

# Issue Brief

JEJU WOMEN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.70]

발행처 : (재)제주여성가족연구원 | 발행일 : 2023. 5. 4 | 발행인 : 민무숙

## 영유아 양육하기 좋은 제주를 위한 보육 실태와 과제<sup>1)</sup>

손 태 주 연구위원

### 목 차

1. 들어가며
2. 지역사회 차원에서 영유아 키우기 좋은 보육환경 조성 필요
3. 제주지역 어린이집 이용 실태 및 정책요구 수렴
4. 제주특별자치도 보육정책 방향 및 2023년 보육발전 추진과제

1) 본 내용은 「제주아이사랑플랜 제4차 제주특별자치도 보육발전계획 수립 연구」 (손태주 외, 2022)의 2차 자료를 재분석·정리함



## 1. 들어가며

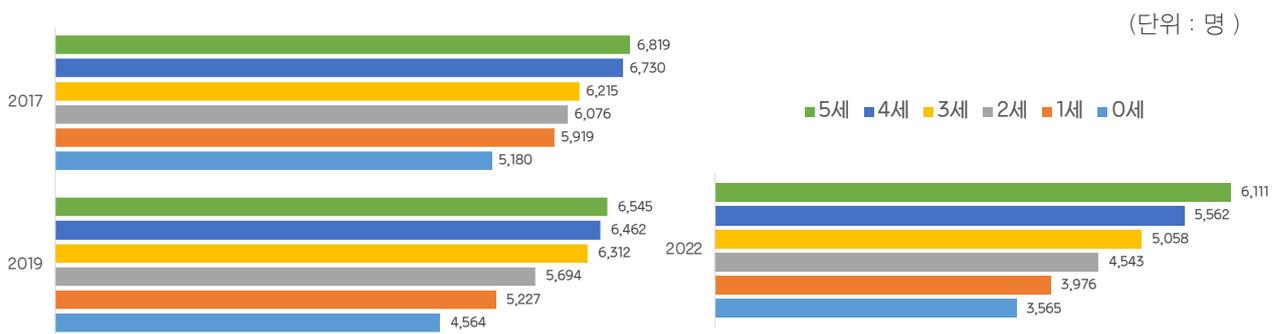
- 2022년 제주지역 합계출산율은 0.92명으로 1명 미만의 저출생 현상을 보임
  - 합계출산율은 가임여성 1명이 낳을 것으로 예상되는 출생아 수를 말함. 제주지역 합계출산율의 경우 2012년(1.60명) 이후 최근 10여년간 지속 하락세를 보이다가 2018년 1.22명으로 초저출산국가 기준인 1.3명 미만 진입이후 계속 감소세를 보이고 있음
- 저출생 현상과 함께 출생아 수가 감소하여 2017년 대비 2022년 22% 감소세를 나타냄
  - 제주지역 0~5세 영유아 인구수는 매년 감소세를 보이며 2017년 36,939명에서 2022년 28,815명으로 8,124명 감소한 것으로 나타남
- 저출생 기조로 출생아 수가 감소하면서 어린이집 이용 아동 수 또한 2017년 25,243명에서 2019년 23,908명, 2021년 21,178명, 2022년 19,533명으로 감소세를 보이며 문을 닫는 어린이집이 속출하고 있음. 이에 제주지역의 보육 환경 변화에 대응하고 영유아 양육하기 좋은 지역사회 환경을 조성할 필요가 있음
- 본 연구는 제주지역의 영유아 인구 현황 및 보육환경을 분석하고, 제주도 내 어린이집 원장 및 보육교사, 영유아 부모 총 782명 대상 설문조사를 실시하여 제주지역 현실에 맞는 보육서비스 요구도 등을 파악하였음. 그 결과를 토대로 '아이, 부모, 보육인 모두가 행복한 제주 실현'을 비전으로 향후 5개년 제주아이사랑플랜 제4차 보육발전계획(2023~2027)의 추진과제를 제안하였고, 이에 따라 제주특별자치도는 2023년 보육발전 시행계획을 수립하고 5개 정책과제, 47개 세부 사업 추진을 모색함

## 2. 지역사회 차원에서 영유아 키우기 좋은 보육환경 조성 필요

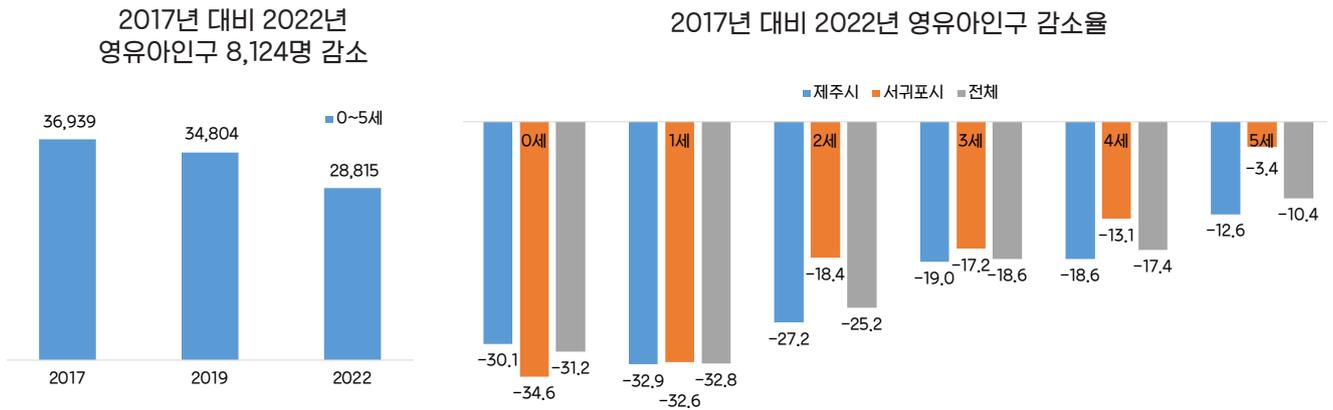
### ■ 제주지역 0~5세 영유아 수는 매년 감소하여 2017년 대비 2022년 22% 감소

- 제주특별자치도 만0~5세 영유아 인구수는 매년 감소추세를 보이며 2017년 36,939명에서 2022년 28,815명으로 8,124명 감소한 것으로 나타남
  - 연령별 감소율을 보면 1세 32.8%, 0세 31.2%, 2세 25.2%, 3세 18.6%, 4세 17.3%, 5세 10.4% 로 연령이 낮을수록 감소율이 더 크게 나타남
  - 지역별 감소율을 보면 서귀포시 지역의 만0~1세 감소율이 제주시 지역에 비해 상대적으로 더 큰 것으로 파악됨

[ 그림 1 ] 최근 5년간 제주지역 영유아 인구 변화 추이



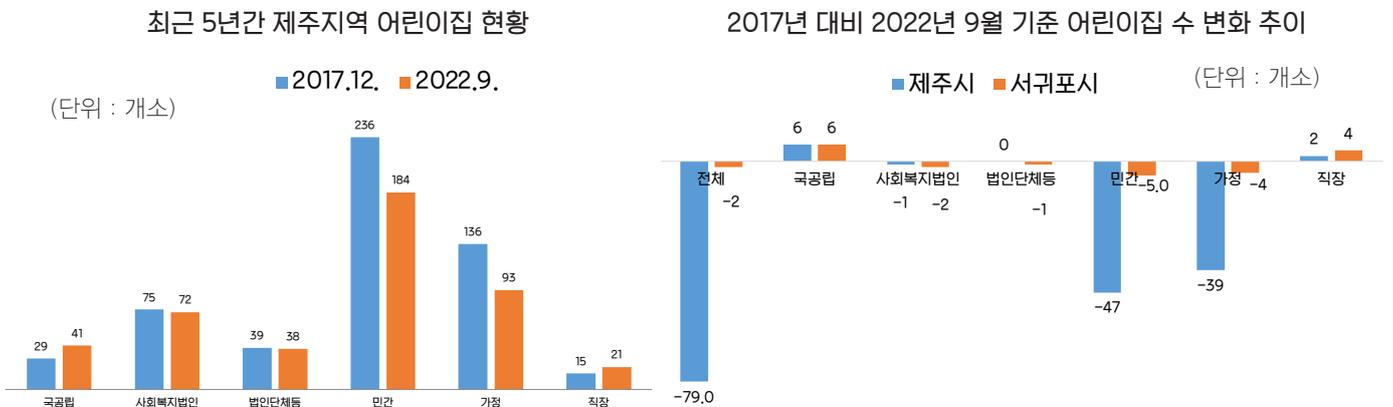
[ 그림 2 ] 제주시 및 서귀포시 영유아 인구 감소율 비교(2017. 3. & 2022. 3.)



■ 1명 미만의 출생률과 영유아 수 감소로 어린이집 운영 어려움 커 문 닫는 어린이집 증가

- 최근 5년간 제주지역 어린이집 수는 매년 감소 추세를 보이는 가운데 2017년 530개소에서 2022년 9월 기준 449개소로 감소함(81개소 감소 : 제주시 - 79개, 서귀포시 - 2개). 특히 민간 어린이집과 가정 어린이집의 감소세가 다른 설립유형에 비해 감소세가 심각한 수준이고, 제주시 지역이 서귀포시 지역에 비해 훨씬 더 심각한 수준으로 파악됨

[ 그림 3 ] 최근 5년간 제주지역 설립유형별 어린이집 수 변화 추이(2017 & 2022. 9.)



■ 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 성장할 수 있도록 믿고 맡길 수 있는 환경과 보육품질 향상 필요

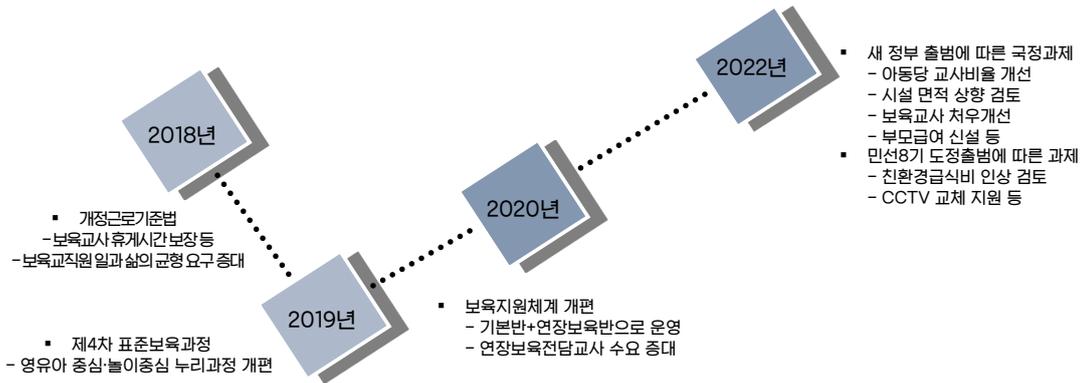
- 「영유아보육법」 제11조에 근거하여 보건복지부장관 및 시·도지사는 어린이집 수급계획 등을 포함한 보육계획을 수립·시행해야 함
- 특히 동법 제3조(보육이념) ②항에는 '보육은 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다' 명시되어있고, 동법 제4조(책임) ①항에는 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다' 명시되어 있음. 즉 지역사회는 영유아가 자신이나 보호자의 사회·경제적 배경 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않도록 안전하고 쾌적한 환경에서 성장할 수 있도록 보육되어야 함



## ■ 최근 보육환경 변화에 대응하고 영유아 양육하기 좋은 지역사회 조성을 위한 정책 수립 필요

- 따라서 보육정책 현황 검토, 영유아 인구 및 보육 현황 분석, 제주지역 어린이집 운영 및 보육서비스 이용과 요구 파악 결과를 토대로 영유아의 건강한 성장과 발달을 위한 양육친화적 환경 조성 등을 위한 지역 차원의 보육정책 방안 마련이 필요함

[ 그림 4 ] 최근 보육환경 변화 추이



## 3. 제주지역 어린이집 이용 실태 및 정책요구 수렴

### 보육실태조사 개요

#### ▶ 조사대상

- (설문조사) 제주도내 어린이집 원장 112명, 보육교사 124명, 영유아 부모 546명, 총 782명
- (초점집단면접조사) 2022년 3월부터 시범사업으로 추진된 '장애아보육교사 대 아동비율 2:1'사업에 참여하고 있는 어린이집 원장, 보육교사, 학부모 등 21명

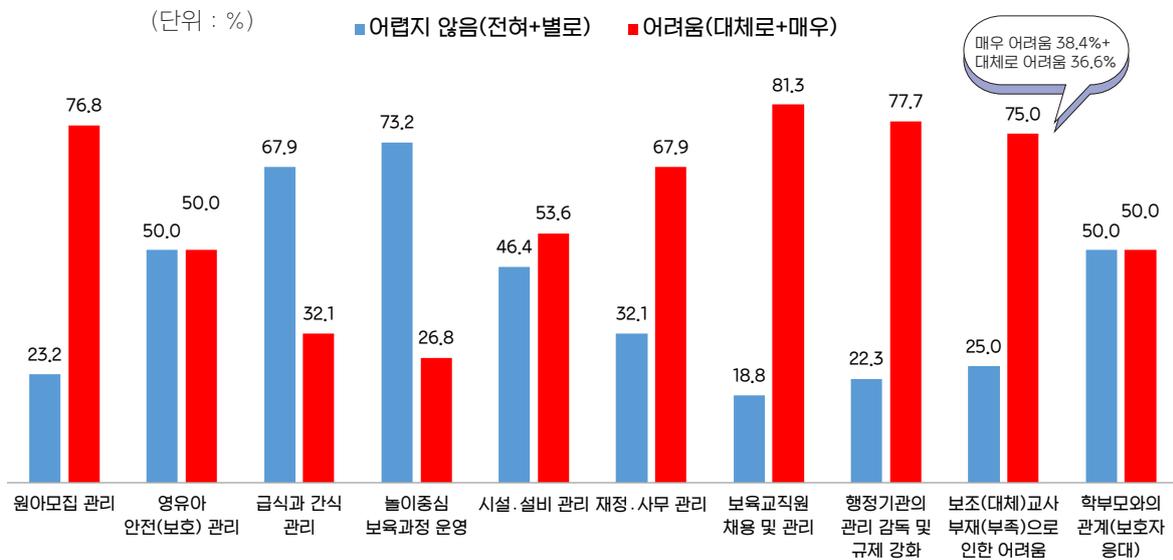
#### ▶ 조사내용

- (원장) 어린이집 운영 전반, 통합반 및 연장반 운영 방식, 표준보육과정, 발달지원, 정책요구 등
- (보육교사) 근로조건, 통합반 및 연장반 운영, 표준보육과정, 발달지원, 정책요구 등
- (영유아부모) 양육현황, 어린이집 이용여부, 연장보육 이용, 표준보육과정에 대한 인식, 정책요구 등
- (초점집단면접) 시범사업을 통해 나타난 변화에 대해 어린이집 원장, 보육교사, 부모 및 아동 입장에서의 좋아진 점, 어려운 점 및 향후 정책요구 등 의견수렴

## ■ 어린이집 운영관리에서 느끼는 어려움에 대해 원장의 81.3%가 '보육교직원 채용 및 관리'라고 응답

- 조사에 참여한 어린이집 원장에게 어린이집 운영관리에서 느끼는 어려움 정도를 조사한 결과, 보육교직원 채용 및 관리(81.3%), 행정기관의 관리 감독 및 규제 강화(77.7%), 원아모집 관리(76.8%), 보조(대체)교사 부재(부족)로 인한 어려움(75.0%) 순으로 조사됨. 특히, 보조(대체)교사 부재(부족)로 인한 어려움의 경우 '매우 어렵다'는 응답이 38.4%로 높게 나타남

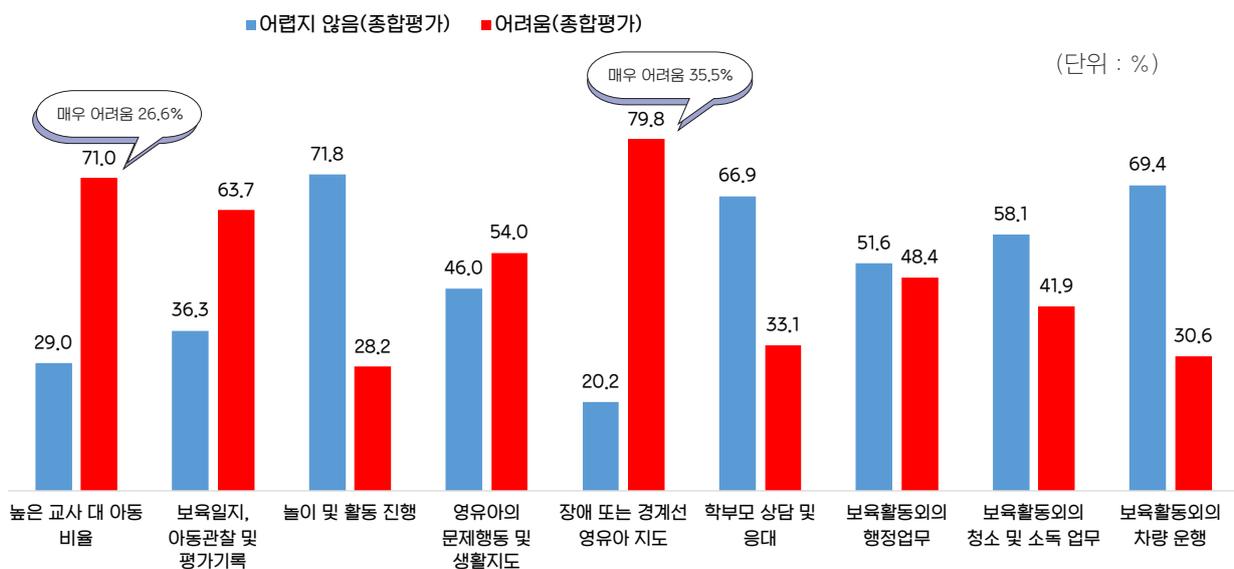
[ 그림 5 ] 어린이집 운영 어려움(원장)



■ 보육교사가 보육활동 수행에서 겪는 어려움으로 경계선 영유아 지도, 교사 대 아동 비율 순으로 응답

- 조사에 참여한 어린이집 보육교사에게 보육활동을 수행하면서 겪고 있는 어려움(대체로+매우)에 대해 조사한 결과, 장애 또는 경계선 영유아 지도(79.8%), 높은 교사 대 아동 비율(71.0%), 보육일지·아동 관찰 및 평가기록(63.7%), 영유아의 문제행동 및 생활지도(54.0%) 순으로 나타남. 특히 어렵다는 응답 비율이 '경계선 영유아 지도'와 '높은 교사 대 아동 비율'의 경우 다른 보육활동보다 월등히 높게 나타남

[ 그림 6 ] 보육활동 수행하면서 겪는 어려움(보육교사)

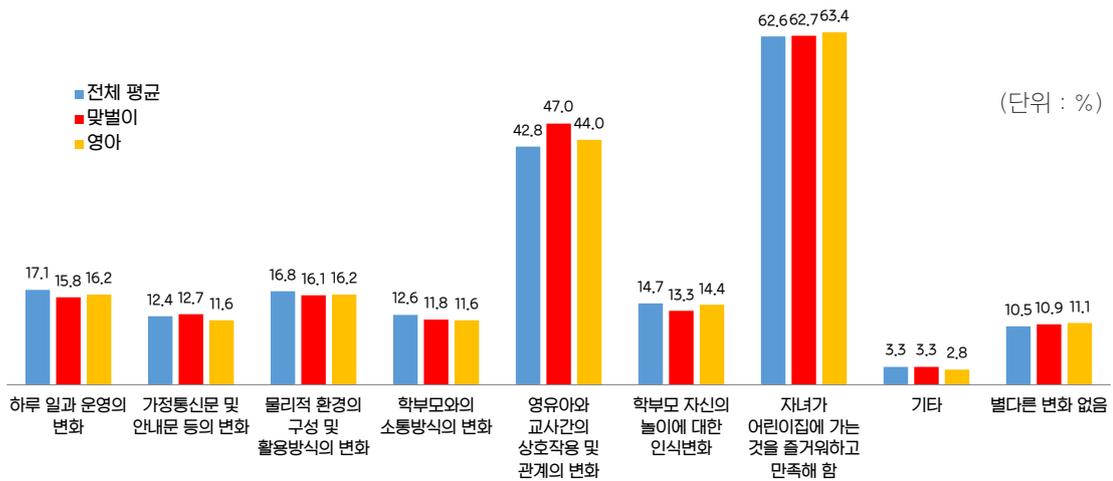




## ■ 영유아 부모의 62.6%가 놀이중심 보육과정으로 자녀가 어린이집에 가는 것을 즐거워한다고 응답

- 현재 이용 중인 어린이집에서 놀이중심 보육과정으로 운영하면서 일어난 가장 큰 변화는 무엇이라고 생각하는지에 대해 조사한 결과(1+2순위 종합), 자녀가 어린이집에 가는 것을 즐거워하고 만족해함(62.6%), 영유아와 교사 간의 상호작용 및 관계의 변화(42.8%) 순으로 나타남. 특히 맞벌이, 영아 부모일수록 자녀가 어린이집에서의 생활을 즐거워하고 교사와의 상호작용에 긍정적 변화에 대한 응답 비율이 상대적으로 더 높게 나타남

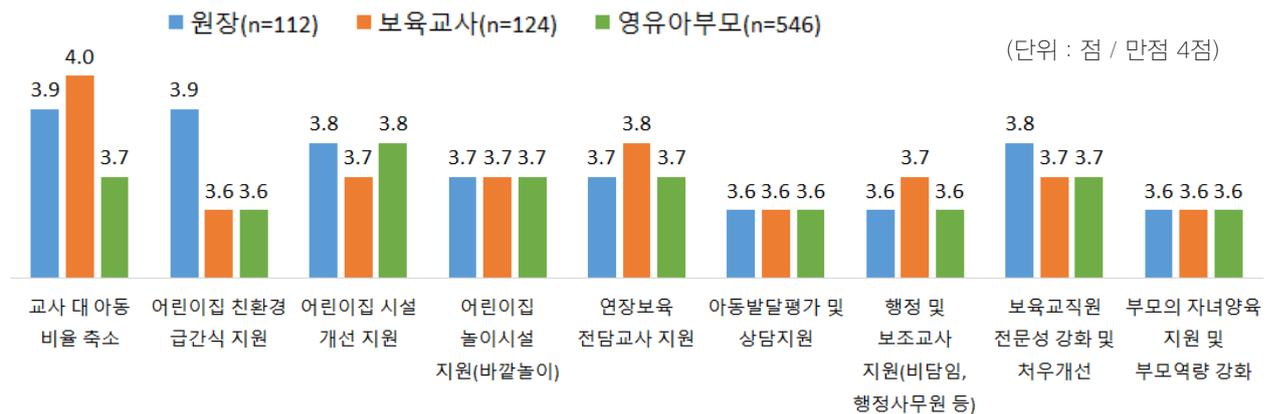
[ 그림 7 ] 놀이중심 보육과정으로 인한 가장 큰 변화(1+2순위 종합 : 부모)



## ■ 향후 제주도의 중장기 보육발전에 반드시 포함되어야 할 정책과제별 수요자 간 요구도 차이 나타남

- 본 연구의 조사 참여자 대상으로 제주특별자치도의 중장기 보육발전에 반드시 포함되어야 할 정책 주제에 대해 그 필요성 정도를 조사(4점 만점 기준)한 결과, 원장은 교사 대 아동비율 축소 및 어린이집 친환경 급간식 지원(각 3.9점), 어린이집 시설 개선 지원 및 보육교직원 전문성 강화·처우개선(각 3.8점) 순으로, 보육교사는 교사 대 아동비율 개선(4.0점), 연장보육 전담교사 지원(3.8점) 순으로, 영유아 부모는 어린이집 시설 개선 지원(3.8점), 교사 대 아동비율 개선·어린이집 놀이시설 지원·연장보육 전담교사 지원·보육교직원 전문성 강화 및 처우개선(각 3.7점) 순으로 응답하여 응답자 간 정책 요구도 차이를 보임

[ 그림 8 ] 제주특별자치도 중장기 보육발전계획의 요구사항(원장, 보육교사, 부모)



■ **교사 대 아동비율 개선 시범사업 추진으로  
원장, 보육교사, 영유아 부모, 아동의 만족도 높아**

- 제주특별자치도가 2022년 3월부터 추진된 장애아보육교사 대 아동비율 2 : 1 시범사업에 참여하고 있는 4개 장애아 전문 어린이집 대상 초점집단면접조사 결과, 원장은 근로환경 개선 및 어린이집에 대한 이미지 개선 효과를, 보육교사는 노동권리 보장으로 가능해진 자기 돌봄 및 양질의 보육서비스 제공 효과를, 장애아 부모는 교사와 아동 간의 상호작용 증가로 보육서비스 만족도 증가를, 장애 영유아는 교사와의 상호작용 증가로 심리·정서·신체 건강 만족도 증가를 긍정적 효과로 꼽았음. 특히, 보육교직원 및 장애아 부모의 의견수렴 사례를 통해 장애아를 위한 놀이중심 표준보육과정의 기대효과가 큰 것으로 파악됨

【 표 1 】 장애아보육교사 대 아동비율 2:1 개선사업 효과 및 정책 요구

구분	원장	보육교사	부모	아동
개선 효과	안정적 운영	근무환경 개선	양질의 보육 서비스	아동 발달 촉진
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 근로환경 개선</li> <li>▶ 양질의 수업 운영</li> <li>▶ 기관 이미지 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 휴가 ▶ 자기 돌봄 가능</li> <li>▶ 노동권리 보장</li> <li>▶ 업무시간 확보</li> <li>▶ 직무스트레스 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 개별 관리 만족</li> <li>▶ 상호작용 증가</li> <li>▶ 보육 만족도 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 학습기회 증가</li> <li>▶ 산책 ▶ 숲 활동 등 외부활동 증가</li> <li>▶ 놀이중심 보육과정 운영 가능</li> </ul>
정책 요구 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교사의 역량 강화</li> <li>▶ 추가 인력 지원</li> <li>▶ 운영비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교사 간 갈등관리 지원</li> <li>▶ 비좁아진 보육실 개선</li> <li>▶ 시범사업 채용교사의 불안정한 고용조건 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 의도치 않은 반 편성으로 인한 오해 발생</li> <li>▶ 시범사업의 안정화</li> <li>▶ 어린이집에 대한 인식개선 필요</li> </ul>	

## 4. 제주특별자치도 보육정책 방향 및 2023년 보육발전 추진과제

- ‘아이, 부모, 보육인 모두가 행복한 제주 실현’을 비전으로 보육의 공공성 강화와 영유아의 건강한 발달을 지원하고 보육교직원의 전문성을 강화하여 제주특별자치도 지역 실정에 맞는 보육정책 및 민선8기 공약사항이 포함된 2023년 보육발전 시행계획을 수립하고 18개 세부과제<sup>2)</sup>를 추진함

■ **정책과제 1 ⇒ 보육의 공공성 강화**

- 단계적 교사 대 아동비율 개선
  - 안전하고 건강한 ‘아이중심 보육서비스 제공’을 위해 장애아전문 어린이집 대상 교사 대 아동비율 개선 시범 사업 실시(※ '22년 3월부터 실시)
- 국공립 등 보육서비스의 공공성 강화
  - 국공립 어린이집 지속 확충, 공공형 어린이집 확대, 직장어린이집 지속적 설치유도 및 관리 등

2) 「제주아이사랑플랜 제4차 제주특별자치도 보육발전계획(2023~2027)」의 ‘2023년 보육발전 시행계획’ 토대로 정리함 (제주특별자치도 아동보육청소년과 내부자료)



- 다자녀 가정 아동의 우선 입소 및 부모의 교육기회 우선 제공
  - 다자녀가정 아동 우선 입소, 육아지원금 지원, 다자녀가정 부모의 교육기회 우선 제공 등
- 어린이집 평가제 컨설팅 지원 및 부모 모니터링 활성화
- 육아종합지원센터 운영 및 전달체계 기능 강화

### ■ 정책과제 2 ⇒ 영유아의 건강한 발달 지원

- 영유아 중심 물리적 환경 개선
  - 어린이집 기능보강 사업 확대, 어린이집 냉·난방비, 어린이집 영유아 상해보험료, 어린이집 안심 환경 관리 지원 등
- 건강한 먹거리(친환경급식) 지원
  - 원아들의 건강증진을 위한 친환경 농산물 급식비 지원, 영유아와 보육교직원의 건강·급식·위생관리 지원, 어린이집 조리원 임금보전 지원 기준 완화, 어린이집 영양사 인건비 지원 등
- 경계선 영유아 조기발견 및 상담 활성화
  - 장애아통합보육서비스 제공 사업 : 장애통합 어린이집을 이용하는 영유아 및 보육교사, 가족과의 유기적 연계를 통한 균형 있는 교육 기회 제공화

### ■ 정책과제 3 ⇒ 보육지원체계 대응력 강화

- 영보조인력 지원 확대
  - 보조교사 지원 확대, 장애아보육 보조교사 지원 확대를 통한 교사의 업무 부담 감소
- 대체교사 지원 확대
  - 보육교사 연가 및 보수교육 연수를 안정적으로 사용하여 보육교사의 근로여건 개선
- 믿고 맡길 수 있는 열린어린이집 운영 활성화

### ■ 정책과제 4 ⇒ 보육교직원 전문성 강화 및 처우개선

- 놀이중심 표준보육과정 운영 보육교사 역량강화
- 보육교직원 아동인권 감수성 역량강화
- 보육교직원 처우개선

### ■ 정책과제 5 ⇒ 가정양육 지원 및 지역중심 양육지원 확대

- 부모급여 지원
- 가정양육수당 지원
- 시간제보육 서비스 지원 확대
- 가족의 요구에 따른 양질의 보육서비스 제공 및 지원