

## 한유총 주요 주장별 검토의견

### [주장1] 사립유치원은 개인 사업자다.

⇒ (사실관계 1) 사립유치원은 사립학교법 및 유아교육법에 따른 학교 이자 비영리 교육기관입니다. ‘유치원 설립 행위’는 설립자(사립학교 경영자)가 자신의 교지·교사를 활용하여 유치원 설립기준에 따른 시설·설비를 갖추고 유치원 교육활동에 제공한다는 인가를 자발적으로 받는 것입니다.

#### ▣ 교육법 [시행 1949. 12. 31.] [법률 제86호, 1949. 12. 31. 제정]

##### < 교육법 제 81조 >

제81조 모든 국민으로 하여금 신앙, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 등에 의한 차별이 없이 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받게 하기 위하여 다음과 같은 학교를 설치한다.

1. 국민학교, 중학교, 고등학교, 대학
2. 사범학교, 사범대학
3. 기술학교, 고등기술학교
4. 공민학교, 고등공민학교
5. 특수학교
6. **유치원**
7. 각종학교

#### ▣ 교육기본법 [시행 1998. 3. 1.] [법률 제5437호, 1997. 12. 13. 제정]

##### < 교육기본법 제 9조 >

제9조 (학교교육)

- ① **유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 실시하기 위하여 학교를 둔다.**
- ② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육외에 학술과 문화적 전통을 유지·발전 시키고 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 학교교육은 학생의 창의력계발 및 인성의 함양을 포함한 전인적교육을 중시하여 이루어져야 한다.
- ④ 학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

#### ▣ 초·중등교육법 [시행 1998. 3. 1.] [법률 제5438호, 1997. 12. 13. 제정]

##### < 초·중등교육법 제 2조 >

제9조 (학교교육)

- 제2조 (학교의 종류) 유아교육 및 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각호의 학교를 둔다. 1. **유치원** 2. 초등학교·공민학교 3. 중학교·고등공민학교 4. 고등학교·고등기술학교 5. 특수학교 6. 각종학교

#### ▣ 유아교육법 [시행 2005.1.30.] [법률 제7120호, 2004.1.29. 제정]

##### < 유아교육법 제 2조 >

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. "유아"라 함은 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다.
2. "**유치원**"이라 함은 **유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.**

### [주장2] 사립유치원은 개인사업자라 법인보다 원래 자유가 많다.

⇒ (사실관계 2) 사립유치원이 개인사업자라는 것은 부가가치세법상 용어입니다. 부가가치세법은 재화·용역의 특성을 고려해 면세 대상여부를 구분하고 있으며, 사립유치원은 교육용역으로 면세대상으로 구분됩니다. 부가가치세법상 법인사업자와 개인사업자를 차별 또는 우대하지 않는 것입니다.

개인사업자는 부가가치세법 용어로 부가가치세 과세체계를 위해 “사업목적이 영리이든 비영리이든 관계없이 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 자(제2조3호)”로 납세의무자는 개인, 법인(국가·지방자치단체 포함) 등으로 나누고 있습니다(부가세법 제3조).

즉, 부가가치세법상 영리, 비영리든 상관없이 납세의무자를 개인사업자, 법인사업자로 구분하고 있는 용어로, 개인·법인에 차별없이 부가가치세 적용 대상으로 규정하고 있음. 다만, 제공하는 재화, 용역의 특성을 고려해 부가가치세 면세대상이 규정되며, 사립유치원은 교육용역을 제공(법 제26조)함에 따라 부가가치세 면세 대상으로 개인사업자와 법인사업자를 차별·우대하지 않습니다.

국가 또한 부가가치세법상 사업자 등록을 하고 있으며, 이는 부가가치법 과세체계 상 모든 재화·용역을 제공하는 기관을 등록하는 것으로, 개인사업자라 법인에 비해 자유가 많다(재산권 보장이 넓다)는 것은 비논리이며,

헌법재판소는 자연인에게 적용하는 기본권 규정이라도 재산권 보장 등 성질상 법인이 누릴 수 있는 기본권은 당연히 법인에게도 적용(90헌마56, 학계 일반적인 학설임)되며, 헌법 제23조에 따라 모든 국민(자연인과 법인 포함)은 재산권이 보장되나, 그 내용과 한계는 법률로 정하고, 재산권 행사는 공공복리에 적합하도록 하여 다른 기본권에 비해 상대적으로 제한 가능성이 높음

**[주장3] 사립유치원은 개인사업자로 재산세, 취득세를 낸다.**

⇒ (사실관계 3) 사립유치원은 학원과 달리 사립학교법·유아교육법상 '학교'로서 **공익적 서비스를 제공함에 따른 재산세·취득세 등 세제 혜택\***을 받고 있습니다.

\* 사립학교법 제2조 2. "사립학교"란 학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖의 **사인(私人)이 설치하는 「유아교육법」 제2조제2호, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교**를 말한다.

< 사립유치원과 학원의 세제 혜택 비교 >

구 분	사립유치원(비영리기관)	학원
사업소득세 (소득세법 제19조)	면제* (원장은 개인급여에 대해서만 소득세 납부)	납 부 (원장은 개인급여와 사업소득을 합쳐, 종합소득 신고)
취득세·재산세 (지방세특례법 제19조, 제177조의2)	85% 면제**+ 15%(교비회계 부담)	납 부
부가가치세 (부가가치세법 제26조)	면제	면 제

\* 사립유치원은 순세계잉여금(수입>지출) 발생 시 이월금으로 차년도 회계로 이월하며, 해당 잉여금은 교육목적으로 사용하고, 사업소득으로 보지 않습니다. 학원은 수입>지출인 경우 해당 잉여금은 사업소득으로 원장에게 귀속, 종합소득세 대상입니다.

\*\* 나머지 15%는 유치원회계에서 납부 가능(사립유치원 회계규칙 매뉴얼 107p). 단, 교지의 취득세는 폐원 후 소유권이 개인에게 재 귀속되고 감가상각이 발생하지 않는 점을 고려하여 나머지 15%의 회계 납부 불허

**[주장4] 학부모 부담금은 사립유치원에서 알아서 써도 된다.  
(개인용도 사용이 합법적이다)**

⇒ (사실관계 4) 사립유치원은 사립학교법 제29조(회계의 구분), 제33조(회계규칙 등), 사립학교법 시행령 제13조(교비회계와 부속병원회계의 세입세출) 및 이에 따른 사학기관재무회계규칙 제11조(예산총계주의), 제21조(예산의 목적외 사용금지)에 따라 **학부모 부담금도 유치원회계에 포함하여, 교육 목적외에는 사용하지 못합니다.**

\* 개인이 설립·운영하는 사립유치원은 사립학교경영자로 사립학교법 제51조에 따른 준용규정에 따라 사립학교법 제29조, 제33조 및 사학기관재무회계규칙 적용을 받음

**[주장5] 유치원 회계로 개인용도 사용하여 형사고발되어도, 무혐의 처분되고 있다. 유치원은 법률을 위반하고 있지 않다.**

⇒ (사실관계 5) 유치원 회계를 개인용도로 사용하는 경우 사학기관재무 회계규칙 제21조(예산의 목적외 사용금지)위반으로 **법령 위반행위는 분명** 합니다. 이에, 관할청은 교육관계 법령 위반(유아교육법 제30조)에 따라 개인용도로 사용한 금액만큼 **유치원회계로 반환하라는 시정명령**을 하게 됩니다. 현행 유치원회계에서 개인용도로 사용한 위반행위에 대해 **처벌 수준이 솜방망이**라는 이유는 이 때문입니다.

- 관할청은 감사결과 원장의 개인유용이 적발되면, 통상 학교법인이 설립한 유치원은 업무상 횡령죄\*(학교법인의 재산 횡령)로 형사고발·형사처벌되나, 개인이 설립한 유치원의 경우 형사고발하더라도 형법상 횡령죄 처벌 대상이 되지 않으며, **사립학교법 또는 유아교육법에도 개인유용에 대해 형사처벌 규정이 없습니다.**

\* 법인 이사장 등이 학교법인 재산을 개인적으로 유용한 경우 업무상 횡령죄 성립 (대법원 2014도15182, 대법원 2011도12408 등 다수 판례)

- 이에 금번 유아 3법상 ①사립학교법 개정안에 학교회계(유치원회계 포함)의 교육목적외 사용시 처벌 규정(징역 2년 이하, 벌금 2천만원 이하) 신설, ②유아교육법 개정안에 누리과정 지원금(유아당 22만원, 방과후 7만원)의 법적 성격을 보조금으로 전환하여 관련 법률 등에 따른 관리·감독 강화 및 처벌강화(징역 5년 이하, 벌금 5천만원 이하) 규정을 포함하고 있습니다.

유아교육법 제30조(시정 또는 변경 명령) ①유치원의 지도·감독기관(국립 유치원인 경우에는 교육부장관, 공립·사립 유치원인 경우에는 교육감을 말한다. 이하 "관할청"이라 한다)은 유치원이 시설·설비, 교육과정 운영, 유치원 원비 인상을 및 그 밖의 사항에 관하여 교육관계법령, 「도로교통법」 제53조, 제53조의2 및 제53조의3 또는 이에 따른 명령이나 유치원 규칙을 위반한 경우에는 원장 또는 그 설립·경영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다.

②관할청은 제1항에 따른 시정 또는 변경 명령을 받은 자가 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 유치원의 정원감축, 학급감축 또는 유아모집 정지나 해당 유치원에 대한 차등적인 재정지원 등의 조치를 할 수 있다.

**[주장6] 사립유치원에 맞는 회계규칙이 없다.**

⇒ (사실관계 6) 한유총 측에서 말하는 “사립유치원에 맞는 회계규칙이 없다”라는 주장은 한유총이 요구하는 사유재산 공적사용료가 인정되지 않아 이를 인정할 수 없고 현행 법령을 받아들이지 않겠다는 의미이지 사립유치원에 적용되는 회계규칙이 없는 것이 아닙니다.

\* 사립유치원은 1949년 교육기본법 제정 당시부터 학교였으며, 사인이 설치 경영하는 학교로 사학기관 재무회계규칙(1966년 제정)의 적용을 받아왔음

- 정부는 누리과정 도입 이후 사립유치원에 적합한 회계규칙을 마련하기 위해 노력했으나, 번번히 한유총의 사유재산 공적사용료(시설 사용료) 인정요구와 공청회장 접거, 휴원 등의 집단행동 등으로 무산된 바 있습니다. (2012년, 2014년)

- 이후 국회 토론회, 한유총, 전사련 등 사립유치원 단체와의 소통 노력을 통해 2017년 2월 사학기관 재무·회계규칙을 개정하여 사립유치원에 맞는 세입·세출 예산 과목을 신설(적립금, 차입금 등) 하였습니다.

\* 사학기관 재무·회계규칙 [별표 5,6] 유치원 회계 세입·세출 예산 과목

**[주장7] 유치원 운영을 위해 원장 개인이 차입해서 쓰지만, 유치원 회계 상 상황이 인정되지 않는다.**

⇒ (사실관계 7) '17년 2월 개정된 사학기관 재무·회계규칙 [별표 5] 세입에는 차입금 과목이 마련되어 있으며, [별표 6] 세출에는 차입금에 대한 상환금 과목이 마련되어 있습니다.

- 사립유치원(사립학교경영자)은 건전재정 운영 원칙에 따라 확실한 상환재원이 있는 경우 관할청의 승인을 받아 차입금을 운용할 수 있습니다.

「사학기관 재무·회계규칙」

제4조(재무와 회계운영의 기본원칙) 법인과 학교의 재무와 회계는 건전하게 운영하여야 하며 국가의 정책과 사회의 공공기관으로서의 의무와 그 설립 목적에 반하여서는 아니 된다.

제8조(차입금) ① 학교법인은 그 운영상의 불가피한 사유가 있을 경우에는 확실한 상환재원이 있는 때에 한하여 당해법인의 업무에 속하는 회계와 당해법인이 설치·경영하는 학교에 속하는 회계에 총당하기 위한 일시차입 또는 장기차입을 할 수 있다. 다만, 일시 차입은 그 연도 안에 상환하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 차입을 하고자 할 때에는 그 학교법인의 이사장이 다음 각 호의 서류를 갖추어 미리 관할청의 허가를 받아야 한다.

1. 차입금액, 차입처 및 차입사유를 기재한 서류
2. 상환방법 및 상환계획을 기재한 서류
3. 이사회 회의록사본

**[주장8] 유치원의 공익적 유아교육 제공을 고려해 재산권 제한에 따른 적절한 보상을 제공해야 한다.**

⇒ (사실관계 8) 헌법 제23조제3항\*에 따른 정당한 보상이 되려면 교지·교사의 제공에 강제성이 있어 기본권 제한에 해당하여야 합니다.

- 사립유치원의 인가행위는 사립유치원을 설립하려는 자가 그 설립 기준에 따른 시설·설비를 갖추어 자신의 교육사업에 제공한 것이므로 “공공필요에 의한 재산권 제한”으로 볼 수 없습니다.
- 또한, 자신이 소유·사용 중인 토지·건물에 대해 사용료를 인정하는 타 입법례가 없고 그 대가를 별도로 보상할 이유도 없습니다.

- \* 헌법 제23조① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.  
② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.  
③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

**[주장9] 어린이집은 임대어린이집이 인정되어 임대료가 인정되듯이 유치원도 자기소유 건물·토지에 대한 임대료를 스스로 취할 수 있게 하여야 한다.**

⇒ (사실관계 9) 사립유치원 설립·경영자는 교육용 재산인 교사(校舍)와 교지의 소유의무가 있습니다(고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정 제7조). 사립학교 설립주체의 소유 의무는 안정적인 학습권 보장을 위한 규제로 '97년 이후 적용되고 있습니다.

- 어린이집 또한 시설물 소유 비율이 59.1%(2015 보육실태조사)이며, 임대료 우선 지출로 인한 보육서비스 질 저하 문제로 임대 및 용자 시설의 어린이집 설치를 제한해야 한다는 의견\*도 있습니다.

\* 「어린이집 설치·운영자 개념 연구」(2011, 육아정책연구소)

- 아울러, 자기 소유의 건물·토지에 대해 소유자가 스스로 이용하는 것에 대해 그 이용료(임대료)를 비용으로 인정하는 경우는 없으며, 사립유치원은 설립자 스스로 자기 소유의 토지·건물을 활용하여 유아 교육을 하겠다고 인가 신청을 한 것에 대해 관할청이 인가해 준 것으로 재산권 제한 행위에 따른 공적사용료도 인정되지 않습니다.

- 다만, 건물의 감가상각에 해당하는 부분에 대해서는 사학기관 재무·회계규칙 개정(17.2월)을 통해 건축적립금 적립한도를 연간 감가상각비까지 인정하였습니다.

「고등학교 이하 각급학교 설립·운영규정」  
 제7조(사립학교 교사 및 교지의 소유주체 등) ① 사립인 각급학교의 교사 및 교지는 해당 학교를 설립·경영하는 자(이하 "설립주체"라 한다)의 소유 이어야 한다. 다만, 사립인 유치원의 설립주체가 「협동조합 기본법」 제2조 제3호에 따른 사회적협동조합인 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 소유하는 시설·건축물 또는 토지를 그 유치원의 교사 또는 교지로 사용할 수 있다.

**[주장10] 유아 3법과 정부정책은 개인이 운영하는 사립유치원의 사유 재산을 인정하지 않는다.**

⇒ (사실관계 10) 현재 개인이 설립하는 사립유치원은 그 소유권이 설립자이며, 폐원할 경우 모든 재산이 설립자에게 귀속되어, 다른 초·중·고 사립학교\*와 달리 설립자의 사유재산이 인정되고 있습니다.

\* 사립 초·중·고 : 학교법인만 사립학교 설립 가능. 설립자의 재산 출연 필수, 청산 후 잔여재산은 정관으로 지정한 자, 국고, 지방자치단체 등으로 귀속

**[주장11] 유아교육법 제24조에 따라 학부모에게 지원금을 주어야 하는데, 유치원에 직접 주고 감사하려고 한다.**

⇒ (사실관계 11) 현재의 유아교육비·보육료 지원방식도 학부모가 교육기관을 직접 선택하고, 정부는 그 선택에 따라 기관 당 정해진 금액을 지원하는 구조입니다.

- 정부지원금 방식을 지원금으로 유지해야한다는 주장은 보조금 관련 법률 등에 의한 규제를 받지 않으려는 목적이 있는 것 아니냐는 비판이 있습니다.

- 사립유치원의 회계 투명화 요구를 감안할 때, 누리과정 지원금을 보조금으로 전환하여 부정사용 및 목적외 사용 시 제재를 강화할 필요가 있습니다.