

서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구

책임연구원: 서수경(서울시여성가족재단 연구위원)

위촉연구원: 유정민(서울시여성가족재단 정책연구실)



서울시여성가족재단

Seoul Foundation of Women & Family

발 간 사

최근 우리사회의 보육에 대한 관심은 그 어느 때보다 뜨겁습니다. 부모님들께서는 안심하고 믿고 맡길 수 있는 국공립어린이집을 선호하고 있고, 질 높은 보육서비스 제공이 이루어지길 기대합니다.

국공립어린이집에 대한 시민들의 높은 선호와 신뢰를 바탕으로 서울시는 2014년까지 국공립어린이집 280개 확충을 목표로 활발히 진행 중에 있습니다. 현재 서울시에 있는 국공립어린이집은 전체 시설의 10.6%를 차지하며, 모두 민간위탁 형태로 운영되고 있습니다. 국가를 대신하여 공익적 책무를 성실히 수행할 수 있는 좋은 위탁체가 어느 곳보다 필요한 분야입니다.

본 연구에서는 국공립어린이집 위탁체, 위탁체 선정기준, 선정과정의 공정성 및 객관성 등 국공립어린이집 위탁과 관련한 공공성 확보의 문제를 짚어보고자 했습니다. 국공립어린이집 확충을 위한 서울시의 선도적인 노력이 더 나은 결실을 맺기 위해서는 민간위탁운영의 문제점들이 개선되어야 하며 이를 통해 보육의 공공성 실현과 보육서비스의 질적 향상이 함께 갈 수 있을 것입니다.

본 연구는 서울시 국공립어린이집 위탁운영 현황, 실태 및 문제점을 파악하여 개선안을 마련하고 있습니다. 국공립어린이집은 보육서비스의 질을 대표할 수 있을 것이기에 우리는 더 나은 국공립어린이집의 운영에 대한 노력과 관심을 기울일 수 없습니다. 본 연구를 위해 도움을 주신 현장의 많은 분들께 진심으로 감사드리며, 이 연구를 통해 국공립어린이집 위탁체계에 대한 새로운 모델이 제시될 수 있기를 희망합니다.

2013년

서울특별시여성가족재단

대표이사 이 숙 진

Contents

I 서론 _ 01

1. 연구필요성 및 목적	3
2. 연구내용	6
3. 연구방법	7
4. 연구 추진체계	11

II 국공립어린이집 운영방식의 이론적 논의 _ 13

1. 보육의 책임 및 운영주체에 관한 쟁점	15
2. 어린이집 운영방식 및 위탁에 관한 쟁점	18
1) 어린이집 운영방식에 관한 쟁점	18
2) 국공립어린이집 위탁에 관한 쟁점	25

III

서울시 국공립어린이집 현황 및 위탁 실태 _ 29

1. 서울시 국공립어린이집 현황	31
1) 서울시 국공립어린이집 현황 및 특징	31
2) 서울시 국공립어린이집 위탁제 유형별 현황	35
2. 국공립어린이집 위탁의 법적·제도적 기준	38
1) 국공립어린이집 위탁운영의 법적·제도적 근거	38
2) 자치구별 국공립어린이집 위탁 근거: 자치구별 보육조례 비교	42
3) 국공립어린이집 위탁제 선정관리 심사기준	46
3. 국공립어린이집 위탁운영 실태 및 한계점	55
1) 일반현황	55
2) 국공립어린이집 위탁에 대한 만족도	60
3) 국공립어린이집 위탁운영의 불만족 요인	63
4) 국공립어린이집 위탁심사과정의 불공정성	69
5) 국공립어린이집 위탁심사지표의 객관성 미흡	82
4. 국공립어린이집 위탁제 유형별 특성	86
1) 조사 방법 및 대상	86
2) 국공립어린이집 위탁제 유형별 특징	87

IV 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 _ 95

1. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 공공성 강화	97
1) 위탁체의 책무성 강화를 위한 위탁체 자격기준 개선	97
2) 위탁 심사과정의 공정성 강화	99
3) 위탁심사지표의 객관성 마련	101
4) 자치구 국공립어린이집 위탁관리 모니터링	104
2. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 다각화:	
공공기관 및 사회적협동조합 위탁	107
1) 보육관련 공공기관 위탁운영	107
2) 사회적협동조합 위탁운영	108

참고문헌 _	113
--------	-----

영문초록(Abstract) _	117
------------------	-----

부 록 _	119
----------	-----

표 목차

표 I-1	조사항목	7
표 I-2	조사설계	8
표 I-3	질적 조사대상자 특성	9
표 II-1	국공립어린이집 직영 및 민간위탁의 장단점 비교	23
표 III-1	서울시 어린이집 유형별 현황(2012년 12월 31일 기준)	32
표 III-2	서울시 어린이집 수 변화추이	32
표 III-3	서울시 연도별 영유아(0-만5세) 수 및 보육·교육 기관 이용 현황	33
표 III-4	서울시 자치구별 국공립 현황	34
표 III-5	서울시 자치구별 국공립어린이집 위탁체 유형 (2013년 6월 기준)	36
표 III-6	서울시 국공립어린이집 위탁체 유형 재분류 (2013년 6월 기준)	37
표 III-7	지방보육정책위원회 구성 기준에 대한 법적 기준	41
표 III-8	서울시 자치구 보육조례 현황(2013년 4월 기준)	44
표 III-9	국공립어린이집 위탁체(신규·변경) 공통심사 기준표	47
표 III-10	국공립어린이집 재위탁 공통심사 기준표	48
표 III-11	A구 재위탁 심사지표: 세부항목 구체화 사례	50
표 III-12	B구 재위탁 심사지표: 학부모 만족도 조사결과 지표 신설	51
표 III-13	C구 재위탁 심사지표: 세부항목 조정 사례	52
표 III-14	C구 신규 심사지표: 세부 항목 조정 사례	54
표 III-15	서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 최종학력	56
표 III-16	서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 자격증 취득경로	57
표 III-17	서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 위탁횟수	58
표 III-18	조사대상의 국공립어린이집 위탁운영 주체	58
표 III-19	서울시 국공립어린이집 운영방식 개선 및 발전에 대한 의견	59
표 III-20	서울시 국공립어린이집 위탁방식 만족여부 (위탁체 유형별)	61
표 III-21	서울시 국공립어린이집 위탁방식 만족여부 (위탁 횟수별)	62
표 III-22	서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 고용불안	62
표 III-23	서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 고용불안(위탁 유형별)	63
표 III-24	위탁체(법인 또는 단체)의 필요 여부	64
표 III-25	위탁체의 역할	66
표 III-26	위탁체별 선정심사위원회 신뢰성	72
표 III-27	국공립어린이집 위탁 (연장)횟수별 선정심사위원회 신뢰성	73

Table Contents

표 III-28	보육정책위원회: 공익대표 구성원 분석	75
표 III-29	서울시 자치구 보육정책위원회: 보육전문가, 관계공무원 등 구성	76
표 III-30	위탁체별 심사원칙 적정성	77
표 III-31	국공립어린이집 위탁 (연장)횟수별 심사원칙 적정성	78
표 III-32	위탁체 선정결과 공개 이행여부	79
표 III-33	최근 3년(2011~현재)간 자치구 국공립어린이집 신규 및 변경위탁 관련 공개여부 조사표	80
표 III-34	서울시 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안의 적정성	82
표 III-35	서울시 12개 자치구 국공립어린이집 위탁심사 지표 분석 (2013년 12월 말 기준)	84
표 III-36	「보육관련 표창 및 공모사업 수상 실적」의 복지부 권장안과 서울시 D구 세부항목 비교	85
표 III-37	서울시 국공립어린이집 위탁체별 심층인터뷰 대상	86
표 III-38	위탁체의 어린이집 관리운영 현황	88
표 III-39	위탁체의 어린이집 전입금 현황	89
표 III-40	위탁체의 기능 및 역할	90
표 III-41	위탁체 유형에 따라 영유아부모가 얻는 장단점	91
표 III-42	위탁체 유형에 따라 보육교직원이 얻는 장단점	92
표 III-43	위탁체를 통해 어린이집이 얻는 장단점	93
표 IV-1	위탁체유형별 장·단점(심층면접조사결과를 토대로)	98
표 IV-2	서울시 자치구 보육정책위원회 구성의 기준미달 자치구 수(2013.8월 기준)	100
표 IV-3	자치구 보육정책위원회 선정 단계	100
표 IV-4	국공립어린이집 위탁 심사지표의 한계점	101
표 IV-5	신규위탁 심사지표의 정성-정량평가 구분	102
표 IV-6	위탁체와 원장평가의 재구성	102
표 IV-7	위탁 심사 지표의 개선방안	103
표 IV-8	국공립어린이집 위탁관리 모니터링 범위와 내용	105
표 IV-9	국공립어린이집 위탁관리 모니터링 체크리스트(안)	106
표 IV-10	국공립어린이집 협동조합 위탁운영 사례 분석	111

그림 목차

Ⅱ 그림 Ⅱ-1 Ⅱ 지방공공서비스 공급방식	22
Ⅲ 그림 Ⅲ-1 Ⅲ 운영자(원장)의 성별	56
Ⅲ 그림 Ⅲ-2 Ⅲ 운영자(원장)의 연령	56
Ⅲ 그림 Ⅲ-3 Ⅲ 서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 전공	57
Ⅲ 그림 Ⅲ-4 Ⅲ 교사경력 기간	58
Ⅲ 그림 Ⅲ-5 Ⅲ 원장경력 기간	58
Ⅲ 그림 Ⅲ-6 Ⅲ 서울시 국공립어린이집의 현재 위탁기간	59
Ⅲ 그림 Ⅲ-7 Ⅲ 위탁체(법인 또는 단체)의 필요 여부	64
Ⅲ 그림 Ⅲ-8 Ⅲ 위탁체의 역할	66
Ⅲ 그림 Ⅲ-9 Ⅲ 서울시 국공립어린이집의 위탁방식 불만족 이유	70

연구요약

I 서론

1. 연구필요성 및 목적

- 서울시 전체 어린이집 6,538개소(2012년 12월 기준) 중 국공립어린이집은 690개소인 10.6%로 절대 다수인 민간·가정어린이집 86.2%에 비해 매우 낮음. 2012년 통계청 조사 결과에 따르면, ‘가장 우선적으로 추진해야 할 보육정책 1순위’로 국공립어린이집 확충 39.6%, 보육시설 이용료 지원 확대 19.9%, 보육서비스 질 향상 16.2% 등으로 국공립어린이집 확충 욕구가 높음
- 서울시는 국공립어린이집 확충을 2012년 주요 시정 목표로 설정하고, 2012년~2014년까지 280개 국공립어린이집 설치를 계획함. '12년에는 당초 80개소 계획보다 143% 초과달성하여 108개소 확충하였고, '13년과 '14년에 각각 100개소 설치를 목표로 하고 있음
- 보육정책의 목표인 ‘보육공공성 강화’라는 측면에서 현재 국공립어린이집 대부분이 민간위탁 형태이고, 위탁체 선정기준이나 선정과정의 공정성 및 객관성 확보가 어려운 상황에서 국공립어린이집 공공성 확보에 한계가 있음. 민간위탁 운영방식에 따른 문제제기는 과거 지자체마다 다른 규정 적용, 선정과정에서의 투명성·공정성 문제, 장기간 위탁으로 인한 운영상 미비, 사유화 경향 등임
- 본 연구는 보육 공공성 강화를 위한 서울시의 선도적인 국공립어린이집 확충 노력에도 불구하고 국공립어린이집의 민간위탁운영 방식 하에서 드러나는 구

조적인 문제를 개선하지 않고서는 보육 전반의 질적 향상을 기대하기 어렵다는 문제의식에서 출발하고 있음. 그래서 서울시 국공립어린이집 위탁운영방식의 실태를 분석하고 그에 따른 개선방안과 투명성·실효성을 토대로 운영주체의 공공성을 담보할 수 있는 효율적 운영방식을 모색하고자 함

2. 연구내용

- 국공립어린이집 위탁운영의 실태분석을 토대로 한계점 및 개선 방향 도출
 - 국공립어린이집 위탁운영의 실태조사를 토대로 위탁체 유형 현황 파악
 - 자치구 보육조례를 토대로 자치구별 위탁선정 등의 기준 분석
 - 국공립어린이집 위탁운영 관련 설문조사와 심층면접을 토대로 실태 및 한계점 분석
 - 국공립어린이집 위탁체별 심층인터뷰 및 서면조사를 토대로 위탁체의 실질적 역할, 물적·인적 지원, 한계점 등 조사 및 공공성 확보를 위한 개선 방향 마련
- 서울시 국공립어린이집 위탁방식의 개선방안 및 효율화 방안 마련
 - 국공립어린이집 위탁체 선정기준, 위탁심사과정 공정성 확보방안, 위탁심사 지표의 개선 방안 마련 및 제안
 - 서울시 국공립어린이집의 효율적 위탁운영 모델 등 제시

3. 연구방법

- 문헌연구
 - 어린이집 운영주체에 따른 공공성 관련 선행연구 및 이론적 쟁점 관련 자료 조사 및 검토
 - 어린이집 위탁운영 관련 선행연구 검토

- 국공립어린이집 위탁운영 현황 및 문제, 정책개선안 마련을 위한 설문조사
 - 서울시 국공립어린이집 원장 234명 대상으로 설문조사
 - 조사내용: 국공립어린이집 위탁방식에 대한 만족도 및 불만족 이유, 선정과정의 공정성, 심사지표의 적절성, 위탁운영 개선방안 등

- 심층면접 및 서면조사: 위탁체별 운영 실태 및 한계점을 극복하기 위한 효율화 방안 모색 등 관계자 심층면접 및 서면 조사
 - 조사내용: 설문지에 의한 양적조사에서 도출되기 어려운 심층적 위탁문제 및 정책욕구 도출

Ⅱ 국공립어린이집 운영방식의 이론적 논의

1. 보육의 책임 및 운영주체에 관한 쟁점

□ 영유아보육법 제2조에서 “보육”이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다라고 정의하고 있음. 그리고 동법 제4조에서 “모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다”라고 ‘사회적 책임’에 대해 강조하고 있음. 하지만 국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다(동법 제24조 2)”라고 운영의 주체를 국가나 지방자치단체만이 아닌 범위를 대폭 확대함. 이렇게 설립주체와 운영주체를 달리 허용함으로써, 사회적으로 전달체계의 공공성 논의의 쟁점이 됨.

□ 보육 공공성을 실현하기 위한 보육의 구조적 환경, 즉 보육서비스 전달주체 또는 공급방식, 정부재정 분담 또는 재정지원방식 등에 따라 쟁점을 달리하고 있음. 이러한 구조적 환경이 개별적인 것이 아니라 유기적으로 결합되어 있기 때문에 공적전달체계의 구축부터 보육비용의 사회적 분담까지 총체적인 논의가 이루어짐. 보육의 사회적 책임을 강화하기 위해 보육의 공공성을 확보하고, 영유아의 보호 및 교육, 가족복지증진을 위해 단순히 보육료의 지원만으로는 한계가 있으며, 전달체계 자체를 공적 체계로 구축할 필요가 있음

2. 어린이집 운영방식 및 위탁에 관한 쟁점

1) 어린이집 운영방식에 관한 쟁점

○ 보육시설의 서비스 공급 유형은 시설설립, 운영주체, 재정부담을 누가 담당하는가에 따라 공공과 민간 또는 공영과 민영 등으로 구분할 수 있음. 우리

나라 어린이집 유형은 설립 및 운영주체에 따라 영유아보육법에서 구분하고 있는데 직영(서울의 경우, 시, 구 직영)은 없고 국공립어린이집이라는 표현으로 지자체가 설립하고 민간위탁 또는 직영(독립채산제 형태) 등에 의해 이루어지는 것을 의미함. 민간보육시설은 보육시설에서 공급하는 재화 및 서비스 일체를 정부의 개입 없이 민간부문이 재화를 이용하여 공급하는 형태임. 민간보육시설은 개인이 설치 운영하는 시설로서 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설을 말함. 그러나 보육서비스가 갖는 공공성 때문에 완전한 민영보다는 정부가 재정의 일부와 제도적 지원을 병행하는 민간보육시설이 대부분임

- 최종적인 관리책임과 비용부담은 정부가 가지면서 서비스 공급은 민간이 담당하는 현 국공립어린이집 운영체계는 보육 공공성을 성공적으로 실현하는데 한계를 가진 구조임. 지난 2008년 국민권익위원회는 보건복지가족부와 광역자치단체를 대상으로 영유아 보육사업 투명성·실효성 제고를 위한 제도개선 권고를 한 바 있음(국민권익위원회 제도개선 권고문, 제도 08-제도개선-3). 주요 권고내용은 1) 국공립어린이집 위탁 및 재위탁 심사기준 수립(위탁 및 재위탁 기준 수립, 심사결과 공개, 심사매뉴얼 마련) 2) 지방보육정책위원회 구성의 대표성·공정성 확보(공모 또는 추천을 통한 위원 위촉, 자격별 위원 균등 구성 등). 이를 계기로 2010년 보건복지부 보육사업안내에 국공립보육시설 위탁기간, 선정방법, 선정심사위원회, 재위탁 공통심사 기준표 등을 포함한 국공립보육시설 위탁운영 관련 사항이 신설된바 있음. 그러나 보건복지부가 보육사업안내를 통해 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리권장 표준안’을 제시하고 있음에도 불구하고, 최근까지도 여전히 국공립어린이집 위탁체 선정 관련 분쟁이 발생하는 등 민간에 위탁 운영되는 국공립어린이집의 운영방식은 보육의 공공성 강화 및 실현에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 현실임
- 본 연구는 보육의 공공성 강화를 위해 현재의 국공립어린이집 위탁운영에 대한 점검이 필요함을 전제로 함. 국공립어린이집 운영주체가 정부가 아닌 민간위탁에 의한 운영이 대부분을 차지하고 있는 현실에서 국공립어린이집

위탁운영과 보육의 공공성에 대한 논의가 어느 때보다 필요함. 특히 국공립 어린이집 위탁제는 공익적 책무 기능을 어느 정도 수행하고 있는지, 위탁심사 과정은 투명하고 공개적으로 이루어지고 있는지, 위탁심사표는 보육 공공성을 충분히 반영하고 있는지를 분석하고 있음

2) 국공립어린이집 위탁에 관한 쟁점

- 보건복지부는 국공립어린이집 위탁 관련 공통기준을 마련하여 전국적인 통일성과 형평성을 확보하고 위탁제 선정의 객관성과 공정성, 투명성을 도모하고자 국공립어린이집 위탁제 선정관리 권장 표준안을 제시하고 있음. 서울시의 경우 전체 어린이집 중 10.6%의 국공립어린이집이 있으며, 모두 민간에 위탁하여 운영되고 있음
- 보육정책위원회 구성은 보호자 대표 및 공익을 대표하는 자 45%, 보육전문가 20% 이하, 관계 공무원 15% 이하, 어린이집 원장 10% 이하, 보육교사 대표 10%이하로 상한선을 제시하고 있음. 위탁 선정심의위원회는 보육전문가 비율을 높이고, 공무원이나 공익을 대표하는 자나 학부모, 교사 대표의 비율을 줄여야 한다는 주장이 제기되고 있는데 보육분야와 관련이 없는 경우 전문성이 떨어져 줄여야 한다는 것임(양미선, 2012; 남경희, 2007). 따라서 위탁 선정심의위원회는 보육현장 경험과 이해, 공정성, 정치적 중립성을 가지고 있어야 하며 위원 구성 시 반영되어야 함
- 어린이집 위탁제 선정시 재위탁 심사는 위탁제 선정 기준표 적용을 권장사항으로 정하고 있어 제도화의 필요성 및 합리적이고 일관된 재위탁 평가기준 마련에 대한 요구가 제기되고 있음(남성애, 2011; 양미선 외, 2012; 양미선 외, 2013). 또한 위탁제 선정과정이나 선정기준표의 적절성에 관한 연구는 이루어지고 있지 않아 연구를 통해 표준화된 위탁 심의안을 제시하고(최정희, 2008; 최도자, 2008), 국공립어린이집 위탁 과정의 투명성과 공정성을 확보해야 함
- 하지만, 국공립어린이집 위탁 심사 지표가 갖는 한계는 주 이용대상자인 학부모(아동포함)의 평가가 누락되어 있다는 점임. 양미선 외(2012) 연구에서

서류, 발표, 면접은 70%이상 이루어지고 있으나, 현장관찰은 12.0%에 불과함. 현장관찰은 보육정책위원회에서 필요하다고 판단할 경우 실시토록 하고 있지만 실효성이 떨어지며, 학부모만족도 조사도 실질적으로는 어린이집에서 수거하여 자치구로 송부하는 등의 형식적 방법에 의해 이루어지고 있음.

Ⅲ 서울시 국공립어린이집 현황 및 위탁 실태

1. 서울시 국공립어린이집 현황

1) 서울시 국공립어린이집 현황 및 특징

- 2012년 기준, 서울시 전체 어린이집 6,538개소 가운데 국공립은 690개소 (10.5%), 법인 42개소(0.6%), 민간 2,514개소(38.4%), 가정 3,119개소(47.7%), 직장 149개소(2.3%), 부모협동 24개소(0.4%)로 조사됨. 그리고 전국적으로는 국공립 5.2%, 법인 3.4%, 민간 36.0%, 가정 53.9%, 직장 1.2%, 부모협동 0.3%인 것과 비교할 때, 서울시 국공립어린이집 비율이 월등히 높은 편임

2) 서울시 국공립어린이집 위탁체 유형별 현황

- 서울시 자치구별 국공립어린이집 위탁체 유형에 대한 조사 결과, 사회복지법인(비종교기관 13.3%, 종교기관 21.8%) 35.1%, 종교법인 33.5%, 개인 11.7%, 학교법인 7.3%, 복지재단 3.8%, 공단 2.5%, 기타 1.8% 순으로 나타남. 심지어 개인 또는 기업(예: 새마을금고, (주)곰표 등)에게까지 위탁이 이루어지고 있었음.
- 결국, 서울시의 국공립을 제외한 모든 어린이집이 사회복지법인, 법인·단체, 민간개인 등도 위탁심사가 아닌 ‘인가’를 통해서 법인 또는 개인이 직접 어린이집을 운영하고 있다는 점에서 국공립과 운영주체 면에서 큰 차이가 없음. 다만, 국공립어린이집은 3년 또는 5년 마다 재위탁 또는 신규위탁 심사를 거쳐 위탁 운영이 적절하지 않는 경우 탈락되기 때문에 일정부분 보육서비스 질을 담보할 수 있다는 점에서 차이가 있음.

2. 국공립어린이집 위탁의 법적·제도적 기준

1) 국공립어린이집 위탁운영의 법적·제도적 근거

- 국공립어린이집 설치·운영 및 위탁운영의 법적 근거는 영유아보육법 제12조의 ‘국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다’는 규정과, 동법 제24조의 ‘국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다’라는 규정에 의함
- 영유아보육법 시행규칙 제 24조에 따르면, 신청자격을 국공립어린이집을 위탁받아 운영하려는 운영체로서 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인, 비영리법인, 단체 또는 개인이어야 함을 명시하고 있음. 위탁운영을 신청하려는 운영체의 장은 법 제21조 제1항에 따른 어린이집 원장의 자격을 갖춘 자로서 보건복지부 장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 함
- 국공립어린이집 위탁심사는 지방보육정책위원회에서 실시함. 집합심사를 원칙으로 하며, 필요한 경우에는 현장 확인을 실시할 수 있음. 심사결과, 신청 운영체가 모두 부적격으로 판정될 경우에는 다시 공개모집을 하여 위탁체를 결정하도록 규정하고 있음
- 국공립어린이집 위탁 선정방법은 원칙적으로 ‘지방보육정책위원회’에서 심사하도록 하고 있음. 영유아보육법 제6조에 따르면 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 어린이집 평가인증사항 등을 심의하기 위하여 보건복지부에 중앙보육정책위원회를, 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구에 지방보육정책위원회를 두도록 하고 있음. 보육정책위원회의 위원은 보육전문가, 어린이집의 원장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계 공무원 등으로 구성하도록 하고 있음

2) 자치구별 국공립어린이집 위탁 근거: 자치구별 보육조례 비교

- 어린이집 위탁기간, 재위탁 허용 및 횟수, 정년규정, 수탁 금지사항은 영유아보육법 시행규칙 제24조의 2(별표8의 2)에서 위탁기간을 5년으로 정하고 있고, 이외 구체적인 사항은 국공립어린이집의 경우 보건복지부장관이 정하

고, 국공립어린이집의 경우 지방자치단체의 조례로 정하고 있음.

- 서울시 25개 자치구 보육조례는 국공립어린이집 위탁기간, 재위탁 허용 횟수, 정년규정, 수탁 수 금지조항 등에서 차이가 있음. 자치구별로 자율권을 가지고 있다고 하더라도 이러한 차이가 공공성을 어떻게 담보할 수 있을지를 전체적인 위탁운영 구조에서 살펴보고 서울시 국공립어린이집 위탁운영의 가이드라인이 필요함.

3) 국공립어린이집 위탁체 선정관리 심사기준

- ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 기준’은 어린이집 운영계획(40점), 운영체의 대표 및 어린이집 원장의 전문성(35점), 운영체의 운영실적(10점), 운영체의 공신력(10점), 운영체의 재정능력(5점) 등으로 구분, 심사에 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정하여 고시하고 있고 심사기준은 국공립어린이집 위탁체 선정기준표, 즉 신규·변경 위탁과 재위탁 공통심사 기준표를 사용하되, 보육정책위원회에서 조정 가능함
- 신규위탁 및 변경위탁은 반드시 공개 경쟁해야 하며, 재위탁은 보육정책위원회의 심사를 거쳐 결정해야 함. 단, 최초 위탁은 공개경쟁 방법에 의하나 영유아보육법 제24조제2항의 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부 채납하여 국공립어린이집으로 전환하는 경우, 국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부 채납하거나 무상으로 사용하게 하는 경우, 주택법에 따라 설치된 민간어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 경우는 예외로 함. 또한 위탁과 관련한 모든 절차 및 방법, 심의 결과는 위탁업무의 공정성 및 투명성을 위하여 위탁하는 기관 홈페이지 등을 활용하여 공개해야 함
- 위에서 살펴본 국공립어린이집 위탁심사 기준표는 위탁체 선정을 의무사항이 아닌 권장안으로 규정하고 있기 때문에 자치구마다 실제로 사용하는 평가표는 다름
- 보육지침의 국공립어린이집 위탁체 공통심사 기준표와 자치구 자체 기준표를 분석해볼 때 심사지표의 한계점은 아래와 같이 요약할 수 있음

위탁체(신규, 변경) 심사 기준표	재위탁심사 기준표
- 한 평가지표안에 너무 많은 평가기준이 포함되어 있어 정확성 부재(예: 참신성, 전문성, 주민호응성, 실행가능성 등) - 운영체의 대표 및 원장의 전문성(35점): 대표의 공적 책무성 평가 지표 부재, 대표와 원장 평가 구분 모호 - 운영체의 공신력 평가지표 부적절: 신규시 법적 건전성 및 지도점검 지적사항 민원사항 처리실태 등 판단 어려움	3년마다 재위탁인데 평가인증(3년마다) 미참여에 대한 점수 3점 배점 문제 - 재위탁지표와 신규지표 중복 및 부적절: 보육 등 아동복지 업무경력 / 보육사업 열의, 운영의지 등 - 운영체의 시설 운영 및 사업 실적에 있어서 회계관리의 적정성은 보육정책위원회에서 평가하기 적절하지 않고 오히려 회계사를 통한 평가결과를 토대로 심사하는 것이 필요
- 정성, 정량 평가를 구분하지 않고 혼재 사용(예: 우수, 보통, 미흡 기준 불명확) - 보육관련 표창에 대한 점수는 표창의 수위가 불분명하고, 원장의 대내외 활동에 의한 결과를 의미하는 것으로 평가지표로 부적절	

3. 국공립어린이집 위탁운영 실태 및 한계점

1) 조사개요

- 서울시 국공립어린이집 위탁운영 현황 및 개선에 대한 설문조사는 현직 원장 234명으로 조사 실시됨 (전체 국공립 690개소의 34%에 해당)

2) 국공립어린이집 위탁에 대한 만족도

- 서울시 국공립어린이집 원장의 위탁에 대한 만족도 조사 결과, 다음과 같음.
 - 첫째, 위탁방식에 대해 질문한 결과, ‘불만족한다’가 38.0%로 가장 높은 응답률을 보였고, ‘만족한다’ 26.5%, ‘보통이다’ 21.8%, ‘매우 불만족한다’ 7.7%, ‘매우 만족한다’ 4.3% 등의 순으로 불만족하는 비율(45.7%)이 만족하는 비율(30.8%)보다 높게 나타남
 - 둘째, 어린이집 원장이 속한 위탁체별 만족도는 학교법인 55%, 단체 41.7%, 사회복지법인 41.1%, 기타 35% 순으로 불만족 하는 것으로 나타났고, 개인 위탁의 경우가 ‘만족한다’ 48%로 높게 나타남. 법인위탁보다는 개인위탁자가 현재의 국공립어린이집 위탁방식에 만족하는 것으로 조사됨
 - 셋째, 응답자의 위탁 경험횟수에 따른 만족도를 교차분석한 결과, 횟수와 만

족도는 유의미하지 않는 것으로 나타남. 원장 입장에서는 위탁이 지속된다 하더라도 만족도가 낮은 것으로 나타났고, 다만, 6회 정도 지속되는 경우 ‘만족한다’ 비율이 상대적으로 높게 나타나는 것으로 조사됨

- 앞서 알 수 있듯이 응답자의 위탁방식에 대한 불만족 비율이 높는데 이에 대한 원인을 질문한 결과, 고용불안 문제가 81.2%로 절대적임을 알 수 있었음. 즉, 3년 또는 5년마다 이루어지는 재위탁 심사 및 이후 제시하겠지만 기타 요인에 의해 고용불안이 심각함을 알 수 있었음
- 또한, 원장의 고용불안 문제는 어린이집 위탁유형 및 위탁횟수와 무관한 것으로 나타남. 이는 재위탁이 단순히 원장 개인의 문제가 아니라 위탁체를 포함한 심사로 위탁체의 특성이 영향을 미치지 않았다고 볼 수 있음

3) 국공립어린이집 위탁운영의 불만족 요인

- 위탁체 책무의 불분명한 규정 및 형식적인 수탁계약의 문제
 - 위탁체 유형별에 따른 위탁체의 필요여부 응답 결과, 개인위탁 68%, 학교 60%, 종교 51.7%, 기타 51.6%, 사회복지법인 48.9%가 필요하지 않다고 응답함. 법인 및 단체 위탁체 원장의 과반수 이상은 법인이나 단체 위탁체의 존재가 ‘필요하지 않다’라고 생각하고 있음. 이는 어린이집을 실제로 운영하는 원장의 입장에서는 위탁체 필요성에 대한 인식이 낮은 것으로 나타남
 - 위탁체 필요성이 낮은 이유에 대해 FGI 결과, 형식적인 수탁계약, 즉 위탁체의 위탁운영 계약은 형식적이고, 실질적인 운영은 원장에 의해 전적으로 이루어지는 경우 등의 문제를 제기함
- 위탁체 특성별 운영상의 공익성 및 신뢰성 문제
 - 위탁체가 원장을 내정, 위탁 체결과 함께 원장 3년 계약이 이루어졌다하더라도 계약만료가 안된 상태에서 위탁체에서 일방적으로 원장에게 계약해지 통보를 하는 등 부당행위가 발생하는 경우도 있음. 이렇게 원장의 전문성을 포함하여 국공립어린이집 위탁심사를 통과하고 계약을 체결하였다하더라도 중간에 실질적인 운영자인 원장이 바뀌더라도 이에 대한 조치 및 규정이 없는 한계가 있다는 것임

- 국공립어린이집 위탁제 성격이 다르다하더라도 공적 책무성이 전제되어야 함에도 불구하고 위탁체가 국공립어린이집을 이용하여 보육교직원에게 기부금을 건거나 행사에 동원하는 등 사적 이익을 도모하기 위해 활용하는 사례도 심각한 문제가 됨
- 앞서 언급한 법인 및 단체 위탁과 달리 개인위탁의 경우, 공공성 측면에서 매우 취약한 구조임. 원장 개인의 능력이나 자질에 따라 전적으로 국공립어린이집이 운영됨으로써 견제장치가 미흡하다는 점임. 물론 자치구를 통한 지도점검 등의 기제가 작동하지만 대부분의 자치구 담당인력이 부족하기 때문에 법인과 같은 위탁체에 의한 관리감독 등의 추가기제가 없는 개인위탁의 경우는 상대적으로 공공성이 취약함

4) 국공립어린이집 위탁심사과정의 불공정성

○ 정치적 이해관계에 따른 위탁체/원장 선정문제

- 국공립어린이집 위탁방식에 대해 불만족(불만족한다+매우 불만족한다) 하는 응답자를 대상으로 그 이유에 대해 조사하여 1순위 중심으로 살펴본 결과, ‘고용불안정(재위탁 탈락 후 원장의 고용승계가 안됨)’이 63.6%로 높은 응답률을 나타냈으며, 2순위 조사에서는 ‘자치구 단체장에 따라 위탁제도가 정치적으로 이용되는 위험’ 31.8%로 가장 높은 응답률을 보임
- 지방보육정책위원회 구성 및 소집, 국공립어린이집 위탁운영 관리 등 국공립어린이집 위탁 관리감독은 자치구 보육담당 부서 소관임. 자치구에서 국공립어린이집을 운영 관리하는 현재의 시스템은 지역 욕구에 기반한 공보육 서비스를 제공하는 장점을 가질 수는 있으나, 정치적 압력 및 영향, 잦은 담당자 교체, 행정절차의 미숙함 등으로 위탁관리 소홀의 문제를 드러내기도 함

○ 선정심사위원회의 공정성 및 신뢰성 문제

- ‘국공립어린이집 위탁제 선정관리 권장 표준안’의 기본원칙인 선정심사위원회(자치구 보육정책위원회) 구성, 전문성, 공정성 측면의 신뢰성에 대해 조사한 결과, ‘보통이다’가 41.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 ‘신뢰할

- 만하다(25.6%)', '신뢰가 가지 않는다(23.5%)' 등의 순으로 조사됨. '신뢰가 가지 않는다'는 비율(28.6%)이 '신뢰할만하다'는 비율(27.3%)보다 높게 나타남
- 조사대상자가 속한 위탁체 유형에 따른 차이를 분석한 결과, 학교법인 45%, 기타 32.3%, 종교법인 31.7%, 사회복지법인 25.5%가 신뢰가 가지 않는다고 응답함. 위탁체 유형과는 무관하게 전체적으로 '신뢰가 가지 않는다'(28.6%)는 비율이 '신뢰할만하다'(27.3%) 보다 높게 나타남
 - 조사대상자의 위탁횟수 차이에 따른 분석 결과, 위탁횟수 3회 50%, 2회 31.5%가 신뢰가 가지 않는다고 응답함. 반면 위탁횟수 5회인 경우는 59%, 1회(처음) 36.6%가 신뢰할만 하다고 응답함. 위탁횟수에 따른 선정심사위원회의 신뢰성에 조사에서도 전체적으로 '신뢰가 가지 않는다'(28.6%) 비율이 '신뢰할만하다'(27.3%)보다 높게 나타남
 - 현재 국공립어린이집 원장은 자치구 보육정책위원회(선정심사위원회)에 대한 신뢰성이 높지 않다고 할 수 있음. 이는 보육정책위원회를 통한 심의방법 자체에 대한 불신이라기보다는 정치적 외압에 의한 위원회 구성의 문제, 그리고 보육정책위원회 전문성 및 대표성에 대한 문제가 복합적으로 작용하고 있다고 할 수 있음
- 위탁체 선정관리 권장 표준안의 적정성 문제
- '국공립어린이집의 위탁체 선정관리 권장 표준안'의 심사원칙 적정성에 대해 조사한 결과를 살펴보면 '보통이다' 44.4%, '적절한 편이다(27.8%)', '적절하지 않은 편이다(14.1%)' 등의 순으로 나타나 보통 이상이 74.3%로 나타나 위탁체선정관리 권장 표준안의 조정에 동의하는 것으로 나타남
 - 위탁체 유형별로는 '보통이다'에 응답율이 높은 위탁체는 학교법인(60.0%), 기타법인(58.1%), 사회복지법인(51.1%) 순으로 나타났고, '적절한 편이다'고 응답한 위탁체는 개인위탁(44.0%), 종교법인(31.7%)으로 나타남.
 - 위탁 횟수별로 살펴보면, '보통이다'에 응답이 높은 횟수는 3회(63.3%), 2회(51.9%), 6회(44.4%), 1회(39.0%)로 나타났고, '적절한 편이다'에 응답한 횟수는 5회(54.5%), 4회(45.5%)인 것으로 나타남.
 - 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장표준안에서 제시하는 심사원칙의 적

정성에 대해서는 대체로 보통 이상인 것으로 응답함. 이러한 결과는 응답자가 현재 국공립어린이집 원장이므로 대체로 긍정적으로 평가했을 가능성이 있음. 또한 권장안에 따라 위탁심사를 하는 경우, 재위탁이 무산될 가능성은 매우 낮음. 위탁체는 재위탁을 통한 운영의 지속성을 보장 받을 수 있어 유리하나, 자격이 미흡한 위탁체가 운영을 지속함으로써 더 나은 위탁체가 진입할 수 없는 장벽이 생김

○ 선정과정의 미공개 문제

- 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안의 기본원칙에서 결과공개(“위탁관련 일체의 절차 및 방법 공개”) 이행여부에 대해 조사한 결과, ‘잘 이행되고 있다’(35.5%), ‘보통이다’(32.1%), ‘잘 이행되고 있지 않다’(22.6%) 등의 순이었으며 67.6% 이상이 잘 이행되고 있다고 인식하는 것으로 나타남. 반면 이행여부에 부정적으로 응답한 경우도 26.9%로 나타남.
- 서울시 자치구 국공립어린이집 신규 및 변경위탁(재위탁은 공개 대상에서 제외되어 있음) 관련 사항 공개 여부를 확인하기 위해 최근 3년간(2011년~현재) 보육정보센터와 구청 홈페이지에 게시된 24개 자치구 공고문 및 공시자료 등을 분석한 결과, 자치구마다 위탁심사 기준이 다소 차이가 있었음. 신규 및 변경위탁은 모두 공통적으로 보육정보센터를 통해 모집공고는 하고 있었으나, 심사지표 및 심사결과 미공개, 게시지표와 심의시 세부항목(문항 및 배점)과의 차이가 있음.

5) 국공립어린이집 위탁심사지표의 객관성 미흡

○ 위탁심사 세부항목 기준의 모호성

- 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안의 적정성에 대해 조사한 결과 ‘보통이다’(45.3%), ‘적절한 편이다’(29.9%), ‘적절하지 않은 편이다’(17.1%)의 순으로 나타남
- 국공립어린이집 위탁 관련하여 보건복지부는 보육사업안내를 통해 ‘위탁체 심사 세부항목별 평가기준안’을 마련하였으나, 기준이 포괄적이고, 측정이 모호하다는 점과 자치구에서는 평가기준안을 그대로 사용하지 않고 지역

실정에 맞게 일부 수정하여 사용함. 또한 평가기준안 자체가 국공립어린이집 위탁체와 원장 전문성을 평가하기에 적절한 지표인지에 대한 문제점도 지니고 있음

- 평가기준안이 모호할수록 정치적 외압, 위탁과정의 공정성, 투명성, 신뢰성 확보가 어려움. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 구체적이고 세부적인 평가 기준안과 측정 지표 제시가 필요함

4. 국공립어린이집 위탁체 유형별 특성

1) 조사 방법 및 대상

- 앞서 언급한 국공립어린이집 위탁체 유형별 만족도 및 필요성 결과에 대해, 유형별 차이를 좀 더 면밀히 분석하기 위해 심층인터뷰를 실시함. 대상선정은 국공립어린이집 위탁체 비율이 높은 종교법인, 사회복지법인, 학교법인 그리고 다수의 국공립어린이집을 한 위탁기관에서 운영하고 있는 법인 담당자 등을 대상으로 인터뷰를 실시함

2) 국공립어린이집 위탁체 유형별 특징

- 심층인터뷰 결과, 첫째, 법인 내 어린이집 전담조직의 체계화 유무 둘째, 관리감독 정례화 유무 셋째, 법인내 정기적인 회의 넷째, 교사 인사 및 교육 등의 차이를 보이는 것으로 나타남. 이러한 요인들은 책무성과 관리체계의 효율성에 영향을 주고 있음. 국공립어린이집은 위탁체 유형 및 규모 등에 따라 관리운영 방식의 차이가 있음을 확인할 수 있음. 자치구 회계보고 및 지도점검은 모든 국공립어린이집의 공통적인 의무 이행은 운영자에 의해 수행되는 편이지만, 회계, 인사, 교육·훈련 등 세부적인 것은 위탁체의 전문성 및 구조에 영향을 받고 있음. 다섯째, 정부 지원금 또는 교육 이외 위탁체(법인) 자체 재정적 지원에 따라 시설 및 환경 개선, 교사의 복리 후생에 영향을 주고 있음
- 추가적으로 위탁체의 기능 및 역할을 질문한 결과, 재정적 책임, 법적 책임

및 관리감독, 보육교직원 지원 등 어린이집 운영에 지원하는 기능을 응답함

- 모든 유형의 국공립어린이집 위탁체는 공통적으로 어린이집 운영 전반에 대한 책임, 인적·물적 지원 및 관리감독, 외부 규제에 대한 보호의 기능, 보육교직원 지지와 격려 및 전문성 강화를 위한 책임, 보육프로그램의 질 관리를 위한 전문적 지원 등이 바람직한 위탁체 역할이라고 요약할 수 있음

- 위탁체 유형에 따라 영유아 및 부모가 얻는 장단점으로 영유아의 권리 보장, 운영의 안정성과 전문성 보장 등의 장점, 그리고 위탁체와 종교가 다른 부모의 종교참여 부담이나 종교적 강요 문제 등을 단점으로 보고 있음. 위탁체 유형에 따른 보육교직원의 장단점으로는 복리 후생 지원과 고용안정감 측면에 영향을 주고 있으나 회계나 행사 등의 법인체 업무가 가중되고 있었음

IV 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안

1. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 공공성 강화

1) 위탁체의 책무성 강화를 위한 위탁체 자격기준 개선

- 첫째, 위탁체의 허용범위를 제한하거나 복수위탁 허용 기준을 포함한 신청 기준을 재규정 함. 개인위탁의 경우, 위탁 신청에서 제외하는 것이 필요함. 단, 규모가 작아 법인 위탁이 어려울 경우, 해당 자치구 공공기관 등 공공성 및 전문성을 담보할 수 있는 기관의 복수위탁을 가능하게 함. 현재 해당 자치구 산하기관인 도시관리공단, 시설관리공단의 경우 여러 개의 국공립어린이집을 위탁운영하고 있음. 하지만 이러한 기관 또한 전문성에 있어서는 한계가 있음. 따라서 사회복지 및 보육의 전문성을 담보할 수 있는 법인의 경우(예: 복지재단, 보육교사교육원, 대학 등)에 한하여 복수위탁이 가능하도록 함
- 둘째, 위탁체 선정 기준에서 운영체의 복지 및 보육관련 사업운영 실적 서류만을 제출할 것이 아니라 보육사업 이행을 위해 필요한 전문성, 공공성, 투명성, 체계성을 담보할 수 있는 국공립어린이집 운영 관리체계에 기본적으로 포함되는 정관, 이사회 의결사항, 담당부서 및 담당자의 역할, 인사 및 회계 운영관리, 위탁전입금 지원 계획, 자체평가 등 국공립어린이집 운영을 위한 기본계획 수립 및 관련 서류를 제출토록 함
- 셋째, 현 위탁운영방식은 지역사회 민주적 참여를 유도할 수 있는 체계가 마련되어 있지 않음. 위탁체의 책무성뿐만 아니라 어린이집 운영의 민주성, 공공성을 담보하고 서비스 질을 개선하기 위해서는 현 운영위원회 활성화 방안이 필요

2) 위탁 심사과정의 공정성 강화

- 위탁 심사과정의 공정성을 확보하기 위해서는 선정과정 및 선정결과를 해당

자치구 홈페이지 게재를 의무화할 수 있도록 조례 개정

- 자치구의 투명하고 공정한 보육정책위원회 구성을 위해 구성, 심사, 공표의 3단계로 나누어 보육정책위원회를 구성하도록 함. 우선 구성단계에서 보육정책위원회 3배수 추천을 받아 공표하도록 하고, 이해집단에 속하는 부모 및 공익적 역할이 가능한 시민단체로 구성된 심사단이 적격성 여부를 심사한 후 결과를 게시판, 인터넷 홈페이지, 지역방송 등을 통해 시민이 확인할 수 있도록 공표함. 뿐만 아니라 정부가 고시한 구성 비율을 준수할 수 있도록 이 또한 공표함
- 위탁심사과정뿐만 아니라 위탁초기 운영에 대한 모니터링을 실시, 당초 위탁 심사 계약서 및 기획서와 동일하게 운영을 하고 있는지에 대한 평가가 필요함

3) 위탁심사지표의 객관성 마련

- 신규위탁: 위탁심사지표를 정량/정성평가로 명확하게 구분할 필요가 있음. 신규위탁 선정 심사지표로서 부적절한 지표(예: 지도점검 등)는 삭제할 필요가 있음. 단, 법인체의 기존 복지 및 보육사업에 대한 도덕적, 법적 공신력을 담보할 수 있는 평가지표로 대체. 예를 들면, 언론보도에서 위탁체의 재정 불투명성 또는 부당노동행위 등과 같은 보도 건수 등을 평가할 수 있도록 지표를 수정함. 또한 위탁체와 원장 평가지표를 구분하여 재구성 함. 보육관련 표창 지표는 삭제 필요함
- 재위탁: 재위탁시 자치구마다 재위탁 횟수를 제한하는 자치구와 그렇지 않는 자치구가 있는데 재위탁일지라도 보육서비스 질을 담보할 수 있는 두 가지 방안을 검토할 수 있음.
 - 1안은 재위탁을 폐지하고 동등하게 공개경쟁에 의한 신규위탁으로만 이루어지는 대안을 마련함으로써 운영의 투명성 및 질적 개선노력의 최대화를 이끌 수 있지만, 고용불안정 문제로 인한 서비스 지속성 등에 있어서는 한계로 작용할 수 있는 단점이 있음
 - 2안은 재위탁 심사를 다각화 하는 방안임. 보육정책위원회 심사를 통해 한

번에 당락이 결정되는 현재의 방식 대신, 운영기간 동안 평가인증 결과 및 점수, 지도점검 및 안심보육 모니터링 점수, 설문지를 통한 부모 의견 수렴, 현장방문 평가 등의 점수가 골고루 위탁심사에 반영될 수 있도록 재설계하는 방안임

2. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 다각화: 공공기관 및 협동조합 위탁

1) 보육관련 공공기관 위탁운영

○ 자치구 산하 공공기관 또는 복지기관 복수위탁 및 운영 사례분석

- 서울시 몇몇 자치구의 산하기관인 도시관리공단, 시설관리공단 등 공단이 여러 개의 국공립어린이집을 위탁 운영하고 있지만 위탁체의 전문성 문제가 있음. 반면, 전문성을 지닌 복지재단의 경우 위탁체 변경으로 인한 원장과 보육교사의 고용불안을 해결하고 보육교직원을 직접 공개채용함으로써 우수인력 채용이 가능함. 그리고 원장순환제를 통해 시설운영의 일관성 및 투명성이 확보된다는 장점도 가지고 있음
- 그러나 자치구 산하기관이라는 특성 때문에 정치적 압력으로부터 자유롭지 못하여 공정성 및 투명성 담보에 한계가 있다는 단점이 있음. 또한 복수위탁 구조임에도 불구하고 전담조직 및 전문인력으로 구성된 전달체계를 마련하고 있지 않아 여타의 위탁구조와 별반 차이가 없음

○ 서울시 모델 및 추진 방안

- 서울시 산하 공공기관의 장점은 자치구의 정치적 외압 또는 자치구 내 민간, 가정어린이집의 이익제기 등의 문제로부터 조금은 자유롭고, 전문성 및 전담조직 체계 하에서 운영이 이루어짐으로써 운영의 투명성, 재정건정성 등을 담보하고 이를 토대로 질 높은 서비스를 제공할 수 있음
- 또한, 다양한 실험적 운영, 예를 들면, ‘적절한 서울시 국공립모델’ 등과 같은 운영모델을 개발 보급, 적정 운영 가이드라인을 선정-시범실시-확산 하는 등의 시범실시를 통해서 정책의 리스크를 최소화 할 수 있다는 장점을 지닐 수 있음

- 하지만 민주적이고 투명한 운영을 위해서는 ‘운영위원회’의 다양한 관련자(보육교직원, 부모, 지역인사 및 네트워크, 보육전문가 등)가 참여함으로써 민주적 의사결정구조가 마련될 수 있음. 즉, 실질적인 운영위원회를 통한 국공립어린이집 운영이 가능한 모델 창출이 가능함

2) 사회적협동조합 위탁운영

- 협동조합법에 따른 협동조합이 활성화 되어 있지 않고 성공사례도 없는 현재 상황에서, 사회적협동조합의 이상적 가치만을 보고 국공립어린이집을 사회적협동조합에 위탁하는 것은 경계가 필요함. 그러나 공익적 책무 기능을 이행하고 있지 않은 위탁체 문제를 해결하기 위해서는 좋은 위탁체 발굴 또는 협동조합으로의 전환을 유도하기 위한 관의 개입도 일정 부분 필요함
- 한계점으로는 국공립어린이집 이용학부모(조합원)의 낮은 출자금 및 부모분담금으로 인해 참여율이 낮고, 소속감 및 책임감이 약할 수 있는 단점이 있음. 또한 보육 주관부서의 지침 침 범령준수와 부모의 요구 사이에서 발생하는 갈등이나 충돌에 대한 해결책이 필요함. 그러나 무엇보다 현실적으로 보육 관련 사회적협동조합이 활성화 되어 있지 않은 점, 시민들의 협동조합 일반 정보 및 홍보가 미흡한 점, 대부분의 경우 협동조합 경험이 없다는 점 등을 국공립어린이집을 사회적협동조합에 위탁운영한 성공사례를 만들기가 쉽지 않은 한계점을 가짐

I

서론

1. 연구필요성 및 목적
2. 연구내용
3. 연구방법
4. 연구 추진체계

Seoul
Foundation of
Women &
Family

I 서론

1. 연구필요성 및 목적

□ 서울시 전체 어린이집 6,538개소(2012년 12월 기준) 중 국공립어린이집은 690개소인 10.6%로 절대 다수인 민간·가정어린이집 86.2%에 비해 매우 낮음. 2012년 통계청 조사 결과에 따르면, ‘가장 우선적으로 추진해야 할 보육정책 1순위’로 국공립어린이집 확충 39.6%, 보육시설 이용료 지원 확대 19.9%, 보육서비스 질 향상 16.2% 등으로 국공립어린이집 확충 욕구가 높음.¹⁾

- 하지만 전국보육실태조사에 따른 학부모의 어린이집 유형 선호도를 보면, 국공립어린이집 선호가 '04년 56%, '09년 39%, '12년 38.6%로 점차 감소추세임. 이러한 결과는 낮은 국공립어린이집의 설치 및 이용가능성이 반영된 결과라고 말함(서문희 외, 2012: 504).

○ 특히, 서울시의 경우 국공립어린이집 대기아동 10만명(2012년 기준²⁾), 그리고 국공립과 서울형 어린이집 만족도 결과 각각 4.53과 4.38로 큰 차이는 없지만, 선호도에 있어서는 서울형 이용 학부모가 국공립어린이집으로 이동하고 싶은 비율이 높게 나타난 결과(안현미, 2012)를 통해서 볼 때 여전히 국공립어린이

1) 이 외에 야간, 시간제, 24시간 등 보육서비스의 다양화 11.1%, 전업주부 혹은 손자녀양육 조부모에 대한 양육수당 지급 9.5%, 아이돌보미 파견 확대 등 가정내 양육지원 확대 3.7% 순으로 나타남(출처: 여성가족부 여성정책국 여성정책과/ 통계청 자료 다운로드(<http://kosis.kr/>)).

2) 서울시 보육포털에 대기 아동 총 합계가 10만 명에 이르고, 이 중 순 대기아동은 38.7% 정도로 추정됨(서울시 내부자료).

집 선호도는 높음을 알 수 있음

□ 이에 대해 서울시는 국공립어린이집 확충을 2012년 주요 시정 목표로 설정하고, 2012년~2014년까지 280개 국공립어린이집 설치를 계획함. '12년에는 당초 80개소 계획보다 143% 초과달성하여 108개소 확충하였고, '13년과 '14년에 각각 100개소 설치를 목표로 하고 있음

□ 하지만, 보육정책의 목표인 '보육공공성 강화'라는 측면에서 현재 국공립어린이집 대부분이 민간위탁 형태이고, 위탁체 선정기준이나 선정과정의 공정성 및 객관성 확보가 어려운 상황에서는 국공립어린이집 공공성 확보에 한계가 있다는 것임(양미선 외, 2012).³⁾ 민간위탁의 운영방식에 따른 문제제기는 과거 지자체마다 다른 규정 적용, 선정과정에서의 투명성·공정성문제, 장기간 위탁으로 인한 운영상 미비, 사유화 경향 등임(최현숙, 1995; 서문희 외, 2011)

□ 과거 공공기관의 민간위탁은 공공부문의 효율성 증대 또는 비용절감 차원에서 도입되었지만(서문희 외, 2007; 45) 서비스 질의 문제가 발생하면서 현 운영방식을 지속할 것인가에 대해 민간위탁의 직영전환(contract back in), 공단위탁, 협동조합 방식의 논의가 이루어지고 있음. 이런 운영방식 전환 등의 고민은 대체로 서비스 질에 대한 불만이나 모니터링의 어려움(Hefetz&Warner, 2004), 불완전한 시장환경, 대리인문제, 행정의 변화(조운경, 2010) 등이 그 원인임. 또한, 한편으로는 경쟁을 통해 효율성을 증가시키지 못한 점에서 시장실패이기도 하고, 다른 한편으로는 계약을 적절히 관리하고 감시하지 못한 정부의 실패를 반영하는 것이기도 함(Scar, 2000; 김효주, 2011 재인용). 반면 우리나라 국공립어린이집 위탁제도의 배경에는 1970년대 세계경기침체로 인한 정부실

3) 2011년 서울의 국공립어린이집에서 아동학대, 2013년 부산의 한 국공립어린이집에서 아동학대 등의 사건에 대해 민간위탁에 의한 운영방식이 문제라고 지적됨(부산일보 2013.05.08, MBC News 2011.10.22). 또한 국공립어린이집 위탁체 선정의 공정성 문제와 그에 따른 보육서비스 질의 관계에 대해 문제 제기됨(경향신문 2010.2.19; MBC뉴스 2011.9.28; 한겨레 2008.02.18; CBS News 2007.07.11; 인천일보 2013.7.22; 오마이뉴스, 2010).

패의 대안으로 부상했다기보다 사회복지에서 민간자원을 활용하고자 하는 정책의 일부로 실시되었다고 보는 시각이 강함(서문희 외, 2007)

- 이러한 국공립어린이집 민간위탁운영이 갖는 한계에 대해 크게 두 가지 정책 방안을 구상할 수 있을 것임. 첫째, 민간위탁 운영방식의 문제점을 개선하는 방법임. 2008년 국민권익위원회는 보건복지가족부와 광역자치단체를 대상으로 영유아 보육사업 투명성·실효성 제고를 위한 제도개선 권고를 한바 있음(국민권익위원회 제도개선 권고문, 제도 08-제도개선-3). 주요 내용은 위탁 및 재위탁 심사기준 수립, 지방보육정책위원회 대표성·공정성 확보 등을 마련하도록 권고함. 이러한 문제제기로 2012년 6월28일 지방보육정책위원회 구성과 관련하여 「영유아보육법 시행령」이 개정되었음. 개정취지는 지방보육정책위원회의 구성 및 운영을 합리화하여 공정성을 높이기 위한 것으로, 주요내용은 보육정책위원회 위원 구성에서 지방의회 의원을 제외하고, 보육정책위원회 위원 구성 비율 규정을 신설하도록 하였음. 둘째, 위탁운영방식의 다각화 방안임. 예를 들면, 보육전문 공공기관이 위탁하거나 또는 서울시(서대문구, 노원구 등)에서 추진하려고 하는 사회적협동조합 위탁운영 등임

- 본 연구는 보육 공공성 강화를 위한 서울시의 선도적인 국공립어린이집 확충 노력은 국공립어린이집의 민간위탁운영 방식 하에서 드러나는 구조적인 문제를 개선하지 않고서는 보육 전반의 질적 향상을 기대하기 어렵다는 문제의식에서 출발하고 있음. 그래서 서울시 국공립어린이집 위탁운영방식의 실태를 분석하고 그에 따른 개선방안과 투명성·실효성을 토대로 운영주체의 공공성을 담보할 수 있는 위탁운영방식의 다각화를 모색하고자 하는 것이 목적임

2. 연구내용

- 제2장은 보육의 공급방식 및 위탁운영에 관한 공공성 논의를 정리, 연구방향을 설계하도록 함
- 제3장은 국공립어린이집 위탁운영의 실태분석을 토대로 한계점과 이를 개선하기 위한 방향을 도출하고자 함
- 국공립어린이집 위탁운영의 실태조사를 토대로 실질적인 위탁체 유형 현황을 파악
- 자치구 보육조례를 토대로 자치구별 위탁선정 등의 기준 등을 분석함
- 국공립어린이집 위탁운영에 대해 설문조사와 심층면접을 토대로 실태 및 한계점을 분석, 개선방향 마련
- 국공립어린이집 위탁체별 심층인터뷰 및 서면조사를 토대로 위탁체의 실질적인 역할, 물적, 인적 지원 그리고 한계점 등을 조사하고 이를 토대로 위탁방식의 공공성을 확보할 수 있는 개선방향 마련
- 제4장은 서울시 국공립어린이집 위탁방식의 개선방안과 위탁운영방식의 다각화 방안을 마련함
- 국공립어린이집 위탁체 선정기준, 위탁심사과정 공정성 확보방안, 위탁심사지표의 개선 방안 마련, 제안함
- 서울시 국공립어린이집 위탁운영방식의 다각화, 공공기관 및 사회적협동조합 위탁운영을 제시함

3. 연구방법

□ 문헌연구

- 어린이집 운영주체에 따른 공공성 관련 선행연구 및 이론적 쟁점 관련 자료 조사 및 검토
- 외국의 어린이집 공급주체 특성 및 시사점 분석

□ 국공립어린이집 위탁운영 현황 및 문제, 정책개선안 마련을 위한 설문조사

- 서울시 국공립어린이집 원장 234명 대상으로 구조화된 설문지에 의한 설문조사
- 조사내용: 국공립어린이집 위탁방식에 대한 만족도 및 불만족 이유, 선정과정의 공정성, 심사지표의 적절성, 위탁운영 개선방안 등을 조사

표 I-1 | 조사항목

구 분	항 목
주요 조사내용	• 현 위탁방식 만족정도 및 불만족 사유 • 복지부 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안’ 만족정도 • 표준안에 따른 선정방법, 결과공개, 선정심사위원회, 심사원칙 만족도 및 의견 • 현 위탁체의 관리감독 역할의 적절성 • 국공립어린이집 위탁을 위한 위탁체의 필요성 • 국공립어린이집 위탁체의 역할 • 국공립어린이집 운영자의 자격요건 • 운영자의 고용불안 정도 및 어려움에 대한 내용 • 운영자 교체로 인해 발생하는 문제 • 위탁운영방식 개선을 통해 기대되는 점 • 위탁운영 문제 해결을 위한 제도 개선 방법
서울시 국공립어린이집 운영자의 일반적 특성	• 위탁체 유형, 위탁기간 등 • 응답자 특성: 성, 연령, 학력 등

표 I -2 조사설계

구 분	내 용
조사대상(모집단)	서울시 국공립어린이집 원장
조사지역	서울시
표집방법	비확률 표본 추출 (편리 추출방법: convenience sampling) ⁴⁾
분석사례수	총 234명
조사방법	오프라인 조사
조사도구	구조화된 설문지
조사기간	2013년 5월 27일 ~ 5월 28일

- 심층면접조사: 위탁체별 운영 실태 및 한계점, 위탁운영의 한계점을 극복하기 위한 다각화 방안을 모색하기 위한 관계자 심층면접 조사
- 조사목적: 국공립어린이집 위탁 문제점, 개선방안 및 서울시 국공립어린이집 공공성 강화를 위한 운영모델 다각화 방안 마련
- 조사대상: 전·현직 국공립어린이집 원장, 위탁체, 보육정책위원, 보육교사 등 관련 사례 대상자
- 조사규모: 43명
- 조사도구 및 방법: 반 구조화된 질문지에 의한 심층면접, FGI 및 서면조사
- 조사내용: 설문지에 의한 양적조사에서 도출되기 어려운 심층적 위탁문제 및 정책욕구 도출

4) 서울시 모든 원장을 대상으로 무작위로 선출한 것이 아니라 원장들이 자발적 의사를 가지고 모인 것이어서 무작위라고 볼 수 없어 비확률이고, 조사자가 편리한 방법으로 조사대상자가 모인 곳에 가서 설문지를 수거한 것이기 때문에 편리 추출방법.

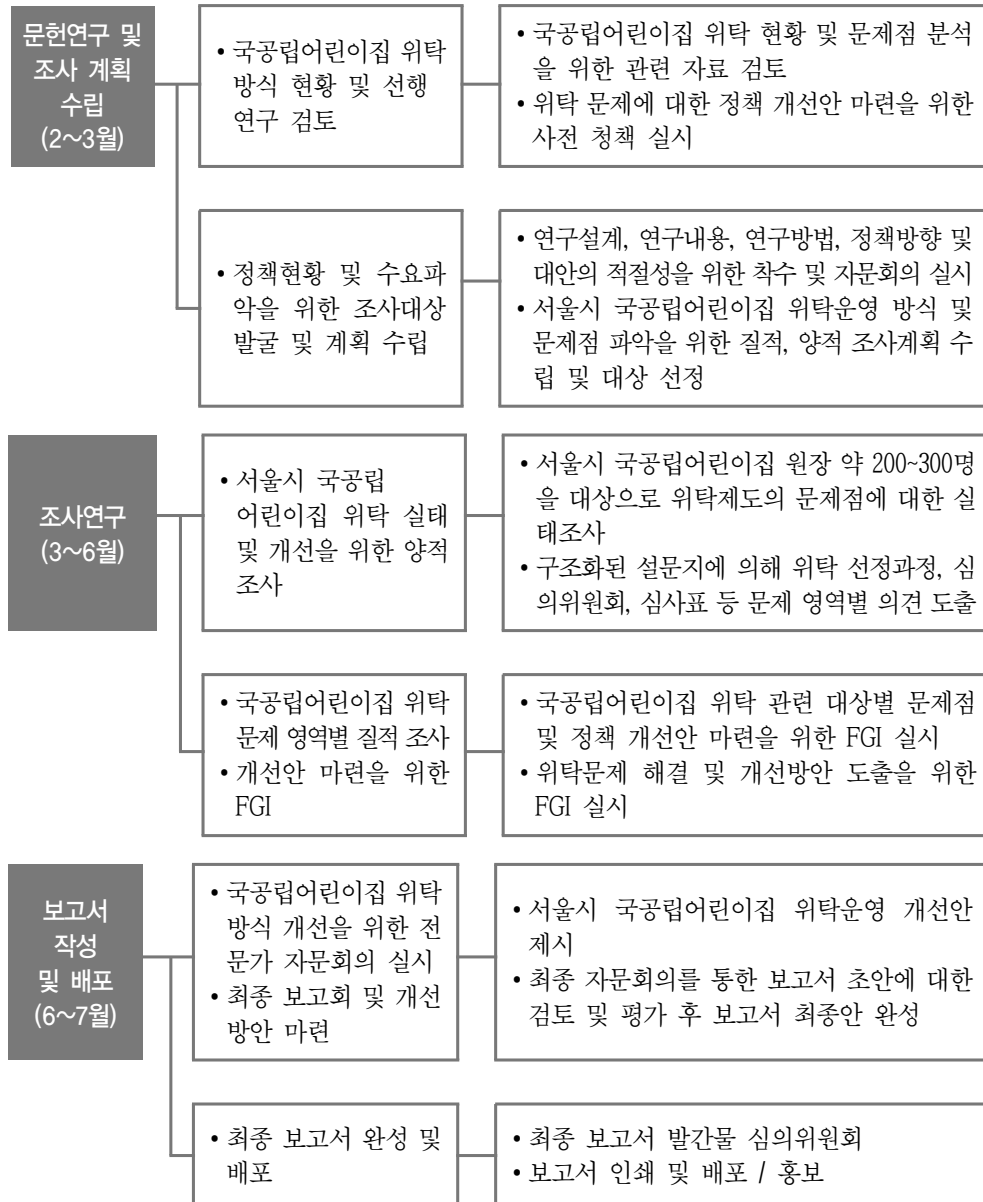
표 I-3 | 질적 조사대상자 특성

구 분		참여인원	참석자 특성	기 타
개별 청책 (2회)	사례1	사전청책 I (3명)	국공립어린이집 연합회 회장	위탁 전반 논의
	사례2		국공립어린이집 연합회 부회장	
	사례3		국공립어린이집 연합회 부회장	
	사례4	사전청책 II (1명)	국공립어린이집 자치구 연합회 회장	위탁 문제점
자문 회의 (2회)	사례5	착수자문 (7명)	부모협동조합 사무총장	연구 전체 방향 논의
	사례6		국책연구소 연구위원	
	사례7		국공립어린이집 원장	
	사례8		서울시 담당공무원	
	사례9		서울시 담당공무원	
	사례10		재단 연구위원	
	사례11		재단 연구위원	
	사례12	중간자문 (3명)	부모협동조합 연구 책임자	문제 및 개선안 전반 논의
	사례13		국공립어린이집 원장	
	사례14		국공립어린이집 원장	
FGI	사례15	FGI 1 (5명)	전 국공립어린이집 원장	재위탁 과정 경험자
	사례16		전 국공립어린이집 원장	
	사례17		전 국공립어린이집 원장	
	사례18		전 국공립어린이집 원장	
	사례19		전 국공립어린이집 원장	
	사례20	FGI 2 (3명)	협동조합 어린이집 이사장	인천사례
	사례21		협동조합 어린이집 상임이사	
	사례22		협동조합 위탁 구립어린이집 원장	
	사례23	FGI 3 (3명)	협동조합 위탁 구립어린이집 원장	서울 2곳, 인천 1곳 사례
	사례24		협동조합 위탁 구립어린이집 원장	
	사례25		협동조합 위탁 구립어린이집 원장	
	사례26	FGI 4 (3명)	보육정보센터장, 보육정책위원	국공립원장 등 현장경험
	사례27		보육정보센터장	
	사례28		보육정보센터장, 보육정책위원	
	사례29	FGI 5 (7명)	보육노조 보육협의회 의장	위탁체 및 위탁과정 경험
	사례30		국공립어린이집 보육교사	

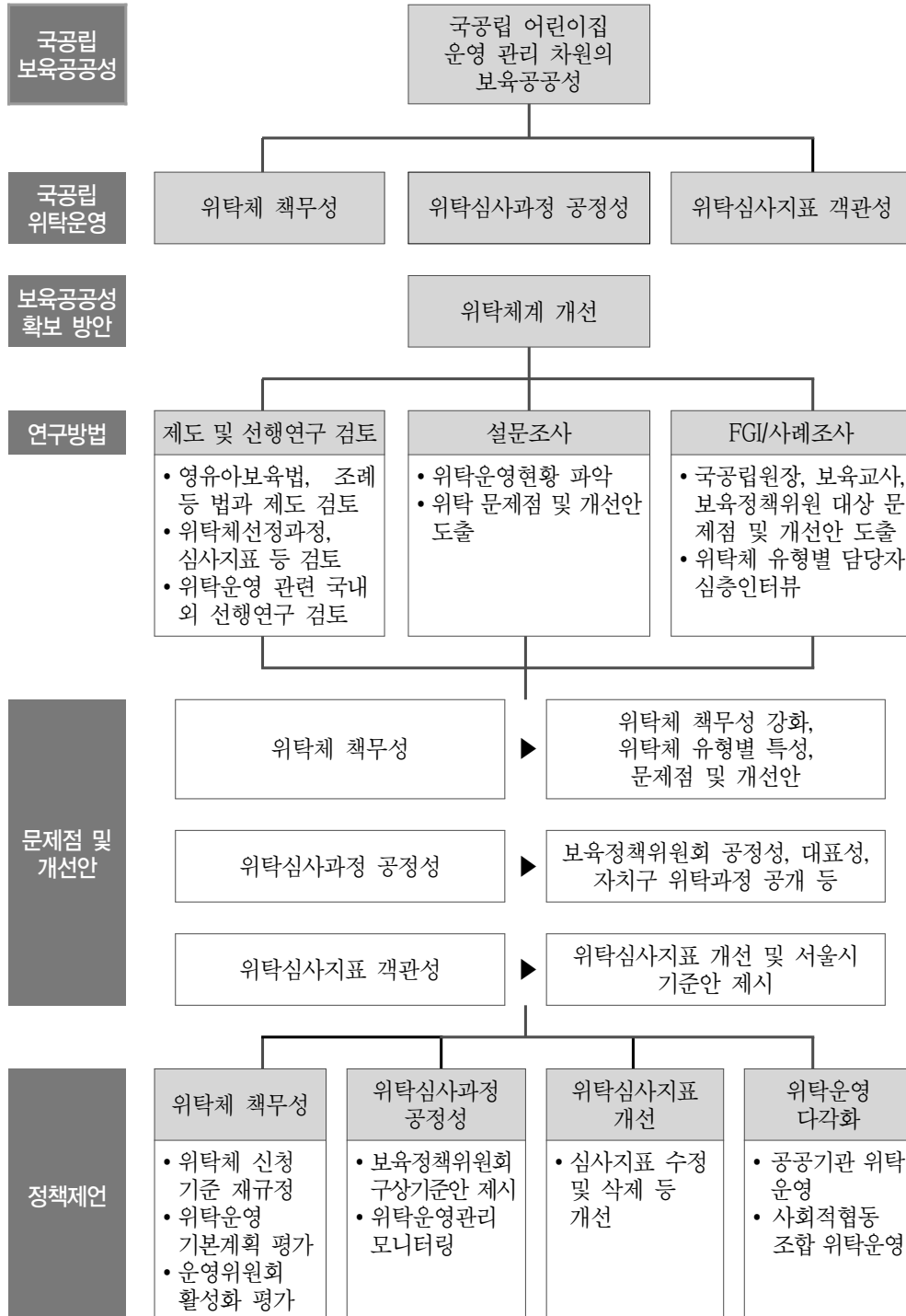
구 분		참여인원	참석자 특성	기 타
	사례31		국공립어린이집 보육교사	
	사례32		국공립어린이집 보육교사	
	사례33		국공립어린이집 보육교사	
	사례34		국공립어린이집 보육교사	
	사례35		민간 어린이집 보육교사	
	사례36	FGI 6 (3명)	종교법인 위탁체1,2,3(원장)	위탁체 특성 및 장단점
대면 조사	사례37	1명	자치구 소속 협력기관 위탁체 담당(복지재단)	위탁체 특성 및 장단점
서면 조사	사례38	2명	창원 직영어린이집 원장	직영 및 민간위탁 비교분석
	사례39		창원 민간위탁어린이집 원장	
	사례40	4명	사회복지법인 위탁체1(원장)	위탁체 유형별 특성 및 장단점
	사례41		사회복지법인 위탁체2(원장)	
	사례42		대학법인 위탁체1(원장)	
	사례43		대학법인 위탁체2(원장)	

4. 연구 추진체계

□ 연구 수행절차



□ 연구체계



II

국공립어린이집 운영방식의 이론적 논의

1. 보육의 책임 및 운영주체에 관한 쟁점
2. 어린이집 운영방식 및 위탁에 관한 쟁점

Seoul
Foundation of
Women &
Family

II

국공립어린이집 운영방식의 이론적 논의

II

1. 보육의 책임 및 운영주체에 관한 쟁점

- 영유아보육법 제2조에서 “보육“이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다라고 정의하고 있음. 그리고 동법 제4조에서 “모든 국민은 영유아를 건강하게 보육할 책임을 진다”라고 ‘사회적 책임’에 대해 강조하고 있음. 특히, “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건강하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 하며(동법 제4조), 국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다(동법 제12조)라고 정부의 책임성을 강조함. 그리고 동법 제24조에 의거하면 “어린이집을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 운영기준에 따라 어린이집을 운영하여야 하며, 국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다(동법 제24조 2)”라고 운영의 주체를 국가나 지방자치단체만이 아닌 범위를 대폭 확대함. 이렇게 설립주체와 운영주체를 달리 허용함으로써 사회적으로 전달체계 공공성 논의의 쟁점이 됨
- 먼저, 전달체계의 공공성 논의에 앞서 ‘보육 공공성’⁵⁾에 대한 쟁점을 살펴볼 필요가 있음. 보육의 공공성은 보육서비스가 공공재가 아니기 때문에 공공성

이라는 표현이 부적절하다는 주장(ES.Savas 저, 박종화 역, 1994; 김현숙, 2005; 현진권2005)과 공공재적 성격(김종해, 2004, 백선희, 2004; 김태성, 2006) 또는 긍정적 외부효과(Vandell & Wolfe, 2000; 김영미 2013:82에서 재인용; 이미정, 2009)를 발생시키기 때문에 공공성 담보가 필요하다는 주장으로 팽팽함.

- 김현숙(2005)과 현진권(2005)은 보육의 경우 아동의 수가 증가할수록 추가비용이 든다는 점에서 비경합적인 특성을 지닌다고 볼 수 없고, 보육비 지원을 일부 계층 혹은 지역에 속한 아동에게 제한함으로써 지원 아동을 선별할 수 있다는 점에서 배제불가능성의 성격을 가지고 있다고 보기 어렵다면서 보육은 공공재라 할 수 없고 공적지원의 대상에서도 배제될 수 있음을 주장함(안현미·김송이, 2011 재인용)
- 사이토 준이치(2009)⁶⁾가 주장하는 ‘특정인이 아닌 모든 사람들과 관계된 공통적인 것(common)을 의미하며 공통의 이익·재산, 공통적으로 타당한 규범, 공통의 관심사 같은 것을 가리키는 개념’으로 정의내린다면 보육서비스 또한 여기에 포함됨. 또한 보육서비스는 모든 아동들에게 삶의 출발선을 동등하게 하는 가장 기본적인 기회의 평등을 제공하고, 아동 빈곤감소와 범죄예방을 통해 사회통합과 사회응집력을 확대(Vandell & Wolfe, 2000; 김영미 2013:82에서 재인용) 또는 출산과 양육의 책임이 가정에서 사회로 이전된 현 양육환경에서 보육서비스의 공적 제공은 사회구성원 모두에게 혜택을 주기 때문(이미정 2009:81)에 긍정적 외부효과가 커서 공공성을 띤다고 주장함.

5) 공공성(公共性)의 사전적 의미는 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질’로 정의됨. 신동면(2009)은 공공성을 모든 국민들이 개인의 지불능력과 관계없이 최적인 서비스를 이용할 수 있는 권리를 가지고 있기 때문에 모든 국민의 욕구를 대상으로 공익적 목적을 가진 공공기관에 의해 제공되는 서비스를 의미하는 것으로 정의 함(신동면, 2009: 1392). 즉 공공성은 사회적영역을 넘어선 대중적인 영역에 해당되는 것이라 할 수 있음(안현미·김송이, 2011:109).

6) 이외에도 1) 국가에 관계된 공적인(official) 것으로서 ‘공공성’은 법이나 정책 등을 통해 국민을 대상으로 실시하는 활동을 가리킴. 공공사업·공공투자·공적자금·공교육·공안(公安)등이 포함됨. 강제·권력·의무라는 울림을 가지며, 이에 대비되는 것은 민간의 사적 활동이라고 할 수 있음. 2) 누구에게나 열려 있다(open)는 의미로 누구의 접근도 거부하지 않는 공간이나 정보 같은 것을 가리킴. 공공연함·정보공개·공원 등이 여기에 포함되며, 비밀, 프라이버시 같은 것과 대비되는 것이고 말함(사이토 준이치, 2009).

○ 이러한 논의를 토대로 ‘보육 공공성’이란 아동의 발달과 일-가정 양립을 지원하기 위하여 보육서비스를 필요로 하는 모든 아동과 가족들에게 국가와 사회의 공동노력으로 그것을 권리로서 보장하고 공공의 이익을 도모하는 것(이숙진, 2012), 동등기회를 보장받기 위하여 계층에 상관없이 일정 수준 이상의 질적 서비스를 제공받는 것(양미선·정주영·임지희, 2013), 재화와 서비스의 소비와 이용에 있어서 시장에 의존하지 않고 생산과 공급을 사회적으로 통제할 수 있는 정도(안현미·김종건 외 2007; 안현미 김송이 2009:109~112) 등으로 정의 내리고 있음

○ 그렇지만 보육 공공성을 실현하기 위한 보육의 구조적 환경, 즉 보육서비스 전달주체 또는 공급방식, 정부재정 분담 또는 재정지원방식 등에 따라 쟁점을 달리하고 있음. 이러한 구조적 환경이 개별적인 것이 아니라 유기적으로 결합되어 있기 때문에 공적전달체계의 구축부터 보육비용의 사회적 분담까지 총체적인 논의가 이루어짐. 이러한 점에서 공공성의 의미를 ‘사회적 후원과 사회에 대한 책임’으로 해석할 필요가 있는데, 보육서비스에 적용한다면 보육비용을 사회적으로 분담하고 보육시설은 사회가 요구하는 수준의 보육서비스를 적절한 방법으로 생산하여 제공하며, 이 과정과 결과가 사회적으로 입증되어야 하는 것이 공공성의 의미로 볼 수 있다는 것임(김종해 2004: 36~37). 보육의 사회적 책임을 강화하기 위해 보육의 공공성을 확보하고, 영유아의 보호 및 교육, 가족복지증진을 위해 단순히 보육료의 지원만으로는 한계가 있으며, 전달체계 자체를 공적 체계로 구축할 필요가 있음. 보육서비스는 그 특성상, 보육시설의 운영자와 보육교사, 그리고 보호자와 아동의 이해관계가 서로 상충되고, 소비자의 선택에 의해 서비스의 질이나 비용을 통제하는 것이 어려운 분야임. 그러므로 보육시설의 사회적 책임을 확보하기 위해 전달체계를 공적 체계 중심으로 구축할 필요가 있음(김종해 2004:41). 하지만 보육 운영을 시장에 맡길 경우 그 질을 담보할 수 없게 되며 이러한 재화나 서비스는 어떤 방식으로든 국가가 관리하고 책임져야 한다고 말함(이숙진, 2012).

- 다음으로, 재정지원 방식에 따른 공공성 논의는 다음 두 가지로 요약할 수 있

음. 공급자 재정지원방식은 정부가 운영비나 인건비 등의 명목으로 보육시설에 직접 재정지원하는 것으로 저비용으로도 시설 운영이 가능하도록 해주는 것이기 때문에 시설공급을 증가시킬 수 있고, 서비스 수준도 향상시킬 수 있으나(김현숙, 2006; 장영인, 2006) 한편에서는 공급시설간의 경쟁을 약화시켜 오히려 서비스 질이 하락할 수 있다는 우려도 제기되고 있음(김현숙, 2006). 반면 수요자 재정지원방식은 부모들에게 보육료의 일부 또는 전부를 직접 또는 세액공제 방식으로 재정지원해주는 것으로, 부모들의 보육료 부담을 완화시키는 직접적인 효과가 있을 수 있으나(김현숙, 2006) 민간부문에서의 서비스 공급을 확대할 가능성이 있으며, 보육시설의 입장에서 정부 재정이 아닌 수요자가 지불하는 보육료를 통해 보육비용을 충당해야 하기 때문에 보육료가 지속적으로 상승할 수 있다는 위험이 있다(장영인, 2006)는 것임(안현미 김송이, 2009 재인용).

- 특히 전달체계 및 정부재정 분담에 대한 공공성 논의의 교집합은 국공립과 같은 정부 및 지자체가 설립하고 운영함으로써 양질의 서비스 제공이 가능하다고 보는 주장(참여연대 사회복지위원회, 2012; 서울시 국공립어린이집 확충 계획, 2012)뿐 아니라 운영의 공공성에 있어서도 회계 및 교사채용의 투명성, 학부모와 교사 등 구성원들의 민주적 참여 구조, 지역사회와의 협력, 취약계층 보육 등을 담보할 수 있다는 것임. 더 나아가 앞서 제시한 다양한 보육공공성 개념에서 지향하고 있는 일가족양립, 동등기회제공을 통한 빈곤완화, 아동권 확보 등의 목적달성이 용이할 수 있다는 것임

2. 어린이집 운영방식 및 위탁에 관한 쟁점

1) 어린이집 운영방식에 관한 쟁점

- 보육시설의 서비스 공급 유형은 시설설립, 운영주체, 재정부담을 누가 담당하는가에 따라 공공과 민간 또는 공영과 민영 등으로 구분할 수 있음. 우리나라 어린이집 유형은 설립 및 운영주체에 따라 영유아보육법에서 구분하고 있는

데, 직영(서울의 경우, 시, 구 직영)은 없고 국공립어린이집이라는 표현으로 지자체가 설립하고 민간위탁 또는 직영(독립채산제 형태) 등에 의해 이루어지는 것을 의미함. 민간보육시설은 보육시설에서 공급하는 재화 및 서비스 일체를 정부의 개입 없이 민간부문이 재화를 이용하여 공급하는 형태임. 민간보육시설은 개인이 설치 운영하는 시설로서 직장보육시설 또는 가정보육시설이 아닌 시설을 말함. 그러나 보육서비스가 갖는 공공성 때문에 완전한 민영화보다는 정부가 재정의 일부와 제도적 지원을 병행하는 민간보육시설이 대부분임

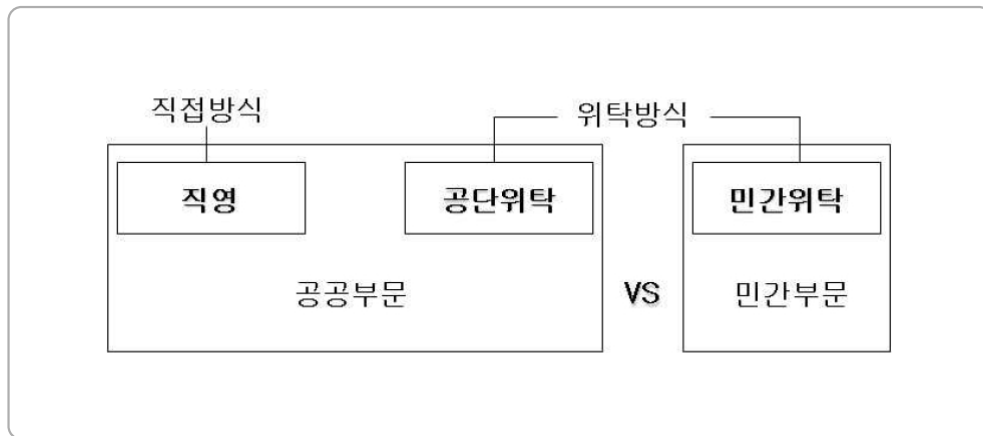
- 1970년대 후반에 등장한 신공공관리론(new public management)은 행정국가시대의 정부실패에 대한 대응으로 ‘작지만 효율적인 정부’를 구현하기 위하여, 대처정부와 레이건정부로 대표되는 앵글로색슨계 나라들에서 추진된 시장지향적인 정부개혁에서 비롯됨. 공공서비스의 민영화, 책임운영기관, 계층제적 관료제 형태 개혁 등을 단행하는 행정개혁의 과정에서 전통적인 행정을 비판하고, 행정에 기업가적 마인드를 도입하여 정부의 비효율을 줄이고 업무의 성과와 책임을 강조하는 패러다임임. 이러한 패러다임의 전환과정에서 부각된 이슈 중 하나가 공공서비스의 생산과 공급에 관한 정부의 역할이며, 공공부문의 혁신을 위한 핵심적 수단으로 사용된 것이 바로 민영화와 민간위탁임. 중앙정부 차원에서는 민영화를, 지방자치단체 차원에서는 민간위탁을 민영화의 전 단계로 도입하게 됨. 민간위탁은 공공부문의 효율성을 증대시키기 위해 선택되는 정책수단임. 공공서비스의 공급주체는 정부이지만 공급은 민간부문이 맡는 방식으로서 기본적으로 민간부문이 공공부문보다 더 효율적이라는 믿음에 기초하고 있음
- 민간위탁에 대한 이론적 흐름은 2000년을 전후로 달라지기 시작함. 2000년 이전에는 민간위탁의 당위성, 중요성, 효율성 등을 강조하여 도입해야 한다는 입장이 주를 이루었다면, 2000년 이후에는 민간위탁의 성과에 의문을 가지고 반대하는 주장이 나타나기 시작함. 주요 비판 내용은, 과연 민간위탁이 효율성 면에서 실제로 정부의 성과향상을 가져왔는지에 대한 것임. 동시에 민간위탁

의 경쟁이나 서비스 종류, 지역별 차이, 정부의 계약능력과 모니터링 등에 관한 것임. 민영화와 민간위탁은 공공부문의 효율성을 증대시키기 위해 선택된 수단이지만, 과연 실제 의도했던 비용절감을 이루었는지, 오히려 사회공공성을 훼손하고 독과점, 요금인상, 서비스 질 저하와 같은 문제를 발생시키지는 않았는지에 의문을 가지게 됨. 최근에는 새롭게 정부의 역할과 책임성이 강조되며, 공단위탁, 혼합방식, 역민영화(reverse privatization)와 민간위탁의 직영 전환(contract back in) 등이 대안으로 등장하고 있음

- 민간위탁에 대한 비판적 시각에 기초하여, 직영이 가지는 장점과 가치를 재조명하기 위해 새로운 서비스 공급방식인 직영전환(contracting back-in)에 대한 논의가 진행되고 있음. 직영전환이란 민간위탁으로 인해 생기는 문제점들로 인해 서비스의 생산주체가 민간기업에서 다시 직영으로 전환하는 현상을 말하는 것으로, 정부의 평가와 유지의 역할에서, 민간위탁이 실패했다고 판단된다면 다시 직영으로 전환하는 것임. 직영으로 전환되는 원인은 여러 가지가 있겠지만, 대체로 서비스의 질에 대한 불만이나 모니터링의 어려움(Hefetz & Warner, 2004), 불완전한 시장환경, 대리인문제, 행정의 변화(조운경, 2010) 등이 지적됨. 그리고 이런 원인들은 한편으로는 경쟁을 통해 효율성을 증가시키지 못한 점에서 시장실패이기도 하고, 다른 한편으로는 계약을 적절히 관리하고 감시하지 못한 정부의 실패를 반영하는 것이기도 함(Sclar, 2000; 김효주, 2011 재인용)
- 지금까지 공공서비스의 공급방식에 대한 논의는 정부의 생산과 공급의 능력에만 집중되어, 정부가 하느냐 시장이 하느냐의 이분법적인 사고에 갇혀 직영에서 민간위탁으로의 방향만 고려함. 그러나 현실에서 공공서비스가 설계되고, 생산되고, 평가, 유지되는 역동적인 과정(dynamic process)을 이해한다면(Hefetz&Warner, 2004), 공공서비스의 공급방식이 정부에서 시장으로의 방향으로만 고정되어 있지 않고, 정부의 평가와 유지의 역할 뿐만 아니라 공공서비스 제공 과정에서 적극적인 역할을 고려할 수 있음

- 공공서비스란 공공의 편익을 위하여 제공되는 재화나 용역으로 성격상 사회일반 공중의 일상생활에 필수불가결한 서비스를 말함. 그러나 그 주체가 반드시 정부나 공공기관에 의해 제공되는 서비스를 말하는 것은 아니고, 민간부문에서 제공되더라도 이러한 특징을 지니고 있다면 공공서비스라고 봄. 지방공공서비스는 공공서비스 개념에 지역이라는 공간적·지역적 의미를 포함시킨 것으로 간주됨

- 현재 우리나라 지방공공서비스의 주된 공급 방식은 크게 직영방식, 공단위탁, 민간위탁 세 가지로 나누어 볼 수 있음. 지방직영기업은 직영방식이라 부르며, 지방공기업 중에서 가장 오래된 경영형태로 지방정부가 자신의 ‘공무원’을 통해 직접 경영하는 경영형태임. 반면 간접방식인 지방공사·공단은 지방자치단체가 별도로 법인의 형태로 설립하여 운영하는 형태임. 지방공사의 대표적인 예는 지방공사의료원과 도시개발공사, 지하철공사 등이 있으며, 지방공단의 경우는 각 지방자치단체의 시설관리공단이 대표적임. 또한 지방공단은 지방공사와는 달리 지방자치단체가 위탁하는 특정사업만 수행하는 특징이 있음
- 반면 민간위탁은 정부가 수행해오던 공공서비스를 정부를 대신하여 민간이 소비주체인 주민에게 제공하는 형태로서, 정부는 경쟁을 통해 정부 대신 서비스를 공급할 민간기업을 선정하고, 계약을 통해 정부가 제공하던 공공서비스를 민간이 대신 제공하도록 하는 것임. 즉 서비스의 공급은 민간부문이 담당하지만, 서비스의 공급을 결정하고 비용을 지불하고 서비스에 대한 책임을 지는 것은 정부임. 민간위탁은 가장 흔한 민영화의 형태 또는 민영화의 과정 중에서 나타나는 현상이라고 할 수 있음



출처: 김효주(2011:18)

Ⅱ 그림 Ⅱ-1 Ⅱ 지방공공서비스 공급방식

- 국공립어린이집을 정부나 지자체가 직접 운영할 경우, 시설 운영의 공공성 및 투명성 확보, 보육교직원 고용안정, 학부모 신뢰 향상, 정치적 영향력 배제 등 전반적인 보육의 질이 향상되는 장점이 있음. 그러나 보육서비스가 획일화되거나 다양한 보육요구에 대처하기 어려운 점, 직영(독립채산제) 방식의 운영 경험 부족은 단점이라고 할 수 있음. 반면 위탁은 다양한 보육서비스 제공 및 회계처리가 간편하여 운영의 탄력성이 있다는 점, 안전사고 대비와 보육교직원 채용 등 책임경영이 가능한 점이 장점에 속하며, 보육교직원 고용불안 및 위탁전입금에 따른 위탁여부 결정 등 어린이집이 사유화 될 수 있다는 점, 자칫 국공립어린이집을 수익사업으로 여겨 운영비리 발생 가능성을 단점으로 들고 있음(김근옥, 2011)

표 II-1 국공립어린이집 직영 및 민간위탁의 장단점 비교

구분	직영	민간위탁
장점	• 시설운영의 공공성 확보: 저소득층 취업 모 자녀 우선 보육, 보호자의 신뢰성 제고 • 시설운영의 투명성 • 보육교직원 고용안정: 안정된 시설운영 • 학부모 신뢰 향상 • 정치적 영향력 배제 • 전반적인 보육의 질 개선	• 운영의 탄력성 • 보육서비스의 다양화 • 회계처리 간편 • 책임경영 • 안전사고 대비 • 종사자 임면 용이
단점	• 운영의 경직성: 보육서비스의 획일화, 다양한 보육욕구 대처 미흡 • 기존 민간위탁운영자 반발 • 독립채산제 방식 운영 경험 부족 • 시/자치구 관리담당자 필요	• 사유화 경향 • 보육교직원 고용안정 불충분 • 위탁전입금액이 위탁여부 결정 • 수익성 추구 • 운영비리 반복 발생

자료: 박경주(2002)를 토대로 재구성

○ 최종적인 관리책임과 비용부담은 정부가 가지면서 서비스 공급은 민간이 담당하는 현 국공립어린이집 운영체계는 보육 공공성을 성공적으로 실현하는데 한계를 가진 구조임. 지난 2008년 국민권익위원회는 보건복지가족부와 광역자치단체를 대상으로 영유아 보육사업 투명성·실효성 제고를 위한 제도개선 권고를 한 바 있음(국민권익위원회 제도개선 권고문, 제도 08-제도개선-3). 주요 권고내용은 1) 국공립어린이집 위탁 및 재위탁 심사기준 수립(위탁 및 재위탁 기준 수립, 심사결과 공개, 심사매뉴얼 마련) 2) 지방보육정책위원회 구성의 대표성·공정성 확보(공모 또는 추천을 통한 위원 위촉, 자격별 위원 균등 구성 등). 이를 계기로 2010년 보건복지부 보육사업안내에 국공립보육시설 위탁기간, 선정방법, 선정심사위원회, 재위탁 공통심사 기준표 등을 포함한 국공립보육시설 위탁운영 관련 사항이 신설된바 있음. 그러나 보건복지부가 보육사업안내를 통해 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안’을 제시하고 있음에도 불구하고, 최근까지도 여전히 국공립어린이집 위탁체 선정 관련 분쟁이 발생하는 등 민간에 위탁 운영되는 국공립어린이집의 운영방식은 보육의 공공성 강화 및 실현에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 현실임

○ 외국의 국공립어린이집 운영체계를 보면 거의 대부분 지방정부가 직접 운영하는 방식을 택하고 있는 반면, 우리나라 국공립어린이집은 대부분 민간에 위탁하는 방식(전체의 약 97%)을 택하고 있음. 민간 위탁방식에 대해서는 지자체마다 다른 규정을 적용하고 있어 운영상 지역 간 격차가 나타난다는 점, 위탁기관 선정 과정에서의 투명성, 공정성의 문제가 나타난다는 점, 장기간 위탁으로 인한 운영상의 미비와 시설 사유화 경향 등의 문제점이 지적되어 왔음(최현숙, 1995; 서문희 외, 2001). 이러한 위탁방식의 문제점을 들어 직영방식으로의 전환이 시도되어 왔는데, 1995년 서울시가 구립 어린이집을 구청 직영체제로 전환하고자 시도했으나 보육관계자들의 반대로 실행에 옮기지 못했음(서문희 외, 2001). 직영방식은 엄청난 인건비 부담, 행정의 비탄력성 문제를 초래할 것이라는 비판을 받았지만(서영숙, 1995; 이영석, 1995), 결국 직영체제로 전환되지 못한 것은 어린이집을 위탁, 운영하고 있는 이해관계자들의 반대의 결과라 할 수 있음. 이와 반대로 국공립어린이집 위탁을 일종의 특혜로 여기고(정병호, 1998), 제대로 된 역할과 기능을 수행하지 않고 방만한 운영을 하는 점을 들어 민영화하자는 주장들도 있었음(변용찬 외, 1998; 이영석 외, 1999). 그리고 최근 국공립어린이집 운영방식이 이슈가 된 것은 2011년 11월 창원시에서였는데, 기존 직영어린이집을 위탁방식으로 전환하려다 반대에 부딪히면서 논란이 되었음”(김영미, 2013: 92-94)

○ 국공립어린이집 위탁과 관련한 문제가 많음에도 불구하고 국내에서 이루어진 국공립어린이집 위탁 관련 연구는 그리 많지 않음. 가장 최근 연구로 양미선(2012)은 국공립어린이집 설치운영 관련 선행연구 및 조례 검토, 통계자료 분석을 통해, 위탁문제 개선 방안으로 비영리법인 및 단체에게 우선 위탁 운영권 부여, 심의위원 구성 비율 조정 및 자격조건 마련, 재위탁 위탁체 선정관리기준의 제도화, 재위탁 심사 시 현장관찰 의무화, 위탁체 선정 심의절차 및 기준과 결과 공개 의무화를 실시해야 한다고 주장함

○ 본 연구는 보육의 공공성 강화를 위해 현재의 국공립어린이집 위탁운영에 대

한 점검이 필요함을 전제로 함. 국공립어린이집 운영주체가 정부가 아닌 민간 위탁에 의한 운영이 대부분을 차지하고 있는 현실에서 국공립어린이집 위탁 운영과 보육의 공공성에 대한 논의가 어느 때보다 필요함. 특히 국공립어린이집 위탁체는 공익적 책무 기능을 어느 정도 수행하고 있는지, 위탁심사 과정은 투명하고 공개적으로 이루어지고 있는지, 위탁심사표는 보육 공공성을 충분히 반영하고 있는지를 분석하고 있음. 현재 민간에 위탁하여 운영되는 국공립어린이집 민간위탁 운영방식은 공공성이 본질적으로 추구하는 방향과는 차이가 있음을 전제로 하고 있으며, 위탁운영에서 파생되는 문제점이 보육 공공성 실현에 걸림돌이 되고 있음을 강조하고 개선안을 찾고자 함

2) 국공립어린이집 위탁에 관한 쟁점

- 국공립어린이집 위탁운영체는 시군구 직영, 사회복지법인, 학교법인, 종교법인, 단체법인, 개인, 기타로 나누어 볼 수 있음. 양미선 외(2012)의 연구에서 대도시의 경우 사회복지법인이 37.7%(전국 22.8%)로 위탁 비율이 높은 것으로 나타났다으며, 위탁체에 대한 선호도 조사 결과 사회복지법인이 49.2%(전국 36.2%)로 가장 높게 나타남. 이는 사회복지법인의 경우 사회복지 목적을 수행하고 있다는 점에서의 적절성과 개인보다는 법인의 책무성, 공신력을 담보할 수 있기 때문에 어린이집에 있어서도 가능하다는 판단하에 높게 평가되고 있다고 볼 수 있음
- 최근 영유아보육법 개정에 따라 위탁기한을 '5년 이내로 한다'에서 '5년으로 한다'로 변경되어 일부 시군구는 법개정에 따라 보육조례를 개정해 가고 있으나 대부분의 자치구에서 3년을 위탁기간으로 하고 있음. 어린이집의 안정적인 운영을 위해서는 운영기간을 보장할 필요가 있음. 강남구와 종로구는 재위탁을 2회로 제한하고 있는데 위탁기간을 3년으로 간주했을 때 2회 재위탁시 거의 10년 동안 장기 운영하게 됨. 실제로 양미선의 연구에서는 대도시의 평균 운영기간이 10.2년으로 나타남. 이러한 장기 운영은 안정적인 어린이집 운영

을 통해 지역 내에 안정적인 보육서비스 제공이 가능하다는 측면이 있으나(양미선 외, 2012; 최도자, 2008) 일부 연구에서는 장기간 위탁으로 인한 운영상의 미비와 시설 사유화 경향 등의 문제점이 지적됨.(최현숙, 1995; 서문희 외, 2001)

- 위탁체 선정시 최초 위탁 방법을 보육조례에 공개경쟁 조항을 두고 있는 서울시 자치구는 18개소이며, 나머지는 임의 위탁이나 기타 위탁 방법(기부채납자 우선 위탁)으로 운영권을 확보한 것으로 추정할 수 있음. 양미선 외(2012)의 연구에서 공개경쟁시 학교법인과 사회복지법인이 90% 내외로 나타났고, 종교법인이나 단체의 경우 임의 위탁 비율이 높은 것으로 나타나 공개경쟁시 학교법인과 사회복지법인이 월등히 높은 비율을 차지할 수 있는 영향을 준 요인에 대한 파악이 필요함. 또한 현 국공립보육시설장을 제외한 보육종사자들은 국공립 민간위탁의 응모자격과 보육조례에 대해 상당수 모르거나 관심이 없는 경우도 많아 이에 대한 정보의 개방성도 필요함. 국공립어린이집 위탁과정의 문제점으로 정보부족과 짧은 공고기간이 지적되고 있고, 이에 따른 신규 수탁자 진입의 어려움이 생겨 재위탁의 고착화도 발생하고 있는 것으로 보고함(남성애, 2011)

- 영유아보육법에서는 위탁체 선정과정 및 결과의 객관성, 공정성 및 투명성을 확보하기 위하여 지방보육정책위원회에서 원칙적으로 심사하도록 하고 있으며, 총 15명 이내로 구성하도록 하고 있음. 위원회의 구성은 보호자 대표 및 공익을 대표하는 자 45%, 보육전문가 20% 이하, 관계 공무원 15% 이하, 어린이집 원장 10% 이하, 보육교사 대표 10% 이하로 상한선을 제시하고 있음. 위탁 선정심의위원회는 보육전문가 비율을 높이고, 공무원이나 공익을 대표하는 자나 학부모, 교사 대표의 비율을 줄여야 한다는 주장이 제기되고 있는데 보육분야와 관련이 없는 경우 전문성이 떨어져 줄여야 한다는 것임(양미선, 2012; 남경희, 2007). 따라서 위탁 선정심의위원회는 보육현장 경험과 이해, 공정성, 정치적 중립성을 가지고 있어야 하며 위원 구성시 반영되어야 함

- 어린이집 위탁체 선정시 보건복지부가 제시한 권장표준안을 참조하되 보육정책위원회에서 지역의 보육여건이나 시설 특수성을 감안하여 조정할 수 있음. 그러나 재위탁 심사는 위탁체 선정 기준표 적용을 권장사항으로 정하고 있어 제도화의 필요성 및 합리적이고 일관된 재위탁 평가기준 마련에 대한 요구가 제기되고 있음(남성애, 2011; 양미선 외, 2012; 양미선 외, 2013). 박은아(2011)의 연구에서도 거시체계에서 영향을 주는 지배권력과 재위탁 제도의 허점을 지적하고 있음. 또한 위탁체 선정과정이나 선정기준표의 적절성에 관한 연구는 이루어지고 있지 않아 연구를 통해 표준화된 위탁 심의안을 제시하고(최정희, 2008; 최도자, 2008), 국공립어린이집 위탁 과정의 투명성과 공정성을 확보해야 함
- 하지만, 국공립어린이집 위탁심사 지표가 갖는 한계는 주 이용대상자인 학부모(아동포함)의 평가가 누락되어 있다는 점임. 양미선 외(2012) 연구에서 서류, 발표, 면접은 70%이상 이루어지고 있으나, 현장관찰은 12.0%에 불과함. 현장관찰은 보육정책위원회에서 필요하다고 판단할 경우 실시토록 하고 있지만 실효성이 떨어지며, 학부모 만족도 조사도 실질적으로는 어린이집에서 수거하여 자치구로 송부하는 등의 형식적 방법에 의해 이루어지고 있음. 표준화된 현장관찰 및 학부모 의견수렴을 의무화하고 위탁심사시 위탁체의 보육서비스 질을 평가하는 지표로 반영하는 것이 필요함
- 국공립어린이집 위탁문제 이외에 박은아(2011)는 국공립 보육교사에게 놓여진 위험적 요인으로 원장의 힘과 비전문성, 교사의 문화와 수업의 자의성을 지적하고 있음. 직접적인 보육서비스 제공자로서 보육교사의 역할은 중요하며, 보육교사의 인사 및 어린이집 운영에 영향을 미치는 시설장의 전문성 제고가 필요함. 남성애(2011)의 연구와 최도자(2008)의 연구에서는 시설장의 전문성을 위탁의 중요한 요인으로 꼽고 있으나, 전문성 측정에 대한 기준이 명확하지 않으며, 위탁 심사 과정에서 면접 및 서류 외에 측정 방법이 부재하여 심사방법을 다양화해야 함. 이렇게 시설장의 전문성이 제고가 될 때 시설장의 신분보장에 영향을 줄 것임

III

서울시 국공립어린이집 현황 및 위탁 실태

1. 서울시 국공립어린이집 현황
2. 국공립어린이집 위탁의 법적·제도적 기준
3. 국공립어린이집 위탁운영 실태 및 한계점
4. 국공립어린이집 위탁체 유형별 특성

Seoul
Foundation of
Women &
Family

III

서울시 국공립어린이집 현황 및 위탁 실태

1. 서울시 국공립어린이집 현황

1) 서울시 국공립어린이집 현황 및 특징

- 2012년 기준, 서울시 전체 어린이집 6,538개소 가운데 국공립 690개소(10.5%), 법인 42개소(0.6%), 민간 2,514개소(38.4%), 가정 3,119개소(47.7%), 직장 149개소(2.3%), 부모협동 24개소(0.4%)로 조사됨. 그리고 전국적으로 국공립 5.2%, 법인 3.4%, 민간 36.0%, 가정 53.9%, 직장 1.2%, 부모협동 0.3%인 것과 비교할 때, 서울시 국공립어린이집 비율이 월등히 높은 편임
- 서울시 어린이집 유형별에 따른 종사자 비율은, 전체 종사자 48,139명 가운데 국공립 8,510명(17.7%), 법인 389명(0.8%), 민간 22,187명(46%), 가정 14,957명(31%), 직장 1,931(4.0%), 부모협동 165명(0.3%)으로 조사됨

III

표 Ⅲ-1 서울시 어린이집 유형별 현황(2012년 12월 31일 기준)

(단위: 개소, 명, %)

구 분	국공립	법 인	민 간	가 정	직 장	부모협동	합계 (비율)
시설 수	690 (10.5)	42 (0.6)	2,514 (38.4)	3,119 (47.7)	149 (2.3)	24 (0.4)	6,538 (100.0)
정원(A)	57,007 (21.7)	2,717 (1.0)	135,517 (51.7)	55,247 (21.0)	10,613 (4.0)	769 (0.3)	261,870 (100.0)
현원(B)	53,601 (22.4)	2,553 (1.1)	122,861 (51.3)	51,370 (21.5)	8,295 (3.5)	655 (0.3)	239,335 (100.0)
이용율 (B/A*100)	94.0	94.0	90.7	93.0	78.2	85.2	91.4
종사자	8,510 (17.7)	389 (0.8)	22,187 (46.0)	14,957 (31.0)	1,931 (4.0)	165 (0.3)	48,139 (100.0)

자료: 서울시 보육통계(2012년)

○ 서울시 국공립어린이집은 2006년 632개소에서 2012년 690개소로 6년 동안 58개소 증가하여 매년 평균 9.6개소씩 증가함. 반면, 민간어린이집은 '06년 대비 '12년 98개소 감소로 매년 평균 16개소씩 감소하였으나, 비율로 따지면 0.6% 감소에 불과함. 그러나 가정어린이집은 2006년 2,142개소에서 2012년 3,119개소로 6년 동안 무려 977개소 증가하여 매년 평균 162개소씩 꾸준히 증가한 것으로 조사됨

표 Ⅲ-2 서울시 어린이집 수 변화추이

(단위: 개소)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전 체	5,508	5,532	5,600	5,684	5,870	6,105	6,538
국공립	632	637	618	626	643	658	690
법인	28	31	32	44	43	43	42
민간	2,612	2,590	2,551	2,497	2,485	2,488	2,514
가정	2,142	2,174	2,291	2,404	2,570	2,766	3,119
부모협동	16	17	17	17	20	24	24
직장	78	83	91	96	109	126	149

자료: 서울시 보육통계(각연도)

- 서울시 영유아 인구수는 저출산으로 인하여 <표 Ⅲ-3>에서 볼 수 있듯이 2006년 543,255명에서 2012년 502,984명으로 40,271명 감소, 매년 지속적으로 감소 추세를 보임. 반면 어린이집 이용아동 수는 2006년 171,895명(전체 영유아의 31.6%)에서 2012년 234,597명(46.6%)으로 대폭 증가함. 유치원 이용 아동 수 또한 2006년 85,764명(전체 영유아의 15.8%)에서 87,997명(17.5%)으로 약 1.7% 증가함. 시설 미이용 아동은 2006년 285,596명(전체 영유아의 52.6%)에서 2012년 180,390명(35.9%)으로 감소폭이 무려 16.7%에 이르며 매년 꾸준히 감소하고 있음
- 기관보육 이용율 증가요인은 2010년 차등보육료 지원 확대, 2011년 만5세아 보육료 전액지원, 2012년 영아 무상보육 등임

- 이러한 기관 수 및 이용 아동 수 증가에도 불구하고 국공립어린이집의 절대적인 기관 수는 증가하였으나, 2006년 전 시설 대비 30.4%에서 2012년 22.8%로 오히려 감소함. 이는 국공립어린이집이 상대적으로 민간가정어린이집 증가 속도를 따라가지 못하고 있다는 증거임

Ⅲ 표 Ⅲ-3 Ⅲ 서울시 연도별 영유아(0-만5세) 수 및 보육교육 기관 이용 현황

(단위: 년, 명, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
영유아 인구 수	543,255	530,922	523,287	506,755	502,633	502,766	502,984
어린이집 이용 아동 수(A)/비율	171,895 31.6	177,804 34.5	180,178 34.4	185,668 36.6	199,651 39.7	208,985 41.6	234,597 46.6
유치원 이용 아동 수/비율	85,764 15.8	82,461 15.5	79,274 15.2	78,279 15.5	77,075 15.3	81,237 16.1	87,997 17.5
시설 미이용/비율	285,596 52.6	270,657 51.0	263,835 50.4	242,808 47.9	225,907 45.0	212,544 42.3	180,390 35.9
국공립어린이집 이용 아동 수(B)	52,392	52,964	52,915	49,338	50,513	51,294	53,601
국공립 이용아동 비율 (B/A×100)	30.4	29.7	29.3	26.5	25.3	24.5	22.8

주: 영유아인구수는 주민등록 통계상 0-만5세까지 등록수임

자료: 서울시 보육통계(각연도)

○ 자치구별 전체 시설 대비 국공립어린이집이 차지하는 비율을 보면, 종로 35.2%(최대)에서 노원 5.7%(최소)까지 편차가 큼. 반면, 전체 어린이집 이용 아동 수 대비 국공립어린이집 이용 아동 비율을 보면 중구 50.7%(최대)에서 은평 10.5%(최소)까지 이 또한 편차가 큼.

- 국공립어린이집이 어느 정도 필요한가라고 했을 때 단순 추계를 해보면, 기관보육(어린이집, 유치원)을 이용하지 않고 있는 영유아 중 어린이집 추가수요에 따른 국공립어린이집을 확충할 경우 필요 수는 362개소(79인 기준)임. 이를 기준할 경우 박원순시장의 공약인 국공립어린이집 확충 280개소 보다 82개소 추가 확충이 필요한 수임. 또한 보육공공성 확충을 위한 기준선 30%를 기준으로 할 경우 1,271개소가 더 필요함. 자치구별로 보면 노원 138개소(최대)에서 성동 15개소(최소) 등으로 필요함. 종로, 중구만이 추가 확충을 하지 않아도 되는 자치구임

Ⅲ 표 Ⅲ-4 Ⅲ 서울시 자치구별 국공립 현황

구 분	영유아 총 수 (0~5세) (A)	어린이집 전체 이용 아동 수 (B)	국공립 어린이집 이용아동 수 (C)	국공립 이용율 (C/B× 100)	국공립 기관 수 (D)	전체 시설 수 대비 국공립 비율	유치원 이용 아동수 (E)	기관보육 미이용 아동 수 (F= A-C-E)	수요율 추계 (G=F× 0.163)	필요 수 (국공립 79인 기준) (G/79)	공공성 확충: 30% (H=총 시설× 0.3-D)
소 계	502,984	239,335	53,601	22.4	690	10.6	87,997	175,652	28,631	362	1,271
종 로	5,971	3,934	1,697	43.1	25	35.2	1,246	791	129	2	-
중 구	6,076	3,300	1,674	50.7	18	31.6	1,240	1,536	250	3	-
용 산	11,811	5,111	1,382	27.0	18	13.8	1,754	4,946	806	10	21
성 동	15,110	6,863	2,522	36.7	38	21.6	2,711	5,536	902	11	15
광 진	16,953	8,361	1,738	20.8	21	9.4	3,219	5,373	876	11	46
동대문	16,653	8,672	2,265	26.1	31	13.7	3,100	4,881	796	10	37
중 랑	19,160	10,847	2,357	21.7	24	8.8	3,141	5,172	843	11	58
성 북	24,994	11,103	2,122	19.1	30	9.4	5,486	8,405	1,370	17	66
강 북	15,759	9,056	1,545	17.1	22	10.5	2,076	4,627	754	10	41
도 봉	16,858	9,911	1,469	14.8	20	6.8	3,151	3,796	619	8	69
노 원	29,341	14,404	2,797	19.4	32	5.7	7,863	7,074	1,153	15	138

구 분	영유아 총 수 (0~5세) (A)	어린이집 전체 이용 아동 수 (B)	국공립 어린이집 이용아동 수 (C)	국공립 이용율 (C/B× 100)	국공립 기관 수 (D)	전체 시설 수 대비 국공립 비율	유치원 이용 아동수 (E)	기관보육 미이용 아동 수 (F= A-C-E)	수요율 추계 (G=F× 0.163)	필요 수 (국공립 79인 기준) (G/79)	공공성 확충: 30% (H=총 시설× 0.3-D)
은 평	26,036	13,691	1,441	10.5	22	6.2	4,642	7,703	1,256	16	85
서대문	14,092	6,791	1,657	24.4	28	15.8	2,512	4,789	781	10	25
마 포	20,348	8,120	2,755	33.9	37	16.4	3,425	8,803	1,435	18	31
양 천	22,984	11,864	2,731	23.0	30	8.6	4,960	6,160	1,004	13	75
강 서	30,319	14,285	2,381	16.7	34	8.3	5,358	10,676	1,740	22	89
구 로	25,929	12,599	2,423	19.2	35	9.9	3,320	10,010	1,632	21	72
금 천	10,954	7,724	1,035	13.4	14	6.9	1,849	1,381	225	3	47
영등포	20,587	9,836	1,754	17.8	23	9.0	3,670	7,081	1,154	15	54
동 작	20,533	8,503	2,586	30.4	30	13.0	3,246	8,784	1,432	18	39
관 악	23,356	11,115	2,842	25.6	35	12.0	4,587	7,654	1,248	16	53
서 초	23,018	7,657	1,965	25.7	22	12.1	2,442	12,919	2,106	27	33
강 남	25,624	8,990	3,512	39.1	41	19.8	3,152	13,482	2,198	28	21
송 파	35,166	14,354	2,985	20.8	36	8.6	5,560	15,252	2,486	31	89
강 동	25,352	12,244	1,966	16.1	24	7.2	4,287	8,821	1,438	18	76

자료: 영유아 총 수는 안전행정부 주민등록인구통계(2012년), 어린이집 이용 아동 수 보건복지부 보육통계(2012년), 유치원 이용 아동 수는 교육부 교육통계(2012년), 수요율 추계는 2012년 전국보육실태조사 추가수요 0-5세 합산한 16.3%로 일괄계산함(서문희 외, 2012).

2) 서울시 국공립어린이집 위탁체 유형별 현황

○ 서울시 자치구별 국공립어린이집 위탁체 유형에 대한 조사⁷⁾ 결과, 전체 국공립어린이집 692개 가운데 ‘사회복지법인’이 234개(33.8%)로 가장 높은 비율을 차지하고 있음. 다음으로 ‘종교법인’ 216개(31.2%), ‘개인’ 83개(12.0%), 시설관리공단, 도시관리공단, 복지재단 등 ‘기타’ 56개(8.1%), ‘학교법인’ 53개(7.7%), 그 외 여기에 포함되지 않는 ‘단체’ 50개(7.6%) 순으로 조사됨

7) 2013년 6월 서울시 25개 자치구 국공립어린이집 위탁 관련 담당자에게 공문을 통해 국공립어린이집 전체 개소수, 위탁유형별 개소수를 파악한 결과임.

【 표 Ⅲ-5 】 서울시 자치구별 국공립어린이집 위탁제 유형 (2013년 6월 기준)

(단위: 개, %)

구 분	전 체	직 영	사회 복지법인	학교 법인	종교 법인	단체 법인	개 인	기 타 ⁸⁾
전 체	692 (100)	-	234 (33.8)	53 (7.7)	216 (31.2)	50 (7.6)	83 (12.0)	56 (8.1)
종로구	24	-	13	4	4	3	-	-
중구	18	-	3	3	8	-	1	3(사단법인 2, 재단법인 (장학회) 1)
용산구	19	-	2	4	6	-	1	6 (시설관리공단4, 재단법인2)
성동구	39	-	11	-	13	4	11	-
광진구	22	-	8	-	9	-	1	4(사회복지재단 2, 재단법인: 장학회 2)
동대문구	28	-	1	-	15	1	11	-
중랑구	21	-	4	1	-	-	8	8
성북구	31	-	9	2	12	3	-	5(도시관리공단4, 주식회사1)
강북구	22	-	3	1	9	2	7	-
도봉구	19	-	9	1	7	-	-	2
노원구	33	-	21	3	2	7	-	-
은평구	23	-	18	-	4	1	-	-
서대문구	27	-	16	4	2	1	4	-
마포구	37	-	7	7	16	4	3	-
양천구	30	-	11	7	9	1	2	-
강서구	29	-	11	3	11	-	-	4
구로구	31	-	12	-	6	5	3	5 (시설관리공단)
금천구	17	-	4	1	5	-	5	2
영등포구	24	-	3	1	4	7	6	3
동작구	33	-	6	6	7	-	-	14 (동작복지재단)
관악구	38	-	4	1	22	3	8	-
서초구	26	-	12	-	11	1	2	-
강남구	42	-	22	4	12	4	-	-
송파구	35	-	5	-	19	3	8	-
강동구	24	-	19	-	3	-	2	-

출처: 서울시 자치구 내부 자료

- 하지만 자치구별 분류 및 표기가 상이하여 본 연구에서 위탁체 성격에 따라 재분류한 결과, 사회복지법인 35.1%(비종교기관 13.3%, 종교기관 21.8%), 종교법인 33.5%, 개인 11.7%, 학교법인 7.3%, 복지재단 3.8%, 공단 2.5%, 기타 1.8% 순으로 나타남. 심지어 개인 또는 기업(예: 새마을금고, (주)곰표 등)에게까지 위탁이 이루어지고 있었음

Ⅲ 표 Ⅲ-6 Ⅲ 서울시 국공립어린이집 위탁체 유형 재분류 (2013년 6월 기준)

(단위: 개, %)

구분	전체	사회복지법인 (비종교기관)	사회복지법인 (종교기관)	종교 법인	학교 법인	복지 재단	공단	기타	개인
기관수 (비율)	633 (100.0)	84 (13.3)	138 (21.8)	212 (33.5)	46 (7.3)	24 (3.8)	16 (2.5)	12 (1.8)	74 (11.7)

주: 기타의 경우는 장학회 0.9%, 그 외(사단법인, 새마을금고, 재단법인, 문화원, 유치원, 보육교사교육원 등)이 0.9%로 나타남.

위 <표 Ⅲ-5> 국공립어린이집 전체수 692개와 재분류 <표 Ⅲ-6>의 전체 수 633개의 차이는 자치구 조사 결과 위탁체 이름 없이 기타로 지정된 것을 제외함으로써 나타난 차이임

- 결국, 서울시의 국공립을 제외한 모든 어린이집이 사회복지법인, 법인·단체, 민간개인 등도 위탁심사가 아닌 ‘인가’를 통해서 법인 또는 개인이 직접 어린이집을 운영하고 있다는 점에서 국공립과 운영주체 면에서 큰 차이가 없음. 다만, 국공립어린이집은 3년 또는 5년 마다 재위탁 또는 신규위탁 심사를 거쳐 위탁 운영이 적절하지 않는 경우 탈락되기 때문에 일정부분 보육서비스 질을 담보할 수 있다는 점에서 차이가 있음. 하지만 사회복지법인 이외 영유아보육법 제18조 2의 법인·단체 등 어린이집 종류, 즉 1. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 법인 또는 학교법인이 설치·운영하는 어린이집, 2. 종교단체가 설치·운영하는 어린이집, 3. 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단이 설치·운영하는 어린이집, 4. 법 제21조제2항제2호에 따른 교육훈련시설이 설치·운영하는 어린이집, 5. 제1호부터 제4호까지에서 규정한 어린이집에 준하는 어린이집으로서 보건복지부장관이 정하는 어린이집 등 이외 개인에게까지 위탁을 허용하는 것에 대해 재검토가 필요함

8) 기타는 사단법인, 재단법인, 시설관리공단, 사회복지재단, 도시관리공단, 주식회사, 동작복지재단을 포함함.

2. 국공립어린이집 위탁의 법적·제도적 기준

1) 국공립어린이집 위탁운영의 법적·제도적 근거

- 국공립어린이집을 민간에 위탁하여 운영하는 주요목적은 ‘보육에 관한 전문적인 지식과 경험을 가진 위탁체를 선정, 안정적이고 효율적인 시설 운영으로 보육사업의 전문성을 제고’하고자 하는데 있음(2013년 보육사업안내)
- 하지만 민간위탁은 최종적인 관리책임과 비용부담은 정부가 가지면서 서비스 공급은 민간이 담당하고 있어 보육 공공성을 성공적으로 실현하는데 구조적 한계가 있을 수 있음. 지난 2008년 국민권익위원회는 보건복지가족부와 광역자치단체를 대상으로 영유아 보육사업 투명성·실효성 제고를 위한 제도개선 권고를 한바 있음(국민권익위원회 제도개선 권고문, 제도 08-제도개선-3). 주요 권고 내용은 첫째, 국공립어린이집 위탁 및 재위탁 심사기준 수립(위탁 및 재위탁 기준 수립, 심사결과 공개, 심사 매뉴얼 마련), 둘째, 지방보육정책위원회 구성의 대표성·공정성 확보(공모 또는 추천을 통한 위원 위촉, 자격별 위원 균등 구성 등)이 포함됨. 이를 계기로 2010년 보건복지부는 국공립어린이집 위탁기간, 선정방법, 선정심사위원회, 재위탁 공통심사 기준표 등을 포함한 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안’을 제시함. 그럼에도 불구하고, 최근까지도 국공립어린이집 위탁체 선정 관련 분쟁이 발생하는 등 민간에 위탁 운영되는 국공립어린이집의 운영방식은 보육 공공성 강화, 특히 보육서비스 제공 및 투명하고 합리적인 어린이집 운영에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 현실임
- 국공립어린이집 설치·운영 및 위탁운영 법적 근거는 영유아보육법 제12조의 ‘국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다’는 규정과, 동법 제24조 ‘국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다’라는 규정에 의함
 - 이 경우 최초 위탁은 보건복지부령으로 정하는 국공립어린이집 위탁체 선정관

리 기준에 따라 심의하며 공개경쟁의 방법을 따르도록 하고, 위탁과 관련한 모든 절차, 방법 및 심의 결과는 공개함. 위탁기간은 어린이집의 일관되고 안정적인 운영을 위하여 5년⁹⁾으로 함

- 영유아보육법 시행규칙 제 24조에 따르면, 신청자격을 국공립어린이집을 위탁받아 운영하려는 운영체로서 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인, 비영리법인¹⁰⁾, 단체 또는 개인이어야 함을 명시하고 있음.¹¹⁾ 위탁운영을 신청하려는 운영체의 장은 법 제21조제1항에 따른 어린이집의 원장의 자격을 갖춘 자로서 보건복지부 장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 함

- 국공립어린이집은 취약보육(영아·장애아·다문화아동·시간연장형 보육) 중 2가지 이상을 실시하여야 한다고 정하고 있음¹²⁾

- 국공립어린이집 위탁심사는 지방보육정책위원회에서 실시함. 집합심사를 원칙으로 하며, 필요한 경우에는 현장 확인을 실시할 수 있음.¹³⁾ 심사결과, 신청

9) 다만, 원장의 잔여 임기가 5년 미만인 경우 등 조례로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 3년 이상 5년 이내의 범위에서 위탁기간을 조정할 수 있다.

10) 비영리단체 정의: 비영리단체에는 공익(公益:사회전체의 이익)성을 갖는 것과 공익(公益:공동의 이익)성을 갖는 것 2종류가 있음.

- ① 영리를 목적으로 하지 않고, 또한 사회 전체의 이익(公益)을 목적으로 하는 단체 (公益·非營利)
 - 조직 예: 사회적지원활동 단체·학교·병원·간호시설·직업훈련시설·묘지 등의 운영단체 등
 - 법인 예: 재단법인, 사단법인, 학교법인, 사회복지법인, 직업훈련법인, 종교법인 등
 - 단, 실질적으로 공동의 이익을 목적으로 하는 동창회·사업자단체 등에 대해서도, 공익성을 주장하여 재단법인 사단법인 등으로 된 사례도 다수 존재한다.

- ② 영리를 목적으로 하지 않고, 공동의 이익(共益)을 목적으로 하는 단체 (共益·非營利)
 - 조직 예: 동창회, 동호회, 사업자단체 등
 - 법인 예: 중간법인(中間法人), 의료법인, 사업조합 등

11) 다음 각 호의 내용에 해당하는 자는 제외한다.

- 1) 법 제16조 및 법 제20조의 결격사유에 해당하는 자
- 2) 최근 5년 내 보육과 관련되는 법령 위반으로 국공립어린이집의 위탁이 취소되거나 해지된 자
- 3) 주된 사무소와 상근 인력이 없는 등 실체가 없는 법인 또는 단체
- 4) 그 밖에 지방자치단체의 장이 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 부적합하다고 인정하는 자

12) 다만, 지방보육정책위원회가 보육수요 조사 결과와 지역 여건 등을 고려하여 취약보육 실시 기준을 적용하지 않기로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

13) 다만, 지방보육정책위원회의 심사를 갈음하여 「사회복지사업법 시행규칙」 제22조의2제2항에 따른 수탁자선정심의회위원회 또는 지방자치단체의 조례에 따라 설치된 위원회로서 지방보육정책위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회(이하 “위원회”라 한다. 이하 이 목에서 같다)의 심의를

운영체가 모두 부적격으로 판정될 경우에는 다시 공개모집을 하여 위탁체를 결정한다라고 규정하고 있음

○ 국공립어린이집 위탁 선정방법은 원칙적으로 ‘지방보육정책위원회’에서 심사하도록 하고 있음. 영유아보육법 제6조에 따르면 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 어린이집 평가인증사항 등을 심의하기 위하여 보건복지부에 중앙보육정책위원회를, 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구에 지방보육정책위원회를 두도록 하고 있음. 보육정책위원회의 위원은 보육전문가, 어린이집의 원장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계공무원 등으로 구성하도록 하고 있음. 영유아보육법 시행령 제7조 제2항에 따른 지방보육정책위원회의 역할은, 보육계획 및 연도별 시행계획의 수립에 관한 사항, 국공립어린이집의 설치 및 운영 위탁에 관한 사항, 교육훈련시설의 지정에 관한 사항, 보수교육의 실시 위탁에 관한 사항, 어린이집 이용자가 납부할 보육료 등에 관한 사항, 도서·벽지·농어촌지역 등의 어린이집 설치기준 및 보육교직원의 배치기준에 관한 사항, 그 밖에 보육에 관하여 위원장이 회의에 부치는 사항으로 규정하고 있음

○ 지방보육정책위원회 구성은 영유아보육법 시행령 제6조(지방보육정책위원회 구성)에 의거, 보호자 및 공익대표가 전체 위원의 100분의 45, 보육전문가는 100분의 20이하, 관계공무원은 100분의 15이하, 보육교사 대표는 100분의 10이하를 구성하도록 하고 있음. 2013년 보육사업안내는 보육정책위원회 구성 비율 외에도 위원회 구성의 공정성, 지자체 여건에 따른 합리적 판단, 공익대표 예시 조항을 제시하고 있음

- 2013년 보육사업안내에 따르면 지방보육정책위원회는 단체 추천 또는 공개모집 등으로 공정하게 구성해야 하며, 지자체의 여건에 따라 합리적으로 판단하여 구성하도록 하고 있음. 공익대표로는 소비자단체, 시민단체, 법조인단체,

거처 수탁기관을 결정할 수 있다. 이 경우 수탁자선정심의위원회 및 위원회는 지방보육정책위원회 위원의 자격을 갖춘 위원들로 구성되어야 한다.

경제인단체, 의료인단체, 언론인단체 등의 종사자로서 사회복지 및 보육에 대한 공익을 대표할 수 있는 자(다만, 현재 어린이집이나 다른 사회복지시설을 운영하여 특정 집단의 이익을 대변할 수 있는 경우는 제외함)로 예시를 들고 있음

표 Ⅲ-7 Ⅰ 지방보육정책위원회 구성 기준에 대한 법적 기준

영유아보육법	동법 시행령	2013 보육사업안내
제6조(보육정책위원회) ① 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 어린이집 평가인증사항 등을 심의하기 위하여 보건복지부에 중앙보육정책위원회를, 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 지방보육정책위원회를 둔다. 다만, 지방보육정책위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 제2항에 따른 자격을 갖춘 경우에는 시·도 또는 시·군·구의 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 지방보육정책위원회의 기능을 대신할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18, 2011.6.7> ② 제1항에 따른 중앙보육정책위원회와 지방보육정책위원회(이하 “보육정책위원회”라 한다)의 위원은 보육전문가, 어린이집의 원장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계 공무원 등으로 구성한다. <개정 2011.6.7> ③ 보육정책위원회의 구성·기능 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2007.10.17]	제6조(보육정책위원회의 구성) ③ 지방보육정책위원회의 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원은 법 제6조제2항에 따른 보육전문가, 어린이집의 원장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계 공무원(지방의회의원은 제외한다) 중에서 해당 지방보육정책위원회가 속하는 지방자치단체의 장이 위촉하거나 임명하는 사람이 된다. 이 경우 위원의 구성비율은 다음 각 호와 같다. <개정 2010.3.15, 2011.12.8, 2012.6.29> 1. 보호자 대표 및 공익을 대표하는 자: 전체 위원의 100분의 45 이상 2. 보육전문가: 전체 위원의 100분의 20 이하 3. 관계 공무원: 전체 위원의 100분의 15 이하 4. 어린이집의 원장: 전체 위원의 100분의 10 이하 5. 보육교사 대표: 전체 위원의 100분의 10 이하	좌동 ※ 동 위원회는 단체 추천 또는 공개모집 등으로 공정하게 구성 ※ 보호자, 보육교사 대표 등 지방보육정책위원회 구성은 지자체에서 여건에 맞게 합리적으로 판단 ※ 공익대표의 예시: 소비자단체, 시민단체, 법조인단체, 경제인단체, 의료인단체, 언론인단체 등의 종사자로서 사회복지 및 보육에 대한 공익을 대표할 수 있는 자(다만, 현재 어린이집이나 다른 사회복지시설을 운영하여 특정 집단의 이익을 대변할 수 있는 경우는 제외함)

2) 자치구별 국공립어린이집 위탁 근거: 자치구별 보육조례 비교

- 어린이집 위탁기간, 재위탁 허용 및 횟수, 정년규정, 수탁 금지사항은 영유아보육법 시행규칙 제24조의 2(별표8의 2)에서 위탁기간만을 5년으로 정하고 있고, 이외 구체적인 사항은 국공립어린이집의 경우 보건복지부장관이 정하고, 공립어린이집의 경우 지방자치단체의 조례로 정하고 있음
 - 서울시 자치구 보육조례에 나타난 국공립어린이집 위탁기간, 재위탁 허용 및 횟수, 정년규정, 수탁 금지사항을 분석한 결과는 아래의 <표 III-8>과 같이 차이가 있음
- 영유아보육법상 국공립어린이집 위탁기간은 안정적인 운영을 위하여 5년으로 한다고 정하고 있음. 기존의 경우 최초위탁은 3년으로 하고 재위탁을 할 수 있도록 하였는데 잦은 위탁심사와 교체로 인하여 원장의 고용불안정, 운영 불안정 등의 문제제기(양미선 외, 2012; 최도자, 2008)도 있었지만 반대로 장기간 위탁으로 인한 운영상의 미비와 시설 사유화 경향 등의 문제점이 지적되기도 함(최현숙, 1995; 서문희 외, 2001).
 - 하지만 2013년 현 시점에서 3년인 곳은 중구, 도봉구, 노원구(조건부), 마포구, 금천구, 관악구, 강남구의 7개구이며, 종로구, 용산구를 포함한 나머지 19개 자치구는 위탁기간이 5년임
- 재위탁 허용 및 횟수에 있어서도 자치구별 차이를 보이는데, 재위탁 허용 횟수 1회인 곳은 종로구, 중구, 성동구, 광진구, 서대문구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 동작구(신규위탁자 해당), 서초구, 강남구, 강동구 13개구이며, 용산구를 포함한 나머지 12개 자치구는 횟수에 제한 없이 재위탁이 가능함. 현 재위탁 방법과 바람직한 재위탁 방법에 대해 시군구 조사에 따르면(양미선, 2012:100) 횟수에 제한없이 재위탁이 가능한 현 재위탁 구조에서는 위탁체가 운영권 확보로 어린이집을 방만하게 운영할 우려가 있으므로 이를 방지하기 위해서는 현재의 단독평가 후 재위탁 받은 방법 외에 공개경

쟁을 통해 가산점을 부여하는 방식 등도 바람직한 재위탁 방법이 될 수 있음을 제언하고 있음

- 국공립어린이집 원장, 보육교사 및 직원에 대한 정년규정¹⁴⁾도 자치구마다 차이가 있음. 2013년 보육지침에 따르면 보육예산 지원 중 인건비 지원 원칙에 근거하여 어린이집 원장은 65세, 보육교직원은 60세까지만 인건비가 지원되고, 지급연령을 초과하여 근무할 경우에는 시설 운영비에서 자체적으로 지급하도록 정하고 있음. 하지만 자치구 보육조례에서는 중랑구, 구로구, 송파구, 강동구는 원장 65세, 보육교사 60세로 규정하고 있으며, 성동구는 원장 62세, 보육교사 58세, 도봉구는 원장 62세, 보육교사 57세, 서대문구는 원장 61세, 보육교사 56세로 자치구마다 다른 정년기준을 가지고 있고, 종로구를 포함한 나머지 18개 자치구는 정년규정이 별도로 마련되어 있지는 않음. 별도의 규정이 없는 자치구는 사회복지시설 종사자의 정년에 따른다고 할 수 있음

- 하지만 인건비 지원의 기준과 운영 정년기준을 달리 할 수 있기 때문에 인건비 지원 기준뿐 아니라 운영 정년기준도 포함한 기준마련이 필요함

- 자치구 보육조례 분석 결과, 위탁체의 어린이집 수탁 개수를 금지하는 내용도 자치구별로 차이가 있음. 중구, 중랑구, 은평구, 서대문구, 영등포구, 관악구, 서초구, 강남구, 강동구는 개인에게 2개소 이상의 수탁을 금지하고 있으며, 동대문구는 법인단체 3개소와 개인 2개소 이상을 금지하고 있음. 광진구는 법인이나 단체는 3개 이상, 개인 2개 이상 수탁을 금지하고 있음. 종로구를 포함한 나머지 14개 자치구는 별도의 금지조항 없음. 25개 자치구가 각기 다르게 위탁 개소수를 금지하는 기준을 제시하기보다는 위탁법인체의 역량과 책무성에 따른 평가에 따라 서울시의 통일된 수탁조건 기준을 마련할 필요가 있음

14) 국공립어린이집 정년기준 및 인건비 기준은 「사회복지시설 관리안내」 지침에 의거하고 있음. 사회복지시설 운영의 투명성 강화, 사유화 의식 탈피 및 조직쇄신을 위해 2002년 1월 1일부터 사회복지시설 종사자 정년제를 권고하였음. 이는 사회복지시설 종사자의 근로계약, 취업규칙 등에 관한 것이며, 종사자 인건비 보조금 지급 상한 지급기준과는 별개의 사항임. 즉 사회복지시설에 포함되는 어린이집은 사회복지시설 정년 및 인건비 기준에 따른다고 할 수 있음.

○ 이같이 서울시 25개 자치구 보육조례는 국공립어린이집 위탁기간, 재위탁 허용 횟수, 정년규정, 수탁 수 금지조항 등에서 차이가 있음. 자치구별로 자율권을 가지고 있다고 하더라도 이러한 차이가 공공성을 어떻게 담보할 수 있을지를 전체적인 위탁운영 구조에서 살펴보고 서울시 국공립어린이집 위탁운영의 가이드라인이 필요함. 특히 재위탁 횟수 제한의 문제는 상반된 입장이 주장되고 있음. 1회에 국한하는 경우 보육교직원의 고용안정 및 보육프로그램 등 운영 지속성에 문제가 생길 수 있고, 횟수 제한 없이 재위탁이 가능하도록 하는 경우는 고용안정 및 운영지속성의 문제는 해소될 수 있으나 경쟁력이 떨어지는 단점을 가질 수 있음

【표 Ⅲ-8】 서울시 자치구 보육조례 현황(2013년 4월 기준)

구 분	국공립어린이집 위탁 기간			정년규정	수탁 수 금지조항
	3년	5년	재위탁 허용 횟수		
전 체	7 개소	19 개소			
종로구		●	1회	규정없음	규정없음
중구	●		1회	규정없음	개인 2개소 이상 수탁금지
용산구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	규정없음
성동구		●	1회	원장 62세, 보육교사 58세	규정없음
광진구		●	1회	규정없음	법인,단체 3개 이상, 개인 2개 이상 수탁금지. 수탁 자 선정 순위 규정 조항 있음 ¹⁵⁾
동대문구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	법인단체 3개소, 개인 2개소 이상 금지
중랑구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	원장 65세, 보육교사 60세	개인 2개소 이상 금지
성북구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	규정없음
강북구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	규정없음

구 분	국공립어린이집 위탁 기간			정년규정	수탁 수 금지조항
	3년	5년	재위탁 허용 횟수		
도봉구	●		재위탁 가능 횟수제한 없음	원장 62세, 보육교사 57세	규정없음
노원구	● (주 참조)	●	재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	규정없음
은평구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	개인 2개소 이상 금지
서대문구		●	1회	원장 61세, 보육교사 등 56세	개인 2개소 이상 금지
마포구	●		재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	규정없음
양천구		●	1회	규정없음	규정없음
강서구		●	1회	규정없음	규정없음
구로구		●	1회	원장 65세, 보육교사 등 60세	규정없음
금천구	●	-	1회	규정없음	규정없음
영등포구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	개인 2개소 이상 금지
동작구		●	1회(신규위탁자)	규정없음	규정없음
관악구	●		재위탁 가능 횟수제한 없음	규정없음	개인 2개소 이상 금지
서초구		●	1회	규정없음	개인 2개소 이상 금지
강남구	●		1회	규정없음	개인 2개소 이상 금지
송파구		●	재위탁 가능 횟수제한 없음	원장 65세, 보육교사 60세	규정없음
강동구		●	1회	원장 65세, 보육교사 60세	개인 2개소 이상 금지

주: 강남구의 경우 단체개인과 합작투자한 어린이집의 경우 위탁기간을 10년으로 규정하고 있음.

노원구는 위탁기간은 5년으로 하지만 원장의 남은 임기가 5년 미만의 경우, 원장경험이 없는 경우 최초 위탁을 받은 경우, 협동조합방식 운영 어린이집 등은 3년으로 제한하고 있음

자료: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)

- 15) 광진구는 수탁자 선장시 1순위 사회복지업무와 관련된 비영리법인, 2순위 1순위의외의 비영리법인, 3순위 비영리단체, 4순위 기타법인과 단체 및 개인 등으로 보육조례에서 규정하고 있음.

3) 국공립어린이집 위탁체 선정관리 심사기준

- 보건복지부는 전국적인 통일성과 형평성을 확보하고 위탁체 선정의 객관성, 공정성, 투명성을 도모하고자 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안’을 마련하고 있음(2013년 보육사업안내)
- ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 기준’은 어린이집 운영계획(40점), 운영체의 대표 및 어린이집 원장의 전문성(35점), 운영체의 운영실적(10점), 운영체의 공신력(10점), 운영체의 재정능력(5점) 등으로 구분, 심사에 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정하여 고시하고 있고 심사기준은 국공립어린이집 위탁체 선정기준표, 즉 신규·변경 위탁과 재위탁 공통심사 기준표를 사용하되 보육정책위원회에서 조정 가능함¹⁶⁾
- 국공립어린이집 위탁체(신규·변경) 공통심사 기준표를 살펴보면, <표 III-9>에서 볼 수 있듯이 어린이집 운영계획(40점) 항목에는 보육사업계획, 어린이집 운영 및 관리에 관한 계획, 평가계획, 예산의 적절성에 대한 세부항목이 있음. 운영체의 대표 및 원장 전문성(35점) 항목에는 평가인증 참여여부, 보육 등 아동복지 업무경력, 보육관련 표창 및 연구실적과 공모사업 수상실적, 보육사업 열의 및 태도, 운영의지, 향후 발전계획이 세부항목에 포함되고 있음. 운영체의 시설운영실적(10점) 항목의 세부항목에는 운영체의 복지 및 보육관련 사업 운영실적, 복지 및 보육관련 지역사회 기여도가 포함됨. 운영체의 공신력(10점) 항목에 포함되는 세부항목으로는 도덕적·법적 공신력, 구체적으로는 법적

16) 단, 보건복지부 표준안으로 지역의 보육여건 및 시설 특수성 등을 감안하여 보육정책위원회에서 심사항목, 배점, 동점처리 등 검토 후 조정 가능함. 또한 신청 운영체와 특수한 관계(배우자, 친족, 이해관계인 등)에 있는 자는 위원을 제척하거나 심의의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원 기피 신청이 가능. 심사는 집합심사를 하되, 보육정책위원회의 확인이 필요할 시에는 현장 확인 실시. 심사결과, 신청 운영체가 모두 부적격으로 판정될 경우에는 보육정책위원회에서 위탁체 재모집을 결정함.
심사결정은 개별위원 점수의 최고·최저점수는 점수합산에서 제외하고 합산 평균 70점 이상의 최다 득점을 받은 운영체를 위탁체로 결정함. 운영체의 점수가 모두 70점 미만일 경우 다시 공개모집을 하여 위탁체를 결정함. 심사결과 동점이 나온 경우에는 심사항목 중 어린이집 운영계획, 운영체의 대표 및 어린이집 원장의 전문성, 운영체의 운영실적의 고득점자 순으로 결정함.

건정성 및 지도점검 지적사항·민원발생에 대한 처리실태, 운영목적이 위탁 대상 시설과의 적정성 여부가 있음. 운영체의 재정능력(5점) 항목에는 운영체의 자산 및 부채 현황의 세부항목이 포함되어 있음¹⁷⁾

Ⅰ 표 Ⅲ-9 Ⅰ 국공립어린이집 위탁체(신규·변경) 공통심사 기준표

심사항목	총점	세부항목		배점
합계	100			
1. 어린이집 운영계획	40	• 보육사업 계획	• 표준보육과정에 따른 보육사업 계획 • 보육지침에 표기된 법령과 관련한 보육활동 계획 • 취약보육운영계획 등	20 16 12
		• 어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	• 전반적 시설운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	10 8 6
		• 예산의 적절성	• 세입·세출에 대한 예산편성의 적절성	10 8 6
2. 운영체의 대표 및 원장 전문성	35	• 평가인증 참여 여부	• 참여하여 통과 • 참여(중) • 미참여	10 7 3
		• 보육 등 아동복지 업무 경력	• 10년 이상 • 5년 이상~10년 미만 • 3년 이상~5년 미만	10 8 6
		• 보육관련 표창 또는 연구실적 • 공모사업 수상실적	• 표창 또는 연구실적 유·무 • 보육관련 공모사업 수상실적	5 4 3
		• 보육사업에 대한 열의 및 태도 • 운영의지 • 향후 발전계획	• 소견발표로 운영능력 종합평가	10 8 6
3. 운영체의 시설 운영 실적	10	• 운영체의 복지 및 보육관련 사업운영 실적 • 복지 및 보육관련 지역사회 기여도		10 8 6
4. 운영체의 공신력	10	• 도덕적·법적 공신력 - 법적 건전성 및 지도점검 지적사항·민원발생에 대한 처리실태 - 운영 목적이 위탁 대상 시설과의 적정성 여부		10 8 6
5. 운영체의 재정능력	5	• 운영체의 자산 및 부채 현황		5 4 3

출처: 보건복지부(2013), 보육사업안내

17) 추가내용으로는 위원별 배점 결과, 최고·최저 점수를 제외한 평균점수가 가장 높은 운영체를 위탁 선정함. 단, 평균점수는 소수점 이하 두자리 수까지 계산하고 70점 이상이 되어야 함.

○ 국공립어린이집 재위탁 공통심사 기준표는 <표 Ⅲ-10>에서 볼 수 있듯이 운영체의 시설운영 및 사업 실적(30점)에 시설 운영 관리, 보육사업 계획 대비 실적, 회계관리의 적절성 세부항목을 포함하고 있음. 운영체 대표 및 원장의 전문성(30점)을 평가하는 세부항목으로는 평가인증 참여 여부, 보육 등 아동복지 업무경력, 보육관련 표창 또는 연구실적, 공모사업 수상 실적, 보육사업에 대한 열의 및 태도, 운영의지, 향후 발전계획을 포함함. 어린이집 운영계획(25점)에는 보육사업 계획, 어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획, 예산의 적절성을 세부항목에 포함시키고 있음. 운영체의 공신력(10점)은 운영체의 도덕적·법적 건전성, 구체적으로는 법적 건정성 및 지도점검 지적사항·민원발생에 대한 처리실태, 최초 위탁 시 약정사항 이행정도를 세부항목으로 평가하고 있음. 운영체의 재정능력(5점)은 운영체의 자산 및 부채 현황을 세부항목에 포함시키고 있음. 재위탁 심사결과 70점 미만일 경우, 부적격 처리하고 변경위탁(공개경쟁)을 추진하도록 하고 있음

【 표 Ⅲ-10 】 국공립어린이집 재위탁 공통심사 기준표

심사항목	총점	세부항목		배점
합계	100			
1. 운영체의 시설운영 및 사업 실적	30	• 시설 운영 관리		10~9 8~7 6~4
		• 보육사업 계획 대비 실적		10~9 8~7 6~4
		• 회계관리의 적절성		10~9 8~7 6~4
2. 운영체 대표 및 원장의 전문성	30	• 평가인증 참여 여부	• 참여하여 통과 • 참여(중) • 미참여	10 7 3
		• 보육 등 아동복지 업무 경력	• 10년 이상 • 5년 이상~10년 미만 • 3년 이상~5년 미만	10 8 6

심사항목	총점	세부항목		배점
합계	100			
		• 보육관련 표창 또는 연구 실적 • 공모사업 수상실적	• 표창 또는 연구실적 유·무 • 보육관련 공모사업 수상실적	5 4 3
		• 보육사업에 대한 열의 및 태도 • 운영의지 • 향후 발전계획	• 운영능력 종합평가	5 4 3
3. 어린이집 운영계획	25	• 보육사업계획	• 표준보육과정에 따른 보육사업 계획 • 보육지침에 표기된 법령과 관련된 보육활동 계획 • 취약보육 운영계획 등	10 8 6
		• 어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	• 전반적 시설운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	10 8 6
4. 운영체의 공신력	10	• 예산의 적절성	• 세입·세출에 대한 예산편성의 적절성	5 4 3
5. 운영체의 재정능력	5	• 도덕적·법적 공신력 - 법적 건전성 및 지도점검 지적사항·민원발생에 대한 처리실태 - 최초 위탁 시 약정사항 이행정도		10 8 6
5. 운영체의 재정능력	5	• 운영체의 자산 및 부채 현황		5 4 3

출처: 보건복지부(2013), 보육사업안내

- 신규위탁 및 변경위탁은 반드시 공개경쟁해야 하며, 재위탁은 보육정책위원회의 심사를 거쳐 결정해야 함. 단, 최초 위탁은 공개경쟁 방법에 의하나 영유아 보육법 제24조제2항의 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하여 국공립어린이집으로 전환하는 경우, 국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상으로 사용하게 하는 경우, 주택법에 따라 설치된 민간어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 경우는 예외로 함. 또한 위탁과 관련한 모든 절차 및 방법, 심의 결과는 위탁업

무의 공정성 및 투명성을 위하여 위탁하는 기관 홈페이지 등을 활용하여 공개해야 함

○ 위에서 살펴본 국공립어린이집 위탁심사 기준표는 위탁체 선정을 의무사항이 아닌 권장안으로 규정하고 있기 때문에 자치구마다 실제로 사용하는 평가표는 다름

- <표 Ⅲ-11>의 A구의 경우 국공립어린이집 재위탁 공통심사 기준표를 항목 및 점수 기준 내에서 운영체의 시설운영 및 사업실적 지표를 분리하여 세분화하였고, 운영체의 대표자와 원장의 전문성 평가에 있어서는 대표와 원장을 구분 평가하고 있고, 운영체의 공신력에 있어서도 지도점검사항과 약정이행사항을 구분, 평가하고 있음
- 즉, A구 공통 표준안에서 1개 지표가 갖는 다중적, 복합적 평가에 따른 문제점을 개선하기 위해 분리, 세분화하는 방안을 채택함

표 Ⅲ-11 A구 재위탁 심사지표: 세부항목 구체화 사례

구 분	세부항목	점수	차별점
1. 운영체의 시설운영 및 사업실적 (30점)	① 운영위원회 운영실적, 어린이집 운영에 대한 자체평가 등(연평균 기준)	(5~0)	항목 분리 및 세분화
	② 어린이집 보육교직원 관리(교직원 연간 이직율 및 교육 적기 이수 등), 입소 우선순위 준수여부, 지역사회와의 협조체제 유지정도 등 시설운영관리 실적	(5~1)	
	③ 보육사업계획의 이행실적, 특별활동 제반 준수사항 및 이행실태	(10~4)	항목 구체화
	④ 회계관리의 적정성 (현금출납부, 총계정원장, 급여대장, 보육료 및 기타경비 수납대장, 비품대장 등)	(5~1)	항목분리 및 구체화
	⑤ 물품구입 및 식품공동 구매·물품관리에 따른 검수지출의 투명성 (신용카드 사용, 온라인 입금, 세금계산서 징구 등)	(5~0)	
2. 운영체 대표 및 원장의 전문성(30점)	① 평가인증 참여 여부(원장, 교사로 재직하면서 평가인증 신청하여 참여하고 심의 통과 여부)	(10~3)	-
	② 보육 등 아동복지 업무경력 (경력인증: 원장 100%, 보육교직원 경력 70%)	(10~6)	-

구 분	세부항목	점수	차별점
3. 어린이집 운영계획 (25점)	③ 보육관련 표창 및 보육관련 공모사업 수상 실적	(5-0)	-
	④ 원장(내정자)의 어린이집 운영의 전문성과 운영의지 능력	(5-1)	원장 구분
	① 보육사업계획: 표준보육과정에 따른 보육사업계획 및 보육지침에 표기된 법령과 관련한 활동계획, 취약 보육운영계획		-
	② 어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	(5-1)	-
4. 운영체의 공신력 (10점)	③ 어린이집 운영의 지역사회와의 연계성 및 참여도, 특별프로그램 운영계획	(5-1)	-
	④ 예산을 적정하게 편성하였는지 여부	(5-1)	-
	① 위탁기간 동안 법령위반 및 지도점검 지적사항·민원 사항	(5-1)	지도점검과 약정사항 이행정도를 구분
	② 위탁 약정사항 이행 및 보고사항 성실히 이행 여부-안전 교육 계획 및 결과 보고 (확정예산안, 세입세출결산 보고 등)	(5-1)	
5. 재정능력(5점) [법인, 개인 택1]	① [법인] 운영체의 자산 및 부채현황	(5-3)	
	② [개인] 운영체의 자산 및 부채현황 (배우자자산 50% 인정)	(5-3)	

○ B구 사례는 배점을 조정하여 보건복지부 재위탁 공통심사 기준표에는 없는 학부모만족도 조사결과(20점)를 심사항목에 신설하였음. 보건복지부의 공통 표준안에서 필요시 학부모 만족도 조사 결과를 포함할 수 있다고 하였지만 B구는 심사지표에 포함, 의무화하였다는 점에서 시사하는 바가 큼

표 Ⅲ-12 B구 재위탁 심사지표: 학부모 만족도 조사결과 지표 신설

구 분	세부항목		차별점
1. 운영체의 시설 운영 및 사업실적 (30점)	① 시설운영관리 ② 보육사업 계획 대비 실적 ③ 회계관리의 적절성	(10-9 / 8-7 / 6-4) (10-9 / 8-7 / 6-4) (10-9 / 8-7 / 6-4)	-
2. 운영체 대표 및 원장의 전문성 (20점)	① 평가인증 참여여부 ② 보육 등 아동복지 업무 경력 ③ 보육관련 표창 또는 연구실적, 공무사업 수상실적	(5-3) (5-3) (5-3) (5-3)	2개 항목 점수조정

구 분	세부항목		차별점
	④ 보육사업에 대한 열의 및 태도, 운영의지, 향후 발전계획		
3. 어린이집 운영계획(15점)	① 보육사업계획 ② 어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획 ③ 예산의 적절성	(5 / 4 / 3) (5 / 4 / 3) (5 / 4 / 3)	2개 항목 점수조정
4. 운영체의 공신력 (10점)	① 도덕적·법적 공신력	(10 / 8 / 6)	-
5. 운영체의 재정능력(5점)	① 운영체의 자산 및 부채현황	(5 / 4 / 3)	-
6. 학부모만족도 조사결과(20점)	① 학부모 만족도 조사결과	(20 / 15 / 10 / 5)	신설

○ C구는 재정능력 점수를 신설, 재산세 납부실적 항목을 추가하였고, 아동복지 업무경력 항목을 삭제하고 학부모 평가 항목을 신설하였으며, 전문성 측정대상을 원장으로 구분함. 이에 따라 원장전문성 항목 내에서 점수 조정이 있었음. 운영체의 공신력 항목을 민원 및 지도점검 항목으로 제한하고, 세부항목을 구체적으로 제시함

【표 Ⅲ-13】 C구 재위탁 심사지표: 세부항목 조정 사례

구 분	세부항목		배점	차별점
1. 재정능력 (5점)	○ 법인의 기본자산 5억이상, 개인의 재산세 납부실적 50만원 이상		5	재산세 납부실적 포함
	○ 법인의 기본자산 5억미만, 개인의 재산세 납부실적 50만원 미만		3	
2. 운영체의 공신력 (10점)	○ 민원발생 사항 및 약정사항이행정도	• 민원발생 없음, 약정이행 우수	5	운영목적 항목 삭제
		• 민원발생(1회) 처리우수, 약정이행 보통	3	
		• 민원발생(2회이상) 처리 미흡, 약정 이행 미흡	1	
	○ 지도점검 결과 지적사항	• 지적사항 없음	5	
		• 경미한 지적사항 있음(시정명령 등)	3	
		• 중대한 지적사항 있음(환수, 자격 정지등)	1	

구 분	세부항목		배점	차별점
3. 원장 전문성 (30점)	○ 평가인증 참여여부	• 참여하여 통과(평가인증 유지)	10	-
		• 참여중	7	
		• 평가인증 탈락 및 미참여	3	
	○ 보육관련 표창 또는 연구실적 ○ 공모사업 수상실적	• 3회 이상 수상 실적이 있는 경우	5	-
		• 1~2회의 수상실적이 있는 경우	4	
		• 수상실적이 없는 경우	3	
	○ 학부모 평가	• 학부모 설문 점수	9.5이상⇒10점	신설
			8.5~9.49⇒8점	
			7.5~8.49⇒6점	
	○ 어린이집 운영에 대한 전문지식, 운영의지, 열의 및 태도 ○ 향후 발전 계획	• 운영능력 종합평가	5	지표동일, 점수 변경
			4	
			3	
4. 운영체의 시설운영 및 사업실적 (30점)	○ 운영 관리	• 어린이집관리 및 보육교직원 관리, 어린이집 운영위원회 운영실적, 어린이집 운영에 대한 자체평가 여부, 입소우선 순위 준수 여부 정도 등	10~9	구체화
			8~7	
			6~4	
	○ 보육사업 계획 대비 이행실적	• 표준보육과정에 따른 보육사업 계획, 보육지침에 표기된 법령과 관련한 보육활동 계획 및 취약보육 운영계획 등 이행 실적	10~9	측정내용 구체화
			8~7	
			6~4	
	○ 회계관리의 적절성	• 예산·결산의 적합성 및 집행과정의 투명성	10~9	-
			8~7	
			6~4	
5. 어린이집 운영계획 (25점)	○ 보육사업 계획 및 보육지침에 표기된 법령과 관련한 보육활동 계획, 취약보육 운영계획	• 계획된 프로그램의 참신성, 전문성, 주민호응성, 실행가능성, 지역적합성 정도	10	-
			8	
			6	
	○ 어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	• 교육, 영양, 안전 등에 대한 운영관리 계획 및 평가계획의 구체성, 타당성, 참신성, 전문성, 이행가능성 정도	10	측정내용 구체화
			8	
			6	
	○ 예산의 적절성	• 세입·세출에 대한 예산편성의 적절성	5	-
			4	
			3	

- 주사무소(거주지) 소재지 여부에 점수를 부여하는 항목을 신설하였고, 평가인
 증 참여여부 배점을 낮게(5점) 조정함. 재정능력을 자산 또는 부채현황보다는
 개인의 재산세 납부실적을 평가지표로 구체화 함. 표창 등의 정성지표의 모호
 성을 개선하기 위해 정량지표로 명확화 함. 운영체의 공신력 항목을 지도점검
 등의 결과에 초점을 두기보다는 운영목적 및 운영 적합성 등을 평가하도록 범
 위를 폭넓게 전환함

【표 Ⅲ-14】 C구 신규 심사지표: 세부 항목 조정 사례

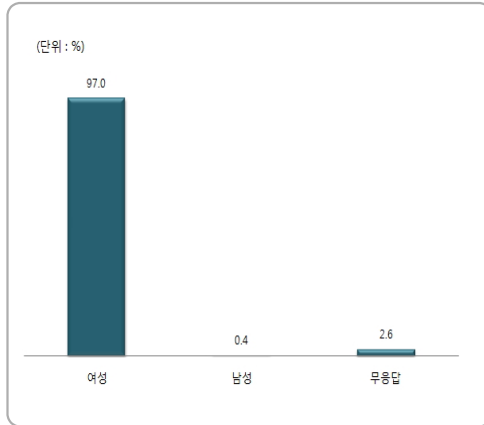
구 분	세부항목		배 점	차별점
1. 주사무소 (거주지) 소재지(5점)	○ 00구 소재		5	신설
	○ 서울시 타 자치구 소재		3	
2. 재정능력 (5점)	○ 법인의 기본자산 5억 이상, 개인의 재산세 납부실적 50만원 이상		5	재산세납 부실적 포함
	○ 법인의 기본자산 5억 미만, 개인의 재산세 납부실적 50만원 미만		3	
3. 운영체의 공신력 (10점)	○ 운영목적이 시설을 운영하기에 우수한 경우		10	민원,지 도 항목 삭제
	○ 운영목적이 시설을 운영하기에 보통인 경우		8	
	○ 운영목적이 시설을 운영하기에 미흡한 경우		6	
4. 원장의 전문성 (30점)	○ 평가인증 참여여부	• 참여하여 통과	5	-
		• 참여중	4	
		• 미참여	3	
	○ 보육 등 아동복지 업무 경력	• 10년 이상	10	-
		• 5년 이상~10년 미만	8	
		• 3년 이상~5년 미만	6	
	○ 보육관련 표창 또는 연구 실적	• 3회 이상 수상 실적이 있는 경우	5	정성지표 를 정량지표 로 명확화
		• 1-2회의 수상 실적이 있는 경우	4	
	○ 보육관련 공모사업 수상 실적	• 수상실적이 없는 경우	3	
	○ 보육사업에 대한 열의 및 태도 ○ 운영의지 ○ 향후 발전 계획	• 소견발표로 운영능력 종합평가	10	-
			8	
			6	

구 분	세부항목		배 점	차별점
5. 운영체의 시설 운영 실적 및 지역 사회 기여도 (10점)	○ 운영체의 복지 및 보육관련 사업운영 실적 ○ 운영체의 복지 및 보육관련 지역사회 기여도		20	-
			16	
			12	
6. 어린이집 운영계획 (40점)	○ 보육사업계획 및 보육지 침에 표기된 법령과 관 련한 보육활동 계획, 취 약보육 운영 계획 등	• 계획된 프로그램의 참신성, 전 문성, 주민호응성, 실행가능성, 지역적합성 정도	20	-
			16	
			12	
	○ 어린이집 운영과 관리에 관한 계획 및 평가 계획	• 교육, 영양, 안전 등에 대한 운 영 관리 계획 및 평가계획의 구 체성, 타당성, 참신성, 전문성, 이행가능성 정도	10	
			8	
			6	
	○ 예산의 적절성	• 세입·세출에 대한 예산 편성의 적절성	10	
			8	
			6	

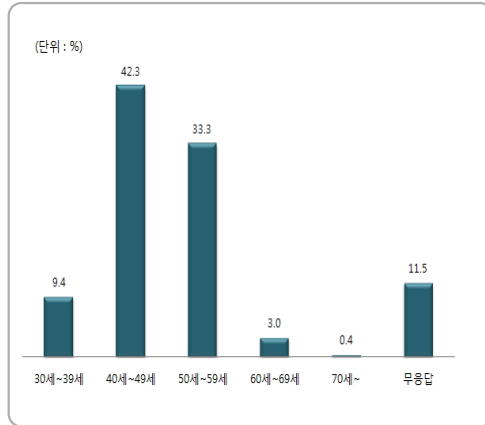
3. 국공립어린이집 위탁운영 실태 및 한계점

1) 일반현황

- 서울시 국공립어린이집 위탁운영 현황 및 개선에 대한 설문조사 결과, 응답자는 총 234명임. 참여자의 일반적 특성으로 성별 및 연령, 최종학력, 전공, 자격증 취득경로, 교사경력 및 원장경력, 위탁횟수, 위탁운영 주체, 현재 위탁기간에 대해 살펴봄
- 응답자의 성별은 ‘여성’이 97.0%로 가장 높은 응답률을 보였으며, ‘무응답(2.6%)’, ‘남성(0.4%)’의 순으로 조사됨. 연령은 ‘40세~49세’가 42.3%로 가장 높은 응답률을 보였으며, ‘50세~59세(33.3%)’, ‘무응답(11.5%)’, ‘30세~39세(9.4%)’ 등의 순으로 조사됨



■ 그림 Ⅲ-1 ■ 운영자(원장)의 성별



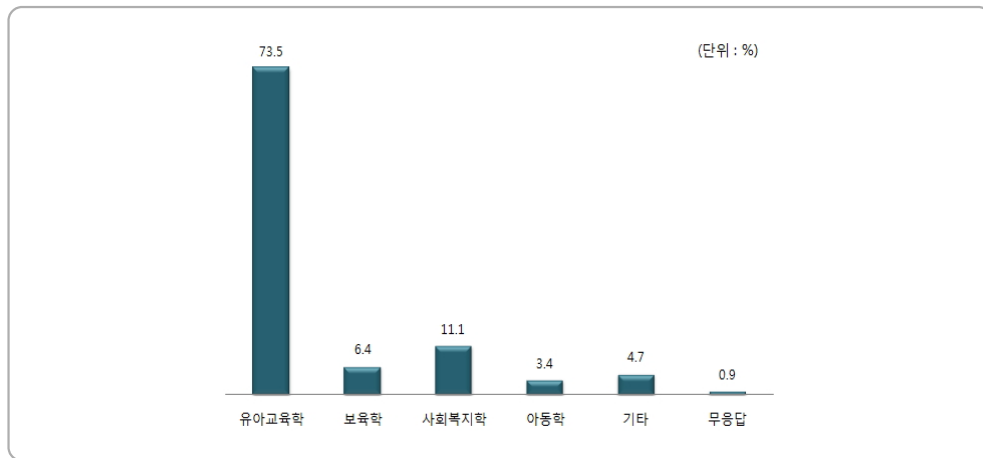
■ 그림 Ⅲ-2 ■ 운영자(원장)의 연령

○ 응답자의 최종학력은 ‘대학원 졸’이 64.1%로 가장 높게 나타났으며, ‘대학교 졸’ 20.9%, ‘대학원 재학 중’ 7.7%, ‘전문대학(2,3년제) 졸’ 5.1% 등의 순이었음

■ 표 Ⅲ-15 ■ 서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 최종학력

구 분	사례수	고졸 (이하)	전문대학 (2,3년제) 졸	대학교 재학 중	대학교 졸	대학원 재학 중	대학원 졸	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	1(0.4)	12(5.1)	1(0.4)	49(20.9)	18(7.7)	150(64.1)	3(1.3)

○ 응답자의 전공은 ‘유아교육학’이 73.5%로 가장 높게 나타났으며, ‘사회복지학’ 11.1%, ‘보육학’ 6.4%, ‘기타’ 4.7% 등의 순이었음. 기타 의견으로는 간호학, 교육철학, 교육학, 신학, 아동복지학, 조경학, 장애복지학, 특수교육학 등으로 조사됨



■ 그림 Ⅲ-3 ■ 서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 전공

- 응답자의 자격증 취득경로 현황은, ‘전문대학(2,3년제)’이 40.6%로 가장 높은 응답률을 보였으며, ‘4년제 대학교’ 38.9%, ‘보육교사 교육원’ 8.1%, ‘대학원’ 7.7% 등의 순으로 조사됨

■ 표 Ⅲ-16 ■ 서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 자격증 취득경로

구 분	사례수	전문대학 (2,3년제)	4년제 대학교	대학원	보육교사 교육원	기 타	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	95(40.6)	91(38.9)	18(7.7)	19(8.1)	1(0.4)	10(4.3)

- 응답자의 교사경력 및 원장경력에 대해 조사한 결과, 교사경력은 ‘5년이상~10년미만’과 ‘10년이상~15년미만’이 32.1%로 가장 높게 나타났으며, ‘15년이상~20년미만’ 13.7%, ‘5년미만’ 10.7% 등의 순이었음. 원장 경력은 ‘5년미만’이 25.6%로 가장 높은 응답률을 보였으며, ‘10년이상~15년미만’ 24.8%, ‘5년이상~10년미만’ 20.1%, ‘15년이상~20년미만’ 15.4% 등의 순으로 조사됨

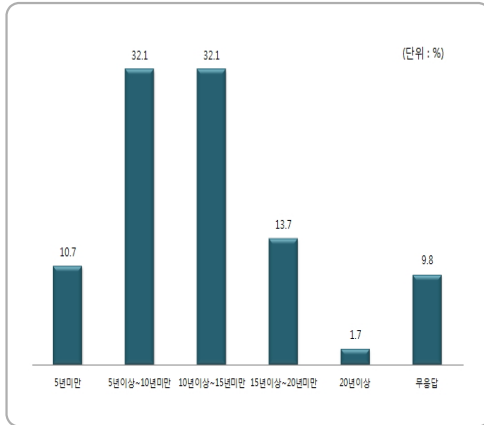


그림 Ⅲ-4 교사경력 기간

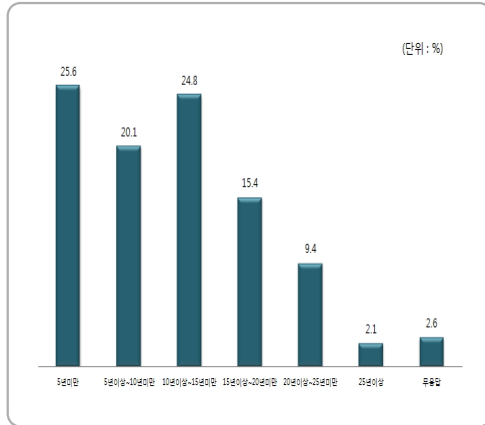


그림 Ⅲ-5 원장경력 기간

○ 응답자의 위탁횟수에 대해 질문한 결과, ‘2회’가 23.1%로 가장 높은 응답률을 보였으며, ‘6회’ 19.2%, ‘1회’ 17.5%, ‘3회’ 12.8% 등의 순으로 조사됨

표 Ⅲ-17 서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 위탁횟수

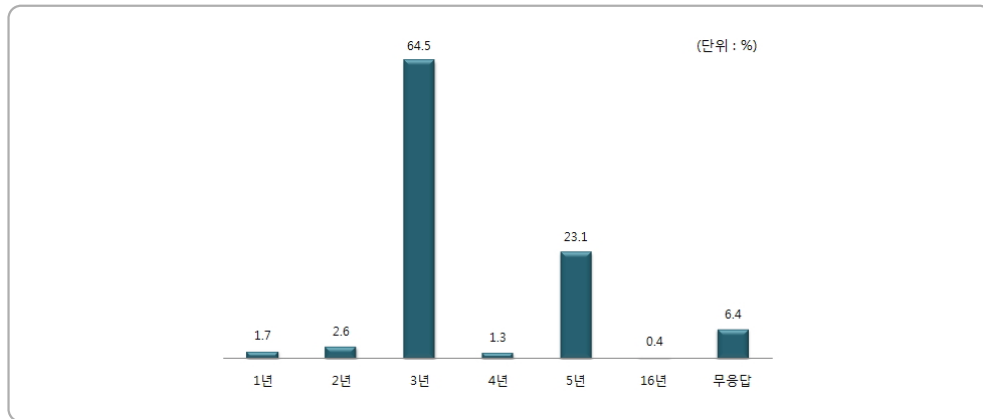
구 분	사례수	1회(처음)	2회	3회	4회	5회	6회 이상	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	41(17.5)	54(23.1)	30(12.8)	22(9.4)	22(9.4)	45(19.2)	20(8.5)

○ 응답자의 위탁운영 주체에 대해 질문한 결과, ‘사회복지법인’이 90개소로 가장 높은 응답률을 보였으며, ‘종교법인’ 60개소, ‘기타법인’ 31개소, ‘개인위탁’ 25개소 등의 순으로 조사됨

표 Ⅲ-18 조사대상의 국공립어린이집 위탁운영 주체

구 분	사례수	사회 복지 법인	단체 (종교 법인)	단체 (학교 법인)	단체 (기타 법인)	개인 위탁	시군구 직영	기 타	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	90(38.5)	60(25.6)	20(8.5)	31(13.2)	25(10.7)	2(0.9)	2(0.9)	4(1.7)

- 응답자가 운영하고 있는 어린이집의 현재 위탁기간은 ‘3년’이 64.5%로 가장 높게 나타났으며, ‘5년’ 23.1%, ‘무응답’ 6.4%, ‘2년’ 2.6% 등의 순이었음



■ 그림 Ⅲ-6 ■ 서울시 국공립어린이집의 현재 위탁기간

- 위탁운영에 대한 응답자의 주관적 의견을 제도, 위탁체, 원장, 행정으로 구분하여 살펴보면 다음으로 요약됨

■ 표 Ⅲ-19 ■ 서울시 국공립어린이집 운영방식 개선 및 발전에 대한 의견

구분	운영방식 개선 및 발전에 대한 의견
제 도	• 보육교직원 고용안정을 위한 서울시 직영시스템 • 국공립어린이집 안정적 운영의 법제화 • 자치구별 공통 위탁시스템 • 보육교직원 교육연수과정 • 위탁전입금 폐지로 보육투명성 확보 • 보육정책심의를 통한 철저한 재위탁 심사
위탁체	• 위탁체 횡포 근절 • 모든 위탁체의 일관성 있는 위탁심사 • 제 역할을 못하는 위탁체 폐지
원 장	• 연수(또는 시험) 및 원장순환근무로 고용불안 해소 • 원장도 보육교직원에 포함하여 고용승계 • 원장의 고용보험 및 산재보험 혜택 • 원장의 학력 및 경력에 따른 급여체계 필요

구 분	운영방식 개선 및 발전에 대한 의견
공무원 (행정)	• 현장방문 및 어린이집 특성에 따른 지원 및 점검 • 평가 진행시 서류 일원화를 통해 보육에 전념할 수 있도록 지원 • 행정중심의 국공립어린이집 운영방식 수정 • 위탁이 정치적으로 자유로울 수 있도록 개선 • 자치구 위탁제도 변경 및 빈번한 담당자 교체 개선

2) 국공립어린이집 위탁에 대한 만족도

- 서울시 국공립어린이집 원장의 위탁에 대한 만족도 조사 결과, 다음과 같음
- 첫째, 위탁방식에 대해 질문한 결과, ‘불만족한다’가 38.0%로 가장 높은 응답률을 보였고, ‘만족한다’ 26.5%, ‘보통이다’ 21.8%, ‘매우 불만족한다’ 7.7%, ‘매우 만족한다’ 4.3% 등의 순으로 불만족하는 비율(45.7%)이 만족하는 비율(30.8%)보다 높게 나타남
 - 둘째, 어린이집 원장이 속한 위탁체별 만족도는 학교법인 55%, 단체 41.7%, 사회복지법인 41.1%, 기타 35% 순으로 불만족 하는 것으로 나타남. 반면, 개인위탁을 받고 있는 원장의 경우는 ‘만족한다’가 48%로 높게 나타남. 그러나 개인위탁은 서문희 외(2007) 연구에서도 지적된 바와 같이 비영리법인 및 단체에 비해 공공성 확보 측면에서 취약한 위탁형태임. 개인위탁은 법인위탁체가 있음으로 해서 받게 되는 관리감독 부담, 위탁제 관련 행사동원으로부터 자유로울 수는 있겠으나, 자칫 원장 단독 운영체제로 전락될 위험요소는 항상 존재함

표 Ⅲ-20 서울시 국공립어린이집 위탁방식 만족여부 (위탁제 유형별)

구 분	사례수	매우 만족한다	만족한다	보통이다	불만족한다	매우 불만족한다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	10(4.3)	62(26.5)	51(21.8)	89(38.0)	18(7.7)	4(1.7)
사회복지 법인	90(100.0)	4(4.4)	21(23.3)	22(24.4)	37(41.1)	3(3.3)	3(3.3)
단체 (종교법인)	60(100.0)	2(3.3)	17(28.3)	11(18.3)	25(41.7)	5(8.3)	0(0.0)
단체 (학교법인)	20(100.0)	1(5.0)	0(0.0)	4(20.0)	11(55.0)	3(15.0)	1(5.0)
단체 (기타법인)	31(100.0)	2(6.5)	8(25.8)	7(22.6)	11(35.05)	3(9.7)	0(0.0)
개인위탁	25(100.0)	1(4.0)	12(48.0)	4(16.0)	5(20.0)	3(12.0)	0(0.0)
시군구 직영	2(100.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기타	2(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(50.0)	0(0.0)	1(50.0)	0(0.0)
무응답	4(100.0)	0(0.0)	3(75.0)	1(25.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)

- 셋째, 응답자의 위탁 경험횟수에 따른 만족도를 교차분석한 결과, 횟수와 만족도는 유의미하지 않는 것으로 나타남. 원장 입장에서는 위탁이 지속된다하더라도 만족도가 낮은 것으로 나타났고, 다만, 6회 정도 지속되는 경우 ‘만족한다’ 비율이 상대적으로 높게 나타나는 것으로 조사됨

【 표 Ⅲ-21 】 서울시 국공립어린이집 위탁방식 만족여부 (위탁 횟수별)

구 분	사례수	매우 만족한다	만족한다	보통이다	불만족한다	매우 불만족한다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	10(4.3)	62(26.5)	51(21.8)	89(38.0)	18(7.7)	4(1.7)
1회(처음)	41(100.0)	2(4.9)	12(29.3)	11(26.8)	12(29.3)	3(7.3)	1(2.4)
2회	54(100.0)	2(3.7)	15(27.8)	11(20.4)	21(38.9)	5(9.3)	0(0.0)
3회	30(100.0)	1(3.3)	6(20.0)	6(20.0)	15(50.0)	2(6.7)	0(0.0)
4회	22(100.0)	1(4.5)	4(18.2)	4(18.2)	10(45.5)	2(9.1)	1(4.5)
5회	22(100.0)	1(4.5)	6(27.3)	7(31.8)	5(22.7)	1(4.5)	2(9.1)
6회	45(100.0)	1(2.2)	13(28.9)	10(22.2)	17(37.8)	4(8.9)	0(0.0)
무응답	20(100.0)	2(10.0)	6(30.0)	2(10.0)	9(45.0)	1(5.0)	0(0.0)

○ 앞서 알 수 있듯이 응답자의 위탁방식에 대한 불만족 비율이 높는데 이에 대한 원인을 질문한 결과, 고용불안 문제가 81.2%로 절대적임을 알 수 있었음. 즉, 3년 또는 5년마다 이루어지는 재위탁 심사 및 이후 제시하겠지만 기타 요인에 의해 고용불안이 심각함을 알 수 있었음

【 표 Ⅲ-22 】 서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 고용불안

구 분	사례수	매우 불안정하다	불안정하다	그저 그렇다	불안정하지 않다	전혀 불안정하지 않다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	95(40.6)	95(40.6)	21(9.0)	12(5.1)	2(0.9)	9(3.8)

○ 또한, 원장의 고용불안 문제는 어린이집 위탁유형 및 위탁횟수와 무관한 것으로 나타남. 이는 재위탁이 단순히 원장 개인의 문제가 아니라 위탁체를 포함한 심사 이기 때문에 위탁체 특성 또는 위탁횟수가 영향을 미치지 않는 것으로 나타남

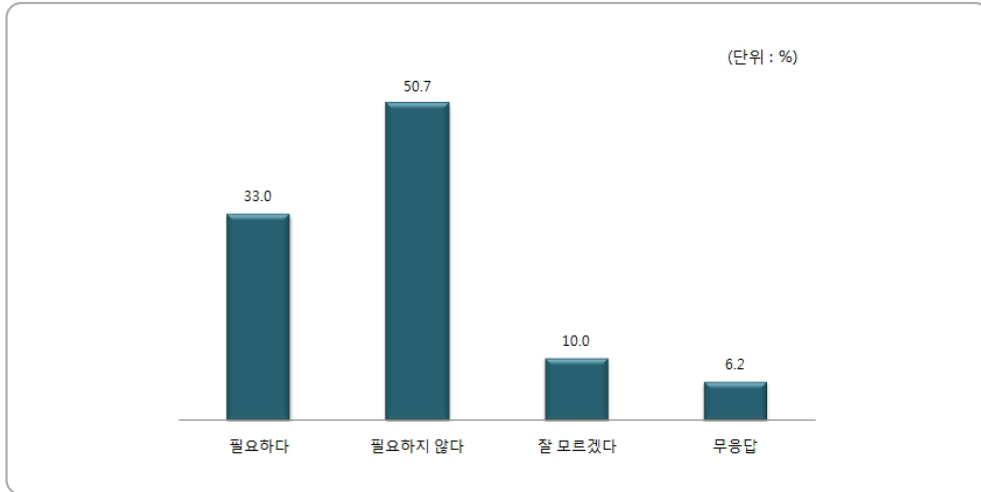
표 Ⅲ-23 서울시 국공립어린이집 운영자(원장)의 고용불안(위탁 유형별)

구 분	사례수	매우 불안정하다	불안정하다	그저 그렇다	불안정하지 않다	전혀 불안정하지 않다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	95(40.6)	95(40.6)	21(9.0)	12(5.1)	2(0.9)	9(3.8)
사회복지법인	90(100.0)	41(45.6)	40(44.4)	4(4.4)	3(3.3)	0(0.0)	2(2.2)
단체 (종교법인)	60(100.0)	25(41.7)	21(35.0)	5(8.3)	4(6.7)	1(1.7)	4(6.7)
단체 (학교법인)	20(100.0)	10(50.0)	5(25.0)	4(20.0)	1(5.0)	0(0.0)	0(0.0)
단체 (기타법인)	31(100.0)	14(45.2)	12(38.7)	3(9.7)	2(6.5)	0(0.0)	0(0.0)
개인위탁	25(100.0)	4(16.0)	14(56.0)	3(12.0)	1(4.0)	0(0.0)	3(12.0)
시군구 직영	2(100.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기타	2(100.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
무응답	4(100.0)	0(0.0)	1(25.0)	1(25.0)	1(25.0)	1(25.0)	0(0.0)

3) 국공립어린이집 위탁운영의 불만족 요인

○ 위탁체 책무의 불분명한 규정 및 형식적인 수탁계약의 문제

- 개인위탁을 제외한 법인 및 단체가 위탁체인 원장만을 대상으로(n=209), 위탁체의 역할 및 필요성에 대해 질문한 결과, ‘필요하지 않다’가 50.7%로 과반수를 넘었고 가장 높은 응답률을 보임. 다음으로 ‘필요하다(33.0%)’, ‘잘 모르겠다(10.0%)’ 등의 순으로 조사됨



■ 그림 Ⅲ-7 ■ 위탁체(법인 또는 단체)의 필요 여부

- 위탁체 유형별에 따른 위탁체의 필요여부 응답 결과, 개인위탁 68%, 학교 60%, 종교 51.7%, 기타 51.6%, 사회복지법인 48.9%가 필요하지 않다고 응답함. 법인 및 단체 위탁체 원장의 과반수 이상은 법인이나 단체 위탁체의 존재가 ‘필요하지 않다’라고 생각하고 있음. 이는 어린이집을 실제로 운영하는 원장의 입장에서 위탁체 필요성에 대한 인식이 낮은 것으로 나타남

■ 표 Ⅲ-24 ■ 위탁체(법인 또는 단체)의 필요 여부

구 분	사례수	필요하다	필요하지 않다	잘 모르겠다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	209(100.0)	69(33.0)	106(50.7)	21(10.0)	13(6.2)
사회복지법인	90(100.0)	35(38.9)	44(48.9)	7(7.8)	4(4.4)
단체 (종교법인)	60(100.0)	18(30.0)	31(51.7)	5(8.3)	6(10.0)
단체 (학교법인)	20(100.0)	7(35.0)	12(60.0)	1(5.0)	0(0.0)
단체 (기타법인)	31(100.0)	6(19.4)	16(51.6)	7(22.6)	2(6.5)

구 분	사례수	필요하다	필요하지 않다	잘 모르겠다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
시군구 직영	2(100.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)
기타	2(100.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)
무응답	4(100.0)	2(50.0)	1(25.0)	0(0.0)	1(25.0)

- 위탁체 필요성이 낮은 이유에 대해 FGI 결과, 형식적인 수탁계약, 즉 위탁체의 위탁운영 계약은 형식적이고, 실질적인 운영은 원장에 의해 전적으로 이루어지는 경우 등의 문제를 제기함. 이러한 형식적인 수탁계약은 다음과 같은 문제점을 야기한다는 것임
- 첫째, 자치구에서 위탁의 전제조건으로 위탁전입금을 요구할 경우 회계상 법인전입금은 위탁체에서 들어오지만 실질적으로는 원장이 부담한다는 것임

“대부분 국공립은 원장이 위탁체를 끌어오는 형태가 많거든요. 그래서 원장이 위탁체에 힘을 갖는 형태가 많기 때문에(사례15, 16, 17, 18)”

“지자체에서 원하니까, 거기서 해야 될 역할이면 해야 된다는 거죠. 만약에 우리가 이 역할을 못한다면 우리가 빠져주되 나중에 기득권을 주면 좋겠지만 지금은 지자체에서 선정할 때부터 위탁금을 가져오는 곳부터 먼저 주겠다. 그러니까 자기의 역할을 못하면서 거꾸로 원장이 가서 좀 도와 달라, 자신이 위탁금을 주겠다, 이러다보니 이것은 말할 수 없는 20여 년동안 일이니까(사례7, 사례13)”

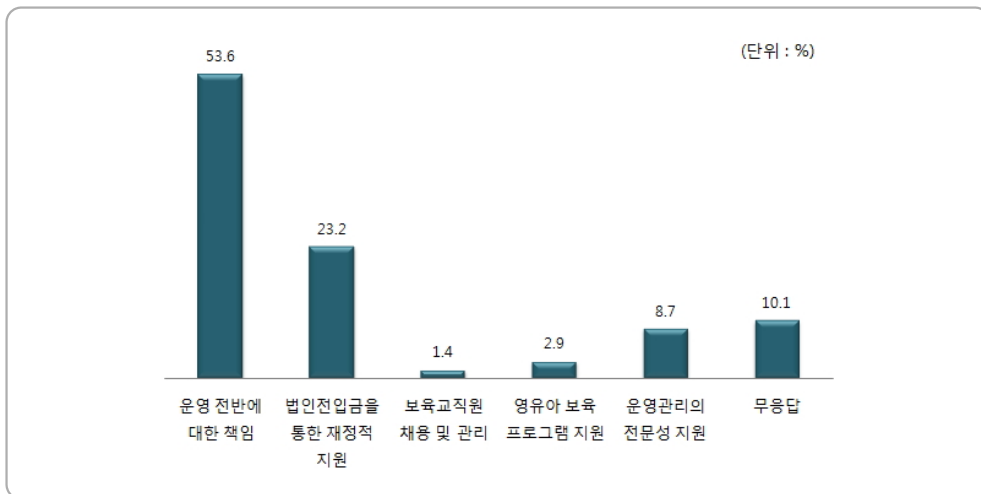
- 둘째, 보육교직원 인사권 및 어린이집 운영 전반에 대한 실질적인 권한과 책임은 원장에게 있어 국공립어린이집이 사유화 될 우려가 있음. 국공립어린이집 운영 투명성 확보와 사유화 방지를 위해서는 인사관리, 회계관리, 보육교직원 교육 및 전문성 향상 계획이 수립되지 않은 무늬만 있는 비전문적 위탁체에 대한 정리가 필요함. 위탁체가 없어도 전문성과 자질을 갖춘 원장을 공개경쟁을 통해 공정하게 선발하여 운영토록 하는 방안이 필요함

“위탁체가 없어도 원장을 제대로 뽑을 수 있는 시스템만 있다면, 저는 위탁체가 없는 것이
좋다고 생각합니다(사례13, 사례16)”

- 그리고, 위탁체가 필요하다고 한 응답자(n=69)를 대상으로 위탁체의 역할에 대
해 조사한 결과, ‘운영 전반에 대한 책임’이 53.6%로 가장 높은 응답률을 나타
냈으며, 이어서 ‘법인전입금을 통한 재정적 지원’ 23.2%, ‘무응답’ 10.1%, ‘운영
관리의 전문성 지원’ 8.7% 등의 순으로 조사됨

【 표 Ⅲ-25 】 위탁체의 역할

구 분	사례수	운영 전반에 대한 책임	법인전입금을 통한 재정적 지원	보육교직원 채용 및 관리	영유아 보육 프로그램 지원	운영관리의 전문성 지원	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	69(100.0)	37(53.6)	16(23.2)	1(1.4)	2(2.9)	6(8.7)	7(10.1)



【 그림 Ⅲ-8 】 위탁체의 역할

- FGI 결과, 위탁체가 있다하더라도 그 책임 소재가 불분명하여 관리만 하고 운
영전반에 대한 책임 및 지원은 제한적이라는 것임

“원장님들이 법인이라면 법인에서의 역할이 뭐였고, 법인에서 원장님들이 지도감독을 어떻게 받고, 법인에서 하는 역할을 우리가 잘 수행한다. 이런 개념이 하나도 없는 거예요(사례 7)”

“사회복지법인, 비영리 또는 단체, 개인 했으면 그 존재로서는 정체성을 갖자라는 거죠. 잘 하고 못하는 것은 그 다음의 일이고, 사회복지법인으로서 해야 할 역할과 그곳에서 원을 어떻게 지도, 권장한다든가. ‘지원을 해줄 수 있으면 해줘야 한다’라는 권장안이 없다 보니까 아무도 넣지 않는 거예요. 오히려 거꾸로 넣는 거예요(사례7, 사례25)”

○ 위탁체 특성별 운영상의 공익성 및 신뢰성 문제

- 앞서 언급한 것과 달리, 위탁체가 원장을 내정, 위탁 체결과 함께 원장 3년 계약이 이루어졌다하더라도, 계약만료가 안된 상태에서 위탁체에서 일방적으로 원장에게 계약해지 통보를 하는 등 부당행위가 발생하는 경우도 있음. 이렇게 원장의 전문성을 포함하여 국공립어린이집 위탁심사를 통과하고 계약을 체결하였다하더라도 중간에 실질적인 운영자인 원장이 바뀌더라도 이에 대한 조치 및 규정이 없는 한계가 있다는 것임

“저는 원장 공채로 들어왔고요, 국공립이 좋은데인줄 알았어요. 무언가 투명하게 이루어지는 곳이다. 위탁체에서 갑작스런 통보가 왔어요. 전화가 와서 2월말까지 정리를 하라는 식으로 얘기를 하시더라고요. 복지관 소속 어린이집인데, 복지관에 새로운 부장님이 오셨는데 위탁체가 교회였어요. 새로 오는 원장이 가족이 오셨어요. 정말 이렇게 보장받지 못하는 직업이었구나. 나가라고 하면 나가는 것이고, 억울하게 당하는 경우가 있다는 것을 느껴요. 가까운 원장님도 이러한 경우를 겪게 되었어요. 거기도 갑자기 ‘내 딸이 하고 싶어 한다. 그러니까 정리해라’ 하는 식으로(사례16)”

“위탁체에서 감사를 한다고 하더니 어느 날 서류를 가지고 오라고 해서 갔는데 서류를 주면서 이러한 회계감사에 의해서 OO어린이집을 운영 못하게 하겠다. 그러니까 사표쓰라는 말이었어요. 이런 지적이나 평가를 받았을 때 재심사를 요청할 수도 있고 항의할 수 있는 절차도 있고, 저희한테 그런 권한도 줬는데 그런 것도 없이 그랬어요. 저희는 법인감사가 더 무서워요. 구청도 그렇게는 안보거든요(사례17)”

- 국공립어린이집 위탁체 성격이 다르다하더라도 공적 책무성 측면에서는 동일한 전제조건임에도 불구하고 위탁체가 국공립어린이집을 이용하여 보육교직

원에게 기부금을 걷거나 행사에 동원하는 등 사적 이익을 도모하기 위해 활용하는 사례도 심각한 문제가 됨

“평일 보육시간에 돌아가면서 헌혈하게 했던 것, 동원되고 법인 행사에 회사금 내는 것에 법인 회원으로 등록해서 돈을 내게 하는 것, 저희는 개인당 10명의 후원을 하고, 예를 들면 1만원씩 10명이면 10만원...또 원장은 5명, 교사는 3명씩은 하게 해요(사례 17, 사례30)”

- 앞서 언급한 법인 및 단체 위탁과 달리 개인위탁은 공공성 측면에서 매우 취약한 구조임. 원장 개인의 능력이나 자질에 따라 전적으로 국공립어린이집이 운영됨으로써 견제장치가 미흡하다는 점임. 물론 자치구를 통한 지도점검 등의 기제가 작동하지만 대부분의 자치구 담당인력이 부족하기 때문에 법인과 같은 위탁체에 의한 관리감독 등의 추가기제가 없는 개인위탁의 경우는 상대적으로 공공성이 취약함

“전문가들이 얘기를 하는 것이 국공립의 수는 늘었는데 원장님들은 옛날보다 질이 떨어졌다는 평을 많이 하세요. 그리고 개인위탁이 많이 늘었다는 것도 그것이 문제예요. 사유화를 하셔서 그런 것이 문제예요. 복지법인이나 이런 곳은 감사를 하긴 하니까 한번 걸려요. 그런데 개인은 본인이 다 하다보니까 걸러지는 것이 없고 요즘은 보증보험도 없었어요(사례6, 사례13)”

- 특히, 현재의 위탁심사기준에서 법인위탁체와 개인위탁의 차이는 자산 및 부채 현황, 즉 법인의 경우는 5억 이상, 개인의 경우 2억 이상의 재산이 있으면 최고점인 5점을 받는 항목만이 존재할 뿐 공공성을 더 담보할 수 있는 기준이나 규정이 있는 것은 아니라는 점임

“지금은 돈은 정해져있고 행정은 공보육이 되어버렸고 계획은 자기 원 나름대로 하려고 하니까 자꾸 좌절되는 제도권 안에 들어가 있다 보니까, 개인이 맡는 거죠. 개인이 하는 것에 장점이 분명히 있을 거예요. 소신 것. 그러나 소신이라는 것을 아무도 검토하지 않아요. 그 원장님의 소신을 누구하나 검증하지도 않고, ‘이 원장님이 이렇게 잘하고 있다’라는 (사례 7)”

“예전에 원장님들이 개인위탁 해달라는 거였어요. 개인위탁 했잖아요. 그럼 그 개인위탁 기준에 공공성이라는 기준이 없는 상태의 개인위탁, 사유라는 부분인거죠. 자치구에서 위탁을 선정하는 문제가 이제는 불거질데로 불거진거죠(사례7, 사례14)”

- 또한, 개인위탁은 보육교직원의 인사권한이 원장 한사람에게 집중되어 있어 보육교사의 고용안정이 위협받을 수도 있다는 것임

“교사들이 제일 심각하더라구요. 국공립어린이집 교사라는 인식이 없구요. 원장선생님 뿐만 아니라 교사들도 그런 인식을 가져야 하는데, 그런 교육이 하나도 안되어 있고, 여전히 민간어린이집과 마찬가지로 고용불안에 시달리고 있어요. 주변에서 보니까 국공립어린이집에서 어느 정도 호봉이 차면 은근히 압력을 넣고(사례5, 사례30, 31, 32, 33)”

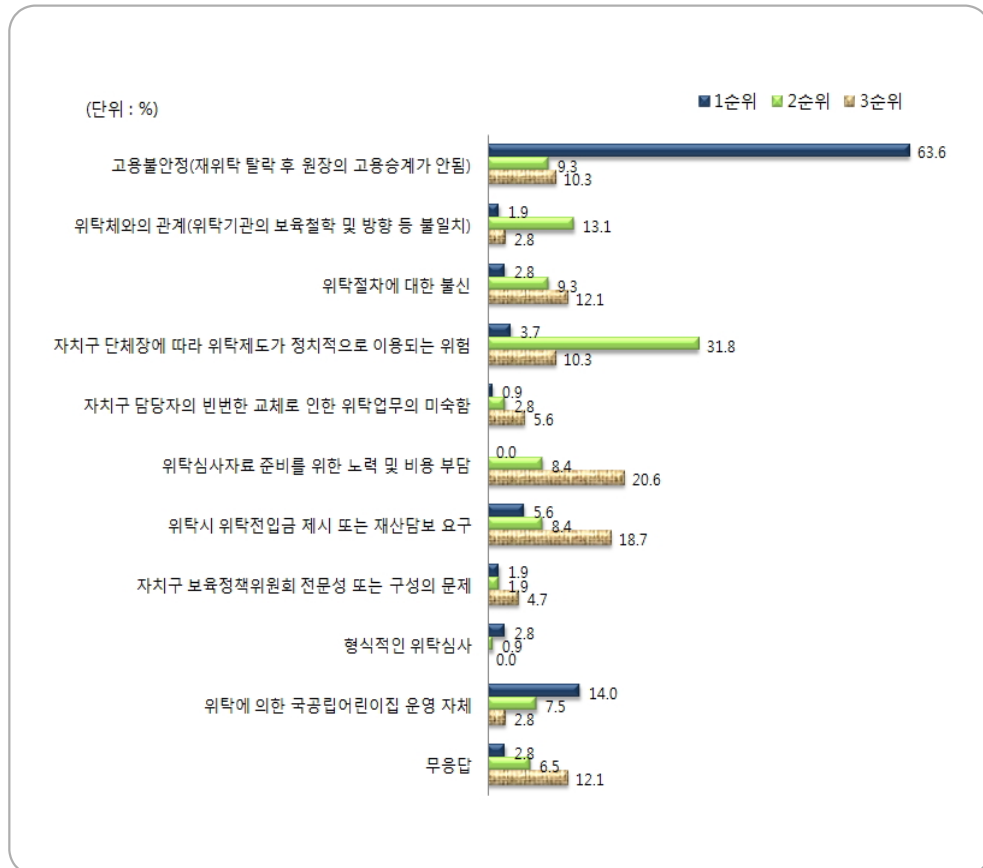
4) 국공립어린이집 위탁심사과정의 불공정성

○ 정치적 이해관계에 따른 위탁체/원장 선정문제

- 국공립어린이집 위탁방식에 대해 불만족(불만족한다+매우 불만족한다) 하는 응답자를 대상으로 그 이유에 대해 조사하여 1순위 중심으로 살펴본 결과, ‘고용불안정(재위탁 탈락 후 원장의 고용승계가 안됨)’이 63.6%로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 2순위 조사에서는 ‘자치구 단체장에 따라 위탁제도가 정치적으로 이용되는 위험’ 31.8%로 높은 응답률을 보임
- 지방보육정책위원회 구성 및 소집, 국공립어린이집 위탁운영 관리 등 국공립어린이집 위탁 관리감독은 자치구 보육담당 부서 소관임. 자치구에서 국공립어린이집을 운영 관리하는 현재의 시스템은 지역 욕구에 기반한 공보육 서비스를 제공하는 장점을 가질 수는 있으나, 정치적 압력 및 영향, 잦은 담당자 교체, 행정절차의 미숙함 등으로 위탁관리 소홀의 문제를 드러내기도 함

“청장님의 보육마인드가 ‘전국 최고의 보육구를 만든다’ 라는 말씀을 국공립원장님들한테 너무나 많이 하셨어요. 그래서 나를 임명해준 구청장님이시고, 또 그분이 그런 비전을 가지고 계시니까 그럼 ‘내가 전국 보육구를 위해서, 나는 어떻게 원을 운영해야 되나?’ 그런 생

각으로 임하였는데, 청장님이 바뀌니까 그 부분이 퇴색되고 다시 예전으로 돌아가는 모습들이 보여지더라고요. 오히려 다시 교회 위탁으로 간다든지, 청장님이 다니시는 교회가 위탁을 받는다든지, 어느 구의원이 다니는 교회 위탁으로 받는다든지, 그래서 구청장님 마인드도 굉장히 중요한 것 같아요(사례 27)”



■ 그림 Ⅲ-9 ■ 서울시 국공립어린이집의 위탁방식 불만족 이유

- 자치구 국공립어린이집 위탁심의 과정에서 빈번하게 발생하는 문제는 기존 운영자를 탈락시키거나 특정인에게 유리하도록 심사표(보육사업안내 평가기준안)를 임의로 변경하면서 갈등과 분쟁이 생김. 이로 인해 국공립어린이집 위탁 운영에 대한 신뢰성을 떨어뜨리고, 전문성을 갖춘 원장의 진입을 차단하거나 탈락시키는 부작용 사례는 다음과 같음

“시군구 담당자들은 재정 능력이 현재 5점인데 10점 정도로 높이길 원해요. 재정적으로 탄탄한 사회복지법인이나 이런 분들이 들어오길 원하죠. 그래서 그쪽 점수가 높았으면 좋겠고, 원장님들의 상은 점수를 줄여야 되고, 자치구별로 조례에 명시되어 있는데도 불구하고 위탁기간을 자기네 마음대로 바꾸는 곳도 있었어요(사례 6, 사례16)”

- 위탁심사의 정치적 영향력은 무엇보다 원장의 고용해제 문제에 직접적인 영향을 미칠뿐만 아니라, 보육교사의 안정적 보육실천을 위협하는 요인으로도 작용함

“국공립보육시설 확충을 위한 위탁제도가 재위탁 심사 과정에서 종종 정권 변화에 의한 운영진의 불안정성은 정치권력과의 유착이라는 부작용을 낳는다는 것은 보육종사자들에게는 공공연한 비밀이다. ‘공공성 확보’라는 국공립보육시설 확충의 취지가 무색하게 정권 교체나 정치가의 입김이 작용하는 위탁 심사와 그에 수반하는 코드인사는 보육시설과 보육교사의 안정적 보육 실천을 위협에 빠뜨리게 한다. 사실 당시 나는 정치권력의 힘에 의해 재위탁 심사기준마저 변경될 수 있는 보육현장을 경험하며 나 개인에게 닥친 특별한 상황이 자 시련이라고만 생각했었다(박은아, 2011; 81 재인용¹⁸⁾)”

“재위탁 심사를 하는 보육정책심의위원회의 심의 과정에서 관계 공무원과 구의원 등의 정치적인 영향력이 행사되기도 한다. 이와 같이 수탁자에 대한 명확한 규정이 제시되지 않아 때로는 보육현장을 이해하는 전문 인력보다 정치 인사들에 의해 수탁자가 선정되기도 하여 선정 절차부터 위탁 적용 횟수 등 위탁·재위탁 제도에 대한 공공성과 투명성에 대해 끊임없이 논란이 이어지고 있다. 위탁자 선정부터 재위탁 과정까지 선정기준에 대한 논란이 지속되는 가운데 정치적 영향이 미치고 있다 보니 국공립보육시설의 재위탁 제도 앞에서 국공립보육시설 시설장들은 그야말로 고양이 앞에 쥐의 모양새가 된다(박은아, 2011; 83 재인용¹⁹⁾)”

○ 선정심사위원회의 공정성 및 신뢰성 문제

- ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안’의 기본원칙인 선정심사위원회(자치구 보육정책위원회) 구성, 전문성, 공정성 측면의 신뢰성에 대해 조사한 결과, ‘보통이다’가 41.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 ‘신뢰할만하다’(25.6%), ‘신뢰가 가지 않는다(23.5%)’ 등의 순으로 조사됨. ‘신뢰가 가지 않는다’는 비율(28.6%)이 ‘신뢰할만하다’는 비율(27.3%)보다 높게 나타남

18) 19) 체험연구를 위한 네러티브 탐구방법의 박은아(2011) 연구 재인용

- 조사대상자가 속한 위탁체 유형에 따른 차이를 분석한 결과, 학교법인 45%, 기타 32.3%, 종교법인 31.7%, 사회복지법인 25.5%가 신뢰가 가지 않는다고 응답함. 위탁체 유형과는 무관하게 전체적으로 ‘신뢰가 가지 않는다’(28.6%)는 비율이 ‘신뢰할만하다’(27.3%) 보다 높게 나타남

표 Ⅲ-26 위탁체별 선정심사위원회 신뢰성

구 분	사례수	매우 신뢰할만 하다	신뢰 할만하다	보통이다	신뢰가 가지 않는다	매우 신뢰가 가지 않는다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	4(1.7)	60(25.6)	98(41.9)	55(23.5)	12(5.1)	5(2.1)
사회복지 법인	90(100.0)	2(2.2)	26(28.9)	37(41.1)	20(22.2)	3(3.3)	2(2.2)
단체 (종교법인)	60(100.0)	0(0.0)	13(21.7)	25(41.7)	13(21.7)	6(10.0)	3(5.0)
단체 (학교법인)	20(100.0)	0(0.0)	4(20.0)	7(35.0)	8(40.0)	1(5.0)	0(0.0)
단체 (기타법인)	31(100.0)	2(6.5)	5(16.1)	14(45.2)	8(25.8)	2(6.5)	0(0.0)
개인위탁	25(100.0)	0(0.0)	8(32.0)	12(48.0)	5(20.0)	0(0.0)	0(0.0)
시군구 직영	2(100.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기타	2(100.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
무응답	4(100.0)	0(0.0)	2(50.0)	1(25.0)	1(25.0)	0(0.0)	0(0.0)

- 조사대상자의 위탁횟수 차이에 따른 분석 결과, 위탁횟수 3회 50%, 2회 31.5%가 신뢰가 가지 않는다고 응답함. 반면 위탁횟수 5회인 경우는 59%, 1회(처음) 36.6%가 신뢰할만하다고 응답함. 위탁횟수에 따른 선정심사위원회의 신뢰성 조사에서도 전체적으로 ‘신뢰가 가지 않는다’(28.6%) 비율이 ‘신뢰할만하다’(27.3%) 보다 높게 나타남

표 Ⅲ-27 국공립어린이집 위탁 (연장)횟수별 선정심사위원회 신뢰성

구 분	사례수	매우 신뢰할만하다	신뢰할만하다	보통이다	신뢰가 가지 않는다	매우 신뢰가 가지 않는다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	4(1.7)	60(25.6)	98(41.9)	55(23.5)	12(5.1)	5(2.1)
1회(처음)	41(100.0)	2(4.9)	13(31.7)	18(43.9)	4(9.8)	2(4.9)	2(4.9)
2회	54(100.0)	0(0.0)	13(24.1)	23(42.6)	15(27.8)	2(3.7)	1(1.9)
3회	30(100.0)	1(3.3)	1(3.3)	13(43.3)	13(43.3)	2(6.7)	0(0.0)
4회	22(100.0)	0(0.0)	7(31.8)	9(40.9)	4(18.2)	2(9.1)	0(0.0)
5회	22(100.0)	1(4.5)	12(54.5)	6(27.3)	3(13.6)	0(0.0)	0(0.0)
6회	45(100.0)	0(0.0)	6(13.3)	20(44.4)	15(33.3)	3(6.7)	1(2.2)
무응답	20(100.0)	0(0.0)	8(40.0)	9(45.0)	1(5.0)	1(5.0)	1(5.0)

III

- 현재 국공립어린이집 원장은 자치구 보육정책위원회(선정심사위원회)에 대해 신뢰성이 높지 않다고 볼 수 있음. 이는 보육정책위원회를 통한 심의방법 자체에 대한 불신이라기보다는 정치적 외압에 의한 위원회 구성의 문제, 그리고 보육정책위원의 전문성 및 대표성에 대한 문제가 복합적으로 작용하고 있다고 할 수 있음
- 앞서 국공립어린이집 위탁의 법적·제도적 기준에서 이미 살펴본 것처럼(서울시 25개 자치구 보육정책위원회 구성에 대한 보육정책위원회 명단 분석, 2013년 8월 기준), 많은 자치구에서 영유아보육법에 따른 구성비율을 준수하지 않고 있었고, 특정 위원집단의 구성비율이 지나치게 높거나 낮은 문제점 등에 대해 지적한 것처럼 보육정책위원회 구성을 개선할 필요가 있음
- 보육정책위원회의 신뢰성 문제는 현재 보육정책 위원으로 활동하고 있거나, 과거에 활동경험이 있는 대상자와의 FGI를 통해서도 확인할 수 있었음

“보육정책 위원회에서 모든 것을 결정한다는 것은 아시잖아요. 위원회의 구성 자체가 지금 전문가가 아닌 구의원님이나 윗분들이 들어오니까 그분들이 마인드만 있다면 좋아요. 그런 구조가 있다면 조금 더 변화가 있을텐데 아직 지금 구조로는(사례7)”

“일단 기준이 모호하고, 보육정책위원회에 들어가신 분들이 위탁선정 위원이신데 선정과정 회의 중에 이번에는 지자체 장이 들어갈 수 없게 했는데 힘 있는 분이 들어가면 전문가 분들은 별로 아니라고 생각해도 힘 있는 분이 ‘좋네 잘했네’ 라고 얘기를 하면 다른 분들이 점수를 좋게 줄 수밖에 없다는 거예요(사례6, 사례19)”

“저도 그렇게 생각해요. 가서 보면 국공립 할 때 이미 선정위원회 열리기 전에 공고가 나서부터 다 미리미리 협의해서 지역에 세력이 큰 교회가 있는데 그 교회에서 들어오면 그 요구를 무시할 수 없는 거예요. 그래서 아무리 지표고 뭐고 기준을 간단하게 한다고 해도 예를 들어 75점 줘야 한다고 은근히 흘리면 그것에 맞춰서 점수를 매겨요. 그렇게 한다는 것 다 알아요. 그래서 보육정책심의위원회 구성을 바꾸지 않는 이상은 쉽지 않죠. 정말로 객관적으로 휘둘리지 않을 사람들이 1/3정도를 채워준다든지 이런 식으로 하지 않으면(사례5, 사례28)”

- 자치구 보육정책위원회 구성에서 2013년 보육사업안내에 따른 공익대표는 “소비자단체, 시민단체, 법조인단체, 경제인단체, 의료인단체, 언론인단체 등의 종사자로서 사회복지 및 보육에 대한 공익을 대표할 수 있는 자(다만, 현재 어린이집이나 다른 사회복지시설을 운영하여 특정 집단의 이익을 대변할 수 있는 경우는 제외함)”로 예시하였음
- 자치구 보육정책위원회 공익대표자 소속과 지위를 조사한 결과, 공익대표자가 보육전문가(예: 교수, 보육정보센터장) 및 타 분야 전문가부터 일반 자원봉사자까지 스펙트럼이 매우 폭넓음을 확인할 수 있음
- 그 중, 보육지침에서 제한하고 있는 사회복지시설을 운영하고 있는 특정 집단(대한불교조계종 사회복지재단, 종합사회복지관 관장) 소속인이 공익대표 위원으로 있는 경우도 확인할 수 있음. 공익대표가 지방보육정책위원회에서 높은 구성 비율(보호자 대표 및 공익을 대표하는 자는 전체 위원의 100분의 45)을 차지하고 있는 것을 감안할 때, 대표성과 공정성, 전문성을 담보할 수 있는 공익대표 위원 선정에 더욱 신중할 필요가 있음
- 또한 국공립어린이집 위탁을 결정하는데 있어서 동일 지역내 민간어린이집 원장이 위원으로 의결권을 지니는 것이 적절한지에 대한 논의도 필요함
- 그리고, 공익대표 중 기타에 속하는 아파트 대표 회장, 엔젤봉사단장, 노인복지관장, 도서관장, 통합방위협의회의원, 새마을부녀회장, 통운산업 대표, 대

학교평생교육원강사 등은 ‘사회복지 및 보육에 대한 공익을 대표’한다고 보기 어려움

표 Ⅲ-28 보육정책위원회: 공익대표 구성원 분석

소비자단체	시민단체	법조인단체	경제인 단체	언론인 단체	공공기관	기타
•녹색소비자연대 사무국장 •아이쿱 금천 한우물 생협이사 •한국소비자정보교육 국장	•여성단체연합회 •녹색어머니연합회 회장 •여성민우회 상임대표 •한자녀더갓기 운동연합 의장 •사교육 걱정 없는 세상 대표 •한국장애인부모회 중앙회 이사 •YMCA 기획정책실 부장 •서울시 시우회 •교통안전실천안심모니터링단 •적십자봉사회 회장	•법률정보회사 •고문변호사 •법률자원봉사단	•통운 산업 대표	•여성신문사 이사	•청소년지원센터장 •교육복지지원센터 대표 •청소년문화정보센터장 •청소년공부방 관장 •청소년수련관 프로그램 팀장 •여성발전센터 소장 •어르신복지센터장 •정신건강증진센터 관장 •건강가정지원센터 사무국장 •종합사회복지관 관장 •한국소비자정보교육 국장 •초등학교장 •노인복지관장 •한국도서관문화진흥원 이사장 •대한불교조계종 사회복지재단 •보육정보센터장 •보육정보센터 자문위원 •자원봉사센터 문위원 •도서관장 •마자렐로센터장	•교육지원청 장학사 •대학교 평생교육원 강사 •유아교육학과 교수 •교육대학원 교육학과 교수 •사회교육원 •자치위원 •아동위원회의회 •생애교육연구소장

- 보육정책위원 중 보육전문가는 모두 적절한 구성원으로 이루어짐. 반면 <표 III-30>과 같이 관계 공무원 중 부구청장의 경우 중립성을 유지하면 좋겠지만 원장 FGI 조사결과에서도 드러났듯이 정치적 이해관계에 의한 압력행사가 가능하다는 점에서 한계가 있음. 그리고 보육과 무관한 의약과장의 경우 전문가라고 보기는 어려움
- 국공립어린이집 위탁과정에 민간, 가정어린이집 원장의 참여에 있어 국공립 관련 의결권은 또 다른 이해관계자라는 점에서 제고해 볼 필요가 있음. 어린이집 인가는 자치구의 보육수요를 토대로 이루어지는데 학부모들이 선호하는 국공립어린이집 확충은 민간, 가정에게는 경쟁대상일 수 있음. 이러한 점을 감안한다면 의결권을 부여하거나 심사에 참여하는 것은 숙고할 필요가 있음. 다만 전문가로서 실질적인 운영자가 심사에 참여하는 것은 꼭 필요하지만 민간, 가정 보다는 직장, 부모협동 어린이집 원장 또는 보육정보센터장의 참여만으로 가능하다고 봄

표 III-29 서울시 자치구 보육정책위원회: 보육전문가, 관계공무원 등 구성

보육전문가	관계공무원	학부모
• 아동복지학과 교수 • 아동학과 교수 • 부모교육연구회 연구위원 • 한국재활복지대 교수 • 숭의여자대학교 조교수 • 보육정보센터장 • 아동보호전문기관 관장 • 유아교육학과 교수 • 사범대학교 교수 • 아동가족학과 교수 • 헨즈영유아센터 연구원 • 보육교사교육원 교수 • 영유아플라자 센터장 • 육아정책연구소(국책 연구기관 연구위원) 연구팀장 • 보육과 교수 • 아동보육과 교수 • 아동연구센터 실장 • 사회복지학과 교수 • 유아특수학과 교수	• 복지환경국장 • 복지지원과장 • 주민생활지원국장 • 가정복지과장 • 주민생활국장 • 보육가족과장 • 부구청장 • 교육문화복지국장 • 여성가족과장 • 기획예산과장 • 교육복지국장 • 주민복지국장 • 복지문화국장 • 지역보건과장 • 어르신장애인복지과장 • 의약과장 • 생활복지국장 • 여성보육과장	• 국공립, 민간, 가정, 직장어린이집 학부모
		어린이집 원장
		• 국공립, 민간, 가정어린이집 원장
		보육교사 대표
		• 국공립, 민간어린이집 보육교사

○ 위탁체 선정관리 권장 표준안의 적정성 문제

- ‘국공립어린이집의 위탁체 선정관리 권장 표준안’의 심사원칙²⁰⁾ 적정성에 대해 조사한 결과를 살펴보면, ‘보통이다’ 44.4%, ‘적절한 편이다(27.8%)’, ‘적절하지 않은 편이다(14.1%)’ 등의 순으로 나타나 보통 이상이 74.3%로 나타나 위탁체 선정관리 권장 표준안의 적정성에 동의하는 것으로 나타남
- 위탁체 유형별로 살펴보면, ‘보통이다’에 응답율이 높은 위탁체는 학교법인(60.0%), 기타법인(58.1%), 사회복지법인(51.1%) 순으로 나타났고, ‘적절한 편이다’고 응답한 위탁체는 개인위탁(44.0%), 종교법인(31.7%)으로 나타남

Ⅰ 표 Ⅲ-30 Ⅰ 위탁체별 심사원칙 적정성

구 분	사례수	매우 적절하다	적절한 편이다	보통이다	적절하지 않은 편이다	매우 적절하지 않다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	5(2.1)	65(27.8)	104(44.4)	33(14.1)	4(1.7)	23(9.8)
사회복지법인	90(100.0)	3(3.3)	24(26.7)	46(51.1)	9(10.0)	1(1.1)	7(7.8)
단체(종교법인)	60(100.0)	0(0.0)	19(31.7)	18(30.0)	11(18.3)	1(1.7)	11(18.3)
단체(학교법인)	20(100.0)	0(0.0)	4(20.0)	12(60.0)	4(20.0)	0(0.0)	0(0.0)
단체(기타법인)	31(100.0)	0(0.0)	4(12.9)	18(58.1)	6(19.4)	1(3.2)	2(6.5)
개인위탁	25(100.0)	1(4.0)	11(44.0)	7(28.0)	3(12.0)	1(4.0)	2(8.0)
시군구 직영	2(100.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기타	2(100.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
무응답	4(100.0)	1(25.0)	1(25.0)	1(25.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(25.0)

- 위탁 횟수별로 살펴보면, ‘보통이다’에 응답이 높은 횟수는 3회(63.3%), 2회(51.9%), 6회(44.4%), 1회(39.0%)로 나타났고, ‘적절한 편이다’에 응답한 횟수는 5회(54.5%), 4회(45.5%)인 것으로 나타남

20) 국공립어린이집의 위탁체 선정관리 표준안 심사원칙: 심사기준은 권장 표준안을 참고하되 보육정책위원회에서 조정 가능, 지역의 보육여건 및 시설 특수성 등을 감안, 보육정책위원회에서 심사항목, 배점, 동점처리 등 검토 후 조정가능.

【 표 Ⅲ-31 】 국공립어린이집 위탁 (연장)횟수별 심사원칙 적정성

구 분	사례수	매우 적절하다	적절한 편이다	보통이다	적절하지 않은 편이다	매우 적절하지 않다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	5(2.1)	65(27.8)	104(44.4)	33(14.1)	4(1.7)	23(9.8)
1회(처음)	41(100.0)	1(2.4)	13(31.7)	16(39.0)	4(9.8)	2(4.9)	5(12.2)
2회	54(100.0)	1(1.9)	15(27.8)	28(51.9)	7(13.0)	1(1.9)	2(3.7)
3회	30(100.0)	1(3.3)	2(6.7)	19(63.3)	7(23.3)	0(0.0)	1(3.3)
4회	22(100.0)	0(0.0)	10(45.5)	8(36.4)	1(4.5)	1(4.5)	2(9.1)
5회	22(100.0)	1(4.5)	12(54.5)	7(31.8)	1(4.5)	0(0.0)	1(4.5)
6회	45(100.0)	0(0.0)	8(17.8)	20(44.4)	10(22.2)	0(0.0)	7(15.6)
무응답	20(100.0)	1(5.0)	5(25.0)	6(30.0)	3(15.0)	0(0.0)	5(25.0)

- 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장표준안에서 제시하는 심사원칙의 적정성에 대해서는 대체로 보통 이상인 것으로 응답함. 이러한 결과는 응답자가 현재 국공립어린이집 원장이므로 대체로 긍정적인 것으로 평가했을 가능성이 있음. 또한 권장안에 따라 위탁심사를 하는 경우, 재위탁이 무산될 가능성은 매우 낮음. 위탁체는 재위탁을 통한 운영의 지속성을 보장 받을 수 있어 유리하나, 자격이 미흡한 위탁체가 운영을 지속함으로써 더 나은 위탁체가 진입할 수 없는 장벽이 생김

**은평구 보육시설 점검, 연 1회에도 못 미쳐:
장우윤 의원-업무 인력 늘리고 위탁 심사 평가항목 다양화 필요**

19개 구립어린이집의 위탁운영자를 선발하는 재위탁 심사에 불합리한 점이 있다고 주장했다. 위탁 횟수에 제한이 없고, 재위탁 심사에서 70점만 넘으면 다시 3년 동안 재위탁을 받게 되어있으며, 심사평가의 배점이 3단계로 나뉘어 있는 점을 지적하며 “거의 모든 항목에서 최하위 점수가 아니면 재위탁을 받을 수 있도록 되어 있는 등의 불합리한 부분이 있다”고 밝혔다. 장 의원은 “보건복지부의 국공립보육시설 위탁체 선정관리 표준안을 적용해서 심사를 한다고는 하지만 불합리한 부분이 있다”고 지적하고, ‘재위탁 심사 평가 항목 다양화, 평가 배점 단계별 차등’과 같은 보완책을 마련해야 한다고 주장했다 (인터넷 은평시민신문, 2010.12.21일자)

○ 선정과정의 미공개 문제

- 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안의 기본원칙에서 결과공개(“위탁 관련 일체의 절차 및 방법 공개”) 이행여부에 대해 조사한 결과 ‘잘 이행되고 있다’(35.5%), ‘보통이다’(32.1%), ‘잘 이행되고 있지 않다’(22.6%) 등의 순이었으며, 67.6% 이상이 잘 이행되고 있다고 인식하는 것으로 나타남. 반면 이행여부에 부정적으로 응답한 경우도 26.9%로 나타남.

Ⅲ 표 Ⅲ-32 Ⅲ 위탁체 선정결과 공개 이행여부

구 분	사례수	매우 잘 이행되고 있다	잘 이행되고 있다	보통이다	잘 이행되고 있지 않다	매우 잘 이행되고 있지 않다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	7(3.0)	83(35.5)	75(32.1)	53(22.6)	10(4.3)	6(2.6)

- 보육사업안내는 “위탁관련 일체의 절차 및 방법을 공개”(2013년 보육사업안내, 13쪽)하도록 안내하고 있음. 그러나 대부분의 자치구가 위탁체 모집공고는 하고 있으나 위탁 진행 절차나 방법 및 결과를 공개하지는 않음.

“심사위원 분들도 문제고, 어떤 곳은 모집한다는 공고도 하지 않고, 과정에서 심의 결과와 최종선정 결과가 달라지는 곳도 많거든요. 자치구 장이 최종 결정을 하다보니깐 이런 과정들이 투명하게 공개가 되지 않는 것도 굉장히 문제입니다(사례6, 사례17)”

- 서울시 자치구 국공립어린이집 신규 및 변경위탁(재위탁은 공개 대상에서 제외되어 있음) 관련 사항 공개 여부를 확인하기 위해 최근 3년간(2011년~현재) 보육정보센터와 구청 홈페이지에 게시된 24개 자치구 공고문 및 공시자료 등을 분석한 결과, 자치구마다 위탁심사 기준이 다소 차이가 있었음. 신규 및 변경위탁은 모두 공통적으로 보육정보센터를 통해 모집공고는 하고 있었으나, 심사지표 및 심사결과 미공개, 게시지표와 심의시 세부항목(문항 및 배점)과의 차이가 있음. 구청 홈페이지를 통해 공식적으로 결과를 공개하는 자치구는 3곳(중랑구, 은평구, 서대문

구) 뿐이었고, 7개 자치구(용산, 성동, 광진, 도봉, 영등포, 동작, 관악)는 부분공개하고 있었으며, 나머지 14개 자치구는 위탁결과를 미공개하고 있었음

표 Ⅲ-33 최근 3년(2011~현재)간 자치구 국공립어린이집 신규 및 변경위탁 관련 공개여부 조사표

순	자치구	위탁기간	지표		공개지표/ 심사지표 동일여부	결과 공개방법 게시			결과공개 여부	비고
			공개	미공개		센터	구청	개별		
1	종로	2012.12	-	●	확인불가	-	●	-	미공개	-
2	중구	2013.5	-	●	확인불가	-	-	●	미공개	-
3	용산	2013.2 ~2013.5	●	-	동일			●+선정 기관만 홈페이 지 게재	일부공개	정부 공통표준안 과 동일사용
4	성동	2011.5 ~2013.7	● (5 개소)	● (25 개소)	확인불가	● 4개	● 5개	● 25개	일부공개	-
5	광진	2011.12 ~2013.2	●				●	●	일부공개	심사항목만 공개
6	동대문	2011.4 ~2011.11	●	-	문항과 배점 불일치	-	-	●	미공개	공개지표와 실제 사용 지표 불일치
7	중랑	2011.11 ~2013.4	●	-	확인불가	-	-	●	공개	자치구 지표 공개
8	강북	2012.6	●		확인불가			●	미공개	심사항목만 공개
9	도봉	2011.2 ~2012.9	●	-	확인불가	-	-	●	일부공개	-
10	노원	2011.4 ~2012.5		●	확인불가	-	-	●	미공개	-
11	은평	2011.7 ~2012.9	●	-	확인불가	-	●	-	공개	복지부심사 표 사용
12	서대문	2011.11 ~2013.9	-	●	확인불가	-	● 3개	●	공개	심사항목만 공개
13	마포	2011.12 ~2012.1	-	●	확인불가	-	●	●	미공개	-

순	자치구	위탁기간	지표		공개지표/ 심사지표 동일여부	결과 공개방법 게시			결과공개 여부	비고
			공개	미공개		센터	구청	개별		
14	양천	2011.8 ~2012.12	●	-	확인불가	-	-	●	미공개	복지부심사 표 사용
15	강서	2011.9 ~2013.7	-	●	확인불가	-	●	●	미공개	-
16	구로	2011.8 ~2013.7	-	●	확인불가	-	●	●	미공개	-
17	금천	2011.5 ~2013.3	-	●	확인불가	-	●	●	미공개	-
18	영등포	2012.6 ~2013.8	●	-	확인불가	-	●	●	부분공개	복지부심사 표 사용
19	동작	2012.7 ~2012.11	●	-	점수배점 미공개	-	-	●	부분공개	복지부심사 표 사용. 점수 배점 미공개
20	관악	2011.8 ~2012.11	-	●	확인불가	-	● (재위 탁)	●	재위탁만 공개	-
21	서초	2011.3 ~2013.9	-	●	확인불가	-	●	●	미공개	-
22	강남	2012.1 ~2012.8	-	●	확인불가	-	●	●	미공개	-
23	송파	2011.11	-	●	확인불가	-	-	●	미공개	-
24	강동	2012.4 ~2013.5	-	●	확인불가	-	-	●	미공개	-

주: 보육정보센터(서울시, 자치구)와 구청 홈페이지를 통해 확인된 24개 자치구 국공립어린이집 위탁(신규, 변경) 관련 사항 공개 여부 조사. 용산구와 관악구는 재위탁 공고 또는 결과도 공개함. 성북구는 관련 공고내용이 없어서 분석에서 제외(2013년 9월 기준)

- 재위탁공고, 심사지표, 심사결과 등 국공립어린이집 재위탁과 관련된 제반 사항이 일부 미공개 되고 있어, 각 자치구의 재위탁 심의 기준을 파악하기 어려움. 서울시 차원에서 국공립어린이집 위탁심사 과정을 모니터링 하거나 기준안(신규, 변경, 재위탁 포함)을 마련할 필요가 있음

5) 국공립어린이집 위탁심사지표의 객관성 미흡

○ 위탁심사 세부항목 기준의 모호성

- 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안의 적정성에 대해 조사한 결과 ‘보통이다’(45.3%), ‘적절한 편이다’(29.9%), ‘적절하지 않은 편이다’(17.1%)의 순으로 나타남

표 Ⅲ-34 서울시 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안의 적정성

구 분	사례수	매우 적절하다	적절한 편이다	보통이다	적절하지 않은 편이다	매우 적절하지 않다	무응답
	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)	명(%)
전 체	234(100.0)	1(0.4)	70(29.9)	106(45.3)	40(17.1)	7(3.0)	10(4.3)

- 국공립어린이집 위탁 관련하여 보건복지부는 보육사업안내를 통해 ‘위탁체 심사 세부항목별 평가기준안’을 마련하였으나, 기준이 포괄적이고, 측정이 모호하다는 점과 자치구에서는 평가기준안을 그대로 사용하지 않고 지역 실정에 맞게 일부 수정하여 사용함. 또한 평가기준안 자체가 국공립어린이집 위탁체와 원장 전문성을 평가하기에 적절한 지표인지에 대한 문제점도 지니고 있음. 이러한 문제는 재위탁 과정에서 선정결과에 대한 문제제기의 소지가 되고 있음을 FGI 조사를 통해 확인할 수 있었음

“심사기준이 넓고 애매하기 때문에 보육정책위원으로서 위탁심사 점수를 줄 때마다 늘 항상 고민에 쌓이게 되고, 명확한 기준안이 필요해요. 또 임의로 변경할 수 없게 사전 심사 제도를 꼭 거치게 해야 되고, 우리가 어린이집에 평가인증 점수만 해도 그렇게 세분화되어서 잘 마련되어 있는데, 국공립어린이집 운영이라고 하는 중대한 사항을 가지고 이렇게 애매한 문구를 사용해서 평가를 한다는 것 자체가 심각한 문제가 있는 거죠(사례26, 27, 28)”

“선정과정에서 표준안이 없다는 것이 문제고요. 신규나 변경 같은 경우는 복지부에서 제시하는 보육사업 안내서를 쓰고는 있는데 그것을 자치구에서 변형해서 쓰고 있어요. 변형해

서 쓰는 것이 문제고, 재위탁에서는 권장사항이지 쓰라고 하지는 않거든요. 그래서 저는 그것을 의무화시켜야 한다는 것입니다(사례 6, 사례14)”

○ 서울시 12개 자치구의 최근 위탁심사지표 분석 결과, 대부분은 복지부 위탁심사 기준표를 그대로 사용하고 있었지만, 몇몇 자치구는 심사문항 및 배점 등을 일부 수정하여 사용함(예: N구의 학부모의견 수렴 지표 추가, M구는 보육경력 및 평가인증점수 차이에 대한 배점을 달리함). 부모의견 조사를 실제 재위탁 심사지표에 사용하고 있는 N구 사례는 이용자 만족도를 고려한 재위탁 심사 지표라는 측면에서 긍정적인임. 지표의 모호성 극복 및 심사 공정성 확보를 위해 보육경력, 평가인증점수 등을 차별적으로 배점하고 있는 M구도 심사의 공정성 측면에서는 긍정적이나, 자칫 새롭게 진입을 시도하는 유능한 운영자의 진입을 막을 수도 있는 한계점은 있음

○ 가장 문제가 되는 것은 복지부 기준표(문항 및 배점 모두)를 지나치게 수정하여 사용하는 D구의 사례임. 객관적이라고 보기 어려울 정도로 세부기준을 지나치게 구체화 또는 협소화시키는 등 보육정책위원의 평가가 불필요한 정량 평가 중심의 지표로 구성된 문제점이 있음. 또한 변경위탁 및 재위탁 모두 최하점수를 복지부 기준표보다 지나치게 하향조정 함으로써 특정인에게 유리하게 적용된 지표라는 의구심을 갖게 하는 등 지표의 공정성과 신뢰성의 문제점을 내포함

표 Ⅲ-35 서울시 12개 자치구 국공립어린이집 위탁심사 지표 분석(2013년 12월 말 기준)

	종로구	중구	용산구	성동구	동대문구	노원구
신규 · 변경	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 사용	〔변경 위탁〕 복지부 기준표 문항 사용하나, 일부지표 기준 표 배점(57점) 을 하향 조정 (41점)	〔변경 위탁〕 복지부 기준표 대폭 수정: 세 부평가기준 추 가(지역특성), 수상실적 지표 제한 및 최하점 하향 조정(43점)	복지부 기준표 사용
재 위탁	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 대폭 수정: 세 부평가기준 세 분화 및 대폭 수정, 수상실적 지표 제한 및 최하점 하향 조 정(30점)	복지부 기준표 심사항목(5개) 외에 학부모단 족도조사결과 항목 추가하여 20점 배점
	은평구	마포구	구로구	영등포구	동작구	서초구
신규 · 변경	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 항목은 유지하 되 확인사항 및 배점 구체화(예: 평가인증 점수, 운영체 자산액, 보육경력 등을 차별 배점함). 전체 세부지표 배점 수정 및 최하점수 하향 조정(47)	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 사용	〔신규 위탁〕 복지부 기준표 평가항목 및 배 점 대폭 수정: 예) 재정능력 배점 상향조정 (5→10), 운영체 대표 운영의지 와 전문성 배점 하향조정(35→ 20), 지역사회 및 교사전문성 신장 관련 항목 을 기타로 추가 하여 평가(10점)	〔신규 위탁〕 복지부 기준표 평가항목 유지 하되 일부 평가 항목 삭제(평가 인증 참여여부) 및 배점 조정 (예: 운영의지 조건발표 10→ 20점 상향조정)
재 위탁	복지부 기준표 사용	복지부 기준표 항목은 유지하 되 확인사항 및 배점 구체화(예: 평가인증 점수, 운영체 자산액, 보육경력 등 배 점을 달리함). 전체 세부지표 배점 수정 및 최하점수 하향 조정(47)	-	복지부 기준표 유지하되 심사 항목 배점 조정: 예) 운영체 대 표 및 원장의 전문성 배점은 하향 조정(30→ 20점)하고 시설 운영관리 배점 을 상향조정(30 →40점) 함. 경 력, 수상실적 등 지표전반에 걸쳐 배점 차별 화 및 최하점수 하향조정(20점)	-	-

- 평가기준안 지표 가운데 수상실적이나 공모사업 수상실적에 대한 심사는 실적을 확인할 수 없고, 보육과 관련이 없는 공모전을 기록하기도 하여, 표창으로 인정되는 공모사업의 분야가 제시되어야 함

“상을 받는 상벌 제도들이 자존감이 높아지는 상벌이 아니에요. 특히 공모전이 있는데, 진짜 공모했는지 안했는지도 모르고 다 이름만 적어내요. 그런데 공모한 접수번호가 없는 거예요. 진짜 전문가가 아닌 사람은 무슨 사진전 공모했다고 적어도 잘한 거예요. 그런데 그걸 모르는 원장님은 안 적는 거죠. 여기서 말하는 공모전이란 대표적으로 어떤 것이다, 그런 것이 하나도 서울시가 안되어 있다 보니까(사례7, 사례33)”

- 서울시 D구의 보육관련 표창 및 공모사업 수상실적에 대한 재위탁 심사표를 분석한 결과, 보육관련 표창 및 공모사업 수상실적(5점) 점수 가운데, 구청장 표창 1점, 시장이상 표창 1.5점, 우수보육시설 지정 1.5점, 보육관련 공모사업 수상실적 2점을 배점하고 있음. 즉 각 측정지표를 모두 충족시켜야 총 5점을 얻을 수 있도록 구성되어 있음. 표창을 받거나 또는 받을 수 있는 시설이 현실적으로 많지 않아 원장의 전문성 평가를 위한 적절한 지표라고 볼 수 없음

Ⅰ 표 Ⅲ-36 Ⅰ 「보육관련 표창 및 공모사업 수상 실적」의 복지부 권장안과 서울시 D구 세부항목 비교

구 분	복지부 권장안 세부항목	서울시 D구 세부항목
② 운영체 대표 및 원장의 전문성 (30점)	③ 보육관련 표창 또는 연구실적(학위논문 제외) 및 보육관련 공모사업 수상 실적 - 우수한 경우 (5) - 보통인 경우 (4) - 없는 경우 (3)	③ 보육관련 표창 및 보육관련 공모사업 수상 실적 (5~0) - 구청장 표창 1점 - 시장 이상 표창 1.5점 - 우수보육시설 지정 1.5점 - 보육관련 공모사업 수상실적 2점

- 평가기준안이 모호할수록 정치적 외압, 위탁과정의 공정성, 투명성, 신뢰성 확보가 어려움. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 구체적이고 세부적인 평가기준안과 측정 지표 제시가 필요함

“이 평가 기준안이 모호하면 할수록 정치적 바람과 외압 이런 것으로부터 자유로울 수는 없다라고 봐요. 서울시가 이것에 대해서 문제가 있다라고 생각했을 때는 강경하게 대처할 수 있는 방법도 분명히 이 안에 있는 거거든요. 그럴 때는 평가기준안이 정확하게 설정이 되어있으면 누가 어떤 외압을 할지라도 그 안에서 객관적으로 심사를 하기 때문에 아동보육을 할 수 있는 능력있는 기관이 선정될 것이고(사례24, 사례26)”

“서울시가 국공립을 대표하는 것 같지만 실제로 위탁의 문제에서는 제일 많은 문제점을 가지고 있는 부분에 대해서, 서울시가 분명한 뭔가가 있어야 한다고 생각해요. 서울시 국공립만의 정체성이 있다면 그것을 펼쳐나갈 수 있는 어린이집이 만들어져야 하는데(사례7, 사례28)”

4. 국공립어린이집 위탁체 유형별 특성

1) 조사 방법 및 대상

- 앞서 언급한 국공립어린이집 위탁체 유형별 만족도 및 필요성 결과에 대해, 유형별로 어떤 차이가 있는지 좀 더 면밀히 분석하기 위해 심층인터뷰를 실시함. 대상선정은 국공립어린이집 위탁체 비율이 높은 종교법인, 사회복지법인, 학교법인 그리고 다수의 국공립어린이집을 한 위탁기관에서 운영하고 있는 법인 담당자를 대상으로 인터뷰를 실시함

표 Ⅲ-37 서울시 국공립어린이집 위탁체별 심층인터뷰 대상

구분	위탁체 유형	대상자 지위	해당업무 경력	특징
A	사회복지법인	원장	13년	아동복지 국내외 사업을 운영하는 지명도가 높은 복지법인(현재 국공립 6곳 위탁운영)
B	사회복지법인	원장	15년	국내외 전문사회복지 사업을 담당하는 지명도 높은 복지법인(현재 국공립 5곳 위탁 운영)
C	학교법인	원장	7년	서울시내 4년제 국립대학교(현재 국공립 1곳 위탁)
D	학교법인	원장	15년	서울시내 4년제 사립대학교(국공립 다수 위탁)
E	종교법인	원장	21년	지역사회 중소규모 종교단체(기독교)로 현재 국공립 1곳 위탁 운영

구분	위탁체 유형	대상자 지위	해당업무 경력	특징
F	종교법인	원장	10년	지역사회 중소규모 종교단체(기독교)로 현재 국공립 1곳 위탁 운영
G	종교법인	원장	9년	지역내 종교단체(불교)로 현재 국공립 2곳 위탁 운영
H	공공기관 (복지재단)	담당 국장	3년	자치구 산하 복지재단으로 현재 국공립어린이집 9곳 위탁운영. 자치구 출연 또는 협력기관의 특성을 가짐

2) 국공립어린이집 위탁체 유형별 특징

- 심층인터뷰 결과, 첫째, 법인 내 어린이집 전담조직의 체계화 유무 둘째, 어린이집 관리감독 정례화 유무 셋째, 법인내 정기적인 어린이집 운영회의 유무 넷째, 교사 인사 및 교육 등에서 차이를 보이는 것으로 나타남. 이러한 요인들은 책무성과 관리체계의 효율성에 영향을 주고 있음
- 사회복지법인(A, B)은 어린이집 담당부서가 별도로 조직되어 운영사항을 주기적으로 보고받고, 회계전문가를 통한 회계점검, 인사관리 시스템 등을 통해 수탁받은 어린이집을 전문적, 체계적으로 관리하고 있음
- 학교법인(C, D)은 대학의 위탁운영위원회와 정기적 회의가 있으며, 어린이집 위탁협의체를 통해 학회, 교사연수, 프로그램 공유 및 장학지도가 이루어지고, 월 1회 어린이집 업무회의를 개최함. 매년 학교법인 회계감사도 실시됨
- 종교법인(E, F, G)의 경우, 조사대상 위탁체가 지역 내 소규모 종교단체로 위탁체가 별도의 회계, 인사 등 전문적인 어린이집 운영관리체계 구조를 갖추지 않음. 종교법인에 소속된 임원이 어린이집 지원 및 관리를 담당하고 어린이집 운영상황이나 어려움을 논의하고 필요할 경우 비정기적인 지원을 받음(예: 행사시 장소 및 인력 대여, 음료 및 물품 등)
- 요약하면 국공립어린이집은 위탁체 유형 및 규모 등에 따라 관리운영 방식의 차이가 있음을 확인할 수 있음. 자치구 회계보고 및 지도점검 같은 모든 국공립 어린이집의 공통적인 의무 이행은 운영자에 의해 수행되는 편이지만, 회계, 인사, 교육·훈련 등 세부적인 것은 위탁체의 전문성 및 구조에 영향을 받고 있음

표 Ⅲ-38 위탁체의 어린이집 관리운영 현황

구 분	사회복지법인	학교법인	종교법인	자치구 산하기관
위탁체 관리운영 현황	• 사회복지법인 본부에 어린이집 담당자 • 월1회 운영사항 보고 • 시설장회의 통한 운영보고 • 인사 및 재무 사항이사회 승인 및 결의 • 연1회 회계전문가 회계점검	• 위탁운영위원회와 정기회의 • 어린이집 위탁협의회 통해 학회, 교사연수, 프로그램 공유 및 장학지도 • 월 1회 업무회의(어린이집 운영위원회 참여) • 연 1회 법인 회계감사 실시(회계사 위탁감사)	• 어린이집 담당장로와 주1회 운영회의 • 원 운영 및 관리에 관심 갖고 지원 및 격려	• 구청장 최종 원장 선정 및 임명 • 보육교사와 직원 채용시 면접 참여 • 재정 보고 및 월 정산 보고 • 보육정보센터가 보육교직원 교육 담당

- 다섯째, 정부 지원금 또는 교육 이외 위탁체(법인) 자체 재정적 지원에 따라 시설 및 환경 개선, 교사의 복리 후생에 영향을 주고 있음
- 사회복지법인(A)은 시설개선비, 교재교구비, 보육교직원 복리후생비 등으로 연 800만원~1000만원의 위탁전입금을 지원하고, 사회복지법인(B)은 특수보육(음악치료, 특수체육)프로그램 연결 등을 제공함
 - 학교법인(C)은 위탁전입금은 없으며, 학교법인(D)은 어린이집 시설 개보수 지원 및 안전관리 지원, 지역사회 연계활동 지원, 2013년부터 연 300만원 위탁전입금을 지원함
 - 조사대상 종교법인(F)은 정기적인 법인 전입금 지원 방식 이외에 필요시 비정기적으로 지원하는 방식을 취하고 있음(예: 현금 대신 현물로 에어컨 설치 지원, 보수공사시 부족분 200만원 지원, 행사시 교직원 식대 40만원 지원). 다른 종교법인(E)에서도 어린이날과 스승의 날 등에 아동 및 교사(상품권) 선물을 지급하는 방식임
 - 자치구 소속 협력기관(복지재단 H)은 정기적인 위탁전입금은 없으며, 재단 기부 물품을 활용하여 어린이집 행사시 영유아 선물로 지급함. 이 또한 비정기적인 지원방식을 취하는 구조로서 위탁체의 효율적 관리 및 지원구조와는 거리가 있음

- 즉, 위탁체 유형, 규모, 관리역량에 따라 위탁전입금 및 지원 규모, 지원 방식에 차이가 있었음. 종교법인이나 자치구 소속 협력기관의 비정기적 지원 방식은 어린이집의 장기적 운영 계획 및 안정적 예산 수립에 한계를 가진 구조임

표 Ⅲ-39 위탁체의 어린이집 전입금 현황

구 분	사회복지법인	학교법인	종교법인	자치구 산하기관
위탁체 전입금 등 지원현황	• 전입금 지원(시설개선비, 교재교구비, 보육교직원 복리후생비로 사용)	• 위탁전입금 없음. • 어린이집 시설개보수 지원 및 안전관리 지원	• 법인 전입금 지원 및 비정기적 지원 • 어린이집 필요 물품 혹은 보수공사나 행사시 지원	• 위탁체 전입금 없음. 재단 기부금품 활용하여 어린이집 지원

III

- 추가적으로 위탁체의 기능 및 역할을 질문한 결과, 재정적 책임, 법적 책임 및 관리감독, 보육교직원 지원 등 어린이집 운영 관련 내용은 다음과 같음
 - 사회복지법인 소속 조사대상자 의견에 따르면, 자치구에서는 학부모 보육서비스 제공 및 회계 중심의 관리감독을 우선적으로 실시하기 때문에 위탁체에서는 아동중심 보육 프로그램 질에 대한 관리감독 기능을 해야할 필요가 있다고 응답함(예: 시간연장 아동에 적합한 보육프로그램 개발 등). 또한 위탁체는 보육교직원의 복리향상 제도 실행, 어린이집 운영의 법적 책임 및 관리감독 역할, 물적·인적자원 및 운영전반을 지원하는 기능을 가진다고 응답함
 - 학교법인 소속 원장은 공공 보육기관인 국공립어린이집이 투명하고 질적인 운영이 될 수 있도록 위탁체가 지원하고 관리감독 해야 하며, 무엇보다 보육교직원의 전문성 강화 지원을 위탁체의 주요 역할로 보고 있음. 또한 원장에 대한 불필요한 외부 규제 및 요구에 대해 적절하게 대처할 수 있도록 보호하는 것도 위탁체의 기능이라고 봄
 - 종교법인 소속 원장은 어린이집 운영에서 발생할 수 있는 불상사(예: 운영시 회계 부족분 지원)에 대비하여 위탁체가 재정적 책임 기능을 해야한다고 응답함. 또한 어린이집 운영 자문, 보육교직원에 대한 지지 및 격려 등을 위탁체 기능 및 역할로 보고 있음

- 자치구 소속 협력기관(복지재단) 담당자에 따르면, 종교법인 위탁체에 속한 기존 국공립어린이집이 종교적 치우침 없이 중립적인 위치에서 어린이집을 지원하는 것이 위탁체의 주요 기능 및 역할이라고 응답함
- 국공립어린이집 위탁체는 공통적으로 어린이집 운영 전반에 대한 책임, 인적·물적 지원 및 관리감독, 외부 규제에 대한 보호의 기능, 보육교직원 지지와 격려 및 전문성 강화를 위한 책임, 보육프로그램의 질 관리를 위한 전문적 지원 등이 바람직한 위탁체 역할이라고 요약할 수 있음

【 표 Ⅲ-40 】 위탁체의 기능 및 역할

구 분	사회복지법인	학교법인	종교법인	자치구 산하기관
위탁체 기능 및 역할	• 아동중심 보육프로그램 질 관리감독(ex. 24시간 보육 및 시간연장 프로그램 등) • 보육교직원 복리향상 제도 실행 • 어린이집 운영 법적 책임 및 관리감독, 물적·인적 자원 및 운영전반 지원	• 투명한 공적기관 운영을 위한 지원 및 관리감독 • 보육교직원 전문성 강화 지원 • 외부 규제 및 요구에 대한 지원	• 위기사 재정적 책임 역할. • 어린이집 운영 자문 • 보육교직원 격려 및 지지	• 중립적인 위치에서 어린이집 지원

- 위탁체 유형에 따라 영유아 및 부모가 얻는 장단점으로 보육서비스 질적 측면에 영향을 주고 있었음
- 보육전문성을 갖춘 사회복지법인 위탁체를 통해 영유아의 권리가 보장되고 보호된다는 측면에서는 부모의 만족도가 높음. 위탁체를 통해 복지인식 및 복지사업 참여기회가 제공되는 측면에서도 부모에게 이익이 될 수 있음
- 학교법인 위탁체를 통해서 어린이집 운영의 안정성과 전문성이 보장되어 질 높은 보육서비스 제공이 가능하다는 장점이 있음. 그러나 부모와 위탁체와 대면접촉이 어려운 단점이 있음

- 지역내 종교법인 위탁체는 어린이집과 동일한 지역에 자리잡고 있기 때문에 행사시 장소대여가 수월하여 운영비 절감이 되는 장점이 있음. 그러나 위탁체와 종교가 다른 부모의 경우 어린이집 행사를 위한 종교참여에 대한 부담은 단점이 될 수 있음
- 반면 자치구 소속 협력기관(재단법인) 위탁체는 종교적 강요 없이 중립적 운영이 가능한 것이 장점이라고 할 수 있음
- 사회복지법인이나 학교법인의 경우 법인의 장점을 살려 서비스나 교육에 영향을 주고 있었음

표 Ⅲ-41 | 위탁체 유형에 따라 영유아부모가 얻는 장단점

구 분		사회복지법인	학교법인	종교법인	자치구 산하기관
영유아부모	장점	• 영유아 권리 보장 및 보호로 부모 안심 • 부모의 복지 인식 및 복지사업에 참여 기회 제공	• 어린이집 운영의 안정성 및 전문성이 확보되고, 양질의 보육서비스 제공 가능	• 행사 장소섭외 등 부모의 보육비용 절감	• 중립적 운영
	단점		• 위탁체와의 대면 접촉 어려움	• 위탁체의 종교행사시 종교가 다른 부모의 경우 꺼려함	

- 위탁체 유형에 따른 보육교직원의 장단점으로는 복리 후생 지원과 고용안정감 측면에 영향을 주고 있으나 회계나 행사 등의 법인체 업무가 가중되고 있었음
- 사회복지법인은 법인 산하 인사위원회를 통해 보육교직원 공개채용 및 퇴직사유 보고 시스템이 마련되어 있기 때문에 고용안정성이 높다는 장점이 있음. 반면 보육교직원을 대상으로 하는 잦은 연수, 어린이집 간 교차장학, 지도점검 등으로 인해 보육교직원 업무가 가중되는 단점이 있음
- 학교법인은 보육교직원을 위한 전문적 교사교육 및 연수제공을 통해 교사의 질이 담보된다는 점, 법인 관리 하에 원장을 제외한 보육교사와 직원들의 고

용안정감이 높음. 반면 학교법인 행사 동원 및 참여에 대한 부담, 법인 서류제출 준비를 위한 원장과 주임교사의 과중한 업무부담이 있음

- 종교법인 위탁체는 보육교직원 단합을 위한 식비제공 및 정서적 지지와 격려가 가능한 것은 장점이나, 교사들을 종교행사에 참여시키거나 신앙을 강요하는 점은 단점이 되고 있음
- 자치구 소속 협력기관(복지재단)은 2012년 이후 자치구내 모든 국공립어린이집 원장을 순환보직 및 보육교사 고용승계를 통해 고용안정을 도모하는 장점이 있음. 그러나 순환보직 기준 및 적절성 등 해결해야 할 과제는 여전히 남아 있음
- 사회복지법인과 학교법인은 직원의 복리 후생 지원과 고용안정감은 높으나 중복되는 지도점검, 법인 행사 참여 등으로 업무가 과중되는 단점이 있음. 종교법인은 종교행사나 신앙 강요의 단점이 있음

표 Ⅲ-42 | 위탁체 유형에 따라 보육교직원이 얻는 장단점

구 분	사회복지법인	학교법인	종교법인	자치구 산하기관
보 육 교 직 원	장 점	• 전문적 교사교육 및 연수제공 • 법인체 소속감 및 책임감으로 기관 운영 책임감 상승 • 보육교사를 법인에서 관리하여 고용안정감 높음 • 대학병원 및 아동상담소 이용시 할인혜택.	• 보육교직원 식사, 단합대회시 비용 지원	• 2012년부터 모든 동작구 국공립어린이집 원장의 순환보직 실시로, 운영의 투명성 확보 및 원장과 보육교사의 고용승계를 통한 고용안정 가능
	단 점	• 법인행사 동원 및 참여 어려움 • 법인서류 준비로 원장과 주임교사의 업무 과중	• 위탁체 행사에 교사 동원의 문제. 간접적인 신앙강요	

○ 위탁체 유형에 따른 어린이집 운영의 장단점은 법인의 관리감독기능으로 보육 서비스의 공적 기능 강화와 관련된 것임

- 사회적 공신력을 갖춘 사회복지법인 위탁체의 경우 보육교직원은 위탁체의 명성과 신뢰에 손상을 입혀서는 안된다는 책임감 때문에 안전, 회계 투명성, 프로그램 우수성 유지 및 개발 등을 위해 노력한다는 장점을 가짐. 또한 긴급재정지원, 특수보육 관련 프로그램 지원, 타 복지시설 및 전문인력과의 연계 및 지원이 가능한 장점이 있음. 반면에 월단위의 사업 및 회계보고, 인사보고 등으로 인한 업무부담, 보고 및 협력사 간에 많은 시간을 투자해야 하는 단점이 있음
- 학교법인은 운영의 체계화, 전문인력 확보, 공적 감사로 인해 보육서비스 공적 기능이 가능한 장점을 가지고 있으며, 보육교직원 대상 연간 교육 및 대학내 교수들에 의한 부모교육 실시, 그러나 원장 운영의 자율성 결여, 복지부와 서울시, 자치구 모니터링 및 점검 외에 법인체 감사까지 받아야 하는 과중한 업무는 단점이라고 할 수 있음
- 종교법인은 어린이집 보수공사시 일부 재정 및 관리인력 지원이 가능하다는 점, 그리고 부족분 발생시 재정 지원을 받을 수 있는 장점이 있음.

【 표 III-43 】 위탁체를 통해 어린이집이 얻는 장단점

구 분	사회복지법인	학교법인	종교법인	자치구 산하기관
어린이집 운영	장점 • 안전, 회계투명성, 프로그램 우수성 유지 및 개발 노력 • 긴급재정지원, 특수보육 관련 프로그램 지원, 타 복지시설 연계, 전문인력과의 연계 및 지원 • 아동권리 교육 매뉴얼개발 제공 • 특수보육 (음악치료, 특수체육) 프로그램 연결,	• 운영 체계화 및 전문인력 확보 • 어린이집 운영 지원 및 공적 감사로 인해 보육서비스의 공적 기능 가능 • 보육교직원 대상 연간 교육 및 대학내 교수들에 의한 부모교육 실시. • 지속적인 자원봉사자, 실습생 배치 • 지역사회 연계활동 지원	• 보수공사시 일부 재정 및 관리인력 지원 • 부족분 발생시 지원의 장점	• 보육교직원 공개채용시 참여를 통한 인사 투명성

구 분	사회복지법인	학교법인	종교법인	자치구 산하기관
단 점	• 월단위의 사업 & 회계보고, 인사보고로 인한 업무부담	• 원장운영의 자율성 결여 • 시군구, 서울시, 복지부의 다양한 모니터링과 지도 점검외에 법인체 감사로 인한 과중한 업무 부담		• 관리감독기능 소홀

- 국공립어린이집 위탁체 개선 사항 및 향후 바람직한 기능으로 위탁체의 역할을 확립하고, 안전한 보육환경 및 양질의 보육서비스를 확보하며 다양한 위탁체가 참여할 수 있어야 함
- 위탁체 역할이 재정적 지원뿐만 아니라 보육교직원들과 함께 복지 마인드를 공유하고 국가의 공익사업에 책임감을 가지고 참여하는 것이 중요함. 이를 위해서는 위탁체가 건강한 조직이어야 하고, 사회적, 도덕적으로 인정받는 법인체여야 할 것임. 위탁체가 서류상의 위탁체로만 머물지 않고, 어린이집이 보육교사에 대해 근로기준법 준용이 되도록 지원한다거나 안전한 보육환경 및 양질의 보육서비스가 제공될 수 있도록 보육교직원을 지지해야 할 책임이 있음
 - 위탁전입금과 관련해서 보육서비스 질 향상 및 어린이집 운영을 위한 위탁체의 자발적 지원은 긍정적이라고 할 수 있지만, 위탁체 선정을 위한 의무사항처럼 요구하게 될 경우 운영의 투명성에 부정적 사례가 발생할 소지가 있음
 - 위탁체가 국공립어린이집을 관리하기 위해서는 법인체에 보육전문가가 구성되고 담당자 업무가 명확하게 정해질 필요가 있음. 또한 국공립어린이집에 대한 다양한 인적·물적 지원 및 지역 연계활동에도 적극 참여할 필요가 있음. 이를 위해서는 위탁을 주는 정부나 지자체도 위탁체의 역할과 기능을 구체적이고 명확하게 제시할 필요가 있음(예: 관리감독 방법, 인사관리 계획, 보육교직원 처우개선 및 역량강화 지원 계획, 학부모 및 지역사회 연계와 기여 방안 등). 평가기준에 있어서 위탁체의 정치적·종교적 중립, 비영리복지사업 실적, 사회적 기여도, 보육교직원 공개채용 등을 지표화 할 필요가 있음

IV

서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안

1. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 공공성 강화
2. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 다각화:
공공기관 및 사회적협동조합 위탁

Seoul
Foundation of
Women &
Family

IV

서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안

1. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 공공성 강화

1) 위탁체의 책무성 강화를 위한 위탁체 자격기준 개선

○ 필요성

- 연구결과, 개인 위탁의 경우²¹⁾ 안전성 또는 전문성이 없는 개인 위탁문제, 단체의 경우 기업 등의 영리를 목적으로 하는 기업((주) 곰표) 또는 어린이집과 무관한 기관(새마을 금고 등)의 위탁문제, 종교기관의 경우 행사, 기부 등의 종교적 활동을 강요하는 경우, 형식적인 법인 전입금 등 위탁체의 공신력과 책무성 등의 문제 해결 필요
- 위탁체별 장단점을 비교분석한 결과, 보육 목적 이외 활동의 유도, 재정적 지원 미흡, 보육전문성 결여 등의 문제 또한 개선 필요

21) 종전 영유아보육법에서는 위탁계약시 계약내용을 공증 및 이행보증보험에 의무적으로 가입하도록 하였으나, 최근 개정으로 삭제됨. 경기도 P시의 경우 개인이 위탁 받으려고 하는 경우 사전에 담당 공무원이 면담 후 위탁선정 어려움을 제안하고 있다고 함.

표 IV-1 위탁체유형별 장·단점(심층면접조사결과를 토대로)

	사회복지법인	학교법인	종교법인	공공기관
장점	• 사회적 공신력과 책임감 • 복지시설 운영 전문성 가능 • 체계적 운영 관리 인프라 확보(인적/물적자원)와 지원	• 운영의 안정성 및 전문성 • 대학 인적/물적자원 활용가능 • 전문적 교사연수/훈련 제공	• 지역내 소규모 종교시설인 경우, 복지시설 운영 전문성 결여 • 보육교직원에 대한 정서적 지원 및 격려 • 지역사회와의 긴밀한 협조	• 독립적 입장에서 어린이집 지원 • 보육교직원 고용안정 • 원장순환제로 운영 및 회계투명성 가능
단점	• 잦은 연수로 인한 보육교직원 부담 • 법인과 구청에 이중으로 사업 및 회계보고로 인한 업무 과중 • 채무 미이행 법인에 대한 확인 불가	• 법인행사 동원 및 참여 부담 • 위탁전입금 지원 없음 • 원장운영의 자율성 결여	• 지역내 소규모 종교시설인 경우, 어린이집 운영 전문성 결여 • 충분한 재정 지원 불가능(현금대신 현물지원) • 정기적인 인적/물적지원이 어려움 • 종교 및 행사동원 강요	• 운영을 위한 인적/물적자원 지원 불가 • 시설운영을 위한 실질적(회계관리, 교육훈련, 보육교직원 처우 등) 지원 불가 • 보육전문성 결여

○ 개선방안

- 첫째, 위탁체 허용범위를 제한하거나 복수위탁 허용 기준을 포함한 신청기준을 재규정화함

개인위탁의 경우, 위탁 신청에서 제외하는 것이 필요함. 일부 지역에서는 지자체별로 개인위탁을 제한하는 곳도 있음. 단, 규모가 작아 법인 위탁이 어려울 경우, 해당 자치구 공공기관 등 공공성 및 전문성을 담보할 수 있는 기관을 통해 복수위탁이 가능하게 함. 현재 해당 자치구 산하기관인 도시관리공단, 시설관리공단의 경우 여러 개의 국공립어린이집을 위탁운영하고 있음. 하지만 이러한 기관 또한 전문성에 있어서는 한계가 있음. 따라서 사회복지 및 보육의 전문성을 담보할 수 있는 법인의 경우(예: 복지재단, 보육교사교육원, 대학 등)에 한하여 복수위탁이 가능하도록 함

- 둘째, 위탁제 선정 기준에 운영체의 복지 및 보육관련 사업운영 실적 서류만을 제출할 것이 아니라 보육사업 이행을 위해 전문성, 공공성, 투명성, 체계성을 담보할 수 있는 국공립어린이집 운영 관리체계에 기본적으로 포함되는 정관, 이사회 의결사항, 담당부서 및 담당자의 역할, 인사 및 회계 운영관리, 위탁전 입금 지원 계획, 자체평가 등 국공립어린이집 운영을 위한 기본계획 수립 및 관련 서류를 제출토록 함
- 셋째, 현 위탁운영방식은 지역사회 민주적 참여를 유도할 수 있는 체계가 마련되어 있지 않음. 위탁제의 책무성뿐 아니라 어린이집 운영의 민주성, 공공성을 담보하고 서비스 질을 개선하기 위해서는 현 운영위원회 활성화 방안이 필요함. 예를 들면, 재위탁시 심사지표에 운영위원회 활성화 지표로서 구성 및 회의 내용 그리고 반영여부 등을 평가하는 지표를 포함시킴. 신규 위탁의 경우 위탁 운영 계획서에 지역사회 민주적 참여를 유도하기 위한 방안 등을 포함하여 배점을 주는 방안도 모색해 볼 수 있음

2) 위탁 심사과정의 공정성 강화

○ 필요성

- 본 연구결과, 정치적 이해관계에 따른 위탁제 선정 문제, 보육정책위원회의 대표성, 전문성, 의결권 문제, 위탁 심사과정에 대한 공개성 문제 등의 개선 필요
- 서울시 25개 자치구 보육정책위원회 구성을 분석한 결과(2013년 8월), <표 IV-2>에서 볼 수 있듯이 2013년 영유아보육법 기준 미달 자치구는 보육전문가 10개, 관계공무원, 어린이집 원장 각각 9개, 대표(공익+보호자) 5개, 보육교사 대표 3개, 지방의원 제외 2개구가 기준을 준수하지 않는 것으로 나타남. 특히 국공립어린이집 위탁운영심사에 민간, 가정어린이집 원장이 의결권을 가지고 있다는 점, 보육교사위원을 포함하지 않는 자치구, 공익대표 기준이 불명확한 점(노인복지관장, 도서관장, 통합방위협의회의원, 새마을부녀회장 등) 등은 선정 결과의 공정성, 객관성, 전문성 등의 담보 어려움.

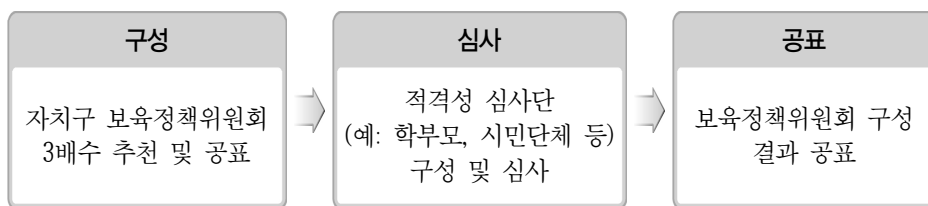
【 표 IV-2 】 서울시 자치구 보육정책위원회 구성의 기준미달 자치구 수(2013.8월 기준)

	대표 (공익+보호자)	보육 전문가	관계 공무원	어린이집 원장	보육교사 대표	구의원
법령에 따른 구성비 (2012.6.29 개정)	100분의 45 이상	100분의 20 이하	100분의 15 이하	100분의 10 이하	100분의 10 이하	지방의원 제외
기준 미달 자치구 수	5	10	9	9	3	2

○ 개선방안

- 위탁 심사과정의 공정성을 확보하기 위해서는 선정과정 및 선정결과의 해당자 치구 홈페이지 게재를 의무화할 수 있도록 조례 개정
- 자치구의 투명하고 공정한 보육정책위원회 구성을 위해 구성, 심사, 공표의 3단계로 나누어 보육정책위원회를 구성하도록 함. 우선 구성단계에서 보육정책위원회 3배수 추천을 받아 공표하도록 하고, 이해집단에 속하는 부모 및 공익적 역할이 가능한 시민단체로 구성된 심사단이 적격성 여부를 심사한 후 결과를 게시판, 인터넷 홈페이지, 지역방송 등을 통해 시민이 확인할 수 있도록 공표함. 뿐만 아니라 정부가 고시한 구성 비율을 준수할 수 있도록 이 또한 공표함

【 표 IV-3 】 자치구 보육정책위원회 선정 단계



- 위탁심사과정뿐 아니라 위탁초기 운영에 대한 모니터링을 실시, 당초 위탁 심사 계약서 및 기획서와 동일하게 운영을 하고 있는지에 대한 평가가 필요함

3) 위탁심사지표의 객관성 마련

○ 필요성

- 정부가 제시한 ‘국공립어린이집 위탁체 공통심사 기준표’는 위탁체와 원장의 책무가 다름에도 불구하고 동일한 지표로 평가하고 있고, 위탁체의 책무성을 담보할 수 있는 평가지표 미흡, 모호한 지표(예: 표창·연구·공모실적, 민원발생과 운영체 공신력), 운영체의 자산 및 부채 현황에 대한 일관성 있는 기준이 마련될 필요가 있음
- 재위탁 지표의 경우 평가인증 미참여 시설에 대한 점수 배점, 보육 등 아동복지 업무경력 평가지표의 부적절성, 회계관리 적정성 등 평가에 있어서 보육정책위원회가 직접 예결산서 등을 평가하는 것은 부적절함
- 심사지표의 성격에 따른 정성평가와 정량평가 적절성에 따른 개선 필요
- 수상실적에 대한 수위 및 기준이 모호하고, 수상실적 보다는 어린이집 운영에 초점을 둘 필요가 있음

표 IV-4 | 국공립어린이집 위탁 심사지표의 한계점

위탁체(신규, 변경) 심사 기준표	재위탁심사 기준표
• 한 평가지표안에 너무 많은 평가기준이 포함되어 있어 정확성 부재(예: 참신성, 전문성, 주민호응성, 실행가능성 등) • 운영체의 대표 및 원장의 전문성(35점): 대표의 공적 책무성 평가 지표 부재, 대표와 원장 평가 구분 모호: 역할이 다르기 때문에 명확한 평가 지표 구분, 분리적용 • 운영체의 공신력 평가지표 부적절: 신규시 법적 건전성 및 지도점검 지적사항 민원사항 처리상태 등 판단 어려움	• 3년마다 재위탁인데 평가인증(3년마다) 미참여에 대한 점수 3점 배점 문제 • 재위탁지표와 신규지표 중복 및 부적절: 보육 등 아동복지 업무경력 / 보육사업 열의, 운영의지 등 • 운영체의 시설 운영 및 사업 실적에 있어서 회계관리의 적정성은 보육정책위원회의 평가로 적절하지 않고, 오히려 회계사를 통한 평가결과를 토대로 심사하는 것이 필요
• 정성, 정량 평가를 구분하지 않고 혼재 사용(예: 우수, 보통, 미흡 기준 불명확) • 보육관련 표창에 대한 점수는 표창의 수위가 불분명하고, 원장의 대내외 활동에 의한 결과를 의미하는 것으로 삭제 필요	

○ 개선방안1: 신규위탁

- 기존 위탁심사지표 정량/정성평가 구분 명확화

【표 IV-5】 신규위탁 심사지표의 정성-정량평가 구분

정성평가	정량평가
• 위탁운영 의지 • 보육사업 열의 태도 • 향후 발전계획	• 재산 부채 현황 • 보육업무경력 • 평가인증 참여 • (추가) 학부모 및 보육교사 만족도 결과 배점 (노원구, 강동구 실시)
(투명성) 위탁 관련 정보 공개(신설) (인적지원) 교육 및 운영 필요 지원(신설) (물적지원) 시설 설비 및 물품 지원(신설) (근로환경) 보육교사(경력교사) 위탁체 만족도	

- 신규위탁 선정 심사지표로서 부적절한 지도점검은 지표에서 삭제. 단, 법인체의 기존 복지 및 보육사업에 대한 도덕적, 법적 공신력을 담보할 수 있는 평가 지표로 대체. 예를 들면, 언론보도에서 위탁체의 재정 불투명성 또는 부당노동 행위 등과 같은 보도 건수 등을 평가할 수 있도록 지표를 수정함
- 위탁체와 원장 평가지표 구분 재구성

【표 IV-6】 위탁체와 원장평가의 재구성

위탁체	원장
• 운영체의 시설 운영실적 • 운영체의 도덕적 법적 건전성 • 위탁전입금 지원 계획 및 매년 세출결과 보고서 포함(불이행시 제재조치 사전 고지)	• 평가인증 참여여부 • 보육관련 표창 연구실적(삭제 필요) • 보육등 아동복지 업무 경력

- 보육관련 표창 삭제 필요
- 이러한 내용을 요약하면 아래의 <표 IV-7>과 같음

표 IV-7 위탁 심사 지표의 개선방안

구분	문제 및 제안	개선필요지표	수정방안
1	정량/정성평가 혼합	a) 회계관리의 적정성 지표 b) 평가인증참여 여부 • 보육 등 아동복지 업무경력 • 보육관련 표창, 연구실적 등 c) 운영체의 도덕적 법적 건전성 d) 재정능력	• 정량평가 지표 a)~d)는 위탁 담당 공무원이 서류 확인하여 점수화 하도록 함 • 점수화 된 정량평가 지표를 보육 정책위원회가 재확인 하도록 함 • 정성평가와 정량평가 분리 심사
2	운영체 대표 및 원장의 전문성 평가 혼합	a) 평가인증참여 여부 b) 보육 등 아동복지 업무경력 c) 보육관련 표창, 연구실적 등 d) 원장의 어린이집 운영 전문성과 운영의지 능력	• 운영체 대표 및 원장의 전문성(30) → 원장의 운영능력으로 수정 • 운영체 대표와 원장 평가지표의 분리
3	표창/연구실적/공모수상 기준 모호	a) 표창, 연구실적, 공모 수상실적	• 기준이 모호하고, 진위여부 확인이 어려움 • 삭제
4	민원발생과 운영체 공신력 상관관계	• 운영체의 도덕적 법적 건전성 지표(지도점검 지적사항, 민원 처리, 위탁약정사항 이행정도)	• 원장의 어린이집 운영능력에 대한 지표임 → 원장의 운영능력으로 수정 또는 삭제 • 민원종류, 발생건수, 처리방법 등에 대한 구체적 기준 마련 또는 삭제
5	위탁체 재정 능력 평가	• 운영체의 자산 및 부채현황 (5점)	• 국공립어린이집 위탁운영체 재정능력과 공신력과의 상관관계 불분명. 실제 사건사고가 발생해도 운영체가 전적으로 책임지고 부담하는 사례 없음 • 위탁체의 자발적, 구체적 전입금 지원계획 평가

○ 개선방안2: 재위탁

- 재위탁시 자치구마다 재위탁 횟수를 제한하는 자치구와 그렇지 않는 자치구가 있는데 재위탁일지라도 보육서비스 질을 담보할 수 있는 두 가지 방안을 검토할 수 있음
- 1안은 재위탁을 폐지하고 동등하게 공개경쟁에 의한 신규위탁으로만 이루어지는 대안을 마련함으로써 운영의 투명성 및 질적 개선노력의 최대화를 이룰 수 있지만 반대로 고용불안정 문제로 인한 서비스 지속성 등에 있어서는 한계로 작용할 수 있음
- 2안은 재위탁 심사를 다각화 하는 방안임. 보육정책위원회 심사를 통해 한번에 당락이 결정되는 현재의 방식 대신, 운영기간 동안 평가인증 결과 및 점수, 지도점검 및 안심보육 모니터링 점수, 설문지를 통한 부모 의견 수렴, 현장방문 평가 등의 점수가 골고루 위탁심사에 반영될 수 있도록 재설계하는 방안임. 이는 위탁체로 하여금 평소에 국공립어린이집을 효과적으로 운영 관리할 수 있도록 유도한다는 점에서 의미가 있음. 또한 위탁 준비로 인한 막대한 노력(특히 재위탁의 경우, 보육교사가 위탁준비에 동원되어 과중한 업무 부담에 시달리는 점)과 위탁준비 자료 비용(재위탁의 경우, 어린이집 운영비가 자료인쇄비로 소요된다는 점)을 줄일 수 있다는 점, 그리고 위탁심사 준비를 위한 자치구 위탁담당자의 과중한 업무를 덜 수 있다는 측면에서 유용함

4) 자치구 국공립어린이집 위탁관리 모니터링

○ 위탁관리 모니터링을 통한 국공립어린이집 질 관리

국공립어린이집 운영 공공성 확보 및 강화를 위해서는 위탁체, 보육정책위원회, 위탁과정, 위탁심사지표 등 전반적인 개선이 필요함. 위탁운영 및 관리가 전적으로 자치구 소관으로 되어있는 상황에서 서울시가 직접적 관리감독하기는 어려움. 따라서 자치구 위탁관리 모니터링이라는 간접방식을 통해 국공립어린이집 질관리가 가능할 것임

○ 모니터링 범위와 내용

모니터링의 범위를 크게 위탁체, 보육정책위원회, 위탁과정, 위탁심사지표로 나누도록 함. 법인체의 공신력 및 자격의 적절성에 대한 위탁체 관련 모니터링, 지방보육정책위원회 구성의 적합성 및 대표성 등 확인, 위탁 전과정에 대한 일체 공개여부, 위탁심사지표의 객관성 확보의 4개 모니터링 범주를 정함

표 IV-8 국공립어린이집 위탁관리 모니터링 범위와 내용

위탁체	보육정책위원회	위탁과정	위탁심사지표
법인체의 공신력 및 자격의 적절성	지방보육정책위원회 구성방법의 적절성 및 법적 구성비율의 적합성, 위원의 대표성 등	위탁체 모집, 결정, 지표 등 일체의 과정 공개여부	복지부 기준표 미사용시, 조정방법 및 절차 확인

○ 모니터링 체크리스트

자치구 위탁관리 모니터링을 위한 체크리스트를 작성, 배포하여 자치구가 위탁관리에 대한 세부내용을 정확히 인지할 수 있도록 함. 반드시 이행해야 하는 법적 준수사항과 권장사항을 마련하여 공지하고, 서울시가 주기적으로 모니터링을 하거나 또는 자치구 스스로 자가점검을 할 수 있도록 함으로써 국공립어린이집 위탁운영 질 관리가 가능할 것임

표 IV-9 | 국공립어린이집 위탁관리 모니터링 체크리스트(안)

위탁체	보육정책위원회	위탁과정	위탁심사지표
• 위탁체는 홈페이지가 있는가? • 위탁체의 주요사업이 무엇인지 확인할 수 있는가? • 세입세출 현황을 시민에게 공개하고 있는가? • 시설운영관리는 어떻게 이루어지고 있는가? • 어린이집 자체평가 및 감사시스템이 있는가? (회계 등) • 원장은 공개채용 하고 있는가? • 위탁시 체결한 약정 사항은 이행되고 있는가?	• 법적 구성비율을 준수하고 있는가? • 보육정책위원회 구성방법은 무엇이고, 투명하고 적절한가? • 공익대표자는 보육 관련 심의자로 적합한가? • (권장)보육정책위원의 원장대표는 국공립위탁 심의에 적합한 대표인가?(민간/가정원장 제외) • (권장)보육교사 대표가 위원으로 활동하고 있는가? (민간/가정 보육교사 제외)	• 신규 및 변경위탁 관련 위탁체 모집공고를 하고 있는가? • 신규 및 변경위탁 결과를 많은 시민들이 볼 수 있는 곳에 공개하고 있는가? • 신규 및 변경위탁 지표를 공개하며, 실제 위탁심사시 사용하고 있는가? • (권장)재위탁 관련 위탁 일체의 과정이 공개되고 있는가? • (권장)재위탁 결과를 공개하고 있는가?	• 사용하는 위탁심사지표는 어떤 종류인가? (복지부 기준안 또는 조정안) • 조정된 지표는 적절한 조정사유를 가지고 있는가? • 지표조정은 보육정책위원회를 통해 공식적인 조정과정을 거쳤는가? • (권장)보육정책위원이 전문성을 발휘하여 평가할 수 있도록 정성/정량평가를 구분하고 있는가? • (권장)어린이집 이용자 의견이 위탁심사지표에 반영되어 있는가? • (권장)다각적인 방법(현장방문, 문서, 부모의견, 행정조치사항, 각종 평가 및 모니터링)으로 위탁심사가 이루어지고 있는가?

2. 서울시 국공립어린이집 위탁운영 다각화: 공공기관 및 사회적 협동조합 위탁

1) 보육관련 공공기관 위탁운영

○ 자치구 산하 공공기관 또는 복지기관 복수위탁 및 운영 사례분석

- 서울시 몇몇 자치구의 산하기관인 도시관리공단, 시설관리공단 등 공단이 여러개의 국공립어린이집을 위탁 운영하고 있지만 위탁체의 전문성 문제가 있음. 반면, 전문성을 지닌 복지재단의 경우 위탁체 변경으로 인한 원장과 보육교사의 고용불안을 해결하고 보육교직원을 직접 공개채용함으로써 우수인력 채용이 가능함. 그리고 원장순환제를 통해 시설운영의 일관성 및 투명성이 확보된다는 장점도 가지고 있음. 그러나 자치구 산하 기관인 복지재단 역시 보육정책위원회를 통해 위탁심의를 받는 측면에서는 여전히 위탁운영 형식이라고 할 수 있음
- 단점은 자치구 산하로 정치적 압력에 자유롭지 못하다는 점이고, 복수위탁 구조임에도 불구하고 전담조직 및 전문인력으로 구성된 전달체계를 마련하고 있지 않아 여타의 위탁구조와 별반 차이가 없음

○ 서울시 모델 및 추진 방안

- 직영도입으로 인한 원장 및 보육교사 등 우수인력 확보, 고용안정, 투명한 운영 등의 장점과 달리 “공무원인건비 총액제”에 따라 보육교직원이 공무원으로의 전환이 어렵고, 위탁보다는 재정지원율이 높지만 현 양육수당과 보육료전액지원에 따른 예산 미확보 등의 불안감으로 아직은 시기상조임
- 따라서 (부분)직영체계와 산하 공공기관 복수위탁체계의 장점만을 모아 ‘시 산하 공공기관이 복수위탁하는 체계’의 모델을 제안하고자 함
- 시 산하 공공기관의 장점은 자치구의 정치적 외압 또는 자치구 내 민간, 가정 어린이집의 이의제기 등의 문제로부터 어느정도 자유롭고, 전문성 및 전담조

직 체계 하에서 운영이 이루어짐으로써 운영의 투명성, 재정건정성 등을 담보하고 이를 토대로 질 높은 서비스 제공이 가능함

- 또한 다양한 실험적 운영, 예를 들면 ‘적절한 서울시 국공립모델’ 등과 같은 운영모델을 개발 보급, 적정 운영 가이드라인을 선정-시범실시- 확산 하는 등의 시범실시를 통해서 정책의 리스크를 최소화 할 수 있다는 장점을 지닐 수 있음
- 하지만 민주적이고 투명한 운영을 위해서는 ‘운영위원회’의 다양한 관계자(보육교직원, 부모, 지역인사 및 네트워크, 보육전문가 등)가 참여함으로써 민주적 의사결정구조가 마련될 수 있음. 즉, 실질적인 운영위원회를 통한 국공립어린이집 운영이 가능한 모델 창출이 가능함

2) 사회적협동조합 위탁운영

○ 필요성

- 국공립어린이집의 위탁운영은 앞서 제시한 바와 같이 법인체의 책무성, 공신력, 지역사회 민주적 참여, 사회적 책임 등에 대한 한계점이 여전히 지속되고 있음. 특히, 종교법인의 종교적 활동 요구, 개인 위탁의 안전성 및 책무성 미흡, 전문성이 없는 법인체 위탁 등의 문제를 해결하기 위해 위탁 법인체 발굴이 필요함
- 최근 돌봄 사회적 협동조합에 대한 검토가 활발하게 이루어지고 있음

○ 어린이집과 협동조합

- 협동조합은 공동으로 소유되고 민주적으로 통제되는 사업체를 통하여 구성원 공동의 경제, 사회, 문화적 필요와 열망을 충족시키기 위해 자발적으로 모인 자율적인 결사체임(김신양, 2012)
- 국공립어린이집의 협동조합 위탁운영 사례는 아직 미진함. 하지만 논의가 구체화되고 있음. 대표적으로 서대문구, 노원구는 협동조합 전환을 전제한 위탁 심사가 이루어지고 있고, 노원구에서는 어린이집 운영이 주 사업인 사회적 협

동조합으로 인가 받은 상황임

- 그리고 협동조합기본법 이전에 협동조합 형식으로 어린이집을 설립, 운영하고 있는 『인천 좋은어린이집을 만들기 위한 인천시민협동조합』에서는 현재 국공립어린이집 2곳을 위탁받아 운영하고 있음. 또한 부모 중심의 공동육아 협동 어린이집의 연합체인 『(사)공동육아와 공동체 교육』도 국공립어린이집을 위탁²²⁾받아 운영하는 사례가 있음. 물론 『인천시민협동조합』과 『(사)공동육아와 공동체 교육』 두 사례는 협동조합 운영 장점 때문에 위탁을 받은 것이 아니라, 다른 위탁체와 마찬가지로 법인체에 속해 있으므로 국공립어린이집을 위탁 받아 운영하고 있는 것임

○ 국공립어린이집 협동조합 위탁운영 사례

- 협동조합법에 따른 협동조합이 활성화 되어 있지 않고 성공사례도 없는 현재 상황에서, 사회적협동조합의 이상적 가치만을 보고 국공립어린이집을 사회적협동조합에 위탁하는 것은 경계가 필요함. 그러나 공익적 책무 기능을 이행하고 있지 않은 위탁체 문제를 해결하기 위해서는 좋은 위탁체 발굴 또는 협동조합으로의 전환을 유도하기 위한 관의 개입도 일정 부분 필요함
- 노원구에서는 2012년에 1년 이내 협동조합으로의 전환을 전제한 국공립어린이집 위탁이 2곳 있음. 서대문구도 2013년에 협동조합 전환을 전제로 국공립어린이집 1곳을 위탁 줌. 이 사례는 자치구가 사회적협동조합 설립을 유도하는 형태로서 한편으로는 협동조합의 자발성을 훼손한다는 측면도 있으나, 다른 한편으로는 관이 적극적으로 지원, 유도하여 사회적협동조합 활성화의 토대를 마련한다는 측면에서 긍정적임. 기존 국공립어린이집의 사회적협동조합으로의 성공적 전환을 유도하기 위해서는 많은 노력, 시간, 준비가 필요한만큼, 보육정책위원회의 위탁체 선정에서부터 사회적협동조합 전환 관련한 구체적 심사가 이루어져야 할 것임. 또한 협동조합 전환을 위한 직간접적인 지원과 관심도 지속적으로 필요할 것임

22) 『(사)공동육아와 공동체 교육』에서 위탁 운영하는 성미어린이집(기존 국공립어린이집 2009년 위탁)과 푸른숲어린이집(신규시설 2013년 위탁)의 사례가 여기에 해당.

- 인천시민협동조합 사례는 협동조합기본법 이전에 만들어진 시민들의 자발적 협동조합으로 어린이집 운영을 주요 사업으로 시작함. 조합원들의 출자금으로 어린이집을 건립, 협동조합 방식에 기초한 민주적 운영방식으로 유지되어 왔음. 학부모 운영참여로 투명성을 확보하고, 유기농식재료 사용, 낮은 교사 대 아동비율, 교사들의 조합원 참여와 교사회 구성 등의 장점은 국공립어린이집 2곳을 위탁운영 받을 수 있는 토대가 됨.
- 최근에 인가를 받은 노원구 어깨동무 사회적협동조합은 소비자(학부모), 생산자(직원), 후원자, 자원봉사자 조합원으로 구성된 다중이해관계자 협동조합임. 어린이집 운영이 주요 사업이 되는 사회적협동조합은 기존 국공립어린이집 위탁이 가지는 한계를 극복하는 장점을 가짐. 즉 기존의 원장 1인체제가 아닌 학부모, 교직원, 지역사회가 모두 동등한 권리와 주인의식을 가지고 운영에 참여가 가능함. 다층적 의사결정구조는 운영의 투명성이 보장되고 보육교직원 채용의 청탁 등 위탁체와 결부된 다양한 비리 근절이 가능함. 협동조합의 감사 기능은 아동을 위한 교육적 기능이 강화되는 장점이 있음. 예상되는 한계점은 낮은 출자금으로 인해 조합원의 참여율이 낮고, 소속감과 책임감이 약할 수 있다는 것임. 또한 보육 주관부서의 지침 및 법령 준수와 조합원의 요구 사이에서 발생할 수 있는 갈등 상황과, 1년 이내에 협동조합 주사업을 수행하지 못할 경우 협동조합이 취소될 수 있다는 부담감 등임. 노원구 사례는 우리 사회에서 사회적협동조합의 국공립어린이집 위탁 가능성을 전망해 볼 수 있는 중요한 사례가 될 것임. 향후 어깨동무 사례에 대한 지속적인 관찰·평가가 필요하며, 유사한 많은 사회적협동조합 설립을 유도하여 건강한 국공립어린이집 위탁체로 자리매김할 수 있는 기회가 될 수 있을 것임

표 IV-10 국공립어린이집 협동조합 위탁운영 사례 분석

구 분	자치구 주도 협동조합 전환유도형 (노원구, 서대문구 사례)	시민협동조합 위탁 운영 (인천사례)	어깨동무 사회적협동조합 (노원구)
협동조합 유형	사회적협동조합 전환을 전 제로 국공립어린이집 위탁	협동조합기본법 제정 이전 에(1990년대 중반) 만들어진 시민들의 자발적 협동조합	2013년 11월 사회적협동조 합으로 인가
설립과정	노원구 3곳, 서대문구 1곳 이 협동조합으로 전환 준 비 중	협동조합 내 민간어린이집 (희망세상어린이집) 1곳 운 영 중이며, 국공립어린이 집 2곳 위탁 운영 중	2013년 11월에 인가 받은 신생 협동조합(학부모, 국 공립 어린이집 보육교직 원, 후원자, 자원봉사자 등 이 모여 설립)
조합원 구성		학부모, 지역탁아운동가 및 사회운동가 조직화=> 출자 금 조성(학부모 3억+장학 출자 3억)=> 어린이집 건립	다중이해관계자 조합원 • 소비자(학부모), 생산자 (직원), 후원자, 자원봉사 자 조합원 등
운영주체	위탁체	조합원(총회, 이사회, 학부 모조합원, 교사조합원 등)	협동조합 운영방식에 준함
장점	• 초기 창립의 어려움을 관 의 도움을 받아 설립 용 이(장점이자 단점) • 국공립어린이집 위탁 후 협동조합으로 전환은 조 합설립을 용이하게 하고, 조합원 모집이 용이할 수 있음	• 학부모 운영 참여로 투명 성, 건전성 높음 • 유기농식재료, 정부기준 보다 낮은 교사대 아동비 율 아동연령별 방장, 교 육소위, 재정소위 구성 운영, 부모의 높은 참여 와 전달체계 조직화 가능 • 교사운영위원회 구성을 통한 동등참여 가능, 연 구시간(3시간/주)제공에 따른 역량강화, 업무강도 완화 • 교사도 조합원으로 가입 하여, 운영주체로 활동 (현재 일부 교사만 조합원 가입)	• 학부모 참여 확대를 통해 신뢰에 기반한 민주적 운영 및 운영의 투명성 가능 • 교직원, 학부모 모두 동 등한 권리, 주인의식, 책 임감, 자유로운 의사소 통, 상호 신뢰에 기반한 의사결정구조 가능 • 원장 단독운영체제를 예방 및 공정하고 투명한 운영 가능 • 공공성에 기반한 사회적 돌봄 및 공동육아 실천 • 학부모 수요에 부합하는 맞춤보육 활성화 가능 • 청탁으로 인한 부적절한 보육교직원 채용 차단 • 교직원의 승진기회 제공 • 위탁체와 결탁한 다양한 비리 방지 가능 • 협동조합의 감사 기능 강 화로 아동을 위한 교육적 운영 가능

구 분	자치구 주도 협동조합 전환유도형 (노원구, 서대문구 사례)	시민협동조합 위탁 운영 (인천사례)	어깨동무 사회적협동조합 (노원구)
단점	• 관주도의 협동조합으로 민주성, 자율성, 독립성 갈등 • 협동조합 결성 및 운영미숙으로 인해 협동조합 전환 불투명 • 보육교사, 학부모 참여시 출자금, 조합비 등의 비용 부담 문제 해결방안 필요 • 책임 및 운영 주체 불분명	• 높은 서비스 질에 따른 부모부담비용 높음(보육료 외에도 조합비 4만6천원~11만5천원을 가구소득에 따라 차등부담)	• 낮은 출자금 및 부모분담금으로 인해 참여율이 낮고, 소속감 및 책임감 약함 • 주관부서의 지침 및 법령 준수와 부모의 요구 사이에서 발생하는 갈등이나 충돌 • 1년 이내에 주사업을 수행하지 못할 경우 협동조합이 취소된다는 부담감

○ 위의 3가지 사례는 향후 국공립어린이집 협동조합 위탁운영 가능성을 보여줌.

- 협동조합 위탁 1안: 국공립어린이집 위탁체 선정시 협동조합으로의 전환을 염두에 두고, 심사시 협동조합 전환을 위한 구체적 계획을 제시하도록 함. 이를 통해 협동조합에는 관심이 없고 단지 국공립을 위탁받으려는 법인체를 차단하는 효과를 가지게 될 것이며, 협동조합을 준비하고 있는 이들에게 기회를 제공하는 효과를 가지게 될 것임. 위탁체로 선정된 이후에도 자치구의 지원 및 긴밀한 협조가 있어야 하며, 지역 내 다른 협동조합과의 연계도 지속되어야 함
- 협동조합 위탁 2안: 기존에 협동조합 방식으로 어린이집을 운영해 온 단체에게 국공립어린이집을 위탁하는 방안임. 여기에는 대표적으로 부모협동어린이집이 포함될 수 있는데, 현재의 조합원 중심의 부모협동어린이집의 한계(높은 출자금, 지역사회와의 네트워크 등)를 극복하기 위해 국공립어린이집으로의 전환, 또는 국공립어린이집 위탁을 고려해 볼 수 있음
- 협동조합 위탁 3안: 사회적협동조합이 이미 설립되어 있는 곳에 국공립어린이집을 위탁하는 방안임. 그러나 사회적 돌봄 관련 협동조합이 아직은 활성화되어 있지 않은 상황에서, 공익적 사업을 주로 하는 사회적협동조합 위탁체를 찾기란 쉽지 않을 것임. 그러나 이미 사회적협동조합이 안정적으로 운영되고 있는 곳에 국공립어린이집을 위탁한다면 민간위탁의 문제점을 극복하기 위한 가장 빠른 지름길이 될 것임

참고문헌

- 국민권익위원회(2008), 제도개선 권고문, 제도 08-제도개선-3
- 김근옥(2011), “국공립 보육시설의 운영유형 비교연구: 창원시 국공립보육시설 중심으로”, 가야대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김영미(2013), “보육서비스 행위자 분석을 통한 전달체계 개선방안 연구”, 보건사회연구 제 33권 제1호, 한국보건사회연구원
- 김종해(2004), “보육서비스의 공공성 확대 방안, 복지동향 제 68호, 참여연대사회복지위원회
- 김효주(2011), “지방공공서비스 유형에 따른 공급방식의 효율성 분석: 직영, 공단위탁, 민간 위탁의 비교”, 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 남경희(2007), “국공립보육시설의 위탁제도 운영 실태와 개선방안 연구”, 국민대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 남성애(2011), “보육시설 종사자가 인식한 국·공립보육시설의 민간위탁 실태와 개선방안: 충남 보육시설을 중심으로”, 공주대학교 대학원 석사학위논문.
- 박은아(2011), “위험에 처한 한 구립 어린이집 교사 이야기: 보육의 공공성에 관한 시사점을 중심으로”, 세종대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 박종화 역(1994), “민영화의 길”, ES.Savas 저, 한마음사.
- 백선희(2012), “보육서비스 공급체계의 공공성 강화방안”, 한국 사회복지정책학회 2012춘계 학술대회 한국 사회복지공급체계와 공공성.
- 변용찬, 서문희, 이상현, 임유경(1998), “보육시설확충 5개년계획에 관한 영유아보육제도평가 보육시설확충 5개년계획 평가에 관한 연구”, 서울: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2013), “2013년도 보육사업안내”
- 사이토 준이치(2009), “민주적 공공성: 하버마스와 아렌트를 넘어서”, 도서출판 이음.
- 서문희(2001), “국공립보육시설의 현황 및 기능 재정립방안”, 보건복지포럼 55, 한국보건사회연구원
- 서문희·신나리·유은영(2007), 국공립보육시설 확충 및 기능 강화 방안, 육아정책개발센터
- 서문희 외(2009), “2009년 전국보육실태조사”, 보건복지부, 육아정책연구소
- 서문희·양미선·손신영(2011), “우리나라의 보육실태와 외국 사례: 공립보육시설, 보육비용 지원, 양육수당을 중심으로”, 기획재정부·육아정책연구소.
- 서문희·양미선·김은설·최윤경·유해미·손창균·이혜민(2012), “2012년 전국보육실태조사-가 구조사 보고”, 보건복지부, 육아정책연구소

- 서영숙(1996), “국공립보육시설의 민간위탁지도감독의 문제점과 대안”, 한국영유아보육학 제5집, 한국영유아보육학회
- 서울특별시(2012), 국공립어린이집 확충계획
- 서울특별시(2013), “2013년도 서울시 보육사업안내”
- 신나리·송신영(2009), “지역사회육아지원 모형 정립방안: 국공립보육시설의 기능강화 측면을 중심으로”, 육아정책포럼 제14호, 육아정책개발센터
- 신동면(2009), “사회복지의 공공성 문제”, 한국행정학회, <한국행정학회 동계학술발표논문집> 2009권0호 (2009), pp.1-15
- 안현미·김종건·김성욱(2007), “우리나라 사회복지 자원총량 추계에 관한 연구”, 한국사회복지학 제59권 제4호
- 안현미(2009), “지역거점 국공립보육시설 모델의 적용방안 연구: 서울국공립보육시설연합회 시범사업 결과를 토대로”, 한국영유아보육학 제56집, 한국영유아보육학회
- 안현미·김송이(2011), “한국의 보육공공성과 ‘제3의 보육체계’: 서울형어린이집을 중심으로”, 한국영유아보육학 제69집, 한국영유아보육학회
- 안현미(2012), “아젠다포럼 국공립어린이집 확충 타당성 연구-학부모 의견조사를 토대로”, 서울시여성가족재단
- 양미선·임지희(2012), “국공립어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선 방안 연구”, 육아정책연구소.
- 양미선·정주영·임지희(2013), “어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책 방안”, 육아정책연구소
- 양민석·안현미·서영주(2012), “서울시 육아지원정책 수립을 위한 연구”, 서울시여성가족재단.
- 이숙진(2012), “미취학 아동보육 공공성 확대를 위해”, 보편적 복지 확대를 위한 공공성 강화 방안 토론회 발제자료, p.102-129.
- 이영석(1995), “현행 서울시 보육시설운영계획의 문제점과 개선방안”, 한국영유아보육학 3, pp.143-155.
- 이영석(1999), “국공립보육시설 민영화 추진 방안”, 한국보육시설연합회 국공립보육시설분과위원회
- 정태인(2012), “공공경제, 공공성과 정의의 경제학”, 새로운사회를 여는 연구원.
- 정병호·표갑수(1998), “영유아 보육제도 개혁방안”, 한국아동인구환경의원연맹
- 조운경(2010), “민간위탁의 직영전환(Back-In) 현상에 대한 실증분석: 사례를 중심으로”, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 조한상(2009), “공공성이란 무엇인가”, 책세상.
- 참여연대사회복지위원회(2012), “국공립어린이집 확충방안은 무엇인가?: 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회”, 참여연대사회복지위원회, 한국여성단체연합
- 최도자(2008), “보육시설장이 인식한 국공립보육시설 민간 위탁운영의 실태 및 개선방안”,

- 전남대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 최정희(2008), “국공립 보육시설 위탁 제도에 관한 국공립 시설장의 인식: 15개 시도를 중심으로”, 탐라대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 최현숙(1995), “지방자치와 보육사업”, 지역사회탁아소 연합회.
- 표갑수(2004), “공보육 구현을 위한 영유아보육제도의 개선방안”, 한국영유아보육학 제38집, 한국영유아보육학회
- 허옥희(2011), “만3~5세 유아에 대한 유아교육과 보육의 통합 방안 모색”, 대구가톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- Friendly, M. (1997). What is the public interest in child care?. Policy Options, 18(3),pp.3-6. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Hefetz, Amir. and Warner, Mildred.(2004), “Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 14, No. 2, pp. 171-190.
- Sclar, Elliott D(2000), “You Don’t Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization”, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Vandell, D. and Wolfe, B. (2000). Child Care Quality: Does It Matter and Does ItNeed to be Improved?. Policy Paper. Department of Health and Human Services

Abstract

A Study on Suggestions for Improvement about Commission Management of National and Public Childcare Center in Seoul

SEO, Soo-Kyung

Research Fellow

Policy Research Department

While the expansion of government support for childcare costs has strengthened the public childcare system, it is still important and necessary to ask whether the public system of childcare provides reliable and quality services.

This study has been conducted to develop suggestions for the improvement of both the quality and the nature of national and public childcare center in Seoul. To this end, this study identifies and analyzes problems with consigned management of these public facilities.

This study surveys the existing literature, in Korea and abroad, on the consigned management of national and public childcare center. Next, it identifies the current status and problems of the consigned management of national and public childcare center in Seoul on the basis of quantitative survey results (taken from 234 managers of national and public pre-schools in Seoul). Third, this study identifies the problems with the quality of childcare services provided at these facilities and makes suggestions for improvement on the basis of a qualitative investigation (involving group meetings of experts, focus group interviews, and a written survey).

The findings of this study can be summarized as follows:

First, regarding the satisfaction rates with different types of consignees and numbers of consignments, survey respondents were most dissatisfied with school foundations as consignees, and also with consignees who have run consigned childcare center for three consecutive terms. The biggest factor contributing to dissatisfaction was the anxiety over employment, irrespective of the consignee type or the number of consignments taken.

Second, regarding the problems with the consigned management of national and public childcare center, the three main factors of dissatisfaction were: (1) lack of public accountability in the consignees; (2) partiality and unfairness in evaluation and selection of consignees; and (3) the absence of objectivity in the criteria used to select consignees.

Third, these problems need to be solved by: setting up an organization tasked with settling disputes over consignment decisions; ensuring the transparency and openness of each district office's process through which its childcare policy committee members are chosen; and revising and updating the criteria for consignment. Furthermore, the forms of management need to be diversified to include direct management by the City of Seoul and cooperatives in order to ensure improvement in the quality of childcare services at national and public childcare center in Seoul.

부 록

Seoul
Foundation of
Women &
Family

서울시 국공립어린이집 위탁운영 실태 및 개선에 대한 의견 조사

자치구		번호		

안녕하십니까?

서울시여성가족재단에서는 「서울시 국공립어린이집 운영방식 개선 연구」를 진행하고 있습니다. 본 설문지는 서울시 국공립어린이집 운영자를 대상으로 위탁운영방식의 현황 및 실태를 파악하고 문제점을 조사하여 개선하기 위한 것입니다.

귀하의 의견은 국공립어린이집 운영방식 개선안 마련을 위한 기초 통계자료로 사용되며, 향후 서울시 국공립어린이집 관련 정책 제안을 위한 소중한 자료가 될 것입니다.

귀하의 의견은 통계법에 따라 비밀이 철저히 보장되며, 내용은 연구목적의 용도로만 이용되오니 정확하게 응답해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2013년 5월

서울시여성가족재단

조사관련 문의: 유정민 연구원(02-810-5093, minya0211@seoulwomen.or.kr)
서수경 연구위원(02-810-5191, star0731@seoulwomen.or.kr)

A. 위탁운영자 관련 기본 정보에 대한 질문입니다

성 별	① 여 ② 남	연 령	만 _____ 세
최종학력	① 고졸(이하) ② 전문대학(2,3년제) 졸 ③ 대학교 재학 중 ④ 대학교 졸 ⑤ 대학원 재학 중 ⑥ 대학원 졸		
전 공	① 유아교육학 ② 보육학 ③ 사회복지학 ④ 아동학 ⑤ 가정(관리)학 ⑥ 기타 ()		
자격증 취득경로	① 전문대학(2,3년제) ② 4년제 대학교 ③ 대학원 ④ 보육교사 교육원 ⑤ 기타()		
총 경력	교사 경력	_____ 년 _____ 개월	
	원장 경력	_____ 년 _____ 개월	
최초 개원시기 (국공립 설치시기)	_____ 년 _____ 월		
위탁횟수	① 1회(처음) ② 2회 ③ 3회 ④ 4회 ⑤ 5회 ⑥ 6회 이상		
시설위치	서울시 _____ 구		
위탁운영 주체	① 사회복지법인 ② 단체(종교법인) ③ 단체(학교법인) ④ 단체(기타법인) ⑤ 개인위탁 ⑥ 시군구 직영 ⑦ 기타 ()		
현재 위탁기간	20____ 년 ____월 ~ 20____ 년 ____월		
현재 위탁기간	_____ 년		
어린이집 규모	① 정원 _____ 명 ② 현원 _____ 명		

B. 위탁제도의 문제점에 대한 질문입니다

1. 귀하는 국공립어린이집의 현재 위탁방식(정부가 설치하고, 보조금을 지원하여 법인, 단체, 개인에 위탁하여 운영하는 방식)에 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다 ② 만족한다 ③ 보통이다
④ 불만족한다 ⑤ 매우 불만족한다

1-1. 불만족하신다면, 어떤 점입니까? 세 가지만 골라 그 순위(1,2,3)를 적어 주십시오.

1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____

- ① 고용불안정 (재위탁 탈락 후 원장의 고용승계가 안됨)
② 위탁체와의 관계 (위탁기관의 보육철학 및 방향 등 불일치)
③ 위탁절차에 대한 불신
(위탁 선정기준 및 심사원칙 등 객관성, 공정함, 투명성 결여)
④ 자치구 단체장에 따라 위탁제도가 정치적으로 이용되는 위험
⑤ 자치구 담당자의 빈번한 교체로 인한 위탁업무의 미숙함
⑥ 위탁심사자료 준비를 위한 노력 및 비용 부담
⑦ 위탁시 위탁전입금 제시 또는 재산담보 요구
⑧ 자치구 보육정책위원회 전문성 또는 구성의 문제
⑨ 형식적인 위탁심사
⑩ 위탁에 의한 국공립어린이집 운영 자체
⑪ 기타 ()

2. 귀하는 보건복지부 보육사업안내에서 제시하고 있는 현재의 『국·공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안』이 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 매우 적절하다 ② 적절한 편이다 ③ 보통이다
④ 적절하지 않은 편이다 ⑤ 매우 적절하지 않다

3. 『국·공립어린이집 위탁제 선정관리 권장 표준안』의 기본원칙에서 선정방법(“신규위탁 및 변경위탁은 반드시 공개경쟁으로 하고 재위탁은 보육정책위원회 심사를 거쳐 결정”)이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 매우 적절하다 ② 적절한 편이다 ③ 보통이다
④ 적절하지 않은 편이다 ⑤ 매우 적절하지 않다

4. 『국·공립어린이집 위탁제 선정관리 권장 표준안』의 기본원칙에서 결과공개(“위탁관련 일체의 절차 및 방법 공개”)가 잘 이행되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 잘 이행되고 있다 ② 잘 이행되고 있다 ③ 보통이다
④ 잘 이행되고 있지 않다 ⑤ 매우 잘 이행되고 있지 않다

5. 『국·공립어린이집 위탁제 선정관리 권장 표준안』의 기본원칙에서 선정심사위원회(자치구 보육정책위원회)가 구성, 전문성, 공정성 측면에서 신뢰할만하다고 생각하십니까?

- ① 매우 신뢰할만하다 ② 신뢰할만하다 ③ 보통이다
④ 신뢰가 가지 않는다 ⑤ 매우 신뢰가 가지 않는다

6. 『국·공립어린이집 위탁제 선정관리 권장 표준안』의 기본원칙에서 심사원칙(“심사기준은 권장 표준안을 참조하되 보육정책위원회에서 조정 가능-지역의 보육여건 및 시설 특수성 등을 감안, 보육정책위원회에서 심사항목, 배점, 동점처리 등 검토 후 조정가능”)이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 매우 적절하다 ② 적절한 편이다 ③ 보통이다
④ 적절하지 않은 편이다 ⑤ 매우 적절하지 않다

C. 국공립어린이집 위탁체 및 운영자에 대한 질문입니다

- 8-1. 필요하다면, 위탁체의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

9. 귀하는 국공립어린이집 위탁운영과 관련하여 운영자(원장)가 갖추어야 할 가장 중요한 자격요건은 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요하다고 생각하는 것부터 세 가지만 골라 그 순위(1,2,3)를 적어 주십시오.

1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____

- ⑦ 기타 ()

10. 귀하는 국공립어린이집을 운영하면서 위탁제도로 인한 고용 불안정을 느끼십니까? (법인, 단체, 개인 모두 포함)

- ① 매우 불안정하다 ② 불안정하다 ③ 그저 그렇다
④ 불안정하지 않다 ⑤ 전혀 불안정하지 않다

11. 【(재위탁 경험이 있는 경우)】 3~5년마다 있는 재위탁 또는 공개경쟁으로 원장님이 겪는 가장 큰 어려움은 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요하다고 생각하는 것부터 세 가지만 골라 그 순위 (1,2,3)를 적어 주십시오.

1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____

- ① 주기적 재위탁 심사에 대한 심리적 불안정
② 과도한 서류 준비로 인한 보육업무의 지장
③ 보육전문가로서의 자존감 저하
④ 어린이집 운영에 대한 장기적 비전 수립의 불가능
⑤ 재위탁 탈락에 대한 고용불안감
⑥ 기타()

12. 현재의 위탁체(운영자)가 교체됨으로써 어린이집 운영 및 교육활동에 가장 문제가 되는 점은 무엇이라고 보십니까? 가장 중요하다고 생각되는 것부터 세 가지만 골라 그 순위(1,2,3)를 적어 주십시오.

1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____

- ① 아동 및 학부모의 정서적 불안정
② 기존 운영체계 및 프로그램의 비지속성으로 인한 보육서비스의 혼란
③ 보육교직원의 팀워크 해체
④ 보육교직원의 고용 불안정
⑤ 지역사회 활동 및 연계의 단절
⑥ 기타()

D. 국공립어린이집 운영방식 개선에 대한 질문입니다

13. 현재의 국공립어린이집 위탁운영방식 개선을 통해 나아지는 점은 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요하다고 생각되는 것부터 세 가지만 골라 그 순위(1,2,3)를 적어 주십시오.

1순위 _____ 2순위 _____ 3순위 _____

- ① 보육교직원(원장을 포함한 보육교사 등)의 고용 안정
- ② 보육교직원의 전문성 향상
- ③ 국공립어린이집 보육 공공성의 확립
- ④ 국공립어린이집 기관운영의 투명성
- ⑤ 아동 및 학부모 만족도 상승
- ⑥ 국공립어린이집의 정치적 중립성 확보
- ⑦ 프로그램, 지역연계 활동 등 전반적인 보육의 질 향상
- ⑧ 기타()

14. 국공립어린이집 위탁운영 문제를 개선하기 위한 가장 적절한 방법은 무엇이라고 생각하십니까? 두 가지만 골라 그 순위(1,2)를 적어 주십시오.

1순위 _____ 2순위 _____

- ① 자치구 중심의 위탁 방식을 유지하면서 심사원칙을 구체화하여 문제점을 개선함 (현 제도 개선)
- ② 자치구에서 보육교직원을 직접 채용, 관리하고 최종 책임역할을 함 (자치구 직영)
- ③ 서울시에서 보육교직원을 직접 채용, 관리하고 최종 책임역할을 함 (서울시 직영)
- ④ 서울시에서 국공립어린이집 위탁심의 전담기구를 설치하여 관리 감독함
- ⑤ 기타 ()

15. 서울시 국공립어린이집 운영방식 개선 및 발전에 대한 귀하의 의견을 자유롭게
써주시기 바랍니다.

◆ 바쁘신 중에도 끝까지 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다. ◆

2013 정책연구-06

서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구

발행인 이숙진
연구자 서수경, 유정민
발행일 2013년
인쇄처 (사)장애인생산품판매지원협회
발간등록번호 51-B552561-000007-01
발행처 서울시여성가족재단
주 소 서울시 동작구 여의대방로 54길 18
전 화 02-810-5101(代)

이 책의 저작권은 서울시여성가족재단에 있습니다.
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

함께해요 청림실천, 신뢰해요 서울시여성가족재단
www.seoulwomen.or.kr

