

칠레 교육개혁 정책의 변화와 신헌법

이성훈

서울대학교

이성훈(2022), 칠레 교육개혁 정책의 변화와 신헌법, 이베로아메리카연구, 33(2), 109-131.

초록 칠레 교육 제도의 가장 큰 문제는 1980년 헌법에 의해 만들어진 신자유주의적 시장 논리에 지배되고 있다는 것이다. 1980년 헌법은 시민들의 '교육받을 권리'보다는 사립학교와 학부모가 누릴 수 있는 '교육의 자유'를 더 적극적으로 보장했다. 그 결과 공교육이 약화되고 민간 부문이 교육 시장을 장악하게 되었다. 이런 상황에서 국가는 교육에 적극적으로 관여하기보다는 보조금을 지급하는 '보조 국가'라는 소극적 역할에 머물면서 교육 분리와 공교육 약화 등의 왜곡이 빚어졌다. 2006년과 2011년의 학생 시위는 신자유주의 교육 제도를 근본적으로 변화시키고자 했다. 그러나 일련의 개혁 방안들은 본질적인 변화보다는 신자유주의적인 교육의 틀을 유지하면서 그간 나타난 문제점들을 바로잡는 방식을 선택했다. 이런 교육 개혁 방안에 만족하지 못한 학생과 시민사회는 제헌의회 소집과 신헌법 제정을 요구하게 되었고, 제헌의회에서 절대 다수 의석을 확보하게 된다. 이들은 신헌법 초안에서 기존 헌법에 명시된 '교육의 자유'와 '교육받을 권리'를 새롭게 규정하면서 피노체트 시기의 유산에서 벗어나고자 했다. 결국, 신헌법에서는 '보조 국가'에서 '사회적 국가'로의 변화가 가시화되었고, 교육 분야에서는 국가의 역할을 강화하면서 신자유주의적 교육 정책과의 구조적인 단절이 명시되었다.

이 논문에서는 피노체트 이후 칠레의 교육정책 변화와 신헌법 초안에 나타난 교육 관련 조항을 통해 향후 칠레의 교육정책 방향에 대해 살펴보고자 한다.

핵심어 칠레 교육 정책, 신헌법, 신자유주의 교육정책, 교육의 자유, 교육받을 권리

I. 서론

칠레에서 태어난 신자유주의를 이제 끝장내자는 슬로건이 보여주듯이 칠레 신자유주의의 운명은 변곡점에 이르렀다.¹⁾ 주지하다시피 칠레에서 신자유주의는 1973년 쿠데타로 집권한 피노체트 통치시기에 시작되었다. 쿠데타 이후 피노체트 체제를 안착시키기 위해 만들어진 1980년 헌법이 바로 칠레 신자유주의의 토대이다. 1990년 민정 이양 후 시민사회를 중심으로 그간의 신자유주의 정책에 대한 반발이 계속되었지만, 신자유주의의 운명을 가른 결정적인 계기가 된 것은 2019년 지하철 요금 인상이었다. 요금 인상에서 폭발한 시민사회의 분노는 새로운 헌법을 요구하는 것으로 이어졌고, 결국 2021년 5월 제헌의회 선거가 실시되었다. 선거 결과 무소속과 진보 세력이 절대 다수를 차지하면서 승리했고, 우파 당선자들은 37명으로 전체 의석수의 1/3에 미치지 못했다. 특히, 2019년 반정부 시위에 적극적으로 참여했던 세력을 중심으로 무소속이 약 1/3의 의석을 차지하면서, 새로운 헌법에 대한 시민들의 기대와 함께 기존 정당에 대한 비판적인 정서를 잘 보여주었다.

제헌의회가 7월에 공식적으로 활동을 시작하면서 ‘신자유주의의 무덤’을 만들려는 노력이 구체화한다. 신자유주의 정책에 대한 시민들의 거부 정서에 힘입어 절대 다수 의석을 확보한 무소속과 진보 세력은 1980년 헌법의 유산을 청산하고자 했다. 그러나 제헌의회에서 새로운 헌법을 만드는 과정은 그리 순탄하지 않았다. 교육 분야의 경우 이른바 ‘교육의 자유’와 ‘자녀의 교육을 선택할 수 있는 부모의 우선적 권리’를 둘러싸고 벌어진 좌우파 간의 치열한 논쟁이 이를 잘 보여준다. 이런 치열한 논쟁과 표결을 거쳐 칠레 신자유주의의 운명을 결정하는 신헌법 초안이 지난 5월 14일 완성되었다. 499개의 조문으로 이뤄진 초안은 이후 조문을 통합하고 경과규정을 마련하는 등의 실무 작업을 거쳐 388개의 조문과 57개의 경과규정으로 확정되었다. 확정된 전문이 7월 4일 국민에

1) 신자유주의의 운명과 관련하여 많이 언급되는 “칠레가 신자유주의의 요람이었다면, 이제 무덤이 될 것이다(Si Chile fue la cuna del neoliberalismo, también será su tumba)”라는 슬로건이 가장 대표적이다.

게 공개되었고, 9월 4일 국민 투표를 통해 신헌법의 가부가 결정된다.

지속적인 개혁 정책에도 불구하고 칠레 교육 정책은 2006년 펑권시위와 2011년 학생 시위에서 보듯이 여전히 격렬한 저항의 대상이 되어왔다. 칠레 신자유주의 교육 정책을 반대하는 시위현장에서 가장 빈번한 구호는 “교육은 팔려서는 안 되고, 보호되어야 한다”(¡La educación no se vende, se defiende!)라는 슬로건이다. 이런 저항은 1980년 헌법에 자리 잡은 신자유주의 교육정책의 골격이 시민 사회의 거센 비판에도 불구하고 계속 유지되어 왔기 때문이다. 1980년 헌법은 ‘교육받을 권리’와 함께 ‘교육의 자유’와 ‘자녀의 교육을 선택할 수 있는 부모의 우선적 권리’를 조문으로 명시하고 있다. 이 중에서 ‘교육의 자유’와 ‘부모의 우선적 권리’는 교육에서 국가의 책무성 보다는 민간 부분의 활동을 보장하는 신자유주의 교육 정책의 헌법적 토대가 되었다. 자녀 교육에서 부모의 선택권을 강조하고 교육의 자유를 강조함으로써 경쟁과 이익을 우선시하는 민간 부분이 교육에서도 주도적인 역할을 맡게 된 것이다.

따라서 헌법에 보장된 신자유주의적 교육 정책을 바꾸지 않고 이 골격 내에서 진행 되어 온 일련의 개혁 정책들은 한계를 가질 수밖에 없었다. 2011년 학생 시위의 영향으로 보다 급진적인 개혁 정책을 시도했던 2기 바첼렛 시기에도 사회경제적 조건에 따른 학생들의 분리, 공교육 약화 등 칠레 교육의 문제점들은 해결되지 않았다. 결국 교육에서 국가의 책무성 보다는 민간의 역할을 강조한 교육 제도에 대한 사회적 불만과 본질적인 교육 개혁을 바라는 학생들과 시민 사회의 요구는 지속될 수밖에 없었다.

반신자유주의 투쟁의 결과로 등장한 제헌회의의 절대다수 세력은 교육 분야에서도 신자유주의적 제도와 구조적인 단절을 시도했다. 피노체트 체제가 야기한 공교육의 약화와 극심한 교육 분리를 해소하기 위해서 콘세르타시온(Concertación) 정부들이 시도했던 소극적인 방식이 아닌 신자유주의적인 교육 골격의 근본적인 변화가 필요하다고 본 것이다. 국가가 교육 분야에서 보조금을 지급하는 역할에 그치는 것이 아니라, 시민 개개인의 교육받을 권리를 보장하는 보다 적극적인 역할을 하도록 명시하고자 했다. 신헌법에 이른바 보조

국가(Esado subsidiario)에서 사회적 국가(Estado social)로 변화를 만들어내는 조문들이 포함되었고, 교육 분야에서도 국가의 역할을 강화함으로써 신자유주의 교육 정책의 문제점들을 극복하고자 했다.

이 논문에서는 피노체트 이후 칠레 교육 제도의 변화와 함께 새로운 교육 체계를 요구하는 목소리들이 신헌법에 어떻게 구체화하고 있는지를 초·중·등 교육 관련 조문들을 통해 살펴보고자 한다.

II. 신자유주의 교육 정책과 개혁 조치들

칠레 신자유주의적 교육 제도는 민간 자본의 투자를 통해 열악한 교육 기반을 확충하고 학교 간 경쟁을 통해 교육의 질을 담보하려는 의도를 가지고 있었다(Henríquez 2021, 114). 국제적인 학업성취도 평가에서 보여 주듯이 칠레 교육은 다른 라틴아메리카 국가들에 비해 양호하다는 평가를 받기도 했다. 그러나 사회 계층에 따른 학교 분리와 공교육 약화 양상이 심각한 문제점으로 드러났고, 이를 해결하기 위해 여러 개혁 조치들이 실시되었다(Weinstein 2018, 6-7). 이런 개혁 조치들은 칠레 정치 상황과 밀접하게 관련을 가지고 진행되었다. 따라서 칠레 교육 정책은 현행 칠레 교육제도의 토대가 만들어진 피노체트 시기, 피노체트 이후 등장했던 초기 민간 정부 시기, 그리고 보다 급진적인 개혁 정책을 추구했던 2기 바첼렛 시기로 나뉘어서 살펴볼 수 있다.

피노체트 시기의 칠레 교육은 교육의 민영화와 보조 국가라는 개념에 근간을 두고 있다. 교육이 시민이 향유해야 할 보편적 권리가 아니라 상품으로 간주되기 시작했고, 교육에 대한 책임 역시 국가에서 가족으로 옮겨가게 된다(González 2021, 3). 이에 따라 교육에서 국가의 역할을 보조적인 것으로 제한되었고, 국가가 개인이나 집단이 가지고 있는 ‘교육의 자유’에 개입하지 않는 것이 원칙이 되었다(Henríquez 2021, 114). 국가는 시민들의 평등한 교육권을 보장하는 책임 있는 주체가 아니라, 학부모들과 민간이 가지고 있는 교육의 자유를 보호하는 역할을 하게 된 것이다. 보조 국가의 개념은 초·중·등 교육을 지망

자치 단체의 책임 하에 두고, 중앙정부는 교육에 직접 개입하기 보다는 보조금을 지불하는 데 그치는 것으로 이어진다.

이런 원칙 하에서 공교육을 담당하는 정부의 역할은 축소되고 그만큼 교육은 민영화된다. 민간 부문이 교육 시장에 진입할 수 있는 제도적 장벽이 낮아졌고, 이 기준을 채운 민간 사업자가 정부 재정을 지원받아 교육 기관을 자유롭게 운영할 수 있게 되면서 민간 부문의 역할이 확대된 것이다. 이를 위해 만들어진 대표적인 것이 바로 ‘바우처 제도’이다.²⁾ 바우처 제도는 공립과 사립을 가리지 않고 학교에 등교하는 학생 수를 기준으로 매월 지원금을 지원하는 제도이다. 개별 학교들은 정부로부터 더 많은 지원금을 받아 이익을 확대하기 위해서는 더 많은 학생들을 모아야만 했다. 이렇게 시장 논리에 따라 학생들을 모으기 위한 학교 간 경쟁이 강조되면서 교육이 상업화하기 시작했던 것이다. 이런 변화는 재정 상황이 열악한 지방 자치 단체 지역을 중심으로 공교육을 약화시켰는데, 피노체트 시기 말에는 공립학교 등록생 수는 줄어들고 사립학교 등록생 수가 두 배로 증가할 정도였다(Henríquez 2021, 115).

1990년대 콘세르타시온의 초기 정부들이 집권했지만 피노체트 시기의 교육제도는 큰 변화 없이 유지되었다. ‘협약된 이행’이라는 한계로 인해 과거와 의 완벽한 단절이 불가능했고, 이전 시기 교육 제도에 대한 비판이 그리 심각하게 제기되지 않은 까닭이었다(이성훈 2005, 228). 따라서 이 시기 정부들은 신자유주의적인 교육 제도 틀을 유지하면서 일부 문제점들을 개선하려는 데 그쳤다. 취약 계층 학생들에 대한 정부 재정 지원을 강화하여 교육의 차별성을 완화하고자 했던 정책이 대표적이다(Henríquez 2021, 116) 또한 교육 시장이 보다 완전하게 작동하도록 한다는 명분으로 학업 성취도 평가를 강화했다. 학교 선택에 필요한 충분한 정보를 학부모들에게 제공하고 학교 간 경쟁을 통해 교육의 질을 제고할 수 있다는 논리였다. 또 이 시기에 교육의 질 향상이라는

2) 바우처 제도와 관련해서는 안태환의 “칠레 민주연합 정부의 신자유주의 교육정책 방향의 비판적 접근”과 박주형, 정성수의 “교육의 형평성에 기초한 칠레의 학교선택정책과 Voucher 제제 분석”을 참고하시오.

명분으로 정부 지원금을 받는 사학과 공립 중등학교가 일정한 수업료를 징수할 수 있도록 허용했지만, 취지와 달리 교육의 불평등과 분리를 심화시키는 결과를 가져왔다(Bellei 2018, 27-28). 이렇듯 나름의 개혁 방안을 통해 문제점을 개선하고자 했지만, 바우처 제도로 대표되는 경쟁을 통한 교육의 질 제고와 사학의 자유라는 피노체트 시기의 논리가 그대로 유지되었다.

이러한 상황에 변화를 가져온 것은 2006년의 학생 시위였다. 2006년 중등학교 학생들의 시위로 시작된 학생 시위는 칠레 교육 현실에 문제를 제기하면서 제도적인 변화를 요구했다. 학생들은 피노체트 퇴임 하루 전에 발효된 교육조직법(Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE) 폐지, 공교육의 자치 단체화 폐지, 교육 기관 영리목적 금지 및 질 높은 교육 등 칠레 교육의 근간이었던 보조금 제도와 민영화 논리를 비판하고, 국가의 적극적인 역할을 요구했다(Bellei 2018, 30). 이에 따라 1기 바첼렛 정부는 대통령자문위원회(Consejo Asesor Presidencial)를 구성하여 교육 제도의 변화를 시도한다.

1기 바첼렛 정부가 제시한 교육 개혁안에 대해 야당이 반발했고 협상을 통해 정치적 타협안이 도출된다. 즉, 교육조직법을 부분적으로 개정한 교육통합법(Ley General de Educación, LGE)을 제정하고, 학생과 시민사회가 요구하는 교육의 질을 향상시키기 위해 교육 성과와 결과를 평가하는 제도를 신설하고자 한 것이다(Bellei 2018, 32). 이런 합의는 보다 구조적인 차원에서 칠레 교육의 공공성을 확대하려는 바첼렛 정부의 목표와, 현행 교육제도의 문제점을 교육의 질 저하에서 찾고 이의 개선을 통해 현행 제도를 유지하려는 우파의 요구가 절충된 것이다.³⁾

이 합의를 통해 2009년 교육통합법이 제정되었고, 교육 기회의 평등과 포용 교육을 국가의 의무로 규정했다. 또한 사회적, 경제적, 종족적 상황에 따라 학생들 사이에 존재하는 불평등을 완화하고자 했다. 나아가 교육 기관에서 정해

3) 2007년 11월 13일 체결된 여야 간의 합의는 언론에 의해 “교육 질을 위한 합의(Agreement for the Quality of education)”로 명명되었고, 콘세르타시온 시기(1990-2010) 진행된 교육 개혁을 둘러싼 좌파와 우파 사이의 ‘합의 민주주의’와 교육 개혁이 담보한 이윤을 잘 보여준다(Falabellad 2018, 3).

진 재정 원칙(compromisos financieros)를 지키지 않은 경우 처벌할 수 있도록 함으로써, 사학 운영자들이 재정을 교육 목적에만 투명하게 사용할 수 있도록 했다(Henríquez 2021, 117). 그러나 이런 개혁 조치는 바우처 제도를 통한 시장 논리를 그대로 유지하면서 일부 문제점을 수정하려 했다는 점에서 한계를 갖는다.

2011년에 만들어진 교육질평가제도(Sistema de Agencia de Calidad de Educacion) 역시 본질적인 개혁보다는 교육의 질 저하라는 비판을 해소하기 위해 등장한 ‘기술적’ 차원의 조치라고 할 수 있다. 기존의 교육부, 국가교육위원회(Consejo Nacional de Educación)에 더해 교육평가원(Agencia de Calidad de la Educacion)과 교육감사원(Superintendencia de Educacion)라는 두 기관을 신설하여 만들어진 이 제도는 교육의 질을 담보하려는 시도로 설립하였다. 교육의 질이 퇴보하고 있다는 비판을 해결하려는 우파적인 방식이었다. 즉, 교육 제도의 문제들을 구조적으로 해결하기 보다는 성취도를 통제하는 기능적인 방식을 통해 교육 시장을 통제하고자 했던 것이다(González 2021, 5-6). 이 제도에서 주요한 역할을 했던 것은 교육평가원으로, SIMCE(Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)라는 전국단위 평가를 통해 개별 교육 기관이 제공하는 교육의 질을 평가했다. SIMCE의 결과로 개별 학교의 학업 성취도가 평가되었고, 개별 학교들은 이 결과로 수행성이 평가되었다. 결국, SIMCE 결과를 통한 학교 수행성의 서열화는 학교 간 비교와 선택을 가능하게 하는 공신력 있는 자료로 사용됨으로써 경쟁과 선택이라는 신자유주의적인 논리를 강화하게 된다. 교육 시장에서 학교가 하나의 상품으로 선택되도록 정부 기관에 의한 평가 제도와 그 결과가 주요한 도구로 등장한 것이다(González 2021, 7).

이렇게 1기 바첼렛 시기의 교육 개혁은 정치적 합의에 따른 것으로 기존의 교육 제도를 인정하면서, 일부 문제점들을 교정하는 것에 초점을 맞추었다. 따라서 의도와 달리 피노체트 시기의 교육 제도가 오히려 강화되었고, 칠레 교육 정책의 부정적인 영향이 심화되었다. 즉, 신자유주의 교육 정책이라고 비판받던 보조금을 통한 재정 지원, 등록금 징수제도(copago), 학생 선발 제도 등이

유지되면서 칠레 교육 제도에 본질적인 변화가 나타나지 않았던 것이다. 결국 콘세르타시온 초기 정부들은 교육 제도의 문제들과 몇몇 불합리한 내용들을 시정했지만, 피노체트 시기 교육 제도의 골격이 유지되었고 학생과 시민사회의 지속적인 반발을 불러왔다.

III. 2기 바첼렛 정부의 개혁정책과 한계

교육개혁이 칠레 정치의 주요한 쟁점으로 다시 등장한 것은 2013년 대선이었다. 2011년 대학생 시위에서 교육 개혁에 대한 보다 강력한 요구들이 분출되었고, 이를 수용한 2기 바첼렛 정부는 교육에 대한 보편적 권리를 명시적으로 보장하고 교육 민영화를 완화하고자했다. 대표적인 개혁 조치가 바로 포용교육법(Ley de inclusión)과 새공교육제도(Nuevo Sistema de Educación Pública, NEP)이다.

2016년 4월 시행되는 포용교육법은 민주화 이후 진행된 교육 개혁 중에서 가장 중요한 변화 중 하나로 평가된다(González 2021, 7). 포용교육법은 보편적 권리로서 시민들의 교육받을 권리를 보장하기 위해, 그간 교육권을 훼손하고 있다고 비판 받던 내용들을 금지하고 있기 때문이다. 즉, 논란이 되었던 정부 보조금을 받는 학교에서 학생 선발 제도의 금지, 등록금 납부 제도의 점진적인 금지, 그리고 정부 지원금의 영리 목적 사용 금지 등을 담고 있다.

따라서 포용교육법이 시행되면서 학교는 학업 성적이나 다른 차별적인 방식으로 학생을 자의적으로 선발할 수 없게 되었고, 부모들은 경제사회적 조건에 따라 제한을 받지 않고 자신들이 원하는 교육 목표에 따라 학교를 선택할 수 있게 되었다. 또한 부모들이 매달 내야 했던 등록금을 대체하는 재원을 국가가 지원하는데 이는 교육의 공공성을 확충하는 조치로 평가된다. 나아가 국가 지원을 받는 학교들에서 영리활동이 금지되었는데, 이는 모든 공공 재원들이 교육의 질을 개선하는 데 투자되어야 한다는 것을 의미한다(González 2021, 7). 교육포용법이 만들어지게 된 맥락은 칠레 학교들이 보여주고 있는 “OECD 국

가들 중 높은 수준의 사회경제적 분리”이다. 따라서 학부모의 사회경제적 조건에 따라 학교 분리가 일어나지 않도록 “초중등 교육의 질을 개선하고, 정부 지원금을 받는 모든 학교들이 질 높은 교육을 제공할 수 있도록 조건들을 평등화”하고자 했던 것이다(Yáñez 2020, 4).

포용교육법은 정부 보조금을 받는 사립학교와 모든 공립학교를 대상으로 했지만, 기대했던 변화를 이끌어 내지는 못했다는 평가를 받는다(Yáñez 2020, 5). 학교 분리의 원인으로 지목되었던 자의적인 학생 선발 관행을 금지했지만, 학생들의 배치에 있어 의미 있는 변화가 나타나지 않았던 것이다. 자의적인 학생 선발 제도를 금지하고 학생선발제도(Sistema de Admisión Escolar)를 통해 학생을 배정하는 조치를 도입했지만, 지원자가 학생 정원을 넘는 경우에만 적용함으로써 여전히 학생 분리가 나타나고 있다는 것이다. 학부모들이 학교를 선택할 때 ‘자발적’인 분리가 진행되고 있고, 여전히 시장 논리들이 작동하고 있기 때문이다. 또한 중산층 학부모들이 포용교육법의 조치에 대해 긍정적으로 반응하지도 않았다. 학부모들은 자녀들이 보다 좋은 학교 환경에서 공부할 수 있도록 보다 양질의 교육 조건을 찾는 수단으로 등록금 분담 제도를 사용했다. 따라서 이러한 제도를 폐지하고 추첨을 통해서 학교를 배치하는 방식은 학부모들의 반발을 불러일으켰던 것이다. 이처럼 포용교육법은 교육 시장 논리를 완전히 제거하지 못하고 작동 방식을 수정하는 것에 머물렀다(González 2021, 8). 결국 포용교육법은 교육의 민영화를 억제하고 분리를 해소하고자 했지만, 기득권을 가진 사립학교들이 활동할 수 있는 조건들을 남겨둠으로써 본질적인 변화를 이끌어 내지는 못했다.

다른 개혁조치는 2017년 발효된 새공교육제도법(Ley del Nuevo Sistema de Educación Pública)에 따른 새공교육제도의 등장이다. 이 제도는 칠레 공교육 체계를 전면적으로 재편하는 것으로 피노체트 시기에 만들어진 교육제도와 단절하고, “공교육을 위한 새로운 체계를 만드는 것”을 목표로 한다. 사립학교에 비해 침체되고 낙후된 공교육과 교육시설을 개선하기 위해서는 새로운 공교육 체제가 필요하다는 것이 그간 시민사회의 요구였다. “공교육 체계를 통합하는

새로운 제도”를 만드는 과정은 2018-2030년 사이에 공교육을 점진적으로 “탈 지방자치단체화”하는 것을 목표로 하고 있다(González 2021, 9-10). 즉, 현재 지방자치단체가 가지고 있는 공교육 기관의 운영권을 신설될 지방공교육청(Servicios Locales de Educacion Pública, SLEP)으로 이전하는 것이다. 이 지방교육청들은 공교육청(Dirección de Educación Pública)를 통해서 교육부와 직접적으로 연결된다. 새공교육제도는 전국을 지역 단위로 묶는 70개의 지방공교육청, 그리고 지방공교육청들을 통합하는 기구로 교육부와 직접적으로 연계되는 공교육청으로 구성되게 된다.

새공교육제도는 피노체트 시기 공교육을 지방자치단체에 이관함으로써 공교육이 약화되고 과도한 교육 민영화로 이어졌다는 비판에서 시작되었다. 이런 변화는 공립학교와 공교육을 강화하기 위한 토대를 마련하기 위한 것으로, 피노체트 시기 지방자치 단체의 책임 하에 두었던 공교육을 국가가 책임지는 첫걸음이 되었다. 교육의 지방자치라는 취지를 살려 공교육을 교육부에 직접적으로 예측시키지 않고 교육 거버넌스의 중간적인 역할을 하는 공교육청을 신설하여, 자율적으로 존재할 수 있는 공교육 체제의 구축을 위한 첫걸음을 만들었다고 할 수 있다(Henríquez 2021, 119). 또한 지방교육청은 지역위원회(Consejo Local)을 두어 관할 지방자치단체와 서로 협력하게 하였다.

새공교육제도의 도입에도 불구하고 여전히 한계가 존재한다. 공교육을 강화하기 위해 새로운 제도를 도입했지만, 교육 시장의 경쟁적 재정방식을 바꾸지 않았기 때문이다. 여전히 정부 보조금을 둘러싼 경쟁이 존재하고, 교육 체제를 완전히 바꾸게 될 새 제도에서도 SIMCE 평가 결과에 따른 학교 수행성의 서열화가 잔존한다. 따라서 기존 교육 체계와 다른 공교육 체계를 모색하고는 있지만, 이 제도가 SIMCE 평가로 대표되는 과도한 수행성, 교육정책의 표준화, 그리고 점수 개선을 위한 학교간의 경쟁을 진정시킬 수 있을지는 완전히 명확하지 않다는 비판을 받고 있다(González 2021, 10-11).

결국, 2기 바첼렛 정부의 일정한 성과에도 불구하고 학생과 시민사회를 중심으로 비판의 목소리는 사라지지 않았다. 칠레학생 연맹(Federación de

Estudiantes Chilenos, FECH)의 대표자인 멜리사 세풀베다 알바라도(Melissa Sepulveda Alvarado)는 교육 개혁이 부진한 이유를 집권여당인 누에바 마요리아(Nueva Mayoría)를 구성하고 있는 정치세력들의 서로 다른 입장 때문이라고 비판하고 있다. 학생과 시민사회가 신자유주의 교육 정책을 비판하면서 요구하는 무상교육과 공교육 강화라는 요구가 각 정파 간의 이해관계 때문에 이뤄지지 않고 있다는 것이다(Rojas 2017, 13).

이런 측면에서 바첼렛 2기에 시도된 교육개혁의 성과는 복합적인 평가가 가능하다. 포용교육법과 새공교육제도를 통해 시도된 변화는 그간 칠레 교육 정책의 한계들을 개선하기 위한 구체적인 성과라고 할 수 있다. 이러한 변화는 새로운 교육 제도를 구성하려는 학생과 시민사회의 압력에 기인 한 것으로, 공교육 체계를 재편하여 교육의 질을 제고하고 학교 분리를 완화할 수 있다는 긍정적인 평가를 받는다. 그러나 이 개혁 조치들이 그간 공교육의 강화를 가로막고 있던 구조적인 요인들을 다루지 않기 때문에 여전히 한계를 갖는다는 비판도 있다(Bellei 2018, 42). 학생들과 시민사회의 압력을 통해 민간 부문이 누리고 있던 ‘교육의 자유’를 제한하고 국가의 책무성을 강화했지만, 과거 제도의 유산이라고 할 수 있는 보조금을 통한 재정지원 형식 등 여전히 해결되지 않은 요소들이 잔존하고 있다는 것이다.

IV. “교육 받을 권리” 대 “교육의 자유”

2기 바첼렛 정부의 개혁 조치에도 불구하고 신자유주의적 교육 정책을 근본적으로 개혁하자는 학생과 시민사회의 요구가 지속되었다. 이런 요구는 제헌의회 선거에서 신자유주의 정책의 전면적인 폐기를 주장한 세력의 승리로 귀결되었다. 제헌의회의 절대 다수 의석을 차지한 진보와 중도세력은 1980년 피노체트 체제의 골격을 근본적으로 바꾸고자 했다. 특히, 이들은 1980년 헌법에 포함되어 있는 ‘교육의 자유’와 ‘자녀의 교육을 선택할 수 있는 부모의 우선적 권리’를 신자유주의적 교육 정책의 핵심으로 간주했다. 2021년 11월 제헌의회

내에서 이른바 ‘교육의 자유’와 ‘자녀의 교육을 선택할 수 있는 부모의 우선적 권리’를 둘러싸고 좌우파 세력 간의 치열한 논란이 이를 보여준다. ‘교육의 자유’와 ‘부모의 우선적 권리’가 칠레 교육 제도의 핵심적 가치라고 주장하는 우파 의원들은 현행 헌법에서 신자유주의적인 교육 정책을 뒷받침하고 있는 이 권리들을 기본권 소위원회 의제에 포함시키자고 집요하게 요구했다. 반면 신자유주의적 교육 정책을 비판하는 제헌의회 다수파는 11월 전체 투표에서 세 번씩이나 부결시킬 정도로 이 권리들에 대해 비판적이었다.

칠레 헌법에 교육에 대한 언급이 등장한 것은 1818년 임시 헌법(Constitución Provisoria)부터이다. 교육이 국가의 의무로 규정된 것은 칠레의 최초 헌법은 1833년 헌법으로 국가는 공교육에 우선적인 관심을 기울여야 한다고 명시하고 있다. 이 헌법에 따르면 국가는 공교육에 대한 책임을 가지고 있으며, 공교육 체계 구축을 위해 중심적인 역할을 해야 한다. 이렇게 1833년 헌법 이후로 공교육에서 국가의 책무성은 칠레 헌법에서 주요한 원칙으로 자리 잡게 된다. 한편 교육의 자유가 헌법 조항에 명시된 것은 1874년 개정된 헌법으로, 주로 종교 단체가 운영하는 사립학교의 자율성을 어떻게 보장할 것인가를 둘러싼 논쟁을 통해서 교육의 자유가 헌법에 포함되게 된다(Bernasconi 2021, 3). 1925년 헌법의 10조 7항에서는 헌법이 보호해야 할 가치를 다룬 3장의 10조 7항에 교육의 자유를 독립적으로 명시하는 데, 이때 교육의 자유 항목에는 “공교육이 국가의 우선적 관심대상”이며 “초등교육이 의무”임을 포함한다(Tugas 2012, 101).

1971년 인민연합 집권 시기 기독교민주당과의 정치적 협약을 통해 개정된 헌법에서는 국가 교육체계는 공교육과 사립학교로 구성되고, 사립학교를 공교육에 조력자 역할을 하는 것으로 규정한다. 또한 교육의 자유와 관련하여 일부 변화가 있었다. 국가 교육제도에서 시행되는 교육은 민주적이어야 하고 특정 정파적이어서는 안 된다고 규정함으로써, 교육의 자유를 인정하면서도 공적 성격을 부여하고자 했다(6항). 이렇게 사학의 존재와 교육의 자유를 헌법에서 인정하는 것이 일반화되었지만, 공교육과의 관계에서 조력자의 위치를 차지하고 있으며 공적인 역할을 하는 것으로 규정되었다(Bernasconi 2021, 3).

교육받을 권리와 교육의 자유가 서로 다른 개념으로 칠레 헌법에서 명문화한 것은 1980년 헌법이었다.⁴⁾ 19조 10항은 교육받을 권리에 관한 것이고 11항은 교육의 자유에 관한 항목이다. 10항 교육 받을 권리에서 교육은 “생애 각 단계에서 개인의 완전한 발전”을 목표로 한다고 규정하고 있지만, 바로 다음 조목들에서 “부모들이 자식들을 교육해야 할 의무와 우선적인 권리를 가지고 있으며, 국가가 이 권리를 적극적으로 보장해야 한다”고 명시하고 있다. 이러한 점에서 교육받을 권리를 보편적이고 사회적인 권리로 이해하기 보다는, 자기 자식을 교육하는 부모의 역할에 강조점을 두는 후원자적인 관점에서 이해하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 교육의 자유를 다룬 11항은 매우 구체적이고 적극적인 내용을 담고 있다. 즉 교육의 자유의 1목에서 교육의 자유는 “교육 기관들을 열고, 조직하고, 유지할 수 있는 권리”를 포함한다고 명시하여, 민간이 교육 시장에 참여할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 2목에서 이 교육의 자유는 “도덕, 미풍양속, 공공질서, 국가 안전”의 경우를 제외하고는 제약을 받지 않는다고 명시하고 있다. 또한 3목에서는 “부모들이 자기 자식들의 교육 기관을 선택할 권리를 가진다”고 다시 부모의 권리를 강조함으로써, 부모의 권리를 교육의 자유와 연결시켜 강조하고 있다. 이렇게 교육의 자유를 보다 확장하고 있을 뿐만 아니라, 권리를 침해 받았을 때 헌법 상 보호 수단과 연결된 권리들에 교육의 자유를 포함하여 나열하고 있지만, 교육 받을 권리는 제외하고 있다는 점에서 교육의 자유를 보다 우선시 하고 있음을 보여준다(20조).

이렇듯 1980년 헌법과 이전 헌법들 사이에는 개념적인 차이가 존재한다. 즉,

4) 1966년 UN총회에서 채택된 “경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”의 13조 1항은 “모든 사람이 교육에 대한 권리”를 가지며, 3항은 “부모 또는 경우에 따라서 법정후견인이 자녀를 위하여 학교를 선택하는 자유” 및 “자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 수 있는 자유”를 존중하며, 4항에서는 “개인과 단체가 교육기관을 설립, 운영할 수 있는 자유”를 지닌다고 명시하고 있다. 이러한 교육 관련 원칙들은 크게 “교육 받을 권리”와 “교육의 자유”라는 두 개의 개념으로 수렴된다. 이 두 개념은 서로 분리되어 상호 경쟁하기 보다는 서로 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 대부분의 민주 국가에서는 두 개념의 유기적이고 상호적인 발전을 강조하고 있다.

국가가 공교육을 우선적으로 고려해야 한다는 적극적인 입장에서 벗어나 재정적 지원자라는 보조적인 역할로 변화한 것이다(VV.AA. 2021 b, 8). 역사적으로 칠레는 교육 제도 내에서 공교육과 사학이 혼합된 체제를 진작해 왔지만, 공교육이 보다 주도적인 역할을 하는 구도였다. 이 구도 내에서 국가는 공교육 체제를 확산하고 진작하는 역할을 해 왔던 것이다. 그러나 1980년 헌법에서 국가의 역할은 보조적인 역할로 축소되고 교육의 자유가 강조되면서, 교육에서 사학이 가지고 있는 역할이 강조되었다(VV.AA. 2021 b, 9). 피노체트 시기에 만들어진 헌법의 교육 관련 조항들이 별다른 변화 없이 유지되면서, 칠레 교육 제도의 한계와 시민 사회의 비판에도 불구하고 칠레 교육 제도는 큰 변화를 겪지 않고 유지되었다.

제헌의회에서는 1980년 헌법에 담겨 있는 신자유주의적인 성격을 넘어서기 위한 노력이 본격화되었다. 시민사회는 특히 기존의 칠레 교육 제도의 틀을 구성했던 교육의 자유와 부모가 학교를 선택할 수 있는 권리의 삭제를 요구했다, 기존의 교육 시장을 기술적으로 통제하는 방식이 아닌, 본질적으로 교육 시장을 없애고 무상교육으로 대표되는 공교육을 확대하기 위해서는 교육의 자유가 아닌 교육 받을 권리를 헌법에서 보다 더 강화하는 것이 필요했기 때문이다. 이런 맥락에서 진보 진영과 제헌의회 다수파는 교육의 자유와 부모의 우선적 권리가 신헌법의 기본권에 포함되는 것을 막고자 했던 것이다.

2006년 학생 시위부터 지금까지 학생과 시민사회가 보여주었던 신자유주의적 교육정책에 대한 비판적인 정서를 고려했을 때, 다수파의 이러한 정서는 신헌법이 담게 될 정책적 방향을 시사했다. 물론 진보 진영은 이 두 권리들이 헌법에서 완전히 배제되는 것을 원하지 않았고, 또 신헌법 초안에 포함되었다. 그렇지만 1980년 헌법에서 교육의 자유와 부모의 우선적 권리가 교육받을 권리에 대해 가지고 있던 우월적인 위치는 변화를 겪게 된다. 교육의 자유와 부모의 우선적 권리는 민간 부문의 자유를 보장하기 위한 조항이 아니라 보다 보편적인 권리로서 교육받을 권리를 실현하기 위한 개념으로 등장하게 된다.

V. 신헌법 초안의 내용

현행 헌법 4조는 “칠레는 민주공화국”(4조)이라고 정체를 규정하고 있지만, 신헌법 초안에서는 보다 구체적으로 “칠레는 사회적이고 민주적인 국가이다. 칠레는 다민족적, 상호문화적 그리고 생태적 국가”(Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural y ecológico)라고 명시하고 있다. 또한 “개인적이고 집단적인 인권들을 보호하고 보장하는 것은 국가의 근본”(La protección y garantía de los derechos humanos individuales y colectivos son el fundamento del Estado)이며, “권리를 동등하게 누릴 수 있도록 재화와 서비스를 공급하고 필요한 조건들을 만드는 것은 국가의 의무”임을 명시한다.⁵⁾

제헌의회에서 확정한 이 초안에 따르면 칠레는 시민사회가 지속적으로 요구했던 보조 국가에서 사회적 국가로 변화한다. 현행 헌법에 규정된 “민주공화국”에서 더 나아가 시민의 권리를 적극적으로 보장하는 사회적 국가임을 선언하고 있기 때문이다. 물론 현행 헌법에서 칠레가 보조 국가라는 표현은 명확하게 나타나지 않는다. 국가의 역할이 ‘보조적’이라고 명확하게 규정하고 있지 않지만, 국가에 관한 1조 3항이나 사회적 서비스에 관한 19조에서 국가는 보조적인 역할을 하는 것으로 규정하고 있다. 즉, 국가는 사회적 서비스를 직접 제공하지 않고 민간과 공적인 수단을 통해 제공하고, 필요한 경우에 개입하는 것으로 한정하고 있기 때문이다. 이처럼 신헌법과 1980년 헌법과 가장 큰 차이의 하나는 공공 서비스를 제공하는 과정에서 국가의 역할이다. 교육과 관련해서 도 이 점이 명확하게 드러난다.

신헌법 초안은 교육받을 권리가 기본권의 하나임을 명확히 하면서 모든 층위의 교육에서 보편적이고 무상인 교육 원칙을 명확히 한다. 국가는 “국가에 의해 설립되거나 인가된 모든 층위의 교육기관이 포함된 ‘국가교육체계’를 설립하여 교육제도 전반을 통합한다. 또한 국가는 “모든 종류와 수준의 국립 교

5) 확정된 신헌법 초안은 다음을 참고하시오. <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>

육 시설들로 구성된 무상이고 세속적 성격의 공교육체계를 구성하고, 육성하며, 재정을 지원”해야 한다고 명시하고 있다. 그리고 국가는 “교육 목표와 원칙을 완전하고 평등한 방식으로 달성하기 위해 정해진 금액 지원 방식을 통해 항구적이며, 직접적이고, 적절하고 충분한 방식으로 국가교육체계에 재정을 지원해야 한다”고 규정하고 있다.⁶⁾

이러한 조치는 국가가 공교육을 지방자치단체에 위임하고 바우처 제도를 통해 간접적인 방식으로 재정을 지원하던 방식에서 벗어나, 국가가 공교육 체계를 새롭게 구축하고 직접적인 방식으로 재정을 지원한다는 것을 의미한다. 이것은 민주화 이후로 시민사회와 학생 진영이 지속적으로 요구해왔던 공교육 강화와 국가의 보다 적극적인 역할을 적극 수용한 것이다. 제헌의회 다수파가 비판적으로 간주했던 교육의 자유 역시 신헌법 초안에 포함되었지만, 1980년 헌법과는 상당한 차이를 가진다. 신헌법에서도 교육의 자유를 보장하고 있으며 “이를 존중하는 것이 국가의 의무”임을 명시하고 있다. 그러나 1980년 헌법의 교육의 자유 항목은 사학이 교육에 참여할 수 있는 권리를 적극적으로 보장

6) 35조 1항: 모든 사람은 교육받을 권리를 가진다. 교육은 국가의 기본적이고 불가피한 의무이다.

36조 1항: 국가교육체계(Sistema Nacional de Educación)는 국가가 설립하거나 인정한 취학전, 초등, 중등, 고등 교육 기관이나 시설로 구성된다. (…)

36조 7항: 공교육은 국가교육체계의 전략적인 축을 구성하고, 공교육의 확대 심화는 국가의 기본적인 의무이다. 이를 위해 국가는 모든 종류와 수준의 국립 교육 시설들로 구성된 무상이고 세속적 성격의 공교육체계(Sistema Educación Pública)를 구성하고, 육성하며, 재정을 지원한다.

36조 8항: 국가는 교육 목표와 원칙을 완전하고 평등한 방식으로 달성하기 위해 정해진 금액 지원방식(aportes basales)을 통해 항구적이며, 직접적이고, 적절하고 충분한 방식으로 국가교육체계에 재정을 지원해야 한다.

38조: 모든 사람들에게 통합적인 학습과 개발을 위한 다양한 공간을 만들어, 국가교육제도 안팎에서 다양한 교육 기회를 제공함으로써 지속적인 교육받을 권리를 진작하는 것은 국가의 의무이다.

41조 1항: 교육의 자유가 보장되면, 이를 존중하는 것은 국가의 의무이다.

41조 2항: 교육의 자유는 부모와 보호자들이 자신의 보호아래 있는 아동들의 발전적인 자율성과 최선의 이익을 존중하면서 교육 형태를 선택하는 자유를 포함한다.

41조 3항: 교사들이 교육의 원칙과 목표 내에서 자신들의 역할을 수행하는 과정에서 강의의 자유를 가진다.

하고, 부모들이 자식들의 교육을 선택할 수 있는 자유를 포함하고 있다. 그러나 신헌법에서는 이런 내용들은 삭제되고 오히려 ‘교육의 자유’ 주체로서 교사가 추가된다.

우파 의원들이 교육의 자유와 관련해 제안했지만 부결된 조목안들을 살펴 보면 1980년 헌법과 차별점이 보다 명확하게 드러난다. 우파 진영에서 요구했던 “부모는 자신의 고유한 신념과 믿음에 따라 자기 자식들을 교육할 의무이자 우선적 권리를 지니고 있다”는 조문은 부결되었다. 대신 부모의 권리는 “아동과 청소년들의 발전적인 자율성과 최선의 이익을 존중하면서, 이들에 대한 교육의 종류를 선택할 수 있는 자유”로 제한되었다. 마찬가지로 교육의 자유는 “교육 목표와 원칙의 틀 내에서 법에 따라 교육 시설들을 만들고 형성하기 위한 자유를 포함한다”라는 제안 역시 부결되었다. 민간 부문이 자유롭게 교육 시장에 참여할 수 있도록 한 현행 헌법상의 틀이 사라진 것이다(Cabezas Mayanes 2022, s/n).

이렇게 지속적으로 논란이 되어 왔던 교육의 자유가 헌법에 명시되었지만, 현행 헌법에 보장된 교육의 자유와는 내용을 달리한다. 우파 의원들이 제안했던 “국가가 국립이 아닌 교육 기관들이 교육의 목적과 원칙들에 의해 운영되는 한 재정을 지원한다”라는 조문안 역시 부결되었는데, 이는 국가의 재정 지원은 공교육을 대상으로 하며, 이에 따라 공립과 사립을 구분하지 않았던 기존 바우처 방식의 지원 방식은 다른 교육 재정 정책으로 대체될 가능성이 높다(Cabezas Mayanes 2022, s/n).

교육의 자유가 1980년 헌법과 달리 협소하게 규정되면서 사학은 강력한 비판과 우려를 표명하고 있다. 교육의 다양성을 인정하지 않고 “모든 교육 기관을 통제하는 단일한 교육 모델”을 진작하고 있다는 것이다. 또한 학생이나 부모의 권리에 초점을 맞추고 있기 보다는 교육의 자유의 주체로 교사를 명시함으로써 교육을 “교사들과 이데올로기” 아래 두었다고 비판한다(Lozano Perafán 2022, s/n). 그러나 그간 칠레 교육의 문제는 “1980년 헌법에서 만들어진 시장의 논리에 의해 지배” 되었기 때문에, “교육을 시장에서 꺼내는 것”이 필요하다는 것이

시민사회의 요구였다. 교육받을 권리를 시민의 보편적인 권리로 인정하고, 시장이 아니라 국가의 적극적인 역할을 명시한 신헌법은 시민사회가 요구하는 포용적이고 차별없는 교육이라는 원칙을 수용한 것이다. 또한 1980년 헌법과 달리 칠레 교육 제도를 변화시킬 수 있는 핵심적인 요소로 국가의 주도적인 역할을 인정했다는 점에서 의미를 갖는다(Carvalho 2022, s/n). 이제 1980년 헌법과 달리 신헌법에서 국가는 질 높은 공교육을 제공해야 할 의무를 지니게 된다. 그간 민간 부문이 주도적인 역할을 하고 국가가 교육 시장의 단순한 관찰자에 머물렀던 것에서 벗어나, 새로운 공교육 체계를 보장하는 적극적인 역할을 해야 한다는 것이다.

VI. 결론

칠레 교육 제도의 가장 큰 문제는 1980년 헌법에서 만들어진 신자유주의적 시장 논리에 의해 교육이 지배되고 있다는 것이다. 칠레 교육에서 사학은 일찍부터 헌법에 의해 보호되었지만, 공교육이 주요한 역할을 담당하고 민간 부문이 보조적인 역할을 하는 체제를 유지해왔다. 이러한 체제에 변화를 가져온 것은 피노체트 시기였다. 1980년 헌법에서 교육의 자유는 사학의 역할과 부모의 선택권을 적극적으로 보장했다. 민간 부문이 교육 기관을 개설하고 유지할 수 있는 자유가 확대되고 시장 논리에 의해 학교가 선택되면서 공교육은 약화되고 사학은 비약적으로 성장했다. 이런 상황에서 국가가 교육에 적극 관여하기 보다는 보조금을 지급하는 보조 국가에 머물게 됨으로써, 교육 분리나 공교육 약화와 같은 문제점이 발생했다.

2006년과 2011년의 대규모 학생 시위는 이러한 신자유주의적인 교육 체제의 근본적인 변화를 요구했다. 그간 칠레 교육의 근간이었던 교육을 상품으로 인식하고 시장논리로 접근하는 신자유주의적 정책을 비판하고 교육받을 권리를 보편적 권리로 주장하면서, 국가가 시민의 교육권을 적극적으로 보장할 것을 요구했던 것이다. 그러나 정치권의 합의를 통해 추진한 개혁 조치들은 본질

적인 변화보다는 신자유주의적 교육 기조를 유지하면서 일부 문제점들을 수정하는 방향을 선택했다. 2기 바첼렛 정부 역시 보다 급진적인 개혁 방안을 시도했지만 교육 제도의 근본적인 변화라는 학생과 시민사회의 요구와는 거리가 있었다. 이러한 불만은 자연스럽게 제헌의회 소집과 새로운 헌법에 대한 요구로 분출되었다. 기존 교육 제도와 단절을 바라는 세력이 제헌의회에서 절대 다수 의석을 확보했고, 신헌법 초안에서 국가의 책무성과 공교육을 강조함으로써 신자유주의적인 교육 정책과 단절을 명확히 했다.

제헌의회 다수파가 교육 체제의 변화를 바라는 시민사회와 학생들의 요구를 신헌법 초안에 담아내기는 했지만, 국민투표를 통해 개헌안을 확정해야 할 정치적인 여정이 남아 있다. 거의 모든 여론 조사에서 신헌법 초안에 대한 부정적 여론이 높은 것으로 볼 때, 9월 국민 투표에서 순탄하게 신헌법이 통과 될지 여부는 불투명한 상황이다.⁷⁾ 이는 코로나 바이러스 확산에 따른 경제 침체와 보리치 대통령에 대한 낮은 지지도, 그리고 ‘다민족국가’ 논란 등 일부 초안 내용에 대한 비판적인 여론에서 기인한다. 국민투표 결과에 따라 칠레 정치 상황은 예측할 수 없는 격랑에 휩싸일 것이다. 그럼에도 불구하고 신자유주의적 교육 정책에 대한 시민사회의 비판적 요구들이 집약된 신헌법 초안은 ‘역사적 가치’를 갖는다. 이 역사적 가치가 국민 투표를 통해 바로 ‘현실적 의미’를 지니게 될지, 아니면 신자유주의의 장례식에 더 많은 시간이 필요할 지 기로에 서있다.

참고문헌

박주형·정성수(2011), “교육의 형평성에 기초한 칠레의 학교선택정책과 Voucher 체제 분석,” 『비교교육연구』, Vol. 21, No. 4, pp. 107-129.

7) 최근의 주요 여론조사 결과들은 52% 대 37%(Cadem), 46.3% 대 28%(Pulso Ciudadano), 50.7 대 29.6%(Signos), 48% 대 32%(Panel Ciudadano-UDD)로 헌법 초안에 대한 부정적 여론이 훨씬 더 높다. Daniela Carrasco, “Boric, desesperado ante el rechazo que genera el proyecto de nueva Constitución”, La Gaceta, 2022. 7. 23. <https://gaceta.es/iberosfera/boric-desesperado-ante-el-rechazo-que-genera-el-proyecto-de-nueva-constitucion-de-chile-20220723-0333/>

- 안태환(2012), “칠레 민주연합 정부의 신자유주의 교육 정책의 비판적 접근,” 『비교문화연구』, No. 29, pp. 315-339.
- 이성훈(2005), “칠레의 이행과 과거청산”, 『세계의 과거사 청산: 역사와 기억』, 안병직 외, 서울: 푸른역사, pp. 224-252.
- (2016), “2011년 칠레 학생 시위와 교육 불평등”, 『이베로아메리카연구』, Vol. 27, No. 3, pp. 159-185.
- Bellei, Cristián(coord.)(2018), *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*, Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Bernasconi, Andrés, et.al.(2021), Contribuciones a la discusión constitucional: libertad de enseñanza y derecho a la educación, *Temas de la agenda pública*, Año. 16, No. 145.
- Botella, M^a Teresa and Ortiz, Carmen P.(2018), “Efectos indeseados a partir de los resultados SIMCE en Chile,” *Revista Educación, Política y Sociedad*, Vol. 3, No. 2, pp. 27-44.
- Cabezas Mayanes, Viviana(2022), “Convención Constitucional y Educación: ¿Qué se aprobó y qué se rechazó?,” *KIMCHE*, 2022. 5. 17. <https://www.kimche.co/cc-y-educacion-articulos-aprobados-y-rechazados/>
- Carimán Linares, Braulio(2014), “Reforma Educacional en Chile, Miedo y Hegemonía,” *Revista Políticas Públicas*, Vol. 7, No. 2, pp. 3-12.
- Carvalho, Joana(2022), “Cristián Bellei: Borrador de la Convención es “la consagración constitucional de la idea de sacar al mercado de la educación”, *Diario UChile*, 2022. 5. 13. <https://radio.uchile.cl/2022/05/13/cristian-bellei-borrador-de-la-convencion-es-la-consagracion-constitucional-de-la-idea-de-sacar-al-mercado-de-la-educacion/>
- Chávez, R. C., Assaél, J., González, J., Parra, D., Redondo, J., & Sánchez, R.(2020), “Notas para reflexionar sobre el nuevo marco regulatorio de la educación chilena: Las oleadas privatizadoras en el punto o del neoliberalismo,” *Revista Temas em Educação*, Vol. 29, No. 3, pp. 321-344.
- Falabellad, Alejandra(2018), “Going Left or Right? A Study of the Policy Rationale of the Chilean Center-Left Coalition Concertación in Education,” *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 29, No. 5, pp. 1-24.
- González, Emanuel Arredondo, Figueroa, Matías Ugarte and Montané, Matías

- Muñoz(2021), “Tensiones y debates para desmercantilizar la educación en Chile,” *Práxis Educativa*, No. 16, pp. 1-18.
- Henríquez, Alfonso(2021), “El derecho a la educación: evolución, nudos críticos y perspectivas de futuro,” in *Derechos sociales y el momento constituyente de Chile: Perspectivas globales y locales para el debate constitucional*. Tomo III: *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, Santiago, Chile: Global Initiative for Economic, Social and Cultural.
- Ihnen, Constanza, Millaleo, Salvador, and Soto, Francisco(2020), “El debate constitucional sobre el derecho a la educación y su impacto en la ciudadanía,” *Revista de ciencia política*, Vol. 40, No. 3, pp. 1-30.
- Lozano Perafán, Diana(2022), “Marcela Cubillos: «Con esta Constitución solo se va a poder gobernar con las ideas del FA y del PC»,” *El Libero*, 2022. 5. 14. <https://ellibero.cl/libero-constituyente/marcela-cubillos-con-esta-constitucion-solo-se-va-a-poder-gobernar-con-las-ideas-del-fa-y-del-pc/>
- Muñoz, Vernor(2012), *El Derecho a la Educación: una mirada comparativa: argentina, uruguay, chile y Finlandia*, Santiago, Chile:Unesco, Oficina Santiago.
- Rivas, A, et al. (2020), *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*, Madrid: Fundación Santillana.
- Rojas, Gonzalo Adrián and Araujo Wanderley, Shimenny Ludmilla(2017), “Estado, movimientos sociales y politicidad emergente. Disputas sociopolíticas y construcciones desde abajo ante la ofensiva neoliberal, Movimiento estudiantil y crisis política en los gobiernos de Bachelet en Chile”, *Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo* (3º : 2017 : Mendoza, Argentina), https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10391/movestud.pdf
- Sandoval, Pablo(2021), *Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la nueva constitución*, Fundación Nodo XXI, <https://www.nodoxi.cl/wp-content/uploads/2021/11/Derecho-a-la-educacion-y-libertad-de-ensenanza-1.pdf>
- Saura, Geo and Mateluna, Hernán(2020), “Política educativa en Chile para eliminar las lógicas neoliberales del mercado escolar,” *Educación en Revista, Curitiba*, Vol. 36, pp. 1-19.

- Tugas, Juan Andrés González(2012), “Breve análisis sobre la evolución jurídico-constitucional del derecho a la educación,” *Derecho Público Iberoamericano*, No. 1, pp. 85-124.
- VV.AA.(2017), *El primer gran debate de la reforma educacional: Ley de inclusión escolar*, Santiago, Chile: Mineduc.
- VV.AA.(2021 a), “Derecho a la educación y libertad de enseñanza: Dos caras de la misma moneda, Libertad y desarrollo,” <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/05/TP-1497-LIBERTAD-DE-ENSENANZA.pdf>
- VV.AA.(2021 b), Educación a la Constitución: Una mirada histórica y comparada, Policy Brief, Educación 2020, https://educacionalaconstitucion.educacion2020.cl/wp-content/uploads/2021/10/PolicyBrief_EALC.pdf
- Weinstein, J., Muñoz, G., and Rivero, R.(2018), “Los directivos escolares como informantes cualificados de las políticas educativas. Sus opiniones bajo el gobierno de Michelle Bachelet en Chile(2014-2017),” *REICE: Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación*, Vol. 16, No. 3, pp. 5-27.
- Yáñez, Priscila González(2020), *Propuesta de política pública para reducir la segregación escolar en Chile*, tesis de máster, Barcelona School of Management.

이성훈

서울대학교
anselmus@snu.ac.kr

논문투고일: 2022년 7월 28일
심사완료일: 2022년 8월 20일
게재확정일: 2022년 8월 24일

Changes in Chile's Education Reform Policy and the New Constitution

Seong-Hun Lee

Seoul National University

Seong-Hun Lee(2022), "Changes in Chile's Education Reform Policy and the New Constitution", *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 33(2), 109-131.

Abstract The fundamental problem with Chile's education system is that education is dominated by the neoliberal market logic created by the 1980 Constitution. The 1980 Constitution more actively guaranteed "freedom of education" that private schools and parents could enjoy than the "right to education" of citizens. As a result, public education weakened and the private sector dominated the education market. In this situation, the state remained in a passive role of subsidizing rather than actively engaging in education, resulting in distortions such as separation of education and weakening of public education.

The student demonstrations in 2006 and 2011 attempted to fundamentally change the neoliberal education system. However, a series of reform measures have chosen to correct some problems while maintaining the neoliberal framework of education rather than essential changes. Students and civil society who were not satisfied with these educational reform measures demanded the convocation of the Constitutional Assembly and the enactment of the new Constitution, and secured an absolute majority of seats in the Constitutional Assembly. Those who wanted to fundamentally change the existing education policy tried to eliminate the legacy of the Pinochet period by newly defining the "freedom of education" and "right to education" of the existing constitution in the draft of the new constitution. In the end, in the new constitution, the change from 'subsidiary state' to 'social state' became visible, and structural disconnection from neoliberal education policy was specified while strengthening the role of the state in the field of education.

In this paper, we will examine Chile's educational policy direction in the future by examining the changes in Chile's educational policy and the provisions related to education in the draft of the new constitution.

Key words Chilean education system, new constitution, neoliberal education policy, freedom of education, right to education