

북유럽의 교육복지 법제에 관한 비교법적 연구

- 덴마크 -

윤성현



비교법제 연구 13-20-⑨-4

**북유럽의 교육복지 법제에
관한 비교법적 연구
- 덴마크 -**

윤 성 현

**북유럽의 교육복지 법제에 관한
비교법적 연구
- 덴마크 -**

**A Comparative Law Study on the
Legislation of Education Welfare in the
Nordic countries
- Denmark -**

연구자 : 윤성현(한양대학교 교수)
Yoon, Sung-Hyun

2013. 10. 4.

요약문

I. 배경 및 목적

- 새 정부의 국정과제 중 교육과 복지는 가장 우선순위에 있으며, 특히 교육복지는 교육에서의 기회 균등을 확보하고 사회 양극화를 해소하는 차원에서 중요성이 부각됨.
- 우리의 바람직한 교육복지법제를 확립하기 위해서는 이를 먼저 시행한 선진국들의 제도를 참고할 필요가 있는데, 덴마크의 교육복지법제는 보편적 복지에 기반한 무상교육 체제를 대표하는 것으로써 주목할 만함.

II. 주요 내용

- 덴마크는 국민의 높은 조세부담을 바탕으로 사회 모든 분야에서 보편적 복지를 시행하고 있으므로, 교육복지에 관한 내용들은 종래의 교육법 체제에서 자연스럽게 규율하고 있고 별도의 교육복지법을 두고 있지는 않음.
- 덴마크 교육법제의 기본법은 공립기초학교법으로, 이 법에서는 의무·무상교육 등 공교육제도 전반에 걸쳐 규율하고 있으며, 덴마크 교육복지의 특징인 이중언어 아동교육과 특수교육에 대해서는 별도로 하위의 교육부 명령에서 규율하고 있음.

- 기초교육과정에서는 사립학교나 자유학교의 설립도 활발한 편인데, 이를 규율하는 사립학교·자유학교법에서는 국가의 재정보조는 높은 수준으로 유지하면서도 학부모와 학생의 다양한 교육 수요를 충실히 반영할 수 있는 구조로 설계한 것이 특징임.

Ⅲ. 기대효과

- 우리의 새로운 교육복지법제 정립을 위해 그동안 국내에 거의 소개되지 않은 덴마크 교육복지법제의 기초적인 내용과 정책적 시사점을 제공함.

▶ 주제어 : 덴마크, 교육, 교육복지, 공립기초학교법, 사립학교·자유학교법

Abstract

I . Background and objective

- Education and welfare are top priorities on the current government's agenda. Educational welfare, in particular, is considered significant for its potential for relieving socioeconomic polarization and realizing equality in terms of opportunities.
- Studying cases in role model countries will help in establishing our own legal system for educational welfare. Denmark can certainly be a good example as it represents an advanced model of free educational system founded upon universal approach.

II . Contents

- Taking an universal welfare approach over all parts of its social systems, thanks to a high level of taxation, Denmark has no exclusive legal system for educational welfare but it's set to be covered by the one originally claimed for education itself.
- The basic of Danish law for education is Act on the Folkeskole and it comprehensively sets standards for public education such as compulsory and free education. Programs for bilingual and children with special needs, often defined as the core in Danish

educational welfare, are stated separately in the orders of the Ministry of Education.

- In the basic level, private schools are actively running and various educational needs of parents and students are fully satisfied in the private schools. Act on Private Schools etc. still promises sufficient operating subsidy for their own educational purposes.

III. Expectation

- To provide basic knowledge of Danish educational welfare system and its strategic implication, which have been rarely introduced in Korea, for the purpose of taking a reference in the course of establishing our new educational welfare system.

▶▶ Key word : Denmark, Education, Educational welfare, Act on the Folkeskole, Act on Private Schools etc.

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 필요성과 목적	9
제 2 절 연구의 범위와 방법	11
제 2 장 덴마크 복지정책 및 교육제도 개관	13
제 1 절 복지정책	13
제 2 절 교육제도	15
제 3 장 덴마크 교육복지법제의 주요 내용	21
제 1 절 교육복지법제의 기초	21
제 2 절 공립기초학교법	26
I. 입법개정사	28
II. 공립기초학교와 의무·무상교육	30
III. 특수교육 및 이중언어 아동교육	35
제 3 절 사립학교·자유학교법	39
I. 사립학교·자유학교의 과거와 현재	40
II. 주요 내용	43
제 4 절 보육시설법	47

제 5 절 대학법	50
제 4 장 덴마크 교육복지법제 연구의 시사점	53
제 1 절 의무·무상교육의 측면	53
제 2 절 교육격차 해소의 측면	57
제 5 장 결 론	59
참 고 문 헌	61

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

교육(education)과 복지(welfare)는 박근혜 정부의 출범을 전후로 하여 대한민국에서 가장 논쟁적이고 뜨거운 주제들이라 해도 과언이 아니다. 2011년 8월 24일에 있었던 서울시 무상급식 주민투표를 통해 오세훈 전 서울시장의 사퇴하고 정치권 밖에 있던 안철수 전 대통령 후보와 박원순 현 서울시장의 정치권의 중심으로 진입하는 큰 변화가 있었으며, 이처럼 교육과 복지를 둘러싸고 시작된 갈등과 논쟁은 2012년 총선과 대선정국을 통해 더욱 심화되어 오늘에 이르고 있다.

교육·복지·교육복지가 21세기 초 우리의 우선적 정책 아젠다로 부상한 것은 단순히 우발적인 현상으로 볼 수 없고, 미국이 주도하는 신자유주의적 무한경쟁질서에 피로감을 느끼고 있는 세계 각국의 대안의 모색과정인 동시에, 그동안 성장제일주의를 추구해온 우리 사회의 국가전략에 대한 근본적인 재검토의 요청이기도 하다. 물론 그동안 정부주도의 성장전략과 이를 통해 키워낸 글로벌 기업들의 활약이 우리 경제수준을 높이고 국가경쟁력을 강화하는데 기여한 부분이 적지 않은 것도 사실이지만, 그 과정에서 사회 양극화가 심화되고 분배정의가 훼손되었기에 이를 바로잡고 성장의 과실을 공정하게 나누기 위해서는 교육과 복지의 문제가 우선적으로 해결되어야 한다는 요청이 커지게 되었다. 설령 성장우선주의자라 할지라도 앞으로 지속가능한 성장이 가능하기 위해서는 교육과 복지 문제의 적절한 해결을 통해 양극화를 해소하고 분배정의를 실현해야 한다는 고려를 하지 않을 수 없는 위기의 상황이 도래하였다고 볼 수 있다.

교육분야는 이러한 사회적 현실과 가장 근거리에서 있는 분야이다. 종래 우리의 교육제도는 중앙에서 교육부가 정책을 입안하여 지시하면

대한민국의 모든 학교, 심지어는 대학과 같은 고등교육기관들마저도 이에 일사불란하게 따를 수밖에 없는 통일적이고 수직적인 공교육시스템을 유지해왔다. 이는 과거 산업화시대가 요구하는 표준적인 엘리트의 양산에는 어느 정도 적합성을 가지고 있었지만, 이제 고도정보사회로 접어들고 있는 지금에는 과거와 같은 일률적인 교육과정 및 평가수단으로는 다양한 분야의 창의적인 인재를 키워낼 수 없을 것이다. 게다가 지금까지 국가가 교육분야의 시스템 공급을 독점해오다시피 했으면서도 실제로 수요자인 학생들에게 양질의 값싼 공교육을 제공하지 못하고 높은 사교육 비중을 방치함으로써 교육문제를 개인의 경제적 책임에 맡겨 기회의 공정을 해하는 폐단이 있었다. 이처럼 교육이 사회양극화의 주된 요인으로 기능하지 못하도록 교육격차를 해소하는 문제가 현 시대 복지 문제의 중요한 출발점이 될 것이다.

이처럼 교육·복지·교육복지에 관한 비교법적인 연구를 한다고 할 때 주목할 수 있는 나라가 바로 북유럽 사회민주주의 모델에 기반해서 보편적 복지와 무상교육을 실천하고 있는 덴마크가 아닌가 한다. 덴마크는 19세기 초반부터 지금까지 200년에 가까운 오랜 공교육의 전통을 가진 교육 선진국이며, 또한 20세기 중반 이후 사회민주주의와 복지국가의 전통이 더해지면서, 복지의 바탕에서 공교육을 운영하는 하나의 의미 있는 모델을 정립해왔다.

우리의 경우 교육문제와 관련해서는 주로 자유민주주의와 경쟁적 자본주의를 근간으로 하면서 이를 수정·보완하는 선에서 복지를 도입하고 있는 미국이나 일본식의 모델과 더 유사점이 많다고 보이며, 사실 복지, 특히 교육복지에 대한 본격적인 관심을 갖게 된 것도 오래되지 않은 상황에서 가장 높은 수준의 적극적인 복지를 시행하고 있는 덴마크와 바로 비교하고 제도를 직수입하는 것은 적당치 않은 부분들도 있을 것이다. 그러나 우리도 기왕에 교육복지 정책을 전향적으로 재검토하기로 한다면, 교육·복지 및 교육복지 분야에서는 어

는 선진국 이상의 역사와 전통을 가진 덴마크 모델의 기본적인 내용을 검토하면서 이로부터 정책적 시사점을 얻는 것도 의미가 있을 것으로 본다. 본 연구에서는 이러한 관점에서 그동안 거의 연구되지 않은 덴마크 교육복지법제에 대한 기초연구를 통해 우리 교육복지정책의 마련에 미력이나마 기여함을 목표로 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

덴마크의 교육제도와 교육복지제도를 전반적이고 종합적으로 연구하기 위해서는 우리가 주로 접해온 서유럽이나 미국과는 다른 북유럽 국가들의 정치·사회·문화적 특징에 대한 기본적 이해가 필요하고, 또한 북유럽 노르딕 국가들 중에서도 특히 덴마크의 국가·사회에 대한 간략한 이해가 전제될 필요가 있을 것이다. 따라서 교육복지법제로 넘어가기 위해 필요한 한도에서 소략하게나마 덴마크의 복지정책 및 교육제도에 관해 개관한다(제2장).¹⁾

본 연구의 중심은 덴마크의 교육복지법제의 기본적인 내용을 주요 법령을 중심으로 소개하고 이를 통해 제도적인 내용들을 추출해내는데 있다. 다만 교육복지법제가 포괄하는 범위에 대해서 아직 정립된 의견도 찾기 어려운 상황에서,²⁾ 북유럽 교육복지법제 공동연구자들은 일단 가장 기초적인 문제로써 의무교육·무상교육의 문제 및 교육격차 해소(소외계층지원교육)와 관련된 법령과 제도를 중심으로 살피기로 하였다(제3장).

1) 최근에 덴마크 교육제도에 관한 가장 유력한 안내서로 송순재·고병현·카를 K. 에기디우스(공편), 덴마크 자유교육, 민들레, 2010이 출간되었고, 본 연구도 이 책으로부터 큰 도움을 받았다. 하지만 이 책은 주로 자유학교(friskole)에 집중하여 이를 정책적으로 소개하는데 관심을 두고 있어서, 덴마크 교육법제와 교육복지법제의 주요 내용들을 전반적으로 소개하고 정책적 시사점을 도출하고자 하는 본 연구와는 차별성이 있다.

2) 교육복지 개념에 대한 연구로는 우선, 노기호, “교육기본권 실현을 위한 전제로서의 교육복지”, 헌법학연구 제18권 제3호, 2012.9 참조.

덴마크 교육복지법제의 주요 내용에 대한 검토를 바탕으로 하여 마지막으로 이러한 덴마크의 제도가 우리의 경우에 어떠한 정책적 시사점을 줄 수 있을지에 대해 간략히 언급하고자 한다(제4장).

본 연구의 방법과 관련해서는 국내자료와 영문자료(온·오프라인 포함)를 통한 문헌연구를 중심으로 하며, 덴마크어로 된 자료에 대해서는 직접 접근하지 못한 한계가 있음을 밝혀둔다. 또한 영문자료의 경우에도 덴마크 정부 사이트 등에서 직접적으로 개념이나 용어를 명료하게 밝히지 않은 경우에는 부득이 소개하지 못하거나 혹은 간접적인 자료를 통해 소개하게 된 경우도 있었음도 아울러 밝혀둔다.

제 2 장 덴마크 복지정책 및 교육제도 개관

제 1 절 복지정책

덴마크의 교육제도, 특히 교육복지법제를 이해하기 위해서는 그 전체를 이루는 덴마크의 복지제도에 대한 기초적인 이해가 필요하다.

복지국가 유형론으로 대표적인 것은 미국, 캐나다, 호주와 같은 자유주의 복지국가, 그리고 중부유럽과 같은 조합주의 또는 보수주의 복지제도, 마지막으로 스칸디나비아 국가들과 같은 사회민주주의 복지국가들로 구분하는 3분법이다.³⁾ 이 유형론은 1990년대 이후 복지국가 비교연구에서 중요한 표준으로 활용되고 있으며, 이후 수정과 변용이 되기도 하지만 적어도 덴마크를 포함한 노르딕 모델이 존재한다는 것에 대해 대부분 동의하고 있다.⁴⁾

노르딕 복지모델의 주요 특징은 대략 다음과 같이 요약될 수 있다.⁵⁾ 첫째, 스칸디나비아 복지제도는 곧 복지국가를 의미하며, 따라서 공공부문이 복지를 담당하기 때문에 사적 부문은 복지부담이 없다. 둘째, 복지급여 제공은 포괄적이고 보편적이다. 빈곤층에만 국한되는 것이 아니다. 셋째, 이들은 복지국가를 위한 재원을 일반조세를 통해 충당한다는 것이다. 1980년 덴마크, 노르웨이, 스웨덴의 조세비중은 국내총생산의 50%에 이를 정도였다.⁶⁾

3) Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1990; 박형신·정현주·이종선(공역), *복지자본주의의 세 가지 세계*, 일신사, 2006.

4) Mary Hilson, *The Nordic model : Scandinavia since 1945*, London : Reaktion, 2008; 주은선·김영미(공역), *노르딕 모델 : 북유럽 복지국가의 꿈과 현실*, 삼천리, 2010, 126면. 노르딕 모델이 대상으로 삼는 국가는 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴의 5개국이다.

5) Mary Hilson(주은선·김영미 공역), 위의 책, 127면 참조.

6) 덴마크의 조세부담률이 높다는 점은 2000년 이후에도 지적되는 바이다. 예컨대 전 광석, *복지국가론 : 기원·발전·개편*, 신조사, 2012, 94면.

노르딕 모델 중에서 덴마크 복지국가의 역사를 간략히 개관하면 다음과 같다.7) 덴마크 복지국가는 크게 네 시기로 구분할 수 있는데, 첫째는 대공황 이전 시기로 국가와 민간이 거의 동등한 역할을 하던 시기였고, 다음으로 1930년대부터 1950년대까지 사회적 권리라는 개념과 복지 입법을 위한 개념이 만들어지던 시기가 있었다. 1933년 사회개혁법안의 통과로 덴마크 복지국가는 유럽에서 가장 종합적인 사회보장법을 갖추게 되었고, 사회적 권리라는 원칙이 정립된다. 위에서 언급한 노르딕 국가라는 개념이 만들어진 것도 이 시기이다. 그리고 양차 세계대전 이후 1950년부터 1973년까지는 덴마크 복지입법의 황금기라고 볼 수 있는 시기이다. 특히 이 시기 동안에는 사회민주당(Social Democratic Party)이 연립정부의 형태이긴 하지만 1947년부터 1968년까지(1950~1953년은 빼고) 장기집권함으로써 복지정책이 지속될 수 있는 정치적 토대도 마련되었다고 볼 수 있다. 하지만 1973년 이후에는 오일 쇼크 이후 덴마크도 신자유주의의 도전에 직면하게 된다. 그러나 우파 정당의 집권도 그동안 이루어진 복지국가의 근간을 바꾸지는 못한 채 현재에 이르고 있는 것으로 보인다.

위와 같은 복지국가의 역사를 통해 이루어진 덴마크 주요 사회보장법제의 현황과 제정연도는 아래 표와 같다.8)

연금 제도	노령지원법(1891) Old Age Relief Act	노령연금 급여 수준 인상(1946)
	국가연금제도(1956) Pension Reform	
	과부연금법(1959) General Widows' Pension	

7) 전용덕, 복지국가의 미래 - 덴마크와 스웨덴의 고민, 북코리아, 2013, 61면 이하 참조.

8) 김인춘, “2차 대전 후 네덜란드와 덴마크의 복지국가와 생산체제,” 대한정치학회보 15집 2호, 2007.10, 321면.

	노동시장부가연금(1964) Labour Market Supplementary Pension(ATP)	
공적 부조	공적부조법(1933) Public Assistance Act	
	신공적부조법(1961) New Public Assistance Act	
	공공부조법(1975) New Social Assistance Act	급여대상 확대, 급여수준 인상
장애 급여	사고보험법(1898) Accident Insurance Act	
	장애보험법(1933) The National Insurance Act	
실업 급여	실업보험법(1907) Unemployment Insurance Reform	
	고용변경 및 실업보험법(1933) Employment Exchange & Unemployment Insurance Act	
	실업보험개혁(1967) Unemployment Insurance Reform	급여수준 인상 (소득의 80%)
의료 지원 제도	병가보험법(1933) The National Insurance Act	
	병가보험제도 개혁(1960) Reform of National Sickness Insurance	
	국가의료보장법(1971) National Health Security Act	
	병가 및 모성지원법(1973) Sickness & Maternity Daily Cash Benefits Act	
아동수당 제도	가족지원급여(1967) New Comprehensive Family Allowance Act	

제 2 절 교육제도

덴마크에서는 일찍이 1814년에 학령아동(7~14세)을 대상으로 7년간의 의무교육제도가 국가차원에서 도입되었으며, 여자아이들도 그 대상이었

다는 점이 특징이다.⁹⁾ 한편 오늘날 공립학교(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 개입하는데 대해서 국가의 독점을 거부하고 학부모의 권리를 좀 더 확보하기 위한 것이었다.¹⁰⁾

덴마크의 교육제도는 크게 기초교육(초등 및 전기중등교육, 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.

후기중등교육은 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 5

9) 1971년에 9년으로 연장되었다.

10) 송순재·고병현·카를 K. 에기디우스(공편), 앞의 책, 19~20면.

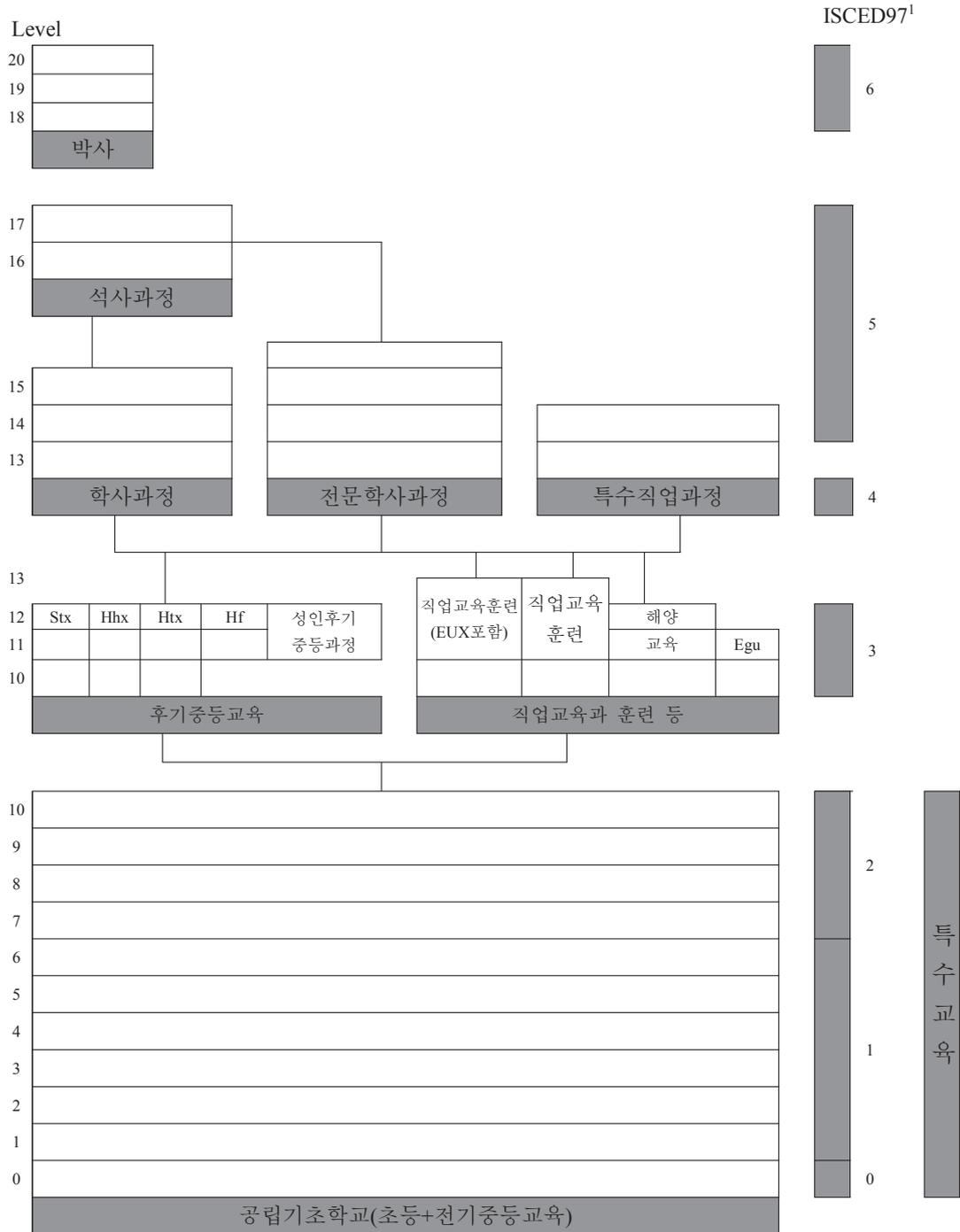
개의 종합대학, 특정 직업교육을 위한 3년 반 과정의 단과 대학, 2년 과정의 전문대학으로 구분된다.

〈표〉 덴마크 교육기관 현황(2011년)¹¹⁾

교육기관		기관수
기초 교육 기관	계	2,201
	시립학교 (Municipal schools)	1,408
	계속학교 (Continuation schools)	266
	사립학교 (Private schools)	527
기타 기초교육기관		417
성인교육기관		225
중등교육기관		149
직업전문학교		105
전문고등교육기관 아카데미		12
전문대학 및 공과대학		9
대학		8
기타 고등교육기관		69
계		3,195

11) 덴마크 교육부 (Ministry of Education, <http://www.eng.uvm.dk/Education/Overview-of-the-Danish-Education-System>), 2013년 9월 16일 최종방문.

〈표〉 덴마크 교육제도 개관¹²⁾



12) 덴마크 교육부 (Ministry of Education, <http://www.eng.uvm.dk/Education/Overview-of-the-Danish-Education-System>), 2013년 9월 16일 최종방문.

덴마크의 교육행정 체계는 크게 중앙정부(state), 광역자치단체(region), 기초자치단체(municipalities)로 구성된다.¹³⁾ 중앙부처 중 4개 부처가 지역 교육위원회와 학교위원회와 협력하여 교육행정을 담당하고 있다. 유아교육과 초중등교육은 교육부(Ministry of Education)¹⁴⁾에서 담당하고 있으며, 구체적으로 특수교육을 포함한 기초교육의 목표와 교육과정 개발, 교수학습센터 운영, 청소년교육, 계속교육을 담당하고 있다. 대학 교육과 연구는 과학·혁신·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.¹⁵⁾

5개의 광역자치단체(region)에서 각 지역의 교육을 총괄하고, 장애학생 교육기관을 운영하고, 청소년교육, 성인교육 등도 담당한다. 그리고 98개의 기초자치단체(municipalities)는 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 구성된 영역별 위원회가 직업자격 및 훈련조건을 결정하는 데 중요한 역할을 수행한다.

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

14) 아동교육부(Ministry of Children and Education)에서 최근 다시 교육부(Ministry of Education)로 복귀하였다.

15) 덴마크 정부의 각 부처(Ministries)는 다음과 같이 총 19개 부로 구성되어 있다. Ministry of Business and Growth, Ministry of Climate, Energy and building, Ministry of Culture, Ministry of Defence, Ministry of Economic Affairs and the Interior, Ministry of Education, Ministry of Employment, Ministry of the Environment, Ministry of Finance, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, Ministry of Foreign Affairs, Ministry for Gender Equality and Ecclesiastical Affairs, Ministry of Health, Ministry of Housing, Urban and Rural Affairs, Ministry of Justice, Ministry of Science, Innovation and Higher Education, Ministry of Social Affairs, Children and Integration, Ministry of Taxation, Ministry of Transport. 덴마크 정부(http://www.stm.dk/_a_2820.html), 2013년 9월 16일 최종방문.

제 3 장 덴마크 교육복지법제의 주요 내용

제 1 절 교육복지법제의 기초¹⁶⁾

덴마크 헌법상 교육복지법제와 직접적으로 관련된 조항은 헌법 제 76조이다. 1953년에 제정된 덴마크 헌법(Danmarks Riges Grundlov)의 제8장 제76조에 따라 모든 의무교육 연령대의 학생은 공립기초학교(Folkeskole)에서 무상으로 교육받을 권리를 갖는다. 단 동 조항은 취학의무를 정하고 있지는 않다는 데 주의할 필요가 있다. 즉 부모나 후견인은 그들의 자녀나 피후견인에게 통상의 초등교육에 상응하는 수준의 교육을 받도록 하는 한 반드시 공립학교(publicly provided school)에 취학시킬 의무는 없다고 규정하고 있어, 의무교육이 곧 취학의무로 연결되지는 않으므로, 헌법상 홈스쿨링도 가능하고 실제로도 시행되고 있다. 이 밖에 교육제도와 관련된 헌법조항은 찾아볼 수 없고, 또한 복지국가나 사민주의와 관련해서도 헌법상 직접적인 표현은 찾아볼 수 없다. 이는 곧 의회나 행정부가 제정한 입법과 헌법적 관행을 통해 계속되어온 것으로 보인다.

공립기초학교(Folkeskole, 폴케스콜레)는 덴마크 기초자치단체 단위의 초등교육과 전기중등교육을 담당하고 있는 공교육 체계의 근간이 되는 학교이다.

공립기초학교는 일반 아동들과 함께 장애 아동들도 수용하는 통합교육기관이며, 따라서 모든 학생들에게 교육을 제공한다. 공립기초학교의 운영원칙은 2010년 8월에 제정된 학교통합법(Consolidation Act on the Folkeskole: Bekendtgørelse af lov om folkeskolen)에 제시되어 있다.

16) 제1절의 서술에 있어서는 채재은, “덴마크의 교육복지 정책 및 관련 법제”, 복유립의 교육복지 법제에 관한 비교법적 연구 워크숍, 2013.6.18., 17~22면을 기초로 하여 필자가 일부 수정·보완하였음을 밝혀둔다.

중등교육(STX, HF, HHX, HTX)은 학생들이 계속 학업을 할 수 있도록 지원함과 동시에 학생들의 인성과 일반 역량 개발을 지원한다. 특히, 학생들의 독립적 사고력과 분석기술의 함양을 지원할 뿐만 아니라, 글로벌 시민으로서 성장할 수 있도록 지원한다. 중등교육 프로그램 운영원칙은 중등학교에 관한 법률(Bekendtgørelse af lov om uddannelsen til studentereksamen, 2010.7.5.제정), 대학진학 예비시험에 관한 법률(Bekendtgørelse af lov om uddannelsen til højere forberedelseksamen, 2010.7.5.제정), 고등교육 진학시험에 관한 법률(Bekendtgørelse af lov om uddannelserne til højere handelseksamen, 2010.7.5.제정)에 제시되어 있다.

이외에도 직업교육 통합법(Consolidation Act on vocational educational programmes, 2011.3.2. 제정)에서는 직업교육을 희망하는 청소년들에게 다양한 직업교육을 받을 수 있는 기회를 제공하는 것을 목적으로 한다. 그리고 직업교육 및 전문교육법(Bekendtgørelse af lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser, 2011.8.8. 제정)에서는 국제적으로 민간 및 공공조직에서 요구되는 전문인력을 양성하기 위해 필요한 교육을 제공하는 내용을 규정하고 있다. 그리고 대학 통합법(Bekendtgørelse af lov om universiteter, 2012.6.24. 제정)에서는 모든 대학들이 국제적 수준에 부합하는 연구활동을 수행하고, 연구에 기반한 교육을 제공하는 내용을 규정하고 있다. 이외에도 유아교육·보육, 초중등교육, 고등교육 및 성인교육훈련법 현황을 제시하면 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.¹⁷⁾

교육 영역	관련법	제정일자
유아교육·보육	아동 및 청소년을 위한 보육, 방과후활동에 관한 법(Act on Day-Care, After-School and Club	2007.6.6.

17) Eurydice(<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Denmark:Legislation>)

교육 영역	관련법	제정일자
	Facilities, etc. for Children and Young People)	
	덴마크 평가 기관 통합법(Consolidation Act on Denmark's Evaluation Institute),	2010.9.15.
	공립학교(통합교육의 일환인 특수교육 포함)에 관한 개정법(Act on revision of the Act on Folkeskole - inclusion of pupils with special needs in the ordinary teaching)	2012.4.28
	초중등교육 관련 특수교육 교수법에 관한 명령 (Order on primary and lower secondary school's special educational teaching and other special pedagogical assistance)	2010.7.7
단일구조 교육 (Single Structure Education: 기초교육)	폴케회어스콜레(Folkehøjskoler) 및 애프터스콜레 (Efterskole: 자유중등기숙학교)의 통합법 (Consolidation Act on Folkehøjskoler, Efterskoler etc.)	2010.6.14
	공립학교 통합법(Consolidation Act on the Folkeskole)	2010.8.16
	사립학교 통합법(Consolidation Act on Private Schools etc.)	2010.6.24
	청소년학교 통합법(Consolidation Act on Youth Schools)	2005.8.10
	공립학교에서의 평가활용에 관한 규정(Regulation on the use of Tests in the Folkeskole)	2009.10.26
	학생평가 계획에 대한 규정(Regulation on Pupil appraisal Plans)	2009.7.13
	공립학교의 최종평가에 관한 규정(Regulation on Final Examinations of the Folkeskole)	2010.7.13

제 3 장 덴마크 교육복지법제의 주요 내용

교육 영역	관련법	제정일자
	사립학교법(Act on Private Schools)	1991.6.6.
	사립학교에서의 평가활용에 관한 규정(Regulation on the use of tests in primary school)	2009.10.26
	덴마크 평가기관에 관한 통합법(Consolidation Act on Denmark's Evaluation Institute)	2010.9.15
후기중등 교육 (Upper Secondary Education)	상위중등교육기관에 관한 통합법(Consolidation Act on Institutions Providing Upper Secondary Education)	2008.9.22
	직업교육에 관한 통합법(Consolidation Act on vocational education)	2011.3.2
	능력시험에 관한 법(Act on study competent examination)	2010.6.1
	덴마크 평가기관에 관한 통합법(Consolidation Act on Denmark's Evaluation Institute)	2010.9.15
고등교육	고등교육 관련 전문교육 아카데미에 관한 법 (Act on Academies of Professional Education for higher education)	2009.9.8
	대학통합법(Consolidation Act on universities)	2010.6.17
	고등교육 평가인증법(Act on the Accreditation institution for higher educational progarmmes)	2007.3.27
	전문 프로그램 및 전문학사 프로그램 아카데미에 관한 법(Act on academy profession programmes and professional bachelor programmes)	2009.6.12
	전문프로그램 및 전문학사 프로그램 아카데미에 관한 규정(Regulation on academy profession programmes and professional bachelor programmes)	2009.6.29

교육 영역	관련법	제정일자
	사회과학분야 학사에 관한 규정(Regulation on the Bachelor in Social Education)	2010.9.27
	교육분야 학사에 관한 규정(Regulation on the Bachelor of Education)	2009.5.11.
	학사 및 석사 프로그램에 관한 규정(Regulation on bachelor and master programmes at the universities)	2010.6.29
	예술부 산하 고등교육예술기관에 관한 변화법 (Act on changing of act on higher education art educational institutions under the Ministry of Culture)	2009.12.16
	대학 프로그램에서 시험 및 검열 관련 규정 (Regulation on exams and censorship at university programmes)	2010.7.1
	Ph.D 프로그램에 관한 규정(Regulation on PhD programmes at universities)	2008.1.14
	박사학위에 관한 규정(Regulation on doctoral degrees)	1996.8.14
	덴마크 평가기관에 관한 통합법(Consolidation Act on Denmark's Evaluation Institute)	2010.9.15
성인교육 훈련법	성인직업훈련법(The Act on Adult Vocational Training)	2008.4.3
	성인직업교육과정 통합법(Consolidation Act on Adult Vocational Training Courses)	2010.3.26
	예비성인교육 통합법(Consolidation Act on Preparatory Adult Education)	2005.1.7
	개방교육에 관한 통합법(Consolidation Act on	2009.10.2

교육 영역	관련법	제정일자
	Open Education: 직업중심의 성인교육)	
	직업중심의 기초교육 및 성인을 위한 고등교육 통합법(Consolidation Act of vocationally-oriented basic education and higher education for adults)	2009.11.9
	대학 석사 프로그램에 관한 규정(Regulation on Act on master programmes at the universities)	2009.12.7

이외에도 덴마크에는 직업교육훈련을 촉진하기 위해서 직업교육훈련법(The Act on Vocational Education and Training), 직업교육훈련 규정(The Regulation on Vocational Education and Training), 직업교육훈련에서 기초과정에 관한 규정(The Regulation on the Basic Course in Vocational Education and Training), 직업교육훈련 학교법(The Act on Institutions Providing Vocational Education and Training), 투명성과 공개법(The Act on Transparency and Openness)이 제정되어 시행되고 있다. 이 중에 특히 직업교육훈련법은 직업 환경의 변화에 적응하고, 새로이 생겨난 직업분야 교육을 지원하고, 학생들의 흥미를 이끌 수 있는 제도를 마련하기 위하여 1980년대 말부터 수차례에 걸쳐 개혁되어 왔다.

제 2 절 공립기초학교법

앞서 제2장의 교육제도에서 이미 살펴보았듯이 덴마크의 교육제도는 기본적으로 공교육 중심이고 따라서 덴마크 교육은 공립기초학교(Folkeskole)를 중심으로 전개되며, 이를 규율하는 법이 공립기초학교법(Consolidation Act on the Folkeskole, 이하 같은 절에서는 ‘동법’으로

약칭)으로 덴마크 교육법의 가장 기초를 이루는 법률이 된다.¹⁸⁾ 동법은 덴마크 교육의 가장 기본적인 법률로써 기초학교의 목표와 구조, 교육내용, 학교조직, 교사, 의무교육, 행정, 비용, 평가 등을 망라적으로 다루고 있다. 덴마크는 복지국가를 전제로 하고 있으므로 별도의 교육복지 법률을 두지 않고 교육법 내용 자체에 복지와 관련된 내용을 함께 포함되어 있으므로 이를 중심으로 살피도록 한다.

목 차

- Chapter 1 공립기초학교의 목표
- Chapter 2 공립기초학교의 구조와 내용
- Chapter 2a 10학년의 구조와 내용
- Chapter 3 학교제도 계획
- Chapter 4 교사
- Chapter 5 의무교육
- Chapter 6 학교행정
- Chapter 7 광역의회의 교육에 관한 권한
- Chapter 7a 코펜하겐
- Chapter 8 공립기초학교의 비용
- Chapter 9 구제(소청)
- Chapter 10 기타 규정
- Chapter 11 공립기초학교 평가위원회
- Chapter 12 경과규정 기타

18) Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (folkeskoleloven) [Consolidation Act on the Folkeskole], LBK nr 998 af 16/08/2010. [Online] Available at: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=133039>. 하지만 2010년 법은 영문법령을 찾을 수 없어, 영문법령이 있는 2003년법(The Folkeskole (Consolidation) Act : The Ministry of Education, 21 October 2003, 이 법은 필요한 경우 2003년법으로 약칭)도 필요한 경우에 대조, 참고하였다(<http://pub.uvm.dk/2003/consolidation.html#doctop>).

I. 입법개정사

공립기초학교법은 덴마크 교육제도의 가장 핵심을 이루는 법이므로, 그 입법개정사를 가능한 한도에서 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.¹⁹⁾ 덴마크에서는 절대군주 치하인 1814년에 최초로 일반학교법을 도입하여 지방정부로 하여금 7~14세의 모든 아동을 위한 학교를 설립하고 재정을 부담하도록 의무화했다. 이는 아이들이 “기독교적 교훈에 따라 선하고 올곧은 인격”으로 자라나도록 하고, 또 “한 국가의 쓸모 있는 시민이 되는데 필요한 지식과 기술”을 가르치겠다는 목적이었으며, 이러한 공립기초학교(folkeskole)의 목적은 1937년까지 유지되었다.

1937년 학교법은 기본 틀은 전통 틀을 따르면서도 교회와 종교에 대한 관련성은 폐지한다. 이는 사회의 세속화 경향을 반영한 것이다. 또한 이 때 도시와 시골 간의 불평등한 교육 기회를 바로잡으려는 전망도 보이는데, 전국의 시골 학교에서 체육, 물리, 화학, 목공, 가사, 요리 등의 교과를 위한 시설을 새로 짓거나 개수하려고 한 것이다. 그러나 곧이어 2차대전의 발발로 인해 이 계획은 다소 연기되었다.

1958년 학교법은 1937년 학교법의 비전을 이어받아 농촌지역의 학교들을 현대화하기 시작한다. 특히 농촌지역에서는 과거 의무교육 연한인 7년 이상의 교육을 별로 시키지 않았으나, 1958년 법이 8~10학년도 원하는 사람 누구에게나 갈 수 있도록 명시하면서 도농간의 격차가 줄어들기 시작했다.

1975년 학교법은 종전에 교사에게 중심적 역할을 부여하던 데에서 벗어나 교육의 중심을 학생으로 돌리려는 노력을 보이게 된다. 이는 1975년 법이 공립기초학교의 목표를 다음과 같이 규정한데도 잘 나타나 있다. 즉 동법 제1조는 공립기초학교는 학부모와 협력하여 학생에

19) 이하의 서술은 주로 송순재 등, 앞의 책, 94면 이하 참조.

게 지식, 기술, 학습방법, 표현력을 향상시킴으로써 학생 개개인의 다면적 발달에 기여하는 것을 과제로 삼는다고 하고, 제2조는 공립기초학교는 그 전체적 활동에서 학생의 학습욕구가 자라도록 그들의 경험과 자기활동의 틀을 창조함으로써, 학생들로 하여금 자신의 상상력을 펼치고 독자적인 판단능력을 연습하며 역시 독자적인 태도를 기를 수 있도록 노력해야 한다고 하며, 제3조에서 공립기초학교는 학생들로 하여금 민주적 사회 안에서 삶을 영위하고, 자기 입장을 말할 수 있도록 하며, 아울러 공동의 과제를 해결하기 위한 책임의식을 갖도록 준비시켜야 한다. 그러므로 교수와 일상생활은 지적, 정신적 자유와 민주주의에 바탕을 두고 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 이는 종전과는 많이 달라진 입장이었으나 한편으로 그 후 더 다원화되고 질적으로 변화된 환경에 충분하지는 못했다.

1993년 학교법은 이러한 점을 해결하기 위해 제정되었다. 즉 1980년대에 전례 없이 많은 난민들이 이주해옴에 따라 이중언어를 하는 학생들에 대한 문제가 불거졌고, 이들이 전통적인 덴마크 학생들과 조화를 이루어야 하는 숙제가 생겼다. 또한 앞서 제기된 교육의 질의 확보에 있어서 교장의 권한을 강화시키는 내용도 일부 들어가게 되었다. 그리고 1993년 유럽연합이 탄생하면서 이후로 다른 유럽국가의 아동들에 비해 덴마크 아동들의 지식수준이 상대적으로 뒤처진다는 목소리가 나오면서, 다양성과 함께 수월성을 확보해야 하는 과제에도 직면하게 되었다.

2003년 개정법은 학생들의 학과지식과 기술을 강화시키기 위한 것이 주된 목표로, 각 교과에서 공통적인 내용들을 전과 달리 의무화(compulsory)하였고, 2006년 개정법은 학생에 대한 누적평가에 초점을 맞추었다. 공립기초학교에서의 기말고사가 의무화되었고, 필수적 국가시험이 도입되었다. 아래에서 좀 더 상세히 볼 2010년 개정법은 취학 전학급부터 임의적 10학년까지의 기초교육의 틀을 짠 것이며, 공립기

초학교가 기초자치단체의 책임하에 있음을 드러내고 있다.²⁰⁾ 이러한 움직임은 최근 교육의 수월성에 대한 요구와 유럽연합 내에서의 비교에 대한 반응이라고 보인다.

II. 공립기초학교와 의무·무상교육

1. 공립기초학교 제도

공립기초학교는 초등교육과 전기중등교육을 커버하는 종합학교이다(우리 학제와 비교하면 초등학교와 중학교를 합한 학교에 해당한다). 이에 상응하는 학제로는 사립기초학교와 계속학교가 있다.²¹⁾

공립기초학교는 1년의 프리스쿨과 9년의 초등 및 전기중등교육, 그리고 1년 과정의 10학년으로 이루어져있다. 이 과정의 모든 교육은 의무이지만, 공립기초학교를 다니건 사립학교를 다니건 홈스쿨링을 하건, 정해진 교육수준을 충족시키기만 한다면 그것은 개인의 선택에 달려있다. 교육을 받는 것이 의무이지, 취학을 하는 것이 의무사항은 아니다. 공립기초학교의 수치적 현황은 아래와 같다.²²⁾

98개의 기초자치단체
1,605개의 공립기초학교
595,573명의 학생들
28,591 학급수
학급당 평균 학생수 19.6명
학생 대 교사 비율 10.7:1
50,972명의 교사, 67%가 여성이고 47%가 45세 이하

20) 이 단락의 내용은, World Data on Education, 7thed, 2010/2011, 2면 참조.

21) 덴마크 교육부 -기초교육(<http://www.eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education>), 2013년 9월 16일 최종검색.

22) 덴마크 교육부 -기초교육(<http://www.eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education>), 2013년 9월 16일 최종검색.

10,491명이 광의의 특수교육 지원자 59,869명의 이중언어 학생들
--

공립기초학교의 목표는 공립기초학교법에서 상세히 천명하고 있는데, 이는 덴마크 교육복지의 대전제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 제 1조는 “공립기초학교는 부모와 협동하여 학생들에게 기초적인 지식과 기술을 가르침으로써, 중등교육에 대비함과 더불어 덴마크 문화 및 역사와 다른 나라와 문화에 친숙하게 함으로써 개별 학생들이 자연과 조화를 이루며 전인적 발전을 증진함을 목표로 한다. 이러한 교육에는 각각의 능력계발과 더불어 자유와 민주주의에 관한 시민교육도 포함된다.”고 한다. 이는 학교 교육이 국가에만 권한이 있는 것이 아니라 부모에게도 권한이 있다는 점을 명시적으로 드러냄과 동시에, 또한 교육이 단순히 교과교육과 학업교육에 그치는 것이 아니라 전인적이고 사회성을 가진 시민교육이 되어야 함을 잘 드러내고 있다.

제2조는 공립기초학교의 기본적인 책임을 기초자치단체에 부여하면서, 기초의회가 공립기초학교의 기본적인 목표와 틀을 짜고, 개별학교는 그 틀 안에서 각자 교육을 책임지게 되며, 학생과 학부모는 이러한 목표를 수행하는데 있어 학교와 협력해야 한다고 정한다. 이는 교육복지 시행에 있어서 기초자치단체가 수행하는 중요한 역할을 잘 드러내고 있으며, 또한 역시 학교만이 아니라 학생과 학부모가 교육에 있어서 중요한 주체임을 다시 한 번 강조하고 있음을 볼 수 있다.

2. 의무 · 무상교육

공립기초학교는 기초자치단체에서 담당한다. 기초자치단체 안의 학생들에게 무상교육(free education)을 제공하는 것은 기초의회(municipal council, kommunalbestyrelsen)의 책임이다. 기초의회는 공립기초학교의

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

학교제도의 조직에 관해 규정한 제3장에서 이 점은 좀 더 구체화되어 있는데, 기초의회가 지역 내에 살고 있는 18세 이하의 아동과 청소년의 공립기초교육을 기본적으로 담당하며, 또한 특수교육 내지 다른 방식의 교육적 지원들도 담당하는 것으로 되어있다. 이런 특별한 교육적 원조는 아직 학령이 되지 않은 학생들에게도 해당된다. 광역의회(regional council, Regionsrådet)가 책임을 지는 경우도 있다(동법 제20조). 오랜 기간 전염병으로 학교교육을 받을 수 없거나 건강 혹은 복지상의 문제로 학교교육을 받을 수 없는 사람은 현재 체재하는 가정이나 기관에서 배울 수 있도록 한다(동법 제23조). 또한 통학에 있어서도 학년별로 일정 거리 이상이 되는 경우에는 기초의회가 운송수단을 마련해주는 것이 원칙이다(예컨대. 취학전 학급과 1~3학년은 2.5킬로, 4~6학년은 6킬로, 7~9학년은 7킬로 등). 더 짧은 거리에 거주하더라도 아동의 안전이 문제되는 상황이 있다면 해당될 수 있다. 또한 병들고 장애가 있는 학생들은 지방의회가 운송수단을 제공할 의무가 있다. 이는 구체적으로 공공운송수단을 제공하거나 사적 수단 이용 시 비용환급을 통해서 이뤄진다(동법 제26조).

제5장에서 의무교육(Compulsory education)에 대해 규율하는데, 의무교육은 공립기초학교가 그 근간이 된다. 의무교육은 공립기초학교에서 제공되는 교육에 참여할 의무 또는 그에 상응하는 교육에 참여할 의무를 말한다(동법 제33조 제1항). 덴마크의 의무교육은 덴마크에 거주하는 모든 아이들, 나아가 최소 6개월 이상 체재하는 아이들에게 적용된다(동법 제32조). 공립기초학교에 상응하는 다른 사립학교나 자유학교, 나아가 홈 스쿨링을 하는 경우에는 반드시 공립기초학교를 다닐 필요는 없다(동법 제33조 제2항). 의무교육은 아이가 6세가 되는

해의 8월 1일에 시작하고,²³⁾ 9학년 과정이 끝나는 7월 31일에 끝날 것이다(동법 제34조 제1항). 부모의 요청이나 동의가 있는 경우에는 의무교육기간이 통상적으로 시작된 후에 1년을 유예하는 것을 지역의 회가 허가할 수 있는데, 이는 아이의 발달 단계에 따라 정당화될 때 그러하다(동법 제34조 제2항).

공립기초학교에서의 비용과 관련해서는 제8장에서 정하고 있다. 공립기초학교와 관련된 비용은 국가나 광역지자체 등이 책임진다는 특별한 법적 규율이 없는 한 특수교육이나 특별한 교육적 지원까지 포함하여 기초자치단체(municipalities)의 책임이다(동법 제49조 제1항).²⁴⁾ 교육부장관은 공립기초학교의 비용을 기초자치단체 혹은 광역자치단체 중에 누가 부담해야 할지에 대해 최종적으로 정하는 규칙제정권이 있다(동법 제49조 제2항).

단, 기초의회가 개인에게 비용을 부과할 수 있는 예외적인 경우들도 있는데, 정규 시간 이외의 교육활동에 참여하는 학생들의 부모들에게 청구할 수 있는 경우, 공립기초학교에서의 교육에 참여하는 성인, 지역문화센터의 활동에 참여하는 사람들과 같은 경우이다(동법 제50조 제1항).

중앙정부의 재정보조는 택시미터 제도(taximeter system)에 기초해 이뤄지는데, 이는 학생 수에 비례해서 교육기관에 보조금을 지급하는 형태이다. 그러나 구체적인 비율은 분야와 교육단계에 따라 달라진다.²⁵⁾ 덴마크 교육의 재정과 관련된 전반적인 상황을 도표화하여 소개하면 아래와 같다.²⁶⁾

23) 과거에는 7세 때부터 의무교육이 시작되었다.

24) 종전에는 예외는 있지만 특수교육의 경우는 광역자치단체의 책임으로 하고 있었다. 이에 대해서는 현재 별도의 규칙이 제정되어 있다.

25) 덴마크 과학·혁신·고등교육부-일반조직과 행정-(<http://fivu.dk/en/education-and-institutions/the-danish-education-system/general-organisation-and-administration>), 2013년 9월 16일 최종방문.

26) 덴마크 과학·혁신·고등교육부 -일반조직과 행정-(<http://fivu.dk/en/education-and-institutions/>)

제 3 장 덴마크 교육복지법제의 주요 내용

	국가기관	국가의 보조를 받는 자치기관들	기초자치단체가 지원하는 기관	수업료
공립기초학교			○	없음
사립기초학교		○		있음
계속학교		○		있음
김나지움		○		없음
상업대학		○		없음
공업대학		○		없음
해양학교	○			없음
해양공학학교	○			없음
SOSU 대학		○		없음
직업교육학교		○		없음
전문대학		○		없음
대학교		○		없음
건축학교	○			없음
음악학교	○			없음
성인교육센터		○		있음
노동시장훈련 과정		○		있음
시민대학		○		있음
저녁학교			○	있음

the-danish-education-system/general-organisation-and-administration), 2013년 9월 16일 최종방문.

Ⅲ. 특수교육 및 이중언어 아동교육

덴마크의 교육복지와 관련하여 구체적으로 주목할 만한 사항은 통합교육(Inclusive Education)의 형태로 이루어지는 특수교육(Special Needs Education)과 이중언어 아동(Bilingual Children)에 대한 교육이 대표적이다.

1. 특수교육

특수교육이나 특별한 교육적 원조가 필요한 경우는 교육부장관은 이에 대한 규정을 정할 수 있다(공립기초학교법 제3조 제2항). 아직 학령에 달하지 않은 아이들에게도 제공되고, 또한 의무교육기간을 넘어 11년간 제공될 수도 있다(동법 제4조). 이와 관련된 규율은 별도의 교육부장관 명령(기초교육 과정에서의 특수교육 관련 명령)²⁷⁾에 상세하게 규정되어있는데, 아래에서 상술한다.

특수교육(special education)과 이를 포함하는 광의의 특수한 교육지원(special educational assistance)의 의미에 대해서는 제1장에서 정한다. 즉 특수한 교육지원은 일반교육(general education)의 맥락에서 차등대우와 학급편성을 통해 지원함으로써 학생의 발달에 도움을 주는 교육 활동을 말한다(동 명령 제1조). 특수한 교육지원은 아래와 같은 활동들을 의미한다. 우선 학부모, 교사, 그 외 학생발달에 중요한 영향을 미칠 수 있는 사람에 대한 특수한 교육상담. 학생의 교육에 필요한 특수 교육내용과 기술적 장비. 학생의 학습환경에 특별한 관심을 가지고 조직된 학교 교과목. 정신적, 육체적, 언어적, 감성적 기능장애의

27) Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand [Order on primary and lower secondary school's special educational teaching and other special pedagogical assistance], BEK nr 885 af 07/07/2010.[Online] Available at: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132834>.

효과를 구제하거나 완화시킬 수 있는 교육훈련법. 학교에서 겪는 실제적 어려움을 극복하게 하도록 돕는 개인적 지원. 기타의 특수한 활동들(동 명령 제2조).

특수한 교육지원의 절차에 관해서는 제2장에서 정하고 있다. 어떤 학생이 일반교육만으로는 충족될 수 없는 특수교육의 필요가 있기에 학생에게 교육심리학적 평가를 거치도록 하려면 학급 담임교사나 지역보건당국에 의해 이러한 점이 발의되어야 한다. 학교장이나 수석교사가 이 평가를 받도록 추천할 수도 있고, 학부모나 학생이 직접 청구할 수도 있다. 교육심리학적 평가를 받기 전에는 우선 학부모와 학생과의 상담이 선행되어야 한다. 학부모의 교육심리학적 평가에 대한 의견을 뒤집는다는 학교장이 그것이 절대적으로 필요하다는 판단이 있을 때만 가능하다. 교육심리학적 평가서는 교장에게 원본이, 학부모에게 사본이 보내진다(동 명령 제3조). 특수한 교육지원을 시작하는 결정은 학교장이 내린다. 부모로부터의 지원이 없는 경우, 학교장은 학생발달에 전적으로 필요하다고 판단되는 경우 특수한 교육지원을 유일하게 시작하도록 할 수 있다. 부모에게는 특수한 교육지원과 관련된 모든 정보가 알려져야 한다(동 명령 제5조). 특수한 교육지원은 학생이 특별히 어려운 상황에 처한 경우 통상의 절차를 준수치 않고 학교에서 우선 즉각적 조치의 방식으로 행해질 수도 있다. 그러나 이것이 3주 이상(수업일수로 15일 이상) 계속되려면 부모와 협의하여 교육심리학적 평가를 받아야만 한다(동 명령 제6조).

특수 교육지원 시스템은 제3장에서 규율하고 있다. 이를 시행하는 방식은 아래의 5가지이다. 첫째, 일반수업에 들어가 주류적 교육을 받도록 하면서 그 중에 일부 또는 전부의 시간에 지원을 받도록 하는 방식. 둘째, 역시 일반수업에 들어가지만 정규수업 외에 하나 이상의 과목에 대해 특별한 지도를 받도록 하는 방식. 일반수업에 속하되 일

반 수업의 특수교육 반이나 특수학교에 다니는 방식. 일반학급 또는 특수학급 중 어느 한 쪽에 속하지만, 양자의 교육을 다 받는 방식. 별도의 특수교육기관에 소속되는 방식. 특수교육의 필요성에 대한 결정은 부모와 상의 후에 교장이 한다(동 명령 제10조).

제4장은 개별학생들에 대한 특별한 처우를 정하고 있다. 특수교육을 받는 유치원생과 1학년에서 3학년생에 대한 교육시간은 부모의 동의가 있을 때는 공립기초학교법의 기준을 넘을 수 있으나, 최장 1일 7시간을 넘을 수는 없다. 학생은 지역의회 의 승인이 있는 예외적인 경우에는 모든 수업을 단독수업으로 받을 수 있는데, 이 때 수업시간은 공립기초학교법상의 기준보다 감소될 수 있다. 또한 학생의 건강이 수업 전체를 받기에 어렵다고 의사가 확인해준 경우에는 부모의 동의로 수업시간을 줄여서 들을 수 있다(동 명령 제13조). 어느 학생이 어떤 과목에 대해 예외적인 어려움을 가진 경우에 부모가 동의하면 그 과목 수업에서 면제시켜줄 수 있다. 그러나 국어(덴마크어)와 수학은 안 된다. 이 결정은 교육심리학적 평가에 근거해 교장이 내린다(동 명령 제14조). 성적은 학생과 학부모가 동의할 때 한 과목 이상에 대해서 학생의 견해를 서면으로 진술하는 것으로 대체할 수 있고, 이는 학위취득에도 반영된다(동 명령 제15조).

장애 등에 대한 특수교육(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 함께 다니면서 필요한 부분에서만 일부의 보충적인 도움을 받는다. 하지만 이러한 교육이 어려운 경우에는 특별반을 편성하거나 특별 학교에서 교육을 받을 수도 있다. 이러한 교육방법을 서로 조합하는 것도 가능하다. 공립기초교육법은 특별한 도움을 요하는 학생들에게도 동일하게 적용되므로, 이들에게 별도의 조력이 지원되더라도 원

칙적으로는 다른 일반 학생들과 같은 수준의 기준을 충족할 것을 요구받는다.²⁸⁾

이에 관한 구체적인 내용은 위에서 본 것처럼 ‘덴마크 교육부 장관이 제정한 특수교육에 관한 명령’에 자세하게 규정되어있다. 특수교육의 절차를 제공받는데 있어서 주요한 주체는 학교장과 학부모이다. 이들은 특수교육을 받을 수 있도록 조치하는데 있어서 청구의 주체이자 동의의 주체가 된다. 그리고 이를 시행하는 방법으로는 앞서 말한 바와 같이 주로 통합교육의 형태가 된다. 즉 주로 주류의 일반학교에 들어가 보통의 학생들과 함께 수업을 받게 하는 방식이 그것인데, 다만 장애나 질병의 정도나 개별 차에 따라서 별도의 케어를 받거나 분리하여 교육을 받는 방식이 조합될 수 있다.

2. 이중언어 아동교육

이중언어 아동(bilingual children)에 대해서는 특별한 관심이 주어진다. 이중언어 아동이란 덴마크어가 아닌 다른 모국어를 가졌으며 학교에서 처음으로 덴마크어를 배우기 시작하는 아동들을 의미한다(2003년 공립기초학교법 제4a조 제2항). 아직 학교를 시작하지 않은 아동들에게도 언어적 발전을 도울 수 있는 도움이 제공되며(2003년법 제4a조 제1항), 데이케어 센터(daycare centre)에 등록되지 않은 학생에게는 주당 15시간의 언어교육이 제공되며, 등록된 경우는 거기서의 교육이 충분치 않은 경우에 제공되는 차이가 있다(2003년법 제4a조 제3,4항). 2010년 공립기초학교법에서는 이와 같은 내용이 빠지고 교육부 장관이 덴마크어를 모국어로 하지 않는 학생들에 대해서 적절한 조치를 할 수 있도록 별도의 규정을 둘 것을 정하고 있다(2010년 법 제5조 제7항~8항).

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

한편 이중언어 아동에 대해서 지방당국은 훈련의 필요성을 인정한 경우에는 덴마크에 거주하는 이중언어 아동에게 언어자극훈련(language stimulation training)을 제공해야 한다.²⁹⁾ 2003년 1월 1일에 언어자극훈련이 제공되는 상한선이 4살에서 3살로 한 살 낮춰졌다. 2004년 8월부터는 이중언어 아동이 언어자극훈련에 참여하는 것은 의무화가 되었다. 이 훈련은 두 개의 그룹을 다르게 적용하는데, 우선 보육센터에 다니지 않는 이중언어 아동은 1주일에 15시간의 훈련에 참여해야 한다. 보육센터에 다니는 아동의 경우에는 전문가의 평가에 의해 범위와 길이가 결정된다. 나아가 공립기초학교에 다니는 이중언어 아동에게는 학교장의 결정에 따라 ‘제2언어로써의 덴마크어’ 훈련이 제공된다. 특별한 지원이 필요한 경우는 보충교육이 실시되며, 수업의 수는 개별 아동의 필요에 따라 결정된다. 일부의 이중언어 아동에게는 모국어 수업도 제공된다. 비유럽지역에서 온 이중언어 아동에게는 모국어 수업의 비용은 지방당국에 의해 지불된다.

제 3 절 사립학교 · 자유학교법

덴마크 교육법의 특징을 가장 잘 나타내는 하나의 축이 앞에서 본 초중등단계에서의 공립기초학교법이었다면, 덴마크의 또 다른 특징을 잘 나타내는 교육법제는 이하에서 볼 자유학교 · 사립학교법이다.³⁰⁾ 덴마크는 복지국가 이념에 기초해 의무교육과 무상교육이 거의 전면적으로 시행되고 있지만, 그것이 곧 공교육만으로 이루어지지 않고 학생과 학부모의 다양한 요구와 필요에 응한 사립학교, 자유학교, 그

29) 이하는 덴마크 교육부 참고(<http://www.eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/The-Folkeskole/Additional-Information>)

30) Bekendtgørelse af lov om friskoler og private grundskoler m.v. (friskoleloven) [Consolidation Act on Private Schools etc.], LBK nr 755 af 24/06/2010. [Online] Available at: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132522>.

리고 홈스쿨링까지 법제화하고 있는 점이 특징이며, 이는 현실적으로도 상당히 활성화되어 있는 모습을 보여준다.

목 차

Chapter 1	교육 기타 규정
Chapter 2	학교들
Chapter 2a	졸업시험 샘플
Chapter 3	감독
Chapter 4	보조금
Chapter 5	회계와 감사
Chapter 5a	명령
Chapter 6	기초자치단체 출연금
Chapter 7	정부보조금을 받지 않는 자유학교
Chapter 8	홈스쿨링 기타
Chapter 8a	보육과 방과후학교
Chapter 9	기타 규정
Chapter 10	경과규정 기타

I. 사립학교·자유학교의 과거와 현재

덴마크 사립학교제도의 사상적 기원을 이룬 인물들로 니콜라이 그룬트비(N.F.S. Grundtvig, 1783-1872)³¹⁾와 크리스튼 콜(Christen Kold, 1816-1870)의 사상을 꼽는다. ‘살아있는 말에 근거한 삶의 학교’라는 생각에 기초해서 1844년에 최초의 성인을 위한 중등학교(“folk high school”)를 설립했고, 1852년에 처음으로 아동을 위한 자유학교(“free school”)를 설립했는데, 이 둘은 특히 농촌 사람들을 위한 것이었다.³²⁾

31) 그룬트비에 대해 더 자세한 것은, 강선보·정해진, “그룬트비의 평민교육사상과 그 실제,” 한국교육학연구 제18집 제2호, 2012.6. 참조.

32) 덴마크 교육부 - 사립학교(<http://www.eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/Private-Schools-in-Denmark>), 2013년 9월 16일 최종검색.

그룬트비는 목사이자 시인, 언어학자, 역사가, 정치가, 교육자 등 전방위적으로 덴마크 근대사에 지대한 영향을 끼친 인물이다. 그 사상은 ‘살아 있는 말’과 ‘살아 있는 삶’, 덴마크 국민과 문화, 국민의 계몽, 특히 농민 계층의 독자적인 의미와 가치, 자유와 자유 교육 등이었다. 그룬트비는 당대의 자유주의적 엘리트 그룹과는 달리 부르주아가 아닌 당대의 평민과 농민의 내적 가치를 중시했고, 이들을 삶의 계몽(Enlightenment of Life)으로 이끌 수 있는 시민대학(folkehøjskoler)을 구상했다. 아동교육에 대해서 체계적 저술은 내놓지 않았지만, 당시의 기계적 암기 학습을 배척하고 이야기와 노래, 놀이와 같은 ‘생동성’과 ‘자유’ 등 삶을 위한 학교를 만들고 시민의식을 기르고자 했으며 이런 사상은 후대에도 중대한 영향을 미치게 된다.³³⁾

콜은 정규 교사교육을 받고 짧게 공립학교에 근무하기도 했지만 주로 가정교사와 야간학교 교사로 활동하면서, 그룬트비로부터 받은 사상적 영향을 구체적으로 실천한 인물이다. 콜은 문필가는 아니었고, 인격적인 참여와 살아 있는 말로써 교육을 행한 사람이었으며, 이를 구전의 방식으로 전승하였다. 콜 역시 그룬트비와 마찬가지로 농촌을 이상으로 삼아 처음으로 농촌 청소년을 위한 농민고등학교를 세웠고 이후 시민대학을 세웠으며 최초의 자유학교 프리스콜레를 여는 등 덴마크 자유교육의 원형을 현실화시킨 인물로 평가된다. 콜은 시험보다는 삶의 계몽을 중시하여 자유롭게 개방적으로 학생들과 이야기하는 방식의 교육을 실시했다.³⁴⁾

이처럼 그룬트비와 콜로부터 촉발된 사립학교 · 자유학교가 덴마크 학제에서 차지하는 비중은 점차 늘어나는 양상이다. 이는 부분적으로는 작은 공립학교들의 폐교에 기인한다. 1997-98년에 공립학교 학생에 대한 사립학교 학생의 비율이 11.9%였던 것이 2008-09년에는 14.2%까

33) 송순재 등, 앞의 책, 23~33면 참조.

34) 송순재 등, 앞의 책, 33~40면 참조.

지 상승하였다(공립학교 학생 579,637명, 사립학교 학생 95,931명).

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 대표적이고, 미국 등의 진보운동의 영향을 받은 개혁 성향의 작은학교(lilleskole), 각종 종교학교, 독일계 이민자들 특히 최근에는 이슬람권 이민자들을 위한 학교 등 다양한 종류의 사립학교를 설립하여 운영하는 것이 가능하다.

위에서 언급한 자유학교를 위시한 사립학교들은 공립기초학교에 상응하는 기초교육단계의 학교들인데, 이보다 상급단계에 자유중등학교(efterskole)와 시민대학(folkehøjskoler)이라는 학교의 유형이 존재한다.³⁵⁾ 앞서 그룬트비와 콜을 언급하면서 시민대학을 구상하여 자유학교의 모태로 기능하였다고 한 바, 시민대학은 원래 엘리트가 아닌 농민대학 형태로 출발하여 성인을 위한 평생교육기관으로 변모했다.

자유중등학교(efterskole)는 시민대학으로부터 유래한 학교로, 원래 농민고등학교로 출발했다가 청소년 교육을 위한 자유중등학교로 분화했다. 이 학교는 보통 14-18세 연령층의 8-10학년 청소년을 위한 학교(우리나라의 중학교 2학년에서 고등학교 1학년에 해당)로 특별한 영역에 재능이 있거나 혹은 학교생활에 어려움을 겪는 학생들이 1-2년간 자유롭게 공부할 수 있는 학교이다.³⁶⁾ 2010년을 기준으로 260개교가 있으며 매년 28,500명 정도가 재학중이다. 학생 수는 계속 증가 추세이다. 1950년대와 1970년대에 종교단체와 관련된 학교들이 설립되었고, 1970년대 후반과 1980년대에는 노동자 단체와 정치조직, 교육 단

35) 이들을 규율하는 법률은 다음과 같다. Bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejds-skoler (frie kostskoler) [Consolidation Act on Folkehøjskoler, Efterskoleretc.], LBKnr662af14/06/2010.Availableat : <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=131953>.

36) 송순재 등, 앞의 책, 20~21면 참조.

체들이 각자의 이념에 기초하여 학교를 설립했으며, 트빈스쿨 협회도 13개교를 설립했다. 1980년대와 1990년대에는 영재 아동이나 학습 부진아를 위한 학교들이, 1980년대와 2000년대에는 체육, 음악 등에 초점을 맞추어 창조적이고 자기 성취적 방향에서 인격적 발달을 도모하려는 학교들이 설립되었다. 공립학교 교육과정과는 아주 다른 교육과정을 자유롭게 운영하고, 과목 선택과 교수법을 학교 스스로 정한다.³⁷⁾

II. 주요 내용

1. 사립학교 · 자유학교 제도

사립학교 · 자유학교법 제1장에서는 교육과 관련된 내용을 총론적으로 규율한다. 먼저 자유학교 · 사립학교는 동법의 규율 내에서 학교의 목적에 맞는 교육을 자유롭게 제공할 수 있음을 천명한다. 그러나 교육수준은 공립기초학교에서 제공되는 것에 상응해야 하고, 이는 언어적 측면에서도 마찬가지인데, 이중언어 아이들에게도 이는 그러하다. 학교는 덴마크 사회에서 학생들이 기본적 자유와 인권에 대한 지식과 존중을 함양할 수 있도록 준비시켜야 한다(동법 제1조). 학교는 학생과 학부모에게 학교교육을 통해 학생이 성취할 것에 대해 알려야 한다. 그리고 학생의 학업성취도 평가를 해야 하는데, 이는 개별 학생의 요구와 능력에 상응하도록 고안되어야 한다(동법 제1b조). 사립학교에서의 교육언어도 덴마크어이다. 그러나 독일계 소수학교에서는 독일어를 쓸 수도 있다. 교육부장관은 특별한 경우 덴마크어 이외의 언어를 승인할 수 있다(동법 제2조). 사립학교에서도 교육부장관이 정한 규칙에 따라서 특별한 지원을 필요로 하는 학생들에게는 원조를 제공해야 하고, 이는 일시적으로 원조를 필요로 하는 경우나 오랫동안 건강상 문제를 안고 있는 경우에도 마찬가지이다. 사립학교는 특별한

37) 송순재 등, 앞의 책, 56~59면 참조.

교육지원을 위해 필요한 경우 다른 자유학교나 공립기초학교로 학생을 옮기게 할 수 있고, 이중언어 아이들이 모국어를 배울 수 있도록 배려해야 한다(동법 제3조).

제8장은 홈스쿨링 등에 관해 규정한다. 헌법상 취학의무를 부여하지 않은 덴마크는 사립학교법에서 홈스쿨링을 제도적으로 보장하고 있다. 우선 학령의 아이를 둔 부모들이 스스로 교육을 제공하고 싶다면, 사전에 지방의회에 서면으로 그 사실을 알려야 한다. 그 서면에는 어디서 누가 가르칠 것인지에 대한 정보가 포함되어야 한다(동법 제34조). 지방의회(Kommunalbestyrelsen)는 홈스쿨링 등을 감독한다. 지방의회는 홈스쿨링 등에서 하는 교육이 공립학교에서 제공되는 수준에 상응하는지를 검증하기 위한 덴마크어, 수학, 영어, 역사와 사회교과, 과학교과 시험을 치르게 할 수 있다(동법 제35조).

학부모와 학생들은 기존의 사립학교를 선택할 자유가 보장될 뿐 아니라 학부모들이 중심이 되어 새로운 사립학교를 설립하는 자유도 보장되며, 또한 아예 학교제도를 이용하지 않고 집에서 가르치는 홈스쿨링도 인정된다.

2. 국가보조금 제도

사립학교·자유학교법 제4장은 국가 보조금에 대해 상세히 규정하고 있다. 먼저 일반 운영비 보조는 매해 재학생 수에 따라 지급된다. 여기서는 덴마크에 거주하지 않는 부모의 아이들 수는 배제되나, 교육부장관은 덴마크와 특별한 연관이 있거나 공적으로 인정될 수 있는 목적하에 덴마크에 있는 학생들의 경우에는 이런 요건을 무시하고 산입토록 할 수 있다(동법 제10조). 또한 다양한 종류의 특별보조금이 주어지는데, 특별교육, 이중언어 학생들에 대한 덴마크어 교육지원, 심각한 장애를 가진 학생들에 대한 각종 지원책에 대한 추가적인 비용들을 포함한다. 독일계 소수 학교에 대한 보조금, 사립학교 연합체

에 대한 비용도 특별보조금으로 주어진다(동법 제11조). 그 밖에도 다양한 형태의 보조금의 유형이 있다(동법 제12~17조).

사립학교법에 의해 보조금을 지급받기 위해서는 최소한의 정원을 확보해야 하는데, 첫 해는 최소한 14명, 둘째 해는 24명이어야 하고, 그 이후로는 프리스쿨과 1-7학년을 합쳐 최소 32명 이상이어야 한다(동법 제19조). 또한 학교는 정부보조금 외의 재원을 필요로 한다. 상세규정은 교육부 장관이 정한다(동법 제20조). 학교는 최대한 수익을 내는 방향으로 운영되어야 한다(동법 제20a조). 교육부 장관은 학교로부터 운영계획, 학생, 직원, 시설, 임대계약 등 제반사항에 대해 정보를 얻을 수 있고, 또한 재정이나 회계사항 등과 관련하여 다른 기구들에 대해 학교에 대한 정보를 요청할 수 있다(동법 제20b조). 이 법에 의한 보조금은 각 회계연도 내에 지급되어야 하고, 취소되거나 환불된 보조금은 국고에 귀속되며 초과지급된 보조금은 상환될 수 있다(동법 제21조).

제7장은 국고보조금을 지급받지 않는 사립학교에 대해서는 사립학교법의 일부 조항이 적용되지 않음을 규정한다.

앞의 I에서 본 바와 같은 다양한 유형의 사립학교들이 어떤 이념이나 동기에서 설립되고 운영되는지에 불구하고 모두 정부보조금을 받는다는 점이 특이할 만한 점이다. 사립학교들에 대해서도 공립학교와 동등한 수준의 교육이 보장되는 한, 재정지원이 상당한 수준으로 이뤄지는데, 이를 인정하는 것은 사립학교에서 제공되는 새로운 경험과 사립학교와의 경쟁을 통해 공립학교도 이익을 얻게 되리라는 믿음 때문이다.³⁸⁾

사립학교는 1년 단위로 학생 1명당(“per pupil per year”) 운영비 보조금을 받는데, 이는 공립기초학교에 대한 공적 비용과 대응되도록

38) 덴마크 교육부-사립학교 입법(<http://www.eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/Private-Schools-in-Denmark/Legislation>), 2013년 9월 16일 최종검색.

짜여져야 하며, 부모가 지불하는 요금보다 적어야 한다. 이는 공립학교든 사립학교든 공적보조는 거의 같은 흐름을 따라가야 함을 확인하는 것이다. 사립학교의 학교운영비(operational grants)에 대한 국가의 지원은 75-80% 정도이고 나머지는 개인 부담으로(2006년을 기준으로 하면 1년에 학생 1인당 국고보조는 약 DKK 41,000이고 학부모 부담은 DKK 9,000 정도), 개인부담이 그리 높지 않은 수준이고 또한 개별적으로 경제적 부담이 많이 되는 경우에는 추가로 지원을 하기도 한다. 국가의 운영비 보조는 학교 규모(학생 수), 학생의 연령 분배, 학교가 위치한 지역이라는 3가지 요소에 따라 실제 보조금 분배는 달라질 수 있다. 즉 작은 학교가 큰 학교보다 학생당 보조금을 더 받으며, 나이 많은 학생이 어린 학생들보다 더 많은 보조금이 배분된다. 한편 학습에 장애가 있거나 다른 특별한 필요가 있는 학생의 경우에 개별적 심사를 거쳐 특별보조금(special grants)이 지급되며, 독일계 소수자 학교처럼 두 개의 언어로 가르쳐야 하는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 운영비 보조 외에 특별 보조금이 추가로 지급될 수 있다. 건설, 임대, 유지 등을 위한 건설보조금(building grants)도 있다.³⁹⁾ 한편 이런 보조금을 받기 위해서는 앞서 본 바와 같이 최소한의 학생 인원은 확보해야 하며, 학교의 재원은 학교활동을 위해 쓰여야지 다른 용도로 쓰여서는 안 된다.

한편 사립학교나 자유학교에 있어서도 공립기초학교법에서 본 것처럼 이중언어 아동이나 특수교육을 요하는 아동에 대해서 원조를 제공하고 특별보조금도 지급할 수 있도록 함으로써(사립학교·자유학교법 제1장, 제3장 등 참조) 공사립학교 간에 교육격차 해소의 측면에서 큰 불균형이 없도록 배려하고 있는 모습도 볼 수 있다.

39) 덴마크 교육부-사립학교 보조금(<http://www.eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/Private-Schools-in-Denmark/Grants>), 2013년 9월 16일 최종검색.

제 4 절 보육시설법

앞서 살펴본 초중등교육의 기초법률인 공립기초학교법과 사립학교·자유학교법은 교육부(Ministry of Education)가 관장하는 법인데 반해, 초등교육 이전의 아동과 청소년을 위한 보육, 방과후학교 및 클럽 활동 시설법(이하 ‘보육시설법’)⁴⁰⁾은 사회적업무·아동·통합부(The Ministry of Social Affairs, Children and Integration)가 관장한다.

보육시설법 제1장은 동법의 목적과 적용범위 등에 대해 정한다. 우선 동법은 보육과 방과후학교, 클럽활동 등의 기관을 운영함으로써 아동과 청소년들의 복지와 발전, 배움을 증진시키는 것을 목적으로 한다. 또한 가족에게는 다양한 형태의 시설과 보조금을 제공함으로써 가족의 필요와 희망에 따른 가정생활과 직업생활을 계획할 수 있는 융통성과 선택지를 제공함을 목표로 한다. 그리고 지방정부의 통합적이고 일반적인 지원과, 특별한 지원을 요하는 아동 등에 대한 예방적이고 지원적인 활동들을 모두 교육적 조치로 필수화함으로써 박탈과 배제의 악순환을 막는 것도 목표로 한다. 마지막으로 시설 간의 연계와 계속성을 도모함도 목표이다(동법 제1조). 동법은 학습과 사회관계와 돌봄의 목적을 가진 보육시설, 방과후학교, 클럽활동시설, 기타 시설을 포함한다. 법적으로 덴마크에 거주하는 부모들이 동법의 서비스의 대상이 된다. 부모들은 동법에 따른 시설 중 아이 한 명당 하나의 시설에 대해 권리를 가진다(동법 제2조). 이 법의 활동을 주관하는 것은 지방의회(local council)이다(동법 제3조). 지방의회는 필요한 수의

40) Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) [Act on Day-Care, After-School and Club Facilities, etc. for Children and Young People (Day-Care Facilities Act)], LOV nr 501 af 06/06/2007. [Online] Available at: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=32025>(Danish) or http://english.sm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/Day-Care%20Facilities%20Act/Sider/Start.aspx (English).

장소를 제공하고, 18세 이하의 아동과 청소년 중에서 보육시설의 도움이 필요한 경우 이를 제공하도록 보장한다. 이 법의 시설 중 하나를 이용해서는 커버될 수 없는, 심각한 육체적·정신적 손상 때문에 특별한 원조나 치료를 받아야 하는 18세 이하의 아동이나 청소년에 대해서는 사회복지법(Act on Social Services)의 규정에 따라 규율될 것이다(동법 제4조). 지방의회는 이 법에 따른 시설들의 활동과 수행방식에 대해 감독권을 가진다(동법 제5조).

제2장에서는 먼저 학령에 이르기까지의 아동의 보육시설에 대해 규율한다. 보육시설의 목표는 시설 내의 아동들이 그들의 복지와 발전과 학습을 증진시키는 신체적, 정신적, 미학적 아동환경을 갖도록 하는 것이다. 또한 보육시설은 아동을 돌보는데 있어 부모와 협력하고, 개별 아동의 전인적 발전과 자존감을 지원하여 아동의 적정하고 안전한 양육에 기여함을 목표로 한다(동법 제7조 제1,2항). 보육시설에서 별도로 부모가 비용을 지불하는 식사제도를 사용할 수도 있다(동법 제17조). 보육시설은 보육센터 형태의 하나 이상의 지방당국(local authorities)에 의해 운영되나, 지방의회와의 협약이나 승인에 따라 민간업자들이 운영할 수도 있다(동법 제19조). 주거를 담당하는 지방당국이 아이 한 명당 기준으로 부모에게 보육시설에 사용될 보조금을 지급한다. 이 보조금이 최소한 75% 이상이고, 부모가 부담하는 비용은 보육시설을 사용하기 위해 예산으로 책정된 총 운영비 중 25%를 넘어서는 안 된다(단 임대료를 포함한 재산비용은 예외로 하고)(동법 제31조). 지방의회는 사립 보육센터에도 아동 한 명당 운영보조금(operating subsidy)을 지급한다. 운영보조금은 인적지원비용을 제외하고 예산으로 책정된 운영비용의 평균에 상응한다(동법 제36조). 주거를 담당하는 지방당국은 건축보조금(building subsidy)을 사적 보육센터에 지급할 수 있다(동법 제37조). 한편 별도로 추가적인 인적요소에 의해 보조금이 지급되기도 하는데, 하나의 보육시설 등에 2명 이상의 형제를 맡긴

부모에게는 다자녀 감면혜택(sibling discount)이 주어지고, 부모의 재정 상황이 어려운 경우에는 재정원조 보조금이, 현저하게 또 영구적으로 감소한 육체적·정신적 능력을 가진 아이의 경우에는 개별적 원조 보조금이, 그리고 비용문제가 사회교육학적 이유로 필요한 경우에는 사회교육학적 보조금이 지방의회에 의해 보조된다(동법 제43조).

제3장에서는 방과후학교 센터에 대해서 규율하는데, 전반적인 구조는 제2장의 보육시설의 경우와 유사하다. 다만 보조금 비율에 있어서 지방의회 부담분이 70% 이상이고 학부모 부담분이 30% 이하인 것이 보육시설의 경우와 차이가 있다(동법 제57조).

제4장에서는 좀 더 나이가 있는 아동과 청소년에 관한 클럽시설과 기타의 방과후시설을 규율하는데, 역시 전반적인 구조는 제2장, 제3장의 경우와 유사하며, 다만 보조금 비율에 있어서 지방의회가 80%, 학부모가 20%를 기준으로 하는 것이 차이점이다(동법 제71조).

제5장에서는 사적인 보육계획을 세우고 운영하는 것을 규율한다. 이 계획에 아동 2명 이상이 포함된 경우에, 공적 지원을 받지 않고 전적으로 혹은 부분적으로 부모가 재원을 마련하는 사적 보육계획은 지방의회의 승인이 필요하다. 지방의회는 이 경우 이행조건들을 감독할 것이다(동법 제78조). 보육이 개인 집에서 이뤄질 때 5명까지 허가가 날 수 있는데, 만약 보육자가 2명 이상이면 10명까지 허가가 날 수 있다(동법 제79조).

덴마크의 데이케어 시설은 보육시설(day nursery)과 유치원(kindergarten), 연령통합 시설(age-integrated institution)이 있으며 연령통합 시설은 다양한 형태를 지니고 있다. 보육시설은 6개월부터 2세 영아, 유치원은 3세부터 5세 유아, 연령통합 시설은 운영 초기에는 6개월부터 14세까지 대상으로 하였으나 현재는 5세까지의 유아들이 시설을 이용하고 있다. 이외에 0세부터 3세 미만 유아를 위한 가정 내 공동육아보육시

설(family daycare)과 자신의 집에서 4-5명의 유아들을 돌보는 사람인 child-minder의 형태도 있으며, 6세 유아의 경우 2009년 의무교육으로 통합되면서 초등학교에 소속된 유아학급인 preschool이 운영되고 있다. 수업료는 가정 수입에 따라 차등적으로 적용된다고 한다.⁴¹⁾

위 보육시설법을 보면, 우선 동법의 목적 자체가 가족과 부모, 유아의 복지를 위한 것임이 명확히 드러난다. 실제의 구체적인 다양한 보육시설의 체계는 기초학교의 그것과 거의 대동소이한 구조로 되어있다. 우선 공립 시설이건 사립 시설이건 높은 수준의 운영보조금을 지급하며(70~80%),⁴²⁾ 그 밖에 가정형편이나 특별한 원조의 필요성 등에 의거해 특별보조금이 더 지급될 수 있다. 또한 공립과 사립의 시설 외에 개인적인 보육에 대해서도 규율하고 있어 공립, 사립, 홈스쿨링을 병행운영하고 있는 기초학교에서의 제도와 유사한 구조를 가진다. 이러한 보육은 지방의회가 감독권을 가지게 된다.

제 5 절 대학법

고등교육과정인 대학교육을 다루는 대학법⁴³⁾은 교육부가 아니라 과학·혁신·고등교육부(Ministry of Science, Innovation and Higher Education)가 관장한다.

대학법 제1장은 적용범위와 목적을 정한다. 먼저 대학법은 과학·기술·혁신부가 관장하는 대학들에 적용된다. 대학은 비록 과학·기술·혁신부의 감독을 받기는 하지만 공공행정내에서 자유로운 기관이다

41) 이건희·김정숙, “북유럽 국가의 유아교육제도 비교 : 노르웨이, 덴마크, 핀란드를 중심으로,” 유아교육학논집, 제17권 제1호, 2013, 461~462면.

42) 다만 기초학교 수준에서 공립기초학교의 비율이 85%에 달하는데 비해, 보육시설이나 유치원 수준에서는 공립시설이 50% 정도인 것으로 나타나(이건희·김정숙, 위의 논문, 475면) 시설 비율에서는 다소 차이가 있다.

43) Bekendtgørelse af lov om universiteter (universitetsloven) [Consolidation Act on universities], LBK nr 754 af 17/06/2010. [Online] Available at: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132450>

(동법 제1조). 대학은 최상위 수준의 연구와 연구에 기반한 교육을 책임진다. 대학은 학문의 자유를 누린다. 대학은 주변 공동체와 협력하여 국제 협력의 발전에 공헌해야 한다. 대학의 연구와 교육의 결과는 사회의 성장과 복지, 발전을 증진하는데 기여해야 한다(동법 제2조).

제4장이 대학의 경제적 조건에 대해 정하고 있다. 과학·기술·혁신부 장관은 대학에 할당된 강의, 연구, 기타 활동에 관한 재원을 제공한다. 동법 제4조에 따라 승인된 프로그램을 제공하는 대학에 대해 보조금을 지급한다. 과학·기술·혁신부 장관은 미리 재정부장관과 협의한 후에 보조금 지급에 관한 세부규칙을 정한다. 정부는 대학으로부터 예산이나 통계, 행정 목적으로 필요한 정보를 받을 수 있다(동법 제19조). 다른 부 장관들도 대학에 보조금을 지급할 수 있다(동법 제20조). 대학은 목적범위 내에서 보조금 수입과 자산을 모두 자유롭게 처분한다(동법 제21조). 대학은 출석과 시험과 기타 평가 등에 대해 부분적인 수업료를 받을 수 있고, 일부 외국인들에게 수업료를 부과할 수 있다(동법 제26조).

덴마크의 대학은 공립의 형태로만 존재하고, 교육부가 아닌 과학·혁신·고등교육부의 소관이라는 것이 특이점이다. 또한 대학의 경우에도 덴마크 학생과 유럽연합 학생들에게는 등록금이 무료이다. 공립과 무상의 원칙은 고등교육에서도 관철된다. 다만 2006년부터 덴마크나 유럽연합내의 학생이 아닌 경우에는 수업료를 받는다. 생활비에 대해서는 다양한 종류의 저가의 대출이 이루어진다.⁴⁴⁾

44) 덴마크 과학·혁신·고등교육부-보조금과 대출 (<http://fivu.dk/en/education-and-institutions/grants-and-loans/su-2013-the-danish-student-s-grants-and-loans-scheme>), 2013년 9월 16일 최종검색.

제 4 장 덴마크 교육복지법제 연구의 시사점

제 1 절 의무·무상교육의 측면

덴마크는 전반적으로 공교육 중심의 학교제도를 설립하여 운영하고 있는 나라이다. 우리의 초중등학교에 해당하는 공립기초학교 재학기간인 9년 동안 원칙적으로 의무교육을 실시하고, 무상교육은 후기중등교육과정과 고등교육과정 등 교육의 거의 전 범위에 걸쳐 폭넓게 인정하고 있다. 이는 ‘의무교육은 무상으로 한다’는 헌법 제31조 제3항에 따라서 의무교육기간인 초중등학교에서 등록금을 내지 않지만 그 경우에도 사교육비 부담이 오히려 더 크며, 유아교육과정이나 고등교육과정에서의 교육비 지출도 여전히 주로 개인의 책임으로 남아 있는 우리의 경우와는 대조적인 부분이라고 할 수 있다.

우리나라에서도 최근 사회양극화의 해소와 기회균등에 대한 요구를 바탕으로 교육복지에 대한 논의가 활발히 개진되면서 의무교육과정인 초중등학교에서의 무상급식 논의를 넘어, 고교 무상교육이나 대학의 반값등록금 정책들이 다양하게 검토되고 있다. 이러한 상황에서 보편적 복지의 대표적인 국가인 덴마크의 경우는 소위 무상교육을 이미 전면적으로 시행하고 있는 긍정적인 예로써 주목할 만한 비교대상임에는 틀림없다.

그러나 덴마크와 우리는 분명히 다른 역사적 경험과 맥락에 놓여있다는 점도 충분히 염두에 두어야 한다. 덴마크는 2차대전 이후 수십 년 간에 걸쳐 사회민주주의와 복지국가의 전통에 따라 국가가 운영되어왔고, 국민들이 계속해서 선거를 통해 이러한 복지시스템에 견고한 지지를 보내왔다. 그러나 이러한 시스템은 개별 국민들의 높은 조세 부담을 전제로 하는 것임은 이미 전술한 바와 같고, 따라서 이를 만연히 ‘무상’으로 가볍게 취급할 수는 없다. 지금 우리가 덴마크와 같

은 높은 수준의 복지를 누리기 위해서는 폭발적인 증세를 피할 수 없을 것인데, 이것이 과연 지금 국민들이 진정으로 원하는 바인지 아니면 우선 정치인들이 당면한 선거에서 표를 얻기 위해 선정적 공약을 남발하는 것인지를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

다음으로 덴마크의 의무·무상교육에 바탕을 둔 공교육 체제가 사립학교제도와 어떻게 조화를 이룰 것인가의 문제가 제기된다. 국가의 공적 재원에 거의 전적으로 의존하는 공교육 체제에서는 아무래도 정책결정이나 의사결정에서 국가가 거의 독점적으로 주도하게 되는 획일성과 경직성의 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

하지만 덴마크는 비교적 슬기롭게 이 문제를 헤쳐 나가고 있는 것으로 보인다. 덴마크의 사립학교는 양적으로 볼 때 기초교육 단계에서만 15% 내외를 차지하는데 불과하여 점유율이 크지 않지만 그 내실로 볼 때는 다양성과 개성을 발휘할 수 있는 여지가 크다는 면에서, 사립학교가 수적으로는 많으면서도 실제적으로 자율성을 확보하고 있지 못한 우리와 비교할 때 높은 점수를 줄 수 있다. 즉 앞서 본 바와 같이 덴마크의 사립학교는 국가나 지자체로부터 받는 재정지원의 수준은 공립학교에 대한 지원에 필적할 정도로 높되(운영비의 75% 전후), 이들에 의한 간섭의 수준은 낮다. 즉 덴마크에서는 사립학교에 대한 국가 등의 보조가 학교의 지향이나 교육내용과는 무관하게 이뤄지며, 따라서 사립학교는 재정지원자의 의사에 얽매이지 않고 본래의 설립목적에 따라 자유롭게 교육을 하는 것이 가능하다. 이는 덴마크의 피테에 비견되는 국부 그룬트비와 이를 실천적으로 계승한 콜과 같은 상징적인 인물들이 덴마크 사립학교의 사상적인 모체를 제공했다는 점에서도 원인을 찾을 수 있을 것이고, 또한 오랜 사회민주주의와 복지국가의 전통으로 인해 사립학교에 대한 재정지원을 국가의 특별한 시혜로 간주하기보다는 이를 당연하게 받아들이게 된 사회적 분위기의 영향을 받은 것이 아닌가 여겨진다. 이러한 역사나 사상, 사회

적 현실과 더불어 규범적으로도 공립기초학교법과 사립학교·자유학교법 등 덴마크의 교육법에는 기본적으로 학부모와 학생의 권리를 강조하는 규범적 표현을 도처에서 찾을 수 있으며, 이는 학교운영위원회의 참여 등을 통해 제도적으로 보장되고 있다. 게다가 사립학교의 설립 자체도 요건이나 절차가 까다롭지 않고 학부모들이 의견을 합하여 최소요건만 충족시키면 설립할 수 있는 것이 덴마크이고, 이에 대해서 정부의 강한 재정보조를 받으므로 운영 또한 크게 어렵지 않다. 우리는 학부모들이 자율적인 교육관에 의해 사립학교를 설립하고 운영하기에는 시설기준을 맞추거나 행정규제를 감당하기에 쉽지 않아 기본적으로 어느 정도 자본과 조직을 갖춘 사립학교 재단이 운영을 맡게 되는데, 운영주체가 교육전문가나 당사자가 아닌 경우에는 상대적으로 관료적이거나 수익 위주로 운영하기 쉬울 수 있다. 또한 우리는 행정규제와 재정지원 수단을 통해 국가가 교육 전반을 통제하고 독점하는 상황이어서 사립학교가 자율적인 교육을 시행하는 데 근본적인 난점이 있다.

헌법상 교육받을 권리의 주체는 원칙적으로 학생과 학부모라는 점, 국가와 학교는 이를 실현시킬 책무와 의무의 주체라는 관점에서 보면, 학생과 학부모가 자신들의 의견을 제대로 피력하고 반영시킬 수 있는 제도가 더 자연스러운 것이고 또한 복지의 측면에서도 더 적절한 것으로 보인다. 최선의 복지는 스스로가 가장 잘 찾을 수 있다고 보이기 때문이다. 또한 교육제도 전반에서 국공립학교의 단점이나 폐해를 사립학교의 창의적 운영을 통해 극복하고 대안을 제시할 수 있다면 양자 간에 바람직한 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 보이지만, 우리의 경우는 사립학교가 그러한 자율적이고 창의적인 역할을 하기보다는 기존의 공교육을 대체하는 수준에 머무르고 있다는 안타까움이 있다.

물론 덴마크와 같은 사립학교 제도 운영에도 비판의 여지는 있다.

일단 사립학교의 운영에 있어 재정지원을 상당한 수준으로 해주면서도 자율성에 상응하는 책무성 보장 장치가 강하게 제시되지 않는다면, 우리와 같은 풍토에서는 운영상 전횡을 하거나 금전적 횡령으로 이어질 수도 있기에 이러한 제도를 쉽게 받아들이기 어려운 측면도 있어 보인다. 이는 자칫 국고낭비와 교육에 대한 신뢰저하로 이어질 수 있기 때문이다. 한편 덴마크의 경우에도 지속적으로 높은 경제수준을 유지할 때는 이러한 정책이 가능하였지만, 최근 들어 전세계적인 경제위기의 만연과 외부 이민자의 급증 등의 상황 속에서 외부 이민자가 주축이 된 사립학교 설립이 확대된다고 할 때 이에 대해서도 여전히 종전과 같은 수준의 재정보조를 유지할 것인가는 어려운 문제일 수 있다.

마지막으로 보육과 유아교육에 관한 덴마크의 예도 참고할 필요가 있을 것으로 보인다. 우리나라에서도 그동안 개별 부모들의 책임으로 방치해두었던 것을 최근 무상보육 논쟁을 중심으로 하여 차츰 공공의 영역과 교육복지의 영역으로 자리매김하고자 하는 시도가 있어 주목할 만하다. 그러나 아직 우리의 경우는 국공립 어린이집은 전체의 5.3%, 국공립 유치원은 53.5%에 불과한 것으로 나타나고 있는데, 특히 이것은 단순한 시설개수를 비교한 것이고 실제 이용 아동의 수를 기준으로 보면 국공립 유치원을 이용하는 학생 수는 22.3%에 불과한 것으로 나타나, 양 시설에 있어 50% 이상을 차지하는 것으로 나타나는 덴마크와 비교한다면 시설 투자가 많이 미비한 것이 현실이다.⁴⁵⁾ 이제 우리의 경우에도 양육수당 등의 지급이 실시되고 있지만, 아직 그 재원도 태부족하여 중앙정부와 지방자치단체 간에 예산 편성을 둘러싼 잡음이 일어나고 있는 등 해결할 문제들이 많다. 나아가 이러한 직접적인 현금지급 등도 좋지만 그보다는 실질적으로 이용할 수 있는

45) 이견희·김정숙, 앞의 논문, 475면.

좋은 시설이 많아져야 유아복지의 좀 더 근본적인 해결책이 나올 수 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 보육시설 등과 관련해서도 기왕에 많은 재원을 투입하고 공립화를 꾀한 덴마크의 사례는 시사하는 바가 있을 것이다.

제 2 절 교육격차 해소의 측면

덴마크에서는 교육분야에도 보편적 복지를 시행해온지가 오래되었기 때문에, 이제 막 교육복지의 걸음마를 시작하려는 우리와는 달리 재정적 차원에서 소외계층을 직접 지원하는 방식의 문제는 거의 제기되지 않는다고 보이고, 그보다는 경제·사회·문화적으로 소수파에 속하는 개별 학생들이 차별되고 소외되지 않는 방향으로 질적인 복지를 추구하는 것이 더 당면과제인 것으로 생각된다. 예컨대 모든 학생들의 수업료 제공과 급식비 제공 등을 골자로 하는 무상교육의 문제는 덴마크의 경우에는 더 이상 특별한 논란을 불러일으키지 못할 정도로 당연한 전제를 이루는데 비해, 우리는 이제 그 도입여부와 범위를 놓고 치열한 논란을 벌이는 것을 보면 알 수 있다.

앞서 제3장에서 본 바와 같이 덴마크 교육복지에서 주목할 만한 사안은 특수교육과 이중언어 아동교육의 문제이다. 특수교육에 있어서 별도의 교육시설을 통해 교육하지 않고 일반교육과 통합교육의 형태를 유지하려고 애쓰는 것은 소수자 보호와 사회통합의 차원에서 바람직한 방향이라고 생각되며, 우리의 경우에도 이를 지원할 수 있는 지원체계와 의식의 전환이 요망된다고 하겠다. 다만 다수 학생과 그 부모들이 상대적으로 비용을 더 부담하게 될 수 있는 측면에서 이들의 반발을 어루만져야 하는 과제는 남는다. 이중언어 아동에게도 덴마크어와 모국어에 대한 균형있는 지원을 통해 사회적 통합을 이루려는 방향은 근본적으로 타당하다고 생각된다. 그러나 이처럼 개별적으로

높은 수준의 보장을 이어 나가기 위해서는 역시 상당한 수준의 비용이 발생할 수밖에 없는데, 이중언어 아이들의 비율이 종전처럼 단순히 일부에 지나지 않는 것이 아니라 이제는 전체 학생의 10%를 차지하는 정도에 이르고 있는데다 이들에게 들이는 비용이 만만치 않다면, 자칫 특별한 처우를 받지 않는 다수의 일반학생들 편에서는 역차별 주장도 있을 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.⁴⁶⁾

46) 최근 덴마크에서 反이민·反유로의 바람이 불면서 극우정당들이 약진하고 있다는 사실도 이러한 흐름과 무관하지 않을 것이다. 가령 덴마크 의회에서 22석을 확보해 제3당의 지위를 가지고 있는 덴마크국민당은 정부가 이슬람 이민자 자녀들을 위해 학교급식에 할랄 육류(이슬람 율법에 따라 도살된 고기)를 제공하도록 한 정책 등을 성토했는가 하면, 국경통제를 강력히 주장하는 등의 보수적 행보를 보이고 있는데, 이들은 최근 여론조사에서 집권 사회민주당보다 지지율이 앞서는 것으로 나타나고 있다고 한다(문화일보, 북유럽에 부는 ‘反이민·反유로’ 바람, 2013년 9월 11일자, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013091101071532071004>).

제 5 장 결 론

덴마크의 국가체제는 사회민주주의, 그리고 이에 따른 보편적 복지의 시행으로 특징지을 수 있다. 이는 덴마크 국민들의 보편적 복지에 대한 오랜 기간 동안의 합의와 사회적 관행이 축적되어 이루어진 것으로, 이들은 이를 통해 수치상으로 높은 소득 수준을 누림과 아울러 삶의 행복 수준에서도 세계에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다.⁴⁷⁾

이러한 덴마크의 힘을 떠받들고 있는 것이 바로 교육·복지·교육 복지가 아닐까 한다. 덴마크의 복지는 예산과 재정의 ‘양’적인 부분에 의존하면서도, 다른 한편으로는 그러한 복지의 ‘질’을 담보할 수 있는 다양하고 자율적인 교육이 높은 수준으로 제공되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 덴마크로부터 교육복지에 대해 배우고자 한다면, 단순히 그러한 높은 수준의 조세부담과 양적인 재정보조의 문제만이 아니라, 교육에 대한 세심한 배려, 자율적이고 민주적인 분위기에서 계속적으로 공부하고 일할 수 있는 분위기를 만들어가는 토양에 더 주목할 필요가 있다고 생각된다. 즉 현금이나 바우처를 주는 식의 직접적인 예산 투여도 필요하지만, 이에 못지않게 교육 자체가 가장 높은 수준의 복지임을 인식하고, 이를 어떻게 잘 조직해나갈 것인가에 중지를 모을 필요가 있다. 덴마크에서와 같이 누구도 소외되지 않는 보편적 복지가 이루어지면 기회의 평등이 충실히 구현된다는 점에서 긍정적인 함의를 가지고 있다.

그러나 북유럽과 덴마크 모델은 전 세계에서 그리 많은 예를 찾을 수 있는 경우는 아니다. 또한 덴마크를 비롯한 북유럽의 노르딕 국가

47) 덴마크는 유엔의 세계행복보고서에서 2012년에 이어 2013년에도 세계 1위를 기록했다(조선일보, “덴마크, 가장 행복한 나라 순위서 2년연속 1위” http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/09/11/2013091101216.html). 덴마크는 10점 만점에 7.693점을 기록했다. 이어 노르웨이, 스위스, 네덜란드, 스웨덴 등의 순으로 주로 북유럽 국가들이 상위 5위 이내에 랭크됐다. 한국은 6.267점으로 41위에 머물렀다.

들은 인구 규모나 영토 규모에서도 비교적 소규모여서 이들보다 훨씬 큰 규모의 국가에서도 적정하게 작동할 수 있는 체제인지 아직은 검증되지 않은 측면이 있다. 더구나 지금 글로벌 상황은 또 변하고 있다. 언제까지 덴마크 사민주의와 보편적 복지가 힘을 발휘할 것인지, 장담만 할 수는 없을 듯하다. 물론 20세기 중반 이후 지금까지는 덴마크의 사회민주주의와 복지국가체제는 기본적으로 균형 있게 발전을 거듭해왔다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 유럽연합의 등장으로 인한 환경의 변화, 유럽권과 비유럽권으로부터 이민자의 급증으로 인한 복지비용의 증가, 유럽발 경제위기 등이 맞물리면서 그동안 공공성을 기반으로 지속적으로 추진해온 보편적 복지정책도 새로운 시험대에 놓이게 되었다. 경제·사회적 위기의 국면에는 민족주의나 보수주의가 발현하기 쉽다는 점은 세계적인 경제대국인 이웃나라 일본의 경우에도 드러나고 있는 바이다. 나아가 글로벌 무한 경쟁의 시대에서 지금까지 유지해온 복지국가의 여유를 계속 가져갈 수 있을 것인지, 좀 더 성장과 개발에 대한 목소리가 커지는 않을지 앞으로의 추이를 면밀히 검토해볼 필요가 있다. 우리가 덴마크의 교육복지모델로부터 정책적 시사점을 얻고자 할 때는 이러한 한계와 약점까지 세심하게 주의를 할 필요가 있을 것이다.

아직 국내에서 본격적인 연구가 진행된 바 없는 덴마크의 교육복지 법제에 대한 연구는, 우리 나라 교육분야에서 복지에 대한 관점을 새롭게 하는데 있어서 유의미한 시사점을 제공해줄 수 있으리라 믿는다. 본 연구는 덴마크 교육복지법제에 대한 연구가 거의 없는 상황에서 부족하나마 비교정책적 연구의 작은 시발점으로 기능할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 강선보·정해진, “그룬트비의 평민교육사상과 그 실제,” 한국교육학 연구 제18집 제2호, 2012.6.
- 김인춘, “2차 대전 후 네덜란드와 덴마크의 복지국가와 생산체제,” 대한정치학회보 15집 2호, 2007.10.
- 노기호, “교육기본권 실현을 위한 전제로서의 교육복지,” 헌법학연구 제18권 제3호, 2012.9.
- 송순재·고병현·카를 K. 에기디우스(공편), 덴마크 자유교육, 민들레, 2010.
- 이건희·김정숙, “북유럽 국가의 유아교육제도 비교 : 노르웨이, 덴마크, 핀란드를 중심으로,” 유아교육학논집, 제17권 제1호, 2013.
- 전광석, 복지국가론 : 기원·발전·개편, 신조사, 2012.
- 전용덕, 복지국가의 미래 - 덴마크와 스웨덴의 고민, 북코리아, 2013.
- 채재은, “덴마크의 교육복지 정책 및 관련 법제”, 북유럽의 교육복지 법제에 관한 비교법적 연구 워크숍, 2013.6.18.
- Gøsta Esping-Andersen, The three worlds of welfare capitalism, Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1990; 박형신·정현주·이종선(공역), 복지자본주의의 세 가지 세계, 일신사, 2006.
- Mary Hilson, The Nordic model : Scandinavia since 1945, London : Reaktion, 2008; 주은선·김영미(공역), 노르딕 모델 : 북유럽 복지국가의 꿈과 현실, 삼천리, 2010.

참 고 문 헌

World Data on Education, 7th(ed), 2010/2011.

덴마크 과학 · 혁신 · 고등교육부(<http://fivu.dk/en>)

덴마크 교육부(<http://www.eng.uvm.dk>, <http://pub.uvm.dk>)

덴마크 법령(<https://www.retsinformation.dk>)

덴마크 사회적 업무 · 아동 · 통합부(<http://english.sm.dk>)

덴마크 정부(<http://www.stm.dk>)

Eurydice(<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>)