

신도시 신규위탁 국공립어린이집의 개원과정 탐색: 세종시를 중심으로*

Exploring the Opening Process of New Entrusted Public Daycare Centers: Focusing on Sejong City

이성희¹ 김영미²

Sunghee Lee¹ Youngmi Kim²

ABSTRACT

Objective: The purpose of this study was to suggest institutional improvements and support measures for the opening process of new entrusted public daycare centers by exploring the experiences of the directors of daycare centers.

Methods: In-depth interviews were held with nine directors of daycare centers in Sejong City. The recordings of the interviews were databased, and then the data were analyzed by categorizing the content.

Results: First, the participants of this study were interested in the national/public daycare service consignment program and were eager to be selected for the program. They also had high expectations for operating daycare centers. Second, while preparing for the opening of the daycare center, the participants encountered problems after being selected for the program in terms of finance, facilities, equipment, and personnel management. Third, after opening the center, the participants went through the “survival period” as they had to overcome many issues while operating the center on their own.

Conclusion/Implications: This study suggested financial and administrative improvements and support measures required for the consignment program so that daycare center directors can successfully and sustainably open and operate daycare centers.

* 본 논문은 2021년 공주대학교 석사학위논문의 일부를 수정·보완한 것임.

¹ 제1저자, 교신저자

공주대학교 유아교육과 부교수
(e-mail:leeseonghee@kongju.ac.kr)

² 제2저자

공주대학교 대학원 석사

key words public daycare centers, opening process, consignment program

I. 서론

신도시는 도시 구조를 계획하여 개발된 도시로(김중훈, 2013), 우리나라의 신도시 개발은 1960~1970년대 산업화에 따른 거점 도시의 조성, 1980년대 수도권 내의 신도시 형성, 2000년대 이후 정부의 지방 균형발전을 목표로 이루어졌다(권영상, 2011). 정부의 계획도시로 선정된 세종시는 2012년 7월 1일 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 의해 광역자치단체로 출범하였다. 세종시는 중앙행정기관이 이전한 특수한 도시로 2021년 12월 7일 기준 총 375,100명의 인구가

유입되었다(세종특별자치시청, 2021). 세종시는 다른 신도시 형성과정과 유사하게 젊은 층 및 청소년의 인구가 밀집되면서(강효곤, 2020), 전국에서 평균연령이 가장 낮고 전체 인구 중 0~14세의 유소년 인구가 전국적으로 가장 높은 20.2%의 비율을 차지하고 있다(권순재, 2018).

신도시의 개발은 대규모 아파트 단지 건설로 20-30대 젊은 고학력 인구 유입을 유발하며(남소희, 2015) 인접해 있는 주변 도시의 공간구조와 인구 및 주택공급의 변화에 영향을 미치게 된다(김중훈, 2013). 세종시에 영유아 인구가 유입되면서 영유아를 위한 기관의 설치 요구가 많았으나 2015년 유치원 및 어린이집 입학 수요를 충족하지 못해 지원 원아의 절반이 대기하거나 탈락하는 사태가 발생하면서 기관 확충 문제가 대두되었다(강대목, 2015; 이길표, 2015). 이에 세종시는 보육대란의 해결책으로 관내 공립 유치원의 학급증설, 가정어린이집의 인가 기준 완화, 당초 계획된 보육시설의 조기 설치, 국공립어린이집 확충 등 부족한 보육시설의 수요를 정비하게 되었다.

보육수요를 해결하기 위한 국공립 어린이집의 확충은 보육정책의 흐름에서 그 맥락을 찾아볼 수 있다. 제1차 중장기보육 기본계획(2006년~2010년)에서는 보육료 전액 확대 지원, 양육 수당의 지급, 아이돌보미 서비스 등 보육에 대한 공공성 확보와 국가의 책임이 강조되었다(정성희, 2012). 그러나 현실적으로 민간 보육시설이 대부분이어서 보육 수요자의 선호도가 높은 국공립 어린이집의 설치는 간과되었다(이미정, 2012). 제2차 중장기보육 기본계획(2013년~2017년)에서는 보육의 공공성 확대와 품질 관리 강화의 추진과제 아래 믿고 맡길 수 있는 복지형 어린이집을 위해 매년 150개씩 국공립어린이집을 지속 확충하고자 하였다(보건복지부, 2013). 제3차 중장기보육 기본계획(2018년~2022년)에서는 영유아의 행복한 성장을 위해 함께 하는 사회 구현을 바탕으로 보육의 공공성 강화, 효과적 보육서비스 제공을 위한 보육체계 개편, 보육서비스의 품질 향상, 부모 양육지원 확대의 목표를 수립하였다(보건복지부, 2017). 중장기 보육 기본계획아래 보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집의 확충은 신규 아파트 단지 관리동에 국공립어린이집을 설치하는 신규위탁 제도와 기존 아파트에 위치한 관리동 어린이집을 50% 이상 입주민의 동의 후 국공립어린이집으로 전환하는 방식의 전환위탁제도를 통해 지속적으로 확대되고 있다(보건복지부, 2020).

국공립어린이집 신규위탁 운영을 희망하는 개인이나 단체는 관할청의 공고·고시를 통해 정보수집 후 관할 여성가족과에 신규위탁 신청 및 접수를 한다. 지방보육정책위원회가 「국공립어린이집 신규위탁체 공통심사 기준표」에 준하여 심사 후 평균점수 70점 이상 가장 높은 점수를 위탁운영자로 공개선정하고 있다(보건복지부, 2020). 전환위탁제도는 국공립어린이집 확충을 위한 운영비 절감 및 재정적 부담을 줄이는 방안으로 일반건물의 무상임대와 기부채납 형식의 민·관 연대 방식, 공공 건축물 신축시 국공립어린이집을 설치하는 공공기관 내 우선적 설치, 공동주택단지 내 운영 중인 기존의 어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 방식이다. 이러한 신규위탁 및 전환위탁을 통한 국공립어린이집 확충은 2012년 출범한 세종시에서 급속히 증가하고 있다. 2012년 기존 국공립어린이집 2개소에서 출발하여 2016년 14개소, 2019년 22개소를 거쳐 2020년 24개소 추가 설치, 2022년까지 국공립어린이집 비율 50% 달성 목표를 실천하고 있다(세종특별자치시의회, 2019). 또한 기존 민간어린이집의 전환위탁을 통해 국공립어린이집은 2018년 2개소, 2019년 7개소, 2020년 10월까지 10개소가 설치되었으며 2021년 신규위탁 47개소, 전환위탁 19개

소, 2022년 신규위탁 11개소, 재위탁 5개소, 전환위탁 9개소가 설치되었다(세종특별자치시의회, 2020, 2021, 2022).

신도시를 중심으로 국공립어린이집 확충이 활발히 이루어짐에 따라 국공립어린이집의 신규위탁과정과 관련한 정책적 지원에 관심을 가질 필요가 있다. 우선적으로 국공립어린이집 위탁제도에 관한 선행연구를 살펴보면 국공립어린이집 위탁체 선정관리 및 위탁운영 현황과 그에 따른 개선방안을 살펴본 연구(권미경, 2015; 서수경, 유정민, 2013; 양미선, 2012), 국공립어린이집 위탁체 선정과 관련된 법적·제도적 기준을 검토하고 현황 및 의견수렴을 통한 개선방안을 살펴본 연구(권미경 등, 2014), 국공립어린이집의 성공적인 민간위탁을 위한 영향요인을 분석하거나(김병수, 김보영, 2014), 민간위탁의 공정성 확보 방안을 고찰한 연구(김광래, 전진호, 2018)가 있다. 이러한 연구들은 선정업무 담당자 및 특정 지자체의 재위탁과정 경험자를 중심으로 현황을 연구하거나 중요도를 중심으로 성공적 위탁 요인을 분석하고, 문헌을 기반으로 공정한 위탁 방안을 살펴보고 있다. 또한 보육서비스의 공공성 강화와 안전하고 질높은 보육서비스 제공을 위해 민간위탁이 아닌 공적서비스 사회서비스원 위탁의 쟁점을 고찰하고(김광래, 전진호, 2020), 사회서비스원 위탁의 공적이고 질높은 서비스를 위한 국공립어린이집 표준운영 매뉴얼을 개발한 연구(도미향 등, 2021)가 있다. 이러한 연구들은 국공립어린이집의 위탁체 선정시 공공성의 강화를 위한 법인 우선 위탁 및 사회서비스원 위탁, 수탁수와 수탁기간의 제한, 위탁체 선정 기준 개선, 재위탁 평가 다면화, 위탁관리 모니터링 및 행정 지도 등을 제안하고 있다.

국공립어린이집 위탁의 공공성 강화는 보육의 질 제고라는 목표도 동시에 고려되어야 한다. 보육의 질 제고는 기관운영자인 원장의 안정적 직무 수행과 관련된다. 어린이집 원장은 기관장으로서의 직무역량을 가장 중요하게 여기며 바쁜 보육 현장의 업무에 몰입하지만 새로운 상황에 대처하는 시간이 부족함을 느낀다(김평래, 박수경, 2021). 신규위탁과정에서 공정하고 투명하게 전문성을 지닌 위탁자를 선정하더라도 안정적이고 효율적인 어린이집 운영이 가능한 직무 환경이 수반될 필요가 있다. 이는 위탁 원장이 개원초기 안정적 보육환경을 확보하는 일로 귀결되기 때문에 국공립어린이집이 개원하는 과정을 집중적으로 살펴볼 필요가 있다. 어린이집 원장의 국공립어린이집 전환 결정 동기 및 전환 과정의 어려움(최이수, 2020)을 살펴본 연구와 민간·어린이집의 국공립어린이집 전환정책 및 위탁제도에 대한 보육교직원의 인식(허은정, 채영란, 2020)을 분석한 연구에 따르면 원장 및 교직원들은 국공립어린이집 위탁제도를 긍정적으로 생각하고 관심을 가지고 있으나 위탁 및 전환과정에서 많은 어려움을 경험하고 있음을 알 수 있다. 또한 위탁 운영하는 원장의 어려움과 대처방법(박윤자, 이대균, 2013), 위탁 운영과정의 경험을 탐색하고(박윤자, 이대균, 2014), 운영과정의 어려움을 도와줄 수 있는 보육 행정 체계 마련(김윤경, 2013) 등을 요구하는 연구에서 국공립어린이집 위탁 운영 관련 정책 개선의 필요성을 확인할 수 있다.

이러한 선행연구는 법인이나 위탁전문회사 등을 통해 위탁 선정 받아 이미 운영하고 있는 원장을 대상으로 운영전반의 경험에 초점을 두고 있어 개인 신규위탁 정책 개선 및 지원방향을 탐색하는데 다소 아쉬움이 있다. 개인위탁이 여전히 전체 위탁의 절반에 해당하는 것을 볼 때(권미경, 2015), 국공립어린이집의 위탁의 공공성 강화와 보육의 질제고를 위해 신도시의 지역적 특성을 반영한 국공립어린이집 위탁부터 개원 후 1년까지 신규위탁원장의 경험을 차별화해 연구할

필요가 있다. 기관운영의 책임자이자 최고의사결정자로서 원장의 경험을 질적으로 탐구하면서 초기 안정적 정착을 위한 어떠한 요구가 있는지 집중적으로 살펴봄으로써 정책결정과정에서 보육 서비스 제공자의 참여를 가능하게 하는 매커니즘을 개발하고 제공자가 질 높은 보육서비스를 제공하도록 지원할 수 있다(Shdaimah et al., 2018). 따라서 본 연구는 세종시의 국공립어린이집 신규 위탁 심사 지원과정, 위탁운영자 선정과정 및 개원 후 1년까지의 운영과정을 원장을 중심으로 심도 있게 살펴봄으로써 어린이집 위탁제도 및 행정서비스 지원 방향을 탐색해보고자 한다. 본 연구를 위한 연구문제는 아래와 같다.

연구문제 1. 세종시 국공립어린이집 원장의 신규위탁 심사과정, 개원준비과정, 개원초기과정 경험은 어떠한가?

II. 연구방법

1. 연구참여자

국공립어린이집 신규위탁 개원 과정을 탐색하기 위해 세종시 국공립어린이집 신규위탁 개원 경험이 있는 원장을 대상으로 면담을 진행하였다. 본 연구는 연구자가 근무하는 어린이집의 원장을 시작으로 연구에 동의하는 신규위탁 원장을 지속적으로 소개를 받는 눈덩이 표집(snowball sampling)을 통해 연구참여자를 확보하였다. 세종시 국공립어린이집 첫 개원 시기인 2012년부터 2020년까지 신규위탁을 경험한 원장을 대상으로 개원 시점이 고르게 분포되도록 9명을 선정하였다. 연구참여자의 일반적인 특성을 연령, 학력, 경력, 생활권, 개원 일자, 건물형태로 구분해 소개하면 다음과 같다.

표 1. 연구 참여자의 일반적 특성

연번	연구 참여자	연령	학력	교사 경력	원장 경력	생활권*	개원일자	건물소재처
1	A원장	52	석사	13	16	2-4	2012.10.25	단독
2	B원장	50	박사	14	16	1-2	2014.11.24	복합커뮤니티센터
3	C원장	52	석사	2	22	1-2	2015.09.24	관리동
4	D원장	52	박사	4	17	3-1	2017.09.01	복합커뮤니티센터
5	E원장	43	학사	5	14	1-1	2017.10.19	복합커뮤니티센터
6	F원장	42	석사	15	3	2-2	2018.07.16	복합커뮤니티센터
7	G원장	48	석사	14	7	1-1	2019.08.01	관리동
8	H원장	51	석사	11	14	2-1	2020.01.01	관리동
9	I원장	53	박사	2	17	4-1	2020.01.01	관리동

* 세종시의 6개 도시계획구분으로, 특화된 목적과 기능을 갖춘 일정한 공간적 범위를 의미함(세종특별자치시, 2014)

2. 연구절차

본 연구는 연구자와 연구 참여자가 1대 1로 대면하여 질문하고 답변을 기록하여 분석하는 면접법을 사용하였다. 개원 경험이 있는 원장을 대상으로 한 선행연구(김문규, 2019; 박운자, 2013; 이은주, 2017)의 질문목록을 참고하여 위탁심사의 지원동기, 위탁심사를 준비하는 과정, 심사의 어려움 등에 관한 문항을 구성하였다. 연구자와 같은 대학원에 재학 중이며 최근 1년~2년 사이 국공립어린이집 신규위탁을 경험한 원장 2인과의 예비 면담을 통해 국공립어린이집의 위탁 및 개원 과정, 국공립어린이집 원장의 직무에 대해 자세히 탐색하였다. 예비 면담 후 위탁심사의 도전의지, 면접심사의 경험, 면접을 통과한 자신만의 강점에 대한 내용을 추가하였다. 또한 개원과 함께 준비해야 하는 5년 임기 후 재위탁에 관한 내용에 관한 내용을 포함하였다. 예비면담을 마친 후 수정 보완된 질문내용의 타당성을 유아교육 전문가 1인, 국공립어린이집 원장 2인과 함께 검토하고 확정하였다.

표 2. 면담 질문 내용

면담준거	질문내용
위탁시기의 대내외적환경과 개인적배경	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁시기의 기관 입지조건 및 주변 생활권 형성 • 세종시에 거주(이주)하게 된 배경 • 국공립어린이집 위탁운영자 지원동기 • 위탁운영자 선정 과정을 통과한 나의 강점
위탁준비과정 및 위탁심사의 경험	<ul style="list-style-type: none"> • 국공립어린이집 신규위탁 지원을 준비한 경험 • 이전어린이집 운영경험, 위탁기관 운영의 경험 • 위탁서류 및 심사를 위한 주변의 도움 • 국공립어린이집 운영에 관한 사전 연수경험 • 면접심사과정에서의 경험 • 준비과정에서 아쉬움이 남는 부분, 가장 어려웠던 부분
개원과정과 개원 초기운영경험	<ul style="list-style-type: none"> • 개원과정에서 겪은 여러 가지 경험 • 재정적·시설적·인적 측면에서의 경험 • 신규위탁 과정에서 필요한 지원방향

연구참여자와 면담을 하기 전에 먼저 유선으로 인사를 나누고 유대감을 형성하였으며 연구 참여자의 윤리적인 측면의 보호를 위해서 연구목적 소개와 면담내용 녹취에 관한 동의, 연구 참여자가 제공하는 자료의 비밀보장 및 익명성 보호에 대해 설명하였다. 또한 연구참여자의 이메일로 미리 연구동의서와 질문지를 발송하여 면담의 흐름에 대한 이해를 돕고 면담을 시작하며 연구동의서를 수령하였다. 면담은 2020년 7월 16일부터 8월 20일 사이 연구 참여자의 일정에 맞춰 최대한 편안함을 느낄 수 있는 시간과 장소로 선정하여 진행하였다. 연구 계획 당시에는 대면면담 횟수를 개인당 1~2회로 설정하였으나 현장 업무 상황을 고려하여 참여자 각 1회, 90분 내외의 시간으로 조정하여 진행하였다. 면담 후 추가적인 질문사항이 생길 때 유선 전화와 이메일로

추가 면담하였으며, 자료가 충분히 수집되었을 때 종료하였다.

3. 자료분석

본 연구의 주된 자료는 연구 참여자와의 면담 전사 기록 자료와 세종시청 홈페이지의 공고·공시란을 통해 안내되는 위탁공고 및 선정결과 공시, 그리고 2020년 보육사업안내서이다. 면담 후 면담 내용을 전사하였고 줄번호를 붙여 의미있는 개념과 세부적인 내용을 쉽게 찾을 수 있도록 1차 범주화 작업을 진행하였다. 이후 2차 범주화를 통해 연구 참여자의 범주 사이의 관계된 개념을 분석하고 최종적으로 주제를 찾는 3차 범주화 과정을 거쳤다(김영천, 2016). 연구결과에서 연구자가 가지고 있는 주관적인 생각이나 느낌을 배제하는 것이 중요함을 인지하고 면담에서 이루어진 다양한 경험의 과정에 대한 의미를 도출할 수 있도록 노력하였다. 연구결과의 신뢰도와 타당성을 높이기 위해 면담에 참여한 연구 참여자에게 연구결과를 검토할 수 있도록 제공하여 확인하였다. 연구 참여자 9인을 대상으로 총 15시간 가량의 면담을 실시하였으며 면담전사기록은 A4 84장 분량으로 자료를 범주화한 결과는 다음과 같다.

표 3. 자료의 범주화

범주	하위범주	의미단위 요약
국공립어린이집 위탁의 도전과 통과	여건 좋은 국공립어린이집 위탁 도전	국공립어린이집 위탁 도전에 대한 관심 대내외적인 환경의 장점
	원장임기와 소신 운영에 대한 기대감	임기보장에 대한 안정감 인건비 지원의 든든함
	진심, 열정, 경험과 강점으로 심사 통과	위탁심사준비를 위한 열정 위탁심사면접의 심리적 부담 나만의 강점을 통한 심사 통과
개원준비 과정에서 직면하는 문제	획일적인 개원 비용과 무보수로 인한 불합리함	획일적인 개원준비비용의 불편함 미지원 인건비와 경력의 공백으로 인한 속상함
	알지 못하는 공사와 업체 상대에서 오는 막막함	경험부족으로 인한 막막함 어쩔 수 없이 따라야하는 설비과정
	중간 개원으로 인한 인력 수급의 어려움	교사수급이 어려운 중간 개원 교직원 채용의 악순환
신규위탁생존과 재위탁 준비	혼자서 해결해야 하는 생존기	새로운 업무환경에 대한 적응과 극복 운영비통장 잔고 '0'으로 시작해야하는 개원 제한적인 지원 인프라
	국공립어린이집의 경쟁과 재위탁에 대한 불안	늘어나는 국공립어린이집과 경쟁 5년 후 재위탁에 대한 두려움

Ⅲ. 결과 및 해석

1. 국공립어린이집 위탁의 도전과 통과

1) 여건 좋은 국공립어린이집 위탁이 많은 세종시 도전

세종시는 정부부처의 이전과 인근지역의 인구유입으로 영유아 인구가 밀집되어 유아교육·보육시설의 설치요구가 활발히 이루어져 왔다. 어린이집 입소를 희망하는 영유아 대기인원이 많은 세종시에서 국공립어린이집의 설치가 우선적으로 이루어지는 상황은 원장들의 국공립어린이집 신규위탁에 대한 관심을 불러일으키기에 충분하였다.

부모님들이 대전에서 거의 50% 이상 이주해왔고 이곳으로 많이 입주하는 시기였고 H동 밖에 없었어요. 포화됐죠. 인구가 밀집되고 영유아가 밀집된 권역이다 보니까 부모님들의 민원이 구청에 많았어요. (중략) 여기 근린공원 안에 국공립어린이집이 있어야겠다, 이 모든 부모님들의 기대와 이용하고자 하는 요구를 수용하려면! (2012년 개원. A원장 면담)

아파트는 들어섰는데 주변은 활성화 안 됐을 때 들어온 거예요. 아파트가 어느 정도 들어오고 몇 달 후에 들어온 것 같아요. 그 당시 민원이 많이 들어왔어요. 부모들이 어린이집 빨리 지어달라고, 그래서 어린이집이 복합커뮤니티센터보다 빨리 문 열었어요. (2014년 개원. B원장 면담)

위치적인 특색이라고 보면 일단 부모님이 다른 데 가고 싶어도 잘 못 가죠. 그런 점이 지리적으로 유리하고...(중략) 저희 단지 같은 경우는 가정어린이집 한 개 밖에 없었고 부모들 입장에서 보면 국공립어린이집이 개설되는 게 굉장히 기다리던 바였죠. (2020년 개원. I원장 면담)

연구참여자들이 국공립어린이집 위탁에 도전을 하고자 했던 의지는 활발한 보육기관 설치에 대한 요구 뿐만 아니라 보육시설과 가까운 거리에 다양한 체험을 위해 구성된 양질의 도시환경 인프라가 큰 영향을 주었다.

어린이집이 있는 복컴 안에 도서관이 있어요. 복컴에서 도보로 5분 안에 산책로를 이용해 산에 갈 수 있는 곳이 있어요. 구도심은 없어요. 외곽으로 나가야 되기 때문에... 신도심은 대부분 다 위치가 잘 되어 있고 편의시설도 잘 되어 있어요. 저는 도서 쪽하고 숲 쪽 프로그램을 위주로 많이 했기 때문에 여기 위치를 보고 나서 ‘와 이거 뭐야! 내가 잘 할 수 있는 게 다 여기 있네’, 그 때부터 신나서 위탁심사 준비작업을 했던 거였거든요. (2018년 개원. F원장 면담)

전에 EBS ‘기적의 놀이터’를 봤어요. 요즘 아파트 주변의 놀이터가 안전만 고려하다 보니까 쓸모없는 경우가 있는데 저는 여기 어린이집 앞 놀이터를 보고 반했거든요. 공사 중에 와서 놀이터를 보고는 ‘여기 하고 싶다’라는 생각이 들었죠. -중략- LH 계장님께서 어린이집 정원에 대해 ‘100명은 들어가야죠!’라고 하셨어요. 이런 건 아니다, 국공립은 차별화돼야 된다, 그래서 결국 제가 정원을 59명까지 인가받았

잡아요.

(2020년 개원, H원장 면담)

연구참여자들은 신도시 계획에 따른 국공립어린이집의 수요가 많고, 질 높은 보육 프로그램을 위한 어린이집 주변의 여건 등으로 세종시의 국공립어린이집 신규위탁에 관심을 갖고 도전하게 되었다.

2) 원장 임기와 소신 운영에 대한 기대감

연구 참여자들은 국공립어린이집 신규위탁 운영자로 선정된 후 5년의 임기를 보장받게 됨에 대한 안정감과 재위탁의 가능성에 대한 기대감을 나타냈다.

교사로서의 정년이 쉬운 게 아니니까, 원이 폐원이 되는 바람에 국공립에 비전이 있다고 생각했죠. 그리고 위탁을 받으면 그 다음에는 재위탁이고 그 다음에는 공개 위탁이니깐 그래도 10년의 임기는 보장이 되겠구나. 뭔가 행정처분을 받지 않은 이상은 보장이 된다고 해요. 미래가 있다고 해서 지원을 했어요!
(예비면담 L원장 면담)

저희 할 때는 ‘재위탁도 가능’이라는 표시가 있었어요. 그런데 2021년부터 위탁받는 원장님들은 ‘재위탁’이라는 말이 빠져 있어요. 신규위탁 5년, 그리고 그 다음 할 때는 공개 위탁! 이렇게요. (중략) 모든 가정어린이집, 민간어린이집 원장님들은 국공립 어린이집 해보고 싶은 마음이 있죠. 국공립에서 정년을 맞이하고 싶어하는 마음들이 많더라구요.
(2015년 개원, C원장 면담)

‘국공립 원장이 돼서 정말 좋겠다’라 하지만 저는 국공립 원장이 돼서 좋기 보다는 근무조건을 조금 바꾼 거예요. 처음 근무한 직장이 조건은 더 좋았었으니까요. 저는 여기가 개인적인 근무조건 면에서 가장 중요한 부분인 마음이 편할 것 같아서 온 거구요.
(2020년 개원, I원장 면담)

국공립어린이집의 인건비 지원제도에 대한 든든함은 연구참여자들에게 위탁운영 지원의 대표적인 동기로 작용하였다. 기존 민간어린이집을 운영하면서 수요자 중심 운영에서 경험한 어려움을 국공립어린이집의 안정적인 보육지원체계를 통해 극복하고자 하였다.

돈, 경력을 다 떠나서 제가 하고 싶은 교육, 교사의 질을 높이고 싶어서 공립으로 넘어온 거죠. 공립은 어느 정도 부모의 신뢰도와 백그라운드(배경)가 있으니 수요자 중심 의존없이 제 나름의 교육을 할 수 있다는 메리트가 있어요. 교사의 능력만큼 급여를 어느 정도 책정해 줄 수 있어서 교사의 질을 높인 교육을 하고 싶었거든요.
(2014년 개원, B원장 면담)

원아모집 할 때 부모한테 초점을 맞추게 되었어요. 진짜 고객은 아이들인데 선택은 부모들이 하는 거니까 부모님들의 입장을 너무 많이 들어주는 부분! 그런 부분들이 없지 않는데 국공립은 아무래도 뭔가를, 철학적인 거나 뭔가를 한다 해도 아이들이 정원이 다 안 찬다 하더라도 그런 부분에 대한 든든함이 있죠.
(2019년 개원, G원장 면담)

연구 참여자들은 재위탁의 가능성까지 고려할 때 최소 10년이라는 임기가 보장되고, 교직원 인건비 지원을 통한 안정성의 이유로 질 높은 교사를 확보하고 자신의 보육철학에 따라 소신껏 운영할 수 있다는 기대를 가지고 있었다.

3) 진심, 열정, 경험과 강점으로 심사 통과

연구 참여자들은 위탁운영 사업계획서 안에 어린이집 운영의 경험과 자신만의 강점을 담아야 했고 원장으로서의 업무와 위탁사업계획서 준비과정을 병행해야 했기에 많은 어려움을 느꼈다.

짧은 시간에 사업계획서와 브리핑을 준비하다 보니 현직 담임으로 근무하면서 준비하는 거니까 시간이 부족했죠. 그 당시 만 5세를 맡았어요. 취학전 아이들에 대한 책임감이 더 크잖아요. 학기 중간에 퇴사하는 거는 있을 수 없잖아요. 8월 초에 위탁공고 마지막에 마음을 결정하고 10일 동안 준비를 했어요.

(2012년 개원, A원장 면담)

부족하다는 걸 많이 느꼈죠. 면접에서 뭘 물어볼지 모르니까 아는 원장님들 쫓아 다니면서 ‘좀 도와 주십시오!’ 하면서 한 일주일 동안 하루 한 두시간씩 불편하게 헤드렸어요. 질문 던지고 대답하고 그 과정을 반복하면서 ‘야. 나 정말 몰랐네. 내가 진짜 바보같았구나’ 라는 생각이 많이 들었어요.

(2018년 개원, F원장 면담)

서류 낼 때 진심을 다했어요. 개원이 여기가 처음이 아니라 I광역시에서 국공립을, 거기는 법인 위탁이었어요. 그 때는 열의가 있으니까 어린이집의 원가를 만들고 했거든요. 진심을 담은 내용들, 직접 선생님들과 상호작용하던 것들, 서포트 해줬던 것들을 그대로 담았어요. 그게 조금 차이가 있지 않았을까?

(2019년 개원, G원장 면담)

위탁신청 접수순서에 따라 운영계획 및 소견 발표 후 심사위원의 질의응답으로 이루어지는 면접은 위탁자에게 매우 큰 부담으로 느껴졌다. 연구참여자들은 짧은 시간동안 발표와 질의 응답을 통해 자신이 세종시 신규위탁 어린이집 운영자로 준비된 사람임을 드러낼 수 있어야 했다.

보육정책위원회는 지역사회위원, 학회 전문위원, 보육계 전문위원, 학부모 대표, 교사 대표로 구성되었어요. 기본은 7분 브리핑인데 대본도 10분에 맞췄지만 그렇게 되지 않아요. 이미 사업계획서로 1차 점수로 집계가 된 상태고 2차는 실제 면접심사잖아요. 브리핑은 서울에서도 오고 대전에서도 오고 굉장히 치열하고 그랬어요.

(2012년 개원, A원장 면담)

시간이 촉박했었으니까 짧은 시간에 준비하고 내 것을 만들어서 발표를 해야 되잖아요. 예전에 다른 곳에서는 PPT로 브리핑하고 설명하고 했는데 세종은 지원자가 너무 많으니까 짧은 시간 10분 동안 보육철학을 어필하는 거 그게 제일 힘들었던 같아요.

(2019년 개원, G원장 면담)

회계 쪽에서는 필수적으로 한 두개는 꼭 물어보시고 작년 같은 경우에는 내년 개편되는 게 무엇이 있는

지 3가지 말해봐라, 올해 바뀌는 놀이중심은 물어봤던 거 같고 저는 ‘기대된다’고 했던 것 같아요. (중략) 전에 구도심에 있었는데 신도심 엄마들 장난 아닌데 어떻게 하실 겁니까? 저는 ‘걱정 안 된다 사람 다 똑같지 않냐! 내가 진짜 진심으로 하면 분명히 그런 것도 난 다 풀 수 있다’라고 한 거 같아요. (2020년 개원, H원장 면담)

연구 참여자들은 위탁운영자로 선정된 과정에서 심사 준비에 대한 현실적 어려움을 느꼈고, 치열한 경쟁에서 선정되기 위해 진심과 열정을 담아 준비하고 자신의 강점과 진정성을 드러내며 심사과정을 통과하였다.

2. 개원 준비과정에서 직면하는 문제

1) 획일적인 개원 비용과 무보수로 인한 불합리함

위탁운영자로 선정된 후 계약과정을 거쳐 개원 준비 과정이 시작된다. 건물의 규모와 유형, 인가정원에 관계없이 획일적으로 지원되는 개원 준비 비용에 대한 불합리함은 연구 참여자들이 공통으로 느낀 재정적 측면의 어려움이었다.

너무 당황해서 얼굴이 울그락불그락 했어요. 5천 시설비 나오고 3천 기자재 사라고 나온대요. 컴퓨터도 없고 아무것도 없는 상태에서 3천! 주무관님 보고 너무 힘들다 이거 갖고 어떻게 하나 했더니 나라에서 나오는 예산이 이거밖에 없다는 거예요. 일단은 한번 해 보고 안 되면 차입을 해서 쓰는 방법을 해보라고 하더라고요. 그때 같이 개원하는 북컴 국공립어린이집이 3억, 규모는 2~3배 크지만 우리가 80명이고 거기가 99명이니까 20명밖에 차이 나지 않는데 금액은 3배 반 정도 차이가 나잖아요.

(2015년 개원, C원장 면담)

근거없는 산출액이에요. 개원 비용 2억 받았어요. 교재교구비 1억 주고. 근데 그게 어디에 기준을 두고 뒀는지 시설의 면적에 근거를 뒀는지 인원에 근거를 뒀는지? 관리동은 크던 작던 8천, 관리동도 30명이 있고 80명이 있잖아요. 인원수, 교직원, 면적 그런 게 있어야 되는 데 근거가 뭘까라는 생각이 들어요. 그 해 돈이 많아서 많이 주고 적어서 적게 주고 그런 건 아닐 것 같은데요.

(2017년 개원, D원장 면담)

무조건 1억 2천인거예요. 예를 들면 30인도 1억 2천, 저희 같은 경우도 1억 2천, 저희는 98인 뺐는데도 1억 2천, 그러다 보니까 이게 시설 규모에 따라 지원이 되면 훨씬 더 나올 텐데 무조건 1억 2천인 거예요. 거기다가 전환도 1억 2천, 신규도 1억 2천! 관리동도 30인 시설도 있고 80인 시설도 있고 평수마다 적정하게 투자해야 공정성이 있죠.

(2020년 개원, I원장 면담)

위탁운영 계약체결 후 개원까지 보통 3~5개월 정도 소요되는 경우가 많았고 길게는 6개월, 공사 중 인사사고로 인해 1년 가까이 개원이 지연된 사례가 있었다. 위탁계약 후 원장 자격으로

개원 준비에 동참하지만 원장 인건비는 전혀 지원되지 않으며 이 기간을 ‘원장 경력의 공백 기간’으로 보았다.

지원하고부터 개원까지 4~5개월 걸렸어요. 계약서 쓰기 두 달 전에 전 어린이집을 정리를 했죠. 그 사이 급여는 없어요. 해주면 좋죠. 해줘야 된다고 생각하고! 그런데 시에서는 개원하고부터라고 생각해서 안 해주는 거죠.
(2014년 개원, B원장 면담)

원장 인건비는 아니더라도 식대나 기름값 정도 지원되었으면 좋았을 텐데 싶죠. (중략) 제가 오픈하면서 봤더니 원장님들이 다 난리가 난거죠. 개원일에 통장에는 0원인데 제일 속상한 게 국공립 위탁받았으니까 제대로 운영해라 할 것 같으면 제대로 운영할 시스템을 줘야 된다고 보거든요.
(2019년 개원, G원장 면담)

위탁계약을 한 반면 원장 월급을 지급하지는 않죠. 원장들이 몇 달 동안 경력 공백이 생기고 급여도 보증을 받을 수 없으니까 재정적으로 어렵죠. 개원할 때 시에서 지원하는 시설비, 교재교구비 외에 잡다하게 들어가는 비용들이 많은데... 공공성을 담보로 하려면 원장도 공공성 있게 운영을 할 수 있는 조건을 먼저 마련해 준 상황에서 요구를 해야 된다 생각해요.
(2020년 개원, I원장 면담)

연구참여자들은 개원준비과정에서 건물의 규모·유형·인가정원에 관계없이 획일적으로 지원되는 개원 준비 비용과 개원준비기간 지원되지 않는 인건비와 인정되지 않는 경력기간 등 불합리함을 경험하였다.

2) 알지 못하는 공사와 업체 상대에서 오는 막막함

유아교육을 전공하여 보육업에 종사하고 있는 연구참여자들에게 시공은 전혀 알지 못하는 분야로 인테리어 계약업체에 전적으로 의존할 수밖에 없었다. 건축업에 종사하는 가까운 지인의 도움을 받은 경우를 제외하고는 대부분 시공 관련 경험이 부족해 막막함을 느꼈다.

훨씬 전에 개원했어야 했는데 인사사고가 있어서 짓다가 멈췄다가 했어요. 한 달에 한 번 점검해서 어느 정도 요구사항이 반영되기도 했죠. 그런데도 개원해보니 공간배치와 전기, 콘센트 부분은 지을 때 염두에 두고 했다 하더라도 막상 칫솔소독기를 설치하고 선풍기를 달고 할 때는 틀어지더라고요. 그래서 공사비용 많이 들어가며 추가 전기 공사가 또 들어갔어요.
(2017년 개원, E원장 면담)

인테리어니 이런 부분들 얼마나 알겠어요? 저는 애들 아빠가 도와줬거든요. 그래서 그나마 좀 나는데 대부분 원장들이 해본 적도 없었고... 인테리어 업체도 꼭 여성기업, 장애인 기업에서 선정을 하라고 하니 사실은 눈 가리고 아웅이죠. 인테리어 업체들도 ‘그럴려면 그래’, ‘아님 말고’ 이렇게도 하다 보니 원장들 버림받기도 하고 이렇게까지 해서 해야 되나 그런 생각이 들더라고요.

(2020년 개원, H원장 면담)

국공립어린이집이 한 번에 여러 개 개원하다보니 세종시 관내 업체만 사용하기 때문에 업체 선정이 힘든 거죠. 업체는 공사량이 많아지니까 좋을 수밖에요. 원장이 선택을 하는 게 아니라 업체가 어린이집을 선택하는 격이에요. 업체는 같은 9천만원 공사비용이라면 큰 규모보다는 작은 어린이집이 비용이 적게 들어갈 거라 생각하니까 거길 한다는 거죠. 관리감독은 잘 이루어지지 않고 원장이 업체를 상대하다 보니까 처음 계약서에 명시된 거보다 비용이 더 산출되고...

(2020년 개원, I원장 면담)

연구참여자들은 어린이집 시설·설비에 대한 지식과 경험이 부족하고 시설·설비에 대한 전문성을 가진 주체들의 요구에 적절하게 대응하고 조율해가는 과정에서 많은 어려움을 경험하였다.

3) 중간 개원으로 인한 인력 수급의 어려움

연구 참여자들의 가장 큰 고충은 보육교직원 채용 문제였다. 대체로 어린이집교사는 3월 학기 기준으로 근무를 시작하게 되는데 개원 시기가 학년초가 아닌 중간에 이루어지다보니 질 높은 교사를 확보하기 어려웠으며, 의도치 않게 고경력 교사 채용시 급여지급이 부담이 되었다.

연도사업으로 정부 예산을 가지고 하다 보니 예산심의 결정하고 공고내서 실제로 개원 하는게 하반기에요. 학기 중간이나 말에 하게 되니까 교사들도 이미 근무중이고 쉬고 있는 경력단절된 교사라든가, 기타 교직원, 조리사라든가 그런 인력풀이 부족한 거예요. 어쩔 수 없이 호봉이 높은 교사를 우선채용하고 그 다음연도에 조금 조정을 하죠. 원 입장에서는 선택권이 없어요

↓

(2012년 개원, A원장 면담)

제일 힘든 건 교사수급인 거예요. 타기관에 근무하고 있는 교사들을 데리고 올 수밖에 없는데, 그렇게 되면 악순환인거죠. 우리가 데리고 오면 민간이 힘들고 또 민간에서 가정어린이집 교사들을 데리고 와야 하고, 계속 악순환이라 여러 번 질의를 했대요.

(2015년 개원, C원장 면담)

3월에만 교사모집을 했어도 현직에 계셨던 분들이 많이 들어왔을 거예요. 거의 지금 계신 분들은 초임에, 장기 미종사자, 오랫동안 쉬셨던 분들에, 보조교사 4개월, 6개월 경력자들... 이런 선생님들과 하려다 보니 하나부터 열까지 다 가르쳐 줘야 하는 상황인 거예요. 가정하다가 몇 배 커졌죠, 시설 달라졌죠, 선생님들 그렇다 보니까 진짜 고생 많았죠. 수없이 외쳤건만 안 된다고 하더라고요.

(2020년 개원, H원장 면담)

연구참여자들은 중간 개원으로 인해 타기관 근무자 이동의 악순환, 무경력 및 경력단절 교사 채용 등 보육교직원 채용의 어려움을 경험하고 있었고, 이는 질 높은 교사를 확보하는데 걸림돌이 되어 원장의 교사교육에 대한 부담으로 이어지고 있었다.

3. 신규위탁 생존과 재위탁 준비

1) 혼자서 해결해야 하는 생존기

개원 준비과정을 거쳐 개원한 연구 참여자들은 이전의 어린이집 유형과 다른 국공립어린이집이라는 새로운 업무에 대한 낯설음을 딛고 적응하는 과정을 거치며 생존에 가까운 어려움을 경험하였다. 유치원·가정/민간 어린이집 근무 등 다양한 배경을 가진 원장들은 업무 수행에 각기 다른 어려움을 경험하고 있었으며, 담당 공무원의 잦은 인사이동으로 인해 업무의 연계성이 떨어지고 행정적 차원의 지원을 받기가 어려웠다.

보육사업지침이 있다는 것조차도 몰랐어요. 저는 유치원에서의 운영계획서를 계속 했었니까요. 어린이집 업무를 누군가가 체계적으로 안내해주지도 않고, 매뉴얼도 없고, 일단은 담당 공무원도 계속 바뀌고, 그러니까 나 혼자 헤메는 거예요. 원장이 어떤 업무를 처리해야하는지 보육통합시스템 사용하는 방법조차 안내를 안 하잖아요. 그러니까 정말로 내가 알아서 보육사업지침을 꿰고 알아서 운영을 해야 되는 입장?
(예비연구, L원장 면담)

처음에는 단어부터 생소하고 하나하나 알아가야 하는데 그 누구도 이것에 대해 설명해주는 사람이 없잖아요. 먼저 개원한 아는 원장님한테 전화해서 물어보고... 그런데 그 디테일한 부분들을 본인이 알아가야 되더라고요. 그런 부분에서 정말 필요한 우리가 알아야 되는 몇 가지 그런 것들을 좀 알려주면 좋을 텐데요. 저희를 선정되고 나서 시에서 간담회 한다고 해서 갔더니 책자하나 주시고 ‘이렇게 하세요’ 하는데 우리는 뭘 말인지 모르는 거죠. 막연하기도 하고 그 스트레스가 엄청났었어요.

(2020년 개원, H원장 면담)

담당자 분이 너무 자주 바뀌세요. 업무를 어느 정도 파악하려고 하면 발령이 나오. 가이드라인을 주고 교통정리를 해줘야 하는 데 그것 없이 앞에 꺼 보고 해가지고 오고... 제가 잘 몰라서 그러는데 어떻게 하냐고 했다가 제가 다 알아가지고 이렇게 해주셔야 된다고 이야기해주고! 일이 너무 많으니까 그렇대요. 그래서 복지부로 질의응답 받고... 잦은 인사도 문제인 것 같아요.

(2017년 개원, E원장 면담)

어린이집은 정부 보육료 지원을 통해 운영하는데 일반적으로 원아가 11일 이상 등원했을 경우 보육료 지원이 시작된다. 개원 초기 운영비가 없는 상태에서 통장 잔고 ‘0’으로 시작하게 되었고 일과운영에 필요한 급·간식 및 소모품들은 원장의 사비로 대체될 수밖에 없었다. 또한 평가인증을 통과하기 전에는 조리사인건비가 지원되지 않아 운영의 어려움을 느꼈다.

12월에 개원을 했는데 통장 잔고가 ‘0’이죠. 그래서 부모님들한테 먼저 행사비, 현장학습비를 건잠아요. 그 돈으로 먼저 12월 지출하고 인건비과 수입 들어오면 얼추 맞춰 떨어지고 나면 통장의 잔고는 10만원 단위! 그리고 저희가 2월로 이월시킨 금액이 77,000원. 빚은 그대로 있고...

(2018년 개원, F원장 면담)

급식비, 수용비, 수수료가 들어와야 되는데 돈이 없으니까 다들 외상으로 시작해요. 저는 교사 인건비 지원 80%(영아반교사), 30%(유아반교사)를 지원받는 부분에 대해서 어머님들한테 말씀드렸어요. 정부 지원시설이니까 교사 급여 100%를 나라에서 다 받는 걸로 알고 계시는 거예요. 평가제를 통과하기 전에는 조리사 급여도 지원되지 않고 끊임없이 이야기하는 거죠. 제대로 운영하려면 지금 10개 오픈하는 게 아니라 차라리 6개를 오픈하고 예산적인 부분을 고려해서 배정을 해야 하지 않을까 해요.

(2019년 개원, G원장 면담)

국공립어린이집 교사와 원장은 인건비 지원이 있는 반면 조리사 인건비는 평가제를 통과해야 지원이 돼요. 조리사 없이 어떻게 원이 돌아가요. 교사와 원장의 인건비를 지원해 준 상태에서 조리사는 원 운영비에서 쓰라는 이야기죠. 평가제 통과 전까지는 지원을 안해주니까 국공립어린이집이 개원해서 1년간은 재정적으로 너무 어려운 거예요. 더구나 원이 좀 큰 곳에서는 처음 개원할 때 교재교구 외상을 지는데 그런 걸 같이 처리해 나가려면 1년은 너무 어려운 시기예요.

(2020년 개원, I원장 면담)

연구참여자들은 개원 후 개별 원장의 요구에 맞는 맞춤형 행정 지원이 없는 상태에서 스스로 새로운 업무 처리에 적응해야 할 뿐 아니라 개원 운영비를 확보해야 하는 등 어려움을 복합적으로 경험하면서 생존기를 지내고 있었다.

2) 국공립어린이집의 경쟁과 재위탁에 대한 불안

세종시의 국공립어린이집은 50% 확충 목표를 가지고 지속적으로 설치되고 있으며 근거리 안에 여러 국공립어린이집이 설치되는 상황에 직면하고 있다. 이에 원아충원률은 감소하고 기존 민간시설에 비해 만족도가 높았던 국공립어린이집은 서로 경쟁해야 하는 상황이 되고 있다.

원아모집 어렵죠. 초기 개원할 때는 다 채웠어요. 작년에 98명, 올해는 91명. 5세 반에 두 반이 올라갔는데 근처 아파트 입주가 시작되니까 이사를 나가는 거예요. 그렇게 짝 빠지고 나서 모자란 상태로 더 이상 이사를 들어오지 않는 한 안 채워지는 거예요. 3월 되면 단설, 병설에서 옮겨올 거라고 생각했는데 (학급당 유아수가 많아 상대적으로 비율이 낮은 어린이집으로 옮겨오는 경우) 코로나 터졌잖아요. 안 뺏긴게 다행이죠. 원아모집은 앞으로 더 어려울 것 같아요. 원아수를 좀 줄여야 하지 않을까 싶어요. 세종에 국공립이 너무 많아요.

(2017년 개원, D원장 면담)

세종시 국공립이 위탁도 하지만 전환도 하기 때문에 많아지고 있어요. 그래서 오히려 국공립의 정원비율, 정원충족률이 떨어져요. 100%가 안 돼요. 80% 밖에 안 된다는 건 이제 국공립도 민간하고 똑같이 경쟁을 해야 하는 상황이 된다는 말이죠. 국공립이기 때문에 아이들이 다 입학한다고 보는 건 오산이에요.

(2020년 개원, I원장 면담)

연구 참여자 중 A, B, C원장은 초창기 신규위탁 원장으로서 기존 운영자를 대상으로 하는 재

위탁 심사를 통과해 10년의 임기를 보내고 있다. D, E원장은 재위탁 심사를 준비중이며 F, G, H, I원장은 개원일로부터 5년 후 공개 위탁 심사에 참여해야 하는데 많은 참가자들과의 불가피한 경쟁은 재위탁에 대한 두려움으로 나타났다.

저희는 두 번까지 하는 세대에요. 10년 할 수 있어요. 그 이후에는 공개 위탁인데 원장들 입장에서는 공개 위탁 안하는 게 좋겠죠. 장단점이 있어요. 부모 만족도 조사를 해서 80~90%가 안 넘으면 공개 위탁을 해야 된다고 생각해요. 높으면 재위탁을 줘야 된다고 생각해요. 원장들은 오래 하고 싶지만 부모나 교사들은 원장 한 사람이 계속 하는 걸 원치 않고 바뀌길 원해요.

(2014년 개원, B원장 면담)

국공립 원장은 어쨌든 고용·산재 없고 실업급여도 없어요. 세종시 같은 경우 기부·체납하신 분도 있고 일찍 국공립 원장이 되신 경우는 5년 후에 재위탁 심사만 받아서 다시 연장이 되는 경우도 있어요. 우리 같은 경우는 5년 후에 공개경쟁을 다시 해야 되니까 계약근로자인거죠. 계약기간이 5년인 계약원장! 저는 5년 이내 내가 이 일 외에 다른 수입과 연결되는 일을 마련해야 되지 않을까 생각해요. 5년 후에 운영할 마음이 있든 없든 두 가지를 다 준비하는 거죠.

(2020년 개원, I원장 면담)

연구참여자들은 신규위탁으로 개원한 1년간 생존기를 겪어냄과 동시에 늘어나는 국공립어린이집과 경쟁하고 안정적 운영을 통한 재위탁 가능성을 높여야 하는 상황에 놓여 있었다.

IV. 논의 및 결론

본 연구는 국공립어린이집 신규위탁 개원과정을 탐색함으로써 정책 개선과 지원 방향을 탐색하는데 목적이 있다. 원장 9명의 신규위탁경험을 분석한 결과를 첫째, 국공립어린이집 위탁의 도전과 통과 둘째, 개원준비과정에서 직면하는 문제 셋째, 신규위탁 생존과 재위탁 준비로 구분해 논의하면 다음과 같다.

첫째, 신도시의 영유아 인구 증가로 인한 보육시설의 설치요구 증대와 입주민들의 국공립어린이집에 대한 높은 선호도, 신도시의 쾌적한 환경과 인프라, 국공립어린이집의 인건비 지원제도는 연구 참여자들로 하여금 국공립어린이집 신규위탁에 대한 기대와 도전의지를 제공하였다. 이는 우선적으로 학부모들이 보육의 공공성, 질 높은 보육, 교직원의 우수한 자질, 실내 환경의 안전성, 급간식의 질 등 전반적인 서비스 측면에서 만족도가 높기 때문에(안현미, 백은주, 2015; 최도자, 2008) 원장들에게 위탁 운영에 대한 기대와 도전을 주고 있다고 볼 수 있다. 또한 국공립어린이집을 위탁하게 될 경우 인건비 지원 등 재정적 측면에서 어려움과 열악한 근무환경을 해소할 수 있고(김문규, 2019), 경력있는 질높은 교사를 확보할 수 있으며(김수연, 나중혜, 2008), 재위탁까지 고려할 때 임기 보장이 10년간 가능하기 때문에 안정적으로 소신있게 기관을 운영할 수 있

다는 점에서(이은주, 박수경, 2018) 위탁 운영을 기대하게 됨을 알 수 있다.

위탁자의 국공립어린이집에 대한 보육 철학과 인적 네트워크 및 관계 역량 외에도(이은주, 박수경, 2018) 기관 운영에 대한 열정과 교사지원 경험은 위탁운영자로 선정되는 강점이 되고 있다. 보육서비스 제공자의 직업 지향과 전문적 경험은 어린이집 주요 업무인 돌봄·교육·운영 활동에 대한 차이를 보이고, 전문적 경험이 있는 경우 어린이집 운영의 경력 발전에 더 관심을 가지기 때문에 위탁자 선정시 충분히 검토하고 신중하게 접근할 필요가 있다(Schmidt et al., 2018). 본 연구에서 연구참여자들은 짧은 시간에 치열하게 이루어진 면접평가에 대한 부담과 어려움을 보이고 있었는데 위탁심사과정에서 충분한 질적 심사가 가능하도록 평가 방법을 개선하고, 다면화할 필요가 있다. 신도시 국공립어린이집 위탁이라는 점에서 유입되는 영유아인구 및 보육 수요에 최적화된 보육전문가 역량을 정의하고 이에 적합한 역량중심의 평가를 개발할 필요가 있다.

둘째, 연구 참여자들은 개원 준비과정에서 재정적 측면과 시설·설비의 측면, 인적 환경 측면의 어려움을 느꼈다. 재정적인 어려움으로 획일화된 개원 지원 비용과 개원준비기간 동안에 지원되지 않은 원장의 인건비와 경력의 공백으로 인한 어려움이 있었다. 신규위탁과 전환위탁의 경우에도 동일한 개원 비용을 지원함에 있어 연구 참여자들은 위탁 어린이집의 여건에 맞는 차별화된 지원 비용이 필요하다고 하였다. 국가가 지원하는 예산의 부족은 보육의 질적 서비스를 하락시키는 요인으로 작용하며(이은주, 2017), 국가의 충분한 지원을 통해 보육교직원의 자긍심을 높이고 우수한 보육서비스를 제공할 수 있으므로(옥경희, 2015) 개원 지원 비용에 대한 정책 연구를 통해 충분한 예산이 확보되고 지원될 필요가 있다. 근로환경과 임금수준이 보육서비스의 질적 수준을 결정하는 중요한 요인임을 감안해 볼 때(Whitebok & Ryan, 2011) 위탁운영자인 원장이 개원 준비기간 인테리어공사, 교구·교재 선정, 교사임용 등 많은 업무를 수행함에도 불구하고 인건비 지원과 경력 인정이 되지 않는 현실은 초기 안정적 정착과 서비스 제공에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 이는 보육사업안내서의 국공립어린이집의 인건비 지원이 어린이집의 설치인가 시점을 기준으로 명시하는데서 발생하는 것으로(보건복지부, 2020) 국공립어린이집 인건비 지원 시기와 지원 수준 및 경력 인정 등 정책적 개선이 필요하다.

또한 개원 준비과정에서 시설·설비는 대부분의 원장이 감당하기 어려운 부분으로 어린이집 시공을 전문적으로 지원하고 컨설팅할 수 있는 협의 체제가 필요하다. 이러한 요구는 시설과 설비에 대한 다양한 교육의 제공과 전담 인력의 필요성을 제시한 이은주(2017)의 연구에서도 확인할 수 있다. 구청 내 신규위탁어린이집 시공 컨설팅을 담당할 전문인력을 확보함으로써 실효성있는 예산 집행과 안전하고 쾌적한 보육환경 구축이 가능할 것으로 보인다. 다음으로 인적환경측면에서 연구참여자들은 학년도 중간에 이루어지는 개원으로 인해 교사 수급의 어려움이 있었다. 어린이집 원장은 재정여건, 1일 8시간 근무, 불확실한 실무능력, 열악한 근무환경, 지원자 수 부족 등의 이유로 보육교사 채용 시 어려움을 경험한다(오새니, 이상희, 2020; 이승연, 2019). 그러나 연구참여자들은 채용시기로 인한 어려움을 경험하였는데 일반적으로 보육교직원의 이직은 학년말에 이루어지므로 학기 중에 질 높은 교사를 확보하기 어려울 뿐 아니라 부수적으로 타기관 근무자의 이동이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 신도시 신규위탁 중간개원에 따른 교사수급을 해결하기 위해 휴직교사를 대상으로 국공립어린이집교사 지원 인력풀을 구성하여 상시 접근할

수 있는 시스템을 마련하고, 국공립어린이집 신규위탁 후 개원까지 최소 기본 인건비 지원에 대한 정책적 검토가 필요하다.

셋째, 연구 참여자들은 개원 후 1년 동안의 운영과정을 생존기라고 표현할 만큼 많은 어려움을 느끼며 새로운 업무환경에 대한 막막함을 안고 생존기를 살아내야 했다. 이에 일차적으로 신규위탁 개원 준비과정이 원활하게 이루어지도록 전문적인 지원팀이 구성될 필요가 있고 위탁운영에 필요한 세부적인 안내지침나 매뉴얼이 제공될 필요가 있다(김윤경, 2013; 차미영, 손원경, 2010). 또한 신입원장을 지원하기 위한 보육컨설팅의 방문지원 등(김문규, 2019) 개원 초기 원장 업무 지원을 위한 협의체가 요구된다. 특히 연구참여자들은 개원일자에 운영비가 없어 초기 운영이 불가함을 토로하였는데 제도적 공백을 보완할 수 있는 수요자 중심의 예산 확보와 지원을 통해(이은주, 박수경, 2018) 현실적 요구에 민감하게 반응하는 협력적 행·재정지원 시스템을 마련할 필요가 있다.

또한 연구 참여자들은 신규위탁 임기 5년 후 공개경쟁을 통한 재위탁을 앞두고 있어 불안감과 두려움을 느끼고 있었는데 탈락할 경우 보육교사와 달리 적용되는 당연 퇴직(오채선, 2012)으로 수입창출을 위한 제2의 직업을 고려해야하는 상황이라고 볼 수 있다. 짧은 위탁기간과 보장되지 않는 신분에 대한 어려움은 전문성을 가진 국공립어린이집 원장을 확보하는데 방해요인으로 작용한다(서문희 등, 2012). 따라서 지속가능한 경영능력과 보육전문성을 가진 원장을 확보할 수 있도록 역량중심의 재위탁 다면평가제도를 활용할 뿐 아니라 개인위탁자를 공공법인의 성격을 갖는 사회서비스원의 인력자원으로 수용하거나 재위탁 이후 신규위탁 선정시 가산점을 부가하는 제도를 추진할 필요가 있다.

본 연구는 신규위탁 국공립어린이집의 개원과정을 경험한 세종시의 소수 연구 참여자를 대상으로 이루어져 일반화가 어렵다는 제한점이 있으나 참여자의 경험을 중심으로 신규위탁 국공립어린이집 개원과정의 시급한 정책 개선안과 행정서비스 지원방안을 찾을 수 있다는 점에서 의의가 있다. 이러한 연구 의의에 따라 신도시 국공립어린이집 신규위탁 시 보육공공성 강화와 질제고를 위해 위탁자에 대한 충분한 질적심사를 위한 평가방법의 다면화, 개원 규모를 고려한 합리적인 지원 비용 산출, 구청 내 어린이집시공 컨설팅 전문인력 확보, 우수하고 전문성 있는 보육교직원 인력풀 구성, 개원준비기간 교직원 기본 인건비 지원 및 경력인정, 위탁 초기 맞춤형 행정 및 경영지원, 역량중심 재위탁 다면평가, 위탁경험자의 사회서비스원 인력 활용, 신규위탁시 위탁 경험자 가산점 부가 등을 정책적으로 제안한다.

참고문헌

- 강대목 (2015.12.11). 세종시-교육청-행복청 “보육대란 해법 찾는다”. **대전일보**. http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1196666에서 2020년 12월 27일 인출
- 강효곤 (2020). 개발지구 내 학교신설 이후 학급증축 발생 원인에 관한 연구-세종시 지역의 초등학교를 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.

- 권미경 (2015. 10). **국공립어린이집 위탁체 선정관리 현황 및 개선방안**. <https://repo.kicce.re.kr/handle/2019.oak/4562>에서 2020년 12월 30일 인출
- 권미경, 김길숙, 함철규 (2014). **국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안**(연구보고 2014-02). 서울:육아정책연구소. <https://repo.kicce.re.kr/handle/2019.oak/993>에서 2020년 12월 27일 인출
- 권순재 (2018.03.05). 세종시 평균연령 36.7세... 가장 젊은 도시로. **경향신문**. <https://www.khan.co.kr/local/Sejong/article/201803052142005>에서 2020년 12월 27일 인출
- 권영상 (2011). 우리나라 신도시 계획에서 생활권 공간구조의 변화: 창원시, 분당신도시, 세종시 사례분석을 중심으로. **국토계획**, 46(2), 193-210.
- 김광래, 전진호 (2018). 어린이집 위탁운영에 따른 정부업무 민간위탁 공정성 확보 방안 고찰. **유아교육·보육복지연구**, 22(4), 281-302. <https://doi.org/10.22590/ecee.2018.22.4.281>
- 김광래, 전진호 (2020). 사회서비스원법에 나타난 어린이집위탁 쟁점 고찰. **유아교육·보육복지연구**, 24(4), 215-233. <https://doi.org/10.22590/ecee.2020.24.4.215>
- 김문규 (2019). **현 국공립어린이집 원장 준비과정의 경험에 관한 연구**. 서울교육대학교 석사학위논문.
- 김병수, 김보영 (2014). 국공립 어린이집의 성공적인 민간 위탁을 위한 영향요인분석. **미래유아교육학회지**, 21(4), 1-20.
- 김수연, 나종혜 (2008). 보육 시설장의 스트레스와 어려움에 대한 탐색적 연구. **한국생활과학학회지**, 17(1), 45-56.
- 김영천 (2016). **질적연구방법론 I : Bricoleur**. 제3판. 서울:아카데미프레스.
- 김윤경 (2013). **국공립어린이집 운영과정에서 원장들이 느끼는 고충과 보람**. 성신여자대학교 석사학위논문.
- 김중훈 (2013). **신도시 개발이 인접지역 개발에 미치는 영향분석 - 세종시와 대전시 유성구를 중심으로**. 한밭대학교 석사학위논문.
- 김평례, 박수경 (2021). Q 방법을 활용한 어린이집 원장의 역량에 대한 인식 분석. **한국보육지원학회지**, 17(4), 129-154. <https://doi.org/10.14698/jkce.2021.17.04.129>
- 남소희 (2015). **수도권 1기 신도시의 인구 특성에 관한 연구**. 서울대학교 석사학위논문.
- 도미향, 김응자, 김상옥, 유지연, 이경주 (2021). 경기도 사회서비스원 위탁 국공립어린이집 표준 운영 매뉴얼 개발 연구. **부모교육연구**, 18(1), 43-63.
- 박윤자 (2013). **위탁 어린이집 원장의 운영과정 경험에 대한 내러티브 탐구**. 배재대학교 박사학위논문.
- 박윤자, 이대균 (2013). 위탁 어린이집 임용원장의 어려움과 대처하기. **열린유아교육연구**, 18(3), 151-177.
- 박윤자, 이대균 (2014). 어린이집 원장의 위탁운영과정 탐색. **유아교육학논집**, 18(1), 297-322.
- 보건복지부 (2013. 12). 제 2차 중장기보육 기본계획. https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2_PLC20160153782에서 2020년 12월 30일 인출
- 보건복지부 (2017. 12). 제 3차 중장기보육 기본계획.https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=

- SH2_PLC20180217144&kwd에서 2020년 12월 30일 인출
 보건복지부 (2020. 01). 보육사업안내. <https://www.kcpi.or.kr/kcpi/cyberpr/lawguide2/detail.do?colContentsSeq=57441>에서 2020년 12월 30일 인출
- 서문희, 양미선, 김은설, 최은경, 유해미, 손창균, 이해민 (2012). **전국보육실태조사 가구 조사보고서** (수탁보고 2012). 서울: 보건복지부·육아정책연구소. <https://repo.kicce.re.kr/handle/2019.oak/1428>에서 2020년 12월 30일 인출
- 서수경, 유정민 (2013). **서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구**(2013 정책연구 - 06). 서울: 서울시여성가족재단. <https://opengov.seoul.go.kr/research/6413929>에서 2021년 1월 3일 인출
- 세종특별자치시청 (2021). <https://www.sejong.go.kr>.
- 세종특별자치시의회 (2019. 01). **국공립어린이집 운영 및 시설관리 민간위탁(신규) 동의안 심사보고서**. 세종특별자치시. <https://council.sejong.go.kr/mnu/act/billView.do?billSn=2998&pageNo=98>에서 2021년 1월 3일 인출
- 세종특별자치시의회 (2020. 03). **국공립어린이집 운영 및 시설관리 민간위탁(신규) 동의안 심사보고서**. 세종특별자치시. <https://council.sejong.go.kr/mnu/act/billView.do?billSn=3480&pageNo=70>에서 2021년 1월 3일 인출
- 세종특별자치시의회 (2021. 03). **국공립어린이집 운영 및 시설관리 민간위탁(신규) 동의안 심사보고서**. 세종특별자치시. <https://council.sejong.go.kr/mnu/act/billView.do?billSn=5666&pageNo=37>에서 2022년 2월 28일 인출
- 세종특별자치시의회 (2022. 03). **국공립어린이집 운영 및 시설관리 민간위탁(신규) 동의안 심사보고서**. 세종특별자치시. <https://council.sejong.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=16480155576292.hwp&rs=/dohtml/bill/&title=>에서 2022년 3월 10일 인출
- 세종특별자치시 (2014. 02). **2030 세종도시기본계획**. 세종특별자치시. <https://ebook.sejong.go.kr/Viewer/D0KRTRSA4D69>에서 2022년 1월 3일 인출
- 안현미, 백은주 (2015). **서울시 국공립어린이집 +1000 확충 내실화 방안**(2015 정책연구-04). 서울: 여성가족재단. http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=2253&page=82에서 2020년 12월 30일 인출
- 양미선 (2012). **국공립어린이집 위탁운영 현황 및 개선방안**(이슈페이퍼 2012-09). 서울: 육아정책연구소. <https://repo.kicce.re.kr/handle/2019.oak/4113>에서 2020년 12월 30일 인출
- 오새니, 이상희 (2020). 어린이집 원장의 초임보육교사 채용에 대한 인식과 선발과정에 관한 연구. **한국보육지원학회지**, 16(2), 25-45. <https://doi.org/10.14698/JKCCE.2020.16.02.025>
- 오채선 (2012). 어린이집 초임원장의 내러티브: 리더십 형성하기. **유아교육학논집**, 16(6), 435-461.
- 옥경희 (2015). 유아교육기관 만족도에 영향을 미치는 요인: 세종시 어린이집 학부모를 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.
- 이길표 (2015.12.10). 세종시 보육대란 대안 제시...대규모 어린이집 2개소 개원. 뉴스1. <https://www.news1.kr/articles/?2512701>에서 2020년 12월 28일 인출

- 이미정 (2012). 공보육 확충정책과 공공형 어린이집 정책 고찰. **한국보육학회지**, 12(4), 1-24.
- 이승연 (2019). 초임 어린이집 원장의 어려움과 극복. 배재대학교 석사학위논문.
- 이은주 (2017). 초임 국공립어린이집 원장의 어려움 경험에 대한 합의적 질적 연구. 건국대학교 석사학위논문.
- 이은주, 박수경 (2018). 초임 국공립어린이집 원장이 경험하는 어려움에 대한 합의적 질적 연구. **열린유아교육연구**, 23(1), 451-477. <https://doi.org/10.20437/KOAECE23-1-18>
- 정성희 (2012). 참여정부와 MB정부의 보육정책 비교 - 새싹플랜과 아이사랑플랜을 중심으로. 경상대학교 석사학위논문.
- 차미영, 손원경 (2010). 위탁운영 직장보육시설 시설장이 개원 및 개원초기 운영과정에서 겪는 어려움. **한국보육지원학회지**, 6(2), 17-37.
- 최도자 (2008). 보육시설장이 인식한 국공립보육시설 민간위탁운영의 실태 및 개선 방안. **유아교육·보육복지연구**, 12(4), 189-217.
- 최이수 (2020). 국공립어린이집 전환에 대한 어린이집 원장의 경험 탐색. 성신여자대학교 석사학위논문.
- 허은정, 채영란 (2020). 민간·가정 어린이집의 국공립어린이집 전환정책 및 위탁제도에 대한 보육교직원의 인식. **인문사회**21, 11(3), 797-812. <http://dx.doi.org/10.22143/HSS21.11.3.57>
- Whitebook, M., & Ryan, S. (2011). Degrees in Context: Asking the Right Questions about Preparing Skilled and Effective Teachers of Young Children. *ERIC*, ED534140. 1-16.
- Shdaimah, C., Palley, E., & Miller, A (2018). Voices of child care providers: an exploratory study on the impact of policy changes. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 12, 4. <https://doi.org/10.1186/s40723-018-0043-4>
- Schmidt, T., Smidt, W., & Roux, S. (2018). What do pedagogues in daycare do? Empirical analyses of the occupational activities of pedagogues in children's daycare centres in Germany. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26(3), 446-460. <https://doi:10.1080/1350293X.2018.1463910>

논문투고: 21.12.13
수정원고접수: 22.04.01
최종게재결정: 22.04.08