
칠레 모델의 쇠퇴?

로사나 카스티글리오니

디에고 포르탈레스 대학교 교수

원제와 출처: Rossana Castiglioni, “El ocaso del 《modelo chileno》?”, *Nueva Sociedad*, No. 284, noviembre–diciembre de 2019, pp. 4–14.

핵심어: 헌법, 불평등, 사회적 폭발, 불안정, 칠레

서론: 사회적 폭발

2019년 10월 마지막 몇 주는 칠레에서 사회적 불안의 명백한 시작으로 기억될 것이다. 그 달 초 세바스티안 피네라 정부는 피크 시간대 지하철 요금의 30페소(약 4센트) 인상을 발표했다. 평일만을 고려했을 때 승객 1인당 월평균 지하철 요금이 33,200페소(약 45달러)에 달하게 되는 것이었다. 최저 임금이 3001,000페소(400달러 남짓)인 나라에서 교통비는 더욱 증가하게 되었다.¹⁾

이 발표는 높은 교통 요금에 불만을 가지고 있는 사용자들에 의해 반대에 부딪혔다. 높아져가는 비판에 대한 정부의 첫 대응은 요금 인상을 정당화하려는 기술적인 이유를 설명하고 기존 인상 결정에 대한 번복이 없을 것임을 명확히 하는 것이었다. 일부 관료들의 일련의 부적절한 발언은 점점 더 명백해지고 있는 사회 불안을 심화시켰다. 예를 들어, 경제부 장관인 후안 안드레스 폰타이네는 출근 시간 승객들에게 저렴한 요금을 낼 수 있도록 일찍 출근을 할 것을 독려했고, 재무부 장관 펠리페 라라인은 새 물가상승률을 발표하면서 꽃값이 하락해서 로맨틱한 사람들에게는 희소식이라고 언급했다.²⁾

며칠 후 어린 고등학생들이 대중에게 지하철 요금을 내지 말 것을 촉구하였고, 소셜 네트워크를 통해 요금 인상에 저항하는 활동들을 조직했다. 몇몇 역에서 지하철 입구를 장악하고 “요금 지불 거부, 또 다른 방법의 투쟁입니다”라는 슬로건 아래 동참할 용의가 있는 승객들의 출입을 도와주었다. 이런 형태의 저항은 당황스러워하는 정부 앞에서 급속도로 동조자들을 만들어냈다.

마치 불길이 번지듯 며칠 만에 학생들의 슬로건이 확산되고 평화적인 시위가 전국적으로 발전하기 시작했으며, 때로는 약탈, 기물 파손, 공공 및 민간 인프라의 파괴 등의 폭력 행위를 수반했다. 이러한 가운데, 피네라 대통령이 피자집에서 가족 행사를 하고 있는 모습이 찍히면서 여론을 격분시켰다. 며칠 후에는 이번 사회적 폭발을 외계인의 침공과 비교한 영부인 세실리아 모렐의 음성파일이 유출되면서 상황을 악화시켰다.³⁾ 10월 25일 금요일에는 모든 예산을 넘어 산티아

1) Fernanda Monasterio Blanco: «La irreversible y sistemática alza de precios en el Metro de Santiago» en Pauta, 18/10/2019.

2) Alejandra Jara: «Fontaine y su llamado a 'madrugar' para ahorrar en el metro: 'Preferiría haberlo dicho de una manera distinta'» en La Tercera, 18/10/2019; «Para los románticos, ha caído el precio de las flores»: ministro Felipe Larraín y su particular análisis económico», video en The Clinic, 8/10/2019.

3) «Protestas en Chile: la controversia después de que la primera dama Cecilia Morel comparase las

고에서만 약 120만 명이 집결한 소위 칠레에서 가장 큰 시위행진이 열렸다. 시위자들의 요구는 광범위하고 다양했다. 그러나 그 배경은 칠레 시민들에게 영향을 미치는 불평등과 불의에 관한 일반적인 불만과 연관되어 있었다. 게다가 정치인들의 상당수는 그러한 불만을 해석하는 데 엄청난 어려움을 겪거나 제도적으로 시민의 요구를 처리할 수 있는 변화를 만들려는 의지가 거의 없었다.

칠레가 경험한 이번 사회적 폭발은 소위 “칠레 모델”에 의문을 제기한다. 사회적 시위가 현제도적 틀뿐만 아니라 경제개발 모델에 도전하는 방법에 있어서, 정치인들의 정당성이 낮은 상황은 이번 급작스런 시위가 재분배 투쟁뿐만 아니라 정치적 갈등도 그 원인으로 포괄하도록 한다. 본 논고는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 칠레 경제 모델의 핵심 구성 요소를 사회경제적, 정치적 측면에서 분석한다. 둘째, 사회적 폭발의 근원을 조사한다. 셋째, 칠레가 겪고 있는 갈등의 정치적 측면에 대해 논의한다. 마지막으로 이 위기를 성공적으로 극복하기 위해 고려해야 할 몇 가지 요소들을 제안한다.

칠레 모델

2019년 10월 초 피네라 대통령은 다음과 같이 말했다. “이 혼란한 라틴아메리카 가운데서 칠레를 보십시오. 우리나라는 안정적인 민주주의를 가진 진정한 오아시스입니다. 국가는 성장하고 있고, 매년 176,000개의 일자리를 창출하고 있으며, 임금은 개선되고 있습니다.”⁴⁾ 물모델로서 이러한 칠레의 비전은 일부 정치인과 경제 엘리트에 깊이 뿌리를 두고 있으며, 세계무역기구(WTO) 사무총장인

manifestaciones con ‘una invasión alienígena’ en *bbc Mundo*, 23/10/2019.

4) Angélica Baeza: ‘Piñera asegura que ‘en medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable’ en *La Tercera*, 8/10/2019.

호베르투 아제베두부터 미국의 전직 대통령 버락 오바마까지 저명한 국제적인 인물들도 함께 공유하고 있다. 실제로 칠레가 예외적인 사례라는 생각은 시카고 대학의 경제학자인 밀턴 프리드먼에 의해 처음으로 제기되었으며, 그는 아우구스토 피노체트 독재시기에 이미 “칠레의 기적”이라는 개념을 만들었다.

그런데, 소위 칠레 모델이란 무엇이며 어떻게 태어났는가? 본 저자는 저서 『칠레와 우루과이의 사회 정책 변화의 정치: 축소 vs. 유지, 1973-1998』⁵⁾에서 이 문제에 대해 더 자세히 논의했다. 책에서 본 저자는 칠레 모델이 “엘 라드리요”와 1980년 칠레 정치헌법이라는 두 가지 주요 문서에서 확립된다고 설명한다. 첫 번째 문서는 1973년 민주주의가 붕괴되기 몇 년 전에 구체화되기 시작했다. 1956년 칠레가톨릭대학교가 시카고 대학교와 협약을 맺고 경제학과의 가장 뛰어난 학생들로 하여금 시카고에서 대학원 과정을 공부할 수 있도록 했다. “시카보 보이즈”라고 불린 이 협정의 수혜자들은 졸업 후 귀국하여 1970년 우과 대통령 후보 호르헤 알레산드리의 선거전을 위한 경제 개발 프로그램(후에 “엘 라드리요”라고 불림)의 구상에 참여했다. 이 프로그램은 사회주의자 살바도르 아옌데가 대통령 선거에서 승리하면서 잊혀졌다. 그러나 1973년 6월의 쿠데타 이후 군부의 손에 들어가면서 그 문서는 되살아났다. 민주주의의 붕괴 이후, “엘 라드리요”에 포함된 제안들의 상당 부분이 피노체트 군사 정부에서 이행되었다.

엘 라드리요는 국가의 주요 문제, 즉 불충분한 경제 성장, 국가주의, 일자리 부족, 높은 인플레이션, 농업 후진, 그리고 높은 수준의 극빈곤에 대한 진단을 제공한다. 이러한 과제를 해결하기 위해, 이 문서는 보충성의 원리를 우선시해야 하는 상황에서 경제 성장을 촉진하기 위한 일련의 시장 조치를 제안한다. 다시 말해, 국가는 경제와 상품 및 서비스 제공에 개입하지 말아야 하며 시장(때로는

5) Routledge, Nueva York-Londres, 2005.

가족)이 실패할 때에만 제한적으로 개입해야 한다. 사회 정책은 경제 정책에 종속되었고 재무부 장관은 모든 부서 장관들이 응하는 ‘슈퍼 장관’이 되었다. 사회 정책에서는 선택과 집중, 수단적 검증, 민영화 그리고 시영화가 추진되었다. 복지 혜택은 감소하였고 사회의 가장 빈곤 계층에만 집중되었으며, 공공 복지 지출은 “합리화”되었고 수혜 자격 조건은 더욱 엄격해졌다.

칠레 모델을 이해하기 위한 또 다른 주요 문서는 칠레의 1980년 정치헌법이다. 그 대헌장의 핵심 입안자는 피노체트의 가장 가까운 조언자 중 하나이자 후에 현 Piñera 정부 동맹을 구성하는 보수당인 독립민주연합당의 창립자인 하이메 구즈만이였다. 구즈만은 주로 독립민주연합당과 관련된 전통적 상류층의 일원들로 구성된 우익 카톨릭 운동에 속해있었다. 1980년 헌법은 무엇보다도 사회를 탈정치화하고 탈동원화하며 이념적 양극화를 제한하고 현 상태를 유지하며 안정을 추구하고자 했다.

근본적인 개혁을 도입하기 위한 특정 정족수와 과반수 규정의 존재와 중앙은행 및 헌법재판소와 같은 기관에 부여하는 자율성은 그 모델을 보호하고 지속시키려 한다. 하비에르 코우소와 알베르토 코도우가 주장하듯이, 특정 정족수와 과반 원칙은 현 상태에 어떤 중대한 변화를 가져오기 위해서는 상하원 모두에서 야당의 지지가 필요함을 의미한다.⁶⁾ 독재 정권에서 설계된 사회경제적, 정치적 모델의 주요 구성 요소들은 헌법적 지위를 지니고 있기 때문에 정치적 행위자에 대한 가능성의 지평이 제한적임을 지적하는 것도 중요하다.

1990년 민주주의로의 전환에도 불구하고 칠레 모델은 주목할 만한 유연성을 보여주었으며 위에서 확인된 기본방침들은 대부분 그대로 남아있었다. 변화를 제한하는 헌법상의 게임 규칙 외에도 칠레 모델의 탁월한 안정성은 높은 수준의

6) J. Couso y A. Coddou: 《Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena》, Working Papers icso-udp N° 2, 2009.

경제 성장을 유지할 수 있다는 사실과 관련이 있다. 또한 공식 수치에 따르면 빈곤은 1990년 25.6%에서 2015년 8.1%로 현저히 감소하였고, 같은 기간에 극빈곤도 13%에서 3.5%로 줄었다. 이는 경영계, 여러 정당의 정치인들, 그리고 가장 부유한 부문들에서 그러한 정책들을 정당화하는데 기여했다.

그럼에도 불구하고, 칠레 모델은 20세기 들어 1990년대에는 눈에 띄지 않던 비판자들의 증가를 목도했다. 이 모델은 시장 경제 개발 전략과 이를 보존하기 위한 헌법의 존재를 전제로 한다. 일부 비평가들은 시장 정책이 야기한 엄청난 불평등을 지적한 반면, 다른 비평가들은 피노체트 시대의 헌법에 강하게 의문을 제기했다. 이러한 의구심의 일부는 게임 규칙의 변경을 어렵게 하도록 고안된 제도적 책략과 관련이 있다. 그러나 가장 반복적인 비판은 1980년 헌법이 독재정권에서 설계되고 강제된 것이기 때문에 태생적 결함을 가지고 있다는 지적이다. 약간의 수정에도 불구하고, 대헌법의 주요 요소들은 독재보다 오래 살아남았다.

사회적 폭발에 대한 설명

칠레를 뒤흔든 사회적 폭발의 이유는 복합적이고 복잡하다.⁷⁾ 그럼에도, 다음 네 가지 요소가 특히 관련이 있는 것 같다. 불안정한 중소득 계층의 확장, 기대와 성취 사이의 커진 격차, 불평등의 정치화 과정, 그리고 마지막으로 시민의 요구를 제도적으로 수용할 수 없는 경직된 헌법 구조. 이미 지적했듯이 칠레는 민주주의로의 전환 이후 빈곤을 현저히, 그리고 꾸준히 줄일 수 있었다. 이러한 빈곤의 감소는 매우 불안정한 중소득 계층의 출현으로 이어졌다. 칠레 통계청의

7) 사회적 폭발에 대한 설명은 부분적으로 다음 논문에 기초, R. Castiglioni y Cristóbal Rovira Kaltwasser: 《Political Representation in Contemporary Chile》 en *Journal of Politics in Latin America* vol. 8 No 3, 2016.

소득 추가 조사에 따르면, 전국 근로자의 50%가 월 400,000페소(약 540달러) 미만을 벌고 있다. 칠레의 1인당 평균 급여는 월 573,964페소(약 770달러)다. 칠레 남성의 평균 연금은 320,000페소(약 432달러)이고, 여성의 경우 192,000페소(약 260달러)다. 칠레 국민의 1.7%만이 3백만페소(4,000달러 남짓) 이상을 벌고 있다. 최상위 5분위를 제외하고 칠레의 모든 소득 5분위는 수입보다 지출이 더 많다.⁸⁾

이러한 불안정한 중간 계층은 사회 복지의 수혜를 거의 받지 못한다. 복지의 상당 부분이 최빈곤층을 대상으로 하는 집중화에 기반하고 있기 때문이다. 칠레에서 사회 복지 비용은 높고, 서비스 및 간병의 질과 기회는 지불 능력에 따라 달라진다. 이것이 불평등을 심화시킨다. 보건의료 상황이 이를 잘 보여준다. 칠레에서는 대다수의 국민(78%)이 공공 보건 시스템에 가입되어 있다. 의료 서비스는 가입자들 중에 재원이 없는 개인 또는 250,000페소(337달러) 미만을 받는 국민들, 즉 기초연금 수혜자의 경우에만 무료다. 나머지 공공 보건 시스템 가입자들은 소득 수준에 따라 본인 부담금을 내야한다. 최저임금이 301,000페소인데, 최저임금을 받는 개인조차 의료 공동 부담금을 지불해야 한다. 칠레는 OECD 국가들 중 의료비 본인 부담금 비율이 5번째로 높다.⁹⁾ 일부 질병을 제외하고는 약제에 대한 보장이 없으며, 치명적인 질병의 비용과 관련된 정책도 없다.

이 불안정한 중간 계층은 의료, 연금, 교육 그리고 고용의 접근성 및 질과 양적 불평등에 대한 엄청난 좌절을 겪고 있다. 여기에는 계급, 성별 및 민족과 같은 사회경제적 범주와 관련된 다른 불평등과 심각한 지역 불균형이 추가되어야

8) 모든 소득 자료는 칠레 통계청 소득 추가 조사에서 가져왔다. <www.inec.cl/estadisticas/ingresos-y-gastos/esi>.

9) ocde: 《Chile Policy Brief》, 2/2018, disponible en <www.oecd.org/policy-briefs/Chile-Expanding-Health-Coverage-es.pdf>.

한다. 칠레의 기적, 또는 대통령이 주장했듯이, 오아시스로서의 칠레에 대한 정치인들과 경제 엘리트들 사이에 퍼져있는 견해는 많은 시민들의 인식과 크게 대조된다. 꾸준히 성장하고 있는 국가적 상황에서 칠레 모델은 이를 잘 이용할 줄 아는 사람들에게 칠레의 기적이 모든 사람들에게 축복이 되는 기회를 제공할 것이라는 메시지를 주었다. 그리고 이는 충족시킬 수 없는 기대의 증가를 가져왔다.

2005년 리카르도 라고스 당시 대통령이 도입한 국가가 보증하는 대출의 결과인 빈곤 감소와 대학 등록의 대규모 확대는 이러한 기대치가 더욱 높아지는 데 기여했다. 실제로 국가교육위원회(CNED)에 따르면, 2007년 칠레의 대학 등록의 70%가 1세대 학생에 해당했다.¹⁰⁾ 그럼에도, 실상은 1세대 학생들 중 상당수는 학업을 성공적으로 수행하고 졸업하는 데에, 우수한 대학에 입학하는 데에, 학업을 마친 후 양질의 일자리를 얻는 데에, 그리고 학업을 위한 대출의 결과인 부채를 갚는 데에 엄청난 어려움을 겪고 있다.

갈등에 관한 고전 문헌들의 일부는 기대와 현실 사이의 격차가 일반적으로 혁명을 비롯한 사회적 갈등의 배후에 있다고 강조한다. 예를 들어, “혁명 이론을 향하여”(1962)¹¹⁾에서 제임스 데이비스는 소위 “J곡선”과 관련된 상대적 박탈에 대한 관점을 개발한다. 이 관점에 따르면, 혁명은 오랜 기간에 걸친 기대에 대한 보상의 지연, 그리고 불안과 불만을 야기하는 갑작스런 퇴보 후에 일어난다. 기대가 항상 현실을 제대로 반영하지는 못하여, 시민들은 종종이 둘 사이의 불일치를 어느 정도 용인한다. 그러나 기대와 현실 사이의 거리가 현저하게 증가하면, 폭력적인 사회적 폭발로 이어질 수 있는 심각한 균열을 일으킬 수 있다.

10) 《Factores explicativos de la deserción universitaria》, cices-Universidad de Santiago de Chile Proyecto Consejo Superior de Educación, Informe Final, 26/1/2007.

11) *American Sociological Review* vol. 27 No 1, 2/1962, pp. 5-19.

불평등이 지속되고 있다는 인식으로 표시되는 커져가는 불만족의 상황에서 항의는 불만을 드러내는 특권적 채널이었다. 실제로 칠레 고등학생들이 교육의 변화를 요구한 2006년 이래로 칠레는 다양한 시위의 물결을 경험했다. 17년간의 권위주의의 산물인 오랜 사회적 동원 해제 이후에 칠레 시민들은 불평등을 정치화하기 위해 거리로 나서기 시작했다. 동원이 교육의 불평등을 비난하기 위해 시작됐지만 칠레는 여러 부문과 사회구조적 범주(환경, 연금, 성별, 의료 등)와 관련된 대규모 시위를 경험했다.

그러나 불평등을 정치화하는 이 과정은 제도적 구조와 사회경제적 발전 모델을 보호하기 위해 피노체트 정부에 의해 꼼꼼히 설계된 1980년 헌법에 규정된 엄격한 제도적 틀을 극복할 수 없었다. 이미 지적했듯이, 다양한 제도적 메커니즘은 시민들이 요구하는 변화를 처리하고 채택하는 것을 방해한다. 1980년 헌법은 약간의 조정이 있었지만 핵심은 유지되었다. 이 외에도, 현 상태의 지속을 강화하는 다른 공식적 및 비공식적 관례들이 있다. 예를 들어, 수 년 동안 소수 세력을 충분히 대변하지 못하고 주요 세력을 과도하게 대변한 선거 제도의 유산, 정당 소속에 따른 정치적 쿼터, 그리고 경제 정책과 관련된 일부 기관의 자율성은 동원된 시민 사회가 요구하는 구조적 변화를 채택하는 것을 어렵게 한다. 이러한 모든 징후는 시민들이 점점 더 불만이 쌓이고 당국과는 거리가 멀어져가며 제도적 통로를 사용하는 것이 효과가 없음을 확신하게 됨을 보여주었다. 그 이면에는 축적된 불만을 알지 못하거나 알기 싫어하는, 사회로부터 분리된 정치인들이 있었다.

갈등의 정치적 차원

이렇듯 오늘날 칠레에 영향을 미친 사회적 폭발은 수십 년 동안에 걸쳐 만들

어진 것이다. 그것의 급습은 오랜 세월 사회경제적, 정치적 긴장이 축적된 결과라는 의미에서 화산과 같은 특성을 가지고 있다. 이번 사건의 경우, 지하철 요금 인상과 정부의 잘못된 초기 대응이 위기를 유발하는데 기여했지만, “30페소가 아니라 30년이었다”라고 쓰인 시위 포스터와 낙서처럼, 오래 전부터 천천히 발생하기 시작했으며 다른 순간에 폭발할 수도 있었다.

이 위기에 대처하기 위해 정부가 직면한 주요 과제 중 하나는 시스템과 정치 행위자들이 심각한 정당성 문제를 겪고 있다는 것이다. 민주주의로 이행한 이래 칠레는 선호 정당 의식이 붕괴됐다. 칠레 통계청에 따르면, 2005년 시민의 48%가 어떤 정당도 선호하지 않았지만 2015년에는 81%가 선호 정당이 없다고 응답했다. 이러한 감소는 정치 제도에 대한 신뢰 수준에도 영향을 미친다. 2005년 정부, 의회 및 정당에 대한 신뢰는 각각 32%, 13%, 7%에 달했지만 10년 만에 이 수치는 13%, 4%, 3%로 떨어졌다. 요컨대 정치 행위자와 제도는 정당성 문제를 보여준다.¹²⁾

정당성의 상실이 가장 분명하게 나타난 곳은 아마도 칠레의 선거 참여 수준 하락이다. 1989년에 열린 민주주의 붕괴 이후 첫 대통령 선거는 거의 90%의 투표율에 나타났다. 그 이후로 투표율은 급락했다. 실제로, 미첼 바첼레트의 두 번째 선거에 이르기까지 25년을 고려하면 칠레의 선거 참여율이 35% 감소한 것을 확인할 수 있다. 이는 전 세계적으로도 충격적이다. 실제로 유엔개발계획에 따르면 이것은 마다가스카르에 이어 세계에서 가장 가파른 하락이다.¹³⁾ 피네라가 대통령으로 당선된 가장 최근의 대통령 선거는 50%에 가까운 투표율을 나타냈다.

칠레가 직면한 주요 도전은 낮은 지지율을 가진 매우 인기 없는 정부가 바로

12) Encuesta Nacional udp, disponible en <<http://encuesta.udp.cl/>>.

13) pnud Chile: 《Condiciones de la participación electoral en Chile》 en pnud, Santiago de Chile, 3/2015.

칠레가 처해있는 위기의 타계를 이끌어야 한다는 것이다. 지금까지 정부 계획들은 예상했던 결과를 달성하지 못했다. 사회적 폭발이 발생한 이래로 피네라 대통령은 세 가지 유형의 순차적 대응을 사용하여 위기를 극복하려고 노력했다. 사태 초반, 정부는 지하철 요금 지불 불복에 대한 대응을 연기한 후 시위를 비난하면서 폭력주의자들을 강력히 규탄했다. 피네라는 칠레가 전쟁에 직면하고 있음을 인정하고 비상사태 및 통행금지를 통해 공공질서를 회복하고자 했다.

시위와 폭력 사건은 가라앉지 않았고, 피네라는 그의 전략을 바꾸었다. 통행금지와 비상사태를 유지하는 가운데, 대통령은 통찰력 부족에 대해 시민들에게 사과하고 모든 당대표들을 소환했다. 또한 시민들의 요구에 응답하기 위해 다음을 포함한 다양한 조치들을 발표했다. 기초연금 인상, 치명적인 질병을 위한 보험을 설립, 의약품에 대한 접근성 개선, 최저 임금 인상, 전기 요금 안정을 위한 메커니즘 구축, 고소득층에 대한 글로벌 세금 인상, 보육원 설립 추진, 국회위원 세비와 고위공직자 급여 인하, 국회의원의 재선 제한, 국회 의석수 축소.¹⁴⁾

정부가 발표한 조치들은 기대했던 효과가 없었으며, 시위는 진정되지 않았다. 실제로 정부 발표 며칠 후에 칠레 역사상 가장 중요한 정치적 시위가 있었다. 이로 인해 정부는 10월 마지막 주가 시작된 직후 전략을 다시 바꾸어야 했다. 대통령은 더 개방적인 태도를 보였고, 대화를 통해 비정기 행위자들을 달래었다. 또한 비상사태 및 통행금지를 중단하고 내각에 변화를 발표했다. 하지만 이러한 전략은 시위를 끝내지 못했다.

14) Ministerio del Interior y Seguridad Pública: 《Presidente Piñera anuncia Agenda Social con mayores pensiones, aumento del ingreso mínimo, freno al costo de la electricidad, beneficios en salud, nuevos impuestos para altas rentas y defensoría para víctimas de delitos》, 23/10/2019.

이 위기를 어떻게 극복할 것인가?

이 위기에서 벗어날 마법의 공식은 없다. 사회적 갈등의 만족스러운 해결을 보장하는 유일한 조치나 전략적 레퍼토리가 존재하지 않을지라도, 그러한 방향으로 전진하는 것은 최소한 7가지 요소가 필요하다. 첫째, 이 위기가 칠레의 기존 불평등의 위기만이 아니라는 것을 인식할 필요가 있다. 이것은 정치적 위기인데, 정치권력의 분배와 관련된 당국뿐만 아니라 형평성의 향상을 위해 필요한 변화를 막는 제도들에 강력한 의문을 제기한다.

둘째, 불평등은 단지 경제적인 것이 아니라는 가정이 필수적이다. 지난 13년간의 시위들, 여론 조사 및 관련 문헌에 대한 간단한 검토에 따르면, 불평등은 소득을 넘어선 것으로 나타났다. 아마도 공공재와 공공서비스에 대한 불평등한 접근이 핵심 요소겠지만, 영토, 민족, 성별 및 연령 불평등에 대한 의문도 있다. 포착화를 통해 소득을 개선하는 전략에 기초한 경제사회분석적, 기술관료적 견해를 유지하는 것이 긴장을 해결하지 못할 것이다.

셋째, 정부가 빈곤층의 상황을 개선하기 위한 하나의 조치 목록에 집착한다면 위기는 사라지지 않을 것이다. 이와 함께, 보다 야심찬 장기적인 아젠다를 향해 나아갈 필요가 있다. 이는 시민 불만의 기원을 명확하게 진단하는 것뿐만 아니라 그 불만을 줄이기 위한 다양한 전략을 개발하는 것도 포함된다.

넷째, 정치 행위자들이 낮은 수준의 정당성을 고려할 때, 가능한 변화의 아젠다는 정치 행위자뿐만 아니라 다양한 배경, 감수성, 사상 및 제도의 행위자들의 참여도 포함되어야 한다.

다섯째, 낮은 수준의 정치적 정당성에 대처하기 위해서, 정당을 강화하고 구세주적 인물의 출현을 억제하며 실망한 시민들의 선거 참여를 장려하는 개혁을 도입하는 것이 필수적이다. 투표의 의무화 재도입, 직접민주주의 메커니즘의 채

택이 칠레가 처한 상황을 대처하기 위한 합리적인 선택일 수 있다.

여섯째, 형식이 본질만큼 중요하다는 것을 인식해야 한다. 절차적 공정성에 있어서의 기여는 당국의 결정이 공정한 것으로 평가된 과정에 기초할 때 개인이 만족감을 느끼는 경향이 있음을 보여준다. 절차의 공정성에 관한 개인의 평가는 결과뿐만 아니라 당국과 제도에 대한 만족도와 수용 수준에 나타난다.

그러나 무엇보다도 이런 큰 위기를 대처하기 위해서 칠레는 민주적인 맥락에서 시민과 관련 행위자들에 의해 자유롭고 의도적으로 정의된 새로운 모델로 나아가야 한다. 이 새로운 모델은 아마도 기존 칠레 모델의 일부 구성 요소들을 유지할 것이다. 그러나 1980년과 다른 사회의 선호들을 반영해야 할 뿐만 아니라, 위기의 때에 경직되지 않고 적응 및 재창조할 능력이 있는 제도성을 증진시켜야 한다. 1980년의 정치 헌법은 21세기의 칠레와 맞지 않다. 칠레가 직면한 심각한 위기는 새로운 헌법 없이는 극복될 수 없을 것이다.

임태균 옮김