「지방정부연구」 제23권 제4호(2020 겨울): 423-443
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.4 (2020 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.4.17

제도적 등위성의 영향력에 관한 실증분석:
가정 및 서울형 어린이집 특별활동 프로그램을 중심으로

조 원 희*
전 미 선**

국문요약

어린이집 특별활동 프로그램에 대한 기존의 연구는 주로 필요성과 적절성을 중심으로 논의하였으며, 특별활동 규모에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 부족하다. 이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 어린이집 특별활동 규모에 미치는 제도적 요인들의 영향을 실증적으로 분석하는 것이다. 특히 제도적 등위성의 개념을 활용하여 어린이집 특별활동 프로그램에 미치는 다층적인 제도적 영향력을 규명하였다. 분석대상으로 2019년 기준 25개 서울특별시 기초자치단체에 속한 가정형이자 서울형 인증을 획득한 어린이집을 설정하고 다중회귀분석을 시행하였다. 그 결과, 제도적 등위성은 어린이집 특별활동 프로그램에 통계적으로 유의미한 수준에서 영향을 미쳤다. 특히 보육여건이 좋은 어린이집일수록 제도적 등위성의 영향이 감소하였다. 본 연구는 지역별로 어린이집 특별활동 프로그램의 규모는 제도적 등위성에 영향을 받기에 개별 어린이집의 고유한 맥락적 특성을 반영한 프로그램의 운영이 필요함을 시사하였다.

주제어: 서울형 어린이집 인증, 제도적 동형화, 제도적 영향력, 제도적 등위성, 어린이집 특별활동

Ⅰ. 서론

세계화의 진전으로 인하여 과거의 합리, 효율, 경제 등의 가치에 중점을 둔 경영패러다임에서 현재는 공생, 혁신, 책임, 지속가능성의 가치를 둔 패러다임으로 전환되고 있다. 이는 보편적 규범(universal norm)의 확산과 조직의 역능적 행위자성(empowered actorhood) 증대로 나타난다. 조직은 '보편적으로 확산되는 규범'이라는 제도적 압력 하에 생존(지속가능성)을 위해 여러 역할(행위자성)을 부여받는다. 특히 복잡하고 불확실한 환경 하에서 '인증'은 정당성을 확보하기 위한 하나의 수단이 된다. 거버넌스를 이루는 핵심가치 중 민주성, 다양성, 지방화에 무게가 실리는 만큼, 지방정부는 상위 정부로부터 수직적(직접적) 통제방식뿐 아니라 '템플릿' 방식의 거버넌스, 즉 '인증'을 얼마나 받았는지를 중요하게 생각하고 있다.

* 제1저자
** 교신저자

이러한 맥락에서 공공형 어린이집 인증제도는 민간부문 어린이집의 재정난 및 국공립 어린이집과의 서비스 질의 차이 등을 극복하고자 하는 노력의 일환이다. 책임성 있는 보육서비스에 대한 수요가 증가하면서 정부는 국·공립 어린이집 시설을 더 확충하고자 하였으나, 새로운 시설을 건설하고 운영하는 데에는 많은 비용이 소요된다는 한계가 있다. 따라서 기존에 존재하는 민간부문의 어린이집 시설을 특정한 인증절차를 거쳐 충분한 재정적 지원을 제공하고 국·공립 수준의 보육서비스를 보장하고자 등장한 정책이 바로 공공형 어린이집이다.

서울형 어린이집 인증제도는 서울시에서 시행하는 공공형 어린이집 정책이다. 정책집행 이후 서울형으로 전환된 어린이집의 성과(특히 보육서비스의 질)가 증가했다는 연구들이 이루어졌다. 서울형 어린이집은 성공적인 정책으로 평가받으며, 특히 문재인 정부가 들어서면서 이 사업을 벤치마킹하여 전국적 도입을 모색하겠다고 발표한 바 있다[1]. 서울형 어린이집 인증제도를 통해 민간부문의 보육서비스를 공공부문 거버넌스 하에 가져와서 보육의 책임성을 제고하겠다는 의미이다.

한편, 어린이집 특별활동은 보육의 책임성과 관련하여 오랜 기간 적절성의 문제가 제기 되어 왔다. 영유아를 대상으로 하는 특별활동이 사교육의 연장선으로서 보육의 가치를 훼손한다는 논의와 함께, 별도의 수강료로 인한 학부모의 부담이 된다는 것이다. 그러나 민간부문의 어린이집은 특별활동을 통해 추가적인 수익을 확보하여 조직의 생존과 보육서비스의 질을 제고할 수 있다는 측면 또한 존재한다. 즉, 민간부문의 어린이집은 불확실성 속에서 적절한 특별활동 프로그램의 규모를 결정해야하는 전략적인 판단을 할 수밖에 없고, 이는 곧 제도적 영향력에서 자유로울 수 없는 것을 의미한다. 특히 서울형 인증이라는 공공부문의 거버넌스에 노출되었을 때 어린이집 특별활동 프로그램의 규모에 영향을 미치는 제도적 영향력들은 보다 다층적이고 복잡해진다.

그럼에도 불구하고 어린이집의 성과를 비롯하여 공공형 인증의 효과에 관한 분석은 많이 이루어져왔으나, 이러한 인증제도가 조직에 미치는 제도적 영향에 관해서는 별다른 주목이 없었다. 이러한 맥락에서 본 연구는 제도적 등위성의 개념을 활용하여, 어린이집 특별활동을 둘러싼 제도적 영향력을 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 가정형 어린이집이면서 서울형 인증을 받은 어린이집을 중심으로, 제도적 영향력의 중첩성을 실증적으로 규명하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구

1. 우리나라 어린이집 설립 유형 및 서울시 어린이집 현황

현재 우리나라의 어린이집은 크게 설립주체에 따라 국공립어린이집과 기타 설립유형의 어린이집으로 구분할 수 있다(한국보육진흥원, 2018). '국·공립 어린이집'은 국공립보육기관, 국가나 지방자치단체가 설치 및 운영하는 보육기관으로 국가 또는 지방자치단체가 설치한 기관(직장보육기

1) http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01295606615961064&mediaCodeNo=257검색일: 2019.11.25. 이데일리

관 제외), 그리고 지방자치단체 소속 사회복지관 내 어린이집을 의미한다. '사회복지법인어린이집'은 사회복지 사업법에 의한 사회복지법인이 설치 및 운영하는 보육기관을 의미한다. '법인·단체 등 어린이집' 민간보육기관으로 사회복지법인을 제외한 비영리법인인 각종 법인이나 단체 등이 설치 및 운영하는 어린이집으로서 "대통령령으로 정하는 어린이집"을 의미한다. 이는 유아교육법, 초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 법인 또는 학교법인이 설치 및 운영하는 어린이집 등을 의미한다. '직장 어린이집'은 사업주가 사업장의 근로자를 위하여 단독 또는 공동으로 사업장 내 또는 그에 준하는 인근 지역과 사원주택 등 사업장 근로자 밀집 거주 지역에 설치 및 운영하는 보육기관을 의미한다. '부모협동 어린이집' 은 보호자들이 조합을 결성하여 설치 및 운영하는 어린이집이며, '민간 어린이집'은 관련 규정에 해당하지 않는, 그 외 모든 어린이집을 의미한다. 마지막으로 '가정어린이집' 은 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치 및 운영하는 보육기관을 의미한다. 이를 설치하기 위해서는 시장·군수 또는 구청장에게 사전에 인가를 신청해야 하며, 지역 보육수요와 보육기관의 공급현황 등을 감안하여 지역별로 균형 있게 배치하도록 되어있다(김미정·최혜진, 2011).

〈표 1〉 우리나라 어린이집 설립 유형

구분	설명
국·공립 어린이집	국가나 지방자치단체가 설치 및 운영하는 보육기관으로 국가 또는 지방자치단체가 설치, 운영(직장보육기관 제외)
사회복지법인 어린이집	사회복지사업법에 의한 사회복지법인이 설치, 운영
법인 단체 등 어린이집	각종 법인이나 단체 등이 설치, 운영
가정 어린이집	개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에 설치, 운영
직장 어린이집	사업주가 사업장의 근로자를 위하여 설치, 운영
부모협동 어린이집	보호자 15인 이상이 조합을 결성하여 설치, 운영
민간 어린이집	앞서 언급한 것 이외의 어린이집 유형

자료: 보육통계(2018)

2018년 12월 31일 기준, 서울시의 어린이집 유형별 운영 현황을 살펴보면 다음과 같다. 서울시에서 운영 중인 어린이집의 전체 시설 수는 6,008개였고, 이 중 국·공립 어린이집은 1,481개, 사회복지법인 어린이집은 27개, 법인단체 등 어린이집은 106개, 민간 어린이집은 1,734개, 부모협동 어린이집은 33개, 직장 어린이집은 258개가 운영되고 있었다. 한편 가정 어린이집은 2,824개로, 역시 가장 많은 수의 시설이 운영되고 있었다.

본질적으로 우리나라에서 어린이집을 통한 보육서비스는 모두 민간위탁의 형태로 이루어지지만, 공공부문에서 충분한 자원을 제공하여 보육서비스를 제공하는 어린이집은 국·공립 어린이집뿐이다. 그 외 나머지 유형은 민간부문에서 보육서비스가 제공되는 형태라고 말할 수 있는데, 원칙적으로 공공형 어린이집으로 인증되는 것은 민간 또는 가정 어린이집뿐이다. 한편, 우리나라 어린이집 설립유형별 운영 현황을 살펴보면 민간 어린이집은 소수이고 가정 어린이집이 대부분임을 알 수 있다(보육통계, 2018).

〈표 2〉 2018년 기준 서울시 어린이집 유형별 설치·운영 현황

(단위: 개소)

구분	국·공립	사회복지법인	법인단체 등	민간	가정	부모협동	직장	계
2018년	1,481	27	106	1,734	2,824	33	258	6,008

자료: 보육통계(2018)

2. 공공형 어린이집 및 서울형 어린이집 인증제도

먼저, 공공형 어린이집이란 일련의 성과지표를 만족하는 우수한 어린이집을 선정하여 운영비를 지원하고 양질의 보육을 제공하는 등 우수 보육 인프라로서 기능할 수 있도록 하는 제도를 의미한다(한국보육진흥원, 2017). 다시 말하면 공공형 어린이집은 민간 또는 가정 어린이 집을 대상으로 특정한 인증 제도를 거쳐 선정된 어린이집에 재정지원을 통해 국·공립 수준의 보육서비스를 제공할 수 있도록 하는 제도이다.

그리고 서울형 어린이집은 공공형 어린이집의 유형 중 하나라고 할 수 있다. 서울형 어린이집은 서울에서 일정한 조건과 기준(평가인증 통과)을 갖춘 어린이집을 선별하여 '서울형 어린이집'으로 공인하고 공인된 시설에 국·공립시설에 준하는 재정지원으로 학부모의 부담을 경감시키고 보육서비스의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다[2]. 다시 말하면, 서울형 어린이집은 서울시에서 운영하고 있는 공공형 어린이집 사업이라고 정리할 수 있다. 서울형 어린이집의 인증기준은 필수조건인 5개 지표를 모두 충족하는 동시에 평가점수가 총합 85점 이상이다. 기본적 요건으로 기존의 어린이집인증평가점수가 90점 이상이어야 지원할 수 있으며 현장실사 75점(맞춤보육, 안심보육, 클린운영, 보육인력전문성), 심의·평가 결과 15점(심의위원평가, 실사자 평가, 자치구 평가)으로 구성되어 있다. 평가는 대부분 현장평가를 담당하는 평가위원의 관찰을 바탕으로 한 정성평가로 이루어진다[3]. 이러한 조건 이외에도 서울형 어린이집으로 인증받기 위해서는 시간연장, 휴일, 24시간, 장애아통합, 다문화통합 등 맞춤(취약)보육에 해당하는 보육을 하나 이상 실시해야한다. 또한 2019년 3월 1일부터 대표자 및 원장의 배우자 또는 친인척의 신규채용을 불가 하는 등(서울시 보육사업안내, 2019) 투명성과 책임성을 더욱 강조하고 있음을 확인할 수 있다.

서울형 어린이집의 현황을 획득 가능한 자료를 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 2019년 기준 743개의 서울형 어린이집이 운영 중이며, 자료의 업데이트가 이루어지지 않은 어린이집을 제외한 737개의 서울형 어린이집 운영현황을 살펴보면 다음과 같다. 서울형 어린이집에 등록된 영유아수(현원)의 평균은 34명이었으며, 최소 4명에서 최대 150명까지 차이가 있었다. 보육교사의 경우 최소 1명에서 최대 32명까지 존재하였으며, 서울형 어린이집의 평균 보육교사 수는 9명으로 확인할 수 있었다. 보육시설크기의 경우에는 평균 132㎡였고, 최소 28㎡부터 최대 660㎡까지의 분포를 확인할 수 있었다.

2) 서울특별시 보육포털서비스(https://iseoul.seoul.go.kr/portal/mainCall.do)

3) 서울특별시 보육포털서비스(https://iseoul.seoul.go.kr/portal/mainCall.do)

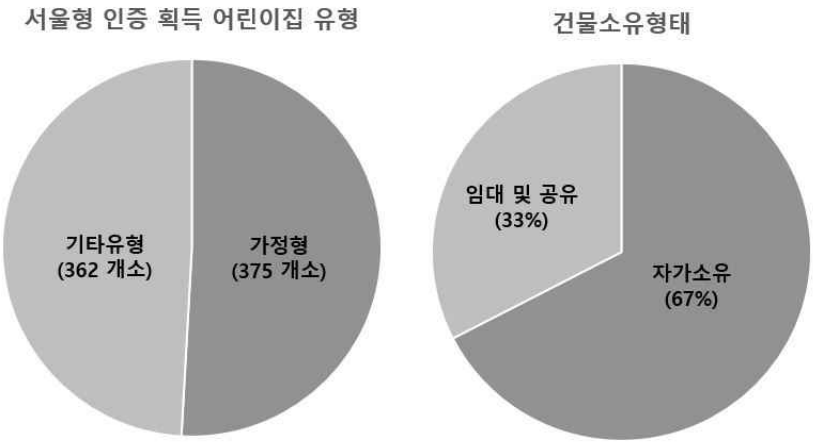
〈표 3〉 2019년 기준 서울형 어린이집 운영현황

	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
영유아 수 (명)	737	34.799	25.7633	4	150
보육교사 수 (명)	737	9.1302	4.0475	1	32
보육시설 크기 (㎡)	737	132.5034	101.1318	28	660

자료: 임신육아종합포털아이사랑(http://www.childcare.go.kr/cpin/main1.jsp)

서울형 인증을 획득하는 어린이집의 유형과 건물소유형태를 살펴보면 다음과 같다. 전체 737개소 중 가정형 유형의 어린이집이 375개소였으며, 약 50%의 비율을 차지하고 있었다. 건물소유형태의 경우 자가 소유형태가 약 67%로, 임대 혹은 공유의 형태보다 자가 소유의 건물에서 어린이집을 운영하는 곳이 더 많았다.

〈그림 1〉 서울형 인증 획득 어린이집 유형 및 건물소유형태



자료: 임신육아종합포털아이사랑(http://www.childcare.go.kr/cpin/main1.jsp)

공공형 또는 서울형 어린이집이 추진된 배경은 낮은 국공립보육시설의 비중과 상대적으로 민간보다 높은 수요로 인한 공공부문의 인증의 필요성에서 비롯되었다. 특히, 보육료 상한제에 의해 보육료에 대한 순비용은 국공립보육시설과 다른 유형의 보육시설 간에 큰 차이가 없지만, 다른 유형의 보육기관의 경우 보육료 이외 기타비용 부담이 부모에게 전가됨으로써 결국 국공립보육시설에 대한 선호가 증가하게 된 맥락이 있다. 서울형 어린이집도 이와 유사한 이유들로 형성된 제도이다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 부모 입장에서는 좀 더 신뢰 가능한 국공립보육시설을 선호하게 되었다. 둘째, 보육시설 유형별로 부모가 부담해야하는 보육비용의 차이로 인해 보다 저렴하다고 여겨지는 국공립보육시설에 대한 선호가 증가하였다(안현미·박소영, 2010).

서울형 어린이집처럼, 공공형 어린이집 중에서 지역차원에서 신뢰가능하면서도 보육비용이 저

렴한 어린이집을 개별적으로 인증하고자 하는 제도들이 시행되었다. 대표적으로 경기도에서는 '경기도형 공보육 어린이집 확충사업'을 시범적으로 시행한바 있다[4]. 이는 어린이집의 운영권을 공공기관이 소유한다는 점에서 공공형 어린이집 인증제도와 차별성이 있지만, 2018년 비용문제로 중단되었다[5]. 또한 성남시에서는 2014년부터 '성남형 어린이집' 제도를 운영하고 있으며, 성남형 어린이집으로 지정된 어린이집은 급식과 교육과정에 대해 부모와의 협력체계를 이루는 것이 특징이다. 성남형 어린이집은 2019년 1월 기준 112곳이 지정되어 운영되었으며, 성남형 어린이집으로 지정되면 성남시로부터 교재 및 교구비에 관한 인센티브를 제공받는다[6]. 이러한 인증제도들은 공공형 또는 서울형 어린이집처럼 국공립 수준의 재정지원은 아니라는 점에서 다르지만, 보육서비스의 신뢰성과 책임성을 담보하고자 하는 정부차원의 노력이라고 말할 수 있다.

3. 우리나라 어린이집의 성과와 공공형 인증의 효과

1) 어린이집 성과에 관한 논의

어린이집의 성과를 효율성 차원에서만 논의하는 것에는 한계가 있다. 어린이집과 같은 보육서비스의 경우 경제적 차원보다 규범적 차원에 더 중점을 두어야 한다는 당위적 속성이 존재하기 때문이다. 이에 어린이집 성과에 대한 다양한 측정지표와 방법론을 통해 보육서비스의 질적 차원에 대한 논의들이 지속적으로 이루어져왔다. 특히, 국내 어린이집의 성과와 관련된 선행연구는 생산성에 관한 연구와 설문조사를 통한 만족도에 관한 연구로 구분할 수 있다.

우선, 국·공립 어린이집만을 대상으로 양적방법론을 통한 서비스 생산의 효율성을 보는 연구들이 있다(이재무·이배, 2016; 이재무·이재성, 2015; 류영아·김건위, 2005). 예를 들어, 이재무·이배(2016)는 서울시와 7개의 광역시를 대상으로 상대적 효율성을 자료포락분석(DEA: Data Envelopment Analysis)을 활용하여 비교하였으며 그 결과 투입과 산출의 규모 측면에서 서울, 부산, 인천 소재의 기관들이 더 높은 효율성을 보인다는 결과를 도출하였다. 그리고 이재무·이재성(2015)은 서울시 국·공립 어린이집을 대상으로 자료포락분석방법을 활용하여 기초자치단체별 국·공립 어린이집의 운영효율성에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다. 그 결과 정부보조금은 전체 운영 효율성에 긍정적인 영향을 미쳤으나 운영 효율성은 보육서비스 질에 유의미한 영향력을 미치지 않았다. 마지막으로 류영아·김건위(2005)는 전국 시군구립 어린이집의 효율성을 자료포락분석방법을 활용하여 살펴보았으며, 그 결과 경기 성남시와 충남 홍성군이 가장 효율적이며 다른 지방자치단체들이 이들의 사례를 벤치마킹해야한다는 것을 강조하였다.

두 번째로, 설문조사를 바탕으로 어린이집 서비스의 만족도 혹은 어린이집 운영의 불편사항 등에 집중한 연구로 구분할 수 있다(채영란, 2012; 유희정, 2012; 최성은, 2014). 구체적으로 살펴보

4) 경기도청(https://www.gg.go.kr/archives/3662741)

5) http://m.pressian.com/m/m_article/?no=216648 검색일: 2020.02.05. 프레시안

6) 성남시청(https://www.seongnam.go.kr/city/1000060/30005/bbsView.do?idx=177150)

면, 채영란(2012)은 어린이집평가인증 도입 이후 전보다 실행수준이 높다는 것이 나타났고 이를 바탕으로 평가인증제도가 어린이집의 보육서비스 질을 제고한다고 보았다. 그리고 유희정(2012)은 설문조사를 통해 전체적으로 국·공립 어린이집이 기타 민간 시설보다 보육서비스의 질이 높은 것을 확인하였다. 마지막으로 최성은(2014)은 국·공립 어린이집의 성과가 다른 유형의 어린이집보다 더 효과적으로 보육서비스를 제공할 수 있다는 점을 밝혔다.

2) 어린이집 인증제도에 관한 논의

우리나라의 어린이집은 대부분 민간위탁형식으로 설립·운영되고 있다. 하지만 우리나라의 공공형 어린이집에 대한 높은 수요로 인하여, 보육시설에 대한 공공부문의 평가인증제도가 관리적 측면에서 중요한 의미를 가진다(이한우·염동문·강봉석, 2016)

선행연구를 살펴보면, 어떠한 요인이 공공형 어린이집으로의 전환을 유도하고 그 성과가 무엇인지에 대한 체계적인 실증 연구는 부족한 실정이다. 특히, 공공형 및 서울형 어린이집의 성과 및 전환요인에 관한 연구는 설문조사를 중점적으로 활용하여 보육서비스 질의 변화에 관한 연구가 주로 이루어졌다(안현미·박소영, 2010; 김예린·김근세, 2013; 이미정, 2012).

예를 들어, 안현미·박소영(2010)는 문헌조사 및 설문조사를 바탕으로 가정 어린이집이 공공형 어린이집으로 전환하게 하는 요인들에 관한 분석을 실시하였다. 분석 결과, 전체적으로 보육서비스인프라(종합적 보육비용, 1급교사 비율, 교사의 직무만족도)와 공공형 어린이집 제도에 관한 인식(어린이집 원장 및 서비스 수요자인 학부모)에 기반을 두어 공공형 어린이집으로 전환하게 된다는 것을 나타내었다.

서울형 어린이집 인증제도는 서울시에서 시행하는 공공형 어린이집 정책이며, 민간부문에서 제공되는 보육서비스에 대해 공공부문의 지원과 평가를 통해 관리를 하는 정책이다. 서울형 어린이집 인증제도에 관한 기존 논의는 대부분 성과에 관한 연구들이 주를 이루었다.

예를 들어, 김예린·김근세(2013)는 서베이를 활용하여 서울형 어린이집 인증시설과 미인증시설의 보육서비스 품질에 대한 연구를 수행하였다. 보육서비스의 과정적 측면(아동과 교사 간 상호작용)과 보육교사의 직무태도(직무만족 및 조직몰입), 그리고 결과적 측면에서 서비스 만족도를 중심으로 분석을 수행하였다. 분석 결과, 보육서비스의 과정과 결과적 측면 모두 서울형 어린이집 인증시설이 미인증 시설보다 더 높은 품질을 나타내었다. 이미정(2012)은 공공형 어린이집 정책이 보육의 공공성을 실현하는 데 어떠한 영향을 미쳤는지 보육재정, 형평성(보육예산의 편차, 보육료 지원과 가구소득별 비용부담 편차, 보육시설 이용/비이용간 정부 지원의 편차), 보육의 내용(보육시설 평가인증제도, 교사의 근무환경) 측면에서 분석을 실시하였다. 분석 결과, 어린이집이 공공형으로 전환된 이후 보육재정의 차원과 형평성 차원에서 질적으로 상승하였다. 또한 민간 또는 가정 어린이집이 공공형 어린이집으로 전환하는 요인에 대하여 재정적 요인, 교사의 직무만족도, 교사의 질 등을 제시하고 있다.

어린이집이 서울형 인증을 통해 공공부문의 영향력을 받는다면, 특별활동 프로그램의 규모에

관한 판단은 더욱 복잡하고 다층적인 제도적 영향력에 노출된다. 하지만, 이처럼 기존 논의들은 주로 성과에 초점을 두었으며, 서울형 인증 제도와 어린이집을 둘러싼 제도적 맥락이 달라지는 현상에 논의는 부족하였다.

4. 어린이집 특별활동 프로그램에 관한 논의

어린이집 특별활동이란, 보육과정 외에 진행되는 활동프로그램으로 어린이집 원장이나 보육교사 등 보육교직원이 아닌 외부 강사에 의해 어린이집 내외에서 진행되는 프로그램을 의미한다(보건복지부, 2014).

어린이집에서 특별활동은 어린 시기에 다양하고 색다른 경험을 제공한다는 점에서 지속적으로 이루어져왔다(서은경·곽승주, 2017). 한편, 이는 아동권리의 관점에서 많은 우려의 대상이기도 하다. 부모의 요구에 따라 영재교육, 영어, 특기교육 등으로 영유아의 발달에 저해되는 수업들이 강요되고 있다는 것이다(정효정, 2017). 무엇이 영유아에게 필요한 교육인지, 특별활동이 필요하다면 어떠한 방향으로 개선해야하는지에 관한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다(정인선·김보림·박지선, 2019).

또한 부모의 학력과 월수입이 높을수록 더 많은 특별활동을 원한다는 점에서(홍순옥·허명순, 2007) 누리과정에서 추구하는 보편보육의 가치가 저하될 여지 또한 존재하고, 어린이집 특별활동 비용에 대한 학부모의 경제적 부담 또한 문제시되었다[7]. 많은 아이들이 어린이집 특별활동에 참여하기 때문에, 이를 원하지 않는 부모도 아이의 소외감을 우려하여 특별활동을 신청하는 것이다.

정부는 2014년 영유아보육법의 개정을 통해 특별활동 프로그램의 운영에 부모의 동의를 의무화하였고, 특별활동에 대한 가이드라인을 제시하였다. 추가적으로 서울시는 특별활동 수납액을 일률적으로 저하·고정하였으나, 특별활동 프로그램의 질 저하와 어린이집의 수익성 악화와 관련된 우려 또한 제기된 바 있다[8]. 재정적으로 열악한 어린이집에게 있어 특별활동 프로그램은 보육서비스의 질을 확보할 수 있는 대표적인 수단이기 때문이다.

결론적으로 어린이집 특별활동에는 학부모의 수요와 어린이집의 공급 측면에서 다양한 관점이 복잡하게 내재되어 있는 것을 알 수 있다. 특별활동 프로그램의 수요자인 학부모의 입장에서는 자녀에게 다양한 경험을 줄 수 있기에 이에 대한 수요가 발생한다. 그러나 특별활동을 선호하지 않더라도 유아의 소외감 등 강제적으로 참여할 수밖에 없는 측면 또한 존재한다. 특별활동의 공급자인 어린이집은 첫째, 특별활동을 원하는 학부모들의 수요를 인지할 수밖에 없다. 둘째, 특별활동을 통해 보육시설의 운영측면에서 추가적인 재정적 수익을 추구할 수 있다. 그러나 지나친 규모의 특별활동을 편성하는 것은 보육적 측면에서 유아에게 부담과 비용적 측면에서 학부모에게 부담이 되며, 이는 사회적으로 비판받을 여지가 존재한다. 이처럼 특별활동의 규모와 편성에 관한 의사결

7) http://www.etoday.co.kr/news/view/1302940 검색일: 20.02.06 이투데이

8) https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03424326609267568&mediaCodeNo=257 검색일: 20.02.06 이데일리

정은 복잡하고 불확실한 환경 속에서 이루어지고 있다.

5. 우리나라 어린이집을 둘러싼 제도적 장과 제도적 등위성

1) 조직을 둘러싼 제도적 장과 제도적 등위성

고전적인 제도주의 조직이론에서는 조직이 적절한 행동을 모색하기 위해 자신을 둘러싼 제도적 환경에 주목한다고 논의되어 왔다(DiMaggio & Powell, 1983). 관리자들은 조직이 처한 환경으로부터 오는 기회와 위협에 대처하기 위한 중요한 결정을 내린다. 이러한 결정들은 조직성과에 영향을 미치며, 관리자들은 최대한 합리적인 결정을 내리기 위해 노력한다. 그럼에도 불구하고 조직 외부의 환경으로부터 발생하는 불확실성이 존재하기 때문에 미래상황에 대한 완벽한 예측과 의사결정은 이루어질 수 없다(White, 1981). 이에 관리자들은 불확실성 속에서 합리적 의사결정에 관한 인지적 한계를 겪기 때문에 다른 조직의 의사결정 양상을 모방적으로 채택하는 경향이 있다.

제도적 환경은 조직을 둘러싼 집합으로 구성되며, 조직은 하나 또는 둘 이상의 제도적 장(Institutional fields)으로부터 행동에 대한 제도적 압력을 받는다(Greenwood & Meyer, 2008; Greenwood et al, 2001). 이러한 제도적 압력은 동종의 산업(DiMaggio & Powell, 1983) 혹은 지리적 위치(Lounsbury, 2007; Marquis, 2016) 등과 같은 요인에서 비롯된다는 이론적 토대가 존재한다.

조직이 다양한 제도적 영향력에 동시에 노출되었을 때는 첫째, 하나 또는 모든 제도적 영향력을 무시하거나(Oliver, 1991) 둘째, 개별적인 제도적 영향력에 독립적으로 노출되거나(Davis & Greve, 1997) 셋째, 제도적 영향력들이 조합되어 하이브리드 형태로 나타난다(Pache & Santos, 2013)고 논의되어 왔다. 한편, Marquis(2016)는 조직의 행동에 영향을 미치는 가장 주요한 제도적 영향력은 바로 제도적 장들이 중첩되는 지점임을 주장하였고, 이를 제도적 등위성(Institutional equivalence)의 개념으로 설명하였다. 제도적 등위성은 조직행위의 명료하고 강력한 준거(reference category of peers)로 작용한다. 즉, 이러한 제도적 등위성이 존재하는 경우에는 조직은 이를 더욱 모방하고자 한다는 것이다. 특히 조직을 둘러싼 제도적 장들이 조직에 비일관적이고 서로 일치하지 않는 방향으로 신호를 보낼 경우에, 즉 불확실성이 크게 증대되는 상황에서, 조직은 가장 큰 정당성을 지닌 제도적 등위성에 따르게 된다는 것이다(Marquis, 2016). Marquis(2016)는 기업의 자선기부금을 통해 제도적 등위성의 효과를 실증적으로 분석하였는데, 이는 자선기부금의 규모를 결정하는 것이 기업의 자율성에 기반하면서도 평판 및 정당성 확보에 주요한 전략적인 판단을 내포하기 때문이다. 분석 결과, 기업은 자선기부금의 규모를 결정함에 있어 동종 산업군이나 지리적으로 인접한 지역에 있는 기업의 행태를 모방할 가능성이 높다. 특히 제도적 등위성이 존재하는 경우, 기업이 자선기부금 규모를 결정함에 있어 가장 정당성이 높은 준거집단으로 작용한다는 것을 밝혔다.

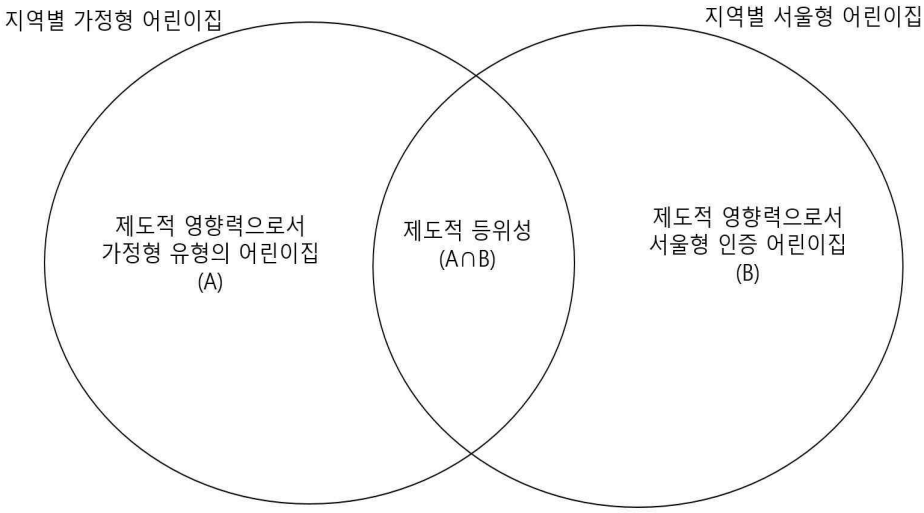
2) 제도적 등위성: 어린이집 유형과 서울형 인증

사회적 행위자들은 자신과 관련성이 깊은 다른 행위자와 상호작용하고 가장 영향을 많이 받는

다(Moody, 2001; Block & Grund, 2014). 조직 또한 관련성이 높은 다른 조직과 상호작용하며, 그들로부터 가장 많은 영향을 받는다(Marquis, 2016). 이러한 맥락에서 제도적 등위성은 조직의 의사결정에 가장 강력한 준거집단이 된다.

본래 가정 어린이집의 형태는 민간부문에서 보육서비스를 제공하는 것이지만, 서울형 인증을 획득한다는 것은 공공부문에서 평가를 받으며 보육서비스를 제공한다는 것을 의미한다. 결론적으로 이는 해당 어린이집이 민간부문과 공공부문이라는 중첩적인 제도적 장 속에 놓이게 된다는 것을 의미하고, 어린이집을 둘러싼 제도적 등위성이 형성된다는 것을 의미한다. Marquis(2016)의 논의를 기반으로, 어린이집은 자율성이 존재하고, 조직 생존에 주요한 전략적 판단을 내포하며, 불확실성 또한 존재하는 사업 또는 프로그램의 규모를 결정함에 있어 이러한 제도적 등위성의 영향력을 가장 크게 받을 것이라고 예상할 수 있다.

〈그림 2〉 어린이집을 둘러싼 제도적 장 및 제도적 등위성



즉, 어린이집 특별활동 프로그램의 규모는 제도적 등위성의 영향을 받을 것으로 예상할 수 있다. 어린이집 특별활동은 참여를 희망하는 아동에 한해 진행되는 선택 과정이며, 지자체별 특별활동비 상한액이 지정되어 있다. 그러나 프로그램 규모에 관해 일률적인 법적 강제력은 존재하지 않는 사업이다. 특별활동 프로그램을 통해 추가적인 수익을 창출할 수 있기 때문에 이는 어린이집의 생존에 주요한 영향을 미칠 수 있다. 반면, 지나치게 큰 규모는 형평성 또는 규범적 차원에서 비판받을 여지 또한 존재한다[9].

기본적으로 서울형 인증을 획득하고 있는 가정형(동종형) 어린이집은 두 가지 집단, 즉, '동종 유형의 어린이집들'과 '서울형 인증을 받은 어린이집들'에 동시에 속하고 있다. 조직은 자신이 속한 제

9) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001919045
검색일: 2020.02.05. 오마이뉴스

도적 장으로부터 제도적 압력을 받기 때문에(Greenwood & Meyer, 2008), 이러한 어린이집들은 가정형 유형과 서울형 유형에서 발생하는 제도적 압력에 함께 노출되어 있다. 그리고 Marquis(2016)의 논의에 기반하여, 제도적 등위성은 어린이집의 특별활동 프로그램 규모를 결정함에 있어 핵심적인 영향을 끼친다고 예상할 수 있다. 이러한 맥락에서 다음과 같은 '가설 1'을 도출하였다.

가설 1. 제도적 등위성(A∩B)은 가정형 유형(A)이나 서울형 인증(B)보다 어린이집의 특별활동 프로그램 규모에 정(+) 영향을 미칠 것이다.
가설 1-2. 가정형 유형(A)은 어린이집 특별활동 프로그램 규모에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 1-3. 서울형 인증(B)은 어린이집 특별활동 프로그램 규모에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

한편, 본 연구에서 중점적으로 다루고 있는 어린이집을 둘러싼 제도적 장은 가정형 유형과 서울형 인증이다. 이는 각 민간부문과 공공부문의 특성이 반영되어 있는 제도적 장이며, 특별활동 프로그램의 규모를 결정함에 있어 서로 다른 제도적 영향력을 미칠 것이다. 가정형 유형으로부터 오는 민간부문의 제도적 장은 비용적 측면의 고려를 배제할 수 없기 때문에 어린이집의 특별활동 프로그램 규모를 최대한 증가시키는 방향으로 제도적 압력이 존재할 것이다. 반면, 서울형 인증을 받음으로서 공공부문의 특성이 반영되어 있는 제도적 장의 영향력은 형평성과 같은 보편보육의 규범이 존재한다. 또한 어린이집 특별활동에 대한 비판적인 논의가 지속되고 있기에[10], 서울형 인증을 획득한 어린이집의 경우 민간부문의 어린이집보다 상대적으로 더 적은 규모의 특별활동을 운영하도록 하는 제도적 압력이 존재할 것이라 예상된다.

이처럼 조직이 속한 제도적 장들이 서로 다른 방향의 신호(signal)를 보낸다면, 이에 둘러싸인 조직은 의사결정에 있어 불확실성이 더욱 증대된다. Marquis(2016)는 이러한 조건에서 조직은 더욱더 제도적 등위성에 의거하여 행위를 결정한다고 주장한다. 서로 다른 제도적 영향력이 클수록 조직은 적절한 행동을 모색하기 어려워지는데, 불확실성이 클수록 가장 강력한 준거집단이 되는 제도적 등위성을 더 따르는 것이 행위의 정당성을 높이는 것이기 때문이다. 이러한 논의에 기반하여 다음과 같은 '가설 2' 을 설정하였다.

가설 2. 가정형 유형과 서울형 인증을 받은 어린이집의 특별활동 프로그램 규모의 차이(|A-B|)가 클수록 제도적 등위성(A∩B)은 특별활동 프로그램 규모에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

마지막으로 조직의 성과가 낮을수록 다른 조직을 모방하고자 하는 행태가 증가할 것이라는 고전적인 논의가 존재한다. 성과가 좋은 조직은 자원을 효율적으로 활용하여 질 좋은 제품 또는 서비스를 창출한다는 것을 의미하므로, 그렇지 않은 조직보다 외부환경에 대해 더 높은 정당성을 가진다(Deephouse, 1996). 반면, 조직의 성과가 낮은 조직일수록 모방적 행태가 나타날 가능성이 높다(Greve, 1998). 이는 다른 조직으로부터 배우고자하는 동기가 강하고, 동시에 모방을 통해 자신

10) https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=81272
검색일: 2020.02.07. 베이비뉴스

의 행위를 정당화할 필요성이 있기 때문이다(Marquis, 2016). 따라서 조직의 성과가 높을수록 제도적 등위성의 영향력을 더 적게 받는다는 이론적 논의가 가능하다. 한편, 어린이집의 성과를 단순히 하나의 지표로 계량화하기가 어렵다. 그러나 보육여건이 좋은 어린이집일수록 그렇지 못한 어린이집을 모방하거나 자신이 추진하는 프로그램의 정당성을 확보해야할 필요성이 떨어질 것이다. 이상의 논의를 토대로 다음과 같은 '가설 3'을 설정하였다.

가설 3. 어린이집의 보육여건이 좋을수록 제도적 등위성(A∩B)은 어린이집 특별활동 프로그램에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석자료 및 방법

본 연구의 목적은 어린이집의 제도적 등위성이 특별활동비 규모 결정에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것이다. 분석 시기는 가장 최근의 상황을 반영하는 2019년으로 하였다. 그리고 분석 대상은 서울특별시 25개 기초자치단체에 속하는 가정 어린이집 중 서울형 인증을 획득한 어린이집이다. 서울형 인증은 국·공립을 제외한 기타유형에서 획득할 수 있으며, 그 중에서 가정형 어린이집의 수가 가장 많은 비중을 차지하고 있기 때문이다.

자료의 획득은 임신육아종합포털 아이사랑[11]에 공시되어 있는 어린이집 데이터와 지방재정365, 서울통계정보시스템[12]을 통해 수집하였다. 분석 방법은 STATA 12. 프로그램을 통한 다중회귀분석방법을 활용하였다.

2. 변수의 측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 어린이집 특별활동 프로그램의 규모이다. 이는 2019년 각 어린이집 별 예산회계를 기준으로 운용하고 있는 특별활동 프로그램 단가의 총합으로 측정하였다. 여기서 프로그램 단가란 학부모가 어린이집 특별활동 프로그램을 신청할 경우 지출해야하는 프로그램별 기준 금액을 의미한다.

11) http://www.childcare.go.kr/

12) http://data.seoul.go.kr/dataService/boardList.do

2) 독립변수

본 연구에서 독립변수의 조작적 정의는 다음과 같다. '제도적 등위성'의 경우 가정형이면서 서울형 인증을 받은 어린이집의 특별활동 프로그램 규모의 평균으로 측정하였다. 가정형 어린이집이라는 민간부문의 속성이 존재하는 제도적 장과 서울형 인증이라는 공공부문의 특성을 반영하는 제도적 장이 중첩되어 있는 부분에서 제도적 등위성이 존재하기 때문이다.

그 다음으로 '제도적 장으로서의 가정형 어린이집 유형'의 경우 가정형 어린이집의 특별활동 프로그램의 평균 규모로 측정하였다. 그리고 '제도적 장으로서의 서울형 인증'의 경우 서울형 어린이집의 특별활동 프로그램의 평균 규모로 측정하였다.

제도적 등위성과 서로 다른 제도적 장에서 비롯되는 서로 다른 크기의 신호가 나타내는 조절효과를 보기 위해 '서로 다른 제도적 장에서의 영향력' 변수를 설정하였다. 구체적으로 가정형 어린이집과 서울형 어린이집의 특별활동 프로그램 평균 규모 차이의 절댓값으로 측정하였다.

마지막으로 보육여건은 교직원 대비 1급 교사 자격증 보유자 비율로 측정하였다. 어린이집의 보육여건을 대표하는 지표 중 하나로 논의되는 것이 바로 보육교사의 자격급수이기 때문이다(안현미·박소영, 2010).

3) 통제변수

통제변수로는 어린이집 특별활동 프로그램의 규모에 영향을 미칠 것이라 예상되는 변수들을 설정하였다. 우선, 어린이집의 조직적 특성을 나타내는 규모와 원생 수, 건물소유 형태를 고려하였다. 구체적으로 어린이집의 규모는 보육시설 건물의 물리적인 크기로 측정하였다. 보육시설의 크기가 매우 작은 경우에는 특별활동을 운영하기에 물리적인 한계가 존재하기 때문이다. 또한 어린이집 원생의 수는 특별활동 프로그램에 대한 수요를 반영하는 지표라고 할 수 있으며, 현원을 기준으로 측정하였다. 마지막으로 어린이집 건물 소유가 자가인 경우와 아닌 경우를 고려하였다. 자가인 경우에 임대료에 대한 재정적 압박이 상대적으로 적기에 특별활동을 운영할 수 있는 조직적 자원이 풍부해 질 수 있기 때문이다.

그리고 어린이집의 개별 조직적 특성뿐만 아니라 어린이집이 위치한 해당 자치단체의 특성을 통제하고자 하였다. 지역별로 어린이집에 대한 수요 및 조직 운영을 둘러싼 다양한 특성이 다르기 때문이다. 구체적으로 기초자치단체별 재정자주도와 기초자치단체별 영유아 수(0~4세)를 포함하였다. 이상의 내용을 정리하면 아래 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 분석을 위한 변수설정 및 데이터 출처

구분	변수명	측정방법	출처
종속변수	어린이집 특별활동 프로그램 규모	어린이집 특별활동 프로그램 총 단가의 합 (단위: 원)	임신육아 종합포털 아이사랑
독립변수	제도적 등위성	가정형 이면서 서울형 인증을 받은 어린이집의 특별활동 프로그램 평균 규모 (단위: 원)	
	제도적 장으로서의 가정형 유형	가정형 어린이집의 특별활동 프로그램 평균 규모 (단위: 원)	
	제도적 장으로서의 서울형 인증	서울형 어린이집의 특별활동 프로그램 평균 규모 (단위: 원)	
	서로 다른 제도적 장에서의 영향력	(가정형-서울형) 특별활동 프로그램 평균 규모차이의 절댓값 (단위: 원)	
	보육여건	교직원 대비 1급 교사 자격증 보유자 비중 (단위 : %)	
통제변수	어린이집의 규모	보육시설의 크기(제곱미터)	
	어린이집 원생의 수	어린이집 원생의 수(현원) (단위 : 명)	
	어린이집 예산	2019년 어린이집 예산 (단위: 원)	
	기초자치단체별 재정자주도	기초자치단체 재정자주도 (단위: %)	지방정부 365
	기초자치단체별 영유아 수	기초자치단체별 0~4세 영유아 수 (단위: 명)	서울통계
	어린이집의 건물소유형태	임대 또는 공유=0, 자가=1	임신육아 종합포털 아이사랑

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계 분석

각 변수들의 총 375개의 표본이 포함된 기초통계량은 다음 〈표 5〉과 같다. 본 연구의 종속변수인 어린이집 특별활동 프로그램의 전체 단가는 평균 24,679.38원 이었다. 구체적으로, 아예 프로그램을 운영하지 않는 지역부터 최대 960,000원까지 프로그램을 운영하고 있는 어린이집이 존재하였다.

그리고 가정형 어린이집이면서 서울형 인증을 받은 어린이집의 특별활동 프로그램 규모는 평균 24,789.55원이였으며, 프로그램을 운영하지 않는 지역부터 최대 82,160원 규모의 프로그램을 운영하고 있었다. 가정형 어린이집의 경우 평균 44,470.93원의 규모로 운영하고 있고 최대 93,995

원 규모의 프로그램을 운영하고 있었다. 서울형 인증을 받은 어린이집의 경우 평균 159,669.3원 규모의 프로그램을 운영하고 최대 310,667원의 프로그램까지 운영하고 있는 것으로 나타났다. 가정형 어린이집과 서울형 어린이집의 특별활동 프로그램 운영비 차이의 크기(절댓값)는 평균 16,879.6원이고 최대 252,765원의 규모까지의 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 변수의 기초통계

변수	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
어린이집 특별활동 프로그램 규모	375	24679.38	81125.7	0	960000
제도적 등위성	375	24789.55	17676.1	0	82160
가정형 어린이집 유형	375	44470.93	17984.5	17523	93995
서울형 인증	375	159669.3	46196.9	14667	310667
서로 다른 제도적 장의 영향력	375	116879.6	45605.4	20852	252765
어린이집의 보육여건	375	0.646992	0.16445	0.1428	1
어린이집의 규모	375	67.99733	20.5866	28	182
어린이집 원생의 수	375	16.87733	3.48885	4	20
기초자치단체별 재정자주도	375	59.61669	7.03366	0	71.09
어린이집 예산	375	201000000	65200000	49.54	340000000
기초자치단체별 영유아 수	375	14996.05	4001.50	3610	25190
어린이집 건물소유형태	375	0.714667	0.4521	0	1

본 연구에서 상호작용항을 구성하는 주요 변수들은 평균중심화(mean-centering)를 통해 변환하였다. 각 변수 간 상관관계는 아래의 〈표 6〉와 같이 살펴볼 수 있으며, 모든 값이 약 0.6 이하로 작게 나타났다.

〈표 6〉 변수 간 상관관계

	어린이집 특별활동 프로그램 규모	제도적 등위성	가정형 어린이집	서울형 인증	제도적 등위성과 서로 다른 제도적 장에서의 신호	제도적 등위성과 어린이집의 보육여건	어린이집의 규모	원생의 수	어린이집 예산	재정자주도	기초자치단체별 영유아 수	어린이집 건물소유형태
①	1.000											
②	0.2178	1.000										
③	0.0831	0.3850	1.000									
④	0.0189	0.0896	-0.0081	1.000								
⑤	-0.0146	-0.0654	-0.3822	0.9067	1.000							
⑥	-0.0732	0.0776	0.0066	0.0504	0.0209	1.000						
⑦	0.0234	-0.1268	-0.0975	0.0235	0.0535	-0.1011	1.000					
⑧	0.0509	0.1224	0.3043	0.0439	-0.0872	0.0742	0.2045	1.000				
⑨	0.0814	0.2398	0.1598	0.0450	-0.0035	0.0346	0.1678	0.4146	1.000			
⑩	-0.0264	-0.1293	-0.4908	-0.0540	0.1771	-0.0306	0.0587	-0.3304	-0.0529	1.000		
⑪	0.1168	0.5313	0.5246	0.0047	-0.1992	0.0267	-0.0886	0.0321	0.2647	-0.0529	1.000	
⑫	-0.0373	0.0406	-0.0751	0.0943	0.1157	0.0707	-0.1158	0.0184	0.0122	-0.0052	-0.0401	1.000

*p〈0.01(변수 명: ①어린이집 특별활동 프로그램 규모, ②제도적 등위성, ③가정형 어린이집, ④서울형 인증, ⑤제도적 등위성과 서로 다른 제도적 장에서의 신호, ⑥제도적 등위성과 어린이집의 보육여건, ⑦어린이집의 규모, ⑧어린이집 원생의 수, ⑨어린이집 예산, ⑩재정자주도 ⑪기초자치단체별 영유아 수, ⑫어린이집 건물소유형태

2. 어린이집을 둘러싼 제도적 등위성의 효과 분석

아래 〈표 7〉은 다중회귀분석을 통해 어린이집을 둘러싼 제도적 등위성의 효과를 분석한 결과이다. 각 모델별 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선, 모델 1은 제도적 등위성, 제도적 장으로서의 어린이집 유형, 제도적 장으로서의 서울형 인증 변수들을 포함하였다. 모델 1-1과 모델 1-2는 제도적 등위성의 효과가 없을 때 가정형 및 서울형의 영향력이 그대로 존재하는지 여부를 반영하였다. 그리고 모델 3은 모델 1에 더하여 제도적 등위성과 서로 다른 제도적 장에서의 신호 간 상호작용항을 고려하였다. 모델 4는 모델 1에 제도적 등위성과 어린이집의 교육여건 간 상호작용항을 포함하였다.

모델 1의 분석결과를 살펴보면, 제도적 등위성의 영향력이 특별활동 프로그램 규모에 긍정적인 방향으로 유의미하게 영향을 미쳤다. 한편, 모델 1-2와 모델 1-2의 경우 제도적 장으로서 가정형 어린이집 유형과 제도적 장으로서의 서울형 인증의 각각의 통계적인 영향력이 나타나지 않았다. 즉, 제도적 등위성이 존재하지 않기에 가정형이면서 서울형이 아닌 집단은 각각의 제도적 장이 특별활동프로그램에 영향을 미친다고 가정했으나 이에 대한 유의미한 결과를 확인할 수 없었다. 그러나 가정형 어린이집 유형이나 서울형 인증 보다 제도적 등위성의 통계적인 영향력이 확인되었다. 즉, 어린이집 특별활동 프로그램의 규모를 결정함에 있어 제도적 등위성이 가장 강력한 준거집단으로 작용하였다.

모델 2의 결과를 살펴보면, 서로 다른 제도적 영향력이 나타날 경우 불확실성이 증대함으로 인한 제도적 등위성의 영향력이 커질 것이라는 가정은 통계적으로 지지되지 않았다. 마지막으로 모델 3의 경우, 보육여건이 좋을수록 제도적 등위성이 특별활동 프로그램에 부정적인 영향을 미친다는 것을 유의미한 수준에서 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 다중회귀분석 결과

		Model 1	Model 1-1	Model 1-2	Model 3	Model 4
독립변수	제도적 등위성	1.0189 ***			1.0079***	0.9946***
	제도적 장으로서의 어린이집 유형	-0.0215	0.09534			
	제도적 장으로서의 서울형 인증	0.0015		0.03163		
	제도적 등위성과 서로 다른 제도적 장에서의 신호				0.0000009	
	서로 다른 제도적 장에서의 신호				0.00705	
	제도적 등위성과 어린이집의 보육여건					-3.1896**
	보육여건					-46239.68*
통제변수	어린이집의 규모	158.124	73.6186	66.7178	158.963	120.688
	어린이집 원생 수	263.083	508.219	612.975	249.062	202.224
	어린이집 예산	0.00002	0.00005	0.00004	0.00002	0.00003
	기초자치단체별 재정자주도	54.6529	33.1410	-57.8996	55.2453	-28.6428
	기초자치단체별 영유아 수	-0.0421	1.9165	2.1408	-0.0163	-0.1021
	건물소유형태	-7650.523	-5502.799	-6064.067	-7792.395	-5042.855
상수항		11922.78	-17522.15	-13737.87	11131.04	17171.13
Number of Obs		375	375	375	375	375
R-squared		0.0523	0.0188	0.0189	0.0524	0.0723

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01, 괄호 안은 표준오차를 나타냄

〈표 8〉 연구의 가설 및 분석결과 종합

가설	내용	분석 결과
가설 1	제도적 등위성은 가정형 유형이나 서울형 인증보다 어린이집의 특별활동 프로그램 규모에 정(+) 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 1-2	가정형 어린이집 유형은 어린이집 특별활동 프로그램 규모에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 1-2	서울형 인증은 어린이집 특별활동 프로그램 규모에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 2	가정형 유형과 서울형 인증을 받은 어린이집의 특별활동 프로그램 규모의 차이가 클수록 제도적 등위성은 특별활동 프로그램 규모에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 3	어린이집의 교육여건이 좋을수록 제도적 등위성은 어린이집 특별활동 프로그램에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.	채택

V. 결론

본 연구는 서울특별시 기초자치단체 별 어린이집의 특별활동 프로그램 규모를 중심으로 제도적 등위성의 영향력을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 모든 모델에서 제도적 등위성이 어린이집 특별활동 프로그램에 통계적으로 유의미한 수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 본 연구에서 주장하고자 했던 기존의 제도적 영향력이나 서로 다른 제도적 압력이 존재하는 불확실한 상황에서 제도적 등위성의 영향력이 강화되는 것은 확인할 수 없었다. 즉, 서울형 인증을 획득한 가정 어린이집들이 특별활동에 대해 새로운 제도적 장을 형성한 것으로도 해석할 수도 있으며, 후속 연구에서 보다 심층적인 분석이 요구된다. 그럼에도 불구하고 교육여건이 좋은 어린이집일수록 제도적 등위성의 효과가 감소하는 것을 실증적으로 규명할 수 있었다.

본 연구를 통해 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다. 첫째, 제도적 등위성이 어린이집 특별활동 프로그램의 규모를 결정하는 강력한 요인이라는 점이다. 즉, 지역별 서울형 인증을 획득한 가정형 어린이집들이 서로가 서로를 모방한다는 것을 의미한다. 지나친 동형화는 특별활동의 공급자인 어린이집의 입장에서 운영여건에 대한 합리적인 고려보다는 '경쟁에서 살아남기 위한 정당화'라는 수단적 의미가 강해질 수 있다. 또한 수요자인 학부모와 영유아 입장에서는 특별활동의 선호와 관계없이 강제적이고, 추가적인 교육비용을 부담하게 될 가능성이 높다. 특별활동의 지나친 동형화를 방지하기 위해서는 외부 강사의 역량을 제고하여 특별활동의 전문성을 확보하는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 특별활동을 운영하는 목표를 분명하게 설정하고, 특별활동을 통해 유아의 전인적 발달이 강조되어야 할 것이다(정인선·김보림·박지선, 2019).

둘째, 어린이집의 보육여건의 질이 높을수록 특별활동 프로그램의 규모에 미치는 제도적 등위성의 영향력을 감소한다는 것으로 나타났으며, 이는 Greve(1998)의 이론적 논의와 일치하는 결과였다. 따라서 어린이집 특별활동 프로그램의 규모를 관리할 때 각 어린이집의 보육여건을 더 좋게 만드는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 한편, 국공립 어린이집을 중심으로 자격급수가 높은 보육교사들이 편중되어 있다(안현미·박소영, 2010). 즉, 국공립 이외의 다른 유형의 어린이집에서 1급 자격증을 지닌 보육교사를 더 확보할 수 있도록 지원하는 것이 특별활동 프로그램의 규모의 모방을 방지하는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 연구대상의 측면에서 서울특별시 기초자치단체로 한정했다는 점에서 실증연구임에도 불구하고 일반화가 어렵다. 따라서 후속연구에서는 제도적 등위성에 대한 개념을 재구성하여 분석대상을 전국적으로 확대하여 분석할 필요가 있다. 둘째, 단년도의 데이터를 토대로 회귀분석을 실시했다는 점에서 연구의 한계가 존재하고, 향후 후속연구에서는 시계열 자료를 추가 수집하여 패널회귀분석의 형태로 구성하여 실증적으로 분석하는 것이 바람직할 것이다. 셋째, 분석에서 서울형 어린이집 인증제도로 인한 평가 이외의 어린이집 평가인증제도의 영향을 포함하지 못하였다. 따라서 서울형 인증뿐만 아니라 다른 어린이집 평가제도 또한 고려하여 공공부문에서 작용하는 제도적 영향력을 보다 심도 깊게 분석할 필요가 있다.

참고문헌

김예린·김근세. (2013). 서울형 어린이집 인증제도와 보육서비스 품질. 「정책분석평가학회보」, 23: 139-164

류영아·김건위. (2006). 자료포락분석 (DEA) 을 이용한 보육시설 평가. 「지방행정연구」, 20(3): 225-254.

보건복지부. (2014). 「어린이집 특별활동 운영 가이드라인」.

서수경. (2013). 「서울시 국공립어린이집 위탁 운영방식 개선방안」. 서울시 여성가족재단 연구사업보고서, 191-204.

서울특별시. (2019). 「2019년 서울시보육사업안내」.

서은경·곽승주. (2017). 어린이집 영아 특별활동 실태 및 원장과 부모의 인식 비교. 「열린부모교육연구」, 9(1): 203-229.

안현미·박소영. (2010). 「서울형어린이집 보육서비스 질 평가와 활성화 방안 연구」. 서울시 여성가족재단 연구사업보고서.

유희정·이연승·강민정. (2012). 어린이집 설립유형에 따른 운영 및 교사처우 실태에 대한 분석: 부산광역시 보육실태 조사를 중심으로. 「유아교육연구」, 32(4): 181-202.

이미정. (2012). 공보육 확충정책과 공공형 어린이집 정책 고찰. 「한국보육학회지」, 12: 1-24.

이재무·이배. (2016). 서울시 및 7 개 광역시 국공립어린이집 운영효율성 비교 및 인건비의 영향력에 대한 연구. 「여성연구」, 90: 87-129.

이재무·이재성. (2015). 유치원과 어린이집의 운용효율성 비교를 통한 영유아 교육복지 관리체계 일원화 주체에 관한 쟁점의 탐색적 고찰. 「한국사회복지행정학」, 17(2): 183-208.

이한우·염동문·강봉석. (2016). AHP 분석을 통한 어린이집 평가인증지표에 대한 중요도 연구: 경남지역 40 인 이상 어린이집을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(1): 307-325.

정인선·김보림·박지선. (2019). 유아교육기관 방과 후 특별활동에 대한 의미 탐색. 「한국콘텐츠학회논문지」, 19(10): 372-384.

정효정. (2017). 아동권리 관점의 보육서비스 품질 제고를 위한 보육 쟁점 논의. 「한국영유아보육학」, 107: 139-164.

차영숙·유희정·강민정. (2012). 민간어린이집 보육교사가 들려주는 평가인증 참여과정에서 경험한 어려움과 변화에 대한 이야기. 「유아교육연구」, 32(6): 83-109.

채영란. (2012). 어린이집평가인증 전후에 따른 보육서비스 질에 대한 교사의 기대수준과 실행수준. 「한국교육문제연구」, 30(4), 1-31.

최성은. (2014). 영유아 보육서비스의 평가와 개선방안. 「재정정책논집」, 16(3), 63-95.

한국보육진흥원. (2017). 「2017년 어린이집 평가인증(3차 지표) 운영체계 및 지표」. 한국보육진흥원.

홍순옥·허명순. (2007). 유아교육기관의 특별활동에 대한 사회계층별 부모 인식. 「열린유아교육연구」, 12(6): 215-236.

Block P, Grund T. (2014). Multidimensional homophily in friendship networks. *Network Sci.*

2(2):189-212.

Davis, G. F., & Greve, H. R. (1997). Corporate elite networks and governance changes in the 1980s. *American journal of sociology*, 103(1), 1-37.

Deephouse, DL. (1996). Does isomorphism legitimate? Acad. *Management J.* 39(4):1024-1039.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.

Greenwood, R., & Meyer, R. E. (2008). Influencing ideas: A celebration of DiMaggio and Powell (1983). *Journal of management inquiry*, 17(4), 258-264.

Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management annals*, 5(1), 317-371.

Greve, HR. (1998). Managerial cognition and the mimetic adoption of market positions: What you see is what you do. *Strategic Management J.* 19(10):967-988.

Lounsbury, M. (2007). A tale of two cities: Competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. *Academy of management journal*, 50(2), 289-307.

Marquis, C., & Tilcsik, A. (2016). Institutional equivalence: How industry and community peers influence corporate philanthropy. *Organization Science*, 27(5), 1325-1341.

Moody, J. (2001). Race, school integration, and friendship segregation in America. *American journal of Sociology,* 107(3):679-716.

Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179.

Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management accounting research*, 10(4), 363-382.

Pache, A. C., & Santos, F. (2013). Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of management journal*, 56(4), 972-1001.

White, H. C. (1981). 'Where do markets come from?', *American Journal of Sociology*, 87(3), pp. 517-547.

조원희(趙元熙): 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야로는 지방복지, 노동시장, 직업교육훈련 등이 있다(whj9104@naver.com).

전미선(全美宣): 연세대학교 행정학과 BK사업단 박사 후 연구원으로 재직중이다. 주요 관심 분야로는 지방행정, 지역고용, 지방복지 등이 있다(jmiseon@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2020. 1. 10 / 심사개시일: 2020. 1. 15 / 심사완료일: 2020. 2. 13〉

Abstract

Empirical Analysis of Institutional Equivalence: Extra-curricular Activities in Home & Seoul-Type Daycare Centers

Jo, Won hee

Jeon, Mi Seon

Compared to the study on extra-curricular activities in a daycare center that mainly focused on the necessity and adequacy, there is a lack of research on how the daycare center decides the size of the program. In this context, the purpose of this study is to empirically examine the influence of institutional factors on the size of extracurricular activities. In particular, this study used the concept of institutional equivalence to identify the multi-layered institutional influence on extracurricular activities.

This study empirically investigated the institutional influence on the size of extra-curricular activities. As a subject of analysis, we set up a home daycare center that acquired Seoul-type certification in 25 Seoul Metropolitan Governments and conducted a model using multiple regression analysis. As a result, institutional equivalence was found to have a statistically significant effect on the daycare program. Especially, institutional isomorphism had a smaller effect on a daycare center that has better conditions in daycare.

This study suggests that the size of the extra-curricular activities for each daycare center is influenced by the institutional isomorphism, so it is necessary to operate the program that reflects the unique contextual characteristics of each daycare center.

Key Words: Seoul-type daycare center certification, Institutional isomorphism, Institutional influence, Institutional equivalence, Extra-curricular activity program