

라틴아메리카의 인권과 신자유주의

- 칠레의 사례를 중심으로*

곽재성(경희대 아태국제대학원)**

- I. 서론
- II. 시장(신자유주의)은 반인권적인가?
- III. 라틴아메리카의 빈곤
- IV. 신자유주의하에서 친인권적인 사회정책은 가능한가?
- V. 결론을 대신하여

빈곤을 없애려면 우선 이것을 인간 존엄성에 대한 광범위하고 근본적인 도전으로 인식해야 한다. 그리하여 인류는 각국 정부와 국제사회에게 가난으로 벗어날 권리를 당당히 주장해야 하며 우리 모두는 엄청난 책임을 통감해야 한다(Pierre Sane, UN 사무차장).

I. 서론

빈곤은 인권침해인가, 나아가 시장은 반 인권적인가 라는 질문은 다소 생소할 수 있다. 전통적의미의 인권은 헌법상의 기본권, 특히 신체권과 언론과 집회의 자유의 보장, 즉 자유권을 주로 의미하기 때문이다. 그러나 현대적 의미의 인권은 시장경제 하에서의 기회균

* 이 논문은 2004년 한국학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음(KRF-2004-072-BM3062).

** Jae-Sung Kwak(Kyung Hee University, Graduate School of Pan-Pacific International Studies, kwakwak@khu.ac.kr), "Human Rights and Neoliberalism in Latin America: A case Study on Socio-Economic Rights in Chile".

등과 분배정의, 나아가 사회정의를 포함한 사회경제권을 강조하는 경향이 있다. 따라서 “인권은 자연인으로서 인간이 갖는 권리이며 오늘날 국가와 시장경제의 위협으로부터 무방비상태로 노출된 개인의 존엄성을 지키기 위한 정치적 사회적 보장을 위한 개념” (Donnelly 1993, 196)이라는 정의가 시사하듯이 인권이라는 시각은 정치적 민주화와 거버넌스는 물론이고 경제정의의 문제를 동시에 보는 유용한 잣대로서의 역할을 한다. 1990년에 들어 인간답게 살 깨끗한 환경을 누릴 권리를 비롯하여 인간과 환경, 그리고 개발의 문제를 종합적인 시각에서 다루는 지속가능한 개발의 원칙이 강조됨에 따라 인권의 정의는 더욱 더 확대되고 있다. 특히 지난 2000년 9월에 UN에서 개최된 밀레니엄 정상회담에서 각국은 ‘새천년 발전목표 (MDGs: Millennium Development Goals)’에 합의하였는데, 이는 2015년까지 꼭 성취해야 할 ‘극빈과 기아 퇴치, 보편적인 초등교육의 성취, 양성평등 증진’ 등 인간의 기본권에 대한 8개항을 주된 내용으로 한다. 지속적인 인권 개념의 확대로 각 국가에서는 시민권과 정치적 자유권에 초점을 두고 인권을 바라보던 전통적 시각에서 벗어나 좀 더 넓은 시각으로 인권을 바라보려는 노력이 광범위하게 진행되고 있다. 이 작업의 핵심은 시장기능에 의한 소외계층의 발생이라는 부작용을 인권의 시각으로 바라보는 노력을 전개하는 것이다.

자유권적 의미의 인권침해는 개인의 자유를 제약하여 커뮤니케이션능력을 감소시키고 각종 기회와 재화로의 접근을 제약함으로써 빈곤을 초래하는 경우가 많다. 역으로 소외당하는 빈곤층은 시민사회의 제반 권리에 대한 접근성에 제약을 받지 않을 수 없다(Campbell 2003, 5). 그러므로 빈곤은 인간이 사회에 기여할 수 있는 기본적인 능력의 결여, 즉, 사회성원으로의 삶을 성취하기 위한 기회의 결여를 의미하기 때문에 단순히 소득문제라기 보다는 기본적인 능력이 박탈당하는 상태라는 해석도 가능하다. 그러므로 인권을 이루는 두 축인 자유권과 사회경제권은 빈곤문제에 있어 매우 밀접한 관계를 맺고 있다고 하겠다.

그러나 애석하게도 이와 같은 빈곤의 문제를 인권이라는 프리즘을

통해 체계적으로 접근하려는 노력은 그리 활발하지 않다. 빈곤은 저소득과 물질적인 궁핍 속에 기본적인 의식주를 비롯한 기초생활을 영위함에 있어 부정적인 영향을 받는 것을 의미하는데, 일반적으로 빈곤한 사람들은 무능력하고 게으르기 때문에 스스로 가난을 자초했다고 여겨지며 또한 가난하다는 사실만으로 사회로부터 배제된다. 극단적인 자유주의 하에서 가난은 전적으로 개인의 책임이고 이를 벗어나기 위한 방법도 개인이 강구해야 한다는 사고가 지배적이었다. 그러나 복지의 개념이 확대되고 국가의 역할에 대한 다각도의 성찰이 시도되자 가난은 개인의 문제만이 아닌 사회적인 분배의 문제이고 평등의 문제이며 구조적인 모순의 결과라는 인식이 점차 공감대를 얻게 되었다(그것은 빈곤이 세습되는 상황을 통해서도 잘 알 수 있다.). 결국 빈곤(퇴치)의 문제를 인권의 시각으로 접근하려는 학술적 시도는 휴머니즘에 입각하여 빈곤은 비도덕적이며, 부자와 빈자가 나누는 소득불평등 구도가 정의롭지 못하다는 개념을 배경으로 하고 있는 정도이다(Campbell 2003; Brodsky and Day 2001).

오늘날 대부분의 국가에서 보편화된 신자유주의는 국가나 정부의 개입보다는 시장의 우위를 전제로 하는 이데올로기이다. 시장은 자발적으로 구성되고 조정되는 질서로서 다양한 자원이 시장을 거쳐 합리적으로 분산·수렴된다는 것이다. 그러나 현실에서의 시장은 거대한 독점자본 등에 의해 가격 및 자원분배의 왜곡이 발생하고 외부효과에 취약한 문제가 발생하는 불완전한 존재이기도 하다. 결국 자유주의 이데올로기의 문제점은 국가의 역할이 축소되기 때문에 능력과 기술이 부족하여 시장경제에 적응하지 못하는 사람은 소외되기 마련이라는 것이다(사회권위원회 빈곤보고서팀 2001).

대표적인 신자유주의 비판지식인인 스티글리츠(J. Stiglitz)가 “벌거벗은 임금님이 보이지 않는 것은 옷을 입지 않았기 때문인 것과 마찬가지로, ‘보이지 않는 손’이 보이지 않는 것은 (시장이) 없기 때문이다”라고 했던 것처럼 완전경쟁시장은 현실 세계에서 존재하기 어렵다(조준상 2001에서 재인용). 따라서 오늘날 경제와 정치의 조직메커니즘으로서 신자유주의는 실제 정책추진 과정에서 공간적, 계층

적으로 이익을 불평등하게 분배하고 소외계층과 실업자를 양산하는 등 사회적 부작용을 유발하여 시장에 의한 인권 침해가 가속시켰다는 비난에 직면하고 있다. 그렇다면 이러한 비난은 정당한 것인가? 혹은 시장은 태생적으로 반 인권적인가? 라틴아메리카의 빈곤과 소득분배의 현주소는 어떠한가? 이를 치유하기 위한 노력은 성과를 보이고 있는가? 본 연구는 라틴아메리카의 빈곤과 소득불평등의 문제를 시장에 의한 인권침해라는 가설로 접근하면서 여러 의문에 답하고자 한다.

이를 위해 2장에서는 아담 스미스와 하이예크의 사상에 비추어 사회복지를 통한 인권보장에 관한 (신)자유주의의 사상적 배경을 짚어 보고, 3장에서는 신자유주의 이식이후 라틴아메리카의 빈곤과 소득 불평등 추이를 살펴볼 것이다. 4장에서는 신자유주의의 사회적 부작용을 치유하는 과정을 논의할 것이다. 특히 칠레의 경험을 주 대상으로 하여 분석할 것인데, 그 이유는 칠레가 신자유주의를 가장 일찍 그리고 전면적으로 실시하여 상당한 경제적 성과를 이룩하였음에도 불구하고 정책시행 초반기인 1990년도 이전까지 상당한 사회적 부작용을 낳았기 때문이다. 동시에 칠레는 민주화이후 새로운 방향의 정책을 도입하여 이와 같은 부작용을 극복하는데 어느 정도 성공한 경험을 가지고 있다. 그러므로 신자유주의시대 라틴아메리카의 사회경제권을 논함에 있어 칠레의 사례는 매우 중요한 시발점이라고 할 수 있다.

II. 시장(신자유주의)은 반인권적인가?

‘(신)자유주의는 반인권적인가?’라는 물음에 대해 우선 자유방임의 길을 일찍이 열었던 아담 스미스로부터 논의를 시작하도록 한다. 국가의 간섭보다 보이지 않은 손이라는 시장기능을 중시한 스미스의 사상은 의외로 친 인권적인 요소를 많이 가지고 있다. 스미스는 『국부론』에서 당시 엘리자베스 1세 시절 영국에서 유행했던 도제법과

거주제한법¹⁾의 폐해를 지적하고 정부가 이와 같은 불평등한 제도를 통해 인간의 기본권을 침해하고 있으며, 또한 경제체제의 자연스러운 운영을 방해한다고 비난하였다(스미스, 다운스(2004, 305)에서 재인용). 더불어 스미스는 국민의 기본권에 대한 국가의 책임을 명확히 하기도 하였다. 특히 국가가 국민 교육을 책임져야 한다면서 공공 교육에 대한 필요성을 다음과 같이 주장했다.

머리를 쓰지 않는 자는 비겁한 자보다 더 사악한 존재다. 성격상 치명적인 결함을 안고 있는 것과 마찬가지이다. 국가가 하층민을 교육함으로써 얻는 이익은 별로 없을지라도, 그들을 교육시키지 않는 것을 정당화시킬 수는 없다. 그리고 국가는 교육으로 인해 얻는 이익을 무시해서는 곤란하다. 특히 교육을 받게 되면 극심한 사회적 무질서의 주된 원인인 광신과 미신적 행위에 덜 현혹된다. 많이 배우고 똑똑한 사람은 무식하고 어리석은 자보다 질서 있고 예의바르게 행동하는 법이다. 서로를 더 존중하고 상급자를 존경할 줄 알며 또한 그로부터 충애를 받는다. ... 자유국가에서는 국가의 존망이 국민 각자의 현명한 행동여하에 달려있다. 따라서 국가는 국민이 경솔하고 성급하게 판단하거나 행동하지 않도록 하는데 모든 노력을 기울여야 한다(스미스, 다운스(2004, 311)에서 재인용).

이와 같이 아담 스미스의 사상은 무소불위의 국가권력에 대항한 인간존중사상을 바탕으로 깔고 있으며 당시의 시대 상황에 비추어 인권의 신장을 위한 노력에서 비롯된 것이었다.

그러나 시간이 지남에 따라 노동자, 농민, 소비자 나아가 사회전체를 보호하기 위해 내세웠던 그의 이론은 정부의 통제나 규제를 받지 않는 상태에서 무차별하게 자신의 이익을 추구하는 것을 옹호하는 것처럼 비추어졌다. 그렇지만 이와 같은 해석은 잘못된 것이며 오늘날 자본주의의 문제점은 아담 스미스의 책임이라기보다는 자유(방임)주의를 마치 복음말씀처럼 신봉했던 기업가와 산업자본가들이 저

1) 도제법은 도제로서 최소한 7년간 봉사하지 않는 자는 상업, 수공업, 제조업에 종사할 수 없다고 명시한 법으로서 이 7년 동안 고용주는 노동자의 기본적인 생계만 책임지고 사실상 노예처럼 도제들을 부렸다. 거주제한법은 새로 이주해오는 사람이 어느 정도의 재산을 가지고 와야 정착을 허용하는 법인데 마치 옥살이를 하듯이 자기가 태어난 고장에서 평생을 사는 일이 다반사였다.

지른 피해이다. 스미스가 가지고 있는 또 하나의 손인 ‘도덕’의 손은 후대의 경제학자나 자본가들에 의해 단순히 무시되었다. 그런데 (신) 자유주의에 대한 보다 비판의 화살은 시장경제의 아버지인 아담 스미스나 통화정책의 기술적인 측면을 강조했던 밀턴 프리드만 보다는 ‘사회정의’라는 개념을 재정립하면서 신자유주의의 사상적 기초를 제공했던 하이예크에게 향해있다.

하이예크는 『법, 입법, 그리고 자유』(*Law, Legislation and Liberty*)를 통해 자유주의사상과 시장경제에 대한 신념을 주장하고 무제한적 정부권력에 대한 비판을 가했다. 철저한 반 사회주의자인 그는 개인의 자유야말로 문명진보의 기초라는 사실을 밝히고자 노력했으며 줄기차게 고민한 문제는 바로 인간이성의 남용과 쇠퇴에 대한 의문이었다. 그는 어떤 방식으로든 정부가 적극적인 통치를 시도할 때 민주주의는 파괴된다고 주장한다. 즉 정부가 과도하게 개입하여 조직화된 집단에 특혜를 베풀어주기 때문에 사회적 불의와 경제구조의 왜곡이 발생한다는 것이다. 이러한 관점에서 시장에 개입하지 않는 것이 정부의 도덕적 의무라고 한다(Hayek 1982, II:96; III:142).

하이예크의 이론은 보편적인 ‘사회정의’ 개념에 대한 비판에서 분명하게 드러난다. 그는 사회정의라는 개념 자체를 부정하며 오직 인간행동에 대해서만 정의 여부를 규정할 수 있을 뿐이므로(II:31), 인격적 존재가 아닌 사회에 대하여 ‘사회정의’를 요구하는 것은 사회를 의인화하는 오류를 범하는 것이라고 주장한다(II:31). 자연스럽게 그는 ‘사회정의’의 관점에서 경쟁 탈락자에 대한 특별한 보상이 필요하다는 인식에 대해 비판적이다(II:91-96). 다시 말하면 그는 빈곤층에 대한 사회정책에 대해 반대하는 입장을 분명히 하고 있다. 우선 하층직업에 종사하는 사람들에 대한 시장외적 보상이 필요하다는 주장에 대해서는, 그 직업이 누구의 강요에 의해서가 아니라 개인이 자유로이 선택한 것이고 따라서 그가 받는 대가는 제공하는 서비스의 한계적 가치에 따라 결정되어야 하는 것이기 때문이라는 이유로 하이예크는 별도의 보상, 즉 복지정책에 대해 반대한다.

또한 그는 이미 축적한 부를 상실하거나 신분하락을 방지하기 위

한 목적으로 한 정부의 개입에 대해서도 비판적인 입장인데 개인에게 갑작스럽게 닥친 불운도 시장기능의 하나라고 보기 때문이다. 그 사람이 기존에 누리고 있던 소득과 지위 역시, 도덕적으로 당연히 받을 만한 자격이 있어서 받은 것이 아니고, 시장질서 속에서 그렇게 된 것이라는 것이라는 것이다. 따라서 만일 ‘사회정의’란 미명하에 정부가 특정집단의 소득보호 요구를 들어준다면 그것이야말로 정의롭지 못할 뿐만 아니라 국민의 일반적 이익에 반하며 따라서 반사회적인 행위라는 것이다.

나아가 하이예크는 ‘사회정의’에 대한 요구가 국가권력을 불필요하게 키우고 급기야 개인의 자유를 제약하는 위협요인으로 부상할 수 있음을 경고한다. ‘사회정의’와 분배에 대한 요구에 부응하기위해 정부는 추가적인 업무(법과 질서의 유지 및 공공재의 공급에 필요하지 않은 과업)를 맡아야 함은 물론이고(II:82), 이 과정에서 정부는 다른 개인과 집단의 지위를 통제하지 않을 수 없게 되기 때문이라는 것이다. 따라서 이러한 ‘사회정의’에 대한 요구야말로 오늘날 인류사회를 전면적인 사회주의 또는 전체주의체제로 몰아가고 있는 주범이라고 공격한다(II:97).

다른 한편, 신자유주의자들도 온정주의적인 발상에서 소득분배의 필요성을 인정하긴 했지만 정부의 적극적인 개입이나 시장기능 보다는 개인적, 자발적인 자선 등 시장외적 수단이 유효하다고 역설하였다. 밀턴 프리드만은 부(負)의 소득세(소득이 일정수준 이하인 사람에게는 마이너스 세금을 물리는 것, 즉 정부보조를 해주는 것) 같은 정부의 개입을 통하는 형태보다는 개인적인 자선과 기부를 선호했으며, 하이예크도 최저소득을 보장하기 위한 집단적인 노력의 필요성은 긍정하였다. 특히 그는 ‘사회정의’를 앞세운 정부개입을 일반적으로 비판하고 있지만, 최저소득 보장제도와 같은 일종의 사회안전망을 전면적으로 부정하는 것은 아니었다. 다만 이러한 제도가 시장 밖에서 이루어져야 개인의 자유에 대한 구속이나 법의 지배와의 갈등을 일으키지는 않는다고 했다. 그러므로 1990년대 이후 신자유주의 정부들이 도입하고 있는 각종 사회보장 프로그램은 하이예크의 사상에 정면으로 배치된다고 볼 수 있다.

무엇보다도 이와 같은 하이에크의 사상 탓에 라틴아메리카의 신자유주의는 그 시작단계에서부터 ‘반 인권적’이라는 공감대가 널리 형성되어 있었다. 그 이유는 1980년대 이후 신자유주의 연합이 사회재구조화의 프로젝트를 추진하는 과정에서 20세기 초부터 복지국가를 해체하고, 시장논리와 보수적 가치를 사회 전 영역에 복원시키는 작업을 광범위하게 진행시켰기 때문이다. 또한 복지 정책의 일환으로 실시되던 고용안정화, 공공의료제도, 교육 등 사회분야 전반의 재구조화도 포함되어 그간 당연하게 받아들여졌던 각종 서비스들이 폐지되거나 축소되었고 소외계층의 사회 안전망을 거두게 되었기 때문이다.

III. 라틴아메리카의 빈곤

신자유주의 개혁의 성과에 대해 연구자들 사이에 상반된 평가가 대립하고 있을 뿐만 아니라, 실제 국가별로도 신자유주의 경제정책 성과와 관련하여 성공과 실패의 상반된 경험이 공존하고 있다. 각종 거시경제 지표에 따르면 칠레와 같이 상대적으로 긍정적 성과를 보여주는 국가가 있는 반면, 아르헨티나, 페루 등은 경제안정과 위기의 악순환을 반복하고 있다. 한편 멕시코나 브라질은 칠레만큼 성공적이지는 못하지만 상대적으로 경제안정을 지속한 것으로 보인다.

그러나 개혁에 가장 성공했다는 칠레나 멕시코 같은 국가에서도 사회적 불평등과 의료, 교육, 사회보장 등의 지표는 여전히 낮거나 오히려 후퇴하는 경향을 보이고 있다. 특히 최근의 언론보도에 따르면 1990년대 심각한 외환위기를 겪은 라틴아메리카 국가들이 외형상 성장을 거듭하고 있는 것으로 나타나고 있지만 실업률과 빈곤층이 늘어나는 등 양극화 현상이 심화된 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 농촌이 피폐해지자 도시로 밀려온 사람들은 도시빈민으로 전락하여 각종 문제에 직면해 있지만 지금까지의 주류적 시각은 이를 불가피한 현상이라고 단정하고 한번은 지나가야 할 ‘눈물의 계곡’이라고 묘사해왔다. 그러나 비록 경제개혁의 긍정적인 성과가 있다고 할지

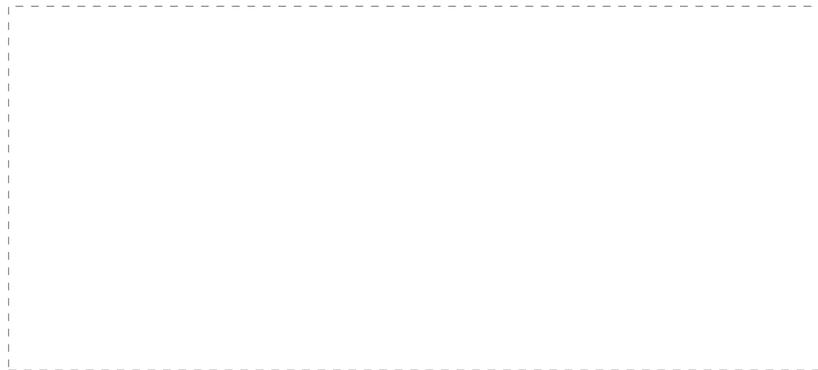
라도 이 계곡을 지나면서 고통 받는 사람들이 있다면 이들은 시장경제의 위협으로부터 무방비 상태로 노출된 것이다. 그렇다면 라틴아메리카가 당면하고 있는 빈곤의 현황은 어떠하며 이를 치유하고자 하는 노력은 시도되고 있고, 또 성과가 있는가?

1980년에서 2000년에 이르는 기간 동안 라틴아메리카의 전체 GDP는 52%가 성장했다. 그럼에도 불구하고 이 지역의 빈곤은 왜 쉽게 줄지 않고 있는 것인가? 그 이유는 20년 사이 44%가 늘어난 높은 인구증가율과 소득불평등 구조에서 찾을 수 있다. 그러므로 라틴아메리카 빈곤의 현 주소를 파악하기 전에 우선 이 지역의 소득불평등 구조부터 파악할 필요가 있다. 빈곤을 없애는 작업이 소득불평등 해소에서 그쳐서는 곤란하지만 많은 경우 소득불평등 해소가 빈곤퇴치의 첫 걸음인 점을 부정하긴 힘들기 때문이다. 그럼에도 불구하고 소득불평등은 인권침해인가 라는 물음에 대한 답은 쉽지 않다. 그러나 반드시 그렇지만은 않다는 것이 필자의 생각이다. 소득 불평등의 원인은 두 가지를 꼽을 수 있는데, 첫째, 특정 계층의 소득이 상승하는 경우, 예를 들면 시장개방으로 인해 특정분야의 수출이 증가하여 해당 기업의 임직원 소득이 늘었을 때 다른 직종과의 임금차이가 생겨 소득불평등 요인이 발생하는 것이다. 따라서 인간의 기본권 침해 없이 타 계층의 소득상승으로 인해 불평등이 생긴 것이므로 이를 인권침해라고 쉽게 단정하기엔 무리가 따른다. 둘째, 특정계층의 소득이 하락하여 소득불평등이 발생하는 경우이다. 예를 들면 개방으로 인해 경제가 성장했지만 소외계층의 소득감소가 발생했을 상황을 상정해볼 수 있다. 이 경우 타 분야의 결실이 소외계층까지 치유해주는 확산(spillover)효과가 발생하는 선순환 구조가 발생하는 경우 장기적으로 소득불평등이 해소될 수 있기 때문에 인권침해의 소지가 없다. 그러나 만약 확산효과가 발생하지 않아 장기적으로도 이 문제가 해결되지 않을 경우 이는 인권침해의 범주에 들 수 있다고 하겠다.

라틴아메리카의 소득분배는 1970년대에 호전되었다가, 1980년대에 악화되었으며 1990년대 이후 정체된 모습을 보이고 있다. <그림 1>은 지니계수를 통해(높을수록 불평등) 1990년-1997년, 1997년-2002년간의 두 기간 동안 라틴아메리카 국가의 소득분배 변화추이를 보여

주고 있다. 우선 1990년-1997년의 기간에 라틴아메리카의 소득분배는 대부분 악화되었지만, 우루과이와 온두라스는 괄목할만한 성과를 이루었다. 1997년-2002년의 기간에도 14개국 중 9개국의 소득분배가 악화되거나 호전되지 않은 것으로 조사되었다. 물론 가장 악화된 국가는 아르헨티나(11% 상승), 에콰도르(9.4%), 코스타리카(8.4%)이다. 결국 신자유주의 도입이후 소득불평등 현상이 더 심화되었음을 알 수 있다.

<그림 1> 라틴아메리카 국가의 지니 계수 변화



Source: ECLAC(2004, 22)

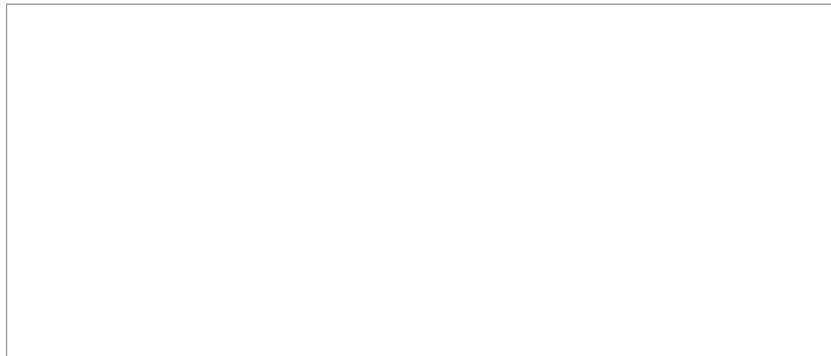
빈곤층으로 분류되는 라틴아메리카의 하위 40%에 해당하는 인구는 전체 소득의 13.6%만을 벌고 있다. 물론 국가별 편차가 존재하는데 하위계층의 소득이 가장 낮은 국가는 볼리비아(9.5%)이며 가장 높은 국가는 우루과이(21.6%)이다. 또한 가장 부유한 10%는 소득의 36.1%를 벌고 있는데 국가별로는 우루과이(27.3%)에서 브라질(46.8%)까지 다양하게 분포되어 있다. 이 같은 상위계층의 소득 독식이 현재 라틴아메리카 소득불평등과 빈곤에 대한 중요한 원인이다.

Green(2003)은 칠레와 우루과이의 경험을 대비시켜 빈곤과 소득불평등의 관계를 설명하였는데, 그에 의하면 칠레는 1990년부터 1998년 사이에 52%의 경제성장을 이룩했지만 빈곤은 46%가 줄었다. 우루과이의 경우 경제는 26%가 성장했지만 칠레보다 더 많은 비율로

빈곤층을 줄일 수 있었다. 우루과이의 성장률은 비록 낮았지만 더 많은 사람들이 성장의 혜택을 받을 수 있었던 것이다. 그렇다고 해서 저 성장이 항상 분배지향적인 것은 아니다. 고성장을 경험했던 아시아 국가들이 라틴아메리카보다 훨씬 더 효율적인 분배를 시현한 경험이 있기 때문이다. 반면 낮은 성장(또는 저개발)에 비교적 평등한 분배구조를 가지고 있는 국가로는 쿠바가 있으나, 주변 라틴아메리카 국가에게 귀감이 될만한 사례라고 보기는 어렵다.

라틴아메리카의 빈곤문제는 비단 어제 오늘의 일이 아니다. 풍부한 자연자원을 자랑하는 풍요의 땅 라틴아메리카는 인디오 및 하류 노동계층에 대한 착취와 수탈의 오랜 기억을 안고 있고, 이와 같은 역사적 궤적은 오늘날에도 지속되고 있다. 지금부터 살펴볼 내용은 신자유주의가 뿌리를 내려가면서 빈곤이 확대되고 있는가 또는 아닌가의 문제이다. 학자에 따라서 “신자유주의와 라틴아메리카의 빈곤은 너무도 명백한 관련이 있다”(Green 2003, 51)는 견해에서부터, 보다 신중한 입장에 이르기까지 매우 다양한 주장의 스펙트럼이 존재한다.

<그림 2> 라틴아메리카의 빈곤과 극빈층 증감추이



Source: ECLAC(2004, 51)

<그림 2>에 따르면 최근 6년간 라틴아메리카의 빈곤 계층은 2000년에 잠시 감소한 것을 제외하고는 1997년 이후 지속적인 증가 추세

를 보이고 있다. 그 증가세는 인구에서 차지하는 빈곤의 비율보다 절대 수에 있어서 더 두드러지는데 1980년에 1억3천, 1990년에 2억이었던 빈곤층은 2003년에 2억 2천으로 집계되며 극빈층도 6천2백만, 9천3백만에서 1억 이상으로 증가하였다. 오늘날 이와 같은 빈곤층은 전체 라틴아메리카 인구의 44%에 달한다.²⁾

1980년을 기준으로 라틴아메리카 빈곤층의 상대적 비율은 1990년에는 상당히 악화되었고 1990년대에는 약간 호전되었다. 지역 전체로 볼 때 빈곤층의 비율은 1980년의 40.5%에서 1990년의 48.3%로 많이 증가했고 1997년에는 43.5% 1999년에는 43.8%를 보여 1990년대 말로 가면서 차츰 줄어드는 추세를 보였다. 그러나 절대 인구수에 있어서는 지속적인 증가세를 보이고 있다.

그러나 이와 같은 지역의 빈곤층 변화 추이는 모든 국가에 공통적으로 일어난 현상이 아니기 때문에 개별 국가의 현황을 좀 더 자세히 관찰해볼 필요가 있다. 우선 1980년과 1999년을 비교하면 브라질, 칠레, 파나마가 10%이상 빈곤을 감소시킨 국가들이고 코스타리카, 과테말라, 우루과이가 5-10%선에서 빈곤을 줄인 국가들이다. 반면 베네수엘라, 에콰도르, 콜롬비아 등은 빈곤이 증가했거나 정체상태에 있는 국가들이다.(ECLAC 2004, 35)

그러나 최근의 빈곤층 증가는 아르헨티나를 비롯하여 경제위기를 겪었던 소수의 국가에서 빈곤계층이 현저하게 늘어났기 때문임을 알 수 있다. 아르헨티나의 경우 경제위기의 여파로 1999년부터 2002년 사이에 빈곤층이 약 2배정도 증가한 반면 극빈계층(indigence)은 약 4배 정도 증가하였다. 아울러 우루과이와 볼리비아에서도 빈곤계층이 늘어난 반면, 콜롬비아에서는 극빈계층이 증가하였다.

반면 멕시코의 경우 2001년-2002년에 2.6% 마이너스 성장을 기록했지만 2000년도와 비교하여 빈곤은 1.7%, 극빈은 2.6% 감소한 것으로 나타났다. 1999년 이후 빈곤퇴치에 가장 큰 성과를 보인 국가는 에콰도르인데 3년간 도시 빈곤과 극빈층을 각각 14.6%와 11.9% 감

2) 일반적으로 빈곤은 기본적인 의식주를 영위하기 힘든 상태를, 극빈은 현재 수입으로 는 기본적인 영양상태를 유지할 수 없는 상태를 말한다.

소시킨 것으로 나타났다. 그러나 이것은 1999년에 겪었던 극심한 불경기로 인해 빈곤층이 급격히 증가한 이후 일종의 반등을 경험한 것이라 볼 수 있다(ECLAC 2004, 18-9).

<그림 3> 라틴아메리카 개별 국가의 빈곤과 극빈층 증감 현황



Source: ECLAC(2004,18)

즉, 대부분의 라틴아메리카 국가들에서 빈곤과 극빈층은 약간 감소하거나 큰 증감이 없는 경향을 보이고 있다. 흥미로운 사실은 빈곤퇴치에 성과를 보인 국가는 대개 멕시코, 중미-카리브 국가들이고 그렇지 못한 국가는 남미국가들이라는 것이다. 예를 들면, 아르헨티나가 급격한 빈곤층의 증가를 경험했다면 중미의 엘살바도르는 1990년대에 빈곤층을 감소시킨 모범사례로 꼽힌다. 공식 추정치에 따르면 1991년에는 66%가 빈곤층이었는데(33%가 극빈, 33%가 빈곤 계층), 이 수치는 1995년에 54%, 2002년에는 43%로 각각 하락했다. (Silvério Marques 2004) 이는 1990년대부터 라틴아메리카에 나타나기 시작한 남-북 분리 현상과 일맥상통하는 것으로 보이며 빈곤의 증감을 놓고 일반적인 라틴아메리카적인 현상이라고 결론 내기에는 상당한 무리가 따른다.

그러므로 지역 전반에 신자유주의가 공고하게 자리잡은 1990년대 말과 2000년대 초반에 라틴아메리카가 경험했던 빈곤/극빈층의 증가는 구조적 영향보다는 특정국가의 경제위기라는 상황적 요인이 더 크게 작용했음을 알 수 있다. 오히려 대부분의 국가에서는 약간이나마 빈곤이 줄어드는 추세에 있다.

지금까지는 양적인 차원에서 라틴아메리카의 빈곤을 정리해보았다. 다음으로는 라틴아메리카에서 나타나는 다양한 형태의 빈곤과 그 시사점을 정리해볼 차례이다.

첫째, 라틴아메리카의 빈곤은 심화되고 있는 실업과 무관하지 않고, 실업의 증가는 노동효율성의 문제와 상관없이 신자유주의 구조개혁의 산물임을 부인할 수 없다. 1990년대 이후 들어 라틴아메리카의 실질임금은 대부분 1980년대 초 경제 위기 이전 수준으로 회복되었으나 실업의 문제는 쉽게 해결되고 있지 못하다. 2001년의 경우 실업율은 8.4%에 달한다. 물론 비공식부문과 불완전고용(*underemployed*)이 제외된 통계이다. 1998년에 이코노미스트지는 “개혁도 잘 되었고, 성장도 이룩했는데 일자리는 어디에 있는가?(Great reforms, nice growth, but where are the jobs?)”라고 꼬집었다(Green 2003, 157에서 재인용).

둘째, 라틴아메리카에서의 빈곤은 전통적으로 도시가 아닌 농촌의 현상이었다. 그러나 신자유주의의 결과 빈곤이 도시에까지 확산되었다는 견해가 우세하다(Green 2003, 153). 1999년 통계에 따르면 지역 내 2억 1천만 명의 빈민 중 1억 3천만 명이 도시에 거주하며 농촌 거주자는 8천만 명에 불과한 것으로 조사되었다. 그럼에도 불구하고 가장 가난한 계층인 극빈층은 도시보다는 농촌에 더 많은 비율로 분포하고 있는 것으로 나타났다(ECLAC 2004, 37). 결정적인 이유는 도시로의 이주가 많이 일어났고 여전히 그들은 가난하게 살며, 노동력의 대부분을 도시에 빼앗긴 농촌에서는 남겨진 가족이 전보다 더 어려운 극빈층으로 전락하였기 때문이다.

셋째, 사회부문에 대한 국가지출의 축소는 특정국가나 특정계층을 더 어렵게 만들었다. 볼리비아, 에콰도르, 파라과이 브라질 등의 빈곤이 심화됨을 알 수 있고 일부 국가에서는 공직자들도 빈곤계층으로 전락한 경우도 있다(Green 2003, 153).

넷째, 가난한 계층은 더 많은 아이를 낳는 경향이 있기 때문에 라틴아메리카의 전체 아동이나 청소년 중 반 이상이 빈곤한 상태이다. 20세미만의 빈곤인구는 1990년의 1억 1천만에서 1999년에는 1억 1천 4백만으로 늘었다(Green 2003, 153). 한편 라틴아메리카의 교육은 6-12세 사이의 아동의 경우 미취학률이 7.9%에 불과하여 초등교육은 제대로 기능하는 것으로 나타났다. 그러나 15세 미만 아동의 경우 부모의 교육연한이 6년 미만 인 경우 56%가 학교에 다니지 않는 것으로 조사되었다. 또한 학교에 가지 않는 이들 학생의 76%는 빈곤한 상태인 것으로 나타나고 있다(ECLAC 2004, 41-2). 이러한 교육의 불평등은 라틴아메리카에서 빈곤이 세습되고 있다는 증거이다.

다섯째, 라틴아메리카의 4,000만 인디오들은 사회계층구조의 가장 밑바닥에서 벗어나지 못하고 있으며 정부차원의 별다른 정책적 배려나 민간의 관심도 부재한 실정이다.

IV. 신자유주의하에서 친인권적인 사회정책은 가능한가?

IV.1. 1990년대 라틴아메리카의 사회지출

빈곤은 경제성장이나 노동시장의 변화 등의 요인에 의해 감소시킬 수 있고 그 현황은 국가와 지역에 따라 매우 다른 양상을 보이게 마련이다. 1990년대 중반에 경제위기를 겪었던 아르헨티나, 멕시코, 우루과이를 제외한 대부분의 국가들은 1990년대에 경제 성장을 경험했고, 중미와 멕시코 역시 1990년대 후반부에 높은 성장을 보였다. 그러나 경제성장의 경우 빈곤증감과의 관계를 설정하기 매우 어렵다. 1990년대 라틴아메리카의 경우에도 국별로 매우 다양한 양상을 보인 바 있다. 가장 높은 성장을 보인 칠레는 빈곤을 가장 많이 줄였고, 가장 낮은 성장을 보인 베네수엘라는 빈곤이 증가하였다(ECLAC 2004, 43-4). 그렇지만 비단 경제성장의 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 면도 성장이 빈곤퇴치에 기여하느냐 못하느냐 여부를 결정할 수 있는 요인이 된다.

1990년대 라틴아메리카의 경제성장은 노동시장의 변화를 동반하였다. 산업별, 업종별, 지역별로 노동생산성이 차이가 심해졌고, 도시의 숙련노동자의 경우 생산성이 괄목하게 증가하여 상대적으로 더 높은 임금을 받게 되었다. 그러나 이는 일부 계층에 국한 될 뿐 성장의 결실이 노동시장에 작용하여 궁극적으로 빈곤이 감소했는지에 대해선 뚜렷한 증거를 찾기가 어렵다. 게다가 일부국가에 널리 일반화된 비공식부분 노동은 그 효과를 긍정하기도 부정하기도 어려운 형편이다. 한 가지 주목할 만한 사실은 많은 국가에서 공식부분에 종사하는 노동자의 상당수가 가난하다는 점이다. 브라질, 칠레, 멕시코, 베네수엘라, 콜롬비아 등에서 빈곤층의 35% 이상은 공식부분 종사자이다. 심지어 볼리비아, 도미니카 공화국, 에콰도르, 베네수엘라 등에서는 20%이상의 공직자들이 빈곤한 상황이다(ECLAC 2004, 49-50). 이상과 같은 상황을 통해 여전히 라틴아메리카 공식부분의 고용이 빈곤퇴치에 확실히 기여한다는 보장이 없음을 알 수 있다.

무엇보다도 빈곤을 퇴치하기 위한 정책의 핵심은 사회지출을 증가시키는 것이다. 사실 온두라스와 베네수엘라를 제외한 대부분의 라틴아메리카 국가들은 경제가 살아나고 정책적 필요성이 강하게 대두되자 1990년대를 통해 사회부문의 지출을 대폭 늘렸다. 역내 17개 국가를 대상으로 한 통계에 따르면 1990-91년도와 1998-99년 사이의 지출은 평균 50%를 기록하였다. 이를 국민 일인당 액수로 환산하면 US\$360에서 US\$540로 증가한 셈이다(ECLAC 2004, 213).

무엇보다도 우리는 빈곤퇴치에 있어 칠레의 경험에 주목하지 않을 수 없다. 칠레의 빈곤층 비율은 1990년의 38.6%에서 2003년에 18%로, 극빈층은 같은 기간 12.9%에서 4.7%로 감소하였다. 빈곤계층의 숫자로만 보자면 1987년에 550만 명이던 빈곤 인구가 1992년에는 430만, 1996년에는 330만으로 줄어든 것이다. 칠레는 라틴아메리카에서 1990년 이후 극빈층을 절반 이하로 감소시킨 유일한 국가로 기록되어있다. 그 원인은 빠른 경제성장과 민주화이후 칠레연대(Chile Solidario)라는 통합 사회정책을 가동시킨 결실을 본 것으로 풀이할 수 있다. 물론 빈곤층의 출산을 저하가 하나의 원인이 되기도 한다 (Valente 2005). (그럼에도 불구하고 칠레는 부의 편중현상으로 인해 라틴아메리카에서 가장 불평등한 국가이기도 하다).

IV.2. 칠레의 경험 1: 신자유주의 도입

1973년 쿠데타로 집권한 피노체트 정권은 17년 동안 집권하면서 칠레 사회경제를 근본적으로 탈바꿈시키는 대 변혁을 시도하였다. 강력한 권위주의 통치를 바탕으로 민영화를 골자로 하는 경제자유화 정책과 새로운 방향의 사회정책을 실시하여, 국가의 역할을 축소하고 시장기능을 강화하는 신자유주의를 근본적으로 이식시켰다.

‘최선의 사회정책은 경제성장이다’라는 슬로건이 시사하듯이 피노체트 시대의 정책은 분배나 복지보다는 성장에 초점이 맞춰져 있었다. 따라서 거시경제적인 안정을 이루었지만 빈곤과 소득불평등의 해소에는 별다른 기여를 하지 못했고 오히려 이를 악화시킨 결과를

초래했다.

<표 1> 칠레의 빈곤과 극빈층 비율 변화 추이(%)

년도	극빈층	빈곤층(극빈층포함)
1969	6	17
1983	30	n/a
1985	25	45
1987	17	45
1990	13	39
1992	9	33
1994	8	28
1996	6	23

출처: Raczynski(2000, 128)

<표 1>에 따르면 1969년 칠레의 빈곤층 비율은 17%였는데 이 비율은 1980년대에 가파르게 상승하여 45%대에 이르렀고 이후 1990년대를 기점으로 감소하였다. 극빈층의 비율도 1969년의 6%에서 1983년에는 30%로 대폭 상승했고 1980년대에 10-20%대의 높은 비율을 유지하다가 1990년 이후 10%미만으로 하락하였다. 칠레의 빈곤층은 신자유주의가 처음 도입되었던 시기인 피노체트 집권 전반기에 대폭 증가하였다.

반면 상류층으로의 소득집중현상은 심화되었다. 1978년과 1988년 사이에 상위 10%의 소득은 37%에서 47%로 증가하였다. 그러나 다음 30%인 중산층의 소득은 23%에서 18%로 감소하였다(Collins and Lear 1995, 7). 피노체트 집권 당시에 성장의 결실은 사회의 모든 부문에 공평하게 분배되지 않았고 신자유주의 구조조정의 결과 중위 노동계급과 하층민들의 삶은 오히려 더 어려워졌다.

피노체트 시대 사회정책의 핵심은 사회지출의 삭감과 재분배, 탈중앙집중화(지방화), 민간부문 개혁, 수요에 따른 보조금 실시 등이

다(Raczynski 2000, 122). 사회부문에서는 교육과 보건 분야의 지출이 집중적으로 재조정되었는데, 그 핵심은 빈곤층을 위한 지출은 늘리고 기타 부문은 삭감하는 것이었다. 예를 들면 대학에 대한 지원을 없애고 초등교육에 더 많은 투자를 했으며, 종합병원에 대한 지원을 줄이되 대신 산모나 신생아에 대한 지원을 늘리는 식이었다. 지리적으로 소외된 지역으로의 지원도 확대했다. 실업이나 저소득 가구에 대한 지원이 확대된 반면 나머지 부문의 지원은 대폭 축소되거나 아예 폐지되었다.

문제는 당시 칠레 국민의 대부분이 상당히 어려운 생활을 하고 있었기 때문에 일부 극빈층을 제외한 나머지 계층에 대한 사회보장이 거의 사라지게 되었다는 것이다. 이 점에 있어 군사정부의 사회정책은 많은 논란을 낳았다. 즉 피노체트의 사회경제정책은 극빈층이 더 열악해지는 사태는 막을 수 있었지만 국가전체의 빈곤은 해소되지 않고 오히려 심화되는 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

동시에 피노체트는 제반 분야에 있어 매우 급진적인 개혁 프로그램을 가동하였는데 무엇보다도 가장 큰 변화를 겪은 부문은 의료서비스였다. 오늘날 어느 국가에서든지 의료개혁은 커다란 정치적 부담을 가지고 실천해야 하는 분야이다. 사회보장의 원칙에 입각한 나라들은 국가가 짊어져야 하는 엄청난 의료보조비 부담을 해결하려 민영화에 매력을 느끼는 반면 거꾸로 사회보장시스템이 빈약한 국가의 경우 저소득 빈곤층의 의료문제를 해결하기 위해 고심하고 있다. 의료개혁의 방법과 실마리는 국가의 경제력과 이데올로기에 따라 결정된다. 그러나 전자와 같은 해법의 경우 수익자 부담의 원칙을 강요해야 하므로 그 동안 의료 혜택을 받아왔던 저소득층에겐 커다란 타격을 안겨준 정책이라고 볼 수 있다. 특히 칠레는 일찍이 영국식의 국민건강보험제도(NHS: National Health Service)를 도입하여 라틴아메리카에서 최초로 국가의료보험체계(SNS: Servicio Nacional de Salud)를 세운 나라였기에 의료부문의 민영화로 인한 부작용은 그 어느 부문보다도 심각하였다.³⁾ 단적으로 1970년부터 1988년 사이의 사

3) 신자유주의정책에 긍정적인 학자들도 의료부문의 부작용은 심각하게 받아들인 바

회보장지출이 8.8% 하락한 반면 의료비 보조가 무려 30% 하락했다는 사실은 그 심각성을 뒷받침한다(Angell 1993, 3). 당시 전체 국민의 6-70%는 개인 의료보험을 감당하지 못했다.

피노체트가 추진했던 신자유주의 의료개혁의 핵심은 국가와 고용주가 지불하는 분담금을 낮추는 것이었다. 따라서 국민 1인당 정부의 의료보조비는 1973년의 US\$23에서 1989년의 US\$11로 감소했지만 대신 수익자 부담의 원칙이 강조되었고, 소득에 따라 의료비가 차등 부과되었다. 직장을 가진 모든 국민은 소득의 7퍼센트에 해당하는 의료보험료를 납부하며 민간 시스템인 ISAPRE(Instituto de Salud Previsional) 또는 공공의료 시스템인 FONASA(Fondo Nacional de Salud) 중 하나에 가입하여야 한다. 기본적인 차이점은 민간운영의 ISAPRE는 추가 비용이 더 많이 들지만 다양한 민간회사가 경쟁하고 있는 관계로 양질의 서비스를 받을 수 있다. 반면 FONASA는 저렴한 국영의료기관으로부터 진료를 받는 공공의료시스템이다. 1990년을 기준으로 전 국민의 가입 분포를 보면 ISAPRE의 경우 15%, FONASA의 경우 70%였다. 나머지 15퍼센트는 별도로 의료보장체계를 가지고 있는 군인이거나 공식적 소득이 없는 사람들이다. 결국 ISAPRE는 고 소득층에, FONASA는 저소득층에서 가입자를 확보했다.

그러나 문제는 FONASA였다. 국민 대다수가 선택한 시스템이지만 정부의 보조금은 삭감되었고 종사자들도 1973년의 110,000명에서 1988년의 53,000명으로 줄었다. 건물을 유지하고 장비를 구입하는 예산도 턱없이 부족하여 의료 수요에 비해 시설은 미비하기 그지없었다. 피노체트 통치의 17년 동안 칠레의 공공의료 부문은 여지없이 무너져 내려가고 있었던 것이다.

사실 피노체트 시대는 칠레 역사상 가장 많은 의료 수요가 있던 때였으며 따라서 보다 충실한 공공의료정책이 필요했던 때였다. 잔혹한 군부독재와 급격히 이식된 신자유주의라는 충격으로 인해 국민들의 정신적, 육체적 피해가 심각했기 때문이다. 빈곤층은 영양실조에 걸렸고 열악한 근무 조건하에서 일하는 노동자들(특히 비 공식부

있다(Hojman 1993).

문의 노동자들은 아무런 보장도 받지 못한 채 사고와 질병에 무방비로 노출되어 있었다. 또한 1989년의 통계에 의하면 무려 250만의 칠레인들이 무기력증과 알코올중독증을 위시한 정신장애로 어려움을 겪었다고 하며 대부분은 정치적 탄압, 실직, 사회보장의 감소 등으로 인한 박탈감이 주원인으로 지목되었다(Collins and Lear 1993, 97-100).

의료부문을 예로 든 바와 같이 피노체트 정부의 목표는 국가가 담당했던 사회부문을 민간에 이전시켜 시장기능을 도입하는 것이었다. 그러나 민간자본의 호응이 그리 빠르지 못하여 정권말기에도 국가는 여전히 사회부문을 떠안고 있었다. 60%의 국민이 공공의료서비스(FONOSA) 대상이었고, 90%의 초등학교 학생이 국가보조금을 받았으며, 공립-국가보조사립-자립형사립학교에 재학하는 학생의 비율은 60%-30%-10%로서 1970년도 초와 같은 비율을 보였다. 의료와 교육에 있어 국가의 참여와 지출은 지속되었음을 알 수 있다(Raczynski 2000, 126).

결국 피노체트 시대의 사회정책은 국가가 부담은 고스란히 안고가면서 중산층에 대한 안전망을 거두었던 결과를 낳고야 말았다. 이점에 있어서 신자유주의가 제대로 구현되었는지에 대한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 사회정책에 있어 민간자본의 호응이 없었기에 하이에크 식의 시장기능을 완전히 구현한 것도 아니었고 이전 정권들의 복지국가 체제를 그대로 둔 것도 아니었다. 피노체트 정권은 1970, 80년대 남미의 칠레라는 독특한 시대적 공간적 한계 속에서 정책을 수행했기에 신자유주의적 사회개혁을 전면적으로 가동했다고 보기 어렵다. 따라서 빈곤 확산을 비롯하여 1980년대에 칠레에서 발생한 여러 사회적 문제점을 신자유주의의 원초적인 한계로 설명하는 행태는 제고되어야 한다.

IV.3. 칠레의 경험 2: 민주화시대의 사회정책

경제 분야는 칠레의 민간 정권에서 피노체트 정권에서 실시했던

정책의 기본 틀을 계승한 부문이다. 사실 중도좌파의 연합인 콘세르타시온의 이데올로기적 기반은 신자유주의보다는 오히려 ECLAC/CEPAL(Comisión Económica para América Latina)식의 신구조주의(neostructuralism)와 가깝다. 전통적으로 ECLAC은 (신)자유주의가 통제불능의 불균형적-중속적 경제 성장을 잉태한다는 점을 인식하고 국가 경제의 구조 조정을 시장 기능에 맡길 것이 아니라 정부가 통제권을 적극 사용해야 한다고 주장해왔다. 그럼에도 불구하고 민간 정부에서 신자유주의 경제정책의 연속성은 유지되었다. 해외투자의 유입과 민영화를 통해 거시경제지표를 상승시키고 수출지향적 경제 운영을 지속해나감으로써 최소한 이전 정권의 성과를 지속시킬 필요성이 우선 고려되었다. 신자유주의 정책을 포기할 경우 미국을 비롯한 국제자본의 이익과 배치되어 투자회수, 자본유출, 국제시장에서의 신인도 하락 등의 사태가 예견되었기 때문이다. 또한 군부의 후견에 힘입어 강력한 세력으로 육성된 칠레의 민간자본이 구조주의의 도입에 대해 지극히 부정적이었던 것도 빼놓을 수 없는 중요한 요인이다(관재성 1999, 11).

이런 외부적 배경 이외에도 콘세르타시온을 형성했던 양대 주축인 기독교민주당(DC)과 사회당(PSCh)-민주당(PPD)의 정책 성향, 그 중에서도 특히 사회당의 변화에 주목하지 않을 수 없다. 기민당은 이데올로기에 덜 민감하고 중도노선을 표방했으므로 신자유주의를 받아들이는데 별 무리가 없었지만 칠레의 대표적 좌파정당인 사회당은 1960년대와 1970년대를 통해 공산당보다도 오히려 더 급진적인 맑스-레닌주의노선을 표방했기 때문이다. 그 후 군사쿠데타로 인해 대부분의 당 지도부 인사들은 해외로 추방되었다. 주로 유럽에서 망명생활을 한 그들은 70-80년대를 통해 유럽의 좌파가 변해가는 과정을 직접 목도하면서 서서히 사회민주주의자로 변신한 것이다. 이런 개인적성향의 변화를 겪은 그들이 다시 칠레로 돌아왔던 시기와 - 즉 칠레의 민주화시기와, 국제적으로 구소련과 동구 공산주의가 몰락하고 신·자유주의의 물결이 거세게 일던 시기는 공교롭게도 일치했다. 결국 민주화로의 이행기를 맞아 기독교민주당을 비롯한 기타 중도좌

정당들과 연합전선을 구축한 사회당이 선택한 이데올로기는 사회민주주의였다. 사회당의 프로그램은 사회 부문에의 정부참여, 사회적 합의 도출, 거시경제안정 등을 강조했고 <평등지향적인 성장(growth-with-equity)>을 목표로 한사회주의적 경제개혁을 주창했지만, 많은 부분 피노체트시대의 구조조정을 긍정하여 신자유주의를 받아들였다는 사실도 지적할 수 있다. 피노체트가 행한 민영화와 낮은 관세율 그리고 해외투자의 유치를 위한 개방경제의 필요성을 인정했고 경제성장과 생산성 향상을 위해 수출과 시장기능의 중요성을 부정하지 않았기 때문이다(Roberts 1997, 329-30).

그러므로 콘세르타시온 정부가 보호민주주의의 틀 안에서 인권문제가 완전한 해결점을 찾지 못했던 것과 유사하게 신자유주의를 지속하는 가운데 사회보장의 이념이나 평등지향적 정책을 전면적으로 추진하는 것은 불가능했다. 사회정책을 적극적으로 수행할 경우 직접세의 인상이 불가피하고 이는 곧 시장 기능을 위축시켜 기업과 생산자의 이윤을 위협할 수 있으며 성장은 둔화되기 때문이기도 하다.

그러나 이런 구조적 한계 상황에서도 콘세르타시온 정부가 사회부문과 분배의 정의를 포기했던 것은 결코 아니었다. 1990년부터 오늘날까지 세 정권은 의료, 교육, 실업, 주택, 노동 부문에 있어 재정 지출을 높였고 상대적으로 국방비 지출이 차지하는 비율은 줄어들었다. 민주 정부들은 군부가 정한 1989년 수준의 군 예산을 기준으로 삼아 이를 그 수준에서 억제하려는 노력을 해왔고 반면 사회보장부문의 지출을 지속적으로 확대시킨 것이다(<표 2> 참조).

<표 2> 국방지출과 사회지출, 1989년과 1995의 비교
단위 : 천peso

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

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

그러나 이미 언급한 바와 같이 민주화 시대의 사회, 경제정책은 위와 같은 단순한 정치논리로 이해될 수 없다. 더 중요한 배경은 칠레의 민주화시대에서 국가가 새로운 개념으로 정의된 것이다. 정부는 국가를 중심적인 경제활동주체로 더 이상 간주하지 않았지만 최소한 시장의 조정자로서의 역할과 사회 통합의 주체로서의 역할은 부정하지 않았다. 특히 독점을 타파하고 사회적 통합을 이룩하며 공공의 권익보장을 위해 왜곡된 사회문제를 바로잡는데 있어 국가가 적극 간섭해야 한다는 새로운 국가의 책임론이 사회당 측에서 제기되기 시작했다(Roberts 1997, 330).

그럼에도 불구하고 민간 정부는 성장을 도외시한 채 직접적 소득 분배정책을 도입할 수는 없었다. 대신 교육과 직업훈련의 기회를 늘려 소외계층이 시장경제 시스템에 적응할 수 있도록 하기 위해 사회 투자를 늘리는 대안을 선택했다. <노동>과 <자본>에 있어서 지나치게 후자에만 치중했던 피노체트시대와는 다르게 양자간의 균형을 맞추려는 노력도 시도했다. 결국 이러한 비전은 아옌데식 사회주의와는 전혀 다르고, 시카고 보이스트들의 교과서식 신자유주의와도 상당한 괴리가 있으며, ECLAC식 신구조주의와도 매우 거리가 있는 새로운 국가론에 입각한 것이었다.

우선 사회정책의 수행을 위해 아일윈 정부가 필요한 것은 돈이었고 세계개혁은 재원 마련을 위해 필수적인 요건이었다. 정부는 직접세와 부가가치세율을 인상하고 농업과 광업부문에 대한 세제혜택을 폐지시켰다. 세계개혁의 추진과정에 있어 기업을 비롯한 민간부문의 반발이 있었지만 세금 인상이 투자와 성장에 마이너스요인이 될 것이라는 일반적 가설과 기업의 우려는 기우로 끝났다. '건설한 자유시장경제를 지향하는 민주주의'가 투자자들에게 믿음을 준 덕분에 경제가 더욱 더 살아나면서 결국 이익은 기업에게 돌아간 것이다.

이와 같은 방식으로 마련한 재원을 가지고 아일윈 정부가 가장 역점을 두어 추진한 것은 의료부문의 지출을 늘리는 것이었다. 의료시스템의 기본 골격은 그대로 유지하면서 정부는 1990년부터 1994년까지의 의료보조비 지출을 70%나 늘렸다. 새로운 병원이 세워졌고,

2,000명이 일자리를 찾았으며, 임금인상도 뒤따랐다. 농촌과 도시의 빈민들을 위한 1차 진료기관도 다수 설립되는 등 의료에 대한 지원은 다방면에서 이루어졌다.

노동부문에 있어서도 노동자의 권익 신장을 위한 조치가 계속되었다. 노조결성권과 연대권이 보장되었고 파업에 관한 독소조항이었던 '60일 제한'이 철폐되었다. 환경과 밀접한 관련이 있는 대중교통부문도 예외가 될 수 없었다. 버스 사업자들과의 협상을 통해 정부는 새로운 제한을 가하기 시작했다. 노선을 재정비하고, 교통체증이 심한 지역을 통과하는 버스의 숫자를 줄였으며 산티아고의 스모그를 줄이기 위해 자가용 자동차의 5부제 운행도 실시하기에 이르렀다.

그러나 사회부문의 개혁에 있어서의 한계는 우선 전술한바와 같이 신자유주의를 부정하고 전면적인 사회보장정책을 실시할 수 없는 상황에 있다. 그 예는 노동개혁에서 쉽게 찾을 수 있다. 노동법이 개정되었지만 고용주의 인사권과 같이 신자유주의의 원활한 기능을 위한 조항들은 그대로 남았다. 즉, 고용주는 별다른 제한 없이 노동자를 고용하거나 해고할 수 있는 권한을 그대로 유지하게 되었다.

결국 콘세르타시온 정부는 시장기능을 저해하지 않는 범위 내에서 사회정책을 꾸준히 수행해왔다고 평가할 수 있다. 이 모든 것이 가능했던 원인은 90년대의 지속적 경제 성장으로 인해 어느 정도의 자원 마련이 가능했고 분배와 사회보장의 문제를 해결하기위한 합의가 좌파와 우파를 막론하고 광범위하게 도출되었기 때문이다. 이를 바탕으로 민간정부는 피노체트 재임기에 완성된 국가론, 즉 국가안전보장의 수호와 경제에 대한 최소한의 간섭, 그리고 복지와 사회부문에 있어 소외계층에 대한 최소한의 지원을 위주로 한 고전적 신자유주의 국가론에서 탈출하여 새로운 패러다임을 만들어왔다. 이것이 가능했던 이유는 자본계급의 기득권을 침해하지 않고 그들의 동의를 얻어낼 수 있었기 때문이고 소외계층의 분출하는 여망에 어느 정도 부응할 수 있었기 때문이다. 그러므로 사회경제권을 지키기 위한 정부의 원칙이 애초에 소박했던 만큼 실천의 차원에서도 어느 정도 실효를 거두고 있다고 결론 내릴 수 있다.

V. 결론을 대신하여

인권의 시각으로 빈곤의 문제를 접근하는 것은 사회적인 문제로 인식되고 있는 빈곤을 보다 넓고 근본적인 방면으로 승화시키는 것이며 인간의 사회 경제적 권리를 기본적인 시민권과 정치권에 연결시키는 작업이다. 이 작업은 필요하다. 왜냐하면 자유권과 사회경제권이 표면적으로 동등하게 강조되는 듯 하지만 실상은 그렇지 못하기 때문이다. 일반적으로 인권은 곧 시민권과 정치권, 즉 자유권을 의미하는 것이고 그동안 사회경제권이 소홀하게 다루어진 것이 사실이다.

그렇다고 해서 시장 기능 자체나 시장 논리를 중요시하는 신자유주의와 같은 특정 이데올로기와 인권침해 사이의 단순하며 직접적인 인과관계 설정은 매우 위험하다. 그 이유는 신자유주의에서도 친인권적 요소를 얼마든지 찾을 수 있기 때문이다. 예를 들면, 신자유주의의 핵심인 외국인 투자를 유치하려면 국내 정세가 안정되어야 하고 민주화를 이룩해야 하는데, 결국 신자유주의는 자유민주주의를 정착시키는데 기여하는 바가 크므로 친 인권적일 수 있기 때문이다 (Panizza 1995, 179).

라틴아메리카를 사례로 한 본 논문에서는 신자유주의 이론가나, 정부 또는 정책담당자가 의도하지는 않았을 지라도 신자유주의 정책이 종래의 제국주의나 독점자본주의와 별반 다르지 않게 인간성을 억압하는 결과를 낳았다는 비난에 주목하였다. 우선 태생적인 비난, 즉 신자유주의가 반 인권적이라는 다소 감상적인 비난은 매우 증명하기 어려움을 발견할 수 있었다. 다만 신자유주의 도입과정에서 사회적 빈곤이 발생하였고 부익부 빈익빈 현상이 심화되었으며 나아가서 국가가 담당했던 부문인 사회복지의 민영화 과정에서 국민에 대한 안전망을 거두어 버렸다는 것이다.

지금까지 본 연구는 라틴아메리카 전반과 칠레의 경험을 토대로 시장 기능에 의한 빈곤과 소득불평등의 문제를 인권이라는 시각을 적용하여 살펴보았다. 아직 제대로 이론화 작업이 되지 않은 분야이

기 때문에 분석상의 한계가 있지만 다음과 같은 일반화를 시도해 볼 수 있다.

- 라틴아메리카 지역 전체적으로 1980년과 비교하여 1990년에는 빈곤이 급격히 증가했으나 최근에는 완만한 증가세를 보였다. 그러나 2000년대 초반에 라틴아메리카가 경험했던 빈곤/극빈층의 증가는 구조적 원인이라기보다는 특정국가의 경제위기라는 상황적 요인이 더 크게 작용했다. 오히려 대부분의 국가에서는 빈곤이 줄어 들거나 더 이상 증가하지 않는 추세에 있다.
- 저성장국가와 대도시의 빈곤과 불평등이 매우 크게 증가한 점에 주목할 필요가 있는데 특히 농촌의 빈곤이 도시로 이전한 현상을 발견할 수 있다.
- 라틴아메리카의 노동시장과 가정에서 여성에 대한 차별은 여전히 존재하지만 경제활동, 특히 가정경제에서 여성의 역할은 더욱 더 중요해지고 있다.
- 성장은 빈곤의 감소를 가져오지만 반드시 소득불평등을 해소하는 것은 아니다.
- 신자유주의 패러다임이 자리잡은 라틴아메리카에는 1990년대를 통해서 사회지출을 늘려 빈곤과 불평등을 해소하려는 노력을 기울였으며 이는 하이에크식의 신자유주의에서 탈피한 수정주의적 움직임으로 이해할 수 있다.

Abstract

This paper examines how the legacy of neoliberalism has been reflected and dealt in contemporary Latin American society. The concept of human rights is adopted as a central device for providing insights of the neoliberal policies of various countries in the region. Human rights are basically defined as the social and political guarantees necessary to protect individuals from the standard threats to human dignity posed by the modern states and modern markets. However, the definition has been

constantly extended to questions regarding education, work, poverty, inequality, access to justice and environmental issues. Today, the issue of human rights is posed not only in terms of avoiding their violation or ensuring their fulfillment but also in terms of a set of rights consisting of multiple dimensions.

The first part of this paper tries to answer such question as “Is the poverty Human Rights violation?” “Is there any co-relations between neoliberalism and human rights?” in order to overview various dimensions of socio-economic perspectives in contemporary Latin America. Special attention will be placed in the issue of poverty and income distribution.

Then the paper takes the example of Chilean experiences by exploring the social consequences of the neoliberalism and subsequent bailout. The central assumption is that the ‘Chilean miracle’ must be carefully qualified and reassessed. Despite the renewal of higher rates of growth in the Chilean economy after 1983, the benefits derived accrued mainly to the wealthy end of the income distribution and that the burdens of fiscal and structural reform fell heavily on the working class and the poor: the poverty rate climbed from 26 percent in 1969 to 49 percent by 1987; privatizing the Chilean health insurance system has sharpened the differences in access to quality health care that segregate by class; IMF structural adjustment conditions restricted labour organization and canceled support to small producers and cooperatives.

Although the Chilean transition to civilian democratic government was the basic continuity of the commitment to the free-market model, it was also necessary for them to resolve the social cost of adjustment and the deepening of social inequality that accompanied it. Successive civilian government in Chile have initiated various measures through public and social security policy such as tax reform, rationalizing labour code and transforming health care system etc. Therefore, democratic governments'

efforts to protect human rights in wider definition through the promotion of social equity can be positively evaluated.

Key Words: Human Rights, Neoliberalism, Social Policy, Poverty, Chile / 인권, 신자유주의, 사회정책, 빈곤, 칠레

논문투고일자: 2005. 11. 08

심사완료일자: 2005. 11. 14

게재확정일자: 2005. 11. 22

참고문헌

- 곽재성(1998), 「인권의 시각으로 본 칠레의 민주화와 신자유주의」, 이베로아메리카연구 9집, pp. 17-49.
- 로버트 다운스(2004), 『교과서가 죽인 책들』(곽재성 외 역), 예지.
- 사회권위원회 빈곤보고서팀(2001), 「신자유주의, 빈곤 그리고 인권」, 인권운동사랑방.
- 조준상(2001), 「노벨경제학상 수상한 3인 이론」, *한겨레*(2001.10.11)
- Angell, Alan(1993), "The transition to democracy in Chile: a model or an exceptional case?", *Parliamentary Affairs*, Vol. 46, No. 4, <http://web4.searchbank.com>.
- Brodsky, Gwen and Shelagh Day(2001), "Poverty is the human rights violation", Paper prepared for *The Poverty and Human Rights Project*.
- Campbell, Tom(2003), "Poverty as a violation of human rights: Inhumanity or injustice?" Working Paper 2003/9 Centre for Applied Philosophy and Public Ethics(CAPPE).
- Collins, Joseph and John Lear(1995), *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look*, Oakland: The Institute for Food and Development Policy.
- Donnelly, Jack(1993), *International Human Rights*, Boulder: Westview.
- ECLAC(2002m, 2003), *Social Panorama of Latin America, 2002-3*.
- ECLAC(2004), *A Decade of Social Development in Latin America, 1990-1999*.
- Green, Duncan(2003), *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*, London: Latin American Bureau.
- Hayek, Friedrich A.(1982), *Law, Legislation, and Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul, paperback edition, (I) Volume 1: *Rules and Order* / (II) Volume 2: *The Mirage of Social Justice* / (III) Volume 3: *The Political Order of A Free People*.

- Hojman, David(1993), *Chile: The Political Economy of Development and Democracy in the 1990s*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hunter, Wendy(1997), "Continuity or change?: Civil-military relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru", *Political Science Quarterly*, Vol 112, No. 3, pp. 453-475.
- Panizza, Francisco(1995), "Human Rights in the Processes of Transition and Consolidation of Democracy in Latin America", *Political Studies*, No. XLIII, pp. 168-188.
- Raczynski, Dagmar(2000), "Overcoming Poverty in Chile", in Tulchin, Joseph S. and Allison M. Garland, *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, Boulder: Lynne Rienner.
- Roberts, Kenneth M.(1997) "Rethinking Economic Alternatives: Left Parties and the Articulation of Popular Demands in Chile and Peru", in Douglas A. Chalmers *et al.*, *The Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford: Oxford University Press.
- Silvério Marques, José(2004), *Operationalising Pro-Poor Growth: A Country Case Study on El Salvador*", AFD, BMZ (GTZ, KfW Development Bank), DFID, and the World Bank, October, <http://www.dfid.gov.uk>.
- Valente, Malena(2005), "Development-South America: Uneven Race Against Poverty", *Inter Press Service News Agency*, Apr 6, <http://www.ipsnews.net>.