

덴마크의 교육행정과 교육복지

윤 성 현

(한양대학교 정책학과 교수)

[특집]

2013년 새 정부의 주요 과제 중 하나는 '복지'입니다. 이에 최신외국법제정보는 가장 중요한 분야로 언급되는 '주거', '보육', '의료', '교육'에 걸쳐 주요 외국의 법제를 소개하고자 합니다.

I. 서론

II. 덴마크 교육행정체계 개관

III. 기초교육

1. 공립
2. 사립

IV. 후기 중등교육

V. 우리 법제에의 시사점

I. 서론

우리의 교육제도는 종래 교육부에서 정책을 입안하면 전국 모든 학교에 동일하게 적용하고 그에 기반하여 대학입시로까지 이어지는, 중앙집권적이고 획일적인 공교육 정책을 펴왔다고 생각된다. 이러한 정책기조는 산업화 사회에서는 어느 정도 역할을 했을 수 있으나, 산업사회를 넘어 정보화 사회로 들어선 지금, 또한 점차 다원화되고 분권화되는 현대 사회의 흐름에 비추어 볼 때 과거와 같은 우리의 교육정책은 개선이 요망된다고 보인다. 이제는 각자의 소질과 적성에 맞게 개별화되고 다양한 교육이 시행될 필요가 있으며, 또한 교육으로 인해 사회양극화가 심화되는 일이 벌어지지 않도록 교육격차 해소에도 노력을 기울일 필요가 있다. 최근 핵심적인 논쟁지점으로 부상하고 있는 복지국가에 대한 사회적 수요에서도 교육 분야가 예외가 될 수 없을 것이며, 오히려 복지의 핵심으로 자리잡아야 하지 않나 생각된다. 이처럼 교육과 복지의 상관성에 대해 연구한다고 할 때 주목할 수 있는 나라가 복지와 무상교육으로 대표되는 덴마크의 교육복지법제이다.

덴마크는 19세기 이후 200년에 가까운 오랜 공교육의 역사를 자랑하고 있고, 또한 이는 복지국가와 시민주의의 전통과도 깊은 관련을 맺고 있다. 특히 덴마크는 국민의 높은 조세 부담을 통해 재원을 마련하여 교육을 포함한 각 분야에서 보편적 복지를 시행해 오면서, 교육과 복지가 별도로 존재해 온 것이 아니라 양자가 밀접한 상호 관련을 맺고 있다. 이는 자유민주주의와 경쟁적 자본주의를 근간으로 하면서 이를 수정·보완하는 선에서 복지를 개념지우고 있는 영미식의 모델이나 여기에 좀 더 근접한 우리의 경우와는 상황이 다른 것이다. 예컨대 덴마크는 지금 우리가 도입여부를 놓고 사회적 논란을 벌이고 있는 무상교육의 문제를 이미 당연한 것으로 전제해 오면서, 단순한 재정문제를 넘어서 개별 학생이 다른 사회·문화적인 이유로 차별되고 소외되지 않는 방향의 정책을 강구하고 있는데, 이러한 차이는 눈여겨볼 만하다.

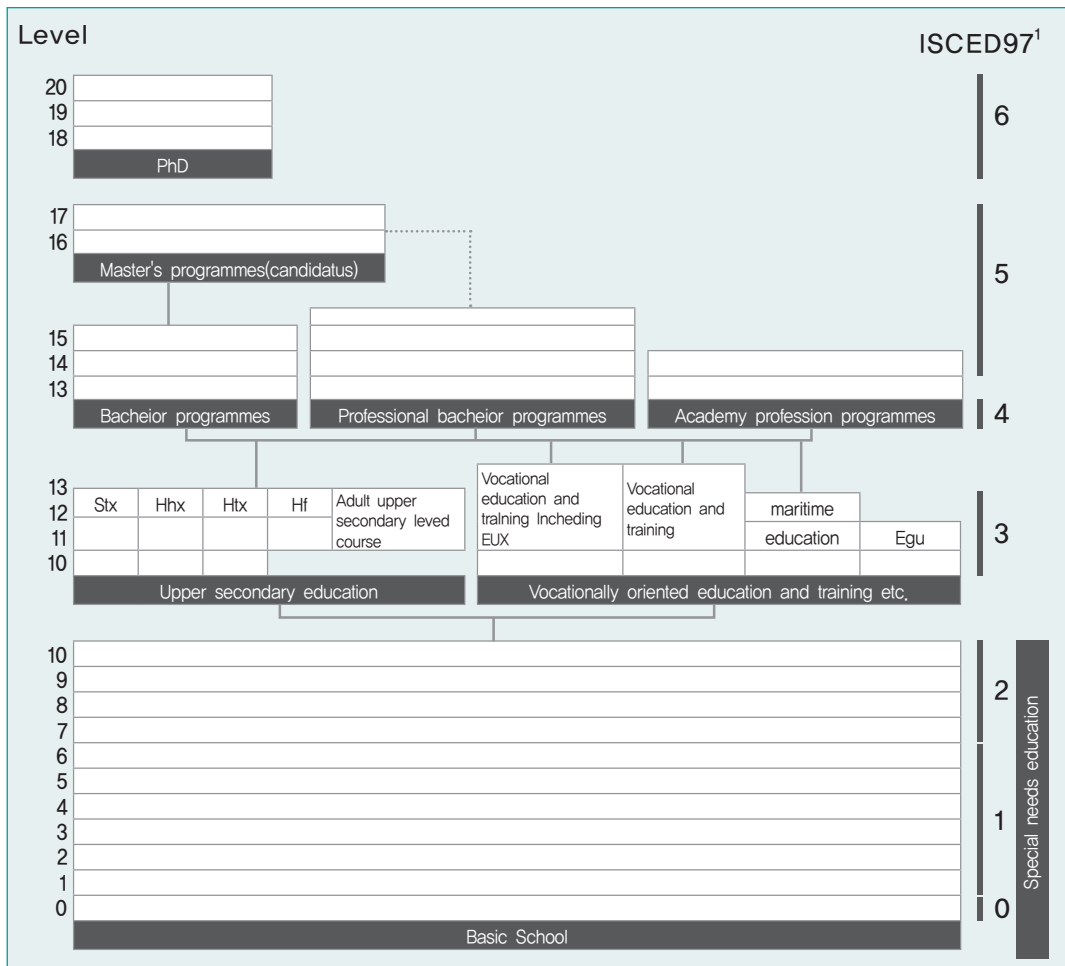
덴마크의 교육제도와 교육복지제도를 연구함에 있어서는 서유럽이나 미국과는 다른 덴마크의 국가 및 사회체제 전반에 대한 종합적인 이해가 전제될 필요가 있을 것이다. 그러나 본고에서 그러한 전반적인 모습을 담아낼 수는 없고, 다만 종래 우리나라에 거의 소개되어 있지 않은 덴마크의 교육제도와 교육복지 관련 법제를 초·중·등교육에서의 무상교육 및 교육격차 해소와 관련된 내용을 중심으로 간략히 소개하는 선에서 그치고자 한다.

II. 덴마크 교육행정체제 개관

덴마크에서는 일찍이 1814년에 학령아동(7~14세)을 대상으로 7년간의 의무교육제도가 국

비교법 현안분석

가차원에서 도입되었으며, 여자아이들도 그 대상이었다는 점이 특징이다.¹⁾ 한편 오늘날 공립기초학교(folkeskole, 폴케스콜레)에 대응을 이루는 대안교육의 선구적 형태인 자유학교(friskole, 프리스콜레)가 이미 19세기 중엽부터 태동하기 시작한다. 예컨대 1855년 학교법에서는 부모가 아이를 공립학교에 보낼 의사가 없을 경우 관계 부처에 합리적 근거를 제시하고 의무교육을 면제받을 수 있었다. 이는 국가가 의무교육제도를 통해 가정에 무분별하게 개입하는 데 대해서 국가의 독점을 거부하고 학부모의 권리를 좀 더 확보하기 위한 것이었다.²⁾ 현재의 덴마크 교육제도를 총괄적으로 보면, 대략 다음과 같은 구조로 되어 있다.³⁾



- 1) 1971년에 9년으로 연장되었다.
- 2) 송순재 · 고병현 · 카를 K. 예기디우스(공편), 덴마크 자유교육, 민들레, 2010, 19~20면.
- 3) 덴마크 아동교육부(Ministry of Children and Education, <http://eng.uvm.dk/Education/Overview-of-the-Danish-Education-System>).

덴마크의 교육제도는 크게 기초교육(primary and lower secondary, 1-9/10학년), 후기중등교육(upper secondary education, 9/10-12학년), 고등교육(전문대학 2년, 종합대학 5년, 단과대학 3년 반 과정)으로 대별된다. 기초교육(9년)은 의무교육으로서 1~9학년 과정까지 되어 있으며, 10학년은 선택적으로 이수할 수 있다. 공립학교에서의 의무교육은 무상으로 이루어진다. 한편 기초교육과정에서는 공립학교 외에 사립학교에 약 14% 정도의 학생이 다니고 있으며, 이들 사립학교에는 운영비의 75% 안팎의 정부보조가 이루어지고 있고 학부모의 납부비율은 그리 높은 편이 아니다.

중등교육은 의무교육은 아니지만 무상으로 이루어지고 있으며, 인문계(대학준비과정)와 직업계 중등교육기관으로 구분된다. 인문계 중등교육기관은 다시 인문학교육중심 과정(STX), 과학기술교육중심 과정(HTX), 상업경제중심 과정(HHX), 2년 과정(HF)으로 구분된다. 그리고 실업계 중등교육기관(vocational school)은 지역 기업체들과의 연계를 통해 교과과정에 이들의 의견을 반영하고, 학생들이 지역 기업체에서 임금을 받으면서 실습을 하는 특징이 있다. 고등교육도 무상으로 제공되고 있으며, 5년 과정의 학·석사 통합과정을 운영하는 5개의 종합대학, 특정 직업교육을 위한 3년 반 과정의 단과 대학, 2년 과정의 전문대학으로 구분된다.

덴마크의 교육행정 체계는 크게 중앙정부(state), 광역자치단체(region), 기초자치단체(municipalities)로 구성된다.⁴⁾ 중앙부처 중 4개 부처가 지역 교육위원회와 학교위원회와 협력하여 교육행정을 담당하고 있다. 유아교육 보육과 초중등교육은 아동교육부(Ministry of Children and Education)에서 담당하고 있으며, 구체적으로 특수교육을 포함한 기초교육의 목표와 교육과정 개발, 교수학습센터 운영, 청소년교육, 계속교육을 담당하고 있다. 대학 교육과 연구는 과학혁신 고등교육부(Ministry of Science, Innovation and Higher Education)에서 담당하고 있다. 군과 관련된 특수교육은 국방부(Ministry of Defence)에서 담당하고 있으며, 예술과 관련된 특수교육은 문화부(Ministry of Culture)에서 담당하고 있다.

5개의 광역자치단체에서 각 지역의 교육을 총괄하고, 장애학생 교육기관을 운영하고, 청소년교육, 성인교육 등도 담당한다. 그리고 98개의 기초자치단체는 기초교육기관 운영, 특수교육(성인 특수교육 포함)을 담당한다. 후기중등교육단계인 HF과정은 김나지움과 함께 광역자치단체의 관리를 받지만, HTX와 HHX는 전문대학에서 이루어지기 때문에 중앙정부에서 담당한다. 직업교육훈련의 경우, 노동시장조직(labour market organizations) 대표들로

4) 이하는 주로 EURYDICE(<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>) 참조.

구성된 영역별 위원회가 직업자격 및 훈련조건을 결정하는 데 중요한 역할을 수행한다.

Ⅲ. 기초교육

1. 공립

덴마크 헌법은 교육에 관한 유일한 조문인 제76조에서, 모든 학령의 아동은 초등학교(primary schools)에서 무상의 교육을 받을 권리가 있다고 하면서, 그러나 부모나 후견인은 그들의 자녀나 피후견인에게 통상의 초등교육에 상응하는 수준의 교육을 받도록 하는 한 반드시 공립학교(publicly provided school)에 취학시킬 의무는 없다고 규정하고 있다. 이는 의무교육이 반드시 취학의무와 연결될 필요가 없고 학부모가 중심이 되는 자유학교나 심지어는 홈스쿨링까지도 가능하게 하는 덴마크 교육의 특성을 잘 드러내 주는 근거가 된다.

공립기초학교(Folkeskole)는 덴마크 기초자치단체 단위의 초등교육과 하위 중등교육을 담당하고 있는 공교육 체계의 근간이 되는 학교이다.

공립기초학교의 현황은 대략 다음과 같다. 98개의 기초자치단체에 1,605개의 학교가 있고, 59만 5,573명의 학생과 2만 8,591 학급이 있다(학급당 학생수는 대략 19.6명). 교사는 5만 972명이고, 그 중 67%는 여성, 47%는 45세 이하이며, 따라서 교사 대 학생 비율은 1 대 10.7이 된다. 학생들 중에서 1만 491명이 특별한 교육지원을 받는 학생들이고, 이중언어를 쓰는 학생들(bilingual students)이 5만 9,869명이다.⁵⁾

공립기초학교를 규율하는 공립기초학교법(Folkeskole (Consolidation) Act : Ministry of Education, 21 October 2003, 이하 '동법')⁶⁾은 공립기초학교의 목표로써 부모와 협동하여 학생의 지식과 기술 등을 향상시킴으로써 개별 학생의 발전에 공헌하는 것을 제시하고 있다(동법 제1조 제1항). 공립기초학교는 1년의 예비학교반(pre-school class)과 9년의 기초교육, 그리고 1년의 10학년년을 포함한다(공립기초학교법 제3조 제1항).

공립기초학교는 기초자치단체에서 담당한다. 기초자치단체 안의 학생들에게 무상교육을 제공하는 것은 기초의회(municipal council)의 책임이다. 기초의회는 공립기초학교의 기본

5) 덴마크 교육부 자료(Facts about the public school system (the Folkeskole)), 2면 참조.

6) <http://pub.uvm.dk/2003/consolidation.html#doctop>.

적인 목표와 틀을 짜고, 개별학교는 그 틀 안에서 각자 교육을 책임지게 되며, 학생과 학부모는 이러한 목표를 수행하는 데 있어 학교와 협력해야 한다(동법 제2조).

공립기초학교는 의무교육(compulsory education)을 수행하는 가장 주된 제도이다. 의무교육은 공립기초학교에서 제공되는 교육에 참여할 의무 또는 그에 상응하는 교육에 참여할 의무를 말한다(동법 제33조 제1항). 이러한 의무교육은 덴마크에 거주하는 모든 아이들에게 적용되지만(동법 제32조), 반드시 공립기초학교에만 다녀야 하는 것은 아니고 다른 사립학교나 자유학교를 다니는 것도 무방하다(동법 제33조 제2항. 또는 학교에 다녀야 할 취학의무가 반드시 있는 것도 아니다). 부모의 요청이나 동의가 있는 경우에는 의무교육기간이 통상적으로 시작된 후에 1년을 유예하는 것을 지역의회가 허가할 수 있다(동법 제34조 제2항).

공립기초학교에서의 의무교육은 무상으로 이루어진다. 그 비용은 국가나 광역자치체 등이 책임진다는 특별한 법적 규율이 없는 한 기초자치단체의 책임이다(동법 제49조 제1항). 예외는 있지만 특수교육(special education)의 경우는 광역자치단체의 책임이다(동법 제49조 제2항). 교육부장관은 기초자치단체 혹은 광역자치단체 중에 누가 비용을 부담해야 할지에 대해서 최종적으로 정하는 규정을 정할 수 있다(동법 제49조 제4항). 단 기초의회가 비용을 청구할 수 있는 예외적인 경우들도 있는데, 여가시간의 교육활동에 참여하는 경우, 공립기초학교의 교육에 참여하는 성인, 지역문화센터의 활동에 참여하는 사람들과 같은 경우이다(동법 제50조 제1항).

비록 무상의무교육을 한다고 하더라도 특별교육이나 특별한 교육적 원조가 필요한 경우 교육부장관은 이에 대한 규정을 정할 수 있다(동법 제3조 제2항). 아직 학령에 달하지 않은 아이들에게도 제공되고, 또한 의무교육기간을 넘어 11년간 제공될 수도 있다(동법 제4조). 이중언어 아이들(bilingual children)에 대해서도 특별한 관심이 주어진다. 이중언어 아이들이란 덴마크어가 아닌 다른 모국어를 가졌으며, 학교에서 처음으로 덴마크어를 배우기 시작하는 아이들을 의미한다(동법 제4a조 제2항). 아직 학교를 시작하지 않은 아이들에게도 언어적 발전을 도울 수 있는 도움이 제공되며(동법 제4a조 제1항), 데이케어 센터(daycare centre)에 등록되지 않은 학생에게는 주당 15시간의 언어교육이 제공되며, 등록된 경우는 거기에서의 교육이 충분치 않은 경우에 제공되는 차이가 있다(동법 제4a조 제3, 4항).

한편 장애 등에 대한 특별 교육(special needs education)은 주로 통합교육(inclusive education)의 형태로 이루어진다. 즉 대부분의 경우에 특별한 도움이 필요한 학생들은 보통의 다른 학생들과 함께 주류의 일반 학교에 다니면서 필요한 부분에서만 일부의 보충적인 도움을 받는다. 하지만 이러한 교육이 어려운 경우에는 특별반을 편성하거나 특별 학교에서 교육을 받을 수도 있다. 이러한 교육방법을 조합하는 것도 가능하다. 공립기초교육법은 특별

한 도움을 요하는 학생들에게도 동일하게 적용되므로, 이들에게 별도의 조력이 지원되더라도 원칙적으로는 다른 일반 학생들과 같은 수준의 기준을 충족할 것을 요구받는다.⁷⁾

2. 사립⁸⁾

덴마크 사립학교는 대부분 기초교육 단계에서 이루어지고, 중등 이후의 교육은 주로 공립학교에서 이루어진다. 사립학교의 출발은 통상 그룬트비(Grundtvig, 1783~1872)와 콜(Kold, 1816~1870)의 사상을 꼽는데, 이들은 살아 있는 말(living words)에 의한 삶의 계몽(enlightenment of life)을 강조한 점에서 유사성이 크다. 이들은 시험이나 외적 지표가 아니라 교육을 통한 성장과 계발에 중점을 두었다는 점에서 교육과 복지를 질적으로 파악한 선구자들이었다고 볼 수 있다.

사립학교 학생의 비중은 점차 늘어나고 있는 양상이다. 이는 부분적으로는 작은 공립학교들의 폐교에 기인한다. 1997~1998년에 공립학교 학생에 대한 사립학교 학생의 비율이 11.9%였던 것이 2008~2009년에는 14.2%까지 상승하였다(공립학교 학생 57만 9,637명, 사립학교 학생 9만 5,931명).

사립학교의 종류로는 주로 도시 지역에서 큰 단위로 운영되고 있는 사립학교(privatskoler)와 19세기 농민운동의 영향을 받아 농촌 단위에서 주로 작은 단위로 운영되고 있는 자유학교(friskoler)가 가장 대표적이다. 미국 등의 진보운동의 영향을 받은 개혁 성향의 작은 학교(lilleskole), 각종 종교학교, 독일계 이민자들, 특히 최근에는 이슬람권 이민자들을 위한 학교 등 다양한 종류의 사립학교를 설립하여 운영하는 것이 가능하다. 학부모와 학생들은 이러한 기존의 사립학교를 선택할 자유가 보장될 뿐 아니라 학부모들이 중심이 되어 새로운 사립학교를 설립하는 자유도 보장되며, 또한 아예 학교제도를 이용하지 않고 집에서 가르치는 홈스쿨링도 인정된다.

사립학교들에 대해서도 공립학교와 동등한 수준의 교육이 보장되는 한 재정지원이 상당한 수준으로 이뤄지는데, 이를 인정하는 것은 사립학교에서 촉발된 새로운 경험과 기능을 통해 공립학교도 이를 배우고 이익을 얻을 수 있을 것이라는 생각 때문이다. 학교운영비(operational grants)에 대한 국가의 지원은 75% 정도이고 나머지 25% 정도는 개인 부담인

7) 덴마크 교육부 자료(Facts about the public school system (the Folkeskole)), 6면.

8) 사립에 관한 내용은 주로 덴마크 교육부 자료(Facts about private schools in Denmark) 및 송순재, 앞의 책 참조.

데(2006년을 기준으로 하면 1년에 학생 1인당 국고보조는 약 DKK 41,000이고, 개인 부담은 DKK 9,000 정도), 이는 개인부담이 그리 높지 않은 수준이고 또한 경제적 부담이 많이 되는 경우에는 추가로 지원을 하기도 한다. 국가의 운영비 보조는 학교 규모, 학생 수, 학교의 관할구역의 3가지 요소에 따라 배분비율이 달라진다. 즉 작은 학교가 큰 학교보다 학생당 지원금을 더 받으며, 13세 이상의 학생이 이하의 학생보다 더 많은 지원금을, 그리고 도시 소재 학교가 농촌 소재 학교보다 더 많은 지원금을 받는다. 한편 학습에 장애가 있거나 독일계 소수자 학교처럼 두 개의 언어로 가르쳐야 하는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 운영비 보조 외에 특별 보조금(special grants)이 추가로 지급될 수 있다. 사립학교에 대한 국가의 보조는 학교의 지향이나 교육내용과는 무관하게 이뤄지며, 따라서 사립학교는 설립목적에 따라 자유롭게 교육을 하는 것이 가능하다.

IV. 후기 중등교육

우리의 초등학교와 중등학교에 상응하는 기초교육을 마친 이후에는 우리의 고등학교에 상응하는 후기 중등교육과정을 이수하게 된다. 이 과정은 크게 인문계와 실업계로 구분되는데, 양자는 엄격히 구분되지 않고 학생교류가 비교적 자유롭게 이뤄질 수 있는 특징이 있다.

후기 중등교육은 공립학교를 기초로 하고, 의무교육은 아니지만 무상으로 이루어진다. 단, 사전이나 계산기와 같은 학습교재에 대해서는 제한된 한도 내에서 학교가 학생들에게 비용을 요구할 수도 있다(최고 DKK 2,500).

인문계 교육기관은 다시 인문학교육중심 과정(STX), 과학기술교육중심 과정(HTX), 상업경제중심 과정(HHX)(이상의 3가지는 3년 과정), 2년 과정(HF)의 4가지로 크게 구분된다. HF는 기초학교 과정에서 10학년을 마친 경우에 적용된다.

STX와 HF는 공립기초학교에서의 교육에 이어 비교적 넓은 범위의 교과목을 공부하게 된다. HHX는 상경계에, HTX는 과학기술분야에 특화된 교육을 제공한다. 기초학교에서 이들 인문계 교육기관으로 진학하는 비율은 대략 60% 정도이다.

V. 우리 법제에의 시사점

덴마크는 의무교육으로서의 초등교육과 초기 중등교육과정은 물론이고 의무교육이 아닌

비교법 현안분석

후기중등교육과 고등교육과정도 대부분 무상교육을 실시하는 나라로서, 무상교육의 범위가 상당히 넓다. 이는 “의무교육은 무상으로 한다”(헌법 제31조 제3항)는 규정에 따라 공립초등학교와 중학교에 대해서 등록금이 면제되지만 고등학교 이후의 중등교육과 고등교육에서는 개인이 상당한 수준의 교육비를 지불해야 하는 우리와는 차이가 나는 부분이라고 할 수 있다. 그러나 덴마크와 같은 전면적인 무상교육시스템이 유지되기 위해서는 이를 뒷받침하는 개인의 높은 조세부담이 전제되기 때문에 국가의 지출 측면만을 놓고서 우리의 경우와 단순히 비교할 수 없는 한계가 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

또한 덴마크의 사립학교는 학부모와 학생의 의견이 좀 더 충실하게 반영되는 시스템으로 보이는 데 반해, 우리의 경우는 양적으로 사립학교의 비중은 덴마크보다 훨씬 높지만 실제로는 사립학교 재단이나 이를 재정적으로 보조하는 국가의 입김이 더 크게 작용하고 있지 않은가 하는 점이 다른 점으로 보인다. 하지만 헌법상 교육받을 권리의 주체는 1차적으로 학생과 학부모라는 점을 고려하면, 우리의 경우에도 사립학교가 단순히 학교재단을 대변하거나 공교육을 대체하는 수준에 머무르지 않고 자율적이고 다원적인 교육을 시행할 수 있는 제도적이고 실질적 요건을 마련할 필요가 있다고 보인다.

덴마크의 예에서 볼 수 있듯이 교육은 복지와 긴밀하게 연결되어 있으며, 우리도 앞으로는 이러한 시대적 흐름에서 벗어날 수 없을 것으로 생각된다. 이처럼 교육분야에서의 복지에 대한 관점을 환기시키는 데 있어서 아직 본격적인 연구가 진행되지 않은 덴마크의 교육복지 법제에 대한 연구는 유의미한 시사점을 제공해 줄 수 있으리라 믿는다.

참고문헌

- 송순재·고병현·카를 K. 예기디우스(공편), 덴마크 자유교육, 민들레, 2010.
덴마크 아동교육부(Ministry of Children and Education)
- 인터넷 사이트(<http://pub.uvm.dk>, <http://eng.uvm.dk>)
- pdf 자료(Facts about the public school system (the Folkeskole), Facts about private schools in Denmark)
EURYDICE(<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>)