

칠레 고등교육 제도의 변화와 무상교육의 등장

이성훈

서울대학교

이성훈(2022), 「칠레 고등교육 제도의 변화와 무상교육의 등장」, 이베로아메리카연구, 33(3), 31-55.

초록 칠레 고등교육에서 무상교육이라는 의제가 등장하게 된 계기는 2011년 칠레 대학생들의 대규모 시위였다. 신자유주의 개혁 조치를 통해 고등교육 부문이 성장했지만, 대규모 대학생 시위가 보여 준 것처럼 고등교육의 질 저하, 교육비 부담 상승, 교육 기회의 불평등이라는 문제가 심화되었기 때문이다. 이에 학생들은 시위를 통해 '무상교육'을 요구했던 것이다.

2016년 무상교육을 향한 첫발을 내딛게 되었지만, 전면적인 무상 고등교육을 주장하는 시민사회 및 학생들의 요구와 국가재정 상황에 따른 현실적인 목표 설정을 주장하는 세력 간 입장이 서로 다르다. 최근의 헌법제정 과정에서 보여주는 것처럼 급진적인 개혁에 대한 부담감이 큰 상황에서 고등 무상교육의 미래가 불확실한 것도 사실이다.

이 글에서는 무상교육 의제가 등장하게 된 맥락을 이해하기 위해 먼저 2011년 대학생 시위가 나타나게 된 구조적인 원인들을 살펴볼 것이다. 나아가 이 원인들을 칠레 고등교육 정책이 변화해온 맥락 속에서 분석하고자 한다. 그리고 학생들의 등록금 부담을 덜어주기 위해 등장했던 정책들의 한계를 정부보증대출금 제도를 통해 간략하게 정리하고, 2016년 실시된 무상교육 제도와 그 의의를 살펴보고자 한다.

핵심어 칠레, 고등교육 제도, 무상교육, 정부보증대출금제도

I. 서론

2011년 벌어졌던 칠레 대학생들의 대규모 시위는 2000년대 들어 연이어 등장했던 고등학생들 시위의 연장선상에 있다. 고등학생들이 시위의 주축이었던 2001년 ‘모칠라소’ 운동과 2006년의 ‘팽귤혁명’은 학생통학권, 대학입학시험(PSU) 무상응시 등 구체적인 문제에서 시작하여 교육조직법(LOCE) 폐지와 같은 신자유주의 교육제도에 대한 비판으로 나아갔다. 2011년 대학생 시위는 이러한 칠레 교육제도에 대한 불만을 이어받고 있지만, 특히 고등교육 기관의 값비싼 등록금과 교육의 질 저하에 집중되고 있다. 이들의 개혁요구는 ‘공적인, 무상의, 질 높은 교육(educación pública, gratuita y de calidad)’이라는 구호로 요약된다. 시장 논리가 지배하는 신자유주의 교육정책을 철폐하고, 국가의 책무성이 작동하는 새로운 고등교육 정책을 요구했던 것이다. 대학생들의 이런 요구는 2013년 대선을 앞두고 칠레 교육의 여러 문제들 중에서 특히 무상교육 문제가 공론의 장에 등장하는 계기가 되었다.

칠레 고등교육은 피노체트 시기의 신자유주의 정책을 통해서 가장 큰 변화를 겪었다.¹⁾ 우선 신규 고등교육 기관들이 대거 등장하면서 고등교육 체계가 ‘전통적인 고등교육 기관’과 ‘새로운 고등교육 기관’으로 분리되었다.²⁾ 이전에

1) 칠레 교육제도는 유아교육(6개월부터 6세까지), 초등교육(6세부터 14세까지, 27년부터 6년으로 축소), 중등교육(14세에서 18세, 29년부터 6년으로 확대), 고등교육의 4단계로 구성된다. 고등교육은 군과 경찰을 대상으로 한 특수교육기관을 제외하고 크게 대학, 전문학교, 기술교육학교 세 가지로 구분된다. 기술교육학교는 2-3년 과정의 단기 직업교육 과정을 제공하고, 전문학교는 4년 과정의 직업교육 과정을 제공하지만 학위를 수여하지는 않는다. 대학은 모든 종류의 자격증 및 학위를 수여할 수 있다. 전문학교는 대학에서만 수여할 수 있는 자격증을 제외한 전문 자격증(título profesional)과 고급 수준의 기술 자격증을 수여할 수 있다. 반면 기술교육학교는 고급 수준의 기술 자격증만을 수여할 수 있다. 2021년 기준 특수교육기관 외에 150개의 고등교육기관이 있고 약 125만 명의 학생이 재학 중이다. 여기에서 52개 기술교육학교에 13만 명의 재학생, 39개 전문학교에 36만 명의 재학생, 59개 대학에 75만 명의 재학생이 있다(Contreras Páez 2022, 17-18).

2) 1980년까지 전통적인 대학은 국립대학 2개와 사립대학 6개를 합해 총 8개가 존재했다. 사립대학들도 가톨릭교회와 같은 공공적인 성격을 띠는 재단들에 의해 설립되었으며, 정부의 재정지원으로 운영되었다.

는 대학이 유일한 고등교육 기관이었는데 전문학교(Instituto profesional, IP)과 기술교육학교(Centro de formación técnica, CFT)와 같은 새로운 형태의 고등교육 기관들이 신설되었던 것이다. 정부가 교육기관 설립 기준을 완화하여 민간 부문이 고등교육 기관을 수월하게 설립할 수 있도록 해주었기 때문이다.

반면 기존의 전통적인 대학들은 대학 수나 학생 수에 있어서 비중이 축소되었다. 재정지원 방식에도 변화가 나타났는데 국가가 재정을 지원했던 전통적인 대학들과 달리, 새로운 고등교육 기관들에 대한 국가의 직접적인 재정지원이 축소되었다. 따라서 새로운 고등교육 기관들은 독자적인 재원을 마련해야 했으며 그 결과 학생들에게 등록금을 징수하기 시작했다. 신자유주의 논리에 따라 고등교육 분야에서도 인적자본 형성에 드는 비용을 수혜자에게 전가했던 것이다. 이렇게 해서 기관 운영에서 정부의 직접적인 재정지원 대신 학생들이 내는 등록금 수입이 절대적인 비중을 차지했고, 이윤 추구가 가능하게 되었다.

물론 신자유주의 개혁 조치를 통해 고등교육 부문에 대한 민간투자 확대, 고등교육 기관의 전국적인 균형 배치, 국립대학의 연구 생산성 증가, 직업 교육의 기회 확대 등 긍정적인 영향이 나타난 것도 사실이다(Barrientos Oradini *et al.* 2020, 168). 그러나 2011년 대규모 대학생 시위가 보여 준 것처럼 고등교육의 질 저하, 교육비 부담 상승, 교육 기회의 불평등이라는 문제들을 초래했다는 비판을 받는다. 2011년 시위 초기 대학생들이 등록금 동결, 학자금 대출 확대, 장학금 확충 등 대학 진학에 따른 경제적 부담과 사회계층에 따른 교육기관 분리 현상을 해결하라고 요구한 것도 이 때문이었다. 대학생들의 대규모 시위는 곧 시민사회의 강력한 지지를 바탕으로 신자유주의 고등교육 체계의 전면적인 개혁 요구로 이어졌다. 그만큼 칠레 사회 내에 고등교육 전반에 대한 불만이 누적되어 있던 것이다.

결국, 대학생들은 2011년 시위를 기점으로 ‘무상교육’을 요구하게 되었다. 집권 2기 바첼렛 대통령은 대통령 선거 과정에서 대학생들의 요구 중 일부를 공약에 포함했고, 당선 이후에도 무상 고등교육을 실시하기 위한 정책을 입안했다. 이렇게 해서 2016년 무상교육 정책이 첫발을 내딛게 되었지만, 전면적인

무상 고등교육을 주장하는 세력과 국가재정 상황에 따라 현실적으로 추진해야 한다는 세력 간의 입장 차이가 존재한다.

이 글에서는 무상교육이라는 의제가 등장하게 된 맥락을 이해하기 위해 먼저 2011년 대학생 시위가 나타나게 된 구조적인 원인들을 살펴볼 것이다. 나아가 이 원인들을 칠레 고등교육 정책이 변화해온 맥락 속에서 분석하고자 한다. 그리고 대학생들의 등록금 부담을 덜어주기 위해 등장했던 정책들의 한계를 정부보증대출금(Crédito con aval del estado, CAE) 제도를 통해 간략하게 정리하고, 2016년 실시된 고등 무상교육 제도의 의미를 살펴보고자 한다.

II. 칠레 고등교육 정책의 변화

칠레 고등교육 체제에 변화를 가져온 가장 중요한 이정표로 세 가지를 들 수 있다(Barrientos-Oradini and Araya-Castillo 2018, 84). 하나는 1981년 피노체트 시기 실시된 개혁 조치로 민간 부문이 고등교육 기관을 설립할 수 있도록 허용한 것이다. 이를 통해 기존의 국립대학 중심의 고등교육 체제가 대학, 전문학교, 기술교육학교로 나뉘게 되었다. 다른 하나는 2006년부터 시행된 정부보증대출금제도(CAE)이다. 고등교육의 대중화에 따라 가파르게 증가한 중하위계층의 경제적 부담을 완화하기 위해 만들어진 대출금 제도였다. 마지막으로 2016년에 시작된 무상교육을 들 수 있다. 중하위계층 대학생 대다수에게 고등교육을 점진적으로 그리고 증가하는 예산 규모의 증가에 맞춰 무상으로 제공하기 위한 제도이다. 이렇게 칠레 고등교육은 무상교육 제도를 통해 신자유주의 체제를 넘어 새로운 국면에 접어들고 있다.

칠레 고등교육에서 무상교육이 주요한 사회적 의제로 등장하게 된 맥락을 이해하기 위해서는 고등교육이 역사적으로 어떻게 변해왔는지 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 칠레 고등교육 체제를 7개 단계로 나눠서 살펴볼 수 있는데, 전통적인 고등교육 체제, 현대적 고등교육 체제(1967-1973), 감시된(supervised) 고등교육 체제(1973-1980), 민영화된 고등교육 체제(1981-1990), 대중적 고등

교육 체제(1990-2007), 보편적 고등교육 체제(2007-2015), 무상 고등교육 체제(2016- 현재)가 그것이다(Zamorano Figueroa 2021, 97-106).

칠레에 최초의 대학이 등장한 것은 식민지 시대 설립된 산 펠리페 왕립대학(Real Universidad de San Felipe)가 칠레대학(Universidad de Chile)으로 변한 1842년이다. 이후 1951년 당시 8개 대학이 정부로부터 운영의 자율성을 얻게 되면서 전통적인 고등교육 모델이 자리 잡게 된다. 이 대학들은 2개의 국립대학과 6개의 사립대학으로 이후 ‘전통적인 대학들’로 명명된다(Zamorano Figueroa 2021, 98-99). 이렇게 시작한 칠레 고등교육은 1967년 고등교육 개혁에 따라 현대적 고등교육 체제(1967-1973)가 자리 잡게 된다. 이 시기에 칠레 고등교육은 대학 고유의 엘리트주의적 성격을 유지했지만, 현대적 고등교육 제도를 통해 고등교육 진학률이 증가한다. 고등교육에 대한 수요가 늘면서 대학에 더 많은 교수진, 연구 시설, 교육 프로그램 등이 자리 잡게 되었고, 보다 현대적인 고등교육 체제가 마련되었다(Zamorano Figueroa 2021, 99). 이후 칠레 고등교육은 1973년 피노체트 정권이 들어서면서 정권의 감시와 통제를 받는 시기를 겪게 된다. 이 시기는 감시된(supervised) 고등교육 체제(1973-1980)로, 1967년 시작된 고등교육 현대화 프로젝트가 정치적인 이유로 중단되거나 후퇴하게 된다(Zamorano Figueroa 2021, 101). 또한 현대화 프로젝트 시기 동안 확대되었던 대학의 자율권과 정치적 자유가 독재 정권의 탄압으로 박탈된다.

쿠데타 이후 정치경제적 안정을 통해 통치 기반을 강화한 피노체트 정권은 신자유주의적 변화를 추진한다. 1981년 개혁 조치를 통해 칠레 고등교육 역시 이전과는 완전히 다른 구조를 갖게 된다. 민영화된 고등교육 체제(1981-1990) 시기 동안 칠레 고등교육 체제는 가장 중요한 변화를 겪게 된 것이다(Zamorano Figueroa 2021, 102-103). “국립대학과 국립대학에 속해있던 각 지역 캠퍼스를 분리함으로써 공교육 체제를 파편화하고, 정부 재정을 축소했으며, 등록금을 부과하여 교육 기관의 재정을 자립하도록 하며, 국립대학들과 경쟁하는 새로운 사립 고등교육 기관의 신설을 통해 교육 시장의 창출”하도록 했다(Fleet and Guzmán-Concha 2017, 164).³⁾ 이 중에서 자체적인 재정 조달은 무상 고등교육

의 종말이자 고등교육 체제에 시장 논리가 개입되기 시작했음을 의미한다.

1990년 민주화와 함께 고등교육의 대중화는 대중적 고등교육 체제(1990-2007)를 상징한다. 이 시기 또한 고등교육에 대한 접근성이 강화되었지만, 신자유주의 논리가 여전히 유지되었다. 고등교육 등록율(Gross Enrolment Ratio, GER)이 1990년 21.2%에 비해 2007년에는 53.9%로 대폭 증가했다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 이런 고등교육 접근성의 증가는 사회계층에 따라 차별적이었다는 비판을 받는다(Zamorano Figueroa 2021, 104). 즉, 중하위계층 출신 학생들은 기술교육학교와 전문학교 등 단기 고등교육 기관에 주로 진학했고, 상위계층 학생들은 이른바 명문 고등교육 기관을 선택했기 때문이다. 고등교육이 보편화되었을 때에도 상위 계층은 최고 수준의 고등교육 기관을 선택해 자신들의 특권을 유지했지만, 중하위계층의 1세대는 고등교육에 겨우 접근할 수 있었던 것이다.

고등교육 등록율이 50%를 넘어서면서 대중적 고등교육 체제는 보편적 대중교육 체제(2007-2015)로 전환한다. 보편적 대중교육 체제는 대중적 고등교육 체제와 구조적으로 유사하지만 이전에 비해 더 높은 등록율을 보여준다는 것이다. 2017년 기준으로 고등교육 등록율은 88.46%를 기록할 정도로 칠레의 고등교육 체제는 대중화되었다.⁵⁾ 여기에는 정부가 보증하고 민간 은행들이 대규모로 제공한 학자금 대출제도가 큰 영향을 미쳤다. 이렇게 높은 고등교육 진학

3) 칠레대학(Universidad de Chile)과 국립기술대학(Universidad Técnica del Estado)의 각 지역 캠퍼스가 독립적인 대학으로 변해 국립대학 수는 16개로 늘게 된다. 6개의 사립대학은 3개가 늘어 9개 사립대학이 되고 이들이 칠레대학총장협의회(CRUCH)를 구성하게 된다. 정부의 재정도 크게 보아 직접재정지원(Aporte Fiscal Directo)와 간접재정지원(Aporte Fiscal Indirecto) 나뉘져 칠레대학총장협의회 소속 대학은 직접재정지원을 받았지만, 사립대학의 경우는 경쟁방식의 간접재정지원만을 받을 수 있었다. 칠레대학총장협의회 소속 대학의 경우도 직접재정지원이 축소되었기 때문에 다른 대학들과의 경쟁을 통해 간접재정지원을 받아야 했다.

4) 고등교육 등록률은 고등교육 진학률과는 다른 개념으로, 고등교육 기관 총재적생수를 해당 국가의 고등교육 공식 학령 인구수로 나눈 수치이다.

5) 2019년 칠레의 25세 미만 최초 고등교육 진학률은 71%로 OECD 평균 51%보다 상당히 높은 수치이다. 고등교육 등록율은 유네스코의 자료를 참고하고(uis.unesco.org/en/country/cl), 진학률과 관련해서는 OECD(2021, 197)을 참고하시오.

률은 고등교육 기관에 진학하는 중하위 계층 학생들 수가 대폭 증가했음을 의미한다(Zamorano Figueroa 2021, 106). 고등교육 등록율이 50%를 상회하고 있지만 주목해야 할 것은 사회계층에 따라 고등교육에서도 학교 분리가 심화하고 있다는 것이다. 명문 고등교육 기관에 입학하기 위해서는 높은 학업성적이 요구되는 반면 직업교육 기관들은 별다른 성적 제한이 없기 때문에, 학업 성적이 낮은 저소득층 학생들이 주로 직업교육 기관으로 진학하면서 자연스럽게 사회계층별로 학생들이 분리된 것이다. 또한 민주화 이후로 고등교육 분야에서 정부의 역할이 강화되었지만 여전히 시장의 역할이 주도적이었고, 정부가 재정을 지원하는 방식 역시 성과기준이라는 시장논리를 따르고 있다는 비판을 받는다.

이렇듯 고등교육 접근성은 대폭 확대되었지만 신자유주의 고등교육 구조는 그대로 유지되었던 것이다. 국립대학은 신설되지 않았고, 정부의 재정 지원 축소로 기존 전통적인 대학들의 교육 환경 역시 개선되지 않았다. 반면 2012년 사립 고등교육 기관은 전체 고등교육 기관 수의 72%에 달할 정도로 폭발적으로 증가했다(Bellei *et al.* 2014, 428). 학생 수 역시 1983년 165,000명에서 2013년 100만 명으로 5배나 늘었는데, 이중 사립 고등교육 기관에 재학 중인 학생 수가 전체 학생수의 70%를 차지했다(이성훈 2016, 169). 이렇게 신자유주의 정책은 고등교육 기관의 대폭적인 성장과 학생 수 증가라는 외형적인 성과를 가져왔지만, 교육의 질과 학생들의 만족도는 그렇지 않았다. 정부가 고등교육에 개입하기 보다는 느슨한 제도적 장치와 시장 논리에 맡겨둠에 따라 학생들은 낮은 교육 질과 비싼 학자금을 감당해야 했던 것이다. 또한 전통적인 고등교육 기관과 달리 신규 사립 고등교육기관은 이윤 추구가 가능했기 때문에 교육의 질이 떨어졌다. 이렇듯 고등교육에 진입하는 학생 수가 증가하는 것은 개인과 칠레 사회의 미래를 위해 바람직한 방향이었지만, 학생과 가족들이 감당해야 할 현실적인 부담이 커졌다.

고등교육의 보편화와 관련하여 주목해야 할 것은 미래 세대의 채무 증가이다. 대학생들은 보다 나은 일자리를 찾아 고등교육 기관에 진학했지만, 졸업

후에 양질의 직장을 구하지 못해 당초 기대했던 계층 이동이 점차 어려워졌다. 게다가 칠레의 대학은 OECD 국가들 중에서 일인당 국민소득 기준으로 대학 등록금이 가장 비싸고, 학부모의 고등교육 부담률이 가장 높다.⁶⁾ 따라서 등록금을 감당할 수 없는 중하위 계층의 학생과 학부모들은 학자금 대출을 받아야 했다. 결국 국가가 지원하는 학자금 대출금이 늘어났고 70%의 학생들이 대출을 받았다(이성훈 2016, 170). 그러나 이 대출금만으로 등록금을 충당하기에는 충분하지 않았고, 나머지는 가족들이 개별적으로 해결해야 했다. 게다가 학자금 대출의 이율이 높았기 때문에 학생들이 상환해야 할 부채가 늘게 된 것이다.

반면 등록금이 비싼 명문 사립대학에는 상류층 학생들이 주로 입학하면서 교육의 질과 경제적 보상에 있어 심각한 불균형이 나타나게 된다. 이렇게 시장 논리를 통해 고등교육 기회가 대폭 확대되었지만, 높은 학비 부담으로 인해 중하위 계층은 경제적 불안을 느낄 수밖에 없었다. 대학 진학이 보편화되었지만 대규모 시위가 벌어졌던 것도 바로 신자유주의 교육제도의 구조와 논리는 실질적으로 변화하지 않았다는 인식 때문이다. 이런 인식이 고등 무상교육에 대한 요구로 이어졌던 것이다.

III. 2011년 대학생 시위의 요구와 원인

4월 28일 8,000명의 대학생들이 시작한 2011년 대학생 시위는 연말까지 지속되었다. 신자유주의 교육 정책의 폐지를 주장한 대학생들의 요구는 크게 다섯 가지로 요약된다(Bellei *et al.* 2014, 431-432). 먼저, 고등교육에 대한 보다 평

6) 국가공공지출에서 교육부문이 차지하는 비중이 OECD 평균이 2011년 83%였다면 칠레의 경우는 약 59%로 매우 낮은 수치이다. 고등교육 분야만을 보았을 때 이 차이는 더욱 벌어진다. OECD 평균의 경우 공공 지출이 69%이고 민간 부담이 31%인데 반해, 칠레의 경우 공공 지출은 15%에 불과하고 민간이 약 85%에 달한다. 이 민간 부담의 대부분은 학부모가 부담하는 것이었다. 자식들의 대학 학자금의 대부분을 학부모들이 부담하고 있음을 알 수 있다(이성훈 2016, 170). 2019년 기준 공립 고등교육 기관의 평균 등록금은 칠레의 경우 8,317달러(구매력환산지수)로, 한국의 4,792달러에 비해 상당히 높다. OECD(2021, 293).

등한 접근을 요구했다. 신규 고등교육 기관들이 크게 증가했지만 이들 기관들이 제공하는 교육의 질이 낮고, 주로 중하위 계층이 진학했기 때문이었다. 두 번째, 학생들은 공교육 기관들의 확대와 강화를 요구했다. 사립 고등교육 기관에 비해 상대적으로 열악해진 공교육 기반을 확충하기 위해 직접적인 재정 지원을 확대하고 공교육 기관을 신설하는 것이 필요하다는 주장이다. 세 번째, 정부가 고등교육 제도의 방향성과 운영에 적극적으로 개입할 것을 요구했다. 사립 고등교육 기관들의 경우 낮은 질적 수준에도 불구하고 높은 수업료를 징수했고, 영리 관련 규제들을 잘 지키지 않았기 때문이다. 이에 학생들은 고등교육 기관들의 교육의 질을 관리하고 재원의 사용을 감독할 수 있는 새로운 공적 감시 기관을 요구했다. 네 번째, 고등교육 기관에서 영리활동 금지를 요구했다. 대학들의 경우 비영리 기관이지만 많은 신설 사립대학의 재단들은 편법을 사용하여 이윤을 챙겼다. 이윤추구가 허용된 비 대학 기관들뿐만 아니라, 은행들 역시 대출 보조금으로 이윤을 가져갔다. 이런 이유 추구가 교육의 질 저하로 이어진다는 비판이었다. 마지막으로 학생과 직원들이 대학 운영에 참여할 수 있도록 해 달라고 요구했다. 학생과 직원들의 정치 활동을 금지한 군부 시기의 유산에서 벗어나 보다 민주적인 기관 운영을 요구했던 것이다.

대학생들은 신자유주의 교육 제도의 구조적인 변화를 요구했지만, 시위는 연말 무렵에 점차 소강상태가 되었다. “정부 및 의회와의 협상을 둘러싼 입장 차이로 내부 분열이 있었고, 학업에 복귀하고 대학을 정상화해야 한다는 압력에 직면”했기 때문이다(Bellei *et al.* 2014, 431). 그러나 대학생들의 요구는 2013년 대통령 선거를 앞두고 주요한 쟁점으로 등장했다. 대선에 참여한 9명의 후보들 모두 교육 개혁을 주된 공약으로 삼았는데, 공약에 가장 많이 포함된 핵심 사항은 “대학에서의 영리활동 금지와 무상교육”이었다(Montero Barriga 2018, 58). 따라서 학생운동은 고등교육에서 시장 논리를 완전히 제거하는 데는 실패했지만, 사회적 압력을 통해 고등교육 분야를 개혁하는 데 일정한 성공을 거뒀다고 평가가 가능하다. 특히, 바첼렛 시기에 만들어진 고등교육의 개혁에 관한 법률(Ley 21,091)과 국립대학 강화에 관한 법률(Ley 21,094)은 대학생들의 요

구가 일정부분 제도화되었음을 보여준다(Montero Barriga 2018, 62).

대학생들이 신자유주의 교육정책에 반발하면서 결집했던 상황은 역설적으로 신자유주의 교육 개혁의 결과라고 할 수 있는 고등교육의 대중화와 깊은 관계를 갖는다. 고등교육 학생 수는 1990년 249,482명에서 2011년 1,068,263명으로 증가했는데, 고등교육등록율 수치상으로도 14%에서 56%로 늘었다. 이러한 증가는 1990년 고등교육 기관 재학생 수의 15%를 차지하다가 2011년에는 53%를 차지할 정도로 대폭 늘어난 사립 고등교육 기관 덕분이다(Fleet and Guzmán-Concha 2017, 165). 이렇게 칠레에서 고등교육 기회가 확대된 것은 피노체트 시기 민간 부문이 고등교육 분야에 진출할 수 있도록 허용해 주었기 때문이다.

고등교육 진학자가 증가하면서 중하위 계층 출신 진학자 수 역시 늘어났다. 2011년 기준으로 고등교육 재학생의 69%가 가족들 중 고등교육에 진입한 첫 번째 세대였다. 이 수치는 중하위계층 출신 학생들이 보다 나은 일자리를 얻기 위해 고등교육 기관에 진학하기 시작했다는 것을 보여준다. 이는 고등교육 비용 중에서 84.5%를 민간 부문이 부담하고 있으며 그 중 83.7%는 가족들이 부담해야 하는 상황에서, 중하위 계층의 경제적 부담이 심화되었다는 것을 의미한다(Fleet and Guzmán-Concha 2017, 165). 더 나은 일자리를 위해 고등교육이 불가피하게 된 상황에서 학생들은 학자금으로 인한 경제적 부담에 불만을 갖기 시작했던 것이다.

이렇듯 2011년 대학생 시위는 크게는 신자유주의 고등교육 정책에 대한 반발이지만, 보다 구체적으로는 고등교육 기관의 이윤 창출과 학자금 대출로 인해 고등교육 1세대가 겪어야 하는 부담감이 기저에 존재한다. 대학생 채무는 2006년 정부보증대출금제도(CAE)의 도입과 함께 급증했다. 이것은 중하위계층 출신 학생들이 당장의 경제적 부담 없이 고등교육을 받을 수 있도록 국가가 은행에 학자금 대출을 보증해 주는 제도이다. 그러나 이 제도는 정부가 보증하는 학자금 대출임에도 대출 이자가 상당했으며 비효율적인 정책이라는 비판을 받는다. 2012년 기준으로 보증대출금은 대부분 사립 영리 고등교육 기관에

재학 중인 하위소득 1-3분위 학생에게 81%가 집중되었다. 6%의 금리로 제공되었는데 부채는 학생들의 예상 연간 수입의 평균 180%로 증가했고 15년 동안 월 상환액은 임금의 18%에 달했기 때문이다(Fleet and Guzmán-Concha 2017, 166).

정부보증대출금 제도로 이익을 보는 은행이나 고등교육 기관들은 고등교육의 접근성을 확대하기 위해 이 제도가 필요하다고 주장했지만, 대학생들이 오히려 피해자가 되는 경우가 속출했다. 고등교육의 기회를 확충한다는 긍정적인 측면에도 불구하고, 고등교육이 국가의 보증을 받는 수익성 있는 대출 시장이 되었다. 대학생들이 학자금을 조달하기 위해 정부보증대출금제도에 의존하고 있는 상황에서, 이는 점차 졸업자와 중퇴자의 심각한 부채로 이어졌다(Zamorano Figueroa 2021, 26).

또 다른 측면으로는 칠레 고등교육 기관이 사회경제적 배경에 따라 분리되는 양상을 들 수 있다. 이른바 명문 대학들은 높은 입학성적으로 받아야 가능했고 대부분의 사립 기관들은 입학 성적이 낮아도 입학이 가능했기 때문이다. 입학 성적이 가족의 사회경제적 배경과 밀접한 상관관계가 있는 상황에서 고등교육 기관은 자연스럽게 학생들의 계급 출신에 따라 분리된 것이다. 즉, 경영자와 전문직 자녀 중 68%는 명문 대학에 다닌 반면, 노동자 계층의 자녀 중 61%는 비선택적 고등교육 기관에서 공부했다는 통계는 이러한 고등교육 기관의 분리를 극명하게 드러낸다(Fleet and Guzmán-Concha 2017, 166). 이처럼 칠레에서 고등교육의 대중화는 중하위계급 출신 학생들이 직업교육을 주로 하는 사립 고등교육 기관에 대규모로 진학했음을 의미한다. 따라서 2011년 시위의 배경에는 사회경제적 배경에 따라 다른 교육의 질을 제공하는 분리된 교육체계에 대한 반발이 존재한다.

결국 2011년 대학생 시위는 시민사회의 지지를 바탕으로 고등교육의 방향 전환을 요구했고, 2기 바첼렛 정부는 고등 무상교육을 포함해 교육 부문의 개혁을 정책 우선순위로 삼게 되었다. 신자유주의 논리는 고등교육의 대중화라는 성과를 가져왔지만 그 이면에 사회계층별 분리와 높은 부채라는 부담을 미

래 세대에 남겨 주었기 때문이다. 결국, 고등교육의 대중화라는 성과의 역설이 대학생들의 시위를 폭발시켰고, 새로운 방향성에 대한 사회적 논의를 가능하게 했다.

IV. 신자유주의 고등교육과 재정 지원 정책

칠레 교육에서 무상교육은 공화국 초기부터 강조된 가치였다.⁷⁾ 그러나 앞서 설명한 것처럼 1981년 신자유주의 교육 개혁을 통해 공교육에 대한 국가의 책무성은 약화되게 된다. 이 시기 전까지 칠레에는 지역 캠퍼스들을 가진 8개 대학만이 존재했고, 이 대학들에 대한 재원의 80%는 예산 및 특별법을 통해 국가가 부담했다. 학생들은 교육 및 시설 유지 명목으로 학생 가족의 지불능력에 따라 차등적으로 부과하는 “연대 할당액(Cuotas de Solidaridad)”만을 분담했다(Kremerman and Páez E. 2016, 12-13). 그러나 1981년 신자유주의 개혁 조치 이후로 전통적인 대학들도 국가 보조금을 받기 위해서는 서로 경쟁을 해야 했으며, 직접적인 재정 지원이 축소되었기 때문에 등록금 징수를 통해 자체 재정을 확보해야 했다. 대학생들 입장에서 지금까지 통상적으로 가족의 수입에 맞춰서 내던 저렴한 등록금이 아니라 일괄적으로 높은 등록금을 부담하게 된 것이다. 따라서 중하위 계층의 학생과 가족들은 고등교육을 받기 위해서 장학금이나 신용대출과 같은 다른 수단을 찾아야만 했다. 1990년 민주화 이후에도 이런 양상은 크게 변화하지 않고 지속되었다.

이렇게 1981년 신자유주의 개혁 이후 고등교육에서 무상교육은 사실상 사라지게 된다.⁸⁾ 대신 기존 칠레대학총장협의회(CRUCH)에 소속된 대학의 학생

7) 1810년 구성된 ‘프리메라 훈타(Primera Junta Nacional de Gobierno)’는 모든 국민들에게 공교육을 제공해야 한다고 선언했고, 신생 공화국의 첫 번째 헌법(1833년)은 교육을 국가의 역할로 명시했다. 이렇게 무상교육 원칙이 헌법에 명시되었지만, 초등교육이 의무화되고 무상교육이 실시된 것은 1920년에 8월 초등의무교육법(Ley de Instrucción Primaria Obligatoria)가 발효되면서 부터이다.

8) 1981년 개혁으로 대학에 대한 직접적인 재정 지원이 축소되면서 대학 간 경쟁을 통해서 추가 재정을 확보하는 “간접재정지원(Aporte Fiscal Indirecto)”과 기존 칠레대학

들에게 대출금을 제공하는 대학재정대출(Crédito Fiscal Universitaria) 제도가 탄생하게 된다(Nesbet Montecinos and Cárcamo Ulloa 2020, 10-11).⁹⁾ 민주화 이후에도 정부가 직접적인 재정 지원을 축소하고 간접적인 방식으로 재정을 지원하거나, 대학이 등록금을 통해 자체 재정을 확보하는 신자유주의 고등교육 구조는 별다른 변화를 겪지 않았다. 오히려 교육을 사회적 상승의 수단으로 여기는 태도가 강화되었고, 늘어나는 고등교육 수요에 대응하기 위해 많은 사립대학들이 신설되었다. 또한 수혜자가 비용을 지불하는 신자유주의 방식에 따라 대학 등록금이 증가했고, 저소득층 가계는 대출금에 의존해야 했다. 1994년 대학재정대출 제도는 대학대출연대기금(Fondo Solidario de Crédito Universitario)라는 명칭으로 변화했지만,¹⁰⁾ 대략 연간 1-2%의 이율로 제공되며 UTM(Unidades Tributarias Mensuales)으로 조정되는 방식으로 동일하게 운영되었다(Nesbet Montecinos and Cárcamo Ulloa 2020, 11-13).¹¹⁾ 즉, 등록금 마련이 어려운 중하위 계층의 학생과 가족들은 정부의 대출에 의존해야 했고, 대출을 받지 못한 경우에는 학업에 어려움을 겪었다. 이 신용 대출은 처음에는 재정으로 운영되다가, 정부보증대출금(CAE)처럼 나중에는 민간은행이 대출하고 국가가 보증하는 형식으로 변화해갔다.

2000년대 들어서도 고등교육은 공공재가 아니라 시장에 의해 거래 가능한

총장협의회 소속 대학에 입학하는 학생들이 받을 수 있는 “대학재정대출(Crédito Fiscal Universitario)”이 만들어졌다. 둘 다 대학의 자체 재정 조달 논리를 정당화하고 고등교육 비용을 가정에 전가하고 있다(Zurita 2022, 14).

- 9) 칠레대학총장협의회(Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas)는 당초 ‘전통적 대학들’의 조직으로 칠레 대학들을 대표하는 법적기구이며, 1954년 만들어진 이래로 현재 30개 대학이 속해 있다. 이 기구에 속해 있는 대학들은 정부의 직접적인 재정 지원을 받을 수 있으며, 소속 학생들은 대학재정신용과 대학대출연대기금을 받을 자격이 있다.
- 10) 정부 재정으로 대출금을 제공했던 제도는 1981년 등장한 대학재정대출 제도(Crédito Fiscal Universitario, 1981-1986)를 시초로, 대학대출제도(Crédito Universitario, 1987-1993), 대학대출연대기금(Fondo Solidario del Crédito Universitario, 1994-)으로 변화한다.
- 11) UTM은 칠레 중앙은행이 과세를 위해 매월 소비자물가지수에 연동하여 칠레 페소로 발표하는 가상화폐단위이다.(2022. 11월 기준 1 UTM = 60.853 페소, 약 US\$ 66)

재화라는 관점이 여전히 지배적이었다. 그러나 보다 광범위한 계층이 고등교육을 누릴 기회를 갖도록 하자는 사회적 압력 또한 크게 증가했다. 이런 맥락에서 2005년 등장한 것이 바로 정부보증대출금(Crédito con aval del estado, CAE) 제도였다. 라고스(Lagos) 대통령 시기에 만들어진 정부보증대출금 제도는 고등교육에서 지배적인 시장 논리와 고등교육의 대중화라는 사회적 압력이 결합된 정치적 결과물이었다.

정부보증대출금 제도는 은행이 공개 입찰을 통해 학자금 대출 시장에 참여하지만 국가가 대출금을 책임지는 방식으로 진행된다. 대학 등록금이 이제 국가가 보증하고 은행이 제공하는 대출금을 통해서 지불될 수 있게 된 것이다. 그러나 대학 등록금 부담을 덜어주겠다는 목표를 일정 부분 달성했음에도 불구하고, 본질적인 문제가 해결되지 않고 미래로 유예되고 있다는 한계를 갖는다. 즉, 민간 은행을 통해 대출 기회가 확대되기는 했지만, 학생들은 다른 소비금융 이율과 유사한 수준의 6%에 달하는 이율을 지닌 대출금을 장기간에 걸쳐 갚아야 하는 채무자가 된 것이다(Contreras Páez, José Luis(2022, 15)). 이렇게 고등교육에서 국가의 공적 책무를 간과하고 학생들에게 학비 부담의 책임을 전적으로 돌리는 것은 1980년대 등장한 신자유주의 고등교육 논리가 여전히 지속되고 있음을 보여준다.

정부보증대출금 제도를 통해 고등교육 접근성을 강화하겠다는 처음 취지는 상당 부분 달성되었다. 이 제도가 도입되기 전해인 2005년에는 663,679명의 학생이 고등교육 기관에 등록했지만, 2015년에는 1,232,701명의 학생이 등록해 거의 두 배로 증가했기 때문이다(Nesbet Montecinos and Cárcamo Ulloa 2020, 6). 그러나 이 제도가 무분별하게 확대되면서 학생들이 이 제도의 “인질”로 변했다는 비판도 제기된다. 이렇게 미래에 대한 투자가 대출 상환금라는 부채로 되돌아오고 있는 현실은 이 제도의 한계를 보여준다. 정부의 보증을 받는 대출 사업을 통해 은행은 새로운 이윤 시장을 만들었지만, 학생들의 미래는 제약을 받게 된 것이다.

현재 칠레 청년들이 지고 있는 부채와 이 제도는 밀접하게 연결되어 있다. 자

료에 따르면 2015년 12월 기준으로 390만 명의 연체 채무자가 있는데, 이 중 22%가 18세에서 29세 사이의 청년들이다. 이들 청년 채무자들 중 68%가 고등 교육 기관에서 대학 졸업장이나 기술자격증을 얻기 위해 받았던 대출로 생긴 것이다. 또한 고등교육을 위해 은행이 제공한 총 대출금이 2010년 3월 기준 8,940억 페소에서 2015년 9월에는 2조 7,600억 페소로 5년 동안 3배 이상 대폭 증가했다. 청년 채무자 수 역시 2010년에는 약 27만 명이었다가 2015년에는 거의 70만 명에 달할 정도로 급증했다. 이렇게 5년 사이에 엄청나게 늘어난 부채 중에서 85%가 정부보증대출금에 의한 것이라는 사실은 이 제도의 양면성을 명확하게 드러낸다(Nesbet Montecinos and Cárcamo Ulloa 2020, 20). 칠레에서 “교육(educación)과 부채(endeudarse)”는 동전의 앞뒷면이라는 사실을 보여주는 대표적인 지표이다(Nesbet Montecinos and Cárcamo Ulloa 2020, 6).

정부보증대출금 제도를 통한 고등교육의 대중화 국면에서 고등교육 진학자가 대폭 증가했다. 2015년 기준 1,232,791명의 학생이 고등교육 기관에 등록하여 2005년에 비해 569,112명이 증가했다. 그러나 문제는 이러한 증가한 학생들 수의 70%가 특정 고등교육 기관들에 집중되었다는 것이다. 2005년에는 전체 학생 수의 32%가 이들 20개 기관에 등록했지만, 2015년에는 전체 고등교육 등록생의 절반을 넘는 학생들이 여기에 등록하고 있다. 문제는 이들 기관들이 대규모 민간 교육 기업에 속한다는 것이다.¹²⁾ 정확히는 2006년 이후 정부보증대출금을 통해 칠레 고등교육 전체가 받은 재원의 67.4%와 학생들의 66.5%가 이 기관들에 집중될 정도로 특정 민간 기업에 집중되어 있다. 대표적인 사례가 네 개의 고등 교육 기관을 지닌 라우레아테 인터내셔널 그룹(Grupo Laureate International)이다. 이 그룹이 정부보증대출금 제도를 통해 거의 6천억 달러를 받을 정도로 일부 영리 교육 기업들이 혜택을 받고 있다. 반면 국립 고등교육 기관들의 등록생

12) 이들은 다음과 같은 거대 고등교육 그룹에 속한 교육기관들이다. i) Grupo Laureate International (Universidad Andrés Bello, Las Américas, Viña del Mar e Instituto Profesional AIEP); ii) Grupo Santo Tomás (Universidad, IP y CFT); iii) Grupo INACAP (Universidad, IP y CFT), iv) Pontificia Universidad Católica(Universidad, IP y CFT Duoc UC) (Nesbet Montecinos and Cárcamo Ulloa 2020, 6).

은 17,321명으로 15.3%에 불과해 상대적으로 이 제도의 혜택을 받지 못하고 있는 상황이다(Nesbet Montecinos and Cárcamo Ulloa 2020, 14).

결국, 이 정책은 고등교육에 드는 현재 비용을 줄여주지만 본질적인 한계를 지니고 있는 것이다. 물론 이 제도를 통해 많은 학생들이 현재 겪는 경제적 어려움들이 ‘완화’되었다(Barrientos Oradini 2020, 168) 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 저소득층 학생 및 그 가족에게 대규모 부채로 지움으로써 왜곡된 결과를 초래했다. 고등교육 대중화의 그늘이라고 할 수 있는 부채 증가에 따른 불만은 국가의 보다 적극적인 역할을 요구하게 되었고 무상교육이라는 의제를 공론화하는 계기가 되었다.

V. 고등 무상교육 정책의 등장

2011년 대학생 시위는 고등교육에서 무상교육의 필요성을 제기하면서 칠레 고등교육의 역사에서 전환점이 되었다. 실제로 무상교육 의제는 2013년 대통령 선거에서 가장 중요한 쟁점 중 하나가 되었고, 2기 바첼렛 대통령 시기 동안 공공 분야 정책에서 중요하게 다뤄졌다. 바첼렛은 선거 공약의 첫 번째에서 교육 분야의 “본질적 개혁”을 제시했다. 바첼렛은 “보편적 무상교육”을 주장하면서 교육이 하나의 상품이 아니라 모든 국민들이 차별 없이 누리는 “사회적 권리”라고 강조했다. 즉, 칠레 교육의 “패러다임 전환”을 제시하고 있는 것이다. 이를 위해 “고등교육의 효율적이고 보편적인 무상교육을 6년에 걸쳐 점진적으로 추진”하며, “중산층을 포함하여 적어도 전체 국민 중 하위 70% 소득 계층에 속하는 학생들에게 무상교육”을 제공한다는 계획을 밝혔다(Contreras Páez 2022, 17-18).

바첼렛이 집권하면서 무상교육이 실시되지만 여러 지점에서 문제가 제기된다. 가장 대표적인 것은 무상교육의 대상이 당초 계획 보다 후퇴했다는 것이다. 2015년 5월 21일 바첼렛 대통령은 2016년까지 하위 60% 소득계층에 속하는 학생들을 대상으로 고등교육 재정 지원이 실시될 것이라고 발표했다. 대상 인원이 당초 공약에서 밝혔던 인구의 70%가 아니라 60%로 축소된 것이다

(Barrientos Oradini *et al.* 2020, 165). 당초 26만 명이 무상교육 혜택을 받고 그 금액 역시 대략 5억불에 달할 것으로 추정했지만, 실제로는 20만 명으로 축소되었고 금액도 3억에 불과했다. 또한 무상교육을 위한 예산 역시 전액 신규로 편성된 것이 아니라, 다른 장학금과 대출금 관련 예산을 상당한 수준으로 축소해서 마련했다. 즉, 무상교육을 위한 “새로운 재정 기금”은 시민사회가 추정했던 것보다 훨씬 더 작았고, 이로 인해 기존 장학금과 대출금을 받던 많은 학생들이 오히려 피해를 입게 되는 경우도 생겼다(Contreras Páez 2022, 17-18).

또한 바첼렛 정부는 무상교육을 당초 독립적인 법안이 아니라 2016년 예산법에 부수된 법안의 형태로 실시했다.¹³⁾ 이후 2017년 고등교육법 제21091호에 고등 무상교육이 명시되고, 그 대상을 “소득 6분위(60%)까지로 하며 국가 경제 성장의 진전에 따라 확대”하겠다고 밝혔다. 처음에는 대학만을 무상교육 참여 기관으로 했지만 이 법을 통해 무상교육을 받을 수 있는 기준을 확대한 것이다. 즉, 칠레대학총장협의회 소속 모든 대학과 신설 비영리 사립대학, 그리고 전문학교와 직업교육학교 중 비영리 기관을 대상으로 법률이 정한 인증을 획득하고, 교육부가 승인한 전국입학시스템에 참여한 기관이 대상이 되었다(Zamorano Figueroa 2021, 111). 이렇게 대상 기관을 정함으로써 주로 중하위 계층 학생들이 진학하는 기술 및 직업 교육 기관인 전문학교와 기술교육학교 중에서 정부 인증을 받지 못하거나 영리 법인으로 된 경우, 그리고 칠레대학총장협의회에 소속되지 못한 사립대학들이 제외되게 된다.

이렇게 무상교육의 대상을 전체 고등교육 기관으로 정하지 않고 정부 인증과 영리 여부를 연동함으로 당초 의도와 달리 예기치 않은 차별이 나타난다. 즉 하위 60% 계층에 속하지만 무상교육 대상이 아닌 사립 대학에 다니는 경우에는 대상이 아니기 때문이다. 자료에 따르면 하위 소득층의 많은 학생들이 비인중 사립대학에 다닌다. 사회경제적 취약성의 관점에서 우선적으로 배려되어야

13) 이렇게 예산 부수 법안에 포함된 형태로 무상교육을 실시하게 된 이유를 바첼렛 정부가 무상교육의 문제를 ‘재정 문제’로 단순화하면서 무상교육의 ‘본질’을 회피하고 있다는 비판이 제기되기도 한다(Zamorano Figueroa 2021, 110).

할 학생들이 정부의 도움을 받지 못하고 있다는 것을 보여준다. 이렇게 하위 소득층의 많은 학생들이 칠레대학총장협의회에 속하지 않은 사립대학에 진학했다는 이유로 무상교육 제도의 혜택을 받지 못한다.

이러한 상황은 비영리 법인이자 인증을 받은 전문학교와 기술교육학교는 무상교육 대상에 포함하고 있기 때문에 모순적이라고 할 수 있다. 즉, 유사한 사회경제적 배경을 지닌 학생들이 전문학교와 기술교육학교를 선택하는 경우에는 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 비인증 사립대학의 경우에는 불가능하고 전문학교와 기술교육학교를 선택하는 경우에는 가능한 차별이 생기는 것이다. 이렇게 개인의 학업 성적이나 사회경제적 요건이 아니라, 진학하는 교육 기관의 성격에 의해 혜택을 받을 수 없는 모순이 나타난다(Barrientos Oradini *et al.* 2020, 173-174). 일부 명문 사립대학을 제외하고 제도적으로 무상교육을 받지 못하는 기관을 선택한 학생들이 사회경제적으로 취약한 학생일 가능성이 높기 때문에 이런 정책은 문제를 야기한다. 상대적 관점에서 가장 취약한 학생들이 무상 정책에서 제외되고 있으며 더 많은 경제적 부담을 지고 있는 것이다(Barrientos Oradini *et al.* 2020, 180-181).

따라서 저소득층 학생들의 50% 이상이 무상교육 지원에서 제외되고 있으며, 칠레대학총장협의회 소속 대학의 학생들 보다 더 많은 평균 등록금을 지출하고 있다. 이러한 양상은 고착될 가능성이 높는데, 저소득층 학생들이 현실적으로 낮은 학업 성취도를 보여주고 있는 상황에서 자유롭게 질이 높은 대학으로 진학할 가능성이 낮기 때문이다. 또한 현실적으로 질 높은 대학의 수용 역량이 한정되어 있고, 정부의 재정 지원이 한계가 있는 상황에서 이런 구조적인 한계는 지속될 것이다. 이처럼 사회경제적으로 취약한 학생들이 비인증 대학에 진학할 가능성이 높고, 나아가 입학 요건을 감안할 때 학업 성적이 낮은 학생들이 전문학교와 기술교육학교를 선택하기 때문에 이들이 차별에 노출되어 있음을 알 수 있다(Barrientos Oradini *et al.* 2020, 180-181).

다른 한편으로 무상교육 예산이 교육부가 정한 등록금 액수로 정해졌기 때문에 무상교육에 참여하는 교육 기관 역시 5% 이상의 재정적 손해를 봐야 했다. 정

부가 정한 금액과 실제 교육에 소요되는 비용 사이에 차이가 있었기 때문이다. 따라서 일부 신설 사립대학들은 무상교육에 참여하지 않은 경우가 있었다. 비참여 대학은 보통 가장 부유한 가계 소득 10분위 학생들이 진학하는 사립 명문 대학들이기 때문에, 여기에 참여하는 것이 오히려 등록금 수입에서 손해를 보았기 때문이다(Zamorano Figueroa 2021, 110). 이렇게 자발적으로 무상교육정책에 참여하지 않은 대학은 주로 상위층을 대상으로 한 명문 사립대학들로 이 제도로 얻을 실익이 없다고 판단했다.

2021학년도에 경우 전체 150개 고등교육 기관들 중에서 무상교육에 지정된 기관들은 대학 35개, 전문학교 6개, 기술교육학교 19개로 전체 60개에 불과하다. 대상 학생 수를 따져보면 “2021년 기준으로 792,000명 이상의 학생들이 혜택”을 받고 있는데, 반면 거의 40%의 경우에 정부 혜택을 받지 못하고 가족들이 고등 교육에 드는 비용을 여전히 떠맡고 있다(Contreras Páez 2022, 17-18). 또한 ‘무상교육’이 학생들이 요구했던 것처럼 보편적이고 지속적인 것이 아니라 법으로 정한 이수 요건을 충족하지 못할 경우 잃을 수 있는 수요 기반 보조금으로 설정되었다는 점에서 문제가 제기된다(Contreras Páez 2022, 21). 현재 약 2만 7천 명의 대학생들이 무상교육을 상실했는데, 이 경우에는 다른 대체 재원이 없이 학업을 이어가야 하는 어려운 상황에 빠지게 되기 때문이다(González López *et al.* 2019, 81-82).

따라서 전면적인 무상교육을 주장하는 관점에서 보면 현재의 무상교육 정책에는 한계가 있다. 칠레 고등교육 내에서 신자유주의가 야기한 문제들이 정교하게 진단되지 못하고 정부보증대출금 제도가 남긴 문제들을 처리하는 대중적 처방에 그치고 있다는 것이다. 앞서 말한 것처럼 학생들과 시민사회가 요구했던 ‘공적의, 무상인, 질 높은 교육’을 달성하는 데 여전히 부족하다는 지적이다. 고등교육을 탈상품화하고 사회적 권리로 자리매김하면서 소비재가 아닌 공공재로서 고등교육이 필요하다는 주장이다. 이는 2019년 사회적 폭발에 대학생들이 적극적으로 참여했던 것에서 잘 드러난다.

VI. 나가면서

칠레는 최근 수십 년 동안 고등교육이 대폭 확장되어 보편화에 이른 국가이다. 이런 고등교육의 양적 성장에는 1980년대 신자유주의 개혁을 통해 등장한 민간 부문이 중요한 역할을 담당했다. 그러나 살펴본 것처럼 민간 주도의 신자유주의 고등교육 체제는 한계를 드러냈다. 2011년 대규모 대학생 시위가 신자유주의 고등교육 체제를 비판하고 무상교육 및 양질의 공교육을 주장했던 것에서 잘 드러난다.

칠레 정부는 학생과 시민사회의 요구에 따라 2016년 무상 고등교육 정책을 법제화한다. 칠레 고등교육에서 무상교육은 여러 가지 긍정적인 측면이 존재한다. 그러나 이 개혁 조치에 대해 비판적인 시각이 여전히 존재한다. 무상교육이 칠레에서 고등교육 체제의 질을 향상 시키는데 일정부분 기여했던 고등교육 기관들 사이의 경쟁을 약화시킨다는 것이다. 또한 무상교육이 오히려 부유한 학생들에게 이익이 되기 때문에 형평성과 관련된 문제들을 악화시킬 수 있다고 주장도 존재한다. 다른 한편으로, 학생들이 입학하는 기관의 법적인 성격에 따라 무상교육 대상이 결정되기 때문에 유사한 사회경제적 조건의 학생들 중에서 차별을 받는 경우도 생긴다. 보다 본질적으로는 무상교육이라는 정책이 고등교육의 형평성을 강화하는 정책인지, 아니면 나아가 고등교육의 패러다임을 바꾸기 위한 것인가라는 질문이 제기된다.

또한 우리가 주목해야 할 지점은 사회적 압력에 의해 수용된 정책이 과연 칠레와 칠레 교육의 미래를 위해 보다 나은 결정이었는가라는 고민이다. 신자유주의 정책을 통해 성장해온 칠레의 경우 공적 재원을 필요로 하는 더 시급한 분야가 존재하기 때문이다. 공적 재원의 우선순위를 고려하면 고등교육 분야에서 무상교육이라는 정책 수단들을 적용하는 것이 다소 성급하다는 반론인 셈이다. 높은 교육비를 주로 가계가 감당하고 있는 상황에서 무상교육이 국민들의 엄청난 지지를 받지만, 의무교육이 아닌 고등교육에서 무상교육을 확대하는 것은 정부 재정의 우선순위나 고등교육 비진학자들을 고려하면 문제가 있다는 지적이다.

결론적으로, 고등 무상교육이 실시되었지만 칠레는 “교육이 여전히 소비재, 또는 개인적으로 회수 가능한 경제적 투자로 간주되고 있는 사회”이다. 이런 측면에서 고등 무상교육의 실시는 사회 전체가 고등교육을 시장 논리가 아닌 새로운 관점에서 바라보는 “패러다임 변화 과정”에 있음을 보여준다(Contreras Páez 2022, 21-23) 그러나 ‘시장 논리에서 사회적 권리로의 전환’이라는 패러다임 변화는 칠레 사회가 당면한 복잡한 현실을 간과하고 있는 것도 사실이다. 고등교육의 탈시장화는 고등교육 시장에 개입해 있는 다양한 민간 자본들, 기존 고등교육 체제에 관여하고 있던 가톨릭교회와 같은 전통적인 대학 운영자들, 한정된 국가 재정을 고등교육 분야에 우선적으로 투입하는 것에 반대하는 보수 세력들의 비판을 극복하고 의견을 조정해 가는 과정이기 때문이다.

따라서 앞으로도 그리 쉽지 않은 여정이 남아 있다. 고등 무상교육을 실시했지만 최근의 헌법제정 과정에서 보여주는 것처럼 급진적인 개혁에 대한 부담감이 사회 전체에 있는 상황에서 전면적인 고등 무상교육이 가능할지, 아니면 어떤 방식으로 조정해 나갈지 여부는 향후 정치 지형과 밀접하게 관련되어 있다.

참고문헌

- 이성훈(2016), 「2011년 칠레 학생 시위와 교육 불평등」, 『이베로아메리카연구』, Vol. 27, No. 3, pp.159-185.
- 이성훈(2022), 「칠레 교육개혁 정책의 변화와 신헌법」, 『이베로아메리카연구』, Vol. 33, No. 2, pp. 109-131.
- Barrientos Oradini, Nicolás, Araya-Castillo, Luis, Acevedo Duque, Ángel, Yáñez-Jara, Víctor, Gamba Acle, Ximena and Cornejo Orellana, Carolina (2020), “Gratuidad de la educación superior en Chile, *ARANDU-UTIC: Revista Científica Internacional*, Vol. VII, No. 1, pp. 163-188.
- Barrientos-Oradini, Nicolás and Araya-Castillo, Luis(2018), “Educación superior en Chile”, *Revista Aletbeia*, Vol. 10, No. 1, pp. 80-109.
- Barroilhet Díez, Agustín(2019), “Problemas estructurales de la acreditación de

- la educación superior en Chile: 2006-2012”, *Revista pedagogía universitaria y didáctica del derecho*, Vol. 6, No. 1, pp. 43-76.
- Bellei, Cristián, Cabalin, Cristian and Orellana, Víctor(2014), “The 2011 chilean student movement against neoliberal educational policies”, *Studies in Higher Education*, Vol. 39, No. 3, pp. 426-440,
- Brito, Sonia, Basualto-Porra, Lorena, Reyes-Ochoa and Luis(2019), “Inclusión social/educativa, en clave de educación superior”, *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, Vol. 13, No. 2, pp. 157-172.
- Brunner, José Joaquín and Gancha-Contreras, Francisco(2018), “Reforma a la educación superior: un análisis crítico del enfoque chileno”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 23, No. 83, pp. 138-176.
- Brunner, José Joaquín and Ganga-Contreras, Francisco(2018), “Factores a considerar en la reforma de la educación superior: un análisis a partir del caso chileno”, *Opción:Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, Año. 34, No. 86, pp. 49-70.
- Cañas Kirby, Enrique(2016), “Movimiento estudiantil en Chile 2011: Causas y características”, *Revista de Historia y Geografía*, No. 34, pp. 109-134.
- Contreras Páez, José Luis(2022), “El proceso hacia la gratuidad en la educación universitaria chilena(a la luz histórica de la experiencia argentina”, *Debate Universitario*, Vol. 11, No. 20, pp. 7-25.
- Dávila Granados, O. L. and Herrera Patiño, Y.(2020), “Movilización estudiantil en Colombia y Chile (1990-2018): apuestas reformistas a la agenda neoliberal del sistema educativo”, Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/212
- Espinoza Troncoso, Rodrigo and Flores Silva, Fabián(2022), “Chile bajo la Constitución de 1980: De la transición pactada al proceso constituyente de 2021”, *Política:Revista de Ciencia Política*, Vol. 60, No. 1, pp. 173-203.
- Espinoza, Óscar, González-Fiegehen, Luis-Eduardo, Granda, María-Luisa (2019), “Avances y desafíos que enfrentan los procesos reformistas en la educación superior de Chile y Ecuador: la perspectiva sobre el acceso y el financiamiento”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior(México)*, Vol. X, No. 27, pp. 25-50.
- Fleet, Nicolas and Guzmán-Concha, César(2017), “Mass Higher Education and the

- 2011 Student Movement in Chile: Material and Ideological Implications”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 36, No. 2, pp. 160-176.
- González López, J., Carreño Sáez, Álvaro, Figueroa Ortiz, J., Ávila Salinas, M., Chaparro Gómez, C., Parra Moreno, D., & Sánchez Edmonson, R.(2019), “Informe luz de la situación de la educación en Chile al 2019. Foro por el derecho a la educación pública”, *Revista Enfoques Educativos*, Vol. 16, No. 1, pp. 77-95.
- Kremerman, Marco and Páez E., Alexander(2016), *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, Documento de trabajo Fundación SOL.
- Labraña, Julio(2018), “La primavera chilena: ni conservadora ni revolucionaria. Una explicación sociológica del significado histórico del movimiento universitario chileno del año 2011”, *Calidad en la educación*, No. 48, pp. 251-272.
- Montero Barriga, Violeta(2018), “Movimientos sociales y consecuencias políticoinstitucionales. Del movimiento universitario 2011 a la Reforma en educación superior en Chile”, *Persona & Sociedad*, Vol. XXXII, No. 2, pp. 46-68.
- Nesbet Montecinos, Felipe and Cárcamo Ulloa, Luis(2020), “Gratuidad en la educación superior chilena: análisis de prensa basado en minería de datos”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos(México)*, Vol. L, No. 2, pp. 9-30.
- OECD (2021), *Education at a Glance: OECD Indicators 2021*, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en
- Oyarce, Nicolas Gregorio Fleet, Leihy, Peodair Seamus and Zegers, Jose Miguel Salazar(2020), “Crisis de la educación superior en el Chile neoliberal: mercado y burocracia”, *Educación en Revista, Curitiba*, Vol. 36, pp. 1-19.
- Paredes P., Juan Pablo and Araya Guzmán, Camila(2020), “La educación chilena, ¿no se vende? Movilización estudiantil y la configuración del problema público universitario”, *Polis: Revista latinoamericana*, No. 57, pp. 1-21.
- Pulido Rocatagliata, Sergio and Espinoza Díaz, Oscar(2018), “Aseguramiento de la calidad en la educación superior de Chile: Alcance, implicaciones y aspectos críticos”, *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. Esp, No. 1, pp. 238-250.

- Salazar, José Miguel and Rifo, Mauricio(2020), “Bajo el péndulo de la historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019)”, *Economía y Política*, Vol. 7, No. 1, pp. 27-61.
- Sánchez Lissen, Encarnación and Sianes Bautista, Alicia(2022), “El acceso a la Educación Superior en Chile. Un nuevo sistema más justo, con más oportunidades y mayor equidad”, *Revista Española de Educación Comparada*, No. 41, pp. 281-292.
- VV.AA.(2018), *Un juicio político al Crédito con Aval del Estado (CAE): Diagnóstico y propuestas para enmendar el rumbo en Educación Superior*, Chile: Equipo de Política Legislativa, Fundación NODO XXI.
- VV.AA.(2022), *Primer Informe Crédito con Aval del Estado: Características de la población deudora e impactos*, Chile: Centro de estudios, MIMEDUC.
- Zamorano Figueroa, Francisco(2021), *The continuity and discontinuity of education policy: a study of change in the Chilean debate about higher education*, Doctoral thesis, University College London.
- Zurita, F. (2022), “Políticas públicas de educación superior en Chile en contextos de crisis: Transformaciones y continuidades del sistema universitario entre la dictadura cívico militar y la postdictadura (1981-2018)”, *Archivos Anal de Políticas Educativas*, Vol. 30, No. 38, pp. 1-31.

이성훈

서울대학교
anselmus@snu.ac.kr

논문투고일: 2022년 11월 30일
심사완료일: 2022년 12월 22일
게재확정일: 2022년 12월 26일

Changes in the Higher Education System in Chile and Free Higher Education

Seong-Hun Lee

Seoul National University

Seong-Hun Lee(2022), “Changes in the Higher Education System in Chile and Free Higher Education”, *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 33(3), 31-55.

Abstract The reason for the emergence of the free education agenda in Chile's higher education was a large-scale protest by college students in 2011. Although the higher education sector grew through neoliberal reform, the problems of deteriorating the quality of higher education, rising education costs, and inequality in educational opportunities, as shown by large-scale college student protests, were intensified. In response, college students demanded 'free education' through protests.

Although the first step toward free education was taken in 2016, the positions are different between those who insist on full-scale free higher education and those who insist on setting realistic goals according to the national financial situation. It is also true that the future of free higher education is uncertain at a time when there is a lot of pressure on radical reform, just as the new constitution is recently rejected.

In order to understand the context in which the agenda of free education emerged, this article will first examine the structural causes of the 2011 college student protests. Furthermore, I would like to analyze these causes in the context of changes in Chile's higher education policy. In addition, I would like to briefly summarize the limitations of policies that have emerged to ease the burden of tuition fees for students through the CAE system, and examine the significance of the free education system implemented in 2016.

Key words Chile, Higher education system, Free education, Crédito con aval del estado