

## 핀란드의 대학 체제와 고등교육 정책에 관한 연구:

### ‘모두를 위한 고등교육(higher education for all)’의 이념과 현실

서현수<sup>1)</sup>

#### 국문초록

이 연구는 20세기를 거치며 북유럽 국가의 일원으로 민주주의, 복지국가, 교육·사회정책의 선순환 구조를 만들어내며 선도적 혁신국가로 부상한 핀란드의 대학 체제와 고등교육 정책을 체계적으로 분석한다. 특히 전후 핀란드의 민주주의와 복지국가의 발전 과정에서 지역 균등 발전 정책과 사민주의적 평등 교육의 이념이 어떻게 연계되면서 핀란드 대학 체제가 분산, 확대되었는지, 1990년대의 경제 위기와 국가혁신시스템 수립의 맥락 속에서 어떻게 응용과학대학이 창설, 제도화되었는지, 나아가 신자유주의적 학술 자본주의와 국가 경쟁력 담론의 우위 속에서 어떻게 2010년 대학 개혁이 단행되었고 그 여파는 어떠한지 등을 깊이있게 조명한다. 이를 통해 대학 체제 변화와 고등교육 정책 발전 과정에서 다양한 사회적, 기능적 압력이 어떻게 작용하며, 정부와 의회 정당 그룹들 그리고 대학과 노동시장의 대표 조직 등 다양한 정치 행위자들이 어떻게 경쟁하고 상호작용하는가, 그리고 이 과정에서 지역 민주주의, 보편주의적 평등 교육, 그리고 신자유주의적 시장주의 교육 및 학술 담론 등 이데올로기와 정책 구상이 어떻게 영향을 미치는가에 대해 입체적으로 검토한다.

**주제어:** 핀란드, 대학 개혁, 고등교육 정책, 지역 정책, ‘모두를 위한 고등교육’, 국가혁신시스템, 응용과학대학, 학술 자본주의

1) 한국교원대학교 교육정책전문대학원.

## I. 서론

대학이 위기다. 중세 유럽의 자치 도시들에서 출현하여 교수와 학생들의 자치적 학문 연구와 교육기관으로 명맥을 유지하던 대학들은 근대 체제로의 진입과 더불어 사회 전체의 중심적인 제도적 기관으로 진화하면서 다양한 기능과 역할을 수행해왔다. 20세기 후반 들어서는 교육의 보편화, 대중화의 연장에서 대학에 대한 대중의 접근 기회도 대폭 확장되어 한국을 비롯한 많은 국가에서 인구와 계층의 상당한 수가 대학에 진학하여 고등교육의 기회를 누리는 시대가 되었다. 특히 세계화의 물결과 함께 지식정보경제로의 이행, 그리고 평생학습 시대의 도래 등과 더불어 대학과 대학의 사회적 역할에 대한 새로운 강조와 접근이 이어졌다. 동시에 대학은 오늘날 안팎의 위기와 도전에 직면해있다. 1980년대 이래 심화, 확장되어온 글로벌 신자유주의 이데올로기의 영향 속에 전통적인 학문 연구와 교육을 중시하는 대학 모델은 점점 설 자리를 잃고 있으며, 국가경쟁력 향상에서부터 유기적 산학협력과 새로운 비즈니스 모델 창출에 이르기까지 단기적이고 직접적인 사회적, 기능적 요구에 더 충실하고 효과적인 기관으로 거듭날 것을 요구받고 있다. 시민의 헌법적 기본권 보장과 국가적 차원의 기본 정체성 유지 및 정치공동체 구성원의 재생산 차원에서 그 기본적 기능을 보호받는 초중등 교육기관과 달리 대학을 비롯한 고등교육기관들은 오늘날 학술 자본주의(academic capitalism)의 팽창과 더불어 끝없는 경쟁과 성과 산출의 압력 속에 별다른 방어막 없이 노출된 채 힘겨운 씨름을 거듭하고 있다. 안정된 지위와 재정 구조가 크게 흔들린 가운데 많은 대학의 구성원들은 불안정한 노동 시장과 외부 기금 수주와 연구물 출판, 학생 졸업률 및 취업률 등의 다양한 지표들이 부과하는 체계적 평가의 압력 속에서 고심하고 있다. 저출생의 심화 등 인구구조의 대변동 앞에서 국내외 많은 대학의 지속가능성에는 경고등이 켜진 상태이다. 피케티(2019)의 비판대로 많은 선진국에서 글로벌 신자유주의 이데올로기의 영향력이 지배적인 가운데 고등교육 기회 확대에 걸맞는 공공재정 투자가 이루어지지 않으면서 불평등체제의 (재)심화가 이루어졌고, 이는 오늘날 많은 나라에서 복지민주주의의 후퇴와 포퓰리즘의 득세로 이어지고 있다. 한국도 예외가 아니며, 오히려 한국의 대학 체제야말로 심각한 위기에 빠져있다. 한국 대학의 위기는 여기서 자세히 논할 필요도 없을 정도로 많은 공감대를 얻고 있는 상식적 주장이 되었지만, 정작 한국의 대학 체제를 어떻게, 어떤 방향으로 개혁해야 할 것인지에 대해서는 뚜렷한 합의가 이루어지지 않고 있으며, 대통령선거 등 중요한 선거 시기를 제외하고 나면 제대로 된 논쟁도 벌어지지 않고 있는 것이 현실이다(장수명, 2023).

이 글은 대학 체제 혁신을 위한 의미있는 정책 레퍼런스로서 핀란드 사례에 주목한다. 왜 핀란드인가? 주지하듯이, 핀란드는 북유럽 국가의 일원으로서 20세기 어려운 위기와 격변의 현대사를 거치는 과정에서도 민주주의와 복지국가 그리고 교육·사회정책의 선순환 모델을 구축하는 데 성공한 나라로, 특히 교육개혁에 대한 강한 정치적 합의를 오랫동안 유지해온 국가이다. 핀란드의 대학 체제 및 고등교육 정책도 그 연장에서 확립, 발전되었으며, 그 결과 오늘날 핀란드 사례는 북유럽 고등교육 모델의 중요한 버전 중 하나를 제공한다(Antikainen, 2016; Pinheiro et al. 2019). 특히, 핀란드는 2차 세계대전 이후 사회를 재건하는 과정에서 보편무상 고등교육을 실현하였고, 이에 더해 직업고등교육의 발전과 체계적인 국가혁신시스템을 수립, 발전시킴으로써 성숙한 민주주의와 역량 증진 복지국가(an enabling welfare state)의 지속가능한 토대와 핵심 동력을 제공하였다(Miettinen, 2013; Lemola, 2020; 서현수, 2023).

그러나 핀란드도 1980년대 이래의 신자유주의적 공공 거버넌스, 복지국가, 대학 체제 개혁의 세계적 흐름에서 예외가 아니며, 대학 개혁과 고등교육 정책에 관한 한 북유럽 국가들 가운데

서도 강하게 신자유주의적 방향으로 제도 개혁을 이룬 사례를 보여준다. 이는 초·중등 교육 시스템에서 강한 시장화를 보인 스웨덴과 달리 강한 평등주의와 보편적 복지국가 원리에 기초한 학교교육 시스템을 유지해온 핀란드의 일반적 교육정책의 맥락(Sahlberg, 2011; 달링-해먼드 외, 2017; 서현수 외, 2019)과 뚜렷하게 구별되는 특징으로 우리의 이론적, 실천적 관심을 불러일으키는 요소이다. 물론 이는 일방향의 닫힌 프로세스가 아니며 대학 개혁을 둘러싼 치열한 정치적 논쟁과 헤게모니 투쟁이 전개되는 첨예한 정책 공간을 제공한다는 점에서 면밀한 평가와 지속적인 관찰이 요구되는 주제이다. 그러한 맥락에서 핀란드 사례는 안팎의 전환적 위기와 도전 앞에서 대학 체제 전반의 대혁신을 요구받고 있는 한국의 정책결정자와 연구자들에게도 다층적 차원에서 중요한 참고 사례를 제공할 수 있다.

그러나 핀란드 교육에 대한 높은 학술적, 정책적 관심에도 불구하고 핀란드의 대학과 고등교육 정책에 대해서는 국내 연구가 많지 않고, 장수명(2016), 정진희(2012), 채재은·변수연(2019) 정도가 검색된다. 장수명은 핀란드 고등교육 체제의 특성을 논의하는 가운데 대학에서 이루어지는 성인 대상의 평생교육 현황과 특징을 분석하고 있어 유용한 정보를 제공한다. 다만, 핀란드 대학 체제와 고등교육 정책 자체를 중심 연구 대상으로 삼지는 않고 있어 해당 주제에 관해 독립된 연구의 필요성이 남아있다. 정진희(2012)는 마르크스주의의 관점에서 1990년대 이후 핀란드가 신자유주의적 복지국가 개혁과 신공공관리 담론을 수용하여 고등교육 개혁에 나섬으로써 불평등과 사회모순이 심화되고 있음을 비판적으로 분석하였다. 핀란드 교육 체제의 현실에 대한 비판적 연구라는 점에서 학술적 의의가 크고 저자의 분석 내용이나 핵심 통찰에 대해서도 동의되는 부분이 많다. 다만, 저자가 기본적으로 정통 마르크스주의적 관점에 의존해 핀란드의 복지국가와 고등교육 체제의 변동을 해석하는 경향은 한계로 여겨진다. 채재은·변수연(2019)는 핀란드와 노르웨이의 대학 통폐합 사례를 비교 분석함으로써 국내 고등교육 정책에 던지는 시사점을 논의한다. 이 과정에서 2009년 핀란드의 신 대학법 제정과 이에 따른 대학 통합 개혁 사례를 체계적으로 분석하고 있어 유용하다. 그러나 위의 정진희(2012)와 반대로 두 저자는 주류 행정학적 시각에서 신공공관리 관점의 대학 개혁에 대해 전혀 비판적 문제의식을 표하지 않고 핀란드의 신자유주의적 대학 개혁과 대학 통합 사례를 바람직한 모델 사례로 간주하고 있어 한계를 드러낸다. 본 연구는 이러한 선행연구의 한계와 장단점을 숙고하는 가운데 핀란드의 대학 체제와 고등교육 정책 발전에 대해 충분히 포괄적이고 체계적 이면서 균형적 관점에 기반해 접근한다는 점에서 차별성을 가진다.

이와 같은 문제의식에서 이 연구는 핀란드의 대학 체제와 고등교육 모델의 특징과 함의를 체계적, 입체적 시각에서 연구하고자 하며, 주요 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 19세기부터 현재에 이르기까지 핀란드의 근현대사 전개 과정에서 민주주의와 복지국가의 성립, 발전과 교육·사회정책의 발전이 어떻게 연계되고 상호작용하였는가? 이 과정에서 관찰되는 정치적, 제도적 다이내믹이 대학 개혁과 고등교육 정책의 수립, 실행 과정에서 어떤 양상으로 나타났는가?

둘째, 20세기 보편적 복지국가를 건설한 북유럽 사민주의 국가들이 공통되게 표방한 ‘모두를 위한 고등교육(higher education for all)’의 이념이 전후 핀란드의 역사적, 정치적 맥락 속에서 어떤 구체적 계기와 제도 개혁 과정을 통해 현실화되었는가? 이 과정에서 지역 균등 발전 정책과 평등주의적 교육정책 그리고 지식·혁신 정책이 어떻게 연계되면서 핀란드의 현 대학 체제와 고등교육정책 속으로 통합, 진화하였는가?

셋째, 1990년대 이래 세계적으로 확산된 신자유주의적 대학 개혁 이데올로기와 정책 담론이 핀란드의 대학 개혁과 고등교육 정책 변화에 어떠한 영향을 미쳤으며, 특히 2009년 신 대학법 제정의 다이내믹과 그 영향은 어떠한가?

II장은 핀란드의 근현대 정치사의 전개 과정에 대한 역사적 이해를 바탕으로 민주주의, 복지국가, 그리고 고등교육 정책의 제도적 연계와 상호작용에 관한 개관적 논의를 전개한다. III장은 현 핀란드 대학 체제의 현황과 구조적 특징을 살펴봄으로써 하나의 단면도를 제공한다. IV장은 통시적 관점에서 핀란드 대학 체제와 고등교육 정책이 어떤 과정과 계기를 거쳐 오늘에 이르렀는가를 입체적으로 분석한다. 특히, 20세기 보편적 복지국가를 건설한 북유럽 사민주의 국가들이 공통되게 표방한 ‘모두를 위한 고등교육’의 이념이 20세기 후반 핀란드의 역사적, 정치적 현실 속에서 어떤 구체적 계기와 제도 개혁 과정을 통해 현실화되었는가를 심층 조명한다. 나아가, V장은 1990년대 이후 계속되는 정치경제의 위기와 신자유주의적 복지국가 개혁 담론의 연장에서 이루어진 대학 개혁의 명암을 살펴보고, 최근 핀란드 정부들의 대학 정책 동향 및 전망을 평가한다. VI장은 연구 결과를 요약하고 핀란드 사례의 특징과 함의를 논한다. 연구를 위해 다양한 종류의 핀란드어 문헌들(법령, 정부 정책 문서, 의회 문서, 학술 연구물, 언론 기사 등)을 비롯해 광범위한 자료를 검토하였다.<sup>2)</sup>

## II. 핀란드의 민주주의와 복지국가, 그리고 고등교육 정책

유럽의 북쪽 변방에 위치하여 오랫동안 스웨덴의 지배를 받은 뒤 나폴레옹 전쟁 이후 1809년부터 다시 백여 년 간 러시아제국의 지배를 받은 핀란드는 20세기 들어 독립(1917년)과 내전(1918년), 그리고 소련과의 연속 전쟁(1939-1940년, 1941-1944년)을 겪는 등 큰 역사적, 정치적 격변과 부침을 경험했다. 전후의 냉전 시기에도 서구와 동구 사이에 끼인 하나의 ‘경계국가(border state)’로서 많은 위기와 어려움을 겪었고, 최근 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 과거 역사적 경험의 현재성이 재조명되고 있기도 하다. 그러나 핀란드는 20세기를 거치며 이러한 위기와 어려운 조건을 차례로 극복하며 북유럽의 성숙한 사민주의 복지국가 반열에 합류하였다. 비례대표와 다당제 정당체제에 기반한 합의적 민주주의와 사회적 코포라티즘(societal corporatism)에 기반한 조정시장경제, 폭넓은 계급연합에 기초한 보편적 복지국가 건설에 성공하며 북유럽의 후발주자에서 선도적 혁신국가로 거듭났다. 21세기 들어 핀란드는 다른 북유럽 국가들과 더불어 다양한 국제비교지표 조사에서 탁월한 성취를 보이고 있으며, 특히 교육 분야와 기술 혁신 등의 분야에서 국제적 모델로 높은 평가를 받아왔다(서현수, 2021, 2023).

핀란드는 권역별 전면 비례대표 선거제도를 운영하고 있으며, 이로 인해 폭넓은 다당제 정당 체계와 연합정치의 전통이 일찍부터 발달했다. 북유럽 국가들은 1970년대 이래 전통적인 ‘2+3=5개 정당 체제(좌파 정당 2개, 우파 정당 3개)’로부터 7개 또는 8개 이상의 정당 체제로 변모해왔고, 핀란드도 유사한 패턴의 정당정치가 나타난다. 현재 핀란드에는 원내 정당 그룹만 9개가 활동하고 있다. 극단적으로 파편적인 정당 체계로 분류되는 핀란드의 정치 환경에서는 자연스럽게 정부 구성 및 운영을 위한 연합 정치가 발전하였다. 4년마다 치러지는 총선 이

2) 이 연구는 현재 핀란드 대학에서 활동하며 핀란드의 고등교육 정책을 연구하거나 이에 관여해온 전문가들(예컨대, 헬싱키대학교의 Jari Lavonen 교수, 탐페레(Tampere) 대학교의 Mikko Poutanen 박사 등)과의 다양한 계기를 통한 대화와 토론, 정보 공유에 기반해 있기도 하다는 점을 밝혀둔다.

후 정부 구성을 위해 제 정당 간의 협상과 합의 프로세스가 전개되며, 20세기 이래 단독 정권이 들어선 경우는 한 차례도 없었다. 대부분 3개 이상의 정당들이 연정하게 되는데, 1990년대 이후에는 좌우 스펙트럼을 넘나드는 ‘무지개정부(rainbow government)’의 출현이 빈번하게 이루어지고 있다(Arter, 2016; 서현수, 2019a). 2023년 총선 이후 집권한 빼테리 오르포(Peteri Orpo) 정부도 보수 국민연합당(*Kokoomus*, National Coalition Party), 극우 포폴리즘 핀란드인당(*Perussuomalaiset*, Finns Party), 스웨덴인민당(RKP, Swedish People’s Party), 기독교민주당(KD, Christian Democratic Party) 4개 정당의 연합 정권으로 운영되고 있다.

다른 한편, 핀란드는 사회적 대화와 타협에 기반한 집합적 이익조정 시스템을 운영해 왔다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등 북유럽 국가들은 세계대공황이 촉발한 경제사회 위기에 직면해 이미 1930년대부터 사회적 코포라티즘의 원리를 제도화하면서 ‘케인즈 이전의 케인즈주의’를 구현하였다. 핀란드 역시 1930년대부터 사민당과 농민당을 중심으로 한 연합정치를 가동하면서 적극적 사회정책과 입법을 추진하였다. 그러나 1918년 좌우 내전의 여파로 인해 전면적인 노사정 합의 체제의 출현은 핀란드에서 아직 가능하지 않았다. 1940년대의 전시 경제 체제 하에서 핀란드 노동과 자본 대표들이 처음으로 국가적 수준의 협상 테이블에 마주 앉았고, 본격적으로는 1960년대 후반 들어 처음으로 노사정 합의 체제를 가동할 수 있었다. 1966년 선거에서 사민당 등 좌파 진영이 큰 승리를 거둔 뒤 들어선 빠시오 내각(Paasio Cabinet)과 꼬이비스토 내각(Koivisto Cabinet) 체제에서 노사 대표들이 정부 중재 하에 협상을 벌였고, 1968년 핀란드 최초의 사회적 대타협이 실현되었다. 그 뒤 핀란드에서는 대체로 2년에 한 번 꼴로 국가적 수준의 노사정 협상이 전개되었고, 이를 통해 경제사회정책의 기본 방향과 내용을 결정하는 ‘소득정책의 포괄적 해법(TUPO, *Tulopoliittinen kokonaisratkaisu*)’ 방식이 확립되었다.<sup>3)</sup> 노동시장의 평화적, 타협적 이익조정 시스템 구축은 다른 분야에도 확산되어 교육, 건강돌봄, 주거, 사회보장 등 주요 공공정책의 결정 과정에서 주요 이해관계자들의 폭넓은 참여와 협의 프로세스를 중시하는 행정적 또는 민주적 코포라티즘(administrative or democratic corporatism)의 시스템과 문화가 확립되는 계기가 됐다(서현수, 2021; Wuoko, 2020).

이러한 현상은 1960년대와 1970년대 중도 우파인 중앙당과 중도 좌파인 사민당 간의 합의 정치 시기와 맞물려 전개되었다. 이를 계기로 핀란드는 1960년대 후반부터 1980년대 후반까지 지속적으로 공공재정을 확대하고 보편주의적 원리와 지향의 사회정책과 서비스를 대폭 확대함으로써 북유럽형 보편적 복지국가의 반열에 진입하였다. 이처럼 핀란드가 보편적 복지국가 완성으로 가는 여정에서 본질적으로 중요한 사회개혁이 바로 대학 개혁을 포함한 평등주의적 교육개혁이었음을 주목할 필요가 있다. 1960-70년대 핀란드 민주주의가 적대적 진영정치(camp politics)로부터 중도 좌우 정당 중심의 합의정치(consensus politics)로 이행하고, 1968년에는 중도 우파인 께코넨 대통령(Urho Kekkonen, 1956-1981년 재임)과 사민당 총리의 강력한 정치적 지원 속에 핀란드 역사상 첫 노사정 대타협이 실현된 것과 때를 같이하여 기존의 독일식 병렬제(parallel system) 교육체제의 한계를 극복하고 9년제 종합학교(*peruskoulu*, comprehensive school) 체제로의 전환을 위한 교육개혁이 단행된 것은 결코 우연한 일치가 아니었다(서현수, 2019a, 2019b, 2021).

3) 2017년 핀란드가 고용주협회가 전국 단위의 노사협상을 거부하면서 TUPO 방식은 더 이상 작동되지 않고 있으며, 대신 산별 협상을 기본으로 지역 및 기업 단위 노사협상이 이루어지고 있다.

전후 경제가 재건되고 2차 산업화 및 도시화가 전개되면서 중산층이 빠르게 증가하였고, 이들은 자녀들이 더 많은 교육 기회를 가질 수 있는 평등한 교육체제의 수립을 요구하였다. 전후 베이비붐 시기에 태어난 세대가 성년이 되면서 이들을 위한 고등교육의 문호 확대도 함께 요구되었다. ‘모두를 위한 교육(education for all)’에 대한 광범위한 사회적 요구에 부응하여 핀란드는 1963년 의회 결정과 1964-67년의 의회 종합학교위원회 운영 등에 기반해 1968년 종합학교법을 제정한 뒤 1972년부터 1977년까지 전국적으로 종합학교 전환 개혁을 실행하였다. 종합학교 교육개혁은 1970년대의 교원양성체제 개혁, 1980년대의 인문계 고등학교(*lukio*) 및 직업학교(*ammattikoulu*) 개혁, 1990년대의 응용과학대학(AMK: *Ammattikorkeakoulu*, University of Applied Sciences) 창설을 통한 직업고등교육 개혁 및 자율화와 분권화 방향의 교육정책 거버넌스 개혁 등 지속적, 체계적, 합의적 교육개혁 정책의 수립, 실행으로 이어졌다. 이러한 과정을 거쳐 핀란드는 일반 학교교육만이 아니라 고등교육 수준에서 ‘모두를 위한 교육’ 원칙에 기반한 보편적 접근 기회를 보장하는 제도적, 정책적 개혁을 추진하였다. 박사과정까지 무상교육이 확대되었고, 학생수당(student benefits)이 도입되었으며, 실업보험 및 적극적 노동시장정책을 통해 대학 졸업생들도 노동시장 보조금과 기초실업급여를 제공받게 되었고, 직업고등교육기관의 설립과 평생(성인)교육 활성화 조치가 취해졌다(살베리, 2016.; 서현수, 2019b, 2023). 나아가, 핀란드는 1980년대 이후 본격화된 후기근대적 사회구조 변동에 조응하여 기존의 전통적 복지국가로부터 지속가능한 ‘역량 증진 복지국가’(enabling welfare state)로 이행하기 위한 다각도의 노력을 기울여왔다. 역량 증진 복지국가는 다양한 사회적 위험(social risks)에 대응하는 사회보험 제공과 조세 기반 소득과 부의 재분배에 역점을 둔 전통적 복지국가의 장점을 계승하면서도 한 걸음 더 나아가 후기 산업사회로의 전환에 따른 새로운 사회적 위험 및 노동시장과 시민생활의 변화에 능동적으로 대응하는 시민 개개인의 역량 증진을 위한 교육 및 관련 서비스의 제공을 강조한다(Miettinen, 2013).

큰 성취와 발전에도 불구하고 오늘날 핀란드의 교육과 대학 체제에도 많은 도전이 존재한다. 1980년대 이래 수십 년 간 지속된 신자유주의적 세계화와 복지국가 재편 흐름은 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들에도 큰 영향을 미쳤다. 특히 핀란드의 경우 2009년 새로운 대학법(*Yliopistolaki 559/2009*) 제정을 매개로 큰 틀의 대학 개혁이 이루어졌고, 그 결과 오늘날 핀란드의 대학들은 글로벌 경쟁 자본주의에 더 깊이 침윤된 모습을 보인다. 2015-2019년 집권한 유하 시벨라(Juha Sipilä) 정부(중앙당, 국민연합당, 핀란드인당 간 3당 보수연정) 시기에는 학술연구 및 교육 정책 예산 전반에서 상당한 삭감이 이루어져 광범위한 비판을 받았다. 2020년부터 지속된 COVID-19 팬데믹은 새로운 위기와 도전을 광범위하게 창출하였고, 2019년 집권한 산나 마린(Sanna Marin) 정부(사민당, 중앙당, 녹색당, 좌파동맹, 스웨덴인민당 간 중도좌파 연정)는 교육 불평등 해소와 학술연구 예산의 복원을 추진하였다. 그러나 2023년 총선 결과 보수 국민연합당 주도의 우파 연합 정부로 정권이 바뀌면서 정책 방향의 재변경이 이루어지고 있어 장기적 정책 변화와 그 효과에 대해서는 앞으로 더 지켜볼 필요가 있다(이상 내용에 대한 자세한 분석은 IV, V장을 참조).

### III. 핀란드 대학 체제의 현황과 구조

#### 1. 이원화된 대학 체제

핀란드 대학 체제의 가장 두드러진 특징은 대학교(*Yliopisto*, University)와 응용과학대학

(AMK, University of Applied Sciences) 간 이원화된 고등교육 체제라 할 수 있다. 2023년 12월 기준 핀란드 교육문화부 관할 하에 13개의 대학교와 22개의 응용과학대학이 운영되고 있다. 그 밖에 국방부 산하의 국방대학교(MPKK), 그리고 특별자치주인 올란드의 *Högskolan på Åland*와 내무부 산하의 경찰직업대학(*Poliisiammattikorkeakoulu*)이 별도로 운영된다. 대학 개혁이 있기 전인 2009년에는 총 57개 대학이 존재했으나 신 대학법 제정 이후 대학 통합과 규모 확대 노력이 가속화되면서 대학 숫자가 현저히 줄어든 상태이다.<sup>4)</sup>

일반 대학교와 응용과학대학 간에는 다양한 차이가 있다. 일반 대학교는 대학법 (*Yliopistolaki*), 응용과학대학은 응용과학대학법(*Ammattikorkeakoululaki*)에 근거해 운영된다. 일반 대학교는 학문적 연구와 이에 근거한 교육에 목적이 있다면, 응용과학대학은 직업 생활에서 요구되는 실용적 교육에 목적이 있으며 지역 발전(regional development)에도 중요한 강조점을 두고 있다. 2010년 새 대학법 제정 이전까지 일반 대학교는 모두 국립으로 교수와 교직원들은 공무원 신분을 유지했으나 대학 개혁 이후 현재는 대부분 독립된 공법인 형태로 운영되며, 알토대학교(Aalto University)와 탐페레대학교(Tampere University) 등 2개 기관은 법인 대학교(foundation university, 사립대로 간주됨)로 운영된다(국방대학교는 국립대학교의 지위를 유지). 응용과학대학들은 독립적인 법인들로 주로 지방자치단체나 지방자치단체 콘소시엄 또는 사적 재단이 소유한 형태를 취하고 있으며, 내부 행정에 관한 사항을 자율적으로 결정한다.

핀란드의 교육 시스템을 묘사한 아래 그림에서 대학교와 응용과학대학으로 이원화된 고등교육 체제의 특징을 볼 수 있다.

---

4) 핀란드 교육문화부 홈페이지(okm.fi) 참조(검색일: 2023.11.30)..

# EDUCATION SYSTEM IN FINLAND

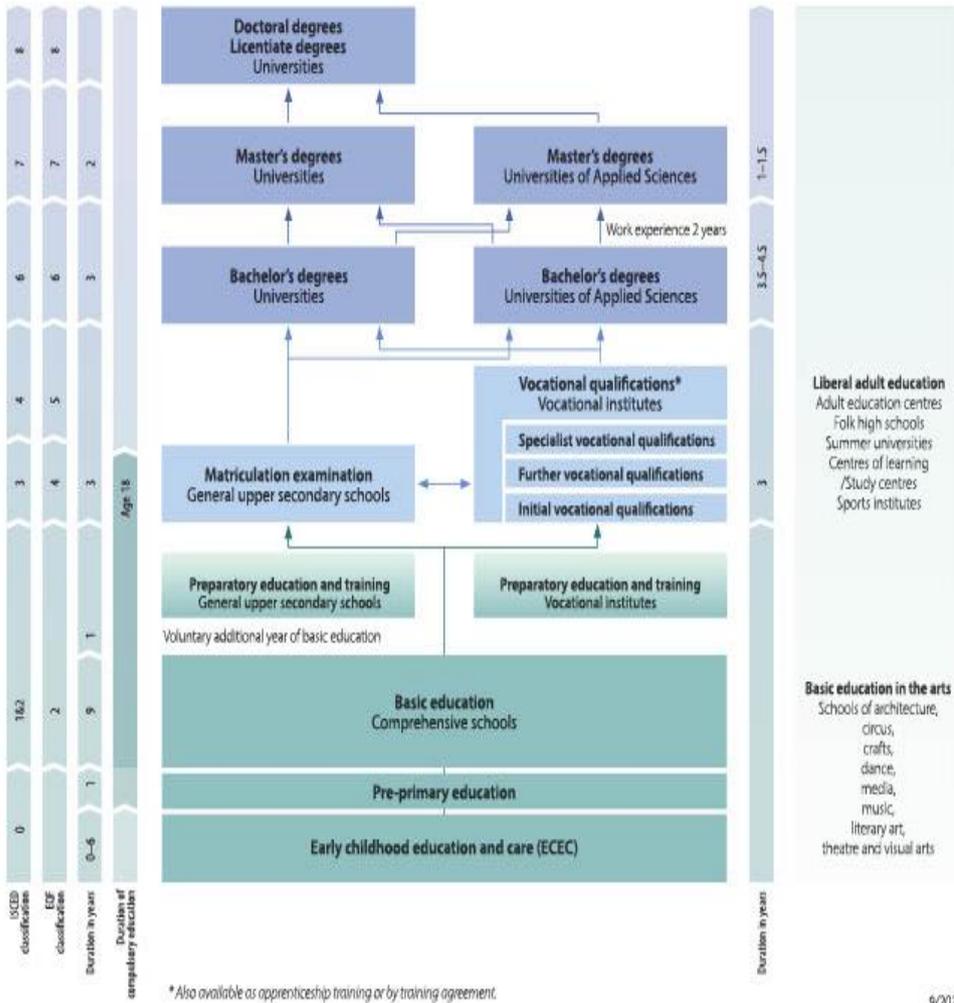


그림 1. 핀란드의 교육 시스템(출처: <https://okm.fi/en/education-system>, 검색일: 2023.12.4.)

## 2. 학생의 선발과 교육

핀란드의 대학교에서는 다양한 학문 분야별로 학사, 석사, 박사 학위 취득이 가능하며, 응용과학대학에서는 직업교육에 특화된 실용적 학과들을 중심으로 학사와 석사 학위까지 취득할 수 있다. 일반 대학교의 학사 프로그램은 최소 3년, 180 ECTS(European Credit Transfer and Accumulation System, 유럽학점이전·누적시스템)<sup>5)</sup> 학점으로 구성되고, 석사 프로그램은 최소 2년, 120 ECTS 학점(석사 논문 포함)으로 구성된다. 핀란드 대학생 대부분은 석사 학위를 받고 졸업한다. 응용과학대학의 학사 프로그램은 3.5-4년 동안 210-240 ECTS 학점 이수를 요구하며, 석사 입학 을 위해서는 대학 졸업 후 최소 2년 간의 직업 활동 경력을 요구한다. 핀

5) ECTS는 볼로냐 프로세스에 따라 도입된 유럽 대학들 간의 공통된 학점 인정 제도임.

핀란드는 유럽연합(EU)의 볼로냐 프로세스(Bologna process) 회원국으로 2000년대 초반 대학의 학위 프로그램 구조와 학점 체계 등을 개혁하여 유럽 공통 기준을 따르고 있다. 현재 핀란드의 학점 체계에서 연간 풀타임 학습시간은 1,600시간과 동일하며, 60 ECTS 학점에 해당한다.

<표 1> 핀란드 대학교와 응용과학대학의 학위 프로그램 구조

대학교	학사	3년 180 ECTS (현장 실습, 논문 포함)
	석사	2년 120 ECTS (논문 포함)
	박사	4년 이상, 240 ECTS (논문 포함)
응용과학대학	학사	3.5-4년 210-270 ECTS (현장 실습, 논문 포함)
	석사	1.5-2년 60-90 ECTS (논문 포함) *입학요건: 2년 이상 직업 활동 경력

출처: Ahola et al. (2014) 등 관련 자료를 종합하여 필자가 작성.

핀란드의 고등교육기관에 입학하기 위해서는 고등학교 졸업 자격 시험(Matriculation Exam)을 통과하거나 그에 준하는 학위 증서를 제출해야 한다. 직업학교의 경우 졸업 자격을 얻기 위해서는 120 크레딧의 학점 이수와 자격증 획득이 요구된다. 그러나 이는 기본적인 요건으로 각 대학교와 응용과학대학의 개별 학위 프로그램마다 선발 방법과 절차가 다양하여 일괄적으로 설명하기는 어렵다. 대학 자체적으로 면접, 퍼포먼스 등 다양한 형태의 추가 시험을 실시하는 경우도 많다. 직업학교 졸업생들도 직업고등교육기관인 응용과학대학만이 아니라 일반 대학교로도 진학할 수 있다. 고교 졸업자격시험의 경우 모국어(핀란드어 또는 스웨덴어)와 3개의 선택 과목에 대한 평가로 이루어지며, 과목별 하루씩 6시간의 시험 시간이 부여된다. 선택 과목에는 제2공용어, 외국어, 수학, 역사, 사회과학, 화학, 물리학, 심리학, 생물학, 지리학, 철학이 포함된다. 시험은 연 2회 응시할 수 있고, 과목별로 가장 좋은 성적을 선택해 제출할 수 있다. 재수생이 늘어나는 것을 방지하기 위해 첫 입시 수험생에게 일부 인센티브를 제공한다(Ahola et al. 2014; 서현수, 2019b; opintopolku.fi 정보 등 참조).

핀란드는 보편적 복지국가 건설하는 과정에서 초등교육부터 고등교육까지 보편 무상교육을 실현하였고, 대학 교육 또한 기본적으로 학비를 받지 않으며, 대학교 학사와 석사과정의 학생들은 매월 일정 액수의 학업수당(*opintoraha*, study grant)을 무상으로 제공받는다. 그러나 2015년 관련 법령이 논쟁 끝에 개정되면서 일부 외국인 학생들에 대해서는 학비를 받고 있다. 구체적으로 살펴보면, 핀란드의 시민권자와 영주권자, 유럽연합(EU) 및 유럽경제구역(EEC) 회원국 시민들은 학사부터 박사과정까지 학비를 내지 않으나, 2015년부터 핀란드어와 스웨덴어가 아닌 언어(예컨대, 영어)로 진행되는 학사와 석사 과정 프로그램에 등록한 비(非) EU/ EEC 국가 출신의 학생들은 연간 4,000~18,000유로에 상당하는 학비를 내야 한다. 그러나 이들 학생도 박사과정에 등록하는 경우에는 학비를 내지 않는다. 핀란드와 유럽 지역 학생들에게는 큰 영향을 미치지 않는 제한적 개혁이라 할 수 있지만, 사민주의적 연대성의 가치에 기반한 보편 무상교육의 원칙을 훼손한 조치로 신자유주의적 방향의 대학 개혁에 중요한 물꼬를 튼 것이라는 비판적 평가도 존재한다(Välilmaa, 2019; opintopolku.fi 정보 등 참조).

### 3. 의사결정 거버넌스

핀란드 대학들은 기본적으로 의사결정과 연구 및 교육 활동 전반에서 높은 수준의 자율성을 누리고 있다. 그러나 대학의 의사결정 거버넌스는 시대 변화와 더불어 지속적으로 변모해왔다. 특히, 1968년 유럽을 뒤흔든 급진적 학생운동의 여파로 인해 핀란드에서도 교수 중심의 의사결정 구조에 중대한 변화가 발생하였다. 오늘날 핀란드 대학의 주요 의사결정은 교수, 연구자 및 직원, 학생 대표들로 구성된 대의원회(Collegium)와 이사회(Board)에 의해 내려진다. 아래 표에서 보는 것처럼 헬싱키대학교의 경우 대의원회는 교수 대표 20명, 연구자 및 직원 대표 15명, 학생 대표 15명 등 총 50명으로 구성된다. 임기는 4년이며, 학생 대표의 임기는 2년이다. 대의원회와 달리 이사회에는 외부 위원들이 참여할 수 있으며, 주로 외부위원이 이사를 맡도록 하고 있다. 과거 교수들 중심의 아카데미 공동체에서 총장을 뽑았던 것과 달리 현재 핀란드의 대학교 총장은 이사회에서 선출되며, 그만큼 이사회 권한은 중요하고 강하다. 예컨대, 헬싱키대학교 이사회는 현재 교수 대표 3명, 연구자 및 직원 대표 2명, 학생 대표 2명, 그리고 외부위원 5명(이사장, 부이사장 포함) 등 총 12명으로 구성돼 있다(아래 표 참조).<sup>6)</sup> 2010년 설립된 알토대학교 등 재단 기반 대학들의 경우 이사회 구성원 수가 7명보다 더 적고 외부위원이 과반을 넘게 점유하며, 이로 인해 대학에 대한 산업자본 등 외부 이해관계집단의 영향력이 과도하다는 비판도 제기된다. 이러한 변화는 큰 권위와 영향력을 가진 교수 중심의 전통적 아카데미 기관의 의사결정 구조로부터 보편적 복지국가 건설 및 대학 민주주의 확대 요구와 맞물려 확립된 민주적 코포라티즘 기반 의사결정 구조 단계를 거쳐 신자유주의적 대학 개혁과 맞물려 확대된 신공공관리 모델에 가까운 의사결정 구조로 핀란드 대학교의 거버넌스 구조가 변천해오고 있음을 시사한다.

<표 2> 헬싱키대학교 이사회 및 대의원회의 구성 현황(2023년 12월 기준)

헬싱키대학교 이사회 구성 현황: 총 12명
교수 대표 3인
연구자 및 직원 대표 2인
학생 대표 2인
외부 위원 5인(이사장, 부이사장 포함)
헬싱키대학교 대의원회의(Collegium) 구성 분포: 총 50명
교수 대표 20명
연구자 및 직원 대표 15명
학생 대표 15명
* 4년 임기(학생은 2년 임기)

출처: 헬싱키대학교 홈페이지(<https://www.helsinki.fi/en/about-us/people/university-management/board>, 검색일: 2023.11.30.) 정보 참조.

6) 이사회 외부위원의 비율이 40퍼센트 이상이 되도록 신 대학법은 명시하고 있다.

#### 4. 재정(funding) 구조

핀란드의 대학교들은 보편적 복지국가가 확립된 1980년대부터 신 대학법이 발효된 2010년까지 모두 국립대학교의 법적 위상을 지니고 있었고, 교수와 직원들은 모두 국가 공무원의 신분을 유지하고 있었다. 그 시기에는 학생들의 학비가 없는 가운데 대학 재정의 대부분은 조세에 기반한 국가 재정으로 충당되었다. 그러나 2010년 이후 핀란드의 대학교들은 독립적인 공법인(public university)으로 법적 지위가 바뀌었고, 알토대학교와 탐뻬레공과대학은 재단 기반 대학교(foundation university)가 되었다. 응용과학대학들은 교육문화부 산하의 공기업(public limited company) 형태의 공법인이 되었다. 고등교육기관들의 법적 지위 변화에도 불구하고 핀란드의 대학 재정은 여전히 대부분 국가 예산에 의존하고 있다. 대학교와 응용과학대학은 서로 다른 재정 할당 공식(funding fomula)에 의거해 핵심 재정(core funding)에 해당하는 액수를 교육문화부로부터 제공받으며, 개별 대학 내부의 재정 할당은 자율적으로 이루어지는 구조이다.

대학교의 핵심 재정은 1) 학·석사 졸업생 배출 등 교육 실적, 2) 박사 배출 및 학술논문 출판 등 연구 실적에 대한 성과 기반 재정(performance-based funding), 그리고 3) 전략적 발전 및 국가적 의무 등 기타 정책적 고려에 따른 재정으로 이루어진다. 응용과학대학의 경우는 1) 학사 졸업생 배출 등 교육 실적, 2) 외부 R&D 기금 수주 및 석사 졸업생 배출 등 연구 실적에 대한 성과 기반 재정, 그리고 3) 기타 정책적 고려에 따른 재정으로 이루어진다. 둘 다 유사한 기준의 항목들로 구성되지만 재정 공식의 구체적 내용에는 상당한 차이가 있다. 무엇보다, 응용과학대학은 교육 분야의 실적이 압도적으로 큰 비중을 차지하지만, 대학교의 경우에는 연구 분야의 비중도 비교적 높게 유지되고 있다(OKM 2022a, b). 아래 표는 2021년 핀란드 대학교와 응용과학대학의 재정 할당 공식을 요약적으로 제시한다.

<표 3> 핀란드 대학교와 응용과학대학의 재정 할당 공식(2021년)

구분	대학교	합계 (%)	응용과학대학	합계 (%)
교육	• 학사 및 석사학위 30%	42	• 학사학위 56%	76
	• 평생학습 5%		• 평생학습 9%	
	• 취업 졸업생 수와 고용의 질 4%		• 취업 졸업생 수와 고용의 질 6%	
	• 학생 피드백 3%		• 학생 피드백 3%	
연구	• 박사학위 8%	34	• 외부 R&D 기금 11%	19
	• 학술 출판 14%		• 석사학위 6%	
	• 경쟁적 연구 기금 12%		• 출판, 제작 디자인 활동, ICT 소프트웨어 등 2%	
기타 정책적 고려	• 전략 개발 15%	24	• 전략 개발 5%	5
	• 국가적 의무 9%			

\*출처: OKM(2022a, b)를 종합하여 필자가 구성.

핀란드 국가 예산에서 교육문화부가 제공하는 핵심 재정은 개별 대학의 전체 재정의 50 퍼센트에 해당하는 액수이며, 나머지 재정 소요액은 대학이 자율적으로 마련한 기금과 동일한 액수의 공공재정을 투여한다는 원칙을 적용받는다. 곧, 대학이 외부에서 1유로의 기금을 끌어오면 정부도 매칭으로 1유로를 지원하는 방식이다(Välilmaa, 2019; Lavonen 교수와의 인터뷰). 이는 대학의 재정적 자율성을 증진한다는 명분으로 이루어진 조치인데 실제로는 대학들이 더 적극적으로 외부 기금을 끌어오도록 노력하게끔 유도하기 위한 것이었다. 대학교의 구성원들은 더 많은 외부 기금과 프로젝트에 의존하게 되었고<sup>8)</sup>, 이 과정에서 점점 더 많은 신진 연구자들이 단기간의 외부 기금이나 프로젝트에 기반한 연구원 신분으로 일하게 되면서 아카데미 분야의 불안정노동자(the precariat) 상황에 직면하는 문제가 나타나고 있다. 외부 기금이나 프로젝트를 수주하기 힘든 기초 학문 분야나 비판적인 연구는 갈수록 입지가 좁아지는 문제도 나타났다. 종합해보면, 핀란드의 고등교육기관들은 여전히 크게 공공재정에 기반해 유지되고 있지만 최근 보편적 복지국가의 대학 재정 모델로부터 점차 이탈해 신자유주의적 경쟁 국가의 대학 재정 모델로 이동하고 있는 양상이라 할 수 있다.

#### IV. 핀란드 대학 체제와 고등교육 정책의 형성과 변천

##### 1. 핀란드 대학 체제의 역사적 수립과 발전: 19-20세기 핀란드 국민국가 형성 및 시민사회 발전과 대학의 역할

핀란드 대학 체제의 기원은 핀란드가 스웨덴왕국(Kingdom of Sweden)의 일부 영토로 존재하던 17세기 중반으로까지 거슬러간다. 1640년 당시 핀란드 지역을 관할하던 중심도시 투르쿠(Turku)에 투르쿠 왕립 아카데미(Turku Royal Academy)가 설립되었고, 이 기관이 오늘날 헬싱키대학교의 전신이다. 19세기 초반 핀란드가 러시아제국에 속한 대공국이 된 뒤 수도를 헬싱키로 이전하면서 투르쿠 왕립 아카데미도 헬싱키로 이전하게 되었다. 당시 러시아 짜르의 이름을 따 알렉산더 제국대학교(Imperial Alexander University)로 불렸다가 핀란드가 독립한 뒤부터 헬싱키대학교(University of Helsinki)로 불리고 있다. 헬싱키대는 19세기 후반까지 핀란드 내 유일한 고등교육기관으로 기능하면서 근대 핀란드 국민국가 형성과 시민사회 발전의 요람 역할을 수행했다(Uljens & Nyman, 2013).

1812년부터 1863년까지 러시아 짜르는 핀란드 의회(전근대적 신분제의회(Diet of Four Estates)를 말한다)를 소집하지 않았고, 이 시기 알렉산더 제국대학교는 핀란드 내에서 유일하게 공적 논쟁이 벌어지는 공간이었다. 짜르와 러시아 정부는 특히 학생들의 급진적 저항 움직임에 민감하게 반응했고 검열과 통제를 부과하고자 했다. 그러나 교수와 학생들은 꾸준히 이에 맞서 학문과 사상의 자유를 옹호하였으며, 대학 교수를 역임한 많은 지식인과 선각자들이 신문들을 발간하고 민족주의와 자유주의 등 새로운 사상을 전파하였다. 1863년 러시아가 크림전쟁에서 패한 뒤 자유주의적 개혁 조치가 취해지면서 핀란드 의회가 재소집되었고, 입헌주의

7) 2022.10.7. 헬싱키대학교 교수 Jari Lavonen과의 인터뷰(온라인 줌 화상회의).

8) 핀란드 학술원(Academy of Finland)은 대학들이 의존하는 가장 큰 외부기금을 제공하며, 핀란드 혁신청(Tekes)이 전신인 비즈니스 핀란드(Business Finland)도 중요한 외부 기금의 원천이다. 그 밖에 핀란드 혁신기금 SITRA, KONE 재단 등 몇몇 공적, 사적 재단들이 많은 연구 기금을 대학과 연구자들에게 지원한다. 국제적으로는 유럽연합(EU) 연구혁신기금이 중요한 재정 원천을 제공한다.

적 의회주의와 법치주의가 강화되는 계기를 제공했다. 이 시기 이후 핀란드어가 공용어로 인정되고, 독자적 화폐가 허용되었으며, 핀란드의 본격적인 산업화가 전개되면서 노동운동, 농민운동, 금주운동, 여성운동 등 다양한 사회운동과 정당, 언론 등 정치적 공론장의 발전이 이루어지기 시작했다. 핀란드 사회 전체에 큰 영향력을 행사하던 교수들은 다양한 정치, 사회, 학문적 활동을 통해 핀란드 시민사회 발전과 근대적 국민국가 형성에 기여했다. 학생들도 자치조직이나 협회를 창설하여 유럽의 새로운 사상과 운동을 받아들이고 초기 시민사회 형성과 발전에 중요한 영향을 미쳤다. 다른 한편, 알렉산더 제국대학교는 당시 핀란드의 공무원을 양성, 배출하던 유일한 교육기관이었다는 점에서도 핀란드 근대 국가 형성에 지대한 영향을 미쳤다 (Välímää, 2019: Ch, 7; Jussila et al. 2009).

20세기 초반 들어 핀란드는 러시아혁명의 틈을 타 러시아로부터 독립을 쟁취하고(1917년), 그 직후 벌어진 내전(1918년)을 지나 민주공화국 헌법을 제정(1919년)하는 등 급격한 정치적, 사회적 변동을 경험하였다. 내전의 분열을 극복하기 위한 국민통합과 노동자들과 그 자녀들을 위한 시민교육의 필요성이 제기되면서 핀란드는 1921년부터 6년제 국민(평민)학교(*kansakoulu*, folk schools)의 의무교육 제도를 시행했다. 여기에는 내전에서 승리한 뒤 통합된 국민국가 건설을 추진한 우파의 목표와 시민사회 발전과 평등을 우선시한 사민주의자들의 목표가 한데 맞물려있다. 이를 계기로 1920-30년대를 거치면서 핀란드 전역에 많은 평민학교와 문법학교, 그리고 고등학교들이 생겨났고, 초중등교육을 마친 학생들의 수가 계속 누적되면서 고등교육 기관들에 대한 수요와 압력도 점점 증가하였다. 1919년에는 투르쿠시의 스웨덴어권 지주와 부르주아들의 운동으로 스웨덴어 기반 고등교육기관인 오보 아카데미(*Åbo Akademi University*, 오보는 투르쿠의 스웨덴어 지명이다)가 설립되었다. 당시 헬싱키대학교도 주로 스웨덴어로 교육이 이루어지던 상황에서 오보 아카데미까지 설립되자 핀란드어 기반 고등교육기관에 대한 요구가 거세게 일었고, 이는 1920년 투르쿠대학교(*University of Turku*)의 설립으로 이어진다. 헬싱키대학교의 오랜 독점 기간이 끝나고 새로운 대학교들의 설립이 이루어지기 시작한 것이다(Välímää, 2019: Ch, 9).

1925년에는 내전의 분열을 극복하기 위한 국민통합과 사회 하층계급 구성원들을 위한 고등교육 기회 제공의 필요성, 그리고 정치·사회과학을 통한 핀란드 사회 민주화의 추구 등의 목표를 내걸고 새로운 교육기관이 시민대학(*Civic College*)이라는 명칭으로 헬싱키에 설립되었다. 1940년까지 헬싱키대학교에는 정치학부가 없었고, 시민대학은 그 공백을 메우고자 했다. 1931년 대학은 사회과학대학(YKK: *Yhteiskunnan korkeakoulu*, School of Social Sciences)으로 이름을 바꾸었고, 점차 정규적인 대학교로 변모해갔다. 1960년 핀란드 산업과 노동운동의 중심도시 땀베레(*Tampere*)로 학교를 옮긴 뒤 1966년부터 땀베레대학교(*University of Tampere*)가 되었다(Tampereen yliopisto, 2010; Välímää, 2019). 1934년에는 19세기 후반 핀란드 교사교육 세미나가 시작된 위바스펠라에서 기존 세미나를 대체하는 기관으로 위바스펠라 교육대학(*Jyväskylän kasvatusopillinen korkeakoulu*, Jyväskylä College of Education)이 정부와 의회의 승인을 받아 설립되었다. 대학은 점차 학부를 확장하고 석박사 학위 프로그램을 발전시킨 뒤 1966년부터 위바스펠라 대학교(*University of Jyväskylä*)가 되었다. 17세기까지 거슬러 올라가는 오랜 역사와 전통을 자랑하는 헬싱키대학교와 19세기 말에 설립된 공과대학교(*University of Technology*)와 세 개의 경제대학들(*business schools*)에 더해 20세기 초반을 지나며 새로운 사회적 변화와 요구에 대응하여 핀란드 주요 도시들에서 새로운 대학교들이 설립되었으며, 2차 세계대전이 발발한 1939년 핀

란드에는 9개의 고등교육기관이 존재했다. 그러나 여전히 헬싱키대학교가 전체 대학생의 75 퍼센트를 수용할 정도로 압도적 위상과 영향력을 과시하고 있었다. 학생들은 주로 공무원 및 전문직과 기업인 자녀들이 많았으나 1920년대를 지나면서 점차 노동자, 농민의 자녀들도 상당 수 입학하기 시작했다. 흥미롭게도 핀란드 대학들은 일찍부터 많은 여학생을 받아들였는데, 독립 직전 알렉산더 제국대학교 학생들의 약 20%가 여성이었으며, 1930년대 초반 핀란드 여자 대학생들의 비율은 약 3분의 1<sup>9)</sup>에 달했다(Välilä, 2019: Ch. 9).

## 2. 전후 핀란드 사회의 구조변동과 ‘모두를 위한 고등교육’

### 2.1 지역 정책(regional policy)으로서 대학 분산 및 확대 정책

1939년부터 1945년까지 전개된 2차 세계대전 기간에 신생 공화국 핀란드는 소련, 독일 등과의 연속 전쟁으로 생존의 위기를 겪었다. 많은 인적, 물적 피해를 보았지만 핀란드는 독립과 주권을 유지하고 서구적 민주주의 질서와 시장경제 체제를 유지할 수 있었다. 그러나 전쟁은 거대한 정치적, 사회적 변화를 불러왔고 전후 핀란드는 새로운 방향의 국가 발전을 꾀하게 된다. 수십만 명의 난민이 발생하여 이들을 전국으로 분산해 수용하고 재정착을 지원할 필요가 생겼고, 전쟁에서 부상을 입은 군인들과 그 가족들에게도 적절한 지원 정책이 요구되었다. 소련에게 전쟁배상금으로 3억 달러 규모의 현물 배상을 물어야 했고, 이는 역설적으로 핀란드의 중공업 분야 산업이 부흥하는 계기를 제공한다. 전후 핀란드는 초기 국제정치적으로나 경제적으로 불안정한 시기를 지난 뒤 빠르게 2차 산업화와 도시화를 경험하였고, 정치경제적 안정기로 접어들면서 중산층이 대폭 확대되고 산업구조도 전통적인 농경사회로부터 제조업을 지나 서비스업 중심으로 빠르게 변모하였다(Jussila et al. 2009). 인구 및 사회구조의 변동과 더불어 20세기 초반부터 이어진 교육 기회의 확대는 고교 졸업자격 시험을 통과한 학생 수의 지속적 증가로 이어졌고, 이는 전후 핀란드가 본격적으로 국가적 수준에서 고등교육 정책을 수립, 시행하는 데 큰 압력 요인으로 작용했다.

전후 핀란드의 고등교육 정책은 핀란드 민주주의와 복지국가 발전의 역사적, 정치적 맥락과도 긴밀하게 연계되어 발전하였다. 중도 우파인 농민당(현 중앙당의 전신)은 전후 핀란드의 가장 중요한 정당으로 역할했는데 농촌 지역, 농산림업, 그리고 농민과 시골 지역 주민의 이익을 우선시한 농민당은 전국의 지역이 균형적으로 발전되기를 원하였고, 스웨덴, 노르웨이 등 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 적극적인 지역 발전 정책(regional development policy)을 전략적으로 추구하였다. 대학과 고등교육 정책은 지역 균형 발전 전략의 측면에서 매우 중요한 정책 기제로 작동하였다.<sup>10)</sup> 국토가 넓은 핀란드의 많은 지역 도시들에서 독자적인 고등교육기관을 유치 또는 설립하기 위한 움직임이 일었고, 농민당-중앙당이 주요 행위자로 참여한 전후의 연합정부들은 이를 적극적으로 수용하는 정책을 펼쳤다. 앞서 살펴본 것처럼 20세기 초반부터 헬싱키 중심의 고등교육기관 분포 지형은 뚜르쿠, 위바스펠라 등에 대학이 들어섬으로써 변모하기 시작했고, 전후 국가적 차원에서 실시된 지역 정책은 이러한 흐름을 더욱 가속

9) 같은 시기 영국과 프랑스는 약 4분의 1 수준이었고, 스웨덴은 14 퍼센트에 머물렀다(Välilä, 2019: 205). 이처럼 성평등 측면에서 나타난 진보적 결과는 핀란드가 유럽 최초로 여성들에게까지 보편적 참정권을 부여한 것과 무관하지 않아 보인다.

10) 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들은 오랜 지방자치와 분권 그리고 지역 민주주의 제도와 원리를 발전 시켜온 공통점을 갖고 있으며(Knutsen (ed.) 2017), 20세기 중반 이후의 적극적인 지역 정책과 대학 정책은 그러한 맥락에서도 이해될 필요가 있다.

화시켰다. 1956년 정부가 임명한 위원회는 핀란드 북쪽 지방에 위치한 오울루(Oulu)시에 대학교를 설립할 것을 제안하였고, 2년 뒤인 1958년에 실제로 오울루대학교(University of Oulu)가 설립되었다(Välilmaa, 2019: ch. 10; Saarivirta & Jaatinen, 2016).

기존 대학들의 반대에도 불구하고 국가 정책적 추진에 따라 신규 대학교가 수도에서 멀리 떨어진 지역에 설립된 것을 계기로 다른 지역들에서도 지역의 산업계, 정치인, 지방자치단체, 시민사회단체 등이 협회를 꾸려 본격적인 대학 유치 활동에 뛰어들었고 중앙정부와 의회 등에 강한 로비를 전개하였다. 오울루대학교와 비슷한 시기인 1956년 남중부 내륙의 중심 산업도시이자 사민당의 중심 근거지인 땀뻬레시가 헬싱키에 소재한 사회과학대학(YKK)을 유치하는 데 성공하였고, 이 대학은 1966년부터 땀뻬레대학교로 명칭을 바꿔 운영되기 시작했다. 대학이 없던 동쪽 지역의 도시들도 경쟁에 뛰어들었다. 동쪽 지방의 세 중심도시인 요엔수(Joensuu), 쿠오피오(Kuopio), 라뻬란따(Lappeenranta)가 치열하게 대학 설립 경쟁을 벌였고, 1965년 중앙당 총리가 이끌던 핀란드 정부는 하나의 큰 규모 대학교를 설립하는 대신 위 세 도시 모두에 각각 대학교를 설립하기로 하는 파격적 결정을 내렸다. 이는 지역 발전 정책의 연장인 조치로 정당화되었지만 1966년 총선을 앞두고 득표 극대화를 노린 중앙당 정부의 전략적 선택인 측면이 강했다. 대신, 요엔수대학은 의학, 쿠오피오대학은 인문학과 교사교육, 라뻬란따대학은 공학에 강조점을 두기로 했다.<sup>11)</sup> 1966년에는 서북부 해안도시인 바사(Vaasa)에 경제대학이 설립되었다. 대학 팽창기의 마지막 사건은 1979년 북극권 지역에 위치한 로바니에미(Rovaniemi)에 라플란드대학교(University of Lapland)가 설립된 것이다. 이 과정에서도 다시 한 번 지역의 균등한 발전 필요성이 강조되었고, 북극권 지역의 숙련 노동력과 연구 역량 결핍을 해소함과 동시에 소수민족인 사미(Sami)인들의 고등교육 기회를 확대하는 것이 명분으로 제시되었다(Välilmaa, 2019: ch. 10; Saarivirta & Jaatinen, 2016).

## 2.2 고등교육 기회 확대를 향한 평등주의적 요구와 보편 무상 고등교육의 실현

1950년대 중반부터 1970년대 말까지 실현된 핀란드 대학 체제의 지역적 분산과 확대는 농민-중앙당 주도의 지역 발전 정책의 맥락에서만 이루어진 것은 아니다. 여기에는 중앙당과 더불어 전후 핀란드 민주주의와 복지국가 건설에 앞장선 좌파정당들 특히 중도 좌파인 사민당의 역할도 크게 작용했다. 사민당을 비롯한 좌파 정치세력들은 기본적으로 높은 사회적 평등을 추구하고, 교육은 그 핵심 기제로 여겨졌다. 그러므로 1960년대를 전후하여 부모의 사회경제적 배경이나 인지적 역량에 관계없이 9학년을 졸업할 때까지 같은 학교와 교실에서 학생들이 수학하도록 한 보편주의적 종합학교 교육개혁을 통해 ‘모두를 위한 교육(education for all)’을 추구한 것의 연장에서 더 많은 고교 졸업생들이 사회경제적 여건에 관계없이 최대한 평등하게 고등교육의 기회를 누리도록 하기 위한 새로운 교육정책, 곧 ‘모두를 위한 고등교육(higher education for all)’을 추구하는 것은 일관성있는 합리적 정책 발전으로 여겨졌다. 실제로 전후 농민-중앙당과 사민당은 1980년대 중반까지 빈번하게 연합정부를 구성하며 합의적 민주주의와 사회적 코포라티즘에 기초한 보편적 복지국가 건설을 이끌었는데, 이러한 복지국가 정치동맹이 교육·사회정책 전반에 강하게 투영되었고, 고등교육 정책 또한 마찬가지였다고 할 수 있다(서현수, 2021, 2023). 신규 대학 설립은 모두 의회의 법 개정용을 거쳐 이루어졌는데, 중앙당과 사민당의 정치연합은 정부의 정책결정과 의회의 입법 과정에서 그러한 개혁을

11) 요엔수와 쿠오피오대학은 1984년에 대학교가 되었고, 라뻬란따대학은 1999년 공과대학교가 되었다.

가능하게 한 핵심 동력으로 작용했다.

특히 사민당 주도의 평등주의, 보편주의적 고등교육 정책과 이데올로기는 핀란드의 대학들이 이 시기를 거치며 점차 보편 무상 고등교육을 실현해감과 동시에 모두 국립대학으로 전환된 현상을 설명하는 핵심 변수라 할 수 있다. 20세기 초반까지만 해도 헬싱키대학교를 제외한 대부분의 대학들은 사립대학의 형태를 취하였고, 비싼 학비와 생활비 등으로 인해 중산층 이하의 농민과 노동자 가정 자녀들은 고등교육 기회를 갖기가 매우 어려웠다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 전후 더 많은 학생들이 대학에 진학해 계속 학업을 이어갈 것을 요구하고 경제산업적 측면이나 시민 민주주의의 측면에서도 그러한 필요성이 널리 인정되는 가운데 핀란드 정부와 의회는 법을 개정하여 사립대학들에게도 국가 보조금을 지급하기 시작했고, 학생들의 등록금 비중도 점차 줄여들기 시작했다. 1968년에는 처음으로 핀란드 보험사회청(KELA, Finnish National Agency of Social Insurance)이 석사과정까지 해당되는 대학생들에게 보편적 사회수당으로서 학업수당(study grant)을 지급하기 시작했다. 이는 1948년에 입법을 통해 도입된 보편적 아동수당의 지급에 이어 핀란드가 보편적 복지국가로 발돋움하는 데 중요한 기여를 한 역사적 사건으로 평가받는다. 이에 더해 핀란드의 대학생들은 장기 저리의 정부 학자금 융자를 받을 수 있고, 부모로부터 독립해 거주하는 경우 자신의 소득 대비 주거 비용을 환산해 일정한 금액을 주거 수당(housing allowances)으로 지급받을 수 있다. 대학 등록금은 박사과정까지 점차 낮아져서 현재까지 보편 무상 고등교육이 실현되고 있다.

이처럼 핀란드가 1960년대 후반부터 1980년대 중반까지 적극적인 공공재정 확대 및 사회정책 투자를 통해 북유럽형 보편적 복지국가로 진화하는 것과 궤를 같이해 보편적 고등교육의 이념이 널리 관철되었다. 그 정점은 기존 사립대학들로 운영되던 다수의 고등교육기관들이 점차 국립대학으로 법적 지위와 위상이 전환된 것으로 대학들은 정부가 제공하는 재정 기여분이 대학 예산의 75 퍼센트에 도달하는 시점부터 국립대학으로 전환되는 데 합의했다. 1974년에만 오보 아카데미, 헬싱키경제대학, 탐페레대학교, 투르쿠대학교가 국립대학으로 전환되었다(Välilmaa, 2019: 232-233). 그 결과 모든 대학이 국립대로 전환된 1980년대부터 신 대학법이 발효된 2010년까지 핀란드에는 더 이상 사립대학이 존재하지 않았다. 보편적 복지국가로의 전환이 전 사회적으로 어떤 정도의 영향과 의미를 갖는 것인가에 대해 선명한 그림을 보여주는 사례라 할 수 있다.

물론 핀란드의 대학개혁 과정이 계속 순탄하고 합의적이기만 했던 것은 아니다. 신규 대학의 설립을 둘러싼 지역 간 경쟁과 갈등이 있었고<sup>12)</sup>, 헬싱키대학교 등 기존 중심 대학들의 반대로 존재했다. 가장 심각한 갈등은 1960-70년대의 대학 거버넌스 개혁을 둘러싸고 벌어졌다. 그 때까지 대학의 의사결정은 아카데미 공동체와 그 공동체의 중핵을 이루는 교수들에 의해 이루어졌는데, 이에 대한 문제제기가 안팎에서 대두하였다. 정부와 외부 행위자들은 전통적인 학술-대학관을 견지한 교수들의 보수적인 의사결정으로 인해 대학이 정체될 가능성을 우려했다. 다른 한편, 유럽 전역을 휩쓴 68혁명과 급진적 학생운동의 물결 속에 핀란드에서도 학생들이 대학 민주화를 요구하며 대학본부 건물을 점거하거나 학생회관에서 농성하는 등 급진적 저항 운동이 전개되었고, 당시 집권 중이던 께코넨 대통령이 직접 학생대표들을 면담하는 등 시대

12) 예컨대, 헬싱키 소재 사회과학대학(YKK)이 탐페레로 이전하는 과정에서도 탐페레시의회는 물론 대학 이사회 내부에서도 치열한 논쟁이 전개되었고, 수차례 프로젝트가 중단, 연기되는 과정을 겪었다. 이 사회에 참여한 고용주단체와 노조 위원 간에는 물론 노조 내부에서도 중앙과 헬싱키지부 간 의견이 갈리는 우여곡절이 있었다(Tampereen yliopisto, 2020).

한 관심을 기울였다. 이 과정에서 대학 의사결정 거버넌스를 개혁하여 교수, 연구자 등 다른 아카데미 구성원들, 그리고 학생들이 코포라티즘적 삼자 대표 및 협의 체제에 기반해 의사결정을 내리는 방식이 추진되기 시작했다. ‘1인 1표’의 민주적 원칙을 명분으로 내세운 개혁안에 교수들은 반발했고, 특히 헬싱키대학교가 가장 늦게까지 이를 받아들이지 않았다. 1969년 고등교육기관의 내부 행정 개혁에 관한 법률안이 의회에서 토론, 표결될 때 국민연합당, 스웨덴인민당, 기독교민주당 등은 교수들의 도움을 받아 예외적인 필리버스터에 나서기도 했다. 1970년대 중반까지 집권 연정들과 교육부는 대학 거버넌스 개혁을 추진했지만 의회 승인을 얻지 못했고, 결국 개별 대학에 관한 법령에 의거해 따로따로 추진하는 방식을 취하게 되었다. 그 동안 교수들과 학생들의 관계도 상당히 악화되었다. 그러나 위바스펠라대학교의 시범 실시 이후 1980년대에 들어오면 대부분의 대학이 새로운 의사결정 구조를 받아들였고, 마지막까지 반대하던 헬싱키대학교도 1992년부터 그러한 구조로 이행하였다(Välilä, 2019, Ch. 10).<sup>13)</sup>

### 3. 응용과학대학의 설립과 직업고등교육 체제의 혁신

1990년대 들어 핀란드의 대학 체제와 고등교육정책에 중대한 혁신이 일어난다. 직업고등교육 기관으로서 응용과학대학(AMK, University of Applied Sciences)<sup>14)</sup>이 창설되면서 연구 중심의 일반 대학교(*yliopisto*, University)와 더불어 이원화된 대학 체제를 구성하게 된 것이다. 이는 전후 꾸준히 발전해온 핀란드의 직업교육 시스템을 한 단계 업그레이드시킨 제도적 혁신으로 1980년대 후반부터 핀란드에도 본격적으로 밀어닥친 신자유주의적 지구화의 충격에 대한 핀란드 교육체제의 능동적 대응이라는 성격을 함께 내포하였다. 또한, 응용과학대학 제도의 설립은 1960-70년대의 대학 분산과 확산 정책에서도 살펴본 것처럼 1950년대부터 꾸준히 이어져온 지역의 균등한 발전 정책의 연장선상에서 이해될 필요도 있다.

응용과학대학 설립은 기존의 교육 시스템, 특히 직업교육이 변화하는 노동시장과 사회적 환경이 요구하는 새로운 필요에 더 유연하고 효과적으로 대응하게 만들기 위해 실행되었다(Lyytinen, 2011). 핀란드에서 직업교육은 전후 핀란드 경제가 재건되고 빠르게 2차 산업화와 도시화를 겪으면서 새롭게 발전하기 시작했다. 기존의 농업 중심 산업구조가 제조업과 서비스업 중심으로 급격히 개편되면서 새로운 산업과 직업들이 생겨났고, 이를 수행할 새로운 노동력이 필요해졌다. 전근대적인 도제식 장인 제도로는 산업사회와 서비스사회의 노동시장이 요구하는 노동력을 충분히 제공할 수 없었고, 일부 산업과 고용주들은 자체적인 직업교육훈련 기관을 운영하기 시작했다. 그러나 초기에는 여전히 직업교육훈련의 기회를 누린 뒤 노동시장에 진입한 숫자가 매우 적었고, 직업교육기관이 거의 없던 농촌 지역은 더욱 그러했다. 1958년 제정된 새로운 직업교육기관에 관한 법률(*Laki ammattiopilaitoksista 184/ 1958*)은 인구

13) 이 시기 대학 거버넌스의 변화는 당시 핀란드 대학 학생들의 강한 정치적 영향력과 대학 민주주의의 요구를 배경으로 교육부의 지속적 정책 드라이브가 작용한 결과로 해석된다. 전통적인 아카데미와 교수 중심 대학의 위상이 흔들리는 가운데 교수를 제외한 대학의 연구자와 교육자들도 이러한 거버넌스 변화를 요구하는 데 동참하였다.

14) 핀란드어 AMK(*Ammattikorkeakoulu*)는 직역하면 직업고등교육기관이 되며, 정확한 영어 번역어가 없고 주로 폴리테크닉(Polytechnic) 또는 응용과학대학(University of Applied Sciences)으로 번역된다. 1990년대를 전후하여 독일, 네덜란드, 오스트리아 등에서 전개된 응용과학대학의 설립과 궤를 같이하는 흐름으로, 핀란드 응용과학대학 학장들이 이러한 명칭 사용을 권고한 2005년 이후 핀란드에서도 주로 응용과학대학(UAS)으로 번역하고 있다(현재 핀란드의 모든 응용과학대학들이 자신의 영문 명칭에 이를 사용하고 있다).

2만 명 이상의 모든 지방자치단체에 하나 이상의 직업학교를 설립, 운영하도록 했다. 이를 계기로 1960-70년대 핀란드 전역에 직업학교들이 설립되었고, 다양성도 확대되었다. 직업교육과 지역 정책과의 연계성을 확인할 수 있는 대목이다. 시기 직업학교들은 교육부가 아닌 통상산업부 관할로 운영되었다. 1966년 통상산업부 산하에 직업학교위원회(National Board of Vocational Education)이 설립되었고, 2년 뒤인 1968년 교육부로 이관되면서 교육부가 직업교육 업무까지 포괄적으로 관할하게 되었다. 직업교육위원회는 1991년에 일반 교육위원회(National Board of Education)와 통합<sup>15)</sup>하였다(Strenström & Virolainen, 2020: 103-105).

1970년대를 지나면서 9년제 종합학교로의 전환이 이루어진 뒤 1980년대에 이르자 상급중등교육(고등학교) 수준의 직업교육 프로그램에 대한 사회적 수요가 증가하였다. 이에 핀란드 정부는 지자체, 산업계 및 고용주협회, 노동조합, 직업교육기관 등과 협의하여 직업학교 교육개혁을 단행하였다. 1982년부터 1988년까지 추진된 개혁을 통해 파편적으로 분산되었던 직업학교 교육과정을 통합하여 25개 기초 프로그램과 250개의 특성화 라인으로 개편하였다. 직업학교 개혁 이후 핀란드는 작업장 기반 교육훈련 모델로부터 실천적으로 정향된 학교 기반의 직업교육 모델로 이행하였다. 또한, 관련 법령의 개정으로 직업학교 3년 이수 후에는 고등교육 입학 자격이 주어지도록 했다(Strenström & Virolainen, 2020: 108-109).

그러므로 1990년대의 응용과학대학 설립은 직업교육 정책 발전의 노정에서 자연스럽게 상정할 수 있는 다음 단계의 교육개혁이었다고 볼 수 있다. 1980년대에 상급중등교육기관이 된 직업학교를 졸업한 많은 학생들에게 지속적인 학습을 위한 직업고등교육기관에 대한 수요가 존재하였고, 여기에 적극 대응한 정책적 결과물인 셈이다. 동시에, 여기에는 제도의 누적적 발전이라는 요소와 더불어 급격한 사회경제적 구조 변화 및 대외적 환경 변화가 압력으로 작용하여 탄생한 제도의 질적 혁신이라는 요소가 함께 존재한다. 1960년대 후반부터 1980년대 중 후반까지 대규모 공공재정 확대와 적극적 사회입법을 통해 북유럽 복지국가의 반열에 합류한 핀란드는 1980년대 후반 금융규제 완화가 불러온 은행 신용위기를 겪었다. 설상가상으로 1990년대 초반에는 갑작스런 소련과 동구 사회주의 국가들의 몰락으로 핀란드는 심각한 경제 위기를 맞닥뜨렸고, 1993년 실업률이 약 20 퍼센트까지 치솟으며 심각한 고용위기와 사회통합 위기에 직면했다. 이를 계기로 장기간 이루어진 복지국가의 팽창기가 종료되었고, 신자유주의적 복지국가 개혁과 재정긴축 노선이 새로운 정치적 합의로 여겨지게 되었다(서현수, 2021).<sup>16)</sup>

응용과학대학 설립 개혁은 이러한 과정과 맞물리며 전개되었고, 대학 교육과 노동시장 간의 실용적 연계성을 강화하는 것에 큰 목표가 두어졌다. 응용과학대학 수립은 1991년 몇몇 직업교

15) 통합된 국가교육위원회는 2017년 국제이동성센터(CIMO)와 재차 통합하여 국가교육청(National Agency for Education)으로 영문 명칭을 변경하였다. 핀란드어로는 'Opetushallitus'라는 명칭을 그대로 사용한다.

16) 1990년대 이후 핀란드에서는 좌우 스펙트럼을 크게 넘나들며 연정을 수립하는 '무지개정부(rainbow government)'가 관행이 되었다. 그러나 사민당 등 좌파 정당들이 연정에 참여할 때에도 2010년대 중반까지 신자유주의적 복지국가 개혁과 긴축 재정 노선에는 큰 변화가 없었다. 이는 사민당 지지율의 하락과 쇼비니즘적 복지국가론을 주장하는 극우 포퓰리즘 정당의 부상을 불러온 중요한 요인이 되기도 했다. 2015-2019년 신자유주의적 개혁을 무리하게 밀어붙이다 큰 저항과 반발을 부른 유하 시벨라 보수연합정부(중앙당, 핀란드인당, 국민연합당 3당 연정) 시기 이후 핀란드 사민당은 다시금 적극적인 사회정책과 재정정책을 주장하는 방향으로 당의 노선을 선회하였고, 이는 2019-2023년 집권한 산나 마린 정부(사민당 주도 5당 연정)의 정책 기조에 반영되었다(서현수, 2019a, 2023).

육기관을 통합해 다학제적 직업고등교육 학위 프로그램을 운영한 파일럿 프로젝트로부터 비롯되었다. 1995년에는 응용과학대학법(*Laki ammattikorkeakouluopinnoista 255/1995*)이 발효되면서 안정적 법적 지위가 부여됨과 동시에 응용과학대학 설립 및 운영 요건이 상세하게 규정되었다. 1996년부터 2000년까지 핀란드의 많은 지역에서 응용과학대학 설립이 이루어졌고, 2000년 8월부터 항구적 지위에 기반해 응용과학대학들이 운영되기 시작했다. 이 과정에서 기존 210개의 직업교육기관들이 통합되어 29개의 응용과학으로 탄생하였다(Lyytynen, 2011: 37).<sup>17)</sup>

응용과학대학들은 공법인으로도 사적 재단으로도 운영될 수 있으며, 주로 국가 재정과 지방자치단체 및 지역 행위자들의 기여분을 혼합해 예산으로 활용한다. 응용과학대학은 일반 대학교와 더불어 핀란드 국가혁신시스템 속의 한 축을 담당하는 중요한 제도적 기관이 되었으며, 특히 핀란드가 역점을 두어 발전시킨 산학연+지자체 클러스터 조성을 통한 혁신 생태계 발전에 중요한 한 축을 담당하게 되었다. 응용과학대학은 처음부터 명료한 지역적 임무를 부여받았으며, “지역 내의 노동생활과 삶의 질을 지원하는 인프라구조를 발전시킬 것”을 요구받았다. “그 목표는 특히 자신의 다학제적 대학교를 갖지 못한 지역들에서 교육 서비스를 향상시키는 것이었다. 응용과학대학들은 다차원적 교육을 제공하고, 높은 수준의 노동력을 배출하며, 자신들의 고유한 노하우 프로파일에 따라 지역의 지속가능한 혁신 프로세스를 창조하는 데 참여함으로써 지역 발전에 기여할 것이 기대되었다(Lyytynen, 2011: 39).”

#### 4. 국가혁신시스템(NIS)의 수립과 지식-학술 정책의 발전

핀란드의 고등교육 정책 및 대학 체제의 특성과 관련하여 한 가지 특기할 것은 핀란드가 20세기 후반 지속적인 정치, 사회개혁을 통해 북유럽의 보편적 복지국가 대열에 합류하는 과정에서 탁월한 국가혁신시스템(NIS: National Innovation Systems)을 수립, 발전시켰다는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 갈등적 진영 정치로부터 사민-중앙당 연합정치에 기반한 합의 민주주의로의 전환, 역사적인 노사정 대타협과 사회적 코포티즘 원리의 제도화, 보편주의적 원칙에 기반한 사회개혁과 교육개혁 등 다양한 분야에서 중요한 개혁이 전개된 1960-70년대는 핀란드의 현대사에서 결정적인 분기점을 제공하였다. 이 시기 고등교육 분야에서도 중요한 개혁과 괄목할 변화들이 전개되었다. 지역 정책과 맞물려 대학의 전국적인 분산 및 확대 설립이 이루어지는 한편, 보편적 복지국가 구축 과정에서 이루어진 무상고등교육 실현과 맞물려 전국적으로 모든 대학이 국립으로 전환돼갔다. 나아가, 중앙정부 차원에서는 학술정책위원회(*Valtion tiedenneuvosto*, Science Policy Council of Finland)가 설립, 운영(1963년)되고, 핀란드 학술원(*Suomen Akatemia*, Academy of Finland)의 구성과 임무가 전면 개혁되어 재출범(1969년)하는 등 본격적인 고등교육정책이 실행되기 시작되었다(Lemola, 2020).

1967년에는 핀란드 독립 50주년을 맞아 중앙은행이 출자한 대규모의 기금을 바탕으로 핀란드 혁신기금 SITRA가 출범하였다. SITRA는 1992년부터 의회 산하 공법인으로 운영되고 있으며, 현재 약 1조원 규모의 안정적 기금을 바탕으로 매년 약 3천만 유로를 연구 및 혁신 지원 활동에 투여하는 등 핀란드 사회의 지속가능한 발전과 연구·혁신 역량 강화를 위한 다양한 활동을 전개하고 있다(강원택 외, 2019: 63). 1972년에는 북유럽 최대의 과학기술 전문 연구기관

17) 2010년대 이후 대학 통합의 추세가 강조되면서 2023년 현재 핀란드에는 22개 응용과학대학이 존재한다.

인 VTT(*Valtion teknillinen tutkimuskeskus*, National Technical Research Centre)가 설립되었다. VTT는 1942년 전시 상황에서 당시 대통령 리스토 리튀(Risto Rity)의 행정령에 근거해 설립돼 전시의 과학기술 수요에 대응하고 전후 핀란드 경제와 사회의 재건 과정에 기여하였다. 1972년 VTT는 기존의 '국가과학기술연구소(VTL)'에서 '국가과학기술연구센터(VTT)로' 명칭을 바꾸고, 당시 핀란드의 급격한 경제사회 발전과 에너지 위기 등 새로운 도전에 대응하기 위한 광범위한 임무를 부여받았다. VTT는 핀란드의 클린에너지 기술 발전을 선도하였고, 1980년대에는 세계 최초의 비디오영상전화 개발을 주도하였다. 2009년 비영리 국영기업으로 형태를 바꾼 VTT는 2020년 기준 2천 명이 넘는 인력을 고용하고 있으며, 33%가 박사급 연구자들로 구성되었다(Lemola, 2020).

1970년대의 두 차례 석유 위기는 핀란드에도 심각한 경기침체와 실업률 증가 등 중대한 도전을 야기했다. 심각한 에너지 위기와 더불어 당시 '마이크로 전자 혁명'으로 불린 과학기술 발전과 가속화되는 자동화(automation) 경향도 구조적 실업에 대한 불안을 동반하면서 긴급한 국가적 대응이 필요한 과제로 인식되었다. 1979년 핀란드 정부는 과학기술위원회(*Teknologiakomitea*)를 수립해 관련 문제를 검토하고 대응책을 마련하도록 하였다. 노동시장의 대표들과 과학기술 관련 전문가들로 구성된 위원회는 자동화와 마이크로 전자 혁명이 위기인 동시에 새로운 기회가 될 수 있음을 강조하면서 핀란드 사회의 능동적 대응을 위해 무엇보다 교육과 학술연구 역량 강화를 핵심 과제로 설정하였다. 1983년에는 핀란드 과학기술 혁신 기금 *Tekes*(*Innovaatorahoituskeskus Tekes*, The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation)가 노동산업부 산하의 국가 행정기구로 설립되었다. *Tekes*라는 명칭 자체는 과학기술센터를 뜻하는 핀란드어로부터 연유하였다. *Tekes*는 정부 예산으로 편성된 매년 약 5억유로(한화 약 7천억원)의 기금을 대학, 기업, 기타 연구기관들의 연구 및 개발 프로젝트에 투자하였는데, 일반 대학교와 응용과학대학을 포함한 대학으로 약 3분의 1이 배분되고 나머지는 기업과 여타 연구기관에 배분되었다. *Tekes*의 연구 및 혁신 활동 지원은 1980년대 이후 정보통신 기술 발전을 중심으로 전개된 후기 산업자본주의로의 전환 과정에서 대학과 기업들이 연구와 혁신 활동을 지속 전개하는데 중대한 영향을 미쳤다. 1990년대부터 2000년대 후반까지 정보통신분야의 글로벌 대기업으로 성장한 노키아의 발전에도 *Tekes*의 연구 자금 지원이 매우 중요한 마중물 역할을 수행한 것으로 평가된다(Lemola, 2020).<sup>18)</sup>

이러한 과정을 거쳐 핀란드는 국가적 차원의 지식-연구(학술)-과학기술-혁신 정책 및 관련 거버넌스를 발전시켰다. 아래 그림은 2010년대까지 지속된 핀란드의 국가혁신시스템을 묘사한 것으로 하나의 정책 생태계 속에서 정부와 의회는 국가적 전략과 입법 및 재정에 관한 중장기 관점의 결정을 내리고<sup>19)</sup>, 핀란드 학술원, SITRA, *Tekes*(현 Business Finland) 등을 통해 대학 및 기업들에 대한 연구 및 혁신 기금을 조달, 제공하며, 대학교와 응용과학대학 등 이원화된 고등교육기관들 그리고 VTT 등 정부 출연 연구소들이 분업화된 연구 및 개발 임무를 수

18) *Tekes*는 2018년 유하 시펠라(Juha Sipilä) 총리가 이끌던 보수연합정부의 이니셔티브에 의해 핀란드 기업들의 국제화 지원 및 수출 증대를 목표로 운영되던 *Finpro*와 통합돼 *Business Finland*로 개편되었다.

19) 1993년 핀란드 의회는 세계 최초로 의회 산하 미래정책 전담 기구로서 미래위원회(*Tulevaisuusvaliokunta*, Committee for the Future)를 설립하였다. 2000년 헌법개혁을 통해 의회 상임위원회가 된 미래위원회는 4년마다 정부가 제출하는 미래정책보고서를 심의하는 등 중장기 관점의 핀란드 미래 전략을 수립, 실행하는 데 중요한 역할을 담당하며, 핀란드 정부와 지방자치단체를 비롯한 주요 기구와 행위자들이 미래지향적 관점에서 관련 정책과 임무를 접근하도록 촉진하는 다양한 역할을 수행해왔다(Seo, 2017; 강원택 외, 2019).

행하는 모습을 보여준다.

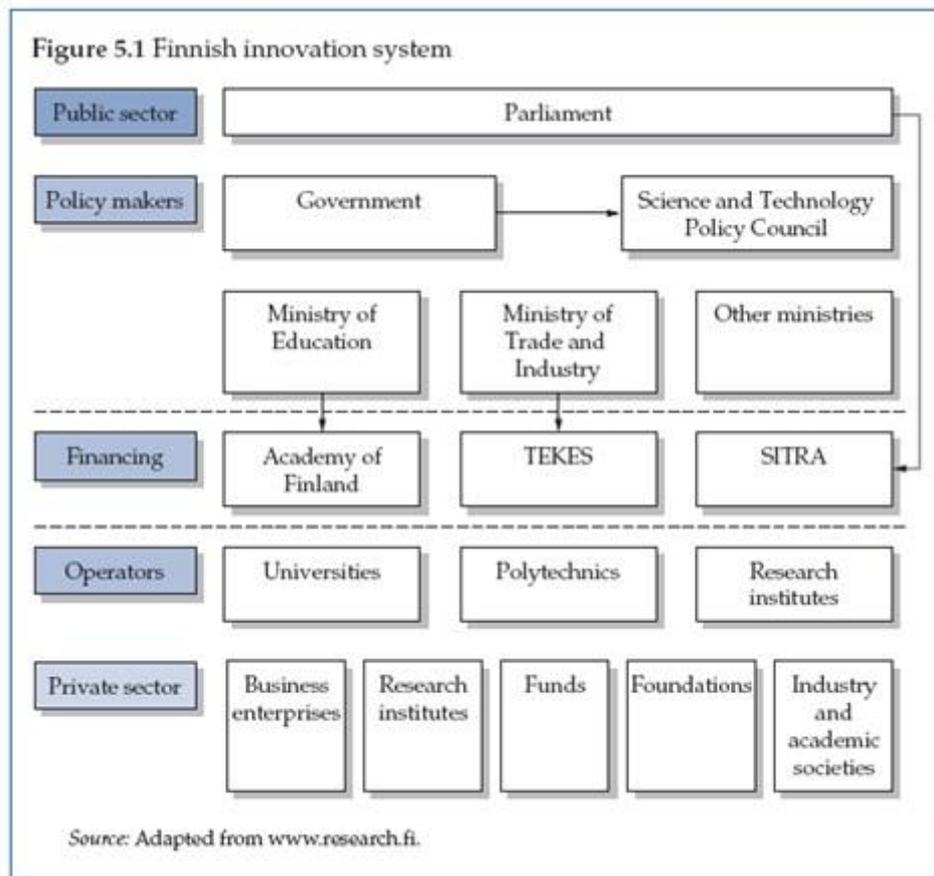


그림 2. 핀란드의 국가혁신시스템 조감도(출처: <https://slideplayer.com/slide/10773405/>, 검색일: 2023.11.30.)

## V. 신자유주의적 대학 개혁의 명암: 2009년 신 대학법 제정과 그 영향

### 1. 신 대학법 제정의 역사적, 정치적 맥락

응용과학대학 설립 및 제도화가 1990년대부터 2000년대 후반까지 이루어진 가장 중요한 대학 개혁이었다면, 2009년 제정되고 2010년 발효된 신 대학법(*Yliopistolaki 558/2009*)은 신자유주의적 학술 자본주의(academic capitalism), 글로벌 국가 경쟁력과 국가혁신시스템, 그리고 신공공관리(New Public Management) 등의 담론과 아이디어에 기반해 핀란드 대학 체제의 핵심 성격을 바꾼 개혁으로 2010년대의 가장 중요한 개혁이었다고 할 수 있다. 앞서 고찰한 대로 핀란드는 1990년대 초반 경험한 심각한 경제위기와 산업구조 개편 이래 신자유주의적 복지국가 개혁과 재정적 긴축 정책 노선이 헤게모니적 담론의 위상을 획득하였고, 이는 고등 교육 정책에도 큰 영향을 드리웠다. 1990년대 중반 이후 핀란드가 노키아 중심의 후기산업사회적 지식정보경제로 이행하면서 10여 년 동안 다시 빠른 경제성장을 보였고, 국가경쟁력이나 혁신 역량 등에서 국제적으로 높은 평가를 받으면서 1990년대의 정책 노선과 새로운 합의에

큰 이견이 제출되지 않았다.<sup>20)</sup> 이 시기 핀란드는 유럽연합에 가입하고(1995년), 북유럽 국가들 가운데서는 유일하게 통화연합인 유로존(Eurozone)에도 가입하는(1998년) 등 유럽 통합과 지구화의 물결에 적극 동참하였으며, 교육정책 분야에서도 OECD 등 국제기구들의 정책 담론과 아이디어의 영향력이 지속적으로 증가하였다. 1990년대부터 발표되기 시작한 글로벌 대학 랭킹 조사결과 발표에도 민감해졌는데, 2000년대 이후 관련 보고서들에서 핀란드의 뛰어난 국가 경쟁력과 혁신 지수에도 불구하고 ‘월드 클래스’ 대학이 없고 관련 자원이 집중되지 못한 채 작은 단위들로 분산되어 비효율적으로 사용되고 있다는 비판과 함께 ‘전략적’ 대학 개혁의 필요성을 강조하였다(Välilmaa, 2019).

이러한 국제적 흐름과 새로운 압력에 반응하여 밀레니엄을 전후하여 핀란드 총리실, 교육부, 국가혁신기금 SITRA 등 다양한 기구들에서 고등교육 개혁의 방향과 과제를 논하는 보고서를 발간하였다. 흥미롭게도 이전까지 핀란드 고등교육 정책을 추동해온 지역 정책과 연계된 분권화된 대학 체제가 이제는 비효율적인 것으로 간주되기 시작했다는 것이다(Välilmaa, 2016) 특히, 2005-2007년 시기 동안 핀란드 교육부는 외부 전문가들을 보고관으로 위촉하여 연구조사하게 한 뒤 일련의 보고서들을 발표했다. 이들 보고서는 대학의 목적과 위상을 기업에 준하는 것으로 재정결할 것을 대학의 통합과 기업형 대학의 창설 그리고 이에 대한 공공자원의 대규모 투자 등을 주문하였다. 1960-80년대의 복지국가 건설기에 주로 이루어졌던 공공위원회(public committees) 방식 대신에 소수 전문가가 리드하는 실무그룹(working groups)을 위촉해 정책 대안을 강구하는 신자유주의적 공공정책 형성 메커니즘이 2000년대 이후 핀란드에서도 두드러졌고, 2009년의 신 대학법 제정 과정에서도 그러한 경향이 관찰된다. 문제는 공공위원회를 통해 다양한 정책이해관계자들의 관점이 포용적이고 통합적으로 수렴, 조정되던 민주적 코포라티즘(democratic corporatism) 전통이 약화되고 소수 전문가와 그들이 주로 지지하는 정치적, 정책적 관점이 주로 채택될 가능성이 높아진 것이다. 위 보고서들은 대체로 산업자본과 고용주들의 이해관계를 대변하는 핀란드 산업연맹(EK)의 교육정책 프로그램과 해외 사례들을 주로 근거로 활용하였다. 실제로 핀란드 산업연맹은 알토대학교의 설립과 신 대학법 제정 과정에서 자신들의 의제와 목표를 성공적으로 관철시켰다고 자평하였다(Välilmaa, 2019: 250-251).

2007년 총선을 통해 집권한 반하넨(Matti Vanhanen) 2기 내각(2007-2010년, 중앙당, 국민연합당, 녹색당, 스웨덴인민당 4당 연정)은 정부 프로그램에 위 보고서들이 권하는 의제들을 포함하였고, 이를 토대로 새로운 대학법 제정을 추진하였다. 2008년 실무그룹이 마련한 법안 초안에 대한 공개 회람 과정에서 총 160개 단체와 개별 전문가의 의견서가 접수되었다(HE 9/2009 vp). 법안에 대한 의회 심의 과정에서 책임 위원회인 교육문화위원회(Sivistysvaliokunta, Committee of Education and Culture)는 80개 단체 및 개별 전문가들의 의견을 청취하였으며 추가로 6개 단체의 서면 의견서가 접수되었다(SivM 5/ 2009 vp). 이는 이 법안이 상당히 중요한 쟁점을 내포한 대규모의 개혁 법안이었음을 시사한다.

20) 1990년대에 노키아 신화를 써내려가며 정보통신분야의 글로벌 선두 기업으로 떠오른 노키아가 2000년대 초반 핀란드 사회에 미친 영향력은 매우 컸다. 노키아의 전현직 임원들은 대학을 비롯한 공공분야의 의사결정 과정에도 깊이 참여하기 시작했고, 이는 노키아식 성공적 기업 운영 마인드와 조직 원리가 시장과 기업 영역을 넘어 국가 행정과 공공분야에도 널리 확산되는 계기를 제공했다. 현재 알토대학교 이사회 의장인 미코 코소넨(Mikko Kosonen)이 대표적 사례를 제공한다. 노키아에서 전략&비즈니스 인프라 선임부회장으로 일했던 그는 2018-2019년에 핀란드 혁신기금 SITRA 대표를 역임한 경력을 갖고 있다(<https://www.aalto.fi/en/aalto-university/board>, 검색일: 2023.11.30.).

## 2. 신 대학법의 주요 내용과 쟁점

새로운 대학법의 핵심 쟁점은 대학의 법적 위상과 성격 변화, 대학의 내부 의사결정 거버넌스의 변화, 대학 재정 구조의 변화, 대학 교직원들의 신분 및 고용관계 변화, 그리고 이러한 변화가 가져올 대학 자율성의 변화에 관한 것이었다. III장에서 살펴본 것처럼, 신 대학법은 1970년대를 거치며 모두 국가법인(국립대학)으로 전환된 핀란드의 대학들을 독립된 공법인 대학, 그리고 사법의 관할을 받는 재단 대학(foundation university)로 구분하였다.<sup>21)</sup> 대학의 의사결정 구조도 개편되어 공법인 대학의 경우 1) 교수, 2) 비교수 연구자 및 직원, 3) 학생 그룹의 대표들로 구성된 대의원회(Collegium, 최대 50명)가 7명 또는 9-14명 규모의 이사회(Board)<sup>22)</sup>를 선임하고, 다시 이사회에서 총장을 임명하도록 하였다. 전체 학문 공동체를 대표하는 것으로 여겨지던 총장은 이제 이사회가 임명하고 이사회에 책임을 지는 일종의 기업 CEO와 같은 역할을 부여받았다. 이사회의 경우 외부 이사의 비중을 최소 40 퍼센트 이상으로 보장하도록 하여 대학 내부 구성원들의 대표성을 약화시켰다.<sup>23)</sup> 당초 정부 법안은 내부 이사와 외부 이사의 비중을 각각 50 퍼센트로 하는 것이었으나 이는 대학 구성원들의 반발을 불렀고, 의회 헌법위원회(Perustuslakivaliokunta, Constitutional Committee)에서도 대학의 자율성을 보장한 헌법에 반하는 측면이 있다고 개선을 권고함에 따라 수정된 것이다(*SivM 5/2009 vp*). 재단 대학의 경우에는 대의원회 대신 공동행정기구(Joint multi-member administrative body)를 설치하도록 했다. 공동행정기구는 대의원회와 유사하게 교수, 비교수 연구자 및 직원, 학생 그룹에서 각각 선출된 대표(50인 이하)로 구성되며, 개별 그룹의 대표들은 전체 대의원 수의 50 퍼센트를 초과할 수 없다. 재단 대학의 이사회는 7명으로 구성되며, 공동행정기구에 의해 선임되나 7명 중 3명은 재단 설립자가 추천한 후보들 중에서 선임해야 하며, 의장과 부의장도 대학 내부 구성원이 아닌 외부 이사들 가운데 임명돼야 한다(*Yliopistolaki 559/2009, 24-26 §*).

한편, 재정과 교직원의 신분 측면에서 신 대학법은 기존 법률 하에서의 그것과 선명하게 구별되는 대학 체제로의 이행을 표상하였다. 모든 대학이 국립대학으로 국가 회계 시스템의 획일적 적용을 받던 기존의 시스템이 종료되면서 대학들은 더 많은 재정적 자율성을 누릴 것으로 기대되었다. 교직원들의 신분은 정년이 보장된 안정된 국가공무원에서 대학과 계약 관계를 통해 고용과 근무여건이 정해지는 민간 기업의 직원과 유사한 신분과 지위로 크게 변동하였다. 이와 같은 변화에도 불구하고 대학 재정의 대부분은 여전히 공공재정을 통해 뒷받침되고 있다는 점에서 신 대학법 체제가 가져온 실질적 변화의 규모와 양상에 대해서는 신중한 해석이 요구된다. 당초 핀란드 정부는 새로 설립되는 알토대학교를 '월드클래스 대학'으로 육성한다는 명분을 내걸며 대규모 자금을 투자할 예정이었으나<sup>24)</sup> 다른 대학들이 이는 불공정한 특혜라며 반발하자 정규적인 대학 예산 외에 대학이 외부로부터 수주하는 기금과 동일한 액수의 공공기금을 투여하기로 원칙을 세우고 이를 모든 대학에 평등하게 적용하였다. 정부와 대학 간의

21) 법은 알토대학교와 탐페레공과대학(Tampere University of Technology) 2개 기관을 재단 대학으로 명시하였고, 나머지 대학교들은 모두 첫째 범주인 공법인 대학으로 규정되었다.

22) 이사회 규모는 각 대학교의 대의원회가 정할 수 있다. 그러나 대의원회를 구성하는 세 그룹은 각각 전체 대의원 수의 50 퍼센트를 넘길 수 없다.

23) 법 개정 이전에 핀란드 대학들은 이사회에 최대 3분의 1까지 외부 이사를 둘 수 있었다.

24) 알토대학교가 자체적으로 외부에서 2천만 유로의 기금을 모은다는 조건 하에 핀란드 정부가 5천만 유로를 지원하기로 계획을 세웠다.

주기적인 계약을 토대로 교육, 연구 분야의 성과 평가에 기반한 공공재정 투여 원칙도 1990년대 이후 이미 상당히 진전된 상태였기 때문에 신대학법 체제가 재정 측면에서 실질적으로 가져온 변화는 제한적이었다고도 볼 수 있다. 다만, 신대학법 체제는 1990년대 이후 지속된 대학 개혁 흐름이 하나의 법률 속에 집약적으로 통합되면서 핀란드 대학 체제의 성격이 기존의 보편적 복지국가와 민주적 거버넌스 모델로부터 현저히 이탈하여 신자유주의적 학술 자본주의가 요구하는 기업형 대학(entrepreneurial university) 모델의 방향에 근접하고 있음을 드러낸 사건이라 할 수 있다.

법안의 내용을 둘러싸고 당시 의회와 미디어 등에서도 상당한 정도의 논쟁이 전개되었다. 법안에 반대하는 학생들이 헬싱키와 주요 도시들에서 반대 집회를 열고 시위하기도 했고, 노조도 기본적으로 반대 입장을 표명했다. 정당과 의원들의 경우 개별 정당 간 균열과 여-야 균열을 뛰어넘어 다양한 의견 차이들이 나타났다. 여당에 속한 녹색당과 야당에 속한 좌파동맹은 공통되게 직원들의 고용 안정성 증진을 위한 대안을 제시하였다. 여당인 중앙당 내에서도 전통적인 분권화와 지역 발전 정책 옹호 노선이 후퇴하는 것에 대해 비판적인 의견이 제시되었다. 야당인 사민당은 가장 곤혹스러운 위치에 처했는데, 지난 반하넨 1기 내각(2005-2009년, 중앙당, 사민당, 스웨덴인민당 3당 연정)의 일원으로서 기본적으로 대학법 개정을 함께 추진하였고, 1990년대 이래의 대학 재정 삭감을 주도한 당사자였기 때문이다. 실제로 핀란드 의회 교육문화위원회의 보고서(*SivM 5/2009 vp*)에는 3개의 반대 의견서가 첨부되었는데, 사민당 소속 위원들은 법안이 국가 공무원 지위를 누리던 기존 대학 교직원들의 권익을 침해한다고 보고 수정안을 제안하기도 했다. 이같은 정치적 논쟁에도 불구하고 큰 저항없이 법안은 본회의를 통과되었고, 이는 기본적으로 핀란드의 주요 정당들과 교육정책 엘리트들이 이러한 방향의 대학 개혁을 지지했음을 보여준다(Välimaa, 2019: 252-254). 1960-70년대의 보편적 복지국가와 ‘모두를 위한 교육’ 이념에 대한 합의가 매우 강력했던 것과 유사하게 1990년대와 2000년대 이후 신자유주의적 학술 자본주의와 국가경쟁력 담론의 영향력이 매우 컸음을 시사한다.

### 3. 신 대학법 발효 이후 대학 통합과 긴축의 정치

2010년 신 대학법이 발효된 뒤 핀란드의 대학 체제에는 많은 변화가 있었다. 대학들은 새로운 의사결정 거버넌스와 재정 구조 속에서 더 많은 자율성과 유연성을 누리면서 혁신성과 창조적 문제해결역량을 극대화하고 핀란드의 국가경쟁력 향상에 기여할 것으로 정부와 법 개정의 옹호자연합은 기대하였다. 실제로 헬싱키공과대학, 헬싱키경제대학 그리고 예술아카데미 세 고등교육기관이 통합돼 2010년 설립된 알토대학교의 경우 정부의 적극적인 재정 투자와 우수한 세 대학의 통합이 불러온 시너지 효과 등을 통해 글로벌 랭킹 조사에서 높은 평가를 받으며 대학 통합과 개혁의 성공사례로 떠올랐다. 반면, 같은 해인 2010년 요엔수대학교와 쿠오피오대학교가 통합돼 출범한 동핀란드대학교(University of Eastern Finland)의 경우 초기 통합 효과에 대한 기대와 달리 갈수록 국제적인 대학교 랭킹 조사들의 순위가 하향 조정되고 있다. 더욱 문제적인 경우는 2018-2019년 탐페레대학교(University of Tampere)와 탐페레공과대학(Tampere University of Technology) 간 통합을 단행하여 알토대학교와 같은 재단 대학으로 출범한 탐페레대학교(Tampere University)인데, 통합 과정에서 재단 설립자로 참여한 핀란드 산업연맹(EK) 등의 영향력이 과도하게 작용하고 대학의 학문공동체 구성원들(교수, 연구자, 직원, 학생들)의 의견을 제대로 수용하지 않아 학생들이 항의 시위를 벌이고 구성원들

이 파업을 벌이는 등 큰 저항과 반발을 불렀다(Poutanen et al. 2022; Poutanen, 2023; Hyvönen, 2019).

특히, 2015-2019년 집권한 유하 시벨라(Juha Sipilä) 정부(중앙당, 핀란드인당, 국민연합당 3당 연정)는 교육 및 학술 정책 전반에서 대규모 재정 삭감을 단행하여 교수들을 비롯한 대학 구성원들과 관련 노동조합, 그리고 사민당, 녹색당, 좌파동맹 등 진보적인 야당들의 큰 저항에 직면하였다. 시벨라 총리는 성공한 벤처 기업가 출신으로 중앙당에 가입해 의회 의원에 당선된 뒤 곧바로 당대표가 되었고, 2011년 총선에서 승리한 뒤 바로 총리가 된 인물로 시장친화적 개혁을 강하게 신봉하였고, 그의 리더십은 중앙당의 백년 역사에서 가장 신자유주의적인 색채를 보였다. 2008년 세계금융위기와 유로존(Eurozone) 재정위기, 그리고 노키아의 몰락 등에 기인한 2010년대 핀란드의 장기 경기침체 속에서 시벨라 정부는 급진적인 재정긴축과 사회보장 축소 그리고 생산성 협약을 통해 핀란드 산업의 국제경쟁력 회복과 고용률 제고를 꾀하고자 하였다. 그러나 이 과정에서 무리한 정책 추진과 혼선, 특히 사회적 코포라티즘 원칙을 무시한 일방적 톱다운(top-down) 정책결정 방식과 자본 편향적 개혁 추구로 인해 24년만의 노조 총파업 등 큰 사회적 저항에 직면하였고, 집권 후반기에는 지지율이 크게 축소되면서 개혁 동력을 상실하였다. 고등교육 분야는 그 첨예한 갈등의 현장이 되었다. 위에서 살펴본 것처럼 탐페레대학교 통합 과정에서 심각한 갈등이 불거졌고, 헬싱키대학교도 급격한 정부 재정 지원 감축에 따른 대규모 인력 구조조정으로 학생들과 직원들이 항의 시위에 나서는 등 큰 갈등과 저항을 겪었다(Koskinen, 2015).<sup>25)</sup>

#### 4. 마린 정부(2019-2023)와 오르뵘 정부(2023-현재)의 대학 정책

시벨라 정부의 급진적 신자유주의 개혁 추진을 계기로 핀란드 민주주의와 정당 정치에도 상당한 정도로 양극화된 진영 정치의 양상이 다시 나타나기 시작했다. 이는 물론 소선거구제와 양당제를 중심으로 승자독식형 다수제 민주주의를 운영하는 영미권의 국가들이나 한국 등의 사례와 비할 수 없는 수준임에 틀림없지만, 핀란드와 북유럽 정치의 내재적 맥락에서 볼 때는 광범위한 복지국가 동맹에 기반한 합의적 연합정치와 3자 협의 체제 기반의 협의적 정책결정 시스템을 발전시켜 온 20세기 후반의 양상으로부터 상당히 일탈한 모습을 보이고 있다. 이 과정에서 주요 정당들이 보인 전략적 대응의 차이와 이에 따른 이념적, 정책적 분화 양상이 새롭게 확인된다.

시벨라 정부의 실패 이후 중앙당은 지지율이 절반 이하로 떨어지며 중심 정당의 위상을 잃고 군소정당의 일원으로 약화되었다. 지속적인 리더십 교체에도 불구하고 20세기 핀란드 국민국가의 수립과 보편적 복지국가 완성에 중심 역할을 했던 중앙당은 2019년, 2023년 총선에서 계속 패배하며 정체성과 생존의 위기를 겪고 있으며, 새로운 돌파구가 잘 보이지 않는 형국이다. 중앙당과 함께 20세기 중후반 핀란드의 합의 정치와 복지국가 건설을 주도했던 사민당은 1990년대 이후 영국, 독일 사민주의 정당들이 취한 제3의 길 노선과 비교할 만한 수준에서 신자유주의적 복지국가 개혁 담론과 의제를 수용함으로써 2000년대 이후 또 하나의 기득권

25) 이 시기 핀란드의 국가혁신시스템과 정책도 표류하기 시작했다. 2010년대 후반 경기침체가 지속되는 가운데 시벨라 정부는 더 이상 체계적인 국가혁신정책을 업데이트하지 않고 관련 거버넌스와 재정 구조에도 정체 현상이 심화되었다. 1960년부터 2020년까지의 핀란드 혁신 정책을 체계적으로 연구한 레몰라는 핀란드의 국가혁신시스템과 지식-연구-혁신 정책을 적극 재구성하여 새롭게 전할 필요가 있다고 주문하였다(Lemola, 2020).

엘리트 정당이 되었다는 비판에 직면하였다. 2011-2015년 기간에 야당으로 머무른 핀란드 사민당은 리더십 교체와 더불어 이념, 정책의 재구성을 모색하였고, 마침 시벨라 총리의 우파연정이 보인 과도한 신자유주의적 개혁 드라이브를 강하게 비판하면서 적극적 재정정책과 새로운 생태-사회정책 모델을 제시하기 시작했다. 반면, 보수 국민연합당은 일관되게 신자유주의적 복지국가 개혁과 긴축 재정 정책 그리고 시장 원리 극대화에 기반한 국제경쟁력 유지 정책을 취하였다. 이로써 한 때 연합정부의 1, 2당으로 공존하기도 했던 사민당과 국민연합당 간 정책적, 이념적 거리가 다시 현저히 멀어졌고, 특히 2019년 집권한 산나 마린 정부를 거치면서 그러한 경향을 더욱 강화되었다.

마린 정부는 사민당, 중앙당, 녹색당, 좌파동맹, 스웨덴인민당 등 중도좌파 중심의 5당 연정으로 구성되었고, 2000년대 이후 가장 진보적인 색채의 정부 정책 프로그램을 수립, 실행하였다. 여기에는 2035년까지 세계에서 가장 빨리 탄소중립국가를 실현하다는 생태-사회적 전환 정책이 제1의제로 제시돼 있을 뿐만 아니라 지속 심화되어온 불평등 해소를 위한 적극적인 교육·사회정책이 중요한 우선순위로 포함되었다. 예컨대, 마린 정부는 시벨라 정부가 삭감한 교육, 학술 분야의 공공재정을 상당 부분 회복하였고, 2020년 법 개정을 통해 18세 의무교육 교육개혁안을 관철시켰다(서현수, 2021). 그러나 대학 및 고등교육 정책과 관련하여 마린 정부는 획기적인 정책 전환을 시도하지는 않았다.<sup>26)</sup> 코로나 팬데믹 대응과 러시아-우크라이나 전쟁 등 위기 관리, 그리고 사회보장자치주 신설 등 대규모 건강돌봄 및 사회보장 시스템 개혁 등에 우선순위가 두어졌고, 교육정책 분야에서도 18세 의무교육 연장 등 큰 개혁 의제에 무게 중심이 쏠렸기 때문으로 분석된다. 정부와 명확하게 차별화되는 진보적 사회정책의 추진과 대내외적 위기관리의 성공에 힘입어 마린 정부와 사민당은 비교적 높은 지지율을 유지했지만 계속되는 위기 속 국가 부채의 증가와 인플레이션, 에너지 위기 등의 악재가 맞물리면서 2023년 총선에서 사민당은 국민연합당과 극우 포퓰리즘 핀란드인당에 밀려 3위에 머물렀다.

정부 구성 과정에서 진통이 있었지만 2023년 8월 빼테리 오르뵤(Peteri Orpo) 총리가 이끄는 국민연합당, 핀란드인당, 스웨덴인민당 3당 우파연정이 시작되었다. 오르뵤 정부는 선거 캠페인 과정에서 공언한 바와 같이 코로나 시기 동안 누적된 국가부채를 해소하겠다는 명분으로 대규모 재정 삭감을 추진하고 있으며, 여기에는 교육, 사회정책 분야의 많은 의제들이 포함돼 있다. 선거 전후 극우 포퓰리즘 핀란드인당과의 연정을 둘러싸고 많은 비판과 논란이 제기되었지만 국민연합당의 연정 파트너 선택은 최근 사회경제정책의 방향을 두고 크게 간극이 벌어진 사민당이 아니라 핀란드인당이었고, 핀란드인당 또한 소비니즘적 복지국가 옹호론을 강하게 유지하기보다 다소 기회주의적으로 국민연합당의 신자유주의적 복지국가 개혁 담론에 편승하는 태도를 취하고 있다. 마린 정부 시기를 지나며 앞선 시기의 대규모 고등교육 재정 삭감의 후유증을 어느 정도 회복한 핀란드의 대학과 고등교육기관들이 2027년까지 예정된 오르뵤 정부 시기의 재정 긴축과 지속적인 대학 개혁 정책에 어떻게 반응할 것인지는 더 지켜보아야 할 문제로 남아있다.

26) 시벨라 정부는 핀란드 독립 100주년을 맞아 2017년 핀란드 “고등교육 및 학술연구를 위한 비전 2030(Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030)”을 발표하고, 이를 위한 로드맵과 관련 보고서를 발표하였다. 이들 정책 문서는 기본적으로 마린 정부와 오르뵤 정부에서도 폐기되지 않고 일관성있게 추진되면서 핀란드 정부의 고등교육 및 학술연구 정책을 가이드하고 있는 모습이다 (<https://okm.fi/korkeakoulutuksen-ja-tutkimuksen-visio-2030>, 검색일: 2023.11.30.).

## VI. 결론

이 논문은 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들의 맥락에서 특징적으로 관찰되는 민주주의, 복지국가, 그리고 교육·사회정책의 내적, 구조적 연관에 주목하면서 특히 핀란드의 대학 체제와 고등교육정책이 역사적, 정치적 관점에서 어떻게 형성, 발전, 진화해왔는가를 체계적으로 규명하고자 하였다. 핀란드의 대학 체제와 고등교육 정책 발전은 크게 몇 단계로 시기를 구분해 조명해볼 수 있다. 스웨덴 지배기인 1640년 설립된 투르쿠 왕립 아카데미로부터 출발한 핀란드 대학 체제는 19세기 러시아 지배기의 알렉산더 제국대학교를 거치며 점차 근대적 대학 체제로 변모하기 시작했다. 오늘날 헬싱키대학교의 전신인 이 대학의 구성원들은 핀란드의 근대 국민국가 형성과 시민사회 발전에 핵심적인 역할을 수행하였다. 그러나 헬싱키에 소재한 엘리트 고등교육기관의 한계를 넘어 지역, 계층, 성별을 뛰어넘는 고등교육 기회의 확대 요청이 계속되었고, 20세기 초반 여러 지역에 다양한 성격의 대학교들이 설립되었다. 전후 핀란드 경제 재건과 도시화 과정에서 이러한 흐름은 가속되었고, 특히 지역 정책과 연계되어 1950-1970년대에 대학의 분산과 팽창이 빠르게 이루어졌다. 더불어, 1960년대부터 1980년대까지 이루어진 보편적 복지국가 건설과 연계되어 ‘모두를 위한 고등교육’ 이념에 기반한 보편무상 고등교육도 실현되었다. 다양한 갈등과 논쟁이 수반되고 정치적, 우연적 계기도 중요하게 작용했으나 이 시기를 거치며 핀란드의 모든 대학들이 국립대학으로 전환될 정도로 대학 개혁의 방향과 속도 그리고 스케일은 매우 획기적이었다. 핀란드 대학 체제 전반의 대변화는 고등교육 기회 확대를 요구하는 사회·경제적 압력의 증가, 농민-중앙당과 사민당 중심의 합의 정치와 복지국가 동맹, 그리고 이를 추동한 평등주의적 복지국가와 민주주의의 이념 등이 함께 작용한 결과였다. 1990년대의 응용과학대학 설립도 그 연장에서 이루어진 중요한 제도 개혁이었다. 그러나 1990년대 초반의 심각한 경제위기와 사회구조 변동은 핀란드의 대학 체제에도 중대한 분기점으로 기능했다. 신자유주의적 복지국가 개혁 담론과 재정 긴축 노선이 헤게모니를 발휘하기 시작했고, 2009년 신 대학법이 제정되면서 대학의 거버넌스와 재정 구조 등에도 큰 변화가 나타났다. 대학 개혁의 레토릭과 달리 현장에서는 대학 구성원들의 자율성 침해, 대학 민주주의의 훼손, 대학 행정의 비효율성 등 많은 우려와 비판이 제기되었고, 국가혁신시스템의 기능도 침해된 것으로 나타났다. 주기적 총선을 통해 정부 구성과 정책 방향이 계속 바뀌는 가운데 핀란드의 대학 체제와 고등교육 정책의 새로운 방향 설정을 둘러싼 논쟁이 계속되고 있다.

최근 대학 개혁의 명암에도 불구하고 핀란드의 현 대학 체제를 신자유주의 원리가 깊이 침윤된 영미권이나 한국의 대학 체제와 단순 대비하는 것은 오류일 수 있다. 신 대학법 이후에도 대부분의 대학은 공법의 적용을 받는 공법인으로 기능하며, 대학 재정의 상당 부분은 여전히 공공재정을 기반으로 한다. 보편적 복지국가와 지역 균형 발전의 목표에 부응하는 대학 체제와 고등교육 정책의 위상 자체는 신 대학법 체제에서도 지속적인 목표이자 원칙으로 널리 받아들여지고 있다. 나아가, 대학의 자율성과 민주성 그리고 공공성의 원칙은 대학 안팎의 공론장에서 지속 강조되고 있다(대학 구성원들의 비판과 저항을 포함하여). 2023년 총선 이후 우파연정이 들어섬에 따라 대학과 고등교육 정책은 다시금 오른쪽으로 추가 기울고 있다. 그러나 2010년대 이후 신자유주의적 대학 개혁과 대학 통합의 영향에 대한 비판적 결과들이 누적되고 있는 상황에서 신자유주의 일변도의 정책 노선이 앞으로도 계속 지속되리라는 보장은 없으며, 이는 결국 정책 노선의 방향과 내용을 둘러싼 핀란드 사회의 공적 논쟁과 정치적 헤게모니 투쟁 및 타협을 통해 정해질 것이다. 그러므로 2010년대 이래 핀란드의 대학 체제와 고

등교육 정책의 발전이 연속적 진화인지 단절적 전환인지에 대해서는 좀더 시간을 두고 관찰, 연구할 필요가 있다.

끝으로, 핀란드의 대학 개혁과 고등교육 정책의 발전이 한국 사회에 던지는 시사점은 중층적이라 말할 수 있다. 첫째, 19-20세기 핀란드가 근대 국민국가와 시민사회를 수립, 발전시키는 과정에서 헬싱키대학교를 비롯한 노르딕 빌둥(bildung) 철학과 모델에 기반한 핀란드의 대학들이 수행한 적극적 역할은 오늘의 시점에서 새롭게 조명될 필요가 있다. 둘째, 전후 핀란드 사회가 보편적 복지국가로 나아가고 지역 균형 발전 정책을 전개하는 과정에서 대학과 고등교육 기관들이 중심적인 역할을 수행한 것에 주목할 필요가 있다. 특히, 지역 정책과 연계돼 전개된 대학의 분산, 확대 정책의 실천, 고등교육에 대한 높은 공공재정 투자를 기반으로 한 국립대학 전환과 보편 무상 고등교육의 실현, 응용과학대학 설립을 통한 다차원적 정책 목표의 구현, 그리고 국가혁신시스템의 수립, 발전 과정에서 대학과 고등교육 정책이 담당할 역할 등에 대해 면밀하게 살펴보고 정책적 함의를 도출할 필요가 있다. 셋째, 세계화의 충격과 신자유주의적 복지국가 개혁 담론의 확산에 대응하는 과정에서 전개된 2010년대의 대학 개혁에 대해서는 신중하고 비판적인 해석과 정책 접근이 요구된다.

## 참고문헌

- 강원택 외. (2022). 『국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구』. 국회 미래연구원 연구보고서.
- 서현수, 허준, 김영삼. (2019). 『미래교육체제 수립을 위한 사회적 합의 절차와 방법』. 대통령 직속국가교육회의 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. (2023). 「역량 중심 복지국가와 교육혁신 4.0: 핀란드 교육개혁 모델의 특징과 함의」. 『스칸디나비아 연구』, 31, 1-44.
- 장수명. (2016). 「핀란드 대학의 성인 평생교육의 특성 분석」. 『교육정책연구』, 12(3): 143-179.
- 장수명. (2023). 「대학 체제의 제도적 혁신」. 『대학: 담론과 쟁점』, (1), 106-144.
- 정진희. (2012). 「신자유주의와 핀란드 고등교육의 위기」. 『마르크스주의 연구』, 2012, 9(2): 106-135.
- 채재은·변수연. (2019). 「핀란드와 노르웨이의 대학 통폐합 사례 분석 및 정책적 시사점」. 『디지털융합연구』, 17(8): 61-69.
- 토마 피케티. (2020). 『자본과 이데올로기』. 안준범 역. 문학동네.
- 파시 살베리. (2016). 『핀란드의 끝없는 도전: 그들은 왜 교육개혁을 멈추지 않는가』. 이은진 역. 서울: 푸른숲.
- Ahola, S., Hedmo, T., Thomsen, J., & A. Vabø. (2014). *Organisational features of higher education: Denmark, Finland, Norway & Sweden*. Working paper 14/2014. NIFU.
- Antikainen, A. (2016). The Nordic model of higher education. In: *Routledge handbook of the sociology of higher education* (pp. 234-240). Routledge.
- HE 7/2009 vp. (2009). *Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi*. (2009년 신 대학법 관련 핀란드 정부법안).
- Jussila, O., Hentilä, S., Nevakivi, J., Arter, D., & Arter, E. K. (1999). *From Grand Duchy to a modern state: a political history of Finland since 1809*. Hurst & Co. Ltd.

- Knutsen, O. (2017). *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but still viable?* Fagbokforlaget.
- Koskinen, A. (2015). Mielenosoitus yliopistolla - "Stubb, Soini, Sipilä, emme alistu ikinä!" 핀란드 공영방송 YLE 뉴스 기사(2015.11.15.자). (<https://yle.fi/a/3-8451777>, 검색일: 2023.11.30.).
- Lemola, T. (2020). *Kohti uutta tutkimus- ja innovaatio-politiikkaa: Suomen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan kehityskaari 1960-luvulta 2020-luvulle*. Vastapaino.
- Lyytinen, A. (2011). *Finnish polytechnics in the regional innovation system-towards new ways of action*. Tampere University Press.
- Miettinen, R. (2013). *Innovation, human capabilities, and democracy: Towards an enabling welfare state*. Oxford University Press, USA.
- OKM. (2022a). Universities, Core Funding from 2021. (<https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>에서 다운로드 가능).
- OKM. (2022b). Universities of Applied Sciences, Core Funding from 2021. (<https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>에서 다운로드 가능).
- Pinheiro, R., Geschwind, L., Foss Hansen, H., & Pulkkinen, K. (2019). *Reforms, organizational change and performance in higher education: A comparative account from the Nordic countries*. Springer Nature.
- Poutanen, M. (2023). Competitive knowledge-economies driving new logics in higher education-reflections from a Finnish university merger. *Critical Policy Studies*, 17(3), 390-408.
- Poutanen, M., Tomperi, T., Kuusela, H., Kaleva, V., & Tervasmäki, T. (2022). From democracy to managerialism: foundation universities as the embodiment of Finnish university policies. *Journal of Education Policy*, 37(3), 419-442.
- Saarivirta, T., & Jaatinen, R. (2016). Expansion and Curtailing in Finnish higher education between 1950-2015: The impact of economy, politics and regional policy on the higher education network. In: *Globalisation and higher education reforms*, Springer. 97-114.
- Sahlberg, P. (2011). The fourth way of Finland. *Journal of educational change*, 12, 173-185.
- SivM 5/ 2009 vp. SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2009 vp: Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Eduskunta. (핀란드 의회 교육문화위원회 대학법 정부법안 심의 보고서).
- Stenström, M. L., & Virolainen, M. (2018). The modern evolution of vocational education and training in Finland (1945-2015). *Routledge Research in International and Comparative Education*.

- Tampereen yliopisto. (2009). *Tampereen yliopisto: Tarinoita yliopistosta ja kaupungista 1960-2010*. Tampere: Juvenes Print.
- Uljens, M., & Nyman, C. (2013). Educational leadership in Finland or building a nation with Bildung. Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership: Is there a Nordic model?, 31-48.
- Välimaa, J. (2019). *A history of Finnish higher education from the middle ages to the 21st century*. Springer Nature. Springer.
- Wuokko, M., Jensen-Eriksen, N., Tala, H., Kuorelahti, E. and Sahari, A., 2020. *Loputtomat kihlajaiset: Yritykset ja kolmikantakorporatismi Suomessa 1940-2020*. Helsinki: Siltala.

## **The University System and Higher Education Policy in Finland: Between the ideal and reality of ‘higher education for all’**

Seo, Hyeon Su<sup>27)</sup>

### **Abstract**

This study analyzes the university system and higher education policy in Finland, a country that emerged as a leading innovator through the 20th Century as a member of the Nordic countries by creating a virtuous cycle of democracy, welfare state, and education and social policy. In particular, the paper examines how the Finnish university system was decentralized and expanded in the post-war development of democracy and the welfare state in Finland through the linkage of regional development policies and social democratic ideal of equal education; how universities of applied sciences were created and institutionalized in the context of the economic crisis of the early 1990s and the establishment of a national innovation system; and how the 2010 Universities Act reform was implemented under the hegemony of neoliberal ideology such as academic capitalism and national competitiveness discourses. It provides a systemic examination of how different social and functional pressures play out in the process of university system changes and higher education policy development, how different political actors such as the Ministry of Education, parliamentary party groups, and representative organizations of universities and labor markets competed and interacted, and how ideologies and policy ideas such as local democracy, universalist concept of equal education, and neoliberal market-oriented discourses of educational reforms have made influences in the process.

**Key words:** Finland, university reform, higher education policy, regional policy, ‘higher education for all’, national innovation systems, university of applied sciences, academic capitalism

---

27) Graduate School of Education Policy and Administration, Korea University of Education.