

## 신자유주의 하에서의 여성정책과 여성운동\*

- 칠레의 사례 -

이순주(부산외대)\*\*

- I. 들어가는 말
- II. 칠레 신자유주의 개혁과 여성
- III. 신자유주의 하에서의 여성정책
- IV. 신자유주의 하에서의 여성운동의 대응
- V. 맺음말

### I. 들어가는 말

본 연구는 라틴아메리카에서 신자유주의 정책이 실시되어 온 시기에 여성정책이 어떠한 방향으로 변화되어왔으며 이에 대한 여성운동의 대응은 어떠한 이슈와 전략을 가지고 이루어지는지를 고찰하는 것이다. 1차 년도에 멕시코의 사례를 연구하였으며, 본 논문에서는 칠레의 사례를 고찰하고자 한다.

멕시코 사례연구를 간략히 요약하자면, 멕시코의 신자유주의 정책 실시이전과 이후의 비교해 볼 때, 일반적인 사회부분에 대한 정부기구와 지출은 효율성과 시장원칙을 내세워 지속적으로 축소되는 특징을 나타냈다. 반면 여성정책부분에서는 신규정부정책기구가 신설되고, 담당정부기구의 규모나 역할이 오히려 증대되고 있음이 관찰되었다. 그러나 새로이 수립된 여성정책전담기구의 성과를 평가하기에

\* 이 논문은 2002년 한국학술진흥재단 연구비에 의하여 연구되었음(KRF-2002072-BM2085).

\*\* Soon-Joo Lee(Pusan Univ. of Foreign Studies, leti@korea.com) "La Política del gobierno para las mujeres y el movimiento de las mujeres bajo el neoliberalismo en Chile".

는 아직 이른 것으로 판단되며, 이러한 기구의 역할과 성과에 대한 여성운동단체들의 평가는 아직 우호적인 것으로 나타났다. 일부 비판이 제시된 부분은 정부정책기구의 여론수렴과정에 관한 것이었다. 멕시코 신자유주의 하에서의 여성운동은 구체적인 여성정책에 대한 직접적인 대응들이라기보다는 과거로부터 연속성을 지니고 있는 여권신장이슈들이 다변화하는 모습을 보였으며, 신자유주의와 관련한 중심이슈는 여성노동조건과 관련된 내용들이었다.

멕시코의 사례를 통해 볼 때, 신자유주의 정책 하에서의 여성정책의 강화는 ‘여성의 경쟁력강화’를 통해 시장경제 내에서의 경쟁력 있는 행위자로 등장시킴으로서 시장체제를 더욱 더 공고히 하기 위한 것으로 분석되었다.

칠레는 멕시코보다 신자유주의 정책을 도입한 시기와 여성정책전담기구의 수립이 10여년 정도 앞서 이루어졌다. 신자유주의 경제정책 하에서 이들 정부의 사회적 지출과 이를 위한 행정제도 및 기구들은 지속적으로 축소되어 왔다. 그러나 여성정책분야는 새로운 전담정부기구를 설립하여 그 규모와 역할이 오히려 증대되고 있는 공통적인 양상을 나타내고 있다. 본 논문에서는 이러한 신자유주의 정책 하에서의 여성정책의 강화가 갖는 의미를 칠레 사례를 통해서도 ‘여성 경쟁력강화를 통한 시장공고화’로 나타는지를 재검토하고자 한다. 이를 위해 칠레의 신자유주의 개혁 중 여성에게 중요한 영향을 미치는 분야들을 고찰하고, 신자유주의 하에서의 여성정책과 여성운동이 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보고자 한다.

## II. 칠레 신자유주의 개혁과 여성의 삶의 변화

신자유주의 정책이 여성에게 미치는 영향에 대한 연구는 주로 각 국가의 사례연구를 통한 경험적 연구들에 집중되고 있다. 이러한 영향들은 1) 노동시장변화에 따른 여성의 고용불안정과 빈곤의 여성화 심화 2) 정부의 사회적 지출감소에 따른 여성부담의 가중, 3) 사회경

제적 조건의 악화로 인한 가족부양을 위한 경제적 역할부담 증가로 논의되어왔다.<sup>1)</sup> 이를 요약해 보면, 첫째, 신자유주의 정책을 통해 나타난 노동시장의 새로운 변화 즉, 정리해고, 파견근로자, 변형근로시간제 등과 같은 제도들은 고용조정과 성차별적인 해고 등으로 인한 여성의 일자리 감소를 유발하고 많은 여성노동력을 비정규직으로 전환하거나 비공식부문으로 유입시킨다. 이는 결과적으로 여성의 고용을 불안정하게 하고 빈곤의 여성화를 심화시킨다는 것이다. 둘째, 신자유주의 정책을 채택한 정부의 사회비용지출축소와 이에 따른 공공서비스의 민영화는 국가의 ‘복지’기능이 가정에 전가되는 결과를 가지고 온다. 따라서 여성의 사회적 역할에 대한 인식변화가 거의 없는 개도국들에서는 이러한 정부의 공공서비스 부재가 무임금 가사노동과 보호노동(care-giving labor)을 통한 여성의 부담으로 이어진다. 셋째, 기본적인 가정생활을 유지하는 것이 여성의 책임으로 간주되므로, 신자유주의 정책에 따른 식료품, 연료, 수도, 전기 등의 가격상승과 같은 경제적 부담의 증가가 발생하는 경우 여성이 추가적인 부담을 안게 되어 여성의 삶을 악화시킨다는 것이다.

칠레의 신자유주의 모델은 1975년 피노체트(1973-1989)가 도입한 이후 현재까지 민주화된 이후에도 정권교체와 무관하게 유지되어 오고 있다. 칠레의 신자유주의<sup>2)</sup>는 서구 선진국에서 실시된 영국의 대처리즘과 미국의 레이거노믹스와는 달리 개도국에서 비교적 성공적으로 도입된 사례로서 많은 학자들의 관심의 대상이 되어 왔다. 이러한 신자유주의 경제정책은 ‘7대 근대화<sup>3)</sup>’라고 지칭되는 일련의 개

1) 신자유주의 정책과 여성에 관한 기존 연구동향에 관해서는 이순주(2003b, 171-174) 참고.

2) Sabatini와 Wormald는 칠레의 신자유주의 실시를 국내총생산, 인플레이션, 실직률 등의 주요거시경제 지표의 변화를 기준으로 3단계로 나누어 그 특징을 분석했다. 첫째 단계는 1973년부터 1983년까지, 둘째 단계는 1984년에서 1997년까지 그리고 1998년 이후의 셋째 단계로 나누고 있다.

3) ‘7대 근대화’란 피노체트 정권이 신자유주의 경제정책을 정치, 사회전반으로 확대 적용 하기 위한 것이었다. 민영화, 규제완화, 탈 중앙집권화로 대표되는 신자유주의 정책노선을 노동, 농업, 교육, 보건, 사회보장제도, 사회법제도, 그리고 공공행정 등 7개 분야에 광범위하게 적용한 것이었다. 이에 관해서는 Délano & Traslaviña(1989, 71-90) 참고.

혁들을 통해 정치사회적으로도 제도화 해 나가는 단계를 밟았다. 최근에는 ‘연금개혁’과 같은 칠레의 대표적인 사회정책이 국가주도의 사회복지정책의 위기를 해결하고 신자유주의적인 ‘효율성’과 ‘시장의 원칙’이라는 측면에서 매우 성공적인 사례로 인정받고 있다. 이러한 칠레 연금개혁시스템을 영국을 비롯한 일부 국가들이 자국정책에의 적용을 고려하고 있는 사실도 칠레 신자유주의 모델의 성공의 근거로 제시되기도 한다.

칠레의 신자유주의 도입이후 국가의 역할은 재정적자폭 축소, 세금과 재정지출 감축, 사회보건 및 교육 등의 사회보장제도 및 국영기업 매각을 통해 재정의 되었다. 수입에 대한 비관세장벽, 거의 획일적이거나 다양성이 없는 높은 관세구조, 수입제한 등의 철폐를 통해 칠레경제는 세계에 개방되었다. 중앙은행의 독립, 외국인투자 자유화, 이자율 상한선 억제 등을 통해 자유자본시장이 구축되었고, 노조의 축소와 대부분의 직업에 대한 진입장벽제거, 임금결정에 있어서의 국가개입제거를 통한 노동시장의 유연화가 실현되었다(Savatini and Wormald(n.d.), 8에서 재인용).

칠레의 신자유주의 개혁은 여성들에게는 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 더 컸다. 신자유주의 개혁에 따른 긍정적인 효과로서 과일수출산업<sup>4)</sup>의 성장에 따른 노동력시장의 확대와 이러한 노동력시장이 많은 농촌여성노동력을 흡수했다는 사례연구가 있다<sup>5)</sup>. 이는 처음으로 상당수의 농촌 여성노동자들이 독립된 임금노동자로서 농업노동시장에 진입한 것이었다(Barrientos 1997, 72). 이러한 수출산업분야에서 여성고용이 증대하게 되는 데는 기업들이 국제경쟁력을 확보하기 위해 상대적으로 노동시장의 유연성 확보에 유리하고, 저임금을 지불할 수 있는 여성노동력을 선호하기 때문이다(Cardoso 1996). 또, 농촌지역에서 여성들의 수출농업부문에 참여하게 되는 중요한 이유로 첫째, 상대적으로 다양한 일자리를 찾기 힘든 것과 둘

4) 특히 포도와 같은 대표적인 수출농산물은 재배에서 수확, 포장에 이르기까지 거의 전적으로 여성노동력에 의존하고 있다.

5) 무역자유화를 통한 다국적기업에서의 여성고용확대를 신자유주의 정책의 긍정적인 영향을 평가되기도 한다(Afsher & Barrientos 1999, 4; Chinkin 2000, 69).

째, 농촌의 가난으로 인한 가족의 생존전략에 따른 필요성을 들 수 있다(Bee & Vogel 1997; Gwynne, 11재인용). 농촌지역에서 저임금과 계절노동자 형태의 비정규성에 바탕을 둔 여성들의 노동시장진출은 독립적인 경제력 증대와 가정수입증대에 긍정적인 측면을 가지고 있다. 그러나 역으로 여성의 근로조건이 지속적으로 열악한 상황에 놓이게 하는 취약성을 가지고 있기도 하므로 농촌지역 여성의 노동시장 참여확대를 긍정적이라고만 볼 수도 없다.

신자유주의 개혁에 따른 경제 사회적 변화들은 여성의 경제적 취약성을 증대시켰다. 직접적으로는 많은 비율이 여성으로 구성되어 있었던 복지부문에서의 공무원 감축은 많은 여성실직자를 양산했다. 개혁이후 여성고용의 증대는 남성임금의 감소를 보충하기 위해 부가적으로 필요한 경우와 서비스 경제부문의 증대와 앞서 언급한 신규 수출산업부분<sup>6)</sup>에 값싼 노동력을 제공하는 사례들의 비중이 컸다(de la Rocha, et.al. 2004, 188). 1970년과 2000년을 비교해 볼 때, 여성의 노동시장참여는 22%에서 35%정도로 증가했다.<sup>7)</sup> 저소득 여성은 가족의 소득증대를 위해 비공식부문이나 가사서비스부문에 좀 더 적극적으로 참여해야했다. 1999년 통계에 의하면, 여성의 비공식부문참여율이 44.8%로 남성의 32.9%에 비해 훨씬 높게 나타났다(SERNAM 2003a). 신자유주의 개혁과 함께 특정경제부문에서 남성보다 여성이 집중적으로 고용되는 현상도 두드러지게 나타났는데, 금융부문에서는 고용인구의 70%이상이 여성이었다.<sup>8)</sup> 그럼에도 이 부문 내에서의 높은 직급은 남성들에게만 독점되었다(Arriagada 1996, 4). 노동부문에서의 여성에 대한 차별은 최근에도 지속적으로 증가하고 있으며, 특정 직업군, 직무, 직위 등에서 나타나는 노동의 성별분업은 전반적으로 개선되지 않았으며, 여성고용의 질과 조건의 향상여부를 결정짓는 중요한

6) 1992년에서 2002년 사이 칠레의 수출농산업과 어업이 성장함에 따라 이 부문에 대한 농촌여성들의 참여가 12.21%에서 19.02%로 증가했다. 그러나 이러한 부문의 여성노동의 특징은 여전히 단기적이고 불안정한 상태로 유지되어 왔다(SERNAM 2003a, 12).

7) 2000년도 평균 라틴 아메리카의 여성의 경제활동참여율은 44.1%정도로서, 상대적으로 칠레가 낮게 나타났다(SERNAM 2003a, 9).

8) 금융부문은 가장 대표적인 서비스 분야로서 이러한 부문에서 여성의 활동율이 높게 나타나는 것은 여성의 역할에 대한 전통적인 인식이 강하게 작용하고 있기 때문이다.

요소로 여전히 작용하고 있다(Yañez 1998; Todaro, et.al. 1999).

칠레에서는 신자유주의 개혁에 의한 노동제도가 만들어 낸 ‘노동유연화’는 여성과 젊은이, 그리고 노령자들을 경기후퇴, 합리화, 생산적 재구조화 등으로부터 보호하지 않는다. 이러한 ‘노동유연화’는 고용 방식에 있어서 많은 칠레기업들의 규준이 되었으며, 산업 재해율은 물론 노동의 강도 또한 증대시키는 결과를 가지고 왔다. 소수의 노동력만이 안정적이고 좋은 임금을 받는 직업에 종사할 수 있게 되었다(Díaz 1996, 25). 많은 여성들을 가사노동과 재택고용 그리고 자영업 등 비공식부문에서 흡수했다. 특히 재택근무는 노동의 시간규정이나 노동기간이 별도로 정해지지 않으므로 공급의 유연성 증대에 매우 중요한 역할을 한다. 이러한 재택고용은 경제위기와 구조조정과정에서 가족의 소득증대에 기여함과 동시에 노동시장에는 가장 값싼 노동력을 공급하는 중요한 기제로 활용되었다(Arriagada 1996, 6). 한편, 이러한 칠레 여성들의 공식, 비공식 노동시장의 진출은 가정의 빈곤을 완화하는 데 기여했지만, 이러한 기여가 가정 내에서의 책임배분이나 여성의 지위향상에는 별 변화를 가져오지 못했다(SERNAM 2001, 9).

둘째, 국가의 기능과 규모의 축소와 사회정책에의 민간부문의 참여 확대에 따른 영향이다. 가장 대표적인 사례로서 연금시스템의 민영화<sup>9)</sup>는 사회보장의 기능보다는 저축과 투자라는 거시경제적 목적에 초점이 맞추어져 있음으로서 칠레 여성들에게는 부정적인 결과를 가지고 왔다(de Mesa and Montecinos 1999). 또한 여성들의 상대적인 사회, 경제적 취약성은 고려되지 않음으로서 부정적인 효과를 가지고 왔다. 칠레에서는 법정 퇴직 연령을 남성은 65세, 여성은 60세로 정하고 있다(Piñera 1995/1996)<sup>10)</sup>. 이에 따른 여성들의 조기퇴직과 상대적

9) 이에 관해서는 선우건(1999)을 참고. 새로운 칠레 연금시스템은 기본적으로 노동자의 연금수준은 각 개인이 평생 노동하는 동안 적립하는 금액총액이다. 노동자나 고용주 모두 국가에 사회보장세를 납부하지 않으며 노동자는 정부로부터 연금보조금을 받지 않는다. 대신, 노동생애동안 개인은 매달 개인연금저축계정에 고용주를 통해 임금의 10%를 자동납부하게 된다. 이러한 의무저축비율은 연간 2만2천불의 소득까지만 적용되고 그 이상의 임금을 받으면 ‘의무저축’의 비율은 감소한다.

10) 칠레는 1924년 미주대륙 전체에서 최초로 사회보장시스템으로서 연금제도를 도입했다(Santamaria 1992, 38). 기존의 연금부과(pay-as you-go)방식은 새로운 연금저축계정 시스템(Pension-Saving Account System)과는 달리 정년연령이 유동적인 개념이다. 즉,

인 장수, 불균등한 임금노동에의 참여 등으로 인해 현 시스템으로서 는 남성들에 비해 상대적으로 낮은 연금을 받게 되었다. 직업을 가지고 있는 여성 중 연금 시스템에 포함되어 있지 않는 여성이 39.5%에 달한다(SERNAM 2003a, 11). 또한 이러한 연금을 받을 수 있는 여성 퇴직연령의 60세로의 조정은 1979년 신 노동입법을 통해서였다. 이외에도 신노동입법은 임신부에게 계약기간 만료, 노동종료 등의 명분으로 해직가능케 하고(Cleary 1987, 100) 고용주의 여성노동자들을 위한 탁아시설 제공에 대한 의무조항을 삭제함으로써(Chuchryk 1989, 153) 모성권 행사에 대한 여성권리를 박탈하기도 했다.<sup>11)</sup> 또, 아래의 도표에서 나타나는 바와 같이 커다란 변화를 보이고 있지 않은 여성과 남성의 임금격차의 평균치도 오히려 66.1%에서 65%로 감소했다. 이는 여성의 경제활동증가와 여성가장의 증가를 감안한다면<sup>12)</sup> 오히려 여성의 경제적 상황은 상대적으로 열악해진 것으로 볼 수 있다.

<표 1> 성별과 소득수준에 따른 임금격차(%)\*

소득수준 \ 연도	1990	2000
I	66.2	70.6
II	67.9	70.0
III	67.7	69.5
IV	66.8	69.8
V	47.6	49.7
전 체	66.1	65.0

\* 남성평균임금을 100으로 보았을 때 여성평균임금의 비율을 나타낸 것임.  
 자료: (SERNAM 2003a, 13)에서 재인용.

정년이 끝난 이후에도 계속 연금을 불입할 수도 있으며, 의무불입기간을 채우는 경우 일찍 연금급여를 신청할 수도 있다. 따라서 연금제도 개혁과정에서 정년연령은 다루어지지 않았다(Piñera 1995/1996).

11) 이러한 모성보호입법은 1973년 사회주의 입법에서 효력을 가진 것이었다.

12) 1990년도와 2000년도를 비교해 볼 때, 여성의 경제활동참여율은 34.6%에서 42.1%로 증가했고, 여성가장의 수는 25.3%에서 31.5%로 증가했다(SERNAM 2003a, 13). 여성의 경제활동참여율은 1999년도와 2000년도 사이 중남미의 다른 국가들보다 상당히 낮은 것으로 나타났다. 예를 들면, 볼리비아(2000, 54%), 브라질(1999, 53%), 콜롬비아(1999, 55%), 에콰도르(2000, 51%), 엘살바도르(2000, 51%), 페루(1999, 55%), 우루과이(2000, 50%)인데 비해 칠레는 2000년도 통계에 의하면, 42%로 상당히 낮았다(SERNAM 2003b, 93).

사회보장개혁들은 여성들이 남성과는 다른 문화적, 제도적 삶을 영위한다는 사실을 간과함으로써 여성에게 불리한 조건을 만들어 냈다(de Mesa and Montecinos 1999). 즉 여성의 노동시장 참여가 임신, 출산, 양육 그리고 노령가족구성원의 보호를 위해 일시적으로 중단되거나 조기 퇴직하게 되는 삶을 통해 연금수령을 위한 의무납입기간인 240개월을 채우지 못 할 가능성이 높다.

### III. 신자유주의 하에서의 여성정책

지금까지 칠레 신자유주의 정책도입이 여성의 삶에 미친 영향을 간략히 살펴보았다. 대체적으로 나타난 부정적인 영향들은 칠레 정부가 의도한 바라고 보기는 힘들다. 본 절에서는 칠레의 신자유주의 정책실시와 함께 여성정책은 구체적으로 어떻게 변화했는가를 고찰하고자 한다. 언급한 바와 같이 칠레의 신자유주의 정책은 군부독재의 피노체트정권에서 시작하여 민주화된 이후에도 대통령의 성향과는 무관하게 유지되어오고 있으며, 정부의 사회보장정책 또한 교육, 보건 연금개혁을 중심으로 정부서비스를 민영화 해왔으며, 이 부문에서의 정부의 역할을 최소화하고자 했다.

그런데 여성정책분야는 이와는 상당히 다른 형태의 진전을 보이고 있다. 칠레 신자유주의 도입 이후 칠레정부의 여성정책은 커다란 변화를 겪었다. 이는 다른 사회복지정책들에 대한 정부의 개입 및 역할 축소, 민영화라는 기본적 맥락이 신자유주의 도입시기부터 지속적으로 유지되어온 반면, 여성정책은 민주화와 함께 커다란 변화를 겪게 되었다고 볼 수 있다. 칠레 신자유주의 하에서의 여성정책은 민주화이전 시기와 민주화 이후시기로 크게 구분될 수 있겠다. 민주화 이전에는 보조적 차원의 사회복지정책과 정권유지를 위한 동원화에 초점이 두어져 있었다. 반면 민주화 이후 여성정책은 과거보다는 여성지위향상에 초점이 두고 세단계로 이행되었다. 첫째, 여성정책수립을 위한 제도적 기틀을 마련단계로서 SERNAM이 수립되었다. 둘



째, 최초의 여성정책 종합입안서라고 할 수 있는 ‘칠레여성을 위한 평등기회계획(1994-1999)’의 이행단계, 셋째, 양성평등의 개념을 모든 정부정책에 적용시킬 것을 지향하는 ‘양성평등기회계획(2000-2010)’의 이행단계로 나눌 수 있다.

피노체트 정권기(1973-1989)이전의 여성정책은 여성지위향상보다는 여성계발을 통해 빈곤을 완화시키는 데 있어서 여성들의 역할을 확대시키는 것이 궁극적인 목적이 있었다고 할 수 있다. 이러한 측면에서의 대표적인 사례로서 프레이 정부(Eduardo Frei Montalva, 1964-70)의 ‘Promoción Popular’ 프로그램을 통한 근린 공동체 조직의 지원을 들 수 있다. 이는 여성이 중심이 된 근린 공동체조직들이 자체적으로 경제문제를 비롯한 식수, 위생, 교육 등의 문제를 자체적으로 해결할 수 있는 자조그룹(self-help group)으로 변경하도록 정부가 재정적, 물질적으로 지원하는 프로그램이었다. 이 프로그램 내에서 어머니센터(CEMA, Centro de Madres)<sup>13</sup>를 통해 여성들에게 가구소득 증대를 위한 기술교육과 육아교실 등을 운영했다(이순주 2003a, 107). 이러한 프로그램은 정부의 사회복지요구에 대한 충족에 있어서 부족한 역량을 보완하기 위한 정책들이었다.

### III.1. 정치적 동원화의 정책

신자유주의를 도입한 피노체트 정권기의 여성정책은 여성관련 정부공식기구의 설립과 이들 기구를 통해 여성을 정치적으로 동원화하는 것이 핵심이었다. 국민자원단(Voluntariado Nacional), 여성사무국(Secretaría de la Mujer), 그리고 어머니 센터(Centro de Madres)가 이에 해당한다. 이 기구들은 피노체트 이전 정부들이 복지적 차원의 여성정책에 중점을 두었던 것과는 달랐다. 이 중 이데올로기적 정향을 주도하는 것은 국민자원단으로, 전국에 총 49개 지부를 가지고 5

13) CEMA는 프레이(Eduardo Frei Montalva, 1964-70)대통령시기에 기독교민주당내에 신설된 여성부에서 제안한 것으로 CEMA 운영을 통해 당의 사회에 대한 기독교적 임무를 이행하는 한 방법으로 활용되었다.

만 2천여 명의 중산층 여성들과 칠레거주 외국인 여성이 소속되어 있었다. 주요 기능은 빈민공동체에서 자원봉사 및 자체교육 등을 통해 정치교육을 실시하는 것이었다. 피노체트의 부인인 루시아 이리아르트(Lucia Hiriart de Pinochet)가 구성한 공동체 원조 국민기금(Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad)은 국민자원단을 실질적으로 조종하는 역할을 수행했다(Del Gatto Reyes 1989, 3-5). 피노체트 정권은 가족을 사회의 최소단위로 규정하고 국가를 하나의 거대가족으로 개념화하여 가부장적 질서를 국가전체로 확대시켰다. 여성에게 가장 우선적인 역할은 어머니의 역할과 아내로서의 역할임을 강조하고 이러한 박애적이고 희생적인 역할들을 사적영역과 공적영역에서 발휘할 것을 강조했다(Waylen 1992, 306). 그러나 이러한 기구의 운영과 정부의 동원화 정책과 ‘어머니와 아내로서의 역할을 통한 애국’을 강조했던 이데올로기는 오히려 여성들에게 ‘정치적 공간’을 제공했다(Dandavati 1996; 이순주 1999, 161).

군사정권기의 이전의 여성관련 정책들은 사회복지적 차원에 집중되어 여성의 실제적 이해를 우선적으로 충족시키는 것에 초점이 두어졌던 반면, 군사정권기에는 이러한 부분들조차도 정부의 사회재정 지출이 삭감되어 오히려 후퇴했던 것으로 볼 수 있다. 특히 연금개혁을 위한 사회보장부분의 지출을 제외한 주택, 보건, 교육 등 기초생활과 관련된 분야에서의 정부의 지출이 급격히 감소했다. 1974년도의 지출을 100이라고 할 때, 1982년 주택부분의 지출은 10분의 1에 불과했다. 이러한 상황은 심각한 주택부족상황을 야기했는데, 1970년에는 주택부족분이 40만 가구였던 것이 1984년에는 90만 가구로 급증했으며, 1985년 3월의 지진으로 인해 이러한 상황은 더욱 악화되었다. 또 정부는 지진 후에도 주택건설을 위한 비용을 증대하지 않았다. 이러한 주택부족문제는 대부분의 노동이 주택 내에서 이루어지는 여성들에게 더욱 더 많은 영향을 줄 수밖에 없었다(Cleary 1987, 101-102).

<표 2> 칠레정부의 일인당 사회비용지출(1974-1988)

정부지출 (1974=100)						
연 도	교 육	보 건	사회보장	주 택	기 타	총
1974	100	100	100	100	100	100
1975	74	71	119	40	109	80
1976	74	59	121	35	171	79
1977	88	67	139	37	144	90
1978	88	68	154	28	139	92
1979	90	64	142	31	130	89
1980	94	81	186	34	128	105
1981	111	84	282	32	136	135
1982	111	78	329	11	63	141
1983	94	63	336	21	48	135
1984	95	62	364	33	37	143
1985	91	54	358	36	20	139
1986	90	50	361	36	57	139
1987	81	48	325	42	85	129
1988	75	49	320	58	99	129

자료: (Hausmann and Rigobón, eds., 1993, 24)

### III.2. SERNAM의 창설

군사독재 종료 후 첫 민간 대통령으로서 민주연합(Concertación por la Democracia)의 빠뜨리시오 아일윈(Patricio Aylwin Azocar, 1990-1994)이 등장했다. 아일윈 정부 출범당시 최대 관건은 시장주도 경제개혁의 기본적 방향유지와 군부와의 관계유지를 통한 안정이었다. 또한 군부정권기에 지속되어온 신자유주의 경제개혁의 결과로 심화된 빈부격차를 완화하고 사회경제적 균형을 회복하는 것도 중요한 과제 중의 하나였다. 이를 위해 민간정부가 가장 먼저 실시한 정책은 세계 개혁이었다. 이는 집권당시 GDP의 4%에 달할 것으로 예상되던 빈민구제프로그램의 예산을 확충하기 위한 것이었다. 15%의 세수증대를 통해 전체 GDP의 2%에 해당하는 재정을 확보하여 GDP의 9.9%-11.7% 정도를 사회프로그램에 사용한다는 내용이였다. 실제로 1989년에서 1993

년까지 정부의 사회부문 지출이 30%정도 증가했고, 이러한 지출은 주로 공공보건, 공공주택 건설사업 등에 활용되었다. 이러한 정책들을 통해 소득배분의 효과도 가시적으로 나타났다. 1989년 상위 1/5인구의 소득이 전체소득의 59.9%를 차지하다가 1991년에는 54.7%로, 극빈자의 수도 1990년 40.1%에서 1992년에는 32.7%로 상당히 낮아졌다(Scully 1994, 5-6).

아일윈 시기의 여성정책부분의 성과는 칠레 정부 내 여성정책을 전담하는 주무부서인 SERNAM(Servicio Nacional de la Mujer)<sup>14)</sup>의 창설이었다. SERNAM이 창설되기까지는 우선 칠레 내부적으로는 민주화 과정에서 매우 적극적이고 광범위한 반 독재운동의 성과와 1975년 ‘세계여성의 해’와 이후 ‘UN 여성의 10년’제정을 통한 국제사회의 움직임도 큰 영향을 주었다.

또한 민주연합정부의 여성정책은 군사정권기의 여성운동을 통해 표출된 여성의 요구들에 바탕을 두고 있다(Molina 1992, 4). 이러한 요구와 함께 UN의 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별제거협약’에 관한 민주연합정부의 인준과 국제기구와의 약속이행으로 여성정책전담 주무부서인 SERNAM<sup>15)</sup>이 창설되었다. 1991년 1월 3일 공포된 헌법 No. 19.023호에 의거하여 창설된 SERNAM의 주요 활동은 헌법의 평등권 개정, 교육과 고용에서의 평등, 가정폭력, 성희롱 등의 예방, 여성가장을 위한 특별프로그램의 제정 등에서 나타났다(Frohmann and Valdés 1993, 19-20). 그럼에도 군사정권기에 여성운동의 중추적 역할을 했던 인물들이 여성정책의 결정과정에 참여를 했으나 커다란 성과를 거두지는 못했다.

SERNAM이 여성신장과 관련한 여러 가지 법안들, 예를 들면 가정폭력, 노동권, 이혼, 치료학적 낙태, 결혼법 등을 입법부에 제시했으나 대부분이 의회를 통과하지 못했다. 이러한 사정은 SERNAM이 여

14) SERNAM은 ‘남성이 누리는 기회와 권리를 평등하게 여성이 누릴 수 있도록 적절한 방법과 총체적인 계획을 제안하고 연구하는 데 있어서 행정부와 협력할 책임이 있는 정부내 조직’으로 정의된다(Weinstein 1998, 1).

15) SERNAM은 현재 전국 13개주에 1개씩의 지부를 두고 있다. SERNAM의 창설배경 및 목적에 관해서는 <http://www.sernam.gov.cl>을 참고.

전히 사회 내에서의 여성의 역할에 대해 보수적이었고,<sup>16)</sup> 여성들의 저대표성이 두드러졌던 의회로부터 충분한 지지를 얻지 못하고 있었기 때문이었다. SERNAM은 1991년 창설이후 초기에는 여성단체들로부터 상당한 지지를 받았으나, 곧 정부의 보수적인 여성정책에 대한 여성단체들의 반감이 증대하면서 SERNAM 또한 정부 내외에서 약화되었다.

이러한 SERNAM의 역할은 1995년 베이징 세계 여성대회를 준비하는 과정에서 ‘칠레여성을 위한 평등기회계획 1994-1999(Plan de Igualdad de Oportunidad para las Mujeres)’라는 여성정책 입안서를 제시하고 추진하면서 다시 활력을 찾기 시작했다.

### III.3. 칠레여성을 위한 평등기회계획: 1994-1999

첫 민간정부의 여성정책에 관한 성과가 여성정책에 대한 종합적 조정기반을 확보한 것이라고 한다면, 민주화이후 두 번째 정부인 에두아르도 프레이(Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000)정부는 ‘칠레여성을 위한 평등기회계획:1994-1999’을 제시하고 이를 통해 여성정책을 통합적 형태로 계획하고 시행하고자 했다. 이 정책입안서는 SERNAM을 통해 만들어 졌는데 1) 남녀평등권 수호를 위한 법개정 2) 모든 유형의 가족을 위한 기회와 남성과 여성의 동등한 권리와 기회 제공촉진 3) 교육과정 및 지식의 이전과 생산에 있어서 남성과 여성의 동등한 참여촉진 4) 문화와 커뮤니케이션에서 다원적이고 비차별적인 이미지 조장 5) 노동시장에서의 여성의 진입촉진과 지위향상

16) 칠레 사회에서 이러한 여성의 역할범주에 대한 인식에 영향을 주는 요소들은 첫째 카톨릭적 가부장적 전통에 따라 형성된 여성에 대한 이미지(이순주 1999, 155-159 참고)가 크게 변화되지 않았기 때문이다. 둘째, 군부가 정권유지를 위한 정치이데올로기 형성과정에서 바람직한 칠레여성의 역할을 충실한 어머니와 아내로서의 역할 이행을 통한 애국임을 사회교육화를 통해 강조해 왔기 때문이다. 이러한 측면은 여권 운동가들의 입장에서 볼 때 군부정권에 대한 반대가 곧 여성억압에 대한 반대의 의미를 가지는 것이기도 했다. 그러나 강한 카톨릭적인 사회문화와 오랜 군부정권을 통해 고착화된 여성의 역할에 대한 사회적 인식은 군부정권이 종식되었음에도 불구하고 별 변화 없이 유지되고 있었기 때문이다.

6) 여성보건상황의 개선 7) 여성의 정책결정과정에서의 참여와 정치-사회참여를 위한 동기부여 8) 평등기회 정책의 평가와 지속 및 적용을 위한 공공단체의 강화를 주요 내용으로 하고 이를 위한 구체적인 행동계획들을 제시했다.<sup>17)</sup>

그러나 이러한 계획에 나타난 구체적인 이행 항목 총 8개 분야 248개 항목 중 1/4만이 SERNAM 단독으로 가능한 것이었고, 나머지는 다른 정부부처의 협력이 요구되는 항목들이었다.<sup>18)</sup> 이러한 실질적인 협력필요항목들로 인해 아직 정부 내 부(ministerio)급이 아닌 SERNAM으로서는 모든 계획을 실행하기에는 역부족이었다.

#### III.4. 양성평등기회계획: 2000-2010

SERNAM은 이러한 계획의 수립을 여성을 위한 공공정책수립방향과 각 부문의 이행방향설정에 매우 긍정적인 효과를 가지고 있으며, 삶의 질적 측면의 향상과 여성의 지위향상에 상당히 의미있는 진보를 가져온다고 평가하고 후속계획서를 제시했다. 이것이 민주연합정부의 여성정책의 3단계에 해당된다고 할 수 있다.

‘양성평등기회계획 2000-2010’을 통해 사회 각 부문의 다양한 여성의 이해와 요구를 수렴하고, 향후 10년간 젠더정책의 수립에 있어 여성의 참여를 확대하고 정책수립에 대한 시민사회의 통제를 증대시킨다는데 초점을 두고 있다.

이러한 2000-2010 계획은 1) 평등의 문화, 2) 여성의 권리향상 및 실현의 보장, 3) 정책결정과 권력구조에의 참여, 4) 여성의 경제적 자립과 빈곤의 극복, 5) 삶의 질의 향상과 일상생활에서의 안녕, 6) 젠더에 초점을 둔 공공정책 등을 큰 주제들로서 제시하고 있다. 2000-2010년 계획과 1994-1999년 계획과의 차이는 구체적인 이행사항들을 나열하고 있는 것이 아니라 정책의 목표와 의의, 정책방향을 제시한 것이

17) 이에 대한 세부내용은(SERNAM, n.d., Equal Opportunities Plan For Chilean Women 1994-1999).

18) 이에 대한 구체적인 분석은 이순주(2003a, 145-149) 참고.

다. 따라서 사회 내 각 수준, 즉, 소규모 행정단위수준, 지역수준에서 다양한 행위자들이 정치, 사회, 제도적 측면들에 대한 협의를 통해 세부이행사항들을 결정하도록 한다는데 있다. SERNAM은 이를 통해 여성의 사회참여를 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 각 지역적 특성과 다양한 여성그룹들의 요구에 부합하는 세부이행사항들을 개발할 수 있다고 보았다(SERNAM 2000, 12-13).

이러한 정부정책들은 정부의 입장에서는 매우 긍정적으로 제시되고 있지만 여성단체들의 평가는 다르게 나타났다. 한 민간연구소가 칠레 내 여성운동단체장들에게 정부의 평등기회계획에 대한 평가조사를 실시한 내용에 따르면 매우 다양한 부분에서 문제를 제기하고 있다. 이러한 평가에서 나타난 문제들을 예를 들어보자면, 첫째, 여성을 위한 평등기회계획의 원칙에서 강조하는 사회적 평등과 젠더관점은 양성평등보다는 빈곤문제 완화에 초점을 두고 있다(Weinstein et.al. 1996, 147)는 것이다. 둘째, ‘양성평등기회계획 2000-2010’의 취약점은 이 계획에서 제시하는 메시지와 내용이 모호하다는 것이다(Weinstein et.al. 1996, 148). 따라서 사실상 다양한 문제의 출발점에서 기인하는 징후들과 행위자들에 민감하지 못하고, 세부 이행사항협의 과정에서 많은 논쟁을 양산할 가능성이 크다는 것이다. 셋째, 다양한 부문에서의 여성과 남성의 상황에 대한 명확한 비교가 부족하며, 정책적 계획을 기획하는 단계에서 충분한 토론과 동의가 부재했다는 것도 취약점으로 제시되었다(Weinstein et.al. 1996, 148).

또, SERNAM과 그 기능에 대한 비판도 있다. 특히 정책결정의 측면에서는 SERNAM이 정부 내에서 강력하지 못하다. 이는 SERNAM의 지위가 ‘준부(準部, rango ministerial)’에 머물고 있기 때문이며, 정부기조와 다른 방향으로 정책을 수립하는 것이 근원적으로 불가능하기 때문이다. 칠레의 여성연구소(Instituto de la Mujer)소장은 SERNAM의 정책이 초기에는 사회 내 다양한 여성들의 요구에 근접했으나 점차 요구의 다양화에 적응하지 못하고 있다고 비판했다(Ximena Díaz, 2004/01/13인터뷰).

#### IV. 신자유주의 하에서의 여성운동의 대응

신자유주의 하에서의 여성운동도 민주화 과정이라는 변수에 따라 상당한 변화를 나타냈다. 아래의 표를 통해 보면 칠레 여성운동은 1988-1989년을 기점으로 제도화의 수준과 이슈의 다양성, 정책제안 정도가 높아졌고, 지역화의 수준도 1990년대 이후 높아졌다. 반면 응집성은 1990년대 들어 낮아졌다. 1990-1994년도시기에 나타난 여성운동의 양상은 최근에도 크게 달라지지 않았다. 이 표를 통해 볼 수 있는 것은 최근 칠레내의 여성운동이 제도화의 수준이 높아졌고, 정책제안과 같은 기능적 측면의 강화되었다고 할 수 있으나 군사정권기에 나타났던 이슈의 통합과 강력한 응집력은 상당히 약화되었음을 볼 수 있다.

본 절에서는 각 시기별 여성운동의 변화와 이러한 변화의 요인을 살펴본다.

<표 3> 신자유주의 하에서의 칠레여성운동의 변화

	군사정권기 (1978-1987)	정권이양기 (1988-1989)	민간정권기 (1990-1994)
제도화	낮음	높음	높음
이슈의 다양성	낮음	높음	높음
정책제안	낮음	높음	높음
지역화(regionalización)	낮음	낮음	높음
응집성	높음	높음	낮음

자료: (Frohmann and Valdés 1993, 31)

##### IV.1. 군사정권기와 정권이양기의 여성운동 : 높은 응집력

군사정권하에서의 여성들이 중심이 된 사회운동단체들은 경제적 인 목적으로 형성된 단체들, 인권옹호 및 반독재를 주장하는 단체들, 그리고 정치사회활동과 여성으로서의 자의식고취를 결합한 페미니



스트 운동을 위해 형성된 단체 등 크게 세 가지 유형으로 구분될 수 있다(Frohmann and Valdés 1993, 7-10). 경제적 목적의 단체들로는 ‘아르삐예라스(Arpilleras)’와 ‘오야스 꼬무네스(Ollas Comunes)’, ‘폼쁘란도 훈파스(Comprando Juntas)’<sup>19)</sup>를 예로 들 수 있다. 이들은 도시주변공동체에 기초한 근린빈민 여성들을 중심으로 한 운동으로 도시지역의 사회경제적 이슈를 다루는 유형이다(Miller 1992, 120). 이러한 단체들은 1982년 광역 산티아고와 그 주변지역에 495개였던 것이 1985년에는 산티아고에만 1,125개에 달했다. 이러한 단체들은 엄밀히 말하자면, 경제적인 목적만을 가진 것은 아니었다. 이들 단체를 통해 칠레의 빈민층 여성들은 정치적으로 조직화되었으며, 자체능력개발을 위한 자율적인 교육이 실시되었다. 이러한 단체들은 칠레 여성들에게 있어 점차 정치적 현실뿐만 아니라 칠레여성의 현실에 대한 인식을 고취시키는 기제로 작용했다(이순주, 2003a, 120-121). 군사체제의 인권남용 및 정치적 억압에 대한 반대운동 중 여성들이 주축이 된 단체들은 민주여성모임(Agrupación de Mujeres Democráticas), 실종 및 체포자 가족모임(Agrupación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos, AFDD), 그리고 정치범 가족모임(Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos)를 예로 들 수 있다. 이들은 피노체트 정권이 강조하던 전통적인 어머니로서의 역할을 내세우며 활동했는데, 이러한 활동들은 칠레 민주화 과정의 바탕이었다고 볼 수 있다. 페미니스트 운동단체들은 1975년 세계여성의 해 이후 국제적 환경의 영향을 많이 받았다. 이러한 경향을 가진 단체들의 상당부분이 중간계급에 해당하는 여성들과 전문직에 종사하는 여성들로서 성불평등 문제와 여성의 복종의 불합리성을 주장했다. 또한 이들을 중심으로 하여 지속적인 여성지위향상을 위한 학술적 여성단체가 수립되었으며(Waylen 1994, 335-337), 이러한 여성중심단체의 급성장 과정에는 카톨릭 교회의 보

19) Arpilleras: 삼베의 일종, Ollas comunes: 공동부엌, Comprando Juntas: 공동구매를 의미한다. 아르삐예라스는 여성들이 실로 직물을 짜거나 옷을 만들어 팔아 경제적 목적을 달성하기 위한 공동체였고, 오야스 꼬무네스는 하루 한끼라도 따뜻한 식사를 많은 빈민에게 제공하기 위한 공동체였다. 그리고 폼쁘란도 훈파스는 급격한 생필품의 가격상승에 대응하기 위해 필요한 생필품을 구입할 능력이 없는 경우, 하나를 사서 함께 나누어 사용하기 위한 단체였다.

호 및 지원, 그리고 외국인권단체 등의 지원이 매우 중요한 역할을 수행했다(Cleary 1987, 220).

칠레 여성단체들은 1986년 개최된 시민회의(Asamblea de la Civilidad)를 계기로 광범위하고 적극적으로 반 독재투쟁에 참여하게 되었다. 시민회의는 1986년 4월 학생연합, 교직원연합, 노조 등 200개 이상의 사회단체들이 모여 군사독재반대를 목적으로 결성했고, 같은 해 7월 전국적인 파업을 선언하여 군사정부의 강력한 탄압을 받았다. 이 회의에 여성단체들도 사회의 한 구성분야로 인정되었으며, 회의의 공식성명 발표에 다양한 여성단체들의 요구<sup>20)</sup>가 반영되었다. 이는 조직화된 주부들, 여학생, 여성노동자, 여성전문직 종사자 등의 여성들이 수년간 지속해 온 반 독재운동, 인권보호, 대규모 반 정부 시위에의 참여 등을 통해 주요 역할 비중을 인정받을 수 있었기 때문이었다.

또한 이러한 과정을 통해 칠레 여성운동은 군사독재반대 및 민주화 요구와 여성이슈를 연계시킬 수 있었다. 이는 1988년 국민투표에서 반독재를 홍보하는 과정에서 구체화되었다. '민주화'가 여성들에게 있어서도 최우선적인 과제로서 대부분의 여성단체를 응집시킬 수 있는 하나의 구심점을 만든 것이었고, 또한 민주화의 과정이 여성들에게도 칠레사회에 만연한 권위주의, 성차별, 가부장제를 반대할 수 있는 기회로 인식되도록 만들었다.

칠레 여성단체들의 요구는 1989년 초반 정당관계자와 여성단체를 중심으로 정부에 여성정책 프로그램을 개발하고 여성후보자들을 지원하기 위한 CNMD(Concertacion Nacional de Mujeres por la Democracia, 민주주의를 위한 여성국민연합)의 구성을 통해 정책으로 연결될 가능성이 높아졌다. CNMD는 과거의 여성단체들과 비교해 볼 때 상당히 조직적이었고, 교육, 보건, 노동, 정치참여, 도시와 농촌의 여성, 예술과 문화, 커뮤니케이션, 입법부와 공직에서의 여성참여 등의 내

20) 이 요구는 1) 개인과 시민으로서의 여성의 권리, 2) 어머니(출산, 가족관계)로서의 여성의 권리 3) 노동자로서의 여성의 권리로 요약될 수 있었다(Frohmann and Valdés 1993, 17).

용을 포함하는 다양한 정부프로그램에 대해 제안하기도 했다. 이러한 CNMD의 활동들은 정부에게 여성공공정책의 필요성을 강력하게 제기했고, 이후 SERNAM 창설에 있어서 가장 중요한 국내적 동인으로 작용했다.

#### IV.2. 민간정권 수립이후: 여성운동 이슈의 다양화와 응집력 약화

민간정권수립이후 군사정권기에 매우 높은 동원화의 기제로 작용했던 ‘반 군부정권’이라는 이슈가 소멸됨과 동시에 다양한 이슈들이 새로이 부각되기 시작하면서 여성운동도 다양화되기 시작했다. 기본적으로는 여타 정치사회운동단체들과 그다지 다르지 않은 반독재와 관련한 인권, 언론의 자유, 빈곤탈피 등의 이슈들을 다루었다. 또한 전통적인 여성운동의 이슈였던 법적 정치적 차별의 제거, 이혼<sup>21)</sup>, 낙태, 가족계획, 빈곤가족 등의 문제도 지속적으로 다루어졌다. 그리고 비교적 새로운 이슈들로서 환경, 주택, 교육, 보건, 노동권, 커뮤니케이션 등의 다양한 이슈들이 나타났다. 특히 최근에는 과거에 전통적인 여성이슈로 인식된 ‘어린이와 여성에 대한 폭력과 학대방지’가 매우 중요한 사회적 이슈로 등장했으며, ‘성희롱’, ‘성차별’, ‘부모의 역할과 권리’와 같은 이슈들도 중요하게 인식되기 시작했다.

지역적으로도 군사정권기 이전의 여성운동은 사실상 산티아고와 수도권에 매우 집중되어 있었으나, 최근 여성에 대한 이슈가 급속도로 파급되면서 지방에도 여성운동단체가 생겨났다. 그러나 이슈의 확대와 여성운동단체의 양적 확대는 실질적으로 여성운동의 힘을 분산시키는 경향으로 이어졌다.

이러한 여성운동의 분산 및 약화는 여성운동의 양적 확대와 함께 1) 구심적 이슈의 부재, 2) 제도화에 따른 여성운동내의 시각 차이가

21) 이혼법은 여성단체들의 지속적인 요구와 SERNAM의 입법화 시도에도 불구하고 상원에서 논의조차 되지 않고 있다가 올해(2004년) 상원을 통과했다. 이 법안이 통과하기 이전에는 칠레가 서구사회에서 이혼이 인정되지 않는 유일한 국가로 남아 있었으며, 이로 인해 다른 여러 분야에서의 여성의 권리향상에도 불구하고 칠레의 여권은 늘 뒤쳐진 인상을 주어왔다.

중요한 요인이 되었다. 여성들의 높은 응집력을 가져왔던 민주화 과정에서 '반독재/민주화'라는 이슈가 민간정권의 수립으로 상실되었다. SERNAM의 창설초기에는 이 기관의 창설이 여성운동의 성과로 인식되었기 때문에 여성운동계와의 관계는 상당히 우호적이었고 여성단체의 참여도 공식적이었다. 그러나 많은 변화와 함께 사회운동 기반과의 협력관계가 약해졌다(Kathya Araujo 2004/1/12인터뷰). 정부의 정책은 기대보다 보수적인 성향으로 나타나 칠레 내에서 광범위한 지지도를 얻고 있던 좌파여성단체들이 정부와의 협상을 꺼리게 되었다(Jaquette 1994, 7). 이러한 상황은 1995년 베이징 세계여성대회 개최 이전까지 SERNAM을 약화시키는 결과를 가지고 왔다.

최근 10여년간 칠레 여성운동은 '페모크라타스(femocratas)<sup>22)</sup>'라고 불리는 정치적 여성운동과 자치(autónoma)적 급진여성운동으로 나뉘어 졌다(Araujo 2002, 36). 페모크라타스는 구체적으로 여성운동계에서 활동하다가 SERNAM과 같은 정부기관에 영입되어 관료가 된 경우를 의미한다. 이 경우는 제도권 내에서 변화를 모색하므로 상당히 온건, 보수적 경향으로 나타난다. 급진적 여성운동의 입장에서는 제도화를 여성해방에 있어서 지속적인 적으로 본다. 권력구조에 참여하는 것은 여성들의 개념을 혼돈시키고, 남성화되며 이로써 외부로부터의 변화를 만들어 낼 가능성을 상실하게 된다고 주장한다(Araujo 2002, 37).

이러한 여성운동내의 단절로 인해 실질적으로 지역 공동체 중심의 여성운동단체들, 또는 현장중심의 여성운동단체들과 각종 여성연구를 통해 SERNAM에 자문역할을 하고 있는 시민사회와의 연계는 매우 부족하거나 거의 없는 상태다. 1990년대 대학 내 여성연구는 증가했으나 여성연구 집단과 시민사회와의 연계와는 거리가 멀었다(Lorena Godoy 2004/01/14 인터뷰).

22) 'tecno + cratas'(기술관료)와 유사한 합성어로서 '여성관료'를 의미한다.

## V. 맺음말

신자유주의 정책은 여성의 사회적, 경제적 권리에 많은 영향을 주었다. 칠레에서는 신자유주의 정책 이행초기부터 지역을 단위로 한 상호부조 형태의 공동체가 활성화되어 있었다. 이러한 공동체들을 중심으로 해당지역 여성들은 경제적 상황의 개선을 지속적으로 요구해왔고, 경제위기와 사회복지축소로 인한 어려움을 극복해 왔다. 신자유주의 정책의 칠레여성에 대한 영향이 대표적으로 나타난 부분은 노동시장의 유연화에 따른 빈곤의 여성화와 사회보장으로부터의 소외문제였다. 특히 이들 지역단위 빈민공동체는 이러한 신자유주의의 영향을 크게 받는 사회부문이었고, 그 내부의 여성은 더욱 더 큰 부담을 지니고 있었다.

칠레는 멕시코보다 신자유주의 정책의 도입시기와 여성정책전담기구의 수립 및 종합적인 여성정책들이 입안에 착수한 시기가 빨랐다. 두 국가 모두 여성정책기구의 창설배경에 있어서 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별제거 협약’에 대한 이행이라는 대외적 요인이 중요했다. 그러나 칠레에서 10여년정도 빠르게 여성정책기구가 등장하고 구체적인 정책구상들을 제시할 수 있었던 것은 칠레의 민주화 과정에서 여성의 역할에 힘입은 바 크다. 칠레의 경우 대외적인 환경과 함께 반독재라는 강력한 이슈를 통한 여성운동의 응집이 민주화과정에서 여성정책전담기구의 수립까지 이끌어 낼 수 있었다. 그러나 이러한 여성운동은 최근에 들어 상당히 약화되었다.

포르테스와 호프만은 신자유주의를 경제적으로 보다는 정치적으로 성공한 프로젝트라고 보았다. 이는 신자유주의에 의한 사회적 변동이 조직화된 계급투쟁의 근거를 약화시키고, 대중적 불만을 효율적으로 동원화 할 수 있는 채널들을 약화시켰기 때문이다(Portes and Hoffman 2003, 77). 또, 대중 동원화와 저항은 공동체 단위 중심으로 나타나고 있다. 이는 공식과 비공식 프롤레타리아를 포함하는 빈곤과 박탈의 공통된 고통들이 집단행동의 근거를 제공하기 때문이다. 이러한 공동체 기반의 동원화는 노조기반의 지속된 투쟁과는 달리

구체적인 사안들에 대해 불규칙하고 반발적으로 나타난다(Portes and Hoffman 2003, 76-77). 이는 신자유주의 하에서의 사회운동이 전반적인 응집성을 갖기가 힘들다는 것을 의미한다. 이러한 내용들은 칠레 여성운동에서도 적용되는 것으로 보인다. 게다가 이에 부가적으로 민주화 이후 양적으로 급성장한 여성운동은 각 그룹별로도 다양화된 목소리를 내고 있으나 응집력 부재와 다양한 견해의 불일치 등으로 인해 상호연계가 희박하다. 운동 방식에 있어서도 거리에서의 선전이나 이벤트도 별 성과를 보이지 않고 있다. 일반 여성운동의 전략도 과거방식에서 크게 탈피하지 못한 것으로 나타나고 있다. 멕시코의 경우도 신자유주의 하에서의 여성운동도 과거와 비교해 볼 때, 신자유주의에 따른 경제위기와 정부의 사회지출 축소에 따른 여성의 요구들이 이슈에 포함되었지만 전반적인 이슈와 전략의 측면에서 크게 변화한 부분은 없었다.

두 차례에 걸친 칠레정부의 ‘평등기회계획’에서는 기존의 사회복지적 성격에서 벗어나 여성을 노동시장에서의 경쟁력을 강화하는 방향—여성에 대한 교육의 기회 확대와 점진적인 동일노동 동일임금 원칙의 확대—에 초점을 두고 있다. 이러한 정책은 멕시코의 사례에서와 마찬가지로 여성을 장기적으로 시장경제 내에서 경쟁력 있는 행위자로 등장시키고, 시장체제를 좀더 공고화하기 위한 의도로 볼 수 있다.

신자유주의 하에서의 여성정책은 양성평등 실현과 경제발전에서의 여성의 역할확대라는 두 가지의 큰 목표를 가지고 있다. 그러나 경제발전에서 있어서 여성 역할의 정책적 확대는 여성의 임금노동 외에도 무임금 노동과 보호노동을 통해 가정과 공동체, 그리고 사회의 경제에 기여할 수 있을 것이라는 전제에서 출발하여 정부의 보건, 교육 등 다른 사회보장지출축소에 따른 영향을 만회하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이는 여성들에게 추가적인 부담으로 작용하며, 저소득 여성에게 집중될 가능성이 크다. 따라서 신자유주의 하에서 여성정책이 갖는 이중성은 여성운동내부의 분열과 갈등을 조장할 가능성을 내재하고 있다고 볼 수 있다.

## Abstract

En este artículo analizé los cambios de la política del gobierno para las mujeres y el movimiento de las mujeres bajo el neoliberalismo en Chile. En General, se han disminuido el gasto social y el número de las organizaciones gubernamentales por la efectividad y la competencia del gobierno. Pero el fenómeno que aparece en el campo de la política para las mujeres es diferente. Eso puede explicarse también para mejorar la competitividad del recurso humano y la efectividad del mercado, considerando a la mujer como un miembro del mercado en Chile. El cambio temático de los movimiento de las mujeres se relaciona más con las situaciones políticas de la democratización que las situaciones económicas del neoliberalismo. Con respecto a las estrategias del movimiento no se nota cambios significativos bajo el neoliberalismo y más bien se nota las ruptura dentro de los movimientos. Y se requieren temas y estrategias que puedan ofrecer su punto centripeto y substituir el tema anterior 'la democratización' bajo el militarismo.

Key Words : Chile, SERNAM, Políticas para las mujeres, Movimiento de las mujeres, Neoliberalismo / 칠레, 여성부, 여성정책, 여성운동, 신자유주의

논문투고일자: 2004. 07. 21

심사완료일자: 2004. 08. 09

게재확정일자: 2004. 08. 16

## 참고문헌

- 이순주(1999), 「라틴아메리카 민주화과정에서의 여성의 역할증대: 전통적 여성역할 이미지를 통한 동원화」, 이베로아메리카연구 (2호부터 『이베로아메리카』로 변경), 제1호, 부산외국어대학교 이베로아메리카연구소, pp. 155-171.
- \_\_\_\_\_(2003a), 『라틴아메리카의 여성운동과 여성정책』, 세종출판사.
- \_\_\_\_\_(2003b), 「신자유주의 하에서의 여성정책과 여성운동: 멕시코의 사례」, 라틴아메리카연구, Vol. 16, No. 2, 한국라틴아메리카학회, pp. 169-198.
- 선우건(1999), 「중남미 주요국가의 연금개혁비교」, 이베로아메리카연구, 제1호, 부산외국어대학교 이베로아메리카연구소, pp. 133-154.
- Afshar, Haleh & Stephanie Barrientos(eds.)(1999), *Women, Globalization and Fragmentation in the Developing World*, New York: St. Martin's Press.
- Araujo, Kathya(2002), *Retos para la Acción Colectiva: Genero y Movimientos Sociales en Chile*, Programa Mujer y Democracia en el Mercosur, Santiago: Isis Internacional.
- Arriagada, Irma(1995), “*Políticas Sociales y Género: Una Relación Difícil*”, texto presesntado al Seminario-taller Género Equidad y Justicia: Las políticas públicas en cuestión, realizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, en Lima 23-25 de Octubre.
- \_\_\_\_\_(1996), “Aspectos Críticos del Trabajo Femenino”, *Perspectivas*, No.1. pp. 3-7.
- Barrientos, Stephanie(1997), “The Hidden Ingredient: Female Labour in Chilean Fruit Exports”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 16. No. 1, pp. 71-82.
- Bee, Anna & Isabel Vogel(1997), “Temporeras and Household Relations: Seasonal Employment in Chile's Agro-Export Sector”, *Bulletin*



- of Latin American Research*, Vol. 16. No. 1, pp. 83-96.
- Cardoso, Ana Rute(1996), "Women and Economic Development: Who's Pushing What?", *Review of Radical Political Economics*, Vol. 28, No. 3, pp. 1-34.
- Chinkin, Cristine(2000), "Gender and Globalization", *UN Chronicle*, Vol. 37, Issue 2, p. 69.
- Chuchryk, Patricia M.(1989), "Feminist Anti-Authoritarian Politics: The Role of Women's Organizations in the Chilean Transition to Democracy", in Jane S. Jaquette(ed.), *The Women's Movement in Latin America: Feminism and the Transition to Democracy*, Boston: UNWIN HYMAN. pp. 65-108.
- Cleary, Eda.(1987), *El Papel del las Mujeres en la Polttica de Chile: Acerca del Proceso de Emancipación de Mujeres Chilenas durante la Dictadura Militar de Pinochet*, Alemania Federal.
- Dandavati, Annie G.(1996), *The Women's Movement and the Transition to Democracy in Chile*, N.Y: Peter Lang.
- de la Rocha, Mercedes González et. al.(2004), "From the Marginality of the 1960s to the 'New Poverty' of Today: A LARR Research Forum", *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 1, pp. 183-203.
- de Mesa, Alberto Arenas and Verónica Montecinos(1999), "The Privatization of Social Security and Women's Welfare: Gender Effects of The Chilean Reform", *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 3, Feb. pp. 7-38.
- Del Gatto Reyes, Delia(1989), "Canales Institucionales de Participación de la mujer en Chile", entregado en el Seminario Internacional: "Cambio Social, Transición y Políticas Públicas hacia la Mujer", Santiago: Instituto de la Mujer, Octubre.
- Délano, Manuel & Hugo Taslaviña(1989), *La herencia de los Chicago Boys*, Santiago: Ornitorrinco.

- Díaz, Alvaro(1996), "Chile: Hacia el Pos-Neoliberalismo?", Paper presented at the Conference of Civil Society to Neo-Liberal Adjustment. Dept. of Sociology, Univ. of Texas at Austin, Austin, April.
- Frohmann, Alicia and Teresa Valdés(1993), *'Democracy in the Country and in the Home,' The Women's Movement in Chile*, Serie Estudios Sociales No. 55, Santiago: FLACSO.
- Gwynne, Robert N. "Neoliberalism and Regional Development in Latin America", <http://136.142.158.105/LASA97/gwynne.pdf>
- Hausmann, Ricardo and Roberto Rigobón(eds.)(1993), *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, Center For Research in Applied Economics, (Washington D.C. Inter-American Development Bank)
- Jaquette, Jane S.(1994), *Women's Movement and Democracy in Latin America: Some Unresolved Tensions*, Working Paper Series, No. 211, The Latin American Program, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Miller, Francesca(1992), "A Literature of Conscientization: Women in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 27, No. 2, pp. 180-201.
- Molina, Natacha(1992), *Mujer y Desarrollo en Chile*, Santiago: Instituto de la Mujer.
- Piñera, José(1995/1996), "Empowering workers: The Privatization of Social Security in Chile", *CATO Journal*, Vol. 15, Issue 2/3, pp. 155-66.
- Portes, Alejandro and Kelly Hoffman(2003), "Latin American Class Structure: Their Composition and Change during the Neoliberal Era", *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, pp. 41-82.
- Savatini, Francisco and Guillermo Wormald(n.d.), *Santiago de Chile bajo la Nueva Economía, 1980-2000: Crecimiento, Modernización y Oportunidades de Integración Social*, <http://www.prc.utexas.edu/>

- [urbancenter/chilefinal.pdf](#).
- Scully, Timothy R.(1994), *The Political Underpinnings of Economic Liberalization in Chile*, Working Paper #211, July. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- SERNAM(2001), *Plan de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2000-2010*.
- \_\_\_\_\_ (2003a), *Campaña Mujer y Trabajo: Chile necesita fuerza de mujer*.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *Mujeres Chilenas en la Última Decada*.
- \_\_\_\_\_ (n.d.) *Equal Opportunities Plan For Chilean Women 1994-1999*.
- Todaro, Rosalba, et. al.,(1999) *Inserción laboral de las mujeres: el punto de vista empresarial*, Documento de Trabajo, Proyecto Fondecyt No. 96032, Santiago: Centro de Estudios de la Mujer.
- Waylen, Georgia(1992), "Rethinking Women's Political Participation and Protest: Chile 1970-1990", *Political Studies*, Vol. 40, No. 2. pp. 299-314.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Women and Democratization: Conceptualizing Gender and Relations in Transition Politics", *World Politics*, Vol. 46, No. 3, pp. 335-337.
- Weinstein, M. Soledad(1998), *Informe Final Consultoria Sernam: Análisis y Seguimiento de los Acuerdos y Convenciones Internacionales firmados por el Gobierno de Chile relativos a temas de la Mujer*, Santiago: Isis Internacional.
- Yañez, Sonia(1998), "*Consideraciones sobre flexibilidad laboral planteadas desde una mirada de género*", Documento de Trabajo, Proyecto Fondecyt No. 1980215, Santiago: Centro de Estudios de la Mujer.

Kathya Araujo, 2004/01/12, 인터뷰

Ximena Díaz, 2004/01/13, 인터뷰

Lorena Godoy, 2004/01/14, 인터뷰