Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos 27.3 (2016): 159-185.

2011년 칠레 학생 시위와 교육 불평등

이 성 훈
서울대학교

이성훈(2016), 「2011년 칠레 학생 시위와 교육 불평등」, 이베로아메리카연구, 27(3), 159–185.

초 록 2011년의 칠레 학생 시위는 신자유주의 교육정책에 대한 대중적이고 전면적인 비판이었다. 선택과 경쟁이라는 시장 논리를 우선시하는 신자유주의 교육정책으로 교육 영역에서도 불평등이 심화되었던 것이다. 민영화를 통해 교육 접근성이 확대되고 학업성취도가 개선되었지만, 사회경제적 수준에 따른 학교 분리와 학교 유형별로 학업성취도가 차이를 보이는 교육 불평등을 심화시켰다. 또한 고등교육기관의 높은 등록금과 낮은 질은 중하위층 학부모들의 부담이 되었다. 이런 불만이 대규모 학생 시위로 나타났던 것이다. 2011년 학생 시위는 "공적, 무상, 질적인 교육"이라는 요구 사항을 통해 기존의 칠레 교육체제와의 구조적인 단절을 요구했다. 이렇듯 칠레의 학생 시위는 외형적인 성장의 이면에 감춰진 사회적 불평등이 주된 요인이었다. 민주화 이후 2000년대에 학생이 된 젊은 세대는 신자유주의 정책이 야기한 사회적 불평등을 학교교육을 통해서 체감하고 있었다. 경제성장과 교육기회 확대는 사회적 유동성이라는 기대를 높였지만, 결과는 교육 전반의 불평등이었던 것이다. 이런 배경 속에서 두 번째 대통령 선거에 출마한 바첼렛은 교육 분야에서 근본적인 개혁을 약속했다. 그럼에도 불구하고 학생운동은 바첼렛의 개혁조치에 대해 비판적이다. 바첼렛의 개혁조치가 신자유주의 교육 모델을 근본적으로 바꾸고 있지 못한다는 이유였다. 따라서 교육 분야에서 칠레 사회가 경험하고 있는 불평등을 해소하지 않고는 학생 시위는 언제든지 재연할 가능성이 있다. 결국 교육 불평등 구조의 해결은 기존 신자유주의 교육체제를 근본적으로 재고하는 데에서 시작되어야 한다.

핵심어 칠레, 신자유주의, 교육 정책, 불평등, 격차

* 이 논문은 2008년도 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00015).

I. 서 론

칠레는 신자유주의적인 정책을 시행한 대표적인 나라로 알려져 있다. 피노체트 독재시기 동안 이른바 '시카고 보이즈'를 통해 도입된 신자유주의 정책은 경제뿐만 아니라 교육 분야에도 적용되었다. 다른 분야와 마찬가지로 교육 분야에서도 신자유주의 정책은 칠레 교육체제를 근본적으로 변화시켰다. 사립학교의 비중이 대폭 증가하면서 칠레 교육은 '민영화'된 교육체제로 변모했다. 이런 신자유주의 교육정책은 나름의 외형적인 성취에도 불구하고 많은 부정적인 결과를 파생했다. 2006년과 2011년 등장한 칠레의 학생 시위는 이러한 부정적인 결과에 대응하는 반신자유주의 운동이라 할 수 있다. 특히, 2011년의 학생 시위는 신자유주의 교육정책에 대한 직접적인 도전이었다. 대학생들을 주축으로 한 학생시위는 대규모 거리 시위, 점거, 수업거부 등을 통해 자신들의 요구사항을 관철하려 했다. 학생들은 세계에서 가장 민영화된 형태의 하나이자 학비 부담이 큰 칠레 교육제도의 개혁을 주장했다. 시위의 시작은 높은 등록금으로 인한 학자금 부채와 늦은 장학금 지급에 대한 불만이었다. 그러나 곧 고등교육 전반의 근본적인 변화를 요구했다. 대학생들은 교육이 시장에서 유통되는 소비재가 아니라 보편적 인권이라는 관점을 견지하면서, 국가가 보다 적극적으로 교육에 개입할 것을 요구했다. 이처럼 학생 시위는 공적인 영역이라 할 수 있는 교육에서 시장 논리가 지배하는 현실을 비판하고, 시장의 손이 아니라 국가가 교육을 책임지는 정책을 요구했던 것이다. 따라서 칠레 학생 시위는 1990년대 이후 전지구적인 신자유주의의 확산에 맞선 저항 운동의 한 사례라고 할 수 있다.

2011년 절정에 달했던 학생 시위는 2013년 사회당의 바첼렛이 대통령에 당선되면서 소강상태에 빠졌다. 바첼렛이 학생들의 요구를 전향적으로 수용할 것이라는 기대가 있었기 때문이다. 2기 바첼렛 정부는 피노체트 시기의 신자유주의 정책의 근간을 바꾸는 한편 학생들의 요구사항을 대폭 수용한 정책을 시행했다. 그럼에도 불구하고 학생 조직은 여전히 교육정책에 대한 불신과 전면적인 변화를 주장하고 있다. 즉 바첼렛 정부가 고등교육 분야에서 부분적인

무상교육, 교육기관에서의 이윤추구 금지, 중등학교 등록금 징수 금지, 임의적인 학생 선발 관행 금지 등을 제도화했지만 학생운동 진영은 여전히 충분하지 않다는 입장이다(Tapia 2016). 피노체트 군부 정권의 유산인 신자유주의 교육 제도의 근본적인 개혁을 요구하고 있는 것이다.

따라서 2011년 학생 시위는 교육 분야를 넘어 경제, 정치, 사회, 역사적 맥락 내에서 이해할 필요가 있다. 2011년 학생 운동이 대규모로 나타나게 된 배경에는 피노체트 정권이 도입한 신자유주의 정책이 자리 잡고 있기 때문이다. 시장 논리를 우선시하는 피노체트 정권의 신자유주의 정책 기조 속에서 교육에서도 국가는 보조적인 역할에 머물게 된다. 교육에서 시장 논리가 득세하게 되면서 교육 부문 역시 민영화와 경쟁을 우선시하는 하나의 '시장'으로 변모하게 된다. 이런 칠레 교육제도의 신자유주의적인 변화가 2011년 대규모 학생 시위가 발생하게 되는 직접적인 원인이 된다. 또 다른 측면으로 칠레 민주화 이행이 갖는 독특한 성격이 영향을 주었다고 할 수 있다. 1980년 헌법은 군부 독재에서 민간 정부로의 민주적 이행을 통제할 권력을 전직 국가 원수인 피노체트에게 부여했다. 따라서 칠레의 민주화 이행은 군부 독재와의 완전한 단절을 시도하지 못했다. 이런 측면에서 칠레의 민주화 이행은 "협약된 이행"이라는 평가를 받는다(이성훈 2005, 236). 피노체트를 정점으로 한 군부 세력과 민간 정치 엘리트 집단이라 할 수 있는 콘세르타시온(Concertación)의 지도자들 사이의 협상을 통해 이행이 진행되었기 때문이다. 1989년 피노체트 정권의 연장을 놓고 실시된 선거에서 승리한 콘세르타시온이 이렇게 제한된 의미의 이행을 선택할 수밖에 없었던 이유는 다양하다. 그러나 가장 중요한 원인은 민간 정치 엘리트들이 이행을 보장받기 위해 군부가 만들어놓은 '안전장치들'을 받아들일 수밖에 없었던 데 있다. 오랜 군부의 집권으로 민간 정치 엘리트 집단은 아직 안정적이고 제도적인 집권기반을 갖지 못한 상태였기 때문이다. 이런 맥락 하에서 콘세르타시온은 피노체트 정권 시기에 만들어진 정치, 경제, 사회적 모델을 급격하게 바꿀 수 없었다.

따라서 콘세르타시온의 정책은 신자유주의 정책의 유지와 정치적 변화라는

모순적인 성격을 갖는다. 피노체트 시기와 단절과 변화를 추구하는 이행을 안정적으로 추진하기 위해서 독재 시기의 정책을 일정부분 유지해야 했던 것이다. 이처럼 콘세르타시온이 집권 이후 일련의 변화를 시도했지만 본질적인 변화는 아니었다. 그 결과 독재 시기의 신자유주의 모델은 민주주의 이행 이후에도 본질적으로 변화하지 않고 유지되었던 것이다. 또한 칠레의 "협약된" 이행은 정치 엘리트 간 합의라는 한계를 지니고 있었다. 이행은 민주화라는 시민들의 기대를 바탕에 두고 있었지만, 향후 이행 과정에서 시민사회가 배제된 것이다. 이행 과정에서 시민들의 적극적인 참여가 정치 엘리트 집단 간의 합의로 대체되고, '동의의 민주주의'로 포장되었던 것이다(이성훈 2003, 198). 결국 민주주의로의 이행 과정이 정치 엘리트와 시민들 사이의 분리라는 역설적인 상황을 만들어 냈다. 이런 분리가 시민사회의 정치 참여를 막았고, 시민들의 정치·사회 요구들이 수용되고 제도화될 수 있는 기회가 축소되었던 것이다.

2011년 학생 시위의 주된 배경은 결국 피노체트 시기의 유산과 불완전한 과거청산인 셈이다. 2011년 학생 운동이 신자유주의 교육정책의 폐기를 주장했지만, 그 이면에는 피노체트 시기의 유산과 정치 과정에서 배제된 시민들의 정치적 욕구가 놓여 있는 것이다. 이런 배경을 염두에 두고 안정적인 정치 상황, 지속적인 경제성장, 교육기회의 확대, 가시적인 교육성과 등에도 불구하고 학생들의 시위가 대규모로 분출된 구체적인 원인을 살펴보는 것이 필요하다. 이 글에서는 2011년 학생 시위의 구체적인 원인을 신자유주의 교육정책이 야기한 교육 불평등이라는 관점에서 살펴보고자 한다. 2011년 학생 시위가 대학생들의 고등교육에 대한 불만에서 시작되었지만, 그 뿌리에는 초중등교육에서 그간 학생들이 경험했던 불평등이 놓여 있는 것이다. 교육의 불평등이 심화되면서 거시적인 신자유주의적인 교육 정책에 대한 반발이 거세게 나타났고, 이는 자연스럽게 독재 시기의 유산이라고 할 수 있는 칠레 교육 제도의 전면적인 개혁요구로 분출되었던 것이다.

II. 2011년 학생 시위의 경과

2011년 정점에 이른 학생 시위는 2000년대 들어서면서 나타난 교육제도에 대한 학생들의 불만이 누적되면서 폭발한 것이다. 그 시작은 2001년 고등학생들이 학기 중 통학을 위해 대중교통을 이용할 수 있는 '학생통학권(pase escolar)'의 무상 지급을 요구했던 시위에서 찾을 수 있다(Bellei and Cabalin 2013, 116). 이 시위는 고등학교 학생들이 멘 가방의 스페인어 명칭인 '모칠라(mochila)'에서 유래해 '모칠라소(mochilazo)'라고 명명된다. 이 시위로 학생통학권 운영 주체가 2002년 민간 교통 사업자에서 정부로 바뀌는 일정한 성취를 거둔다. 이 모칠라소는 자치단체가 운영하는 공립학교에 다니고 있는 학생들의 불만이 가시화한 첫 번째 사례라고 할 수 있다. 교육의 질과 시설, 인프라 등에서 자신들이 다니고 있는 공립학교와 사립학교 사이의 차이에서 상대적 박탈감을 느끼고 있던 고등학생들의 불만이 시위의 밑바탕에 깔려 있었던 것이다. 또한 민주화 이행 이후 중도좌파 정권이 계속 집권했지만 피노체트 시기와 구조적인 단절을 시도하지 못함으로써 제도권 정당에 대한 불만 역시 내재해 있었다(Borri 2016, 143-144).

보다 더 중요한 움직임은 2006년의 이른바 "펭귄 혁명(Revolución Pingüina)"이었다. 펭귄혁명이라는 명칭은 검정색과 흰색 옷깃으로 된 고등학교 학생들의 교복이 마치 펭귄을 연상시킨다는 점과, 당시 유행하고 있던 뤽 자케(Luc Jacquet) 감독의 「펭귄들의 행진(La Marcha de Los Pinguüinos)」이라는 다큐 영화에서 유래했다(Cabalin 2012, 233). 바첼렛이 대선에서 승리한 이후인 2006년 5월에 수천 명의 고등학생들이 거리에 나선 이 시위는 민주화 이행 이후 최초의 대규모 항의 시위였다. 이 시위는 모칠라소보다 더 조직적이었고 새로운 요구 사항들을 포함하고 있었다. 학생통학권의 가격인하, 대학입학시험(Prueba de Selección Universitaria: PSU)의 무료 응시, 학교급식 문제 등이 그것이었다(Borri 2016, 145). 그러나 학생들의 요구사항은 곧 구체적이고 현실적인 내용에서 보다 구조적인 문제로 확대되었다. 또한 공립학교의 열악한 상황에 대해 불만을 토로하고, 공적이고 무상교육, 사립학교에서의 영리추

구 금지, 차별적인 학생 선발 관행의 폐지를 요구했다(Bellei and Caballin 2013, 112). 나아가 신자유주의 교육 제도화의 법적 근간인 교육조직법(Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza: LOCE)의 철폐를 요구했다. 이 법은 교육에서 국가의 역할을 보조적인 것으로 규정하고 민영화를 촉진하는 내용을 담고 있었다. 피노체트 임기 마지막 날 시행된 이 법률은 민주화 이후에 대학생들과 교수들의 지속적인 철폐 요구에도 불구하고 여전히 유지되고 있었던 것이다(Bellei and Caballin 2013, 112). 바첼렛 대통령은 이에 대해 교육조직법 개정, 대통령교육자문위원회(Consejo Asesor Presidencial de Educación), 교육의 질 향상을 위한 자문위원회(Consejo Asesor para la Calidad de la Educacion) 등의 신설을 약속하게 된다. 대통령의 이런 제안은 펭귄혁명 내부의 분열을 야기했다. 결국 정치권이 주도적으로 학생운동의 요구사항을 논의의 장에 포섭함으로써 운동은 활기를 잃게 된다.

펭귄 혁명의 성취에 대해서는 제한적이었다는 평가가 일반적이다. 펭귄혁명의 주역인 학생들조차도 "완전한 패배(auténtica derrota)"로 평가하고 있다(Borri 2016, 147). 그러나 펭귄혁명의 성과가 비록 제한적이었지만 2011년 대규모로 분출하게 된 학생운동의 초석이 되었다는 의미를 갖는다. 펭귄혁명은 비조직적인 성격의 시위로 촉발되었지만 신자유주의 교육 체제, 나아가 신자유주의 체제 전반에 대한 비판적인 인식을 제고하여 향후 학생운동에 강력한 영향을 주었다. 따라서 시장 논리에 좌우되는 교육제도에 대한 불만을 비조직적인 방식으로 제기한 펭귄혁명은 급격하게 소멸했지만, 학생들 사이에서 교육제도에 대한 불만은 보다 심화되어갔다(Cabalin 2012, 224).

이런 와중에 2010년 3월 대선에서 이행 이후 최초로 우파 후보인 세바스티안 피녜라(Sebastian Piñera)가 승리한다. 피녜라 정권은 교육에 대한 신자유주의적 접근방식을 강조했다. 따라서 교육제도의 개혁을 약속했지만, 그의 공약은 교육 기관들의 대폭적인 민영화를 의미하는 것으로 교육제도의 근본적인 개혁이라는 학생들의 요구와는 거리가 멀었다(Caballin 2012, 225). 게다가 피녜라는 사립대학 소유주이자 시카고 보이즈의 구성원이었던 호아킨 라빈

(Joaquín Lavín)을 교육부 장관에 임명하여, 학생들의 요구에 대해 우호적이었던 콘세르타시온 정부와는 다른 교육정책을 예고했다. 이런 흐름 속에서 2011년 고등교육기관을 중심으로 한 대규모 학생 시위가 일어나게 된다.

2011년 4월 28일 칠레 전역에서 약 8천 명의 대학생들의 시위로 시작된 학생운동은 CONFECH(Confederación de estudiantes de Chile) 주도 아래 학생들과 국민들의 전폭적인 지지를 받으면서 약 7개월간 지속된다. 2006년 펭귄 혁명처럼 2011년 학생 운동도 보다 신속한 장학금 지급 등 비교적 사소한 요구조건을 가지고 시작했다. 그러나 곧 "양질의, 공적, 무상교육(educación pública, gratuita y de calidad)"이라는 교육 제도의 보다 구조적인 측면과 관련된 요구로 발전하게 된다(Bellei and Cabalin 2013, 8). 피녜라 정부는 국가교육대협약(Gran Acuerdo Nacional de Educación: GANE)을 발표하여 학자금 재원 확충, 고등 교육의 질 개선, 고등교육 기회 확대 등을 약속했다. 피녜라의 개혁은 고등교육기관의 영리행위를 금지하거나 무상교육과 관련된 내용을 포함하지는 않았지만, 대학생들의 학자금 부담을 일부 줄여주는 전향적인 내용을 담고 있었다(Bidé 2015, 72). 그러나 학생들은 그의 제안이 여전히 신자유주의적인 교육모델에 의존하고 있으며, 국가의 교육 책무성을 강화하는 조치가 없다는 이유로 비판적이었다. 결국 학생들의 요구는 신자유주의 교육 체제를 바꾸라는 것이었다. 교육이 시장에서 개인들이 임의로 구매하는 소비재가 아니라 국가가 제공해야 할 공공재라고 주장했고, 같은 맥락에서 사립교육단위에서 영리를 추구하는 것에 반대했다. 이러한 주장은 피네라가 2011년 7월 교육이 "상품"이라고 했던 주장과 직접적으로 대치된다. 2011년 8월 23일 학생운동은 대통령에게 보낸 공개서한을 통해 고등교육에 대한 접근의 평등, 고등교육기관에서 이윤추구 근절, 초중등교육의 탈지방자치단체화, 그리고 교육권을 인권처럼 보편적인 권리로 인정하기를 요구했다(Bidé 2015, 64).

2013년 11월 바첼렛이 대선에서 승리하면서 학생운동은 변곡점을 맞이하게 된다. 바첼렛은 선거운동 기간 동안 교육에 대한 근본적인 개혁을 약속했고, 2014년 3월 대통령에 취임하여 그해 5월 자신의 첫 번째 교육 개혁안을 의회에

보낸다. 의무교육 기관에서 등록금 징수 금지, 교육기관의 이윤행위 금지, 선택적 입학정책 근절 등을 담고 있는 법안으로 2015년 1월 의회에서 통과된다. 이 법률은 칠레 교육 제도에 대한 근본적인 정비를 담고 있었고 독재 시기 시행된 많은 조치들을 제거했다. 그럼에도 불구하고 보다 급진적인 개혁조치를 요구하는 학생들의 요구는 여전히 계속되고 있다.

이처럼 2006년 펭귄혁명과 2011년 학생 시위는 교육제도에 대한 불만에서 시작되었다. 펭귄 혁명은 일정한 성취에도 불구하고 내부적인 분열로 활동성이 약화되었고, 비조직적인 성격으로 인해 정부와 협상에 들어가기도 전에 시위를 중단했다. 따라서 학생들의 불만은 정치인들의 손을 통해 제도권 내에서 순치되었다(Somma 2012, 299). 결국 이런 구조적인 불만은 해결되지 않은 채 잠복했고 2011년 대규모 학생 시위로 나타났던 것이다. 이는 2011년 학생 시위에 참여했던 대학생들이 대부분 5년 전 펭귄 혁명에 참여했다는 점에서 잘 드러난다. 자신들의 요구가 정치권의 논의 속에서 형해화(形骸化)되는 것을 경험했던 이들은 지속적인 시위를 통해 자신들의 요구를 실현하고자 했다. 또한 2011년 학생 시위가 펭귄 혁명과 다른 점은 당시에는 중도 좌파 성향의 콘세르타시온 정권인데 반해 이번에는 신자유주의 노선을 앞세우는 피녜라 정권이었다는 점이다. 학생들은 피녜라 대통령과 라빈 교육부 장관의 조합을 교육에서 신자유주의를 확산하는 신호로 받아들였던 것이다.

군부 독재 이후 칠레는 "안전한 나라, 정치적 안정성, 개방적인 경제운영, 그리고 지속적인 경제성장을 기록하는" 나라로 평가되었다(Borri 2016, 141). 그러나 이러한 긍정적인 평가와 달리 2006년과 2011년의 학생 시위는 사회적 불만이라는 깊은 동기가 있다는 것을 보여준다.[1] 앞서 살펴본 것처럼 2006년과 2011년의 시위는 주된 시위 학생들의 연령별 차이로 인해 요구 조건에 있어 다소간 차이가 있었다. 그러나 두 번의 시위 모두 자신들의 구체적인 요구에서 시

1) 우석균은 2011년 칠레 학생과 관련한 글에서 칠레 교육시스템이 전 국민들에게 주었던 "불쾌감"이라는 표현을 인용하여 신자유주의 정책에 대한 비판적인 입장을 표명한다.(우석균, 141)

작하여 신자유주의적 교육체제의 전면적인 개편 요구로 이어졌다는 점에서 동일하다. 이 점에서 볼 때 학생들의 불만의 기저에는 신자유주의적 교육체제, 그리고 신자유주의 교육 체제가 야기한 불평등이 뿌리 깊게 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

III. 피노체트의 신자유주의 교육 정책

칠레의 교육 제도는 국제적으로 "독특하고 유일한 사례"로 분석되고 있다(Villalobos and Quaresma 2015, 67). 피노체트 시기에 진행된 일련의 변화는 초등, 중등, 고등교육 단위에서 교육을 뿌리 채 변모시켰다. 이런 변화는 교육 역시 시장논리를 통해 작동해야 하고 경쟁에 기반을 둔 제도가 필요하다는 입장에서 시작된다. 경제적 자유주의와 밀턴 프리드먼의 강력한 영향력으로 교육 분야에서도 시장논리와 기능을 강조하는 흐름이 나타나게 된 것이다(Villalobos and Quaresma 2015, 68). 이런 신자유주의 교육정책은 칠레교육을 피노체트 이전과 이후 완전히 다른 제도로 만들었다. 1973년 이전 칠레에서 교육은 '상품'이 아니라 '공공재'로 간주되었고, 초, 중등, 고등교육을 막론하고 주로 국가의 재정지원으로 운영되고 관리되었다. 쿠데타 이전 고등교육기관으로는 2개의 국립대학과 6개의 사립대학이 있었고, 사립대학 역시 주로 정부의 재정지원으로 운영되었다(Bellei and Cabalin 2013, 427). 그러나 피노체트 정권의 신자유주의 정책 속에서 교육에 대한 국가의 책임성은 간과되었고, 점차 민간시장에 의해 제공되는 서비스로 간주되었다. 이렇게 시장논리와 경쟁에 근간한 칠레의 교육제도는 크게 네 가지 원칙을 가지고 있다고 분석된다. 민간부문 강화를 통한 공사립학교의 혼합, 수요자에 따른 보조금 지원 제도, 이윤추구의 제도화와 학부모의 교육비 공동 부담, 교육 주체들에 대한 유인책과 처벌 제도 실시 등이 그것이다(Villalobos and Quaresma 2015, 69). 이러한 원칙은 초중등교육에서 크게 교육의 민영화, 탈중앙화, 바우처 제도라는 정책을 통해 구체화되었다.

먼저, 사립학교 설립을 적극적으로 유인하여 공립학교 중심의 교육체제를

공 · 사립학교가 공존하는 체제로 바꾸는 과정에 교육의 민영화 정책이 자리 잡고 있다. 자유경쟁이라는 시장논리에 기반을 둔 민영화 정책은 시장논리가 교육기관 운영의 효율성, 교육의 질 및 접근성을 개선할 것이라는 믿음에 토대했다. 또한 학교들 간의 경쟁을 통해 교육의 질을 개선할 뿐만 아니라 부모들의 학교 선택권을 확대해 줄 것이라고 주장했다. 탈중앙화는 초중등교육의 운영 주체가 국가에서 지방자치단체로 이전되는 것을 말한다. 국가가 교육운영의 주체로서 개별 학교에 예산을 지급하고 관리하던 것에서 벗어나 지방자치단체인 개별 무니시피오(Municipio)가 공립학교의 운영주체가 된다. 이렇게 되면서 공립학교교육의 질은 개별 무니시피오의 재정적 능력에 전적으로 의존하게 된다. 부유한 자치단체의 경우에는 보다 많은 예산을 투입하여 교육의 질을 개선할 수 있는 반면, 재정 자립도가 낮은 자치단체는 교육에 예산을 투입하기가 어렵기 때문이다. 따라서 교육운영을 기초지방단체가 책임지는 조치는 지방자치제도의 취지에 부합하는 것으로 이해될 수 있으나 현실적으로는 초중등교육의 질 저하와 학교 간 격차 확대로 나타났다. 마지막으로 바우처 제도의 도입은 학교 간 경쟁이라는 시장논리의 완결판이었다. 초중등교육에 재정을 투입하기 위한 수단으로서 바우처 제도는 기본적으로 학교에 등록한 학생 수에 따라 예산을 지급하는 방식이다. 학교의 수익은 학생들 수에 의해 결정되기 때문에 학교들은 보다 많은 학생들을 등록시키기 위해 경쟁할 수밖에 없었다. 이런 경쟁이 교육의 질을 향상시킬 것이라는 논리가 바우처 제도를 도입한 근거였다. 이러한 신자유주의적인 교육 정책은 교육을 공적제도가 아니라 시장의 상품으로 변모시켰다. 교육시장이 만들어졌고, 부모들은 자녀들의 학교라는 상품을 선택하고 비용을 치르는 주된 소비자가 된 셈이었다. 이는 국가가 아니라 학부모들이 이전보다 더 많은 교육재정을 부담해야 한다는 것을 의미한다. 이런 시장논리의 교육체제는 심각한 수준의 사회 · 경제적 차별을 가져왔다. 1980년대 이전 거의 80%의 학생들은 공립학교에 다니고 있었지만, 현재에는 공립학교는 주로 하위 계층의 학생들이, 보조금을 받는 사립학교에는 중상류계층 학생들이, 보조금을 받지 않는 사립학교에는 전적으로 상류계층 학생들

이 다니고 있는 것이 현실이다. 이렇게 칠레의 교육제도는 교육을 통해 사회적 통합성과 신분의 유동성을 부여하는 계기가 아니라, 이미 존재하는 사회경제적 불평등을 재생산하고 있는 셈이다(Bidé 2015, 56-57).

신자유주의 교육정책은 고등교육체제 전반 역시 변모시켰다. 우선 고등교육체제가 전통적인 고등교육과 새로운 고등교육으로 분리되었다. 전통적인 고등교육은 기존의 국립대학과 사립대학들이 담당했고, 국가가 지속적으로 재정을 지원하는 역할을 수행했다. 반면 새로운 고등교육은 사립기관들로만 구성되었고, 국가로부터 전혀 재정지원을 받지 않았다. 따라서 전적으로 학생들의 등록금 수입에만 의존했고, 국가의 재정지원을 받지 않기 때문에 이윤을 목적으로 한 기업의 형식으로 운영되었다. 이러한 구조는 민주화 이후에도 본질적으로 변화하지 않고 유지되었다. 예를 들어 1973년 이후 신규 국립대학은 신설되지 않았고, 기존의 전통적인 대학들 역시 본질적으로 개선되지 않았다. 반면 사립 고등교육 부문은 폭발적으로 증가했는데, 2012년 사립기관은 전체 고등교육기관 수의 72%에 달한다(Belllei and Cabalin 2013, 428). 고등교육 진학률은 1990년 14.4%에서 2012년 54.9%로 대폭 증가했고 현재는 71%에 달한다. 학생 수 역시 1983년 165,000명에서 2013년 백만 명으로 4배가 늘었다. 이 중 사립 고등교육기관 학생 수가 전체 학생수의 70%를 차지하고 있다(Somma 2012, 298). 이렇게 신자유주의정책은 고등교육기관의 대폭적인 성장과 학생 수 증가라는 외형적인 성과를 가져왔지만, 동시에 느슨한 제도적 장치로 인해 사립 고등교육기관들의 질은 상당히 낮아 학생들에게 피해를 입혔다(González and Pedraja 2015, 4).

또한 이들 대학생들의 70%는 가족들 중에서 고등교육을 받은 첫 번째 자녀였다. 사회가 안정되면서 교육을 통해 사회적 계층 이동을 원하는 사람들이 많아지고, 가족 중 자식이 처음 대학에 간 가족은 대부분 중하위층이었다. 이들은 고등교육 진학을 사회적 계층 이동의 가장 확실한 수단으로 간주했다. 그러나 고등교육 진학생 수가 증가하는 긍정적인 현상 뒤에는 부정적인 측면이 은폐되어 있었다. 전통적인 엘리트 대학과 달리 신규 사립 고등교육기관이 제공하

는 교육은 질이 낮고 결함이 많았다. 따라서 이들이 졸업 후에 안정적인 직장을 구하는 것이 점차 어려워지면서, 원래 기대했던 계층 이동의 기대가 현실화되기 어려워진 것이다. 반면 등록금이 비싼 양질의 사립대학에는 상류층 학생들이 주로 입학하면서, 고등교육과 관련해서도 교육의 질과 경제적 보상에 있어 심각한 불균형이 나타나게 된다(Somma 2012, 298).

게다가 칠레의 대학은 OECD 국가들 중에서 일인당 국민소득 기준으로 대학 등록금이 가장 비싼 국가이다(Gabor and Bazak 2016, 1). 또한 학부모의 고등교육 부담률이 가장 높다. 국가의 교육부문 공공지출에서 OECD 평균이 2011년 83%였다면 칠레의 경우는 약 59%에 불과했다(OECD 2011, 242). 고등교육 분야에서 이 차이는 더욱 크다. OECD 평균의 경우 공공 지출이 69%이고 민간 부담이 31%인데 반해, 칠레의 경우 공공 지출은 15%에 불과하고 민간이 약 85%를 부담하고 있다. 또한 민간 부담의 대부분은 학부모가 부담하는 것이었다(OECD 2011, 244). 이 수치는 자식들의 대학교육에 들어가는 비용의 대부분을 학부모들이 부담하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 자녀의 고등교육을 위해 중하위 계층의 칠레인들은 상당한 부채를 감당할 수밖에 없었다. 결국 국가가 지원하는 학자금 융자금이 늘어났고, 70%의 학생들이 융자를 받았다. 그러나 이 융자금만으로 등록금을 충당하기에는 충분하지 않았고, 나머지는 가족들이 개별적으로 해결해야 했다. 게다가 학자금 융자금의 이율이 높았기 때문에 학생들은 상환해야 할 높은 부채를 가지게 된다. 이렇게 시장논리를 통해 고등교육 기회가 대폭 확대되었지만 학비부담으로 인해 중하위 계층은 경제적 불안을 느낄 수밖에 없었다(Somma 2012, 299). 이렇듯 이행 이후에도 신자유주의 교육제도의 구조와 논리는 실질적으로 변화하지 않았다는 학생들의 인식이 대규모 시위로 나타났다. 2011년 학생 시위는 이런 신자유주의 정책에 대한 거부라고 할 수 있다.

IV. 사회경제적 배경에 따른 분리와 불평등

신자유주의 교육 정책으로 칠레 초중등교육제도는 자치단체가 운영하는 공

〈표 1〉 비고등교육기관 학생 수 비율(단위: %)

학교 구분	1990	1995	2000	2005	2010
공립	58.4	57.4	54.3	48.7	40.3
보조금 사립학교	31.8	31.9	35.3	43	50.9
사립학교	7.9	9.1	8.9	6.7	7.2
기타	1.9	1.6	1.5	1.6	1.5

출처: Zancajo Villa et al. 2014, 17 재인용
* 기타는 바우처 방식이 아닌 국가의 지원금으로 운영되는 직업훈련기관

립학교, 정부 보조금을 받는 사립학교(이하 보조금 사립학교), 그리고 보조금을 받지 않는 사립학교라는 크게 세 가지 형태의 학교로 구성되게 된다(Wales et al. 2014, 11). 그러나 보다 중요한 것은 사립학교가 급격하게 증가하면서 공립학교의 학생 수와 비중이 감소했다는 사실이다(Villalobos and Quaresma 2015, 69). <표 1>에서 보는 것처럼 1990년 사립학교 재학생 수가 약 40%였던 것이 2010년에는 58%로 증가한다. 반면 공립학교 학생 수는 58%에서 40%로 감소하게 된다. OECD 자료에서도 이런 추세를 확인할 수 있다. 1981년 보조금을 받는 사립학교 학생수가 15%에서 2008년에는 48%로 증가했다. 반면 공립학교의 경우에는 1981년 78%에서 2008년 43%로 감소했다(Wales et al. 2014, 26). 이렇게 칠레교육의 '민영화'는 사립학교의 대규모 신설에 의해 진행되었는데, 신설학교의 대부분은 종교재단이 세운 학교가 아니라 순수 민간이 설립한 것이었다(Villalobos and Quaresma 2015, 69).

사립학교가 급속하게 팽창한 데에는 정부의 재정지원 방식이 매우 중요한 역할을 했다. 정부가 공립학교와 사립학교를 구분하지 않고 동일하게 지원해야 한다는 전제 아래, 학교별 학생 수에 따라 개별 학교에 보조금을 지급하는 재정지원 제도인 바우처 제도가 실시되었던 것이다.[2] 정부 보조금을 받지 않는 소수의 사립학교를 제외하고, 자치단체 소속의 공립학교나 보조금 사립학교가 받는 지원금의 총액은 등록 학생 수에 따라 결정되었다. 자치단체 소속의

2) 바우처 제도와 관련해서는 안태환「칠레 민주연합 정부의 신자유주의 교육정책 방향의 비판적 접근」을 참고하시오.

공립학교에 비해 상대적으로 학교 운영이 자유로웠던 사립학교들은 더 많은 학생들을 등록시킬 수 있었고, 점차 사립학교들이 공립학교에 비해 교육에서 차지하는 비중이 커져갔다. 이렇게 사립학교 설립을 정책적으로 유도하는 입장은 앞서 살펴본 것처럼 부모의 학교 선택권을 강화하고, 학교 간 경쟁을 강화하여 교육의 질을 높인다는 신자유주의적인 것이었다.

신자유주의 옹호론자들은 시장논리를 통해 학교 교육의 효율성과 교육효과를 극대화할 수 있다고 주장한다. 반대하는 사람들은 교육의 질에서 의미 있는 성과도 얻지 못하고 교육 불평등이 심화되었고 공립학교에 부정적인 결과를 가져왔다고 평가한다(Valenzuela et al., 4) 민간 부문의 투자를 통해 사립학교가 대폭 증가하면서 교육 인프라 및 교육기회가 확대하는 효과를 가져 온 측면이 있다. 그러나 부정적인 효과 또한 존재하는 데 대표적인 것이 사회경제적 배경에 따라 학교가 분리되는 현상이 바로 그것이다. 즉 거칠게 말해 공립학교는 취약계층의 학생들이, 보조금 사립학교는 중간층 학생들이, 사립학교는 최상위 계층의 학생들이 다니는 결과로 이어지면서 교육이 계층화되는 양상이 나타난 것이다(Valenzuela et al., 5). 결론적으로 많은 연구자들은 신자유주의 정책이 칠레 교육의 질을 개선하기 보다는 오히려 부정적인 결과를 가져왔다고 판단한다. 국제적인 연구조사에서도 칠레의 교육정책이 학교분리를 가속화했다고 주장한다(OECD 2004; Valenzuela et al., 4 재인용).

사회 · 경제적 배경에 따라 학생들이 출신 계층별로 분리되는 요인으로 발렌수엘라 외(Valenzuela et al., 4-5)는 학부모의 학교선택권, 보조금 사립학교의 존재, 등록금 납부제도 등을 들고 있다. 이들은 학부모의 학교 선택권이 사회 · 경제적 상태에 따라 학교가 분리되는 데 영향을 끼치는 가장 강력한 요인이라고 주장한다. 학부모들이 보다 나은 학업 성취도와 동질 집단과의 교류 가능성을 두고 자녀의 학교를 선택하게 된다는 것이다. 이 결과 상위계층은 상류층 학생들이 주로 다니는 정부보조금 없는 사립학교를 다니고, 하위계층 학생들은 등록금 부담이 없는 공립학교를 선택하게 된다. 자연스럽게 사회계층과 학생들의 성적에 따른 학교 선택의 양극화가 진행되는 것이다. 보조금 사립학

교의 존재 역시 사회 · 경제적 분리를 이끈 요인이다. 계층별로 선택하는 학교 유형에 차이가 나타나는 데 보조금을 받는 학교가 중요한 역할을 한다는 것이다. 보조금 사립학교가 사회 · 경제적 배경과 성적을 위주로 학생을 선발하고, 바우처 제도를 통해 학생들의 사회 · 경제적 배경을 고려하지 않고 동일한 액수의 보조금을 지급받으면서 사회 · 경제적 조건에 따라 학교분리가 가능하게 되었다는 견해이다. 마지막으로 등록금 부담제도를 들고 있다. 의무교육임에도 불구하고 등록금을 부과하는 초중등학교가 많고 금액에서도 상당한 차이를 보이고 있다. 따라서 등록금 여부와 금액에 따라 학생들의 계층분리가 일어난다.

이른바 공동부담제도(copayment system)라고 불리는 의무교육 기관의 등록금 부담 제도는 칠레 교육제도의 특징을 잘 보여준다는 점에서 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 칠레의 사립 보조금 초중등학교와 공립 중등학교가 학생들에게 등록금을 징수할 수 있게 된 것은 1993년부터이다. 등록금은 개별학교가 중앙 정부로부터 바우처를 통해 받는 보조금을 보충하고 개별 학교의 교육여건을 개선하는 목적이었다. 이렇듯 국가로부터 기존 보조금을 계속 지원받으면서 학부모에게 일정한 비용을 징수하게 되었다. 이 제도의 혜택은 주로 보조금 사립학교에 집중되었고 평균 매달 40달러 정도의 등록금을 부과했다(Villalobos and Quaresma 2015, 69). 1993년에는 약 143,000명의 학생들이 등록금을 냈지만 2004년에 이 수는 급격하게 늘어 140만 명에 달했다. 이렇게 의무교육 단계에서 국가의 보조금과 학생들의 등록금이 공존하는 현상은 칠레 교육의 신자유주의적인 성격을 잘 보여준다. 2004년 기준으로 116개의 공립 중등학교와 1,806개의 보조금 사립 초중등학교에서 등록금 제도가 실시되었다(Wales et al. 2014, 40). 그러나 이 수치는 2011년 현황을 보여주는 <표 2>에서 알 수 있듯이 보조금 사립학교에서 상당한 변화를 보인다. 공립 중등학교의 경우에는 별 차이가 없지만, 보조금 사립 초중등학교의 경우 그 수가 대폭 증가했음을 알 수 있다. 등록금을 부과하는 보조금 사립학교는 1993년 232개, 2004년 1,806개, 2006년 1,993개로 지속적으로 증가해 왔다(Valenzuela et al.,

〈표 2〉 칠레 학교형태별 등록금 징수 현황(2011년)

학교 형태	등록금 징수 허용 학교 수	실제 징수 학교 수	등록금 징수 학교비율	평균 등록금액수 (칠레 페소)
공립 중등학교	1,201	109	10	2,744
보조금 사립 초중등학교	5,674	2,173	38	16,738
전체	6,695	2,282	34	16,070

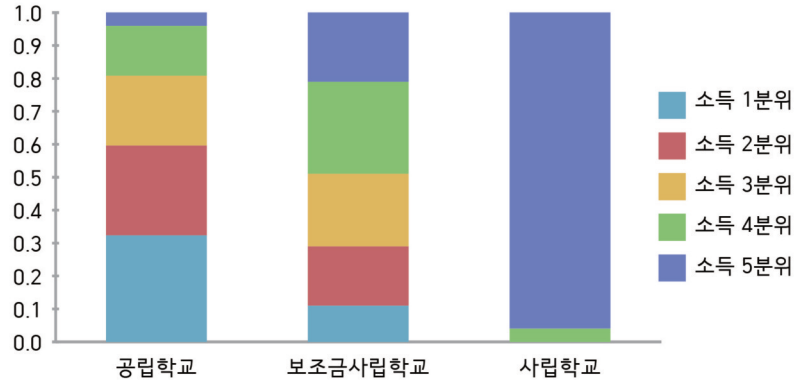
출처: Libertad y Desarrollo(2012)(Wales et al. 2014, 40 재인용)

5). 2011년에는 전체 보조금 사립 초중등학교의 약 40%, 공립 중등학교의 약 10%가 등록금 제도를 시행하고 있다(Wales et al. 2014, 40).

등록금 납부 여부뿐만 아니라 실제로 납부하는 등록금 액수에서도 상당한 차이를 보이고 있다. 2011년 현재 공립 중등학교는 2,744페소를 등록금으로 납부하는 데 반해, 보조금 사립 초중등학교는 16,738페소를 내고 있다. 무려 7배 이상 차이가 나는 금액이다. 이는 학부모들이 등록금을 부담할 수 있는 수준에 따라 학교를 선택하게 되면서 사회 · 경제적 조건에 따른 학교 분리의 중요한 요인이 되었다(Valenzuela et al., 6). 의무교육임에도 불구하고 부모의 경제적 부담 능력에 따라 학교 유형이 좌우되면서 부모의 소득에 따른 교육분리 현상이 나타나게 된 것이다. 이렇게 등록금 부과는 민간재원을 추가적으로 교육부문으로 유입시키는 효과가 있지만, 오히려 불평등이라는 측면에서는 매우 부정적인 결과를 가져왔다(Wales et al. 2014, 46).

칠레 제2의 도시인 발파라이소의 초등학교를 대상으로 한 연구에서 이런 학교 분리의 사례를 확인할 수 있다. 학교유형별로 소득 5분위 구분을 적용해 본 결과, 신자유주의 정책이 야기한 계층별 학교분리가 심각한 수준이라는 것이 드러났다. 보조금을 받지 않는 사립초등학교의 경우 1분위 소득 학생들이 95.2%를 차지하고 있으며, 보조금 사립학교는 3, 4분위 학생들이 49.7%, 공립학교의 경우에는 1, 2분위 학생들이 59.3%를 차지하고 있다(Zancajo et al. 2014, 17).

이렇게 학교 간 분리는 초등교육에서 시작하여 교육과정 전반을 통해 계속 심화된다고 지적되고 있다(Villalobos and Quaresma 2015, 71). 그러나 콘세



〈그림 1〉 칠레 학교유형별 소득 5분위 구분

르타시온 정부는 신자유주의 교육제도를 근본적으로 변화시키는 것보다는, 불평등을 축소하려는 소극적인 정책을 시도했다. 즉 교육접근을 개선하는 게 콘세르타시온 정부의 주된 목표였고 일정한 성취도 있었다. 콘세르타시온 정부 아래에서 교육접근은 상당한 수준으로 개선되었다. 그러나 이런 성취에도 불구하고 교육의 본래적 기능 중 하나라고 할 수 있는 사회적 통합과 사회적 정의는 간과되었다. 살펴본 것처럼 칠레교육은 사회적 통합성보다는 오히려 분리와 계층화를 진작했다(Cabalin 2012, 222). 분리와 계층화된 교육을 통해 신자유주의 교육제도는 사회적 통합 보다는 사회적 불평등을 재생산한 셈이었다.

V. 학업성취도에 나타난 교육 격차

칠레는 안정적인 경제성장으로 1990년 1인당 GDP가 4,493달러에서 2011년 14,510달러로 증가했다. 경제성장의 혜택으로 중산층이 증가하면서 이들의 기대와 요구가 교육 분야에서 특히 확대되었다. 전반적으로 중산층의 교육열이 증가했지만 특히 고등교육분야에서 대폭 증가했다. 1999년 초등학교 학생 부모들 중 48%가 자녀가 고등교육을 받을 것이라고 희망했는데, 이 수치는 2009년에는 무려 85%로 증가했다. 이러한 고등교육을 통한 사회적 유동성에

대한 기대는 중산층뿐만 아니라 빈곤층에서도 마찬가지로 나타난다. 이는 소득 하위 20% 가족에게서도 이러한 수치가 18%에서 63%로 증가했다는 점에서 잘 드러난다(Cummings 2015, 62).

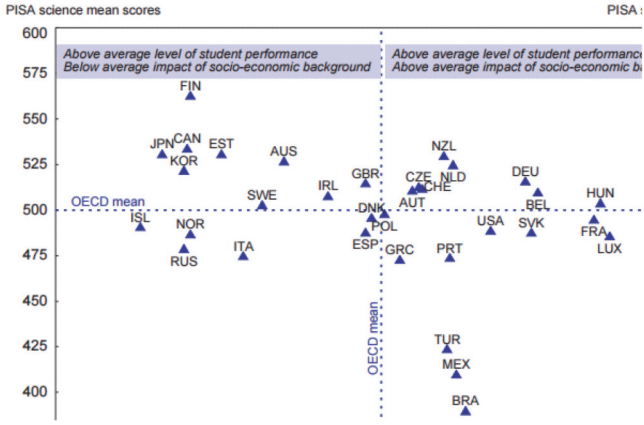
고등교육을 받으려고 하는 욕구는 기본적으로 사회적 유동성과 보다 나은 삶에 대한 희망에서 기인한다. 그러나 초등학교, 중등학교 수준에서 시작하여 고등교육기관에 이르기까지 학생들은 사회 · 경제적 배경에 따라 분리된 것이 현실이다. 2000년 자료에 따르면 상위소득 가족의 학생들 중에서 절반 이상은 사립학교에 진학했고, 1/3은 보조금을 받는 사립학교에, 소수만 공립학교에 진학했다. 반대로 취약 계층 학생의 70%는 낮은 질의 공립학교에 진학했다(Simonsen 2012; Cummings 2015, 62-63 재인용). 사회 · 경제적 배경에 따른 학교분리는 여기에서 끝나는 것이 아니라, 학교유형별 성적차이를 통해 개인별 학업성취도에도 영향을 미친다. 학업성취도의 차이는 이후 대학입학에 영향을 미치면서 교육의 계층화가 사회적 계층을 재생산하게 되는 것이다.

이 장에서는 학업성취도를 중심으로 계층 간 교육격차를 간략하게 살펴보고자 한다. 고등 교육 진학률이 보여주는 것처럼 칠레의 교육열은 자연스럽게 학업성취도에도 긍정적인 영향을 미치고 있다. 2006년 PISA 결과가 말해주듯이 매우 빠르게 전체적으로 칠레 학생들의 학업성취도가 상승했다(OECD 2007, 49).[3] 그러나 국제적인 학업 성취도 평가에서 여전히 OECD 평균점수보다는 상당한 차이를 보이고 있는 것이 현실이다. PISA 2012년 결과를 분석한 OECD 연구에 따르면 수학에서 칠레는 423점으로 OECD 평균인 494점과 71점의 차이가 난다. 언어 영역의 경우 441점으로 OECD 평균인 496점과 55점, 과학에서는 445점으로 OECD 평균점수인 501점과 56점의 격차를 보여주고 있다. 또한 PISA의 수학시험에서 칠레는 멕시코와 함께 OECD 국가들 중 유이하게 수학능력에서 기준치(레벨 2 이상)를 통과한 학생들이 50% 미만이었다. 칠레는 48.5%가 기준치를 넘었고, 멕시코의 경우 45.3%만이 기준치

3) 57개국이 참여한 2006년 PISA 시험에서 칠레는 언어 영역에서 2000년에 비해 무려 33점이나 점수가 상승하면서 참여국가들 중 성취도가 가장 많이 상승했다.

를 넘었다. 최상위 성적을 비교하면 이런 격차는 더욱 두드러진다. 수학 최상위 성적(레벨 5, 6)을 받은 학생들은 칠레의 경우 1.6%에 불과한 반면 OECD 평균은 12.6%였다(OECD 2013, 66-68; Wales et al. 2014, 44 재인용). 교육의 기회가 확대되면서 칠레 평균적으로 학업성취도가 상승하고 있지만 국제적인 수준과는 아직 차이가 있음을 알 수 있다. 신자유주의 교육정책이 경쟁을 통한 교육의 질 향상을 목표로 하고 있지만, 그 성과에 대해서는 의문의 여지가 있다고 할 것이다. 게다가 각종 조사 결과에 나타난 사회 계층 간의 학업성취도 차이는 신자유주의 교육정책의 한계를 잘 보여준다.

예를 들어 칠레 정부의 전국단위 학업성취도 평가인 교육질평가제도(Sistema de Medición de la Calidad de la Educación: SIMCE)의 2003년 시험에서 언어영역 평균 점수가 하위층 학생들의 경우 227점이었던 데 반해, 상위계층 학생들의 경우 306점이었다. 전국 평균은 253점으로 두 계층 간 차이가 79점이었다. 수학에서도 이 차이는 보다 심화된다. 하위층 학생들의 평균은 216점이었고 상류층은 325점이었다. 전국 평균은 차이는 109점에 달했다(Matear 2007; Cabalin 2012, 222 재인용). PISA 2009년 시험에서도 동일한 추세를 보여준다. PISA 시험 중에서 과학 성적을 분석한 <그림 2>는 칠레교육

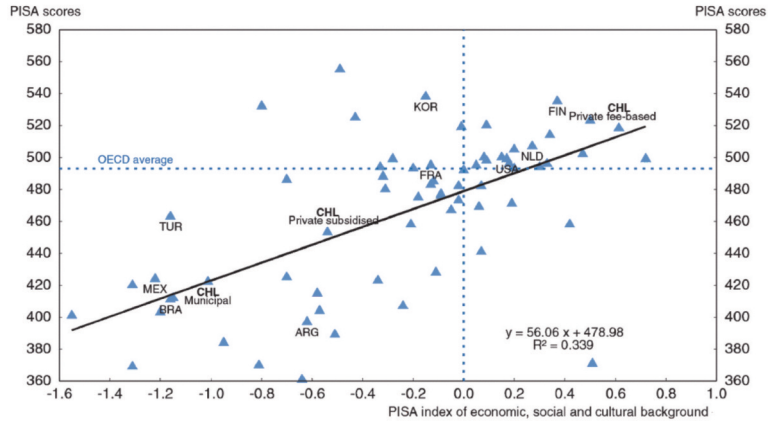


〈그림 2〉 사회경제적 배경이 학업성취도에 미친 영향

출처: Brants, 9(Wales et al. 2014, 46 재인용)

이 갖는 성격을 상징적으로 잘 보여준다. 칠레의 경우 OECD 평균보다 매우 낮은 점수를 기록하고 있는데, 칠레보다 낮은 점수를 기록한 국가는 터키, 멕시코, 브라질에 불과했다. 반면 사회 · 경제적 배경과 학업성취도 사이의 상관관계는 OECD 국가들 중 최고로 평균보다 매우 높다는 것을 알 수 있다. 이런 칠레의 학업 성취도와 사회경제적 배경과의 관계는 우리나라와 비교해 보면 보다 손쉽게 이해할 수 있다. 우리나라의 경우 학업성취도는 상위권에 위치해 있지만, 학업성취도와 사회 · 경제적 배경과의 상관관계에서는 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

<그림 2>에서 알 수 있듯이 경쟁과 효율성을 강조하면서 신자유주의 교육정책이 30년 넘게 유지되어 왔지만, 여전히 학생들의 학업수준은 세계적인 수준과는 일정한 차이가 있고 오히려 사회 · 경제적 배경이 학업성취도에 크게 영향을 미치고 있는 것이다. 사회경제적 배경과 학업성취도 사이의 상관관계는 PISA 성적을 분석한 OECD 자료에 잘 드러난다. <그림 3>이 보여주는 것처럼 사립학교, 보조금 사립학교, 공립학교 순으로 학업성취도 차이가 분명하게 드러나고 있으며, 학교 유형별로 상당한 사회 · 경제적 분리가 있음을 알 수 있다. 사립학교의 경우는 OECD 평균 점수보다 높은 학업성취도를 보여주지



〈그림 3〉 학교유형별 학업성취도 및 사회경제적 배경의 차이

출처: OECD 2011(Wales et al. 2014, 46 재인용)

만, 보조금 사립학교와 공립학교의 경우에는 평균 이하 점수를 기록하고 있다. 사회 · 경제적 배경에서도 칠레의 사립학교는 OECD 평균보다 훨씬 높은 수준이지만, 보조금 사립학교와 공립학교의 경우에는 평균 이하이다. 또한 보조금 사립학교와 공립학교 사이에도 학업성취도와 사회 · 경제적 배경의 차이가 존재한다. 결국, 현재 칠레의 교육제도는 사회계층별로 분리되어있고, 학교유형별 분리는 학업성취도 차이를 통해서 사회계층별 차이를 구조화하고 있다고 할 수 있다.

사립학교와 공립학교의 효과에 대한 연구에서 다른 변수들을 통제한 후 사립학교와 공립학교의 유의미한 차이는 존재하지 않는다는 연구 역시 존재한다(Bellei 2005; Wales et al. 2014, 47 재인용). 또한 동일한 교육적 재원과 사회 · 경제적 조건일 때 보조금 사립학교와 공립학교 사이에 의미 있는 학업성취도 차이가 없다는 연구결과도 존재한다(안태환 2012, 331). 그러나 신자유주의 교육정책은 PISA 결과에서 보여주듯 칠레 사회에 교육불평등이라는 부정적인 결과를 가져온 것이 사실이다. 사회 · 경제적 배경에 따른 학교분리와 학업성취도 차이는 칠레교육에서 사회 · 경제적 배경이 여전히 교육적 결과의 지배요소임을 잘 보여준다고 할 수 있다. 결국 신자유주의 정책은 사회적 불평등을 해소할 수 없었고 오히려 더 심화했다.

또한 사회 · 경제적 배경에 따른 교육적 분리는 학업성취도를 통해 학생들이 선택할 수 있는 대학의 수준을 결정하는 데 영향을 끼치게 된다. 칠레에서 대학 입학은 PSU 결과가 중요한 데, 2012년 자료에 따르면 언어와 수학 분야에서 학생들이 얻은 점수는 175점-850점 사이였다. 이 점수대에서 공립학교 출신 학생들은 평균 470점으로 568점을 얻은 사립학교 학생들 보다 거의 100점이 낮다(Cummings 2015, 62). 이런 점수 차이는 대학입학에서 결정적인 차이로 작용하게 된다. 저소득층 학생들이 다니는 공립학교 학생들은 최고 수준의 대학에 진학하는 것이 쉽지 않은 것이 사실인 것이다. 따라서 고등교육을 통해 기대했던 사회적 신분 상승은 환상에 불과했다. 이러한 계층 간 학업성취도 격차는 계층화된 초중등교육 제도부터 시작해서 교육 전반을 통해서 구조화되

었다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 고등교육 진학률이 보여주는 것처럼 높은 교육열은 사회적 신분 상승이라는 칠레 국민들의 기대와 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 사회 · 경제적 배경에 따른 학교분리, 학교유형별 학업성취도 격차, 높은 등록금, 고등교육의 낮은 질 등은 이런 기대가 현실적으로 어렵다는 것을 보여주었다. 즉 대학을 졸업하고도 자신들의 삶을 바꾸려는 기대는 오히려 높은 교육비로 인한 가계부담과 학자금 융자에 따른 부채를 남길 뿐이었다. 교육기회 확대가 대부분의 칠레 학생들에게 보다 나은 교육기회라는 긍정적인 효과만을 제공한 것은 아니라는 의미이다. 결국 신자유주의 교육정책은 외형적인 성장을 보여주었지만 교육에서 불평등을 심화했다. 학생들은 이러한 고통스런 현실에 시위로 저항했던 것이다.

VI. 결 론

2011년의 칠레 학생 시위는 신자유주의 교육정책에 대한 대중적이고 전면적인 비판을 이끌어냈다. 지난 수십 년 동안 안정적인 경제성장과 정치안정으로 라틴아메리카에서 가장 모범적인 국가들 중 하나로 평가된 칠레 사회의 이면이 드러난 것이다. 신자유주의 정책이 남긴 깊은 사회적 불평등이 바로 그것이다. 선택과 경쟁이라는 시장논리를 우선시하는 신자유주의 논리가 득세하면서 교육 영역에서도 불평등이 심화되었다. 사회 · 경제적 배경에 따라 학교가 계층화되었고 학업성취도에서도 많은 차이가 나타났다. 민영화를 통해 교육접근성이 확대되고 학업성취도가 개선되었지만, 사회 · 경제적 수준에 따른 학교분리와 학교유형별로 학업성취도가 차이를 보이는 교육불평등을 심화시켰던 것이다. 또한 고등교육기관의 높은 등록금과 낮은 질은 중하위층 학부모들의 부담이 되었다. 이런 불만이 대규모 학생 시위로 나타났던 것이다. 2006년 시위와 2011년 학생 시위에 대해 칠레 국민들이 절대적인 지지를 보냈다는 사실에서 신자유주의 교육정책에 대한 불만이 뿌리 깊게 자리 잡고 있음을 알 수 있다. 2011년 학생 시위의 주된 요구 사항이 “공적, 무상, 질적인 교육”이라

는 점에서 기존의 칠레교육체제와의 구조적인 단절을 요구하는 욕구가 지배적이었다는 것이다.

이렇듯 칠레의 학생 시위는 외형적인 성장의 이면에 감춰진 사회적 불평등이 주된 요인이었다. 이행 이후 2000년대에 학생이 된 젊은 세대는 신자유주의 정책이 야기한 사회적 불평등을 학교교육을 통해서 체감하고 있었다. 경제성장과 교육기회 확대는 사회적 유동성이라는 기대를 높였지만, 결과는 교육 전반의 불평등이었던 것이다. 이런 배경 속에서 두 번째 대통령 선거에 출마한 바첼렛은 교육분야에서 근본적인 개혁을 약속했다. 여기에는 무상교육과 교육기관의 이윤추구 금지, 자의적인 기준에 따른 학생선발 관행 폐지 등이 포함되었다. 전임 피녜라 대통령의 개혁조치와 비교해 바첼렛의 개혁안은 상대적으로 급진적인 변화를 의미했다. 2015년 하반기부터는 고등교육 전반에 걸쳐 개혁조치에 대한 논의가 지속되고 있다. 바첼렛은 고등교육기관에서 무상교육 확대, 교육 질을 관리하는 기관들의 신설, 2개 신규 국립대학 설치, 전국에 국립기술훈련센터를 신설하는 것 등을 제시하고 있다. 여기에 교사 임금 및 노동조건 개선, 초중등교육의 탈지방자치단체화를 포함했다. 그럼에도 불구하고 학생운동은 바첼렛의 개혁조치에 대해 비판적이다. 바첼렛의 개혁조치가 신자유주의 교육모델을 근본적으로 바꾸고 있지 못한다는 이유였다.

2011년 대규모로 분출한 학생 시위는 바첼렛의 개혁조치에도 불구하고 여전히 칠레교육에 대한 불신을 표명하고 있다. 살펴 본 것처럼 이 불신은 신자유주의 교육정책이 교육불평등을 심화시키고 사회적 불평등을 재생산하고 있다는 자각에서 시작된다. 따라서 교육분야에서 칠레 사회가 경험하고 있는 불평등을 해소하지 않고는 학생 시위는 언제든지 재연할 가능성이 있다. 결국 교육불평등 구조의 해결은 기존 신자유주의 교육체제를 근본적으로 재고하는 데에서 시작되어야 한다.

참고문헌

안태환(2012),「칠레 민주연합 정부의 신자유주의 교육 정책의 비판적 접근」,

『비교문화연구』, 29, pp.315-339.
우석균(2012),「칠레학생운동과 잃어버린 30년」,『2012 라틴아메리카: 정치안정과 경제회복』, 서울대학교 라틴아메리카연구소, pp.135-155.
이성훈(2003),「칠레의 '이행기' 작품에 나타난 고문의 상처와 그 치유」, 라틴아메리카연구, Vol. 16, No. 1, pp.197-220.
이성훈(2005),「칠레의 이행과 과거청산」,『세계의 과거사 청산: 역사와 기억』, 안병직 외, 서울: 푸른역사, pp. 224-252.
Bellei, C.(2005), *The Private-Public School Controversy: The Case of Chile*, Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Education.
Bellei, Cristián and Cabalin, Cristian(2013), "Chilean student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System", *Current Issues in Comparative Education*, Vol. 15, No. 2, pp.108-123.
Bidé, Yelena Margaret(2015), "Social Movements and Processes of Political Change: The Political Outcomes of the Chilean Student Movement, 2011-2015", Senior Thesis, Brown University.
Borri, Claudia(2016), "El movimiento estudiantil en Chile(2001-2014): La renovación de la educación como aliciente para el cambio político-social", *Altre modernita/ Otras modernidades/ Autres modernités/ Other Modernities: Revistia di Studi Letterari e Cuturali*, Special Number, pp.141-160.
Brandt, N.(2010), "Chile: Climbing on Giants' Shoulders: Better Schools for All Chilean Children", *Economics Department Working Paper*, 784. Paris: OECD.
Cabalin, Cristian(2012), "Neoliberal Education and Student Movements in Chile: Inequalities and Malaise", *Policy Futures in Education*, Vol. 10, No. 2, pp.219-228.
Cristián Bellei, Cristian Cabalin and Víctor Orellana(2014), "The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies", *Studies in Higher Education*, Vol. 39, No. 3, pp.426-440.
Cummings, Peter M.M(2015), "Democracy and Student Discontent: Chilean Student Protest in the Post-Pinochet Era", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 7, No. 3, pp.49-84.
Donoso Díaz, Sebastián(2016), "Chilean education policy between the student movement of 2001 and reformist debates of 2014", *Universum: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, Vol. 31, No. 1, pp.105-121.

Donoso-Díaz, Sebastián, Castro-Paredes, Moyra, Alarcon-Leiva, Jorge and Davis-Toledo, Giselle(2015), "Nudos críticos del sistema escolar chileno, hipótesis explicativas y propuestas para una nueva arquitectura del sector público", *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Vol. 23, No. 86, pp.37-71.

Gabor, Malone and Bazak, Jordan(2016), "The Price of Free Education", Council on Hemispheric Affairs, http://www.coha.org/wp-content/uploads/2016/10/Chile-Student-Education.pdf

González, Cristina and Pedraja, Liliana(2015), "Privatization and Access: The Chilean Higher Education Experiment and Its Discontents", *Research & Occasional Paper Series: CSHE.11.15*, University of California, http://cshe.berkeley.edu/

Grugel, Jean and Jewellord Nem Singh(2015), "Protest, citizenship and democratic renewal: the student movement in Chile", *Citizenship Studies*, Vol. 19, No. 3-4, pp.353-366.

Libertad y Desarrollo(2012), "Financiamiento Compartido: Derribando los Mitos de la Segregación", *Temas Públicos*, No. 1075,http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1075financiamientocompartidomlll.pdf

OECD(2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en.

OECD(2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile*, Paris: OECD.

OECD(2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World Executive Summary*, Paris: OECD.

OECD(2013), *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*', Paris: OECD.

Silva, Carmen, Kronmüller, Catalina, Cruz, Melany, Riffo, and Ignacio(2015), "Empoderamiento en el movimiento estudiantil durante 2011 y 2012 en Chile", *Universitas Psychologica*, Vol. 14, No. 4, pp.1299-1310.

Simbuerger, Elisabeth and Neary, Mike(2015), "Free Education! A 'Live Report on the Chilean Student Movement 2011-2014, reform or revolution?"', *Journal for Critical Education Policy Studies*, Vol. 13, No. 2, pp.150-196.

Simonsen, E(2012), *Mala educación: Historia de la revolución escolar*, Santiago de Chile: Random House Mondadori.

Somma, Nicolás M(2012), "The chilean student movement of 2011-2012: challenging the marketization of education", *Interface: a journal for and about social movements Event*

analysis, Vol. 4, No. 2, pp.296-309.

Tapia, Alejandro(2016), "El movimiento estudiantil se reactiva en Chile", *LibreRed: Todo el acontecer internacional*, 3 de junio de 2016, http://www.librered. net/?p=44936

Valenzuela, Juan Pablo, Bellei, Cristian and de los Ríos, Danae, "Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system: The case of Chile", *Journal of Education Policy*, DOI:10.1080/02680939.2013.806995.

Villalobos, Cristóbal and Quaresma, María Luísa(2015), "Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado", *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 22, No. 69, pp. 63-84.

Wales, Joseph, Ali, Ahmed and Nicolai, Susan(2014), *Improvements in The Quality of Basic Education: Chile's experience*, London: Overseas Development Institute.

Zancajo, Adrián, Bonal, Xavier, Verger, Antoni(2014), "Mercados educativos y segmentación de la oferta escolar efectos sobre las desigualdades educativas en Chile", *Témpora: Revista de historia y sociología de la educación*, Vol. 17, pp.11-30.

Zelaya, Vannia J(2015), "Chile's Educational Reform: The Struggle Between Nationalization and Privatization", *Pepperdine Policy Review*, Vol. 8, http://digitalcommons.pepperdine.edu/ppr/vol8/iss1/7

이 성 훈

서울대학교
anselmus@snu.ac.kr

논문투고일: 2016년 11월 18일
심사완료일: 2016년 12월 12일
게재확정일: 2016년 12월 13일

The Student Demonstration and Inequality of Education in 2011 in Chile

Seong Hun Lee
Seoul National University

Lee, Seong Hun(2016), "The Student Demonstration and Inequality of Education in 2011 in Chile", *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 27(3), 159-185.

Abstract The student demonstration in Chile in 2011 was a general and popular criticism toward the neoliberal education policy. The inequality in Chilean education was aggravated by the neoliberal policy that has its preference to the logic of the market. Although the privatization of education increased accessibility to education and improved educational attainment, the ranking of schools based on socioeconomic status was strengthened and led to a gap in educational attainment. Higher tuition fees and lower quality of institutions of higher education became a burden for middle and upper-income class. Thus, educational inequality was the fundamental reason for student demonstrations. The student demonstration of 2011 called for a "free, quality and public education" and the structural break with the previous educational system. The main reason for the student demonstration was disguised social inequality on the other side of apparent progress. Young students at the threshold of the 21st century were experiencing social inequality in school study. It seemed that economic development and the expansion of educational accessibility would guarantee social flexibility. But its result was the inequality of education. In this context, Michelle Bachelet, who presented again for the presidency, promised fundamental reform of education. However, the students mistrusted his measures of reform. Because they considered that the reform proposed by Bachelet could not change the neoliberal model of education. Therefore, if social and educational inequality is not resolved, the student manifest may reappear at any time. That is to say, the starting point for resolving educational inequality should be the fundamental reconsideration of the neoliberal education system.

Key words Chile, Neoliberalism, Education policy, Inequality, Education gap