

역량 중심 복지국가와 교육혁신 4.0: 핀란드 교육개혁 모델의 특징과 함의*

서 현 수**

포스트 코로나 시대로의 이행이 본격화되는 가운데 후기 근대적 사회 구조 변동이 제기하는 다중적 위기와 도전에 직면하여 미래지향적 교육 체제를 구축할 필요성이 높게 제기된다. 이 글은 글로벌 팬데믹 위기 대응은 물론 포스트 코로나 체제로의 이행 과정에서 하나의 국제적 혁신 사례로 평가받는 핀란드 교육개혁 모델의 특징과 함의를 탐구한다. 20세기 후반 합의적 민주주의와 사회적 코포라티즘 기반 조정시장경제, 그리고 보편주의 복지국가 체제를 건설하는 데 성공한 핀란드는 오늘날 하나의 역량 중심 복지국가(an enabling welfare state)로 진화하고 있으며, 이 과정에서 신자유주의적 글로벌 교육개혁 운동과 담론을 뛰어넘는 교육혁신 ‘제4의 길(The Fourth Way)’의 구체적 상을 선도적으로 실천해왔다. 이 글은 역량 중심 복지국가와 교육혁신 4.0의 개념적 틀에 기반하여 핀란드 교육개혁 모델의 특징과 함의를 체계적으로 분석한다. 구체적으로, 1960-70년대 이래 핀란드의 종합학교 교육개혁, 특수교육 패러다임의 혁신, 교원양성체제 개혁, 국가교육과정 혁신 등 주요 교육개혁 사례를 분석하고, 그 핵심 특징과 함의를 도출한다.

* 이 논문은 2020년도 한국교원대학교 교내 연구비 지원에 의해 이루어진 것임.

** 한국교원대학교 교육정책전문대학원

**주제어: 포스트 코로나 체제, 미래교육, 핀란드, 역량 중심 복지국가
(enabling welfare states), 교육혁신 4.0, 교육정책 거버넌스**

1. 서론

글로벌 기후위기와 생물대멸종 위험, AI·자동화·사물인터넷 등 ‘4차 산업혁명’ 시대의 도래, 신자유주의적 자본주의 세계화와 불평등 체제의 (재)심화, 탈진실 시대(post-truth era)와 정치적 포퓰리즘 득세 및 자유주의적 현대대의 민주주의의 위기, COVID-19 팬데믹과 그 광범위한 영향, 그리고 러시아-우크라이나 전쟁과 국제외교안보질서의 급변 등 후기 근대적 사회구조 변동에 따른 전환적 위기 상황이 계속 심화되고 있다. 특히, 2020년 시작된 글로벌 팬데믹 위기는 교육 영역을 비롯한 사회 전반에 시스템 수준의 충격을 가하며 이러한 경향을 더욱 가속화하였다. 2023년 COVID-19 팬데믹이 공식적으로 종료되고 세계 대부분의 국가는 비상사태에 준하는 감염병 예방 및 대응 조치를 철회하고 코로나 이전과 같은 수준의 일상 회복 조치를 취한 상태이다. 그러나 포스트 코로나 체제로의 이행이 단순히 코로나 이전 체제로의 단순 회귀여서는 곤란하며, 일상적 삶의 질서를 회복하는 것과 동시에 공동체적 삶의 양식과 문화를 새롭게 재창조해가려는 대담한 기획과 시도가 요청되는 시점이다. 이는 코로나 팬데믹으로 인해 다른 어떤 분야 못지않게 큰 충격과 영향을 받은 교육 영역에서 더욱 절실한 물음으로 다가온다.

2020년대 인류 공동체와 한국 사회가 당면한 전환기적 도전과제들을 직시할 때 포스트 코로나 시대의 새로운 교육체제가 추구해야 할 목표와 방향은 무엇이며, 이를 어떻게 실현할 수 있는가? 이 글은 위 물음에 답하고자 하는 하나의 학술적 시도로서 교육 영역에서 지난 3년 간 팬데믹 위기 대응은 물론 포스트 코로나 체제로의 전환과 관련하여 하나의 탁월한 국제적 모델로 평가받는 핀란드 사례를 중점 탐구한다. COVID-19 팬데믹이 발발한 2020년 봄, 핀란드 정부는 감염병 확산을 막기 위하여 <비상권력법(Emergency Powers Act)>에 근거한 비상사태를 선포하고 3월 18일부터 5월 14일까지 약

2개월 동안 거의 전면적인 학교 폐쇄를 단행했다. 영유아와 미취학 아동을 위한 주간돌봄센터는 폐쇄없이 계속 운영되었고, 종합학교 1-3학년의 학생들 중 특별한 필요(special needs)가 있는 일부 학생과 필수 인력 노동자의 자녀들은 계속 학교에 출석할 수 있었다. 이 기간 동안 핀란드의 학교들은 대부분 출석 수업에서 디지털 원격 수업으로 빠르게 이행하였다. 갑작스런 비상 조치에도 불구하고 큰 혼란이나 심각한 수업 결손 등은 발생하지 않았다. 물론 이는 상대적인 평가로 디지털 원격 수업으로의 전환 과정과 결과 이민자 자녀 등 취약한 경제사회적 조건 속에 있는 학생들의 학업성취도 저하 등 교육불평등의 심화 경향이 핀란드에서도 공통되게 나타난 것은 사실이다. 그럼에도 국제 비교 평가의 차원에서 보자면 핀란드는 팬데믹 발발 직후 학교 폐쇄 등 갑작스런 비상조치와 그 충격에 능동적으로 대응하면서 세계적으로 우수한 교육의 질과 평등을 유지한 것으로 나타난다(Sahlberg, 2021; Heinonen, 2020).

팬데믹 발발 초기 핀란드 교육당국과 학교 공동체의 성공적 위기 대응에는 몇 가지 요인이 중요하게 작용한 것으로 분석된다. 첫째, 팬데믹 발발 이전부터 핀란드 교육문화부와 국가교육위원회(*Opetushallitus*, National Agency for Education)은 상당한 정도의 공공재정을 투입하여 학교 교육의 디지털화를 촉진하였다. 그 결과 이미 핀란드 대부분의 학교와 교실은 다양한 디지털 인프라를 갖추고 있었고, 무들(Moodle), 구글 클래스룸(Google Classrooms), 마이크로소프트 팀즈(Teams), 줌(Zoom) 등 다양한 플랫폼들을 활용해 핀란드 학교의 교사와 학생들은 큰 어려움 없이 디지털 학습 환경으로 옮겨갈 수 있었다. 핀란드는 학교와 학부모 간 의사소통을 위한 별도의 디지털 플랫폼 빌마(Wilma)를 구축, 운영하였고, 이는 팬데믹 시기 학교, 교사, 학부모 간 원활한 의사소통과 상호 신뢰 유지에 큰 도움이 되었다. 나아가, 학교는 디지털 접근성이 취약한 학생들을 위해 노트북을 무료로 대여해 주는 등 평등한 디지털 접근성을 위한 적극적 지원 정책을 폈다(Lavonen & Salmela-Aro, 2022).

둘째, 핀란드 학교의 다수 교사와 학생들은 원격 수업에 필요한 디지털 기술과 문해력을 갖추고 있었다. 핀란드의 교사들은 대부분 석사 학위를 소지하고 있으며, 높은 수준의 전문성과 역량을 보유한 것으로 인정받는다. 이에 더해, 핀란드는 2017년부터 전국 단일의 교사노조(OAJ, *Opetusalan Ammattijärjestö*)

의 이니셔티브¹⁾를 바탕으로 튜터 교사(tutor-teacher) 제도를 도입, 운영하였다. 튜터 교사 모델은 교사들의 전문적 학습을 지원하기 위한 제도로 특히 교사들이 수업 환경에서 디지털 도구와 플랫폼 사용 방법을 익히도록 하기 위해 도입되었다. 튜터 교사로 선발된 교사들은 일반 수업 시수를 줄이는 대신에 동료 교사들의 디지털 역량 강화를 현장에서 지원하는 역할을 맡았는데, 이들이 팬데믹 발발 초기 중요한 기여를 제공했다는 것이다. 한편, 핀란드는 2014년 중합학교 국가교육과정과 2019년 고등학교 국가교육과정에서 이미 범교과 미래 핵심 역량의 하나로 ICT 역량을 강조해왔으며, 핀란드의 교사들과 학생들은 OECD 국가들 중에서도 디지털 문해력이 높은 그룹에 속하였다(Lavonen & Salmela-Aro, 2022).

셋째, 교육정책 거버넌스 측면에서 핀란드는 1980년대 이래 자율화와 분권화를 강화해왔고, 교육정책과 행정 실행 과정의 많은 권한이 지방자치단체와 학교, 그리고 일선 교사들에게 이양된 분권적 의사결정 체제를 이루고 있는데 이것이 팬데믹 위기 상황에서 오히려 다양한 혁신적 실험과 해법 모색이 학교 현장과 지역에서 전개되는 데 큰 동력을 제공했다(Heinonen, 2020). 나아가, 핀란드는 합의적 민주주의와 광범위한 이해관계자집단들의 참여와 숙의에 기반한 협의적 정책결정 시스템을 운영하고 있으며, 이 과정에서 특히 개별 정권의 임기를 뛰어넘는 장기적 관점의 합의적, 미래지향적 교육정책과 개혁 추진 방식을 지속적으로 발전시켜왔다. 이러한 제도적, 문화적 특징들은 국가적 수준만이 아니라 지역적 수준에서도 교육 분야의 다양한 행위 주체들 간의 폭넓은 참여와 의사소통 그리고 협력적 상호작용과 혁신 노력을 가능하게 하는 요인들이라 할 수 있다(서현수 외, 2019).

2개월 간의 학교 폐쇄 이후 핀란드는 대학을 제외한 각급 학교와 교육기관의 원상회복 조치를 취하였고, 그 뒤 전국적인 수준의 학교 폐쇄 조치는 다시 취해지지 않았다.²⁾ 비교적 원활한 디지털 원격 교육으로의 전환과 다양한 유형과 수준의 학생 및 가정 지원 조치에도 불구하고 학교 폐쇄 상황의

1) OAJ 관계자 등 핀란드 현지 전문가 인터뷰에 근거한 정보이다(핀란드 현지 방문 기관 및 인터뷰 대상자목록은 “Ⅲ. 연구방법” 부분을 참조할 것).

2) 교육 서비스 공급자로서 1차적 책임을 지는 지방자치단체에서 자율적으로 판단하도록 한 것인데, 실제로 지방자치단체 수준에서 학교 전면 폐쇄 조치는 일어나지 않았다.

장기화가 초래할 교육적, 사회적 위험과 폐해가 더 크게 고려되었다. 또한, 학생의 학습권을 포함해 헌법에 보장된 시민의 기본적 자유와 권리를 필요 이상으로 장기간 그리고 획일적으로 제한하는 것은 입헌적 법치국가의 원리에 부합하지 않다는 점을 고려한 핀란드 정부와 공공당국의 자기 제한적 권력 행사가 작용한 결과라 할 수 있다.

한편, 팬데믹 시기 동안 핀란드를 이끈 산나 마린(Sanna Marin) 연합정부(사회민주당SDP 주도의 5당 연정, 2019-2023년 집권)는 계속되는 감염병 위기의 와중에도 당초 목표했던 교육개혁 의제를 계획대로 추진하였다. 특히 2020년 의무교육법(*Oppivelvollisuuslaki*)을 개정하여 의무교육 연령 기한을 기존 16세에서 18세로 연장하는 개혁을 단행했고, 2021년 8월부터 적용되기 시작했다. 이는 1921년 ‘국민’학교(*kansakoulu*) 6년 의무교육제도 도입 이후 100년, 그리고 1968년 9년제 종합학교법(*Peruskoululaki*) 제정 후 약 50년 뒤에 핀란드 교육체제가 거대한 질적 변화를 겪고 있음을 상징하는 중요한 개혁으로 평가된다(Valtioneuvosto, 2020). 의무교육법 개혁으로 핀란드의 모든 학생은 고등학교 수준의 교육과정을 마칠 때까지 교육기관에 등록해 학습할 권리와 의무를 갖게 되었고, 정부와 지방자치단체, 학교와 학부모는 이를 지원할 의무를 지게 됐다. 이는 4차 산업혁명과 노동의 변환 등이 가속화되는 시대를 맞이하여 종합학교 수준의 교육 이수만으로는 직업인, 시민, 생활인으로서 품위있는 삶을 영위하고 효과적으로 사회에 참여하는 것이 어렵다는 판단에 기초한 것으로 아동, 청소년들의 역량을 증진하기 위한 새로운 교육 패러다임의 시대적 요청을 적극 수용한 개혁 정책이라 할 수 있다(HE 127/2020).

이처럼 핀란드가 COVID-19 팬데믹 위기 속에서도 교육을 비롯한 제반 사회정책 분야에서 혁신적으로 대응하면서 높은 성취를 이룰 수 있었던 심층적 원인은 무엇인가? 이 글은 그 해답의 단초를 20세기 후반 이래 핀란드 복지국가와 교육체제가 혁신과 진화를 거듭하면서 선도적으로 구현해온 역량 중심 복지국가(enabling welfare states: Miettinen, 2013)와 교육개혁 제4의 길(하그리브스·셜리, 2015)의 유기적 결합 양상에서 찾고자 한다. 역량 중심 복지국가는 사회보험과 자원 재분배에 초점을 둔 전통적 복지국가의 한계를 넘어 교육과 유관 사회서비스를 중심으로 개인적, 집합적 수준에서 시민 역량을

증진함과 동시에 협력적, 참여적 정책 거버넌스와 시민적 문화 발달을 통해 후기 근대적 사회구조 변동에 능동적으로 대응하는 새로운 복지국가의 상을 제시하고자 한다. 1960년대 이후 합의 민주주의로의 이행과 보편적 복지국가 건설 그리고 교육(개혁)에 대한 높은 정책 우선순위 부여 등을 바탕으로 핀란드는 시장 경쟁, 효율성, 표준화, 개혁 대상으로서 학교와 교사 역할, 외부 통제 등의 원리를 강조한 글로벌 교육개혁운동으로부터 상대적 자율성을 획득할 수 있었다. 이를 토대로 지속적인 교육개혁을 단행한 결과 핀란드는 대화, 협력, 신뢰의 원리에 기초해 교육의 우수성과 평등(equality)의 목표를 높은 수준에서 실현한 드문 사례를 제공하였다(Sahlberg, 2011; 서현수 외, 2019). 이러한 요소들이 맞물려 핀란드의 교육체제를 하나의 혁신적 정책생태계로 변화, 발전시켜왔으며, 앞서 논한 것처럼 COVID-19 팬데믹 대응에서도 그러한 특성이 고스란히 발현된 것으로 평가된다.

이 글은 복지국가와 교육체제, 그리고 민주주의 간의 긴밀한 내적, 구조적 연관에 대해 주목하면서 역량 중심 복지국가와 교육개혁 제4의 길이라는 개념적 프리즘을 통하여 현대 핀란드 교육체제의 특징과 함의를 새롭게 조명하고자 한다. 이를 위해 2장은 우선, 역량 중심 복지국가와 교육개혁 제4의 길에 관한 이론적 검토를 바탕으로 구체적인 연구 목표와 질문을 제시한다. 3장은 연구방법과 데이터에 관해 설명한다. 4장은 핀란드의 역량 중심 복지국가의 핵심 기체로서 교육과 교육체제에 관한 분석적 탐구를 수행한다. 구체적으로, (1) 1960-70년대의 중합학교 교육개혁, 그리고 이와 연계돼 전개된 (2) 특수교육의 개념과 제도의 혁신, (3) 교원양성체제의 개혁, (4) 국가교육과정의 혁신적 변화 사례를 차례로 분석, 평가한다. 결론은 주요 연구 결과를 요약하면서 핀란드 교육 모델의 핵심 특징과 함의를 논의한다.

2. 역량 중심 복지국가와 교육개혁 제4의 길, 그리고 핀란드 모델

역량 중심 복지국가는 헬싱키대학교 레이요 미에띠넨(Reijo Miettinen) 교

수가 2013년 펴낸 저서 *Innovation, Human Capabilities, and Democracy: Towards an Enabling Welfare State*(Oxford University Press)에서 제시한 중심 개념이다. 이 책에서 미에띠넨 교수는 전통적 복지국가를 넘어 글로벌 지식 경제 사회가 요구하는 시민 역량 증진을 위한 다양한 교육 및 사회 서비스를 확대, 제공하는 국가의 역할에 주목하면서 북유럽 복지국가의 다음 단계 모델로서 역량 중심 복지국가의 상을 제시한다. 역량 중심 복지국가는 1980-90년대 신자유주의적 자본주의 지구화와 후기 산업사회적 구조 변동이 본격화 되면서 가속화된 전통적 복지국가의 위기에 대응하기 위한 시도로서 출현한 다양한 복지국가 개혁 담론의 하나라 할 수 있다. 이는 기존 복지국가 체제를 뒤흔드는 국내외 사회변동의 구조적 압력 속에서 국가적 수준의 경쟁력과 혁신 역량을 유지, 발전시키고 동시에 시민들이 노동시장 변화와 새로운 사회적 위험에 능동적으로 대처하고, 품위있는 삶을 유지하며, 공동체에 효과적으로 참여할 수 있도록 하는 대안적 제도, 정책, 서비스의 발전을 꾀하려는 시도라 할 수 있다.

역량 중심 복지국가는 사회보험과 자원 재분배에 초점을 둔 전통적 복지국가가 후기 근대적 사회구조 변동에 직면해 새로운 복지국가로 진화할 필요가 있음을 인식한다. 특히, 지식기반 경제로의 전환과 노동의 변환 그리고 자본주의 세계화의 압력 속에서 교육 등 보편적 시민 역량 증진 서비스의 중요성을 강조한다. 기존의 복지국가 체제와 이론은 교육 및 유관 정책과 서비스에 별로 주목하지 않았고, 교육과 사회정책은 별개의 두 영역으로 접근되는 경우가 일반적이었다(Miettinen, 2013: 143-144).³⁾ 물론, 미에띠넨 교수가 전

3) 이러한 경향은 전통적 복지국가의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제안된 사회투자국가론에서도 크게 다르지 않았다. 사회투자국가론은 신사회적 위험의 증대 속에서 시민들의 기본적 사회보장을 위해 투여되는 재정 지출을 비효율적 낭비가 아니라 중장기적 관점의 사회투자로 접근할 것을 강조하였고, 이를 위해 유아기부터 노령기까지 생애 주기 전반에 걸친 정책 개입이 요청되며, 특히 성인기까지 삶의 질과 노동시장 참여에 지대한 영향을 미치는 아동 빈곤을 예방하고 교육 불평등을 줄이기 위한 선제적, 적극적 정책 이니셔티브가 필요하다고 강조했다. 이처럼 사회투자국가론의 기본 관점과 주장은 미에띠넨 교수가 제시한 역량 중심 복지국가와 진화적인 요소가 존재한다. 그러나 에스핑-앤더슨(G. Esping-Andersen)이 강조한 아동중심의 사회투자전략에서도 아동의 취학전 교육 및 보육서비스 접근권 보장과 중등교육 기회의 보장, 그리고 이와 연계된 가족정책 및 양성평등정책 외에 21세기

통적 복지국가가 시민들에게 제공한 광범위한 사회적 보호(social protection)의 기능이 더 이상 불필요하다고 말하는 것은 아니며, 전환기적 사회구조 변동이 가시화되는 오늘날 기존의 기능과 방식만으로는 불충분하다는 취지로 이해될 필요가 있다. 이 지점에서 새롭게 재구성되고 강화되어야 하는 복지국가의 역할이 바로 보편적 역량 증진 서비스(universal enabling services)의 제공이라고 할 수 있으며, 이는 개별 시민의 창의성 및 혁신 역량 강화는 물론 집합적 수준의 시민적 권능 강화(empowerment), 참여·협력·신뢰에 기반한 사회적 자본 형성, 그리고 민주주의 심화의 차원에서도 본질적으로 중요하다(Miettinen, 2013: Ch. 1).

이러한 관점에서 미에띠넨 교수는 신자유주의적 복지국가 개혁론, 신고전주의 경제학 이론에 기반한 인적자본 투자론, 그리고 인지 능력 중심의 인간 개발론의 한계를 비판한다. 예컨대, 네일 길버트(Neil Gilbert, 2004, 2005)는 신자유주의적 관점에 기초해 기존 복지국가 체제에서 이루어지던 국가와 공공 분야 중심의 사회서비스를 민영화하고 시장 원리를 도입하며, 나아가 보편적 서비스를 선별적 서비스로 전환할 것을 주장했다. 그러나 길버트의 신자유주의적 역량 증진 국가(enabling states)는 교육의 공공성에 대한 고려가 부족하고, 사적 시장 원리에 기반한 교육개혁이 초래할 또다른 부작용과 비효율에 눈감고 있다고 미에띠넨은 비판한다(Miettinen, 2013: 173).⁴⁾ 이에 반

지식정보사회가 요구하는 시민 역량의 증진을 위한 교육정책과 유관 서비스의 발전 방안에 대해서는 구체적 탐색과 대안 제시가 없다는 한계가 관찰된다(고스타 에스핑-앤더슨, 2002). 또한, 영국 신노동당의 정책 접근처럼 유아교육에 대한 인 지적 접근이 강조되고 재정 투입에 따른 측정가능한 형태의 정책 산출 압력이 높아지면서 아동의 창의력과 상상력 그리고 전인적, 시민적 인격 형성의 차원이 도외시되는 위험도 존재한다(Miettinen, 2013: Ch. 7).

- 4) 신자유주의적 인적 자본 및 역량 증진 국가 논의와 달리 아마티아 센(Amartya Sen)과 마사 누스바움(Martha Nussbaum)의 역량 중심 접근(capability approach)은 미에띠넨 교수가 논한 역량 중심 복지국가론과 더 많은 친화성을 갖고 있다고 보여진다. 센과 누스바움은 사회 발전의 목표를 GDP 중심의 경제성장이 아닌 시민적 자유의 증진으로 재설정하면서 자유롭고 품위있는 삶의 영위를 위한 기본 역량의 목록을 제시하였다(아마티아 센, 2013; 마사 누스바움, 2015). 그러나 센의 접근 또한 인적 자본론과 유사하게 주로 경제발전과 복지의 연관(복지경제학의 관점) 측면에서 역량을 접근하는 경향이 나타난다. 뒤에서 더 자세히 논하지만, 독일의 Bildung 개념 등 개인의 전인적 발달과 인격 형성 그리고 공동체와의 의미있는 관계맺기와

해 새로운 역량 중심 복지국가는 기존 복지국가의 과도한 관료적 통제와 국가주의적 접근의 한계를 교육 및 유관 시민 학습 서비스의 발전과 ‘역량 증진형 거버넌스(enabling governance)’를 통해 해결하고자 한다.

흥미롭게도 미에띠넨 교수는 책의 전반부에서 OECD가 주도해 글로벌 정책 담론으로 부상한 국가혁신시스템(National Innovation Systems) 개념의 핀란드 내 수용 과정을 추적한 뒤 정책 담론의 레토릭과 실제 사이의 간극이 크고, 노키아로 대표되는 핀란드 정보통신산업의 성공과 국가적 혁신 역량 증대를 국가혁신시스템 개념으로 제대로 설명할 수 없음을 밝힌다. 핀란드가 OECD가 주도한 개념을 세계 최초로 도입해 국가혁신시스템을 수립한 것이 1990년대인데, 이 시기 노키아의 성공은 1960년대부터 시작된 체계적 과학기술 및 지식연구정책, 그리고 대학에서 제공된 광범위한 과학기술교육의 성과에 힘입은 것이기 때문이다. 나아가, 국가혁신시스템 아이디어는 다양한 정책 이해관계자들 간의 협력과 소통 네트워크에 기반한 수평적 거버넌스의 발전을 가져올 것으로 기대됐지만 실제로는 핀란드에서조차도 점차 국가 공무원, 대기업, 선택된 일부 전문가 등으로 구성된 협소한 엘리트 중심 정책 네트워크에서 관련 정책이 주도되는 경향이 심화되었다고 비판한다. 그러므로 근거와 효과가 미흡액은 국가혁신시스템 접근으로는 사회정책, 경제발전, 민주주의의 상호 연관과 선순환 관계에 기초한 새로운 복지국가의 상을 제대로 그려내는 데 한계가 있다고 그는 평가한다(Miettinen, 2013: Ch. 5).⁵⁾

국가혁신시스템 접근에 대한 비판적 분석을 토대로 미에띠넨 교수는 인적 역량, 혁신, 민주주의의 선순환적 상호작용에 깊이 천착할 필요가 있음을 강조하며, 전통적 복지국가의 한계를 뛰어넘는 동시에 경제학적 인적 자본론(human capital theory)과 신자유주의적 역량 증진 국가의 문제점을 극복하기 위한 대안적 개념으로 역량 중심 복지국가의 상을 제시한다. 그는 북유럽 국

문화적 참여를 강조하는 사회문화적 관점이 더 강조될 필요가 있다고 미에띠넨 교수는 평가한다(Miettinen, 2013: Ch. 7).

5) 여기서 미에띠넨 교수의 주장이 국가혁신시스템 중심 접근과 담론이 불필요하거나 무용하다는 뜻은 아니다. 그는 기존 OECD 등 국제기구 주도 담론과 엘리트 중심 정책결정 방식의 문제점을 환기하면서 국가혁신시스템을 지속적으로 민주화해야 함을 강조한다.

가들 가운데서도 특히 보편적 평등주의에 기반한 지속적 교육개혁을 단행하며 21세기 들어 국제적 교육 강국으로 부상한 핀란드 사례에 대한 심층 분석을 시도한다. 핀란드 교육 모델의 성공 요인으로 그는 보편적 복지국가 건설과 맞물려 전개된 1960-70년대의 종합학교 교육개혁과 특수교육의 혁신, 그리고 신뢰와 협력에 기반한 학교 거버넌스 구축 과정에 주목한다. 전후 증대된 보편적 평등 교육의 요구가 종합학교 개혁으로 귀결되는 당시의 정치적, 역사적 맥락, 21세기 핀란드 교육 모델의 성취를 설명하는 핵심 기제로서 특수교육 시스템의 질적 혁신이 갖는 중요성, 그리고 다중 전문가 커뮤니티의 출현과 수평적 학교 거버넌스 발전이 불러온 교육 현장의 변화 등을 차례로 조명한다(Ch. 6).

이미 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들은 전통적 복지국가로부터 역량 중심 복지국가로의 이행에 있어 상당한 진전을 보이고 있다고 할 수 있다. 보편적 복지국가를 구축, 운영하는 과정에서 돌봄, 교육, 공공도서관, 문화 활동 등 다양한 영역에서 평등하고 우수한 기본적 사회서비스를 폭넓게 창출, 제공해왔기 때문이다. 이 과정에서 관련 서비스를 제공하는 전문가 조직들의 발전이 수반되었고, 이는 교육을 비롯한 다양한 사회서비스의 현장에서 유능한 다중 전문가 커뮤니티(multi-professional communities)가 출현하는 계기가 되었다. 특히, 북유럽 국가들은 1960년대를 전후하여 보편주의적 평등 교육을 실현하기 위한 교육개혁을 단행함으로써 인구 전반의 교육 수준을 획기적으로 높였고, 이는 오늘날 후기 근대적 사회구조 변동이 부과하는 질적 도전에 대응함에 있어 북유럽 사회들이 높은 수준의 혁신 역량을 보이는 토대를 제공하였다. 나아가, 분권과 자율에 기초한 오랜 지방자치의 전통을 간직한 북유럽 국가들은 1980년대와 1990년대를 거치면서 공공행정 및 서비스 제공에서 분권화와 자율화를 위한 거버넌스 개혁을 단행하였다. 이는 교육 분야에도 비슷한 패턴으로 전개되었고, 교육과정의 수립 및 실행 프로세스에서부터 학교 운영 및 수업 진행 그리고 학생 평가에 이르기까지 지방자치단체와 학교에 더 많은 권한이 이양됨으로써 지역 중심의 역량 증진 거버넌스 발전의 토대가 형성됐다. 로컬 민주주의의 전통과 더불어 북유럽 사회 특유의 활발한 결사체 민주주의(associational democracy)와 적극적 시민 참여 문화는 역량

증진 서비스와 거버넌스의 발전은 물론 민주주의의 심화 발전 측면에서도 긍정적 영향을 미치는 원천으로 작용한다(Miettinen, 2013: Ch. 7, 8). 보편적 복지국가 서비스의 심화 발전, 교육받은 대규모 인구집단의 창출, 다중 전문가 커뮤니티의 확산, 그리고 지역 중심 거버넌스 개혁과 결사체 민주주의의 진화 등이 맞물려 역량 중심 복지국가로의 이행이 전개되었다고 볼 수 있다. 그러므로 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들에서 보편적 복지국가와 역량 중심 복지국가는 단절과 대체라기보다는 진화와 공존의 관계로 접근하는 것이 더 타당해 보인다.

미에띠넨의 저작은 평등, 경제발전, 민주주의 간 선순환 관계에 주목하고 그 핵심 기제로서 교육 및 다양한 시민 역량 증진 서비스의 발전이 갖는 중요성을 새롭게 환기시켰다는 점에서 의의가 크다. 특히, 21세기 들어 국제적 모델로 부상한 핀란드 교육체제의 특징에 관해 보편적 복지국가의 형성, 발전, 재편의 맥락 속에서 중점 조명하고 있다는 점에서 일반적인 핀란드 교육 관련 연구 문헌들과 차별성을 보인다. 20세기 후반 지속적인 교육개혁을 통해 하나의 혁신적 정책 공동체로 진화한 것으로 평가받는 핀란드 교육 모델은 1980년대 이후 전세계적인 영향을 미친 신자유주의적 글로벌 교육개혁 운동(global educational reform movement)으로부터 상대적 자율성을 획득하며 독특한 특징을 가진 하나의 대안적 교육체제의 면모를 보여주며, 이는 1990년대 이후 학교 선택권과 영리 자유학교의 허용 등 시장주의 기반 교육개혁을 단행한 뒤 교육 분야의 불평등 심화 등 많은 문제점을 보여준 스웨덴 교육체제와 비교할 때도 큰 시사점을 제공하는 사례라 할 수 있다.

이상에서 살펴본 역량 중심 복지국가 개념과 그 대표적 사례로 제시되는 핀란드 교육체제에 관한 설명은 2010년을 전후해 중요한 국제 교육정책 담론으로 부상한 교육개혁 제4의 길 논의와 여러 측면에서 공명한다. 교육혁신 4.0 또는 교육개혁 제4의 길은 국제적으로 저명한 비교교육정책 연구자인 하그리브스(Andy Hargreaves)와 셸리(Dennis Shirley)가 2009년 펴낸 저서 *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change*(Corwin Press)에서 제시한 중심 개념이자 분석틀이다. 이들은 1980년대 이후 전 세계적 영향력

을 발휘한 글로벌 교육개혁 운동의 한계를 강하게 비판하였다. 1988년 영국의 교육개혁법(The Education Reform Act) 이후 영미권 국가들을 중심으로 확산된 글로벌 교육개혁 운동은 시장 친화적 신자유주의 이데올로기에 기반해 ‘학교 간 경쟁 강화, 학교 자율성 신장, 학부모 선택권 보장, 국가 교육과정의 표준화 및 이에 준거한 학생 성취 수준의 비교 평가’ 등을 강조하였다. 이를 계기로 교육제도의 구조적 개혁보다는 ‘표준(standards)’, ‘책무성(accountability)’, ‘평가(assessment)’ 등의 핵심 개념과 기제로 등장하였고, 이는 오히려 교육과 학습의 본질적 가치와 요소들이 소외되는 부작용을 낳았다(서현수 외, 2019: 18-19). “PISA 등의 평가에서 문해력과 수리 과목이 강조되면서 일반적 사회 기술을 가르치는 다양한 과목들의 시간이 주는가 하면 혁신적이고 실험적인 교수 방법이 오히려 덜 시도되는 결과를 불러오기도 했다. 자율성을 강조하는 개혁 담론과는 달리 실제로 학교와 교사에 대한 외부 통제도 강화되었다. 그러나 이러한 개혁 조치가 실제 학생들의 학업성취도 등 교육의 질 향상에 얼마나 기여했는가는 의문으로 남아있다(Sahlberg 2011; 린다 달링-해먼드 외 2017; 서현수 외 2019: 19).”

이러한 맥락에서 하그리브스와 셸리(2015)는 전후 복지국가 형성기 국가 주도로 이루어진 교육개혁(제1의 길)과 1980년대 영국 대처 정부와 미국 레이건 정부 등 영미권 국가들을 중심으로 전개된 시장 중심 개혁(제2의 길), 그리고 양 노선을 절충적으로 혼합하는 데 그친 교육개혁 제3의 길 노선과 구별되는 교육개혁 제4의 길의 필요성을 강조하고 그 대표적 사례로 핀란드 모델을 제시한다. 이들은 1990년대 후반 영국 신노동당이 표방한 정책 노선의 기초를 제공한 기든스의 ‘제3의 길’ 담론이 제공한 사회발전 전략의 분류 체계를 교육 패러다임에 적용한 뒤 이를 뛰어넘는 대안으로 교육개혁 제4의 길을 제시하였다. 아래 표는 교육개혁 제3의 길과 제4의 길 간의 차이를 설명한다.

<표 1> 교육개혁 제3의 길과 제4의 길

		제3의 길	제4의 길
	<ul style="list-style-type: none"> • 변화 • 통제 • 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육의 목표/과정을 통제 • 관료주의적, 시장 논리 개입, 전문성 • 대중의 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> • 방향 제시와 개발 • 민주주의, 전문성 • 적극적 신뢰
목적과 파트너십을 떠받치는 기둥	<ul style="list-style-type: none"> • 목표 • 대중 • 파트너십 • 학습 • 학생 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 있고 측정 가능한 성취기준 • 학부모의 학교선택제, 지역 사회 서비스 집행 • 기업경영식, 효율성 • 대량 맞춤형 학습 • 교수와 서비스 전달의 대상 	<ul style="list-style-type: none"> • 영감을 주고 혁신적이고 포용력 있는 사명 • 공공의 참여와 지역사회 개발 • 투명함, 책임감 • 마음챙김 교수학습 • 참여 주체, 개인 목소리 존중
교사 전문성의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 교사의질 • 교원단체 • 학습공동체 	<ul style="list-style-type: none"> • 보상 중심, 성과 중심 • 혁신에 동의하나 설득의 대상 • 성취도 데이터 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 사명 중심, 근무 환경 중심 • 혁신의 주체 • 객관적 증거 기반
통합의 촉매	<ul style="list-style-type: none"> • 교육의질 보장 • 책무성 • 달성목표 • 리더십 • 수평적 관계 • 다양성 존중 	<ul style="list-style-type: none"> • 책무성(accountability) 우선 • 진수 조사 • 자의적, 강요됨 • 개인적으로 개발 • 분산 네트워크 • 소수과목 성취도 격차 해소, 데이터 기반 개입 	<ul style="list-style-type: none"> • 책임감(responsibility) 우선 • 표본 조사 • 담대함, 공유됨 • 체계적, 지속가능함 • 지역기반 협력 네트워크 • 높은 목표와 수용적 지도

출처: 하그리브스·셜리(2015, 1권: p. 249).

하그리브스와 셸리가 제시한 교육개혁 제4의 길은 “교육의 표준화, 데이터 중심의 의사결정, 목표지상주의의 환상을 뛰어넘어 민간, 교육계, 정부 간에 평등하고 상호소통이 활발한 파트너십을 구축(하그리브스·셜리, 2015, 1권: 173)”하고자 한다. 제4의 길의 대표 사례로 제시된 핀란드의 교육 정책은 다음과 같은 방향을 추구한다.

- 과거와 미래를 연계하여 진취적이고 통합적인 미래를 구축한다.
- 문화와 창의성을 희생하지 않으면서 과학기술의 혁신을 통해 교육과 경제 발달 간에 강한 연계를 조성한다.
- 소수의 뛰어난 특정 학생들을 더 뛰어나게 하기보다는 다수 학생을 발달시켜 전체적인 성취를 높인다.
- 사후적인 보정보다는 예방적 관점에서 통합교육을 권장한다.
- 교사의 질은 진입 시점에서 지원자 중 교사로서의 사명에 충실한 사람을 선발하고 이후에는 대학 기반 및 학교와 연계된 엄격한 연수 프로그램을 제공함으로써 관리한다.
- 신뢰·협동·책임을 중요시하는 공동체 문화와 그에 대한 헌신성을 강조한다.
- 지역적·문화적 특이성과 시의성을 충분히 반영하는 교육과정을 개발한다.
- 자기 학교나 학급뿐 아니라 시·군 전역의 모든 학생의 미래에 대한 책임감을 공유한다.
- 정부 차원에서 교육제도의 방향을 설정하되, 미시적 관리나 세부적 개입을 자제한다(하그리브스·설리 2015, 1권: 140-141).

2009년 책의 출간 이후 교육개혁 제4의 길 담론은 국제적으로 널리 주목 받으면서 하나의 유력한 글로벌 교육정책 담론으로 부상하였고, 국내에서도 많은 관심을 받았다(심정보, 2013; 박남기, 2015). 그러나 교육개혁 제4의 길 담론에 대한 비판도 제기된다. 무엇보다 국가별로 매우 복잡적이고 다양한 맥락 속에서 전개되는 교육개혁에 방식과 접근을 제1, 2, 3, 4의 길로 분류한 단순 명쾌함이 장점이자 단점으로 여겨진다. 정치-이데올로기적 지형 및 사회경제적 구조 등과 상응해 성립, 발전한 제1, 2, 3의 길에 비해 제4의 길은 핀란드 사례를 예외로 하고 나면 마치 역사적, 정치적 진공 상태에서 제안되는 실험적 구상처럼 들리는 측면도 있다. 제4의 길은 제3의 길과 부분적으로 유사하면서 구별되는 특징을 보이는데, 양자 사이의 정확한 관계 설정도 쟁점이다(Cuthbert et al. 2011). 제4의 길의 대표 사례로서 핀란드 교육체제에 대한 이해에서도 역사적, 정치적 맥락에 대한 깊은 고려와 제도 변화의 가변적(contingent) 요인이나 문화적 특성 등에 대한 균형적 고려가 요구되며, 정

책적 이전 가능성(policy transferrability)을 담보하기 위한 사례들은 접근이 요청된다.

이러한 점을 고려할 때 교육개혁 제4의 길 담론의 장점과 중심 통찰을 수용하되 부분적 한계와 단점을 극복하기 위해 역량 중심 복지국가 논의를 적극 수용해 통합적으로 재구성할 필요가 있다고 보여진다. 역량 중심 복지국가가 혁신과 복지 그리고 민주주의를 연결하는 ‘매개’로서 교육에 주목하고 후기 근대적 조건 속에서 교육정책과 보편적 시민 역량 증진 서비스가 수행하는 역할을 깊이있게 탐구한다면, 제4의 길 담론은 그러한 교육개혁의 ‘방향’과 ‘내용’을 미래지향적으로 제시한다는 측면에서 상호 유기적으로 연계될 때 이론적 시너지를 불러올 수 있을 것이다.⁶⁾ 이러한 관점에서 북유럽 복지국가의 다음 단계로서 역량 중심 복지국가론을 검토하고, 그 핵심 사례로서 핀란드 교육(개혁) 모델의 특징과 함의를 도출할 필요가 있다고 생각된다. 미에띠넨 교수가 논한 것처럼 인간 역량, 혁신, 민주주의의 선순환적 상호작용의 관점과 기준에서 평가할 때 핀란드 교육체제가 역량 중심 복지국가의 핵심 기체로서 어떻게 진화, 발전하고 있는가를 체계적으로 분석해볼 필요가 있다는 것이다. 구체적으로, 핀란드의 학교교육 체제, 특수교육, 교원양성체제, 국가 교육과정 등의 주요 차원에서 어떠한 개혁과 변화가 이루어져왔고, 이 과정에서 인적 역량, 혁신 정책, 민주적 거버넌스 차원의 어떤 성과와 한계가 나타났는가를 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

3. 연구방법

이 논문은 광범위한 문헌연구와 연구자의 지속적인 핀란드 현지 기관 방문 및 관계자 면담 자료에 기반해 이루어졌다. 2022년 하반기에 필자는 교원양성대학총장협의회 연구 프로젝트에 공동연구원으로 참여하면서 핀란드

6) 본 논문의 심사 과정에서 한 심사위원으로부터 역량 중심 복지국가와 교육개혁 제4의 길 담론의 결합과 관련하여 양자 사이에 적절한 관계와 위상 설정이 필요해보인다는 조언이 있어 이를 반영하였다. 날카로운 조언을 주신 심사위원들께 감사의 뜻을 표한다.

교육문화부, 헬싱키대학교 교육과학대학 및 부설 교사훈련학교 관계자들을 줌(Zoom) 플랫폼을 활용해 온라인으로 인터뷰하였다. 나아가, 필자는 2023년 3월 핀란드의 교원양성체제와 교육정책 거버넌스 연구를 위하여 핀란드 현지 기관을 방문하고 관계자들을 인터뷰하였다. 이를 위해 핀란드 교육문화부 및 전국교사교육포럼, 국가교육위원회 및 산하 교육평가센터 KARVI, 교사노조 OAJ, 헬싱키대학교 교육과학대학 및 부설 교사양성학교 등을 방문하고 관계자들과 인터뷰하였다.7) 교사양성학교에서는 학생교사가 진행하는 종합학교 9학년 대상 영어 수업을 참관하였다. 면담 내용은 당사자 동의를 받아 녹음된 뒤 클로버노트 앱을 활용해 문서화되었다. 아래 표는 1, 2차 현지 방문 기관 및 인터뷰 대상 전문가 목록을 정리한 것이다.

<표 2> 핀란드 전문가 인터뷰 실시 개요

일시	기관	인터뷰 대상자	비고
2022.10.7.	헬싱키대 교육대학	<ul style="list-style-type: none"> Jari Lavonen, 교수, 핀란드 교사교육포럼 의장 	온라인 인터뷰
2022.10.13.	핀란드 교육문화부	<ul style="list-style-type: none"> Marjo Vesalainen, 핀란드 교육문화부 선임자문관 	온라인 인터뷰
2022.10.17.	헬싱키대 교육대학 및 부설 교사양성학교	<ul style="list-style-type: none"> Heini Paavola, 헬싱키대 겸임교수 Emmi Hatjasalo, Viikki Teacher Training School 코디네이터 	온라인 인터뷰
2023.3.20.	헬싱키대 교육대학	<ul style="list-style-type: none"> Johanna Mäkelä, 학장 Anu Laine, 부학장 Jari Lavonen, 교수 	현지 방문
2023.3.21.	헬싱키대 부설 교사양성학교 Helsingin Normaalilyseo	<ul style="list-style-type: none"> Tapio Lehtero, Administrative Principal, 헬싱키대 겸임교수 Ilkka Ahola-Luttila, 핀란드어교사, 국제협력코디네이터 	현지 방문

7) 핀란드 현지 기관 방문 및 인터뷰에는 한국교원대 김중우 총장과 청주교대 이혁규 총장이 함께 참여하였다.

일시	기관	인터뷰 대상자	비고
2023.3.21.	핀란드 교사교육포럼	<ul style="list-style-type: none"> Jari Lavonen, 의장, 헬싱키대 교수 Seija Mahlamäki-Kultanen, 부의장, HAMK 하멘린나 응용과학대학 학장 	현지 방문
2023.3.23.	핀란드 교사노조 OAJ	<ul style="list-style-type: none"> Päivi Lyhykäinen, Special advisor Jaakko Salo, Manager, Educational policy 	현지 방문
2023.3.24.	핀란드 교육평가센터 KARVI	<ul style="list-style-type: none"> Harri Peltoniemi, Director Sirpa Moitus, Councilor of Evaluation Sanna Vahtivuori, Senior Evaluation Advisor 	현지 방문

4. 사례 분석: 핀란드 교육개혁 모델의 핵심 특징⁸⁾

4.1 종합학교 교육개혁과 핀란드 교육체제의 재구성

1968년은 핀란드 민주주의와 복지국가 그리고 교육·사회정책 차원에서 여러 모로 중요한 분기점이 된 해이다. 이 해는 핀란드의 독립(1917년), 내전(1918년), 민주공화국 헌법 제정(1919년) 등 진통 끝에 근대 국민국가 건설을 이룬 지 약 반세기가 지난 시점으로 농민당에서 출발한 중앙당(*Keskusta*, Centre Party) 출신의 께코넨(U. Kekkonen) 대통령과 총선에서 승리한 사민당(SDP)의 꼬이비스또(M. Kivisto) 총리의 리더십 하에서 역사적인 첫 노사정 대타협이 일어난 해였다. 이를 계기로 핀란드는 2년마다 전국 단위의 노사협상을 바탕으로 기본적인 경제사회정책의 방향과 내용을 결정하는 소득정책(*TUPO*)을 확립하는 등 사회적 코포라티즘 기반 협의적 정책결정 시스템을 발전시켰다. 중도우파인 중앙당과 중도좌파 사민당 간의 적록 연합(Red-Earth

8) 이 장의 내용 전반은 위에서 밝힌 것처럼 폭넓은 문헌 검토와 더불어 필자의 핀란드 현지 기관 방문 및 전문가 인터뷰를 통해 수집한 정보와 통찰에 근거해 작성되었다. 지면 제약으로 인해 일일이 인터뷰 내용을 인용하지는 않지만 현지 관계자들과의 의사소통과 대화를 통해 핀란드 교육의 내용과 방식, 그리고 그 역사적, 정치적, 문화적 맥락에 대해 더 깊이있는 이해가 가능하였으며, 이 장의 주요 분석 내용은 그에 기반하고 있음을 밝힌다.

Coalition)은 핀란드 민주주의가 내전 이후 이어지던 분열적 진영정치로부터 안정적인 합의정치로 이행하였음을 보여주었다. 합의민주주의와 사회적 코포라티즘에 기반해 핀란드는 1960년대 후반부터 1980년대 후반까지 지속적으로 공공재정을 확대하고 사회정책과 서비스를 완비하며 북유럽형의 보편적 복지국가 건설을 완성하였다. 바로 이 시기에 핀란드 교육의 오늘을 있게 한 역사적 개혁으로 평가받는 종합학교 교육개혁이 단행된 것은 결코 우연의 소산이 아니다(서현수, 2019a, 2021).

핀란드는 1921년 6년제 국민학교(*kansakoulu*) 의무교육 제도를 도입했으나 이는 독일식 병렬제 교육계도로 부모의 경제사회적 배경과 학생의 인지능력(IQ)에 기반해 학생들의 진로를 결정하는 불평등 교육의 한계를 안고 있었다. 2차 세계대전 이후 50-60년대를 거치면서 핀란드의 경제가 재건되고 2차 도시화의 물결을 타고 헬싱키 등 도시로 몰려든 다수 인구집단이 신중산층으로 편입돼 사회적 신분과 생활수준 향상을 경험하자 기존의 불평등 교육체제는 정당성과 효과성 모두에서 입지를 잃어갔다. 이미 1950년대 후반부터 스웨덴의 선례를 모델로 삼아 교육체제 개혁 논의가 본격화되었고, 1963년 핀란드 의회는 교육체제 개혁 관련 4건의 의원발의에 대한 심의, 표결을 통해 평등 교육의 원리에 기초한 9년제 종합학교로 전환한다는 기본 원칙을 정하였다. 1964-1967년 시기에 운영된 종합학교위원회(*Peruskoulukomitea*)와 교육개혁 실행위원회(*Koulumuudistustoimikunta*) 활동을 거쳐 1968년 핀란드 의회는 학교 기본법(*Laki koulujärjestelmän perusteista*)을 제정하고 종합학교 전환 개혁을 단행하였다.⁹⁾

이 과정에서 의회를 중심으로 광범위한 토론과 논쟁이 전개되었다. 보수 국민연합당(*Kokoomus*, National Coalition Party)과 사립학교 관련 협회들과 대표들은 종합학교 개혁이 비현실적인 평등 교육의 이상을 앞세워 수월성 교육을 방해할 것이고 이는 핀란드의 경제성장과 발전에 필요한 인재 양성을 저해할 것이라고 우려하며 반대하였다. 이는 당시 산업 자본과 고용주, 그리고 사립학교의 이해관계를 대표하는 관점인 동시에 인간 역량과 학습에 관한

9) <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/eduskunta-tekee-paatoksen-peruskoulusta/Sivut/default.aspx>, 검색일: 2023.5.22.

주류적 인식을 대변한 주장이라 할 수 있다. 반대로, 당시 중도-좌파 연합 정부(Centre-Left Coalition)를 구성하고 있던 사민당과 중앙당 그리고 급진 좌파 정당인 인민민주주의연맹(SKDL, People's Democracy League)은 종합학교 개혁을 옹호하였다. 사민당과 급진좌파 정당은 민주주의와 평등을 온전히 실현하기 위해서는 차별적 교육제도를 폐지하고 보편주의 원리에 기반한 종합학교로의 이행이 필수적이라고 주장했다. 1965년 농민당(Maalaisliitto, Agrarian League)에서 당명을 바꾼 중앙당은 지역 간 평등과 농촌 지역의 발전을 위해 종합학교 개혁이 필요하다고 여겼다. 이들은 종합학교 개혁을 핀란드 복지국가의 핵심 제도를 창출하는 주요 정치사회 개혁으로 간주하였다(Miettinen, 2013: 116-121). 1968년 당시 법안의 소관 상임위원회인 의회 교육문화위원회(Sivistysvaliokunta, Education and Culture Committee) 의장이었던 안나-리사 띠엑소(Anna-Liisa Tiekso)의 의회 토론 내용은 당시 개혁에 대한 중도-좌파 연합 진영의 인식과 기대를 잘 보여준다.

종합학교로의 전환은 다른 무엇보다 참정권 개혁과 비교돼 왔으며, 이는 결코 과장이 아닙니다. 그것은 민주주의의 확장이자 발전이며, 평등하고 현대적인 기초교육을 모든 아이들에게 제공하는 것입니다. 이번 개혁 뒤에는 부모의 부나 소득구간이 어떤 방향의 지식이 초기 단계에 주어질 것인지를 결정하지 않게 될 것입니다. 정부 법안은 (...) 교육, 학교급식, 주거와 교통을 무상으로 제공함으로써 학부모들에게서 중학교 수업료 및 여타의 학비 부담을 없애줍니다. 이런 의미에서 법안은 국민건강보험이나 생존자 연금처럼 중요한 사회정치적 개혁과 비교될 수 있습니다. 학교 개혁은 전체 인구의 교육(교양, 문화) 수준의 신장을 의미합니다. (...) 전체 인구의 교육 수준 향상이 또한 예외적 재능의 발견 기회를 확대하고 자신의 역량을 실현하지 못했을 청소년들에게 기회를 열어주지 않았습니까? (Perna and Tiitta, 2007: 27; Miettinen, 2013: 118에서 부분 재인용)

개혁안의 수립과 합의 과정과 마찬가지로 실행 과정 또한 점진적으로 이루어졌다. 1970년부터 시행된 새 법률에 의거 1972년 북쪽 라플란드 지역에서부터 시작해 순차적으로 적용된 뒤 1977년 마지막으로 헬싱키 지역에서도 종합학교 전환이 시작되었다. 종합학교 개혁이 최종 마무리된 것은 1982년이

니 의회의 기본 원칙 결정으로부터 20년이 걸린 셈이다. 정부 법안과 개혁안의 준비 과정은 물론 의회 차원의 법안 심의 과정에서 광범위한 이해관계자들과 전문가들의 의견 수렴과 협의 그리고 조정 작업이 이루어졌다.¹⁰⁾ 나아가, 위에서 살펴본 것처럼 개혁 과정이 처음부터 합의적인 것은 결코 아니었다. 고용주단체와 사립학교의 반발에 더해 중도-좌파 연합 정부를 운영하는 정당들과 보수 국민연합당 사이에 중요한 정치적 이견과 논쟁이 존재했다(Kosunen & Hansen, 2018). 그러나 1960년대를 전후하여 핀란드 사회는 대내외적 안정기로 접어들며 스웨덴이 걸어간 사민주의적 복지국가의 경로를 밟아갔고, 좌파 정당 우위의 의회 구성 속에서 중앙당-사민당 간 적률연합 정치를 통해 노사정 대타협과 주요 정치사회 개혁을 단행하는 상황이었다(서현수, 2021). 보편주의적 평등 교육의 원칙을 구현하는 종합학교 교육개혁 또한 그러한 역사적, 정치적 맥락 속에서 통합적으로 이해될 필요가 있다. 의회 논쟁 과정에서 야당이던 국민연합당과 시민사회 내 주요 반대자이던 사립학교 협회도 대체를 인정하고 법안의 부분적 수정 방안에 주력하였다.¹¹⁾ 이러한 과정을 거쳐 오늘날 핀란드 교육 모델의 초석으로 여겨지는 종합학교 체제로의 제도적 이행이 실현되었다.

한편, 병렬제 교육체제로부터 9년제 종합학교 체제로의 이행은 교육 현장에 많은 변화와 도전을 불러왔다. 학교와 교사들은 사회적 배경과 성적의 편차가 다양한 학생들을 한 교실에서 어떻게 수업할 것인지 고민했고, 초기에는 수학, 제2공용어, 외국어 등 과목에서 수준별 학급 편성이 허용되었다. 그러나 낮은 수준 학급에 편성된 학생들이 상급학교 진학에서 불리한 상황에 처하게 되는 등 기존 병렬제 교육체제와 유사한 문제들이 반복되면서 1980년대 중반 결국 폐지되었다(한넬레 니에미 외, 2017: 47). 종합학교 전환에 따른 새로운 문제와 도전에 대응하기 위해 세 갈래 방향의 교육개혁이 추진되었다. ① 특수교육 개념의 질적 전환 및 시간제(part-time) 특수교육 서비스의

10) <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/eduskunta-tekee-paatoksen-peruskoulusta/Sivut/default.aspx>, 검색일: 2023.5.22.

11) <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/eduskunta-tekee-paatoksen-peruskoulusta/Sivut/peruskoulun-puitelaki-hyvaksytaan.aspx>, 검색일: 2023.5.22.

확대, ② 교원양성체제 개혁과 연구기반 교사교육으로의 전환, ③ 새로운 국가교육과정의 수립 및 실행. 이는 1980-90년대 이루어진 교육정책 거버넌스 전반의 분권화와 자율화 흐름과 맞물려 핀란드의 교육체제가 국제적 수준에서 비교할 때 매우 독특한 특성과 장점을 지닌 하나의 모델로 진화하는데 큰 영향을 미친 것으로 평가된다. 아래에서는 위 세 갈래 방향의 교육개혁 사례를 차례로 분석한다.

4.2 특수교육 개념의 질적 혁신과 특별 지원 서비스의 발전

종합학교 전환에 따른 학급 내 학생 다양성 및 이질성 증가가 부과한 학습적 측면의 도전에 대해 핀란드는 무엇보다 특수교육 개념과 정책의 질적 혁신을 통해 대응하였다. 1960년대까지 핀란드에서도 특수교육은 대부분의 나라에서처럼 다양한 유형의 중증 장애 아동을 위한 재활과 통합을 지원하는 ‘사회서비스’로 인식되는 경향이 강했다. 종합학교 개혁이 시작된 1968년 핀란드 전역에서 특수교육 서비스의 수혜 대상 학생은 종합학교 등록 학생의 약 5% 정도였고, 학습 어려움(learning difficulties)을 겪는 학생의 비율은 1%에도 미치지 못했다. 장애 아동들은 대부분 일반 학교가 아닌 사회복지 시설에서 제공하는 프로그램에 참여했다. 그러나 1950-60년대를 거치며 심리학과 교육학 등의 발전이 이루어졌고, 새로운 이론적 관점과 연구 결과에 기반해 핀란드는 특수교육 개념과 실천의 혁신적 전환을 시도하였다. 새로운 관점은 아동, 청소년들 사이에서 관찰되는 성장과 발달의 차이는 능력의 우열이 아니라 다양성의 차원에서 이해되고 존중되어야 하며, 적절한 지원이 이루어지는 경우 대다수 학생이 교육과정에서 정한 일정한 성취 기준에 충분히 도달할 수 있다고 보았다. 여기에서 특히 주목할 것은 언어 교육 등에서 많은 학생들이 겪는 학습 어려움을 해소하는 데 개별화되고 유연한 형태의 특수교육 서비스 지원이 필요하다는 점이었다. 새로운 교육 이론에 기초하여 핀란드는 특수교육 시스템 전반의 개혁을 추진하였다(Kivirauma & Ruoho, 2007).

1960-70년대의 개혁 이후 핀란드 종합학교의 특수교육 프로그램은 크게 두 개의 범주로 이루어졌다. 첫째, 공식적 장애 진단을 받은 학생들에 대해서

는 전일제(full-time) 특수교육 서비스가 제공되었다. 전일제 서비스를 이용하는 학생들의 비율은 초기 5%에서 2010년 8.5% 수준까지 증가했다. 전일제 특수교육은 행정적, 물리적으로 분리된 별도의 특수학교와 특수학급에서 이루어졌으나 1990년대를 거치면서 점차 일반 학교와 교실로 통합되어 이루어졌다. 둘째, 다양한 형태의 학습 어려움을 겪는 학생들에게는 개별적으로 맞춤형 형태의 시간제(part-time) 특수교육 서비스가 제공되었다. “시간제 특수교육은 학교 수업에 어려움을 겪는 모든 학생들에게 제공되는 단기간의 맞춤형 지원 형태를 뜻하며, 공식적인 결정 없이 공동 수업이나 개인화된 또는 소그룹 형태의 지도를 통해 제공될 수 있다(Ahtinainen et al. 2021: 750).” 시간제 특수교육 서비스의 발전은 핀란드 특수교육의 고유한 특징이라 할 수 있다. 시간제 서비스를 이용하는 학생들의 비율은 초기 매우 미미했으나 2010년 23% 수준까지 증가했으며, 그 뒤 비슷한 비율을 계속 유지하고 있다(2019년 기준 22%, Jahnukainen et al. 2023: 405). 전일제와 시간제 서비스 이용자 현황을 통합적으로 살펴보면 오늘날 핀란드의 특수교육 서비스 이용자는 전체 종합학교 학생들의 약 30%에 달하며, 이는 세계적으로 가장 높은 비율이다.

종합학교 전환과 특수교육 서비스 확대는 특수교사의 대규모 양성을 요구하였다. 핀란드는 1970년대 교원양성체제의 대개편을 단행했고, 이후 특수교사도 종합학교 일반 교사와 마찬가지로 일반 대학교(Universities)에서 제공하는 석사학위 프로그램(5년제 학·석사 통합 과정) 졸업이 필수 자격요건이 되었다. 이미 1960년대부터 일부 지역에서 시범 학위 과정이 개설되었고, 종합학교 개혁을 전후한 1967년부터 1977년까지 10년 사이에 특수교사의 숫자는 20배가 증가했다. 1990년대에 이르면 전체 교사의 약 10%가 특수교사인 상황이 되었고, 그 중 30%는 시간제 특수교육 담당 교사로 역할했다(Miettinen, 2013). 종합학교 교육개혁에 부응하여 1970년대부터 새로 수립된 종합학교 국가교육과정에도 특수교육에 관한 내용이 비중있게 포함되었으며, 이는 최근 국가교육과정에 이르기까지 계속되는 특징이다. 학교와 학급 수준에서 통합교육도 꾸준히 추진되어 1985년에는 경·중도 장애학생들이 사회 복지시설로부터 종합학교로 이동해 교육을 받기 시작했고, 1997년에는 중증

지적 장애학생들도 병원에서 종합학교로 옮겨져 교육 영역에서 학습할 수 있게 되었다(Kivirauma & Ruoho: 2007).

위와 같은 변화를 거쳐 핀란드의 특수교사 대부분은 별도 특수학교가 아니라 일반 종합학교에서 다른 교사들과 함께 근무하며 다양한 역할을 수행하게 되었다. 특수교육 시스템의 변화와 통합·포용 교육의 확대는 핀란드의 학교 공동체 자체를 하나의 다중 전문가 조직(multi-professional organizations)으로 변모시켰다. 1970년대부터 핀란드는 시간제 특수교사의 확대 배치와 더불어 학생 건강과 복지 증진을 포함해 온전한 인격적, 교육적 발달을 지원하기 위해 심리전문가와 사회복지사 등 다양한 전문가들을 학교에 배치해 학생복지 그룹(Student Welfare Group)을 구성, 운영하였다. 여기에는 교장, 학교 심리 전문가, 보건교사, 특수교육 교사, 평가 대상 학급 담임교사, 사회복지사, 학생 상담사 등이 포함되며, 이 기제를 통해 학생들의 신체적, 심리적 웰빙을 보장하고 학생의 교육적 발달을 위한 지원 방안과 학교의 전반적 학습환경 발전을 도모하고자 했다. 다양한 전문가 그룹 간의 분업과 협업 그리고 의사소통에 기반해 하나의 혁신적 학습 공동체로 진화하면서 집합적, 조직적 수준의 학습 역량과 다중 전문성을 발전시킬 수 있었고, 이는 다시 개별 학생들의 역량을 증진하는 효과적 기제로 작동하였다(Miettinen, 2013). 실제로 2000년대 들어 실시된 PISA 성취도 평가에서 핀란드는 읽기, 수학, 과학 등 평가 과목에서 세계 최고 수준의 성취를 보였고, 특수교육 개혁이 핵심 요인의 하나로 평가되었다. 예컨대, 읽기 영역에서 핀란드 학생들은 OECD 평균에 비해 상위권에 위치한 학생들이 많고 최하위권에 위치한 학생들이 적은 특징을 보였다. 나아가, 부모의 사회경제적 소득 수준이 낮은 그룹의 학생들이 높은 그룹의 학생들이 비해 훨씬 더 큰 격차로 OECD 평균을 상회하는 모습을 보였다(Kivirauma & Ruoho: 2007).

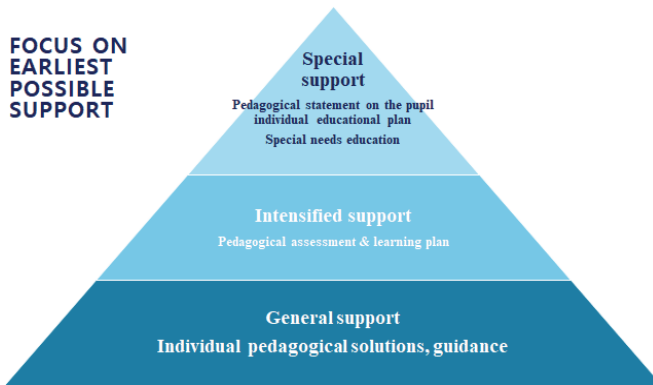
2010년 핀란드는 다시 한번 대규모의 특수교육 체제 개혁을 단행하였다. 2007년 핀란드 교육문화부는 백서를 발간해 특수교육의 새로운 전략을 제시하였고, 그 뒤 2년 간 국가교육위원회(Opetushallitus)를 중심으로 대학교, 지방자치단체, 학교, 교사 등 주요 정책 행위자들과의 폭넓은 협의 프로세스를 거쳐 새로운 특수교육 체제로의 전환을 담은 기초교육법 개정안(HE

109/2009 vp)을 의회에 제출하였다. 핀란드 의회는 이를 심의한 뒤 2010년 6월 법안을 통과시켰고, 새 법률은 2011년부터 적용되기 시작했다. 새 입법에 의거 핀란드의 특수교육 체제는 기존의 2단계(전일제, 시간제) 서비스 체제로부터 새로운 중간 단계(intensified support)를 추가한 3단계 지원 서비스 체제로 개편되었고, 기존의 심리학 및 의학 중심 접근에서 벗어나 교육적 접근을 더욱 강화하고자 했다. 1단계는 일반 지원 서비스(general support service)로 학습 진도가 처진 학생들을 위한 보충 교육(remedial education)과 언어, 수학, 외국어 등 학습에서 다양한 형태의 어려움을 겪는 학생들을 위한 일상적 학습 지원 서비스를 포함한다. 2단계는 강화 지원 서비스(intensified support service)로 학습이나 학교 생활에서 정례화된 서비스를 필요로 하는 학생들을 위한 프로그램으로 개인적인 학습 계획에 따른 지원 서비스를 제공한다. 개인 학습 계획은 학생 및 부모와 협력해 수립되며, 서비스의 개시는 다양한 전문가들로 구성된 학교의 학생 복지 그룹에서 이루어지는 교육적 평가(pedagogical assessment)에 기반에 기초해 결정된다. 3단계는 특별 지원 서비스(special support service)로 특별한 필요를 가진 학생들을 위한 가장 높은 수준의 지원 서비스로 학생과 학부모 의견을 토대로 학생 복지 그룹의 전문가들이 공동 작성한 공식 의견서를 토대로 교육공급자가 결정하며, 교육적 평가뿐만 아니라 사회적, 심리적, 의학적 전문가들의 의견도 중요하게 고려된다. 3단계 서비스를 받는 모든 학생에 대해서는 개인적 교육 계획이 수립되어야 한다. 새로운 특수교육 입법과 전략에서 각 단계별 서비스를 이용하는 학생의 비율은 1단계 75%, 2단계 20%, 3단계 5%를 목표로 제안되었다(Thuneberg et al. 2014; EV 90/2010).

2010년의 특수교육 개혁 이후 새로운 학생 지원 서비스가 얼마나 현장에서 효과적으로 작동되고 이를 통해 소기한 정책 목표를 달성하고 있는가에 대해서는 아직 논쟁이 지속되고 있다. 당초 핀란드 정부가 새로운 전략 수립과 입법 개혁을 추구했던 배경에는 갈수록 증가하는 특수교육 서비스 이용 학생들의 규모를 적정 수준에서 통제하고, 이를 위해 지방자치단체들의 재정적 인센티브 구조를 변경하고자 한 요소가 존재했다. 그러나 2010년대 이후 지속된 핀란드의 경제적 어려움은 지방자치단체들에게 강한 재정적 압력으로

작용하였고, 이는 지자체들 사이에 점차 증가하는 재정적 자원 격차와 맞물리며 학교 교육 전반과 특히 특수교육 지원 서비스 측면에서 정책 목표와 현실 사이의 간극을 확대하는 요인으로 작용하였다. COVID-19 팬데믹은 이러한 어려움을 더욱 가중시키는 요소가 되었다. 이러한 어려움과 도전 앞에서 핀란드의 특수교육 체제가 앞으로 어떤 방향으로 진화해갈지는 아직 열린 질문으로 남아있다(Jahnukainen et al. 2023).

<그림 1> 2010년 개혁 이후 핀란드의 특수교육 서비스 모델



출처: 핀란드 국가교육위원회(Opetushallitus) 제공.

4.3 교원양성체제 개혁과 연구 기반 교사교육

1960년대부터 핀란드에서 본격화된 보편적 복지국가의 건설과 평등주의적 교육 시스템으로의 전환은 교사의 역량과 페даго지에 대한 새로운 요구를 낳았고, 이는 특수교육의 질적 혁신 및 양적 확대를 추동하는 동시에 체계적인 교원양성체제 개혁으로 이어졌다. 1971년 핀란드는 새로운 교사교육법 (*Opettajankoulutuslaki*, Teacher Education Act 844/1971)을 제정하였고, 이에 따라 기존 1-3년 기간의 다양한 교사훈련 세미나 또는 사범학교에서 제공하던 초등교사 및 특수교사 교육의 임무가 일반 종합대학교로 옮겨졌다. 1974년부터 헬싱키대학교 등 전국 8개 종합대학교에서 교사교육학과가 개설, 운

영되기 시작했고, 1979년부터는 초등 및 중등 교사 자격 요건으로 석사 학위 취득을 요구하는 추가 개혁이 이루어졌다.¹²⁾ 중등 교사의 경우에는 19세기 후반 이래 일반 대학교의 학사 또는 석사 학위 프로그램을 통해 배출되었는데, 1979년의 개혁으로 초중등 교사교육 프로그램이 동일하게 학석사 통합 과정이 된 것이다. 동시에, 개혁은 중등 교사에 대한 페다고지 교육을 강화하는 조치를 포함하였다(Tirri, 2014; Niemi & Lavonen, 2020).

교사교육 개혁은 지역(균등) 발전 정책(regional development policy)의 일환이기도 하였다. 지역 정책은 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들에서 근대 국민국가 형성 과정에서 본질적으로 중요한 정책 의제로 부상하였고, 농촌 지역을 주요 지지기반으로 삼는 중도우파 정당과 관련 협회들의 핵심 정책이었다. 1960년대를 전후해 핀란드에서는 전국의 주요 도시들에 대학교를 분산 및 확대 설립하기 위한 개혁 조치가 취해졌고, 지방자치단체들은 이를 적극 요구하였다. 교사교육 개혁 또한 대학 체제 개혁과 지역 발전 정책의 연장선상에서 추진된 측면이 강한데, 당시 헬싱키대학교를 제외한 모든 대학과 지방자치단체들이 이를 환영한 맥락을 이해할 수 있다. 헬싱키대의 경우 고등 교육 재원의 농촌 지역 유출을 우려해 홀로 반대했지만 역부족이었다. 이로써 핀란드의 교원양성체제 개혁은 광범위한 합의와 정치적 동력에 기반해 추진될 수 있었다. 이는 같은 정책 구상이 먼저 제안된 스웨덴과 사뭇 다른 경로를 보여준다. 스웨덴은 교사교육을 여전히 직업교육 차원에서 접근하는 경향이 강했고, 옘살라대학, 스톡홀름대학 등 다수의 주요 대학들이 제도 변화에 반대해 교사교육의 종합 대학교 이관을 실현하지 못했다. 스웨덴은 2000년대 초반에 이르러서야 교사교육 개혁을 단행하였고, 노르웨이도 2017년 핀란드 모델을 좇아 개혁을 단행하였다. 학석사 과정을 통합한 연구 기반 교사교육 체제로의 이른 전환은 특수교육의 혁신과 더불어 핀란드의 높은 PISA 성취도를 설명하는 핵심 요인으로 평가받고 있다(Lavonen과의 인터뷰; 이혁규 외, 2022).

12) 1979년의 개혁은 핀란드 고등교육 전반의 학위 구조 개혁과 맞물려 진행된 것이다. 교육개혁의 정치적 다이내믹과 함께 사회 변동의 우연적, 가변적(contingent) 성격을 함께 고려할 필요가 있다.

1970년대의 개혁 이후 핀란드는 연구 기반 교사교육(research-based teacher education) 및 교사의 전문적 발달을 지원하는 체계적이고 우수한 교사교육 시스템을 구축하기 위해 지속적인 노력을 기울여왔다. 개혁 이후 종합 대학 교에서 제공되는 교사교육 프로그램은 교육학뿐만 아니라 심리학과 문화 이론 등 풍부한 인문사회과학의 연구 성과에 기초해 구성되었고, 특히 양적, 질적, 혼합 방법론에 상당한 비중(전체 프로그램의 약 5분의 1에 해당)이 두어졌다. 학생들은 연구에 기반한 교사교육 프로그램에 다양한 수준과 형태로 참여하며, 충실한 연구 방법론의 학습에 기반하여 학위 논문을 작성, 제출한 뒤 교사 자격을 획득한다.¹³⁾ 이러한 과정을 통해 학생 교사들은 연구 기반 지식을 생산하고 소비하는 방법을 배우며, 교사-연구자로 성장해간다. 핀란드에서 연구 기반 교사교육은 단지 학술적 연구결과를 현장의 실천에 일방향적으로 적용하는 것만을 의미하지 않으며, 교사들은 현장의 전문 실천가로서 최신 연구 동향과 성과를 학습, 성찰, 활용함으로써 창조적이고 혁신적인 페다고지 사례와 지식을 공동 생산하는 능동적 행위자로 역할한다(Niemi & Lavonen, 2020). 교사들의 학문적 연구 역량과 높은 전문성은 1980년대부터 이루어진 교육 행정 거버넌스의 분권화, 자율화 경향(장학제도 폐지 등)과 맞물려 일선 교사들의 역량 발휘를 극대화하는 데 기여했고, 나아가 교사들에 대한 사회적 존중과 신뢰를 강화하는 선순환적 요소로 작용한 것으로 평가된다(파시 살베리, 2016, 2020; 서현수 외, 2019).

연구 기반 교사교육은 이론적 접근의 강화만을 의미하지 않는다. 핀란드는 이론과 실천이 통합적으로 연계된 교사실습 프로그램을 발전시켜왔다. 이 과정에서 대학과 연계된 부설 교사훈련학교(Teacher Training Schools)가 중요한 역할을 담당한다. 학생 교사들이 5년 간 이수해야 하는 300 ECTS(European Credit Transfer & Accumulation System) 가운데 60 크레딧이 페다고지 연구에 할당돼 있다. 교사실습 과정은 학사(3년차)와 석사(5년차) 과정에서 각각

13) 중등 과목교사의 경우 종합 대학교내 일반 단과대학의 주체별 전공학과에서 학·석사 학위 프로그램을 이수하며, 교육대학에서 페다고지 연구 및 교사실습 과목을 이수하도록 하고 있다. 초등 학급교사의 경우는 대학교내 교육대학에서 교육학 학·석사 학위 프로그램과 페다고지 관련 과목을 모두 이수한다(헬싱키대 Laine 부학장, Lavonen 교수와의 인터뷰).

7주씩 이루어지며, 2주간의 계획을 거쳐 5주간 다른 학생교사 1인과 짝을 이루어 총 50시간의 수업을 진행해야 한다(주당 10시간). 핀란드의 교사양성대 학생들은 “1수업 2교사의 협력 수업 강조, 학교 및 교실 현장에 대한 심층 관찰, 교육실습 활동에 대한 학생의 주도적 계획 수립 활동, 동료와의 협력(공동수업 및 독립 수업 병행)을 강조하는 교육 실습, 실습 보고서 작성을 통한 성찰 활동 강화, 강의·세미나·그룹 세션을 통한 이론과 실제의 연계성 강화, 멘토 교사와 성찰적 토론 등과 같은 체계적이고 입체적인 교육실습 프로그램 운영(이혁규 외, 2022: 113)”하고 있다.¹⁴⁾

연구 기반 교사교육의 특징은 국가적 수준의 교사교육 정책과 전략에서도 발견된다. 핀란드는 유럽 통합과 맞물려 진행된 볼로냐 프로세스(Bologna process)의 일환으로 2004-2006년 교사교육 시스템 전반의 재구조화를 추진하였다. 교사교육 프로그램은 3년의 학사과정과 2년의 석사과정의 결합 형태로 구조화되었고, 이 과정에서 전국 모든 대학교의 교사교육학과들과 유관 학과 전문가들이 참여해 교사교육의 발전 방안을 논의하였다. 그 결과 교사교육 커리큘럼을 위한 공통의 가이드라인이 제안되었다. 가이드라인은 대학의 교사교육 커리큘럼이 “(1) 교과 주제와 학문에 관한 최신의 과학적 지식 및 이를 교육적(pedagogical) 내용 지식으로 전환하는 방법, (2) 페даго지와 교과 주제에 관한 연구 기반 지식, (3) 다양한 학습자들을 지도하고 지원하는데 요구되는 연구 기반의 전문적 기술과 역량, (4) 교육의 사회문화적 차원에 대한 이해(이는 교사들이 개별 학습자들의 필요에 포용적 방식으로 대응하게 함), (5) 도덕적 직업 전문성(moral profession)의 대표이자 교육 문제에 관한 공적 지식인으로서 교사의 역할에 대한 학생 교사들의 인식을 일깨우는 연구(Niemi & Lavonen, 2020: 162)”를 포함할 것을 권고했다.

볼로냐 프로세스에 이어 핀란드에서는 국가적 수준의 교사교육 전략 마련에 대한 요구가 계속 제기되었다. 이에 2016년 핀란드 교육문화부는 ‘전국 교사교육 포럼(National Teacher Education Forum)’을 구성하여 광범위한 유

14) 위 관찰은 관련 문헌 검토뿐만 아니라 핀란드 헬싱키대학교 부설 교사양성학교 방문 및 관계자 면담 등에 기초해 이루어진 것이다. 지면 제약 상 여기에서는 교사실습 과정을 상세하게 소개, 분석하지는 않는다.

관 기관과 행위자들 간 협력과 숙의에 바탕한 교원양성체제의 발전과 혁신을 도모하기 시작했다. 포럼에는 교육문화부와 국가교육위원회 등 교육당국을 비롯해 종합 대학교와 응용과학대학, 교사와 교사단체, 학생단체, 지방자치단체 등을 대표하는 약 70명의 전문가들이 참여했다. 포럼은 대학 등 자율성이 보장된 다양한 기구와 행위자들 간 참여적 의사소통과 협의를 통해 교사교육 프로그램의 비전과 목표, 전략, 과제 등에 대한 공유된 이해를 증진하고 이를 기반으로 관련 정책 및 프로그램의 변화를 조율해가는 핵심 기제로 자리잡았다(이혁규 외, 2022; Lavonen, 2022).

2016년부터 2019년까지 지속적이고 광범위한 정책 숙의 과정을 통해 포럼은 2020년 핀란드 교사교육의 발전 방향과 전략을 수립하였다. 포럼이 수립한 <교사교육 발전 프로그램(MEC, 2022: 3)>은 무엇보다 전문성을 갖춘 교사의 미래 역량을 다음 세 가지 방향으로 제시하였다.

① 광범위한 핵심 역량

- 자신의 분야에 대한 심층 역량
- 페다고지 및 교수 내용 지식(didactic) 역량
- 교육과정에 관한 역량
- 학습자에 대한 지식과 다양한 학습자를 지원하는 방법
- 가치·문화·감정·상호작용·협력에 대한 전문성
- 연구 역량과 비판적 사고, 지속가능성에 대한 전문성
- 다양한 학습 환경 관리, 그리고 디지털화 및 관련 페다고지

② 새로운 결과를 창조하는 전문성과 행동

- 도전에 대응하고 교수법을 개발할 때 창조적이고, 탐구적이며, 대담하고, 진취적인, 연구 기반의 접근들
- 난제(wicked problems)를 검토, 해결하고 그에 적응하는 역량
- 네트워크 및 파트너들과 협력하여 커리큘럼, 교수, 지도, 학습, 교육, 훈련에 혁신을 도입하는 역량
- 지역과 지구적 맥락의 협력 역량

③ 자기 개발 역량 및 교육기관 개발

- 지속적인 학습 및 경력 계획

- 자신과 직장 공동체를 발전시키는 데 있어 연구, 평가(자기평가 포함), 피드백의 활용
- 협력적 가치, 실천, 절차를 창출하는 데 필요한 리더십과 관리 및 공동체 역량

핀란드 교사교육포럼은 위 비전을 실현하기 위한 구체적 활동 목표(2022-2026년)를 네 가지로 제시한다. ① 예측(foresight)과 학생 입학의 개선을 통해 교육 및 교직 분야에서의 영향력 유지, ② 교사 역량 개발이 연구에 기반하며 지속적이어야 함, ③ 협력과 네트워크를 통한 우수한 교사교육 및 지속적인 교사 학습, ④ 교육기관들이 학습하며 진화하는 공동체로 나아가도록 돕는 유능한 리더십(MEC, 2022). 연구 기반의 교사교육이라는 핵심 특징과 더불어, 관련 제도적 기구와 다양한 정책 행위자들의 광범위한 참여, 숙의, 대화, 협력에 기반한 핀란드의 민주적 거버넌스가 교원양성체제에서도 일관되게 나타난다. 교사교육포럼의 임기는 한 차례 연장되어 2023년 종료될 예정이나 지난 4월 실시된 총선 결과에 따라 새 정부가 들어서면 심의를 거쳐 재연장될 것으로 전망된다.¹⁵⁾ 포럼 임기가 유하 시벨라 정부(2015-2019년, 중앙당 주도 3당 보수연정)과 산나 마린 정부(2019-2023년, 사민당 주도 5당 연정) 시기에 걸쳐있고 2023년 4월 총선 결과 보수 국민연합당 주도 4당 연정이 유력시되는 상황임을 감안할 때, 정권의 부침에 관계없이 일관되고 지속적으로 교사교육 정책 및 전략의 수립, 실행을 주도해온 교사교육포럼의 존재는 핀란드의 합의적 민주주의와 협의적 정책결정 시스템을 잘 보여주는 사례라 할 수 있다(이혁규 외, 2022; 서현수 외, 2019).

4.4 역량 중심 국가교육과정과 참여·숙의적 개정 프로세스

종합학교 전환 개혁 이후 통합적 국가 교육과정(National Core Curriculum)에 대한 새로운 요구가 증가하였고, 핀란드는 1970년대부터 국가 주도의 체계적 교육과정 개발 및 지속적 개정 작업에 착수하였다. 교육과정 개정은 대

15) 현지 기관 방문 및 인터뷰 결과 등을 종합한 판단임

체로 10년 주기로 업데이트해 왔으나 최근에는 점차 그 주기가 빨라지는 추세이다. 핀란드는 조기교육, 예비학교(pre-school), 종합학교, 예술 기초교육, 고등학교, 자유 시민교육 등에 관한 별도의 국가 교육과정을 운영하며, 직업학교의 경우에는 직업 분야와 모듈별로 세분화된 자격증서 프로그램을 운영한다. 종합학교 국가교육과정은 1970년, 1985년, 1994년, 2004년, 2014년에 개정되었다. 1980년대부터 신공공관리론의 영향 하에서 추진된 광범위한 행정 거버넌스의 분권화와 자율화 조치가 교육 영역에도 큰 영향을 미쳐 중앙정부와 중앙행정기구의 많은 권한이 지방자치단체와 학교, 그리고 교사에게 이양되었다. 이 과정에서 국가 주도로 이루어지던 중앙집권적 형태와 방식의 교육과정 수립, 실행 체계도 큰 틀의 변화를 겪게 되었다.

분권화와 자율화의 흐름 속에서 국가교육과정은 국가적 차원의 교육정책 방향 설정 및 실행 담보를 위한 핵심 기제로 기능하며, 특히 국가교육위원회(*Opetushallitus*)의 핵심 권한이자 업무 영역으로 작용하게 되었다. 이를 배경으로 핀란드에서는 국가 교육과정, 지역 교육과정, 학교 연간계획, 그리고 학생 개인별 학습계획 등으로 연계된 다층적 교육 계획 및 실행 체계가 발전하였다. 특히, 교육과정 개정 과정에서 교사 및 교사단체(교사노조 및 과목별 교사협회 포함), 학생, 학부모 등 직접적 이해당사자들은 물론 지방자치단체, 학교 네트워크, 교육 전문가 그룹, 복지 및 보건단체, 청소년단체, 문화단체, 도서관과 박물관, 미디어, 교재출판사 등 다양한 정책관계자그룹의 대표들이 온-오프라인에서 다양하고 폭넓게 관여하는 참여적, 숙의적 정책 협의 프로세스가 발전하였다(서현수 외, 2019).

종합학교 국가 교육과정은 400페이지가 넘는 두꺼운 정책문서인데, 크게 전반부와 후반부의 내용으로 구분될 수 있다. 전반부는 총론에 해당하는 내용으로 기초교육의 일반적 성격과 목적, 학교 문화, 평가, 학습 지원, 학습 환경, 이중언어 교육, 특수교육 등에 관한 내용을 포괄하고 있다. 후반부는 1-2학년, 3-6학년, 7-9학년 수준에서 구체적으로 이루어지는 수업의 목표, 내용, 평가 기준 등에 관한 세부적인 가이드라인을 제공한다. 현 종합학교 국가 교육과정(*Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 2016*년부터 적용)은 기초교육의 가치 기반으로 ‘학생의 고유성과 좋은 교육에 대한 권리’, ‘인간

다음, 시민성(*civis*), 평등, 민주주의’, ‘풍부함으로서 문화적 다양성’, ‘지속 가능한 삶의 방식의 불가피성’을 제시하고, 기초교육의 국가적 목표로서 ‘인류 및 사회공동체 구성원으로서의 성장’, ‘충분한 지식과 기술’, ‘시민교육, 평생교육, 그리고 평생교육의 진보’를 열거하고 있다(Ch. 2). 나아가, 2014 교육 과정은 범교과 핵심 역량(*transversal competencies*)으로 7가지 역량을 제시하였다. ① 비판적 사고와 배우는 것을 배우기, ② 문화적 역량, 상호작용, 자기 표현, ③ 자기 돌봄 및 일상생활 관리, ④ 다중 문해력(*multi-literacy*), ⑤ 정보통신기술(ICT) 역량, ⑥, 노동생활 역량과 기업가정신(*entrepreneurship*), ⑦ 참여, 통합, 지속가능한 미래 건설. 이들 역량은 단지 슬로건 수준의 추상적 가치와 특성의 단순 나열에 그치지 않고 개념 정의와 구체적 내용에 대한 정당화가 함께 이루어지고 있다. 나아가 이들 역량은 모든 교과목의 목표, 내용, 평가기준과 연계되어 학교 교육과정 전반에서 적극 추구되어야 한다(Ch. 3). 실제로 교육과정 후반부의 학년별 교과목 내용과 목표에 관한 가이드라인들은 모두 위 7가지 범교과 핵심 역량과 유기적으로 연계된 방식으로 서술되어 있는 것을 볼 수 있다(임유나, 2014). 아래 박스는 종합학교 교육과정에서 범교과 핵심역량의 하나로 제시한 ‘노동생활 역량과 기업가정신’에 관한 개념 설명인데, 실제 범교과 역량 개념이 어떤 방식으로 서술되고 있는지를 보여준다.

<박스 1> 핀란드 종합학교 교육과정에 기술된 ‘노동생활 역량’과
‘기업가정신’의 의미

노동(직업) 생활, 직업, 일(노동)의 성격이 변화하고 있으며, 특히 기술 발전과 경제적 세계화의 결과로 인해 더욱 그러하다. 직업의 요구 사항을 예측하는 것은 전보다 더 어렵다. 기초교육 과정에서 학생들은 노동과 노동(직업) 생활에 대해 더 관심있고 긍정적인 태도를 촉진하는 일반적인 기술들을 습득해야 한다. 학생들이 노동(직업)과 기업가정신의 의미, 기업가정신의 가능성, 그리고 공동체와 사회의 구성원으로서 자신의 책임을 깨닫는 데 도움이 되는 경험을 얻는 것이 중요하다. 학교 활동은 학생들이 노동(직업) 생활에 대한 지식을 높이고, 기업가적인 활동 방식을 배우며, 학교와 자유 시간에 습득한 기술이 자신의 노동(직업) 경력 측면에서 가지는 중요성을 깨달을 수 있도록 구성된다. 학생들은 가까운 지역의 산업경제 생활의 특징과 주요 영역을 배운다. 기초교육 기간

동안 학생들은 노동 생활을 탐색하며, 노동을 수행하는 것과 학교 바깥의 행위자들과 함께 협력하는 경험을 얻는다. 이와 같은 방식으로 노동(직업) 생활에 필요한 적절한 행동과 협동능력을 기르고 언어능력과 상호작용능력의 중요성을 인지하게 된다. 노동 생활에 필요한 위험 평가와 통제된 수용, 그리고 자기고용(자영업)과 기업가정신의 기술도 다양한 프로젝트를 통해 익히게 된다. 학교 활동을 통해 그룹 활동, 프로젝트 작업, 네트워킹을 배우게 된다.

학교에서 독립적으로 그리고 다른 사람들과 함께 일하기, 나아가 체계적이고 장기적 관점에 기반해 일하는 것을 연습하게 된다. 공동 활동을 통해 모든 학생은 자신의 작업을 전체 임무의 일부로서 성취시킬 수 있다. 또한 공동의 목표를 달성하기 위한 상호작용과 노력도 배우게 된다. 실천적 학습 상황에서 학생들은 활동 프로세스를 계획하고, 가설을 설정하고, 다양한 대안들을 실험하고, 결론을 도출하는 것을 배울 수 있다. 학생들은 일에 필요한 시간과 다른 작업 요건을 평가하고, 조건이 변할 때 새로운 해법을 찾는 것을 연습한다. 동시에, 일할 때 가능한 어려움을 예측하고, 실패와 좌절에 대처하는 법도 배울 기회가 있다. 학생들은 일을 마무리할 때 완벽을 기하고, 작업과 결과를 제대로 평가하도록 장려된다.

학생들은 새로운 가능성에 열린 태도로 접근하고 변화하는 상황에서 유연하고 창의적으로 행동하도록 장려된다. 학생들은 주도성을 가지고 사안에 대응하며 다양한 대안들을 찾도록 지도된다. 학생들은 전통적인 성 역할 및 기타 역할 모델의 영향을 인식하면서 자신의 직업적 관심을 확인하고, 충분한 근거와 자신의 출발점에 기반하여 다음 단계의 학습 과정을 잘 선택하도록 격려된다.

출처: *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet* 2014.¹⁶⁾

범교과 역량의 강조는 2019년 수립된 고등학교 국가 교육과정(*Lukion opetuksensuunnitelman perusteet 2019*, 2021년부터 적용)에서도 고스란히 관찰되는 특징이다. 여기에서는 “좋은, 균형잡힌, 시민적 인간”을 모토로 ‘좋은 시민성’, ‘지속가능한 미래 건설’, ‘지속학습, 노동생활, 세계성 역량 강화 “의 3대 목표와 ① 글로벌 문화 역량, ② 복지 역량, ③ 상호작용(의사소통) 역량, ④ 윤리성 및 환경 역량, ⑤ 사회적 참여(시민성 기술), ⑥ 다중문해력과 창조적 역량 등 6가지 역량을 제시하고 있다. 아래 표는 6가지 역량의 구체적 내

16) <https://eperusteet.opintopolku.fi/#/fi/perusopetus/419550/tekstikappale/428611>, 검색일: 2022. 8.30. (서현수, 2023: p. 221에서 재인용).

용을 표로 정리한 것으로, 종합학교 국가교육과정에서 설정한 미래 핵심 역량이 고등학교 수준에서 어떻게 변주, 심화되어 제시되고 있는가를 잘 보여 준다.

<표 3> 2019 핀란드 고등학교 국가교육과정의 범교과 역량

인간상과 목표	
좋은, 균형잡힌, 시민적 인간	• 좋은 시민성(빌둥, Sivistys)
	• 지속가능한 미래 건설
	• 지속학습, 노동생활, 세계성 역량 강화
미래 역량	
글로벌·문화 역량	• 세계성 함양 및 세계시민 태도
	• 핀란드, 유럽, 글로벌 문화유산의 인식과 문화적 다양성의 이해
	• 글로벌 미디어 및 기술 세계에서의 윤리적 실천
복지역량	• 자신 및 타인에 대한 배려
	• 자신의 강점 인식과 행동 및 정체성의 건설
	• 급변하는 세계 속에서의 지구력
상호작용 기술	• 정서 및 공감 능력
	• 사회성 기술, 협력 역량, 공동 학습 기술
윤리성 및 환경 역량	• 공동체를 이롭게 하는 가치지향적이고 윤리적인 활동
	• 자연의 생물다양성에 대한 존중과 연구된 지식정보에 기초한 기후 역량
사회적 참여 (시민성 기술)	• 민주주의 역량, 안전하고 정의로우며 지속가능한 미래를 위한 참여
	• 자신과 공동체를 위한 역량의 실천
	• 혁신 역량, 노동생활 준비, 기업가정신
다중문해력과 창조적 역량	• 새로운 방식으로 의미를 찾고 사안들을 연결시키는 것을 배우려는 호기심과 동기
	• 학습의 관리, 출처(근거)에 대한 비판적 태도, 그리고 평생학습 역량의 개발
	• 디지털 시대의 다중 문해력

출처: Lukion opetuksensunnitelman perusteet 2019(Opetushallitus, 2019: p. 60).

5. 결론

이 연구는 COVID-19 팬데믹 위기 속에서도 교육 분야에서 탁월한 대응과 성취를 이룬 것으로 평가받는 핀란드 교육 모델에 관하여 역량 중심 복지국가와 교육개혁 제4의 길이라는 프리즘을 통해 분석하고 그 핵심 특징과 함의를 추출하고자 하였다. 연구 결과 최근 핀란드 교육체제가 처한 안팎의 도전과 어려움에도 불구하고 여전히 핀란드 교육의 고유한 강점을 유지, 발전시키면서 핀란드 민주주의와 복지국가의 지속가능한 미래를 위해 핵심적인 정책, 제도적 기둥으로 역할하고 있음을 확인하였다. 주요 연구 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 핀란드는 1960-70년대 이루어진 종합학교 교육개혁 이래 보편주의적 평등 교육을 지향하는 개혁과 변화를 꾸준히 실천해왔으며, 특히 이 과정에서 특수교육 개념과 정책의 혁신적 전환을 이루었다. 다양한 이유로 학습에 어려움을 겪는 학생들을 대상으로 특별한 지원 서비스를 제공해온 핀란드의 특수교육 시스템과 정책은 보편적 복지국가의 평등 교육과 포용 교육 원칙이 추구하는 바를 탁월하게 드러내는 중요한 혁신 사례로서 2000년대 들어 핀란드가 보인 높은 PISA 성취도의 핵심 요인 중 하나이다. 이 과정에서 학교가 협력적 다중전문가(multi-professional) 공동체로 진화한 것도 중요한 특징이자 성취라 할 수 있다.

둘째, 종합학교 교육개혁과 맞물려 1970년대에 실행된 교원양성체제 개혁은 연구 기반 교사교육으로 패러다임을 변화시키며 교사교육의 질을 획기적으로 높였고, 이는 교사의 전문성과 자율성 향상은 물론 교직에 대한 사회적 존경과 신뢰로 이어지는 선순환 구조를 창출하였다. 학교 교육의 질은 결국 교사 역량의 질을 넘어설 수 없다는 점에서 핀란드의 교원양성체제는 종합학교 교육개혁 및 특수교육의 혁신과 더불어 핀란드 교육체제의 현재 성취를 가능하게 한 핵심 요인으로 평가된다. 핀란드는 2010년대 이후에도 전국교사 교육포럼을 통해 미래교육체제에 대비한 우수하고 효과적인 교원양성체제와 정책의 발전을 위해 다양한 주체들이 능동적으로 협력하는 모습이다.

셋째, 핀란드의 교육과정은 2000년대 들어 OECD가 강조한 ‘역량

(competency) 기반 교육을 적극 채택하고 있으나 그 바탕에는 핀란드가 근대적 국가 건설 및 시민사회 발전을 경험한 19세기 이후 지속적으로 추구된 ‘빌둥’ 교육의 철학과 전통이 깊이 뿌리내려 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 영어로도 정확히 번역되기 어려운 독일어 개념 빌둥(Bildung)은 교육(education), 문화(culture), 민주주의(democracy), 인간성(humanity)과 시민성(citizenship), 형성(formation)과 발달(development) 등의 다층적 개념을 포괄하는 어휘로 핀란드에서는 ‘시비스뉘스(Sivistys)’라는 어휘로 번역, 정착되었다. 2차 세계대전 이래 핀란드의 교육과정은 표준화된 역량 교육과 평가 중심의 미국식 커리큘럼(curriculum)의 영향을 많이 받았으며, 최근 OECD 등 국제기구들이 주도한 역량 중심 접근을 적극 수용하고 있는 데서도 그러한 영향을 짐작할 수 있다. 그럼에도 불구하고 핀란드의 교육과정은 여전히 19세기 이래의 오랜 빌둥 또는 시비스뉘스 전통과 원리에 기초해 있으며, 핀란드의 교육은 기본적으로 시민교육을 지향한다고 볼 수 있다(Miettinen, 2022; Hakala & Kujala, 2021). 이는 학교 밖 성인 대상의 체계적 시민교육 제도, 기구, 프로그램들과 연계되어 핀란드의 활력있는 민주주의와 시민사회를 유지하는 비옥한 토양이 되고 있다. 나아가, 학교와 지역사회 공동체의 활발한 교류와 협력 관계, 교육과정 등 교육정책 결정 과정의 폭넓은 참여와 속의 프 로세스, 아동·청소년부터 성인 시민들에 이르기까지 공공영역과 집합적 의사결정 과정에 대한 적극적 참여 기회를 보장하는 다양한 채널들에서 민주주의와 교육 그리고 시민성의 이상(ideal)이 융합적으로 탐색, 실천되는 핀란드 모델의 특징을 엿볼 수 있다(서현수, 2019).

넷째, 정책 거버넌스 측면에서 핀란드의 교육체제는 분권과 자율, 참여와 속 의, 그리고 협력과 신뢰에 기반한 혁신적 정책 생태계를 구현하고 있다(서현수 외, 2019). 흥미롭게도 핀란드에서는 신공공관리론(New Public Management)에 입각한 분권화와 자율화의 행정 거버넌스 개혁이 과도한 시장주의로의 경로를 낳지 않았다. 대신, 교사 전문성 향상 등과 맞물려 학교와 교사의 자율성 확대에 이어지면서 수평적 협력과 참여적 거버넌스의 토대를 제공하였다. 1960년대 사회적 대타협 이후 뿌리내린 민주적 코포라티즘(democratic corporatism)과 협의적 정책결정 시스템은 교육 분야에서 높은 회복탄력성

(resilience)을 보였다. 핀란드의 국가교육과정 재개정 프로세스는 이러한 면모를 잘 보여주며, 교사교육포럼을 통한 교원양성체제의 지속적 혁신 과정도 그러하다.

이상으로 역량 중심 복지국가와 교육개혁 제4의 길이라는 이론적, 개념적 틀에 기반하여 핀란드 교육체제가 보이는 다양한 특징과 함의를 탐구하였다. 위에서 살펴본 핀란드 교육(개혁) 모델의 중심 특징들은 한국의 교육정책과 관련 거버넌스의 개혁에 관해서도 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 교육개혁의 성공적 실천을 위해서는 무엇보다 광범위한 정치적 합의와 높은 정책적 우선순위의 확보가 요구되며, 이를 통해 장기적이고, 미래지향적이며, 일관된 교육개혁이 실현될 수 있음을 핀란드 사례가 보여준다. 이는 우리로 하여금 복지국가와 민주주의 그리고 교육·사회정책 간 내적 연관과 상호작용의 다이내믹에 대해 더 깊이있는 이해와 천착을 요구한다. 둘째, 핀란드는 미래 핵심 역량을 강조하는 국가교육과정에서부터 연구기반 교사교육 그리고 특수교육의 질적 혁신에 이르기까지 역량 중심 접근이 기본 원칙 및 세부 실행 목표와 방법 등에 깊이 배태되어 있으며, 이를 통해 높은 혁신성과 동시에 평등하며 포용적인 교육의 모습을 실현하고 있다. ‘빌둥(Bildung)’ 개념의 현대적 재해석과 ‘역량(capabilities)’ 개념의 다차원성에 대한 섬세한 이해를 포함해 역량 중심 접근에 대한 더 포괄적이고, 체계적이며, 깊이있는 탐색과 실천이 요구된다. 셋째, 열린, 포용적 민주주의 정치질서에 부합하는 대안적 교육정책 거버넌스 구축 방안을 진지하고 끈기있게 추구할 필요가 있다. 2023년 3월 필자가 핀란드 현지 기관들을 방문하는 동안 거의 모든 기관과 관계자들로부터 반복적으로 들은 것이 있다면 핀란드 사회는 ‘자율’, ‘분권’, ‘협력’, ‘참여’, ‘신뢰’ 기반의 정책 거버넌스를 바탕으로 하고 있으며, 따라서 의제 설정에서부터 실행과 평가에 이르기까지 특정 행위자가 일방적으로 정책결정을 주도할 수 없다는 것이다. 핀란드에서 미래지향적, 합의적, 장기적 관점의 교육정책 구현이 가능한 한 가지 근원적 이유라 할 수 있으며, 이에 대한 국내 주요 정책 행위자들의 깊은 성찰과 혁신이 요구된다.

그동안 국내에서도 핀란드 교육에 관한 높은 관심 속에서 많은 학술논문이 제출되었지만 대부분 개별적인 정책, 제도, 프로그램의 소개 수준에 머무

른 측면이 강하고, 특히 복지국가와 교육 그리고 민주주의를 하나의 이론적 틀 속에서 심층 탐색한 연구는 매우 드물었다. 이 논문은 이러한 학술적 공백을 메우기 위한 하나의 시론적 연구로서 의의를 가진다. 다만, 지면의 제약 상 본문에서 분석, 논의한 세부 주제에 대해 충분히 깊이있고 상세한 분석으로 나아가지는 못하였다. 직업교육 및 고등교육, 나아가 역량 중심 복지국가 차원에서도 중요한 개혁으로 평가받는 직업학교 개혁과 직업고등교육기관으로서 응용과학대학(Universities of Applied Sciences) 창설 개혁에 대해서도 깊이있는 조명이 필요하다. 특히, 응용과학대학 제도의 창설과 운영은 다수 시민들의 고등교육에 대한 접근 기회를 획기적으로 넓혔을 뿐만 아니라 교육 체제와 노동시장의 유기적 연계를 강화하고 지속적인 숙련 노동력을 제공하는 동시에 노동시장 구조 변동에 따른 시민 노동자들의 직업훈련 및 직업경로 재설정 기회를 제공하는 다층적 역할을 수행한다. 핀란드 교육체제의 기본 특징 중 하나는 ‘막다른 골목(dead-ends)’이 없도록 유연한 진로 선택을 최대한 보장하는 것인데, 여기에 직업학교와 응용과학대학이 중요한 기제로 기능한다. 최근 핀란드가 만 18세까지 의무교육 연령을 연장하는 제도개혁을 단행한 것 또한 급변하는 노동시장의 변화 속에서 교육을 통한 시민들의 역량 증진의 필요성을 적극 수용한 것으로 역량 중심 복지국가의 완성을 향한 중요한 개혁 조치로 더 깊이있는 분석이 요청된다. 이 논문을 출발점으로 삼아 향후 핀란드 교육과 교육정책의 다양한 주제와 영역에 대해 더 확장되고 심화된 관점의 후속 연구들이 제출되기를 기대한다.

《참고문헌》

- 고스타 에스핑-앤더슨. (2006). “제2장 아동 중심의 사회투자전략.” 『21세기 새로운 복지국가』. 유태균 옮김. 서울: 나남출판. pp. 83-139.
- 린다 달링-해먼드 외. (2017). 『세계교육개혁, 민영화 우선인가? 공적 투자 강화인가?』. 서울: 살림터.
- 마사 C. 누스바움. (2015). 『역량의 창조: 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가?』. 한상연 옮김. 서울: 돌베개.
- 박남기. (2015). “학교교육 혁신의 방향과 과제: 교육개혁을 위한 새패러다임 탐색”. 한국교원교육학회 학술대회자료집, pp.69-115.
- 서현수, 허준, 김영삼. (2019). 『미래교육체제 수립을 위한 사회적 합의 절차와 방법』. 대통령직속국가교육회의 연구용역 보고서.
- 서현수. (2019a). 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 서울: 빈빈책방.
- 서현수. (2019b). 「핀란드의 민주주의와 학교 시민교육: 통합적, 실용적, 가치기반 접근」. 『학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제』. 서울: 살림터.
- 서현수. (2021). “핀란드 복지국가의 과거, 현재, 미래: 정치제도, 복지체제, 교육정책의 연계와 다이내믹을 중심으로.” 『스칸디나비아 연구』, 28, 97-139.
- 서현수. (2022). “핀란드의 고용노동교육.” 송태수 외. 『외국의 고용노동교육 실태조사 II』. 한국고용노동교육원. pp. 199-246.
- 아마티아 센. (2013). 『자유로서의 발전』. 김원기 옮김. 서울: 갈라파고스.
- 이혁규, 박종필, 서현수, 임지은, 이광현, 이호준, 정바울. (2022). 『외국의 모범적 (초등)교원양성체제에 대한 비교 연구』. 전국교원양성대학교 공동교육혁신센터.
- 임유나. (2017). “핀란드 2014 개정 국가 교육과정의 특징 분석: 역량 구현 방식을 중심으로.” 『교육과정연구』, 35(1), 145-171.
- 파시 살베리. (2016). 『핀란드의 끝없는 도전: 그들은 왜 교육개혁을 멈추지

않는가.』 이은진 역. 서울: 푸른숲.

하그리브스, A.P. & 셸리, D.L. (2015). 『학교교육 제4의 길』 1권, 2권. 이찬승 · 김은영 · 홍완기 옮김, 서울: 21세기교육연구소.

한넬레 니에미, 아울리 톨, 아르토 갈리오니에미(편집). (2017). 『핀란드 교육의 기적: 핀란드 학교의 가르침과 배움, 그 원리와 실천』. 장수명 외 옮김. 서울: 살림터.

Ahtiainen, R., Pulkkinen, J., & Jahnukainen, M. (2021). The 21st century reforms (re) shaping the education policy of inclusive and special education in Finland. *Education Sciences*, 11(11), 750.

Cuthbert, R., Jary, D., Lebeau, Y., & Lucas, L. (2011). The fourth way: the inspiring future for educational change. *British Journal of Sociology of Education*, 32(4), 643-663.

EV 90/2010 vp. *Eduskunnan vastaava 90/2010 vp Hallituksen esitys laiksi perusopetuslain muuttamisesta*. (<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=ev+90/2010>, 검색일: 2023.5.29.)

Finnish National Agency for Education. (2016). *National Core Curriculum for Basic Education 2014*, 2nd Edition. Publications 2016: 5. Helsinki: Juvenes Print.

Gilbert, N. (2004). *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. Oxford: Oxford University Press.

Gilbert, N. (2005). *The "Enabling State?" from public to private responsibility for social protection: Pathways and pitfalls*. OECD.

Hakala, L., & Kujala, T. (2021). A touchstone of Finnish curriculum thought and core curriculum for basic education: Reviewing the current situation and imagining the future. *Prospects*, 51(1-3), 473-487.

HE 127/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta*(2020년 핀란드 정부가 의회에 제출한 의무교육 연장 법안). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/>

HE_127+2020.aspx에서 다운로드 가능.

- Heinonen, O.-P., (2020). What have we learnt in Finland about teaching/ education during coronavirus pandemic? *Futures Skills in a Volatile World*, 11 June 2020, Futures Conference 2020 발표자료(ppt).
- Jahnukainen, M., Hienonen, N., Lintuvuori, M., & Lempinen, S. (2023). Inclusion in Finland: Myths and Realities. In *Finland's Famous Education System: Unvarnished Insights into Finnish Schooling* (pp. 401-415). Singapore: Springer Nature Singapore.
- Kivirauma, J., & Ruoho, K. (2007). Excellence through special education? Lessons from the Finnish school reform. *International review of education*, 53, 283-302.
- Kosunen, S., & Hansen, P. (2018). Discursive narratives of comprehensive education politics in Finland. *European Educational Research Journal*, 17(5), 714-732.
- Lavonen, J. (2020). Curriculum and teacher education reforms in Finland that support the development of competences for the twenty-first century. *Audacious education purposes: How governments transform the goals of education systems*, 65-80.
- Lavonen, J., & Salmela-Aro, K. (2022). Experiences of moving quickly to distance teaching and learning at all levels of education in Finland. *Primary and secondary education during Covid-19: Disruptions to educational opportunity during a pandemic*. Reimers, F. (ed.), Springer, pp. 105-123.
- Miettinen, R. (2013). *Innovation, human capabilities, and democracy: Towards an enabling welfare state*. Oxford University Press.
- Ministry of Education and Culture (MEC). (2022). Teacher Education Development Program 2022-2026. (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164179/TeacherEducationDevelopmentProgramme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 검색일: 2023.5.30.)

- Niemi, H., & Lavonen, J. (2020). Teacher education in Finland: Persistent efforts for high-quality teachers. *Teaching the world's teachers*.
- Opetushallitus. (2019). *Lukion opetussuunnitelman perusteet 2019*. Helsinki: Punamusta Oy.
- Pernaa, V., Mylly, J., & Tiitta, A. (2007). *Sivistyksen ja tiedon Suomi*. Edita.
- Sahlberg, P. (2011). The fourth way of Finland. *Journal of educational change*, 12, 173-185.
- Sahlberg, P. (2021). Does the pandemic help us make education more equitable?. *Educational Research for Policy and Practice*, 20, 11-18.
- Sahlberg, P. 2011. The fourth way of Finland. *Journal of educational change*, 12(2), 173-185.
- Thuneberg, H., Hautamäki, J., Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Vainikainen, M. P., & Hilasvuori, T. (2014). Conceptual change in adopting the nationwide special education strategy in Finland. *Journal of educational change*, 15, 37-56.
- Tirri, K. (2014). The last 40 years in Finnish teacher education. *Journal of Education for Teaching*, 40(5), 600-609.
- Valtioneuvosto. (2020). *Pääministeri Sanna Marinin puhe OAJ:n Koulutusvaikuttaja-gaalassa*. (<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/paaministeri-sanna-marinin-puhe-oaj-n-koulutusvaikuttaja-gaalassa-9.4>, 검색일: 2023.5. 30.)

<Abstract>

Enabling Welfare States and Educational Reform 4.0: The Case of Finland

Hyeon Su Seo*

Alongside the advance of the Post-COVID era, it is demanded to build a future-oriented education system addressing multiple crises and challenges posed by late-modern transformation of the societal structure. This article explores the features and implications of the Finnish education model, which is regarded as an international example of innovation in both responding to the pandemic crisis and transitioning to a Post-COVID regime. During the late 20th Century, Finland could succeed in developing a consensual democracy, a coordinated market economy based on societal corporatism, and a Nordic-type universal welfare state. The country is now evolving into an enabling welfare state, pioneering a specific vision of ‘The Fourth Way’ of educational innovation that goes beyond neo-liberal global education reform movements. Based on the conceptual framework combining theories of enabling welfare states and educational reform 4.0, this article presents a systemic analysis of the Finnish education model, focusing on the comprehensive school reform, innovations in special education system, changes of the teacher education scheme, and new approaches towards the National Core Curriculum.

Key Words: Post-COVID regime, future education, Finland, enabling welfare states, educational change 4.0, educational policy governance

* Korea National University of Education

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

논문 접수일: 2023.5.30. 논문심사 완료일: 2023.6.7.
수정원고 접수일: 2023.6.7. 게재 확정일: 2023.6.7.