



## 저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

권 경 숙 교수 지도  
석사학위 청구논문

국공립어린이집 전환에  
대한 어린이집 원장의 경험 탐색

2020

성신여자대학교 교육대학원  
교육학과 유아교육전공  
최 이 수

국공립어린이집 전환에  
대한 어린이집 원장의 경험 탐색

권 경 숙 교수 지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2020년 5월

성신여자대학교 교육대학원

교육학과 유아교육전공

최 이 수

# 인 준 서

최이수의 석사학위 논문으로 인준함.

2020년 5월

심사위원장 \_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_ (인)

성신여자대학교 교육대학원

## 논문 개요

본 연구의 목적은 민간과 가정어린이집 원장의 국공립어린이집 전환에 대한 경험은 어떠한지를 탐색하는데 있다. 즉, 어린이집 원장들이 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 동기는 무엇이며 국공립어린이집 전환과정과 이후 어린이집을 운영하면서 겪는 어려움은 무엇인지를 살펴봄으로써 보다 질 높은 국공립어린이집 운영과 국공립전환 정책의 바람직한 정착에 필요한 기초 자료를 제공하고자 한다. 이와 같은 연구목적에 따라 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

첫째, 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 어린이집 원장의 전환 동기는 무엇인가?

둘째, 국공립어린이집 전환 전·후 과정에서 어린이집 원장은 어떠한 어려움을 경험하는가?

본 연구의 자료수집을 위해 2019년 10월 8일부터 2020년 2월 25일까지 국공립전환 경험이 있는 원장 10명을 대상으로 심층면담을 개별적으로 각각 3회씩 실시하였다. 심층면담을 통해 수집된 자료는 반복적으로 읽고 분석하며 범주화하는 과정을 거쳤으며, 의미를 탐색하고 도출한 뒤 연구문제에 따라서 해석하였다. 자료 분석의 객관성과 타당성을 확보하기 위해 유아교육 전문가의 검토 및 연구 참여자에 의한 연구결과 내부자 검증을 실시하였다.

본 연구의 주요결과를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 원장의 전환 동기는 ‘기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움’, ‘변화되는 보육정책에 대한 불안’, ‘국

공립어린이집 위상에 대한 기대'로 나타났다. 먼저, 원장들은 기존의 민간·가정어린이집을 운영하고 유지하는 과정에서 저출산 현상으로 인한 원아 모집의 어려움을 느끼는 동시에 어린이집을 운영하는 재정적인 부담과 교사들의 경력 산정에 적합하게 처우를 개선하지 못하는데서 어려움을 느꼈다고 하였다. 이에 원장들은 기존의 어린이집 운영 재정에 대한 부담을 완화하고 교사들의 처우를 개선하여 고용 안정화를 이루고자 하는 마음에서 국공립전환을 선택하게 됨을 알 수 있었다. 다음으로 원장들은 변화되는 보육정책으로 인해 불안을 느끼게 되었다고 하였다. 즉, 서울형에서 국공립전환이라는 새로운 제도와 부모가 믿고 신뢰하는 기관은 국공립어린이집이라는 인식과 이에 대한 사회적 요구로 인해 불안감을 가지게 되었다고 하였다. 서울시가 민간어린이집의 보육품질 개선을 위해 공공형 성격을 가진 서울형 어린이집에 인건비 및 운영비를 지원하였지만, 학부모들은 여전히 서울형 어린이집보다는 국공립어린이집을 선호한다고 원장들은 인식하였다. 따라서 원장들은 이러한 불안감을 해소하고 학부모들과 사회적 요구에 부응하는 새로운 정책을 수용하고자 국공립어린이집 전환을 선택하게 되었다. 마지막으로 원장들은 국공립어린이집의 체계적 운영과 보육전문가로서 성장하고자 하는 기대감에서 국공립전환을 선택하였다. 즉, 원장들은 민간, 가정어린이집을 장기간 운영하면서 정부가 관리하는 국공립어린이집의 체계적인 운영과 전문지식을 배우는 과정을 통해 전문성 있는 보육전문가로서 거듭나고 싶은 마음에서 국공립전환을 결정하게 되었음을 알 수 있었다.

둘째, 국공립어린이집 전환 전·후 과정에서 경험하는 어린이집 원장의 어려움은 '초임 국공립 원장의 운영관리에 대한 어려움', '국공립어린이집 체계에 대한 어려움', '초임 국공립 원장으로서의 어려움'으로 나타났다. 먼저, 원장들은 초임 국공립 원장으로서 국공립어린이집의 행정 업무 중 특히 회계 부분과 취약보육 운영에 대한 어려움을 느끼고 있었다. 원장들은 국공립어린이집의 행정 업무에 능숙해지기 위한 노력과 함께 취약보육 운영을 현장에 적용하는 과정에서의 어려움을 해결하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있

었다. 또한 원장들은 보육교사의 전문성과 자질이 보육서비스 질에 큰 영향을 미치는 요인이라 인식하여 국공립어린이집 전환 후 교사들의 전문성을 높일 수 있을 것이라 기대하였지만 기존 교사들이 국공립어린이집 체계에 대한 어려움을 가져 전문성까지 기대할 수 없음이 운영 어려움으로도 이어진다고 하였다. 이에 원장들은 국공립어린이집의 역할을 효율적으로 수행하기 위한 방안으로 원장 본인의 전문성과 자질을 먼저 높이고자 하지만 어떻게 어떤 방법으로 노력해야 할지를 몰라 고민하기도 하였다.

원장들은 국공립전환 기수마다 달라지는 기준과 국공립전환 후 1년 이내 반복되는 평가인증에 대한 고충을 토로하기도 하였다. 이 외에도 원장들은 국공립어린이집의 보육서비스 질을 높이는데 중요한 요인으로 작용하는 우수한 역량과 전문성을 위한 인력풀 교육이 국공립전환 경력교사들의 경력과는 관계없이 국공립 초임교사 교육에만 초점이 맞추어져 있어 국공립전환 어린이집 교사들에게 도움을 줄 수 없음을 안타까워하였다.

마지막으로 초임 국공립 원장으로서의 어려움으로는 구·시청과의 수직적 관계, 기존 국공립 원장과 섞이지 못하는 어려움으로 분석되었다. 원장들은 국공립어린이집으로 전환 후 관계 기관의 일방적인 업무 지시와 일정한 기준이 없는 민원 처리 등으로 어려움을 경험했다고 하였다. 또한 원장들은 같은 지역사회 내에서 다른 국공립어린이집의 도움을 받으면서 지식과 정보를 상호 공유하고 활발한 소통을 원했지만, 기존 원장들과의 괴리를 좁힐 수 없음에 소외감을 가지기도 하였다. 이외에도 원장들은 전환정책의 지속 여부에 대한 불확실성과 국공립어린이집 계약종료 후 사유재산 보장에 대한 고민으로도 불안을 느끼는 것으로 나타났다.

본 연구는 실제 보육현장에서 국공립전환을 경험한 어린이집 원장들의 경험을 바탕으로 보육현장에서의 현실적인 요구를 알아봄으로써 국공립 전환정책의 바람직한 정착을 위한 방안을 제안하는데 그 의의가 있다.

# 목 차

## 논문개요

<b>I. 서 론</b> .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구문제 .....	4
3. 용어의 정의 .....	5
4. 연구자 .....	6
<b>II. 이론적 배경</b> .....	7
1. 보육과 공공성 .....	7
1) 보육환경의 변화 .....	7
2) 보육 공공성의 개념과 필요성 .....	8
2. 국공립어린이집 전환정책 .....	11
1) 국공립어린이집 전환정책의 추진배경 .....	11
2) 국공립어린이집 전환정책의 주요내용 .....	13
3. 국공립어린이집 .....	18
1) 국공립어린이집 개념과 특성 .....	18
2) 국공립어린이집 원장의 역할과 전문성 .....	20
4. 선행연구 .....	23

<b>Ⅲ. 연구방법</b>	27
1. 연구 참여자	27
2. 연구 절차	33
1) 예비연구	33
2) 본 연구	34
3. 자료 분석	38
4. 연구의 신뢰도	43
5. 연구의 윤리성	44
<b>Ⅳ. 연구결과 및 해석</b>	45
1. 국공립전환을 결정하게 된 어린이집 원장의 전환 동기	45
1) 기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움	45
2) 변화되는 보육정책에 대한 불안	51
3) 국공립어린이집 위상에 대한 기대	57
2. 국공립전환 전·후 과정에서 경험하는 어린이집 원장의 어려움	61
1) 초임 국공립 원장의 운영관리에 대한 어려움	61
2) 국공립어린이집 체계에 대한 적응의 어려움	67
3) 초임 국공립 원장으로서의 어려움	75
<b>Ⅴ. 논의 및 결론</b>	84
1. 논의	84
2. 결론 및 제언	97

참고문헌

ABSTRACT

부록

## 표 목 차

<표 1> 서울시 국공립어린이집 확충 유형별 현황 .....	14
<표 2> 서울시 국공립어린이집 증감 현황(2013-2016) .....	15
<표 3> 연구 참여자의 일반적 배경 .....	28
<표 4> 심층면담 일정 및 개요 .....	35
<표 5> 심층면담 질문내용 .....	37
<표 6> 수집된 연구자료 .....	38
<표 7> 실용적 절충주의에 기초한 포괄적 분석절차 6단계 .....	39
<표 8> 어린이집 원장의 국공립전환 동기에 대한 자료 분석 .....	41
<표 9> 국공립전환 전·후 과정에서 원장의 어려움에 대한 자료 분석 .....	42

# I. 서 론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

현재 우리 사회는 여성의 사회적 진출로 맞벌이 가정이 증가하면서 보육의 국가적, 사회적 책임을 강조하고 있다. 즉, 저출산을 극복하고자 하는 대책으로 우리나라에서는 “아이를 키우는 것은 국가의 책임”이라는 인식을 확산하여 양육 인프라를 확대하려고 노력하고 있다(보건복지부, 2017). 이러한 인식과 더불어 국가와 사회가 자녀 양육지원을 책임지는 공보육체제의 확립도 폭넓게 요구되어(유희정, 강정희, 2003) 보육의 공공성 강화에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있다.

2004년 영유아보육법에서 ‘보육의 공공성’이라는 용어가 공식적으로 처음 등장하였다. 보육 공공성의 개념은 보육에 대한 책임 주체와 전달체계에 있어서 공통으로 국가 차원에서 관여되어야 한다는 것으로 의미한다(백선희, 2011; 이옥, 2010; 김종해, 2006; 유희정, 강정희 2003). 즉 모든 영유아와 가족들에게 보육서비스를 국가와 사회의 공동목표로 의무화하고 공공의 이익을 위하여 활성화하는 것이다(백선희, 2011). 보육의 공공성에서 주로 보육정책과 재정, 서비스 면에서 국공립의 비중을 중요한 판단 기준으로 본다는 점에서 국공립어린이집 확대는 곧 질 높은 서비스 제공과 직결된다. 따라서 보육서비스 전달체계의 중심 임무를 수행하는 국공립어린이집은 국가 기관에서 인정하는 관리자로서 책임을 지고 투명하게 운영될 수 있도록 사회가 요구하는 서비스를 제공하고, 서비스의 질 향상을 위한 선도역할을 해야 한다(최도자, 2008).

보육의 공공성 확대의 목적으로 정부는 국공립어린이집 확충사업을 시행하였고, 서울시의 경우 2012년부터 본격적으로 국공립어린이집 확충을 보육 정책의 최우선 과제로 적극적으로 추진하였다. 2014년 국공립어린이집 1,000개소 확충을 목표로 국공립어린이집 확충사업을 시작하여 2016년 10월 기준 서울시의 국공립어린이집 개소 수는 1,050개소로 그 목표치를 초과 달성하였다. 특히 국공립어린이집 확충의 장애 요인으로 제기되었던 예산 부담, 민간 반발 등의 문제를 해소하고 더불어 비용 절감과 함께 민간부문과의 상생의 확충방식은 정책추진의 큰 동력이 되었다.

보건복지부(2017a)는 ‘보육·양육에 대한 사회적 책임 강화’를 실현하기 위한 제3차 중·장기 보육 기본계획(2018-2022)을 발표했다. 제3차 중·장기 보육 기본계획에서 2022년까지 국공립어린이집 이용률을 40%까지 끌어올리는 것을 목표로 기존 민간어린이집을 장기 임차하여 국공립으로 전환하는 등의 방법으로 국공립어린이집 확충방식의 다양화를 계획하고 있다. 또한 제3차 중·장기 보육 기본계획(2018-2022)은 국공립어린이집 운영의 공공성을 강화하기 위한 민간전환 국공립어린이집의 공적 역할 확대와 보육서비스 질 관리체계도 목표로 하고 있다.

국공립어린이집은 더욱 나은 양질의 서비스를 제공하는 중요한 역할을 해야 하는데 이를 위한 실질적인 수행자는 국공립어린이집 원장이다. 어린이집 원장은 소규모 조직의 장으로서 조직 운영의 제반 업무를 담당하고 보육 운영계획의 수립 및 평가, 영유아 보호와 교육, 종사자 채용, 예산계획 및 집행, 보육 교직원의 전문성 증진을 위한 교육, 가정과 지역사회 간의 연계 및 교류, 보육 교직원 및 기타 관련 인사와의 의사교환 및 회의 참여 등의 역할을 수행한다(김문규, 2019). 원장은 어린이집의 최고경영자이자 교육행정가로서 조직을 유지 관리하며, 발전시켜 나가기 위해 조직 내의 모든 요소에 매우 큰 영향력을 행사하여 어린이집의 목표달성 여부를 결정하는 중

요한 요인이 된다(Decker & Decker, 2001) 그러므로 수준 높은 보육시설의 운영과 국가 정책의 선도적인 역할을 수행해야 하는 국공립어린이집 원장에게는 무엇보다도 높은 수준의 전문성이 요구된다. 이는 전환 국공립어린이집 원장에게도 예외가 될 수는 없다. 어린이집 원장으로서의 역할을 수행하는 순간부터 원장에게 조직의 모든 것을 총괄하는 전문가의 역할과 책임감이 부여되기 때문이다. 따라서 국공립어린이집 원장은 전문성과 공공서비스 제공자로서 영유아보육에 관하여 보육서비스를 총괄할 수 있는 관리능력과 보육의 질적 향상을 위한 전문적 자질을 갖추어야 한다(박경주, 2002; 이소희, 김주아, 강경자, 2004; 임해진, 2015). 특히 국공립어린이집 원장은 원활한 보육서비스 제공을 위해 어린이집 운영에 책임을 인식하고 효율적인 어린이집 운영을 위한 책무성, 공공성, 투명성 등이 필수 요소임을 충분히 이해하고 있어야 한다(서울시여성가족재단, 2015).

이와 같이 국공립어린이집 원장의 역할 수행과 전문성에 대한 중요성이 대두되면서 이와 관련된 연구들도 이루어졌다. 이를 구체적으로 살펴보면 어린이집 원장의 역할수행과 관련된 연구(김윤경, 2013; 이원선, 2002; 조희원, 2010)에서는 국공립어린이집 원장은 부모, 교사, 어린이집 관련 기관 담당자들과의 관계에서 어려움을 경험하기도 하지만 어린이집의 효율적이고 안정된 운영을 위해서 여러 관계자와 협력적인 인간관계 형성을 위해 노력하고 있는 것으로 나타났다. 또한 원장의 리더십에 대한 연구(김종후, 임태균, 2009; 김태선, 2009), 전문성과 역할수행에 관한 연구(조은정, 박은영, 김희정, 2008; 지성애, 2001), 운영과 관련된 연구(김수연, 나종혜, 2008)에서는 국공립어린이집 원장들은 질 높은 보육서비스 제공과 전문성 향상을 위한 노력도 게을리하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 선행연구들은 국공립어린이집 원장의 리더십이나 역할, 전문성과 관련된 연구들이 주를 이루고 있어 국공립어린이집 운영과정 혹은 제도적 측면에서의 역할 어려움 등을 살피는

데 한계가 있다. 이에 국공립어린이집 원장 초기운영의 어려움에 관련된 질적 연구(권경숙, 2012; 이은주, 2017)도 이루어졌지만, 본 연구는 국공립어린이집 초임원장이 어린이집 운영과정 전반에서 겪는 어려움에만 초점을 두고 있어 어린이집 원장의 이전 경력, 시설운영 경험 여부 등과 관련하여 현재 경험하는 어려움이 무엇인지를 탐색하는 연구는 거의 전무한 실정이다. 더욱이 가정어린이집과 직장어린이집 및 민간어린이집의 원장들의 역할과 어려움이 다소 다르게 나타나고 있다는 선행연구(배수정, 2012; 이진옥, 남상미, 이대균, 2011; 차영숙, 권미량, 2011)들을 통해 볼 때, 가정 또는 민간어린이집에서 국공립어린이집으로 전환된 어린이집에서 겪는 원장들의 경험은 다른 양상으로 나타날 것으로 생각되나 민간·가정어린이집에서 국공립어린이집으로 전환원장의 경험에 관한 선행연구는 거의 없는 실정이다.

이에 본 연구에서는 원장들이 기존 민간·가정어린이집에서 국공립으로 전환을 결정하는 동기는 무엇이며 국공립전환 전후로 겪는 어린이집 원장의 어려움이 무엇인지를 탐색하는데 연구목적을 두고자 한다. 즉, 어린이집 원장들의 국공립어린이집 전환 동기와 전환 전후로 경험하는 어려움은 무엇인지를 살펴봄으로써 보다 질 높은 국공립어린이집 운영과 국공립전환 정책의 바람직한 정착에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 설정한 연구문제는 다음과 같다.

## 2. 연구문제

첫째, 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 어린이집 원장의 전환 동기는 무엇인가?

둘째, 국공립어린이집 전환 전·후 과정에서 어린이집 원장은 어떠한 어려움을 경험하는가?

### 3. 용어의 정의

본 연구에서 사용하는 용어를 정의하면 다음과 같다.

#### 1) 보육의 공공성

보육 공공성은 국가가 공공의 이익을 위하여 영유아를 대상으로 이루어지는 보육에 대한 책임 주체로서 재정의 투명성 확보와 질 높은 보육서비스 확립을 중심으로 무상보육을 지향하는 것이다. 보육정책에서 국공립어린이집 확충을 통한 국가책임 강화와 양질의 서비스 제공, 환경 구성, 이용 부모의 만족도 등까지도 개념 확장을 의미한다(안현미, 2015).

#### 2) 국공립어린이집

국공립어린이집은 ‘국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집’(영유아보육법 제10조)을 의미한다. 본 연구에서는 서울시에 위치하며 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집으로 정의한다.

#### 3) 국공립어린이집 전환

국공립어린이집 전환은 2012년 이후 서울시 국공립전환 확충을 통해 기존의 민간·가정어린이집에서 기존 운영자가 바뀌지 않고 국공립어린이집으로 전환된 경우를 말하며, 때에 따라 ‘전환 국공립어린이집’, ‘전환시설’ 등의 줄임말로 표현하기도 한다(김송이, 김한나, 2017).

#### 4. 연구자

본 연구자는 어린이집의 특성상 다양한 기관에서 재직 중인 교사, 원장을 접할 기회가 많지 않았다. 대학원에 진학한 후 여러 기관의 어린이집 실정과 운영 경험이 전혀 없던 터라 여러 보육기관(민간·가정, 국공립어린이집)에 재직 중인 교사, 원장의 이야기를 접할 수 있었다.

그러던 중 연구자는 질적 연구방법에 대해 배우게 되면서 보육현장에서 이루어지는 국공립전환 어린이집의 현실과 전환어린이집을 운영하는 원장의 경험을 연구하게 되었다. 국공립전환 원장을 개인적으로 만나면서 현장에서 이루어지고 있는 민간·가정 어린이집의 국공립전환 사례와 그 과정에서 경험하게 되는 원장들의 어려움에 대해 자세히 알 수 있게 되었다. 어린이집 원장들은 저출산으로 영유아 수는 줄어들고, 이는 실제 민간·가정 어린이집의 경영악화, 폐원 등의 문제로 이어진다는 것을 알 수 있었다. 이러한 민간·가정 어린이집의 운영 어려움은 국공립전환신청을 하게 되는 요인이 된다는 것을 알 수 있었다. 실제로 서울시에서 단기간, 저비용으로 학부모들의 수요를 충족시키고, 민간과 상생하는 방안으로 기존의 민간·가정어린이집을 국공립어린이집으로 전환을 적극적으로 추진하였다.

하지만 서울시의 국공립어린이집 확충이 2012년부터 본격적으로 추진되었기 때문에 현장에서 이루어지는 민간·가정어린이집의 국공립전환 실제와 국공립전환 과정에서 원장이 느끼는 어려움에 대한 자료는 부족한 실정이다. 이에 본 연구자는 현재 국공립어린이집의 지속적인 확충과 질 높은 원장 수요의 증가에 상응하는 국공립전환원장들의 이야기가 궁금해졌다. 현 국공립전환 원장들의 경험은 국공립어린이집 원장을 준비하는 전환원장들에 정서적 전문적 지원이 가능할 수 있을 거라 기대하게 되었다.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 보육과 공공성

#### 1) 보육환경의 변화

오늘날 우리 사회는 급속한 사회변화로 인하여 가족의 구성형태가 다양해지고 가족의 역할과 기능에 대한 가치관이 변화되었다. 가족 구성형태의 변화를 살펴보면, 2005년까지는 대체로 4인 가구의 삶이 보편적이었으나 2018년까지 기타가족 유형(한부모와 미혼자녀, 부부, 1인 가구)이 증가하고 있다(통계청, 2019). 이처럼 가족 형태가 새롭게 재편되면서 과거 대가족 내에서 원활하게 이루어졌던 자녀의 양육지원이 어려워지는 등 가족 내의 자녀 양육문제가 사회적인 문제로 급부상하였다.

또한 현대 사회에서는 가족구조와 인식의 변화에 따른 여성의 역할 변화가 가장 크게 나타나고 있다. 가족의 기능과 가치관이 변화되면서 여성들의 취업기회가 확대되고, 기혼여성의 취업률도 지속적으로 높아지는 것을 확인할 수 있다. 여성 인구의 사회진출이 커지면서 맞벌이가 필수인 시대에서 이러한 요인 역시 가정 내 자녀 양육문제를 촉발하는 원인이 되고 있다. 맞벌이 부부와 취업 여성은 계속 증가할 전망이며, 이에 따른 자녀 양육지원 시스템이 지원되지 않을 때 자녀 출산 기피로 인한 심각한 저출산 현상이 나타나게 되어 사회문제로 이어진다.

전국 및 서울시 합계 출산율의 추이를 살펴보면 전국과 서울시의 합계 출산율은 하락하고 있으나, 합계 출산율 감소의 폭과 속도는 서울시가 더욱 빠른 것으로 나타났다. 서울시는 2018년 기준 0.76명의 합계 출산율을 보이며 가장 먼저 초저출산 사회에 진입하였고, 전국과의 합계 출산율 격차는

0.22명 수준으로 벌어졌다. 2018년 전국 합계 출산율이 0.98명 수준의 초저출산 고착화 상태의 감소추세로 접어 들어가고 있다.

통계청 지역별 고용조사 2016년 원자료에 의하면 여성의 경제활동 참가율은 25-29세에 78.8%로 정점에 도달한 이후 점차 감소하여 35-39세에 최저점을 지나 다시 소폭 상승하는 M자형 곡선은 우리나라 여성의 일·가족양립의 어려움을 보여주는 대표적 현상이다(양정선, 2016). 이상에서와같이 현재 우리 사회는 여성의 사회적 진출로 맞벌이 가정이 증가하면서 보육의 국가적, 사회적 책임을 강조하고 있다. 저출산에 대한 대책으로 “아이를 키우는 것은 국가의 책임”이라는 인식이 확산하여 양육의 인프라를 확대하려는 노력이 활발한 실정이다(보건복지부, 2017). 이러한 이유로 국가와 사회가 자녀 양육지원을 책임지는 공보육체제의 확립이 폭넓게 요구되고 있다.

## 2) 보육 공공성의 개념과 필요성

공공성<sup>1)</sup>에 대한 사전적 의미는 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회구성원 전체에 두루 관련되는 성질’로 정의된다(국립국어원, 2014). 공공성에 대한 개념과 정의는 학자와 연구자마다 다르지만, 사적인 것과 구분되며(Harbermas, 1990; 한승완 역, 2001), 국가와 관련된 공적인 것으로(홍성태, 2008) 다양하게 정의되고 있다(안현미, 김송이, 2011). 2004년 영유아보육법에서 ‘보육의 공공성’이라는 용어가 공식적으로 처음 등장하였다. 따라서 보육 공공성의 개념은 보육에 대한 책임 주체와 전달체계에 있어서 공통으로 국가 차원에서 관여되어야 한다는 것으로 나타난다(백선희, 2011; 이옥, 2010; 김종해, 2006; 유희정, 강정희 2003). 또한 보육 공공성에 대한 논의는

---

1) 공공성이란 개념은 공공재인가부터 정의해야 하는데 이에 대해 보육은 공공재가 아니므로 공공성 개념이 적절치 않다는 의견과 성격을 띠고 있으므로 정당성을 인정하는 의견으로 대립한다(안현미, 김송이, 2011).

서비스 공급의 공공성과 서비스 질에 영향을 미치는 비용, 전달체계, 환경 구성, 이용 부모의 만족도 등을 포함하고 있다.

보육의 공공성에서 주로 보육정책과 재정, 서비스 면에서 국공립의 비중을 중요한 판단 기준으로 보고 있는데 국공립에 대한 확대는 곧 질 높은 서비스 제공과 직결되고 있기 때문이다. 그러므로 보육서비스 전달체계의 중심 임무를 수행하는 국공립어린이집은 국가 기관에서 인정하는 관리자로서 책임을 지고 투명하게 운영될 수 있도록 사회가 요구하는 서비스 제공, 서비스의 질 향상을 위한 선도역할을 해야 한다(최도자, 2008).

이에 국공립어린이집 수는 지속해서 증가하고 있으며, 보육료에 대한 지원 대상 또한 선별주의에서 보편주의로 변화(이순형, 2016)하여 전 계층으로 지원 대상이 확대되어 ‘무상보육’형태로 어린이집을 이용할 수 있게 되었다(보건복지부, 2013). 그러나 실제로 공보육 서비스에 대한 부모들의 만족도를 조사한 결과 부모들의 양육에 대한 부담감은 여전히 높고, 자녀를 믿고 맡길 수 있는 어린이집에 대한 체감도 또한 실제로 높지 않은 것으로 나타났다(안현미, 2015).

이에 보건복지부는 2017년 12월 중앙정책위원회 심의를 거쳐 ‘보육·양육에 대한 사회적 책임 강화’를 실현하기 위한 제3차 중·장기 보육 기본계획(2018-2022)을 발표했다. 제3차 중·장기 보육 기본계획에는 보육의 공공성 강화와 보육서비스 품질 향상에 중점을 두었으며, 보육·양육에 대한 사회적 책임의 강화를 실현하는 방안을 제시하고 있다. 구체적인 내용으로는 2022년까지 국공립어린이집 이용률을 40%까지 끌어올리는 것을 목표로 하여 매년 450개소 이상 확충 추진하고, 기존 민간어린이집을 장기임차하여 국공립으로 전환하는 국공립어린이집 확충방식의 다양화를 계획하고 있다. 또한 국공립어린이집 운영의 공공성을 강화하기 위한 민간전환 국공립어린이집의 공적 역할 확대와 보육서비스 질 관리체계를 공공히 하는 것을 목표로 하고

있다(보건복지부, 2017a).

이와 같은 측면에서 볼 때, 국공립어린이집의 확충은 보육 공공성 강화를 주된 목표로 한다. 보육 공공성은 특정 개인이나 집단이 아닌 전체 사회 구성원의 욕구와 관련된 보육서비스를 제공하는 것이라 할 수 있으며, 전체 사회 구성원의 욕구를 반영하기 위해서는 보육서비스 대상이 전체 사회 구성원이어야 한다. 그리고 전체 사회 구성원의 욕구에 적합한 다양한 양질의 보육서비스가 제공되어야 한다. 마지막으로 보육서비스가 사회구성원 전체와 두루 관련이 있으려면 보육서비스가 생산·공급되고 이용하는 과정에 전체 사회 구성원이 참여할 수 있어야 한다(백선희, 2017).

이러한 개념을 바탕으로 보육에 대한 책임 주체와 전달체계 외에도 보육 공공성의 지표로 보육재정 효율성 및 투명성, 어린이집 운영의 정보 공개성 및 개방성, 지역적 균형 및 접근성, 어린이집 위탁 운영의 책무성 및 공정성, 대상의 보편성(취약보육), 보육서비스 질 등으로 살펴볼 필요성이 있다.

첫째, 보육 공공성에 있어서 핵심인 보육비용의 부담 주체가 보호자 부담에서 2013년 전 계층 보육료 지원을 통해서 보편적 국가 및 지자체의 책임으로 확대되어야 하고 이것이 공공성을 담보하기 위한 것이라고 주장하였다(김종해, 2006; 안현미, 2015; 최은영, 2004). 재정 효율성 측면에서 국고보조금의 효율성 검토(현영희, 2005), 중장기 보육계획별 예산 배분을 비교한 세부지표(백혜리, 2007)로 분석하였다. 또한 투명성 지표와 관련하여 투명성을 재정운영의 투명한 관리와 사회복지법인 재무회계 규칙에 따른 회계관리 시스템과 클린카드 사용 여부를 운영의 투명성 지표로 활용하였다(김송이, 안현미; 2011, 양미선, 2014). 둘째, 어린이집 운영의 정보 공개성 측면에서는 정보공시 기준에 의한 보육서비스와 비용 등에 대한 정보 공개 여부(김은설, 유은영, 유희정; 2006, 백선희, 2011)와 운영위원회의 참여 및 활성화로 분석하였다(양미선, 2014). 셋째, 지역적 균형 및 접근성 측면에서는 보육시

설의 공급률과 보육충족률을 접근성 개념으로 보고 국공립 보육시설 공급과 점유율을 세부지표로 분석하였다(김대중, 2000; 유승현, 2011; 이옥, 2010; 정효정, 2011). 넷째, 위탁 운영의 책무성 및 공정성 측면에서는 국공립어린이집의 위탁체 선정 기준 및 보육정책 위원회 구성의 적정성으로 분석하였다(안현미, 2015). 다섯째, 대상의 보편성 측면에서는 양미선(2014)의 연구에서는 다양한 취약보육 서비스의 제공과 관련 법 및 정부지침 관련 시설설비의 구비 여부를 분석하였다. 마지막으로 보육서비스의 질 관련 측면에서는 보육시설 성격(영리, 비영리)에 대한 인식, 공공성 제고 정책에 대한 참여 정도(행정의 전산화, 평가인증 참여 여부), 보육 종사자의 처우와 관련하여 분석하였다(이충세, 2008; 정효정, 2011).

지금까지 보육의 공공성에 관한 선행연구를 종합해보면 보육의 공공성이란 모든 영유아와 그 가족을 대상으로 그들의 요구에 적합한 양질의 서비스를 제공하고, 이용 대상, 교직원, 지역사회 등이 기관 운영 및 서비스 제공 과정에 민주적으로 참여하며 서비스 제공과 관련된 모든 사항을 투명한 공개를 통하여 어린이집을 운영하는 것을 의미한다.

## 2. 국공립어린이집 전환정책

### 1) 국공립전환어린이집 추진배경과 목적

보육 공공성은 특정 개인이나 집단이 아닌 전체 사회 구성원의 욕구와 관련된 보육서비스를 제공하는 것으로 국공립어린이집의 확충은 보육 공공성 강화의 핵심이다. 주요 선진국의 공보육시설 비율을 살펴보면 스웨덴 72%, 프랑스 66%, 일본 41%이고, 나머지 경우도 비영리법인이 운영하는 경우가

대부분이지만 우리나라의 경우 어린이집의 공급이 정부 주도적이기보다 민간에 의존하고 있는 것이 사실이다(백선희, 2016). 민간영역의 경우 개인 투자 형식이기 때문에 공공적인 목적으로 어린이집 운영을 시작하지만 결국에는 투자비용 대비 수익을 끌어내는 방향으로 어린이집 운영이 이루어지는 경향이 있다(이보배, 2013). 이로 인해 정부에서 지원하는 보육료 외에 학부모가 특별활동비와 같이 추가로 어린이집에 내야 하는 자 부담금이 증가하게 되어 학부모들의 재정 부담이 발생하게 된다. 따라서 학부모들은 정부의 안정적인 재정지원과 책임 있는 관리가 이루어지는 국공립어린이집을 더 선호하는 경향을 보인다(최진성, 2015).

국공립어린이집 확충은 정부와 서울시 보육정책에서 중요하게 논의되고 있으며, 보육의 공공성 강화를 위한 정책 목표로 추진하고 있다. 서울시는 2012년부터 “국공립어린이집 동별 2개 이상 설치”를 공약으로 이를 실현하기 위해 보육정책의 최우선 과제로 국공립어린이집 확충을 추진해왔다. 2014년 이후에는 서울시 어린이집 부족 예측, 높은 민간의존율, 국공립어린이집 대기자 증가, 동별 큰 국공립어린이집 설치 편차를 당시의 보육 현황으로 진단하고 ‘보육의 공공성 강화’를 국공립어린이집 확충의 기본 정책 목표로 제시하였다(서울시여성가족정책실, 2012).

이와 같이 서울시는 민선 5기(2012-2014년)부터 본격적인 국공립어린이집 확충과 함께 가장 먼저 2012년부터 2014년까지 280개소의 국공립어린이집을 확충한다는 내용의 「보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충 기본 계획」을 수립하였으며, 지속적인 국공립어린이집 확충을 위한 법률적 근거를 마련하기 위해 박원순 시장 공약 사항이었던 「서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례」를 2012년 12월에 제정하였다(서울시여성가족정책실, 2012).

서울시 민선 6기(2015-2018년)에서는 2014년 「국공립어린이집 1000개소 확충계획」을 발표하였으며, 국공립어린이집 확충의 운영 내실화를 위해 기존 확충정책을 보완한 무상임대 형태의 민간·가정어린이집의 국공립어린이집 전환이 새롭게 추진되어 전체 확충유형의 46.7% 해당할 정도의 주된 확충방식으로 나타났다(김송이, 김한나, 2017).

서울시 제3차 중장기 보육계획(2016-2020)에서는 2016년 11월 제3차 중장기 보육계획인 「서울시 보육 비전 2020」을 발표하였으며, 부모들의 영아보육수요 해소를 위해 소규모 가정형 국공립어린이집을 집중적으로 확충하겠다는 계획이 포함되어 있다(여성가족정책실, 2019).

이상과 같이 서울시는 보육 공공성 강화를 위한 방안으로 가정과 민간어린이집의 국공립어린이집 전환정책을 수립·실행하여 국공립어린이집을 확충하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 국공립전환어린이집의 주요 내용

### (1) 국공립어린이집 전환 현황

보건복지부(2019b)에 따르면, 국공립어린이집은 ‘국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집’으로(영유아보육법 제10조) 국가나 지방자치단체가 위탁 운영을 포함하여 설치·운영해야 한다(영유아보육법 제12조). 표 5에서 볼 수 있듯이 국공립어린이집의 기관 수는 2013년에서 2018년 5년 동안 총 1,270개소가 확충되었다. ‘제3차 중장기보육 기본계획’ 및 ‘신규 500세대 이상 아파트 국공립어린이집 의무화’로 인하여 신규 500세대 이상 아파트에 국공립어린이집 설치가 의무화됨에 따라 국공립어린이집 시설이 더 증가할 것으로 예상된다(국정기획자문위원회, 2017; 보건복지부, 2019c).

특히 가정어린이집의 국공립전환은 영아보육 취업 여성의 경력단절 예방

및 맞벌이 부모의 영아보육 양육지원을 위한 근거리 국공립 설치를 위해서 그 필요성이 제기되었다(서울시여성가족정책실, 2014). 따라서 가정어린이집의 국공립화가 제한되어 있던 관련 법 규정을 정비하여 가정어린이집의 매입·기부채납 또는 무상임대 방식으로의 국공립전환이 허용되었다(서울시여성가족정책실, 2016).

서울시 국공립어린이집 확충 유형별 현황을 2012년부터 2019년까지 살펴보면, 총 761개 소의 국공립어린이집을 확충하였다. 2012-2019년까지 목표치였던 280개소를 초과한 296개소의 국공립어린이집을 확충하였으며 2015년, 2016년에도 각각 목표치 150개소, 300개소를 확충하였다(여성가족정책실, 2019).

<표 1> 서울시 국공립어린이집 확충 유형별 현황 (단위: 개소)

구분	총계	신규설치		공동주택		민간가정 매입		민간가정 전환	
		신축	리모델링	신규	전환	민간	가정	민간	가정
2012-2014	174	55	17	76	14	12	-	-	-
2015	149	10	7	9	2	17	6	15	83
2016	282	23	52	42	10	16	20	12	107
2017	242	9	5	37	88	22	36	10	35
2018	216	10	7	51	25	18	4	15	86
2019	90	5	0	15	15	10	10	20	15
누적 개소수	1,153	112	88	230	154	95	76	72	326

\*자료: 여성가족정책실(2012-2019). 「국공립어린이집 확충계획」 해당연도재구성.

서울시 국공립어린이집 확충 유형별 분포를 살펴보면 민간·가정 어린이집 전환이 398개소로 가장 높은 비중을 차지하며, 공동주택 내 신규 어린이집 설치 230개소로 두 번째로 높은 비중을 차지한다. 민간·가정 어린이집 전환 유형은 대부분 가정어린이집 전환으로 1,153개소 중 326개소가 가정어린

이집이 전환된 사례이다. 2015년 이후부터는 민간·가정 어린이집 전환을 중심으로 국공립어린이집 확충이 이루어지고 있다.

민간·가정 전환 중심의 국공립어린이집 확충은 서울시의 국공립 확충계획으로 민간·가정 어린이집 전환, 민간·가정 어린이집 매입, 공동주택 단지 내 기존 어린이집 전환 등을 포함하여 2012년 이후 기존 민간·가정 어린이집 723개소가 매입, 무상임대 등의 형태로 국공립어린이집으로 전환되었다. 이는 서울시 민선 6기(2015-2018년) 국공립어린이집 확충계획의 주된 고려사항 중 하나인 민간어린이집 반발을 고려해 기존 민간·가정어린이집 우선 전환으로 민간 상생을 유도하는 것이었으며, 이에 따라 서울시는 기존 민간시설의 국공립어린이집 전환을 적극적으로 추진하였다.

다음으로 표 6에서 살펴보면 서울시 보육 관련 지표 현황은 국공립어린이집 확충결과 2012년 이후 보육환경이 크게 변화했음을 알 수 있다. 2013년 말 전체 12.8%이었던 국공립어린이집 비율은 2016년 말 기준 16.8%로 증가하였다. 정원 기준으로는 2013년 말 기준 60,375명에서 2016년 말 기준 74,851명 국공립어린이집 정원충족률이 증가하였다. 또한 보육교직원 수도 9,828명에서 12,949명으로 약 5천여 명 증가하였다.

<표 2> 서울시 국공립어린이집 증감 현황(2013-2016) (단위: 개소, %)

구분	2013년 말	2015년 말	2016년 말
승인	867개소	1,117개소	1,419개소
비율	12.8%	16.9%	22.3%
개원	750개소	922개소	1071개소
비율	11.1%	14.0%	16.8%
정원	60,375명	70,561명	74,851명
현원	56,064명	62,556명	67,240명
교직원	9,828명	11,757명	12,949명

\*자료: 여성가족정책실(2019). 「서울시 국공립어린이집 확충계획」 재구성.

## (2) 국공립어린이집 전환방법

서울시의 「국공립어린이집 2019년 확충계획」에 따르면 국공립 전환정책에 관련한 주요 목적은 국공립어린이집 확충 및 서비스 품질개선으로 공보육 인프라 제공과 안전하고 쾌적한 보육환경 제공으로 출산율 증가 토대 마련하는 것이다. 국공립어린이집 신축 시 정부의 비용부담을 줄이면서 국공립어린이집을 확충하는 방안은 공동주택 단지 내 국공립어린이집 확충, 기존 어린이집 매입 등이 그 예이다(신나리 외, 2009; 양미선, 임지희, 2012). 서울시 역시 비용 절감을 할 수 있는 서울형 국공립어린이집 확충 등 다양한 확충방식을 통하여 국공립어린이집 전환을 추진하고 있다.

서울시가 적극적으로 추진하고 있는 국공립어린이집 확충방법은 민간·가정어린이집의 국공립어린이집 전환이다. 대부분 민간·가정어린이집의 매입보다는 무상임대 전환방식으로 이루어지고 있다. 국공립어린이집 전환정책의 전체적인 전환방법과 형식은 비슷하나, 세부적인 사항은 자치구에 따라 다를 수 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다(서울시 국공립어린이집 확충계획, 2019).

첫째, 서울시의 「국공립어린이집 2019년 확충계획」를 기준으로 민간·가정 어린이집 매입 전환을 살펴보면, 매입 신청대상은 현재 운영 중인 민간·가정어린이집으로서 행정처분이 진행 중이면 처분 이행 후 매입이 가능하다고 명시되어 있다. 운영 방식은 기존 어린이집을 매입한 후 국공립어린이집으로 전환한 경우에는 매입 전환시설 위탁 운영 공모에 해당 시설 매도 원장의 참여 제한이 있었지만, 국공립어린이집 위탁 공모 시 매도 원장에게도 참여기회 부여하는 것으로 개정되었다.

둘째, 서울시의 「국공립어린이집 2019년 확충계획」를 기준으로 민간·가정 어린이집 무상임대 전환을 살펴보면, 신청대상은 운영 중인 민간·가정 어린이집 중 자기 소유로 어린이집 토지 및 건물 소유권에 대한 부채비율이 50% 미

만이어야 하며, 정원충족률 3년간 서울시 민간어린이집 평균 이상. 평가인증 A등급 이상, 서울시 어린이집 관리시스템 3년 이상 사용, 사전적격심사 70점 이상인 시설에 해당한다. 서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례 제12조에 따르면 장기임차 시 기존 운영자의 운영권은 최초운영권 5년 보장하며, 재위탁 심사에 따라 자치구 조례 및 규정에 따라 보장할 수 있도록 개정되었다. 민간·가정 어린이집 무상임대 전환대상 선정절차는 국공립전환신청→사전적격심사(자치구 담당 부서)→위탁심사(구 보육정책위원회)→국공립 확충심의(시 확충심의위원회)로 이루어진다.

서울형 어린이집의 장기임차지원 기준은 10년 장기임차 시 전세가의 40% 범위 내 무이자 용자 지원을 하며, 기타운영비 5% 범위 내 적립 가능(적립 및 사용 시 자치구 승인 필요)하다. 또한 국공립어린이집으로 전환 시 ‘서울시 어린이집 설치 가이드라인’ 적용 의무화로 친환경 자재사용과 서울형 어린이집 회계 투명성을 운영실태 평가결과 반영할 수 있다.

가정어린이집의 무상임대 전환은 그동안 「영유아보육법 시행규칙」 어린이집의 설치기준에서 가정형 국공립어린이집 설치 시 20명 이하의 가정어린이집은 유상·무상임대를 제한하고 있어 제한 근거에 대한 형평성 문제 발생하고 있었다. 가정어린이집의 소규모 국공립어린이집 확충은 부지 매입이나 건축비에 드는 비용 없이 리모델링비 및 기자재비 지원만으로 국공립어린이집을 확충하는 방안이기 때문에 비용 절감 면에서 매우 효과적이다(김송이, 김한나, 2017). 따라서 국공립전환 규정에 매입 및 기부채납만 국공립어린이집 설치가 가능하도록 한 단서조항 삭제하고 국공립전환방식 제한 완화를 위한 장기임차 근거 마련하였다.

셋째, 서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례 제12조에서는 시장은 서울주택도시공사에서 신축하거나 서울특별시에서 매입하는 임대주택 내의 의무보육시설은 국공립어린이집으로 설치하여야 한다.

### 3. 국공립어린이집

#### 1) 국공립어린이집 개념과 특성

우리나라의 어린이집은 2004년 전문 개정된 영유아보육법이 시행된 이후 영유아 보육법 제10조에 따르면, 국공립어린이집은 ‘국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 어린이집’으로 국가나 지방자치단체가 위탁 운영을 포함하여 설치·운영해야 한다(영유아보육법 제12조). 영유아보육법 시행규칙 제9조, 제23조에 의하면 국공립어린이집은 상시 영유아 11인 이상을 보육할 수 있어야 하며, 명칭은 “00 어린이집”으로 명시되어 있다(국가법령정보센터, 2019b).

국공립어린이집을 설치하기 위해 영유아보육법령의 설치기준을 갖추어야 한다(영유아보육법 제15조). 어린이집 설립 및 운영 주체에 따라 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 국공립어린이집, 사회복지법인이 설치·운영하는 사회복지법인어린이집, 사회복지법인을 제외한 각종 법인이나 단체 등이 설치·운영하는 법인·단체어린이집, 비영리법인이나 단체·개인이 운영하는 민간 어린이집, 개인이 가정 또는 그에 따르는 곳에서 설치·운영하는 가정어린이집, 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 직장어린이집, 보호자 또는 보호자와 보육 교직원 11인 이상이 조합을 결성하여 설치·운영하는 협동어린이집으로 구분된다(보건복지부, 2019b; 최미희, 이명순, 구원옥, 원정아, 김영, 2017).

국가나 지방자치단체에 의해 설치·운영되는 국공립어린이집의 특성을 살펴보면 첫째, 영유아보육법 제12조에서는 국공립어린이집 설치에서는 저소득층 밀집 지역 및 농어촌지역 등 취약지역과 어린이집이 부족한 지역에 우선적으로 설치하는 등 지역별로 균형 있게 배치해야 하며, 이는 국공립어린

이집이 민간어린이집과 다른 공보육으로서 선도적인 역할을 해야 한다는 것을 의미한다. 국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 그 밖의 비영리법인이 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집 원장은 영아·장애아·다문화 가족의 아동 보육을 시행하여야 한다고 규정하고 있다(영유아보육법 제26조). 이처럼 국공립어린이집의 취약보육을 영유아보육법으로 규정하고 있는 이유는 취약보육서비스가 타 보육서비스보다 어린이집에서 운영하기 어려워서 공보육 실현 차원에서 국공립어린이집이 우선적으로 취약보육을 할 필요가 있다(양미선, 임지희, 2012).

제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022)에서는 2022년까지 취약보육 대상자 중 장애 영유아에 대한 지원을 확대하면서 취약보육을 시행하는 국공립 어린이집의 확충과 연계하여 장애아 보육 제공기관(장애아 전문<sup>2)</sup>·통합어린이집<sup>3)</sup> 확대추진과 장애 영유아의 전문적 돌봄을 위한 전문인력 수요 확보를 위해 장애아전담 보육교사 자격 및 양성 체계를 정비하겠다고 밝혔다(보건복지부, 2017). 또한 영유아보육법 제26조에 따르면 국공립어린이집은 다문화 가족의 아동에게 우선적으로 보육을 제공해야 한다. 국공립어린이집 공보육의 역할을 강화하고 민간어린이집과 보육서비스의 차별화를 모색해 나가기 위해서는 휴일 보육, 24시간 보육 등의 취약보육을 더욱 확대해 나가야 한다(양미선, 임지희, 2012).

둘째, 국공립어린이집은 국가의 관리와 지도를 받기 때문에 전문적이며, 질 높은 보육프로그램을 지원받을 수 있다는 신뢰성과 다른 보육시설에 비해 운영의 투명성이 높은 장점이 있다(김윤경, 권경숙, 2013; 권창석, 2014).

2017년 서울시에 거주하며 기존 민간·가정어린이집에서 2012년 이후, 2016년 개원한 현 국공립어린이집을 이용하고 있는 학부모와 국공립전환 전

---

2) 장애아 전문어린이집은 장애 영유아를 주 보육대상으로 하는 어린이집으로 장애 영유아 12명 이상을 보육할 수 있는 시설로 만 12세까지 입소할 수 있다.

3) 장애아통합어린이집은 정원의 20% 이내에서 장애 영유아 중일반을 편성 운영하거나 장애 영유아 중 일반을 편도로 편성하지 않은 채 미취학 장애 영유아 3명 이상을 통합보육하고 있는 어린이집이다.

부터 민간어린이집을 이용한 경험이 있는 학부모를 대상으로 국공립어린이집의 만족도를 조사한 결과 기존의 민간어린이집보다 현 국공립어린이집의 운영이 향상된 것으로 인식하고 있었으며, 과거 민간어린이집보다 전환 국공립어린이집이 어린이집 관련 정보를 충분히 제공하고 회계 투명성이 우수하다고 인식하고 있었다(김송이, 김한나, 2017).

셋째, 국공립어린이집은 국가에서 사회적으로 관심을 두고 개발되는 새로운 보육정책을 시범 운영되는 기관의 특성이 있으며, 국가는 사회적인 요구에 맞춰서 체계적인 어린이집의 운영을 위해 새로운 정책 및 시스템을 시범 운영함으로써 여러 보육정책 및 시스템의 보완점을 마련하는 장이 된다(김윤경, 2013; 서문희, 신나리, 유은경, 2007).

요약하면 국공립어린이집은 국가나 지방자치단체가 위탁 운영을 포함하여 설치·운영하는 기관으로 국공립어린이집 설치에서는 저소득층 밀집 지역 및 농어촌지역 등 취약지역과 어린이집이 부족한 지역에 설치하는 등 지역별로 균형 있게 배치해야 하며, 국공립어린이집이 우선적으로 취약보육을 해야 한다. 또한 국공립어린이집은 국가의 관리와 지도를 받기 때문에 전문적이며, 질 높은 보육프로그램을 지원받을 수 있다는 신뢰성과 운영의 투명성이 높은 장점이 있다. 이는 국공립어린이집이 민간어린이집과 다른 공보육으로서 선도적인 역할을 수행하고 있었다.

## 2) 국공립어린이집 원장의 역할과 어려움

영유아보육법 제24조 2항에 의하면 국공립어린이집은 국가와 지방자치단체가 설치 및 운영하는 기관으로 국가나 지방자치단체가 제12조에 따라 설치한 국공립어린이집은 법인, 단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다고 규정하고 있다. 국공립어린이집 위탁제도는 국가나 지방자치단체가 비용

부담과 최종관리의 책임을 지고 법인, 단체, 개인 등에게 보육을 맡기고 운영하는 방식을 말한다(최도자, 2008). 개인에게 어린이집의 모든 책임과 위임하여 운영, 관리하는 것을 의미하며, 이러한 민간 위탁은 국가와 지방자치단체가 예산 절감효과와 보육의 전문성을 확보하기 위해 개인이나 단체에 어린이집을 위탁하고 설치해주는 형태이다(김윤경, 2013). 현재의 대부분의 국공립어린이집의 위탁형태는 민간 위탁이며, 국공립어린이집의 위탁 시에는 보육의 전문성 및 원장의 정치, 종교적 중립성을 유지하도록 해야 한다(남경희, 2007).

국공립어린이집은 특성상 설립 주체가 국가나 지방자치단체이며, 국공립 어린이집 원장은 비영리 목적을 가지고 지역사회의 보육서비스에 목적으로 두고 있으므로 국공립어린이집의 원장의 역할은 중요하다. 따라서 영유아보육법 제21조에 제시된 어린이집 원장의 자격요건은 ‘어린이집 원장은 대통령령으로 정하는 자격을 가진 자로서 보건복지부 장관이 검정·수여하는 국가자격증을 받은 자이어야 한다’고 명시되어 있다. 어린이집 원장은 어린이집을 총괄하는 사람으로서 원장의 인간과 보육철학, 영유아의 발달, 시설 관리능력 등 어린이집 운영의 방향과 보육서비스의 질에 중요한 요소이며(강문희, 윤애희, 정정옥, 2007) 원장의 효과적인 역할수행은 각 어린이집의 목표를 달성하는 성공 여부로 작용한다(이명순, 이명옥, 2010).

또한 안현미(2013)의 연구에서는 서울시 국공립어린이집 이용 학부모 만족도를 조사한 결과, 우리나라 학부모들이 국공립어린이집을 평가할 때 가장 중요시하는 요인이 원장 및 교사의 자질과 역량이었다. 국공립어린이집의 경우 협소한 조직의 규모를 가진 어린이집의 특성상 원장의 전문성은 교직원과 영유아에게도 보육의 질에 영향을 미치는 중요한 요소가 된다(김선주, 2014). 이렇듯 영유아와 학부모에게 질 높은 보육서비스 제공을 하는 결정적인 역할은 바로 어린이집 운영의 책임자인 원장이기 때문에 원장의 전

문성이 강조되고 있다(주희경, 2017). 임해진(2015)의 연구에서는 보육시설의 시설장은 법적인 자격요건과 함께 전문성을 갖추어야 하는데 우선적으로 보육에 대한 전문적 지식과 확고한 신념 및 철학을 갖고 있어야 한다. 그 외에도 원장은 리더십을 갖춘 전문가로서 교사에 대한 교육과 업무지원은 물론 지역사회에서 협력자로서 역을 수행하며, 어린이집의 전반적인 운영, 보육과정의 계획, 평가, 교사들의 장학 지원과 지역사회의 인사로서 역할을 담당한다(백혜리, 2007; 한미경, 염지숙, 2009). 원장의 교육철학은 원장 자신의 발전과 원활한 어린이집의 운영뿐만 아니라 지역사회의 발전을 통한 연계의 매개체가 될 수 있으므로(박윤자, 2014), 국공립 원장은 원활한 보육서비스 제공을 위해 어린이집 운영에 책임을 인식하고 효율적인 어린이집 운영을 위한 책무성, 공공성, 투명성 등이 필수 요소임을 충분히 이해해야 한다(안현미, 2015).

이렇듯 국공립어린이집 원장은 전문성과 공공서비스 제공자로서 영유아보육사업에 관하여 보육서비스를 총괄할 수 있는 관리능력을 갖추고 있어야 한다(박경주, 2002). 어린이집의 원장은 시설을 전반적으로 관리하기 때문에 보육교사와는 다른 책임을 갖추고 이들의 전문적 자질은 더욱 중요하다(임해진, 2015). 그러므로 보육의 질적 향상을 위해서는 원장의 전문적 자질이 요구된다(이소희, 김주아, 강경자, 2004).

국공립어린이집 원장은 운영과정에서 학부모, 교사, 어린이집 관련 기관 담당자들과의 관계에서 어려움을 경험하지만, 어린이집의 효율적이고 안정된 운영을 위해서는 여러 관계자와 협력하기 위한 노력을 게을리해서는 안 된다(권경숙, 2012). 따라서 어린이집 원장은 좁게는 어린이집 조직 안의 영유아, 학부모, 보육교사 그리고 지역사회 인사, 행정기관의 공무원과의 상호 이해와 통합을 기본으로 인간적인 연대 관계를 맺을 수 있어야 한다(박윤자, 2014).

그러나 원장은 어린이집 초기운영에서 발생하는 다양한 문제 해결 과정에서 심리적 부담감과 자신의 리더십에 대해 회의를 느낄 수 있다고 했다. 권경숙(2012), 오채선(2012)의 연구에서 운영 초기 원장이 경험한 어려움은 지역사회 기관과의 관계 형성 및 모든 일을 민원으로 해결하려는 학부모의 행동, 교사, 행정 업무에서 느끼는 부담감으로 나타났다. 한 기관의 리더인 원장의 심리적인 부담과 회의는 어린이집 운영의 성공과 실패를 좌우하기 때문에(이명순, 이명옥, 2010) 초임 국공립 원장이 겪는 직무와 역할수행에 실질적인 도움을 줄 수 있는 초기 지원 프로그램과 교육(권경숙, 2012; 이은주, 2017)이 마련되어야 한다.

이와 같이 국공립어린이집 원장은 합리적인 국공립어린이집 운영에 대한 높은 기대를 인지하고 시대가 요구하는 보육서비스에 적합한 어린이집 조직문화의 발달에 관심을 기울이면서 책임 있는 역할을 수행해야 한다.

#### 4. 선행연구

민간·가정 어린이집의 국공립전환과 관련된 연구들은 보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충방안, 성과분석, 내실화 방안연구에 포괄적으로 포함되어 이루어져 왔다. 국공립전환 정책과 관련한 연구는 서울시 민간·가정어린이집 원장과 교사의 인식연구, 국공립전환 어린이집 보육교사의 근무환경 실태의 요구도 조사 연구를 분석한 양적 연구들이다. 지금까지 관련 선행연구를 살펴보면 현장에서 국공립전환을 경험한 어린이집 원장과 관련된 논문은 거의 없는 실정이며, 초임 국공립어린이집 원장의 운영과정 어려움에 관한 연구는 있었으나 민간·가정 어린이집 원장에서 국공립어린이집 전환원장을 조력해주는 기초자료에 관한 연구를 찾아보기는 어려웠다. 따라서 국공립어린이집과 어린이집 원장의 역할과 자질, 전문성, 운영관리 어려

움에 관한 내용을 중심으로 선행연구를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민간어린이집을 운영하면서 겪게 되는 원장들의 어려움과 관련한 연구에 따르면, 대부분 원장은 민간어린이집을 운영하면서 재정 관리상의 문제, 행정문제와 관련된 직무 스트레스(민성운, 2014), 보육 교직원 관리의 열악한 처우를 개선하지 못하는 어려움 때문에 역할수행에 만족하지 못하고 있다고 하였다(김수현, 나종혜, 2008). 또한 가정어린이집 원장들도 공통으로 열악한 재정문제의 어려움 및 문제점을 겪고 있었으며(안지영, 2008; 손아람, 2004; 한갑순, 2005), 어린이집 원장의 운영관리 어려움에 관한 연구(이현자, 2011; 안옥해, 2009), 어린이집 원장의 직무 스트레스에 관한 연구(장정은, 2003; 정영미, 2009) 등 다수의 연구를 통해 찾아볼 수 있었다.

따라서 민간·가정어린이집 원장들은 재정적인 측면과 어린이집 운영의 안정성이라는 두 가지 측면에서 국공립어린이집으로의 전직을 고려하고 있는 것으로 나타났다(한갑순, 2005; 채은경, 2012). 그리고 국공립어린이집 원장으로 전환하는 이유는 운영상의 어려움이 가장 중요한 이유라고 보이며, 결과적으로 재정적인 문제에 대한 고민이 없이 민간·가정어린이집을 경영하면서 쌓은 경력을 보육전문가로서 보육에만 집중할 수 있는 장점이 있을 수도 있다.

둘째, 국공립어린이집은 보육·양육에 대한 사회적 책임을 지고 국공립어린이집 확충과 더불어 보육의 질 향상이라는 목표를 가지고 있다(백선희, 2012). 영유아 보육법 제18조에서는 어린이집 원장의 직무에 대해 ‘어린이집을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 직원을 감독하며 영유아를 보육한다’라고 하였다. 국공립어린이집의 총괄 책임자인 원장은 보육서비스의 품질향상에서 국가와 지방자치단체로부터 책임과 권한을 위임받은 위탁자로서 공공의식을 가지는 것과 동시에 보육전문가로서 보육현장의 문제점과 대책에 대해 누구보다 구체적이고 명확하게 인식할 수 있어야 한다(김송이, 김한나,

2017). 어린이집을 운영하는 원장의 보육철학은 어린이집 보육의 질과 목표 달성의 성공 여부를 결정하는 중요한 요인(이명순, 이명옥, 2010)으로 국공립어린이집의 역할을 효과적으로 수행하기 위한 중심이 되는 역할이 바로 원장이다. 어린이집의 총 책임자인 원장이 가진 가치관이 영유아의 보육활동과 조직의 모든 요소에 커다란 영향력을 행사하기 때문이다(박명금, 2019).

따라서 원장은 보육구성원들이 보육에 집중하며, 교육목표를 달성할 수 있도록 그 역할을 담당하는 리더십의 중요성을 깊이 인식해야 한다(김혜윤, 2013; 강은숙, 2012). 다수의 연구에서는 국공립어린이집 원장의 역할을 잘 수행하기 위해서는 전문성 함양을 위한 원장 개인의 노력도 중요하지만, 국가 차원의 재교육 및 구조적인 시스템 마련이 필요하다고 하였다(이명순, 이명옥, 2010; 주희경, 2017). 먼저 이명순과 이명옥(2010)은 원장의 전문성 강화를 위한 방안으로 업무 수행의 어려움을 덜어주고 시대적 변화를 반영한 리더십 교육, 조직 운영과 인사관리와 같은 전문교육이 필요하다고 하였다. 다음으로 주희경(2017)의 연구에서는 원장이 자신의 전문성을 높이기 위한 노력을 하고 원 운영에 관련한 전반적인 것을 아우르고 경험하기 위해서는 능동적인 학습이 중요하다고 하였다. 이에 국가의 지원과 관리를 받는 국공립어린이집 원장에 대한 재정적인 지원과 재교육이 필요함을 알 수 있었다.

셋째, 국공립어린이집 원장들이 어린이집을 운영하면서 경험하는 어려움에 대한 연구결과(김윤경, 2013; 박윤자, 이대균, 2013)에 의하면 대부분 위탁이나 초기 운영과정에서 경험하는 일반적인 어려움에 관한 것들이었고, 다른 기관의 원장과 비교 분석하여 직무에 대한 인식과 스트레스를 연구들이다. 국공립어린이집 초임원장에 관한 연구를 살펴보면 초임 국공립어린이집 원장의 어려움 경험(이은주, 2017), 어린이집 초임원장 한 명의 리더십

형성과정(오채선, 2012), 어린이집 신규원장의 직무역량 교육요구에 따른 직무교육과정 분석에 관한 연구(조혜진, 김수연, 2013), 국공립어린이집 초기운영과정의 어려움에 관한 연구(권경숙, 2012)에서 경력원장들의 초임원장 시절에 대한 회고를 통해 초임원장들은 학부모, 지역사회, 교사들과의 관계 맺기, 국공립어린이집의 회계관리 시스템 등의 문제로 어려움을 경험하는 것으로 나타났다고 하였다.

초임 국공립어린이집 원장의 초기운영 시 나타나는 어려움을 예방하기 위한 교육과 지원이 마련되어야 한다는 결과를 보였다(권경숙, 2012; 김윤경, 2013; 이은주, 2017). 먼저 권경숙(2012)은 국공립어린이집 원장이 처음으로 어린이집을 운영하는 과정에서 겪는 어려움과 이를 극복해가는 과정을 탐색하는 연구에서는 초기운영 시 원장이 직면하는 여러 가지 어려움은 어린이집 운영을 방해하는 요인이 될 수 있으므로 이를 예방하기 위한 교육과 지원이 마련되어야 한다고 하였다.

이처럼 국공립전환 초임원장은 민간·가정 어린이집의 사전경력을 가지고 있지만, 국공립어린이집 초기 운영과정에서의 다양한 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구 참여자

질적 연구는 현재의 현상을 보다 잘 이해할 수 있도록 풍부한 정보를 제공해 주는 연구 참여자를 선정하는 것이 중요하다(김영천, 2017). 본 연구에서는 연구 참여자를 선정할 때 연구주제와 적합한 모집단을 대표할 수 있다고 생각되는 대상들을 표본으로 추출하는 방법인 목적표집을 사용하였다. 이에 따라 서울시에 소재하는 국공립 전환어린이집 중 연구 및 자료수집에 적합한 ‘민간·가정전환 국공립어린이집’은 2012년 이후 확충된 국공립어린이집 중 임대방식으로 기존 관리동·민간·가정어린이집이 국공립어린이집으로 전환된 경우를 의미한다. 무상임대 방식으로 전환한 국공립어린이집은 서울시 국공립어린이집 확충의 가장 큰 비중<sup>4)</sup>을 차지하고 있으며 앞으로도 그 비중이 지속해서 증가 추세이기 때문에 연구 참여자의 경험, 참여 의사 등을 고려하여 국공립어린이집 전환원장을 목적표집 하였다. 내부자의 시각과 생각을 이해해야 하는 질적 연구의 특성상 연구 참여자와의 심리적 공감대 형성 및 상호 신뢰는 연구의 성공을 위해 필요한 요소이다. 따라서 연구자는 연구자와 같은 대학원에 다녔던 국공립전환 경험이 있는 선배 원장과 지인으로 연구 참여자를 선정하였다.

본 연구의 목적은 국공립어린이집 원장의 전환 동기와 어려움을 심층적으로 파악하는 것이다. 따라서 본 연구목적에 부합하도록 다음과 같이 연구 참여자를 선정하였다. 첫째, 본 연구 참여자인 원장은 현재 국공립어린이집 현장에서 국공립어린이집 전환을 경험한다는 점을 고려하였다. 둘째, 국공립

---

4) 김송이, 김한나(2017)의 연구에 따르면 2012~2019년 서울시 국공립어린이집 확충 유형별 분포를 살펴보면 민간·가정 어린이집 전환이 398개소로 가장 높은 비중을 차지하며, 공동주택 내 신규 어린이집 설치가 230개소로 두 번째로 높은 비중을 차지한다.

어린이집 전환에 있어 가정어린이집의 국공립화를 제한하였으나 민간과의 상생방안을 추진하여 가정어린이집을 국공립으로 ‘매입’, ‘기부채납’ 하는 방식 외에도 ‘임대전환’ 방식도 허용토록 하였다. 따라서 본 연구에서는 어린이집 유형별 전환 동기, 어려움을 알아보기 위하여 연구 참여자를 민간과 가정어린이집에서 전환한 원장들로 다양성을 확보하였다. 셋째, 서울시는 국공립어린이집 이용률 격차 해소, 영유아 수 및 국공립어린이집 설치 현황 등 지역적인 여건을 고려한 균형 설치를 위해 확충 초기부터 지역별 편차를 줄이기 위한 노력을 해왔다. 이를 위해 국공립어린이집 공급이 저조한 지역들을 중심으로 우선 설치를 해왔다. 따라서 본 연구에서는 국공립어린이집 이용률이 서울시 평균 이하인 행정동에서 전환한 어린이집으로 고려하였다. 넷째, 서울시는 2017년 국공립어린이집 확충목표 달성 및 보육현장과 상생추진, 비용 절감추진 등을 위하여 제시된 의견을 적극적으로 수렴하여 지원기준을 검토하고 보완하였다(고소연, 2017). 따라서 2017년 3월 기준 개원한 국공립 원장들을 대상으로 선정하였다. 또한, 전환 경험 기간이 오래될 때 국공립전환 경험에 대한 회상이 희미해져 한계가 있을 수 있으므로 민간·가정어린이집에서 국공립어린이집 전환까지의 기간이 2년 이하인 국공립어린이집 원장들을 대상으로 선정하였다.

연구자는 사전에 연구 참여자들을 대상으로 본 연구 내용과 목적을 설명하였으며, 서면으로 연구 참여에 동의한 원장을 대상으로 연구를 진행하였다. 연구 참여자의 익명성을 고려하여 연구 참여자의 정보는 모두 익명 기호로 대체하여 표기하였다. 연구 참여자의 일반적 배경은 표 3과 같다.

<표 3> 연구 참여자의 일반적 배경

이름	전환 전 유형	나이	최종 학력	총 경력	국공립 전환시기	취약보육	자치 구	어린이집 현황 (명) 현원 교사
----	------------	----	----------	---------	-------------	------	---------	-------------------------

(전환방법)									
A	가정	40대	대학원졸	16년	2019년 3월	일반	G구	19	6
원장	(서울형)				(무상임대)	(연장보육)			
B	가정	40대	대출	15년	2018년 03월	일반	G구	20	6
원장	(서울형)				(무상임대)	(연장보육)			
C	가정	50대	대학원졸	16년	2017년 10월	일반	N구	20	6
원장	(서울형)				(무상임대)	(연장보육)			
D	가정	50대	대출	18년	2018년 12월	일반	N구	20	7
원장	(서울형)				(무상임대)	(연장보육)			
E	가정	40대	대학원졸	16년	2017년 10월	일반	N구	20	6
원장	(서울형)				(무상임대)	(연장보육)			
F	가정	50대	대학원재	21년	2019년 01월	일반	N구	20	6
원장	(일반형)				(무상임대)				
G	민간	50대	대학원재	17년	2018년 03월	일반	S구	22	5
원장	(일반형)				(무상임대)	(연장보육)			
H	민간	50대	대출	23년	2017년 03월	일반	N구	49	8
원장	(일반형)				(무상임대)	(연장보육)			
I	민간	40대	대출	16년	2018년 09월	일반	G구	57	8
원장	(일반형)				(무상임대)	(시간제)			
J	민간	50대	대학원졸	20년	2018년 03월	일반	S구	45	9
원장	(일반형)				(무상임대)	(연장보육)			

(2019년 10월 연구 시작 시점 기준)

### 1) A 원장

서울시 G구에 위치한 국공립 전환어린이집 A원장은 40대로 대학원에서 유아교육을 전공하였다. 총 16년의 경력 중 교사경력은 5년, 민간어린이집 원장으로 10년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2019년 3월에 전환하여 재직 중이다. 5년 동안 서울형 어린이집을 운영하다가 국공립어린이집의 수요로 인한 확충으로 2018년 국공립전환에 도전하여 국공립 원장으로 임용되었다.

## 2) B 원장

서울시 G구에 위치한 국공립 전환어린이집 B원장은 40대로 대학에서 유아교육을 전공하였다. 총 15년의 경력 중 교사경력은 8년, 가정어린이집 원장으로 6년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2018년 3월에 전환하여 재직 중이다. 4년 동안 서울형 어린이집을 운영하다가 2018년 국공립전환 심사를 통해 국공립 원장으로 임용되었다.

## 3) C 원장

서울시 N구에 위치한 국공립 전환어린이집 C원장은 50대로 대학원에서 유아교육을 전공하였다. 총 16년의 경력 중 교사경력은 10개월, 가정어린이집 원장으로 11년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2017년 10월에 전환하여 재직 중이다. C원장은 서울형 어린이집 1기로 전환을 했었고, 국가에서 시행하는 새로운 정책이나 보육지표 변화가 있을 때마다 제일 먼저 정책을 따라갔다. 이와 같은 새로운 시도에 앞장서서 참여하였지만 새롭게 도전한다는 것에 대한 부담도 느끼고 있었다.

## 4) D 원장

서울시 N구에 위치한 국공립 전환어린이집 D원장은 50대로 대학에서 아동학과를 전공하였다. 총 18년의 경력 중 교사경력은 4년, 가정어린이집 원장으로 13년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2018년 12월에 전환하여 재직 중이다. D원장은 국공립전환 전에도 서울형 어린이집으로 본인만의 뚜렷한 운영 철학을 가지고 있었다. 하지만 주변에서 학부모들이 가정어린이집과 비교하였을 때 국공립어린이집이 혜택이 더 많을 것이라는 생각과 국공립전환을 하지 않는 것에 대한 주변의 부정적인 시선들로 인한 부담감을 느낀다고 하였다.

## 5) E 원장

서울시 N구에 위치한 국공립 전환어린이집 E원장은 40대로 대학원에서 유아교육을 전공하였다. 총 16년의 경력 중 민간·가정어린이집 원장으로 12년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2017년 10월에 전환하였다. E원장은 국가의 지원과 관리가 되는 국공립어린이집에 대한 부모들의 수요가 높아서 국공립전환을 결정하였다.

## 6) F 원장

서울시 N구에 위치한 국공립 전환어린이집 F원장은 50대로 대학원에서 유아교육을 전공하는 중이다. 총 21년의 경력 중 민간·가정어린이집 원장으로 20년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2019년 1월에 전환하여 재직 중이다. F원장은 처음 서울형 어린이집도 서울시에서 홍보를 많이 한 정책이었지만 국공립전환이라는 새로운 제도의 안정성 여부 때문에 진입에 대해 고민이 되었다고 하였다. 또한 주변에서 부모들이 국공립에 대한 신뢰도가 높고 언론에서도 국공립어린이집의 중요성을 다루기 때문에 전환하지 않는 것에 대한 주변 시선들로 인한 부담감이 있었다고 말하였다.

## 7) G 원장

서울시 S구에 위치한 국공립 전환어린이집 G원장은 50대로 대학원에서 유아교육을 전공하는 중이다. 총 17년의 경력 중 교사경력 2년, 민간·가정 어린이집 원장으로 15년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2018년 3월 전환하여 재직 중이다.

## 8) H 원장

서울시 N구에 위치한 국공립 전환어린이집 H원장은 50대로 대학원에서

유아교육을 전공하였다. 총 23년의 경력 중 민간어린이집 원장으로 19년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2017년 3월에 전환하여 재직 중이다. H원장은 국공립어린이집으로 전환을 하게 된 이유가 민간어린이집을 20년 가까이 운영하면서 사회적으로 많은 것을 받아서 이제는 사회 서비스 차원에서 보육하고 싶다는 생각이 든다고 하였다. 이미 보육료가 무상보육으로 전환된 상황에서 제도권 안에서 원장으로서 성장하고 싶은 마음도 이야기하였다.

### 9) I 원장

서울시 G구에 위치한 국공립 전환어린이집 I원장은 40대로 대학에서 유아교육을 전공하였다. 총 16년의 경력 중 가정어린이집 원장으로 15년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2018년 9월에 전환하여 재직 중이다. I원장은 국공립전환이라는 새로운 보육정책의 변화가 있을 때마다 부담을 느꼈지만, 국공립어린이집에 대한 부모들의 요구로 국공립어린이집 전환을 결정하게 되었다고 하였다.

### 10) J 원장

서울시 S구에 위치한 국공립 전환어린이집 J원장은 50대로 대학원에서 유아교육을 전공하였다. 총 20년의 경력 중 교사경력은 2년, 민간어린이집 원장으로 17년, 현재 근무 중인 국공립어린이집은 2018년 3월에 전환하여 재직 중이다. J원장은 국공립어린이집 전환 후 초임 국공립어린이집 원장으로서 운영관리를 잘하고 싶지만, 국공립어린이집의 업무에 적응하기 위한 시간이 걸리는 어려움을 나타내고 있었다. J원장은 민간어린이집에서 20년의 경력을 쌓으며 국공립어린이집 원장으로서 성장하기 위한 노력을 하고 있었다.

## 2. 연구 절차

### 1) 예비연구

국공립어린이집 전환에 대한 어린이집 원장의 경험을 알아보기 위한 연구 방법과 반구조화된 질문의 적절성을 알아보기 위하여 예비연구를 실시하였다. 예비연구는 본 연구에 참여하지 않는 국공립어린이집 전환을 경험한 가정어린이집 원장 1인과 민간어린이집 원장 2인을 대상으로 2019년 09월 15일과 2019년 09월 23일에 개별 면담으로 실시되었다. 연구자는 면담을 하기 전, E-mail과 SNS를 통하여 준비된 면담 질문지를 제공하였으며, 연구의 목적과 면담 방법을 설명하고 연구 참여자의 동의를 받은 후 면담을 진행하였다. 본 연구에 앞서 민간, 가정어린이집에서 국공립어린이집으로 전환하게 된 동기 및 전환과정에서의 어려움에 대한 면담을 통해 각 어린이집 기관이 처한 상이한 입장과 상황을 이해할 수 있었다. 예비연구를 통해 면담 질문지의 적절성과 면담시간 등을 알아보기 위하여 약 2시간가량의 개별 면담이 이루어졌다. 예비연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 국공립어린이집 전환 전 원장들은 새로운 전환정책으로 인한 긍정적 기대와 불안으로 갈등을 겪은 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 국공립어린이집 전환방법으로는 기부채납, 매입, 무상임대방법이 있으며, 무상임대 전환 시 지원기준에 따라 장기임차 5년, 10년 방법이 있다. 매입과 무상임대 전환 시 민간, 가정, 공동주택 단지 내 관리동, 서울형에 따라 지원 조건, 기준, 예산지원, 운영 방식이 각기 다르다는 것을 확인할 수 있었으며, 기관마다 다른 전환방법에 따라 원장들의 경험이 각기 다르게 도출될 것으로 예상하며 원장들의 경험을 구체적으로 들어볼 필요가 있음을 알 수 있었다.

셋째, 국공립어린이집 전환정책에서 원장이 겪는 다양한 어려움을 발견할 수 있었다. 따라서 국공립 전환정책이 원장들에게 어떤 문제점으로 여겨졌는지를 자세히 파악할 필요가 있음을 알 수 있었다.

넷째, 원장들은 국공립 전환정책이 보육의 공공성을 강화한다고 보았지만, 보육서비스의 질적 성장에는 이중적인 의견을 나타내었다. 따라서 국공립어린이집의 지속적인 양적 확충 및 보육서비스의 품질을 개선하기 위하여 원장들의 다양한 의견과 요구를 탐색할 필요가 있음을 알 수 있었다.

예비연구를 통해 알게 된 점을 토대로 질문의 내용과 면담 방법을 수정하였으며, 이에 대해 유아교육 전문가 1인과 유아교육을 전공한 석사 학위를 가진 2인에게 질문의 내용 및 방법의 적절성을 검토받았다.

## 2) 본 연구

연구자는 면담하기 전, 연구 참여자들에게 연구의 취지를 안내하였다. 또한 연구의 목적과 방법, 연구 절차가 명시된 연구 참여 동의서에 대하여 설명한 뒤 서명을 받았다. 동의서에는 자료수집을 위해 녹음이 이루어지며, 연구 참여 도중에 개인의 의사에 따라서 참여를 철회할 수 있고, 어린이집과 연구 참여자의 익명성이 보장됨을 명시하였다. 면담의 세부 일정은 연구 참여자의 의사를 반영하여 결정하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

### (1) 심층면담

본 연구를 위한 심층면담은 2019년 10월 08일부터 2020년 02월 25일까지 총 5개월에 걸쳐 10명의 국공립 전환원장과 개별 면담으로 진행하였다. Seidman(2009)은 질적 연구자는 주로 면담을 통해 연구 참여자로부터 특정 경험에 대한 정보를 얻을 수 있고, 심층적인 자료를 얻기 위해 적어도 3회

의 면담을 제안하였다. 따라서 본 연구에서는 개별 면담은 연구 참여자 1인 당 3회씩 실시하여 총 30회의 면담이 이루어졌다. 심층면담의 절차는 1차(연구 참여 동의서 받기, 라포형성), 2차(1회 면담 내용을 토대로 후속 질문, 세부 사항 구체적 탐색), 3차(후속 질문, 경험의 의미에 집중, 자료의 명료화)면담 과정으로 이루어졌다. 1, 2차 면담을 통해 충분한 이야기를 나누었고, 원장의 어린이집 일정을 고려하여 3차 면담은 전화와 개별 면담으로 실시하였다.

본 연구는 국공립어린이집 전환을 경험한 어린이집 원장의 전환 동기와 전환과정에서 느끼는 어려움을 알아보고자 하였다. 면담 장소는 연구 참여자들의 바쁜 상황을 고려하여 연구 참여자들이 요청하는 장소로 선정하였으며, 연구 참여자가 근무하는 어린이집, 근처 커피숍에서 이루어졌다.

예비연구를 바탕으로 수정, 보완된 반구조화된 질문지를 면담 1~2일 전 E-mail로 안내하였다. 연구자는 반구조화된 질문을 하면서 정보가 더 필요하거나 유의미한 정보가 발견되었을 경우 이에 대한 추가 질문을 하면서 진행하였다. 본 연구에서 심층면담 일정 및 개요는 표 4와 같다.

<표 4> 심층면담 일정 및 개요

회차	원장명	자치구명 (현원)	개별 면담일정	총 소요시간 (분)	내용
총 3 차  개 인 면 담	A 원장	G구	2019. 10. 08-2020. 01. 30	약 100분	
	B 원장	G구	2019. 10. 11-2020. 02. 03	약 120분	-연구의 주제와 목적, 일정안내
	C 원장	N구	2019. 10. 15-2020. 02. 03	약 110분	-연구 참여자의 동의서 작성
	D 원장	N구	2019. 10. 18-2020. 02. 10	약 110분	
	E 원장	N구	2019. 10. 20-2020. 02. 11	약 120분	
	F 원장	N구	2019. 10. 23-2020. 02. 17	약 110분	-1차 면담 진행
	G 원장	S구	2019. 10. 24-2020. 02. 17	약 130분	-2차 면담일정 잡기
	H 원장	N구	2019. 10. 27-2020. 02. 18	약 140분	

I 원장	G구	2019. 10. 28-2020. 02. 24	약 130분
J 원장	S구	2019. 11. 01-2020. 02. 25	약 110분
전체 면담 소요시간		1,180분 (약 19시간)	

1차 심층면담에서는 연구 참여 원장들과 라포형성이 국공립 전환과 관련한 진솔한 이야기를 나눌 수 있는 중요한 시작이 될 것으로 판단하였다. 따라서 면담 초반 편안한 분위기에서 20분 정도 연구 참여자의 개인적인 배경, 근무하고 있는 어린이집의 현황, 교사, 부모와의 관계에 대한 이야기를 나누며 연구목적에 대한 설명과 서면으로 연구 동의서를 받는 시간을 가졌다. 1차 면담을 통해 연구 참여자들의 기존 민간·가정어린이집에서 국공립 전환을 결정하게 된 전환 동기에 관한 이야기를 나눌 수 있었다.

2차 심층면담에서는 1차 심층면담을 토대로 연구 참여자의 기억을 회상시켜주는 과정을 거쳤다. 연구 참여자인 원장들의 국공립 전환과정에서의 어려움, 국공립전환 후 국공립어린이집의 적응과정과 운영에서의 어려움을 중심으로 면담이 이루어졌다.

3차 심층면담에서는 1, 2차 심층면담을 통해 기존 민간·가정어린이집에서 국공립어린이집으로 전환 동기, 전환 경험에서의 어려움 등에 대한 추가로 궁금한 내용에 대한 구체적인 에피소드를 중심으로 질문하였다. 또한 연구자는 면담 과정에서 연구 참여자의 경험을 객관적으로 바라보기 위하여 질문을 추가하여 연구 참여자의 국공립전환 동기와 경험의 의미를 재확인하고자 하였다.

1차 심층면담은 30-55분, 2차 심층면담은 40-60분, 3차 심층면담은 30-50분 정도가 소요되었으며, 1인당 3회씩 총 30회의 면담이 이루어졌다. 면담 후 녹음된 면담 자료는 즉시 전사하였다. 현장노트를 통해 연구 참여자의 표정, 행동 등의 비언어적 표현을 자세히 기록하여 심층면담의 맥락적 흐름과 연구 참여자의 표현을 회상 가능한 의미 있는 자료로 활용될 수 있도록

하였다. 심층면담의 질문내용은 표 5와 같다.

<표 5> 심층면담 질문내용

면담준거	질문내용
연구 참여자의 일반적 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연령, 전공, 최종학력, 총 경력(원장경력 + 교사경력)</li> <li>• 국공립 전환 전 어린이집의 기관 유형</li> <li>• 현재 근무하고 있는 시설 규모(원아 수, 교사 수)</li> <li>• 국공립 어린이집 전환 시기</li> <li>• 근무하는 국공립의 특성 (현원/ 정원/유형/ 취약보육)</li> </ul>
국공립어린이집 전환을 결정하게 된 원장의 전환 동기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간·가정어린이집에서 국공립어린이집으로의 전환에 대한 생각</li> <li>• 국공립으로 전환하게 된 이유</li> <li>• 기존 민간어린이집을 국공립 전환하는 것에 대한 의견</li> <li>• 기존 민간어린이집 운영에서의 어려운 점</li> <li>• 국공립으로 전환 시, 기존 학부모들의 반응</li> </ul>
국공립어린이집 전환 전·후 과정에서 원장의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국공립 어린이집 전환을 위한 준비</li> <li>• 국공립 어린이집 전환으로 달라진 점</li> <li>• 전환을 준비하면서 가장 힘들었던 점 (교사, 부모, 유아, 지역사회와의 관계, 물리적인 환경 면 등)</li> <li>• 국공립 전환에서 원장의 역할과 어려운 점</li> <li>• 국공립 전환정책에 대한 경험 및 운영현황</li> <li>• 민간·가정 어린이집의 국공립 전환정책에서 보완이 필요한 사항</li> <li>• 국공립 어린이집을 점진적으로 40%까지 확대 방침에 대한 의견</li> </ul>

## (2) 문서수집

연구 참여자인 원장이 근무하는 어린이집 기관형태, 교직원 수, 연간계획안, 주간계획안 등에 대한 정보 수집을 위하여 ‘임신육아종합포털 아이사랑’을 통하여 연구 참여자들의 정보를 확인하였다. 또한 국공립전환에 대한 최신정보를 얻기 위하여 ‘서울시여성가족정책실’에서 공개한 국공립어린이집 확충 계획서를 수집하였다.

## (3) 현장 노트와 연구자 저널

연구자는 개별면담을 진행하는 과정에서 면담 상황을 이해하기 위해 현장의 분위기, 연구 참여자의 행동, 표정과 강조하여 이야기하는 내용을 현장 노트에 기록하였다. 심층면담이 끝난 후, 연구자는 면담의 상황과 연구자의 개인적인 생각, 느낌을 보완하여 연구 당일 연구자 저널을 기록하였다. 현장 노트와 연구자 저널은 연구자가 다음 면담 시 보완해야 할 부분이나 질문해야 내용을 준비하며, 자료를 분석하는데 활용하였다.

### 3. 자료 분석

본 연구에서 연구자는 자료수집과 동시에 심층면담 녹음 전사기록, 현장 노트와 연구자 저널기록, 수집된 기타문서자료 등의 자료를 분석하였다. 연구자는 심층면담 후에 면담 내용의 의미와 상황적 맥락을 놓치지 않기 위해 심층면담이 실시된 직후 이를 기록하고 전사 작업을 진행하였다. 수집된 자료는 표 6과 같다.

<표 6> 수집된 자료

자료목록	자료수집기간	수집된 자료
면담전사본	2019년 10월 08일 - 2020년 02월 25일	총 30회, 녹음전사기록 (A4용지, 195장)
현장노트	2019년 10월 08일	현장노트 (A4용지, 20장)
연구자저널	- 2020년 02월 25일	저널기록 (A4용지, 300장) 추가 질문에 대한 답변 (A4용지, 5장)
문서자료	2019년 10월 08일 - 2020년 02월 25일	국공립어린이집 전환 계획서, 위탁 책자

연구자는 자료 분석에 있어서 표 8에 제시된 분석절차와 같이 김영천

(2017)의 실용적 절충주의에 기초한 포괄적 분석절차 6단계에 따라 연구에서 수집된 모든 자료를 텍스트화하여 반복적으로 읽으며 자료를 분류하였다.

<표 7> 실용적 절충주의에 기초한 포괄적 분석절차 6단계

단계	관계	분석절차	세부내용
1단계	↓	자료 읽기/ 정리	자료의 반복적 읽기와 자료 정리
2단계	↓	분석적 메모 쓰기	연구자의 통찰과 반영성
3단계	↓	1차 코딩	코딩을 통한 코드와 범주의 초기 생성
4단계	↓	2차 코딩	추가적 코딩을 통한 새로운 코드와 범주의 관계 파악
5단계	↓	3차 코딩	최종적 코딩을 통한 범주들의 통합 및 문화적 주제 발견
6단계	↓	연구결과 재현	시각적 모형, 이론 제시, 명제 제시 표, 그림, 내러티브

\*자료: 김영천(2017). 질적연구방법론 1: Bricoleur.

본 연구에서 연구자는 자료를 반복해서 읽으며 의미 분석을 하는 1차 코딩과정에 집중하고, 자료를 분석하면서 떠오르는 생각, 내용을 기록하며 반복되는 주제마다 다른 색깔 볼펜으로 표시하며 자료 간의 연관성을 확인하는 과정을 거쳤다. 코딩자료를 검토한 후, 코드 간의 연관성을 발견하고 공통으로 해당하는 주제가 형성되면 분석된 주제들을 묶어 연구문제에 맞게 주제들을 포괄하는 상위범주를 생성하였다. 이후 연구자는 더욱 정교한 범주화를 위해 코딩자료로 돌아가서 유사한 주제와 범주를 비교하며 검토하는 과정을 반복하였다.

연구문제에 따른 최종적인 범주 결과는 다음과 같다. 첫 번째 연구문제인

국공립어린이집 전환을 결정하게 된 원장의 전환 동기는 기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움, 변화되는 보육정책에 대한 불안, 국공립전환정책에 대한 기대라는 세 가지 주제가 도출되었다. 두 번째 연구문제인 국공립 전환과정에서 경험하는 원장의 어려움은 크게 초임 국공립 원장의 운영관리 어려움, 국공립어린이집 체계적응의 어려움, 초임 국공립 원장의 심리적 어려움으로 주제가 도출되었다. 본 연구에서 연구문제에 따라 분석된 연구결과는 표 8, 9와 같다.

<표 8> ‘어린이집 원장의 국공립전환 동기’에 대한 자료 분석

소주제	세부내용
<p>기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움</p>	<p>저출산 현상으로 인한 원아 모집에 대한 우려</p> <hr/> <p>재정 부담과 교사들의 처우를 개선하지 못하는 원장의 어려움</p>
<p>변화되는 보육 정책에 대한 불안</p>	<p>서울형에서 국공립전환이라는 새로운 제도의 요구</p> <hr/> <p>부모가 믿고 신뢰하는 국공립어린이집에 대한 요구</p>
<p>국공립어린이집 위상에 대한 기대</p>	<p>국공립어린이집의 체계적 운영에 대한 기대</p> <hr/> <p>성장하는 보육전문가로서 기대</p>

<표 9> ‘국공립전환 전·후 과정에서 원장의 어려움’ 에 대한 자료 분석

소주제	세부내용
	국공립 시스템적응의 어려움
초임 국공립 원장의 운영관리에 대한 어려움	취약보육 운영 노하우의 어려움
	보육 교직원 관리의 어려움
	국공립전환 기수마다 달라지는 기준
국공립어린이집 체계에 대한 적응의 어려움	국공립 전환시설의 평가 유예기간 필요
	국공립 전환교사의 요구와 맞지 않는 인력풀교육
	구·시청과 수직적 관계의 어려움
초임 국공립 원장으로서의 어려움	기존 국공립 원장과 소통의 어려움
	국공립 계약종료 후에 대한 불안

## 4. 연구의 신뢰도

본 연구자는 자료 분석과정에 있어 객관성과 타당도를 확보하기 위해 노력하였다. 자료수집 및 분석의 신뢰도와 타당도를 높이기 위해 김영천(2017)이 제안한 삼각측정법, 동료연구자의 조언과 지적, 연구 참여자에 의한 연구 결과의 평가 작업 방법을 사용하였다.

### 1) 삼각측정법

본 연구에서 연구 참여자의 다양한 연구방법과 자료를 활용하여 분석하는 삼각 검증 기법을 사용하였다(김영천, 2017). 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 어린이집 원장이 전환 동기, 전환과정에서 경험하는 어려움을 이해하는 과정에서 연구자가 해석의 오류를 줄이고 자료수집 및 분석의 신뢰도를 높이기 위하여 심층면담 녹음자료, 문서수집, 현장노트와 연구자 저널과 같은 여러 가지 자료를 수집하는 삼각측정법을 사용하였다.

### 2) 동료연구자의 조언과 지적

연구를 진행하며 연구자가 범할 수 있는 해석적 오류와 신뢰성을 확보하고자 유아교육전문가 1인과 유아교육 석사 학위를 소지한 2인에게 자료를 검토받았다. 연구자는 유아교육전문가 1인과 유아교육 석사 학위를 소지한 2인의 조언을 통해 수집된 자료를 해석하는 과정에서 객관적인 시각을 유지할 수 있었다.

### 3) 연구 참여자에 의한 연구결과의 평가 작업

연구 참여 원장들에게 연구에서 도출한 연구결과를 검토하도록 하여 내부자에 의한 검증을 실시하였다. 이를 통해 연구자가 수집한 자료와 결과를 연구 참여자가 함께 해석함으로써 연구자가 연구 참여자의 의견을 오해하거나 해석할 수 있는 오류를 줄이며 객관성을 유지하고자 노력하였다.

## 5. 연구의 윤리성

연구자는 연구에 들어가기 전 국가과학기술인력개발원에서 ‘연구윤리’ 과목을 4시간 이수하며 윤리적 연구를 수행하기 위한 사전 준비를 하였다. 연구자는 연구 참여자를 목적표집 한 후 연구의 윤리성을 고려하여 연구 참여자에게 연구의 목적과 방법, 절차에 대한 설명과 연구 참여자의 사전 동의 서명을 받은 후 심층면담을 실시하였다. 연구자는 연구 참여자에게 연구를 통해 수집된 자료는 연구목적만을 위해 사용될 것임을 안내하였다. 연구 참여자가 근무하는 어린이집과 자치구, 연구 참여자의 이름은 익명 기호로 대체하여 표기하였다.

## IV. 연구결과 및 해석

### 1. 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 어린이집 원장의 전환 동기

본 연구에서는 국공립어린이집으로 전환하며 경험하는 어린이집 원장의 전환 동기와 어려움에 대해 알아보고자 하였다. 이를 위해 국공립어린이집 전환을 경험한 국공립 전환어린이집 원장을 면담하여 자료를 수집하고 분석하였다. 국공립어린이집을 전환하며 경험하는 어린이집 원장들의 전환 동기를 분석한 결과 ‘기존 민간·가정 어린이집 운영유지의 어려움’, ‘변화되는 보육정책에 대한 불안’, ‘국공립 전환위상에 대한 기대’로 범주화되었으며, 이에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### 1) 기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움

국공립 전환정책을 결정하게 된 어린이집 원장의 경험을 분석한 결과, 원장들은 기존 민간·가정 어린이집 운영유지에 대한 불안함과 어려움을 경험하게 되면서 국공립어린이집 전환을 결정하게 되었다고 하였다. 이러한 기존 민간·가정 어린이집 운영유지의 어려움은 ‘저출산으로 인한 원아 모집의 어려움’, ‘재정 부담과 교사들의 처우를 개선하지 못하는 원장의 어려움’으로 범주화되었다.

##### (1) 저출산 현상으로 인한 원아 모집에 대한 우려

국공립전환 전 기존 민간·가정 어린이집 원장들은 어린이집을 운영하면서 어린이집 전반의 운영비, 보육료, 인건비 지원의 직접적인 영향을 받는 원아 모집에 대해 중요하게 인식하고 있었다. 따라서 원장들은 앞으로 기존의 어린이집을 운영하고 유지하는 데 저출산으로 인한 원아 모집의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다.

저도 같은 자리에서 어린이집 운영을 15년 하면서 갈수록 저출산으로 원아 모집이 너무 힘들어요. 저희 자치구만 하더라도 예전에는 가정어린이집이 500개가 넘었는데 지금은 한 300개 정도로 확 줄었어요. 서울시 같은 경우는 확실히 서울형 어린이집이나 국공립어린이집이 많아서 원아 모집이 먼저 되고 그다음에 민간이나 가정어린이집이 차는 경우가 많아요. 아무래도 국공립어린이집으로 전환을 하면 원아 모집에서는 조금 더 수월할 것 같다는 생각이 들어요.

(I원장의 1차면담, 2019. 10. 28)

국공립전환을 하게 된 첫 번째가 원아 모집이었던 것 같아요. 어린이집 운영에 있어서 원아 모집은 운영상의 문제잖아요. 원아 모집이 되지 않으면 운영을 못 하니까 그게 제일 걱정이 많고 예민해지더라고요. 갈수록 저출산은 심해지고 원아 모집할 때 해마다 크게 느껴져요. 저희 같은 경우에는 1세만 되더라도 주변의 국공립어린이집으로 보내려고 하시더라고요. 그런 부분에서 가정이나 민간어린이집과 비교하면 국공립어린이집이 원아 모집에 있어서 조금은 걱정이 덜하다고 생각하게 되었어요.

(J원장의 1차면담, 2019. 11. 01)

저출산이 심각하다고 생각이 들어요. 원아 모집을 할 때마다 정말 크게 와닿고 10년 전과 지금은 말할 것도 없고 불과 2-3년 전하고도 차이가 나요. 어린이집을 운영하는데 원아 모집이 중요한 이유가 원아 모집

이 되어야만 운영이 되고 보육료도 지원을 받으니까 정말 제일 중요한 문제라고 생각해요. 아이들은 줄어드는데 옆에 있는 국공립어린이집은 가정어린이집과 비교하면 원아 모집이 조금은 수월한 편인 것 같아요.

(A원장의 1차면담, 2019. 10. 08)

I원장은 저출산으로 인해 갈수록 줄어드는 원아 모집의 어려움과 원아 모집에 있어서 국공립어린이집 이후 민간, 가정어린이집이 정원이 차는 어려움을 이야기하였다. 또한 J, A원장은 주변에서 국공립어린이집이 원아 모집에 있어서 우선시되는 어려움과 어린이집 운영에 있어서 운영비에 영향을 주는 원아 모집의 중요성을 인식하고 있었다.

종합하면, 저출산으로 인한 원아 모집의 어려움은 시간이 갈수록 힘들어지는 것으로 나타났으며 이러한 영향으로 국공립어린이집은 원아 모집이 운영에서의 우선순위가 되고 있다. 더욱이 민간, 가정어린이집은 국공립어린이집과의 경쟁으로 원아 모집의 부담을 느끼는 것으로 나타났다. 이는 기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움으로 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 이유로 해석할 수 있었다.

## (2) 재정 부담과 교사들의 처우를 개선하지 못하는 원장의 어려움

연구에 참여한 10명의 원장은 기존 민간·가정어린이집을 운영하면서 정해진 보육료 안에서 지출되는 운영비로 인한 재정 부담과 운영비 지출의 대부분을 차지하는 인건비의 부담으로 교사들의 처우를 개선하지 못하는 어려움을 경험하고 있었다.

### ① 운영 재정에 대한 부담감

제가 일단 국공립전환을 생각하게 된 것은 일단 운영상의 돈 걱정을 하지 않는다는 것과 운영비 걱정을 하지 않는 것이 전환을 결정하게 된

큰 이유라고 생각해요. 운영에 대한 전반적인 지출에 대한 부분이 어느 정도 보육료가 인상되지 않기 때문에 원장 개인의 돈을 넣고 운영을 한다는 것 자체가 마이너스이기 때문에 그게 제일 어려웠던 상황이었어요. 그리고 민간, 가정어린이집에서는 교구, 좋은 식재료도 그렇고 운영비조차 없다 보니까 이런 부분을 놓치고 가는데 아이들한테 진짜 필요로 하는 것을 해주고 싶었어요. 아무리 봉사라고 생각해도 힘든 점이 많았어요.

(E원장의 1차면담, 2019. 10. 20)

저는 민간일 때는 최저급여는 가져갈 수 있었지만, 맞춤형 보육을 하면서 어린이집을 운영하는 원장으로서 더 힘들었어요. 운영하기도 힘든데 나라에서는 종일반 교사만 쓰라고 하고 반일반 교사는 인정이 되지 않고 이렇게 하지 않으면 원장은 운영정지가 될 수도 있고 보육료가 환수될 수도 있어요. 이건 민간에서 매우 큰 문제예요. 운영비에 대한 부담으로 아이들의 식재료, 교재교구, 시설 등에 대해서 아끼게 되는 것 같아요.

(J원장의 1차면담, 2019. 11. 01)

저는 먹는 거 하니만큼은 신경을 더 쓰고 싶다는 생각을 하고 있어요. 정말 어린 영아들이 아침도 먹지 않고 손에 빵 하나 들고 어린이집에 오는데 너무 마음이 아프더라고요. 아무래도 가정어린이집에서는 운영비 부담으로 그런 부분들을 놓치고 갈 수 있는데 국공립으로 전환을 하면 아이들에게 더 풍족한 먹거리와 교구를 지원해주고 싶다는 생각이 들었어요.

(B원장의 1차면담, 2019. 10. 11)

E원장은 정해진 보육료 안에서 어린이집을 운영하는 것에 대한 재정적인 부담으로 영유아에게 좋은 식재료와 교구를 지원하지 못하는 상황에 대한 부

담을 많이 느꼈었다고 하였다. J원장은 맞춤형 보육으로 인한 재정적인 부담으로 식재료, 교재교구, 시설에 대해 개선을 하지 못하는 상황에 대해 아쉬워했다. B원장은 운영비 부담으로 인해 부족하다고 느끼고 있던 먹거리 부분을 개선하고 싶은 생각을 가졌었다고 하였다. 이렇듯, 원장들은 정해진 보육료 안에서 어린이집을 운영하는 데 재정적인 부담을 느끼며 좋은 교구, 식재료 부분에 소홀할 수밖에 없는 어려움과 이를 개선하고 싶어서 국공립전환을 선택하게 되었다고 이야기하였다.

## ② 교사 처우 개선에 대한 어려움

원장들은 교사 처우를 개선하지 못한 채로 어린이집을 계속 운영해야 하는 상황에서 어린이집 운영자로서 어려움이 있었다고 하였다. 원장들은 교사의 경력에 맞는 호봉을 책정하는 문제뿐만 아니라 어린이집 운영시간에 맞추어 연장 근무를 하는 교사들에게 적합한 수당을 책정할 수 없었다고 하였다. 다음의 사례는 교사들의 처우를 개선에 문제를 고민하는 원장의 면담 내용이다.

전환을 결심하게 된 가장 큰 이유가 저도 교사생활이 길었기 때문에 선생님들의 입장과 상황을 많이 이해해요. 전환 전 어린이집이 일찍 오고 늦게 가는 아이들이 많아서 9시 이전에 13명이 등원하고 6시 이후에 11명씩 남아있는 상태여서 선생님들이 힘든 게 사실이에요. 그래서 전환해서 서울형 호봉이 아닌 전체 호봉을 받게끔 해줘야겠다고 생각했어요. 그런 식으로 선생님들의 처우를 개선하기 위해서 신경 쓰고 있었어요.

(B원장의 1차면담, 2019. 10. 11)

서울형은 이제 서울형 어린이집에 근무했을 때만 호봉이 인정되는데 일반형 어린이집에서 10년 근무하고 예를 들어서 서울형을 1년 근무하면

서울형 1호봉으로만 인정을 해요. 그런데 국공립으로 전환을 하게 되면 호봉을 인정을 다 인정해 주잖아요. 그렇게 되면 현장에 있는 교사들의 고용도 안정적이게 되어서 좋은 것 같아요.

(C원장의 1차면담, 2019. 10. 15)

선생님이라는 직업이 굉장히 힘들어요. 아이들하고 온종일 같이 있고 기질이 까다로운 아이가 있을 때는 신경을 더 써야 하고, 아이들이 다치거나 하면 부모님들도 걱정하시고 교사들도 스트레스를 많이 받아요. 현장에서 일하는 교사들이 힘듦에도 열심히 하시려고 하는데 일반형이나 서울형에서는 호봉이 인정이 안 되니까 아무래도 고용에 있어서 불안정하면 그게 아이들에게 영향을 미친다고 생각을 해요. 국공립 전환을 통해서 선생님들의 호봉을 다 인정받고 선생님들이 안정적으로 근무하실 수 있게 해드리고 싶었어요.

(E원장의 1차면담, 2019. 10. 20)

서울형에서 국공립어린이집으로 전환을 결정한 B, C, E 원장은 서울형 어린이집 경력만 인정이 되며 다른 기관의 경력을 인정받지 못해 경력교사들의 처우를 개선하지 못하는 운영자인 원장으로서의 어려움을 나타냈다.

교사 인건비에 대해서는 저희처럼 가정어린이집이 제일 부담스러운 것 같아요. 아무래도 가정어린이집 같은 경우는 인건비에 대한 부담이 크니까 선생님을 고용할 때 호봉이 높고 경력이 많으신 선생님을 채용하고 싶은데 11호봉이 되니까 망설여지게 현실이더라고요. 그런 부분에 있어서 나이가 있으신 선생님도 본인의 호봉을 낮추어서 일하고 싶다고 먼저 이야기하시는 분들도 계시고 그런데 저도 선생님들이 현장에서 힘든 부분을 알기 때문에 국공립 전환을 결정하게 된 부분이 큰 것 같아요.

(A원장의 1차면담, 2019. 10. 08)

교사라는 직업 자체가 아이들을 사랑해야만 할 수 있지만, 현장에서 교사들이 받는 스트레스는 많다는 것을 알아요. 하지만 그렇게 힘든데도 인건비에 있어서 제대로 보장을 못 받는 현실이 교사들을 더 힘들게 하는 것 같아서 그런 점을 보장해주고 싶어서 국공립전환을 생각하게 되었어요.

(J원장의 1차면담, 2019. 11. 01)

민간·가정 어린이집에서 국공립전환을 결정한 A, J 원장 역시 교사들의 전체 경력을 인정하지 못하고 높은 인건비로 호봉 수를 적게 줄 수밖에 없는 상황에 대해 교사들에게 미안한 마음을 느꼈다. 국공립전환을 결정한 어린이집 원장 10명은 국공립전환 전 교사들의 전체 경력을 인정해 주지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 서울형 어린이집을 운영하던 원장들은 보육교사, 조리사 인건비는 서울형 어린이집에서 근무한 경력을 기준으로 매년 호봉 승급을 적용하여 지원되는 것에 대한 불만을 토로하기도 하였다.

종합하면, 원장들은 기존의 어린이집 운영 재정에 대한 부담을 완화하고 교사들의 처우를 개선하여 고용 안정화를 이루고자 하는 마음에서 국공립전환을 선택하게 됨을 알 수 있다.

## 2) 변화되는 보육정책에 대한 불안

국공립어린이집 전환 전 어린이집 원장들은 변화되는 보육정책에 대한 불안을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 어린이집 원장들은 변화되는 보육정책에 대한 불안으로 ‘서울형에서 국공립전환이라는 새로운 제도의 요구’, ‘부모가 믿고 신뢰하는 국공립어린이집에 대한 요구’로 범주화되었다.

(1) 서울형에서 국공립전환이라는 새로운 제도의 요구

새로운 제도인 국공립전환이 도입된 후 원장들은 계속해서 변화되는 보육 제도에 대한 불안을 나타냈다. 보육의 공공성을 위해 실시했던 기존의 ‘서울형 어린이집’은 서울특별시가 보육품질 평가 기준을 통과한 민간어린이집의 공공성을 강화하기 위해 「서울형 어린이집」으로 공인하여 인건비 및 운영비를 지원함으로써 국공립어린이집 수준의 보육서비스를 제공하며 지원하는 것이다. 그러나 어린이집 원장들은 서울형에서 다시 국공립전환이라는 새로운 제도의 불안정성에 대한 불안감으로 망설이면서도 국가의 제도권 안으로 들어갈 기회라는 생각에서 국공립어린이집 전환을 선택하게 되었다고 하였다.

저는 서울형 어린이집 1기로 해서 이번에는 국공립어린이집으로 전환을 하게 되었어요. 서울형 어린이집도 안정적으로 자리를 잡아가고 있지만 처음 서울형 어린이집 공인받을 때도 정확한 정보를 얻기 어려웠고 국공립 전환정책도 처음에는 전환하게 되면 원장의 개인 자산부터 운영권 문제, 교사 고용 승계문제부터 여러 걱정이 있었어요. 분명 민관과 상생하는 정책이 좋지만 국가가 관리하는 제도권 안으로 들어가는 것에 대한 걱정과 국공립 전환정책이 자리를 잡아갈 때까지 서울형 어린이집에서 했던 어려움을 다시 되풀이한다는 것에 대한 걱정도 되고 계속해서 바뀌는 보육정책은 현장에 있는 원장들에게는 부담이죠.

(A원장의 1차면담, 2019. 10. 08)

저는 교사생활을 어느 정도 하면서 현장에 있는 선생님들이 얼마나 힘든지 알기 때문에 선생님들의 처우나 복지를 개선하기 위해서 국공립어린이집에 준하는 대우를 해준다고 해서 서울형 어린이집을 공인받고 운영했지만 서울형 어린이집이 국공립과 같을 수는 없잖아요. 서울형도 서울시에서 적극적으로 추진하던 정책이었는데 10년 정도 지나니 또다시

새로운 보육정책이 나오니까 새로운 정책이 시행될 때마다 혼란스럽고 불안한 것 같아요.

(B원장의 1차 면담, 2019. 10. 11)

계속해서 바뀌는 정책이 시대의 흐름 때문에 어쩔 수 없지만, 개인적으로 어린이집을 운영하는 원장로서는 불안하죠. 서울형 어린이집으로 공인을 받고 이제 자리를 잡아가는데 국공립전환이라는 제도가 적은 예산으로 국공립을 확충하면서 민간과 상생하려고 하는 정책이면서 우리 같은 서울형 가정어린이집 원장들이 직접 선택할 좋은 기회이지만 새로운 정책에 진입한다는 것 자체가 큰 부담이더라고요.

(D원장의 1차면담, 2019. 10. 18)

서울형 어린이집에서 국공립어린이집으로 전환을 경험한 원장들은 국공립 어린이집 전환정책에 대하여 긍정적으로 인식하면서도 새로운 제도에 진입하는 것에 대한 불안감을 이야기하였다. 특히, 서울형 어린이집으로 힘들게 공인을 받고 점차 자리를 잡아가는데 새로운 보육 제도의 변화가 있을 때마다 어려운 과정이 반복되는 부담이 크기 때문으로 해석된다.

서울형 어린이집도 이전에 운영해 보았고 지금 국공립전환 전에는 민간에서 국공립으로 전환을 하였어요. 현 정부의 국공립 확충 40% 공약도 있었고 박원순 시장님의 국공립에 확충에 대한 목표달성이 있어서 서울시가 먼저 추진하고 국공립을 새롭게 짓지 않고 기존의 가정어린이집과 민간어린이집을 전환하는 것에 대해서는 좋은 생각이라고 생각이 들어요. 전환하는 정책은 좋다고 생각을 하지만 자치구 조례마다 지침이 다르고 새로운 정책이나 시책이 시행될 때마다 각각의 어린이집의 상황이 달라서 혼란스러운 건 사실이에요.

(E원장의 1차 면담, 2019. 10. 20)

국공립 전환정책은 영유아보육법이 바뀌면서 제정되고 표준보육료가 나오고 보육료가 이제는 무상보육으로 바뀌니까 이제는 나라에서 다 지원을 받는 시설이 된 거예요. 무상보육의 지원을 받는 기관을 확충하려면 국공립어린이집을 확충해야 하는데 국공립어린이집을 지으면 민간에서 반발이 심하니 기부채납이 아닌 본인의 건물을 갖고 전환을 하면 인건비 지원과 최초운영권 보장을 해주겠다고 하니 타협이 되어서 전환정책을 추진하는 거지요. 그런데 기존의 가정, 민간, 관리동부터 시설의 유형과 규모도 다르고 무상임대, 매입 등 전환과정도 조금씩 다르고 자치구마다 지침이 달라서 어려운 것 같아요.

(H원장의 1차 면담, 2019. 10. 27)

국공립전환은 원장인 저나 선생님들에게도 분명 좋은 기회이지만 처음에 원장님들이 전환을 망설이신 부분은 분명 어린이집마다 기관의 유형, 상황이 달라서 새로운 정책에 대한 걱정과 서울형 어린이집도 분명 서울시에서 홍보를 많이 한 사업이었고 국공립전환이 자치구마다 조금씩 기준이나 지원이 다를 텐데 그런 것에 대한 걱정이나 국공립전환 이후 바뀔 제도에 대한 불안감도 커서 저도 그렇고 다른 원장님들도 쉽게 결정을 못 내리신 것 같아요.

(I원장의 1차면담, 2019. 10. 28)

기존 일반형 어린이집에서 전환을 결정한 원장들도 계속해서 변화되는 보육정책에 대해 불안을 느끼는 것과 동시에 국가의 새로운 정책이 시행될 때 어린이집의 각각의 상황을 고려하지 않는 어려움을 이야기하였다. 그러나 국공립 전환제도가 민간과 상생할 수 있으며, 원장들의 전문성을 활용하는 취지에 대해서는 긍정적으로 생각하게 되어 국공립전환을 선택하게 되었다고 하였다.

종합하면, 국공립 전환제도에 대해 서울형과 일반형 어린이집 원장 대부분 계속해서 바뀌는 보육 제도에 대해 현장에서 어린이집을 운영하는 운영자인 원장으로서 불안을 느끼고 각 어린이집 시설의 규모, 유형, 자치구의 조례에 따라 조금씩 다른 기준에 대한 정책의 혼란을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 원장들은 민간과 상생할 수 있는 국공립 전환제도의 취지에 대한 긍정적 인식이 국공립전환의 계기가 됨을 알 수 있었다.

## (2) 부모가 믿고 신뢰하는 국공립어린이집에 대한 요구

국공립어린이집은 민간·가정어린이집보다 교사의 전문성, 교재교구, 프로그램의 다양성, 보육비용, 급·간식, 위생, 안전, 운영시간 등 전반적인 보육서비스의 만족도가 높아 학부모들이 국공립어린이집을 선호하는 것으로 나타났다. 국공립어린이집에 대한 선호 현상과 국공립입소를 기다리는 학부모들의 수요가 높은 것을 알 수 있었다.

국공립 전환정책은 제가 생각하기에는 현재 학부모님들이 아이를 믿고 맡길 곳이 국가에서 하는 국공립어린이집에 많이 의존하는 것 같아요. 국공립이 사립보다 많이 부족하다 보니까 정책적으로 확충하는 부분도 있고, 여기 아파트 대표자 회장님께서 본인 아이를 다른 국공립어린이집에 보내고 계시던 터라 회장님께서 먼저 단지 내에도 국공립어린이집이 있는 것이 좋다고 생각을 하신 것 같아요. 대표자회장님도 그렇고 아파트에 어머니들도 좋아하셨어요.

(G원장의 1차면담, 2019. 10. 24)

앞으로 점점 사립보다는 국공립을 늘리는 추세이고 아무래도 국공립이라는 타이틀을 가지고 있으면 어머니들이 신뢰를 더 가지시는 것 같아요. 기존의 학부모님들도 국공립으로 전환을 한다고 했을 때 반응도 굉장히 좋았어요. 아무래도 국공립이라고 하면 나라에서 지원하고 관리

를 더 많이 받는다는 인식이 강해서 부모님들이 더 선호하시는 것 같아요.

(F원장의 1차면담, 2019. 10. 23)

국공립어린이집에 대한 부모의 수요가 높잖아요. 아무래도 조금 더 믿음이 가고 국가의 지원이 있는 곳에 보내고 싶으신 것 같아요. 교사들도 질적으로 더 우수할 것이라는 기대들도 높으시고 국공립어린이집으로 전환을 한다고 기존 학부모님들한테 말씀드릴 때도 반응은 굉장히 좋았어요. 저희가 영아전담인데 우리 아이는 몇 살까지 보낼 수 있나요? 라고 기대하시는 학부모님들도 계셨어요. 학부모님들이 보시기에는 민간보다는 국공립이 주는 신뢰가 더 크다고 생각하시더라고요.

(I원장의 1차면담, 2019. 10. 28)

위와 같은 면담사례에서 부모들이 인식하는 국공립어린이집은 다른 기관의 어린이집보다 더 믿고 신뢰하는 것을 알 수 있었다. 국공립 전환정책이 시행됨에 따라 기존 민간, 가정어린이집이 국공립으로 전환하는 것에 대해 대부분 부모는 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

서울형 어린이집은 보육품질 평가 후 통과 기준이 되는 어린이집에 한해서 서울형으로 공인하고 인건비, 운영비를 국가에서 지원해주는 것인데 현장에서 부모님들이 느끼시는 만족도는 서울형 어린이집보다는 국공립어린이집에 대한 만족도가 높으세요.

(A원장의 1차면담, 2019. 10. 08)

국공립어린이집 확충 전에 민간 보육의 질을 높이기 위해서 서울형 어린이집이 도입되었는데 학부모님들이 선호하고 신뢰하는 것은 서울형 어린이집보다는 국공립어린이집에 대한 신뢰가 더 높은 것이 현실인 것

같아요. 서울형 어린이집 운영을 해왔지만, 국공립전환을 듣고 실제 학부모님들이 좋아하시는 모습을 보면서 국공립어린이집을 더 선호하시는 것을 느끼게 된 것 같아요.

(F원장의 1차면담, 2019. 10. 23)

위의 면담사례와 같이 국가에서 지원을 받는 서울형 어린이집보다 부모들은 국공립어린이집을 더 선호하는 것으로 나타났다. 또한 정부는 2010년부터 민간어린이집의 보육품질 개선을 위해 공공형 성격을 가진 서울형 공인을 시행하였다. 그러나 김송이, 김한나(2017)의 연구에서는 현재 이용 중인 국공립어린이집을 주변에 소개하거나 권유할 의향이 있는 조사한 결과, 99.4%가 주변에 소개하거나 권유할 의향이 있다고 하였으며, 민간·가정어린이집을 이용하다가 현재의 국공립어린이집으로 옮긴 경우 그 이유를 조사한 결과, 절반이 국공립어린이집이기 때문에 옮겼다고 응답하였다. 따라서 본 연구에서 국공립전환을 결정한 원장들은 부모들이 국공립어린이집을 더 선호한다고 생각하였으며, 원장들의 이러한 인식은 국공립전환의 동기가 됨을 알 수 있었다.

### 3) 국공립어린이집 위상에 대한 기대

국공립 전환정책에 대한 어린이집 원장의 경험을 분석한 결과, 원장들은 국공립전환을 결정하게 된 동기는 국공립 전환정책에 대한 기대도 있는 것으로 나타났다. 이러한 국공립 전환정책에 대한 기대로 ‘국공립어린이집의 체계적 운영에 대한 기대’, ‘성장하는 보육전문가로서 기대’로 범주화되었다.

#### (1) 국공립어린이집의 체계적 운영에 대한 기대

원장들은 국가가 관리하는 기관에서 체계적인 운영을 통해 국공립어린이집 원장으로서 전문성을 가지고 어린이집을 운영하고 싶다고 이야기하였다.

저는 사실 학교 다닐 때부터 제 것을 운영하고 싶다는 생각으로 교사 생활을 했던 사람이었어요. 어린이집을 운영해 보고 싶다는 목표도 있고 개인적으로 나이도 젊은 편이고 공부를 더 하고 싶기도 하다 보니까 개인이 운영하는 것도 5년 이상 경험을 해보고 서울형 어린이집도 운영을 해보았으니까 국공립어린이집은 운영체계가 다르고 국가에서 지원을 받으니까 물론..(국공립) 힘들겠지만, 국공립전환을 통해서 국공립어린이집 체계에 맞는 재정운영의 투명성이라든지 공공성을 가지고 전문적으로 어린이집 운영을 해보고 싶어요.

(B원장의 1차면담, 2019. 10. 11)

국공립전환 전 교사경력 포함해서 17년이고 원장경력은 15년입니다. 가정어린이집, 민간어린이집 운영 경험이 있어요. 가정어린이집 운영은 8년, 민간어린이집 운영은 5년 했었어요. 아무래도 국공립어린이집과 비교하면 민간, 가정어린이집이 회계나 서류가 미비하거나 부족한 부분이 있어서 국공립어린이집 전환을 하면서 국가가 관리하는 기관에서 힘들지만 그런 운영적인 부분을 조금 더 체계적으로 갖추고 배워나가고 성장하고 싶다는 생각을 했어요.

(E원장의 1차면담, 2019. 10. 20)

민간어린이집을 운영하면서 한 어린이집을 운영하는 원장으로서 열심히 운영한다고 노력하지만 아무래도 부족한 부분들이 있을 수밖에 없잖아요. 민간보다는 국공립어린이집은 나라에서 관리하는 기관이니깐 체계적으로 운영될 거로 생각하고 저도 국공립어린이집으로 전환을 해서 회계나 감사가 많아서 힘들겠지만 이런 체계적으로 운영되는 부분을 배우고 성장할 수 있을 것 같고 새로운 환경에서 보육하면 저도 그렇고 아이

들에게도 좋을 것 같아요.

(I원장의 2차면담, 2019. 12. 20)

B원장은 국공립어린이집 전환을 통해서 국공립어린이집 체계에 맞는 운영을 배우며, 원장으로서 자신의 능력이 발전하는 것에 대하여 긍정적으로 인식하였다. E원장은 가정, 민간어린이집보다 국가가 관리하는 기관인 국공립어린이집의 체계적인 회계, 서류 등의 체계적인 운영을 배우면서 성장할 기회가 될 것이라고 기대하였다. I원장은 민간어린이집을 장기간 운영하면서 이제는 국가가 관리하는 국공립어린이집에서 힘들겠지만, 그전에 부족했던 부분을 배우면서 성장하고 싶었다고 이야기하였다.

종합하면, 원장들은 민간, 가정어린이집을 장기간 운영하면서 정부가 지도, 관리하는 국공립어린이집의 체계적인 운영을 통해 전문성 있는 원장으로서 발전하고 싶다고 말하였다. 연구 참여자들의 공통된 의견을 분석해 보면 운영체계가 다른 국공립의 기본원칙인 공공성과 투명성을 바탕으로 국공립어린이집 운영에 대해 전반적으로 고민했음을 알 수 있었다.

## (2) 성장하는 보육전문가로서 기대

연구 참여자들은 국공립어린이집 원장으로서 보육과정에 대해 배우는 과정을 통해서 보육전문가로서 자신의 능력을 성장시키는 과정으로 인식하였다. 이러한 과정으로 일부 원장들은 국공립어린이집 원장이 되기 위한 준비 과정으로 생각하였다.

제가 가정어린이집 운영 경험은 많지만, 국공립어린이집 원장은 처음이어서 아무래도 우물 안 개구리라고 생각해요. 국공립어린이집 원장이 되어서 익숙하게 해오던 것에서 발전해서 영아나 유아를 대상으로 연령별 발달단계를 이해하고 이에 대한 지식을 가지면서 전문적으로 성장하

고 싶어요. 개인적으로 전문적으로 배우며 성장하고 싶은 마음과 아무래도 국공립어린이집에 대한 부모들의 기대치도 있으니까 전문적으로 대처하고 싶은 거죠.

(B원장의 1차면담, 2019. 10. 11)

원장은 영유아, 교사, 학부모를 대할 때 전문적인 지식을 가지고 보육 전문가로서 전문성이 필요하다고 생각해요. 문제행동을 가진 영유아에게 적절한 보육을 하고 이로 인해 힘들어하는 교사들에게 적절한 피드백을 주는 것이 중요한데 아무래도 이전까지는 전문적인 부분에 대해서 저 스스로 부족하다고 생각을 해요. 국공립으로 전환을 하면서 더 공부하고 배워야겠다는 생각을 하고 있어요.

(A원장의 1차면담, 2019. 10. 08)

민간, 가정어린이집 운영을 오랫동안 해왔지만, 개인적으로 전문적으로 지식을 쌓고 공부하고 이러지는 못한 것 같아요. 국공립전환을 통해서 전문적으로 교육도 배우고 장학을 통한 자기 발전을 하는 원장이 되고 싶어요. 그동안은 어린이집 운영한다고 바쁘다고 핑계를 대기도 하고 민간은 그런 부분에 대해서는 교육적인 지원이 부족한 부분이 있어서 이번 기회로 많이 배우고 싶다는 마음이 컸어요.

(J원장의 1차면담, 2019. 11. 01)

B원장은 기존의 가정어린이집에서 벗어나 국공립어린이집에서 바라보는 관점이 넓어지고, 연령별 발달단계에 대한 전문적인 지식을 가지고 학부모들을 대하고 싶다고 이야기하였다. A원장은 문제행동을 가진 영아에 대해 어려워하는 교사들에게 피드백을 통해 전문적인 원장으로서 성장할 기회가 될 것이라고 기대하였다. J원장은 전문적인 지식뿐만 아니라 민간에서 부족했던 장학을 통해서 자기 발전을 하는 원장이 되고 싶다고 하였다.

종합하면, 원장들은 민간·가정어린이집을 운영하면서 부족했던 보육전문가로서 전문적인 지식을 배우는 과정을 국공립 원장이 되기 위한 준비과정으로 인식하였다. 또한 국공립전환을 통해서 전문지식을 배우는 과정을 보육전문가로서 성장하는 기회가 된다고 하였다.

## 2. 국공립어린이집전환 전·후 과정에서 경험하는 어린이집 원장의 어려움

본 연구에서는 국공립어린이집 전환과정에서 경험하는 어린이집 원장의 어려움에 대해 알아보고자 하였다. 국공립어린이집 전환과정에서 경험하는 어린이집 원장의 어려움을 분석한 결과 ‘초임 국공립 원장의 운영관리 어려움’, ‘국공립어린이집 체계적응의 어려움’, ‘초임 국공립 원장의 심리적 어려움’으로 범주화되었으며, 이에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

### 1) 초임 국공립 원장의 운영관리에 대한 어려움

국공립전환에 대한 원장의 경험을 분석한 결과 원장들은 초임 국공립 원장으로서 국공립어린이집 운영관리의 어려움을 경험하였다. 국공립어린이집 운영관리의 어려움으로는 ‘국공립 시스템적응의 어려움’, ‘취약보육 운영 노하우의 어려움’, ‘보육 교직원 관리의 어려움’으로 범주화되었다.

#### (1) 국공립 시스템적응의 어려움

국공립어린이집을 전환하는 과정에서 원장들은 국공립어린이집의 행정업무를 수행하였다. 원장들은 처음 직면하는 많은 행정업무량, 서류관리, 비정기적인 감사, 회계시스템에 대해 능숙하지 못한 상황에 대해 어려움을 느꼈다.

국공립어린이집의 운영은 처음이어서 그런지 행정적인 부분에서 어려움을 많이 느껴요. 보육통합정보시스템에 자주 접속을 하고 정보공시나 보조금에 대한 변화된 사항들은 없는지 확인을 하고 국공립어린이집에 적응하기 위해서 노력하는데 아직은 서툴고 시간도 오래 걸리는 어려움이 있어요.

(A원장의 2차면담, 2019. 11. 20)

아무래도 민간에서는 이렇게 행정 업무가 많지는 않은데 국공립어린이집이 서류관리도 확실히 어려우니까 보육통합정보시스템에 수시로 들어가서 확인도 하는데 (국공립어린이집) 처음이니까 어렵게 느껴지는 것 같아요. 특히 회계시스템이 저는 개인적으로 어려웠고, 민간에서는 비품을 구매하면 그 부분만 작성하면 되었는데 국공립은 자세하게 작성을 해야 해서 어려워요.

(I원장의 2차면담, 2019. 12. 20)

A, I원장은 처음 접하는 국공립어린이집의 행정 업무 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 이로 인해 보육통합정보시스템에 수시로 확인하며 행정적으로 투명한 관리가 되도록 노력하고 있는 것을 알 수 있었다. 또한 행정 업무 중 회계 부분에 어려움을 더 느끼고 있는 것으로 나타났다.

민간어린이집에서 기자재를 구매할 때 기재만 했다면 국공립어린이집은 국가에서 예산을 지원받고 집행하니까 월마다 회계보고를 해야 해요. 국공립어린이집은 리모델링이나 기자재 하나를 사더라도 관, 항, 목에 맞게 입력하고 사진도 찍고 이런 부분을 체계적으로 해본 적이 없으니까 국공립어린이집으로 전환 후 가장 어렵게 느껴지고 더 배우고 싶은 부분은 행정 업무에서는 회계시스템을 더 배우고 싶어요.

(J원장의 2차면담, 2019. 12. 21)

국공립어린이집으로 전환을 하면서 서류도 많아지고 감사도 자주 나오니까 어려운데 아무래도 회계 부분이 제일 어렵고 비품을 하나를 사더라도 이전보다는 하나하나 따져보고 구매하게 되고 항목도 자세하게 작성하다 보니 오래 걸려서 퇴근 후에 남아서 하게 되는데 회계관리에 대한 교육을 더 받고 싶고 얼른 능숙해졌으면 좋겠어요.

(F원장의 2차면담, 2019. 12. 01)

J, F원장은 국공립어린이집으로 전환 후 회계업무 중 지출서류 작성에 대한 어려움을 경험하였다. 기존의 민간어린이집보다 기재해야 하는 항목도 많고 서둘러서 회계시스템에 많은 시간을 소요하며, 부족한 회계교육을 받고 싶다고 이야기하였다.

이를 종합하면, 원장들은 초임 국공립 원장으로서 국공립어린이집의 행정업무 중 특히 회계 부분에 능숙하지 않아 어려움을 느끼고 있었다. 이는 기존의 민간어린이집에 비해 국공립어린이집이 회계관리에 있어 투명하게 운영되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 원장들은 국공립어린이집의 행정업무와 회계시스템의 업무에 대해 이해하며 능숙해지기 위해 노력하고 있음을 알 수 있었다.

## (2) 취약보육 운영 노하우의 어려움

연구에 참여한 10명의 원장은 국공립어린이집으로 전환하면서 국공립어린이집으로서 취약보육에 대한 책임감과 중요성을 인식하였다. 기존의 민간어린이집 운영 경험은 많지만, 취약보육 운영에 대한 노하우 부족에 대해 고민하고 있었다.

국공립이 되면서 국공립에서 강조하고 있는 것은 공공성에 관한 것이

라고 생각을 해요. 그동안 제가 공공성에 관한 개념으로 생각해 본 적은 없다는 생각이 들었어요. 국공립을 주는 취지는 어떻게 보면 어려운 취약계층에 대한 지원을 위해서 국공립을 세우는 거잖아요. 국공립 타이틀을 달았으니까 그런 것에 대한 책임을 져야 한다는 생각이 들었어요. 영아라 장애진단은 받지 않았지만, 장애경계에 있는 아이들이 국공립이 된 이후에 계속 들어오고 있어요. 취약계층을 포함해서 가는 것이 쉽지는 않더라고요. 그래서 대부분 전환 원장님들이 시간연장을 주로 운영하시는데 장애통합에 대해서 실제 현장에 적용할 수 있는 교육이 있다면 배우고 싶고 안정적인 취약보육 운영을 하고 싶어요.

(G원장의 2차면담, 2019. 12. 10)

기존의 가정어린이집에서는 취약보육하면 보통 영아나 시간연장이 운영하기가 익숙해서 국공립 전환 후 취약보육 중 시간연장을 주로 운영하게 되는 것 같아요. 그래도 국공립어린이집 원장이 되어서 기존의 어린이집과는 다르게 장애 버금가는 아이들도 점점 늘어나기 때문에 장애통합이나 다문화 가정이 요새는 많으니까 이런 취약보육에 대한 책임감을 느끼고 운영하고 싶지만 실제로 제가 전문적으로 노하우가 없어서 어렵게 느껴지더라고요. 이런 부분에 대해서 다른 원장님들의 노하우도 배우고 발전하고 싶어요.

(H원장의 2차면담, 2019. 12. 14)

저는 취약보육으로 다문화를 올려놓았지만, 다문화 아이들이 없어서 아직은 제대로 된 취약보육을 하고 있지는 않아요. 서울시가 국공립어린이집을 확충하면서 취약계층이나 특히 장애 영유아들이 차별받지 않기 위해서 국공립어린이집 위탁선정기준에도 취약보육 우선 실시규정되어 있지만, 저 같은 경우에도 국공립어린이집이 처음인데 저도 취약계층에 대한 보육활동을 계획하고 실행, 평가하는 부분이 쉽지는 않아요. 취약보육에 대한 계획, 운영적인 부분에 고민을 더하게 되었어요. 국공립어린이

집으로서 취약계층에 대한 책임감은 더해졌는데 그에 따른 저의 취약보육 운영이 어려워서 국공립어린이집 원장으로서 그런 부분에 대해 보완하고 발전하고 싶어요.

(J원장의 2차면담, 2019. 12. 21)

원장들은 국공립어린이집이 강조하고 있는 공보육 실현 차원에서 취약보육을 우선적으로 실시할 필요성을 느끼며, 국공립어린이집이 된 이후에 취약보육에 대한 취지에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 현재 국공립어린이집에서 실시하고 있는 취약보육은 비교적 운영이 쉬운 시간연장보육에 편중된 것으로 나타났다. 이는 국공립어린이집 원장으로서 취약보육에 대한 전문성을 높이기 위해 노력하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

이를 종합하면, 국공립전환을 경험한 원장들은 공통된 의견으로 처음 운영해 보는 국공립어린이집으로서 취약보육 운영에 대한 중요성을 깨닫고 이를 현장에 적용하는 과정의 어려움을 나타냈다. 즉, 취약보육에 대한 국공립 원장으로서 철학을 가지고 전문성을 갖추고 문제를 해결하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있었다.

### (3) 보육 교직원 관리의 어려움

원장들의 면담을 분석한 결과, 국공립어린이집으로 전환된 이후 기존의 보육 교직원들의 전문적 지식과 기술이 향상하여 이를 통해 영유아에게 수준 높은 보육프로그램을 수행할 것으로 기대한 것으로 나타났다. 그러나 기존 교사들은 국공립어린이집에 적응하는 기간으로 인해 전문성 또한 미흡할 수밖에 없었고 이를 체계적으로 이끌어 주지 못하는 원장으로서 리더십에 대해 고민하는 것으로 나타났다.

국공립어린이집은 저도 처음이지만 우리 선생님들도 처음이잖아요. 그런데 저는 국공립으로 전환을 했으니까 교사들의 성장할 거라고 기대가 컸던 것 같아요. 적응 기간이라는 것도 있고 교사들의 전문성을 끌어주기 위해서는 어린이집을 총괄하는 원장인 제가 교사들을 잘 지도해줄 수 있어야 하는데 그런 부분에 있어서 원장인 저도 그렇고 교사들의 전문성도 어떻게 끌어낼까 고민하고 있어요.

(H원장의 2차면담, 2019. 12. 14)

교사들의 지식이나 기술 같은 전문성이 한 번에 성장하는 것은 아니잖아요. 그런데 기존의 국공립어린이집은 체계적이고 교사들의 전문성이 높아 보였는데 아직 우리 선생님들은 못 따라가는 것 같고 생각해 보니 국공립어린이집 원장으로서 나는 어떤가에 대해 생각을 하게 되었어요. 기존의 민간어린이집에서 우리도 분명 노력한 부분이 있으니까 점진적으로 변화를 추구하면서 보육 교직원을 통솔하는 부분에 대해서 생각이 많아졌어요.

(F원장의 2차면담, 2019. 12. 01)

국공립어린이집으로 전환을 하니깐 교사들이 보고 배우는 부분도 많고 교육도 받으니까 국공립에 걸맞게 전문성이 높을 줄 알았고 변화할 줄 알았는데 한 번에 변하기가 어렵잖아요. 그리고 교사들은 저를 보고 배울 텐데 제가 먼저 체계적으로 지원해줘야지 교사들이 수준 높은 보육프로그램도 해볼 수 있고 영유아의 발달에 긍정적인 영향을 줄 수 있고 운영자로서 그런 부분에 대해 많이 고민하게 되는 것 같아요.

(J원장의 2차면담, 2019. 12. 21)

원장들은 보육교사의 전문성과 자질이 보육서비스 질에 큰 영향을 미치는 요인으로 그 중요성을 인식하며 국공립어린이집 전환 후 교사들의 전문성이 높아질 것이라고 기대하였다. 그러나 국공립어린이집의 역할을 효율적으로

수행하기 위해서는 무엇보다도 원장의 전문성과 자질이 조직의 모든 요소에 커다란 영향력을 행사하기 때문에 원장 본인의 전문성과 자질을 높이기 위해 고민하고 있었다.

이를 종합하면, 영유아보육법 제18조에서는 어린이집 원장의 직무에 대해 ‘어린이집을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 직원을 지도·감독하며 영유아를 보육한다’라고 하였다. 어린이집을 운영하는 원장의 보육철학과 전문성은 보육의 질을 결정하는 중요한 요인인 것으로 해석할 수 있다. 즉, 보육교사의 전문성을 향상하기 전에 국공립 원장으로서 보육철학과 전문성을 갖추고 문제를 해결하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있었다.

## 2) 국공립어린이집 체계에 대한 적응의 어려움

국공립전환에 대한 원장의 경험을 분석한 결과, 원장들은 초임 국공립 원장으로서 국공립어린이집 체계적응의 어려움을 경험하였다. 국공립어린이집 체계적응의 어려움으로는 ‘국공립전환 기수마다 달라지는 기준’, ‘국공립 전환시설의 평가 유예기간 필요’, ‘국공립 전환교사의 요구와 맞지 않는 인력 풀 교육’으로 범주화되었다.

### (1) 국공립전환 기수마다 달라지는 기준

서울시는 2014년 발표된 민간·가정어린이집 국공립전환이 포함된 ‘국공립 어린이집 1,000개소 확충계획’을 발표하고, 2017년 몇 가지 보완된 확충정책이 서울시의 자치구별로 시행되었다. 본 연구에 연구 참여한 원장들은 기존 민간·가정어린이집에서 국공립어린이집으로 전환을 하였지만, 기수마다 정해진 규정이 없으므로 지원기준의 차이에 어떻게 대응해야 할지에 대해 고

민한다고 하였다.

저희 자치구는 특이하게 전환 1기 때는 폐원을 하지 않았어요. 원래 폐원하고 신규로 개원을 해야 하는데 우리 자치구는 처음에 그렇게 하지 않았어요. 그래서 1기 때 전환을 하신 분들은 사업자 번호가 바뀌지 않고 그 뒤에 2기부터는 폐원을 하고 개원을 했어요. 그런데 1기도 다 그런 것이 아니라 몇 개의 자치구가 그렇게 했다고 하더라고요. 1기이신 분들은 좋은 점이 국공립 10년 후 민간으로 돌아갈 수 있어요. 그런데 나중에 전환 한 사람들은 민간어린이집으로 돌아갈 때 폐원처리를 해야 해요.

(A원장의 3차면담, 2020. 01. 30)

국공립 전환어린이집 기수마다 차이가 있는 점이 아쉽다는 생각이 들어요. 전환 1기이신 분들은 폐원하지 않고 기존에 있던 어린이집 이름, 경력을 그대로 가져가는 것이 엄청 큰 메리트죠. 나중에 위탁이 끝나고 일반형으로 갈 수 있게 인가를 내준다고는 하지만 5년 후, 10년 후에는 저출산이 더 심해져서 허가가 나지 않을 수도 있는 문제인데 이런 점을 제대로 모르고 오신 분들도 많고 전환할 때 그 전 기수와 똑같이 보장을 해주어야 하는 데 갈수록 안 좋아지는 것이 아쉬워요.

(J원장의 2차면담, 2019. 12. 21)

자치구마다 다르겠지만 1, 2, 3, 4기까지 다 다르더라고요. 1기는 어떻게 해주었는데 2기는 또 다르고 1기분들은 폐원을 하지 않고 갔고, 2기부터는 폐원을 하고 갔어요. 1기에서 전환을 하신 분들은 사업자등록증 하고 그대로 가지고 가신 거여서 10년 후에 위탁 기간이 지나서 다시 일반형 어린이집으로 돌아가면 돼요. 그런데 폐원을 하고 왔다는 거는 나의 경력은 갖고 오지만 이전의 어린이집의 이력은 없애고 오는 거라서 차이가 크죠. 일반형으로 돌아가려면 다시 폐원하고 인가를 받아야 하는

데 그럼 보육할 아이들의 수가 적어서 구청에서 인가를 못 내준다고 하면 어쩔 수가 없는 문제이고 이런 설명을 자세하게 해주지를 않아요.

(I원장의 2차면담, 2019. 12. 20)

국공립어린이집으로 전환 후 기수마다 기준이 다른지 물렸는데 1기로 전환을 하신 분들은 폐원도 하지 않고 그대로 국공립으로 이어서 갔고 발표도 하지 않으신 분들도 계시더라고요. 그리고 전환과정에서 1기 원장님들은 직접 집행을 한 것이 아니라 돈을 하나도 안 줘서 집행을 구청에서 해줬어요. 그런데 1기 이후부터 개인한테 1억 5천이면 1억 5천을 딱 준거예요. 그리고 다 본인이 집행하라고 하고 책임도 본인이 다지고 그런데 1기 원장님들은 구청에서 집행을 해주니까 책임도 구청에서 진거예요. 그러니 1기분들은 5천 원이 6천 원이라고 문제가 일어났을 때 책임이 없고 구청에서 책임을 지니까 편했죠. 그런데 제가 만약에 어떤 물건을 5천 원 주고 샀는데 인터넷에서 2천 원에 팔면 구청에서 개인에게 따질 수 있는 부분인 거죠.

(H원장의 2차면담, 2019. 12. 14)

A, J, I원장은 국공립 전환정책이 시행된 직후 1기로 전환을 한 원장들은 기존의 민간·가정어린이집을 폐원 처리하지 않고 기존 어린이집의 이력을 그대로 가지고 갔지만, 전환 2기부터는 기존 어린이집을 폐원처리를 시행하였다고 말하였다. H원장 역시 같은 자치구에서 국공립전환 1기 어린이집만 폐원 처리하지 않은 것과 리모델링이나 기자재를 구매할 때 예산집행을 구청에서 직접 시행하였다고 이야기하였다. 국공립 전환정책 시행 후 전환 1기 전과 후가 똑같이 지원되지 않고 달라지는 기준에 대한 어려움이 있다고 말하였다.

이를 종합하면, 국공립 전환정책이 시행된 후 국공립전환 1기 전과 후의 기수에 따라 폐원을 한 어린이집이 있었고, 전환 기수에 따라 기준이 다르

다는 것을 알 수 있었다. 기존 어린이집의 폐원 문제로 인한 어려움은 무상 임대 전환 시 기간만료 후 민간어린이집 신규인가 불확실에 대한 불안인 것으로 나타났다. 위탁 계약서에 임대 기간 종료 후 해당 시설 신규인가가 가능하다고 명시되어 있지만, 이는 임대 기간 종료 시점에 어린이집 설치기준 및 보육수요에 적합한 경우라는 단서조항이 명시되어 있기 때문으로 해석할 수 있다.

## (2) 국공립 전환시설의 평가 유예기간 필요

국공립어린이집으로 공인을 받기 위한 전환조건은 평가인증을 통과한 보육시설이어야 한다. 따라서 국공립어린이집 전환 시 기존 민간어린이집은 전환 후 1년 이내에 평가를 이수하여야 한다. 연구 참여자인 원장들은 기존의 어린이집에서 평가인증을 받은 시설임에도 불구하고 국공립전환 후 1년 이내에 평가를 받아야 하는 상황에 대한 어려움을 이야기하였다.

평가인증의 취지는 좋죠. 그런데 서울형 어린이집으로 오면서 평가를 받았는데 (국공립전환 후) 2018년도에 다시 평가를 받아야 한다는 점이 힘들더라고요. 국공립전환을 하게 되면 일이 되게 많은데 그런 부분에서 평가인증을 받고 전환이 된 시설인데도 불구하고 1년 동안 2번의 평가를 받아야 하는 부분이 조금 번거롭다는 생각이 들긴 하더라고요. 저희가 6월에 평가인증을 받아야 빨리 지원을 받을 수 있는데 교사의 이직으로 안정되지 않아서 평가인증도 6월에서 10월로 미뤘어요. 평가인증은 처음은 아니었는데 기존에 계시던 선생님도 부담스러워서 그만두신 분도 계시고 새로 교사를 채용할 때도 힘들더라고요.

(B원장의 3차면담, 2020. 02. 03)

평가인증을 받는 것은 당연하지만 1년 안에 받은 시설임에도 불구하고 똑같은 원장, 규모, 시설, 교사인데 평가를 다시 받으라고 해서 많이 힘

들기도 하고 그러면 조금은 완화가 되어야 하지 않을까 하는 생각은 있어요. 평가에 대한 부담이 더 큰 것이 국공립 전환한 신규는 조리사 인건비가 바로 나오지 않아요. 지금은 6개월까지는 지원이 되지만 평가를 받아야지만 인건비 지원이 100% 되기 때문에 완화가 되었으면 좋겠다는 생각이 들었죠. 교사들도 평가인증을 다시 받는 것에 대한 부담감도 컸던 것 같아요. 저희 교사들도 평가를 준비하라고 하니까 그만두시겠다는 분도 계셨어요. 이미 평가를 받은 기관은 기간을 조금 더 늘려주어서 국공립 적응 후에 이루어지면 좋겠다는 생각도 들었어요.

(C원장의 3차면담, 2020. 02. 03)

전환 전에 제가 2017년 말에 전환하면서 2018년에 평가를 또다시 받았어요. 그것도 저는 불합리하다고 생각을 해요. 그래서 그다음 해에 평가를 또 받아서 속상했어요. 똑같은 시설과 선생님인데 이거는 조금 아닌 것 같다는 생각이 들고, 나름 어쨌든 평가를 받아서 유지되고 평가인증국에서 인정한 어린이집이면 그대로 가는 것이 맞지 않을까 하는 생각을 했어요. 다시 평가를 받아야 한다고 해서 받기는 했지만, 교사들도 부담스러워서 중간에서 힘들었어요. 평가한다는 것은 중요한 일이지만 평가인증 후 1년이 넘지 않은 기관에 대한 유예기간을 늘려주면 좋겠어요.

(G원장의 3차면담, 2020. 02. 17)

국공립어린이집으로 전환을 하게 되면 평가인증을 다시 받아야 해요. 평가인증을 받은 기관인데 같은 평가기관에서 평가를 받고 시설 교사, 원장 모두 같은데 전환된 시점에서 인정을 해주지 않는 것에 대한 불만이 있어요. 왜냐하면, 평가인증을 받지 않았다고 조리사 지원을 해주지 않아요. 평가 인증받고 실사단 나오고 결국 (조리사) 지원을 1년 동안 받지 못했어요. 그게 너무나 힘들고 저희는 교사들이 다들 국공립으로 전환하는 것과 평가인증 때문에 다들 그만두셨어요. 평가인증을 안 할 수는 없지만, 평가를 받은 지 1년 미만의 기관에 대한 기간이라도 늘려주

는 것이 옳다고 생각이 들어요.

(H원장의 3차면담, 2020. 02. 18)

원장들은 학부모들이 어린이집을 선택할 수 있는 기준이 되는 평가인증제의 필요성에 대해서는 긍정적으로 생각하였으나, 국공립전환을 하면서 1년 동안 두 번의 평가를 받는 것에 대한 고충을 토로하였다. 국공립 전환조건 때문에 평가를 다시 받았지만, 평가를 받은 시설에 대한 규제 완화가 이루어질 필요가 있다고 인식하였다. 또한 원장들은 평가인증으로 인한 부담을 느낀 교사들의 이직으로 미루어지는 평가과정에서의 어려움과 평가인증 후 지원되는 조리사 인건비 지원에 대한 불만을 이야기하였다.

이를 종합하면, 원장들은 기존의 어린이집에서 국공립전환 후 1년 이내 두 번의 평가와 같은 시설, 규모, 원장, 교사임에도 불구하고 국공립전환 시 다시 평가인증을 받을 수밖에 없는 상황에 대해 어려움을 나타냈다. 이는 평가의 과정이 반복됨에 따른 평가 부담이 교사의 이직에 영향을 주며 조리사 인건비 미지원에 대하여 부정적으로 인식하였다. 마지막으로 원장들은 기존 어린이집에서 국공립전환 후 1년 이내에 평가를 반복해서 받아야 하는 행정의 불합리함에 대하여 기관의 어린이집 업무 효율성을 고려하여 개선되어야 한다고 이야기하였다.

### (3) 국공립 전환교사의 요구와 맞지 않는 인력풀교육

국공립전환 후 신규보육교사 채용 시 ‘서울시보육사업안내’에 따라, 2015년 10월부터 서울시 보육서비스지원센터의 교육과정을 이수·통과한 자(채용 후 이수 가능)를 채용해야 하지만 원장들은 기존 교사들의 요구와 맞지 않는 인력풀교육으로 인한 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다.

국공립으로 전환을 할 때 기존 교사들의 고용 승계를 해서 같이 왔는

데 국공립어린이집에서 일하는 것은 처음이어서 서울시보육서비스지원센터에서 인력풀교육을 들어야 해요. 그런데 막상 들어가서 교육을 보면 인력풀기본교육, 중간관리자, 원장교육 이렇게 나누어져 있는데 우리 선생님들은 경력은 다들 많지만, 국공립이라는 어린이집의 기관이 처음인데 교육이 너무 초임교사를 위한 것 같더라고요. 전환해서 같이 오신 주임 선생님과 선생님들한테 물어봐도 인력풀교육이 좋기는 한데 전환한 교사들과는 맞는 교육은 아닌 것 같다고 하시더라고요. 국공립어린이집이라는 기관에 적응할 수 있는 교육과정이 필요한 것 같아요.

(B원장의 3차면담, 2020. 02. 03)

인력풀제도는 실질적으로는 조금 비현실적인 부분이 많은 것 같아요. 지금처럼 전환한 신규 어린이집, 새로 설립한 어린이집은 인력풀교육을 받아야 하는데 기존에 어린이집에서 일하시는 선생님들은 경력교사인데 신입 교사교육을 받아야 하니까 상황에 기존 경력교사들의 상황과는 맞지 않은 것 같아요. 졸업예정인 학부생들을 위한 (인력풀) 초임교사교육과 기본교육으로 나누어져 있는데 전환을 한 경력교사이지만 국공립이라는 기관이 처음이 교사들을 위한 실질적인 교육이 없어서 교사들도 아쉬워하고 운영자인 원장으로서도 개선이 필요한 것 같아요.

(H원장의 3차면담, 2020. 02. 18)

인력풀을 하는 취지가 교사의 질을 끌어 제도적으로 끌어올리기 위한 것인데 저는 인력풀교육이 그다지 좋지는 않은 것 같아요. 신청 자체도 마감에 금방 되고 일을 하시는 선생님들에 대한 배려가 하나도 없어서 교사들이 국공립 전환을 해서 가는 것에 관해서 부담이 크더라고요. 기존 어린이집에서 전환한 선생님들의 경우 국공립이면 아무래도 서류, 감사 이런 부분이 많을 텐데 (국공립) 전환 전에 국공립어린이집에 적응할 수 있는 교육이 이루어졌으면 좋겠어요. 지금 교육은 경력 있는 전환 교사들에게 알맞은 교육은 아닌 것 같아요.

(J원장의 3차면담, 2020. 02. 25)

인력풀교육에 대한 원장들의 면담을 통해 원장들은 인력풀교육의 취지는 긍정적으로 인식하고 있었지만, 기존의 어린이집에서 국공립전환으로 고용 승계가 이루어진 경력교사들의 상황과 맞지 않는 교육이라는 것을 알 수 있었다. 국공립어린이집은 양적으로 증가하고 있으나 전환교사들이 전문성을 지닌 경력교사임에도 불구하고 실질적으로 현장에서는 전환교사교육의 어려움이 있는 것으로 나타났다.

다음 사례는 원장들의 면담을 통한 인력풀교육의 교육 시기의 아쉬움을 면담한 내용이다.

인력풀교육 자체는 교사들의 전문성을 길러주기 때문에 좋다고 생각을 해요. 그런데 인력풀교육에서 아쉬운 점은 우선 저희는 경력이 제일 낮은 선생님도 4년 차고 경력이 제일 많으신 분은 7년 차도 계시는데 고경력 교사들을 위한 교육은 아닌 것 같아요. 교사들이 국공립이라는 기관에 대한 정보와 교육이 필요한데 전환한 교사들을 위한 맞춤 교육이 필요한 것 같아요. 그리고 교육이 국공립전환 전에 이루어져서 국공립어린이집이 되면 적응하는 시간이 오래 걸리지 않았으면 좋겠다는 교사들의 이야기도 있었고 그 부분은 저도 동감하면서 전환 전에 그런 교육들이 이루어져서 시행착오 기간이 짧았으면 좋겠어요.

(I원장의 3차면담, 2020. 02. 24)

인력풀 교육에 대해서 면담 전에 저희 교사들에게도 물어보면서 이야기도 해보았지만 다들 전환교사들이 들었을 때는 국공립어린이집에 적응하는 교사들을 위한 교육으로는 아쉽다고 하면서 교육도 전환 전에 이루어져서 새로운 기관에 적응할 수 있게 조정되었으면 좋겠다고 말하더라고요. 교육이 평일반, 주말반이 있는데 시험은 평일 목요일 저녁 7시 30

분에 있는데 국공립이 되면서 할 일도 많은데 그걸 들으러 가면서 다른 선생님들에게도 미안하고 눈치가 보인다고 하시면서 그런 부분에 대한 개선이 필요한 것 같아요.

(A원장의 3차면담, 2019. 01. 30)

원장들은 국공립전환 후 이루어지는 인력풀교육의 교육 시기에 대한 아쉬움을 이야기하며 국공립전환 전 교육이 이루어져 전환교사들이 국공립어린이집에 적응하며 겪는 시행착오를 줄이기를 바라고 있었다.

이를 종합하면, 원장들은 국공립어린이집의 보육서비스 질에 중요한 우수한 역량과 전문성을 위한 인력풀교육에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있었다. 그러나 인력풀교육에서 이루어지는 교육이 국공립전환 경력교사들의 교사경력 여부와는 관계없이 국공립에서 처음 근무하는 초임교사 교육에 초점이 맞추어진 것에 대해 원장들은 전환교사들에 도움을 주고자 고민을 하고 있었다.

### 3) 초임 국공립 원장으로서의 어려움

국공립전환에 대한 원장의 경험을 분석한 결과 원장들은 초임 국공립 원장으로서 심리적 어려움을 경험하였다. 초임 국공립 원장의 심리적 어려움으로는 ‘구·시청과 수직적 관계의 어려움’, ‘기존 국공립 원장과 소통의 어려움’, ‘사유재산 보장에 대한 고민’으로 범주화되었다.

#### (1) 구·시청과 수직적 관계의 어려움

원장들은 국공립어린이집으로 전환 후 구·시청과의 관계에서 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 원장들은 기존의 민간어린이집에서 국가가

지원하는 국공립어린이집으로 전환 후 구·시청 공무원들이 국공립어린이집을 동등한 전문기관으로 보는 것이 아닌 수직적인 상하관계로 대하고 있다고 인식하였다.

국공립전환 전에는 민간은 요구하면 나라에서 사립이어서 들어주려고 노력을 하고 귀를 기울여주는 것 같아요. 제가 스스로 운영을 하는 것이기 때문에 요구할 수 있는 부분이 많았는데 국공립어린이집이 되고 나니까 국가에서 관리하는 기관 안으로 들어와서 그런지 분위기 그전과 다르게 경직되어 있고 국공립으로 전환을 하신 원장님들은 본인의 개인 자산을 가지고 전환을 했는데도 국공립이라는 체계 속에서 적응하기가 힘든 점이 많은 것 같아요.

(I원장의 3차면담, 2020. 02. 24)

I원장은 기존 민간어린이집일 때는 구청에 요구할 수 있었지만, 국공립전환 후 달라진 경직된 분위기에 대한 어려움을 이야기하였다.

다음은 국공립어린이집으로 전환 후 구·시청과의 관계에서 달라진 태도의 어려움을 경험한 G, A원장의 면담 내용이다.

구청과는 위탁 관계이다 보니까 예전과는 구청에서 대하는 태도나 분위기도 많이 달라져서 적응하기 힘든 것 같아요. 국공립 원장이 되어서 위탁문제도 있고 구청과는 좋은 관계를 유지해야 하니까 구청 직원들도 민간일 때 저희를 대하는 태도도 지금과는 달라진 것이 느껴져요.

(J원장의 3차면담, 2020. 02. 25)

국공립어린이집은 아무래도 구청의 눈치를 보게 되는 것 같아요. 특히 위탁문제가 달려있기 때문에 그런 것 같아요. 그런데 우리가 민간일 때는 부당한 부분에 대해서 문제를 제기하면서 동등한 관계였다면 국공립

어린이집이 되니깐 갑자기 직장 상사와 부하직원 같은 관계가 되었어요. 10년 넘게 수평적인 관계에서 국공립어린이집이 되었다고 눈치를 보게 되고 부당한 문제에 대해서도 가만히 있어야 하는 현실이 힘든 것 같아요.

(A원장의 3차면담, 2020. 01. 30)

J원장은 국공립전환 후 민간어린이집일 때와 달라진 구청 공무원의 태도 변화로 인한 어려움을 경험하고 있었다. 또한, A원장은 위탁문제로 인한 구·시청의 눈치를 보게 되는 어려움과 국공립어린이집이 된 이후에 변한 수직적 관계에서 부당한 일을 요구하는 상황으로 인한 아쉬움을 나타냈다.

국공립어린이집 되었을 때 태도가 달라졌어요. 민간어린이집일 때는 수평적인 관계이면 국공립어린이집은 수직적 관계 같아요. 구청의 공무원들도 국공립어린이집을 대할 때 수직적인 관계로 대하는데 우리는 민간에서 대부분 원장경력이 많은 사람이 왔는데 여기서는 전환시설 신입으로 대하니까 서로가 어렵고 불편한 것 같아요. 민간에서 회장도 하고 아무런 결격사유도 없고 시정명령 한 번도 안 받은 사람들이 왔는데 구청에서는 신입 취급하고 수직적인 관계 속으로 들어오게 하니깐 내가 국공립어린이집으로 왜 왔을까 하는 후회도 들어요.

(H원장의 3차면담, 2020. 02. 18)

H원장은 국공립전환 전 민간어린이집에서 어린이집 운영을 오랫동안 해 오던 원장들을 국공립어린이집 신입으로 대하는 구·시청 공무원과의 관계의 어려움을 이야기하며, 수직적인 분위기 속에서 국공립어린이집 전환에 대해 회의감이 든다고 말하였다.

전환 전에는 처음에 고민을 엄청 많이 했었어요. 구청에서 서울시 직

원이 2명이 왔었어요. 그분들이 그때 당시에는 와서 시장님의 정책이니까 무조건 가야 한다고 그때 내가 녹음을 해놓을 걸 그래서 근거리엔 내가 국공립을 가면 다른 사람은 국공립을 못 준다고 말을 하면서 원장님 지금 빨리 와야 한다고 이야기를 했어요. (국공립) 전환 전과 후에서 다르다는 것을 느껴요. 특히 위탁문제가 달려있기 때문에 그런 것 같아요. 그런데 우리가 민간일 때는 부당한 부분에 대해서 문제를 제기하면서 동등한 관계였다면 국공립어린이집이 되니까 갑자기 직장 상사와 부하직원 같은 관계가 되었어요. 10년 넘게 수평적인 관계에서 국공립어린이집이 되었다고 눈치를 보게 되고 부당한 문제에 대해서도 가만히 있어야 하는 현실이 힘든 것 같아요.

(C원장의 3차면담, 2020. 02. 03)

구청에서는 서울형이라든지 자가면 전환하라고 많이 이야기했어요. 매입하는 경우에는 운영권을 주겠다고 매입은 경쟁을 통해서 운영권을 따는 것인데 전적으로 도와주겠다고는 하는데 사실 도와주는지는 모르겠어요. 처음에는 구청에서 전환하라고 적극적으로 이야기해서 전환했는데 전환 이후에는 갑자기 태도가 바뀌어요. 구청에서 서류도 갑자기 요구하는 때도 있고, 급하게 무언가를 요구할 때 저희도 아이들 보육도 하고 바쁘는데 부담스럽기는 하죠. 이제는 동등한 관계에서 수직적인 관계로 대하니까 하루아침에 태도가 변해서 힘들더라고요. 지금은 부당한 요구에 아무 말을 못 하게 되는 점이 위탁이 달려있으니까 저희도 눈치를 보게 되더라고요.

(A원장의 3차면담, 2020. 01. 30)

C, A 원장은 국공립전환 전에는 구청 공무원들의 적극적인 설득으로 국공립어린이집으로 전환하게 되었다고 말하였다. 그러나 전환 이후에 달라진 태도를 보여 구청에서 업무 지시하거나 서류를 요구할 때 상하관계처럼 대하고 있다고 부정적으로 인식하였다.

국공립전환을 하고 나서는 민원을 한 번도 받지 않았는데 민원 한 번이 바닥이 차갑다는 민원을 작년 2018년 봄에 받았어요. 국공립 전환하자마자 3월에 그런데 그때는 신입 엄마들도 있고 기존 엄마들도 있지만, 엄마들이 일주일간 참여해서 엄마와 같이 등원하기인데 그때 맨발로 오신 분이 아마 바닥이 차갑다고 민원을 넣으셨나 봐요. 그런데 이제 저희는 실내 온도 표를 보고 적정 온도에 맞추고 담당 선생님이 나오셨을 때도 괜찮다고 했는데 왜 민원을 넣으셨을까 했죠. 이렇게 작은 문제부터 부모님들은 민원을 넣으세요. 그러면 구청에서는 민원에 민감하니까 강압적인 태도로 마음이 더 힘들었어요. 사실상 정석대로 운영했었기 때문에 그런데도 민원이 들어와서 제가 힘들었었어요.

(G원장의 3차면담, 2020. 02. 17)

저한테 어떤 어머니가 아이 저녁을 안 주려면 어린이집 운영하지 말라면서 민원을 넣었어요. 우리는 오후 간식만 주게 되어있다고 설명을 했죠. 만약에 바나나, 두유 같은 거 반입하면 그런 건 주죠. 그런데 볶음밥을 아침에 만들어 온 것을 저녁까지 먹이라고 하는데 만약에 음식이 상하면 누가 책임을 지겠어요. 부모님께서 민원을 넣고 나서 구청에서 전화가 왔어요. 구청에서 원장님 저녁 주시지 아이인데 안 주시느냐고? 그래서 제가 그럼 구청에서 공문을 써서 보내달라고 했어요. 저녁을 줘도 되니 만약에 반입하다가 음식이 상하거나 조리사가 5시면 퇴근해야 하는데 조리사를 한 아이 때문에 저희가 점심 먹고 남은 밥은 버리게 되어있거든요. 아이를 위해서 그 밥을 남겨놔다가 줘도 무방하다는 공문을 내려서 보내주면 그러면 제가 주겠다고 했어요. 구청에서 그건 못한다고 해서 구청에서도 못하는 것을 왜 우리한테만 하라고 요구를 하느냐고 법에 없는데 저는 못하니까 잘 이야기를 하라고 했어요. 원래 저녁은 안 주는 것이 맞고 대신에 상하지 않는 바나나, 두유와 같이 상하지 않은 음식을 가지고 오면 그것은 먹일 수 있다. 하지만 변질할 우려가 있는

음식은 못 먹이죠. 구청에서는 민원이 들어오면 무조건 좋게 해결하라고 하는 부분이 아쉽죠. 민간일 때는 그렇지 않았어요.

(H원장의 3차면담, 2020. 02. 18)

G, H원장은 기존의 민간어린이집보다 국공립어린이집이 구청의 영향을 많이 받을 수밖에 없다고 이야기하였다. 또한 어린이집에서 민원이 발생한 경우, 구청 담당 공무원은 정해진 기준 없이 어린이집에서 민원을 학부모들의 요구대로 해결하기를 바라는 공무원들의 태도로 원장들은 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다.

이를 종합하면, 원장들은 국공립어린이집으로 전환 후 구·시청의 관계에서 달라진 태도로 인한 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 원장들은 민간어린이집을 오랫동안 운영하면서 구·시청과의 의견을 조율하며 수평적인 관계로 지내다가 한순간에 변한 수직적인 분위기 속에서 더욱 큰 혼란을 느꼈다. 원장들이 느끼는 태도 변화로 인한 어려움은 일방적인 업무 지시, 일정한 기준이 없는 민원 처리의 상황에 있어 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다.

## (2) 기존 국공립 원장과 소통의 어려움

국공립전환 후 원장들은 어린이집은 주변 지역사회 관계 기관들과 적극적인 협력을 통한 어린이집 운영이 중요하지만, 지역사회 내에서 관계 기관들과의 소통의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 특히 국공립어린이집은 지역사회 내의 역할이 더욱 강조되는데 국공립어린이집 연합회 속에서 초임 국공립 원장으로서 쉬이지 못하는 어려움을 경험하고 있었다.

아무래도 국공립어린이집은 지역사회 내에서 다른 기관들과 관계를 좋게 유지해야 하잖아요. 저도 국공립어린이집은 처음이니까 주변 국공립

어린이집 원장님들하고 정보도 교류하고 싶기도 한데 국공립 연합회에 갔는데 무언가 보이지 않는 벽이라고 해야 하나 그런 것들도 느껴지고 쉽게 섞이지 못하겠다는 생각이 들더라고요. 그런 점이 고민이 앞으로 어떻게 교류하면서 좋은 관계를 맺어야 하나 고민이 돼요.

(A원장의 3차면담, 2020. 01. 30)

저희도 민간에서 정해진 기준에 맞아서 전환했는데 국공립 연합회를 가니까 기존의 원장님들과 서로 정보도 공유하고 교사들 장학부터 회계에 대한 부분이라든지 취약보육 운영이나 전반적인 국공립어린이집의 운영관리부터 감사 등 정말 물어보고 싶은 것도 많은데 기존 국공립 원장님들은 저희하고 거리를 두시는 것 같아요. 먼저 말을 걸고 노력을 해도 쉽지가 않아서 그렇다고 혼자 살 수는 없잖아요. 특히나 국공립어린이집이면 지역사회 내에서 다른 기관들과 협력해야 하는데 국공립어린이집 되어서 이런 관계에 대한 고민이 요새 많이 들어요.

(I원장의 3차면담, 2020. 02. 24)

국공립어린이집 운영도 잘해야 하지만 우리는 사회적인 관계를 이루고 관계 지향적이어야 하고 같이 공유해야 하는 것들이 많잖아요. 그런데 국공립어린이집이 되어서 국공립 연합회에 가서 그 무리 속에 들어가지 못하고 겉에서만 겹도는 것 같아요. 기존의 국공립어린이집 원장님들과고는 거리감이라고 해야 하나 관계에서 오는 어려움이 또 있어요. 그렇다고 심적으로 힘들다고 혼자 할 수는 없잖아요. 같이 살아가는 공동체이고 만약에 우리 어린이집에서 문제가 생겼을 때 다른 어린이집에서 협력해서 도와주고 저도 도와드릴 수 있는 공동체인데 그래서 어려운 것 같아요.

(H원장의 3차면담, 2020. 02. 18)

원장들은 국공립어린이집이 되어서 기존 국공립어린이집과 섞이지 못하는

어려움에 대한 고민을 나타냈다. 원장들은 같은 지역사회 내에서 다른 국공립어린이집의 도움을 받으면서 지식과 정보를 공유하기를 바라고 있었다.

종합하면, 원장들은 국공립어린이집으로 전환 후 어린이집이 직면하고 있는 다양한 어려움에 대해 기존 국공립어린이집과 교류가 없는 것에 대한 안타까움을 나타냈다. 초임 국공립어린이집 원장으로서 효율적이고 안정적인 어린이집의 운영을 위해서는 지역사회 내에서 관계 기관의 활발한 소통과 신뢰 관계를 형성할 필요가 있는 것으로 해석할 수 있다.

### (3) 국공립 계약종료 후에 대한 불안

원장들은 어렵게 국공립어린이집으로 전환이 되어 국공립어린이집이 되었지만, 전환정책의 제도 지속 여부로 인한 불안감과 원장들의 사유재산 보장에 대한 고민, 국공립어린이집 계약종료 후의 불안인 것으로 나타났다.

처음에 구청에서는 서울형이라든지 자가면 국공립으로 전환을 하라고 많이 이야기했었어요. 옆집 건너 옆집이 서울형이었다가 모두 다 국공립으로 가면 5년 뒤 재위탁에 대한 걱정과 5년 뒤에는 구청 직원들은 다음 위탁 때 도움을 받을 수도 없을 것 같고 걱정이 되고 불안한 것은 사실이에요. 저는 5년 뒤에 재위탁을 할 생각이 있어요. 왜냐하면, 10년 정도는 해봐야 그 분야에 있어서 전문가라는 생각을 하고 있어요. 그런데 국공립어린이집 계약이 끝나면 미래에 대한 막연한 불안감이 있어요. 특히 저같이 젊은 원장님들은 이런 향후 미래에 대한 고민이 클 것 같아요.

(B원장의 3차면담, 2020. 02. 03)

국공립어린이집이 힘들게 되었지만, 지금은 국공립 전환어린이집이 주변에 굉장히 많아요. 10년이 지나면 저희 자치구만 하더라도 대부분 국공립으로 전환을 한 상황인데 걱정이 드는 것 같아요. 나는 계속 국공립어린이집 원장을 할 수 있을까? 우리 어린이집은 민간으로 돌아가야 하

나? 이런 생각들로 국공립어린이집이 되어도 마냥 좋기만 한 것이 아니라 걱정이 더 생기게 되었어요.

(A원장의 3차면담, 2019. 01. 30)

서울형 어린이집일 때도 서울시나 국가에서 적극적으로 추진하였고, 이제는 국공립어린이집을 밀고 있는데 벌써 우리 아파트에만 국공립 전환어린이집이 많은데 10년 뒤에 계약이 종료되면 어떻게 해야 하지? 라는 걱정이 들어요. 이제는 국공립끼리 경쟁을 하게 되는 것 같아서 앞으로가 더 걱정되는 것 같아요.

(E원장의 3차면담, 2020. 02. 11)

B, A, E원장은 국공립어린이집의 대규모 확충으로 인하여 국공립 계약종료 후의 불안함을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 국공립어린이집 확충으로 국공립어린이집으로 전환을 하여도 국공립으로서 가지는 메리트가 없어지는 것에 대해 우려를 하는 것으로 해석할 수 있다.

## V. 논의 및 결론

### 1. 논의

본 연구에서는 어린이집 원장들의 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 전환 동기에 대해 알아보고, 국공립 전환과정에서 경험하는 어려움이 무엇이며 국공립 전환정책에 대한 시사점과 개선 방향을 모색하고자 한다. 본 연구에서 나타난 결과를 요약하고 논의하면 다음과 같다.

#### 1) 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 어린이집 원장의 전환 동기

국공립어린이집 전환을 결정하게 된 어린이집 원장들의 전환 동기는 ‘기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움’, ‘변화되는 보육정책에 대한 불안’, ‘국공립어린이집 위상에 대한 기대’로 나타났다.

##### (1) 기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움

국공립어린이집 전환 전 어린이집 원장들은 기존 민간·가정어린이집 운영유지에 대한 불안감과 어려움을 경험한 것으로 나타났다. 원장들은 저출산 현상으로 인한 원아 모집에 대한 우려와 운영비로 인한 재정 부담과 운영비 지출의 대부분을 차지하는 인건비의 부담으로 교사들의 처우를 개선하지 못하는 어려움을 경험하였다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 국공립어린이집 전환 전 원장들은 기존의 민간·가정어린이집을 운영하면서 어린이집 운영에 있어서 운영비의 직접적인 영향을 받는 원아 모집에 대해 중요하게 인식하고 있었으며, 이러한 원아 모집은 저출산으로 인

하여 기존 어린이집 운영유지의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 행정안전부 국가통계에 의하면 이러한 저출산의 문제는 2017년 말 기준 0~6세 영유아는 총 3,044,577명으로 2014년까지 320만 명 선을 유지해 오다가 2015년 310만 명 선으로 감소하였고, 2017년에는 300만 명 선까지 줄었으며, 전체 인구 대비 영유아비율은 2008년 6.6%에서 매년 감소추세를 보여서 2017년 5.9%까지 하락하였다. 이와 같은 저출산 문제로 인한 현상은 원아 모집의 영향을 미치는 요인임을 알 수 있다. 이는 많은 원장이 원아 모집을 위해 최선을 다하고 있고 원아 모집만이 모든 재정의 악순환을 끊을 수 있다는 이정화(2017)의 연구 맥락에 비추어 볼 때 저출산으로 인한 원아 모집이 어린이집 운영에 영향을 미치고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 정원이 충족되어 반 구성이 이루어졌을 때 100% 지원이 이루어지지만, 정원을 충족하지 못하여 학급구성이 이루어지지 않으면, 그만큼의 지원이 이루어지지 않기 때문에 정원이 부족한 보육시설은 경영상의 어려움이 더욱 커지게 되는 것으로 나타났다. 이는 안희순(2011)의 연구에서와같이 민간어린이집뿐만 아니라 서울형 어린이집 가정보육시설에도 지원이 현원으로 지원되기 때문에 부족한 정원은 결과적으로 보육시설 운영의 어려움으로 직면하게 되는 것을 알게 되었다. 또한 저출산으로 인한 원아 모집의 경쟁에서 기존 민간·가정 어린이집 원장들은 국공립어린이집과 경쟁으로 원아 모집의 어려움과 부담감을 나타냈다. 국공립어린이집은 서울 등 일부 지역의 국공립어린이집 확충 사업으로 2012년 2,203개소에서 매년 꾸준히 증가하고 있다. 반면에 가정어린이집은 2012년 0-2세 무상보육으로 2013년 23,632개소까지 늘어났으나, 이후 양육수당 지원과 출생아 수 감소 등으로 매년 10% 정도씩 줄어들고 있으며, 민간어린이집도 2014년 이후 매년 300개소씩 감소하고 있다(보건복지부, 2017). 이상의 결과는 어린이집 원아 모집에 있어서 늘어나는 국공립어린이집으로 인하여 민간·가정어린이집의 원아 모집의 어려움에 영향을 미치고 있는

것으로 이해할 수 있다. 따라서 원장들은 이러한 저출산 현상으로 인한 원아 모집의 어려움으로 인하여 기존의 민간·가정어린이집을 운영, 유지할 수 없어 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 이유로 해석할 수 있었다.

둘째, 국공립어린이집 전환 전 어린이집 원장들은 기존의 민간·가정어린이집을 운영하는 것에 따른 재정 부담의 어려움과 기존의 민간·가정어린이집에서 운영비 지출의 대부분을 차지하는 인건비 부담으로 교사들의 처우를 개선하지 못하는 어려움을 나타냈다. 이는 민간어린이집은 시설운영에서 재정적 어려움을 가장 큰 문제로 제기한 유희정, 강정희(2003)의 연구결과와 유사한 결과이며, 가정어린이집 원장을 대상으로 경영상의 어려움을 분석한 강모숙(2012)의 연구에서도 확인할 수 있었다. 이외에도 서울형 어린이집도 민간어린이집이 경험하고 있는 경영상의 어려움을 그대로 나타내고 있었다. 이는 서울형 어린이집은 어린이집 운영에서 구체적으로 가장 부담이 되는 지출 내용은 종사자 인건비 지원의 어려움과 기타운영비의 지원 그리고 급식의 문제 등 운영상의 어려움을 경험한다는 안희순(2011)의 연구 맥락에서 살펴보면 민간·가정어린이집 재정의 어려움은 어린이집 운영 전반에 영향을 미치며, 많은 민간어린이집 원장들이 전직을 바라고 있는 것으로 나타났다. 민간·가정어린이집에서 국공립어린이집으로 원장이 전직하는 경우에는 대부분 그 이유가 경제적인 측면과 함께 운영상의 어려움 때문이라는 (강모숙, 2012)의 연구결과와도 같다. 앞서 언급한 것처럼 기존 민간·가정 어린이집을 운영하는 원장들이 국공립어린이집 전환을 선택하게 되는 중요한 요인이 되며, 조광희(2009)의 서울형 어린이집 전환에 따른 가정·민간어린이집 시설장의 경험 연구에서 원아 모집, 교사 처우 개선으로 보육의 질 향상에 대한 기대로 전환을 결정했다는 연구결과와 유사한 맥락으로 이해할 수 있다.

## (2) 변화되는 보육정책에 대한 불안

국공립어린이집 전환 전 어린이집 원장들은 변화되는 보육정책에 대한 불안을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 원장들은 서울형에서 국공립전환이라는 새로운 제도와 부모가 믿고 신뢰하는 국공립어린이집에 대한 요구에서 불안을 경험하고 있었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 국공립전환이라는 새로운 제도에 어린이집 원장들은 긍정적으로 인식했지만 계속해서 변화되는 보육 제도에 대한 불안도 나타났다. 기존의 서울형 어린이집 원장들은 기존에 시행했던 ‘서울형 어린이집’이 민간어린이집의 공공성을 강화하기 위해 국공립어린이집 수준의 보육서비스를 제공하며 지원하였지만, 서울형에서 다시 국공립전환이라는 새로운 제도의 불안정성에 대한 불안함을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 또한 기존의 민간·가정어린이집의 원장들은 새로운 정책이 시행될 때 어린이집 각각의 상황을 고려하지 않는 어려움을 경험하였다. 이는 어린이집 원장들은 국가의 새로운 시책이나 정책이 시행될 때 어린이집이 처한 상황을 고려하지 않은 채 일괄적으로 시행될 때 더욱 곤란함을 느낀다는 김윤경(2013)의 연구결과와 유사하다. 또한 조광희(2009)의 연구를 통해 서울형 어린이집에서 국공립어린이집으로 전환을 결정한 원장들은 서울형 공인제도의 도입에 따른 갈등을 경험하며, 아직 시행되지 않은 제도에 대한 막연한 기대와 불안으로 전환과정에서 망설임과 갈등이 있었다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 국공립전환 전 어린이집 원장들은 변화되는 보육정책에 불안을 느끼면서도 민간과 상생할 수 있는 국공립 전환제도의 취지에 대한 긍정적 인식으로 국공립전환을 선택하는 계기가 된 것을 알 수 있었다.

둘째, 국공립어린이집은 민간·가정어린이집보다 전반적인 보육서비스의 만족도가 높아 학부모들이 국공립어린이집을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 또한 민간영역에서 국공립을 대체하는 서울형 어린이집의 국공립어린이집을 대체하기 어려운 것으로 나타났으며, 이러한 학부모들의 인식은 원장

들의 국공립전환의 동기로 나타났다. 이는 이주연(2011)의 연구에서 국공립 어린이집은 민간·가정어린이집보다 교사의 질, 보육료, 운영의 투명성 등 여러 면에서 우수하거나 믿을 수 있다는 것을 알 수 있다. 김송이, 김한나(2017)의 연구에서는 현재 이용 중인 국공립어린이집을 주변에 소개하거나 권유할 의향이 있는 조사한 결과, 99.4%가 주변에 소개하거나 권유할 의향이 있다고 하였으며, 민간·가정어린이집을 이용하다가 현재의 국공립어린이집으로 옮긴 경우 그 이유를 조사한 결과, 절반이 국공립어린이집이기 때문에 옮겼다고 응답하였다. 이러한 결과를 통해 민간어린이집이 국공립어린이집 수준에 도달하지 못함으로써 국공립어린이집을 대체하기 어려운 것으로 나타났다. 이러한 어린이집 유형별 학부모 만족도는 국공립어린이집 확충 필요성의 타당성이 되며, 이러한 학부모들의 요구가 높은 것을 알 수 있었다.

### (3) 국공립어린이집 위상에 대한 기대

국공립어린이집 전환을 결정하게 된 원장들은 국공립어린이집이 가지는 위상에 대한 기대도 있는 것으로 나타났다. 국공립어린이집의 체계적 운영에 대한 기대와 국공립어린이집 원장으로서 성장하는 보육 전문가로서 기대가 있는 것으로 나타났다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 국공립어린이집은 민간·가정어린이집보다 공공성과 투명성이 강조되기 때문에 어린이집 원장들은 국공립어린이집 운영이 체계적으로 이루어질 것이라는 기대를 하는 것으로 나타났다. 이는 임혜진(2015)의 연구에서 국공립 및 직장어린이집의 원장이 가지는 전문성이 민간·가정어린이집의 경우보다 높은 것으로 나타났으며 국공립어린이집 원장이 민간어린이집 원장보다 유의미하게 전문적 자질이 높다는 지성애(2001)의 연구결과와 일치한다. 또한 어린이집 운영에 대한 보육과정 전반을 계획하고 실행함으로써 영

유아의 발달에 지대한 영향을 미치는 사람은 어린이집 종사자이며(이순형, 2016), 특히 어린이집 운영에 책임을 맡는 원장이라 할 수 있다. 어린이집의 원장은 시설을 대표하고 전반적인 운영 및 관리를 담당하기 때문에 원장의 전문적 자질은 더욱 중요하게 여겨진다. 어린이집 원장의 전문적 자질이란 영유아 및 가족과 연관된 보육서비스뿐 아니라 보육사업과 관련된 제반 요소 간의 균형을 유지하고 평가하는 능력을 말한다(지성애, 2001). 원장은 보육철학, 어린이집이 나아가야 할 방향 등에 대해 고민하고 노력해야 한다. 따라서 국공립전환을 결정하기 전 원장들은 국공립어린이집으로 전환 후 체계적인 운영에 대해 전반적으로 고민하고 노력하고 있었다. 이러한 원장들의 자기성찰을 통한 어린이집의 발전과 변화를 꾀할 수 있는 방향과 비전을 제시하는 것과 동시에 이를 실현하기 위한 계획을 수립할 수 있어야 한다는 선행연구(김영태, 김희웅, 2010)결과와 유사하다.

둘째, 원장들은 국공립어린이집 전환을 통해 보육전문가로서 성장하길 기대하고 있는 것으로 나타났다. 이는 ‘보육프로그램운영 지식 및 기술’과 연관된 전문성 영역에서 국공립어린이집 원장이 상대적으로 민간어린이집 원장보다 훨씬 높은 전문적 자질을 보인다는 지성애(2001)의 연구를 통해 원장들은 민간·가정어린이집을 운영하면서 부족했던 지식적인 부분을 국공립전환으로 전문적인 지식을 배우며 이러한 과정은 국공립 원장이 되기 위한 준비과정으로 인식하는 것으로 나타났다. 또한 국공립어린이집 원장의 준비과정으로서 전문성 향상을 위한 자기 계발에 노력을 기울인 것은 김문규(2019)의 연구결과와 같다.

## 2) 국공립어린이집전환 전·후 과정에서 경험하는 어린이집 원장의 어려움

국공립어린이집 전환과정에서 경험하는 어린이집 원장의 어려움에서 ‘초임 국공립 원장의 운영관리 어려움’, ‘국공립어린이집 체계적응의 어려움’, ‘초임 국공립 원장의 심리적 어려움’을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### (1) 초임 국공립 원장의 운영관리 어려움

국공립어린이집 전환 후 원장들은 초임 국공립 원장으로서 운영관리의 어려움이 있는 것으로 나타났다. 국공립어린이집 시스템적응의 어려움과 국공립취약보육 운영노하우의 어려움, 보육 교직원 관리의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 국공립어린이집 전환 후 원장들은 국공립어린이집 시스템적응의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 초임 국공립 원장으로서 국공립어린이집의 행정 업무의 어려움과 특히 회계 부분의 업무처리가 능숙하지 않으며, 행정 업무에 대한 도움을 받을 수 없는 어려움을 나타냈다. 이는 국공립어린이집 원장들은 예산 편성 시 회계 관련 안내 책자에 명확한 설명이나 뚜렷한 안내가 제시되지 않아 집행의 어려움을 느꼈다는 김문규(2019)의 연구결과와 같으며, 국공립 전환원장을 위한 보육사업 안내 지침과 회계 관련 책자의 명확한 안내가 되도록 수정하고 개선될 필요성이 제기된다. 또한 초임 국공립 원장으로서 국공립어린이집이라는 새로운 기관에 적응 할 시간이 필요한 것으로 나타났으며, 이는 초임 국공립어린이집 원장의 전문성 강화를 위하여 충분한 사전교육과 원장이 운영절차를 이해하는데 충분한 기간이 필요하다고 밝힌 (차미영, 손원경, 2010; 이은주, 2017)의 연구와 맥을 같이 한다. 마지막으로 초기 국공립어린이집 운영 시 원장이 직면하는 어려움은 어린이집 운영을 방해하는 요인이 될 수 있으므로 실제 원장의 역할 수행에 도움이 되기 위해 원장의 직무에 대해 미리 알아둘 필요가 있다는 결과가 나타난다.

(권경숙, 2012; 김문규, 2019)의 주장을 지지하는 바이다.

둘째, 국공립어린이집 전환 후 원장들은 국공립어린이집으로서 취약보육을 운영하고 싶지만 운영노하우에 대한 부족으로 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 국공립어린이집 원장으로서 취약보육 운영에 대한 중요성을 깨닫고 이를 현장에 적용하는 과정에서 고민을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 최근 서울시의 경우 국공립어린이집을 확충하고 있는데 양미선, 임지희(2012)의 연구에서는 영유아 보육법 제26조는 국가나 지방자치단체가 설치한 어린이집과 대통령령으로 정하는 어린이집의 원장은 영아·장애아·다문화가족의 아동 보육을 우선하여 실시하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 국공립어린이집 원장들은 취약보육 운영 시 비교적 운영이 쉬운 시간연장보육에 편중된 것을 알 수 있었다. 이는 전국 국공립어린이집의 취약보육 운영현황을 분석한 결과 운영이 비교적 쉬운 다문화 보육이나 시간연장보육에 편중되어 운영하고 있다는 양미선, 임지희(2012)의 연구결과와 같다. 특히 원장들은 취약보육 운영의 어려움에서는 장애경계 선상에 있는 장애 영유아의 증가로 인한 어려움과 장애 영유아 통합보육을 위한 체계적인 지원이나 프로그램에 운영상의 지침이 거의 없어 취약보육을 현장에서 시행하는 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다(양미선, 정주영, 임지희, 2013). 그러나 원장들은 취약보육 운영에 대한 어려움을 경험하면서도 본인만의 운영 철학에 대한 고민과 다양한 장애 특성이 있는 장애 통합보육에서 전문성을 기르기 위해서 노력하고 있었다. 이는 내실 있는 장애 영유아 통합보육이 이루어지기 위한 중요한 요소인 교사의 전문성이 중요하게 작용한다는 (김경은, 이대균, 2017; 김은영 외, 2017; 남춘단, 2007, 오선영, 강병재, 2002; 조재규, 2014) 결과와 유사하다. 그리고 장애 통합보육에 대한 자치구별 영유아발달 검사와 진단기관, 다양한 사례, 장애아통합어린이집을 처음 운영하는 원장을 위한 가이드라인 매뉴얼의 개발 및 보급이 필요하다는 연구결과(박은미, 지성화, 박인숙, 2018) 비취볼

때, 서울시 국공립전환어린이집이 공보육으로서 전문성을 강화하고 민간어린이집과 차별화하기 위해서는 지속해서 취약보육서비스에 대한 방안을 살펴볼 필요가 있음을 시사한다. 더불어 취약보육의 지정 비율을 높이는 데 초점을 두기보다는 해당 서비스가 필요한 영유아들이 안정적으로 이용할 수 있도록 지역적 특색을 고려하여 실수요자 중심으로 취약보육 지원이 필요하다는 것을 시사한다.

셋째, 국공립어린이집 전환 후 원장들은 보육 교직원 관리의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 이는 원장이 발휘하는 리더십과 기관 운영 형태는 교사의 직무 만족과 조직의 효과성과 더불어 교육의 질을 결정하는 중요한 요인이 된다는 것을 (조혜진, 김수연, 2013)에서 밝히고 있다. 국공립어린이집 전환 후 원장들은 교사들의 전문성이 높아질 것을 기대하였지만 교사들의 새로운 기관에 대한 적응 기간이 필요했고 이를 효과적으로 이끌어 주는 역할인 원장 본인의 전문성과 자질을 높이기 위한 고민을 하는 것으로 나타났다. 교사 관리 면에서 원장의 역할은 사회적 변화와 요구를 파악하여 관계 형성에 신경을 쓰고 교사에게 교육자로서 바른 본보기가 되어야 한다는 김문규(2019)의 연구결과와 같다. 이를 통해 초임 국공립어린이집 원장은 국공립 원장이 되기 위한 교사 관리에 개인적인 노력을 하고 있음을 알 수 있었다.

## (2) 국공립어린이집 체계적응의 어려움

국공립어린이집 전환 후 원장들은 국공립어린이집 체계적응의 어려움이 있는 것으로 나타났다. 국공립 체계적응의 어려움으로는 국공립 전환 기수마다 달라지는 기준, 국공립 전환시설의 평가 유예기간의 필요, 국공립 전환 교사의 요구와 맞지 않는 인력풀 교육이 있는 것으로 나타났다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 원장들은 국공립 전환정책이 시행된 이후 국공립 전환 1기 전과 후의 기수에 따른 지원기준의 차이로 인한 기존 어린이집 폐원 문제의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 기존 민간·가정어린이집 폐원 문제로 인한 어려움은 국공립 전환정책이 시행된 직후 1기로 전환을 한 원장들은 기존의 어린이집을 폐원 처리하지 않고 전환 2기부터는 기존 어린이집을 폐원처리를 시행하였다고 말하였다. 이는 무상임대 전환 시 기간만료 후 민간 어린이집 신규인가 불확실에 대한 불안인 것으로 나타났다. 위탁 계약서에 임대 기간 종료 후 해당 시설 신규인가가 가능하다고 명시되어 있지만, 이는 임대 기간 종료 시점에 어린이집 설치기준 및 보육수요에 적합한 경우에는 단서조항이 명시되어 있기 때문인 것을 알 수 있었다. 또한 국공립전환 1기만 전환과정에서 리모델링이나 기자재를 구매할 때 예산집행을 구청에서 직접 시행하였으며, 국공립 전환정책 시행 후 전환 1기 전과 후가 똑같이 지원되지 않고 달라지는 기준에 대한 어려움이 있다고 말하였다. 이를 통해 보육행정 실천 상 자치구별로 다른 규정 적용으로 인해 갈등과 혼란이 야기되고 있다는 연구결과들과 부분 일치한다(김광래, 전진호, 2018). 또한 남경희(2007)의 연구를 통해서 위탁에 선정에 관한 규정은 있지만, 지방자치단체마다 차이를 보여 위탁기관의 선정절차와 기준에 대한 공정성이 필요함을 시사한다.

둘째, 원장들은 국공립어린이집으로 전환 시 기존의 어린이집에서 국공립 전환 후 1년 이내 두 번의 평가와 같은 시설, 규모, 원장, 교사임에도 불구하고 다시 평가인증을 받을 수밖에 없는 어려움을 경험하였다. 원장들은 평가인증의 중요성을 인식하였지만 이경채(2003)의 연구에서 대체로 현장의 보육 관련 종사자들은 보육시설 평가인증제의 필요성을 절감하고 있으나 그 제도의 시행 방법과 실행과정에 있어서 야기되는 문제들에 대해 우려하고 있는 것과 같은 의견을 제시하고 있었다. 이를 통해 국공립 전환 전 평가를

받고 국공립으로 전환하는 과정에서 같은 시설, 규모, 교사로 1년 동안 재평가를 받는 것에 대한 부담을 나타냈다. 이는 김지해(2015)의 어린이집 재평가에 대한 심리적인 부담에 대해서는 거의 교사가 재인증평가에 대한 심리적인 부담을 느끼는 것을 알 수 있다. 또한 이운정(2006) 연구를 통해 평가인증을 받은 시설과 진행 중인 시설을 대상으로 평가인증 과정의 문제점을 조사한 결과 종사자들의 업무과중이 64.3%로 가장 높게 나타났다는 결과로 교사의 업무 부담의 증가가 나타난다는 연구의 결과와 같은 맥락이다. 국공립전환 후 원장들은 평가인증을 준비하면서 교사들의 이직으로 어려움을 경험하였다. 이는 평가인증을 준비하는 보육교사 업무량의 증가로 평가인증제를 준비하는 시설에는 취업하기를 꺼리는 교사도 있었고, 준비 중인 교사가 시설을 떠나는 일도 있다는 김영옥(2010)의 연구결과와 같다. 마지막으로 기존 민간·가정어린이집에서 국공립전환 후 같은 시설에서 1년 이내에 재평가를 받아야 하는 기관의 어린이집 업무 효율성을 고려하여 제도적인 개선 필요가 있음을 알 수 있다.

셋째, 국공립 전환원장들은 인력풀교육의 취지는 긍정적으로 인식하고 있었지만, 기존의 어린이집에서 국공립전환으로 고용 승계가 이루어진 경력교사들의 상황과 맞지 않는 교육으로 어려움을 경험하고 있는 것을 알 수 있었다. 국공립어린이집은 양적으로 증가하고 있으나 전환교사들이 전문성을 지닌 경력교사임에도 불구하고 실질적으로 현장에서는 전환교사교육의 어려움이 있는 것으로 나타났다. 또한 인력풀 교육에서 이루어지는 교육이 국공립전환 경력교사들의 교사경력 여부와는 관계없이 국공립에서 초임교사 교육에 초점이 맞추어진 것을 알 수 있었다. 이를 통해 보육서비스 질과 보육교사의 전문성을 높이기 위해서 보수교육과 관련하여 현재의 보수교육은 현실적이지 않고 경력에 따른 다양한 교육에 욕구가 있는 것으로 나타났다는 선행연구(안현미, 백은주, 2015)의 연구결과와 같다. 원장들은 국공립전환경

력교사들에 도움을 주고자 고민을 하고 있었다. 이는 김명순, 이소희(2016)의 연구를 통해 보육교사를 재교육함에 교사의 발달수준을 점검하고 이들의 요구를 수용하여 소규모 강의나 토론, 보육실 방문관찰 및 개별 컨설팅 등의 맞춤형 교사 재교육 프로그램이 확대 적용되어야 한다는 것을 알 수 있다. 마지막으로 국공립전환 후 보육 교직원의 인적 구성이 바뀌지 않는 상황에서 국공립어린이집으로 전환 이후 전문성을 한순간에 확보하기에는 어려움이 있는 것으로 나타났다. 따라서 국공립어린이집 신규 개원이어도 현재 서울시보육서비스지원센터에서 이루어지는 인력풀교육이 국공립전환 경력 교사들의 교사경력과 전환어린이집 특성을 고려하여 세분된 교육이 필요한 것을 알 수 있다. 또한 다양한 국공립어린이집 양적 확충만큼이나 중요한 것은 보육서비스 질의 핵심인 보육 교직원에 대한 역량과 전문성을 강화하여 보육교사의 역량과 전문성의 지속적인 관리 및 지원체계를 마련해야 한다(안현미 외, 2016)는 주장을 지지하는 바이다.

### (3) 초임 국공립 원장의 심리적 어려움

국공립어린이집 전환 후 원장들은 초임 국공립 원장으로서 심리적인 어려움이 있는 것으로 나타났다. 초임 국공립 원장의 겪는 심리적인 어려움으로는 구·시청과 수직적 관계의 어려움, 기존 국공립 원장과 소통의 어려움, 사유재산 보장에 대한 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 국공립어린이집으로 전환 후 원장들은 구·시청의 관계에서 달라진 태도로 인한 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 원장들은 기존의 민간어린이집에서 국가가 지원하는 국공립어린이집으로 전환 후 구·시청 공무원들이 국공립어린이집을 동등한 전문기관으로 보는 것이 아닌 수직적인 상하관계로 대하고 있다고 인식하였다. 원장들은 민간어린이집을 오랫동안 운영

하면서 국공립전환 전에는 구·시청과의 의견을 조율하며 수평적인 관계로 지내다 국공립전환 후 한순간에 변한 수직적인 분위기 속에서 더욱 큰 혼란을 느꼈다. 원장들이 느끼는 태도 변화로 인한 어려움은 일방적인 업무 지시, 일정한 기준이 없는 민원 처리의 상황에 있어 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 박지영(2019) 연구에서는 구·시청의 담당 공무원이 민원의 내용과 상관없이 일방적으로 어린이집 내부에서 해결하기를 종용하는 점과 어린이집에 대한 이해가 부족하여 하급기관으로 대하고 있다는 부분과 일치한다는 것을 알 수 있었다. 이상의 결과는 국공립어린이집의 학부모 민원 처리에 대한 담당 행정기관의 관료주의적 태도에 개선이 필요하다는 박은아(2011) 연구와 유사한 맥락으로 이해할 수 있다. 또한 국공립어린이집 원장은 지역사회 의 일환으로서 어린이집이 각 관계 기관과 협조하여 운영하는 것이 중요하다. 따라서 지역사회 기관과 친밀한 관계를 유지하면서도 어린이집 운영에 도움이 되기도 한다는 선행연구결과(김윤경, 권경숙, 2013; 박윤자, 이대균, 2013)와 맥을 같이한다.

둘째, 국공립전환 후 원장들은 어린이집은 주변 지역사회 관계 기관들과 적극적인 협력을 통한 어린이집 운영이 중요하지만, 지역사회 내에서 관계 기관들과의 소통의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 특히 국공립 어린이집으로 전환 후 원장들은 기존 국공립어린이집과 교류가 없어 소통하지 못하는 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 국공립어린이집은 지역사회 내의 역할이 더욱 강조되는데 국공립어린이집 연합회 속에서 초임 국공립 원장으로서 섞이지 못 원장들은 국공립어린이집이 되어서 기존 국공립 어린이집과 섞이지 못하는 어려움에 대한 고민을 나타냈다. 원장들은 같은 지역사회 내에서 다른 국공립어린이집의 도움을 받으면서 지식과 정보를 공유하기를 바라고 있었다. 이상의 결과는 원장이 운영상 어려울 때 그에 대한 해결방법으로 어린이집 연합회 또는 인근 어린이집의 원장에게 문의하는

경우가 대부분이기 때문에 원장들은 서로 협력하며 조력하기 위해 긍정적인 관계를 유지할 필요가 있다는 연구결과(정진순, 2009)와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 또한 국공립어린이집 원장들이 지역사회 기관과 친밀한 관계를 유지하면서 어린이집 운영에 도움이 되는 것은 선행연구(김윤경, 권경숙, 2013)를 통해 알 수 있다. 이는 국공립 전환어린이집 초임 원장들에게 국공립어린이집 운영에 대한 철학과 방향을 공유가 필요한 것을 알 수 있다. 따라서 국공립어린이집 연합회 소통 활성화를 위한 원장교육이나 멘토링 컨설팅 도입의 필요성을 시사한다.

셋째, 국공립 전환원장들은 국공립어린이집으로 전환이 되었지만, 전환정책의 제도 지속 여부로 인한 불안감과 원장들의 사유재산 보장에 대한 고민, 국공립어린이집 계약종료 후의 불안인 것으로 나타났다. 이는 기존 운영자로서 민간·가정어린이집에 개인의 자산이 투자되어 운영되었고, 무상임대기간 종료 후 민간으로 회귀할 수 있으므로 국공립어린이집으로 전환을 한 시설이라도 개인의 자산으로 볼 가능성이 있다는 선행연구 채영진(2017)의 연구결과를 통해 알 수 있었다. 따라서 보육의 공공성 강화를 위해 추진하는 국공립전환에 대한 본질이 어긋나지 않으면서 국공립 전환원장들의 개인 재산이 투자된 사유재산보장에 대한 소통이 필요함을 시사한다.

## 2. 결론 및 제언

본 연구의 얻어진 결과와 논의를 토대로 국공립어린이집 전환을 결정하게 된 어린이집 원장의 전환 동기와 전환 전·후 과정에서 경험하는 어려움에 대한 결론을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 원장들은 기존 민간·가정어린이집 운영유지의 어려움으로 국공립전환을 결정하게 되었다. 국공립전환 전 저출산 현상으로 인한 원아 모집에

대한 우려, 기존 민간·가정어린이집 운영 재정으로 인한 어려움을 느끼는 동시에 이로 인한 교사들의 처우를 개선하지 못하는 어려움을 느끼고 있었다. 또한 기존 서울형 어린이집 원장들은 보육 교직원 인건비가 서울형에서 근무한 경력을 기준으로 매년 호봉 승급이 이루어지는 어려움을 느꼈다. 따라서 서울형 어린이집의 보육 교직원 임금문제에 대한 제도적인 지원이 요구된다. 다음으로 원장들은 변화되는 보육정책에 대한 불안을 경험하였다. 원장들은 서울형에서 국공립전환이라는 새로운 제도의 요구로 인한 어려움을 나타냈다. 또한 부모가 믿고 신뢰하는 국공립어린이집에 대한 요구로 인한 불안을 경험하였다. 그러나 국공립전환 전 어린이집 원장들은 변화되는 보육정책에 불안을 느끼면서도 민간과 상생하는 국공립 전환제도의 취지에 대한 긍정적 인식으로 국공립전환을 선택하는 계기가 된 것을 알 수 있었다. 마지막으로 국공립어린이집 위상에 대한 기대가 있는 것으로 나타났다. 국공립어린이집의 체계적 운영에 대한 기대와 성장하는 보육 전문가로서의 기대가 있는 것으로 나타났다. 이에 원장들은 국공립어린이집으로 전환 후 체계적인 운영에 대해 전반적으로 고민하고 노력하고 있었다. 이는 국공립 어린이집 원장의 준비과정으로서 전문성 향상을 위한 자기 계발에 노력을 기울인 것을 알 수 있었다.

둘째, 원장들은 국공립전환에서 경험하는 어려움으로 초임 국공립 원장으로서 운영관리의 어려움을 느꼈다. 원장들은 초임 국공립 원장으로서 역할을 경험하며 국공립 행정시스템과 취약보육 운영 노하우의 어려움을 경험하였다. 또한 원장들은 보육 교직원 관리의 어려움을 나타냈다. 그리고 국공립 어린이집 체계적응의 어려움을 경험하였다. 국공립전환 기수마다 달라지는 기준, 국공립 전환시설의 평가 유예기간 필요, 국공립 전환교사의 요구와 맞지 않는 인력풀교육의 어려움을 나타냈다. 이를 통해 초임 국공립어린이집 원장은 국공립 원장이 되기 위한 운영관리와 국공립어린이집의 체계적인 개

선을 위한 개인적인 노력을 하고 있음을 알 수 있었다. 마지막으로 원장들은 초임 국공립 원장의 심리적인 어려움을 경험하였다. 원장들은 구·시청과 수직적 관계, 기존 국공립 원장과의 소통의 어려움, 사유재산 보장에 대한 고민으로 심리적인 어려움을 느끼는 것으로 나타났다. 따라서 국공립 전환 원장들이 안정적으로 원장의 역할을 할 수 있도록 제도적인 지원과 심리적인 소통의 활성화가 요구된다.

마지막으로 본 연구의 한계점을 토대로 후속 연구를 위한 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 국공립어린이집 전환원장은 민간·가정어린이집에서 국공립어린이집으로 전환을 하는 과정이 비교적 긴 시간(최소 1년)에 걸쳐 이루어진다. 본 연구는 10월~2월에 연구된 것으로 국공립어린이집 전환원장이 긴 시간(최소 1년) 동안 경험하는 전환 동기와 어려움을 심층적으로 탐구하고 이해하는데 한계가 있다. 따라서 국공립전환이 예정인 원장을 대상으로 전환과정에서의 경험을 자세히 살펴본다면, 국공립어린이집 전환원장의 경험을 심층적으로 이해하는데 도움이 될 것이다.

둘째, 본 연구는 다양한 기관의 원장을 대상으로 진행하였다. 그 결과 민간전환 어린이집, 가정전환어린이집, 관리동 내 전환어린이집 경험에 차이가 있음을 알 수 있었다. 따라서 기관에 따른 국공립전환에서의 어려움과 보람을 알아보는 연구가 이루어질 필요가 있겠다.

셋째, 본 연구에서는 서울시에 소재한 국공립 전환어린이집 원장만을 대상으로 이루어진 연구이기 때문에 각 지방자치 단체 지원의 차이를 고려할 때 지역별 국공립 전환원장들의 면담 내용에 차이가 있을 수 있다. 따라서 서울 이외에 다른 지역의 국공립 전환원장들의 경험을 심층적인 연구가 이루어질 필요가 있겠다.

## 참 고 문 헌

- 강은숙(2012). 어린이집 원장의 리더십유형에 따른 보육교사의 조직몰입과 이직 의도. 동양대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 강모숙(2012). 가정어린이집 원장의 경험 : 운영의 어려움과 극복. 배재대학교 대학원 석사학위논문.
- 강문희, 윤애희, 이경희, 정정옥(2007). **유치원·보육시설 운영관리**. 서울: 학지사
- 고소연(2017). 국공립전환 어린이집 보육교사 근무환경 실태. 국민대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 국가법령정보센터(2019a). 영유아보육법 시행규칙. <http://www.law.go.kr/법령/영유아보육법시행규칙> 2019년 12월 15일 인출.
- 국가법령정보센터(2019b). 영유아보육법. <http://www.law.go.kr/법령/영유아보육법> 2019년 12월 15일 인출.
- 국립국어원 표준국어대사전(2014). <https://stdict.korean.go.kr> 2019년 12월 19일 인출.
- 국정기획자문위원회(2017). **문재인 정부 국정운영 5개년 계획**. pp.81-82. <http://eiec.kdi.re.kr> 2019년 12월 28일 인출.
- 권경숙(2012). 국공립어린이집 초기 운영과정에서 나타나는 원장의 극복과정 탐색. **유아교육연구**, 32(6), 191-215.
- 권창석(2014). 국공립어린이집 확충방안에 관한 연구. 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
- 김경은, 이대균(2017). 장애통합보육을 경험한 교사들이 느끼는 어려움과 보람. **열린유아교육연구**, 22(1), 549-575.

- 김광래, 전진호(2018). 어린이집 위탁운영에 따른 정부업무 민간위탁 공정성 확보 방안 고찰. **한국유아교육·보육복지연구**, 22(4), 281-302.
- 김대중(2000). 한국 영유아 보육시설 공급정책의 효과성 분석. **한국아동교육학회**, 9(2), 187-202.
- 김문규(2019). 현 국공립어린이집 원장 준비과정의 경험에 관한 연구. 서울 교육대학교 교육전문대학 석사학위 논문.
- 김명순, 이소희(2016). 어린이집 중간관리자 전문성 및 역량 강화 교육. 서울 시여성가족재단.
- 김송이, 김한나(2017). 서울시 국공립어린이집 확충 성과 분석 및 미래 전략 방안 마련(연구사업보고서, 1-267). **서울시 여성가족재단**.
- 김수연, 나종혜(2008). 보육시설장의 스트레스와 어려움에 관한 탐색적 연구. **한국생활과학회지**, 17(1), 45-56.
- 김은영, 이소현, 유은영, 송신영(2017). 장애 영유아 통합교육 및 통합보육 내실화 방안 연구. 육아정책연구소.
- 김윤경(2013). 국공립어린이집 운영과정에서 느끼는 원장들의 고충과 보람. 성신여자대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김윤경, 권경숙(2013). 국공립어린이집 운영과정에서 느끼는 원장들의 고충과 보람. **미래유아교육학회지**, 20(4), 45-71.
- 김영옥(2010). 서울형 어린이집 공인인증에 대한 시설장 및 보육교사의 인식 연구-구로구 서울형 어린이집을 중심으로. 명지대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 김영천(2017). **질적연구방법론 1: Bricoleur**(제3판). 파주:아카데미프레스.
- 김영태, 김희웅(2010). 보육행정서비스에 대한 보육시설장의 인식 조사. **열린유아교육연구**, 15(1), 137-157.
- 김중후, 임태균(2009). 보육시설장의 리더십 역할이 조직성과에 미치는 영향.

**인제논집**, 24(1), 205-233.

- 김지해(2015). 어린이집 재인증평가에 대한 보육교사의 인식에 관한 연구. 가천대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김종해(2006). 보육서비스의 공공성 평가와 전망3. **사회과학연구**, 22(0), 57-78
- 김태선(2009). 어린이집 원장의 변혁적 지도성과 교사의 직무 만족이 조직 헌신성에 미치는 영향. 서원대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김혜윤(2013). 원장의 리더십에 따른 원장과 보육교사가 지각하는 원장직무 스트레스의 차이. 순천대학교 사회문화예술대학원 석사학위논문.
- 남경희(2007). 국공립보육시설의 위탁제도 운영실태와 개선방안연구. 국민대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 남춘단(2007). 장애통합교육을 경험한 유치원 교사들의 내러티브 탐구. 부산대학교 대학원 석사학위논문.
- 민성윤(2014). 민간어린이집 원장의 전직 원인과 민간어린이집 활성화 지원 방안에 관한 질적 연구. 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문.
- 박경주(2002). 국공립보육시설 위탁에 관한 개선방안: 구리시 3개 어린이집을 중심으로. 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박윤자(2014). 위탁 어린이집 원장의 운영과정 경험에 대한 내러티브 탐구. 배재대학교 대학원 박사학위논문.
- 박윤자, 이대균(2013). 위탁 어린이집 임용원장의 어려움과 대처하기. **열린 유아교육연구**, 18(3), 151-177.
- 박은아(2011). 위협에 처한 한 구립어린이집 교사 이야기: 보육의 공공성에 관한 시사점을 중심으로. 세종대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 박은미, 지성화, 박인숙(2018). 서울시 어린이집 취약보육 운영 내실화 방안: 장애통합을보육을 중심으로. 서울시 여성가족재단 연구보고서.

- 박지영(2019). 국공립 주임 교사가 직무를 수행하며 경험하는 어려움과 보람. 성신여자대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 박명금(2019). 국공립어린이집 원장이 경험한 학부모 민원의 사례 및 인식. 중앙대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 배수정(2012). 가정어린이집 원장의 보람과 어려움. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 백선희(2011). 보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안. 한국보건사회연구원.
- 백선희(2016). 서울시 보육정책의 기초와 함의 : 국공립보육시설 확충정책을 중심으로. 한국사회보장학회 정기학술발표논문집(pp.1185-1199). 충북: 한국보건복지인력개발원.
- 백선희(2017). 국공립어린이집 +1000. 서울: 서울연구원.
- 백혜리(2007). 보육예산 확보와 배분에 관한 분석. 열린유아교육연구, 12(5), 45-71.
- 보건복지가족부(2009). 「아이사랑플랜2009-2012」
- 보건복지가족부(2013). 「제2차 중장기보육 기본계획 2013-2017」
- 보건복지부(2014). 보육통계. <http://www.mohw.go.kr/> 2019년 12월 9일 인출.
- 보건복지가족부(2017a). 「제3차 중·장기 보육 기본계획 2018-2022」
- 보건복지가족부(2017b). 「2017년도 보육사업안내」
- 보건복지부(2019a). 보육통계. <http://www.mohw.go.kr/> 2019년 12월 9일 인출.
- 보건복지부(2019b). 보육사업안내. <http://www.mohw.go.kr/> 2019년 12월 9일 인출.
- 보건복지부(2019c). 보도자료 ‘올해 9월부터 신규 500세대 이상 아파트에 국공립어린이집이 설치됩니다.’ <http://eiec.kdi.re.kr/> 2019년 12월 9일 인출.
- 서울시여성가족재단(2018). 서울시 국공립어린이집 보육교사 채용안내서.
- 서울특별시 출산육아담당관(2012). 「국공립어린이집 확충사업 추진계획」.

- 여성가족정책실.  
 서울특별시 출산육아담당관(2014). 「국공립어린이집 1000개소 확충계획」.  
 여성가족정책실.  
 서울특별시 출산육아담당관(2017). 「국공립어린이집 +1000 확충계획」. 여  
 성가족정책실.  
 서울특별시 출산육아담당관(2019). 「2019년 국공립어린이집 확충계획」. 여  
 성가족정책실.  
 서울특별시 보육담당관. 서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례(시행  
 2019. 7. 18).  
 서문희, 신나리, 유은영(2007). 국공립 보육시설 확충 및 기능 강화 방안. 서  
 울: 육아정책개발센터.  
 신나리, 이정원, 송신영, 이은경(2009). 취약지역 국공립 보육시설 확충 및  
 운영모델 정립방안. 육아정책개발센터.  
 심성경, 백영애, 이희자, 이영희, 변길희(2010). **보육학개론**. 서울: 공동체  
 손아람(2004). 가정보육시설 운영의 문제점 및 개선방안에 관한 연구 : 대전  
 시 가정 보육시설을 중심으로. 청주대학교 사회복지 행정대학원 석사  
 학위논문.  
 안현미, 김송이(2011). 한국의 보육공공성과 ‘제3의 보육체계’ - 서울형어린  
 이집을 중심으로. **한국영유아보육학 69**: 107-137.  
 안현미(2012). 국공립어린이집 확충 타당성 연구: 학부모 의견조사를 토대로.  
 서울시여성가족재단.  
 안현미, 백은주(2015). 서울시 국공립어린이집 +1000 확충 내실화 방안. 서울  
 시 여성가족재단. 연구사업보고서.  
 안현미, 박은미, 곽현주, 김수진, 김재진, 박찬욱, 오경숙, 이소희, 최명희  
 (2016). **서울시 국공립어린이집 운영의 실제**. 서울: 서울시여성가족

재단.

안희순(2011). 서울형어린이집 가정어린이집 경영상의 운영실태. 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문.

양미선, 임지희(2012). 국공립어린이집 설치 운영현황 분석 및 개선 방안연구. 육아정책연구소.

양미선, 정주영, 임지희(2013). 어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책 방안. 육아정책연구소.

양미선(2014). 어린이집 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인. **한국보육지원 학회지**, 10(3), 31-46.

유승현(2011) 보육 지원사업의 성과와 과제. **한국행정연구**, 20(3), 273-310.

유희정, 강정희(2003). 민간보육시설의 공공성 강화방안 연구. 한국여성개발원.

유희정, 김은설, 유은영(2006). 육아지원기관의 공공성 제고 방안연구. 육아정책개발센터.

이경채(2003). 보육시설 평가인증제에 관한 보육시설 종사자들의 인식연구. **한국보육학회지**, 4(1), 25-49.

이명순, 이명옥(2010). 보육시설장의 역할수행 및 요구 조사. **미래유아교육 학회지**, 17(1), 207-225.

이원선(2002). 국공립보육시설 시설장의 운영관리 역할수행 실태 및 직무만족도에 관한 연구. 숙명여자대학교 정책대학원 석사학위논문.

이옥(2010). 한국 보육정책의 성과와 정책변환에 대한 비판적 고찰. **아동학회지**, 31(1), 197-217.

이은주, 박수경(2018). 초임 국공립어린이집 원장이 경험하는 어려움에 대한 합의적 질적 연구. **열린유아교육연구**, 23(1), 451-477.

이은주(2017). 초임 국공립어린이집 원장의 어려움 경험에 대한 합의적 질적

- 연구. 건국대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 이윤정(2006). 보육시설 평가인증제에 대한 보육시설 종사자들의 인식에 관한 연구. 상지대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이소희, 김주아, 강경자(2004). 4RL(The 4 Roles of Leadership)모델에 기반한 유아교육 기관장 리더십의 평가척도 개발 연구 = Measurement, Identification and Validation for 4 Roles of Leadership. **한국가족복지학회**, 9(2), 75-93.
- 이순형(2016). **보육학개론**. 학지사.
- 이정화(2017). 어린이집을 개원하면서 느끼는 원장의 어려움과 요구. 배재대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 이주연(2011). 공공형 어린이집과 자율형 어린이집 시범사업. **한국보육지원학회 추계 학술대회 자료집**, 78-92.
- 이충세(2008). 보육시설의 공공성 제고 방안에 관한 연구. 서울시립대학교 대학원. 석사학위논문.
- 임해진(2015). 어린이집 원장의 배경 변인에 따른 전문성 비교. 중앙대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 오선영, 강병재(2002). 유아교사의 교육신념에 따른 역할 중요성에 대한 인식과 역할 수행 간의 차이. **열린유아교육연구**, 7(2), 155-184.
- 오채선(2012). 어린이집 초임원장의 내러티브 : 리더십 형성하기. **유아교육학론집**, 16(6), 435-461.
- 조광희(2009). 서울형 어린이집 전환에 따른 보육시설 시설장의 경험. 경기대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 조은정, 박은영, 김희정(2008). 보육교사가 평가한 보육시설장의 전문성에 관한 연구, **유아교육학논집**, 12(3), 311-327.
- 조재규(2014). 장애영유아의 통합보육 현황과 보육교사의 통합보육에 대한

- 인식. **특수교육교과교육연구**, 7(3), 71-93.
- 조희원(2010). 국공립 보육시설장의 일에 대한 질적 연구. 경성대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 조혜진, 김수연(2013). 어린이집 신규 원장의 직무역량 교육요구에 따른 직무교육 과정 분석. **열린유아교육연구**, 18(2), 199-220.
- 주희경(2017). 원장의 전문성과 진정성 리더십이 열린어린이집 운영에 미치는 영향. 호서대학교 대학원 박사학위논문.
- 지성애(2001). 영유아보육시설장과 교사의 전문적 자질에 관한 조사 연구. **한국영유아보육학**, 27(0), 137-168.
- 정진순(2009). 가정보육시설 운영실태 및 개선방안. 청주대학교 사회복지행정대학원 석사학위논문.
- 정효정(2011). 이명박 정부의 보육정책 쟁점과 과제. **한국영유아보육학**, 67(0), 327-352.
- 지성애(2001). 영유아 보육시설장과 교사의 전문적 자질에 관한 조사 연구. **한국영유아보육학**, 27(0), 137-167.
- 차미영, 손원경(2010). 위탁운영직장 보육시설 시설장이 개원 및 개원 초기 운영과정에서 겪는 어려움. **한국보육지원학회**, 6(2), 17-37.
- 최미희, 이명순, 구원옥, 원정아, 김영(2017). **어린이집 운영관리**. 경기: 공동체.
- 최도자 (2008). 보육시설장이 인식한 국공립보육시설 민간 위탁운영의 실태 및 개선 방안. **유아교육보육행정연구**, 12(1), 191-217.
- 최성혁 오창섭(2011). 노동시장에서 기혼여성의 경력단절 위험이 출산에 미치는 영향에 관한 실증 분석. **복지행정논총**, 20(2), 119-142.
- 채영진(2017). 서울시 민간·가정어린이집의 국공립 전환정책에 대한 원장과 교사의 인식연구. 덕성여자대학교 교육대학원 석사학위논문.

- 채은경(2012). 민간어린이집의 운영실태 분석: 서울형 어린이집과 일반형 어린이집 비교. 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문.
- 차영숙, 권미량(2011). 민간어린이집 원장의 운영관리의 어려움과 해결을 위한 노력. 생태유아교육연구. 10(3), 23-47.
- 한갑순(2005). 가정보육시설의 경영 실태조사 연구. 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문.
- 한미경, 염지숙(2009). 어린이집 원장의 교직경험 이야기. **열린유아교육연구**, 17(3), 169-191.
- 홍성태(2008). 시민적 공공성과 한국 사회의 발전. **민주사회와 정책연구**. 13(0), 72-79.
- 행정안전부 국가통계 포털(2017). 주민등록인구 통계. <http://kosis.kr/> 2019년 12월 15일 인출.
- 현영희(2006). 한국 유아교육 재정에 관한 분석적 연구. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- Decker, C. A., & Decker, J. R. (2001). **Planning and administering early**
- Harbermas, Jurgen. (2001). 공론장의 구조변동[**Strukturwandel der offentlichkeit**] (한승완 역). 서울: 나남출판사. (원전 1990 출판)
- Seidman, I. (2009). 질적 연구방법으로서의 면담 (박혜준, 이승연 공역). 서울: 학지사

# ABSTRACT

## A study on the Director's Experience in the nationalization of Day care center

Yi - Soo Choi

Early Childhood Education Major  
Graduate School of Education of  
Sungshin University

This study purports to identify the motivations of directors of daycare centers who decided to be nationalized as public daycare centers and difficulties thereof experienced in the process of the transition to national public daycare centers. In the process, this study provides the basis materials for improving the quality of childcare in the future by examining the actual operation of directors who transitioned to national public daycare centers. Based on the purpose of this study, the following two research questions were established.

First, what motivated a director of a daycare center to transition to a national public daycare center?

Second, what are the difficulties experienced by a daycare center director in the process of transition to a national public daycare center?

In order to collect the data for this study, in-depth interviews were conducted from October 8, 2019, to February 25, 2020, with 10 directors of

national public daycare centers located in Seoul and who experienced the transition to the national public daycare centers. The collected data went through the process of reading and analyzing repeated times for categorization. After examining deriving the implications and meaning, the result was interpreted according to the research questions. In order to obtain the objectivity and validity of data analysis, there were reviews by early childhood education experts, and internal verification of research results was conducted by research participants. The summary of the main results of this study is presented as follows.

First, the motivations of the directors in deciding the transition to a national public daycare center were found to be 'difficulty in maintaining existing private or home-based daycare centers', 'anxiety about changing childcare policies', and 'expectations on the status of national public daycare centers.' First of all, in the process of operating and maintaining the existing private and home-based daycare centers, the directors felt difficulties in recruiting children due to the low birth rate. At the same time, the directors were found to be experiencing difficulties in the financial burden of operating daycare centers and of failing to improve the treatment of the teachers because the whole career experience of the teachers could not be acknowledged. It could be found that the directors chose to shift to national public daycare centers in order to stabilize employment by reducing the financial burden of operating existing daycare centers and by improving the treatment of teachers.

Next, it was found that the directors were feeling anxious about the requirements of the new system of transition to national public daycare centers from the Seoul type in relation to the changing childcare policy as

well as the demand of parents on national public daycare centers they believe and trust. In terms of the demands of the new system of the transition from the Seoul type to national public daycare centers, it was found that parents preferred a national-type daycare center to a Seoul-type daycare center despite Seoul City supporting the labor and operating expenses of a Seoul-type childcare center with a public character to improve the quality of care for private daycare centers. The results showed that it was difficult for the Seoul-type method of replacing the national-public institutions with the private sector to replace national public daycare centers by failing to reach the level of national public daycare centers. Thus, the directors considered that parents preferred national public daycare centers, which acted as a motivator in the transition to national public daycare centers.

Lastly, it was found that the directors expected the nationalization policy as childcare experts growing with the systematic operation of national public childcare centers. Through the process of learning expert knowledge and systematic operation of national public daycare centers managed by the government, the directors were motivated to select the nationalization in order to become childcare experts with expertise after operating private and home daycare centers for a long period of time.

Second, the difficulties found as experienced by daycare center directors during the transition to nationalization were 'difficulty in managing and operating a new national public daycare center director,' 'difficulty in adapting to the national public daycare center system,' and 'psychological difficulties of as a new national public daycare center director.' First, the directors, as new directors national public daycare centers, had difficulty in

the administrative tasks of national public daycare centers, especially in the fields of childcare for vulnerable children and accounting. It could be confirmed that the directors were striving to be familiar with the administrative tasks of national public daycare centers while making efforts to resolve difficulties in the process of applying the vulnerable childcare operation to the practice. Also, the directors expected that teachers' expertise will be increased after the nationalization by considering the expertise and qualities of daycare teachers. However, due to the period of adaption to the nationalization by existing teachers, their expertise also could not be sufficient. In order to perform the role of a national public daycare center effectively, it was found that the directors were concerned about improving the expertise and qualities of themselves because such characteristics and abilities of directors greatly influence all elements of the organization.

As the difficulties of the criteria that vary for each nationalization transition cycle in relation to the system adaptation of nationalization of daycare centers, the directors reported the predicament related to the repeated evaluation certification within a year after the nationalization and the problem of closing the daycare center for each nationalization cycle. It was confirmed that the directors were experiencing difficulties because there is a proviso clause that a new authorization of a private daycare center is allowed when it satisfies the daycare center establishment criteria and childcare demand at the time of the end of the rental period on the assignment contract after the expiration of the free rental period of the nationalization.

In addition, the directors experienced difficulties in the absence of

support for the labor costs of cooks due to the burden of repeated evaluation and turnovers of teachers thereof. Accordingly, the directors expressed that improvements must be made by considering the work efficiency of the institutions that need to receive repeated evaluations within one year after the nationalization of existing daycare centers. Also, as important factors for improving the quality of daycare service of national public daycare centers, the director was found to be considering the method of helping teachers in nationalized daycare centers in relation to the focus emphasized on new national public teachers regardless of career experience of experienced teachers after the nationalization in terms of the personnel pool education for excellent capability and expertise.

Lastly, as psychological difficulties of new national public directors, difficulties of the hierarchical relationship with the gu province and city governments, and of not being able to socialize easily with existing national public daycare center directors. The directors were also found to be experiencing difficulties due to the changed attitude of their counterparts in the relationship with the gu province and city governments after the nationalization. Representative examples were unilateral work task instructions and handling civil complaints without specific standards. Moreover, the directors desired active communications of mutual sharing of knowledge and information while receiving help from other national public daycare centers in the same local community. In addition, the directors overcame numerous hurdles in the nationalization process, it was found that they felt anxious about the uncertainty of the continuation of the transition policy and the worries about securing private properties after the termination of the contract.

This study has significance in proposing measures for the desirable establishment of the nationalization policy by examining the actual demands in the childcare practice based on the experience of childcare center directors who experienced the nationalization at the on-the-ground childcare practice.

## 부 록

### 국공립어린이집 전환에 대한 어린이집 원장의 경험

성신여자대학교 교육대학원 유아교육과

지도교수 : 권경숙

연구자 : 최이수

안녕하십니까?

본 연구는 국공립 어린이집 전환에 대한 어린이집 원장의 이해 및 경험, 개선 요구를 조사함으로써 이를 통해 국공립 어린이집의 전환정책의 바람직한 정착을 통한 보육의 질을 높이고 제도적 개선 방향을 모색하는데 기초자료를 마련하고 시사점을 제공하고자 하는 것입니다.

연구결과는 연구목적 이외 다른 목적으로 사용되지 않을 것이며 연구 과정 중 수집된 자료인 교사 이름, 기관 이름, 학급 이름, 대화 과정 등은 모두 익명으로 기술될 것이며, 선생님의 사적인 정보는 절대 공개되지 않도록 유의할 것입니다. 본 연구에서 수집한 자료는 연구자만 볼 것이며, 연구가 끝난 후 모든 자료는 폐기 될 것입니다. 바쁘신 와중에도 선생님의 귀한 시간을 할애해 주셔서 감사합니다.

연구자 : 최 이 수

010-0000-0000

### 연구 참여 동의서

본인 \_\_\_\_\_은(는) 연구에 대한 설명을 읽고 이해하였으며,  
연구에 참여할 것을 동의합니다.

2019년        월        일

연구 참여자 \_\_\_\_\_(인)