

## 서울시 더불어키움(공영형) 유치원의 현황과 과제

박소민<sup>1)</sup> 이주영<sup>2)</sup> 이정옥<sup>3)</sup>

### 요약

본 연구는 서울특별시교육청 정책사업으로 운영하는 더불어키움(공영형) 유치원 현황과 과제를 알아보고자 더불어키움(공영형) 유치원 원장, 원감, 교사, 행정실장, 서울특별시교육청에서 업무를 담당하는 주무관 총 9명을 대상으로 심층 면담을 실시하였다. 연구결과, 더불어키움(공영형) 유치원으로서의 전환은 교육청 재정지원에 따른 변화, 교육과정 질 향상, 체계적인 유치원 운영 등으로 사립유치원의 공공성 확보에 기여하였다. 그러나 유치원 선 법인화에 대한 온도 차, 방과후과정 교사의 정체성, 약정 종료 후 불확실한 미래가 쟁점 사항으로 나타났다. 더불어키움(공영형) 유치원 정책은 공공성 강화를 위한 방안임은 분명하나, 이를 활성화하고 안착하기 위해서는 보다 구체적인 정책 개선방안이 필요함을 시사한다.

**주제어:** 공영형 유치원, 더불어키움(공영형) 유치원, 사립유치원, 공공성

## I. 서론

전 생애에 있어 유아교육은 지속적으로 영향력 있는 중요한 시기다. 2015년 UN이 발표한 지속가능발전목표 4.2는 국가적 차원에서 공평한 양질의 유아교육을 제공할 책임을 시사한다(Sustainable Development Goals에서 2020년 5월 28일 인출). 우리나라는 2013년 3-5세 연령별 누리과정 전면도입을 통해 모든 유아에 공통 교육과정을 적용하였으며, 유치원이나 어린이집을 취학하는 유아 가정에 누리과정 지원금을 지급하여 교육기회를 확대하였다. 또한 유아교육과 보육에 투입되는 정부예산은 2014년 이후 지속적으로 증가하여 2018년 기준 GDP 대비 0.61%로 OECD평균 수준으로 공적 비용의 규모와 접근성 측면

1) 덕성여자대학교 유아교육학과 박사과정

2) 덕성여자대학교 유아교육학과 박사과정

3) 덕성여자대학교 유아교육과 교수

에서는 국제적 수준에 이르렀다(박은혜, 2019). 반면, 2018년 기준 만3-5세 유치원 취학 아동(약 50%) 중 75%인 50만 명의 유아가 사립유치원에 재원하고 있으며(교육부, 2018b), 여전히 설립유형별, 지역별 공·사립 학부모 간 부담 격차로 이어지고 있다(박은혜, 2019; 최윤경·김나영·이혜민, 2019). 이는 현재 국가 책임이 유아교육 단계에 있어 충분히 이루어지지 않은 상황(변정심, 2019)으로 유아교육의 공공성 강화가 큰 이슈로 지적되고 있다(박은혜, 2019).

유아교육의 공공성은 행위의 주체인 정부가 유아교육에 대한 사회적 책임 중 하나로 학부모의 교육비 부담 최소화를 위한 재정지원을 확대하여 국·공립 유치원 확충으로 유아교육의 접근 가능성을 높여야 함을 의미한다(최은영·박창현·송신영, 2016). 교육부(2013)는 제1차 「유아교육발전 5개년 계획」을 수립하면서 ‘유아교육 국가 완전 책임제 실현’이라는 비전 아래 공정한 출발선을 보장하기 위한 목표를 달성하고자 의무교육에 대한 기반 조성을 시도하였다. 특히, 유치원 운영 효율화 정책의 핵심과제인 ‘사립유치원의 지원 및 운영체제 개선’ 방법으로 공공형 유치원 도입 추진을 제안하였다. 사립유치원에 정부가 재정지원을 확대하고, 지원방법을 개선하여 이에 상응하는 투명성과 책무성을 확보하고자 하였다(교육부, 2013). 이를 바탕으로 ‘공공형 사립유치원 선정 및 지원방안’이 제시되었고(김영옥·이기숙·신은수 외, 2013), 이후 육아정책연구소에서는 ‘공공형 사립유치원 제도 도입방안’을 연구 보고하였다(최은영·박창현·송신영, 2016).

2017년 문재인 정부는 제2차 유아교육발전계획에서 유아교육에 대한 국가의 책임을 강화하고 교육문화 혁신으로부터 교육의 공공선을 실현하고자 「공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안」을 발표하였다. 주요 추진과제로 ‘국공립 유치원 확대를 통한 국가 책임 확대’를 단계적으로 확대하고자 하였다. 국·공립 신·증설을 비롯하여 사립유치원에 법인전환 선조건을 충족할 때 일정 기간 공립유치원 수준으로 지원하는 ‘공영형’, 사립유치원을 국공립으로 전환한 ‘매입형’, ‘부모협동형 유치원’, ‘공공위탁형’ 등 다양한 운영 형태의 유치원을 제안하였다(교육부, 2018a). 이에 2019년 약 1,080개 학급의 확충 계획을 세우며 유형별 단설 283개 학급, 병설 671개 학급, 매입형 38개 학급, 공영형 88개 학급(22개 원)을 목표로 제시하였다(최윤경·김나영·이혜민, 2019). 2019년 5월 기준, 사업 초기 설정한 상반기 목표 692개 학급(단설 204개, 병설 437개, 매입형 7개, 공영형 8개 학급)보다 10개 학급이 더 확충되어 궁극적으로 국·공립 유치원의 양적 확충을 이루었다(교육부 보도자료, 2019.5.20.).

이학춘(2017)은 공·사립유치원의 학부모 부담금 차이는 40%의 편차가 있고, 공립유치원의 경우, 정부가 교육비 외 여러 가지 운영에 필요한 비용을(필요경비 등) 99% 재정지원

하고 있다는 점이 공·사립유치원 간 편차를 더욱 가중시키고 있는 것이라고 하였다. 박은혜(2019)는 현재 공립유치원 보다 사립유치원에 재원하고 있는 유아의 비율이 월등히 높은 점을 미루어 볼 때, 공·사립유치원 재원 유아 간 차별 없는 공평한 지원을 통해 유아교육의 공공성을 강화해야 한다고 보았다. 또한, 공·사립유치원 간 균형적인 발전을 통해 건강한 유아교육 생태계 조성이 필요하다고 밝혔으며(교육부, 2018a), 영유아 수의 감소가 함께 진행됨에 따라 공·사립 기관 간의 격차와 상생 방안에 대해 모색할 것을 제안하였다(최윤경·김나영·이혜민, 2019). 한편, 김영옥, 이기숙, 신은수 외(2013)는 유치원 신규 증설 비용의 경우 질적 수준이 보장되는 사립유치원에 대한 재정지원을 준공영제 수준으로 하는 것보다 크다고 보았다. 이와 같은 맥락에서 송기창(2011)과 최은영(2017)은 사립유치원에 대한 준공영제 수준으로 지원을 해 사립유치원의 질을 높여 사립유치원 지원체제 개선이 필요함을 시사하였다. 따라서 양질의 유아교육 기회제공 측면에서 공영형 유치원 제도는 공·사립유치원의 균형 있는 발전과 학부모 부담완화 및 공공성 실현이 가능한 가장 현실적인 대안인 셈이다(교육부, 2018a; 구자옥, 2020).

공영형 유치원 제도는 일정 요건을 갖춘 사립유치원에 교육청이 공립과 유사한 수준의 행·재정적 지원을 통해 일정 수준의 질을 보장하고, 학부모의 교육비 부담을 완화함으로써 선택권을 보장하는데 의의가 있다(최은영, 2017). 공영형 유치원은 공모를 통해 선발되며 학부모 부담금 수준의 인건비, 운영비, 시설비 등 사립학교 재정결함보조금 수준의 예산 등 공립유치원과 비슷한 수준의 행·재정적 지원을 받는다. 이를 통해 사립유치원은 건학이념을 유지하면서 교육청의 지원을 받을 수 있고 국공립 유치원과 유사한 구조로 공공성을 가지고 투명한 운영을 하게 되므로 교육청은 국공립 유치원 증설의 효과를 가져 올 수 있다. 교육부는 시범운영으로 2019년 강원도와 광주광역시에 각 1개 공영형 사립유치원 운영을 시작하였고, 2018년 대구광역시교육청은 자체적으로 개방형 사립유치원이란 명칭으로 1개 기관을 선정하여 운영하고 있다.

특히 서울특별시교육청(2019)은 가장 먼저 2017년에 사립유치원의 혁신 운영모델로 공영형 유치원 제도를 도입하여 '더불어키움(공영형) 유치원'으로 명명하고 있다. 더불어키움(공영형) 유치원은 법인이 운영하는 유치원을 기본자격으로 하고 있어, 사인이 운영하는 유치원은 반드시 약정 시작일 전까지 법인으로 전환해야 한다. 이외 자가(법인) 소유, 직전 2개 학년도 정원 대비 현원이 100% 미만인 조건을 충족한 유치원에서 신청하면 더불어키움유치원지원위원회에서 심의하여 선정 여부를 결정한다. 선정된 유치원은 업무협약 체결 후 재정지원에 대비한 건전한 공영형 유치원 운영을 유도하여 약정 기간 종료(5년) 시까지 지속적으로 사립유치원 운영이 최적화·체계화될 수 있도록 지원한다. 더불어키움

(공영형) 유치원은 2017년 2개, 2018년 2개 유치원이 서울특별시교육청과 약정 체결하여 4개 기관이 운영 중이다. 2019년 서울특별시교육청은 더불어키움(공영형) 유치원 6개 원 추가 선정을 목표로 사업 예산 총 60억 4백만 원을 편성하였으나, 끝내 불발되어 36억 원의 혈세가 불용되었다(서울신문, 2019). 공공성 강화를 위해 시행된 더불어키움(공영형) 유치원 정책은 현재 사립유치원들의 비적극적인 참여로 확대되지 못하고 있는 상황이다.

현재 공영형 유치원 제도 도입에 대한 제안(최은영·박창현·송신영, 2016)과 시·도 교육청에 공개된 유아교육 또는 업무계획(강원도교육청, 2019; 광주광역시교육청, 2019; 대구광역시교육청, 2019; 서울특별시교육청, 2019) 등을 통해 공영형 유치원의 운영에 대한 개요는 확인할 수 있으나, 구체적인 운영현황 및 성과 등에 대한 연구는 최근 이루어진 구자옥(2020)의 연구가 유일하다. 구자옥(2020)은 공영형 유치원 7개 기관을 대상으로 법인화와 컨설팅 및 평가 지원 등 공영형 유치원으로서의 전환과 운영을 알아보고, 공영형 유치원이 가지게 된 공공성에 대해 살펴보았다. 연구결과, 7개 공영형 유치원은 정보공개, 회계의 투명성, 유치원 운영과 환경 개선 등의 공공성 확보라는 정책 취지에 부합하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 공영형 유치원 정책은 더불어키움(공영형) 유치원, 공영형 사립유치원, 개방형 사립유치원 등의 이름으로 불리며 사업의 운영 주체가 서로 다르므로 실제 운영내용이나 진행 상황에 차이가 있을 수 있다. 따라서, 각 정책사업에 참여하고 있는 현장의 목소리를 바탕으로 현 정책사업의 실제 운영내용과 활성화 정도 등에 대한 분석과 쟁점, 개선방안 등을 알아보아야 할 것이다.

이에 본 연구는 2017년 공영형 유치원 정책사업을 가장 먼저 시행하였고, 2019년 해당 사업의 예산책정을 하고도 추가 선정이 이루어지지 않은 서울특별시교육청의 더불어키움(공영형) 유치원<sup>1)</sup> 정책의 현황을 분석하고 주요 쟁점을 파악하고자 한다. 특히, 더불어키움(공영형) 유치원 현장에서 자료를 수집하고 분석하여 구체적인 현황과 쟁점을 알아보고자 한다. 이는 공영형 유치원 정책사업 정착과 활성화를 위한 기초자료로 제공될 것이라 기대한다.

본 연구의 연구문제 다음과 같다.

첫째, 더불어키움(공영형) 유치원의 운영현황은 어떠한가?

둘째, 더불어키움(공영형) 유치원의 쟁점은 무엇인가?

1) 본 연구에서는 연구지를 서울특별시로 선정하여 서울시의 공영형 유치원을 대상으로 함. 이에 서울시 더불어키움(공영형) 유치원과 공영형 유치원 용어를 함께 사용하였음.

## II. 연구방법

### 1. 연구참여자

더불어키움(공영형) 유치원의 운영현황과 쟁점을 알아보기 위해 목적 표집 방법으로 서울시 더불어키움(공영형) 유치원 4개 기관에 소속된 자를 연구참여자로 선정하였다. 본 연구의 참여자는 원장(4명), 원감(2명), 교사(1명), 행정실장(1명)과 서울특별시교육청에서 더불어키움(공영형) 유치원 업무를 담당하는 주무관(1명)으로 총 9명이다. 연구자는 더불어키움(공영형) 유치원 4개 기관에 순차적으로 전화하여 본 연구의 목적과 취지를 안내하고 연구 동의를 구하였다. 눈덩이 표집 방법으로 4개 기관의 원장에게 소개를 부탁하여 교사, 원감, 행정실장을 연구 참여자로 선정하였다. 또한, 서울특별시교육청 홈페이지의 조직안 내에서 더불어키움(공영형) 유치원 업무를 담당하는 주무관을 확인하였고, 전화하여 연구 동의를 구하였다. 연구참여자의 배경은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구 참여자의 배경

약정기간	기관명 (설립구분)	직위	경력
1기 2017.03 ~ 2022.02	B 유치원 (사인 → 법인)	원장	24년
		원감	12년
	D 유치원 (재단법인)	원장	30년
		원감	12년
2기 2018.03 ~ 2023.02	A 유치원 (사회복지법인)	원장	24년
		교사	16년
	C 유치원 (교회 법인)	원장	18년
		원감	23년
		행정실장	8년
-	서울특별시교육청	유아교육과 주무관	-

### 2. 연구 절차

본 연구는 2019년 10월부터 2019년 12월까지 자료를 수집하여 수집된 자료를 바탕으로 연구자 간 협의를 통해 자료를 분석하고 결과를 도출하였다.

## 가. 자료수집

반 구조적인 면담은 더욱 풍부한 정보를 얻기 위해 구조화된 질문과 함께 개방형 질문을 사용하여 피면담자의 반응을 끌어내는 면담 방법이다(김영천, 2016). 이에 본 연구에서는 반 구조적인 면담 방법을 주 자료 수집방법으로 택하였다. 연구자는 관련 문서자료를 고찰하여 더불어키움(공영형) 유치원의 수립 배경, 경과 등을 파악하였다. 이를 바탕으로 면담 질문지를 구성하여 연구참여자들로부터 더불어키움(공영형) 유치원의 실제 현황을 알아보 고자 하였다. 면담 시 사용된 질문지는 <표 2>와 같다.

<표 2> 서울시 더불어키움(공영형) 유치원 면담질문지

질문내용
공영형 유치원을 시작하게 된 계기는 무엇인가요?
공영형 유치원이 되어서 가장 크게 달라진 점은 무엇인가요?
공영형 유치원 전환을 위해 어떤 과정을 거치셨나요?
선정과정 또는 시작 초기에 어려웠던 점은 무엇이 있었나요?
교육청으로부터 어떤 지원을 받으시나요?
공영형 유치원 운영을 위한 개선점에는 무엇이 있나요?

연구자는 본 면담을 진행하기 전 A, B, C, D 원장에게 전화하여 본 연구의 목적과 내용에 대해 설명하고, 면담 협의 과정에서 라포를 형성하고자 했다. 연구자는 2019년 11월 7일부터 12월 5일 사이에 연구참여자가 편한 일시를 확인하여 유치원으로 방문하여 면담을 진행하였다. 면담 시 원장실과 같은 단독 공간에서 연구참여자와 연구자가 개별적으로 면담을 진행하였다. 서울특별시교육청 주무관과 A 유치원 교사는 전화로 면담하였다. 면담 시간은 연구참여자의 직위에 따라 차이가 있었다. 원장은 평균 2시간 정도, 원감, 교사, 행정실장, 서울특별시교육청 주무관은 평균 32분 정도였다. 면담 전 연구참여자에게 동의를 구하고 녹음하였으며, 최대한 빠른 시간 내에 면담 내용을 전사하였다. 전사한 내용을 연구자 간 반복적으로 읽어보며 의문점이 생기거나 추가 질문이 필요한 경우 e-mail과 전화로 자료를 수집하였다. 연구자들은 자료수집과정과 수집된 자료를 검토하고 협의하며 필요한 부분을 누적하여 기록하였다. 또한, 연구자들이 사유한 내용들을 함께 기록하였고, 이를 협의 시 공유하였다. 연구자들의 자료는 추가 자료수집을 계획하거나 이를 실행할 때, 수집된 자료를 분석할 때 기초자료로 활용되었다.

## 나. 자료 분석

더불어키움(공영형) 유치원 구성원과 반 구조적 형태로 면담한 내용을 모두 전사하였다. 면담 과정에서 초기 라포를 형성하기 위해 안부를 묻는 등 일상적인 질문을 하고 응답한 것은 전사할 때 제외하였다. 전사 자료, e-mail 수·발신 자료, 연구자가 기록한 자료를 반복하여 읽으며 면담 과정에서 정확한 확인이 다시 필요한 부분, 추가로 궁금한 부분 등을 메모하여 다시 전화, e-mail로 의견을 주고받아 자료 분석 시 활용하였다.

연구자들은 수집된 문서자료, 면담자료, 연구자의 자료를 거듭 읽으며 의미 있다고 여겨지는 부분, 반복적으로 나타나는 단어, 표현 등을 표시하였다. 연구자 간 논의를 통해 공통적으로 추출되는 내용을 부호화하였다(Bogdan & Biklen, 2006). 이용숙(2016)이 현장연구 과정에서 Spradley(1980)의 분류체계분석과 성분분석의 방법을 간략화하여 제안한 자료분석방법을 참고하여 Excel Sheet에 부호화된 자료를 분류하였다. 수집하여 분석한 자료는 ‘유아교육의 공공성’, ‘더불어키움(공영형) 유치원’, ‘유치원 법인화’의 대주제로 분류되었다. 여러 차례 논의과정을 거쳐 최종적으로 더불어키움(공영형) 유치원의 현황과 쟁점으로 유목화 하였고, 이를 다시 범주로 구분하였다. 자료의 정확성과 타당성을 확보하기 위해 연구참여자와의 면담 내용을 e-mail 또는 전화로 확인하는 과정을 거쳤다. 또한, 삼각검증(triangulation)으로 면담 자료 뿐 아니라 관련 연구물 및 정책보고서 등 공개자료, 연구자 간 사유한 내용 등을 비교하여 신중하게 진행되었다. 유아교육전문가 4인에게 자료 분석에 대해 1차 평가를 받았고, 더불어키움(공영형) 유치원 4개 기관의 원장에게 평가 및 동의(member checking)를 구하였다. 이를 통해 연구자가 자의적으로 해석한 부분 혹은 부족한 부분을 수정·보완함으로써 연구의 신뢰도를 높이고자 하였다.

## III. 연구결과

### 1. 더불어키움(공영형) 유치원의 운영현황

더불어키움(공영형) 유치원의 운영현황에 대해 더불어키움(공영형) 유치원 신청 계기, 서울특별시교육청 지원에 따른 변화, 체계적인 유치원 운영 세 가지 측면으로 범주화하였다.

## 가. 더불어키움(공영형) 유치원 신청 계기

더불어키움(공영형) 유치원 4개 기관 중 3개 기관에서는 당시 원활하지 않은 원아모집으로 인해 유치원 운영상 어려움을 겪고 있었다. 이때, 서울특별시교육청에서 발송한 공문과 사업설명회 개최 안내 등 더불어키움(공영형) 유치원에 대한 홍보를 접하게 되었고, 신청을 결심하게 되었다고 한다. 특히, 서울특별시교육청의 재정지원과 기존에 근무하고 있던 교사들을 고용 승계할 수 있다는 장점은 유치원을 폐원하지 않고 유지할 수 있는 대안이 되었다.

공영형 유치원 처음 시작할 때 저희는 원아 모집이 안 됐고, 이 동네가 재개발 지역으로 묶이면서 원아 모집이 안 됐어요. 고민하던 중에 원감님이 소식을 듣고 얘기해 주셨어요. 그래서 이사장님께 동의를 얻어서 신청하게 되었어요. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

2월에 서울특별시교육청과 MOU 약정서 체결을 이사장님과 원장님이 하시고 그다음부터는 기존 교사들이 그대로 올라갔어요. 그게 다른 것 같아요. 매입형은 거기서 일하신 분들이 모두 나가시는데, 공영형 유치원에서는 기존 근무하시는 모든 분이 그대로 승계를 이룰 수 있다는 것이 큰 매력이었어요. (D 유치원 원장, 2019.12.05.)

A 유치원의 경우, 신청 계기가 다소 다른 것으로 나타났다. 사회복지법인에서 운영하는 유치원으로서 지역 사회에 기여하고자 신청을 결심하였다고 한다. 서울특별시교육청에서 A 유치원에 방문하여 더불어키움(공영형) 유치원 정책사업을 소개하고 제안을 시도한 것으로 나타났다. 이는 유치원의 선 법인화로 인해 사립유치원의 참여가 저조하여 기존 법인유치원을 대상으로 사업 참여를 유도한 것으로 해석된다.

저희 원 같은 경우에는 서울특별시교육청에서 직접 왔었어요. 저희는 이사장님이 이 지역의 사람한테 우리가 더 복지 혜택을 더할 수 없는 상황이었는데, 공영형을 하면 이 지역 사람한테 복지 혜택을 많이 줄 수 있겠다, 너무 좋은 기회인 것 같다 해서. (중략) 법인을 하면 내 재산을 뺏긴다는 인식도 있지만, 법인을 하는 과정에서 생기는 세금도 있고 일반 사람은 어렵고 법인인 경우는 좀 할 만하지 않을까 해서 제안을 하신 것 같아요. 또 선정기준이 있어서 법인이라고 다 되는 건 아니더라고요. (A 유치원 원장, 2019.11.07.)

## 나. 서울특별시교육청 지원에 따른 변화

서울특별시교육청 지원에 따른 더불어키움(공영형) 유치원 변화는 재정지원에 의한 운영 개선, 밀착형 컨설팅을 통한 교육과정 질 향상으로 범주화하였다.

### 1) 재정지원에 의한 운영개선

더불어키움(공영형) 유치원에 투입되는 재정지원은 신청 당시 유치원의 규모, 운영 여건에 따라 탄력적으로 지원된다. 재정지원 항목은 유치원 운영비<sup>2)</sup>, 교직원 인건비, 누리과정 지원금, 방과 후 과정 운영 지원금으로 구분된다. 또한, 더불어키움(공영형) 유치원으로 전환하고 초기 2년 동안은 교육환경개선비와 교재교구비가 각각 지원되며 1년 차에는 100%, 2년 차에는 50% 수준으로 지원한다. 3년 차부터는 유치원 운영비에서 자체적으로 교육환경개선비와 교재교구 구입비를 예산 편성하여 사용해야 한다. 교직원 인건비는 전액 지원하고 있다. 서울특별시교육청의 재정지원은 학부모에게는 부담되는 비용을 절감하고, 교직원에게는 근무여건이 개선되며 유아에게는 교육 환경이 개선되어 풍부한 자원이 제공되는 등 긍정적인 효과가 있다. 이는 원아 모집으로 인한 어려움을 겪고 있던 유치원에 선 순환적인 기능을 하였다.

학부모님 측면에서도 부담을 주는 부분에서 많이 절감돼서 (중략) 다니시는 분들의 만족도가 높다 보니까 주변 지인들에게도 추천을 많이 해 주셔서 항상 상담 올 때마다 '저 추천받고 왔는데요'라는 말을 되게 많이 하세요. 정말 감사하게도 지금 연령별로 다 대기가 있는 상황입니다. (D 유치원 원감, 2019.12.05.)

재정지원에서 가장 두각을 나타내는 효과는 평균 30만 원이었던 학부모 부담금이 5만 원 내외가 되었다. 해당 금액의 산출근거는 교육비와 급식비를 제외하고 개별적으로 신청하는 특성화 프로그램<sup>3)</sup>과 교통비에 대한 비용이다. 특성화 프로그램의 경우, 서울특별시교육청 방침에 동의한 1개 유치원에서는 진행하지 않고 있다. 그러나, 3개 유치원에서는 기존 사립유치원에서 진행하던 것에 대한 학부모의 요구를 간과할 수 없어 서울특별시교육청과 학부모의 의견을 절충하여 교육서비스 차원에서 제공한다고 하였다. 이에 더불어키움(공영형) 유치원의 원아는 공립유치원의 원아와 같은 수준으로 재정지원을 수혜하게 되므로 사립 학부모의 부담금 격차가 줄어들었음을 알 수 있다.

학부모님들도 굉장히 만족하세요. 특활비 4만 5천 원, 차 타는 유아들만 교통비 1만 원을 납부합니다. 대만족이죠. (B 유치원 원장, 2019.11.28.)

지금 특성화 프로그램하는 부분에서도 어머니들의 요구와 교육청의 요구를 절충해서 최대한 저희가 서비스를 할 수 있도록 하는 부분이고. (D 유치원 원장, 2019.12.05.)

- 
- 2) 운영비의 세부항목은 관리운영비, 업무추진비, 일반교육활동비(교사연수·연구비, 교재교구구입비, 행사비, 복리비, 일반급식비 간식비 등), 선택적 교육활동비(특성화프로그램 현장학습비, 통학 차량 임차비 등)로 분류됨.  
3) 특성화 프로그램이란, 정규 교육과정 외 별도프로그램을 의미함.

또한, 더불어키움(공영형) 유치원에서는 교직원 인건비 지원으로 급여 지급에 대한 부담이 줄었으며, 채용 시 교사의 전문성을 우선 고려하여 채용하는 것이 가능해졌다. 또한, 면담에 응한 고 경력교사의 경우 사립유치원에서 근무할 때 느꼈던 고용 불안이 감소되었고, 경력에 대한 정당한 처우와 근무환경을 얻게 되어 만족한다고 하였다. 현재 더불어키움(공영형) 유치원의 교원은 교직원 급여, 교직원수당(초과근무수당은 정액분만 지원), 교직원 복리후생비, 교직원 법정부담금, 교직원 퇴직금 및 퇴직적립금 등의 명목이 지급됨을 알 수 있었다. 이는 동일한 경력의 공립유치원 교사 급여의 약 80% 정도 수준임을 알 수 있었다.

사립유치원의 경력 교사들은 호봉대로 못 받는 경우들이 많거든요. 그런데 저는 고 경력자임에도 불구하고 그 호봉을 다 받아요. (중략) 그래서 고 경력자인 저로서는 너무 좋아요. (A 유치원 교사, 2019.11.24.)

교사 측면에서는 사립유치원이 감소하고 있는 상황에서 경력 있고 유능한 교사들이 안정적으로 일할 수 있는 것 고용 불안의 감소. 이런 것들이 가장 만족스러워요. 운영자 입장에서는 교사의 급여 지급을 걱정하지 않아도 된다는 점. (D 유치원 원감, 2019.12.05.)

더불어키움(공영형) 유치원은 2년간 지급되는 교육환경개선비로 노후화된 유치원시설을 개·보수하여 유아에게 더 안전하고 쾌적한 교육 환경을 제공하게 되었다. 더불어키움(공영형) 유치원은 서울특별시교육청과 협의하여 약정기간이 시작되기 직전에 완료 가능한 개·보수를 우선 시행한다고 하며, 이후에는 학기 중, 방학 기간 등을 이용해 추가로 개·보수한다고 하였다.

2년 동안 지원금으로 정말 많이 고쳤어요. 놀이터, 현관 공사, 화장실도 하고 전면교체 다 한 것 같아요. 저희 규모에서는 정말 많이 고쳐서 환골탈태... 유치원이 환해졌다는 얘기 많이 들었어요. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

더불어키움(공영형) 유치원은 교재교구구입비 지원의 경우, 교사가 교육과정을 실행하면서 필요한 비품, 자료 등을 사는 데 선택의 폭을 넓혀 주었으며, 유아에게는 풍부한 물적 자원을 제공할 수 있게 되었다. 이는 궁극적으로 유아의 놀이와 배움이 더불어키움(공영형) 유치원 전환 후 크게 개선되었다고 인식하는 데 일조하였다. 따라서 공립유치원과 비슷한 수준의 재정지원은 더불어키움(공영형) 유치원 유아에게 질 높은 교육의 수혜가 가능하게 됨을 알 수 있다.

너무 놀랐던 점이 저는 예전에 수업할 때 자료를 구매할 수 있는 금액이 한정되어 있다 보니까 밖에 나가서 재활용품을 수거해 오기도 하고, 부모님들께 엄청나게 요청하고 그랬는데 이런

것들이 많이 해소되었어요. 사실 교실 환경을 구성하거나 수업 자료를 준비하는 데 있어서 교사의 찾아보는 노력은 동일 하지만, 범위가 좀 더 넓어지지 않았나. 그런 부분들이 만족스럽더라고요. (D 유치원 원감, 2019.12.05.)

어제는 연극 한다고 초대했는데 종이에 뭘 붙여서 만들었더라고요. 아이들이 굉장히 창의적으로 변했어요. 그래서 제가 약간 사립유치원 때 저의 모습을 좀 닮았어요. 아이들에게 제한 준 게 안 좋았구나. 근데 또 운영하다 보면 제한할 수밖에 없잖아요. 이제는 다양한 재료들을 부족하지 않게 환경을 조성해주면 무궁무진하게 나아 가구나 하는 생각이 들어요. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

## 2) 밀착형 컨설팅을 통한 교육과정 질 향상

더불어키움(공영형) 유치원은 서울특별시교육청으로부터 유치원 교육과정과 관련된 모든 것에서부터 유치원 행정, 회계 등 운영 관련까지 심층적으로 컨설팅을 지원받고 있다. 주된 컨설팅 위원은 관할 교육지원청에서 더불어키움(공영형) 유치원을 담당하는 장학사와 관할 외 교육지원청 소속의 유아교육 분야 장학사 총 2명이다. 공영형 유치원 첫해에는 정해진 컨설팅 외에도 유치원과 지속적인 소통을 통해 교육과정을 포함한 유치원 운영에 대한 전반적인 사항을 컨설팅하였다. 해가 거듭될수록 횟수는 조금 줄었으나, 컨설팅 위원과 유치원과의 신뢰와 그동안 개선된 성과를 기반으로 컨설팅의 횟수와 컨설팅 분야, 정도 등이 조율되는 것으로 나타났다. 이는 더불어키움(공영형) 유치원의 질 관리를 위해 상호 협력하여 지속적인 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다.

저희 원에 배정된 장학사님이 계세요. 그 장학사님은 일반 장학사님이 아니라 우리 유치원을 밀착하여 담당해주는 장학사님이세요. 그래서 일주일에 한 번씩 오세요. 그 반이 어떻게 돌아가는지 다 체크하시고, 불시에 오셔서 환경 점검도하시고, 수업하는 거 보시고, 상호작용 보러 오시고. (A 유치원 교사, 2019.11.24.)

컨설팅은 컨설팅 위원이 오셔서 저희한테 해주세요. 이번 년도에는 8번 정도 했었고, 작년에는 14번 정도 했었던 것 같아요. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

기존 사립유치원에서 컨설팅보다 평가에 익숙했던 유치원의 구성원들은 컨설팅 초기 ‘평가받는다.’는 심리적인 부담과 어려움을 겪었다고 하였다. 초기의 어려움은 조율을 반복하여 점차 안정화 되었고, 개선되거나 보완되는 사항은 유치원의 질을 향상하는 데 일조하였다. 이러한 과정은 담당 컨설팅 위원과 유치원 구성을 하나의 학습공동체로 만들어주었으며, 상호 협력을 통해 유치원의 질 향상이라는 공동의 목표를 바탕으로 나아갈 수 있었다. 특히 더불어키움(공영형) 유치원의 구성원들은 그들의 전문성이 향상되고 성장한 모습으로 궁극적으로 유아에게 질 높은 교육을 제공하게 되었음을 깨달았다.

경력이 낮은 선생님들 보면 되게 힘들어할 때도 많아요. 되게 힘들죠. 야근하고. 계속 수업에 대해 연구를 해야 하잖아요. 그리고 장학사님이 오셔서 보니까.. '그래도 돌아보면 많이 발전한 게 보여요.' 그런 말들을 하더라고요. '많이 성장했어요.' 본인 스스로가 말을 하더라고요. (A 유치원 교사, 2019.11.24.)

## 다. 체계적인 유치원 운영

더불어키움(공영형) 유치원의 체계적인 운영의 결과는 공립유치원 수준의 행정체계 구축, 평가에 의한 지속적 질 관리, 투명한 유치원 운영으로 범주화하였다.

### 1) 공립유치원 수준의 행정체계 구축

더불어키움(공영형) 유치원은 공립유치원처럼 행정업무를 담당할 전문 인력을 고용한다. 각 유치원에는 행정실장, 행정실무사를 연 단위로 계약하여 고용하며, 그들의 처우는 서울특별시교육청 소속 교육공무직원 중 비슷한 업무를 하는 직군에 준한다. 이들은 회계, 행정 등의 업무와 더불어 유치원 운영 상황에 따라 탄력적으로 업무분장 한다고 한다. 대부분의 사립유치원은 행정업무를 담당하는 전문 인력을 배치하지 않기 때문에 행정실무에 익숙하지 않은 원장 혹은 원감이 주로 해당 업무를 처리하며, 필요에 따라 교사에게도 업무가 배정된다. 더불어키움(공영형) 유치원의 경우, 전문 인력을 배치함으로써 공립유치원 수준의 행정체계를 구축하여 운영하고 관리하는 것이 가능하게 되었다.

K-에듀파인이 30분, 1시간이면 한다고 하는데 절대 안 돼요. 행정 실장님이 계속 전화해서 문의하시고 하면서 다 처리하시고. 행정 쪽 일을 너무 잘하시니까. 직접 물어보고 다 도와주십니다. (A 유치원 원장, 2019.11.07.)

또한, 재정회계 컨설팅 역시 매 학기 개시 전 집중적으로 실시하고, 학기 중 월 1회 이상 정기적으로 교육청 담당 직원이 방문하여 유치원 회계 체계에 대한 지도와 점검 등을 시행한다고 하였다. 이러한 결과, 더불어키움(공영형) 유치원은 재정회계 컨설팅을 통해서 일반 사립유치원 운영 시 부족했던 행정 시스템에 대한 이해를 높이고, 재정의 투명성을 확보할 수 있게 되었다고 하였다.

1년 차 때는 재정컨설팅이 교육청에서 2주에 1번씩 나왔어요. 한 번도 해보지 않은 것들에 대한 지원이 많이 되니까 수월하게 익힐 수 있었던 계기가 되었어요. (C 유치원 행정실장, 2019.11.29.)

## 2) 평가에 의한 지속적 질 관리

더불어키움(공영형) 유치원은 서울특별시교육청으로부터 분기별, 수시로 평가를 받으며, 평가 결과는 약정 종료 시까지 누적 관리된다. 이후, 약정 종료 시점에 더불어키움유치원 지원위원회에서 누적된 평가 자료, 교육청-유치원 간 약정사항 이행 정도, 관련 규정 위반 여부 등 종합적인 평가 결과에 따라 재약정 여부가 결정된다고 하였다. 이에 더불어키움(공영형) 유치원에서는 매년 성실히 유치원 질 관리에 힘쓰고 있음을 알 수 있었다.

저희가 이번에 유치원 4주기 평가를 받았어요. 그리고 분기별로 공영형 유치원 평가가 있어요. (중략) 이제는 협의 시간도 많고, 평가 시간도 많고. 그러다 보니 서로 동료 장학하는 분위기가 일상화 되었어요. (A 유치원 교사, 2019.11.24.)

저희가 작년에 4주기 평가를 받았는데 (분기별로 공영형 유치원 평가를 받다 보니) 그냥 일상 생활처럼 받게 되었어요. (C 유치원 원감, 2019.11.29.)

## 3) 투명한 유치원 운영

더불어키움(공영형) 유치원은 학부모운영위원회의 역할과 기능에 대한 내실화를 다지고, 유치원 운영에 대한 정보를 공개하여 더욱 건전하고 투명한 유치원 운영에 있어 환류 노력을 하는 것으로 나타났다. 유치원은 학부모를 유치원 구성원의 일원으로서 적극적인 관심과 참여를 유도하고 있었다. 즉, 유치원-학부모 간 신뢰 관계를 기반으로 사립유치원의 공공성 강화와 질 향상을 위한 노력을 위해 함께 노력하고 있었다.

예전에는 오픈하지 않았어요. 왜냐면 완전히 사립이고 자세하게 얘기할 필요를 못 느꼈어요. 그리고 사립일 때는 회계에 대해서 전담하는 사람이 없었기 때문에 오픈할 것도 많이 없었어요. 그런데 지금은 전담하시는 분이 모든 회계 처리를 해주시니까 보고할 게 있는 거죠. 그래서 엄마들도 더 투명하다고 생각하시는 것 같아요. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

어머님들께 회의할 때 다 완전히 오픈해요. 경영록, 급식 식자재, 회계나 그런 거 다 서류를 꺼내서 다 보여드려요. (중략) 아예 오픈해서 보여주니까 오히려 어머님들이 의심이나 오해하는 것들이 없어지더라고요. (A 유치원 원장, 2019.11.07.)

## 2. 더불어키움(공영형) 유치원의 쟁점

더불어키움(공영형) 유치원은 2017년 2개 원, 2018년 2개 원에서 서울특별시교육청과 약정 체결하였다. 그러나, 2019년 6개 원 추가를 목표로 하였으나, 이를 달성하지 못하여 예산 불용에 대한 질책을 받는 상황이다. 연구자는 더불어키움(공영형) 유치원 정책에서 나

타나는 주요 쟁점으로 선 법인화에 대한 온도 차, 방과후과정 교사의 정체성, 약정기간 종료 후 불확실한 미래로 범주화하였다.

### 가. 선 법인화에 대한 온도 차

서울특별시교육청은 공영형 유치원 정책을 통해 사립유치원에 재정 지원하여 건전하고 투명한 유치원 운영체제로 정비하고자 사립유치원을 법인으로 전환하고, 개방 이사를 선임 하도록 하였다. 또한, 학교법인으로 전환할 때 발생하는 수익용 기본재산출연과 취득세, 지방교육세, 특별세, 국민 주택매입금, 등록세 등의 세금도 지출해야 한다. 실제 사립유치원(3학급 기준)이 학교법인으로 전환한 경우 수익용 기본재산출연금을 현금으로 완납하고, 각종 세금도 약 3,000만 원 정도를 납부하였다. 사립유치원은 법인화를 위해 필요한 기본 준비를 하고 이를 실행하였으나, 정책 추진자는 법인 전환 시행의 미숙함으로 유치원 운영 자에게 어려움과 아쉬움을 남기기도 하였다.

뒤늦게 지원금이 나왔어요. 그때까지 정말 힘들었어요. 돈(수익용기본재산)을 다 냈는데 사람(업체)들은 다 입금해 달라고 매일 독촉하시고 전 어디서 돈을 빼야 할지 모르겠더라고요. 이것저것 비용이 많이 나왔어요. (B 유치원 원장, 2019.11.28.)

저희는 법인을 만들 때 법인담당 업무를 하시는 분이 업무를 자 몰랐던 것 같아요. 사실 저흰 법인을 할 때 조금 불합리하게 된 경우가 있어요. (중략) 급하게 하다 보니까 그렇게 된 것 같은데. 그렇다 보니까 법인에 대해서 좀 더 생각하고, 공부하는 게. 서울특별시교육청도 마찬가지고. 급하게 하는 건 아닌 것 같아요. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

더불어키움(공영형) 유치원의 원장들은 사립유치원의 법인화 과정에서 발생하는 수익용 기본재산출연에 있어 사립유치원과 교육청 간의 입장 차를 이해하면서 서로 절충되고 합리적인 방안이 마련되기를 기대하고 있었다. 면담을 통해, 서울특별시교육청은 법인 전환에 따른 수익용 기본재산 출연 부담을 지원하기 위한 연구가 진행 중임을 밝히고 있었다. 그러나, 사립유치원이 학교법인으로 전환 시 걸림돌이 되는 수익용 기본재산 출연 지원방안에 대해 아직 명확히 발표된 것은 없는 상황이다.

공영형 유치원 참여 저조의 원인으로 법인 전환에 따른 수익용 기본재산 출연(연간학교회계 운영수익 총액의 1/2 이상) 부담이 있어 이를 지원하기 위한 연구가 진행 중이며, 연구 종료 후 교육부에 관련 규정 개정 등을 건의할 계획입니다. (서울특별시교육청 주무관, 2019.11.26.)

원장님들이 무조건 좋아할 수 없는 게 사유재산이라고 했던 것들을 법인으로 만든다는 것은 내 재산이 아니라는 거잖아요. (중략) (사유재산의 법인화) 이걸 사립유치원들의 협조가 있어야 하는 건데 그렇지 않기 때문에 다들 외면하는 거죠. (A 유치원 원장, 2019.11.07.)

법인 후 세금은 법인에서 내야 하는데 이것저것 비용이 많이 나와요. 앞으로 공영형 한다고 하는 유치원이 있으면 적어도 그 세금이라도 면제시켜달라고 했어요. (B 유치원 원장, 2019.11.28.)

또한, 사립유치원이 공영형 유치원으로 전환하기 위해서는 법인화에 이어 일정 비율 이상의 개방 이사를 선임하여 운영상의 공공성을 확보해야 한다. 이에 따라 더불어민주당(공영형) 유치원은 법인으로 전환 시 법인의 전체 이사 정수 1/2 이상을 개방 이사로 선임하였다. 그러나, 면담을 통해 개방 이사 선임과정에서 교육청 개입이 있음을 확인할 수 있었으며, 이는 공영형 유치원을 운영하는 원장들에게 자신들의 입지가 흔들릴 수도 있다는 불안감을 주기도 하였으나 교육청의 제안에 따라 순응하고 있음을 알 수 있었다.

처음부터 '외부 이사는 추천한 사람 해보라.' 이렇게 해놓고 나중에는 서울특별시교육청에서 원하는 사람으로...(중략) (교육청에서) 얘기를 했어요. '두 분 정도를 바꿨으면 좋겠다.' 했는데 '저희가 공영형 하겠습니다. 했을 때 찬성해주셨던 분들인데 그만두게 할 수가 없다.' 그랬더니 '1년의 기간을 주고 바뀌었으면 좋겠다'라고 하시더라고요. (A 유치원 원장, 2019.11.07.)

이사회가 원래는 그냥 기존에 있던 이사회 분이셨고 편안하게 진행을 하다가 이제 서울특별시교육청에서 추천해주신 이사분들이 들어오고 하니까 조금 힘들기는 했어요. (중략) 저희가 원하는 사람과 그분들이 원하는 사람과 차이가 있겠죠. 그런 차이 얘기를 많이 했죠. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

유아교육의 공공성 강화에 있어 기존 사립유치원의 법인화는 절대적으로 필요한 사안임을 교육부 정책에서 지속해서 표현하고 있다. 그러나, 현장에서는 법인화가 꼭 필요한 것인지에 대해 회의적이다. 서울특별시교육청은 유아교육의 공공성을 강화하고자 재정의 투명성 확보와 공적 질 관리체제의 확립을 목표로 법인화를 전제로 하고 있다. 그러나 사립유치원은 초기 유치원 설립 과정에 들어간 개인 재산을 인정받아야 함을 주장하고 있으며, 사립유치원 설립 시, 학교법인과 같이 운영자의 재산을 모두 출현하지 않기 때문에, 사립학교법인과 동일하게 적용되는 사학기관 재무회계규칙 적용에 있어 한계가 있다고 지적하였다(김병주·김성기·오범호, 2011).

한편, 정부는 유치원 비리 근절을 위한 '유치원 3법'을 적용하게 되어 투명한 회계를 위한 법적 근거를 마련하였다. 더불어민주당(공영형) 유치원에서는 K-에듀파인을 사용해 본 경험을 미루어 보았을 때, 사립유치원의 K-에듀파인 사용은 곧 회계에 대한 투명성이 강화되어 공공성을 확보해 갈 수 있을 것이라 보았다. 이에 따라 공영형 유치원 전환 시 선 법인화 조건만이 사립유치원의 공공성을 확보하는 해답이 아닐 수 있음을 간접적으로 드러내기도 하였다.

사립에서 그런 부담(법인화)을 안고 가려고 하지 않으니깐. 굳이 K-에듀파인을 사용하면 회계에 대한 투명성 들은 보장이 좀 되는 방향으로 가는 거잖아요. (A 유치원 원장, 2019.11.07.)

K-에듀파인을 올해(2019)부터 쓰기 시작했죠. 행정적으로 깨끗하고 투명하고 체계적으로 쓸 수 있는 것 같아요. 지금은 최소한 5번은 결재가 왔다 갔다 해야 하거든요. 고민을 여러 번 하니까 돈을 허투루 쓰지 않아요. (C 유치원 행정실장, 2019.11.29.)

## 나. 방과후과정 교사의 정체성

더불어키움(공영형) 유치원은 정책 시행의 개선사항으로 ‘방과후과정 교사의 처우개선’이라는 공통된 의견을 제안하였다. 현재 더불어키움(공영형) 유치원의 방과후과정 교사는 사립유치원의 교원으로 임용되나, 급여는 교육공무원 급여 체계를 따르고 있다. 공립유치원에서는 방과후과정 교사를 에듀케어 강사가 담당하고 있다. 에듀케어 강사는 교원이 아니라 교육공무원으로 분류되고 있으며, 기간의 정함이 없는 노동자로 채용되어 정년이 만 60세로 고용안정이 보장되어 있다(서울특별시교육청, 2020).

공립에서는 정교사 외에는 교육공무원으로 채용돼요. (중략) 정교사랑 똑같은 급여를 받을 수는 없잖아요? 에듀케어 강사는 교육공무원 급여기준으로 받아요. (서울특별시교육청 주무관, 2020.3.26.)

방과후과정 교사가 제일 어려운 점이에요. 처음에는 임용도 안 해주셨어요. 임용조차 안 해주는 사립유치원에 선생님이 지원을 안 하세요. 왜냐면 다른 유치원 가면 그 만큼 호봉 처리도 되고 임용되고 그러면 경력인정도 되고 하는데 여기는 공립도 아니고, 저희는 사립이에요. 사립이고 이 정책을 동의해서 하고 있는데... 그 부분이 저희도 개선되어야 하는 부분이라고 생각해요. (D 유치원 원장, 2019.12.05.)

방과후과정 교사에 대한 처우 부분이 굉장히 열악하다고 이야기를 하세요. 저희가 사립유치원 인데도 불구하고 처우는 교육공무원 급여이니까. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

서울특별시교육청에서는 더불어키움(공영형) 유치원 방과후과정 교사를 공립유치원의 에듀케어 강사와 동일한 직무를 수행하는 직책으로 생각하고 있다. 반면, 더불어키움(공영형) 유치원에서는 사립유치원의 방과후과정 교사와 동일한 직책으로 생각하며 채용하고 있다. 양 측의 시각 차이로 인해 방과후과정 교사는 교원도 교육공무원도 아닌 애매모호한 위치에 있다. 더불어키움(공영형) 유치원 방과후과정 교사는 일반 사립유치원 보다 근무 조건이 열악하여 높은 이직률과 채용에 있어 어려움을 토로하게 하였다.

## 다. 약정기간 종료 후 불확실한 미래

더불어키움(공영형) 유치원은 약정기간(5년) 종료 시점에 운영기간 동안 누적된 평가를 바탕으로 재약정 여부를 결정하게 되며, 이때 더불어키움유치원지원위원회의 심의를 거친다. 평가 결과에 따라 교육청과 법인(유치원)은 협의하여 필요하면 이행 사항들을 조치 후 약정을 연장하게 된다. 그러나 더불어키움(공영형) 유치원 구성원들은 정권 교체 시 수반되는 교육정책의 변화가 이들에게도 영향을 줄 것이라 예상하고 하였다. 구성원들은 '5년 후에 재약정이 되겠지'라는 기대감으로 학부모님과 아이들을 위해 현재 상황에 충실하며 질 높은 교육 서비스를 제공하고자 노력하는 것으로 나타났다.

5년 약정기간이 끝나면 평가 결과를 토대로 재약정 여부를 결정합니다. (서울특별시교육청 주무관, 2019.11.26.)

제가 불안감에 대해서 사무관님이나 주무관님께 몇 번이나 말씀드렸는데 5년 동안은 보장되는 거니까 5년 동안은 누리시고 그 이후에는 이걸 바탕으로 하라고 그러시더라고요. 근데 그거는 굉장히 긍정적인 바램인거고. 그래도 우리는 또 생각해야 하잖아요. 5년 후에 선생님 급여나 체계가 있는데 예전처럼 사립유치원화 된다면 선생님들이 다시 있을까, 그리고 엄마들도 여기에 특혜를 받는 건데 특혜를 안 받고 다시 학부모부담금(몇십 만 원)을 예전처럼 낸다면 다시 있을까, 이게 공영형이 됐으니까 한시적으로 이렇게 되는 거죠. 이게 만약에 지속하지 않는다면 처음부터 공영형을 하지 말았어야 했죠. 정책적으로. (C 유치원 원장, 2019.11.29.)

더불어키움(공영형) 유치원 정책은 사립유치원의 참여 저조로 정책 수립단계에서 목표한 바를 달성하지 못한 상태이며, 2022년 5년 약정 종료 후 공영형 유치원 정책의 지속성에 대해 담보할 수 없는 현실이다. 교육부(2018a)는 당시 15개 내외의 기관 시범운영을 통해 지역별 공영형 유치원 모델을 개발하고, 추후 법령 개정 등을 통해 안정적인 지원기반을 마련한 후 단계적으로 확대하려고 계획하였다. 그러나, 정책 시행 초기부터 현재까지 서울특별시에는 총 4개 유치원이 운영되고 있다. 2019년에는 6곳을 추가 선정하여 운영하고자 하였으나, 더불어키움(공영형) 유치원으로 약정한 사립유치원은 없었다. 2020년에도 10곳 운영을 계획하고 있으나 현재까지 공영형 유치원 공모를 발표하고 있지 않은 상황이다. 더불어키움(공영형) 유치원의 구성원들은 공영형 유치원이 사립유치원의 공공성 강화를 위한 방안이 될 수 있으므로, 서울특별시교육청에서 책무성을 가지고 공영형 유치원 정책 안착을 위해 적극적인 홍보에 힘써주길 바라고 있었다.

2020년 서울교육 주요업무 계획에 보시면 10개로 계획하고 있습니다. (중략) 올해는 아직 공모하지 않았습니다. (서울특별시교육청 주무관, 2020.3.26.)

이번에 원아 모집을 하는데 우리 지역 어머님들께서 정말 모르세요. 공영형 유치원을 모르세요. (중략) 나라에서 공영형 유치원에 대한 홍보가 좀 더 이루어졌으면 좋겠어요. (C 유치원 원감, 2019.11.29.)

## IV. 논의 및 결론

본 연구는 공영형 유치원 정책의 일환인 서울특별시 더불어키움(공영형) 유치원 정책의 현황과 쟁점을 살펴보고, 사립유치원의 공공성 강화를 위한 방안으로 본 정책이 자리매김할 수 있도록 정책 방안을 모색하고자 하였다. 본 연구에 대한 논의 및 결론은 다음과 같다.

첫째, 더불어키움(공영형) 유치원의 운영현황은 공영형 유치원의 신청 계기, 서울특별시 교육청의 지원, 체계적인 유치원 운영으로 범주화되었다. 더불어키움(공영형) 유치원의 신청 계기는 원아 미달로 인한 재정의 어려움에서 시작되었고, 공영형 유치원으로서의 전환은 교사들의 고용승계와 공립 수준의 재정지원을 통한 유치원의 지속적 운영이 가능하다는 점에서 선택할 수 있는 대안이 되었다. 한편, 서울특별시교육청은 사립유치원의 참여가 저조하여 법인으로 운영되고 있는 사립유치원을 대상으로 공영형 유치원 정책사업을 제안하고 있었다. 이는 법인화에 대한 일반 사립유치원의 저항감을 해소하지 못하고 있음을 시사하고 있으며, 법인형 사립유치원을 비롯하여 일반 사립유치원의 참여 유도를 위한 대책 마련이 필요함을 시사한다.

둘째, 더불어키움(공영형) 유치원은 서울특별시교육청으로부터 재정, 밀착형 컨설팅, 공립유치원 수준의 행정체계 구축지원을 받으며 사립유치원으로서 공공성을 높여가고 있었다. 학부모의 학비 부담완화와 교사의 질이 보장된 수준 높은 교육을 실행할 수 있게 되었다. 또한, 평가에 의한 지속적 질 관리가 가능해지고, 투명한 운영으로 교육청과 학부모들로부터 신뢰를 높게 쌓아가고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 박창현(2019)과 구자옥(2020)의 연구결과와 일관된 맥락을 유지한다. 공영형 유치원에서는 사립유치원의 제도와 정책의 문제점들(교원 정책, 회계 및 재정, 운영관리)이 해결되고 있었다. 이는 더불어키움(공영형) 유치원 정책이 건전한 사립유치원 육성 및 공·사립유치원 간 상생을 가능하게 하는 방안이 될 수 있음을 시사한다.

셋째, 더불어키움(공영형) 유치원의 쟁점은 선 법인화에 대한 온도 차, 방과후과정 교사의 정체성, 약정 종료 후 불확실한 미래로 범주화되었다. 더불어키움(공영형) 유치원 구성원들은 사립유치원의 공공성 강화를 위해 법인화 과정은 필요하나, 사립유치원의 정책참여 촉진을 위해서라도 수익용 기본재산출연 지원 및 세금면제 방안을 통해 법인화 절차에 유

연합을 보일 필요가 있음을 언급하였다. 반면, 박창현(2019)과 구자옥(2020) 연구에서 사립유치원 공공성 강화를 위해 K-에듀파인 적용을 언급하였다. 19명 전문가에게 사립유치원 공공성 강화 정책의 중요도와 필요도, 정책 우선순위에 대한 의견을 조사한 결과, 가장 중요한 것은 'K-에듀파인 적용'이고, '세금 전액 면제'와 '사인의 학교 법인화 전환 시 수익용 기본재산 출연 요건 면제'는 중요도가 가장 낮게 나타났다(박창현, 2019). 또한 K-에듀파인을 통한 회계 처리는 공영형 유치원의 사회적 투명성을 담보하는 것으로 나타났다(구자옥, 2020). 더불어키움(공영형) 유치원 구성원들은 사립유치원에 K-에듀파인이 도입되면서 이전보다 회계의 투명성이 확보될 수 있을 것이라 하였다. 따라서 정부는 사립유치원의 회계 투명성만을 강조해서는 안 될 것이며, 국가의 책무성을 다해 사립유치원이 공공성을 실현하는 과정에서 겪는 어려움을 찾아 해결 방안을 모색해야 할 것이다.

더불어키움(공영형) 유치원의 방과후과정 교사는 사립유치원의 교원으로서 교육청에 임명 보고되나, 처우는 교육공무직 수준으로 정체성이 모호하다. 공영형 유치원 운영계획을 살펴보면 '기존 공립유치원 및 사립유치원의 차이와 태생적인 한계성을 극복하고 기존 시스템과는 차별되는 특성을 발굴하여 유아교육발전에 일조한다.'는 추진 전략을 내세우고 있다(서울특별시교육청, 2017). 따라서 서울특별시교육청은 공·사립유치원의 태생적인 한계를 인정하고 공영형 유치원 운영실정에 맞는 기준 마련을 마련해야 할 것이다. 이때, 방과후과정 교사의 정체성을 공고히 하여 합리적인 직무와 처우를 보장하도록 지원해야 할 것이다.

더불어키움(공영형) 유치원의 구성원들은 정권에 따라 바뀌는 교육정책에 대한 불신으로 공영형 유치원 정책에 대한 불안감을 가지고 있었다. 5년 후 공영형 유치원 정책이 종료된다면 공립 수준으로 지원되던 재정지원 또한 중단될 것이고, 공영형 유치원은 예전처럼 사립유치원으로써 재정 운용해야 한다. 현재 정부는 사립유치원 학부모의 경제적 부담을 완화를 위해 사립유치원 원비 인상을 법적으로 제한하고 있다. 매년 원비 인상률은 억제되는 반면, 물가상승률에 따라 운영에 필요한 지출(교직원 인건비, 차량 운영비, 급식을 포함한 재료비 등)은 증가하고 있다. 이에 사립유치원은 인건비나 운영비를 감액하여 교육의 질을 낮추는 결과를 초래하고, 학부모로부터 받은 특성화 프로그램 수익으로 보완하는 등 운영의 악순환을 야기하고 있다(박은혜, 2019). 현재 사립유치원은 유아교육을 목적으로 설립된 곳이지만, 국가의 운영비 지원은 매우 낮은 상황이다(김병주·김성기·오병호, 2011). 공영형 유치원의 경우, 현재 공립유치원 수준의 재정지원 수혜로 우수한 교육 환경을 제공하고 교육의 질을 높이기 위해 힘쓰며 공공성을 강화하고 있다. 이에 학부모와 유아는 평등한 교육의 기회를 보장받게 되었다. 따라서 공영형 유치원 정책이 사립유치원의 공공성 강

화로 모든 부모와 유아에게 교육 기회의 평등을 보장하기 위해 시작된 정책이라면, 사립유치원의 공공성 확보를 위한 공영형 유치원 정책이 지속성을 가질 수 있도록 제도적 대책 마련이 필요할 것이다.

위 내용을 종합해 보았을 때, 서울시 더불어키움(공영형) 유치원은 사립유치원의 공공성 강화를 위해 가장 먼저 법인화 과정을 거쳤다. 이에 사립유치원으로써 책무성을 가지고 교육청과 협력하며 투명한 운영, 쾌적한 교육 환경제공, 질 높은 교육을 위한 노력을 끊임없이 하고 있었다. 그러나 공영형 유치원의 구성원들은 정책의 필요성과 높은 만족감 뒤에 약정 종료 후 불확실한 미래에 대한 불안감을 가지고 있었다. 이는 공영형 유치원 정책 시행에 있어 도출되는 쟁점들을 바탕으로 정책 안착을 위한 방안 마련이 필요함을 시사한다.

## V. 정책적 제언 및 시사점

본 연구의 정책 제언 및 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 유아교육의 공공성 확보를 위해서는 법인화가 필요하나, 이를 위해서 정부는 절충적이고 합리적인 단계적 법인화 유도방안이 마련되어야 할 것이다. 단계적인 법인화 유도를 위해서 ‘선 지원, 후 법인화’ 방안을 고려할 수 있다. 현재 사립유치원들의 공영형 유치원 정책참여 저조의 가장 큰 원인은 사적 재산이 보장되지 못하고, 법인 전환과정에서 발생하는 수익용 기본재산출연금, 개방 이사선임 등이다. 따라서 정부는 사립유치원의 공공성 확보를 위해 법인화만을 주장하기보다 유아교육발전 및 확대에 사립유치원이 기여한 부분을 인정하고 사유재산으로 설립된 사립유치원의 입장을 이해하여 공영형 유치원 전환과정에서 발생하는 부담 등을 고려해 줄 필요가 있다.

2020년부터 K-에듀파인 사용이 의무화되면서 사립유치원 회계의 투명성을 어느 정도 보장해 줄 수 있는 장치가 생기게 되었다. K-에듀파인을 통해 사립유치원의 회계 투명성이 보장된다면, 공영형 유치원을 원하는 기존 법인유치원은 공공성 운영지표<sup>4)</sup>를 충족할 때, 재정지원을 하면서 서비스 질에 대한 모니터링을 실시하는 방안이 있을 것이다. 일반 사립유치원의 경우, 선 법인화를 전제하지 않고 공공성 운영지표에 충족할 때, 업무협약약정 기한 동안 재정지원을 한 후, 만료 시점에서 학교법인 또는 재단법인으로 전환하는 방안 검토가 필요할 것이다.

4) 지표의 주요내용은 유치원평가 점수 유지, 연령별 교육과정 운영, 원비 인상을 상한 유지, 원비 상한제 준수, 교사 인건비 수준, 유치원 정보공시 준수, 재무회계규칙 준수, 원장 재무회계규칙 교육 참여, 아동학대 등 안전교육 참여, 유치원운영위원회 운영, 교사/학부모 만족도 조사 등임.

둘째, 더불어키움(공영형) 유치원의 방과후과정 교사 처우 개선방안이 마련되어야 한다. 공립유치원의 방과후과정 교사는 교육공무직원으로 임용되지만 무기계약으로 비교적 안정적인 신분을 유지할 수 있다. 반면에 더불어키움(공영형) 유치원의 방과후과정 교사는 사립유치원 교원으로 임용되나 교육공무직 급여 체계를 따르고 고용 안정성의 불안도 감수해야 한다. 일반 사립유치원의 경우, 정교사와 방과후과정 교사의 업무부담과 급여체계가 다르지 않음을 고려할 때 더불어키움(공영형) 유치원의 방과후과정 교사의 경쟁력은 약화될 수밖에 없는 실정이다. 따라서 방과후과정 교사의 처우 개선을 위해서 급여 체계의 조정을 도모하거나 근무시간을 축소하는 등의 방안을 모색할 필요가 있다. 재원 확보의 현실적 어려움을 감안하면, 현 급여 체계에 적합하게 방과후과정 교사의 업무부담과 근무시간을 대폭 감축하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 사립유치원 공공성 강화를 위한 공영형 유치원 정책 안착을 위해서는 정부가 유아교육에 대한 사회적 책임과 책무성을 강화해야 한다. 이를 위해서는 안정적인 예산 확보 및 지속적 재정지원이 필요할 것이다. 이러한 정부의 노력은 사립유치원이 국가정책을 신뢰하고 적극적인 참여로 이어져 궁극적으로 유아교육의 공공성을 실현 할 수 있을 것이다. 또한, 공영형 유치원을 전문적으로 관리·감독하는 전문기관 및 시스템구축이 마련되어 지속적인 홍보와 관리가 이루어져야 할 것이다. 현재 더불어키움(공영형) 유치원은 정책 시행 관련 정보를 상세히 확인하기 어려우며, 현장에 배부되는 공통업무 매뉴얼 부재, 사립유치원 법인화를 위한 제도개선 방안 연구를 위한 기관도 미결정된 상황이다. 따라서 공영형 유치원을 전문적으로 관리·감독하는 전문기관 및 시스템구축으로 담당부처, 교직원, 유아, 학부모, 지역 사회 간 유기적인 협력체계를 형성하여 공동의 목표를 가지고 사립유치원의 공공성 강화를 위해 노력해야 할 것이다. ‘더불어키움’의 의미는 교육청·학부모·유치원이 함께 아이를 키운다는 의미를 담고 있다. 서울특별시교육청은 교육현장과 학부모와의 지속적인 소통을 통해 학부모가 안심하고 아이를 보낼 수 있는 질 높은 교육 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 이는 곧 공·사립 및 지역별 격차를 해소하여 모든 부모와 유아에게 동등한 권리를 보장하여 출발선 평등을 확보하게 될 것이다.

본 연구는 사립유치원의 공공성 실현을 위해 시작된 서울시 더불어키움(공영형) 유치원 정책의 운영현황과 쟁점을 살펴보고 정책적 제언을 하는 데 의의가 있다. 추후 본 연구에서 제시된 결과들을 근거로 공영형 유치원 정책이 사립유치원의 공공성 강화 운영모델로 자리 잡는 데 기초자료로 사용될 수 있으리라 사료된다.

## 참고문헌

- 강원도교육청(2019). 2019학년도 유아교육 시행계획.
- 광주광역시교육청(2019). 2019 주요업무계획.
- 교육부(2013). 유아교육발전 5개년 계획.
- 교육부(2018a). 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안.
- 교육부(2018b). 유치원 공공성 강화 방안.
- 교육부 보도자료(2019.5.20.). 제10차 유아교육 공공성 강화 추진단 회의 개최.
- 구자옥(2020). 공공성 확보를 위한 공영형 유치원 설립·운영 사례 연구. 한국교원대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김병주·김성기·오범호(2011). 유치원 재무회계규칙 제정의 쟁점과 방향. 교육재정경제연구, 20(1), 25~43.
- 김영옥·이기숙·신은수·문미옥·박은혜·장명림·정미라·이화룡·조부경·우명숙·문무경·조형숙·최윤정·김진영·김은영·서현(2013). 유아교육발전 5개년 계획 수립 정책연구. 교육부, 광주광역시교육청.
- 김영천(2016). 질적연구방법론1:Bricoleur. 서울: 아카데미프레스.
- 대구광역시교육청(2019). 2019 대구유아미래역량교육.
- 박은혜(2019). 유아교육 공공성 강화를 위한 해외사례 및 개선과제 연구. 국회입법조사처.
- 박창현(2019). 사립 유치원 공공성 강화 정책의 쟁점 및 과제: 정책우선순위를 중심으로(이슈페이퍼 2019-10). 서울: 육아정책연구소
- 변정심(2019). 공공성 강화를 통한 유아교육 혁신방안에 대한 유치원 교원과 학부모의 이해도와 만족도 분석. 학습자중심교과교육연구, 19(2), 1443-1464.
- 서울신문(2019). 조상호 서울시의원 '공영형 유치원은 실현 불가능한 정책'. <https://m.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191217500086&cp=go>에서 2020년 3월 27일 인출함.
- 서울특별시교육청(2017). 서울시교육청 교육개혁 제안 「공영형 유치원」 운영, 「대학 공유네트워크」 구축, 국가교육위원회 설치 및 국가교육위-교육부-시도교육청의 역할분담.
- 서울특별시교육청(2019). 2019 서울 유아교육 계획.
- 서울특별시교육청(2020). 2020년도 교육공무직원 임금업무 등 처리지침.
- 송기창(2011). 유아교육재정의 쟁점과 과제. 유아교육연구, 31(1), 43-59.
- 이용숙(2016). 현장연구 전체 과정에서의 분류체계분석과 성분분석 활용방법 교육을 위한

- 실행연구. 한국문화인류학, 49(1), 3-50.
- 이학춘(2017). 사학기관 재무·회계규칙 개정안의 문제점과 개선방안. 건국대학교 법학연구소, 36. 289-313.
- 최윤경·김나영·이혜민(2019). 2018~2022 육아정책 분석과 과제(II): 2018년 육아정책 성과 분석을 중심으로 [연구보고 2019-17]. 서울: 육아정책연구소.
- 최은영(2017). 공공형 사립유치원 제도의 쟁점 및 과제. 이슈페이퍼 2017-12, 서울: 육아정책연구소.
- 최은영·박창현·송신영(2016). 공공형 사립유치원 제도 도입 방안 [연구보고 2016-06]. 서울: 육아정책연구소.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (2006). *Qualitative research for education: An introduction to theories and methods*(5th ed.) Boston: Altn & Bacon.
- Spradley, J. (1980). *Participant Observation*. N.Y.:Holt, Rinehart and Winston. 이희봉 역(1988), 참여 관찰 방법, 대한교과서주식회사.
- UN(2015). Sustainable Development Goals. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>에서 2020년 5월 28일 인출함.

- 논문접수 4월 7일 / 수정본 접수 6월 1일 / 게재 승인 6월 15일
- 교신저자: 이주영, 덕성여자대학교 유아교육학과 박사과정, leejuyoung1572@duksung.ac.kr

## Abstract

### The Status and Challenges of Deobul-eokium(Public-type) Kindergartens in Seoul

So Min Park, Ju Young Lee and Jeong Wuk Lee

This study examines the status and issues of public kindergartens that are operated by the Seoul Metropolitan Office of Education, and proposes future policy tasks. To this end, in-depth interviews were conducted with the heads of four public kindergarten institutions, a principal, a teacher, the head of an administrative department, and the Seoul Metropolitan Office of Education's chief officer. The results show that most of the public kindergartens had financial difficulties due to the small number of children. The public kindergartens policy contributed to securing the publicity of private kindergartens through changes in the financial support of the Office of Education, improvement of the quality of the curriculum, and systematic operation of kindergartens. However, the temperature difference for pre-corporation preschools, the identity of after-school teachers, and the uncertain future after the conclusion of the agreement were issues of concern. While the public kindergartens policy is clearly a way to strengthen publicness, it suggests that more specific policy improvement measures are needed to activate and maintain it.

Keywords: Deobul-eokium(public-type) kindergarten, private kindergarten, publicness