

[정책세미나]

## **사립유치원 국공립화 논란과 소비자 선택권**

- 일시 : 2018년 11월 7일(수) 오전 10시
- 장소 : 자유기업원 회의실

<발제문>

## 국공립화 논란과 소비자 선택권

김정호

김정호의 경제TV 대표, 전 연세대 특임교수

### 1. 사립유치원 덕분에 소비자 선택 가능하다.

우리나라의 교육기관 중 학부모의 선택권이 가장 잘 작동하는 곳이 유치원이다. 특히 사립유치원이 그렇다. 학부모는 어떤 유치원이든 자리만 있다면 원하는 곳에 보낼 수 있다.

학부모의 선택이 유치원의 경쟁으로 이어지려면 유치원이 선택을 받기 위해 노력해야 한다. 또는 선택을 받지 못하면 손실이 입게 되어야 한다. 그런 면에서 사립유치원과 국공립유치원은 처지가 다르다. 사립유치원은 선택을 못 받을 경우 수입이 줄어드는 반면 국공립유치원은 부모의 선택과 거의 무관하게 정부로부터 예산이 주어진다. 따라서 사립유치원은 실질적으로 교육의 질과 가격 면에서의 경쟁이 작동한다. 국공립유치원은 수입이 학부모와 무관하게 주어지는데다가 가격도 무시할 수 있는 수준이기 때문에 선택을 받기 위해 노력할 이유가 없다. 유치원 교육에서 학부모 선택을 가능하게 하는 것은 사립유치원의 존재다. 사립유치원이 모두 국공립유치원으로 대체된다면 학부모의 선택권도 무의미해진다.

### 2. 소비자 선택과 경쟁의 효과. 가격과 질

사립유치원과 국공립유치원은 비용 면에서 큰 차이를 보인다. 사립유치원의 경우 원아 1인당 월평균 53만원의 유치원비를 받는데 그것을 비용이라고 볼 수 있다(2016년 기준). 국공립유치원의 경우 학부모에게 가격으로 1-2만원을 받지만 실제 비용은 다르다. 월평균 경상비 99만원, 시설투자의 자본비용 15만원을 합쳐서 114만원을 비용으로 쓴다.<sup>1)</sup> 사립유치원의 비용이 국공립에 비해 현저히 낮은 데에는 규제도 작용하지만 비싸게 받으면 원생이 줄어드는 선택압력도 크게 작용하고 있다.

1) 김정호, 국공립유치원 확대정책의 평가 : 현상유지 정책 및 완전무상 교육정책과의 비교, 제도와 경제, vol.12. no.3(2018)pp.65-85.

<표1 > 국공립유치원과 사립유치원의 원아1인당 월평균 교육비용(단위:만원)

	국공립유치원(단설)	사립유치원(평균)
운영비	99	구분 없음
시설의 자본비용	15	
총비용	114	53

비용에 큰 차이가 있음에도 불구하고 학부모의 만족도는 큰 차이를 보이지 않는다. 2012년 8월 육아정책연구소가 공립과 사립 유치원 부모 각각 500명을 대상으로 만족도 조사한 결과가 그렇다는 사실을 보여준다.<sup>2)</sup> 1은 매우 불만족, 4는 매우 만족인 척도에서 공립유치원은 3.03, 사립유치원은 3.02의 만족도를 보였다. 거의 같다고 보면 된다. 즉 비용은 사립이 국공립의 1/2에 불과하지만 같은 수준의 만족도를 만들어내는 것이다. 이 같은 사립의 효율성은 선택 압력에 기인한 것으로 평가할 수 있다.

소비자 선택권은 소멸 중이다. 사립유치원은 한국의 교육기관 중에서 가장 다양하고 역동적인 곳이었다. 그러나 2012년 이후 그 다양성과 역동성은 차츰 소멸해 가고 있다. 크게 세 가지 이유 때문이다. 첫째는 누리과정이 사립유치원들의 교육 내용을 실질적으로 국공립화 시켜가고 있다. 임재택 교수는 한겨레신문 칼럼에서 다음과 같이 일갈하고 있다.

정부 누리교육과정은 하루 종일 아이들을 비좁은 공간에 가둬두고, 수험생처럼 주입식으로 가르치도록 한다. 교사는 13권에 이르는 교사용 지도서와 시디(CD)에 따라 아이들을 통제하고 관리해야 한다. 또 교육 및 보육계획안을 연간, 월간, 주간 단위로 작성하고, 하루 A4 용지 5장 분량의 일일 교육계획안을 작성해야 한다. 그래야만 300여개에 달하는 평가지표를 통과해 국가 예산을 지원받을 수 있다.... 아이들은 놀이와 활동을 통해 흥미를 유발하고 충족시키며 각자 나름의 잠재력을 키울 수 없다. 이 과정 속에서 아이들은 규격화된 상품처럼 만들어진다.<sup>3)</sup>

누리과정의 획일성에도 불구하고 사립유치원은 어느 정도 개성을 유지하고 있었지만, 이번 사립유치원 비리 사태로 인해서 고사 위기를 맞았다. 크게 두 가지 측면에서 그렇다. 첫째 사립유치원 원장에 대한 학부모의 불신이 극심해져서 실질적으로 교육이 어려운 지경에 이르렀다. 원장을 도둑으로 보는 상황에서 교육이 제대로 이루어지기 힘들다. 둘째, 자기가 세운 사립유치원으로부터 투자에 대한 수익을 취하기 어렵게 되

2) 최은영, 황성온 (2014). 공사립유치원 학부모의 기관 선택 이유 및 만족도 분석. 육아지원연구, 9(1), 151-175.

3) 임재택, 교육적폐, 국정화된 누리과정, 한겨레신문 2017년 6월 15일자.

<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/799021.html#csidxab84fcc399de19aa133a4feb29b53>

었기 때문이다. 원장 겸직으로 급여를 가져갈 수 있는 좀 낫지만 그나마도 어려운 사람은 실질적으로 재산을 헌납한 셈이 되어 가고 있다. 이런 상황에서 사립유치원 경영은 지속가능하지 않다. 그래서 실질적으로 많은 사립유치원 설립자-원장들이 폐원(신규모집 포기)을 결정할 것으로 보인다.

### 3. 사립유치원 비리 사태에 대해서

사립유치원의 비리 사태가 이번 위기의 진원지다. 원장이 원비로 명품백을 사고 해외여행을 갔고, 친인척을 직원으로 채용하는 등의 비리의 내용들이다. 언론 보도만으로는 사립유치원의 소유자가 유치원의 재산을 도둑질하는 것으로 보인다.

그런데 그 내막을 잘 따져 보면 이상한 구석이 있다는 것을 알 수 있다. 사립유치원은 설립자의 사유재산이다. 2012년까지만 해도 국가가 그렇게 인정해 왔다. 사립유치원이 사유재산이라는 말은 사립유치원의 모든 부동산과 돈들이 설립자의 소유라는 말이다. 소유자는 자신들을 정당하게 사용할 권리가 있다. 자기 돈을 자기가 쓰는 것이 뭐가 이상한가.

그런 원리는 모든 자영업자들에게 적용된다. 동네 식당 주인이 손님에게서 받은 음식값을 모아 식당 주인아 쓸 개인 자동차를 구입한다고 해서 횡령이 되는가? 그냥 자기 돈을 자기가 쓰는 것일 뿐이다. 동네 의원을 하고 있는 의사가 환자에게서 받은 진료비 또는 보험공단에서 받은 진료비로 해외여행을 가는 것이 횡령인가. 전혀 아니다. 물론 세금계산을 위해 사업상의 비용인가 개인적인 비용인가를 구분하는 문제가 있기는 하나 개인적인 용도로 쓴다고 해서 법을 어기는 것이 아니다. 그냥 자기 돈을 자기가 쓰는 것일 뿐이다.

대다수의 사립유치원들도(법인유치원을 제외) 대부분 자영업자와 같은 상황이었다. 학부모로부터 받은 돈을 어떻게 쓰든 그것은 재량 사항이었다. 학부모들에게 중요한 것은 '가성비'일뿐 유치원 소유자가 개인적으로 돈을 어떻게 쓰는지의 문제가 되지 않았다.

문제가 생긴 것은 국가가 갑자기 학교 법인용의 회계를 사립유치원에게 적용하면서 부터다. 새로운 회계 방식으로 인해 유치원 설립자들은 두 가지의 제약을 받게 되었다. 첫째, 유치원 설립자들은 학부모나 국가로부터 받은 수입 중에서 설립자라는 명목으로는 한 푼도 가져갈 수 없게 되었다. 원장이라는 직책에 대한 보수의 형태로만 대가를 가져갈 수 있을 뿐이다. 설립자/투자자의 지위는 완전히 박탈당한 셈이다. 원장의 보수에 특별한 제한이 없기 때문에 설립자가 원장을 겸직해서 어느 정도의 대가를 취할 수 있는 여지가 있기는 하다. 그러나 이것은 편법으로 비칠 수 있기 때문에 언제라도 규제가 들어갈 수 있다. 또 원장을 겸직할 수 없는 설립자들은 재산을 완전히 박탈당한 셈이다.

둘째는 정부가 정한 항목 이외로는 지출이 허용되지 않는다. 비용항목은 매우 세세한 수준까지 규정되어 있기 때문에 결국 교육의 내용까지 규제될 수밖에 없다. 획일적

교육을 만들어내는 중요한 수단이다.

이런 규제들이 갑자기 적용되기 시작했다. 사립유치원 설립자들에게는 적응할 충분한 시간이 주어지지 않았다. 심지어 아직도 새로운 회계의 내용을 잘 모르는 원장들도 많다고 한다. 알았던 몰랐던 예전에 수십년간 해왔던대로 행동한다면 감사에 적발되어 범죄자로 낙인찍히게 되었다.

이런 법은 잘못되었다. 필자는 올바른 법이라면 사회의 관습과 통상적인 행동방식을 수용해야 한다고 본다. 통념에 따라 행동한 것이 범죄가 되어서는 안된다고 생각한다. 만약 새로운 법으로 통념을 바로잡고 싶다면 빠른 시간 안에 큰 무리 없이 새법에 맞춰서 행동을 바꿀 수 있어야 한다. 상식에 따라 행동하면 범죄가 되고, 법을 따르면 파산을 하게 되는 법이라면 범법자의 잘못이 아니라 법이 잘못된 것이다. 필자는 2012년 이후 갑자기 사립유치원에 적용되기 시작한 재무회계규칙이 그렇게 잘못된 법이라고 생각한다.

유치원 교비계좌의 돈을 사적으로 쓴 것이 횡령이 아니고 무죄임은 대법원이 여러 번의 판결로 거듭 확인했다. 그런데도 박용진, 유은혜 같은 사람들은 사립유치원 원장들을 인민재판대에 세워 처벌하고 있다. 이는 헌법 제12조가 규정하고 있는 죄형법정주의의 파괴다.

#### 4. 무상보육과 자율성, 다양성의 공존: 해외 사례

유아교육 선진국들은 무상보육을 하면서도 적극적으로 다양성을 추구하고 있다. 스웨덴부터 살펴보자. 이 나라의 유아교육은 2008년 UN의 유아교육평가에서 1위를 차지했다. 스웨덴은 국공립유치원 위주로 출발했지만 1990년대 중반부터 교육의 획일성을 줄이기 위한 조치들을 취하기 시작했다. 사립유치원의 설립을 허용했다. 더욱 중요한 것은 국공립유치원도 사립유치원처럼 취급하기 시작했다는 사실이다. 국공립유치원에 직접 지급하던 교육 예산을 학부모에게 바우처로 지급한 후 각자 원하는 유치원을 선택하게 했다. 학부모는 국공립유치원이든 사립유치원이든 원하는 곳은 어디든 선택하면 된다. 따라서 국공립유치원도 학부모의 선택을 받지 못하면 예산을 확보할 수 없게 되었다.

그 대신 국공립 유치원에게도 사립처럼 상당한 수준의 자율권이 주어졌다. 교육 내용에 대해서 정부는 느슨한 지침만 제시할 뿐 구체적 교육내용은 각 유치원들이 알아서 결정한다. 궁극적 판단은 학부모가 하기 때문이다. 스웨덴은 이런 방식을 통해 무상교육을 하면서도 교육에 대한 공무원들의 통제를 최소화하고 교육의 다양성을 키워왔다.

덴마크의 경우 부모는 소득에 따라 유아교육비의 25%까지만 본인 부담하고 나머지는 정부가 부담한다. 그런데도 정부가 교육 내용을 통제하지 않는다. 다만 유치원의 장은 (1) 아동의 전인적 발달, (2) 사회성 발달 (3) 언어능력 (4) 신체 운동능력 (5) 자연학습 (6) 문화의 습득 등 6개 분야에 걸친 교육과정을 작성해서 지방정부의 승인을

거친 후 인터넷에 공개해야 한다. 즉 무엇을 가르칠지는 각 유치원이 자율적으로 결정하는 것이다. 네덜란드, 핀란드 같은 나라들도 교육 및 보육비용의 전부 또는 상당 부분을 국가부담으로 하지만 교육 내용에 자율성을 부여한다는 점에서 스웨덴 및 덴마크와 다르지 않다.

## 5. <10.25 정부 대책> 평가

지난 10월 25일 교육부는 유치원 공공성 강화방안을 내 놓았다. 내용은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째 사립유치원 설립자들이 교비계좌의 돈을 사적으로 쓰지 못하게 만드는 장치들이다. 사립유치원에 대한 상시 감시 체제, 에듀파인 의무화를 통한 회계 투명성 강화 등이다. 둘째는 유아의 학습권 보장 방안으로 사립유치원들이 폐원이나 원아 모집 중지 등을 하지 못하게 하는 방안들이다. 셋째는 국공립유치원 확대 방안이다.

감시체제 강화 및 투명성 강화 조치들로 인해 설립자 원장들이 교비계좌의 돈을 사적으로 가져가는 일은 거의 사라질 것이다. 그러나 유치원 운영 의지의 상실이라는 더욱 큰 문제를 불러올 것이다. 대부분의 사립유치원 설립자들에게 유치원은 교육의 통로이면서 생업의 장이기도 했다. 즉 유치원에서 아이들을 교육시키면서 그 돈으로 자신의 생활도 해결해온 것이다. 그런데 2012년 이후 생업적 측면이 부인되기 시작했고 이번 조치는 그 여지를 완전히 차단한다. 이로 인해 사립유치원 원장들 중 폐원을 원하는 사람들이 많아질 것이다. 폐원조차 못하게 한다면 수동적 운영 수준에 머무르게 될 것이다. 그 결과 교육의 질은 낮아질 것이다.

유아의 학습권 보장을 위해 폐원이나 모집 중지 조치를 규제하겠다는 내용도 들어 있다. 이로 인해 당장 대규모의 폐원에 따른 혼란은 막을 수 있을 것이다. 그러나 사립유치원들의 운영 의지가 떨어져서 교육의 질이 낮아질 것이다.

국공립유치원을 40%로 확대한다는 것은 원래부터 대통령 공약 사항이어서 새로운 것은 없다. 다만 현실성은 부족해 보인다. 10.2만명의 원아들에게 국공립유치원을 공급하자면 매년 2.6조원의 재원이 추가로 필요한데 실질적으로 불가능할 것으로 보인다. 실현 불가능한 약속으로 국민에게 환상을 주는 것 아닌가 우려된다.

## 6. 정책 제안

우리나라 유아교육의 발전을 위해서 필자는 다음과 같은 몇가지의 사항이 반드시 필요하다고 본다. 첫째 사립유치원의 활력이 살아 있어야 한다. 지난 30년간 한국의 유아교육을 발전시켜온 주체는 사립유치원들이다. 학부모의 선택을 받기 위한 사립유치원들의 노력이 한국 유아교육의 수준을 높여 왔다. 몬테소리나 발도르프, 프로젝트 수업 등의 사립유치원들이 표방해온 교육방식들은 그들의 이뤄온 성취의 작은 일부라고 생각한다. 국공립유치원들도 사립유치원들의 그러한 노력에서 상당한 자극을 받아왔다

고 확신한다. 앞으로도 사립유치원들의 활력이 살아있어야 사회의 변화에 맞는 새로운 교육방법이 끊임없이 등장하게 될 것이다. 또 사립유치원이 살아 있어야 교육비용의 절감도 이뤄질 수 있다.

둘째는 회계와 수익문제다. 사립유치원의 회계는 투명하게 하되 설립자에게 적절한 수익을 보장해야 한다. 수십억원의 재산을 투자한 설립자들에게 수익을 한 푼도 취하지 못하게 하는 것은 문을 닫으라는 것과 다름없다. 최소한 국가가 공공요금에 포함하는 적정투자보수(약 4~5%) 정도의 수익은 취할 수 있게 해줘야 사립유치원이 존속할 수 있다. 회계는 투명하게 하면서도 수익은 인정해줘야 한다.

셋째 개별 유치원의 자율성을 큰 폭으로 늘려야 한다. 누리과정이 의무화되면서 사립유치원들은 교육의 자유를 제약당하고 있다. 다양하고 개성 강하던 사립유치원들은 국공립유치원과 같은 모습으로 변해가고 있다. 투명하지만 최대한 자율성이 보장되도록 해야 한다. 누리과정은 느슨한 가이드라인 정도로 두고 현장에서의 교육은 각 유치원들이 결정하게 해야 한다. 그리고 큰 원칙이 벗어나지 않는다면 개별 유치원의 교과 과정에 간섭하지 말아야 한다.

넷째, 국공립유치원도 사립유치원과의 경쟁에 노출시켜야 한다. 그래야 보다 적극적으로 시대의 변화를 교육 내용에 반영하게 된다. 이를 위해 필요한 것이 바우처 제도다. 국공립유치원에 지급되던 예산 중 최소한 30만원정도는 떼어서 학부모의 바우처를 증액시킨다. 그리고 국공립유치원도 부족한 재원은 바우처를 받아서 충당하게 하면 사립유치원과 상당한 경쟁관계가 형성될 수 있을 것이다. 국공립유치원의 교사들은 힘들어 지겠지만 유아교육의 질은 상당히 높아질 수 있을 것이다. 유아교육의 발전은 교사들도 수요자들의 요구에 반응할 때 더욱 잘 이뤄질 수 있다.

## 유아교육에서 '이윤'을 배제하면 경쟁을 통한 '발견'도 없다

김이석  
시장경제제도연구소 소장

김정호 대표의 발제문을 잘 읽었다. 이 글의 취지가 유아를 둔 학부모들, 특히 어머니들에게 제대로 잘 전달돼야 유아들, 결국 우리의 후대들이 더 높은 질의 '가성비가 좋은' 유아교육을 받을 수 있을 것이다.

최근 '사립유치원 비리'를 제목으로 단 무수한 기사들이 쏟아져 나왔었다. 그래서 마치 사립유치원의 '비리'를 더 엄격하게 통제하고 이를 국공립으로 대체하면 더 높은 질의 '가성비가 좋은' 유아교육을 받을 수 있는 것처럼 일반 국민들이 '오도'되고 있다. 소위 사립유치원의 비리에 대한 학부모들의 분노가 이런 유형의 정부 대책에 힘을 실어주고 있는 상황이다.

### 1. 김 대표의 패턴 예측

발제문을 읽으면서 <10.25 정부대책> 평가가 특히 인상적이었다. 소위 유아의 학습권 보장이라는 학부모들이 좋아할만한 명분을 내세워 사립유치원의 폐원이나 원아모집 중단 자체를 할 수 없도록 만든다면, 이것 자체가 사유재산권에 대한 심각한 침해이지만, 단기적으로 폐원이나 원아모집 중단에 따른 혼란을 막을 수 있겠지만 사립유치원 설립자들의 운영의지가 떨어져 유치원 교육의 질이 떨어질 것이라고 김 대표는 '패턴' 예측을 하고 있다.

학부모들 중에도 김 대표의 이런 설명을 이해하는 사람들이 있을 것이다. 그들이 이런 문제들을 내다보게 된다면, 혹은 이런 패턴 예측이 학부모들에게 충분히 알려져서 나중에 이런 예측이 들어맞았다는 것이 '널리' 알려진다면, 지금의 대중적 분노를 자극해서 만들어낸 무리한 정책들을 걷어내는 수순을 '어찌면' 밟을 수도 있을 것이다.

사실 학부모들을 우군으로 삼지 않고서는 문제를 바로잡을 '정치적' 기회는 찾아오지 않을 것으로 봐도 무방할 것이다.

### 2. 왜 2012년에 갑자기 사립유치원에 학교법인용 회계가 들어가게 됐나

발제문을 읽으면서 왜 2012년에 갑자기 사립유치원에 학교법인용 회계가 들어가게 됐나 의문이 들었다. 그 때는 좌파정권이 집권하고 있을 때도 아니지 않은가.

최근 소위 영유아에 대한 보육과 교육 등 국가의 각종 지원이 정치권에서 출산율을 높이는 정책의 하나로 경쟁적으로 제시되고 있다. 이 과정에서 이런 회계에 관련된 법도 제대로 걸려지지 못한 채 입법화된 것은 아닌지 모르겠다. 이런 의문을 제기하는 것은 향후 유사한 실수를 저지르지 않기 위해 어떻게 해야 하는지 발제자의 고견을 듣고 싶기 때문이다.

### 3. ‘이윤’이 부정되면 경쟁을 통한 ‘발견’도 없다

학부모들이 소위 사립유치원의 공공성 강화에 찬동하는 중요한 이유 가운데 하나가 사립유치원들로 하여금 이윤을 누리지 못하게 하면 더 많은 돈의 자녀의 교육에 투입되어 더 좋은 교육을 받을 것으로 ‘오해’하거나 단기적 시야에 갇히기 때문일 것이다.

시장경제의 작동원리를 익힐 기회가 없었던 학부모들로서는 사립유치원들의 이윤획득/손실회피 ‘경쟁’이 그들에게 주는 ‘혜택’을 피부로 잘 느끼지 못할 것이다. 많은 사람들은 “사립학교가 아이들을 불모로 폭리를 누리는 장사를 하고 정부의 감시가 없으면 아이들의 급식도 부실하게 하는데 비리 문제가 터지자 아이들의 급식을 더 주문했을 것”이라는 식으로 반응한다.

흥미로운 것은 학부모들이 직접 내는 돈이 사립유치원에 비해 거의 없는 국공립유치원에 대해 ‘사립유치원이 하는 것들을 더 해 달라’고 주문한다는 점이다.<sup>4)</sup> 김 대표의 말처럼 사립유치원들이 학부모들의 선택을 받기 위해 다양한 서비스들을 개발하는 경쟁을 하고 그 덕에 그런 서비스들이 학부모들이 다른 것에 비해 더 선호한다는 것을 알 수 있는데 국공립유치원은 그럴 동기(유인)가 없다. 시장가격이 없는 사회주의 국가에서 계획당국이 계획을 짜기 위해서도 주변 자본주의 국가의 ‘가격들’을 차용해야 했듯이, 국공립유치원에서 어떤 서비스를 제공하는 게 좋을지 아이디어를 얻기 위해서도 사립유치원들이 필요하다.

소비자들의 자유로운 선택은 더 나은 유아교육의 방법들을 발견하게 해주고 다양한 가치관에 따른 교육이 가능하게 해준다는 점에서 중요하다.

### 4. 스웨덴: 국공립체제에 ‘경쟁을 통한 발견’ 과정 도입하기

정치적 필요에 의해 국공립유치원을 더 늘리거나 유치원 교육의 비용을 거의 국가에서 세금으로 대고 있는 경우에도 ‘경쟁을 통한 발견’의 기능이 작동하고자 노력하는 국가들의 사례가 흥미롭다. 특히 김정호 대표가 소개하는 스웨덴의 경우가 인상적이

4) 국공립유치원에 대해 학부모들이 통학버스 운영을 하지 않는다. 사립유치원에 비해 방과 후 돌봄 시간이 짧다는 등의 불평을 한다. ‘정치하는 엄마들’이란 단체의 공동대표는 “궁극적으로는 사립유치원이 서비스했던 부분을 ‘일하는 엄마’들이 국공립에서도 받을 수 있도록 제도를 보완해야 한다”고 말했다고 한다. “‘바늘구멍’ 국공립유치원 정원 채운 곳이 없었다.” 한겨레, 2018.10.29. 참고.

다.

말하자면 스웨덴은 프리드먼이 말한 ‘바우처’의 원리를 제대로 이해하고 이를 실제 유아교육에 실천해 간 사례로 볼 수 있을 것이다. 그런데 아쉽게도 우리나라는 스웨덴과는 정반대 방향으로 가고 있으니 안타까울 따름이다.

김 대표의 발제문에는 스웨덴이 2008년 UN의 유아교육평가에서 1위를 차지했다고 했다. 1990년대 중반부터 교육의 획일성을 줄이고 경쟁을 통한 발견이 더 가능하게끔 사립유치원을 허용하고 국공립유치원도 사립유치원처럼 취급한 결과 2008년에 그런 평가를 받을 수 있었을 것이다. 1990년대 초반과 2008년 사이에 평가가 어떻게 변했는지 보여주면 더 좋을 것 같다.

## 5. 반곡물법동맹 이끈 ‘코브던’

사립유치원 관련 문제에 대한 김정호 대표의 의욕적인 활동은 인상적이다.<sup>5)</sup> 이런 활동들이 실제로 국공립화의 강화가 아니라 소비자의 선택을 더 중시하는 방향으로 정책을 변화시키려면 어떤 활동들이 어떻게 전개될 필요가 있는지 생각하게 된다. 과거 영국에서 곡물법이 폐지된 것은 이의 폐지가 그들의 이해관계와도 맞았던 사람들의 강력한 지원 아래 코브던(Cobden)과 같은 사람이 곡물법 폐지운동 단체인 반곡물법연맹을 이끌고 그런 정치운동을 강력하게 펼쳤기 때문이다. 반곡물법동맹에 해당하는 반(反)국공립화동맹이 우리나라에서도 결성될 수 있을까.<sup>6)</sup>

---

5) 이에 대한 칼럼으로는 즐고 “유치원 국공립화에 따른 문제점도 살펴야” 아시아투데이, 2018.10.30.

6) 이에 대해서는 즐고, “애덤 스미스에 동조한 英귀족…특권 포기하고 자유무역 시대 열다” 한국경제, 2013.11.1. 참고.

<토론문2>

## 학생 1 인당 공교육비 제도의 도입을 촉구한다

조형곤  
21C미래교육연합 대표

누리과정에 대한 입법부의 무책임한 태도가 사립유치원 비리 문제를 키워왔다. 초중등교육법에는 의무교육을 초등학교와 중학교로 제한하고 있고, 초중학교 교육을 실시함에 있어 국가와 지방자치단체는 학부모로부터 수업료 등 일체의 비용을 받지 않는다는 즉 무상으로 교육한다고 밝히고 있다.

그런데 지난 2012년에 유아교육법 24조가 개정되면서 제1항은 '초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상으로 실시한다'로 개정되었고, 제 2항은 '제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.'고 정의했다. 이에 따라 초중학교는 물론 취학직전 3년까지 국가의 책임이 된 것이다. 여기까지는 전혀 문제가 없어 보인다.

제대로 된 입법부라면 공정하고 합리적인 원칙하에 국가 세금을 투입하도록 법률을 정비했어야 한다. 그런데 입법부는 교육부의 오랜 관행과 타협하거나 교원단체의 압력에 밀려 매우 불공정하고 시대에 뒤떨어진 교육비 지출 구조를 현재까지도 방치하고 있다.

먼저 지방교육재정알리미에 따르면 학생1인당 투자액 규모는 다음과 같다. 학생1인당 투자액은 '학교회계를 제외한 교육비특별회계 세출 결산액을 학생 수로 나누어 산출한 정보'이다.

학생1인당 (만원/연간)	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
2012년		594	699	628	606	611	633	654	664
2013년	745	653	754	668	648	669	654	744	2,492
2014년	817	667	810	759	731	752	713	821	3,717
2015년	834	709	857	764	760	740	728	807	2,267
2016년	909	779	933	859	813	798	790	880	1,865
2017년	1,019	872	1,046	962	922	916	909	1,022	2,010

학생1인당 (만원/연간)	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2012년	554	1,008	849	857	910	1,078	887	739	829
2013년	599	1,096	972	894	963	1,174	964	794	917
2014년	669	1,171	1,045	971	1,045	1,353	1,053	881	946
2015년	699	1,215	969	1,023	1,043	1,303	1,054	877	981
2016년	762	1,290	1,087	1,098	1,099	1,399	1,195	976	1,051
2017년	821	1,555	1,259	1,178	1,230	1,617	1,383	1,085	1,182

경기도는 학생들이 집단적으로 분포하고 있고 규모도 커서 학생 1인당 투자액(공교육비)은 821만원에 불과하지만 전남은 경기도의 두 배인 1,617만원에 이른다.

입법부의 게으름은 이 표 안에도 그대로 숨어 있다. 학생 1인당 투자액에 관한 공정하고 합리적인 원칙이 전혀 없다는 것이 대표적인 사례이다. 선진국 대부분은 학생 1인당 공교육비 규모가 정해져 있다. 다만 도시와 농산어촌으로 구분하여 그 액수가 다소 차이가 날 수는 있겠지만 경기도와 전남의 사례처럼 두 배가 차이가 나는 것은 용납하기 어렵다.

도 단위의 비교는 그나마 다행이다. 개별 학교로 가면 학생1인당 투자액의 차이는 더욱 크게 벌어진다. 전남 보성 관내 득량중학교의 학생1인당 연간 교육비는 7,769만원에 이른다.

즉 초중고 교육비는 학생수를 근거로 한 교육비가 아닌 학교나 교원수에 따른 교육비를 책정하여 보조하는 재정결함보조금 방식으로 운영하고 있다.

그런데 2012년에 누리과정에 관한 유아교육법을 개정하면서 누리과정 예산을 책정할 때는 유치원 원아 1인당 교육비를 들고 나온 것이다. 상식적으로 생각해도 유치원은 초등학교 학생보다 더 많은 비용이 든다. 그래서 국공립 유치원의 경우 매월 114만 원을 보조하고 있다. 그런데 사립유치원에는 그 절반에도 못 미치는 재는 매월 53만 원을 책정했고, 그 중에서 29만 원을 정부가 보조, 나머지는 학부모가 내고 있는 실정이다.

박용진 의원이 소위 사립유치원 비리를 해결하기 위해 박용진 3법의 개정을 추진하

고 있는데 여야가 특별히 이견이 없어 통과될 전망이다이라고 한다.

이에 따르면 매월 29만원은 보조금이 아닌 학부모에게 주는 지원금이라고 한다. 또한 ‘유치원에 지원되는 지원금을 횡령죄로 볼 수 없다는 지원금 판례가 있어 유치원에 지원되는 지원금은 보조금으로 바꾸도록 했다’는 친절한 설명도 덧붙이고 있다.

그렇다면 법이 바뀌기 전에는 사립유치원의 비리는 범죄가 아니지만 언론의 마녀사냥 식 보도는 사립유치원 전체를 범죄집단으로 만들어버렸다.

이제 입법부는 초중고 학생의 교육비를 유아교육처럼 학생 1인당 교육비 제도로 시급히 전환해야 한다. 유아교육법에 명시한 것처럼 교육비의 지원은 원칙적으로 학부모에게 하고 다만 이를 바우처 형태로 지급하여 교육 목적 외에는 그 비용을 쓰지 못하도록 관리하면 될 것이다.

## 사립유치원: '영리 학원'인가 '학교 법인'인가?

신중섭

강원대학교 윤리교육과 교수

유아교육법 개정안이 박용진 의원을 중심으로 발의되었다. 최근 사립유치원 비리가 밝혀지면서 국민의 공분이 높아진 상황에서 국회가 사립유치원에 대한 회계를 투명하게 하고, 지원금을 보조금으로 바꾸고, 교비회계에 속하는 수입이나 재산을 교육목적 외로 부정하게 사용할 수 없도록 하고, 이사장이 원장을 겸직할 수 없도록 하고, 유치원을 학교급식법의 적용 대상에 포함시키는 내용을 담고 있는 법안을 상정한 것이다. 이러한 상황에서 김정호 교수의 발제문은 유치원 교육의 선택권을 옹호하고 교육의 다양성을 지지하는 관점에서 현재 사립유치원의 본질과 현실을 설득력 있게 보여주고 있다. 토론자는 발표자의 원칙과 정책적 대안 제시에 공감하면서 한 가지 근본적인 질문을 제기하려고 한다.

발표자가 인용한 임재택 교수의 글에도 잘 나타나 있듯이 현재 사립유치원 문제는 정부가 보육교육에 국가 예산을 지원하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 정부 지원금이 들어오면서 유치원과 어린이집에 대하여 획일적인 교육 프로그램과 감독과 감시가 가해진 것이다. 정부의 예산 지원은 그냥 오지 않는다. 정부의 예산은 항상 획일적으로 표준화된 교육과정과 정부의 예산 감독이 동행한다. 유치원에 정부 예산이 투입되면서 사립유치원임에도 불구하고 일반 학교와 같이 정부의 관리 감독을 받게 되었다. 이번에 문제가 된 유치원들은 이러한 사실에 둔감하였거나 이러한 변화에 발맞추어 관련법이 정비되지 않은 상태에서 관행적으로 운영하다 문제를 발생시킨 것이다. 이러한 상황에서 사립유치원의 성격과 법적 지위를 다시 근본적인 차원에서 살펴볼 필요가 있다.

여기에서 토론자가 주목한 것은 한국유치원총연합회(한유총)의 입장이다. 발표자가 말한 사립유치원이 제 기능을 발휘하려면 사립유치원의 지위를 어떻게 설정해야 하는가? 한유총의 입장과 발표자의 입장은 어디까지 같고 어디에서 갈라지는가?

한유총은 “출발선에서 불평등을 조장하는 교육부의 공·사립 유치원 차별 정책은 즉각 폐지되어야 합니다.” “대부분의 학부모들은 교육비가 같은 공·사립 중·고교에 자

너를 진학시키지 않습니까? 유치원을 선택할 수 있는 권리를 학부모에게 돌려주어야 합니다. 유치원 학비가 공·사립을 가리지 않고 동일하면 모든 유치원 종사자들이 경쟁적으로 더욱 열심히 일하여 학부모의 선택을 받으려고 할 것입니다.”라고 했다. 한유총은 이러한 논리의 연장선에서 공립유치원과 마찬가지로 사립유치원의 무상교육을 주장하고 있다. 2014년 기준으로 공립유치원의 유아 수는 148,011명이고, 사립유치원의 유아 수는 504,277명인데, 유치원 지원금을 월 468,835원으로 균등분배할 것을 요구하였다. 이를 위해 지방교육재정교부금 예산의 1/5을 유아교육 배정으로 법제화할 것을 요구하였다.<sup>7)</sup>

경기도교육청 등에 따르면 한유총 경기도회는 11월 2일 '사립유치원 공공성 확보를 위한 지원 요청'이라는 제목의 공문을 교육청에 발송했다. 이 공문에서 경기도회는 사립유치원은 투명성과 책무성을 확립하기 위해 '에듀파인'과 '처음학교로'를 전격적으로 수용해 학부모의 편의를 보장하고 유아들의 학습권 보장을 위해 쇄신하겠다고 밝혔다. 이어 교육환경의 안정적 구축과 설립자의 생활권 보장을 위해 합리적 보상(건물 이용료)을 위한 제도도 마련해 달라고 요구했다. 한유총은 그동안 '현행 사립학교법과 유아교육법은 개인사업장인 사립유치원 현실에 맞지 않는다.'며 관련 법 개정을 요구하는 한편 유치원 건물사용료 지급과 잉여금 이월 허용 등이 이뤄지면 원장들이 에듀파인을 받아들일 것이라고 밝혀왔다고 한다.<sup>8)</sup>

사립유치원의 공공성을 강화하면 사립유치원의 시설은 '개인자산'으로 남기 어려워진다. 공공성을 강화하면 '개인'은 줄어들고 국가가 늘어나며, 자연스럽게 '법인화'로 갈 수밖에 없다. 명분을 어떻게 붙이든 '공공성'을 강화하면 사립유치원의 영리 추구는 불가능하게 된다. 사립유치원이 '개인자산'으로 남고, 자신의 설립 철학에 따라 유치원을 운영하려면 국가의 지원과 간섭을 받지 않는 원칙을 설정해야 한다. 국가의 지원은 곧 간섭과 통제, 감독을 병행할 수밖에 없다. 지원만 하고 간섭은 하지 말라는 주장은 현재 우리 사정을 고려하면 국민들의 공감을 얻을 수 없다.

따라서 한유총의 유치원 무상 교육 주장은 발표자가 주장하는 교육 선택권 확장과 근본적인 측면에서 상충한다. 사립 유치원이 공립과 달리 '사립'으로 남아 각각의 교육 철학에 따라 다양한 교육 프로그램을 제공하고, 학부모의 선택을 받으려면 국가의 지원과 감독이 아니라 소비자의 선택과 감독을 받아야 한다. 국가의 보조금이 들어가면 국가의 표준 교육과정과 재정 통제와 감독을 받을 수밖에 없다. 물론 사립 유치원의 등록금은 자율적으로 책정되어 소비자의 선택을 받아야 한다. 이렇게 해야 개인이 설립한 사립유치원은 설립자의 사유재산으로 인정 받고, 수익권을 누릴 수 있다. 현재

7) 한국유치원총연합회, “유치원 무상교육, 어떻게 가능한가: 공·사립 차별 폐지는 유치원 무상교육 실현의 첫걸음”, 2016. <http://www.yoochiwon.or.kr/>

8) 중앙일보, “민주당 5명, 2년 전 한유총 ‘사유재산 강조’ 토론 주최”, 2018년 11월 5일, <https://news.joins.com/article/23094102>.

사립유치원과 국가의 정책 방향을 고려하면 이런 주장이 실행될 가능성이 전혀 없지만, 이론적으로는 그렇다. 물론 현실적으로는 정부지원금과 학부모 원비의 회계 처리를 달리하는 혼합형도 있을 수 있다.<sup>9)</sup>

---

9) 2016년 11월 25일 토론회에서 김정호 전 연세대 경제대학원 특임교수는 “개인이 설립한 사립유치원은 설립자의 사유재산인데 정부가 수익권을 박탈했다”며 “미국 캘리포니아주도 계약 관계에 있는 사립유치원에 비용을 지불하는데 여기엔 시설 사용료도 있다”고 지적했다. 또 다른 발제자인 이학춘 동아대 교수(국제법무학)도 “정부의 지원금과 학부모 원비를 구분해 회계하고 학부모 원비에서 시설 사용료를 받을 수 있게 해야 한다”고 했다. <https://news.joins.com/article/23094102>.