

# 영유아 보육법 개정 의 문제와 대안

- ◇ 일시 | 2020. 2. 20(목) 오후 2시
- ◇ 장소 | 프란치스코 교육회관 420호(4F)
- ◇ 주최 |  바른사회, 바른정책포럼



(바른사회시민회의/[www.cubs.or.kr](http://www.cubs.or.kr))



# 순 서

## ■ 사 회

- 송 정 석 (중앙대 경제학과 교수)

## ■ 발 제

- 임 부 영 (변호사)

## ■ 토 론

- 김 정 호 (서강대 경제대학원 겸임교수)
- 김 정 희 (바른인권여성연합 공동대표)
- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

## ■ 종합토론 및 질의·응답



■————— 목 차 —————■

■ 발 제

영유아보육법 개정안의 대한 검토 ..... 9  
- 임 부 영 (변호사)

■ 토 론

- 김 정 호 (서강대 경제대학원 겸임교수) ..... 29  
- 김 정 희 (바른인권여성연합 공동대표) ..... 31  
- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수) ..... 37





■ 정책토론회

# 발 제

■ 임 부 영 변호사



## 영유아보육법 개정안에 대한 검토

임 부 영  
법무법인 길도 변호사

### I. 들어가는 말

1. 2018년 후반기에 소위 ‘사립유치원 사태’가 발생하였는바, 이와 관련하여 더불어 민주당 박용진 의원은 유치원 3법(사립학교법, 유아교육법, 학교급식법) 개정안을 발의하였는데, 그 주요 내용은 유치원 원비(어린이집의 보육료에 해당)의 부정수급 및 유용에 대해 보조금과 동일하게 행정처분 및 형사처벌을 하는 것이었습니다.

위 박용진 의원의 안에 대하여 자유한국당은 유치원 원비의 부정수급 및 유용에 대해 행정처분은 가능하나 형사처벌은 과하다는 내용의 개정안을 발의하였고, 바른미래당은 박용진 의원의 안과 자유한국당 안을 절충한 안을 발의하였습니다.

한국유치원총연합회는 비상대책위원회를 구성하여 위 유치원 3법 개정안이 사립유치원 대표자의 사유재산권을 심히 침해한다고 하며 강력히 반대하였습니다.

결국 위 유치원 3법 개정안은 국회 법제사법위원회를 통과하지 못하였는바, 정부는 야당과 한유총의 반대로 유치원 3법의 조속한 개정이 곤란해 보이자 어린이집을 우회하여 유치원 3법을 통과시키고자 먼저 영유아보육법을 개정하기로 방향을 잡고, 의원 입법이 아닌 보건복지부 안으로 영유아보육법 개정안을 마련하여 2018. 12. 28. 입법예고를 하였습니다(공고번호 : 2018-0799).

유치원 3법은 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정되어 결국 2020. 1. 13. 국회를 통과하였습니다.

2. 2018. 12. 28. 입법예고된 영유아보육법 개정안은 20대 국회에서 처리되지 못할 것으로 보입니다. 그러나 위 영유아보육법 개정안의 내용은 금번 국회를 통과한 유치원 3법과 궤를 같이 하는 것으로서, 결국은 21대 국회에서 위 개정안 내용대로 재 발의되어 통과될 가능성이 많아 보입니다.

따라서 위 영유아보육법 개정안에 대해 현 시점에서 검토해 보는 것은 나름 의미가 있다고 생각합니다.

아래에서는 보건복지부가 위 영유아보육법 개정안을 마련하게 된 배경을 살펴본 후, 위 영유아보육법 개정안의 내용 및 문제점 등에 대해 고찰해보고자 합니다.

2. 한편, 한국민간어린이집연합회(회장 곽문혁)의 지속적인 노력으로 보육료의 현실화를 위한 2개의 의원입법 영유아보육법개정안이 발의되었는바(2019. 4. 9. 김세연 의원 대표발의, 2019. 4. 15. 임이자 의원 대표발의), 이에 대하여도 살펴보겠습니다.

## II. 현행 영유아보육법상 보조금에 대한 규율

### 1. 보조금 지원의 법적 근거

#### 가. 영유아보육법

- 제36조(비용의 보조 등) 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제 10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교지구언의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.

#### 나. 영유아보육법 시행령

- 제24조(비용의 보조) ① 법 제36조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용의 전부 또는 일부를 보조한다.

1. 어린이집의 설치, 증축·개축 및 개수·보수 비용
2. 보육교사 인건비
3. 교재·교구비
4. 지방육아종합지원센터의 설치·운영비
5. 보수교육 등 직원 교육훈련 비용
6. 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용
7. 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용

② 제1항에서 정한 비용의 지원방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 정한다.

#### 다. 2019년 보건복지부 보육사업안내

- 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 영아전담·장애아전문 어린이집(정부지원어린이집)에 대한 인건비 지원

- 시간연장형, 방과후 어린이집에 대한 인건비 지원
- 정부지원어린이집을 제외한 민간·가정·직장·부모협동 어린이집에 대한 기본보육료 지원
  - ※ 2015년 3월부터 월 1일 이상 출석할 경우 기본보육료 전액을 지원하는 것으로 구간결제제도 변경
- 정부지원 장애아전문 어린이집, 농어촌 소재 어린이집에 대한 차량운영비 지원
- 평가인증을 받은 어린이집에 대한 교재·교구비 지원
- 국공립어린이집에 대한 기능보강비 지원
- 농촌 소재 어린이집 보육교사에 대한 특별근무수당 지원
- 어린이집 보육교사에 대한 교사근무환경개선비 지원
- 가정어린이집 교사겸직원장에 대한 지원
- 어린이집 대체교사에 대한 지원
- 민간·가정 및 장애아전문/통합 어린이집에 대한 보조교사 인건비 지원
- 공공형 어린이집에 대한 운영비 지원
- 농어촌 소재 사회복지법인 어린이집에 대한 운영비 지원

## 2. 보조금 환수의 법적 근거

### 가. 영유아보육법

- 제40조(비용 및 보조금의 반환명령) 국가나 지방자치단체는 어린이집의 설치·운영자, 육아종합지원센터의 장, 보수교육 위탁실시자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다.
  1. 어린이집 운영이 정지·폐쇄 또는 취소된 경우
  2. 사업 목적 외의 용도에 보조금을 사용한 경우
  3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우
  4. 삭제 <2011. 8. 4.>
  5. 착오 또는 경미한 과실로 보조금을 교부받은 경우로서 보건복지부령이 정하는 사유에 해당하는 경우

### 나. 영유아보육법 시행규칙

- 제35조의9(착오 또는 경미한 과실로 보조금을 교부받은 경우) 법 제40조 제5호에서 “보건복지부령이 정하는 사유에 해당하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
  1. 최근 3년간 법 제40조 제5호에 따른 보조금 반환명령을 받지 아니한 어린이집으로서 영유아 1명(같은 가구의 여러 명의 영유아는 1명으로 본다)에 대한 출석일수를 한 차례만 사실과 다르게 보고하여 보조금을 교부받은 경우
  2. 최근 3년간 법 제40조 제5호에 따른 보조금 반환명령을 받지 아니한 어린이집

영유아보육법 개정의 문제와 대안

으로서 영유아에 대한 출석일수를 사실과 다르게 보고하여 교부받은 보조금이 소액이고, 그 보조금을 교부받은 날로부터 14일 이내에 해당 사실을 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 알린 경우

#### 4. 보조금 부정수급 및 보조금 유용 시 행정처분

##### 가. 영유아보육법

- 제40조(비용 및 보조금의 반환명령) 국가나 지방자치단체는 어린이집의 설치·운영자 ...이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 교부한 비용과 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다.

3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우

- 제45조(어린이집의 폐쇄 등) ① ...시장·군수·구청장은 어린이집의 설치·운영자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 어린이집 운영정지를 명하거나 어린이집의 폐쇄를 명할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우

- 제46조(어린이집 원장의 자격정지) 보건복지부장관은 어린이집의 원장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 범위에서 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 자격을 정지시킬 수 있다.

4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우

- 제49조의3(위반사실의 공표) ① ...시장·군수·구청장은 제45조 또는 제45조의2에 따른 행정처분을 받은 어린이집으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어린이집에 대하여 그 위반행위, 처분내용, 해당 어린이집의 명칭, 대표자의 성명, 어린이집 원장의 성명 및 그 밖에 다른 어린이집과의 구별이 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 공표하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우

④ 제1항 및 제2항에 따른 공표의 절차·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

##### 나. 영유아보육법 시행규칙

- 제38조(어린이집에 대한 행정처분 등) ① 법 제45조 제1항에 따른 어린이집에 대한 행정처분의 세부기준은 별표 9와 같다.

- 제39조(어린이집 원장 및 보육교사에 대한 행정처분) ② 법 제46조 및 제47조에 따른 어린이집 원장 및 보육교사에 대한 행정처분의 세부기준은 별표 10과 같다.

## 5. 보조금 부정수급 및 보조금 유용 시 형사처벌

- 영유아보육법 제54조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 자

## Ⅲ. 현행 영유아보육법상 보육료에 대한 규율

### 1. 보육료 지원의 법적 근거

#### 가. 영유아보육법

- 제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.

④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.

- 제34조의3(보육서비스 이용권) ① 국가와 지방자치단체는 제34조 및 제34조의2에 따른 비용 지원을 위하여 보육서비스 이용권을 영유아의 보호자에게 지급할 수 있다.

#### 나. 영유아보육법 시행규칙

- 제35조(보육료 지원대상) 법 제34조 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 보육에 필요한 비용을 부담하여야 하는 가정의 소득수준 및 보조 범위는 재산 등을 고려하여 보건복지부 장관이 매년 정한다.

### 2. 보육료 부정수급 및 유용과 관련한 규정 체계

#### 가. 보육료 부정수급

- 영유아보육법 제38조(보육료 등의 수납) 제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 어린이집을 설치·운영하는 자는 그 어린이집의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 어린이집을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다. 다만, 시·도지사는 필요시 어린이집의 유형과 지역적 여건을 고려하여 그 기준을 다르게 정할 수 있다.

- 영유아보육법 제44조(지정 또는 변경명령) 보건복지부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 어린이집이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 어린이집의 원장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 지정 또는 변경을 명할 수 있다.

5. 제29조에 따른 보육료 등을 한도액을 초과하여 받은 경우

- 영유아보육법 제54조(벌칙) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조 및 제34조의2에 따른 비용을 지원받거나 타인으로 하여금 지원을 받게 한 자

5. 제34조의3에 따른 보육서비스 이용권을 부정사용한 자

6. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제38조에 따른 보육료 등을 수납한 어린이집의 설치·운영자

※ 구간결제를 위반하여 보육료를 수납한 경우(즉, 아동의 출석일수를 허위보고하여 보육료를 수납한 경우) 대표자와 학부모가 영유아보육법 제54조 제4항 제4호의 공범으로 처벌받을 수 있음

## 나. 보육료 유용

1) “아이사랑카드 결제를 통하여 지원하는 정부지원보육료는 보조금이 아니다!”는 2014. 6. 12. 대법원 판결(2012두28032)에 따라 보육료를 유용한 경우 보조금 유용에 관한 영유아보육법상의 행정처분(보조금환수처분, 시설운영정지처분, 원장자격정지처분, 위반사실공표)은 불가

2) 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호에 따른 개선명령으로 “유용한 보육료를 어린이집 통장에 여입할 것”의 여입명령은 가능

- 사회복지사업법 제40조(시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 폐쇄 등) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

4. 회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때

※ 어린이집과 유치원은 사회복지사업법상의 ‘사회복지시설’에 해당

3) 일부 시·도의 경우 공공형어린이집 재선정 시 평가항목에 “보육료 부정유용으로 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호를 위반하여 행정처분(여입명령)을 받은 경우” 재선정에서 제외하도록 ‘공공형 어린이집 재선정 세부기준’ 변경(예컨대, 인천광역시)

4) 보육료 유용의 경우 형법상 ‘업무상횡령’ 죄로 처벌받는지 여부

- 쟁점 : ① 어린이집 운영비 통장에 들어 있는 돈을 횡령죄에 있어서의 ‘타인의 재물’이라고 볼 수 있는지(횡령죄는 ‘타인의 재물’을 유용한 경우에만 성립)

② 어린이집 통장에 들어 있는 돈의 ‘혼화’ 문제

- 결론 : ① 어린이집 운영비 통장에 들어 있는 돈은 ‘타인의 재물’이 아니라 어린이집 대표자의 돈이므로(왜냐하면, 어린이집은 대표자의 개인사업체이기 때문), 이를 유용하더라도 횡령죄 불성립

② 어린이집 운영비 통장에는 여러 명목의 돈(예컨대, 기본보육료 등 각종 보조금, 보육료, 필요경비, 차입금 등)이 들어 있는데, 이 돈들은 운영비 통장에 입금 되는 순간 섞여서 구분할 수 없게 됨(이를 ‘혼화’라고 함). 이러한 ‘혼화’의 결과 운영비 통장에 들어 있는 돈을 유용하더라도 횡령죄 불성립

#### IV. 2014. 7. 보건복지부 지침

1. 2014. 6. 12. ‘아이사랑카드 결제를 통하여 지원하는 정부지원보육료는 보조금이 아니다.’는 대법원 판결 선고 이전에는 보육료를 보조금으로 보고 보조금과 동일하게 규율

즉, 보육료 부정수급 및 유용을 보조금 부정수급 및 유용으로 보고 보육료 부정수급 및 유용의 경우 보조금 부정수급 및 유용에 관한 영유아보육법상 행정처분(보조금환수, 어린이집운영정지, 원장자격정지, 범위반사실공표)을 내렸고, 아울러 보육료 부정수급 및 유용의 경우 보조금 부정수급 및 유용에 관한 형사처벌 조항인 영유아보육법 제54조 제2항 제1호에 따라 형사처벌을 하였음

2. 그러나 위 대법원 판결로 더 이상 보육료 부정수급 및 유용의 경우 영유아보육법상 행정처분(보조금환수, 어린이집운영정지, 원장자격정지, 범위반사실공표)을 내릴 수 없고, 영유아보육법 제54조 제2항 제1호에 따라 형사처벌을 할 수 없게 됨

※ 위 대법원 판결의 취지는 “보조금과 보조금 이외의 돈(예컨대, 보육료)은 엄격하게 구분되므로, 그 법적 규율을 달리 해야 한다.”는 것임. 즉, 어린이집의 법적 성격 및 특성을 고려하여, ‘보조금과 보조금 이외의 돈을 같게 취급해서는 안 된다.’는 것임

3. 이에 보건복지부는 다급하게 2014. 7.경 “보육비용 관련 대법원 판결에 따른 지자체 후속 처리지침”을 만들어 전국 시군구에 하달하였는바, 이 지침의 주요 내용은 아래와 같으며, 이에 따라 지도점검 및 행정처분이 이루어지고 있음

- 보육비용의 부정수급, 유용에 대한 행정처분의 근거를 명백하게 마련하기 위해 조속한 시일 내 영유아보육법 개정을 추진할 계획

- 보육료 부정수급의 경우 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제21조 제1항에 따라 부당이득금 반환명령
- 보육료 유용(부정사용)의 경우 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호에 따른 개선명령(어린이집 통장으로 여입명령), 시설장 교체

#### 4. 사회서비스법에 따른 부당이득금 반환명령

##### 가. 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률

- 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
  4. “사회서비스 제공자”란 제16조에 따라 등록을 하고 이용자가 제시하는 이용권에 따라 사회서비스를 제공하는 자 또는 기관을 말한다.
- 제16조(제공자 등록) ① 사회서비스이용권을 통하여 사회서비스를 제공하려는 자는 제공하려는 사회서비스별로 시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다.
- 제21조(부당이득의 징수 등) ① 시장·군수·구청장은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사회서비스 제공 비용을 지급받은 제공자에 대하여 그 비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 징수한다.

나. 예컨대, 어린이집이 구간결제를 위반하여 보육료를 수납한 경우(즉, 아동의 출석일수를 허위보고하여 보육료를 수납한 경우) 시장·군수·구청장은 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률(약칭 : 사회서비스법) 제21조 제1항에 의거 부정수납한 보육료 상당액을 반환하라는 부당이득금 반환명령을 내림

다. 사회서비스법 제21조 제1항을 적용하기 위해서는 문제된 어린이집이 ‘사회서비스 제공자’에 해당하여야 하고(제21조 제1항), 제2조 제4호에 의하면 ‘사회서비스 제공자’란 제16조에 따라 등록을 하고 이용자가 제시하는 이용권에 따라 사회서비스를 제공하는 자를 말하며, 제16조에 따르면 사회서비스 제공자가 되기 위해서는 시장·군수·구청장에게 사회서비스 제공자로 등록하도록 규정하고 있는바,

현재 전국 모든 어린이집은 시장·군수·구청장에게 사회서비스 제공자로 등록한 사실이 없으므로, 따라서 어린이집은 사회서비스법에서 말하는 사회서비스 제공자에 해당하지 아니하고, 따라서 제21조 제1항을 적용할 수 없음(춘천지방법원 강릉지원 2018구합 30120 부당이득금환수처분등취소 등)

따라서 보육료 부정수급의 경우 시장·군수·구청장의 부당이득금 반환명령은 위법한 처분임

## 5. 사회복지사업법에 개선명령, 시설장 교체

- 사회복지사업법 제40조(시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 폐쇄 등) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

4. 회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때

※ 어린이집과 유치원은 사회복지사업법상의 '사회복지시설'에 해당

## V. 보육료 부정수급 및 유용에 대해 행정처분 및 형사처벌이 가능하도록 영유아보육법 개정 시도

1. 2014. 11. 7건의 영유아보육법 개정안이 발의되었는데, 그 중 자유한국당 류지영 의원이 발의한 안에 보육료 부정수급 및 유용에 대해 행정처분 및 형사처벌이 가능하도록 하는 내용이 포함됨

### 2. 류지영 의원 안의 주요 내용

(1) 영유아보육법 제36조의 보조금과 제34조의 보육료를 명확하게 구분하고, 보조금의 사용 용도를 구체적으로 정하여 보조하도록 함(제36조)

(2) “거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제34조에 따른 비용을 지원받은 경우”에 보육료 반환명령(제40조 제3의2호), 어린이집 운영정지·시설폐쇄처분(제45조 제1의2호), 원장 자격정지처분(제46조 제5호), 법 위반사실 공표(제49조의3 제3호)를 할 수 있는 근거규정 신설

### 3. 위 규정 신설의 의미

‘제34조에 따른 비용’이란 곧 아이행복카드 결제를 통하여 지원받는 정부지원보육료를 말하는데, 2014. 6. 12. 정부지원보육료는 보조금이 아니라는 대법원 판결이 선고되자, 이제는 더 이상 정부지원보육료를 받는 과정에서 문제가 있거나(예컨대, 구간결제에 위반하여 정부지원보육료를 받음) 이를 사용하는 과정에서 문제가 있더라도(예컨대, 보육료 유용) 이를 이유로 영유아보육법상 행정처분을 내리는 것이 불가능하게 되었고, 이에 이러한 경우에도 행정처분이 가능하도록 위와 같이 근거규정을 신설함

4. 위 류지영 의원의 영유아보육법 개정안은 국회를 통과하지 못하였고, 보건복지부는 위와 같은 내용으로 영유아보육법을 개정하고자 기회를 엿보다가 이번 ‘사립유치원 사태’를 계기로 다시 비슷한 내용으로 영유아보육법 개정안을 만들어 입법예고함

영유아보육법 개정의 문제와 대안

## VI. 2018. 12. 28. 보건복지부 영유아보육법 개정안의 주요 내용

### 1. 대표자 결격사유 확대

가. 영유아보육법 제16조는 대표자 결격사유를 규정하고 있으며(제1호~9호), 제20조는 보육교직원 결격사유를 규정하고 있는데, 제1호에서 대표자 결격사유에 관한 제16조를 준용하고 있음. 결국 대표자와 보육교직원 결격사유는 동일

나. 결격사유에 ‘유아교육법 제32조에 따라 유치원의 폐쇄명령을 받고 5년이 경과되지 아니한 자’(제10호), ‘유아교육법 제34조에 따라 300만원 이상의 벌금형이 확정된 날부터 2년이 경과되지 아니한 자’(제10호)를 추가

### 2. 어린이집 통학차량 내 ‘잠자는 아이 확인장치’ 설치·작동 의무화

가. 어린이집 통학차량에 어린이 하차확인장치 설치·작동 의무화(제33조의2 제2항)

나. 어린이 하차확인장치 설치·작동 미이행 시 시정명령(제44조 제4호의8)

### 3. 보육료의 목적 외 사용 금지 및 사용용도 명시

가. 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)을 수납할 경우 영유아의 보호자에게 수납 목적 및 용도, 수납 총액, 세부 항목 및 항목별 금액 등을 통지하고, 그 통지된 바에 따라 사용(제38조 제2항)

나. 정부지원보육료와 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)의 사용 목적 및 용도 한정(제38조의2)

- 보육교직원 인건비
- 교재교구비
- 급·간식비
- 냉·난방비, 공공요금 및 제세공과금 등 관리운영비
- 필요경비
- 그 밖에 보건복지부장관이 인정하는 비용

### 4. 보육료 등의 목적 외 사용 시 행정처분 및 형사처벌

가. 정부지원보육료 부정수급의 경우 반환명령(제40조 제2호의2)

나. 정부지원보육료 유용의 경우 반환명령(제40조제2호의3)

다. 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비) 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 환수하여 보호자에게 반환(제40조의2 제2항)

라. 정부지원보육료 부정수급 및 유용, 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비) 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 시설폐쇄 또는 1년 이내 운영정지(제45조 제1항 제1호의2~5)

마. 정부지원보육료 부정수급 및 유용, 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비) 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 1년 이내 원장 자격정지(제46조 제1항 제6~9호)

바. 정부지원보육료 부정수급 및 유용, 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비) 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 위반사실 공표(제49조의3 제1항 제3~6호)

**5. 보육료 등의 부정수급 및 유용에 대한 신고 및 신고자 보호(제42조의2 제1항 제1호의2~5)**

#### **6. 영유아 승하차 미확인에 따른 중대한 안전사고 발생 시 시설폐쇄**

어린이통학버스에 보육교직원을 동승시키지 아니한 채 운행 중 교통사고가 발생하거나 동승한 보육교직원 또는 운전자가 영유아 하차 여부를 확인하지 아니하여 영유아가 사망하거나 중상해를 입은 경우 시설폐쇄 또는 1년 이내 운영정지(제45조 제1항 제5호)

**7. 영유아 승하차 미확인에 따른 중대한 안전사고 또는 아동학대 사고 발생 시 원장 및 보육교사 자격정지 기간을 최대 5년으로 상향**

가. 아동학대 및 어린이통학버스에서 영유아의 하차 여부를 확인하지 아니하여 영유아가 사망하거나 신체 또는 정신에 중대한 손해를 입힌 경우 5년 이내 원장 자격정지(제46조 제2항)

나. 아동학대 및 어린이통학버스에서 영유아의 하차 여부를 확인하지 아니하여 영유아가 사망하거나 신체 또는 정신에 중대한 손해를 입힌 경우 5년 이내 보육교사 자격정지(제47조)

#### **8. 보조금 부정수급 및 유용 시 처벌 강화**

보조금 부정수급 및 유용의 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형에 처

영유아보육법 개정의 문제와 대안

하던 것을(제54조 제2항 제1호) 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금형으로 처벌 강화(제54조 제1항 제2호)

## 9. 보육료 부정수급 및 유용 시 처벌

가. 정부지원보육료 부정수급 및 유용의 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금형으로 처벌(제54조 제1항 제3,4호)

나. 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비) 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형으로 처벌(제54조 제2항 제4,5호)

## VII. 위 보건복지부 영유아보육법 개정안의 문제점

### 1. 보육료의 법적 성격

법률적인 관점에서 어린이집과 영유아의 보호자 간에는 일종의 위임계약(영유아의 보호자는 어린이집에 영유아의 보육을 위탁하고, 어린이집은 위탁의 취지에 따라 영유아를 보육하고, 영유아의 보호자는 어린이집에 영유아 보육의 대가로 보육료 지급) 관계가 성립한다고 할 수 있음. 따라서 어린이집이 영유아의 보호자로부터 보육료를 받는 것은 순수한 민사상의 계약관계라고 할 수 있음. 즉, 어린이집과 영유아의 보호자 간에 성립한 위임계약에 따라 보육-보육료지급이 이루어지는 관계라고 할 수 있음.

보육료는 위임계약에 따라 어린이집에 영유아의 보육을 맡기는 대가로 영유아의 보호자가 어린이집에 지급하는(지급하여야 하는) 비용(용역의 대가)으로, 원칙적으로 영유아의 보호자가 100% 어린이집에 지급하여야 하는 것인데, 영유아의 보호자가 어린이집에 지급하여야 하는 보육료 중 일정액을 정부가 영유아의 보호자에게 지원해주고 있는바(이른바 '무상보육'), 따라서 어린이집은 보육료 중 일정액은 영유아의 보호자로부터 받고(부모부담금), 나머지 일정액은 아이행복카드 결제를 통하여 정부로부터 지급받고 있음(정부지원보육료)

영유아의 보호자가 어린이집에 보육료를 지급함에 있어 자기 돈으로 보육료를 내든, 아니면 옆집에서 돈을 빌려 보육료를 내든, 옆집이 영유아의 보호자에게 자선을 베풀어 그냥 돈을 주자 영유아의 보호자가 그 돈으로 보육료를 내든, 그것은 영유아의 보호자와 옆집 간 관계일 뿐 어린이집과 영유아의 보호자 간에는 전혀 무관한 문제임. 어린이집 입장에서는 위임계약에 따라 영유아의 보호자로부터 약정한 보육료를 받는 것일 뿐임(유치원도 같은 이치)

이 논리는 정부지원보육료의 경우에도 전적으로 동일하다 할 수 있음. 즉, 정부가 영

영유아보육법 개정의 문제와 대안

유아의 보호자에게 보육료 중 일정액을 지원해주고, 영유아의 보호자는 정부로부터 지원받은 일정액과 자기 돈을 합쳐 보육료를 내더라도, 이는 정부와 영유아의 보호자 간 문제일 뿐 어린이집과는 전혀 무관한 문제임

이것은, 아이행복카드 결제의 방법을 통한 지원이 아니라 정부가 현금으로 영유아의 보호자에게 보육료를 지원하는 경우를 예로 들면 쉽게 이해가 됨. 즉, 정부가 영유아의 보호자에게 현금으로 보육료 중 일정액을 지원해주고, 영유아의 보호자는 정부로부터 받은 현금과 자기 돈을 합쳐 어린이집에 보육료를 내는 경우, 어린이집과 영유아의 보호자 간에는 그 어떤 법률적인 문제도 발생하지 않음. 왜냐하면 어린이집은 위임계약의 내용에 따라 보육료를 받은 것이기 때문임

이 경우 만약 정부가 영유아의 보호자에게 현금으로 보육료 중 일정액을 지원해 줌에 있어 정부가 영유아의 보호자에게 무조건 지원해주는 것이 아니라 일정한 조건을 붙여 지원했는데, 영유아의 보호자가 그 조건을 위배하였다면, 그러한 경우에도 어린이집과는 전혀 무관하고 정부와 영유아의 보호자 간에 ‘조건위반’에 따른 법률문제가 생길 뿐임

예컨대, 정부가 영유아의 보호자에게 보육료 중 일정액을 현금으로 지원함에 있어 “영유아의 월 출석일수가 11일 이상일 경우에는 지원한 보육료를 돌려주지 않아도 되지만, 만약 출석일수가 6일~10일인 경우에는 지원받은 보육료 중 50%를 돌려줘야 하고, 출석일수가 1일~5일인 경우에는 75%를 돌려줘야 하고, 출석일수가 0일인 경우에는 지원받은 보육료 전부를 돌려줘야 한다.”라는 조건을 붙인 경우, 영유아의 보호자가 정부로부터 받은 돈과 자기 돈을 합쳐 어린이집에 보육료를 낸 후 출석일수가 11일에 모자라는 경우, 영유아의 보호자는 정부가 제시한 조건에 따라 정부에 보육료를 반환하여야 하지만 어린이집에 보육료를 반환청구할 수는 없는 것임

이상의 논리는 정부가 아이행복카드 결제를 통하여 영유아의 보호자에게 보육료를 지원하는 경우에도 동일. 즉 정부가 영유아의 보호자에게 보육료를 지원함에 있어 현금으로 지원하든 아니면 아이행복카드 결제를 통한 방법으로 지원하든, 어느 것이나 지원 방법상의 차이에 불과할 뿐, 정부지원보육료는 정부가 어린이집에 보조해주는 돈이 아니라 정부가 영유아의 보호자에게 지원해주는 보육료라는 점에서는 아무런 차이가 없음(위 대법원 판결도 이러한 법리를 기초로 함)

구간결제의 경우를 예로 든다면, 출석일수에 따라 보육료 지원액에 차이를 두는 것은 정부와 정부로부터 보육료를 지원받는 영유아의 보호자 간 문제일 뿐, 어린이집과 영유아의 보호자 간에는 위임계약의 내용(위임계약의 내용은 영유아의 출석일수와 상관없이 영유아의 보호자가 약속한 보육료를 어린이집에 지급한다는 것임)에 따라 보육료를 받는 것이므로, 영유아의 출석일수 문제는 어린이집과 영유아의 보호자 간에는 전혀 문제되지 않음

나아가, 정부가 보육료 지원액을 출석일수에 따라 차등지원하는 경우뿐만 아니라 그 반대의 경우, 즉 100% 지원했는데 영유아의 출석일수가 모자라서 조건에 따라 영유아의 보호자로부터 돌려받는 경우에도, 이는 정부와 영유아의 보호자 간 문제일 뿐 (즉, 정부가 어린이집으로부터 보육료를 돌려받아야 하는 것이 아니라 영유아의 보호자로부터 돌려받아야 함) 어린이집과는 전혀 무관한 문제임

## 2. 민사상의 문제에 국가가 과도하게 개입

### 가. 정부지원보육료 부정수급의 경우 - 구간결제제도의 문제점

1) 정부가 영유아의 보호자에게 보육료를 지원할 것인지 말 것인지, 지원한다면 얼마를 지원할 것인지, 지원방법으로 현금지원을 할 것인지 아니면 아이행복카드 결제의 방법으로 지원할 것인지, 어떤 조건으로 지원할 것인지, 출석일수에 따라 지원액에 차등을 둘 것인지, 출석일수가 11일 미만임에도 11일 이상 출석한 것처럼 하여 보육료를 지원받은 경우 영유아의 보호자로부터 어떤 방법으로 환수할 것인지, .... 등의 문제는 법률적으로는 모두 정부와 영유아의 보호자 간 문제일 뿐 어린이집과는 전혀 무관한 문제임

왜냐하면, 보육료는 기본보육료와 달리 정부가 어린이집에 지원하는 보조금이 아니라 위임계약의 내용에 따라 영유아의 보호자가 어린이집에 지급하는 비용(용역의 대가)이기 때문임

현실적으로, 정부지원보육료 부정수급의 문제는 거의 전부 구간결제제도 문제 때문에 발생하고 있음

보건복지부 보육사업안내는 구간결제제도를 규정하면서, 구간결제제도에 위반한 경우 (즉, 출석일수를 사실과 다르게 이용현황확정을 하여 보육료를 지급받은 경우) 어린이집으로부터 보육료를 환수하도록 규정하고 있고, 영유아보육법 개정안은 정부지원보육료 부정수급의 경우(예컨대 구간결제에 위배하여 보육료를 지급받은 경우)에 보조금 부정수급의 경우처럼 보육료 환수, 시설 운영정지·폐쇄, 원장 자격정지, 위반사실 공표 등의 행정처분을 할 수 있으며, 형사처벌까지 할 수 있도록 규정하고 있는바, 이는 보육료의 법적 성격에 정면으로 반하는 것으로서, 어린이집 설치·운영자의 재산권 침해, 과잉금지원칙 위반 등의 헌법적 문제점이 있다고 할 것임

정부지원보육료를 받는 과정에서 문제가 있더라도 이는 학부모에게 그 책임을 물으면 되는 것임(예컨대, 학부모로부터 환수, 영유아보육법 제40조의2 / 학부모를 처벌, 영유아보육법 제54조 제4항 제4,5호).

결론적으로 정부지원보육료를 받는 과정에서 잘못이 있다 하더라도 이는 원칙적으로 정부와 영유아의 보호자 간 문제에 불과하고, 가사 어린이집에게 그 책임을 묻는다

하더라도 이는 순전히 민사상의 문제에 불과하다 할 것임

## 2) 과잉금지원칙 위반의 관점에서

영유아보육법 개정안은 보조금 부정수급의 경우와 정부지원보육료 부정수급의 경우 동일한 행정처분 및 형사처벌이 가능하도록 규정하고 있는바, 보조금과 보육료의 법적 성격 및 그 차이점을 고려할 때 정부지원보육료 부정수급의 경우에 보조금 부정수급의 경우와 동일한 행정처분 및 형사처벌이 가능하도록 하는 것은 헌법상 과잉금지원칙 위반의 문제가 있다 할 것임

아울러 정부지원보육료 부정수급의 경우에 보조금 부정수급의 경우와 동일한 행정처분 및 형사처벌이 가능하도록 하는 것은 보조금과 보육료를 준별한 위 대법원 판례의 취지에도 정면으로 반하는 것임

### 나. 정부지원보육료 유용의 경우

어린이집은 대표자의 개인사업체이고, 어린이집 운영비 통장에 들어 있는 돈은 혼합된 상태로 대표자의 재산이 됨. 따라서 보조금(예컨대, 기본보육료)의 경우에도 어린이집 운영비 통장에 들어오는 순간 다른 돈과 혼합되어 구별이 되지 않는바, 보조금이 아닌 정부지원보육료의 경우에는 더더욱 그러함.

이처럼 대표자의 개인재산이라고 할 수 있는 운영비 통장에 들어있는 돈, 그 중에서도 특히 보조금이 아닌 정부지원보육료를 유용하였다고 하여 이에 대한 적절한 행정처분(예컨대, 사회복지사업법 제40조 제항 제4호에 따라 유용한 보육료를 어린이집 통장으로 여입하라는 개선명령)을 하는 것에 그치지 않고 보조금 유용의 경우와 동일하게 보육료 환수, 시설 운영정지·폐쇄, 원장 자격정지, 위반사실 공표 등의 행정처분을 할 수 있으며, 나아가 형사처벌까지 할 수 있도록 규정하고 있는바, 이는 보육료의 법적 성격에 정면으로 반하는 것으로서, 어린이집 설치·운영자의 재산권침해, 과잉금지원칙 위반 등의 헌법적 문제점이 있다고 할 것임

### 다. 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)의 경우

1) 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)의 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 이를 보호자에게 반환하도록 시정명령으로 해결하면 족할 것임에도 반환명령을 내려 환수한 후 이를 보호자에게 반환하도록 한 것은 과잉금지원칙 위반의 문제점이 있다고 할 수 있음

왜냐하면, 보육사업안내에서 영유아보육법 제40조의 반환명령을 받는 것을 공공형 및 평가인증 취소 사유로 규정하고 있기 때문임

2) 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)의 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 시설폐쇄 또는 1년 이내의 운영정지, 원장 자격정지, 위반사실 공표 처분을 할 수 있도록 규정한 것도 보육료등(부모부담보육료, 필요경비)의 법적 성격에 정면으로 반하는 것으로서, 어린이집 설치·운영자의 재산권침해, 과잉금지원칙 위반 등의 헌법적 문제점이 있다고 할 것임

3) 나아가 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)의 부정수급 및 보호자에게 통지한 용도와 다르게 사용한 경우 형사처벌까지 하는 것은 과잉금지원칙 위반의 문제점이 있다고 할 수 있음

### 3. 개정안의 기타 내용에 대한 검토

가. 대표자 결격사유 확대, 어린이집 통학차량 내 ‘잠자는 아이 확인장치’ 설치·작동 의무화, 보육료 등의 부정수급 및 유용에 대한 신고 및 신고자 보호, 영유아 승하차 미확인에 따른 중대한 안전사고 발생 시 시설폐쇄 또는 1년 이내 운영정지, 영유아 승하차 미확인에 따른 중대한 안전사고 또는 아동학대 사고 발생 시 원장 및 보육교사 자격정지 기간을 최대 5년으로 상향하는 것은 안전사고 예방을 위한 것으로 합리적인 이유가 있는 것으로 판단됨

나. 보조금 부정수급 및 유용의 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금형으로 처벌을 강화한 것도 다른 법령과의 균형을 맞추기 위한 것으로 합리적인 이유가 있는 것으로 판단됨

### 4. 소 결

가. 정부지원보육료와 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)을 보조금과 동일하게 규율하여 보조금과 동일한 행정처분을 가하는 것은 보육료의 법적 성격, 보조금과 보육료가 분명히 구분된다는 점을 고려할 때 헌법의 관점(어린이집 설치·운영자의 재산권침해, 과잉금지원칙 위반 등)에서 받아들이기 어렵다고 판단됨

나. 어린이집 회계의 투명성을 위해 정부지원보육료와 보육료 등(부모부담보육료, 필요경비)의 수납 및 사용을 엄격하게 관리할 필요성이 인정된다 하더라도, 행정처분 이외에 형사처벌까지 가하는 것은 과잉금지의 원칙 관점에서 문제가 있다고 판단됨

※ 이러한 점 때문에 2018년 하반기 유치원 3법 논의 과정에서 자유한국당은 형사처벌에 반대하는 개정안을 냈

다. 특히, 보조금 부정수급·유용의 경우와 정부지원보육료 부정수급·유용의 경우를 동일한 형(5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금)으로 처벌하는 것은 합리적 이유를 찾기 어려움. 보조금 부정수급·유용이 정부지원보육료 부정수급·유용보다 불법성

영유아보육법 개정의 문제와 대안

이 더욱 크므로, 이를 동일한 형으로 처벌하는 것은 문제

※ 보조금 부정수급·유용의 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로, 정부지원보육료 부정수급·유용의 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 규정함이 타당

라. 차제에, 정부가 영유아의 보호자에게 보육료를 지원하는 방법을 현행 아이행복카드 결제를 통한 방법 대신 정부가 보호자에게 직접 지원해주는 것으로 바꾸면 가장 간단하게 해결될 수 있음(즉, 이렇게 되면 보육료 부정수급의 문제는 발생할 여지가 없음). 아울러 구간결제제도를 폐지하는 것도 근본적인 해결책이 될 수 있음

## VIII. 결 론

1. 보육료, 부모부담금, 필요경비 등을 부정수급하거나 유용한 경우 이를 모른 채 하자는 것이 결코 아닙니다. 잘못된 부분에 대해서는 마땅히 제재를 가해야 합니다. 다만, 과도한 제재가 아닌 잘못에 상응한 합리적인 제재를 가해야 한다는 것입니다.

2. “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게” 다루라는 것이 헌법의 요구이며, “10을 잘못된 사람에게는 10의 벌을, 50의 잘못을 한 사람에게는 50의 벌을, 100의 잘못을 한 사람에게는 100의 벌을” 주라는 것이 헌법의 명령입니다.

영유아보육법 개정안은 “다른 것을 같게” 다루며, “10의 잘못을 한 사람에게 50또는 100의 벌을” 주는 내용입니다.

사유재산권 보장 및 과잉금지의 원칙 관점에서 영유아보육법 개정안은 재검토되어야 할 것입니다.



■ 정책토론회

# 토론

- 김 정 호 서강대 경제대학원 겸임교수
- 김 정 희 바른인권여성연합 대표
- 양 준 모 연세대 경제학과 교수



## 영유아보육법 개정을 둘러싼 갈등에 대한 의견

김 정 호  
서강대 경제대학원 겸임교수

민간어린이집과 정부 사이의 갈등의 뿌리에는 돈 문제가 있다. 국회의원-공무원과 학부모는 어린이집에게 가급적 적은 액수의 돈만을 지급하려 한다. 그래서 보육료를 표준보육비에도 못미치는 수준에서 통제한다. 그 돈마저 전액이 아이들에게 쓰이도록 강제한다. 반면 어린이집 특히 법인이 아닌 민간어린이집의 설립자-원장 또는 주인-원장은 어떻게든 투자와 노동에 대한 대가를 챙기려 한다. 여기서 갈등이 발생한다.

문제는 국공립이 아닌 민간어린이집의 재산이 사유재산이라는 것이다. 어린이집의 토지와 건물, 그 밖에도 많은 것들이 투자되었을 것이다. 또 적자가 발생할 때 채워 넣어야 하는 사람도 설립자 원장이다. 이처럼 투자와 위험부담이 모두 설립자원장의 몫인데 국가는 그에 대한 대가를 가져가지 못하게 한다. 어린이집으로 들어온 돈에서 설립자-원장이 가져갈 수 있는 금액은 원장(시설장)으로서의 급여인데 그 금액은 호봉제로 묶여 있다. 무엇보다 원장의 급여는 어린이집에 전혀 투자하지 않은 (고용직)원장과 동일하다. 따라서 현재의 제도 하에서 법을 지키며 어린이집을 경영한다는 것은 필연적으로 적자를 감수하는 일이다. 시설에 대한 대가를 취할 수 없기 때문이다. 어린이집 시설은 국가에 무료로 제공하고 있는 셈이다.

그럼에도 불구하고 전국에 4만개 가까운 어린이집이 생겨난 것은 왜일까? 현재와 같이 사유재산을 몰수하다시피 하는 제도가 비교적 최근에(사립유치원의 경우 무상보육이 본격화된 2012년 이후, 어린이집은 어떤지 확인하지 못했음)집행되기 시작했다. 그전까지 오랜 기간 동안 당국은 어린이집의 회계에 엄격히 관여하지 않았다. 그 덕분에 어린이집 주인들은 정해진 급여 이외의 돈도 챙겨갈 수 있었고 많은 사람들에게 제법 괜찮은 사업으로 알려졌다. 그런 상황 속에서 많은 어린이집들이 생겨났다. 만약 처음부터 어린이집 회계규칙이 지금처럼 집행되었다면, 그래서 어린이집은 십중팔구 적자를 감수해야 한다는 것이 알려져 있었다면 민간어린이집, 가정 어린이집들이 이처럼 많이 생겨나지 않았을 것이다.

어느 시점부터 당국은 민간어린이집들을 국공립처럼 다루기 시작했다. 그 이전까지 설립자 또는 주인-원장들이 당연하게 여겨왔던 돈의 흐름은 횡령으로 다뤄졌다. 그러던 중 사정이 달라진 것은 발제내용대로 2014년 대법원 판결이 내려지면서 부터이다. 판결의 내용은 어린이집이 학부모로부터 받은 돈이 주인-원장의 것이어서 그것을 가져가는 것이 횡령일 수 없음을 확인한 것이지만, 결과적으로는 민간어린이집의 영리성을 인정하는 셈이 되었다. 당국의 어린이집 회계에 대한 통제의 힘이 약해진

것이다. 물론 그렇더라도 어린이집 보육료가 매우 낮은 수준에서 통제되기 때문에 다수의 어린이집이 적자 상태이지만, 최소한 원리상으로는 영리성이 인정받는 효과를 초래한 셈이다.

이런 법리에도 불구하고 민간어린이집 주인-원장들이 투자에 대한 보수를 취하지 못하도록 불법화하려는 것이 영유아보육법 개정안의 의도로 보인다. 하지만 국회의원과 공무원들의 이 같은 움직임은 부당하다. 법이 무엇 때문에 아이행복카드 제도 즉 바우처제도를 규정하고 있는가. 학부모의 선택권을 보장하자는 것이고 선택권이 의미를 가지려면 어린이집의 다양성이 보장되어야 한다. 바우처 제도 하에서 정부가 할 일은 부모에게 보육료를 지급해주는 것이다. 그 돈으로 어떤 어린이집을 선택하든 학부모의 자유이다. 그리고 어린이집도 어떤 보육을 시킬지는 자유여야 한다. 다양한 어린이집 중 어디가 좋을지는 학부모가 결정한다. 물론 보육의 질에 대한 최소한의 기준은 두는 것이 좋을 수 있다. 그 문제라면 지금도 정부가 어린이집들에 대해서 엄격한 '평가인증'제도를 운영하고 있다. 보육의 질을 유지하는 범위 내에서 보육료를 어떻게 쓰든 자유에 맡겨져야 한다. 그것이 아이행복카드 제도 즉 바우처제도의 본질이다.

지금 국회의원들과 보육 당국이 어린이집을 상대로 가하고 있는 압박은 매우 부당하다. 그들의 목적을 위해서 사유재산을 실질적으로 몰수하고 있다. 주인-원장과 고용된 원장이 같은 대우를 받는 것은 부당하다. 설립자-원장 또는 주인-원장에 대해서 투자에 대한 대가를 인정해줘야 한다. 정 그럴 수 없다면 국가가 민간어린이집을 매입하든지 임대해서 국공립어린이집으로 운영해야 한다. 지금처럼 가겠다는 것은 국가와 공무원이 공권력으로 국민의 재산을 약탈하는 것이다.

**영유아부터 교육의 전 과정을 통제하여  
획일화된 이념 교육의 장으로 만들려는 문재인 정부**

**김 정 희**  
바른인권여성연합 공동대표

1. 문재인 정권의 사립유치원 통제 사례를 통해 영유아 보육법 개정의 목적과 이후 사태를 예측할 수 있다.

1. 문재인 정권은 사립유치원의 교육과정 통제를 강화해왔다.

- 누리과정 공통교육과정을 통제의 수단으로 쓰고 있다.  
(유아교육의 무상교육을 위해서 만든 것이 누리과정. 누리과정의 원래 취지는 국공립과 사립의 차이를 줄여가도록, 사립유치원에서 교육 받는 원아들을 지원에 목적이 있었다.)
- 누리교육과정은 국공립-사립-어린이집의 교육차를 줄이고 사립 유치원에서 교육 받는 원아들을 지원하기 위해 2012년에 만든 것으로 유아무상교육을 실시하고자 하는 목적으로 추진된 것이지 교육과정을 강제 통제하고자 만든 것이 아니다.
- 문재인 정부는 사립유치원의 교육과정에 대한 통제를 점차 강화해왔다. 예를 들어 영어교육은 정규수업시간 아닌 방과 후 수업으로만 진행하게 하거나 (유은혜가 처음에는 전면 금지했으나 이후 방과 후 특별 활동으로 제한하는 것으로 한 발 후퇴함.) 아이 한명 당 선택할 수 있는 방과 후 수업과목을 제한하는 식이다.
- 사립유치원의 강점은 교육의 자율성에서 비롯된 다양성인데 그 장점을 죽이고 학부모들의 교육 선택권을 심각하게 침해하는 것이다.

유아교육개발 5개년 계획(교육과학기술부 2013.2.22.)

**1-1. 유아 무상교육 지속 확대**

- 누리과정 도입 확대에 따른 연차적 지원단가 상향 조정 ('13~'16)
- 누리과정 도입시 발표한 유아학비 지원단가를 유치원과 어린이집에 다니는 모든 유아의 보호자에게 지원
  - \* ('13년) 월 22만원 → ('14년) 월 24만원 → ('15년) 월 27만원 → ('16년) 월 30만원

2013년 교육부 유아교육개발 계

2. 사립유치원들이 이에 반발하자 비리프레임을 씌어 여론의 힘으로 눌렀다.

- 일부 사립유의 비리를 전체 사립유의 문제로 만들었다.

- 일부 지역교육청은 규정을 편파적으로 적용하는 경우도 있었다.  
그로인해 감사결과에 대해 행정소송을 제기해 승소하는 사립유치원들이 있었다.
  - 문제가 있는 사립유치원이 있을 수 있지만 그것은 결코 전체의 문제가 아니다.
  - 감사결과를 보면 대다수의 사립유치원은 사소한 규정 위반한 것에 불과했다.
  - 심지어 위와 같은 사정은 국공립유치원도 마찬가지였다.
- \* 교육청 홈페이지에 공개된 국공립유치원 감사결과를 살펴보면 문제가 되는 부분들이 많았음에도 국공립유치원에는 “비리”라는 프레임을 붙이지 않았다.

그러나 유치원에서는 [별첨] 내역과 같이 2016회계연도에 “2016년 8월 ○○○ 선생님 정년퇴임 송공패 제작” 등 총 4건 530,000원을 업무추진비로 집행한 사실이 있다.

그러나 유치원 원감 ○○○외 1명은 [별첨] ‘교육공무원법 제41조 연수 운영 분점절 내역’ 과 같이 ‘가족 행사 참석’ 또는 ‘가족여행’ 을 법 제41조 연수로 신청하는 등 취지와 다르게 사용한 사실이 있다.

강원도 A지역 S유치원

또한, 유치원에서는 지문인식기를 사용하여 지문인식시스템에 입력된 자료를 근거로 시간외근무수당을 지급하고 있음에도 불구하고, 업무담당자 ■■■■ ▲▲▲는 초과근무자가 지문인식기 오류 및 본인 실수로 지문인식 미실시 등의 사유로 지문 확인을 하지 않은 시간외근무 건에 대하여 임의로 지문인식시스템에 초과근무자의 초과근무시간을 입력하고 그 입력자료를 근거로 시간외근무수당을 지급하였고, NEIS 초과근무시간을 부주의하게 입력하여, ★★★★★ ○○○ 외 5명에게 총 203,920원을 부당 지급하였고, ◇◇ ◆◆◆에게 24,680원 시간외근무수당을 지급하지 않은 사실이 있으며, ○○○○(□□□□) △△△는 추후 부당지급을 인지하여 환수조치 하였으나 대상자 중 1명에 대해서만 환수 조치하는 등 정확한 조사 및 절차를 소홀히 한 사실이 있다.

강원도 B지역 M유치원

그러나 유치원에서는 201\*년에 교사 ○○○ 외 1명은 연수 목적과 다르게 ‘친지방문’ 등의 사유로 교육공무원법 제41조 연수를 실시한 사실이 있다.

그러나 유치원 ○○○은 건강검진을 위하여 공가를 신청하였으나, 실제로 건강검진을 실시하지 않은 사실이 있으며, 그에 따라 연차유급휴가 미사용 수당 85,040원을 과다 수령한 사실이 있다.

강원도 C지역 S유치원

### 3. 준비도 없이 '처음학교로' 입학시스템과 '에듀파인' 회계시스템 도입을 강행하였다.

- 명분은 공공성 강화였지만 이미 에듀파인 시스템을 사용하는 국공립유치원과 교육청 도 감사결과를 보면 회계문제에 대한 지적이 이어지고 있었다.
- 위 두 시스템은 모든 인적자원을 국가에서 지원하는 국공립에 맞추어진 시스템으로 적은 인원으로 최대한의 교육을 진행해야 하는 사립유치원에는 무리였지만 강행하였고 시스템 도입으로 가중된 업무에 대한 인력이나 비용지원은 전무하였다.
- 유은혜장관은 에듀파인 시스템이 사용하기 쉽다고 주장하지만 현실을 정반대였다. 급한 미봉책에 교육부 담당자도 질문에 제대로 답변할 수 없는 지경이었다.  
ex) 수입처리에 대한 질문 -> 저흰 주로 지출처리만 해서 잘 몰라요.  
차량구입 등을 위한 적립금 처리 어떻게 해야 하나요? -> 글썩요. 하지마세요.  
차를 사지 말라는 건가요? -> 그냥 원장님 개인 돈으로 사세요.
- 사립유치원은 개인사업자이기에 위 두 시스템을 도입해야 할 법적 근거가 없다. 사립유치원이 교육이라는 공적영역을 감당하기에 공공성 강화를 위해 위 두 시스템을 도입해야 한다고 주장한다면, 국가가 공적영역을 감당하는 사립유치원의 모든 부분을 책임져야 마땅함에도 그 어떤 지원도 없이 강행하여 엄청난 문제를 일으켰다.
- 접속자가 몰려 서버가 다운되고(처음학교로) 전용 선로가 설치되지 않아 프로그램을 작동시키는데만 20분이 걸리는 등 (에듀파인) 문제가 많아 전담 인력을 충원하지 않으면 도저히 정상적인 교육 업무가 불가능한 상황이었다. 그럼에도 교육 현장의 혼란을 피하기 위해 점진적인 도입을 해야 한다는 소리를 무시하고 도입을 강행하였다.
- 예를 들어 강원 지역의 경우 정원미달 유치원이 많아 처음학교로 시스템을 통해 입학처리를 하는 것이 오히려 불편하여 많은 학부모들이 불만을 제기함에도 강행하였다.
- 결국 공정성 강화를 위해서가 아니라 편리한 통제를 위해 도입된 것에 불과한 것이었다.

### 4. 의도적인 사립유치원 죽이기

- 정부는 지속적인 국공립유치원 확대를 추진하고 있으며 동시에 사립유치원을 강력하게 통제함으로 다양성과 특수성을 잃게 하여, 모든 것이 세금으로 운영되는 국공립유치원과의 경쟁에서 살아남을 수 없도록 유도하고 있다.
- 사립유치원은 개인이 투자한 사유재산(개인사업자)임에도 쉽게 폐원할 수 없도록 했다.  
(전체 학부모에게 동의를 받아야 함. 한명이라도 반대하면 폐원 못함.)
- 또한 설립자가 투자한 투자금에 대한 보전이 없다.  
(사립학교와 비교를 하는데, 사립학교는 손해를 보면 정부가 손해를 보전해준다. 그러나 사립유치원은 손해를 보면 설립자가 손해를 메꾸어야 하는데 그럼에도 이익은 가져갈 수 없게 했다.)

#사립유치원 vs 국공립유치원 운영

	사립	단설
기준	2019회계연도 예산	2017회계연도 결산
내용	원아1인당 월평균지원액	원아1인당 월평균교육비
금액	<b>392,333원</b>	<b>1,431,809원</b>

- 사립유치원 지원금액 산출정보는 다음과 같음(춘천 열린 유치원 기준)

명목	지원금액(월)	1인환산금액(월)	비고
기본과정지원비	22만원		
방과후과정지원비	7만원		
급식비	4만원 2백원		
방과후 교육 활동비	200만원(년) 167,000(월)	877원	원아 190명 기준
운영비보조 (교육비 1.4% 이하로 인상시)	5만원~25만원	2,000원~10,000원	원아 190명 기준
교사급여인건비보조	55만원(1인)*15명= 825만원	4만 3천원	교사 수 열린유치원 기준/ 원아 190명 기준
사립유치원 원아 1명당 교육을 위해 지원되는 총 금액 (월)		<b>376,077원 ~ 384,077원</b>	

- 춘천지역 단설유치원 운영금액 산출정보는 다음과 같음

	2017회계연도 세출액(원)	2017회계연도 교직원인건비(원)	원아수	원아1인당 월평균교육비
만천	564,338,940	787,484,240	90	1,502,026
봄봄	633,226,792	997,139,310	106	1,538,081
새봄	527,150,510	1,054,554,000	105	1,255,321
평균	574,905,414	946,392,517		<b>1,431,809</b>

5. 유치원 3법 개정에서 드러난 정부의 의도

- 결국 정부는 의도적으로 사립유치원을 죽이거나 통제함으로 유아교육을 획일화하려는 것이다. 정부가 모든 것을 통제할 수 있고 전교조를 통해 사상교육을 할 수 있는 국공립유치원을 통해 정부주도의 획일화된 유아교육을 통해 아이들을 세뇌시키려는 것으로 밖에 볼 수 없다.

## 2. 「국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(안)」 검토

- 2019년 3월 25일 더불어 민주당 조승래 의원 등 45명이 발의했던 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률을 검토해 보면 문재인 정권이 어떻게 전 교육 과정과 기관을 통제하려 하는지 파악할 수 있다. (문재인 정부의 100대 국정과제 중 76-3에 해당)
- 이 법안의 문제점은 다음과 같다.

### 1) 위원회 구성의 비(非)중립성 (제3조)

- 위원 19명 중 과반수인 10명을 대통령과 여당의 선택으로 임명
- 대통령 지명 5명, 대통령이 임명한 교육부차관, 여당 추천 4명
- 사실상 편향적 구성으로, 친정부적 교육정책 일방적 결정 가능

### 2) 좌편향 단체의 영향으로부터 자유롭지 못 함 (제3조)

위원회 19명 중 대통령령으로 정하는 바에 따른 교원단체로부터 추천받은 2명 포함 대통령령이 정하는 교원단체에 법외노조도 포함될 경우, 전교조 인사가 배치되는 것을 막을 수 없음. 유은혜 교육부장관은 지난 3월 26일 국회 교육위원회 전체회의에서, ‘법외노조인 전교조에게도 교원추천권이 주어지는 것이 가능하다’라고 발언.

### 3) 교육정책 결정에 학부모 대표의 배제

“학부모 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 듣는다(제3조제4항).”라고만 규정할 뿐, 위원회 구성에서 학부모 대표 배제. 학부모 대표의 배제는 곧 교육 현장 목소리의 배제임. 또한, 교육정책에 가장 밀접한 이해관계를 가지고 있는 학부모의 참가를 배제하는 것은 구성상의 공정성을 위반한 것.

### 4) 교육의 자주성을 해침 (제14조)

제안이유로 교육의 자주성\*을 제시하고 있으나 실제로는 국가 위원회의 이름으로 독점하는 것으로 자주성 저해

#### \* 교육의 자주성

- 교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 원칙
- 헌법 제31조제4항과 교육기본법 제5조에 규정되어 있음.  
국가교육위원회는 그 결정에 기속력을 갖는 행정위원회
- 위원회의 결정으로 교육자의 자주적 결정을 침해할 가능성 높음
- 이는 동시에 학교 및 학부모가 교육의 자율성을 추구하지 못하게 함으로써 헌법상 교육의 권리를 훼손하게 됨.

### 5) 옥상옥(屋上屋)적 정책 (부칙 제4조)

현재 교육부와 국가교육회의(대통령 직속 위원회)가 교육업무를 담당.

제정안에 따르면 교육부의 업무가 위원회로 대거 이양됨

즉, 불필요한 기구 설치로 인한 예산·행정력의 낭비 발생 및 교육부의 유명무실화 초래

### 6) 실제로는 국가통제·국가주의 강화에 불과

※ 전교조 진영에서 교육부해체 및 국가교육위원회 설치 주장

교육혁명공동행동 연구위원회에서 2012년부터 주장

- 교육부가 학교 서열화, 교육 양극화, 입시 경쟁 심화 정책을 일관되게 펴 왔다고 주장
- 교육부를 대체할 새로운 교육집행기관인 국가교육위원회 설치를 주장

※ 교육혁명공동행동 연구위원회 연구위원 (전교조 진영)

참교육연구소장(전교조 산하기관), 참교육연구소 부소장, 전국교육 공무직본부 (민주노총 공공운수노조) 정책국장, 전국교수노조 정책위원장, 전국교수노조 수석부위원장, 진보교육연구소 연구실장, 진보교육연구소장, 한국비정규교수노조 위원장, 전국교수노조 정책위원장, 학술단체협의회 운영위원장

### 3. 결론

우리나라 교육의 가장 근본적인 문제는 교육의 국가주의 임에도 이에 대한 문제의식 결여, 국가교육위원회 명목으로 또 다른 국가주의 정책에 불과하다. 교육 분야에서 현 정부의 좌파적 이념을 정권이 바뀌더라도 고수하려는 술책으로 이용될 가능성이 높다.

### 4. 대안

교육의 다양성 확보를 위해서는 교육의 내용을 교육자가 결정하고(교육의 자주성), 학부모가 이를 선택(학부모의 교육선택권)하는 방안이 더 합리적이다.

## 영유아보육법 개정에 대한 토론문

양 준 모  
연세대 경제학과 교수

### 1. 문제제기

#### 1.1. 영유아보육법 개정으로 교육의 자율성 및 창의적 교육 상실

대한민국의 건국 이후 사립학교 설립자들과 교원들의 노력으로 인재가 양성되었다. 초등학교의 경우, 국공립학교의 역할이 상대적으로 더 컸지만, 영유아 교육에서부터 고등교육까지 사립학교의 역할이 더 컸다. 사립학교 체제가 없었다면 눈부신 경제 성장을 가능하지 않았을 것이다. 그동안 경제 성장으로 재정 규모가 늘어나고, 재정 투입으로 국공립학교의 수가 증가하고 정부의 사립학교 개입이 강화되면서 오히려 지속적으로 경제 성장이 둔화되는 것은 우연이 아니다. 사회주의적 성향을 가진 사람들의 영향력이 커지면서 교육의 목적이 변하고 교육 방법도 변하기 시작했다. 교육은 기본적으로 훈련을 통해 자신의 소양을 개발하는 것임에도 불구하고 교육 본연의 목적은 도외시 되고, 학력은 저하되고 있는 것이 현실이다. 이제 영유아 교육부터 이들이 장악하려고 하고 있다. 교육의 다양성과 자율성은 사라지고 통제와 감시만이 남게 되어 교육 자체가 형식적 행정 행위로 전락할 것으로 보인다. 더욱이 사회주의자들이 통제한다면 교육의 미래만이 아니라 대한민국의 미래도 어두워지고 있다.

#### 1.2. 영유아보육법 개정안의 수상한 처벌 조항

보조금을 지급하고 이러한 보조금을 횡령하거나 부당한 사용을 할 경우에는 일반적 인 처벌 규정에 의거하여 처벌할 수가 있는 데, 영유아보육법 개정을 통해서 이러한 일반적 처벌에 추가하여 어린이집의 운영 정지 또는 폐쇄, 그리고 어린이집 원장 자격 정지와 처벌 등 어린이집 운영의 기본적 권리를 박탈하고 있다.

영유아보육법 개정안에서는 영유아의 어린이통합버스 하차 여부를 확인하지 못하는 경우에도 도로교통법상의 처벌에 추가하여 어린이집 운영정지 또는 폐쇄, 원장 자격 정지 및 처벌, 그리고 보육교사의 처벌을 가능하도록 하고 있다.

부정한 보조금 수급은 개인적 범법 행위이고 행위자에 대해 처벌하면 될 문제이고, 하차 확인하지 못하여 불행한 사건이 발생한 경우에도 책임자의 처벌에 그치면 될 것이다. 고의적으로 사건을 발생시킨 것도 아닌데, 어린이집 운영 권한을 박탈하고 있다.

어린이집 운영이 정지되거나 어린이집이 폐쇄되면 어린이집 종사자들뿐만 아니라 어린이집에서 보육 되는 유아들과 부모들이 피해를 입는다. 유아교육의 중요성과 연속성을 유지하는 것이 공적인 의무임에도 불구하고 개정안에서 어린이집 폐쇄를 전가의 보도처럼 사용하고 있다.

이것은 장기적으로 사립학교의 존립을 해체하여 공교육으로 교육제도를 전환하기 위한 사전 작업으로 보인다. 사립학교의 교육적 역할을 부정하고 지역 사회의 교육적 요구에도 대응하지 못하면서 이념에 편향되어 교육 기관의 운영을 중단시키는 일은 무책임한 행위도 비난받아 마땅하다.

### 1.3. 무책임한 교육 장악

규제가 보편적 원칙에서 벗어나 교육을 장악하려는 의도가 숨겨진 개정안으로 볼 수 있다. 일반적으로 규제를 통해 시설, 행위를 통제할 경우에는 그 통제가 일관되고 본연의 기능을 위축시키거나 불가능하도록 작용해서는 안 된다.

영유아보육법 개정안은 각종 규제는 강화했으나, 규제의 타당성은 희박하다. 어린이집 재산과 수입의 보육 목적 외 사용 금지 조항은 신규 시설 투자 및 시설을 불가능하게 만드는 규제다. 경제학적 사고가 없는 사람들은 시원한 규제라 볼 수 있지만 장기적으로 사립학교의 존립 기반을 흔들 것으로 보인다.

보조금은 그 지급 범위에서 정부의 통제 권한이 있다. 보조금을 주었다고 해서 전 경영을 규제하고 통제하는 것은 권한 밖의 일이다. 보조금을 받지 않으면 경영을 할 수 없도록 등록금을 비롯한 각종 수입을 통제하고, 보조금을 받으면 전 경영을 통제하는 것은 법리뿐만 아니라 상식을 반한 일이다.

더욱이 유아교육의 수요를 폭증시키고 있는 현실에서 사립학교의 존립을 흔들게 되면 손해는 고스란히 국민 몫이다.

## 2. 개정안의 부당성

### 2.1. 법리적 문제

#### 2.1.1. 보육료의 문제

2014. 6. 12. 대법원 판결(2012두28032)에 의하면, 아이사랑카드 결제를 통하여 지원하는 정부지원보육료는 보조금이 아니다. 결국 정부는 보육료에 대해 어떠한 통제를 실시할 수 있는 근거가 없다. 실질적 이러한 법리를 우회하기 위해서 모든 수입을 통제하고 어린이집 설립자의 권한을 박탈하는 것은 있을 수 없는 법조항이다.

어린이집 재산·수입의 보육 목적 외 사용 금지 등(안 제38조의2, 제40조제4호, 제40조의2제2항, 제45조제1항제1호의4, 제46조제1항제7호, 제54조제4항제7호 신설)은 보조금을 받을 수 밖에 없는 규제 환경을 만들고 이를 빌미로 본질적 재산권을 침해하고 있다고 판단된다.

장기적으로 이런 규제는 사립학교에 대한 신규투자를 막게 됨으로써 사립학교가 사라지고 교육의 질은 저하될 것으로 보인다.

#### 2.1.2. 보조금 수령과 이에 따른 의무 범위의 부당 확대

보조금을 빌미로 전체 경영에 통제하는 것은 헌법 126조의 위반이다. 더욱이 보조금

을 규율하는 일반 원칙과도 유리되고 국민의 기본권인 재산권과 교육의 자율성을 해친다.

더욱이 보조금과 관련된 문제로 어린이집 운영정지 또는 폐쇄를 가능하게 하는 것은 상식에도 맞지 않는다. 보조금 지급과 관련되어 범죄를 저지른 사람들만 처벌하면 될 것으로 보인다.

### 2.1.3. 도로교통법에 따른 처벌 부담 확대

도로교통법 상의 불법 행위를 추가적으로 영유아보육법에서 처벌하고 있으나, 이뿐만 아니라 중복 처벌일 뿐만 아니라 과잉처벌이다.

## 2.2. 어린이집 설립 유인 침해로 공급 부족

영유아보육법의 개정안의 무책임성은 재정적 뒷받침과 독립적 운용 환경을 조성하지 않고 각종 운용에 관한 내용을 법률로 규제하여 그 부담을 사업자들에게 전가하는 것에서 발견할 수 있다. 아무런 대책이 없이 지속가능하지 않은 제도를 법으로 만든다. 직장어린이집 설치의무를 규정해도 실질적으로 미설치 사업자들이 있다. 등록금 수입 등을 비롯해서 교육 내용까지 규제하고 있기 때문에 자발적 설립 유인은 점점 줄어들 수밖에 없다.

<표 1> 직장어린이집 설치의무 미이행 사유 (2018.12월말 기준)

(단위: 개소, %)

구 분	계	장소 확보 어려움	보육 대상 부족	설치 비용 부담	운영 비용 부담	정보 부족	강제 규정 미약	사업장 특성상 어려움
전 체	252 (100.0)	74 (29.4)	53 (21.0)	43 (17.1)	28 (11.1)	8 (3.2)	1 (0.4)	45 (17.9)
국가기관	22 (100.0)	6 (27.3)	3 (13.6)	5 (22.7)	3 (13.6)	1 (4.5)	0 (0.0)	4 (18.2)
지자체	16 (100.0)	7 (43.8)	3 (18.8)	3 (18.8)	1 (6.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (12.5)
학 교	12 (100.0)	3 (25.0)	5 (41.7)	1 (8.3)	2 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (8.3)
대학병원	2 (100.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (50.0)
기 업	200 (100.0)	57 (28.5)	42 (21.0)	34 (17.0)	22 (11.0)	7 (3.5)	1 (0.5)	37 (18.5)

주) 직장어린이집 설치의무 미이행 전체 사업장 중 응답한 사업장의 미이행 사유로, 중복응답 포함

\* 자료: 보건복지부

결국 설립 유인이 없기 때문에 어린이집의 공급이 부족하여 영유아 교육 수요를 충족시키지 못하고 있다. 현재 전체적으로 정원대비 대기자 수가 약 20%정도로 공급이 부족한 상황이다. 공급 부족은 재정 투입이 가장 많아 상대적으로 저렴한 국공립 유치원에 입학하기 위한 대기자 수는 약14만 명에 달한다.

민간 어린이집에도 약10만명의 대기자가 있기 때문에 영유아보육법은 실질적으로 영

유아교육에 해악을 끼치고 있다고 보아도 무난하다.

<표 2> 어린이집 유형별 영유아 입소대기 현황

(2019. 3. 기준, 단위: 개소, 명, %)

구분	시설 수	정원(A)	현원(B)	정원충족률 (B/A)	대기자수 및 정원 대비 비율
국공립	3,912	246,721	213,675	86.6	143,123 (58.0)
사회복지법인	1,356	126,706	83,160	65.6	10,871 (8.6)
법인·단체등	728	53,431	37,873	70.9	6,985 (13.1)
민간	13,056	861,157	630,275	73.2	105,535 (12.3)
가정	17,756	328,937	235,714	71.7	50,098 (15.2)
계	36,808	1,616,952	1,200,697	74.3	316,612 (19.6)

\*자료: 보건복지부

### 2.3. 어린이집의 비영리화 음모

문재인 정권은 마치 국공립의 어린이시설이 대세인 것으로 포장하고 있으나 나라마다 설립주체는 다양하다. 프랑스, 일본과 같이 비영리법인만을 허용하는 정책을 사용하는 국가를 제외하고는 영리 보육시설이 일반화됐다.

이번 영유아보육법 개정은 영리시설을 비영리시설화시키는 작업을 하고 있다고 보인다. 영리 민간시설에서 영리 행위를 금지하고 있다는 점에서 근본적 틀을 바꾸는 개정이다. 우리나라가 미국과 같은 시장경제체제를 채택하는 나라에서 있을 수 없는 개정이라고 할 수 있다.

<표 3> 주요국 설립주체별 보육시설 현황(시설 수 기준)

국가명 (년도)	보육시설 유형별 비율			
	국공립	사립·민간		
		비영리	영리	
프랑스 (2013)	85%	15% (비영리 법인만 허용)	-	
스웨덴 (2011)	80% (시 정부제공)	11.2% (비공공, 협동 등)	8.8%	
일본 (2013)	47%	53% (비영리 법인만 허용)	-	
독일 (2013)	32.8%	65.4%	1.8%	
영국	스코틀랜드 (2010)	18%	12%	70%
	잉글랜드 (2011)	15%	85% (미분류)	
한국	어린이집 (2018)	9.2%	8.6% (사회복지법인, 법인·단체, 협동, 직장)	82.1% (민간,가정)
	유치원 (2018)	53.2%	-	46.8%
미국 (2009)	8%	57%	35%	

\*자료: 보건복지부

## 2.4. 차별적 지원과 무차별적 규제

민간 및 가정 어린이집에 대해서는 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 어린이집과는 차별적으로 지원받는다. 기본적으로 인건비를 지원받지 못하기 때문에 민간 및 가정 어린이집은 국공립 어린이집과 동일하게 경쟁할 수 없는 상황이다. 대부분 보육료에서 인건비 등을 각출해야 하기 때문에 임금도 상대적으로 열악하고 비용도 더 높을 수밖에 없다. 학부모들이 국가재정으로 지원되는 국공립 어린이집에 대한 선호가 높다고 해서 이러한 선호를 정당화할 수 없다.

**<표 4> 어린이집 보육교직원별 인건비 지원 현황**

보육교직원 종류		인건비 지원		인건비 비용보조 근거 <sup>1)</sup>
		인건비 정부지원 어린이집	인건비 정부 미지원 어린이집	
원장		정부 보조금 +보육료	보육료	법 제36조 및 동법 시행령 제24조제1항제7호
보육교사	담임교사	정부 보조금 +보육료	보육료	법 제36조 및 동법 시행령 제24조제1항제2호
	보조교사 및 대체교사	정부 보조금	정부 보조금	법 제36조 및 동법 시행령 제24조제1항제2호
그 밖의 직원	조리원	정부 보조금	보육료	법 제36조 및 동법 시행령 제24조제1항제7호
	영양사, 간호사 등	보육료	보육료	법 제36조 및 동법 시행령 제24조제1항제7호

※ 인건비 정부지원 어린이집 : 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 어린이집

인건비 정부 미지원 어린이집 : 가정, 민간 어린이집

\*자료: 보건복지부

동일한 지원을 하지 않고 차별적 지원을 하면서 동일한 잣대에서 규제하겠다고 하는 것은 사립학교의 몰락을 유도하는 일로 볼 수밖에 없다.

### 1) 「영유아보육법」

제36조(비용의 보조 등) 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영 경비 또는 지방육아종합지원센터의 설치·운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용, 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 보조한다.

「영유아보육법 시행령」

제24조(비용의 보조) ① 법 제36조에 따라 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용의 전부 또는 일부를 보조한다.

1. 어린이집의 설치, 증축·개축 및 개수·보수 비용
2. 보육교사 인건비
3. 교재·교구비
4. 지방육아종합지원센터의 설치·운영비
5. 보수교육 등 직원 교육훈련 비용
6. 장애아 보육 등 취약보육 실시 비용
7. 그 밖에 차량운영비 등 보건복지부장관 또는 해당 지방자치단체의 장이 어린이집 운영에 필요하다고 인정하는 비용

### 3. 검토사항

- 보조금의 관련된 범죄 행위는 일반적 법리로 처벌하고 이중처벌은 폐지해야 된다.
- 도로교통법과 관련된 범죄 행위는 도로교통법에 의해 처벌하고 이중처벌은 폐지해야 된다.
- 어린이집 영업 중지와 폐쇄는 어린이집 운용의 본질적 문제가 발생할 때 사용되는 처벌 조항이어야 하며 비본질적 일탈 행위에 대한 이중처벌로 사용해서는 안 된다.
- 재산과 수입 중 보조금 부분만 규제 대상이며, 이외의 재산과 수입에 대해서 사용과 수익, 처분에 관해서는 규제 대상이 될 수 없다.
- 어린이집 운용에 관한 규제를 합리화해야 하며 시설 및 운용의 규제를 강화하려면 보육료와 관련된 규제는 철폐되어야 한다.
- 차별적 지원을 할 경우에는 보육료 및 기타 운영에 대한 규제는 없어야 한다.





바른사회시민회의

**바른사회**

CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

• **바른정책포럼**

---

2020. 2. 20.