

핀란드 복지국가의 과거, 현재, 미래:

정치제도, 복지체제, 교육정책의 연계와

다이내믹을 중심으로*

서현수**

핀란드는 20세기 내전과 대소 전쟁 등의 위기를 딛고 합의적 민주주의와 사회적 코포라티즘에 기반한 보편적 복지국가를 성취한 북유럽 국가로서 최근 많은 정책적, 학술적 관심의 대상이 되고 있으나 핀란드 복지국가에 대해서는 그동안 국내 학계에서 체계적 연구가 거의 이루어지지 않았다. 이 논문은 그러한 학술적 공백을 메우기 위한 노력으로 현대 복지국가 이론의 발전 동향 및 북유럽 모델에 관한 체계적 검토에 기반하여 핀란드 복지국가 사례에 대한 하나의 통합적, 입체적 분석을 제공한다. 이를 위해 이 글은 첫째, 민주주의, 정치경제, 복지체제 간 연계와 상호작용을 중심으로 핀란드와 다른 북유럽 국가들 간의 공통점과 차이점을 비교적 관점에서 분석한다. 둘째, 핀란드 복지국가의 형성, 발전, 재편 과정을 주요 시기별로 구분하여 역사적, 정치적 관점에서 분석한다. 셋째, 복지국가 정치와 개별 사회정책의 연계성을 탐색하기 위해 핀란드 복지국가 건설의 다이내믹과 1960년대 이후의 단계적, 지속적 교육개혁의 정치가 어떻게 맞물려 전개되었는지를 검토한다. 이를 토대로 이

* 이 논문은 필자가 공동연구자로 참여한 경제인문사회연구회 협동연구총서(19-12-01)의 관련 내용(서현수, 2019c)을 보완, 재구성한 것임을 밝힌다.

** 한국교원대학교 교육정책전문대학원

논문은 북유럽의 후발주자에서 선도적 혁신국가로 발돋움한 핀란드 사례의 이론적, 실천적 함의를 고찰한다.

주제어: 핀란드, 북유럽 모델, 합의 민주주의, 코포라티즘, 보편적 복지 국가, 교육개혁

1. 들어가며

20세기 초반 이래 폭넓은 계급연합과 사회적 타협에 기초해 보편적 복지 국가를 실현해온 북유럽 국가들은 신자유주의적 세계화와 후기 근대적 인지 자본주의의 발전이 본격화돼온 오늘날에도 자유와 평등, 경제적 효율과 사회적 연대를 동시에 그리고 높은 수준에서 실현하며 많은 국제 비교지표 조사들에서 탁월한 성취를 보여 왔다. 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드와 함께 북유럽 국가의 일원인 핀란드도 오늘날 민주주의, 언론 자유와 다양성, 투명성, 정부 거버넌스, 사회경제적 평등, 교육성취도, 국가혁신역량, 지속가능성 등 다양한 지표들에서 세계 최상위권의 높은 성취를 기록함으로써 국제적 관심을 받아왔다. 특히, 최근에는 유엔 지속가능개발네트워크(UN SDSN)가 발표하는 『세계행복보고서(World Happiness Report)』에서 2018년부터 2021년까지 4년간 계속 1위를 차지하는 등 하나의 모델 국가로서 널리 주목받고 있다. 그러나 이러한 탁월한 성취가 처음부터 또는 자동적으로 이루어진 것은 결코 아니다. 핀란드는 지정학적, 역사적 맥락의 차이로 말미암아 19~20세기의 국민국가 형성 과정에서 러시아 제국의 지배, 독립과 내전, 소련과의 전쟁, 냉전의 제약 등 다양한 정치·사회적 위기와 격변을 경험하였고, 이는 핀란드의 정치와 민주주의, 국제관계와 대외정책, 그리고 복지국가 체제와 교육·사회정책의 형성 및 발전에 지대한 영향을 끼쳤다. 이로 인해 핀란드는 북유럽 모델의 공통점을 기본적으로 공유하면서도 동시에 다양한 차원에서 매우 독특하고 구별되는 특징들을 드러내 왔다(서현수, 2018a; 2018b; 2019c).

그러나 북유럽에 대한 높은 관심에도 불구하고 핀란드는 아직 국내 학계와 시민사회에 잘 알려지지 않은 미지의 대상이다. 지난 20년간 국내에서도 북유럽 모델 또는 북유럽 복지국가에 관한 여러 논문과 단행본(번역본 포함)이 출판되었지만 주로 스웨덴을 중심으로 한 논의였고, 그 수도 충분히 많다고 보기는 어렵다. 연구들은 주로 스웨덴 복지국가를 건설한 시민주의 정치세력의 헤게모니와 계급연합의 동학, 스웨덴의 노사관계와 노동시장 체제의 변천, 스웨덴의 사회보장 시스템과 공중보건 등 개별 사회정책, 그리고 스웨덴 복지국가의 위기와 재편 등을 조명하였다. 물론 북유럽 국가들은 많은 역사적, 문화적 특징을 공유하며 제도 개혁을 위한 상호 학습과 정책 이전이 활발하게 전개된다는 점에서 북유럽 모델의 원형으로 간주되는 스웨덴 복지국가 또는 스웨덴 모델에 대한 체계적 이해는 관련 학문과 지식의 발전에 중요한 기여를 제공한다. 그러나 북유럽 국가들 내에서도 크고 작은 차이들이 관찰되며, 최근 비교정치학자들은 이러한 다양성과 차이에 더욱 주목하는 경향이 나타난다(예컨대, Bergman & Strøm, 2011; Knutsen, 2017). 20세기 초, 중반 내전과 진영정치 등 심각한 정치적 갈등과 대립을 딛고 합의적 민주주의와 보편적 복지국가를 건설한 핀란드 사례는 북유럽 민주주의와 복지국가 연구에 있어 특별히 중요한 사례를 제공한다.

흔히 덴마크를 북유럽의 ‘선두주자(front runner)’, 핀란드를 북유럽의 ‘후발주자(late comer)’라고 부르는데 통찰력 있는 서술이다. 덴마크가 일찍이 1899년 첫 노사 합의를 이루고 북유럽에서 가장 먼저 사회입법을 성공시킨 것과 달리, 20세기 초반 내전을 겪은 핀란드에서는 합의적 민주주의와 복지국가 건설 과업이 다른 북유럽 국가들에 비해 상당 기간 지연되었다. 또한, 핀란드에서는 내전 이후 시민주의자들과 급진 공산주의자들로 노동운동이 분열하면서 시민당의 헤게모니가 현저히 약화된 반면, 중도우파인 농민당(현 중앙당)이 보편적 복지국가 동맹에서 중추적 역할을 담당하는 등 고유한 정치-계급 연합의 다이내믹이 발현되었다. 또한, 핀란드가 노사정 대타협을 처음 이룬 것은 1968년인데, 그 뒤 다른 북유럽 국가들보다 핀란드에서 사회적 코포라티즘(societal corporatism)이 더 지속적 생명력을 보여 왔다. 북유럽 국가들 가운데서도 변방에 위치하고 러시아 제국 및 소련과의 특수관계 등 국

체관계와 지정학적 변수로 인해 북유럽의 후발주자로 머물렀던 핀란드는 종종 다른 북유럽 국가들보다 사회적, 정치적 개혁의 실현이 지연되는 경향이 있지만 일단 그러한 개혁에 성공한 뒤에는 오히려 더욱 빠르고 강하게 제도 개혁과 지속적 혁신을 추구하는 특징을 보이곤 한다(서현수, 2019a).

이처럼 핀란드가 북유럽 국가의 일원으로서 이룬 높은 제도적 성취들, 그리고 핀란드가 스웨덴 등 다른 북유럽 국가들과는 다른 면모를 보이는 특징들과 제도적 발전 경로에 대해서는 비교정치학적 관점의 체계적 연구가 더 많이 필요한 상태이다. 그러나 국내에서는 아직까지 이에 대한 연구가 많이 이루어지지 못했다. 핀란드에 대해서는 주로 교육 분야를 중심으로 관련 논문과 단행본 출판이 이루어졌으나 핀란드 복지국가를 체계적으로 조망하는 연구는 거의 부재한 상태이다. 이러한 학술적 공백에 대응하기 위해 이 연구는 민주주의 정치제도, 복지체제, 교육정책의 연계성을 중심으로 핀란드 복지국가 모델의 주요 특징과 함의를 체계적으로 탐구하고자 한다. 핵심 연구 질문은 다음과 같다.

- 핀란드 복지국가는 어떤 역사적, 제도적 맥락 속에서 형성·발전하였고, 이를 가능하게 한 주요 요인은 무엇이며, 이 과정에서 어떤 정치적 다이내믹이 발현되었는가?

이 질문에 체계적으로 답하기 위해 우리는 다음과 같이 세부 질문을 설정한다.

- (1) 북유럽 모델의 핵심 제도적 특징은 무엇이며, 북유럽 국가들 사이에 어떤 공통점과 차이점이 발견되는가?
- (2) 핀란드 복지국가 체제의 형성 및 발전 과정을 관찰할 때 주요 시기별로 어떤 특징적 변화가 관찰되는가?
- (3) 핀란드 복지국가 체제의 고유한 특성이 교육정책 등 핵심 사회정책의 발전 과정에 어떻게 투영되어 나타나는가?

논문의 구성 및 전개 순서는 다음과 같다. 2장은 우선, 현대 복지국가 이론의 발전 과정 및 최근 연구 성과를 리뷰하면서 민주주의, 정치경제, 복지체제의 제도적 연관을 중심으로 복지국가 건설 및 개혁의 정치적 동학을 살펴본다. 3장은 북유럽 모델의 핵심 제도적 특징들로서 합의적 민주주의, 사회적 코포라티즘과 조정시장경제, 그리고 보편적 복지국가 체제의 차원을 검토하고, 핀란드 사례를 중심으로 북유럽 국가들 간 공통점과 차이점을 비교 검토한다. 4장은 핀란드 복지국가의 역사적 형성과 변천 과정을 주요 시기별로 구분해 분석하고, 5장은 핀란드 복지국가 체제의 고유한 특성이 핵심 사회정책인 교육정책의 발전 과정에 어떻게 투영되어 나타났는지를 분석한다. 결론은 핀란드 사례가 던지는 이론적, 정책적 함의를 숙고한다.

2. 현대 복지국가 이론의 동향과 쟁점: 민주주의, 정치경제, 복지체제 간 연계를 중심으로

그동안 복지국가의 형성과 발전, 복지국가의 주요 유형과 차이, 그리고 복지국가의 위기와 재편에 관한 방대한 문헌들이 축적되었다. 이 과정에서 체계이론 및 구조주의 이론(산업화 이론 등), 계급동원 및 권력자원이론, (정치적) 신제도주의 및 자본주의 다양성 이론 등 다양한 이론적 관점들이 제출되며 학술 논쟁과 이론 발전이 이루어졌다. 복지국가의 초기 이론화에 기여한 산업화이론은 근대 자본주의 산업화에 따른 새로운 사회적 위험들이 제기하는 기능적 압력(functional pressures)에 대응하는 과정에서 근대적 사회정책과 복지국가가 출현했다고 설명한다. 그러나 기능주의적 논리 구조에 기반한 산업화 이론은 왜 개별 국가별로 자본주의 산업화 이후 50년, 100년이 지나 복지국가가 출현했는지, 그리고 왜 복지국가들 사이에 상이한 차이들이 나타나는지를 설명하지 못하는 한계를 지녔다(강명세, 2014: 79-80; Esping-Andersen, 1990). 복지국가 초기 이론을 형성한 또 하나의 흐름인 제도주의적 접근은 시장경제가 사회적, 정치적 제도로부터 분리된 자기조정적 기제로 인식되는 자유주의적 접근에 반대해 제도의 사회적 배태성을 강조하며, 특히

선거제도와 같은 민주주의 제도가 복지국가 발전에 미치는 영향을 다양한 각도에서 조명하였다. 마셜의 시민권 이론은 근대 국민국가 형성 과정에서 시민권이 시민적 권리로부터 사회적 권리를 향한 방향으로 확장되는 과정을 개념화했다. 그러나 이 이론은 비스마르크가 보수적 동기에 기반해 사회보험 등 초기 복지국가를 도입한 독일 사례 등 역사적 경험에 반하는 한계를 지녔다(Esping-Andersen, 1990).

계급동원 및 권력자원이론(Power Resources Theory)은 이러한 한계를 극복하기 위해 제출된 복지국가 이론이다. 주로 사회민주주의 정치경제학에 기반한 이 이론에 따르면, 복지국가의 발전은 사회계급, 특히 노동계급의 동원에 의해 촉발되었으며, 사회계급은 그 변화의 주된 요인으로 특히 계급 간 권력 연합의 양상에 따라 분배 결과 및 사회정책의 결이 달라졌다. 또한, 이러한 과정을 거쳐 수립된 사민주의 복지국가와 관련 제도들은 노동운동과 사회적 권리를 재강화함으로써 노동계급의 권력자원을 확대시켜 복지국가가 지속 발전할 수 있는 토대를 구축하게 된다. 그러나 이 이론은 권력에 대한 선형적 관점의 한계와 더불어 역사적 자본주의 체제에서 노동계급이 (압도적) 다수파가 되지 못한 현실과 괴리되는 측면이 있으며, 스웨덴 등 전형적인 사민주의 복지국가 중심 접근의 한계로 말미암아 국가 간 차이를 간과하는 한계를 드러냈다. 이러한 초기 권력자원론의 한계를 극복하기 위해 제출된 계급연합접근법은 복지국가 수립 및 확대 과정에 노동계급만이 아니라 농민계급이나 화이트칼라 등 중간계급의 역할이 중요했으며, 노동계급과 이들 중간계급과의 권력연합 여부와 정도에 따라 복지국가의 형성·발전 및 분기화 현상이 설명될 수 있다고 주장한다(강명세, 2014; 윤흥식, 2019; Esping-Andersen, 1990). 에스핑-앤더슨 자신이 이러한 후기 권력자원이론을 대표하는 학자로 복지국가를 사회적 시민권과 탈상품화의 체계, 그리고 사회정책을 통한 계층화의 체계로 재정의하면서 현대 복지자본주의 체제를 다음 세 가지 대표적 유형으로 구분하였다: ① 영미권 국가들을 중심으로 한 자유주의(선별적) 복지국가, ② 독일, 오스트리아 등 중부 대륙 유럽국가들을 중심으로 한 조합주의(보수주의) 복지국가, ③ 스웨덴 등 스칸디나비아 국가들을 중심으로 한 사민주의(보편주의) 복지국가.)

그러나 권력자원론과 에스핑-앤더슨의 복지국가 체제 유형론에 대해서도 다양한 비판과 대안적 관점들이 제시되었다. 예컨대, 앵글로색슨 국가의 문화와 전통을 공유하면서도 독특한 복지국가 모델을 발전시킨 오세아니아 국가들(호주, 뉴질랜드), 1980~1990년대 이후 체제 전환을 경험한 동유럽의 포스트공산주의 국가들, 그리고 일본과 한국 등 동아시아 산업자본주의 국가들에 대한 유형 분류를 어떻게 할 것인가의 문제가 제기되었다(윤홍식, 2019). 또한, 노동계급과 시민주의 정치세력만이 아니라 자본과 부르주아계급 또한 계급분쟁의 회피와 숙련된 노동력 재생산을 위하여 사회정책 및 복지국가 확대를 위한 전략적 선택과 계급타협의 정치를 전개했다는 주장이 제기되었다. 특히 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism) 이론은 정치체도와 정치경제적 접근을 결합하여 비례대표 선거제도 등 정치체도와 코포라티즘 등 노동시장 제도가 더 폭넓은 소득재분배와 보편주의 사회정책의 실현을 촉진함으로써 복지국가 발달에 기여한다고 주장함으로써 복지국가 논의에서 제도적 요인이 갖는 중요성을 다시 환기시켰다(강명세, 2014; Iversen & Soskice, 2008).

레이파르트(Lijphart, 1999 [2012])는 발달한 산업 민주주의 국가들에 대한 비교 분석을 통해 민주주의 제도 유형의 다양성과 그 효과에 대한 선구적 연구를 제출한 바 있다. 그는 정당-행정부 차원과 단방-연방 차원의 10가지 변수를 통해 민주주의 체제가 합의적 민주주의와 다수적 민주주의 유형으로 크게 대별되며, 특히 비례대표 선거제도, 다당제, 연합정부, 수평적 의회-행정부 관계, 코포라티즘적 이익조정체계 등에 기반한 합의적 민주주의 국가들이 소선거구제 선거제도, 양당제, 단독정부, 행정부 우위 의회-행정부 관계, 다원주의적 이익조정체계 등에 기반한 다수적 민주주의 국가들보다 더 관대하고 평등한 공공정책을 펼치는 경향이 나타난다고 주장하였다. 레이파르트의 이론은 이후 민주주의 다양성 및 자본주의 다양성 이론의 발전으로 이어졌다. 민주주의 다양성(Varieties of Democracy) 이론을 펼치는 정치적 제도주의 이론가들은 비례대표 선거제도가 구체적으로 어떻게 더 보편적 복지국가와 사회정책 실현을 유도하는지를 설명하고자 했다. 자본주의 다양성론자들은 노동시장

1) 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형 구분은 복지국가 연구자들에게 이미 널리 알려진 현상이므로 여기서는 자세히 설명하지 않는다.

제도 등 생산체제가 복지국가 등 사회보호 체제와 맺는 상호보완적 관계에 주목하면서 특히 조정시장경제(CME; Coordinated Market Economy)와 자유 시장경제(LME; Liberal Market Economy)로 구별되는 자본주의 생산체제 유형이 복지국가의 발전에 미치는 영향을 심층 분석함으로써 레이파트의 민주주의 유형론이나 기존의 권력자원론에 기반한 코포라티즘 이론을 보완하고자 했다(강명세, 2014; 윤희식, 2019; Iversen & Soskice, 2010 등).

이처럼 복지국가의 성립, 발전, 재편 과정 전반에 걸쳐 사회구조와 대내외 환경 변화에 따른 기능적 압력과 그 영향, 계급동원 및 권력연합 정치의 양상과 비중, 정치제도 및 생산체제의 영향 및 상관관계의 동학 등을 둘러싼 논쟁이 계속되는 가운데 현대 복지국가 현상을 제대로 설명하기 위해서는 이들 다양한 변수와 복합적 상호작용을 고려한 통합적, 입체적 접근이 요청된다. 이 논문에서 강조하는 현대 복지국가 연구를 위한 통합적, 입체적 접근은 다음 몇 가지 중심 통찰에 기반해 있다.

첫째, 산업화와 지구화 등 안팎의 사회구조 변동이 복지국가 형성, 발전, 개혁 과정을 추동하는 중요한 기능적 압력으로 작용하지만, 양자 간의 관계는 결코 단선적이지 않다. 실제 복지국가 형성 및 변천은 권력자원, 정치제도, 생산체제, 이데올로기와 정책 구상(idea) 등 다양한 층위의 요인들 간 매개적 상호작용을 거쳐 이루어지며, 이러한 복합적 상호작용에 대한 체계적 분석, 검토가 필요하다(키스 반 커스버겐·바바라 비스, 2017).

둘째, 좌파 정당과 노동조합 등 적극적인 재분배 및 사회정책 실행에 우호적인 권력자원의 존재 및 규모는 기본적으로 개별 복지국가 체제의 성격과 향방을 가르는 중요한 요인이다. 그러나 노동계급만이 아니라 농민계급과 화이트칼라 중산층과의 권력연합에 기반한 광범위한 복지국가 동맹의 구축 여부, 나아가 자본과 고용주단체의 정치적 대응 전략과 그 효과 등에 대해서도 균형적인 고려가 필요하다.

셋째, 권력자원 및 계급연합의 효과와 더불어 정치제도는 복지국가의 성격에 큰 영향을 미치는 중심 요인이다. 소선거구제 선거제도와 양당제 중심의 다수제적 민주주의에서보다 다당제와 연합정치에 우호적인 비례대표제 기반 합의적 민주주의 국가에서 더 적극적인 재분배 정책과 보편적 사회정책이 시

행되는 경향이 나타나며, 이는 교육정책에서도 마찬가지이다(강명세, 2014; Iversen & Soskice, 2008; Lijphart, 1999 [2012]). 비례대표제 등 정치제도가 복지국가 형성 및 변천 과정에 미치는 영향과 상호 다이내믹에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

넷째, 복지국가 건설 및 변화의 다이내믹을 총체적으로 규명하기 위해서는 권력자원 및 정치제도가 미치는 효과와 더불어 조정시장경제와 자유시장경제 등 생산체제와 정치경제적 요인들이 미치는 영향력에 대해서도 깊이있는 천착이 필요하다. 특히, 코포라티즘 등 노사관계의 전통과 최근 변화, 그리고 숙련 노동에 대한 자본의 태도와 전략 등에 대한 검토가 요청된다.

다섯째, 복지국가의 형성 및 변천 과정에서 이데올로기가 수행하는 역할과 그 효과에 대해 충분히 숙고할 필요가 있다. 이데올로기는 국가-시장-사회의 관계에 대한 상이한 이해와 실천 방식에 기반하여 복지국가의 성격과 향방을 좌우하는 권력자원의 동원, 정치적 전략의 수립, 그리고 권력연합의 구축 등에 결정적으로 중요한 영향을 미친다(세리 버먼, 2010). 자유주의, 보수주의, 사민주의, 민족주의, 생태주의 등 경합하는 다양한 이데올로기들이 복지국가 건설 및 재편 과정에 어떤 영향을 미치면서 진화해오고 있는지 검토가 필요하다.

이 글은 이러한 문제의식을 바탕으로 북유럽 국가의 일원인 핀란드 복지국가에 대한 체계적 사례 연구를 제공한다. 이른바 북유럽 모델의 많은 특징을 공유하면서도 역사적, 지정학적 차이, 정치경제적 제도 배열의 차이, 계급연합의 조건과 양상 등 정치 다이내믹의 차이 등으로 인해 많은 구별되는 특징을 보여 온 핀란드의 복지국가 체제를 제대로 분석하기 위해서는 역사적, 비교적, 정책적 접근이 모두 요청된다.

3. 또 하나의 북유럽 모델, 핀란드: 공통점과 차이점

북유럽 모델은 하나의 통칭으로 북유럽 복지국가 모델뿐만 아니라 북유럽의 민주주의 모델, 외교정책 모델, 성평등 모델, 노동시장 모델, 교육정책 모델, 환경정책 모델, 지방자치 거버넌스 모델 등 다양하게 변주되어 사용된다.

나아가, 과연 하나의 단일한 북유럽 모델이 존재하는지 아니면 서로 다른 다섯 사례의 조합만이 존재하는지에 관한 논쟁도 사라지지 않고 있다. 최근에는 신자유주의 세계화와 유럽통합의 가속화 경향 및 글로벌 기후위기와 유럽 난민위기 등 공통된 도전과제들에 직면하여 북유럽 국가들의 예외성이 줄어들고 다른 유럽 국가들 및 발달한 산업자본주의 국가들과 유사한 방향으로 수렴되는 현상이 강화되면서 북유럽 모델의 일반성과 예외성에 관한 논의도 이어지고 있다(Knutson, 2017). 북유럽 모델에 관한 다양한 개념적 정의의 가능성, 북유럽 국가들 간의 공통점과 차이점, 북유럽 모델의 예외성과 일반적 경향으로의 수렴 가능성 등을 충분히 염두에 두면서 이 절은 북유럽 모델의 중심적인 제도적 기둥들(*institutional pillars*)을 식별하고, 또 하나의 북유럽 모델로서 핀란드 사례가 갖는 공통성과 특이성을 조명한다.

북유럽 모델의 첫 번째 제도적 기둥은 비례대표 선거제도, 다당제 정당체계, 권력 공유 원칙에 기반한 연합정부 구성, 수평적 의회-행정부 관계 등으로 요약되는 합의 민주주의적 정치체제이다. 두 번째 제도적 기둥은 사회적 코포라티즘과 조정시장경제이다. 민주주의 다양성 이론가들은 대체로 코포라티즘적 이익조정체계를 합의 민주주의의 한 요소로 포함시켜 분류하지만 다원주의-코포라티즘 이익조정체계는 정당-행정부 관계 차원의 변수들과는 질적으로 구별되는 사회적, 기능적 대표 체계의 문제이며, 자본주의 다양성 이론에서 중시하는 정치경제 체제의 측면에서도 중요한 유형 구분을 제시한다는 점에서 별도의 제도적 기둥으로 분류해 분석하는 것이 타당하다고 판단된다.²⁾ 세 번째 제도적 기둥은 보편주의 원리에 기초한 사회보험, 사회수당, 사

2) 흔히 조합주의로 번역되는 코포라티즘(*corporatism*)에 관한 연구와 접근은 ‘정치경제 학파’와 ‘이익단체 학파’의 서로 다른 관점에 기반해 이루어졌다. 정치경제학파는 코포라티즘을 자본주의 다양성 차원에서 접근하며, 거시경제 정책의 구현 및 노동시장 제도의 운용 과정에서 이루어지는 국가, 노동, 자본 간의 상호작용에 초점을 둔다. 노사관계, 경제정책, 노동시장 정책 등에 주안점이 있으며, 이를 넘어선 사회정책 일반이나 공공정책 결정 과정의 협의적 거버넌스 기제에는 별로 관심을 보이지 않는다. 이익단체 학파는 코포라티즘을 협의적 민주주의의 한 요소로 간주하며, “공공정책의 준비 그리고/또는 실행에 있어 조직화된 이익의 제도화 및 특권적 통합”으로 정의한다. 이를 통해 노동시장의 3자 협의 기제와 유사한 원리가 공공정책의 형성 및 집행 과정의 전반에서 어떻게 나타나는가를 중점 연구한다 (Christiansen et al, 2010; Rommetvedt, 2017: 172-173).

회서비스를 통해 높은 수준의 탈상품화와 평등화 효과를 보이는 보편적 복지 체제³⁾로서 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 분류 이래 스칸디나비아 또는 북유럽 복지국가들의 대표적 특성을 지칭한다. 크게 보아 19~20세기 근대적 산업자본주의와 대중 민주주의 체제로의 전환 이후 이러한 세 제도적 기동들이 출현해 서로 선순환적 상호작용 관계를 만들어내면서 오늘날의 북유럽 모델 또는 북유럽 복지국가 모델의 수립, 발전, 진화가 이루어진 것으로 이해될 수 있다.

3.1 비례대표(PR)와 권력 공유 원칙에 기반한 합의적 민주주의

북유럽 국가들은 레이파트의 분류(Lijphart, 1999 [2012])에서 강한 합의적 민주주의의 제도적 특징을 보이는 국가들로 나타난다. 북유럽 국가들은 모두 근대 대의 민주주의로의 전환 이후 의회 및 지방자치단체 구성을 위한 선거 제도로 권역별 전면 비례대표제를 실시해 왔다. 개별 선거제도의 구체적 방식은 국가별 차이가 있으나 정당의 득표율에 따라 우선적으로 의석을 배분하는 비례대표제의 원리가 기본적으로 관철되고 있으며, 이에 따른 대표의 공정성과 다양성 등이 높게 나타난다. 단순다수소선거구제 하에서 양당제가 발전하는 경향과 달리 비례대표 선거제도는 다당제적 정당체계를 창출하는 경향이 강하며, 북유럽 국가들은 전통적으로 ‘2+3=5’ 정당 체계(좌파의 사민당, 공산당, 우파의 자유당, 중앙당(구 농민당), 보수당 등)를 발전시켰다(서현수, 2019a; Arter, 2016).

이처럼 폭넓은 스펙트럼의 다당제 정당체계에서는 대체로 한 정당이 의회 과반수 의석을 차지하기 어렵기 때문에 정치적 협상과 합의에 기초한 연합정부를 구성해 운영하거나 소수정부(minority government) 출현 시 의회 다수를 점하고 있는 야당과 적극적인 협의 정치에 나서게 되며, 이 과정에서 합의적

3) 광의의 복지국가 체제는 앞의 두 요소를 모두 내포한다고도 볼 수 있으나 그 역도 성립가능하다는 점, 곧 광의의 민주주의 체제, 광의의 자본주의 경제체제도 서로 다른 복지국가 유형을 내포할 수 있다는 점에서 북유럽 모델의 전체상에 대한 균형적, 입체적 이해가 필요하다.

민주주의 기제와 문화가 발달하게 된다. 덴마크의 경우 1970년대 이래 소수 정부가 빈번하게 출현하였으나 소극적 의회주의(negative parliamentarism) 원칙과 개별 입법 의제별로 정당 간 경계를 뛰어넘는 적극적 협상을 통해 위기를 해소하면서 안정적인 정부 운영에 성공하였다. 핀란드의 경우 20세기 중반까지 좌우간, 그리고 각 진영 내부에 정치적 대립과 분열이 심각한 상황이 자주 전개되었으나 1960년대 후반부터 합의 정치로의 이행이 이루어지면서 사민당, 중앙당, 보수당을 중심으로 한 연합정치를 통해 안정적 정부 운영을 실천해왔다(Bergman & Strøm, 2011; Karvonen, 2014).

1920~1930년대부터 매우 안정적으로 유지된 북유럽의 5정당 체제는 1970년대 이래 중요한 변화를 겪어왔다. 핵발전소 등 환경 문제가 중요한 의제로 부상하면서 녹색당이 출현하였고, 특히 1980년대에 결성된 핀란드 녹색당은 2019년 총선에서 11.5%의 득표율을 기록한 뒤 연정에 참여해 외무장관, 내무장관, 환경장관을 배출하는 등 주요 정당으로 발돋움하고 있다. 한편, 1970년대 덴마크를 필두로 높은 조세에 대한 반대와 이민자 반대 등을 내세운 민족주의적 우파 포퓰리즘 정당들이 출현하였고, 이들은 최근 유럽 재정위기와 난민위기 등을 활용하며 지지율을 크게 확장하였다. 북유럽 국가들의 극우 포퓰리즘 정당들이 보이는 이념적 강도에는 차이가 있으며, 이들에 대한 기성 정당들의 대응 양상에서도 국가별 차이가 나타난다. 강성 극우로 분류되는 스웨덴민주당(Sweden Democrats)에 대해서는 우파정당들을 비롯한 거의 모든 정당이 협력을 거부해온 반면⁴⁾, 핀란드, 덴마크, 노르웨이 등에서는 극우포퓰리즘 정당들이 우파 정당들과 협력해 연합정부에도 참여하는 양상이다. 덴마크에서는 중도좌파를 대표하는 사민당이 이민, 난민 정책 등에서 극우 정당의 의제와 정책 노선을 적극 흡수함으로써 대안정당으로서의 파괴력을 무력화하는 전략을 취하고 있는데 이에 대한 찬반 논란이 계속 이어져왔다. 또한, 독일과 달리 북유럽에서는 기독교적 가치를 내세우며 보수당에서 분리된 기독교민주당 등이 소수정당으로 활동해왔다. 이러한 변화들로 인해 오늘날 북유럽의 정당체제는 더 이상 5정당 체계로 보기 어려우며, 7 또는 8정

4) 최근 우파 정당 가운데 일부가 스웨덴 민주당과의 협력 가능성을 시사하고 있어 향후 정부 구성의 다이내믹이 달라질 가능성도 존재한다.

당 체제에 가까운 것으로 평가된다(Arter, 2016; Mickelsson, 2015).

한편, 스웨덴의 경우 좌파 정당들과 우파 정당들이 선거연합을 이루어 경쟁한 뒤 연정을 구성함으로써 양당제와 유사한 형태의 좌우 블록정치(block politics)가 발달하는 경향이 나타난 반면, 핀란드는 1990년대 이래 좌우간 이념적 스펙트럼의 경계를 뛰어넘어 초다수적 연합(super-majority coalition)을 추구하는 이른바 ‘무지개정부(rainbow government)’ 경향이 관찰되어왔다. 그러나 최근 극우 포퓰리즘 정당의 득세 등을 계기로 스웨덴에서는 양당제적 다이내믹이 약화되었다. 2018년 총선 이후 정부 구성에 난항을 겪은 스웨덴은 사민당과 녹색당의 연합과 극우 스웨덴 민주당의 집권 가능성을 우려한 중도우파 정당들의 소극적 지지에 기반해 소수정부를 구성하였다. 사민당 퇴프벤(Stefan Löfven) 총리가 이끄는 사민-녹색당 연합정부는 2021년 6월 정부의 신규 건축 아파트의 임대료 통제 폐지 정책에 반발한 좌파당의 지지 철회 선언과 연이은 스웨덴 민주당의 불신임투표 발의 건의 통과로 인해 위기에 봉착했다. 이에 퇴프벤 총리가 사임을 발표했으나 야당들도 정부 구성에 실패하면서 결국 다시 퇴프벤 총리가 다시 총리로 재선출되었다.⁵⁾ 퇴프겐 총리는 2021년 11월 총리직을 사임하였고, 사민당의 안테르손(Magdalena Andersson)이 첫 여성 총리로 선출되었다. 새 정부는 사민당 단독 소수정부로 2022년 9월 총선까지 제한된 임기를 가질 예정이며, 녹색당, 좌파당, 중도 우파 정당 등과 사안별 협력과 지지를 끌어내야 하는 어려운 조건에 처해있다.⁶⁾

스웨덴과 달리 핀란드는 2015년 총선 뒤 우파 연합정부(중앙당, 보수 국민연합당, 극우 핀란드인당 3당 연합)의 결성 이후 스웨덴과 유사한 형태의 좌우 블록정치 현상이 부분적으로 강화되는 현상이 발생하였다. 그러나 우파 연합정부는 노동시장 대표조직들 간의 <경쟁력 협약(Kilpailukyypaketti)> 체결(2016), 근로연계 복지(workfare) 원칙에 기반해 실업수당 삭감을 시도한 ‘적극적 고용모델(Aktiivimalli)’ 도입(2018), 신자유주의적 고등교육 개혁 및 교육·학술 분야 예산 삭감 등 일련의 복지국가 개혁을 추구하는 과정에서

5) <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/22/stefan-lofven-steps-down-as-swedens-prime-minister-after-7-years>, 검색일: 2021.11.30.

6) <https://www.politico.eu/article/magdalena-andersson-sweden-prime-minister-again-resignation/>, 검색일: 2021.11.30..

확립된 정치적, 사회적 합의를 위반한 것으로 광범위하게 비판받았다. 2019년 총선 이후 사민당 주도의 5당 연정(사민당, 중앙당, 녹색당, 좌파동맹, 스웨덴인민당)이 수립되어 다시 넓은 이념적 스펙트럼의 초다수 정치연합이 결성되었으며, 극우 핀란드인당은 다시 야당으로 복귀하였다(서현수, 2019a).

3.2 사회적 코포라티즘과 조정시장경제

덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등 주요 북유럽 국가들은 1929년의 세계대공황과 이에 따른 심각한 경제위기에 대응하는 과정에서 노동과 자본 간의 사회적 대화 및 타협의 기제를 확립하였고, 이는 정부의 중재와 의회의 승인 등 제도적 뒷받침을 통해 임금정책을 비롯한 주요 노동시장 정책과 사회경제정책의 방향과 내용을 결정하는 사회적 코포라티즘의 전통으로 발전하였다. 1933년 덴마크 사민당과 사회자유당, 좌파당 간에 이루어진 ‘총리가의 합의(Kanslergadeforliget)’를 필두로 해, 1935년 노르웨이 노동조합(LO)과 노르웨이 기업연합(NHO) 간 기본 협정(Hovedavtalen)이 체결되었다. 스웨덴에서는 1933년 스웨덴 사민당과 농민당 간의 ‘암소합의’에 이어 1938년 스웨덴 노동조합(LO)과 경총(SN) 간의 ‘살트세바덴 협약(Saltsjöbaden Agreement)’이 체결되었다(윤홍식, 2019). 이를 계기로 북유럽 국가들은 1933년 나치의 집권 이후 극우 파시즘으로 치닫는 독일의 경로를 따르지 않고 의회 민주주의를 유지하는 가운데 사회적 합의에 기반한 조정시장경제 모델을 발전시키게 된다. 1930년대의 합의를 배경으로 등장한 북유럽의 코포라티즘은 전후 복지국가 황금기를 거치며 수십 년에 걸쳐 발전하였고, 고용주단체와 노동조합의 대표들은 각종 공공 위원회(public boards, councils, committees, commissions 등을 포괄)에 참석하는 ‘특권적’ 위상을 누리면서 공공정책의 형성과 집행 과정에서 중요한 역할을 담당하였다(Rommetvedt, 2017).

그러나 핀란드의 경우에는 1918년의 내전의 영향으로 인해 스웨덴, 덴마크, 노르웨이와 같은 사회적 타협이 1968년에서야 이루어졌다. 1930년대까지 핀란드에서는 개별 노조와 기업 간 협상이 주를 이루었으며, 1940년대 초반 소련과의 겨울전쟁(1939-1940)으로 인한 전시경제에서 본격적으로 고용주단

체와 노동조합 대표조직 간의 협상이 전개되었다. 1940~1950년대 핀란드에서는 주로 산별 협상이 전개되었으며, 전국적 단위의 포괄적 노사정 합의는 도출되지 않았고 종종 총파업이 벌어지는 등 불안정한 산업관계가 지속되었다. 핀란드의 사회적 이익 협상 체계에서 가장 중요한 전환점은 1968년에 발생한 노사정 대타협이었다. 당시 중앙당 출신의 카리스마적 대통령 우르호 켈코넨(Urho Kekkonen, 1956-1981년 재임)의 강력한 뒷받침 속에 1966년 총선에 승리한 사민당의 빠아시오(Rafael Paasio) 총리 내각이 노사정 대표 협의체를 꾸려 사회적 대화를 추진하였다. 협상은 1968년 사민당 꼬이비스토(Mauno Koivisto) 총리 시기에 결실을 맺어 역사적인 첫 노사정 합의로 귀결되었다(Alaja, 2012; Bergholm, 2009).

이후 핀란드는 2, 3년마다 노사정 합의를 갱신하며 임금 및 노동조건과 연금 등 주요 사회정책의 내용을 정해 왔으며, 이러한 3자 협의 체계(tripartite system) 기반 노동시장 관계 및 정책을 ‘소득정책 해법(TUPO; Tulopoliittinen ratkaisu)’이라고 한다. 1990년대 초반 경제위기에도 불구하고 이러한 틀은 큰 변화없이 지속되었다. 이는 1980년대 후반 고용주단체가 모든 공공위원회로부터 대표 과권을 철회하면서 산별 협상 체계로 전환한 스웨덴과 대조적 경향의 발전이라 할 수 있다. 핀란드에서도 2007년 산업 부문의 이익을 대표하는 산업연맹 EK가 전국적 협상 참여를 거부하고 향후 산별과 지역 수준 협상에만 참여하겠다고 선언했다. 그러나 2011년 총선 이후 출범한 연합정부에 사민당이 참여하면서 새로운 상황이 전개되었고, 이에 EK는 다시 전국 단위 협상에 복귀하였다. 핀란드는 그 뒤 2013년과 2016년 새로운 사회협약을 체결하였다. 2017년 고용주단체들이 다시 전국단위 협상 중단 방침을 밝히면서 현재 핀란드에서도 산별 및 지역 단위 노사 협상이 진행되는 등 새로운 산업 협상 체제가 형성되고 있어 지속적인 관찰이 요구된다(Wuokko et al., 2020).

오늘날 북유럽의 코포라티즘이 쇠퇴하였는가에 대해서는 학자들 간에 이견이 존재한다. 주류적 해석은 1980년대 이래 북유럽 국가들에서도 코포라티즘적 사회정책 형성 및 실행 기제가 현저히 축소, 쇠퇴해왔다는 것이며, 이는 다양한 이름과 형태의 공공정책위원회(public policy committees) 수의 증감 등 실증적 데이터로도 확인된다(Rommetvedt, 2017). 그러나 핀란드 사례에서

보이듯이 북유럽 국가별로 다양한 차이가 나타난다는 점, 노동시장정책을 넘어선 행정적, 민주적 코포라티즘(administrative or democratic corporatism)의 원리는 여전히 다양한 분야의 정책결정 시스템과 문화 전반에서 관찰된다는 점 등을 균형있게 고려할 필요가 있다(서현수, 2019a). 베사 외(Vesa et al., 2018: 258)에 따르면, “중앙집권화된 위원회 시스템이 대체로 포기되었지만 실무그룹(working groups), 이사회(councils), 그리고 유사한 의회 외부 기구들이 핀란드의 이익단체들에게 매우 중요한 권익 옹호 활동(advocacy)의 장소로 남아있다.”

3.3 보편주의적 복지국가: 포괄적 사회보험과 평등한 공공서비스의 결합

비례대표 선거제도와 다당제 정당체계 등을 통한 합의 민주주의 기제와 사회적 코포라티즘 기반 이익 협상 체계의 발달과 맞물리며 북유럽에서는 포괄적 사회보험 및 보편적 공공서비스의 발전이 이루어졌다. 전통적인 루터리즘 기독교 교회가 제공한 빈곤 구제 서비스와 중세 이래의 직업 길드 조직들이 제공한 회원들에 대한 경제적 상호부조 기능이 해체된 뒤 이를 대신해 출현한 노동조합 등의 요구로 실업보험, 건강보험, 퇴직연금, 장애연금 등이 도입되면서 북유럽의 사회정책 프로그램이 발달하기 시작했다. 북유럽의 선두주자인 덴마크에서 1891년 노령연금 도입, 1892년 질병보험 기금 설립, 1907년의 실업기금 도입 등 선구적인 사회정책들이 취해졌고, 이는 곧 다른 북유럽 국가들로 확산되었다(Einhorn & Logue, 2003). 이후 북유럽 국가들은 독일을 추월하여 보편적 사회보험 체계를 갖추어 나갔고, 1930년대에 이르르면 모든 북유럽 국가들이 보편적인 성격의 관대한 공적 노령연금 제도를 갖추게 되었다(Pedersen & Kuhnle, 2017). 특히, 1930년대의 사회적 협약이 체결되는 과정에서 농민 등 정규 노동시장 외부에 존재하는 사회집단들의 관점과 이해관계도 중요하게 고려되었으며, 이로 인해 전 국민 대상의 보편적 사회보험이 설계, 구축되었다. 이 시기 핀란드에서도 1937년의 사민당-농민당 연합정부 수립을 계기로 포괄적, 보편적 성격의 사회보험 체계가 마련되었고, 이를

주관하는 국가 사회보험청(KELA)이 설립되었다. 일부 학자들은 핀란드 복지국가 모델이 노사정+농민의 4자 협상체계(four-partite negotiation system)에 기반해 성립되었다고 본다(Bergholm, 2009).

이후 북유럽 복지국가가 더욱 발전하는 과정에서 노령연금 등 사회보험 체계는 2단계(two-tier) 시스템의 형태로 재구축되었다. 첫 단계는 실업수당, 노령연금 등의 수급 자격 확인을 위한 ‘자산조사를 폐지하고 보편적인 정액(flat-rate) 수당 체계를 도입’하는 것이었다. 두 번째 단계는 ‘기존의 정액 수당 위에 임금과 연계된(earnings-related) 두 번째 층위를 공적 연금 체계 속으로 더하는 것’이었다(Pedersen & Kuhnle, 2017: 224). 오늘날 핀란드의 실업보험 제도를 예로 들어 설명하면, 실직 상태에 처한 핀란드 내 고용센터 등록 구직자는 누구나 사회보험청이 제공하는 기초실업수당(basic unemployment allowance)을 수급할 수 있다. 그러나 해당 구직자가 퇴직 이전 일정 기간 이상 노조가 운영하는 실업기금에 가입한 경우에는 최대 500일(근무일수 기준, 근속기간 및 연령 등에 따라 상이함) 간 실업급여를 수급하게 된다. 실업기금에서 지급하는 실업급여의 경우 기초실업수당에 임금 연계 실업수당(earnings-related unemployment allowance)을 더한 형태로 지급되는데, 임금 연계 실업수당은 퇴직 전 임금이 기초해 산정된다. 이렇게 산정된 실업급여의 총액은 기존 임금의 최대 90%를 초과할 수 없으나 기초실업수당보다는 언제나 더 높은 액수로 지급된다. 실업급여 지급일수를 초과하였으나 여전히 구직 상태에 머무르는 경우에는 사회보험청의 노동시장보조금(기초실업수당과 동일 액수) 대상자가 되며, 65세 이상이 되면 노령연금 신청 대상자가 된다(TYJ, 2021). 첫 단계의 보편적 노령연금이나 실업수당이 도입되는 과정에 농민당이 주도적 역할을 했다면, 두 번째 단계의 임금 연계 수당이나 연금제도의 도입 과정에는 사민당과 노조의 요구가 중요한 기여를 제공했다(Kettunen, 2018).

또한, 북유럽 국가들은 모든 시민들을 위한 보편적 사회수당 및 복지서비스 체계를 발전시켰다. ‘전반적인 사회수당 패키지의 포괄적 성격 및 제공되는 수당들의 상대적으로 관대한 성격’은 북유럽 국가들의 사회복지 프로그램의 핵심 특징이라 할 수 있다(Einhorn & Logue, 2003: 202-203). 또한, 이들

사회수당 가운데는 주거수당과 같이 자산조사를 거쳐 지급되는 항목들이 있지만, 아동수당, 학생수당 등 상당히 많은 종류의 수당들이 그러한 절차를 거치지 않고 지급되는 보편적 성격을 갖고 있으며, 또한 많은 사회수당들이 현금 이전(cash transfer)의 형태로 지급되고 있다는 특징을 보인다. 또한, 북유럽 국가들은 평등주의(egalitarianism)적 가치에 기반해 교육, 건강, 주거, 교통, 환경 등 주요 사회정책 영역에서 모두에게 접근 가능하며 질적으로도 우수한 공공정책 프로그램 및 서비스를 발전시킴으로써 사회적 평등과 공동체 신뢰 및 지속가능성을 증진해왔다. 나아가, 북유럽의 보편적 복지국가 시스템은 여성의 복지는 물론 노동시장 참여율을 증진함으로써 오늘날 세계 최고 수준의 성평등에 도달하는 결과를 낳았다. 보편적 복지국가와 긴밀한 연관 속에서 발전된 높은 수준의 성평등 체제는 북유럽 모델의 네 번째 제도적 기둥으로 불리기도 한다(Teigen & Skjeie, 2017). 나아가, 북유럽 복지국가들은 연방제 국가가 아님에도 불구하고 공통적으로 높은 수준의 분권과 지방자치 및 지역 간 평등 원리를 실천하고 있고, 지방자치단체들(municipalities)은 교육, 건강, 주거 등 핵심 복지서비스를 전달하는 주체로서 핵심적 권한과 역할을 보장받고 있으며 이로 인해 북유럽 복지국가는 곧 ‘지방복지국가(local welfare states)’라 개념화되기도 한다(Baldersheim et al. 2017).

4. 핀란드 복지국가의 형성, 발전, 재편: 역사적, 정치적 접근

4.1 19세기 후반~20세기 초반: 핀란드 독립, 내전, 민주공화정 수립

유럽의 북쪽 변방에 위치한 핀란드는 서쪽으로 스웨덴, 동쪽으로 러시아와 국경을 마주하고 있으며, ‘동과 서 사이’의 독특한 지정학적 위치는 핀란드의 국제관계와 정치사에 큰 영향을 미쳤다. 13세기부터 19세기 초까지 핀란드는

스웨덴왕국의 지배를 받았고, 오늘날까지도 종교(루터리즘), 정치·법률·행정, 교육과 학문, 언어, 과학기술, 경제와 산업 등 다양한 방면에서 스웨덴과 많은 역사적, 문화적 유산을 공유한다. 1809년 핀란드 전쟁(Suomen sota, 1808-1809)의 결과 핀란드는 러시아 짜르의 지배를 받는 대공국(Grand Duchy of Finland)이 되었으나 내정의 자율성과 함께 스웨덴 시기에 확립된 기본 제도와 문화의 보존을 허용받았다. 19세기 핀란드는 러시아 제국 속의 국민국가로 꾸준히 발전하였다. 19세기 후반 본격적인 자본주의 산업화가 시작되었고, 1863년에는 귀족, 사제, 부르주아, 농민으로 구성된 신분제 의회(Diet of Four Estates)가 부활, 정례화되었으며, 핀란드어 공용어 인정(1863), 근대 창설(1878), 독자적 화폐 제정(1860) 등이 실현되었다(Meinander, 2014).

19세기 말 자본주의적 사회 모순이 심화되고 제국들 간의 경쟁이 격화되는 가운데 러시아 총독의 ‘러시아화(Russification)’ 정책에 반발해 급진적 사회개혁과 핀란드 독립을 요구하는 사회운동이 고조되었다. 1905년 러일전쟁에서 러시아가 패배하자 헬싱키, 탐페레 등 주요 대도시를 중심으로 총파업 운동이 전개되었으며, 짜르의 양보로 1906년 근대 단원제 의회(Eduskunta)의 수립과 유럽 최초의 보편적 참정권 도입이 이루어졌다. 1907년 비례대표 선거제도를 기반으로 치러진 첫 근대 의회 선거에서 핀란드 사회민주당(SDP, 이하 사민당)이 40%의 득표율로 200석 가운데 80석을 차지했으며, 여성 의원도 약 10%인 19석을 차지했다. 새로 수립된 민주적 의회는 토지 문제(농촌의 토지없는 무산대중의 주거 및 소득 문제)와 ‘노동자문제’ 등을 해결하기 위한 진보적 사회입법을 의결했지만 러시아당국의 거부권 행사로 실행되지 못했다. 1914년 1차 세계대전 발발 이후 생활고가 가중되는 가운데 1917년 두 차례의 혁명으로 러시아제국이 무너졌고, 10월 혁명 직후인 1917년 12월 6일 핀란드 의회는 러시아로부터의 독립을 선포하였다. 그러나 사회개혁 입법의 좌절과 잦은 의회 해산 등으로 의회 민주주의를 통한 사회개혁 실현에 대한 회의가 번져 가는 가운데 노동계급 중심의 급진적 사회변혁을 추구하는 좌파와 민족주의적 해방과 자유농민 중심의 이상사회를 염원하는 우파 세력 사이의 갈등과 적대가 심각한 양상으로 전개되었다(Jussila et al., 2009).

러시아제국을 무너뜨리고 소련 정부를 이끈 레닌이 세계 최초로 독립국가

핀란드를 인정했지만 1918년 1월 핀란드 내전(Sisällissota)이 발발하였다. 급진 좌파 세력의 무장봉기로 시작된 내전은 결국 독일 제국의 지원 속에 2천 명의 엘리트 장교를 보유한 우파의 승리로 귀결되었다. 4개월의 짧은 내전 동안 약 12,000명이 전투에서 사망했고, 이후 수용소에서의 처형, 기근, 전염병 등으로 총 38,000명 이상이 숨지는 피해가 발생했다. 내전의 상처는 매우 깊어서 이후로도 오랫동안 핀란드의 민주주의와 복지국가 건설 등에 지대한 영향을 미쳤다. 1919년 핀란드는 새롭게 헌법을 제정하여 준대통령제(Semi-Presidentialism)에 기반한 민주공화정 체제를 확립하였다. 내전에서 승리한 우파 세력은 당초 입헌군주제를 원했으나 갑작스런 독일 제국의 붕괴로 이를 실현하지 못했고, 그 대안으로 사회통합을 위한 강력한 리더십 발휘가 용이한 준대통령제 헌법을 받아들였다(서현수, 2018a, 2019a).

특기할 것은 내전 직후 사민당과 주요 인사들에 대한 사면 복권이 빠르게 단행된 점이다. 소비에트 러시아로 망명을 떠난 일부 급진 좌파 지도자들과 그들이 모스크바에서 창설한 핀란드 공산당(SKP)은 내전 이후 불법화되었지만 광범위한 인구계층으로부터 지지를 받는 핀란드 사민당은 빠르게 복권되어 1918년의 지방선거와 1919년의 총선에 바로 참여할 수 있었다. 사민당은 1919년 총선에서 38%의 득표율로 80석을 차지하며 원내 1당이 되었고, 1926년 일시적이거나 내전 후 사민당을 재건한 바이뇌 탄네르(Väinö Tanner) 총리가 이끄는 소수정부를 구성하기도 했다. 그러나 당시 대통령들의 거부로 사민당은 선거 결과와 관계없이 주로 야당에 머물렀고, 정부는 주로 중도 우파인 농민당(Maalaisliitto, Agrarian League) 주도의 보수연정으로 꾸려졌다. 그럼에도 내전 이후 사민당의 빠른 복권은 핀란드가 유럽의 많은 신생국가들 처럼 우파 독재로 나아가지 않고 의회 민주주의를 유지하면서 장차 북유럽 복지국가의 대열에 동참하는 데 중요한 주춧돌이 된 사건이라 평가할 만하다(Kettunen, 2018).

4.2 1920~1950년대: 불완전한 민주주의와 지체된 복지국가

전간기 핀란드는 전체주의 이데올로기와 결합된 급진 좌우 세력의 정치적

도전 속에서 위태로운 상황에서도 기본적인 의회 민주주의 체제를 유지할 수 있었다. 2차 세계대전까지 공산당 불법화가 유지되면서 급진 좌파 세력은 지하로 숨거나 노조 등을 매개로 활동했다는 점에서 자유 민주주의의 온전한 보장에 한계가 있었다는 평가도 존재한다. 그런데 더 중대한 도전은 극우로부터 왔다. 세계대공황 이후 1930년대 독일 등에서 극우 파시즘의 물결이 거세게 일어나 북유럽 국가들에도 광범위한 영향을 미쳤다. 핀란드에서도 반공주의를 표방하며 좌파 인사나 그 동조자에 대한 납치와 테러를 일삼고 1932년 헬싱키 근처의 회합에서 쿠데타 시도까지 벌였던 ‘라뿌아 운동(Lapuan liike)’ 등 극우 파시즘의 위협이 고조되었다. 그러나 이들의 과도한 폭력에 대한 비판과 중도우파 정치세력과 스빈후프드 대통령(Pehr E. Svinhufvud, 1931-1937 재임) 등 초기 자유주의적 정치 지도자들의 결단 등에 힘입어 자유주의적 민주주의 질서가 유지될 수 있었다. 쿠데타 실패 후 라뿌아 운동은 불법화되었고, 결국 소멸하였다(Meinander, 2014; Jussila et al., 2009).

급진 좌우 이데올로기와 정치운동의 도전을 극복하면서 1937년 내전 이후 첫 중도좌우 연합정부가 수립되었다. 1936년 선거에서 83석으로 1당을 차지한 사민당과 53석으로 2당을 차지한 농민당 간의 연정(적록 연정, Puna-Multa Hallitus)이 선거 이듬해인 1937년 기존 우파정부 사임과 대통령 교체 속에 성립된 것이다. 핀란드 농민당(현 중앙당, Keskusta)은 중도우파 정당으로 민족주의와 중농주의적 평등주의, 그리고 지방자치와 풀뿌리 민주주의를 강조하며 19세기 이래의 근대 국민국가 형성(nation-building) 과정에서 핵심적 역할을 수행하였고, 나아가 노동시장의 표준화된 고용 계약 관계를 뛰어넘는 보편적 사회보험 및 복지 서비스 등 보편주의 복지국가의 발전에도 중요한 역할을 담당하였다. 농민당은 1937년 핀란드 정부의 사회보험청(KELA) 설립, 운영 및 보편적 사회보험의 확립 과정에서 큰 영향력을 발휘하였다. 핀란드 사민당은 탄넨르의 리더십 하에서 내전 이후 공산주의 세력과 결별하고 북유럽식 의회 민주주의와 복지국가 건설을 지향하는 중도 좌파 정당으로 거듭났으며, 이러한 목표의 실현을 위해 중도 우파인 농민당과의 정치연합도 적극 추구하는 실용주의적 정당으로 변모했다. 그 결과 1937년의 적록 연정이 탄생하였고, 이후 두 정당 사이의 연합과 경쟁을 통한 정치적 다이내믹은

핀란드의 합의적 민주주의와 복지국가 건설의 중심축으로 기능하였다(서현수, 2019a; 서현수·최한수, 2020; Meinander, 2014).

이러한 과정을 거치면서 핀란드에서도 중요한 사회정책들이 하나씩 입법 또는 제도화되기 시작했다. 이미 내전 이후 핀란드 정부와 의회는 내전의 원인을 제공한 토지 문제 개혁 등 사회개혁을 단행하기 시작했다. 1920년대 핀란드 의회는 국제노동기구(ILO)의 영향 속에서 고용계약(1922), 단체협약(1924), 산업분쟁의 중재조정(1925)에 관한 법률들을 제정했다. 그러나 고용주단체들의 거부와 회피로 이들 법률은 2차 세계대전이 끝난 다음에야 실행될 수 있었다. 1922년에는 의무교육에 관한 법률이 제정되었고, 이는 지방자치단체의 책임성을 증대시켰다. 같은 시기 국가 및 지방 수준 조세체계가 개혁되어 진보적인 누진세 원칙이 시행되기 시작했다. 사회보험에서 사민당은 임금 노동자를 위한 질병보험 제도 도입을 원했지만 농민당은 보편적인 노령연금과 장애연금 제도 도입을 추구했다. 1937년 사민당-농민당의 타협으로 먼저 노령연금과 장애연금 제도가 설립되었고, 건강보험에 관한 법률은 1963년에서야 제정되었다(Kettunen, 2018).

이처럼 폭력적 내전의 상처와 후유증에도 불구하고 전반기 핀란드는 의회 민주주의의 기본 틀을 유지하는 가운데 노동계급과 농민계급을 대표하는 사민당과 농민당 간의 계급초월적 정치연합을 구성하는 단계로까지 나아갔다. 그러나 노동시장에서는 이와 같은 전환이 아직 가능하지 않았다. 내전 이후 자본가들과 고용주단체는 노조를 사회적 대화의 파트너로 인정하지 않았고, 전국 단위의 단체협상도 이루어지지 않았다. 노조는 노조대로 고용주단체에 대한 불신에 더하여 노조 내부의 권력 투쟁(사민주의적 개혁파와 공산주의적 급진파 간)으로 인하여 고용주단체와의 적극적인 협상 전략을 추구하기가 어려웠다(Wuokko et al., 2020).

핀란드에서 전국 단위의 중앙노조와 고용주단체 대표들이 한 테이블에 마주앉아 협상을 재개한 것은 소련과의 겨울전쟁이 발발한 직후인 1940년 국가 주도의 전시 비상경제 상황에서였다. 이로써 고용주단체가 노조를 협상 파트너로 처음 인정하게 되었고, 이는 전후 새로운 노사관계가 발전하는 데 중요한 전기로 작용했다. 핀란드는 2차 세계대전 기간에 소련과 두 차례 전

쟁(겨울전쟁, 1939-1940; 계속전쟁, 1941-1944)을 수행하는 등 다시 세계사 전개의 소용돌이에 휘말려 큰 피해를 겪었다. 그러나 신생공화국의 운명이 걸린 대외 전쟁 과정에서 대다수의 구성원들이 이념적 차이를 넘어 함께 연대해 싸운 경험은 내전의 긴 상처를 치유하고 사회적 통합을 이루는 촉매제로 작용하였다. 또한, 소련이 승전국이 되는 전쟁 결과와 국제관계의 판도 변화가 노동시장의 권력 균형에 중요한 변화를 가져와 고용주단체로 하여금 이전까지는 불가능한 것으로 보였던 노조와의 단체협상과 합의 도출 가능성을 긍정하게 만들었다(Wuokko et al., 2020).

4.3 1960~1980년대: 노사정 대타협과 보편적 복지국가의 건설

대소 전쟁 이후 핀란드는 주권적 독립을 유지했지만 동쪽의 일부 영토를 빼앗기고 수십만 명의 난민을 다른 지역으로 이주시킨 뒤 정착하도록 지원해야 했다. 또한, 소련에 막대한 전쟁배상금을 현물로 지불하고, 불평등한 성격의 상호원조협력우호조약(YYA-sopimus, 1948-1992)을 체결했으며, 헬싱키 인근의 군사요충지를 장기 조차하는 등 냉전 질서의 제약을 감수해야 했다. 그러나 이 과정에서 급속한 경제개발과 부흥(1952년 헬싱키올림픽 개최)에 성공하였고, 1950~1960년대의 급속한 도시화로 도시 인구가 농촌 인구를 역전하였으며, 산업구조도 농업 등 1차 산업으로부터 3차 산업 중심으로 개편되었다. 급속한 경제성장에도 불구하고 주기적인 경제 위기와 노동운동의 분열(온건 개혁파 vs. 공산주의 계열) 등으로 잦은 파업이 발생하였으며, 1956년의 총파업이 대표적인 사례이다. 핀란드는 당시 국경을 마주한 소련의 영향으로 1958년 총선에서 공산당이 약 25%의 득표율로 근소하나마 사민당을 제치고 의회 1당을 차지했을 정도로 영향력이 강하였으며, 이는 북유럽에서도 예외적인 경우였다(Karvonen, 2014). 한편, 전후 핀란드는 냉정한 현실주의의 관점에서 소련과의 특수한 외교 및 무역관계 정립에 기반한 독특한 중립 평화외교정책을 수립하였다. 소련과의 평화협상을 주도한 보수당 출신의 외교관 빠시키비 대통령(Juho K. Paasikivi, 1946-1956년 재임)과 그 뒤를 이은 농민-중앙당의 께코넨 대통령(1956-1981년 재임)의 리더십에 기반한 장기

적 외교전략 노선, 곧 빠시끼비-কেককোনে넨 독트린(Paasikivi-Kekkonen linja)을 통해 반복되는 국제관계 위기를 극복할 수 있었다. 대외관계의 안정에 힘입어 핀란드는 점차 국내 민주정치의 안정 및 보편적 복지국가 건설을 위한 사회적 합의 도출에 이르게 되었다(서현수, 2018b).

앞서 서술한 대로 1966년 총선에서 사민당이 대승을 거두고 비슷한 시기에 노동운동이 사민주의자들의 헤게모니하에 통합되면서 사회적 타협과 복지국가 건설의 토대가 형성되었다. 이어 1968년에 이르러 핀란드는 역사적인 노사정 협약 체결에 성공하였다. 1968년의 노사정 합의는 총선에서 사민당 등 좌파 세력의 승리와 이에 따른 정치적 영향력 강화, 중앙당과 사민당간 연합정치의 다이내믹과 복지국가 건설을 향한 정치적 합의, 노동조합 내 사민주의 세력의 헤게모니 강화 및 통합력 증대, 산업자본과 고용주단체의 전략 선회, 케코넨 대통령의 강한 의지와 뒷받침, 그리고 당시 환율 위기 등에 대응하기 위한 국가적 대책 마련의 필요성 증가 등의 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 해석된다(Bergholm, 2009; Wuokko et al., 2020). 이 협약에서 노동시장의 대표 조직들은 고용 및 소득 관련 주요 정책 결정에 합의하였고, 이후 2년마다 개최되는 전국 단위 노사정 협의 체계가 제도화되었다. 2000년대 중반의 일부 부침에도 불구하고 기본적 틀이 유지되었으나 2017년 이후 고용주단체의 거부로 산업별 협상 체계로 전환한 상태이다. 사회적 대타협을 계기로 핀란드 복지국가의 건설이 본격적으로 이루어졌으며 1980년대 중반까지 공공분야가 지속적으로 팽창하고 20여 년에 걸친 교육개혁 등 각 사회정책 분야에서 괄목할 만한 개혁들이 진행되었으며 그 결과 핀란드는 사회적 측면, 특히 교육적 측면에서 그 이전보다 더욱 평등한 사회로 변모하였다.

다른 북유럽 국가들과의 비교적 관점에서 보았을 때 핀란드 복지국가의 건설 과정은 약 한 세대 정도 지체된 발전 양상을 보였다. 그러나 덴마크, 스웨덴 등에서 1970년대부터 복지국가 위기론이 시작되고 재정 지출 감소 등 신자유주의적 공공분야 개혁 담론이 전개된 것과 달리 핀란드는 1980년대 후반까지 복지국가 팽창 및 완성을 경험하였으며, 이를 통해 북유럽 복지국가 반열에 올라서게 되었다. 1970년대 이후 핀란드 정치도 중앙당-사민당 연

<표 1> 시기별 주요 사회개혁 입법 및 정책 제도화

연도	입법 조치	주요 내용
1922	빈곤법(köyhäinhoitolaki) 제정	지방자치단체에 모든 사회적 빈곤에 대한 지원 책임 부과
1937	국민연금법(kansaneläkelaki) 제정	핀란드 사회보험청(Kela) 설립, 운영 시작
1937	모성지원법(Äitiysavustuslaki) 제정	모성패키지(äityspakkaus) 지급 시작, 1949년부터 모든 산모에게 제공
1948	아동수당법(lapsilisälaki) 제정	핀란드의 첫 번째 보편적 아동수당 법제화
1963	건강보험법(Sairausvakuutuslaki) 제정	모든 인구계층 대상의 보편적 건강보험 시행
1967	실업수당 관련 행정법규 (Asetus työttömyyskorvauksesta) 제정	실업자 구제책으로 운영되던 긴급근로 제도를 중단하고 실업수당 지급 제도를 도입
1968	종합학교법(peruskoululaki) 제정	9년제 종합학교 제도 도입 등 교육개혁의 법제화
1971	국민건강법(Kansanterveyslaki) 제정	지방자치단체 중심의 통합적 1차의료 시스템 구축, 치료에서 예방으로 정책 패러다임 전환
1972	학생수당법(opintotukilaki) 제정	보편적 학생수당(opintotuki) 법제화, 그전까지는 국가 보증 금융대출만 가능, 1977년부터는 학생주거수당 지급 시작
1973	주간돌봄법(Päivähoitolaki) 제정	지방자치단체가 필요한 모든 아동에게 어린이집(päiväkoti) 등 주간돌봄 서비스를 제공하도록 함.

자료: 핀란드 의회(Eduskunta), 사회보험청(Kela) 웹사이트 자료 등을 종합해 필자가 작성.

합 등 합의 정치로 이행하였다. 사민당의 소르사(Kalevi Sorsa) 총리 주도로 1977년 개최된 ‘꼬르삐람삐(Korpilampi)’ 컨퍼런스에서 제 정당 대표 및 이익단체 대표(고용주와 노동자 단체 포함) 약 350명이 모여 오일쇼크 등에 따른 경제위기를 타개하기 위한 정부 대책을 토론하고 향후 핀란드의 경제정책 방향에 대해 합의(‘Korpilampi 합의’)한 사례가 대표적 예시이다. 정치적으로도 짧고 불안정한 내각 임기를 특징으로 하던 핀란드 정부는 대부분의 내각이 4년 임기를 채우는 안정적 거버넌스 모델로 이행하였다(Raunio, 2011).

4.4 1990~2010년대: 전환기 핀란드 복지국가의 위기와 재편

1989년 베를린장벽이 무너지고 1991년 소련이 해체되면서 핀란드는 심각한 경제위기를 겪었다. 1980년대 중반까지 이어진 공공분야 팽창의 재정적 한계, 80년대 중반 서유럽 전반에서 본격화된 금융시장 규제 해제 이후의 은행 신용 위기에 더해 핀란드 대외 무역의 약 20%를 차지하던 대소 무역 채널의 갑작스런 붕괴가 겹쳐 중대한 경제위기로 발전하였다. 이로 인해 1991년부터 1995년 무렵까지 극심한 경기침체와 실업률 급증(3%→16%, 1993-1994년에 구직 등록자 수가 50만 명에 달함), 통화가치 하락, 주요 은행 통폐합, 실업수당 등 복지 재정부지출 급증 및 세수 감소 등 정치경제 및 사회통합의 위기에 직면하였다. 이에 핀란드 정부는 사회수당 등 복지급여와 서비스를 축소하기 시작했고, 공공분야를 중심으로 한 복지국가 팽창기가 종료되었다. 1993년부터 경제가 조금씩 살아났고 이후 5년간 연 평균 경제성장률 5%를 기록하며 핀란드는 경제위기를 빠져나왔다. 그 뒤에도 지속적으로 연 평균 3-4%의 높은 성장률을 기록하며 핀란드의 경제는 회복세를 보였으나 경제위기 동안 이루어진 자동화, 공장의 해외 이전 등으로 인해 실업률은 여전히 10% 내외로 높게 유지되는 등 위기 이전 상태로 돌아가지 못하였다(Meinander, 2014).

이 과정에서 핀란드 경제는 노키아(Nokia) 주도의 후기 산업사회적 지식정보 경제로 변환되었다. 노키아는 1992년 휴대전화 사업에 주력하기로 전략적 방향을 정한 뒤 급성장을 거듭해 2000년대 중반 전 세계 휴대전화 시장의 약 40%까지 점유하는 등 핀란드 국민경제에 엄청난 비중을 차지하였다. 그러나 점차 스마트폰 시장 경쟁에서 밀리면서 2013년 휴대전화 부문을 마이크로소프트사에 매각하였고, 이는 핀란드 경제에 큰 충격을 가하였다. 2008년 세계 금융위기와 유로존 재정위기의 여파 속에 노키아 휴대전화 사업의 몰락, 국제 목재가격 하락, EU의 대러시아 제재 등이 겹쳐 핀란드는 2009년부터 2017년까지 약 10년 가까운 장기 경제침체를 겪었다(Laine et al., 2019).

경제위기는 핀란드 민주주의의 합의적 성격을 더욱 강화했다. 1990년대 이후 좌우 이념적 스펙트럼을 넘어 초다수 연합(supermajority-seeking coalition)

을 추구하는 이른바 ‘무지개 정부’ 수립 관행이 2015년까지 지속되었다. 최근에는 사회경제적 불평등이 심화되면서 좌우파 정당들 간의 이념적, 정책적 차이가 다시 선명해지면서 스웨덴식 블록정치와 유사한 형태의 정치 경쟁이 강화되는 추세도 관찰된다(서현수, 2019a). 한편, 1990년대 탈냉전과 경제위기를 거치는 동안 핀란드는 중요한 역사적 전환을 이루었는데, 1994년 국민투표를 통해 유럽연합(EU) 회원국이 된 것이다. 이는 핀란드가 냉전 시기 동안 국제관계에 중대한 제약으로 남아있던 핀-소 우호조약의 굴레에서 벗어나 친서유럽 전략으로 국가 운영 방향을 전환하였음을 의미하는 것으로, 핀란드는 이후 유로존(Eurozone)에도 가입함으로써 그러한 지향을 더욱 분명히 하였다(핀란드는 현재 북유럽 국가 중 유일한 유로존 회원국임). 또한, 1994년에는 헌법을 개정하여 ‘유럽인권협약(European Convention on Human Rights)’과 부합하는 방향으로 헌법의 기본권 조항을 전면 개정하였으며, 1999년에는 신헌법을 제정하여 대통령의 권력을 줄이고 총리와 의회의 권력을 동시에 강화하는 표준적 의회주의(parliamentarism)에 가까운 방향으로 전면 헌법개혁을 단행하였다. 핀란드는 내전 직후 민주공화국 헌법을 제정하면서부터 준대통령제를 채택하였고, 대소관계 등 어려운 국제관계를 풀어나가는 과정에서 대통령의 권력이 매우 비대해졌다. 이에 1980년대부터 단계적, 지속적으로 권력구조를 민주화하고 의회-행정부 관계를 수평적으로 개혁하며 보편적 인권과 시민참여를 강화하기 위한 헌법개정이 추진되었고, 1999년 전면 헌법개혁에 이르렀다(서현수, 2018a; 2018b; Raunio, 2011).

4.5 ‘2020 핀란드 불평등 보고서’와 핀란드 복지국가의 미래⁷⁾

탈냉전과 유럽통합, 자본주의 지구화, 신자유주의적 복지국가 개혁 등으로 점철된 지난 30년 간 핀란드 복지국가 또는 핀란드 모델이 어떤 방향으로 변화하였는지를 종합적으로 살펴보면 양가적 평가가 가능하다. 한편, 핀란드는 다른 북유럽 국가들과 함께 여전히 다수의 국제비교지표 조사에서 세계 최상위권에 속하는 제도적 성취를 보여 준다. 동시에, 핀란드에서도 1990년대 이

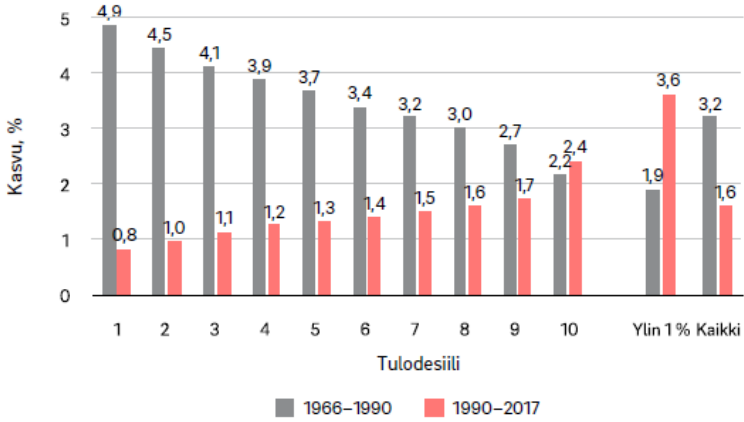
7) 이 절의 내용은 서현수(2020)의 내용을 보완, 업데이트한 것이다.

후 신자유주의적 복지국가 개혁 정책이 지속 실행되었고, 특히 조세 정책 등의 전환이 일어난 결과 사회적 불평등이 계속 증가해온 것으로 확인된다. 최근 핀란드 사민당 계열 싱크탱크인 칼레비 소르사 재단은 경제학·정치학·사회학·교육학 등 분야별 전문가들과 함께 자산·소득 불평등, 건강 불평등, 교육 불평등, 세대 간 불평등, 불평등과 정치 참여(소득수준이 투표율과 정당 선택에 미치는 효과), 청소년의 인종차별 경험 등을 연구 조사하고 그 결과를 『2020 핀란드 불평등 보고서(*Erilaisuuden tila Suomessa 2020*)』라는 제목의 단행본(Mattila, 2020)으로 발간해 큰 반향을 일으켰다.

보고서는 복지국가 건설기인 1966~1990년과 글로벌 경쟁국가 시기인 1990~2017년의 계층별 소득 발전 추이를 비교·분석했다(Riihelä & Tuomala, 2020). 그 결과 두 시기의 부·소득 불평등 추세에서 선명한 대조가 나타났는데, 앞 시기에는 저소득층 소득이 고소득층보다 더 큰 폭으로 늘어남으로써 소득 불평등이 감소하였다. 반면, 뒤 시기에는 고소득층 소득 증가 폭이 저소득층보다 더 커지면서 소득 불평등이 증가하였다. 구체적으로, 1966~1990년 하위 10분위 소득은 연평균 4.9% 상승했지만 상위 1%의 소득은 1.9% 상승하였다. 반대로 1990~2017년 하위 10분위 소득은 연평균 0.8% 상승했지만 상위 1% 소득은 3.6% 상승하였다. 전체 부의 불평등 또한 비슷한 추세를 보여 1990년대 동안 그리고 2008년 경제위기 이후 불평등이 심화되었다. 그 결과 1987년 전체 65%에 이르던 하위 90%의 부는 2017년 54%로 줄어든 반면, 가장 부유한 1%의 부는 같은 시기 8%에서 13.5%로 늘어났다(아래 <그림 1, 2> 참조). 대조적 발전을 가져온 핵심 이유로는 1993년 자본세를 누진세에서 제외하고 세율도 대폭 낮춘 조세개혁 효과가 지목된다. 연구자들은 자산·소득 불평등을 줄이기 위한 해법으로 조세제도의 진보적 개혁 혹은 복원이 필요하다고 제안하였다.

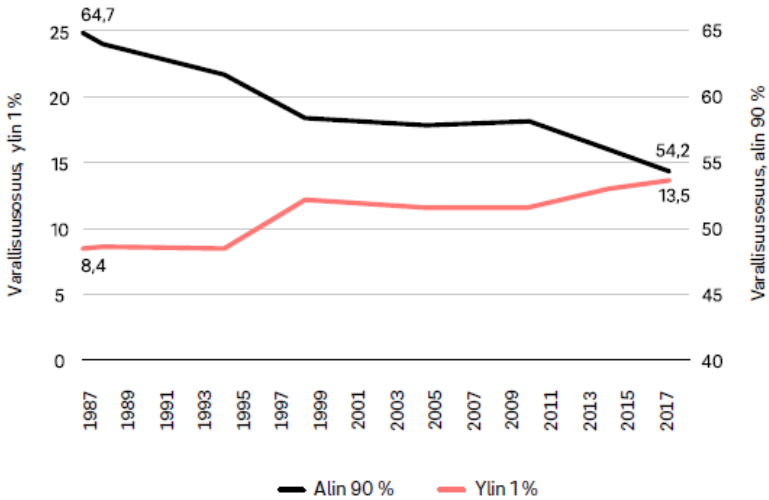
부와 소득 불평등의 심화 경향은 건강, 교육, 인종차별, 민주주의 측면에도 영향을 미쳤다. 위 보고서는 핀란드가 경제협력개발기구(OECD) 기준 여전히 높은 수준의 교육 평등과 성취를 유지하지만, 통시적 측면에서 볼 때 핀란드 내부에서 교육 수준의 대물림 현상이 강화되고 있다고 경고하였다. 부모 교육 수준이 높은 가정의 아이가 더 높은 단계 교육과정을 이수하는 경향이 커

<그림 1> 1966-1990년과 1990-2007년, 상위 1%와 전체의 연간소득증가율



자료: Mattila (2020: 35), Kuvio 1.1a

<그림 2> 상위 1%와 하위 90%의 소득 비중(1987-2017년)



자료: Mattila (2020: 58), Kuvio 1.8

지고, 핀란드어나 스웨덴어를 모국어로 사용하는 아이와 이민자 자녀 사이 상급학교 진학과 교육 성취도에 격차가 벌어진다는 것이다.

이러한 결과를 어떻게 해석해야 할 것인가? 신자유주의와 ‘소유자사회’ 이데올로기 영향력이 강한 미국 등의 불평등 심화 추세에 비하면 여전히 핀란드 사례는 상대적으로 온건한 수준의 변화를 보이는 것이 사실이라고 할 수 있다(토마 피케티, 2020 참조). 그러나 북유럽 국가 일원으로 복지국가 건설과 적극적 조세와 사회정책을 통해 불평등을 획기적으로 줄였던 핀란드에서도 1990년대 이후 글로벌 자본주의의 일반적 경향이 관철되고, 이로 인해 불평등 감소에서 확대로 양상이 역전됐다는 사실은 시사하는 바가 크다.

불평등 문제는 2019년 핀란드 총선에서 중심 의제로 부상했고, 신자유주의적 복지국가 개혁과 긴축정책을 추진하던 보수연합 정부가 실각하고 젊은 여성 총리 산나 마린이 이끄는 사민당 중심 5당 연합 정부가 성립되었다. 새 정부는 ‘정의롭고 평등하며 포용적인 핀란드’ 건설을 정부 프로그램의 핵심 목표 중 하나로 설정해 관련 정책과 개혁을 적극 추진하고 있다. 실제로 현 정부는 전임 정부들에서 이루어진 복지 및 교육 관련 예산 삭감 조치나 신자유주의적 경쟁 강화 조치들을 재검토하여 원상회복하거나 새로운 평등 강화 조치를 도입하고 있다. 대표적인 예를 들면, 중요한 인권침해 문제가 발견된 영리 노인요양시설이나 아동돌봄센터 등의 영업을 중지시키고, 시설 인력과 예산 기준 등을 재정립하기 위한 제도 개선 조치를 취하였다. 또한, 삭감된 교육 및 돌봄 분야 예산 규모를 예전 수준으로 원상 회복하고, 의무교육 기간을 만 18세까지 연장하는 법안을 통과시키는 등 교육불평등을 줄이고 교육 및 역량 수준을 강화하기 위한 조치들을 취하였다. 또한, 코로나 19 팬데믹 상황에 대응하는 적극적인 재정 정책의 실행 및 실업기금에 대한 공적 예산 투여와 자영업자 등의 실업수당 신청 요건 완화 등의 조치를 적극 강구하였다. 그러나 핀란드가 팬데믹 위기 속에서 새롭게 제기되는 불평등 문제에 효과적으로 대응하면서 장기간의 불평등 심화 경향을 역전할 수 있을지는 열린 질문으로 남아 있다.

5. 핀란드 복지국가의 건설과 교육개혁의 정치학

이 절에서는 핀란드 복지국가의 역사적 건설 과정이 구체적 사회정책의 발전 과정과 어떻게 맞물려 전개되었는가를 살펴보기 위해 핀란드 교육제도의 역사적 발전 및 20세기 후반 이후의 교육개혁 과정을 간략히 검토한다.⁸⁾

앞서 개관한 것처럼 핀란드는 러시아제국의 지배를 받던 19세기 중반 이후 급속한 산업화와 도시화의 물결을 겪었으며, 이 과정에서 사회적 균열과 갈등의 심화 및 민족주의적 독립운동의 고조를 경험하였다. 러시아는 입헌주의와 핀란드어의 공용어 인정 등 핀란드 대공국의 폭넓은 자율성을 보장했으나 민족적 정체성 자각과 급진적 사회개혁을 요구하는 핀란드인들의 운동은 지속 고조되었다. 핀란드의 근대 공교육 제도의 시작은 이러한 맥락에서 이루어졌다. 1860년대 교육학자인 시그나에우스(Uno Cygnaeus)가 교사 세미나 모임을 조직한 것이 계기가 되어 체계적인 교사교육 기관의 설립으로 이어졌고, 1866년 국민학교법 제정을 통해 공립학교 설립이 실현되었다. 19세기 후반에는 사회운동과 대중정당의 결성이 전개되었고, 덴마크 그룬트비의 영향에서 비롯된 근대 시민교육운동이 스웨덴을 거쳐 핀란드에도 영향을 미쳤다. 1899년 핀란드 근대 산업의 발상지인 탐페레(Tampere)에 노동자시민교육센터가 문을 열었고, 1914년에는 헬싱키에 노동자교육센터가 문을 열었다. 독립과 내전 직후 핀란드는 1921년 의무교육법(Oppivelvollisuuslaki)을 제정해 ‘국민학교(kansakoulu)’ 6년 과정을 의무화했다. 근대 국민국가 및 대중 민주주의로의 전환과 더불어 보편적 국민(시민) 형성의 과제를 공교육의 제도화 및 시민교육 활성화를 통해 추구한 것이다(서현수, 2019b).

전후 핀란드는 2차 도시화와 산업화의 물결을 경험하였고, 경제재건과 대규모 중산층의 탄생을 목격하였다. 이는 보편적이고 평등한 교육 제도의 수립에 대한 광범위한 시민적 요구로 이어졌고, 핀란드는 1950년대 후반부터 1970년대에 이르는 장기 프로세스를 거쳐 9년제 종합학교(peruskoulu) 도입 개혁을 단행하였다. 1960년대 후반 핀란드는 노사정 합의를 통해 보편적 복

8) 이하 내용은 기준에 핀란드 교육개혁에 관하여 필자가 작성한 여러 원고(서현수, 2019b; 2019c; 2021; 서현수 외, 2019 등)의 내용을 통합, 재구성한 것임을 밝힌다.

지국가 건설을 위한 기틀을 확립하게 되는데, 이미 60년대 초반부터 성공적인 스웨덴 모델을 좇아 북유럽형 복지국가 건설을 도모하는 흐름이 높게 일었다. 1961년 빼까 꾸우시(Pekka Kuusi)의 정책 팜플렛 *60-luvun sosiaalipolitiikka* (『60년대의 사회정책』)이 출간되어 대중적 인기를 누리는 등 새로운 사회정책의 필요와 방향에 대한 폭넓은 합의가 창출되었다(서현수, 2021). 1963년 핀란드 의회는 이른 나이에 아동을 분류해 상급학교 진학과 취업 여부를 결정하던 기존 독일식 병렬제 교육 모델을 탈피해 9년제 종합학교 제도 도입을 결정하였다(Sahlberg, 2010). 이는 일반 사회정책 분야와 마찬가지로 교육 분야에서도 스웨덴 등 북유럽형 보편주의 교육 제도로의 전환을 선택한 것이라 할 수 있다. 이후 수년간의 위원회 운영을 거쳐 상세한 제도개혁방안이 마련되었고, 1968년에는 의회에서 종합학교법이 제정되었다. 제도 개혁은 1972년부터 1977년까지 단계적으로 실행되었다. 나아가, 핀란드는 교사교육의 개혁을 단행하고, 교사 자격 요건을 석사학위 이상으로 조정하였다. 개혁의 추진 과정은 교사 등 핵심 이해관계자들과의 협의에 기반해 이루어졌다(서현수 외, 2019; 유정훈 외, 2017: 333-337).

1980년대 이후 핀란드는 탈냉전과 정보화, 지구화 등의 전환기적 사회변동의 흐름에 적극 대응하였고, 이 과정에서 국가혁신체계(NIS; National Innovation System)를 가장 먼저 수립하였다(Fagerberg & Fosaas, 2014). 이와 더불어 핀란드는 1980년대 이래 지속적인 직업교육 개혁을 단행하였다. 우선, 매우 다양하게 파편적으로 흩어져있던 직업훈련기관들을 통폐합해 27개 직업 분야의 직업학교(고등학교 수준)로 개편하였다. 1995년에는 직업고등교육기관(AMK; Ammattikorkeakoulu)⁹⁾을 설립해 고등교육 수준의 체계적 기술교육이 이루어지도록 하였다. 1994년에는 능력기반 성인자격증 제도 도입 등 성인직업교육의 개혁이 이루어졌다. 이로써 후기 산업사회 시대에 걸맞은 직업교육 및 평생교육 체제가 완성되었다(서현수, 2019b; 서현수 외, 2019).

이처럼 체계적이고 능동적인 교육개혁을 추진함으로써 핀란드는 1980년대 이래 고조된 신자유주의적 글로벌 교육개혁운동의 영향으로부터 상대적 자

9) 응용과학대학(University of Applied Sciences) 또는 폴리테크닉 대학으로도 불린다. 3.5년제로 운영되며, 학생들은 석사과정까지 이수할 수 있다.

을성을 획득한 독특한 사례를 제공한다. 이는 핀란드가 북유럽의 후발주자로서 교육(개혁)의 중요성에 대한 엘리트들의 합의가 높게 유지되었고, 교육개혁 과정에 광범위한 이해관계자집단이 참여하였기 때문으로 풀이된다. 특히, 교사들의 높은 전문성에 기반한 사회적 신뢰 문화가 확립되었고, 교육개혁의 주체이자 파트너로서 교사와 학교의 자율성과 포괄적 책임성을 증진하는 방향으로 정책 거버넌스의 발전이 이루어진 것도 중요하게 기여했다(서현수, 2019b) 이는 1990년대 우파 연합정권이 집권한 뒤 학부모 선택권 등을 내세워 학교 민영화 등 신자유주의적 교육개혁 조치를 급진적으로 추진한 스웨덴 사례와 선명한 대조를 이룬다. 그 결과 스웨덴에서는 21세기 들어 교육불평등이 빠르게 증가한 반면, 핀란드는 OECD가 주관한 국제학업성취도조사(PISA) 결과에서 세계 최고 수준의 성취를 연속해 거두었을 뿐만 아니라 학교간 평등이나 학생 복리 등 제반 지표에서도 탁월한 성취를 보임으로써 교육개혁의 국제적 모델국가로 부상하였다. PISA 결과 발표 이후 평등 지향이 강한 종합학교 체제와 교육개혁 정책에 대한 산업계와 보수정당의 비판이 가라앉았고, 초중등 교육에 대한 강력한 정치적 합의가 유지되었다(린다-달링 외, 2017; 서현수 외, 2019; 파시 살베리, 2016; 2017).

그러나 핀란드에서도 최근 고등교육 분야를 중심으로 신자유주의적 교육개혁이 강화되면서 새로운 갈등과 균열이 나타났다. 2010년 이후 핀란드는 고등교육 기관의 통폐합과 국립대학의 법인화 등 고등교육 분야의 구조조정을 단행하였다(유경훈 외, 2017). 그러나 유로존 재정위기와 노키아 휴대전화 사업 몰락 등이 불러온 경제침체 속에 신자유주의적 대학개혁의 폐해에 대한 우려도 커졌다. 아울러, 2010년대 이후 증가하는 사회경제적 불평등과 도시 및 비도시 지역 간의 격차로 인해 PISA 성적이 부분적으로 하락하고 교육 불평등 증가추세가 보고되면서 이를 개선하기 위한 새로운 교육개혁 및 교육 평등 정책의 필요성이 제기되었다(서현수 외, 2019). 새로운 도전에 대응하기 위해 2019년 집권한 산나 마린 정부는 교육 불평등 해소를 핵심 과제로 삼아 정책을 추진하고 있다. 전임 정부가 취한 교육, 연구, 돌봄 관련 예산 삭감 조치를 되돌려 예전 수준을 회복하였고, 의무교육 18세 연장 개혁을 단행했다. 2021년 8월부터 적용된 이 개혁은 1921년의 국민학교 6년 의무교육 도입,

1968년의 9년제 종합학교법 제정과 1972년의 16세 의무교육 제도화에 이은 중대한 교육개혁으로 ‘4차 산업혁명과 노동의 변환 등 전환적 도전에 대응하여 더 역량이 있고 평등하며 혁신적인 핀란드 사회를 건설하기 위한 정치적 기획’으로 평가된다(Marin, 2020).

아래 표는 역사적으로 이루어진 핀란드 교육개혁 정책의 주요 연대기를 정리한 것이다.

<표 2> 핀란드 교육개혁 정책의 주요 연표

시기	제도 및 정책 변화
13세기	• 핀란드 최초 학교 설립
17세기	• 루터리즘 교회를 중심으로 모든 핀란드 국민 대상의 읽기(literacy) 교육 실시
1850년대	• 첫 사립학교 설립
1863년	• 우노 시그나에우스 주도로 위바스켈라에 첫 사범대학 설립
1866년	• 국민학교법 제정
1921년	• 국민학교 6년 의무교육 시행
1921-1970년	• 독일식 병렬적 교육 시스템 운영: 국민학교 4학년 시험 결과에 따라 공민학교, 문법학교, 직업교육기관 등으로 진로가 정해짐
1963년	• 핀란드 의회, 9년제 종합학교 도입 방안 마련을 정부에 권고 결정
1964-1967년	• 종합학교위원회 설립 운영
1968년	• 종합학교법 제정
1971년	• 교원교육법 제정: 교사양성기관을 3년제 전문사범학교에서 일반 대학교로 이전
1972-1977년	• 종합학교의 단계적 도입
1979년	• 교원 양성 및 연수 시스템 개혁: 석사학위 등 요건 강화
1980년대	• 직업학교 시스템 개혁: 직업교육기관 통합 및 직업훈련과정 현대화 • 학교 감사 시스템 폐지
1994년	• 역량기반 성인자격을 제도 도입
1995년	• 직업고등교육기관 설립
2010년	• 대학법 개정 등 고등교육 개혁
2014년	• 종합학교 국가교육과정 개정(2016년부터 적용)
2019년	• 일반계 고등학교 국가교육과정 개정(2021년 8월 적용)

자료: 서현수 외(2019: 118-119)의 표 5.2를 일부 업데이트함

6. 결론

북유럽 국가들은 합의적 민주주의와 조정시장경제, 그리고 보편적 복지국가의 특징을 기본적으로 공유한다. 그러나 근현대사의 전개 과정과 지정학적 차이 등으로 인해 북유럽 국가 안에서도 다양한 차이들이 관찰되며, 핀란드는 예외적 성격이 더 두드러진다. 이러한 특징을 제대로 포착하기 위하여 우리는 북유럽 모델에 관한 역사적, 비교정치학적 접근의 중요성을 강조하고, 복지국가의 형성 및 변천 과정에서 사회구조, 정치제도, 권력자원과 계급연합, 정치경제, 이데올로기 등 다양한 요인들의 영향과 복합적 상호작용에 대한 분석이 필요함을 강조하였다.

핀란드는 이러한 접근을 위한 좋은 사례를 제공한다. 20세기 초반 좌우 내전을 경험한 핀란드는 합의 민주주의로의 이행과 사회적 대타협의 실현 과정에서 더 많은 도전에 직면하였고, 이는 1960년대 이후부터 핀란드에서 보편적 복지국가 건설을 향한 본격적 사회정책과 개혁 정치가 전개되는 데 큰 영향을 미쳤다. 무엇보다 1960년대 핀란드에서 노사정 합의 체제가 출현하는 과정에 주목할 필요가 있는데, 외환위기 등 대외적 압력의 증가, 사민당의 총선 승리와 노동조합의 단결 등 권력자원의 증가, 대통령의 리더십과 사민당-중앙당 중심의 복지국가 정치연합 구축, 전시경제의 협력 경험 이후 노사관계의 변동과 자본·고용주 단체의 전략 선회 등이 주요 요인으로 분석된다.

1990년대 이후 후기 산업사회로의 변화와 유럽통합 및 자본주의 세계화에 따른 복지국가 개혁 압력이 증가하는 새로운 조건 속에서 핀란드 복지국가의 재편이 전개되는 과정도 면밀한 분석을 요한다. 이 시기 핀란드에서도 복지국가의 팽창이 중단되고 긴축과 조정 국면이 전개되면서 전통적 복지국가로부터 글로벌 경쟁국가로의 변화가 관찰된다. 최근 핀란드에서도 복지국가의 지속가능한 미래를 위한 다양한 개혁이 시도되고 있다. 기본소득 실험(2017-2018년)과 대규모의 보건의료 및 사회보장 시스템 개혁(SOTE-Uudistus)에 이어 현 산나 마린 정부는 2035년 탄소중립국가 실현을 목표로 설정해 국가적 행동계획을 추진하고 있으며, 교육불평등 해소에 적극 나서는 한편 의무교육 연령 18세 확대 개혁을 단행하였다.

복지국가의 형성, 발전, 재편 과정은 교육정책에도 비슷한 패턴으로 투영되어 나타난다. 이 논문은 핀란드의 복지국가 건설과 교육개혁의 정치가 어떻게 맞물려 전개되었는지를 통시적 관점에서 분석하였다. 초기 국민국가 형성 및 대중 민주주의 구축 과정과 근대 공교육 제도의 형성, 1960~1970년대 이후의 보편적 복지국가 건설과 종합학교 교육개혁, 그리고 직업교육 시스템의 혁신, 1990년대 이후의 핀란드 교육의 국제화 및 최근 대학개혁 논쟁 등을 통해 정치제도, 복지체제, 그리고 교육정책의 연계와 상호작용의 다이내믹을 드러내고자 했다.

핀란드 사례는 오늘날 전환적 조건 속에서 새로운 복지국가 수립의 경로를 모색하는 한국 사회에도 중요한 시사점을 제공한다. 고유한 역동성에도 불구하고 한국 복지국가 체제는 아직 많은 결함과 한계를 노정하고 있으며, 이는 민주화 이후 채택한 정치제도와 집합적 이익조정체계의 제도 디자인 결함, 권력자원과 연합정치의 한계, 사회개혁의 전략과 리더십 부족, 그리고 교육·고용·복지 등 사회정책의 유기적 연계 부족 등이 복합적으로 맞물린 결과라 할 수 있다. 역사적, 현실적 맥락의 차이에도 불구하고 핀란드 사례에 대한 깊이 있는 비교 검토를 바탕으로 2020년대 이후의 한국 사회에서 어떻게 지속가능한 복지국가 건설을 위한 정치적 합의를 도출할 것인가를 숙고할 시점이다.

《참고문헌》

- 강명세(2014). 『민주주의, 복지국가, 그리고 재분배』. 서울: 도서출판선인.
- 린다 달링-해먼드 외(2017). 『세계교육개혁, 민영화 우선인가? 공적 투자 강화인가?』. 서울: 살림터.
- 서현수·최한수(2020). “보편적 복지국가에서 보편적 기본소득으로? 핀란드 기본소득 정책 실험의 최종 결과와 함의”. 『스칸디나비아 연구』, 26, 1-45.
- 서현수·허준·김영삼(2019). 『미래교육체제 수립을 위한 교육개혁의 사회적 합의 절차와 방법』. 대통령직속국가교육회의 연구용역 보고서.
- 서현수(2018a). “핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성”. 『한국정치연구』, 27(3), 175-205.
- 서현수(2018b). “핀란드 중립 평화 외교정책의 형성과 진화: 대외 환경과 정책 결정 시스템의 변화를 중심으로.” 『스칸디나비아연구』, 22, 37-72.
- 서현수(2019a). 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 서울: 빈빈책방.
- 서현수(2019b). “핀란드의 민주주의와 학교 시민교육: 통합적, 실용적, 가치 기반 접근”. 심정보 외, 『학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제』. 서울: 살림터.
- 서현수(2019c). “핀란드: 북유럽의 후발주자에서 선도적 혁신국가로.” 여유진 외, 『노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천과정 연구』. 인문경제사회연구회 협동연구총서(19-12-01).
- 서현수(2020). “세금을 줄이니 불평등이 커졌다”. 한겨레21.
(http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/49620.html).
- 서현수(2021). 『교육강국 핀란드의 교육동향: 교육시스템과의 관련성을 중심으로』. KDI 정책대학원 자문원고.
- 셰리 버먼(2010). 『정치가 우선한다: 사회민주주의와 20세기 유럽의 형성』. 서울: 후마니타스.
- 유경훈·임중현·김병찬(2017). “핀란드 교육개혁의 특징 분석”. 『한국교육

학연구』, 23(1), 319-352.

- 윤홍식(2019). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1』. 서울: 사회평론아카데미.
- 키스 반 커스버젠 · 바바라 비스(2017). 『복지국가 개혁의 도전과 응전: 복지 국가정치의 비교연구』. 남찬섭 옮김. 서울: 나눔의집.
- 토마 피케티(2020). 『자본과 이데올로기』. 안준범 옮김. 서울: 문학동네.
- 파시 살베리(2016). 『핀란드의 끝없는 도전: 왜 그들은 교육개혁을 멈추지 않는가』. 이은진 옮김. 서울: 푸른숲.
- 파시 살베리(2017). “핀란드의 역설: 경쟁적 시장경제 안에서의 평등한 공교육 구현”. 린다 달링-해먼드 외, 『세계교육개혁, 민영화 우선인가? 공적 투자 강화인가?』. (pp. 199-234). 서울: 살림터.

- Alaja, A. (2011). Tripartite political exchange and the Finnish social model. In Sorsa, V. P. (Ed.), *Rethinking Social Risk in the Nordics*. (pp. 147-168). WS Bookwell Oy.
- Arter, D. (2016). *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Baldersheim, H., Rose, L. E., Sandberg, S., & Knutsen, O. (2017). Local and regional government in the Nordic countries: Co-operative decentralization. *The Nordic Models in Political Science: Challenged, But Still Viable*.
- Bergholm, T. (2009). The making of the Finnish model: The qualitative change in Finnish corporatism in the early 1960s. *Scandinavian Journal of History*, 34(1), 29-48.
- Bergman, T., & Strom, K. (Eds.). (2011). *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. University of Michigan Press.
- Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen, G., & Öberg, P. (2010). Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1),

22-40.

- Einhorn, E. S., & Logue, J. (2003). *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*. Westport: Praeger Publishers.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fagerberg, J., & Fosaas, M. (2014). *Innovation and innovation policy in the Nordic region*. NordMod 2030: Sub-report 13. Fapo.
- Iversen, T., & Soskice, D. (2008). Electoral institutions, parties, and the politics of class: Explaining the formation of redistributive coalitions. In Anderson, C., & Beramendi, P. (Eds.), *Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective*. (pp. 93-126). New York: Russell Sage.
- Iversen, T., & Soskice, D., 2010. Real exchange rates and competitiveness: The political economy of skill formation, wage compression, and electoral systems. *American Political Science Review*, 104(3), 601-623.
- Jussila, O., Hentila, S., & Nevakivi, J. (2009). *From Grand Duchy to a Modern State: A Political History of Finland since 1809*. Hurst Publishers.
- Karvonen, L. (2014). *Parties, Governments and Voters in Finland: Politics Under Fundamental Societal Transformation*. ECPR Press.
- Kettunen, P. (2018). Wars, nation and the welfare state in Finland. In Obinger, H., Petersen K., & Starke, P. (Eds.), *Warfare and welfare: Military conflict and welfare state development in Western countries*. (pp. 260-289). Oxford: Oxford University Press.
- Knutsen, O. (Ed.) (2017). *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Laine, J., Fellman, S., Hannikainen, M. & Ojala, J. (2019). *Vaurastumisen Vuodet: Suoment taloushistoria teollistumisen jälkeen*. Tallinna: Gaudeamus.
- Lijphart, A. (1999). [2012]. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale university

- press.
- Marin, S. (2020). “Sanna Marin: Oppivelvollisuuden laajentaminen on hallituksen merkittävin tulevaisuusteko”. <https://sdp.fi/fi/blog/sanna-marin-oppivelvollisuuden-laajentaminen-on-hallituksen-merkittavin-tulevaisuusteko/>, 검색일: 2021.11.30.
- Mattila, M. (Ed.) 2020 *Eri-laisuuden tila Suomessa 2020*. Helsinki: Kalevi-Sorsa Säätiö.
- Meinander, H. (2014). *Suomen historia*. Helsinki: Schildts & Söderströms.
- Mickelsson, R. (2015). *Suomen puolueet: Vapauden ajasta maailmantuskaan*. Tampere: Vastapaino.
- Pedersen, A. W., & Kuhnle, S. (2017). The Nordic welfare state model. In Knutsen, O. (Ed.), *The Nordic models in political science: Challenged, but still viable?*. (pp. 249-272). Bergen: Fagbokforlaget.
- Raunio, T. (2011). Finland: Moving in the opposite direction. In Bergman, T., & Strom, K. (Eds.), *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. (pp. 112-157). University of Michigan Press.
- Riihelä, M., & Tuomala, M. (2020). Tulo- ja varallisuuserot. In Mattila, M. (Ed.) *Eriarvioisuuden tila Suomessa 2020*. (pp. 29-64). Helsinki: Kalevi Sorsa-Säätiö.
- Rommetvedt, H. (2017). Scandinavian corporatism in decline. In Knutsen, O. (Ed.), *The Nordic models in political science: Challenged, but still viable*. (pp.171-192). Bergen: Fagbokforlaget.
- Sahlberg, P. (2010). Educational change in Finland. In Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M., & Hopkins, D. (Eds.). *Second international handbook of educational change*. (pp. 323-348). Dordrecht: Springer.
- Teigen, M., & Skjeie, H. (2017). The Nordic gender equality model. In Knutsen, O. (Ed.), *The Nordic models in political science: Challenged, but still viable?*. (pp 125-147). Bergen: Fagbokforlaget.
- TYJ. (2021). *GUIDE TO UNEMPLOYMENT FUND'S Benefits 2021*.

(<https://www.tyj.fi/en/guides/>에서 다운로드).

Vesa, J., Kantola, A., & Binderkrantz, A. S. (2018). A stronghold of routine corporatism? The involvement of interest groups in policy making in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 41(4), 239-262.

Wuokko, M., Jensen-Eriksen, N., Tala, H., Kuorelahti, E., & Sahari, A. (2020). *Loputtomat kihlajaiset: Yritykset ja kolmikantakorporatismi Suomessa 1940-2020*. Helsinki: Siltala.

<Abstract>

The Past, Present and Future of the Finnish Welfare State:

Focusing on the linkage and interaction among
the political institution, welfare regime,
and educational reform policy

Seo, Hyeon Su*

Despite increasing interest in the Nordic model of welfare states, few studies focusing on the Finnish case have been conducted. While Finland shares the common characteristics of the Nordic model such as consensual democracy, coordinated market economy and universal welfare states, it also demonstrates a number of distinctive features grown up from the unique path of its modern political history. Filling the gap in the literature, this article provides with a systemic analysis of the formation and change of the Finnish welfare state, focusing on the linkage and interaction among political institutions, welfare regime, and individual social policies such as education policy. First, it analyzes the common features and differences between Finland and the other Nordic countries from a comparative perspective. Second, the process of formation, development, and reform of the Finnish welfare state is analyzed from a historical-political perspective. Third, the linkage and interaction between the politics of welfare state building and comprehensive educational reforms, implemented on a newly established political consensus since the 1960-70s, are examined. The conclusion discusses theoretical and

* Graduate School of Education Policy and Administration, Korea University of Education

practical implications of the Finnish welfare state.

**Key Words: Finland, Nordic model, Consensual democracy, Corporatism,
Universal welfare states, Educational reforms**

성명: 서현수(Seo, Hyeon Su)
소속: 한국교원대학교 교육정책전문대학원
E-mail: hyeon.su.seo@knue.ac.kr

논문 접수일: 2021.12.03.

논문심사 완료일: 2021.12.17.

수정원고 접수일: 2021.12.29.

게재 확정일: 2021.12.29.