

인권의 시각으로 본 칠레의 민주화와 신자유주의

곽재성
(선문대 교수, 지역학)

I. 들어가며

라틴아메리카의 민주화에 관한 논의는 정치학 뿐만 아니라 사회학, 인류학, 경제학 등 제반 학문 분야에 걸쳐 다양한 연구 테마를 제공해 왔다. 정치체제의 문제로부터 제도개혁과 신 자유주의 경제체제의 도입에 이르기까지 1980년대 이후의 정치적 <민주화>는 1990년대의 지배적 패러다임인 <개방화> <자유화>와 더불어 어느 국가의 경우를 막론하고 심도 깊게 논의되어왔다.¹⁾ 일반적으로 민주화는 정치적 자유와 시민권의 보장을 목표로 하여 구질서를 폐기하고 새로운 질서를 이식시키는 작업으로 이해되어왔다. 따라서 민주화 과정을 담당한 정치세력들은 새로운 통치관계를 정립하려 할 때 우선 권위주의 체제에서 지배적이었던 통치행위를 평가하고 처리하는 문제에 필연적으로 직면하게 된다.(양동훈, 1996: 174-5) 그러나 라틴아메리카의 민주화에 있

1) 국내 학계에서도 다양한 각도의 노력을 어렵지 않게 접할 수 있다. 한국라틴아메리카학회지 "라틴아메리카연구" 제8권 1995 참조.

어 인권(Human Rights)과 과거 청산의 문제는 매우 중요한 사안임에도 불구하고 민주화라는 하나의 논의에 대한 하위요소로써 제한적으로 다루어졌을 뿐이다. 더욱이 정치체제의 변화나 경제정책의 (불)연속성에 관한 풍부한 논의와는 대조적으로 사회적 의미의 민주화인 <분배정의>가 진정 실천되었는지에 관해 밝히는 작업도 최근에 들어서야 학계의 주목을 받기 시작했다.²⁾

칠레에서 제도적 민주화가 시작된 1990년은 다음과 같은 두 가지 차원에서 민간 정권에게 크나큰 도전의 시기였다. 첫째, 라틴아메리카에서 가장 잔혹했던 17년간의 군정이 종식되었지만 칠레는 군부와의 엄밀한 계약하에서 민주체제를 수립했고, 바로 이런 내제적 한계 속에서 아일윈(Patricio Aylwin)정부는 인권 문제를 비롯한 과거 청산의 작업을 단행해야 했다. 둘째, 1980년대 말의 거시경제지표는 <칠레의 기적>이라고 불리우는 신 자유주의 정책의 괄목할만한 성과를 만방에 과시하였지만 사회보장의 후퇴와 빈곤층의 증가를 비롯한 각종 사회경제 지표는 더 악화되었다. 즉, 민주 정부는 신 자유주의를 계속 추진하되 칠레 경제발전의 원동력이었던 군부와 국내·외 자본을 자극하지 않는 범위 내에서 분배와 사회보장의 문제를 해결해야 하는 어려움 속에서 출범한 것이다.

이렇듯 피노체트 통치의 유산으로 인권 탄압과 신 자유주의의 이식을 꼽을 수 있다. 전자의 경우 문제 해결의 대상이 명확하고 정치적 부담과 돌파구의 측면을 동시에 내포하고 있는 반면, 후자의 경우 문제는 조금 더 복잡하다. 즉 칠레의 신 자유주의정책이 분배를 비롯한 경제정의와 사회복지의 분야에선 결코 긍정적 평가를 받지 못했던 반면 (거시)경제성장에 있어선 칠레식 모델은 성공적이라고 평가받기 때문이다. 따라서 피노체트의 경제 정책을 긍정할 경우 뒤이은 민간 정

2) 대표적인 시도로 Elizabeth Jelin and Eric Hershberg(eds.) (1996) *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder: Westview를 들 수 있다.

권은 신 자유주의하에서의 성장정책을 지속시켜 과거와 단절할 필요성은 없어진다. 그러나 이 경우 왜곡된 사회지표를 바로잡을 가능성은 희박해진다. 반면 군사 정부의 정책을 부정할 경우 후대 정권은 구조주의정책의 도입을 통하여 분배의 문제를 해결할 수 있는 기회를 포착할 수 있게 되지만 그 동안 지속되어왔던 경제 성장을 희생시켜야 할지 모른다. 이렇듯 복잡한 가능성 하에서 민간 정부들의 선택은 양자를 적절히 배합한 것이었다. 즉, 문민 1기 아일윈(Patricio Aylwin) 행정부와 2기 프레이(Eduardo Frei) 행정부는 경제 성장을 유지하기 위한 정책의 골격을 그대로 유지시키면서 신 자유주의의 문제점을 치유하기 위해 공공부문의 지출을 늘리는 대안을 선택했다. (그러므로 민간 정부의 정책 수행에 대한 평가는 여러 각도에서 내려지고 있다.)

따라서 본고에서는 피노체트의 두 유산을 논의함에 있어 인권이라는 시각을 도입하여 90년대에 출범한 두 민간정부의 정책을 되돌아보고자 한다. 우선 피노체트 시대의 인권유린에 대한 민주정부의 해법을 전통적 의미의 인권의 시각으로 고찰해 본 다음, 신 자유주의 정책의 전면적 도입과 그에 따른 구조조정으로 인한 사회적 부작용 및 차기정권의 치유 노력을 넓은 의미의 인권의 범주에 포함시켜 논의하고자 한다. 본 논의의 기본 출발점은 인권의 개념은 지속적으로 확대되어가고 있다는 것이다. 피노체트가 영국에서 체포된 바와 같이 오늘날에는 인권이 국제적인 보호의 대상으로 발전하였지만 불과 50년 전만하더라도 원칙적으로 국내 문제로 인식되었다. 또한 과거 독재정권 시절의 인권은 헌법상의 기본권, 특히 신체권과 언론과 집회의 자유의 보장에 관한 방어적 의미였다. 그러나 "인권은 자연인으로서 인간이 갖는 권리이며 오늘날 국가와 시장경제의 위협으로부터 무방비상태로 노출된 개인의 존엄성을 지키기 위한 정치적 사회적 보장을 위한 개념이다."(Donnelly, 1993: 196)라는 정의가 시사하듯이 현대적 의미의 인권은 시장경제 하에서의 기회균등과 사회정의, 그리고 분배정의의 문제가 강조된다. 특히 1992년의 리오 선언이후 인간답게 살 깨끗한 환경

등도 포함되어 인권의 정의는 더욱 더 확대되고 있다. 그러므로 오늘날 인권이라는 시각은 정치적 민주화와 사회, 경제정의의 문제를 동시에 보는 유용한 잣대로써의 역할을 한다.

II. 칠레의 민주화: 과거 청산과 인권

2.1. 민주화시대의 인권

전통적 의미의 인권을 고찰함에 있어 우선 고려해야 할 사항은 <민주화 시대의 인권>이라는 표현이 안고 있는 딜레마이다. 민주화가 오늘날의 현상인 것에 반해 인권의 문제는 어제의 상황이다. 많은 국가에서 어제의 상황에 대한 진실규명이 어려운 이유는 권위주의에서 민주주의로의 이행과정이 내포한 특수한 성격 탓인데, 즉 민주화된 시점에서도 구 체제의 유산이 신 체제에 남아있을 수 있기 때문이다. 첫째, 진정한 민주주의의 구현을 가로막는 법적 제도적 유산; 둘째, 구체제의 인물, 조직, 사회 구성체 등이 여전히 남아 활동하고 있을 가능성; 셋째, 사회전체에 만연된 권위주의적 반 민주적 요소 등이 진정한 민주주의의 발전을 저해하고 인권문제의 해결에 중대한 장애요소로 작용할 수 있다.(Garretón, 1996: 40) 그러므로 민주주의로 이행된 후에도 위와 같은 불안요인으로 인해 과거의 인권탄압에 대한 처리의 어려움이 있고 현재의 인권에 대한 완벽한 보장이 쉽지 않은 이유이다. 오늘날 중미의 과테말라에서 공식적으로 내전이 종식되었고 자유, 비밀 선거에 의해 대통령이 선출된다고 해서 인권의 문제가 해결되었고 민주인사들에 대한 위협이 사라졌다는 생각을 하는 사람은 아무도 없는 것과 같은 이치이다. 동시에 과거 청산과 인권의 탄압에 관한 사안들은 민주주의로의 이행에 힘을 결집시켜주는 요소도 된다. 민주화의 첫 단계에서 제기되는 인권유린에 관한 과거지사(過去之事)들에 대해 신 체제는 청산의 압력을 받게 되며 이를 빨리 치유하여 정통성을 확보할

필요성이 절실했다. 더불어 과거와의 단절을 시도하는 정권의 경우 (한국, 아르헨티나) 인권의 문제는 현 체제에 상존하는 구 체제적 요소도 청산할 좋은 수단과 명분을 제공해 준다. 그러나, 구 체제의 힘과 세력이 남아있는 보호 민주주의의 경우(칠레, 중미)에는 인권문제의 해결과 과거청산이 만족하게 이뤄질 수 없다.

인권문제의 해결방식은 민주화 과정의 성격이나 정책결정자의 이데올로기, 그리고 사회적 합의의 정도에 따라 다르게 표출된다. 가레톤은 이를 도덕적-상징적 논리(ethical-symbolic logic)와 정치-국가적 논리(politico-statist logic)로 구분하였다. 전자의 경우 밝힐 수 있는 진실은 다 밝히고 관련자를 색출하여 처벌해야 한다는 서구식 유토피아 사상을 바탕에 깔고 있는 반면, 후자의 경우 진실 규명과 처벌도 중요하지만 현재와 미래의 질서와 그를 보장해줄 수 있는 민주주의가 더 중요함을 내세우는 논리이다. 전자는 과거에 대한 망각과 무차별한 사면이 행해지면 민주주의는 이룩될 수 없다는 점을 강조하고, 후자는 권위주의의 재 출현을 방지하기 위해 우선적으로 민주주의를 공고화시키는데 목표를 두고있다. 가레톤은 민주화 이행기간 중에는 후자의 논리가, 이행 후에는 전자의 논리가 각각 강조되는 경향이 있으며 두 가치는 정권을 획득한 민주화 세력과 주변부의 (민간) 인권운동 세력으로 나뉘어 곧 충돌한다고 보았다.(Garretón, 1996: 41-2) 민주주의를 하나의 미래지향적 정치체제로서 발전시켜야 하는 세력과 완전한 진실 규명과 과거 청산을 바라는 세력 사이의 견해차이가 좀처럼 좁혀지기 힘들기 때문이다.

결국 과거 청산과 인권의 문제를 다룸에 있어 위의 두 논리는 동시에 유용하다고 하겠다. 다만 주변여건과 민주화의 이행 방식 등에 따라 어느 한쪽의 논리가 강조되어 그것이 과거의 문제에 대한 처리 양상 즉, <진실규명의 차원>에서 멈추는지 아니면 <정의구현>까지 발전할 수 있는지가 결정된다는 설이 지배적이다. 따라서 과거의 형태적 유산인 인권문제의 처리에 관한 결정적인 변수는 민주화의 과정에서

파생된 제도적 유산과 정치적 사회적 합의가 위의 두 논리 사이에서 어느 쪽으로 수렴하느냐에 달려있다. 군부의 후견하에 권위주의체제에서 민주주의로 이행되었던 칠레의 경우 인권 문제의 해결이 <진실 규명>의 차원에서만 머물렀던 원인은 정치-국가적 논리가 상대적으로 강조되었기 때문이었다.

2.2. 보호 민주주의로의 이행과 군부

보호 민주주의로의 이행과 군부의 역할에 대한 문제를 다루기에 앞서 칠레 군사정부에 의한 인권 탄압의 형태적 유산에 관하여 간단하게나마 언급하지 않을 수 없다.³⁾ 1973년 피노체트 장군의 쿠데타 시점으로부터 새로운 민간 정부가 수립되는 1990년 사이의 기간은 <표 1>에서 보듯이 군부의 탄압 정도에 따라 네 시기로 나누어 볼 수 있다. 3,000여명의 사망, 실종자를 비롯하여 수없이 많은 사람들에게 대한 군사 정권의 탄압은 17년 간의 기간동안 지속적으로 자행되어왔다. 초반기에는 아옌데 정권의 추종세력을 체포, 구금, 살해 또는 추방하는 개인에 대한 일방적 탄압이 주로 행해졌으나 중반기 이후에는 무장투쟁 조직에 대항하는 것에 이르기까지 시간이 흐를수록 정권에 위협이 되는 저항조직을 목표로 했던 경향을 읽을 수 있다.⁴⁾

3) 인권 탄압에 대한 사례에 대해선 무엇보다도 레티위원회(레티)의 보고서에 자세히 기술되어 있다. *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, Santiago, 1991을 참조. 또한 1973년부터 1983년까지의 인권 침해에 대하여 사실적으로 기술한 대표적인 저술로는 Eugenio Ahumada, et. al.(eds.) (1989), *Chile: la memoria prohibida*, Santiago: Pehun 이 있다.

4) 인권탄압에 대한 민주세력의 제도적 대항은 거의 불가능했다. 워낙 군부의 통치가 견고했고 반대할 만한 정치권이 제 기능을 할 수 없는 상태였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 군정시대의 인권문제에 관해 조직적으로 대항했던 세력이 있었다. 바로 1976년 산티아고 대주교가 조직한 연대사목회(Vicaria de la Solidaridad)였다. 이 사목회는 비교적 견고한 시민사회적인 기반을 갖고 있던 칠레의 전통을 이어받아 국가의 폭정에 대항한 도덕적 결집체의 역할을 수행했다고 평가 받는다.(Barahona de Brito, 1993: 3-4) 또한 피노체트 정권의 인권탄압에 대한 국제 사회의 압력을 도출해내는데 결정적 기여를 하기도 하였다.

<표 1> 피노체트 정권하의 인권 침해

단계	기간	주요 특징
1	1973년 9월 11일 - 1974년 6월	- 아옌데 정부의 추종세력에 대한 집중 체포, 구금 또는 해외 추방 - 군부에 의한 대규모 학살 (ex. 1973년 12월) - 군부는 칠레를 내전 상황이라고 규정
2	1974년 6월 - 1977년 8월	- MIR(Movimiento de Izquierda Revolucionaria)를 비롯한 반 정부 조직의 소탕. (실종자 다수) - 대통령 직속으로 군 정보기관이 통합된 국가정보국(DINA: Dirección Nacional de Inteligencia) 창설.
3	1977년 8월 - 1983년	- 완화된 인권 탄압. - DINA가 해체되고 CNI(Centro Nacional de Informaciones)가 설치 - 1980년 헌법이 통과되어 피노체트 정권은 어느 정도의 정통성을 확보.
4	1983년 - 1990년	- 1986년 피노체트에 대한 암살기도로 일시적으로 탄압이 고조 - 1988년 국민투표를 앞둔 정부의 억압정책은 현저히 완화됨 (1988년 8월은 쿠테타 이후 비상조치가 내려지지 않은 첫번째 달)

Source: Pearce, Jenny(1995) "Impunity and Democracy: The Case of Chile", in Rachel Sieder(ed.), *Impunity in Latin America*, Institute of Latin American Studies, University of London, London, pp.44-46에서 정리

라틴아메리카의 민주주의와 민-군관계에 대한 (재)정의의 문제는 민주화 단계에서의 군부의 역할과 민주화 이후 군부의 위상에 이르기까지 많은 관심을 불러일으킨 주제이다. 스테판(Stepan, 1988)은 군부가

여전히 권력기관으로 민간의 통제로부터 자유로워지려는 노력을 함과 동시에 민간의 움직임을 감시하는 기능을 하고 있음을 주장했고, 브라질의 경험을 분석한 헌터(Hunter, 1997)는 군부의 위상이 과거보다 약화되었지만 민주화 이행기간 중에 군부의 통제가 있었음을 강조하였다. 이렇듯 민주화된 라틴아메리카 군부의 위상과 현실 정치에 대한 영향력에 대해 정도의 차이는 있지만 대부분 권력기관으로서의 역할에 대해선 부정하기 힘들다. 그러나 그 정도의 차이는 매우 크다. 경제실정과 1982년 말비나스 전쟁의 참패로 인해 국내적 기반이 완전히 소진된 아르헨티나의 군부와, (거시)경제 부흥과 '공산주의의 위협에 대항하여' 사회적 안정화를 달성했다고 자부하는 칠레 군부의 위상이 같을 수는 없는 것이다.

피노체트 장군을 필두로 한 칠레의 군부는 1988년의 국민 투표에서 패하자 다음 해의 대통령 선거를 약속대로 실시하였고 중도파와 좌파의 연합 후보였던 아일윈이 군부와 우파를 대표했던 비시(Büshi)를 물리치고 대통령에 당선되었다. 민주세력의 관점에서 보면 이는 오랜 민주화 투쟁의 결과이자 독재 정권의 패배였지만 군부의 입장에서선 엄연한 양보였다. 그 양보의 결과인 민주화의 물결에 당면한 군부가 가장 주의깊게 취한 행동은 미래의 보복에 대비한 제도적 안전장치를 마련하는 것이었다. 우선 최초의 안전장치는 1978년의 사면법으로 거슬러 올라갈 수 있다. 군사평의회(Junta)는 장래에 군부에 대한 법적 대응을 원천봉쇄하기 위해 1973년부터 1978년의 기간동안 군부가 저지른 인권 침해에 대해 불문에 붙이는 것을 골자로 하는 사면법을 제정하였다. 따라서 인권 탄압이 가장 심했던 이 기간동안의 사례는 오늘날에도 법적인 처벌이 불가능하다.

그 이후 군부가 택한 전략의 핵심은 우파를 강력한 정치적 대항세력으로 양성하는 것이었다. 이를 위해 상원의원 임명제를 도입하여 정족수의 3분의 1에 해당하는 상원의원을 피노체트가 임명하였고, 선거구당 2명의 의원을 선출하는 중선거구제를 법제화시켜 하원에서의 발언

권을 제고시켰다. 이는 전체의식의 반 정도를 중도좌파 집권연합이 차지한다는 가정하에 우파가 최소 3분의 1정도의 의석을 확보할 수 있다는 계산에서 나온 치밀한 전략이었다. 둘째, 1980년의 헌법과 1989년의 국군조직법을 통해 어떠한 후임자든 군부의 기득권을 침해하지 못하도록 하였다. 군부가 국가안전보장위원회(CSN: Consejo de Seguridad Nacional)를 통해 주요 국가 정책에 대한 거부권을 행사할 수 있도록 했고, 육, 해, 공군과 경찰군(Carabineros)의 수장에 대한 대통령의 임면권을 제한했다. 이는 곧 헌법상 피노체트가 군 통수권자로 남아있는 1998년까지 피노체트는 군부를 통해, 그 군부는 각종 제도와 정치권을 통해 민간정부의 활동을 감시하고 군부에 도전하는 권력 행사를 제안하고자 하는 포석에서 나온 조치라고 할 수 있다. 셋째, 동시에 1989년의 국군조직법은 미래의 국방예산이 1989년도의 수준이하로 책정되는 것을 금지했고 국영 동광회사인 CODELCO의 순이익의 10퍼센트를 매년 국방 예산으로 전용시켜야 한다는 것을 명시했다. 이는 군부의 풍부한 재정 확보를 통해 진정한 우월권을 공고화시키려는 치밀한 계산에서 나온 조치라고 하지 않을 수 없다. 마지막으로, 위의 모든 안전장치를 보호하는 최후의 보루는 바로 헌법이었고 개헌 저지선을 확보할 우파의 의회 진출이 어느 정도 보장된 상태에서 적법한 헌법 개정은 불가능하다.⁵⁾

그러나 위의 안전장치는 곧 차기 집권세력이자 피노체트의 반대세력이었던 콘세르파씨온(Concertación de Partidos por la Democracia)의 견제를 받게 된다. 1988년 국민투표에서 예상을 뒤엎고 피노체트가 패하자 기독교민주당(DC)과 사회당(PSCh)을 위시한 중도, 좌파 정당의 연합체인 콘세르파씨온은 힘을 얻었고 이듬해의 대통령선거가 치루어지기도 전에 민주화 개혁에 관한 대 군부 협상에 돌입했다. 주요

5) 위에서 제시한 안전장치에 더하여 피노체트가 개인적으로 확보하고 있는 마지막 보루는 비밀 경찰을 통해서 작성해놓은 정치인, 법조인들에 관한 비밀 개인 파일들이다. 그는 자신과 군의 위상에 위협을 느낄 때 마다 본 파일의 존재를 암시해 왔다.

골자는 상원의원의 수를 늘려 피노체트가 지명한 의원의 비율이 5분의 1을 넘지 못하게 하고, 국가안전보장회의에서 군인의 수가 절대다수를 이루지 못하게 하였으며, 동시에 동 회의의 권한과 기능을 축소하여 자문기구화 시킨 것이다. 또한 헌법개정을 위한 정족수도 3분의 2에서 5분의 3으로 축소되었다. 그러나 나머지 안전장치의 핵심은 군부의 뜻대로 보존되었다. 따라서 군부의 안전장치를 완전히 제거할 수 없었기에 민주화된 시점에서도 대통령의 권한 행사나 (헌)법 개정, 그리고 집권 세력이 취할 수 있는 과거 청산과 민주화 정책이 여전히 제한받을 수밖에 없었다. 사실 콘세르파씨온은 1989년의 상원선거에서 22대 16으로 우파에게 승리하였지만 피노체트가 지명한 8명의 상원의원 탓에 오히려 상원에서 22대 24로 열세에 몰리게 되었다. 결국 헌법개정은 우파의 동의없이 불가능하게 되었다.

그러나 아일윈 행정부가 군부의 권한 축소를 위한 시도를 하지 않은 것은 아니다. 그 대표적인 사례가 1990년 피노체트 장군이 제청했던 군 고위 장성의 인사와 승진에 대통령이 거부권을 행사한 사건이며 이는 군 수뇌부의 구성에 대통령도 어느 정도 간여할 수 있는 가능성을 열어준 계기가 되었다.⁶⁾ 또한 정부는 피노체트의 통치기간 동안 국방부 소속이었던 경찰군(Carabineros)을 내무부 소속으로 원대 복귀시켰다. 동시에 OCSP(Oficina Coordinadora de Seguridad Pública)라는 대테러리즘 상설 기구에 군부의 참여를 배제시켰다. 위의 두 조치는 지난 17년간의 군부통치에 정당성을 부여했던 국내적 질서유지라는 기능수행에 있어 군부자체를 배제시켰다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다.

그의 뒤를 이어 1994년에 대통령에 오른 프레이는 칠레 역사상 가장 싱거운 선거를 통해 당선되었다. 무려 58퍼센트라는 전폭적 지지는 군부에 대한 민간정부의 위상을 높일 수 있는 또 한번의 계기가 되었다.

6) 아일윈이 거부한 인사들은 대개 정치 군인이거나 군부내의 부정과 관련된 사람들이었다.

그 첫번째 시도로 프레이 정부는 상원의원 임명제의 폐지와 국가안전보장회의(CSN)의 재 구성 등을 골자로 하는 헌법개정안을 1995년에 의회에 상정하였다. 여당은 군사정부와의 단절을 꾀하고 있던 중도 우파의 국가개혁당(RN: Renovación Nacional)과 손을 잡는데 성공하여 개헌안은 통과되는 듯 했다. 그러나 중선거구제를 존속시켜야 자신들에게 유리한 7명의 RN소속 의원들이 극우파인 민주독립연합(UDI: Unión Democrática Independiente)과 손을 잡는 바람에 개헌안은 통과되지 못했다. 개헌 실패는 역으로 우파를 결속시키는 결과를 낳아 그 이듬해에 다시 상정된 개헌안도 부결되었다.⁷⁾ 이와 같이 아일윈과 프레이의 두 민간정부는 군부의 제도적 유산을 타파하고자 부단한 노력을 기울였지만 군부가 정한 안전장치의 테두리를 벗어나지 못하는 한계를 보였고 이는 곧 인권문제의 해결이 뜻대로 추진되지 못했다는 것을 의미한다.

2.3. 과거청산과 인권

군사독재 시절에 인권유린을 담당한 군부 인사들이 민주화 시대가 도래하면서 정립한 최고의 목표는 어떤 회생을 치루더라도 형사 처벌만은 면해야 한다는 것이다. 반면 인권 유린을 당한 당사자나 사망, 실종자들의 가족들에게 있어 가장 시급한 사안은 진실을 규명하고 가해자를 처벌하여 정의를 확립하는 것이다. 이렇듯 인권 문제는 가해자와 피해자간에 타협할 수 없는 한 쌍의 평행선과 같은 존재이며 현 집권

7) 칠레의 우파를 이루는 국가개혁당(RN)과 민주독립연합(UDI)은 같은 보수주의 이데올로기를 공유하지만 실상 다른 배경을 가지고 있는 정당이며 갈등 속에서 대립해온 면이 많았다. RN이 중도우파 성향의 직업 정치인들이나 관료 출신 인사들로 구성되어 있는 반면 UDI는 피노체트에 대한 맹목적 지지자들과 극우파들의 연합이다. 이런 배경에 더하여 1990년대의 민주화 과정은 필연적으로 우파 내의 균열을 초래하기 시작했다. 정치인들은 선거에서 이기기 위해 대중 지지세력의 정치 참여를 이끌어낼 필요가 있었고(RN) 군부는 여전히 대중의 정치참여를 달가워하지 않았던 탓이다.(UDI) 두 세력의 충돌이 표면화된 사건이 바로 1992년에 터진 유명한 뽀네라게이트(Piñeragate) 사건이다.

세력에게 있어서, 더할 나위 없는 정치적 돌파구이기도 하고 동시에 부담이기도 하다. 그러나 콘세르따씨온 정부에게 있어 이 문제는 돌파구라기보다는 엄청난 정치적 부담이었다. 피노체트가 이끄는 군부가 위와 같은 안전장치하에서 여전히 건재한 상태에서 집권하였기 때문이다. 칠레는 과거 정권과의 타협하에 새로운 민주체제를 탄생시켰고 이 내제적 한계 때문에 정치-국가적 논리가 도덕-상징적 논리에 우선하여 적용된 케이스이다. 따라서 인권문제의 해결에 있어 민간 정부가 취할 수 있는 입지와 한계는 이미 정해져 있는 것이었다. 민주주의와 정치안정을 해치지 않는 범위 내에서 군부를 자극하지 않고 이 문제를 풀어야 했기 때문이다. 특히 관련자 처벌이라는 <정의>의 부문에 있어서 민주정부는 별 성과를 얻지 못했다.

1989년 대통령 선거에 임한 콘세르따씨온의 아일원 후보는 인권의 문제에 있어서 진실과 정의와 보상(Truth, Justice and Reparation)의 원칙에 따라 강력한 해결을 천명하였다. (사회 전체를 위해)진실을 규명하고, (군부의)관련자를 처벌하며, 피해자에 대한 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 하겠다는 것이었다. 그러나 이 공약의 애매함은 곧 드러난다. 첫째, 정의의 원칙과 모순되는 화합의 개념이 곧 공론화되기 시작했다. 둘째, 정부는 그때까지도 투옥되었던 (좌파)정치범들의 사면에 대해 군부를 자극하길 원치 않았다. 군부와 과거의 기득권 세력은 일반사면이라는 수단을 통해 이 문제가 인권문제로 번지기 이전에 조용히 해결되기를 원했기 때문이다.⁸⁾ 셋째, 사회적 합의와는 무관하게 진실규명과 보상의 문제가 관련자들간의 협상으로 해결될 조짐이 보이기 시작했다.(Garretón, 1996: 42) 그러므로 신 정부의 강력한 의지 천명이 무색할 정도로 칠레의 인권 문제는 시작부터 과거청산을 위한 강력한 도구로 쓰이지 못했다. 인권문제에 관한 아일원 정부의 의지와 원칙이 상당히 급진적이었던 것에 반하여 현실적으로 실천에 옮겨진

8) 훗날 정치범들에 대한 대통령의 사면권을 복원시키는 법의 개정이 이루어진 결과 아일원 재임시에 모두 135건의 사면이 단행되긴 하였다.

실적은 매우 저조하다. 오히려 인권의 문제에 있어선 NGO나 민간단체의 활동이 더 활발했다고 평가받는다.

그럼에도 불구하고 인권문제의 해결을 위해 정부가 주도한 어느 정도의 노력을 간과할 수는 없다. 아일윈 집권초기부터 구속자와 실종자 명단이 발표되었고 희생자 추모를 위한 위령탑이 건립되었으며 국영 텔레비전을 통해 군사정권의 인권 탄압을 고발하는 프로그램이 방영되었다. 무엇보다도 주목해야 할 활동은 1990년과 91년 동안 칠레를 흥분시켰던 레티그 위원회(Rettig Commission)⁹⁾의 보고서이다. 조사활동 후에 보고서를 어떻게 활용할 것인지에 대해 구체적인 방향성이 결여되었다는 비난이 있었지만, 동 위원회의 보고서는 인권 탄압의 원인들을 분석하였고, 개별 사례들을 기술하면서 정보기관, 군, 사법부의 행태를 낱말이 파헤쳤다. 피해자에 대한 보상과 권리회복의 차원에서 사망/실종자의 가족에게 각종 사회보장 혜택을 부여할 것도 명시하였다. 또한 이와 같은 범죄가 다시 발생하지 않도록 실종자에 관한 업무를 전담하는 공공기관의 설치를 주장하기도 했다. 그러나 정부가 이 보고서에 따라 인권 침해 사범들을 기소하거나 특단의 조치를 취한 것은 아니다. 아일윈 대통령이 이 보고서를 손에 들고 텔레비전에 출현해 가장 강조한 부분은 관련자에 대한 <처벌>이 아닌 <용서와 화합>이었다. 다만 위원회의 보고서 덕분에 인권 침해에 대한 결정적 증거를 확보하게 된 희생자의 유가족들은 가해자를 고소하여 법의 심판을 받게 할 수 있게 되었다. 그러나 문제는 <진실의 규명>을 완수했다는 사실이 아일윈 정부에게 인권문제에 대한 하나의 해결점을 찾은 것으로 받아들여진 것이었다. 관련자 처벌을 통한 <정의확립>을 위해 정부차원의 대처는 지극히 미비했다. 한 근거로 민주화 시기의 처음 5년 동안 단 한명의 군 고위장교도 기소되지 않았다는 사실을 들 수 있다.

9) 본 위원회의 위원장이었던 레티그(Raúl Rettig)의 이름을 따서 일반적으로 이렇게 불리웠으며 정식명칭은 진실·화합위원회(Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación)이다.

인권문제에 관한 재판이 군사법원을 거치지 않고 민간법원에서 신속하게 이루어지도록 하는 개혁이 시도되었지만 이 민감한 사안은 별 성과를 거두지 못했다. 무엇보다도 인권재판을 담당한 판사들이 군부의 눈치를 보느라 관련 군인들의 소환을 꺼렸기 때문이다.

그러므로 <정의확립>의 문제에 있어서 1995년은 확실한 하나의 전환점으로 인식될 수도 있다. 프레이 대통령이 집권한 이듬해인 1995년 5월 30일, 칠레의 대법원은 피노체트의 오른팔이며 악명 높았던 정보기관인 DINA의 책임자였던 마누엘 콘트레라스 전 장군(Manuel Contreras)과 DINA의 2인자였던 페드로 에스피노자(Pedro Espinoza) 장군을 레델리에르(Orlando Letelier)사건의 주모자로 판결하고 실형을 선고하였다.¹⁰⁾ 칠레 사법부의 이런 조치는 인권 문제의 해결에 있어 중요한 행보로 기록되어 있다. 그러나 그 이면에는 군부와 정부간에 일종의 계약이 존재했다. 에스피노자가 즉시 군부의 보호에서 풀려나 감옥에 갔던 반면 더 비중있는 인물이었던 콘트레라스는 10월 말에야 투옥되었는데 군인 임금 인상과 계류중인 600여건의 다른 소송들을 취하한다는 약속을 받고 군은 그를 사법부에 양도한 것이다.¹¹⁾(Hunter, 1997: 462) 결국 인권문제에 있어 <정의>를 확립하기 위한 최초의 조치는 군과의 계약에 의해 그 순수성이 퇴색되어 버렸다.

인권문제의 해결에 관한 민간정부의 가장 큰 공적은 레티 위원회의 보고서를 통해 종합적으로 인권탄압에 대한 진실을 규명했다는 것이다. 그러나 관련자 처벌을 통한 정의는 아직도 확립되지 않았다. 무엇보다도 민간 정부의 발목을 잡는 것은 전술한 바와 같은 1978년의 사면법이

10) 레델리에르사건(1976년)은 아옌데 정권때 외무장관을 지낸 오를란도 레델리에르가 반 피노체트운동을 벌이고 있던 워싱턴에서 그의 비서와 함께 폭탄 테러로 사망한 사건이다. 지난 20년 동안 미국과 칠레 사이의 민감한 외교사안이기도 하였다.

11) 물론 군과 정부간의 대화가 원만하게 이루어진 것은 아니었고 긴장감이 팽배했다. 국방장관에게 피노체트 장군은 다음과 같이 협박했다고 한다. "장관, 우리는 또 다른 쿠데타를 원하지 않소. 제발 자극하지 마시오." Rosenberg, Tina(1995: 44)에서 재인용.

며 나아가서는 군부가 마련해놓은 안전장치가 최소한 오늘날까지 건재하다는 사실이다. 아일윈의 뒤를 이은 프레이 대통령하에서도 이 문제는 해결되지 않고 있다. 오히려 프레이는 인권과 과거 청산의 문제에 있어 더 미온적이라는 비난을 받고 있는 실정이다. 대통령 비서실장인 아리아가다(Genaro Arriagada)의 말을 직접 인용해 보면 이 비난에 대해 어느 정도 수긍할 수 있다. "우리는 어느 정도의 정의를 되찾았다. 그것이 완전한 정의는 아니다. 그러나 사회적 평화를 유지시키기 위해 군부에 대한 사면령을 취하지 않는 것이다."(Rosenberg, 1995: 49에서 재인용) 칠레의 경우 정치-국가적 논리가 지나치게 강조된 것이다.

III. 신 자유주의의 그늘

3.1. 칠레의 기적?

본 장에서는 공공부문에 관한 형태적 유산을 제시해 봄으로써 신 자유주의가 도입된 이후 넓은 의미의 인권이 어떻게 침해되었는가를 밝히고 이에 대한 민간정부의 정책에 대해 논의하고자 한다. <칠레의 기적>이라고 표현되는 경제 발전의 문제에 있어서 주된 화두는 칠레가 거시경제적 안정을 이룩했다는 것이다. "경제 부흥!" (¡Qué economía!)이라는 찬사를 추종자들로부터 들으며 피노체트 장군이 권좌에서 물러날 당시 칠레 거시 경제의 제반 지표는 건실해 보였다: 인플레이는 사라졌고, 수출 증가와 다변화 정책에 힘입어 국제 수지는 안정되었으며, 외채 협상은 원활히 진행되고 있었고, 두 자리 숫자의 경제 성장률을 기록한 해도 있었다. 이는 칠레 역사는 물론이고 주변국들의 사례와 비교하여 볼 때 전례없는 성과였다.¹²⁾ 그러나 사회보장과 분배의 측면

12) 그럼에도 불구하고 이러한 거시경제적 <기적>에 대해 의문을 제기하는 학자들도 있다. 우선, 두자리 숫자의 경제성장률은 호경기였던 시기에 지나지 않았고 1973년부터 1990년 사이의 평균 성장률은 겨우 2.16퍼센트에 불과해 같은

에 이르면 그것은 분명 기적은 아니었다. 1980년대와 1990년대 칠레의 정치, 사회문제를 언급한 논문과 글들은 예외 없이 거시경제적 성공과 대비되는 신 자유주의의 또 다른 부산물에 대해 언급하고 있다. (Collins and Lear(1995), Hojman(1993) Oppenheim(1993)) 물론 논자가 제시하는 평가는 제각각이지만 구체적인 문제점의 지적에 있어서는 날카로운 비판을 아끼지 않고 있다. 기본적인 출발점은 빈곤층이 증가되었다는 사실과 빈부격차가 심화되었다는 점이다. 1969년의 극빈층 비율은 26퍼센트에서 1987년에 49퍼센트로 증가하였고 1975년의 실질임금은 1970년의 62 퍼센트로 감소하였다가 1989년에 와서야 91퍼센트로 회복세를 보였다. (Oppenheim, 1993: 154-5) 반면 상류층으로의 소득집중현상은 심화되었다. 1978년과 1988년 사이에 상위 10퍼센트의 소득은 37퍼센트에서 47퍼센트로 증가하였다. 그러나 다음 30퍼센트인 중산층의 소득은 23퍼센트에서 18퍼센트로 감소하였다. (Collins and Lear, 1995: 7) 결국 성장의 결실은 사회의 모든 부문에 공평하게 분배되지 않았고 신 자유주의 구조조정의 결과 중산 노동계급과 하층민들의 삶은 오히려 더 어려워졌다. 이렇듯 라틴아메리카에서 가장 유망한 경제라고 칭송되던 칠레의 가장 큰 문제점은 사회적 불평등이었고 이는 곧 <시장경제>에 의한 넓은 의미의 인권침해라고 볼 수 있다.¹³⁾

신 자유주의의 그늘에 대해 강도높게 비판하며 구체적인 사례들을 제시한 콜린스와 리어(Collins and Lear, 1995)는 "칠레 자유시장의 기

기간에 라틴아메리카의 19개국들과 비교할 경우 칠레는 12위에 불과하며 (Richard, 1997: 156), 경제 성장은 주로 칠레가 보유한 자연자원을 기반으로 이루어졌고 교육, 연구 개발(R&D), 기술획득을 통한 총 요소생산(total factor production)은 아니었다는 주장을 들 수 있다. (Marfán and Bosworth, 1994: 167) 수입대체산업화(ISI)시기였던 1960년대 칠레가 빠른 경제성장을 이룩했듯이, 피노체트의 집권기가 수출지향산업화(EOI) 초기의 쉬운 단계에 불과하다는 주장은 상당히 일반화 되어있다.

13) 피노체트의 유산중 신 자유주의의 또 다른 문제점이라고 지목받는 것은 바로 칠레의 수출산품 구조가 여전히 일차산물에 치중되고 있다는 것이다.

적에 대한 또 다른 시각" (Chile's Free-Market Miracle: A Second Look)이라는 저술에서 1980년대 말을 기준으로 경제, 사회부문의 후퇴를 다음과 같이 지적한바 있다.

첫째, 무 주택 주민의 비율은 1972년의 27퍼센트에서 1988년의 40퍼센트로 증가하였다.

둘째, 외채상환을 위한 경화 획득과 개인 기업들에 대한 자유방임주의 덕분에 칠레의 삼림과 수산자원은 고갈되고 있다. 삼림의 경우 조경을 담당 한 회사는 단기적 이익만을 노려 외래종을 심고있고 무제한의 어업권으로 말미암아 주요 3대 어종이 고갈될 위험에 처해있다.

셋째, 그동안 많은 이윤을 냈던 주요 공기업의 매각으로 정부 수입이 현저히 감소하였고 이는 곧 국민 전체의 부담으로 남게 되었다.

넷째, 저 소득층에 기본적으로 타격을 준 정책은 노동 개혁이었다. 1979년의 노동법 개정으로 인해 노조의 성립과 조직에 관한 요건이 한층 더 강화되었고 고용주가 노조가담자를 우선 해고할 수 있게 된 상태였기 때문이었다. 60일 동안의 파업권이 보장되었지만 파업에 가담하는 노동자를 다른 인력으로 대체할 수 있는 권리가 고용주에게 부여되었다. 정부의 정치적 억압과 신 노동법에 의해 그리고 실업에 대한 공포가 가미되어 피노체트 정권 말기인 1987년에는 총 노동자의 노조가담률이 11퍼센트에 불과하게 되었다. 동시에 단기 계약직 근로자도 늘어만 갔다. 이 과정에서 1980년대 초 IMF의 요건에 따라 공공 지출의 대폭 삭감을 위시한 대규모 구조조정이 단행되면서 노동자들의 삶은 더욱 어려워지게 되었다. 예를 들어 가장 유망한 수출 부문이라고 하는 과수업에 종사하는 노동자들 중 80퍼센트는 아무런 복지혜택도 받지 못하는 일용직이었다. 임금 인상을 위한 단체행동은 물론 금지되어 있다.

다섯째, 삶의 질과 연관된 칠레의 환경문제에 대한 관심사는 주로 도시의 공기오염이다. 대기가 순환하지 않는 겨울철만 되면 산티아고의 하늘은 뿌옇게 변하고 멀리로 보이는 안데스의 눈은 회색 빛이다. 이 공기오염의 주범은 다름아닌 노후된 버스들이 내뿜는 매연이며 그 배경은 다름아닌 자유주의 경제 운영이다. 대중 교통의 운영권이 자유화되면서 누구나 버스 사업에 뛰어들 수 있게 되었고 기업가들은 되도록 손님이 많이 이용하는 도심 통과노선에 버스를 투입하였다. 매연을 내뿜는 중고 버스들이 몇 안 되는 손님을 태우고 똑같은 노선을 운행하면서 교통체증과 대기오염을 유발한 것이다. 그러나 서민들이 사는 변두리 지역은 별로 버스가 다니지 않는다.(ibid. 7-9)

그러나 무엇보다도 가장 심각한 부문은 의료서비스였다. 오늘날 어느 국가에서든지, 의료개혁의 문제는 정책결정자에게 있어 커다란 과제이다. 사회보장의 원칙에 입각한 나라들은 국가가 짊어져야 하는 엄청난 의료 보조비 부담을 해결하려 민영화에 매력을 느끼는 반면 거꾸로 사회보장시스템이 빈약한 미국과 같은 나라의 경우 저소득 빈곤층의 의료 문제를 해결하기 위해 고심하고 있다. 문제를 해결하기 위한 계약과 타협은 그 국가의 경제력과 이데올로기에 따라 결정된다. 그러나 전자와 같은 해법의 경우 수익자부담의 원칙을 강요해야 하므로 그동안 의료 혜택을 받아왔던 저 소득층에겐 커다란 짐을 지우는 정책이라고 볼 수 있다. 특히 칠레는 영국의 NHS(National Health Service)을 도입하여 중남미에서 최초로 국가의료보험체계(SNS: Servicio Nacional de Salud)를 세운 나라였기에 의료부문의 민영화로 인한 부작용은 그 어느 부문보다도 심각하였다.¹⁴⁾ 신 자유주의정책에 긍정적인 학자들에게도 의료부문의 부작용은 심각하게 받아들여지고 있다.(Hojman, 1993) 1970년부터 1988년 사이의 사회보장지출이 8.8퍼센트 하락한 반면 의료비 보조가 무려 30퍼센트가 하락했다는 사실은 그 심각성을 뒷받침한다. (Angell, 1993: 3) 전체 국민의 70퍼센트는 개인 의료보험을 감당하지 못한다.

1973년의 쿠데타로 의사, 간호원, SNS관련 종사자, 의과대학생, 병원종사자 등의 직종에 있는 약 1,000명의 의료자원이 인권 탄압의 피해자가 되었는데 아옌데의 인민연합(UP)정부의 지지자 였거나 동정적인 사람들이 주 대상이었고 심지어 군부의 무력행사에 다친 사람들을 치료해 주었다는 사실만으로도 피해를 당했다.(Collins and Lear, 1993: 96) 또한 군부 통치 초반의 10년 동안 보건부의 장관으로 군인이 임명되었다. 그전까지 정책 자문을 담당했던 국가의료자문기구는 폐지되었고 모든 정책은 전문가 집단의 의견 수렴과정 없이 위에서 하달되었

14) 이를 발의한 장본인은 바로 의사 출신이었던 살바도르 아옌데(Salvador Allende)였다.

다. 어떤 방식의 항변이나 반대도 통하지 않았고 대신 무차별하게 진압되었다. 과연 피노체트는 어떠한 의료개혁을 추진했는가?

신 자유주의 의료개혁의 핵심은 국가와 고용주가 지불해야 하는 보조금을 경감해주는 것이었다. 따라서 국민 1인당 정부의 의료보조비는 1973년의 23볼에서 1989년의 11볼로 감소했지만 대신 수익자 부담의 원칙이 강조되었고 소득에 따라 의료비가 차등 부과되었다. 물론 고용주의 의료보조비 지출을 감소시킴으로써 더 많은 노동자를 고용하고 생산비를 절감의 효과를 가져오려 한 의도가 숨어있다. 직장을 가진 모든 국민은 소득의 7퍼센트에 해당하는 의료 보험료를 납부하며 민간 시스템인 ISAPRE(Instituto de Salud Previsional)또는 공공의료 시스템인 FONASA(Fondo Nacional de Salud) 중 하나에 가입하여야 한다. 기본적인 차이점은 민간운영의 ISAPRE는 추가 비용이 더 많이 들지만 다양한 회사가 경쟁하고 있는 관계로 양질의 서비스를 받을 수 있다. 반면 FONASA는 저렴한 공공의료기관으로부터 진료를 받는다. 1990년을 기준으로 전 국민의 가입 분포를 보면 ISAPRE의 경우 15퍼센트, FONASA의 경우 70퍼센트이다. 나머지 15퍼센트는 따로 운영되는 군인이거나 공식적 소득이 없는 사람들이다. 결국 ISAPRE는 고 소득층에게 FONASA는 저 소득층의 회원을 확보했다. 결국 문제는 FONASA였다. 국민 대다수가 선택한 시스템 이지만 정부의 보조금은 삭감되었고 종사자들도 1973년의 110,000명에서 1988년의 53,000명으로 줄었다. 건물을 유지하고 장비를 구입하는 예산도 턱없이 부족하여 의료 수요에 비해 시설은 미비하기 그지없었다. 피노체트 통치의 17년 동안 칠레의 공공의료 부분은 무너져 내려가고 있었다.

사실 피노체트 시대는 칠레 역사상 가장 많은 의료 수요가 있던 때였으며 따라서 공공의료정책이 더 많이 필요했던 때였다. 잔혹한 군부 독재와 급격히 이식된 신 자유주의의 <충격요법>으로 인해 정신적, 육체적 피해를 입었던 국민들이 대량 발생했기 때문이다. 빈곤층은 영양실조에 걸렸고 열악한 근무 조건하에서 일하는 노동자들(특히 비 공

식부문의 노동자들)은 아무런 보장도 받지 못한채 사고와 질병에 무방비 노출되어있었다. 또한 1989년의 통계에 의하면 무려 250만의 칠레인들이 무기력증과 알코올중독증을 위시한 정신장애로 어려움을 겪었다고 하며 대부분은 정치적 탄압, 실직, 사회보장의 감소 등으로 인한 박탈감이 주 원인으로 지목되었다.(Collins and Lear, 1993: 97-100)

3.2. 민주화시대의 공공정책

경제 분야는 민간 정권에서 정책의 연속성이 상대적으로 강하게 나타나는 부문이다. 사실 중도 좌파의 연합인 콘세르파시온의 이데올로기적 기반은 신 자유주의보다는 오히려 CEPAL(Comisión Económica para América Latina)식의 신 구조주의(neostructuralism)와 가깝다. 전통적으로 CEPAL은 (신) 자유주의가 통제불능의 불균형적-종속적 경제 성장을 잉태한다는 점을 인식하고 국가 경제의 구조 조정을 시장 기능에 맡길 것이 아니라 정부가 통제권을 적극 사용해야 한다고 주장해왔다. 그럼에도 불구하고 민간정부에서 신 자유주의 경제정책의 연속성은 유지되었다. 해외투자의 유입과 민영화를 통해 거시경제지표를 상승시키고 수출지향적 경제운동을 지속해나감으로써 최소한 이전 정권의 성과를 지속시킬 필요성이 우선 고려되었고, 신 자유주의 정책을 포기할 경우 미국을 비롯한 국제자본의 이익과 배치되어 투자 회수, 국내 자본 유출, 국제 시장에서의 신인도 하락 등의 사태가 예견되었기 때문이다. 또한 군부의 후견에 힘입어 강력한 세력으로 육성된 칠레의 민간자본이 구조주의의 도입에 대해 지극히 부정적이었던 것도 빼놓을 수 없는 중요한 요인이다. 결국 피노체트 시절 누구보다도 시카고 보이즈(Chicago boys)들의 경제 운영을 비판했던 폭솔리(Alejandro Foxley)와 오미나미(Carlos Ominami)가 바로 그 경제 정책의 계승자 역할을 민간 정부에서 할 수밖에 없었던 배경이다.

이런 외부적 배경 이외에도 콘세르파시온을 형성했던 양대 주축인 기독교민주당(DC)과 사회당(PSCh)-민주당(PPD)¹⁵⁾의 정책 성향, 그 중

에서도 특히 사회당의 변화에 주목하지 않을 수 없다. 기민당은 이데올로기에 덜 민감하고 중도노선을 표방했으므로 신 자유주의를 받아들이는데 별 무리가 없었지만 칠레의 대표적 좌파정당인 사회당은 1960년대와 1970년대를 통해 공산당보다도 오히려 더 급진적인 맑스-레닌주의노선을 표방했기 때문이다. 그 후 군사쿠데타로 인해 대부분의 당 지도부 인사들은 해외로 추방되었다. 주로 유럽에서 망명생활을 한 그들은 70-80년대를 통해 유럽의 좌파가 변해가는 과정을 직접 목격하며 지켜보면서 서서히 사회민주주의자로 변신한 것이다. 이런 개인적 성향의 변화를 겪은 그들의 귀국시기와 — 즉 칠레의 민주화시기와, 국제적으로 구 소련과 동구 공산주의가 몰락하고 신 자유주의의 물결이 거세게 일던 시기는 공교롭게도 일치했다. 결국 민주화로의 이행기를 맞아 기독교민주당을 비롯한 기타 중도파 정당들과 연합전선을 구축한 사회당이 선택한 이데올로기는 사회민주주의였다.¹⁵⁾ 사회당의 프로그램은 사회 부문에의 정부참여, 사회적 합의 도출, 거시경제안정 등을 강조했고 <평등지향적인 성장(growth-with-equity)>을 목표로 한 사회주의적 경제개혁을 주창했지만, 많은 부분 피노체트시대의 구조조정을 긍정하여 신 자유주의를 받아들였다는 사실도 지적할 수 있다. 피노체트가 행한 민영화와 낮은 관세율 그리고 해외투자의 유치를 위한 개방경제의 필요성을 인정했고 경제성장과 생산성 향상을 위해 수출과 시장기능의 중요성을 부정하지 않았기 때문이다. (Roberts, 1997: 329-30)

그러므로 콘세르타시온 정부가 보호민주주의의 틀 안에서 인권문제가 완전한 해결점을 찾지 못했던 것과 유사하게 신 자유주의의 틀 안

15) PPD(Partido por la Democracia)는 온건 좌파노선을 표방한 라카르도 라고스(Ricardo Lagos)에 의해 1987년 창당되었고 현대적 이미지와 실용주의 노선을 유지함으로써 굳건한 위치를 차지해왔다. 민주화 이후 PSCh(Partido Socialista de Chile)와 함께 선거에서 공동 후보를 내세우는 등 공조체제를 유지하고 있다. 양당 연합은 1993년 총선거에서 득표율 24퍼센트를 기록한 바 있다.

16) 반면 1990년대의 칠레 공산당(PCCh)은 이런 변신을 스스로 거부하여 콘세르타시온에의 참여를 거절하고 주로 장외투쟁을 비롯하여 제도권 밖에서 급진화된 활동을 수행했다.

에서 사회주의 이데올로기를 반영한 평등지향적 정책을 전면적으로 추진하는 것은 불가능했다. 공공정책을 적극적으로 수행할 경우 직접 세의 인상이 불가피하고 이는 곧 시장 기능을 위축시켜 기업과 생산자의 이윤을 위협할 수 있으며 성장은 둔화되기 때문이기도 하다. 그러므로 신 자유주의 정책의 숨어있는 핵심은 사회보장정책과 공공정책을 최소화시키는 것이다. 이에 더하여 위와 같은 질적 특수성은 강도 높은 분배정책의 도입을 더욱 어렵게 만들었다.

그러나 이런 구조적 한계 상황에서도 아일윈 정부와 프레이 정부가 사회부문과 분배의 정의를 포기했던 것은 결코 아니었다. 그 배경에는 우선 중요한 정치적 계산이 있었음을 간과할 수 없다. 민간정권의 목표 중의 하나는 군부의 위상을 약화시키고 보호민주주의로부터 탈피하여 국정운영의 주도권을 쥐기 위한 것이었고 이를 위해 가장 절실히 필요했던 것은 다름아닌 국민의 지지였다. 그러므로 민주화 이후 선거로부터 자유로울 수 없게 된 정치권은 하층민의 삶의 질을 향상시키기 위한 개혁에 착수하기 시작했다. 1990년부터 오늘날까지 두 정권은 의료, 교육, 실업, 주택, 노동 부문에 있어 재정 지출을 높였고 상대적으로 국방비 지출이 차지하는 비율을 줄였다. 민주 정부들은 군부가 정한 1989년 수준의 군 예산을 기준으로 삼아 이를 그 수준에서 억제하려는 노력을 해왔고 반면 사회보장부문의 지출을 지속적으로 확대시킨 것이다. <표 2>

<표 2> 국방지출과 사회보장 지출, 1989년과 1995의 비교 (단위 peso)

	국방지출	사회보장지출
1989	401,744	2,317,449
1995	439,007	3,425,030
증가율(%)	9.2%	47%

Source: Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, *Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1987-1995*, Santiago: Ministerio de Hacienda, p.37, Hunter(1997)에서 재인용

그러나 이미 시사된 바와 같이 민주화 시대의 사회, 경제정책은 위와 같은 단순한 정치논리로 이해될 수 없다. 칠레의 민주화 시대에서 국가는 새로운 개념으로 정의되었다. 정부는 국가를 중심적인 경제활동주체로 더 이상 간주하지 않았지만 최소한 시장의 조정자로서의 역할과 사회 통합의 주체로서의 국가의 역할을 부정하지 않았다. 나아가서는 종래의 단순 일차산물 수출구조에서 탈피하여 국가주도로 기술혁신을 이룩하여 일차산물 가공업을 전략적 수출부문으로 육성해야 한다는 필요성도 강조하였다. 특히 독점을 타파하고 사회적 통합을 이룩하며 공공의 권익보장을 위해 왜곡된 사회문제를 바로잡는데 있어 국가가 적극 간섭해야 한다는 새로운 국가론이 사회당측에서 제기되기 시작했다.(Roberts, 1997: 330) 정부는 성장을 도외시한 채 직접적 소득분배정책을 도입할 수는 없었다. 대신 교육과 직업훈련의 기회를 늘려 소외계층이 시장경제 시스템에 적응할 수 있도록 하기 위해 사회투자를 늘리는 대안을 선택했다. <노동>과 <자본>에 있어서 지나치게 후자에만 치중했던 피노체트시대와는 다르게 양자간의 균형을 맞추려는 노력도 시도했다. 결국 이러한 비전은 아옌데식 사회주의와는 전혀 다르고, 시카고 보이시들의 교과서식 신 자유주의와도 상당한 괴리가 있으며, CEPAL식 신 구조주의와도 매우 거리가 있는 새로운 국가론에 입각한 것이었다.¹⁷⁾

우선 공공정책의 수행을 위해 아일윈 정부가 필요한 것은 돈이었고 세제개혁은 재원 마련을 위해 필수적인 요건이었다. 우선 정부는 직접세와 부가가치세율을 인상하고 농업과 광업부문에 대한 세제혜택을 폐지시켰다. 세제개혁의 추진과정에 있어 반대론은 기업들로부터 제기되었다. 세금인상이 반가울 수 없는 기업가들과 상공회의소(CPC: Confederación de la Producción y del Comercio)를 위시한 이익집단들은 투자심리위축과 성장률 감소를 우려했지만 정통성있는 민주정권

17) 칠레의 정책은 전면적 재 분배정책이 아니라는 점에서도 유럽식 사회민주주의와도 차별된다. 더 자세한 내용은 Roberts, *op.cit.* p.332참조.

과의 관계정립을 위하여 어느 정도의 희생을 감수하는 선에서 동의하지 않을 수 없었다.¹⁸⁾ 또다른 걸림돌은 우파 야당이 다수를 점하고 있던 상원이었다. 그러나 다행히도 우파의 온건세력이며 민주주의의 공고화를 바라고 있던 RN의 지지를 얻어 정부의 세제개혁안은 통과되었다. 총 조세수입은 15퍼센트가 증가하였고 사회보장부문의 지출은 GDP의 9퍼센트에서 11.7퍼센트로 증가될 수 있었다. 반면 세금 인상이 투자와 성장에 마이너스요인이 될 것이라는 일반적 가설과 기업의 우려는 기우였다. '건실한 자유시장경제를 지향하는 민주주의'가 투자자들에게 믿음을 준 덕분에 1993년의 투자액은 GDP대비 무려 25.6퍼센트에 이르렀다. 이점에서 민주주의는 그 자체로서 분배의 기능을 했다고 볼 수 있다.(Weyland, 1997: 43) 집권 연합과 RN사이의 타협안에 따라 세율은 다시 인하되었지만 90년대의 고도 경제성장에 힘입어 문민 제 2기의 프레이 정부가 집권했을 당시의 세수는 오히려 증가했다.

반면 아일윈 정부가 가장 역점을 둔 것은 의료부문의 지출을 늘리는 것이었다. 의료시스템의 기본 골격은 그대로 유지하면서 정부는 1990년부터 1994년까지의 의료보조비 지출을 70퍼센트나 확대시켰다. 새로운 병원들이 세워졌고, 2,000명의 의료 종사자들이 새로 고용되었으며 임금도 인상되었다.¹⁹⁾ 농촌과 도시의 빈민들을 위한 1차 진료기관도 다수 설립되는 등 의료부문에 대한 지원은 다방면에서 이루어졌다. 노동부문에 있어서도 노동자의 권익 신장을 위한 조치가 계속되었다. 노동조결성권과 연대권이 보장되었고 파업에 관한 독소조항이었던 '60일 제한'이 철폐되었다. 그 결과 1989년과 1991년 사이에 수 천개의 새

18) 전 상공회의소의장인 마누엘 펠리우(Manuel Feliú)는 다음과 같이 언급했다고 한다. "우리(군부와 자본가들)는 1989년의 선거에서 패했습니다. 그러니 값을 치루어야 했던 것입니다." Weyland (1997)에서 재인용.

19) 그럼에도 불구하고 공공 진료기관에 종사하는 의사들은 정부가 제시하는 30퍼센트의 인상에 반대하여 100퍼센트인상을 요구했고 보건부장관의 해임을 요구했다. 너무나도 낙후된 부문(현실)과 새로운 정부에 대한 기대(이상)이 충돌한 사건이었고 의사들의 요구는 관철되었다.

노조가 결성되었다. 기타 사회부문의 개혁을 보조하기 위한 기관으로 사회투자기금재단(FOSIS)이 설립되었다. FOSIS는 "국민을 위한 투자"라는 슬로건 하에 농촌주택사업, 직업훈련, 중소기업지원 등 광범위한 기능을 담당하고 있다. 환경과 밀접한 관련이 있는 대중교통부문도 예외가 될 수 없었다. 버스 사업자들과의 협상을 통해 정부는 새로운 제한을 가하기 시작했다. 노선을 재정비하고, 교통체증이 심한 지역을 통과하는 버스의 숫자를 줄였으며 산티아고의 스모그를 줄이기 위해 자가용 자동차의 5부제 운행도 실시하기에 이르렀다.

그러나 공공부문의 개혁에 있어서의 한계는 우선 전술한 바와 같이 신 자유주의를 부정하고 전면적인 사회보장정책을 실시할 수 없는 상황이다. 그 예는 노동개혁에서 쉽게 찾을 수 있다. 노동법이 개정되었지만 고용주의 인사권과 같이 신 자유주의의 원활한 기능을 위한 조항들은 그대로 남았다. 즉, 고용주는 별다른 제한없이 노동자를 고용하거나 해고할 수 있는 권한을 그대로 유지하게 되었다. 또한 노조의 산업별 협상권은 부인되었고 단위별 교섭권만 인정되었다. 위 두 조항은 오늘날에도 노조 활동이 전과 같이 활성화되는 것을 저해하는 근본 요소로 남아있다. 실제 통계에 의하면 노조가담율이 1988년의 9.8퍼센트에서 1991년에는 14.5퍼센트로 증가했지만 1993년에는 오히려 13.1퍼센트로 감소했음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 한계에도 불구하고 민주화시대의 노동 시장은 안정되었고 어느 정도의 노사분규는 있었지만 크게 가시화되지는 않았다. 분명 한계는 존재했지만 상대적으로 칠레의 공공정책이 실효를 거두었음을 어느 정도 반증해주는 예이다.

결국 폰세르타시온 정부는 시장기능을 저해하지 않는 범위 내에서 공공정책을 꾸준히 수행해왔다고 평가할 수 있다. 이 모든 것이 가능했던 원인은 90년대의 지속적 경제 성장으로 인해 어느 정도의 재원 마련이 가능했고 분배와 사회보장의 문제를 해결하기 위한 합의가 좌파와 우파를 막론하고 광범위하게 도출되었기 때문이다. 이를 바탕으로 민간정부는 피노체트 재임기에 완성된 국가론, 즉 국가안전보장의

수호와 경제에 대한 최소한의 간섭, 그리고 복지와 사회 서비스 부문에 대한 최소한의 투자로 특징지을 수 있는 고전적 신 자유주의 국가론에서 탈출하여 새로운 패러다임을 만들어왔다. 이것이 가능했던 이유는 자본계급의 기득권을 침해하지 않고 그들의 동의를 얻어낼 수 있었기 때문이고 소외계급의 분출하는 열망에 어느 정도 부응할 수 있었기 때문이다. 그러므로 넓은 의미의 인권을 지키기 위한 정부의 원칙이 애초에 소박했던 만큼 실천의 차원에서도 어느 정도 실효를 거두고 있다고 결론 내릴 수 있다.

IV. 맺음말

1998년, 전 세계는 다시 한번 피노체트를 주목하기 시작했다. 역사 속의 어느 독재자 이상으로 주목받았던 그는 지난 3월 국군 통수권자의 자리에서 물러났다 그러나 병영에서 집으로 돌아간 것이 아니라 발빠라이소(Valparaíso)에 위치한 상원으로 직행했다. 1980년 헌법을 시발점으로 하여 구축된 군과 자신에 대한 안전장치는 너무도 견고하여 1990년 이후 민간정부에 의해 세 차례나 해체가 시도되었지만 피노체트는 여전히 건재한 듯 했다. 피노체트가 상원으로 직행하던 날에는 군사혁명기념일인 9월 11일과 마찬가지로 산티아고에서 두 가지 종류의 대모가 일어났다. 하나는 실종자가족연합이 주도한 반 피노체트시위이고 또 하나는 피노체트의 지지 세력들에 의해 조직된 시위였다. 이처럼 칠레 국내에선 아직도 그를 지지하는 세력과 반대하는 세력이 팽팽하게 대립하고 있다.

그러나 무엇보다도 국내적으로, 인권문제 해결의 실마리는 피노체트를 둘러싼 안전장치가 해체될 수 있느냐에 달려있다. 이 점에 있어서 1998년의 변화는 그에 대한 국내적 도전이 표출되었다고 볼 수 있다. 우선 그의 상원의원 자격에 대해 의문을 제시하는 의견이 대두되고 있

다. 칠레의 헌법에 의하면 전직 대통령은 종신 상원의원의 자격을 갖는다고 명시되어 있는데, 피노체트가 군사 쿠데타에 의해 집권했으므로 적법한 칠레 대통령이 아니라는 주장이다. 또한, 1998년 1월에 칠레의 마린(Marín) 하원의원은 살인, 학살, 사체유기의 혐의로 피노체트를 정식 고소했고, 1978년의 사면법이 유효함에도 불구하고 칠레 법원은 이를 받아들였다. 피노체트 자신에 대한 기소는 칠레 사법사상 최초이다.

좁은 의미의 인권 문제의 해결에 있어 칠레의 민주세력은 군부가 마련한 견고한 안전장치 덕분에 정치-국가적 논리가 강조되어 <정의>의 확립보다는 <진실>의 규명에 더 역점을 두었다. 아르헨티나의 경우 군부의 인권 침해에 대한 처벌은 정의에 대한 국민들의 강력한 열망과 요구가 있었기에 가능했고 우루과이 국민들은 국민투표를 통해 군부의 과거지사를 용서했다. 그러나 이와는 대조적으로 위기의 시대를 살아온 칠레의 시민사회는 인권의 문제를 해결하기 위한 의지와 역량이 너무도 부족했다. 전통적으로 라틴아메리카에서 가장 성숙된 시민사회라고 평가받는 칠레 시민사회의 역량이 소진된 것인지도 모른다. 이것 또한 피노체트 통치의 유산일까?

반면 넓은 의미의 인권을 보장하기 위한 시도는 광범위하게 추진되어온 사회공공정책으로 어느 정도 실효성을 거두고 있다고는 하지만 극빈층문제가 여전히 상존하고 있다. 공공지출의 증가와 더불어 최저임금의 지속적 인상으로 상황은 천천히 호전되어 왔지만 1990년에 40퍼센트 대를 기록했던 극빈층 비율은 90년대 중반에 30퍼센트대로 떨어졌을 뿐이다. 포스트 신 자유주의 논쟁이 일고있는 지금, 넓은 의미의 인권을 보장하기 위한, 특히 극빈층의 문제를 해결하기 위한 새로운 형태의 발전모델은 분명 신 자유주의의 틀을 넘어야 한다. 그 본질을 침해하지 않는 범위에서 취할 수 있는 정책의 지향점은 <평등지향적 성장(growth-with-equity)> 이지 <성장지향적 평등(equity-with-growth)>은 아니기 때문이다.

에필로그

1998년 10월, 영국 노동당 정부는 신병 치료차 런던에 왔던 피노체트 장군을 체포했다. 그는 군정시절 자국내의 스페인 국민에 대해 가해진 인권유린 혐의로 스페인 법원에 의해 기소되어있는 상태이기 때문이다. 영국 정부가 EU협정과 테러에 관한 유럽협약에 의거 스페인 정부의 요구를 일단 받아들인 것이며 이어 영국 대법원도 11월 25일의 역사적 판결에서 피노체트의 면책특권을 불인정하였다. 피노체트가 스페인으로 인도되건 그대로 석방되건 칠레의 프레이 정부는 현재 크나큰 정치적 부담을 안게 되었다. 만약 피노체트가 스페인으로 인도되어 재판을 받게 된다면 우선 국내적 문제를 자국 내에서 처리하지 못한데 대한 무능력을 국제사회가 다시 인식하게 될 것이고 국내의 피노체트 지지세력들은 국가 주권의 문제를 들먹이며 정부를 압박하고 있기 때문이다. 반면 피노체트가 석방되어 칠레로 돌아온다면 82살 노병의 정치적 입지는 오히려 더 커질 가능성을 배제할 수 없다. 이번 사건을 통해 칠레 내 지지 세력들의 단단한 결속력을 대내외에 과시했기 때문이다. 그러므로 위에서 본 바와 같이 국내에서 진행되어온 안전장치의 제거작업은 강한 반발에 직면할 것이며 국내적 해결을 주장해온 정부와의 충돌 가능성도 배제할 수 없다.

참고문헌

- 양동훈, 「민주화와 권위주의체제 유산의 청산 문제」, 『라틴아메리카연구』 제9권 1호, 1996.
- Acuña, Carlos H. and Catalina Smulovitz, "Adjusting the Armed Forces to Democracy: Successes, Failures, and Ambiguities in the Southern Cone", in Elizabeth Jelin and Eric

- Hershberg(eds.), *Constructing Democracy: human rights, citizenship, and society in Latin America*, Boulder, Westview, 1996.
- Angell, Alan, "The transition to democracy in Chile: a model or an exceptional case?", *Parliamentary Affairs*, 46: 4, 1993.
[<http://web4.searchbank.com>]
- Barahona de Brito, Alexandra, "Truth and justice in the consolidation of democracy in Chile and Uruguay" *Parliamentary Affairs*, 46: 4, 1993.
[<http://web4.searchbank.com>]
- Collins, Joseph and John Lear, *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look*, Oakland, The Institute for Food and Development Policy, 1995.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, Resumen, Santiago, Ercilla, 1991. "The dead of the dirty wars come back to life", *The Economist*, 346: 8052, 1998.
- Donnelly, Jack, *International Human Rights*, Boulder, Westview, 1993.
- Garretón, Manuel Antonio, "Human Rights in Democratization Processes", in Elizabeth Jelin and Eric Hershberg (eds.), *Constructing Democracy: human rights, citizenship, and society in Latin America*, Boulder, Westview, 1996.
- Hojman, David, *Chile: The Political Economy of Development and Democracy in the 1990s*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.
- Hunter, Wendy, "Continuity or change?: Civil-military relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru", *Political Science*

Quarterly, 112: 3, 1997.

Love, Elizabeth, "Pinochet's makeover: Chile's strongman will take up a Senate seat", *Time International*, 150: 29, 1998.
[<http://web4.searchbank.com>]

Oppenheim, Lois Hecht, *Politics in Chile: Democracy, Authoritarianism, and the Search for Development*, Boulder, Westview, 1993.

Pearce, Jenny, "Impunity and Democracy: The Case of Chile", in Rachel Sieder(ed.), *Impunity in Latin America*, Institute of Latin American Studies, University of London, London, 1995.

Richard, Donald G., "The political economy of the Chilean miracle", *Latin American Research Review*, 32: 1, 1997.

Roberts, Kenneth M., "Rethinking Economic Alternatives: Left Parties and the Articulation of Popular Demands in Chile and Peru", in Douglas A. Chalmers(et. al.), *The Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford: Oxford University Press, 1997.

Rosenberg, Tina, "Force is Forever", *New York Times Magazine*, Sept. 24, 1995.

Weyland, Kurt, "Growth with equity", *Latin American Research Review*, 32: 1, 1997.

【Abstract】

**Coping with the legacy of dictatorship: human rights and
neoliberalism in Chilean democracy**

Jae-Sung Kwak
(Sunmoon University)

This paper examines how the legacy of dictatorship has been dealt in democratic regimes of Chile in the 1990s. The concept of human rights is adopted as a central device for providing insights of the policies of democratic governments of Aylwin and Frei. Human rights are basically defined as the social and political guarantees necessary to protect individuals from the standard threats to human dignity posed by the modern states and modern markets. However, the definition has been constantly extended to questions regarding education, work, poverty, inequality, access to justice and environmental issues. Today, the issue of human rights is posed not only in terms of avoiding their violation or ensuring their fulfillment but also in terms of a set of rights consisting of multiple dimensions.

The first part of this paper discusses the human rights violations (in its traditional definition) of the Pinochet government and the resolution of the issue during the successive democratic regimes. In Chile, the issue of state sponsored human rights violations has figured near the top of the transitional political agenda and *Concertación* government adopted the issue as the preferred platform for opposition to military rule. The prime effort was the

issue of the Rettig report in 1991 which was a response to strong public demand. It compiled a record of the victims and recommended forms of moral and material reparation. However, there was a definite limit for democratic regimes to go further beyond finding the truth. Facing both institutional and political safeguards set by the military, it was impossible for them to promote trials of human-rights violators because the amnesty law of 1978 covering human rights violations committed between 1973 and 1978, and the Constitution of 1980 institutionalizing the rule of General Pinochet, inaugurated a legal protected democracy. Although Aylwin made some progress in asserting the authority of the presidency, he (and also his successor) failed to break through many important constraints of Pinochet's legacy. In the light of the given environments, *Concertación* government has devoted its effort more to the investigation of the cases rather than setting up justice. In other words, politico-statist logic was more emphasized than ethical-symbolic logic in dealing with the most problematic legacy of the dictatorship.

Meanwhile, the concept of the human rights is more broadly applied in the second part of this research which explores the social consequences of the neoliberalism and subsequent bailout. The central assumption is that the 'Chilean miracle' must be carefully qualified and reassessed. Despite the renewal of higher rates of growth in the Chilean economy after 1983, the benefits derived accrued mainly to the wealthy end of the income distribution and that the burdens of fiscal and structural reform fell heavily on the working class and the poor: the poverty rate climbed from 26 percent in 1969 to 49 percent by 1987; privatizing the Chilean health

insurance system has sharpened the differences in access to quality health care that segregate by class; IMF structural adjustment conditions restricted labour organization and canceled support to small producers and cooperatives.

Although the Chilean transition to civilian democratic government was the basic continuity of the commitment to the free-market model, it was also necessary for them to resolve the social cost of adjustment and the deepening of social inequality that accompanied it. As is often argued, political democracy is fragile as long as basic economic rights cannot be guaranteed. Both the Aylwin and Frei government have initiated various measures through public and social security policy such as tax reform, rationalizing labour code and transforming health care system etc. Therefore, democratic governments' efforts to protect human rights in wider definition through the promotion of social equity can be positively evaluated. However, there are still limitations of social policies that serve mechanisms to compensate for the different effects of economic changes since they have been pursued within the frame of inherited market oriented neoliberalism.