민주주의 실현으로서 핀란드 교육과정개편이 주는 교훈 : 누리과정 개편을 위한 논의*

윤은주**

Finnish National Curriculum Reform as the Realization of Democracy:
Lessons for Nuri Curriculum Reform
Yun, Eunju

본 연구는 향후 있을 누리과정 개편에 앞서 자칫 재현될 수 있는 문제점을 사전에 방지하기 위한 선행분석으로서 1960년 대 이후 핀란드 교육과정개편의 역사와 절차를 살펴보고 거기에서 교훈을 얻고자 하였다. 이를 위해 핀란드 국가교육위원회(Finnish National Board of Education)가 제공한 자료를 중심으로 문헌연구를 실시하였다. 먼저 핀란드 교육과정 개편의 역사를 고찰하기에 앞서 심층적 이해를 돕기 위해 핀란드 교육체제 개혁의 역사를 10년 주기로 살펴보았다. 이어서 1968년 이후 진행된 핀란드 교육과정 개편의 흐름에 대해 알아보았다. 마지막으로 2012년부터 시작된 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」을 기간, 참여대상, 절차를 중심으로 살펴보았다. 연구결과에 따르면 핀란드 교육과정 개편은 오랜 숙고기간, 아래에서 위로의, 모든 과정이 공개된 것을 특징으로 하였다. 핀란드 교육과정 개편은 다름 아닌 민주주의 실현의 장으로서 전 국민이 참여하는 국가적 이벤트로서 오랫동안 자리매김을 해오고 있었다. 이 글은 정책적 특성만이 아니라 교육적 특성이 균형감 있게 공존할 수 있는 누리과정의 개편에서 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

▶ 주제어 : 핀란드 교육, 핀란드 교육과정 개편, 누리과정

* 본 연구는 2013년 숙명여자대학교 교내 연구비지원에 의해 수행되었음(1-1303-0164)
** 숙명여자대학교 아동복지학부 부교수

I. 서론

1897년 밀양유치원을 출발로 한 세기를 넘긴 우리나라 영유아교육은 2000년을 전후하여 유아교육법 제정과 영유아보육법 개정으로 보편교육이라는 새로운 전개국면으로 접어들었다. 그 가운데 2012년 누리과정 시행은 국가가 모든 유아를 책임지겠다는 적극적 개입의지의 표명으로서, 교육과 보육을 아우르는 우리나라 최초의 국가수준 공통 교육과정 시대의 서막을 열었다.

한편 막대한 재정이 투입되는 보편교육의 첫 단추를 끼면서 영유아교육에서 산재한 과제를 제쳐두고 먼저 공통 교육과정이 개발된 배경이 궁금증을 자아낸다. 개발진(교육과학기술부, 보건복지부, 유아정책연구소, 2012)에 따르면, 국가가 유아교육보육의 중요성을 인식하고 유아교육의 국제적 동향에 발맞추어 모든 유아에게 동일한 양질의 교육과 보육을 제공하고자 하며, 이를 공통 교육과정개발을 통해 달성한다는 것이다. 이는 질 높은 교육과정을 만드는 것이 양질의 교육을 제공하는데 있어 가장 효과적이고 효율적(홍후조, 2006)이라는 교육의 기본원리를 충실히 따른 결정으로서 그 교육적 의의를 부여할 수 있을 것이다.

이와 함께 누리과정 개발은 국가개혁의 차원에서도 중요한 의의를 지닌다. 현재 세계 국가들은 급변하는 21세기 미래사회를 대처하기 위해 국제 경쟁력의 확대를 최우선 과제로 내세운다. 이런 상황에서 국가들이 가장 손쉽게 선택하는 해결방안이 바로 교육을 통한 변화의 시도(소경희, 2011)이다. 그 중에서도 투자대비 효과가 가장 높다고 입증된 영유아교육이 각광을 받으면서 재정투입의 우선순위로 꼽히고 있다. 우리정부도 이런 대세를 따라 행보를 맞춘 것으로 보인다. 공통 교육과정개발 결정이 2012년 1월 18일 제 3차 위기관리대책회의에서 발표된 점이 이런 해석을 뒷받침해준다. 즉 누리과정 개발은 국가수준 공통 교육과정의 마련을 통해 유아기부터 국가가 의도한 바람직한 변화를 이끌어 내어 미래사회를 대비하고 국가개혁을 도모하고자 한 정책적 배경에서 태어났다.

교육과정 개편을 통한 국가개혁의 시도는 역사적으로 여러 나라에서 시도되어왔다. 멀리서는 1957년 Sputnik사건 이 후 학문중심교육과정의 도입과 1983년 오일 쇼크를 맞은 미국 레이건 정부의 ‘위기에 처한 국가 보고서’ (A Nation at Risk: Imperative for Educational Reform, 1983) 발표 이 후 수학과학 중심의 교육과정 개편을 들 수 있다. 아울러 1970 중반 경제위기에 처한 영국을 구하고자 대처정부는 최초의 국가수준 교육과정을 도입하는 초강도 처방을 내렸다. 가까이로 최근 OECD 국가들이 핵심교육과정과 교육과정 공통 성취기준 제시를 통해 국가경쟁력을 갖추려는 노력을 들 수 있다. 영유아교육도 예외는 아니어서 핀란드 Core Curriculum for Preschool, 영국 EYFS(Early Years Foundation Stage), 미국 Common Core State Standard Initiatives 등이 이에 해당한다. 교육과정 개편을 통한 위기상황의 극복은 교육과정의 중요성을 단적으로 보여주는데 이런 맥락에서 누리과정 개발도 영유아교육을 넘어 국가개혁의 차원에서 이해될 수 있을 것이다.

한편 이 시점에서 우리는 누리과정 개발이 갖는 의의만큼이나 그 절차에 대해서 되짚어볼 필요가 있다. 개발에 얼마의 기간이 소요되었는가? 개발에 참여한 대상은 누구였는가? 개발에서 의견수렴과정과 대상은 어떠하였는가? 왜냐하면 한 국가 유아들의 미래를 책임진 최초의 국가수준 공통 교육과정 개발이니 만큼 정책결정 뿐만 아니라 그 절차 또한 간과될 수 없는 중요한

고려사항이기 때문이다. 특히 그 과정에서 어떤 목소리들이 포함되었는지 혹은 배제되었는지는 매우 민감한 사안으로서 정치적, 이념적 논란을 불러일으킬 수 있다. 그러나 아쉽게도 지금까지 누리과정에 대한 논의(이정옥, 박진이, 2013; 태성란, 황혜정, 2013)는 많았지만 주로 내용과 그 적용에 머물러 절차에 대한 연구는 전무하다고 해도 과언이 아니다. 어떤 정책이나 제도이건 간에 내용과 함께 절차 또한 비판적 성찰의 대상으로 삼을 때만이 향후 개선이 가능해 질 것이다.

먼저 개발기간을 살펴보면 2011년 5월 만5세 공통과정 개발이 결정된 후 2012년 2월 교사용 지도서 및 프로그램개발이 종료되어 개발결정에서 프로그램 종료까지 9개월이 소요되었다¹⁾. 실질적으로 누리과정 개발은 9월부터 시작에서 11월까지 3개월이 걸렸다. 개발결정에서 교사용 지도서개발까지 걸린 시간이 채 1년이 되지 않아 표면적 절차만 보면 ‘우리나라 역사상 최초의 공통과정’이라는 의미가 무색할 만큼 단기간에 진행된 느낌을 지울 수 없다. 이로 인해 향후 졸속 교육과정개발의 대표적 예로 지목될 가능성 또한 배제할 수 없을 것이다. 물론 기간만을 두고 누리과정의 전체를 논한다는 것은 무리일 수 있다. 그러나 본 연구가 누리과정 개발절차에서 특히 기간을 지적하고자 함은 단기간이 문제의 소지가 될 가능성이 높고 또 실제로 그러했기 때문이다. 예를 들어 다양한 그룹이 참여를 못한 배경에는 단기간 개발일정이라는 무리수가 자리하고 있었다. 교육과정 수요자인 유아와 부모를 비롯하여 장애와 다문화 등의 취약계층 목소리는 그 집단의 특성상 짧은 시기에 의견을 충분히 수렴하기가 매우 어렵다. 다시 말해 각 계층의 의견수렴은 그 출발부터 아예 불가능한 일이었다고 봐도 큰 무리는 아닐 것이다. 이 점은 개발진이 내놓은 공청회 대상과 일정표를 보면 더욱 분명해진다(장명림, 2012). 그 결과 누리과정에서 의무교육대상인 장애유아에 대한 논의가 거의 제외된 허점을 드러내었다. 종합해 볼 때 단기간이라는 요소는 참여대상에서 부터 의견수렴까지 전반에 걸쳐 부정적 영향을 미치는 결과를 가져왔다(물론 내용의 충실성에 미친 영향은 언급할 필요가 없을 것이다). 따라서 향후 있을 누리과정 개편에서는 이 같은 점들이 자칫 재현될 가능성을 미연에 방지하기 위해서라도 기간에 대한 문제는 반드시 되짚고 넘어갈 필요가 있다.

1) 3-5세 연령별 누리과정 운영지원을 위한 교사연수 교재(2013).

- 2011년 5월 2일 정부 「만5세 공통과정 개발」 발표
- 유아정책연구소를 중심으로 교육과학기술부와 보건복지부 담당관, 유아교육·보육 학계 및 현장전문가들로 집필진 구성
- 2011년 9월 15일부터 11월 4일까지 총 4차에 걸쳐 집필진 회의 진행하여 해설서 총론과 각론(안) 마련
 - 1차 회의 : 총론 및 각론 집필 방향과 해설서 개발을 위한 회의 일정 등 논의
 - 2차 회의 : 유치원 교육과정과 표준보육과정의 총론 및 각론의 각 영역을 비교·분석해 나가면서 5세 누리과정 해설서 총론의 구성 체계와 각론 영역별 목표 검토
 - 3-4차 회의 : 수합된 총론과 각론 원고를 전체적으로 검토, 검토 과정에서 내용 반복이나 가독성 문제 등의 이유로 구성 체계 일부 수정·보완, 영역 간 달리 사용된 용어 통일
- 유아교육과 보육 학계 및 현장전문가들로 심의위원회를 구성, 개최하여 해설서(안)을 전체적으로 검토
 - 2차 회의 : 유치원 교육과정과 표준보육과정의 총론 및 각론의 각 영역을 비교·분석해 나가면서 5세 누리과정 해설서 총론의 구성 체계와 각론 영역별 목표 검토
 - 3-4차 회의 : 수합된 총론과 각론 원고를 전체적으로 검토, 검토 과정에서 내용 반복이나 가독성 문제 등의 이유로 구성 체계 일부 수정·보완, 영역 간 달리 사용된 용어 통일
- 유아교육과 보육 학계 및 현장전문가들로 심의위원회를 구성, 개최하여 해설서(안)을 전체적으로 검토
- 2011년 9월부터 11월 「5세 누리과정」 해설서 개발
- 2011년 10월부터 12월 「5세 누리과정」 지침서 개발
- 2011년 10월부터 2012년 2월 「5세 누리과정」 교사용 지도서 및 프로그램 개발

단기간 개편을 주로 한 우리나라 교육과정의 역사를 볼 때에도 단기간이 초래하는 문제는 간과될 대상이 아니다. 학교단위를 막론하고 우리나라 국가교육과정 개편은 대부분 단기간에 이뤄져왔다. 조상연(2014)에 따르면 우리나라의 교육과정은 ‘정책으로서의 교육과정’으로서 필연적으로 (1) 짧은 기간 (2) 위원중심의 한시적 위원회구성을 통해 개편될 수밖에 없었다고 한다. 따라서 개편이 종료되면 매년 줄속개발, 정권색깔에 맞춘 개발로 인한 잦은 내용변화, 특정학벌중심의 위원구성이 갖는 내용의 편향성, 이전 교육과정과의 차별성 혹은 연속성 부족, 학자 중심의 교육과정 개발, 현장참여 부족 등의 비판들이 어김없이 뒤따르는 절차를 반복한다는 것이다. 홍후조(2000)는 이런 짧은 개편 기간 동안 진행되는 주기적, 일시적, 전면적 교육과정 개정은 개발자의 이해관계가 관철되는 개발자 위주개정, 실천에 필요한 교원시설비재정 관행 타파가 되지 않는 문서위주 개정에서 벗어나지 못한다고 비판하면서 교육과정 개편절차의 개선을 강력히 요구하였다.

한편 짧은 기간에 이뤄지는 줄속 교육과정개편을 반복하는 우리의 상황과 달리 OECD 국가들 특히 영유아교육에서 이상적 모델로 우리의 부러움을 한 몸에 받고 있는 핀란드, 스웨덴, 노르웨이의 교육과정 개편을 보면 내용은 차치하더라도 그 기간만으로도 우리의 경우와는 현저한 차이를 보인다. 놀라울 만큼 장기간에 걸친 물밑작업과 본 작업이 이들 국가에서는 너무나 당연한 절차로서 받아들여진다. 이는 영국이나 미국 또한 마찬가지이다(소경희, 2005). 특히 본고에서 누리과정 개편을 위한 선례분석 대상으로 삼은 핀란드 「2012~2016/7 핀란드 교육과정 개편」의 경우, 2012년 국가교육과정 개편을 명시하고 2016년 9월 전면실시를 목표로 하고 있다. 이와 함께 이 기간 동안 국가교육위원회 홈페이지(www.oph.fi)를 통해 상세한 정보를 제공하면서 각 계각층의 의견을 적극적으로 수렴하고 있다. 4년에 걸친 핀란드 국가교육과정 개편의 긴 여정은 왜 핀란드가 교육 강국인지를 명확하게 보여주는 단면이다.

본 연구는 이런 핀란드의 오랫동안 심혈을 기울여 진행되는 교육과정 개편의 절차를 상세히 살펴봄으로써 정부가 주도하는 ‘정책으로서의 교육과정’이 초래하는 줄속 개편의 문제점을 명료히 하고 개선방향을 찾는 데 필요한 기초자료를 제공하고자 한다. 특히 단기간 개발로 인해 태생적 한계를 가질 수밖에 없었던 누리과정이 향후 개편될 것에 앞서 자칫 재현될 수 있는 위험을 선례분석을 통해 사전에 방지하고자 한다. 현재를 살고 있는 유아를 대상으로 한 정책개발은 극히 소극적이어야 함은 너무나 자명한 이치이다(윤은주, 이진희, 2011). 따라서 국외 사례분석은 정책수립 과정상 반드시 필요한 절차에 해당한다. 아울러 최근에는 특정 국가의 교육과정을 하나의 고립된 현상으로 이해하기 어려울 만큼 국가 간의 상호작용이 활발히 진행되고 있다. 따라서 교육과정 개편 또한 다른 나라 사례를 참고하는 것이 거의 일반화 되어 있다(홍원표, 2011). 그러나 해외 유아교육과정 연구들(박은혜, 신은수, 조형숙, 2012; 신은수, 황은희, 김다영, 2012; 정미라, 황석원, 2003)들은 대부분 배경설명이나 내용비교에 치우쳐 개편절차 자체를 연구한 논문은 찾아보기가 어렵다. 그러나 앞서도 밝혔듯이 교육과정 개편에서 절차는 중요한 사항이므로 이에 대한 논의는 반드시 필요하다. 따라서 본 연구가 상정한 연구문제는 다음과 같다.

1. 핀란드의 교육과정 개편역사는 어떠한가?
2. 핀란드 교육과정 개편절차에서 나타나는 양상은 어떠한가?

II. 연구방법

본 연구자는 누리과정 개편에 앞서 누리과정 개발과정에서 나타났던 문제를 명료히 하고 이를 사전에 방지하고자 함을 목표로 국가교육과정 개편을 향한 긴 여정을 원칙으로 삼는 핀란드 교육과정 개편의 역사와 절차를 고찰하는 선행분석을 실시하였다. 이를 위해 첫째, 심층적 이해를 위한 배경적 이해로서 핀란드 교육체제개혁의 역사를 먼저 고찰한 후 이어서 핀란드 교육과정의 개편의 역사를 살펴보았다. 셋째 현재 진행 중인 「2012-2016/7 교육과정 개편」 상황을 그 시작점부터 알아보았다. 마지막으로 우리나라 교육과정 개편, 특히 누리과정 개편에 앞서 핀란드의 개편절차에서 얻을 수 있는 시사점을 도출하는 것으로 글을 마무리 지었다.

이 목적을 달성하기 위한 연구방법은 자료 분석을 통한 문헌연구이다. 분석대상으로 1968년 이후 실시된 핀란드 교육개혁 및 교육과정 개편역사에 관한 핀란드 교육위원회(Finnish National Board of Education, FNBE, <http://www.oph.fi/english>)²⁾ 보고서와 OECD 보고서를 우선적으로 선정하였다. 핀란드 교육위원회인 FNBE는 교육문화부 소속으로서 유아, 초등, 일반중등, 직업중등 및 성인교육을 책임지고 있다. 아울러 교육과정 개편과 관련된 작업을 관장하면서 이와 관련된 자료를 홈페이지를 통해 공식적으로 제공하고 있다. 2차 자료로서 핀란드 교육개혁 및 교육과정 개편과 관련된 국내외 학술지를 분석대상으로 삼았다. 그리고 진행 중인 「2012~2016/7 핀란드 교육과정 개편」의 고찰은 주로 FNBE 홈페이지에서 제공하는 진행상황 보고서와 담당자들의 영상보고회 자료를 분석대상으로 삼았다.

자료 분석은 먼저 배경적 이해부분으로 제시될 핀란드 교육과정 개편의 역사에 대한 분석에서는 시대별로 나타나는 일반적 특징들을 끌어내는데 중점을 두었다. 그리고 본 연구의 핵심인 「2012~2016/7 핀란드 교육과정 개편」에 대한 분석은 개편절차를 중점적으로 분석하였는데, 특히 개편기간, 참여대상, 개편절차를 중심으로 어떤 특징들이 나타나는지를 살펴보았다.

III. 연구결과 1 : 핀란드 교육과정 개편의 역사

아래에서는 핀란드 교육과정 개편의 역사를 살펴보기 전에 먼저 배경적 이해로서 핀란드 교육체제개혁의 어제와 오늘을 논의하였다. 우선 1960년 후반부터 현재에 이르는 핀란드 교육체제개혁의 역사를 살펴볼 것이며 둘째, 핀란드 교육과정 제정 및 개편의 역사, 마지막으로 핀란드 유아 교육과정 개편의 역사를 살펴보았다.

1. 핀란드 교육체제 개혁의 역사

북유럽 국가인 핀란드는 우리나라와 마찬가지로 척박한 자원으로 인재를 제외하고는 발전 동력

2) FNBE는 취학전, 초등, 일반중등, 중등직업 및 성인교육을 책임지고 있다. FNBE는 핀란드 교육부 소속으로 그 임무와 조직은 법률에 따른다.

이 없었던 나라이었다(Meinander, 2011). 그런 핀란드가 1960년대의 가난한 농업국가에서 벗어나 현재의 놀라운 경제적 경쟁력과 강력한 사회결속을 갖춘 복지국가로 거듭나게 한 가장 큰 원동력은 전 세계가 인지하듯이 바로 인적자원이며, 그 한가운데에 교육이 놓여있다(윤은주, 2013; 후쿠타 세이지, 2006, 2007; Aho, Pitkanen, & Sahlberg, 2006). 아래에서는 핀란드 교육체제 개혁의 역사에 대해 10년 단위로 살펴보도록 하겠다(<표 1> 참조).

1960년 말까지는 핀란드는 4년의 초등교육 이후 미래 학업과 직업이 결정되는 two-track제를 실시하고 있었다. 그러나 1960년대 말 엄청난 논란과 정치적 논쟁을 겪은 후 1968년 초등교육법령이 발표되면서 모든 이에게 9년 동안의 기본교육을 제공하는 정책을 추진하였다. 초등교육의 연장 배경은 4-6년 기본교육으로는 아동의 미래를 결정짓는 것이 무리라는 주장이 힘을 얻었기 때문이다. 1970년대로 넘어가면서 1970년에 새로운 초등교육(basic school)의 교육과정 틀이 마련되었고, 1973년에 직업교육의 개혁정책이 결정되면서 직업교육이 중등교육(secondary school)으로 확장되었다. 1980년대에 이르러 1985년 능력별 학급편성이 폐지되는데 이는 핀란드 교육에서 하나의 획기적 사건에 해당한다. 같은 해에 새로운 국가교육과정 틀이 마련되었으며, 1986년 단일 교육재정 시스템이 구축되었다. 아울러 직업교육의 개혁이 또 단행되는데 이는 1970년에 시작해 1980년과 1990년대까지 이어지면서 중등교육으로 확장되었다(Aho, Pitkanen, & Sahlberg, 2006; Niemi, Toom, & Kallioniemi, 2012; Sahlberg, 2011). 1990년대는 ‘교육의 탈중양화’가 시작된 시기이다. 1991년 중앙행정개혁이 실시되면서 1993년 교육재정 또한 개혁의 도마에 올랐다. 그리고 1999년 새로운 교육법이 제정되었고 교육평가정책이 도입되기에 이른다. 2000년대에 접어들어서는 1990년대에 ‘교육의 탈중심화’ 작업이 계속 이어지는데, 특히 2004년 새로운 교육과정 틀이 마련되면서 새로운 방향이 모색되었다(Aho, Pitkanen, & Sahlberg, 2006).

1960년 이후 10년 단위로 살펴본 핀란드 교육체제 역사의 특징을 간추려 보면 다음과 같다. 첫째 1960년대의 중앙집권적 교육에서 벗어나 지방분권적 교육으로의 향하는 긴 여정이었다. 다시 말해 Top-down 교육에서 Bottom-up교육으로의 변화모색의 과정이었다. 둘째, 모든 아동에게 동등하게 기회를 제공하는 평등의 교육을 위한 여정이었다. 이에 대해 Sahlberg(2011)는 특히 1980년 이후부터 2010년까지 실시된 교육개혁에 대해 상당한 의미를 부여하면서 1970년대 단행된 보편 보편학교개혁(comprehensive school reform) 이후 나타난 교육개혁 흐름이 가지는 의미를 3국면으로 나누어 설명하였다. 구체적 3국면은 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 1980년 이후 핀란드 교육개혁 3국면 전개(Sahlberg, 2011)

〈표 1〉 1960년 이후 핀란드 교육체제 변화도 (Aho, Pitk[nen, & Sahlberg, 2006)

Decade	1960	1970	1980	1990	2000
System		지역교육체제 1972-78	중앙행정 개혁1991	교육평가정책 1999	
		계획단위 변화 1972-85	교육보고서 의회 제출 1989	재정계획 1993	
			교육재정 단일화 1986	교육신법1999	
				교육 탈중앙화 1991-	
Comprehensive school	신 보편교육 의회결정 1963	적용개시 1972	아동트래킹 폐지 1985	단일초등교육 (grades 1-9) 1999	
	초등교육법령 1968	초등 신 교육과정 1970	신 국가교육과정 1985	신 국가교육과정 1994	신 국가교육과정 2004
Upper-secondary school	국가직업교육위원회 설립 1968	직업교육개혁 1980-90	주 단위 직업교육 1995-99		
		직업교육개혁 정책결정 1973	신 국가교육과정 1985	신 국가교육과정 1994	신 국가교육과정 2004
		중등교육확대 1975-90	무학년 일반중등교육		
Decade	1960	1970	1980	1990	2000

1국면은 1980년대로서 “학교교육의 이론 및 방법의 기초 재고”의 시기이었다. 구체적으로 지식의 개념 학습의 개념, 교수 교육과정의 방법이 비판적으로 고찰되었다. 1970년 후반부터 1980년 초반에 수행된 서너 개의 프로젝트에서 그 때 시행 중인 교육실제, 특히 교사중심 방법에 대해 문제점이 제기되었다. 그 결과 1980년대 새로운 학교 시스템은 공교육은 반드시 ‘비판적이고 독립적인 사고역량을 갖춘 시민’을 양성해야 한다는 철학 및 교육전제를 갖고 출범하게 되었다. 그로 인해 전반적으로 재고된 교육주제 중 하나가 ‘지식의 개념’이었으며, 학습, 교수, 그리고 교육과정의 개념정의 또한 재고의 대상이 되었다. 즉, “지식이 무엇인가?” 학생들은 어떻게 배우는가?” 하는 부분들이 논의되었다. 이 과정에서 보다 융통성 있는 능동적 지식 개념의 실현에 대해 고민이 이루어졌으며 결과는 새로운 접근 즉, “의미 있는(meaningful) 학습과 이해”로 모아졌다. 여기서 이 시기 핀란드는 다른 국가들과 상당히 다른 행보를 보였는데 이에 주목할 필요가 있다. 당시 미국, 영국, 독일 프랑스는 학교평가(school inspection), 학습의 외부 기준, 경쟁 등이 적용되어 많은 교사들이 교직을 떠나는 결과를 불러왔다. 그러나 핀란드는 이들과는 전혀 다른 행보를 취했다. 교사중심의 학교교육이라는 문제를 해결하기 위해서 북미 국가들처럼 책무성과 경쟁을 언급하기보다 오히려 교육의 본질로 돌아가서 목적을 재고하고 관련 주제들을 재개념화하는 작업을 추진했다. 이 점은 평가를 중심으로 한 질 향상을 도모하고자 하는 우리나라 영유아교육에 시사하는 바가 매우 크다. 아울러 핀란드 교육성공의 남다른 원인을 보여준다.

한편, 위의 과정에서 핀란드가 적용한 교육이론의 출처를 살펴보면 매우 흥미롭다. 이론과 실천의 기본을 다지는 과정에서 투입된 교육이론은 핀란드가 자체로 만들어낸 것이 아니라 북미 교육이론이었다는 점이다. Sahlberg(2011)는 2가지 예를 들었는데, 첫 번째는 핀란드가 세계 최초로 대학 및 일반학교에 협동학습을 대규모로 적용했다는 점, 두 번째는 과학교수에 교수방법을 다양화하는 국가시책을 적용했다는 것이다. 이 때 투입된 이론과 전문가는 바로 미국 미네소타 대학 David Johnson과 Rogers Johnson 박사, 스탠포드 대학 Elizabeth Cohen, 존 홉킨스 대학의 Robert Slavin으로서 모두 협동학습의 대가이다. 그리고 과학교육에서는 Bruce Joyce가 1980년 후반 핀란드를 방문하여 핀란드 학교교육의 질을 향상시키는데 큰 역할을 하였다. 아이러니 하게도 핀란드 교육개혁의 1980년대 성공은 다름 아닌 북미 교육학자들의 연구 성과의 결실로 이뤄냈다는 점이다. 북미 교육학자들은 새로운 이론과 실천을 내어놓았지만 본국에서는 오히려 평가와 책무성이라는 외재적 잣대에 밀려 주목을 받지 못하는 상황이 도출되었다. 그리고 본국이 아닌 핀란드에서 성과의 꽃을 피웠다. 핀란드는 1980년 교육개혁에서 바로 ‘학교교육의 도덕적 기초’를 견실히 함으로써 학생의 학습 질을 향상시키는 방안을 개혁방안으로 도입했다. 그것은 다름 아닌 지식과 학습에 대한 심층적 이해이었다. 따라서 1단계는 그 때까지 이어온 학교교육의 오래된 관습적 신념에 의문을 던지는 과정을 통해 새로운 변화를 모색했다는 것으로 특징이 지워질 수 있다(Sahlberg, 2011).

2국면은 1990년대로서 “네트워킹과 자기규제변화를 통한 향상 도모”의 시기로서 가치 학습공동체 네트워크 평가가 고찰되었다(Sahlberg, 2011). 이 시기는 자율성과 공유된 책임을 다지는 기간으로서 앞선 보편학교 개혁(comprehensive school reform) 이어 1994년 행해진 국가교육과정개편(the national curriculum reform)이 분수령으로 작용하여 핀란드 교육개혁의 역사에서 주요한 개혁으로 묘사된다. 1990년대 변화의 주동력은 바로 지역단위 학교가 교육과정을 마련하고 적용하는

것이였다. 이 새로운 협동적 자기주도적 운동을 지원하기 위해서 핀란드 전역 학교에서 국가차원에서 학교 향상운동이 실시되였다. 이 운동은 Aquarium 프로젝트로 절정을 이루었는데 이로 인해 학교향상을 위한 새로운 상황이 마련되였다. Aquarium 프로젝트는 학습공동체를 목적으로 네트워킹과 자기주도성을 통해 학교를 향상시키고자 하였다. 모든 통제와 역량의 출처는 바로 학교이며 시스템이 아니라고 선언하였다. 그리고 탈중앙화, 학교자율성, 향상, 보다 강력한 학교 정체성의 확보를 핵심사항으로 내세우면서 좋은 학교를 만들기 위해 상호협력하고 노력하는 분위기가 자연스럽게 조성되였다. 핀란드 전역 163개 지역의 700개 학교에서 1000개의 프로젝트가 진행되었는데, 여기서 5000명의 교사와 700명의 교장이 직접 관여하여 학교를 향상시키는데 일조하였다. 경쟁이나 책무성(accountability)보다는 공유된 책임감(responsibility)을 추구한 이 프로젝트는 이 후 2000년대의 구조와 행정의 효율성 시기를 동 퇴우면서 1999년에 종료되였다.

3국면은 2000년 이후부터 현재에 이르는 시기로서, “구조와 행정의 효율성 점검”을 과제로 삼았다. 1990년대 학교향상 프로젝트의 결과로 인해 핀란드는 2001년 PISA 결과에서 놀라운 성적으로 전 세계의 이목을 집중 시켰고 핀란드 국민들은 이런 핀란드 교육정책에 대만족하였다. 따라서 2000년 들어 핀란드에서는 교육과정 개편에서의 일부 개편을 제외하고는 큰 개혁은 실시되지 않았는데 이것은 잘되고 있는 교육에 대한 당연한 반응이라 할 수 있을 것이다. 2000년 후반 교육개혁에 대해서는 2012-2016/7년 교육과정 개편영역에서 보다 자세하게 논의하겠다.

그러나 세계의 주목을 받던 핀란드 교육이 재작년인 2013년 PISA에서 성적이 하락되자 전 세계에서 갖가지 반응이 나타났다. 이민자 급증으로 성적이 하락되었다 혹은 핀란드 정부가 교육재정을 조금씩 줄여서 나타난 결과이다 등의 여러 가지 해석이 난무하였다. 이에 덧붙여 핀란드 교육도 결국 경쟁이라는 세계화 물결에서 벗어날 수 없을 것이라는 전망 또한 보도되였다. 이런 우려와 회의적 시각에 대해 2014년 7월 FNBE의 statistics and international affairs의 국장인 Kristiina Volmari는 연구자와의 인터뷰에서 핀란드 교육개혁의 방향은 “학습의 기쁨(joy of learning)”에 여전히 중점을 두고 있으며, 따라서 「2012-2016/7년 교육과정 개편」 또한 이 방향에서 진행 중이라는 증언을 하였다. 여기서 핀란드 교육의 향후 기조가 여전히 아동의 의미있는 학습에 중점이 있다는 점을 읽을 수 있다. 그리고 이는 2015년 2월 FNBE에 의해 공식적으로 재확인되였다(4장 참조). 핀란드 교육체제 개혁의 역사를 종합해 보면, 첫째 1968년 상하식 초중등교육에 대한 개혁실시를 출발로, 둘째 1972년 초등교육 개혁을 성공시킨 후 24년 동안 교육개혁을 가속화 시켜 1980년 후반에 탈중앙화 교육개혁을 단행하였다. 셋째 이 탈중앙화 개혁기조는 1999년대에 가속화되면서 2000년대 들어 그 성과가 PISA를 통해 드러났다. 한편 핀란드 교육체제 개혁에서 흥미로운 점은 1985년 본격적 교육개혁을 주도한 그룹이 누구인가이다. 핀란드에서 교육개혁을 시도한 주체는 일반적 경우와 달리 교육전문가가 아니라 정치가였다. 물론 지금은 안정의 단계로 접어들어 교육전문가들이 정책을 주도하지만 핀란드 교육개혁의 분수령에 해당하는 시기인 1985년 개혁은 정치가에 의해 주도되었다는 점은 현재의 우리나라 상황을 볼 때 유심히 관찰해 볼 부분이다. 교육문제에 대해 국민적 합의를 도출하기 위해서 교육전문가가 아닌 정치가가 나섰다라는 점은 매우 이색적이면서도 우리가 교훈으로 삼을만한 부분이다.

2. 핀란드 교육과정 개편의 역사

1960년대 후반까지 이어온 핀란드의 오래된 two-track, 즉 능력과 사회집단으로 구분되어 진행 된 양 갈래의 교육제도를 깬 것은 다름 아닌 교육과정이었다. 교육과정은 two-track에서 교육받은 분리된 교사들이 함께 협동하도록 만들었고 더불어 학생들에게 민주주의, 평등, 개인의 자유를 소개하였다. 1960년 후반 핀란드는 교육과정의 질이 학교 시스템의 성공여부를 결정지을 만큼 중요하다는 점을 인식했다. 그리고 그 후로 교육과정 개편은 교육개혁의 중심으로 자리매김을 하였다. 이런 배경으로 핀란드에서 교육변화는 법령이나 체제변화가 아닌 교육과정 개편을 주도되는 전통을 구축하였다. 이것은 여타 서구국가들과 구분되는 독특한 특징으로 시사하는 바가 매우 크다.

핀란드 교육에서 국가교육과정의 기능은 3가지로 규정된다(Viti kka, Krokfors, & Hurmerinta, 2012). 첫째 ‘행정적 기록물로서의 교육과정’ 둘째, ‘지적 기록물로서의 교육과정’ 마지막으로 ‘교육적 기록물’로서의 교육과정으로 기능되고 있다. 구체적으로 살펴보면 ‘행정적 기록물로서의 교육과정’은 국가적 교육체제 조성의 부분이며 국제적 협동과 개발의 부분으로 기능한다. ‘지적 기록물’로서의 교육과정은 문화적으로 중요한 지식을 정의 및 재현하며 아울러 현재 지식의 개념을 나타낸다. ‘교육적 기록물로서의 교육과정’은 교사용 도구이며 교육적 조언과 지원을 제공하고 마지막으로 교수학습용 안내지침을 구성한다.

1) 국가교육과정 개편의 역사

핀란드 국가교육과정 개편은 핀란드 교육체제 개혁의 역사에서 보듯이 현재까지 크게 5단계의 개편과정을 거치고 있다. 먼저 1970년대 신 초등학교 교육과정체제(New Basic Curriculum Framework), 1985년 신 국가교육과정 체제(1985 New National Curriculum Framework), 이어서 1994년판 신 국가교육과정 체제(1994 New National Curriculum Framework), 2004년 신 국가교육과정체제(2004 New National Curriculum Framework)이다. 그리고 현재 진행 중인 「2012-2016/7 교육과정 개편」(2012-2016/7 National Curriculum Reform)이 한창 진행 중인데 이는 다음 장에서 자세히 다루겠다.

[그림 2] 핀란드 교육과정 개편 역사

[그림 2]에서 알 수 있듯이 핀란드 교육과정은 1970년 이후 10여년을 주기로 개편되었다. 특히 1970년 단행된 초등교육과정 제정은 NBGE(National Board of General Education)이 주도하였는데, 1965년 시작해서 1970년에 마무리되는 5년의 시간을 통해 핀란드 국가 역사상 가장 광범위한 교육과정 개발로 알려졌다. 개발의 핵심은 어린이 능력과 어린이의 이런 독특한 특성을 반영하는데 맞춰졌다. 전문가들은 어린이의 심리, 신체, 발달관련 연구물을 기초로 학생중심 접근법을 도입했다. 이는 미래 초등학교가 모든 세대를 위한 학교이어야 했기 때문이었으며 따라서 특히 특별한 필요

를 요하는 어린이를 위한 교육과정이 마련되어 시행되었다. 1970년에 완성된 교육과정 안은 크게 2가지, 원리와 요목으로 구성되었는데 이것은 지금까지도 유효하다. 이 핀란드 국가교육과정은 첫 국가교육과정으로서 매우 중양적인 기록물에 해당한다.

1985년 국가교육과정이 처음으로 개편이 되었는데 1983년 초등 교육법(1983 Basic Education Act) 이 후 진행되었다. 개편 방향은 이전의 중앙중심 교육과정을 벗어나고자 함이었다. 즉 탈중앙화와 교사 자율성에 초점이 맞춰져 개편이 단행되었다. 1985년 편성이 일반학교에서 일상적으로 실시되기 전에는 two-track의 교육체제가 완전히 자취를 감추지 않았다. 따라서 이런 점에서 1985년 국가교육과정 개편은 상당한 의미를 갖는다. 이 개편으로 말미암아 two-track 교육체제가 완전히 막을 내렸기 때문이다. 아울러 모든 학생에게 적합한 상향된 기준이 마련되었으며, 보다 많은 의사결정권이 지역으로 이관되면서 개별 학생의 필요가 교육의 핵심으로 자리를 잡았다.(Vitikka, Krokfors, & Hurmerinta, 2012).

1994년에 다시 교육과정이 개편되는데, 이 개편 방향 또한 탈중앙화로 특징을 지을 수 있다. 이런 기조가 1990년대까지 지속되었는데 이로 말미암아 지방 정부는 이전과는 비교할 수 없는 엄청난 자율성을 부여받게 되었다. 지방정부가 중심이 되면서 이전에 중앙정부가 주도가 되어 교과서를 검열하고 학교를 정기적으로 방문하여 감독하는 것이 완전히 자취를 감추게 되었다. 대신에 교육의 주 제공자로서 지방정부는 재정을 자유롭게 활용하면서 학교를 구성하고 또, 교육과정과 재정에 대한 의사결정권을 행사하였다. 이 때의 변화로 인해 핀란드는 OECD 국가들 중 학생에게 가르칠 내용, 즉 교육과정 구성에 대한 의사결정권 수준정도가 L-F(Local level within central framework)에 해당하게 된다(Karkkainen, 2012)³⁾. 구체적으로 과목내용 정의, 학습 프로그램 설계, 프로그램 선택, 교과범위 선정 모든 면에서 L-F에 해당하는, 즉 지방자치 교육의 정수를 보여주고 있다.

2004년 교육과정 개편에 앞서 1998년 교육법령의 전폭적 개편작업이 단행되었다. 여기서는 학생의 권리와 임무가 강조되었는데 아울러 평가 또한 강조되었다. 그리고 주제 분석(thematic review)과 시험이 실시되었다. 그러나 이 시험은 샘플용이었고 국가시험으로 모든 학생들을 대상으로 한 것은 아니었다. 시험 목적은 핀란드의 학습 성과를 알기 위한 것이었다. 이 결과로 2004년 교육과정 개편은 어느 정도 중앙중심으로 변모하면서 국가핵심 교육과정이 규범적 기록물이 되었다. 이와 함께 국가의 의사결정이 강조되면서 지역적 적용에서 차이를 줄여나가게 되었다. 이와 함께 처음으로 학생 평가용 국가기준이 제시되었다(Vitikka, Krokfors, & Hurmerinta, 2012). 2004년 국가교육과정 개편이 후 8년 만인 2012년에 국가교육과정 개편이 공포되었다. 현재 진행 중인 이 개편은 2014년 12월 국가교육과정 개편 안 마련, 2015년 2월 3일 FNBE 승인까지 난 상태이며 현재는 향후 의견조율과 실행에 대한 준비작업 중이다. 이 개편은 2016년 9월부터 시행될 예정인데 이에 대해서는 4장에서 보다 상세하게 고찰하겠다.

2) 유아교육과정 개편의 역사

현재 유아를 대상으로 한 국가수준 교육과정은 크게 2가지로 구분된다(그림 3] 참조). 출생부터

3) 우리나라의 경우 교과내용 정의는 C(중앙), 학습 프로그램 설계, 프로그램 선택, 교과범위 선정은 모두 S-F(School level within central framework)에 해당한다. 독일의 경우, 교과내용 정의, 학습 프로그램 설계, 프로그램 선택, 교과범위 선정 모두 C(중앙)에 해당한다(Karkkainen, 2012, 재인용).

5세에 이르는 Day Care Center 유아를 위한 국가수준 유아교육과정(National Curriculum Guidelines on ECEC)과 초등학교 취학 전 1년간 preschool 혹은 kindergarten에 다니는 유아에게 적용되는 취학 전 핵심유아교육과정(Core Curriculum for Preschool Education)으로 나뉠 수 있다. 국가수준 유아교육과정의 기틀을 마련한 계기는 1996년 유아(pre-primary)는 누구나 공립보육시설과 유아학교를 다닐 수 있도록 공적자금을 투입하고부터이다. 현재 적용중인 유아교육과정은 이런 기본 틀에서 2003년 마련된 것으로서, 「국가수준 유아교육과정(National Curriculum Guidelines on ECEC)」⁴⁾으로 제시되고 있다. 그리고 이에 앞서 2000년에 제정된 「취학 전(pre-school) 핵심유아교육과정(Core Curriculum for preschool education)」⁵⁾은 초등학교로의 매끄러운 전이를 위한 1년 과정으로서 국가교육위원회에 의해 마련되었다. 이 6세용 preschool 혹은 kindergarten 과정은 1998년에 제정되었다. 다음 해인 1999년 가을 「취학 전(pre-school) 핵심 교육과정(Core Curriculum for preschool education)」 개발에 관련된 원리를 결정짓는 조정그룹이 지명된 후, 2000년 3월 「취학 전 핵심 교육과정(Core Curriculum for preschool education)」 제안서가 완성되었다(이윤진, 송신영, 2009; 한유미, 권정윤, 신미자, 2011; Matta & Uusiautti, 2013). 개발 후 10년 흐른 2010년에 「취학 전(pre-school) 핵심 교육과정(Core Curriculum for preschool education)」 개편이 단행되었다. 현재 7가지 영역(언어와 상호작용, 수학, 윤리와 종교, 환경과 자연과학, 건강, 신체 운동발달, 예술과 문화)을 통해 현장에 적용되고 있다.

[그림 3] 핀란드 국가수준 유아교육과정 체계⁶⁾

핀란드 유아교육과정은 성장, 학습, 발달을 위한 최고의 조건을 보장하기 위해 유아의 전반적 안녕을 향상시키는 것을 핵심 목표로 삼고 있다. 그리고 놀이에 대한 강조를 교육과정의 가장 큰 특징으로 내세운다(Puroila, Estola, & Syrjala, 2013). 이 특징은 0~5세 「국가수준 유아교육과정(National Curriculum Guidelines on ECEC)」뿐만 아니라 취학 전 1년 교육과정인 「취학 전(pre-school) 핵심 교육과정(Core Curriculum for preschool education)」에서도 동일하게 나타난다. 예를 들어 6세의 읽기와 수학에서도 직접적 교수 대신에 연령에 적합한 준비단계적 활동을 제공하고 있다. 핀란드의 유아교육과 보육이 교육부로 이관되면서 이에 따라 교육과정 개편의 필요성이 부각되어 현재 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」에서 취학 전 (preschool) 핵심 교육과정」이 개편 중에 있다.

4) STAKES(2004). National Curriculum Guidelines on Early Childhood Education and Care in Finland.

5) FNBE(2010). National Core Curriculum for Preprimary Education 2010.

6) 유아교육과정은 pre-primary에 해당하고 취학 전 교육 교육과정은 preschool를 의미한다.

IV. 연구결과 2 : 핀란드 「2012-2016/7 교육과정 개편」

핀란드 국가교육위원회는 2012년 8월 28일 취학전 교육(preschool), 보편교육(comprehensive school, 초등 및 중등), 추가 교육(성인교육 등)과 관련하여 새로운 교육과정을 제안하는 방안을 발표하였다. 이전 개편들과 마찬가지로 변화를 모색해야 할 시점이 도래하여 개편을 진행하게 되었다고 배경을 설명하였다. 보다 상세한 개편배경과 계획은 다음과 같다: 첫째 교육전반체계를 볼 때 목표, 학습시간 배분, 국가핵심 및 지역 교육과정이 개편할 시기가 되었다. 둘째, 유아교육과 보육이 교육부(Ministry of Education and Care)로 이관이 되면서 이에 대한 고려가 필요하게 되었다. 셋째, 이 개편작업은 2012년에 시작해서 2016/7년 종료가 될 것이다. 넷째, 서너 개의 교육과정이 동시다발적으로 개편될 것이다. 다섯째, 핵심 교육과정을 마련하는 각 단계는 교육전문가, 관계자와의 광범위한 협력과 함께 지역 교육과정 개발 노력과도 협력해서 진행될 것이다(FNBE, 2014). 개편될 국가수준 핵심교육과정과 지역 교육과정은 오늘날 세계에서 일어나는 변화에 대해 논의하고 학교와 가르침을 발전시키는 기회를 제공해줄 것이라고 FNBE는 전망하였다. 개편에서의 핵심질문을 4가지로 제시하였다(FNBE, 2014).

- 미래에 교육의 의미는 무엇인가? 어떤 역량이 필요한가? 어떤 실체가 희망하는 교육과 학습을 가장 잘 내놓을 수 있는가?(비전)
- 지역과 학교 문화 그리고 모든 수업에서 어떻게 변화가 실현될 수 있는가? 개인의 비전과 의지의 중요성(행동)
- 어떤 종류의 기능이 교사와 다른 교직원이 미래를 위해 교육과 학습을 증진시키기 위해서 해야 할 것으로 요구되는가?(교사교육)
- 어떻게 국가수준 핵심 교육과정과 지역 교육과정이 교사와 학교 공동체의 일을 안내하고 지원해 줄 것인가?(기준)

그리고 위의 질문을 필두로 개편의 목표를 다음과 같이 설정하였다: 첫째, 학교에서 일어나는 교육활동을 위해, 둘째 모든 학생들의 의미있는 학습을 위해, 셋째 지속가능한 미래를 위해 보다 나은 기회를 창출할 수 있도록 교육과정을 개편한다. 여기서 개편은 명분(why)과 내용(what)이 아니라 방법(how)에 중점을 둘 것이라고 밝혔다. 예를 들어, 호기심을 향상시키려면 질문을 허용하라 혹은 이해를 증진시키고자 한다면 다른 과목에서 배운 지식과 기능을 결합하라 등 방법에 초점을 두어 개편을 진행한다는 것이다. 그렇게 함으로써 학교가 성장 공동체로서, 또 학습 환경으로서 발전하게 된다는 것이다(FNBE, 2014).

한편 개편에서 주목할 부분은 목표, 내용, 실제에 적용할 기본원리⁷⁾인데 그 중에서도 특히 광범위 기반 역량(Broad-based competence)이 이목을 집중시킨다. FNBE도 이 부분을 교육과정 개편에서 가장 중요한 변화라고 소개하였다. 이 기본원리에서 언급하는 광범위 기반 역량(Broad-based

7) 역량강화, 목표로서 지속가능한 미래, 모든 교육영역에서 평등, 학생의 필요충족과 안녕과 학습전제조건 충족, 기본교육, 학습 연속성의 일관성, 국제적 시각과 글로벌 책임감, 풍부함으로서의 언어와 문화에 대한 인식, 지식과 함께 작동할 테크놀로지 변화, 마지막으로 광범위 기반 복합읽기/쓰기

competence)이란 지식, 기능, 가치, 태도, 능력과 의지의 총합을 일컫는 다. 이 역량의 특징으로 보다 지속가능한 삶을 이끄는 능력을 창출하고 학생의 자아형성을 돕는 것을 들 수 있다. 따라서 이 역량을 개발하고자 한다면 첫째, 학생이 의미있다고 여기는 질문을 다루고 둘째, 학교교과 간에 협력을 전제로 해야 한다고 FNBE는 밝히고 있다. 광범위기반 역량(Broad-based competence)은 작동하는 환경에서의 변화와 관련하여 정의되는데, 이것은 핀란드 정부의 의지에 따른 것이다. 이 역량은 7가지 영역으로 나뉘는데, 사고와 학습(thinking and learning), 문화역량, 상호작용과 표현(cultural competence, interaction and expression), 자기 돌보기, 일상 꾸리기, 안전(looking after oneself, managing daily activities, safety), 다언어(multiliteracy), ICT 역량(ICT competence), 직업생활과 모험심 역량(Competence required for working life and entrepreneurship), 참여, 권한과 책임(participation, empowerment and responsibility)이 이에 해당한다. 이 외에도 이번 개편에서 작업 중인 방안을 몇 가지 살펴보면, 첫째, 학습과정에서 학생평가의 중요성이 더 잘 기술되었다. 둘째, 조직문화 발전을 위한 목표가 정의되었다. 이것은 학교를 학습 조직체로 보는 방안으로서 학교가 학생의 성장을 지원하고 학습하는 학생 모두를 격려하는 가운데 학교 스스로가 학습하는 공동체가 된다는 의미이다.

위에서 간략하게 살펴본 「2012-2016/7 교육과정 개편」에 대해 FNBE는 다음과 같이 그 특징을 요약 한다: “교육과정 개편은 어린이가 자신이 학습하고 있는 것을 이해하고 그것을 의미있게 만드는 방법을 알게끔 도와서 자신이 누구인지를 알도록 하는 것이다.” 아래에서는 본 연구가 주목한 「2012-2016/7 교육과정 개편」의 절차적 특징에 대해 살펴보도록 하겠다.

1. 「2012-2016/7 교육과정 개편」 절차: 오랜 개편기간

핀란드 국가교육위원회는 2012년 개편 결정을 한 후 취학 전, 초중등, 일반 국가 핵심교육과정을 대상으로 한 현장적용은 2016년 9월 목표로 하고 있다([그림 4] 참조, FNBE, 2014).

[그림 4] 「2012-2016 핀란드 교육과정 개편」

먼저 2012년 국가수준 유아 및 초등 교육과정 개편을 시작으로 중등, 일반 국가핵심 교육과정 안이 2014년과 2015년에 마련된 후 2015년부터 지역수준 교육과정 안 마련을 계획하고 있다. 그리고 교실적용은 2016년과 2017년을 목표로 한다. 개편 결정에서 지역수준 교육과정을 현장에 적용하는 데 소요되는 기간은 4년이 넘는다. 이는 누리과정의 1년 남짓하지 않은 기간과 우리나라 교육과정 개편작업과 현장적용까지 걸리는 2년 정도의 일반적 기간과 비교해 볼 때 현저한 차이를 나타낸다.

2. 「2012-2016/7 교육과정 개편」 절차: 공개된 개편절차

핀란드 국가교육위원회는 2012년 개편결정과 동시에 개편과 관련한 모든 진행사항을 공식 홈페이지를 통해 안내해 오고 있다. 아래 <표 2> 절차를 살펴보면, 먼저 2012년 관련 법령인 기본교육법령이 승인된 후 국가교육과정 개편그룹이 업무를 시작하였다. 업무개시와 함께 곧바로 핵심교육과정 일반지침을 국가교육위원회 홈페이지에 공개하여 의견을 수렴하는 절차를 시행하였다. 여기서 1년간 일반지침에 대한 국민적 합의를 도출하려는 노력을 엿볼 수 있다. 이어서 마찬가지로 2013년 9월 취학 전 국가핵심 교육과정 홈페이지를 공개하고 이에 대해 각계각층의 의견을 수렴하였다. 이런 의견수렴 절차는 이후 학교단계인 초중등 일반 성인교육에도 동일하게 적용하였다. 다양한 의견 수렴이 이루어진 후 2014년 8월 공식적 의사결정자들의 국가수준 핵심 교육과정에 대한 의견이 수렴되었다. 가장 최근 소식으로 2014년 연말 국가수준 핵심교육과정의 마련에 대한 FNBE 홈페이지 동영상 발표가 있었다. 그리고 2015년 2월 3일자로 FNBE에 의해 승인이 떨어졌다는 소식이 발표되었다. 앞으로의 일정은 지역수준 교육과정 마련과 시행을 위한 행보이다. 이처럼 핀란드 「2012-2016/7 교육과정 개편」은 절차뿐만 아니라 그 성과까지 낱알이 공개하여 열린 교육과정의 개편의 정수를 보여주고 있다.

<표 2> 「2012-2016 핀란드 교육과정 개편」 절차

- 2012년 6월 28일 기본교육법령 승인
- 2012년 8월 22일, 27일 국가교육과정 개편그룹 회동 및 업무 개시
- 2012년 9월 국가핵심 교육과정 일반 지침 국가교육위원회 홈페이지 공개 및 의견 수렴
- 2013년 9월 취학전(preschool) 국가핵심 교육과정 국가교육위원회 홈페이지 공개 및 의견수렴
- 2014년 4월 초중등 및 추가 일반교육 국가수준 핵심 교육과정안 국가교육위원회 홈페이지 공개 및 의견 수렴
- 2014년 8월 공식적 의사결정자들의 국가수준 핵심 교육과정에 대한 의견 수렴
- 2014년 12월 국가수준 핵심 교육과정 제안서 마련
- 2015년 봄 & 가을 시도 교육과정 입안, 가을 국가교육청 전국 감독행사들 주관 & 교원들 보완교육 계속
- 2016년 봄 시 교육과정 승인 및 시 교육과정 업무 지원 계속 & 교육과정 실행지원 시작
- 2016년 가을 핀란드 전역에서 새 교육 목표들과 시간 분배, 새 국가교육과정 기준들과 시 교육과정에 따른 교육 시작 시 교육과정 실행 지원 계속되고 새 교육과정실행의 후속 관찰 시작

3. 「2012-2016/7 교육과정개편」 개발그룹: 국민 참여적 개편과정

「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」에서 국가교육위원회는 교육과정 기준안을 마련하여 이에 대한 의견을 수렴하는 절차를 밟았다. 여기서 이목을 집중시키는 부분은 별도의 네트워크를 만들지 않고 국가교육과정 기준을 입안했다는 점이다. 대신에 주관자, 교육전문가, 교육직원 학부모, 현장 협력 파트너들이 모두 개편 안에 대해 비판과 의견을 제시하도록 모든 통로를 열어놓아 전 국민이 참여하는 국가교육과정 개편의 장이 되도록 노력했다. 이것은 국가교육위원회 홈페이지를 보면 잘 알 수 있는데, 교육과정 개편 상황이 지속적으로 공지되고 아울러 의견수렴 방안과 일정 또한 잘 안내되고 있다(<http://www.opph.fi/english>).

여기서 흥미로운 점은 바로 첫째, 학생들이 국가교육과정 개편에 참여한다는 점이다. 학생들에게 개편 중인 교육과정에 대해 의견을 제시하도록 하고 그 의견을 수렴 및 적용하고 있다. 물론 우리나라에서도 학생의견(중고등학생)을 수렴하는 절차를 거치는데, 2009년 교육과정개정 연구회가 학생 2400명을 대상으로 15일 동안 설문조사한 경우가 이에 해당한다. 그러나 매우 형식적 절차로서 설문내용과 기간에서 과연 학생들의 의견이 제대로 반영되었는지는 의문이다. 둘째, 개편작업을 맡은 그룹 또한 주목을 끈다. 개편그룹은 국가교육위원회의 교육부문 의장인 Jorma Kauppinen과 교육문화국 자문 Aki Tornberg, 사회 보건부 선임감사 Marjana Pelkonen, 국가보건복지연구소 선임인 Erkki Vartianinen, 교원노조위원 Riitta Sarras, 스웨덴계 교원 연맹 사무관인 Christier Holmlund, 핀란드 시 연맹개발의 Marja lahtinen, 핀란드 교장연합 부의장인 Jukka Kuittinen, 핀란드 교원교육 학교 교장연합의장 Veli-Matti Hakanen, 교육문화 전문가연합의장인 교장 Markku Suortamo, 학부모연맹 Juija Metso, 핀란드 출판연합 의장 Hannele Mattila, 핀란드 기업연맹전문가 Mirja Hannula, 핀란드 노동조합 노동정책전문가 Kirsi Rasinaho이다(한국교육과정 평가원, 2012). 이들의 면면을 살펴보면 매우 다양한 계층과 다양한 직종출신임을 알 수 있다. 교육관계자 뿐만 아니라 교원노조, 출판관련업자, 노동조합 전문가, 기업전문가들이 참여한 점은 매우 신선한 충격을 준다. 그리고 이해관계자들만의 향연인 우리나라 교육과정 개편에 시사하는 바가 매우 크다.

핀란드 교육위원회는 지금 진행 중인 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」의 목적을 “미래 문명의 건설”로 명명하였다. 즉 변화하는 환경과 어려운 경제동향에서 국가전반과 지역의 교육개발이 직면한 커다란 도전에 맞서 어떻게 핀란드 학교가 기능하기를 바라는가에 대한 공통의 시각과 의지를 교육과정 개편작업을 통해 도출하고자 하였다. 이를 위해 전 국민이 참여하는 ‘국가적 이벤트’로서 국가수준 핵심 교육과정 개편작업이 진행 중인데 앞으로의 결과에 귀추가 주목된다.

V. 논의 및 결론

위에서 핀란드 교육과정 개편과정을 1968년 이후부터 현재 진행 중인 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」까지 살펴보았다. 핀란드는 교육과정 출발부터 교육과정을 교육개혁의 핵심으로 보고 이를 국가교육 성패의 열쇠로 여기면서 심혈을 기울이는 모습을 보여주고 있다. 특히 오랜 기간의 숙고기를 거쳐 각계각층의 의견수렴을 통한 결과물로서의 교육과정이 지역단위 학교로 스며들어 실현되는 과정은 핀란드 교육의 성공이유를 여실히 보여주었다. 핀란드 교육과정의 개편 특

히 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」 절차를 중점적으로 분석해서 얻은 결과는 다음과 같다.

첫째, 오랜 숙고의 기간을 거친다는 점이다. 핀란드의 첫 교육과정은 1960년 후반 5년에 걸쳐 완성되었다. 그리고 50년이 흐른 현재 진행 중인 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」 또한 2012년 기본교육법령 승인을 시작으로 2016년 적용함으로써 4년여의 시간을 공들이고 있다. 교육과정 개편기간은 개편의 질을 결정하는 중요한 요소라는 점은 여러 학자들이 지적했는데(홍후조, 2000, 2005; 조상연, 2014), 핀란드의 경우 이를 매우 잘 이행하고 있다. 국민적 합의를 중요시 여기는 핀란드 사회에서는 합의를 위해 필요한 오랜 숙고기간은 너무나 당연한 원리에 해당한다고 볼 수 있다(윤은주, 2013).

둘째, 아래에서 위로의 개편 절차를 취하고 있다. 핀란드의 1990년대 이후 계속 진행된 ‘교육의 탈중앙화’ 기조는 이번 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」에서도 잘 나타나고 있다. 교육과정 개편을 위한 특별위원회를 구성하고 이들이 개편을 주도하기보다, 즉 별도의 네트워크를 만들지 않고 개편그룹을 다양하게 만들어 국가교육과정 기준을 입안한 점은 아래에서 위로의 개편절차를 보장하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 특히 교원노조, 노동조합을 참여시킨 점은 우리나라에서는 찾아볼 수 없는 매우 이례적인 조치이다. 이와 함께 주목을 끄는 부분은 출판관련인사의 참여이다. 핀란드는 교사교육은 대학에서, 교육과정 실행은 학교에서, 교과서 및 교재는 출판업자가 담당하여 교육실천의 한 축을 이룬다. 따라서 출판관련인사도 교육과정 개편에 참여하는 것은 어떻게 보면 당연한 것이라고 할 수 있다. 아울러 학부모, 기업인사 등 다양한 인사들이 개편에 참여하고 있는데, 교육과정 개편에서의 다양한 집단의 참여보장이 가지는 중요성을 구현한 것(김왕근, 2003)으로 이해할 수 있다.

셋째, 교육과정 개편은 처음부터 끝까지 공개된 열린 절차로 진행되었다. 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」은 교육과정 개편의 결정 직후 처음부터 지금까지 모든 절차를 공개하였다. 먼저 교육과정 개편그룹이 업무를 개시하자마자 곧바로 신 교육과정의 일반지침에 대해 의견을 수렴하였는데 그 기간이 무려 1년에 해당하였다. 교육과정 개편의 참여대상을 이해당사자에만 한정하는 것이 아니라 국민 모두를 대상으로 하려 했다는 점을 나타낸다. 이러한 노력은 핀란드식 정책의 가장 큰 특징인데 전 국민적 합의 하에서 국가정책이 결정되는 것을 뜻한다. 이 전통은 1970년대 이후 다져진 것으로 국가정책이 정치가나 전문가에 의해서만이 아니라 전 국민의 합의 도출을 통해 진행하는 것을 원칙으로 한다(윤은주, 2013; Sahlberg, 2011). 구체적으로 평등(equity), 효율성(efficiency), 연대의식(solidarity)이라는 3가지 원칙하에 국민적 합의를 통해 정책이 결정되고 있다. 현재 우리나라의 정책결정 특히 밀실 교육과정 개편(홍후조, 2005)과는 사뭇 다른 양상을 보여준다. 특히 교육과정 개편의 수혜자인 학생이 교육과정 개편에 참여하도록 공간을 마련한 점은 우리로서는 상상하기 힘든 조치이며 부러움을 자아낸다. 허경철(2003)은 일부 전문가들만의 의견으로 진행되는 개편이 아니라 아닌 다양한 목소리를 반영할 수 있는 방안모색의 필요성을 역설하였는데 이 점에서 핀란드의 교육과정 개편 절차와 정보의 공개는 모델로 삼아도 좋을 만큼 훌륭한 본보기를 제공하고 있다.

넷째, 학교단위별 순차적 개편이 아닌 동시적 개편을 원칙으로 삼는다. 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」은 취학 전, 초등, 중등, 그리고 추가교육대상을 위한 교육과정이 동시에 개편되고 있다. 이 부분은 핀란드에서 취학 전 교육의 위상을 보여주는 대목이다. 동일 시기와 동일선상에서 논의함으로써 교육의 연속성을 보장하고 있다. 이 점은 우리나라 유아교육과정 논의에서 지속적으로

로 요구해 온 부분(김진숙, 2007)으로서 교육과정 개편의 모범적 사례라 할 수 있다.

위에서 알 수 있듯이 핀란드의 교육과정 개편절차는 핀란드가 교육과정 개편을 어떻게 바라보고 있고, 또 어떻게 대하는지를 여실히 드러내 준다. 요약하면, 장기간, 아래에서 위로의 그리고 열린 장을 통해 모든 사람이 참여하는 민주적 과정으로 진행되었다고 할 수 있다. 이런 교육과정의 민주적 개편과정은 앞의 서론에서 밝힌 단기간 급속하게 진행된 누리과정의 개발과는 매우 다른 모습을 보여준다. 현재 초중등 교육과정 개편작업이 세종시에서 한창 진행 중이다. 아울러 누리과정 개편 또한 곧 진행될 예정이다. 현재 유보통합이라는 큰 과업으로 유아교육 및 보육계가 이전에 없던 분주한 나날을 보내고 있다. 그러나 이런 급변의 환경 속에서 공교육 시대를 걷고 있는 영유아교육이 놓치지 말아야 할 점은 다른 아닌 유아의 행복한 삶이다. 그리고 그 삶은 국가수준 교육과정을 통해 달성이 되므로 앞으로 있을 누리과정 개편에 대비한 논의가 이 시점에서 반드시 필요하다. 특히나 단기간에 개발되어 여러 문제점을 노출한 누리과정의 향후 개편은 좀 더 신중히 준비된 상황에서 진행될 필요가 있다. 누리과정 개편에 앞서 핀란드 교육과정 개편의 선행분석을 통해 얻은 시사점은 다음과 같다.

첫째 무엇보다도 단기간이 아닌 장기간에 걸친 숙고작업이어야 할 것이다. 둘째, 개편과정에 보다 많은 다양한 개편그룹, 특히 장애 및 다문화화를 대변할 인물과 함께 교육계를 넘어 국가인재 양성의 첫 단계임을 고려하여 경제, 노동, 기업 등 보다 확대된 영역의 전문가들이 참여할 필요가 있을 것이다. 2011년, 2012년 누리과정 개발은 유아교육과 보육 전문가의 균등한 비율을 중심으로 고려하다 보니 다양한 사람들이 참여할 수 없는 문제를 드러냈다. 특히 취약계층을 대표하는 이들의 참여가 반드시 보장되어야 할 것이다. 셋째, 핀란드와 같이 초중등 교육과정 개편과 같이 동시에 시행될 필요가 있는데, 이 점은 이미 많은 유아교육 및 보육전문가들이 지적한 사항이기도 하다. 지금 초중등 교육과정의 개편논의가 활발한 상황임에도 누리과정 개편이 없다는 점은 여전히 유아교육 및 보육의 중요성에 대한 국가적 인식의 부재를 드러낸다. 누리과정이 초중등과 동시에 개편될 날을 고대해 본다. 마지막으로 보다 투명하고 공평한 개편과정을 위해 개편사항들이 빠짐 없이 공개되어 많은 이들의 의견을 수렴할 필요가 있다. 이 점은 우리나라 교육과정 개편이 밀실 개편이라는 오명을 씻기 위해서라도 반드시 필요한 것이며, 아울러 이것이 곧 합당한 절차라는 점을 모두가 인식할 필요가 있다. 영유아교육은 전문가만의 일이 아님을 모두가 인식하는 인식전환이 절실히 요청된다. 이 점은 유보통합과정에서도 마찬가지로 적용된다. 국가기관 예를 들어 육아정책연구소 등을 통해 실시간으로 개편과정이 공개되어 많은 의견이 수렴되고 그 과정에서 조정이 되는 민주적 과정이 요청된다. 이럴 때만이 향후 개편될 누리과정이 모든 이의 누리과정으로서 기능할 수 있으며, 더 이상 따라야 할 하나의 원형이 아니라 진정한 의미의 공동 교육과정으로 자리매김 할 수 있을 것이다.

결론적으로 핀란드의 교육과정 개편역사와 현재 진행 중인 「2012-2016/7 핀란드 교육과정 개편」 절차는 민주주의적 원리를 충실히 따르는 양상을 보여주었다. 우리나라의 주기적, 한시적, 전면적 교육과정 개편(김왕근, 2003; 홍후조, 2005)의 역사가 모범으로 삼아도 좋을 만큼의 이상적 모습을 보여준다 해도 과언은 아닐 것이다. 핀란드 교육과정 개편이 주는 교훈은 이제 우리나라도 교육과정 개편을 단순히 배울 내용을 정하는 작업이 아니라 국민 모두가 참여하는 민주주의의 장으로 보는 인식의 전환일 것이다. 향후 누리과정 개편이 핀란드의 그것과 같이 민주적 교육의 실현 장이 되기를 기대해본다.

참고 문헌

- 교육과학기술부, 보건복지부, 육아정책연구소 (2012). **5세 누리과정 교사용 연수 자료집**. 서울: 육아정책연구소.
- 김왕근 (2003). 국가수준의 교육과정 개정방식에 관한 연구: 교실 수업 이해의 관점에서. **시민교육연구**, 35(2), 1-24.
- 김진숙 (2007). 유치원 교육과정 개정 연구의 과정과 결과. **유아교육연구**, 27(1), 5-35.
- 박은혜, 신은수, 조형숙 (2012). 세계유아교육과정 동향에 비추어 본 국가수준 교육과정의 개정방향: 영국, 뉴질랜드, 미국의 유아교육과정 비교를 기반으로. **유아교육학논집**, 16(5), 487-514.
- 소경희 (2005). 영국의 국가교육과정 개정 및 시행절차 고찰. **비교교육연구**, 15(2), 149-170.
- 소경희 (2011). 영국의 초등교육과정 개혁 논쟁: 국가교육과정의 내용 및 처방의 적정화 담론을 중심으로. **교육과정연구**, 29(1), 87-109.
- 신은수, 황은희, 김다영 (2012). 미국, 캐나다, 영국의 유아교육과정 내용체계 분석. **사회과학연구**, 17, 1-18.
- 윤은주 (2013). 핀란드 교육성공 다시 되돌아보기: 교사일상을 중심으로. **스칸디나비아연구**, 14, 49-78.
- 윤은주, 이진희 (2011). 위에서 아래로의 유아교육 질 향상에 대한 우려: 영국유아교육 개혁의 교훈. **열린유아교육**, 16(5), 293-311.
- 이운진, 송신영 (2009). **핀란드 육아정책: 세계육아정책동향 시리즈 7**. 서울: 육아정책개발연구센터.
- 이정옥, 박진이 (2013). 어린이집의 3-5세 연령별 누리과정 운영 실태 -서울 지역을 중심으로. **유아교육연구**, 33(6), 339-365.
- 장명림 (2012). 3-5세 누리과정 도입의 의미와 향후 추진과제. 한국교육학회 2012년 학술대회 자료집(89-91).
- 정미라, 황석원 (2003). 프랑스 유치원 교육과정 비교교육학적 논의. **열린유아교육연구**, 8(3), 355-375.
- 조상연 (2014). 제4차 교육과정 개정 당시 초등 통합교과의 발생적 의미. **통합교육과정연구**, 8(1), 181-214.
- 태성란, 황혜정 (2013). 유아교사의 누리과정 실행수준에 관한 연구. **한국보육지원학회지**, 9(3), 253-272.
- 한국교육과정평가원 (2012). 핀란드 8월 교육동향. 2012년 교육과정 교육평가 국제동향연구사업. 서울: 한국교육과정 평가원.
- 한유미 (2013). 스웨덴과 핀란드의 공보육 제도. **스칸디나비아연구**, 14, 181-214.
- 한유미, 권정윤, 신미자 (2011). **북유럽 아동기와 유아교육**. 서울: 한권.
- 허경철(2003). 국가수준 교육과정 개편방식의 개선 방안 탐색. **교육과정연구**, 21(3), 1-25.
- 홍원표 (2011). 오바마 이후 미국 교육과정 정책의 동향과 쟁점: 국가교육과정을 향한 긴 여정과 불확실한 결과. **교육과정연구**, 29(4), 137-160.
- 홍후조 (2000). 국가 교육과정 개정의 정치학 - 제7차 교육과정 개정을 중심으로 -. **교육정치학연구**, 7(1), 112-133.

- 후쿠타 세이지 (2006). **경쟁에서 벗어나 세계 최고의 학력으로 핀란드 교육의 성공**. 서울: 북스힐.
- 후쿠타 세이지 (2007). **영국 교육의 실패와 핀란드의 성공**. 서울: 북스힐.
- Aho, E. Pitkanen, K., & Sahlberg, P. (2006). Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968. Education working paper series. The World Bank, Washington, D.C.
- Department of Education (1983). A nation at risk: The imperative for educational reform. National Commission on Excellence in Education.
- Finnish National Board of Education (2010). National core curriculum for pre-primary education. (2015, February 5). http://www.oph.fi/english/curricula_and_qualifications/pre-primary%20education.
- Finnish National Board of Education (2014). OPS 2016: Curriculum reform in Finland. (2015, February 5). <http://www.oph.fi/english>.
- Karkkainen, K. (2012). Bringing about curriculum innovations: Implicit approaches in the OECD area. OECD working paper.
- Meinander, H. (2011). *A history of Finland*. London: Hurst & Company.
- Niemi, H. (2012). The societal factors contributing to education and schooling in Finland. In Niemi, Toom & Kallioniemi (Eds.), *Miracle of education: The principles and practices of teaching and learning in finnish schools* (pp.19-38). Neverlands: Sense Publishers.
- Niemi, H., Toom, A., & Kallioniemi, A. (2012). *Miracle of education: The principles and practices of teaching and learning in finnish schools*. Neverlands: Sense Publishers.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish lesson: What can the world learn from educational change in Finland*. NY: Teachers College Press.
- STAKES (2003). National curriculum guidelines on early childhood education and care in Finland. (2015, February 5). http://www.oph.fi/english/curricula_and_qualifications/pre-primary%20education.
- Viti kka, E., Krokfors, L., & Hurmerinta, E.(2012). The finnish national core curriculum. In Niemi, Toom & Kallioniemi (Eds.), *Miracle of education: The principles and practices of teaching and learning in finnish schools* (pp.83-96). Neverlands: Sense Publishers.

ABSTRACT

This study aimed to investigate the process of the national curriculum reforms in Finland since 1968. The history of Finnish educational system reform was firstly discussed in order to provide the background and context of the curriculum reforms from 1968 to the present for a deeper understanding of the Finnish curriculum reform processes. Secondly, I provided a contour of the history of Finnish curriculum reform, focusing on the development and revision of early childhood curriculum since the 2000s. Finally, the current Finnish national curriculum reform named the 「2012-2016/7 National Core Curriculum Reform」 was depicted in details: processes, participants, principles etc. In conclusion, the Finnish national curriculum reform processes provide lessons: long-term reform design, open reform process, and a variety of reform participants including beneficiaries of education and students, which were the ones who have been neglected so far in Korea. In short, the Finnish curriculum reform process can be considered a realization of democracy.

▶*Key Words* : *finland education, finnish national curriculum reform, nuri curriculum*

논 문 투 고	2014. 12. 15.
수정원고접수	2015. 02. 07.
최종게재결정	2015. 02. 07.