

연구보고 2011-02

# 어린이집 설치·운영자 개념 정립 방안

유해미 김혜원

**육아정책연구소**  
Korea Institute of Child Care and Education



## 머 리 말

2009년 전국보육실태조사에 의하면, 어린이집의 대표자와 원장이 불일치한 비율이 43.7%에 달하는데, 이 경우 보육의 공공성과 어린이집 운영의 효율성 측면에서 다양한 문제들이 야기될 수 있다. 이를테면 어린이집의 대표자가 과도하게 어린이집 운영에 관여하여 보육의 전문성이 의문시되거나, 보육교직원의 임명권 등 법적 권한이 누구에게 있는지 모호할 수 있다.

그런데 이는 현행 「영유아보육법」상 설치·운영자 관련 규정에서 비롯된 측면이 있다. 비용관리 등의 법적 권한과 법적 책임 등에서 설치·운영자로 포괄 규정하고 있어 그 적용대상이 설치자인 대표자인지 아니면 대부분 실제 운영자인 원장인지 명확하지 않기 때문이다. 이에 따라 특히 민간이나 가정어린이집의 경우는 실제로 대표자와 원장간에 법적 권한과 책임, 그리고 운영상 역할을 둘러싸고 갈등을 경험하고 있다. 또한 어린이집 대표자가 2개 이상의 어린이집을 운영하는 경우는 대표자의 영리 추구로 인해 보육의 전문성을 견지하려는 원장과 충돌할 수 있어 양자 간의 갈등은 더욱 심화될 소지가 있다.

따라서 이 연구에서는 현행 설치·운영자 규정을 제고하여 대표자와 원장이 다를 경우 이들 관계를 새롭게 정립하고자 시도하였다. 이를 위해 유치원 등 유사기관의 관련 규정들을 비교 분석하고, 보육관련 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 면담조사를 통해 어린이집 대표자와 원장 당사자들의 의견을 수렴하였다. 이 연구를 출발로 하여 향후 실증적인 자료에 기반을 둔 연구가 이어지길 기대해 본다.

이 연구와 관련하여 설문조사 대상 선정에 도움을 주신 보건복지부, 면담조사에 응해 주신 어린이집 대표님과 원장님들, 그리고 보고서에 대한 유익한 의견을 주신 여러 검토자분들께도 감사를 드린다. 끝으로 본 보고서의 내용은 연구자 개인의 의견이며 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2011년 9월

육아정책연구소

소장 조복희



## 요 약

### 1. 서론

#### 가. 연구의 필요성 및 목적

- 현행 「영유아보육법」상 설치·운영자 규정은 어린이집의 대표자와 원장이 불일치할 경우, 그 적용을 둘러싸고 혼란을 야기할 수 있음.
- 「영유아보육법」상 설치·운영자가 포괄 규정되어 있어 대표자와 원장이 다를 경우 해당 규정이 설치자인 대표자에게 적용되는지, 아니면 운영자인 원장에게 적용되는지 모호할 수 있음.
- 나아가 이는 보육의 공공성이나 어린이집의 효율적인 운영 측면에서 문제를 야기할 수 있음.
- 대표자의 영리 추구 목적으로 인해 보육의 질적 저하가 우려되고, 대표자의 운영상 개입으로 인해 보육의 전문성이 의문시되며, 보육교직원의 임명권 등 법적 권한이 누구에게 있는지 모호할 수 있음.
- 따라서 이 연구에서는 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 법적 권한과 책무 등에서 충돌이 야기되지 않도록 설치·운영자 관계를 새롭게 정립하고자 함.

#### 나. 연구내용 및 방법

- 주요 연구내용
  - 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 야기될 수 있는 문제점과 보육인력의 전문성을 살펴봄.
  - 현행 설치·운영자의 법적 지위와 책무, 자격요건 등에 관한 규정과 설치·운영자 관련 실태를 파악함.
  - 공공성 측면에서 유사한 성격을 지닌 기관 및 시설의 설치·운영자 관련 규정을

분석하여 어린이집에의 적용을 모색함.

- 어린이집 대표자와 원장의 법적 지위와 책무 등 관계 재정립을 위한 실증적 근거를 마련함.
- 「영유아보육법」상 관련 규정, 유사기관 및 시설의 관련 규정, 실증 연구결과 등을 토대로 향후 정책 과제를 제시함.

□ 주요 연구방법

- 설치자와 운영자의 법적 지위 및 권한 등에 관한 문헌연구와 유사기관 및 시설의 관련 규정들을 비교 분석함.
- 보육관련 전문가(학계 전문가, 보육정보센터장, 보육담당 공무원) 대상 설문조사와 어린이집 대표자와 원장 대상 면담조사를 실시함.
  - 주요 질문내용은 1) 어린이집 대표자와 원장의 불일치 시 문제점 및 애로사항 2) 대표자와 원장에게 적합한 법적 권한 및 지위, 역할 및 책무 3) 대표자의 자격요건과 급여 관련 사항 4) 개선 필요성 및 요구 등임.

## 2. 어린이집 설치·운영자 관련 현황과 선행연구

□ 어린이집 설치·운영자 관련 규정

- 「영유아보육법」상 설치자와 운영자를 동시에 규정하고 있어 대표자와 원장이 불일치할 경우 그 적용상 혼란이 야기될 수 있는 사항은 1) 어린이집의 설치 인가, 폐지·휴지 신고 2) 비용관리 3) 지도 감독 및 법적 책임(행정처분) 대상 관련 등임.
- 건강관리 등 어린이집 운영관련 사항은 대부분 어린이집 원장의 책무로 명시되어 있으며, 어린이집 원장의 자격요건은 엄격히 규정됨.

□ 어린이집 설치·운영자 관련 실태

- 어린이집 대표자와 원장이 불일치하는 경우는 43.7%(684개소)이며, 대표자가 2개 이상 어린이집을 동시에 운영하는 경우는 32%(502개소)로 나타남(2009년 전국보육실태조사).

- 가족 및 친인척이 어린이집 운영에 참여하는 비율은 28.1%이며, 어린이집 원장의 75.2%가 보육교사 자격증을 소지한 것으로 나타남(2009년 전국보육실태 조사).

선행연구

- 설치자와 운영자가 다를 경우 법적 권한 및 역할 배분을 둘러싸고 다양한 갈등이 야기될 수 있으며, 특히 대표자가 다수 기관을 운영할 경우 보육서비스의 질적 저하가 초래될 수 있음.
- 보육서비스의 질적 제고를 위해서는 어린이집 운영자의 전문성이 필수적임.
- 어린이집 원장은 다중 역할에 따른 업무 과중으로 어려움을 겪고 있어 이를 완화할 수 있는 방안이 요구됨.

### 3. 유사기관 및 시설의 관련 규정

#### 가. 유아교육법

- 「유아교육법」상 설치·운영자 규정은 유치원의 설치 인가, 교육비용 부과, 시정 명령 등 행정조치 관련 사항임.
- 유치원 원장의 책무는 원무를 총괄하며 소속교직원을 지도 감독하고 유아를 교육하는 것이며, 이외에 수업료 관련 사항과 유치원 생활기록 관리, 건강 및 급식관리 등 운영전반을 수행하도록 규정됨.

#### 나. 사회복지사업법

- 「사회복지사업법」상 설치·운영자 규정은 설치·운영자 신고, 종사자의 임면, 지도 감독 관련 사항임.
- 사회복지시설의 운영자는 화재로 인한 손해배상 책임의 이행, 시설 이용자에 대한 징수 권한을 지니며, 법인의 대표이사는 예산 편성 권한을 지님.
- 직원 임면권은 시설의 장과 대표이사가 동시에 지님.

- 사회복지시설의 장은 운영위원회 위원 위촉, 시설 안전관리 등의 책무를 지님.

#### 다. 사립학교법

- 「사립학교법」 상 설치·운영자 규정은 설립 허가, 학교장 임면, 법적 책임 관련 사항임.
- 사립학교법인의 이사장은 법인의 대표자로서 내부 사무의 통괄 권한을 지니며, 원장 이외의 교직원에 대한 임면은 원장의 제청이나 학교장 위임을 통해 이루어짐.

#### 라. 종합 및 시사점

- 설치·운영자 규정 사항은 설치·인가/폐지·휴지 신고, 지도 감독 및 법적 책임, 임면 관련이며, 「영유아보육법」 경우는 이외에도 운영관리 전반을 규정하고 있음.
  - 「영유아보육법」(제24조)에는 설치·운영자가 운영관리 전반을 담당하도록 규정함으로써 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 혼란을 야기될 수 있음.
- 대표자와 운영자 고유의 권한 및 책무를 규정한 경우는 거의 없음.
  - 단 대표자는 회계 편성 권한이나 사무총괄 권한을 지니나, 이는 법인인 경우 이므로 민간이나 가정어린이집의 경우와는 그 성격상 구분됨.
- 원장의 권한은 대표자나 운영자에 비해 포괄적으로 규정되어 있으며, 단 임명권의 경우는 대표자와 권한을 공유하는 경향이 있음.
  - 원장의 법적 권한은 소속 직원의 지도 감독, 비용관리, 운영 계획의 수립 및 이행 등 포괄적임.
  - 원장의 책무는 운영관리(시설 안전관리, 건강 및 급식관리 등) 전반을 포괄함.

### 4. 어린이집 설치·운영자 관계의 재정립

보육관련 전문가를 대상으로 한 설문조사와 어린이집 대표자와 원장을 대상으로

한 면담조사 결과는 다음과 같음.

### 가. 설치·운영 관련 규정의 문제점

- 어린이집 대표자와 원장의 불일치 시 '문제 있다'는 응답은 78.2%로 나타남.
  - 주된 이유로는 대표자의 영리 목적으로 보육의 질적 저하 우려, 대표자의 전문성이 의문시, 권한 상의 혼란 및 갈등 등이 지적됨.
- 어린이집 대표자가 복수기관을 운영할 경우 '문제 있다'는 응답은 79.0%로 나타남.
  - 주된 이유로는 영리 목적의 운영, 불투명한 회계 운영, 시설 운영에의 과도한 관여 등이 지적됨.

### 나. 법적 권한 및 책임

- 설치·인가/폐지·휴지 신고에 대한 법적 권한을 누구에게 부여해야 하는지에 대해서는 어린이집 대표자 44.1%, 어린이집 대표자와 원장 43.2%로 유사한 비율을 나타냄.
  - 대표자의 권한이어야 하는 주된 이유로는 설치자로서 설치 등에 관한 권한을 지닌다는 점, 대표자와 원장의 동시 권한이어야 하는 주된 이유로는 대표자의 권한임과 동시에 실질적인 운영을 원장이 하는 점 등이 지적됨.
- 임명권에 대한 법적 권한을 누구에게 부여해야 하는지에 대해서는 어린이집 원장이 63.8%로 가장 높은 비율을 나타냄.
  - 원장에게 임명권을 부여해야 하는 주된 이유로는 대표자에게 실질적인 권한을 위임 받았고, 채용 시 투명성을 견지할 수 있다는 점 등이 지적됨.
- 법적 책임을 누구에게 부여해야 하는지에 대해서는 지도 감독의 경우는 대표자와 원장 66.4%, 법적 처벌 대상은 대표자와 원장인 경우가 사안(설치기준 위반, 운영기준 위반, 보육료 한도액 위반)에 따라 58.1~63.3%로 가장 높은 비율을 나타냄.

- 대표자와 원장이 동시에 책임을 져야하는 주된 이유로는 상호감독을 통해 보육의 질적 향상을 도모할 수 있고, 운영사안에 따라 책임 소지가 달리 적용되어야 하는 점 등이 지적됨.

#### 다. 역할 및 책무

- 어린이집의 회계관리(53.3%), 건강관리(72.1%), 급식관리(63.3%) 모두에서 원장의 역할이 타당하다고 지적됨. 단 회계관리의 경우는 그 비율이 상대적으로 낮음.
- 어린이집 원장이 해당 업무를 수행해야 하는 주된 이유로는 회계관리의 경우는 운영의 투명성 견지, 건강관리와 급식관리의 경우는 원장이 실질적인 운영자인 점 등이 지적됨.

#### 라. 대표자의 자격요건

- 대표자의 자격요건 부여에 대해서는 '필요하다'가 91.3%로 압도적으로 높은 응답률을 나타내며, 자격요건 수준으로는 현행 원장 수준이 가장 높은 응답률을 보임(51.7%).
- 대표자에게 자격요건을 부여해야 하는 주된 이유로는 어린이집 난립과 대표자의 잦은 변경의 예방 등이 지적됨.
- 대표자에게 적합한 직무로는 회계관리 부문이 가장 높은 응답률(48.8%)을 보였으며, 대표자의 적합한 근무 형태로는 상근과 비상근이 비슷한 비율을 나타냄.
- 단, 어린이집 원장의 경우는 대표자가 운영상 관여하기 위해 상근이 필요하다는 의견이 보다 강조됨.

#### 마. 개선 요구

- 어린이집의 대표자와 원장이 다를 경우 어린이집 대표자의 잦은 변경을 막고, 보육의 질을 보장하기 위한 주요 개선 요구로는 대표자의 자격요건 강화, 설치 후 매매 가능 기간 규제, 설치 어린이집 수의 제한, 대표자의 상근 등이 제기됨.

## 5. 제언

### 가. 기본 방향

- 현행 「영유아보육법상」 설치·운영자 규정을 새롭게 모색할 경우 어린이집 대표자와 원장의 불일치 현상을 고착화할 우려가 있으므로 관련 실태조사 등을 근거로 보다 신중한 접근을 요함. 이를 전제로 다음 기본 방향을 모색할 수 있음.
  - 「영유아보육법」상 설치·운영자 관련 규정을 정교화함.
  - 어린이집 대표자의 법적 지위를 새롭게 규정함.
  - 설치·운영자로 포괄 규정된 사항들의 적용 대상을 구체화함.
  - 어린이집 대표자와 원장의 책무 및 역할의 분화 및 공유 등을 명확히 규정함.
  - 위의 전제조건을 토대로 대표자의 자격요건 규정 등을 마련함.

### 나. 정책 과제

- 단기 방안
  - 어린이집의 대표자와 원장의 관계는 매우 다양하므로 이를 적극적으로 반영하기 위해 전국 단위의 실태조사를 실시함.
  - 유사기관 및 시설에서의 대표자와 운영자의 법적 지위와 권한, 책무, 자격요건 등에 관한 실태현황 분석을 실시함.
- 중장기 방안
  - 설치·운영자 규정의 정교화
    - 대표자의 법적 권한으로 고려될 사항은 예산 편성 부문이며, 이외의 어린이집 폐지·휴지 신고, 보육교직원 임명권, 지도 감독 대상 등 법적 책임 사항은 현행과 같이 어린이집 원장과 그 권한 및 책임을 공유하는 것이 타당함.
    - 대표자의 책무로서 고려될 사항은 회계관리, 시설관리, 이외의 보조 업무 등이며, 이외에 건강관리 등은 현행과 같이 원장의 책무로서 규정하는 것이 타당함.
    - 단 이 방안은 현행 대표자의 과도한 운영상 개입 등을 막을 수 있는 장점을 지닌 반면 대표자와 원장의 불일치 현상을 고착화할 수 있는 단점을 지님.

○ 대표자의 자격요건 규정 마련

- 대표자에게 법적 지위 및 권한을 부여하되, 대표자의 영리 추구로 인한 보육의 질적 저하를 야기하지 않기 위해서는 대표자의 자격요건을 강화할 필요가 있음.
- 단 이 방안은 영리 목적의 어린이집 설치 동기를 약화시키는 장점을 지닌 반면 대표자의 운영상 개입을 정당화하여 원장과의 갈등을 심화시킬 수 있는 단점을 지님.

○ 어린이집 설치 규정의 강화

- 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 야기될 수 있는 문제를 예방하기 위한 보다 근본적인 해법은 어린이집 설치 개수의 제한, 어린이집 매매 가능 시기 규제 등임.

# 차 례

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구 내용 .....	2
3. 연구 방법 .....	3
4. 용어의 정의 .....	9
II. 어린이집 설치·운영자 관련 현황과 선행연구 .....	10
1. 어린이집 설치·운영자 관련 규정 .....	10
2. 어린이집 설치·운영자 관련 실태 .....	23
3. 선행연구 .....	30
III. 유사기관 및 시설의 관련 규정 .....	42
1. 유아교육법 .....	42
2. 사회복지사업법 .....	46
3. 사립학교법 .....	51
4. 종합 비교 및 시사점 .....	56
IV. 어린이집 설치·운영자 관계의 재정립 .....	64
1. 설치·운영자 관련 규정의 문제점 .....	64
2. 법적 권한 및 책임의 적용대상 .....	68
3. 역할 및 책무의 적용 대상 .....	77
4. 대표자의 자격요건과 처우 .....	83
5. 개선 요구 .....	89
6. 소결 .....	91
V. 제언 .....	94

1. 기본 방향 .....	94
2. 정책 과제 .....	96
<b>참고문헌 .....</b>	<b>100</b>
<b>부록 .....</b>	<b>103</b>
부록 1. 어린이집 설치·운영자 규정에 관한 조사 .....	105
부록 2. 어린이집 설치·운영자 개념 정립 방안-면담조사 질문지 .....	114

## 표 차례

<표 I-3-1> 설문조사 대상자 일반적 특성 .....	4
<표 I-3-2> 설문조사 영역별 조사항목 .....	4
<표 I-3-3> 심층면담 참여자 특성 - 대표자 .....	6
<표 I-3-4> 심층면담 참여자 특성 - 원장 .....	6
<표 I-3-5> 심층면담 질문 내용(대표자/원장) .....	7
<표 I-3-6> Whole-Part-Whole 분석 내용 .....	8
<표 I-3-7> 자문회의(간담회) 실시 일정 및 내용 .....	8
<표 II-1-1> 교육구분별 보수교육 대상자 .....	22
<표 II-2-1> (민간/법인/직장)어린이집 대표자와 원장의 일치 여부 .....	24
<표 II-2-2> 동시 운영 어린이집 수 .....	25
<표 II-2-3> 유형별 어린이집 운영 개소 수 .....	25
<표 II-2-4> 어린이집 운영 시 가족 및 친인척의 참여 여부 .....	26
<표 II-2-5> 가족 및 친인척 참여 인원 수 .....	26
<표 II-2-6> 가족 및 친인척 참여 업무 형태(중복응답) .....	27
<표 II-2-7> 어린이집 원장의 소지 자격증(중복응답) .....	28
<표 II-2-8> 어린이집 원장의 월 평균 급여 및 수당 .....	29
<표 II-3-1> Yuki의 어린이집 원장의 시설 운영 및 감독 관리행동 하위영역 내용 ·	35
<표 II-3-2> 어린이집 원장의 역할 수행 정도 .....	36
<표 II-3-3> 원장 교사 겸직 여부별 역할별 비율 .....	37
<표 II-3-4> 어린이집 행정 운영의 어려움 .....	39
<표 II-3-5> 행정적 지원이 필요한 사항(1순위) .....	40
<표 III-4-1> 설치·운영자 규정 비교 .....	56
<표 III-4-2> 유사기관 및 시설의 설치 인가/폐지·휴지 관련 규정 비교 .....	57
<표 III-4-3> 유사기관 및 시설의 설치자와 운영자 직무 관련 규정 비교 .....	58
<표 III-4-4> 유사기관 및 시설의 임면권 관련 규정 비교 .....	59
<표 III-4-5> 유사기관 및 시설의 회계관리 관련 규정 비교 .....	60
<표 III-4-6> 유사기관의 운영관리 관련 규정 비교 .....	60
<표 III-4-7> 유사기관의 법적 책임 관련 규정 비교 .....	61

<표 IV-1-1> 어린이집 대표자와 원장 불일치 시, 문제점 발생 여부 .....	64
<표 IV-1-2> 구체적인 문제점(중복응답) .....	65
<표 IV-1-3> 2개 이상의 어린이집 운영 시, 문제점 발생 여부 .....	67
<표 IV-4-1> 대표자의 자격요건 규정 필요성 여부 .....	84
<표 IV-4-2> 어린이집 대표자의 적합한 자격요건 .....	84
<표 IV-4-3> 어린이집 대표자에 대한 급여 지급의 필요성 여부 .....	86
<표 IV-4-4> 대표자의 적합한 직무 .....	87
<표 IV-4-5> 대표자의 바람직한 근무 형태 .....	88
<표 IV-5-1> 어린이집의 잦은 대표자 변경 방지책 .....	90
<표 V-2-1> 설치·운영자 규정의 정교화에 따른 장단점 .....	98
<표 V-2-2> 대표자의 자격요건 규정 마련에 따른 장단점 .....	99

## 그림 차례

[그림 II-3-1] 어린이집 운영 시 애로사항 .....	39
[그림 IV-2-1] 법적 책임 부여 대상-어린이집의 폐지·휴지 신고 .....	69
[그림 IV-2-2] 권한 부여 대상-보육교직원에 대한 임면 .....	70
[그림 IV-2-3] 법적 책임 부여 대상-어린이집 지도 감독 .....	72
[그림 IV-2-4] 법적 책임 부여 대상-어린이집 설치기준 위반 .....	74
[그림 IV-2-5] 법적 책임 부여 대상-어린이집 운영기준 위반 .....	75
[그림 IV-2-6] 법적 책임 부여 대상-보육료 한도액 위반 .....	76
[그림 IV-3-1] 권한 부여 대상-비용관리 및 회계관리 .....	78
[그림 IV-3-2] 역할 담당 주체-어린이집의 건강관리 및 응급조치 .....	80
[그림 IV-3-3] 역할 담당 주체-어린이집의 치료 및 예방조치 .....	81
[그림 IV-3-4] 역할 담당 주체-어린이집의 급식관리 .....	82



# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

2009년 전국보육실태조사에 의하면, 민간어린이집과 법인어린이집, 직장어린이집의 경우 대표자와 원장이 동일하지 않은 비율은 43.7%(684개소)에 달한다. 또한 어린이집<sup>1)</sup> 대표자가 현재 운영하고 있는 어린이집 이외에 다른 어린이집을 동시에 운영하는 경우는 전체 어린이집의 32%(502개소)로 나타난다. 이처럼 개인이 설치한 어린이집의 대표자와 원장<sup>2)</sup>이 불일치할 경우에는 보육의 공공성이나 어린이집의 효율적인 운영 측면에서 문제가 야기될 수 있다. 이에 대해 대표적으로 지적된 바로는 첫째, 대표자의 시설의 운영 관여와 영리목적 추구로 인해 아동의 이익을 최우선으로 하는 등 보육서비스의 현행 목표와 상충될 우려가 있다. 둘째, 대표자를 종사자로 인정할 경우 급여 등 처우 문제가 대두된다. 셋째, 자격요건이 규정된 바 없는 대표자가 설치자로서 「영유아보육법」상 어린이집 원장의 직무로서 규정된 업무에 개입할 경우 보육의 전문성이 의문시될 수 있다. 넷째, 대표자와 원장 중 보육교직원<sup>3)</sup>에 대한 임명권이 누구에게 있는지 등 법적 권한 상 혼란이 야기될 수 있다. 이외에도 한 명의 설치자가 여러 개의 어린이집을 설치·운영할 경우에는 대표자의 영리추구 동기가 보다 강화될 수 있다는 우려가 제기된다.

그런데 이러한 문제점들은 현행 「영유아보육법」에서 어린이집 설치·운영자 관련 사항이 모호하게 규정된 데서 비롯된 측면이 있다. 즉 현행 「영유아보육법」에서는 어린이집의 설치자(또는 운영자)인 대표자와 법률에 근거하여 운영 관리를 담당하는 원장이 불일치한 경우에 대하여 별도로 규정하고 있지 않으므로 설치·운영자로 규정된 사항들의 실제 적용대상이 누구인지 명확하지 않다는 것이다. 이를테면 「영유아보육법」 ‘제4장(어린이집의 운영)’에서는 어린이집의 설

- 
- 1) 「영유아보육법」 일부개정(2011.6.7)에 의거하여 2011년 12월 8일부터 보육시설이 어린이집으로 개칭됨에 따라 이하 내용 이를 적용함.
  - 2) 「영유아보육법」 일부개정(2011.6.7)에 의거하여 2011년 12월 8일부터 보육시설장이 어린이집 원장으로 개칭됨에 따라 이하 내용 이를 적용함.
  - 3) 「영유아보육법」 일부개정(2011.6.7)에 의거하여 2011년 12월 8일부터 보육시설종사자가 보육교직원으로 개칭됨에 따라 이하 내용 이를 적용함.

치·운영자의 운영기준(법 제24조)을 규정하면서도 동 법 제25조에 의하면 전반적인 운영 또는 운영관련 사항의 결정에 대해서는 원장 또는 어린이집운영위원회에서 담당하도록 규정하고 있다. 그러나 「영유아보육법」 제7장(지도 및 감독)에서는 이러한 구분 없이 설치·운영자라는 용어를 사용하고 있어 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 운영이라는 개념을 어떻게 해석할 것인지에 대해 혼란이 야기될 수 있다. 따라서 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 이들의 법적 권한의 행사와 책무 수행 시에 갈등이 야기되지 않도록 어린이집 설치·운영자 관련 규정을 보다 정교화 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

이에 따라 본 연구는 현행 「영유아보육법」에서 어린이집 설치·운영자간의 관계를 포괄 규정하고 있는 조항을 제고하고, 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 이들 관계의 재정립을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구 내용

현행 「영유아보육법」상 설치·운영자 관련 규정의 개선을 위한 연구내용은 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 어린이집의 설치·운영자 불일치 실태를 파악하고, 어린이집의 대표자와 원장이 불일치하거나 어린이집 대표자가 2개 이상의 기관을 운영할 경우 보육의 질적 제고와 어린이집의 효율적인 운영 측면에서 야기될 수 있는 문제점을 파악한다.

둘째, 현행 어린이집 대표자의 법적 지위와 어린이집 원장의 책무 등 설치·운영자 관련 주요 규정들을 파악한다.

셋째, 공공성 측면에서 어린이집과 유사한 성격을 지닌 유치원, 사회복지시설 및 사회복지법인, 사립학교법인의 설치·운영자 관련 규정(「유아교육법」, 「사회복지사업법」, 「사립학교법」)을 검토하여 시사점을 모색한다.

넷째, 어린이집 설치·운영자 관련 규정의 문제점, 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 바람직한 법적 지위 및 책무, 개선 방향 등에 대한 객관적 논거를 마련한다.

다섯째, 설치·운영자에 관한 「영유아보육법」 관련 규정, 유사기관의 관련 규정 그리고 심층조사를 토대로 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 현행 규정의 문제점을 개선하기 위한 기본 방향과 정책 과제를 제시한다.

### 3. 연구 방법

#### 가. 문헌연구 및 자료 수집

어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 「영유아보육법」 상 어린이집 설치·운영자 관련 규정의 적용을 제고하기 위해 어린이집 대표자와 원장의 불일치 시 문제점에 관한 연구, 유치원 등 어린이집과 유사한 성격을 지닌 기관에서 설치·운영자 관계에 관한 연구 등을 검토하였다. 또한 유치원 등 유사기관의 관련 법률들을 검색하여 주요 항목별로 해당 조항들을 종합적으로 검토하였다. 이외에도 어린이집 설치·운영자 관련 실태를 파악하기 위해 전국 실태조사 자료를 수집하여 분석하였다.

#### 나. 설문조사

##### 1) 조사 대상

본 연구의 조사 대상은 「영유아보육법」 관련 조항에 대한 객관적인 의견을 구하기 위해 보육관련 전문가인 학계 전문가(이하 교수), 전국 보육정보센터장(이하 센터장), 전국 보육담당 공무원(이하 공무원) 세 집단으로 나누어 선정하였다. 조사 대상자 추출방법은 전국 보육정보센터의 주소를 통해 센터장 명단을 확보하였으며, 보건복지가족부의 협조 하에 2011년 9월 현재 지자체 공무원 명단을 확보하였고, 전국 아동·보육학 교수를 중심으로 학계 전문가를 무작위 추출하였다.

조사 방법은 이메일 설문조사를 활용하였으며, 연구의 취지, 설문대상, 회신일자 및 회신 방법에 대한 안내문이 함께 전달되었다.

조사 대상 규모는 총 200명으로 설정하였으며, 이메일조사 회수율을 교수 30%, 센터장 30%, 공무원 10%로 가정하여 교수 94명, 센터장 52명, 공무원 1,441명을 선출하였다. 이메일 조사 결과, 교수 28명, 센터장 32명, 공무원 168명으로 총 229사례가 수집되었다. 회수율은 교수 30%, 센터장 62%, 공무원 12%로 대상별로 당초 기대치와 비슷하거나 초과하였다. 조사는 2011년 9월 5일부터 13일까지 총 9일간 진행되었다.

본 설문조사 대상의 일반적 특성은 <표 I-3-1>과 같다. 직업별로 살펴보면 공무원 비율이 73.4%(168명)로 가장 높고, 다음으로 센터장 14.4%(28명), 교수

12.2%(33명)로 유사한 분포를 나타내었다. 또한 연령별로는 40대 비율이 가장 높아 41.5%(95명)로 나타나며, 학력은 4년제 대졸 이상이 84.7%로 대다수를 차지하였다. 이외에도 어린이집 원장 또는 보육교사 경력을 지닌 경우는 10%를 약간 넘는 수준이었다.

<표 I-3-1> 설문조사 대상자 일반적 특성

단위: 개소(%)

구분		%(사례수)	구분		%(사례수)
직업별	교수	12.2( 28)	학력별	고졸이하	7.4( 17)
	센터장	14.4( 33)		전문대졸	7.9( 18)
	공무원	73.4(168)		4년제 대졸	54.6(125)
연령별	20대	4.4( 10)	전공 분야별	대학원이상	30.1( 69)
	30대	29.7( 68)		아동학	3.9( 9)
	40대	41.5( 95)		유아교육학	12.2( 28)
	50대 이상	24.5( 56)		아동가족학	4.4( 10)
어린이집 원장경력	3년 이하	4.4( 10)	보육학	1.3( 3)	
	5년 이하	2.6( 6)		사회복지학	24.9( 57)
	5년 초과	4.4( 10)		아동복지학	5.2( 12)
보육교사 총 경력	해당 없음	88.6(203)	기타	48.0(110)	
	5년 이하	6.6( 15)			
	5년 초과	4.8( 11)			
	해당 없음	88.6(203)			

## 2) 조사 내용

조사 내용은 보육의 공공성과 어린이집 운영의 효율성 측면에서 1) 어린이집 대표자와 원장의 불일치에 따른 문제점 2) 어린이집 대표자와 원장의 법적 권한 및 책임(비용 및 회계관리, 보육교직원 임명권, 지도 감독 대상 및 법적 처벌 대상) 3) 어린이집 운영관리 역할 및 책무 4) 대표자의 자격요건 및 급여 관련 사항으로 구성되었다(표 I-3-2 참조)(설문지 부록 1 참조).

<표 I-3-2> 설문조사 영역별 조사항목

영역	질문 내용
일반 사항	- 연령, 학력, - 직업, 기관명 - 전공분야 - 해당분야 총 경력

(표 I-3-2 계속)

영역	질문 내용
어린이집 대표자와 원장의 불일치에 따른 문제점	- 불일치 시 운영상의 문제점 인식 여부/내용 - 어린이집 대표자의 복수기관 운영 시 문제점 인식 여부/내용 - 어린이집 대표자의 잦은 변경 예방 조치
어린이집 대표자와 원장의 법적 권한 및 책임	- 비용 및 회계관리 권한 - 보육교직원의 임면 권한 - 어린이집 지도 감독 대상 및 법적 처벌 대상(설치기준 위반, 운영기준 위반, 보육료 한도액 위반 시) - 폐지·휴지신고 권한
어린이집 운영관리 역할 및 책무	- 건강관리 및 응급조치 - 치료 및 예방조치 - 급식관리
대표자의 자격요건과 급여	- 대표자의 자격요건 필요성 여부 - 대표자의 급여 지급 필요성 여부 - 대표자 급여 지급 시 적합 직무 - 대표자 급여 지급 시 바람직한 근무형태

## 다. 면담조사

### 1) 조사 대상

대표자와 원장이 불일치한 어린이집을 대상으로 대표자와 원장에 대한 면담 조사를 실시하였다. 또한 어린이집 유형별 차이를 파악하기 위해 운영원리상 민간, 가정어린이집 이외에도 법인어린이집과 직장어린이집 원장에 대해서도 면담 조사를 실시하였다. 조사는 2011년 7월 4일부터 2011년 9월 2일까지 집단면접 방식으로 이루어졌다.

면담조사 참여자 중 대표자의 일반적 특성은 <표 I-3-3>과 같다. 소속 유형별로는 법인어린이집 대표자 1명, 민간어린이집 대표자 4명, 가정어린이집 대표자 1명과 민간과 가정어린이집을 동시에 운영하는 대표자 1명, 총 7명으로 구성되었다. 연령은 주로 40, 50대이고, 지역은 서울 3명, 인천 3명, 경북 1명이며, 학력은 고졸 1명, 초대졸 1명, 대졸 5명으로 구성되었다. 관련 자격은 보육교사 및 어린이집 원장 자격을 가진 대표가 5명, 사회복지사 자격 1명, 무자격 1명이며, 근무 경력은 최소 12년 6개월에서 최대 40년이었다. 면담조사 참여자(대표자)와

소속 어린이집 원장과의 관계는 대표자와 원장이 친·인척 관계인 경우 4명, 원장을 고용하고 있는 경우 3명으로 구분되었다.

<표 I-3-3> 심층면담 참여자 특성 - 대표자

대표자	시설유형	연령	성별	지역	최종 학력	전공	자격	근무경력
대표자 1	민간	51세	여	인천	대졸	서양화	보육교사 대표자	2년6개월 10년
대표자 2	민간, 가정	40세	여	인천	대졸	유아교육 사회복지	어린이집 원장	15년
대표자 3	민간	51세	여	인천	초대졸	아동상담	보육교사1급 어린이집원장	2년 11년
대표자 4	법인	67세	남	서울	대졸	사회복지	사회복지사 대표이사	40년
대표자 5	민간	48세	남	경북	대졸	통계학 사회복지	보육교사자격증 대표자	14년
대표자 6	가정	49세	여	서울	대졸	아동학	어린이집 원장 대표자	14년
대표자 7	민간	58세	여	서울	고졸	-	무	17년

면담조사 참여자 중 원장의 일반적 특성은 <표 I-3-4>와 같다. 소속 유형별로는 법인어린이집 2명, 민간어린이집 4명, 가정어린이집 1명, 직장어린이집 2명, 총 9명으로 구성되었다. 연령은 주로 30대, 40대이고, 지역은 모두 서울이며, 학력은 초대졸 1명, 대졸 4명, 대학원졸 4명으로 구성되었다. 관련 자격은 모두 어린이집 원장이고, 근무 경력은 최소 9개월에서 최대 22년으로 구성되었다.

<표 I-3-4> 심층면담 참여자 특성 - 원장

참여자	시설 유형	연령	최종 학력	전공	자격	근무경력
원장1	민간	38세	대학원	아동복지 보육경영	어린이집원장	보육교사13년 시설장2년
원장2	민간	38세	초대졸	사회복지	사회복지사 어린이집원장	보육교사6년 시설장3년5개월
원장3	민간	38세	대졸	섬유과 유아교육	보육교사1급 어린이집원장	9년차
원장4	법인	33세	대졸	유아교육	어린이집원장	11년
원장5	법인	49세	대학원	사회복지	어린이집원장	21년
원장6	직장	52세	대학원	유아교육	어린이집원장	22년

(표 I-3-4 계속)

참여자	시설 유형	연령	최종 학력	전공	자격	근무경력
원장7	직장	41세	대학원	사회복지 이동복지	어린이집원장	16년
원장8	민간	44세	대졸	유아교육	어린이집원장	16년
원장9	가정	45세	대졸	특수교육	어린이집원장	11년

## 2) 조사 내용 및 분석 방법

면담조사는 반구조화된 방식을 사용하였으며, 1회 면담 시간은 약 1시간 30분에서 2시간 소요되었다. 심층면담 질문 내용은 <표 1-3-5>와 같다(설문지 부록 2 참조).

<표 1-3-5> 심층면담 질문 내용(대표자/원장)

구분	질문 내용
설치·운영자 관계 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표자의 법적 지위와 실제 권한 범위</li> <li>- 운영자의 법적 지위, 운영상 자율성 정도</li> <li>- 운영상 역할 및 책무: 법정 원장의 직무 수행 여부 (건강 및 안전관리 등)</li> </ul>
애로사항/장단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육예산의 집행 및 관리 측면의 제고</li> <li>- 보육의 질적 수준 제고 측면</li> <li>- 설치 운영관리 일반(인사권 포함)에 대한 제고</li> <li>- 법적 책임 대상(행정처분 등)에 대한 제고</li> <li>- 대표자/운영자의 처우 관련 사항: 급여수준, 보험가입 등에 대한 제고</li> </ul>
개선 필요성/방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표자의 2개 이상 시설 운영 시 문제점 및 개선</li> <li>- 설치·운영 분리 규정의 필요성</li> <li>- 현행 설치·운영 규정 분리 시 관련 규정의 재검토: 역할 공유 및 분화 관련 사항 등</li> <li>- 대표자의 권한 확대 시 자격요건/보수규정 검토</li> <li>- 설치·운영자 관계 양상 및 근로유형 등에 따른 차별적 규정의 필요성 및 주요 내용</li> </ul>

한편 이들 면담조사 결과의 전반적인 분석은 Whole-Part-Whole 방식이 사용되었다. 또한 객관적이고 체계적인 접근, 그리고 참여자들의 의사소통을 간략한 유형으로 정리하고자 내용분석법(Content Analysis)을 사용하여 면담내용을 분

석하였으며, 주로 내용 경향성 파악을 중심으로 접근하였다. 본 연구에서 사용된 구체적인 단계별 분석내용 방법은 <표 I-3-6>과 같다.

<표 I-3-6> Whole-Part-Whole 분석 내용

단계	분석 내용
I. 전체적인 내용 파악	- 전체 데이터 파악 - 전체 데이터 1, 2차 익히기
II. 1차 데이터 읽기	- 데이터 파악 후 주요 내용 하이라이트 및 코딩 - 면담 질문 내용에 따라 내용 파악
III. 2차 데이터 읽기	- 하이라이트 내용을 중심으로 면담 내용 패턴 파악 - 대표자, 어린이집 원장의 면담 내용 비교 분석하여 패턴의 틀 정함
IV. 내용분석법 접근	- 비슷한 패턴끼리 묶어서 소제목 정함 - 각각의 패턴과 전체 내용의 연관성 파악 - 하이라이트 내용을 중심으로 참여자의 경력, 학력, 전공, 자격과 관련하여 객관적으로 면담내용을 파악하고 내용 분류 - 빈도분석을 통해 최종 내용 선택

## 라. 간담회 및 자문회의

관련 부처 담당자, 관련 분야 법률 전문가와의 간담회 및 자문회의를 통해 의견을 수렴하여 연구 범위 및 방향, 법률 비교 분석, 설문지 검토, 정책 방향 등에 반영하였다. 실시 일정 및 논의 내용은 <표 I-3-7>과 같다.

<표 I-3-7> 자문회의(간담회) 실시 일정 및 내용

구분	대상	시기	내용
간담회	보건복지부 업무 담당자	2011.7.7	- 설치·운영자 현행 규정 및 유사기관 관련 규정 분석 모색 - 대표자·운영자 불일치 어린이집 실태 파악 의 필요성 및 기존 법률 반영한 제도 개선 논의
간담회	보건복지부 업무 담당자	2011.8.29	- 중간보고서 feedback 및 설문조사용 의견 관련 논의
자문회의	법률 전문가	2011.9.16	- 중간보고서 법률체계 분석 타당성 논의
자문회의	법률 전문가	2011.9.27	- 최종보고서 분석결과 제언 타당성 논의

#### 4. 용어의 정의

본 연구에서 사용된 주된 용어는 설치자, 운영자, 설치·운영자이며, 각 기관 별로 다음과 같이 정의하고자 한다.

우선 어린이집의 경우 설치자는 곧 어린이집 대표자이며, 어린이집 설치자가 원장인 경우는 설치·운영자로 정의되나, 설치자와 원장이 다를 경우는 설치·운영자, 운영자의 정의는 모호한 측면이 있다. 단 「영유아보육법」상 운영관리 등 실질적인 책무를 대부분 원장이 수행하도록 규정하고 있어 해당 사안의 경우 운영자는 원장으로 정의될 수 있다.

한편 유치원, 사회복지시설 및 법인, 사립학교법인의 경우는 해당 법률에 따라 설치자는 설립자 또는 대표자로 정의되며, 설치·운영자는 설립·경영자로 칭해지고, 운영자는 설립자 또는 시설의 장이나 기관의 원장, 교장 등이 모두 동시에 포괄된다.

각 시설 및 기관의 용어 적용은 해당 근거 법률의 분석 시에 보다 엄밀하게 다루고자 한다.

## II. 어린이집 설치·운영자 관련 현황과 선행연구

이 장에서는 현행 「영유아보육법」과 “보육사업안내”의 어린이집 설치·운영자 관련 규정들과 어린이집 운영관리 등 책무와 대표자와 원장의 직무, 자격요건, 보수 지급에 관한 규정들을 살펴보았다. 이외에도 어린이집 설치·운영자 관계에 관한 선행연구들을 다루었다.<sup>4)</sup>

### 1. 어린이집 설치·운영자 관련 규정

현행 「영유아보육법」에 의하면, 설치·운영자를 동시에 규정하고 있어 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 혼란이 야기될 수 있는 사항은 1) 어린이집의 설치 인가, 폐지·휴지 신고 2) 비용관리 3) 지도 감독 관련이다.

#### 가. 설치·운영자 관련 규정

##### 1) 설치 인가, 폐지·휴지 신고

어린이집 유형은 크게 국공립어린이집, 법인어린이집, 민간어린이집, 직장어린이집, 가정어린이집, 부모협동어린이집으로 나뉜다. 이들 중 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 국공립어린이집과 사업장의 사업주가 설치하는 직장어린이집 이외의 어린이집을 설치할 경우에는 설치·운영자가 시장, 군수, 구청장의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 이 때 어린이집의 설치와 관련하여 어린이집 대표자에게 지역의 보육 수요와 설치요건 등에 관하여 미리 상담할 수 있도록 규정하고 있다(영유아보육법 제13조, 동법 시행규칙 제4조의2).

---

4) 이하 어린이집 관련 내용은 다음 용어 정의를 적용하고자 함. 어린이집의 대표자는 설치·운영자 또는 설치자이며, 어린이집 운영자는 실제 운영에 관여하는 자로서 어린이집 원장을 칭함.

**영유아보육법 제13조(국공립어린이집 외의 어린이집 설치)**

① 국공립어린이집 외의 어린이집을 설치·운영하려는 자는 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다.

**영유아보육법 시행규칙 제4조의2(어린이집의 설치 전 상담)**

법 제13조제1항 및 법 제14조제1항에 따라 어린이집을 설치하려는 자는 해당 지역의 보육수요 등 지역적 여건과 어린이집 설치기준 등에 대하여 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장과 미리 상담할 수 있다. 이 경우 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 이에 적극 협조하여야 한다.

“보육사업안내”에 의하면, 인가 절차는 어린이집을 설치하려는 자가 인가신청을 하도록 명시하고 있으며, 어린이집의 설치를 신청하고자 하는 이는 어린이집 인가신청서를 관할 시장·군수 또는 구청장에게 제출하도록 규정하고 있다. 인가신청서에 첨부하여야 할 ‘경비의 지급 및 변제 능력에 관한 서류’는 어린이집을 설치·운영하고자 하는 자의 자산 및 부채 현황, 어린이집 운영에 따른 경상보조금 수입 총액과 보육료 수입을 기준으로 보증보험에 가입한 증명서류이다. 건축물 대장등본의 소유자와 사실상 소유자가 다를 경우는 이를 증명할 수 있는 서류를 확인하여 사실상 소유자가 어린이집을 설치·운영하는 자가 된다.

한편 「영유아보육법 시행규칙」 제5조의2에서는 어린이집의 운영자에게 어린이집 대표자, 원장, 명칭 등 어린이집 변경인가에 관한 권한을 부여하여 해당 서류 등을 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하도록 규정하고 있다.

**영유아보육법 시행규칙 제5조의2(어린이집의 변경인가 등)**

① 제5조제3항에 따라 어린이집의 설치인가를 받아 어린이집을 운영하는 자는 어린이집의 대표자 또는 어린이집의 원장, 어린이집의 종류·명칭·소재지 또는 보육정원을 변경하려는 경우에는 법 제13조제2항에 따라 별지 제6호서식의 어린이집 변경인가신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

이외에도 「영유아보육법」 제43조에 의하면, 어린이집의 폐지 시 보육 중인 영유아에 대한 조치는 어린이집 원장의 의무로 규정하고 있다.

**영유아보육법 제43조(어린이집의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고)**

② 어린이집의 원장은 어린이집이 폐지되거나 일정기간 운영이 중단되는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 어린이집에서 보육 중인 영유아가 다른 어린이집으로 옮길 수 있도록 하는 등 영유아의 권익을 보호하기 위한 조치를 취하여야 한다.

이처럼 어린이집의 설치 인가에 대해서는 설치자가 운영자가 될 수 있으므로 해당 조항에서 설치·운영자로 규정하고 있으며, 변경인가와 폐지 시 조치 등에 대해서는 어린이집 원장의 의무로 규정하고 있다.

**2) 비용관리**

「영유아보육법」 제38조에 의하면, 어린이집의 이용에 따른 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 부과할 수 있는 권한은 설치·운영자에게 부여된다.

**영유아보육법 제38조(보육료 등의 수납)**

제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 어린이집을 설치·운영하는 자는 그 어린이집의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 시설을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다.

반면 비용 관련 권한에서 사업주의 설치가 명확한 직장어린이집의 경우에 한하여 시설 운영비용 부담 책임과 직장어린이집 설치 등에 따른 세제지원 혜택의 대상은 사업주 즉 설치자로 명시하고 있다(영유아보육법 제14조, 37조, 39조).

**영유아보육법 제14조(직장어린이집의 설치 등)**

① 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 사업장의 사업주는 직장어린이집을 설치하여야 한다. 다만, 사업장의 사업주가 직장어린이집을 단독으로 설치할 수 없을 때에는 사업주 공동으로 직장어린이집을 설치·운영하거나, 지역의 어린이집과 위탁계약을 맺어 근로자 자녀의 보육을 지원하거나, 근로자에게 보육수당을 지급하여야 한다.

**영유아보육법 제37조(사업주의 비용 부담)**

제14조에 따라 어린이집을 설치한 사업주는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 어린이집의 운영과 보육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다.

**영유아보육법 제39조(세제 지원)**

① 제14조와 제37조에 따라 사업주가 직장어린이집을 설치·운영하거나 보육수당을 지급하는 데에 드는 비용과 보호자가 영유아의 보육을 위하여 지출한 보육료와 그 밖에 보육에 드는 비용에 관하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 조세

를 감면한다.

② 제10조제3호의 직장어린이집을 제외한 어린이집의 운영비에 대하여도 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 조세를 감면한다.

따라서 직장어린이집을 제외하면, 비용관리에 관한 권한은 설치·운영자로 포괄 규정되어 있어 어린이집의 대표자와 원장이 다를 경우 비용 부과등에 권한을 실제 누가 행사할 것인지 모호할 수 있다.

### 3) 지도 감독

어린이집 지도 감독의 구체적인 대상과 그에 따른 행정조치 대상은 모두 설치·운영자로 규정되어 있으며, 단, 업무 수행 중 초래된 과실 등이 있는 경우에 한하여 어린이집 원장이 행정처분 대상이 된다.

#### 가) 지도 감독 대상

「영유아보육법」은 제7장에 ‘지도 및 감독’ 사항을 명시하고 동법 제41조에서 제45조까지 해당 내용을 규정하고 있다. 이를테면 동법 제42조 제1항에서 “보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집을 설치·운영하는 자로 하여금 그 시설에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 그 시설의 운영 상황을 조사하게 하거나 장부와 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다”고 명시하여 어린이집의 설치·운영자가 지도 감독에 대한 전반적인 책임을 지도록 규정하고 있다.

#### **영유아보육법 제41조(지도와 감독)**

보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업의 원활한 수행을 위하여 어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대하여 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.

#### **영유아보육법 제42조(보고와 감사)**

① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집을 설치·운영하는 자로 하여금 그 어린이집에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 그 어린이집의 운영 상황을 조사하게 하거나 장부와 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 관계 공무원이 그 직무를 수행할 때에는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

또한 이와 관련하여 “보육사업안내”에서는 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 어린이집의 설치·운영자 및 종사자가 영유아보육법령을 준수하고 사업지침을 따를 수 있도록 지도하고, 어린이집 등의 고충 상담과 해소를 위하여 노력하도록 규정하고 있다.

이외에도 정기 및 수시 지도·점검에서도 설치·운영자의 책임을 묻고 있는데, 특히 어린이집 관계인(원장 등)은 지도 점검 시 관계공무원에게 적극 협조하여야 하며, 위반 사실에 대하여 어린이집 대표자 및 종사자에게 관련 사항에 대한 확인서를 요청할 수 있다.

#### 나) 행정처분 대상

앞서 살펴본 어린이집의 지도·점검에 따른 조치로는 「영유아보육법」에 따라 운영 정지·폐쇄, 보육교직원 자격 정지, 보육교직원 자격 취소의 행정처분이 이루어지는데, 관련 대상은 대부분 설치·운영자로 규정되어있다.

반면 「영유아보육법」 제44조에 의하면, 어린이집 설치기준 위반, 운영기준 위반, 보육료 한도액 위반 등 각종 관리운영상 위반 시에는 그 법적 책임 대상은 어린이집 원장 또는 설치·운영자로 규정하고 있다.

#### **영유아보육법 제44조(시정 또는 변경 명령)**

보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 어린이집 원장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다.

1. 제13조제1항에 따른 변경인가를 받지 아니하고 어린이집을 운영하는 경우
2. 제15조에 따른 어린이집의 설치기준을 위반한 경우
3. 제17조제2항에 따른 보육교직원의 배치기준을 위반한 경우
4. 제24조제1항에 따른 어린이집의 운영기준을 위반한 경우
5. 제38조에 따른 보육료 등을 한도액을 초과하여 받은 경우
6. 제42조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부하거나 기피한 경우
7. 제43조제1항에 따른 신고를 하지 아니하고 어린이집을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단하거나 운영을 재개한 경우
8. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

또한 어린이집을 설치·운영하는 자가 보조금 반환, 시정명령 위반 등의 경우에는 시설 운영 정지를 명하거나 시설 폐쇄를 명하도록 규정하고 있다.

**영유아보육법 제45조(어린이집의 폐쇄 등)**

① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 어린이집을 설치·운영하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 시설 운영 정지를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용(流用)한 경우
2. 제40조에 따른 비용 또는 보조금의 반환명령을 받고 반환하지 아니한 경우
3. 제44조에 따른 시정 또는 변경 명령을 위반한 경우

② 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 영아 또는 장애아가 주로 이용하는 어린이집으로서 보건복지부령으로 정하는 어린이집이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 시설운영정지를 명하여야 하는 경우로서 그 운영정지가 어린이집을 이용하는 영아 또는 장애아에게 심한 불편을 줄 우려가 있는 때에는 시설운영정지 처분에 갈음하여 어린이집 정원의 감축 또는 아동 모집의 정지 조치를 취할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 행정처분의 세부기준은 보건복지부령으로 정한다.

**영유아보육법 제45조의2(행정제재처분효과의 승계)**

어린이집을 설치·운영하는 자가 그 어린이집을 양도하거나 사망한 때 또는 법인의 합병이 있는 때에는 종전의 어린이집을 설치·운영한 자에게 제45조제1항 각 호의 사유로 행한 행정제재처분의 효과는 그 행정 처분일로부터 1년간 그 양수인·상속인 또는 합병 후 신설되거나 존속하는 법인에 승계되며, 행정제재처분의 절차가 진행 중인 경우에는 양수인·상속인 또는 합병 후 신설되거나 존속하는 법인에 대하여 행정제재처분의 절차를 속행할 수 있다. 다만, 양수인·상속인 또는 합병 후 신설되거나 존속하는 법인이 양수 또는 합병할 때 그 처분 또는 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다.

단, 「영유아보육법」 제46조와 제48조에 의하면, 업무 수행 중 중대한 과실 등에 대해서는 어린이집 원장에게 책임을 물어 1년 이내의 자격정지나 자격취소를 할 수 있도록 규정하고 있다.

**영유아보육법 제46조(어린이집 원장의 자격정지)**

보건복지부장관은 어린이집 원장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 범위에서 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 자격을 정지시킬 수 있다.

1. 어린이집의 원장이 업무 수행 중 고의나 중대한 과실로 손해를 입힌 경우
2. 해당 업무 수행에 필요한 자격이 없는 자를 채용하여 보육교사·간호사 또는 영양사 등의 업무를 수행하게 한 경우
3. 제23조에 따른 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니한 경우
4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 유용한 경우

**영유아보육법 제48조(어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격취소)**

보건복지부장관은 어린이집의 원장 또는 보육교사가 다음 각 호의 어느 하나에 해

당하면 그 자격을 취소할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 자격증을 취득한 경우
2. 자격 취득자가 업무 수행 중 그 자격과 관련하여 고의나 중대한 과실로 손해를 입히고 금고 이상의 형을 선고받은 경우
3. 「아동복지법」 제29조의 금지행위를 하여 같은 법 제40조에 따른 처벌을 받은 경우
4. 제22조의2에 따른 명의대여 금지 등의 의무를 위반한 경우
5. 자격정지처분기간 종료 후 3년 이내에 자격정지처분에 해당하는 행위를 한 경우
6. 자격정지처분을 받고도 자격정지처분기간 이내에 자격증을 사용하여 자격 관련 업무를 수행한 경우
7. 자격정지처분을 3회 이상 받은 경우
8. 제46조제4호에 해당하여 금고 이상의 형을 선고받은 경우

## 나. 이외의 법적 권한 및 책무 관련 규정

현행 「영유아보육법」에 의하면, 건강관리 등 어린이집 운영관리 사항은 대부분 어린이집 원장의 책무로 규정되어 있다. 이는 보육서비스의 전문성을 견지하기 위한 것으로, 이를 위해 어린이집 원장의 자격요건은 법률로서 엄격히 규정된다.

### 1) 운영관리

「영유아보육법」 제24조 어린이집의 운영기준에서 어린이집을 설치·운영하는 자가 보건복지부령으로 정하는 운영기준에 따라 어린이집을 운영해야 한다라고 명시하고 있어 대표자와 원장이 불일치할 경우 어린이집 원장의 권한으로 명시한 내용 이외의 운영관리상 권한은 모호한 측면이 야기될 수 있다.

#### 영유아보육법 제24조(어린이집의 운영기준)

- ① 어린이집을 설치·운영하는 자는 보건복지부령으로 정하는 운영기준에 따라 어린이집을 운영하여야 한다.

그러나 이를 제외하면, 어린이집 원장이 전반적인 운영기준을 명시하고 구체적인 역할들을 수행하도록 명시하고 있다. 즉 「영유아보육법」 제18조에 의하면, 어린이집을 총괄하고 보육교직원을 지도 감독하는 사항은 어린이집 원장의 책무로서 명시하고 있으며, 이러한 책무를 원장이 수행하지 못할 경우 보육교사가

대행하도록 규정하고 있다. 이는 어린이집 운영 전반에 대한 권한은 실질적인 운영자인 어린이집 원장등과 보육교직원에게 있음을 의미하며, 따라서 어린이집의 대표자와 원장이 불일치할 경우 대표자가 해당 업무에 대한 권한을 행사할 수 있는 법적 근거가 없다.

**영유아보육법 제18조(보육교직원의 직무)**

- ① 어린이집의 원장은 어린이집을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 보육교직원을 지도·감독하며 영유아를 보육한다.
- ② 보육교사는 영유아를 보육하고 어린이집 원장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

또한 어린이집 운영과 관련하여 「영유아보육법」 제25조 제1항 어린이집운영위원회 관련 규정에 따르면, '어린이집 원장은 어린이집의 자율성과 투명성을 높이고 지역사회와의 연계를 강화하여 지역의 실정과 특성에 맞는 보육을 실시하기 위하여 어린이집에 어린이집운영위원회를 설치·운영할 수 있다'라고 규정하여 어린이집 원장에게 어린이집운영위원회의 구성 권한을 부여하고 있다.

**영유아보육법 제25조(어린이집운영위원회)**

- ① 어린이집의 원장은 어린이집 운영의 자율성과 투명성을 높이고 지역사회와의 연계를 강화하여 지역 실정과 특성에 맞는 보육을 실시하기 위하여 어린이집에 어린이집운영위원회를 설치·운영할 수 있다.

이외에도 보육과정 운영 전반에 대한 권한은 어린이집 원장에게 부여된다. 즉 「영유아보육법」 제28조 보육의 우선 제공에서 어린이집 원장이 근로자의 자녀가 우선적으로 어린이집을 이용할 수 있도록 명시하는 등 어린이집 원장의 역할을 분명히 하고 있다. 또한 어린이집 원장은 표준보육과정에 따라 보육해야 하며 보건복지부장관이 정하는 기준에 따라 생활기록부를 작성·관리해야한다고 제시함으로써 어린이집 원장에게 보육과정운영에 대한 책임을 부여하고 있다(영유아법 제29조). 이외에도 동 법 제26조 취약보육의 우선 실시에서도 취약보육은 어린이집 원장이 취약보육의 운영기준에 따라 운영하도록 규정하고 있다.

**영유아보육법 제26조(취약보육의 우선 실시 등)**

- ① 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 장은 영아·장애아 「다문화가족지원법」 제2조제1호

에 따른 다문화가족의 아동 등에 대한 보육(이하 "취약보육"이라 한다)을 우선적으로 실시하여야 한다.

**영유아보육법 제28조(보육의 우선제공)**

① 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 우선적으로 어린이집을 이용할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 「고용정책 기본법」 제40조제2항에 따라 고용촉진시설의 설치·운영을 위탁받은 공공단체 또는 비영리법인이 설치·운영하는 어린이집의 원장은 근로자의 자녀가 우선적으로 어린이집을 이용하게 할 수 있다.

1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자
  2. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자의 자녀
  3. 「국민기초생활 보장법」 제24조에 따른 차상위계층의 자녀
  4. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 보건복지부령으로 정하는 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀
  5. 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 자녀
  6. 그 밖에 소득수준 등을 고려하여 보건복지부령으로 정하는 자의 자녀
- ② 사업주는 사업장 근로자의 자녀가 우선적으로 직장어린이집을 이용할 수 있도록 하여야 한다.

**영유아보육법 제29조(보육과정)**

③ 어린이집의 원장은 제2항의 표준보육과정에 따라 영유아를 보육하도록 노력하여야 한다.

다음으로 「영유아보육법」 제31조, 32조, 33조에 걸쳐 건강·영양 및 안전관리 부문에서 어린이집 원장의 역할을 명시하고 있다. 이와 더불어 「영유아보육법 시행규칙」 제33조에는 어린이집 원장이 영유아와 보육교직원의 건강진단 실시 등과 관련하여 관련 규정들을 준수하도록 명시하고 있다. 또한 이에 근거하여 “보육사업안내”에서는 위생관리에서 어린이집 원장은 영유아와 보육교직원의 건강·위생관리를 위하여 실내공기의 질을 쾌적하게 유지·관리하도록 개선 노력을 하여야 한다고 규정하였다. 건강관리 및 응급조치, 보육 아동 건강진단 및 조치, 보육교직원의 건강진단 및 조치에 대해서도 어린이집 원장의 역할을 명백히 규정하고 있다.

**영유아보육법 제31조(건강관리 및 응급조치)**

① 어린이집의 원장은 영유아와 보육교직원에 대하여 정기적으로 건강진단을 실시하는 등 건강관리를 하여야 한다.

- ② 어린이집의 원장은 영유아에게 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급 상태가 발생한 경우 즉시 응급의료기관에 이송하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 건강진단 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

**영유아보육법 제32조(치료 및 예방조치)**

- ① 어린이집의 원장은 제31조에 따른 건강진단 결과 질병에 감염되었거나 감염될 우려가 있는 영유아에 대하여 그 보호자와 협의하여 질병의 치료와 예방에 필요한 조치를 하여야 한다.
- ② 어린이집의 원장은 제1항의 조치를 위하여 필요하면 「지역보건법」 제7조와 제10조에 따른 보건소 및 보건지소, 「의료법」 제3조에 따른 의료기관에 협조를 구할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 협조를 요청받은 보건소·보건지소 및 의료기관의 장은 적절한 조치를 취하여야 한다.

**영유아보육법 제33조(급식관리)**

어린이집의 원장은 영유아에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 균형 있고 위생적이며 안전한 급식을 하여야 한다.

이외에도 “보육사업안내”에서는 「영유아보육법」에서 구체적으로 제시하지 않았던 어린이집의 반 편성, 입소 순위, 보육 운영시간, 보험가입에 대해 구체적으로 명시하고 있다. 우선 반 편성과 관련해서, 어린이집 원장은 연령별 반 편성 시 동년도 출생아를 함께 반 편성하는 것을 원칙으로 하며 만 2세 미만 영아반, 만 2세 영아반과 만 3세 이상의 유아반을 동시에 운영을 하여야 한다고 되어있다. 반편성 시 교사 대 아동 비율 준수 및 정원관리 및 혼합반 운영에서 신규 시설과 기존 시설의 요건에 맞춰서 총 정원을 증원할 것과, 혼합반 운영 시 교사 대 아동 비율을 준수하여 운영할 것을 권고하도록 규정하고 있다. 입소 순위에 있어서는, 1순위와 2순위 기준에 따라 어린이집 원장이 이용신청자 명부를 작성할 것을 규정하였다.

한편 지금까지 언급된 어린이집 원장의 책무들이 전문성에 기반하여 수행될 수 있도록 자격증 대여 등을 통해 이외의 이들에 의해 수행되는 것을 금지하고 있다(「영유아보육법」 제22조의2).

**영유아보육법 제22조의2(명의대여 등의 금지)**

어린이집의 원장 또는 보육교사는 다른 사람에게 자기의 성명이나 어린이집의 명칭을 사용하여 어린이집의 원장 또는 보육교사의 업무를 수행하게 하거나 자격증을 대여하여서는 아니 된다.

## 2) 임면

“보육사업안내”에 의하면, 어린이집 원장의 임면권은 어린이집 유형별로 차이가 있는데 국공립어린이집의 경우는 시장·군수 또는 구청장이, 법인, 직장, 가정, 민간어린이집의 경우는 설치자가, 부모협동어린이집인 경우는 조합을 결성하여 설치·운영하는 대표자가 임면하도록 규정된다. 그러나 보육교사 등 이외 보육교직원의 임면에 대해서는 명확한 규정이 없는 상황이다. 단 「영유아보육법」 제19조에 의하면, 시장·군수·구청장은 보육교직원의 임면 및 경력 사항을 관리하도록 규정하고 있는데, 이 때 어린이집 원장이 보육교직원의 임면에 관한 사항들을 보고하도록 명시하고 있다.

### 영유아보육법 제19조(보육교직원의 임면 등)

- ① 시장·군수·구청장은 보육교직원의 권익 보장과 근로여건 개선을 위하여 보육교직원의 임면(任免)과 경력 등에 관한 사항을 관리하여야 한다.
- ② 어린이집 원장은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 보육교직원의 임면에 관한 사항을 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.

### 영유아보육법 시행규칙 제11조(보육교직원의 임면)

- ① 어린이집의 원장은 법 제19조제2항에 따라 보육교직원의 임면사항을 14일 이내에 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 별지 제7호서식의 인사기록카드 사본을 첨부하여 보고하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 보육교직원 임면사항을 보고받은 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 신원조회 등을 통하여 보육교직원이 법 제20조 각 호의 결격사유에 해당되는지를 확인하여야 한다.

이 같은 현행 규정에 따르면, 어린이집 원장을 제외한 이외의 보육교직원에 대한 임면권자는 명백히 규정된 바 없으며, 어린이집 원장은 보육교직원의 임면 관련 사항에 대한 법적 보고 의무만을 지닌다.

## 다. 자격요건 관련 규정

「영유아보육법」과 “보육사업안내”에 따르면 설치·운영자의 자격기준은 규정된 바 없으며, 어린이집 원장의 자격요건만이 엄격하게 규정되어 있을 뿐이다.

1) 자격요건

「영유아보육법 시행령」 제21조에 따르면, 어린이집 원장의 자격요건은 “보육교사 1급 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육 등 아동복지 업무 경력이 있는 자, 유치원 정교사 2급 자격을 취득한 후 5년 이상의 보육 등 아동복지 업무 경력이 있는 자, 유치원 원장의 자격을 가진 자, 초등학교 정교사 자격을 취득한 후 5년 이상의 보육 등 아동복지 업무 경력이 있는 자, 의료법에 의한 간호사 자격을 취득한 후 7년 이상의 보육 등 아동복지 업무 경력이 있는 자, 국가 또는 지방자치단체에서 7급 이상의 공무원으로 보육 등 아동복지 업무에 5년 이상의 근무한 경력이 있는 자”로 규정하고 있으며, 가정어린이집, 영어전담어린이집, 장애아전담어린이집에 따라 어린이집 원장의 자격기준도 각각 상이하다.

<p><b>영유아보육법 제21조(어린이집 원장 또는 보육교사의 자격)</b>                  ① 어린이집의 원장은 대통령령으로 정하는 자격을 가진 자로서 보건복지부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다.</p> <p><b>영유아보육법 제21조 관련 【별표 1】 어린이집 원장의 자격기준</b>                  가. 일반기준                  1) 보육교사 1급 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람                  2) 「유아교육법」에 따른 유치원 정교사 2급 자격을 취득한 후 5년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람                  3) 유치원 원장의 자격을 가진 사람                  4) 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 정교사 자격을 취득한 후 5년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람                  5) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 1급 자격을 취득한 후 5년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람                  6) 「의료법」에 따른 간호사 면허를 취득한 후 7년 이상의 보육 등 아동복지업무 경력이 있는 사람                  7) 국가 또는 지방자치단체에서 7급 이상의 공무원으로 보육 등 아동복지업무에 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람                  나. 가정어린이집                  1) 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람                  2) 보육교사 2급 이상의 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람                  다. 영아 전담 어린이집: 만 3세 미만의 영아만을 20명 이상 보육하는 시설                  1) 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람                  2) 간호사 면허를 취득한 후 5년 이상의 아동간호업무 경력이 있는 사람                  라. 장애아 전담 어린이집: 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인으로 등록된 영유</p>
---

<p>아만을 20명 이상 보육하는 시설</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반기준에서 정한 자격을 갖춘 사람으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 사람             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 대학(전문대학을 포함한다)에서 장애인복지 및 재활 관련 학과를 전공한 사람</li> <li>2) 장애아 어린이집에서 2년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람</li> <li>3) 보건복지부령으로 정하는 장애아 보육 직무교육을 받은 사람</li> </ol> </li> <li>마. 「고등교육법」에 따른 대학(전문대학을 포함한다) 또는 법 제21조제2항제2호에 따른 교육훈련시설이 운영(위탁 또는 부설 운영을 말한다)하는 어린이집</li> <li>- 어린이집을 운영하는 대학의 전임강사 또는 교육훈련시설의 전임교수</li> </ul>
--

“보육사업안내”에 의하면, 어린이집 원장의 자격증 범위는 각각 상이한데, 40인 미만 어린이집 원장의 자격증은 보육교사 1, 2, 3급 자격을 취득한 자에게는 인정되지 않도록 규정되어 있다. 또한, 일반 어린이집의 원장 자격을 갖춘 자는 가정어린이집 원장, 영아전담어린이집 원장 자격이 인정되므로, 별도로 가정어린이집 원장 또는 영아전담어린이집 원장 자격증을 발급하지 않도록 되며, 장애아전담어린이집 원장으로 근무하고자 하는 자는 반드시 장애아전담어린이집 원장 자격증을 발급하도록 규정하고 있다.

또한 보육교직원의 자질 향상을 위해 보수교육을 의무화하고 있다. 즉 어린이집 원장은 원장 업무를 수행하게 된 첫 해와 어린이집 원장 직무교육을 받은 해부터 2년이 경과한 해에 어린이집 원장 직무교육을 받아야 하며, 교육구분별 보수교육 대상자는 다음 <표 II-1-1>과 같다.

<표 II-1-1> 교육구분별 보수교육 대상자

교육구분		교육대상	교육시간	비고
직무교육	일반직무교육	현직에 종사하고 있는 보육교사로서 보육업무 경력이 만2년을 경과한 자와 보육교사 직무교육(승급교육 포함)받은 해부터 만 2년이 경과한 자	40시간	매 3년마다
	어린이집원장신규	현직에 종사하고 있는 어린이집 원장으로서 어린이집원장의 직무를 담당하는 첫 해에 해당하는 자	40시간	어린이집 원장 첫해
	어린이집원장	현직에 종사하고 있는 어린이집 원장으로서 어린이집의 원장 직무교육을 받은 해부터 만 2년을 경과한 자	40시간	매3년마다
	특별직	영아보육을 담당하고 있는 일반직무교육 대상자와 영아보육을 담당하고자 하는 보육교사 및 어린이집 원장	40시간	이수하고자 하는자

(표 II-1-1 계속)

교육구분		교육대상	교육시간	비고
무교육	장애아보육	장애아보육을 담당하고 있는 일반직무교육 대상자와 장애아 보육을 담당하고자 하는 보육교사 및 어린이집 원장	40시간	이수하고자 하는자
	방과후보육	방과후보육을 담당하고 있는 일반직무교육 대상자와 방과후 보육을 담당하고 있는 보육교사 및 어린이집 원장	40시간	이수하고자 하는자
승급교육	2급 승급교육	보육교사3급의 자격을 취득한 후 보육경력이 만 6개월이 경과한 자	80시간	이수하고자 하는자
	1급 승급교육	보육교사2급의 자격을 취득한 후 보육경력이 만 2년이 경과한 자 및 보육교사 2급의 자격을 취득한 후 보육 관련 대학원에서 석사이상의 학위를 취득한 경우 보육경력이 만6개월이 경과한 자	80시간	이수하고자 하는자

2) 겸임 여부 등

“보육사업안내”에서는 어린이집 원장의 채용 조건과 겸임 제한에 관련하여 구체적으로 규정하고 있는데, 채용 조건에서 어린이집 원장은 전임하여야 하므로 상근이 어려운 경우 채용 대상에서 제외되며, 동일시설에서의 겸임은 제한된다. 다만, 어린이집 원장이 간호사 또는 영양사 자격이 있을 때에는 간호사 또는 영양사를 겸임할 수 있고, 정원 20인 이하 시설의 원장은 보육교사를 겸임할 수 있도록 되어있다.

또한 어린이집 원장의 다른 시설 겸임도 제한하고 있는데, 특히 2005년 1월 30일 개정을 통해 종전과는 달리 종교시설 등에서 어린이집을 설치할 경우에도 종교시설의 장 및 종교시설 종사자는 어린이집 원장을 겸임할 수 없다. 이처럼 어린이집 원장의 겸임을 엄격하게 규제하는 것은 보육서비스의 질적 수준을 견지하려는 조치라고 할 수 있다.

2. 어린이집 설치·운영자 관련 실태

2009년 전국보육실태조사를 토대로 어린이집 대표자와 원장의 불일치 현황과 이들 관계의 재정립을 위해 고려되어야 할 어린이집 원장의 자격요건과 급여 수준 등을 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 어린이집 대표자와 원장 불일치 현황

어린이집의 대표자와 원장이 동일한지를 질문한 결과, 전체응답자 중 55.9%가 동일하다고 응답하여 동일하지 않은 경우에 비해 약간 높게 나타났다. 어린이집 유형별로는 법인어린이집과 직장어린이집의 경우 그 성격상 동일하지 않은 비율이 상대적으로 높게 나타났으며 각각(52.9%, 73.4%), 민간어린이집의 경우 어린이집 대표자와 원장이 동일한 비율은 64.9%로 나타났다. 한편 어린이집 규모별로 동일 여부를 확인한 결과, 20명 이하 어린이집의 경우 대표자와 원장이 동일하지 않은 비율이 65.8%로 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 II-2-1> (민간/법인/직장)어린이집 대표자와 원장의 일치 여부

단위: 개소(%)

구분	동일하다	동일하지 않다	잘모르겠음	계	$\chi^2(df)$
전체	876(55.9)	684(43.7)	6(0.4)	1,566(100.0)	131.0(4)***
시설유형					
법인	138(46.8)	156(52.9)	1(0.3)	295(100.0)	
민간/법인의외/ 부모협동	683(64.9)	368(34.9)	2(0.2)	1,053(100.0)	
직장	55(25.2)	160(73.4)	3(1.4)	218(100.0)	
규모					70.4(6)***
20명 이하	12(31.6)	25(65.8)	1(2.6)	38(100.0)	
21 ~ 39명	390(68.7)	176(31.0)	2(0.4)	568(100.0)	
40 ~ 79명	255(50.1)	251(49.3)	3(0.6)	509(100.0)	
80명 이상	219(48.6)	232(51.4)	0(0.0)	451(100.0)	

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 47.

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

## 나. 어린이집 대표자의 다수 기관 운영 현황

어린이집의 대표자가 동시에 2개 이상의 어린이집을 운영하는 경우는 전체 조사 대상 1,566개소 중 502개소로 조사되었다. 어린이집 유형별로는 민간어린이집 227개소로 가장 많고, 다음으로는 가정어린이집 164개소, 법인어린이집 53개소, 국공립어린이집 32개소, 직장어린이집 26개소 순으로 나타났다.

또한 한 사람이 동시에 운영하고 있는 총 어린이집 수는 평균 1.38개소이며, 직장어린이집 평균 2.31개소, 국공립어린이집 2.16개소, 법인어린이집 1.55개소, 가정어린이집 1.26개소, 민간어린이집 1.22개소로 나타났다. 직장어린이집의 경우는 하나의 사업체에서 몇 개의 어린이집을 동시에 운영하는 사례가 많고, 국공립어

린이집 또한 위탁법인 또는 개인위탁자가 동시에 여러 시설을 운영하는 사례들이 많아 이외의 유형들에 비해 해당 비율이 상대적으로 높은 것으로 보인다.

<표 II-2-2> 동시 운영 어린이집 수

단위: 개소

구분	사례수	평균	최대	최소	표준편차	$\chi^2(df)$
전체	502	1.38	11	1	1.11	11.2(501)***
시설유형	국공립	32	11	1	2.10	
	법인	53	8	1	1.34	
	민간/법인의외/ 부모협동	227	1.22	9	.75	
	가정	164	1.26	6	.78	
	직장	26	2.31	9	2.15	

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 50.  
\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

어린이집을 1개소만 운영하고 있는 경우는 민간어린이집이 85.5%, 가정어린이집이 85.4%로 높게 나타났으며, 다음으로는 법인어린이집 73.6%, 국공립어린이집 62.5%, 직장어린이집 57.7% 순으로 나타났다. 반면 3개 이상의 어린이집을 동시에 운영한다고 응답한 비율은 전체적으로 매우 낮으나, 상대적으로 국공립어린이집과 직장어린이집의 비율이 높다.

<표 II-2-3> 유형별 어린이집 운영 개소 수

단위: 개소(%)

구분	1개	2개	3개	4개	5개 이상	계	$\chi^2(df)$	
전체	408(81.3)	56(11.2)	14( 2.8)	10( 2.0)	14( 2.8)	502(100.0)	68.7(16)***	
시설유형	국공립	20(62.5)	2(6.3)	4(12.5)	4(12.5)	2( 6.3)		32(100.0)
	법인	39(73.6)	10(18.9)	0( 0.0)	1( 1.9)	3( 5.7)		53(100.0)
	민간/법인의외/ 부모협동	194(85.5)	24(10.6)	6( 2.6)	1( 0.4)	2( 0.9)		227(100.0)
	가정	140(85.4)	16( 9.8)	3( 1.8)	1( 0.6)	4( 2.4)		164(100.0)
	직장	15(57.7)	4(15.4)	1( 3.8)	3(11.5)	3(11.5)		26(100.0)

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 51.  
\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

#### 다. 가족 및 친인척의 어린이집 운영 참여 여부

어린이집 운영에 가족 및 친인척이 참여하는 경우는 전체 응답 어린이집의

28.1%로 나타났다. 국공립어린이집은 9.1%, 직장어린이집은 2.3%로 소수의 어린이집만이 가족이나 친인척이 운영에 참여한다고 응답하였다. 이에 비해 법인어린이집, 민간어린이집, 가정어린이집의 경우는 가족 및 친인척이 어린이집 운영에 참여하는 비율이 상대적으로 높아 각각 41.3%, 38.3%, 24.2%였다. 지역별로는 대도시 25.3%, 중소도시 27.6%, 읍면지역 37.8%로 나타나 읍면지역에서 가족이나 친인척이 운영에 참여하는 비율이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

<표 II-2-4> 어린이집 운영 시 가족 및 친인척의 참여 여부

단위: 개소(%)

구분	참여하고 있다	참여하지 않는다	계	$\chi^2(df)$
전체	901(28.1)	2,303(71.9)	3,204(100.0)	
시설유형				
국공립	29( 9.1)	290(90.9)	319(100.0)	227.0(4)***
법인	126(41.3)	179(58.7)	305(100.0)	
민간/법인의외/부모협동	460(38.3)	740(61.7)	1,200(100.0)	
가정	281(24.2)	878(75.8)	1,159(100.0)	
직장	5( 2.3)	216(97.7)	221(100.0)	
소재지				
대도시	330(25.3)	973(74.7)	1,303(100.0)	26.7(2)***
중소도시	397(27.6)	1,044(72.4)	1,441(100.0)	
읍면지역	174(37.8)	286(62.2)	460(100.0)	

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 52

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

가족 및 친인척이 어린이집 운영에 참여하는 경우 참여 인원은 평균 1.34명이며, 시설유형별로는 법인어린이집이 평균 1.63명으로 가장 많고, 지역별로는 읍면지역이 1.45명으로 가장 많은 것으로 나타났다.

<표 II-2-5> 가족 및 친인척 참여 인원 수

단위: 개소, 명

구분	사례수	평균	최대	최소	표준편차	$\chi^2(df)$
전체	901	1.34	10	1	.73	
시설유형						
국공립	29	1.45	7	1	1.18	9.7(4)***
법인	126	1.63	5	1	.84	
민간/법인의외/부모협동	460	1.37	10	1	.77	
가정	281	1.17	4	1	.47	
직장	5	1.20	2	1	.45	
소재지						
대도시	330	1.25	4	1	.53	5.0(2)***
중소도시	397	1.37	7	1	.74	
읍면지역	174	1.45	10	1	.96	

구분	사례수	평균	최대	최소	표준편차	χ2(df)	
규모	20명 이하	292	1.17	4	1	.46	20.1(3)* **
	21 ~ 39명	215	1.26	10	1	.79	
	40 ~ 79명	204	1.40	4	1	.63	
	80명 이상	190	1.66	7	1	.94	

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 52

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

(표 II-2-5 계속)

가족 및 친인척이 참여하는 일로는 보육교사가 60.8%로 가장 많았고, 운전수가 30.4%, 취사부가 20.1%, 사무원이 10.5%로 나타났다. 어린이집 유형별로는 모든 유형에서 보육교사가 가장 높게 나타났으나, 국공립어린이집, 민간어린이집, 직장어린이집의 경우는 상대적으로 운전수의 비율이 높고, 가정어린이집의 경우는 취사부의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 지역별로는 모든 지역에서 보육교사가 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 운전수, 취사부 순으로 나타났다. 규모별로는 전반적으로 보육교사가 가장 높은 가운데, 다음으로는 21명 이상 어린이집에서는 운전수가, 20명 이하의 어린이집에서는 취사부가 높은 비율을 나타냈다.

<표 II-2-6> 가족 및 친인척 참여 업무 형태(중복응답)

단위: 개소(%)

구분	보육교사	운전수	취사부	사무원	기타	계*
전체	542(60.8)	271(30.4)	179(20.1)	94(10.5)	70( 7.9)	891(100)
시설유형						
국공립	16(55.2)	9(31.0)	5(17.2)	4(13.8)	2( 6.9)	29(100)
법인	89(71.2)	32(25.6)	22(17.6)	21(16.8)	9( 7.2)	125(100)
민간/법인외/부모협동	263(57.3)	180(39.2)	82(17.9)	57(12.4)	43( 9.4)	459(100)
가정	172(62.5)	49(17.8)	70(25.5)	12( 4.4)	16( 5.8)	275(100)
직장	2(66.7)	1(33.3)	0( 0.0)	0( 0.0)	0( 0.0)	3(100)
소재지						
대도시	194(59.0)	79(24.0)	69(21.0)	33(10.0)	33(10.0)	329(100)
중소도시	240(61.9)	131(33.8)	73(18.8)	47(12.1)	23( 5.9)	388(100)
읍면지역	108(62.1)	61(35.1)	37(21.3)	14( 8.0)	14( 8.0)	174(100)
규모						
20명 이하	177(62.1)	50(17.5)	72(25.3)	11( 3.9)	17( 6.0)	285(100)
21 ~ 39명	125(58.1)	70(32.6)	41(19.1)	20( 9.3)	16( 7.4)	215(100)
40 ~ 79명	117(57.9)	76(37.6)	34(16.8)	26(12.9)	18( 8.9)	202(100)
80명 이상	123(65.1)	75(39.7)	32(16.9)	37(19.6)	19(10.1)	189(100)

주: \* ( ) 속의 비율은 전체 보육시설수를 100%로 했을 때 비율임.

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원 p. 53

## 라. 어린이집 원장의 자격증 소지 현황

어린이집 원장이 소지하고 있는 자격증을 조사한 결과, 어린이집 원장의 75.2%가 보육교사 자격을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이외에도 유치원 원장 및 원감 자격을 갖춘 경우는 5.7%, 유치원 교사 자격을 갖춘 경우는 28.6%로 나타났다.

<표 II-2-7> 어린이집 원장의 소지 자격증(중복응답)

단위: 명(%)

구분	보육교사			유치원 원장/ 원감	유치원 교사	특수 교사	간호사	양호 교사	기타	계	
	1급	2급	3급								
전체	2,053 (65.1)	305 ( 9.7)	12 (0.4)	180 ( 5.7)	901 (28.6)	27 (0.9)	101 (3.2)	30 (1.0)	250 ( 7.9)	3,155 (100.0)	
시설유형	국공립	191 (60.1)	17 ( 5.3)	0 (0.0)	47 (14.8)	154 (48.4)	5 (1.6)	19 (6.0)	2 (0.6)	40 (12.6)	318 (100.0)
	법인	137 (45.1)	18 (5.9)	1 (0.3)	24 ( 7.9)	78 (25.7)	6 (2.0)	23 (7.6)	5 (1.6)	40 (13.2)	304 (100.0)
	민간/법인 외/부모협동	761 (64.5)	104 ( 8.8)	3 (0.3)	66 ( 5.6)	322 (27.3)	9 (0.8)	35 (3.0)	12 (1.0)	87 ( 7.4)	1,180 (100.0)
	가정	817 (71.9)	157 (13.8)	8 (0.7)	7 ( 0.6)	231 (20.3)	5 (0.4)	19 (1.7)	9 (0.8)	64 ( 5.6)	1,136 (100.0)
	직장	147 (67.7)	9 ( 4.1)	0 (0.0)	36 (16.6)	116 (53.5)	2 (0.9)	5 (2.3)	2 (0.9)	19 ( 8.8)	217 (100.0)
소재지	대도시	834 (65.1)	117 ( 9.1)	6 (0.5)	89 ( 7.0)	374 (29.2)	14 (1.1)	48 (3.7)	16 (1.2)	92 ( 7.2)	1,281 (100.0)
	중소도시	953 (67.2)	142 (10.0)	5 (0.4)	70 ( 4.9)	405 (28.6)	8 (0.6)	42 (3.0)	8 (0.6)	119 ( 8.4)	1,418 (100.0)
	읍면지역	266 (58.3)	46 (10.1)	1 (0.2)	21 ( 4.6)	122 (26.8)	5 (1.1)	11 (2.4)	6 (1.3)	39 ( 8.6)	456 (100.0)
규모	20명 이하	875 (71.8)	166 (13.6)	9 (0.7)	11 ( 0.9)	257 (21.1)	5 (0.4)	20 (1.6)	9 (0.7)	63 ( 5.2)	1,218 (100.0)
	21 ~ 39명	422 (65.8)	75 (11.7)	2 (0.3)	32 ( 5.0)	155 (24.2)	9 (1.4)	12 (1.9)	7 (1.1)	45 ( 7.0)	641 (100.0)
	40 ~ 79명	427 (61.5)	41 ( 5.9)	0 (0.0)	78 (11.2)	273 (39.3)	6 (0.9)	15 (2.2)	5 (0.7)	67 ( 9.7)	694 (100.0)
	80명 이상	329 (54.7)	23 ( 3.8)	1 (0.2)	59 ( 9.8)	216 (35.9)	7 (1.2)	54 (9.0)	9 (1.5)	75 (12.5)	602 (100.0)

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 220.

마. 어린이집 원장의 급여 및 수당

어린이집 원장의 월 평균 급여는 약 172만원으로 나타났다. 이는 어린이집 유형별로 유의미한 차이를 보여 국공립어린이집 약 239만원, 법인어린이집 약 233만원, 직장어린이집 약 231만원, 민간어린이집 약 160만원, 가정어린이집 약 137만원으로 나타났다. 지역별로는 읍면지역이 약 187만원, 대도시는 약 174만원, 중소도시가 약 165만원 순으로 나타났다.

또한 어린이집 원장의 수당은 연 평균 약 138만원, 월 평균 약 12만원으로 나타났다. 어린이집 유형별로는 국공립어린이집이 연평균 약 213만원으로 가장 많았고, 직장어린이집 약 192만원, 법인어린이집 약 137만원, 민간어린이집 약 114만원, 가정어린이집 약 99만원 순으로 나타나 최대 약 113만원 차이가 나는 것으로 드러났다. 지역별로는 대도시 연평균 약 198만원, 중소도시가 약 102만원, 읍면지역이 약 99만원 순으로 나타나 대도시 지역이 중소도시와 읍면지역의 약 2배에 달하는 수당을 받는 것을 알 수 있다.

<표 II-2-8> 어린이집 원장의 월 평균 급여 및 수당

단위: 만원(명)

구분	월평균 급여	표준편차	연평균 기타수당	표준편차
전체	171.9(2,923)	61.3	137.8(1,168)	134.0
시설유형				
국공립	238.7( 312)	42.7	212.5( 233)	164.8
법인	233.1( 292)	46.9	136.9( 136)	141.3
민간/법인외/ 부모협동	159.6(1,049)	51.6	113.7( 356)	110.3
가정	136.7(1,070)	40.3	99.2( 352)	90.2
직장	231.0( 200)	54.3	192.2( 91)	166.2
통계치(F)	538.1.2(4)***		35.8(4)***	
소재지				
대도시	173.8(1,206)	60.9	198.0( 440)	154.7
중소도시	165.3(1,299)	60.6	102.2( 558)	106.1
읍면지역	186.5( 418)	62.2	99.1( 170)	97.9
통계치(F)	20.0(2)***		80.9(2)***	

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 225.

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

### 3. 선행연구

어린이집 또는 유사기관 및 시설 설치·운영자의 법적 지위에 관한 연구들과 보육의 질과 직결되는 어린이집 운영자의 전문성 그리고 대표자와 원장간의 책무 분화 시 고려되어야 할 어린이집 원장의 직무상 애로사항에 관한 연구들을 중점적으로 살펴보았다.

#### 가. 설치·운영자의 법적 지위에 관한 연구

어린이집 설치·운영자의 법적 지위와 관련된 연구는 미흡한 실정이다. 기존 연구들은 주로 어린이집 운영에 관한 원장과 보육교사의 인식을 규명한 것으로 설치·운영자의 불일치에 따른 어린이집 운영의 효율성이나 보육서비스의 질 문제에 대한 논의는 거의 없는 실정이다. 여기서는 1) 어린이집 대표자와 원장의 불일치에 관한 연구 2) 대표자의 다수 기관 운영과 보육의 질 간의 관계에 관한 연구로 구분하여 정리하였다.

##### 1) 어린이집 대표자와 원장의 불일치에 관한 연구

어린이집 대표자와 원장의 불일치에 관련된 연구는 관련 규정의 검토나 실태 파악에 한정된다. 서문희 외(2009)는 현행 「영유아보육법」 상에 ‘어린이집 설치·운영’으로 포괄 규정되어 어린이집 대표자와 원장이 다른 경우 개인 투자에 관한 환수 동기와 보육의 전문성 문제가 제기될 수 있다고 지적하였다. 또한 이와 관련하여 어린이집 원장, 보육담당 공무원을 대상으로 의견조사를 실시한 결과, 공무원의 70%가 1개 시설만 설치하도록 법적으로 명시할 필요가 있다고 응답했다고 밝혔다. 이외에도 이 연구에서는 어린이집 원장 자격이 없는 개인 대표자가 원장을 고용하는 것에 대해서도 반대하는 의견이 우세한 것으로 나타났고, 설치자의 자격기준이 강화될 필요가 있는 것으로 분석하였다.

이외에도 차미경·손원경(2010)은 어린이집 대표자들의 어린이집 특성 및 개원 절차에 대한 이해가 부족하여 전반적인 운영관리와 보육프로그램의 운영상 문제가 야기될 수 있다고 주장하였다.

한편 공공성 측면에서 어린이집과 유사한 성격을 지닌 사립학교 대표자와 교장의 권한에 대한 연구를 들 수 있다. 박헌(1997)은 사립학교 법인 이사회가 학

교 경영에 관한 중요사항을 심의, 의결하는 과정에서 학교장의 경영 영역에 대한 세부사항까지 관여함으로써 법인과 학교간에 갈등이 야기된다는 점에 주목하여 교장에게 운영관리의 자율권을 부여해야 한다는 점을 강조한다. 이외에 김은정(2002)은 학교법인 경영자와 학교장간의 관계가 학교 교육의 질을 결정하므로 경영자가 체계적인 학교 운영을 할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다고 주장하였다.

## 2) 대표자의 다수 기관 운영과 보육의 질에 관한 연구

병설유치원 원장(초등학교 교장)의 겸임에 관한 연구가 일부 있는데, 여기서는 병설유치원 원(교)장들이 유아교육에 대한 전문성이 부족하고 유치원 교육을 초등학교와 같은 시각에서 경영함으로써 전문적인 유아교육을 받은 교사들과 갈등을 보인다고 지적한다. 최진숙(2000), 한상숙(2001)은 병설유치원 원(교)장의 겸임은 유치원 교육의 전문성을 저하시킬 뿐만 아니라 유치원 교육을 간과하는 결과를 초래한다고 주장하였다. 이와 유사하게 성혜자(2003)는 병설유치원의 경우 초등학교 교장이 유치원 원장을 겸임함에 따라 전문성이 절실하게 요구되는 유아교육과정과 학습지도 부문의 역할 수행에서 기대에 못 미친다고 지적하였다.

한편 국외 연구들에서는 몇몇의 직장어린이집을 제외하고 대표자가 여러 개의 어린이집을 운영할 경우 보육의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 우선 Sosinsky 외(2007)는 대표자가 여러 개의 어린이집을 운영할 경우 영리추구 동기로 인해 체계적인 교육이 이루어지지 못한다고 지적한다. 이와 관련하여 Friesen(1995)는 대표자가 여러 어린이집을 운영할 경우 한 시설 당 역할 책임이 소홀해져서 어린이집 운영시간, 부모의 운영 참여, 유아들을 위한 특별 프로그램 운영, 교사 대 유아 비율 등의 측면에서 한 개의 시설을 운영하는 경우에 비해 질적 수준이 낮다고 분석하였다.

특히 영국에서는 대표자가 여러 개의 어린이집을 운영할 경우 보육의 효율성에 관한 연구가 활발히 이루어졌는데, 이는 1988년 이후 대표자가 영리목적으로 어린이집을 운영하는 경우가 42%로 늘어난 데 따른 것으로 보인다. Mullis 외(2003)는 어린이집의 대표자가 체인으로 운영하는 시설은 대부분 교사의 월급, 교사 훈련, 자격에서 낮은 점수를 나타냈으며 이로 인해 보육교사의 이직율도 높다고 주장하였다. 또한 이들 어린이집들은 안전관리 측면이나 운영 전반에서 효율성이 낮은 것으로 분석된다.

또한 대표자가 여러 개의 유아시설을 운영하는 경우 운영상의 효율성과 대표자의 책임에 관한 사항이 지속적인 논란거리로 제기되어왔다. Prentice(2005)는 자격요건을 갖추지 않은 대표자가 투자 목적만으로 어린이집을 설치할 경우 보육의 질을 훼손할 가능성이 많다는 우려를 제기하면서 보다 엄격한 평가제도나 규제를 마련하여 영리 목적의 사업체가 여러 개의 어린이집을 동시에 운영하는 사례가 근절되어야 한다고 주장하였다. 이들 연구는 자격요건을 갖추지 못한 대표자가 어린이집 운영에 관여하는 것은 궁극적으로 보육의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 암시한다(Cleveland & Krashinsky, 2004).

## 나. 보육교직원의 전문성과 보육의 질에 관한 연구

기존 연구들에 의하면, 보육서비스의 질적 수준을 높이기 위해서는 모든 운영에 영향을 미치는 어린이집 운영자의 전문성이 매우 중요하다. 일반적으로 질 높은 보육은 유아의 건전한 성장과 발달이 가능한 안전한 시설·설비, 질적으로 우수한 보육교사, 질 높은 보육프로그램이 필수적인데, 이들은 결국 어린이집 운영자가 해당 역할을 어떻게 수행하느냐에 따라 좌우되기 때문이다. 따라서 여기서는 1) 어린이집 원장의 전문성 2) 어린이집 운영자의 자질 및 역할 3) 어린이집 원장 역할의 수행 시 요구사항에 관한 연구들을 살펴보았다. 이 때 특히 3)의 연구들은 어린이집 대표자와 원장의 책무 분화 시에 고려될 수 있다.

### 1) 어린이집 원장의 전문성

보육교직원의 전문성에 관해서는 학자마다 그 내용을 달리 규정하나 공통적으로 제시하는 기본 요소는 지식, 기술, 태도이다. 이를 기준으로 어린이집 운영자의 전문성을 분류해보면, 영유아 발달 및 교수 방법에 대한 지식, 가족에 대한 지식, 시설 종사자의 특성 및 인사조직 이론에 관한 지식이 '지식' 영역에 포함된다. '기술' 영역에는 예산 관련 업무, 보육교직원 지원 및 관리, 영유아 관리, 조직관리 기술 등이 포함된다. '태도' 영역은 보육과 관련된 신념, 가치관, 도덕성 등으로 영유아 및 보육교직원 모두가 포함된다(서문희 외, 2006).

Hayden(서문희 외에서 재인용, 2006, p.59)은 지식, 기술, 태도를 5단계인 기술적 능력, 보육교직원과 관계, 보육프로그램 운영 지식과 기술, 공적관계, 상징적 능력으로 나누어 설명하였다. 우선 기술적 능력 및 긍정적인 인간관계를 형

성한 어린이집 운영자는 다음 단계인 보육프로그램 운영에서 더 성공적일 수 있다. 보육프로그램 운영에 관한 지식과 기술이 있어야 성공적인 공적 관계를 형성할 수 있으며, 이 단계까지 능력을 갖추었을 때 유능한 전문성 상태가 된 것으로 보았다. 마지막 상징적 능력 단계가 되면 운영자는 효과적인 지도력을 발휘하게 된다.

이외에도 국내에서 전문성에 관한 다수의 연구가 진행되었는데, 대표적으로 김은설 외(2009, p.20)는 어린이집 운영자로서 필요한 전문성 요인을 4가지로 재 정리하였다. 첫째, 보육교사로서의 경험과 연륜으로 좋은 교사가 좋은 운영자가 된다고 보았다. 따라서 보육교사의 경험이 운영자로서 질 높은 보육을 제공하고, 보육교직원들을 이끌 수 있는 능력의 기틀이 된다는 것이다. 둘째, 올바른 아동관과 보육에 대한 철학을 가지고 비전을 제시하는 능력이다. 영유아들의 인권을 보장하고, 잠재력을 키울 수 있는 보육 철학을 가지고 운영될 수 있도록 어린이집에 비전을 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 시설 운영에 대한 행정적 능력과 관리 기술이 필수적이다. 어린이집 운영자의 가장 중요한 책무인 시설 운영을 원활하게 할 수 있도록 회계, 인사, 시설, 프로그램 등의 관리 기술과 행정력을 갖추어야 한다. 마지막으로 리더쉽과 원만한 대인관계 기술이 요구된다. 어린이집 운영자는 보육교직원들의 관계 형성을 돕고, 자신의 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 격려하며, 긍정적인 조직문화를 형성하여 어린이집의 운영 목표를 달성할 수 있도록 동기를 부여하는 등의 리더쉽이 필요하다. 또한 보육교직원, 이용자, 관련 대외 기관들과 원활한 의사소통을 통해 긍정적인 관계를 유지할 수 있는 대인관계 기술이 요구된다. 즉 어린이집 운영자는 다양한 지식과 기술, 태도 등의 전문성을 갖추어야 한다.

어린이집 운영자에게 요구되는 전문성을 갖추기 위한 단계를 개인적 차원과 사회적 차원을 동시에 고려하여 4단계로 제시한 연구도 있다(표갑수·백선희, 1999, p.60-61). 첫 번째는 사전교육 단계, 두 번째는 자격취득 단계, 세 번째는 전문성 발휘 단계, 네 번째는 전문성 유지 및 향상 단계이다. 보육 분야에서 전문성을 가질 수 있도록 지식, 기술, 태도를 습득하는 것이 사전교육 단계이며, 자격시험이나 그에 준하는 과정을 거쳐 어린이집 원장 자격을 받는 것이 두 번째로 사회적으로 인정을 받는 단계이다. 세 번째는 전문지식과 기술을 책임감과 자율성을 가지고 발휘하는 단계로 실제 운영자로서 역할을 수행하는 단계이다. 네 번째는 운영자로 역할을 수행하는 과정에서 필요한 재교육이나 보수교육을

받는 것을 의미한다. 따라서 이러한 4단계 과정을 거치면서 전문성을 갖추면 전문가로서 역할을 제대로 수행할 수 있게 되므로 전문성 강화를 위해서는 각 단계별로 부족한 부분을 보완하는 것이 필요하다.

또한 어린이집 운영자의 전문성을 높이기 위한 구체적인 방안으로 어린이집 원장의 자격취득 과정을 강화하는 것이 필요하다는 지적이 제기되어왔다. 김은설 외(2009)의 연구에 따르면, 현 자격취득 제도 하에서 어린이집 운영자가 반드시 참여해야 하는 교육과정이 없고, 신규 원장에 대한 교육 40시간이 존재하나 신청자에 한해 제공하는 수준에 그치고 있다. 이에 따라 원장 자격취득의 필수요건으로 교육 참여를 의무화하고 이와 더불어 교육시간의 확대와 실습과정 도입 등을 통해 어린이집 운영자의 전문성을 강화하는 것이 필요하다고 지적된다.

어린이집 운영자의 전문성을 강화하는 또 다른 방안은 보수교육의 강화이다. 이명순과 이명옥(2010)은 원장들이 경영과 관련된 교육을 원하는 비율이 39.4%라고 지적하고 변화에 대처하는 능력을 길러주는 리더십 교육과 조직 운영과 인사관리에 대한 전문교육이 필요하다고 보았다. 지성애 외(2008)는 어린이집 원장의 보수교육으로 재정, 행정, 사무관련 내용 등 보육사업 운영 영역을 포함해야 한다고 보았다.

## 2) 어린이집 운영자의 자질과 역할

어린이집 운영자가 전문성을 인정받기 위해서는 전문가로서의 역할 수행과 그에 적합한 자질을 갖추어야 한다. 이에 전국보육교사 교육원대학협의회(서문희 외에서 재인용, 2006)에서는 어린이집 운영자의 역할로 시설경영자, 보육행정가, 재원 확보자, 대외 홍보자, 운영계획자, 지역사회 계몽자, 보육교사, 영유아 관찰자, 교사나 학부모 상담자 등을 제시하였다. Decker & Decker(김영명에서 재인용, 2006)는 전반적인 운영계획 수립과 관리, 보육 목표 설정 및 보육과정의 계획과 관리, 교직원 채용 및 인사관리, 원아모집 및 관리, 시설·설비관리, 비품 및 교재·교구의 구입과 관리, 재정관리, 행정업무 처리 및 기록의 보관·유지, 부모교육 및 부모와의 관계 유지, 행정 당국·지역사회 관련 기관 및 단체들과의 관계 유지를 어린이집 운영자가 수행해야 할 직무라고 하였다. 지성애(2010)는 Yuki(지성애에서 재인용, 2010)가 어린이집 운영자의 직무를 전문성과 연결시켜 4개 기본 범주와 11개 하위 영역으로 나누어 제시한 내용을 활용하여 시설 운영 및 관리 감독 행동에 대해 구체적으로 제시하였다(표 II-3-1 참조).

<표 II-3-1> Yuki의 어린이집 원장의 시설 운영 및 감독 관리행동 하위영역 내용

하위 영역	내용	
관계 구축	네트워킹 (Networking)	- 비공식적으로 사회화하기 - 정보 자원인 지역사회 사람들과 보육의 효율적 운영관리를 위해 주기적인 상호작용(예: 방문, 전화, 통신, 사회적 모임에의 참여)을 통하여 관계를 지지하고 유지하기
	지원 (supporting)	- 우호적이고 사려 깊은 태도로 행동하기 - 상대방을 효율적으로 지원하기 - 불평과 문제를 들어주기 - 상대방의 흥미에 관심 갖기 - 전문적 충고하기 - 도움 실천하기
	갈등 조절과 팀 구축 (managing conflict & team building)	- 갈등의 적극적인 해결을 격려하고 촉진하기 - 팀워크 및 협력 촉진하기 - 조직 및 팀의 일체감 구축하기
감독	동기 유발 (motivating)	- 일에 대한 열정 및 동기 부여 또는 정서적 지지, 협동, 조력하기, 영향을 미칠 수 있는 논리적 기술 사용하기 - 모델링 보이기
	인정과 보상 (recognizing & rewarding)	- 효과적인 수행, 높은 성취, 특별한 기여에 대한 칭찬, 인정, 실제적 보상 제공 - 성취에 대한 존중과 인정 표현하기
의사결정	계획과 조직 (planning & organizing)	- 환경 변화에 적응시키기 위한 범위 목적과 전략 결정하기 - 프로젝트 또는 활동을 실행하기 위한 필수적 활동단계 조직하기 - 우선순위에 따른 활동 자원 배분하기 - 효과성과 생산성을 개선하는 방법 조직하기
	협동하기 문제해결 (problem-solving)	- 작업 관련 문제를 규정하기 - 원인을 결정하고 해결책을 찾기 위해 체계적이고 적합한 방법 찾기, 효과적으로 문제 분석하기 - 문제 상황 대처하기, 탐색하고 실천으로 옮기기
	조언과 위임 (consulting & delegating)	- 개선과 발전을 위한 제안점 파악하고 격려하기 - 의사결정 참여 유도하기, 다른 사람들의 아이디어와 제안을 통합시키기 - 실제적인 판단을 하도록 고무하고 실천하도록 허락하기
정보 교류	작업과 환경모니터링 (monitoring)	- 작업 활동의 진보와 활동 또는 프로젝트의 성공과 실패, 그리고 보육종사자의 업무 수행에 대한 개별적 정보 모으기 - 영유아와 부모의 요구 결정하기: 즐겁고 효율적인 환경 모색하고 평가하기
	정보화 (informing)	- 필요한 정보 결정, 계획, 관련된 정보를 보급하기 - 문서화된 자료 제공하기 - 기술적 정보 제공하기 - 보육시설 관련 홍보하기

하위 영역	내용
역할과 목적 확인 (clarifying)	- 업무 지시하기 - 업무 분배, 업무 책임, 목적, 한계 그리고 실천과 기대에 대한 이해, 업무에 관한 의사소통

자료: 지성애(2010). 보육시설장의 자격 강화와 전문성 확장을 위한 대안 모색. 한국영유아보육학, 4(1) p. 68. 재구성.

어린이집 운영자의 역할에 대한 이론적 논의에 근거하여 실제 운영자가 역할 수행을 어떻게 하고 있는지에 대해 살펴보면 <표 II-3-2>와 같다(이명순·이명옥, 2010). 어린이집 원장의 역할 수행 정도를 알아보기 위해 영유아보육관련 법규 및 평가인증 지침서에 제시된 원장의 직무 영역을 기초로 원아 관리, 보육활동, 종사자 관리, 상해보험 가입, 보육계획 수립, 시설·설비 관리, 재정관리, 부모 관리, 지역사회 협력 9개 영역으로 구성하여 조사하였다. 연구 결과, 원장의 역할 중 가장 높은 비율은 부모와의 의사소통, 상해보험 가입, 보육계획 수립, 재무 관리 순으로 나타나 원장의 고유 업무는 적절하게 수행되는 것으로 분석되었다. 반면 역할 수행이 미흡한 비는 지역단체 연계, 교사연수 계획 실시 순으로 나타났다.

<표 II-3-2> 어린이집 원장의 역할 수행 정도

단위: %(명)

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다	결측	계
영유아 문서관리	1.0(1)	3.9( 4)	24.0(25)	36.5(38)	34.6(36)	0.0(0)	100.0(104)
상해보험 가입	1.9(2)	0.0( 0)	2.9( 3)	9.6(10)	85.6(89)	0.0(0)	100.0(104)
보육계획 수립	1.9(2)	0.0( 0)	7.7( 8)	44.2(46)	46.2(48)	0.0(0)	100.0(104)
교사연수 계획 실시	3.8(4)	14.4(15)	30.8(32)	26.9(28)	23.1(24)	1.0(1)	100.0(104)
역할책임 분담운영	0.0(0)	3.8( 4)	12.5(13)	45.2(47)	37.5(39)	1.0(1)	100.0(104)
비품설비 대장정리	1.0(1)	6.7( 7)	22.1(23)	34.6(36)	34.6(36)	1.0(1)	100.0(104)
재무관리	0.0(0)	3.8( 4)	6.7( 7)	28.9(30)	60.6(63)	0.0(0)	100.0(104)
부모의사 소통	0.0(0)	0.0( 0)	2.9( 3)	30.8(32)	64.4(67)	1.9(2)	100.0(104)
지역단체연계	2.9(3)	20.2(21)	8.9(30)	9.8(31)	6.3(17)	1.9(2)	100.0(104)

자료: 이명순·이명옥(2010). 보육시설장의 역할 수행 및 요구조사. 미래유아교육학회지, 17(1), p. 213.

또한 포커스 그룹 인터뷰를 통해 어린이집 운영자의 직무에 대한 인식을 살펴 본 결과, 자신들의 직무를 관리자, 행정가, 운영자 등으로 규정하고 있음을 알 수 있다. 관리자 역할은 보육프로그램을 관리하고, 교사들의 인사를 담당하며 환경을 정비하고, 재정 및 회계를 책임지는 역할이다. 행정가의 역할은 급속

히 변화하는 보육정책에 대처하기 위해 관련 공무원들과 업무 관계를 유지하는 것이다. 마지막으로 운영자의 역할은 다양한 역할 속에서 보육 철학을 제시하고, 부모 및 아동의 욕구에 부합하는 서비스를 제공하는 것으로 가장 중요한 직무로 인식하였다(김은설 외, 2009). 또한 어린이집 운영자의 업무를 시설장 고유 업무, 지원 업무, 교사 역할로 나누어 운영자 스스로 판단하기에 각각의 업무 비중이 얼마나 되는지를 조사하였다(서문희 외, 2006). 구체적인 내용을 <표 II-3-3>을 통해 살펴보면, 원장 고유 업무 52.1%, 지원 업무 32.3%이며, 교사 업무는 13.7%라고 응답하였다. 시설유형별 차이를 살펴보면 민간, 가정어린이집에서 원장 고유 업무가 감소하고 교사 업무가 증가하는 것으로 나타났다.

<표 II-3-3> 원장 교사 겸직 여부별 역할별 비율

구분		원장 고유 업무	지원 업무	교사 역할	단위: %, 명 (수)
전체	평균	52.1	32.3	13.7	(300)
	(표준편차)	21.0	16.5	17.7	
시설유형	국공립	61.0	32.9	4.9	( 49)
	법인	65.7	26.9	4.2	( 49)
	법인의외	56.0	36.0	10.0	( 5)
	민간	51.5	33.8	12.6	(147)
	가정	32.5	32.1	35.5	( 50)
F		23.4**	1.68	38.6**	

자료: 서문희 외(2006). 보육시설 종사자 직무 및 근로환경 실태 분석. 여성가족부. p. 143.

\*\*  $p < .01$ .

한편 어린이집 운영자로서의 역할을 잘 수행하기 위해서는 몇 가지 자질이 요구된다. Katz(김영명에서 재인용, 2006, p. 11)는 '사무적 기술(technical skill)', '인간관계 기술(human skill)', '전체 파악 기술(conceptual skill)'이 필요하다고 제시하였으며, Spodek 외(김영명에서 재인용, 2006)는 유아 발달과 효과적인 교수법에 관한 지식, 예산을 수립하고 집행하는 것, 제반 법규나 명령, 임금 지급 및 교원 복지, 유아들의 영양, 건강 및 안전관리, 안전훈련 등에 대한 지식을 지녀야 한다고 하였다. 또한 임재택(김영명에서 재인용, 2006)은 올바른 아동관과 보육에 대한 철학, 지역사회 봉사자로서의 자질, 원만한 대인관계 능력, 시설 운영에 대한 행정적 능력과 관리 기술, 어린이집 운영에 있어서 민주적이고 합리적인 의사결정 능력을 제시하였다. 한국보

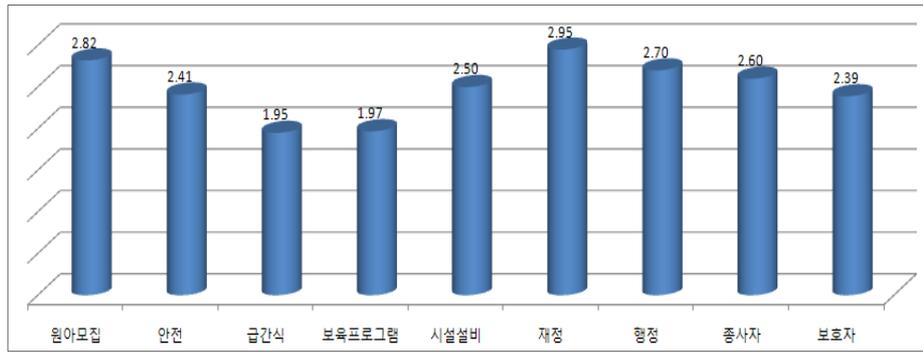
육교사교육원대학협의회(서문희 외에서 재인용, 2006)에서 바람직한 어린이집 운영자의 자질에 대해 5가지를 제시하였다. 첫째, 올바른 아동관과 유아교육에 대한 철학을 갖고 있어야 한다. 어린이집 원장은 인간에 대한 사랑과 믿음을 바탕으로 아동의 기본적 권리를 존중하는 인본주의사상에 대한 신념을 갖고 아동의 인격과 개성을 존중하고 아동이 갖고 있는 무한한 잠재가능성에 대한 깊은 신뢰감을 가져야 한다. 둘째, 지역사회 봉사자로서 자질을 가져야 한다. 영유아 보육을 통해 국가와 사회에 봉사한다는 자세와 신념을 가져야 한다. 셋째, 원만한 대인관계 능력이 있어야 한다. 어린이집 원장은 소속 교직원들을 항상 따뜻하게 보호하고 신뢰하며 존중하는 태도로 대하는 대인관계 능력이 있어야 하며, 학부모들과 지역사회 인사들과 좋은 인간관계를 갖도록 해야 한다. 넷째, 어린이집 원장은 시설 운영에 대한 행정적 능력과 관리 기술이 있어야 한다. 즉, 보육교직원 인사관리, 재정관리, 보육프로그램 운영, 대외관계 유지 등에 능력과 기술을 갖추어야 한다. 다섯째, 어린이집 운영에 있어서 민주적이고 합리적인 의사결정을 해야 한다. 지성애(2001, p.141)는 이러한 이론적 논의들을 정리하여 어린이집 원장의 자질을 7가지로 제시하였다. 첫째는 효과적으로 보육체계를 확립하고 유지하는 능력, 둘째는 보육프로그램의 목표와 목적을 효과적으로 수행하기 위한 행정 조직을 계획하고 적용하는 능력, 셋째는 인사관리와 보육교직원의 전문성 발달에 관한 프로그램을 운영하는 능력, 넷째는 보육프로그램과 관련된 보육정책에 영향을 미치는 협회, 조직, 혹은 단체에 참여하고 관계를 발전시키는 능력, 다섯째는 시설의 설비 및 도구를 주기적으로 점검하고 개선하며 유지하는 능력, 여섯째는 효과적인 시설 운영을 위한 법, 지침 및 규정을 인지하는 능력이며, 마지막으로 재정 운영 및 관리 기술을 발달시킬 수 있는 능력이 필요하다고 보았다.

### 3) 어린이집 원장 역할수행시 애로사항

앞서 살펴본 바와 같이 양질의 보육을 위해서는 운영자의 전문성이 뒷받침되어야 하며, 이 때 전문성은 어린이집 운영자로서의 자질을 갖춰 다양한 역할을 적절히 수행할 때 확보한다. 그러나 어린이집 운영자는 해당 역할들을 수행하는 데 어려움을 겪는 실정으로서 어린이집 원장의 과중한 업무를 완화할 수 있는 방안에 대한 연구들이 시도되었다.

우선 2009년 전국보육실태조사에 의하면<sup>5)</sup>, 어린이집의 시설 운영 시 가장 큰

어려움은 재정 문제, 원아모집, 행정관련 문제, 종사자관련 문제의 순으로 나타났다(유희정 외, 2009).



주: 각 문항은 4점 척도인 '전혀 어렵지 않다(1점)'에서 '매우 어렵다(4점)'로 측정되었음.  
 자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 104.

[그림 II-3-1] 어린이집 운영 시 애로사항

이들 중 어린이집 운영자의 역할과 관련된 어려움인 행정관련 문제를 자세히 살펴보면 <표 II-3-4> 와 같다. 전체 어린이집의 60.7%가 행정관련 문제의 어려움을 느낀다고 응답하였으며, 가정어린이집과 민간어린이집이 상대적으로 더 큰 어려움을 느끼는 것으로 나타났다. 지역별로는 중소도시에서, 규모별로는 규모가 작은 어린이집에서 더 어려움을 느끼는 것으로 분석되었다.

<표 II-3-4> 어린이집 행정 운영의 어려움

단위: 개소(%), 점

구분	전혀 어렵지 않음	별로 어렵지 않음	다소 어려움	매우 어려움	전체	평균
전체	156( 4.9)	1,087(34.4)	1,458(46.1)	462(14.6)	3,163(100.0)	2.70
시설유형						
국공립	39(12.4)	179(57.0)	80(25.5)	16( 5.1)	314(100.0)	2.23
법인	24( 8.0)	131(43.7)	119(39.7)	26( 8.7)	300(100.0)	2.49
민간/법인의외/부모협동	33( 2.8)	343(28.8)	564(47.4)	250(21.0)	1,190(100.0)	2.87

5) 동 조사에서는 어린이집 운영 중 원아 모집과 안전, 급식 및 간식, 보육프로그램, 시설 설비, 재정관련, 행정관련, 종사자관련, 보호자관련 문제에 대한 어려움의 정도를 조사하였다.

(표 II-3-4 계속)

구분	전혀 어렵지 않음	별로 어렵지 않음	다소 어려움	매우 어려움	전체	평균
가정	26( 2.3)	316(27.7)	638(55.9)	161(14.1)	1,141(100.0)	2.82
직장	34(15.6)	118(54.1)	57(26.1)	9( 4.1)	218(100.0)	2.19
소재지						
대도시	62( 4.8)	458(35.6)	586(45.5)	181(14.1)	1,287(100.0)	2.69
중소도시	64( 4.5)	475(33.4)	671(47.2)	211(14.8)	1,421(100.0)	2.72
읍면지역	30( 6.6)	154(33.8)	201(44.2)	70(15.4)	455(100.0)	2.68
규모						
20명 이하	30( 2.5)	350(28.6)	672(55.0)	170(13.9)	1,222(100.0)	2.80
21 ~ 39명	27( 4.2)	194(30.4)	293(45.9)	125(19.6)	639(100.0)	2.81
40 ~ 79명	52( 7.5)	288(41.3)	256(36.7)	101(14.5)	697(100.0)	2.58
80명 이상	47( 7.8)	255(42.1)	237(39.2)	66(10.9)	605(100.0)	2.53

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 111.

또한 이러한 어려움을 해결하기 위해 필요한 행정 지원으로는 인력 지원이 전체 34.1%로 가장 많았고, 유용한 정보 제공, 관계법령 정비, 교사 보수교육의 기회 확대 순으로 나타났다

&lt;표 II-3-5&gt; 행정적 지원이 필요한 사항(1순위)

단위: 개소(%)

구분	지도 감독 강화	보육 행정의 전산화	교사 보수교육 기회확대	부모 교육	유용한 정보 제공	인력 지원	관계법령 정비	담당공 무원의 전문성 향상	공공기관 이용연계	기타	계
개소	102	286	303	217	628	1,075	323	158	29	29	3,150
%	3.2	9.1	9.6	6.9	19.9	34.1	10.3	5	0.9	0.9	100

자료: 유희정 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원. p. 112.

김수연과 나종해(2008)의 어린이집 원장의 스트레스와 어려움에 관한 연구에서는 행정관련 직무스트레스가 가장 높게 나타났고, 부모관련, 교사관련의 순으로 나타났다. 즉 어린이집 원장의 경우 행정 업무관련 스트레스를 가장 많이 받고 있는 것을 알 수 있다. 어린이집 유형에 따른 원장의 직무스트레스를 살펴보면, 법인어린이집이 대체적으로 낮게 나타난 반면, 민간이나 가정어린이집의 경우는 상대적으로 높게 나타났다.

또한 정덕희(2008)의 연구에서는 민간어린이집을 운영하는 원장을 대상으로 심층면담과 참여 관찰을 진행한 결과, 원장들은 운영에 필요한 거의 모든 일을 해내는 멀티플레이어 역할을 하고 있으며 프로그램 및 교육과정관리, 직원관리, 재정·재산관리, 건강 및 안전관리, 관리 담당자 임명 등과 같은 관리자의 역할 뿐 아니라, 실무자 역할까지 겸하는 복합적인 역할을 수행한다고 지적하였다. 또한 김성안·이상록(1995)은 운영관리 측면에서 원장의 역할을 조정할 필요가 있다고 주장하는데, 이는 어린이집 원장과 대표자가 불일치할 경우 이들 간의 역할 재정립을 통해 원장의 과도한 업무 부담을 완화할 필요가 있음을 암시한다.

### Ⅲ. 유사기관 및 시설의 관련 규정

이 장에서는 공공성 측면에서 어린이집과 유사한 성격을 지닌 유치원, 사회복지시설 및 법인, 학교법인의 설치·운영자 관련 규정들을 살펴보고자 한다. 이때 각 기관별 근거 법률에서 설치 및 운영에 관련된 자를 칭하는 방식은 기관 및 시설의 특성상 각기 다를 수 있으므로 이에 주목할 필요가 있다. 나아가 이들 규정을 주요 항목별로 「영유아보육법」과 종합 비교하여 시사점을 모색하였다.

#### 1. 유아교육법

「유아교육법」상 설치·운영 규정은 유치원의 설립 및 설립 인가, 교육비용 부과, 시정 명령 등 행정조치 관한 사항이다. 이외에 교직원의 지도 감독, 수업료 면제 등 비용관련 사항과 운영관리 전반은 유치원 원장의 권한으로 규정되며, 단, 임명권은 사립유치원의 경우 경영자에게 부여된다.

동 법률에서 설치 및 운영에 관련된 자는 설립자, 설립·경영자, 유치원 원장으로 명명된다.

#### 가. 설치·운영자 규정

「유아교육법」 제8조에 의하면, 유치원 폐쇄에 관한 권한은 유치원의 설립·경영자에게 부여된다.

##### 유아교육법 제8조(유치원의 설립 등)

- ① 유치원을 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다.
- ② 사립유치원을 설립하려는 자는 특별시·광역시·도 및 특별자치도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)의 인가를 받아야 한다.
- ③ 사립유치원을 설립·경영하는 자가 유치원을 폐쇄하려는 경우나 대통령령으로 정하는 중요사항을 변경하려는 경우에는 교육감의 인가를 받아야 한다.

**유아교육법 시행령 제8조(유치원의 설립기준)**

- ② 법 제8조제3항에 따라 유치원의 폐쇄인가를 받으려는 사립유치원의 설립·경영자는 다음 각 호의 사항이 기재된 서류를 갖추어 교육감에게 신청하여야 한다.
- ④ 법 제8조제3항에 따라 변경인가를 받으려는 사립유치원의 설립·경영자는 다음 각 호의 사항이 기재된 서류를 갖추어 교육감에게 신청하여야 한다.

**유아교육법 시행령 제9조(사립유치원의 설립인가 신청 등)**

- ② 법 제8조제3항에 따라 유치원의 폐쇄인가를 받으려는 사립유치원의 설립·경영자는 다음 각 호의 사항이 기재된 서류를 갖추어 교육감에게 신청하여야 한다.
  1. 폐쇄 사유
  2. 해당 유치원의 유아 지원 및 설비처리 계획
  3. 폐쇄 연월일
- ③ 법 제8조제3항에서 "대통령령으로 정하는 중요사항"이란 유치원의 설립·경영자 및 제1항제1호부터 제5호까지의 사항을 말한다.
- ④ 법 제8조제3항에 따라 변경인가를 받으려는 사립유치원의 설립·경영자는 다음 각 호의 사항이 기재된 서류를 갖추어 교육감에게 신청하여야 한다.
  1. 변경 사유
  2. 변경 사항
  3. 변경 연월일

「유아교육법」 제25조에 의하면, 교육비용을 부과에 대한 권한은 설치·경영자에게 부여되나, 유치원에서 징수하는 수업료 및 입학금은 국립유치원과 사립유치원의 경우는 원장, 공립유치원의 경우는 교육감이 정하도록 규정하고 있다(유아교육법 시행규칙 제 6조).

**유아교육법 제25조(교육비용 등)**

- ① 유치원의 설립·경영자는 교육과학기술부령으로 정하는 바에 따라 수업료 등의 교육비용과 그 밖의 납부금을 받을 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 기준에 따라 교육비용과 그 밖의 납부금을 달리 정할 수 있다.
  1. 제12조제2항에 따른 유치원의 이용형태
  2. 교육 대상인 유아가 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부
  3. 해당 지역이 저소득층 밀집지역 또는 농어촌지역 등 사회적 취약지역인지 여부

**유아교육법 시행규칙 제6조(수업료 등의 결정 및 공고)**

- ① 법 제25조에 따라 유치원에서 징수하는 수업료 및 입학금은 다음 각 호에 따라 정한다.
  1. 국립유치원: 원장이 정하되, 해당 유치원이 소재한 지역과 동일한 지역(특별시·광역시에 있어서는 구, 그 밖의 지역에서는 시 또는 읍·면을 말하되, 동일한 읍·면안에

공립유치원이 없는 경우에는 공립유치원이 있는 인근의 읍·면을 말한다) 안의 공립유치원과 같은 금액으로 한다.

2. 공립유치원: 해당 유치원의 실정과 경제적 사정의 변동 등을 고려하여 교육감이 정한다.

3. 사립유치원: 해당 유치원의 실정에 따라 원장이 정한다. 다만, 교육감은 각 유치원별 실정과 경제적 사정의 변동을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 교육감의 승인을 얻어 정하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 유치원의 수업료 및 입학금을 정한 때에는 지체 없이 이를 공고하고 교육감의 경우 교육과학기술부장관에게, 원장의 경우 교육감에게 보고하여야 한다.

③ 제2항에 따른 공고는 늦어도 신입생 입학원서 접수개시일 10일 전에 하여야 한다.

이외에도 유치원의 시설·설비, 교육과정 운영 등에 관한 명령 등을 위반한 경우에 대한 법적 책임은 유치원 원장과 설립·경영자가 동시에 지도록 규정하고 있다(유아교육법 제30조).

**유아교육법 제30조(시정 또는 변경 명령)**

① 관할청은 유치원이 시설·설비, 교육과정 운영 및 그 밖의 사항에 관하여 교육관계법령 또는 이에 따른 명령이나 유치원규칙을 위반한 경우에는 원장 또는 그 설립·경영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다.

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

## 나. 이외의 관련 규정

「유아교육법」에 의하면, 유치원 원장의 책무는 원무를 총괄하며 소속 교직원을 지도 감독하고 유아를 교육하는 것이다(유아교육법 제21조).

**유아교육법 제21조(교직원의 임무)**

① 원장은 원무를 총괄하고 소속교직원을 지도·감독하며 해당 유치원의 유아를 교육한다.

② 원감은 원장을 보좌하여 원무를 관리하고 해당 유치원의 유아를 교육하며, 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. 다만, 원감을 두지 아니하는 유치원은 원장이 미리 지명한 교사가 그 직무를 대행한다.

유치원의 경우 강사 등 소속 직원의 임면은 기관 유형에 따라 차이를 보이며 국공립유치원의 경우는 원장이 임용하고, 사립유치원의 경우는 법인 또는 경영

자가 임용하도록 규정되어있다(유아교육법 제23조).

**유아교육법 제23조(강사 등)**

법 제23조에 따른 강사 등은 별표의 자격기준에 해당하는 사람 중에서 국립·공립유치원의 경우에는 원장이 임용하고, 사립유치원의 경우에는 법인 또는 사립유치원 경영자가 임용한다. 다만, 사립유치원의 경우에는 법인의 정관 등에서 정하는 바에 따라 그 임용 권한을 원장에게 위임할 수 있다.

유치원의 수업료 관련 사항에 대해서는 원장에게 그 권한을 부여하고 있는데, 구체적으로 수업료 또는 입학금의 면제 또는 감액 기준과, 관련 비용의 징수 방법, 징수 시기, 체납 시 징벌조치에 대해 원장이 정하도록 규정하고 있다(유아교육법 시행규칙 제7, 8, 9, 10, 11조).

**유아교육법 시행규칙 제7조(수업료 등의 면제·감액)**

① 원장은 수업료 또는 입학금을 면제하거나 감액할 수 있으며, 그 기준은 다음 각 호와 같다.

**유아교육법 시행규칙 제8조(징수방법)**

① 수업료는 월별로 균등하게 나누어 징수한다. 다만, 원장은 유아의 보호자가 분기별 납부신청을 한 때에는 분기별로 징수할 수 있다.

**유아교육법 시행규칙 제9조(징수시기)**

② 원장은 국가 또는 지방자치단체의 학비보조금 등을 교부받아 수업료를 납부하는 유아에 대해서는 학비보조금 등의 교부일 이후에 수업료를 징수하여야 한다.

**유아교육법 시행규칙 제11조(징벌)**

① 원장은 수업료의 납부기한 경과 후 체납이 2개월 이상이 된 유아에 대해서는 출석정지 처분을 할 수 있다.

② 입학금을 납입하여야 할 자가 정해진 기간 내에 이를 납입하지 아니하는 경우에 원장은 해당 유아의 입학허가를 취소할 수 있다.

이외에도 원장은 유치원 생활기록 작성 및 관리, 건강 및 급식관리, 학사 일정관리 등 유치원 운영사항에 대한 권한 및 책무를 진다.

**유아교육법 제14조(유치원생활기록)**

원장은 유아의 생활지도 및 초등학교 교육과의 연계지도에 활용할 수 있도록 유아의 발달 등을 종합적으로 관찰하고 평가하여 교육과학기술부장관이 정하는 기준에

따라 생활기록부를 작성·관리하여야 한다.

**유아교육법 제17조(건강검진 및 급식)**

- ① 원장은 교육하고 있는 유아에 대하여 건강검진을 실시하고, 그 결과 치료가 필요한 유아에게는 보호자와 협의하여 필요한 조치를 하여야 한다.
- ② 원장은 교육하고 있는 해당 유치원의 유아에게 적합한 급식을 할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 건강검진의 실시시기 및 그 결과처리에 관한 사항과 제2항에 따른 급식 시설·설비기준 등에 관하여 필요한 사항은 교육과학기술부령으로 정한다.

**유아교육법 시행령 제11조(학기)**

법 제12조제3항에 따라 유치원의 학기는 매 학년도를 두 학기로 나누되, 제1학기는 3월 1일부터 유치원의 수업일수·휴업일 및 교육과정 운영을 고려하여 유치원의 장(이하 "원장"이라 한다)이 정한 날까지로 하고, 제2학기는 제1학기 종료일 다음 날부터 다음 해 2월 말일까지로 한다.

**유아교육법 시행령 제12조(수업일수)**

법 제12조제3항에 따라 유치원의 수업일수는 매 학년도 180일 이상을 기준으로 원장이 정한다. 다만, 원장은 천재지변의 발생, 주 5일 수업의 실시, 연구학교의 운영 등 교육과정의 운영에 필요한 경우에는 관할청의 승인을 받아 10분의 1의 범위에서 수업일수를 줄일 수 있다.

**유아교육법 시행령 제13조(학급편성)**

법 제12조제3항에 따라 유치원의 학급편성은 같은 연령으로 한다. 다만, 원장은 교육과정의 운영에 특히 필요한 경우에는 혼합 연령으로 학급을 편성할 수 있다.

**유아교육법 시행령 제14조(휴업일 등)**

- ① 법 제12조제3항에 따라 유치원의 휴업일은 원장이 매 학년도가 시작되기 전에 보호자의 요구 및 지역실정을 고려하여 정하되, 관공서의 공휴일 및 여름·겨울 휴가가 포함되어야 한다.
- ② 원장은 비상재해나 그 밖의 급박한 사정이 발생한 경우에는 임시휴업을 할 수 있다. 이 경우 원장은 지체 없이 관할청에 이를 보고하여야 한다.

**유아교육법 시행령 제15조(수료 및 졸업)**

원장은 법 제10조에 따른 유치원규칙으로 정하는 바에 따라 해당 유치원 유아의 교육과정 이수정도 등을 고려하여 수료 및 졸업을 인정한다.

## 2. 사회복지사업법

「사회복지사업법」상 설치·운영자 규정은 설치·운영자 신고, 종사자의 임면, 지도 감독 관련 사항이다. 이외에 운영자는 휴지·재개·폐지 신고 의무, 책임 보

험 가입 의무 대상이며, 시설 보완 또는 개보수 요청 시에 이를 수행해야 하며, 대표자(법인 대표이사)는 회계관리, 관장(사회복지관) 또는 시설의 장은 각각 복지사업 운영계획의 수립과 수행, 운영위원회 구성 시 위원 추천, 시설 안전관리 책무를 지니는 것으로 규정되어 있다.

동 법률에서 설치 및 운영에 관련된 자는 사회복지시설의 경우 설치·운영자, 사회복지법인의 경우는 대표이사과 시설장, 사회복지관의 경우 관장으로 명명된다.

### 가. 설치·운영자 규정

「사회복지사업법」 제34조에 의하면, 사회복지시설은 국가 및 지방자치단체에 의해 운영될 수 있으므로 이의 신고 의무는 설치·운영자로 규정된다.

#### 사회복지사업법 제34조(시설의)

- ① 국가 또는 지방자치단체는 사회복지시설(이하 "시설"이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.
- ② 국가 또는 지방자치단체외의 자가 시설·운영하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 제40조의 규정에 의하여 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자는 시설·운영 신고를 할 수 없다.
- ④ 제2항의 규정에 의한 시설 중 사회복지관, 부랑인 및 노숙인 보호를 위한 시설·운영에 관한 사항과 부랑인 및 노숙인 보호를 위한 시설의 입·퇴소의 기준·절차 및 직업보도 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

#### 사회복지사업법 제38조(시설의 휴지·재개·폐지신고등)

- ② 시설의 운영자는 그 운영을 휴지하거나 재개 또는 시설을 폐지하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 신고를 하여야 한다.

#### 사회복지사업법 제40조(시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄등)

- ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 다음 각 호의 1에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나, 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

#### 사회복지사업법 시행규칙 제20조(시설의 설치·운영 신고 등)

- ① 법 제34조제2항에 따라 국가 또는 지방자치단체외의 자가 시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 별지 제15호서식의 사회복지시설 설치·운영신고서(전자문서로 된 신고서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.
  1. 법인의 정관(법인에 한한다) 1부
  2. 시설운영에 필요한 재산목록(소유를 증명할 수 있는 서류를 첨부하되, 시장·군수·

구청장이 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 소유권에 대한 정보를 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 첨부서류를 갈음한다. 다만, 국·공유 토지나 건물에 시설을 설치·운영하고자 하는 경우에는 그 사용권을 증명할 수 있는 서류로 갈음할 수 있다) 1부

3. 삭제

4. 사업계획서 및 예산서 각 1부

5. 시설의 평면도(시설의 층별 및 구조별 면적을 표시하여야 한다)와 건물의 배치도 각 1부

사회복지시설 종사자의 임면권은 「사회복지사업법」에 의거하여 설치·운영자에게 부여되며, 운영자가 이들의 교육관련 불이익 처분을 해서는 안된다고 규정하고 있다(사회복지사업법 제13조).

#### 사회복지사업법 제13조(사회복지사의 채용 및 교육 등)

① 사회복지법인 및 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 대통령이 정하는 바에 의하여 사회복지사를 그 종사자로 채용하여야 한다. 다만, 대통령이 정하는 사회복지시설은 그러하지 아니하다.

② 보건복지부장관은 사회복지사의 자질향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 사회복지사에 대하여 교육받을 것을 명할 수 있다. 다만, 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 보수교육을 받아야 한다.

③ 사회복지법인 또는 사회복지시설을 운영하는 자는 그 법인 또는 시설에 종사하는 사회복지사에 대하여 제2항 단서에 따른 교육을 이유로 불이익한 처분을 하여서는 아니 된다.

#### 사회복지사업법 시행령 제6조(사회복지사의 채용)

① 법 제13조제1항 본문에 따라 사회복지법인 또는 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 해당 법인 또는 시설에서 다음 각 호에 해당하는 업무에 종사하는 자를 사회복지사로 채용하여야 한다. 다만, 법 제2조제1호 각 목의 법률에서 따로 정하고 있는 경우에는 그에 의한다.

1. 사회복지프로그램의 개발 및 운영업무

2. 시설거주자의 생활지도업무

3. 사회복지를 필요로 하는 사람에 대한 상담업무

② 법 제13조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 사회복지시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 「노인복지법」에 따른 노인여가복지시설(노인복지관은 제외한다)

2. 「장애인복지법」에 따른 점자도서관과 점자도서 및 음성도서 출판시설

3. 「영유아보육법」에 따른 어린이집

4. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조에 따른 성매매피해자들을 위한 지원시설 및 같은 법 제10조에 따른 성매매피해상담소

5. 「정신보건법」에 따른 정신질환자사회복지시설 및 정신요양시설

6. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 따른 성폭력피해상담소

한편 「사회복지사업법」 제14조에 의거하여 사회복지시설의 지도 감독과 관련하여 설치·운영자는 그 대상으로 포괄된다.

**사회복지사업법 제14조(사회복지전담공무원)**

④ 관계행정기관 및 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 복지전담공무원의 업무수행에 협조하여야 한다.

**사회복지사업법 제56조(양벌규정)**

법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제53조 내지 제55조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다.

사회복지법인의 후원금 관리에 대해서는 대표이사와 시설의 장에게 동시에 책임을 규정하고 있다(사회복지사업법 제45조, 사회복지법인 재무·회계 규칙 제21조).

**사회복지사업법 제45조(후원금의 관리)**

- ① 사회복지법인의 대표이사와 시설의 장은 아무런 대가없이 무상으로 받은 금품 기타의 자산(이하 "후원금"이라 한다)의 수입·지출 내용과 관리에 명확성이 확보되도록 하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 후원금에 관한 영수증교부, 수입 및 사용결과 보고등 기타 후원금관리에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

**사회복지법인 재무·회계 규칙 제21조(수입 및 지출사무의 관리)**

- ① 법인의 대표이사와 시설의 장은 법인과 시설의 수입 및 지출에 관한 사무를 관리한다.
- ② 법인의 대표이사와 시설의 장은 수입 및 지출원인행위에 관한 사무를 각각 소속 직원에게 위임할 수 있다.

## 나. 이외의 관련 규정

「사회복지사업법」과 「사회복지법인 재무·회계 규칙」에 의하면, 대표이사와 시설의 장, 운영자 등에 대해 각각 달리 규정하고 있다. 따라서 설치·운영 관련 자별로 운영관리에 관한 권한을 살펴보면, 우선 사회복지시설의 운영자는 화재로 인한 손해배상책임의 이행(사회복지사업법 제34조의2), 시설 이용자에 대한 비용 징수 권한을 갖도록 규정하고 있다(사회복지사업법 제 44조).

**사회복지사업법 제34조의2(보험가입의무)**

① 시설의 운영자는 화재로 인한 손해배상책임의 이행을 위하여 손해보험회사가 영위하는 책임보험에 가입하여야 한다.

**사회복지사업법 제44조(비용의 징수)**

① 이 법에 의한 복지조치에 필요한 비용을 부담한 지방자치단체의 장 기타 시설을 운영하는 자는 그 혜택을 받은 본인 또는 그 부양의무자로부터 대통령령이 정하는 바에 의하여 그가 부담한 비용의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다.

법인의 대표이사는 회계별 예산 편성 권한을 지니며, 이를 위한 직원을 임명할 권한은 시설의 장과 동시에 가진다(사회복지법인 재무·회계 규칙 제10조, 제22조).

**사회복지법인 재무·회계 규칙 제10조(예산의 편성 및 결정절차)**

① 법인의 대표이사는 제6조에 따른 회계별 예산을 편성하여 이사회회의 의결을 거쳐 확정하고, 이를 매 회계연도 개시 5일전까지 관할 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

**사회복지법인 재무·회계 규칙 제22조(수입과 지출의 집행기관)**

① 법인과 시설에는 수입과 지출의 현금출납업무를 담당하게 하기 위하여 각각 수입원과 지출원을 둔다. 다만, 법인 또는 시설의 규모가 소규모인 경우에는 수입원과 지출원을 동일인으로 할 수 있다.

② 제1항의 수입원과 지출원은 각각 그 법인의 대표이사와 시설의 장이 임면한다.

사회복지관 관장과 사회복지시설의 장의 경우는 시설 운영에 보다 포괄적인 역할을 수행하도록 규정하고 있다. 우선 사회복지관 관장은 사회복지관 복지사업을 계획, 수립하고 이들을 수행해야 하며, 사회복지관 현황보고서를 제출해야 한다(사회복지사업법 시행규칙 제22조).

**사회복지사업법 제24조(운영위원회의 조직 및 운영)**

② 운영위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자중에서 시설의 장의 추천을 받아 관할 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉한다. 다만, 제4호에 해당하는 자의 경우에는 시설의 장의 추천을 받지 아니한다. <개정 2000.1.26, 2004.9.6>

1. 시설거주자 또는 시설거주자의 보호자 대표
2. 지역주민
3. 후원자 대표
4. 관계공무원

5. 기타 시설운영에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자

**사회복지사업법 제34조의3(시설의 안전점검 등)**

- ① 시설의 장은 시설에 대하여 정기 및 수시안전점검을 실시하여야 한다.
- ② 시설의 장은 제1항의 규정에 의하여 정기 또는 수시안전점검을 한 후 그 결과를 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.
- ③ 시장·군수·구청장은 제2항의 규정에 의한 결과를 제출받은 후 필요한 경우 시설의 운영자로 하여금 시설의 보완 또는 개·보수를 요구할 수 있으며 이 경우 시설의 운영자는 이에 응하여야 한다.

**사회복지사업법 제37조(시설의 서류비치)**

시설의 장은 후원금품대장등 보건복지부령이 정하는 서류를 시설 내에 비치하여야 한다.

다음으로 사회복지시설의 장은 운영위원회 위원을 위촉하고, 시설의 안전관리 및 그 결과를 제출할 책무를 지니며(사회복지사업법 제24조, 제34조의3), 이외에도 후원금 대상 서류를 비치해야 한다(사회복지사업법 제37조).

**사회복지사업법 시행규칙 제22조(사회복지관의 운영기준)**

- ① 사회복지관에는 사무분야, 가족복지분야, 지역사회보호분야, 지역사회조직분야, 교육 및 문화분야, 자활분야 등으로 업무분야를 나누어 이를 수행할 수 있는 직원을 각각 두거나 겸임할 수 있도록 하되, 직원의 수는 사회복지관의 규모 및 수행하는 사업을 고려하여 정하여야 한다.
- ③ 사회복지관의 관장은 별표 2에 해당하는 사업 중 지역사회의 특성과 지역주민의 복지욕구를 고려한 사업을 선택하여 복지사업을 수행하여야 한다.
- ④ 사회복지관의 관장은 지역주민의 복지욕구에 대한 조사, 관계행정기관 및 단체의 의견을 수렴하여 매년도의 사회복지관 복지사업계획을 수립하여야 한다.
- ⑦ 사회복지관의 관장은 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 사회복지관현황보고서를 매년 1월말까지 시장·군수·구청장 및 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.

### 3. 사립학교법

「사립학교법」상 설치·운영 규정은 설립 허가 신청, 학교장 임면, 설비 관련 일부 사항, 법적 책임에 관한 사항이다. 이외에 교직원의 지도 감독, 수업료면제 등 비용관련 사항과 운영관리 전반은 유치원 원장의 권한이며, 단 임명권의 경

우는 사립유치원의 경우는 경영자가 지닌 것으로 규정되어 있다.

동 법률에서 설치 및 운영에 관련된 자는 사립학교 이사장, 사립학교 경영자, 학교의 장으로 명명된다.

### 가. 설치·운영자 규정

사립학교 법인의 설립은 설립자가 일정 재산을 출연하고, 해당 서류를 갖춘 후(사립학교법 시행령 제42조) 교육과학기술부 장관의 허가를 받아야 한다(사립학교법 제10조).

#### 사립학교법 제10조(설립허가)

- ① 학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 다음 각 호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육과학기술부장관의 허가를 받아야 한다. 이 경우 기술대학을 설치·경영하는 학교법인을 설립하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 산업체가 일정한 재산을 출연하여야 한다.
- ③ 제1항제6호의 사항을 정함에 있어서 기술대학을 설치·경영하는 학교법인의 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 산업체에 근무하는 자를 임원으로 포함하여야 한다.

#### 사립학교법 시행령 제4조(학교법인의 설립허가신청)

- ① 법 제10조제1항의 규정에 의한 학교법인의 설립허가신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 설립취지서
  2. 정관
  3. 재산목록
  4. 재산출연증서
  5. 재산출연자의 인감증명
  6. 재산의 소유권증명(건물등기부 등본 및 토지등기부 등본 외의 것)
  7. 재산의 평가조서
  8. 재산의 수익조서
  9. 임원의 이력서
  10. 임원의 신원증명서
  11. 임원의 취임승낙서
  12. 임원의 가족관계등록부 증명서
  13. 임원상호간의 관계에 있어서 법 제21조제2항 및 동조제4항의 규정에 저촉되지 아니함을 입증하는 각서
  14. 수익사업을 하는 경우에는 설립 후 3년간의 사업계획서(예산서 첨부)

운영관련 사항으로 설치·경영자는 학교의 사무를 처리하기 위해 필요한 사무

기구를 둘 수 있는 권한을 지닌다(사립학교법 제70조의2).

**사립학교법 제70조의2(사무기구 및 직원)**

① 학교법인 또는 사립학교경영자는 그의 사무와 그가 설치·경영하는 학교의 사무 처리하기 위하여 필요한 사무기구를 두되, 그 설치·운영과 사무직원의 정원·임면·보수·복무 및 신분보장에 관하여는 학교법인 또는 법인인 사립학교경영자의 경우에는 정관으로 정하고, 개인인 사립학교경영자의 경우에는 규칙으로 정한다.

교직원의 임명권은 설치·경영자에게 부여되나, 학교장의 제청을 거치도록 규정하고 있다. 구체적으로 학교의 장에 대한 임명권은 「사립학교법」 제53조에 의거하여 설치·운영자에게 부여되며, 이외의 교원 임면과 소속사무직원의 임면은 학교장의 제청을 거치도록 규정되어 있다(사립학교법 제53조의2, 제70조의2).

**사립학교법 제53조(학교의 장의 임면)**

- ① 각급학교의 장은 당해 학교를 설치·경영하는 학교법인 또는 사립학교경영자가 임면한다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 학교법인이 대학교육기관의 장을 임기 중에 해임하고자 하는 경우에는 이사정수의 3분의 2이상의 찬성에 의한 이사회 의결을 거쳐야 한다.
- ③ 각급학교의 장의 임기는 학교법인 및 법인인 사립학교경영자는 정관으로, 사인인 사립학교경영자는 규칙으로 정하되, 4년을 초과할 수 없고, 중임할 수 있다. 다만, 초·중등학교의 장은 1회에 한하여 중임할 수 있다.

**사립학교법 제53조의2(학교의 장이 아닌 교원의 임면)**

- ① 각급학교의 교원은 당해 학교법인 또는 사립학교경영자가 임면하되, 다음 각호의 1에 의하여야 한다.
  1. 학교법인 및 법인인 사립학교경영자가 설치·경영하는 사립학교의 교원의 임면은 당해 학교의 장의 제청으로 이사회 의결을 거쳐야 한다.
  2. 사인인 사립학교경영자가 설치·경영하는 사립학교의 교원의 임면은 당해 학교의 장의 제청에 의하여 행하여야 한다.

**사립학교법 제70조의2(사무기구 및 직원)**

② 각급학교의 소속사무직원은 학교의 장의 제청으로 학교법인 또는 사립학교경영자가 임면한다.

한편 「사립학교법」 제32조의 2에 의하면, 비용관리에 관한 권한은 학교법인 이사장에게 일괄 부여된다.

**사립학교법 제32조의2(적립금)**

① 대학교육기관의 장 및 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 이사장은 교육 시설의 신축·증축 및 개수·보수, 학생의 장학금 지급 및 교직원의 연구 활동 지원 등에 충당하기 위하여 필요한 적립금(이하 "적립금"이라 한다)을 적립할 수 있다. 다만, 등록금회계로부터의 적립은 해당 연도 건물의 감가상각비 상당액을 교육시설의 신축·증축 및 개수·보수 목적으로 적립하는 경우에 한한다.

학교법인에 대한 법적 책임은 주로 학교법인의 이사장이나 사립학교 경영자에게 부여되므로 실질적인 운영자인 교장은 책임 대상이 아니다(사립학교법 제 73조, 73조의 2, 74조).

**사립학교법 제73조(벌칙)**

학교법인의 이사장 또는 사립학교경영자(법인의 경우에는 그 대표자 또는 이사)가 다음 각호의 1에 해당할 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제46조의 규정에 의한 관할청의 명령에 위반하여 사업을 계속한 때
2. 제28조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 위반한 때
3. 삭제
4. 제48조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 관할청의 명령에 위반한 때

**사립학교법 제73조의2(벌칙)**

학교법인의 이사장이나 사립학교경영자(법인인 경우에는 그 대표자 또는 이사) 또는 대학교육기관의 장이 제29조제6항(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 위반한 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

**사립학교법 제74조(과태료)**

① 학교법인의 이사장·감사 또는 청산인이나 사립학교경영자(법인인 경우에는 그 대표자 또는 이사)가 다음 각호의 1에 해당할 때에는 500만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 이 법에 의한 등기를 하지 아니한 때
2. 제6조제3항의 규정에 의한 공고를 하지 아니하거나 공고하여야 할 사항을 허위로 또는 누락하여 공고한 때
3. 제13조에 의하여 준용되는 「민법」 제55조제1항의 규정에 의한 재산목록 또는 제32조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다) 및 제37조제1항의 규정에 의한 재산목록 기타 서류를 비치하지 아니하거나 이에 기재할 사항을 허위로 또는 누락하여 기재한 때
4. 제19조제4항제3호·제48조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 보고하여야 할 사항을 허위로 또는 누락하여 보고한 때
5. 제31조(제51조에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)·제37조제2항 또는 제38조제2

- 항의 규정에 위반한 때
6. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제79조 또는 제93조제1항의 규정에 의한 파산 신고의 신청을 하지 아니한 때
  7. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제88조제1항 또는 제93조제1항의 규정에 의한 공고를 하지 아니하거나 공고할 사항을 허위로 또는 누락하여 공고한 때
  8. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제86조 또는 제94조의 규정에 의한 신고를 태만하거나 부실한 신고를 한 때
  9. 제42조에 의하여 준용되는 「민법」 제90조의 규정에 위반한 때

## 나. 이외의 관련 규정

사립학교의 경우 학교법인을 대표하고 학교법인 내부 사무를 통괄하는 권한은 이사장에게 부여된다(사립학교법 제19조).

- 사립학교법 제19조(임원의 직무)**
- ① 이사장은 학교법인을 대표하고 이 법과 정관에 규정된 직무를 행하며 기타 학교법인 내부의 사무를 통할한다.

사립학교 교직원 등의 임면과 관련해서는 기간제 교사의 경우는 임면권자가 학교장에게 위임할 수 있으며, 사무직원의 임면은 학교장의 제청을 통해 이루어지므로 학교장의 권한이 행사되고 있다(사립학교법 제54조의4).

- 사립학교법 제54조의4(기간제교원)**
- ① 각 급 학교 교원의 임면권자는 다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우에는 교원자격증을 가진 자 중에서 기간을 정하여 임용하는 교원(이하 "기간제교원"이라 한다)을 임용할 수 있다. 이 경우 임면권자는 학교법인의 정관 등이 정하는 바에 의하여 그 권한을 학교의 장에게 위임할 수 있다.

이외에도 학교에 속하는 회계의 예산 편성과 집행에 대한 권한은 학교의 장이 지닌다(사립학교법 제29조, 제31조).

- 사립학교법 제29조(회계의 구분)**
- ④ 제2항의 규정에 의한 학교에 속하는 회계의 예산은 당해 학교의 장이 편성하되 학교운영위원회 또는 대학평의원회의 자문을 거친 후 이사회의 심의·의결로 확정하고 학교의 장이 집행한다. 다만, 유치원은 학교의 장이 편성·집행한다.

**사립학교법 제31조(예산 및 결산의 제출)**

① 학교법인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 매 회계연도 개시 전에 예산을, 매 회계연도 종료 후에는 결산을 관할청에 보고하고 공시하여야 한다.

**4. 종합 비교 및 시사점**

지금까지 살펴본 유사기관 및 시설의 근거 법률상 설치·운영자 관련 규정들을 「영유아보육법」과 비교하고 시사점을 모색해보면 다음과 같다.

**가. 종합 비교****1) 설치·운영자 규정**

설치·운영자 규정을 살펴보면, 대체로 설치 인가/폐지·휴지 신고, 지도 감독 및 법적 책임, 임명권 관련 사항이고, 특히 임명권과 관련해서는 유치원의 경우는 기관 유형에 따라 그 권한이 달리 규정되어 사립유치원의 경우에만 이에 적용된다<sup>6)</sup>. 단 「영유아보육법」에서는 어린이집의 운영에 관한 사항을 설치·운영자로 규정하고 있어 어린이집의 대표자와 원장이 불일치할 경우 어린이집 원장의 책무로 명시한 사항 이외의 운영관리 부문에 대한 권한을 누가 행사하고, 해당 역할을 누가 담당할 것인지를 둘러싸고 혼란이 야기될 수 있다.

<표 III-4-1> 설치·운영자 규정 비교

구분 (명명)	설치(설립)·운영자 규정 사항
유아 교육법	- 설립 인가 - 교육비용 부과 - 법적 책임 대상
사회복지 사업법	- 설치·운영에 관한 신고 의무(휴지·폐지 신고는 운영자) - 종사자 임명 - 회계관리(법인 후원금 관리, 시설의 장과 동시 규정) - 지도 감독 및 법적 책임 대상

6) 국공립유치원의 경우는 원장의 권한임.

(표 III-4-1 계속)

구분 (명명)	설치(설립)·운영자 규정 사항
사립 학교법	- 설비 구비 - 학교장의 임면 - 비용관리 - 법적 책임 대상
영유아 보육법	- 설치 인가(변경인가는 운영자, 폐지·휴지 신고는 어린이집 원장) - 비용관리 - 지도 감독 대상(보고와 감사 대상), 법적 처벌 대상 - 운영관리(전반)

한편 설치·운영자는 해당 법률의 특수성에 따라 달리 명명되는데, 유치원의 경우는 설립자로 규정하며, 사회복지시설의 경우는 설치·운영자, 사립학교의 경우는 설치·경영자로 각각 달리 규정하고 있다. 특히 학교법인의 경우는 실제 운영자인 학교의 장은 설치 인가와 무관하므로 설치 인가 관련 규정의 적용대상은 설치·경영자에 한정된다. 대표적인 예로 설치 인가/폐지·휴지에 관한 규정을 비교하면, 해당 기관별로 적용대상을 찾는 방식은 <표 III-4-2>에서 보는 바와 같이 매우 다양하다.

<표 III-4-2> 유사기관 및 시설의 설치 인가/폐지·휴지 관련 규정 비교

구분(명명)	설치 인가	폐지·휴지·변경
유아 교육법	유치원 설립자(법 제8조)	설립·경영자가 관련 서류 구비하여 신청(시행령 제8조의2, 3)
사회복지 사업법	설치·운영자(법 제34조의2)	시설·운영자가 신고(법 제38조의2)
사립 학교법	사립학교경영자(법 제2조)	-
영유아 보육법	설치·운영자(법 제13조, 시행규칙 제4조의2)	운영하는 자 원장(법 제43조, 시행규칙 제5조의2)

## 2) 역할 및 직무

유사기관 및 시설의 설치 또는 설립자와 운영자, 원장(교장, 시설장 등)의 직무에 관한 규정을 살펴보면, 우선 유치원의 경우는 원장이 각종 원무 전반을 총괄하고 소속교직원을 지도 감독하며 교육활동 전반을 수행하도록 규정하고 있다. 사회복지법인의 경우는 대표자가 예산의 편성과 확정 전반에 관한 업무를

수행하며 관장은 복지사업 전반을 수행하고 이외에 사업 수행 관련 관리 업무 전반을 담당하도록 각자의 역할이 명시되어있다. 한편 학교법인의 경우는 이사장이 학교를 대표하며 각종 직무를 수행하고 사무를 총괄하는 것으로 규정되어 있다.

<표 III-4-3> 유사기관 및 시설의 설치자와 운영자 직무 관련 규정 비교

구분 (명명)	설치자(대표자)	원장(교장, 시설의 장, 관장)	설치· 운영자
유아 교육법	-	원장 - 원무 총괄 - 소속교직원 지도·감독 - 유아 교육(법 제21조)	-
사회복지 사업법	대표이사 - 회계별 예산 편성 후 이사회 의결(재무회 계규칙 제10조)	관장 - 복지사업 수행 - 복지사업계획 수립 - 우선사업대상 복지사업 수행 - 사회복지현황보고서 제출 (시행규칙 제22조 3,4,5,7) - 후원금품대장 등 서류 시설 내 비 치(법 제37조) - 손해배상책임보험 가입(법 제34조의2)	-
사립 학교법	이사장 - 규정된 직무 수행, 학교법인의 내부 사 무 통할(법 제19조)	-	-
영유아 보육법	-	원장 - 어린이집 총괄 - 보육교사 및 종사자 지도·감독 - 영유아보육(법 제18조) - 취약보육 우선 실시(법 제26조) - 보육의 우선 제공(법 제28조)	-

### 3) 임면권

유사기관의 운영자 및 소속 교직원 등의 임면권에 관한 규정을 살펴보면, 공립유치원의 경우는 원장이 교직원 채용 및 인사에 관한 권한을 지니나, 사립유치원의 경우 법인이나 경영자 또는 원장이 교직원 채용 및 인사에 관한 권한을 가지고 있다. 사립학교법인의 경우 학교장의 임면권은 학교법인이나 경영자에게

부여되나, 이외의 교원과 사무직원에 대한 임면은 학교장의 제청을 통해 결정된다. 반면 사회복지법인과 사회복지시설의 경우는 설치·운영자가 사회복지사를 채용하도록 규정되어 있다.

<표 III-4-4> 유사기관 및 시설의 임면권 관련 규정 비교

구분 (명명)	설치자(대표자)	원장 (교장, 시설의 장, 관장)	설치·운영자
유아 교육법	-	공립유치원 원장 - 교직원 채용 - 교직원 인사(법 제23조)	사립유치원 법인 또는 경영자 또는 원장위임 가능 - 교직원 채용 - 교직원 인사 (법 제23조)
사회복지 사업법	-	-	사회복지사의 채용(법 제13조, 시행령 제6조)
사립 학교법	학교법인 또는 경영자 - 학교장의 임면 및 임기 결정 - 교원 및 사무직원의 임면(법 제53조, 53조 의2, 54조의4, 70조의2)	학교장 - 교원 및 사무직원 임 면을 위한 제청(법 제53조의2, 54조의4, 70조의2)	-
영유아 보육법	민간, 가정, 법인, 직장어린이집의 경우 (보육사업안내)	어린이집 원장 - 임면 보고(법 제19조, 시행규칙 제11조)	부모협동어린이집의 경우(보육사업안내)

#### 4) 회계관리

유사기관 및 시설의 회계관리에 관한 규정을 살펴보면, 유치원의 경우는 원장이 수업료 등의 면제와 수업료의 징수 방법과 시기를 결정하는 권한을 지니며, 이외에 수업료 미납부 아동에 대한 징벌 권한을 지닌다. 사회복지시설에서는 시설운영자가 시설서비스에 대한 비용 징수에 대한 권한을 지니며, 특히 사회복지법인의 경우 후원금 관리에 대한 권한은 대표이사와 시설의 장에게 동시에 부여된다. 사립학교법인에서 예산은 학교장이 편성하여 학교운영위원회 등의 자문을 거쳐 집행하도록 규정하며, 예산 및 결산의 제출은 학교법인이 보고·공시하도록 명시하고 있다.

&lt;표 III-4-5&gt; 유사기관 및 시설의 회계관리 관련 규정 비교

구분 (명명)	설치자(대표자)	운영자/ 원장(교장 시설의 장 관장)	설치·운영자
유아 교육법		원장 - 수업료 면제 및 감액 - 수업료 징수 방법 및 시기 결정 - 미납자 징벌(시행규 칙 제7조, 8조, 11조)	설립·경영자 - 교육비용 및 납부금 징 수(법 제25조)
사회복지 사업법	-	운영하는 자 - 비용 징수(법 제44조)	대표이사, 시설의 장 - 후원금 수입, 지출 관리 (법 제 45조) - 수입 및 지출에 관한 사무 관리(재무 회계 규칙 제21, 22조)
사립 학교법	- 예산 및 결산 보고, 공시(법 제31조)	학교의 장 - 예산 편성 (이사회 심의, 의결) - 예산 집행(법 제29조)	-
영유아 보육법	설치한 사업주 - 운영 및 보육비용 일 부, 전부 부담(법 제 37조)	-	설치·운영자 - 보육료 등의 수납(법 제38조)

### 5) 운영관리

유사기관의 운영관리에 관한 규정을 살펴보면, 유치원의 경우는 원장에게 대  
부분의 운영관리 권한이 부여되며, 사회복지시설의 경우 시설장은 시설 안전점  
검과 시설 개보수 등의 관리 책임을 지도록 규정되어있다.

&lt;표 III-4-6&gt; 유사기관의 운영관리 관련 규정 비교

구분 (명명)	설치자 (대표자)	원장(교장, 시설의 장, 관장)	설치·운영자
유아 교육법	-	원장 - 교육과정 운영 : 학기, 수업 일수, 학급 편성, 휴업일, 수료 및 졸업 결정(시행령 제11조) - 생활기록부 작성 및 관리(법 제14조) - 건강검진, 급식(법 제17조)	-

(표 III-4-6 계속)

구분 (명명)	설치자 (대표자)	원장(교장, 시설의 장, 관장)	설치·운영자
사회복지 사업법	-	시설의 장 - 운영위원회 위원 위촉(시행규칙 제24조) - 화재 책임보험 가입(법 제34조의 2) - 시설 안전점검 및 개보수(법 제34조의 3)	-
사립 학교법	-	-	-
영유아 보육법	-	원장 - 어린이집운영위원회 설치·운영(법 제25조) - 표준보육과정 운영(법 제29조) - 건강관리 및 응급조치(법 제31조) - 치료 및 예방조치(법 제32조) - 급식관리(법 제33조)	-

### 6) 법적 책임과 처벌

유사기관 및 시설의 행정처분 등에 관한 규정을 살펴보면, 유치원과 사회복지시설의 경우는 설치자와 운영자가 그 대상으로 동시에 규정되어 있으며, 사립학교법인의 경우는 회계관리 등에 관한 사항의 경우는 설치자와 운영자의 공동 책임으로, 이외의 경우는 설치자의 책임으로 규정하고 있다.

<표 III-4-7> 유사기관의 법적 책임 관련 규정 비교

구분 (명명)	설치자(대표자)	원장 (교장, 시설의 장, 관장)	설치·운영자
유아 교육법	-	-	설립·경영자 또는 원장 - 시정 또는 변경 명령: 시설·설비, 교육과정 운영 및 그 밖의 사항 규칙 위반시(법 제30조)
사회복지 사업법	-	-	법인의 대표자(법인) 또는 개인 - 행위자 및 법인, 개인에게 벌금형(법 제56조)

(표 III-4-7 계속)

구분 (명명)	설치자(대표자)	원장 (교장, 시설의 장, 관장)	설치·운영자
사립 학교법	이사장 또는 학교 경영자 - 징역 또는 벌금형 : 수입사업 정지명령, 재산의 관리 및 보 호, 관할청 보고 위 반 시(법 제73조)	-	이사장 또는 학교경영 또는 교육기관의 장 - 징역 또는 벌금형: 회계관련 위반(법 제 73조의 2)
영유아 보육법	-	원장 - 자격정지 또는 자격취 소 업무 수행 중 과 실 무자격자 임면, 보수교육 3회 연속 불참, 보조금 유용 등 (법 제46조, 제48조)	설치·운영자 - 폐쇄 및 운영정지, 과 징금 처분: 보조금 유 용, 설치기준 위반 등 (법 제45조, 45조의2, 3) - 양벌규정: 위법행위 시 행위자 및 법인 동시 벌금형(법 제55조)

## 나. 시사점

각 기관별로 설치·운영자, 설치 또는 설립자(대표자), 운영자, 원장(교장, 시설장, 관장)의 법적 권한과 책무로 규정된 바는 다음과 같다.

우선 설치자와 운영자가 동시에 권한을 행사하도록 규정된 바는 설치 또는 설립 신고, 해당 기관 및 시설의 비용 부과, 법적 책임에 관한 사항이며, 이외에 회계관리와 종사자 임명에 대해서는 대표자와 시설의 장 및 교장의 권한으로 규정되기도 한다(「사회복지사업법」과 「사립학교법」). 이를 감안하면, 현행 「영유아보육법」의 설치·운영자 규정은 특히 운영관리 전반을 포괄하고 있어 어린이집의 대표자와 원장이 다를 경우 실제 운영상의 권한 및 책무를 둘러싸고 혼란이 야기될 수 있다.

대표자의 고유 권한으로 규정된 바는 「사회복지사업법」에 따라 사회복지법인의 대표이사가 회계별 예산 편성을 할 수 있도록 한 규정과 「사립학교법」상 이사장은 학교법인 사무를 총괄한다는 규정이 유일하다. 그러나 법인의 경우 이사장은 설치자와 구분될 수 있으므로 설치자와 대표자가 동일할 수 있는 어린이집과는 적용상 구분된다.

운영자의 권한 및 책무로 규정된 바는 「사회복지사업법」에서 유일한 데, 이

에 따르면 사회복지법인과 시설의 운영자는 화재 예방 책임보험에 가입해야 하고, 복지시설 이용 대상자 비용 징수에 관한 권한을 지니며, 시설 보완 및 개보수 이행 의무를 진다.

한편 대표자와 운영자의 별도 규정 사항들을 종합해보면, 대표자의 고유 권한으로는 업무 총괄과 예산 편성 관련이며, 운영자의 고유 권한 및 책무는 실질적인 운영 관련 사항(시설 개보수 이행 등)에 한정된다. 이를 감안하면, 어린이집 대표자와 원장이 다를 경우, 어린이집 대표자에게 보육 예산 등 회계관리 권한을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있으며, 대표자의 책무로서 시설 개보수 또는 이용자에 대한 비용 징수 관련 업무 등을 고려해 볼 수 있다.

마지막으로 원장(교장, 시설장, 관장)의 권한 및 책무로서 규정된 바는 유치원 원장의 경우는 원무 총괄, 소속교직원의 지도 감독이며, 공립유치원의 경우는 교직원 임명권, 수업료 등 징수관련, 운영관리 전반(생활기록부 작성, 건강 및 급식관리, 학사 운영 등)이다. 또한 사회복지시설의 장과 사회복지법인 관장의 경우는 복지사업 계획 수립 및 이행, 시설 후원금 관리(서류 비치 등), 시설 안전관리(점검 및 결과 보고), 운영위원회 위원 구성(위원 추천)에 관한 사항이다. 사립학교 교장의 경우는 위임을 통한 기간제 교직원의 임면, 학교 예산 편성 사항에 관한 사항을 수행한다.

이처럼 원장(교장, 시설의 장, 관장)에게 부여된 권한과 책무의 범위는 설치자(대표자)나 운영자에 비해 상대적으로 넓게 규정된 경향이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 유치원 원장은 원무를 총괄하며, 사회복지시설의 장은 해당 기관 및 시설의 각종 사업에 대한 계획 수립과 이행 전반은 물론 시설 안전관리 등 일반적인 운영사항을 수행하도록 규정되어 있다. 그러나 종사자 임명권과 회계관리에 대한 원장의 권한은 일부로 제한되거나 부분적인 관리에 한정된다. 따라서 현행 「영유아보육법」 에서와 같이 어린이집 원장의 책무는 운영관련 사항을 광범위하게 포괄할 수 있도록 명시하되, 단 임명권의 경우는 대표자와 그 권한을 공유하는 방안이 고려될 수 있다.

## IV. 어린이집 설치·운영자 관계의 재정립

이 장에서는 어린이집 설치·운영자 관련 규정의 재정립을 위한 실증적 논거를 마련하고자 한다. 이를 위해 1) 어린이집 대표자와 원장의 불일치 시 문제점과 운영상 애로사항 2) 대표자와 원장의 법적 권한 및 책임의 적용대상 3) 어린이집 운영상 역할 및 책무 대상 4) 대표자의 자격요건과 처우 5) 개선요구 등에 대해 보육관련 전문가를 대상으로 한 설문조사와 어린이집 대표자와 원장을 대상으로 한 면담조사 결과를 분석하였다. 각 항목별 주요 연구결과는 다음과 같다.

### 1. 설치·운영자 관련 규정의 문제점

현행 설치·운영자 관련 규정의 문제점을 포괄적으로 파악하기 위해 1) 어린이집 대표자와 원장의 불일치 시 문제점 여부와 2) 어린이집 대표자의 복수기관 운영 시 문제점에 대해 질문한 결과, 대부분 문제가 있다고 인식하였으며, 주된 문제점으로는 보육의 질적 저하라고 응답하였다.

#### 가. 어린이집 대표자와 원장의 불일치 시 문제점

어린이집의 대표자와 원장이 불일치 할 경우, 보육의 질이나 어린이집 운영 측면의 문제점 발생 여부에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '문제 있다'는 응답이 78.2%로 나타나, 문제점 발생 우려가 높은 것으로 나타났다(표 IV-1-1 참조).

전문가 대상별로 살펴보면, 학계 전문가(이하 교수) 67.9%, 보육정보센터장(이하 센터장) 72.7%, 보육담당공무원(이하 공무원) 81.0%가 문제 있다고 응답하여 응답률의 차이는 있으나 모든 직업군에서 문제 인식이 높게 나타났다.

<표 IV-1-1> 어린이집 대표자와 원장 불일치 시, 문제점 발생 여부

		단위: %(사례수)			
		문제 있다	문제 없다	모르겠다	계
직업별	전체	78.2(179)	18.8( 43)	3.1( 7)	100.0(229)
	교수	67.9( 19)	32.1( 9)	0.0( 0)	100.0( 28)
	센터장	72.7( 24)	21.2( 7)	6.1( 2)	100.0( 33)
	공무원	81.0(136)	16.1( 27)	3.0( 5)	100.0(168)

구체적인 문제점으로는 ‘대표자의 영리추구 목적으로 보육의 질을 담보하기 어려울 수 있다’가 전체의 81.6%를 차지하여 가장 높은 응답률을 보였다(표 IV 1-2 참조). 다음으로 ‘보육교직원 자격요건이 없는 대표자인 경우 전문성이 의문시 될 수 있다’가 41.9%, ‘해당 사항에 대한 법적 권한 소지자가 누구인지 모호할 수 있다’가 31.3%로 나타났다.

전문가 대상별로 살펴보면, 교수, 센터장, 공무원의 응답률이 유사한 경향을 나타내며, 모든 직업군에서 ‘대표자의 영리 추구 목적으로 보육의 질을 담보하기 어려울 수 있다’가 가장 높은 응답률을 보였다. 기타 의견으로는 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 일관성 있는 보육이 어려우며, 현실적으로 불법 운영되거나 실제 어린이집을 운영하지 않을 가능성이 많고, 원장의 권한이 제약되고 대표자에게 대부분의 권한이 집중될 수 있다는 점 등이 지적되었다.

<표 IV-1-2> 구체적인 문제점(중복응답)

단위: %(사례수)

	법적 권한 적용대상 모호	무자격 대표자의 전문성 의문시	대표자의 영리 추구로 인한 보육의 질적 저하	기타	계
전체	31.3( 56)	41.9( 75)	81.6(146)	10.6( 19)	100.0(179)
교수	52.6( 10)	57.9( 11)	78.9( 15)	5.3( 1)	100.0( 19)
직업별 센터장	16.7( 4)	62.5( 15)	75.0( 18)	16.7( 4)	100.0( 24)
공무원	30.9( 42)	36.0( 49)	83.1(113)	10.3( 14)	100.0(136)

어린이집 대표자를 대상으로 한 면담조사에서는 어린이집의 대표자와 원장이 다를 경우 문제점으로 대표자와 원장의 권한 및 역할을 둘러싸고 운영상 마찰이 일어날 수 있다는 점이 지적되었다. 즉 대표자의 역할에 대해 법률에서 별도로 명시된 바가 없어 대표자가 운영상 개입할 경우 대표자와 원장 간에 충돌이 야기될 수 있다는 것이다.

저 같은 경우에는 두 개의 시설을 한 곳에서는 대표자겸 시설장을 겸하고 있고, 한 곳에서는 대표자만 하고 있었어요. 그런데 대표자만 맡은 어린이집의 경우 원장과 마찰하는 경우가 많아요. 나는 이런 방향으로 가고 싶다고 할 때 마찰하고, 원치않은 상황으로 가게 되는 때도 있었고, 어느 곳에서도 대표자의 특정 역할이 없다 보니까 (원장이)들이대고 얘기를 하면 할 말이 없어요. (어린이집 대표자 7)

또한 대표자의 책무에 관한 규정이 전무하여 실제 보육 현장에서는 대표자의

법적 지위 행사와 관련하여 다양한 양상들이 대두된다. 즉 대표자 1의 경우는 어린이집 운영에서 실제 다양한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 그에 상응하는 공식적인 권한을 부여받지 못한다는 점을 호소하며, 이외는 대조적으로 대표자 2의 경우는 법적으로 규정되어 있지 않은 운영상의 권한을 과도하게 행사하고 있다고 언급하였다.

공청회 때 일이에요, 어떤 남자 대표자 분이 나오셔서 마이크를 잡고 문제제기를 하시는데, 자기는 200명 규모의 어린이집을 운영하는데, 손에 못 자국밖에 없다는 거예요. 모든 걸 관리를 하는데도 자기는 아무것도 없다는 거예요. 그러면서 차라리 우리가 영리시설이 되게 해달라고 주장하더라구요. (어린이집 대표자 1)

여기처럼 월급 원장을 둔 대표자인 경우에는 대표자가 거의 모든 데 관여를 하죠. 대표자한테 권한이 있죠. 실질적으로...법은 없지만... 내 건물을 사서 내가 대표자로 있으면서 시설장한테 월급을 주잖아요. 그러면 대표자가 실질적으로 권한을 행사 해요.(어린이집 대표자 2)

따라서 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우, 대표자의 영리 목적에 따라 보육의 질적 저하가 초래되지 않고, 원장의 권한과 충돌하지 않도록 설치자인 대표자의 권한을 명시하는 방안이 고려될 수 있다.

## 나. 어린이집 대표자의 복수기관 운영 시 문제점

어린이집의 대표자가 2개 이상의 어린이집을 운영 시, 보육의 질이나 어린이집 운영상 문제점 발생 여부에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '문제 있다'는 응답이 79.0%, '문제 없다'는 응답이 15.3%로 나타나 대부분의 응답자가 문제점을 인식하는 것으로 나타났다(표 IV-1-3 참조).

이는 전문가 대상별로 유의미한 차이를 보여 교수는 '문제 있다' 42.9%, '문제 없다' 50.0%로 문제 없다는 비율이 약간 높게 나타났다. 이들에 비해 센터장과 공무원이 문제가 있다고 인식한 비율은 상대적으로 높아, 각각 72.7%, 86.3%로 나타났다( $p < .01$ ,  $X^2 = 32.946$ ). 이는 보육관련 업무 담당자들은 어린이집의 대표자가 복수기관을 운영할 경우 문제점에 대해 보다 우려하고 있음을 말해준다.

또한 문제가 있다고 응답한 경우 구체적인 문제점으로는 영리 목적으로 운영될 가능성이 있으며, 불투명한 회계관리 운영과 2개 시설 간 교사 중복이나 아동 혼합 보육 등을 응답하였다. 이외에도 대표자가 시설 운영에 소홀하거나 혹은 지나친 간섭을 할 수 있으며, 결과적으로 어린이집간의 질적 차이를 야기하

거나 보육의 질을 전반적으로 저하시킬 수 있다고 지적하였다.

<표 IV-1-3> 2개 이상의 어린이집 운영 시, 문제점 발생 여부

단위: %(사례수)

	문제 있다	문제 없다	모르겠다	계
전체	79.0(181)	15.3( 35)	5.7( 13)	100.0(229)
직업별				
교수	42.9( 12)	50.0( 14)	7.1( 2)	100.0( 28)
센터장	72.7( 24)	18.2( 6)	9.1( 3)	100.0( 33)
공무원	86.3(145)	8.9( 15)	4.8( 8)	100.0(168)

한편 어린이집 대표자가 여러 개의 시설을 운영할 경우 나타날 수 있는 문제점에 대해 원장들은 보육전문가들과 유사한 견해를 보였다. 즉 원장이 운영상의 실질적인 권한을 거의 행사하지 못하여 해당 어린이집의 보육서비스 질에 부정적인 결과를 초래할 수 있으며, 대표자의 편의대로 다수 기관의 어린이집 운영을 획일화하여 시설별 특수성이 반영되지 못한다는 점이 지적된다(어린이집 원장 9).

내가 시설장임에도 불구하고 시설장으로서 대우를 전혀 못 받는 상황이에요. 내가 시설장인데 그냥 교사인 것 같다는 생각을 하는 거죠. 보통 (대표자가) 프로그램까지 모두 관여하다 보니까 세 개 원이 다 똑같은 프로그램으로 가게 되고... 각 원의 특징이 고려되는 것이 아니라 동일하게 적용되고...(어린이집 원장 9)

그러나 보다 구체적인 문제 양상은 어린이집 유형에 따라 달리 나타날 수 있다. 어린이집 원장 9는 특히 가정어린이집의 경우는 이외의 유형들에 비해 대표자와 원장이 불일치할 경우 대표자의 개입 정도가 심하다는 점을 지적하는데, 이는 대표자와 원장이 다를 시 해당 접근이 어린이집 유형별로 달리 이루어져야 한다는 것을 말해준다.

오죽하면 원감선생님 정도로만 불린다고 느껴지겠어요. 지금 가정(어린이집)의 현실은 그렇다는 거죠. 이것에 맞춰서 가다보면 가정(어린이집)은 정말 전혀 다른 개념으로 갈 수밖에 없는 그런 거죠. 민간(어린이집)하고 가정, 국공립도 시설장들이 월급 원장들이잖아요 개념이 다르다는 거죠. 그냥 시설에 가보면 시설장이라고 올라있는 사람은 애 보고, 밥 하고, 그냥 대표자가 없을 때, 선생님들 부리고, 그 정도 일만 하고 있는 상황이라는 거죠, 현실적으로는요. (어린이집 원장 9)

무엇보다 다수 기관을 운영하는 대표자의 경우는 영리 목적이 강하여 보육서

비스의 질과 무관한 운영이 이루어질 수 있다는 우려가 제기된다.

영유아보육법상 대표자는 여러 개 시설을 운영할 수 있거든요. 그 부분이, 제가 운영 해 본 결과로는 좋은 방법은 아닌 것 같아요. 대표자 중에는 비전공자도 많이 있고요. 또 한 사람이 여러 개의 원을, 제가 알고 있는 분은 10개를 운영하는 분도 계세요. 그런 경우는 대개 어린이집을 돈벌이 수단으로 여기기 때문에... (어린이집 원장 3)

따라서 보육의 질을 보장되기 위해서는 대표자의 다수 기관 운영에 대한 규제가 필요할 것으로 보인다.

## 2. 법적 권한 및 책임의 적용대상

어린이집 대표자와 원장의 법적 권한과 책임과 관련하여 1) 설치 인가/폐지·휴지 2) 임명권 3) 지도 감독 및 법적 책임의 대상이 누구여야 하는지 그리고 실제 누가 관련 권한을 행사하고 있는지를 질문하였다. 그 결과 설치와 폐지 등에 대해서는 대표자의 권한, 임명권은 어린이집 원장의 권한으로 하며, 지도 감독과 법적 책임에 대해서는 대표자와 원장을 동시에 적용대상으로 규정해야 한다는 비율이 높게 나타났다.

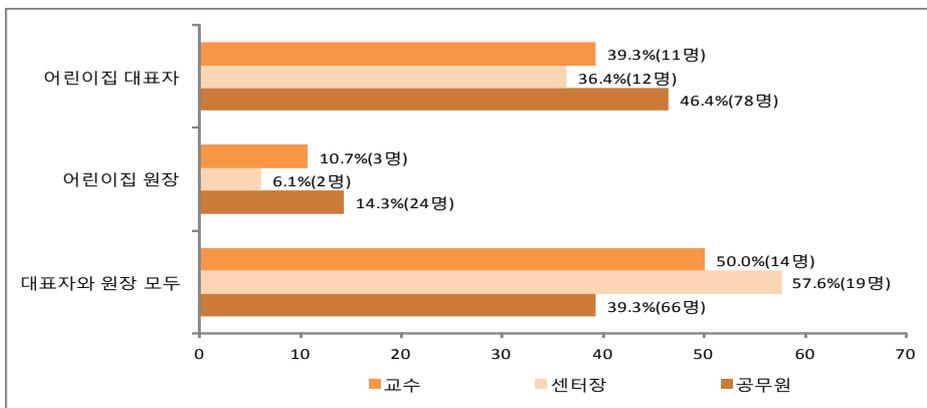
### 가. 설치 인가/폐지·휴지

어린이집의 폐지 및 휴지 신고의 책임 부여 대상에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '어린이집 대표자가 책임을 가져야 한다' 44.1%(101명), '어린이집 대표자와 원장 모두 책임을 가져야 한다' 43.2%(99명), '어린이집 원장이 가져야 한다' 12.7%(29명)로 나타났다. 이는 현행 「영유아보육법」 제43조에서 어린이집이 폐지되거나 휴지될 경우 원장에게 영유아 권익 보호 조치의 책임을 지도록 규정한 것과는 다른 결과이다.

전문가 대상별로 살펴보면, 교수는 50.0%, 센터장은 57.6%가 대표자와 원장의 동시 책임에 가장 많은 응답을 하였으며, 공무원은 '어린이집 대표자가 책임을 져야한다'는 비율(46.7%)이 가장 높게 나타났다(그림 IV-2-1 참조).

또한 각 응답을 선택한 이유로는 우선 '어린이집 대표자'의 경우는 실제 어린이집의 소유자이자 설치자이고, 대표자가 설치관련 사항에 대한 결정권을 지녀

야 하므로 최종 의사결정권 대표자가 가질 가능성이 크다는 점 등이 제기되었다. 다음으로 '대표자와 원장 모두'를 선택한 이유로는 권한은 대표자에게 있지만 실질적인 운영은 원장이 하므로 공동 책임이며, 어린이집 운영에 대한 결과로 폐지 또는 휴지해야 한다면 원장의 책임이지만 대표자 의사에 따른 결정이라면 대표자가 책임지도록 하는 등 사안에 따라 달리 규정되어야 하며, 한 쪽의 일방적인 결정이 되지 않도록 공동 책임을 부과하여 부정적인 사례의 발생을 예방할 수 있기 때문이라고 지적하였다. 마지막으로 '어린이집 원장'을 선택한 이유는 원장이 실질적인 어린이집 운영자이기 때문이라고 응답하였다.



[그림 IV-2-1] 법적 책임 부여 대상-어린이집의 폐지·휴지 신고

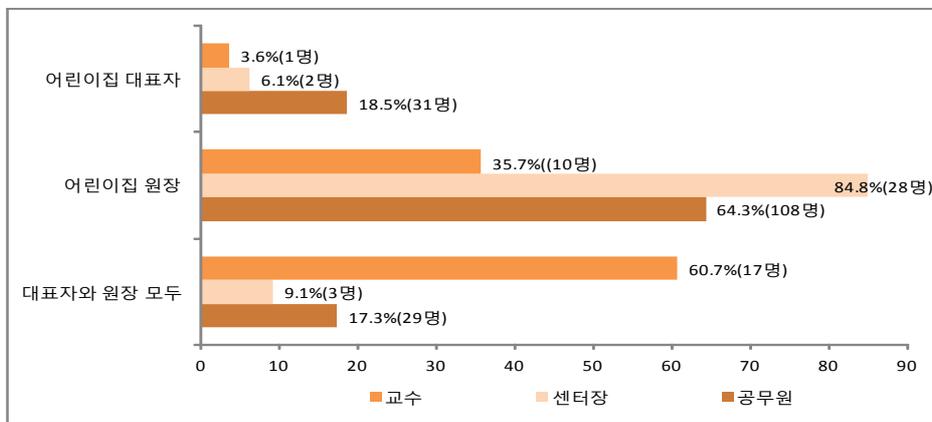
## 나. 임면권

보육교직원에 대한 임면(채용 등)의 권한 부여 대상에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '어린이집 원장이 가져야 한다'가 63.8%로 가장 많은 비율을 나타냈으며, 다음으로는 '대표자와 원장 모두 가져야 한다' 21.4%, '어린이집 대표자가 가져야 한다' 14.8% 순으로 나타났다(그림 IV-2-2 참조).

이는 전문가 집단별로 유의미한 차이를 보여 교수의 경우 '대표자와 원장이 모두 가져야 한다'가 60.7%로 가장 높은 응답률을 보인 반면, 센터장과 공무원은 '원장이 임면 권한을 가져야 한다'가 가장 높은 비율(84.8%, 64.3%)을 나타냈다( $p < .01$ ,  $X^2 = 35.255$ ).

각 응답을 선택한 이유로는, '어린이집 원장'의 경우는 현행 규정에 의거하여

대표자에게 실질적인 운영 책임을 위임받았고, 실질적인 운영자는 원장이어서 효율적인 운영을 할 수 있으며, 영리와 무관하게 채용의 투명성을 지킬 수 있고, 보육의 질을 높일 수 있기 때문이라고 응답하였다. 다음으로 '대표자와 원장 모두'를 선택한 이유로는 상호 견제와 협조를 통해 채용의 투명성을 높이고 책임감을 강화할 수 있기 때문이라고 답하였다. 또한 양자간 상호 협의 하에 결정함으로써 원활한 운영이 이루어져 보육의 질을 담보할 수 있다고 보았다. 마지막으로 '어린이집 대표자'를 선택한 이유는 대표자가 고용주이며, 시설 운영의 최종 책임자이고, 실질적인 어린이집의 주인이기 때문이라고 응답하였다.



[그림 IV-2-2] 권한 부여 대상-보육교직원에 대한 임명

이와 관련하여 실제 보육 현장에서는 어린이집 유형에 따른 차별성에도 불구하고 대체로 대표자와 원장이 동시에 권한을 행사하는 경향이 많은 것으로 보인다. 그러나 대표자와 원장의 입장이 서로 다를 경우, 그리고 대표자가 채용 시 전문성을 간과할 경우 문제가 될 수 있다는 지적도 제기되었다(어린이집 원장 5, 대표자 7).

그 부분은 시설마다 다를 텐데, 저희 같은 경우는 선생님들 관리를 제가 하다보니까 교사 입장이나 아이들과 어떻게 지내는지 알기 때문에 인사 문제를 같이 결정하기는 하지만 대표자가 주도하지는 않으세요. (어린이집 원장 1)

사회복지법인이니깐 관장님이 참석하시고, 그 분들은 유아교육 전문가가 아니니까. 그에 맞는 교사를 뽑지를 못해서 갈등이 있는 것 같아요. (어린이집 원장 5)

교사 채용에 있어서 대표자와 원장이 서로 보는 관점이 다르지요. 채용부터, 시간부터, 아이들을 양육할 때, 운영자는 나지만, 밑에 있는 선생님들이 누구 말을 들어야 할까. 왜냐하면 대표자는 상근을 하지 않기 때문에 하루 한번 들여다본다 하더라도 실제 운영을 거의 전담하는 분은 시설장이잖아요. (어린이집 대표자 7)

따라서 보육교직원 등의 입면과 관련하여 어린이집의 대표자와 원장의 의견이 다를 경우, 전문성과 보육활동 운영의 효율성을 감안하여 원장의 권한이 보다 강조될 필요가 있을 것으로 판단된다.

#### 다. 법적 책임

지도 감독 대상과 법적 처벌의 대상은 긴밀히 연관되어있다. 대체로 지도 감독 사항에 해당하는 위반 시에 해당 대상은 법적 처벌의 대상이 되며, 그 책임은 포괄적으로 대표자에게도 적용될 수 있다. 그러나 이와 반대로 원장이 지도 감독 사항과 관련하여 실제 별다른 권한을 행사하지 못한 경우 법적 책임을 원장에게 지우는 것은 부절절할 수 있다. 이를 감안하면 대표자와 원장간의 관계 양상에 주목하여 실제 지도 감독의 적용대상에 게 법적 처벌을 가하는 것이 타당할 것으로 보인다.

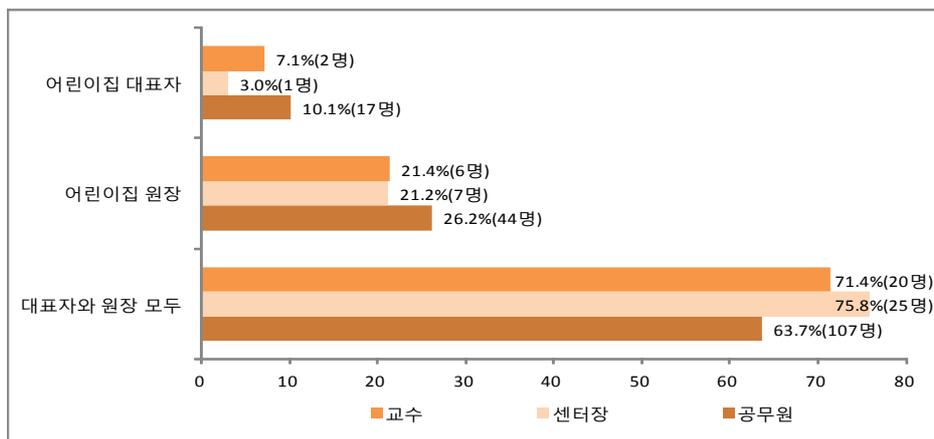
전문가와 어린이집 대표자 및 원장에게 어린이집의 지도 감독 대상과 법적 처벌 대상으로 누가 적합한지를 질문하였다. 그 결과 대표자와 원장 모두에게 적용하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이며, 구체적으로는 운영과 관련하여 원장의 관여가 큰 경우는 지도 감독 대상으로 원장을 응답한 비율이 높고, 법적 책임 대상으로는 대표자로 응답한 비율이 높게 나타났다.

##### 1) 지도 감독 대상

어린이집 지도 감독 대상에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '대표자와 원장이 모두 지도 감독의 대상이 되어야 한다'가 66.4%(152명)로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 '어린이집 원장' 24.9%(57명), '어린이집 대표자' 8.7%(20명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로 응답률을 살펴보면, 교수는 대표자와 원장 71.4%, 원장 21.4%, 대표자 7.1%로 나타났으며, 센터장은 대표자와 원장 75.8%, 원장 21.2%, 대표자 3.0%, 그리고 공무원은 대표자와 원장 63.7%, 원장 26.2%, 대표자 10.1%로 나타나 대체로 유사한 경향을 보인다(그림 IV-2-3 참조).

또한 각 응답을 선택한 이유에 대해 질문한 결과, '대표자와 원장 모두'의 경우는 양측 모두 법적 책임이 있고, 모두 원의 운영에 관여하고 있기 때문에 공동 책임을 져야 한다고 응답하였다. 또한 양측의 역할이 이원화되어 있어 사안에 따라 책임져야 할 사람이 다르며, 상호 감독을 통해 보육의 질을 향상시킬 수 있기 때문이라고 지적하였다. 다음으로 '어린이집 원장'을 선택한 이유는 실질적인 운영자이며, 어린이집의 사정을 가장 잘 알고 직원관리 등의 책임이 있으며 행정처분 대상이기 때문이라고 응답하였다. 마지막으로 '어린이집 대표자'의 경우는 시설의 설치 및 운영관리자로 실질적인 권한을 지니며, 실제 소유자이므로 설치자의 의무를 다할 수 있도록 감독이 필요하며, 실제 운영에 개입하지 않으므로 객관성을 견지할 수 있다고 보았다.



[그림 IV-2-3] 법적 책임 부여 대상-어린이집 지도 감독

한편 지도 감독의 실질적인 적용대상은 어린이집 유형에 따라 차이를 보일 수 있는데, 어린이집 원장 6에 의하면, 국공립이나 법인어린이집의 경우는 대표자가 거의 관여하지 않고 대부분의 운영관리를 원장이 수행한다고 밝히고 있다. 이럴 경우 법적 처벌의 대상은 원장이 보다 타당할 수 있다.

국공립이나 법인시설 같은 경우는 보통은 법인단체장이 대표자로 되어있어요. 그러니까 그 분들은 여러가지 사업체 중에 그 복지시설을 운영을 하기 때문에 그 부분에 대해서는 알아서 운영하라고 하고... 실제 모든 운영을 어린이집 원장님이 다 하세요. 대표자는 전혀 관여를 안 하세요. (어린이집 원장 9)

따라서 운영관리상의 실질적인 권한 행사에 따라 적용대상은 달리 규정될 필요가 있으므로 해당 적용대상을 설치·운영자, 원장 모두로 규정하되, 어린이집 유형이나 대표자와 원장간의 관계 등에 따라 실제 적용이 달라야 한다는 점에 주목할 필요가 있다.

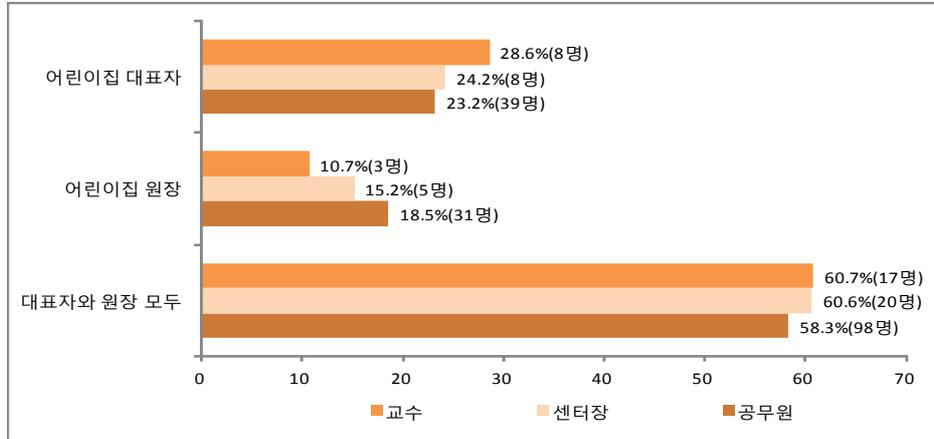
## 2) 법적 처벌 대상

법적 처벌 대상으로는 대체로 '대표자와 원장이 모두 법적 책임을 져야 한다'는 응답이 가장 많았다. 그 다음으로 설치기준 위반은 대표자가, 운영기준 및 보육료 한도액 위반은 '원장이 책임을 부여받아야 한다'는 응답이 두 번째로 높은 비율을 나타냈다. 위반 사항별로 살펴보면 다음과 같다.

우선 어린이집 설치기준 위반 시 법적 책임 부여 대상은 '대표자와 원장이 모두 설치기준 위반 시 법적 책임을 져야 한다'가 59.0%(135명)로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 '어린이집 대표자' 24.0%(55명), '어린이집 원장' 17.0%(39명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로는, 교수는 대표자와 원장 60.7%, 대표자 28.6%, 원장 10.7%로 나타났으며, 센터장은 대표자와 원장 60.6%, 대표자 24.2%, 원장 15.2%, 그리고 공무원은 대표자와 원장 58.3%, 대표자 23.2%, 원장 18.5%로 나타나 대체로 유사한 경향을 보였다(그림 IV-24 참조).

또한 각 응답을 선택한 이유에 대해서는 '대표자와 원장 모두'의 경우는 양측 모두 법적 책임이 있고, 운영에 관여하며 사안에 따라 책임 소재가 다르기 때문에 공동 책임을 져야 하며, 대표자의 일방적인 권한 행사를 제재하기 위함이라고 응답하였다. 다음으로 '어린이집 대표자'를 선택한 이유로는 대표자가 설치자이자 소유자로서 최종 의사결정권자이기 때문에 설치, 운영 전반에 대한 대표자의 책임 의식이 절실히 요구되기 때문이라고 지적되었다. 마지막으로 '어린이집 원장'을 선택한 이유는 원의 대표이며, 실질적인 운영자이자 책임자로서 행정처분 대상이기 때문이라고 응답하였다.

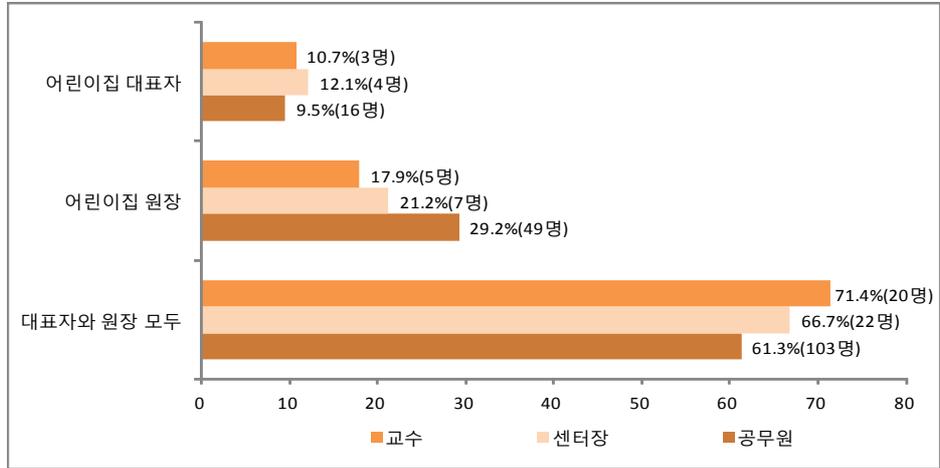


[그림 IV-2-4] 법적 책임 부여 대상-어린이집 설치기준 위반

다음으로 어린이집 운영기준 위반 시 법적 책임 부여 대상의 경우 '대표자와 원장이 모두 운영기준 위반 시 법적 책임을 져야 한다'가 63.3%(145명)로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 '어린이집 원장' 26.6%(61명), '어린이집 대표자' 10.0%(23명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로 응답률을 살펴보면, 교수는 대표자와 원장 71.4%, 원장 17.9%, 대표자 10.7%로 나타났으며, 센터장은 대표자와 원장 66.7%, 원장 21.2%, 대표자 12.1%, 공무원은 대표자와 원장 61.3%, 원장 29.2%, 대표자 9.5%로 나타나 대체로 유사한 경향을 보였다(그림 IV-2-5 참조).

또한 각 응답을 선택한 이유로는, '대표자와 원장 모두'의 경우는 설치자와 운영자로서 모두 어린이집의 관계자이며, 둘다 운영에 관여하고 있고, 공동 책임을 져야하기 때문이라고 응답하였다. 사안에 따라 책임 소재가 달라 공동책임 제로 보육의 질적 향상을 기대할 수 있으며, 원활한 운영과 투명성을 제고할 수 있고, 설치자의 문어발식 어린이집 운영을 줄일 수 있을 것이라고 응답하였다. 다음으로 '어린이집 원장'을 선택한 이유는 원장은 대표, 실질 운영자, 사업자등록자, 행정처분 대상으로 현행법상 책임자이며, 법적 책임을 부여함으로써 위법 발생률이 낮아질 것으로 기대되기 때문이라고 지적하였다. 마지막으로 '어린이집 대표자'를 선택한 이유는 대표자가 설치, 운영관련 최종 의사결정권을 지녔기 때문이 지적되었다.

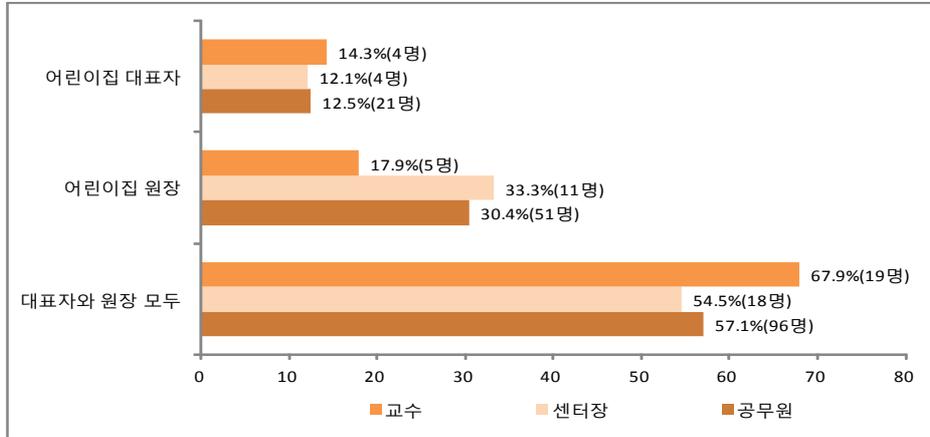


[그림 IV-2-5] 법적 책임 부여 대상-어린이집 운영기준 위반

어린이집 보육료의 한도액 위반 시 법적 책임 부여 대상의 경우 ‘대표자와 원장이 모두 운영기준 위반 시 법적 책임을 져야 한다’가 58.1%(133명)로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 다음으로 ‘어린이집 원장’ 29.3%(67명), ‘어린이집 대표자’ 12.7%(29명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로 응답률을 살펴보면, 교수는 대표자와 원장 67.9%, 원장 17.9%, 대표자 14.3%로 나타났으며, 센터장은 대표자와 원장 54.5%, 원장 33.3%, 대표자 12.1%, 공무원은 대표자와 원장 57.1%, 원장 30.4%, 대표자 12.5%로 나타나 대체로 유사한 경향을 보였다(그림 IV-2-6 참조).

또한 각 응답을 선택한 이유에 대해 질문한 결과, ‘대표자와 원장 모두’의 경우는 원장을 대표가 임명했으며, 운영관련 부분이지만 승인은 대표자가 하며, 원장도 책무성을 가지고 대표자를 설득하여야 할 책임이 있으므로 공동 책임이 강조되어야 한다고 응답하였다. 다음으로 ‘어린이집 원장’을 선택한 이유는 원장은 대표, 실질 운영자, 행정처분 대상이기 때문이라고 기술하였다. 마지막으로 ‘어린이집 대표자’를 선택한 이유로는 대표자가 시설 책임자이며 최종 결정권자이고, 보육료는 운영관련 부분이 아닌 재정관련 사항이므로 엄격한 관리를 위한 것이라고 응답하였다.



[그림 IV-2-6] 법적 책임 부여 대상-보육료 한도액 위반

한편 법적 책임과 관련하여 어린이집 대표자와 원장들의 의견을 살펴보면, 우선 어린이집 원장의 경우는 관련 권한이 명확히 부여된 경우는 원장이 책임지는 것이 타당하나, 실제 권한 행사에서 제약이 있는 경우 원장이 전적으로 책임을 떠안는 것은 부당하다는 의견이 지배적이었다(어린이집 원장 5, 6, 9).

저 같은 경우 고용 된 입장이거든요. 그런데 시설에 무슨 문제가 발생했을 때 모든 책임은 원장이 지게 되거든요. (어린이집 원장 1)

원장이 자기가 주인이 아님에도 불구하고 고유번호증을 자기 이름으로 낼 수밖에 없는 원장님들은 법적 처벌에서 구제해주어야 한다고 생각하거든요. 아니면 돈도 맘대로 할 수 있는 권한을 주던가, 책임만 지도록 만들어 놓은 구조로 되어 있어요. (어린이집 원장 6)

만약에 위법 사건이 일어난다고 하면 제가 책임을 져야한다고 생각이 들어요. 그런데 대표자가 있고, 시설장이 따로 있는 경우에는 법적 책임의 경우는 그 분(대표자)이 지신다는 거예요. 대표자가 있고 원장이 있는 경우에는 운영상 문제에는 관여를 하신 분들은 법적 책임을 그 분이 지신다는 거예요. 그러면 (원장 입장에서는) 편하다고 이야기하더라고요. (어린이집 원장 5)

저희 가정(어린이집) 입장에서는 대표자가 거의 모든 권한을 다 행사하는 상황예요. (직원)임명도 대표자가 다 하고, 사실 시설장은 월급을 받는 교사나 거의 마찬가지로 상황이 되니까... 책임은 대표자도 같이 져야 한다고 생각해요. (어린이집 원장 9)

이외에도 대표자의 근무 형태 즉 대표자가 상근일 경우는 실제 운영에 관여

할 여지가 많으므로 법적 책임의 범위가 확대되어야 한다는 의견도 제기되었다(어린이집 원장 3).

실제 대표자가(어린이집에) 상주를 하고 있으면 실제 운영자라고 볼 수 있기 때문에 상시 근무를 하는 대표자가 책임을 져야 하고, 그렇지 않은 경우는 원장이 책임을 져야 하겠죠. 상시 근무를 하느냐 안하느냐가 중요한 것 같아요.(어린이집 원장 3)

반면 어린이집 대표자의 경우는 어린이집 원장은 고용인에 불과하므로 과도한 책임을 떠안길 수 없다고 생각하거나(어린이집 대표자 3), 이와는 달리 어린이집 원장의 운영 권한이 클 경우에도 대표자가 과도한 책임을 지는 것은 부당하다는 의견이 제기하였다(어린이집 대표자 7).

원장은 월급 받는 종사자로 생각하시거든요. 그러니까 책임을 대표자가 다 져야 하는 부분이 있고, 그러기 때문에 모든 책임, 모든 아주 조그만 것까지 보고를 받고 지시에 의해서 그렇게 하기 때문에 어린이집 대표자가 책임을 져야 한다고... (어린이집 대표자 3)

시설장은 여기 싫으면 떠나면 그만인 사람이예요 채용된, 그런데 대표자는 투자를 했고, 어린이집을 지킬 사람이지요. 혹여 잘못되면 대표자가 타격을 받지, 시설장에게 책임이 있는 것은 아니거든요. 그 원에 대한 전반적인 책임이 있음에도 불구하고 어떤 권한 같은 게 모두 시설장에게 치우친 경향이 있다 보니까. 운영을 하다가 이게 뭐지 하는 부분에 부딪치는 것 같아요. (어린이집 대표자 7)

따라서 지도 감독과 법적 처벌의 대상은 현행과 같이 설치·운영자 또는 원장으로 규정하되, 실제 적용 시에는 어린이집 유형이 그대로 어린이집 유형이나 대표자와 원장의 관계 양상에 주목하여 각 사안별로 엄밀한 접근이 이루어져야 할 것이다.

### 3. 역할 및 책무의 적용 대상

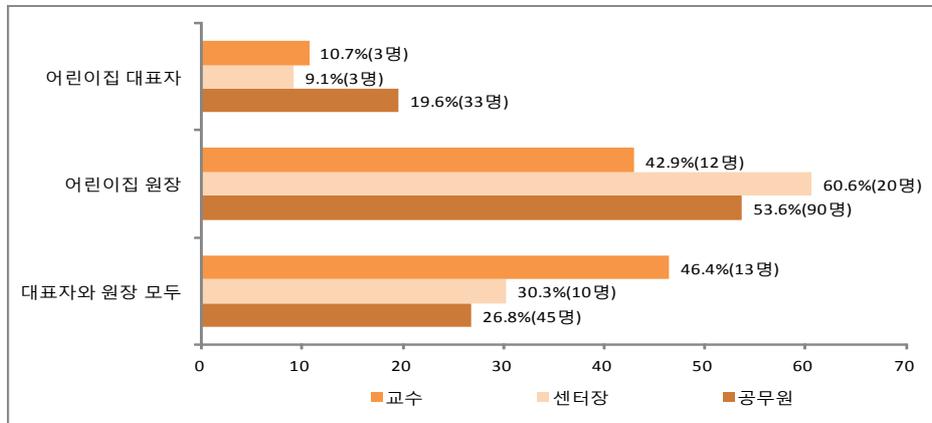
어린이집의 주요 역할 및 책무인 1) 회계관리 2) 건강관리 3) 급식관리에 대하여 보육전문가들에게 적합한 대상을 질문하였고, 어린이집 대표자와 원장들에게 실제 역할 수행자를 질문하였다. 그 결과 건강관리와 급식관리는 현행과 같이 원장이 수행하는 것이 타당하며, 단 회계관리의 경우는 대표자와 원장 모두의 책무로서 규정하는 것이 타당하다고 지적되었다.

그러나 대표자에게 회계관리 책무를 부여하는 것은 어린이집 원장의 과도한 업무 부담을 완화할 수 있는 측면이 있으나, 다른 한편으로 대표자의 영리 추구에 따른 부정적인 결과를 야기할 수 있으므로 이같은 우려를 최소화하는 방안이 마련된 이후 모색되어야 할 것이다.

## 가. 회계관리

어린이집 비용관리 및 회계관리의 담당자로서 누가 적합한지에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '원장이 비용 및 회계관리 권한을 가져야 한다'가 53.3%(122명)로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 '대표자와 원장 모두' 29.7%(68명), '어린이집 대표자'가 17.0%(39명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로 살펴보면, 교수의 경우 '대표자와 원장이 모두 가져야 한다'가 46.4%로 가장 높은 응답률을 나타낸 반면, 센터장과 공무원은 '원장이 비용 및 회계관리 권한을 가져야 한다'는 응답이 각각 60.6%, 53.6%로 가장 높게 나타났다(그림 IV-3-1 참조).



[그림 IV-3-1] 권한 부여 대상-비용관리 및 회계관리

또한 각 응답을 선택한 이유로는 우선 '대표자와 원장 모두'의 경우는 투명한 회계관리와 상황에 따른 적절한 대처가 필요하며, 권한은 대표자에게 있고 실질 운영은 원장이 하므로 모두에게 권한과 책임이 있어야 하기 때문이라고 응답하였다. 다음으로 '어린이집 대표자'를 선택한 이유로는 대표자가 재산권자이기 때

문이며, 원장은 보육에만 전념해야 하며 대표자가 최종 의사결정권자이기 때문이라고 답하였다. 마지막으로 '어린이집 원장'을 선택한 이유는 법적 의무와 권한을 원장이 가지고 있기 때문이며, 실질적인 운영자는 원장이므로 효율적인 운영이 가능하기 때문이라고 지적하였다. 이외에 영리 추구를 예방할 수 있고, 투명한 회계관리와 전문성 확보를 통해 보육의 질을 향상시킬 수 있기 때문이라는 의견도 제기되었다.

한편 이에 대한 어린이집 대표자와 원장의 의견은 매우 다양하였다. 어린이집 원장 5, 8의 경우는 해당 업무에 소요되는 시간이 많으므로 이를 대표자가 해결해 줄 경우 원장은 보육 활동에 보다 많은 시간을 투여할 수 있다는 이점을 지적하였다. 또한 기존 연구에 따르면, 어린이집 원장의 업무는 과도하게 다중적이어서 역할 수행 시 어려움을 겪는 것으로 나타나며, 앞서 살펴본 유사기관에서도 회계관리는 대표자가 수행하는 경향이 있으므로 회계관리 역할을 대표자의 새로운 역할로 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

저희 같은 경우는, 부부가 또 같이 해오고 있기 때문에, 회계(관리)를 대표자님 이 다하세요. 그런 부분에서는 제가 굉장히 편하죠. (어린이집 원장 8)

대표자가 회계관리를 전반적으로 해주니까. 시간을 잘 쓸 수 있고, (보육의)질이 높아지고 교사들도 관리가 잘 되는 부분이 있죠. 시설장이 회계(관리)를 하다보면 그런 역할을 할 수가 없는, 정지된 상태예요. (어린이집 대표자 5)

그러나 이와는 대조적으로 어린이집 대표자가 회계관리 역할을 수행할 경우, 보육의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 지적도 제기된다. 즉 대표자의 영리 추구 동기가 강할 경우 보육의 질 보다는 대표자의 영리 목적이 우선시 될 수 있다는 우려도 제기되었다(어린이집 대표자 7, 원장 9).

총돌.. 있지요. 행사를 해도 그렇고 대표자 같은 경우는 예산을 생각하지 않을 수가 없거든요. 시설장은 그런 부분은 생각 안하지요. 취지에 맞게 하려고 하고, 좀 더 좋은것을 하고 싶고... (어린이집 대표자 7)

그리고 만약에 보육 활동을 하면서 필요한 어떤 것들이 있으면 내가 구입하는 것이 아니라 대표자한테 허락을 구하고 구입 해야 하는 상황이고, 아니면 그것을 대표자가 사다 준다거나 그런 상황이 되는 거죠... 대표자가 여러 개 시설이 있는 경우 투명성 같은 것이 축소되는 경우가 발생하더라구요. (어린이집 원장 9)

따라서 어린이집 원장의 과중한 업무 부담을 완화하기 위해 대표자에게 회계관리 업무를 원장과 공유할 수 있도록 하는 방안을 고려하되, 대표자의 영리 추

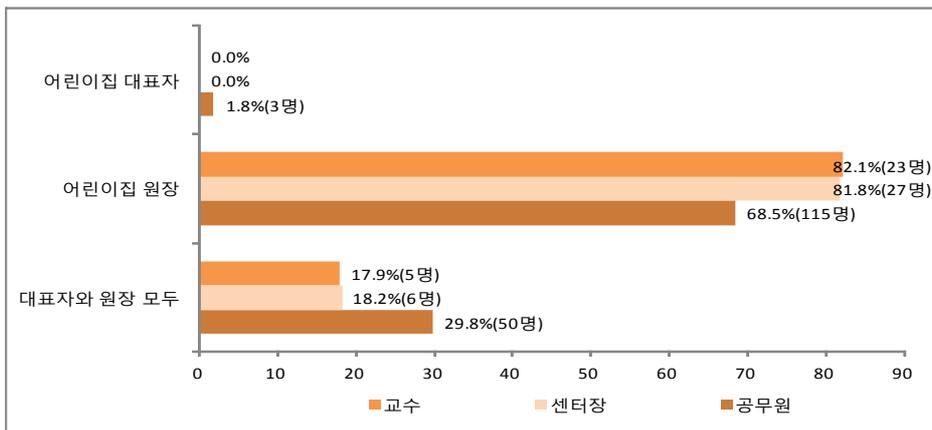
구로 인한 보육의 질적 저하를 예방하기 위해 대표자의 근무 유형이나 운영 기관 수 등의 전제조건이 요구된다. 즉 대표자가 어린이집에 상근하고 1개의 어린이집만을 운영할 경우에 한하여 회계관리 업무의 수행이 가능하도록 규정하는 방안이 고려될 수 있다.

## 나. 건강관리

어린이집 건강관리 및 응급조치 담당자로서 누가 적합한지에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '원장이 건강관리 및 응급조치 역할을 담당해야 한다'가 72.1%(165명)로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 '대표자와 원장 모두' 26.6%(61명), '어린이집 대표자' 1.3%(3명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로 응답률을 살펴보면, 교수는 원장 82.1%, 센터장은 원장 81.8%, 공무원은 원장 68.5%로 대체로 유사한 경향을 보였으며, 해당 업무를 대표자가 수행해야 한다고 응답한 비율은 매우 낮았다(<그림 IV-3-2>참고).

또한 각 응답을 선택한 이유에 대해서는 우선 '어린이집 원장'의 경우는 어린이집에서 상시 근무하는 원장이 실질적인 운영자이므로 원장의 책임과 의무라고 답하였다. 다음으로 '대표자와 원장 모두'를 선택한 이유로는 둘다 운영에 관여하므로 각자 맡은 일에 따라 공동관리 의무가 있으며, 혼자서만 할 경우 놓치는 부분이 생길 수도 있고, 응급사항은 공동 책임이 마땅하다고 지적하였다.

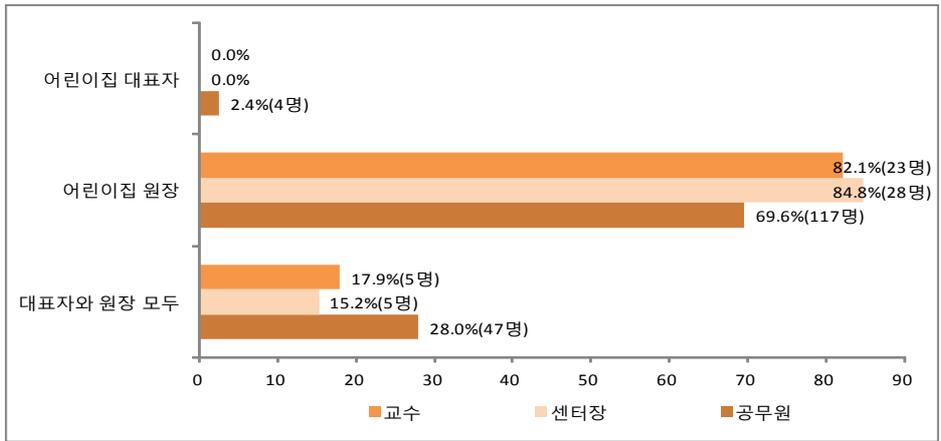


[그림 IV-3-2] 역할 담당 주체-어린이집의 건강관리 및 응급조치

어린이집 치료 및 예방조치 역할 담당에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '원장이 치료 및 예방조치 역할을 담당해야 한다'가 73.4%(168명)로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 '대표자와 원장 모두' 24.9%(57명), '어린이집 대표자' 1.7%(4명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로 응답률을 살펴보면, 교수는 원장 82.1%, 센터장은 원장 84.8%, 공무원은 원장 69.6%로 대체로 유사한 경향을 보였으며, 대표자가 해당 역할을 수행해야 한다고 응답한 비율은 매우 낮았다(그림 IV-3-3 참조).

또한 각 응답을 선택한 이유에 대해서는 '어린이집 원장'의 경우는 어린이집에서 상시 근무하는 원장이 실질적 운영자이고, 어린이집이 소재한 가까운 의료기관과 연계가 가능하기 때문이라는 의견이 제기되었다. 다음으로 '대표자와 원장 모두'를 선택한 이유로는 둘다 운영에 관여하므로 공동의 책임이며, 각자 맡은 일에 따라 공동관리 의무를 통해 원장의 부담을 덜고, 서로 보완할 수 있기 때문이라고 응답하였다.



[그림 IV-3-3] 역할 담당 주체-어린이집의 치료 및 예방조치

한편 건강관리에 대해서는 어린이집 원장 8의 경우도 아동에게 직접적인 서비스 제공하는 것이므로 원장이 수행하는 것이 타당하다고 언급하였다.

근데 저희 같은 경우는 건강관리, 급식관리, 프로그램까지는 원장이 다 해요. 이런 부분에 대해서 세세하고, 정말 아이들에게 직접적으로 가는 것들은 제가 다 관리를 하죠. (어린이집 원장 8)

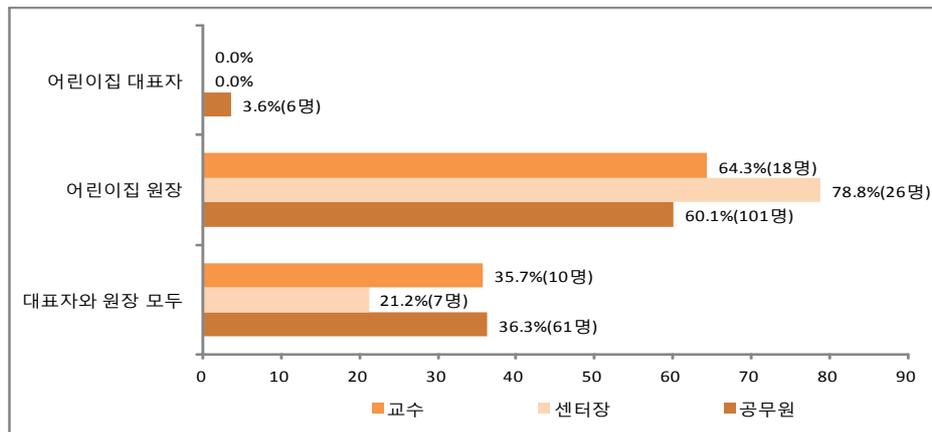
따라서 건강관리 영역(건강관리 및 응급조치, 치료 및 응급조치)의 경우 현행 과 같이 어린이집 원장의 책무로서 규정하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

#### 다. 급식관리

어린이집 급식관리 역할 담당자로서 누가 적합한지에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '원장이 급식관리 역할을 담당해야 한다'가 63.3%(145명)로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 다음으로 '대표자와 원장 모두' 34.1%(78명), '어린이집 대표자' 2.6%(6명) 순으로 나타났다.

전문가 대상별로 응답률을 살펴보면, 교수는 원장 64.3%, 센터장은 원장 78.8%, 공무원은 원장 60.1%로 대체로 유사한 경향을 보였으며, 대표자가 해당 역할을 수행해야 한다고 응답한 비율은 매우 낮았다(그림 IV-3-4 참조).

또한 각 응답을 선택한 이유로는 우선 '어린이집 원장'의 경우는 어린이집에서 상시 근무하면서 실질적인 운영을 담당하므로 원장의 책임과 의무이기 때문이라는 점이 제기되었다. 다음으로 '대표자와 원장 모두'를 선택한 이유로는 기본적으로 원장의 책임이지만, 대표자의 책임 범위가 넓어져야 하기 때문이며, 둘 다 운영에 관여하므로 서로 맡는 부분은 다르지만 운영상 공동 책임을 지는 것이 타당하기 때문이라고 응답하였다.



[그림 IV-3-4] 역할 담당 주체-어린이집의 급식관리

이와 관련하여 특히 가정어린이집은 대개의 경우 대표자가 어린이집 운영에

개입하는 경향이 많고(어린이집 원장 9), 대표자가 여러 시설을 운영할 경우는 급식관리 등이 열악해 질 수 있다는 점이 지적되었다(어린이집 원장 3).

지금 가정(어린이집) 같은 경우는 현재 건강관리, 급식관리, 프로그램 관리를 대표자가 다 관여한다고 보시면 되요. 다른 데는 다 관여를 하고 다 지시를 하고 시설장들은 그 지시에 따르는 사람이 된 거죠. (어린이집 원장 9)

대표자가 시설을 열 몇 개씩 운영한다면, 그런 경우는 자기 이름만 걸어놓고 돈만 투자하고 실제 가보면 열악한 경우가 많아요. 예를 들어 아이들 간식을 사더라도 질 좋은 것을 먹이고 싶어도 재정 여건이라든가, 대표자의 결재를 받아야 하기 때문에 원장님들이 마음대로 못하는 부분이 많은 것 같아요. (어린이집 원장 3)

따라서 건강 및 영양관리의 질적 수준을 담보하기 위해 급식관리는 현행과 같이 어린이집 원장의 책무로서 규정하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

#### 4. 대표자의 자격요건과 처우

대표자의 법적 권한과 책무를 새롭게 부여하기 위해서는 이에 상응하는 자격요건이 요구되며, 자격요건을 갖추고 특정 업무를 수행할 경우 그에 상응하는 처우 문제를 고려해 볼 수 있다. 따라서 전문가들과 어린이집 대표자와 원장에게 대표자에게 적합한 1) 자격요건 2) 급여 및 처우 3) 직무 등을 질문하였다. 그 결과 대표자에게 적합한 직무로는 회계관리, 시설관리 등이 제기되었으며, 적합한 자격요건은 현행 원장 수준이 가장 많았고, 급여 지급은 불필요하다는 의견이 지배적이었다.

##### 가. 자격요건

어린이집 대표자들의 자격요건 필요성에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '필요하다'고 응답한 비율이 91.3%(209명)로 나타났다. 또한 이를 전문가 대상별로 살펴보면, 교수는 96.4%, 센터장은 93.9%, 공무원은 89.9%로 대체로 유사한 수준을 보였다(표 IV-4-1 참조).

자격요건이 필요하다고 응답한 경우 그 이유로는 어린이집 난립이나 대표자 변경을 수시로 하는 문제가 일부 해결될 수 있고, 무자격자의 비리 발생을 예방

할 수 있으며, 영리 추구를 방지하여 보육 환경의 질적 개선이 가능할 것이라고 응답하였다. 또한 보육의 중요성과 시설관련 규정에 대해 알고 기본적인 마인드를 갖도록 하여 전문성이 결여된 대표자로 인한 보육의 질적 저하를 사전에 막을 수 있을 것으로 보았으며, 이를 통해 시설 운영이 원활히 이루어질 것이라는 의견이 제기되었다.

<표 IV-4-1> 대표자의 자격요건 규정 필요성 여부

단위: %(사례수)

		필요하다	필요하지 않다	모르겠다	계
전체		91.3(209)	6.1( 14)	2.6( 6)	100.0(229)
직업별	교수	96.4( 27)	0.0( 0)	3.6( 1)	100.0( 28)
	센터장	93.9( 31)	6.1( 2)	0.0( 0)	100.0( 33)
	공무원	89.9(151)	7.1( 12)	3.0( 5)	100.0(168)

한편 대표자의 자격요건이 필요할 경우 적합한 자격요건에 대해서는 ‘현행 시설장 자격’이 51.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘보육교직원 이외 유사업무 자격기준’ 18.7%, ‘현행 보육교사 자격기준’과 ‘일정 시간의 교육훈련 이수’ 7.2%, ‘관련 유사기관 근무 경력’ 4.8% 순으로 나타났다(표 IV-4-2 참조). 기타 의견에도 주목할 필요가 있는 데, 구체적으로는 ‘유사경력, 봉사활동 및 표창 등 전반적인 사항을 고려해야 함’, ‘다른 시설과 겸직 금지’, ‘재정 능력 필요’, ‘보육관련 법(시설운영 규정 위반 전력 등) 및 민법, 행정처분, 성범죄 등 범죄 이력 자의 자격 제한’, ‘인성검사, 적성검사 등’, ‘정신질환 여부 확인’ 등이 제기되었다.

<표 IV-4-2> 어린이집 대표자의 적합한 자격요건

단위: %(사례수)

		현행 시설장 자격	현행 보육교사 자격	보육교직원 이외 유사업무 자격기준	관련 유사기관 근무경력	일정 시간의 교육훈련 이수	기타	계
전체		51.7(108)	7.2( 15)	18.7( 39)	4.8( 10)	7.2( 15)	10.5( 22)	100.0(209)
직업별	교수	44.4( 12)	14.8( 4)	22.2( 6)	7.4( 2)	3.7( 1)	7.4( 2)	100.0( 27)
	센터장	48.4( 15)	0.0( 0)	9.7( 3)	6.5( 2)	19.4( 6)	16.1( 5)	100.0( 31)
	공무원	53.6( 81)	7.3( 11)	19.9( 30)	4.0( 6)	5.3( 8)	9.9( 15)	100.0(151)

전문가 대상별로는 살펴보면, 가장 많은 응답률을 보인 것은 모두 '현행 시설장 자격'으로 해당 비율은 교수 44.4%, 센터장 48.4%, 공무원 53.6%로 나타났다. 다음으로 높은 응답률을 나타낸 바는 교수와 공무원의 경우는 '보육교직원 이외 유사 업무 자격기준'으로 각각 (22.2%), 공무원의 경우 '보육교직원 이외 유사 업무 자격기준' (19.9%)로 동일한 결과를 보였다. 반면 센터장의 경우는 '일정 시간의 교육 훈련 이수'가 19.4%로 두 번째로 높은 응답률을 보였다.

한편 이와 관련하여 어린이집 대표자와 원장의 의견은 다양하게 나타났다. 즉 자격요건 부여를 위한 보육교사 자격, 아동복지 관련 업무 등 대표자의 유사 경력 인정, 교육 연수 의무화 등이 제기되었다(어린이집 원장 1, 3, 5, 7, 9)

대표자 경력이 있잖아요. 지금은 바뀐 것으로 알고 있는데 예전에 구청의 가정복지과에서 사무를 본단든지 그런 경우에 보육 업무에 5년 이상 근무할 경우 자격증을 줬었잖아요. 그러니 보육교사 자격증은 아니더라도 그런 경력 정도는 있어야... (어린이집 원장 1)

대표자님 중에는 공부를 전혀 안 한 분이 많다는 거예요. 시설만 투자 하고 사람만 고용 해 놓고 전체적인 흘러가는 것만 관여를 한다던가 그런 부분이 많다는 거죠. 최소한 보육교사 양성과정 수준의 교육은 받아야 하지 않을까. (어린이집 원장 3)

원장과 마인드가 비슷해야 운영 관련해서 수용이 되는 거잖아요. 대표자의 이해도가 떨어지는 거예요. 1년에 한 번씩 정도라도 교육장을 열어주셔서 1시간, 2시간이라도 교육해 주시면 좋을 것 같아요. (어린이집 원장 5)

정부에서 1년에 한 번은 교육을 해야 한다고 의무화하면 대표자분들이 어린이집 운영을 이해하는 데 좋지 않을까... (어린이집 원장 7)

그 동안의 피해가 뭐였냐면 대표자는 특정한 자격요건이 없었기 때문에 내가 하고 싶으면 어린이집을 다 만들 수 있었어요. 가정어린이집 같은 경우 특히 자리만 있으면 들어와서 시설장 하나 내세우고 어린이집을 하는 경우가 있어요. (어린이집 원장 9)

따라서 보육의 질을 보장하고 대표자의 과도한 영리 추구 행위를 막기 위해서는 대표자의 자격요건을 마련하는 방안을 고려하되, 그 수준은 대표자에게 적합한 직무와 관련지어 모색되어야 할 것이다.

## 나. 급여 및 처우

어린이집 대표자의 급여 지급의 필요성에 대해 전문가들에게 질문한 결과,

‘필요하다’ 18.8%, ‘필요하지 않다’ 70.7%로 대표자 급여의 필요도는 낮게 인식하였다(표 IV-4-3 참조). 전문가 대상별로 ‘필요하지 않다’는 응답은 교수는 64.3%, 센터장은 60.6%, 공무원은 73.8%로 대체로 유사하게 나타났다.

급여 지급이 필요하다고 응답한 경우 그 이유에 대해 질문한 결과, 대표자도 어린이집 설립 및 운영에 기여한 바를 인정해 주어야 하며, 급여 책정을 통해 책임감 부여와 어린이집 운영의 투명성을 확보할 수 있도록 해줘야 한다는 점이 지적되었다. 이외에도 현재 운전자 및 기타 종사자로 근무하여 사실상 임금을 받고 있으므로 법적 근거를 마련해주는 것이 필요하다는 의견도 있었다.

<표 IV-4-3> 어린이집 대표자에 대한 급여 지급의 필요성 여부

단위: %(사례수)

	필요하다	필요하지 않다	모르겠다	계
전체	18.8( 43)	70.7(162)	10.5( 24)	100.0(229)
직업별				
교수	25.0( 7)	64.3( 18)	10.7( 3)	100.0( 28)
센터장	24.2( 8)	60.6( 20)	15.2( 5)	100.0( 33)
공무원	16.7( 28)	73.8(124)	9.5( 16)	100.0(168)

이와 관련하여 어린이집 대표자와 원장은 시설장 급여 수준까지 고려할 수 있다는 의견을 제기하였으나, 단, 이 경우 대표자가 1개 시설을 운영하고 해당 시설에 상근할 경우를 전제조건으로 강조하였다.

시설장 연봉 정도는 맞춰줘야 되지 않을까요? 그 사람이 1개만 운영하고 있다면...(어린이집 원장 3)

급여는 안주면서 4대 보험료는 내라고 하는 것은 부당한 거다 라는 생각이 들고... 초창기 어린이집 생길 때부터 운영을 하셨던 분이기 때문에 보육교사 자격을 받기 위해 1년 과정을 했던 선생님들보다는 노하우가 많죠. 이런 부분은 인정을 해줘야 된다는 생각도 들고요. (어린이집 원장 1)

한 시설을 운영하고 내가 대표자로 있으면서 모든 것을 다 관여하고 있음에도 불구하고, 급여가 없는 것은 또 다른 음성적인 원가가 있지 않을까 하는 생각이 들 수밖에 없거든요. 한 개 시설을 운영해서 상근하고 운영하는 경우에는 뭔가 다른 적용이 필요하지 않을까요. (어린이집 대표자 7)

따라서 대표자에게 보수를 지급하는 방안은 원칙적으로 고려사항이 아니며, 대표자의 실제 업무 수행에 따라 긍정적인 고려가 이루어진다면 이는 대표자가 상근할 경우에 한하여 적용가능할 것으로 보인다.

### 다. 직무

대표자에게 적합한 직무에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '회계관리 부문'이 48.8%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '시설 운영관리 부문' 25.6%로 나타났다(표 IV-4-4 참조). 반면 보육 활동 부문은 2.3%에 불과하였는데, 이는 대표자의 자격이 원장의 수준에 미치지 못할 경우 보육활동에의 개입이 반드시 규제되어야 한다는 것을 암시한다. 각 부문별로 구체적인 역할을 질문한 결과, 시설관리 부문은 원장의 권한을 침해하지 않는 범위에서 시설노후 보수 등의 관리와 원장의 업무 보조, 종사자 채용 등이 제기되었으며, 보육 활동 부문에서는 지역연계서비스, 기타 의견으로 회계와 시설운영 두 부문을 함께 담당하는 것 등이 제기되었다.

전문가 대상별로 가장 높은 응답률을 보인 문항을 살펴보면, 교수는 '시설 운영관리 부문'이 57.1%, 공무원은 '회계관리 부문'이 64.3%로 직업별로 다른 양상을 나타냈다.

<표 IV-4-4> 대표자의 적합한 직무

단위: %(사례수)

	회계관리 부문	시설 운영 관리 부문	보육 활동 부문	기타	계
전체	48.8(21)	25.6(11)	2.3( 1)	23.3(10)	100.0(43)
교수	28.6( 2)	57.1( 4)	0.0( 0)	14.3( 1)	100.0( 7)
직업별 센터장	12.5( 1)	25.0( 2)	0.0( 0)	62.5( 5)	100.0( 8)
공무원	64.3(18)	17.9( 5)	3.6( 1)	14.3( 4)	100.0(28)

이와 관련하여 어린이집 원장 1은 대표자가 운전이나 시설 개보수 등 보육 활동과 직접적인 관련이 없는 시설 운영관리 부문에 관여하고, 이외에 회계관리 역할을 수행할 경우 이점이 있다는 의견을 제시하였다. 또한 대표자 6의 경우는 원장과 부부 사이로 실제 운영상 많은 역할을 수행한다고 밝혔다. 이는 대표자와 원장간의 관계 양상에 따라 대표자와 원장간의 권한 및 역할은 실제 매우 다양하다는 것을 암시한다.

저희 어린이집은 대표자님이 아예 탐방이나 견학 시 운전, 외부 일은... 시설 정비 같은 것도 대표자님이 해주시고, 그리고 회계는 같이 예산은 짜지만 회계관리는 해주시니까 제가 전적으로 선생님들을 관리할 수 있고... (어린이집 원장 1)

보통 부부가 어린이집을 함께 운영하는 경우가 많은데요... 저희가 그런 케이스

인데, 모든 운영은 제가 해요. 교육 관련된 것은 집사람이 하구요, 저는 회계부터 인사관리 안전관리 모든 사항을 체크해요. (어린이집 대표자 6)

한편 대표자 7의 경우는 어린이집의 대표자와 원장이 일치할 경우 원장의 업무가 과중할 수 있으므로 해당 업무의 일부를 대표자가 수행하는 것에 대해 긍정적인 의견을 개진하였다.

대표자와 원장을 함께 하는 경우는 시설장 역할과 대표자 역할을 한사람이 감당해야 되는 상황이에요. 시설장 역할과 대표자 역할은 분리되어야 한다고 생각하고 있어요. 분명히 맡은 분야가 다른데 그 두 가지의 역할을 모두 소화하기는 힘들어요. (어린이집 대표자 7)

이들 의견을 종합하면, 대표자의 직무로는 회계관리, 시설관리, 차량 운영, 이외의 보조 업무 등을 고려해 볼 수 있으나, 이는 어린이집 원장의 과도한 업무 부담을 완화하고, 보육의 전문성을 침해하지 않는 선에서 신중하게 모색되어야 할 것이다.

## 라. 근무 형태

어린이집 대표자에게 급여를 지급할 경우 바람직한 근무 형태에 대해 전문가들에게 질문한 결과, '상근' 41.9%, '비상근' 53.5%로 나타났다(표 IV-4-5 참조). '비상근' 응답율을 전문가 대상별로 살펴보면, 교수는 57.1%, 센터장은 50.0%, 공무원은 53.6%로 상근 비율에 비해 약간 높게 나타났다.

<표 IV-4-5> 대표자의 바람직한 근무 형태

		단위: %(사례수)			
		상근	비상근	모르겠다	계
전체		41.9(18)	53.5(23)	4.7( 2)	100.0(43)
직업별	교수	42.9( 3)	57.1( 4)	0.0( 0)	100.0( 7)
	센터장	37.5( 3)	50.0( 4)	12.5( 1)	100.0( 8)
	공무원	42.9(12)	53.6(15)	3.6( 1)	100.0(28)

그러나 이와 관련하여 어린이집 대표자와 원장은 상근인 경우에 한하여 대표자에게 급여를 지급할 수 있다는 의견을 보였다. 이는 대표자가 상근할 경우에만 해당 시설의 운영에 직접적으로 관여할 수 있어 적합한 역할 수행이 가능하다는 인식에서 비롯된다.

어린이집을 2개 이상 (운영)하면 설치한 경우 한 사람이 여러 곳에 상시 근무할 수는 없잖아요. 그렇기 때문에 보육의 질이 떨어지는 곳들이 많이 생기는 거고...(어린이집 원장 3)

두 개의 시설을 운영하더라도 상근은 할 수가 없는, 상근은 아침부터 저녁까지 계속 근무한다는 얘기거든요. 그런데 두 개의 시설을 갖고 있는 원장님이 오전에 이 시설, 오후엔 이 시설에 가 있는 거예요. 이건 상근이 아니잖아요. 현재로도 가정(어린이집) 같은 경우엔 이 두 개의 시설을 다 관여 하고 계세요. 민간하고 가정을 같이 하는 원장님도 마찬가지예요... 그렇다면 한 대표자가 한 시설에만 상근이 가능한 거지 다른 시설에 대해서는 상근이 가능하지 않다는 거죠. (어린이집 원장 9)

어린이집 대표자의 상근이 필요하다는 인식은 보육전문가들보다 어린이집 대표자와 원장들에게 보다 강조되는 경향이 있다. 이는 또한 대표자에게 특정한 법적 지위와 책무를 부여하는 문제와 해당 업무 수행을 위한 자격요건 부여 등 과도 관련이 있으며, 단적으로 대표자가 1개 시설의 설치만 가능하다는 것을 전제로 할 것을 요구한다.

## 5. 개선 요구

어린이집의 대표자와 원장이 다를 경우 초래될 수 있는 가장 부정적인 결과는 어린이집이 영리 목적을 위한 매매 수단으로 전락하는 상황이라 할 수 있다. 이에 따라 어린이집의 잦은 대표자 변경을 막기 위한 방안에 대해 전문가들에게 질문한 결과, ‘어린이집 설치 가능한 자(대표자)의 요건을 강화한다(대표자 자격요건 규정 마련)’ 40.6%, ‘어린이집 매매 가능 시기를 규제한다’ 28.4%, ‘대표자의 어린이집 운영 시설 수를 제한한다’ 21.8%의 순으로 응답하였다. 이외에 어린이집 매매 자체를 규제하거나 건물 소유 여부에 따라 인가를 결정하는 것, 대표자와 시설장을 동일화하는 방안 등이 제기되었다.

전문가 대상별로 살펴보면, 해당 비율의 차이는 있으나 모든 직업군이 가장 높은 응답율을 보인 사항은 자격규정의 마련으로, 해당 비율은 교수 60.7%, 센터장 48.5%, 공무원 35.7%로 나타났다(표 IV-5-1 참조). 다음으로 높은 응답율을 보인 사항은 전문가 대상별로 차이를 보여 교수는 운영시설 제한 21.4%, 매매 가능 시기 규제 14.3%, 센터장은 운영시설 제한 24.2%, 매매 가능 시기 규제

21.2%, 공무원은 매매 가능 시기 규제 32.1%, 운영시설 제한 21.4%의 순으로 응답하였다.

<표 IV-5-1> 어린이집의 잦은 대표자 변경 방지책

단위: %(사례수)

	어린이집 설치자 요건 강화	어린이집 매매 시기 규제	어린이집 운영 시설 수 제한	기타	계
전체	40.6( 93)	28.4( 65)	21.8( 50)	9.2( 21)	100.0(229)
직업별					
교수	60.7( 17)	14.3( 4)	21.4( 6)	3.6( 1)	100.0( 28)
센터장	48.5( 16)	21.2( 7)	24.2( 8)	6.1( 2)	100.0( 33)
공무원	35.7( 60)	32.1( 54)	21.4( 36)	10.7( 18)	100.0(168)

이에 대해 어린이집 대표자와 원장은 보육전문가들과 유사한 견해를 보였다. 가장 대표적으로는 대표자가 1개의 시설만을 운영할 수 있도록 규제하는 방안이 필요하다는 지적이었다. 이를 통해 실질적으로 어린이집의 매매가 근절될 수 있을 것이라는 의견이 지배적이었다.

가정이든 민간(어린이집)이든 집중할 수 있는 것은 한계가 있을 것 같거든요. 가정은 2개 기관에 집중할 수 있다. 이것은 아닌 것 같아요. 보육만 봤을 때는 한 대표자가 하나씩만 (설치)해야 할 것 같아요. (어린이집 원장 1)

제일 좋은 방법은 (어린이집) 설치 개수를 줄이는 게... 2개 정도로, 더 좋은 방법은 한 개 대표가 한 개원만 운영을 하는 게 바람직한 걸로 생각을 하는데 현실하고 안 맞으니까, 2개 정도로 규제하든지 ... (어린이집 대표자 6)

한 대표자에 한 시설만 개원을 허락해 줬으면 좋겠다라는 의견이 나왔어요. 지금까지 생긴 것들은 어쩔 수 없다 하더라도 앞으로 그런 시스템은 인가 법을 바꿔서 일 대표자에 일 시설 이렇게만 할 수 있었으면 좋겠다는 말이 나왔어요. (어린이집 원장 9)

집단면담에서는 대표자의 자격요건 마련에 대해서도 강조되었다. 어린이집을 여러개를 운영하여 극단적으로 매매 수단으로 삼는 사례를 근절하기 위해서는 어린이집 설치자 즉 대표자의 자격요건을 새롭게 규정해야 한다는 지적이다.

제일 중요한 것은 자격요건이에요... 정말 자부심을 가지고 한다면 그런 상황까지 벌어지지 않을 텐데... 어린이집을 장사꾼이라고 하죠. 예전에 어린이집 초창기 때 그런 얘기들을 많이 들었어요. 누구는 어린이집에서 돈 벌었다더라... 그런데 아무리 봐도 어린이(집을 운영)해서 돈 벌 사업은 아닌데... (어린이집 원장 8)

이외에도 대표자의 법적 권한과 책무 규정의 마련 시 대표자의 실제 운영상

관여 정도를 충분히 고려해야 한다는 의견이 제기되었다. 이는 대표자의 근무 형태와 직결되는 것으로 대표자의 상근 여부가 대표자에게 법적 권한을 부여하는 데 결정적인 요소임을 말해준다.

대표자가 시설을 운영하는데 실제 관여하고 있는지, 그렇지 않으면 우리 시설처럼 전혀 역할을 하지 않는지, 구분이 되어야 할 것 같아요. (어린이집 원장 3)

법률상을 명시되어 있는 부분이 없는데, 실질적으로 대표자들이 상근을 하거나 상근을 안 하더라도 자기들은 대표자이기 때문에 원장보다 위에 있는 사람이기 때문에 권한 행사를 해요 그러면 차라리 법적으로 특정 권한을 부여하고 거기까지만 권한을 행사해라 하는 것이 낫지 않겠냐... (어린이집 원장 8)

따라서 어린이집의 대표자와 원장이 불일치할 경우 야기될 수 있는 다양한 문제점들을 사전에 예방하기 위해서는 보다 근본적으로 대표자의 운영 기관 수를 제한하거나, 대표자의 자격요건을 강화하는 방안 등이 모색되어야 하며, 이외에도 어린이집이 영리 수단으로 전락하지 않기 위해서는 어린이집 설치 후 매매 가능 시기의 규제 등이 고려될 필요가 있다.

## 6. 소결

지금까지 살펴본 설문조사와 면담조사의 주요 결과를 간략히 정리해보면 다음과 같다.

우선 민간어린이집과 가정어린이집의 대표자와 원장이 불일치할 경우 전문가들과 어린이집 대표자와 원장 모두 보육의 질과 운영의 효율성 측면에서 문제가 야기될 수 있다고 인식하였으며, 특히 보육담당 공무원의 경우 ‘문제 있다’는 응답은 80% 이상으로 나타났다. 주된 문제점으로 지적된 바는 대표자의 영리추구에 의한 보육의 질적 저하, 대표자의 비전문성 등이며, 특히 어린이집 원장의 경우는 대표자와의 법적 권한의 충돌 문제가 강조되었다. 또한 대표자가 두 개 이상의 어린이집을 운영할 경우 대체로 문제가 있는 것으로 인식하였으며, 보육의 질적 저하가 주된 문제점으로 지적되었다. 따라서 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 야기될 수 있는 법적 권한상의 혼란과 대표자의 다수 기관 운영에 따른 보육의 질적 저하를 예방하기 위한 제도적 보완이 요구된다.

둘째, 어린이집의 폐지·휴지 신고, 임명권, 법적 책임 및 지도 감독 대상으로

누가 적합한지를 질문한 결과, 현행과 같이 대표자와 원장 모두에게 그 권한과 책임을 부여하는 것이 타당하다고 인식하였다. 단 임명권의 경우는 대표자와 원장의 의견이 충돌할 경우 원장의 의견이 우선시 되어야 하며, 지도 감독 사항의 경우는 실제 운영 관리상 권한이 누구에게 부여되어 있었는지에 따라 적용대상이 달라질 수 있으며, 법적 처벌의 대상도 달리 적용되어야 한다는 점이 강조되었다. 또한 이는 사안에 따라서 뿐만 아니라 어린이집 유형이나 대표자와 원장의 관계 양상에 따라서도 적용이 달라질 수 있으므로 세심한 접근을 요한다.

셋째, 대표자와 원장의 역할 및 책무에 대하여 회계관리, 건강관리, 급식 관리로 구분하여 조사한 결과, 건강관리와 급식관리는 현행과 같이 어린이집 원장이 전적으로 수행하는 것이 타당하다는 인식이 지배적이었다. 단 회계관리는 대표자와 원장이 동시에 수행해야 한다는 응답이 다른 부문에 비해 상대적으로 높게 나타났으며, 집단면담에서 제기된 어린이집 원장의 의견에 따르면, 대표자가 해당 어린이집만을 운영할 경우 회계관리 역할을 수행하는 것은 과중한 업무 부담을 완화할 수 있는 이점이 있다는 의견도 제기하였다. 따라서 회계관리 업무의 경우 대표자의 어린이집 운영 개수와 근무 형태를 고려하여 해당 역할을 원장과 대표자가 공유하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 대표자의 자격요건과 처우에 대해 전문가들이 대표자의 자격요건이 필요하다고 응답한 비율은 91.3%로 나타났으며, 어린이집 원장과 대표자도 어린이집이 영리 추구의 수단으로 활용되지 않기 위해서는 자격요건을 갖춘 대표자만이 어린이집을 설치하도록 규제할 필요가 있다고 지적하였다. 또한 대표자에게 적합한 자격요건에 대해서는 다양한 의견이 제기되었는데, 전문가들의 경우는 현행 시설장 수준이 요구된다는 응답이 가장 많았고(51.7%), 이외에 현행 보육교사 자격요건 수준, 유사업무 경력 인정, 일정시간의 교육 연수 등이 제기되었다. 반면 대표자의 보수 지급에 대해서는 전문가들의 경우 '필요 없다'는 의견이 70.7%로 지배적이었다. 반면 어린이집 대표자와 원장의 경우는 대표자가 어린이집에 상근하고, 해당 시설만을 운영할 경우에 한하여 급여 지급이 가능하다는 의견을 제기하였다. 한편 대표자에게 적합한 직무로는 회계관리 업무가 가장 높은 응답률(48.8%)을 보였다. 대표자의 자격요건과 급여 관련 사항은 대표자에게 적합한 직무를 규정하는 문제와 직결되므로 이에 대한 충분한 사회적 합의가 요구되며, 이는 또한 대표자의 시설 운영 개수와 근무 형태 등에 대한 고려가 우선시되어야 할 것이다.

다섯째, 현행 「영유아보육법」상 어린이집 설치·운영 규정에 따른 문제점을 예방하기 위해서는 대표자의 자격요건을 강화하고, 대표자의 어린이집 설치 가능 수를 제한하며, 설치 후 매매 가능 기간을 규제하여 잦은 대표자 변경이 일어나지 않도록 하는 방안 등이 제기되었다.

## V. 제언

이 장에서는 지금까지 살펴본 유사기관 및 시설의 관련 규정에 대한 종합 분석, 보육관련 전문가를 대상으로 한 설문조사와 어린이집 대표자와 원장을 대상으로 한 면담조사를 토대로 현행 어린이집 설치·운영자 관련 규정의 개선을 위한 정책방향 및 과제를 제시하였다.

### 1. 기본 방향

현행 「영유아보육법」상 설치·운영자 관련 규정은 어린이집 대표자와 원장이 동일한 경우를 전제로 하며, 이는 보육의 공공성 측면에서 원칙적으로 타당하다. 그러나 실제 보육 현장에서는 어린이집 원장의 자격요건을 갖추었으나, 어린이집의 설치에 어려움이 있거나, 원장의 자격요건을 갖추지 못하여 어린이집의 설치만이 가능한 경우 등이 존재하므로 대표자와 원장이 불일치한 경우가 존재한다. 이처럼 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 현행 「영유아보육법」상 설치·운영자 규정의 적용대상이 모호하여 양자 간에 충돌이 야기될 수 있으므로 이에 주목할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 현실을 그 자체로서 법률에 적극적으로 포괄하는 것은 신중할 필요가 있다. 어린이집 대표자와 원장이 불일치 할 경우 적용가능한 별도의 법률 내용을 새롭게 명시할 경우 해당 현실을 적극적으로 수용한 셈이 되므로 어린이집의 대표자와 원장이 불일치한 현상을 고착화할 우려가 있기 때문이다. 그러므로 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 설치·운영자 규정의 적용을 새롭게 모색하기에 앞서 우선적으로 대표자와 원장이 불일치한 어린이집의 실태를 명확히 파악할 필요가 있다. 즉 전국 단위의 실태조사를 통해 관련 문제점이 즉각적으로 해결해야 할 시급한 사안인지 아니면 어린이집을 통한 영리 추구의 해소 등 보다 근본적인 문제해결을 통해 장기적으로 대응 할 사안인지에 대한 명확한 방향의 설정이 요구된다.

또한 이는 어린이집 유형별 차별성에 따른 보다 면밀한 접근을 요한다. 주지하는 바와 같이 대표자와 원장이 불일치한 경우는 이 연구에서 주된 연구대상

인 민간이나 가정어린이집 이외에도 국공립, 법인, 직장어린이집이 포함된다. 이들은 각기 그 설립 주체가 달라 대표자와 원장의 관계 양상이 다르고, 관련 애로사항과 문제점도 상이할 수 있다. 따라서 어린이집 유형별 차별적인 적용에 대한 본격적인 논의가 요구된다.

이들 논의를 전제로 하여 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 설치·운영자 규정의 개선을 위한 기본 방향은 보육의 공공성을 기본 이념으로 하고, 보육서비스의 질적 제고를 궁극적인 목표로 하며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 현행 어린이집 설치·운영자 규정이 어린이집의 대표자와 원장이 다를 경우에도 적용될 수 있도록 정교화 되어야 한다. 단 이 때 정교화는 어린이집 유형이나 대표자와 원장간의 다양한 관계 양상에 따라 반영될 수 있도록 구체적인 실증 자료에 근거해야 할 것이다.
2. 어린이집 대표자와 원장이 다를 경우 포괄적 적용이 가능하도록 대표자의 법적 지위를 명료화 한다. 이 때 특히 어린이집 원장과의 관계를 규명할 필요가 있다.
3. 어린이집 대표자와 원장의 법적 지위 및 권한을 명료화 한다. 특히 현행 설치 운영자로 포괄 규정된 사항인 설치인가/폐지·휴지 신고, 임명권, 지도 감독 대상, 법적 책임 및 처벌 대상 등의 적용대상이 구체화 되어야 할 것이다.
4. 어린이집 운영관리상 책무 사항들에 대해 어린이집 대표자와 원장간의 역할 분화 및 공유 등을 명확하게 규정한다. 이 때 해당 역할의 분화는 보육의 전문성에 기반을 두어야 할 것이다.
5. 위의 기본 사항들 즉 대표자의 법적 지위를 명료화하고, 이들의 책무 등을 새롭게 규정하기 위해서는 대표자의 자격요건 마련이 전제되어야 한다. 이외에도 대표자의 어린이집 운영 개수와 근무 형태에 대한 사회적 합의가 이루어져야 할 것이다.

## 2. 정책 과제

### 가. 단기 과제

앞서 언급한 바와 같이 현행 설치·운영자 규정의 본격적인 제고에 앞서 관련 현실에 대한 명확한 파악이 우선시되어야 하므로 전국 단위의 실태조사와 유사 기관 및 시설의 관련 규정에 대한 보다 면밀한 연구가 요구된다.

#### 1) 실태조사 실시

실제 보육 현장에서 어린이집 대표자와 원장이 불일치한 경우 이들 관계의 양상은 매우 다양하므로 설치·운영자 규정의 정교화에 앞서 이에 대한 실태 파악이 요구된다. 즉 어린이집 유형이나 대표자와 원장간의 관계 양상에 따라 실제 이들의 법적 지위와 역할 수행이 매우 다양하다는 것이다. 이를테면 일반적으로 국공립어린이집의 경우는 대표자의 특성상 어린이집 원장에게 전폭적인 운영관리 권한이 부여될 가능성이 높고, 그에 비해 민간과 가정어린이집의 경우는 원장의 권한 범위가 상대적으로 협소할 것으로 짐작된다. 또한 민간이나 가정어린이집의 경우는 다른 유형에 비해 대표자와 원장이 친인척 등 가족관계인 비율이 상대적으로 높는데, 이는 어린이집의 책무 분화 시에 보다 유연한 적용이 가능할 여지가 있다. 따라서 어린이집 대표자와 원장 간의 다양한 관계 양상이 적극적으로 반영될 수 있도록 이들 관계에 관한 전국 단위의 실태조사가 요구된다.

#### 2) 유사기관 및 시설의 관련 규정 분석

공공성 측면에서 유사한 성격을 지닌 각종 기관 및 시설들에서 설치자와 운영자간의 실질적인 법적 지위와 역할 수행, 그리고 해당 인력의 자격요건과 급여 지급 등이 어떠한지를 보다 면밀하게 다룰 필요가 있다. 앞서 본 연구의 3장에서는 유사기관 및 시설의 관련 규정들을 비교 분석한 데 그쳤으므로 보다 구체적인 개선방안을 도출하기 위해서는 다른 기관이나 시설에서의 실제 적용양상과 및 한계점 등에 대한 추가적인 분석이 요구된다.

## 나. 중장기 과제

1) 앞서 제시한 실태조사와 유사기관의 체계적 분석을 전체로 하여 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 적용 가능한 별도의 법률 내용을 명시하거나 2) 어린이집의 영리 추구를 근본적으로 막을 수 있는 해법으로 어린이집 설치 및 매매 요건을 강화하거나 3) 대표자의 자격요건을 마련하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 이때 설치·운영자 규정의 모호성에 대한 대응으로 현행 설치·운영자 규정을 정교화 하는 방안은 어린이집의 대표자와 원장이 불일치한 상황을 고착화시킬 우려가 있으므로 신중한 접근을 요한다.

### 1) 설치·운영자 규정의 정교화

유사기관 및 시설의 근거 법률들과 비교하여 현행 「영유아보육법」 상 설치·운영자 규정은 특히 운영관리 사항과 관련하여 포괄적으로 규정된 측면이 있다. 이로 인해 어린이집 대표자와 원장이 불일치할 경우 운영상 누구의 권한인지 모호할 수 있어 갈등을 초래할 수 있다. 이를테면 어린이집을 설치·운영한 자가 어린이집을 운영하도록 규정한 「영유아보육법」 제24조의 경우, 어린이집의 대표자와 원장이 다를 경우 실제 누구에게 전반적인 운영 권한을 부여할 것인지 혼란이 야기될 수 있으므로 이를 명료화할 필요가 있다. 따라서 대표자의 법적 권한 및 책무를 명시하고, 운영자의 법적 개념을 규정하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

또한 앞서 살펴본 분석결과에 의하면, 대표자의 권한으로 고려될 사항은 예산 편성 부문이며, 이외에 어린이집의 폐지·휴지 신고, 종사자 임면권, 지도 감독 및 법적 책임의 경우는 현행과 같이 어린이집 원장과 그 권한을 공유하도록 규정하는 방안이 타당할 것으로 보인다.

대표자에게 현행 「영유아보육법」 상 규정되어 있지 않은 새로운 책무를 부여하는 것은 기본적으로 신중할 필요가 있다. 그러나 원장의 과도한 업무 부담과 운영상의 효율을 고려하면, 회계관리에 한하여 대표자가 담당하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 유사기관 법률들에 의하면, 대표자가 회계관리를 담당하는 경우가 많으며, 이는 재산 소유권자인 대표자의 권한으로 포괄될 여지가 있다.

이외에 운영관리 사항인 건강관리나 급식관리 등은 현행과 같이 어린이집 원

장이 수행하는 것이 타당하다는 의견이 지배적이며, 유사기관들에서도 해당 책무는 시설장 등이 수행하도록 규정되어 있다. 따라서 대표자의 책무로서 고려될 수 있는 사항은 회계관리 부문에 한정되는 것이 바람직하다. 이외에 대표자의 책무로서 고려할 사항은 시설관리 즉 시설개보수나 기타 보조업무(운전 등) 등이다. 이들 업무는 보육의 전문성과 일정 정도 무관하며, 유사기관에서도 운영자의 책무로서 시설 개보수 등이 규정된 바 있다.

한편 이 방안은 <표 V-2-1>의 장단점을 지닌다.

<표 V-2-1> 설치·운영자 규정의 정교화에 따른 장단점

장점	단점
대표자와 원장이 불일치한 민간 또는 가정어린이집의 경우 양자 간의 법적 지위와 운영상 책무를 명확히 규정하여 대표자의 과도한 운영상 개입을 막음	대표자와 원장이 불일치한 현실을 적극적으로 수용하여 법률에 반영함으로써 대표자와 원장의 불일치 현상을 제도화함
운영상 개입에 한계가 있어 영리 목적을 추구하려는 대표자의 어린이집 설치 동기를 약화시킴	장기적으로 대표자와 원장의 불일치 현상을 심화시킬 수 있음

## 2) 대표자의 자격요건 규정 마련

대표자에게 과도한 영리 추구 동기가 부여되지 않고 보육의 질적 향상의 연장선에서 대표자의 역할 수행이 이루어지기 위해서는 대표자의 자격요건과 근무 형태 등에 관한 규정을 마련할 필요가 있다. 즉 어린이집 대표자에 적용될 법적 지위와 권한, 책무 등을 새롭게 규정하기 위해서는 대표자의 자격요건과 근무 형태에 관한 규정이 요구된다. 전문가 대상 설문조사에 의하면 대표자의 자격요건이 필요하다는 응답이 91.2%이며, 주된 이유로는 어린이집의 난립과 대표자의 잦은 변경 예방 등이 지적되었다.

또한 대표자에 적합한 자격요건 수준으로는 일정 시간의 교육 연수에서부터 원장에 준하는 자격요건이 필요하다고 지적되나(51.7%), 회계관리 역할 수행을 위해서는 원장에 준하는 자격요건을 기대하기란 현실적으로 어려움이 있다. 대표자의 자격요건 수준 마련은 원칙적으로 그들이 수행하는 책무 범위 내에서 모색되어야 할 것이다.

이외에도 대표자의 적합한 근무 형태로서 상근이 필요하다는 지적이 제기되

었다. 특히 집단면담에서 어린이집 원장들은 대표자가 운영상 특정 책무를 부여 받기 위해서는 어린이집 원장의 상근 여부가 주된 변수가 된다는 점을 강조하였다.

한편 이 방안은 <표 V-2-2>의 장단점을 지닌다.

<표 V-2-2> 대표자의 자격요건 규정 마련에 따른 장단점

장점	단점
영리 목적에 따른 어린이집 설치 동기를 약화시킴	대표자와 원장이 불일치한 어린이집 설치를 고착화시킬 수 있음
대표자의 자격요건 강화로 전문성이 강화되어 보육의 질적 제고에 도움이 됨	전문성에 기반하여 대표자의 운영상 개입을 정당화하여 운영상 원장과의 갈등이 심화될 수 있음

### 3) 어린이집 설치 규정의 강화

어린이집 대표자와 원장의 불일치 시의 문제점을 해소하기 위한 보다 근본적인 해법으로는 어린이집 설치 가능 개수를 제한하고, 어린이집의 설치 후 매매가 가능한 시기를 규제하며, 임대 및 용자시설의 어린이집 설치 제한하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉 어린이집 설치 개수를 한 개로 제한하여 대표자의 어린이집을 통한 영리 추구 동기를 원천적으로 막거나, 어린이집 설치 후 매매 가능 시기를 일정 기간 이후로 규제하여 잦은 대표자 변경이 이루어지지 않도록 하고, 임대 및 용자시설인 경우 어린이집 설치를 제한하여 보육비용 등에서 임대료 등이 우선적으로 지출되어 보육서비스의 질적 저하를 초래하는 일이 없도록 하는 방안이 요구된다.

7) 2009년 보육실태조사에 의하면, 민간보육시설의 경우 임대율은 32.4%, 용자율은 27%에 달한다.

## 참 고 문 헌

- 김수연·나종혜(2008). 보육시설장의 스트레스와 어려움에 관한 탐색적 연구. 한국생활과학회지, 17(1). 45-56.
- 김성한·이상록(1995). 영유아 보육시설 운영실태 분석-시설운영관리 중심으로. 한국사회복지학, 25. 35-75.
- 김영명(2006). 보육시설장의 직무와 교육 요구에 기초한 현직교육 내용 연구. 숙명여자대학원 박사학위논문.
- 김은설·안재진·최윤경·김의향·양성은·김문정(2009). 보육종사자의 전문성 제고 방안 연구. 보건복지가족부·육아정책연구소.
- 김은정(2002). 학교법인 경영자가 기대하는 학교장의 지도성. 건국대학교 석사학위논문.
- 박 헌(1997). 학교법인이사회의 조직과 기능에 관한 분석적 연구. 성균관대학교 교육논총, 6. 7-89.
- 서문희·이미화·구미진(2006). 보육시설 종사자 직무 및 근로환경 실태 분석. 여성가족부·보건사회연구원.
- 서문희·안재진·유희정·이세원(2009). 보육정책 개편방안 연구 - 영유아보육법을 중심으로. 보건복지가족부·육아정책개발센터.
- 서상현·김교정(2006). 사회법인 이사의 활동에 대한 질적연구: 불교 사회복지법인 이사회의 기능에 초점을 두어. 사회과학연구, 22(2). 95-114.
- 성혜자(2003). 유치원 원장의 역할수행에 대한 초등학교병설유치원 원(교)장과 교사의 지각 및 기대 비교. 서원 대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 이명순·이명옥(2010). 보육시설장의 역할 수행 및 요구 조사. 미래유아교육학회지, 17(1). 207-225.
- 유희정·이미화·민현주 외(2009). 2009년 전국보육실태조사-보육시설조사보고서. 보건복지가족부·한국여성정책연구원.
- 정덕희(2008). 민간보육시설장의 일과 갈등. 열린유아교육연구, 13(6). 93-119.

- 지성애(2001). 영유아 보육시설장과 교사의 전문적 자질에 관한 조사연구. 한국 영유아보육학, 27. 138-168.
- \_\_\_\_\_ (2010). 보육시설장의 자격 강화와 전문성 확장을 위한 대안 모색. 한국 영유아보육학, 61. 63-88.
- 지성애·김의향·황성원·정지연(2008). 보육시설장 전문성 향상을 위한 보수교육 과정 모형 개발 연구. 한국영유아보육학, 53. 1-27.
- 차미영·손원경(2010). 위탁운영 직장보육시설 시설장이 개원 및 개원초기 운영 과정에서 겪는 어려움. 한국보육지원학회지, 6(2). 17-37.
- 최진숙(2000). 초등교장의 역할수행에 대한 여교사의 지각과 기대수준 분석. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 한상숙(2001). 초등학교 병설유치원 원장의 역할의식에 관한 연구. 건국대학교 사회과학대학원 석사학위논문.
- 표갑수·백선희(1999). 보육인력(시설장 및 보육교사)의 자격제도 및 전문성 유지 환경에 대한 평가. 한국영유아보육학, 7. 57-96
- Cleveland, G. & Krashinsky, M.(2004). *The quality Gap: A study of Nonprofit and commercial Child care Centres in Canada, The quality Gap*, Retrieved from, <http://www.childcarepolicy.net/pdf/QsandAs2.pdf>
- Friesen, B. K.(1995). *A Sociological Examination of the Child Care Auspice Debate, Canada: Childcare Resource and Research Unit*, Retrieved from, <http://childcarecanada.org/sites/childcarecanada.org/files/op6.pdf>
- Mullis, A.K., Cornille, T.A., Mullis, R.L. & Taliano, K.(2003). Childcare Center Directors' Perceptions of Their Work Environments: a Comparison of For-Profit and Non-Profit Programs, *Early Child Development and Care*, 173(5), 545-556
- Prentice, S.(2005). *For-profit child care: Past, present and future, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto*, Retrieved from, <http://www.childcarecanada.org/sites/childcarecanada.org/files/op21.pdf>
- Sosinsky, L. S., Lord, H. & Zigler, E.(2007). For-profit/nonprofit differences in center-based child care quality: Results from the National Institute of

Child Health and Human Development Study of Early Child care and Youth Development, *Journal of Applied Developmental Psychology*, 28, 390-410

## 부 록

---

부록 1. 어린이집 설치·운영자 규정에 관한 조사

부록 2. 어린이집 설치·운영자 개념 정립 방안-면담조사 질문지  
(대표자, 원장)



## 부록 1. 전문가 대상 설문지

## 어린이집 설치·운영자 관련 규정 조사

조사지역	조사표 번호			

안녕하십니까?

우리나라 보육 발전을 위한 여러분의 노고에 깊은 감사를 드립니다. 육아정책연구소는 보육과 유아교육에 관한 체계적이고 종합적인 연구를 수행하기 위해 설립된 국가 연구기관입니다.

이번에 저희 육아정책연구소에서는 어린이집 설치·운영자 관련 규정에 관한 조사를 실시하게 되었습니다. 현행 「영유아보육법」에 의하면 어린이집의 설치·운영 규정이 모호하여 적용 시 혼란을 야기하는 측면이 있습니다. 이에 따라 본 조사를 통해 어린이집 설치·운영자의 법적 지위 및 책무 등에 관한 전문가 여러분의 의견을 구하고자 합니다.

귀하께서 응답하신 내용은 「통계법」 제33조 및 제34조에 따라 통계작성 외의 목적으로는 사용되지 않을 것입니다. 부디 본 연구의 중요성을 감안하시어 솔직하고 성실하게 응답하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2011년 8월

육아정책연구소 소장 조복희

질문지 관련 문의사항은 아래의 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

유해미 부연구위원	02)398-7708	nowyoo@kicce.re.kr
김혜원 연구원	02)398-7718	hyewonkm@kicce.re.kr

※ 귀하의 일반 사항에 관한 질문입니다

※ 다음은 귀하의 연령, 학력 및 경력을 묻는 질문입니다. 각 사항에 √ 표 하거나 해당 내용을 표기해 주십시오.

연령	만 _____세
직업	
기관명	
학력	__① 고등학교 졸업                      __② 전문(2,3년제)대학 졸업 __③ 4년제 대학 졸업                      __④ 대학원 졸업
전공 분야	__① 아동학                      __② 유아교육 __③ 아동가족학                      __④ 보육학 __⑤ 사회복지학                      __⑥ 아동복지학 __⑦ 기타(                      )
해당 분야 총 경력	_____년    _____개월(어린이집 원장 총 경력) _____년    _____개월(교사 총 경력) _____년    _____개월(이외 경력 내용:                      )

※ 이하 설문은 민간어린이집과 가정어린이집에만 해당되는 내용입니다.  
(국공립, 법인, 직장어린이집의 경우는 적용되지 않습니다)

**I. 어린이집 대표자와 원장의 불일치에 따른 문제점**

1. 어린이집의 대표자와 원장이 불일치 할 경우, 보육의 질이나 어린이집 운영 측면에서 문제가 야기될 수 있다고 생각하십니까?
- ① 문제 있다 → 문 1-1로
  - ② 문제 없다
  - ③ 모르겠다

- 1-1.(대표자와 원장이 불일치할 경우) 구체적으로 어떤 문제가 야기될 수 있다고 생각하십니까?(중복응답 가능)
- ① 해당 사항(예: 임면권 등)에 대한 법적 권한 소지자가 누구인지 모호할 수 있다.
  - ② 보육교직원 자격요건이 없는 대표자인 경우 전문성이 의문시 될 수 있다.
  - ③ 대표자의 영리추구 목적으로 보육의 질을 담보하기 어려울 수 있다.
  - ④ 기타(구체적으로: \_\_\_\_\_ )

2. 어린이집의 대표자가 2개 이상의 어린이집을 운영하는 것은 보육의 질이나 어린이집 운영 측면에서 문제가 야기될 수 있다고 생각하십니까?
- ① 문제 있다 → 문 2-1로
  - ② 문제 없다
  - ③ 모르겠다

2-1. 어떤 문제들이 야기될 수 있다고 생각하십니까? 구체적으로 기술해 주십시오.

3. 어린이집의 대표자가 자주 변경되는 경우, 이를 막기 위한 방안으로는 효과적인 방안은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 어린이집 설치 가능한 자(대표자)의 요건을 강화한다(대표자 자격요건 규정 마련)
  - ② 어린이집 매매 가능 시기를 규제한다(예: 어린이집 설치 후 5년 이내 매매 금지 등)
  - ③ 대표자의 어린이집 운영 시설 수를 제한한다.
  - ④ 기타(구체적으로: \_\_\_\_\_ )

## II. 어린이집 대표자와 원장의 법적 권한 및 책임

※ 현행 「영유아보육법」에 의하면, 다음 사항들에 대해 어린이집의 설치·운영자로 규정되어 법적 지위와 권한이 모호한 측면이 있습니다(각 사항별 현행 「영유아보육법」 관련 규정 참고). 다음 각 사항들은 누구의 권한으로 규정되는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 그 이유도 구체적으로 기술해 주십시오(4번~8번).

4. **비용관리 및 회계관리**는 누구의 권한으로 규정되어야 바람직하다고 생각하십니까? 해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

권한 부여 대상 표기(√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

### <관련 규정>

#### 영유아보육법 제38조(보육료 등의 수납)

제12조부터 제14조까지의 규정에 따라 어린이집을 **설치·운영하는 자**는 그 어린이집의 소재지를 관할하는 시·도지사가 정하는 범위에서 그 시설을 이용하는 자로부터 보육료와 그 밖의 필요경비 등을 받을 수 있다.

5. **보육교직원에 대한 임면(채용 등)**은 누구의 권한이 바람직하다고 생각하십니까? 해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

권한 부여 대상 표기(√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

### <관련 규정>

#### 영유아보육법 제19조(보육교직원의 임면 등)

- ① 시장·군수·구청장은 보육교직원의 권익 보장과 근로여건 개선을 위하여 보육교직원의 임면(任免)과 경력 등에 관한 사항을 관리하여야 한다.
- ② 어린이집의 장은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 보육교직원의 임면에 관한 사항을 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.

6. **어린이집 지도 감독 대상**은 누구로 규정되어야 바람직하다고 생각하십니까? 해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

권한 부여 대상 표기(√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

**<관련 규정>****영유아보육법 제41조(지도와 감독)**

보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업의 원활한 수행을 위하여 어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대하여 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.

**영유아보육법 제42조(보고와 감사)**

① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집을 설치·운영하는 자로 하여금 그 어린이집에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 그 어린이집의 운영 상황을 조사하게 하거나 장부와 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 관계 공무원이 그 직무를 수행할 때에는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

7. 다음 사항들에 대한 법적 책임(행정처분 등)은 누가 져야 한다고 생각하십니까? 해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

**7-1. 어린이집 설치 기준 위반**

권한 부여 대상 (√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

**7-2. 어린이집 운영기준 위반**

권한 부여 대상 (√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

**7-3. 보육료 한도액 위반**

권한 부여 대상 (√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

<관련 규정>

<p><b>영유아보육법 제44조(시정 또는 변경 명령)</b>                  보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 어린이집의 장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제13조제1항에 따른 변경인가를 받지 아니하고 어린이집을 운영하는 경우</li> <li>2. 제15조에 따른 어린이집의 설치기준을 위반한 경우</li> <li>3. 제17조제2항에 따른 보육교직원의 배치기준을 위반한 경우</li> <li>4. 제24조제1항에 따른 어린이집의 운영기준을 위반한 경우</li> <li>5. 제38조에 따른 보육료 등을 한도액을 초과하여 받은 경우</li> <li>6. 제42조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부하거나 기피한 경우</li> <li>7. 제43조제1항에 따른 신고를 하지 아니하고 어린이집을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단하거나 운영을 재개한 경우</li> <li>8. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우</li> </ol>
---

8. 어린이집의 폐지·휴지 신고는 누구의 책임으로 규정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

권한 부여 대상 (√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

<관련 규정>

<p><b>영유아보육법 제43조(어린이집의 폐지·휴지 및 재개 등의 신고)</b>                  ② 어린이집의 원장은 어린이집이 폐지되거나 일정기간 운영이 중단되는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 어린이집에서 보육 중인 영유아가 다른 어린이집으로 옮길 수 있도록 하는 등 영유아의 권익을 보호하기 위한 조치를 취하여야 한다.</p>
--

**III. 어린이집 운영관리 역할 및 책무**

※ 현행 「영유아보육법」에 의하면, 어린이집의 운영관리는 대부분 어린이집 원장의 책무로서 규정하고 있습니다(각 사항별 현행 「영유아보육법」 관련 규정 참고). 다음 각 운영 관리사항들은 누가 담당하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 그 이유도 구체적으로 기술해 주십시오(9번~11번).

9. 어린이집의 건강관리 및 응급조치는 누가 담당하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

권한 부여 대상 표기(√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

## &lt;관련 규정&gt;

**영유아보육법 제31조(건강관리 및 응급조치)** ① 어린이집의 장은 영유아와 보육교직원  
에 대하여 정기적으로 건강진단을 실시하는 등 건강관리를 하여야 한다.  
② 어린이집의 장은 영유아에게 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급 상태가 발생한  
경우 즉시 응급의료기관에 이송하여야 한다.  
③ 제1항에 따른 건강진단 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

10. **어린이집의 치료 및 예방조치**는 누가 담당하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?  
해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

권한 부여 대상 표기(√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

## &lt;관련 규정&gt;

**영유아보육법 제32조(치료 및 예방조치)** ① 어린이집의 장은 제31조에 따른 건강진단  
결과 질병에 감염되었거나 감염될 우려가 있는 영유아에 대하여 그 보호자와 협의하여  
질병의 치료와 예방에 필요한 조치를 하여야 한다.  
② 어린이집의 장은 제1항의 조치를 위하여 필요하면 「지역보건법」 제7조와 제10조에  
따른 보건소 및 보건지소, 「의료법」 제3조에 따른 의료기관에 협조를 구할 수 있다.  
③ 제2항에 따라 협조를 요청받은 보건소·보건지소 및 의료기관의 장은 적절한 조치를  
취하여야 한다.

11. **어린이집의 급식관리**는 누가 담당하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?  
해당 내용에 응답하신 이유는 구체적으로 무엇입니까?

권한 부여 대상 표기(√)	이유 (구체적으로 서술)
<input type="checkbox"/> ① 어린이집 대표자	
<input type="checkbox"/> ② 어린이집 원장	
<input type="checkbox"/> ③ 대표자와 원장 모두	

<관련 규정>

영유아보육법 제33조(급식관리) 어린이집의 장은 영유아에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 균형 있고 위생적이며 안전한 급식을 하여야 한다.

IV. 대표자의 자격요건 및 급여

12. 현행 「영유아보육법」에는 어린이집 대표자의 자격요건을 규정하고 있지 않습니다. 대표자의 자격요건 규정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 필요하다 → 문 12-1로
- ② 필요하지 않다
- ③ 모르겠다

12-1.(대표자의 자격요건이 필요하다고 응답한 경우) 구체적으로 그 이유는 무엇입니까?  
→ 문 12-2로

12-2. (대표자의 자격요건이 필요하다고 응답한 경우) 적합한 자격요건은 어떠한가요?

- ① 현행 시설장 자격수준
- ② 현행 보육교사 자격수준
- ③ 보육교직원 이외 유사 업무(예: 사회복지사 등) 자격기준
- ④ 관련 유사기관 근무 경력
- ⑤ 일정 시간의 교육훈련 이수
- ⑥ 기타(구체적으로: \_\_\_\_\_ )

13. 현재 어린이집 대표자는 급여 지급대상이 아닙니다. 대표자에게 급여를 지급할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 필요하다 → 문 13-1로
- ② 필요하지 않다
- ③ 모르겠다

13-1.(대표자에게 급여 지급이 필요하다고 답한 경우) 구체적으로 그 이유는 무엇입니까?  
→ 문 13-2로

13-2.(대표자에게 급여 지급이 필요하다고 답한 경우) 급여를 지급하기 위해 대표자에게 부여할 적합한 직무는 무엇이라고 생각하십니까? → 문 13-3으로

- ① 회계관리 부문
- ② 시설 운영관리 부문(구체적으로: )
- ③ 보육활동 부문(구체적으로: )
- ④ 기타 (구체적으로: )

13-3. 대표자에게 급여를 지급할 경우 바람직한 근무 형태를 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 상근
- ② 비상근
- ③ 모르겠다

※ 설문에 응해주셔서 감사합니다. 좋은 자료로 쓰겠습니다.

## 부록 2. 면담조사 질문지

## 어린이집 설치·운영자 개념 정립 방안 - 면담조사 질문지(대표자)

1. 대표자의 법적 지위 및 권한	
1.1.	어린이집 운영에 관한 본인의 급여 지급은 어떠합니까? -상근, 여러 시설 운영 시
1.2.	현재 몇 개의 어린이집을 운영하고 있습니까? -1개인 경우: 상근 여부, 겸임 여부, 1개의 운영 시 장단점 -2개 이상인 경우: 겸임 여부, 2개 이상 운영 시 장단점
1.3. 가)	어떤 유형의 어린이집을 운영하고 있습니까? (예) 법인, 가정, 부모협동, 직장어린이집
나)	어린이집 유형에 따라 설치·운영자(원장)의 지위 및 권한이 상이해야 한다고 생각하십니까? 그렇다면 이유는 무엇입니까?
1.4. 가)	원장과의 관계는 어떠합니까? -친인척 관계, 설치·운영자(원장) 일치·불일치 여부
나)	원장과의 관계 양상에 따른 운영상 장단점은 무엇입니까?
1.5. 가)	어린이집 운영상 권한은 무엇입니까? (예) 비용관리·회계관리, 지도 감독, 행정처분, 임면권, 폐지·휴지 신고, 취약보육, 건강관리 및 응급조치, 급식관리, 프로그램 관리
나)	해당 역할·책임을 맡은 계기나 이유는 무엇입니까?
다)	해당 역할·책임을 수행 시 애로사항은 있습니까? 있다면 무엇입니까?

2. 대표자의 자격 요건 및 처우	
2.1.	본인의 경험에 비추어 볼 때, 대표자의 자격요건이 필요하다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?
2.2.	대표자에게 적합한 자격수준은 무엇이라고 생각하십니까?
2.3.	본인의 자격요건과 비추어볼 때, 대표자의 자격요건은 어린이집 운영의 어떤 영향을 미친다고 생각하십니까?

3. 대표자·운영자(원장) 불일치로 인한 장단점	
3.1.	대표자·운영자(원장) 불일치로 인한 운영상의 장·단점은 무엇입니까? - 설치·운영관리 전반, 종사자 임명·지도 감독 사항, 어린이집 운영계획의 수립 및 평가, 보육의 질 등
3.2 가)	대표자, 원장의 처우는 어떠합니까?
나)	법적 책임은 누가 지고 있습니까?

4. 개선 및 요구	
4.1.	어린이집 운영에 관한 개선 및 요구 사항은 무엇입니까? - 대표자의 법적 지위 및 권한 - 원장과의 관계 - 대표자의 자격 - 급여 등 처우
4.2.	어린이집 유형별로 대표자의 지위, 권한, 역할의 차별성을 두어야 한다고 생각하십니까?
4.3.	대표자의 잦은 변경과 관련해서 개선 방안은 무엇입니까?

면담 및 조사에 참여해 주셔서 감사합니다. 귀하께서 응답해 주신 내용은 보다 나은 보육을 위하여 통계 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것이니, 솔직하게 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

어린이집 이름 (모두 기재)	
시설 유형	<input type="checkbox"/> 국공립 <input type="checkbox"/> 법인 <input type="checkbox"/> 직장 <input type="checkbox"/> 가정 <input type="checkbox"/> 부모협동 <input type="checkbox"/> 민간
지역	
성별	<input type="checkbox"/> 남 <input type="checkbox"/> 여
최종학력	<input type="checkbox"/> ①고등학교졸업 <input type="checkbox"/> ②전문(2,3년제)대학 졸업 <input type="checkbox"/> ③ 4년제 대학 졸 <input type="checkbox"/> ④학원 졸업
전공	
보육관련 자격증	
근무경력	대표자: 해당분야 총 경력:

## 어린이집 설치·운영자 개념 정립 방안 - 면담조사 질문지(원장)

1. 어린이집 원장의 법적 지위 및 권한	
1.1. 가)	어떤 유형의 어린이집 원장으로 있습니까? (예) 법인, 가정, 부모협동, 직장어린이집
나)	어린이집 유형에 따라 대표자·시설장(원장)의 지위 및 권한이 달라져야 된다고 생각하십니까? 그렇다면 이유는 무엇입니까?
1.2. 가)	대표자와의 관계는 어떠합니까? -친인척 관계, 대표자·시설장(원장) 일차·불일치 여부
나)	대표자와의 관계양상에 따른 운영상 장단점은 무엇입니까?
1.3. 가)	본인의 어린이집 운영에 관한 권한은 어떠합니까? (예) 비용관리·회계관리, 지도 감독, 행정처분, 임면권, 폐지·휴지 신고, 취약보육, 건강관리 및 응급조치, 급식관리, 프로그램 관리
나)	대표자와의 역할 분담 양상 및 어린이집 운영 시 장단점은 무엇입니까?
1.4.	대표자의 상근 및 여러 시설 운영 시의 장단점은 무엇입니까?

2. 대표자의 자격 요건 및 처우	
2.1.	본인의 경험에 비추어 볼 때, 대표자의 자격요건이 필요하다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?
2.2.	대표자에게 적합한 자격 수준은 무엇이라고 생각하십니까?
2.3.	대표자의 자격요건은 보육프로그램의 질에 영향을 미친다고 생각하십니까? -보육의 질적 제고: 원장 신분, 종사자 전문성 확보, 프로그램의 질 -어린이집 운영 효율성: 보육프로그램 효율성, 시설·설비, 재정관련, 행정관련, 부모와의 협동

3. 대표자·운영자(원장) 불일치로 인한 장단점	
3.1. 가)	대표자·운영자(원장) 불일치로 인한 운영상의 장단점은 무엇입니까? - 설치·운영관리 전반, 종사자 임명·지도 감독 사항, 어린이집 운영계획의 수립 및 평가, 보육의 질 등
3.2 가)	대표자, 시설장의 처우 관련은 어떠합니까?  나) 법적 책임은 누가지고 있습니까?

4. 개선 및 요구	
4.1.	어린이집을 운영에 관한 개선 및 요구 사항은 무엇입니까? - 대표자의 법적 지위 및 권한 - 대표자와의 관계 - 대표자의 자격 - 급여 및 처우
4.2.	어린이집 유형별로 대표자의 지위, 권한, 역할의 차별성을 두어야 된다고 생각하십니까?
4.3.	대표자의 잦은 변경과 관련해서 개선 방안은 무엇입니까?

면담 및 조사에 참여해 주셔서 감사합니다. 귀하께서 응답해 주신 내용은 보다 나은 보육을 위하여 통계 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것이니, 솔직하게 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

어린이집 이름 (모두 기재)	
시설 유형	<input type="checkbox"/> 국공립 <input type="checkbox"/> 법인 <input type="checkbox"/> 직장 <input type="checkbox"/> 가정 <input type="checkbox"/> 부모협동 <input type="checkbox"/> 민간
지역	
성별	<input type="checkbox"/> 남 <input type="checkbox"/> 여
최종학력	<input type="checkbox"/> ①고등학교졸업 <input type="checkbox"/> ②전문(2,3년제)대학 졸업 <input type="checkbox"/> ③4년제 대학 졸업 <input type="checkbox"/> ④대학원 졸업
전공	
보육관련 자격증	
근무경력	어린이집 교사: 어린이집 원장:

연구보고 2011-02

---

## 어린이집 설치·운영자 개념 정립 방안

---

**발행일** 2011년 9월  
**발행인** 조복희  
**발행처** 육아정책연구소  
**주 소** 서울시 종로구 율곡로 33 안국빌딩 6층, 7층, 10층, 11층  
전화: 02) 730-7070  
팩스: 02) 730-3313  
<http://www.kicce.re.kr>  
**인쇄처** 대명기획 02) 2273-1292

---

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

ISBN 989-89-92396-97-4 93330