

사립유치원 재무·회계규칙 도입의 쟁점과 과제*

하봉운**

2012년 만5세 누리과정 도입 이후 유치원의 공교육화가 광범위하게 진행되고 유치원 교육에 대한 재정지원이 큰 폭으로 증가하면서 정부는 사립유치원 재정 운용의 건전성과 회계 집행의 투명성을 확보하기 위하여 2017년 「사학기관 재무·회계규칙」을 일부 개정하여 사립유치원에 별도의 세입세출예산과목(별표 5, 6)이 적용되도록 하였다.

본 논문은 현재 사립유치원에 적용되는 「사학기관 재무·회계규칙」을 둘러싼 갈등의 쟁점을 분석하여 합리적인 사립유치원관련 재무·회계규칙 도입의 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다.

연구 결과, 사립유치원 재무·회계규칙에 관한 정부와 사립유치원 간 갈등의 주요 쟁점은 크게 5가지로 사적재산으로서의 사립유치원 성격, 회계 처리 간소화, 설립자 운영수익 인정, 적립금 및 감가상각비 적립 가능 여부, 사유재산 공적이용료 항목이 도출되었으며, 향후 이러한 갈등 해결을 위하여 「유아교육법」에 의한 비영리기관 ‘학교’와 사립유치원 운영자들의 ‘개인사유재산’ 간의 상호 대비되는 시각차를 인정하고 충분한 사회적 논의를 거쳐 점진적으로 그 해결방안을 모색하는 정책적 배려가 필요하다.

주제어: 사립유치원 재무·회계규칙, 사립유치원, 유아교육, 누리과정

* 본 연구는 2017학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음

** 경기대학교 교직학부 교수(bha@kgu.ac.kr)

I. 서론

교육에 있어서 공공성 확보는 오랜 기간 국가의 주요 정책목표로 설정되어온 중요한 과제이나 유아교육은 초·중등교육과는 달리 공공성에 대한 논의에서 상당한 난제로 여겨지고 있다. 이는 의무교육과 법인에 의해 운영되는 초·중등교육과 달리 유치원 교육은 공적 비용의 투입없이 개인 사립유치원에 크게 의존함으로써 공공성 확보를 위한 결정적 요인을 확보하지 못했기 때문이다.

그러나 2012년 「유아교육법」 개정으로 유아무상교육 기간이 초등학교 취학직전 1년에서 3년으로 전면 확대 되고 전체 유치원 취원 유아에 대해 누리과정 지원비 전액이 지원됨으로써 유치원에 대한 재정지원이 큰 폭으로 증가함에 따라 유치원 공교육화에 따른 유치원 운영의 건전성과 투명성 확보에 대한 사회적 요구가 대두되었다.

이에 교육부는 2012년 9월부터 국민들이 보다 쉽고 편리하게 유치원정보를 이용할 수 있도록 유치원정보공시 통합운영 사이트인 ‘유치원 알리미(e-childschoolinfo.moe.go.kr)’를 개통하여 학부모의 알권리를 보장하고 유치원의 실태를 정확하게 파악하여 유아 교육의 질을 높이기 위하여 유치원의 전반적인 운영과 학비 현황 등 기관 재정 정보를 객관적이고 투명하게 공개하여 조회할 수 있도록 하였다.

그러나 정보공시제가 유치원별 학비 수준을 파악하고 상호 비교를 통한 학부모의 선택권을 강화하고 전반적인 유치원 운영의 투명성을 제고하는데 기여한다는 긍정적인 효과가 있는 반면에 유치원 알리미를 통한 공시정보를 활용하는 이용도가 낮은 수준이고 재무 보고 내용에 대해서는 신뢰성이 높지 않다는 비판 또한 제기되었다(김성섭, 2014). 즉 정보공시에 수록된 사립유치원 예·결산현황이 정확하지 않아 전적으로 신뢰해서는 안 된다는 평가가 많이 있고, 예·결산 보고 형식이 지역 또는 유치원마다 달라 비교가 어렵다는 지적도 제기됨에 따라 보다 객관적이고 신뢰성이 높은, 법적으로 규정

된 형식에 의한 재정 현황 보고 절차와 통일된 예·결산 양식의 도입에 대한 필요성이 대두되었다(김은설 외, 2014; 김우철, 2015).

특히 사인이 운영하는 사립유치원의 경우 설립자 ‘개인의 재산’이라는 인식이 강하고, 암묵적으로 교육사업을 통한 영리적인 활동추구가 용인됨에 따라 원비 결정과 재정 운용 등에 대한 의사결정과정과 결과에 대한 감시체계가 허술하고 회계 절차와 구체적인 규칙에 따른 재무자료 작성이 거의 이루어지지 않아 상대적으로 그 심각성이 크게 나타났다.

이에 교육부는 2012년(우명숙 외, 2012)과 2014년(김은설 외, 2014)에 초·중등학교와는 다른 성격을 가진 사립유치원 회계의 특성을 반영하여 그간 법인에만 적용되었던 차입금과 적립금의 허용을 사인설립 유치원에서도 가능토록 하는 「사립유치원 재무·회계규칙」 제정을 추진하였으나 사립유치원측의 강력한 반발에 묶여 무산되었다. 이후 2016년 이전까지 사립 초·중등학교와 법인 유치원에 적용되던 재무·회계규칙을 사인이 설립한 유치원에도 적용할 수 있도록 개선하는 것을 내용으로 하는 사립유치원에 재무·회계 규칙을 적용하기 위한 「사학기관 재무·회계규칙」을 일부 개정(2017.2.24)하여 2017년 9월 1일자로 본격 시행됨에 따라 2018학년도부터는 사립유치원에 별도의 세입세출예산과목(별표 5, 6)이 적용되고 있다.

이에 대하여 사립유치원측은 「사학기관 재무·회계규칙」의 사립유치원 적용은 사립유치원장들의 재산권 및 직업의 자유를 침해하고 평등의 원칙을 위반했다며 2017년 헌법소원을 제기하는 등 강력하게 반발하고 있다.

그러나 최근 무상복지 확대에 따른 재원부족으로 인해 이에 대한 재정의 효율성, 투명성 및 책임성이 요구되고 있고, 무상 공교육화 정책의 부작용에 대한 사회적 비판이 끊이지 않고 있는 시점에서 더 이상 과거와 같은 관행이 수용되는 것은 불가능하며, 유치원 운영의 투명화를 위해 현 단계에서 재무·회계규칙의 도입은 미루어 질 수 없는 과제로서 그 필요성이 인정된다(김은설 외, 2014; 하봉운, 2016).

이에 본 논문에서는 먼저 사립유치원이 가진 교육기관으로서의 의의와 공적 재정지원 현황을 살펴보고, 재무·회계 규칙이 가진 특성과 이에 대한 사

립유치원의 문제제기를 검토해 보고자 한다. 이러한 과정을 통해 사립유치원 재무·회계 규칙의 정착을 위한 방향성을 논의하고자 한다.

II. 사립유치원의 의미와 재정지원 현황

1. 사립유치원 유형 및 법적 지위

유치원은 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「유아교육법」 「사립학교법」에서 ‘학교’로 규정되어 있다. 2004년 「유아교육법」 제정으로 교육기관으로서 유치원의 위상이 제고되고 공교육화가 진행되었으며, 사립유치원 또한 법에 의해 학교 체제에 속하고, 사립학교로 규정되었다.

〈표 1〉 유치원의 설립주체, 유형 및 운영형태

구분	설립주체	유형	운영형태	원비
국공립	국가	단설	유아교육을 위해 단독으로 설치된 유치원으로 독립된 공간에서 유치원 원장과 원감아래 운영	시도의 조례로 정함
	지방자치단체	병설	국립대학 또는 공립 초등학교 병설되어 초등학교 교장과 교감이 원장과 원감을 겸임하여 운영	
사립	개인	비법인	개인이 운영하는 유치원으로 개인 이외 종교단체, 군부대 등이 운영하는 유치원도 있음	원비 인상율이 직전 3개년도 평균 소비자 물가상승률을 초과하지 않는 범위 내에서 자율 결정 ¹⁾
	법인	법인	종교법인, 학교법인, 사단법인, 사회복지법인 등을 통해 운영	

자료: 김병주·김성기·오범호(2011)의 내용을 재구성

1) 「유아교육법」 제25조(유치원 원비) ③ 각 유치원은 유치원 원비의 인상율이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하게 하여서는 아니 된다.

사립유치원은 「사립학교법」과 「유아교육법」 모두의 적용 대상으로, 「사립학교법」은 기본적으로 학교법인을 대상으로 한 것이므로 개인이 설립한 사립 사립유치원에 적용하기에는 현실적으로 무리가 있으며(김우철, 2015), 사립유치원 경영자는 「사립학교법」상의 학교법인에 준하는 재산권의 제한만을 받으며, 「유아교육법」상 경영자의 복무규정이 없어 학교법인 임원과 달리 보수를 지급할 수 없다(김우철, 2015).

사립유치원은 우리나라 유아교육에서 전체 유치원 유아 중 75%의 교육을 담당하고 있고 유치원 기관 수에서도 전체의 절반 가까이를 차지하고 있다. 2018년 4월 기준, 유치원은 전국 9,021개원이 운영되고 있으며 이 중 국립 3개, 공립 4,798개, 사립 4,220개이며, 국·공립이 전체 유치원의 53.2%, 사립이 46.8%를 차지한다. 반면 유치원 원아 수는 675,998명이며 이 중 국·공립 유치원을 다니는 원아는 172,370명(25.5%)이고 사립유치원 취원 유아는 503,628명(74.5%)으로, 사립유치원이 담당하는 유아의 수가 공립유치원의 3배 수준이다. 이는 사립유치원이 기관당 학급 수가 많아 공립보다는 대부분 기관 규모가 크기 때문으로, 전체 37,748개 학급 중 국·공립이 10,896개, 사립은 26,852개를 운영하고 있으므로 학급 수로 보면 사립유치원이 전체의 71.1%를 차지하고 있다. 교원수 또한 전체 교원 수 54,892명 중 사립유치원 교원은 39,023명(71.1%)에 달한다.

〈표 2〉 유치원 수와 원아 수 현황

단위: 개원, 개

구분	유치원 수				원아수			
	국립	공립	사립	전체	국립	공립	사립	전체
2009	3	4,490	3,880	8,373	228	124,894	411,546	536,668
2010	3	4,498	3,887	8,388	236	125,728	411,613	537,577
2011	3	4,499	3,922	8,424	239	125,553	438,520	564,312
2012	3	4,522	4,013	8,538	226	126,594	485,974	612,794
2013	3	4,574	4,101	8,678	223	141,135	513,463	654,821
2014	3	4,616	4,207	8,826	258	147,688	503,848	651,794
2015	3	4,675	4,252	8,930	256	160,785	520,814	681,855

2016	3	4,693	4,291	8,987	258	169,826	533,422	703,506
2017	3	4,744	4,282	9,029	249	171,850	521,731	693,830
2018	3	4,798	4,220	9,021	249	172,121	503,628	675,998

자료: 1)한국교육개발원(2018)

2)최은영·이진화·김승진(2015)

〈표 3〉 2018년 설립유형별 유치원 및 원아 수

구분	설립유형		유치원 수	원아 수(%)
국공립	국립		3	249
	공립		4,798	172,121
	계		4,801	172,370(25.5)
사립	법 인	사인	3,637	503,628(74.5)
		학교법인	130	
		사단법인	44	
		재단법인	360	
		사회복지법인	11	
		기타	-	
		소계	545	
	군부대		12	
	기타		26	
	계		4,220	
전체			9,021	675,998(100)

자료: 한국교육개발원(2018).

2. 사립유치원에 대한 재정 지원 현황

유치원 예산 추이를 살펴보면 전체 예산은 매년 증가하고 있다. 예산 항목을 살펴보면, 인건비, 학생수용시설, 전출금, 유아교육비지원, 기타로 구분할 수 있으며, 사립유치원에 대한 시설 투자 등은 상대적으로 이루어지지 못했다. 특히 다른 항목에 비해 누리과정 지원 예산까지 포함하여 유아교육비 지원은 2016년 전체 예산 대비 비중이 50% 이상으로 유치원 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 이는 유아교육 지원 정책이 주로 부모의 교육비 부담을 완화하기 위한 목적으로 시행되고 있어, 유치원에 대한 직접 지원 보다는 부모를 통한 바우처 지원이 주가 되고 있음을 알 수 있다(김은

설 외, 2014; 김우철, 2015; 송기창, 2017).

〈표 4〉 연도별 유치원 예산 추이

단위: 백만원

년도	설립별	인건비	학생수용시설비	전출금	유아교육비지원	기타	계
2012	공립	537,647	68,580	259,662	82,917	30,160	978,966
	사립	133,974		122,861	1,064,057	7,200	1,328,092
	계	671,621	68,580	382,523	1,146,974	37,360	2,307,058
2013	공립	605,347	131,438	323,297	119,609	32,029	1,211,720
	사립	149,089		159,698	1,344,781	16,352	1,669,920
	계	754,436	131,438	482,995	1,464,390	48,381	2,881,640
2014	공립	635,385	201,992	317,958	146,884	27,779	1,329,998
	사립	187,236		122,534	1,585,197	41	1,895,008
	계	822,621	201,992	440,492	1,732,081	27,820	3,225,006
2015	공립	714,692	212,194	310,354	158,890	25,788	1,421,918
	사립	193,271		99,331	1,652,147	36	1,944,785
	계	907,963	212,194	409,685	1,811,037	25,824	3,366,703
2016	공립	805,786	338,013	325,408	165,787	24,024	1,659,018
	사립	200,025		100,086	1,692,184		1,992,295
	계	1,005,811	338,013	425,494	1,857,971	24,024	3,651,313

자료: 송기창(2017)

누리과정 교육비 지원이 바우처의 성격으로 부모에게 지원되는 형식을 띠고 있으나 전액 유치원에 투입되는 재정이므로 국가의 입장에서는 공적 재정이 사립유치원에 유입되는 것이라 할 수 있으며(김은설 외, 2014), 누리과정 지원비 외에 국가·지방자치단체 및 교육청으로부터 사립유치원 담임수당, 사립유치원처우개선비, 사립유치원단기대체교사 인건비, 사립유치원운영비 지원 등의 다양한 교사의 처우개선, 운영비, 그리고 교수-학습 활동지원비가 사립유치원에 지원되고 있다(김우철, 2015).

〈표 5〉 국가·지방자치단체 및 교육청의 사립유치원 지원 사업 내용

정책사업	단위사업	세부사업
교수-학습활동지원	유아교육진흥	교사기본급 보조비(담임수당, 기본급보조, 방과후과정전담교사, 읍면동 인건비 보조), 사립유치원단기대체교사 인건비, 방과후과정반운영비, 신용카드 납부 수수료, 명절휴가비 지원, 교원연구비, 교재교구비, 통학차량운영비, 공기청정기 임차료, 사립유치원 자원봉사자 활용비
교육복지지원	누리과정 지원	3~5세 유아학비 지원(누리과정), 3~5세 방과후과정비 지원, 농어업인 유아학비 지원, 다문화가정교육비지원, 맞벌이가구 유아학비 지원, 기타유아학비지원사업비
	급식지원	급식비(식품비)지원
학교재정지원관리	학교운영비지원	학급운영비
학교교육여건개선	교육환경개선시설	유치원교육환경개선시설비

출처: 김우철(2015) 수정·보완하였음

사립유치원에 대한 재정 지원이 증가함에 따라 유치원에 대한 재정운영의 투명성 확보가 중요한 사회적 이슈로 대두되었다. 즉 국·공립 유치원은 「국립유치원 및 초·중등학교 회계규칙」이 제정되어 있고, 사립유치원의 경우 「유아교육법」 및 「사립학교법」에 의해 「사학기관 재무·회계규칙」을 적용받지만 사립유치원의 80% 이상이 법인이 아닌 사인이라는 특성을 반영하여 별도의 재무·회계규칙이 미비하여 재정운영에 대한 사회적 견제 장치 마련이 시급한 과제로 떠오르게 된 것이다.

Ⅲ. 사립유치원 재무·회계규칙의 도입 배경과 주요 특징

1. 사립유치원 재무·회계규칙의 도입 배경

1) 사립유치원의 특성을 반영한 체계적인 회계시스템 부재²⁾

현행 「사학기관재무·회계규칙」이 사립유치원의 경영 규모, 내용의 난이, 회계운용 능력 부족 등으로 실제적인 회계 운용 상황을 정확하게 반영하지 못하기 때문에 제도적인 개선이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 교육부는 2012년 누리과정 도입으로 대규모 공적자금이 유치원에 지원됨에 따라 유치원 재정운영의 공공성과 투명성 제고를 위하여 「사립유치원 재무회계규칙(안)」을 마련했으나, 이 규칙이 기관·학교법인위주로 제정되어 현장에서 소규모 사립유치원에 적용하기엔 무리가 크고, 이로 인해 교육청의 행정감사 적발과 고발, 충돌들이 다수 발생하고(ex, 사립유치원이 법인소속이 아닌 개인소유이기에 법인에게 인정되는 임원의 보수, 감가상각비, 적립금, 차입금규정 등을 불허, 반면 사립유치원측은 유치원설립자의 지위 인정 및 급여 지급, 개인소유부동산 사용료에 대한 요구³⁾), 사립유치원연합회의 강한 반발로 인해 규칙 제정은 무기한 연기되었다.

2014년 9월 24일, 교육부는 차입금과 적립금의 비율만 다소 상향조정된 2차 「사립유치원재무회계규칙(안)」을 발표하여 연합회와 협의를 하였으나, 유치원설립자의 지위와 감가상각비 인정에 대한 사립유치원연합회의 강한 반발로 2차로 무기한 연기되었다.

2016년 9월 20일, 교육부는 3차 「사립유치원 재무회계규칙(안)」을 제정하여, 개인유치원에 차입금을 허용(단, 유치원건물 개·보수용도에 한함)하

2) 어린이집의 경우 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계 규칙」을 적용하여 사립유치원과는 다른 회계시스템으로 운영 중이다.

3) 어린이집의 경우, 수업료의 10-15% 범위 내에서 건물임차료, 차입금이자, 감가상각비 등의 사용을 위한 '기타 운영비' 계정을 두고 있다.

고, 누리과정 지원금과 학부모 부담금을 분리하여 회계 정산토록 함으로써 공적자금에 대한 한계를 명확하게 한 다소 진일보한 수정안이 제시되었다. 하지만 이 역시 2차때 논의된 사립유치원측의 유치원설립자의 지위와 개인 소유부동산 사용료에 대해서는 또다시 거부된 상태라 상당한 논란이 제기되었다.

「사립유치원 재무회계규칙」 제정에 대한 논란이 지속되자, 최종적으로 2017년 2월 24일 교육부는 「사학기관재무·회계규칙」을 일부개정하여 2018학년도 회계부터는 사립유치원이 별도의 세입세출예산과목(별표 5, 6)이 적용되도록 하였으며(교육부, 2017), 이에 한국유아정책포럼 등 사립유치원들은 「사학기관재무·회계규칙」의 사립유치원 적용은 사립유치원장들의 재산권⁴⁾ 및 직업의 자유를 침해하고 평등의 원칙⁵⁾을 위반했다며 2017년 헌법소원을 제기하였다.

2018년 10월 사립유치원 회계부정 사태 이후, 10월 25일 정부가 발표한 「유치원 공공성 강화방안」(교육부, 2018)에 따라 2019년 3월 1일부터 현원 200명 이상 대형 유치원을 의무대상으로 하여 사립유치원에 국가회계관리시스템(에듀과인)을 도입하였고, 2020년에는 모든 유치원에 에듀과인 사용을 의무화할 계획이다(교육부, 2019).

한편 2019년 7월 헌법재판소는 ‘사립유치원도 사립학교법·유아교육법상 학교이기에 재무회계를 국가가 관리·감독하는 것은 적법하다’며 사립유치원연합회측이 제기한 헌법소원을 기각하였다.

4) “사학기관재무회계규칙은 사립유치원 회계의 세입·세출 항목을 한정하고 있어 사립학교 운영자의 헌법상 ‘직업 수행의 자유’ 및 ‘재산권’을 제한하고 있다”는 주장

5) “영리를 추구하는 사업가인 사립유치원 설립·운영자를 국·공립학교 설립자 또는 사립학교를 설립·운영하는 학교법인과 동일하게 취급하고 있어 ‘평등의 원칙’에도 위배된다”는 주장

〈표 6〉 사립유치원 재무·회계규칙 논란 과정

시기	주요 내용
2012	- 감사 수행 시 (초중등학교 학교법인을 중심으로 제정된) ‘사학기관 재무 회계규칙’을 사립유치원에 적용하고 있으나, 이것은 실제 사립유치원의 운영 여건과 특수성을 반영하지 못하고 있음. (ex, ①사립유치원 설립자에 대한 보수와 시설사용료, 감가상각비 등 불인정, ②차입금 및 적립금의 허용도 실제로는 허가 사항 등으로 제한함으로써 사실상 금지) - 이에 사립유치원연합회의 강한 반발로 인해 규칙재정은 무기한 연기
2014.9.24	- 수정된 사립유치원재무회계규칙(안)을 연합회와 협의를 하였으나, 이 역시 가장 첨예하게 대립되고 있는 유치원설립자의 지위와 감가상각비를 인정하지 않고 차입금과 적립금의 비율만 다소 상향조정 - 또다시 연합회의 강한 반발로 2차로 무기한 연기
2016.9.20	- 교육부는 3차 사립유치원 재무회계규칙(안)을 제정하여 개인유치원에 차입금을 허용(단, 유치원건물 개·보수용도에 한함)하고, 누리과정 지원금과 학부모 부담금을 분리하여 회계 정산토록 함으로써 공적자금에 대한 한계를 명확하게 한 다소 진일보한 수정안 발표 - 하지만 이 역시 2차때 논의된 사립유치원측 의견인 유치원설립자의 지위와 개인소유부동산 사용료에 대해서는 또다시 합의점에 이르지 못함.
2017.2.24	- 교육부는 사학기관재무·회계규칙 개정하여 2018학년도 회계부터는 사립유치원이 별도의 세입세출예산과목(별표 5, 6)이 적용되고 있음 - 사립유치원연합회는 ‘사학기관재무·회계규칙’의 사립유치원 적용은 사립유치원장들의 재산권 및 직업의 자유를 침해하고 평등의 원칙을 위반했다며 2017년 헌법소원 제기
2018.10	2018년 10월 사립유치원 회계부정 사태 이후, 10월 25일 정부가 발표한 「유치원 공공성 강화방안」(교육부, 2018)에 따라 2019년 3월 1일부터 현원 200명 이상 대형 유치원을 의무대상으로 하여 사립유치원에 에듀파인을 도입하였고, 2020년에는 모든 유치원에 에듀파인 사용을 의무화할 계획임.
2019.7.29	헌법재판소 사립유치원 운영자측 헌법소원 기각: 사립유치원도 사립학교법·유아교육법상 학교이기에 재무회계를 국가가 관리·감독하는 것은 적법함.

2) 수시기관의 기소 한계

현행 「유아교육법」, 「사립학교법」 상 누리과정지원금은 보조금이 아닌 지원금 성격으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원 받아 사용하여도 설립자에게 유아교육법, 보조금법 위반 등으로 형사처분이 매우 어렵고, 학부모부담경비 역시 설립자가 임의로 사용하였더라도 횡령죄가 성립하지 않는다는 대법원 판례(2012. 5. 10. 2011도12408, 판결)로 기관력이 생겨 수사기관에서의 기소가 한계가 크다. 일례로 경기도교육청의 경우, 사적사용, 은닉통장 사용, 허위서류 발급 등 고의 또는 중과실 여부, 감사자료 미제출 및 감사 적발 사실 확인 거부 등으로 18개월에 대하여 고발하였으나 현재 10개월에 대하여 불기소(무혐의) 처분 통보 받았다(경기도교육청, 2018)

2. 사립유치원 재무·회계의 특징

유치원회계는 2012년 3월 21일 「유아교육법」 제19조의 7(유치원회계의 설치)과 제19조의 8(유치원회계의 운영)이 신설됨에 따라 도입되었다. 이에 따라 국립·공립 유치원에 유치원회계를 설치하고 회계연도는 매년 3월1일에 시작하여 다음 연도 2월 말일 종료하며, 원장은 회계연도마다 유치원회계 세입세출 예산안을 편성하여 회계연도 개시 30일 전까지 유치원운영위원회에 제출하여야하고, 유치원운영위원회는 유치원회계 세입세출 예산안을 회계연도 개시 5일 전까지 심의하여야한다. 또한, 원장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 유치원운영위원회에 제출하여야 하며, 유치원회계의 운영에 필요한 사항은 국립유치원의 경우에는 교육부령으로, 공립유치원의 경우에는 시·도의 교육규칙으로 정하도록 하고 있다(김은설, 2015; 교육부, 2017a).

1) 사립유치원의 회계

국·공립 유·초·중등학교 학교회계의 설치와 운영에 관한 법조항은 유치원과 초·중등학교의 특성에 따라 다소 차이가 있지만 거의 같은 체계와 내용을 가지고 있다. 학교회계는 유치원의 경우 「유아교육법」 제19조의7조에 의해, 초·중등학교는 「초·중등교육법」 제30조의2조에 의해 설치되며, 국·공립유치원은 「유아교육법」을 개정하여 2013년도부터 유치원회계를 설치하여 운영하고 있다(김은설 외, 2014).

「유아교육법」과 「초·중등교육법」은 학교회계에 대해 중요한 몇 가지 조항만 규정하고 있으며 국·공립유치원 회계와 초·중등학교 회계의 설치에 필요한 사항은 국립유치원과 국립학교는 교육부령으로, 공립유치원과 공립학교는 시·도의 교육규칙으로 정하도록 하고 있다(김은설, 2015; 교육부, 2017a). 「유아교육법」에 의한 유치원 회계의 기본적인 세입 관-항-목 구성은 국가의 일반회계 또는 지방자치단체의 교육비특별회계로부터의 전입금, 수업료 등 교육비용과 그 밖의 납부금, 국가 또는 지방자치단체의 보조금 및 지원금, 사용료 및 수수료, 이월금, 물품매각대금, 그 밖의 수입으로 구성되어 있다.

반면 사립유치원을 위한 별도의 사립유치원 재무·회계규칙은 없으므로, 사립유치원은 「사학기관 재무·회계규칙」을 따라야 하는 상황이다. 즉 「사학기관 재무·회계규칙」은 「사립학교법」 제32조⁶⁾·제33조⁷⁾ 및 제51조⁸⁾ 단서의 규정에 의하여 학교법인·공공단체 이외의 법인과 이들이 설치·경영하는 학교 및 사인이 설치·경영하는 학교의 재무와 회계의 운영에 필요한 사

6) 제32조(재산목록등의 비치) ①학교법인은 매 회계연도 종료후 2월 이내에 매 회계연도말 현재의 재산목록·대차대조표 및 수지계산서 기타 필요한 장부 또는 서류를 작성하여 이를 항시 그 사무소에 비치하여야 한다.

②제1항에 의하여 비치할 장부 또는 서류의 종류와 그 서식은 교육부령으로 정한다.

7) 제33조(회계규칙등) 학교법인의 회계규칙 기타 예산 또는 회계에 관하여 필요한 사항은 교육부장관이 정한다.

8) 제51조(준용규정) 제5조·제28조제2항·제29조·제31조 내지 제33조·제43조·제44조 및 제48조의 규정은 사립학교경영자에게 이를 준용한다. 다만, 제31조 내지 제33조의 준용에 있어서는 그 설치·경영하는 사립학교에 관한 부분에 한한다.

항을 규정하고 있으므로 사립유치원은 법인 또는 사인이 설치·경영하는 학교이기 때문에 「사학기관 재무·회계규칙」이 적용되는 대상이 된다(김병주 외, 2011; 교육부, 2017a).

그러나 「사학기관 재무·회계규칙」은 학교법인에 속한 중등학교와 대학교를 염두에 두고 제정된 재무·회계규칙으로서 법인과 학교의 재무와 회계에 관하여 규정하고 있는데, 사립유치원은 법인보다 사인이 설치·운영하는 경우가 88.5%(한국교육개발원, 2013)로 대다수를 차지하고 대부분 규모가 작고 사무직원이 거의 없는 특성 등을 가지고 있어 이를 적용하는 것은 적절하지 않다는 문제점이 지적되어 왔다(김은설 외, 2014).

2) 사립유치원 재무·회계규칙(「사학기관 재무·회계규칙」 [별표 5], [별표 6]의 특징)

「사학기관 재무·회계규칙」과 선행연구 등에 근거하여 개정 후 사립유치원에 적용된 「사학기관 재무·회계규칙」 [별표 5], [별표 6]의 특징은 다음과 같다.

첫째, 단식부기 사용 가능, 이 규칙에서 대부분의 사학 기관이 복식부기를 하도록 규정하고 있으나 제27조(회계의 방법)에서, 규모와 실정에 따라 유치원은 단식부기에 의할 수 있다는 추가 조항을 두어 유치원의 상황을 이 규칙이 고려하였음을 알 수 있다(김성섭, 2014; 김은설 외, 2014). 따라서 사립유치원의 경우 초·중등 학교회계에 비해 규모가 작고 경리를 전담할 인력을 별도로 채용하여 활용할 여력이 없는 경우가 대부분이므로, 재무회계가 상대적으로 복잡하지 않고 쉽게 작성될 수 있도록 사립유치원의 재무·회계 규칙은 복식보다는 단식부기가 타당하다(우명숙 외, 2012; 김성섭, 2014).

둘째, 단기·장기 차입금의 인정, 차입금에 대한 규정은 제8조에 “학교법인은 그 운영상의 불가피한 사유가 있을 경우에는 확실한 상환재원이 있는 때에 한하여 당해법인의 업무에 속하는 회계와 당해법인이 설치·경영하는 학교에 속하는 회계에 충당하기 위한 일시차입 또는 장기차입을 할 수 있다.

다만, 일시차입은 그 연도 안에 상환하여야 한다.”(제8조제1항)와 “차입금을 받고자 할 때는 미리 서류를 갖추어 관할청의 허가를 받아야 한다.”(제8조제2항)고 명시하고 있다.

그러나 누리과정 지원금에 교육과정 학비를 의존하고 있는 사립유치원의 상황에서 회계연도 개시 초기(3월) 원아들의 수급상황에 따라 교직원 인건비 지급 등 집행이 원활하지 않은 점을 감안하여 은행 대출 등을 통한 차입금 도입을 허용하였다(김은설 외, 2014; 김은설, 2015; 교육부, 2017a). 차입금은 기본적으로 제1금융권과 한국사학진흥재단을 대상으로 할 때 가능하나 일시 차입금의 경우 유치원경영자 개인자산으로부터의 차입 또한 인정하고, 차입에 대한 이율은 한국사학진흥재단의 융자 이율 수준에 따르도록 하였으며, 교육시설 수선 유지를 위한 개·보수 비용(감가상각의 인정과 연결되는 의미), 차량 구입 등 1회계연도에 포함하여 교육비 예산으로 충당하기 어려운 사안에 대해 시급히 추진하고자 하는 경우, 관할 교육청의 허가를 받은 후 최대 5년 상환의 장기 차입금 도입을 허용하였다(김은설 외, 2014; 교육부, 2017a).

셋째, 적립금의 인정, 적립금에 대한 규정은 제22조의2에서 “노후교실의 개축·중축 등을 위한 건축적립금 기타 관할청이 특히 필요하다고 인정하는 적립금을 적립할 수 있다.”고 하고 적립금의 적립 및 사용계획을 사전에 관할청에 보고하도록 하였으며(제22조의2제1항), 관할청은 당해 법인과 학교(유치원 포함)의 재정상태 등을 감안하여 적립금의 적립여부·규모 및 적립기간 등에 관하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다(제22조의2제1항). 이에 따라 적립금과 차입금을 동시 운용할 수는 없다는 전제하에 사립유치원 건물에 대한 감가상각을 고려한다는 관점에서 차입금과 함께 교육시설 개·보수를 위한 5년 이내 구체적 계획에 의한 적립을 허용하였다(김은설 외, 2014; 교육부, 2017a).

넷째, 세입·세출 예산서 작성의 통일을 위한 편성방법(과목해소) 제시, 지역마다 세입·세출 예·결산 양식이 다르고 유치원 현장은 각 예·결산서의 관-항-목 구분에 대한 이해가 부족하여 개별적으로 자의적 해석에 의해 작

성하는 현상이 나타나고 있음에 따라 유치원 정보공시가 이루어지고 학부모 및 관련자들이 각 유치원의 재정 자료를 들여다볼 수 있는 현 상황에서 차이나는 예결산서 작성은 해석과 비교에 있어 오해를 일으킬 소지가 있으므로 이에 대한 일괄 정리와 통일된 작성 요령이 필요하다(우명숙 외, 2012; 김은설 외, 2014; 김은설, 2015).

이에 맞춰 2017년 2월 24일 교육부는 「사학기관 재무·회계규칙」을 일부 개정⁹⁾하여 2018학년도 회계부터는 사립유치원이 별도의 세입·세출예산과목(별표 5, 별표 6)이 적용되도록 하였다.

〈표 7〉 「사학기관재무회계규칙」(별표 5), (별표 6)유치원회계 세입, 세출예산
과목(제15조의2제1항 단서 관련)

〔별표 5〕세입			〔별표 6〕세출		
관	항	목	관	항	목
	1. 보조금 및 지원금			1. 인건비	
		1. 공통과정지원금			1. 교원인건비
		1. 공통과정지원금			1. 급여
		2. 방과후과정운영보조금			2. 수당
		1. 방과후과정운영 보조금			3. 복리후생비
		3. 인건비 보조금			4. 법정부담금
		1. 국가보조금			5. 퇴직금 및 퇴직적립금
		2. 지방자치단체보조금			2. 직원인건비
		3. 교육청보조금			1. 급여
		4. 자본 보조금			2. 수당
		1. 국가보조금			3. 복리후생비
		2. 지방자치단체보조금			4. 법정부담금

9) 제15조의2(예산과목의 구분)

- ① 법인의 업무에 속하는 회계와 학교에 속하는 회계의 예산과목의 구분은 별표 1부터 별표 4까지에 따른다. 다만, 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원의 경우 학교에 속하는 회계의 예산과목 구분은 별표 5 및 별표 6에 따른다. [개정 2017.2.24] [[시행일 2017.9.1]]
- ② 교육감은 지역의 실정·특색과 관할 학교 및 유치원의 운영 실태 등을 고려하여 별표 3부터 별표 6까지에 따른 예산과목 구분의 전부 또는 일부를 조정할 수 있다. [개정 2017.2.24] [[시행일 2017.9.1]]

3. 교육정보조금	5. 퇴직금 및 퇴직적립금
5. 일반운영 보조금	3. 그 밖의 인건비
1. 국가보조금	1. 그 밖의 인건비
2. 지방자치단체보조금	2. 운영비
3. 교육정보조금	1. 관리운영비
2. 수익자부담수입	1. 수송비
1. 교육비	2. 수수료 및 제세공과금
1. 입학금	3. 연료비
2. 일반 교육과정비	4. 여비
2. 방과후과정비	5. 그 밖의 관리운영비
1. 방과후교육·돌봄비	2. 업무추진비
2. 방과후특성화비	1. 일반업무추진비
3. 급식비·간식비	2. 직책업무추진비
1. 일반급식비·간식비	3. 일반교육활동비
2. 특별급식비·간식비	1. 일반교육활동비
4. 그 밖의 수익자부담수입	1. 교사연수·연구비
1. 현장체험학습비	2. 교재·교구구입비
2. 통학차량이용비	3. 행사비
3. 졸업앨범비	4. 장학금
4. 그 밖의 교육활동 수익자부담수입	5. 복리비
3. 설치·경영자이전수입	6. 일반급식비·간식비
1. 설치·경영자이전수입	4. 선택적교육활동비
1. 설치·경영자이전수입	1. 방과후교육활동비
4. 차입금	1. 방과후교육·돌봄비
1. 차입금	2. 방과후특성화비
1. 단기차입금	2. 그 밖의 교육활동비
2. 장기차입금	1. 현장체험학습비
5. 적립금이전수입	2. 통학차량이용비
1. 적립금이전수입	3. 특별급식비·간식비
1. 적립금이전수입	4. 졸업앨범비
6. 잡수입금	5. 수익자부담재원교육활동비
1. 잡수입금	5. 적립금
1. 이자수입	1. 적립금

		2. 행정활동수입			1. 적립금
		7. 기부·후원금수입			6. 상환금
		1. 기부·후원금수입			1. 상환금
		1. 기부·후원금수입			1. 단기차입상환금
		8. 지연수납수입			2. 장기차입상환금
		1. 지연수납수입			7. 반환금
		1. 지연수납수입			1. 반환금
		9. 전년도이월금			1. 보조금반환금
		1. 전년도이월금			2. 수익자반환금
		1. 이월사업비			8. 시설·설비비
		2. 정산대상재원사용잔액			1. 시설비
		3. 순세계잉여금			1. 신·증축비
					2. 유지비
					2. 설비·비품비
					1. 취득비
					2. 유지비
					9. 지연지출금
					1. 지연지출금
					1. 지연지출금
					10. 잡지출
					1. 잡지출
					1. 잡지출
					11. 예비비
					1. 예비비
					1. 예비비

IV. 사립유치원 재무·회계규칙의 주요 개선 과제

1. 사립유치원의 성격: 비영리 교육기관 vs 개인사유재산

현행 「사립학교법」과 「유아교육법」상 개인유치원 또한 사인형태의 비영리 교육기관이라는 특수한 성격을 갖는 학교에 해당되지만, 사립유치원의 재산 성격에 대한 인식은 이해관계에 따라 대립되는데 사립유치원을 일반(법인)사학기관과 같은 공익 목적의 비영리 기관으로 보는 시각과 사인이 자본을 투자하여 설립하고 운영하는 개인기관으로 보는 시각 간의 상당한 간극이 존재한다. 즉 유치원설립자와 경영자는 사유재산으로 보는 반면, 교사, 학부모와 원생 등 재산 이용자는 공적재산으로 이해하는 경향이 강하다. 이러한 양극의 대립은 결국 현재 법체계 내 규정의 엄격한 적용을 통해 공익성을 우선할 것인지 아니면 현실적인 사실 관계를 수용하여 개인의 재산권을 인정할 것인가의 문제로 귀결된다고 할 수 있다(김은설 외, 2014).

사립유치원 재무·회계 규칙의 도입 시 정부는 사립유치원도 사립교육기관의 한 부류로서 사학기관에 준하는 재무·회계 규칙의 도입·적용이 적절하다고 보되, 개인이 운영하는 사립유치원의 특수성을 감안하여 사유재산의 자유 보장과 공공성 요청 간의 관계에서 일부 규정을 완화하여 적용하겠다는 방침인 반면에 유치원연합회는 개인유치원의 특수성을 인정하여 개인의 재산권을 존중해주는 차원에서 ① 사립학교법 개정을 통한 개인유치원의 특수교육기관화, ② 유아교육법 또는 사립학교법 개정을 통한 개인유치원 경영자의 법적 지위 명시 및 직무보수 지급을 보장하는 별도의 재무·회계 규칙 제정, ③ 일반 사학기관의 재무회계 규칙을 적용하는 경우에는 개인의 재산을 정부가 공익적 목적으로 이용하는 것에 대한 공적 이용료 지급 등 이상의 세 가지 방안 중 하나를 수용해 줄 것을 요구하였다(김우철, 2015).

이러한 관점의 차이들을 고려할 때, 사립유치원의 성격에 대해 다시금 생각하고 정의해볼 필요가 있다. 「유아교육법」에 의한 ‘학교’와 ‘개인사유재

산'이라는 시각이 상존하는 현 시점에서는 유아교육의 상당 부분을 담당하는 사립유치원 운영자들의 주장을 경청하고 충분한 사회적 논의를 거쳐 점진적으로 그 방안을 모색하는 정책적 배려가 필요하다.

2. 회계 처리 간소화

현재 사립유치원은 공립유치원과 달리 회계 전문가인 행정실장을 별도로 두지 않아 회계 처리에 상당한 어려움이 있고, 사립 초·중·고등학교에 적용되는 학교회계시스템(에듀파인)은 사립유치원 현실과는 맞지 않는 부분이 상당하므로 이에 대한 보완이 요구된다.

현행 「사학기관 재무·회계규칙」 [별표 5], [별표 6]유치원회계 세입, 세출 예산 과목의 세입 예산과목은 9관 16항 32목, 세출 예산과목은 10관 16항 43목으로 구성되고, 교육감이 지역의 실정·특색과 관할 유치원의 운영 실태 등을 고려하여 예산과목 구분의 전부 또는 일부를 조정할 수 있도록 되어 있으나 「사학기관 재무·회계규칙」 [별표 6] 및 별지 제16호의 5서식과 실제로 사용 중인 에듀파인의 세출예산 구조가 서로 상이하여 예산 편성과 집행에 어려움이 따르고(ex, 에듀파인은 재원별 구조: 보조금 및 지원금, 수익자부담수입, 그 밖의 수입), 특히 에듀파인에서 유치원 관-항-목별 사업과목이 불가능하여 별도의 수기 관리가 필요하여 부가적인 업무부담이 발생하고 있는 실정이다(하봉운, 2016; 교육부, 2017a).

따라서 누리과정 예산 등 사립 유치원에 투입되는 국고·지방자치단체·시도교육청·기타공공기관 보조금, 수익자부담경비 등의 비율이 얼마인지 또 어디에 쓰였는지 정확히 알 수 있도록 세입과 세출 항목이 대응되어 쉽게 관련 내역을 파악할 수 있도록 항목을 조정할 필요가 있으며, 무엇보다 사립유치원의 회계의 적절한 운영과 투명화를 위해서는 설립 재원, 운영 재원 및 회계 방법 등 실제 회계 구성에 대한 요인이 고려되어야 하지만, 제도의 실용성 확보 측면에서 사립유치원의 특성과 현실을 반영한 사립유치원 재무회계 규칙이 별도로 마련되고 관련 교육과 지원을 강화할 필요가 있다(김은

설, 2015; 신하영 외, 2016; 하봉운, 2016).

3. 유치원 설립자 운영수익 인정 문제(설립자의 노동에 대한 보수와 시설로 인한 자본비용)

사립유치원들은 현행 「사학기관 재무·회계규칙」에서는 유치원 운영 이익금(경영성과와 잉여)을 설립자가 가져갈 수 없다는 점에 대한 우려를 표한다. 즉 사재를 출연해 유치원을 세운 설립자라 하더라도 맡은 직급(원장·행정실장 등)에 따라 정해진 보수 외에는 이익금에 손댈 수 없다는 점에 대해 반발하는 것이다¹⁰⁾(신하영 외, 2016; 하봉운, 2016).

현 재무·회계규칙은 설립·경영자의 자금 투입 책임과 의무만 있고 권리는 없는 제도로서 “유치원이 경영상 어려울 땐 설립자가 사재를 털어 정상화를 해야 하지만 반대로 유치원 운영을 잘해 남는 잉여금은 설립자가 손을 댈 수 없다”는 권리인식과 경영 절차 측면에 대한 불만이며, 유치원 설립자들이 초기 투자한 비용은 운영수익 보장을 통해 회수가 가능하도록 해줘야 한다는 주장이다(하봉운, 2016). 이는 비법인 사립유치원의 대부분은 설립자가 자신의 거의 전 재산을 투자한 소규모 생계형이므로, 사립유치원 회계의 투명성 확보와 재정의 건전성 유지를 위해서는 설립자에 대한 지위 보장이 전제돼야 한다는 일각의 주장과 궤를 같이한다(김은설, 2016; 신하영 외, 2016; 하봉운, 2016).

그러나 유치원은 영리기관이 아니므로 사적 이익을 보장해 줄 수 없는 현행 「유아교육법」, 「사립학교법」과의 상충성을 우선적으로 해소할 필요가 있다. 헌법재판소 또한 국가와 지방자치단체의 재정지원을 받는 사립유치원이 그 운영에서 공공성이 담보될 수 있도록 국가가 관여하는 것은 불가피하

10) 현행 법규상 유치원 설립·경영자가 수익의 일부를 가져갈 수 없기 때문에 친인척을 교사로 올려 놓고 인건비를 받는 등의 방식으로 수익 일부를 가져가는 편법을 사용하기도 했다(경기도교육청, 2018).

며, 사립유치원 재무·회계 기준을 국가가 정하도록 한 것은 사립유치원 재정 건전성과 투명성을 확보하기 위한 것으로 양질의 유아교육 제공과 공공성 목적으로 정당하다고 판시한 바 있다(헌법재판소(2019. 7.25.)).

4. 적립금 및 감가상각비 항목

정부는 적립과 감가상각을 같은 개념으로 보고 시설의 개보수에 필요한 자금이나 차량 등 1회기년도에 충당할 수 없는 목적사업을 대상으로 최장 5년의 적립과 감가상각만 인정하고 있으며(김은설 외, 2014; 교육부, 2017a), 감가상각과 적립을 5년 연한으로 본다는 것은 일반적인 비품이나 소모품 등의 감가상각을 적용한다는 것과 의미가 상통한다(하봉운, 2016). 반면 사립유치원측은 현재의 시설유지비의 성격의 교육시설 개·보수를 위한 5년 이내 적립금 산정에 더하여 유치원이 설립 후 장기간이 경과되어 재건축 등이 필요하다면 그 기간은 상당해야 할 것이고, 일반적인 건축물의 내구연한을 20년으로 본다면 유치원 건물도 이에 상응하여 원사의 재건축 등 미래 시점에 대비한 장기성 적립금의 도입 또한 고려되어야 한다는 입장이다(김은설 외, 2014; 김은설, 2015; 하봉운, 2016).

다른 한편에선 감가상각은 적립과는 별도로 고려되어야 한다는 주장이 제기되었는데, 감가상각은 의미 그대로 원사 등이 건축된 순간부터 부식이나 사용 등으로 소멸된 가치를 비용으로 계상하여 충당하는 것이며, 적립을 통하여 수선이나 소멸된 가치를 회복할 수는 없으므로(김은설 외, 2014; 신하영 외, 2016; 하봉운, 2016), 감가상각은 균등하게 소멸하는 방식으로 재정립되어야 하며, 건물의 소유자에 대한 충당금의 형식으로 보전이 되어야 한다는 것이다. 즉 감가상각비를 사립유치원 회계에 반영시키기 위한 방안으로서 유치원사는 개인의 자산이지만 공익에 의해 교육으로 쓰이면서 가치가 소멸한다고 보고 감정을 통하여 일정 기간(20년) 동안 균등액을 상각할 수 있도록 ‘사유재산의 공적이용료’ 형식의 비용항목을 개설하여 감정액에

대한 일정 비율 상각 또는 일정 비율의 사용료를 지급하는 방법이 제시되었다(신하영 외, 2016; 하봉운, 2016; 김동훈 2018).

5. 사유재산 공적이용료 항목

사유재산 공적이용료¹¹⁾는 개인재산을 공교육으로 이용하고 있는 특성과 현실을 감안하여 비법인 사립유치원의 설립자가 사립유치원을 위해 제공한 교사(校舍), 교지(校地), 교육기자재 등의 자기자본¹²⁾에 대하여 공적 사용료를 받을 수 있도록 하되¹³⁾, 사용료 책정이 설립자에 의해 지나치게 과다하지 않도록 하기 위해서 객관적 기관의 감정 등 절차에 따라 합리적으로 공적 사용료를 정하도록 입법이나 정책이 추진될 필요가 있다는 주장이다(신하영 외, 2016; 하봉운, 2016).

‘제도적으로는 누리과정 교육비 지원이 학비 바우처의 성격을 띠고 학부모에게 지원되는 형식으로 유치원에 지원되고 있으나, 결과적으로 공적 재정이 사립유치원에 지원되는 것이라 할 수 있다’라는 중앙정부 주장은 유아교육 공공성 강화와 학부모 교육비 절감차원에서 누리과정 교육비를 지원하고 선 사립유치원에 지원하고 있으니 그에 따른 투명성, 책무성을 강요할 수 있는 명분으로 작용하여 사립유치원의 설립자에게 ‘개인의 재산’으로서의 권리를 행사할 수 없음을 묵시적으로 요구하여 왔다고 볼 수 있다(김은설 외,

11) 유치원은 사비를 들여 세우지만, 공적 지원이 시작되고부터는 공공의 영역에 들어오기 때문에 유치원 회계를 별도 계좌로 관리할 수 없음에도 불구하고 일부 유치원에서는 가칭 ‘사유재산 공적 이용료’라는 명목으로 작년 3월부터 12월까지 매월 300만원씩 총 3천만원을 임의로 유치원 회계에서 설립자의 계좌로 옮겨서 유치원 재산세 160여만원과 주민세 25만원을 지출했다(연합뉴스, 2016.05.17.).

12) 유치원 건물은 반드시 설립자가 주인이어야 한다.

13) 사립유치원은 민간이 설립한 사유재산으로 누구든 그것을 사용하고 싶으면 주인이 요구하는 사용료를 지불하는 것이 당연하며 과거 학부모에게서 받았던 보육료, 등록금에는 시설 사용료도 포함되어 있었다는 주장으로 무상교육·무상보육 정책으로 인해 원칙적으로 학부모로부터는 돈을 받을 수 없고 국가가 지급하는 돈(국가는 정상적으로 들어가는 비용만 줄 뿐 시설투자에 대한 대가는 인정해주지 않는다)만 받을 수 있게 되었으므로 이에 대한 사유재산 공적이용료를 보장해 달라는 주장이다(하봉운, 2016).

2014; 김우철, 2015; 김은설, 2015).

사립유치원측은 국가의 공적 재정이 학부모에게 지원되고 있음에도 불구하고 사립유치원에 지원된다는 논리로 ‘개인의 재산권’에 대한 대안 없이 무조건적인 제한을 두는 것은 「대한민국헌법」 제23조제3항 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.’에 정면으로 배치되는 것으로서 정당한 수익보장이 필요하다고 주장한다(신하영 외, 2016; 하봉운, 2016).

그러나 사립유치원이 유아교육에 중추적인 역할을 수행하고 있으며 지속적인 운영을 위한 경영 안정성 확보가 필요하다는 점은 인정하지만, 유치원 설립·운영 시 설립기준에 따른 시설·부지·설비를 확보하여 제공한 것이 지 투자 개념은 아니며(이에 따라 부가가치세·사업소득세 면제, 취득세·재산세 85% 감면 혜택 제공됨) 정부에서도 유치원 건물과 재산 사용을 공식적으로 요청한 바 없어 헌법이 보상토록 규정하는 강제적인 기본권 제한에 해당하지 않는다는 측면, 유치원은 「사립학교법」을 적용받는 교육기관으로서 수익 목적의 영리기관이 아니라는 측면, 적립금 반영으로 일정부분 해소되었다는 측면, 그리고 유치원 건물 임대료(사유재산 공적임대료)까지 지불 한다면 비용 상승으로 인한 학부모 부담이 증가될 수 있다는 측면 등을 고려할 때 시설의 공적이용에 대한 재정 지원은 설득력을 갖기 어려우며 매우 신중하게 접근할 필요가 있다(김은설, 2016; 하봉운, 2016; 김동훈, 2018).

V. 결론

사립유치원이 지난 100여년 동안 국가를 대신해 유아교육의 상당부분을 담당하면서 인적자원 양성의 산파 역할을 해왔음은 부인할 수 없다. 2012년 누리과정 도입 후 사립유치원 재정 건전성과 회계 투명성 제고에 더욱 관심을 갖게 되고 재무·회계 규칙 도입을 통해 이를 확고히 하고자 하는 정부의 입장 또한 당연한 결과이다.

유아교육의 공공성 증진에 따른 재정지원을 확대하기 위해서는 유치원 운영의 공공성에 있어 핵심적 위치에 있는 재정운영의 건전성과 투명성이 확보되어야 하며 이를 위해 현실적으로 운영 가능한 사립유치원 재무·회계 제도가 정착되어야 한다.

그러나 사립유치원 재무·회계는 앞에서 논의하였듯이 공립과 법인유치원의 기준으로 제정되어 사인이 운영하는 대다수 사립유치원에 적용하기에는 여러 가지 걸림돌이 존재한다. 정부가 「사립학교 재무·회계규칙」 개정을 통하여 사립유치원의 특성을 반영하였다고는 하나 소규모 사립유치원에서 적용하기에는 그 과목체계가 복잡하고 오히려 교육청에서 자금의 파악이 용이한 용도로 만들어졌다는 우려 또한 제기된다. 정부가 한편으로는 사립유치원의 사적재산성을 인정하면서도 다른 한편으로는 공공성을 요구하는 입장은 매우 모호하며 생산적이지 못하고, 이는 유치원회계 불법 운영과 자금 횡령을 더욱 더 음성적으로 부추길 수 있다.

그동안 정부에서도 사립유치원의 관리·감독에 크게 신경쓰지 못한 것도 사실이며, 전문 회계담당직원도 없이 원장·설립자가 교육과 유아 등·하고, 급식을 담당하면서 회계까지 모두 처리하고 있는 현실을 고려할 때 국고 지원과 함께 점차 그 공공성의 요구와 더불어 점진적 이해와 적응의 시간이 필요하다.

사유재산권 공방에 대해서도 앞에서 논의한 바와 같이 사립유치원은 설립과 모집, 비용에 있어 개인소유와 재산 영역으로서 인정하고 비용에 있어 공적비용과 사적비용을 구분해서 운영토록 할 필요가 있다. 이를 위해 비용추계의 유형이 명확하게 선결되어야 하며, 향후 다양한 논의와 협상을 통하여 비용 추계와 예산 운용의 허용가능 범위를 도출하는 등의 노력이 필요하다.

참고문헌

- 경기도교육청(2018). 「사립유치원 안정화를 위한 종합대책」.
- 교육부(2017a). 「사립유치원 재정업무 매뉴얼」.
- 김동훈(2018). “사립유치원, 회계투명성을 넘어 공공성을 확보해야”, 「육아정책 Brief」, 73호.
- 김병주·김성기·오범호(2011). “유치원재무회계규칙 제정의 쟁점과 방향”, 「교육재정경제연구」, 20(1), pp.25-43.
- 김성섭(2014). “사립유치원 재무·회계 규칙 제안 토론편”, 「통합 재무회계 운영을 위한 사립유치원 재무회계 규칙 제정 연구」, 육아정책연구소.
- 김우철(2015). “유아교육정책의 당면과제와 개선방안: 공사립유치원의 균형 발전을 중심으로”, 「한국재정학회」.
- 김은설·박진아·이동하(2014). 「통합 재무회계 운영을 위한 사립유치원 재무회계 규칙 제정 연구」, 육아정책연구소.
- 김은설(2015). “유치원·어린이집 재무회계규칙 강화 및 통합에 관한 연구”, 「2014수시과제」, 육아정책연구소.
- (2016). “사립유치원 재무회계규칙 쟁점”, 「2016년도 제5차 육아정책심포지움 자료집(2016.12.12.)」.
- 송기창(2017). “새정부의 유보혁신 과제와 재원 확보 방안”, 「2017 한국생태유아교육학회 추계학술대회 자료집」, pp.51-69.
- 신하영·김수경(2016). “사립유치원 재무회계규칙의 갈등 쟁점과 대안 분석”, 「교육정치학연구」, 23(1), pp.90-112.
- 우명숙·박경호·전홍주(2012). 「사립유치원 재무·회계규칙 제정 방안 연구」, 한국사학진흥재단.
- 최은영·이진화·김승진(2015). 「2015 유아교육정책의 성과와 과제」, 육아정책연구소.
- 하봉운(2016). “사립유치원 재무회계규칙 쟁점 토론편. In 김은설(2016). 사립유치원 재무회계규칙 쟁점”, 「2016년도 제5차 육아정책심포지움 자료집(2016.12.12.)」.

한국교육개발원(2013). 교육통계연보.

_____(2018). 교육통계연보.

한국재정학회·이만우의원실(2015). 「유아교육의 보장성 확립을 위한 국가교육재정의 효율적 집행방안」.

헌법재판소(2019.7.25.) 사학기관 재무·회계규칙 제15조의2 제1항 위헌확인 등, 2017헌마1038, 180(병합). 공보 제274호. 867.

[인터넷 자료]

교육부.(2016.09.20.). “사립유치원 재정 운영의 투명성과 편의성 제고 - 사학기관 재무·회계규칙 일부 개정안 입법 예고”, (<https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&lev=0&statusYN=C&s=moe&m=0204&opType=N&boardSeq=64316>). (검색일, 2020.01.31.)

_____. (2017.02.01.). “유치원·어린이집 재정운영의 투명성 높인다”, (<https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&lev=0&statusYN=C&s=moe&m=0204&opType=N&boardSeq=70508>). (검색일, 2020.01.31.)

_____. (2018.10.25.). “유치원 공공성 강화방안”, (<https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&lev=0&statusYN=C&s=moe&m=0204&opType=N&boardSeq=75600>). (검색일, 2020.01.31.)

_____. (2019.01.16.). “사립유치원 회계투명성 강화를 위한 에듀파인 도입계획”, (<https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=0204&opType=N&boardSeq=76493>). (검색일, 2020.01.31.)

연합뉴스.(2016.05.17.). “공급으로 조의금 내고 기름 넣고, 사립유치원 엉터리 예산 집행”, (<https://m.yna.co.kr/amp/view/AKR20160517057751064>). (검색일, 2020.01.31.)

The Issues and Resolutions on the Public Conflict of Administrative Rule of Finance and Account for Private Kindergarten*

Ha, Bong woon**

< Abstract >

In order to ensure sound financial operation and transparent accounting practices in private kindergartens, the government partially amended the 'Administrative Rule of Finance and Account for Private Institutions' in 2017.

This paper aims to present the intent of the enactment of the financial and accounting rules for private kindergartens by analyzing current conflicts from the enactment of these rules.

According to the study, the five main issues of conflict between the government and private kindergartens are the nature of private kindergartens as private property, the simplification of accounting processes, the issue of realizing profits from the operation for kindergarten founders, the availability of reserve and depreciation expenses, and the items of public utility for private properties. In order to resolve these conflicts in the future, policy consideration is needed to recognize the contrasts between non-profit 'school' institutions and private preschool operators' 'personal property' and to seek solutions gradually after sufficient social discussions between the government and private kindergartens.

* This work was supported by Kyonggi University Research Grant 2017

** Professor, Department of Teacher Education, Kyonggi University

Key words: Administrative Rule of Finance and Account for Private Kindergarten, Private Kindergarten, Early Childhood Education, Nuri Curriculum

투고일: 2020.01.14. | 심사완료일: 2020.02.16. | 게재확정일: 2020.02.25.

하봉운(河奉韻) 현재 경기대학교 교직학부 교수로 재직 중이며, 미국 위스콘신대학교에서 “교원성과급의 동기부여 효과 연구”(2003년)라는 주제를 가지고 교육행정학 박사학위를 취득하였다. 학문적 관심분야는 교육행정, 교육재정, 교육법, 성과평가관리 등이며, 주요 논문으로는 ‘지방교육자치권의 현황과 과제(2018)’, ‘학점은행제 평가체제 개선요구 요인에 관한 피 평가기관 담당자 인식의 질적 연구(2019)’ 등이 있다. (bha@kgu.ac.kr)

