

노르웨이의 교육행정과 교육복지

I. 들어가며

II. 정치·경제·사회적 특징

1. 정치
2. 경제
3. 사회

III. 헌법의 교육복지 관련 규정

1. 헌법의 특징
2. 교육복지법제의 헌법적 근거

IV. 교육복지법제의 주요내용

1. 교육 관련 주요 법령
2. 학교제도
3. 초·중등 교육복지의 특징 및 주요내용

V. 시사점

이 덕 난

(국회입법조사처 입법조사관)

[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. 들어가며

노르웨이는 사회복지가 발달한 북유럽 국가 중의 하나이고, 유럽 북부 스칸디나비아반도 북서부에 위치하고 있다. 공식적인 국명은 노르웨이왕국(Kingdom of Norway)이고, 루터복음교(전체 국민의 약 94%)를 국교로 지정하였다. 인구는 487만 명(2010.1. 기준)으로 남한의 약 1/10이고, 국토 면적은 38.7만km²로 한반도의 약 1.7배이다.

노르웨이는 교육복지제도가 발달한 국가로 알려져 있으나, 법체계가 매우 독특한 국가이어서 교육복지 법제를 이해하기 쉽지 않다. 그리고 국민투표 부결로 유럽연합에 가입하려던 계획이 무산됨으로 인해 유럽연합 회원국 중심의 유럽 법제연구에서도 제외되었고, 이에 따라 노르웨이의 교육법제 및 교육복지법제에 관한 선행연구를 찾기도 쉽지 않다.

그러나 교육복지에 관한 국가적 관심과 정책이 과거 어느 때보다 활발하게 논의되고 있으므로, 북유럽의 대표적인 교육복지국가 가운데 하나인 노르웨이의 교육복지를 분석할 필요가 있다. 특히 교육복지를 탄탄하게 유지해 온 배경과 그것을 제도적으로 뒷받침한 교육복지법제를 우선적으로 연구할 필요가 있다.

그러므로 이 글에서는 노르웨이의 정치·경제·사회적 특징을 검토하고, 그것을 바탕으로 헌법상 교육복지의 근거와 교육복지법제의 특징 및 주요내용을 분석한 후, 우리나라의 교육복지에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 특히 초·중등교육 단계에 초점을 맞춰서 살펴보기 위하여 「노르웨이 초·중등교육법」의 교육복지 관련 조항을 중심으로 교육복지법제를 분석하였다.

II. 정치·경제·사회적 특징

1. 정치

노르웨이의 정부형태는 입헌군주제(내각책임제)이다. 국가원수는 Harald 5세 국왕(1991.1. 즉위)이고, 2009년 10월에 노동당을 중심으로 한 중도좌파 연정(노동당, 사회주의좌파당, 중앙당 등 3당이 총 169석 가운데 86석)이 결성되어 노동당 출신이 총리와 외교장관을 맡고 있다. 국왕의 권한이 명목상인지 아니면 실질적인지에 대해서는 약간의 논란이 있으나, 이에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1972년과 1994년에 실시한 국민투표에서 EC 가입안과 EU 가입안이 각각 부결되었고,

이로 인해 EC와 EU에 가입되어 있지 않다. 이는 국가주권의 이양 반대라는 정치적 이유와 석유, 어업자원 등 부존자원에 대한 주권포기 우려에 기인한 것으로 해석된다. 노르웨이는 1450~1814년까지 360여 년간 덴마크의 지배를 받았고, 1814~1905년까지 90여 년간 스웨덴의 지배를 받은 경험이 있기 때문에 주권문제에 민감하다. 다만, EU 가입 필요성에 대한 토론을 지속적으로 진행하고 있고, EU의 대외 및 안보 정책에 동참하고 경제협력 등 EU와 밀접한 관계를 유지하고 있다. 그리고 EU의 신속대응군에 자국군 참여를 결정하였다.¹⁾

2. 경제

2012년 IMF 기준으로 GDP는 5,015억 불(세계23위)이고, 1인당 GDP는 9만 9,664불(세계 3위)이다. 인구수가 한국의 약 1/10에 불과할 정도로 적음에도 불구하고, 세계적인 수준의 경제력을 가진 국가로 인정된다. 주요 수출품은 석유와 천연가스, 해운, 조선 등이고, 주요 수입품은 선박과 운송장비, 석유 등이다. 2009년 기준으로 교역량은 2,663억 불이고, 수출액은 1,613억 불이며 수입액은 1,050억 불이다.

원유와 가스로 벌어들이는 수입은 노르웨이 GDP의 25%이고, 국가재정 수입의 33% 수준이다. 수산업은 유럽 최대 규모로 인정받고 있으며, 연안 어업 및 양식업에 주력하고 있다. 주요 생산어종은 청어, 고등어(포획), 연어, 송어(양식) 등이고, 연간 수출액은 50억 불이며 그 가운데 55%를 EU에 수출한다.

3. 사회²⁾

노르웨이는 양성평등 및 세계적인 복지제도를 구현한 국가로 평가된다. 여성의 권익 신장을 위한 법과 사회적 제도를 갖추고 있다. 직장에서 남녀가 평등한 대우를 받는지에 대해 감시하는 평등지위 옴브즈맨 제도를 시행하고 있다.

노르웨이의 양성평등법은 조직에서 한쪽 성의 비율이 현저히 낮을 경우에, 신규 직원 채용 시 자격이 동등하다면 소수성별 후보를 우선적으로 채용하도록 규정하였다. 그리고 2006년 1월부터 주요기업의 이사진 구성 시 40% 이상을 여성에 할당하도록 의무화하는 내용을

1) 국회여성가족위원회, 국회여성가족위원회 해의시찰 결과보고서, 2010.8, 134면.

2) 국회여성가족위원회, 위의 글, 136~137면.

비교법 현안분석

법제화하였다.

이러한 노력이 인정되어 2008년 세계경제포럼(WEF) '남녀평등 지수'에서 1위를 차지하였다. 노르웨이는 여성 국회의장과 총리를 배출하였고, 각종 위원회와 이사회, 협의회 등 공직 임명 시 할당제를 도입해 왔다. 2010년 기준으로 장관 17명 가운데 9명이 여성이고, 국회의원 169명 가운데 66명이 여성이다.

노르웨이는 1997년 2월에 사회보장법을 제정하여 각종 복지제도를 통합적으로 시행하고 있다. 넓은 범위의 의료보호 대상자, 노인, 실업자, 신체장애인 등에 대한 포괄적인 사회보장 제도를 실시하고 있고, 이에 따른 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 1991년 국영연금기금을 설립하여 석유개발로부터 얻은 수입의 전액을 적립하였다.

III. 헌법의 교육복지 관련 규정

1. 헌법의 특징

「노르웨이 헌법」은 전문과 본문으로 구성되어 있고, 총 5장 112개 조문으로 분류된다. 「노르웨이 헌법」의 주요내용은 국가형태·국왕·행정부, 국민·영토·국교·국기, 권리(신체의 자유, 집회의 자유, 표현의 자유, 주거의 자유, 재산권, 환경권) 및 의무(국방의 의무 등), 행정·경제·사회·문화, 국제관계, 의회, 사법부, 사미족³⁾에 대한 특례, 헌법 개정 절차 등이다.

「노르웨이 헌법」은 1814년 5월 17일에 제정되었고, 주요 원칙은 국민 주권, 권력 분립, 인권 보장 등 3가지이다. 입법권은 의회(Storting)에 있고, 행정권은 국왕(실질적으로는 정부)에 있으며, 사법권은 법원에 있다. 제정 이후 여러 차례 개정되어 왔으나 기본 원칙에는 큰 변화가 없다.

의원내각제 국가의 경우에 입헌군주국의 형태를 유지하고 있는 국가가 많이 있다. 이들 국가의 국왕은 대부분 명목상이고 의례적인 존재이고, 내각의 수반(수상 또는 대통령)이 국정을 운영하는 경우가 일반적이다. 입헌군주국을 고수하고 있는 영국의 국왕도 '군립하나 통

3) 사미족은 북유럽에 거주하는 원주민으로서 핀란드, 러시아, 스웨덴 그리고 노르웨이의 소수민족이다.

치하지 않는' 명목적·의례적 지위에 머물고 있다.⁴⁾

「노르웨이 헌법」 제1조는 국가 형태를 '제한적 세습군주제'라고 규정하였다. 헌법 제36조는 국왕과 의회(2/3의 찬성)의 동의가 있어야만 왕권 또는 통치권을 승계할 수 있도록 규정하였다. 이는 왕자나 공주가 왕위나 통치권을 얻기 위해서는 국왕뿐만 아니라 국민의 대표인 의회의 2/3 이상의 동의를 얻어야 한다는 것을 의미한다.

이는 「노르웨이 헌법」이 제정된 역사적 배경과 관련이 있다. 1812년 나폴레옹의 패배 이후 스웨덴은 덴마크를 침공하였고, 1814년 1월 킬 조약을 통해 승전국 스웨덴은 패전국 노르웨이-덴마크 연합왕국으로부터 노르웨이를 복속시켰다. 그러나 당시 노르웨이 부섭정이던 덴마크 왕자 Christian Frederik이 킬 조약 승인을 거부하였다. 그는 자신의 왕권을 주장하였고, '국민에 의한 국왕 선출'과 '헌법 제정'을 요구하는 노르웨이 국민들의 요구를 수용하였으며, 이를 통해 1814년에 노르웨이 제헌의회를 구성하고 헌법을 제정하였다. 그리고 비록 스웨덴의 지배하에 있었으나,⁵⁾ 노르웨이의 초대 국왕으로 선출되었고, 이는 노르웨이 입헌군주제의 시작으로 평가된다.

노르웨이 국왕의 권한이 명목상인지 아니면 실질적인지에 대해서는 논란이 있다. 국회여성가족위원회(2010)는 행정권이 국왕에게 있으나, 실질적으로는 정부에 있다고 기술하였다. 그러나 김용훈(2013: 6-7)은 "국왕은 행정권을 상당 정도 향유하고 있고, 외교장관이 존재하지 않고, 국왕의 지위가 세습되고 있으며, 헌법을 개정하지 않고도 국왕 중심으로 국정을 운영할 수 있으므로, 노르웨이의 국왕은 국정 운영에 깊숙이 관여하고 있다"고 주장하였다.

「노르웨이 헌법」은 "국왕에 대해서 인격의 신성함을 이유로 불신임 또는 기소될 수 없다고 규정하고(제5조), 행정권이 국왕에게 있다고 선언하였으며(제3조), 국왕은 국무위원을 직접 임명할 수 있고(제12조), 법원의 사전 판결 없이 총리와 다른 장관을 면직할 수 있고(제22조), 외교관계를 주도하고(제25조), 국왕이 거부권을 행사한 의회의 법률안은 해당 의회에서 국왕에게 다시 송부될 수 없다(제76~78조)"고 규정하였다.

그러나 헌법상의 규정만을 근거로 국왕이 실질적으로 국정을 운영하고 있다고 단정하기는 쉽지 않다. 수상이 실질적으로 내정을 운영하고 있고, 외교장관이 존재하며 외교장관이

4) 김용훈, 노르웨이 헌법과 법체계: 교육복지 관련 법규범을 중심으로, 법제연구원, 2013, 2면; 성낙인, 헌법학, 법문사, 2013, 906면.

5) 노르웨이가 스웨덴으로부터 정식 독립한 시기는 1905년 6월 7일이다. 그러나 노르웨이의 대표적인 국경일은 노르웨이 헌법이 제정된 1814년 5월 17일이다. 이는 노르웨이가 국민에 의한 국왕 선출과 헌법 제정에 대해 스웨덴으로부터 독립한 것보다 더 큰 의미를 부여하고 있는 것으로 해석된다.

실질적으로 외교에 관한 사항을 담당하고 있다. 그러므로 헌법이 규정한 국왕에 관한 조항들 가운데 국왕의 세습 등에 관한 사항들은 국왕에 국한된 규정으로 볼 수 있으나, 국정 운영에 관한 사항은 국왕을 정부로 파악하는 것이 적합할 수 있다. 예를 들어, 「노르웨이 헌법」 제17조는 “국왕은 상업, 관세, 국민생활, 경찰에 관련된 법규명령을 제·개정 및 폐지할 수 있으나, 이 법규명령은 헌법과 의회가 제정한 법률과 상충되지 않아야 한다”고 규정하였다. 이 경우에 국왕을 정부로 해석하는 것이 타당하다.

2. 교육복지법제의 헌법적 근거

「노르웨이 헌법」에서 교육 및 교육복지에 대해 직접적으로 규정한 근거를 찾기는 쉽지 않다. 다만, 관련된 조항들을 살펴보면 다음과 같다.

「노르웨이 헌법」 제49조는 “국민은 의회를 통해 입법권을 행사하도록” 규정하였다. 이는 입법권이 의회에 부여되어 있다는 것을 의미한다. 이에 따라 의회는 국민생활에 필요한 사항들을 헌법에 반하지 않는 한 법률로 제정할 수 있다. 그러므로 교육 및 교육복지에 관한 사항들은 의회가 제정하는 법률에 따라 규율된다.

「노르웨이 헌법」 제110조c는 “국가기관은 확실한 인권을 보장할 책무가 있고, 그것을 이행하기 위해 필요한 구체적인 사항은 법률로 정하도록” 규정하였다. 앞서서도 설명하였듯이 ‘인권 보장’은 노르웨이 헌법의 기본 원칙 가운데 하나이다. 이에 따라 인권은 매우 다양한 영역에서 폭넓게 인정되고, 국가는 인권을 보장하기 위해 적극적인 조치를 취해야 한다.

위와 같은 헌법상 관련 조항들을 종합하면, 노르웨이에서 교육은 국민의 기본적인 인권 가운데 하나로 인식되거나 국민생활에 필요한 사항 가운데 하나로 간주된다. 그리고 노르웨이 사회에서 ‘평등’은 매우 중요한 개념이다. 성별과 지역, 계층, 경제력, 연령, 사용 언어 등 어떤 요인에 따른 차별도 용인되지 않는다. 그러므로 ‘기본적인 인권으로 분류되는 교육 및 교육복지에 관한 사항’은 법률로 규정되고, 평등을 중요한 기준으로 삼아야 하며, 국가는 그것을 보장하기 위한 적극적인 조치를 취하여야 할 의무가 있다. 즉 교육 및 교육복지의 등식이 성립한다고 볼 수 있다. ‘그 외의 교육 및 교육복지에 관한 사항’은 법률과 법규명령에 따라 규정할 수 있다.

IV. 교육복지법제의 주요내용

1. 교육 관련 주요 법령

노르웨이 교육·연구부가 영문 홈페이지를 통해 제시한 교육 관련 주요 법령은 다음의 <표 1>과 같다. 유아교육 및 보육을 통합적으로 담당하는 유치원에 관해 규율한 「유치원법」이 있고, 초·중·고교의 교육에 관해 규율한 「초·중등교육법」이 있다. 그리고 직업교육과 고등교육에 대해 규율한 법률이 각각 제시되었다.

〈표 1〉 노르웨이의 교육 관련 주요 법령

구분	법령 명
법률 (Acts)	유치원법(Kindergarten Act)
	직업교육에 관한 법률(Act relating to Tertiary Vocational Education)
	고등교육법(Act relating to Universities and University Colleges)
	교육법(Education Act)
	초·중등교육법(Act relating to Primary and Secondary Education)
법규 명령 (Regulations)	고등교육의 적합성 평가에 관한 규정(Regulations relating to Suitability Assessment in Higher Education [11.04.2011])
	석사학위 취득에 관한 규정(Regulations concerning Requirements for Master's Degrees [11.04.2011])
	대학 입학에 관한 규정(Regulations concerning Admission to Higher Education [11.04.2011])
	사미족 초·중학교 교사교육 프로그램을 위한 국가교육과정(National Curriculum for Sami Primary and Lower Secondary Teacher Education Programmes [03.03.2010])
	차별화된 교사교육 교육과정에 관한 규정(National Curriculum Regulations for Differentiated Teacher Education [03.03.2010])
지침 (Legal Guidelines)	국제 고등교육의 질(quality)에 대한 설명지침(Guidelines on "Quality Provision in Cross-Border Higher Education" [11.04.2011])
	구별된 교사교육 관련 국가 설명지침(National Guidelines for Differentiated Teacher Education Programmes [20.01.2010])
	구별된 사미족 초·중학교 교사 교육 프로그램 관련 설명지침(Guidelines for the Differentiated Sami Primary and Lower Secondary Teacher Education Programmes [19.01.2010])

자료: Ministry of Education and Research, Acts and Regulations(검색일 2013,5.28), <<http://www.regjeringen.no/en/dep/kd/documents/legislation.html?id=313564>>.

2. 학교제도

노르웨이의 학교제도는 다음의 <표 2>와 같다. 크게 유아교육 및 보육을 통합적으로 제공하는 ‘유치원 단계’와 의무교육으로 규정된 ‘초·중학교 단계’(초등교육+전기중등교육), 교육받을 권리를 적극적으로 보장하기 위해 제공되는 성격의 ‘고등학교 단계’(후기중등교육), ‘고등교육 단계’ 등 4가지 교육단계로 구성되어 있다.

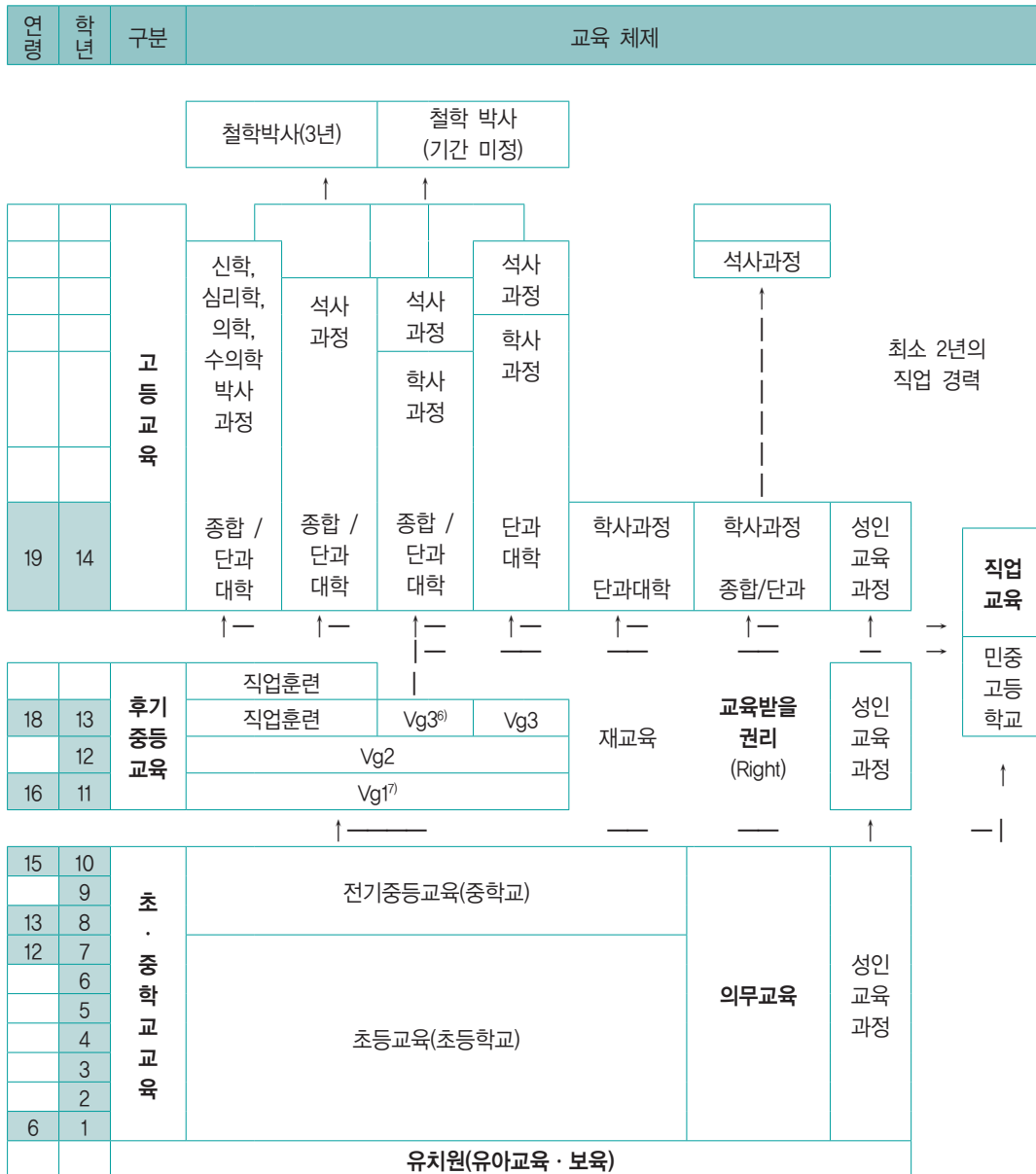
그리고 성인들의 교육기회를 제공하기 위하여 초·중학교 단계와 고등학교 단계, 고등교육 단계에 ‘성인교육과정’을 운영한다. 중학교나 고등학교를 졸업한 학생들 가운데 일부는 민중고등학교(folk high schools, 民衆高等學校)에 입학할 수 있다. 민중고등학교는 19세기에 덴마크 출신의 니콜라이 그룬트비히가 민중을 교육하고 계몽하기 위해 창시한 학교이고, 주로 서유럽과 북유럽 지역에 있으며, 노르웨이에는 1860년대에 설립되었다. 일반적으로 학위를 수여하지 않고 자기계발에 목표를 두고 기숙형으로 운영한다.

초등학교 입학 전에는 유치원에서 교육 및 보육 서비스를 제공받는다. 약 6,440개(사립유치원 비율은 약 55%)의 유치원이 있고, 약 23만 5,000명의 유아들(사립유치원 학생 비율은 약 46%)이 재학 중이며, 교원은 약 6만 9,700명이다(2006년 노르웨이 통계). 지방교육청은 유치원을 지도하는 데에 적극적인 책임감을 가지고 있다. 지방교육청은 공공 기관들이 지자체 내의 모든 인가된 유치원과 동등한 기반의 유아교육 여건을 갖추도록 관리한다.

만 6세에 초등학교 1학년에 입학하여 7년의 초등교육 과정을 이수하며, 한국의 중학교 교육과정에 해당하는 전기 중등교육(3년)을 이수한다. 의무교육단계는 초등학교(7년)와 중학교(3년) 과정을 합한 10년 동안으로 규정되었다. 약 3,100여 개의 초·중학교(사립학교의 비율은 약 4.7%)가 있고, 약 62만 명의 학생들(사립 비율은 2.2%임)이 재학하며, 약 6만 4,000명의 교원이 근무한다. 유치원 교육과 함께 지방교육청이 초·중학교 교육을 운영하고 행정 업무를 처리한다.

한국의 고등학교 과정에 해당하는 후기 중등교육(3~4년)은 대학교육을 받을 수 있는 기본소양을 쌓거나 직업훈련을 이수하는 교육단계이다. 직업훈련을 원하는 학생들은 고등학교 3학년부터 2년간의 교육을 이수한 후에 취업을 한다. 450여 개의 고등학교(사립학교의 비율은 16%임)가 있고, 약 19만 명의 학생(사립 비율은 6%임)이 재학하며, 약 3만 4,000명의 견습생이 있고, 교원은 약 2만 3,000명이다. 유·초·중학교와 달리 주 정부가 후기 중등교육과 직업훈련을 책임지고 운영한다. 3년의 고등학교 과정을 이수한 후에는 종합대학 또는 전문대학에 진학할 수 있고, 3학년에서 1~2년 동안 직업훈련을 이수한 후 취업을 할 수도 있다.

〈표 2〉 노르웨이의 학교제도⁶⁾⁷⁾



자료: Norwegian Ministry of Education and Research, 「EDUCATION IN NORWAY 2007」, p.25.

6) General Subjects Supplement.

7) 노르웨이어로 Videreg ende skole의 줄임말이다. 영어로 Upper secondary school, 즉 후기중등교육(고등학교과정)이라는 뜻이고, 학년은 Vg1에서 Vg3까지 있다.

고등교육 단계에서는 종합대학 및 단과대학의 학부과정에 입학한 후에 박사과정까지 이수하는 경로가 있고, 학부부터 석사까지 이수한 후에 박사과정에 진학하는 경로도 있다. 학사와 석사, 박사를 각각 이수할 수도 있고, 단과대학 입학 후 학사과정을 마치는 경우도 있다. 종합대학 및 단과대학에서 학사과정을 이수한 후에 최소 2년의 직업 경력을 쌓은 후에 석사과정을 이수하는 경로도 있다. 7개의 종합대학이 있고, 7개의 대학에 준하는 전문대학(1개는 사립)이 있다. 이 고등교육기관에는 약 19만 5,000명의 학생들이 재학 중이고, 그 중 약 2만 4,500명은 사립전문대학과 단과대에 재학하고 있다.

3. 초·중등 교육복지의 특징 및 주요내용

초·중등교육 단계의 교육복지에 관한 사항은 「초·중등교육법」(Act of relating to Primary and Secondary Education and Training: Education Act, 1998년 제정, 2011년 개정)이 규정하고 있다. 「노르웨이 초·중등교육법」이 규정한 교육복지 관련 주요 사항은 다음과 같다.

첫째, 노르웨이는 초·중학교의 10년 동안을 의무교육으로 규정하였다. 「초·중등교육법」 제2장 초·중학교(primary and lower secondary school) 제1조(초·중학교 의무교육에 대한 권리)는 “아동과 청년은 초·중학교 교육에 대한 의무와 권리가 있다”고 규정하고, “만 6세가 되는 해에 초등학교에 입학하되, 학부모의 요구에 따라 1년 유예할 수 있으며, 10학년을 마칠 때까지 권리와 의무가 지속된다”고 규정하였다.

동법 제2장 제15조(초·중학교 공교육 무상에 대한 권리)는 “학생들은 공립학교의 초·중학교 교육을 무상으로 제공받을 권리가 있다”고 규정하였다. 그리고 “지자체는 초·중학교 교육에 관련된 비용을 학생 또는 학부모에게 요구할 수 없도록” 규정하고, “교과서를 포함한 수업교재비와 학교 정규시간 동안의 교통비, 학교 체험활동, 수학여행이나 초·중학교 교육의 일부인 외부 활동 등”을 구체적인 예로 제시하였다.

둘째, 고등학교 과정은 의무교육단계는 아니나, 무상교육을 제공받을 수 있도록 규정하였다. 「초·중등교육법」 제3장 고등학교 교육 및 훈련(upper secondary education and training) 제1조(청소년의 고등학교 교육에 대한 권리)는 “초·중학교 교육을 이수한 학생은 3년간 무상으로 고등학교 교육을 받을 권리가 있다”고 규정하였다. 그리고 “3년 이상의 교육기간이 요구되는 과목은 학생들이 교육과정에 규정된 교육기간에 따라 교육받을 권리가 있다”고 규정하였다. 이는 고등학교 교육과정이 강제교육은 아니지만, 고등학생의 교육받을 권리를 적극적으로 보장하기 위해 3년의 무상교육을 제공하고 추가적인 교육을 제공하도록

규정한 것으로 해석된다.

그러나 고등학교 3년간 제공받을 수 있는 무상교육의 범위는 초·중학교의 경우처럼 구체적으로 규정되어 있지 않다. 고등학교의 교과서를 포함한 수업교재비는 학생 본인이 부담하도록 되어 있었으나, 2007년부터 무료로 대여하는 방식으로 제도가 변경되었다.⁸⁾ 이에 따라 학교의 설립·운영 주체인 지자체 또는 광역 자치단체가 교과서 등 수업교재비를 부담한다.

셋째, 노르웨이는 국가와 광역 자치단체, 기초 지자체에 교육정책에 관한 상당한 권한을 부여하고 있으나, 학생 및 학부모의 교육에 관한 권리도 함께 존중하고 있다. 대표적인 예를 살펴보면, 노르웨이는 루터복음교를 국교로 지정하였고 이에 따라 각 급 학교에서 종교교육을 실시하고 있으나, 동시에 학교교육에서 종교의 자유를 폭넓게 인정하고 있다. 노르웨이 초기교육의 중요한 영역 가운데 하나인 읽기 교육은 주로 루터복음교의 기본적인 교리를 가르치기 위한 목적으로 시작되었고, 이 때문에 노르웨이는 국교의 인정과 학교 종교교육 간의 합리적이고 바람직한 관계를 설정하기 위한 교육정책을 마련하고 있다.⁹⁾

「초·중등교육법」 제2장 제3조a(수업 활동의 예외)는 “모든 학생들은 국교의 종교교육을 받는 것을 원칙으로 하나, 종교교육이 불편하다고 생각하는 학생에 대해 보호자가 서면으로 통지할 경우에 종교수업 출석을 면제받을 수 있도록” 규정하였다. 그리고 제2장 제11조(의무교육에서의 휴학)는 “학생이 신청할 경우에 지자체는 각 학생에게 2주까지 휴학을 허락할 수 있도록 허용하고, 노르웨이 교회 밖의 종교적인 집단에 속한 학생들은 신청할 경우에 그들의 종교집단에서 경건하게 기념하는 날에 결석할 수 있는 권리를 가진다”고 규정하였다. 다만, 이 권리에는 학생이 복학한 후에 기존 수업에 적응할 수 있도록 교육하는 데에 소요되는 비용(휴학기간 동안의 학비에 해당함)을 학부모가 지불해야 한다는 조건이 부여되어 있다.

앞에서 설명하였듯이 초·중학교에서 사립의 비율은 학교 수 기준으로 약 4.7%이고, 학생 수 기준으로 2.2%이다. 고등학교에서 사립의 비율은 학교 수 기준으로 약 16%이고, 학생 수 기준으로 6%이다. 특히 의무교육단계인 초·중학교에서 사립의 비율이 매우 낮음에도 불구하고 종교교육을 국가적으로 실시하는 것에 대한 사회적 반발이 크지 않다. 위에서 예시한 것처럼 국교의 인정과 학교 종교교육 간의 합리적인 관계를 설정하기 위한 법제를 갖추

8) 박옥경, 노르웨이의 교과과 교과서 제도, 『교과서연구』 통권 54호, 한국교과서연구재단, 2008.8, 54~55면.

9) 김용훈, 앞의 글, 15면.

비교법 현안분석

고 있기 때문인 것으로 해석된다.

넷째, 노르웨이는 학생의 통학과 숙소, 등교 후 및 하교 시의 안전 및 보호 등에 관한 권리를 구체적으로 규정하고 있다. 이는 교육복지를 경제적 비용 지원의 측면에서만 보지 않고, 학생의 통학과 거주, 안전과 보호, 상담 및 도서관 이용, 다양한 측면의 교육환경 보호 등 여러 가지 측면에서 종합적으로 제공하는 서비스로 인식하고 있는 것으로 해석된다.

「초·중등교육법」 제7장 교통지원 및 기숙사(transport and accommodation) 제1조(초·중학교 교육의 교통지원 및 기숙사)는 “학교로부터 4km 이상의 거리에 거주하는 1~10학년 학생들은 무상 교통지원에 대한 권리를 갖고 있다. 통학하는 지역이 특히 위험한 지역인 학생들은 거리에 무관하게 무상 교통지원에 대한 권리를 갖고 있다. 필요시 학생들은 거리에 관계없이 무상 선박교통지원에 대한 권리를 가진다”고 규정하였다. 그리고 “교통이 적절하지 않을 경우에 지자체는 학생들에게 기숙사를 제공해야 하고, 학생의 나이, 장애, 통학 소요시간, 안전 그리고 일일 통학을 위해 교통수단 이용 시 과대 비용이나 어려움을 겪는지의 여부에 대한 사항들을 고려한 후 부모의 의사를 확인하여 결정한다. 그리고 지자체가 기숙시설을 이용하는 초·중학교 학생들을 감독한다”고 규정하였다.

동법 제7장 제4조(보호 및 관리)는 “학생들은 통학 시 필요한 보호를 받을 권리가 있다”고 규정하였다. 그리고 “학생들은 매일 수업이 시작하기 전에 학교에서 기다리는 시간과 하루 일과가 끝나고 하교할 때에 필요한 관리를 받을 권리가 있다”고 규정하였다.

제9장 학교의 관리·기능·시설·수업교재(school management, functions, equipment and educational resources) 제2조(상담 및 학교도서관 편의시설)는 학생들의 상담에 관한 권리와 도서관 이용의 권리를 규정하였다. 그리고 제9장a 학교환경(pupils' school environment)은 일반 요구사항(제1조)과 물리적 환경(제2조), 심리·사회적 환경(제3조), 보건, 환경 및 안전 증진을 위한 체계적 노력(제4조), 학교환경에 대한 학생 참여(제5조), 보육시설(day-care facilities for school children, 제8조) 등을 규정하였다.

다섯째, 노르웨이는 교육복지에 관한 기초 및 광역 지자체와 그것을 관리·감독할 국가의 의무를 구체적으로 규정하였다. 여기에는 교정시설 내의 고등학교 교육 제공, 병원 내에서의 초·중학교 교육 제공, 학생 대상 사고에 대한 보험 지원, 통학수단 제공, 음악 및 기타 문화 활동 관련 교과(목), 학생을 위한 보육시설 운영, 1~4학년 학생 대상 숙제지원 등이 포함된다.

「초·중등교육법」 제13장 지자체, 광역 지자체 및 국가의 책무(responsibility of the municipality, county authority and the State) 제3조(고등학교 교육 및 훈련에 대한 주정부의 의무)는 광역 지자체의 지역주민에 대한 고등학교 교육 제공 책무(특별한 경우에 국가나 기

초 지자체 운영 가능)와 그것을 이행하게 하기 위한 국가의 지도·감독, 광역 지자체의 교정 시설 내의 고등학교 교육 제공 책무 등을 규정하였다. 제3조a(병원에서의 초·중학교 및 특수교육, 고등학교 교육·훈련에 대한 광역 지자체의 의무)는 병원 내에서의 초·중학교 교육(한국의 병원 학교에 해당함)을 광역 지자체가 제공하도록 규정하였고, 제3조b(사고보험에 대한 기초 및 광역 지자체의 의무)는 학생 대상 사고에 대한 보험 제공을 기초 지자체 및 광역 지자체의 의무로 규정하였다.

같은 장 제4조(통학수단 제공의 책임)는 유·초·중·고교 학생 및 성인의 통학길이 특별히 위험하거나 어려움이 있을 경우에 지자체는 교통지원을 해야 할 의무가 있고, 안전을 위한 보호 및 관리의 의무가 있다고 규정하였다. 그리고 기초 및 광역 지자체의 통학지원에 대한 국가의 관리·감독 의무를 규정하였다.

같은 장 제6조(음악 및 기타 문화 활동 관련 교과(목)의 제공)는 “모든 지자체는 다른 지자체와 협력하거나 자체적으로 학교 체제 및 지역 문화와 관련하여 아동 및 청년을 대상으로 음악 및 문화 활동 수업을 제공해야 한다”고 규정하였다. 그리고 제7조(학생을 위한 보육시설)는 “지자체는 1~7학년에 재학 중인 특별지도가 필요한 아동과 1~4학년 학생을 대상으로 등교 전이나 방과 후에 보육 시설을 제공해야 한다”고 규정하였다.

같은 장 제7조a(숙제지원에 대한 지자체 의무)는 “지자체가 1~4학년 학생을 대상으로 숙제지원을 제공해야 하고, 이 지원은 학생들에게 무상으로 제공되어야 한다”고 규정하였다. 학생들은 숙제지원을 받을 수 있는 권리가 있으나, 신청여부는 의무가 아닌 자유이다. 이 조항은 2010년 6월 25일에 신설되었고, 광역 자치단체는 숙제지원 조항에 대하여 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다.

V. 시사점

앞에서 살펴보았듯이 노르웨이는 역사와 정치, 경제, 사회 등이 세계 주요 국가들에 비해 많이 다르다. 같은 스칸디나비아반도에 위치한 핀란드와도 공통점 못지않게 차이점도 많다. 한국과도 여러 가지 측면에서 차이가 크기 때문에 시사점을 도출하기가 쉽지는 않다. 다만, 한국에서 교육복지에 대한 관심이 어느 때보다 높아지고 있고, 학교교육의 개혁을 통해 학생·학부모·교원이 행복한 교육을 만들겠다는 박근혜정부의 교육분야 국정과제들이 구체적인 정책으로 마련되는 시기이므로, 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 노르웨이는 초등학교와 중학교 단계를 의무교육단계로 규정하고 모든 교육 관련 경

비교법 현안분석

비를 무상으로 제공하며, 고등학교 단계에는 교육받을 권리를 보장하는 차원에서 무상교육을 제공하도록 설계하였다. 초등학교와 중학교 교육은 사회 전반적으로 형성된 평등주의를 기본으로 모든 학생들에게 균등하게 제공하는 데에 중점을 두고 있다. 이에 비해 고등학교는 교육받을 권리를 적극적으로 보장한다는 측면에서 접근하고 있고, 초·중학교와는 달리 기본적인 경비는 무상으로 제공하되 학생·학부모도 일부 부담하도록 하고 있다.

한국의 경우에 중학교 교육의 평등성과 다양성에 관한 입장이 모호하다. 법령 및 교육과정 고시를 살펴보면 평등성을 중시하는 것으로 해석할 수 있으나, 국제중학교를 비롯한 특성화중학교가 「초·중등교육법」에 따라 지정·운영되는 등 학교제도는 다양성도 인정하는 태도를 보이고 있다. 그러므로 중학교 교육의 평등성과 다양성이 어느 정도의 수준을 유지하는 것이 타당한지에 대한 사회적 합의를 바탕으로 관련 법령을 개정하고, 그에 따라 학교제도를 정비하여 법령과 제도의 일치도를 높여야 할 것이다.

둘째, 노르웨이의 「초·중등교육법」은 초·중학교의 공교육 무상에 대한 권리를 구체적으로 규율하였다. 특히 법률 수준에서 교과서를 포함한 수업교재비와 학교 정규시간 동안의 교통비, 학교 체험활동, 수학여행이나 초·중학교 교육의 일부인 외부 활동 등을 구체적인 무상제공 항목의 예로 제시하였다.

한국의 경우에 의무교육의 무상 범위에 대한 법률적 근거가 명확하지 않다. 헌법이 규정한 의무교육의 무상성에 대해 다양한 학설이 제기되고 있고, 이에 따라 무상교육의 범위에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. 대표적인 사례를 살펴보면, 초·중학교의 교과서 대금을 무상으로 지원하는 것에 대한 법적 근거가 미비하다. 그리고 만 3~5세 유아교육의 무상제공에 대한 법률적 근거를 마련하였고, 고등학교 무상교육을 추진하겠다는 새 정부의 대선공약 및 국정과제가 발표되었으나, 유아교육 무상제공과 고등학교 무상교육의 범위에 대해서는 수업료·입학금 외의 사항에 대해 제대로 논의되지 못하고 있다. 그러므로 의무교육인 초·중학교의 무상제공 범위와 유아교육 및 고등학교의 무상교육 제공범위에 대한 사회적 합의를 도출하고 그것을 법제화하는 방안을 추진할 필요가 있다.

셋째, 노르웨이는 교육정책에 관한 국가와 광역 지자체, 기초 지자체, 학교 설립·운영자, 학생·학부모의 책무와 권한, 권리·의무 등을 합리적으로 규율하기 위해 노력하였다. 그 결과를 교육복지 법제를 통해서도 확인할 수 있다. 대표적인 예로, 헌법을 통해 국교로 규정한 종교교육을 공립학교에서 실시하는 동시에 그 종교교육을 불편해 하는 학생을 위해 출석을 면제하는 제도를 운영하고 있다.

한국의 경우에 초·중등교육법 및 지방교육자치에 관한 법률이 국가와 시·도교육감, 교육지원청 교육장, 학교장, 학생·학부모 등의 책무와 권한, 권리·의무를 명확하게 규정하

지 않았다. 교육부장관과 시·도교육감 간의 권한 다툼이 발생하여 헌법재판소나 대법원에 소송이 제기된 사례가 10여 건이 넘고, 교육장의 고유한 업무를 규정한 법령은 미비하며, 학교와 학교장의 권한을 둘러싼 해석이 분분하고, 학교 내에서 학생 및 교원의 권리와 의무를 명확하게 규정한 법령 또는 조례가 미비하다. 종교교육과 같이 조화로운 해결책을 찾기가 쉽지 않은 사안에 대해서도 다양한 주체 간의 합리적인 관계를 설정하고 그것을 뒷받침하는 법제를 마련한 노르웨이의 사례를 참고할 필요가 있다.

넷째, 노르웨이는 교육복지를 경제적 지원의 측면에서만 국한하여 접근하지 않고, 학생의 통학과 거주, 안전과 보호, 상담과 교육환경 보호 등 다양한 측면에서 종합적으로 지원하고 있다. 이는 학교교육의 모든 활동 속에 교육복지의 지향과 목표가 자연스럽게 녹아 있다는 것을 의미한다. 교육복지에 관한 기초 및 광역 지자체의 의무와 국가의 관리·감독에 관한 사항을 구체적으로 규정한 것도 주요한 특징 가운데 하나이다.

한국의 경우에 교육복지에 관한 개념 및 지향하는 목표가 아직 모호하다. 그런 가운데 수업료와 입학금, 교과서대금, 급식비, 수업준비물대금, 통학비, 기숙사비 등을 전체 또는 일부 학생에게 무상으로 지원하는 경제적 지원 측면에서 교육복지 정책을 마련 및 시행하고 있다. 이로 인해 저소득층 학생이나 탈북청소년, 다문화가족 학생, 학업부적응 학생, 학교폭력 피해·가해학생 등은 교사 및 동료학생으로부터 부정적인 낙인이 찍히기도 한다. 이는 국가 수준에서나 시·도 수준에서 동일하게 나타나고 있다. 학교교육에서 학생의 안전과 보호, 상담, 의견을 중시하고 그것을 예산과 인력, 시설, 교육과정 운영, 교직원의 태도, 학생·학부모의 권리 규정, 지자체의 책무 규정 등 다양한 측면에서 지원 및 수행하는 방향으로 교육복지 법제를 정비하고, 그에 따라 교육복지 정책의 목표와 추진방안을 재정비할 필요가 있다.

참고문헌

- 국회여성가족위원회, 국회여성가족위원회 해외시찰 결과보고서, 2010.8.
 김용훈, 노르웨이 헌법과 법체계: 교육복지 관련 법규범을 중심으로, 법제연구원, 2013.
 성낙인, 헌법학, 법문사, 2013.
 Ministry of Education and Research, Acts and Regulations(검색일 2013,5,28), <<http://www.regjeringen.no/en/dep/kd/documents/legislation.html?id=313564>>.
 Norwegian Ministry of Education and Research, 「EDUCATION IN NORWAY 2007」.
 박옥경, 노르웨이의 교육과 교과서 제도, 『교과서연구』 통권 54호, 한국교과서연구재단, 2008.8.