

노르웨이의 육아정책 동향 및 시사점

이정원 부연구위원

노르웨이의 육아 정책은 민주주의와 정의로운 사회 추구, 양성 평등과 조화를 중시하는 노르웨이의 문화와 철학이 반영되어 있다.

노르웨이의 주된 육아지원기관은 유치원이며, 영유아 보육교육 담당 업무는 아동가족부에서 2006년 교육부로 이관되었다. 2005년 이후 노르웨이 육아정책의 주된 목표는 육아지원기관(유치원)의 양적 확충과 부모부담상한액 도입을 통한 가정의 육아지원기관 이용 부담 감소, 공사립에 관계없는 재정 지원, 육아지원의 질 제고로 설정되어 추진 중이다. 노르웨이에서 유치원 수 확대와 공사립 기관에 동등한 재정 지원으로 유치원간 서비스 질 격차를 줄이고자 하는 노력, 유치원 이용 시 부모의 경제적 부담을 감소시키려는 노력의 일환인 부모부담비용 상한제 도입을 통해 1-5세 아동 인구 중 유치원 이용아수는 2002년 65.9%에서 2012년에는 90.1%로 급격히 증가하였다.

그러나, 양적 확대와 더불어 서비스 질 제고에 대한 요구가 높으며, 이를 위해서는 열악한 교사 처우를 개선하고 교직원의 전문성을 제고해야할 숙제를 안고 있다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 크다. 현재 노르웨이에서는 교사교육 강화, 유치원 관련 연구 강화, 관리감독 강화 등 유치원의 서비스 질 제고를 위한 노력이 다양하게 추진되고 있다.

1. 서론

노르웨이의 정확한 국가명은 ‘노르웨이 왕국 (Kingdom of Norway)’이며 북유럽의 스칸디나

비아 반도에 위치하는 입헌군주국이다.

노르웨이의 인구는 2013년 기준 약 505만명이며, 6세 미만 아동인구는 약 375천명으로 총 인구 중 약 7.4%에 해당한다¹⁾. 2012년 합계출산율은

1) Statistics Nowway(March, 2013). Population by age, sex, marital status and citizenship. (www.ssb.no에서 인출)

1.85명이며 노르웨이 부모가 첫 자녀를 출산하는 연령은 어머니 28.5세, 아버지 31.2세이다.²⁾

노르웨이는 15~18세기에 덴마크, 1814년부터는 스웨덴으로부터 지배를 받은 경험 때문에 주권문제에 민감하며, 이에 부존자원에 대한 주권 포기 우려로 EC 가입안 및 EU 가입안이 국민투표에서 모두 부결된 독특한 국가이다. 그러나, 지난 몇 십년 간 무력 사용 관련 국제법 발전, 인권신장 및 군축, 핵확산 방지 등 국제사회 주요 이슈를 해결하는데 선도적 역할을 해왔고, 전세계 분쟁지역을 망라하는 평화 중재 노력, 대북 인도적 지원, 북한 인권문제에 대한 관심 등 국제 사회에는 적극적인 기여를 하고 있다.

노르웨이는 또한 양성 평등 증진을 위한 노력이 세계에서 가장 우위에 속하는 국가이다. 직장에서의 평등지위 옴부즈맨 제도 시행, 공직 임명뿐 아니라 정당 직원 채용과 선거절차에도 쿼터제를 도입하였으며, 2006년부터는 주요기업 이사진의 40%이상 여성할당의무를 법제화하였다. 아버지 육아휴직 할당제의 세계최초 도입과 권장으로 남성의 육아휴직(아버지 할당제) 사용률도 2011 현재 64.6%에 달한다.³⁾

이러한 양성 평등 증진을 위한 노력을 통해 2012년 여성의 경제활동 참가율은 25~29세 여성 81%, 30~39세 85%, 40~49세 85%로 출산·양육에 따른 여성 경제활동 참가율의 M자 곡선이 나타나지 않고, 같은 연령대 남성의 경제활동 참

가율과 비교해도 큰 차이를 보이지 않는다.⁴⁾

노르웨이의 이러한 역사적, 문화적 특성은 ECEC 제도와 무관하다고 볼 수 없다.

민주주의와 정의로운 사회 추구, 양성 평등과 조화는 모든 부분에서 녹아 있는 노르웨이의 문화로 ECEC 제도 구축과 개선에 있어서도 철학적 배경이 되고 있다.

노르웨이에서의 ECEC(Early childhood Education and Care)는 취학연령 미만 아동을 위한 것으로 현재 ECEC를 위한 대표적 기관은 ‘유치원(barnehage)’이다. 유치원은 아동기의 가치 그 자체에 대한 존중, 그리고 보호와 교육을 위한 총체적인 접근으로서 설립되었다.⁵⁾

노르웨이를 포함해 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드 등을 포함한 ‘북유럽국가’의 주요한 문화적 측면으로 ‘아동중심성’이 언급되는데 이로 인해 노르웨이의 유아교육기관은 “노르웨이 사람의 행복한 어린시절”을 지켜주는 기능을 가진 기관이라고 인식된다.⁶⁾

2. 노르웨이 육아정책의 기본법과 목표

가. 육아정책의 기본법

노르웨이 육아정책을 관장하는 기본법은 1975년에 최초 제정된 유치원법(Kindergarten Act)

2) Statistics Norway(Ajpril, 2013). Births, 2012. (www.ssb.no에서 인출)

3) Statistics Norway(March, 2013). Indicators for gender equality in municipalities, 2011. (www.ssb.no에서 인출).

4) 2012년 남성의 경제활동참가율은 25-29세 86%, 30-39세 91%, 40-49세 91%이다. Statistics Norway(2013). Statistical Yearbook of Norway.

5) Norwegian Ministry of Education and Research(October, 2012). Early childhood Education and Care in Norway. FactSheet.

6) 요한나 에이나르스 도티로 주디스 와그너 엠틀; 한유미·권정윤·신미자 옮김(2011). 북유럽의 아동기와 유아교육.

이다. 현재의 유치원법은 2006년 1월부터 발효된 것이다.

유치원법에는 각 지방자치단체들이 지역 유치원을 관할할 책임이 있으며 유치원에 지침을 제시하여야 하며 유치원은 제시된 지침에 따라 운영되어야함이 명시되어 있다.

유치원법은 지방자치단체들이 지역 내 수요에 충분한 유치원을 확보할 의무가 있음을 선언하고 있는데, 사립 유치원은 유치원법에서 요구하는 유치원의 목적과 내용, 요구를 충족할 경우 인가받을 권리가 법적으로 보장된다.

유치원의 인가는 지방자치단체의 소관으로, 지방자치단체는 인가와 함께 유치원 운영 지침을 제공할 의무가 있다.

나. 육아정책의 목표

2005년 이후 ECEC 관련하여서는 ①유치원의 확충, ②부모 부담금 상한액(Maximum parental fees)설정, ③공사립 유치원간 재정지원의 형평성 제고, 그리고 ④ECEC의 질 제고가 주된 정책 목표가 되고 있다.⁷⁾

특히, 의회의 유치원에 관한 백서(No 41, 2008~2009)에서 유치원의 질에 대해 전적인 관심을 표명한 이래 2012~2013년 백서(No 24, 2012~2013)에서 미래의 유치원에 대한 정부의

의무를 논의하는 등 유치원의 서비스 질에 대한 관심이 견지되고 있다.⁸⁾

즉, 노르웨이에서 모든 아동은 질적 수준이 높은 유치원을 이용할 권리가 있다는 결론에 이르고 있으며,⁹⁾ 2008~2009년의 ‘유치원 관리에 대한 백서’에 의해 노르웨이 정부는 ECEC의 서비스 질 증진에 대해 다음의 세 가지 목표를 설정하고 서비스 질 향상을 위한 노력을 지속하고 있다.

- 모든 유치원에서의 형평성 있는 양질의 서비스 보장
(Ensure equity and high quality in all kindergartens)
- 유치원을 배움과 발달의 장으로 강화
(Strengthen the kindergarten as and arena for learning and development)
- 모든 아동에게 안전하고 통합적인 유치원에서 적극적으로 활동할 기회를 보장
(Make sure that all children have the opportunity to participate actively in a safe and inclusive kindergarten environment)

자료: Norwegian Ministry of Education and Research(October, 2012). Early childhood Education and Care in Norway. FactSheet.

3. 육아지원 서비스 현황 및 담당부처

가. 육아지원 서비스 담당부처

노르웨이에서 ECEC, 즉 영유아 보육교육업무는 2005년까지는 아동가족부(Ministry of Children and Family Affairs)가 담당하였으

7) Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care(ECEC). (www.oecd.org에서 인출)

8) Haug, K.H. & Storø, J. (2012). Kindergarten—a universal right for children in Norway. (www.childresearch.net에서 인출)

9) Norwegian Ministry of Education and Research(2009). The most important messages in White Paper No41(2008-2009) Quality in ECEC. (http://www.regjeringen.no에서 인출)

10) 나정·장영숙(2002). OECD 국가들의 유아교육과 보호정책 동향. 2005년 이전 교육·연구·교회문제부(The Ministry of Education, Research and Church Affairs)는 학교와 학교 밖 보호, 교사양성을 주관하였다.

나 2006년 교육연구부(Ministry of Education and Research)로 이관되었다.¹⁰⁾

현재 노르웨이의 유아교육·보육 기관은 ‘유치원’으로 통칭되며, 이에는 가정보육시설(familebarnehager)도 포함되나 행정체제는 교육연구부로 담당부처가 일원화되어 있다.

나. 육아지원 서비스 유형

노르웨이에서 아동들은 대부분 5세 이전에 취학전 교육과 보호의 통합 체계에서 교육을 받기 시작한다.¹¹⁾

노르웨이의 정규 보육서비스 제공기관은 유치원(barnehager)과 가정보육시설(famile-barnehager)로 구분되며, 이밖에도 부모와 아동이 함께 참여할 수 있는 ‘개방형유치원(open barnehager)’, 그리고 학교 전후 시간 이용이 가능한 ‘학동보육시설(Skolefritid-ordiningen)’이 있다.¹²⁾

유치원 서비스는 0~5세를 커버하며, 종일제를 기본으로 하나 시간제로도 이용 가능하다. 개방형 유치원은 부모와 아동이 함께 참여할 수 있고 유치원 교사들의 지도하에 시간제 활동을 제공한다.¹³⁾

다. 공사립 기관 현황과 서비스 이용율

2012년 현재 노르웨이의 유치원은 6,397개원이며, 국공립 유치원이 2,986개원, 사립이 3,411개원으로 사립유치원의 비중이 조금 더 높다. 유치원 수는 2002년 5,845개원에서 지속적으로 증가하여 2008년 6,705개에 이르렀으나 그 이후 감소세를 보이고 있다(표 1 참조).

2012년말 기준 유치원을 이용 중인 아동은 전체 6세 미만 아동인구의 90.1%에 해당하며, 1~2세의 80.2%, 3~5세의 96.6%가 유치원을 이용 중이다. 1~5세 아동 중 유치원 이용아동의 비율은 2002년 65.9%에서 지속적으로 증가하여 2012년 90.1%에 이르고 있다.

〈표 2〉에 따르면 연령별로는 4세의 이용아수

〈표 1〉 연도별 유치원 수 및 원아수

연도	유치원 수			원아수	1~5세 중 비중
	전체	국공립	사립	전체	
2002	5,845	2,943	2,902	198,262	65.9
2007	6,622	3,006	3,616	249,815	84.3
2010	6,579	3,046	3,533	277,139	89.3
2011	6,469	3,000	3,469	282,737	89.7
2012	6,397	2,986	3,411	286,153	90.1

자료: Statistics Norway(June, 2013). Kindergartens, 2012 final figures. (www.ssb.no에서 인출, 재구성)

〈표 2〉 기관유형별·연령별 유치원 원아수(2012)

유형	아동 연령							
	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세	
국공립	2,318	42,754	57,384	61,409	61,556	60,338	394	
사립	150,777	135,376						

자료: Statistics Norway(June, 2013). Kindergartens, 2012 final figures. (www.ssb.no에서 인출, 재구성)

11) OECD(2013). Education at a glance 2013-country notes and key fact tables.

12) 서문희·양미선·송신영(2011). 우리나라의 보육실태와 외국 사례. 기획재정부·육아정책연구소.

13) Norwegian Ministry of Education and Research(October, 2012). 앞의 자료.

가 가장 많아 61,556명이며 0세의 이용아수는 적으나, 1세부터 유치원 이용아수가 급격히 증가하는 경향을 보인다.

4. 비용 지원

가. 육아지원기관 이용 비용 지원

노르웨이도 다른 노르딕 국가와 마찬가지로 보육비용의 상당부분을 국가가 책임진다.¹⁴⁾ 노르웨이의 유치원은 중앙정부와 지자체로부터의 공공 재정 지원과 부모의 부담금으로 운영된다. 공공 재정 지원은 매년 증가하여 2011년 기준 GDP의 1.7%에 육박하였다.¹⁵⁾ 부모가 부담하는 비용에 대해서는 2004년 국가 수준에서 한 달 기준 부모부담 상한액(maximum parent' fees)을 책정하여 제한하고 있는데¹⁶⁾ 국가는 공·사립 기관에 차별 없이 설립·운영 비용을 지원하고 있다.¹⁷⁾ 2006년 1월부터 발효된 유치원법에서는 지역 내 유치원을 관할하는 지자체는 모든 인가받는 비공영(사립)유치원에도 일반 운영비에 대한 보조금을 지원하여야 하며, 공공 보조금과 관련해서 공립 유치원과 평등하게 취급되어야 한다고 명시되어 있다.¹⁸⁾

노르웨이에서 유치원 비용은

의회에 의해 최고액이 설정되며, 이렇게 설정된 최고액 내에서 가구소득, 자녀 수 등에 따라 차등화된 비용을 적용하는 경우도 있다.

노르웨이에서 매년 1월 실시되는 가구의 공·사립 유치원 종일반 이용 비용에 대한 조사 결과, 2013년에는 428개 도시 중 93%에서 노르웨이 의회에서 정한 2,330크로네(NOK)의 비용 상한선과 동일한 월 비용을 적용하고 있었다. 또, 428개 도시 중 22.7%에서 가구소득에 따라 차등화된 비용을 적용하며, 가구소득에 관계없는 동일 비용은 76.4%에서 적용하고 있는 것으로 나타났다. 자녀수에 연동한 비용할인 적용 비율은 매우 높아서, 98.1%가 둘째 자녀에 대해 30%이상 할인된 비용을 적용하며, 96.3%는 셋째 자녀에 대해 50%이상 할인된 비용을 적용하고 있다.¹⁹⁾

모든 지자체는 저소득 가구에 유치원 이용 비용을 경감하거나 면제하도록 되어 있으나, 각 지자체에서 공립 유치원에 대해 가구소득에 따른

〈표 3〉 노르웨이 유치원 이용 비용 현황(2013. 1.)

단위: %	
구분	비율
소득에 따른 차등 비용 적용	22.7
정액(flat) 비용 적용	76.4
다자녀 할인, 둘째 자녀에 대한 30%이상 비용할인제 적용	98.1
다자녀 할인, 셋째 자녀에 대한 50%이상 비용할인제 적용	96.3
지자체 비용할인제 적용 사립유치원 비율	61.0

자료: Scheistrøen, J. (June, 2013). Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, Januar 2013. (www.ssb.no에서 인출)

14) 서문희·양미선·송신영(2011). 앞의 책.

15) Norwegian Ministry of Education and Research(October, 2012). 앞의 자료.

16) 서문희·양미선·송신영(2011). 앞의 책.

17) Early childhood education and care policy. (www.regjeringen.no에서 인출)

18) The kindergarten Act, Section 14. Municipal grants to approved non-municipal kindergartens.

19) Scheistrøen, J. (June, 2013). Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, Januar 2013. (www.ssb.no에서 인출)

비용할인제를 제시할지의 여부는 지자체의 결정에 맡겨져 있다²⁰⁾(표 3 참조).

2013년 1월 실시된 ‘가구 지출조사(The Household payments survey)’ 결과에 따르면 공립 유치원에 대한 월평균 최저 지출 비용은 1,564크로네이며, 평균 최고 지출액은 2,326크로네였다.²¹⁾

가구 연간 소득 250,000/370,000/500,000크로네에 대한 국가 기준 부모부담 월 비용은(급간식, 기타 추가 비용 제외)은 2013년 1월 현재 각각 2,125/2,258/2,298크로네로 책정되어 있다.²²⁾ 이는 연간소득 250,000크로네 가구에 대해 전년도 대비 0.7%가 감소한 금액이다.²³⁾ 공립유치원의 93%에서 2,330크로네의 월 부모부담액 상한을 유지하고 있다²⁴⁾(표 4 참조).

사립유치원 중 지자체의 비용할인제도(rebate arrangement)를 따르는 비율은 61.0%에 해당한다.²⁵⁾

유치원 이용에 소요되는 시간당 비용은 기관 유형과 아동 연령별 차이가 있다. 일반 유치원 이용 4~6세 기준 시간당 비용은 45.16크로네로,²⁶⁾ 이러한 시간당 비용으로 계산하여 일반 사립유치원을 4~6세 아동이 주당 33~40시간 이용할

〈표 4〉 소득에 따른 가구 월평균 공립유치원 부모부담액(1자녀)

단위: 크로네

연도	최저액	가구소득			최고액
		250,000	375,000	500,000	
2008	1,537	2,089	2,249	2,297	2,317
2009	1,596	2,113	2,265	2,291	2,293
2010	1,549	2,079	2,218	2,262	2,292
2011	1,573	2,090	2,229	2,270	2,298
2012	1,592	2,145	2,262	2,297	2,324
2013	1,564	2,125	2,258	2,298	2,326

자료: Statistics Norway(June, 2013). Households' payments in kindergartens, price level survey, 2012/2013. (www.ssb.no에서 인출)

때 월평균 6,684크로네가 소요되나 일반 사립유치원과 가정보육시설 이용에 소요되는 비용의 대부분을 지자체와 정부에서 보조하고 있다. 이에, 2013년 1월 1자녀 가구에 대한 부모부담 사립유치원 월평균 비용은 2,297크로네이며, 사립유치원 중 92%에서 2,330크로네의 부모부담 상한액을 유지하고 있는 것으로 조사되었다.²⁷⁾

이에 2012년 사립유치원 운영을 위한 총 지출 중 가구 부담액은 17%에 해당하였으며, 이는 2011년보다 1% 감소한 것이다. 동기간 중 지자체 보조금이 82%까지 증가했다.

나. 유치원 미이용 아동을 위한 지원: 양육수당

노르웨이에서는 부모의 육아휴가가 끝난 후 1,2세 자녀를 직접 양육할 권리를 보장하고 자녀

20) Statistics Norway(June, 2013). Households' payments in Kindergartens, price level survey, 2012/2013

21) Statistics Norway(June, 2013). 앞의 자료.

22) 이는 주당 41시간 이상 중일제로 이용하는 경우를 기준으로 한다.

23) Scheistrøen, J. (June, 2013). 앞의 자료.

24) Statistics Norway(June, 2013). 앞의 자료.

25) Scheistrøen, J. (June, 2013). 위의 자료.

26) Statistics Norway(October, 2013). Accounts for private kindergartens, 2012.(www.ssb.no에서 인출)

27) Statistics Norway(June, 2013). 앞의 자료.

양육 형태에 대한 선택권을 부여하기 위해 영아 양육을 위한 현금수당제도(Cash for care)를 1998년부터 시행하고 있다.

현재 유치원에 다니지 않는 13~18개월 아동의 부모에게는 매달 약 5,000크로네(약 803\$)의 수당이, 19~23개월 아동의 부모들에게는 3,303크로네(약 530\$)가 지급되고 있다.²⁸⁾ 양육수당의 금액은 국회(the Storting)가 정하며 비과세 대상이다.

이 수당은 유치원을 주당 33시간 미만 시간제로 이용하는 경우에도 차등하여 받을 수 있다.²⁹⁾ 그런데, 노르웨이에서 ‘양육수당(cash for care)’ 지출액은 2012년 12억 크로네로 2011년 대비 7%나 감소하였고, 2006~2012년간 약 46%가 감소하여 감소폭이 매우 컸다. 이는 그동안 유치원의 공급이 크게 확대되고 현금지원법(Cash Benefit Act)의 개정으로 양육수당액이 감소되고 2세아에 대해 유치원 미이용 아동 양육수당이 폐지된 데 기인하는 것으로 해석된다.³⁰⁾

〈표 5〉 유치원 미이용 아동에 대한 양육수당 지급자와 지출액 추이
단위: 명, 크로네, mill

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
수급자	101,212	91,112	80,059	72,639	68,000	65,600	63,700
지원액	2,261.9	1,942.2	1,649.4	1,461.6	1,353.9	1308.3	1,222.9

자료: Statistics Norway(August, 2013). Cash transfers to families with children, 2012. (www.ssb.no에서 인출)

(director, head teacher),³¹⁾ 교사(educational leader) 그리고 보조교사(assistant)이다.³²⁾ 2012년 현재 교직원 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 보조교사이며(48.0%), 관리자와 교사 등 지도급 직원의 비율은 상대적으로 낮은 편이다.

노르웨이 유치원 교직원은 2002년의 55,294명에서 2012년 91,239명으로 2002~2012년 동안 약 65%가량 증가하였다. 직무별로는 증가율에 차이가 있어 교사(educational leader)와 보조교사(assistants)의 증가율이 가장 큰 반면 이중언어 보조교사(bilingual assistant)는 2002년 대비 약 4.9% 감소하였다(표 6 참조).

〈표 6〉 노르웨이 유치원 교직원 수 변화추이

단위: 명(%)

연도	전체	관리직급	교사	보조교사	이중언어 보조교사	사무원	기타 교직원	기타 유급도우미
2002	55,294	5,710	11,585	27,969	1,133	-	4,958	4,958
2007	76,089	6,425	18,187	39,536	1,070	-	5,905	5,905
2012	91,239	6,712	25,486	43,792	1,077	1,584	6,413	6,413
(계)	(100.0)	(7.4)	(27.9)	(48.0)	(1.2)	(1.7)	(7.0)	(7.0)

자료: Statistics Norway(June, 2013), Kindergartens, 2012 final figures. (www.ssb.no에서 인출, 재구성)

5. 교직원

가. 유치원 교직원 현황

유치원의 주요 인력은 관리직급

28) Haug, K. H. & Storø, J. (2012). Kindergarten—a universal right for children in Norway. (www.childresearch.net에서 인출)

29) 서문희·양미선·송신영(2011). 앞의 책.

30) Statistics Norway(August, 2013). Cash transfers to families with children, 2012; Statistics Norway(November, 2013). Norwegian Labour and Welfare Service—StatRes, 2012. (www.ssb.no에서 인출)

31) 원장, 원감, 부장교사 등을 의미함.

32) Norwegian Ministry of Education and Research(October, 2012). 앞의 자료.

나. 성별·직무별 교직원 현황

노르웨이에서는 유치원에서부터 교직원의 성비 균형을 맞추어 유아기부터 성역할에 대한 바른 인식 제고를 위해 노력하고 있다. 정부에서는 1997~2000년 계획으로 2000년대 말까지 유치원에서의 남성교직원 비율을 20%까지 끌어올리는 것을 목표로 하였다.³³⁾ 2012년 현재 노르웨이 유치원에 근무하는 교직원 중 남성은 10.6%이나 유치원에서의 남녀 성비 균형을 맞추려는 노력으로 남성의 비율은 지속적으로 증가하고 있다.

다. 교직원의 자격

노르웨이에서 유치원 교사 자격은 3년 과정의 대학 학사학위 과정으로 취득할 수 있다. 교사가 대학에서 유치원 교사 교육을 받지 못한 경우 유아 교육에 관한 교육을 다른 고등교육 수준의 교육 기관에서의 3년 과정 프로그램으로 이수할 경우 유치원 교사 교육을 받은 것으로 동일시될 수 있다.³⁴⁾

2012년 기준 노르웨이 유치원의 전체 교직원 중 공인된 유치원 교사 교육을 이수한 비율은 약 31%이며, 핵심 교육 인력 중에서는 관리직급(head teacher) 중 92.2%, 교사 중 84.5%가 공

인된 유치원 교사 교육을 이수하였고, 전체 인력 중 48%에 달하는 보조교사 중에서는 단지 1.5%만이 유치원 교사 교육을 이수한 것으로 나타나고 있다(표 7 참조).

지난 10년 간 노르웨이의 유치원 수는 급증하였고, 특히 2009년 1세 이상 아동에 대한 유치원 입학이 법적 권리로 인정되게 된 이후 교사의 부족 문제는 유치원 서비스의 질과 직결되는 문제로 부상하였다. 이에 대해 한편으로는 관리직급에 대한 법적으로 요구되는 유치원 교사 교육의 면제가 문제 해결을 위한 한 축이 되었다. 다른 한편 교육연구부는 교육기관과 지자체와의 협력을 통해 2007년 ‘현장 기반 유아교사교육(workplace-based early childhood teacher education)’을 출범하여 이 문제를 해결하려 하였다. 이는 4년의 시간제 학사학위 과정으로 유치원의 보조교사 중 학생을 선발하며 학생은 학사학위 과정을 밟

〈표 7〉 노르웨이 유치원의 직무별·자격별 교직원수(2012)

구분	관리직급 (director)	교사	보조교사	이중언어 보조교사
전체(T)	6,712	25,486	43,792	1,077
공인유아교사 교육 이수(A)	6,087	21,524	664	51
아동을 대하여 일할 수 있는 자격 부여하는 기타 대학교육 이수	425	1,456	835	70
특별 허가 보유	164	3,869	-	-
직업교육 이수	16	757	10,247	50
공인유아교사 교육 이수 비율(A/T)	92.2	84.5	1.5	4.7

자료: Statistics Norway(June, 2013). Kindergartens, 2012 final figures. (www.ssb.no에서 인출, 재구성)

33) 나정·장영숙(2002). 앞의 책.

34) the kindergarten Act, Section 18.

는 중 유치원 현장에서 최소 50% 이상 일하도록 하는 것이다. 유치원 교사를 양성하는 표준 교육 프로그램과 함께 이러한 노력으로 교사 수급 부족이 조금씩 해소되고 있다.³⁵⁾

라. 교사 처우 및 교사 대 아동비율

유치원 교사의 처우는 비슷한 교육수준의 근로자들과 비교했을 때 상당히 낮은 수준이다. 2011년 기준 유치원 교사의 임금은 고등교육을 받은 종일제 근로자들의 근로소득의 61% 수준으로, 이는 OECD, EU의 비교 대상 국가에 비해서도 낮은 수준이다.

반면 공립 유치원 교사의 연간 수업시수(teaching time)는 2011년 평균 1,508시간으로 OECD 유치원 교사 평균(994 시간), EU 국가 유치원 교사 평균(977시간)에 비해 50% 이상 많다(표 8 참조).

정확한 기준은 없으나 노르웨이 유치원에서는 3세 미만 아동 7~9명 당 1명, 3세 이상 아동 14~18명 당 1명 이상의 교사가 요구 된다.³⁶⁾ 또한 교육적인 활동을 수행하기에 충분한 교직원

〈표 8〉 교사의 임금수준과 수업시간(2011년)

구분	노르웨이	OECD 평균	EU21 평균	순위 ¹⁾
고등교육 이수한 전시간 근로자 임금 대비 비율				
유치원 교사	61	80	77	17
연간 수업시간				
유치원 교사	1,508	994	977	3
초등학교 교사	741	790	777	20
중학교 교사	663	709	669	14
고등학교 교사	523	664	651	26

주: 1) OECD 국가 및 G20국가 중 순위임.
자료: OECD(2013). Education at a glance 2013-country notes and key fact tables.

(staff)을 갖추어야 한다. 2011년 평균 교직원 1인 당 아동수는 3.8명이었다.³⁷⁾

6. 다문화 교육

2009년 노르웨이 정부가 모든 아동에 대해 유치원 입학의 권리를 법적으로 인정하였는데, 이는 모든 아동에 대한 ‘좋은 출발(good start)’의 보장과 사회적 평등을 목적으로 한다. 소수민족 가정의 아동들 중 취학시 노르웨이어에 능하지 못한 경우가 있다는 연구 결과로부터 다문화 소수민족에 대해 특별히 초점을 두고 있다.³⁸⁾ 정부는 지자체에 보조금을 지급하며³⁹⁾ 지자체는 이를 재원으로 소수 언어 가정 아동의 통합과 언어 발달을 위해 특별한 지원을 하도록 되어 있다.⁴⁰⁾

Framework Plan for the Kindergarten에서

35) Haug, K. H. & Storø, J. (2012). Kindergarten—a universal right for children in Norway. (www.childresearch.net/projects/ecec/2013_01.html에서 인출)
36) early childhood education and care policy. (www.regjeringen.no에서 인출)
37) Norwegian Ministry of Education and Research(October, 2012). Early childhood Education and Care in Norway. FactSheet.
38) Haug, K. H. & Storø, J. (2012). 앞의 자료.
39) Thorud, E., Haagensen, E., Henningsen, M. S., Hegna, M. (2012). International Migration 2010–2011: SOPEMI Report for Norway. Norwegian Ministry of Education and Research-Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion-Norwegian Ministry of Justice and the Police-Norwegian Ministry of Labour.
40) Norwegian Ministry of Education and Research(October, 2012). 앞의 자료.

는 노르웨이의 유치원이 소수 언어 가정의 아동들의 노르웨이어 실력을 적극적인 활동을 통해 향상시킬 뿐 아니라 이들의 모국어도 사용하도록 돕도록 하고 있다. 교육부에서는 유치원 교직원을 위해 다언어·다문화 관련 자료를 개발·보급해 왔다. 이를 위해 필수적으로 소수 언어 가정의 아동들의 유치원 입소율을 증진하고자 하는 목표를 지니는데, 2000년 소수 언어 가정 아동 유치원 입소율은 44%였으나, 2007년 63%, 2010년 71%로 전체 소수언어 가정의 아동의 유치원 입소율은 지속적으로 증가하였다.⁴¹⁾

7. 시사점

노르웨이는 북유럽 복지국가에 속하면서도 스웨덴이나 덴마크와는 사뭇 다른 양상을 보이고 있고 오히려 우리나라와 유사한 면이 많다는 점에서 긍정적·부정적인 면에서 참고할 부분이 많은 국가이다.

우선 스웨덴이나 덴마크에 비해 공립 기관의 비율이 낮은 편이며, 공사립에 상관없이 공공재정이 투입되며, 기관 이용과 가정 내 보육에 대한 부모 선택권을 존중하여 ‘양육 수당(Cash for care)’를 두고 있다는 점에서 유사하다.

또한 사립유치원의 인가를 통해 육아지원기관을 양적으로 확충하고 공·사립에 관계없는 재정 지원을 통해 공공성을 추구하고 있다는 점, 그러

나 교사의 질적 수준과 처우의 문제가 존재하며 양적 확충을 통해 유치원 이용 비율이 급격히 증가한 후 유치원의 서비스 질 향상의 요구가 높다는 점, 유럽에서도 가장 이민자 비율이 높은 국가로 다문화 가정의 사회적 통합 문제가 중요 이슈인 점도 우리나라와 매우 유사한 상황이다.

이처럼 유사 상황에서 노르웨이가 ‘현장 기반 유아교사교육’을 통해 교사 수급 간극을 조금씩 좁혀가고 있고, 국가 수준의 계획을 통해 유치원의 프로그램 내용과 과업에 관해 ECEC가 지향하는 목표와 철학을 제시하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히, 유치원의 활동 내용을 결정하는 교육과정에 아동과 놀이를 중심으로 두고 연령에 맞는 내용을 강화하며, 부모의 의견을 반영하고 다양한 문화와 종교에 대한 상호 이해와 관용의 중요성을 강조하고자 하는 시도는 주목하여야 할 것이다.

무엇보다 아동 중심적인 시각에서 유치원을 평생 교육을 시작하는 장으로 인식하여, 유치원을 “노르웨이 사람의 행복한 어린 시절”을 지켜주는 장으로, 양성 평등과 사회통합 등 사회의 기본 가치를 생애초기부터 경험하게 하는 중요한 장으로 인식하는 철학적 측면은 우리나라의 육아지원 정책의 방향성에 중요한 시사점을 제공한다.

41) Thorud, E., Haagensen, E., Henningsen, M. S., Hegna, M. (2012). 앞의 자료.