
팬데믹 시대의 칠레 정치: 사회적 (비)동원과 보건 위기

로사나 카스틸리오니

칠레 디에고 포르탈레스 대학교 부교수

원제와 출처: Rossana Castiglioni, “La política chilena en tiempos de pandemia: Entre la (des) movilización social y la crisis sanitaria”, *Nueva Sociedad*, No. 287, mayo–junio de 2020, pp. 68–79.

핵심어: 코로나 바이러스, 사회 정책, 항의, 세바스티안 피네라, 칠레

칠레에서는 코로나 바이러스 감염 첫 사례가 2019년 3월 3일에 발생하였다. 칠레에서 바이러스의 급작스런 출현은 정치적 성격을 띤 긴장들과 필연적으로 연관이 될 수밖에 없었다. 실제로 칠레가 현대사에서 가장 도전적인 보건 비상 사태 중의 하나인 COVID-19 창궐에 대한 방역을 준비하고 있던 당시 칠레 사회는 사회적 항의가 맹렬하게 분출되고 있었다. 더군다나 적절한 합법성을 갖추지 못한 정부가 심각하기 그지없는 이 위기를 다루어야만 했다.

본고에서 필자는 COVID-19 팬데믹 시대의 칠레 정치를 분석하고자 한다. 이를 위해 필자는 우선 코로나 바이러스가 출현하고 확산된 정치적 상황에 대한

토의를 제공하고자 한다. 이후 팬데믹에 대처하기 위해 세바스티안 피네라 정부가 취한 주요 보건 및 경제 조치들이 무엇이었는가를 제시하고자 한다. 그리고 칠레 정부가 지속적으로 직면하고 있는 주요 문제들, 비판, 도전들이 어떤 것들인지 검토할 것이다. 마지막으로 코로나 바이러스 이후 가능한 시나리오에 대해 논의하고자 한다.

항의에서 사회적 동원해제로

보건 비상사태가 발생한 칠레의 정치적 상황은 매우 복잡하다. 2019년 10월 세바스티안 피네라 정부는 수개월 동안 확산일로를 걷고 있던 대규모 시위의 물결에 직면해야 했다. 비록 지하철 요금 인상이 이 시위를 촉발한 계기가 되었지만 시위에 참여한 시민들의 사회적 요구들은 보건 시스템에 대한 접근성, 남녀 간 성별 격차의 축소, 불충분한 소득 및 민간 연금 시스템의 종식 등과 같이 이질적인 성격을 가지고 있었으며 매우 다양한 문제들을 포괄하고 있었다. 시위를 주도한 시민 사회와 상당수의 주요 야당 지도자들은 다음과 같은 두 가지 주요 논점을 구성하기 시작하였다. 첫째, 사회경제적 불평등은 지속가능하지 않으며 반드시 축소되어야만 한다는 것이다. 둘째, 피노체트 독재 치하에서 토대가 마련되어 1980년에 제정된 칠레 헌법에 기본적으로 체현되어 있는 게임의 엄격한 제도적 규칙들이 현상 유지를 비호하고 있으며 보다 폭넓은 공정성을 촉진하는 변화의 채택을 방해한다는 점이다.¹⁾

이 결과 새로운 헌법을 마련해야 한다는 여론이 힘을 얻게 되면서 정부를 구성하고 있던 연립 여당의 주요 정당들과 야당은 개헌 찬반 여부를 국민 투표를

1) R. Castiglioni: "El ocaso del 'modelo chileno'?" en *Nueva Sociedad* Núm 284, 11-12/2019, disponible en <www.nuso.org>.

통해 결정하기로 하는 합의에 이르렀다. 그리고 이 국민 투표를 통해 헌법 초안 작성의 메커니즘이 어떻게 구성되는지에 대해서도 발표하기로 하였다. 즉 새로운 헌법을 만들기 위한 제한 협의회를 선출된 시민들뿐만 아니라 구성할지, 시민과 국회의원 절반씩으로 구성할지에 대한 문제도 국민 투표를 통해 결정하기로 하였다.

그러나 이 협정은 칠레 정부와 정치 행위자들 그리고 국가 기관들의 낮은 수준의 정당성을 되돌려 놓지는 못하였다. 실제로 2019년 말 칠레 국민의 14%만이 자신이 지지하는 정당이 있다고 밝혔으며 정부와 의회 그리고 정당들에 대한 신뢰도 수준은 여전히 바닥에서 벗어나고 있지를 못하였다. 즉 국민의 5%만이 정부를 신뢰하고 있었고 3%만이 의회를 신뢰하고 있었으며 2%만이 정당들을 신뢰한다고 밝혔다.²⁾ 시위는 비록 1월과 2월에 여름 방학이라는 계절적 요인으로 인해 잦아들었지만 3월 초에는 다시 맹렬한 기세로 재개 되었다. 3월 1일에는 새로운 헌법 제정에 찬성하는 대규모 자전거 시위가 있었다. 수도 산티아고 지하철은 수차례에 걸쳐 시위와 폭동으로 인해 여러 역들을 폐쇄해야만 했고 3월 8일에는 국제 여성의 날이라는 틀 속에서 수많은 시민들이 참여한 시위가 있었다.

COVID-19와 관련된 보건 비상사태가 당시 상당히 복잡했던 정치적 상황 속에서 발생하였다. 칠레의 사회적 파열은 정치 행위자와 기관들이 비정상적으로 낮은 수준의 지지를 받고 있다는 점을 명확히 하였다. 국민들에게 인기가 없는 대통령과 정당성을 확보하고 있지 못한 정치 계급 그리고 시민들의 요구를 충족시키지 못하여 이들의 불만에 직면해 있던 기관들이 현대사에서 가장 해결하기 어려운 보건 비상사태 중의 하나를 극복해야만 하는 어려운 과제를 수행하여야만 했다. 아마도 이러한 연유로 인해 피네라 정부는 코로나 바이러스 발생 초기에는 바이러스의 유입을 차단하고 이후 확산을 억제하며 마지막으로 감염된

2) Encuesta C.E.P. Estudio Nacional de Opinión Pública Núm 84, 12/2019.

환자들을 치료하며, 궁극적으로는 코로나 바이러스로 인해 유발된 위기로부터의 영향을 완화하기 위한 경제적 조치들을 채택하기 위하여 다양한 보건 조치들을 발표하기만 하는 전략을 선택하였다.

정부의 대응

2020년 2월 말 여름방학이 끝나갈 무렵에 칠레 정부는 코로나 바이러스 감염 상황이 심각한 국가들로부터 대규모의 여행자들이 칠레 국내로 유입될 것을 예상하였다. 따라서 바이러스의 유입을 막기 위해 칠레에 입국한 사람들에 대한 의무적인 보건 서약서 제출 및 체온 측정을 시행하였다. 이는 잠재적 감염자들을 선별하기 위한 조치로써 칠레 입국자들에 대해 검사를 하고 확진자의 경우 격리하며 필요할 경우에는 치료하기 위한 것이었다.

3월초 칠레 국내에서 최초로 코로나 바이러스 유입 사례들이 발견되자 정부는 보건 조치, 검사, 바이러스 감염 의심자와 확진자들의 격리를 시행하면서 바이러스 확산 방지를 위한 노력을 경주하였다. 3월 중순이 되면서 외부로부터의 유입이 아닌 칠레 국내에서 전염된 “2차 감염” 사례가 발견되자 보건 당국이 적절한 검사가 필요하다고 판단한 여행객들에 대한 검사를 용이하게 하기 위해 “위생 세관”의 도입이나 대규모 특별 활동 금지, 전국적인 등교 금지 및 대면 수업 중단 등과 같은 새로운 조치를 시행하였다.

방역 조치는 점진적으로 더욱 강화되었다. 전 국가에 걸쳐 재난에 따른 헌법외의 상태가 90일 동안 적용되기 시작하였다. 이 조치를 통해 칠레 정부는 방역 기관에 더 많은 안전을 제공하고 물류 체인과 의료 용품 수송을 보호하였다. 그리고 검역 및 사회적 격리 준수 등과 같은 또 다른 방역 수단들을 촉진하고 생필품의 정상적 공급을 보장하며 국경 지역을 보호하려는 노력을 경

주하였다.³⁾ 이후 정부는 칠레 전역에서 야간 통행금지를 시행하였고 슈퍼마켓과 주유소 그리고 약국 등 생필품 구입의 필수적 시설들을 제외한 모든 쇼핑센터와 영화관 및 체육 시설의 폐쇄를 명령하였다. 또한 80세 이상 모든 노령자들에 대한 의무적 격리 조치를 실시하였다.⁴⁾ 동시에 수도권의 여러 지역을 포함하여 코로나 바이러스 확산이 급격하게 이루어지는 지역에서 보건 통제 및 단계적 격리 시스템을 채택하기 시작하였다.

확진자 수가 증가함에 따라 정부는 코로나 바이러스 감염을 선별하기 위한 검사수를 대폭 늘리고 진단 및 치료 능력을 확대하기 위한 노력을 경주하였다. 공공 건강보험 시스템 가입자에게는 코로나 바이러스 검사 비용을 무료로 하기로 결정하였고 민영 건강보험 시스템 가입자들의 경우에는 검사비용을 최대 25,000 페소(약 30 달러)로 책정하였다. 2020년 5월 9일자로 칠레는 대략 268,000건의 진단 테스트를 실시하였다.⁵⁾ 그리고 당장 사용 가능한 인공호흡기와 코로나 바이러스 감염 환자용 병상수를 늘리기 위해 응급을 요하지 않는 외과 수술 집도를 연기하는 조치를 취하였다.

이와 같은 조치들과 함께 이그나시오 브리오네스 재무장관은 3월 19일에 보건 위기가 경제에 미치는 영향을 최소화하기 위한 비상경제계획의 채택을 공표하였다. 이렇게 정부는 출근을 하지 못해 어쩔 수 없이 자택에 머물러야 하는 상황에서 재택근무를 하지 못하는 근로자들의 임금을 보전하기 위한 법안을 마련하였고 비정규직 근로자들에게는 쿠폰을 지급하기로 하였다. 또한 기업의 부담을 경감하고 실업 방지를 위해 세금과 연금 그리고 채무액 납부

3) 칠레 정부의 코로나 바이러스 대응책은 <www.gob.cl/coronavirus/plandeaccion/>에서 볼 수 있다.

4) “Reporte Coronavirus 30 de marzo”, disponible en <https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1a/Corona-Virus/Reportes/30.03.2020_Reporte_Coronavirus.pdf>.

5) “Reporte Coronavirus 9 de mayo”, disponible en <https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1a/Corona-Virus/Reportes/09.05.2020_Reporte_Covid19.pdf>.

기간을 연장하는 조치를 취하였다.⁶⁾

이어 4월 8일 정부는 기업의 유동성을 최대한 보증하면서 경제활동을 보호하기 위한 2단계 계획안의 구체적 내용을 발표하였다. 이는 국가가 보증하는 금융 라인의 이용을 통해 대출을 필요로 하는 기업에 현금을 제공하는 것이었다. 동시에 비정규직 근로자들의 임금을 보존하기 위한 기금의 창설을 공표하였다.⁷⁾ 이러한 조치들 중 몇몇 조치들은 긴급히 확대되었고 명확한 방안이 마련되었다. 이와 같은 일련의 긴급 조치들을 선보인 후 4월 12일 피네라 대통령은 의무적인 대출 상황이 중지될 것이고 실질 최대 이자율을 0% 혹은 마이너스로 결정할 것이라고 발표하였다.⁸⁾

국제적인 차원에 있어 칠레는 코로나 바이러스로 인한 사망자 수가 폭증하지 않도록 잘 통제하였고 진단 검사수도 매우 높았다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 칠레에서 첫 확진자가 나온 지 76일 뒤인 2020년 5월 18일 현재 확진자 수는 46,059명이며 사망자수는 478명에 달하고 있다.¹⁰⁾ 많은 전문가들이 경고하였듯이 코로나 바이러스는 여전히 증가 추세에 있으며 이것의 진정한 영향은 정점에 도달한 후에만 평가 가능할 것이다.

6) Ministerio Secretaria General de la Presidencia, División de Estudios: "Medidas económicas para proteger a las familias de Chile por el impacto del Covid-19", disponible en <www.cacodet.cl/documentos/200319_medidas_%20economicas_Coronavirus.pdf>.

7) "Presidente Piñera anuncia segunda etapa de plan económico de emergencia: 'Nuestra principal prioridad es cuidar la salud, la vida, los ingresos y los trabajos de las familias'", Prensa Presidencia, 8/4/2020.

8) Cristián Rodríguez: "Tasa real cero y seis meses de gracia: el Gobierno aterriza su plan de ayuda a las pymes" en *Pauta*, 12/4/2020.

9) "Chile se ubica en los países ocde con menor letalidad por coronavirus" en *24 Horas*, 5/5/2020.

10) "Informe epidemiológico 18 de mayo", disponible en <https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/18,05,2020_Reporte_Covid19.pdf>.

문제, 긴장 그리고 도전

칠레 정부가 채택한 정책들 중 몇 가지 정책들은 국내외적으로 주목을 끌었지만 정부는 여전히 비판의 대상이 되고 있고 그 정당성 역시 지속적으로 위태로운 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 이런 의미에서 여론 조사에 따르면 최근 몇 주간 피네라 대통령에 대한 지지도는 증가 추세에 있지만 25%에 불과할 정도로 매우 낮은 수준이다.¹¹⁾

이와 같은 상황 속에서 우리를 놀라게 하는 것은 사회적 항의가 중단되었다는 점이다. 코로나 바이러스 확진자 수가 증가함에 따라 비록 정부의 조치에 대한 불만이 증가하고 있던 상황 속에서도 사회적 동원은 감소하였다. 특히 한 사건은 매우 우리의 주목을 끌고 있다. 4월 3일 피네라 대통령은 이탈리아 광장에서 사진을 찍었다. 이 광장은 시위에 참여하는 칠레 시민들에게는 매우 중요한 상징적인 장소다. 이 광장은 산티아고 시 중심부에 위치하고 있는데 피네라 대통령이 사진을 찍었을 당시 이 지역은 검역이 실시되고 있었다. 대통령의 말에 따르면 이탈리아 광장 방문은 예정에 없던 즉흥적인 방문이었다. 즉, 수행원들과 이 지역을 지나가고 있던 대통령은 경비 업무에 전념 중이던 경찰과 군인들을 격려하기 위해 잠시 멈춰 서기로 결정하였다는 것이다.

정부 관계자들은 이 지역을 방문하는 것은 대통령의 권리라고 주장하면서 대통령의 방문을 옹호한 반면 시민 사회는 진보와 보수를 막론하고 대통령의 이탈리아 광장 방문에 대해 많은 비판을 가하였다. 즉 많은 시민들은 대통령의 광장

11) Cadem: "Encuesta Plaza Pública, Quinta semana de Abril—Estudio Núm 329", disponible en <https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2020/05/Track-pp-329-Abril-S5-vf_Baja.pdf>.

방문을 시민사회에 대한 도발 행위로 간주하였던 것이다.¹²⁾ 그런데 우리의 주목을 끄는 점은 대통령의 이탈리아 광장 방문에 대한 비판이 진보와 보수 진영을 막론하고 거세게 일어났어도 이로 인해 시위가 발생하지는 않았다는 것이다. 항의 집회가 열리지 않았다는 이 뚜렷한 사회적 탈동원화 현상은 국민들이 지향하는 목표의 변화를 의미하지도 않고 정부에 대한 국민들의 지지와 승인을 의미한다고 해석해서는 안 된다. 오히려 이 시기 사회적 탈동원화는 코로나 바이러스에 대한 두려움의 산물이며 감염을 통제하기 위해서는 사회적 격리가 필요하다는 여론에 대한 국민들의 공감대 형성의 결과로 해석해야 한다.

코로나 바이러스가 출현한 이후 몇몇 행위 주체들은 바이러스 대응 과정에 있어 주도적 역할을 수행하면서 명성과 신뢰를 획득하였고 정부에 대한 비판적 태도를 견지하고 있던 시민 사회로부터 이 행위 주체들의 대응은 긍정적 평가를 받았다. 코로나 바이러스에 대한 대응 국면에서 국민들의 신뢰를 얻게 된 행위 주체들 중 특히 칠레 의과대학과 지방 자치단체장들이 매우 중요한 역할을 수행하였다. 코로나 바이러스 사태에 대한 정부 당국의 초기 대응의 미숙함이 정부에 대해 비판적 태도를 견지하던, 심지어는 대립적인 모습을 보여 왔던 이 두 주체를 위기 국면에서 부각시킨 계기로 작동하였을 것이다.

코로나 바이러스 발생 초기 피네라 대통령과 하이메 마냐리치 보건부장관은 칠레 정부의 전통적 스타일대로 몇몇 측근들을 중심으로 이 위기를 비공개적으로 타개하기로 결정하였다. 이 전략은 전통적인 행위 주체들과의 긴장 관계뿐만 아니라 신흥 행위 주체들과의 긴장 관계를 동시에 상정하였다. 이와 같은 비판에 직면하자 칠레 정부는 다양한 행위 주체들을 참여시키는 “협력과 조정”의 기구으로써 COVID-19 사회협의회 발족을 통해 이 비판에 대응하였다. 이 협의회에

12) “Inexplicable acción”: J.A. Kast, políticos y famosos critican duramente a Piñera por su foto en Plaza Italia” en *CHV Noticias*, 4/4/2020.

는 칠레 의과대학 학장과 칠레 지방자치단체장 협회 의장인 푸엔테알토 시의 시장이 참여하였다. 이 협의체 발족 이후 비록 정부에 대한 비판과 정부와 행위 주체들 간의 긴장은 감소하였지만 소멸되지 않고 여전히 상존하였다.¹³⁾

칠레 의과대학은 코로나 바이러스 발생초기부터 중요한 행위 주체로 변모하였다. 이스키아 시체스 학장은 원래 2020년 4월 26일로 예정되어 있던 개헌에 대한 국민투표 실시를 2020년 10월 25일로 연기해야 한다고 정당들을 설득하는데 주도적인 역할을 수행하였다. 동시에 그녀는 개인위생을 철저히 하고 사회적 거리두기를 실천해야 한다고 시민들을 설득하였다. 칠레 의과대학은 또한 코로나 바이러스가 급격하게 확산하고 있는 상황 속에서 의료진을 보호하기 위한 필수장비 조사를 통해 설문에 참여한 의료진의 75%가 의료 센터에 의료용품들이 턱없이 부족하다고 주장하였다는 사실을 보고하였다. 설문 조사에 따르면 의료진들은 자신들이 근무하고 있는 의료 센터가 N95 마스크(63%), 외과수술용 마스크(33%), 의료용 고글(51%), 위생 장갑(16%) 등을 충분히 구비하고 있지 못하다고 밝히고 있다.¹⁴⁾

칠레 의과대학은 코로나 바이러스 발생 초기부터 정보의 전달과 데이터 처리 그리고 의사결정과정에 있어서의 정부의 투명성이 부족하다는 점에 대하여 지속적으로 비판을 제기하였다. 무엇보다도 2020년 3월 한 달 동안의 전체 확진자 수, 각 지역별 확진자 수 그리고 진단 테스트 실행 횟수에 대한 정보가 매우 파편화 되었고 불완전하였다. 칠레 의과대학은 진단 능력의 포화상태, 특히 공공 의료시스템에 있어서의 진단 능력의 포화상태와 결부된 어려움 및 보건 당국이

13) "COVID-19 대응을 위한 사회협의체가 발족되었으며 코로나 바이러스 대응 계획을 위해 주 2회 회의를 개최한다." 『코로나 바이러스 대응 계획』 2020년 3월 22일. <www.minsal.cl/se-inaugura-mesa-social-por-covid-19-y-acuerdan-sesionar-dos-veces-por-semana/>.

14) 칠레 의과대학, 『의료인 보호장비 조사』, 2020년 4월 6일. <www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe-2-encuesta-epp-colmed-30-de-marzo-6-de-abril.pdf>.

수립한 전염병 대처 프로토콜 실행의 불가능성에 대해 깊은 우려를 표명하였다.¹⁵⁾ 그런데 칠레 의과대학이 가장 지속적으로 강력히 제기하였던 비판은 의사결정과정에서 정부의 투명성과 관련된 것이었다.

칠레 의과대학뿐만 아니라 지방 자치단체장들 역시 의사결정과정과 코로나 바이러스 확산 상황에 관한 주요 정보에 대한 접근을 보다 민주화할 필요가 있다고 정부에 주장하였다. 실제로 시체스 칠레 의과대학 학장은 “사회협의회 구성원들은 언론이 이미 보도한 확진 케이스보다 더 많은 케이스들을 다루고 있지 못하고 있다”라며 유감을 표명하였고 “이와 같은 이유로 정부가 취한 조치의 일부라도 우리가 이해할 수 있고 시민들에게 설명할 수 있도록 정부에 더 많은 정보를 요청하였다”고 밝혔다.¹⁶⁾

한편 지방자치단체장들은 코로나 바이러스 확진자 수가 급증함에 따라 사회적 거리두기를 더욱 강화할 필요성이 있다고 주장하였고 쇼핑센터와 학교들과 같이 집단 감염의 가능성이 높은 공공장소에 대한 잠정적 폐쇄를 추진하였다. 그러나 보건부 장관은 지방자치단체장들의 요구 사항들이 현실화될 가능성은 없다고 공개적으로 천명하였다.¹⁷⁾ 이에 몇몇 지방자치단체장들, 심지어는 우파 정당 소속 지방자치단체장들마저도 정부가 각 지역에 대한 격리 조치를 확대하지 않고 감염병 확산에 대처하기 위한 필수 장비들을 제공하지 않는다고 정부를 비판하였다. 보건 위기가 지속되고 있는 상황 속에서 지방자치단체장들 중 상당수가 검역 및 기타 보건 조치의 채택을 요청하였다. 코로나 바이러스 감염 확산

15) 마리아 가브리엘라 살리나스(María Gabriela Salinas), “칠레 의과대학은 투명성의 총체적 부재를 비판하였고 정부에 대해 총체적 방역을 실시할 것을 요구하였다.” *El Dinamo*, 2020년 3월 20일자.

16) “이스키아 시체스 칠레 의과대학 학장은 정부의 의사 결정에 있어서 “일종의 봉매주의”를 비판하였다.” *CNN Chile*, 2020년 4월 8일자.

17) Mónica Garrido: “Asociación Chilena de Municipalidades y suspensión de clases: ‘Medidasno tienen sentido si se realizan de manera desarticulada’” en *La Tercera*, 15/3/2020.

으로 가장 많은 피해를 입은 지역 중의 하나인 아라우카니아 주의 지방 자치단체장들은 보건부가 이 지역을 포기했다는 느낌을 받을 정도로 중앙 정부의 지원이 미약하기 그지없음을 밝혔다. 심지어 한 시장은 마냐리치 보건부장관이 고의적으로 사망자 수에 대한 정보를 공개하지 않고 있다고 비난하였다. 코로나 바이러스 확진자수와 코로나 바이러스로 인한 사망자수에 대한 정보가 긴장의 핵이었다. 왜냐하면 지방자치단체장들은 시민들에 대한 효과적인 지원을 위해 정부에 상세하고 정확한 정보의 전달을 요구한 반면 보건부장관은 전국적인 감염 상황에 대한 정보는 민감한 사항이라 간주하여 공개하기를 꺼려하였기 때문이다.¹⁸⁾

여론은 칠레 의과대학이나 지방자치단체장들과 같은 행위주체들의 역할을 높이 평가하는 듯하다. 실제로 최근 실시한 여론 조사에서 응답자들의 28%가 대통령의 역할에 긍정적인 반응을 보였고 30%가 보건부장관의 역할에 긍정적인 평가를 내렸다. 반면 지방자치단체장들의 활동에 대해서는 응답자들의 77%가, 칠레 의과대학의 역할에 대해서는 63%가 긍정적인 반응을 보여 대통령이나 보건부장관보다 월등히 높은 평가를 시민들이 하고 있음을 보여주고 있다.¹⁹⁾

상존하는 잠재적 긴장의 근원적 배경은 이것이 결코 칠레의 경우에만 국한되는 특이한 것은 아니지만 코로나 바이러스의 확산에 따라 여기에 대처해야 하는 의료 시스템의 능력과 연관되어 있다. 최근 몇 년간 칠레는 호흡기 질환의 계절적 유행 발생기에 환자들에 대한 치료 수요 증가에 대처하는데 어려움을 겪었다. 이러한 상황 속에서 입원 치료를 요하는 코로나 바이러스 감염 환자의

18) Jorge Enriquez Carrera: "지역별 사망자 수에 대한 '비밀주의'가 지방자치단체장들과 보건부간의 갈등을 유발하고 있다", en *BioBio*, 16/4/2020.

19) Cadem: "Encuesta Plaza Pública, Segunda semana de Abril-Estudio Núm 326", <<https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2020/04/Track-PP-326-Abril-S2.pdf>>.

급격한 증가는 칠레의 의료 시스템의 한계를 초과할 것으로 시민 사회는 우려하고 있다.

한편 사용가능한 중환자실 병상에 대한 우려도 심각하게 대두되고 있다. 마냐리치 보건부장관은 4월 초에 코로나 바이러스 확진자수가 약 4만 명에 달할 것이고 이중 16%는 입원이 필요하며 8%(약 3200명)는 중환자실에서 집중치료를 받아야 할 것으로 전망하였다. 하지만 이와 같은 심각한 상황에도 불구하고 치료를 요하는 환자들의 증가세는 정부의 예상을 뛰어 넘었고 또한 단기간에 집중되었기에 의료 시스템, 특히 수도인 산티아고의 의료 시스템에 과부하가 걸렸다.²⁰⁾

칠레 정부는 이 난국을 타개하기 위한 다양한 조치를 취하였다. 우선 인플루엔자의 확산을 막기 위한 백신 접종 캠페인을 3월로 앞당겼다. 이는 코로나 바이러스 감염으로 인한 합병증을 예방하고 의료 시스템에 대한 부하를 줄이기 위한 조치였다. 또한 모든 선택의료 진료를 취소하고 병상을 새로 마련하였다. 그럼에도 불구하고 코로나 바이러스 감염환자들을 수용하기 위한 병상은 여전히 부족하다.²¹⁾ 실제로 2020년 5월 17일 현재 산티아고 및 수도권 지역의 중환자실 병상은 94%의 점유율을 보일 정도로 의료 시스템의 과부하는 심각한 현실이다.²²⁾

또 다른 심각한 사항은 인공호흡기의 가용성과 관련이 있다. 칠레 의료기관

20) Rodrigo Gutiérrez-Aguilar, Fernando Cordova-Lepe, María Teresa Muñoz-Quezada y Juan Pablo Gutiérrez-Jara: "Modelo de umbral de reducción de tasa diaria de casos Covid-19 para evitar el colapso hospitalario en Chile", en *Medwave* vol. 20, Núm. 3, 2020.

21) Fernanda Villalobos: "Camas críticas: cuántas son y qué características tienen las unidades clave para enfrentar el coronavirus", en *Emol*, 22/3/2020.

22) Sociedad Chilena de Medicina Intensiva: "Encuesta diaria realidad nacional intensivo", 17/5/2020, disponible en <www.medicina-intensiva.cl/site/post_covid.php?id=54>.

들이 확보하고 있는 인공호흡기 수는 실망스러운 수준으로 논쟁의 대상이 될 정도다. 이와 같은 열악한 상황을 극복하기 위해 칠레 정부는 인공호흡기를 새로 구매하기로 결정하였고 다른 용도로 사용되고 있던 기계식 환기 장치들을 인공호흡기로 전환하여 사용하기로 하였다.²³⁾

보건 및 의료 차원을 넘어 또 다른 우려를 낳고 있는 부분은 코로나 바이러스의 확산이 경제에 미친 영향과 연관되어 있다. 이미 앞에서 지적하였듯이 칠레 정부는 감염병 확산에 대처하기 위한 비상 계획을 실현하기 위해 일련의 조치들을 채택하였다. 하지만 야당은 정부가 발표한 조치들은 경제적으로 취약한 가정과 개인을 보호하기 보다는 기업을 지원하는데 초점을 맞추고 있다고 밝히며 유감을 표명하였다.²⁴⁾ 특히 노동국은 기업이 코로나 바이러스 확산의 보건 위기로 인해 업무를 수행할 수 없는 근로자에게는 임금을 지불하지 않도록 하는 판결을 내렸는데 이것은 노동조합 및 야당 지도자들과 정부 간에 긴장을 야기하였다.²⁵⁾ 노조와 야당 지도자들은 이 판결이 근로자들을 보호하지 못할 것이라고 우려하고 있다.

비정규직 근로자들의 상황은 특히 심각하다. 공식 정보에 따르면 칠레의 비정규직 비율은 약 30%로써 대략 260여 만 명에 이른다. 비정규직 노동 분야는 특히 보다 취약한 계층, 즉 정규 교육을 많이 받지 못한 노년층 및 여성 등 취약 계층들이 대부분을 차지하고 있다. 따라서 비정규직 고용에는 다양한 형태의 취약성과 불안정성이 집중되어 있다. 비정규직 근로자들은 고용 보험과 같이 정규직

23) Adria Campos: "Gobierno asegura que tendrá stock de 3,315 ventiladores mecánicos", en *Rock & Pop*, 2/4/2020.

24) Merike Blofield, Bert Hoffmann y Mariana Llanos: "Assessing the Political and Social Impact of the Covid-19 Crisis in Latin America", en *giga Focus*, 4/2020.

25) "DT y cuarentena: se puede dejar de pagar sueldos, pero no despedir sin indemnización", en *El Mercurio*, 27/3/2020.

근로자들이 받을 수 있는 혜택을 받을 수 없으며 이로 인해 보건 위기 동안 자신들의 생계유지에 필요한 것들을 충분히 확보할 수 없다. 이들은 코로나 바이러스의 대유행 시기에 가장 큰 타격을 받은 사람들임은 명백한 사실이다. 이들의 생계는 전적으로 이들의 노동을 통해서만 가능하기에 수입이 없으면 생계유지가 불가능하며 이와 같은 근본적인 취약성으로 인해 이들이 생계를 유지할 수 있도록 하는 유일한 해결책은 국가의 직접적인 도움이다.

현재 칠레 정부는 공식적이든 비공식적이든 소득 수준 하위 60%에 해당하는 개인에게 50,000페소(약 60달러)의 지원금을 지급하기로 결정하였다. 그러나 이 액수는 지원금 혜택을 받는 이들이 생계를 유지하기에는 충분하지 않다는 점은 명백하다. 이것은 하나의 임계점이다. 왜냐하면 만약 국가가 향후 몇 개월 동안 이들의 생계유지를 지원하지 않는다면 방역 조치 및 사회적 거리두기는 신념의 결핍이 아니라 생계유지의 절박한 필요성으로 인해 잘 준수되지 않을 것이기 때문이다. 칠레 정부는 필요에 따라 유연하게 예산 집행을 할 수 있는 국내 총생산의 0.8%에 해당하는 액수의 기금을 조성하여 비정규직 근로자들을 지원하겠다고 공표하였다.²⁶⁾ 이런 의미에 있어서 비정규직 근로자의 노동에 의존하고 있는 가계의 소득 손실을 경감하기 위한 목적으로 “비상 가계소득”을 마련하고자 하는 법안이 의회에 제출되었다. 그러나 2020년 5월 6일 상원에서 야당은 정부가 제시한 이 발의안의 지원 범위와 금액이 매우 빈약하다고 간주하여 거부하였고 이로써 아직까지 비정규직 근로자들을 위한 해결책이 나오지 못하는 상황이다.²⁷⁾

26) Ministerio Secretaria General de la Presidencia, División de Estudios: “Nuevas medidas económicas para proteger a las familias por el impacto del Covid-19”, 8/4/2020, disponible en <www.nunoa.cl/images/oatvecino/cuarentena/Instructivo%20de%20Gobierno.pdf>.

27) “Ingreso Familiar de Emergencia: Oposición se une y pide al Gobierno aumentar montos”, en *Cooperativa*, 9/5/2020.

결론

칠레에서 코로나 바이러스의 대유행은 사회적 항의가 활발하게 전개되기 시작한 시기에 맞물려 발생하였다. 매우 낮은 수준의 정당성을 보여주고 있던 정부와 정치 계급은 현대사에 있어 가장 중요한 보건 위기 중의 하나로 기록될 상황을 타개해 나가기 위한 책임을 저야만 했다. 그런데 이처럼 낮은 정당성을 가진 정부와 정치 세력에 대한 사회적 항의에 참여한 시민들은 정부가 주도하는 사회적 거리두기를 대부분 준수하면서 바이러스의 확산을 차단하기 위하여 시위를 멈추었다.

가능한 시나리오의 영역 속으로 우리가 들어가 본다면 우리는 코로나 바이러스 대유행 이후의 결과를 두 가지 유형으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선 첫 번째 시나리오는 시민들이 사회적 거리두기 준수를 위해 시위를 하지 않는 “사회적 비동원”은 11월에 있을 개헌 국민 투표에 있어 우파 세력에 유리하게 작동할 수 있다는 점이다. 코로나 바이러스 팬데믹이 진정되기 시작하는 단계에서 칠레 사회가 보다 앞으로 나아갈 수 있도록 모든 노력들을 이끌어 낼 수 있는 “국가 통합”의 담론이 형성된다면, 또한 우파 세력들이 분열하지 않고 응집력을 가지고 노력한다면 개헌을 요구하는 목소리는 잦아들 것이다.

두 번째 시나리오는 코로나 바이러스 사태가 진정되고 보건 문제가 더 이상 중심적 이슈가 되지 않는 상황에서 중도좌파 야당 세력들은 전염병 대유행이 가져오는 부정적 영향을 최소화 할 수 있도록 하는데 있어 걸림돌로 작용했던 시장 경제의 약점들, 보건 시스템의 파편화와 불평등 그리고 보편적 사회복지정책의 부재 등과 같은 측면에 대해서 비판을 제기할 수 있을 것이다. 이 경우 현행 헌법은 칠레 사회의 발전을 가로막은 하나의 걸림돌로 제시될 것이며 칠레 국민들을 보호하기 위해서는 개헌을 해야 한다는 의견이 우세해 질 것이다.

이 두 가지 시나리오 중 어느 상황으로 전개될지 알기에는 아직 이르다. 그런데 두 가지 중요한 점이 어떤 시나리오가 현실화 될 수 있을지에 있어 결정적인 역할을 하게 될 것이다. 첫 번째로는 칠레 정부가 코로나 바이러스 팬데믹 위기로 인해 야기된 경제적 영향으로부터 가장 취약한 사람들을 효과적이고 실질적으로 보호하지 못하면 사회적 불안은 다시 폭발할 수 있을 것이라는 점이다. 경제 위기로 인해 발생하게 된 영향들이 악화되기 시작한 상황 속에서 이 영향들로부터 가장 취약한 저소득층과 중위소득층을 보호하기 위한 효과적인 사회보장정책을 정부가 도입하지 않는다면 정부에 대한 불만은 더 이상 기다리지 않고 다시 분출될 것이며 사회적 긴장과 근원적 변화에 대한 요구는 관리하기가 더욱 어려워지게 될 것이다. 실제로 수도 산티아고에서 전면적 방역 조치가 시행된 지 3일째 되던 2020년 5월 18일에 산티아고의 여러 지역에서 정부 정책의 미흡함에 항의하는 집회와 시위가 열렸고 소요가 발생하였다.

두 번째로는 양질의 의료 서비스에 대한 증가하는 수요를 흡수할 수 있는 의료 시스템의 능력과 연관되어 있다. 칠레 정부는 중증환자 병상과 인공호흡기를 확충하기 위한 다양한 유형의 전략을 수립하였다. 하지만 계절성 호흡기 질환의 유행 기간 동안 의료 시스템이 적절하게 대처할 수 있는 지 그 능력에 대해서는 심각한 우려가 존재한다.

다른 국가에서와 마찬가지로 코로나 바이러스는 칠레 보건 시스템의 능력을 테스트할 것이다. 정부에 대한 불만이 팽배해 있는 상황 속에서 시스템의 한계와 그로 인한 불행한 결과는 사회적 불만을 악화시키고 개혁에 대한 압력을 증가시킬 수 있을 것이다.

정동희 옮김