

국공립어린이집 위탁체 선정관리 현황 및 개선방안

권미경

1. 연구배경 및 방법
2. 국공립어린이집 위탁 관련 법적기초
3. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 실태
4. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 적절성 검토
5. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안



표차례

〈표 1〉 전국 국공립어린이집 위탁체 유형별 개소수	5
〈표 2〉 전국 국공립어린이집 확충 유형별 설치 및 계획	6
〈표 3〉 지방보육정책위원회 구성 비율	7
〈표 4〉 지방보육정책위원회 위원 평균 재임 기간	7
〈표 5〉 공개경쟁 예외 위탁 현황	8
〈표 6〉 국공립어린이집 재위탁 방법	9
〈표 7〉 국공립어린이집 재위탁 적용 기준	9
〈표 8〉 국공립어린이집 선정기준별 적절성 동의율	11

그림차례

[그림 1] 국공립어린이집 선정기준별 적절성 동의율	12
------------------------------	----

요약

- 본 글에서는 국공립어린이집 위탁체 선정 관리 현황을 파악하고, 선정업무 담당자의 의견과 요구를 수렴을 토대로 현재 기준에 대한 개선방안을 제시하고자 함.
- 이를 위해 전국의 229개 지자체 위탁 기준인 보육조례 중 국공립어린이집 위탁체 선정관리 관련 부분을 분석하고 위탁체 선정관리 담당자 대상 설문조사를 실시함.
- 연구결과를 토대로 다음을 제언함. 첫째, 국공립어린이집 위탁체 선정 시 공공성의 강화를 위해 법인 우선위탁을 고려할 것. 둘째, 수탁 수 제한에 대한 규정을 보육조례에 명시하고, 위탁체 총위탁 기간 제한 규정마련이 필요함. 셋째, 위탁희망 주체들에게 정기적으로 안내하는 기회를 마련할 것. 넷째, 국공립어린이집 운영 관리체계에 포함되는 정관, 이사회 의결사항, 담당부서 및 담당자의 역할, 인사 및 회계 운영관리, 위탁전입금 지원 계획, 자체평가 등 운영을 위한 기본계획 수립 및 관련 자료 등 참고기준 자료의 보강이 필요함. 다섯째, 재위탁 심사 시 현장관찰 및 부모의 견조사 등 평가 방법의 다면화와 재위탁 공통심사 기준표 적용의 제도화하고 위탁 관리 모니터링을 강화해야 함.

1. 연구배경 및 방법

가. 연구의 필요성 및 목적

- 믿고 맡길 수 있는 어린이집, 국가가 설치하고 관리하는 국공립어린이집에 대한 영유아 부모의 선호가 뚜렷함.
- 정부는 국공립어린이집의 설치를 꾸준히 확대해오고 있으며, 향후 5년간 316조를 투입하기로 한 사회보장 기본계획에도 국공립어린이집을 매년 150곳 이상 확충해가겠다는 청사진을 제시함.
- 정부는 제한된 예산으로 최대한의 국공립어린이집 확충 효과를 위해 기존의 신축 방법과 병행하여 민간시설매입, 민관연대, 증·개축 등 여러 가지 방법으로 국공립어린이집



의 설치를 추진 중임.

- 이렇듯 다양화되는 국공립어린이집 확충 상황에서 현재 운용되는 위탁체 선정관리의 기준으로 보육의 공공성을 확보하는데 문제점은 없는지에 대한 면밀한 검토가 요구되는 시점임.
 - 기본적으로 전문성과 경험을 지닌 위탁체를 선정하여 안정적이고 효율적인 시설운영을 도모하고자 영유아보육법과 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안을 보육사업안내를 통해 제시함.
 - 국공립어린이집의 위탁과 관련된 공통된 기준을 마련, 적용하도록 권장함으로써 전국적인 통일성과 형평성을 확보하고 위탁체 선정의 객관성과 공정성, 투명성을 도모하고 있음(2014 보육사업안내:14).
 - 단일 기준으로 적용 중인 기준이 최근 다양화된 국공립어린이집 상황에 일괄 적용함이 적절하지 않아 그 개선책 마련에 대한 요구가 높음.
- 그와 동시에 보육의 질 제고라는 공동의 목표를 추구하나, 중앙정부와 지방정부, 위탁 운영체라는 국공립어린이집 설치와 운영 주체 사이에 위탁체 선정관리 과정에서 우선점의 차이가 있을 수 있고, 이러한 우선점 사이의 균형 있는 절충점을 찾는 노력도 필요함.
- 본 연구는 국공립어린이집 위탁체 선정과 관련된 법적·제도적 기준을 검토하고, 선정관리 현황을 파악하며, 선정업무 담당자의 의견과 요구를 수렴함을 토대로 현재 기준에 대한 개선방안을 제시함.¹⁾

나. 연구 방법

- 국공립어린이집 위탁체 선정관리와 관련한 법적·제도적 현황을 파악하고 선행연구를 문헌 고찰함.
- 전국의 229개 지자체의 국공립어린이집 위탁체 선정 관리 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 기준에 대한 적절성에 대한 설문조사를 실시하고, 현재 사용 중인 위탁체 선

1) 이하의 내용은 육아정책연구소 2014년도 수시연구과제 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안(권미경·김길숙·함철규)’의 일부 내용을 발췌하여 재구성한 것임.

정 관련 보육조례를 수합 분석함.

- 국공립어린이집 위탁체 선정관리 실태를 유형별 현황, 설치 및 설치계획, 지방보육정책위원회의 구성, 재위탁 관련 현황을 중심으로 파악함.

2. 국공립어린이집 위탁 관련 법적기초

가. 관련법 및 기준

- 영유아보육법 시행규칙 제 24조(국공립어린이집의 운영위탁)에 국공립어린이집의 운영위탁에 대한 기준을 제시함.
 - 구체적으로 위탁공고, 위탁신청서와 첨부 서류, 서류기재 사항, 위탁계약의 체결, 수탁자선정심의위원회, 심의 항목, 재위탁규정, 위탁사항 변경, 운영위탁 근거 등을 제시함.
- 영유아보육법 시행규칙 제24조의 2(국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준)
 - 별표8의 2로 2012.2.3. 신설된 기준으로 일반기준, 심사기준, 심사결정, 그 밖의 조례 기준을 제시함.
- 영유아보육법 시행규칙 제25조는 국공립어린이집 운영위탁의 취소 기준을 명시하고 있음.

나. 전국 지방정부 보육조례 분석

- 공립어린이집의 질적 수준의 제고를 위해 어린이집 위탁체의 선정관리에 대한 기준을 영유아보육법과 지방자치단체의 조례를 통하여 명시하고 으며, 지방자치단체의 보육조례 분석을 통해 다음을 확인함.
- 국공립어린이집의 위탁체 선정관리를 포함하는 어린이집 설치 및 운영, 지원에 대한 내용을 포괄적으로 담은 ‘보육조례’라는 명칭으로 관련조례명이 점진적으로 변화되는 추세임.
 - 현재 전체의 60.2%의 지자체에서 ‘보육조례’라는 명칭을 사용하고, 39.8%에서는 타 조례명을 사용하고 있음.



- 전체 위탁기간에 대한 상한선 마련이 필요함.
 - 조례 상 위탁기간을 5년으로 규정한 경우(54.9%)가 가장 일반적이거나 사실상 재위탁을 불허하는 경우는 단지 1.3%이고, 재위탁이 가능하도록 허용하는 경우(88.8%)가 많아 실질 운영기간은 훨씬 길 수 있음.
 - 원장에게는 예측가능한 안정적 운영을 가능하게 하지만, 새로운 기회의 배분과 형평성을 확보하기 위해 전체 위탁기간에 대한 기준마련이 요구됨.
- 조례 상 원장에 대한 정년기준을 제시하지 않는 경우(79%)가 일반적이고, 이 경우는 공무원 또는 사회복지시설 종사자의 정년기준을 지자체마다 다르게 해석 적용하고 있음을 알 수 있음.
 - 원장과 교사를 구분하여 공무원 5급과 6급의 기준에 준하기도 함.²⁾
- 국공립어린이집 위탁체 선정 시 공정성과 형평성 제고를 위해 개인 위탁자의 수탁 수에 대한 제한 규정 마련이 필요함.
 - 지자체 조례 중 72.8%에서 위탁체의 국공립어린이집 수탁 수 제한에 대한 기준을 명시하지 않는 것으로 나타났으나 개인과 법인, 단체 사이에 차등을 두어 개인 위탁자의 수탁 수를 제한하는 경우도 있었음.

3. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 실태

- 공립어린이집 위탁체 선정관리의 실태를 파악하고자 위탁체 유형별 개소수, 확충유형별 설치 및 계획, 지방보육정책위원회 구성, 공개경쟁예외 위탁, 재위탁 관련 현황을 조사하여 분석한 결과임.
- 현황 파악을 위해 전국 229개 지자체에 국공립어린이집 위탁업무 담당자 전수를 대상으로 서면 조사를 실시하였고, 수합된 205개 지자체의 자료를 분석함.

2) 현재는 2008년의 관련 법률 개정(국가공무원법 2008.6. 지방공무원법 2008.12 개정)에 의해 일반직공무원의 정년이 60세로 통일되었음. 단, 개정 이후 현재에도 일부 지역의 보육 관련 조례에서는 조문의 수정 없이 그대로 시행 중인 곳이 존재함.

가. 국공립어린이집 위탁체 유형별 현황

□ 2014년 5월 1일을 기준으로 조사에 답한 205개 지자체의 전체 국공립어린이집은 2,140개소이며, 위탁체 유형별로 구분하여 보면 <표 1>과 같음.

<표 1> 전국 국공립어린이집 위탁체 유형별 개소수

단위: 개소(%)

지역	직영	사회복지 법인	학교 법인	종교 법인	재단 법인	단체	개인	사회적 협동조합	기타	계
전체	83 (3.8)	340 (15.8)	100 (4.6)	259 (12.1)	123 (5.7)	139 (6.4)	1,046 (48.8)	9 (0.4)	41 (1.9)	2,140 (100.0)
대도시 n=65	1 (0)	264 (25.2)	55 (5.2)	193 (18.4)	105 (10.0)	80 (7.6)	315 (30.1)	8 (0.7)	23 (2.2)	1,044 (100.0)
중소도시 n=80	53 (5.8)	56 (6.2)	43 (4.7)	51 (5.6)	17 (1.8)	59 (6.5)	606 (67.2)	1 (0.1)	15 (1.6)	901 (100.0)
읍면지역 n=60	29 (14.8)	20 (10.2)	2 (1.0)	15 (7.6)	1 (0.5)	.	125 (64.1)	.	3 (1.5)	195 (100.0)

자료: 권미경, 김길숙, 함철규(2014). 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안. p. 28, <표 III-1-1>임.

□ 전체적으로 개인에게 위탁한 경우가 48.8%로 가장 많았고, 사회복지법인 15.8%, 종교법인 12.1%의 순으로 나타남.

- 지역규모별로 살펴보면, 중소도시와 읍면지역에서 개인위탁의 비율이 60%를 상회하였고, 법인위탁 비율은 대도시에서 다른 지역에 비해 상대적으로 높음.

□ 위탁체 유형에 대하여 선행연구(서수경 외, 2013; 양미선 외, 2012)는 국공립어린이의 공공성 확보를 위해 개인 위탁을 제한하자는 의견이 지배적임.

- 양미선 외(2012:202)는 위탁체의 비영리성 확보가 필요하나, 위탁 시 이행보증보험 의무가입제도가 폐지됨에 따라 개인위탁자에게 문제 발생 시 해결이 어려움을 들어 개인을 가능한 배제하고, 법인 또는 단체 등에게 우선적으로 운영권을 주자고 제언함.

- 서수경 외의 연구(2013:98)에서도 위탁체 유형별 장·단점을 분석³⁾ 제시하면서, 안전성과 전문성 부족을 이유로 이미 개인 위탁을 제한하는 지자체가 있음을 들어 위탁 신청에서 개인을 배제할 필요가 있음을 강조함.

3) 위탁체 유형별 장단점 비교표를 부록으로 소개함.



나. 국공립어린이집 확충유형별 설치 및 계획 현황

□ 최근 3년, 2012년부터 2015년까지의 국공립어린이집의 설치유형별로 확충 현황 및 계획에 대한 자료를 수합한 결과는 다음 <표 2>와 같음.

<표 2> 전국 국공립어린이집 확충 유형별 설치 및 계획

단위: 개소(%)

지역	년도	신축	증개축	민간매입	민관연대	리모델링	기타	계
전체	2012	37	5	2	14	24	12	94
	2013	44	8	7	28	31	23	141
	2014	79	13	10	35	38	14	189
	2015	70	8	1	26	24	12	141
	합계	230	34	20	103	117	61	565
		(40.7)	(6.0)	(3.5)	(18.2)	(20.7)	(10.8)	(100.0)
대도시		94	7	15	88	66	40	310
		(30.3)	(2.3)	(4.8)	(28.4)	(21.3)	(12.9)	(100.0)
중소도시		113	21	3	15	40	16	208
		(54.3)	(10.1)	(1.4)	(7.2)	(19.2)	(7.7)	(100)
읍면지역		23	6	2	0	11	5	47
		(48.9)	(12.8)	(4.3)	(0.0)	(23.4)	(10.6)	(100)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

- 지자체 보육담당자의 응답에 기초한 결과를 살펴보면, 전체 565개의 국공립어린이집의 확충 사례 중 ‘신축하는 경우’가 40.7%로 여전히 가장 많았고, ‘리모델링’이 20.7%, ‘민관연대’가 18.2%로 비교적 높은 비중을 차지함.
- 지역규모와 상관없이 신축이 가장 보편적인 확충방법이나, 대도시에서 민관연대를 통한 방법의 비중(28.4%)이 다른 지역보다 높은 경향을 보이며, 이는 대도시에서 시설확충을 위한 토지나 건물 비용의 부담이 더 크기 때문에 나타난 결과로 보임.

다. 지방보육정책위원회 구성 현황

1) 지방보육정책위원회 구성 비율

- 영유아보육법 시행령 제6조는 지방보육정책위원회의 구성 비율을 정하고 있는데, 전체 위원 중 보호자 및 공익을 대표하는 자 100분의 45 이상, 보육전문가 100분의 20 이

하, 관계공무원 100분의 15 이하, 어린이집 원장 100분의 10 이하, 보육교사 대표 100분의 10 이하로 할 것을 제시함.

□ <표 3>에서와 같이 지방보육정책위원회 구성 비율은 전체 평균 기준, 보호자 및 공익 대표 47.1%, 보육전문가 17.7%, 관계공무원 15%, 어린이집원장 10.1%, 보육교사 8.6%로 전체 유형별 정원 권장 기준이 잘 준수됨.

<표 3> 지방보육정책위원회 구성 비율

							단위: 명(%)
구분	보호자 및 공익대표	보육 전문가	관계 공무원	어린이집 원장	보육교사	기타	계
권장기준	45%이상	20%이하	15%이하	10%이하	10%이하		
전체	1,204 (47.1)	452 (17.7)	383 (15.0)	259 (10.1)	219 (8.6)	40 (1.6)	2,557 (100.0)
대도시	379 (46.6)	153 (18.8)	125 (15.4)	83 (10.2)	63 (7.7)	10 (1.2)	813 (100.0)
중소도시	508 (48.4)	195 (18.6)	143 (13.6)	99 (9.4)	90 (8.6)	15 (1.4)	1,050 (100.0)
읍면지역	317 (45.7)	104 (15.0)	115 (16.6)	77 (11.1)	66 (9.5)	15 (2.2)	694 (100.0)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

2) 위원 재임기간

□ 전반적으로는 2년이라고 응답한 경우가 가장 많았고 최대 4년까지 재임하는 경우도 있었으며, 보호자 및 공익대표자의 경우는 평균 1.76년, 보육전문가 1.98년, 관계공무원 1.66년, 어린이집원장 1.88년, 보육교사 1.76년으로 조사되어 지방보육정책위원의 임기는 평균 2년 남짓임.

<표 4> 지방보육정책위원회 위원 평균 재임 기간

집단		평균(편차)				
		보호자 및 공익대표	보육전문가	관계공무원	어린이집 원장	보육교사
지역	전체	1.76(0.52)	1.98(0.60)	1.66(0.65)	1.88(1.30)	1.76(0.75)
	대도시	1.67(0.57)	1.96(0.57)	1.96(0.69)	1.57(0.69)	1.57(0.65)



(표 4 계속)

지역	집단		평균(편차)		
	보호자 및 공익대표	보육전문가	관계공무원	어린이집 원장	보육교사
중소도시	1.74(0.48)	2.02(0.48)	2.02(0.59)	1.65(0.59)	1.65(0.70)
읍면지역	1.87(0.49)	1.94(0.49)	1.94(0.50)	1.77(0.50)	1.77(0.56)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

라. 공개경쟁 예외 위탁 현황

- 영유아보육법 제25조 제2항의 단서로 명시된 국공립어린이집의 위탁체 선정 시 공개경쟁 예외에 해당하는 사례수를 최근 3년으로 한정하여 조사한 결과는 <표 5>와 같음.

<표 5> 공개경쟁 예외 위탁 현황

단위: 사례 수(%)

지역	민간어린이집 기부채납	국공립어린이집 부지 및 건물 기부채납/무상 사용	주택법에 따른 민간어린이집 국공립어린이집 전환	기타	계
전체	9(11.2)	57(71.3)	11(13.8)	3(3.7)	80(100.0)
대도시	5(9.2)	38(70.4)	8(14.8)	3(0.6)	54(100.0)
중소도시	1(6.6)	11(73.4)	3(20.0)	0	15(100.0)
읍면지역	3(27.2)	8(72.8)	0	0	11(100.0)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

- 전체 80건의 사례가 있었고, 세 가지의 유형 중 ‘국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납 하거나 무상으로 사용하게 한 자’에게 위탁한 경우가 57건(71.3%)으로 가장 많음.

마. 재위탁 현황

1) 재위탁 방법

- 국공립어린이집의 재위탁 방법은 ‘현재 운영 위탁자에 대해 단독평가 후 재위탁 하는 경우’가 69.4%로 가장 많았고, 다음은 ‘완전공개 경쟁하는 경우’가 22%로 조사됨.

◦ 이렇듯 단독평가 후 재위탁 방법을 선호함은 선행연구에서(양미선 외, 2012:101) 지

적하였듯이 이 방법이 운영권을 확보해주고 운영 전반의 지도감독 기회를 확보할 수 있는 장점이 있기 때문에 여겨짐.

- 국공립어린이집의 공공성과 선정과정의 투명성 확보를 위한 지자체의 노력이 이루어지고 있어 재위탁도 완전 공개경쟁으로 전환하는 비율이 증가하고 있음을 조례 개정 내용을 통해 알 수 있음.

〈표 6〉 국공립어린이집 재위탁 방법

단위: 사례 수(%)

구분	단독평가 후 재위탁	자동 재위탁	공개경쟁 시 가산점 부여	완전 공개경쟁	기타	계
전체	142(69.4)	3(1.4)	6(2.9)	45(22.0)	9(4.3)	205(100.0)
대도시	50(76.9)	2(3.1)	2(3.1)	9(13.8)	2(3.1)	65(100.0)
중소도시	49(61.3)	0(0)	1(1.2)	26(32.5)	4(5.0)	80(100.0)
읍면지역	43(71.7)	1(1.6)	3(5.0)	10(16.7)	3(5.0)	60(100.0)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

2) 재위탁 적용 기준

- 현재 지자체에서 사용하는 재위탁의 기준에 대해 조사한 결과는 다음 〈표 7〉과 같음.

- 보육사업안내에 제시된 ‘국공립어린이집 공통심사 기준표’를 그대로 적용한다는 응답이 52.2%로 가장 높았고, 기준표를 기초로 평가를 위한 기타 보완 기준을 추가로 적용하는 경우도 25.4%로 많았고, 지자체의 조례로 별도로 규정하는 경우는 7.3%로 타남.
- 대도시에서 공통심사 기준표의 적용 비율(60.0%)이 다른 지역보다 다소 높은 경향을 보임.

〈표 7〉 국공립어린이집 재위탁 적용 기준

단위: 사례 수(%)

구분	공통심사 기준표	지자체 조례로 규정	기타 보완	무응답 해당없음	계
전체	107(52.2)	15(7.3)	52(25.4)	31(15.1)	205(100.0)
대도시	39(60.0)	4(6.2)	16(24.6)	6(9.2)	65(100.0)
중소도시	38(48.2)	5(6.3)	25(31.6)	11(13.9)	80(100.0)
읍면지역	30(50.0)	6(10.0)	11(18.3)	13(21.7)	60(100.0)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.



바. 정책적 시사점

- 국공립어린이집 위탁은 개인위탁이 48.8%로 가장 많았음을 고려할 때, 보육소신과 전문성을 지니고 운영하는 개인 위탁자가 많으나, 법인이나 단체에 비해 상대적으로 위탁체로서의 안전성과 전문성에 대한 우려가 높음도 사실인 만큼 개인 위탁자의 역량 강화를 위한 지원이 활성화될 필요가 있음.
- 국공립어린이집 확충 유형이 다양화됨에 따라 공공성을 확보하기 위한 지속적인 노력이 요구됨.
 - 2012년~2015년 사이 확충 현황을 살펴보면 여전히 신축이 40.7%로 가장 우위를 차지하나, 제한된 자원으로 최대한의 확충을 위해 민간매입, 리모델링, 민관연대 등의 방법이 병행되고 있음.
 - 이런 추세는 적은 확충비용이라는 경제성의 효과 기대만큼이나 국공립어린이집이 지니는 공공성의 침해 가능성도 열려있다고 볼 수 있어, 이에 대한 검토와 진단이 지속적으로 이루어질 필요가 있음.
- 국공립어린이집의 위탁체 선정 심사를 담당하는 지방보육정책위원회의 구성은 영유아보육법 시행령에서 제시한 기준에 적합하게 운용 중이나 지자체마다 공익대표라는 범주를 해석하는 기준에는 차이가 있어 이에 대한 보완이 요구됨.
- 공개경쟁을 예외로 하고 운영권을 부여함은 일종의 특혜로 위탁체의 보육관련 전문성에 대한 검토가 강화될 필요가 있음.
 - 최근 3년 동안의 신규나 변경 위탁 시 공개경쟁 예외 위탁 현황을 조사한 결과 총 80건의 사례 중 71.3%인 57건이 국공립어린이집 부지 및 건물의 기부채납이나 무상사용의 경우로 확충 방법으로 보면 민관연대에 해당함.
- 재위탁과 관련한 실태결과는 지자체 수준에서 국공립어린이집의 질적 수준의 제고를 위한 노력이 지속적으로 이루지고 있어 고무적임.
 - 재위탁 방법은 ‘단독평가 후 재위탁(69.4%)’이 가장 선호되는 방법이나 ‘완전 공개경쟁’의 비율도 22%로 나타남.
 - 심사의 기준은 ‘국공립어린이집 재위탁 공통심사 기준표’를 그대로 적용한다는 응답이 52.2%로 가장 높았고, 기준표를 기초로 평가를 위한 기타 보완 기준을 추가로 적용하

는 경우도 25.4%로 많아 선행연구 조사 시 보다 비람직한 추세로 변화 또는 강화되고 있음을 알 수 있었음.

4. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 적절성 검토

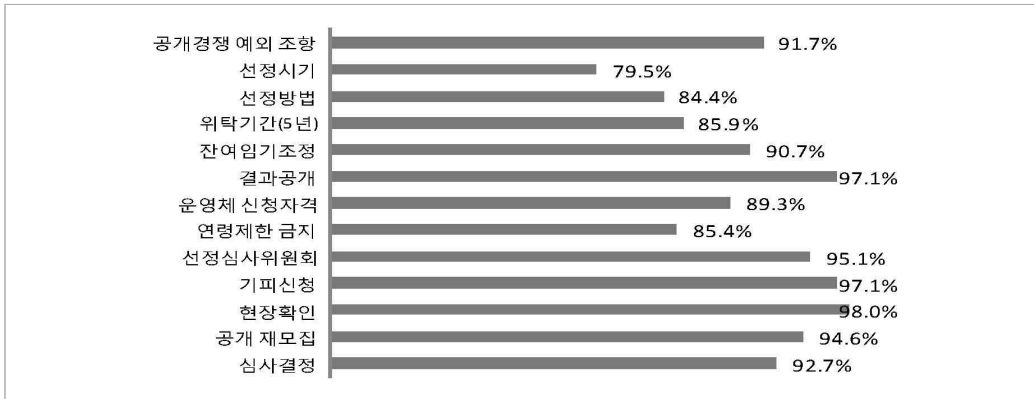
- 국공립어린이집의 위탁관리 기준을 제시하는 2014 보육사업안내에 제시된 현행 선정관리 기준에 대한 적절성을 검토함.
- 국공립어린이집 위탁업무를 실행하는 전국 시군구 국공립어린이집 관련업무 담당자를 대상으로 선정기준 적절성에 대한 의견을 수렴하고, 그 결과를 기초로 보육전문가의 자문내용을 반영함.

가. 적절성 평가

- 시군구 보육담당자에게 국공립어린이집 위탁관련 업무를 담당할 경험에 기초하여 현재 선정관리 기준이 적절하다고 생각하는 지를 묻고 그 동의비율을 산출함.
- <표 8>과 같이 심사 시 현장 확인 실시(98%), 위탁관련 절차와 방법, 결과를 공개하는 것(97.1%)과 신청 운영체와 특수관계에 있는 자나 공정성을 기대하기 어려운 경우 기피신청이 가능하다는 부분(97.1%)에 대해 적절하다는 비율이 월등히 높음.
- 그에 반해 선정시기(79.5%), 선정방법(84.4%), 과도한 연령제한 금지(85.4%), 위탁기간(85.9%) 등의 현 기준은 상대적으로 개선이 필요하다는 의견이 많음.

<표 8> 국공립어린이집 선정기준별 적절성 동의율

		단위: 명(%)	
구분	적절성 동의	구분	적절성 동의
공개경쟁 예외 조항	188(91.7)	연령제한 금지	175(85.4)
선정시기	163(79.5)	운영조건	181(88.6)
선정방법	173(84.4)	선정심사위원회	195(95.1)
결과공개	199(97.1)	(기피신청)	199(97.1)
위탁기간(5년)	176(85.9)	심사원칙 (현장확인)	201(98.0)
잔여임기조정	186(90.7)	(공개 재모집)	194(94.6)
운영체 신청자격	183(89.3)	심사결정	190(92.7)



[그림 1] 국공립어린이집 선정기준별 적절성 동의율

5. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안

가. 국공립어린이집 위탁체 선정기준

1) 공공성 강화를 위한 비영리 법인 우선 위탁 고려

- 국공립어린이집 위탁의 투명성과 공공성을 확보하기 위해서는 운영주체의 비영리성을 담보하는 제도적 장치 마련이 가장 관건임.
- 국공립어린이집 위탁 시 공공성을 강화시키기 위해서는 개인보다 사회복지사업을 목적으로 하는 법인이나 비영리 법인 또는 단체 등에게 우선적으로 운영권을 부여해야 함.
 - 서수경 외의 연구(2013:26)에서 지적하듯 개인 위탁의 경우 국공립어린이집이 사유화 될 소지를 안고 있고 전문성이 보장되지 않을 경우 보육의 질을 보장할 수 없다는 위험의 소지가 있기 때문일 것임.
 - 양미선 외(2012:202)의 연구에서는 개인 위탁체 선정을 제한해야하는 또 다른 이유로 이행보증보험 의무 가입제도가 폐기됨에 따라 개인 위탁체인 국공립어린이집에서 문제가 발생할 경우 이를 보장받을 수 있는 안전장치가 없음을 지적함.
 - 본 조사 결과 국공립어린이집 위탁 주체가 개인위탁이 48.8%, 시군구 직영이 3.8%, 사회복지법인 및 법인·단체가 44.6%로 개인 위탁이 여전히 가장 많은 상황임을 고려할 때, 이러한 개인위탁의 안전성과 전문성 부족을 이유로 이미 개인에게 위탁자격을

제한하거나 개인 위탁의 수탁 수 상한을 조례에 반영하는 지자체가 있음은 상당히 고 무적임.

2) 위탁체의 수탁수 제한에 대한 명문화

□ 국공립어린이집 위탁체의 수탁 수 제한에 대한 규정을 보육조례에 명시할 것을 제언함.

◦ 본 조사 결과 72.8%인 163건의 지자체 조례에는 위탁체의 수탁 수 제한에 대한 규정이 마련되어있지 않았음.

□ 국공립어린이집이 지니는 공공성과 위탁 운영체의 비영리성 담보를 위해서는 수탁이 특정 개인이나 법인 또는 단체에 편중되어 사유화의 성격이 강화될 수 있음에 대한 선견적 대응이 필요하며, 특히 개인 위탁자의 경우 복수 수탁에 대한 금지가 이루어져야 함.

◦ 조례분석 결과에 따르면 수탁 개수에 대한 제한규정을 조례에 두는 경우는 법인과 단체, 개인으로 구분하여 제한을 달리하는 것이 일반적임.

◦ 지자체의 상황을 감안하여 수탁 허용 개수에 대한 융통성을 충분히 반영하여야 하나, 위탁체 모집 공고일을 기준으로 관할구역에서 국공립어린이집 수탁 수에 대한 제한 규정을 명문화함은 공공성과 비영리성을 담보한다는 측면에서 중요한 의의를 지닌다고 사료됨.

3) 위탁체의 총 위탁 기간제한 규정 마련

□ 영유아보육법 시행규칙을 통해 위탁기간을 5년으로 제시함에 따라, 전체의 54.9%인 123개 지자체 조례에는 5년으로 명시하고 있음.

◦ 이는 2012년 선행연구(양미선 외:95) 조사시점에서는 위탁기간 3년(88.5%)이 주류를 이루던 상황과 비교할 때 영유아보육법의 개정과 더불어 달라진 부분임.

◦ 그러나 재위탁을 허용 규정을 조례로 명시한 지자체가 199곳으로 88.8%를 차지하여 주류를 이루나, 재위탁 횟수에 대한 규정은 마련하지 않는 경우가 58.5%, 1회로 제한하는 경우가 36.6%로 조사됨.

◦ 이를 종합하여보면, 1회 재위탁 만을 허용하는 경우라도 실제 위탁 기간은 최소 10년 정도가 될 수 있음을 뜻함.



- 이렇듯 위탁 운영 기간이 길어지는 경우 어린이집 운영의 안정성을 확보할 수 있다는 긍정적 측면도 있으나 그와 동시에 시설 운영의 해이와 사유화 경향을 초래할 수 있다는 우려를 갖게 함.
- 능력 있는 위탁 희망주체 간 기회를 공유하고, 형평성을 유지한다는 면에서 국공립어린이집 운영 기간의 제한을 둘 필요가 있음.
 - 원칙적으로 신규위탁 5년 이후 1회에 한하여 재위탁을 허용하고, 그 이후에는 기존 위탁 체도 동일한 조건에서 완전 공개경쟁 하도록 조례에 규정하는 방안이 합리적으로 보임.
 - 다른 위탁 주체가 합당하지 못하거나, 지자체의 특성으로 인해 10년 이상의 지속적인 운영이 필요한 상황이라도 공개경쟁으로 다시 위탁받을 수 있으므로 문제시 되지 않을 것임.

나. 국공립어린이집 위탁과정

1) 보육정책위원회의 구성

- 국공립어린이집 위탁체의 선정은 보육정책위원회에서 원칙적으로 심사하도록 영유아보육법에 규정하고, 그 비율도 시행령으로 구체적으로 제시하고 있으나, 이에 대해 국공립어린이집 위탁 선정과정에 있어서 정치적 이해관계가 개입될 소지가 있으며, 보육정책위원회의 대표성, 전문성, 의결권 문제가 제기되는 상황임.
- 국공립어린이집 위탁체 선정과정 및 결과의 객관성, 투명성, 공정성 유지를 위해 보육 현장 경험과 이해, 정치적 중립성, 공정성의 자질을 지닌 보육정책위원회 구성은 그 선결조건임.
- 영유아보육법 시행령에 제시된 보육정책위원회의 구성 비율을 조정하자는 의견이 지배적임.
 - 선행연구(양미선 외, 2012:205)의 제언처럼 본 의견수렴의 과정에서도 정치적 영향력의 배재와 전문성 부족이라는 이유로 현재의 구성 비율에서 보육전문가의 비중을 늘리고 지자체 담당 공무원, 공익을 대표하는 자와 부모, 보육교사의 비중은 낮출 것에 대한 의견이 많았고, 부모대표의 경우 개인차는 있으나 보육에 관한 이해와 전문성이 떨어진다는 점이 지적됨.

- ‘공익을 대표하는 자’의 기준을 명확히 할 필요가 있음.
 - 보육사업안내(2014:154)에는 공익을 대표자로 소비자단체, 시민단체, 법조인단체, 경제인단체, 의료인단체, 언론인단체 등의 종사자로 사회복지 및 보육에 대한 공익을 대표할 수 있는 자 등을 예시로 제시하고 있으나, 예시한 공익대표가 보육에의 이해나 전문성이 있다고 간주하기는 어려움.
 - 본 연구 조사과정에서도 이 범주에 대한 해석이 지자체마다 차이를 보임.
 - 보육정책위원회의 구성 중 보호자 및 공익대표가 차지하는 비율이 45%이상으로 위탁제의 선정과정에 미치는 영향력이 큼을 고려할 때, 최소한 보육사업안내의 예시에 ‘보육 관련 업무나 경험을 지닌 자’라는 문구를 넣어 ‘공익을 대표하는 자’라는 공익의 의미 안에 보육 관련성 여부를 구체화하여 반영할 것을 제언함.
- 이미 일부 지자체의 조례에서는 보육정책위원의 공개모집을 명시한 경우처럼 보육정책위원의 선정과정과 결과 공개가 요구됨.
 - 서수경 외(2013:100)는 그 구체적 방안으로 보육정책위원회를 구성, 심사, 공표의 3단계로 나누어 구성할 것을 제안하면서, 구성단계에서 보육정책위원회 3배수를 추천받아 이를 공표하고, 심사단계에서는 이해집단에 속하는 부모 및 시민단체로 구성된 심사단으로 하여금 추천받은 보육정책 위원들의 적격성 여부를 심사하고, 그 결과를 게시판, 인터넷 홈페이지, 지역방송 등을 통해 공표하는 방안을 제시함.

2) 위탁 심의절차 및 기준, 결과 공개 및 신규 공모 지원

- 영유아보육법 시행령 제 26조의 2는 업무의 위탁에 관해서 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제 1항 및 제 2항에 따라 업무를 위탁하려는 경우에는 미리 위탁의 기준, 절차 및 방법 등을 위탁을 하는 기관의 게시판이나 인터넷 홈페이지를 이용하여 공고하고, 업무를 위탁한 경우에는 위탁을 받은 기관·단체 등 및 위탁업무의 내용을 고시하거나 위탁을 하는 기관의 게시판이나 인터넷 홈페이지를 이용하여 공고하여야 함을 명시하고 있음.
- 위탁제 모집공고나 심의 결과 및 선정결과의 공개는 전문성을 갖춘 유능한 위탁체가 지원할 수 있는 기회를 높이고 위탁제 선정 과정에서 정치적인 영향이나 다른 요인들의 개입을 최소화하기 위함임.



- 짧은 공모기간과 정보접근에 대한 어려움으로 위탁체 선정 관련 정보를 공개하더라도 현재 국공립어린이집 원장을 제외한 보육교사나 종사자들은 진입이 수월하지는 않은 실정임.
- 유능한 위탁체의 참여를 독려하여 국공립어린이집 질적 수준의 유지와 향상을 도모할 수 있도록 신규 진입 안내 지원이 필요함.
- 그 구체적인 방안으로 육아종합지원센터 등의 지원기관을 통해 그 공모내용, 자격, 응모과정준비 등을 관심 있는 위탁 희망 주체들에게 정기적으로 안내하는 기회를 마련할 것을 제언함.

3) 위탁체 선정 기준 개선 및 강화

- 영유아보육법 시행규칙 제 24조 4항 및 5항에 따른 보육정책위원회 또는 수탁자선정 심의위원회의 심의항목을 살펴보면 보육 관련 사업 운영실적, 수탁자의 공신력 및 재정능력, 어린이집 운영계획, 대표자 및 어린이집 원장의 전문성 등이 포함되어야함.
- 그러나 위탁체 선정 심사 시 보육 관련 사업 운영 실적 서류만을 가지고는 보육 사업 이행을 위한 전문성, 공공성, 투명성, 체계성을 보장하기 어려움.
- 또한 법인 및 단체 위탁처럼 위탁체와 운영주체가 다른 경우 현재의 기준이 운영체의 기준에 초점이 두어져 있고 위탁체 관련 실적을 반영하기도 어려움.
- 이에 국공립어린이집 운영 관리체계에 포함되는 정관, 이사회 의결사항, 담당부서 및 담당자의 역할, 인사 및 회계 운영관리, 위탁전입금 지원 계획, 자체평가 등 국공립어린이집 운영을 위한 기본계획 수립 및 관련 자료 등 참고기준 자료의 보강이 필요함.

4) 재위탁체 선정과정의 기준 강화

- 국공립어린이집의 재위탁은 운영 기회를 개방하여 경쟁을 통한 질관리를 도모할 것인지 또는 운영 경험 평가를 통한 안정성을 우선할 것인지 사이의 균형적 선택과정으로 볼 수 있음.
- 재위탁 심사 시 현장관찰 및 부모의견조사 등 평가 방법의 다면화
 - 재위탁의 경우 단독평가 후 재위탁이 69.4%로 가장 선호되는 방법임을 감안할 때, 단

독 평가 대상에 대한 종합적 평가가 보완되어야하며, 이를 위한 방법으로 평가기준으로 현장 관찰과 부모의견조사를 추가할 것을 제언함.

- 재위탁은 위탁 기간 종료 전에 운영과정에 대한 평가가 가능하나 현재의 기준은 제출하는 서류에만 기초하여 평가가 이루어지므로 현장 관찰 등이 지표로 반영하여야 더욱 실제 운영현장에 대한 정확한 평가가 될 것임.
- 재위탁 심사 기준과 관련한 쟁점 중 다른 하나는 현재 재위탁 심사기준표를 적용한 심사에서 간과, 누락된 부분이 이용아동 부모의 평가이므로 이에 대한 보완이 필요함.

□ 재위탁 시 위탁체 선정관리기준표 적용의 문제

- 현재 신규 위탁 및 변경 위탁은 반드시 공개경쟁을 해야 하지만 재위탁의 경우는 보육정책위원회의 심사를 거쳐 70점 이상의 점수를 획득하면 공개경쟁 없이 재위탁 됨이 일반적이며, 이 때 사용되는 '국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기준표'는 반드시 사용해야 하는 것이 아니라 권장 사용이고 보육정책위원회에서 조정하여 사용할 수 있음.
- 안정적 운영이 강점이기는 하나 국공립어린이집의 재위탁은 제한적인 기회를 특권적으로 제공하는 측면이 있는 분명한 사실이므로 재위탁 심사는 기존 위탁체에게 운영권을 재부여할 지 여부에 관한 것으로 심사기준이 더욱 엄격할 필요가 있음.
- 선행연구(양미선 외, 2012:203)는 재위탁 시 '국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기준표' 적용의 제도화 필요성을 강조하면서 영유아보육법 개정을 제의하였으나 본 연구의 지자체 조례분석 결과와 지자체에서 자체 적용하는 재위탁 지표를 살펴보면 오히려 현장관찰이나 지표내용을 세분화하고 첨부자료를 강화하는 등 '국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기준표'보다 강화된 평가 지표를 적용함으로써 보육의 질적 수준 제고를 도모하는 사례들도 있음.
- 현재의 기준이 의무적용 제도화보다 지역특성을 반영하여 더욱 실질적이라고 생각되는 면도 있으나, 또 일부에서는 미흡하고 불합리한 기준의 임의 적용이 이루어짐을 감안할 때, 최소 수준을 확보한다는 의미에서는 '국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기준표' 적용의 제도화는 필요함.

5) 육아종합지원센터 중심의 국공립어린이집 위탁관리 모니터링 강화

□ 국공립어린이집 운영의 공공성 확보와 질적 수준의 제고를 위해서 운영체의 운영과정



에 모니터링이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되어옴.

- 양미선 외(2013:205)는 보육 현장에서 발생할 수 있는 문제들을 적극적으로 차단하고 위탁체의 보육업무 수행을 지원할 중앙정부 차원의 모니터링 제도 도입이 필요하다고 강조함.
- 서수경 외(2013:104)는 서울시를 중심으로 자치구 위탁관리 모니터링이라는 간접방식을 통해서 위탁받은 국공립어린이집의 질 관리 방안을 제시하며, 구체적인 실행 방안으로 모니터링의 범위와 내용은 위탁체, 보육정책위원회, 위탁과정, 위탁심사지표인 4개의 범주로 정하고 지자체 위탁관리 모니터링을 위한 체크리스트를 작성, 배포함을 포함함.
- 질적 수준의 제고도 좋지만, 국공립어린이집의 설치와 위탁체 운영관리의 실질적 주체가 지자체임을 감안할 때 자칫 이러한 모니터링은 지자체나 자치구에 대한 중앙 차원의 개입으로 여겨지기 쉬워, 질 관리를 위해 평가의 개념이 아닌 지원 개념으로의 모니터링 방안 모색이 필요함.
- 이를 위해 국공립어린이집 운영을 지원의 허브로 전국의 육아종합지원센터를 활용할 것을 제언함.
- 육아종합지원센터를 통해 국공립어린이집의 지원요구를 정기적으로 수렴하고, 그 내용을 분석하여 시의 적절한 지원계획을 수립하고, 다양한 매뉴얼, 동영상 자료 등 보조적 자료를 개발 보급하고, 교육 상담 등을 병행함으로써 질적 수준의 제고를 도모할 수 있을 것임.

참고문헌

국내문헌

- 보건복지부(2013). 제2차 저출산·고령사회기본계획 2013년도 시행계획.
- 보건복지부(2014a). 영유아보육법령집.
- 보건복지부(2014b). 2014년도 보육사업안내.
- 권미경·김길숙·함철규(2014). 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안. 육아정책연구소.
- 서수경·유정민(2013). 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 양미선·임지희(2012). 국공립어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선방안 연구. 육아정책연구소.