

신자유주의 시대 칠레 사회정책의 변화와 시민사회의 대응*

이남섭(한일장신대 사회학과)**

- I. 서론: 연구의 목적과 방법
- II. 칠레사회정책의 특징과 변화
- III. 사회정책의 부문별 검토: 교육, 의료, 주택, 빈곤극복
- IV. 시민사회의 대응양식과 전략
- V. 결론: 평가와 의미

I. 서론: 연구의 목적과 방법

이 연구의 목적은 지난 30년(1973-2002)간 칠레가 실험한 신자유주의 구조변동과정에서 발생한 사회정책의 특징과 변화를 분석하고 이에 대한 시민사회의 대응양식과 전략을 검토하는데 있다.¹⁾ 이 연구

* 이 연구는 한국학술진흥재단의 해외연구지원(KRF-2002-072-BM2085)에 의하여 되었음. 이 연구의 초고는 2004년 9월 3-4일 전주대에서 개최된 제3세계 공동학술대회에서 발표되었으며 이때 귀중한 논평을 해주신 멕시코의 발렌시아(Enrique Valencia) 교수에게 감사를 드린다.

** Nam-Sup Lee(Hanil University & Presbyterian Theological Seminary, lns@mm.hanil.ac.kr), "Change of Social Policy and Civil Society in Chile Neoliberal".

1) 원래 이 연구는 전체 3개년 연구프로젝트의 2차년도 연구에 해당한다. 1차 년도는 멕시코 사례에 대한 연구였고, 2차 년도는 칠레 사례에 대한 연구이고 마지막 3차 년도에서는 이 두 나라의 사례를 비교 검토하는 것으로 계획되었다. 그러나 연구가 2년으로 축소 조정되면서 마지막 3차 년도의 비교 분석은 단행본 출판에 반영하는 것으로 최종 결정되었다. 따라서 이 연구에서는 칠레 사례에 대한 분석으로 제한한다.

는 다음과 같은 문제의식에서 출발한다. 현재 국내에서 칠레경제발전모델에 대한 평가가 너무나 단순하게 이루어지고 있다는 점이다. 즉 칠레의 경제발전 모델 평가에서는 사회정책의 다양한 변화내용을 반영하고 있지 않다는 점이다. 군사독재정부가 이룬 신자유주의 경제성장의 외형적 측면만 부각되고 있다. 성장위주의 경제정책과 이에 따른 사회정책에 대한 시민사회의 반응이 무엇인지는 논의되고 있지 않다는 점이 이 주제에 대한 연구가 필요한 이유이다. 이 연구는 기본적으로 다음 세 가지 가설에 근거하고 있다. 첫째 지난 70-80년대 군사독재정권이 이룬 칠레 신자유주의 경제개혁의 성공은 사회부문의 희생위에서 이루어진 것이라는 전제에서 출발한다. 둘째 90년대 민주정부의 신자유주의 사회정책의 개혁은 동일하지 않았으며 점진적으로 변화를 하였다는 점이다. 셋째 민주주의, 경제정책, 사회정책은 분리되어 평가될 수 없다는 점이다. 이 가설을 입증하기 위해 이 글은 전체 5장으로 구성된다. 제1장은 연구의 이론적 관점과 방법론이, 제2장과 3장에서는 사회정책의 특징과 변화 내용을 부문별로 분석 검토하였다. 제4장에서는 이러한 사회정책의 변화에 대응한 시민사회의 대응전략을 분석하였고, 마지막 5장에서는 칠레사회정책의 변화에 대한 평가를 검토하였다. 특히, 이 연구는 사회부문에 산 분배, 사회정책의 제도화 정도, 구체적인 사회프로그램(교육, 의료, 주택, 빈곤극복)의 세 차원을 중심으로 분석하였다. 이를 위한 연구방법론으로 국내외 문헌검토와 현지방문 면담조사를 병행하였다.²⁾

칠레의 사회정책 역사는 길며, 여러 단계를 걸쳐 발전하여왔다. 각 단계에 따라 사회정책의 특징 또는 유형은 변화되어왔다(Schkolink y Bonnefoy 1994; Raczynski 2000; Ffrench-Davis y Stallings 2001; Palma 2002).³⁾ 한때 발전된 사회정책으로 인하여 칠레는 “남미의 스

2) 칠레 현지조사는 지난 2004년 1월 20일-2월 6일까지 약 15일간 집중적으로 이루어졌다. 방문면담은 주요 국공립대학교, 사립대학과 연구소, 정부기관과 의료기관 그리고 NGO단체를 중심으로 행해졌다. 현지방문 때 도움을 준 여러 기관과 면담에 응해준 여러 선생님들에게 감사를 드린다.

3) 칠레의 사회정책은 다음의 네 역사적 단계에 따라 유형을 발전시켜 왔다: 보편화이전유형단계(1920-1950), 보편화유형단계(1950-1973), 보조-후원유형단계(1973-1989), 통합적유형단계(1990-2004)으로 구분한다(Schkolink y Bonnefoy 1994, 11-17). 첫 단계의

위스”라는 칭송을 받거나 또는 “남미의 영국”이라고 자찬을 하였다(Elizondo 2003, 49). 그러나 1973년 피노체트의 군부 쿠데타 이후 칠레의 사회정책수준은 급격하게 하락하였으며, 1990년 민주화가 된 이후 사회정책의 수준은 점진적으로 향상되고 있다.⁴⁾ 1973년 이후의 칠레사회정책에 대한 국내외 연구는 크게 다음 세 가지 경향으로 나누어진다. 첫째는 신자유주의 사회정책이 미비한 점이 있으나, 경제발전정책의 보완책으로 긍정적 역할을 하였다는 시장 기능주의 경향이고(Matte 1991; 2003), 둘째는 신자유주의 사회정책은 사회적 불평등과 빈곤을 심화시켜 결과적으로 경제발전과 사회적 안정을 악화시키는 정책에 불과하다는 비판적 경향(Palma 2002)이 그것이다. 마지막 세 번째의 경향은 신자유주의 기능을 수정 보완하려는 입장이다(Raczynski y Cominetti 1994). 첫 번째가 주로 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)을 중심으로 한 시장절대주의의 관점이라면, 두 번째의 경우는 주로 국가의 전적인 책임을 주장하는 급진좌파의 관점이다.⁵⁾ 세 번째의 경우는 유엔중남미경제위원회(Comision Económica para América Latina y el Caribe: CEPAL)의 국가와 시장기능의 조정형 관점이다. 여기서 조정형 관점이란 국가와 시장의 기능을 적절히 병행하여 활용한다는 입장이다. 이들의 다양한 관점에는

사회정책에서는 국가가 노동자와 그 가족에 대한 보호를 목적으로 하였다. 둘째 단계에서는 국가가 주민 전체의 필요를 만족시키는 것을 목적으로 하였다. 셋째 단계에서는 국가보다는 민간의 역할이 강조되었고, 가난한 자에 대한 보호를 목적으로 하였다. 마지막 넷째 단계에서는 사회정책에 대한 국가의 역할이 다시 강조되었다.

- 4) 피노체트정부의 사회정책 입안자들은 군사정부의 사회발전부문(수명, 유아사망률, 유아의 영양실조율, 문맹율, 기본교육수준, 도시와 농촌 수도물 공급율, 수술시 의료진료율)에 대한 성과가 군사정부 이전보다 높았음을 CASEN(Characterización Socioeconómica Nacional)과 유엔의 인간개발 자료를 인용하며 긍정적으로 평가한다. CASEN의 자료(1970과 1987)에 의하면 1987년의 칠레의 사회개발지수는 1970년 때보다 높다. 또 유엔의 발전기구(PNUD: el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo Humano)에 의하면, 1987년의 인간개발 상위권 32개국 가운데 칠레는 24위였다(Matte y Franco 1991, 19). 피노체트의 이론가들은 대부분 시카고대학 출신자로서 칠레 가톨릭대학과 작은 사립대학 그리고 <자유와 발전연구소>에 집결되어 있다.
- 5) 칠레좌파의 입장은 아연테정부를 지지한 중도좌파와 비판한 급진좌파로 나누어진다. 1989년 중도좌파(사회당)는 중도우파(기민당과 급진당)와 연합하여 민주연합정부(Concertación)를 구성하였다. 이들의 싱크 탱크는 칠레대학과 FLACSO-Chile, 소규모의 사립대학으로 분산되어 있다. 민주연합정부에 참여하지 않는 대표적인 급진좌파는 공산당(PCCH)이다.

사회정책을 기본적으로 어떻게 인식하느냐 하는 점이 중요한 차이점이 된다. 사회정책을 국가발전의 기본목표로 인식하느냐 아니면 경제발전의 보조적 수단으로 인식하느냐 하는 근본적 차이점이다 (Schkolnik y Bonnefoy 1994; Vilas 1995). 1973년 이전까지 사회정책은 전자의 관점에서 추진되었다면, 1973년 이후는 후자의 관점에서 추진되었다고 볼 수 있다. 국제금융기관(IMF와 세계은행)에 속한 미국과 칠레의 기술 관료들은 대부분 후자의 입장이라면, 칠레의 비판적 학자들은 대부분 전자의 입장을 취하고 있다. 국내에서 칠레의 사회정책에 대한 연구는 사회복지학의 차원에서 이루어진 연금개혁 부문에 대한 연구(이상록 1999; 여유진 1999)가 있다. 최근에는 교육개혁정책(선우건 2003), 여성정책(이순주 2004), 그리고 정치경제정책(조돈문 2004)에 대한 연구가 이루어지고 있다. 이외에는 아직은 지극히 미비하다. 특히 사회정책의 주요 부분에 대한 비교분석은 아직 다루어지지 않고 있다. 사회정책개혁의 의미와 한계에 대한 연구가 보다 적절하려면, 삶의 질의 개선과 그 지속가능성이라는 틀 속에서 이루어져야 한다. 이러한 국내외 연구 경향을 고려하면서 이 연구는 세 번째의 관점에서 칠레 사회정책의 변화를 분석할 것이다.

II. 칠레사회정책의 특징과 변화

오랫동안 서구의 학계와 언론은 칠레를 라틴아메리카 사회에서 경제발전과 사회정책의 개혁에서 성공한 모델로 소개하여 왔다. 특히 신자유주의 정책을 성공적으로 실험하고 있는 대표적인 사례로 평가하고 있다. 가령 안정적인 노사관계에 근거한 지속적인 경제성장은 그 대표적인 사례로 지적된다. 그러나 최근 이러한 평가는 사실과 많이 다르며 과장된 신화에 불과하다는 비판이 제기되고 있다 (Moulian 1997; Drake 2000; Nef 2003; 조돈문 2004). 칠레 모델에 대한 근본적 문제제기가 내부에서 일어나고 있다. 그것은 칠레의 경제발전이 사회정책의 후퇴라는 사회적 희생위에 이루어진 허약한 것이

라는 비판이 그것이다(Tetelboin 1995). 민주연합정부의 사회정책 성과가 과대평가된 점이 없는 것은 아니나 과소평가 또한 적합하지 않다. 민주연합정부의 사회정책 개혁과정은 지난 14년간 지속적으로 “개혁중의 개혁”이라는 이름으로 진행되어왔다. 90년대 칠레의 안정적 성장은 군사정부의 독재보다는 민주연합정부의 사회정책에 대한 적극적 개입에 기인한다. 이 점을 본 연구에서는 신자유주의 시대 칠레사회정책의 발전단계를 분석하는 데서 먼저 규명하려 한다.⁶⁾ 신자유주의 시대에 해당하는 칠레 사회정책의 발전 단계는 크게 다음 네 단계로 나눌 수 있다: 피노체트 단계(1973-1989); 민정I기(아일윈 Aylwin) 단계(1990-1994), 민정II기(프레이Frei) 단계(1994-2000); 민정III기(라고스Lagos) 단계(2000-)가 그것이다. 이 네 단계의 공통점은 약간의 차이점은 있으나 신자유주의 경제정책의 영향을 받고 있다는 점이다.⁷⁾ 신자유주의 시대 사회정책의 기본방향은 국가의 보조정책, 사회예산의 집중화(focalización), 수용자에 대한 직접보조, 공공서비스의 탈중앙화(descentralización), 사회서비스의 민간화(priviatización) 등으로 요약할 수 있다(Raczynski 1994, 16). 그러나 마지막 라고스정부는 사회정책에 있어서 큰 변화를 가져왔다. 신자유주의 사회정책의 특징과 변화는 사회부문예산, 사회정책의 제도화, 구체적인 사회적 프로그램을 중심으로 분석할 수 있다.

II.1. 피노체트단계(1973-1989)

1973년 군사 쿠데타로 정권을 잡은 이후 피노체트의 독재정부는 사회정책부문에서 이전의 아연데 정부가 이룬 성과를 전적으로 폐기하였다. 이를 피노체트는 이것은 사회부문 예산의 획기적 감축, 사회

6) 신자유주의 이전의 사회정책 단계로는 보편화이전 유형단계(1920-50)와 보편화유형 단계(1950-73)가 해당한다. 이들에 대한 분석은 다음을 참고할 수 있다(Schkolink y Bonnefoy 1994, 11-12; Raczynski y Cominetti 1994, 9-13).

7) 칠레의 한 경제 분석가는 전환기 칠레의 신자유주의 경제정책에는 큰 차이가 있다고 주장한다. 그에 의하면 피노체트정부의 신자유주의가 “급진적 신자유주의(neoliberalismo radical)”라면 민간정부의 신자유주의는 “실용적 신자유주의(neoliberalismo pragmático)”라고 구분한다(Silva 1991, 98).

정책제도의 부실화, 사회적 프로그램의 극소화 등으로 나타났다. 가령 사회부문 예산은 1970년에 PIB의 22%를 차지하던 것이 1980년대 초에 15%로 급감하였고, 1980년대 말에는 14%로 감소하였다(<표 1>참고). 1974년과 1989년의 일인당 사회부문 예산은 1970년의 수준 이하였다(Raczynski 1994, 33). 국가가 전적으로 책임졌던 사회정책의 공공부문(교육과 의료 등)들을 개인이 책임지는 정책으로 선회하였다. 사회정책을 통한 분배를 추진하던 국가의 역할을 포기하였다. 이것은 분배보다는 성장위주의 경제정책을 지향하는 사회전략부문이었다.

II.2. 민정1기 단계(1990-1994)

1988년 ‘No(군사정부연장반대 국민투표)’의 승리로 형성된 민주연합정부 1기(이하 민정1기)는 사회정책부문에서 군사정부의 정책과 정반대되는 정책을 채택하였다.⁸⁾ 민정1기는 성장지향의 경제정책을 유지하나 사회정책에 있어서는 근본적 변화를 추구하였다. “형평속의 성장”이라는 캐치프레이즈를 내세운 민주정부는 사회정책부문에 대한 획기적인 변화를 가져왔다.⁹⁾ 이러한 목표의 달성을 위해 정부는 세 가지 조치를 취하였다. 기업가, 노동자, 정당 사이의 협정, 사회부문의 국가재정을 증가하기 위한 세제개혁, 군사정부시절의 억압적 노동법의 개혁을 추진하였다(Raczynski 1994, 38). 이 결과 비록 아옌데 정부와 비교할 때 그 정도는 미달되지만 엄청난 변화를 가져왔다. 그러나 빈부격차는 심화되었으며 사회정책에 있어서 군정기와 민정1기 사이에는 큰 변화가 없었다는 비판도 제기되었다(Tetelboin 1995, 76). 이것은 신자유주의 사회정책의 특징인 집중화와 탈중앙화

8) 민주연합정부는 4개의 주요 중도우파와 중도좌파정당으로 구성되었다. 즉 기독교민주당(PDC), 사회당(PS), 급진당(PRSSD), 민주당(PPD), 이외에 12개의 군소 정당으로 구성되어 있다.

9) ‘equidad’과 ‘igualdad’은 공정과 평등의 뜻이 있으나, 여기서는 편의상 ‘equidad’은 형평으로, ‘igualdad’은 평등으로 번역한다. 칠레의 대표적 사회학자인 가레톤은 ‘igualdad’과 ‘equidad’을 분명히 구분한다. 그에 의하면, ‘equidad’은 “개인적 기회의 평등”이고, ‘igualdad’은 “권력과 부의 평등”을 의미한다(Garretton 2001a, 189)

전략이 지속되었음을 의미한다. 여기에는 피노체트 정부시절 사회정책 전문가의 강력한 요구가 반영되었기 때문이다.¹⁰⁾

II.3. 민정2기 단계(1994-2000)

프레이 정부는 아일윈 정부보다 소극적인 사회정책을 추진하였다. 가령 사회부문 예산은 전반적으로는 지속적 증가세를 보였으나, 의료부문과 주택부문의 증가율은 아일윈 정부시절 보다 감소하였다. 아일윈 정부시절 의료부문과 주택부문의 증가율이 각각 54.3%와 41.8%였으나, 프레이 정부의 증가율은 각각 33.8%와 27.4%였다(De la Maza 2003, 328). 이외 사회정책의 제도화는 정체되어갔으며, 새로운 사회적 프로그램도 미비하였다. 그러나 교육부문과 사회예방부문의 재정지출은 높은 증가율을 지속하였다(<표 1>참고).

II.4. 민정3기 단계(2000-)

라고스는 이미 대선 후보 시절 때부터 사회정책의 목표로 “평등과 함께하는 성장”이라는 정책목표를 제시하였다(Arrate y Rojas 2003, 516). 이를 통해 그는 “변화”를 내세운 우파의 정책뿐만 아니라 앞의 두 기민당 정부의 정책목표와도 차별성이 있는 전략을 부각시켰다. 프레이 정부가 사회정책에 있어서 후퇴하였다면, 라고스 정부는 사회정책을 보다 심화하였다. 즉 사회정책 부문의 예산은 획기적으로 증가하였으며, 사회정책의 제도화는 보다 효율적이 되었고, 사회프로그램의 개발은 지속적으로 이루어졌다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 교육과 의료부문에 대한 재정지원은 지속적으로 증가하였다. 특히 22

10) 피노체트정부의 사회정책입안자들은 민주연합정부에게 과거 중요한 사회정책의 기초가 유지되기를 강조하였다(Matte y Franco 1991, 23-25). 그것은 집중화와 탈중앙화 전략이다. 또 민주연합정부 사회정책담당 책임자와의 면담에서 그는 민주연합아래서도 피노체트 정권 당시 임명된 중간관리자급 공무원들이 각 정부 부처에 포진하고 있어서 민주연합정부의 개혁정책이 보이코트 당하거나 정보가 유출되는 경우가 있음을 지적하고 있다(현지면담카드 No.3, 2004. 1. 29).

만 5천여 가정의 절대 빈곤층을 대상으로 한 ‘칠레연대(Chile-Solidario)’는 라고스 정부가 멕시코의 ‘연대(Solidaridad)’ 프로그램을 적용한 대표적인 사회보호 프로그램이다. 여기서 중요한 것은 분배를 통해서도 경제성장은 지속되었다는 점이다. 1990년-2000년의 민주연합정부 동안 성장률은 5%-7%를 유지하였다. 성장만을 목표로 했던 군사정부시기(1973-1989)보다 두 배나 높은 성장률을 보여주었다(<표 2>참고).

<표 1> 최저임금, PIB, 사회공공예산 지출현황(1970-2002)

	최저임금	일인당PIB	교육	의료	총계
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1980	130.0	106.3	88.6	82.3	90.1
1981	135.7	109.9	92.1	74.7	97.5
1985	86.1	97.2	76.0	64.0	90.5
1986	82.1	101.1	71.5	62.5	86.9
1987	77.1	105.9	65.7	61.5	84.7
1988	82.3	111.8	64.2	70.4	86.1
1989	91.8	121.5	62.6	69.6	83.9
1990	98.0	123.9	59.4	65.4	81.7
1991	107.2	131.6	65.7	75.8	87.8
1992	112.2	145.3	74.3	87.1	95.4
1993	117.7	153.5	79.6	96.5	103.3
1994	122.1	160.2	85.8	105.0	108.3
1995	127.5	175.1	94.6	108.1	114.7
1996	133.0	185.7	105.5	116.0	124.2
1997	137.8	195.6	114.8	121.4	129.6
1998	149.2	199.4	126.3	129.7	137.7
1999	159.6	195.4	133.4	132.0	146.6
2000	170.9	201.0	143.2	141.3	153.7
2001	177.4	204.6	153.3	151.1	161.4
2002	182.6	206.5	163.1	156.7	164.5

* 출처: Ffrench-Davis 2003, 314에서 재인용

<표 2> 거시경제지표와 사회부문예산의 비교(1974-2002)

	1974-1981	1982-1984	1985-1989	1990-2000	2000-2002
실업율	16.9	27.4	14.2	7.6	
GDP성장율	3.3	2.6	2.6	7.3(90-94) 5.5(95-20)	5.5
실질임금 (1970=100)	75.7	90.1	86.7	115.8	
빈곤층(주민비율)	n.d	n.d	45.1	27.4	
수입의 배분	14.3	17.8	18.8	14.9	
사회예산 (1970=100)	78.3	97.2	86.4	115.6	

* 출처: Ffrench-Davis y Stallings 2001, 51; INE 2002에서 재인용

III. 사회정책의 부문별 검토: 교육, 의료, 주택, 빈곤

칠레의 사회정책이 담당하는 영역은 광범위하다. 고전적인 영역인 교육, 의료, 주택, 빈곤이외에 노동, 여성, 노인, 아동, 장애인, 도시서비스, 범죄예방 영역도 다루고 있다. 이 연구에서는 지면의 제한으로 사회정책의 분석 대상 부문으로 교육, 의료, 주택, 빈곤극복의 네 부문으로 제한한다.

III.1. 교육문제

아마도 신자유주의 사회정책의 변화에서 가장 주목을 받은 것은 교육부문일 것이다. 칠레의 교육체제는 지난 30년간 큰 변화를 가져왔다.¹¹⁾ 그러나 80년대와 90년대는 지속성과 단절이 동시에 진행되었다. 가령 60-70년대는 교육의 중앙집권화 경향이 있었다. 이것은 아옌테의 사회주의정부에 와서 그 정점에 이르렀다. 이에 반대하여

11) 교육문제는 민주연합정부의 사회정책에서 최우선과제로 다루어졌으며, 최근에는 교육개혁정책에 대한 평가 작업이 활발하게 이루어지고 있다(Hevia 2003).

80년대의 군부는 칠레의 교육체계를 근본적으로 개혁하였다(Cox 1994; 1997; 2003). 무엇보다 운영을 탈중앙 집권화 하였으며 사립학교의 자유로운 설립을 허용하였다. 국가개입 대신 시장의 기능에 교육을 개방하였다. 이 결과 수많은 사립대학이 설립되었다. 1980년에 8개였던 대학이 1990년에는 60개로 증가하였다(선우건 2003, 746). 즉 80년대는 교육의 탈중앙화와 민간(사립)화로 요약된다. 이와 달리 90년대의 민주연합정부는 80년대의 개혁조치를 기본적으로 존중하면서 교육부문에 대한 국가의 재 개입을 조심스럽게 진행하였다. 이를 통해 민주연합정부는 질과 평등의 차원을 동시에 해결하려 하였다(Raczinsky 2000, 133). ‘교육의 질’ 개혁은 정부의 재정지원 증가와 교육평가 프로그램을 통해 이루어졌고, 교육의 평등은 의무교육기간의 연장을 통해 이루어졌다(Bellei y Fiabane 2003, 5). 2003년 5월 칠레국회는 의무교육기간을 9년에서 12년(초등학교-고등학교)으로 연장하는 정부안을 만장일치로 통과시켰다(Cox 2003, 19). 교육제도는 80년대와 달리 중앙화하는 경향을 보여주었다. 이것은 민주연합정부 아래서도 동일하지 않음을 보여주는 사례이다.

교육정책의 변화는 공공재정 지출의 변화에서 분명하게 나타난다. 정부의 교육재정지출은 1982년에서 1990년 사이에 27%로 감소하였으며 PIB의 4.9%에서 2.5%로 감소하는데서 나타난다(Cox 2003, 31). 이와 달리 민주연합정부기간(1990-2000)동안에 정부의 교육부문 지출은 PIB의 2.6%에서 4.3%로 증가하였다(Cox 2003, 45). 교육예산은 거의 배로 증가하였다(<표 3>참고). 그리고 이것은 년 평균 6%이상의 증가현상을 유지하였다. 그러나 민간부문의 교육부문 지출도 꾸준히 증가하였다. 가령 1990년에 1.4%에 해당하던 것이 2000년에는 3.3%로 증가하였다. 이외에도 만족스러운 수준은 아니지만 교육자에 대한 대우(임금, 근로시간, 휴가)도 1996년 이후 획기적으로 향상되었다.¹²⁾

12) 교육부문에 대한 예산조달은 민간부문과의 공동부담과 기업의 교육기부금 세금면제법을 통해 이루어졌다(Raczinsky 2000, 134). 교원의 대우와 관련하여 피노체트 독재권력은 대학교수를 군사정부의 잠재적 적으로 간주하고, 교육공무원 직위를 모두 사립기업의 고용인 지위로 전락시켰다.

<표 3> 교육부문의 재정지출 현황(1990-2001)

년 도	1990	1993	1996	1999	2001
재정지출	547.979	766.576	1.054.285	1.384.085	1.447.749

* 출처: De la Maza 2003, 328에서 재인용

그러나 문제는 교육개혁정책의 결과이다. 교육의 질과 생산성을 높이려는 신자유주의 교육개혁이 그 목표를 달성하였느냐 하는 점이다. 지난 2002년 미주개발은행이 후원한 심포지엄에서 행한 미국의 교육학자인 카노이의 지적은 근거가 있다고 본다. 그에 의하면, 칠레의 교육개혁은 기초교육과 중등교육의 양적·질적 수준을 향상하는데 기여하였다고 분석된다. 이것은 교육기회의 평등을 가져왔다. 그러나 교육적 생산성을 높이는 문제는 그렇게 단순하지 않다고 지적하였다. 그에 의하면 교육적 생산성을 높이는 방법에 있어서 교육의 민간화가 국공립체제보다 항상 생산적인 것은 아니라는 것이다(Carnoy 2003, 122). 이러한 지적은 신자유주의 교육개혁을 평가하는데 있어서 고려해야 할 점이다.

III.2. 의료문제

의료문제는 아마도 신자유주의 사회정책의 변화에서 교육문제 다음으로 가장 주목을 받은 사회정책 부문이다. 의료문제는 연금개혁과 더불어 중요한 개혁 과제 중 하나가 되었다.¹³⁾ 의료서비스의 민간화는 의료부문 신자유주의 사회정책의 핵심이다. 칠레 의료부문의 개혁은 80년대 초에 시작하였다. 70년대 말까지 의료부문은 기본적으로 공공부문이 담당하고 있었으며 대부분의 재정은 국가가 지원하였다.¹⁴⁾ 칠레의 의료체계는 공공부문인 국가의료서비스(El Servicio

13) 연금개혁에 대해서는 다음을 참고할 수 있다(Mesa-Lago 1994; Zapata 1997; 이상록 1999; 여유진 1999)

14) 칠레의 의료정책은 국가주의모델과 신자유주의 모델로 나누어진다. 최근에 의료개혁의 대안적 모델로서 연대모델이 제시되고 있다(Carmen Celedon, Francisco Leiva y Gustavo Zuleta 1996, 93). 이 연대모델은 제정과 조직체계에 있어서 생산적 효율성과

Nacional de Salud: SNS)와 국가공무원의료서비스(El Servicio Medico Nacional de Empleros: SERMENA)를 중심으로 구성되어 있었다. 그러나 70년대 말 시작한 개혁은 칠레의 의료부문의 구조와 운영체계를 근본적으로 바꾸었다. 이 중에서 중요한 것은 공공의료기구인 국가건강기금(Fondo Nacional de Salud: FONASA)의 창설, SNS의 의료서비스의 국가체계(El Sistema Nacional de Servicio de Salud: SNSS)로 재구조화, 민간의료기관인 예방의학기구(Instituciones de Salud Previsional: ISAPRE)의 창설이 그것이다. 의료기관의 이러한 재구조화 조치는 전국을 27개의 의료서비스 지역으로 분할하는 재정과 행정의 탈중앙화 과정을 가져왔다. 이 탈중앙화 과정은 1차 진료의 자치화(municipalización) 과정으로 더욱 심화되었다. 이 재구조화의 목표는 의료자원의 배분에 있어서 효율성과 효과성을 증가하는데 있었다. 1981년에는 의료부문의 재정과 민간기구의 발전에 민간부문의 참여를 허용하는 법을 공포하였다. 이리하여 1985년에 이원적 의료체계가 수립되었다. 의료 수요자는 공공의료기관인 FONASA 또는 민간 의료기관인 ISAPRE들 중 자신의 필요에 따라 선택할 수 있게 하였다.

그러나 1990년대 동안 민주연합정부는 공공의료부문에 대한 투자를 대폭 증가시켰다. 재정지출은 거의 두 배 이상으로 증가하였으며(<표 4>참고), 국공립의료병원은 사립병원 수준으로 갱신되거나 재건축되었다.¹⁵⁾ 1999년의 통계에 따르면, 공공부문이 PIB의 3%를 차지한다면, ISAPRE는 2%를 차지하였다. 또 전체주민의 64%가 FONASA를 선택하였다면 22%는 ISAPRE를 선택하였다. 그러나 재정

서비스의 평등을 담보할 수 있는 대안적 모델을 모색하고 있다. 이 연대모델의 몇 가지 주요한 목표는 다음과 같다: 평등, 사회적 지속성과 경제적 지속성 유지, 존엄하고 정당한 서비스, 수혜자의 확대 등이다. 칠레 공공의료기관의 가입자는 전체 인구의 60%인 8백 2십만이고, 민간기관(ISAPRES)의 가입자는 전체 인구의 25%인 3백 4십만이다. 이외에 군인 가입자 67만 명을 제외하고 남은 1백 2십만 명은 아직 어떠한 의료체계의 혜택도 받지 못하고 있다. 신자유주의모델을 대표하는 ISAPRE에 대한 긍정적인 논의에 대해서는 Caviedes(2000)를 참고할 수 있다.

15) 필자의 현장방문에 의하면, 사립병원이 좀더 고급스럽긴 하였으나 국립병원의 시설 상태도 크게 뒤지지 않았다. 그러나 의료진의 보수는 사립병원이 높았다(현지면담카드 No. 3, 2004. 2. 2).

과 운영에 있어서 공공부문과 민간부문의 혼합이 일어나고 있었다. 개혁의 초점은 한편으로 재정과 서비스제공의 기능을 분리하는 것이었고, 다른 한편으로는 의료서비스의 탈중앙화를 이루는 것이었다. 개혁에도 불구하고 현재의 의료체계에는 아직도 불평등이 존재하고, 비효율성이 발생하고 있다(Titleman 2001, 291).

<표 4> 의료부문의 재정지출 현황(1990-1999)

년 도	1990	1993	1996	1999
재정지출	429,226	662,368	826,392	976,662

* 출처: De la Maza 2003, 328 에서 재인용

요약하면 민주연합정부는 공공의료에 대한 재정지원의 증가와 법적 보완을 통해 의료개혁정책을 추진하였다. 그러나 공공의료체계의 효율성이나 의료서비스의 질을 개선하는 데 의미 있는 변화를 가져오지 못하였다. 민간의료부문에 대한 개혁정책도 근본적 문제를 해결하지 못하였다. 현재 의료부문의 개혁은 정치적 협상 또는 휴식단계에 있다. 즉 한편으로는 유관 정부기관사이의 의사소통이 일치되지 않고 있다. 다른 한편으로는 민간부문이 의료정책에 보다 강력한 영향력을 행사하고 있다(Raczinsky 2000, 140). 그러나 보다 심각한 문제는 의료개혁에 대한 정치적 합의를 이루지 못하고 있다는 점이다.

III.3. 주택문제

1838년부터 1973년까지 칠레의 역사에서 주택은 도시노동자의 중요한 기본권으로 간주되어왔다. 따라서 주택에 대한 권리는 칠레도시사회운동의 역사에서 볼 때 대중계층의 승리로 인식 되었으며, 오랫동안 주택문제는 국가가 직접적으로 책임져야할 문제로 인식되었다. 그러나 1973년 이후 다른 사회정책과 마찬가지로 주택정책도 근본적인 변화를 가져왔다. 군사정부는 1975년 12월과 1977년 중순에 주택정책을 담당하는 SERVIUS와 MINVU를 각각 창설하고, 국가의

보조적 역할을 포기하고 주택문제에 대한 해결의 책임을 민간부분에 위임하였다. 그리고 주택 관련 공무원의 감소를 지속적으로 추진하여 현재는 약 3000명 정도로 감축되었다(Hevia 2002, 121).

민주연합정부기의 주택정책은 대규모적이고 지속가능한 체제의 설립이나 아니면 주택의 질과 진정한 사회적 참여 사이에서 이루어졌다. 민주연합정부는 주택 수요자의 참여, 프로그램의 탈중앙화를 통해 전국적 차원에서 주택의 공급을 현저하게 증가하였으며, 주택 서비스의 근대화를 이루었다. <표 5>에서 볼 수 있듯이, 군사독재정부 10년보다도 민간정부 8년 동안의 주택건설이 2배 이상 된다. 민주연합정부의 주택프로그램은 다음 세 가지 목표를 지니고 있었다: 1) 부족분을 메우는 것; 2) 수요자의 사회적 요구를 채널화 하는 것; 3) 최대한으로 가난한자들의 요구에 응답하는 것이다. 민주연합정부의 주택정책에 대하여 에베아는 다음과 같이 평가한다. 1) 주택에 대한 사회적 요구를 제도화하였다; 2) 기존의 주택프로그램을 다양화하였다; 3) 주택 부족분이 감소하였다(Hevia 2002, 122). 국가의 주택 프로그램의 다양화는 대상 계층에 따라 구체화되었으며 대부분 중산층과 빈곤층을 대상으로 이루어졌다.¹⁶⁾

민주연합정부의 주택정책은 그 양적 업적에도 불구하고 다음과 같은 문제점을 지니고 있었다. 첫째 주택의 질도 문제이지만, 아직도 양이 문제라는 점이다. 따라서 주택공급은 계속되어야 한다. 둘째 빈곤층과 부자층 사이의 사회적 공간의 분리 현상이 발생하였다는 점이다. 즉 정부의 주택이 빈민촌화 되고 있다. 주택의 사회적 공간을 균등화할 필요가 있다. 셋째 프로그램의 탈집중화(desfocalización) 현상이다. 정부기관(MIDEPLAN, MINVU, CASEN)의 여러 조사 연구에 따르면, 민주연합정부는 빈곤층에 대한 프로그램의 혜택범위를 중산층을 포함한 다양한 계층으로 꾸준히 증가하여 왔다(Hevia 2002, 139). 빈곤층에 대한 집중화가 필요하다. 마지막 넷째 문제는 사회적

16) 칠레의 1980-1995시기동안 사회주택정책에 대한 비교분석은 Rugiero Perez(1998)을 참고 할 수 있다. 민주연합정부 1기의 주택정책은 기본적으로 수도권중심의 빈곤계층에 우선순위를 둔 집중화정책이었다(Robles, Gómez y Corvalán 1996, 233).

참여가 아직도 부족하다는 점이다.

<표 5> 주택정책 비교(1980-1996)

정부	연도	주택수	혜택받은 주민수	주택투자비율
피노체트	1980	46,284	11,104	4,1
	1989	83,891	12,961	3,8
	전체기간(10년)	547,686		
	연평균	54,770		3,78
아일윈	1990	78,904	13,044	4,4
	1993	122,062	13,771	6,1
	전체기간(4년)	407,645		
	연평균	101,911		5,33
프레이	1994	124,785	13,994	6,1
	1996	141,058	14,419	5,8
	전체기간(3년)	401,443		
	연평균	133,614		5,97
전체 1980-1996		1356,774		
연평균		79,810		4,93

* 출처: www.ine.cl ; Rugiero Pérez 1996, 85에서 재인용

주택정책에 대한 평가는 국가의 다양한 지원으로 건설된 주택건설의 양에 대한 것이 아니라, 주민들 스스로가 행하는 주택의 질에 대한 것이 되어야 한다. 즉 주택문제의 양적 차원을 강조하거나 부족한 주택을 감소하는 것은 효과적인 사회적 해결책이 아니다. 주택문제 해결을 위한 다음 네 가지 전략은 충분히 고려될 필요가 있다: 민간부분의 역할을 확대하는 것, 국가의 보조적 역할을 강화하는 것, 다른 주체의 참여를 장려하는 것, 탈중앙화를 고무하는 것이 그것이다(Heiva 2002, 145).

III.4. 빈곤문제

피노체트독재 시기동안 빈곤은 증가하였으나 이에 대한 정부의 대책은 극히 미비하였다. 그러나 민주연합정부는 빈곤극복을 위한 여러 가지 정책을 적극적으로 추진하였다. 아일윈정부는 'FOSIS(El Fondo de Solidaridad e Inversión Social)'정책을, 라고스는 'Chile-Solidario'를 통해 추진하였다. 이 결과 90년대 이후 빈곤층이 현저하게 감소하고 있음을 보여준다(<표 6>참고; Drake 2000, 20). 이러한 추세에 근거하여 보수적 평론가는 심지어 “가난 없는 칠레는 가능한 꿈”이라는 주장을 하였다(Matte 2003). 그러나 앞의 두 정부는 빈곤의 감소에 역점을 두었지 불평등의 문제는 소홀히 하였다. 이와 달리 라고스는 불평등의 문제도 관심을 가졌다(Drake 2000, 83).

<표 6> 빈곤층과 가난한 주민의 비율(1969-2000)

	1969	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
빈곤	6.00	17.4	12.9	8.8	7.6	5.8	5.6	5.7
가난	11.0	27.7	25.7	23.8	19.8	17.4	16.1	14.9
전체	17.0	45.1	38.6	32.6	27.5	23.3	21.7	20.6

* 출처: www.mideplan.cl; Drake 2000, 148; EFrench-Davis 2003, 320 에서 재인용)

그러나 비판적인 분석에 따르면 90년대 칠레에는 ‘새로운 도시빈곤’과 ‘불평등’이 증가하고 있음을 보여준다(Fazio 2001; Tironi 2003, 21).¹⁷⁾ 이 빈곤은 전통적 의미의 빈곤과는 전혀 다른 의미이다. 이 빈곤은 근대의 결핍에서 발생하지 않고 근대 그 자체에서 발생한다. 이를 뱀고야는 “근대의 빈곤”이라고 불렀다(Tironi 2003, 21).

그러나 문제의 심각성은 절대적 빈곤은 감소하였으나 사회적 불평등은 더 심화되었다는 데에 있다. 소득의 분배가 악화되어 빈부의

17) 1998년 유엔의 한 기관(PNUD)연구에 의하면, 칠레주민의 53%는 민주연합정부동안 경제가 좋아졌음을 인정하나, 주민의 83%는 자신들의 삶이 향상되었다고 생각하지 않는다고 보고한다(Drake 2000, 22).

격차가 심화되고 있다는 점이다. 주민의 가장 가난한 계층 20%가 1990년에 전체 수입의 3.8%를 받았다면, 1996년에는 3.9%밖에 받지 못했다. 그러나 전체주민의 부자20%는 1990년에 55.8%를 받았다면, 1996년에는 57.1%를 받았다(Drake 2000, 82). 부자의 소득증가율이 가난한자의 소득증가율보다 훨씬 높다.

요약하면 민주연합정부로 오면서 절대빈곤은 감소하였으나, 사회적 불평등은 개선되지 않았다. 소득의 불균등 상황에 대한 점진적 개선은 사회공공부문지출의 증가와 누진적 직접세의 강화와 같은 조세개혁 정책을 통해 이루어지고 있다. 그러나 소득의 보다 균등한 분배는 민주연합정부가 해결해야 할 중요한 문제로 남아있다.

IV. 시민사회의 대응양식과 전략

IV.1. 칠레시민사회운동의 특징

칠레의 시민사회운동은 오랜 역사를 지니고 있으나, 세계적 차원에서 주목을 받은 것은 군사독재시기 동안이다.¹⁸⁾ 칠레시민사회의 성장에는 국제사회의 경제적 지원과 정치적 연대 그리고 협력정책이 기여를 하였다. 시민사회는 권위주의 정부의 억압에 대항하고 소외된 계층을 위한 대안적 조직을 구축하는 다양한 시민사회조직(NGO)을 결성하였다. 이러한 상황에서 칠레의 많은 NGO들은 사회운동의 기초공동체로서의 역할을 담당하였다. 그러나 이들 시민사회조직은 지속적인 상호 협의체의 과정을 갖지 못하였다. 소수의 예를 제외하고는, 대다수 NGO들은 분산되어 있었고 심지어는 경쟁관계에 있었다. 이 결과 민주화이후 발전시켜야 할 공동의 프로젝트를 제시하는데 실패하였다(Morgan 2001). 이 시기 동안에 국가기구와의 관계는

18) 여기서는 전통적인 사회운동인 노동운동과 정당활동이 금지되었다는 데에 그 이유도 있다. 노동운동에 대해서는 다음을 참고할 수 있다(Guillaudat y Mouterde 1998; Salazar y Pinto 1999, 122-124; Fernandez 2001)

사실상 존재하지 않았다. 그러나 이러한 관계는 민주화와 함께 새롭게 조정되었다.

지난 30년 동안 보여준 칠레 NGO의 특징을 간단히 요약하면 다음과 같다. 칠레 NGO의 수에 대한 정확한 통계는 아직 없다.¹⁹⁾ 대표적인 NGO협의체(ACCION)에 가입한 NGO들은 약 262개로 파악되고 있다(Morgan 2001, 52). 이들 가운데 약 60%는 수도권에 집중되어 있으며 나머지 40%는 지방에 분산되어 있다. 이들 NGO들이 가장 많이 관심 갖는 분야는 발전문제(23%)와 원주민(15%), 아동과 청소년(15%), 여성(12%)과 교육(8%) 그리고 노동문제(8%)이다(Morgan 2001, 52).

국가와의 관계에서 극소수를 제외한 대다수 NGO는 국가기관과 다양한 형태의 관계를 맺고 있다. 여기에는 자치단체와 중앙부처 등 다양한 국가 기관과 다양한 주제와 영역에서 관계를 맺고 있다. 국가기관과의 관계의 질에 대하여 NGO는 긍정적 평가와 부정적 평가 등 다양한 반응을 나타낸다. 국가기관과의 관계를 맺는 가장 중요한 이유로는 국가기관에 대한 영향 또는 기여할 목적(52%)과 자원(기금과 정보 등)을 얻을 동기(44%)가 지적된다(Morgan 2001, 27). 여기서 중요한 사실은 대부분의 NGO들은 국가와의 관계에서 어떤 직접적 이익을 추구한다기보다는, 자신들의 일을 더 잘하기 위한 조건을 조성하는 것과 주민에게 이익을 가져오는데 관심을 가지고 있다는 점이다.

시민사회와의 관계에서 모든 NGO들은 다양한 형태의 관계를 지니고 있으나 대부분은 비슷한 조직끼리의 네트워크 또는 협의체를 구성한다. 그 중 대학 또는 연구기관과의 관계가 상당히 많다. 시민사회와의 관계 형태는 일의 조정 또는 정보와 체험의 교류가 지배적이다. 시민사회와의 관계에 대한 평가에 대하여 다수는 긍정적이고 일부는 부정적이다.

19) 1992년의 한 조사목록에 따르면 453개의 NGO가 존재하고, 1994년의 한 주소록에 의하면 567개의 NGO가 존재하며, 이들 대부분은 80년대에 형성되었다(MIDEPLAN 1994; Del Valle 2000; De la Maza 2002; ACCION 2004).

마지막으로 국제기구와의 관계에 있어서 아주 극소수만이 국제기구의 재정지원에서 독립되어 있다. 대부분의 경우는 국제기구와 유기적 관계를 유지하고 있다. 지난 90년대 동안 대부분의 NGO들은 여러 나라의 국제협력기구와 다양한 형태의 관계를 맺어 왔으며 외부 재정자원의 확보에 초점을 두고 있었다. 국제협력기구는 대부분 교회, 유럽연합, 국제금융기구로 구성되어 있다. 칠레 NGO와 가장 많은 국제협력관계를 맺고 있는 서구 나라는 독일, 네델란드, 영국, 미국, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 스페인, 스위스 순이다(Morgan 2001, 32).

IV.2. 시민사회의 시기별 대응양식과 전략

신자유주의 사회정책 개혁에 대한 시민사회의 대응도 각 시기에 따라 다르게 반응하였다.²⁰⁾ 크게는 군사정부시기와 민주연합정부시기로 나누어지며, 민주연합정부시기도 각 정부의 정책에 따라 약간씩 다르게 나타났다. 군사정부의 사회정책에 대한 시민사회의 대응은 기본적으로 민주화 투쟁의 일환으로 제기되어졌다. 민주연합정부시기의 사회정책에 대한 대응은 크게 라고스정부 이전과 이후로 나누어진다. 시민사회의 출현에는 다국적 자본과 국제금융기관의 대응 전략도 중요한 변수로 작용하였다.

군사정부의 사회정책에 대한 시민사회의 대응은 기본적으로 생존권 확보와 민주화운동의 차원에서 이루어졌다. 이 운동을 주도적으로 이끈 시민사회는 ‘주민운동(pobladoras)’으로 알려진 도시주민운동과 노동운동 그리고 NGO운동이었다. 노동운동은 군사정부의 탄압으

20) 칠레의 시민사회운동의 역사는 칠레의 사회정책 역사만큼이나 오래된다. 신자유주의 시대의 칠레의 시민사회운동의 역사는 1973년 쿠데타 이후의 역사를 의미한다. 1973년 이후 최근까지 시민사회운동은 NGO단체에 의하여 주도되어 왔다. 1994년의 정부조사(MIDEPLAN)에 의하면, 정부에 등록된 칠레의 NGO단체는 567개로 파악된다. 이 가운데서 대다수인 278개는 사회부조의 성격을 지니고 있었으며, 나머지 119개는 발전주의 경향을 보여주고 있었다. 이 단체들의 반 이상은 수도권에 밀집되어 있었다(MIDEPLAN 1994; Serrano 1997, 11). 그러나 1998년의 민간기관의 조사에 의하면 18,385개로 파악되며, 2000년 PNUD는 83,386개로 보고한다(De la Jara 2003, 127-128).

로 노동자의 권리보다는 생존권 회복을 위한 민주화운동에 전념하였다. 주민운동과 NGO운동은 민주화 운동뿐만 아니라 인권보호와 도시 빈민지역의 생존권 보장을 위한 교육과 공동체발전 프로젝트를 추진하였다. 그러나 기본적으로 군사정부의 억압정치에 대한 저항의 역할을 담당하였다. 이 당시 NGO운동에는 교회가 중요한 기여를 하였다.

민주연합정부1기와 2기의 사회정책에 대한 시민사회의 반응은 협력과 비판의 관계로 요약할 수 있다. 이것은 시민사회운동의 요구사항의 많은 부문이 정부에 의하여 수렴되거나 해결과정에 있었기 때문이 아니었다. 오히려 초기 민주연합정부시기에는 군부의 영향력이 아직도 강력하였고, 이로 인한 군부의 복귀에 대한 두려움이 신생 민주정부에 대한 과격한 요구를 자제하였다. 이러한 과정은 칠레경제의 회복과 90년대 동안 지속된 빈곤지수의 감소로 더욱 가속화되었다. 이 결과 NGO의 재정은 갈수록 칠레국가에 의존하기 시작하였다. 이 당시 국가는 사회기금의 분배를 결정하고 있었으며 이러한 결정은 국가기구의 관료적 기준에서 결정되는 경향이 많았다. 프로젝트에 대한 낮은 기금지원과 기금운영의 경직성 등은 시민사회 조직의 갱신과 창조적 활동을 방해하였다.

그러나 이러한 조심스러운 관계는 민선3기인 라고스 정부의 출현과 함께 큰 변화를 가져왔다. 라고스 정부는 이미 대통령 선거공약으로 시민사회와의 긴밀한 협조관계를 제시하였다. 그것은 시민사회 대표들과 맺은 “시민참여와 시민사회의 강화를 위한 협약”이었다. 라고스 정부는 시민사회 특히 제3섹트(el tercer sector)와 새로운 협약을 제안하였다.²¹⁾ 라고스는 당선된 이후 사회정책뿐만 아니라 경제정책과 관련한 제반 주요 국가정책에 대하여 시민사회의 의견을 수렴하는 상설협의기구를 설치 운영하였다(Rojas y Pey 2002). 그 대표적인 사례는 자유무역협정에 대한 협의회 개최이다. 따라서 라고스 정부의 사회정책에 대한 시민사회의 대응은 보다 협조적인 관계로

21) 칠레에서 제3섹트란 국가와 시장에서 독립된 비영리민간단체(NGO)와 같은 의미로 사용되고 있다(Jiménez 2003, 123-129).

발전하고 있다고 볼 수 있다. 민주연합정부시기동안 한 가지 주목해야 할 점은 다국적 자본 또는 국제금융기관의 적극적 개입 전략이다. 대표적인 기구로는 세계은행과 BID(국제개발은행)이다. 이들 국제금융기관들은 사회정책에 대한 지원을 민간정부와의 긴밀한 협력속에서 진행하고 있다. 가령, 빈곤퇴치프로그램과 서민주택건설프로젝트에 대한 재정적 지원은 그 대표적인 사례이다. 이에 대하여 Vilas는 사회정책의 주체가 다양해지고 있는 현상이라고 지적하였다(Vilas 1995, 197).

민주연합정부의 사회정책에 대한 시민사회의 반응은 선거를 통해서도 나타났다. 선거결과는 1기인 아일윈 정부시기에 지지율이 높았으나 2기인 프레이 정부에 와서 지지율은 점차 감소하고 있었다. 이와 달리 극우파의 지지율은 약간 증가하였으며, 급진좌파는 5%에서 10%대로 증가하였다(<표 7>참고). 급진좌파의 지지율이 꾸준히 증가하고 있는 것은 중도좌파의 민주연합정부에 대한 실망이 심화되고 있는 현상이라고 볼 수 있다.

<표 7> 칠레 상하원 선거와 기초단체 선거 결과(1989-1997)

정당	1989 하원	1989 상원	1992 기초단체	1993 하원	1993 상원	1996 기초단체	1997 하원	1997 상원
중도좌파	51.5	54.4	51.9	55.4	55.5	56.4	50.5	49.9
보수	34.2	34.9	37.9	36.7	39.5	34.3	37.0	36.9
급진좌파	5.3	4.2	6.5	6.4	5.0	5.9	9.7	10.6

* 출처: www.elecciones97.cl ; Fuentes 2000, 219에서 재인용

IV.3. 대표적인 시민사회(NGO)운동단체

신자유주의 사회정책의 변화에 대응한 칠레의 대표적인 시민사회 운동으로 다음 세 운동을 들 수 있다: ‘주민운동’, CIASPO, ACCION이다.²²⁾

22) 여기서 시민사회운동은 전통적인 구사회운동의 범주와 구분하는 의미이다. 즉 노동

‘주민운동은’ 도시서민문제를 해결하기 위한 대표적인 운동이다.²³⁾ 칠레의 주민운동은 그 역사가 거의 60년 이상이나 되는 가장 오랜 된 사회운동이다. 그러나 이 운동이 주목을 받은 것은 피노체트 독재시기부터이다. 피노체트 독재정부의 신자유주의 구조조정과 경제정책으로 가장 심각한 피해를 받은 계층은 바로 이들이었기 때문이다. 비록 정치적 갈등에 있어서 그 중요성이 증가하고 있었지만, 1973년 이전까지 주민운동은 2차적인 갈등으로 간주되어왔다. 노동운동이 언제나 칠레의 사회갈등에 있어서 가장 중요한 사회적 세력으로 간주되었기 때문이다. 그러나 독재정권의 출현과 함께 주민운동은 새로운 혁명적 주체로 그 잠재력을 인정받기 시작하였다. 그것은 독재정권의 상황에서 억압에 대한 보호가 조직의 힘보다 더 중요한 것이 되었으며, 이를 위해서는 작고 지역적 기반이 있는 조직이 크고 형식적이며 관료적인 조직보다 더 유연하게 집단적 행동을 수행할 수 있었기 때문이다(Anker 2000, 296-297). 이들은 이전의 오랜 생존 경험을 바탕으로 ‘생존의 논리’와 ‘정치투쟁의 논리’를 병행하여 도시주민운동을 전개하였다. 이들은 칠레 사회운동의 풍부한 문화적 유산을 기반으로 민주화를 위한 대중동원에서 중요한 역할을 하였다. 87년에서 89년의 3년간에 걸친 정치적 저항운동은 주민운동의 획기적 사건으로 기억되고 있다. 그러나 80년대 이 운동이 지닌 최대의 약점은 조직적 참여가 허약하였다는 점이다(이남섭 1994). 이러한 조직적 허약성은 90년대에 와서 정당과 노동조합과의 연합전선을 통해 보완되었다. 현재 도시빈민지역의 주요한 주민운동의 지도

운동과 농민운동을 여기서는 다루지 않는다. 또 신사회운동인 여성운동, 학생운동, 원주민운동, 종교운동도 다루지 않는다. 주민운동은 도시서민의 주택정책을 요구하는 대표적인 NGO이고 CIASPO는 신자유주의 의료정책에 대응하는 대표적인 NGO이다. 또 ACCION은 교육과 빈곤극복 등 광범위한 영역에서 대안적 사회정책의 수립을 모색하는 대표적인 NGO연합체운동이다.

- 23) 주민운동에 대해서는 다양한 관점을 가진 많은 연구가 있다. 흥미 있는 것은 90년대 이전까지는 칠레 내부에서 이들에 대한 연구가 활발하였다면, 90년대 이후로 와서는 칠레내부에서는 거의 연구가 없고 칠레 밖에서 연구가 더 활발하다는 점이다. 칠레안의 대표적인 연구로는 다음을 참고할 수 있다. Castells(1984), Gallardo(1986), Campero(1987), Chateau(1987), Hardy(1987), Tironi(1987), Valdes(1982; 1986; 1988), Espinoza(1988). 칠레 밖의 연구로는 다음을 참고할 수 있다: Oxhorn(1991), Schild(1994), 이남섭(1994), Schneider(1995), Salman(1997).

자와 센터는 지역의 각 정당과 밀접한 관계를 지니고 있다. 그 대표적인 사례가 라 플로리다(La Florida) 지역의 주민운동이다. 이 지역의 주민운동은 지역주민의 주택 개선사업과 교육운동 등 지역주민의 생활을 개혁하는데 정당과의 협약 등을 통해 새로운 지역주민운동의 가능성을 제시한 것으로 주목받고 있다(Gallardo 1985; Cordillera 2000).

CIASPO는 의료문제를 인간의 권리로서 이해하는 대안적 민중의료운동단체를 대표한다(Salinas y Solimano 1991, 147-149). CIASPO는 1985년 말경에 해외망명에서 돌아온 의사들에 의하여 설립되었으며 이들은 대안적 의료체계 조직모델을 형성할 수 있는 의료센터의 공동체적 수립을 제안하였다. CIASPO는 산티아고시의 남부지역에 위치하고 있으며 조직과 운영에 있어서 민주주의와 다원주의, 인간에 대한 존중, 연대의식을 강조한다. 현재 CIASPO는 유아, 청소년, 여성, 지역공동체와 관련한 7개의 의료프로그램을 운영한다. CIASPO는 공공의료기관과 민간의료기관에서 소외된 약 1백 20만 명에게 의료혜택을 제공하는 대안적 의료기관의 역할을 수행하고 있다. 따라서 CIASPO는 공공의료기관보다는 주민운동과 노동운동단체와 협력하려는 경향을 지니고 있다. CIASPO는 민중세계의 의료기관으로 자기 정체성을 정립하고 있다(Salinas y Solimano 1991, 148).

ACCION은 칠레 NGO 운동의 대표적인 연합체이다.²⁴⁾ 이 단체는 1992년에 창립되었으며 전국에서 약 66개 기관이 창립회원으로 참여하였으며, 여기에는 4000명 정도의 실무자, 전문가, 기술자등이 도시와 농촌 그리고 원주민 지역공동체에서 활동하고 있다. ACCION에 속한 NGO단체들은 각각의 조직 특성에 따라 다음의 다양한 주제를 다룬다. 가령 성인, 커뮤니케이션, 부패방지, 시민권, 인권, 지역발전과 공동체 발전, 농촌지역발전, 범죄예방, 마약, 경제, 에큐메니즘, 교육, 평화, 실업과 고용, 주택, 유아, 청소년, 청소년 착취, 환경, 역사

24) 칠레 NGO의 연합체로는 이외에도 PARTICIPA, ASON, REDESOL, RENACE와 같은 소규모 연합체가 더 있으나 그 대표성과 영향력은 약하다(www.PARTICIPA.CL; Jiménez 2003, 134-135).

적 기억, 소규모기업, 여성, 원주민문제, 노동세계, 시민참여, 문화유산, 빈곤, 도시문제, 선거과정, 정신건강, 법률문제, 여성에 대한 폭력 등의 문제를 다룬다(ACCION 2003: www.ongsenaccion.cl). ACCION은 필요와 사안에 따라 공동으로 문제를 해결하거나 단독으로 해결할 때도 있다.

이 세 NGO운동의 공통점은 현 신자유주의 사회발전모델에 대한 비판적 입장을 취한다는 점이다. 이들에 의하면 현 신자유주의 사회발전모델은 빈곤의 격차를 확대하고, 개인주의와 배타성을 시민사회에 확대한다. 비록 민주연합정부는 신자유주의 사회발전모델의 문제를 극복하려는 사회정책을 추구하고 있으나 근본적인 해결책은 제시하지 못하고 있다. 이와 달리 이 세 NGO는 수입과 기회에 있어서 분배의 평등을 보장하며 민주주의, 시민참여, 인권의 존중, 다양성과 환경을 존중하는 대안적 발전모델을 추구한다. 동시에 공동체적 의미를 회복하고 사람사이의 연대감과 연합정신을 증진한다. 다시 말해 이 세 NGO는 민주주의, 기회의 평등, 지속가능성을 보장하는 보다 인간적이고 통합적인 사회발전모델을 추구한다. 이것은 대안적 발전 모델을 지향하는 전혀 “다른 칠레”이다.

V. 결론: 평가와 의미

지난 30년간의 칠레 사회정책에 대한 평가는 정치적 입장에 따라 크게 달라지며 상반된 평가가 존재한다. 우파의 경우는 피노체트의 사회정책이 적절하였으며 민주연합정부의 사회정책은 실패하였다고 평가하는가 하면, 좌파의 경우는 이와 정반대의 결론을 내린다(Hardy 1997, 132-133). 중도우파에 있어서 국가는 시장보다 효과적이지 못하며, 사회적 과제는 빈곤의 극복이나 이것은 안정적인 성장을 통해서 이루어지는 것이지 평등주의적 분배에 의해서 달성되는 것은 아니다. 따라서 국가 공공부문의 지출을 절제해야 하며, 오직 가난한 이들에게로 공공부문의 지출을 집중해야 한다. 그리고 빈곤가정은

오직 개인 노동을 통해서만이 그들의 사회적 필요를 충족해야 한다. 이와 반대로 재야(급진) 좌파는 현 민주연합 정부의 신자유주의 정책은 사회정책의 한계를 보여주고 있으며, 비록 빈곤의 극복문제는 안정적 성장과 고용의 증가로 적절한 길을 가고 있으나, 분배(평등)의 문제가 해결되지 않고 남아있다고 지적한다(Hardy 1997, 132). 이들에 의하면, 민주화 정부에 와서 오히려 빈부의 격차가 심해지고 있다. 이 문제의 해결을 위해 국가의 사회적 역할이 강화될 필요가 있으며, 사회적 우선순위의 초점은 빈곤에서 평등으로 바뀌어야 함을 강조한다. 분배의 평등은 조세개혁과 노동개혁을 통해 이루어져야 하며, 기회의 평등이 교육개혁과 의료개혁을 통해 이루어져야 함을 강조한다(Hardy 1997, 132). 이리하여 최근 민주연합정부가 이룬 사회적 성과에 대한 평가를 하면서 급진좌파는 민주정부의 성공신화가 지나치게 과장되었다고 비판하였다(Moulian 2002). 이러한 비판의 근거로 상대적 빈곤의 증가와 심화되는 빈부의 격차 그리고 증가하는 대외의존도 등을 제시한다. 아연테시기의 사회정책과 비교할 때 이러한 비판은 충분한 타당성을 지니고 있다. 그러나 심각한 사회적 갈등변수를 무시한 단순한 역사적 비교는 적절한 분석이라고 보기 어렵다. 현 민주연합정부의 사회정책에 대한 평가는 PNUD가 적절히 지적하였듯이 경제정책, 사회정책 그리고 민주주의의 안정적 정착이라는 종합적 전망에서 이루어져야 한다(ACCION 2004, 19-20). 이러한 관점에서 볼 때 급진좌파의 비판에도 불구하고 민주연합 정부의 사회정책은 피노체트 정부의 사회정책보다 훨씬 진일보한 정책이라고 할 수 있다.²⁵⁾ 피노체트 정부의 경제성장이 사회정책과 민주주의의 희생위에 세워진 것이었다면, 민주연합정부의 사회정책은 경제성장과 민주주의 기반위에 세워졌다. 비록 빈부의 격차가 심화되고 되고 있는 것은 사실이지만, 최근 칠레 시민사회의 삶의 질이 점진적으로 개선되고 있는 것도 부인할 수 없다. 그러나 이를 실현하기 위

25) 이것은 지난 세 번의 대통령 선거에서 칠레 국민의 다수가 민주연합정부를 선택한 것에서 그 긍정적 평가를 입증한다. 그러나 2000년의 선거결과는 민주연합정부가 시민사회의 압도적 지지를 받고 있지 못함을 보여주고 있다.

한 민주연합정부의 사회정책은 동일하지 않았다. 민주연합정부의 사회정책은 민주주의와 분배정책을 통해서도 성장을 유지할 수 있음을 보여 주었다는 데에 그 의미가 있다.

Abstract

El objetivo del presente trabajo es contribuir al conocimiento del cambio de las política sociales neoliberales y la contestación de la sociedad civil en Chile. La investigación se planteó examinar la validez de la siguiente hipótesis: 1) el éxito del crecimiento económico durante el régimen militar se logró por el sacrificio de la política social; 2) las políticas sociales de los gobiernos de Concertación no son iguales sino muy variadas; 3) la evaluación de la política social no se puede apuntar por la separación entre el crecimiento económico y la democracia política. Para lograr este propósito este ensayo se constituyó por cinco partes.

En la primera parte se abordó revisar los estudios anteriores sobre el tema y propusé el marco teórico de este trabajo.

En la segunda parte se planteó analizar los cambios de las política sociales y sus características. Para analizar estos aspectos revisé los cambios de los gastos sociales y de las insituciones. Según nuestro estudio hay un gran cambio entre el período del gobierno militar y los gobiernos de Concertación. Durante el gobierno de Pinochet la política social estuvo muy reducida. En cambio los gobiernos de Concertación hicieron recuperar notablemente la política social con un crecimiento económico y con una democracia estable. Pero las políticas sociales de los gobiernos de Concertación estuvieron limitadas por la política neoliberal del mercado libre y también fueron muy variadas.

En la tercera parte se centró analizar cuatro sectores de la política

social: la política de educación, la política de salud, la política de vivienda y la política de superación a la pobreza. En estos cuatro sectores se notó un cambio paulatino hacia una privatización y una descentralización con la tendencia focalizadora.

En la cuarta parte se propuso destacar tres reacciones representativas de la sociedad civil sobre las políticas sociales neoliberales: El movimiento de los pobladores, CIASPO y Acción. El punto común de estos tres ONGs fue sus búsquedas hacia una solución alternativa al modelo neoliberal.

En la última parte se concluyó con una evaluación comparativa y crítica.

A pesar de las limitaciones que tiene la política social neoliberal, las reformas de los gobiernos de Concertación lograron a mejorar la calidad de la vida de los chilenos con una democracia estable.

Key Words: Chile, Política social, Educación, Salud, Vivienda, Pobreza, Sociedad civil, NGO / 칠레, 사회정책, 교육, 의료, 주택, 빈곤, 시민사회, 시민사회운동

논문투고일자: 2004. 10. 15

심사완료일자: 2004. 11. 05

게재확정일자: 2004. 11. 20

참고문헌

- 선우건(2003), 「교육과 정책-사적추이와 개혁정책을 중심으로」, in 김우택편, 『라틴아메리카의 역사와 문화』, 소화, pp. 713-767.
- 여유진(1999), 「칠레의 사회보장체제: 민영화의 정치경제학」, in 한국사회과학연구소 사회복지연구실편, 『세계의 사회복지』, 인간복지, pp. 371-406.
- 이남섭(1994), 「라틴아메리카의 사회구조변동과 도시비공식부문」, 지역연구, Vol. 7, No.1, pp. 20-50.
- _____(2004), 「신자유주의 사회정책의 변화와 NGOs의 대응」, 라틴아메리카연구, Vol. 17, No.1, pp. 49-93.
- 이상록(1999), 「남미국가 사회복지제도의 구조적 특성과 최근 변화 동향의 특성」, in 한국사회과학연구소 사회복지연구실편, 『세계의 복지』, 인간과 복지, pp. 345-370.
- 이순주(2004), 「신자유주의 하에서의 여성정책과 여성운동: 칠레의 사례」, 『한국라틴아메리카학회 2004여름학술대회 자료집』, pp. 139-150.
- 조돈문(2004), 「칠레민주정권의 신자유주의 경제정책의 성과와 한계」, 『2004 제3세계공동학술대회 자료집』, pp. 304-328.
- 칠레 현지면담카드 No.1-7(2004. 1. 21-2004. 2. 3).
- 멕시코 현지면담카드 No.1-5(2003. 2. 25-2003. 3. 2)
- ACCION(2004), *Aporte de las Organizaciones NO Gubernamentales al fortalecimiento de la democracia en Chile*, www.ongsenaccion.org.
- ACCION(2003), *ONG. Guía de Información y Fuentes Especializadas*, Santiago de Chile: ACCION.
- Anker, Jurgen(2000), *Collective action and social change in Chile: Pobladores and trade unions after the transition to democracy*, Roskilde University, Unpublished doctoral thesis.
- Arrate, Jorge y Eduardo Rojas(2003), *Memoria de la Izquierda chilena*, Tomo II, Santiago: Ed. B. Chile.
- Bellei, Cristian-Fiabane, Flavia(eds.)(2003), *12 años de escolaridad*

- obligatoria*, Santiago: UNICEF.
- Campero, Guillermo(1987), “Organizaciones de pobladores bajo el régimen militar”, *Proposiciones*, No. 14, pp. 85-93.
- Carnoy, Martin(2003). “Las políticas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional”, en Cox, Cristina(ed.), *Políticas educacionales en el cambio del siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago: Ed. Universitaria, pp. 115-124.
- Castells, Manuel(1984), *The City and the Grassroots*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Caviedes, Rafael(ed.)(2000), *Síntomas del sistema de salud chileno, su diagnóstico y tratamiento*, Santiago: ISAPRESDECHILE.
- Celedon, Carmen, Francisco Leiva y Gustavo Zuleta(1996), "Modelos alternativos de organización de la salud. Hacia un esquema solidario de Salud", *Coleccion de Estudios CIEPLAN*, No. 44, pp.93-120.
- Chateau, Jorge(1987), *Espacio y poder: Los pobladores*, Santiago: FLACSO.
- Cordillera(2000), *La Florida: cien años de historia*, Santiago: Cordillera/La Barraca.
- Couard, Hernan(ed.)(1993), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago: FLACSO.
- Cox, Cristina(1994), “Las políticas educacionales del gobierno de la transición(Chile, 1990-1994)”, *Proposiciones*, No.25, pp. 157-172.
- _____ (1997), “La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación”, *Coleccion de Estudios CIEPLAN*, No.45, pp. 5-32.
- _____ (ed.)(2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Santiago: Ed. Universitaria.
- Del Valle, Alfredo(ed.)(2000), *Las ONGs: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile*, Santiago: Instituto Desarrollo Innovativo.
- De la Maza, Gonzalo(2002), “Sociedad civil y democracia en Chile”, en

- Aldo Panfichi, *Sociedad civil, espera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México: FCE, pp. 211-240.
- _____ (2003), “Más pero no mejor: el problema de la calidad de vida”, en Muñoz, Oscar y Stefani, Carolina, *El Período del presidente Frei-Ruiz-Tagle*, Santiago de Chile: Ed. Universitaria/FLACSO-Chile, pp. 299-332.
- Drake, Paul and Iván Jaksic (comps.) (2000), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago: LOM.
- Espinoza, Vicente (1998), *Para una historia de los pobres de la ciudad*, Santiago: Ed. Sur.
- Fazio, Hugo (2001), *Crece la desigualdad. Otro mundo es posible*, Santiago: LOM.
- Fernandez, Patricio Frias (2001), *Desafíos de modernización de las relaciones laborales*, Santiago: LOM.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, Tres décadas de políticas económicas en Chile*, Santiago: JCSAEZ Ed.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Barbara Stalings (2001), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago: LOM.
- Fuentes, Claudio (2000), “Partidos y coaliciones en el Chile de los '90. Entre pactos y proyectos”, en Drake y Jaksic (comps.), *El modelo chileno*, Santiago de Chile: LOM, pp. 191-259.
- Gallardo, Bernardo (1985), *Las Ollas Comunas de La Florida como Experiencia de Desarrollo de la Organización Popular*, Santiago: FLACSO.
- Gallardo, Bernardo (1986), *Partidos políticos y Organizaciones Pobladores II: El caso de un Comité de Vivienda*, Santiago: FLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio (2001a), “Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales”, en Franco, Rolando (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México: Siglo

- XXI/CEPAL, pp. 186-194.
- Garretón, Manuel Antonio(2001b), “Movilización popular bajo el régimen militar en Chile: de la transición invisible a la democratización política”, en Susan Eckstein(coord.), *Poder y protesta popular, Movimientos sociales latinoamericanos*, México: Siglo XXI, pp. 292-312.
- Guillaudat, Patrick and Pierre Mouterde(1998), *Los movimientos sociales en Chile, 1973-1993*, Santiago: LOM.
- Hardy, Clarisa(1987), *Organizarse para Vivir. Pobreza Urbana y Organización Popular*, Santiago: PET.
- _____ (1997), “Las políticas sociales en Chile”, *Chile 96. Análisis y opiniones*, FLACSO-Chile, pp. 119-135.
- Hardy, Clarisa y otros(eds.)(1996), *Reflexiones socialistas sobre Chile*, Santiago de Chile: Ed. La Liebre Ilustrada.
- Hevia, Renato(ed.)(2003), *La educación en Chile, Hoy*, Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.
- Hevia, Solange(2002), “Una mirada crítica a la política social de vivienda en Chile”, *Democracia y políticas sociales*, No.1, pp.113-146.
- Huneeus, Carlos(2003), *Chile un país dividido*, Santiago: Catalonia.
- INE(2002), *Compendio Estadístico 2002*, Santiago de Chile: INE.
- Jiménez, Marcela(2003), “El tercer Sector en Chile: Una Realidad Emergente”, *Revista de Trabajo Social*, No.71, pp.123-140.
- Maira, Luis(1999), *Chile, la transición interminable*, México: Grijalbo.
- Matte, Patricia(2003), *Chile sin Pobreza. Un sueño posible*, Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Matte, Patricia y Rolando Franco(1991), *Dos visiones de política social en la década'90*, Santiago: CEP.
- Méndez, Vicky Quevedo(2003), *Una agenda política de la sociedad civil*, Santiago: LOM.
- Mesa-Lago, Carmelo(1994), *La reforma de la seguridad social y las*

- pensiones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MIDEPLAN(1994), *Directorio de organismos no gubernamentales en Chile*, Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- Morgan, María de la Luz(2001), *La situación de las ONG Chilenas al inicio del siglo XXI*, Santiago de Chile: ACCION.
- Moulian, Tomás(1997), *Chile Actual. Anatomía de un mito*, Santiago de Chile: LOM.
- Moulian, Tomás(2002), *En la brecha. Derechos humanos, críticas y alternativas*, Santiago de Chile: LOM.
- Nef, Jorge(2003), “The Chilean Model. Fact and Fiction”, *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No.3, September, pp. 16-40.
- Oxhorn, Philip(1991), “The popular sector response to an authoritarian regime. Shantytown organizations since the military coup”, *Latin American Perspective*, Vol.18, No.1, pp. 66-91.
- Palma, Diego(2002), “Las políticas sociales en la coyuntura de Chile hoy”, en Aravena, Javier Leon(comp.), *Políticas sociales para un nuevo siglo*, Talcahuano: Ed. Universidad del Bio-Bio, pp. 78-100.
- Raczynski, Dagmar(2000), “Políticas sociales en los años noventa en Chile”, en Drake, Paul y Iván Jaksic(compl.), *El Modelo Chileno*, Santiago de Chile: LOM, pp. 125-154.
- Raczynski, Dagmar y Rossella Cominetti(1994), *La política social en Chile: panorama de sus reformas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Roberts, Kenneth M(1998), *Deepening Democracy? The modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford: Stanford University Press.
- Robles, Claudio, Juan Carlos Gómez y Nicolás Corvalán(1996), “Impacto social de la política de vivienda: una evaluación desde los pobladores, 1990-1993”, *Proposiciones*, No.27, pp. 232-246..
- Rodríguez Elizondo, José(2003), *Chile: un caso de subdesarrollo exitoso, Del Estado en forma de Portales al Estado en formación de*

- Lagos*, Santiago: Ed. Andrés Bello.
- Rojas, Francisco y Coral Pey(2002), *Participación de la Sociedad Civil en el ALCA. Caso Chile*, Santiago: FLACSO-Chile.
- Rugiero Pérez, Ana María(1998), “Experiencia Chilena en Vivienda Social, 1980-1995”, *Boletín INVI*, Vol. 13, No.35, pp.3-87.
- Salazar, Gabriel y Julio Pinto(1999), *Historia contemporánea de Chile II*, Santiago: LOM.
- Salinas, Judith y Giorgio Solimano(eds.)(1991), *Salud con la gente. El rol de las O.N.G. en las políticas públicas en America Latina*, Santiago: CORSAPS.
- Salma, Pierre-Destremau, Blandine(2002), *Medidas de la pobreza desmedida*, Santiago: LOM.
- Salman, Ton(1997), *The Diffident Movement: Disintegration, Ingenuity and Resistance of the Chilean Pobladores, 1973-1990*, Thela Publishers.
- Samaniego, Augusto(coord.)(2001), *Las universidades públicas*, Santiago: LOM.
- Schild, Verónica(1994), “Recasting ‘Popular’ Movements. Gender and Political Learning in Neighborhood Organizations in Chile”, *Latin American Perspectives*, Vol. 21, No.2, pp. 59-80.
- Schkolnik, Mariana y Josiane Bonnefoy(1994), *Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile*, Santiago de Chile: UNICEF.
- Schneider, Cathy(1995), *Shantytown Protes in Pinochet's Chile*, Philadelphia: Temple University Press.
- Serrano, Claudia(1997), *Organismos privados de desarrollo en el area de promoción humana*, Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Silva, Eduardo(1991), “The Political Economy of Chile's Regime Transition: From Radical to “Pragmatic” Neo-liberal Politics”, in Paul Drake and Iván Jaksic(eds.), *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990*, Santiago: FLACSO, pp. 98-127.
- Silva, Patricio(2002), “Democratization and State-Civil Society Relations in

- Chile 1983-2000: From Effervescence to Deactivation”, *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXII, No.2, pp. 73-96.
- Tetelboin, Carolina(1995), “La otra cara de las políticas sociales en Chile”, en Carlos Vilas(ed.), *Estado políticas sociales despues del ajuste*, UNAM/Ed. Nueva Sociedad, pp. 73-86.
- Tironi, Eugenio(1987), “Pobladores e integración social”, *Proposiciones*, No. 14, pp. 64-84.
- Tironi, Manuel(2003), *Nueva pobreza urbana, vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*, Santiago: Universidad de Chile.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff(comp.)(2001), *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud*, Santiago: CEPAL.
- Zapata, Franyo(1997), *Mitos y realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile(AFP)*, Santiago: LOM.
- Valdes, Teresa(1982), *Poblaciones y pobladores: Notas Para Una discusión conceptual*, Santiago: FLACSO.
- _____ (1986), *El Movimiento Poblacional*, Santiago: FLACSO.
- _____ (1988), *Las Coordinadores de Organizaciones Populares. Cinco Experiencias*, Santiago: FLACSO.
- Valencia, Enrique(2004), “Política social y participación ciudadana: cambio o continuidad? El caso de las organizaciones civiles en México”, *ponencia del II Congreso Coreano de Estudios sobre el Tercer Mundo*, pp. 481-507.
- Vilas, Carlos(cord.)(1995), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Caracas: UNAM/Ed. Nueva Sociedad.
- www.elecciones97.cl
- www.ine.cl
- www.mideplan.cl
- www.cepal.cl
- www.flacso.cl

www.ongsenaccion.cl

www.PARTICIPA.CL

www.eurosur.org