

유치원 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인*

양미선¹⁾ 정주영²⁾

요약

본 연구는 유치원 운영의 공공성 실태를 파악하고, 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인을 살펴보는 데 목적이 있다. 구체적으로 유치원 운영의 공공성 수준을 파악하기 위한 문항을 개발하고, 기관유형에 따른 공공성 차이를 살펴봄, 유치원 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인을 추출하였다. 연구대상은 유치원 원장 414명으로, 공립유치원장 83명, 사립유치원장 331명이 참여하였다. 자료 분석을 위하여 빈도, 백분율, 평균, 표준편차, t-test, 중다회귀분석을 실시하였다. 연구 결과, 유치원 운영의 공공성 구성요소 중 보편성이 가장 높고, 공개성, 투명성, 참여성 순이었다. 둘째, 유치원 운영의 공공성 구성요소, 즉 보편성, 공개성, 투명성, 참여성 모두 공립유치원일수록 높았고, 특히, 보편성은 현원이 많은 유치원일수록 실행정도가 높았다. 본 연구는 유치원 운영의 공공성에 대한 연구가 부족한 현 시점에서 유치원 유형별 공공성 수준을 평가하고, 유치원이 공공성 확보에 도움이 되는 주요요인을 살펴보는 데 그 의의가 있다.

주제어: 유치원, 공공성, 보편성, 참여성, 투명성, 공개성

I. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 저출산 대책, 생애 초기 발달의 중요성, 일-가정 양립 지원 등의 이유로 유아교육과 보육에 대한 투자를 확대해 왔다. 특히 2012년에는 5세 전 계층에게 유아 학비·보육료를 지원하는 누리과정을 도입하여 시행하였고, 2013년에는 3, 4세로 누리과정을 확대하여 0~5세 무상교육을 실현하였다. 이와 함께 박근혜 정부는 영유아 보

* 본 논문은 육아정책연구소 2013년 기본과제로 수행한 「어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고 방안」 연구 결과의 일부임.

1) 육아정책연구소 부연구위원

2) 육아정책연구소 부연구위원

육·교육에 대한 국가 완전 책임제 실현을 국정과제로 채택하고, 3~5세 누리과정 지원 강화를 주요 추진 계획으로 세우고 있어 유아교육 재정은 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다(박근혜정부 국정과제, 2013). 이러한 이유로 유아교육 예산은 2011년 1조 8,434억원(권미경·김문정, 2012)에서 2012년 2조 7,045억원, 2013년 3조 3,546억원(최은영·김정숙·송신영, 2013)으로 매년 급속하게 증가하고 있다.

한편, 유아교육에 대한 정부의 재정지원이 확대됨에 따라 유치원의 공공성 확보에 대한 사회적 기대수준도 더욱 높아지고 있다. 이는 전체 유치원의 47% 즉, 절반 가까이 법인(法人) 또는 사인(私人)이 설립한 사립유치원으로(한국교육개발원, 2012), 이들에게 재정지원을 확대할 경우 재정지원 만큼 효과를 거두기가 어렵기 때문이다(김병주·김성기, 2006; 우명숙·박경호·전홍주, 2013; 이대균, 2005). 유아교육에 대한 국가 재정 투자의 효율성을 높이고, 유치원 재정 지원 확대에 대한 우려를 불식시키기 위해 정부와 유치원 운영자 모두 공공성 확보에 노력을 기울일 필요가 있다.

공공성의 사전적 의미는 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회구성원 전체가 두루 관련되는 성질’을 말한다(국립국어원, 2013). Webster 사전(2013)은 공공성의 의미를 보다 다양하게 정의내리고 있다. 공공성이란 ‘모든 사람에게 공개되는 것, 공동체나 정부에 관련되거나 그들에게 영향을 받는 것, 사회와 관련된 것, 다수와 관계되어 있는 것, 일반적인 복지나 국가의 복지에 기여하는 것, 공동체 구성원에 의해 공유되는 것, 상업적인 이익보다 공적 재원이나 개인 기부금으로 지원하는 것’으로 보았다. 즉, 공공성은 특정 개인에 속하거나 독점적이지 않고 여러 사람들과 관련되는 공적인 상태라고 볼 수 있다.

교육 분야에서도 몇몇 연구자들이 교육의 공공성 개념을 정리한 바 있다. 성병창(2007)은 교육이 특정한 개인에 속하거나 독점되는 것이 아니라 교육관련 여러 구성원들에게 관계되는 것으로 공적 성질을 지닌 상태라고 보았고, 나병현(2002)은 공공성이 공적인 특성을 가지고 있으며, 사실 차원에서는 국가 사무로서의 특성을 드러내지만 규범적으로는 모든 사람에게 이익이 되고 공정하게 적용되는 것이라고 정리하였다. 교육의 공공성 확보를 위해 전자는 교육받을 권리의 실질적 보장을 위한 충분한 비용 확충과 공정한 배분이 이루어져야 한다고 보았고, 후자는 공교육 실현과 특히, 사립학교가 교육의 공적 특성에 의해 부여된 공공성에 의해 공공성을 확보해야 한다고 주장하였다. 한편, 이종태(2006)는 교육의 공공성을 국가와 시장, 공적 영역과 사적 영역의 구분을 넘어선 제3의 개념으로 보았다. 즉, 공공성이 고정적이거나 정태적인 것이 아닌, 가변적이고 동태적인 것이라고 개념이라고 주장하였다. 앞서 연구자들의

주장을 정리하면, 공공성은, 행위주체는 정부와 관련된 것이고, 가치 또는 속성은 공익, 개방성, 민주성 등으로 볼 수 있다.

유아교육 분야에서 공공성의 개념을 정리한 연구는 그리 많지 않다. 대부분의 연구가 공공성 확보 방안만을 제시하고 있다. 유희정·김은설·유은영(2006)은 육아지원기관의 공공성을 공적지원 및 관리, 공통성 및 보편성, 개방성 등의 공공적 특성을 지니고 있다고 보았다. 구체적으로 정부가 육아지원기관에 대해 재정을 지원하고, 이러한 재정 지원이 서비스 수준 향상을 위해 효율적으로 투자되는지를 관리하며, 사회적으로 요구되는 보육·교육서비스를 누구나 접근할 수 있도록 인프라를 구축하고, 수요자의 정보 욕구를 충족하기 위하여 육아지원기관을 적절하게 개방하여 운영하는 것이라고 하였다.

유아교육 분야 여러 학자들은 유아교육에 대한 국가 재정지원 확대와 함께 유치원의 공공성 증진이 필요하다고 주장하고 있다(김병주·김성기, 2006; 우명숙·박경호·전홍주, 2013; 이대균, 2005). 대표적으로 김병주·김성기(2006)는 공공성 강화를 위해 유치원운영위원회, 유치원 평가, 유치원 회계 설치 및 회계공시제, 유아교육 정보센터 운영, 교육행정정보시스템 참여, 사립유치원의 법인화 등이 필요하다고 주장하였고, 이대균(2005)도 국가의 법률적, 행정적, 재정적 지원과 함께 사립유치원의 법인화를 유도할 수 있는 각종 지원책이 마련되어야 한다고 강조하였다. 특히 사립유치원의 회계관리가 투명하게 이루어져야 하며, 유아교육기관의 회계관리에 대한 국가의 지도감독과 더불어 자체적인 개선 노력이 필요하다고 하였다. 우명숙·박경호·전홍주(2013)도 예·결산의 공개, 유치원 운영위원회를 통한 유치원 예결산 심의, 사립유치원의 회계시스템 구축 및 유치원 재무회계규칙 도입 등을 제안하였다.

앞서 살펴본 바와 같이, 유아교육의 공공성 관련 연구(김병주·김성기, 2006; 김희연, 2013; 송기창, 2011; 유희정 외, 2006; 이대균, 2005)는 소수에 불과하고, 더구나 유치원 운영의 공공성 평가 문항을 개발하고 그 수준을 파악한 연구는 전무한 실정이다. 이에 본 연구는 유치원 운영의 공공성 수준을 파악하고, 유치원 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다.

이러한 연구목적에 따라 설정한 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 유치원 기관유형에 따른 유치원 운영의 공공성(보편성, 공개성, 투명성, 참여성)은 차이가 있는가?

연구문제 2. 유치원 기관유형, 지역규모, 현원 등의 유치원 특성이 운영의 공공성(보편성, 공개성, 투명성, 참여성)에 미치는 상대적 영향력은 어떠한가?

II. 연구 방법

1. 연구대상

본 연구는 유치원 원장 총 414명을 대상으로 하였고, 공립유치원 원장이 83명으로 20.0%이고, 사립유치원이 331명 80%이었다. 지역규모별로는 대도시가 41.5%, 중소도시 43.0%, 읍면지역 15.5%로 중소도시와 대도시가 읍면지역에 비해 많았다.

조사대상의 일반적 특성을 살펴보면, 응답자 중 여성이 96.6%로 거의 대부분이었다. 연령은 50~55세가 27.5%를 차지하고, 다음으로 45~50세 19.1%, 40~45세 17.6% 순으로 많았다. 원장의 학력은 절반 정도인 50%가 대학원을 졸업하였고, 4년제 대학이 31.4%이며, 나머지는 전문대 졸업자이었다.

원장 경력은 평균 6~10년 이하가 26.3%로 많고, 3년 이하도 25.6% 정도이었다. 원장의 교사경력은 6~10년이 28.5%, 11~15년 23.9% 순으로 많았다. 현 유치원의 재직기간은 3년 이하가 1/3인 29% 정도이었고, 3~5년이 20%로 재직기간 5년 이하가 절반을 차지하였다. 응답자의 전공은 92.8%가 유아교육이었고, 일부 소수는 교육학과 아동학 등이었다.

〈표 1〉 유치원 조사 응답자 특성

		(단위: %(명))	
구분	백분율(수)	구분	백분율(수)
성별		교사경력	
여자	96.6(400)	없음	7.7(32)
남자	3.4(14)	3년 미만	2.2(9)
연령		3~5년 이하	12.6(52)
35세 미만	11.6(48)	6~10년 이하	28.5(118)
35~40세 미만	10.9(45)	11~15년 이하	23.9(99)
40~45세 미만	17.6(73)	16~20년 이하	12.1(50)
45~50세 미만	19.1(79)	21년 이상	13.0(54)
50~55세 미만	27.5(114)	원장경력	
55세 이상	13.3(55)	3년 미만	25.6(106)
학력		3~5년 이하	14.7(61)
대졸(3년제 이하)	18.6(77)	6~10년 이하	26.3(109)
4년제 졸	31.4(130)	11~15년 이하	19.6(81)
대학원 이상	50.0(207)	16~20년 이하	8.0(33)

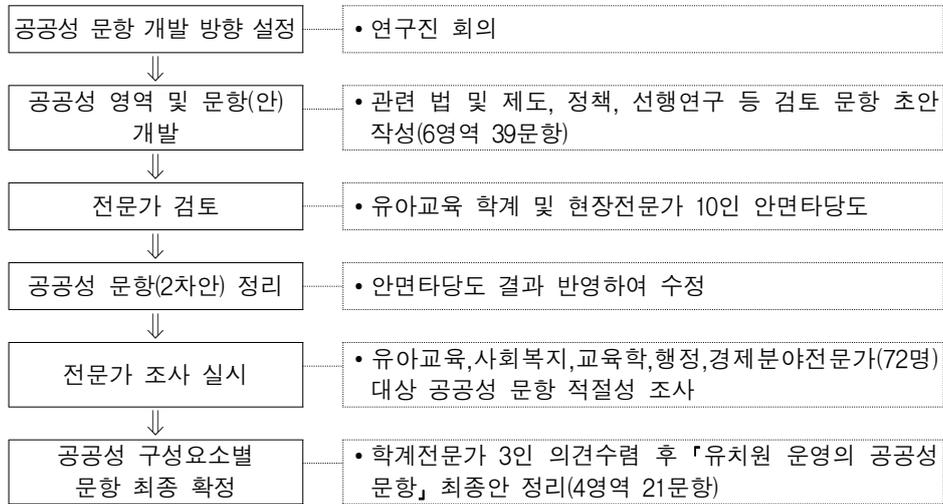
(표 1 계속)

구분	백분율(수)	구분	백분율(수)
전공		21년 이상	5.8(24)
유아교육	92.8(384)	현 재직기간	
아동	1.2(5)	3년 미만	29.0(120)
교육학	3.6(15)	3~5년 이하	20.0(83)
기타	2.4(10)	6~10년 이하	18.8(78)
기관 유형		11~15년 이하	10.9(45)
공립유치원	20.0(83)	16~20년 이하	8.9(37)
사립유치원	80.0(331)	21년 이상	12.3(51)
지역규모			
대도시	41.5(172)		
중소도시	43.0(178)		
읍면지역	15.5(64)		
전체	100.0(414)	전체	100.0(414)

2. 연구도구

유치원 운영의 공공성을 분석하기 위하여 공공성 문항을 개발하였다. 유치원 운영의 공공성 평가문항은 다음과 같은 절차로 개발하였다.

먼저, 유치원 운영 관련 법 및 제도, 정부의 유치원 관련 정책 방향, 선행연구(교육부, 2013; 백선희, 2011; 오영호 외, 2012) 등을 기초로 보편성, 평등성, 투명성, 공개성, 참여성, 사회적 책무성 6개 공공성 구성요소를 도출하여 개념을 정리하고, 각 구성요소별로 문항을 개발하였다. 개발된 유치원 운영의 공공성 문항의 적절성을 알아보기 위하여 유아교육 전문가와 유치원 교원 10인에게 안면타당도를 구하였고, 그 결과를 바탕으로 일부 문항을 수정 보완하였다. 다음으로 유아교육, 교육학, 행정, 경제 분야에서 공공성을 연구한 학계전문가와 현장전문가 72명을 대상으로 공공성 문항의 적절성에 대한 의견조사를 실시하였다. 이에 대한 결과는 다음과 같은 분석절차를 거쳐 정리하였다. 먼저, 문항별 적절성 평균값을 산출하고, 이 값을 이용하여 공공성 구성요소 내 우선순위를 할당하여 공공성 문항을 추출하였다. 그런 다음 유아교육 분야의 학계 및 현장전문가 3인에게 안면타당도를 구하여 최종적으로 21개 문항을 정리하였다.



[그림 1] 유치원 운영의 공공성 문항 개발절차

유치원 운영의 공공성 구성요소별 문항수 및 신뢰도는 <표 2>에 제시하였다. 유치원 운영의 공공성 문항은 총 21문항으로 구성요소별로, 보편성 7개 문항, 공개성 4개 문항, 투명성 6개 문항, 참여성 4개 문항이다. 각 문항은 ‘전혀 그렇지 않다’ 1점에서 ‘항상 그렇다’ 5점으로 이루어진 Likert식 5점 척도로 구성하였다. 유치원 운영의 공공성 문항의 신뢰도를 산출하기 위하여 내적일치도 계수를 산출하였다. 전체 공공성 문항에 대한 Chronbach 는 0.90으로, 구성요소별로 보편성 0.79, 공개성 0.81, 투명성 0.73, 참여성 0.81로 나타났다.

<표 2> 유치원 운영의 공공성 구성요소별 문항수 및 신뢰도

구성요소	내용	문항수	Chronbach'
보편성	일정 수준의 시설 및 환경에서 일정 수준이 보장되는 교사가 모든 유아의 요구에 적합한 질이 보장된 교육서비스를 제공하는 것	7	0.79
공개성	유치원이 기관 운영과 관련된 모든 정보를 공개하여 수요자의 정보접근성을 강화하고 정보 격차를 최소화하며, 정보 공개 요구에 적극 대처함으로써 이용자 및 외부로부터 신뢰감을 얻고, 공공서비스 제공기관으로서의 역할을 다하는 것	4	0.81
투명성	유치원 재정 운영의 투명한 관리	6	0.73
참여성	유치원 운영자의 독단적인 결정에 의한 운영이 아닌 기관을 둘러싼 이해당사자 즉, 이용 부모, 교원 및 직원, 지역사회, 정부의 참여가 보장되는 것	4	0.81
전체		21	0.90

3. 조사절차

가. 표본선정

유치원 운영의 공공성 관련 설문조사에 앞서 조사대상이 되는 표본을 선정하였다. 표본 규모는 2013년 4월 기준 유치원 8천여 개원 중 사립유치원 300개원과 공립유치원 100개원 총 400개원을 지역규모를 고려하여 무선 표집방법으로 표본을 추출하였다. 공립유치원은 유치원에서 자체적으로 재정 및 인력 운영 등을 담당하는 단설유치원만 조사 대상에 포함하여 표본을 추출하였다.

나. 조사절차

본 조사는 2013년 5월부터 6월 중순까지 약 2개월 간 실시되었다. 조사 진행은 조사 전문업체인 한국갤럽이 담당하였다. 본 조사를 위하여 설문문항을 온라인 페이지로 구축하고, 표본 추출된 유치원에 유선으로 접촉하여 유치원 자체 이메일 주소 또는 원장이나 원감 등의 응답자의 이메일 주소를 수집한 후 메일을 통해 온라인조사에 참여하도록 하였다.

4. 자료분석

본 연구의 조사자료 분석은 SPSS WIN 20.0 프로그램을 사용하였다. 먼저, 연구대상의 일반적인 특성을 알아보기 위하여 빈도 및 백분율, 평균, 표준편차 등을 산출하였다. 다음으로 연구문제에 따른 분석을 위하여 t-test와 중다회귀분석을 실시하였다.

Ⅲ. 결과 및 해석

1. 유치원 기관유형별 운영의 공공성 차이

본 절에서는 유치원 기관유형에 따른 유치원 운영의 공공성의 차이를 구성요소 즉, 보편성, 공개성, 투명성, 참여성으로 나누어 살펴보았다.

가. 유치원 기관유형에 따른 보편성의 차이

유치원 기관유형에 따른 유치원 운영의 보편성이 차이가 있는지를 분석한 결과는 <표 3>과 같다. 먼저, 보편성 전체 평균이 4.54점($SD=0.43$)으로 높은 편이었다. 기관 유형별로는 공립유치원이 평균 4.89점($SD=0.24$)으로 평균 4.45점($SD=0.42$)인 사립유치원에 비해 유의미하게 높았다. 이를 문항별로 살펴보면, 7개 문항 모두 평균 4점대로 공립유치원과 사립유치원이 대체로 일정 수준의 보편성을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 이들 문항 중 정기적인 학부모 만족도 조사와 운영에의 반영이 평균 4.19점($SD=0.82$)으로 가장 낮았고, 나머지 문항은 평균 4.5점 내외 수준을 나타내었다.

공립유치원과 사립유치원 간에 차이가 있는지를 살펴보면, 유아교육법에 따른 교사 및 기타 교직원 자격을 갖춘 교원 채용 문항이 공립유치원 평균 4.92점($SD=0.36$), 사립유치원이 평균 4.85점($SD=0.39$)으로 유의미한 차이를 나타내지 않았다. 그러나 나머지 6개 문항은 공립유치원이 사립유치원보다 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 특히 정기적인 학부모 만족도 조사 및 운영에의 반영 문항은 공립유치원이 평균 4.77점($SD=.47$)과 사립유치원이 평균 4.04점($SD=.82$)으로 차이가 컸다.

<표 3> 기관유형별 운영의 보편성 차이

(단위: %(개원))

구 분		공립	사립	전체	<i>t</i>
1. 정부가 고시한 누리과정에 기초한 교육과정 운영	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.92 (.32)	4.45 (.64)	4.54 (.62)	9.4***
2. 취약계층을 위한 교육서비스 제공	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.88 (.36)	4.40 (.76)	4.50 (.72)	8.3***
3. 유아교육법에 따른 교사 및 기타 교직원 자격을 갖춘 교원 채용	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.92 (.36)	4.85 (.39)	4.86 (.38)	1.4
4. 교원의 전문성 향상을 위한 교육 및 연수 기회 제공	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.92 (.32)	4.47 (.64)	4.56 (.62)	8.9***
5. 유치원 평가 참여 및 사후관리	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.87 (.38)	4.38 (.67)	4.48 (.65)	8.7***
6. 정기적인 학부모 만족도 조사 및 운영에의 반영	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.77 (.47)	4.04 (.82)	4.19 (.82)	10.6***
7. 관련법 및 정부 지침에 따른 시설설비 구비	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.96 (.19)	4.56 (.67)	4.64 (.62)	9.5***
전체	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.89 (.24)	4.45 (.42)	4.54 (.43)	12.5***
(수)		(83)	(331)	(414)	

*** $p < .001$

나. 유치원 기관유형에 따른 공개성의 차이

유치원 기관유형에 따른 공개성의 차이를 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 유치원 운영의 공개성 전체 점수는 5점 만점에 평균 4.17점($SD=0.74$)으로 앞서 살펴본 보편성보다 다소 낮았다. 공립유치원이 평균 4.78점($SD=0.43$), 사립유치원이 평균 4.02점($SD=0.72$)으로 공립유치원이 사립유치원에 비해 공개성이 유의미하게 높았다. 이를 문항별로 살펴보면, 공개성 4개 문항 중 홈페이지 또는 블로그 등 인터넷을 통한 기관 정보의 정기적인 공개가 평균 3.69점($SD=1.23$)으로 가장 낮았고, 나머지 문항은 4점대로 높은 수준을 나타내었다.

각 문항별로 기관유형 간의 차이를 살펴보면, 4개 문항 모두 공립유치원과 사립유치원 간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 홈페이지 또는 블로그 등의 인터넷을 통한 기관 정보의 정기적인 공개는 공립유치원이 평균 4.66점($SD=0.62$)인데 반해 사립유치원이 평균 3.44점($SD=1.22$)으로 차이가 유의미하게 컸다. 다음으로 학부모나 관련 기관의 유치원 운영 정보 공개 요구에 대한 신속 대응도 공립유치원이 평균 4.80점($SD=0.46$), 사립유치원 평균 4.04점($SD=0.83$)으로 차이가 컸고, 유치원 알리미 공시 정보의 신뢰성 확보도 공립유치원 4.81점($SD=0.45$), 사립유치원 평균 4.09점($SD=0.85$)으로 사립유치원이 공립유치원보다 유치원 운영의 공개성 확보를 위한 노력이 소극적이었다.

<표 4> 기관유형별 운영의 공개성 차이

(단위: %(개원))

구 분		공립	사립	전체	t
1. 홈페이지 또는 블로그 등 인터넷을 통한 기관 정보 정기 공개	M (SD)	4.66 (0.65)	3.44 (1.22)	3.69 (1.23)	12.5***
2. 유치원 이용과 관련된 정보(교육계획안, 급간식단 계획표, 교사 변경, 행사결과, 교사휴가 일시 등) 학부모에게 홈페이지나 가정통신문, 부모상담 등을 통해 정기적으로 제공	M (SD)	4.84 (0.45)	4.50 (0.77)	4.57 (0.73)	5.3***
3. 유치원 알리미 공시 정보의 신뢰성 확보	M (SD)	4.81 (0.45)	4.09 (0.85)	4.23 (0.84)	10.5***
4. 학부모나 관련 기관의 유치원 운영 정보공개 요구에 신속 대응	M (SD)	4.80 (0.46)	4.04 (0.83)	4.19 (0.83)	11.0***
전체	M (SD)	4.78 (0.43)	4.02 (0.72)	4.17 (0.74)	12.4***
(수)		(83)	(331)	(441)	

*** $p < .001$

다. 유치원 기관유형에 따른 투명성의 차이

기관유형에 따른 투명성의 차이를 살펴본 결과는 다음 <표 5>와 같다. 표와 같이, 유치원 운영의 투명성 정도는 전체 평균이 4.17점($SD=0.67$)으로 앞서 살펴본 보편성 보다는 낮고 공개성과는 비슷한 수준을 나타내었다. 기관유형별로는 공립유치원이 평균 4.86점($SD=0.29$), 사립유치원 평균 4.00점($SD=0.62$)으로 공립유치원이 통계적으로 유의하게 투명성이 높았다.

이를 문항별로 살펴본 결과, 투명성 6개 문항 중 유치원 운영위원회 예·결산 보고 및 심의(감사)가 전체 평균 3.52점($SD=1.37$)으로 가장 낮았고, 다음으로 전산화된 회계프로그램 이용이 평균 4.01점($SD=1.26$)으로 낮았다. 다음으로 기관유형 간에는 6개 문항 모두 공립유치원과 사립유치원 간에 유의미한 차이를 나타내었다. 특히 유치원 운영위원회 예·결산 보고 및 심의(감사)의 경우 공립유치원이 평균 4.96점($SD=0.19$), 사립유치원이 평균 3.15점($SD=1.30$)으로 기관 간에 차이가 컸고, 전산화된 회계프로그램 이용도 공립유치원이 평균 4.88점($SD=0.45$), 사립유치원 평균 3.79점($SD=1.30$)으로 공립유치원이 유의미하게 높았다. 나머지 문항들도 공립유치원과 사립유치원 간에 큰 차이를 보였다.

<표 5> 기관유형별 운영의 투명성 차이

(단위: %(개월))

구 분		공립	사립	전체	<i>t</i>
1. 사학기관 재무회계 규칙에 따른 예산 편성	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.48 (1.15)	4.19 (0.79)	4.25 (0.88)	2.2 [*]
2. 유치원 전용카드나 계좌이체, 현금영수증 지출	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.90 (0.30)	4.29 (0.80)	4.42 (0.77)	11.2 ^{***}
3. 교육비와 기타 필요경비 신용카드 및 금융기관 통한 수납	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.93 (0.26)	4.17 (0.96)	4.32 (0.92)	12.6 ^{***}
4. 교육청 또는 시도교육위원회가 제시하는 원비 가이드라인 반영 정도	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.99 (0.11)	4.39 (0.83)	4.51 (0.78)	12.6 ^{***}
5. 전산화된 회계 프로그램 이용	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.88 (0.45)	3.79 (1.30)	4.01 (1.26)	12.5 ^{***}
6. 유치원 운영위원회 예·결산 보고 및 심의(감사)	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.96 (0.19)	3.15 (1.30)	3.52 (1.37)	24.3 ^{***}
전체	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.86 (0.29)	4.00 (0.62)	4.17 (0.67)	18.4 ^{***}
(수)		(83)	(331)	(441)	

^{*} $p < .05$, ^{***} $p < .001$

라. 유치원 기관유형에 따른 참여성의 차이

마지막으로 유치원 운영의 참여성을 살펴보았다. 조사에 참여한 유치원의 참여성은 평균 3.78점($SD=0.88$)으로 앞서 살펴본 보편성이나 공개성, 투명성과 비교하여 가장 낮은 수준을 보였다. 기관유형별로도 공립유치원이 평균 4.78점($SD=0.38$)이고 사립유치원이 평균 3.53점($SD=0.79$)으로 공립유치원과 사립유치원 간에 큰 차이를 보였다.

참여성 구성문항별로는 4개 문항 중 3개 문항이 5점 만점에 4점 미만을 나타내었다. 문항별로 부모 및 지역사회 전문 인력의 유치원 운영 참여가 전체 평균 3.33점($SD=1.18$)로 가장 낮았고, 다음으로 운영위원회 구성 및 정기 운영이 평균 3.60($SD=1.24$), 교직원의 의사결정 과정에의 참여 및 의견 반영이 평균 3.95점($SD=1.08$)로 낮았다. 기관유형에 따른 차이를 보면, 4개 문항 모두 공립유치원과 사립유치원 간에 유의미한 차이를 나타내었다. 특히 운영위원회 구성 및 정기 운영이 공립유치원 평균 4.92점($SD=0.32$), 사립유치원 평균 3.27점($SD=1.17$)로 차이가 컸다. 이 외에도 교직원 의사결정 과정에의 참여 및 의견 반영과 부모 및 지역사회 전문 인력의 유치원 운영 참여가 사립유치원이 3점대로 낮은 수준을 나타내었다.

〈표 6〉 기관유형별 운영의 참여성 차이

구 분	(단위: %(개월))				
		공립	사립	전체	<i>t</i>
1. 운영위원회 구성 및 정기 운영	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.92 (0.32)	3.27 (1.17)	3.60 (1.24)	22.5***
2. 교직원 의사결정과정에서의 참여 및 의견반영	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.75 (0.56)	3.75 (1.09)	3.95 (1.08)	11.6***
3. 부모 및 지역사회 전문 인력의 유치원 운영 참여	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.57 (0.70)	3.02 (1.07)	3.33 (1.18)	16.0***
4. 시도 교육청 등 유관기관(지역 내 어린이집 및 유치원, 보육정보센터, 유아교육진흥원, 건강가족지원센터 등)과의 협력	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.88 (0.42)	4.06 (0.92)	4.22 (0.90)	12.0***
전체	<i>M</i> (<i>SD</i>)	4.78 (0.38)	3.53 (0.79)	3.78 (0.88)	20.8***
(수)		(83)	(331)	(441)	

*** $p < .001$

2. 유치원 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인

유치원 기관유형, 지역규모, 현원이 유치원 운영의 공공성에 미치는 영향력을 분석

하기 위하여 중다회귀분석을 실시하였다.

먼저, 보편성에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 기관유형($\beta = -.411, p < .001$)과 현원($\beta = .148, p < .001$)이 유의미한 설명력을 나타내었다. 기관유형, 지역규모, 현원을 투입하였을 때 설명력이 18.4%이었다. 즉, 사립유치원일수록 보편성이 낮고, 현원이 많을수록 보편성이 높았다($F=24.23, p < .001$). 둘째, 공개성에 영향을 미치는 요인은 기관유형($\beta = -.412, p < .001$)이었고 설명력은 17%이었다($F=22.19, p < .001$). 즉, 사립유치원일수록 유치원 운영의 공개성이 낮았다. 셋째, 유치원 운영의 투명성은 기관유형($\beta = .50, p < .001$)만 유의미한 영향력을 나타내었다. 전체 설명력은 26.1%이고, 사립유치원일수록 유치원 운영의 투명성이 낮았다($F=37.55, p < .001$). 마지막으로 참여성은 앞서 살펴본 투명성과 같이 기관유형($\beta = -.579, p < .001$)만 유의미한 영향력을 나타내었다($F=53.70, p < .001$). 설명력은 33.8%로 사립유치원일수록 유치원 운영의 참여성이 낮았다.

〈표 7〉 유치원 운영의 공공성에 영향을 미치는 요인

공공성 구성요소	독립변인	계수(B)	표준 오차	베타()	R ²	F
보편성	(상수)	4.774	.064		.184	24.23***
	기관유형(사립=1)	-.440	.049	-.411***		
	지역(대도시=1)	.028	.059	.032		
	지역(중소도시=1)	-.016	.058	-.019		
	현원	.001	.000	.147**		
공개성	(상수)	4.716	.111		.170	22.19***
	기관유형(사립=1)	-.757	.085	-.412***		
	지역(대도시=1)	.001	.102	.001		
	지역(중소도시=1)	-.078	.100	-.053		
	현원	.001	.001	.070		
투명성	(상수)	4.872	.095		.261	37.55***
	기관유형(사립=1)	-.875	.073	-.525***		
	지역(대도시=1)	.074	.087	.055		
	지역(중소도시=1)	.065	.086	.048		
	현원	-.001	.000	-.050		
참여성	(상수)	4.867	.119		.338	53.70***
	기관유형(사립=1)	-1.275	.091	-.579***		
	지역(대도시=1)	.103	.109	.058		
	지역(중소도시=1)	-.166	.107	-.093		
	현원	.000	.001	-.027		

*** $p < .001$

IV. 결론 및 논의

본 연구는 유치원 운영의 공공성, 즉 보편성, 공개성, 투명성, 참여성에 대한 유치원 기관유형별 차이를 살펴보고, 기관 특성 즉, 기관유형 및 지역규모, 현원 등이 유치원 운영의 공공성 구성요소, 즉 보편성, 공개성, 투명성, 참여성에 미치는 상대적 영향력을 알아보는 데 목적을 두었다. 연구 결과를 바탕으로 논의 및 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 유치원 운영의 보편성이 평균 4점대로 전반적으로 높은 수준을 나타내었다. 이는 정부와 개별 유치원이 유치원 평가, 장학, 컨설팅 등을 통한 교육의 질 제고를 위해 꾸준히 노력해 온 결과라고 할 수 있다. 한편, 보편성 7개 문항 중 유아교육법에 따른 교사 및 기타 교직원 자격을 갖춘 교원 채용이 가장 높았고, 정기적인 학부모 만족도 조사 및 운영에의 반영 정도와 취약계층을 위한 교육서비스 제공이 상대적으로 낮았다. 양미선 외(2013)는 유치원이 맞벌이 부모의 육아부담 경감 및 저출산 대책 일환으로 방과후 과정을 운영하고 있으나 취약계층을 위한 별도 프로그램이 부족하다고 지적한 바 있다. 어린이집의 경우, 영아보육, 다문화보육 장애아통합보육, 시간연장보육, 야간보육, 휴일보육 등 영유아의 특성 및 부모의 근로형태를 고려한 다양한 취약보육서비스를 제공하고 있으나 유치원은 이 부분에서 취약함을 알 수 있다. 따라서 유치원도 어린이집과 같이 취약계층을 위한 다양한 교육서비스를 도입하여 운영할 필요가 있다.

둘째, 유치원 운영의 공개성은 보편성보다 다소 낮은 수준을 나타내었으나 4점대로 높은 편이었다. 4개 문항 중 유치원 이용과 관련된 정보를 학부모에게 홈페이지, 가정통신문, 부모상담 등을 통해 정기적으로 제공한다고 가장 높은 실행정도를 나타내었고, 홈페이지 또는 블로그 등 인터넷을 통한 기관 정보의 정기적인 공개가 3점 대로 상대적으로 낮았다. 2012년 전국보육실태조사(서문희 외, 2012)에서도 이와 유사한 결과를 보고하고 있다. 유치원 유형별 부모서비스 제공 비율을 조사한 결과, 교육계획안과 가정통신문은 매주 1회가 가장 많았고, 급간식 식단은 월 1회, 자녀발달평가와 부모상담은 분기 1회 또는 연 1~2회가 가장 많았다. 또한 부모들은 유치원의 이러한 서비스 제공에 대해 전반적으로 만족하고 있는 것으로 보고하고 있어 본 연구와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 한편, 김병주·김성기(2006)는 학부모들이 유치원에 대한 정보가 거의 전무한 상태에서 학부모를 통한 구전에 의존하여 유치원을 선택하고 있으므로, 유아교육 정보자료센터 운영을 통해 학부모들의 필요와 요구를 충족시켜 줄 필요가 있다고 주장한 바 있다. 유희정 외(2006)는 유치원의 공개성 확보를 위해 재정운

영, 서비스 내용, 교직원, 시설운영 공개를 제안하기도 하였다. 유치원 정보공시제도 도입과 함께 수행된 연구(권미경 외, 2012; 양미선 외, 2013; 최은영 외, 2013)에서는 공통적으로 유치원 알리미 정보의 정확성 및 신뢰도 확보의 필요성을 지적하였다. 특히 양미선 외(2013)는 유치원 정보공시제도 내실화를 위하여 수요자의 요구를 반영한 유치원 공시정보 범위 조정과 항목별 공시 시기 조정이 필요하다고 주장하였다. 이 외에도 공시정보 실명제 도입, 정보공시제도 홍보 강화, 공시정보의 신뢰성 제고를 위한 공시정보 모니터링 체계 구축, 실무자 교육 활성화 및 온라인 교육시스템 구축 등을 제안하였다. 유치원 운영의 공개성 확보를 위해서는 유치원의 자발적인 노력이 가장 선행되어야 하며, 이와 함께 정부의 지원과 관리도 함께 이루어져야 한다.

셋째, 유치원 운영의 투명성은 보편성보다 낮지만 공개성과 비슷한 수준을 나타내었다. 투명성 6개 문항 중 교육청이 제시하는 원비 가이드라인 반영 정도가 가장 높고, 유치원운영위원회 예·결산 보고 및 심의가 가장 낮은 수준을 나타내었다. 이는 유치원운영위원회를 연구한 최은영·조혜주(2012)의 연구에서 유치원운영위원회의 수행 업무 중 유치원의 예·결산 업무가 상대적으로 낮은 비율을 차지한 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 유치원운영위원회는 예·결산 심의 및 감사 기능을 담당하고 있고, 학부모부담 수혜성 경비 책정 등 비용 관련 사항을 자문·심의하는 기능을 한다. 사립유치원은 개인이 설립·운영하기 때문에 정부지원금이나 학부모가 내는 교육비가 교육활동 이외에 활용될 소지가 높다. 따라서 현재 사립유치원의 유치원운영위원회 자문기능을 심의 기능으로 강화할 필요가 있다. 또한 6개 문항 중 전산화된 회계프로그램 이용과 유치원 운영위원회 예·결산 보고 및 심의(감사)는 사립유치원이 공립유치원에 비해 상대적으로 낮았고, 유의미한 차이를 나타내었다. 김성기(2012)는 사립유치원이 운영 및 재정현황 등을 외부에 공개하지 않고, 학부모들이 유치원 예·결산 과정을 비롯한 교육운영에 참여할 수 있는 공식적인 통로가 없으며, 사립유치원의 회계시스템이 부적절하다는 점을 문제점으로 들었다. 양미선 외(2013)는 공립유치원은 시도교육청이 운영하는 에듀파인을 통해 공립유치원의 재정이 관리되지만, 사립유치원의 경우 공립유치원에 비해 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다고 지적하였다. 또한 사립유치원연합회 주도로 WebCash프로그램을 개발하여 보급하려고 하나 민간중심의 사업은 관리감독에 한계가 있으므로 보육분야와 같이 정부 주도로 회계프로그램의 보급 관리가 이루어져야 한다고 주장하였다. 김병주·김성기(2006)와 송기창(2011)도 유아교육에 대한 재정지원이 큰 폭으로 증가함에 따라 초중등학교의 학교회계와 마찬가지로 유치원 회계를 설치하고, 회계공시제를 도입해야 한다고 주장하였다. 우명숙·

박경호·전홍주(2013)는 유치원의 재정운영의 공공성과 투명성을 강화하기 위하여 재무회계업무를 담당할 직원을 배치하거나 전문가 없이도 쉽게 처리할 수 있는 시스템을 지원할 필요가 있다고 지적하였다. 3~5세 누리과정 도입으로 유치원에 대한 재정 지원이 확대되고 있으므로 이에 대한 유치원의 책무성 강화가 필요하다. 어린이집의 경우, 정부지원금의 효율적 운영 및 투명성 확보를 위하여 2014년부터 회계프로그램을 보급하고 있다. 이 프로그램을 이용하여 어린이집 세입·세출 자료를 매월 공시하고, 모니터링을 통해 지도점검을 강화해 나갈 계획을 세우고 있다. 따라서 유치원도 정부차원의 회계프로그램을 보급하고 유치원알리미를 통해 공시되는 회계자료를 정기적으로 모니터링하여 비정상적으로 재정을 운영하는 유치원을 대상으로 정기적으로 지도감독 및 감사를 실시하여야 한다.

넷째, 참여성은 공공성 구성요소 중 가장 낮은 수준을 나타내었고, 4개 문항 중 시도교육청 등 유관기관과의 협력이 가장 높고, 운영위원회 구성 및 정기 운영, 교직원의 의사결정과정에서의 참여 및 의견 반영, 부모 및 지역사회 전문 인력의 유치원 운영 참여 등이 3점대로 낮았다. 또한 이 3개 문항은 공립유치원과 사립유치원 간에 차이가 컸다. 선행연구(김병주·김성기, 2006; 송기창, 2011)는 사립유치원의 공공성 확보를 위한 방안의 하나로 유치원운영위원회를 들고 있어 본 연구와 맥을 같이 한다. 최은영 외(2012)는 유치원운영위원회가 분기 또는 학기별 1회 정도 개최되나 의제가 있을 때마다 불규칙적으로 운영되고 있다고 보고하였고, 운영위원회의 활성화를 위해 지역사회위원을 포함하여 폭넓은 의견을 수렴하여야 할 필요가 있다고 지적하였다. 이 외에도 학부모의 참여기회 확대를 위하여 융통성 있는 회의시간 조정이 필요하다고 하였다. 서문희 외(2012)의 연구에서는 유치원 이용 부모들이 생각하는 유치원 개선사항으로 부모 참여가 중간 수준으로 나타나 이에 대한 부모의 요구가 있음을 보고하였다. 양미선 외(2013)는 유치원운영위원회의 위원회 체계 및 절차 숙지 부족과 학부모 위원의 역할에 대한 이해 부족으로 운영위원회 운영에 어려움을 겪고 있다고 지적한 바 있다. 유치원운영위원회의 설치 및 구성운영 등에 관한 사항은 유아교육법으로 규정하고 있으므로 이를 활성화하여 부모 및 지역사회의 참여를 확대해 나가야 한다. 이를 위해서는 유치원운영위원회 위원 대상의 교육을 활성화하여 운영위원회 활동에 어려움이 없도록 지원을 확대해야 하며, 이와 함께 유치원운영위원회 매뉴얼 이용을 활성화하고, 부모들이 자발적으로 참여할 수 있도록 홍보를 강화할 필요가 있다. 유치원의 자율적인 참여가 어려울 경우에는 유치원운영위원회 운영 관련 사항을 유치원 평가지표에 반영하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

다섯째, 유치원 운영의 공공성 구성요소, 즉 보편성, 공개성, 투명성, 참여성에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 보편성은 사립유치원일수록 낮고, 현원이 많을수록 높았으며, 공개성과 투명성, 참여성은 사립유치원일수록 낮았다. 이러한 결과는 사립유치원의 공공성 확보를 주장한 김병주·김성기(2006)와 김성기(2012)의 연구결과를 뒷받침한다. 사립유치원은 전적으로 개인 투자에 의해 설립, 운영되기 때문에 투자 자본에 대한 이윤 추구 성향이 매우 강하다. 또한 이들은 유치원을 사유재산이라고 인식하여 운영 정보를 공개하거나 부모나 지역사회가 운영에 참여하는 것을 꺼리고 있다. 누리과정 시행으로 유치원에 대한 정부의 재정지원이 확대된 만큼, 정부는 유치원의 공공성 확보를 위한 체계를 마련할 필요가 있으며, 유치원 특히 사립유치원 스스로도 교육자로서의 의식을 전환할 필요가 있다.

이러한 결과에도 본 연구의 한계 및 제한점을 밝히면 다음과 같다.

첫째, 조사시기의 한계를 지적할 수 있다. 2013년 상반기 유치원 알리미를 통해 유치원 교육비가 공개되면서 이에 대한 사회적 관심이 고조되었고, 사립유치원 부실급식(연합뉴스, 2013. 6. 25. 기사), 불법 전형료 입학금 예치(문화일보, 2012. 12. 7. 기사), 유치원 불법 매매(영남일보, 2013. 5. 10. 기사), 사립유치원 지원금 사적 유용(경향신문, 2013. 3. 14. 기사) 등의 유치원 불법 운영과 관련된 기사가 보도되면서 일부 시도교육청에서는 유치원 특정감사를 대대적으로 실시하였다. 이러한 이유로 유치원은 위축되어 조사 자체를 거부하거나 조사에 참여하더라도 성실한 응답을 끌어내기가 어려웠다. 따라서 일부 조사자료는 분석에서 제외하기도 하였다. 따라서 후속 연구에서는 조사자료의 정확도를 높이기 위하여 조사 시기를 적절히 선택하여 연구를 수행할 필요가 있다.

둘째, 응답자의 객관성 확보가 부족하였다. 조사 응답자가 유치원을 직접 운영하는 원장 또는 원감이라는 점에서 유치원 운영의 공공성 실행정도를 객관적으로 평가하기가 어려웠다. 기본적으로 평가는 제3자에 의해서 이루어져야 하나 연구기간 및 비용 등의 제약으로 유치원 운영자의 응답에 전적으로 의존할 수밖에 없었다. 따라서 연구결과의 객관성이나 신뢰성 확보가 다소 부족할 수 있으므로 결과 해석 시 주의가 필요하다.

참고문헌

교육부(2013). 내부자료.

국립국어원 (2013). 표준국어대사전.

- 권미경·김문정(2012). 2012 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 김병주·김성기(2006). 사립유치원의 운영현황과 공공성 증진방안 연구. 교육행정학연구, 24(2), 349~370.
- 김성기(2012). 사립유치원 운영실태와 개선방안. 한국사학진흥재단 2012년 1차 사학진흥 포럼 자료집.
- 나병현 (2002). 공교육의 의미와 교육의 공공성 문제. 한국교육개발원.
- 백선희(2011). 보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안. 한국보건사회연구원.
- 서문희·양미선·김은설·최윤경·유해미·손창균·이혜민(2012). 전국보육실태조사-가구조사 보고-. 보건복지부·육아정책연구소.
- 성병창(2007). 교육 공공성의 개념 체계와 정립 원리. 초등교육연구, 20(3), 229~249.
- 송기창(2011). 유아교육재정의 쟁점과 과제. 유아교육연구, 31(1), 43~60.
- 양미선·정주영·임지희(2013). 어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책방안. 육아정책연구소.
- 오영호·지영건·박은미·안혁근·이종한·김대중·이난희·천재영·오광호(2012). 비영리 법인 제도의 개선방안에 관한 연구(2년차). 한국보건사회연구원.
- 우명숙·박경호·전홍주(2013). 사립유치원 재정운영 현황분석을 통한 재무·회계 규칙 제정 기준 탐색. 유아교육연구, 33(1), 5~30.
- 유희정, 김은설, 유은영 (2006). 육아지원기관의 공공성 제고 방안 연구. 육아정책개발센터.
- 이대균(2005). 유아교육 및 보육의 공공성과 책무성 확립 방안. 인문논총 22, 111~130.
- 최은영·김정숙·송신영(2013). 2013 유아교육 정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 최은영·조혜주(2012). 유치원운영위원회 추진방안 연구. 육아정책연구소.
- 한국교육개발원 교육통계서비스(2012). 교육통계연보.
- 경향신문(2013). 사립유치원 지원금 사적 유용. 2013년 3월 14일 기사.
- 문화일보(2012). 불법 전형료 입학금 예치 2012년 12월 7일 기사.
- 연합뉴스(2013). 사립유치원 부실급식 2013년 6월 25일 기사.
- 영남일보(2013). 사립유치원 불법 매매 2013년 5월 10일 기사.
- Webster사전 (2013). Webster사전 홈페이지(www.merriam-webster.com).

·논문접수 3월 31일 / 수정본 접수 5월 59일 / 게재 승인 6월 24일

·교신저자: 양미선, 육아정책연구소 부연구위원, 이메일 msyang@kicce.re.kr

Abstract

Factors Influencing of Publicness of Operating Kindergartens

MiSun Yang and JuYoung Jung

The purpose of this study is to look into kindergartens' current status of publicness, and factors related to publicness in the operation of Kindergartens. The subjects of study were 414 kindergarten directors (public-83, private-331). Data were analyzed using descriptive statistics and regression analysis.

The findings of the study are as follows: First, among the four elements of Kindergartens' publicness, universality was the highest, followed by openness, transparency, and stakeholder participation. Second, both public kindergartens and private kindergartens were high in universality. Especially, universality was positively associated with current number of children. Third, Public kindergartens were higher than private kindergartens in all four elements of publicness. Government will be able to accomplish publicness in the operation of kindergartens if it would strengthen management process and expand financial support for kindergartens.

Key words: kindergarten, publicness, universality, transparency, openness, stakeholder participation