

경기도 아동돌봄기관 사회적경제 적용 사례 연구

연구 책임 남 승 연 (본원 연구위원)

연구 지원 최 금 순 (본원 연구원)

□ 발 간 사 □

최근 사립유치원 비리와 돌봄시설에서의 아동학대가 사회적 이슈로 떠오르면서 믿고 맡길 수 있는 아동돌봄에 대한 관심이 증가하였습니다. 이러한 관심은 아동돌봄의 국가적 책임 강화에 대한 요구로 이어졌지만 현실적으로 정부가 모든 아동돌봄서비스를 직접 제공하는 것은 불가능합니다. 현재 대부분의 아동돌봄서비스는 민간에서 직접 제공되거나 또는 민간위탁 방식으로 제공되고 있습니다. 민간을 통한 서비스의 장점은 높은 전문성과 유연성에 있는 반면 서비스의 신뢰성과 지속가능성은 공공에 비해 단점으로 제기되고 있습니다. 그러자 공공과 민간의 장점을 유지하면서 단점을 보완할 수 있는 사회적경제 방식의 아동돌봄에 주목하면서 아동돌봄 정부사업을 사회적경제 방식으로 운영하기 위한 정책적 움직임이 나타나기 시작했습니다.

사회적경제 방식의 아동돌봄은 뜻을 같이 하는 모든 이해관계자가 운영에 참여하여 의사결정하는 체계를 갖추고 있어 한 개인의 사익 추구가 불가능하고 운영 성과가 지역사회로 환원되는 구조를 갖고 있습니다. 일정수준 이상의 공공성과 신뢰성을 담보하여 공공과 민간의 틈새이자 보완재로서 기능할 수 있는 것입니다. 중요한 것은 이러한 바람직한 이론이 실제 현실에서도 적용되고 있는지를 점검하는 것입니다. 어떻게 보면 일반적인 사회적경제 이론과 달리 정책적으로 활성화된 사례를 주의 깊게 살필 필요도 있습니다.

이에 본원에서는 경기도에서 어린이집, 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 유치원을 운영하는 사회적협동조합 15개소의 운영 사례를 분석하여 정책적 지원 방안을 모색하는 연구를 수행하였습니다. 본 연구를 통해, 아동돌봄 특화 사회적협동조합 전문 컨설팅과 운영 매뉴얼 제공, 멘토조합 연결 및 네트워크 구축, 활성화에 필요한 제도적 보완, 지자체의 적극적 관심과 지원 등의 정책사업을 제안하였고, 아동돌봄 정부사업을 위탁운영하는 사회적협동조합의 설립과 운영에 필요한 팁을 추가로 제시하였습니다.

본 연구보고서가 발간되기까지는 많은 분들의 도움이 있었습니다. 우선 인천대학교 인 천학연구원의 정성훈 교수님과 육아정책연구소 이재희 박사님의 세심한 조언과 자문에 깊이 감사드립니다. 또한, 항상 무한한 관심과 열정으로 사업을 추진하고 계신 경기도 사회적경제과와 여성가족국 공무원 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다. 무엇보다도 바쁘신 중에도 시간을 내어 조사에 참여해 주시고 적극적으로 연구에 협조해 주신 경기도 아동돌봄 사회적협동조합 관계자 및 원장님들께 깊이 감사드리며 건승을 기원합니다. 마지막으로 이 연구를 맡아 현장의 목소리를 담은 연구수행을 위해 애써 준 연구책임자 남승연 연구위원과 최금순 연구원에게도 감사의 마음을 전합니다. 아무쪼록 이 연구보고서가 경기도 아동돌봄 분야 사회적경제 활성화의 밑거름이 될 수 있기를 기대합니다.

2020년 10월

(재)경기도가족여성연구원 원장

김정옥

연구 요약

1. 연구 개요

□ 연구의 필요성 및 목적

- 최근 돌봄에 대한 사회적 요구 증가로 돌봄에 대한 국가 책임을 인지하고 다양한 정책을 추진하고 있지만 현실적 한계로 인해 민간(개인) 위탁 형태로 운영되면서 아동돌봄에 서의 공공성과 신뢰성 강화 방안의 하나로 사회적경제가 주목됨.
- 본 연구는 사회적경제 정책추진단 운영의 후속연구로서, 정책적으로 육성하는 아동돌봄 사회적경제 적용 사례연구를 통해 사회적경제 방식에서의 조직화와 운영 과정에서의 애로사항과 주안점을 분석하고 정책적 지원방안을 모색하는 것을 목적으로 함.

□ 연구내용 및 방법

- 연구대상은 경기도 아동돌봄 정부사업을 운영하는 사회적경제조직으로, 조사에는 국공립어린이집(7개소)과 다함께돌봄센터(4개소)를 위탁 운영하는 사회적협동조합과 지역아동센터(3개소)와 유치원(1개소)을 운영하는 사회적협동조합(총 15개소)이 응답함.
- 연구내용은 2020년 5월 현재 설립되어 있는 경기도 사회적협동조합의 설립 계기(촉발요인), 설립 및 운영과정과 어려움(핵심요인), 어려움을 해결하고 주안점을 극대화시켰던 요건(전략요인)과 전략을 선택하는 배경이 되었던 요건(맥락요인), 그리고 현재 운영결과에 대한 평가 및 환류 분석과 이 과정에서의 정책적 지원방안 제시임.
- 연구방법은 문헌조사 및 자료분석을 통한 1차적인 현황 분석과 개별 조직에 대한 서면 조사를 통한 사례조사로 수행됨.

2. 조사결과

- 사회적협동조합 설립의 촉발은 내적 동기요인과 제도적·정책적 요인으로 구분
 - 사회문제 해결 및 사회적 필요에 의해 내부 구성원들이 방안을 고민하던 중 사회적협동조합을 알게 되고 설립을 추진한 경우가 내적 동기요인에 해당됨.

- 사회문제 해결이나 사회적 필요성에 의해 사회적협동조합 설립의 필요성을 인식하여 정책적·제도적으로 추진하고자 한 경우가 제도적·정책적(외부) 요인에 해당됨.
- 사회적협동조합의 아동돌봄 정부사업 위탁 운영 시 어려움은 사람과 지원 문제
 - 사회적협동조합에서는 사람과 비즈니스모델이 중요한데, 위탁사업으로 비즈니스모델이 일정부분 채워졌기에 사람을 모으고 설득해서 구성원으로 만드는 어려움이 남음.
 - 아동돌봄 담당부서의 사회적협동조합에 대한 이해와 관심 부족, 아동돌봄 정부사업과 사회적협동조합 정책 모두를 융합하고 이해하는 전문지원기관의 부재가 어려운 점임.
- 설립 및 운영과정에서의 어려움 극복을 위해 외부 지원과 내부 소통 전략 선택
 - 내적 동기요인으로 사회적협동조합을 설립하여 정부사업을 위탁받은 경우, 어려움 발생 시 다양한 소통구조를 만들어 논의하고 학습해서 대안을 만드는 전략을 선택함.
 - 제도적·정책적으로 사회적협동조합을 의무 설립한 경우, 어려움 발생 시 지자체 및 외부 전문지원기관으로부터 지원을 받아서 해결을 하는 전략을 선택함.
- 아동돌봄 정부사업을 운영하는 사회적협동조합에 대한 긍정적·부정적 평가 공존
 - 어려운 방식이라 하더라도 공공성과 투명성이 담보된 사회적협동조합이 아동돌봄 정부사업을 위탁 운영하는 것은 매우 중요하고 의미 있는 일이라는 긍정적 평가를 함.
 - 운영상 어려움이 많고 지자체의 관심과 인정이 없다면 한 개인이나 소수 구성원의 희생으로는 지속가능하지 않아 제도적 보완이 없다면 노력의 의미도 없다는 의견임.

3. 정책제안

- 아동돌봄 특화 사회적협동조합 전문 컨설팅 및 교육 지원
 - 아동돌봄 정부사업을 위탁 운영하는 사회적협동조합은 아동돌봄 정부사업 규정과 사회적협동조합 규정을 모두 준수하여 적용하기 위한 특화된 전문성이 필요하고, 아동돌봄 영역별 특수성을 고려한 사회적협동조합 원스톱지원체계 구축이 필요함.
 - 원스톱지원체계에서는 1차적으로 상담과 교육을 제공하고, 이후 아동돌봄 사업 유형별 특화 컨설팅단과 전문 지원단(회계/세무, 노무, 경영지도사, 활동가)를 운영해야 함.

- 아동돌봄 특화 사회적협동조합 설립과 운영 매뉴얼 제공
 - 전반적인 전문적 도움을 얻고자 할 때 전문 지원기관이 필요하다면 운영 중의 소소한 부분에 대한 지원을 위해서는 매뉴얼을 제작해서 배포하는 것이 필요하며, 현재 기획재정부에서 연구용역을 통해 안내서 제작을 추진하고 있는 상황임.
 - 매뉴얼이 설립에 필요한 내용을 많이 포함하고 있다면 실제 운영 과정에 있어서의 노하우나 문제해결 방안은 온라인으로 FAQ 방식 제공이 필요하며, FAQ 내용은 현재 운영기관, 활동가 및 전문가 등의 의견을 통합 정리하여 제공할 필요가 있음.
- 멘토조합 연결 및 네트워크 구축
 - 동일 지역에 멘토가 되어줄만한 동일사업 선배조합이 있다면 이를 연결해주고 동일 지역에 없다면 타 시군의 사회적협동조합과 멘토-멘티 연결을 해줄 필요가 있음.
 - 비슷한 시기에 함께 출발선에 서서 사회적협동조합을 설립·운영하고자 하는 구성원들은 서로 경험과 정보를 공유하면서 문제해결력을 향상시키기 위해 아동돌봄 사업 유형별 사회적협동조합 네트워크 구축을 지원해줄 필요가 있음.
- 활성화 위한 제도적 보완
 - 국공립어린이집 입소 우선순위와 재위탁·재임용 제한 규정에서 ‘사회적협동조합이 운영하는 어린이집’에 대한 예외규정을 포함시키고 사회적협동조합 어린이집을 사전에 정보공시할 필요가 있음.
 - 사립유치원 중 하나로 설립되는 사회적협동조합 유치원은 공립유치원, 사립유치원과 별도로 사회적협동조합 유치원이라는 유형 구분 신설이 필요함.
- 지자체의 적극적인 관심과 지원 필요
 - 아동돌봄 정부사업을 운영하는 사회적협동조합은 아동성장과 함께 불가피하게 조합원과 임원진 교체가 빈번하여 출자금 변동과 이사변동으로 인한 등기변경이라는 행정처리와 비용이 수반됨에 따라 활성화를 위해서는 해당 비용 지원이 필요함.
 - 아동돌봄 정부사업의 공공성과 신뢰성 강화가 필요하고 이를 위해 사회적협동조합의 시스템이 필요하다면 보다 적극적인 지자체의 관심과 지원이 필요함.

□ 아동돌봄 정부사업 위탁운영 사회적협동조합의 설립·운영 팁

- (발기인 구성과 조합원 모집) 설립 주체로서 아동돌봄 사회적협동조합 관련 지역 활동가와 전문가, 교직원을 포함시켜 부모조합원 모집 시 적극적 주체로 활동하도록 함.
- (부모조합원의 지역조합원 전환 노력) 부모조합원은 아동 성장 및 퇴소 유무와 무관하게 지역사회 조합원으로 활동할 수 있도록 독려가 필요함.
- (등기변경 인지) 아동 성장과 함께 조합원 및 임원진 교체와 출자금의 변동이 있다는 점에서 최소 1년에 1회 이상은 등기변경이 필요하다는 것을 인식하고 있어야 함.
- (경영공시) 사회적협동조합은 경영공시가 매년 필수임을 인지하고 있어야 하며, 사회적협동조합의 이익잉여금 중 일정 비율 이상은 법인 적립금으로 의무 보유되어야 하므로, 위탁사업 예산이 법인 적립금에 포함되지 않도록 주의해야 함.
- (국공립어린이집의 사회적협동조합 위탁) 열린어린이집과의 가장 큰 차이는 의사결정 참여 여부임을 인지하고 운영해야 하며, 개인 위탁 후 사회적협동조합 전환 조건으로 위탁받았다면 개인 위탁 받은 시점부터 사회적협동조합 설립과 활동을 추진해야 함.
- (지역아동센터의 사회적협동조합 운영) 사회적협동조합이 지역아동센터를 운영하기 위해서는 정관에 ‘아동복지시설 설치 및 운영’ 또는 ‘지역아동센터 설치 및 운영’ 과 같이 매우 구체적이고 명확하게 명시해야 하고, 폐업 후 선정심사위원회 심의를 거쳐 운영비 지원 특례를 받을 수 있도록 함.
- (다함께돌봄센터의 사회적협동조합 위탁 운영) 사회적협동조합이 다함께돌봄센터를 위탁 운영하기 위해서는 정관의 주요사업에 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업이 포함되어 있어야 함.
- (사회적협동조합 유치원 운영) 사회적협동조합 유치원이 부모조합원으로만 구성될 경우 공공건물에 입주하게 되는 조합 유치원에 대한 지역주민들의 소외와 반발이 커질 수 있으므로, 당사자 부모조합원이 아닌 지역사회 조합원과 함께 설립 주체가 구성되어야 하며, 실제로 운영 과정에서 지역사업을 많이 수행할 필요가 있음. 유치원이 교육청 관할이라는 점에서 설립 준비 단계부터 지자체와 교육청의 적극적인 소통과 협력을 기반으로 시작할 필요가 있음.

목 차

제1장 서론

1. 연구목적 및 필요성	3
2. 연구대상 및 범위	7
3. 연구내용 및 방법	8

제2장 이론적 논의 및 현황 검토

1. 경기도 아동돌봄 현황	11
가. 돌봄대상 아동인구 현황	11
나. 아동돌봄 정책 현황	13
2. 경기도 아동돌봄 사회적경제 현황	20
가. 취학전 아동돌봄 관련 사회적경제 현황	20
나. 초등돌봄 관련 사회적경제 현황	21
3. 선행연구 검토	22
가. 돌봄의 공공성 강화를 위한 위탁방식 개선 제안 연구	23
나. 아동돌봄 사회적경제조직 운영 현황에 관한 연구	24

제3장 아동돌봄기관 사회적경제 사례조사

1. 조사개요	29
가. 조사대상	29
나. 조사방법 및 내용	31
2. 조사결과	33
가. 촉발요인: 사회적협동조합 설립 계기	33
나. 핵심요인: 사회적협동조합 설립 및 운영과정에서의 어려움	35
다. 전략요인: 난관 해결 또는 주안점 극대화 요인	39
라. 맥락요인: 전략요인을 선택하는 배경	41

마. 결과 및 환류: 현재 운영에 대한 인식 및 환류	42
3. 소결	44

제4장 결론 및 정책적 제언

1. 연구결과 논의	49
2. 정책적 제언	51
가. 아동돌봄 특화 사회적협동조합 전문 컨설팅 및 교육 지원	51
나. 아동돌봄 특화 사회적협동조합 설립과 운영 매뉴얼 제공	52
다. 멘토조합 연결 및 네트워크 구축	53
라. 활성화 위한 제도적 보완	54
마. 지자체의 적극적인 관심과 지원 필요	55
바. 아동돌봄 정부사업 위탁운영 사회적협동조합의 설립·운영 팁	56
참고문헌	59
부 록	63

표 목 차

<표 1-1> 연구흐름도	8
<표 2-1> 최근 5년(2015~2019년) 간 돌봄대상 아동인구 추이	11
<표 2-2> 향후 25년(2020~2045년) 5년 단위 돌봄대상 아동인구 추계	12
<표 2-3> 최근 10년 간 어린이집 유형별 설치·운영 현황	15
<표 2-4> 전국 시도별 어린이집 설치·운영 현황(2019.12.31.)	16
<표 2-5> 전국 시도별 유치원 설치·운영 현황(2019.10.1.)	17
<표 2-6> 부처별 초등돌봄정책 현황	18
<표 2-7> 경기도 시군별 육아나눔터 현황	19
<표 2-8> 경기도 31개 시군별 취학전 아동돌봄 관련 사회적경제 현황	20
<표 2-9> 경기도 시군별 초등돌봄 관련 사회적경제 현황	22
<표 2-10> 돌봄의 공공성 강화를 위한 위탁방식 개선 제안에 관한 선행연구	23
<표 2-11> 아동돌봄 사회적경제조직 운영 현황에 관한 선행연구	25
<표 3-1> 조사 대상 사회적협동조합의 현황	30
<표 3-2> 조사 대상 사회적협동조합의 구성원 현황	31
<표 3-3> 조사내용	32

그림목차

<그림 1-1> 경기도 아동돌봄분야 사회적경제 정책추진단 제안정책 체계도	6
<그림 2-1> 시도별 2019년 대비 2045년 0~12세 아동인구 추계	12
<그림 2-2> 2019년 경기도 31개 시군별 0~12세 아동인구 현황	13
<그림 2-3> 연령대별 아동돌봄관련 정부정책 현황(2019.5.기준)	14
<그림 3-1> 아동돌봄 정부사업 운영 사회적협동조합 사례조사 결과 도식화	46

제 1 장

서론

1. 연구목적 및 필요성
2. 연구대상 및 범위
3. 연구내용 및 방법

1. 연구목적 및 필요성

- 최근 돌봄에 대한 사회적 요구가 증가하면서 정부는 돌봄에 대한 국가적 책임을 인지하고 다양한 정책을 추진하고 있지만 현실적으로 한계가 존재하는 상황
 - 맞벌이 가구, 한부모 가구 등 가족 형태가 다양해지고 일·생활 균형에 대한 수요가 급증하는 등 양육에 영향을 미치는 환경이 변화하고 있음.
 - 또한, 지속되는 저출생 현상으로 인해 ‘아이 키우기 좋은 환경’에 대한 사회적 관심이 급증하면서 더 이상 아동돌봄은 가정의 책임이 아닌 국가적·사회적 책임으로 인식되고 있는 상황임.
 - 그러나 정부가 온전히 아동돌봄을 감당하는 것은 행정적·재정적 과부하로 인해 사실상 불가능하기 때문에 실제로 아동돌봄의 많은 부분은 민간을 통해서 이루어지고 있음.

- 민간에서 서비스가 제공될 경우 전문성·유연성에 강점이 있지만 공공서비스의 장점인 안정성과 신뢰성, 지속가능성 측면에서는 상대적으로 부족한 상황
 - 아동돌봄이라는 서비스 특성 상, 전문성과 유연성 못지않게 안정성과 신뢰성은 매우 중요한 요인이기 때문에, 대부분 민간을 통해 제공되는 아동돌봄 영역에서 공공성 강화는 정책 우선순위 중 항상 상위에 놓여 있는 것을 볼 수 있음.
 - 더욱이 최근에는 어린이집 아동학대와 사립유치원 비리 및 일방적 폐원 통보가 전국적으로 사회이슈가 된 바 있어, 돌봄서비스 질 제고와 함께 믿고 맡길 수 있는 돌봄기관에 대한 사회적 요구가 증가하고 있는 상황임.
 - 이러한 문제는 민간에서 공공서비스가 제공될 때 서비스 질을 낮춰 수익을 극대화하거나 더 많은 비용을 부담할 수 있는 수요자만이 서비스 혜택을 받도록 결정하는 크림스키밍(cream skimming) 현상으로 나타날 수 있으며, 정부가 아무리 지원과 관리, 그리고 규제를 한다 하더라도 모든 민간기관이 일정 수준 이상의 서비스 질을 확보하도록 하는 것에는 어려움이 존재함.

- 이렇게 정부도 민간도 해결하지 못하고 있는 민고 맡길 수 있는 아동돌봄에 대한 수요 충족을 위해, 공공성을 담보하고 있으면서 자율적으로 운영하되 투명한 운영구조를 가지고 있는 사회적경제 방식의 아동돌봄에 대한 관심 증가
 - 사회적경제를 통한 아동돌봄은 지역사회를 기반으로 하기 때문에 접근성이 뛰어나고 수요자 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 가능하다는 장점이 있고, 다양한 이해관계자가 직접 운영에 참여하고 의사결정하는 체계를 갖추고 있기 때문에 한 개인의 사익 추구가 불가능하며 운영 성과가 다시 해당 조직이나 지역사회로 환원하는 구조를 갖추고 있기 때문에 일정수준 이상의 공공성과 신뢰성을 담보할 수 있음.
 - 공공성과 자율성을 보유하고 있으면서 정부도 민간도 해결하지 못하는 수요를 충족시킬 수 있다는 측면에서, 사회적경제 기반의 아동돌봄은 기존의 정부나 민간영역 서비스의 대체재(substitute goods)가 아니라 보완재(complement goods)로 기능할 수 있다는 것을 의미함.

- 이러한 사회적경제의 순기능과 역할을 인지하고 우리나라에서는 공동육아로 대표되는 공동체 돌봄이 자생적으로 활성화되어 왔으며 최근에는 정책적으로 육성하려는 시도 확인
 - 우리나라에서는 공동육아로 대표되는 공동체 돌봄의 유구한 역사가 있으며 여기에 참여했던 부모와 교사, 아동 등 주체들의 만족도도 상당히 높은 것으로 나타나고 있음. 2020년 5월 현재 공동육아어린이집은 전국에 79개소(경기도 33개소), 초등방과후는 19개소(경기도 4개소)가 인증된 것으로 확인됨¹⁾.
 - 이에 최근에는 중앙정부 및 지방정부가 주도하여 사회적경제 기반의 아동돌봄을 정책적으로 확산하려는 시도가 이루어지고 있는 추세로, 이는 성남시와 오산시 등에서 국공립어린이집을 사회적협동조합에 위탁 운영하도록 하거나 다함께돌봄센터 및 지역아동센터 등의 초등방과후 돌봄기관을 사회적경제 방식으로 운영할 수 있도록 하는 정책으로 나타나고 있음.

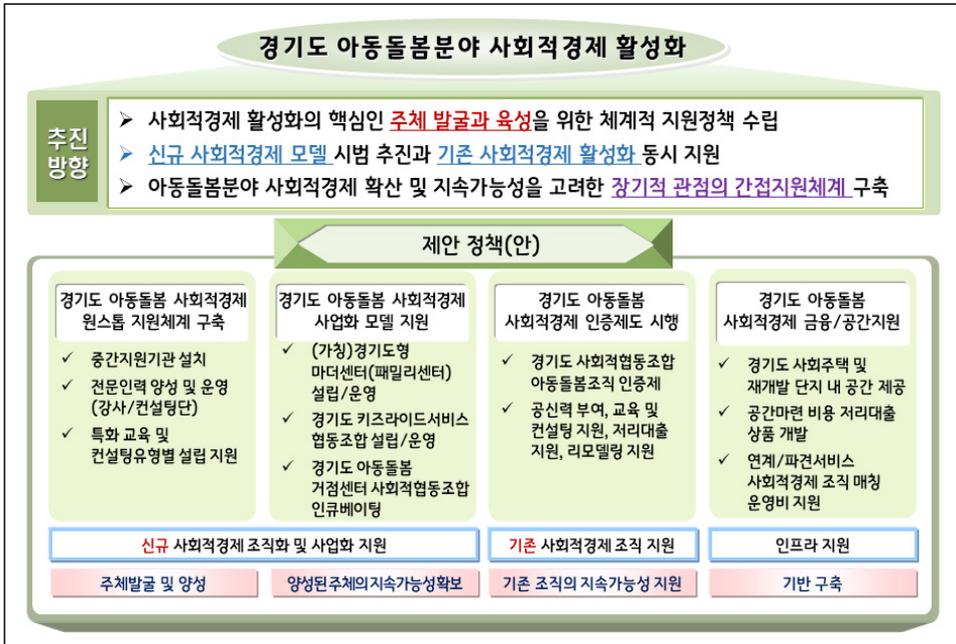
1) (사)공동육아와공동체교육 홈페이지(www.gongdong.or.kr)

- 1997년 사회적기업과 2012년 협동조합 활성화를 위한 제도적 기반을 마련했던 것과 같이 정부주도 정책의 장점은 단시간 내에 상당한 확산과 과급력을 가능하게 한다는 것이지만, 사회적경제 기반의 아동돌봄은 필요성과 경험적 우수성을 인지하였음에도 불구하고 활성화 수준이 더딘 편
 - 즉, 일반적으로 정책은 직접 현금으로 수혜자에게 지급하거나 기존에 서비스를 제공하고 있는 조직을 지원함으로써 정책 수혜자에게 서비스(현물)를 지급하는 체계인데, 사회적경제는 이 ‘서비스제공 조직’을 기존의 조직과 다른 방식으로 구성·설립하는 것부터 시작하여 운영과정 하나하나에서부터 기존과 다른 방식이 이루어져야 하는 것이기 때문에 더 많은 노력과 시간이 소요될 뿐만 아니라 참여주체들의 역량과 참여 정도에 따라 그 성과도 좌우됨.
 - 실제로 사회적기업육성법과 협동조합기본법 등 사회적경제를 활성화하기 위한 법·제도적 기반으로 많은 사회적경제조직들이 설립되고 있으나, 사업 운영률(운영 협동조합²⁾/법인등기 협동조합)은 54.2%에 그쳐 설립 못지않게 운영의 중요성과 어려움을 볼 수 있음(기획재정부, 2020³⁾).
- 사회적경제 기반 아동돌봄의 활성화를 위해서는 자생적으로 구성·운영되고 있는 공동육아협동조합을 지원하는 정책과 신규로 정부사업과 연계해서 육성하려는 사회적경제조직에 대한 정책은 다른 방식으로 접근 필요
 - 자생적 공동육아협동조합의 경우 지속가능할 수 있도록 정부사업과 연계시키거나 공신력을 부여하며 재정적 지원을 위한 정책이 설계되어야 하는 반면, 정책적으로 육성하려는 사회적경제조직에 대해서는 사회적경제 관련 기본교육은 물론이고 조직화 과정 및 운영과정에서의 단계별 교육과 컨설팅이 필요함.
 - 이를 고려하여, 본원에서는 경기도 사회적경제 정책추진단(위킹그룹) 운영을 통한 아동돌봄분야 사회적경제 정책 개발에서 신규 조직과 기존 조직을 동시적으로 지원할 수 있는 정책을 제안한 바 있으며, 그 핵심에 아동돌봄 사회적경제 중간지원조직 설치를 제안하였음(남승연, 2020).

2) 운영 협동조합: 해당연도에 조세신고 또는 고용보험 가입 실적이 있는 협동조합

3) 기획재정부(2020.3.31.). 「제4차 협동조합 실태조사 결과」.

〈그림 1-1〉 경기도 아동돌봄분야 사회적경제 정책추진단 제안정책 체계도



자료: 남승연(2020). 「경기도 사회적경제 정책추진단 운영을 통한 아동돌봄(육아) 사회적경제 정책 개발」. 경기도가족여성연구원.

- 본 연구는 사회적경제 정책추진단 운영의 후속연구로서, 정책적으로 육성하는 아동돌봄 사회적경제 적용 사례연구를 통해 사회적경제 방식으로의 조직화와 운영 과정에서의 애로사항과 주안점 분석이 연구목적
- 자생적 공동육아협동조합의 경우 오랜 역사와 경험이 있고 (사)공동육아와공동체교육에서 발간한 운영 매뉴얼이 있으며 컨설팅도 지원하고 있는 상황임.
- 그러나 새롭게 정책적으로 추진하는 사회적경제 방식의 아동돌봄은 대부분 정부지원사업의 위탁 운영 주체를 바꾸거나(국공립어린이집 및 다함께돌봄센터) 개인 또는 민간시설을 사회적협동조합으로 전환하는(지역아동센터) 등 새롭게 사회적경제조직을 설립해서 운영하는 경우임.
- 이에 따라, 적합한 지원기관도 없고 전례도 없어 설립·운영을 희망하는 사람들은 어려움에 봉착했을 때 해결방안을 알지 못하고 동일한 시행착오를 각각 겪게 되면서 정책적 활성화를 더디게 하고 있음을 현장의견으로 들을 수 있음.

- 또한, 사회적경제 방식을 적용함에 있어 기존의 아동돌봄사업을 활용할 수 있는 방안을 모색하거나 혹은 상충되는 문제를 고려할 필요가 있음.
- 이에 따라, 본 연구에서는 아동돌봄기관 유형별로 사회적경제 방식의 운영 사례를 조사하여 단계별 핵심요인을 도출함으로써 경기도 사회적경제 방식의 아동돌봄 활성화에 기여하고자 함.

2. 연구대상 및 범위

- 연구대상: 아동돌봄 관련 사회적경제조직
 - (취학전)국공립어린이집을 위탁 운영하는 사회적협동조합
 - (취학전)유치원 사회적협동조합
 - (초등방과후)다함께돌봄센터를 위탁 운영하는 사회적협동조합
 - (초등방과후)지역아동센터를 운영하는 사회적협동조합
- 연구범위
 - 시간적 범위: 2020년 5월 현재 설립되어 있는 사회적경제조직
 - 공간적 범위: 경기도
 - 내용적 범위: 아동돌봄 사회적경제조직 설립 및 운영 사례에 대한 단계별 요인 분석
 - 촉발요인: 사회적경제조직 설립의 원인이 되었던 요건
 - 핵심요인: 사회적경제조직 설립 및 운영 과정에서의 핵심이 되는 요건(난관/주안점)
 - 전략요인: 핵심요건인 난관을 해결하거나 주안점을 극대화시켰던 요건
 - 맥락요인: 전략요인을 선택하는 배경이 되었던 요건
 - 결과 및 환류: 현재 운영결과에 대한 인식 및 환류

3. 연구내용 및 방법

- 아동돌봄 사회적경제 관련 이론적 논의: 문헌조사 및 현황 자료분석
 - 아동돌봄분야 사회적경제조직 현황
 - 아동돌봄 수요 및 정책현황
 - 사회적경제 방식의 아동돌봄 관련 선행연구 검토
- 아동돌봄 사회적경제조직 운영 사례 조사: 개별 서면조사
 - 국공립어린이집 위탁운영 사회적협동조합
 - 유치원 사회적협동조합
 - 다함께돌봄센터 위탁운영 사회적협동조합
 - 지역아동센터 운영 사회적협동조합
- 결론 및 정책적 제언
 - 연구결과에 대한 논의
 - 정책제언

〈표 1-1〉 연구흐름도

구분	연구 내용	연구 방법
연구진	· 연구설계	-연구방향 설정 및 내용 구성
	↓	
연구진	· 아동돌봄분야 사회적경제조직 현황 분석 · 사회적경제 기반 아동돌봄 관련 선행연구 분석	-현황자료 분석 -선행연구 검토· 분석
	↓	
연구진	· 아동돌봄 사회적경제조직 운영 사례 조사	-운영 사례 개별 서면조사
	↓	
연구진/ 자문회의	· 조사결과에 대한 논의 및 정책제언	-연구결과 종합 -자문회의

제 2 장

이론적 논의 및 현황 검토

1. 경기도 아동돌봄 현황
2. 경기도 아동돌봄 사회적경제 현황
3. 선행연구 검토

1. 경기도 아동돌봄 현황

가. 돌봄대상 아동인구 현황

- 2019년 경기도의 0~12세 돌봄대상 아동인구는 1,583천명으로 전국 0~12세 아동인구의 28.4%를 차지하는 것으로 나타나 경기도 아동돌봄정책의 중요성을 확인
- 전국 기준으로 전체 인구 중 0~12세 아동인구가 10.8%인 반면, 경기도 0~12세 아동인구는 12.0%로 상대적으로 경기도의 아동인구 비중이 큰 것으로 나타남.

〈표 2-1〉 최근 5년(2015~2019년) 간 돌봄대상 아동인구 추이

(단위: 천명, %)

구분	연도별					증감	증감률	
	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년			
전국	전체	51,529	51,696	51,779	51,826	51,850	321	0.6%
	0~5세 (비율)	2,740 (5.3%)	2,680 (5.2%)	2,569 (5.0%)	2,415 (4.7%)	2,286 (4.4%)	-454 (-0.9%)	-16.6%
	0~12세 (비율)	6,006 (11.7%)	5,927 (11.5%)	5,818 (11.2%)	5,718 (11.0%)	5,580 (10.8%)	-426 (-0.9%)	-7.1%
	0~18세 (비율)	9,633 (18.7%)	9,376 (18.1%)	9,100 (17.6%)	8,815 (17.0%)	8,488 (16.4%)	-1,146 (-2.3%)	-11.9%
경기도	전체	12,523	12,717	12,874	13,077	13,240	717	5.7%
	0~5세 (비율)	739 (5.9%)	729 (5.7%)	706 (5.5%)	678 (5.2%)	651 (4.9%)	-87 (-1.0%)	-11.8%
	0~12세 (비율)	1,629 (13.0%)	1,622 (12.8%)	1,607 (12.5%)	1,605 (12.3%)	1,583 (12.0%)	-46 (-1.1%)	-2.9%
	0~18세 (비율)	2,561 (20.5%)	2,521 (19.8%)	2,473 (19.2%)	2,434 (18.6%)	2,372 (17.9%)	-190 (-2.5%)	-7.4%

자료: 국가통계포털(행정안전부, 「주민등록인구현황」), 2020.3.3. 추출

- 2020년부터 2045년까지 5년 단위 인구추계를 볼 때도 2045년 경기도의 0~12세 아동인구는 1,252천명으로 전체 인구 중 8.9%로 나타나 전국 비중(8.0%)을 상회
- 2020년 대비 2045년 인구추계에서 0~12세 아동인구는 전국과 경기도 모두 감소할 것으로 나타나고 있으나, 감소율을 비교하면 경기도는 19.4% 감소로 전국(26.7% 감소)보다 적음.

〈표 2-2〉 향후 25년(2020~2045년) 5년 단위 돌봄대상 아동인구 추계

(단위: 천명, %)

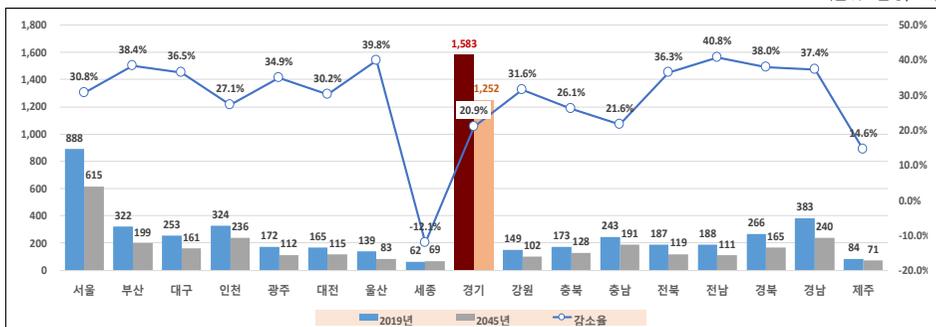
구분	연도별						증감	증감률	
	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년			
전국	전체	51,781	51,905	51,927	51,630	50,855	49,574	-2,207	-4.3%
	0~5세	2,222	1,808	2,060	2,075	1,881	1,719	-503	-22.6%
	(비율)	(4.3%)	(3.5%)	(4.0%)	(4.0%)	(3.7%)	(3.5%)		
	0~12세	5,417	4,600	4,198	4,369	4,314	3,969	-1,448	-26.7%
	(비율)	(10.5%)	(8.9%)	(8.1%)	(8.5%)	(8.5%)	(8.0%)		
	0~18세	8,191	7,347	6,786	6,275	6,182	6,056	-2,134	-26.1%
(비율)	(15.8%)	(14.2%)	(13.1%)	(12.2%)	(12.2%)	(12.2%)			
경기도	전체	13,405	13,959	14,294	14,445	14,388	14,139	734	5.5%
	0~5세	642	542	626	641	587	538	-104	-16.1%
	(비율)	(4.8%)	(3.9%)	(4.4%)	(4.4%)	(4.1%)	(3.8%)		
	0~12세	1,554	1,369	1,277	1,352	1,352	1,252	-301	-19.4%
	(비율)	(11.6%)	(9.8%)	(8.9%)	(9.4%)	(9.4%)	(8.9%)		
	0~18세	2,311	2,153	2,033	1,922	1,921	1,898	-413	-17.9%
(비율)	(17.2%)	(15.4%)	(14.2%)	(13.3%)	(13.4%)	(13.4%)			

자료: 국가통계포털(통계청, 「장래인구추계」), 2020.3.9. 추출

- 2019년 인구 대비 2045년 추계인구 증감률을 볼 때, 모든 시도의 0~12세 돌봄대상 아동인구가 감소하여 아동인구가 가장 많은 경기도의 과급력이 큰 상황
 - 경기도의 0~12세 돌봄대상 아동인구는 2019년 대비 2045년에는 20.9% 감소하는 것으로 나타나, 세종과 제주를 제외하면 가장 적은 규모의 감소율을 보임.
 - 그러나 경기도는 전국에서 아동인구가 가장 많기 때문에 감소예상 인구는 331천명으로 월등히 많은 상황으로 영향력이 크다는 것을 볼 수 있음.

〈그림 2-1〉 시도별 2019년 대비 2045년 0~12세 아동인구 추계

(단위: 천명, %)

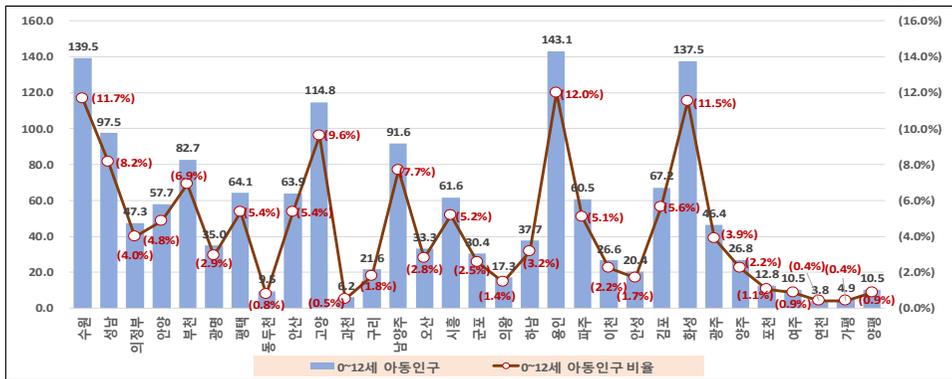


자료: 국가통계포털(행정안전부, 「주민등록인구현황」; 통계청, 「장래인구추계」), 2020.3. 추출

- 2019년 경기도 31개 시군별 0~12세 아동인구는 용인시가 143.1천명으로 가장 많고 전체 인구 중 0~12세 아동인구가 차지하는 비중도 가장 높아 12.0%
- 아동인구가 많고 전체 인구 중 아동인구 비중이 많은 용인, 수원, 화성, 고양, 성남, 남양주 등에서 아동돌봄에 대한 수요가 가장 많을 것이 예상됨.
- 한편, 돌봄대상 아동인구는 상대적으로 적더라도 기존 돌봄 인프라가 풍부하지 않은 지역에서는 사회적경제 방식의 아동돌봄이 더욱 필요한 상황일 수 있음.

〈그림 2-2〉 2019년 경기도 31개 시군별 0~12세 아동인구 현황

(단위: 천명, %)



자료: 국가통계포털(행정안전부, 「주민등록인구현황」; 통계청, 「장래인구추계」). 2020.3. 추출

나. 아동돌봄 정책 현황

- 우리나라 아동돌봄정책은 아동 연령대 및 서비스 제공부처, 그리고 서비스 제공 방식 등에 따라 다양하게 추진
- 기존 돌봄정책은 크게 시설위탁방식(기관중심 서비스)과 가정 내 돌봄지원방식(가정방문서비스, 양육수당)으로 분류 가능하며, 연령대별로 중앙정부 및 경기도에서 추진부서의 성격에 따라 다양한 정책을 추진 중임.
- 시설위탁방식은 어린이집, 유치원, 지역아동센터, 초등돌봄교실 등과 같이 시설을 중심으로 돌봄서비스를 제공하고 관련 부처에서 시설운영비 등을 보조하는 형태로 이루어지고 있음.

- 가정 내 돌봄지원방식은 여성가족부의 시간제돌봄서비스와 같이 서비스를 개별 수요에 맞추어 현물(서비스)을 제공하는 방식과 최근의 양육수당과 같이 현금을 지원하는 형태로 나뉨.
- 또한, 가족양육 및 공동육아에 대한 관심이 증가하면서 정부가 시설을 지원하고 양육 주체가 자유롭게 참여하여 품앗이 육아를 하는 공동육아나눔터 형태도 운영 중임.

〈그림 2-3〉 연령대별 아동돌봄관련 정부정책 현황(2019.5.기준)



자료: 남승연(2019). 「경기도형 돌봄체계 구축 방안 연구」, 경기도가족여성연구원.

1) 취학전 아동돌봄 정책 현황

- 가장 대표적인 영유아돌봄 정책인 어린이집의 최근 10년 간 유형별 설치·운영 현황을 살펴보면 국공립과 직장·협동어린이집이 2배 이상 증가한 상황
 - 가정과 민간어린이집은 개소수와 비중 모두 다소 감소한 추세를 볼 수 있음에도 불구하고 이 2개 유형을 합친 비중은 전체 어린이집의 79.4%로 절대 다수를 차지하고 있음.
 - 국공립어린이집도 대부분 민간위탁하는 현실을 고려하면 공공성 강화와 서비스 질 관리가 영유아돌봄 정책에서 우선순위가 되는 상황을 이해할 수 있음.

- 한편, 공동육아 방식의 협동어린이집은 바람직한 육아 방식으로 인정받고 있으면서 참여자 만족도도 높아 10년 동안 2배 이상이 증가되었음에도 불구하고 전체 어린이집의 0.4%에 불과함.

〈표 2-3〉 최근 10년 간 어린이집 유형별 설치·운영 현황

(단위: 개소, %)

구분	계	가정	민간	국·공립	사회복지법인	법인·단체 등	직장	협동
2010년	38,021 (100.0%)	19,367 (50.9%)	13,789 (36.3%)	2,034 (5.3%)	1,468 (3.9%)	888 (2.3%)	401 (1.1%)	74 (0.2%)
2011년	39,842 (100.0%)	20,722 (52.0%)	14,134 (35.5%)	2,116 (5.3%)	1,462 (3.7%)	870 (2.2%)	449 (1.1%)	89 (0.2%)
2012년	42,527 (100.0%)	22,935 (53.9%)	14,440 (34.0%)	2,203 (5.2%)	1,444 (3.4%)	869 (2.0%)	523 (1.2%)	113 (0.3%)
2013년	43,770 (100.0%)	23,632 (54.0%)	14,751 (33.7%)	2,332 (5.3%)	1,439 (3.3%)	868 (2.0%)	619 (1.4%)	129 (0.3%)
2014년	43,742 (100.0%)	23,318 (53.3%)	14,822 (33.9%)	2,489 (5.7%)	1,420 (3.2%)	852 (1.9%)	692 (1.6%)	149 (0.3%)
2015년	42,517 (100.0%)	22,074 (51.9%)	14,626 (34.4%)	2,629 (6.2%)	1,414 (3.3%)	834 (2.0%)	785 (1.8%)	155 (0.4%)
2016년	41,084 (100.0%)	20,598 (50.1%)	14,316 (34.8%)	2,859 (7.0%)	1,402 (3.4%)	804 (2.0%)	948 (2.3%)	157 (0.4%)
2017년	40,238 (100.0%)	19,656 (48.8%)	14,045 (34.9%)	3,157 (7.8%)	1,392 (3.5%)	771 (1.9%)	1,053 (2.6%)	164 (0.4%)
2018년	39,171 (100.0%)	18,651 (47.6%)	13,518 (34.5%)	3,602 (9.2%)	1,377 (3.5%)	748 (1.9%)	1,111 (2.8%)	164 (0.4%)
2019년	37,371 (100.0%)	17,117 (45.8%)	12,568 (33.6%)	4,324 (11.6%)	1,343 (3.6%)	707 (1.9%)	1,153 (3.1%)	159 (0.4%)

자료: 보건복지부(2020). 「보육통계(2019년 12월 말 기준)」.

- 2019년 경기도 어린이집의 경우, 가정과 민간어린이집이 차지하는 비중이 87.2%로 전국과 비교했을 때 높은 편이고 국공립어린이집 비중(8.2%)은 낮은 편
- 특히, 경기도는 가정어린이집(6,222개소)이 전체 어린이집 중 55.0%를 차지하고 있으며 협동어린이집(67개소)은 0.6%를 차지하여 전국 평균보다 다소 높음.

〈표 2-4〉 전국 시도별 어린이집 설치·운영 현황(2019.12.31.)

(단위: 개소, %)

구분	계	가정	민간	국·공립	직장	법인· 단체 등	협동	사회복지 법인
계	37,371 (100.0%)	17,117 (45.8%)	12,568 (33.6%)	4,324 (11.6%)	1,153 (3.1%)	707 (1.9%)	159 (0.4%)	1,343 (3.6%)
서울	5,698	2,098	1,512	1,661	265	101	33	28
부산	1,848	739	715	211	55	35	12	81
대구	1,322	435	573	137	36	23	5	113
인천	2,049	1,002	733	213	71	13	6	11
광주	1,122	519	389	48	32	21	6	107
대전	1,288	761	357	53	58	12	7	40
울산	842	300	412	72	35	5	5	13
세종	359	173	107	51	15	4	0	9
경기	11,305 (100.0%)	6,222 (55.0%)	3,642 (32.2%)	924 (8.2%)	268 (2.4%)	116 (1.0%)	67 (0.6%)	66 (0.6%)
강원	1,036	393	342	109	41	40	4	107
충북	1,130	440	435	81	35	31	4	104
충남	1,812	887	582	128	52	47	2	114
전북	1,288	523	429	82	28	88	1	137
전남	1,147	394	364	147	31	49	2	160
경북	1,844	758	752	160	55	36	1	82
경남	2,777	1,358	1,003	209	58	47	4	98
제주	504	115	221	38	18	39	0	73

자료: 보건복지부(2020). 「보육통계(2019년 12월 말 기준)」.

- 사립유치원 비리 문제로 사회적 이슈가 되었던 유치원의 경우, 전국 평균 31.7%가 국공립 유치원으로 나타나 어린이집에 비해서는 국공립 비중이 다소 높지만 민간의존도는 여전히 높은 편
 - 시도별로는 최대 96.9%(세종)에서 최소 18.1%(부산)까지 국공립 유치원 설치율에서 큰 차이가 있는 것을 볼 수 있음.
 - 경기도는 전국에서 가장 많은 11,059개소(29.6%)의 유치원이 설치되어 있으며 이 중 3,290개소(29.7%)가 국공립유치원으로 나타나, 국공립비율로는 17개 시도 중 10번째에 해당함.

〈표 2-5〉 전국 시도별 유치원 설치·운영 현황(2019.10.1.)

(단위: 개소, 명, %)

구분	학급 수				학생 수			
	계	국립	공립	사립	계	국립	공립	사립
계	37,383 (100.0%)	17 (0.0%)	11,833 (31.7%)	25,533 (68.3%)	639,693 (100.0%)	275 (0.0%)	181,421 (28.4%)	457,997 (71.6%)
서울	4,218	-	982	3,236	78,030	-	16,751	61,279
부산	2,200	-	398	1,802	42,595	-	7,622	34,973
대구	1,913	-	389	1,524	36,484	-	7,548	28,936
인천	2,178	-	551	1,627	39,793	-	10,248	29,545
광주	1,290	-	284	1,006	23,530	-	4,778	18,752
대전	1,352	-	297	1,055	22,979	-	4,467	18,512
울산	936	-	260	676	17,278	-	4,423	12,855
세종	420	-	407	13	6,858	-	6,669	189
경기	11,059 (100.0%)	- (0.0%)	3,290 (29.7%)	7,769 (70.3%)	179,196 (100.0%)	- (0.0%)	49,761 (27.8%)	129,435 (72.2%)
강원	964	4	464	496	15,594	56	6,269	9,269
충북	1,043	7	597	439	16,824	112	8,742	7,970
충남	1,612	6	694	912	26,711	107	9,706	16,898
전북	1,594	-	638	956	22,189	-	7,673	14,516
전남	1,405	-	804	601	18,860	-	10,035	8,825
경북	2,204	-	795	1,409	37,100	-	11,336	25,764
경남	2,708	-	811	1,897	49,385	-	12,133	37,252
제주	287	-	172	115	6,287	-	3,260	3,027

자료: 한국교육개발원 국가교육통계연구본부(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스(<https://kess.kedi.re.kr>).

2) 초등돌봄 정책 현황

- 초등돌봄정책은 그간 영유아돌봄정책에 비해서는 상대적으로 관심을 덜 받아왔던 영역으로, 방과 후 교육과 돌봄으로 연계되는 초등돌봄교실과 저소득층 대상의 지역아동센터가 중심
 - 최근에는 초등학생의 하교시간이 취학 전보다 더 빨라 돌봄공백 문제를 인식하면서, 기존의 초등돌봄교실과 저소득 취약계층 대상의 지역아동센터를 중심으로 운영되던 초등돌봄정책이 지역사회 중심 보편서비스로 활성화되는 추세임.
 - 최근의 초등돌봄정책의 방향은 기존의 정책으로 수요를 충족시키지 못하고 있다는 인식과 정부부처별로 분절적으로 운영되는 상황을 개선하기 위한 노력으로 이해되고 있음.

〈표 2-6〉 부처별 초등돌봄정책 현황

구분	초등돌봄교실	지역아동센터	다함께돌봄	청소년 방과후아카데미	공동육아나눔터
소관부처	교육부	보건복지부	보건복지부	여성가족부	여성가족부
시행시기	2004	2004	2017	2005	2010
지원근거	초·중등교육 과정 총론 교육부고시	아동복지법	아동복지법	청소년기본법	아이돌봄지원법
지원대상	초1~초6학년	만 18세 미만	만6세~12세 (초등학생)	초4~중3학년	18세 미만
운영규모	11,920실 (초등 24만명)	4,107개소 총 11만명 (초등 8만명)	10개소 총 140명	250개소 총 1만명 (초등 6천명)	120개소 51만명 (이용 연인원)
운영형태	맞벌이가정 중심 상시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄	맞벌이가정 중심 상시·일시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄	영유아 중심 상시·일시 돌봄
지원형태	무상 (프로그램, 간식비 등 일부 자부담)	무상 (소득별 이용료 5만원 이내 부담)	이용료 자부담	무상	무상

자료: 남승연(2019). 「경기도형 돌봄체계 구축 방안 연구」. 경기도가족여성연구원.

3) 품앗이 · 연계돌봄정책 현황

- 품앗이 돌봄정책은 여성가족부의 공동육아나눔터 사업으로 대표되며, 경기도에서는 이와 유사한 경기육아나눔터 및 작은도서관 돌봄사업이 시행되고 있고 시군 자체 육아나눔터 사업도 확인
 - 여성가족부의 공동육아나눔터와 경기육아나눔터는 모두 건강가정지원센터(통합센터 포함)를 통한 위탁운영 형태로 추진되고 있으며, 경기도에는 이러한 품앗이 돌봄을 모두 합쳐 약 133개소가 운영 중인 것으로 파악되고 있음.
- 연계돌봄정책으로는 여성가족부의 아이돌봄서비스가 경기도 31개 시군의 건강가정지원센터(통합센터 포함)를 통해 제공
 - 2018년 기준으로 경기도에서는 31개 시군 센터를 통해 시간제로는 총 81,080가정에 4,491명의 돌보미를 1,107,174건 연계하였고, 종일제로는 3,967가정에 606명의 돌보미를 연계하였음.

〈표 2-7〉 경기도 시군별 육아나눔터 현황

(단위: 개소)

	전체	육아나눔터					비고
		공동육아 나눔터	신한 꿈도담터	경기육아 나눔터	시군육아 나눔터	작은도서관 돌봄	
가평	1	-	-	-	-	1	
고양	3	1	-	2	-	-	
과천	-	-	-	-	-	-	
광명	6	-	-	3	2	1	아이안심돌봄터
광주	3	-	-	2	-	1	
구리	3	-	1	-	-	2	
군포	2	-	1	1	-	-	
김포	2	-	1	1	-	-	
남양주	5	-	-	1	-	4	
동두천	1	-	-	1	-	-	
부천	7	1	1	4	1	-	부천시육아나눔터
성남	2	1	-	-	-	1	
수원	15	-	1	-	-	14	신한 꿈도담터
시흥	22	4	1	3	14	-	아이누리돌봄나눔터9 시흥육아나눔터5
안산	1	-	-	1	-	-	
안성	1	-	-	1	-	-	
안양	1	-	-	1	-	-	
양주	3	2	-	1	-	-	
양평	3	-	-	1	-	2	
여주	3	2	-	1	-	-	
연천	5	2	-	-	-	3	군관사
오산	7	-	-	2	-	5	
용인	7	1	-	2	-	4	
의왕	6	2	-	3	1	-	의왕시형 육아나눔터
의정부	5	-	-	2	-	3	
이천	1	1	-	-	-	-	군관사
파주	2	-	1	1	-	-	
평택	2	-	1	1	-	-	
포천	4	1	-	1	-	2	군관사
하남	2	-	-	-	-	2	
화성	8	1	-	2	-	5	
합계	133	19	8	38	18	50	

주: 공동육아나눔터는 2019.11.06. 현재 여성가족부 시설검색 홈페이지를 기준으로 하였으며, 작은도서관 돌봄은 50개소로 사업을 시작하였으나 현재 운영이 지속되고 있는 개소는 파악되어 있지 않음.

자료: 여성가족부 시설검색(2019.11.06. 추출), 신한금융재단 홈페이지 공지사항(2019.11.06.검색), 남승연(2019) 자료에서 재구성.

2. 경기도 아동돌봄 사회적경제 현황

가. 취학전 아동돌봄 관련 사회적경제 현황

- 취학전 아동돌봄 관련 사회적경제는 영유아보육법의 협동어린이집, (사)공동육아와공동체교육 인증조직, 협동조합·사회적기업·마을기업 등 사회적경제 제도권을 포괄
 - 영유아보육법에 의한 협동어린이집과 공동육아 인증, 사회적경제 제도권을 모두 합쳐 가장 많은 사회적경제조직이 설립되어 있는 시군은 성남시로 전체 88개소 중 16개소가 해당됨.
 - 한편, 경기도 31개 시군 중 23개 시군에서만 영유아돌봄 관련 사회적경제조직이 운영 중인 것으로 나타나 8개 시군에서는 전무한 상황인데, 이들 지역은 양평, 양주, 동두천, 연천 등 돌봄인프라가 열악해서 오히려 사회적경제 활성화가 필요한 농촌지역들이 해당되는 것을 볼 수 있음.

〈표 2-8〉 경기도 31개 시군별 취학전 아동돌봄 관련 사회적경제 현황

(단위: 개소)

	전체	영유아보육법		공동육아 인증		사회적경제 제도권				
		협동어린이집	해당없음	공동육아어린이집	해당없음	사회적협동조합	일반협동조합	사회적기업	마을기업	해당없음
고양	8	8	-	4	4	3	-	-	-	5
과천	6	6	-	2	4	1	-	-	-	5
광명	4	4	-	1	3	-	-	-	-	4
광주	2	2	-	1	1	-	-	-	-	2
군포	5	2	3	1	4	-	1	-	1	3
김포	1	1	-	-	1	-	-	-	-	1
남양주	3	2	1	1	2	-	1	-	-	2
부천	4	4	-	2	2	1	-	-	-	3
성남	16	6	10	4	12	9	2	-	-	5
수원	5	5	-	4	1	1	-	-	-	4
시흥	2	-	2	1	1	-	1	-	-	1
안산	3	3	-	1	2	1	-	-	-	2
안양	1	-	1	1	-	-	-	-	-	1
오산	1	-	1	-	1	1	-	-	-	-
용인	7	7	-	4	3	-	-	-	-	7

	전체	영유아보육법		공동육아 인증		사회적경제 제도권				
		협동 어린이집	해당없음	공동육아 어린이집	해당없음	사회적 협동조합	일반 협동조합	사회적 기업	마을기업	해당없음
의왕	4	4	-	2	2	2	-	-	-	2
의정부	1	1	-	1	-	-	-	-	-	1
이천	1	1	-	1	-	-	-	-	-	1
파주	1	1	-	1	-	1	-	-	-	-
평택	1	1	-	1	-	1	-	-	-	-
포천	2	1	1	-	2	-	2	-	-	-
하남	6	6	-	2	4	1	-	-	-	5
화성	4	-	4	-	4	3	-	1	-	-
합계	88	65	23	35	53	25	7	1	1	54

자료: 남승연(2019), 「경기도 아동돌봄 분야 사회적경제 현황과 과제」, 이슈분석 제138호(19-11), 어린이집포털(2019.11.05. 추출), (사)공동육아와 공동체교육(2019.11.05. 추출), 한국사회적기업진흥원(2019.11.05. 추출) 홈페이지에서 추출하여 직접 분석.

- 유치원의 경우, 사립유치원 비리 사태로 현재의 문제점과 사회적경제 개입의 필요성을 인지하면서도 아직까지 사회적경제조직이 활성화되지 않은 영역
 - 사립 유치원의 경우 자가 건물을 소유해야만 설립 가능하지만 「협동조합기본법」에 따른 사회적협동조합인 경우에는 예외적으로 국가나 지방자치단체, 공공기관의 시설을 임차해 유치원을 설립할 수 있도록 「고등학교 이하 각 급 학교 설립운영 규정」을 개정한 바 있음.
 - 그럼에도 불구하고, 경기도에는 화성시 동탄아가행복한사회적협동조합이 설립된 1개 사례만 확인되고 있는데, 이는 정부사업을 위탁 운영하는 경우와 달리 유치원급의 학교를 협동조합 방식으로 설립하고 운영하는 전례 없는 사례라는 점이 작용했을 것으로 보임.

나. 초등돌봄 관련 사회적경제 현황

- 초등방과후 돌봄 사회적경제조직은 공동육아 인증조직과 사회적경제 제도권으로 구분 가능하며 총 46개소로 확인
 - 31개 시군별로 초등돌봄 관련 사회적경제조직 설립·운영 현황을 살펴보면, 영유아돌봄과 마찬가지로 성남시에 8개소가 설립되어 있는 것으로 나타나 경기도에서 가장 많은 것을 볼 수 있음.

- 한편, 영유아돌봄 사회적경제조직이 1개소라도 설립된 시군이 23개였던 반면, 초등돌봄 사회적경제조직은 이보다 적은 18개 시군에 불과하며, 역시 농촌지역에서 활성화되어 있지 않은 상황임.

〈표 2-9〉 경기도 시군별 초등돌봄 관련 사회적경제 현황

(단위: 개소)

	전체	공동육아 인증		사회적경제 제도권					비고
		공동육아 방과후	해당 없음	사회적 협동조합	일반 협동조합	사회적 기업	마을 기업	해당 없음	
고양	4	1	3	-	1	1	1	1	
과천	1	1	-	1	-	-	-	-	
광명	1	-	1	-	1	-	-	-	
군포	3	-	3	3	-	-	-	-	
남양주	2	-	2	1	1	-	-	-	
부천	1	1	-	-	-	-	-	1	
성남	8	1	7	4	3	(1)	-	-	예비사회적기업
수원	6	-	6	6	-	-	-	-	
안산	3	-	3	-	2	1	-	-	
안양	2	-	2	2	-	-	-	-	
양평	2	-	2	2	-	-	-	-	
오산	1	-	1	-	1	-	-	-	
용인	4	-	4	3	-	1	-	-	
의왕	1	-	1	1	-	-	-	-	
의정부	1	-	1	1	-	-	-	-	
평택	2	1	1	1	1	-	-	-	
포천	2	-	2	1	1	1	-	-	일반협동조합=사회적기업
화성	2	-	2	2	-	-	-	-	
합계	46	5	41	28	11	5	1	2	

자료: 남승연(2019). 「경기도 아동돌봄 분야 사회적경제 현황과 과제」, 이슈분석 제138호(19-11). 경기도가족여성연구원.
 (사)공동육아와공동체교육(2019.11.05. 추출), 한국사회적기업진흥원(2019.11.05. 추출) 홈페이지에서 추출하여 직접 분석.

3. 선행연구 검토

- 사회적경제 기반 아동돌봄 관련 기존 선행연구는 크게 ①아동돌봄의 공공성과 신뢰성 강화를 위한 개선방안으로서 사회적경제가 개입해야 한다는 논의와 ② 아동돌봄 사회적경제조직의 실태조사를 통해 정책 제안을 하는 연구로 구분

- 또한, 우리나라 아동돌봄정책이 아동연령대와 정부부처에 따라 구분되어서 운영되고, 공동육아 중심의 공동체돌봄이 자생적으로 조직·운영되어왔기 때문에 다시 세부적으로 연구대상에 따라 선행연구를 나누어볼 수 있음.

가. 돌봄의 공공성 강화를 위한 위탁방식 개선 제안 연구

- 아동돌봄의 공공성 강화를 논하는 연구들은 국공립에 비해 민간을 통해 서비스가 제공되는 비율이 월등히 많은 어린이집과 지역아동센터 중심의 논의 진행
 - 어린이집과 지역아동센터 모두 개인이 운영하는 민간시설이 압도적으로 많고, 더욱이 어린이집은 국공립시설의 경우에도 민간위탁의 형태로 운영되고 그 중 상당수가 개인위탁으로 운영되기 때문에 전체 어린이집 중 80% 이상이 민간을 통해 서비스가 제공되고 있는 상황으로 공공성 강화를 논하는 연구가 많음.
 - 이와 관련한 대부분의 선행연구에서는 어린이집과 지역아동센터의 공공성 강화를 위한 제언으로 급여와 서비스, 인력 및 관리체계 등 다양한 측면에서의 공공성 강화 방안을 제시하면서, 기본적으로는 국공립시설 확대를 제시하고 있으며 다른 한편으로 개인위탁이 아닌 법인위탁, 보다 구체적으로는 사회적경제 조직에 전환 위탁하는 제안을 한 연구도 있음.

〈표 2-10〉 돌봄의 공공성 강화를 위한 위탁방식 개선 제안에 관한 선행연구

구분	내용	연구자
어린이집	국공립시설 확충 및 사회적기업의 민간보육시설 운영 제안	백선희(2011)
	국공립어린이집 확충, 개인어린이집 인허가 폐지 및 보육법인화	양민석 외(2012)
	국공립어린이집 위탁형 사회적협동조합 설립 제안	최윤선·김미정(2013)
	국공립어린이집 위탁 다각화: 공공기관 및 협동조합 위탁 (성공사례 필요)	서수경·유정민(2013)
	개인어린이집 설치 제한 및 공공형어린이집 확대	양미선 외(2013)
	민간시설의 국공립 직영 전환 및 법인에 한해 복수위탁 제안	김은지 외(2017)
	국공립어린이집의 개인위탁 제한 및 지자체 직영체제 전환 제안	이서영(2017)
	국공립어린이집의 위탁 자격조건(전문성) 강화 제안	양미선 외(2018)

구분	내용	연구자
지역아동 센터	공립지역아동센터의 법인 또는 협동조합 위탁 운영 제안	박애리 외(2012)
	지역아동센터 지자체 운영모델 확산 및 법인 운영 체제 제안 (컨설팅 필요)	송이은(2017)
	지역아동센터를 사회적협동조합 형태로 운영하는 방안 제안	정익중 외(2017)
	사회적협동조합·법인 등 다양한 운영주체 모델 제시 필요	홍나미·정익중 (2019)

나. 아동돌봄 사회적경제조직 운영 현황에 관한 연구

- 아동돌봄 사회적경제조직의 운영 현황 분석을 통해 발전방안을 제시한 연구들은 대부분 공동육아협동조합을 대상으로 추진
 - 공동육아협동조합을 대상으로 한 선행연구들에서는 대부분 운영 방식이나 성과에서의 투명성과 신뢰성이 높다는 논의와 함께 참여주체들이 가치와 운영방식을 충분히 공유할 필요가 있음을 제안하고 있음.
 - 또한, 최근 들어 국공립어린이집의 사회적협동조합 위탁 운영에 대한 관심이 높아져 핵심성공요인을 제시하거나 사업운영 설명서를 보여주는 등의 연구가 추진되고 있으며, 유치원협동조합에 대해서는 사회적 이슈가 된 만큼 그 필요성에 대해 충분한 공유가 이루어지고는 있으나 그만큼 설립과 운영 과정에서의 어려움 역시 함께 논의되고 있는 상황임.
- 선행연구들에서는 주로 공동육아어린이집에 대한 논의가 대부분이고 이제 국공립어린이집 위탁운영 사회적협동조합이나 유치원협동조합에 대한 운영 매뉴얼이 제시되고 있는 상황으로, 다함께돌봄센터 위탁이나 지역아동센터 전환 사회적협동조합에 관한 논의는 충분하지 않은 상황
 - 따라서 본 연구에서는 많이 연구된 공동육아어린이집을 제외하고 최근 논의가 이루어지고 있는 국공립어린이집 위탁 사회적협동조합과 유치원협동조합, 그리고 아직 사례가 충분하지 않은 지역아동센터의 사회적협동조합 전환 사례 및 다함께돌봄센터 위탁 운영 사례를 살펴보고자 함.
 - 이를 통해, 보다 실제적 측면에서 해당 유형의 돌봄기관 운영에 기여하고자 함.

〈표 2-11〉 아동돌봄 사회적경제조직 운영 현황에 관한 선행연구

구분	내용	연구자
공동육아	공동육아협동조합 이해관계자 설문조사 통한 발전방안 제시	오하나 · 배정환(2013)
	공동육아협동조합의 협동조합 7원칙 준수 사례조사(2개) 통한 정책적 제안	이성규(2014)
	공동육아협동조합에서 이루어지는 사회적돌봄의 성과·변화에 대한 논의	정성훈(2014)
	공동육아어린이집의 사회적협동조합 전환 계기 및 변화, 애로 사항 등 제시	장수정 · 류선정(2018)
	협동조합형 공동육아 활성화를 위한 매뉴얼 및 운영체계 제시 필요성 제안	유해미 외(2018)
	공동육아사회적협동조합 사례조사(4개)를 통한 성과와 장애요인 제시	장수정(2019)
	공동육아사회적협동조합 사례조사(1개)를 통한 의의와 성과에 대한 논의	이현옥 · 박주희(2019)
	공동육아방과후(2개) 이해관계자 면접조사를 통한 장애요인 및 성과 논의	장수정 외(2019)
어린이집 위탁	사회적협동조합 국공립위탁의 핵심성공요소 및 단계별 추진 과제 제시	최중석 · 성상현(2015)
	공동육아사회적협동조합, 협동조합 위탁 어린이집, 국공립 사회적협동조합 비교	장수정 · 황경란(2018)
	사회적협동조합형 어린이집 운영기준 마련 및 활성화 방안 제시	양미선 외(2018)
유치원	국내외 사례(각1개) 조사 통해 협동조합유치원 안착 위한 제도 개선 방안 제시	최미향(2019)
	협동조합유치원 확대의 어려움 인식 및 민관협력을 통한 운영 모델 제시 필요	협동조합 유아교육기관 제도화와 공공성 강화를 위한 토론회 (2019.01.10.)

제 3 장

아동돌봄기관 사회적경제

사례조사

1. 조사개요
2. 조사결과
3. 소결

1. 조사개요

가. 조사대상

- 본 연구에서 사례조사 대상은 아동돌봄 정부사업을 위탁 운영하고 있는 사회적협동조합으로 조사에는 총 15개 기관이 응답
 - 정부사업 유형별로 국공립어린이집을 위탁 운영하는 사회적협동조합이 7개소 응답하였고, 다함께돌봄센터를 위탁받아 운영하고 있는 사회적협동조합이 4개소, 지역아동센터를 운영하는 사회적협동조합이 3개소임. 유치원의 경우, 정부사업을 위탁 운영하는 것은 아니지만 사회적협동조합이 운영하는 유치원 사례 1개소가 포함되었음.
 - 설립일과 사업개시일의 경우, 사회적협동조합의 설립일보다 사업개시일이 먼저인 경우는 국공립어린이집과 같이 먼저 개인 자격으로 위탁받은 후에 2년 이내에 사회적협동조합으로 전환하는 조건이 있어서 조합 사업을 그 준비 기간동안에 했을 때 이러한 응답 결과가 나타났을 것으로 판단됨.
 - 국공립어린이집과 다함께돌봄센터의 경우 지자체에서 시설을 마련해야 하고, 지역아동센터나 유치원의 경우 운영하려는 주체가 스스로 공간을 마련해야 한다는 점에서 차이가 있음. 다만, 사회적협동조합 사무실의 경우, 정부사업을 위탁받기 위해 조합을 설립한 경우에는 사업체 사무실과 동일 공간에 마련된 경우가 많고, 기존에 사회적협동조합을 포함하여 어떤 형태로든 운영되던 조직이 정부사업을 위탁받은 경우에는 조합 사무실과 사업체 공간이 분리되어 있는 경우가 많음.
 - 소재지는 성남, 화성, 오산, 수원, 의왕, 안산, 남양주, 하남의 8개 시군에 집중되어 있음. 이는 정부사업 위탁을 위해 기초 지방자치단체에서 정책적으로 위탁조건을 통해 육성한 경우가 대부분이기 때문이고, 아직 사회적협동조합이 아동돌봄 관련 정부사업을 위탁 운영하는 사례가 많지 않기 때문이기도 함.

〈표 3-1〉 조사 대상 사회적협동조합의 현황

(단위: 천원)

구분	사업유형	설립일	사업 개시일	출자금 (자본금)	2020년 예산규모	시설현황	비고
A-1	국공립어린이집	2017.7.11	2018.3.1	1,213	959,903	국공립시설	
A-2	국공립어린이집	2019.6.11	2019.8.26	600	641,158	국공립시설	
A-3	국공립어린이집	2018.6.15	2016.11.30	80	1,800	국공립시설	
A-4	국공립어린이집	2017.7.6	2018.8.8	6,000	1,260,137	국공립시설	
A-5	국공립어린이집	2020.1.22	2020.2.7	60,000	408,665	국공립시설	
A-6	국공립어린이집	2019.12.19	2020.2.7	50	358,469	국공립시설	
A-7	국공립어린이집	2019.12.19	2020.2.7	60	473,275	국공립시설	
B-1	다함께돌봄센터	2014.4.5	2013.9.16	12,250	380,000	전세	
B-2	다함께돌봄센터	2015.11.17	2019.11.7	217,835	340,000	무상임대	
B-3	다함께돌봄센터	2017.4.1	2017.4.1	5,000	-	월세	
B-4	다함께돌봄센터	2018.5.9	2017.12.1	15,000	130,000	월세	
C-1	지역아동센터	2019.12.24	2020.2.1	10,000	116,023	무상임대	
C-2	지역아동센터	2020.1.7	2020.1.7	14,280	429,363	월세	
C-3	지역아동센터	2020.7.14	-	4,000	-	자가	
D-1	유치원	2019.5.3	2020.3.2	45,000	300,000	전세	

- 사회적협동조합의 구성원은 발기인과 조합원, 임원을 구분해서 살펴봄
 - 사회적협동조합의 설립을 주도하는 발기인들이 누구인지, 운영 과정에 참여하는 조합원은 어떻게 구성되어 있는지, 그리고 의사결정과정에서 주도적으로 참여하는 임원을 나누어 볼 수 있음.
 - 구성원은 정부사업 위탁 전에 설립·운영된 조합 여부와 어떤 정부사업을 위탁 받았는지에 따라 차이가 있어, 국공립어린이집은 원장 1인이 설립과 운영에 주도적인 역할을 하고 있고 학부모 참여 비율이 높으며 직원과 전문가가 고르게 분포함. 유치원은 학부모가 주체적으로 참여하여 설립·운영하고 있고, 다함께돌봄센터나 지역아동센터는 다양한 형태로 나타나고 있음.
 - 조합이 정부사업 위탁 전에 이미 설립·운영되고 있는 경우는 사업자(지역 기관장)나 지역 활동가 및 전문가, 후원자의 참여가 많은 상황을 볼 수 있음.

〈표 3-2〉 조사 대상 사회적협동조합의 구성원 현황

(단위: 명)

구분	발기인					조합원					임원							
	계	사업자	직원	학부모	전문가	후원자	계	사업자	직원	학부모	전문가	후원자	계	사업자	직원	학부모	전문가	후원자
A-1	5	1			4		30	1	21	2	4	2	5	1			4	
A-2	8	1	1	5	1		60	1	8	50	1		8	1	1	5	1	
A-3	8	1	1	5	1		65	1	8	54	1	1	9	1	2	5	1	
A-4	7	1	1		5		43	1	15	23	4		5	1	1		3	
A-5	6	1	2	3			25	1	10	12	2		6	1	2	3		
A-6	5	1	1	2	1		22	1	6	14	1		5	1	1	2	1	
A-7	6	1	2	2		1	21	1	10	9		1	5	1	2	1		1
B-1	5	2			1	2	17	5	3	3	3	3	6					
B-2	25			21		4	42		7	22		13	4			2		2
B-3	5	1			2	2	20	1	1		3	15	6	1	1		2	2
B-4	6	1		5			25	1	3	4	7	10	5	1			4	
C-1	5	1	3			1	7	1	3			3	4	1				3
C-2	7	3				4	8	4				4	4					4
C-3	8	5			3		51	5	1		45		51	5	1		45	
D-1	9	1		8			70	1	15	50		4	13	1	3	9		

나. 조사방법 및 내용

- (조사방법) 당초 간담회 및 면접조사를 통해 사례를 파악하고자 하였으나 코로나19로 인해 대면조사나 회의가 여의치 않은 상황에서 서면조사로 대체
 - 경기도에서 국공립어린이집과 다함께돌봄센터, 지역아동센터 및 유치원을 위탁 운영하는 사회적협동조합을 기획재정부 협동조합 홈페이지와 아이사랑포털, 기사 검색 등을 통해서 1차 목록을 확보하였음.
 - 이후, 확보된 1차 목록의 사회적협동조합에 개별 전화연락을 하여 정부사업 위탁 여부를 재확인하였고 서면조사에 응하겠다는 답을 받은 조합을 대상으로 개방형으로 구성된 서면조사지를 이메일로 발송하고 다시 이메일로 회신 받았음.

- (조사내용) 조사지는 협동조합 현황 조사표와 총 8개의 개방형 질문으로 구성
- 협동조합 현황표에는 조합 유형과 사업유형, 법인 설립일자과 사업개시일자, 출자금(자본금) 및 2020년 예산규모, 발기인·조합원·임원 구성 현황, 시설 소유 형태 및 사업장 소재지, 마지막으로 응답자 소속 및 직급이 포함되었음.
 - 8개의 개방형 질문은 설립계기, 설립과정과 어려움, 설립과정에서 나타난 어려움 극복 방법, 설립 이후 운영과정에서의 어려움, 사회적협동조합으로 운영하는 조직의 차별화되는 강점, 사회적협동조합으로 운영하는 조직에 대한 내부 평가의견, 향후 계획 및 필요한 부분, 그리고 마지막으로 향후 사회적협동조합을 설립하고자 하는 사람들에게 해주고 싶은 조언으로 구성하였음.

〈표 3-3〉 조사내용

구분	내용
1. 일반현황	유형, 설립/사업개시일, 출자금, 2020 예산규모, 발기인 구성, 조합원 구성, 임원 구성, 시설, 소재지, 응답자 소속 및 직급
2. 설립계기	사회적협동조합 설립 계기가 된 중요한 사건
3. 설립과정과 어려움	사회적협동조합 설립 기간과 추진 방법, 어려움과 가장 중요한 부분
4. 설립 어려움 극복	위에서 제시한 설립과정에서의 어려움 해결 방법, 도움이 된 사람이나 기관
5. 운영 어려움	사회적협동조합 설립 후 운영과정에서의 어려움
6. 차별화/강점	사회적협동조합으로 운영하는 우리 조직의 차별화되는 강점
7. 평가	사회적협동조합으로 운영하는 우리 조직에 대하여 조합원 및 직원들과 나누어 본 평가 의견
8. 향후 계획 및 필요한 부분	향후 조합의 변화 또는 지속 관련 계획과 이 과정에서 가장 필요한 부분
9. 기타 및 조언	사회적협동조합을 설립하고자 하는 사람들에게 해주고 싶은 조언

2. 조사결과

가. 촉발요인: 사회적협동조합 설립 계기

○ 사회적협동조합 설립의 계기가 되었던 요인은 크게 2가지로 구분

- (내적 동기요인) 하나는 사회적경제 또는 협동조합에 관심을 가지고 있던 구성원들을 중심으로 내적 동기에 의해서 설립을 하게 된 경우임. 이러한 내적 동기는 사회적 문제 해결이나 필요에 의해 나타났고, 그렇게 사회적협동조합을 설립하여 운영 하던 중 정부사업을 위탁받은 경우가 해당됨.

A-1	생협 활동하면서 일본생협을 방문할 기회가 있었는데, 노인돌봄 아이돌봄 등 여러 사업에 열심인 모습이 배울만 했음. 협동조합의 참여와 수평한 소통과 국공립의 안정된 시스템이 만나면 어떤 시너지가 날지 실험해보고 싶었음. 생협 내 돌봄에 관심 있는 사람들이 모여 설립을 주도하게 되었음.
B-1	설립제안을 한 이사장이 자원봉사를 오랫동안 해오다가 개인이 아프면 쉬고 일이 있어도 쉬는 한계가 있었음. 그래서 지속적으로 어려운 사람에게 도움을 주고 싶어서 가족치료를 공부하는 동기생들을 중심으로 설립하게 됨.
B-3	사회복지공동모금회의 지원이 종료되며 운영 어려움으로 폐원 결정이 내려진 상황에 처하자 함께하던 아동과 부모의 어려운 상황에 공감하고 안타까워하던 5인이 모여 설립하게 됨.
B-4	마을교육공동체로 같이 활동하던 선생님들이 주축이 되어 지역에 돌봄과 교육 사각지대에 처한 아이들뿐만 아니라 입시위주 교육체계에서 진로에 대해 고민하는 학생들의 꿈터, 더불어 사는 삶을 추구하는 사람들을 위한 생애주기별 대안 교육프로그램을 개발하고 나누는 단체에서 인문학강사들의 플랫폼과 연계하면서 사회적협동조합을 설립함.
C-1	지역아동센터의 공공성에 대해 고민하던 중 가장 적은 자본과 부담으로 법인을 설립할 수 있는 방법을 모색하던 중 협동조합을 발견하게 됨. 아동이 주인인 센터에 공감했던 종사자들이 협력하여 설립함.

- (제도적 · 정책적 요인) 다른 하나는 정책적 또는 제도적으로 사회적협동조합 설립을 의무조건으로 하여 정부사업을 위탁하도록 하거나 사회적협동조합으로 운영할 수 있도록 제도적으로 가능하게 한 경우임.

A-2	위탁선정 조건에 “운영개시일로부터 2년 이내에 사회적협동조합 설립, 운영주체를 사회적협동 조합으로 전환을 반드시 이행하여야 한다.” 라는 계약조건에 따라 사회적협동 조합을 설립하였음.
-----	--

A-3	사회적협동조합으로 2년 안에 전환해야 한다는 목적을 가지고 설립하였음. 위탁계약상에서도 ‘2년 안에 부모, 교사, 지역사회 인적자원 등 세 부류가 조합을 결성하여 사회적협동조합 법인이 국공립어린이집을 위탁할 수 있게 한다’ 라는 내용이 수록되었음. 이를 어길 시 위탁이 취소됨을 명시하였음.
A-5	지역사회에 협동조합이 운영하는 여러 곳을 방문 답사하면서 사회적협동조합에 대한 긍정적인 이미지가 있는 상태에서 국공립어린이집 위탁 공고와 2년 후 사회적협동조합으로 전환한다는 모집공고 확인 후 직접 위탁 신청하였음.
A-6	국공립 위탁 조건이 2년 이내에 사회적 협동조합으로 전환하는 조건으로 위탁을 받았음.
A-7	위탁공고 시 개인위탁에서 사회적협동조합으로 24개월 내로 전환하는 것을 조건으로 공고함.

- 아동돌봄영역에 사회적경제가 진입하게 된 것은 1차적으로 공공성 강화나 사회문제해결의 필요성을 인식하여 내적 동기요인에 의해 견해를 같이 하는 사람이 모였다면 이후 정책적·제도적 요인이 사회적협동조합 설립의 결정적 계기
 - (국공립어린이집) 특히, 국공립어린이집과 같이 이미 기존에 민간(개인) 위탁체가 많이 있는 상황에서는 사회적협동조합 전환 조건을 정책적으로 명시하지 않았다면 이 영역에 사회적협동조합이 진입할 요인은 많지 않음.
 - (다함께돌봄센터) 다함께돌봄센터의 경우, 사회적협동조합 위탁을 정책적으로 조건화하지 않았기 때문에 기존에 내적 동기요인에 의해 다른 유사 형태의 사업을 운영하기 위해 설립되었던 사회적협동조합이 조합 사업의 확장 또는 경제적 지속가능성 향상을 위해 정부사업을 위탁받는 경우가 많았음.
 - (지역아동센터) 지역아동센터는 민간에서 자율적으로 출발한 이후 제도화되었기 때문에 민간(개인) 운영이 대부분인 상황에서, 지속적으로 공공성 강화 방안을 고민하던 중 스스로 사회적협동조합을 설립하였거나 최근의 보건복지부 정책 흐름이 영향을 미친 것으로 확인됨.
 - (유치원) 마지막으로 유치원의 경우, 역시 사립(민간) 유치원 비리 문제로부터 촉발되어 공공성을 강화하기 위한 방안을 모색하는 과정에서 사람들이 모였다면, 이후 사회적협동조합에 한하여 공공건물을 임대하여 유치원을 설립할 수 있다는 각급 학교 설립운영 규정이 개정·발표되면서 본격적으로 설립이 추진되었음.

나. 핵심요인: 사회적협동조합 설립 및 운영과정에서의 어려움

○ 사회적협동조합 설립과정에서의 어려움은 크게 2가지로 구분

- (지자체와 정부부처의 인식 및 관심 부족) 대부분의 응답자들이 한목소리로 꼽은 어려움은 지자체와 정부부처의 인식과 관심 부족임. 이는 정부사업 위탁을 위해 사회적협동조합을 설립한 경우건 이전에 이미 사회적협동조합을 설립한 경우 모두에 해당되었으나, 후자가 더욱 크게 나타났음.

A-1	설립은 6개월 정도 걸렸고 사협 설립인데 주사업이 돌봄이라 보건복지부에 신청해야 해서 그것이 헛갈리고 시간도 많이 걸리고 어려웠음. 보건복지부도 사협에 대해서 잘 모름.
A-2	현장의 어려움에 관심을 갖고 시에서 지원하는 부분은 없으며 현재 시군구 담당자는 사회적협동조합에 대한 이해도가 매우 낮고 관심도 낮아 원장이 알아서 잘 조합을 운영해야 하는 실정임.
A-4	시의 담당 공무원이 계속 바뀌면서 사협어린이집의 특성에 대한 이해가 낮은 것도 어려움.
B-2	보건복지부의 부정적인 입장과 비협조 등으로 사회적협동조합 인가가 어려운 상황이 되었음.
B-3	대상자가 외국인 아동이라는 이유로 두 개의 부처에서 계속되는 거절 등으로 8개월의 시간 끝에 교육부로부터 인가를 받게 되었음.
B-4	사회적경제지원센터 등 관련기관에서 사회적협동조합 설립을 위한 정관 작성이나 기타 법적인 부분에 정확한 가이드를 해주는데 한계가 있어 지원받을 수 있는 기관과 단체를 찾아가는데 시행착오를 거침.
C-1	6년 정도 걸림. 주사업의 보조금 의존도가 높다고 인가 불가되어 취소되는 과정이 있었음. 그 후 보건복지부 등에 필요성 등을 어필하는데 4년 정도가 걸렸음.
D-1	사회적협동조합의 인식이 부족했고, 시작적인 출자금의 설명을 구체화 하는 시간이 오래 걸렸음. 그 이유는 사례가 없었기 때문에 지자체에서도 질문에 대한 답변들이 서로 달랐기 때문임.

- (함께 할 조합원의 설득과 모집) 아동돌봄기관으로만 인식하고 입소와 입사신청을 하는 학부모와 직원들을 대상으로 사회적협동조합에 대해 설명하고, 조합 사업도 같이 운영하게 될 것임을 설명하고 이해시킨 후에 조합원으로 가입시키는 과정에 상당히 많은 시간과 노력이 필요하여 이중부담을 호소하였음.
- 이러한 어려움은 정부사업을 위탁받기 위해 그 조건으로 개인위탁을 받고 이후 2년의 과정을 거쳐 설립하는 사회적협동조합에서 가장 큰 어려움으로 나타났

는데, 개인위탁을 받은 이후 사회적협동조합을 설립하는 순서로 진행되었기 때문에 개인위탁을 받은 원장이 홀로 이 역할을 담당했기 때문으로 판단됨.

A-1	위탁 후에는 사협 취지를 알고 뜻에 맞는 교사를 구해야 하는데 시간이 없고 지원이 없어 급히 처리하게 됨. 초기 교사 교육 등이 많이 필요한데 할 수 있는 시간과 돈이 없었음. 급하게 교사를 구하고 설립하게 되는 일정이 힘들었음.
A-2	일반 국공립어린이집으로 알고 입소한 원아들의 부모님들이 전혀 생소한 사회적협동조합에 대해 이해하고 함께하도록 하기 까지 부모와 원장간의 1:1 안내와 유대감 형성 및 지속적인 관계형성을 위한 노력은 오롯이 원장의 몫이었음. 교사를 또한 국공립어린이집의 교사로서 일하는 것 외에 조합원이 되고 조합비를 내며 함께 조합활동을 한다는 것에 대해 이해하고 함께 할 수 있도록 이끄는 것도 오롯이 원장의 몫이어서 혼자 감당하는데에 어려움이 있었음.
A-3	원장인 제가 어려운 등기업무 경험이 없어서 시행착오가 있었으며, 부모님들께 인감도장과 인감 증명서 등 요청하기 어려운 서류 들이 많아...(중략) 어린이집 운영만 알던 교사와 부모들은 사회적협동조합의 의미를 정확히 알지 못하여 '이 어려운 걸 꼭 해야 하나' 라는 회의감을 얘기하는 경우가 많았음. 어떠한 의사결정을 할 때 원장이 독단적으로 결정할 수 없기에 모든 안건은 사전에 계획되어 운영회의를 통해 결정해야 하는 것이 힘들었음. 특히, 부모들의 다양한 의견을 취합하여 전달해 가는 과정에서 대부분의 부모님들은 관심과 참여도가 적기도 하였음. 이에 임원부모님들께서 '반응이 너무 없다', '나만 일하는 것 같다' 등의 어려움을 호소하기도 하였음.
A-4	초기에는 사회적협동조합의 제도적이고 법률적인 부분에 대한 이해가 부족해 받아들이는 데에 어려움이 있었음.
A-6	이미 운영을 하고 있는 어린이집이 사회적협동조합으로 전환하려는 의도를 조합원들에게 설명하고 이해시키는 것에 어려움이 있었음.
A-7	학부모와 교직원에게 사회적협동조합을 해야 하는 당위성을 설명하는 과정이 힘들었으며, 발기인 모집하는 과정에서도 많은 어려움이 있었음.
B-2	기존 어린이집 부모 조합원들의 생각의 차이를 충분히 듣고 나누고 합의하는 민주적인 과정이 충분하지 않았음. 반대 의견에 대해 충분히 설득하지 못했고, 설립 이후에도 해소되지 않는 부분이 있음.

○ 사회적협동조합 운영과정에서의 어려움은 크게 3가지로 구분

- (지자체의 이해 및 관심 부족과 운영상의 상충) 운영 과정에서 지자체의 이해와 관심 부족은 설립과정과는 또 다른 차원임. 아동돌봄 또는 아동교육 업무의 소관부서가 사회적협동조합에 대한 이해가 없다면, 기존의 정부사업 운영 지침과 사회적협동조합 운영 방식에서 상충되는 부분이 있을 경우 해결방안을 찾기 어렵기 때문임.
- 특히, 국공립어린이집의 입소 우선순위는 취약계층을 중심으로 별도로 정해져 있는 상황에서, 사회적협동조합은 학부모가 조합원으로 가입하는 것이 우선적

으로 보장되어야 하고 지역사업을 할 수 있도록 해당 지역 거주자가 조합원으로 가입하는 것이 적합하다는 측면에서 상충됨. 즉, 국공립어린이집 입소 우선 순위에 사회적협동조합 조합원과 인근 지역 거주자가 포함되지 않는다면, 먼 거리 거주자가 어린이집 이용만 하고 조합원으로 가입할 이유가 부족함.

- 또한, 아동의 성장에 따라 해당 돌봄기관을 이용하는 기간이 제한적이라는 점도 학부모의 사회적협동조합 참여와 활동에 상충될 수 있는 부분임.

A-2	업무에 대한 지식과 이해가 없고 어린이집 내에서의 지속기간이 짧은 부모 또는 다양한 사정으로 언제 퇴사할지 알 수 없고 지속적 근무가 보장되어 있지 않은 교사가 조합을 담당할 수도 없는 현실임. 신입원아가 입소 할 때마다 어린이집의 사회적협동조합 특성과 조합가입에 대해 안내하고 주기적으로 부모와 교사를 대상으로 사회적협동조합 교육도 필요함. 이러한 현장의 어려움에 관심을 갖고 시에서 지원하는 부분은 없으며 현재 담당자는 사회적협동조합에 대한 이해도가 매우 낮고 관심도 낮아 원장이 알아서 잘 조합을 운영해야 하는 실정임.
A-3	18년 이사진 임원들이 20년 2월을 기점으로 졸업을 하게 되어 새로운 임원 선출 후 다시 부모교육을 실시해야 했고, 새로운 부모님들을 사회적협동조합 어린이집 운영전반에 대한 이해와 참여를 독려하는 일을 매년 다시 해야 하는 것이 어려움.
A-4	어린이집 정원이 150명으로서 대규모에 속함. 아동이나 부모의 근거리가 어린이집 소재지를 많이 벗어나 멀리는 타 시군까지 넓게 분포되어 있다 보니 지역적 유대감이 약함. ‘마을’ 이라는 가치를 공유하기 어려움. 시의 담당 공무원이 계속 바뀌면서 시험 어린이집의 특성에 대한 이해가 낮은 것도 어려움임.
B-2	사회적협동조합이라는 인식보다 어린이집이라는 인식에 간혀 있어서, 조합원 교육이 아닌 부모교육만 하는 경우가 많음.
C-2	사회적협동조합의 설립과는 다른 사회복지시설의 사업자들이 임원이나 조합원으로 등장하므로 법인 설립 외에도 시설의 설치, 변경 등에 따른 절차가 있음. 이를 위한 윈스톱 행정체계가 필요하지만 많은 시간과 에너지를 쏟아야만 가능함. 지자체 담당자의 요구 내용이 다르거나 지침에 대한 정확한 이해가 없어 잘못된 내용을 전달하여 문서를 수정(신고증)하거나 불필요한 업무에 시간을 낭비하는 경우도 있음.
D-1	매뉴얼이 없어서 자료를 일일이 찾아가며 작성하였고, 지자체 역시 경험과 사례가 없어서 제대로 된 도움을 받지 못하였음. 창구가 통일되지 않아 소통에 큰 문제가 발생하였고, 요청하고 싶으나 조례가 미비하여 의원님들께 조례개정을 요청하였음.

- (다양한 이해관계자의 참여와 합의 도출의 어려움) 일반 아동돌봄시설의 의사결정이 시설장(원장) 단독으로 이루어지는 구조인 반면, 사회적협동조합은 작은 것 하나부터 운영위원회, 이사회, 총회 등 다양한 의사결정체계 안에서 다수의 이해관계자의 논의와 합의를 거쳐 이루어짐.
- 이에 따라, 일반 아동돌봄시설에 익숙해져 있는 관계자들은 사회적협동조합의 의사결정과정에 어려움을 느끼는 경우가 많은 것을 볼 수 있음.

A-2	조합의 사업계획 및 운영을 각자의 구성원이 함께 만들어가기에는 학부모 및 교직원 개인의 관심도와 추진하고자하는 자발적인 의지가 많지 않으므로 추진하고 이끌어가는 원장은 고민하고 계획하여 설득하고 독려하며 이사회를 소집하고 조합 사업을 추진하면서 부모와 교직원을 끌고 가야 하기에 어려움을 느끼고 있음. 이사장은 학부모이지만 설득하고 독려하여 이사장직을 맡았을 뿐 조합의 운영관련 업무(사업계획, 예산, 결산, 사업추진, 경영공시 등)는 현재 모두 원장의 몫이기에 어린이집 운영과 조합의 운영 두 가지 업무 모두 감당하며 업무가 과중됨.
A-3	어떠한 의사결정을 할 때 원장이 독단적으로 결정할 수 없기에 모든 안건은 사전에 계획되어 운영회의를 통해 결정해야 하는 것이 힘들었음. 특히, 부모들의 다양한 의견을 취합하여 전달해 가는 과정에서 대부분의 부모님들은 관심과 참여도가 적기도 하였음. 이에 임원부모님들께서 ‘반응이 너무 없다’, ‘나만 일하는 것 같다’ 등의 어려움을 호소하기도 하셨음.
A-4	많은 학부모들의 생각과 가치를 한 방향으로 규합하기가 어려움. 기본적으로 어린이집에 자주 모이는 것을 부담스러워 함.
B-2	조합원들이 사회적협동조합의 구성원이라는 인식의 부족과 법인 운영에 자발적이고 적극적으로 관심을 갖고 참여해야 한다는 생각으로 나아가지 못하는 어려움이 있음. 사협 특위를 구성해 법무, 세무, 행정 등 업무와 법인 관련 정비 작업을 진행했으나 매년 참여하는 조합원이 많지 않았음. 사회적협동조합을 막연히 어려워하거나 관심이 부족하거나 필요성을 느끼지 못하기도 한 것 같음.
C-3	서로가 의견 통일이 되어야 되는 것과 서로가 많은 이야기를 하고 많은 것을 공부해서 적용해야 된다는 것, 그렇지 않으면 누가 해주지 않음.
D-1	지속적인 희생과 그 희생을 바라는 서로간의 이견. 무조건적인 희생에 따르지 않는 이득. 이것으로 설립 이후에는 사람간의 이견이 좀처럼 좁혀지지 않았음.

- (사회적협동조합의 행정실무) 아동돌봄 업무에만 익숙한 구성원들이 대부분이기 때문에 사회적협동조합을 이해하고 다른 구성원을 설득하는 과정의 어려움이 1차적으로 맞닥뜨리는 어려움이라면, 운영 과정에서 실무적으로 느끼는 어려움은 사회적협동조합의 행정 처리임.
- 앞서 설립을 위한 행정 처리는 이미 인지하고 있는 과정이되 다만 방법을 모르는 것이었기에 문제 해결을 위해 지자체와 중간지원조직, 선배조합의 도움을 받았다면, 운영 과정에서의 행정 처리는 사전에 인지하고 있지 못했다거나 혹은 1년에 한번 씩 처리해야 하는 과정이고 매뉴얼이 없는 상황이기 때문에 더욱 당황하는 경향이 있었음.

A-1	경영공시는 매 해 한 번 하고 1년 후 잊어버리고 다시 하게 되서 매번 새로운. 다른 곳은 법무사에 맡기는 곳도 많던데 돈도 많이 들고. 경영공시는 취직상 직접 작성할 수 있도록 쉬워져야 한다고 생각함. 경영공시란에 작성매뉴얼이 늘 함께 있었으면 좋겠음. 출자금은 어느 항목에 넣어라 등. 매번 작성할 때 참고하도록... 담당이 바뀌기도 하니 매 해 할 때마다 보고 참고하면서 해야함.
A-2	조합의 운영관련 업무(사업계획, 예산, 결산, 사업추진, 경영공시 등)는 현재 모두 원장의 몫이기에 어린이집 운영과 조합의 운영 두 가지 업무 모두 감당하며 업무가 과중됨. 지금까지 사회적협동조합을 이해하고 추진하고 설립하기 위해 배우고 노력해온 저 또한 올해 초 처음 경험한 경영공시가 너무 어려웠는데 부모나 교사가 자발적으로 이러한 일들을 담당하는 것을 기대할 수 없으니 모든 것은 원장의 몫임.
B-2	법인 업무의 내용과 실무의 필요에 대한 공감대가 부족해 인적 물적 투입과 지원이 부족한 부분임. 법인의 업무가 소수에게 치우치면서 담당자들이 지치는 사례가 많아지고 법인과 조합원, 조합원간의 간격이 벌어지고 협동조합의 역할을 수행하는 것이 쉽지 않음.
C-1	조합원들이 주말이나 휴가를 이용하여 일을 하고 있으나 각자 생계가 있어 업무에 과중을 느낌. 상근간사가 있을 경우 사업을 활성화 시킬 수 있을 것으로 보이나 사회적협동조합의 경우 수익사업에 한계가 있어 인건비를 조성하는데 어려움이 많음.

다. 전략요인: 난관 해결 또는 주안점 극대화 요인

- 사회적협동조합 설립 및 운영과정에서의 어려움을 극복하고 주안점을 극대화하는 요인은 2개로 구분
 - (지자체 · 중간지원조직 및 선배조합의 지원) 설립 및 운영과정에서 겪는 지자체와 정부부처의 관심 부족이나 함께 할 구성원의 설득과 모집에서의 어려움을 해결하기 위해서는 사회적경제지원센터와 광역지원기관(사립과세상), 그리고 (사)공동육아와공동체교육 등 외부 전문지원기관의 도움을 받거나 먼저 설립한 타 지역의 선배 조합으로부터 도움을 받는 방법으로 어려움을 해결한 것으로 나타났음.
 - 중간지원조직과 선배조합의 도움은 거의 모든 사회적협동조합에서 어려움을 극복하는 주된 방법인 것을 볼 수 있었던 반면, 지자체의 지원은 정책적으로 활성화한 경우에만 해당되는 것을 볼 수 있음.

A-1	사협에서 돈을 마련해 교사교육 워크숍 등을 진행하다가 일회성 교육으로는 안될 것 같아 이후 (사)공동육아와공동체교육에서 컨설팅을 받았음. 교사, 부모, 이사 별로 다 따로 교육 컨설팅해서 우리의 원래 취지와 목표 방향을 세울 수 있었음.
A-2	지역의 사회적협동조합 교육 및 공동육아와공동체교육 전문강사의 많은 교육에 스스로 참여하였음. 사회적경제지원센터 센터장님의 조언과 도움으로 설립에 필요한 서류를 이해하고 준비할 수 있었으며 사회적협동조합 인가를 추진하며 사람과세상 사회적경제부 담당자의 도움을 받고 공증과 등기 또한 먼저 전환한 사회적협동조합 원장님의 조언으로 직접 공증사무소와 법원을 찾아가 2-3번의 서류 재작성과 재방문 등의 과정을 거쳐 설립에 필요한 서류작업을 마무리 할 수 있었음.
A-3	타 지역의 사회적협동조합 어린이집과 시 사회적경제지원센터 등을 방문하여 벤치마킹 하려고 노력했음. 혼자였다면 결코 조합 설립을 하지 못했을 거라 생각됨. 시에서 원장의 과중한 업무 부담을 줄여주기 위해 사무교사를 1년간 지원해 주었고, 교육비 지원을 통해 다양한 교육의 기회를 제공 할 수 있었음.
A-4	먼저 사협을 설립하고 국공립어린이집을 운영하고 있는 어린이집으로부터 도움을 받았음. 시 사회적경제지원센터의 자문도 받았음. 공동육아와공동체교육 전문 컨설팅을 1년간 받았음. 그 과정에서 여러 기관의 사례를 접할 수 있었음.
A-5	사회적협동조합지원팀은 서류 준비에 많은 도움 주셨고 보육담당 주무관님은 부모교육에 직간접적으로 도움을 주시려고 노력 하셨음.
A-6	함께 하는 원장님들과 사회적경제지원센터의 도움으로 어려움을 극복할 수 있었음.
A-7	설립과정에서 어려움을 해결하여 주신 곳은 사회적경제지원센터 주무관과 사람과세상 대리의 컨설팅이 있어서 정관부터 총회 준비, 인가서류 제출까지 단계별 안내를 통하여 설립과정에서 어려움 없이 진행함.
B-1	설립과정에서 사회적경제지원센터에서 정관 및 설립과정에 대한 컨설팅을 받았음.
B-2	사회적협동조합 설립 인가 신청 준비 과정에서는 공공교(공동육아와공동체교육)의 도움을 많이 받았음. 서류 준비 과정에서는 사람과세상의 도움을 받았음.
B-3	다문화지원본부, 사회적경제지원센터와의 부지런한 소통, 1365를 통한 자원봉사자와 한양대 에리카 사회봉사단 그리고 지역사회 다양한 문화 예술 교육분야의 재능기부를 받으며 지역사회와의 네트워크에 정성을 쏟았음.
B-4	중간지원조직인 사람과세상의 지원과 사회적경제지원센터의 도움을 받음.
C-1	가장 도움을 주었으며 중요한 사람은 보건복지부 관계자였음.
C-3	시 사회적경제팀의 도움과 사람과세상이 교육 및 설립과정에 대하여 잘 지도해주셔서 쉽게 할 수 있었음.

- (구성원 간 학습과 소통) 문제해결의 또 하나의 방법은 조합 구성원들이 스스로 학습하고 논의하여 소통하고 자발적으로 나서서 업무를 담당하면서 해결하는 방식이었음.
- 물론, 이렇게 구성원들 간의 학습과 소통을 위해서는 앞에서 끌어주는 주도적인 구성원(리더)이 존재했고 그 리더의 의지와 역할 수행이 있어야만 가능한 것이었음.

A-5	자체교육도 자주 진행했음. 관심보이는 부모님만 계속 참석하여 교육받다보니 어려움. 국공립어린이집 5명의 원장님이 같이 정보를 공유하면서 진행하다보니 많은 도움이됨. 사회적협동조합 추진에 있어 부모님과 교사 등과의 소통이 가장 중요함.
A-6	교사나 학부모님들의 이해를 돕기 위해 한분, 한분 사회적 협동조합의 장점을 설명해 드리고 이해를 시켰음. 어려움을 극복하는데 중요한 것은 원장의 의지였던 것 같음. 무엇보다 혼자가 아닌 함께 하는 원장님들과 사회적경제지원센터의 도움으로 어려움을 극복할 수 있었음.
A-7	부모님들에게 사회적협동조합의 장점을 설명하는 과정에서 교육은 효과적이지 않아 2018년 하반기부터 2019년 상반기까지 부모님 한분, 한분 사회적협동조합에 대해 이야기 나누고 원장이 하고자 하는 방향을 설명하는 과정이 힘들었음.
B-1	조합원들이 모두 한마음으로 노력하여서 가능하였고, 돈이 많은 조합원은 돈으로 초기에 월급이 없었는데도 출근하여 실무일을 하신 조합원도 있었고, 이사장이 먼저 활동가로 조직을 운영하는 문화가 조합원들도 활동가라는 모습으로 정착하게 됨.
B-2	임원진 구성을 위해서는 어린이집 이사장이 노력했으며 특히 1기 선배 조합원이 이사장을 수락해주면서 큰 힘을 보탤음. 내부적인 논의와 합의의 어려움은 다양한 구성과 형식의 회의와 모임을 통해 도모했음. 그럼에도 불구하고 극복을 했다기보다는 몇몇 사람의 노력으로 추진했다고 생각함.
B-3	설립과정부터 지금까지 매순간 조합의 자본금 없이 대표 개인이 비용을 처리하며 버티어 왔음.
C-1	발기인들이 자발적으로 조합설립에 나서고 조합운영에 대해 고민할 수 있도록 하기 위해 본인이 대표직을 사직했으며, 설립에 필요하다고 요구하는 부분(자본금을 포함 기타)을 적극 도움.
C-2	사회적협동조합에 대한 충분한 이해와 범인의 목적사업과 정관의 내용에 대한 정확한 이해가 해결의 가장 큰 요인이었다고 생각함.
D-1	남은 4명의 의지와 이해도 그리고 신뢰가 있었기에 5명을 더 모집하여 창립총회를 성사 시켰음. 사람이 해야 하는 일에는 신뢰가 중요했음. 공동육아를 결심하고 9가족의 조합원 중 3가족이 공동육아터를 자비를 모아 개원하였음. 그렇게 시작한 공동육아와 그리고 사람 관계를 배워갔음. 내가 아닌 우리라는 모습을 만들기 위해서 약 1년여 간 새로운 가족도 받아들이면서 우리는 성장해 나갔음.

라. 맥락요인: 전략요인을 선택하는 배경

- 전략요인을 선택하는 배경은 리더와 구성원의 내적 역량 소유 여부에 따라 외부 전문기관의 도움이 필요한 경우와 내부 학습으로 해결하는 경우로 구분
 - 정책적·제도적 요인을 비롯한 외부 요인에 의해서 사회적협동조합 설립이 추진된 경우, 개인 위탁을 받은 상황에서 사회적협동조합 설립이 이루어지는 절차로 진행되었기 때문에 위탁받은 개인(리더) 역시 사회적협동조합에 대한 이해가 부족하고 함께 할 사람들을 홀로 모집하고 설득해야 하는 상황에 처함. 이러한 경우는 외부 전문기관이나 선배조합의 도움을 받을 수밖에 없었음.

- 반면, 내부 구성원들의 의식과 동기에 의해서 사회적협동조합이 설립된 경우에는 물론 외부 전문기관의 도움을 받긴 하였으나, 이미 함께 하는 사람들이 구성된 상황이기 때문에 혼자가 아닌 뜻을 같이 하는 그 구성원들이 함께 학습하고 논의하는 방향을 선택하는 것을 볼 수 있었음.

마. 결과 및 환류: 현재 운영에 대한 인식 및 환류

- 아동돌봄 정부사업을 위탁 운영하는 사회적협동조합 구성원 스스로의 평가는 상반되는 2가지 방향으로 나타나고 있음
 - 첫째, 어렵지만 잘 해왔고 지금도 잘하고 있는 상황이라는 평가임. 사회적협동조합이 어렵긴 하지만 바람직한 것이고, 조금은 더디지만 이 바람직한 구조에 맞추어 운영되도록 노력해 왔고 앞으로도 그렇게 계속 운영해 나갈 것이라는 의견임.
 - 둘째, 사회적협동조합의 구조가 아동돌봄 정부위탁사업을 운영하는 적절한 옷이 아니라는 평가임. 사회적협동조합의 투명성과 개방성이 필요한 것이라면 기존 아동돌봄 정부사업에 존재하는 다른 제도, 즉 열린어린이집과 같은 형태가 더 적합하다는 의견임.
- 긍정적인 평가는 대부분 내적 동기요인에 의해서 사회적협동조합을 설립한 경우가 해당되며, 반면 부정적인 평가는 정책적 요구 또는 외부요인에 의해서 설립한 경우가 해당되는 경향
 - 사회적 필요성을 스스로 인식해서 사회적협동조합을 설립한 경우에는 함께 하는 구성원들이 혼자가 아닌 경우가 대부분이었고, 선구자적 역할을 한 경우가 대부분이었기 때문에 제도적·정책적으로 풀어나가야 할 과제는 많지만 이 과정에서 오히려 내부 결속은 강화되는 결과로 나타나는 것을 볼 수 있었음.

A-5	퇴소한(졸업한 아이부모)운영진들과 현재까지도 모임을 진행하고 있는 상태며, 만족해하고 사회적협동조합에 대한 이해와 참여 그리고 지역사회 조합원으로 협력해주고 있음.
A-7	어린이집 운영에 있어 계획수립 과정에서 학부모조합원과 교직원조합원이 함께 의견을 제안하고 협의하여 계획을 수립하고 진행하여 어린이집 운영의 투명성이 생기며, 함께 의견을 내고 협의하는 과정에서 협업과 협력이 자연스럽게 이루어져 어린이집 행사에 부모님들이 자발적으로 참여하시고 참여율도 다른 어린이집에 비해 높은 편임.
B-2	소통과 협업을 위한 다양한 모임과 회의, 활동들을 통해 사업추진, 갈등 관리, 위기 대처가 가능한 민주적 협의 문화가 내재되어 있음. 2018년 10회의 워크숍을 통해 사회적 가치를 토대로 사명, 비전, 실천과제를 스스로 만들어냈고 이를 이루어 가기 위해 노력하고 있음. 부모, 교사, 후원자(졸업조합원) 등으로 구성된 다중이해당사자들의 다양한 생각과 의견을 나눌 수 있으며 조합이 어려운 상황에 부딪힐 때마다 특유의 탄력성으로 어려움을 극복하고 있음. 해마다 바뀌는 어린이집 운영위원회의 구성이 어린이집 운영의 틀에 간혀 있지 않게 하여 민주적인 운영이 가능한 것이 사회적협동조합 운영에도 큰 도움.
B-3	이사 5인은 처음부터 남다른 어린이를 사랑하는 분들임. 늘 대표가 계획하고 실행하는 일들에 전적인 지지와 지원을 보냄. 우리 조합이 나아가야 할 방향, 사업 선정에 대한 운영 방향등은 여러 채널을 통해 이야기 나눔.
C-1	협동조합 설립 인가 기간이 길었던 만큼 사업의 방향에 대해 공유하며 고민할 시간이 많았으며, 직원들이 자발적 조합원으로 대다수가 구성되어 주인의식이 강함.
D-1	모두 처음임. 잘 하고 있고 잘 만들어가고 있음. 이곳은 완벽한 곳은 아니지만 완벽한 곳으로 만들어가려고 모두 노력하고 있음. 하지만 사회적협동조합이라는 구조상 의견조율과 취합이 오래 걸림. 각 반의 반장과 부반장이 반의 의견을 들어주고 취합한 의견을 운영위원회에서 결의하거나 해결하지 못하는 일은 이사회와 의논함. 이사회는 교사회와 늘 소통하려고하고, 교권침해를 하지 않으려 노력함. 재정, 홍보, 시설, 대외, 운영, 감사로 나눈 세부 조직에서 각자의 역할을 부족하지만 잘 해내고 있음. 늘 찬성만이 있을 순 없지만 그 반대를 외면하지 않고 늘 의논하려고 함.

- 반면, 정책적 추동이나 외부요인에 의해 설립된 경우는 리더(원장) 혼자 모든 것을 감당해야 할 뿐만 아니라, 스스로도 사회적협동조합의 필요성이나 당위성을 인식하지 못한 경우가 많아 다소 회의적인 평가를 하는 것으로 나타났음.

A-2	현재는 주최자로서 모든 것을 계획하고 설득하고 이끌어 가고 있기에 어려움이 있고, 사회적협동조합의 운영원리와 달리 조합원들이 자발적으로 계획하고 추진하고 이끌어가는 것은 어려운 실정임. 교사 조합원 및 부모조합원 이사들 또한 사회적협동조합어린이집이 열린어린이집과 크게 다르지 않다는 것에 공감하며 조합 운영을 위한 출자금, 가입비, 조합비 납부 및 사업계획 추진 등을 담당하는 것에 대해서는 항상 부담을 갖는 부모 조합원이 있음. 앞에서 열심을 다하는 부모가 있는 반면 그냥 혜택을 누리기만 하는 부모에 대한 불만도 종종 제기되어 함께 아우르며 가기 위해 설득하고 독려해야 함.
A-3	국공립어린이집에 입소하는 부모님들은 자발적으로 조합이 운영하는 어린이집에 입소하는 분은 거의 없음. 국공립어린이집이라 믿을 수 있어 입학했다는 부모님들이 대부분임. 그러기에 부모들의 인식을 개선하고 그들의 협조와 참여를 독려하는 일은 어려움이 따름. 특히나 조합에 대해 조금씩 알아가고 참여에 재미를 느끼는 시점이 되면 졸업을 하는 시기가 되고 새로운 학부모와 원아들이 매년 입소하기 때문에 입학상담이 중요함.

A-6	<p>어린이집이 시립이라 더 믿고 보내주시는 분은 계시지만 사회적협동조합이라고 해서 더 이해를 가지고 보내시는 학부모님들은 아직 없음. 학부모들은 내 아이를 보내는 곳이 사회적협동조합이니까 이곳에 보내기 위해 조합원으로 가입을 하는 상황임. 같이 근무하는 선생님들도 사회적협동조합이기 때문에 장점이 있다고 느끼지는 못하고 보육업무 외에 또 다른 업무가 생길까 살짝 우려하기도 하는 태도임.</p>
-----	---

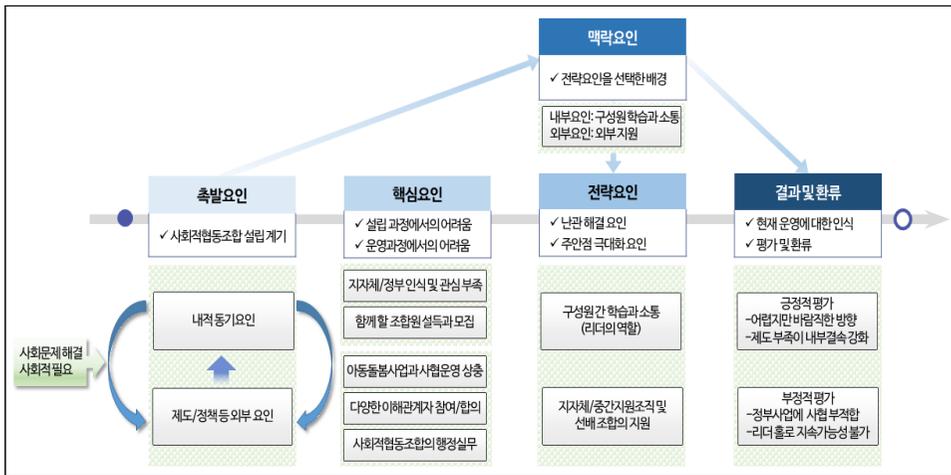
3. 소결

- 사회적협동조합 설립의 촉발은 내적 동기요인과 제도적·정책적 요인으로 구분
 - (내적 요인) 사회문제를 해결하거나 사회적 필요성에 의해서 내부 구성원들이 방안을 고민하던 중 사회적협동조합을 알게 되고 설립을 추진한 경우가 내적 요인에 해당됨.
 - (외부 요인) 사회문제를 해결하거나 사회적 필요성에 의해서 사회적협동조합 설립이 필요하다고 인식하여 정책적·제도적으로 추진하고자 한 경우가 제도적·정책적 요인에 해당됨.
 - (내·외부 요인의 상호 연계와 제도 및 정책의 역할) 내적 동기요인에 의해서 구성원들이 사회적협동조합을 설립하였다고 하더라도, 아동돌봄 영역에 사회적경제가 진입하는데는 제도적·정책적 여건이 결정적인 역할을 미쳤음. 또한, 정책적으로 활성화하더라도 내적 동기를 이끌어내지 못한다면 설립과 운영 과정에서의 어려움을 겪게 되는 상황을 볼 수 있었음.
- 사회적협동조합의 아동돌봄 정부사업 위탁 운영 시 어려움은 사람과 지원 문제
 - (함께 하는 사람) 사회적협동조합에서 가장 중요한 것은 뜻을 같이 하는 사람과 비즈니스모델임. 비즈니스모델이 아동돌봄 정부사업으로 일정부분 채워진 상황이라면 뜻을 같이 하는 사람을 모으고 설득해서 구성원으로 만드는 것이 중요함. 따라서 외부 요인에 의해서 사회적협동조합을 설립한 경우, 사회적협동조합 방식의 의사결정과 운영 방식을 이해하고 동의하며 참여하고자 하는 사람을 모으고 설득하는 과정의 어려움이 존재할 수밖에 없었음.

- (전문지원기관) 사회적협동조합의 아동돌봄 정부사업 위탁 운영 시 또 하나의 어려움은 아동돌봄 담당부서의 사회적협동조합에 대한 이해와 관심 부족임. 아동돌봄 정부사업과 사회적협동조합의 주무부처가 다르고 별도의 규정과 제도를 따르기 때문에 이 2개 제도 모두에 대한 이해를 각각의 주무부처에서 가지고 있어야 하며, 이 2개 제도를 융합해서 이해하고 있는 전문지원기관의 필요성이 절실한 상황이었음.
 - (공통요인: 사회적협동조합의 실무) 어떠한 배경에서 설립되고 어떤 구성원이 무슨 사업을 운영하던지 공통적으로 겪는 어려움은 사회적협동조합의 기본적인 행정실무의 어려움이었음. 특히, 아동돌봄에만 특화되어 있던 활동가들이 사회적협동조합을 설립하는 경우가 대부분이기 때문에 사회적협동조합 실무처리에 어려움이 있었고, 아동돌봄 정부사업을 사회적협동조합에 적용했을 때 발생하는 특수성으로 인해 일반적인 사회적협동조합 실무와는 또 다른 관점에서 해결해야 하는 필요도 있었음.
- 설립 및 운영과정에서의 어려움 극복을 위해 외부 지원과 내부 소통 전략을 선택하는데, 어떠한 촉발요인에 의해 설립이 진행되었느냐가 전략선택의 맥락요인
- (내부 소통 전략) 뜻을 같이 하는 사람들이 모여 사회적협동조합을 설립하고 아동돌봄 정부사업을 위탁받은 경우, 운영상의 어려움이 발생했을 때 다양한 소통 구조를 만들어 논의하고 학습해서 대안을 만들어가는 형태를 볼 수 있었음. 특히, 제도적 충돌이나 미비점과 지자체의 관심 부족으로 인한 어려움과 같은 외부적 요인에 의한 어려움이 있을 때 내부 결속이 더욱 강화되는 현상을 볼 수 있었음.
 - (외부 전문기관 지원) 제도적·정책적으로 사회적협동조합을 의무 설립한 경우, 설립 및 운영과정에서 어려움이 있을 때 먼저 조합을 설립해서 운영하고 있는 조합으로부터 도움을 받거나 사회적경제 중간지원기관으로부터 지원을 받아서 해결을 하는 형태를 볼 수 있었음. 제도적·정책적으로 활성화된 경우에 중간지원기관의 적극적인 개입이 일어나는 상황도 볼 수 있었음.

- 아동돌봄 정부사업을 운영하는 사회적협동조합에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가 공존
 - (긍정적 평가) 그동안 민간 특히 개인위탁이 많았던 아동돌봄 정부사업을 공공성과 투명성이 담보된 사회적협동조합 방식으로 운영하는 것은 매우 중요하고 의미 있는 일이라는 평가를 하였음. 사회적협동조합 방식으로 아동돌봄 정부사업을 운영할 때, 민간위탁보다 지난하고 어려운 의사결정과정을 거쳐야 함에도 불구하고 이 과정의 중요성을 인지하고 실천하려고 하는 의지가 보였음.
 - (부정적 평가) 민간이나 개인위탁 형태로 아동돌봄 정부사업을 운영한다고 하더라도 일정 수준 이상의 투명성과 개방성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 있기 때문에 굳이 지자체에서 관심도 없고 인정도 해주지 않으면서 어려운 운영방식인 사회적협동조합을 택할 근거가 미약하다는 평가가 있었음. 한 개인이나 소수 구성원들의 희생으로 지속가능하지 않다는 의견과 제도적으로 보완되지 않는다면 지금의 노력이 의미가 없어질 수 있다는 의견을 제시하였음.

〈그림 3-1〉 아동돌봄 정부사업 운영 사회적협동조합 사례조사 결과 도식화



제 4 장

결론 및 정책적 제언

1. 연구결과 논의
2. 정책적 제언

1. 연구결과 논의

○ 어떤 배경에서건 내·외부 요인의 조화 필요

- 사회적 문제를 인식하고 이를 사회적협동조합 방식으로 해결하고자 뜻을 같이 하는 구성원들이 모여서 설립하는 것은 가장 바람직한 사회적협동조합 설립의 기본 요인임. 그러나 아동돌봄의 소관 부서가 사회적경제에 대한 인식이 전무하다면 수많은 상당한 난항을 겪는 것으로 나타나, 내적 동기요인에 의해서 사회적협동조합을 설립하였다고 하더라도 지자체 담당부서의 이해와 지원 없이는 불가능한 상황을 볼 수 있었음.
- 또한, 정책적·제도적 육성을 비롯한 외부적 요인에 의해서 사회적협동조합을 설립하는 상황에서는 정부사업을 위탁받은 개인에게 사회적협동조합 설립의 모든 책임과 업무가 부담되지 않도록 해야 함. 지자체에서 사회적협동조합 설립을 위탁조건으로 제시했다면 이에 적합한 교육과 컨설팅을 함께 연결해서 의무화해야 함.

○ 사회적협동조합 행정업무의 어려움 해결 필요

- 대부분 아동돌봄업무를 전문적으로 해왔던 구성원들이 사회적협동조합을 설립하는 경향이 많고, 반대로 협동조합에 전문성을 가지고 있는 구성원들이 아동돌봄 정부사업을 위탁받는 경우는 거의 없는 상황을 볼 수 있었음.
- 그렇다면 조합원들은 사회적협동조합의 설립과 운영에 필요한 기본적인 행정업무가 매우 생소할 수밖에 없음. 사회적협동조합 설립을 위한 매뉴얼은 이미 다양하게 나와 있고 이 과정에서 지원받을 수 있는 지역의 사회적경제지원센터나 광역지원기관(사람과세상)이 있지만, 변경 등기나 공증, 경영공시 등 운영과정에서의 행정업무는 일반적으로 예상조차 못하고 있는 경우가 많음.

○ 아동돌봄 정부사업과 사회적협동조합 운영 원리의 상충

- 사회적협동조합이 운영하는 아동돌봄 정부사업의 특수성(국공립어린이집, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 유치원)이 상충되는 부분이 운영 과정에서 나타나

고 있는 상황을 볼 수 있었음.

- 특히 국공립어린이집의 경우, 입소 우선순위 기준이 돌봄 취약계층을 중심으로 정해져 있어 사회적협동조합이 추구하는 참여 기반이나 지역공동체 사업과 상충되는 부분이 있음. 예를 들면, 국공립어린이집은 한부모나 맞벌이가정 자녀를 입소 우선순위로 하고 있어 조합 운영에 참여하기 어려울 수 있으며, 국공립어린이집 입소에 거주지 우선순위가 포함되어 있지 않아 지역사업을 추구하는 사회적협동조합 운영과 상충되는 부분이 있었음.

○ 아동돌봄 정부사업을 운영하는 사회적협동조합에 특화된 전문지원기관 부재

- 사회적협동조합으로 아동돌봄 정부사업을 운영하는 것에 대해서는 대부분이 투명성과 공공성 강화 측면에서 긍정적인 평가를 하였으나, 사회적협동조합 운영 방식의 어려움과 아동돌봄 정부사업 각각의 특수성을 사회적협동조합 운영에 접목시켜야 하는 어려움을 호소하였음.
- 사회적협동조합의 참여 기반 합의적 의사결정 방식은 기존 아동돌봄시설 운영과 다른 것이고 참여와 합의적 의사결정이 쉬운 방식이 아니기 때문에 변화를 수용하고 적응하는데 까지는 어려움이 있을 것으로 판단됨.
- 또한, 국공립어린이집과 다함께돌봄센터, 지역아동센터 및 유치원 등은 각각의 특수한 운영 지침과 규정을 가지고 있고, 사회적협동조합 역시 별도의 법·제도적 기반 하에 이를 준용하여 운영하도록 되어 있음. 이러한 이유로 아동돌봄 정부사업 각각의 특수성과 사회적협동조합의 전문성을 모두 보유한 전문 지원기관이 없는 현재의 상황에서 대부분의 조합들이 반복해서 시행착오를 겪거나 여기저기 지원기관에 도움을 요청하는 상황을 볼 수 있었음.

○ 바람직한 방향이라는 평가에도 불구하고 지속가능성은 의문

- 당사자들 스스로도 사회적협동조합이 운영하는 아동돌봄 정부사업이 의미 있고 바람직한 방향이라는 것에서는 모두 동의하지만, 현재 리더(원장) 1인이나 소수 구성원들의 책임과 희생으로 운영되는 방식으로 계속 해야 하는 상황이 이어진다면 결코 지속가능하지 않을 것이라는 판단이 지배적이었음.

- 특히, 함께 하는 사람들이 아동돌봄 정부사업을 이용하는 것을 넘어 사회적협동조합의 운영에 참여하도록 하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 1차적으로 제도적인 장치가 보완되어야 하고, 다음으로 지자체에서 사회적협동조합에 대한 이해를 기반으로 협력과 지원을 통해 행정의 일관성과 방향성을 명확히 할 필요가 있음.

2. 정책적 제언

가. 아동돌봄 특화 사회적협동조합 전문 컨설팅 및 교육 지원

- 아동돌봄 정부사업을 위탁 운영하는 사회적협동조합은 아동돌봄 정부사업 규정과 사회적협동조합 규정을 모두 준수하여 적용하기 위한 특화된 전문성 필요
 - 아동돌봄 정부사업과 사회적협동조합의 소관부서가 다르고 각 부서에서는 다른 부서 업무를 모르다보니 각각 별도의 법·제도와 지침에 의해서 운영되는 내용을 몰라 정확한 원스톱 컨설팅이나 교육이 이루어지고 있지 않은 실정임.
 - 사회적협동조합으로 아동돌봄 정부사업을 위탁 운영하고자 하는 사람들이 어느 곳에 지원 요청을 하고 도움을 받아야 할지 모르는 상황임. 더욱이, 아동돌봄 정부사업이 단일한 것도 아니고 단일부서에서 담당하는 것도 아니어서 국공립어린이집, 지역아동센터, 다함께돌봄센터에 교육청 소관의 유치원까지 그 자체로 특수성과 전문성이 있어 쉽게 지원하기 어려움.
- 아동돌봄 영역별 특수성을 고려한 사회적협동조합 원스톱지원체계 구축 필요
 - 공공성과 투명성, 신뢰도 확보가 필요한 아동돌봄 영역에서 사회적협동조합이 그 역할을 할 수 있도록 활성화하기 위해서는 아동돌봄 사회적협동조합 전문 상담·컨설팅 및 교육을 담당하는 지원체계 구축이 필요함.
 - 육아종합지원센터, 다함께돌봄지원사업단, 지역아동센터 경기(남부/북부)지원단 등 아동돌봄 중간지원기관이 있기 때문에 통합적으로 운영하기 위해서는 경기도 사회적경제지원센터 내 사업단 형태로 지원체계 구축이 필요함.

- 원스톱지원체계에서는 1차적인 상담과 교육을 제공하고, 이후 아동돌봄 유형별 특화 컨설팅단과 전문 지원단을 운영하여 밀착 지원 필요
 - 유형별(어린이집, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 유치원 등) 컨설팅단은 설립 준비 및 초기 단계에서는 인큐베이팅 방식으로 설립·운영하고자 하는 기관에 밀착하여 지원할 필요가 있음. 이는 사회적협동조합 설립에서 가장 중요하면서 현재 구성원들이 가장 어려웠다고 입을 모으는 것이 바로 함께 하는 사람을 모으고 설득하고 홍보하는 것이기 때문임.
 - 또한, 전문 지원단을 운영하여 현재 아동돌봄사업을 운영하는 사회적협동조합이 어려워하는 사회적협동조합의 행정과 세무·회계, 노무 등을 지원할 필요가 있음. 이는 아동돌봄에 전문성을 가지고 있는 사람들이 사회적협동조합을 설립·운영할 때 가장 어려워하고 부족한 부분이며, 노무사와 세무사(회계사), 변호사, 경영지도사 및 협동조합 활동가 등으로 구성된 전문 자문단이 일반 경영(노무·행정 등), 결산, 경영공시, 공중 등의 업무를 지원해 주도록 해야 함.

나. 아동돌봄 특화 사회적협동조합 설립과 운영 매뉴얼 제공

- 전문 지원체계 구축 여부와 무관하게 설립과 운영에 필요한 매뉴얼 제공 필요
 - 전반적인 전문적 도움을 얻고자 할 때 전문 지원기관이 필요하다면, 운영 중의 소소한 부분에 대한 지원을 위해서는 매뉴얼을 제작해서 배포하는 것이 필요함. 현재 사회적협동조합 설립 매뉴얼은 있지만 실제로 아동돌봄 정부사업 운영을 위한 사회적협동조합의 특수성이 반영된 설립과 운영 매뉴얼이 없어 많은 시행착오를 겪고 있는 상황임.
 - 이를 감안하여 기획재정부에서는 연구용역을 통해 공동육아 사회적협동조합 설립과 운영을 위한 안내서 제작을 추진하고 있어, 이러한 필요가 일정 부분 해소될 수 있을 것으로 판단됨.

- 매뉴얼이 설립에 필요한 내용을 많이 포함하고 있다면 실제 운영 과정에 있어서의 노하우나 문제해결 방안은 온라인으로 FAQ 방식 제공 필요
 - 실질적으로 운영하는데 필요한 노하우가 될 수도 있고, 예측하지 못하지만 빈번하게 발생할 수 있는 상황에서 어떻게 하는 것이 적절한지에 대한 운영 사례를 정리하여 FAQ로 제공하는 것이 필요함.
 - FAQ의 문항과 답은 기존에 아동돌봄 정부사업을 위탁 운영하고 있는 사회적협동조합의 이해관계자들로부터 청취해서 정리하고, 개별 문항에 대한 답은 활동가 및 전문가, 기존 운영 조합들의 의견을 통합 정리하여 제공할 수 있음.

다. 멘토조합 연결 및 네트워크 구축

- 선배 사회적협동조합의 조언과 지원을 받기위해 조합 간 멘토링 연결
 - 조사결과에서 볼 수 있듯이, 동일 사업을 먼저 설립해서 운영하고 있는 사회적협동조합으로부터 신규 설립 조합이 많은 도움을 받고 있었음.
 - 따라서 동일 지역에 멘토가 되어줄만한 선배조합이 있다면 이를 연결해주고 동일 지역에 없다면 타 시군의 사회적협동조합과 멘토-멘티 연결을 해줄 필요가 있음.
- 아동돌봄 사업 유형별 사회적협동조합 네트워크 구축
 - 선배조합과 멘토링을 연결했다면 비슷한 시기에 함께 출발선에 서서 사회적협동조합을 설립하고자 하는 구성원들 간에는 네트워크로 연결할 필요가 있음.
 - 비슷한 시기에 설립과 운영을 한다는 것은 그 과정에서 경험하게 되는 어려움과 노하우도 비슷할 가능성이 크기 때문에 서로 경험과 정보를 공유하면서 문제를 해결하고 강점을 강화할 필요가 있음.

라. 활성화 위한 제도적 보완

- 국공립어린이집 입소 우선순위에 예외규정 포함 및 사회적협동조합 공시 필요
 - 국공립어린이집 입소 우선순위가 돌봄 취약계층을 중심으로 설정되어 있는 반면, 사회적협동조합은 참여와 지역공동체 사업을 중심으로 한다는 점에서 상충되는 면이 있음. 사회적협동조합이라는 공공성과 신뢰성, 투명성 기반의 조직이 어린이집 위탁 운영을 많이 할 수 있도록 하려면 국공립어린이집 입소 우선순위에 ‘사회적협동조합이 운영하는 어린이집’에 대한 예외규정을 포함시키고 사회적협동조합 어린이집을 공시할 필요가 있음.
 - 예를 들면, 경기도 ‘0세아 전용어린이집’의 경우, 입소 월 기준 생후 18개월까지 영아만 입소 가능하도록 한 것처럼, 사회적협동조합이 위탁 운영하는 국공립어린이집은 사회적협동조합 조합원 가입과 참여에 동의하고 동일 시군 거주자로 제한하는 것이 필요함.
 - 또한, 어린이집 보육포털에 평가인증 관련 정보를 공시하듯이, 사회적협동조합이 운영하는 국공립어린이집임을 별도로 표시함으로써, 해당 어린이집이 사회적협동조합이 운영하는 공공성·신뢰성이 일정 수준 확보된 어린이집임을 알리고 조합 가입과 운영 참여가 필요한 것을 사전에 인지하도록 할 필요가 있음.
 - 마지막으로, 각 시군의 조례에서는 국공립어린이집의 재위탁 제한이나 원장의 재임용 제한 규정을 두는 경우가 있음. 이는 사회적협동조합이 긴 호흡을 필요로 하고 상당한 노하우를 통해 지역사회 발전과 함께 한다는 점을 감안하면, 예외 규정을 통해 사회적협동조합에 한해서는 재위탁 및 재임용 제한 규정을 완화 또는 예외 적용할 필요가 있음.
- 사립유치원 중 하나로 설립되는 사회적협동조합 유치원은 공립유치원, 사립유치원과 별도로 사회적협동조합 유치원이라는 유형 구분 신설 필요
 - 현재 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」에 의하면, 사립유치원 설립 주체가 사회적협동조합인 경우 국가나 지방자치단체, 공공기관 등이 소유하는 시설이나 토지를 유치원 교사 또는 교지로 사용할 수 있도록 하고 있음. 이

규정 개정(2018.11.6.)으로 인해 정부 및 지자체가 공간을 마련하고 사회적협동조합이 운영하는 유치원 설립이 가능하게 되었다는 점에서는 고무적임.

- 그러나 사회적협동조합 유치원은 사립유치원 비리 문제 해결을 위해 설립되었다는 점을 감안한다면, 사립유치원 운영 주체의 하나로 간주하기 보다는 사립과 공립의 중간 위치에 있는 특수한 형태로 설정하고 지원할 필요가 있음.

마. 지자체의 적극적인 관심과 지원 필요

- 아동돌봄 정부사업을 운영하는 사회적협동조합은 아동성장과 함께 불가피하게 조합원과 임원진 교체가 빈번한 상황에서 행정처리와 비용 문제
 - 아동돌봄 정부사업을 운영하는 사회적협동조합은 아동성장과 함께 불가피하게 조합원과 임원진 교체가 빈번하게 발생하는 측면이 있는데, 이는 출자금 변동과 이사 변동으로 인한 등기변경이라는 행정처리를 필요로 하고 이 과정에서 행정비용이 소요될 수밖에 없음.
 - 아동돌봄 정부사업 위탁비용에는 사회적협동조합이라는 법인의 행정처리를 위한 비용이 포함되지 않기 때문에 이러한 행정비용을 추가적으로 지원해주는 것이 필요함.
- 아동돌봄 정부사업 민간(개인) 위탁에서 발생할 수 있는 문제를 사전에 예방하기 위해 사회적협동조합을 통한 자체적인 투명운영 시스템이 필요한 것이라면, 지자체에서의 적극적 지원과 관심 필요
 - 무엇보다 아동돌봄 정부사업을 담당하는 부서에서 사회적협동조합에 대한 이해가 필요하기 때문에 해당 사례와 지원이 필요한 부분에 대한 공무원 대상 교육이 선행될 필요가 있음.
 - 아동돌봄 정부사업을 사회적협동조합 방식으로 운영한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 운영 주체로 하여금 2~3배의 추가적인 노력을 필요로 한다는 점을 인지하고 격려와 활성화를 위한 지원을 지자체에서 해주는 것이 필요함.

바. 아동돌봄 정부사업 위탁운영 사회적협동조합의 설립 · 운영 팁

○ 아동돌봄 정부사업 운영 사회적협동조합 공통

- (발기인 구성과 조합원 모집) 협동조합 관련 지역 활동가와 전문가를 발기인에 설립 주체로서 포함시키고 교직원을 선발할 때도 사회적협동조합에 대한 충분한 이해와 의지를 가지고 있는 사람을 선발함으로써 추후 부모조합원 모집 시 적극적인 홍보와 기획을 함께 할 수 있는 사람을 구성하는 것이 가장 필요함.
- (부모조합원의 지역조합원 전환 노력) 아동이 성장하여 더 이상 아동돌봄 정부사업(어린이집, 유치원, 다함께돌봄센터, 지역아동센터)을 이용하지 않는다 하더라도 부모와 아동이 함께 지역사회 조합원으로 남아 계속 사회적협동조합의 운영과 지역사회에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요함.
- (등기변경) 아동 성장과 함께 조합원이나 임원진의 교체와 출자금의 변동이 있다는 점에서 최소 1년에 1회 이상은 등기변경이 필요하다는 것을 인식하고 있어야 함. 등기변경은 최초 설립등기 때와 동일한 절차와 비용이 필요한 부분이므로 이에 대한 예상과 대비를 할 필요가 있음.
- (경영공시) 사회적협동조합은 1년에 1회 반드시 경영공시를 해야 함. 이 때 중요한 것은 위탁사업 잔액이 사회적협동조합의 이익잉여금으로 기재되지 않도록 하는 것임. 사회적협동조합의 이익잉여금으로 기재될 경우 일정 비율 이상을 법인 적립금으로 보유해야 하기 때문에 위탁사업 비용이 법인 적립금으로 들어가지 않도록 해야 위탁사업 회계처리에 문제가 발생하지 않음.

○ 국공립어린이집의 사회적협동조합 위탁 운영

- 현재 개인위탁을 받은 이후 1년 6개월 또는 2년 이내에 사회적협동조합으로 전환하도록 명시하여 위탁 공고가 나고 있다 하더라도, 이미 개인위탁을 받은 시점부터 사회적협동조합 전환을 염두에 두고 함께 할 구성원들을 확보하는 것이 필요함.
- 사회적협동조합과 열린어린이집의 가장 큰 차이점은 의사결정에 다양한 이해관계자가 참여하는지 여부를 확실히 인식하고 운영해야 함. 열린어린이집의 경

우, 이미 결정된 사업에 부모의 적극적인 참여와 개방을 하도록 하지만, 사회적협동조합은 무슨 사업을 할 것인지 어떻게 할 것인지를 결정하는 과정에 부모를 포함한 다양한 이해관계자가 함께 참여하는 것임.

○ 지역아동센터의 사회적협동조합 운영

- 사회적협동조합이 지역아동센터를 운영하기 위해서는 정관에 “아동복지시설 설치 및 운영” 또는 “지역아동센터 설치 및 운영” 등과 같이 지역아동센터를 설치·운영할 수 있는 목적사업이 명시되어 있는 경우에만 신고 수리됨. 취약계층 지원사업이나 저소득층 지원사업 등과 같이 사업목적이 일반적으로 광범위한 경우에는 해당 정관으로 아동복지시설을 설치·운영할 수 없음.
- 개인이 설치·운영하는 지역아동센터를 사회적협동조합으로 전환하고자 할 경우 개인이 설치한 시설을 비영리법인화하여 운영하려는 경우에 해당하므로, 해당 비영리법인에 대해 선정심사위원회의 심의를 거쳐 선정이 가능함. 따라서 폐업⁴⁾ 후 선정심사위원회 심의를 거쳐 운영비 지원 특례를 적용하여 24개월 자부담 기간 미적용 및 6개월 이후 특례평가 미실시를 적용받을 수 있도록 함.
- 개인이 운영하는 단일 지역아동센터를 사회적협동조합으로 전환하는 것도 물론 의미가 있으나, 함께 하는 사람들이 사회적협동조합 운영의 기본이고 사회적협동조합 자산은 추후 국고 귀속이 원칙이므로 별도의 법인을 설립하여 지역아동센터를 운영하겠다는 생각으로 뜻을 같이 하는 여러 지역아동센터 이해관계자가 함께 사회적협동조합을 설립하는 것이 바람직함.

○ 다함께돌봄센터의 사회적협동조합 위탁 운영

- 다함께돌봄센터 사업 지침에는 이미 수탁자 신청자격에 협동조합기본법 제4조 제2항에 따른 사회적협동조합을 사회복지법인과 비영리법인, 비영리민간단체와 함께 명시하고 있음.
- 다만, 사회적협동조합이 다함께돌봄센터를 위탁 운영하기 위해서는 정관의 주

4) 지역아동센터를 폐업하려는 자는 폐업 3개월 전까지 관할 시장·군수·구청장에게 아동복지시설(폐업, 휴업, 재개) 신고서(폐업일 명시)를 제출

요사업에 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업을 명시해야 다함께돌봄센터를 위탁 운영하는 것이 가능함.

○ 사회적협동조합 유치원의 운영

- 다른 아동돌봄 정부사업과 마찬가지로 사회적협동조합 유치원 운영 시에도 지역 활동가와 전문가, 교직원을 사회적협동조합에 대한 이해와 지식을 갖춘 사람들로 구성하여 사회적협동조합 설립과 홍보, 조합원 모집의 중추적인 역할을 하도록 해야 함.
- 이는 공동육아어린이집과 마찬가지로 사회적협동조합 유치원이 부모조합원으로만 구성될 경우, 공공건물에 입주하게 되는 사회적협동조합 유치원에 대한 지역주민들의 소외와 반발이 커질 수 있음. 따라서 당사자 부모조합원이 아닌 지역사회 조합원과 함께 설립 주체가 구성되어야 하며, 실제로 운영 과정에서 지역사업을 많이 수행할 필요가 있음.
- 유치원의 경우 교육청 관할이라는 점에서 설립 준비 단계부터 지자체와 교육청의 적극적인 소통과 협력을 기반으로 시작할 필요가 있으며, 부모조합원이 아동의 퇴소 이후에도 지역 조합원으로 활동할 수 있도록 체계를 구축하는 것에 많은 노력과 초점을 두어야 함.

참고문헌

- 기획재정부(2020.3.31). 「제4차 협동조합 실태조사 결과」.
- 김은지·김소영·선보영·성경·양난주·김수정·김혜영(2017). 「지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(1): 여성·가족 관점의 진단과 정책과제」. 한국여성정책연구원.
- 남승연(2019). 「경기도 아동돌봄 분야 사회적경제 현황과 과제」. 이슈분석 제138호(19-11). 경기도가족여성연구원.
- 남승연(2019). 「경기도형 돌봄체계 구축 방안 연구」. 경기도가족여성연구원.
- 남승연(2020). 「경기도 사회적경제 정책추진단 운영을 통한 아동돌봄(육아) 사회적경제 정책 개발」. 경기도가족여성연구원.
- 박애리·변은지·김유나·황영은·고연정(2012). 「서울시 공립지역아동센터 운영방안」. 서울시여성가족재단.
- 백선희(2011). 「보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안」. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2020). 「보육통계(2019년 12월 말 기준)」.
- 보건복지부(2020). 「2020년도 보육사업안내(부록)」.
- 서수경·유정민(2013). 「서울시 국공립 어린이집 위탁운영 개선방안 연구」. 서울시여성가족재단.
- 송이은(2017). 「서울시 지역아동센터 공공성 강화 및 내실화 방안 마련 연구」. 서울시여성가족재단.
- 양미선·정주영·임지희(2013). 「어린이집 및 유치원 운영의 공공성 제고를 위한 정책 방안」. 육아정책연구소.
- 양미선·최은영·김희수(2018). 「국공립어린이집 역할 및 운영의 공공성 강화 방안」. 보건복지부·육아정책연구소.
- 양미선·이윤진·정숙희·김희수(2018). 「사회적협동조합형 어린이집 운영 실태 및 활성화 방안」. 보건복지부·육아정책연구소.
- 양민석·안현미·서영주·임양미(2012). 「서울시 육아지원정책 수립을 위한 연구」. 서울시여성가족재단.
- 유해미·이윤진·박은영(2018). 「아동 돌봄 분야의 민관 협력체계 구축 방안 연구」. 육아정책연구소.

- 오하나·배정환(2013). “공동육아보육을 위한 협동조합 활성화: 서울 경기지역 공동육아 협동조합 사례연구를 중심으로”. 『한국비교정부학보』. 17(2), 193-220.
- 이서영(2017). “서울시 자치구 보육조례 분석을 통한 공립어린이집 위탁(재위탁)운영 관련 문제점과 개선방안”. 『사회복지법제연구』. 8, 59-78.
- 이성규(2014). “협동조합 배경에 따른 공동육아협동조합 활용실태에 관한 연구”. 『유아교육·보육복지연구』. 1893), 367-393.
- 이현옥·박주희(2019). “일상의 통제력을 담보한 돌봄 사회화: 공동육아협동조합을 중심으로”. 『한국여성학』. 35(3), 79-112.
- 장수정·송다영·백경흔(2019). “초등돌봄 정책에 대한 비판적 분석: 공동육아 방과후 참여자들의 경험을 중심으로”. 『비판사회정책』. 62, 251-287.
- 장수정(2019). “공동육아사회적협동조합과 보육의 공공성에 대한 탐색_공공성 실천과 장애를 중심으로”. 『한국사회정책』. 26(2), 3-32.
- 장수정·류선정(2018). “공동육아사회적협동조합에 대한 연구: 공동육아어린이집의 전환 사례를 중심으로”. 『비판사회정책』. 60, 301-341.
- 장수정·황경란(2018). “협동조합 조직과 보육: 공동육아사회적협동조합, 협동조합에 위탁한 어린이집, 국공립사회적협동조합의 비교를 중심으로”. 『비판사회정책』. 61, 253-303.
- 정성훈(2014). “공동육아 협동조합과 사회적 돌봄”. 『여/성이론』. 31, 77-91.
- 정익중·김미숙·임정기·김정화(2017). 「지역아동센터 돌봄서비스 개선방안 연구」. 보건복지부·이화여자대학교.
- 최미향(2019). 「협동조합유치원 안착 방안」. 바른미래연구원.
- 최운선·김미정(2013). 「공보육 질 제고를 위한 사회적기업과 협동조합 활용 가능성 모색」. 경기도가족여성연구원.
- 최중석·성상현(2015). “사회적협동조합의 국공립어린이집 위탁사업 추진방안 연구”. 『한국협동조합연구』. 33(2), 55-77.
- 협동조합 유아교육기관 제도화와 공공성 강화를 위한 토론회 자료집(2019.01.10.). 국회의원 남인순의원·국회사회적경제포럼·(준)공동육아사회적협동조합연합회·(사)공동육아와공동체교육·서울지역협동조합협의회.
- 홍나미·정익중(2019). “지역아동센터의 공공성 확대를 위한 시론”. 『사회복지연구』. 50(3), 5-31.

(사)공동육아와공동체교육 홈페이지 (<http://www.gongdong.or.kr>).

국가통계포털 (<http://kosis.kr>). 「장래인구추계」.

국가통계포털 (<http://kosis.kr>). 「주민등록인구현황」.

어린이집정보공개포털 (<http://info.childcare.go.kr/info/main.jsp>).

여성가족부 홈페이지 (<http://www.mogef.go.kr>).

한국교육개발원 국가교육통계연구본부(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스
(<https://kess.kedi.re.kr>).

한국사회적기업진흥원 홈페이지 (<http://www.socialenterprise.or.kr>).

부 록

1. 아동돌봄기관 사회적경제 운영 사례조사지

부록

 	아동돌봄기관 사회적경제 운영 사례 조사(서면)	ID	
---	----------------------------------	----	---

안녕하십니까?

경기도가족여성연구원은 경기도 지역실정에 맞는 가족 및 여성정책을 개발하기 위하여 경기도가 출연하여 설립한 정책 개발 연구기관으로, 현재 「경기도 아동돌봄기관 사회적경제 적용 사례 연구」를 수행 중에 있습니다. 이와 관련하여 아동돌봄 사회적경제조직 운영진을 대상으로 서면조사를 실시하고자 합니다.

다음은 조사를 통해 알고 싶은 내용으로, 아동돌봄 사회적협동조합의 설립 과정부터 현재 운영까지 단계별 · 시기별로 중요한 부분과 어려운 점, 그리고 지원이 필요한 내용에 대해서 가급적 자세히 기재해 주시길 부탁드립니다. 본 조사를 위해 응답하신 내용은 연구 이외에 다른 목적으로 절대 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

2020년 9월
(재)경기도가족여성연구원 원장

[문의] (재)경기도가족여성연구원 연구위원 남승연 (☎031-220-3991) / 연구원 최금순 (☎031-220-3972)

1. 협동조합 현황

구분	<input type="checkbox"/> ①사회적협동조합 <input type="checkbox"/> ②일반협동조합						
협동조합 유형	<input type="checkbox"/> ①다중이해관계자 <input type="checkbox"/> ②사업자협동조합 <input type="checkbox"/> ③소비자협동조합 <input type="checkbox"/> ④직원협동조합						
사업유형	<input type="checkbox"/> ①국공립어린이집 <input type="checkbox"/> ②다함께돌봄센터 <input type="checkbox"/> ③지역아동센터 <input type="checkbox"/> ④유치원						
법인 설립일자 (사업 개시 무관)	()년 ()월 ()일	사업개시일자 (설립일자 무관)	()년 ()월 ()일				
출자금(자본금)	()천원	2020년 예산규모	()천원				
발기인 구성 (설립준비 당시)	총 발기인	사업자 (기관장)	직원	학부모	아동	지역 활동가 및 전문가	후원자
	()명	()명	()명	()명	()명	()명	()명
조합원 구성 (2020년 8월말 기준)	총 조합원	사업자 (기관장)	직원	학부모	아동	지역 활동가 및 전문가	후원자
	()명	()명	()명	()명	()명	()명	()명
임원 구성 (2020년 8월말 기준)	총 임원	사업자 (기관장)	직원	학부모	아동	지역 활동가 및 전문가	후원자
	()명	()명	()명	()명	()명	()명	()명
시설 (2019년 말 기준)	<input type="checkbox"/> 영구터전	<input type="checkbox"/> ①자가(개인소유)	<input type="checkbox"/> ②자가(법인소유)	<input type="checkbox"/> ③국공립시설			
	<input type="checkbox"/> 임대	<input type="checkbox"/> ①월세	<input type="checkbox"/> ②전세	<input type="checkbox"/> ③무상임대			
사업장소재지	경기도 ()시/군 ()구 ()읍/면/동						
응답자 소속 및 직급	<input type="checkbox"/> ①사회적협동조합(법인)의 (직급:)			<input type="checkbox"/> ②위탁운영기관의 (직급:)			

2. (설립계기) 어떠한 계기로 사회적협동조합을 설립하게 되었습니까? 주도했던 사람이나 계기가 되었던 중요한 사건을 중심으로 말씀해 주십시오.

3. (설립과정) 사회적협동조합의 설립은 얼마나 걸렸고 어떻게 추진하였습니까? 이 과정에서 어떤 어려움이 있었는지 구체적으로 말씀해 주십시오. 그리고 돌아봤을 때 가장 중요한 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

4. (설립과정에서 어려움 극복) 위에서 제시한 설립과정에서의 어려움을 어떻게 해결하십니까? 도움이 되거나 극복하는데 있어 중요한 사람이나 기관이 있었습니까? 아니면 스스로의 힘으로 극복했다면 어떠한 과정과 능력이 필요했습니까?

5. (설립 후 운영과정에서의 단점) 사회적협동조합을 설립한 이후 운영하는 과정에서 어려움은 무엇입니까?

6. (우리 조직만의 강점) 사회적협동조합으로 운영하는 우리 조직이 다른 민간/공공조직과 차별화되는 강점은 무엇이라고 생각하십니까?

7. (평가) 현재 사회적협동조합으로 운영하는 우리 조직에 대한 솔직한 평가의견은 어떠하십니까? 이 부분에 대해서 조합원 및 직원들과 함께 얘기를 나누어보신 적이 있으십니까?

8. (향후 계획 및 필요한 부분) 향후 사회적협동조합이 어떻게 변화 또는 지속해 나가야 할 것인지 어떻게 계획하고 있으십니까? 이 과정에서 가장 필요한 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

9. (기타) 만약 사회적협동조합을 설립하고 싶어하는 사람들이 있다면 구체적으로 무엇을 어떻게 준비하는 것이 가장 필요하다고 조언을 해주시겠습니까?

◆조사에 응해주셔서 진심으로 감사합니다◆

현안보고서 2020-07

경기도 아동돌봄기관 사회적경제 적용 사례 연구

발 행 인 정정옥
발 행 일 2020년 10월 30일
발 행 처 (재)경기도가족여성연구원
주 소 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
전 화 Tel. 031)220-3900 Fax. 031)220-3979
홈페이지 www.gfwri.kr
인 쇄 더조은프린트 1544-1466

ISBN 978-89-6432-499-8 93330

본 출판물의 저작권 및 판권은 경기도가족여성연구원에 있습니다.