



## 위탁어린이집 원장의 운영 딜레마 경험의 의미 연구

안지영<sup>1)</sup> · 엄미경<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> 위덕대학교 유아교육과 교수, <sup>2)</sup> 울산 국공립 어린이집 원장(umk777@hanmail.net)

### 《국문초록》

**연구목적:** 정부가 위탁어린이집 시설을 확대 운영함에 따라, 원장은 지자체 · 위탁기관 · 교사 · 학부모 등 다양한 이해관계자 사이에서 복합적인 의사결정 상황에 직면하고 있다. 본 연구는 Dimmock(1996)의 조직 딜레마 이론과 Noddings(2013)의 돌봄 윤리 이론을 토대로, 위탁어린이집 원장이 경험하는 운영상의 갈등과 윤리적 딜레마를 심층적으로 탐색하고 그 의미를 밝히는 데 목적이 있다.

**연구방법:** 경상남도 U 도시 소재 국공립 위탁어린이집 원장 6명을 대상으로 심층 면담을 실시하였다. 자료는 Braun과 Clarke(2006)의 주제 분석 절차를 활용하여 범주화하였으며, 분석의 신뢰성을 확보하기 위해 연구자 삼각 검증 및 참여자 검토(member check)를 병행하였다.

**연구결과:** 첫째, 위탁제도의 불안전성, 운영 권한의 제한, 행정업무 과중, 인력구조 미비 등 운영상의 딜레마가 발견되었으며, 둘째, 부모, 교사, 지자체와의 상호작용에서 기대와 현실의 충돌로 인한 갈등이 드러났다. 셋째, 원장들은 갈등 상황에서 감정적 거리두기, 제도 수용형 대응, 관계 기반 조정전략 등을 사용하고 있었으며, 그 결과로 보육의 질 및 조직문화에 복합적 영향을 미치고 있었다.

**연구결론:** 본 연구는 위탁평가제도의 제도적 구조 개선과 원장의 전문성 강화를 위한 실천적 함의를 제공한다.

**주제어:** 위탁어린이집, 원장 딜레마, 질적연구, 주제 분석, 기관운영

## I. 서론

오늘날 한국 사회는 저출산·고령화, 맞벌이 가정의 증가, 가족 구조의 변화로 인해 가족의 돌봄 기능이 약화 되고 양육의 사회적 책임이 확대되는 추세에 있다(보건복지부, 2023; 통계청, 2024). 이러한 변화는 국가가 보육을 공적 서비스로 보장해야 한다는 사회적 요구를 강화하고 있으며, 모든 아동이 질 높은 보육 서비스를 평등하게 이용할 수 있도록 공공 보육 이용률을 확충하는 것은 국가적 책무가 되고 있다(육아정책연구소, 2022; OECD, 2023). 보육의 공공성 강화와 서비스 질 향상을 위한 방안으로 위탁어린이집 운영이 확대되고 있으며, 정부는 공공 보육 이용률을 2020년 약 32%에서 2025년 50%까지 확대를 목표로 국공립어린이집을 지속적으로 확충해 나가고 있으며, 2025년까지 매년 국공립어린이집을 550개소 이상씩 늘릴 계획을 세워 추진하고 있다(보건복지부 보육정책과, 2021). 위탁어린이집은 지방자치단체나 공공기관이 설치한 시설을 민간 운영자에게 일정 기간 위탁하여 운영하도록 하는 형태로, 공공성과 민간 운영의 장점을 결합하려는 정책적 시도로 확산하고 있다. 위탁운영은 정책적 관점에서 공공성 확보와 운영의 효율성, 재정적 안정성 및 정책 목표 달성을 용이하게 하고, 운영자 관점에서는 시설 및 초기 투자 부담을 완화하고 브랜드 신뢰도를 높이며, 안정적인 이용률을 높임과 동시에 행정·재정서비스를 지원하고자 했다. 이용자 관점에서는 정부 지원금으로 개인의 경제적 부담을 완화하고 서비스의 질을 보장하며, 안정적 보육환경을 제공함과 동시에 지역 사회 연계를 확대한다는 장점을 내세워 위탁어린이집을 늘려 추진해 왔다. 이러한 위탁운영은 초기에는 행정 효율성과 보육서비스 확대에 긍정적으로 작용했으나, 시간이 지나면서 예산집행 항목과 절차의 엄격한 규정, 위탁 계약상의 불리한 조건 등 권한은 제한적인데, 책임은 원장이 전면 감당하게 되었다. 정책 집행자와 현장의 리더로서의 역할에 대한 충돌, 공공성과 현장 적합성의 균형에 대한 압박 등으로 원장에게 운영 전반에 대한 과도한 책임만을 주고 전문성을 내세울 수 있는 제도적 장치, 운영의 자율성을 최소화하여 공보육의 선도적 역할을 수행하는데 어려움을 주고 있다(최도자, 2008). 그럼에도 불구하고, 위탁어린이집 원장은 기관의 교육과 보육의 리더이자 행정관리자, 교직원 지도자 및 관리자, 학부모와 지역사회와의 연결자라는 다중적 역할을 수행하고 있다. 특히 위탁운영 구조에서 원장은 지자체의 행정적

요구, 평가기준, 감사, 재무 회계 규칙 등을 준수해야 하는데, 어린이집 설립 운영 주체인 시·군·구등의 담당자들은 보육에 대한 전문적 이해도가 낮은 경우도 있어, 적절한 지원을 받지 못하기도 한다. 원장은 여러 관계기관들과 실제적인 관계를 맺으면서 어린이집 운영의 책임을 맡고 있어 다양한 갈등과 딜레마를 조율하고 해결해야 하는 중요한 업무를 맡고 있다(영유아보육법 제18조; 보건복지부, 보육사업안내; 한국보육진흥원자료; 이신주, 2021). 이는 보육 철학이나 교육적 판단 속에 결정의 어려움을 겪게 되는 경우가 많은데, 이로 인해 원장들은 기관 운영 전반에 걸친 딜레마 상황에 자주 직면하며, 이는 어린이집 운영의 안정성과 보육의 질에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 딜레마는 양립할 수 없는 두 가지 가치 또는 대안을 의미하는 것으로 어느 한 가지 가치가 선택됨으로 인하여 다른 상황들은 그 결과 가치가 불만족스럽거나 기회손실이 크게 된다. 그러한 이유로 나타나게 되는 갈등, 모순, 비밀관성, 역설 등과 같은 요소들이 모두 포함되는 곤란한 상황들을 Dimmock는 딜레마라고 정의한다 Dimmock(1996). 특히 조직 운영자나 리더는 다양한 이해관계자들의 요구 사이에서 끊임없이 딜레마 상황에 직면하게 된다. Noddings(2013, pp. 80-85)는 돌봄(caring)과 책임(responsibility)의 긴장을 윤리적 딜레마의 핵심으로 제시하며, 구성원 간 상호작용과 감정, 신뢰, 책임을 중심으로 윤리적 딜레마를 해석할 수 있다. 이는 위탁 원장이 마주하는 효율성, 아이중심 보육간의 충돌, 행정책임과 교육적 판단 사이의 고민을 설명하는데 이론적 토대를 제공하고, 조직행동학에서는 역할 갈등(role conflict), 정책적 모호성(policy ambiguity), 구조적 압력(structural tension)등으로 나타난다. 위탁어린이집 원장의 경우 공공성과 사익, 행정적 효율성과 보육의 질, 교직원 만족과 예산집행 간의 갈등 속에서 딜레마를 지속적으로 경험하게 된다. 위탁어린이집 원장을 다룬 선행연구들은 원장의 역할이 단순히 기관을 관리하는 수준을 넘어, 다양한 이해관계와 책임이 교차하는 복잡한 구조 속에서 수행된다는 점을 반복적으로 보여준다. 예를 들어, 위탁운영 과정에 주목한 연구들은(김문규, 2019; 김영미, 2021; 김윤경, 2013; 박윤자, 2014; 윤여선, 2022). 원장이 지방자치단체나 관계기관과의 관계 조정, 행정적 책임, 계약 구조의 부담 속에서 상충된 요구들을 동시에 감당해야 함을 지적하기도 한다. 이러한 구조적 압력은 운영의 어려움으로 이어지며(박윤자, 2024; 양보경, 2022; 이주현, 2022). 원장이 일상적으로 경험하는 여러 가지 갈등을 제시한다. 또한 학부모와의

관계 연구들은(김숙령, 2024; 정혜영, 이경화, 2018; 하민선, 이보영, 2022) 원장이 관계 조율자이자 감정 노동의 중심에 서 있다는 점을 강조한다. 학부모의 다양한 요구를 조정하는 과정은 ‘원칙 유지’와 ‘요구 수용’이라는 두 가치 사이에서 지속적인 판단을 요구하며, 이는 원장의 단순한 소통의 기술이 아니라 가치 기준을 가진 전문적 판단자로 기능해야 함을 시사한다. 여기에 더해, 영유아 안전과 관련된 연구들은(권경숙, 박지영, 2010; 김연주·서영숙, 2017; 김형진, 이대균, 2022; 신휘경, 2018) 사고 예방과 대응 과정에서 원장의 법적·윤리적 책임이 매우 중요하다는 사실을 보여주며, 보육의 질 연구(안혜준, 주봉관, 2005; 정유정, 박경일, 2012)는 원장의 전문성과 리더십이 기관의 질을 결정하는 핵심 요인임을 밝힌다. 즉, 원장은 행정·관계·안전·교육의 전 영역에서 기관의 최종적 책임을 지는 위치에 있으며, 전 영역에서의 복합적 문제로 딜레마가 발생한다는 것을 알 수 있다. 또한 Honig(2003)는 교육 행정가들이 중앙 정책과 현장의 요구 사이에서 끊임없이 조율자 역할을 하며 실천적 딜레마를 경험한다고 분석하였다. 이는 위탁어린이집 원장과 유사한 위치에서 발생하는 갈등 구조를 이해하는 데 유용하다. 위탁어린이집은 지방자치단체 또는 공공기관이 소유한 시설과 예산을 기반으로, 민간 운영자가 일정 기간 위탁계약에 따라 기관 운영 전반을 책임지는 공적·사적 연계(Public-Private Partnership)의 운영 형태를 취하고 있다. 이러한 위탁체제는 영유아보육법에 따라 국가·지방자치단체가 국공립어린이집을 법인이나 단체 등에 위탁할 수 있도록 한 제도적 기반 위에 형성된 방식으로, 운영의 효율성과 공공성 확보를 목표로 도입되었다. 그럼에도 위탁운영은 책임 주체의 불명확성, 지자체의 행정적 개입 강화, 그리고 운영 재량권의 제약과 같은 구조적 문제를 유발한다는 점이 여러 연구에서 지적되고 있다. 양미선(2012)은 지방자치단체별 조례와 위탁심사, 평가체계의 차이로 운영자의 재량이 제약된다고 지적하였고, 박윤자, 이대균(2013)은 재위탁 불안, 과도한 보고, 감사 의무 등으로 위탁 원장의 운영 권한이 실질적으로 축소된다고 보고하였다. 신규 위탁 사례연구들 또한 행정, 평가 중심 관행이 현장 재량을 잠식하여 교육적 판단을 제약한다고 밝혀 위탁제도의 구조적 문제를 반복적으로 확인하였다. 양미선, 임지희(2012)는 국공립어린이집 위탁운영 실태 조사 연구에서 지방자치단체의 보육조례와 제도가 지역별로 상이하고, 위탁 선정 과정과 평가체계가 일관되지 않아 운영자와 행정기관 간 갈등이 발생하기 쉽다는 분석을 제시되었다. 이와 같은 맥락에

서 일부 연구는 “민간 위탁 운영체제는 공공성 확보와 효율성 개선이라는 정책적 목적을 갖지만, 위탁계약 과정 및 재위탁 절차, 위탁심사 기준의 불명확성으로 인해 운영 책임의 주체가 명확히 규정되지 않을 경우 행정적 개입이 증가하고 수탁자의 재량권이 축소될 수 있다”고 지적하고 있다. 이는 원장이 지방자치단체로부터 부여 받는 공공 보육 서비스 제공 책임과 현장 중심의 자율적 운영 사이에서 구조적 긴장을 경험하게 되는 이유를 설명하고 있다. 또한 이러한 제도적 조건에서 원장은 행정적 하위 집행자, 기관 경영자, 그리고 보육의 질과 안전 책임자라는 다중적 역할을 동시에 수행해야 한다. 이 역할은 단순한 행정 집행을 넘어, 공적 기준 준수와 현장 상황의 적절한 조정 사이의 갈등을 수반 할 수 밖에 없다. 특히 예산 운영, 인사관리, 수탁 계약 평가 등 핵심 운영 영역에서는 지자체의 감독 요구와 운영자의 자율성이 충돌할 가능성이 높으며, 이는 곧 원장의 의사결정과 가치판단에 지속적인 긴장과 부담을 초래한다는 점은 현장 중심 연구에서도 반복적으로 제시되고 있다. 이처럼 위탁어린이집 운영 구조는 공공성과 전문성의 결합이라는 정책적 목표를 전제로 하지만, 현실에서는 책임의 분산, 행정 권한 우위, 운영 주체 간 기대의 불일치라는 문제를 야기하는 경향이 있으며, 이 점은 원장의 다차원적 역할 수행과 갈등 경험을 해석하는 중요한 구조적 배경이 되고 있다. 보육기관의 원장은 기관의 운영 전반을 책임지는 관리자로서가 아니라 교육과 보육의 비전을 설정하고, 교직원 관리, 학부모 소통, 예산집행과 행정 업무수행 등 다양한 역할을 수행한다(박은혜, 2015). 이러한 역할 수행은 기관 내부의 의사 결정권과 운영 자율성을 전제로 하며, 원장은 기관의 방향성을 주도하는 리더로 간주되며, 비교적 일관된 정체성과 권한을 가진다(김향자, 2018). 그러나 위탁기관의 경우, 원장은 이러한 일반적 역할과는 다른 구조적·제도적 특수성을 지니고 있어, 역할 수행 전 과정에서 고유한 딜레마가 발생한다. 첫째, 운영 주체와 책임 주체의 분리라는 구조적 특징 때문에 운영의 실질적 책임은 지되, 재정·인사·시설 관리 등 주요 의사결정 권한은 위탁기관(지자체)에 의해 제한되는 이중적 위치에 놓인다. 양미선(2012)은 이러한 운영 구조를 “책임은 강화되지만 권한은 약화된 구조”로 규정하며, 위탁 원장이 가장 먼저 직면하는 핵심 어려움으로 지적하였다. 둘째, 위탁기관·학부모·교직원 등 서로 다른 이해관계자 사이에서 상충 되는 기대를 조정해야 한다는 점이다. 지자체는 공공성, 평가 중심 행정, 규정 준수를 우선시하는 반면, 교사는 근무 여건과 조직문화 개선을 기대하고, 학부

모든 서비스 품질 향상과 안정적 운영을 요구한다. 이미영, 박희숙(2024)의 연구는 위탁 원장이 이러한 다중 요구를 조율하는 과정에서 행정과 교육의 균형을 잡지 못해 “정체성의 이중성”을 경험함을 보고하였다. 셋째, 위탁 원장은 자신의 보육 철학과 기관 운영 신념을 충분히 반영하기 어렵다는 점에서 일반 원장과 명확히 구별된다. 이주현(2022)은 위탁 원장이 행정 보고·평가 대응이 우선시되는 구조 속에서 교육적 의사결정이 후 순위로 밀리는 상황을 반복적으로 경험하며, 자신의 전문성과 운영 철학이 제도적 요구에 의해 제한되는 것을 가장 큰 갈등으로 호소한다고 밝혔다. 이러한 구조적 특수성은 위탁 원장이 단순히 업무량 증가를 경험하는 차원을 넘어, ‘행정집행자, 기관 경영자, 교육 리더’라는 삼중의 역할 속에서 역할 갈등과 정체성 혼란을 지속적으로 겪는 딜레마로 이어진다. 즉, 위탁 원장의 어려움은 개인 역량의 문제가 아니라, 위탁운영 방식 자체가 만들어내는 제도적 딜레마이며, 이를 해소하기 위해 기존의 일반 원장 역할에서 벗어난 새로운 시각에서의 질적 탐색이 필요함을 시사한다. 이러한 상황에서 어린이집의 원장은 여러 가지 딜레마로부터 다양한 대응 전략을 가지고 있어야 한다. 위탁운영 구조에서 원장은 지방자치단체 또는 공공기관의 규정과 지침을 준수해야 하는 동시에, 보육 현장의 특성, 교직원 의 전문성, 그리고 아동의 발달 요구에 적합한 유연한 운영을 수행해야 하는 이중적 요구에 직면한다. 그러나 이러한 구조는 원장에게 충분한 의사결정 권한을 부여하지 않은 채, 기관 운영 전반에 대한 법적·행정적 책임만을 과도하게 지우는 구조적 모순을 내포하고 있다는 점에서 여러 국내 연구에서 비판적으로 지적되어 왔다(양미선, 2012; 이미영, 박희숙, 2024). 실제로 양미선(2012)은 위탁 원장이 지자체의 행정 절차와 평가 기준에 종속되어 운영 자율성이 제한되는 상황을 “책임은 강화되지만 권한은 약화된 구조”라고 밝히며, 이는 현장 중심 운영을 저해하는 주요 요인이라고 분석하였다. 또한 이미영, 박희숙(2024)은 위탁 원장이 행정 보고와 공공성 준수 요구 사이에서 과도한 부담을 경험하며, 그 결과 교육적 의사결정이나 기관 고유의 운영 방향이 충분히 반영되지 못하는 현상을 사례 중심으로 제시하였다. 이러한 제도적 한계는 원장 개인의 업무 부담을 넘어, 교직원 사기 저하, 아동 중심 프로그램의 축소, 학부모 만족도 하락 등 보육의 질 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있음이 다른 연구들에서도 확인된다. 예를 들어 김연주, 서영숙(2017)은 행정 중심 운영 환경이 교사의 자율성과 수업 준비 시간을 감소시켜 교육의 질에 부정적 효과를

미칠 수 있음을 보고하였으며, 이주현(2022)은 위탁 원장의 제한된 권한이 조직 분위기와 교사 동기에도 영향을 주는 구조적 문제라고 지적하였다. 위탁운영 체제에서 나타나는 이러한 책임과 권한의 불일치는 단순히 원장의 개인적 어려움이 아니라, 기관의 운영 안정성, 보육 품질, 조직 전문성 전반에 영향을 미치는 구조적 딜레마로 이해할 필요가 있다. 위탁어린이집 운영을 다룬 기존 연구들은 주로 원장의 역할과 제도적 한계를 중심으로 문제를 제기해 왔다. 먼저 박윤자, 이대균(2013)은 국공립 어린이집 위탁운영의 구조적 문제를 분석하면서, 위탁기관(지자체)의 행정 중심 운영과 감독 강화로 인해 원장의 자율성이 크게 제한된다는 점을 강조하였다. 이 연구는 원장이 운영의 실질적 책임을 지고 있음에도 불구하고, 주요 의사결정 권한은 지자체가 가진다는 점에서 ‘책임과 권한의 불일치’라는 구조적 모순을 제기하였다. 그러나 이 연구는 주로 정책 문헌과 제도 기반 분석에 초점을 두었기 때문에, 실제 원장이 어떤 상황에서 어떠한 갈등을 느끼는지와 같은 경험적 차원의 이해는 부족하다. 김은순, 이수원(2023)은 국공립 위탁어린이집 원장의 역할 수행 경험을 심층 면담을 통해 탐색하면서, 위탁 원장의 행정업무 과다, 평가 대응 부담, 지자체와의 관계 갈등 등에서 지속적인 스트레스를 경험한다는 점을 밝혔다. 특히 이 연구는 원장이 “행정 실행자”와 “교육 리더”라는 상반된 정체성 사이에서 긴장과 갈등을 겪는다는 점을 구체적으로 보여 주었다. 그러나 연구참여자가 소수에 국한되어 있어 다양한 형태의 딜레마나 상황별 차이를 충분히 포착하지 못했다는 한계를 가진다. 또한 김은숙 외(2021)는 위탁어린이집 원장이 겪는 역할 갈등을 제도적 압력과 조직 내부 관계 맥락에서 분석했다. 이 연구는 원장이 교직원, 학부모, 지자체라는 다중 이해관계자 사이에서 서로 다른 요구를 조율하는 과정 속에 발생하는 관계적 갈등을 구체적으로 드러냈다는 점에서 의의가 있다. 그러나 갈등의 원인을 구조적·제도적 차원에서 설명하는데는 성공했지만, 원장이 이러한 상황을 어떻게 해석하고, 어떤 판단을 통해 대응하는지와 같은 내면적 인식과 의미 구성과정은 충분하게 다루지 못했다. 이처럼 기존 연구들은 위탁 원장이 경험하는 갈등을 구조적(책임과 권한의 분리), 제도적(행정·평가 중심운영), 관계적(다중 이해관계자의 상충 요구) 차원에서 규명해 왔으나, 대부분 제도 분석이나 제한된 사례 중심 접근에 머물러 있다. 무엇보다 원장 자신의 관점에서 운영상의 딜레마가 어떻게 인지되고 해석되는지, 그리고 갈등 상황에서 어떤 가치, 기준, 경험을 토대로 의사결정을 하는지와 같은

심층적이고 내적 경험에 대한 탐색은 상대적으로 부족하다. 따라서 위탁 원장이 일상적 운영과정에서 경험하는 갈등과 딜레마를 경험 주체의 목소리와 의미 구성 방식에 초점을 맞춰 탐색하는 질적연구의 공백을 보완할 뿐 아니라, 위탁운영 제도의 개선과 원장 지원 체계구축을 위한 실질적 근거를 제공한다는 점에서 중요한 학술적·정책적 의의를 지닌다. 위탁운영 체계는 공공 보육 인프라를 확충하기 위해 도입된 제도적 장치로서, 안정적 예산 지원과 운영 투명성 확보를 목적으로 하고 있다. 그러나 실제 운영 현장에서 위탁어린이집 원장이 경험하는 문제는 제도 설계단계에서 예견되지 못한 구조적 긴장과 갈등으로 나타난다. 선행연구들은 이러한 갈등 양상을 구조적·제도적·관계적 차원에서 설명하며, 위탁 원장의 역할 딜레마가 일반 어린이집 원장과는 구별되는 특수성을 가진다고 보았다. 박윤자, 이대균(2013)은 위탁어린이집 운영에서 나타나는 가장 큰 문제를 지자체의 관리 강화와 원장의 자율권 축소로 설명하였다. 연구에 따르면, 위탁기관은 공공의 성격이 강하다는 이유로 평가·보고·행정 절차가 다른 형태의 어린이집보다 더 강하게 요구되며, 그 결과 “위탁어린이집 원장은 운영의 책임은 지되, 권한은 제한되는 구조” 속에 놓이게 된다. 이는 원장이 자신의 보육 철학이나 기관 고유의 운영 방향을 실천하기 어렵게 만들고, 위탁기관만의 특수한 역할 갈등을 야기 하는 핵심 요인으로 분석된다. 이러한 구조적 제약은 단순한 불편 수준이 아니라 원장의 정체성과 전문성을 약화 시키는 제도적 한계로 이어진다는 점을 시사한다. 김은숙외(2021)의 연구는 위탁 원장이 경험하는 관계적 갈등에 주목한다. 연구에 따르면 위탁기관은 지자체·위탁법인·학부모 등 여러 주체의 기대를 동시에 충족해야 하는 복합적 구조 속에 있어, 원장은 “행정 규정 준수”와 “아동 중심 실천” 사이에서 잦은 충돌을 경험한다. 특히 지자체의 요구는 운영 효율성과 보고체계를 우선시 하는 경향이 있는 반면, 교직원과 학부모는 원장에게 교육적 전문성과 돌봄의 질, 관계적 리더십을 요구한다. 이러한 다층적 요구는 원장에게 전달자·중재자·관리자·교육 리더라는 상이한 역할을 동시에 수행해야 하는 압박을 가중시키며, 이는 위탁 원장만의 고유한 역할 복합성을 드러낸다. 김은순, 이수원(2023)은 위탁 원장들이 경험하는 딜레마가 단순한 개인의 역량 부족에서 비롯되는 것이 아니라 제도 설계 자체의 불균형 때문에 발생하는 것이라고 분석하였다. 연구는 위탁운영이 공공성을 명분으로 삼고 있으나, 실제 현장에서는 행정 중심 운영이 강화됨으로써, 오히려 아동 중심 프로그램이 축소되는 역효과가 나타날 수

있음을 지적한다. 즉, 원장은 공공기관의 규정 준수를 위해 상당한 행정업무를 감당해야 하며, 이로 인해 본래의 교육·돌봄 리더십을 온전히 발휘하지 못하는 현실적 한계가 존재한다. 이는 위탁제도가 추구하는 공공성 자체가 현장에서 왜곡되거나 약화 될 가능성을 의미하며, 이러한 간극은 보다 정밀한 현장 연구를 필요로 한다. 이처럼 선행연구는 위탁어린이집 원장이 구조적 통제, 역할 복잡성, 관계적 갈등 등 다양한 딜레마를 경험한다는 것을 반복적으로 밝혀왔지만, 대부분 이론은 이론적 고찰 혹은 특정 사례 중심의 분석에 머물러 있다. 실제 원장들이 일상적 운영 속에서 어떤 선택을 하고 어떠한 윤리적·감정적·전문적 갈등을 경험하는지에 대한 심층적이고 체계적인 질적 탐색은 매우 부족한 상황이다. 특히 제도적 딜레마가 원장의 내면적 의미 구성, 역할 인식 변화, 전문성 발현 방식에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 아직 충분히 이루어지지 않았다. 따라서, 위탁어린이집 원장들이 경험하는 갈등과 딜레마의 구체적 맥락을 탐색하는 것은 개인의 어려움을 밝히는 수준을 넘어 위탁운영 제도 개선, 원장 지원정책 수립, 보육의 질 관리 체계 강화 등 실질적 변화를 위한 기초자료로서 반드시 필요하다. 본 연구에서는 위탁어린이집 원장이 기관을 운영하는 과정에서 직면하는 딜레마의 구체적 경험과 그 맥락, 인식, 대응 방식을 심층적으로 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 위탁운영 구조에서 원장의 역할과 한계를 조망하고, 위탁운영 원장의 지원과 제도 개선을 위한 실천적·정책적 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 경상남도 U 도시 내 위탁어린이집 원장 6인을 대상으로 질적 면담을 수행하고, Dimmock(1996)의 조직 딜레마 이론과 Noddings(2013)의 돌봄 윤리(care ethics)를 이론적 기준으로 하여, 위탁어린이집 원장이 경험하는 제도적·윤리적 갈등과 그 의미를 탐색하고자 다음과 같은 연구 문제를 설정하였다.

- 연구 문제 1. 위탁어린이집 원장은 재위탁 제도와 관리·감독 등 구조적 요인 속에서 경험하는 운영 딜레마는 무엇인가?
- 연구 문제 2. 위탁어린이집 원장은 부모, 교사, 위탁기관 등 이해관계자와의 관계에서 경험하는 갈등과 긴장은 무엇인가?
- 연구 문제 3. 원장은 딜레마 상황에서 어떤 의사결정·조정전략을 사용하며, 그 선택이 기관 운영과 보육의 질에 가져오는 결과는 무엇인가?

## II. 연구 방법

### 1. 연구참여자

본 연구의 참여자는 모두 경상남도 U 도시 내 국공립 위탁어린이집에서 근무 중이거나 근무 경력이 있는 6명의 원장으로 구성되었다. 참여자는 모두 국공립 어린이집 위탁운영 경험이 5년 이상이며, 이 중 4명은 민간어린이집 운영 경험도 있다. 조직의 유형, 기관 규모, 지역적 특성 등에 있어 다양성을 갖춘 사례들로 선정하였다. 일부 참여자는 2회에 걸쳐 인터뷰가 진행되었으며, 동일 인물의 반복 면담은 하나의 사례로 통합 분석하였다.

〈표 1〉 연구참여자 개요(목적적 표집 결과)

참여자	이름	인터뷰 횟수	위탁 경력	인가정원	기관 배경
P1	김00	1회	10년	68명	대도시 주택가
P2	김00	1회	7년	40명	대도시 밀집 주거지역
P3	김00	2회(통합)	5년	43명	대도시 밀집 주거지역
P4	이00	2회(통합)	15년	38명	대도시 주택가
P5	이00	1회	6년	36명	대도시 주택가
P6	이00	1회	9년	72명	대도시 주택가

연구참여자는 연구목적에 부합하도록 선정 기준을 충족한 대상자를 중심으로 목적적 표집(Purposive sampling)을 통해 선발되었으며, 목적적 표집은 연구자가 연구목적에 가장 적합하다고 판단한 대상을 의도적으로 선택하는 비확률 표집(Non-probability sampling)방식으로, 특정 현상에 대한 깊은 이해를 가진 참여자를 선정할 수 있다는 점에서 질적연구에 널리 활용된다(Merriam, 2009; Patton, 2015). 이에 따라 연구자는 보육 관련 네트워크와 추천을 활용하여, 위탁운영 경험이 충분하고 연구 주제를 깊이 있게 설명할 수 있는 사례를 중심으로 참여자를 접근하였다. 이러한 표집 방식은 본 연구가 다루는 현상의 특성상 경험이 풍부한 참여자로부터 주제와 관련된 질적인 데이터를 확보하는 데 적절한 전략으로 판단되었다.

## 2. 자료 수집

자료 수집은 반구조화된 질문지를 바탕으로 2025년 8월 8일 ~ 2025년 8월 18일 까지 개별 심층 인터뷰(In-depth Interview) 형식으로 개별 1회~2회 진행되었다. 각 인터뷰는 60~90분가량 소요되었으며, 참여자의 동의를 얻어 전자기기로 녹음 후 전사 하였다. 주요 질문은 세 가지 주요 맥락으로 설정하였다. 선행연구에 따르면 위탁운영 체계에서 원장의 어려움은 제도적 구조의 한계(박윤자, 이대균, 2013; 김은숙 외, 2021), 교사·학부모·위탁기관과의 관계적 갈등(정혜영, 이경화, 2018; 하민선, 이보영, 2022), 갈등 상황 속에서 나타나는 원장의 대처 및 조정 방식(김문규, 2019; 윤여선, 2022) 등 세 영역에서 주로 발생하는 것으로 보고되어왔다. 이에 본 연구는 이러한 선행연구의 분석 틀이 위탁 원장의 경험을 다층적으로 이해하는데 적합하다고 판단하여, 연구 문제를 세 가지 맥락에 따라 구조화하였다. 또한 질적 면담의 초점을 명확히 하고, 참여자의 실제 경험이 연구 문제와 직접적으로 연계 되도록 하기 위해, 사전 질문지 또한 이 세 가지를 중심으로 구성하였다. 구조적 요인에 관한 질문은 계약제 위탁 구조, 행정업무, 권한 및 책임의 불균형 등 원장의 제도적 경험을 탐색하기 위한 것이며, 관계적 요인에 관한 질문은 학부모·교사·지자체 등 이해관계자와의 상호작용에서 발생하는 갈등과 긴장을 확인하기 위한 것이다. 조정전략에 관한 질문은 원장이 딜레마 상황 속에서 어떠한 대응 방식과 의미 체계를 통해 문제를 다루고 있는지 파악하기 위한 목적으로 포함되었다. 본 연구의 주요 질문은, 위탁어린이집 원장이 경험하는 운영 딜레마의 양상과 그 인식, 이를 조정·극복하기 위한 전략, 그리고 제도적 개선에 대한 요구를 탐색하는 데 초점을 두었고, 사전에 설정한 연구 문제에 근거하여 구성되었으며, 필요시 탐색적 질문을 통해 내용을 심화하였다.

<표 2> 주요 질문 문항

구분	예시
기관 운영에서의 딜레마 경험	1. 어린이집을 운영하시면서 가장 어렵거나 갈등이 되었던 경험이 있다면 무엇인가요?(구조적/관계적) 2. 원장님께서 겪는 운영의 딜레마는 어떤 부분과 관련이 있나요? 구체적 사례를 말씀해 주세요. (구조적/관계적) 3. 그러한 딜레마 상황에서 어떤 결정을 내리셨으며, 그 이유는 무엇이었나요? (조정전략) 4. 이후 그 결정이 어떤 결과를 낳았다고 생각하시나요?(조정전략)
딜레마의 맥락과 인식	1. 원장님은 이러한 갈등 상황이 주로 어떤 구조적·제도적 요인에서 비롯된다고 보시나요?(구조적/제도적) 2. 딜레마 상황에서 가장 고민되는 점은 무엇이며 어떤 가치(조정전략) (ex: 아이중심, 조직안정, 행정효율등)를 우선적으로 고려하시나요? 3. 본인의 보육 철학이 운영과정에서 제한되거나 희생된다고 느낀적이 있으신가요?(구조적/관계적/조정전략)
조정 전략 및 대처 방식	1. 딜레마 상황을 극복하거나 조율했던 방법이 있다면 소개해 주세요.(조정전략) 2. 교직원, 학부모, 지자체 등 이해관계자와의 의사소통 방식은 어떻게 하시나요? (관계적/조정전략) 3. 이러한 경험을 통해 얻은 교훈이나 느낀 점이 있다면 무엇인가요?(조정전략)
제도 및 지원에 대한 제안	1. 현재의 위탁운영 체계가 원장의 역할 수행에 미치는 영향은 무엇이라고 생각하시나요?(구조적/관계적) 2. 원장님 입장에서 제도적 또는 정책적 개선이 필요하다고 느끼는 부분은 무엇인가요?(구조적) 3. 향후 위탁어린이집 운영의 질 향상을 위해 필요한 지원방안이나 제언이 있으신가요?(구조적/조정전략)

연구는 윤리 심사 절차에 따라 참여자에게 연구목적, 참여방식, 자료 활용 범위, 익명성 보장에 대해 충분히 설명하고 동의를 받은 후 진행되었다. 참여자는 연구 중 언제든지 참여를 중단할 수 있음을 안내 받았으며, 모든 데이터는 익명 처리 및 비밀번호 보호 하에 보관되었다. 본 논문에서는 참여자를 모두 가명으로 처리하고, 개인이나 기관이 식별되지 않도록 하였다.

### 3. 자료 분석

본 연구는 위탁어린이집 원장이 기관 운영 과정에서 경험하는 딜레마와 그에 따른 갈등 및 의사결정 과정을 심층적으로 탐색하기 위하여 질적 연구 방법을 적용하였다.

특히, 참여자의 경험을 중심으로 나타나는 주제와 의미를 분석하기 위해, Braun과 Clarke(2006)이 제안한 주제 분석(Thematic Analysis) 절차를 중심으로 자료를 분석하였다. 주제 분석은 반복적이고 유의미한 진술의 패턴을 식별하여 주제를 도출함으로써, 참여자의 내면적 경험과 맥락을 깊이 있게 이해할 수 있게 해주는 방법이다. 이 접근은 위탁 원장이 처한 다양한 딜레마 상황과 그에 대한 해석을 총체적으로 파악하는데 적합하다. 주제 분석 6단계를 중심으로 이루어졌다.

1. 자료에 익숙해지기(Familiarization): 인터뷰 전사본을 반복적으로 읽으며 전체 맥락을 이해하고, 인상적인 진술을 표시하였다.
2. 초기 코드 생성(Coding): 의미 단위를 중심으로 각 문장에서 코드를 생성하였다.
3. 주제 도출(Generating themes): 코드를 유사성과 맥락에 따라 범주화하고, 반복적으로 등장하는 개념을 중심으로 주제를 도출하였다.
4. 주제 검토(Reviewing themes): 도출된 주제가 자료 전체를 설명하는 데 타당한지를 검토하고, 필요시 재분류하였다.
5. 주제 명명 및 정의(Defining and naming themes): 각 주제에 명확한 이름과 설명을 부여하였다.
6. 보고서 작성(Writing up): 분석 결과를 연구 문제에 맞춰 서술하였다.

연구자는 동료 질적연구자 1인과 함께 독립적 코딩을 수행한 뒤 비교, 조정하여 해석의 일관성과 신뢰도를 확보하였다. 첫째, 자료 수집 및 전사 과정으로서 면담 자료는 연구자의 현장 메모와 녹음 파일을 바탕으로 모두 전사하였다. 전사된 자료는 의미 단위별로 재정리하여 분석 준비를 마쳤다. 둘째, 초기 코딩(Open Coding), 연구자와 질적연구 경험이 있는 동료 연구자 1인은 전사 자료를 독립적으로 읽고 초기에 의미 있는 문장, 표현, 행동 등을 코드로 생성하였다. 이 단계는 참여자의 관점을 최대한 반영하기 위해 귀납적 접근을 중심으로 이루어졌다. 셋째, 코딩 일치도 검증 및 합의적 코딩, 두 연구자가 생성한 코드를 비교한 결과 초기 코딩 일치도는 약 87%로 나타났다. 불일치가 확인된 코드는 의미 해석 차이를 바탕으로 논의하여 합의에 도달하였으며, 이 과정에서 코드의 명칭과 정의가 재정립되었다. 합의적 코딩은 해석의 안정성과 분석의 재현성을 높이기 위한 절차였다. 넷째, 범주화(Categorization) 합의된 코드를 중심으로 유사성, 맥락적 연관성, 의미적 공통

점을 기준으로 묶는 범주화 작업을 진행하였다. 범주화는 잠정적 주제를 형성하는 단계로서, 자료와 지속적으로 비교하며 점차 정교화하였다. 다섯째, 반복 비교분석(Constant Comparative Method) 범주와 자료, 그리고 범주 간 의미를 지속적으로 비교 하면서(Glaser & Strauss, 1967) 각 범주의 경계와 속성을 명확히 하였다. 이 단계는 과다 일반화나 연구자의 선 이해 개입을 최소화하기 위한 필수 과정으로 수행되었다. 여섯째, 분석을 거듭하면서 범주는 구조적 요인(재위탁 불안, 행정업무 과중 등), 관계적 갈등(학부모·교사·위탁기관 관계), 조정전략(감정 거리두기, 제도 수용, 보육철학 고수 등)의 세 축으로 재정렬되었으며, 최종적으로 연구 문제 3가지에 따라 핵심 주제와 하위범주가 확정되었다. 일곱째, 도출된 주제가 연구문제에서 설정한 세 가지 맥락(구조적·관계적·조정전략)과 논리적으로 일치하는지 재검토 하였다. 이 과정은 연구의 해석이 연구 문제에 기반하여 일관성 있게 전개되도록 하기 위한 절차였다. 여덟째, 최종 결과 제시, 최종적으로 도출된 분석 결과는 연구 문제에 따라 재구조화하여 제시하였으며, 각 주제는 참여자의 직접 진술과 사례를 포함하여 논문 결과에 기술되었다.

연구 결과 연구 문제에 따른 핵심 주제와 하위범주는 다음과 같이 정리되었다

〈표 3〉 연구 결과 요약표: 위탁어린이집 원장의 기관 운영 딜레마 경험

연구 문제	핵심 주제	하위범주
구조적 요인 속 딜레마 경험	재위탁 불안감	계약 만료에 따른 지속 가능성 우려
	행정업무 과중	지침 변화, 서류 중심 운영
	인력 구조 미비	회계, 행정, 급식 등 원장이 모두 수행
	기관 운영자의 권한 부족	운영 책임은 있으나 결정권은 없음
이해관계자와의 갈등 및 긴장	학부모의 과잉 기대	국공립 오해, 비용 민감도 높음
	교사와의 인식 차이	권리는 강하게, 책임은 회피
	위탁기관의 소통 한계	지시는 있으나 실제 협력 부족
딜레마 상황에서의 조정 전략	감정 거리두기	정서적 소진 방지 목적
	제도 수용	제도에 순응하며 적응
	관계 중심 조정	소통, 설득, 비공식 만남
	보육 철학 고수	아이 중심 보육 유지

### Ⅲ. 연구 결과

#### 1. 기관 운영상의 딜레마 경험

##### 1) 재위탁 제도에 대한 불안감

재위탁 제도는 공공기관 또는 지방자치단체가 위탁 운영기관에 3~5년의 운영권을 위탁 체결하여 계약 기간이 종료되면 성과 평가를 통해 재위탁 여부를 결정하는 구조를 갖는다. 재위탁이 거부될 경우 원장은 즉시 직위를 상실하게 되며, 이로 인해 기관의 지속 가능성뿐 아니라 개인의 생계와 직업 안정성이 직접적인 영향을 받는다. 연구참여자 모두는 위탁 기간 만료가 가까워질수록 고용 불안과 조직의 미래에 대한 불확실성을 경험하고 있었다. 참여자들은 “평가 대상은 늘 원장 뿐이며, 교직원들은 안정적인 반면 원장은 5년마다 실직위험에 놓인다”는 점을 강조하였다. 재위탁 심사 과정에서 요구되는 방대한 서류 작업과 면접 준비는 큰 소모로 인식되었으며, 이러한 반복적이고 불안정한 구조는 원장의 리더십 형성과 조직 내 위상에도 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 “원장은 언제든 바뀔 수 있다”는 인식은 교직원의 리더십 수용도를 낮추고, 기관의 중·장기 운영계획 수립을 어렵게 만든다는 요인으로 작용하였다.

“5년마다 다시 평가를 받는다는 게 늘 불안합니다. 교사들은 안정적인데 원장은 늘 평가 대상이에요. 고용보험이 안 되니까 혹시 떨어지면 그냥 백수가 되는거죠. 위탁이 연장돼도 늘 ‘이번이 마지막일 수도 있다’는 생각으로 삽니다.”(김00)

“5년마다 재위탁 심사 때마다 서류 준비, 면접, 평가..... 그 과정이 너무 소모적이에요. 교사들은 계속 일하는데 원장은 언제든 바뀔 수 있으니까 교사들 입장에서 리더십을 쉽게 인정하지 않아요.”(김00)

“교육은 백년지대계라는데, 우리는 5년 단위로 흔들려요. 위탁이 끝나면 바로 실직이고, 고용보험도 없어요. 교사들은 ‘어차피 원장은 바뀔 수 있다’고 생각하니 리더십이 약해질 수밖에 없습니다. 이 제도는 꼭 바뀌

어야 합니다. 문제가 없으면 자동으로 연장되게 해야 합니다.”(이00)

“10년 계약이라지만 5년마다 재위탁 심사가 있어요. 그래서 10년이 아니라 사실상 5년 단위 계약이에요. 고용보험도 안되고, 위탁이 끝나면 바로 실업입니다. 원장들이 가장 두려워하는 게 바로 그거예요. 교육은 계속돼야 하는데 원장은 계속 바뀔 수 있는 구조라 조직의 안정성이 확보될 수가 없습니다.”(이00)

재위탁제도에 대한 불안감은 “성과 평가에 따라 기관의 존속과 개인의 고용이 좌우되는 구조”에서 비롯된 구조적·심리적 불안전성이다.

## 2) 과중한 행정업무와 지침 변화

참여자들은 어린이집 운영 과정에서 행정기관의 요구에 의해 반복·확대되는 행정업무가 본래의 핵심 업무인 보육·교육·상담 보다 우선시되는 현실을 가장 큰 딜레마 중 하나로 지적하였다. 감사 대비, 보고서 작성, 각종 사업 신청 등 비핵심적 행정업무의 양은 과도하게 많으며, 이러한 구조는 원장뿐 아니라 교직원의 피로감을 가중 시키고, 보육의 질을 저해하는 요인으로 인식되었다. 특히 지침이나 평가 기준이 담당자에 따라 달라지거나 해석의 일관성이 부족한 점은 현장의 혼란을 더욱 가중시키는 것으로 나타났다. 담당 주무관의 변경 시 같은 서류를 반복 제출해야 하거나, 이전에 통과되었던 사항이 다시 지적되는 등 비일관적 행정 요구는 “예측 불가능성”을 초래하여 교직원의 심리적 부담을 크게 높이고 있었다. 참여자들은 지나치게 세세한 행정 요구, 예를 들어 사진 각도·위치까지 포함한 보고 방식과 아이들과의 상호작용 시간을 직접적으로 잠식하고 있으며, 결국 보육이 서류 중심으로 재구성되는 현실에 대해 깊은 우려를 표했다.

“지자체 보고나 승인 절차가 너무 복잡해요. 작은 물건 하나 사려 해도 결제가 두 세 단계를 거쳐야 하고, 주무관님마다 말이 달라요. 어떤 분은 된다 하고, 또 다른 분은 안 된다고 하고요. 행정이 너무 많아요. 교사들이 서류에 매달리다 보면 아이들과 보내는 시간이 줄어요.”(김00)

“행정 지침이 자주 바뀌니까 뭘 따라야 할지 모르겠어요. 주무관이 바

꾸면 같은 서류도 다시 내라고 하고, 어떤 해석이 맞는지도 모르겠어요. 교사들이 아이들보다 컴퓨터 앞에 더 오래 앉아 있는 현실이 안타까워요. 사진을 찍어서 보고 올리라고 하는데 사진 각도나 위치까지 다 다르게 요구해요. 너무 세세한 행정 요구에 지칩니다.”(김00)

“지자체는 담당자가 바뀌면 기준이 또 달라져요. 전에는 통과 된 것도 이번엔 다시 수정하래요. 교사들이 서무 역할까지 맡으니, 아이들 보육에 집중을 못 해요. 서무 교사 한 명만 있으면 정말 숨통이 트일 것 같아요. 서류가 너무 많아요. 평가제 서류, 지원사업 서류, 안전점검 서류.... 이게 행정기관을 위한 일이지, 아이를 위한 일인지 모르겠어요.”(김00)

“우린 교육자인데 회계전문가처럼 재무 서류까지 다 해야 해요. 감사받을 때마다 이게 맞는지 몰라 불안해요. 사무원 한 명만 있어도 훨씬 여유로울 텐데 교사들이 문서와 아이들 사이에서 늘 분주해요. 너무 서류가 많고, 그걸 위한 운영이 돼버린 느낌이에요. 아이보다 서류가 먼저인 것 같아요.”(이00)

“감사 때마다 기준이 달라요. 어떤 해는 통과된 것도 다음엔 사진이 없다며 지적받아요. 교육청은 교육 중심인데, 지자체는 행정 중심이에요. 두 기관이 따로 노니까 현장은 혼란스럽죠. 서류와 사진 요구가 너무 많아요. 교사들이 하루에 아이 사진보다 서류 사진을 더 많이 찍어요. 원장이 예산 쓰는 것도 마음대로 못 해요. 항목이 정해져 있어서 복지나 교사 지원도 제약이 많아요.”(이00)

과중한 행정업무와 지침 변화는 행정 효율성을 명분으로 추진하지만, 실제로는 현장의 행정부담, 업무 과정, 심리적 피로를 심화시키는 구조적 요인으로 작용한다. 이는 교직원의 직무만족도와 전문성을 약화시키고, 궁극적으로 보육 운영의 질적 저하로 이어지는 구조적 요인으로 분석된다.

### 3) 인력구조의 비효율성과 책임의 집중

참여자들은 위탁어린이집의 인력 배치와 역할 분담 체계가 구조적으로 비효율적이며, 그 결과 책임과 업무가 원장에게 과도하게 집중되는 현상이 반복된다고 진술하였다. 행정 담당자, 회계 인력, 시설 담당 등 필수적인 지원 인력이 부재한 상태에서

교사들조차 비 전문영역까지 담당해야 하는 상황은 조직 운영의 안정성을 크게 저해하고 있었다. 이러한 구조 속에서 원장은 행정가, 회계담당자, 시설 관리자, 노무관리자, 교육의 리더 역할을 동시에 수행해야 하며, 이는 원장의 직무 범위를 비현실적으로 확장시키고 과중한 부담을 야기하는 것으로 나타났다. 특히 대체 교사 배치 지연, 교사 결원 발생 시 즉각적인 대응 체계 부족 등은 현장의 업무 공백을 원장이 직접 메워야 하는 상황을 초래하며, 이는 조직의 효율성과 리더십 체계에도 불안정성을 가져오고 있었다.

“행정, 회계, 시설, 교사 관리, 부모 민원까지 전부 원장이 다 해야 해요. 서무도, 시설 담당도 따로 없어요. 문제 생기면 다 원장 책임이에요. 교사 한 명이 빠지면 바로 원장이 교실에 들어가야 합니다. 대체 교사 구하기 어렵고, 지자체 승인도 느려서 결국 제가 현장에 들어가요.”(김00)

“교사 한 명 빠지면 운영이 마비돼요. 대체 교사를 요청해도 승인이 늦어서 결국 원장이 교실에 들어가거나, 다른 교사가 두 반을 맡아요. 서무가 없으니 회계부터 문서까지 다 제가 합니다. 원장은 행정직이 아니라 교육자인데, 행정비중이 70%예요. 문제가 생기면 지자체는 ‘위탁원장이니까 책임지라’ 고만 합니다.”(김00)

“교사가 8명인데, 그 중 2명이 육아휴직이에요. 대체 교사 두 명은 그때그때 바뀌어서 안정감이 없어요. 결국 원장이 중간을 다 조율해야 합니다. 행정업무도 서무 교사가 없으니 제가 직접 보고서 쓰고 회계 올립니다. 지자체 승인 늦으면 급여도 늦어지죠. 문제 생기면 ‘위탁운영이니까 원장 책임’이라고 해요. 그러나 인사권이나 예산권은 지자체가 갖고 있잖아요.”(김00)

“국공립은 구조가 참 모순이에요. 교사는 늘 부족하고, 대체인력도 제한돼 있어요. 그래도 문제가 생기면 항상 원장 탓이에요. 위탁제라서 고용은 제가 하지만, 인사권은 구청이 쥐고 있어요. 교사를 해임할 수도 징계도 제 마음대로 못해요. 그런데 사고가 나면 원장 관리 소홀이래요. 서무, 시설, 회계까지 다 제가 담당이에요. 사실상 원장은 교육자+행정가+노무관리자예요. 사고가 나면 항상 원장 책임이에요. 교사 실수여도 행정상 책임자는 원장이니까요. 리더십은 협력형으로 바꾸려 하지만 제도는 모든 책임을 원장에게 몰아놨어요.”(이00)

인력구조의 비효율성은 조직 내 인력 배치와 역할 분담이 합리적으로 이루어지지 않아 업무의 중복, 과중, 지연 등의 문제가 발생하며, 원장의 조직 관리 부담 증가, 의사결정 지연, 구성원 자율성 악화로 이어질 수 있다.

#### 4) 권한 없는 책임자 역할

참여자들은 위탁어린이집 운영 구조에서 가장 근본적인 딜레마로 책임은 있으나 권한은 없는 관리자 역할을 반복적으로 지적하였다. 위탁 원장은 기관 운영의 법적·행정적 최종 책임자로 규정되지만, 실제 의사결정과 인력·예산·시설 운영과 같은 핵심 자원은 지자체 또는 위탁기관이 통제하고 있어 권한과 책임의 괴리가 구조적으로 내재되어 있는 것으로 나타났다. 특히 인사에 관한 권한이 지자체에 집중되어 있음에도, 문제 발생 시 ‘원장 관리 소홀’로 책임이 일방적으로 전가되는 상황은 원장의 리더십 실행을 약화시키며 조직 내에서의 정당성 확보에도 어려움을 초래하고 있었다.

“교사를 해임하거나 징계할 권한은 없는데, 문제 생기면 원장 관리 소홀이라 해요. 지자체에서 위탁이니까 책임지세요. 라고 말해요. 근데 인사권은 다 지자체가 쥐고 있잖아요. 결정권이 없는 데 책임은 전적으로 원장에게 있어요.”(김00)

“결정은 지자체가 하고, 결과는 제가 책임집니다. 교사 채용도 제 뜻 대로 못해요. 승인은 지자체에서 하는데 문제 나면 원장 관리 소홀이에요. 권한이 없으니 교사들에게도 리더십이 약해집니다. 어차피 원장은 5년짜리라는 인식이 있어요.”(김00)

“지자체가 승인 안 하면 안 된다고 하니 원장은 보고만 하는 사람이에요. 문제 생기면 무조건 원장 책임으로 끝나요. 그게 가장 억울한 구조예요. 책임은 지는데, 결정권은 하나도 없어요. 교사 지도도 제 마음대로 못해요. 교사 인사나 평가에 관여하면 인권침해라고 하고, 빠지면 관리소홀이라 하죠. 리더십이 공감 중심으로 변해야 하지만, 제도는 여전히 책임형 원장을 강요해요.”(이00)

“행정은 지자체가 지시하고, 현장은 따르죠. 그런데 문제 생기면 지자체

는 빠지고 원장만 남아요. 보육교사도 행정도 다 부족한데 항상 관리 소홀이라는 말이 따라붙어요. 우린 고용주도 고용인도 아닌 애매한 존재예요.”(이00)

권한 없는 책임자 역할은 위탁운영 구조나 관료적 행정체계에서 자주 나타나는 현상으로, 관리자가 실질적 권한 없이 성과에 대한 책임만 부담하는 구조적 리더십 불균형이다. 이는 원장에게 심리적 피로와 조직적 무력감을 초래하며, 조직의 효율성과 응집성을 약화시키는 요인으로 작용한다.

## 2. 이해 관계자와의 갈등 및 긴장

### 1) 학부모의 공공성 오해와 요구 과잉

참여자들은 학부모와의 관계에서 가장 두드러진 갈등 요인으로 국공립어린이집의 공공성에 대한 오해를 반복적으로 언급하였다. 국공립이라는 명칭이 학부모들에게 “국가가 모든 비용과 서비스를 제공하는 기관”이라는 인식을 형성하면서, 서비스에 대한 기대 수준이 비현실적으로 높아지고 민원이 과도하게 제기되는 현상이 나타나고 있다. 이는 공공서비스의 본래 취지인 형평성·공익성·제도적 한계에 대한 이해 부족에서 기인하는 것으로 분석된다. 학부모들은 국공립을 일반 사립기관과 동일한 ‘교육·보육 서비스 제공기관’이 아니라, 사용자가 요구하면 국가가 즉시 대응해야 하는 맞춤형 서비스 기관으로 인식하는 경향을 보였고, 이는 관계적 긴장을 지속적으로 유발하고 있었다.

“부모님들은 국공립이니까 돈 안내는 거 아니에요? 이렇게 말씀하세요. 행사비, 도시락비, 조금만 받아도 민원이 들어옵니다. 공공시설이라면 어느 정도 협조해야 하는데 국가가 다 해주는 곳으로 오해하세요.”(김00)

“국공립이니까 더 잘해야 한다고 생각하시죠. 조금만 불편해도 바로 민원이에요. 처음엔 힘들었지만 결국 신뢰가 쌓이면 민원은 사라집니다. 국공립의 공공성은 서비스가 아니라 신뢰라고 생각합니다. 부모님들은 국공립이면 다 해줘야 한다는 생각이 강해요. 그래서 개별 요구가 많아요. 특히 급식, 특별활동, 알레르기 같은 부분에서 개인 맞춤을 요구하시죠.”(이00)

“깨무는 시기의 발달이라고 설명해도 부모님은 열 번 물었다만 기억하세요. 공공기관이니까 사고가 나면 안 된다. 완벽해야 한다는 압박이 커요. 부모가 감정적으로 항의하면, 지자체는 일단 원장에게 확인부터 하죠.”(이00)

“부모님들은 세금 내니까 우리가 고객이다라는 생각을 하세요. 에어컨 켜는 시간, 간식 온도, 교사의 말투까지 민원이에요. 공공기관이라면 모두를 위한 기준이 있어야 하는데 요즘은 개인화된 요구가 너무 많아요.”(이00)

이러한 현상들은 Noddings(2013)의 돌봄 윤리 관점에서 보면, 보육현장에서의 돌봄 관계가 상호적 신뢰에 기반해야 함에도 불구하고, 학부모의 일방적 요구와 감시가 강화되면서 돌봄 관계가 감정적으로 왜곡되고 상호 신뢰의 기반이 약화되는 윤리적 딜레마로 해석할 수 있다.

## 2) 교사와의 권리·책임 불균형 인식

참여자 의견에 따르면, 국공립 위탁어린이집의 교사들은 공공기관 종사자로서의 정체성이 강화되면서 노동권·근무조건·휴식권 등 ‘법적 권리’에 대한 인식과 요구는 적극적으로 표출하는 반면, 보육의 질과 업무수행의 책임에 대해서는 상대적으로 소극적이거나 방어적 태도를 보이는 경향이 있는 것으로 나타났다. 면담 내용에서 교사들은 연차 사용, 업무시간 준수, 휴게시간 확보 등 제도적으로 보장된 권리에 대해서는 민감하게 반응하지만, 지각·업무실수·부모대응 등 책임과 직무수행의 영역에서는 “인권침해”, “법적 권리”를 근거로 책임 회피적 태도가 나타나는 장면들이 반복적으로 보고되었다. 반면, 원장들은 동일한 제도적 환경 안에서 재위탁 불안정성, 민원 대응, 행정책임 등 더 큰 구조적 압박을 감당해야 하므로, 권리와 책임이 불균형하게 배분된다는 인식을 강화하고 있었다.

“요즘은 교사들이 자기 권리에 아주 민감해요. 연차, 근무시간, 휴게시간, 보조교사 지원 다 챙기죠. 그런데 그만큼 책임감이 따라오진 않아요. 하루 지각해도 사유서 쓰세요 하면 그건 인권침해 아니냐는 말이 돌아와요. 보육의 질은 교사의 책임감인데, 요즘은 권리 중심 문화로 무너지는 게 보여요.”(김00)

“교사들의 권리를 보장해야 한다는 건 맞아요. 그런데 휴가, 육아휴직, 병가까지 이어지면 그 자리는 원장님이나 남은 교사가 메워야 해요. 권리는 국가가 보장하지만, 책임은 현장에 남아요. 법은 교사 편인데 현장은 그걸 감당할 사람이 없어요”(김00)

“교사의 권리의식이 높아진 건 좋은 변화예요. 하지만 권리에는 책임이 따라야 하죠. 그 균형이 깨졌어요. 원장은 책임만 있고, 교사는 권리만 있는 구조예요. 교사가 실수하면 지도 부주의로 제가 지적받아요. 교사들이 잘못해도 권리로 포장돼요. 지적하면 인권침해라고 해요. 저도 인권을 존중하지만, 그게 면죄부는 아니잖아요. 요즘은 지적보다 공감과 설득으로만 가야 해요. 권위가 통하지 않아요.”(이00)

“교사들은 안정돼 있어요. 근데 원장은 불안정하니까, 권한도 없고 책임만 있죠. 교사가 결근해도, 부모 항의는 원장에게 와요. 문제 생기면 지자체는 교사 개인 문제라고 하고, 현장은 원장 관리 소홀이라 해요.”(이00)

교사와의 권리·책임 불균형은 단순한 개인적 갈등이 아니라, 제도적 변화와 공공보육체계의 구조적 한계가 만든 관계적 긴장으로 이해될 필요가 있다.

### 3) 위탁기관과의 모호한 역할 구조

참여자들은 위탁기관과 행정기관의 역할이 명확히 규정되지 않는 구조 속에서 원장이 ‘독립적 책임자이면서도 비권한적 운영자’라는 모순된 지위를 경험하고 있음을 지속적으로 언급하였다. 행정기관은 국공립 운영의 공공성 기준과 성과 요구를 강하게 적용하면서도, 실제 운영과 인사·재정·시설 관리 등에서 필요한 권한을 충분히 부여하지 않아, 원장은 조직의 핵심 의사결정자로서 기능하기 어려운 상태에 놓여있었다.

“우린 원장이지만 고용주도 아니고, 공무원도 아니에요. 시설은 내 것이 아니고, 직원은 지자체 사람도 아니고, 애매한 위치에 있는게 제일 힘들어요. 문제 생기면 위탁이니까 책임지라 하고 결정은 지자체가 다 해요.”(김00)

“우린 지자체와 계약했지만, 법적으로는 개인사업자래요. 공공기관이지

만 세금 보고는 개인사업자처럼 해요. 이게 공공인지, 민간인지 구분이 안 됩니다. 행정기관도 우리를 어떻게 다뤄야 할지 몰라요.”(김00)

“행정은 위탁받았으니 알아서 하라 하고 감독은 국공립이니까 완벽해야 한다고 해요. 법적으로는 위탁이지만 실질적으로는 공무원처럼 일하면서 권한은 없어요. 이게 국공립의 가장 큰 딜레마예요. 위탁은 5년짜리 임시직이에요. 교육은 장기계획이 필요한데, 제도는 단기 계약이에요. 위탁 원장은 행정이 시키는 대로 해야 해요. 자기 철학대로 하면 불협조적이라 불립니다.”(이00)

“감사 받을 때는 국공립 기관장이고 급여 줄 때는 민간 사업자예요. 역할이 너무 애매해요. 행정은 우리를 믿지 않고, 현장은 지자체 눈치를 봐요. 누구에게 속한 사람인지 모르겠어요.”(이00)

“법적으로는 사업자, 실상은 기관장 근데 고용보험도 안 돼요. 그게 가능한가요? 우린 위탁이지만 공공의 얼굴이에요. 근데 문제 생기면 개인 사업자니까 알아서 하라고 해요. 공공의 이름으로 일하지만 개인 책임으로 끝나요.”(이00)

국공립어린이집의 위탁운영 구조는 행정기관, 위탁법인, 운영기관 간 권한과 책임의 경계가 불명확하여 역할 모호성을 초래한다. 이는 현장의 의사결정 지연, 리더십 약화, 조직 신뢰 저하로 이어지며, 공공 보육의 효율성과 질적 성장의 장애 요인으로 작용한다. 따라서 권한·책임의 명확화와 협력적 거버넌스 구축이 필요하다.

### 3. 딜레마 상황에서의 조정전략

#### 1) 감정 거리두기 전략

참여자들은 학부모 민원, 교직원 갈등, 행정기관의 요구 등 감정적 소진을 유발하는 상황에서 직접적인 정서 반응을 최소화하고 일정한 심리적 거리를 유지하려는 전략을 사용하고 있었다. 이는 감정을 억압한다기보다 업무와 감정을 분리하는 ‘전문적 거리두기’로 감정소진(burnout)을 예방하고 조직의 안정성을 유지하기 위한 실천적 조정전략으로 나타났으며, 갈등 상황 악화 방지 및 조직 안정성이 유지되고, 리더

의 감정 조절을 통한 조직 정서가 안정되었다.

“예전엔 부모 민원 들으면 밤새 잠이 안 왔어요. 지금은 이견 업무의 일부라고 생각해요. 감정적으로 대응하면 더 커져요. 한 발 물러서서 문서로 남겨요. 제가 감정적으로 흔들리면 교사들도 불안해 하니까, 의도적으로 표정을 관리해요.”(김00)

“감정을 다 쓰면 하루도 못 버텨요. 민원이 와도 이제는 화가 아니라, 서류로 대응합니다. 예전엔 내가 왜? 했는데, 지금은 이 상황에서 최선은 뭘까?로 바뀌었어요.”(김00)

“감정적으로 대응하면 신뢰가 무너져요. 원장은 화를 내면 안 돼요. 다 감정적으로 받아들이니까. 감정은 혼자 정리하고, 밖으로는 평정심을 보여야 해요. 예전엔 억울해서 울기도 했어요. 지금은 그냥 제도의 일환이라고 생각해요. 서운한 말 들어도 바로 반응 안 해요. 감정이 아니라 관계로 본다고 해야 할까요? 내가 버티려면 감정 거리를 뒀야 해요.”(이00)

“감정을 다 받아들이면 병나요. 지금은 문제를 보면 감정이 아니라 체계를 먼저 봐요. 감정거리는 냉정이 아니라, 제 자신을 보호하는 방법이에요.”(이00)

감정 거리두기는 보육 리더의 필수적인 자기 보호 및 전문성 유지 전략이다. 그러나 “거리두기”가 정서적 단절로 변질되면 공감 리더십 저하로 이어질 수 있다. 따라서 효과적인 감정 거리두기는 감정의 통제가 아닌 ‘감정의 성찰과 재구성’이 되어야 한다.

## 2) 제도 수용형 운영

참여자들은 국공립 위탁어린이집 자율적 경영체가 아닌, 법·행정·정책·재정 등 다층적 제도 환경 안에서 운영되는 조직이라는 구조적 한계를 전제하고 있었다. 이러한 맥락에서 원장들은 조직 내부의 자율적 판단보다 외부 제도와 규범에 맞추는 운영방식, 즉, ‘제도 수용형 운영(institutional compliance-based management)’을 핵심 전략으로 선택하고 있다.

“행정이 시키는 대로 하면 문제없어요. 제도에 맞춰야 내가 안전하니까요. 불합리해도 그게 법이면 따라야죠. 그게 이 시스템의 생존 방식이에요. 교사들에게도 항상 말해요. 제도는 바꾸는 게 아니라 맞추는 거다.” (김00)

“제도를 바꾸는 건 행정의 일이에요. 현장은 제도를 이해하고 조화시켜야죠. 저항해봤자 손해예요. 제도 안에서 내 철학을 담는 게 진짜 리더십이에요. 제도가 틀이라면 우리는 그 틀 안에서 예술을 하는거예요. 이제는 제도 탓을 안 해요. 그건 제도니까. 내가 바꿀 수 없으니까. 제도를 욕하면 마음만 다쳐요. 그 안에서 내가 할 수 있는 걸 찾는게 중요해요. 순응이 아니라 생존이에요.”(이00)

“행정이 변하지 않으니, 내가 행정의 언어를 배웠어요. 보고서도 행정이 좋아하는 말로 써야 통과돼요. 행정은 내 편이 아니에요. 그렇다고 싸울 필요도 없어요. 그냥 언어를 바꾸면 돼요.”(이00)

“행정이 불합리하다고 싸우면, 다음 감사 때 바로 불이익이 와요. 그래서 제도 안에서 표준을 만드는 게 안전해요. 저항은 손해고 수용은 생존이에요.”(이00)

이 전략은 본 연구에서 도출된 ‘조정전략’ 범주 중 하나로, 위탁 원장이 제도와 현장의 요구 사이에서 갈등을 최소화하면서 조직의 안정성과 생존성을 확보하기 위해 선택하는 실천적 대응 방식임을 보여준다.

### 3) 관계 기반 조정전략

관계 기반 조정전략은 조직이 제도적 규범과 행정적 요구 속에서 운영될 때, 이해관계자간 관계를 중심으로 갈등을 조정하고 조직의 안정성을 확보하려는 전략적 접근이다. 이는 위탁어린이집처럼 공공성(행정기준)과 자율성(현장운영)이 동시에 요구되는 준공공조직에서 특히 중요한 리더십 전략으로 나타난다. 참여자들은 원장이 직면하는 갈등, 학부모 민원, 교직원과의 역할 충돌, 지자체와의 행정적 긴장을 단순히 규정이나 절차로 해결하기보다, 관계의 지속성·신뢰·정서적 안정을 통해 해결하는 것이 장기적으로 더 효과적이라고 인식하고 있었다.

“갈등이 나도 관계를 잃지 않으면 다시 회복돼요. 행정은 규정으로 움직이지만, 사람은 관계로 움직여요. 교사와 부모 사이 지자체와의 관계 모두 결국 사람일이에요.”(김00)

“요즘 교사들은 지시하면 반발해요. 대화하면 따라옵니다. 관계는 투자예요. 평소에 대화 많이 하면 문제 생겼을 때, 싸움이 안 돼요. 리더십은 설득이고, 설득은 관계에서 시작돼요.”(김00)

“어떤 관계도 끊어지면 회복이 어렵습니다. 그래서 감정이 상해도 끈은 놓지 않아요. 행정이 불합리해도 담당자와 좋은 관계를 유지해야 해요. 그래야 다음에 도와줍니다. 관계는 나의 자산이에요. 그것이 행정보다 힘이 셉니다.”(이00)

“민원도 결국 사람 관계예요. 서류로는 안 풀려요. 진심으로 사과하고, 관계를 회복해야 해요. 교사 갈등도 관계가 회복되면 신뢰가 다시 생깁니다. 공정함보다 관계회복이 더 중요해요. 제도는 일시적이지만 관계는 계속 남아요.”(이00)

관계 기반 조정전략은 위탁어린이집처럼 공공성과 자율성이 공존하는 협력 조직에서, 신뢰와 소통을 중심으로 운영의 유연성과 안정성을 동시에 확보하는 전략적 접근이다. 관계 기반 조정전략은 ‘사람과 신뢰를 통한 실질적 협력’을 강조한다.

#### 4) 보육 철학 유지 노력

조직의 설립이념·보육철학·가치관을 외부 제도와 현실적 제약 속에서도 지속적으로 구현하려는 조직적·문화적 노력을 의미한다. “아이를 어떻게 이해하고, 어떤 인간으로 성장시키며, 어떤 사회적 가치를 지향할 것인가?”에 대한 신념과 방향성을 말하며, 내가 만든 공간이라는 책임감에 있어서, 위탁 형태와 관계 없이 공간과 환경을 원장의 보육 신념이 반영되어야 할 교육적 장으로 이해하고 있음을 보여준다. 보육 철학은 기관의 정체성이며, 일상적 운영·교사 행동·교육 프로그램·가정 연계 등 모든 활동의 가치적 기준이다.

“위탁이라도, 여긴 내가 만든 공간이라는 책임감이 있어요.”(김00)

“보육 철학은 문서에 있는 게 아니라 현장에 있어요. 행정은 서류로 아이를 보지만, 우리는 눈으로 아이를 봐야죠. 아이를 중심에 두면 모든 갈등이 작아져요.”(김00)

“행정은 하루가 다르게 바뀌어요. 근데 아이 교육은 흔들리면 안 돼요. 지침을 다 따르다 보면 교육이 사라져요. 그래서 본질을 붙잡으려고 노력합니다. 우리 철학은 ‘놀면서 자라기’예요. 그게 흔들리지 않도록 교사들과 매일 점검해요.”(김00)

“보육은 행정이 아니라 사람의 일입니다. 아이를 중심에 두면, 지침이 아닌 철학이 기준이 돼요. 국공립은 행정기관이 아니라 교육기관이어야 해요. 보육은 결국 마음이에요. 규정은 마음을 담기 어렵지만, 사람은 담을 수 있죠. 아이를 보는 눈이 흔들리면, 아무리 행정을 잘해도 소용없어요. 그래서 교사들과 매일 ‘우리 왜 이 일을 하는가’를 되새겨요.”(이00)

“지침은 행정이 정리하지만, 철학은 현장이 정해요. 행정이 주는 서류보다, 아이가 주는 신호를 봐야해요. 보육의 철학이 없으면, 기관은 그냥 서류 공장입니다.”(이00)

보육 철학 유지 노력은 단순히 “기관의 가치 지키기”가 아니라, “제도화된 환경 속에서도 교육의 본질을 잃지 않으려는 지속적 실천”이다. 위탁어린이집은 제도적 순응 속에서도 신뢰·공유·리더십을 기반으로 보육 철학을 조직문화로 내면화 해야 한다.

#### IV. 논의 및 결론

본 연구는 위탁어린이집 원장이 실제 운영 과정에서 경험하는 제도적·윤리적 딜레마와 관계적 갈등, 그리고 그에 대한 대응 전략을 질적으로 탐색하였다. 연구자는 위탁운영 체계 속에서 원장이 겪는 경험의 의미를 심층적으로 이해하기 위해 Braun과 Clarke(2006)의 주제 분석 절차를 적용하였으며, 그 결과 원장의 경험은 제도적 제약, 이해관계자 간의 긴장, 운영 주체로서의 복합적 역할수행의 어려움

속에서 드러나는 다양한 딜레마로 구조화될 수 있음을 확인하였다.

첫째, 위탁어린이집 원장은 재위탁 제도와 관리·감독 등 구조적 요인 속에서 경험하는 다양한 딜레마를 경험하게 된다. 권한 없는 책임자, 행정 중심 통제와 운영 자율성 결여의 딜레마, 위탁기관, 운영기관 간 모호한 역할 경계로 인한 딜레마(의사 결정 지연, 책임 전가, 현장 고립)가 발생하며, 법·행정·정책의 결정 권한과 규제 권한은 지자체에 집중되어 있는 반면, 그 결과에 대한 실질적 운영 책임과 현장 관리 책임은 원장에게 일방적으로 부과된다. 이로 인해 원장은 제도적 요구와 현장의 요구 사이에서 끊임없이 충돌을 경험하며, 제도의 틀에 순응하지 않으면 제재를 받고, 반대로 제도만 준수할 경우에는 보육의 본질이 훼손되는 이중적 압박에 놓이게 된다. 박윤자, 이대균(2013)은 공공위탁 체계가 행정적 통제와 과도한 보고체계를 강화해 원장의 자율성을 제약한다고 지적하였다. 이와 유사하게 김문규(2019)는 제도적 압력 속에서 원장이 행정 수행자이자 평가 책임자로서의 이중 부담을 지닌다고 보았다. 이정은, 주현정(2025)의 연구에서는 위탁어린이집 원장들은 재무·회계 업무에서 성실한 실천의 부담감, 공보육 기관 책임자로서의 책무감, 재무·회계 규칙 해석 차이에 따른 모호함, 정확한 재무·회계 운영관리의 난항 등을 겪고 있다고 하였다. 연구참여자 모두는 재위탁의 불확실성, 제한된 운영 권한, 행정부담, 인력구조 문제 등 복합적인 제도적 제약을 경험하고 있었다. 이는 김윤경(2013), 양보경(2022)의 연구에서 지적된 위탁보육제도의 구조적 취약성과 일치한다. 조경희, 하요상(2025)의 연구에서도 지자체의 재정적 지원의 한계, 원장이 보육환경 개선을 위해 선택할 수 있는 운영권의 제한이 드러났다. 위탁 원장은 국가 보육의 공공성을 실현하는 실행 주체임에도 불구하고, 핵심 의사결정 과정에서는 배제되며, 결과적으로 조직 내 갈등과 자율성 결여를 초래하고 있다. 특히, 재위탁 여부가 기관의 지속성과 보육의 연속성에 직접 영향을 미침에도 불구하고, 원장에게는 이를 대비하거나 대응할 수 있는 제도적 장치가 부족하다는 점은 정책적 개입이 필요한 영역으로 분석된다. 반면 본 연구는 이러한 구조적 제약을 단순한 한계로만 보지 않고, 그 안에서 원장이 관계적 조정과 철학적 실천을 통해 균형을 모색하는 주체적 행위자로 기능함을 보여준다. 기존의 제도 비판적 관점을 넘어, 제도 순응 속에서도 실천적 리더십을 발휘하는 돌봄 윤리적 리더십의 가능성을 제시한다.

둘째, 위탁어린이집 원장은 부모, 교사, 위탁기관 등 이해관계자와의 관계에서

경험하는 다음과 같은 갈등과 긴장을 경험한다. 관계·역할 딜레마는 이해관계자 간 권리와 책임에 대한 불균형적 인식에서 비롯되며, 이는 갈등을 더욱 심화시키는 핵심 요인으로 나타났다. 교사와 학부모는 국공립 보육의 공공성에 기반한 다양한 권리를 적극적으로 요구하면서도, 자신의 책임이나 역할에 대해서는 낮은 민감도를 보이는 경향이 있었다. 이러한 현상은 박윤자(2014), 김영미(2021)가 지적한 ‘기대와 현실 간 괴리’와 일치하며, 원장에게 과도한 감정 노동과 관계 조정 부담을 초래한다. 본 연구의 참여자들도 교사·부모·행정기관 간 기대 수준과 책임 인식의 차이로 인해 지속적인 긴장을 경험하고 있었으며, 이는 단순한 관계 갈등을 넘어 운영 전반의 신뢰 수준과 소통 구조의 질을 결정하는 중요한 변수로 작용하였다. 특히, 부모집단과의 딜레마는 높은 요구도와 부모의 낮은 책임의 간극(양육, 협력, 문제상황 공유 등)이며, 교사집단과의 딜레마는 전문성 기대와 역할 갈등의 충돌이다. (노동환경에 대한 민감성 등) 위탁기관과의 딜레마는 ‘행정중심관리와 현장 중심 운영관리의 괴리이다.(현장상황에 대한 이해나 참여는 제한적이고, 행정적 요구와 평가 중심 관점에 따라 원장 관리) 이러한 결과는 이해관계자 간 권리와 책임 인식의 불균형은 갈등을 심화시키는 주요 요인으로 여러 선행연구에서도 지적되어왔다. 김영명(2007)은 교사와 부모, 원장 간의 입장에 대한 조정이 부각 되고 있는 상황을 반영하여 조정을 운영관리의 과정으로 제시했다. 또한 박윤자, 이대균(2013)은 공공 보육환경에서 어린이집 관련 기관들의 관리 및 참여 등으로 인해 원장의 소신을 펼치는 데 어려움을 느끼고 있다고 제시하였으며, 원장의 운영 자율성이 제약된다고 분석했다. 교사와 학부모는 국공립 보육에 대한 ‘공공성’과 ‘권리’는 강하게 요구하면서도, 자신의 책임이나 역할에 대해서는 낮은 민감도를 보이는 경향이 있었다. 이는 박윤자(2014), 김영미(2021)가 언급한 ‘이해관계자의 기대와 현장의 현실 간 괴리’와 유사하며, 원장에게는 끊임없는 감정 노동과 조정 역할이 요구되는 상황을 만든다.

셋째, 원장은 딜레마 상황에서 다음과 같은 의사결정·조정전략을 사용하며, 그 선택이 기관 운영과 보육의 질에 다음과 같은 결과를 가져왔다. 소극적 수용은 갈등 완화를 가져오고, 적극적·관계적 전략은 운영의 일관성과 보육의 질을 향상시킨다. 참여자들은 불가피한 제도적 요구나 갈등 상황에서는 감정 거리두기, 규정 준수, 소극적 수용과 같은 안정화 중심의 전략을 사용하였으며, 관계 붕괴의 위험이 크다고 판단되는 상황에서는 관계 기반 조정, 적극적 협상, 보육 철학 제시 등 보다 능동

적이고 주도적인 전략을 활용하였다. 또한 위탁기관과의 관계에서도 행정 위주 소통, 현장 비개입 방식은 원장의 고립을 심화시키는 요소로 나타났다. 이는 운영자인 원장에게 과도한 책임만 주어 전문성을 내세울 수 있는 제도적 장치나 운영의 자율성을 최소화하여 공보육의 선도적 역할수행에 어려움을 주고 있다는 최정희(2008)의 주장과 맥락을 함께 한다. 이는 위탁운영에서의 협력 기반 행정 구조의 필요성을 강조한다. 그러나 본 연구에서는 이러한 구조적 불균형을 단순한 관계 갈등으로 한정하지 않고, 원장이 관계적 조정전략과 감정 거리두기를 통해 갈등을 완화하는 실천적 과정에 주목했다. 따라서 본 연구는 기존 연구가 권한 불균형의 결과를 강조한 것과 달리, 불균형 속에서도 조화와 신뢰를 회복하려는 리더십의 역동성을 밝혔다. 이 점에서 차별적이다. 대부분 개인적 역량과 경험에 의존하고 있었으며, 조직적·제도적 지원은 부족하였다. 김문규(2019)는 행정적 제약 속에서도 원장이 상호 신뢰에 기반한 관계 조정자로 기능을 한다고 보았다. 그러나 본 연구는 갈등 조정을 단일한 리더십 형태로 보지 않고, 소극적 수용에서 적극적 협상·관계 회복까지 이어지는 연속적 전략 스펙트럼으로 제시했다는 점에서 차별적이다. 또한 본 연구는 원장을 단순한 행정적 중재자가 아니라 상황에 따라 전략을 전환하며 관계를 재구성하는 실천적 리더로 조명했다는 점에서 기존 연구들과 구분된다. 중립을 지키면서도 보육 철학을 포기하지 않으려는 원장들의 모습은 ‘돌봄 윤리(care ethics)’ 실천자로서의 리더십 정체성을 보여주는 중요한 실천적 단서로 해석할 수 있다(김애실, 2019; 김영명, 2007).

본 연구는 위탁어린이집 원장이 제도적 제약 속에서도 관계적 조정과 보육철학 유지를 통해 딜레마를 극복하는 과정을 실증적으로 밝혔고, 공공성과 자율성의 긴장 속에서 원장의 역할을 ‘제도 순응자’가 아닌 ‘실천적 리더십 주체’로 조명함으로써, 향후 보육 행정 및 제도 개선의 방향성을 제시했다는 점에서 가치가 있다.

본 연구의 제한점과 후속 연구를 위한 제언은 다음과 같다. 위탁어린이집 원장이 제도적 제약 속에서도 관계 조정과 보육 철학 유지를 통해 딜레마를 극복하는 과정을 실증적으로 밝혀내어, 공공성과 자율성의 긴장 속에서도 실천적 리더십을 발휘할 수 있음을 보여 주었다는 점에서 의의가 있다. 다만, 경상남도 U도시에 위치한 6명의 국공립 어린이집 원장을 대상으로 한 사례연구로 어린이집 원장의 제도적·윤리적 딜레마를 심층적으로 탐색하기 위해 연구하였기에, 연구자의 해석이 자료 분석 과정

에 일정 부분 개입될 수 있다는 한계가 있다. 면담 자료는 참여자의 회상과 주관적 인식에 기반하여 구성되므로, 실제 경험이 전적으로 반영되었다기 보다 상황적 맥락이나 발화 시점의 감정에 의해 영향을 받을 가능성이 있다. 또한 갈등 경험이라는 민감한 주제를 다루는 과정에서 참여자들이 기관·행정과의 관계를 고려해 일부 내용을 축소하거나 조심스럽게 진술했을 가능성도 존재한다. 자료분석과정에서는 연구자와 동료 연구자의 독립된 코딩과 비교·조정을 통해 신뢰도 확보를 위해 노력하였으나, 연구자의 경험과 가치관이 분석의 방향성에 일정 부분 작용할 수 있다는 점에서 해석적 편향의 가능성을 완전히 배제하기 어렵다. 본 연구는 원장들의 서술과 관찰되지 않은 실제 운영 맥락 간의 간극을 완전히 파악하기 어렵다는 질적연구의 구조적 한계를 내포한다.

## 참고문헌

- 권경숙, 박지영 (2010). 어린이집 영아 안전사고에 대한 원장과 교사의 경험 및 영아 안전교육. *유아교육·보육복지연구*, 14(4), 7-31.
- 김문규 (2019). **현 국공립어린이집 원장 준비과정의 경험에 관한 연구**. 석사학위논문, **서울교육대학교 교육전문대학원**.
- 김숙미, 부성숙 (2014). 기관 유형별 어린이집 원장의 직무수행인식, 직무스트레스, 직무만족도. *한국발도르프영유아교육학회 발도르프교육연구*, 6(1), 1-18.
- 김애실 (2019). **원장과 보육교사가 지각한 원장의 리더십이 교사의 직무만족도와 교사 효능감에 미치는 영향**. 석사학위논문, **충신대학교 교육대학원**.
- 김영명 (2007). **보육시설장의 직무와 교육 요구에 기초한 현직교육 내용 연구**. 박사학위논문, **숙명여자대학교**.
- 김영미 (2021). **국공립어린이집 신규위탁 개원과정 탐색**. 석사학위논문, **공주대학교 일반 대학원**.
- 김연주, 서영숙 (2017). 어린이 놀이터 안전과 위생에 관한 학부모와 원장의 인식면담 연구. *숙명여자대학교 아동연구소 유아연구*, 26(1), 73-91.
- 김윤경 (2013). **국공립어린이집 운영과정에서 원장들이 느끼는 고충과 보람**. 석사학위논문, **성신여자대학교 교육대학원**.
- 김은순, 이수원 (2023). 영유아의 자유놀이 지원과 안전사고 예방간의 딜레마를 겪은 어린이집 원장의 이야기. *한국열린 유아교육학회. 한국열린 유아교육 학회 학술대회 논문집*, 2023(4), 293-298.
- 김은숙, 김은숙, 한미라 (2021). 직장어린이집 운영을 둘러싼 관계적 딜레마 속에서 원장으로 살아가기. *동명대학교 산학협력단 창의인성연구소 교육과문화*, 3(1), 45-69.
- 김형진, 이대균 (2022). 어린이집 원장의 영유아 안전사고 경험과 의미. *한국열린유아교육학회 열린유아교육연구*, 27(1), 85-116. <https://doi.org/10.20437/KOEARI.2022.27.1.04>
- 김희정, 임유경 (2021). 어린이집 원장의 리더십역량과 직무만족도 간의 관계: 직무스트레스의 매개효과를 중심으로. *국제문화기술진흥원 문화기술의 융합*, 8(1), 202-210.
- 박윤자 (2014). **위탁 어린이집 원장의 운영과정 경험에 대한 내러티브 탐구**. 박사학위논문, **배재대학교 대학원**.
- 박윤자 (2024). **위탁 어린이집 원장의 현실과 대안 모색**. *목원대학교 교양교육혁신 연구센터. 지식과 교양*, (14), 619-641. <http://doi.org/10.54698/kl.2024.14.619>
- 손은주 (2012). 자기효능감과 창의적 인성이 어린이집 원장의 직무만족도에 미치는 효과. *mefot창의인성학회 MeFOT창의인성연구*, 1(1), 69-89.

- 신희경 (2018). **어린이집 원장의 안전사고 경험에서 나타나는 보상 제도 실효성 제고를 위한 개선 방향 연구**. 석사학위논문, 숙명여자대학교 교육대학원.
- 안혜준, 주봉관 (2005). Approaches to Quality in Child Care Research. **한국유아교육 · 보육복지학회 유아교육 · 보육복지연구**, 9(2), 103-124.
- 양보경 (2022). **국공립어린이집 원장의 갈등상황 경험에 관한 연구**. 박사학위논문, 중부대학교.
- 유경훈 (2020). 원장의 리더십이 직무만족도와 심리적 안녕감에 미치는 영향. **한국영재 교육학회 영재와 영재교육**, 19(3), 71-86.
- 유여선 (2022). **어린이집 원장의 국공립 전화 과정 경험과 의미**. 박사학위논문, 배재대학교 일반대학원.
- 이정은, 주현정 (2025). 국공립어린이집 원장의 재무·회계 경험에 대한 어려움과 요구, **학습자중심교과교육학회 학습자중심교과교육연구**, 24(5), 701-724. <https://doi.org/10.22251/jlcci.2025.25.5.701>
- 박윤자, 이대균 (2013). 위탁 어린이집 임용원장의 어려움과 대처하기. **한국열린유아교육학회 열린유아교육연구**, 18(3), 151-177.
- 이진옥 (2011). **직장보육시설 시설장의 어려움과 보람 그리고 희망**. 석사학위논문, 배재대학교 일반대학원.
- 이주현 (2022). **국공립 어린이집 원장이 지각하는 기관운영관리 실태와 장애 요인 및 개선요구 분석**. 석사학위논문, 아주대학교.
- 정유정, 박경일 (2012). 보육서비스의 질이 학부모 충성도에 미치는 영향에 관한 연구. **한국영유아보육학회 한국영유아보육학**, 0(72), 231-262.
- 정혜영, 이경화 (2018). 어린이집과 보육교사에 대한 학부모의 통념-보육교사의 인식을 중심으로- **한국유아교육학회 한국유아교육학회 학술대회자료집**, 2018(-).
- 조경희, 하요상 (2025). 신규개원 과정에서 국공립 어린이집 원장이 겪는 어려움에 대한 질적 연구. **한국 초등상담교육학회 한국초등상담연구**, 24(3), 425-446. <https://doi.org/10.28972/kjec.2025.24.3.425>
- 조희원 (2010). **국·공립 보육시설장의 일에 대한 질적연구**. 석사학위논문, 경성대학교 교육대학원.
- 차미영, 손원경 (2010). 위탁운영 직장보육시설 시설장이 개원 및 개원초기 운영과정에 서 겪는 어려움. **한국보육지원학회 한국보육지원학회지**, 6(2), 17-37.
- 하민선, 이보영 (2022). 학부모가 지각한 보육교사 이미지와 의사소통 어려움의 관계에 서 어린이집 원장 감성리더십의 조절 효과. **인문사회** 21, 13(6), 421-434. <http://doi.org/10.22143/HSS21.13.6.29>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.

- Dimmock, C. (1996). Dilemmas for School Leaders and Administrators in Restructuring. In Leithwood, K., Chapman, J., Corson, D., Hallinger, P., & Hart, A.(Eds.), *International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 135–170). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-009-1573-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-94-009-1573-2_5)
- Honig, M. I. (2003). Building policy from practice: Central office administrators' roles and capacity for leading instructional reform. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 292–338. <http://doi.org/10.1177/0013161X03253414>
- Noddings, N. (2013). *Caring: A Relational Approach to Ethics and Moral Education*. (2nd., pp. 80–85). Berkeley, CA: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520957343>

ABSTRACT

A Study on the Meaning of Operational Dilemmas Experienced by Principals of Contracted Daycare Centers

Ahn, Jiyong<sup>1)</sup> · Oum, mikyung<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Professor, Uiduk University,

<sup>2)</sup> Director of Ulsan National and Public Daycare Center (umk777@hanmail.net)

**Purpose:** As the Korean government has expanded the number of contracted daycare centers, principals have increasingly faced complex decision-making situations involving various stakeholders such as local governments, managing agencies, teachers, and parents. Drawing on Dimmock's (1996) theory of organizational dilemmas and Noddings'(2013) ethics of care, this study aims to explore and interpret the moral and operational dilemmas experienced by principals during the management process of contracted daycare centers.

**Methods:** This qualitative research was conducted through in-depth interviews with six principals working at public contracted daycare centers located in U City, Gyeongsangnam-do Province. The collected data were analyzed using the thematic analysis framework proposed by Braun and CLarke(2006). To ensure the credibility of the findings, researcher triangulation and member checking were employed.

**Results:** Three major domains of dilemmas were identified:

1. Institutional dilemmas: insecurity around re-contracting, Limited authority, excessive administrative workload, and inefficient staffing structures.
2. Relational conflicts: mismatched expectations between directors and stakeholders such as parents, teachers, and commissioning agencies.
3. Coping strategies: emotional distancing, passive acceptance of constraints, and Limited negotiation efforts, which affected the centers' organizational culture.

**Conclusion:** This study highlights the structural and relational challenges faced by directors and provides practical implications for improving the management of outsourced childcare services. Stengthening directors' Leadership capacities is also emphasized.

**Key words :** contracted childcare center, director dilemma, qualitative research, thematic analysis, organizational management