

규제연구 제26권 제2호 2017년 12월

사립유치원 비리 문제에 대한 새로운 시각

김 정 호*

횡령, 부당 내부거래, 친인척 부당 채용 등 사립유치원들의 비리 소식이 자주 들린다. 본 논문에서는 사립유치원 비리의 상당 부분이 유치원 소유자의 개인적 부도덕 때문이 아니라 갑작스럽고 부당한 제도의 변화에서 비롯된 것임을 밝힌다. 원래 사립유치원은 식당이나 개인병원처럼 자영업이었으므로 수입을 어떻게 쓰던 제약이 없었다. 2012년 이후 사립유치원에게 법인을 전제로 한 회계의무를 부과하면서 그 이전까지 제약 없이 이루어지던 지출행위들이 횡령으로 간주되기 시작했고 사립유치원 소유자들은 범죄자로 취급받게 되었다. 이와 같은 제도의 변화는 행정법상 신뢰보호의 원칙을 위배했으며 대한민국 헌법이 보장하는 재산권의 부당한 침해이기도 하다. 현재의 정책이 계속된다면 사립유치원들은 폐업 상황에 내몰릴 것이다. 그 결과 더 많은 국공립유치원들이 필요하게 되어 교육의 질은 높아지지 않은 채 국가교육비 부담만 늘게 될 가능성이 크다. 이런 일을 막고자 한다면 사립유치원들에게 과도기적 적응기를 허용함과 동시에 사립유치원 소유자에 대해 정당한 보상이 지급되어야 한다는 것이 본 논문의 결론이다.

핵심 용어: 사립유치원 비리, 사학기관재무회계규칙, 국공립유치원, 비영리, 사유재산권

* 연세대학교 경제대학원 특임교수, 서울시 서대문구 연세로 50. 연세대학교 경제대학원(kim.chungho@gmail.com)

접수일: 2017/11/06, 심사일: 2017/11/14, 게재확정일: 2017/11/14

I. 서론

우리나라에서 사립유치원은 대부분 부정적 뉴스의 소재이다. 긍정적인 뉴스는 찾아보기 어렵다. 부정적 뉴스의 구체적 형태는 대개 다음의 셋 중 하나에 속한다. 첫째, 사립유치원의 원비가 매우 비싸다는 것, 둘째 사립유치원이 아동을 학대했다는 것, 셋째 사립유치원 소유자들이 돈과 관련된 비리를 저질렀다는 것이다. 이 논문이 다루려고 하는 주제는 세 번째의 이슈이다.

사립유치원 비리에 대한 대다수의 인식은 사립유치원 소유자들이 부도덕하다는 것으로 모아진다. 그러나 필자의 생각은 다르다. 합법적으로 인정되던 관행들이 갑자기 금지한 결과 사립유치원 소유자들이 범법자로 몰리게 된 성격이 강하다. 사립유치원의 정책의 역사를 훑어보면서 이 가설의 정당성을 입증해갈 것이다.

논문은 서론을 포함해서 9개장으로 구성했다. 제2장에서는 사립유치원 비리의 구체적 모습들을 통해 그것의 핵심이 유치원 회계(교비회계)와 개인(유치원 설립자 또는 소유자) 수입·지출을 서로 다른 사람의 것으로 분리해서 보는 제도에서 비롯된 것임을 밝힌다. 제3장에서는 불법화의 잣대가 되는 <사학기관재무회계규칙>이 사립유치원 소유자들의 기존 행동 방식과 왜 충돌을 일으키는지 살펴보았다. 제4장에서는 교육당국이 횡령이나 불법으로 취급하고 있는 행동을 사법부에서는 불법이 아닌 것으로 보는 경우가 많은 현실을 다루었다. 제5장은 사립유치원 정책의 역사 속에서 사립유치원 문제를 비추어보았다. 갑작스럽고 부당한 정책의 변경이 사립유치원 비리의 원인임을 주장했다. 이어서 제6장에서는 사립유치원 정책의 변화가 행정법상 신뢰보호의 원칙을 벗어났음을 밝혔다. 제7장에서는 지금과 같은 정책이 지속된다면 많은 사립유치원들이 문을 닫게 될 것이며 그로 인해 교육의 질은 높아지지 않는 데 국가전체의 유아교육비용 부담만 늘 수 있음에 대해서 논했다. 제8장은 그런 문제

를 해결하기 위한 정책제언이고 제9장은 결론이다.

II. 사립유치원 회계 관련 비리의 구체적 모습과 본질

겉으로 드러나는 모습은 다양하지만 사립유치원 비리의 본질은 공통적이다. 유치원의 수입(또는 재산)을 소유자의 사적인 용도로 사용했거나 또는 빼돌렸다는 것이다. 구체적 형태를 놓고 살펴보자.

다음 내용은 2016년 서울시교육청의 사립유치원 감사보고서¹⁾ 중 사립유치원의 비리에 해당하는 지적사항 중 하나이다. 유치원의 돈으로 소유자의 사적인 비용을 지출했다는 내용이다.

(공과금명목 횡령) xx유치원 원장은 2013. 12월부터 2014. 8월까지 유치원 회계에서 공과금 명목으로 본인의 개인차량 자동차세, 자택 관리비, 자택 가스요금, 배우자(설립자)의 개인차량 자동차세 등 총 9건, 3,415,330원을 지출(납부)하는 방법으로 공금을 횡령함.(2016년 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과)

다음의 건은 2017년 3월에 부산광역시교육청이 발표한 사립유치원 감사결과²⁾ 중 하나다. 교구 등의 거래업체에 실제 가격보다 높은 금액을 지불한 것으로 회계처리를 하고 실제로는 그 차액을 리베이트로 되돌려 받았다는 내용이다.

(리베이트를 통한 횡령) x유치원은 주거래 업체를 지정하여 교구·교재, 부식비, 체험 행사비 등 명목의 지출 서류를 허위 또는 과다하게 작성하여 업체로부터 차액을 현금으로 되돌려 받았다. 되돌려 받은 현금은 원장들이 설립자 ㄱ씨(35세), ㄴ씨(33세), ㄷ씨(61세)에게 전달하거나 설립자 3명(ㄱ, ㄴ, ㄷ)이 거래업체로부터 직접 리베이트를 수수하였다.

1) 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과 발표, 2016.01.05

<http://enews.sen.go.kr/news/view.do?bbsSn=127871>

2) 부산교육청, 일가족 운영 6개 사립유치원 비리 적발, 2017.3.15.

http://news.pen.go.kr/04/01_report.php?m=view&p=b008&uid=81841&page_num=4&keyfield=&key=

이렇게 하여 밝혀진 금액만 54억7,800여만원에 달한다.

아래의 건 역시 횡령 사건인데 장부상으로는 교사에게 지급한 것으로 회계처리 했지만 실제로는 소유자 본인이나 가족에게 지급한 경우이다.

(강사비 명목 횡령) ○○유치원 원장은 2014회계연도의 예산을 집행하면서 유치원 회계에서 강사 2명에게 지급하여야 할 5건, 총 16,844,520원을 정당한 채주가 아닌 본인 개인 계좌와 배우자(설립자)의 개인계좌로 이체·처리하는 방법으로 공금을 횡령함.(2016년 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과)

‘사유재산공적이용료’라는 생소한 명목으로 자금을 인출해서 지적당한 경우도 있다. ‘사유재산공적이용료’는 사립유치원들이 자신들의 투자에 대한 정당한 대가를 인정받겠다며 스스로 만든 회계 항목이다. 국가가 사유재산인 사립유치원을 공적인 용도로 사용하고 있으니 정당한 대가를 인정받겠다는 것이다. 그러나 교육부나 교육청은 이 항목을 인정하지 않고 있기 때문에 횡령이 되는 셈이다.

(사유재산공적이용료 인출) ○○유치원은 유치원회계에서 사유재산 공적 이용료 명목으로 18,500,000원 지출(경상남도 사립유치원 감사결과 2016)³⁾

이와 같은 횡령 성격의 비리 또는 회계 부정 사례는 감사를 받은 거의 대부분 사립유치원에서 적발되었다. 예를 들어 경기도교육청이 2017년 3~7월 동안 사립유치원 21개소를 감사했는데 21개 원 모두에서 회계부정 사례가 드러났다.⁴⁾

3) 경상남도교육청, 사립유치원 특정감사 결과. 2016.10.10.

4) “경기지역 사립유치원 ‘부적절 회계’ 무더기 적발,” 뉴시스 2017년 9월 11일.

III. 사학기관재무회계규칙과 자영업적 관행의 충돌

비리의 사례가 한두 군데가 아니라 대부분 사립유치원에서 일어나고 있다면 그 이유를 단순히 당사자들의 부도덕함으로 돌리기 전에 제도적 결함은 없는지를 살펴볼 필요가 있다. 모든 사립유치원 소유자들이 다 부도덕한 사람이기는 쉽지 않을 것이기 때문이다. 필자는 그 이유를 정부가 합법적으로 인정되어 오던 관행을 갑자기 불법으로 간주했기 때문이라고 생각한다.

먼저 현재 사립유치원의 수입과 지출에 대해서 적용되고 있는 제도에 대해서 살펴보자. 교육당국은 사립유치원의 수입과 지출에 <사학기관재무회계규칙(이하 회계규칙이라 함)>을 ‘준용’하고 있다. 적용이 아니라 ‘준용’이라는 용어를 쓴 것은 엄밀한 의미에서 봤을 때 다수의 사립유치원들은 <회계규칙>의 적용대상이 아니기 때문이다. <회계규칙>은 학교법인들을 염두에 둔 규칙인데 사립유치원의 대다수는 법적으로 법인이 아니라 사인(私人)이 운영하는 사업이다.

아래의 <표 1>은 우리나라 유치원의 기관형태별 분포를 보여준다. 2017년 교육통계연보에 따르면 사립유치원 4,282개소 중 87.0%인 3,724개소가 법인이 아닌 사인의 사업으로 운영되고 있다. 교육당국은 법인이 아닌 사인의 사립유치원을 법인으로 간주한 채 <회계규칙>을 ‘준용’하게 되었고 그 결과 많은 문제들이 발생하고 있다.

<표 1> 기관 형태별 유치원 분포

		시설 수(개)	
국립		3	
공립		4,744	
사립	사인(私人)	3,724	4,282
	법인	515	
	군부대	12	
	기타	31	

자료: 2017 교육통계연보

<회계규칙>은 사립유치원이 이 규칙에 열거된 항목으로만 지출을 허용한다. 인건비나 급식비, 교구 조달 비용 등이 허용된 항목들이다. 기존의 관행과 충돌을 빚는 부분은 유치원

소유자의 수입과 관련된 지출이다. <회계규칙>은 자기 돈을 투자해서 유치원을 설립한 소유자의 투자와 기여에 대한 보상을 전혀 인정하지 않는다. 소유자는 시설을 투자했다거나 소유했다는 이유만으로는 유치원의 돈을 1원도 가져갈 수 없다.

유치원에 급한 일이 생겨서 설립자가 일시적으로 투입한 개인 돈을 회수하는 것조차 허용되지 않는다. 다음의 감사 지적사항은 이 문제에 대한 교육당국의 태도를 분명히 보여준다.

(불법적 상환) ☆☆유치원에서는 설립자가 2013. 3월 개원 전인 2012. 5~6월 공사한 수영장 시설공사비 중 90,000,000원을 개원 후인 2014. 1~2월 유치원 회계에서 지급하는 등 설립자 부담액을 유치원 회계에서 부적정하게 상환하였음.(2016년 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과)

설립자가 유치원 수영장을 만들기 위해 9천만을 지출했는데 유치원 개원 후 유치원 수입 중에서 그 돈을 도로 찾아간 것이 불법이라며 지적한 것이다.

<회계규칙>은 묵시적으로 설립자가 유치원 부지, 건물, 교구 등 유치원 시설을 유치원에 무상으로 출연한 것으로 간주한다. 투자의 원본을 회수하는 것도, 투자에 대한 보수를 회수하는 것도 인정되지 않음은 그 때문이다. 설립자가 당초에 무상 출연할 의사가 있었는지의 여부는 고려의 대상이 되지 않는다.

따라서 소유자라는 이유만으로는 유치원의 재산과 수입을 1원도 가져갈 수 없다. 법적으로 유치원은 학교이며, 학교는 비영리단체여야하기 때문에 설립자라도 그 수입과 재산에 손을 댈 수 없다는 것이 <회계규칙>이 요구하는 원칙이다.

소유자(또는 설립자)가 유치원 수입 중에서 합법적으로 돈을 가져갈 수 있는 방법은 원장이나 교사, 행정직원 등의 직책을 가지고 급여를 받는 것이다. 사립유치원에는 설립자의 가족이 여러 명 근무하는 것을 쉽게 찾아볼 수 있는 것은 이런 이유 때문이다. 가족들이 급여를 받는 과정에서 <회계규칙>을 벗어나 불법이 발생하기도 한다.

2014년 7월부터 한국유치원총연합회의 주도로 적지 않은 수⁵⁾의 사립유치원들이 자신들의 부지와 건물투자, 그리고 소유자로서의 기여에 대한 대가를 인정받아야겠다며 <사유재산

5) 한국유치원총연합회에 따르면 2016년 9월말 현재 약 62%의 사립유치원이 사유재산공적이용료 명목의 지출을 했다고 한다.

공적이용료>라는 이름의 비용항목을 만들어 지출을 시작했다. 그러나 이미 앞서 보았듯이 현재의 법제 하에서는 그것도 불법행위이고 사립유치원 비리의 또 다른 모습으로 간주된다.

이처럼 <회계규칙>으로 대표되는 공식적 제도는 사립유치원 소유자들이 유치원을 위한 부지와 건물, 교구, 노력 등을 유치원에게 무상으로 출연한 것으로 간주하지만 정작 유치원을 세우고 경영하는 소유자 자신들은 그렇게 받아들이지 않아왔다. 자기가 세운 유치원의 모든 것은 본인의 소유이기 때문에 유치원에서 수입을 얻는 것은 당연한 본인의 권리로 생각해왔다.

사립유치원이 사인의 사업으로 운영되어 왔다는 것은 일종의 자영업으로 운영되어 왔다는 말이기도 하다. 자영업자들은 사업장의 회계와 개인적인 수입·지출을 구분할 의무가 없다. 그렇기 때문에 횡령이라는 개념 자체가 성립하지 않는다. 예를 들어 동네 식당 주인이 손님에게서 받은 음식 값을 모아서 개인적인 용도로 사용하는 것은 횡령이 아니라 당연한 권리이다. 식당 돈을 가지고 개인용 자동차를 구입한다고 해서 잘못된 것이 없다. 자기 돈을 자기가 쓰는 것일 뿐 고객 돈이나 식당 돈을 횡령하는 것이 아니다.

마찬가지로 동네 의원을 운영하는 의사가 환자나 보험공단에서 받은 진료비로 해외여행을 간다고 해서 이상한 일이 아니다. 물론 세금 계산을 위해 사업상의 비용과 개인적인 비용을 구분할 필요가 있기는 하나 그것은 세무 상의 문제일 뿐, 병원 돈을 개인적인 용도로 쓴다고 해서 잘못된 것은 없다. 새로 법을 만들어 그것을 횡령이라고 벌준다면 오히려 그 법이 잘못된 것이다. 환자들도 자기가 낸 돈이 왜 치료에 쓰이지 않고 사적인 용도에 쓰이냐고 따질 권리가 없다. 환자들이 따질 권리를 가진 것은 치료의 질일 뿐이다.

대다수의 사립유치원들(법인유치원을 제외) 동네 의원들과 같은 상황이었다. 학부모로부터 받은 돈을 어떻게 쓰든 그것은 재량 사항이었다. 학부모들에게 중요한 것은 유치원비에 비해서 교육이 만족스러운지의 여부(요즈음 표현으로 ‘가성비’)일뿐 유치원의 수입을 어떤 용도로 사용하는지는 학부모가 관여할 대상이 아니었다. 제5장에서 살펴보겠지만, 대다수의 사립유치원들은 자영업적 경영을 염두에 두고 설립되었다고 봐야 할 것이다.

문제가 생긴 것은 2012년 정부가 누리과정을 시작하면서 자영업으로 운영되어 오던 사립유치원에 대해서 학교법인에게 적용해오던 <회계규칙>을 준용하면서부터다. 누리과정과 더불어 유아의 학부모들에게 유아용 바우처가 지급됐고 바우처를 받은 사립유치원들도 결국 정부의 보조금을 받기 때문에 사실상 공교육기관으로 봐야 한다는 것이 정부의 시각이었

다.6) 그 결과 사립유치원을 대상으로 한 특정감사가 시작되어 사인인 사립유치원에 대해서도 학교법인용의 <회계규칙>이 준용되기 시작했다.

<회계규칙>은 소유자 개인의 수입·지출과 유치원 회계(교비회계)를 분리할 것을 요구한다. 유치원은 소유자와는 분리된 별개의 법인인 것으로 전제되기 때문이다. 유치원 회계로부터는 <회계규칙>이 인정하는 항목 이외의 지출은 전혀 인정되지 않게 되었고 시설에 대한 투자, 소유자의 기여는 부인되기에 이르렀다.

이와 같은 <회계규칙>의 원리를 엄격히 적용하면 결국 사립유치원 소유자들의 자기 유치원에 대한 소유권은 형해화된다. <회계규칙>은 사유재산권의 내용인 사용·수익·처분권 중 수익과 처분권을 부인하기 때문이다. 수익과 처분권을 박탈당한다는 것은 실질적으로 몰수된 것과 크게 다르지 않다고 봐야 한다.

학교법인 대상의 <회계규칙>을 비법인 사립유치원에 적용할 때 이런 문제가 발생하기 때문에 많은 전문가들이 개인이 설립한 비법인 사립유치원을 위한 별도의 회계규칙 제정을 제안했다(이학춘(2017), 박세규(2017), 김정호(2016) 등). 실제로 상당히 구체적인 시도도 있었다.

사립유치원 소유자들이 주축이 되어 자신들의 특성이 반영된 회계규칙을 제안했지만 정부 측의 동의를 얻어내지 못했다(김성섭·유구중, 2016, p. 75). 한편 정부 측도 사인인 사립유치원에 적용할 새로운 <회계규칙>을 제안했지만 여기에 대해서는 사립유치원 소유자들이 거부했다. 새 규칙안이 자신들의 핵심적 요구사항인 시설 투자와 최고경영자로서의 기여에 대한 보수를 인정하지 않기 때문이었다. 소유자들은 새로운 회계규칙 제정을 위한 공청회가 열리지 못하도록 회의장 점거까지 하기에 이르렀고 사인인 사립유치원에 맞는 회계규칙은 제정되지 못했다. 하지만 그런다고 해서 사립유치원들이 2012년 이전과 같이 운영할 수 있는 것은 아니었다. 사인인 사립유치원을 위한 회계규칙이 없기 때문에 오히려 학교법인을 전제로 한 <회계규칙>을 피할 수 없게 된 것이다. 그러는 동안 사립유치원 소유자들이 익숙해져 있던 관행은 정부가 감사를 벌일 때마다 불법행위로 지적되고 처벌을 받았다. 급기야 전국의 교육감들까지 개인 설립 사립유치원에 맞는 재무회계 규칙을 제정해 달라고 교육부에 건의하기에 이르렀지만(전국시도교육감협의회, 2016) 언제 가능할지 알 수 없는 상태다.

6) 신하영·김수경(2016), p. 101.

IV. 사법부 및 세정당국의 상반된 태도

흥미로운 것은 같은 사안에 대해서 국가기관 사이에 상반된 입장을 보인다는 사실이다. 행정부의 교육당국이 범죄라며 검찰에 고발한 사안을 검찰이 무혐의나 증거불충분으로 불기소처분하기도 하고 재판부가 무죄로 판결한 경우들이 있다. 또 다른 사례는 세정당국이 사립유치원의 교지와 교사를 학교법인이 아닌 사인의 소유인 것으로 봐서 재산세를 부과한 경우이다.

첫 번째의 경우부터 살펴보자. 감사결과 비리가 드러나면 교육청은 사립유치원에 대해 여러 가지의 조치를 취한다. 해당금원에 대한 보전⁷⁾, 회수⁸⁾, 학부모환급 등 재정적 조치, 감봉 정직 파면 등 행정적 조치, 그리고 경찰에 수사의뢰 및 검찰에 고발을 한다. 예를들어 경기도교육청은 2015-2017 기간 동안의 감사결과를 토대로 62 곳에 대해서는 재정적 조치, 18개 곳에 대해서는 경찰에 수사의뢰⁹⁾, 4곳에 대해서는 검찰에 고발조치했다.¹⁰⁾ 그런데 수사의뢰나 고발 조치된 사안에 있어서 무혐의로 불기소 처분되는 경우가 자주 있다. 검찰이 무혐의로 봐서 불기소 처분한 사례 하나를 소개하면 다음과 같다.

2015년 서울시교육청 감사에서 2개의 사립유치원이 교비를 무단횡령에 대해 검찰에 형법상 업무상횡령 등으로 형사 고발됐다(서울서부지검 및 서울북부지검). 4~5개월간의 변론과정을 거쳐 각각 무혐의 결정이 내려졌다. 비법인 사립유치원은 ‘개인 사업자’와 유사하기 때문에¹¹⁾ 유치원의 돈을 개인적으로 지출한 것을 업무상횡령이라고 볼 수 없다는 이유에서였다.

검찰에 의해 기소는 됐지만 재판 끝에 무죄로 결정된 사례도 있다.

2012년 8월 울산지검은 경남지역 모 유치원(설립자 겸 원장이 단설유치원 설립반대 투쟁

7) 보전이란 부당하게 집행한 금액을 유치원 회계통장으로 환입하는 것을 말함. 서울시교육청(2016), p.1 참조.

8) 회수란 부당하게 집행된 금액을 국고로 회수하는 조치. 서울시교육청(2016), p. 1. 참조.

9) 경기도교육청, 2015~2017년도 사립유치원 특정감사 결과보고서(요약), 2017, pp. 1-2..

10) 경기도교육청 회계부정 사립유치원 고발, 세계일보 2017.9.11

11) 박세규, 사학기관재무회계규칙 일개개정안에 대한 의견, 사립유치원의 발전을 위한 정책토론회 자료집, 한국유치원총연합회, 2016. 11. 25, p. 85.

위원장이 10억 여원의 교비를 횡령한 혐의를 수사했는데 6억 원에 대해서는 무혐의 처분, 나머지 4억 원에 대해서는 사립학교법 위반혐의로 기소됐다. 1심에서는 벌금 1,000만원이 선고되었으나 2심에서는 1심을 파기하고 무죄판결이 내려졌다.

사립유치원 설립자들이 업무상 횡령으로 문제가 되는 이유는 교비계좌(유치원의 공식 계좌)의 돈을 개인적으로 인출하기 때문이다. 교비계좌를 설립자의 개인소유가 아닌 별개의 유치원이라는 법인체의 소유로 본다면 법률적으로 횡령죄가 성립된다. 교육당국은 이런 입장을 취하기 때문에 대부분 감사 대상 사립유치원 설립자들이 횡령죄를 범했다며 적발하게 되는 것이다. 하지만 교비계좌 역시 설립자 개인의 재산임을 인정하게 되면 더 이상 업무상 횡령이라는 개념이 성립하지 않는다. 어차피 자기 소유인 여러 개의 계좌 사이에서 돈을 옮긴 것에 불과하기 때문이다. 무죄라는 판결은 사립유치원이 소유자와 분리된 학교법인인 아니라 소유자 개인과 분리 불가능한 사유재산임을 인정하기 때문에 나왔다고 봐야 한다.

또 한 가지 눈에 띄는 혼란은 세금 부과에 대한 세정 당국의 시각이다. 사립유치원은 원래 초중등교육법 제2조의 학교로 규정되어 있어서 비과세기관으로 지정되어 있었으나 2004년 유아교육법이 제정되면서 초중등교육법에 의한 학교의 지위를 상실하게 되어 더 이상 비과세기관이 아니다. 이후 2011년 지방세특례제한법이 시행되면서 감면기관으로 지정되었다가 2015년부터 재산세의 15%가 부과되고 있다. 2019년부터는 100% 과세가 이뤄질 예정이다.¹²⁾ 물론 세금은 설립자의 개인재산으로 납부해야 한다. 이는 세정당국이 사립유치원의 재산을 별개의 유치원 재산이 아니라 설립자의 개인재산으로 보고 있음을 보여주는 증거인 셈이다.

V. 사립유치원 비리의 역사적 이해

사립유치원 설립자들은 처음부터 횡령을 저지를 생각으로 사립유치원을 세웠던 것일까? 그렇지 않다는 것이 이 논문의 시각이다. 원래는 합법적으로 인정되던 투자수익 회수 행위

12) 박세규(2016), p. 86에서 인용.

가 갑자기 불법화 되면서 사립유치원 소유자들은 범법자들이 되었다. 사립유치원 제도의 역사를 간략히 살펴보고자 한다.

사립유치원 비리의 핵심은 유치원의 수입 또는 재산을 소유자가 가져가는 데에 있는데 이것은 영리성의 문제이기도 하다. 사립유치원이 자영업자로서 경영되어 왔다는 것은 (묵시적이긴 하지만) 영리행위가 인정되었다는 뜻이다. 사립유치원의 역사에서 영리성에 대한 법의 태도는 두 번 변화를 거친다.¹³⁾

1980년 이전까지 우리나라의 사립유치원은 모두 비영리조직이어야 했다.¹⁴⁾ 돈 벌 목적으로 유치원을 세우는 것은 허용되지 않았다. 따라서 사립유치원은 뜻있는 독지가가 사회에 기부한다는 생각으로 설치한 것이었다. 기부가 드물었던 사회인만큼 사립유치원도 그 숫자가 매우 작았다. 교회나 대학 등에서 세운 것이 사립유치원의 거의 전부였다. 석성환(2006)은 다음과 같이 증언하고 있다.

“우리나라의 교육법제는 일본이 받아들인 독일법제의 내용을 그대로 답습하고 있었는데, 교육은 무상이어야 한다는 내용이었다. 즉 교육은 국가가 하거나 또는 돈 많은 부호들이 자선 사업으로 하는 것이어야 했다. 그렇기 때문에 학교를 만들어 교육도 시키면서 생활도 해결하는 것은 허용되지 않았다. 대학교 등과 달리 자선사업으로 유치원을 하려는 사람은 드물었기 때문에 유치원의 숫자도 미미했던 것이다.”(석성환, 2006, pp. 5-6).

제5공화국에 들어와 사립유치원이 갑자기 증가하게 된다. 사립유치원 제도의 커다란 변화 덕분이었다. 당시 전두환 대통령의 다음과 같은 지시사항은 변화의 성격을 집약적으로 보여준다.(1981년 8월 27일 국무회의시 대통령 지시사항, 문교행정(1982, p. 9)

- 유아교육을 위한 시설이나 교사의 자격, 보수 등이 비현실적이므로 이를 점차 개선해나갈 것.

13) 유아교육 제도의 전반적 역사에 대해서는 김종해 등(2005) 참조.

14) 이 부분에 대해서 익명의 심사자의 의견을 밝혀두고자 함. 1980년대 이전에도 사립유치원들은 주로 선교자금 확보 및 교회운영을 위해 설립되고 운영되었기 때문에 돈벌이 목적이 아니었다고 단정할 수 없다는 것이 심사자의 의견임. 하지만 이런 사실을 인정하더라도 이것이 영리성에 대한 인정이었는지는 확신하기 어렵다고 생각함.

- 특히 육아원이나 유치원의 시설기준이 불합리하니 관계규정을 개정하여 유치원 경영을 원하는 사람은 누구나 운영할 수 있도록 현실화할 것.
- 유치원은 원칙적으로 유료로 하며 효율적으로 성과 있는 유아교육이 되도록 할 것.

사립유치원의 확대는 ‘취학 전 아동교육의 확대’라는 제5공화국의 큰 국정과제를 실현하기 위한 하부 수단 가운데 하나였다. 유아교육은 전두환 대통령의 특별한 관심 사항 가운데 하나였다. 당시 문교부 종합기획관이었던 양재도씨¹⁵⁾는 대통령의 지시사항을 다음과 같은 정책으로 구체화했다.(석성환, 2006, p. 6에서 재인용.)¹⁶⁾

- ① (자격을 갖춘 원장은 없어도 되지만) 유자격 교사는 반드시 둘 것
- ② 시설 설비나 운영에 있어서는 자율에 맡길 것
- ③ 누구나 유치원을 설립하고자 하면 제한 없이 인가할 것
- ④ 유치원 운영에 일체의 간섭을 하지 말고 학부모들의 선택에 맡길 것

새로운 정책은 사립유치원 설립과 운영의 자유를 허용함과 더불어 (최소한 묵시적으로는) 영리성도 허용한 것이었다. 유치원의 운영에 일체 간섭을 하지 말라는 것은 영리 목적으로 운영되더라도 묵과하라는 의미를 지닌다. 실제로 사립유치원들은 영리목적으로 세워지고 운영되었다. 회계나 프로그램의 운영에 대한 개입도 없었다. 유치원의 매매도 거의 자유롭게 허용됐다.

이와 같은 정책 변화 덕분에 사립유치원의 숫자는 빠르게 증가했다. 다음의 표는 제5공화국 당시 우리나라 유치원 숫자의 변화 추이다. 1980년 861개이던 사립유치원의 숫자는 1981년 1,063개, 1982년 1,135개, 5공화국이 끝나고 제6공화국이 시작되던 1988년에는 3,402개가 되었다. 7년 사이에 새로 설립된 사립유치원의 숫자는 2,559개로서 1980년까지 설립된 것의 3배에 달한다.

단기간에 사립유치원이 급등했던 이유는 유치원 경영의 자유화에 있었다. 특히 투자에 대

15) 양재도씨는 1980년 당시 문교부 종합기획관이었으며 그 전까지 서울시내 여러 교육청의 교육장을 역임했음. 석성환(2006).

16) 보다 상세한 사립유치원 확대방안에 대해서는 심은희(2012, pp. 398-399) 참조.

한 수익을 취할 수 있게 허용해준 것이 크게 작용했다. 만약 1980년 이전과 마찬가지로 사립 유치원을 경영할 수 있는 유일한 방법이 시설을 만들어 무상으로 출연하는 것뿐이었다면 사립유치원이 급작스럽게 증가할 이유가 없었을 것이다.¹⁷⁾

〈표 2〉 제5공화국 시기 유치원 수 추이.

(단위: 개, %)

	전체 유치원 수	사립유치원 수
1980	901	861(95.5)
1981	2,958	1,036(35.0)
1982	3,463	1,135(32.8)
1983	4,276	1,714(40.0)
1984	5,183	2,069(39.9)
1985	6,242	2,475(39.7)
1986	7,233	2,900(40.1)
1987	7,792	3,233(41.5)
1988	8,030	3,420(42.6)

자료: 심은희(2012, p. 291)에서 재인용하여 정리함.

이처럼 제5공화국에서 설립된 2,559개의 사립유치원은 (묵시적으로) 영리성을 인정받았던 셈이다. 또 유치원 회계와 소유자의 개인 회계 사이에 구분을 요구받지도 않았다. 유치원의 돈은 곧 소유자의 개인의 돈이었다. 유치원에 대한 실질적 감사와 평가의 주체는 교육부나 교육청이기보다 학부모였다. 그리고 평가의 기준은 회계처리의 적정성이 아니라 교육의 수준과 질이었다.

2012년 누리과정이 시행되면서 상황이 달라지기 시작했다. 제3장에서 이미 설명했듯이 사립유치원은 공교육의 일부로 인식되었고 공교육기관인 학교법인용의 <회계규칙> 준수여부에 대한 감사가 시작되었다. 많은 사립유치원 소유자들이 불법행위를 했으며 적발되었고 처벌되었다.¹⁸⁾

이때부터 사립유치원 소유자들은 제도의 내용이 이전과는 달라졌음을 느끼기 시작했다. 1981년부터 30년 가까이 존속해온 제도가 ‘유치원-소유자 일체형’이자 ‘영리성 허용형’이었

17) 실제 사립유치원을 설립해서 운영하는 김성섭(2014, p. 99) 이사장도 같은 취지의 뜻을 밝혔다. “개인이 자신의 전 재산을 사회 환원하기 위해 전국에 4천여 유치원을 설립했다고 볼 수 없다.”

18) 사립유치원 지원관리. 운영실태 특정감사 결과(2012. 5. 29.~ 6. 27.)

<http://moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=345&boardSeq=44610&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=37&s=moc&m=040103&opType=N>

다면 2012년에 모습을 드러낸 새로운 제도는 ‘유치원-소유자 분리형’이자 ‘시설 헌납을 전제로 하는 비영리형’이었다. 제도의 근본적인 변화가 이뤄진 것이다. 필자는 이 같은 변화가 사립유치원 회계 비리의 역사적 근원이라고 생각한다.

사립유치원 정책의 역사가 이렇게 때문에 어느 시기에 설립되었는지에 따라 유치원 설립의 인가조건이 무엇이었는지도 달라졌다고 봐야 한다. 1980년 이전에 설립된 사립유치원의 설립자는 비영리성이 설립인가의 조건임을 분명히 알고 있었을 것이다. 2013년부터 설립된 유치원들도 그랬을 가능성이 높다. 물론 설립인가시 교육청이 비영리성을 인정하는 각서 같은 것을 요구하지는 않는다. 각서에 대한 서명은 유치원에 자금이 부족하면 설립자가 책임지고 해결한다는 내용에 대해서만 이루어진다. 그럼에도 불구하고 2012년 말에는 사립유치원 감사의 결과가 언론에 보도되었기 때문에 그후부터 새로운 유치원을 설립하는 사람들은 비영리성이 사립유치원 제도의 조건임을 인지했을 가능성이 높다.

정리하자면 이렇다. 1980년 이전, 그리고 2013년 이후 설립된 사립유치원은 비영리성 또는 기존의 <회계규칙>이 설립인가의 전제 조건이었다고 봐도 된다. 그러나 1981년부터 2012년 사이에 설립된 유치원들은 비영리성 또는 <회계규칙>의 준수를 설립인가 조건으로 여기지 않았고 정부 역시 그런 조건을 요구하지 않았다. 자영업자로서의 경영, 그에 따른 묵시적 영리성이 허용되었다고 봐야 할 것이다.

각각에 해당하는 사립유치원의 숫자는 얼마나 될까. 분기점이 되는 해의 사립유치원 숫자를 확인해보자. 1980년 861개소, 2012년 4,013개소, 2016년 4,291개소이다. 1980년 이전에 설립된 곳은 861개소, 2013년 이후에 설립된 곳은 278개소(4,291-4,013)이다. 비영리성에 동의했거나 또는 최소한 비영리성을 암묵적 인가조건으로 인정한 경우는 1,139개소(861+278)라고 할 수 있다. 한편 1981년부터 2012년까지 설립된 곳은 3,152개소(4,013-861)인데 이들은 실질적으로 자영업자로 운영해도 된다는 조건으로 인가를 받았다고 봐야 할 것이다.

사립유치원 비리는 대부분 자영업적 경영을 예상하며 설립된 곳에 갑자기 <회계규칙>이 강요되면서 생겨난 현상이라고 봐야 한다. 교육당국이든 언론이든 국민이든 이와 같은 역사적 맥락을 무시하고 사립유치원의 겉모습만으로 단죄하고 있는 듯하다.

VI. 사립유치원 정책의 변화 방식과 신뢰보호의 원칙

사립유치원 정책의 역사를 알아가면서 납득하기 힘든 부분이 생겼다. 사립유치원 소유자에게 완전한 자영업적 경영이 허용되다가 국공립유치원처럼 사적 수익을 전면금지되는 것은 굉장한 정책의 변화이다. 합법적으로 인정되어 오던 재산권을 심각하게 침해하는 것이다. 이 정도로 시민의 재산권을 침해하는 규제를 도입하는 일이라면 그 과정에서 치열한 논쟁이 있어야 마땅할 텐데 놀랍게도 언제 어떤 경위를 거쳐 제도가 바뀌었는지 알기조차 어려웠다. 입법예고도 이뤄지지 않았다. 느닷없이 2012년의 특정감사 때부터 새로운 제도가 집행되기 시작한 것이다.

이와 관련해서 필자가 발견할 수 있었던 최초의 언급은 2008년 8월 18일자 교육과학기술부의 질의 회신 내용이다.

- 질의: 사립유치원이 유치원만 운영하고 있다면 비영리단체인가요?
- 회신: 유아교육법에 의거 학교 및 유치원 등과 같은 공공기관 및 비영리법인으로 분류되며, 문의하신 사립유치원은 비영리단체로 볼 수 있음을 알려드립니다. (회신일 : 2008. 8. 18. [유아교육지원과])

회신의 시기가 2008년이니까 늦어도 노무현 정부 때에는 정책기조에 변화가 있었다는 말인데, 정책변화에 대한 공식적인 발표를 발견할 수 없다. 더욱 이해하기 힘든 것은 정책 기조를 바꾸고도 교육당국이 한동안 새 제도를 집행하지 않았다는 사실이다. 2012년 교육부의 특정감사 때 갑자기 새로운 제도들이 집행되기 시작했다.

정부의 행정행위는 신뢰보호의 원칙을 지켜야 한다. 명시적이든 묵시적이든 행정 기관의 언동이 있었고 그것을 사인(개인)이 신뢰한 경우, 그 신뢰는 보호되어야 한다는 것이 신뢰보호의 원칙이다(고현환, 2011, pp. 2-3). 개인들 사이에도 신의가 중요한 데 정부와 국민 사이의 신뢰가 중요함은 굳이 설명할 필요가 없겠다. 행정절차법도 다음과 같이 규정하고 있다.

행정절차법 제4조(신의성실 및 신뢰보호)

- ① 행정청은 직무를 수행할 때 신의(信義)에 따라 성실히 하여야 한다.

- ② 행정청은 법령등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여졌을 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니 된다.

교육당국은 사립유치원 정책의 근간을 바꾸면서도 신뢰보호의 원칙을 무시했다. 자영업적 경영을 허용했다가 갑자기 부인하는 것, 정책 기조를 바꿨지만 당사자들에게 알리지 않는 것, 정책 기조를 바꾸고도 집행하지 않은 것 등 교육당국의 정책 변경과 집행 방식은 행정 행위의 중요한 원칙인 신뢰보호의 원칙(행정절차법 제4조. 신의성실의 원칙)을 파괴하고 있다.

VII. 과잉불법화의 예상 효과 또는 부작용

사립유치원에 대한 갑작스런 정책의 변화는 여러 가지의 파급효과를 초래했고 앞으로도 그럴 것이다. 첫째, 가장 심각한 효과는 사립유치원 소유자들을 갑자기 범죄자로 만들었다는 것이다. 대다수 사립유치원의 소유자들은 정당하게 유치원을 운영해왔다. 갑작스러운 정책변화로 인해 이들을 범죄자로 만들었는데 이는 그 자체로서 심각한 부작용이다. 합법적이던 행동을 갑자기 불법화한 이 정책도 부당하다고 봐야 한다.

둘째, 사립유치원의 교육에 대한 신뢰 저하 효과다. 횡령이나 저지르는 파렴치범이 교육을 한다는데 신뢰를 가질 사람은 없을 것이다. 사립유치원에 아이를 보내는 학부모들이 그런 생각을 가지게 되었을 것이다. 그러나 사립유치원의 소유자들이 갑자기 도덕적으로 타락해서 그렇게 된 것이 아니다. 합법적이던 행동을 새로운 제도가 범죄로 규정했기 때문이다. 정부의 정책이 사립유치원 교육에 대한 신뢰를 떨어뜨렸다.

지금과 같은 제도가 지속된다면 사립유치원에 대한 사회의 신뢰는 더욱 낮아질 것이다. 사립유치원 소유자들이 재정적으로 생존하기 위해서는 필연적으로 유치원의 수입 중 일부를 사적 용도로 사용할 수밖에 없을 것이고 그 행위들은 <회계규칙>에 의해 횡령이기 때문에 계속 적발될 것이다. 그리고 횡령이나 저지르는 사립유치원을 신뢰할 사람은 많지 않을 것이다. 그럴수록 우리나라 유아교육의 성과도 낮아질 것이다. 부당한 정책변화로 인한 부

정적 효과이다.

이런 문제를 해소하려면 사립유치원의 소유자가 정당한 보상을 받을 수 있도록 회계제도의 개정이 필요하다. 이 문제에 대해서는 다음 장에서 논의할 것이다.

또 다른 부정적 효과도 예상된다. 사립유치원의 대량 폐업 사태와 그에 따른 교육의 질 저하, 그리고 교육비의 상승이 사립유치원 정책변화에 따른 세번째의 효과이다.

변화된 제도 하에서 사립유치원 소유자들은 원장이나 교사, 직원으로 취업해서 급여를 받는 것이 수입을 취할 수 있는 유일한 방법이다. 나이가 많아서 원장직을 할 수 없는 소유자, 또는 두 개 이상의 유치원을 경영하고 있는 소유자는 수입을 취할 수 없다. 따라서 유치원을 생계의 수단으로 생각해왔던 소유자라면 더 이상 유치원을 해야 할 이유가 없어진다. 또 실질적으로 유치원을 유지하기도 어려워질 것이다. 따라서 머지않아 사립유치원의 대량 폐원 사태가 나타날 가능성이 크다.

이로 인해서 국공립유치원 확대의 폭과 속도도 커질 것이다. 이는 국가교육비 부담의 증가로 이어질 가능성이 높다. 국공립유치원의 교육비가 사립유치원의 2배 이상이기 때문이다.

다음은 사립유치원과 국공립유치원의 원아1인당 교육비용이다(김정호 2017, p. 28). 사립유치원의 경우 운영비와 시설의 자본비용을 합쳐서 매월 평균 53만원이 발생한다. 그중 29만원은 정부가 바우처로 지급하고(종일반 기준) 나머지 24만원은 학부모가 직접 지급한다. 한편 국공립유치원의 경우 운영비는 매월 99만원이고 시설의 자본비용은 월15만원¹⁹⁾, 합쳐서 114만원이 발생한다. 그중 학부모 부담은 월 1~2만원이다. 112만원은 납세자들이 세금으로 부담하고 있다.

총교육비용은 국공립유치원이 사립보다 2.2배 더 비싼데도 학부모가 직접 부담하는 비용을 기준으로 하면 사립유치원이 국공립의 20배 이상이 된다. 그래서 사립유치원이 비싸다는 인식이 만연해있지만 총교육비용을 따지면 오히려 그 반대이다. 사립유치원이 문을 닫고 국공립유치원의 숫자가 늘어날수록 국민이 부담하는 교육비용은 증가할 것이다.

19) 원아 200명 수용 규모의 유치원 신설비용 120억원. 비용은 지방채를 영원히 발행하며 연리 3%로 가정.

〈표 3〉 국공립유치원과 사립유치원의 원아인당 월평균 교육비용

(단위: 만 원)

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

자료: 김정호(2017, p. 28)

비용이 많이 들어가는 만큼 교육의 질이 높아진다고 보기도 어렵다. 교육의 질을 객관적 지표로 나타내기 쉽지가 않지만 그나마 믿을만한 지표는 학부모의 주관적 만족도일 것이다. 필자가 구할 수 있었던 만족도 조사결과 3종을 요약하면 다음과 같다. (각각의 보고서명은 참고문헌 페이지를 찾아볼 것)

〈표 4〉 국공립 및 사립유치원에 대한 만족도 조사 결과 비교

조사명	표본규모	결과
육아정책연구소 (2015, p. 303)	742명	만족 비율: 국공립 83.2%, 사립 77.1%
대구사립유치원연합회 (2015, p. 10)	1,000명	만족 비율: 공립 73.6%, 사립 74.2%
보건사회연구원 (2014, p. 7)	국공립 학부모 21명 사립 학부모 17명	4개 지표 중 3개 지표에서 사립이 우수. 1개 지표에서 공립이 우수.

742명을 대상으로 한 육아정책연구소(2015)의 조사 결과에서는 국공립유치원에 대한 만족비율이 83.2%로서 77.1%의 사립유치원에 대한 결과보다 높았다. 그러나 대구사립유치원연합회(2015)가 폴스미스리서치에 의뢰해서 1,000명을 대상으로 조사한 결과에는 사립유치원에 대한 만족비율이 74.2%로서 공립의 73.6%보다 약간 높았다. 또 보건사회연구원(2014)의 조사에서도 4개의 지표 중 3개에서 사립유치원에 대한 만족도가 공립유치원보다 높게 나왔다. 이같은 결과들은 국공립유치원이 사립보다 2배 이상의 비용을 쓰고 있음에도 불구하고 더 높은 질의 교육을 제공한다고 단정하기 어려움을 시사해준다.

사정이 이런데도 사립유치원들이 문을 닫고 국공립유치원이 빠른 속도로 확대된다면 교육의 비용만 높아지는 폐해를 겪게 될 가능성이 높다.²⁰⁾

20) 송기창 교수의 2011년 논문에서는 사립유치원의 수준이 낮기 때문에 공립유치원 신축할 예산으로 사립유치원 수준을 높일 것을 제안하고 있다. 송기창(2011) 참조.

VIII. 정책 제언

사립유치원 비리에 대한 우리 사회의 견해는 엄벌에 처하라는 것으로 모아진다. 그러나 사립유치원 정책의 역사를 살펴보면 문제의 발단이 사립유치원의 소유자들이 아니라 정부의 부당한 정책변화에 있음을 알 수 있다. 합법적이었던 지출 행위를 갑자기 불법화했기 때문이다. 이러한 인식을 받아들인다면 사립유치원 정책도 변화의 필요성이 생긴다.

첫째는 행정의 기본원칙인 신뢰보호의 원칙을 지켜야 한다. 자영업으로 경영해도 될거라는 정당한 기대를 아무런 예고도 없고 적응기간도 없이 파괴한 것은 정부의 잘못이다. 따라서 최소한 2012년 이전에 인가받은 유치원들에는 자영업적 경영의 권리를 인정해줘야 한다. 정부의 유아교육바우처(아이행복카드)를 받지 않는 대신 유치원비와 교육내용에 대해서도 완전한 자율성을 인정받는 가칭 자율형 사립유치원을 허용할 것을 제안한다.

사립유치원에 대한 국가의 통제를 강화한다고 해서 교육의 질이 높아진다는 증거는 없다. 누리과정 의무화로 인해 오히려 교육이 다양성 대신 획일화만 촉진할 수 있다. 또 유치원의 원장과 교사들이 교육당국의 감사와 회계규제를 만족시키는 데에 시간과 노력을 투자하느라 정작 아이들에게는 소홀해진다는 우려가 터져 나오고 있다.

소유자와 유치원을 분리하는 현재의 정책을 고수할 수 밖에 없다면 최소한 2012년 이전에 설립한 사립유치원들에게 충분한 적응기간을 주고 또 손해를 보지 않도록 조치를 취해주는 것이 행정법의 신뢰보호원칙과 헌법의 사유재산권 보호 정신에도 부합한다. 회계에 대한 충분한 교육과 유치원 부지와 건물 투자에 대한 자본비용과 설립자/소유자의 기여에 대한 보수 명목으로 지출할 수 있게 해주는 것이 그 최소한의 조치가 될 것이다.

시설투자에 대해 적절한 자본비용을 인정한다고 해서 영리성을 인정하는 것은 아니다. 영리성이 배제된 공공요금 산정 시에도 자본비용이 포함된다는 사실을 보면 알 수 있다. 전기요금, 수도요금, 철도요금 등 모든 공공요금의 산정은 공공요금산정기준(기획재정부훈령 제 137호, 2013.5.14., 일부개정)을 따르는데, 공공기관이 투자한 자본에 대한 적정보수가 중요한 항목으로 포함된다. 특히 자기자본에 대한 보수율은 ‘무위험 자산수익률과 위험프리미엄(시장위험프리미엄 × 위험계수)을 합한 금액’이라고 규정함으로써 위험프리미엄(risk premium)까지 고려된다.²¹⁾ 국민이 국가의 시설을 사용할 때 투자에 대한 적정 보수를 지급한다면 사립유치원 설립자에게도 그 정도의 보수를 지급하는 것이 합당하다.

또 유치원 소유자의 노력에 대한 대가를 인정할 필요도 있다. 소유자가 할 수밖에 없는 활동들이 많다. 재산관리, 자금관리, 채무보증, 차입금, 계약, 물품 구매, 불용품 장부와 증빙 서류 유지 등은 소유자가 아니면 하기 힘들다. 입법예고 되었던 사립유치원재무회계규칙(제7조)에도 그와 같은 일은 유치원 원장이 아니라 설립자의 책임으로 규정했었다(김성섭, 2014, p. 93). 소유자만 할 수 있는 경영 업무의 존재를 인정하면서도 그에 대한 대가를 인정하지 않는 것은 무상노동을 하라고 요구하는 것과 다를 것이 없다.

IX. 결론

사립유치원 비리의 구체적 형태와 역사적 뿌리를 살펴보았다. 유치원의 재산과 수입을 소유자가 사적인 용도로 사용하거나 인출하는 것이 비리의 핵심이다. 1980년 대 초부터 2012년까지 이같은 행위는 합법적이었다. 유치원의 숫자를 늘리기 위해 사립유치원의 자영업적 경영을 합법화했고 그 덕분에 사립유치원은 급증할 수 있었다. 2012년 <사학기관재무회계규칙>을 통해서 자영업적 경영을 불법화하면서 거의 모든 사립유치원들이 비리의 온상인 것처럼 규정되었다. 교육당국의 이러한 정책변경은 행정법이 규정하는 신뢰보호의 원칙을 어긴 것이다.

설립 인가 당시의 실질적 인가조건을 존중해서 바우처를 받지 않되 과거처럼 모든 것을 자율적으로 운영하는 자율형 사립유치원을 허용해야 한다. 바우처를 받는 유치원들에 대해서도 투자에 대한 적정보수와 소유자의 경영활동에 대한 적정보수를 인정해야 사립유치원의 비리를 줄일 수 있을 것이다.

앞으로 더 살펴봐야 할 주제들도 많다. 예를들어 사립유치원에 관한 정책변화가 언제 어떤 이유 때문에 이뤄졌는지, 그리고 왜 그 변화를 공표하지 않고 감추고 있었는지에 대한 탐구가 필요하다. 또 사립유치원 설립자들이 구체적으로 어떤 기대를 가지고 사립유치원을 시작했으며, 그런 현상에 대해 공무원들은 어떤 생각을 가지고 있었는지를 살펴보는 것도 사립유치원 비리 문제의 이해와 해결에 도움이 될 것이다.

21) 광역상수도요금의 경우 자기자본에 대한 적정투자보수율은 4.0%이다(2015년). 광역상수도요금 위가 정보 https://www.kwater.or.kr/download/water/water_resu01.pdf

참고문헌

- 고현환, '행정법상 신뢰보호의 원칙에 관한 판례 검토', 『승실대학교 법학논총』 제26집, 2011. 7. pp. 1-23.
- 김성섭, '사립유치원 재무회계규칙 제안에 대한 토론문', 김은설·박진아·이동하, 『통합 재무회계규칙 운영을 위한 사립유치원 재무회계 규칙 제정 연구』, 육아정책연구소, 2014, pp. 88-103.
- 김성섭·유구중, '개인설립 유치원의 회계 투명성 제고를 위한 회계 모형개발 및 적용', 『유아교육연구』 36권2호, 2016, pp.71-107
- 김은정, 『보육시설 유형별 서비스 수준 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2014
- 김정호, '사립유치원 설립자의 보수 문제', 국회의원 설훈 외 주최 사립유치원의 발전을 위한 정책토론회 자료집, 한국유치원총연합회, 2016.11.25., pp. 39~47.
- 김정호, 「국공립유치원확대정책 폐기하고 완전무상보육정책 택하라」, 차기정부보육정책방향 토론회, 바른사회시민회의, 2017, pp. 23-33.
- 김종해·백선희·이미정·이원영·임재택, 「한국 유아교육·보육 관련법과 제도의 역사와 미래」, 한국유아교육학회 정기학술발표논문집, 한국유아교육학회, 2005, pp.39-85
- 대구사립유치원연합회, 공사립유치원 교육에 대한 인식조사보고서, 유치원 무상교육 어떻게 가능한가 토론회 자료, 2015년 2월 5일, p. 10.
- 문교행정, '대통령각하 지시 사항', 『문교행정』 통권 제1호, 문교부, 1982년 1월. p. 9.
- 박세규, 「최근 감사 수사 공판 사례를 통해서 본 사립유치원 위기 진단 및 대책」, 부산유치원연합회 주최 사립유치원발전방향 토론회 자료집, 2017.9.1., pp 72~80.
- 보건복지부·육아정책연구소, 2015년 전국보육실태조사-가구조사, 2015.
- 석성환, '유아교육 법규 20년, 연구성과와 과제', 대한교육법학회 창립 20주년 기념대회 발표문, 2006.
- 송기창, 「유아교육재정의 쟁점과 과제」, 『유아교육연구』, 31권1호, 2011, pp.43-59
- 신하영·김수경, 「사립유치원 재무회계규칙의 갈등 쟁점과 대안 분석」, 『교육정치학연구』 제23집 제1호, 2016, pp. 91-111.
- 심은희, '제5공화국시기 한국사립유치원의 변천 과정: 1980년부터 1988년까지', 『열린유아

교육연구』, Vol. 17, No. 6, 2012. 12, pp.383-416.

이학춘, '사학기관 재무·회계규칙 개정안의 문제점과 개선방안', 『일감법학』 36권0호, 건

국대학교 법학연구소, 2017, pp.289-313

전국시도교육감협의회, '사립유치원 재무회계규칙 제정 건의', 2016. 3. 17.

A New Perspective on Corruptive Practices of Korean Private Preschools

Chung-Ho Kim

We often encounter news of corruption scandals involving embezzlement, illegal internal transactio, and inadequate hiring of founder's family members of Korean private preschools. The paper reveals that much of this corruption stems from sudden and unjust institutional changes, not because of the individual immorality of preschool owners. Originally, large portion of Korean private preschools started in the form of self-employed business, like restaurants and private hospitals. Therefore there was no legal distinction between the money of preschool owner and the preschool itself. After 2012, government began to regard all the private preschools as legal persons and prohibited transferring preschool's money to the owner which had been regarded as natural aspect of managing preschools. Extracting income from the preschool that the owner founded himself or herself has become a crime. Such a policy change violates both the privates property right by the Constitution of Koreaand the principle of trust prescribed by the Administration Act. If current policy persists, many private preschools will be replaced by public ones and the cost of early childhood education will soar because unit cost of education of public preschools is double that of private ones. If we want to prevent such tragic situation from happening, government should allow transition period and appropriate compensations for the contributions of preschool owners.

Key words: private preschool, Corruption, accounting regulation for private schools, public preschool, non-profit, private property

