

## 페루 국가와 사회관계에 대한 고찰(1990-2015): 광산 개발과 사회 분쟁 사례를 중심으로\*

서지현\*\*

단독/한국외국어대학교

**Seo, Jihyun (2016), "State and Society in Conflict (1990-2015): The Case of Mineral Extraction and Social Conflicts in Peru"**

### ABSTRACT

With the economic structural reforms and market-oriented economic development implemented over the last few decades, Latin American countries have witnessed increasing incidence of social conflict across the region, leading to a crisis of governability. Particularly in the Andean region, conflicts between the state and society have become more intense and frequent in recent years, partly explained by their weak political institutions and their lack of credibility among the majority of the population. In the Peruvian case, the colonial legacy and its lingering effects on the unequal political structure are at the roots of weak political institutions, according to a respected Peruvian scholar Julio Cotler. Accordingly, the country has long been ruled by a political and economic oligarchy even after its independence, by resulting in the marginalization of the masses, or otherwise incorporating a selected section of the society. This exclusive inclusion has been maintained with the political and economic modernization of the twentieth century, a fact which has kept the country in a state of constant political and economic crisis.

The corruption scandal of the authoritarian Fujimori regime brought Peru to democratic rule once again in 2000. In the meantime, high prices for commodities in the international markets kept the country's resource-based economy stable and upbeat in the 2000s. However, this political and economic liberalization does not seem to guarantee governability under successive governments as the country has been witnessing increasing frequency of social conflict, particularly in relation to resource extraction. Against this backdrop, this article provides an examination of the state and society relationship since 1990. In

---

\* 저자는 본 논문에 대한 세심하고 유의미한 조언을 주신 익명의 심사위원들에 감사의 마음을 전한다.

\*\* Jihyun Seo is senior researcher of the Institute of Latin American Studies at Hankook University of Foreign Studies, Korea (Email: cambio1968@naver.com).

particular, it looks at the dynamics of the state vis-a-vis the social protests related to the resource extraction. By doing this, I argue that the reform of democratic institutions (with little political will) does not guarantee the democratization of the state-society relationship given the inequality which is deeply rooted in the structure of political institutions since the colonial times.

**Key Words:** the state-society relationship, Fujimorismo, resource extraction, democratisation, social conflict

## 들어가기

안데스 지역의 국가-사회관계를 분석한 저작에서 드레이크와 허쉬버그는 80년대 경제위기에 직면하여 경제 구조 조정 정책을 이행하고 시장주의 경제발전을 추구했음에도 불구하고 지속적인 경제 성장보다는 빈부격차가 더욱 뚜렷하게 나타나면서 사회 분쟁이 증가하였고, 이로 인해 국가들이 통치성의 위기에 봉착한 것은 비단 안데스 국가들만의 현상이 아닌 라틴아메리카 전반적인 현상이라고 지적했다(Drake and Hershberg 2006, 3). 이러한 통치성의 위기가 안데스 국가들에서 더욱 분명하게 드러나는 것은, 즉 국가와 사회 간의 분쟁의 강도와 빈도가 다른 라틴아메리카 국가들에 비해 높은 것은 정치제도가 제대로 기능하지 못하거나 사회로부터 충분한 신뢰를 받지 못하기 때문이라고 지적했다(ibid.). 특히 페루 정치제도의 허약성과 관련하여 저명한 페루 사회학자인 훌리오 코틀러(Julio Cotler)는 식민 경험의 유산과 이로 인한 뿌리 깊은 사회 불평등에서 그 이유를 찾았는데, 이러한 식민적 유산이 독립이 후 지속적인 정치제도 변화의 노력에도 불구하고 여전히 유지되어오고 있다고 말했다(Crabtree 2011, xvii). 코틀러는 특히 1968년 이전 식민지 유산으로부터 ‘역사적 단절’(corte histórico)을 경험하지 못한 페루 사회는 일부 과두지배 세력이 다수의 대중 세력을 국민국가(nation-state)로 완전히 ‘포섭’하지 못한 채 그 일부분을 선별적으로 정치제도 내에 유입하거나, 혹은 철저하게 배제해왔다고 지적했다. 그렇기 때문에 ‘선택’되지 못한 다수가 지속적으로 정치, 경제, 사회, 문화적 요구를 하게 될 때마다 과두 지배층 혹은 소수의 엘리트층의 이해관계에 저당 잡힌 국가는 강압적으로 대중 세력을 통제하거나 때로는 유화책으로 포섭해왔다는 것이다.

코틀러의 이러한 역사·제도적 분석은 수십 년이 지난 오늘날의 페루 국가와 사회관계를 이해하는데도 여전히 유용하다. 특히 지난 20여 년간 시장주의 경제 발전 모델을 추진해 오면서 특히 2000년대에는 국제 원자재 가격의 상승에 따른 자원 개발과 수출의 확대에 힘입어 국가 거시 경제 지표가 안정되고 꾸준한 경제 성장세를 유지함과 동시에, 90년대 권위주의적 정책을 펼친 후지모리 정권이 막을 내리고 대의민주주의 제도가 다시 회복되는 등 정치·경제적 자유주의가 새롭게 뿌리내리는 듯 보였지만, 이와 동시에 페루는 전국적으로 증가하는 다양한 사회분쟁으로 몸살을 앓았고, 이 과정에서 무고한 많은 시민들이 국가 공권력과의 충돌과정에서 희생되기도 했다. 다시 말해, 경제적 자유화와 정치적 민주화에도 불구하고 (비록 그 형태나 강도는 달라졌을지라도) 페루 국가는 역사적으로 반복되는 통치성의 위기를 겪고 있는 것이다.

이러한 배경에서 본고는 통치성의 위기를 겪고 있는 페루 신자유주의 국가와 분쟁의 정치(the politics of contention)를 이끌고 있는 사회 간의 관계를 살펴봄으로써 2000년 대의민주주의의 회복이 코틀러가 주장하는 과두제 지배(혹은 소수 정치 엘리트의 이해관계에 집중된 정치 체제)로부터 ‘역사적 단절’을 이루어서 대중 세력을 시민으로서 민주주의 국가에 정치적으로 통합하는 과제를 달성했다고 보기엔 여전히 그 개혁이나 정치적 의지가 미흡하며, 오히려 소수의 정치경제 엘리트 세력의 다수의 대중에 대한 지배를 유효하게 하는 제도적 구조의 존속으로 ‘역사적 지속’이 계속되고 있음을 주장하고자 한다. 이를 위해 본고는 특히 1990년대 이후 또 다시 국가 근대화 발전모델의 주축으로 강조되어 온 자원 개발과 이에 따른 사회 분쟁을 둘러싼 국가-사회관계를 살펴봄으로써, 2000년 민주주의로의 재 이행과 함께 시민사회의 성장과 민주제도 개혁 등으로 대의민주주의로의 틀을 갖추었지만 여전히 90년대 권위주의적 국가-사회관계 메커니즘이 지속되고 있음을 밝히고자 한다. 특히 민주화 이후 대중에 대한 배제가 지속적으로 이뤄진 요인의 상당 부분이 물론 신자유주의 하의 강력한 시장과 자본의 힘에도 그 요인이 있지만, 본고에서 집중적으로 관심을 가지는 부분은 위기의 80년대를 거쳐 정당성을 얻은 90년대 후지모리 시대의 유산이 재 민주화 이후에도 지속적으로 작용하고 있음을 밝히고자 한다. 특히 2000년대 이후 다양한 정치사회 세력의 등장과 정치활동에도 불구하고 다른 안데스 국가와 같은 제도권의 정치세력화로 이어지지 못함은 본고에서 집중적으로 밝히고 있는 후지모리 시대의 유산(사회, 정치세력의 분열 심화와

권위주의적 기제의 지속적 영향)이 지속적으로 작동하고 있음을 반증하고 있다고 볼 수 있다. 또한 이는 광산 개발에 따른 사회 분쟁 사례들에서 대표적으로 나타나고 있다. 다시 말해, 후지모리 정권의 권위주의적 지배 메커니즘의 지속 하에 정치제도의 외형의 변화가 국가-사회 간의 관계의 실질적인 민주화, 즉 대중 주도의 의사결정과 민주제도를 통한 다양한 이해관계의 조정 등을 반드시 보장하는 것은 아님을 주장하고자 하는 것이다. 이러한 목적으로 본고는 먼저 90년대 후지모리 정권 하에서 국가의 사회에 대한 통제와 포섭 메커니즘을 살펴보고, 이 메커니즘이 2000년대 이후 민주화의 배경에서 어떻게 변화 혹은 지속되었는지 자원 개발과 사회 분쟁에서의 국가-사회관계를 통해 살펴보고자 한다.<sup>1</sup>

## 후지모리 정권(1990-2000)하의 국가-사회관계

### 행정부 중심주의

68년 군사 쿠데타 이후 12년간 군부의 지배하에 있던 페루는 70년대 말 활발한 활동을 펼친 좌파 정당들과 시민 사회 조직들의 노력으로 1980년 민주주의로 이행하였다. 하지만 80년 무장 봉기를 일으킨 급진적 마오주의 공산당 분파, 센데로 루미노소(Sendero Luminoso, 이하 SL)의 국가와 자본주의에 대한 무장 공격과 70년대 중반부터 시작된 외채위기와 80년대 말 하이퍼인플레이션으로 인해 80년대 페루 민주주의의 경험은 민주제도의 공고화의 길로 이어지지 못했다. 오히려 민주제도에 대한 페루 국민들의 불신은 극에 달했으며, 80년대 중반까지도 민주주의 선거에서 높은 지지를 받던 좌파 정당들에 대한 지지율마저도 점차 낮아져 80년대 후반부터는 무소속 후보에 대한 지지가 오히려 높아지기 시작했다. 90년 대선에서 신자유주의 개혁을 주창하며 반 가르시아 블록을 형성한 바르가스 요사(Vargas Llosa)를 제치고 후지모리가 당선된 배경에는 이러한 정치·경제적 배경이 자리하고 있다.<sup>2</sup>

1 2000년 재 민주화가 이뤄진 이후 국가와 사회 각각 세력의 분화가 이뤄졌으나 본고의 목적상 이 글에서는 1990년 이후 국가의 대중에 대한 전반적인 지배 메커니즘을 주로 분석함을 밝혀둔다.

2 90년 후지모리의 대선 당선 배경에 대한 보다 자세한 내용은 Seo(2015)를 참고 할 수 있다.

바르가스 요사와는 달리 온건한 경제 개혁을 공약했던 후지모리는 전통적인 정당 정치인들과 달리 대선 캠페인 당시 페루 국민들이 겪고 있던 정치·경제적 고통을 고려하여 정치의 ‘효율성’을 강조하며 당선되었지만, 당선 후 실질적인 통치에 있어 현실적인 한계에 부딪혔다. 첫 번째로 후지모리는 무소속으로서 정당이나 사회 조직에 의한 견고한 사회적지지 기반이 부족했다. 더욱이, 후지모리의 선거 기반인 정당(Cambio 90)은 각자의 이해관계에 의해 파편화된 다양한 세력들이 일시적으로 조합된 형태였으며, 의회 내에서 Cambio 90이 과반수를 차지하지도 못했기 때문에 당면한 문제를 해결하기 위한 ‘효율적’ 정책들은 매번 의회 내에서 야당들의 반대에 부딪치기 일수였다(Kenney 2004). 또한 후지모리는 국가 붕괴 상태에 이를 만큼의 정치경제 위기 하에서 군부가 쿠데타를 계획(Plan Verde)하고 있다는 정보를 이후 정권의 정보부 수장이 되는 몬테시노스(Montesinos)를 통해 전해들은 바, 쿠데타가 현실화되기 전에 조속히 정치·경제적 위기에 대처해야 했다(Costa 1993). 당선을 전후로 한 이러한 국내적 상황에서 후지모리가 결정할 수 있는 선택지 중 가장 ‘효율적’으로 보였던 것이 본인의 정권에 대한 쿠데타(self-coup, 혹은 autogolpe)를 통한 통치성의 재정립이었던 것으로 보인다.

1992년 4월 5일 자신의 정권에 대한 쿠데타를 감행한 이후 후지모리의 정책 이행 방식은 정치·경제적 위기 극복을 위해 그동안의 ‘효율적’인 정책 결정을 지속적으로 방해해온 ‘비효율적’인 의회, 사법부, 정당 등과 같은 민주제도들을 무력화시키고 정권의 안정성을 보장하기 위해 군부와 손잡는 것이었다. 더욱이 쿠데타에 대해 상당수의 국민들이 지지를 보냈기 때문에 92년 이후 정권은 민주제도에 대한 충공세를 펴부으며 모든 의사 결정 권한을 행정부에 집중시키기 시작했다(Seo 2015, 95). 정권은 이렇게 집중된 권한을 기반으로 정권 초기 정치경제 위기를 극복하고자 했다. 90년 7,649%에 이른 하이퍼인플레이션과 외채 위기에 대처하기 위해 경제 안정화 정책을 시행했다. 경제 구조조정 정책은 결과의 효율성, 즉 빠른 시일 내에 경제를 안정화 시키고 국제 금융 사회로부터 신뢰를 회복하여 재정의 숨통을 트는 것을 최우선 과제로 했다. 이를 위해, 후지모리는 91년과 92년 사이 경제안정화를 위한 일련의 대통령령을 통과시켰으며, 경제 개혁 과정에서 특히 민주제도 틀 내의 정치인들보다는 기술 관료들을 주로 등용하여 국제 금융 사회와의 원활한 관계 회복은 물론 ‘비효율적인’ 민주적 정치적 의사 결정 과정의 방해를 받지

않는 구조 개혁을 감행하고자 했다.

한편, 쿠데타 이후 국제 사회의 민주주의로의 재 이행 요구와 압력에 따라 민주주의 제도를 형식적으로나마 회복해야 했는데, 이에 정권은 외형적으로 민주주의 제도를 회복함과 동시에 새로운 헌법을 재정하여 결과적으로 보다 행정부의 권한을 강화시켰다. 1993년 10월 새 헌법 통과를 두고 시행된 국민 투표에서 승리하면서 의회는 상하 양원제에서 총 80석의 단원제로 축소되었고, 행정부의 의회와 사법부에 대한 통제는 증가하였다. 특히, 쿠데타 이후 새로운 의회를 구성하기 위한 선거에서 기존의 정당들이 대부분 보이콧했기 때문에 의회는 행정부의 의사 결정에 대한 견제 역할을 하지 못하는 사실상의 거수기 역할을 하는 유명무실한 제도가 되었다. 또한, 사법부의 경우도 행정부가 사법제도의 투명성과 효율성 고취를 강조하며 사법부에 대한 개입을 강화하였는데, 이는 사법부의 독립성을 상당히 해치는 결과를 가져왔다. 예를 들면, 정부는 인사권에 관여하기도 하고 예산 관리나 사법부 내 의사결정 과정에 노골적으로 개입하기도 했다(Belaúnde 1998, 184).<sup>3</sup>

이러한 행정부의 권한 강화는 특히 95년 대선에서 당선된 이후 2000년 3선을 위한 대선에 후보자 자격을 얻을 수 있을 것인가와 관련된 논란에서 보다 확고히 드러났다. 특히 후지모리는 정권 내내 견고한 사회적 지지 기반을 닦을 수 있는 정당을 발전시키지 않았을 뿐더러, 그를 대신할 눈에 띄는 후계자도 없었기 때문에 2000년 대선에서 스스로 후보로 나서기 위해 공식적이고 비공식적인 수단을 모두 동원했다. 1996년 중반 여당이 장악하고 있던 의회에서 대통령 임기 재해석과 관련된 법(the law of authentic interpretation, Law 26657)을 통과시켰는데, 이 법에 따르면 93년 새 헌법이 재정되었으므로 이전의 첫 번째 임기는 소급 적용되지 않으며, 95년 당선이 93년 헌법 하에 첫 번째 임기라고 해석할 수 있으므로 2000년 연임을 위한 후지모리의 대선 후보등록이 가능하다는 것이다. 이 과정에서 사실상 의회는 다시 한 번 행정부의 의사 결정을 위한 거수기 역할을 한 것이다. 하지만 이 법의 합법성 논의가 불거지면서 최종 판단이 헌법 재판소의 결정에 넘겨졌는데, 재판소의 3명의 법관이

3 한편, 가르시아 정부 하에서 진행되어 오던 지방 분권화의 흐름에도 역행하여 중앙정부의 권한을 보다 공고히 하고자 했다. 90년대 이렇게 중지된 지방 분권화 시도는 2000년대 초반 민주주의로 재 이행하면서 다시 활력을 받기 시작했으나, 이후 정권들에서 지속적으로 재 중앙집권화 시도가 이뤄지고 있다. 지방 분권화와 관련된 보다 자세한 논의는 Ballón(2011), McNulty(2011; 2013) 등을 참고할 수 있다.

합법성을 인정하지 않자 정권은 헌법 재판소의 기능 자체를 중시 시켜버렸다. 이에 시민단체들을 중심으로 법 26657 저지를 위한 국민소환투표를 실시하고자 서명활동을 벌였다. 하지만 정부는 국민투표 소환을 위한 규정을 바꿔 의회 내 투표 요건을 추가했는데, 최종적으로 98년 의회 투표에서 3표 부족으로 국민소환투표를 실시하는 것을 제지했다. 이와 같은 의회와 사법부에 대한 행정부의 영향력 행사뿐만 아니라, 군부와 정보국(Servicio de Inteligencia Nacional, SIN)을 통해 정치적 비판과 비판적 언론을 통제하며 3선 후보로 등록하였다.<sup>4</sup>

### 권위주의 기제(the Authoritarian Mechanism)

의회와 사법부 등에 대한 개입을 증가시켜 행정부의 권한을 강화함과 동시에 정권은 민주주의 제도의 핵심인 정당 제도에 대한 총공세를 펼쳤다. 80년 민주주의로의 이행을 통해 4개의 주요 정당을 중심으로 한 정당 체제가 공고화 되는 듯해 보였으나, 앞서도 밝혔듯이 민주 정권들의 실정에 힘입어 80년대 말부터 선거에서 전통 정당들에 대한 지지율이 떨어지기 시작했다. 특히, 후지모리 정권하에서 민주주의 제도에 대한 총공세가 이어지는 가운데 정권의 가장 핵심적인 공격대상은 정당이었다. 정권은 80년대 말 페루가 겪고 있던 국가 위기 상태의 모든 책임이 정당과 정치 엘리트들(partidocracia)에 있다고 몰아세웠고, 80년대 민주주의 질서에 실망감을 느낀 국민들이 정권의 정당 비판에 상당부분 공감대를 느낀 것도 사실이다. 물론 이는 전통적인 정당들 자체의 내부적 책임도 있다고 할 수 있다. 특히 정당의 가장 중요한 역할 중 하나라고 할 수 있는 국가와 시민사회 간의 조율을 제대로 하지 못한 채 지도부와 지지기반 간의 괴리는 갈수록 커졌고, 특히 좌파 정당들의 경우 정당 내 이해관계에 따라 통합보다는 분열을 거듭하는 양상을 보였기 때문에 대중들의 요구를 정치 체제 내에서 반영하지 못했음은 부인할 수 없는 사실이다. 하지만 이러한 정당들 내부의 문제와 함께 페루의 정당체제 자체가 붕괴한 것은 후지모리 정권의 전면적인 공세에 힘입은 바가 크다. 특히 선거 캠페인 당시부터 무소속으로 출발한 후지모리는 실상 국민들의 기성 정치에 대한 피로감을 잘 활용하여 당선된 경우라고 볼 수 있다. 실질적으로, 1995년 대선

4 후지모리 정권하에서 군부와 정보국을 통한 사회 전반적인 통제를 시도한 것과 관련하여는 Conaghan(2005), Burt(2006), Carrión(2006), Seo(2015)를 참고할 수 있다.

결과를 보면 전통적인 정당들에 대한 지지율이 10%이하로 떨어졌음을 확인할 수 있다(Kay 1996, 89).

이후 선거는 정당 기반이 없는 인물 중심주의로 본격화되었다. 이렇게 정당 체제가 붕괴된 상황에서 정당은 주로 선거 주기와 운명을 함께하는 기제로 변화했다. 특히 1990년 대선에서 후지모리를 당선시킨 Cambio 90는 93년 제헌의회 선거에서 Cambio 90-Nueva Mayoría(C-90/N-M)로, 98년 지방선거에서는 Vamos Perú로 2000년 대선에서는 Perú 2000으로 이름을 바꾸며 매 선거 때마다 ‘새로운’ 선거용 이미지를 호소하기 위해 변모해왔다. 하지만 이렇게 정당 이름을 바꾼 것은 정당 체제를 공고화하기 위한 노력이라기보다는 대의 민주주의의 필수적 요소라고 할 수 있는 선거에서 분열된 대중에의 호소력을 가지기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 정권은 정당의 제도화를 통해 대중 세력과의 관계 조율을 시도하기보다는 대중 세력을 개인적인 네트워크에 기반하여 직접적으로 통제하고자 했다. 다시 말해, 테러 조직에의 대응을 위한 정책이나 경제 구조조정을 위한 정책들의 ‘효율적인’ 이행을 위해 비판적 의견을 의회를 통해 조율하기보다는 군부나 정보국(SIN) 등 대통령 개인의 연출을 통한 권위적 통제를 보다 선호했다. 특히 이러한 경향은 92년 쿠데타 이후 민주 제도에 대한 총공세를 통해 행정부를 견제할 수 있는 민주 제도적 기반이 축소되면서 보다 강화되었다.

특히 사회에 대한 국가의 권위주의적 통제 기제와 관련해서 정보국(SIN)과 정보 국장이었던 몬테시노스(Montesinos)의 역할이 결정적이었다. 몬테시노스는 전 페루 군부의 장교 출신으로 군사 기밀을 유출한 죄목으로 군부를 떠났으나, 이후 흥미롭게도 변호사 자격을 취득하여 마약 밀매 세력을 변호한 이력을 가지고 있기도 하다. 후지모리와 몬테시노스의 인연은 90년 대선 이전으로 거슬러 올라가는데, 후지모리가 대선 후보이던 당시 부동산 매매 관련 스캔들을 겪은 적이 있었는데 몬테시노스가 이를 원만하게 해결해주면서 후지모리의 신뢰를 얻게 되었으며, 이러한 인연은 당선이후 몬테시노스가 정보국장직을 수용하면서 실질적인 정권의 조정자(shadowy master)가 되는 배경이 되었다고 한다(Rospigliosi 2000). 특히 몬테시노스의 장교이력은 정권과 군부의 가교역할을 하는데 중요한 배경이 되었는데, 정권 초기 국가 위기 상황에서 군부의 쿠데타 계획에 대한 정보 역시 몬테시노스를 통해 알게 되었고, 정권이 안정화 되면서 군부 내 인사 조정에서 정권의 성향에 맞는



인사를 통해 군부를 장악하는 데에도 군 내부 사정에 밝은 몬테시노스의 역할이 컸다고 한다(Mauceri 1995). 1991년에는 육군 참모 총장에 친 정권 인사인 니콜라스 에르모사 리오스(Nicolás Hermoza Ríos)를 임명함으로써 군부에 대한 영향력을 장악하였다. 특히 정권이 정보국(SIN)과 군부에 대한 통제권을 가진 것은 명목상 무장 세력들의 테러 공격에 대항한 국가의 안보를 위한 것이었지만, 90년대 초 이미 SL의 지도층이 체포되고 그 세력이 국소화된 것을 상기해 볼 때 이후 정보국과 군부의 역할은 정권에 비판적인 야당인사 혹은 시민사회 조직들을 견제하고 통제하는 역할에 보다 집중되었음을 알 수 있다(Seo 2015).

정보국과 군부는 비합법적인 수단을 통해서 비판세력을 통제하기도 했는데, 그 대표적인 예가 준군사조직 콜리나스 그룹(the Colinas Group)을 운영한 것이었다(Burt 2006). 이후 진실과 화해 위원회(CVR)에 의해 밝혀진 바에 의하면, 테러조직들에 의해서 뿐 아니라 특히 후지모리 정권 하에서 활동하던 이러한 준군사조직에 의해 무고하게 희생된 시민들의 수도 상당했다고 한다. 그 대표적인 예가 1991년 11월 Barrios Altos 학살과 1992년 칸투타(Cantuta)대학 학생과 교수 학살 등이 있다(Seo 2015). 또한 정권은 이러한 활동에 따른 법적 정당성 여부를 고려하지 않은 채 1995년 관련자들을 일괄 사면하는 사면법을 발효하기도 했다(Cameron 1998). 이러한 비합법적 수단과 함께 정권은 합법적인 경로를 통해서 비판적인 세력에 대한 권위적 통제를 이어나가기도 했는데, 그 대표적인 사례가 반(反)테러법 이었다. 이를 통해 정권에 비판적인 시민들은 테러나 국가에 대한 반역죄를 선고받기도 했는데, 특히 이들의 인권과 관련해서 문제가 되었던 것은 이들이 민사법이 아닌 군법의 적용을 받고 심판을 받았음은 물론이고 재판관의 신분 역시 밝히지 않은 채 재판을 진행함으로써 판결의 형평성과 인권 보장을 크게 위협하는 결과를 가져왔다는 점이다(Cameron 1998; Burt 2006). 아래에서 살펴보겠지만, 이러한 국가의 권위주의적 사회 통제 기제는 2000년 재민주화가 이뤄진 이후에도 국가에 대한 민주제도의 견제가 약화된 상태에서 그 강도는 약화되었을지라도 또 다른 형태로 변모하여 지속적으로 국가가 사회비판세력을 통제하는 가장 효율적인 방안으로 활용되었다.

## 신민중주의(Neopopulism)

한편, 90년대 초 적극적인 경제 구조 조정정책을 펼치면서 경제가 안정화되고, 92년 SL이 지도층 소탕 작전에 성공하면서 정권은 높은 지지율을 누리게 되었고, 명백하게 민주화에 대한 역행으로 볼 수 있는 92년 쿠데타에 대한 국민들의 높은 지지 역시 정치·경제적 국가 위기상태에 대한 정권의 '효율적'인 대응에 대한 반응이라고 해석할 수 있다. 하지만 정권의 이러한 초기 성공은 오래 지속되지 못했다. 웨일랜드(2006)가 '성공의 역설'(paradox of success)이라고 지적하고 있듯이 경제안정화를 위한 적극적인 구조조정 정책은 대중 세력들의 생활 여건에 대한 고려 없이 이뤄졌기 때문에 90년대 초 긴급한 국가 위기 상황이 해결되면서 정권에 대한 지지율이 점차 떨어지게 되는 요인이 되었다. 이러한 지지율 하락은 93년 새 헌법 통과를 위한 제헌의회 선거에서부터 나타나기 시작했다. 정권은 빈곤과 실업률 증가와 함께 악화되는 생활 여건에 따라 하락하는 지지율을 회복하기 위해 95년 대선을 앞두고 본격적으로 사회 프로그램에 투자하기 시작했다(Kay 1996). 신자유주의 경제 개혁 정책을 지속하는 가운데, 대중 동원을 목표로 주로 도시빈민층과 소외된 농촌지역 주민들을 대상으로 한 사회 프로그램들을 실시한 신자유주의 민중주의 정권을 '신민중주의'(neopopulist) 정권으로 불렀는데, 후지모리 정권은 권위주의적 사회통제 전략과 함께 이러한 신민중주의적 정책을 통해 다양한 이해관계로 분열된 대중 세력을 통제 혹은 포섭하고자 했다(Weyland 1996; 2001; 2003; Roberts 1995; Crabtree 1998; 2000; Jilberto and Hogenboom 2001). 특히 이러한 민중 포섭 정책은 80년대 정치·경제적 위기와 90년대 신자유주의 구조조정에 따른 시민사회의 파편화, 특히 경제 안정화 프로그램에 따른 빈곤과 실업의 심화에 따라 노조 조직화가 더욱 어려워지고(Balbi 1997; Solfrini 2001; Arce 2006) 농민 단체들 역시 약화되면서(Crabtree 2002) 70년대 후반 활발하게 활동하며 80년 민주주의로의 이행을 이끌었던 시민 사회 조직들 또한 활력과 조직화 동력을 잃게 되면서 더욱 심화되었다.

정권이 실시한 사회 안전망 프로그램들은 주로 신자유주의 구조조정을 독려한 국제 금융 사회의 지원이나 국영 기업들의 민영화를 통해 확보된 자금으로 재정을 확보했다. 솔프리니(Solfrini)에 따르면 민영화를 통해 확보된 자금의 48.2%가 사회 안전망 프로그램에, 나머지 22.85%가 국방비에, 24.2%가 외채 상환에 사용되었다고 한다(2001, 71). 대표적인 사회 프로그램으로는

1991년 8월 형성된 ‘발전과 사회보상을 위한 국가 펀드’(Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, 이하 FONCONDES)이다. 솔프리니(Solfirini)에 따르면, FONCODES 자금의 60% 가량은 사회기반시설 확충에 사용되었으며, 일부는 고용 활성화를 위한 공공 부문의 계약직 일자리를 늘리기 위해 사용되었다고 한다(Kay 2006). 또한 사회 프로그램은 주로 단기적으로 도시빈민가나 농촌지역에서 구조조정 정책의 타격을 심각하게 받은 사회계층을 대상으로 실시되었는데, 대표적인 것이 ‘국가 식량지원 펀드’(Fondo Nacional de Alimentación, 이하 PRONAA)이다. 이러한 신민중주의 정책은 주로 대통령 산하의 정부부처(Ministerio de Presidencia)의 통제 하에 실시되었기 때문에 정권에 대한 지지를 대가로 선별적으로 이행되었다(Kay 1996, 80). 결과적으로 아르세(Arce)가 지적하듯이, 경기 침체가 보다 본격화되는 90년 중반의 상황에서 95년 후지모리가 재선에 성공한 주요 요인으로 이러한 신민중주의 정책을 빠뜨릴 수 없다(Arce 2006).

이렇게 총체적 국가 위기에서 권력을 잡게 된 후지모리 정권은 대중 세력과의 관계에서 정당, 의회, 사법부 등의 민주제도를 통해 다양한 이해관계를 조율하기보다는 개인적 네트워크에 기반한 권위주의적 메커니즘과 신민중주의 정책이라는 선별적인 사회정책을 통해 사회를 통제 혹은 포섭하고자 했다. 이러한 민주주의 제도를 넘어선 국가 사회관계의 직접적인 연계 메커니즘은 2000년 후지모리의 3선을 위해 숨은 조정자 역할을 자처했던 몬테시노스의 부패 행각을 적나라하게 드러내주는 비디오편(Vladivideos)이 연속으로 언론에 공개되면서 자의반 타의반으로 표면상으로는 일단락되었다. 이후 페루는 형식적으로나마 최소한의 대의민주주의 요건을 회복하기 시작했다. 다음 장에서는 이러한 형식상의 대의민주주의로의 이행이 특히 국가와 사회의 관계방식까지 민주화 시켰는지, 즉 그동안 국가로부터 배제되어왔던 대부분의 대중 세력들의 제도권 내 진입이 가능해졌는지를 살펴보고자 한다. 특히 시장 중심의 경제발전 정책과 함께 90년대 이후 지속된 자원 개발과 관련된 사회 분쟁에 대한 국가의 대응방식을 통해 살펴보고자 한다.

## 민주주의로의 재 이행과 후지모리주의(Fujimorismo)의 지속: 광산 개발과 사회 분쟁<sup>5</sup>

### 바구아 분쟁(the Baguazo): 행정부 중심주의의 지속

2009년 6월 페루 아마존 바구아(Bagua) 지역에서 경찰과 아와준(Awajun)과 왓피스(Wampis) 원주민 그룹 간의 충돌로 공식적으로 알려진 희생자만 경찰 24명과 주민 10명으로 모두 34명이 사망하는 사건이 벌어졌다. 이 엄청난 희생자를 동반한 국가와 원주민 간의 충돌 사건을 바구아소(the Baguazo)라고 부른다. 바구아소의 직접적인 요인은 미국과의 자유무역협정(FTA)을 맺기 위해 2007년 의회로부터 특별법 제정 권한을 부여받은 가르시아 정부가 2008년 ‘정글 법안(the Law of the Jungle)’으로 불리는 일련의 대통령령을 승인하여 외국인 투자 활성화(특히 자원 개발 산업 부문에의 민간 투자 활성화)를 도모하면서 시작되었다(Acuña 2015, 88). 문제는 이들 법령 중 일부가 특히 원주민 공동체의 삶에 직접적으로 영향을 주는 사안과 관계가 있었다는 점이다. 아쿠냐에 따르면, 특히 입법령 1090과 1064의 경우 보호구역으로 정해진 페루 아마존 지역 중 4,500만 헥타르 지역에서 자원 개발을 할 수 있게 허용함으로써 원주민 공동체의 토지에 대한 권리를 크게 위협하게 되었다는 것이다(Acuña 2015, 89). 또한, 입법령 1015에 따르면 자원 개발을 위해서 기존에는 지역에 거주하는 주민들의 2/3의 동의를 얻어야 했는데 새롭게 제안된 법령은 주민 과반수의 동의만 얻으면 토지에 대한 권리를 확보할 수 있게 허용한 것이다(Acuña 2015, 89).<sup>6</sup> 2008년 9월 원주민 단체 주도로 이들 법령에 반대하는 시위가

5 2000년 민주주의로의 재 이행 이후 후지모리주의가 대중 세력에 대한 통치성의 원리로 작용한 다양한 측면이 있었으나 본고는 특히 광산 개발과 관련된 사회 분쟁에 대한 통제 메커니즘으로 후지모리주의의 유산이 어떻게 작동하고 있는지를 집중적으로 살펴 고자 했다. 모든 사례를 일반화 할 수는 없었으나 본고의 목적에 부합하는 대표적인 몇몇 사례들을 중심으로 통치성의 기제로서의 후지모리주의의 지속적인 영향을 살펴보고자 했다.

6 페루 헌법(1993)에 따르면, 천연자원의 개발을 위한 권한은 페루 중앙정부가 가지고 있는데, 이러한 자원개발의 권리를 제 3자에게 양도할 수 있는 권한도 페루 정부가 가지고 있다. 만일, 자원 탐사와 개발권을 제 3자가 양도받게 된다고 할지라도 이것이 자원 개발을 위해 접근이 필요한 ‘토지’에 대한 권리를 자연적으로 인정하는 것은 아니다(Seo 2015, 122). 이러한 개발 프로젝트의 토지에 대한 접근성을 원활하게 보장하기 위해 페루 정부는 1995년 토지법(Ley 26505)을 제정했는데, 이 법에 따르면, 개발 프로젝트에 투자하는 기업들은 주민들의 2/3 동의를 있을 경우, 혹은 주민들에 대해 적절한 보상을 했을 경우 토지 접근성을 보장받을 수 있다(De Echave 2009, 314).

있었고, 가르시아 정부는 법령들에 대해 원주민 그룹과 협상을 하겠노라 약속했으나 지켜지지 않으면서 2009년 6월 원주민 공동체들이 ‘the Curva del Diablo’ 고속도로를 봉쇄하게 된 것이다. 이에 경찰력과 지역 주민들 간의 충돌로 수많은 희생자가 발생한 것이다.<sup>7</sup> 분쟁 초기 가르시아 정부는 원주민 공동체의 시위가 국가 ‘발전’의 방해물이 되는 것으로 원주민들의 ‘전근대적’이고 ‘이기적’인 태도(Síndrome del perro del hortelano)를 비판했으나, 수많은 희생자가 발생하면서 정부의 강압적 진압에 대한 국제 사회의 비판 여론이 높아지게 되면서 결국 가르시아 정부는 문제가 된 법령들을 취소하고, 원주민 권리와 관련해서 국제적 기준에 부응하는 국내법적 대안에 대해 논의할 의무가 있음을 인정했다(Acuña 2015, 89).

바구아소 분쟁을 통해 중요한 정치적 논의의 장에 부상하게 된 것이 대형 개발 프로젝트와 관련한 ‘주민 사전 동의’(consulta previa)에 관련된 것이었다. ‘주민 사전 동의’법의 경우 국제법상으로 원주민 공동체의 권리와 관련해서 국제노동기구(ILO) 협약 169에서 규정하고 있으며, 페루 정부는 1994년 2월 ILO 협약 169를 인준했다(Salmón 2013, 373). 하지만 90년대 이후 시장 개방과 자원 개발에 기반한 수출 주도의 발전을 추구해온 페루 정부의 입장에서 협약 인준은 국내법상의 실효가 없었다. 바구아소 이후 ‘주민 사전 동의’법에 대한 논의가 본격화 되면서 우말라(Humala) 정부가 들어선 2011년 8월 법안이 의회에서 만장일치로 통과하였고, 9월 법안이 인준되었으며, 2012년 4월부터 법적 효력을 가지게 되었다. 하지만 새롭게 발효된 이 법이 자원 개발권 양도와 관련해서 기존에 행정부 위주의 의사 결정 구조에 실질적으로 얼마나 영향을 줄 수 있을 것인가의 여부는 여러 측면의 검토를 요한다.

2011년 9월 법안이 인준된 이후 법제화 과정에서 원주민 단체들과 국가 간의 견해차이가 본격적으로 드러나기 시작했는데, 특히 이 법이 ILO 협약과 같은 국제적 기준에 여전히 미치지 못하며, 개발 프로젝트 진행 시 사전 동의를 얻어야하는 대상의 범위가 불명확하고, 이 법안의 이행이 과연 의무적으로 시행될 수 있도록 강제할 정치적 의지가 존재하는가와 관련하여 원주민 단체들이 현 상태 내에서의 법제화를 반대했다. 다시 말해, 사전 동의를 얻어야 하는 대상이 주로 아마존 지역의 원주민 공동체에 한정되면서 안데스 고산 지대 혹은 해안 지역 주민들로 부터는 사전 동의를 받지 않아도 되는 것인가에

7 바구아소의 보다 자세한 내용은 아쿠냐(Acuña 2015)를 참고할 수 있다.

대한 의문이 제기되었다(Monge and Viale 2015, 266). 또한 법제화 된 현 상황에서 보듯이 과연 모든 개발 프로젝트에 법의 실효성이 보장될 것인가의 의문이 제기되었는데, 몽헤와 비알레에 따르면 현재까지 전국적으로 진행되고 있는 탄화수소 개발과 관련하여 주(región) 차원에서 6차례 주민 사전 동의 절차가 진행 중이며 지역(provincia) 차원에서 14차례의 주민 사전 동의 절차가 진행 중이지만 안데스 고산지대와 해안 지대에 집중되어 있는 광산 개발과 관련해서는 한 차례도 이뤄지지 않고 있다(Monge and Viale 2015, 266). 그동안 발생해 온 상당수 사회 분쟁의 요인이 자원 개발과 관련된 의사결정이 행정부에 집중되어 있었기 때문이었고, '주민 사전 동의' 법안의 도입과 함께 주민의사를 반영하고자 하는 법제가 마련되기는 하였지만 법의 실질적 적용이 매우 제한적인 범위 내에서 이뤄지고 있는 것을 고려해 볼 때, 여전히 의사 결정과정과정이 국가, 특히 행정부에 치중되어 있는 한계를 보이고 있다.

### 마하스(Majaz) 분쟁: 권위주의적 사회통제 메커니즘의 민영화

2009년 1월 9일 페루의 유명 일간지 <La República>의 기사 제목은 '그날 마하스에선 도대체 무슨 일이 있었는가: 마하스의 야만성'(Barbariedad en Majaz)이었다. 2009년 4월 중국계 광산 컨소시엄인 츠진(Zijin)광산 회사가 영국계 몬테리코 메탈(Monterrico Metals)로부터 약 90%의 지분을 사들임으로써 리오 블랑코(Río Blanco) 광산 프로젝트(舊 Majaz project)는 현재 주인이 바뀐 상태이다. 일간지는 보도 당시로부터 약 4년 전인 2005년 8월 당시 몬테리코 메탈의 마하스 광산 프로젝트가 위치했던 페루 북부의 피우라(Piura) 주의 아야바카(Ayabaca)와 우암카밤바(Huamcabamba) 지역(provincia)에 위치한 지역공동체 주민들 29명이 납치·감금되고 그 중 한명이 사망한 사건에 대해 상세히 보고하고 있었다. 사건이 발생한 4년 뒤에야 공개적으로 사건의 실상이 드러나고, 특히 사건이 경찰과 다국적 광산 기업의 보안 회사가 연관되어 있다는 것이 밝혀지면서 국가 '발전'을 위한 자원 개발 방식에 다시 한 번 의문이 제기되었다. 80, 90년대 국가 전체를 뒤흔들었던 급진적인 무장혁명 세력과 국가 간의 충돌로 무고한 시민들이 희생되는 사회적 트라우마를 가지고 있는 페루의 상황에서 민주화 이후 또다시 사회에 대한 국가의 폭력적 형태가 밝혀진 것은 페루 국민들 뿐 아니라 국제 사회의 비판을 불러일으키기 충분한 것이었다. 당시 수자원에 대한 오염을 우려한 지역주민들이 마하스 광산 개발에

반대하며 시위를 벌이면서 경찰과 마하스 광산 경비를 담당하던 민간 보안 회사인 포르사(FORZA)가 시위 주민들을 납치·감금하고, 이 과정에서 주민 한명이 사망하게 된 것이다.

이 사건은 국가 정책에 대해 비판적인 정치·사회 인사들에 대한 조직적인 통제 정책을 펼쳤던 90년대 후지모리 정권의 권위주의적 사회 통제 메커니즘이 2000년 재민주화 된 이후에도 지속적으로 작용하고 있음을 반증하고 있다. 특히 90년대 국가정보국(SIN)과 군부에 집중되었던 권위주의적 사회 통제 메커니즘은 경제 구조조정에 따른 민영화와 시장주의 경제 발전 모델의 추진과 함께 보다 민영화된 형태로 나타났다. 즉, 후지모리 정권 하에서 자원 개발 산업 뿐 아니라 경찰과 같은 국가 공공 서비스 부문도 민영화되기 시작하였는데, 이렇게 민영화된 경찰력이 2000년대 개발 투자를 하는 다국적 기업의 투자 안정성을 보장하기 위한 공공 ‘질서’를 지키는데 군사력과 함께 동원되었다. 이와 더불어, 경찰들이 다국적 기업의 보안 회사를 위해 일할 수 있는 길도 열리게 된 것이다. 이와 관련해서, 가르시아의 첫 번째 정권(1985-1990)하에서 경찰 조직의 구조조정이 단행되었는데, 세 조직으로 분리되어있던 조직이 하나의 조직(Policía Nacional del Perú, PNP)으로 통합되었고 경찰들(suboficiales)의 업무체제가 격일제 근무로 바뀌게 되었다(Seo 2015, 205). 특히 90년대 후지모리 정권하에서 격일제 근무를 하는 경찰들이 쉬는 날 국가가 아닌 제3자에게 공공서비스를 제공할 수 있게 허용되었다(Costa and Romero 2011, 88). 이를 코스타와 로메로는 ‘소리 없는 민영화’(la silenciosa privatización)라고 불렀는데, 경찰들이 민간 보안업체에서 일할 수 있게 되면서 낮은 임금을 보완할 수 있는 길을 열어주게 된 것이다(Costa and Romero 2011, 88). 특히 2000년대 자원 개발 투자가 활발해지면서 민간 보안업체를 위해 일할 수 있게 된 경찰들이 국민의 공공 안전성 보장 임무와 함께, 다국적 기업의 투자 안정성을 보장하기 위해 공공질서를 보장해야하는 임무를 함께 맡게 되는 역설적인 상황에 처하게 된 것이다. 이러한 역설적 상황은 정부가 국가 예산 비중을 줄이기 위해 경찰들의 민간 업체 근무를 허용하여 낮은 임금을 보완하는 방법으로 이용했을 뿐 아니라, 군이나 경찰의 장교 혹은 고위급 인사들이 퇴직 후 민간 보안업체들을 설립할 수 있도록 허용하면서 나타난 현상으로 국가의 공공 서비스의 민영화에 따른 결과로 볼 수 있겠다. 특히 마하스 분쟁과 관련해서 정부 정책에 비판적인 세력에 대한 민영화 된 메커니즘으로 권위주의적 통제 방식이 지속되

었는데, 이는 사회 통제를 하는 주체가 다국적 기업의 보안업체와 함께 민영화 된 국가 공공 서비스를 주축으로 이뤄지고 있는 것에서 반증되고 있다.

## 라 틴타야(La Tintaya)와 콩가(Conga) 분쟁:

### 우말라(Humala)정권 하의 권위주의적 사회통제 메커니즘

2011년 대선 캠페인에서 당시 후보였던 우말라(Humala)가 가장 강조했던 공약 중 하나는 후지모리 정권에서부터 지속적으로 이어져온 ‘perro del hortelano’식 발전 모델과 거리를 둔 ‘대전환’(la Gran Transformación)이었다. 물론 1차 경선이후 보수 세력을 대표하는 케이코 후지모리(Keiko Fujimori)와 2차 경선에서 맞서기 위해 ‘대전환’에 비해 덜 급진적으로 보이는 ‘청사진’(la Hoja de Ruta)을 공약으로 제시하기는 했지만, 2011년 대선 당시 우말라를 지지했던 국민들의 대부분은 시장 중심의 원자재 수출에 기반한 발전 모델의 전환에 대해 높은 기대를 갖고 있었다. 다시 말해, 근대화 발전을 위한 자원 개발과 원자재 수출 중심의 경제발전 모델과 이에 반대하는 사회세력에 대한 국가의 권위주의적 통제 방식에 대해 사회적 피로감이 팽배해 있었다. 앞서 살펴보았듯이 바구아소와 같은 사회 분쟁의 폭력적 진압에 대한 국내외 여론이 이미 악화되어 있는 상태였고, 원자재 수출 증가에 따른 긍정적 거시경제 지표와는 달리 안데스, 아마존 지역 주민들의 경제사회적 삶의 여건 악화와 환경오염에 따른 피해로 사회 환경 분쟁이 나날이 증가하고 있던 상황에서 우말라가 국민들의 ‘변화’에 대한 큰 기대와 함께 당선된 것이다. 앞서 보았듯이, 정권 초기 ‘주민 사전 동의’법을 발효하고, 이와 더불어 다국적 자원 개발 기업으로부터의 조세 비율을 높이기 위한 협상을 이끌어내는 등의 노력을 보여주기도 했다(Seo 2015). 하지만 임기 1년차에 내각이 여러 차례 바뀌고 지지율이 급격하게 낮아지는 등 정권 초기부터 심각한 정치적 무능과 통치성의 위기를 보여주었다. 이러한 정치적 위기 속에서 정권은 사회비판 세력들에 대해 이전 정부들과 크게 차이 없는 권위주의적 통제 메커니즘을 지속적으로 적용했다. 우말라 정권 1년차에 사회 분쟁에 대한 정부의 강경 진압과정에서 15명이 사망하고 800명 이상이 부상당했으며, 이중 57%가 총상에 의한 부상이라고 한다(IDL 2012, 10).

정권 초기 사회 분쟁에 대한 정부의 입장을 결정적으로 보여준 사례는 광산 개발과 관련된 두 개의 시위였는데, 그 하나가 2011년 말부터 카하마르카



(Cajamarca)에서 대규모로 전개된 콩가(Conga)광산 프로젝트 반대 시위였고, 다른 하나는 쿠스코(Cusco)지역의 라 틴타야(La Tintaya)광산 프로젝트 반대 시위였다. 이들 사회 환경 분쟁에 대한 정부의 대응방식은 이전 정부들과 큰 차이를 보여주지 못하고 있다. 먼저, 콩가 프로젝트 반대시위와 라 틴타야 프로젝트 반대 시위가 발생하자, 정부는 다양한 지역 내 이해관계를 조율하거나 민주적 제도의 틀 내에서 문제를 해결하고자 노력도 하기 전에 2011년 12월, 2012년 5월 각각의 지역에 ‘긴급사태’를 선포했다.<sup>8</sup> 1993년 헌법 137조에 따르면 ‘대통령은 60일이 넘지 않는 기간 동안 전국 혹은 특정 지역을 대상으로 내각 위원회의 동의를 얻어 긴급사태를 선포할 수 있는데, 긴급사태를 선포할 수 있는 경우는 예외적 경우로, 공공질서나 사회평화가 무너졌을 때나 주민들의 생명에 위협이 가해질 만큼의 재난이나 심각한 상황을 의미한다’(Seo 2015, 200-201). 하지만 위의 두 사례의 경우 과연 긴급사태를 선포할 만큼의 예외적인 상황인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 왜냐하면, 긴급사태를 선포할 경우 민주주의의 질서 하에서 허용되는 집회, 결사 등의 주민들의 헌법상의 기본적인 권리가 제한되기 때문에 행정부의 이러한 특별 권한이 남용될 경우 국민의 인권에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 또한 법적 절차에 있어서도 긴급사태의 경우 공식적으로 선포된 다음날부터 법적 효력을 가지게 되는데, 두 사례의 경우 모두 선포된 당일부터 긴급사태에 해당하는 조치들이 시행되면서 주민 권한에 대한 과도한 침해라는 비판을 받기도 했다(IDL 2012, 16-17). 이는 행정부의 사회비판 세력에 대한 권한의 남용이라는 측면도 있지만 이에 대한 의회나 사법부의 행정부 견제 능력도 현저하게 약하다는 것을 반증하여 보여준다고 할 수 있다.

또 다른 권위주의적 사회통제 기제로는 사회운동 지도자들 혹은 인권단체들에 대한 법적 제재의 강화와 이들을 통제하기 위한 군, 경찰력의 공권력 남용과 이들에 대한 처벌의 약화 혹은 면제이다. 이 또한 민주주의 제도들의 허약성을 여실히 보여주는 예라고 할 수 있겠는데, 예를 들면, 후지모리 정권 하에서 반 테러법을 통해 정권에 대한 비판 세력들을 처벌할 수 있는 법적 근거를 마련했던 것과 마찬가지로 여러 차례의 입법령(Decreto Legislativo 1094, 1095, 1096)을 통해 사회 시위에 가담한 자들을 ‘사회 적대 세력’으로 규정하고 처벌할

8 카하마르카의 경우 분쟁이 급진화되면서 2012년 7월 시위세력과 경찰력 간의 충돌에서 5명의 사망자가 발생하면서 다시 긴급사태를 선포했고, 이를 2012년 8월 다시 연장했다.

수 있게 했을 뿐 아니라, 군이 시위 진압과정에서 발생하는 법적 문제들을 민사재판이 아닌 군사재판에서 심판받을 수 있도록 법적으로 보장하기도 했다(IDL 2012, 20-21). 또한 콩카 프로젝트와 라 틴타야 프로젝트 반대 시위에서 고소된 시위 가담자들을 각각의 분쟁이 발생한 카하마르카와 쿠스코가 아닌 다른 지역에서 재판을 받도록 입법령을 내림으로써 사회비판 세력에 대한 법적 형평성을 크게 훼손시키기도 했다. 특히 이렇게 재판지역을 임의로 이전시키는 조치는 재판을 받으려 가기위한 재정적 여유가 많지 않은 농민들이나 가난한 농촌 주민들의 경우 변호사, 교통비 등의 부담으로 재판 자체에 참석하기도 쉽지 않은 상황이라, 이는 시위 등에 가담하는 것을 사전에 예방하는 효과를 가지기도 한다는 점에서 사회에 대한 또 다른 권위주의적 통제 메커니즘이 작용하는 것으로 볼 수 있다(Seo 2015, 201-203).

이처럼 사회 분쟁에 대한 국가의 대응방식을 살펴보면, 2000년 민주화가 재 이행된 이후 5년마다 한번씩 대선이 열리고 이들 선거가 형식적으로나마 정당에 기반한 정당 간의 경쟁으로 이뤄지고 있으며, 지방 분권화의 본격화로 2002년 이후 지방 정부를 선출하는 선거가 정기적으로 열리면서 지역주민들의 참여를 유도하고 의견을 수렴하기 위한 제도적 틀이 마련되고 있기는 하지만, 여전히 정부의 ‘발전’모델 유지와 사회의 비판세력을 통제하기 위한 중앙정부의 대응방식은 ‘대전환’(la Gran Transformación)이라기보다는 ‘후지모리주의의 지속성’(la Gran Continuidad)을 보여주고 있음을 살펴볼 수 있었다. 다음에서는 90년대 말부터 지속적으로 성장하여 사회 분쟁에서 국가와의 이해관계 조정을 위한 중요한 세력으로 부상한 옴부즈만 사무소(Defensoría del Pueblo)를 중심으로 이러한 민주제도의 발전이 국가-사회관계의 민주화에 실질적으로 얼마만큼의 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다.

## 옴부즈만 사무소(Defensoría del Pueblo):

### 국가-사회관계의 변화?<sup>9</sup>

페루에서 가장 효율적이고 신뢰받는 민주제도 기관 중 하나인 옴부즈만 사무소는 광산 개발과 사회 분쟁에서 국가와 사회관계의 조정자 역할을 하는

9 2000년 이후 국가의 사회에 대한 관계 변화를 살펴볼 수 있는 다양한 요소들이 있겠으나 본고에서는 그 대표적인 사례라고 할 수 있는 옴부즈만 사무소를 중점적으로 다루고 있음을 밝힌다. 다만, 옴부즈만 사무소의 사례가 국가-사회관계의 변화의 모든 측면을 대변하는 것은 아님을 밝혀둔다.

민주주의의 주요 행위자이다. 옴부즈만 사무소는 1993년 헌법에서 채택되어 1996년 9월 공식적으로 그 업무를 시작하였는데, 이 옴부즈만 사무소가 권위주의 정권 하에서 형성되고 성장한 배경은 크게 국내적인 요인과 국제적인 요인으로 살펴볼 수 있다. 먼저, 국내적 배경으로는 무엇보다도 80년대 민주주의 정권과 90년대 후지모리 정권 하에서 벌어진 인권침해 사례들이 급증하면서 인권 보호를 위한 시민단체들의 활동이 증가하게 된 것을 들 수 있다. 앞서 밝혔듯, 1968년부터 1980년까지 군사정권의 지배를 받은 페루는 70년대 중반 이후 활발해진 좌파 정당들과 사회단체들의 노력으로 1980년 민주주의로의 이행에 성공하였는데, 이행의 방식이 전통적인 보수 정치세력들의 협의에 의해 형식상의 이행에 그치고 말았다. 이 과정에서 민주주의 이행 방식에 동의하지 않은 페루 공산당의 분파인 마오주의 세력 SL가 1980년부터 무장혁명을 진행하면서 이에 대응하는 국가의 강압적이고 폭력적인 진압과정에서 수많은 무고한 시민들이 희생되었다. 2003년 발행된 진실과 화해 위원회 보고서(CVR)에 따르면 80년대 SL와 국가 간의 폭력 전의 전개와 90년대 후지모리 정권의 권위주의적 사회통제 과정에서 약 69,000명의 페루 국민이 사망 혹은 실종되었다고 한다. 이 과정에서 다양한 종교관련 단체와 인권관련 단체들의 활동이 증가하였는데, 1985년 이렇게 활동하던 다양한 세력들이 한데모여 국가인권협의체(Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 이하 CNDH)를 발족하였다.<sup>10</sup> 특히 신생 민주주의 정권 하에서 수많은 무고한 시민들이 희생되고 80년대 말 경제위기까지 겹치면서 민주제도에 대한 국민들의 신뢰는 바닥으로 떨어졌다. 이것이 90년 후지모리 당선에 영향을 끼친 주요요인 중 하나였는데, 앞서도 살펴보았듯이 민주정권 하에서 이미 신뢰를 잃고 붕괴 일보직전이던 민주제도들이 후지모리 정권 하에서 완전히 와해되고 권위주의적 통치방식으로 이어지면서, 국민들의 인권을 보호할 수 있는 마지막 보루로 CNDH를 필두로 한 인권단체들의 이니셔티브에 의해 1996년 옴부즈만 사무소

10 CNDH는 1985년 발족 당시 농민조합, 노조, 풀뿌리 사회단체, 전통적인 인권단체 등 인권과 관련된 활동을 이끌어 온 다양한 사회단체들이 느슨한 네트워크 형식으로 연대, 공조하는 포괄적인 단체로 시작했으며, 진보적인 교회세력 역시 CNDH와 함께 공조했다. CNDH에 참여한 사회 조직들로는 지역을 기반으로 한 단체들도 있었지만 주로 리마를 기반으로 한 시민단체들로, 주요 단체로는 사회행동을 위한 주교위원회(Comisión Episcopal de Acción Social, CEAS), 시민변호사회(Instituto de Defensa Legal, IDL), 인권위원회(Comisión de Derechos Humanos, Comisedh) 등이 있다(Youngers 2006, 161-162).

가 문을 열게 된 것이다.

위와 같은 국가 실패와 시민단체의 활동 증가와 같은 국내적 요인과 함께 국제적 요인 또한 옴부즈만 사무소 형성에 중요한 역할을 하였는데, 특히 탈냉전 이후 국제사회와 미국의 관심이 민주주의와 인권옹호로 옮겨진 상황에서 1992년 4월 5일 후지모리 정권의 쿠데타는 국제사회의 비판 여론을 높이게 되었으며, 페루의 민주주의와 인권보호에 대한 국제사회의 압력이 높아지게 되었다. 특히 후지모리 정권의 쿠데타 이후 미국 클린턴 정부는 민주주의 회복을 위해 페루 정권에 직접적으로 압력을 가할 수 있는 위치에 있었는데, 그것은 경제 위기에서 벗어나기 위한 노력을 도모하던 후지모리 정권에게 국제 금융 사회로의 재진입이 절실한 상황이었기 때문이다(Youngers 2006, 168). 같은 맥락에서 옴부즈만 사무소의 재정에 있어서도 세계은행과 같은 국제기구들이 재정의 일부를 지원하기도 했다(Pegram 2008, 58). 또한 이러한 변화에 발맞춰 미주기구(OAS)는 모든 회원국들이 의무적으로 각국에 옴부즈만 사무소를 설립하도록 촉구하기도 했다(Pegram 2008, 65).

이러한 국내외적 배경에서 설립된 옴부즈만 사무소는 80년대와 90년대를 거쳐 제 기능을 상실한 민주주의 제도의 역할을 보완하고 국가와 사회 간의 조정자 역할을 하는, 거의 유일하게 대중의 신뢰를 받는 제도기관으로 성장하게 되었다. 운가르에 따르면, 일부 국가를 제외한 대부분의 라틴아메리카 국가들에서 인권문제와 관련된 국가-사회관계를 조정하는 독립적인 국가체도로 옴부즈만 사무소가 운영되고 있는데, 주로 인권침해 사례들을 조사하고, 시민들로부터 인권침해 사례에 대한 고소를 접수하기도 하고, 법적 소송절차를 지원하기도 한다(Ungar 2004, 164). 특히 페루 옴부즈만 사무소는 시간의 흐름에 따라 그 활동 영역을 넓혀갔는데, 설립 당시의 인권옹호를 위한 활동에서 그 영역을 넓혀 90년대 말부터는 권위주의에서 민주주의로의 이행을 위한 활동에 힘을 쏟았다. 특히 2000년 후지모리 정권이 붕괴된 이후, 옴부즈만 사무소는 공공행정기관의 책임성을 보장하는 활동에도 관심을 쏟았으며(Pegram 2011, 219), 분쟁을 해결하기 위해 분쟁 당사자 간 이해관계를 조정하거나, 관련 정보를 수집하거나, 여론의 척도를 조사하는 등 소외된 대중들을 대변하는 일까지 그 활동 영역을 확대했다(Ungar 2004, 178). 특히 민주제도적 기반이 약화된 배경 하에서 핵심적인 민주체도로 국가·사회 간의 이해 조정기능을 하는 옴부즈만 사무소가 2004년부터 매달 발행하는 사회 분쟁 관련 보고서는 사회

분쟁에 관련된 정보를 제공하고 이들 분쟁의 예방과 전개 그리고 당사자 간 협의를 위해 이해관계를 조정하는데 핵심적인 역할을 하고 있다.

하지만 옴부즈만의 이러한 긍정적인 역할과 사회적 위상에도 불구하고 기관의 활동에 몇 가지 한계가 있는데, 우선, 옴부즈만 사무소의 활동이 법적 강제성을 가지고 있지 않기 때문에 사무소의 결정을 강제할 수 없으며, 이로 인해 사무소의 활동은 국가가 언제든지 저지할 수 있다는 점이다(Ungar 2004, 164; Pegram 2011, 219). 또한, 실질적으로 인권침해의 문제는 뿌리 깊은 구조적 문제로 인한 경우가 많고, 이 경우 옴부즈만 사무소가 인권침해를 당한 사회세력을 변호한다고 할지라도 근본적으로 민주제도상의 개혁이 함께 수반되지 않았을 경우 옴부즈만 사무소의 역할이 매우 제한적인 효과만 가지고 올 수 있다는 점이다(Ungar 2004, 164-165). 예를 들면, 민주화 이후 광산 개발과 관련된 사회 분쟁과 국가 간의 관계에서도 보았듯이, 옴부즈만 사무소가 분쟁의 요인에 대한 정보를 수집하고 당사자 간 이해관계를 조정하기위해 노력할지라도, 행정부 의사결정 권한에 대한 의회나 사법부의 견제가 약하고 행정부나 정치적 이해관계로부터 사법부가 독립성을 보장받지 못할 경우, 또한 재판부나 검찰의 전문성이 떨어지고 비효율성이 두드러질 경우, 경찰이나 군대와 같은 국가의 공권력이 강력하게 작용할 경우 등에서는 옴부즈만 사무소의 역할이 매우 제한적인 부분에 그치는 경우가 대부분이다.

## 결론: 민주주의로의 진전인가 후지모리주의의 지속인가

페루는 1968년 쿠데타와 함께 정권을 잡은 벨라스코 군사정권에서 국가자본주의 정책 추구하고 사회 동원화를 통해 처음으로 ‘역사적 단절’을 시도했다. 국가주도의 사회 동원화를 통해 국가-사회관계의 구조를 개혁하고 대중 세력을 국가 내로 통합 혹은 포섭하고자 시도했으나 이러한 위로부터의 개혁(the Peruvian experiment)은 절반의 성공에 머물렀다. 70년대 중반 이후 경기가 침체되고 경제위기로 이어지면서 위로부터의 사회 동원화에 자극을 받은 정치사회 세력들, 특히 국가 자본주의 근대화 프로젝트에서도 배제된 사회세력들을 중심으로 사회소요가 증가하기 시작했고, 이에 기반을 둔 노조, 농민조합 등의 활동과 좌파 정당들의 성장으로 1980년 민주주의로의 이행이 이뤄졌다.

하지만 80년대 페루 민주주의의 경험은 ‘역사적 단절’을 통해 역사적으로 국가 정치구조에서 소외되어 온 대중 세력을 민주주의 제도권 내로 통합하기엔 역부족이었고, 오히려 민주주의 정권들의 실정으로 80년대 말 국가는 붕괴 직전의 위기에 봉착했다. 이 과정에서 대중들은 민주주의 제도에 대한 신뢰를 잃었고, 이것이 후지모리 정권의 중요한 등장배경 중 하나가 된다. 앞서 살펴본 것같이, 정치·경제의 위기상황에서 정권을 맡게 된 후지모리의 90년대는 민주주의 제도는 철저히 외면당했으며, 이를 대신하여 정책 결정에 있어 행정부 중심주의가 강화되었고, 사회를 통제 혹은 포섭하기 위한 권위주의적 메커니즘과 신민중주의 정책이 정권의 주요한 특징이 되었다.

2000년 후지모리-몬테시노스 부패 스캔들로 민주주의로의 재 이행이 이뤄졌고, 민주화를 위한 개혁이 정치 각 부문에서 시도되었다. 또한 국제 원자재 가격의 상승과 자원 개발과 수출에 힘입어 페루는 2000년대 줄곧 거시경제의 안정적인 성장세를 이어갔다. 하지만 앞서도 보았듯이 이러한 정치·경제적 자유주의의 이행이 결코 국가-사회관계의 민주화로는 이어지지 않았음이 2000년대 들어 전국적으로 증가한 사회 분쟁으로 반증되었다. 특히 국가의 사회 분쟁에의 대응을 살펴봄으로써 후지모리 시대의 국가의 사회통제나 포섭을 위한 메커니즘이 대의민주제도의 개혁과 시민사회 활동의 증가 등으로 인해 그 형태나 강도에 변화를 가져오기는 했지만 지속적으로 유지되고 있으며, 이는 ‘역사적 단절’이라는 과제, 즉 뿌리 깊은 국가-사회 간 구조적 불평등을 극복하기 위한 노력이 여전히 필요함을 반증하고 있다.

## 참고문헌

- Acuña, R.(2015), “The Politics of Extractive Governance: Indigenous Peoples and Socio-environmental Conflicts,” *The Extractive Industries and Society*, Vol. 2, pp. 85-92.
- Arce, M.(2006), “The Societal Consequences of Market Reform in Peru,” *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 1, pp. 27-54.
- Balbi, C.(1997), “Politics and Trade Unions in Peru,” in C. Maxwell and P. Mauceri(eds.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Ballón, E.(2011), “Decentralisation,” in J. Crabtree(ed.), *Fractured Politics: Peruvian Democracy: Past and Present*, London: Institute for the Study of the Americas.
- Belaúnde, J.(1998), “Justice, Legality and Judicial Reform,” in J. Crabtree and J. Thomas(eds.), *Fujimori's Peru: The Political Economy*, London: Institute of Latin American Studies.
- Burt, J.M.(2006), “Quien habla es terrorista: The Political Use of Fear in Fujimori's Peru,” *Latin American Research Review*, Vol. 41, No. 3, pp. 32-62.
- Cameron, M.(1998), “Self-Coups: Peru, Guatemala and Russia,” *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 1, pp. 125-139.
- Carrión, J.(2006), “Public Opinion, Market Reforms, and Democracy in Fujimori's Peru,” in J. Carrión(ed.), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Conaghan, C.(2005), *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Costa, E.(1993), “Peru's Presidential Coup,” *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 1, pp. 28-40.
- Costa, G. and C. Romero(2011), *¿Inseguridad en el Perú: Qué hacer?*, Lima: Ciudad Nuestra.
- Crabtree, J.(1998), “Neopopulism and the Fujimori Phenomenon,” in J. Crabtree and J. Thomas(eds.), *Fujimori's Peru: The Political Economy*, London: Institute of Latin American Studies.
- \_\_\_\_\_(2000), “Populism Old and New: The Peruvian Case,” *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, No. 2, pp. 163-176.
- \_\_\_\_\_(2002), “The Impact of Neoliberal Economics on Peruvian Peasant Agriculture in the 1990s,” *Journal of Peasant Studies*, Vol. 29, No. 3-4, pp. 131-161.
- \_\_\_\_\_(ed.)(2011), *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*, London: Institute for the Study of the Americas.
- De Echave, J.(ed.)(2009), *Minería y conflicto social*, Lima: IEP.
- Drake, P. and E. Hershberg(2006), *State and Society in Conflict: Comparative Perspective on Andean Crises*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- IDL(2012), "Informe: La criminalización de la protestas sociales durante el primer año del Gobierno de Ollanta Humala".
- Jilberto, F. and B. Hogenboom(2001), *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*, London and New York: Zed Books.
- Kay, B.(1996), "Fujipopulism and the Liberal State in Peru, 1990-1995," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 5, pp. 55-98.
- Kenney, C.(2004), *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- McNulty, S.(2011), *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori's Peru*, Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_(2013), "Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance," *Latin American Politics and Society*, Vol. 55, No. 3, pp. 69-92.
- Monge, C. and C. Viale(2015), "Industrias extractivas: contunismo y Carrera hacia el fondo," *La Divina Tragedia*, Serie: Perú Hoy, No. 27, Lima: Peru.
- Pegram, T.(2008), "Accountability in Hostile Times: The Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 40, pp. 51-82.
- Roberts, K.(1995), "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case," *World Politics*, Vol. 48, pp. 82-116.
- Rospigliosi, F.(2000), *Montesinos y las fuerzas armadas*, Lima: IEP.
- Salmón, E.(2013), "The Struggle for Law of Free, Prior, and Informed Consultation in Peru: Lessons and Ambiguities in the Recognition of Indigenous People," *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol. 22, No. 2, pp. 353-390.
- Seo, J.H.(2015), *Neoliberal Extractivism and Rural Resistance: The Anti-Mining Movement in the Peruvian Northern Highlands, Cajamarca (2011-2013)*, Ph.D dissertation, University of Liverpool.
- Solfrini, G.(2001), "The Peruvian Labor Movement under Authoritarian Neoliberalism," *International Journal of Political Economy*, Vol. 31, No. 2, pp. 44-77.
- Ungar, M.(2004), "Human Rights in the Andes," in J.M. Burt and P. Mauceri(eds.), *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weyland, K.(1996), "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 31, No. 3, pp. 3-29.
- \_\_\_\_\_(2001), "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, pp. 1-22.
- \_\_\_\_\_(2003), "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?," *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 1, pp. 1095-1115.
- \_\_\_\_\_(2006), "The Rise and Decline of Fujimori's Neopopulist Leadership,"



in J. Carrión(ed.), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*, University Park: Pennsylvania State University Press.

Youngers, C.(2006), “Promoting Human Rights: NGOs and the State in Peru,” in J. Crabtree(ed.), *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality since 1981*, London: Institute for the Study of the Americas.

Article Received: 2016. 04. 05.

Revised: 2016. 05. 10.

Accepted: 2016. 05. 10.