

보육 품질관리체계 점검을 통한 질 관리 효율성 제고 - 어린이집 설치인가 예비평가제 도입에 대하여 -*

최윤경¹⁾ 도남희²⁾ 송신영³⁾

요약

평가인증-지도감독-컨설팅-설치인가 사전상담 등 일련의 보육품질관리 체계의 가동에도 불구하고, 질 관리 요소의 중복 또는 공백으로 인한 제도적 비효율성이 존재한다. 본 연구는 보육 품질관리 정책을 보완하는 가장 효율적인 방안이 무엇인지, 그리고 그것이 준비되지 않은 낮은 질의 어린이집이 진입하는 것을 방지하는 설치인가 단계의 보강일 수 있음에 대해 논의하고자 한다. 보육의 질 관리 체계가 평가와 점검 위주의 질 관리 기제에서 컨설팅과 같은 지원체계의 보강, 설치인가 단계에서부터 자체적으로 점검하는 예비평가제와 관련 지원체계의 마련으로 전환할 필요가 있음을 살펴 보았다.

주제어: 보육 품질관리, 평가인증, 컨설팅, 인가, 예비평가제

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

3-5세 누리과정과 영아보육의 지원 확대로 어린이집의 서비스 질 제고에 대한 정책적 관심이 크다. 보건복지부는 2013년 보육의 질 제고를 위해, 어린이집의 급식·위생·

* 이 논문은 보건복지부 연구과제로 진행한 「보육품질관리 제고 방안 마련을 위한 연구」(최윤경·도남희·송신영, 2013) 내용의 일부를 재구성함.

- 1) 육아정책연구소 부연구위원
- 2) 육아정책연구소 부연구위원
- 3) 육아정책연구소 전문연구원

안전관리 강화와 아동학대, 보조금 부정수급 방지 등을 위한「안심보육 특별대책」을 발표하고(2013. 5. 13 공표), 처벌기준을 강화하는 등 상시 점검체계를 가동하였다. 보건복지부와 지자체의 집중 점검 결과, 점검대상 600곳 중 36%에 해당하는 216개 기관에서 408건의 위반사항을 발견한 바 있다. 적발된 위반사항은 주로 보조금 부정수급, 명의대여, 회계 부적정, 교사배치기준 위반, 급식관리 부실, 차량안전관리, 보육교사의 건강검진 및 성범죄 조회 미실시, 안전관리 미흡 등으로, 질 관리의 기본 요건들이 점검된 바 있다(보건복지부 보도자료, 2013. 11. 6 공표).

한편 2012년 한 해 동안 전국 5,632개의 어린이집이 지자체 지도점검을 받지 않았고, 635개 어린이집이 2010-2012년 3년간 점검을 받지 않은 것으로 조사되었다. 그러한 가운데, 2009년 이후 행정처분을 받은 어린이집은 총 4,608건으로 연간 추세가 줄어들지 않는 것으로 나타났다(민주당 이언주의원 조사자료, 2013; 아시아뉴스통신, 2013 재인용). 지도점검과 평가인증의 질 관리에도 불구하고 일부 사각지대가 남아 있으므로, 어린이집에 대한 지도점검과 평가인증을 의무화 해야한다는 요구가 크다. 어린이집 지도점검의 적발 건수가 증가한다는 것(표 1 참조)은 보육의 품질관리를 위한 지속적인 노력(예: 평가인증, 지도감독, 컨설팅, 사전상담 등)에도 불구하고 발생한 질 관리의 누수로, 궁극적으로 보육의 서비스 질 향상과 안정적인 신뢰체계의 구축을 위해 제도적으로 보완해야할 부분이다. 평가인증과 지도감독, 컨설팅 등의 일련의 질 관리 체계의 가동에도 불구하고 별도의 점검체계를 요하는 질 관리의 부담을 효율적으로 해결하기 위해서는, 준비되지 않은 낮은 질의 어린이집이 보육현장에 진입하지 않도록 하는 설치인가 초기 진입단계에서부터 시작되는 질 관리가 필요하다. 미국, 영국과 같은 해외 정책에서도 어린이집이 최초 개원하여 서비스를 시작하는 초기 단계인 인가절차에서부터 질 관리를 시작함으로써(예: 호주의 ACECQA), 질 관리체계의 영역과 내용을 초기단계로 이전, 확장한 사례들을 볼 수 있다.

본 연구는 어린이집 진입단계부터 보다 선진화된 어린이집 설치·인가기준을 적용하고 지원체계를 마련하여, 준비되지 않은 시설의 진입을 사전에 방지함과 동시에 진입하는 어린이집이 보다 전문성 있게 준비되어 양질의 초기 운영을 할 수 있도록 하는 보육의 품질관리 제고 방안의 마련에 목적이 있다. 구체적으로 신규인가 단계에 적용할 수 있는 지원체계(가칭 ‘예비평가제’)의 도입 가능성을 검토하고, 설치인가단계의 지원과정의 확대와 강화로 보육품질관리 체계의 효율성을 제고하고자 한다. 이를 위해 보육품질관리 체계를 인가단계, 평가인증, 컨설팅, 지도감독의 4개 관리체계로 나누어 살펴보고⁴⁾, 이들 점검 항목과 지표들에 대해 비교 고찰함으로써 질 관리 내용의

중복과 미비한 점을 살펴보고 개선방안에 대해 제언하고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

본 연구는 보육 품질관리의 효율성 제고를 위한 제도적 보완을 위해 어린이집 진입 시점인 설치인가 단계 예비평가제의 도입을 검토하는 것을 주요 내용으로 한다.

이를 위해 첫째, 현행 보육 품질관리 제도 전반에 대한 개략적으로 살펴보고, 보육 현장의 전문가와 담당 공무원의 의견 조사 결과를 통해 현행 보육 품질관리 체계의 문제점과 인식에 대해 분석하였다. 그 다음으로 둘째, 보육품질 관리의 4개 제도별 평가 항목과 지표에 대한 비교 검토를 통해, 단계별로 항목이 중복되거나 또는 사전 준비가 미흡한 상황에서 운영이 이루어지는 부분들이 있는지 보완점을 검토하였다. 이를 통해 단계별 항목과 지표를 보완, 재배치하는 조정안을 마련함으로써, 어린이집 설치인가단계에서부터 적용해야할 예비평가 항목을 도출하였다.

II. 보육의 품질관리 체계

1. 어린이집 품질 관리에 대한 제도적 고찰

보육 품질관리의 주요 체계는 어린이집에서 의무적으로 준수하여 일정 수준을 유지하도록 하는 설치인가 요건, 의무사항은 아니지만 국가에서 참여를 권고하고 이를 대중에게 공개하여 일정 부분 강제성을 갖는 평가인증제, 신청자를 대상으로 교육, 상담, 현장방문 등을 통해 어린이집이 자발적으로 점검과 개선을 할 수 있도록 하는 컨설팅과 같은 지원체계, 그리고 중앙부처와 지자체의 지도감독(또는 지도점검), 부모참여의 모니터링단 운영을 포함하여 수시 또는 정기 점검을 통한 관리체계로 나누어 볼 수 있다(최윤경·도남희·송신영, 2013).

관리체계의 목표는 보육의 질 향상으로 동일하나, 사업주체별 세부 목표나 내용, 관

4) 보육품질은 보육의 질을 지칭하는 정책 용어임.

보육의 품질관리는 일반적으로 교사의 전문성과 관련된 양성과정, 프로그램의 내용 등 광의의 다양한 요소를 포괄함. 그러나 통상 제도적 범주의 품질관리체계는 어린이집 평가인증과 지도점검, 컨설팅 제공, 진입 시 인가 요건을 의미하므로, 본 연구에서 다루고자하는 보육 품질관리체계는 후자의 협의의 제도적 품질관리체계에 국한하여 살펴봄.

리 주체가 다름으로 인해 서로 상이한 혹은 동일한 기준을 적용함으로써 현장에서는 중복과 과중, 공백의 어려움을 경험한다. 현재 보육품질관리는 설치단계에서부터 법적 기준을 제시하고 있으나, 이를 충족하여도 평가인증이 요구하는 목표에 도달하기 위해서는 충분하지 않다(최윤경 외, 2013). 즉 설치인가의 시장 진입단계의 요건을 충족하여도 평가인증의 대비에는 부족하기 때문에, 시장에 진입한 어린이집에게 평가인증의 준비와 이후 지도점검의 관리감독은 질 관리를 위해 통상적으로 적용하는 점검 체계가 아닌 규제와 제재의 기능으로 작용하게 된다.

이러한 초기 운영의 어려움과 평가인증 목표수준 도달에의 부담은 지원체계의 강화와 함께 진행될 필요가 있는데, 육아지원 확대의 속도에 맞추어 어린이집 질 관리와 부정수급 등의 관리 요구가 비등함에 따라 현재의 보육 품질관리는 상대적으로 지원체계의 보강보다는 평가와 지도점검 위주의 질관리 기제를 갖춘 모습이다. 회계부정 방지 등을 위한 지도점검과 관리감독은 정부가 반드시 해야 할 기본 역할이나, 이는 규정을 위반한 일부 어린이집을 대상으로 이루어지는 제한적인 관리감독이다. 그럼에도 불구하고 어린이집에서 회계부정이 있는지에 대한 점검은 전체 어린이집을 대상으로 이루어질 수밖에 없어 그 필요성과 규제적 관점이 상충되고 있다. 즉 법적 기준을 준수하는 대다수의 어린이집에는 이러한 수시 지도점검이 현장 업무에 무리를 주는 관리감독과 규제의 과부하로 여겨질 수 있다.

〈표 1〉 행정처분 어린이집 수(2009-2012)

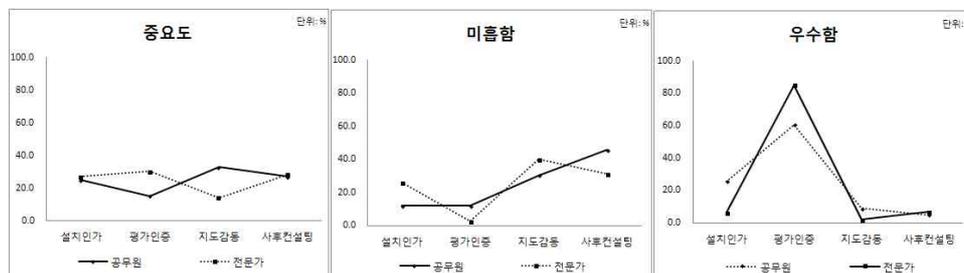
구분	단위: 건수			
	2009년	2010년	2011년	2012년
행정처분 실적	739	924	1,230	1,715

자료: 보건복지부(2009~2012)

회계 건전성이 인정되는 다수의 어린이집 현장에는 지원체계가 보강된 다른 기제의 질 관리 정책이 요구된다. 질관리체계를 실행하는 과정이 현장에 대한 수시점검과 모니터링의 형태로 작용하는 관계로, 본연의 필수 관리감독 기능이 현장을 감시, 규제하는 기능으로 작동하는 부분이 있다. 이는 지도점검과 평가인증의 목표와 시행 자체가 문제됨이 아니라, 관리 점검 강화 중심의 질 관리정책 추진 과정이 낡은 결과라 하겠다. 보육품질관리의 효율성이 지속되기 위해서는 새로운 정책 어젠다의 질관리 체계로 변화할 필요가 있다. 이는 점검과 평가 위주의 질 관리가 아닌, 지원과 자발적 참여의 동기를 부여하는 질 관리정책의 개발과 실행에 있을 것이다.

2. 보육 품질관리체계에 대한 의견

「설치인가-평가인증-지도점검-컨설팅」으로 이어지는 일련의 보육품질관리 체계에 대한 의견이 어떠한지 보육 관계자(지자체 공무원 125명, 전문가 162명)를 대상으로 설문조사를 실시하였다(최윤경 외, 2013). 조사 결과 가장 잘 되고있는 질관리 정책으로 ‘평가인증’으로 응답된 가운데, 가장 중요한 것과 미흡한 것 모두 ‘컨설팅’으로 응답되었다. 그러나 중요도 평가에서 4개 관리체계에 대한 응답이 비슷하게 나타났으며, 미흡도 평가에서는 컨설팅과 지도감독에 대한 응답이 비슷하여, 컨설팅 지원의 강화와 지도감독 시행의 성숙도에 대한 요구가 있음을 알 수 있다.



자료: 최윤경·도남희·송신영(2013). 보육의 품질관리제고 방안 마련 연구. 118p

[그림 1]보육품질관리에 대한 의견 (공무원 vs. 전문가)

4개 품질관리 체계의 상호 중복 또는 부족에 대한 의견과 조정 필요성에 대해 조사한 결과, 보육품질관리 체계간 상호 중복/부족이 ‘있다 대 없다’ 비율이 7:3으로 응답되었다. 품질관리체계간 조정 필요성에 대해서는 전문가 집단의 조정 필요성(73%)에 대한 의견이 많았다(최윤경 외, 2013).

설치인가단계의 예비평가제 도입에 대한 의견을 조사한 결과, 도입 찬성 91%로 매우 높은 응답률을 보였다. 예비평가제 도입 시 품질관리 환류체계에 도움이 될 것이다 91%, 행정-지원체계간 협력 가능성 78%로 양호하게 나타났다. 예비평가제 도입 찬성과 품질관리에의 도움 응답이 전문가 집단에서 공무원에 비해 상대적으로 높았다(표 2 참조).

〈표 2〉 예비평가제 도입에 대한 의견

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그런 편이다	매우 그렇다	모름/ 무응답	계(수)	평균
예비평가제 도입에 대한 의견							
전체	2.4	6.6	60.3	30.7	-	100.0(287)	3.19
공무원	3.2	8.8	67.2	20.8	-	100.0(125)	3.06
전문가	1.9	4.9	54.9	38.8	-	100.0(162)	3.30
$X^2(df)$	10.90(3)**						
예비평가제 도입시 보육품질관리 환류체계에 도움							
전체	2.4	6.3	63.8	26.8	0.7	100.0(287)	3.16
공무원	4.0	9.6	64.0	21.6	0.8	100.0(125)	3.04
전문가	1.2	3.7	63.6	30.9	0.6	100.0(162)	3.25
$X^2(df)$	8.42(4)*						
예비평가제 도입시, 행정-지원체계간 협력 가능성							
전체	2.8	16.7	62.0	16.4	2.1	100.0(287)	2.94
공무원	2.4	14.4	65.6	17.6	-	100.0(125)	2.98
전문가	3.1	18.5	59.3	15.4	3.7	100.0(162)	2.90
$X^2(df)$	6.12(4)						

* $p < .10$, ** $p < .05$

자료: 최윤경·도남희·송신영(2013). 보육의 품질관리제고 방안 마련 연구. 120p

한편, 2014년 전국의 국공립어린이집 교사를 대상으로 ‘평가인증’에 대한 만족도를 조사한 결과(김영명·조선경 외, 2014), 평가인증 참여에 대해 불만족 71.4%, 만족 28.7%로 만족도가 낮게 나타났다. 이는 2007년 평가인증 4기에 참여한 보육교사에 대한 조사에서 응답자의 65.0%가 평가인증에 대해 만족한다고 응답한 결과(국공립 교사 66.1%가 만족 응답)와 2012년 전국보육실태조사에서 조사된 만족도(58.7%)에 비해 만족도가 감소한 결과이다. 어린이집 규모가 클수록 평가인증 참여에 대한 만족이 낮게 나타났으며, 평가인증이 끝난 후 유지되지 못하는 항목에 대해 있다는 응답이 52.7%로 적지않다(김영명 외, 2014). 이 연구는 또한 평가인증 관찰자 방문 전 1개월간 평균 근무시간이 1일 12시간 47분으로 나타나고, 토/일 근무와 밤샘, 그리고 평가인증으로 인한 보육교사 이직의 발생 52.3%와 같이 평가인증 준비로 인한 업무량 증가와 이직을 불만족의 주 요인으로 제시하였다.

〈표 3〉 평가인증 만족도 추이

구 분	응답자	불만족	만족
2014 국공립교사 조사	국공립 보육교사	71.4%	28.7%
2012 전국보육실태조사	보육교사	41.3%	58.7%
2008 평가인증사무국	원장, 보육교사	1.4%	87.0%
2007 육아정책연구소	보육교사 (국공립 보육교사)	3.8% (6.5%)	65.0% (66.1%)

출처: 김영명·조선경 외(2014). 영유아와 보육교사의 권리존중 관점에서 본 평가인증의 실태와 개선방안

사후관리와 확인점검, 지도감독이 있다고 하여도, 매 3년 주기로 이루어지는 평가인증이 서비스 질의 지속적인 향상을 담보하지는 않는다. 평가인증이 대표적인 질 관리 정책으로 발전하기 위해서는 평가인증의 운영과 지표, 지원연계 등 평가인증 자체의 세부내용 개선과 보장만으로는 부족할 것이다. 호주, 뉴질랜드, 영국에서와 같이 설치인가의 진입단계에서부터 평가인증 기준에 준하는 요건을 적용하여, 평가인증에서 요구하는 기본적인 수준의 질을 갖추고 진입할 수 있도록 할 필요가 있다. 설립이전의 단계에서부터 컨설팅, 교육하는 지원체계를 마련하는 것이, 주기적인 1회성의 강력한 평가보다 효율적일 것이다. 또한 외부 관찰자에 의한 평가가 중요한 요소이긴 하나, 어린이집에서 환경과 상호작용, 교수법 등 영역별로 개선수준 이전으로 회귀하지 않도록 관리되는 운영체계가 확립될 필요가 있다. 원내 보육교직원에 의한 상시적이고 자율적인 점검과 자기보고와 정보공개 등 긴 과정으로서의 평가인증 운영체계가 확립될 필요가 있다(최윤경 외, 2013).

지원을 통한 자발적 동기의 부여와 이러한 기회의 제공이 없이 평가와 지도점검의 관리기능에 의해 구동하는 것은, 서비스 질 향상의 노정과 효과에 한계곡선을 보이게 된다. 물리적 지표는 설치인가 단계의 요건으로 구성하고 평가인증에서는 보육과정과 상호작용에 중점을 두고 관리하는 질적 지표로의 전환과 평가영역의 간소화를 도모할 필요가 있다. 즉 양질의 서비스를 제공하는 어린이집에 대해 평가인증과 지도점검의 부담은 줄이고 지원체계의 강화를 내세우는 전략이 필요하다(최윤경 외, 2013).

Ⅲ. 보육 품질관리 내용 검토를 통한 설치인가단계 예비평가 항목의 도출

「설치인가-지도점검-평가인증-컨설팅-부모모니터링」의 품질관리 주체는 중앙정부, 시·도청과 시·군·구청, 한국보육진흥원, 중앙육아종합지원센터 등 여러 기관으로, 정기적 또는 수시로 진행되고 있다. 여기에서는 각 관리체계의 점검 항목과 내용지표 간 비교를 통해 상호중복 및 누락되는 내용과 항목을 검토하여 향후 보육품질관리 체계의 효율적 운영을 위해 필요한 항목과 지표를 도출하고자 한다.

1. 품질관리 지표 검토 및 조정

어린이집의 ① 기본사항과 구조, 일반기준, ② 운영 일반과 재무회계 관리, ③ 보육 인력 관리, ④ 위생, 영양, 건강 관리, ⑤ 안전 기준으로 5개 영역으로 나누어 비교하였다. 이를 통해 보육품질관리 체계에서 평가인증과 지도점검을 통해 반복적으로 관리되는 항목은 없는지, 관련 항목 중 설치인가의 진입단계에서부터 적용하여 이후 보육의 질 제고에 효율적으로 반영될 수 있는 항목을 무엇이 있는지 살펴보았다. 컨설팅 사업은 평가의 목적이 아니므로 지표 비교에서는 제외하고 설치인가와 평가인증, 부모모니터링단, 지도점검의 지표를 중심으로 비교하였다.

가. 기본사항 및 어린이집 구조·일반기준

품질관리에서 어린이집의 구조·일반 기준으로 관리하는 사항은 시설 입지조건, 경비 지급 및 변제능력, 대표자 재산 요건 등 기본조건과 시설설비의 물리적 기준, 운영 시 필요한 재무회계, 보육아동 관리 등을 위한 문서관리와 장부 비치, 보육교직원 인력 관리, 청결과 위생, 질병관리, 급·간식 등 건강 관련 사항, 그리고 실내외 시설의 안전과 보호에 관한 사항으로 나누어 볼 수 있다.

우선 어린이집을 설치하기 이전에 갖추어야 할 기본적 사항인 입지조건과 설치자·대표자가 갖추어야 할 요건은 설치·인가 단계에서만 관리하고 있다. 어린이집 구조 및 일반 기준은 화장실, 목욕실, 조리실이 갖추어야 할 조건 등에 관한 설치기준과 보육실 층수 등에 관한 사항, 옥외놀이터와 놀이기구 안전성, 내부 마감재과 보육실 내 공간배치나 영유아가 휴식할 공간이 있는지 등 실내외 설비가 보육에 적합한지를 판

단하는 내용이다. 주로 정해진 규격과 층수에 관한 사항은 설치·인가 단계에서 우선적으로 준수하도록 하여 개원 이전에 해당 조건을 갖추도록 하되, 평가인증 지표에도 해당되어 있어 이를 준수하지 않은 기 인가시설도 변경조치할 수 있도록 하고 있다. 내부마감재에 관한 기준은 설치인가 단계에서만 규정하고 있다. 보육실 내 공간배치(대1-1)와 영유아 휴식공간(대1-2)과 같이 운영하면서 변경할 수 있는 사항에 대해서는 평가인증에서만 확인하고 있다⁵⁾.

설치인가단계와 평가인증, 지도점검에서 공통적으로 점검하고 있는 사항은 ‘비상대피시설’에 관한 사항이다. 법령에서 제시하고 있는 바를 준수하고 있는지 여부를 확인하며, 평가인증에서는 지자체의 기본사항 확인 시 포함되어 미준수 시 평가인증 참여 자체가 불가능하다.

〈표 4〉 품질관리 지표(항목) 비교: 기본사항, 어린이집 구조 및 일반기준

구분	항목	설치인가	평가인증	지도점검	부모 모니터링단
기본사항	입지조건	○			
	경비의 지급 및 변제능력	○			
	대표자 재산요건	○			
	비상대피시설 설치	○	○	○	
어린이집 구조 및 일반기준	어린이집 설치기준 준수 (화장실, 목욕실, 조리실)	○	○		
	보육실 설치(면적)기준	○	○		
	옥외놀이터와 놀이기구	○	○		
	내부 마감재	○			
	보육실의 공간배치	◎	○		
	보육실 내 영유아 휴식공간	◎	○		

주: ○ 현재 점검하는 항목

◎ 현재 설치인가단계에서 고려하지 않는 항목으로, 예비평가제를 통해 점검할수있음.

5) 대1-1. 보육실의 공간배치: 보육실의 공간이 영유아의 연령, 발달 특성을 고려하여 흥미영역으로 구성되어 있으며, 배치가 적절하다.

대1-2. 보육실 내 영유아의 휴식공간: 영유아가 혼자 활동하거나 휴식을 취할 공간이 있고, 이를 쉽게 이용할 수 있다.

2차 평가인증부터 신규 어린이집의 경우 유예기간 없이 평가인증 참여가 가능하나, 인가기준과 평가인증 기준이 동일하지 않아 신규시설의 참여가 쉽지않다. 이와 관련하여 평가인증 지표와 인가 기준 중 동일한 내용범주를 중심으로 기준에 어떠한 차이가 있는지와 평가인증 지표 중 시설·설비 단계에서부터 고려해야 하는 지표를 살펴보고자 한다. 평가인증에서 요구하는 내용은 우수한 기준인 3점을 기준으로 살펴보았다.

〈표 5〉 기본사항, 어린이집 구조 및 일반기준 - 시설·설비 기준 일부

설치인가 단계에서 고려	인가기준	평가인증 지표 ¹⁾	
	영유아보육법 시행규칙(별표 1)	항목	평정기준(3점)
◎	-	대1-1. 보육실의 공간배치	보육실의 공간이 영유아의 연령, 발달 특성을 고려하여 흥미 영역으로 구성되어 있으며, 배치가 적절하다.
		대1-2. 보육실 내 영유아의 휴식공간	영유아가 혼자 활동하거나 휴식을 취할 공간이 있고, 이를 쉽게 이용할 수 있다.
○	옥외놀이터에는 모래밭에 6세 미만의 영유아가 이용할 수 있는 대근육활동을 위한 놀이기구 1종을 포함하여 놀이기구 3종 이상이 설치된 옥외놀이터를 설치하여야 한다. 다만, (중략) 옥내놀이터를 설치하거나 (중략) 인근놀이터를 활용할 수 있되, (중략) 6세 미만의 영유아가 이용할 수 있는 놀이기구가 3종 이상이 설치되고 (이하 생략).	대1-3. 옥외놀이터와 놀이기구	옥외놀이터 또는 대체놀이터가 있고, 놀이기구가 3종 이상 있다.
○	보육실에는 침구, 놀이기구 및 쌓기놀이활동, 소꿉놀이활동, 미술활동, 언어활동, 수·과학활동, 음률활동 등에 필요한 교재·교구를 갖추어야 한다.	대1-4. 신체활동 자료	발달 수준에 적합한 신체(대·소근육)활동 자료가 다양하고, 양이 충분하다.
		대1-5. 언어활동 자료	언어활동 자료가 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기의 네 영역으로 마련되어 있고, 영유아 수에 따라 충분하다.
		대1-6. 자연탐구(수·과학)활동 자료	자연탐구(수·과학)활동 자료가 다양하고, 대부분 실물자료로 구성되어 있다.

(표 5 계속)

설치인가 단계에서 고려	인가기준	평가인증 지표 ¹⁾	
	영유아보육법 시행규칙(별표 1)	항목	평정기준(3점)
		대1-7. 예술활동 자료	예술(음악·동작, 미술)활동 자료가 다양하고, 양이 충분하다.
		대1-8. 역할놀이 및 쌓기놀이 자료	역할놀이 쌓기놀이 자료가 다양하고 충분하다.
◎	-	대1-9. 비품과 활동 자료의 보관	비품과 활동자료를 보관할 장소나 자료실이 별도로 있으며, 자료가 체계적으로 정리되어 있다.
◎	-	대1-10. 보육교사를 위한 공간	교사를 위한 개인 사물함이나 개별 책상이 있고, 별도의 공간도 마련되어 있다.
	-	대1-11. 보육교사용 참고자료	보육교사용 참고자료가 충분하고, 이를 자유롭게 활용한다.
0	<p>①영유아가 접근할 수 없는 안전한 장소에 응급조치를 위한 비상약품 및 간이 의료기구 등을 갖춰 두어야 한다.</p> <p>②비상구를 제외한 모든 출입문 및 창문은 안에서 잠길 우려가 없어야 하고, 밖에서 쉽게 열 수 있어야 하며, 출입문 및 창문의 가장자리에는 영유아의 손이 끼지 아니하도록 손끼임 방지 고무패킹이나 완충장치를 설치하여야 한다.</p> <p>③돌출형 방열기(라디에이터)는 영유아의 신체가 직접 닿지 아니하도록 울타리를 설치하여야 하며, 이와 유사한 온열기를 사용하는 경우에는 영유아가 직접 온열기에 닿지 아니하도록 적절한 보호장치를 설치하여야 한다.</p> <p>④책상, 의자 등 가구의 모서리는 둥글고 표면이 매끄럽게 처리된 것이나, 고무 등으로 모서리에 보호장치를 설치하여야 한다.</p>	<p>대6-1. 보육실의 안전관리</p> <p>대6-2. 실내시설 안전관리</p>	<p>모든 보육실의 시설 및 설비에는 위험요인이 없다.</p> <p>-창문보호대 설치</p> <p>-전기콘센트 안전장치</p> <p>-돌출형 라디에이터, 화기시설 등에 보호장치</p> <p>-영유아의 손에 닿지 않는 곳에 선풍기 설치 및 덮개 구비</p> <p>-정수기 온수 안전조치</p> <p>-보육실 바닥 장판의 고른 설치</p> <p>-불연재, 준불연재, 난연재로 내부 마감 및 방염성능을 갖춘 실내장식물 사용</p> <p>실내시설 및 설비에 위험요인이 없다.</p> <p>-현관문 개폐관리</p> <p>-출입문에 손끼임 방지 장치 부착</p> <p>-창문보호대</p> <p>-전기공급 개폐기, 누전차단기 설치, 돌출형 라디에이터, 화기시설, 가스밸브에 대한 보호장치</p> <p>-교구장 관리(모서리 보호대 또는 둥글고 매끄러운 표면, 파손X)</p>

(표 5 계속)

설치인가 단계에서 고려	인가기준	평가인증 지표 ¹⁾	
	영유아보육법 시행규칙(별표 1)	항목	평정기준(3점)
	<p>⑤보육실에 설치된 교구장, 수납장 등은 안전을 위하여 아래 부분에 무거운 비품을 보관하여야 하고, 선반을 설치하는 경우에는 물건이 떨어지지 아니하도록 지지대를 설치하여야 하며, 무거운 물건은 너무 많이 쌓아 놓아서는 아니 된다.</p> <p>⑥보일러 설비, 퓨즈박스(두꺼비집), 화기, 소독수, 살충제, 조리실의 칼·가위·포크·랩 등은 영유아의 손이 닿지 아니하는 위치에 배치되어야 한다.</p> <p>⑦어린이집 내부(벽, 천장 등)의 마감재료는 「건축법 시행령」 제2조에 따른 불연재료, 준불연재료 또는 난연재료를 사용하여야 하며, 보육실은 「환경보건법 시행령」 제16조에 따른 환경안전관리기준을 준수하여 설치하여야 한다. 실내장식물과 창문에 설치하는 커튼류 및 카펫 등 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제12조에 따른 방염대상물품은 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법령에 따른 방염성능이 있는 것으로 설치하여야 한다.</p>		<p>-정수기 온수 안전장치 -계단, 화장실, 세면대 바닥 미끄럼 방지, 온수 안전 조치 -위험요인이 있는 곳에 대한 영유아 접근 방지 관리 -불연재, 준불연재, 난연재로 내부 마감 및 방염성능을 갖춘 실내장식물 사용</p>
		대6-3. 실외시설 안전관리	<p>실외시설 및 설비에 위험요인이 없다. -실외시설-외부 간 충분한 분리 -옥외놀이터 바닥 안전 설치 -외부 설비의 영유아 접근차단 및 안전 덮개 설치</p>
		대6-4. 실내외 놀잇감의 안전관리	<p>어린이집 실내외의 모든 놀잇감에 위험요인이 없다. -놀잇감의 표면, 모서리 관리 -안전검사 받은 제품 또는 유해색소 사용하지 않은 놀잇감 사용</p>
		대6-5. 실내외 위험한 물건의 보관	<p>실내외 위험한 물건은 영유아의 손이 닿지 않는 곳에 보관한다. -위험한 물건의 안전한 보관(잠금장치 및 영유아의 손이 닿지 않는 곳에 보관)</p>
◎	-	대6-8. 어린이집안전한 차량운행	<p>어린이집에서 차량을 운행하지 않거나, 운행할 경우 차량 안전설비를 갖추고 안전하게 운행한다.</p>
○	비상재해 대비시설: 설비상의 상세 기준 제시	대6-9. 비상사태 대비한 시설 및 설비와 대처방안	<p>비상사태를 대비한 안전시설 및 설비가 관리되고 있으며, 비상시 대처방안이 마련되어 있다. -설비시 관련 법적 사항 준수</p>

주1: 평가인증 지표 중 시설·설비 상 필요한 내용으로 발취함(일상 관리 제외).

주2: ◎ 현재 설치인가 시 고려하지 않는 항목으로, 예비평가제를 통해 점검할 수 있음.

○ 설치인가-평가인증에서 공통적으로 고려하는 항목

어린이집 구조과 시설설비의 일반기준 일부에 대한 평가인증 지표의 고찰을 통해, 설치인가의 초기진입 단계에서부터 고려할 요소를 제언하면 다음과 같다. 우선 어린이집을 설치하기 이전에 갖추어야 할 입지요건과 설치자·대표자 자격요건을 설치·인가 단계에서만 관리하고 있는데, 이를 지속적으로 확인할 수 있는 방안이 필요하다. 보육실의 공간 배치, 보육실 내 영유아 휴식공간, 비품과 활동자료 보관, 보육교사를 위한 공간, 안전한 차량운행 설비 및 준비의 5개 항목은 설치인가의 예비평가를 통해 미리 점검가능한 항목으로 판단된다.

시설설비와 설치, 배치에 관한 내용에 대해 설치인가 요건과 평가인증 지표를 비교하면, 동일한 영역에 대해 다루고 있으나 적용되는 세부 기준에 차이가 있으므로 동일한 기준으로 조정할 필요가 있다. 그러나 동일범주의 내용과 항목으로 설치인가단계에서부터 평가인증의 지표를 고려하여 준비할 수 있는 영역으로, 설치인가 단계에서 인가를 받은 후 평가인증을 받기까지 별도의 불필요한 준비와 변경, 비용이 발생하지 않도록 설치인가 단계와 평가인증의 질관리 기준이 연계될 필요가 있다.

나. 운영 일반 및 재무회계 기준 관리

보육료 지원과 관련된 현황과 원아 관리 지침의 준수 여부에 대해서는 평가인증과 지도점검을 통해 확인한다. 총 정원 준수, 교사대영유아 비율 준수, 안전사고에 대한 보험가입은 평가인증과 지도점검에서 모두 확인하고, 인가증 게시, 보육교사/보육아동 사진 게시, 출석부, 보육통합정보시스템 등록아동, 어린이집 운영 기준 시간, 특별활동 프로그램 운영 현황, 취약보육 운영 현황, 취약보육 실시, 어린이집 운영위원회 실시는 지도점검에서, 어린이집 운영철학 및 보육목표, 운영내용 등에 관한 운영방침 및 정보 안내, 신입원아 적응과 관련된 지원 체계는 평가인증에서 확인한다.

재무회계와 관련된 내용은 주로 지도·점검에서 확인하는 가운데, 예결산서 및 회계서류에 대한 내용은 평가인증 기본사항 확인항목으로 포함되어 있다. 평가인증에서는 문서와 관련해서 운영에 필요한 서류 및 반별 출석부, 운영일지, 회계서류 등에 원장 날인이 되어 있는지 확인하고 있다.

〈표 6〉 품질관리 체계 비교: 운영 일반, 재무회계, 장부비치

구분	항목	설치 인가	평가 인증	지도 점검
운영 일반	총정원 준수		0	0
	보육실의 교사대영유아비율		0	0
	안전사고에 대한 보험 가입	◎	0	0
	어린이집 인가증 등 게시 확인			0
	보육교사/보육아동 사진게시 확인			0
	출석부 확인			0
	보육통합정보시스템 등록아동 확인			0
	어린이집 운영 기준 시간 확인			0
	특별활동 프로그램 운영 현황 확인			0
	취약보육 운영 현황 확인			0
	취약보육 실시 확인			0
	어린이집 운영위원회 운영 여부 확인			0
	어린이집의 운영방침 및 정보안내 원아에 대한 관리(신입원아 적응절차 및 서류)	◎	0 0	
재무 회계	예결산서 및 회계서류 구비	◎	0	0
	총계정원장, 필요경비사용한도, 현금출납부, 수입지출 결의 서, 비품대장, 보육교직원 인건비 적정 지급 여부 확인, 1 시설 1계좌, 보육아동 및 보육교직원 급간식비 적정 집행	◎		0
장부 비치	운영에 필요한 서류 및 반별 출석부, 운영일지, 회계서류 등에 원장 날인 확인	◎		0

주: ◎ 현재 설치인가 시 고려하지 않는 항목으로, 예비평가제를 통해 점검할 수 있음.
 ○ 설치인가-평가인증에서 공통적으로 고려하는 항목

이 중 설치인가 단계에서 예비점검 할 수 있는 항목으로 안전사고에 대한 보험 가입, 어린이집의 운영방침 및 정보 안내, 예결산서 및 회계 관련 서류의 준비상태, 현재 시점 비품대장, 1시설 1계좌, 운영에 필요한 서류 및 운영일지 준비를 사전 점검, 평가할 수 있을 것이다. 정보공시제 도입과 연계하여 관련서류 구비와 자료에 대한 정보공시 준비도를 사전 검토할 수 있도록 한다.

다. 보육인력 관리

교사, 원장 등 보육인력에 대해서는, 보육교직원의 질이 서비스의 질과 직결된다고 보고 이들에 대한 적절한 대우가 이루어지는지, 적정 수준으로 배치되어 있는지를 중심으로 평가인증과 지도점검을 통해 관리하도록 되어 있다. 우선 보육교직원의 근로계약은 평가인증과 지도점검에서 모두 확인한다. 원장과 보육교사의 업무수행, 보육교

직원 교육, 배치기준, 정기 건강검진 등 보육교직원 처우에 대한 사항은 평가인증에서 확인하고 교직원 명단별 구비서류 확인, 퇴직급여 적립 및 지급, 원장의 전임 근무는 지도점검에서 확인한다.

이 중 대부분의 지표와 요건은 실제 개원 후의 운영에 따라 달라지는 것으로 인가 시점에서 점검하기 어려우나, ‘운영계획서’를 통해 보다 면밀히 검토할 수 있으며 개원 전의 직무교육 제공의 지원체계를 통해 초기운영에 대한 준비도를 향상시킬 수 있다. 보육인력 관리에 있어서는 특히 원장 전임 근무 항목에 대해 운영계획서 상의 예정사항을 중심으로 사전평가할 수 있겠다. 또한 부모모니터링을 통해 보육교직원의 교육과 건강검진 실시에 대해 검토할 수 있다.

〈표 7〉 품질관리 체계 비교: 보육인력 관리

항목	설치인가	평가인증	지도점검
보육교직원의 근로계약		○	○
원장과 보육교사의 업무수행		○	
보육교직원의 교육		○	
보육교직원 배치기준		○	
보육교직원 정기 건강검진		○	
보육교직원 명단별 구비서류 확인			○
보육교직원 퇴직급여 적립 및 지급			○
원장 전임 근무	◎(운영계획서)		○

주: ◎ 현재 설치인가 시 고려하지 않는 항목으로, 예비평가제를 통해 점검할 수 있음.

○ 설치인가·평가인증에서 공통적으로 고려하는 항목

라. 위생, 영양, 건강 관리

어린이집의 청결과 위생, 질병관리, 급·간식 등 건강과 영양에 대해서는 부모모니터링단의 점검이 집중되어 있으나, 동일 항목을 점검한다 하더라도 어떠한 관리체계에서 점검하는지에 따라 중점적으로 보는 내용이 다르다.

청결과 위생의 경우, 우선 놀잇감, 화장실, 세면장, 조리실에 대한 청결관리는 평가인증, 부모모니터링단, 지도점검에서 공통적으로 확인한다. 보육실의 환기, 채광, 조명, 온도관리는 평가인증과 부모모니터링단에서 확인하나, 같은 실내 환기 등과 관련된 사항이라도 50인 이상 시설에서 실내공기 질을 확인하는 사항은 부모모니터링단과 지도점검에서, 개별침구의 사용과 관리는 평가인증과 지도점검에서 확인한다. 영유아와 보육교사와 청결유지는 평가인증에서만, 칫솔, 칫솔컵 소독 및 청결관리, 조리실 청결과 관련해서 바닥이 건조상태이어야 하고, 설비 등이 청결관리에 적합하게 갖추어져

는지, 석면관리 등 청결과 위생 중에서도 보다 상세한 사항은 부모모니터링단에서만 확인하고 있다.

이 중 보육실의 환기, 채광, 조명, 온도관리 시설 설비와 실내공기 질 관리 여부, 조리실 설비, 석면관리, 그리고 식중독 및 전염병 등 의심 증상 발견시 담당부서 및 보건소 신고체계 준비에 대해 인가시점의 준비도로 반영하여 평가할 수 있다. 또한 무상보육의 확대로 어린이집의 건강·안전·급식에의 전문성 요구가 크므로, 아동 개개인의 건강특성과 섭생을 고려한 품질관리체제로 인가단계 예비평가를 통해 보강할 필요가 있다(예: 영유아알러지대응체계의 마련 요건 추가).

〈표 8〉 품질관리 체계 비교: 청결과 위생, 질병관리, 급·간식

구분	항목	설치 인가	평가 인증	지도 점검	부모 모니터링단
청결 위생	놀잇감의 청결		0	0	0
	화장실과 세면장의 청결		0	0	0
	조리실의 공간과 설비의 위생적 관리		0	0	0
	식자재, 조리 및 배식과정의 위생적 관리		0	0	0
	보육실의 환기, 채광, 조명, 온도관리	◎	0		0
	실내공기 질 관리 여부	◎		0	0
	개별침구의 사용과 관리		0	0	
	영유아와 보육교사의 청결 유지		0		
	칫솔이 적합하고 칫솔, 칫솔컵 소독 및 청결 관리				0
	조리실 청결 관리(바닥 건조해야 함)				0
	조리실 설비(후드, 환풍기, 방서, 방충 설비)	◎			0
어린이집 석면 관리	◎			0	
질병 관리	영유아와 보육교직원의 건강관리		0	0	0
	아프거나 다친 영유아의 보호		0		
	생활기록부에 예방접종 사항 기록				0
	식중독 및 전염병 등 의심되는 증상 발견시 담당부서 및 보건소에 신고체계 구축 및 연락망 비치	◎			0
	보육교직원 감염병 의심 또는 판명자 대상 휴직 또는 면직				0
급식 간식	영유아를 위한 급식이 영양적 균형과 발달단계에 적절하고, 식단에 따라 적절한 형태로 조리되어 제공		0	0	0
	영유아를 위한 간식		0		0
	50인 이상 급식제공 어린이집은 집단급식소로 신고운영하고 조리사 배치			0	0

(표 8 계속)

구분	항목	설치 인가	평가 인증	지도 점검	부모 모니터링단
	식재료 원산지 표기 및 표기대로 구입			0	0
	50인 이상 어린이집 2시간 이내 배식섭취				0
	50인 이상 집단급식소는 식재료 검수일지 작성 및 관리				0
	특별한 음식 필요로 하는 영아나 유아에게 요구 반영하여 제공(가능함을 알림)	◎			0
	식자재 구매 영수증 확인 및 한 주내 같은 과일 또는 채소 제공 지양				0
	현원 100인 이상 시설 영양사 배치			0	
	(영유아 알러지대응체계의 마련)	◎	-	-	-

주: ◎ 현재 설치인가 시 고려하지 않는 항목으로, 예비평가제를 통해 점검할 수 있음.

○ 설치인가-평가인증에서 공통적으로 고려하는 항목

마. 안전 기준

안전은 평가인증과 부모모니터링단의 중점 검토 사항이다. 우선 모든 보육실, 유희실, 다목적 활동실, 옥외놀이터 등에 있는 ‘이동 가능한 실내외 놀잇감’에 대한 안전관리는 평가인증, 부모모니터링단, 지도점검에서 모두 점검한다. 보육실의 안전관리, 실내시설의 안전관리, 실외시설의 안전관리 등 시설 설비에 대한 안전 점검과 실내외 위험한 물건을 안전하게 보관하는지는 평가인증과 부모모니터링단에서 확인하고, 안전 점검표에 의한 안전관리를 하고 있는지는 부모모니터링단에서만 확인한다.

영유아 안전보호는 차량 관리, 인계 상황에서의 안전 등 보육서비스를 수행하면서 보호자의 역할을 수행하는 교사나 차량 운전자 등이 영유아의 안전에 대해 얼마나 주의하고 관련 자격을 갖추고 있는지 여부이다. 비상사태를 대비한 시설 설비 및 대처방안이 잘 준비되어 있는지, 차량운행시 안전한지, 안전교육과 정기적 소방훈련 등 위험 상황에 대한 대피절차가 잘 이루어지는지에 대한 확인은 평가인증, 부모모니터링단, 지도점검에서 모두 확인하고, 영유아 인계과정은 평가인증과 부모모니터링단, 운전자 자격증 및 건강진단서 등은 평가인증과 지도점검 과정에서 확인한다. 보육교사가 실내외에서 보육하고 있는 영유아 전체 상황을 잘 주시하는지는 평가인증에서만 확인한다. 차량운행과 관련하여 관리를 적절히 하고 있는지, 아동학대에 대해서도 예방 및 관리를 철저히 하는지는 부모모니터링단에서 확인하고 있다.

〈표 9〉 품질관리 체계 비교: 안전

구분	항목	설치 인가	평가 인증	지도 점검	부모 모니터링단
실내외 시설의 안전	실내외 놀잇감의 안전관리		0	0	0
	보육실의 안전관리		0		0
	실내시설의 안전상태 및 관리	◎	0		0
	실외시설의 안전상태 및 관리	◎	0		0
	실내외 위험한 물건의 보관	◎	0		0
	물리적 환경에 대한 안전관리(안전점검표)	◎		0	0
영유아 안전 보호	비상사태를 대비한 시설 및 설비와 대처방안	0	0	0	0
	어린이집의 안전한 차량 운행		0	0	0
	안전교육과 정기적인 소방훈련		0	0	0
	영유아의 안전한 인계과정		0		0
	운전자 자격증 및 건강진단서 확인	◎	0	0	
	영유아에 대한 성인의 보호		0		
	차량안전점검표에 의한 안전점검 실시				0
	차량운행일지 및 등하원 일지 작성				0
아동학대 예방에 대한 외부 기관의 교육 이수				0	
아동학대 신고의무자임을 알고 신고 및 상담전화를 할 줄 앎	◎			0	

안전 관련 기준에 대해서는 설치인가 단계에서부터 사전 점검할 수 있는 항목이 확대될 필요가 있다. 실내외 시설 구비의 안전 관리 체계의 마련에 대해 인가시점의 점검이 도입될 필요가 있으며, 특히 실내외 위험한 물건의 보관 및 물리적 환경에 대한 안전관리 준비도를 측정할 수 있다. 차량 운행의 경우, 운전자 자격 관리 및 건강진단서 확인, 그리고 아동학대신고의무자 인지와 상담전화에 대한 사전준비도를 점검하도록 한다.

2. 설치인가 단계 질 관리 강화를 통한 평가인증·지도점검의 효율화

이상의 지도점검과 평가인증, 부모모니터링단에서 공통적으로 실시하는 영역은 보육의 ‘물리적 환경’과 ‘안전’에 관한 것으로, 이는 개원 후 일정시기가 지나면 평가인증과 지도점검을 통해 확인받아야 할 요소이다. 각 단계에서의 질 관리 항목에 대한 검토 결과, 어린이집 실내외환경, 보육활동자료 및 기본 교재교구, 안전관리시설 및 차량 관리, 안전사고에 대한 보험 가입 등은 이후 어린이집 초기 운영에서부터 어린이집의 질 관리에 중요한 필수요건으로 인가 시점에 추가요건으로 확인하여 (가칭) 예비평가

제를 실시할 수 있는 항목이다. 또한 영유아 알리지대응체계의 마련과 등하원알림서비스와 같은 새로운 시스템의 도입에 대비한 예비평가단계의 질 관리도 필요할 것으로 생각된다.

변경인가인 경우에는 매매에 의한 대표자 등의 인적 구성의 변경 외에는 기존의 모든 평가인증항목이 그대로 적용가능한 준비상태이므로, 변경인가 시에는 재무요건과 교사관리의 운영요건을 중점적으로 평가하여 변경인가 여부를 심도있게 판단할 수 있다. 즉 변경인가 요건과 절차의 강화가 효과적으로 가능하다. 구체적으로 매매계약 관련 일정 시점 부모에게 사전 공지를 했는지 여부, 표준매매계약서의 사용과 공증, 매매전후 최소 3개월 평잔으로서의 자산기준(즉 인가 시 재산기준-부채비율 기준의 지속적인 준수 여부 확인), 기관의 매매이력 서류와 매매/구입자간 상호확인점검 체크리스트, 그리고 교직원 운영 및 변경 현황과 계획을 인가담당 공무원에게 제출하도록 한다. 담당 공무원은 관련 서류를 보고 미리 마련된 질적 판단 요건에 부합하는지를 검토하여 변경인가를 결정하도록 한다. 만일 일정요건에서 부합하지 않으면 변경인가를 유예, 시정하도록 할 수 있으며, 판단이 모호한 경우에는 지역보육정책위원회에 심의를 의뢰할 수 있다. 이러한 사전평가를 통해 일정 수준 이상의 양질의 서비스 질을 확보한 경우, 이후 평가인증에서 인가설치단계에서부터 우수한 환경을 갖춘 것에 대해 가산점을 부여하는 안이 가능할 것이다. 이러한 진입/재진입 시점의 질관리 강화를 통해 이후 평가인증이 규제적 기능이 아닌 일상적인 유지의 자발적 점검으로 변모할 수 있도록 질관리 체계의 효율을 꾀할 필요가 있다.

IV. 결론

1. 예비평가제 도입의 전제와 추진 방향

본 연구에서 제시한 보육 현장의 의견과 제도적 고찰, 평가항목의 내용 비교를 통해 어린이집 품질관리를 위한 설치인가 단계의 예비평가제 도입을 제언하고자 한다. 이를 위한 제언의 기본 전제와 추진방향을 논의하면 다음과 같다.

미래 인적자원을 보호 육성하는 어린이집의 서비스 질 향상은 규제와 관리의 정책에 머물지 않는다. 공간의 구성과 배치, 물리적 환경이 영유아에게 주는 인지적 자극과 정서적 안정, 창의성 고취는 누리과정과 보육과정이 지향하는 아동발달에 필요한

제 1의 환경요소이다. 어린이집 설치인가는 영유아의 건강한 성장과 발달을 장려하는 물리적 환경과 안전한 공간에 대한 1차적이고 가장 직접적인 정책이다. 설치인가정책의 개선방향은 어린이집 운영의 효율성과 부모의 수요 충족 보다는 영유아의 건강한 성장과 발달, 행복을 최우선 고려하는 원칙에서 출발해야 한다(예: 놀이터, 면적, 입지, 공간구성 등).

둘째, 보육의 품질관리를 향상시키는 방안은 규제와 제재를 최후의, 최소한의 전략으로 접근할 필요가 있다. 보육현장의 자발적 참여와 동기, 자체적인 순환과 교류에 토대하지 않고는 규제에 의한 질관리정책의 장기적 목표 달성과 유지가 담보되지 않는다. 평가인증과 점검에 의한 질관리가 초기의 질관리체계로서 효율적이라면, 일정수준 이상의 보육품질이 담보된 이후의 어린이집 질관리 대안을 마련할 필요가 있다.

따라서 본 연구를 통해 논의되고 제안하는 설치인가단계 질 제고 방안은 (가칭) 예비평가제의 도입을 제안하나 기존의 평가인증과 지도점검의 운영체계와는 다른 컨설팅과 지원체계로서의 진입단계 질관리 기제를 마련하고자 함이다. 이는 제도화된 점검과 규제에 의한 질관리에서 어린이집 설치운영자와 교직원의 자체적인 참여와 교류에 의한 과정으로서의 관리체계를 의미한다.

앞서 살펴본 설치인가 단계에 대한 의견과 개선방안에 대한 내용을 토대로 제언의 기본 요소를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 설치인가 단계의 진입과 참여, 인가의 과정, 그리고 각종 자료와 정보의 제공은 온라인 전자시스템으로 구축될 필요가 있다. 지자체 고유의 인가 과정과 절차가 가능하되, 인가요건의 판단에서 지자체간 편차를 최소화 할 수 있는 표준화된 요건과 절차, 기본 정보와 자료를 온라인으로 공유하고 게시한다. 예를 들어, 전자시스템을 통해 인가 추첨에 참여하는 신청자의 당첨회수와 같은 이력의 조회가 가능하고, 대표자의 경우 현재 운영 중인 개소수 확인, 행정처분 이력과 범죄경력 조회 등이 연계될 수 있을 것이다. 영상자료와 매뉴얼과 같은 지원자료, 매매계약서와 예비평가제 참여시 체크리스트와 같은 관련자료를 제공하도록 한다.

둘째, 설치인가 단계의 온라인 참여와 등록은 이후 지속되는 품질관리체계(지도점검, 평가인증, 컨설팅)와 연계되는 일련의 과정으로 구축하는 것이 가능하다. 초기 진입과 운영의 요건이 이후에도 지속적으로 유지 관리되는지 외부의 모니터링과 자체적인 점검이 가능하도록 한다.

셋째, 「예비평가제」는 평가인증과 지도점검의 기본 항목을 포함하는 별도의 지표로 구성하여, 인가요건의 기본사항 외에 사전평가 지표에 대한 점수화를 실시한다. 단,

어린이집 운영자/설치자의 자발적 참여와 지원 컨설팅 안내의 의무화를 통해 진행되도록 한다. 어린이집 초기운영의 서비스 질 향상과 운영자/설치자의 준비도 제고에 기여할 수 있도록 평가인증과 지도점검의 지표를 반영한 점수체계와 운영체계를 마련하여, 평가인증 시 가산점을 제공받도록 인센티브를 제공하고, 관련 자료는 전자시스템에 축적되도록 한다. 일정 시점의 일회성 점검보다 상호교류와 참여, 지원의 지속적인 과정으로 자리잡을 수 있도록 한다.

2. 자발적 참여와 지원에 의한 질 관리 기제의 변화

오늘날 OECD를 비롯하여 세계 각 국의 사회사업과 정책은 ‘규제의 개혁’을 통해 보다 나은 성과를 이끌어내고자 한다. 규제에 대한 품질관리와 효율적인 규제관리로 변화시킴으로써 더 나은 규제(better regulation) 혹은 스마트 규제(smart regulation)⁶⁾를 지향한다(이상규·김수동·최현경·빙현지, 2013; 최현경, 2013). 구체적으로 각종 지원정책의 다원화를 모색하고 자율규제 및 사후규제로의 전환을 추구하고, 위반 시 가해지는 처벌에 집중하기보다 사전교육과 지원에 초점을 맞추어 규제목표를 달성하고 효율성을 추구한다. 즉 규제실행과 품질관리 정책에 있어 지도(guidance)와 지원(support)이 중요한 요소이며, 대상의 요구(needs)에 맞춰 적용한다(이상규 외, 2013).

정부의 어린이집 규제와 지원에 대해 제도적으로 비교하고 그 효과를 논의하는 작업은 지속적으로 연구가 필요한 영역이다. 인가제한으로 인한 신규기관 진입의 제한, 보육서비스 품질관리의 평가인증 정책과 지도점검의 체계에 비취볼 때 어린이집 지원 대비 규제의 총량 또한 적지 않으며, 보육의 현행 품질관리체계는 규제적 성격이 강하다.

품질관리의 측면에서 평가인증이라는 강력한 정책을 성공적으로 이행해왔으나, 이후에 정책효과를 유지하고 증가시키기 위해서는 지원체계로서의 성격을 강화하여 지속적인 과정으로서의 자율적 시스템의 도입하여 보다 유연하고 선진화된 운영체계를 갖출 필요가 있다. 평가인증과 지도점검에 집중된 항목들 중 다른 품질관리체계로 분산시켜 질 관리체계간 균형과 효율성을 꾀할 필요가 있다. 어린이집의 진입과 거래의 요건은 강화하되 인가제한은 완화하고, 강화된 요건에 대한 지원체계가 보장되는 등 진입단계에서부터 규제와 지원의 균형 설계를 통해 지원내용 간, 규제영역 간의 형평성과 효율성을 확보할 수 있을 것이다. 이러한 품질관리체계의 보완과 강약의 재배치

6) ‘스마트규제’란 규제를 통해 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 확보하는 것임. ‘효율성’이 유익한 결과를 성취하기 위해 자원을 얼마나 잘 이용하는가와 비용의 최소화라면, ‘효과성’은 계획된 목표를 성취하는 것으로, 목표부합성 정도를 의미함(이상규 외, 2013).

는 최초 진입단계에서부터의 지원체계 확충과 예비평가제를 통한 자율적 점검의 기제를 마련하는 것에서부터 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김영명·조선경 외(2014). 영유아와 보육교사의 권리존중 관점에서 본 평가인증의 실태와 개선방안- 국공립 보육교사 설문조사 결과. 류지영 국회의원·한어총국공립분과위 보육정책토론회
- 김은설·최윤경·조아라(2013). 유치원·어린이집 재정지원 비교분석 연구. 육아정책연구소. 보건복지부(2009~2012). 행정처분 어린이집 수.
- 보건복지부(2013). 안심보육 보도자료(2013. 11. 6 공표).
- 아시아뉴스통신(2013). 이연주 의원, 전국 어린이집 13% '감독 사각지대' 기사
- 이상규·김수동·최현경·빙현지(2013). 신산업 스마트규제 도입방안. 산업연구원
- 이연주(2013). 지자체 수합자료 분석결과-어린이집 행정처분, 지도점검 적발, 아동학대 조사자료.
- 최윤경·도남희·송신영(2013). 보육품질관리 제고 방안 마련 연구. 보건복지부·육아정책연구소
- 최현경(2013). OECD 규제정책위원회 동향과 규제 성과측정체계개발에 대한 논의 연구. 산업연구원

·논문접수 10월 23일 / 수정본 접수 12월 2일 / 게재 승인 12월 23일

·교신저자: 최윤경, 육아정책연구소 부연구위원, 이메일 ykchoi@kicce.re.kr

Abstract

Revisiting the child care quality control system - Introduction of pre-evaluation system -

Yoon Kyung Choi, Namhee Do, Shinyeong Song

Child care policy of Korea has diverse agenda of supports and regulations for child care centers. They are strongly intermingled one another, thus supports system of child care funding has worked as a basis for governmental regulations, and the accreditation system also worked as a strong steppingstone for child care quality enhancement and the emergence of child care growth and development era.

The next generation of child care policy agenda needs to be prepared and re-designed. They should be fundamental supports for teachers rather than teacher salary subsidy and essential supports for children themselves in terms of programs, content, and quality and quantity. Also the accreditations and supervisions need to be slimmed down to focus on the interactional processes of child care performance and go together with supports of consulting system. In order to have a new agenda of child care quality control, pre-evaluation system at launch period need to be implemented with supports and guidance of government, and the pre-evaluation factors can be loaded from the current child care accreditation factors.

Key words: child care quality control, accreditation, inspection, consulting,
pre-evaluation