

경쟁이 아닌 협력의 교육으로 일구어낸

# 핀란드의 성공

글 · 안승문 21세기교육연구원 준비위원장, 전 스웨덴 웁살라대학교 객원연구원



애들은 놀이를 통해 성장한다는 핀란드식 교육관

## 완벽에 가까운 사회보장과 무상교육, 북유럽형 복지 모델

핀란드는 복지의 나라이자 교육의 나라이다. 북유럽의 스웨덴과 러시아 사이에 자리 잡은 인구 530만 명 정도의 작은 나라 핀란드는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드 등과 함께 북유럽형 복지모델(Nordic model)을 발전시켜 왔다. 핀란드는 땅은 넓지만 숲과 호수가 많고 극지방에 가까워 매우 열악한 자연 조건 위에서 세계 최고 수준의 복지국가를 꽃피웠다. 핀란드의 성공한 교육개혁도 북유럽형 복지라는 역사적인 맥락과 사회적 토양이 없었다면 불가능했을 것이다.

핀란드의 복지는, 저소득층이나 소외 계층들만을 위한 선별적 복지(또는 시혜적인 복지)가 아니라, 태어나서 죽을 때까지 모든 국민들에게 똑같은 복지 혜택을 제공하는 보편적 복지이다. 보편적인 복지제도를 지탱하는 핵심 정신은 ‘연대의 정신’이다. 인간은 공동체 안에서 서로 돕고 의지할 때 더욱 행복한 삶을 살 수 있으며, 사람은 누구나 질병이나 사고, 자연재해 앞에 취약한 존재이기 때문에 함께 연대하고 배려해야 한다는 것이다.

이런 정신을 바탕으로 핀란드는 아동과 모성 보호, 건강 보호, 무상 교육, 실업 보호, 노후 보장 등 최소한의 생계보장을 위한 복지의 그물망을 잘 갖추고 있다. 산전산후 휴가, 육아 휴직, 병가와 연가 등은 물론 18세 이하 아동의 무상 외래진료, 의료비 상한제, 실업 수당, 노령 연금 등은 모든 국민들을 질병과 사고 및 재해로부터 보호해 준다. 그 중에서도 특히 만 6세 유치원 단계부터 대학원의 박사학위 과정을 마칠 때까지의 완전한 무상교육은 보편적 복지의 핵심이다.

위와 같은 모든 국민을 위한 보편적 복지에 필요한 예산은 정부와 지방자치단체가 거두는 세금으로 충당된다. 핀란드 국민들 1인당 세금 부담률은 2007년에

43%(스웨덴 51.1%, 독일 34.7%, 캐나다 33.5%, 2006년 한국 26.8%, OECD 평균 36.2%)로 상대적으로 세금 부담이 크다. 그러나 소득이 적은 사람은 세금을 거의 내지 않고 소득이 많은 사람은 50%를 넘겨서 내기도 하기 때문에 모든 국민들이 똑같이 높은 세금 부담을 지고 있다고 할 수는 없다.

## 선진국들의 교육개혁을 컨설팅해 주는 핀란드

1950년대까지만 해도 핀란드는 농업과 임업이 중심이 된 북유럽의 작은 나라에 불과했다. 그런 핀란드가 1960년대부터 스웨덴을 본받아 복지국가로의 변신을 본격적으로 시작하였고, 1970~80년대를 거치면서 복지제도의 기반을 확고히 하게 된다. 특히, 1960년대 중반부터 치밀하게 계획되고 1970~80년대에 범국민적인 합의 속에 흔들림 없이 추진된 교육개혁이야말로, 핀란드가 불과 50여 년 만에 21세기 정보사회, 지식사회를 선도하는 나라이자, 높은 수준의 경제력과 다방면의 역량을 인정받는 작지만 저력을 가진 나라로 변신하는 데 결정적인 힘이 되었다고 할 수 있다.

그 중에서도 핀란드가 세계인들의 관심을 끄는 가장 큰 이유는 교육 부문에서 보이고 있는 높은 성취 때문이다. 핀란드는 2000년 이후 3년마다 한 번씩 OECD의 주관으로 이루어지는 이른바 국제학업성취도비교연구(PISA - Programme for International Students Assessment)에서 최상위권에 속하여 세계적인 주목을 받고 있다. 핀란드는 PISA연구가 처음 시행된 2000년부터 2003년, 2006년까지 연달아 높은 성취수준을 보임으로써 세계를 놀라게 했다. 2007년에 발표된 2006년 평가 결과, 핀란드 학생들은 과학 1위, 수학 1위, 읽기 2위의 성취를 보였다.

핀란드 교육이 이처럼 높은 성취를 보일 수 있었던 배경에는 여러 가지가 있겠지만 가장 큰 이유는 7세부터 16세까지의 9년 동안 학생들에게 어떤 차별도 없이

보편적인 교육을 제공하기 위해서 단행되었던 종합학교제도의 도입이었다. 어떤 학교에 다니더라도 고르게 질 높은 교육의 기회를 제공하겠다는 목적으로 추진된 종합학교제도는 핀란드 교육개혁의 핵심이자 교육 성공의 중요한 토대를 마련해 주었다는 것이다.

오늘날 세계의 많은 나라들은 교육 혁신을 통해서 21세기형 국가 혁신, 사회 혁신, 기업 혁신에 성공한 핀란드를 배우느라 분주하다. 일본이나 미국, 중국 등은 물론 유럽의 선진국들도 핀란드의 교육 성공을 배우기 위해 핀란드를 방문해 프레젠테이션을 듣고 교육 현장을 탐방하고 있다. 파시 살베리(Pasi Sahlberg) 등 핀란드의 교육 전문가들은 미국, 영국, 캐나다, 프랑스 등 세계 여러 나라들에 핀란드 교육 성공 사례를 소개하면서 이른바 ‘핀란드식 교육개혁 모델’을 설파하고 있다.

우리나라에서도, 필자가 주선하여 박원순 희망제작소 상임이사, 도종환 시인을 포함한 교사와 교수들과 시민운동가 등 39명의 대규모 탐방단이 2009년 1월에 스웨덴과 핀란드를 방문하여 북유럽형 복지와 핀란드식 교육의 생생한 현장을 둘러보고 돌아왔다. 올해 1월에도 40명의 탐방단이 9박 10일 동안 스웨덴과 핀란드의 복지와 교육 현장을 탐방하면서, 절망적인 한국 교육을 희망의 교육으로 바꾸기 위한 새로운 영감과 상상을 가슴에 하나 가득 안고 돌아왔다.

### 경쟁과 차별이 아닌 협력과 지원을 통한 교육의 승리

2001년 첫 PISA연구 결과가 발표되기 전까지는 핀란드 사람들은, 자기 나라의 교육에 대해서 항상 무언가 부족하다고 느끼면서, 독일이나 스웨덴 등 선진국을 배워서 교육을 좀 더 발전시켜야 한다고 생각했다. 핀란드 교육개혁의 튼튼한 토대가 된 9년제 종합학교로의 개혁도 1960년대에 앞서 종합학교로의 보편교육을 시작했던 스웨덴의 경험에서 영향 받은 바가 컸다

고 할 수 있다.

그러나 1980년대를 전후하여 핀란드는 대부분의 다른 선진국들과 다른 방향으로 교육개혁을 추진해 왔다. 즉, 1970년대 이후 자본주의 국가들을 풍미했던 신자유주의적 정책의 영향으로 거의 모든 나라들이 교육에도 경쟁과 효율의 원리를 도입하던 시기에 핀란드는 경쟁이 아닌 협력을, 효율보다는 교육적인 철학과 인간적 가치를 중시하는 쪽으로 교육개혁의 큰 방향을 설정하고 꾸준히 밀어 붙였다.

다른 많은 나라에서 이른바 능력 있는(공부 잘하는) 소수의 학생들이 가진 경쟁력에 주목하고, 그들의 경쟁력을 키워서 국가 경쟁력을 기르겠다고 힘을 쏟고 있을 때, 핀란드 교육자들은 어떻게 해서든지 학습 능력이나 학습 속도가 뒤지는 학생들을 최대한 지원하여 끌어올리고, 학교 간의 차이, 지역 간의 차이, 학생들 간의 차별과 차이를 줄이는 데 큰 힘을 쏟았던 것이다.

1972년부터 1991년까지 오랫동안 국가 교육청장을 역임하면서 교육개혁을 추진해 왔던 에르키 아호는 ‘경쟁은 경쟁을 낳아 결국 유치원생들까지 경쟁의 소용돌이 속에 말려들게 될 것이며, 학교는 좋은 시민이 되기 위한 교양을 쌓는 과정이고 경쟁은 좋은 시민이 된 다음의 일이다.’라는 논리로 국민들을 설득하면서 경쟁이 아닌 협력의 교육을 위한 개혁을 추진했다.

오늘날 핀란드 교육이 성공했다는 평가를 받게 된 것은 다름 아니라, 위와 같이 진정한 교육 철학과 교육학적 원리에 대한 확고한 신념을 바탕으로 다른 많은 나라들이 가는 방향을 거슬러 거꾸로 가는 교육개혁을 흔들림 없이 추진해 온 결과라고 해도 과언이 아니다. 핀란드 교육의 승리는 모두가 경쟁만능주의를 신봉하고 있을 때, 협력을 통해서 모두가 함께 발전하도록 하겠다는 신념을 가지고 단 한 명의 뒤처지는 아이도 포기하지 않겠다고 배려하고 지원해 온 핀란드인들의 승리인 셈이다.



고등학교에서의 직업교육



### 핀란드식 시민교육

#### ‘헬싱키 청소년의 목소리’와 ‘열린 포럼’

핀란드의 수도 헬싱키에서는, 매년 3월에 시의회 본회의장에서 헬싱키 시장과 초중고 학교 학생 대표들이 참여하는 ‘청소년의 목소리 회의’(the Voice of the Young Mayor’s meeting)가 열린다. 각 학교에서 온 2명씩의 학생 대표들은 미리 준비해 온 프로젝트를 발표하고 토론을 거쳐 학교별 예산 배당을 투표로 확정한다. 학생들만이 아니라, 시의원들이나 시민단체, 언론사 대표나 기자들도 초대되어 방청할 수 있다.

2008년에 ‘청소년의 목소리 회의’를 통해서 사용할 수 있는 예산은 60만 유로(약 9억 8천만 원). 이 예산은 헬싱키시 전체 예산 가운데 학교 기초시설 개선 예산의 일부를 할애한 것이다. 시장과 학생들이 함께 한 이 회의에서 배분하기로 결정된 예산은 별도의 의결 과정 없이 곧바로 확정된다.

학생 대표들이 발표하는 프로젝트들은 각 학교별로 ‘미래 워크숍’(Future Workshop)이라는 회의 절차를 거쳐 확정된 것이다. ‘미래 워크숍’은 학생들을 위해 특별히 설계된 워크숍 겸 의사결정 절차로, 1차는 학급에서 2차는 학생회 운영위원회에서 진행한다. 새로운 사물함 설치, 복도에 놓을 벤치, 휴식 시간을 위

한 휴게실 편의 시설, 운동장의 놀이 기구나 운동 설비, 화장실 수선 등 학생들이 필요로 하는 다양한 개선 요구들이 ‘미래 워크숍’을 통해 결정된다.

‘청소년의 목소리 회의’는 당초 헬싱키에서 시범적으로 운영되다가, 2003~2007년까지 정부 차원에서 진행된 ‘청소년 참여 프로젝트’를 계기로 본격화되고 다른 지자체에 널리 전파되었다. 파보 리뵘넨(Paavo Lipponen) 총리가 주관하고 교육부와 관련 부처 및 지자체가 함께한 이 프로젝트의 목적은 각급 학교의 학생회를 활성화하고 자유로운 의사표현과 사회참여를 지원하며 민주주의를 체험으로 배워 능동적인 민주시민으로 성장하도록 하는 것이었다.

헬싱키시는 ‘학교 환경 개선’에 중점을 두었던 ‘청소년의 목소리 회의’를 올해부터는 ‘학교 공동체 활성화’ 사업을 포함시켜 좀 더 활성화시키기로 하고, 2008년부터 2011년까지는 학교 공동체를 향상시키고, 어린이 청소년들의 참여를 확대하며, (자신들이 영향을 미쳐서) 변화시켜 보는 경험을 제공하는 데 중점을 두고 운영하기로 중기 계획을 세웠다.

헬싱키시는 이와 함께, 매년 시내 곳곳에서 초중고생들과 시의원, 시 행정가 등이 함께 만나 토론하고 의견을 나누는 ‘열린 포럼’(Open Forum)을 개최한다.

‘열린 포럼’의 목적은, 청소년들로 하여금 지역의 정치인들과 그들이 다루는 사회적 현안 문제들에 대해서 관심을 갖고 친숙해지게 함은 물론, 청소년들이 자신들에게 영향을 미칠 문제들에 대한 의견이나 요구를 정치인이나 행정가들에게 자연스럽게 전달할 수 있도록 하기 위한 것이다.

오늘날 핀란드가 세계 최고 수준의 경쟁력을 자랑하고, PISA 연구를 통해서 학생들의 뛰어난 성취를 인정받게 된 배경에는, 이와 같이 어린이와 청소년들의 자유로운 의사표현과 참여를 제도화하고 허심탄회하게 지원하여 그들의 기(氣)를 한껏 살려 주려는 정치인과 교육자, 행정가들과 사회 분위기가 있었다. 자신들의 견해와 주장에 귀를 기울이고 지지해 주는 사회 안에서 핀란드 청소년들은 자기 나라에 대한 자긍심을 키우며 미래를 짊어질 든든한 동량으로 자라나고 있는 것이다.

### 핀란드의 성인교육

핀란드에서는 성인교육이 매우 활발하게 이루어지고 있다. 성인교육은 자발적인 학습과 노동부 현직 재교육 훈련 및 노동시장 관련 교육 등으로 이루어진다.



정규 교육과정과 관련된 자발적인 학습은 교육부가, 현직 재교육 및 노동시장 관련 교육은 고용 및 경제 관련 부처가 담당한다.

성인교육의 목적은 성인들이 직업 현장의 변화에 적응할 수 있도록 지식과 기술을 향상시키고, 소수자 그룹들에게 학습의 기회를 주며, 사회 통합과 평등성을 강화시키고 적극적인 시민의식을 증진시키기 위해서 폭넓은 학습 기회를 보장해 주는 것이다. 성인교육은 정규 학교 교육과정에 해당하는 학습 기회를 제공하는 데서부터 다양한 교양 과정에 이르기까지 다양하게 이루어지고 있다.

어떤 직업 관련 자격증을 가진 사람이 상급 자격증이나 전문적인 자격증을 받으려고 하는 경우를 제외하고 일반 자격증을 받기 위한 성인교육은 무료로 이루어진다. 정부는 수강료 수준이 적정선을 유지할 수 있도록 하기 위해서 여러 가지 형태의 교육과 훈련 프로그램에 보조금을 지원한다. 핀란드에서 성인교육 지원 예산은 교육부의 전체 예산 중의 12%에 달하며, 이 가운데 40% 정도가 직업교육 훈련에 지원되는 예산이다.

인구 530만 명 정도의 핀란드에서 매년 성인교육 훈련에 참여하는 시민들은 170만 명 정도로, 이 가운데 절반 정도가 노동 가능 연령 인구이다. 핀란드의 성인교육 참여율은 다른 나라들과 비교하여 매우 높다. 핀란드 정부는 2012년까지 노동 가능 연령 인구의 60%가 성인교육에 참여할 수 있도록 한다는 목표를 세우고 있다. 특히, 직업 교육훈련을 한 번도 받지 못한 사람들이나 교육 받은 지가 너무 오래된 사람, 기업가, 중소기업의 고용자, 이민자 또는 55세 이상인 사람들이 우선적으로 성인교육에 참여할 수 있도록 하기 위해 노력한다.

핀란드의 성인교육 기관은 800개 정도인데, 이 기관들은 심화교육, 계속교육, 비학위 학습 과정, 자격증 과정 등을 제공한다. 학습은 대부분 직장에 다니면서

하게 되며, 비공식적인 학습 네트워크나 도서관 또는 다른 학습 환경들을 활용하여 이루어진다.

핀란드에는 비정부 시민 성인교육기관으로 1964년에 설립된 ‘성인교육을 위한 시민협회’가 있다. 이 협회는 3개의 노동조합연맹과 좌파연합당, 다양한 문화단체와 사회단체, 체육단체 등 17개의 가맹 조직들이 함께하고 있다. ‘성인교육을 위한 시민협회’는 매년 800개 이상의 강좌와 세미나들을 조직하고 1,200개의 학습서클을 조직하며, 교육부로부터 일부 재정 지원을 받는다. 문화활동이나 다른 시민활동들과 관련해서도 다른 정부 부처로부터 부분적으로 재정 지원을 받는다. ‘성인교육을 위한 시민협회’는 강좌나 세미나, 학습서클 등 다양한 형태의 자발적이면서 비형식적인 성인교육 활동을 조직하며, 직업 심화교육을 제공하기도 하며, 다양한 교육 관련 사업이나 문화적인 사업에 파트너로 활동하기도 한다.

### 21세기 한국형 복지과 교육을 위한 꿈꾸기

핀란드의 교육을 살펴다 보면, 핀란드가 21세기 들어 전 세계 많은 나라들을 상대로 하나의 거대한 교육학적 실험을 하고 있는 것 같다는 생각을 하게 된다. 신자유주의니 반신자유주의니 하는 기존의 패러다임을 훌쩍 뛰어넘어선 교육제도, 인간교육의 철학과 공동체적 상생의 원리, 지속 가능한 미래를 위한 대의에 충실하면서 개인의 학습 선택권을 충실히 보장하고 기업의 요구나 국가 경쟁력의 향상에도 크게 기여하는 21세기 새로운 교육 패러다임을 실천으로 보여주는 거대한 실험 말이다.

핀란드의 교육개혁 사례를 보면서, 핀란드의 교육자나 정치인들은 진정 ‘부모의 마음’으로 교육 정책을 입안하고 시행하고 있구나 하는 생각을 하게 된다. 핀란드 교육개혁 사례는 교육자들의 올바른 교육적인 관점과 철학이 열린 시민사회와, 합리적인 정치와 만날



새로운 개념의 고등학교 공간

때 교육개혁은 성공할 수 있다는 것을 깨우쳐 준다. 나아가, 공적인 일로서의 국가 교육이 추구해야 할 가치와 방향과 원칙에 대해 교육계와 문화예술계, 정치인, 경제계, 시민사회 등이 널리 공감하는 범사회적인 합의를 이끌어내는 것이야말로 교육개혁을 성공시키기 위한 필요조건이라는 점을 명확하게 보여준다.

핀란드 교육이나 보육정책의 특징은 단 한 명의 학생도, 단 한 명의 국민도 하찮게 여기지 않고 모든 국민들을 소중하게 여기고 정성을 다해 지원하고 보살피기 위해 최선을 다한다는 것이다. 공부를 잘하는 학생이든 못하는 학생이든 차별하지 않으면서 어떻게든 좋은 성취를 할 수 있도록 도우려는 마음가짐, 부유한 사람이나 가난한 사람을 차별하지 않으려는 마음가짐을 읽을 수 있다.

필자는, 우리나라에서도 언젠가 핀란드 교육자들과 같은 마음으로 학생을 돌보고, 핀란드 정치인들과 같은 마음으로 국민들의 인간다움 삶을 보장하는 참된 의미의 복지국가를 실현할 수 있으리라고 믿는다. 우리 사회가 주는 고통에 절망하지 않고, 지금부터라도 21세기 새로운 복지국가, 새로운 교육 세상을 꿈꾸는 사람들이 하나, 둘, …… 1,000명, …… 10,000명으로 많아질 수만 있다면 …….