

의무평가제 전환에 따른 보육시설 평가결과 활용방안 연구*

김 은 정**

양 기 용***

국문요약

본 연구는 보육시설에 대한 평가정책이 의무평가제로 전면적으로 변화되는 현 시점에서, 의무평가제의 실효성을 결정짓는 평가결과 활용방안을 체계적으로 검토하고 가능한 정책대안들을 살펴보고자 하였다. 보육시설 평가결과 활용방안을 설계함에 있어서 중요한 정책요소와 가능한 대안들을 도출하기 위해서 국내외 정책현황을 검토하였다. 이를 토대로 정책관리의 방향, 지원 조건, 지원의 성격과 내용, 그리고 정책관리 주체를 핵심적 정책요소로 도출하였다. 핵심적 정책요소 간 정합성에 초점을 맞추어 정책 설계 시 고려해야 할 점과 그 대안을 검토하였다.

정책관리의 방향이 고품질 지향인 경우, 정책지원 조건설정 시 상위평가 등급을 세분하는 것이 적합하며, 평가유예기간의 연장, 수월품질 홍보, 포괄적 정보 공개 등과 같은 행정적 인센티브를 활성화할 필요가 있다. 더불어 운영비나 인건비 등을 추가적으로 지원하는 재정적 인센티브도 부가될 수 있다. 반면 적정품질유지를 우선적 정책목표로 삼는 경우, 품질 하위 등급을 세분화하여 정책관리의 내용과 방식을 차별화하고 컨설팅, 추가방문이나 등록취소, 퇴출 등과 같은 행정적 제재조치를 체계화하는 것이 필요하다. 시설운영비나 교사인건비의 제한, 나아가 부모 보육비의 제한과 같은 재정적 패널티도 단계적으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 정책관리의 방향에 부합되는 정책적 지원 방안을 설계하기 위해서는 중앙정부와 지방정부가, 광역지자체와 기초지자체간 역할 분담 방식도 체계화하여야 한다.

주제어: 보육시설 평가, 의무평가제, 평가결과 활용방안

I. 서론

현재 추진되고 있는 “유(치원)·보(육기관)평가체계 통합정책”은 통합평가지표에 따라 보육시설을 평가하고, 그 결과를 공개하며, 평가결과에 따른 적절한 정책지원 체계를 갖추는 것을 골격으로 하고 있다(관계부처합동, 2014). 평가결과에 부합되는 적절한 정책지원 체계를 확립하는 것

* 이 연구는 2014-2015 부경대 자율창의학술연구비 지원으로 진행됨 (C-D-2014-1054)

** 주저자

*** 교신저자

은 평가의 실효성에 결정적인 영향을 미친다. 그간의 보육시설 평가인증제도가 보육서비스 품질을 향상시키는데 한계를 보였던 것은 평가인증에 따른 정책적 지원이나 사후관리체계가 적절히 확립되지 못했기 때문이다. 보육기관 입장에서는 평가인증에 참여하는 것을 포함하여 서비스 품질을 향상시켜서 좋은 평가를 받아야할 강력한 동인을 갖지 못했던 것이다(임양미 외, 2011; 서문희 외, 2009; 이미화 외, 2012).

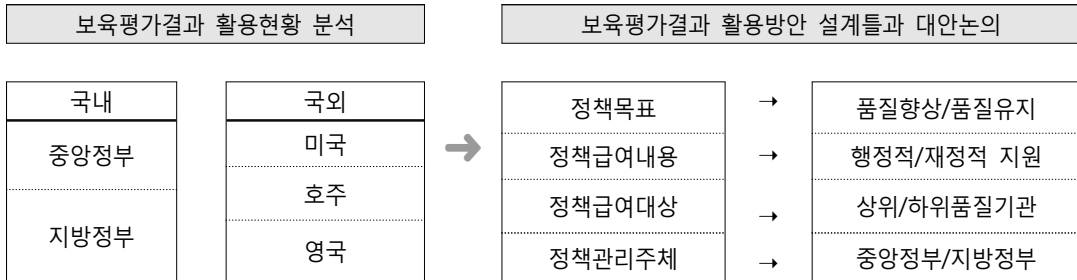
그런데 보육기관의 자발적 참여가 전제되었던 기존의 “평가인증제”가 2016년 이후 “의무평가제”로 전환될 전망이다(관계부처합동, 2014). 2006년부터 도입되어 3차례의 제도적 보완을 거쳐 현재까지 실시되고 있는 기존 평가인증제도는 제도 도입 10여년 만에 폐지되고, 모든 보육시설은 의무적으로 품질평가를 받아야 한다. 현재 약 25%에 이르는 미인증 보육시설도 의무평가제도 하에서는 반드시 평가에 참여하여야 한다. 의무평가제로의 전환은 보육시설 평가체계의 전면적 개편을 필요로 하지만, 특히 평가결과에 근거한 효과적인 정책관리 체계 확립은 정책성패를 가르는 요소가 될 것이다. 자발적 참여를 통한 품질인증이 아니라 국가의 강력한 정책의지를 반영하는 품질평가가 된 이상, 제도의 실효성은 보육정책 자체의 실효성과 바로 결부될 수밖에 없기 때문이다.

의무평가제로의 정책전환을 시도하고 있는 중앙정부가 평가결과 활용방안을 다각적으로 검토하고 있는 것은 이러한 맥락이다. 최근 관계부처가 제시한 정책설계(안)에 따르면 평가결과 활용방안을 적극 검토하되, 통합평가체계 안정화 소요기간 등을 감안, 단계적으로 정책지원을 확대하는 방안을 계획하고 있다. 예를 들면 통합평가제도 실행 초기에는 평가결과에 따라 평가유예기간을 차등화 하는 등의 비재정적 인센티브를 우선 도입하고 평가제도가 일정수준 이상 안착하면 품질등급별 재정적 인센티브를 확대해나가는 것이다(관계부처합동, 2014).

그러나 평가결과 활용방식에 대한 논의가 단순히 인센티브를 어느 정도로 어떻게 줄 것인가로 국한되어서는 안 된다. 보육시설 평가결과 활용방식은 거시적인 보육정책목표나 보육시설 평가목적과 정합적으로 설계되어야 한다. 보육시설 평가정책의 목표나 정책관리의 방향성에 따라서 평가결과 활용의 주체, 성격, 내용 등이 달라져야 한다는 것이다. 보육시설 평가정책의 목표를 구현하기 위한 다양한 정책도구들 중 특히 평가결과 활용방안은 정책적 실효성 확보에 결정적인 영향을 준다는 점에서 중요하다. 보육서비스 공급과 관련된 다양한 이해관계자들이 평가정책에 순응하여 결정을 내리고 정책목표에 부합하는 행동을 하도록 유도하는데 핵심적인 요소가 되기 때문이다. 이에 실효성 있는 의무평가제도를 확립하기 위해서는 평가결과 활용방안 마련을 위한 체계적인 고민이 필요하다.

본 연구는 보육시설에 대한 평가정책이 전면적으로 변화되는 현 시점에서, 평가정책의 실효성을 결정짓는 평가결과 활용방안을 체계적으로 검토하고 유용한 대안들을 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다. 이를 위해 우선 보육선진국인 주요 국가들의 평가결과 활용 현황을 검토하고 정책 프레임의 주요 특성을 파악한다. 다음으로 지금까지 국내의 중앙정부와 지방정부가 보육시설 평가결과를 활용하여 어떠한 정책적 지원을 제공하였는지 그 현황을 검토하고 한계를 분석한다. 이러한 국내외 현황 분석을 토대로 효과적인 평가결과 활용방안 설계를 위한 핵심적 정책요소들을 파악한다. 현재 한국의 보육현실과 향후 정책방향을 고려할 때, 평가결과 활용정책 설계의 대안적 방식은 무엇인지, 주요 쟁점과 정책과제는 무엇인지를 제시함으로써 논의를 마무리 한다<그림 1 참조>.

〈그림 1〉 연구의 흐름



Ⅱ. 보육시설 평가결과 활용 현황

1. 국내 정책현황

1) 중앙정부 보육시설 평가결과 활용 현황

한국은 2006년부터 보육시설에 대한 평가인증제도를 실행하였다. 평가인증제도는 보육시설의 자발적 참여를 전제로 운영되고 있으며, 평가결과 인증유보를 받은 시설에 대해서는 이메일을 통해 개별적으로 사유를 통보한다. 품질인증을 받은 기관에는 보건복지부 장관 명의의 인증서, 인증현판이 발급된다. 인증시설 명단은 보건복지부, 보육진흥원, 시도 및 시군구, 보육정보센터 홈페이지에 게시된다.¹⁾ 그러나 이러한 홈페이지이나 정보자료에는 인증여부만 제시되어 있다. 미인증의 경우, 인증참여를 했으나 인증유보를 받았기 때문에 미인증인지, 인증참여 자체를 하지 않아서 미인증인지에 대해서는 정보가 제공되지 않는다.²⁾

부모가 보육시설을 선택하고자 할 때에 필요로 하는 또 다른 핵심적 정보는 평가등급과 보육 프로그램 영역별 품질일 것이다. 2014년까지는 이러한 정보가 체계적으로 공개되지 못하였으나 (이혜원, 2014), 현재는 평가총점과 평가영역별 평균점수, 인증유효기간 등에 대한 정보가 제공되고 있다. 그러나 상대적인 평가 등급은 알 수가 없으며 총점만이 공개되기 때문에, 보육시설 선택에 유용한 정보로서는 여전히 한계가 있다.

중앙정부 차원에서 평가인증 결과를 활용한 정책지원의 주요 특징(보건복지부, 2015)은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정책지원 급여의 성격을 보면 재정적 인센티브보다는 행정적 인센티브가 두드러진다. 평가인증을 받은 보육시설 중 확인점검³⁾ 결과 95점 이상을 받은 기관에

1) 이러한 공개방식은 미흡하다는 지적이 많다. 부모에게 문서로 통보하거나 주요 공공홈페이지에도 게재하여 접근성을 높이는 방안 등이 제시되고 있다(서문희 외, 2010).
 2) 앞서 살펴본 바와 같이 영국, 호주, 뉴질랜드, 일본은 평가결과를 영역별로 상세히 기술한 보고서 전체를 부모를 포함한 모두가 열람할 수 있도록 하고 있다. 전문가를 대상으로 한 국내 설문조사결과에서도 현재와 같은 정도의 정보 제공이 충분하다는 응답은 15%이하였다. 그러나 보육시설장을 대상으로 한 조사에서는 현재의 정보공개 방식과 양이 충분하다는 응답이 75%로 나타나 큰 차이를 보여주었다(서문희 외, 2010).
 3) 확인점검은 평가인증 유지 중인 보육시설 중 일부를 불시에 방문하여 인증 당시의 품질 수준이 유지되고 있는

대해서는 지자체의 지도점검을 1년간 유예해준다. 시간연장형 어린이집에 대한 우선적 지정권을 포함하여, 공공형 어린이집이나 지자체의 시책사업 대상 선정 시 평가인증 여부나 점수를 중요하게 반영하도록 하고 있다.

둘째, 중앙정부 차원에서 제공되는 재정적 인센티브는 소량이다. 품질인증을 받은 보육기관에 교재교구비를 연50~120만원 정도 지원하며, 국공립·법인 어린이집(원장인건비 지원 제외 기관) 중 농어촌 지역 소재 평가인증 어린이집에 대해서는 현원 11인 이상을 조건으로 원장 인건비의 80%를 지원한다. 또 어린이집 기능보강비 지원 시 동일한 조건의 경우 평가인증에 참여한 시설에 대해 우선 지원하도록 하는 선에 머물고 있다. 셋째, 이상에서 보는 바와 같이 정책적 지원의 조건으로 인증여부와 인증평가결과 점수, 모두를 고려하면서 소극적 방식의 인센티브를 결부시키고 있기 때문에, 정책관리의 방향성이 명확하게 드러나지 않는다. 즉, 적극적인 인센티브를 제공하여 고품질을 유도하고자 하는지, 최저기준 이하 품질을 관리하여 적정품질을 유지하고자 하는지 모호하다는 것이다.

2) 지방정부의 보육시설 평가결과 활용 현황

이상에서 살펴본 중앙정부의 정책지원과 달리, 지방정부는 보육 평가인증 참여여부나 인증여부, 인증유지여부 등에 따른 정책지원을 재정적 인센티브 위주로 하고 있다. 재정적 인센티브는 보육시설에 대한 직접지원과 교사인건비 지원, 부모보육료 지원 등을 포함한다. 아래에서는 재정지원의 조건을 중심으로 지방정부의 정책지원 특성을 검토한다. 재정지원의 조건을 인증여부 관련 조건과 차등조건으로 구분하여 살펴보고, 지원의 대상별로 주요 내용은 무엇인지도 검토한다.⁴⁾

〈표 1〉 지방정부의 평가결과 활용 현황

구분		종류	주요 내용
지원조건	인증기준	인증유지	시설, 교사, 부모 보육료 지원
		인증참여여부	인증평가참여 수수료, 준비금, 컨설팅비 지원
		당해신규인증/인증신청여부	신규통과수당지원, 환경개선비, 시설유지비 지원
	차등조건	정부재정지원 여부	정부지원시설, 정부미지원시설
		시설유형	민간어린이집, 가정어린이집, 국공립어린이집
		아동특성	장애아동어린이집, 영유아전담어린이집
	정원규모	가형(20인 이하) ~ 바형(120인 이하)	
지원대상	시설지원	프로그램지원, 시설운영지원, 평가인증참여지원	
	교사지원	교사수당, 복지비, 해외시설견학비 지원	
	부모(아동)지원	보육료지원, 급간식비지원	

자료: 보건복지부 내부자료, 2015.

지 확인하는 제도이다.

4) 8개 광역시와 9개도로부터 보육시설에 대한 재정지원 내용과 지원조건, 지원시설수나 인원에 대한 보건복지부의 내부자료(2015)를 기반으로 분석하였다.

평가결과를 활용하여 재정적 지원을 함에 있어서 그 조건으로 가장 많이 활용하는 것이 인증 유지이다. 이밖에 인증참여여부, 당해신규인증여부 등도 활용되고 있다. 인증유지를 조건으로 한 재정지원은 시설유형별로 차등하여 이루어지는 경우가 많다. 민간보육시설이나 가정보육시설로 국한하여 인건비(보조교사, 조리원 등)를 지원하거나, 국공립보육시설만을 대상으로 하여 시설운영비를 지원하는 방식이다. 동일한 내용의 지원에 대해서도 중앙정부로부터 직접 재정지원을 받는 기관과 그렇지 않은 기관을 구분하여 지원정도를 차등하는 방식을 활용하였다.

평가인증참여를 독려하기 위해서 평가인증참여시 참여수수료를 지원하거나 인증을 위한 컨설팅을 지원해주기도 한다. 인증참여를 위해 필요한 준비금을 지원하는 경우도 있다. 평가인증참여 지원금의 경우 국공립 보육기관을 특정하여 지원 대상에서 제외하기도 한다. 당해 신규로 평가인증을 받은 기관에 대해서는 기관포상, 원장교사해외보육시설 견학비, 신규통과 수당, 평가인증참여수수료, 시설유지비를 지원해주기도 한다. 이는 평가인증 최초 1회로 한정되는 지원이다. 보육기관의 평가인증 참여 독려를 위하여 당해 신규 평가인증 신청을 하는 경우 환경개선비를 지원하거나 참가비를 지원하는 경우도 있다.

앞서 언급한 바와 같이 이러한 재정적 지원은 보육시설 유형별로 차등하여 이루어지는 경우가 많다. 보육시설의 유형은 정부지원을 받는지의 여부, 어린이집 자체의 유형, 보육아동 특성별 유형, 기관의 정원규모별 유형으로 주로 구분되었다. 지자체의 재정지원은 중앙정부의 지원을 받는 보육시설과 미지원시설을 구분하고 여기에 다른 기준들을 복합적으로 고려하여 지원내용을 달리 하거나 지원 금액에 차이를 두는 방식을 활용한다. 예를 들어 보육시설 운영비를 지원하는 경우 중앙정부로부터 재정지원을 받는지의 여부와 함께 시설의 정원규모까지 복합적으로 고려하여 지원금액에 차등을 두는 방식이다.

재정지원은 보육시설, 보육교사(원장포함), 보육아동(부모)을 대상으로 이루어지고 있다. 보육시설에 대한 재정지원이 가장 큰 비중을 차지하며, 프로그램 지원과 시설운영비지원, 그리고 평가인증 참여비용 지원 등을 포함한다. 프로그램비 지원은 평가인증을 받은 시설에 현장학습이나 문화행사, 체험학습 등에 소요되는 비용을 지원하는 내용이 주를 이룬다. 시설운영비 지원은 주로 차량운영비, 환경개선비, 장비구입비, 냉난방비, 교재교구나 도서구입비, 안전점검이나 소독비에 대한 지원을 포함하고 있다. 평가인증에 참여하는 시설에 한하여 평가인증 통과수당을 지원하거나 수수료, 현장컨설팅 비용을 지원하고 있다.

보육교사 인건비 지원은 현금수당 방식과 특정서비스 비용지원 방식을 모두 활용하고 있다. 완전 현금수당으로 보육교사 연구수당이나 복지수당, 교사수당, 명절수당 등을 지원하고 있으며, 선진지 보육기관 견학비용을 지원하거나 업무수행활동에 필요한 금액을 간접적으로 보전해주는 서비스 비용지원도 이루어지고 있다. 보육시설의 인력부족 문제를 해소하기 위해 평가인증제도를 활용하여 조리원(취사부)이나 보조인력, 대체교사의 인건비를 지원하기도 한다. 적은 비중이지만 보육아동(부모)에 대한 직접적인 재정지원이 평가인증참여나 통과를 전제로 이루어지기도 한다. 주로 저소득아동만을 대상으로 하는 지원이 많으며, 일반아동 전체를 대상으로 하는 경우 급간식비의 차액을 지원해주는 방식을 활용되고 있다.

이상에서 살펴본 지방정부의 평가결과 활용방식의 주요 특성은 다음과 같이 요약된다. 무엇보다

다도 지방정부는 평가인증의 결과를 재정적 인센티브의 조건으로 광범위하게 활용하고 있다고 할 수 있다. 그런데 이러한 활용방식은 평가인증의 중요성을 강조하는 듯 보일 수도 있지만, 다른 한편 평가인증 자체를 통해 달성하고자 하는 정책목표의 모호성을 증가시킬 수도 있다. 재정 지원의 내용이 적극적 의미의 인센티브라기보다는 기관운영의 최소 비용을 지원하는 것도 포함하고 있다는 점에서 더욱 그러하다.

2. 국외 정책현황 분석과 시사점 도출

향후 의무평가제 하에서는 정책관리의 방향을 어떻게 설정해야 할 것인지, 그러한 정책방향에 부합되는 정책지원의 조건이나 내용은 어떠한지 등에 대한 정책적 시사점을 얻기 위해서는 주요 국외 사례를 검토할 필요가 있다. 아래에서는 미국, 호주, 영국을 중심으로 보육기관 평가 방식, 평가결과 활용의 주요 특성을 살펴볼 것이다.

1) 평가방식의 주요 특성

미국은 주정부별로 자율적인 방식의 사회서비스 품질평가체계를 갖추고 있고 평가결과 활용 방식도 주정부별로 상당히 다르다. 보육뿐만 아니라 장기요양서비스나 홈케어 서비스와 같은 사회서비스에 대해서도 연방정부 차원의 의무 품질인증이나 평가체계를 갖추고 있지 않다. 연방재정을 재원으로 하는 의료서비스 공급기관에 대해서만 연방정부가 등록·관리를 하며, 이를 제외한 사회서비스는 주정부(지방정부)의 자율적인 행재정적 집행과 관리를 원칙으로 한다(김용득 외, 2013). 보육서비스를 포함한 대부분의 사회적 돌봄서비스 품질인증도 주로 전문 민간단체에 의해 이루어지며, 품질인증에 대한 기관 참여도 자발성이 전제된다.

미국은 보육시설에 대한 품질평가가 민간전문학술단체인 NAEYC(National Association for the Education of Young Children)⁵⁾에 의해 이루어지는 경우가 보편적이다. NAEYC에 의한 품질평가 결과는 인증(accredited), 추가확인 방문필요 인증(accredited requiring verification), 유예(deferred), 인증거부(denied), 인증취소(revoked), 퇴출(inactive)의 6개 등급으로 나타난다. 그러나 보육시설 정보를 제공하는 주정부의 홈페이지에는 인증여부만 공개되는 것이 일반적이다.

호주도 미국과 마찬가지로 보육시설의 평가참여는 자발성에 기반하고 있다. 2012년 전까지는 민간 기구인 NCAC(National Childcare Accreditation)⁶⁾가 국가로부터 평가인증 업무를 위탁받아 인증을 실행하였다. 보육시설 평가와 이에 근거한 인증이 중앙정부의 보육지원금(Child Care Benefit: CCB) 수령과 직접 연계되어 있어서 거의 95% 이상의 보육시설은 품질인증제도에 참여하고 있다. 2012년 이후부터는 국가기관인 ACECQA(Australian Children's Education and Core Quality Authority)가 NCAC를 대신하여 평가인증 업무를 맡고 있다.

영국은 아동보육과 교육서비스 품질을 중앙정부 산하 ofsted⁷⁾에서 통합관리한다. 전국 단일의

5) <http://www.naeyc.org/academy/policy/overview>

6) <http://www.acecqa.gov.au/>

지표를 이용하여 평가(inspection)를 하고 있으며 이에 대한 참여는 의무적이다. 평가결과는 ofsted 홈페이지에 공지되며, 보육시설이 요구되는 기준을 충족하지 못하는 경우에는 어떤 부분에 문제가 있는지 그리고 언제까지 이를 시정해야 하는지를 ofsted로부터 통보받는다. 평가를 받는 시기가 따로 정해져 있지는 않다. 특히 누군가가 특정기관의 보육서비스에 우려를 표명하는 경우, 이 기관에 대한 평가가 바로 이루어진다. 일반적으로 시설보육서비스 평가는 통보 없이 불시에 이루어진다. 가정보육서비스나 방과후 보육서비스를 제공하는 기관에 대해서는 ofsted가 평가방문 불가시기를 확인하고 이 기간을 제외하여 불시 평가한다.

2) 평가결과 활용방식

미국의 경우 NAEYC로부터 인증을 받은 후 5년 유효기간 동안은 인증을 받은 보육기관이 자체적으로 다양한 로고 등을 개발하여 자신이 품질인증 기관임을 홍보할 수 있도록 하고 있다. 유효기간 연장은 매우 제한적으로만 가능하다. 일괄적으로 적용 가능한 특정 기준이나 지침은 없이 개별 사례별로 그 가능성이 결정되는데, 사실상 유효기간 연장을 받기가 매우 어렵다고 한다.⁸⁾

미국은 보육서비스에 대한 품질관리체계가 주정부별로 상이하고 품질평가 결과를 활용하는 방식도 주정부별로 다르기 때문에, 전국적으로 적용되는 연방정부의 평가결과 활용체계는 없다. 주정부별로도 평가결과에 따른 재정지원 여부나 양, 방식 등에서 차이가 크다. 부모에 대한 보육료 지원액을 기관 품질인증 여부와 연계하는 경우도 거의 없다. 다만 NAEYC의 품질인증 결과를, 주정부나 지방정부가 보육시설에 대한 재정지원의 근거로 활용하는 정도는 점차 증가하고 있다(유희정 외, 2007; 이대균, 2005).

한편 호주는 평가인증에 참여하지 않는 기관이나 인증을 받지 못한 기관은 부모에게 지급되는 보육지원금 중 일부만을 수령할 수 있다. 미인증기관을 선택하는 부모는 중앙정부의 보육료 지원을 포함한 양육수당이 삭감되는 것이다. 따라서 부모는 NCAC의 평가인증 여부를 보육시설 선택에서 가장 중요한 기준으로 고려할 수밖에 없다.⁹⁾ 평가 등급은 최우수 등급, 국가품질표준(National Quality Standard)이상 등급, 국가품질표준충족 등급, 국가품질표준충족 노력 중 등급, 상당한 노력 요구 등급의 5개 등급이다. 2012~13년 평가 결과, 5등급이 0.2%, 4등급이 44%, 3등급이 33%였으며, 2등급과 1등급은 합쳐서 23%였다(장혜진, 송신영, 2014).

호주에서는 평가결과 부여된 등급을 재정적, 행정적 지원과 밀접히 연계시키고 있다. 평가인증 유효기간을 4등급은 1년, 3등급은 2년, 2등급 이상은 3년 인정해 줌으로써, 양질의 보육서비스를 제공하는 시설에 대해서는 평가인증을 받아야 할 부담을 장기간 면제해준다. 개별 보육시설의 홈페이지에 평가등급을 반드시 공개하여야 하며, 각 품질영역별 평가정보도 상세히 공개해

7) <http://www.gov.uk/government/organisations/ofsted>

8) NAEYC의 품질인증지표를 활용하여 보육서비스의 질을 향상시키기 위한 자발적 노력이 인증축진프로젝트(accreditation facilitation project)를 통해 지역별로 이루어지고 있다(NAEYC accreditation(2010)).

9) 보육서비스 품질인증 결과와 재정지원의 연계는 방과 후 보육기관에 대해서도 마찬가지로 적용되어, 품질 인증을 받지 못한 기관에 자녀를 보내는 경우 아동양육 수당이 지원되지 않거나 차등 지원되도록 되어 있다(김희숙 외, 2010; 이대균, 2005).

야만 한다. 2등급 이상을 받은 기관은 최우수 등급 기관 선정에 지원할 수 있다. 중앙정부와 지방정부는 모두 보육관련 뉴스레터, 미디어, 웹사이트 등에 최우수등급 선정 기관에 대한 정보를 적극적으로 홍보한다. 또 최우수등급 기관을 컨퍼런스나 기타 이벤트에 초청하는 등의 비재정적 인센티브도 제공한다(장혜진, 송신영, 2014).

뉴질랜드도 호주와 마찬가지로 품질등급이 높은 기관에 인증유효기간을 연장해주는 비재정적 인센티브 방식을 적극 활용한다. 평가등급이 1등급인 기관은 4년 평가유예, 2등급 기관은 3년 평가유예를 받을 수 있다. 3등급 기관은 2년 내에 평가를 받도록 한다. 이러한 평가인증 유효기간 차등화를 통한 인센티브 방식은 정부의 예산 절감효과를 가져 준다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 4등급 기관은 교육부와 협의를 통해 품질을 향상시켜야 하며, 개선이 이루어지지 않는 경우는 보육시설장을 교체하거나 시설 자체를 폐쇄해야 한다. 호주, 영국과 마찬가지로 보육 시설에 대한 평가 결과보고서는 인터넷을 통해 모든 사람에게 제공되는데 이 보고서는 품질평가의 세부적 사항까지 담고 있다(장혜진, 송신영, 2014).

영국의 ofsted는 평가 이후 10일 이내에 해당 보육시설에 평가보고서를 송부하는 것을 원칙으로 한다. 평가보고서에는 품질관리와 관련하여 구체적인 개선 방향을 포함하도록 하고 있다. 보고서 전체 내용이 홈페이지에 공개되도록 하여, 부모가 보육기관을 선택할 때 가장 중요한 판단 자료로 활용할 수 있도록 한다. 보고서는 누구나 열람가능하다.¹⁰⁾ 영국은 무엇보다도 부적합 등급 기관에 대한 관리를 중시한다. 이는 소득보장 뿐만 아니라 서비스 보장에서도 강조되는 국가 최저선(national minimum) 확립 정책과 밀접히 관련된다. 20세기 중반 이후 영국의 국가 정책에서 가장 명백한 정책적 표식(sign) 중 하나가 국가가 최저한의 사회보장 수준을 관리해야 하는 것이다.

영국의 경우 보육서비스 평가결과 등급은 일반적으로 탁월(outstanding), 우수(good), 개선요망(requires improvement), 부적합(inadequate)의 4등급이다. ‘탁월’ 등급을 받은 기관은 로고를 기관에 붙여둘 수 있으며, ofsted 홈페이지에도 이러한 기관들의 목록을 별도로 공개한다. ‘부적합’ 등급을 받으면 6개월 이내에 다시 평가받아야 한다. 등록유지를 위해서 해야 할 조치와 시기를 통보받는다. 일반적으로는 적어도 3개월 이상 ofsted로부터 모니터링과 컨설팅을 받게 된다. 관할 지방정부는 ‘부적합’ 등급 기관 명단을 즉각적으로 통보받으며, 명단에 포함된 보육시설에 대해서는 재정지원을 제한할 수 있다.

예외적이긴 하지만 ‘강제조치가 필요한 부적합’ 등급을 받는 경우가 있다. 이 경우에는 등록유예 및 취소, 위법행위에 대한 고소 등이 이루어진다. 아동안전이나 복지에 문제에 있는 경우가 여기에 해당된다. 당장 이루어져야 할 조치와 기한이 통보된다. 실제로는 이 등급을 받게 되면 24시간 이내에 평가단의 재방문을 받게 되어 있다. 사안이 심각할 경우 법적 처분과 관련된 컨설팅 위원회가 별도로 이 건을 처리하도록 하고 있다.

10) <https://www.gov.uk/ofsted-inspection-childcare-provider>

3) 정책관리의 방향

미국의 보육서비스 평가정책은 명백히 인센티브 중심이다. 다른 사회서비스 분야와 유사하게 평가에 있어서 중앙정부의 직접적인 역할은 거의 없으며, 해당 지역별로 지방정부가 재정지원의 내용과 수준을 결정한다. 미국의 지방정부는 보육기관과 서비스에 대한 적극적 정보공개를 핵심적 정책방향으로 하여, 수범사례를 공개하고 소비자 선택권을 확장시킴으로써 품질향상을 유도하고자 한다. 반면 영국의 경우는 모든 보육기관이 적정수준의 품질을 유지하도록 하는 것을 가장 중시하기 때문에 저품질 기관에 대한 패널티를 강조한다. 국가최저수준에서 핵심적으로 관리하고자 하는 품질지표가 명시적이며 서비스 품질향상을 위한 정책기제는 부차적이다.

호주와 뉴질랜드는 인센티브를 통한 서비스 품질제고와 패널티를 통한 적정품질 유지라는 정책목표를 둘 다 강조한다. 평가인증 미참여 기관에 대한 재정적 패널티가 강력하며, 평가등급에 따른 재정 인센티브도 상당한 수준이다. 정책관리의 목표를 이중적으로 설정했음에도 불구하고, 평가결과 활용정책의 접근방식이 균형적이고 실효성이 높아서 성공적이라고 평가된다.

〈표 2〉 보육시설 평가결과 활용방안 국외사례의 주요 특성

		미국	호주	영국
평가방식	평가주체	민간전문기관	공공기구	공공기구
	평가참여 자발성	자발적	자발적	의무적
	평가결과 공개	제한적 공개(인증여부)	포괄적 공개	포괄적 공개
정책지원 내용	행정적	- 홍보, 로고 제작활용 - 홈페이지에 공개	- 인증유효기간 차등화 - 최우수기관 별도관리	- 최저품질기관 컨설팅 - 최우수기관 별도홍보
	재정적	시설운영지원금 (지방정부별로 다름)	아동양육수당 차등 (보육료지원 차등)	최저품질기관 재정지원 제한 등
정책관리 방향		- 고품질지향 - 인센티브 중심	- 품질향상 & 적정품질 - 인센티브+패널티	- 적정품질 유지 - 패널티 중심
주요 정책지원 주체		지방정부	중앙정부	중앙정부

Ⅲ. 보육시설 평가결과 활용방안 설계

국내의 보육평가와 결과활용 현황의 문제점 분석 결과와 해외 사례의 검토를 통해 얻어진 시사점을 토대로, 아래에서는 의무평가제 실시 이후 한국의 보육시설 평가결과 활용방안 설계의 틀을 마련해보고자 한다. 의무평가제도의 성공적 안착을 위해 평가결과 활용방안 설계가 왜 중요한지를 먼저 살펴보고, 바람직한 정책설계안의 핵심적 특성으로 구성요소들 간 정합성 확보의 중요성을 검토한다. 이어서 정합적 정책설계안 설계의 이론적 근거와 연구모형이 제시될 것이다.

1. 평가결과 활용방안의 중요성

지난 10여 년 동안 몇 차례에 걸친 보육시설 평가제도 개선노력은 나름 성과를 거두기도 하였으나, 주로 평가지표체제나 평가과정 개편과 같은 미시적 제도개선에 초점이 맞추어졌다는 한계를 갖는다. 상대적으로 평가결과의 활용체계를 현실성 있게 확립하는 노력은 부족하였으며(서문희 외, 2102), 결과적으로 평가제도가 보육시설의 실질적인 행동변화를 유도해내지 못했다. 이처럼 평가결과 활용이 활발하게 이루어지지 못한 원인들에 대하여 평가 방법론적 원인, 의사결정자와 평가자 사이의 상호작용, 평가가 이루어지는 정치적 상황 등이 영향을 미친다고 지적되고 있다(Patton, 1996; Leviton & Hughes, 1981; 정명주, 2000에서 재인용).

평가결과 활용은 평가환류 체계에서 가장 핵심이 되는 부분으로서, 평가활동이 다음 단계의 의사결정에 미치는 영향력 측면에서 결정적인 역할을 할 수 있다. 평가결과는 단기적이고 직접적인 방식으로 '도구적'으로 활용될 수도 있고 장기적이고 간접적인 방식으로 '개념적'으로 활용될 수도 있다. 도구적 활용이란 정부와 보육시설 모두 그들의 이해를 위해 평가결과를 실질적으로 활용하는 것을 의미한다. 평가자인 정부가 평가결과 공개, 보상과 처벌, 상징부여 등을 통해 이해관계자들의 다음 의사결정에 영향을 미치려는 목적으로 평가결과를 활용하는 것이 대표적인 예이다(Rossi & Freeman, 1985; 이광희, 2013에서 재인용).

또 피평가기관이 스스로 품질의 개선하거나 관행을 수정하기 위해, 서비스 이용자나 기관 종사자, 후원자 등의 이해를 증진시키기 위해 평가결과를 활용하거나 시설관리나 예산수립, 사업계획 과정의 유용한 정보로서 평가결과를 활용하는 것도 모두 도구적 활용에 해당한다. 반면 개념적 활용이란 평가결과가 정책 이해관계자들의 정책행동의 학습에 활용되는 것을 의미한다. 피평가기관 스스로 평가결과를 기관의 학습기회나 기관 자체 혁신계기로 사용하거나 참조하는 것이다(임성욱, 2003; 이란희·최병대, 2011, 정정길 외, 2010).

이렇듯 평가결과는 평가주체와 피평가기관 모두에게 포괄적으로 활용되면서 정책과정과 결과 전반에 결정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 의미에서 보육시설 평가결과를 어떻게 활용할 것인가는 중앙정부, 지방정부, 보육시설관계자, 학부모와 전문가 간의 상호작용 방식이나 범위를 규율하는 일종의 제약(constraints)으로 작용할 수 있다. 이러한 제약은 때로는 법규범, 행동양식, 또는 정보채널로 작동함으로써 이해관계자간 상호작용의 불확실성을 감소시키고 안정성을 높이는데 기여한다. 결과적으로 보육시설에 대한 평가제도와 평가결과의 활용방식은 이해관계자들간 행동양식을 규율하는 중요한 정책도구로 보육정책 목표를 달성하기 위한 핵심 수단이 될 수 있다.

효과적인 보육시설에 대한 평가제도는 평가기관(중앙정부 및 지방정부)의 정책적 지향이나 정책가치에 부합하도록 피평가기관의 행동을 유도하는 정책관리적 기능을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 정책관리적 기능 수행에 핵심적 역할을 하는 것이 평가결과의 활용 방식이다. 평가결과를 활용하여 다양한 행재정적 인센티브나 패널티를 부과하는 방식에 따라, 피평가기관인 보육시설은 그들의 인적·물적관리 방식을 조정할 것이기 때문이다. 결론적으로 보육시설에 대한 평가제도의 성공적 운영이 평가목표와 평가결과 활용방식의 부합성에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

2. 평가결과 활용방안 설계에 대한 이론적 틀

1) 평가결과 활용방안 요소들 간 정합성

앞서 언급한 바와 같이 보육시설 평가결과 활용방안과 같은 정책도구들은 보육정책의 주요 대상이 해당정책에 순응하도록 유도함으로써 보육정책의 목표 달성에 기여한다는 점에서 보육정책 설계의 핵심적 구성요소이다. 이러한 의미에서 정책도구로서 보육시설 평가결과와 활용방안은 정책관리수단으로서 거시적인 보육정책목표와 보육시설 평가목적과 연계되어야 한다. 정책목표와 정책도구간의 부조화나 상충 또는 정책도구들간의 충돌은 정책관리의 효용성을 감소시키는 중요한 원인이 되기 때문이다. 강신택(2007)은 행정과 정책의 새로운 수단적인 조치들이 실제 정책문제들을 해결하지 못하는 주요 원인 중 하나가, 핵심적인 정책문제 해결에 초점 맞춰지지 못한 정책도구에 있다는 것을 지적하였다.

정책도구들 간의 상호간 충돌이나 갈등은 ‘정합성’이란 개념으로 이해될 수 있다. 흔히 정책 또는 제도의 정합성이란 정책이나 제도의 구성 요소들 간의 부합성(congruence 또는 consonance)을 의미하며, 때로는 정책이나 제도와 주어진 환경과의 부합성을 뜻하기도 한다. 이때 정합성이란 정책을 구성하는 요소들 간 또는 요소와 정책환경 간의 상호보완적 관계 또는 최소한 중립적 관계를 유지하는 상태를 의미하는 것이다. 정책이나 제도 구성요소들간의 부합성을 내적 정합성으로, 정책이나 제도와 환경맥락과의 부합성을 외적 정합성으로 구분하기도 한다(정정길 외, 2005).

정책 정합성에 대한 최근의 논의는 정책목표와 이를 달성하기 위한 정책도구간 관계에 대한 기존의 도구주의적인 입장과는 차이를 보인다. 기존의 도구주의적 입장에서는 정책도구를 주어진 정책목표를 달성하기 위해 정부가 채택한 일련의 합리적인 수단적 조치들로 이해하였고, 목표달성의 구체적인 실현에 직접적인 인과관계를 형성하고 있는 최적의 정책수단의 채택을 강조하였다. 그런데 정책 정합성 문제를 다루는 최근의 연구들은 특정 정책분야에서 다원적인 정책목표나 정책기조에 따라 서로 다른 정책대안들이 어떠한 방식으로 조합될 수 있는지를 분석하는데 더 큰 관심을 두는 경향이다. 이러한 연구들은 대체로 정책들 간 또는 하나의 정책영역 내에서 정책대안들이 통합될 필요가 있는지, 또 어떠한 방식으로 통합될 수 있는지에 초점을 맞춘다(박상원, 2012; 장지호, 2009; 사승현·이희창, 2009; 남궁근·서원석, 2010; 성지은·송위진, 2008).

또 한편 최근에는 정책도구의 개념을 재규정하고 정책도구의 성격(강제성, 보상여부, 직·간접성)을 기준으로 정책도구를 재분류하는 작업도 진행되고 있다(Salomann, 2002; 문명재, 2008; 김준기, 2007; 전영한, 2007). 특히 정책도구가 가지는 복잡성, 불확정성, 정치적인 성격과 역사적 경로 및 맥락적인 영향력 그리고 정책도구의 시차적 전개과정등을 강조하는 입장이 나타나고 하나의 최적 수단이 존재하기보다는 복수의 정책도구들이 혼합(mix)되어야 할 필요성도 제시된다(Howlett and Rayner, 2007, 문명재, 2008에서 재인용).

물론 정해진 정책목표가 명확하다면 이를 달성할 수 있는 정책대안을 선택하거나 정책수단을 집행하는 과정도 단선적일 수 있을 것이다. 그러나 현실에서는 많은 경우 정책목표가 모호하게 규정되거나 심지어 상호 충돌할 가능성이 잠재된 복수의 목표가 추구되기도 한다. 이러한 경우

는 정책 대안 선택이 매우 복잡해 질 수 있다. 주요 41개 주요정책사업을 대상으로 정책목표의 모호성과 명확성에 관련되는 요인을 분석한 권택욱·전영한(2015)은, 정치적 요구의 복잡성, 정치적 주목도, 그리고 정책사업의 규모가 클수록 정책목표는 모호해 질 수 있는 반면 정책주체의 기획능력과 관리능력이 뛰어나수록 정책목표는 명확해질 수 있다고 보았다.

보육(평가)정책의 경우 정책목표의 모호성이 높아질 수밖에 없는 대표적인 정책이다. 정치적 주목도가 높고 요구도가 복잡하며 정책 대상의 규모도 매우 크다. 4만여 개가 넘는 보육시설이 정책대상이 될 뿐 아니라 이용자인 학부모 숫자까지 고려한다면 정책결정이 미치는 정치적 파장이 심대하다. 반면에 지역단위의 집행기관을 전혀 갖지 못한 보건복지부내 단일 부서가 보육정책의 결정과 집행 그리고 평가를 총괄하고 있다. 더불어 현실적으로 보육서비스의 공급은 민간 시설에 크게 의존하고 있다. 이에 재정공급자로서의 공공부문과 실제 서비스생산자로서의 민간 부문 간 이해가 상호충돌 하는 경우가 많다.

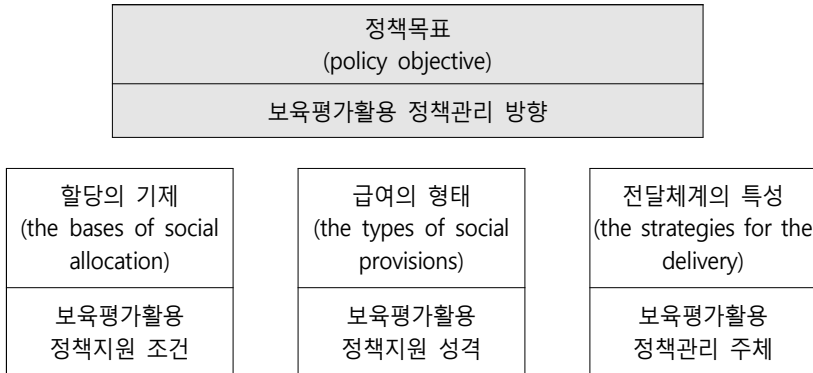
보육시설 평가결과 활용방안 설계를 위해 정책목표를 포함하여 주요 정책내용들의 대안적 조합들을 포괄적으로 고민해보아야만 하는 이유가 여기에 있다. 정책목표도 다원적일 수 있으며, 그렇기 때문에 이에 부수되는 정책수단이나 도구의 결정 또한 복잡성을 갖게 된다. 보육서비스 평가제도를 성공적으로 운영하고 있는 주요 국가들은 대체로 정책관리의 방향이 명확했으나, 공급환경이나 제도적 역사과정이 상이한 한국의 경우 단선적 목표설정과 관리가 현실적으로 어려울 수 있다. 국외 사례분석을 통해 나타난 구분되는 주요 정책목표들을 모두 고려하면서 보육시설 평가결과를 활용한 정책적 지원방식을 설계할 때의 대안적 선택지를 논의해보는 것은, 효과적인 정책설계에 유의미한 함의를 제공해 줄 것이라고 본다.

2) 정합성을 고려한 평가결과 활용방안 설계 모형

길버트와 테릴(Gilbert & Terrill, 2005)의 산물분석틀(product analysis framework)은 보육서비스를 포함하여 광범위한 사회서비스(social service) 정책내용 분석틀로 활용되고 있다. 이 분석틀은 정책구성요소들은 다양한 대안들 중에서 선택되며 이러한 선택은 어떠한 형태로든 사회적 가치나 이론, 가정들에 근거한다는 것을 강조한다. 특정한 정책안(案)은 선택되는 것이며 그러한 선택에는 서로 경쟁하는 쟁점들이 존재할 수밖에 없다는 것이다. 선택된 대안들을 통해 특정한 정책목표를 달성하기 위해서는 구성요소들이 일관된 사회적 가치나 이론을 반영할 수 있도록 정합적이어야 함이 강조된다. 사회서비스 정책은 누구에게, 어떤 급여를 어떤 방식으로 어느 정도까지 제공해야만 하는가에 대한 가치논쟁이 가장 두드러지는 영역이라는 점에서 길버트와 테릴의 산물분석틀은 유용하게 활용될 수 있으며, 대표적인 사회서비스인 보육서비스 정책 분석에 대해서도 예외가 아니다.

아래 연구모형에서 나타난 바와 같이 길버트와 테릴의 산물분석틀에서는 정책급여 할당의 기제, 급여의 형태, 급여전달체제, 재원과 재정지원방식을 핵심적 선택의 차원으로 간주한다(Gilbert & Terrill, 2005). 보육시설 평가결과 활용정책에 이러한 산물분석틀을 적용하면, 보육평가정책의 방향에 따라서 정책지원조건(급여할당의 기제), 정책지원의 내용과 성격(급여의 형태), 정책관리의 주체(전달체제의 특성)가 정합적이어야만 한다고 할 수 있다.

〈그림 2〉 연구모형



이상의 연구모형에 근거하여 보육시설 평가결과 활용방안 설계시 포함되어야 할 구체적인 정책적 구성요소와 그 내용을 검토해보면 다음과 같다<표 3 참조>. 무엇보다도 우선적으로 평가정책의 최우선 목표가 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다. 우선적 정책목표가 더 높은 품질 추구가 될 수도 있고, 적정수준(일정수준)의 품질확보가 될 수도 있다. 정책목표의 우선순위가 무엇인가에 따라 정책관리의 방향성이 결정되며 이러한 방향성에 따라 정책급여의 성격이나 급여공급의 주체, 공급의 방식은 달라진다.

다음으로, 정책지원의 근거나 조건을 무엇으로 할 것인지를 명료화하는 것은 대부분의 사회정책에서 정책성패를 결정하는 요인이다. 이는 정책급여를 받기 위해서는 어떻게 해야 하는지를 정책대상자에게 학습시키는 효과를 가지기 때문이다. 정책의 (잠재적) 대상들은 이러한 조건에 민감하게 행위하는 경향이 있다(정정길 외, 2010). 호주의 예를 보면 평가등급이 정책급여 지급의 조건이 되도록 함으로써, 인증참여를 통한 최저품질 확보와 더 나은 수준의 품질향상을 동시에 추구하였다. 반면 영국 방식의 의무평가제가 되면 평가참여 그 자체는 정책지원의 조건이 될 수 없다. 의무평가제 하에서는 평가등급이 중요하며, 특히 일정등급 이하의 평가를 받지 않는 것이 결정적이다. 일정수준 이하 품질기관에 대한 컨설팅이나 재정지원 제한과 같은 패널티가 명백히 보육시설 운영에 제약을 가하기 때문이다.

평가결과에 대한 등급화 정도나 방식과 밀접히 연관될 수밖에 없겠지만, 등급화가 이루어진다면 무엇을 통해 상위 품질등급으로 진입하게끔 유도할 수 있을지도 고민해야만 한다. 앞서 언급한 바와 같이 정책목표를 무엇으로 하는가에 따라서 정책지원의 조건별 내용에 차이가 있을 것이다. 품질향상은 행정적 조치들로만 국한하고 적정품질수준 유지를 위해서 재정자원을 보다 적극적으로 투입하는 방식이 있을 수 있는 반면, 품질향상을 위해 보다 적극적인 재정적 인센티브 제도를 운영하는 방식도 있다.

이처럼 정책지원의 성격을 어떻게 할 것인지를 결정하는 것은 평가결과 활용정책 설계에서 중요한 부분이다. 행정적 지원을 주로 할 것인지, 재정적 지원과 직접 연계할 것인지를 우선 결정해야만 한다. 행정적 지원을 한다면 그 내용을 각각 어떻게 구성할 것인지, 재정적 지원은 시설지원으로 한정할 것인지 부모 보육료 지원까지도 연계할 것인지 등이 검토되어야 한다. 정책지원에 있어서

행정적 지원의 비중, 단계별 접근 방식, 지원의 주체 등은 서로 밀접히 맞물린다.

이상과 같은 정책적 지원들을 누가 어떤 방식으로 실행할 것인지를 결정하는 것도 평가결과 활용방안 설계의 중요한 요소이다. 전국 단위에서 지역 간 불평등 없이 지원되어야 하는 정책지원의 성격은 무엇인지, 지역특성을 고려한 자율적 지원에는 어떤 것이 포함되어야 하는지를 명확히 할 필요가 있다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부간 역할분담이 이루어져야만 한다. 보육서비스가 갖는 지역성을 고려할 때, 지역단위에서 설계되어야 할 부분을 명확히 하는 것은 그 무엇보다도 중요할 것이다. 이 경우에도 시도와 시군구 중 누가 주체가 되는 것이 타당할 것인지, 지원의 성격을 고려하여야 한다.

〈표 3〉 평가결과 활용방안 설계의 주요 요소

정책설계 요소	내용과 특성		비고
정책관리 방향	고품질 지향 (higher quality)	- 인센티브 중심 - 자발참여방식일 경우 많이 활용	미국
	적정품질 지향 (adequate quality)	- 패널티 강조 - 의무평가방식에서 많이 활용 - 최저기준 미충족시 퇴출	영국
정책지원 조건	평가참여	- 평가인증 미참여시 지원 수혜불가 - 자발참여시 가능함	- 호주 - 미국
	평가결과 등급	- 일정수준 품질이하 지원 수혜불가 - 의무평가시 가능함	영국
정책지원 성격	재정적 지원	- 시설/교사/부모 대상 - 시설운영지원비, 교사인건비, 부모보육료지원비 등과 연계	호주
	행정적 지원	- 평가유효기간 연장, 최우수 등급 부여, 적극적 정보공개와 홍보 - 품질향상을 위한 컨설팅(취약기관 push-up)	호주, 뉴질랜드
정책관리 주체	중앙정부	- 중앙정부 차원의 보육지원과 연계	호주, 영국
	지방정부	- 지방정부 추가적 재정지원 등과 연계 - 의무평가 아닌 경우 참여율 확대 방안 - 시도/시군구 역할 분담	미국

IV. 보육시설 평가결과 활용방안 마련의 쟁점과 과제

이상에서 제시한 주요 정책설계 요소를 중심으로 향후 의무평가제로의 전환에 따라 평가결과 활용방안을 어떻게 설계해야 할 것인지, 관련된 쟁점은 무엇이며 풀어야 할 정책과제는 무엇인지를 검토한다<그림 3 참조>.

1. 정책관리의 주된 방향은 무엇인가?

자발적 참여에 근거한 평가인증제도에서 의무평가제도로의 전환은 정책적 목표의 재조정을 일차적으로 요구한다. 정책적 지원방식은 재조정되거나 새로 확립된 정책목표에 부합되는 방식으로 구성되어야 한다. 평가결과 활용정책을 설계함에 있어서, 정책목표와 정책지원 방식 간 정합성을 어떻게 높일 수 있을 것인가?

인센티브 중심으로 정책지원을 하는 미국의 보육서비스 평가정책은 자발성에 근거한 인증제 중심이다. 지역사회가 중심이 되어 그 지역특성을 고려한 품질평가를 강조하고, 민간부문간 협업(컨설팅이나 품질향상 프로젝트 운영에 있어서도 자발적 연계와 협업 강조)을 강조한다(NAEYC, 2010). 민간부문이 평가 주체이며, 중앙정부의 역할은 거의 없다. 지방정부도 자율적으로 해당 지역의 보육시설 평가결과를 활용한다. 지방정부는 가능한 보육서비스의 품질을 향상시키고 더 나은 보육서비스 수범사례를 발굴하는 것을 강조하며, 소비자로서 부모의 선택에 영향을 줄 수 있는 정보공개에 관심을 갖는다. 품질이 높은 기관에 대한 재정적 인센티브나 품질이 낮은 기관에 대한 적극적 컨설팅 등이 공공정책의 주요 내용이 아니다.

반면 영국의 경우는 일정수준(적정수준)의 품질을 모든 보육기관이 갖추도록 하는 것에 정책적 우선순위가 있다. 전국적으로 이를 통일되게 관리하는 공공부문이 중심 역할을 하며, 보육기관의 품질평가 참여가 의무적이다(Ofsted, 2015). 적정수준 이하 보육시설에 대한 패널티에 정책역량이 집중될 수밖에 없다. 품질평가자의 전문성이나 역량에 이의를 제기할 수 없도록 하는 법적, 제도적 장치들이 마련되어 있으며, 핵심적으로 관리하고자 하는 품질지표가 명확하다. 고품질의 보육서비스를 제공하는 기관에 대한 인센티브(주로 정보공개)가 있으나, 이것은 오히려 정책관리 측면에서 보자면 부차적이다.

호주의 경우는 정책관리의 방향성 측면에서 보자면 미국과 영국의 중간지점에 있다. 가능한 모든 보육기관을 평가인증제도 안으로 포섭하고자 하나, 여전히 의무가 아닌 자발적 참여를 전제로 한다. 평가인증제도가 지향하고 있는 정책적 방향성도 한편으로는 인증제도 안으로 모두 들어오게 함으로써 일정수준 이상의 품질을 유지하게끔 하지만, 인증제도 안에서는 3단계 이상으로 등급을 차별하고 이에 따라 인증유효 기간을 달리함으로써 품질향상의 동기를 갖고자 유도한다. 다소 모호한 정책관리 방향성을 가졌음에도 불구하고 호주의 평가인증제도가 성공적일 수 있는 것은, 평가인증제도의 실효성을 높일 수 있는 행정적, 재정적 지원체계가 적절히 확립되었기 때문이다.

한국의 경우 지금까지의 평가인증제도는 호주의 정책관리 방식과 가장 유사하게 실행되어 왔다(부성숙, 2013; 이대균, 2005). 그러나 호주와는 달리 인증제도의 실효성을 높일 수 있는 행정적 지원체계가 미비했기 때문에 평가인증 참여율이 낮고 인증의 효과가 제한적이었다. 향후 의무평가제도로 전환되면 제도적 성격은 영국과 가장 유사해진다. 그러나 한편 영국과 한국의 보육환경(공급기관의 성격이나 수, 보육교사의 근무환경 등)에 차이가 있고 보육서비스에 대한 수요자의 욕구에서도 차이가 있기 때문에, 영국의 정책관리 방식을 그대로 적용하는 것도 무리이다.

자발적 인증방식에서 의무평가제로 변화하는 시점에서는 단계적으로 정책목표를 조정할 필요가 발생할 수 있다. 제도 초기에는 적정수준까지 보육서비스 품질이 도달할 수 있도록 하는 데에 집중할 수 있는데, 의무평가제로의 전환을 이끈 현실적 정책요구를 반영해야 하기 때문이다. 따라서 평가결과 활용방안도 품질컨설팅이나 행정적 제재체계 확립이 우선적일 수 있다. 이와 함께 일정수준 이상 보육시설에 대한 행정적 인센티브 체계를 확립하여 품질향상의 동인을 강화하는 것도 순차적으로 혹은 단계적으로 고려되어야 할 것이다.

2. 정책지원의 근거를 무엇으로 할 것인가?

자발적 평가인증제도에서 의무평가제도로 옮겨가게 되면 정책지원의 대상 선정 조건이 달라져야 한다. 평가인증제도에서 정책지원 대상 선정 조건으로 가장 빈번히 활용되었던 평가인증 참여여부나 인증여부가 의무평가제가 되면 활용될 수 없기 때문이다. 보육시설 평가정책의 우선적 정책목표를 고품질유도에 둘 것인지 적정품질유지에 둘 것인지에 따라서 평가결과 활용방안이 인센티브에 집중될 것인지 패널티에 집중될 것인지가 결정된다.

품질향상을 유도하는 인센티브 집중 방식이라면 평가결과 등급을 기준등급(적정품질)을 중심으로 상위등급에서 세분화할 필요가 있다. 대부분의 보육기관에서 적정품질 등급 이상을 받기는 쉽도록 하고, 그 이상의 품질등급을 받기위해 많은 노력을 하도록 유도하는 것이다. 고품질 보육기관에 대한 인센티브는 행정적 인센티브를 모두 포함할 수 있는데, 호주나 영국 모두 재정적 인센티브 보다는 행정적 인센티브를 활용한다. 호주의 경우 평가인증 유효기간의 연장과 같은 직접적인 혜택이 주어지는 반면 영국은 홈페이지에 홍보하거나 로고를 부여하는 등 정보제공에 집중하고 있다.

이때 상대평가를 통해 일정 비율이나 점수 이상의 시설에게 인센티브를 제공할 것인지 절대 점수에 근거하여 인센티브를 제공할 것인지를 결정하는 것도 중요하다. 상대평가방식에 따른 재정적 인센티브의 차별화는 서비스 공급 시설 간 네트워크를 무너뜨리고 기관 간 혹은 지역사회 내 사회적 신뢰의 수준을 낮추는 부작용이 있다. 이러한 방식의 품질결과 활용방식으로 인해 휴먼서비스를 제공하는 기관들 간 협업기능이 지속적으로 감소한다는 비판이 있다(서문희 외, 2011).

반면 적정수준의 품질유지가 평가정책의 핵심방향이 되면, 기준 이하 보육기관에 대한 관리체계의 확립이 중요해진다. 평가결과에 근거한 정책지원 방식도 이러한 정책목표를 달성하는데 집중될 수밖에 없다. 이러한 접근방식에서는 저품질의 정도나 이유에 따라 지원과 제재가 부과되는 방식이 세분화되고 체계화되어야 한다. 따라서 일정품질 이하 등급이 세분화될 필요가 있다. 예를 들면, 일정기간 내 재평가를 전제로 한 품질등급, 일정기간 이상의 컨설팅을 요구하는 품질등급, 즉각적인 제재가 필요한 품질등급 등으로 세분화하는 것이다. 또 이러한 저품질기관 관리가 실효성 있게 이루어지기 위해서는 품질평가자와 관리자의 법적, 행정적 지위가 명확히 부여되어야만 할 것이다.

3. 행정적 지원은 어떻게 할 것인가?

보육기관 운영의 재정적 취약성이나 보육교사 처우의 열악성 등을 고려할 때, 의무평가제도에 대한 정책적 지지가 확보되지 않은 상태에서 평가결과에 연계한 재정적 조치를 실행하는 것은 정책 저항을 높일 수 있다. 이러한 점에서 평가의 결과를 행정적 지원과 먼저 연계하고, 추후 재정적 인센티브나 패널티와 연계하는 단계별 적용이 필요할 수 있다. 즉 재정적 조치보다는 행정적 조치를 체계화하여 우선적으로 실행하는 것이 정책수용도를 높일 수 있다는 것이다.

행정적 지원방식도 정책목표의 우선순위를 고품질지향과 적정품질 유지 중 무엇으로 하는가에 따라 그 내용이 달라진다. 고품질지향을 우선순위로 한다면 행정적 지원도 인센티브 중심으로 설계되어야 한다. 가장 핵심적인 행정적 인센티브는 품질등급별로 평가의 유효기간을 차등화하는 것이다. 품질등급별 평가 유효기간을 어떻게 차등화 할 것인지는 품질평가결과의 등급화 방식과 연동되어 결정될 필요가 있다. 호주의 경우 최장 3년으로 유효기간을 주고 있다. 민간인 중 방식인 미국은 유효기간이 최장 5년이다.

최근까지 많은 연구들에서도 평가결과에 따른 품질등급별로 평가주기에 차등을 두는 방안을 지속적으로 제안하였다(서문희 외, 2010; 이미화 외, 2012).¹¹⁾ 뿐만 아니라 인증취소 시에도 사유 등에 따라 재평가시기를 차별화하는 등, 평가시기를 조정하는 방식은 추가적인 재정투입 없이 품질관리를 할 수 있다는 점에서 긍정적으로 고려된다. 앞서 살펴본 바와 같이 호주나 뉴질랜드 등에서 실행하는 대표적인 비재정적 인센티브 방식이며, 특별한 부작용이 보고되고 있지 않다.

그러나 이러한 평가 유효기간 연장 방식이 품질의 질적 하락을 동반하지 않기 위해서는 상시적인 모니터링 체계가 구축되어야 한다. 사후유지관리를 위한 행정체계의 확보, 재정적 지원 방식 체계화 등이 필요하기 때문에(임지원, 조경옥, 2014), 우리의 보육현실을 고려할 때 최장 유효기간은 2년이 되는 것이 타당하다는 의견이 많다. 평가 유효기간 연장 이외에 포괄적인 정보공개와 평가결과 적극 홍보도 중요한 비재정적 인센티브이다. 평가관련 정보를 포괄적으로 공개하여 부모의 시설 선택에 실질적인 도움이 되도록 하는 것이 장기적인 측면에서 보육서비스 향상을 위해 중요할 수 있다(이미화 외, 2012).

한편 적정품질 유지를 우선적 목표로 하는 경우에는 저품질보육기관에 대한 관리가 주요 지원내용이 된다. 체계적인 컨설팅에서부터 등록취소나 유예, 퇴출로 이어지는 행정적 패널티를 모두 포함한다. 품질 취약기관에 대한 적극적인 컨설팅 체계를 구축하는 것은 보편보육을 지향하는 현 정책방향을 고려할 때 결정적으로 중요하다. 영국과 마찬가지로 이러한 컨설팅 체계는, 특정 의무 조건에 미달되는 경우 퇴출가능 하도록 하는 퇴출체계와 정확하게 연결되어 있어야 한다.

11) 이러한 행정적 지원과 관련하여 전문가와 보육시설장들을 대상으로 한 서문희 외(2010)의 조사연구에 따르면 인증유효기간 연장은 전문가들의 70% 이상이 찬성하는 것으로 나타났으며, 높은 등급의 경우 추가 연장기간은 2년이 가장 적합하다는 의견이 많았다. 반면 시설장들은 이러한 행정적 인센티브를 필요로 한다는 의견이 낮았고 재정지원으로 인센티브와 연결되어야 함을 주장하였다.

〈그림 3〉 평가결과 활용의 대안적 방안 설계

정책관리방향	고품질 지향 : 인센티브 중심		적정품질 유지 : 패널티 강조	
정책지원조건	일정 품질 이상 상위등급 세분화		일정 품질 이하 하위등급 세분화	
정책급여 성격/내용	행정적	재정적	행정적	재정적
	-유예기간 연장 -수월품질 홍보 -포괄적 정보공개	-운영비 추가지원 -인건비 추가지원 -기타 재정지원	-품질향상 컨설팅 -추가방문, 유예, 등록취소, 퇴출 등	-운영비 제한 -인건비 제한 -보육지원 제한
정책관리주체 /역할분담	중앙정부 ----- 지방정부			

4. 재정적 지원은 어떻게 할 것인가?

재정지원의 경우도 고품질지향과 적정품질유지 중 무엇을 더 우선적인 정책목표로 삼는가에 따라 다른 형태의 대안들이 도출될 수 있다. 정책관리의 방향이 제도초기와 중기, 후기에 달라질 수도 있기 때문에 단계적 접근이나 방향 선회의 문제 등도 중요한 정책적 쟁점이 된다. 고품질 지향성을 정책관리의 방향으로 하는 경우 품질평가결과를 재정적 인센티브와 직접적으로 연결하는 방식이 실행되어야 한다.

한편 지역에 기반 하여 휴먼서비스를 제공하는 기관들을 품질등급으로 줄을 세워서 순위를 매기는 방식이 주는 이점이 과연 무엇인지, 이것이 과연 서비스 이용자에게 실질적으로 어떤 의미가 있는지에 대해서는 비판적 고찰이 필요하다. 수요자보다는 정책공급자 중심적인 관리방식이라는 점을 간과해서는 안 된다. 특히 보육서비스와 같은 휴먼서비스의 경우, 지역기반 서비스 공급기관들 간에는 협업이나 네트워킹이 서비스 품질향상을 위해 중요할 수 있기 때문에 이러한 접근은 비판의 소지가 많다(이봉주 외, 2012).

적정품질 유지를 우선적 정책목표로 삼는 경우 재정관리 정책은 재정적 패널티 부과방식에 초점이 주어질 것이다. 품질평가를 받지 않은 시설이나 혹은 최저 등급 시설에 대해서 재정적 지원을 중단하는 방식이다. 재정삭감의 정도는 단계별 접근의 필요성이 많이 제기되고 있다(서문희 외, 2010; 이미화 외, 2012). 예를 들면, 적정품질에 이르지 못한 경우 첫단계에서는 시설운영비나 환경개선비용을 삭감하고 다음 단계에서 교사나 기타 보육관련 종사자의 인건비를 삭감하고 그래도 개선되지 않을 때에는 최종적으로는 보육바우처 지원금과 연계하는 것이다.

재정적 패널티 부과 대상시설에 대해서도 단계별 적용이 가능하다. 첫 단계에서는 의무평가에 참여하지 않은 시설에 대해 보육바우처를 삭감하고, 다음 단계에서는 최저등급 이하 시설에 대해 보육바우처를 삭감하는 방식이다. 전자는 호주방식이며 후자는 영국 방식이다. 그러나 한

편 보육시설에 대한 품질평가 결과를 부모에 대한 보육료지원액과 연동하는 것에 대해서는 상당한 비판도 있다(이혜원, 2014). 보육시설에 대한 충분한 기관 선택권이 확보되지 않은 상태에서는 부모의 보육서비스 접근성을 제약할 수 있기 때문이다. 보육서비스의 경우 그 어떤 서비스보다도 접근성이 중요하기 때문에, 사실상 이러한 재정적 패널티 방식의 실행은 수요자들의 정책 저항을 유발할 수 있다.

5. 정책지원 주체별로 어떻게 역할분담 할 것인가?

호주는 우리나라의 보육평가인증체계와 가장 유사한 방식으로 보육서비스 품질을 관리하고 있음에도 불구하고 평가인증 참여율이나 평가효과성이 우리나라보다 현저히 높다. 가장 중요한 이유가 호주 중앙정부의 행재정적 인센티브 체계가 효과적으로 구축되어 있다는데 있다. 영국은 품질관리를 포함한 보육정책관리의 주체로서 중앙정부의 역할이 주도적이다. 일정수준이상의 품질을 전국적으로 유지하는 것이 강조되기 때문에, 중앙정부가 결정적인 역할을 한다.

이처럼 호주나 영국과 비교해보면 현재 한국의 중앙정부는 보육시설 평가정책에서 책임과 권한이 현저히 낮다고 하겠다. 중앙정부가 보육시설 관리와 평가에 있어서 지역에 기반 한 행정 지부를 갖고 있지 않으며, 이것은 전국적으로 단일한 행재정적 사후관리체계를 구축하는 것을 어렵게 한다. 이러한 상황에서 전체 보육시설이 모두 평가에 참여해야만 하는 의무평가제로의 전환을 성공적으로 이루어낼 것인지는, 중앙정부 자체의 권한과 책임, 그리고 지방정부와의 역할조정을 어떻게 명확히 할 것인가에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

정책지원의 주체에 대한 논의에서는 광역지자체와 기초지자체간 역할 재정립도 중요한 주제이다. 2014년 지방정부의 보육시설 재정지원 현황(보건복지부 내부자료, 2015)을 분석한 결과, 시도지원사업과 시군구 지원 사업에서 일관적이거나 체계적인 지원방향, 틀이 없는 것으로 나타났다. 광역지자체가 주도하는 재정지원 중에서는 시설환경개선비가 두드러지게 나타나고 있으나 지역별로는 기초지자체의 재정지원사업인 경우도 있었다. 기초지자체의 재정지원으로 대표적인 것은 냉난방비 지원과 같은 시설운영비나 프로그램지원비 였으나, 이것도 지역에 따라서는 많은 수가 광역지자체의 재정지원사업이었다. 특히 교사나 원장에 대한 인건비나 보조교사 추가 인건비는 일관적 기준 없이 지역별로 광역지자체 혹은 기초지자체가 제공하는 것으로 나타났다.

중앙정부와 지방정부간 행정적, 재정적 지원의 적절한 역할분담은 의무평가제의 성공적 실행의 중요한 조건이다. 행정적 지원은 중앙정부 차원에서, 재정적 지원은 지방정부 차원에서 주로 행해지는 현행 방식을 유지할 것인지, 그렇지 않으면 보육교사 수당과 같이 지역 간 편차가 없어야 하는 재정지원은 의무평가제와 함께 중앙정부 차원에서 지원이 이루어져야만 하는 것인지 등이 중요한 정책적 의사결정 사안이 된다.

V. 맺음말

2016년 이후 보육시설 평가정책이 전면적으로 변화할 예정이다. 제도 시행 10여년을 거치고 있는 자발적 평가인증제가 의무적 평가제도로 전환되는 것은 이러한 변화를 이끄는 신호탄이다. 의무평가제는 모든 보육시설을 평가제도 안으로 포섭하는 것을 전제한다. 따라서 일정기준 이하의 보육시설을 공급체계에서 퇴출하거나 품질충족을 유도하는 새로운 형태의 정책관리체계를 확보해야 한다. 그렇기 때문에 현실적으로는 평가인증제도 하에서 미인증 시설로 남아있었던 25%의 보육시설을 어떻게 의무평가제도 안으로 제대로 흡수할 수 있을 것인가가 중요한 정책적 과제가 될 것이다.

이러한 점에서 보육시설에 대한 평가결과를 어떤 방식으로 활용할 것인지 그 방안을 적절히 마련하는 것은 의무평가제도의 성패에 결정적으로 영향을 미칠 수 있다. 평가결과에 따른 행정적, 재정적 조치나 지원책의 실효성에 따라 보육시설의 평가정책에 대한 순응성이 결정될 것이기 때문이다. 본 연구는 보육시설에 대한 평가정책이 전면적으로 변화되는 현 시점에서, 의무평가제의 실효성을 결정짓는 평가결과 활용방안을 체계적으로 검토하고 가능한 정책대안들을 살펴보고자 하였다.

보육선진국인 주요 국가들의 정책현황을 검토한 결과, 자발성에 근거한 평가인증 방식을 취하고 있는 국가들은 대체로 고품질지향성을 보육정책의 방향으로 설정하고 있는 반면 모든 보육시설에 대한 의무평가 방식을 택한 국가는 적정품질유지를 최우선 정책목표로 삼는 경향이였다. 의무평가제를 실시하고 있는 영국은 다른 국가들에 비해 중앙정부의 역할이 매우 컸는데, 전국 단위로 표준적인 정책관리가 이루어져야 하는 의무평가제의 특성을 반영한 것이다. 반대로 자발성, 지역자율성, 고품질유도를 강조하는 미국의 경우 상대적으로 평가정책의 주체로서 지방정부와 민간기구의 역할이 크고, 인센티브 중심의 지원방안들이 지역별로 자체 개발되는 방식이였다.

기존의 평가인증제 하에서 한국의 평가결과 활용방안을 검토한 결과, 중앙정부와 지방정부간, 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간 역할이 체계적으로 분담되고 있지 못하였으며, 정책적 지원의 근거나 지원의 성격에서 일관성을 발견하기 어려웠다. 본 연구에서 나타난 바와 같이 평가결과를 활용한 사후 정책관리 체계의 부재는 기존의 평가인증제가 왜 실효성을 갖지 못했는지를 보여준다. 추후 의무평가제로의 전환이 정책적인 성과를 거두기 위해서는 정책관리의 방향에 부합되는 방식의 결과 활용방안이 설계되어야 한다는 것을 확인하였다.

이러한 국내외 현황 분석을 토대로 효과적인 평가결과 활용방안 설계를 위한 핵심적 정책요소들을 파악하고 이러한 요소들 간 정합성을 고려한 정책대안을 제시하였다. 우선 본 연구에서는 정책목표와 관리의 주요 방향, 지원의 조건, 지원의 성격과 내용, 그리고 정책관리 주체와 역할분담을 평가결과 활용방안 설계를 위한 핵심적 정책요소로 도출하였다. 이러한 정책적 요소들은 상호 정합적으로 연결되어야 한다.

본 연구에서는 의무평가제도 하에서 보육평가 정책의 목표나 정책관리 방향이 고품질 지향인 경우, 정책적 지원의 조건은 일정품질이상의 상위등급 획득이 되어야 하며 평가결과의 등급이 상위에서 세분화될 필요가 있다는 점을 제시하였다. 지원의 내용은 행정적인 것으로 평가유예기

간의 연장, 수월품질 홍보, 포괄적 정보 공개 등이 있을 수 있으며, 재정적인 것으로는 운영비나 인건비 등의 추가지원이 포함될 수 있다.

반면 보육평가 정책의 목표를 적정품질유지로 삼는 경우, 정책적 지원이나 관리의 조건은 일품품질이하 하위 등급 판정으로 하는 것이 적절하다. 이 경우에는 하위등급을 세분화하고 주로 패널티적 성격을 갖는 행정적, 재정적 활용방안이 제공될 필요가 있다. 행정적 제재로는 컨설팅, 추가방문이나 등록취소, 퇴출 등이 포함될 수 있으며, 재정적 패널티로는 운영비나 인건비 제한, 보육비 지원 제한 등도 이루어질 수 있다. 정책관리의 방향에 부합되는 정책적 지원 방안을 설계함에 있어서 중앙정부와 지방정부간 역할 분담 방식도 함께 고려되어야 한다.

본 연구는 최근 정책적 틀을 크게 변화시키고 있는 보육시설 평가제도를 중심으로, 실효성 있는 제도 안착을 위해 고려해야 할 사안들을 포괄적으로 검토하고 가능한 대안들을 제시했다는 점에서 의미를 갖는다. 지금까지 보육평가제도와 관련해서 이루어졌던 논의들이 거의 대부분 평가지표의 수정, 보완 등으로 국한되어 왔다는 점을 감안할 때, 제도변화와 더불어 고려해야 할 주요 정책요소들을 포괄적으로 검토한 최초의 시도라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다고 본다. 정책의 주요 이해관계자들을 대상으로 이러한 정책대안들의 정합성에 대한 보다 실증적 분석과 타당성 검증은 시도하는 것은 추후 연구의 몫일 것이다.

참고문헌

- 강신택. (2007). 정책문제의 성격과 해결양식간의 부합관계: 참여정부 정부혁신의 해석과 연구과제의 예비적 고찰. 『한국사회와 행정연구』, 17(4): 1-15.
- 관계부처합동. (2014). 유치원·어린이집 평가체계 통합방안(안).
- 권태욱·전영한. (2015). 정책사업 목표보호성의 영향요인. 『한국정책학회보』, 24(1): 167-199
- 김용득·김은정·조남경. (2013). 사회서비스 재정지원방식과 공급주체의 성격 및 품질관리기제에 대한 국가간 비교연구: 성인재가돌봄서비스를 중심으로. 『OECD 대한민국정책센터, 성공회대학교사회복지연구소』.
- 김준기. (2007). 정부기능변화: 정책수단을 중심으로. 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문집』
- 김희숙·한현지·구민정. (2010). 호주의 방과 후 보육기관 평가인증제도(QSHCQA)에 관한 연구 및 시사점. 『방과후 아동지도연구』, 7(2): 35-52.
- 남궁근·서원석. (2005). 팀제와 참여정부 인사개혁의 정합성 검토: 팀제, 고위공무원단, 총액 인건비, 전보제한 및 경력개발프로그램을 중심으로. 『행정논총』, 43(4): 437-458.
- 문명재. (2008). 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각? 『정부학연구』, 14(4): 321-346.
- 박상원. (2012). 중소기업지원 정책목표와 정책도구간의 정합성 분석: 김대중, 노무현 및 이명박 정부간 비교를 중심으로. 『국정관리연구』, 7(2): 111-143.
- 보건복지부. (2015). 『2015 보육사업안내』.

- 부성숙. (2013). 한국, 미국, 호주 유아교육 기관 평가지표 비교연구: 건강, 안전 영역을 중심으로. 「교육의 이론과 실천」, 18(2): 77-105.
- 서문희·김은영·송신영. (2009). 보육시설 평가인증 효과분석. 「보건복지부·육아정책연구소 연구보고서」.
- 서문희·김은기·이정원·송신영·원종욱. (2010). 평가인증활성화 및 민간보육시설 서비스 질 제고방안. 「보건복지부·육아정책연구소 연구보고서」.
- 서문희·양미선·이정원·김은기·원종욱·송신영. (2011). 어린이집 집 제고를 위한 평가인증제도 중장기 개편방안. 「보건복지부·육아정책연구소 연구보고서」.
- 서승현·이희창. (2009). 시차적 접근을 통한 거버넌스 정합성 분석: 국유립 관리를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 23(4): 181-209.
- 유희정·이은혜·최정운·김문정. (2007). 평가인증을 통한 보육시설 서비스 개선 효과분석 및 발전방안 연구. 「여성가족부·육아정책개발센터 연구보고서」.
- 이광희. (2013). 평가결과 및 성과정보의 활용도 제고방안. 「한국행정연구원 연구보고서」.
- 이대균. (2005). 한국과 미국, 호주의 보육시설 평가인증제도 비교분석. 「유아교육학논집」, 9(2): 125-150.
- 이란희·최병대. (2011). 자원봉사센터 평가에 대한 메타평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 233-257.
- 이미화·서문희·최윤경·엄지원. (2012). 보육서비스 품질제고를 위한 어린이집 평가인증 발전방안 연구. 「보건복지부·육아정책연구소 연구보고서」.
- 이봉주·김용득·김은정. (2012). 사회서비스 품질관리 전담기구 설치에 관한 연구. 「보건복지부 연구보고서」.
- 이혜원. (2014). 보육서비스 품질제고를 위한 정책실효성 및 개선방안: 평가인증제도와 인가제 한제를 중심으로. 「재정포럼」, (2014.1): 25-43.
- 임성욱. (2003). 중앙정부의 사회복지시설평가에 대한 비판적 분석. 「정부학연구」, 9(2): 261-296.
- 임양미·김혜금·전경숙. (2011). 보육시설 평가인증에 대한 보육시설장과 보육교사의 인식. 「한국가정관리학회지」 29(1): 95-109.
- 임지원·조경욱. (2014). 어린이집 평가인증제도 활성화를 위한 탐색적 연구: 사후유지관리에 대한 보육교직원의 태도를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(1): 327-342.
- 장지호. (2009). 중소기업정책이 제도정합성 고찰: 시차이론을 활용한 담론제도주의를 중심으로. 「한국공공관리학」, 23(3): 191-214.
- 장혜진·송신영. (2014). 유아교육, 보육 질관리 국제비교 연구: 기관평가를 중심으로. 「육아정책연구소 연구보고서」.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 「정부학연구」, 13(4): 259-295.
- 정명주. (2000). 정책평가결과활용에 관한 연구. 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 439-458.
- 정정길. (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성문제를 중심으로. 「한국행정학보」, 36(1): 1-19.
- 정정길 외. (2005). 「행정의 시차적 접근」. 서울: 박영사.
- 정정길 외. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사

Gilbert, N. and Terrell, P. (2005). Dimensions of Social Welfare Policy(6th edition). Allyn & Bacon.

Howlett, M. and Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements. Unplished Paper.

NAEYC accreditation. (2010). Best Practices of Accreditation Facilitation Projects: A Framework for Program Quality Improvement Using NAEYC Early Childhood Program Standards and Accreditation Criteria.

Salomon, L.M., (2002). The Tools of Government: A Guide to the New Governance. London: Oxford Univ. Press.

<http://www.naeyc.org/academy/policy/overview>

<http://www.acecqa.gov.au/>

<http://www.gov.uk/government/organisations/ofsted>

<https://www.gov.uk/ofsted-inspection-childcare-provider>

김은정(金垠廷): 부경대학교 행정학과 교수, 전 계명대학교 사회복지학과 교수(ejkim@pknu.ac.kr).

양기용(梁基鏞): 부경대학교 행정학과 교수(yang@pknu.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 10. 12 / 심사개시일: 2015. 10. 15 / 심사완료일: 2015. 11. 27〉

Abstract

Policy design on supporting system enhancing the quality of child care service under the mandatory evaluation policy

Kim, Eunjeong

Yang, Gi-Yong

In 2016 the quality evaluation policy on child care would be radically changed from the voluntary quality assurance institution to the mandatory quality evaluation institution. Setting appropriate incentive/disincentive system based on quality evaluation is critically important for the future quality evaluation policy to be effective and workable. This study seeks to policy alternatives that can be utilized for setting effective incentive/disincentive system. The study reviewed the policy features of major foreign countries and our government(both central and local) focusing on the incentive/disincentive system. The study drew the major policy contents, such as the policy goals, the condition of allocation, the content/or characteristics of benefits, and the subject of policy management from the review.

This study suggests that pursuing the higher quality should be tied into both administrative and financial incentives such as the extension of obligatory evaluation due, publicizing best practice of the organization with high quality, and additional financial aids to the organization with high quality. In order to pursue the higher quality orientation goals, rating system should be broken down in the area of higher quality ratings. On the other hand, if maintaining adequate quality is considered a primary policy goal, evaluation ratings should be broken down in the area of lower quality ratings. Then consulting, additional visits, revoking registration, and cutting the public financial aids can be often utilized as policy management techniques in the system of quality evaluation policy.

Key Words: Child care quality evaluation, Mandatory inspection, (Dis)incentive system by quality evaluation