로 알려졌다.

다른 사립유치원에서는 설립자가 대표로 있는 유치원과 동일한 주소지의 ○○교육연구원이 어학원임에도 불구하고 ‘스텐 도시락’을 납품하는 것으로 계약한 후 1억2천만원을 집행하였고, 아들(1)의 유치원용품 회사는 종목이 식자재, 식품 등임에도 ‘보수공사’ 계약 명목으로 1천5백만원을, 아들(2)의 회사와는 세부 내역 없이 1억2천만원을 거래한 것으로 기록하고 있었다. 또

한 유치원 원장으로 있는 딸에게 영리목적으로 교육자문료를 줄 수 없음에도 불구하고 1회당 최저 96만원부터 최고 4백만 원까지 증빙 없이 12회에 걸쳐 2천3백만 원을 지급하였다(2014. 5. ~ 2015. 9.).

또한 어떤 유치원은 설립자 명의의 저축보험을 월 8백여 만원씩 12년납 만기로 납부하고, 5천만원 대의 설립자 개인의 종합부동산세도 교비회계에서 지출하였으며, 식재료를 구입했다며 폐업 업체 발행 영수증을 제시하는 등으로 3억9천만원이 넘는 금액을 보전조치해야 했다.

교재비 등 수익자부담경비로 입금된 금액 275,280,440원을 실제로 집행하지 않아 졸업생을 포함한 원아들의 학부모 통장으로 1인당 최소 20만원에서 최대 백만원에 이르는 금액을 환급하게 된 사례도 있었으며, 어린이 통학버스 기사에게 통장을 통해 정해진 급여 이상으로 송금한 후 현금으로 차액을 돌려받거나, 상여금 지급 대장을 확인한 결과 이미 퇴직한 직원 이름이 서명과 함께 기록되어 있는 경우도 있었다.

이러한 사안들로 말미암아 원아들의 영양과 안전이 위협받았고, 학습의 질이 악화되었다. 원아들이나 교직원 등에게 돌아가야 할 국민들이 낸 세금이나 학부모들이 수익자부담경비 명목으로 납부한 금액이 소수의 이익을 도모하는데 빼돌려진 것이다. 비리들을 통해 해당 유치원의 설립자나 원장이 부를 누리고 있을 때 그 피해자는 누구였는가? 바로 원아들, 학부모들, 교직원들, 납세자와 국민들이었다.

4. 사립유치원 특정감사 결과로 확인된 제도개선 과제

경기도교육청에서는 사립유치원 제도의 맹점들을 해결하기 위해서 그동안 많은 기관들을 찾아가 제도개선을 요구해왔으며, 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 현 누리과정(유아학비) 지원금을 보조금으로 법제화

○ 유아교육법 제24조와 같은법 시행령 제29조 및 제34조제3항, 제5항

- 공통의 교육·보육과정 지원비 → 보조금 법제화 필요

○ 사학기관재무·회계규칙 (2017. 9. 1.)

- 방과후과정비 (1인당, 월 7만원)는 ‘보조금’으로 명시화 됨 (2017. 09. 01.)

※ 영유아보육법 제34조의3(보육서비스 이용권)에서는 “보육서비스 이용권을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다.”고 하였고, 제40조(비용 및 보조금의 반환명령)에서는 “사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다.”고 규정함

2) 사립학교법 제49조 사립학교경영자의 결격사유 부활

- 사립학교법 제49조 (결격사유) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 사립학교 경영자(법인인 경우에는 그 임원)가 될 수 없다. (1999. 8. 31. 삭제됨) ▶ 부활 필요
 - (결격사유) 1. 금치산자 또는 한정치산자 2. 파산자로서 복권되지 아니한 자 3. 금고 이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 경과되지 아니한 자 4. 법원의 판결에 의하여 자격이 정지 또는 상실된 자

3) 유아교육정보시스템(업무관리, 에듀파인, 나이스, 메신저 등) 조기구축

- 유아교육지원 확대에 따라 사립유치원 운영에 대한 체계적 관리 필요성 대두 (2016년 누리과정 지원비, 교원인건비 보조, 교육역량지원비 등 총 2조 330억원)
- 유치원 급여, 인사, 입학관리, 회계 및 지원 사업관리, 유치원정보공시 등이 포함된 유아 교육종합정보시스템 구축 및 운영 필요

4) 사립유치원 전담 TF팀(공조) 필요

- 페이퍼컴퍼니 설립을 통한 유·무형의 세금포탈 사례, 교재업체 리베이트 거래에 대한 조사권 불비로 실질적 제재조치 불가 등
- 국무조정실 주도 사립유치원 감사 TF 구성 필요 (시도교육청/도청 감사팀, 지방국세청, 검경 수사인력 등)
- 보건복지부, 교육부를 통한 어린이집-사립유치원 연계 감사 필요
 - 00사립유치원 수사의뢰(교재업체 리베이트 건) → 00경찰서에서 해당사안 수사 결과 32개 어린이집에 대한 리베이트 추가 확인

5) 적립금 제도 필요 (도입 완료)

사립유치원에서 합리적으로 대화하고, 주장하는 부분들에 대해서는 당국도, 학부모들도, 국민들도 들어주지 않을 까닭이 없다.

대표적인 것이 경기도교육청이 사립유치원 특정감사를 진행하면서 대화를 통해 파악하고 제도개선을 제안하여 도입된 '적립금' 정책이다. 이 적립금 제도가 도입된 이후 경기도교육청은 시설개선, 통학버스 감가상각 등을 고려하여 세입예산 중 적립재원 세입과목 총액의 10%까지 사립유치원의 적립금을 인정해 주고 있다.¹³⁾ (아래 <글상자 2> 참고)

6) 기타 제도개선

경기도 광명 등 일부 지역의 경우, 전반적으로 다른 지역 표준원비 수준에 미달하니 법의 예외조항을 적용하여 다른 지역 표준원비와 가깝게 단계적으로 물가상승률 이상으로 인상하는 것을 허용해 줄 것을 제안하고 있다. 합리적이며 큰 문제점이 없다면 이런 요구도 수용하는 것이 바람직하다.

이처럼 앞으로 사립유치원이 국민들이 납득할 수 있도록 운영하면서 필요한 합리적인 법령 등 제도개선을 제안한다면, 그러한 요구들도 국민들이 수용하고 또 적극적으로 반영하지 않을 까닭이 없다.

〈글상자 2〉 사립유치원 적립금 제도

■ 적립금

① 적립 목적

- 건축적립금: 노후 교육시설 개·보수 및 증·개축
- 통학차량적립금: 노후 통학차량 교체, 자체 통학차량 구입
- ※ 유치원회계에서 교육용 기본재산 매입을 위한 적립금은 인정하지 않음

② 적립 규모

- 적립 한도액: 세입예산 중 적립재원 세입과목 총액의 10% 이내
- 적립규모: 적립한도액×적립기간(년)
- ※ 매 회계연도 적립금+장기차입상환금+차량할부금의 합은 적립한도액을 초과할 수 없음

③ 적립금 재원

- 적립재원 기준이 되는 세입과목(사학기관 재무회계규칙 제22조의2 제4항)

공통과정지원금, 교육비, 설치·경영자이전수입(법정부담전입금 제외), 잡수입금, 순세계잉여금

④ 적립금 세부 운용 절차

- 적립금 적립 및 사용계획을 수립하여 **유치원운영위원회 자문 후 관할청에 사전보고**

① 자체계획 수립

유치원장, 이사장

➡

② 교육지원청 사전보고

유치원장, 이사장

➡

③ 유치원 통보

교육지원청

➡

④ 적립금 적립

유치원장, 이사장

➡

⑤ 적립금 운용

유치원장, 이사장

➡

⑥ 사업종료 후 결과 보고

유치원장, 이사장

⑤ 적립금 관리: 별도 기금 운용(금융기관 또는 체신관서에 예치)

⑥ 적립금 인정제외 대상

- 유치원회계에서 교직원에 대해 과다한 보수를 지급하는 경우
- ※ 적립금에 대응하여 설립·경영자, 유치원장, 행정실장 등에 과다한 보수를 지급하는 경우 보수 지급

13) 경기도교육청 유아교육과, “2018 사립유치원 재무·회계 컨설팅 연수자료”, pp.23f.

현행	개정안	의견
	유아의 권익을 보호하기 위한 조치를 하여야 한다.	
〈신설〉	⑤ 교육감은 설립·경영자 변경을 인가할 경우 제32조제1항에 따른 운영정지 등의 행정처분이 승계됨을 알려야 하며, 신규인가 또는 설립·경영자가 변경된 후 3년 이내에 설립자를 변경하여 인가할 수 없다.	개정안 찬성.
〈신설〉	제8조의2(결격사유) 「영유아보육법」 제45조에 따라 어린이집의 폐쇄명령을 받고 5년이 경과되지 아니한 자는 유치원을 설립·운영할 수 없다.	개정안 찬성.
제9조의2(유치원의 설립의무) ①·② (생략)	제9조의2(유치원의 설립의무) ①·② (현행과 같음)	
〈신설〉	③ 제1항에 따른 개발사업시행자는 유치원용지를 시·도교육청에 우선 공급한다.	개정안 찬성.
제11조(입학) ①·② (현행과 같음)	제11조(입학) ①·② (현행과 같음)	
③ 지방자치단체(시·도에 한정한다)는 유아의 교육기회를 균등하게 보장하기 위하여 필요한 경우 유아의 모집·선발 시기, 절차 및 방법 등에 관하여 조례로 정할 수 있다.	③ -----유아의----- 정한다.	개정안 찬성.
제19조의4(유치원운영위원회의 기능) ① (생략)	제19조의4(유치원운영위원회의 기능) ① (현행과 같음)	개정안 보완. 사립유치원 운영위원회도 자문기구가 아닌 심의 기구화하는 것이 필수적임.
② 사립유치원의 장은 제1항 각 호의 사항(제8호 및 제9호는 제외한다)에 대하여 유치원운영위원회의 자문을 거쳐야 한다.	② -----다음 -----사항에----- -----.	② -----다음 -----사항에----- -----심의를-----.
〈신설〉	1. 제1항제1호부터 제7호까지 및 제10호에서 규정한 사항에 해당하는 경우	개정안 찬성.
〈신설〉	2. 유치원의 폐원을 희망하는 경우	개정안 찬성.
제19조의7(유치원회계의 설치) 〈신설〉	제19조의7(유치원회계의 설치) ① 유치원의 재무와 회계는 건전하게 운영하여야 하며 국가의 정책과 유아 교육 기관으로서의 의무와 그 설립목적에 반하여서는 아니 되	개정안 찬성.

현 행	개 정 안	의 견
	<p>나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있으면 유치원 운영정지 처분을 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도 등에 따른 과징금의 금액 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
제34조(벌칙) ① (생략)	제34조(벌칙) ① (현행과 같음)	개정안 찬성.
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.	② ----- ----- ----- -----	
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)	
〈신설〉	5. 제31조의2를 위반하여 운영개시 명령을 이행하지 아니한 자	
③ (생략)	③ (현행과 같음)	

지난 2018년 10월 31일 국회 토론회에서 이찬진 변호사는 현행 유아교육법 제7조 제3호 “사립유치원 : 법인 또는 사인(私人)이 설립·경영하는 유치원”을 “사립유치원 : 법인이 설립·경영하는 유치원”으로 개정하는 의견을 제시한 바 있다.¹⁵⁾ 이를 포함하여 추후 대폭적인 법제의 손질이 필요하겠지만, 시급하게 제도개선이 요구되는 현실에서 보다 큰 논의가 필요한 부분들은 여기서는 다루지 않는다.

다만 이번 개정법률안의 완결성을 위해서도 사립유치원의 운영위원회를 개방형 운영위원 제도를 포함하여 자문기구가 아닌 심의의결기구로 강화하는 것은 필수적이다.¹⁶⁾

15) 이찬진, “누리과정 무상 유아교육의 문제점과 비리유치원 문제해결을 위한 개정입법안 검토”, 사립유치원 비리근절을 위한 대안마련 정책토론회 - 박용진 3법을 중심으로(2018.10.31. 민주정책연구원, 박용진의원실, 민주사회를위한변호사모임, 참여연대, 한국여성단체연합, 정치하는엄마들 공동주최 토론회 자료집), pp. 23ff.

16) 김거성, “국무조정실 합동감사와 검찰의 적극대응의 필요성”, 사립유치원 비리근절을 위한 대안마련 정책토론회 - 박용진 3법을 중심으로(2018.10.31. 민주정책연구원, 박용진의원실, 민주사회를위한변호사모임, 참여연대, 한국여성단체연합, 정치하는엄마들 공동주최 토론회 자료집), p. 62.

현 행	개 정 안	의 견
③ 私立學校 敎員의 임용권자가 第54條第1項의 規定에 의한 보고를 하지 아니하거나 허위보고를 한 때에는 500萬원 이하의 過怠料에 處한다.	③ 사립학교 교원의 임용권자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제54조제1항을 위반하여 보고를 하지 아니하거나 허위 보고를 한 경우 2. 제54조제3항 후단을 위반하여 특별한 사유 없이 관할청의 해임 또는 징계 요구를 따르지 아니한 경우 3. 제54조의2제1항 후단을 위반하여 특별한 사유 없이 관할청의 해임 요구를 따르지 아니한 경우	현행 유지(개정안보다 강화 의견). 오히려 개정안 내용을 제73조의2에 포함하여 처벌을 강화함.
④ (생 략)	④ (현행과 같음)	

3) 학교급식법 일부개정법률안(의안번호 16047)에 대한 의견

현 행	개 정 안	의 견
제4조(학교급식 대상) 학교급식은 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교 또는 학급에 재학하는 학생을 대상으로 실시한다.	제4조(학교급식 대상) ----- ----- -----	개정안 찬성.
〈신 설〉	1. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 유치원은 제외한다.	
1. ~ 3. (생 략)	2. ~ 4. (현행 제1호부터 제3호까지와 같음)	
제15조(학교급식의 운영방식) ① 학교의 장은 학교급식을 직접 관리·운영하되, 「초·중등교육법」 제31조의 규정에 따른 학교운영위원회의 심의를 거쳐 일정한 요건을 갖춘 자에게 학교급식에 관한 업무를 위탁하여 이를 행하게 할 수 있다. 다만, 식재료의 선정 및 구매·검수에 관한 업무는 학교급식 여건상 불가피한 경우를 제외하고는 위탁하지 아니한다.	제15조(학교급식의 운영방식) ① ----- -----「유아교육법」 제19조의3에 따른 유치원운영위원회 또는 「초·중등교육법」 제31조에 ----- -----	개정안 찬성.
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)	

6. 법제 이외의 과제

1) 사립유치원 특정감사 강화

“사립유치원 특정감사는 일선 교육청이 아닌 국무조정실 주도로 지속되어야 한다. 이미 상당수 유치원들이 감사를 받고 사소한 잘못까지 드러난 마당에 특정감사를 중단한다면 이는 형평성 차원에서도 전수감사를 요구해왔던 많은 국민들이 용납하기 어려울 것이다. 소규모로 수 십 년 유아교육에 헌신 봉사 희생한 많은 원장들의 명예회복을 위해서도 이는 필수적이다. 더구나 심각한 비리가 제보되었거나, 기업형으로 문어발식 확장을 거듭한 대규모 유치원 등에 대해서 조사권한이 없는 교육청에만 감사의 책임을 떠넘기는 것은 그동안 사립유치원 일각의 비리에 대해 적극적으로 대응하지 못했던 정부의 책임 있는 자세라 할 수 없다. 따라서 국무조정실 정부합동부패예방감시단을 확장하여 교육청, 도청 등이 검찰, 경찰, 국세청 등 기관과 합동으로 전국 사립유치원들을 대상으로 2년 기한으로 속도 있는 감사를 실시하는 것이 절실하다.”¹⁷⁾

특히 “유아의 학습권을 침해하는 행태를 보이는 유치원들에 대해서는 전수 감사대상으로 선정하여 정부합동감사반 또는 감사원의 정밀한 (추가)감사를 실시하고, 그 과정에서 불법행위들이 드러날 경우 고발, 세금 추징 등의 강력한 처분이 요구된다.”¹⁸⁾

2) 사립유치원 비리에 대한 사법기관의 적극적 대응

“그동안 교육청들이 감사거부 등으로 검찰과 경찰 등에 고발한 사립유치원 원장들에 대해서 검찰의 조속하고도 철저한 조사를 통해 비리여부를 밝혀내고 사법처리해야 한다(아래 [표 2] 참고). 이들은 이번 비리유치원들의 명단공개에서도 빠져나갔다. 최근 언론 등에서 한유총 이덕선 비상대책위원장이 언급한 교육청이 고발한 유치원들에 대한 법원이나 검찰의 ‘혐의없음’ 처분은 법제를 타할 일은 아니다. 오히려 철저히 비리를 파헤치려는 검찰의 수사의지의 부족 아니면 외압에 흔들린 반증일 뿐이다.

지난 해 일선 검찰청에서 고발된 사립유치원 한 곳으로부터 시작하여 교재 업체, 그 업체와 거래한 유치원과 어린이집 등을 수사하여 100억대의 비리 구조를 드러낸 사실을 기억한다.

교육청 감사를 거부하면 다 빠져나갈 수 있다는 비리유치원들의 고정관념이 검찰의 정의를 세우는 노력을 통해 깨뜨려져야 한다. 이것이 국민들 앞에서 마땅히 검찰이 수행해야 할 책임이다.”¹⁹⁾

17) 김거성, 앞의 글, p. 62f.

18) 김거성, 앞의 글, p. 61.

3) 유아교육 공공성 강화를 위한 시민사회의 적극적 노력

정치권에서 사립유치원 관련 법제에 대한 논의를 시작한 것은 환영할 일이다. 하지만 논의만 하고 결론을 짓지 못하여 현재의 비리 구조를 그대로 유지시키는 일을 우려하지 않을 수 없다. 시작만 하고 끝이 없는 논의에 국민들은 지친다. 이제 국민들을 배반하고 대신 일부 비리 가담자들만을 배불리는 기득권 구조를 깨뜨리고, 유아교육의 공공성을 강화하는 방향으로 필수적인 법개정이 실현되도록 시민사회의 적극적인 노력이 필수적이다.

특히 학부모 또는 예비 학부모 등의 적극적인 목소리 내기가 요구된다. 입법을 통해 유치원 운영위원회의 기능과 역할이 더 강화되기를 기대한다. 하지만 학부모의 적극적인 참여 없이는 제도 자체를 통해서만은 아무런 변화를 이끌어낼 수 없다. 학부모들의 절실함이 입법에 꼭 반영될 수 있도록, 그리고 운영위원회, 학부모회 등을 통해 강력한 행동으로 이어질 때에야 입법과 과거 관행의 청산을 포함한 제도개선, 공공성 증진이 가능해진다. 동탄, 용인 등 사립유치원의 영향력이 매우 강력한 지역에서 학부모 등을 중심으로 지역사회가 움직이고 있는 것은 기대할 만한 일이다.

아울러 아래 <글상자 3>의 기사처럼 일부 범무법인이 사립유치원들로부터 피해를 입은 학부모들을 위해 민사소송의 준비에 나서고 있는 것도 관심이 필요하다.²⁰⁾

<글상자 3> “폐원·휴원·원아모집 중단 협박, 민사소송 통해 불법이익 환수해야” (노컷뉴스)

사립유치원 집단소송을 추진 중인 박 모 변호사는 “유치원이 국가와의 관계에서 횡령·배임죄가 무혐의가 나오더라도 학부모들과 유치원과 계약상 문제는 남아 있다. 광고나 안내한 바와 달리 원비가 사용되었을 때 사기 혹은 부당이득환수 대상이 된다”고 말했다.

박 변호사는 “민사소송에서 금융정보 조회신청을 하면 원비의 실제 사용처 흐름을 파악해 제대로 사용되었는지 압박할 수 있는, 국민감사권을 학부모들에게 부여하는 게 소송의 목적이다”고 말했다.

아울러 “폐원하더라도 부당이득 반환 책임이 여전히 남아 있다. 교육당국에 대한 책임은 면할 수 있을지 모르지만, 이전의 불법, 민사적 책임은 오히려 더 크게 남는다”고 말했다.

박 변호사는 “현재 유치원에 다니는 원아는 부담이 될 수 있지만, 소송 기한이 10년이기 때문에 현재 중 2학년까지 이 유치원 졸업생은 소송이 가능하다”고 설명했다. (기사 일부)

19) 김거성, 앞의 글, pp. 66f.

20) 김영태 기자, “폐원·휴원·원아모집 중단 협박, 민사소송 통해 불법이익 환수해야”, 노컷뉴스 (2018.10.31.) <http://www.nocutnews.co.kr/news/5053979>.

나아가 사립유치원 교사들의 공공성 수호를 위한 실천이 절실하게 요구된다. 지금까지의 휘둘림 당하는 입장이 더 이상 지속되어서는 안된다. 당장에는 내부에서 공공성을 위한 활동이 쉽지 않은 형편임을 잘 알지만, 앞으로는 교사들 또한 공익제보와 연대활동 등을 통해 당당한 유아교육의 한 주체로 우뚝 서야 한다.

4) 사립유치원의 자정 노력

지금과 같이 기득권을 위해 비리 구조를 유지하려 든다면 사립유치원은 더 이상 국민들 앞에 설 땅을 잃게 될 수밖에 없을 것이다. 따라서 사립유치원 스스로 공공성을 제고하기 위한 노력이 절실하다.

과연 사립유치원의 자정은 불가능한가? 이번에 유치원 입학관리시스템 ‘처음학교로’에 참여한 사립유치원이 전국적으로 4,089개 원 중 2,312개 원으로 전체의 56.54%에 달하는 점은 고무적인 결과라 할 수 있다.²¹⁾ 지난 해 115개에 비한다면 이는 비약적인 숫자이다. 물론 일선 교육청들이 학급운영비나 원장 기본급보조금, 교원기본급 보조금, 통학차량 지원금 등을 지급하지 않거나 삭감하겠다는 정책 등 적극적인 참여를 독려하는 방안을 제시한 점도 이에 영향을 미쳤을 것이다. 그렇지만 원장 월 급여가 5백만원을 초과하여 원장기본급 보조금을 받지 않는 유치원, 또는 교원(원감, 교사)들에 대해 아무 고려가 없어서 오히려 이들을 교육청에 항의하러 나가게 만드는 경우를 감안한다면 영향력이 크지는 않았다고 할 것이다. 이와 반대로 동류집단으로부터 ‘참여하지 말라’, ‘다시 탈퇴하라’는 등의 압박을 무릅쓰고 끝까지 이에 참여한 사립유치원들은 국민들에게 그 자정가능성을 보여준 것이라 평가할 일이다.

경기도교육청의 ‘2019년 투명사회협약유치원 협약서’²²⁾에 따르면 「투명사회협약유치원」들은 유아교육의 공공성, 투명성, 책무성을 제고하고자 교육 유아분야 투명사회협약(이하 ‘협약’)의 자발적 이행을 약속하고, 교육과정의 정상화와 재무회계의 투명성, 학부모 참여 확대와 거버넌스 구축, 민주시민의식 함양 등을 실천하기로 약속한다.(〈글상자 4〉 참고)

21) 교육부 유아교육과, 한국교육학술정보원, “2019학년도 ‘처음학교로’ 참여등록 현황(11.15.)” 참고;

22)

http://www.goe.go.kr/edu/bbs/selectBbsView_new.do?menuId=290151209145614&bbsMasterId=BBSMSTR_000000030067&bbsId=973146.

〈글상자 4〉 [2019년 투명사회협약유치원 협약서] 중 유치원의 역할

제2장 유치원

제5조(유치원의 역할) 유치원은 유아 교육의 공공성과 투명성, 책무성 제고를 위하여 다음의 유치원 이행약속을 실천한다.

□ **교육과정 정상화**

1. 우리 유치원은 유아중심, 놀이중심의 통합교육과정을 운영하고, 방과후과정 운영규정을 준수하도록 노력하여 교육과정 정상화를 실현한다.
2. 우리 유치원은 유치원 평가, 교원능력개발평가에 자발적으로 참여한다.

□ **재무회계 투명성**

3. 우리 유치원은 경기도교육청의 재무·회계 컨설팅에 우선 참여하며 국가 법령 및 재무·회계규칙을 준수한다.
4. 우리 유치원은 유아교육종합정보시스템*과 ‘처음학교로’입학관리시스템을 적극 활용한다.

□ **학부모 참여 확대와 거버넌스 구축**

5. 우리 유치원은 전문적 학습공동체를 운영하고, 민주적 운영을 위해 적극 노력한다.
6. 우리 유치원은 운영위원회를 활성화하고, 교육공동체 등 지역사회와의 소통을 위해 노력한다.

□ **민주시민의식 함양**

7. 우리 유치원은 유아들의 민주시민의식 함양을 위하여 정직, 책임, 소통, 협력 등 인성교육을 강화한다.

학부모 등 국민들이 사립유치원에 대한 기대는 그 협약 내용 이상도 이하도 아니다. 사립유치원 일부에서의 비리가 사라지고 자정 노력을 통해 변화하여 더 이상 비리유치원으로 지탄받는 일이 없게 된다면, 사립유치원의 설립자와 원장을 포함한 모든 구성원들이 국민들로부터 감사와 존경의 대상이 될 수 있으리라 확신한다.

7. 매듭

사립유치원 일부의 비리는 전체 사립유치원의 사기를 꺾고 국민들로부터 손가락질을 받게 만들었다. 그로 말미암아 일생을 유아교육에 전념해온 원장과 교사 등도 피해자가 되고 있다. 원아들, 학부모와 납세자들, 교사들과 국민들의 입장에서 사립유치원 특정감사에 나섰던 감사담당자들, 시민감사관들이 요구한 내용을 상당 부분 반영하고 있는 박용진 3법의 입법을 우선적으로 관철시켜 비리 구조의 혁파를 위한 물꼬를 터야 한다.

안타까운 점은 사립유치원에 어떤 비리가 있었고 이로 말미암아 누가 어떤 피해를 입었는가

하는 관심을 바탕으로 어떻게 공공성을 제고할 것인가 하는 논의가 별로 진척되지 않고 있는 것이다.

아무도 사립유치원을 사유재산이 아니라 말한 적이 없음에도 불구하고, 마치 강요에 의해 공간을 내어놓을 수밖에 없었던 것처럼 피해자 코스프레를 하고, 일부에서는 이를 받아 ‘사유재산공적사용료’를 운운함으로써 벌써부터 논점을 흐리고 있다. 그 와중에 확인되는 사실은 전에 사립유치원 감사가 불법이라며 사실을 왜곡하여 떠들고, 이를 확대재생산하던 구조가 이번에도 비슷하게 작동되고 있다는 것이다. 결국 이러한 논점절취에 넘어가 이번 지루한 논쟁을 계속하다가 결국은 아무런 변화도 이룩하지 못하는 것 아닌가 의심을 거둘 수 없다.

아울러 타율적인 규제를 통해서만 변화를 추구해야 하는 일은 아니다. 사립유치원의 자정 노력과 유아교육 구성원들의 공공성 강화를 적극적인 실천이 덧붙여져야 효과를 내는 것이다. 손으로 하늘을 가리려는 시도는 더 이상 성공할 수 없음을 깨달아야 한다.

그렇지만 그 입법 또한 유아교육의 공공성을 높여나가는 시작에 불과할 뿐, 결코 완성이 되리라 기대할 수는 없다. 따라서 기득권 세력과, 이를 지원해온 일부 정치인이나 언론 등 비리 구조를 깨뜨리는 주인공은 바로 국민이 되어야 한다. 학부모를 포함한 시민사회의 지속적인 노력이 가장 중요한 변화의 원동력이 될 것이다.

“물론 심각한 비리가 사립유치원에만 있는 것도 아니다. 이번 기회를 우리 사회의 반부패 의지를 드높이고 정의를 앞세우는 계기로 삼아야 한다.”²³⁾

“우공이산(愚公移山)의 이야기처럼 지금까지 한 삽, 한 지게를 짊어지고 흙을 옮겼지만, 산이야 국민들이 옮겨주지 않겠는가?”²⁴⁾

23) 김거성, 위익글, p. 68.

24) 김성수 기자, “사립유치원, 교육청에서 손댈 수 없는 '성역'이었다” (오마이뉴스, 2018.10.23.) 중 필자 인터뷰, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002481513.

유치원, “우리 아이”의 첫학교 맞습니까?

남궁수진

정치하는 엄마들 활동가



유치원, “우리 아이”의 첫학교 맞습니까?

남궁수진 정치하는 엄마들 활동가

1. 한국당, 한유총 토론회서 '표발' 다시기?... “우리 답아”¹⁾

지난 14일 국회에서는 자유한국당 홍문종 국회의원 주최, (사)한국유치원총연합회 주관, ‘사립유치원 이대로 지속가능한가?’ 토론회가 열렸습니다. 발제자로 나선 현진권 전 자유경제원 원장은 “정부가 외치는 공공성강화가 경제자유박탈로 작용하고 궁극적으로는 헌법적 가치인 개인의 재산권을 침해하게 된다”고 주장하였습니다. 경민학원 이사장 재직 당시 교비 횡령 혐의로 재판을 받고 있는 홍문종 의원은 “법이 잘못된 것이지 여러분이 잘못된 게 뭐가 있느냐” “정부지원금으로 명품백 살 수도 있다.” 며 노골적으로 사립유치원의 비리를 옹호하는 것을 넘어 “여러분(사립유치원 원장)의 마음이 불편해지면 결국 그게 자기 아들, 딸들에게 간다는 걸 이해하지 못하는 것”이라는 협박성 발언으로 온 국민의 공분을 또다시 사고 있습니다.

토론회는 사립유치원이 보장해야 할 우리 아이들 교육의 질과 직결된 ‘공공성’을 부정하고, 유치원 원장의 개인재산만 강조하는 논의가 이루어졌습니다. 이외에도, 한유총은 지난 8일 ‘2018년은 사립유치원 공안정국’이라는 입장문을 발표하는 등 여론의 향방을 「비리」라는 ‘구범’의 문제에서 「사유재산권」이라는 ‘법리’의 문제로 옮겨가고자 합니다.²⁾ 그러나 궁극적인 저의는 정부를 비판하는 야당과 손을 잡고 정치적이고 이념적 정쟁을 촉발시켜, 사립유치원 ‘공공성 강화’에 발목을 잡기 위한 일종의 “버티기 전략”에 지나지 않는다고 평가합니다.

우리 아이들의 적법한 교육환경 개선을 위해 골든타임을 확보해야 할 이 시점에, 한유총은 소모적인 정쟁을 확대, 재생산시키고 있습니다. 이덕선 한유총 비대위원장은 국회에서 의원들과 개인적으로 접촉하며 유치원 원장들의 개인재산 논리를 강화시키고 있습니다. 유치원 교문에 “우리 아이들이 다니는 첫 학교”라는 현판을 걸고 아이들 가방에 “사립유치원은 개인사업이며, 정부지원금도 적고 원장이나 설립자가 투자한 금액이 많으므로 사유재산으로 인정되어야

1) 더팩트, 2018-11-15

2) 노컷뉴스 2018-11-08, 한유총, '사립유치원 공안정국'? vs 공익변호사 3인의 반론

한다.”며 발행처도 없는 만화인쇄물을 넣어 학부모에게 보내고 있습니다. 또한, 일부 사립유치원 원장들은 교사들에게 유치원 3법에 반대하는 온라인 댓글을 게재하라고 지시하는 것으로 드러났습니다.³⁾

저희 정치하는엄마들은 MBC, 박용진 의원실과 함께 아이들의 건강과 안전의 문제와 직결되는 사립유치원의 비리 문제를 대한민국 사회에 알렸고, 이에 학부모뿐 아니라 국민들은 원장들의 사리사욕과 비리로 얼룩진 열악한 우리 아이들의 교육 현장에 분노했습니다. 이 문제를 해결하고자 하는 가장 기초적인 장치로 박용진3법이 발의되었으나 한유총은 유아 교육을 위한 최소한의 법적 보호에 반발하고 그 동안 자신들을 비호해왔던 여야의 몇몇 의원들의 지지로 박용진3법을 비롯한 ‘사립유치원 공공성 강화안’을 정치 논쟁, 이념 논쟁, 정쟁으로 끌고 가는 행태를 벌였습니다. 이는 유아교육의 현장에서 이익집단의 권력화가 이루어지는 것을 온 국민이 목도하는 순간이었습니다.



〈발행처도 불분명한 여론호도용 만화를 유치원 가방에 넣어보내는 한유총〉

3) 메트로 2018-11-07, “반성 없는 사립유치원”, 유치원장들 교사에게 ‘3법 반대 댓글 달아라’

2. 자유한국당 의원들의 유치원 공공성 강화에 대한 반발

이번 토론회에서 명명백백하게 드러난 것은 한유총을 비호하는 국회의원들이 존재한다는 것입니다. 이에 저희 ‘정치하는엄마들’은 국회 회의록을 조사하여, 한유총의 사유재산 논리 혹은 한유총을 지지하는 내용의 국회의원들의 발언을 모아 카드뉴스로 만들었습니다.

이장우 의원

2016년 6월 21일 한유총 임원진은 국회를 방문하여 교육문화체육관광위원회 새누리당 이장우 의원을 만나 정책제안서를 전달한다. 당시 한유총은 사립유치원에 대한 재정지원 확대를 요구하며 집단휴업을 예고한 상태였다. 한유총과 만남 이후, 이장우 의원은 다음과 같이 발언한다. “공립으로 전환하면 그분들이 그동안 전 재산을 투입해서 교육에 헌신해왔는데 그분들 망하라는 것” 국회회의록_20대_354회_1차_교육문화체육관광위원회 2017.09.18

곽상도 의원

“무조건 공립유치원 늘리고 기존의 사립유치원들 재산·시설 인정 못하면, 이것 다 어떻게 할 겁니까?” -2018.10.29 제364회 국정감사 교육문화체육관광위원회

이군현 의원

“나이스시스템을 이용해서 재무회계 업무를 처리하고 있는데 사립유치원의 경우는 그런 전문성을 가진 인력 확보가 거의 어렵단 말이에요, 그리고 그런 시스템도 없고 재무회계에 대한 지도점검도 잘 받지 못했고 그런 이유로 이분들이 지금 불평이 굉장히 많습니다.” - 2013.04.08. 19대 제315회 1차 교육문화체육관광위원회⁴⁾

일부 유치원 설립자나 원장들이 지역 유지행세를 하며 정치권과 결탁하거나, 이익집단인 한유총이 집단적인 실력행사와 로비력으로 권력집단으로 행세하고 있다는 것이 명명백백하게 드러나고 있습니다. 공공의 목적인 교육에 헌신한다는 명분으로 사립유치원을 설립, 정부의 지원금을 수십억씩 타왔으면서도 자신들의 이익을 위해 정치적 수단을 이용하고 있습니다. 최근에는 유치원 임대료를 달라는 주장까지 펴고 있습니다. 유치원 건물은 설립자가 교사로 제공한 부분이고, 회계적으로 자기 건물에서 자기 사업을 하는 영리사업자도 스스로 임대료를 받아갈 수 없습니다. 즉, 회계상 자가계상임대료는 없는 개념일뿐더러, 이러한 논리라면 사립학교법에 따라 사립학교를 운영하는 사립 초·중·고·대학교의 설립자 혹은 운영주체 또한 스스로 임대료를 받아가야 하는 것인지 되물을 수 밖에 없습니다.

4) 정치하는엄마들 페이스북, 네이버카페

박용진3법, 유피아3법은 우리 아이들을 위한 기본적이고 상식적인 법입니다. 야당인 자유한국당도 법의 취지에 대해서는 동감한다고 밝혔습니다. 그러나, 현재 자유한국당 소속 교육위원들은 12월 초까지 유치원 문제와 관련된 자체안을 마련하겠다고 하며 이른바, 유치원 관련 3법의 법안소위 합의를 거부하며 이번 회기 통과를 사실상 제지하고 나섰습니다. 사립학교의 역사를 고찰하며 한유총과 야당 의원들의 행태를 비판한 전우용 역사학자님의 짧은 글로 정리하고 싶습니다. 유치원의 ‘공공성 강화’는 사람을 사람답게 키우기 위한 첫걸음일 뿐입니다. 아이들을 인질 삼아 돈을 벌겠다는 자들과 그들을 비호하는 정치세력에게는 ‘교육’을 입에 담을 자격이 없습니다.⁵⁾

3. “네, 계속 저희하고 유치원단체들하고는 계속 지속적으로 이야기 나누고 있고요”⁶⁾

정치권, 국회에서의 입장이 불분명한 상황이라면, 이번 ‘사립유치원 공공성 강화 방안’을 내놓은 교육당국을 소환할 수 밖에 없습니다. 박용진 3법, 유피아 3법의 통과가 표류하고 있다면 그에 따른 대안은 마련해 두셨을지요? 그리고 그 무엇보다 이번 종합대책에 대한 실천의지는 어떠한지요?

유치원 공공성 강화 방안은 ‘사립유치원 감사결과 공개 이후, 관계기관 및 현장의 의견수렴을 폭넓게 수렴하여 유치원 공공성 강화 방안을 발표’했다고 밝히고 있습니다. 그러나 지난 10월 25일 비리유치원에 대한 국민들의 분노가 극에 달했을 시점, 저희 정치하는엄마들의 조성실 공동대표는 tbs와의 전화인터뷰 중 놀라운 이야기를 듣게 됩니다. 교육부가 유치원단체들과 지속적인 대화를 나누고 있다는 내용이었습니다. 이 시점에 동탄비리유치원사태 비상대책위 학부모들은 교육부와 교육청에 연달아 도움을 요청했고, ‘수능 때문에 바쁘다.’는 대답을 듣고, 재차 요구에도 생업이 있는 부모들에게 평일 낮에만 만남이 가능하다는 답변을 듣던 시기였습니다. 물론 비리유치원 명단 공개 청구를 한 저희 단체 역시 물론 교육부와의 어떤 접촉도 없던 시점이었습니다. 교육부는 과연 어떤 현장의 목소리를 듣고 종합대책을 마련한 것인지 묻지 않을 수 없습니다.

뿐만 아닙니다. 국공립 유치원 조차 지난 10년간 도서지역에만 신설하고, 정작 필요한 인구 집중지역에는 한유총의 실행행사에 밀려 확충하지 못한 교육당국, 국공립 확충을 위한 토론회

5) 전우용 페이스북 2018-10-27

6) tbs, 색다른시선 김종배입니다. 2018-10-25, 교육부 교육복지정책국 권지영 유아교육정책과장, 라디오 전화인터뷰 중

때마다 나타나 진행을 방해하는 한유층에게 어떤 적극적인 조치도 취하지 않았습니다.

이번 사태에 뒤이어, 유치원 이전이나 영어유치원으로의 변경 등 변칙 폐원에 대한 제보가 저희단체로 쇄도하고, 이에 대해 문의하고자 교육부의 입장을 듣고자 전화하였습니다. 변경 인가는 되도록 되지 않겠다는 입장이었으나, 학부모가 원하면 어쩔 수 없으며, 만일 학부모의 입장에서 지금 부담하고 있는 부모 부담 교육비에 10만원만 더 내고 영어유치원으로 변경될 수



있다면 아이들을 보내겠느냐 되물어 오셨습니다. 해당 유치원에 보내고 있는 학부모는 유치원이 변경인가 혹은 이전한다고 하면 돌봄 공백을 메꿀 수 있는 대안이 있지 않는 한 울며 겨자 먹기로 아이들을 보내야만 합니다. 지금처럼 폐원신청서를 기다리고 있는 것이 아니라, 학부모들에게 변칙폐원을 통보하는 유치원에게 교육부가 선제적으로 강력대응을 예고해야 합니다. 주변에 국공립이나 다른 유치원으로 해당 인원을 보충하도록 하겠다는 조치를 내어도 부족한 형편입니다. 이런 안온한 대처의 자세를 가지고, 이렇게도 학부모의 입장을 모르실 수 있는지 이런 교육부에게 유치원은 “우리 아이들”의 첫 학교 맞냐고 다시 되묻고 싶습니다.

유치원 감사결과내용 중 유치원의 이름을 가려주고, 학부모들의 정보공개청구, 법률자문을 받아 비공개대상이 아님을 확인하고 서울에서 전국단위의 회의에서 담당자들이 이를 확인했음에도 불구하고 묵인했으며, 현재까지 책임 있는 조치가 취해지지 않아 저희 정치하는엄마들은 지난 11월 6일 감사원 앞에서 기자회견을 가졌습니다.

교육부의 존재의미가 무엇입니까? 사립교육에 의존도가 높은 우리 나라 현실에서 교육부의 역할이 이해관계자 간의 조정활동으로 전락한 것은 아닌지 우려합니다. 사립유치원이라고 하더라도 교육이라는 공공의 영역에 있는 이상 하나의 이해관계자가 아니라 우리 아이들의 미래를 위해 “교육이라는 공공에 이익을 우선”하는 역할에 무게를 두고 있는지, 그렇게 이번 사립유치원의 공공성 제고 종합대책의 실행을 진행할 것인지 다시 한번 묻겠습니다.

이번 종합 대책의 실효성을 제고하기 위한 제언은 아래의 표로 드립니다.

학습권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 일방적 폐원 통보로부터 학습권 보호 - 운영개시 명령 등 학습권 보호 제도 마련 - 온라인 입학시스템 안착 	
관리 감독 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 감사결과의 투명한 공개 - 고액, 대형유치원 우선 감사 추진 - 교육부, 교육청 전담팀 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 현장 감사의 실효성을 높일 수 있는 방안은 부재 - 기장업무 대행 업체 성행할 것이라는 우려 - 현장당사자인 교사와 학부모운영위원회의 참여 절실 - 교사 내부고발에 따른 신분보장 강화, 비리규모에 대응하는 충분한 보상방안 - 학부모 운영위원회나 학부모 운영위원들의 의무적인 시민감사관제 혹은 유치원 운영위원간의 교차 점검 등으로 여러 가지 감사체제의 미비점을 보완
국공립 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립 유치원 40% 조기 달성 - 매입형 장기임대형 등 국공립 형태 다양화 - 공립유치원 신설 원칙 확립 - 사립유치원 법인화 유도 	<ul style="list-style-type: none"> - 지난 8월 학급 확대-교사 확충 강조하던 정부, 정작 선발 인원 줄였음 - 경제협력개발기구(OECD) 평균 유치원 교사 대 아동 비율은 1대 13인 반면, 우리나라는 1대 28로 심각한 수준 - 유치원은 개별 수업 방식으로 진행되고 원아 안전을 위해서도 필요한 인력 확충을 외면하지 않도록 국공립 유치원 교사 확충 방안 마련
학부모 참여 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원 운영위원회 기능 강화 - 정보공시 내실화 - 학부모안신유치원 등 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 학부모운영위원회가 자문 기관을 넘어 “심의의결기구”가 되도록 - 아이들의 안전과 직결된 ‘유치원급식소위원회’의 경우, 설치를 넘어서 위원회의 역할을 분명하게 정해놓도록 함.
투명한 회계 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원 에듀파인 단계적 적용 - 예산의 목적외 사용시 처벌 강화 - 회계기준 준수 의무화 - 종합컨설팅 확대 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 유치원 공시시스템인 유치원알리미에 단 한 군데도 감사적발여부가 공개되지 않았음 - 시정명령이 내렸을 때 1차적으로 바로 조치를 취하는 경우에는 급식 비리와 같이 아이들의 안전과 직결되는 경우에도 공시할 의무 자체가 없음. 이런 부분에 대한 보다 촘촘한 제도적 개편 필요
사립유치원 교육 질 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 설립자 및 원장 자격기준 강화 - 설립자 변경 시 질 관리 강화 - 학급정원 단계적 감축 및 교원 처우 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 가족중심의 불법적인 기업형태의 운영 등으로 평교사가 월급 150만원으로 재직하고 있는데, 가족인 사무직원이 1억원의 연봉을 받으면서 근무를 하고 있다는 제보 - 원장을 포함한 연봉의 상한선이나 가이드 라인이 전혀 없습니다. 교원과 교직원 처우와 임용에 대한 최소한의 가이드 라인 - 사립유치원 내의 교사블랙리스트 존재, 내부고발 교사들을 적극적으로 보호할 강력한 법적 제도적 장치 마련

마지막으로 가장 중요하게 제언드리고 싶은 것은, 유아교육은 단순히 어린아이들에 대한 아동인권적 차원, 유아교육적 차원에서 접근해야 할 문제가 아닙니다. 유아교육의 필요는 부모들의 노동의 필요와 연동되어 있습니다. 따라서 이제까지 한유층 차원에서 집단 휴업과 같은 유아교육 보육 대란을 예고하고 계속해서 거래의 카드로 사용해왔던 것에는 집단 휴업이 발생했을 때 부모들이 유연하게 노동 현장에서 대응할 수 없는 우리나라의 노동 시스템에 대한 문제까지도 반영되어 있는 상황입니다. 따라서 집단적인 유아 교육 보육의 공백이 발생했을 경우에 고용 노동부 차원에서 특별 휴가를 제공한다면지 혹은 이번 정부에서 약속했던 실질적인 임금 삭감 없는 육아기 부모들의 단축 근로와 같은 부분을 강력하게 의무화하고 현장에서 실효성 있게 작동할 수 있도록 하는 장치를 마련함으로써 앞으로 더 이상 아이들을 볼모로 해서 유아교육이 사고파는 비즈니스로 전락하는 일이 없기를 간절히 바랍니다.

지난 11월 16일 유은혜 부총리는 공영형 유치원에 방문한 자리에서 “모든 아이들이 우리 **모두의 아이들**로서 양질의 유아교육을 받을 수 있도록 최선을 다하겠다” 고 밝혔습니다. 그러나 교육부에게 우리 아이들이 정말 우리 아이들이 맞는지를 되묻고 싶은 순간들을 학부모로서 너무 많이 만납니다. 다시 한번 교육부에게도 유치원이 “우리 아이들”의 첫 학교이기를 진정성을 가지고 정책을 흔들림없이 추진해주시기를 당부 드립니다. 마지막으로 복지국가 연구의 거장 에스핑 안데르센의 말로 마무리하고 싶습니다. “모든 훌륭한 개혁은 아이들로부터 시작된다.”⁷⁾

7) 허프포스트 2018-11-06, 황정미, 서울대 여성연구소 객원연구원 '사립유치원, 돈이 아닌 돌봄의 문제다.'

토론 1

한유총 주장의 문제점과 유아교육 공공성 강화 방안

김남희

참여연대 변호사



한유총 주장의 문제점과 유아교육 공공성 강화 방안

김남희 참여연대 변호사

1. 유치원은 설립자의 사유재산인가? 비영리기관인가?

(한유총의 주장) 유치원은 설립자의 사유재산으로, 투자한 건물, 토지에 대한 비용을 회수하도록 해주어야 한다고 주장함

한유총은, 사립유치원에 대하여 ‘사학기관 재무회계규칙’ 별표 6에서 시설 사용료를 세출로 인정하고 있지 않아, 사립유치원 설립자가 사유재산인 건물과 토지에 대한 비용을 회수할 수 없게 되어 설립자의 재산권이 침해된다고 주장함

(반박) 유치원은 관련 법상 처음부터 비영리기관이었고, 비영리이기 때문에 사업소득에 대하여 세금도 안내고 있는데, 이제 와서 설립자의 사유재산이라고 주장하는 것은 모순된 주장이다. 게다가 자기 소유 건물에 사업을 운영하면서 건물임대료를 받는다는 것은 영리의 경우에도 회계 원칙상 불가능한 일인데, 설립자에게 수익을 배분하지 않는 것이고 비영리적으로 운영되어야 하는 비영리기관에서 이를 요구한다는 것은 있을 수 없는 일이다.

사립유치원은 관련 법규상 교사 및 교지는 해당 학교를 설립, 경영하는 자(설립주체)가 소유하여야 함(유아교육법 제8조, 고등학교 이하 각급 학교 설립운영규정 제7조 제1항). 또한 사립유치원은 관련 법(교육기본법, 사립학교법)에 따라 비영리기관인 학교로 설립된 것임. 다시 말하면 사립학교란 원래 땅과 건물을 가진 자가 교육목적에 자신의 재산을 공여하고, 학교를 설립하여 교육에 기여하라는 제도인 것임. 그러나 사립유치원 원장들은 이러한 관련 법률의 규정과 취지를 무시하고 유치원을 사유재산이라고 주장하고 있는 것임.

유치원은 이처럼 비영리기관으로써 학교와 마찬가지로 소득세법상 비과세 대상임. 즉 이익을 추구하지 않는 것을 특징으로 하고 있기 때문에 수익이 발생해도 학교 운영에 전부 투자해서 좋은 교육을 하라는 의미에서 사업소득에 과세를 하지 않음.

소득세법 제19조(사업소득) ① 사업소득은 해당 과세기간에 발생한 다음 각 호의 소득으로 한다.
 15. 교육서비스업(대통령령으로 정하는 교육기관은 제외한다. 이하 같다)에서 발생하는 소득
 소득세법 시행령 제35조(교육기관의 범위) 법 제19조제1항제15호에서 “대통령령으로 정하는 교육기관”이란 「**유아교육법**에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교와 이와 유사한 것으로서 기획재정부령으로 정하는 것을 말한다.

이처럼 유치원은 비영리기관으로 설립되며, 수익에 대하여 과세도 하지 않는데, 한유총은 설립자가 수익 중 일부를 자신이 공여한 건물, 토지에 대한 임대료로 받아갔다고 회계규칙에 이를 반영해 달라고 주장하고 있음. 그러나 회계 원칙상 자기 건물에서 자기 사업을 하는 영리사업자로 스스로 임대료를 계상해서 받아갈 수는 없음. 자가계상임대료는 회계상 없는 개념임. 그런데 비영리 기관인 유치원에서 설립자가 자가임대료를 회계에 계상하고 스스로 받아간다는 것은 회계원칙이나 법규정상 있을 수 없는 일임.

한유총은 토론회에서 보육시설인 어린이집의 경우에는 운영경비의 지출항목으로 임대료의 지출을 허용하고 있어, 사립유치원에 대한 차별이라고 주장함. 그러나 어린이집의 경우 관련 법령에 따라 반드시 설립자의 소유일 필요가 없고, 임차해서 어린이집을 운영하는 것도 가능함 (영유아보육법 제15조, 동법시행규칙 제9조 별표 1. 1의2. 어린이집의 재산요건). 따라서 어린이집 재무회계규칙에 건물임대료라고 되어 있는 것은, 타인의 건물에서 어린이집을 이용할 때 내는 임대료를 얘기하는 것이지, 자기 건물에서 운영하는 경우 임대료를 계상할 수 없는 것은 어린이집도 마찬가지임.

영유아보육법 제15조(어린이집 설치기준) 어린이집을 설치·운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 설치 기준을 갖추어야 한다.
 영유아보육법 시행규칙 제9조 별표 1 어린이집 설치기준
 1의2. 어린이집의 재산요건
 가정어린이집 및 민간어린이집 시설로 사용되는 토지, 건물의 소유권, 전세권 등에 대한 부채비율이 100분의 50 미만이어야 한다.

(결론) 사립유치원은 관련 법규상 비영리로 설립되며 여유자산이 있는 설립자가 교육 목적에 공여하고 운영을 통해서 유아교육을 하고 발생하는 수익은 유치원을 위하여 쓰도록 하는 것을 원칙으로 하고 있음. 그러나 그동안 정부와 교육청은 관련 기관은 너무나 쉽게 개인에게도 결격사유만 없으면 유치원 설립을 허용해주었음 따라서 유치원 설립자 중 영리 목적으로 투자를

하는 경우도 있었고, 이 경우 유치원에서 발생하는 수익을 개인적으로 유용해 왔던 것임. 이번 비리유치원 사태 이후 회계기준을 엄격하게 적용하겠다고 하니 유치원 설립자가 투자이익을 가져갈 수 있는 길이 막힘. 그래서 한유총은 설립자의 재산권을 주장하며 자가계상 임대료를 회계기준에 반영해 달라는 터무니없는 주장을 하는 것으로 보임

이러한 사태의 근원에는 쉽게 유치원 시설을 늘리고자 사실상 투자 목적으로 유치원 설립을 하는 것을 방치해 온 정부 당국과 교육청에도 일부 책임이 있음. 그러나 관련 법규나 회계원칙상 한유총의 주장은 받아들일 수 없다는 것이 명백함.

2. 유아교육 공공성 강화 방안

발제자들이 지적한 것과 같이 유치원은 교육기관이자 학교인 이상 비영리인 것은 당연하고, 비영리의 특성에 맞게 교육목적으로 운영되어야 하며, 유치원 회계에 입금되는 돈은 그것이 정부 보조금이든, 누리과정 지원금이든, 학부모들이 부담하는 원비이든 모두 교육 목적으로 투명하고 적절하게 쓰여지고 회계 처리도 이루어져야 한다는 것은 분명함. 아이들을 위하여 쓰여져야 할 돈이 제대로 쓰여지지 않는다면 그것이 바로 아동인권 침해이고, 아동학대 문제가 될 수 있음.

그러나 지금까지 일부 사립유치원의 운영자들과 한유총은 유치원의 기본을 망각하고, ‘영리사업자’이자 ‘투자자’라고 주장하며, 수익을 낼 것이라고 믿고 투자를 하였으니 그에 상응하는 투자이익을 보장해 달라고 요구하고 있는 상황임.

- 결국 근본적인 해결책은 유아교육의 공공성을 바로 세우고, 국공립 유치원을 충분히 확충하여 어떤 아이들이든 보편적이고 공공적인 교육을 받을 수 있는 기본을 만드는 것임.
- 그러나 아동의 75%가 현재 재원하고 있는 사립유치원을 전부 국공립으로 대체하는 것은 현실적으로 불가능함. 사립유치원들에게 현재 유치원 제도의 공공성에 대하여 충분히 설득을 하고 그래도 끝까지 수긍하지 못하고 투자이익 보장을 요구할 경우 어떻게 아동의 교육권을 보장하면서 퇴출시킬 것인가에 대한 장기적 방안이 필요할 것임.
- 일본의 경우 장기간에 걸쳐 개인이 운영하는 유치원을 법인화하는데 성공하였으며, 이를 위한 장기적인 플랜을 마련할 필요가 있다고 보임. 원칙적으로 개인이 유치원을 설

립하는 것은 이제 방지하여야 함

- 누리과정 지원금을 보조금으로 법제화하고, 유치원 경영자의 결격사유를 규정하고, 에듀파인과 같은 회계관리시스템을 조기 구축하고, 사립유치원에 대한 공공 관리감독을 강화하는 대안이 필요함
- 그러나 유치원의 비리 문제는 무엇보다 현장 당사자들의 적극적인 문제제기 없이는 밝히기 힘든 구조임. 따라서 유치원 운영위원회를 심의 기구로 격상하고, 실질적인 부모들의 참여와 감시가 가능하도록 하여야 하며, 시도교육청에서 운영위원회를 지원하는 시스템을 구축하여야 함. 유치원 교사들의 조직화 및 내부고발 활성화도 반드시 필요한 과제임

토론 2

유치원 문제 해결 방안 탐색: 체질 개선을 중심으로

김용일

한국해양대학교 교수



유치원 문제 해결 방안 탐색: 체질 개선을 중심으로

김용일 한국해양대학교 교수

1. 작금의 유치원 사태와 관련하여 “체질 개선” 과제에 주목하는 이유는 다음과 같은 몇 가지 이유로 사립유치원 비리 문제 해결이 생각처럼 그리 간단치 않다는 점 때문이다.

- 사립유치원 비리 있어 정부와 시·도교육청의 책임이 크다는 사실
 - 정부의 정책 실패: 정책과 행정의 난맥상, 유아교육의 공공성 제고와 관련하여 회피 내지 소극적 접근으로 일관해온 점 등(← “이중권력” 상태의 반복)
- 여야를 막론하고 국회와 지방의회의 책임 또한 가볍지 않다는 사실
 - 전형적인 “분할정부”의 한계 노정, 사학비리의 정치적 차원의 문제
- ‘복잡계’로서 유아교육(학)계가 앞으로도 스스로 변화의 계기를 찾기가 그리 쉽지 않을 것으로 전망된다는 점
 - 유아교육학계의 특수성(← 유아교육계의 특수성)
- 때문에 중장기적인 비전을 명확히 하고 올바른 신호를 주는 것이 중요한데, 그 핵심 의제가 바로 유치원의 체질 개선임
 - 사립유치원 비리 근절은 그것대로 철저하게 이루어져야 한다는 전제 하에
 - 정책 대상자에게 유아교육의 정책 방향과 관련하여 확고한 메시지를 주고, 일관성 있게 정책을 추진하는 정부의 모습이 절실히 요구되는 상황

2. 사립유치원 비리의 원인은 다음 두 측면에서 생각해볼 수 있다.

- 사립유치원 비리 실태와 그 교육적 폐해: 논의 생략
- 비리의 원인
 - 독과점적인 시장조건(market conditions)에서 강한 이윤동기(profit motive) 작동
 - 유아교육에 대한 국가의 책임 방기 내지 회피 상태 장기화
 - ☞ 적어도 유아교육법 제정(2004. 1. 29 제정, 2005. 1. 31 시행) 시에, 아무리 늦어도 2012년 누리과정 도입 시부터는 국·공립유치원 확충에 적극 나섰어야 했음

3. 사립유치원 비리 해법은 유치원 교육의 공공성 제고 방향에서 찾을 수 바, 문제 해결을 위해서는 기회요인을 잘 살리고 우리 중등교육의 성공 경험을 적극 활용할 필요가 있다.

- 문제 해결의 방향: 유아교육의 공공성 제고
 - “제2차 유아교육발전 기본계획의 방향”(김용일 외 9인, 2017. 11. 30: 59-60 참조)
- 기회요인
 - **학령아동 감소:** ‘국가적 재앙’으로 인식되는 저출산의 장기화가 유아교육 정책 변수 차원에서는 기회요인으로 작용하고 있음
 - **개혁에 대한 국민적 공감대 형성:** 사립유치원 비리 사태를 계기로 유아교육의 실상이 널리 공유되면서 변화에 대한 열망이 정치적 압력으로 결집
 - **높은 정책 공조 가능성:** 압도적 다수의 진보 성향의 교육감은 물론 보수 성향의 교육감까지 정책 공조가 가능해진 상황
 - **맞춤형 정책 처방의 호조건:** 교육적 동기가 강한 사립유치원이 있는가 하면, 이윤동기가 강한 유치원의 경우 대형 유치원과 한계 유치원 등이 혼재되어 있음
- 우리 중등교육의 성공 경험: 체질 개선을 통한 중등사학의 공공성 제고
 - 역설적이지만 한국유치원총연합회 전임 회장의 다음과 같은 진술에서도 유치원의 체질 개선이 얼마나 중요한지를 확인할 수 있음

“우리들은 ‘유아교육 평등권 보장’을 촉구합니다. 어느 지역에 살든, 가정형편이 어떻든, 모든 학부모들이 자기 자녀를 집 가까운 유치원에 보낼 수 있기를 바랍니다. 중학교와 고등학교는 이미 그렇게 하고 있지 않습니까? 학부모가 원할 때에만 자사고로 진학할 뿐, 대부분의 학부모들은 교육비가 같은 공·사립 중·고교에 자녀를 진학시키지 않습니까? 유치원 학부모들에게도 자녀 교육의 평등권을 보장해야 합니다. 유치원을 선택할 수 있는 권리를 학부모들에게 돌려주어야 합니다.”(진하게 강조는 필자, 김득수, 2016: 7)

- <표 1>은 “공립유치원이 적어도 50% 이상은 되어야 유아교육의 공공성 및 교육력 제고와 관련된 제반 정책이 작동 가능하지 않겠는가?”(김용일, 2015. 5. 7: 18)하는 가설을 입증해주는 자료로 받아들여짐
 - ☞ 여전히 만족할 수 없다는 평가를 받기도 하지만, 중등 사학에서의 각종 비리가 현재와 같은 수준

- 으로 떨어진 것은 “체질 개선 효과”라 할 수 있음
- 그러나 2006년 사학법 재개정으로 “사학운영의 민주화” 정도는 그다지 큰 진전을 보고 있지 못하거나 일정 부분 후퇴한 게 사실임

<표 1> 우리나라 중등교육 기관 중 사학의 비중 변화 추이(1952~2018)

구 분	중 학 교				고등학교			
	학교수		학생수		학교수		학생수	
	전체	사립(%)	전체	사립(%)	전체	사립(%)	전체	사립(%)
1952	607	232 (38.2)	435,112	127,011 (29.2)	342	109 (31.9)	123,041	24,972 (20.3)
1955	949	371 (39.1)	475,342	167,376 (35.2)	557	223 (40.0)	260,613	92,216 (35.4)
1965	1,251	513 (42.5)	751,341	333,282 (44.4)	701	316 (45.1)	403,486	216,338 (53.6)
1975	1,967	719 (36.6)	2,026,823	823,263 (40.6)	1,152	567 (49.2)	1,123,017	640,216 (57.0)
1985	2,374	730 (30.8)	2,782,173	884,208 (31.8)	1,602	812 (50.7)	2,152,802	1,302,777 (60.5)
1995	2,683	697 (26.0)	2,481,848	596,739 (24.0)	1,908	910 (47.7)	2,157,880	1,295,830 (60.0)
2004*	2,900	672 (23.2)	1,937,818	382,504 (19.7)	2,141	954 (44.6)	1,766,966	884,442 (50.1)
2014	3,186	641 (20.1)	1,717,911	301,292 (17.5)	2,326	949 (40.8)	1,839,372	796,664 (43.3)
2018**	3,214	637 (19.8)	1,334,288	226,200 (17.0)	2,368	946 (39.9)	1,938,472	856,180 (44.2)

* 2004년의 경우 중학교는 고등공민학교(4개교)와 각종학교(8개교)가 포함된 수치이고, 고등학교는 방송통신고(39개교), 고등기술학교(14개교), 각종학교(8개교)가 포함된 것임

**2018년 자료는 오늘 이 자리의 논의를 위해 추가로 작성한 것임

★ 고등학교는 2011년부터 2가지 유형에서(일반계고, 전문계고)에서 4가지 유형(일반고, 특성화고, 특목고, 자율고)으로 분류(초·중등교육법 시행령 제76조의 2, 2010. 6. 29)되는데, 이를 이 표의 취지에 맞게 재분류하였음
 자료: 김용일(2005). 평준화체제에서 사학의 위상. 한국교육개발원. 평준화 정책에 대한 다양한 견해 (현안보고 OR2005-1, 평준화 Position Book), 27-55. 한국교육개발원. 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr/index>)

4. “유치원의 체질 개선” 측면에서 해결 방안을 제시하면 다음과 같은데, 이는 시장적 구조조정(restructuring)을 전제로 정책적 구조조정을 가속화시키는 접근방법이라 할 수 있다.

- 국·공립 유치원의 속도감 있는 확대: 2022년까지 50% 이상
- 공공(영)형 사립유치원 전면 도입: 30% 안팎, 재정결함보조금으로 완전 지원
- 정부지원형 사립유치원 지원 및 책무성(accountability) 강화
- 독립형 사립유치원 관리 제도화

□ **국·공립 유치원의 속도감 있는 확대: 2022년까지 50% 이상**

- 유은혜 장관의 2021년까지 40% 조기 달성 천명(연합뉴스, 2018. 10. 25)
 - ☞ 정부업무보고에서 교육부(2018. 1: 23)는 “2018년 27% 확대”와 같이 아주 보수적인 정책 목표를 설정·제시한 바 있음
- 현 정부 임기 내에 국공립유치원을 50% 이상 확충하겠다는 의지 천명 필요
 - ☞ 국제적 수준(global standard): OECD 국가 평균: 66.9%, EU22 평균: 74.0%

□ **공공(영)형 사립유치원 전면 도입: 중기적으로 30% 안팎**

- 재정결함보조비 형태로 모든 경비 완전 지원(경상남도교육청, 2017 참조)

□ **정부지원형 사립유치원: 과도기적 운영 모델로 점진적 해소**

- 현재의 사립유치원 형태: 각종 지원금을 보조금으로 전환하는 등 책무성 담보
- 학교법인과 개인의 경우 운영 가능한 학급수 등에 있어 차등 제한

□ **독립형 사립유치원 관리 강화: 학생수 기준으로 1% 안팎 전망**

- 정부의 재정 지원을 받지 않은 독립형 사학(independent school): 2018년 현재 사립 초등학교 비중 1.4%(사립: 38,121명, 총2,711,385명)
- 유아교육의 공공성 차원의 학비 및 교육과정 등에 대한 평가와 감사 등 필수
- 교육과정 운영 등에 있어 유치원 생태계 교란 시 정부의 정책 대상

5. 끝으로 집권 정치세력의 정책 환경(policy environments) 관리 능력의 중요성을 강조하면서 글을 마무리하고자 한다.

- 지금까지 함께 살펴본 정책 내용(policy contents)은 정부와 집권 여당이 정책 환경 관리 능력을 갖추고 있을 때만이 현실화될 수 있음
 - 자유한국당의 최근 행보는 이런 틈새를 파고드는 것으로 집권 정치세력이 더욱 분발해야 한다는 점을 말해주는 것임
 - ☞ “사립유치원 회계시스템 폐기 국정조사 해야”(한겨레, 2018. 11. 19 참조)

- 특별히 관료집단(교육부와 재정경제부 등)에 대한 집권 정치세력의 확고한 정책 지도력이 확인되지 않아 상당히 우려되는 상황임
- 유치원 비리 사태의 책임 당사자라 할 수 있는 교육부와 경제 관련 부처 관료들은 여전히 대통령과 집권 여당의 실력에 따라 얼마든지 입장을 달리할 수 있는 상태로 보임(← “이중권력” 상태)

〈참고문헌〉

- 경상남도교육청(2017). 2018년도 사립학교 재정결함보조금 지원 계획.
- 교육복지정책국 유아교육정책과(2018. 2). 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안.
- 교육복지정책국 유아교육정책과(2018. 3). 유아교육발전 기본계획(2018~2022) - 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안.
- 교육복지정책국 유아교육정책과(2018. 3). 유아교육발전 기본계획(2018~2022) - 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안.
- 교육부(2018. 1). 교육이 희망이 되는 사회를 만들겠습니다(2018년 정부업무보고).
- 교육부(2018. 10. 25). 당정「유치원 공공성 강화 방안」확정 - 국·공립 유치원 40% 조기 달성 (보도자료).
- 교육부(2018. 10). 유치원 공공성 강화 방안.
- 교육위원회 수석전문위원 정재룡(2018. 11). 사립학교법 일부개정법률안【박용진의원 대표발의】검토보고.
- 교육위원회 수석전문위원 정재룡(2018. 11). 유아교육법 일부개정법률안【박용진의원 대표발의】검토보고.
- 교육위원회 수석전문위원 정재룡(2018. 11). 학교급식법 일부개정법률안【박용진의원 대표발의】검토보고.
- 국회예산정책처(2018. 10. 23). 유아교육법 일부개정법률안 비용추계서 미첨부사유서.
- 국회예산정책처(2018. 10. 23). 학교급식법 일부개정법률안 비용추계서 미첨부사유서.
- 기획재정부(2017. 5. 19). 2018년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성을 위한 추가지침 통보(5월 19일): 새정부 정책과제를 재정적으로 뒷받침(보도자료).
- 김득수(2016). ‘출발선 평등을 보장하는 유아교육’, 반드시 실현되어야 한다 - 유아교육 평등권 보장을 위해 사립유치원이 앞장서겠습니다. 한국유치원총연합회. 유치원 무상교육,

어떻게 가능한가: 공·사립 차별 폐지는 유치원 무상교육 실현의 첫 걸음(토론회 자료집), 4-7.

김용일 외 9인(2017. 11. 30). 제2차 유아교육발전 기본계획('18~'22) 수립 연구. 교육부·서울특별시교육청.

김용일(2015. 10. 24). 유아교육의 체질 개선이 시급하다. 한국일보 칼럼(아침을 열며).

김용일(2015. 5. 7). 서울특별시유아교육진흥원 강의를 위한 참고자료(강의자료).

김용일(2017). 새 정부 출범과 유아교육정책 환경의 변화(미간행 자료).

더불어민주당(2017. 4. 28). 나라를 나라답게(제19대 대통령선거 정책공약집).

장명림·황성온·김미나(2012. 11). 2013~2017 유아교육 중장기 발전 방향. 육아정책연구소(연구보고 2012-18).

한국유치원단체총연합회(2018. 8. 2). 차별은 싫어요(성명서).

헌법재판소(2016. 12. 29). 결정 사건 2014헌마296.

사립학교법 일부개정법률안(박용진의원 대표발의, 2018. 10. 23).

유아교육법 일부개정법률안(박용진의원 대표발의, 2018. 10. 23).

유아교육법 일부개정법률안(박용진의원 대표발의, 2018. 11. 7).

학교급식법 일부개정법률안(박용진의원 대표발의, 2018. 10. 23).

유치원 3법 필요성 및 한유총의 입법제안에
대한 비판

류하경

정치하는 엄마들 법률팀 변호사



박용진 3법 필요성 및 한유총의 입법제안에 대한 비판

류하경 정치하는 엄마들 법률팀 변호사

1. 유치원 3법의 내용

박용진 의원이 발의한 유치원 3법의 내용은 아래와 같다.

"박용진 3법"의 내용은 다음과 같습니다.

〈유아교육법 일부개정법률안〉

1. 회계프로그램의 사용을 법에 명시하여 투명한 회계가 이뤄질 수 있도록 했습니다.
2. 유치원에 지원되는 지원금을 횡령죄로 볼 수 없다는 지원금 판례가 있어 유치원에 지원되는 지원금은 보조금으로 바꾸도록 했습니다.
3. 유치원을 설치·운영하는데 결격사유가 명시되어 있지 않아 유치원 폐쇄 명령을 받고도 유치원 명을 바꿔 다시 개원할 수 있는 문제를 해결하도록 했습니다.
4. '유치원 알리미'라는 정보공시 홈페이지가 있지만 이를 통해 사실상 얻을 수 있는 정보가 제한되어 있어 실질적인 효과가 없다는 것 등 유치원 관련 제도개선 사항을 개정안에 반영했습니다.

〈사립학교법 일부개정법률안〉

5. 교비회계에 속하는 수입이나 재산을 교육목적 외로 부정하게 사용할 수 없도록 하는 등의 내용을 담았습니다.
6. 유치원만을 운영하는 학교법인 이사장이 원장을 겸직할 수 있는 단서조항을 삭제해서 셀프징계 문제를 해결하고자 했습니다.

〈학교급식법 개정안〉

7. 유치원만 빠져있는 현행 학교급식법의 법 적용 대상에 유치원을 포함시켰습니다.

[출처] "박용진 3법"의 내용은 다음과 같습니다. |작성자 박용진

2. 한유총의 입장

유치원 3법에 대한 한유총의 입장은 아래와 같다.

박용진 3법 관련 요약		
목적: 박용진3법에 관련한 개정안 내용과 이러한 내용이 현실적으로 반영이 가능한지, 현행법상 문제가 없는지 확인한다		
	개정안	결론
사립학교법 일부개정안	제23조 이사장은 당해 학교법인이 설치, 경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없다	수용불가 사인이 운영하는 유치원의 이사장을 원장과 겸직하지 못하게 하는 것은 일반 학교에 비해 재정적으로 취약한 유치원의 사정을 이해하지 못하고, 이를 반영하여 개정하였던 입법의 취지에도 맞지 않음.
	교비회계의 교육목적 외 부정사용 금지(안 제29조 제7항)	수용절대불가 재산권의 제한에 대한 법률의 근거도 없어 현 상황으로 헌법에 위배되는 바인데, 교육목적의 불명확한 경계로 유치원활동이 불가능하고 헌법에 위배되는 제안임.
	징계요구에 대한 징계강제 (안 제54조 제3항 및 제74조 제3항)	수용불가 징계대상자는 관련법에서 정하는 의견 진술의 기회가 보장되지 않고, 교육공무원징계위원회의 심의를 거쳐 항변 할 권리를 빼앗기는 바, 사립학교법 및 교육공무원법 등 관련법령에 위배됨.
유아교육법 일부개정안	시·도 교육감에 사립유치원 회계 설치 및 운영 권한 부여(안 제19조의7 제1항, 제6항 및 제19조의8 제6항)	수용불가 시도 교육감에게 막대한 권한을 부여하여 법률이 아닌 시도 교육감의 판단과 결정으로 개인의 재산권을 과도하게 제한하는 결과를 초래할 수 있으며, 또한 시도 교육감의 결정은 법률보다 수시로 변경 가능하여 법정안정성 저해할 우려가 큼.
	유아교육 정보시스템 운영 및 사용의 의무화(안 제19조의2 제1항, 제5항 및 제19조의8 제2항)	조건부 수용 사립유치원의 회계는 학교법인이나 국공립유치원과 같을 수 없으므로 동일한 기준으로 운용되는 시스템에 일괄적으로 참여할 수는 없음. 현실에 맞는 회계의 반영, 시스템의 정비와 행정인력 수급에 대한 지원 등 제반 여건이 먼저 선행되면 시스템 도입 가능
	학부모에 대한 지원금의 유치원에 대한 보조금화(안 제24조 제2항)	수용불가 유아교육법 제24조 제1항에서 규정하는 무상보육의 취지는, 국가가 유치원 사업을 재정상 원조하기 위함이 아니라, 헌법 및 교육기본법 상 유아의 교육권을 보장하기 위함임. 누리과정 지원금은 법령상 용도가 엄격히 제한되고, 사립학교법상 교비는 전용될 수 없는 바, 횡령죄가 아니더라도 지원금의 불법전용은 이미 사립학교법 등 교육관련법령 위반으로 행정제재 및 형사처벌 대상임.
학교급식법 일부개정안	학교급식법 대상에 유치원 포함(안 제4조 제1호)	조건부 수용 시설비비와 인건비의 국가와 지방단체 지원시 수용가능 '대통령령으로 정하는 규모이하'는 200명 이하로 구체적인 인원이 명시되면 가능
	급식업무 위탁 시 유치원운영위원회의 심의를 거치도록 함(안 제15조 제1항)	수용불가 개정안은 자문기구인 유치원운영위원회에 심의권한을 부여한 바, 이는 기구의 권한의 범위를 벗어나는 것임.

3. 유치원 3법의 입법필요성

가. 회계프로그램

지금까지 정부의 지원금을 사용하는 유치원에서 회계가 투명하지 않아 교육 목적으로 제대로 썼는지 감시·감독이 어려웠다. 이에 교육부가 구축한 회계관리시스템인 “에듀파인”을 의무적으로 사용하도록 하는 내용을 입법하여 유치원 회계의 투명성을 담보하겠다는 것이다. 이는 최소한의 조치에 불과하다.

나. 지원금의 보조금화

지원금의 경우 목적과 용도가 분명히 규정되어 있지 않고, 유치원 계좌에 입금되면 “타인의 재산”이 아닌 사유재산이 되기 때문에 형법상 횡령죄로 처벌하기 어렵다(횡령죄는 타인의 재산을 관리하는 자에 대한 것이다). 이에 지원금을 보조금으로 변경하여 보조금관리예관법률에 따라 엄격히 관리하고, 유용하는 경우 보조금관리예관법률 및 형법상 횡령죄로 처벌 가능하도록 하여 공공성을 강화하는 입법이다.

구체적으로는, 3법이 통과하면 사립학교법 개정안에 학교회계를 교육목적 외 지출했을 경우 처벌 규정이 신설된다. 지원금을 보조금으로 전환하게 되면 보조금관리법 위반으로 징역 5년 및 벌금 5000만원 이하에 해당하는 처벌을 할 수 있게 된다.

다. 이사장(설립자)의 원장 겸직금지

이사회(이사장)를 의무적으로 독립·중립기구화 하여 소위 “셀프징계”를 막고 유치원 운영의 민주화 또는 내부자정능력 강화를 도모하기 위한 입법이다.

4. 한유총 주장의 부당성

한유총은 유치원 3법 전부에 대해 수용불가 의견을 제시하고 있다. 전제는 사립유치원은 개인사업자이고, 유치원 재산은 사유재산이므로 위 입법은 헌법상 재산권침해라는 것이다.

그러나 사립유치원은 사립학교법과 유아교육법상 법적으로 학교이자 비영리 교육기관이며, 자발적으로 설립기준에 따라 인가를 받은 기관이다. 즉 일반적인 개인사업자가 아닌 공공성을 담보하는 학교이며 관련법에 따라 국가의 통제를 받도록 되어있다.

또 사립유치원은 교육용역을 제공하는 기관으로 면세대상으로 구분돼 부가가치세를 면제해 주고 취득세·재산세 85%를 면제해준다. 심지어 나머지 15%는 교비회계에서 낼 수 있다. 사인이 설치하고 있는 사립유치원은 학교로서 이미 공익 서비스를 제공하기 때문에 이와 같은 세제 혜택을 받고 있다. 공익 서비스를 제공하는 사립유치원에 이미 세제 혜택을 주고 있는 만큼 사립유치원의 개인사업자 주장을 받아들이기 어렵다는 것이 교육부의 일관된 입장이다.

특히 한유총은 학부모가 부담한 원비는 개인용으로 써도 문제가 없다고 주장하고 있다. 이에 대해 교육부는 “사립유치원은 사립학교법·사립학교 시행령·사학기관재무회계규칙에 따라 학부모 부담금도 유치원 회계에 포함되기 때문에 교육 목적 외에는 사용할 수 없다”고 못박았다.

따라서 유치원 재산은 순수한 사유재산처럼 무규칙하게 사용될 수 없다. 특히 국가가 지원하는 예산의 경우 엄격한 관리와 지시에 따라야 한다. 그런데 관련 법률이 상당히 미비하여 이번 기회에 최소한의 입법안이 제출된 것이다.

사립유치원의 사유재산 공적이용료 인정에 대해서도 교육부는 “별도로 보상할 이유가 전혀 없다”며 “자기 소유의 건물·토지를 스스로 이용하는 것에 대해 그 이용료(임대료)를 비용으로 인정하는 경우는 없다”고 선을 그었다. 교육부는 오히려 지난해 2월 사학기관 재무회계규칙 개정을 통해 건축적립금 적립한도를 연간 감가상각비까지 인정해줬음을 밝혔다.

그간 사립유치원에 맞는 세입·세출 예산과목을 신설해 적립금과 차입금 세입상환 세출항목을 개설하도록 허용해줬기 때문에 ‘사립유치원에 맞는 회계규칙이 없다’는 주장도 어불성설이다.

5. 결론

위와 같이 유치원 3법은 유치원의 공공성강화와 회계투명성을 위해 애초에 입법되었어야 했던 “지연된 정의”에 불과하다. 한유총은 여전히 자신들이 개인사업자이며 유치원은 사유재산이라고 주장하고 있으나 이는 이익단체의 일방적 해석일 뿐이므로 정치권에서 휘둘릴 일이 아니다. 한유총의 기득권은 입법의 불비에 따른 부당한 반사이익에 불과하므로 보호법익이 없다. 따라서 입법과정에서 한유총의 불이익을 비교형량 할 이유가 없다. 여야가 한목소리로 조속히 입법해야 할 의무가 있을 뿐이다.

