

기획특집 | Special Reports

멕시코의 교육 개혁: 회의주의와 불확실성 사이에서

마르타 로아이사 베세라

서론

교육은 멕시코 현대사에서 가장 많이 논의된 테마들 가운데 하나다. 1857년에 제정된 헌법에서도 논쟁을 불러일으킨 큰 논제들 가운데 하나였다. 교육은 1916년 12월 한 달 동안 베누스티아노 카란사(Venustiano Carranza) 대통령이 제출한 헌법 프로젝트에 관해 토론하는 과정에서 다시 주요 논제가 되었는데, 이는 나중에 베누스티아노 카란사 대통령이 혁명전쟁의 다른 파벌들의 지도자였던 알바로 오브레곤(Álvaro Obregón), 파블로 곤살레스(Pablo González)와 맺은 협약의 결과가 되었다. 확실한 것은, 카란사가 1916년 9월에 수립된 과달루페 계획(Plan de Guadalupe)의 조항 몇 개를 개정하겠다고 선포함으로써 같은 해 12월 1일부터 케레타로 시에서 열리게 된 제헌의회를 소집할 수 있었다는 것이다.¹⁾ 카란사

1) '과달루페 계획'은 베누스티아노 카란사가 코아우일라의 주지사로서 1913년 3월 26일에 가동시킨 정치 활동 계획이었다. 이 계획에 따라, 빅토리아노 우에르타(Victoriano Huerta)가 프란시스코 마데로(Francisco Madero) 대통령의 합법적인 정부를 전복시킬 음모를 꾸며서 미국의 도움을 받아 권력을 찬탈했기 때문에 연방의 3권을 거부해야 한다는 호소가 이루어졌다. 과달루페 계획의 참여자들은 주지사들에게 30일 기한을 주어 계획에 동참하도록 종용했는데, 주지사 몇이 계획에 따르지 않자 그들을 비난했고, 카란사를 헌법파 군대의 총사령관 겸 행정부 수반으로 지명했다. 과달루페 계획의 주요 과제들 가운데 하나는 선거를 치르는 것이었다. 카란사가 과달루페 계획을 공포함과 거의 동시에 소노라의 입법부는 정권 찬탈자 우에르타를

의 계획 제3조의 내용은 다음과 같다. “교육은 완전히 자유롭게 이루어질 것이다. 공공 교육기관에서 행해질 교육은 세속적인 것이 될 것이고, 이들 교육기관에서 실시될 초등 기본 교육과 초등 상급 교육은 무상으로 이루어질 것이다.” 여기서, 가장 강력한 논쟁을 유발했던 것은 바로 ‘세속성’이다. 유감스럽게도 가톨릭교회가 국가의 업무에 개입한 것에 대해 생생한 기억을 여전히 간직하고 있던 시기에 교육 활동에 관한 법령을 통해 가톨릭을 무력화시키는 것은 사소한 사안이 아니라 험하고 복잡한 사안이었다. 결국, 교육은 공립학교와 사립학교에서 자유롭게, 하지만 세속적으로 이루어져야 하고, 이들 공사립 학교에서 늘 국가의 감시 하에 무상으로 이루어져야 한다는 식으로 결정되었다. 그 때부터 현재까지 97년이 흘렀고, 그 사이 제3조는 여러 번 개정되었다. 하지만 2013년의 교육 개혁은 다양한 논쟁뿐만 아니라 국가와 교직(敎職)의 광범위한 영역 사이에 열린 대결을 유발했는데, 이 대결은 1917년에 일어난 멕시코 혁명 같은, 이데올로기적 문제로 인한 대립이 아니라 본 교육 개혁이 내포하고 있는 노동 문제로 인한 대립이었다.

‘교육 개혁’이라 불리는 것은 배링턴 무어(Barrington Moore)가 19세기와 20세기에 각각 일어난 부르주아 혁명들을 분석하고, 각각의 혁명에서 상류 계급과 농민 계급의 역할을 분석한 바에 따르면, 혁명은 “위로부터” 만들어져 시작된 것이었다. 그렇게 해서 멕시코의 교육 개혁은 세계와 타협하겠다는 멕시코의 지속적인 필요에 따른 사회적-역사적 현상으로 연구될 수 있다. 우선 우리는 멕시코가 1994년에 ‘경제협력개발기구(OECD)’에 가입함으로써 교육 개혁의 절대적인 필요성을 실감했다는 사실을 강조해야 할 것이다. 1990년부터 멕시코 교육 시스템의 주요 행위자들은 ‘전국 교직원 노동조합(Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: SNTE)’에 가입한 교사들, 그리고 ‘전국 교직원 노동조

비난했고, 프란시스코 비야(Francisco Villa)가 치우아우아에서 무장봉기를 하기 위해 미국에서 돌아왔다.

합' 과 견해를 달리하는 '전국 교직원 노동 조정협의회(Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación: CNTE)' 에 모인 교사들뿐만 아니라 학부모들, 학생들, 그리고 국가 및 교육 기관들과 관련된 지도자들이었다. 정부의 방침에 따라, 교육 개혁은 교육의 질을 높이고, 교육 자원을 극빈층 지역까지 분배하는 것을 포함할 것이기 때문에 멕시코 어린이들에게는 균등한 교육 기회를 제공할 수 있도록 실행된다. 교육에 관계하는 행위자들은, 설사 교육 개혁을 통해 질 높은 교육이 이루어지기를 희망하는 것이 명백하다 할지라도, 다음과 같은 질문들이 의미하는 바를 자유롭게 해석했다. 교육 개혁은 공공 교육을 '실제로는' 민영화해 버리는 것인가? 교육 개혁은 노동 개혁을 확대하는 것인가? 교육 개혁은 수준 높은 학교들이 자주적으로 운영될 수 있도록 하는 하나의 전략인가? 교육 개혁은 국가 교육 시스템이 지닌 제반 문제를 해결하는 방법인가? 확실한 것은 교육 개혁이 이 모든 문제를 포함할 수 있기 때문에 아주 복잡하다는 것이다. 하지만 교육 개혁에 관해 분석할 때 당면하게 되는 큰 난점은 현재의 교육 개혁에 관해 설명하는 데 있는 것이 아니라 교육 개혁이 어떻게 이루어지기를 바라는지 설명하는 데 있는데, 여기서 중요한 것은 멕시코 교육의 미래와 관련된 교육 개혁의 원인과 결과에 내포되어 있는 세부 항목들이다.

교육 개혁의 기원

20년 전에 멕시코는 OECD 회원국이 되면서부터 세계 무역을 통해 자국의 경제를 확대하고 재정의 안정을 유지하는 데 기여할 수 있는 정책을 추진해 왔다. 재발되는 경제 위기가 1990년대 중반 경에 증폭되었던 기대를 약화시켰다. 21세기 초 10년 동안 멕시코는 상대적인 안정을 이루었는데, 그 안정이 멕시코가 OECD에 가입하고, 미국, 캐나다와 '북미



ENLACE 시험을 치르고 있는 학생들 (출처: <http://www.heraldotoluca.com.mx/>)

자유무역 협정(NAFTA)을 체결해 가동한 뒤에 기대했던 명성을 얻게 하는 데는 미치지 못했다. 그때부터 현재까지 제도혁명당(Partido Revolucionario Institucional) 정부뿐만 아니라 국민행동당(Partido Acción Nacional) 정부는 대외 무역과 외국인 직접 투자를 증진시켜 왔는데, 경제 정책에 관해 말하자면, 이런 것은 이들 정부의 경제 정책 아젠다에서 키 포인트였다. 그럼에도 불구하고 하부구조는 쓸모없게 되어 버려 오늘 날 경제 발전을 방해한다. 교육 개혁의 법적 토대는 멕시코 합중국 헌법 제3조인데, 제3조는 공공 교육이 중등 상급 수준까지는 세속적으로, 무상으로, 의무적으로 이루어져야 한다고 선언한다. 따라서 헌법 해당 조항의 내용 가운데 변화된 부분은 멕시코 교육 시스템을 유연화하기 위해, 그리고 멕시코 교육 시스템을 OECD 회원국들의 글로벌화된 전략과 맞추기 위한 것이다. 멕시코는 OECD 회원국으로서 2000년부터 ‘국제 학업 성취도 평가(Program for International Student Assessment: PISA)’를 적용해 왔는데, 그 때 멕시코 교육은 처음으로

국제적인 수준의 학업 성취도 평가에 적용되었다. 멕시코 학생들의 학업 성취도 평가 결과는 전반적으로 불충분했는데, 그래서 현재 완성 과정에 있는 교육 개혁은 학생들의 경쟁력을 측정하는 국제적인 검증에서 멕시코 학생들의 학업 성취도를 개선시키려는 의도를 지니고 있다. OECD의 국제 학업 성취도 평가(PISA)에서 얻은 결과들이 멕시코 정부에게 멕시코 교육 시스템의 상황에 관해 조언해 주는 유일한 능력 측정 수단은 아니다. 멕시코에는 학교에서 이룬 학문적 성과를 평가하는 'ENLACE'와 교육의 질과 성과를 측정하는 시험 'EXCALE'가 있다. 교육 개혁의 최근 기원은 2012년 12월에 정당들 사이에 체결된 협정에 들어 있는데, 이 협정의 목적은 다음과 같은 방식을 통해 특히 질 좋은 교육을 추진하겠다는 것이다. a) 국제 학업 성취도 평가(PISA)의 결과 같은, 국제적인 평가의 지표를 개선한다. b) 학교 40,000개를 신설함으로써 중등 상급 교육과 고등 교육의 등록률을 높인다. c) 멕시코 정부는 전국 교직원 노동 조정 협의회(CNTE)와 전국 교직원 노동조합(SNTE)의 협동조합주의적 관심사의 인질인 멕시코 공공 교육 시스템을 복구시킨다.

교육 개혁의 행위자들

교육 개혁에 참여한 행위자들은 다음과 같다. 공화국 상원 128명 가운데 52명이 제도혁명당 소속이기 때문에 공화국의 상원을 지배하는 행정부, 제도혁명당의 통제 하에 하원을 차지한 정당들, 그리고 전국의 거리와 광장에서 격렬한 정치 활동을 전개하는 전국 교직원 노동조합(SNTE)과 전국 교직원 노동 조정협의회(CNTE)의 회원들, 학부모들, 그리고 학생들이다. 가장 적극적인 행위자들은 교육 개혁 법률안에 반대 의사를 표명하면서 스스로를 두둔해 왔지만 결국 성공을 거두지 못한 멕시코 정부와 교사들이다. 한편, 각 가정의 가장들은 헌법이 보장하는 무상

교육적인 특성이 교육 개혁으로 인해 상실되는 것을 두려워하고 있는데, 그 이유는 교육 개혁이 그 차이를 구분하기 어려운 기부와 회비를 허용하기 때문이다. 대통령실이 제공한 자료에는 교육 개혁이 교사들에게 호의를 베풀겠다는 사실을 암시하는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다. “멕시코 교단은 사회와 밀접한 관계를 맺고 있는 직업이다. 교사들은 오늘날의 멕시코를 건설하는 데 탁월한 역할을 해 왔고, 그들의 기여는 멕시코의 미래를 위해 계속해서 결정적인 역할을 하게 될 것이다. 따라서 멕시코 사회는 오늘날 강의실에서 우리의 아이들과 청소년들에게 자신들의 의무를 완수하고 있는 모든 교사의 책임감, 봉사정신, 이들이 멕시코와 맺은 약속을 인정하고 있다. 교육 개혁은 교사들이 교육적인 평가를 하는데 사용될 파라미터와 지표를 풍요롭게 하기 위해 자신들의 지식과 경험을 지원하도록 장려한다.” 따라서 자신들의 사회적인 약속을 완수하지 못한 채 시위를 하기 위해 교실에서 나와 버린 모든 교사는 정부의 관점에서 탈법적인 상태에 있고, 그렇기 때문에 언론에 의해 조직적·공개적으로 모욕을 당했다. 최근에 교사 500명이 지속적으로 직무를 유기함으로써 직장을 잃었는데, 교단에 복귀시켜 달라는 그들의 요구는 시위자들의 위험한 청원 리스트에 포함되어 있다.

교육 개혁의 목표와 기대

멕시코 정부는 공공 교육, 특히 농어촌 지역의 공공 교육에 대한 전면적인 개선책을 모색하고 있다. 2012년에 펠리페 칼데론 이노호사(Felipe Calderón Hinojosa) 전임 대통령의 임기 마지막 해에 시작된 교육 총괄법 개혁 작업은 현 대통령 페냐 니에토(Peña Nieto)와 더불어 계속되었는데, 이 모든 개혁은 연방정부와 지방정부의 교육 당국이 교육 모델, 교육 계획, 교육 프로그램, 교육 자료, 그리고 교육 방법에 대해 재



교육 개혁 법안에 관해 연설 중인 페냐 니에토 대통령
(출처: <http://www.reporteciudadano.mx/>)

검토하는 것으로 방향이 정해져 있었다. 정부는 멕시코의 정치적 협동조합주의의 상징이라 할 수 있는, 과거 강력하기 이를 데 없었던 전국 교직원 노동조합(SNTE)의 요구에 굴복한 당국의 관리권을 회복할 방법을 모색하고 있는데, 과연 어떤 방식으로 모색할 것인가? 바로 국가 평가 시스템을 관리하고, ‘교육 정보 및 관리 시스템(SIGED)’을 만드는 방식을 통해서다. 정부는 교육 개혁의 장점을 살려 협동조합주의적 관계가 만들어낸 각종 이익과 부패한 부수입을 척결하려 시도하고, 정보를 생산함으로써 학생들에게 각종 시험을 실시하고, 교사들의 능력을 지속적으로 향상시키는 방법을 통해 각종 정책, 계획, 프로그램을 만들어내도록 유도할 것이다. 현재 학교 교육을 받고 있는 학생들뿐만 아니라 교사들에 대한 평가는 멕시코 교육 시스템을 훼손시켜 온 파벌주의, 끼리끼리 영향력 주고받기, 그리고 다른 폐단이 성행하는 상황에서 교육적인 장점과 성취를 강화시키기 위한 수단이다. 연방정부 차원에서 만들어지고 관리되는 평가 시스템은 교육의 질과 교육 기회의 평등을 보장하는 방법을 모색하고 있다. 그럼에도 불구하고, 만약 실제에서 교육 평가 시스템이 성공적으로

가동된다면, 멕시코 각지에 만연된 교육 기회 불평등과 교육 후진성의 실제 상황을 명백하게 드러낼 것이다. 학교에서 식사를 제공하는 전일제 수업 학교 제도는 빈곤에 허덕이는 농어촌 지역이나 도시 지역에 거주하는 학생들에게 진정한 해결책이 아니다. 왜냐하면 이런 학생들은 시골에서 육체노동을 하거나, 열악한 가정 경제를 키우기 위해 필요한 여러 가지 활동에서 부모들을 도와야 하므로 학교에서 하루 시간을 다 보내게 되면 이들의 가정이 영향을 받기 때문이다.

부차적인 개혁, 다시 말해, 교육 개혁을 효과적으로 만들어 주는 개혁은 다음과 같다. I) 교육법 개혁, II) ‘국립 교육 평가원(Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación : INEE)’ 법 개혁, III) 교육 서비스에 관한 일반법 개혁. 교육법의 내용은 학교를 일종의 기업으로 변화시키는 것이다. 즉, 학교가 ‘기초 및 보통 교육 지원 기금(Fondo de Aportaciones de la Educación Básica y Normal: FAEB)’을 이용해 재원을 자체적으로 운용할 수 있고, 공장에서 직공들이 감독을 받는 식으로, ‘학교에 대한 기술적 원조 시스템(Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela: SATE)’과 ‘교육 정보 및 관리 시스템(SIGED)’을 통해 학교 교육 담당자들을 검열할 수 있게 하는 것이다. 학교가 학생들에게 ‘현장에서’ 식사를 제공하는 탁아소처럼 기능할 수 있도록 학생들이 학교에 머무는 시간을 줄이는 것이 아니라 늘이는 방법이 모색되고 있다. 국립 교육 평가원(INEE) 법에는, 향후에 실행될 여러 교육 프로젝트와 활동이 교육 서비스 개선의 필요성에 부합하도록 보장하기 위해 국가 교육 평가 정책을 입안하게 될 평가원은 국립 교육 평가원이 될 것이라고 규정되어 있다. 국립 교육 평가원은 유치원 교육에서부터 중등 상급 교육까지의 교육에서 국가 교육 시스템의 질, 성취도, 결과 역시 평가하게 될 것이다. 교육 서비스에 관한 일반법은 의심할 나위 없이 큰 논쟁과 반발을 불러일으키는 것이다. 모든 것은, 의회에 공공 초등 교육과 공공 중등 상급 교육에서 품위, 지도 기능, 감독 기능을 갖춘 교직원의 채용, 승진,

포상, 계약 기간에 관한 법을 제정할 권한을 부여했던 헌법 제3조와 제73조의 개정과 더불어 시작되었다. 정부는 이 개혁과 더불어 교사들이 “우리 시대의 요구에 더 잘 부응할 준비가 되어 있도록” 만전을 기하려 시도한다. ‘전문 교육 서비스에 관한 일반법(Ley General del Servicio Profesional Docente)’이 발효됨으로써 신규 교사들은 국립 교육 평가원의 관리를 받게 되는 교원 임용 고시를 통해서만 교사가 될 수 있을 것이다. 이런 조치와 더불어, 초등 교육에 종사하는 978,118명의 교사들이 교육의 질을 전면적인 방식으로 개선할 수 있는 경쟁력 있고, 능력 있고, 최신 지식을 갖춘 교사의 면모를 갖추는 것이 바람직하다.

교육 개혁의 작용과 반작용

교육 개혁에 대한 주요 비판은 다음과 같은 두 가지 테마와 관련되어 있다. 즉, 하나는, 무상 교육이 종결될 것이라는 점인데, 이는 공공 교육이 민영화될 것이라는 의구심이다. 또 하나는 노동적인 성격을 띤 새로운 규정들이 교원 노조들의 권리를 침해한다는 것이다. 교육 개혁의 방식은, 멕시코 연방에 속해 있는 일부 주가 헌법을 명백하게 위배하는 교육 개혁 관련 법률안을 승인하기로 결정함으로써, 헌법상의 여러 가지 논쟁을 불러일으켰다.

반발은 오아하카 주처럼 발전이 아주 더딘 주들에서 강력하게 대두되었다. 역사적으로, 교육은 사회적 이동 수단으로서의 고유한 직무를 수행함으로써 사회적 불평등을 감소시키는 데 소용되어 왔다. 하지만, 오늘날 일부 행위자들은 각종 교육 평가 시스템 자체가 불가피하게 교육 평가에 대한 접근성을 제한할 수도 있다는 두려움을 가지고 있다. 교육은 세속적인 교육, 무상적인 교육이 될 것이나 보편적인 교육은 되지 않을 것인데, 그 이유는 각종 시험에서 자신들의 능력을 검증할 수 있는 사람들만이 교



소칼로 광장에서 시위 중인 교사들 (출처: <http://sipse.com/>)

육을 계속할 수 있기 때문이다.

과거에 멕시코 사회가 국가의 발전에 도움이 되는 국내 교사들의 노동과 가치를 제대로 인식하고 평가했다 할지라도, 신문, 라디오, 텔레비전 같은 언론 매체들은 교사들을 반정부 구호를 외치며 길거리를 돌아다니면서 야만적인 행위를 하고, 크고 작은 길을 막고, 또는 멕시코 시티의 소칼로 광장에서 비인간적이고 수치스럽게 몇 개월 동안 거주하는, 지지 분하고, 남루하고, 저열한 사람들로 비춰줌으로써 교사들이 지닌 긍정적인 이미지, 선행을 베푸는 사람들이라는 이미지를 파괴해 버렸다. 이렇듯 투쟁적인 교사들은 공공 교육 서비스를 베풀기 위해 선발되기에는 부적합한 유형의 교사들로 바뀌어 버렸다. 그들이 장점이나 능력을 전혀 소유하지 못한 사람들이기 때문이라는 것이다. 한순간에 멕시코 공공 교육은 빈곤해지고, 풀사납게 되고, 추해지고, 열악해졌다.

정부가 교육 개혁 속에 내포되어 있는 노동 개혁의 강력한 방침을 진정으로 인정하지 않는다 해도, 정년을 보장받은 교육자는 그 누구도 법에

의해 고용의 권리를 침해받지 않을 것이고, 국립 교육 평가원의 평가는 교육 시스템의 강점과 약점을 밝히고 학업 성취도를 개선하는 데만 유용하게 사용될 것이라는 사실이 예상되고, 표명된다. 그 평가가 실제로 다시 버리고 있는 것은 현재 활동 중인 교사들뿐만 아니라, 현재 교육을 받고 있는 예비 교사들이 재설계되고 강화된 전반적인 계획에 기반을 두어 재교육을 받아야 한다는 것이다. 정부는 권력을 제대로 수행하는 본보기로 교육 개혁에 반대하는 교사들에 대한 투쟁을 전개한다. 교사들은 연방 당국자들의 강압과 그들과의 대화 부족 앞에서 지속적으로 반발한다. 향의가 드러내는 과격함의 크기는 정부가 유지하는 침묵의 크기에 정비례한다. 그렇다면, 교육 분야는 누가 담당하는가?

현재 상황. 우리는 어떻게 가고 있는가? 신화와 현실 사이에 있는 멕시코 교육의 미래

멕시코를 획일적인 국가로 간주하는 것은 위험한데, 그 이유는 멕시코는 각자가 아주 독특한 환경에서 살아가는 사람들로 구성된 대단히 다양한 사회이기 때문이다. 신문을 통해 우리가 읽을 수 있는 현실은 교육 개혁이, 현 정부의 의도에도 불구하고, 누에보 레온 주와 오아하카 주 같은 방식으로 적용되지 않을 것이라는 사실을 우리에게 보여준다. 이런 의미에서 토니 주트(Tony Judt)가 『21세기를 생각한다(Thinking the Twentieth Century)』에서 1944년에 제정된 영국 교육법과 이후 여러 차례 이루어진 전면적인 개혁의 결과가 1960년대와 1970년대 세대에게 미친 다양한 효과에 관해 제기한 문제는 사뭇 흥미롭다. 영국의 경우, 토니 주트처럼 능력 있는 젊은이들은 개방 교육과 자유 교육의 혜택을 받을 수 있었다. 이들 개혁을 통해 엘리트층을 위한 국립 중등학교 시스템이 만들어졌는데, 이들 시스템은 학생들을 선별했으나, 출신 사회 계급을 고려하지

않은 채 영리하고 재능 있는 학생들을 받아들일 준비가 되어 있는 것이었다. 이들 학생의 우수성이 중앙 정부 또는 지방 정부가 학생들을 위해 제공하는 보조금을 유치하기 위한 교육의 원동력과 토대로 바뀌었다. 이런 엘리트 교육 방식 때문에 가장 유능한 학생들만 상급 수준까지 도달할 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 1970년대를 통해 정치·경제적인 상황이 바뀌었고, 영국에서는 다른 나라들과 마찬가지로, 노동시장을 위해 경쟁력에 기반을 둔 효율과 통합에 특권을 부여하기 위한 교육 개혁이 실행되었다. 그 때부터 교육은 국가의 투자 감축이나 보조금 감축에 항의하면서 교육이 시장의 다양한 요구와 경영의 효율성을 만족시키는 방법을 모색했다. 이런 식으로, “영국은 퇴보를 겪었는데, 즉 사회적·지적 엘리트 교육 시스템에서 퇴행적이고, 선별적인 중등 교육 시스템으로 바뀌었는데, 이렇게 됨으로써 부자들은 가난한 사람들이 접근할 수 없는 교육을 새롭게 구매할 수 있게 되었다.”(Judt y Snyder: 2012) 멕시코의 경우에서 우리는 영국 같은 나라들이 경험했던 것과 다른 무언가를 기대할 수는 없을 것이다. 다시 말해, 평가 시스템은 더 좋은 학생들, 즉 돈이 없어도 고등 교육에 도달할 수 있는 학생들을 가려내기 위해 정부의 과도한 낙관주의에 의해 중요성이 실제보다 더 강조된 수단이다. 만약 대다수 학생이 낮은 수준의 학교에서 공부하게 된다면, 그들 가운데 가장 우수한 학생들만 노동시장에 진입할 수 있게 될 것이다. 이렇게 되면 초등 교육과 중등 상급 교육은 지적인 능력을 갖추고 돈이 있는 학생들만을 위한 것이 될 것이다.

교육 개혁의 최대 난제는 모든 교육 개혁의 행위자들이 단순히 교육 개혁에 참여하도록 하는 것이 아니라 그 행위자들이 각자의 기대 역할을 수행하면서 참여하도록 하는 것이다. 교육 개혁이 기대했던 결과를 얻게 될 것인지 아직은 정확하게 알 수 없다. 그럼에도 불구하고, 교육 개혁이 정체된 교육 시스템, 변화의 힘에 반대되는 방향으로 가는 여러 저항과 힘으로 가득 채워진 교육 시스템 안에서 일어나고 있다는 점은 명백하다.

교사들은 20세기를 통해 진행되었던 거대한 사회적 전투들의 직접적인 결과이기 때문에 정당한 것이라고 믿는 그 ‘스테이티스 쿼’를 지지하고 있다.

멕시코에서 교육에 할당된 재원은 적지 않다. 교육에 사용되는 비용은 최근 몇 년 동안 현저하게 증가했다. 2012년에는 9,750억 페소가 할당되었는데, 이 가운데 62%가 연방정부에서 나오는 것이고, 16%는 각 주가 제공하는데 반해, 기초 자치단체들은 단 0.2%만 기부하고, 개인들의 후원은 무의미할 정도다. 교육 개혁을 통해 정부가 제의한 과제들 가운데 하나는 교육 재원을 가장 가난한 지역에까지 분배하는 것이었는데, 그럼에도 불구하고 교육에 지출되는 비용을 100으로 환산할 때 84%가 교직원 임금과 관료제도 운용에 할당되고, 4.4%가 교육시설 서비스 비용에 할당되고, 4.4%가 학생들의 장학금에 할당되고, 3.3%가 교사 교육에 할당되고, 3%가 기반시설에 할당되며, 겨우 0.7%가 책과 공책을 비롯한 학용품 구입에 할당된다. 만약 정부가 원하는 것이 효율적인 학교-기업이라면 여기에 많은 재원이 정확하게 투입되어야 한다. 예를 들어, 최근에 설립된 국립 교육 평가원의 어느 위원은 월 급여 189,944.30페소를 받게 되는데 반해, OECD의 통계자료에 따르면, 2012년도 멕시코의 교사 1인의 평균 월 급여는 18,000페소였다. 물론 이 평균 급여액은 거대한 차이를 숨길 수 있는데, 예를 들어, ‘멕시코 경쟁력 강화 협회(Instituto Mexicano para la Competitividad : IMCO)’가 올해 5월 14일에 출간한 정보지 〈멕시코의 초등 교육 교사 현황(Mapa del magisterio de educación básica en México)〉에 따르면, 70명의 초등 교사가 받는 월 급여 총액이 멕시코 대통령이 받는 월 급여 193,458페소보다 조금 더 많다는 사실 같은 것이다. ‘국립 지리 통계 협회(Instituto Nacional de Geografía y Estadística: INEGI)’와 ‘공공 교육 사무국(Secretaría de educación Pública: SEP)’은 전국 국공립 및 사립 초등학교, 교사, 학생에 관한 현황 조사를 실시했다. 주요 결과들 중에는 기반시설의 부족에

대한 사항이 있다. 이들 교육기관 36%는 배수시설이 갖춰져 있지 않고, 24%는 공공 상수도망을 통한 수도물이 공급되지 않으며, 10%는 화장실이 없고, 8%는 전기가 없다. 그리고 유명학교 또는 존재하지 않은 학교 수가 1,906개소인데, 이들 학교에 근무한다고 하는 24,230명의 교직원 월급료로 납세자들에게 매월 약 3억 5천만 페소를 징수한다. 이 모든 요소 때문에 교육 개혁이, 적어도 즉각적으로, 거들 실제 효과를 의심하게 된다. 위에서 밝힌 사항은 교육 개혁의 일부 행위자들이 교육 개혁 앞에서 회의적인 태도를 드러내는 이유가 되고, 변화에 대한 희망을 품고자 하는 사람들에게는 불안감의 근원이 된다.

국립 교육 평가원이 맡고 있는 역할은 교육 개혁에 대해 커다란 회의주의를 낳게 하는 것들 가운데 하나인데, 특히 국립 교육 평가원이 각종 평가를 공평하고 엄정하게 실시하겠다고 선포한 약속 자체에 대한 회의주의가 강하다. 평가의 문제는 전국 교직원 노동 조정협의회(CNTE)의 가장 시끌벅적한 항의를 유발했다. 이 순간 페냐 니에토 대통령이 주도하는 행정부는 연방에 소속된 6개 주, 즉 오아하카, 미초아칸, 바하 캘리포니아, 치아파스, 소노라, 사카테카스에서 교육 개혁에 관한 법률이 준수되지 않는다는 이유로 일련의 헌법적 논쟁을 불러일으켰다. 시위자들은 멕시코 의회가 교육 관련 조례(條例)들을 공포하면 무기한 총파업을 벌이겠다고 위협하고 있다. 시위자들은 교육 개혁이 무상 교육을 위협하고, 노동권을 훼손하고, 평가 시스템이 불공평하다고 생각한다. 하지만, 설사 교육 개혁이 “컵에서 넘친 물방울(gota que derramó el vaso)”처럼 인내심의 한계를 넘어섰다는 것이 확실하다 할지라도, 교사들의 항의에는 노조 회비 운용의 투명성이나 교육 재원의 전용(轉用)에 대한 조사 같은 다른 요구사항들 또한 포함되어 있다는 사실이 도외시되지 않아야 한다. 교육 개혁에 반대하는 교사들의 일반화된 느낌은 교육 개혁이 명백하게 “퇴행적이고, 징벌적이며, 민영화를 추구하고, 신자유주의적인 성향을 띤다”는 것이다. 교원 단체들이 분열되어 있다는 사실은 의심할 여지가 없는데, 그

이유는 일부 교원 단체가 아침식사와 점심식사, 또는 해당 년도 우수 교사에 대한 포상 수여식이 포함된 ‘스승의 날’ 행사에 대한 당국자들과 지도자들의 초청을 고마운 마음으로 받아들였던 데 반해 수천 명의 회원은 “교육 개혁 반대”를 외치기 위해 거리로 뛰어들었기 때문이다.

교육 개혁의 실재는, 이런 유형의 진정한 개혁의 핵심 요소, 즉 ‘진정한 교육’이 어디에서도 시도되지 않는다는 것이다. 중요한 것은 학교 성적이나 학생들에게 실시된 시험의 결과들, 그리고 교육 개혁이 철회될 수 없는 것이기 때문에 곧이어 교사들에게 적용될 시험의 결과들이 아니라, 지식이 되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 공공 무상 교육은, 경제력을 가진 사람들이 사립학교는 자기 자식들이 더 나은 교육시설을 갖춘 환경에서 공부를 할 뿐만 아니라 실제적으로 더 잘 배우게 될 것이라고 생각함으로써 자식들을 사립학교에 보내기 때문에, 타인을 배제하는 데 기여해 버림으로써 불안정해져 버렸다는 점이 확실하다. 회의주의와 불확실성은 교육 개혁에 참여하는 모든 행위자에 관해 부정적인 영향을 미치는 두 가지 정신 상태고, 그런 점은 모든 사람이 지불하게 될 사회적 비용이 될 것이다.

참고문헌

- Acuerdo número 671 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educativo Rural(2013). *Diario Oficial*, México(26 de febrero de 2013).
- Briseño, Patricia(13 de mayo, 2014). Negocian en Oaxaca; violentan la Reforma educativa. *Excélsior*. Recuperado el 14 de mayo de 2014 Disponible en:
http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/13/958979#cxrecs_s
- Carpizo, Jorge(1969). *La Constitución Mexicana de 1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CNNMéxico(2014). Unos 70 profesores en México ganan más que el

presidente Enrique Peña, *CNNMéxico.com*, Recuperado el 14 de mayo, 2014. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/05/14/unos-70-profesores-en-mexico-ganan-mas-que-el-presidente-enrique-pena>

Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos(1994). *Diario Oficial de la Federación*, México(5 de julio de 1994).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación(2013). *Diario Oficial de la Federación*, México(11 de septiembre de 2013).

Dresser, Dennise(31 de agosto 2013). Maestros, ¿vándalos?. Recuperado el 10 de mayo de 2014. Disponible en: <http://redesquintopoder.com/maestros-vandalos-por-denise-dresser/>

Excélsior(7 de mayo, 2014). A salarios y burocracia, 84% del gasto educativo. *Excélsior*. Recuperado el 10 de mayo de 2014. Disponible en:

González, Isabel (19 de marzo, 2014). Niegan amparo a maestros que impugnaron reforma educativa. *Excelsior*. Recuperado el 14 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/07/957867>

Judt, Tony & Timothy Snyder (2012). *Pensar el sigloXX*. México: Taurus.

Manual que regula las percepciones de los servidores públicos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para el ejercicio fiscal 2014(2014). *Diario Oficial de la Federación*, México(28 de febrero de 2014).

Redacción(2014). Miles de maestros, marchan, protestan y anuncian paro nacional. *Proceso.com.mx*. Recuperado el 15 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=342136>

Servín, Rosalía e Isaías León(01 de mayo, 2014). Nuevas controversias por reforma educativa; ahora contra Zacatecas y BC. *El Financiero*. Recuperado el 13 de mayo, 2014. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/nuevas-controversias-por-reforma-educativa-ahora-contra-zacatecas-y-bc.html>

Villamil, Jenaro(2013). México, con los maestros peor pagados dentro de la OCDE. *Proceso.com.mx*. Recuperado el 15 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=342097>

[조구호 옮김]

마르타 로아이사 베세라(Martha Loaiza Becerra) - 멕시코 콜리마대학교
(Universidad de Colima) 경제학부 교수
조구호 - 한국외국어대학교 강사