

# 칠레 민주연합 정부의 신자유주의 교육 정책방향의 비판적 접근\*

안 태 환  
(부산외국어대학교)

## I. 들어가는 말

피노체트 군사독재 정권은 1973년 9월 쿠데타로 정권을 탈취하고 군부, 검찰, 경찰 및 정부 등을 통해 폭력으로 비판적 좌파세력을 억누른다. 그리고 80년 교육법 개정을 통해 칠레 교육의 방향을 신자유주의<sup>1)</sup> 이데올로기로 변화시킨다. 한번 정착된 이데올로기는 쉽게 변화되지 않는다. 지금까지 지속되고 있다. 예를 들어, 90년대를 통해 칠레의 언론, 학술 등의 담론 시장에서도 중요한 가치로 제시되는 핵심어들이 모두 신자유주의적 가치를 함축하고 있다.

---

\* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국 연구 재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-A00003).

1) 신자유주의 체제는 국가와 사회 대신에 개인들이 모여 있는 시장을 강조한다. 즉, “자유로운 개인만이 경제성장과 웰빙을 만들 수 있다고 믿는다. 그리하여 국가는 시장을 규제해서는 안 되고 개인의 재산권과 자유로운 기업 활동을 보호해야 한다고 생각한다.”(Harvey 2005, Cavieres 2011, 113 재인용). 그리하여 “신자유주의 정책은 경제의 사유화, 경쟁, 질 향상을 중시하고 시민을 소비자로 호명한다. 또한 글로벌 시장의 논리에 전적으로 종속된 일상생활에서 자본의 순환과 실현을 지지하는 개인 주체들을 사회관계 안으로 개입”시키고 그렇지 못한 주체들을 배제한다(Riedner & Mahoney 2008, Cavieres 2011, 113 재인용).

칠레사람들은 노골적인 갈등이나 격렬한 토론 등에 별로 익숙하지 않다.(...)칠레의 민주화로의 이행에 대해서는 수많은 담론이 쌓여있다. 그 중에는 국가적 화해를 중요한 가치로 삼고 있고 정의의 실현, **공공적 자유**, 국가의 근대화, 교육, 정보화, 세계화, 삶의 질, 권력, 합의, 관용, 불안, 개인주의 등의 가치와 문화가 언론에 많이 표현되어왔다(Marras 2002, 500, 강조는 필자).

위의 인용문의 핵심어들 중 “공공성의 확대”대신에 “공공적 자유”가 강조되고 있음을 유의해야 한다. 민주화이후에 자유주의적 가치의 실현에 방점이 주어지고 있는 것이다. 90년대 이후 중도좌파의 민주연합 정부들에 의해 신자유주의 체제가 지속되는 동안 칠레는 경제적 번영을 이루고 절대적 가난의 극복도 어느 정도 이루었다. 즉, 민주연합 정부들이 잘한 것은 피노체트 시절보다 경제의 성장과 안정에 더욱 성공적이었다. 예를 들어 빈곤률을 40%에서 20%로 줄였다. 하지만 사회적 양극화와 불평등의 폐해는 심했다. 카비에레스(Cavieres 2011, 115)에 의하면, 칠레는 라틴아메리카 국가들 중 지니계수가 2006년 0.54로 가장 높은 나라들 중의 하나이고 상위 20%의 인구가 전체 가계소득의 50%를 차지하고 있다. 그리고 전체인구의 30%는 그 소득이 최저임금을 겨우 넘긴다. 특히, 공공교육과 공공의료의 문제는 심각하다(Oppenheim 2007, 203-204). 다시 말해 사회적 공공성이 약화되고 불평등이 깊어졌다는 의미에서 신자유주의의 폐해가 크다.

피노체트 체제는 강한 국가/강한 시장으로 표현 될 수 있듯이 신자유주의 체제를 국가가 강력하게 주도하면서 뿌리내리게 하였다. 그러나 피노체트 집권 이전의 칠레는 1930년대 이후 1960년대 까지 국가가 주도권을 가지며 국가발전을 추구하면서 사회적 공공성이 탄탄하게 확보되어 온 것으로 유명하다. 그러나 90년대 이후 집권한 민주연합 세력은 다양한 경제, 사회정책들을 통해 사회적 공공성을 약화시키며 시장 친화적 체제를 지속가능하게 만들었다. 특히 교육정책을 통해 그렇게 하였다. 이로써 국가에 비해 상대적으로 시장이 강하게 되었다. 그러므로 칠레 대중은 90년대 이전과 이후가 크게 차별되는 것으로 인식하게 되었다.

칠레 학생들의 신자유주의 교육정책에 대한 시위는 이미 90년대에도 있었다. 예를 들어, 1997년 5월에 전국적으로 칠레 대학생들의 시위가 있었는데 이 당시 “칠레 대학생 전국연합”조직은 정부가 적극적으로 공립대학교육의 투자를 늘릴 것을 요구하였다. 민주연합 정부가 앞선 피노체트 정부가 내세운 “재정자립”의 정신에 맞춰 공립대학인데도 불구하고 마치 사립대학처럼 학생들의 등록금을 올리는 정책을 비판한 것이다. 그리고 90년대 이후 사립대학들이 늘어나면서 ‘교육의 질’과 ‘학부모의 선택권’을 강조하고 있지만 오히려 소득이 높은 계층의 자녀들이 국립대학에 들어가고 있다. 그런데 전통적으로 명문인 국립대학들은 높은 교육의 질을 유지하고 있다. 교육을 통한 ‘차별과 배제’가 강화되고 있는 것이다. 중등교육에서도 바우처(정부 보조금)정책을 통해 공립학교와 사립학교의 차이를 없애고 교육의 질을 높ی겠다고 하지만 실제로는 계층에 따른 학교의 위계서열화와 차별이 더욱 굳어지고 있다.

이렇게 된 것은 1990년부터 2010년까지 오랫동안 민주연합정부에 의하여 신자유주의적 교육개혁이 지속되면서 사회 계급적, 문화적으로 광범한 배제가 있어왔기 때문이다(Cavieres 2011). 결국 오래 지속된 신자유주의 교육정책에 대한 칠레 대학생들의 강력한 시위가 2011년 5월부터 터져 나왔다. 학생만이 아니라 많은 시민들도 동조하였다. 이들은 “무료의 더 좋은 고등교육”(Economist 2012, 1)을 요구했다. 시위 학생들의 주장은 공공 교육보다 사적 이익을 우선하는 “피노체트 체제의 정책들”을 폐기하라는 요구이다(Fox 2011, 1). 이로써 민주연합정부를 부르는 다른 호칭인 ‘피노체트 이후’ 체제라는 것이 실제로는 허구임을 드러내고 있다. 칠레의 정치지형에 새로운 균열 축을 시도하고 있다. 무엇보다 이들 시위 학생들의 주장의 밑바탕에는 저소득 계급의 고등학생들이 가지는 장래에 대한 불안감과 공포심이 깔려있다(Cavieres 2011, 116). 어른들과 달리 이들 청소년들은 교육정책을 통한 사회 계층의 위계 서열화와 차별을 예민하게 깨닫고 있는 것이다.

2011년 학생 시위의 주동인물인 카밀라 바예호(Camila Vallejo)도 아주 커다란 헤게모니적 영향력을 보여주고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 이 시위가 칠레의 신자

2) 카밀라 바예호는 23세의 젊은 여성 공산주의자로 전 세계적으로 아주 많은 트위터 팔로어를 가지고 있는 소위 “제 2의 게바라”로 불릴 정도의 카리스마가 있는

유주의 헤게모니 정치지형에 균열을 일으킬 수 있을지는 분명치 않다. 왜냐하면 칠레를 변혁시키려는 좌파의 전망이 쉽지 않기 때문이다. 보릭(Boric 2012, 6)에 의하면, 칠레는 아직 “두 개의 우파 세력”에 포획되어있다. 하나는 공식적 우파이고 다른 하나는 은폐된 우파이다. 후자는 90년대 이후 집권한 “민주연합”정부의 집권세력을 말한다. 이들은 신자유주의 모델을 극복할 의지를 보여 주는 대신 그로 인한 문제를 ‘관리’하는데 집중해왔다고 평가된다.

칠레의 교육정책에 대한 선행연구로 박주형·정성수(2011)는 칠레의 학교 선택정책과 바우처 제도(정부 보조금 정책)가 교육의 형평성을 실현하지 못하면서 교육의 효율성도 달성하지 못하고 있다고 비판적으로 분석했다. 아발로스(Avalos, 1996)는 교육의 질을 높이려는 민주연합정부의 중등교육정책이 경쟁과 효율성을 강조하는 방향으로 진행되면서 공립학교와 사립학교의 차별성이 커지면서 교육의 형평성을 강조하는 정부의 수사에 맞는 성과를 내지 못하고 있음을 비판적으로 지적하고 있다. 카비에레스(Cavieres, 2011)는 신자유주의적 교육정책이 가지는 사회적 배제에 대해 연구했고 마테아르(Matear, 2007)는 교육정책을 둘러싼 국가와 시장의 갈등을 연구했다. 이 글들을 참고하여 본 논문에서는 교육정책의 미시적 이론적 분석을 지향하는 것이 아니라 교육정책의 방향성에 대한 비판적 해석을 시도하려는 것이다. 피노체트 정부를 거쳐 민주연합 정부들에 의해 어떻게 신자유주의적 교육정책이 지속되고 있고 그 결과는 어떠한지를 연구하려고 한다.

---

2011년 하반기 칠레 학생운동의 리더이다. 그녀는 2011년 말 가졌던 인터뷰에서 학생시위를 통해 칠레의 문화지형을 바꾸기 시작했다고 자부하고 있다. 특히 시민들의 기존 체제에 대한 순응주의와 탈정치화를 극복하는데 기여하고 시민들이 불평등과 배제를 거부하기 시작했다고 주장한다(Rodriguez 2012, 1). 그녀 덕분에 칠레 공산당은 양당제 하에서 소외되어온 수 십 년 만에 영향력을 가지기 시작했다(Economist 2012, 2). 젊은 세대가 용기 있게 신자유주의 체제에 대한 반대 투쟁에 나서는 이유가 이들이 자신들의 부모가 피노체트 정부가 몰러나게 되는 국민투표에 참여하였던 80년대 말에 태어나 부모가 가지는 독재에 대한 공포를 모르기 때문이라는 분석도 있다(Economist 2012, 6).

## II. 피노체트 정부의 폭력적 억압을 통한 신자유주의 정착

피노체트는 아옌데를 폭력으로 추방하면서 등장했다. 1973년 9월 11일 아침 당시 칠레의 합법적 대통령 아옌데는 군부의 쿠데타 폭력 앞에서 눈물어린 그러나 단호한 성명을 밝힌다. 이로써 아옌데가 추진하던 비폭력적인 과정을 통한 마르크스주의적 사회주의 변혁의 정치 기획은 3년 만에 실패한다. 그리고 피노체트 정부가 들어선다. 그러나 단순히 정부가 교체된 것이 아니다. 칠레의 헤게모니 분과가 좌파에서 우파로 바뀌었고 국가발전 전략자체가 공공성을 중시하는 체제에서 시장과 기업을 우선하는 방향으로 급격한 변화를 이루었다. 즉 체제의 전환이 이루어진 것이다.

쿠데타 이후 처음에는 폭력적 수단을 통해 그리고 나중에는 피노체트의 동의와 지지를 얻는 헤게모니적 수단에 의해 신자유주의 체제가 정착된다. 예를 들어, 피노체트 정부는 공기업을 매각했고 전력, 연금시스템, 건강 서비스 등을 사유화했다(이득재 2011, 169). 그리고 1980년의 교육법 개정을 통해 신자유주의적 ‘경영모델’에 따라 학교 간 경쟁을 유도했고 교육을 이윤추적의 장소로 전환하였으며 커리큘럼도 고쳤다. 그리고 1990년에 피노체트 정권의 임기가 끝나는 마지막 날에 교육법을 다시 개정하여 교육시장에 진입하는 사교육 기관에 완벽한 권리를 보장했다. 즉, 민주연합정부가 들어서도 신자유주의 체제가 지속될 수 있는 안전판을 마련해둔 것이다.

쿠데타로 집권한 피노체트 정부의 정치적 목표는 “새로운 칠레를 만들자”였다. 1973년부터 1977년까지 엄청난 공포체제를 유지했다. 한 번도 칠레역사에 없던 일로 노동자들이 집중적으로 탄압받았다(Oppenheim 2007, 105). 1973년-1977년 까지 사회를 ‘탈정치화’할 목적으로 폭력적 공포정치를 통해 사실상의 내전상태를 선포하고 인민연합당의 간부 및 사회운동의 활동가들과 노동자들을 상대로 체포, 폭행, 고문, 학살을 감행했다. 이들을 국립 축구경기장에 가두어 고문, 학살했고 정치범을 강제노동수용소 방식으로 억압했다(Oppenheim 2007, 105-106).

그리고 1973년 당시 칠레의 정치 경제 상황은 쉽게 짐작할 수 있듯이 엄청난 위기 상황이었다. 1974년 인플레이가 505%였다. 밀톤 프리드먼이 1975년

3월 칠레를 방문한다. 그는 공식 비공식적으로 신자유주의 모델을 강력 권고했다. 인플레이 억제를 위해 정부는 물가를 급격히 올리고 정부 지출을 급격히 축소했다. 이 계획은 “쇼크요법”으로 불렸다(Oppenheim 2007, 111). 이런 사회경제적 충격요법을 통해 정치적으로 좌파 마르크스주의를 척결하고 칠레의 현대 정치사의 흐름에서 계속 있어왔던 강도 높은 계급갈등의 정치지형을 전면적으로 변혁시키려 했다. 왜냐하면 1970년 이전의 에두아르도 프레이 정부의 칠레도 지나치게 과잉 정치화 되었다고 생각했기 때문이다.

당시 칠레 중간계급이 이 같은 ‘탈정치’의 흐름을 지지했다.<sup>3)</sup> 군부체제의 핵심 세력은 대지주, 기업가, 소 기업가, 외국기업들이었다. 그리고 신자유주의라는 새로운 문화적 가치를 도입하여 16년 동안 장기적인 정치적 통제를 추구했다. 군부, 관료, 외국자본이 손을 잡아 새로운 모델을 제시한 것이다. 국가주도의 내발적 성장과 수입대체 모델을 거부하고 노동자계급을 억압하고 배제하고 외국자본에 경제를 개방하는 경제성장과 시장의 작동을 중시하는 비민주적 모델을 말한다(Oppenheim 2007, 101-102).

이 새로운 모델을 강제로 정착시키기 위해 피노체트 정부는 우선 대학 내 좌파 지식인들에 대한 폭력적 배제의 정책을 취한다. 1980년의 교육법 개정 이후에는 제도적으로 신자유주의 교육정책을 펼쳐 나갔지만 그 전에는 억압적 국가기구를 이용한 강제적 체제 전환을 서두른 것이다. 알튀세가 지적했듯이 가장 중요한 “이데올로기적 국가장치”인 교육체계가 국가의 가치구조에서 가지는 근본적 역할을 인식했기 때문이다. 지식인에 대한 직접적 억압만이

---

3) 쿠데타 즉시 중간계급의 반응은 쿠데타가 정당하다고 생각했다. 그리고 그들은 군부가 곧 민정 이양할 것으로 믿었다. 그리고 기독교당은 분열되었고 쿠데타에 반대하던 비주류는 정치적 침묵에 들어가고 해외로 망명했다. 군부는 아옌데 체제를 글자 그대로 전복시키길 원했다. 마르크시스트를 포함한 자유로운 정치적 표현을 틀어막길 원했다. 농업 제조업 등에서 사적소유를 회복하고 자유 시장 체제를 확고히 하길 원했다. 그리고 권력을 강화하는 수단으로 체제적 억압과 고문을 선호했다. 이를 위해 국가정보국(DINA)을 창설했고 억압의 최초 주된 대상은 무장 게릴라 투쟁을 지향했던 MIR(혁명좌파 운동)운동원들이었다. 그리고 1975년은 사회주의자당, 1976년은 공산당이 억압 대상이었다. 1991년의 칠레 인권위원회의 보고에 의하면 군부 독재 기간 중 살해된 2,279명중 17.8%는 사회주의당, 16.9%는 MIR, 15.5%는 공산당이였다(Oppenheim 2007, 107-108).

아니라 칠레 판 분서쟁유를 벌여 사회주의 및 공산주의와 연관된 책들을 불살랐다(이득재 2011, 168).

그리고 피노체트는 1980년의 교육법 개정조치 이전에 이미 칠레의 교육체계에 개입했다. 예를 들어, 칠레의 대표적인 두 대학교인 칠레대학교와 가톨릭대학교의 총장에 군부 장교출신을 임명하고 대학의 행정에 직접 개입했으며 고등학교 커리큘럼에도 변화를 가져와 칠레 군부의 영웅적 애국주의를 강조했다. 또한 대학의 교수와 학생들 중 어떤 종류의 좌파 당원증을 가지고 있는 사람은 모두 추방되었다(Oppenheim 2007, 137). 이 같은 집권 초기의 격렬한 탄압은 모든 조직적 반대세력을 실질적으로 제압했다는 점에서 아주 성공적이었다.

### III. 민주연합 정부의 신자유주의 교육정책

1990년부터 민주연합정부가 권력을 차지한다. 이들은 그동안의 경제성장의 유지와 안정을 원했다. 그러므로 실용주의적 시각에서 학교의 ‘사유화’를 중심으로 하는 신자유주의 교육정책의 ‘현상유지’를 통한 국가의 현대화를 적극적으로 추진한 것이다(Arellano 2005, Cavieres 2011, 117 재인용; Matear 2007, 65). 다시 말해, 이들 중도좌파 정부들은 초등교육의 저소득계급이 주로 다니는 시립학교의 질을 높이기 위한 정부 투자를 늘리는데 신경을 썼을 뿐 전체적인 틀에서 신자유주의 교육정책은 지속시킨다(Elacqua 2006, 579). 예를 들어, 세계은행과 함께 1991년부터 2003년까지 신자유주의 교육개혁 프로젝트를 실행한다. 그 목표는 경제성장 또는 국가발전과 사회적 통합을 이루기 위한 선결조건인 ‘교육의 질’을 높이기 위해 교육인프라와 자원에 전략적으로 투자를 하는 것이다.

이런 전략적 교육 투자를 통해 칠레는 2003년부터 의무교육 연한이 12년으로 늘어난다(Matear 2007, 61). 그동안 제대로 교육을 못 받던 계층이 교육을 받게 되는 효과를 거둔다. 그리고 동시에 사회경제적으로 소외된 계층에 대한 보상과 배려의 정책적 노력을 기울인다. 그러나 이런 긍정적 성과에도

불구하고 중요한 문제는 칠레의 신자유주의 교육정책이 도시 저소득계급의 학생들을 배제시켰다(Cavieres 2011, 112-114)는 점이다. 왜냐하면 교육에 대한 투자가 지속적으로 있어왔지만 사회계급의 소득에 의한 차이 즉, 시립학교와 순수 엘리트 사립학교 사이의 ‘교육의 질’의 차이는 지속적으로 커져왔기 때문이다(Matear 2007, 61).

### 1. 교육의 ‘사유화’: 바우처(정부 보조금)제도와 사립학교의 팽창

피노체트 체제는 80년대 초부터 경쟁, 효율성, 사유화를 강조하는 교육정책을 실행하게 된다. 특히, 초, 중등교육과 관련하여 구체적인 조치로서 교육의 제도적 측면에서 현재까지 유지되고 있는 두 가지 매우 중요한 변화가 있다. 하나는 신자유주의적 교육체계를 지원하기 위한 도구로서 바우처(Voucher, 정부 보조금)제도를 강화시킨 것이고 다른 하나는 그동안 중앙정부에 속해있던 모든 공교육시설이 시로 이관되었다는 점이다. 전자는 학부모와 학생을 교육 서비스의 소비자(Joiko, 2011)로 만드는 효과를 만들었고 후자는 국가의 개입을 축소하고 분산시킨 의미를 지닌다. 1980년 교육법 개정 이전까지 국립학교였던 것이 사립학교로 바뀐 것이다(Paredes & Pinto 2009, 48). 이런 분권화 과정은 공공정책의 다양성과 투명성을 자극하고 통제를 쉽게 만든다. 얼핏 보면 긍정적인 것 같지만 지역별 불평등을 더욱 악화시켰다. 지역마다 재정적 행정적 능력의 차별이 컸기 때문이다.

1980년의 교육법 개정 이후 81년부터 발효된 초 중등과정의 바우처 제도를 통해 공공예산으로 사립학교를 지원하게 되어 사립학교의 팽창이 있게 되었다(박주형, 정성수 2011, 113). 원래 교육비 지불 보증제 또는 바우처 제도는 학부모에게 사립학교만이 아니라 사립학교도 갈수 있는 학교 선택권을 준다는 합리성을 가진다.

교육비 지불보증제는 학부모들에게 정부에서 인정한 학교를 선택할 수 있는 바우처를 주고 이에 대한 비용을 정부가 지불하는 정책이다. 일반적으로 학부모의 사립학교 선택 시 공교육 기관이 일정비용을 보조해주는 경우가 대부분이다. 현재의 교육비 지불보증제는 밀톤 프리드만의 제안에

의해 논의되기 시작하였다. 프리드만은 교육의 국가독점의 폐해를 지적하고 시장경제의 핵심원리인 **경쟁의 도입**을 통한 교육개선을 주장하였다. 가난한 집 학생들도 사립학교에 입학할 수 있도록 교육비 지불보증을 통한 재정지원을 제안하였다. 이를 통해 부모의 경제적 지위에 의해 결정되던 학교선택의 기회가 확대되고 이를 통해 공교육 체제의 혁신을 가져올 것이라 주장하였다(박주형·정성수 2011, 109-110 강조는 필자).

그러나 칠레에서 바우처 제도를 통해 학부모의 학교 선택권을 넓히려는 최초의 정책 목표는 실패했다. 학교 선택권 정책의 실시 초창기에 모든 학생들에 대한 재정지원을 하기 보다는 저소득계층이나 교육환경이 열악한 지역 등 특정계층이나 지역에 재정지원을 집중하는 것이 필요했다. 그러나 학생 학부모의 사회경제적 배경을 고려하지 않은 무조건적인 지원은 칠레의 사례에서 보듯이 추가적인 학부모의 재정 부담 능력의 차이로 인해 오히려 학교 간 격차를 심화시켰으며 올바른 학교선택권을 방해하는 결과를 낳았다(박주형·정성수 2011, 123). 즉, 명분과 실체가 너무 달랐던 것이다.

사실, 바우처 제도는 칠레에서 오랜 전통이 있는 ‘교육비 지불보증’ 제도이다. 그러나 이를 신자유주의적 교육행정을 장려하는 정책적 도구로 활용한 것이 문제가 된 것이다. 정부 보조금 논리는 대표적인 선별적 복지의 철학에서 나온 것이고 미국에서 시장 지향적 개혁방안인 학교 선택론에 기초한 것으로 미국의 공교육의 비효율성을 극복하기 위한 수단이었다(박주형·정성수 2011, 108).

그러나 칠레는 70년대 이전 라틴아메리카에서 아주 질 높은 공교육이 폭넓게 시행되고 있었던 대표적인 나라이므로 이런 정책 도입의 필요성이 없었던 것이다. 오히려 이렇게 사회 문화적 맥락이 다른 칠레에 도입된 바우처 제도가 칠레의 전통적으로 평등성이 강한 교육체계의 공공성을 약화시킨 것이다(Pastrana 2007, Cavieres 2011, 117 재인용).

바우처(정부 보조금)는 사립학교 또는 시립학교에 다니는 학생들의 숫자에 맞춰 매월 학교에 지급된다. 정부로부터 이들 보조금을 받는 시립학교와 사립학교들은 보조금 외에도 매월 학생들로부터 학비를 받는다. 즉 정부와 민간이 공동으로 교육비 지출을 하는 것이다. 뿐만 아니라 사립학교들은 여유 있는

학부모로부터 기부금을 받을 수 있게 하고 있다(Matear 2007, 61). 따라서 저소득계급의 학부모들은 사립학교에 자녀를 보내기가 어렵게 되었다. 비싼 등록금의 부담 외에도 사립학교들이 유치원 과정에서부터 선발시험을 통해 학생들을 선발하므로 더욱 그렇다.

특히 저소득계급의 학부모들은 학교를 합리적으로 선택할 정보가 부족하고 사립학교들이 상호 경쟁이 치열하여 될 수 있으면 학업성적이 뛰어난 학생들을 선발하고 싶어 오히려 경제력이 높은 학생들을 선택하게 되었다(Sapelli 2003, Joiko 2011, 840 재인용). 왜냐하면 고소득계급의 학생들의 학습능력이 뛰어나기 때문이다(Joiko 2011, 840-841). 따라서 저소득계급의 학생들에게 학교 선택권은 환상으로 남아있다.

결국, 저소득계급의 학부모들은 자녀를 대부분 시립학교에 보내게 된다. 그나마 실제로 학교 선택권의 담론이 먹혀들어가는 것은 중간계급의 학부모들이다. 이들은 대부분 자녀들을 시립학교 대신에 정부 보조금을 받는 사립학교로 보내고 있다(Matear 2007, 68). 다시 말해 중간계급의 학부모들은 가난한 학생들이 많이 다니는 시립학교에 자녀들을 보내지 않고 보조금을 받는 사립학교에 자녀들을 보냄으로써 일종의 ‘구별 짓기’를 실천하고 있는 것이다.

따라서 공교육의 강화와 사교육 부문의 규제라는 정책 방향은 현재의 모델 안에서는 불가능하게 되었다(Boric 2012, 6). 예를 들어, 1980년에 중등교육의 14%의 학생이 정부 보조금을 받는 사립학교에 다녔다면 1990년에 34%로, 2003년에 40%로 지속적으로 늘어나게 된다(Elacqua 2006, 579). 그리고 이와 별도로 아예 정부 보조금을 받지 않는 최고 수준의엘리트 사립학교에 고소득계급의 자녀들이 다닌다. 2007년 현재, 거의 절반 이상의 초 중등학생들이 사립학교에 다니게 되었다(Matear 2007, 61).

결국, 아래에서부터 보면 시립학교/보조금을 받는 사립학교/엘리트 사립학교 식으로 교육이 사회계급에 의해 위계 차별적으로 분리되고 서열화 된 것이다. 이 같은 교육체계의 분리와 차별이 칠레 교육문제의 가장 중요한 갈등요인이다. 왜냐하면 학부모의 소득에 의해 학교의 형태와 경제 사회적 배경에 따라 “교육의 질”이 달라지고 있기 때문이다.

예를 들어, 2004년 OECD는 칠레 교육에 대해 “칠레 교육이 사회계급에

의한 분리가 너무 심해서 민주주의의 가치와 제도에 나쁜 영향을 끼치고 있다”(Matear 2007, 61)고 경고하는 보고서를 작성했다. 즉, 교육의 평등성 확보가 더 어렵게 된 것이다(Joiko 2011, 841). 다시 말해 교육의 기회, 과정, 결과 등의 여러 측면에서 교육의 평등성을 전혀 실현하지 못하고 있으며 효율성과 사회적 결속도 제대로 달성하고 있지 못한 것으로 지적되고 있다(박주형·정성수 2011, 107).

또한 80년대를 거치면서 다양한 입법수단을 통해 교육의 ‘사유화’를 촉진시키게 된다(Brunner 1993, 38; Matear 2007, 67). 예를 들어, 1990년의 교육법 재개정을 통해 이 같은 정책 방향이 강화된다. 학교사이의 경쟁과 학부모의 학교 선택권을 높인 것이다. 물론 칠레에서도 다른 라틴아메리카 국가들에서와 같이 종교기관의 비영리적 사립학교는 식민지시대부터 있어왔다. 그러나 피노체트 체제 이후 등장한 사립학교는 교육 사업을 통해 이익을 얻기 위한 비즈니스로 설립되기 시작하였다는 점이 중요하다(Matear 2007, 64).

일반 학부모들도 사립학교가 공립학교보다 더 효율적이라는 학부모의 학교선택권을 중시하는 밀톤 프리드만의 주장을 무의식적으로 따랐다(Ramos 2002, 1). 그러나 이런 신자유주의적 가설은 실제 칠레의 초, 중등 교육에서 확인해보면 근거 없음을 알 수 있다. 상층부 계급의 자녀들이 다니는 엘리트 사립학교의 학습능력이 제일 앞서고 사립학교와 보조금을 받는 사립학교 사이에는 차이가 없는 것으로 밝혀지고 있기 때문이다(Matear 2007, 62-71). 따라서 프리드만의 주장은 무엇인가 은폐적임을 알 수 있다.

현재 칠레 교육의 핵심적인 문제는 세계 최고수준의 교육체계의 ‘사유화’이다. 교육기관의 90%와 등록학생의 78%가 사립학교이다(Boric 2012, 1). 그리고 과거의 두 개의 대표적인 국립대학의 여러 지방분교들을 독립적 주체로 만들었다(Lemaitre 2005, 5). 그러니까 국립대학의 숫자는 명목상으로 늘었어도 내실이 없는 것이다. 교육의 ‘사유화’과정이 진행되면서 80년대 피노체트 정부의 교육에 대한 공공재정 지원은 대폭 줄고 대학들은 등록금 등으로 재정을 충당하게 되었다(Arellano 2001, 84).

이로써 이전에는 없던 몇 가지 현상이 나타나게 된다. 첫 번째로, 교육을 통한 사적 이익을 추구하는 사립 대학교가 많이 등장하게 되어 칠레의 대학이

공/사립의 투 트랙이 된다(Lemaitre 2005, 6). 80년 이전에는 칠레에 8개의 대학이 있었다. 그 중에 두 개는 국립(하나는 Universidad de Chile 또 다른 하나는 Universidad Técnica del Estado)이었고, 세 개는 가톨릭교회가 소유했고 나머지 세 개는 비영리 사립대학이었다(Rigoberto Parada 2010, 184). 그런데 이들 모두는 당시에 공사립을 막론하고 정부의 재정이 투입되어왔다. 지금과 같은 방식의 사립대학은 없었던 것이다. 그러나 피노체트 정부는 신자유주의체제의 확립을 위해 국가의 재정 부담을 줄이고 민간에게 교육투자를 하도록 유도한다. 이렇게 해서 새로 설립된 사립대학 중에는 소수의 비영리 사립대도 있지만 대부분은 순수 사립대이다. 더욱 1990년의 교육법 재개정 이후 1991년부터 사립대는 더욱 늘어나게 된다.

〈표 1〉 칠레 고등교육 기관의 수

연도 학교	1980	1985	1990	1995	2000	2007	비고
국립대학	2	18	20	25	25	16	
사립대학	6	3(신규)	40	45	39	45	
전문대학	0	25	79	73	60	43	4년제
기술학교	0	102	161	127	116	105	2년제
합계	8(정부 재정)	148	300	270	240	209	

(출처: 교육부, Brunner 1993, 37; 2008, 2)

위의 표를 보면, 민주연합정부가 집권하기 시작한 1990년의 국립대학과 사립대학의 숫자가 2000년대까지 거의 그대로 유지되고 있는 것을 알 수 있다.

두 번째로, 교육을 현대화하여 시장의 수요에 맞게 4년제 전문대학과 2년

제 기술학교가 대거 설립된다. 이들의 약 88%가 사립이고 정부의 재정지원이 없다(Brunner 1993, 37). 다시 말해 칠레의 경제규모를 보더라도 고등교육의 공공재정 지원의 수준이 너무 낮은 것을 볼 수 있다(Bernasconi 2010b, 23). 예를 들어, 공사립 통틀어 칠레 고등교육의 모든 비용의 85%는 학생의 등록금으로부터 나온다. 4년제 유명대학의 등록금은 매월 약 700-1000불에 이르고 비영리 2년제 기술학교의 경우 매월 70불 수준이다. 그리고 학생들의 약 60%가 정부로부터 학자금 용자를 받고 있다(Economist 2012, 3). 그리고 공립대학의 예산의 50-75%도 민간 펀드로부터 충당되고 있다(Bernasconi 2010a, 1).

〈표 2〉 고등교육 지출규모(1990년, 단위:US 백만 불)

재원	금액
공공예산	140.0
민간지출 민간출연	6.4
등록금	159.0
합계	165.4
기타	159.4
총계	464.8

(재무부, 1991, Brunner 1993, 38 재인용)

위의 표를 보면, 공공예산 지원에 비해 학생들의 등록금 부담이 높은 것을 알 수 있다.

1980년부터 학생 일인당 바우처(보조금)액수는 수혜학교가 사립학교이건 또는 사립학교이건 똑같이 단일화된다. 이는 사립학교에 매우 유리한 조치이다. 이에 따라 80년대 동안에 사립학교 수가 아주 뚜렷하게 확장된다. 예를

들어 1980년에 보조금을 받는 사립학교의 등록 학생 수는 40만 2천명에서 1990년에 96만 명으로 증가한다. 이에 비해 시립학교의 등록 학생 수는 226만 명에서 170만 명으로 줄어들었다. 90년대에 들어와 시립학교의 학생 수가 미미하게 늘어나지만 사립학교의 학생 수는 지속적으로 훨씬 많이 늘어나고 있다(Arellano 2001, 85).

이런 추세는 21세기에 들어와서도 마찬가지다. 예를 들어, 2000년과 2006년 사이에 시립학교는 등록학생수가 13% 줄어들었다. 한편 같은 시기에 정부로부터 보조금을 지원받는 사립학교의 학생 수는 38% 늘었다(Paredes & Pinto 2009, 47). 이 같은 정책 집행의 결과 재정여력이 약한 칠레의 공립학교 숫자는 대폭 줄어들었다. 예를 들어, 2006년 현재, 중등교육의 51%가 시립학교이고 나머지 사립학교들 중 42%가 보조금을 받는 사립학교이다 (Cavieres 2011, 117). 그 외 나머지는 엘리트 사립학교이다. 그리고 중등교육의 공공 재정은 엄청난 삭감을 겪게 된다.

중등교육은 양적으로 확대되면서도 교육재정 삭감은 가장 심각하다. 60년대 초에 학생 일인당 공교육 투자액은 일인당 GDP의 15%에 달했는데 30년 뒤(90년대 초)에 이 비율은 10%로 떨어졌다. 특히 80년대 후반부는 경제 성장을 했는데도 불구하고 공교육 지출 비율은 지속적으로 줄어들었다. 이는 교사의 처우 악화와 질 높은 교육을 제공할 수 없게 만들었다. 특히 교사 소득의 실질 구매력이 줄어들어 사범대학을 지원하는 학생 수가 줄어들 정도가 되었고 교육의 인프라 악화와 교육기자재의 부족을 가져왔다(Arellano 2001, 84).

이 같은 지속적인 공교육 재정의 위축은 칠레의 높은 경제성장률에 비교하더라도 더욱 이해하기 힘들다.<sup>4)</sup> 그럼에도 교육재정을 더 많이 투입하여 교육의 공공성 확대를 강화하는 정책을 거부하는 근거로 비용이 너무 많이 들고

4) 1986년에서 1997년까지 칠레 경제는 평균 7.6%의 성장률을 보였다. 이는 세계 평균 성장률이 3.5%인 것을 고려하면 매우 높은 성장률이다. 그러나 최근 약 9년간의 칠레 GDP 성장률은 연평균 3.7%이다. 세계 평균은 4.1%이다(Vergara 2007, 138).

부자들까지 정부가 도와줄 필요가 없다는 주장이 나오고 있는데 이는 전형적인 이데올로기적 담론이다. 가난한 학생들이나 부자 학생들이나 같은 공교육 체계에서 공부하는 것이 사회적 연대를 강화하는데 도움이 되기 때문이다. 공교육의 위축은 사회전체에 공동체적 연대를 강화하는 것을 약화시킨다.

그리고 칠레는 한국, 일본, 인도네시아 등과 함께 고등교육의 사립학교의 의존도가 매우 높다(Brunner 2008, 1-4). 이로 인해 일어나는 문제는 공립교육과 사립교육의 분리이다. 그리고 질 높은 교육에의 접근이 경제적 여유가 있는 계층에게로 한정되는 결과를 낳고 있다(Boric 2012, 6). 이 같은 사회적 맥락에서 2006년과 2011년의 학생시위의 중요 쟁점이 공사립 학교 사이의 교육 불평등 문제인 것을 쉽게 이해할 수 있다.

## 2. ‘교육의 질’과 ‘경쟁’ : 사회 계급에 따른 ‘분리와 차별’의 확대

1990년부터 집권한 민주연합정부들은 1994년 ‘교육의 질’ 향상을 정책 목표로 삼았다(Schiefelbein 2000, 38). ‘교육의 질’ 문제는 80년대 후반부터 고도성장의 궤도에 들어선 칠레 자본주의(신자유주의)의 유지와 성장을 위해 필요한 전략이었다. 즉, 양질의 인적자본의 양성 즉 칠레 교육의 근대화를 통한 수출경쟁력 확보가 불확실성이 지배하는 세계화체제에서 가장 중요한 전략으로 인식되고 있었기 때문이다. 왜냐하면 신자유주의체제의 교육은 경쟁, 개인주의, 책임성을 강조하며 국가의 경제성장에 기여할 양질의 노동력을 공급해야 하기 때문이다. 학생들 개개인의 학습능력 향상을 의미하는데 교육의 사회적 책임과 평등성을 상대적으로 덜 중시한 것이다. 이를 통해 교육 서비스 공급에 있어 학생들의 취학을 증진과 중등교육의 중도 탈락자를 줄이는데 있어서는 긍정적 성과를 거둔다(Arellano 2001, 83; Matear 2007, 66). 예를 들어 1992년 젊은 연령대의 청년 중 18% 만이 대학교육을 받고 있었는데 2004년에 35%로 증가했다(Aedo 2000, 33; Vergara 2007, 143).

하지만 사회관계의 시각에서 볼 때 계급 사이의 교육 격차는 커져온 것이다. 즉, 교실 안에서의 ‘교육의 질’의 향상을 위한 교육 투자의 증가 및 미시적인 개선책은 꾸준히 추진해왔으나 사회계급의 불평등이 교육 불평등의 재생

산으로 지속되는 체계 자체는 오히려 강화되어온 것이다.

세계은행도 이런 교육정책을 지지했고 ‘교육의 질’을 통해 국가발전, 시장, 교육과 개인을 연결시키게 된다(Jones, 2007, Cavieres 2011, 117 재인용). 그리하여 ‘교육의 질’에 대한 정책 대안으로, 교육투자기금의 문제와 교사에 대한 교육 훈련의 질과 교사의 대우가 문제가 되었다. 예를 들어, 1997년에 도입된 제도는 교사들의 교육능력이 탁월한 자를 학교마다 선발 시상하여 영예를 부여하고 경제적 보상금으로 1999년에 평균 임금의 10달치 이상을 지급했다(Arellano 2001, 89).

그러나 공교육의 제도적 문제 또는 사회관계에서 오는 구조적 문제는 건드리지 않고 있다. 물론 가끔씩 정치 지도자는 교육의 공공성, 평등성을 강조하고 사회적 계층이동을 강조하고 있지만 이는 공염불에 그치고 있다.<sup>5)</sup> 왜냐하면 사회관계의 불평등을 그대로 온존시키면서 시장에서의 합리적인 선택의 가능성을 전제로 놓고 제시하는 ‘교육의 질’의 정책방향은 오히려 사회적 불평등을 깊어지게 만들기 때문이다.

예를 들어, 중등교육의 경우 학부모들이 말로는 학교의 교육의 질 즉, 학업 성취도 달성을 우선적으로 고려하여 학교를 선택한다고 주장한다. 하지만 실제로는 저소득계급의 자녀들이 다니는 학교를 피하는 방식으로 재학생들의 사회경제적 지위를 고려하여 자신들의 자녀가 다닐 학교를 선택하여 ‘분리와 차별’의 교육체계를 강화시킨다(Elacqua 2006). 이리하여 아예 경쟁의 프레임에서 도시 저소득계급의 학생들은 늘 배제된다(Cavieres 2011, 112).

‘교육의 질’을 이야기하면서도 어렸을 때부터 공사립의 차별을 통해 사회경제적 계급에 의한 불평등과 배제를 방치해온 것이다. 무엇보다 현실과 달리 사립은 무조건 좋고 공립학교는 교육의 질이 낮은 수준이라는 대중의 이데올로기적 인식이 교육의 평등성을 추구하려는 정책 목표의 달성을 어렵게 만들

5) 바철헤트 대통령의 2006년도 연설을 보면 “국가는 더 통합된 교육을 원한다. 학교가 우리 모두가 위엄과 권리에서 평등하다고 가르치길 원한다. 그리고 우리가 서로 편견의 벽으로 분리되지 않도록 교육이 가르쳤으면 한다. 분리와 편견은 심하게 파편화된 칠레 교육의 원하지 않는 결과로서 이를 극복해야 한다.”고 주장한다(Matear 2007, 79). 당연히 올바른 교육정책의 방향이지만 수 십 년에 걸친 신자유주의 교육의 현실과 비교할 때 공허하기만 하다.

고 있다.

현재 칠레는 라틴아메리카에서 교육의 질을 확인하는 평가 시스템이 제일 발달해있다(Lemaitre 2005, 27). 이를 위해 라틴아메리카의 다른 나라들 보다 일찍 전국적인 일제고사를 통해 교육의 질을 평가하는 시스템을 민주연합 정부가 시행하고 있다(Cavieres 2011, 126). 하지만 이렇게 1990년 이후의 민주연합정부가 ‘교육의 질’을 최우선의 교육정책 목표로 삼았지만 실제로 국제적인 수준에서의 칠레 학생들의 학습능력 수준은 매우 낮다. 예를 들어, 1999년의 수학과 과학의 국제평가에서 38개의 조사국가 중에서 35위를 차지 하여 경제 발전 수준이 비슷한 나라들의 그것보다 수준이 낮다(Navarro 2002, Matear 2007, 75 재인용).

흥미로운 것은 중학생의 약 50%가 다니고 있고 학부모의 사회경제적 수준이 낮은 시립학교의 경우가 정부로부터 보조금을 받는 사립학교(약 40%의 학생 수용)보다 더 낮은 학업성취도를 보인다고 대부분 알려져 있었다(Avalos 1996, 6). 그러나 이런 주장과는 달리 실제로는 보조금을 받는 사립학교와 시립학교 사이에 유의미한 학업 성취도의 차이는 없었다(Matear 2007, 71). 차이가 나는 것은 저소득 계급의 자녀들이 많이 다니는 시립학교와 최상층 엘리트 계급의 자녀들이 다니는 엘리트 사립학교 사이에서만 그렇다.

사회계급에 따른 학부모의 ‘문화자본’의 차이 때문에 학업성취도가 다르게 나타난 것이다. 그럼에도 민주연합정부가 피노체트 정부와 다른 점은 하위계층에 대한 교육의 기회를 확대하려는 문제의식을 가지고 있었다는 점이다. 그리하여 교육정책의 우선적 고려를 초, 중등, 대학교의 학생들의 취학률을 높이는데 두게 된다(Avalos 1996, 1-5). 이 같은 교육의 양적 확대 부문에서는 긍정적 효과를 거둔 것이 사실이다.

하지만 교육의 질이 누구에게나 양질의 교육을 받게 하는 공공성에 기초한 것이 아니라 위계 서열적 차별성과 교육을 시장에서 잘 팔리는(선택되는) 상품으로 만들고 있으므로 문제가 되는 것이다. 현실적으로, 중등교육에서 순수 엘리트 사립학교의 교육의 질이 제일 높고 시립학교와 정부 보조금을 받는 사립학교의 학업성취도는 문제가 많다. 심지어 이들 두 그룹의 학교의 교사들은 두 세군데 학교를 나가야만 생활이 되는 정도이다(Avalos 1996, 7). 당연

히 교육의 질이 낮을 수밖에 없다.

이렇게 된 맥락은 피노체트 집권이후 국가예산 대비 교육에 대한 지출이 계속해서 줄고 있었기 때문이다. 예를 들어, 1983년의 19.9%에서 1993년의 13.2%로 줄었다(Avalos 1996, 6). 예산 지출은 대부분 바우처(정부 보조금) 형식을 취했고 교사 월급과 운영비로 충당된다. 바우처(정부 보조금)도 1981년에서 1990년 사이에 약 40%가 감소했고 이는 학교운영비에 턱없이 부족했다. 그 결과 교재, 실험실 기자재, 건물 유지 보수 등이 영향 받았다. 예를 들어, 초등교육의 경우, 국가가 보조하는 공립학교는 학생 한 명당 300불, 사립학교는 1000불이 지출되었다. 이런 차이는 특히 교사 월급에 영향을 끼친다. 그리고 전반적으로 국민 일인당 소득수준이 비슷한 다른 라틴아메리카 국가들에 비해 초등교육의 교사 월급이 약 25% 정도 낮다(Avalos 1996, 6).

민주연합정부의 새로운 교육정책의 이데올로기적 방향은 ‘경쟁’이다. 국립대학과 사립대학 그리고 사립대학 안에서도 경쟁을 통해 효율성을 높일 수 있다는 마인드이다. 이를 통한 중요한 긍정적 효과는 중등교육과 대학교육을 받는 학생 숫자가 대폭 늘어났다는 점이다(Cavieres 2011, 126).<sup>6)</sup> 여러 자료들에서 제시되고 있는 수가 차이를 보이고 있지만 90년대 민주연합 정부시기에 대학생 숫자는 대폭 늘어난다.

예를 들어, 1990년의 대학생 수는 약 20만 명인데 비해 2010년 현재 약 110만 명에 이른다(Economist 2012, 3). 학생들의 구성도 도시 남학생위주였던 것이 전국적으로 확산되면서 복잡해졌고 당연히 경쟁도 격화되었다(Lemaitre 2005, 9-10). 그리하여 2010년 현재 대학생 숫자는 거의 4배로 성장했고 대학생 총 등록률은 약 40%에 이른다(Bernasconi 2010a, 1). 얼핏 보면 대학생 숫자가 대폭 늘고 사립대학들도 많이 늘어 칠레인들의 경제 사회적 지위는 대폭 향상된 것처럼 보인다.

하지만 어렸을 때부터 교육의 ‘사유화’를 통해 학부모의 경제 사회적 계급에 의해 교육이 엄격하게 위계 서열화 되어 교육을 통한 사회적 평등성의 획득은 힘들게 되었다. 경제적으로 여유 있는 계급의 학생들이 교육의 질이 높

6) 그러나 대학만이 아니라 전체 피교육자를 대상으로 할 때 선진국 수준에 이르는 쿠바의 경우보다 약 20% 적은 숫자가 교육을 받고 있다(Schiefelbein 2000, 38).

은 유명 국립대학 및 비영리 사립대학에 진학하게 되어 교육을 통한 불평등이 더 강화되고 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 사회경제적 약자들인 빈곤계급이 오히려 등록금이 비싸고 교육의 질이 낮은 사립대학에 진학하게 된 것이다.

그럼에도 신자유주의 이데올로기는 부모의 경제적 수준에 따른 불평등한 교육의 차별을 사회관계와 제도적 문제가 아니라 개인적 능력 또는 운으로 인정하게 만들고 있다. 이렇게 칠레에서 저소득층의 자녀들이 중등 교육에서 보조금을 받는 사립학교, 고등 교육에서 독립적인 사립대학들에 많이 진학하고 있으므로 정부의 적극적인 개입이 필요하나 그렇게 하지 못하고 있다. 즉, 공사립 구분 없이 동등하게 정부가 재정지원 하려는 대안에 대해 정치적, 이데올로기적 이유로 사회가 이를 거부하기 때문이다(Brunner 2008, 19-20).

이런 문제를 완화하기 위해 2004년에 교육의 평등성 제고를 위해 보조금을 받는 학교들이 의무적으로 15%미만의 저소득계급의 학생들을 입학시키도록 하는 교육법 개정안을 통과시켰다. 그러나 구체적인 시행 방법이 제대로 도출되지 않아 곧 교육부에 의해 폐지된다(Joiko 2011, 842).

그러나 2000년대 후반에 들어오면서 칠레의 의회 등 정치사회에서도 중등 과정의 사립학교의 위축과 수익성을 우선시하는 사립학교의 지나친 팽창에 대해 칠레 공교육을 다시 지키기 위한 여러 논의가 일어나고 있다. 예를 들어, 교육의 질이 낮고 돈벌이에만 몰두하는 사립학교에 대한 정부의 보조금 지원을 중단할 것을 제안하고 있다(Paredes & Pinto 2009, 61). 또한 2011년의 대규모 대학생 시위에 대해 2011년 11월에는 약 900명의 지식인들이 피네라 대통령에게 공개서한을 보내기도 했다.<sup>8)</sup> 많이 늦었지만 이제라도 교육의 평

7) 대학생들에 대한 학자금 용자에서도 차별적인 불평등이 존재한다. 예를 들어, 전통적으로 유명한 국립대학과 비영리 사립대학의 경우 학자금 용자의 이자율이 년 2% 수준인 반면, 새로 설립된 사립대학의 경우 2006년의 경우 5.8%에 이른다. 따라서 저소득계급은 자녀를 대학교육 시키기 위해 더 많은 빚을 져야한다 (Economist 2012, 3).

8) 이들은 공개서한에서 “칠레가 1966년의 국제연합의 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제협약의 체결국임을 지적하면서 모든 교육에서 수준 높고 무료의 공교육을 향해 점진적으로 나아가기 위해 국가의 역할을 회복할 것을” 요구함으로써 신자유주의적 교육의 ‘사유화’ 정책을 지양할 것을 대통령에게 강조하였다(Carta Abierta al Presidente de la Republica 2011, 1).

등성 확보를 위해 정부가 다양한 방식으로 개입할 것을 엘리트 지식인들이 촉구하고 있는 것이다.

#### IV. 나가는 말

칠레 교육문제의 배경은 피노체트의 쿠데타로 인한 집권 이후 신자유주의 체제로의 변혁으로 국가가 시장에 의해 대체되는 사회 경제적, 문화적 단절을 겪은 데서부터 출발한다. 즉, 1980년의 교육법 개정과 1990년의 교육법 재개정을 통해 교육을 공공성, 평등성의 시각에서 바라보며 교육을 모든 사람이 누릴 수 있는 기본적 권리로 보지 않게 된 것이다. 그 대신 국가발전과 경제성장에 필요한 시장에서의 인력수급의 시각에서 경쟁과 효율성을 중시하며 시장에서 구입할 수 있는 서비스로 교육을 바라보게 된 것이다. 그리고 고등교육과 중등교육의 수준에서 사립학교가 급팽창하면서 학생들의 취학률이 높아지는 것에만 긍정적 가치를 부여하게 된다.

이로써 공공부문이 사적 부문에 의해 대체되는 ‘사유화’작업이 교육에서 급속도로 진행된 것이다. 그리하여 표면적으로는 ‘교육의 질’을 높이기 위한 효율성과 경쟁의 체제로 만든다고 하였지만 실제로 이루어진 것은 사회계급에 따른 엘리트 사립학교/보조금을 받는 사립학교/시립학교의 순으로 교육의 ‘분리와 차별’의 불평등한 위계서열의 구조를 정착시킨 것이다. 오히려 초 중등교육의 학업 성취도 자체는 시립학교와 보조금을 받는 사립학교 사이의 차이가 거의 없다고 밝혀졌다.

바우처(정부 보조금)제도는 얼핏 보면 저소득계급의 학생들에게도 학교 선택권을 넓히면서 선망하는 사립학교에 갈수 있는 것으로 인식되어 대중의 지지를 받게 된다. 그러나 실제로는 가난한 계층의 자녀들은 배제되고 중간계급의 자녀들만 시립학교에서 보조금을 받는 사립학교로 옮겨지게 된다. 이 같은 위계서열과 분리는 고등교육에까지 그대로 이어지고 있다. 문제가 심각한 것은 정치적으로 독재를 단절하고 민주화로 이행한 민주연합 정부들에 의해 이 같은 신자유주의적 교육정책이 강화되어왔다는데 있다. 물론 민주연합 정부

들이 저소득 계급의 학생들에 대한 취학을 상승과 교사들에 대한 대우 개선 등의 긍정적 조치를 취하였지만 이는 신자유주의적 교육정책을 유지, 관리하기 위한 것에 지나지 않았다.

민주연합 정부들의 정치 지도자들이 내세우는 사회적 평등성을 지향하는 통치목표의 수사와 구체적인 입법을 통한 교육체계의 현실사이에는 엄청난 간극과 긴장이 있는 것이다. 결국 이 같은 긴장의 틈새를 통해 2011년 대규모의 대학생 시위가 일어나며 체제의 균열을 지향하였다. 이들 대학생들은 오랜 시간을 두고 추진되어온 기존의 신자유주의적 교육정책의 방향에 대해 강력하게 항의하고 그 단절을 요구하고 있는 것이다.

## ❖ 참 고 문 헌

- 박주형·정성수, 「교육의 형평성에 기초한 칠레의 학교선택정책과 바우처 체제 분석」, 『비교교육연구』 제21권 제4호, 2011, pp. 107-129.
- 이득재, 「젊은이들, 싸우러 거리에 나서다」, 『문화/과학』 제68호, 2011 겨울, pp. 147-171.
- AEDO, Cristian, "Educación en Chile", Universidad Alberto Hurtado, [http://books.google.es/books/about/Educaci%C3%B3n\\_en\\_Chile.html?hl=es&id=2181GWAACAAJ](http://books.google.es/books/about/Educaci%C3%B3n_en_Chile.html?hl=es&id=2181GWAACAAJ), 2000.
- ARELLANO MARIN, José Pablo, " La reforma educacional chilena", *Revista de la Cepal*, No. 73. //dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1237541, pp. 83-94, 2001.
- AVALOS, Beatrice, "Education for Global/Regional Competitiveness: Chilean Policies and Reform in Secondary Education", *Compare: A Journal of Comparative Education*, Vol. 26, No. 2, //web.ebscohost.com/ehost/delivery?sid=5e3d8919-ee38-4f98-ad86-57ac4af3f67..., pp. 1-18, 1996.
- BERNASCONI, Andrés, "Challenges in higher education for Chile's new

- government", [www.insidehighered.com/blogs/the\\_world\\_view/challenges\\_in\\_higher\\_education\\_for\\_Chile\\_s\\_new\\_government](http://www.insidehighered.com/blogs/the_world_view/challenges_in_higher_education_for_Chile_s_new_government), pp. 1-2, 2010a.
- \_\_\_\_\_, "Chile's Dominant Private Higher Education", *ASHE Higher Education Report*, Vol. 36, no. 3, pp. 23-35, 2010b.
- BORIC, Gabriel, "Los horizontes del movimiento estudiantil", *Le Monde diplomatique*, mayo 2012, pp. 6-7, 2012.
- BOZO, Ana Julia, "Hacia una Reconstrucción de la Democracia", *Espacio Abierto*, abril-junio, año/vol. 16, no. 002, pp. 277-290, 2007.
- BRUNNER, José Joaquín, "Chile's higher education: between market and state", *Higher Education*, Vol. 25, pp. 35-43, 1993.
- \_\_\_\_\_, "Chiles Higher Educaion System : a comparative political economy focus", [//mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/HE\\_Chile\\_021107.pdf](http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/HE_Chile_021107.pdf), pp. 1-31, 2008.
- Carta Abierta al Presidente de la República, [www.theclinic.cl/2011/11/04/carta-abierta-alpresidente-de-larepublica/](http://www.theclinic.cl/2011/11/04/carta-abierta-alpresidente-de-larepublica/), (2012.7.16출력), pp. 1-24, 2011.
- CAVIERES, Eduardo A., "The Class and Culture-Based Exclusion of the Chilean Neoliberal Educational Reform", *Educational Studies*, Vol. 47, pp. 111-132, 2011.
- DE CONTRERAS, Alonso, "La Ley que Pinochet dejó y el beneficio del cobre que no se derrama en educación", [www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/20-22153-2006-06-05.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/20-22153-2006-06-05.html), pp. 1-2, 2006.
- Economist, "Progress and its discontents", *Economist*, 2012.4.14, vol. 402, issue 8780, [//web.ebscohost.com/ehost/delivery?sid=c1678f4e-b7fd-4f78-a4bf-c4bb41416d8.....](http://web.ebscohost.com/ehost/delivery?sid=c1678f4e-b7fd-4f78-a4bf-c4bb41416d8.....), pp. 1-7, 2012.
- ELACQUA, Gregory et al., "School Choice in Chile: Is it Class or the Classroom?", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 25, no.3, pp. 577-601, 2006.
- FOX, Michael, "Demanding the Right to Education: Student voices from Chile and Puerto Rico", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 44, no.6, pp. 35-37, 2011.
- JOIKO, Sara, "La Política de Equidad y el Nuevo Sistema de Vouchers en Chile", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16, no. 50,

pp. 829-852, 2011.

- LEMAITRE, Maria Jose, "Between privatization and state control: Chile's experience of regulating a widely privatized system through quality assurance", *International Institute for Educational Planning*, UNESCO, pp. 1-31, 2005.
- MARRAS, Sergio, "Chile, el mercado del disímulo (Los valores en la década de los noventa)", in Paul W. Drake & Ivan Jaksic(ed.), *El modelo chileno*, Santiago: LOM Ediciones, pp. 499-525, 2002.
- MATEAR, Ann, "Tensiones between State and Market in Chile: Educational Policy and Culture", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 83, pp. 61-82, 2007.
- OPPENHEIM, Lois Hecht(2007), *Politics in Chile*, Boulder: Westview Press, 2007.
- PAREDES, Ricardo D. & Pinto, Juan Ignacio, "¿El fin de la educación pública en Chile?", *Estudios de Economía*, Vol. 36, No. 1, Junio 2009, pp. 47-66, 2009.
- RAMOS, Andrea Tokman, "Is private education better? Evidence from Chile", *Central Bank of Chile Working Papers*, No. 147, pp.1-44, 2002.
- RIGOBERTO, Parada, Jose, "Universidades públicas y privadas: un enfoque tridimensional", *Estudios Públicos*, 120, primavera 2010, pp. 183-205. 2010.
- RODRIGUEZ, Jose A. Buergo, "Camila Vallejo, una voz y una luz", [www.rebelion.org/noticia.php?id=142879](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=142879), pp. 1-2, 2012.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto & SCHIEFELBEIN, Paulina, "Determinantes de la calidad: ¿qué falta mejorar?", *Perspectivas*, vol. 4, no.1, pp. 37-64, 2000.
- VERGARA, Rodrigo, "Tendencias demográficas y económicas en Chile y sus implicaciones para la educación superior", *Estudios Públicos*, 106, pp. 129-152, 2007.

❖ ABSTRACT

## A Critical Approach to the Directions of the Neoliberal Educative Policies of the Governments of Democratic Alliances of Chile

Ahn, Tae Hwan

The Chilean educative policies as the Voucher System and the privatization have been almost same from the Pinochet government and the ones of "Concertacion" or "Democratic Alliances" until now. Because the neoliberal regime has dominated principally in Chile the area of the education. In this study first of all I will analyze the procedures of the violent repression of the leftist politicians and the intellectuals of the universities by the Pinochet government. And the importance of the reform of the law of education in 1980 was emphasized and the other one in 1990 one day before the retirement of Pinochet. We can comprehend the fact that the education would have been used as a tool to achieve the development of the country and the economic one sacrificing the public and equalitarian values of the education.

And the competence, the efficiency and the quality of the education have been emphasized through the policies as example the rights of the selection of the schools by the parents as like a product in the market. But the result was the enormors expansion of the private education not only in the secondary schools but also in the universities. And also has been intensified "the segregation and the discrimination" of the students jerarquitized by the different social-economic levels of the parents.

The Chilean people including the middle class did not realize rightly the inherent problems of the neoliberal regime having the equivocation as if the private schools should have been better than the public ones. However the high level of the public university education became to be dominated by the acomodated class. This was the cause of the last year's great scale of the demonstration of the Chilean students. The most important thing is that these

matters was aggravated not by the Pinochet government but by the ones of "Concertacion" or "Democratic Alliances". Because these governments tried to maintain the neoliberal regime by means of the education only arranging the small problems or contratiempos.

---

**Key Words**

피노체트 억압, 교육의 사유화, 바우처 시스템, 교육의 질, 사회계급에 의한 교육의 분리와 차별

Pinochet's repression, privatization of the education, the Voucher System, quality of the education, segregation and discrimination of the education by the social class

논문접수일: 2012. 11. 03.

심사완료일: 2012. 12. 07.

게재확정일: 2012. 12. 21.