칠레의 민주주의-피노체트의 정치적 유산과 민주화 과정

곽재성

머리말

칠레는 민정이양 14년째를 맞으며 정치적 안정과 경제발전을 이루며 착실히 발전하고 있는 모범적인 국가이며, 중남미에서 가장 높은 국가경쟁력(28위)과 우리나라는 물론 일본이나 프랑스보다도 높은 국가청렴도(부패지수 기준 20위)를 자랑한다. 그러므로 오늘의 칠레에서는 정치적 혼란, 저발전과 극심한 빈부격차, 반복되는 외채위기와 높은 인플레, 사회적 통합의 부재나 부정부패 등 많은 중남미 국가가 당면하고 있는 문제를 찾아볼 수 없다. 그 이유는 무엇일까? 무엇보다도 '식민의 역설' 이라는 역사적 경험을 강조하지 않을 수 없다.

역사적으로 칠레는 사막과 산맥 등으로 둘러싸인 험난한 지형 탓에 외부로부터 고립되어 있었다. 16세기부터 시작된 스페인의 식민 통치시대에도 칠레는 본국의 별다른 관심을 끌지 못했다. 페루나 멕시코 같이 금이나 은이 발견되지도 않았고 사탕수수를 비롯한 수출 작물의 플랜테이션을 시도할 만한 환경도 아니었으며 호전적인 마푸체 Mapuche 인디오가 남부를 중심으로 강력히 저항하고 있었기 때문이다. 오히려 스페인은 칠레와의 무역이나 상

품제조, 포도, 담배, 올리브 재배 등을 금하는 강권통치를 폈고, 덕분에 칠레는 식민지에서 주변부로 남아 있게 되었다. 그런데 이러한 주변성 덕분에 칠레는 다른 국가들이 경험했던 노예제나 극심한 노동착취, 단일작물의 폐해, 인종문제나 각종 사회변동 등의 부정적인 식민유산을 물려받지도 않았다. 그러므로 칠레 사회의 경제사적인 기반은 착취와 수탈로 상징되는 스페인식 자본주의의 유산이 깊게 각인되어 있는 다른 중남미 국가들보다 오히려 더 건실하다고 할 수 있다. 결국, 칠레는 이런 '식민의 역설' 덕분에 문제점을 덜 가진 상태에서 독립 국가를 건설할 수 있게 되었으며, 이는 오늘날의 정치적 안정과 경제적 번영 그리고 사회적 통합을 이루며 발전할 수 있는 중요한 토대가 아닐 수 없다. 물론 이러한 발전의 이면에는 1970년 이래 최근까지 칠레가 경험한 격동의 현대사가 자리하고 있다.

칠레: 사회과학의 실험장

칠레는 흔히 '사회과학의 실험장'이라고 불린다. 그 이유는 독립 이후 약 200년 동안의 역사를 통해 다양한 이데올로기와 정책이 적용되고 실험되었기 때문이다. 특히 1970년 이후의 실험으로 인해 칠레의 현대사는 대변혁을 겪게 되었다.

1. 개혁을 통해 사회주의로 이행하는 최초의 실험장

1970년에는 사회주의자인 살바도르 아옌데가 이끄는 인민연합이 대선에서 승리하여 인류 역사상 선거로 집권한 최초의 사회주의 정부를 탄생시켰다. 러시아나 쿠바의 경험이 말해 주듯 그 이전까지만 해도 사회주의(혹은 공산주의) 정권은 오직 물리적 혁명을 통해서만 집권이 가능했었는데 아옌데의 〈인민연합〉이 적법한 선거를 통해 평화적으로 정권을 잡았다는 사실은 전 세계에 커다란 충격을 던져 주었다. 즉 아옌데는 볼셰비키나 체 게바라 식의 혁명이 아니라 사회주의로의 개혁을 시도한 것이다.

아옌데는 대통령 취임 연설에서 빵과 포도주로 가득 찬 풍요와 정의의 조국을 건설하겠다고 약속했으나 불행하게도 칠레의 정치경제 현실은 그렇지 못했다. 당시의 칠레 경제는 대부분의 중남미 국가가 그러했듯이 중심부(선진국)에 종속되어 있어 매우 어려운 형편이었다. 미국의 30대 다국적 기업 가운데 24개가 칠레에 진출해 있었고, 은행을 제외한 18대 칠레 기업이 미국의 자회사였다. 예상대로 아옌데는 이런 왜곡된 경제 종속구조를 바로잡고, 계급 간의 심화된 갈등을 치유하기 위해 다국적 기업 소유의 구리광산을 국유화하는 등의 급진적인 사회주의 정책을 차근차근 시행하기 시작했다. 그런데 아옌데는 "정당하고 합법적인 경우에 한해 보상금을 지불할 것이다"라고 천명하며 한 푼의 보상금도 없는 국유화 조치를 단행하였다. 아옌데가 제시한 이유는 다국적 기업들이 부실한 경영을 일삼았고, 과도한 이익금을 해외로 반출했다는 것이다. 〈아옌데 독트린〉으로 알려진 이 방식은 당시 제3세계에 빠르게 확산되고 있었던 비동맹운동의 핵심 이데올로기인 자원민족주의의 전형으로 꼽힌다.

이는 미국의 경제적 이익에 대해 정면으로 도전장을 낸 것이나 다름없었다. 특히 미 공화당 정부는 반미의 기운이 고조에 달했던 당시의 상황에 편승한 도미노 효과를 심각하게 우려했다. 따라서 국유화 조치는 미국과 칠레 간에 심각한 갈등을 낳았고 아옌데 정부를 무너뜨리기 위한 〈보이지 않는 봉쇄 Invisible Blockade〉를 본격화한 계기가 되었다. 미국은 칠레에 대한 대외차관을 봉쇄하였으며, 각종 산업장비, 의약품 등 중요 기간물자의 수출을 중지시킴으로써 칠레경제에 치명타를 안겼다. 이는 간접적으로는 정권의 몰락을 초래하는 요인이 되었다. 결국 아옌데 정부는 사회주의 개혁을 제대로 시도해 보지도 못하고 채 3년을 못 넘기고 군부의 쿠데타로 무너지고 말았다. 칠레의 사회주의 실험은 당시 서유럽의 사회민주주의 정당들은 물론 제3세계의 여러 나라들이 모두 함께 꾸었던 꿈이자 환상이었다.

2. 세계 최초로 이식된 신자유주의

칠레의 현대사에 가장 큰 영향을 주었고 심대한 정치경제적 족적을 남긴 사건은 1973년 9월 11일 피노체트 장군이 이끄는 군부가 아옌데 정부를 전복시킨 것이다. 국회를 해산하여 기존 정치권을 무력화시켰던 군부는 피노체트 장군을 수장으로 하는 군사평의회Junta를 통해 칠레를 통치했다.

칠레는 70년대 초까지 대부분의 상품을 자체 생산하는 수입대체Import Substitution경제였는데 문제는 인구 1,500만 명의 협소한 칠레의 내수시장을 기반으로 한 국내 생산이 고비용 구조를 벗어나지 못했기 때문에 경제침체를 면치 못하고 있었다는 것이다. 1973년 10월 피노체트 정부는 당시 연간 600%를 넘고 있었던 인플레이션 안정화, 재정적자 축소, 산업구조 조정 등의 계획을 발표했고, 이어 1975년 4월 인플레이션 억제정책 기조를 점진주의에서 충격요법으로 전환하고 전면적인 안정화 계획에 착수했다. 미국 경제학자 밀턴 프리드먼의 시장경제이론에 따라 추진된 이 계획은 그간의 수입대체산업화 전략을 포기하고 전면적인 대외개방을 강력히 추진하여 칠레의 경제구조를 근본적으로 변화시켰다.

한편 인플레이션 억제와 실질임금 상승을 위해 도입한 고정환율제는 칠레를 1982년에 위기로 몰아넣기도 했다. 경상수지 적자가 GDP의 18%(81년)에 달할 정도로 실물 부문 불균형이 극심했고 국제금리 상승에 따른 자본 유입 중단 사태가 벌어지기도 했다. 그러나 이와 같은 위기는 다시 재현되지 않았다. 1990년대 후반 칠레가 국제외환위기 여파를 피할 수 있었던 것은 중앙은행이 자금흐름의 투명성을 높이는 등 정책결정 과정이 한층 투명해지고 무역의 다변화를 통해 대외변수에 따른 위험을 분산시켰기 때문이었다.

무역 자유화에 있어 칠레는 상대편 국가의 결정에 관계없이 먼저 관세를 인하하는 일방적 개방전략을 구사했다. 이후 다자간 협상을 통한 관세 인하 정책으로 변모했고 90년대 들어서는 자유무역협정(FTA) 같은 쌍무협상을 통한 관세 인하가 주로 이루어졌다. 칠레는 이미 중남미, 미국, 유럽 등 33개국

〈표 1〉 칠레가 자유무역협정(FTA)을 체결한 국가

연도	국 가
1991	멕시코
1993	볼리비아, 콜롬비아, 베네수엘라
1994	에콰도르
1996	캐나다, 남미공동시장(Mercosur: 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이)
1998	페루
1999	코스타리카
2000	엘살바도르
2002	유럽연합(EU), 미국, 한국
2003	유럽자유무역연합(EFTA: 스위스, 노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬랜드 포함)

과 자유무역협정을 맺어 전 세계에서 가장 많은 국가와 FTA를 체결하고 있다.(〈표1〉 참조) 2003년부터는 미국과의 FTA가 발효되면서 칠레는 전체 대미 수출액의 87%에 해당하는 9,700여 품목을 무관세로 수출하게 되었다. 덕분에 단기적으로는 칠레의 대미 수출이 3% 늘어났으며, 5~7년 뒤에는 18%가량 증가할 것으로 추정된다.

관세율 인하와 자유무역협정 체결 등의 무역확대 정책 이외에 칠레 경제 자유화의 또 다른 핵심은 각종 규제를 철폐하여 외국인 투자를 적극적으로 유치한 것이다. 그 결과 1990년대 후반에 칠레의 국내총생산(GDP) 대비 외국인 직접투자 규모는 연평균 7.7%로 싱가포르(8.4%) 다음으로 높은 비율을 기록하고 있다.

이상에서 본 바와 같이 칠레의 사회경제구조를 근본적으로 변혁시켰던 피노체트의 신자유주의 실험은 단기적으로는 시행착오를 겪었지만 장기적으로는 경제안정의 토대를 구축한 것으로 평가된다. 이와는 대조적으로 피노체트의 통치 기간은 독재와 인권탄압이라는 어둡고 뼈아픈 역사의 기억을 동시에 가지고 있다.

피노체트의 유산과 칠레의 민주화

1973년 9월 피노체트 군 사령관은 쿠데타를 일으켜 아옌데 정부를 전복시킨 후 군사평의회의 수반으로 취임하여 17년 철권통치의 서막을 열었다. 그는 국회를 해산하고 기존 정당의 정치활동을 금했으며 엄격한 자유시장 정책을 제도화했고 군부통치에 반대하는 국내 저항세력들을 잔혹하게 진압했다. 1980년에는 새 헌법이 승인되었고 피노체트가 대통령으로 취임하였다. 헌법에 명시된 대로 피노체트의 재임 추진을 위해 1988년 10월에 국민투표가 실시되었지만 대다수의 유권자들이 피노체트를 거부했다. 결국 그는 물러나야 했고 퇴임 직전 헌법을 개정해 자신을 1998년까지 군부의 최고통수권자로 그리고 전역시에는 면책특권이 부여되는 종신상원의원에 임명했다.

그 이듬해인 1989년의 대통령 선거에서는 기독교민주당과 사회당 등의 중도좌파연합인 콘세르타시온Concertacion이 예상을 깨고 파트리시오 아일윈(기민당)으로 후보 단일화에 성공했고 군부가 내세웠던 우파 후보(비시)를 물리치고 대통령 선거에서 승리하여 칠레는 본격적인 민주화의 길로 들어서게 되었다. 1990년 민정출범을 이끌었던 아일윈 정권은 피노체트 시절의 경제정책을 대부분 유지하는 등 정치세력 간의 조화를 통해 정치안정과 경제발전을 도모하려 노력하였다.

한편, 아일윈 대통령 시대가 민주주의로의 이행기였다면 그 뒤를 이은 프레이 대통령은 민주주의 공고화 시대를 열었다고 볼 수 있다. 전임자와 같은 기민당 출신의 프레이는 1993년 12월 선거에서 〈콘세르타시온〉 후보로 나서 58% 득표로 당선되었다. 엔지니어에 사업가 출신인 그는 미국에서 수학한 테크노크라들을 대거 내각에 포진시켜 자유시장 경제정책을 이어나갔다.

프레이는 서민생활과 밀접한 정치, 행정의 효율화를 통한 국민존중, 부정부패의 척결, 빈곤퇴치 등을 주요 국정지표로 설정하고 의욕적인 출발을 보였지만, 93년 12월 대선과 동시에 실시된 의회선거에서 여권인 〈콘세르타시

온〉은 하원에서 과반수(70석)를 차지했으나 상원에서는 21석(선출직)을 얻는데 그쳐 임명직을 포함하여 우세를 보인 중도우파 야당연합에 열세를 보임으로써 개헌에 필요한 의석수를 확보하지 못해 헌법개정 작업은 물론 선거법개정 등 각종 정책수립에 장애를 받았다. 특히 〈콘세르타시온〉은 피노체트 체제로부터 물려받은 9명의 비선출직 상원의원 제도의 폐지와 헌법재판소 위원 중 군부지명권 삭제, 국가안보위원회 운영방식 개편, 하원에 대한 국정조사권 부여 등을 골자로 하는 헌법개정을 수차례 시도했으나, 야당의 반대로 번번이 무산되었다. 이처럼 여야 정당들은 민주정치체제와 자유시장 경제체제의 중요성에 대해서는 이견이 없으나 국정수행에 있어서 정부의 역할과 정치개혁 수준에 대해서는 현격한 차이를 보여 왔다. 또한 프레이 대통령은 취임과 함께 독재의 청산을 공언하며 군부의 국정간섭을 봉쇄하려 노력했다. 그러나 1998년까지 피노체트 장군의 군 최고 사령관직을 보장하는 등 군부와의 갈등을 피하려는 노력도 지속하였다.

2000년 1월의 대선 결선투표에서는 고용창출, 빈부격차 해소, 인권보호 등을 공약으로 제시한 중도좌파 〈콘세르타시온〉의 라고스 후보가 51.3%를 득표하여, 48.7%를 획득한 우파 민주독립당의 라빈 후보를 근소한 표차(2.6% 포인트)로 누르고 대통령에 당선되었다. 이로써 〈콘세르타시온〉은 세 번째 정권 창출에 성공하게 되었다. 라고스는 대통령에 당선된 뒤 신자유주의 경제정책의 맹점을 강력히 비난해 온 기존의 좌파 이미지를 희석시키기 위해 중도좌파임을 표방하면서 자유시장 경제체제를 유지할 것임을 역설하였다.

라고스는 작고 효율적인 정부를 구성한다는 방침하에 취임 후 단행한 조각에서 기능이 유사한 7개 경제부처를 3개 부처로 통합하는 등 정부조직을 축소(21부→16부)한 가운데 내무장관 등 요직에는 자신이 소속된 민주당 인사를 기용하면서도 공동정부임을 감안, 기민당 7명, 사회당 4명, 민주당 3명, 급진사회민주당 2명 등 여당연합에 참여한 4개 정당별로 각료직을 적절

히 배분하였다. 또한 대통령 취임연설에서 군 사령관 임면권이 보장된 군통수권 회복, 당연직 상원의원제 폐지 등을 위해 개헌을 추진해 나갈 것이라고 밝힌 바 있으며 또한 실업보험을 확대하고 일자리를 창출하는 등 빈곤층(전체국민의 22%) 보호에 주력하겠다고 약속하였다. 대외적으로는 남미공동시장에 정회원국 가입, 볼리비아와의 외교관계 재개, 미국 및 여타 국가와의 자유무역협정 체결 확대 등의 방침을 표명하였다.

이와 같이 군부 독재가 종식된 후 현재 민간정부 제3기를 맞은 칠레는 지난 14년 동안 민주주의 이행기를 거쳐 공고화된 민주주의를 확립하였다. 또한 이 기간 동안에 정치경제적으로 중남미에서 가장 모범적인 국가로 부상하여 국제사회에서의 위상을 높여가고 있다. 그러나 군사정권 시절의 인권탄압에 대한 진실규명과 정의구현의 문제는 아직도 완전히 해결되지 않은 채 논란을 거듭하고 있다.

인권문제와 민간정부의 대응

1. 인권탄압

1973년 피노체트의 쿠데타 시점으로부터 새로운 민간정부가 수립되는 1990년 사이의 기간은 〈표 2〉에서 보듯이 군부의 탄압 정도에 따라 네 시기로 나누어 볼 수 있다. 3,000여 명의 실종, 사망자를 비롯하여 수없이 많은 사람들에 대한 군사정권의 탄압은 17년 동안 지속적으로 자행되어 왔다. 초반기에는 아옌데 정권의 추종세력을 체포, 구금, 살해 또는 추방하는 개인에 대한 일방적 탄압이 주로 행해졌으나 중반기 이후에는 무장투쟁 조직에 대항하는 것에 이르기까지 시간이 흐를수록 정권에 위협이 되는 저항조직을 목표로 했던 경향을 읽을 수 있다.

2. 안전장치

1988년에 군부가 국민투표와 그 이듬해 대통령 선거에서 패해 정권을 민

간에 이양한 것은 민주세력의 관점에서 보면 오랜 민주화 투쟁의 결과이자 독재 정권의 패배였지만 군부의 입장에서는 엄연한 양보였다. 그 양보의 결과인 민주화의 물결에 직면한 군부가 가장 주의깊게 취한 행동은 미래의 보복에 대비한 제도적 안전장치를 마련하는 것이었다.

〈표 2〉 피노체트 정권하의 인권 침해 현황

단계	기 간	주 요 특 징
1	1973년 9월 11일 ~ 1974년 6월	- 아옌데 정부의 추종세력에 대한 집중 체포, 구금 또는 해외 추방 - 군부에 의한 대규모 학살 (ex. 1973년 12월) - 군부는 칠레를 내전 상황이라고 규정
2	1974년 6월 ~ 1977년 8월	- MIR(Movimiento de Izquierda Revolucionaria)를 비롯한 반정부 조직의 소탕 (실종자 다수) - 대통령 직속으로 군 정보기관이 통합된 국가정보국(DINA: Direccion Nacional de Inteligencia) 창설
3	1977년 8월 ~ 1983년	- 완화된 인권 탄압 - DINA가 해체되고 CNI(Centro Nacional de Informaciones)가 설치 - 1980년 헌법이 통과되어 피노체트 정권은 어느 정도의 정통성을 확보
4	1983년 ~ 1990년	- 1986년 피노체트에 대한 암살기도로 일시적으로 탄압이 고조 - 1988년 국민투표를 앞둔 정부의 억압정책은 현저히 완화됨 (1988년 8월은 쿠데타 이후 비상조치가 내려지지 않은 첫 번째 달)

첫 번째 안전장치는 1978년의 사면법으로 거슬러 올라갈 수 있다. 군사평의회는 군부에 대한 미래의 법적 대응을 원천봉쇄하기 위해 1973년부터 1978년의 기간 동안 군부가 저지른 인권 침해에 대해 불문에 붙이는 것을 골자로 하는 사면법을 제정하였다. 따라서 인권 탄압이 가장 심했던 이 기간의 (표에서 1, 2 단계) 범죄에 대해서는 법적인 처벌이 쉽지 않다.

둘째, 군부의 또 다른 전략은 우파를 강력한 정치적 대항세력으로 양성하는 것이었다. 이를 위해 상원의원 임명제를 도입하여 정족수의 3분의 1에 해당하는 상원의원을 피노체트가 임명하였고, 선거구당 2명의 의원을 선출하

는 중선거구제를 법제화시켜 하원에서의 발언권을 제고시켰다. 이는 전체 의석의 반 정도를 중도좌파 집권연합이 차지한다는 가정하에 우파가 최소 3분의 1 정도의 의석을 확보할 수 있다는 계산에서 나온 치밀한 전략이었다.

셋째, 1980년의 헌법과 1989년의 군조직법을 통해 어떠한 후임자든 군부의 기득권을 침해하지 못하도록 하였다. 군부가 국가안전보장위원회(CSN: Consejo Seguridad Nacional)를 통해 주요 국가정책에 대한 거부권을 행사할 수 있도록 했고, 육, 해, 공군과 경찰군 Carabineros의 수장에 대한 대통령의 임면권을 제한했다. 이는 곧 헌법상 피노체트가 군 통수권자로 남아 있는 1998년까지 피노체트는 군부를 통해, 그 군부는 각종 제도와 정치권을 통해 민간정부의 활동을 감시하고 군부에 도전하는 권력 행사를 제한하고자 하는 포석에서 나온 조치라고 할 수 있다. 동시에 1989년의 군 조직법은 미래의 국방예산이 1989년도의 수준 이하로 책정되는 것을 금지했고 국영 구리회사 CODELCO 순이익의 10%를 매년 국방 예산으로 전용시켜야 한다는 점을 명시했다. 이는 군부의 풍부한 재정 확보를 통해 진정한 우월권을 공고화시키려는 치밀한 계산에서 나온 조치라고 하지 않을 수 없다. 마지막으로, 위의 모든 안전장치를 보호하는 최후의 보루는 바로 헌법이었고 개헌 저지선을 확보할 우파의 의회 진출이 어느 정도 보장된 상태에서 적법한 헌법 개정은 불가능했다.

그러나 위의 안전장치는 민주화 이후 집권세력인 〈콘세르타시온〉의 견제를 받게 되었다. 민주화 개혁에 관한 군부와의 협상에서 〈콘세르타시온〉은 상원의원의 수를 늘려 피노체트가 지명한 의원의 비율이 5분의 1을 넘지 못하게 하고, 국가안전보장회의를 자문기구화하고 구성원 중 군인의 수가 절대다수를 이루지 못하게 하는 것을 골자로 하는 안을 관철시킨 것이다. 또한 헌법개정을 위한 정족수도 3분의 2에서 5분의 3으로 축소되었다.

그러나 나머지 안전장치의 핵심은 군부의 뜻대로 보존되었고 안전장치를 완전히 제거할 수 없었기에 대통령의 권한 행사나 (헌)법 개정, 그리고 집권

세력이 취할 수 있는 과거 청산과 민주화 정책에는 여전히 한계가 있을 수밖에 없었다. 사실 〈콘세르타시온〉은 1989년의 상원선거에서 22대 16으로 우파에게 승리하였지만 피노체트가 지명한 8명의 상원의원 탓에 오히려 22대 24로 열세에 몰리기도 하였다.

그렇다고 해서 민간정부가 군부의 권한 축소를 위한 시도를 하지 않은 것은 아니다. 그 대표적인 사례가 1990년 피노체트 장군이 제청했던 군 고위 장성의 인사와 승진에 대통령이 거부권을 행사한 사건이며 이는 군 수뇌부의 구성에 대통령도 어느 정도 간여할 수 있는 가능성을 열어 준 계기가 되었다. 또한 정부는 피노체트의 통치기간 동안 국방부 소속이었던 경찰군 Carabineros을 내무부 소속으로 원대 복귀시켰다. 동시에 OCSP(Oficina Coordinadora de Seguridad Policia)라는 대 테러리즘 상설 기구에 군부의 참여를 배제시켰다. 위의 두 조치는 지난 17년간의 군부통치에 정당성을 부여했던 국내적 질서유지라는 기능수행에 있어 군부 자체를 배제시켰다는 점에서 매우 중요한 의미가 있었다.

아일윈의 뒤를 이어 58%라는 전폭적 지지로 대통령에 오른 프레이는 군부에 대한 민간정부의 위상을 높일 수 있는 계기를 만들었다. 그 첫 번째 시도로 프레이 정부는 상원의원 임명제의 폐지와 국가안전보장회의 재구성 등을 골자로 하는 헌법개정안을 1995년에 의회에 상정하였다. 여당은 군사정부와의 단절을 꾀하고 있던 중도우파의 국가개혁당(RN: Renovacion Nacional)과 손을 잡는 데 성공하여 개헌안은 통과되는 듯했다. 그러나 중선거구제를 존속시켜야 자신들에게 유리한 7명의 국가개혁당 소속 의원들이 극우파인 민주독립연합(UDI: Union Democratica Independiente)과 손을 잡는 바람에 개헌안은 통과되지 못했다. 개헌 실패는 역으로 우파인 국가개혁당과 민주독립연합을 결속시키는 결과를 낳아 그 이듬해에 다시 상정된 개헌안도 부결되었다. 이와 같이 아일윈과 프레이의 두 민간정부는 군부의 제도적 유산을 타파하고자 부단한 노력을 기울였지만 물론 군부가 정한 안전장치의 테두리를

벗어날 수 없는 한계를 보였고 이는 곧 인권문제의 해결이 뜻대로 추진되지 못했다는 점을 의미했다.

3. 과거청산

군사독재 시절에 인권 탄압을 자행한 군부 인사들이 민주화 시대에 공통적으로 원하는 게 있다면 어떤 희생을 치르더라도 형사 처벌만은 면해야 한다는 것이다. 반면 인권 유린을 당한 당사자나 사망 · 실종자들의 가족에게 가장 시급한 사안은 진실을 규명하여 희생자의 명예를 회복하고, 가해자를 처벌하여 정의를 확립하는 것이다. 이렇듯 인권 문제는 가해자와 피해자 간에 타협할 수 없는 한 쌍의 평행선과 같은 문제이며, 집권세력에게 있어 하나의 정치적 돌파구이기도 하고 동시에 부담이기도 하다. 그러나 칠레의 민간정부에게 있어 이 문제는 돌파구라기보다는 엄청난 정치적 부담이었다. 피노체트가 이끄는 군부가 건재한 상태에서, 또한 민주화에 대한 뜨거운 국민적 열망을 안고 정권을 넘겨받았기 때문에, 군부를 자극하지 않고 민주주의와 정치안정을 해치지 않는 가운데 인권문제의 해법을 찾아야 했기 때문이다. 그러므로 인권문제의 해결에 있어 민간정부가 취할 수 있는 입지와 한계는 이미 정해져 있는 것이었다.

1989년 대통령 선거전에서 아일윈 후보는 인권의 문제에 있어서 진실과 정의와 보상Truth, Justice and Reparation의 원칙에 따라 엄정한 해결을 약속하였다. (사회 전체를 위해) 진실을 규명하고, (군부의) 관련자를 처벌하며, 피해자에 대한 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 하겠다는 것이었다. 그러나 이 공약의 한계는 곧 드러난다. 첫째, 일면 정의의 원칙과 모순된 화합의 개념이 곧 공론화되기 시작했고, 둘째, 정부는 당시 투옥되었던 (좌파)정치범들을 사면하여 군부를 자극하길 원치 않았다. 군부와 과거의 기득권 세력은 일반사면이라는 수단을 통해 정치범 문제가 인권 이슈로 번지기 이전에 조용히 해결되기를 원했기 때문이다. 셋째, 사회적 합의와는 무관하게 진실규명

과 보상의 문제가 관련자들 간의 협상으로 해결될 조짐이 보이기 시작했다. 그러므로 대통령 후보의 강력한 의지 천명이 무색할 정도로 칠레의 인권 문제는 시작부터 과거청산을 위한 강력한 도구로 쓰이지 못했다.

그럼에도 불구하고 인권문제의 해결을 위해 정부가 주도한 어느 정도의 노력을 간과할 수는 없다. 아일윈 집권 초기부터 구속자와 실종자 명단이 발표되었고 희생자 추모를 위한 위령탑이 건립되었으며 국영 텔레비전을 통해 군사정권의 인권 탄압을 고발하는 프로그램이 방영되었다. 무엇보다도 주목해야 할 활동은 1990년과 91년 동안 칠레를 흥분시켰던 〈진실과 화합위원회(일명 레틱위원회)〉의 보고서이다. 이 보고서는 인권 탄압의 원인들을 분석하였고, 개별 사례들을 기술하면서 정보기관, 군, 사법부의 행태를 낱낱이 파헤쳤다. 피해자에 대한 보상과 권리회복의 차원에서 사망, 실종자의 가족에게 각종 사회보장 혜택을 부여할 것도 명시하였다.

그러나 정부가 이 보고서에 따라 인권 침해 사범을 기소하거나 특단의 조치를 취한 것은 아니었다. 더구나 보고서에는 가해자의 명단이 공표되지 않았으며, 대통령도 인권재판을 열지 않기로 결정했다. 아일윈이 이 보고서를 손에 들고 텔레비전에 출연해 가장 강조한 부분은 관련자에 대한 처벌을 통한 '정의구현' 이 아닌 '용서와 화합' 이었다. 물론 위원회의 보고서 덕분에 인권 침해에 대한 결정적 증거를 확보하게 된 희생자의 유가족들은 가해자를 고소하여 법의 심판을 받게 할 수 있었지만, 민주화 시기의 처음 5년 동안 단 한 명의 군 고위 장교도 기소되지 않았다는 사실에서 알 수 있듯이, 관련자 처벌을 통한 '정의구현' 의 차원에서 정부차원의 대처는 지극히 미비했다. 무엇보다도 인권재판을 담당한 판사들이 군부의 눈치를 보느라 관련 군인들의 소환을 꺼렸기 때문이기도 하다.

그러므로 '정의구현' 의 문제에 있어서 프레이 대통령이 집권한 이듬해인 1995년은 확실한 하나의 전환점이었다. 그해 5월 30일 칠레의 대법원이 피노체트의 오른팔이며 악명 높았던 국가정보국의 책임자였던 마누엘 콘트레

라스Manuel Contreras 장군과 2인자였던 페드로 에스피노자Pedro Espinoza 장군을 1976년에 발생했던 한 테러사건의 주모자로 판결하고 실형을 선고한 것이다. 칠레 사법부의 이런 조치는 인권 문제의 해결에 있어 중요한 행보로 기억할 만하다. 그러나 그 이면에는 군부와 정부 간에 일종의 계약이 존재했다. 에스피노자가 즉시 투옥되었던 반면 더 비중 있는 인물이었던 콘트레라스는 10월 말에야 투옥되었는데 군은 정부로부터 임금인상과 계류 중인 600여 건의 소송을 취하한다는 약속을 받고 그를 사법부에 인도한 것이다. 결국 인권문제에 있어 '정의'를 구현하기 위한 최초의 조치는 군과의 계약에 의해 그 순수성이 퇴색되어 버렸다.

이상에서 본 바와 같이 인권문제의 해결에 관한 민간정부의 가장 큰 공적은 레틱위원회의 보고서를 통해 인권탄압에 대한 진실을 종합적으로 규명했다는 것이다. 그러나 민간정부의 두 대통령을 거치는 동안 관련자 처벌을 통한 정의는 여러 가지 이유로 확립되지 않았다. 결정적으로 최종 당사자였던 피노체트에 대해 어떤 사법적 조치도 가해지지 않았다. 이를 어렵게 했던 것은 무엇보다도 1978년의 사면법이며 나아가서는 군부가 마련해 놓은 안전장치였다.

이와 같이 민주주의로 이행했던 시기인 1990년대의 칠레에는 피노체트가 이끄는 군부의 그림자가 진하게 드리워져 있었다. 민간으로 정권이 이양되었고 선거제가 다시 정착되었지만 당시 칠레의 정국은 군부와의 협약으로 민주주의로 이행된 '후견 민주주의' 또는 '보호 민주주의'의 전형이라고 볼 수 있다. 피노체트를 수장으로 하는 군부가 민간정부의 영향력을 차단하여 여전히 막강한 힘을 발휘하고 있었기 때문이었다. 보호 민주주의는 피노체트가 군복을 벗었던 1998년까지 사실상 기능하였다. 물론 군에서 전역하고 상원의원이 된 피노체트는 이후 칠레 정치권의 중요한 변수가 될 예정이었다. 그러나 예측하지 못한 방향으로 사태가 전개되기 시작했다. 칠레에서라면 상상도 못했을 피노체트에 대한 사법처리가 유럽에서 이루어질지도 모를

상황이 온 것이다.

피노체트 사건

1998년 10월, 영국 노동당 정부는 신병 치료차 영국 런던에 머물고 있었던 피노체트 상원의원을 체포했다. 군정시절 칠레에 거주했던 스페인 국민에 대해 가해진 인권유린 혐의로 스페인 법원에 기소된 상태였기 때문이다. 당시 그는 프랑스, 스위스 등의 사법기관에도 살인, 납치, 고문 등의 반인륜적 범죄 혐의로 기소된 상태였다. 이 사건은 영국 정부가 EU협정과 테러에 관한 유럽협약에 의거 스페인 정부의 요구를 받아들였고 이어 영국 대법원도 11월 25일의 역사적 판결에서 피노체트의 면책특권을 불인정하면서 시작되었다.

이 사건으로 칠레의 국론은 크게 갈리게 되었다. 인권탄압을 받았던 당사자들과 그 가족, 그리고 군부독재에 맞서 싸웠던 중도좌파 인사들은 피노체트의 처벌을 강력히 원했고, 다른 한편 '암적인 마르크스주의'를 몰아내어 법과 질서를 회복했고 경제발전을 이룩한 영웅으로 피노체트를 추앙하는 지지자들은 그의 무죄를 소리 높이 외쳤다. 다시 한 번 칠레 정부는 크나큰 정치적 부담을 안게 된 것이다. 만약 피노체트가 스페인으로 인도되어 재판을 받게 된다면 국내 문제를 자국 내에서 처리하지 못한 데 대한 무능력을 국제사회가 인식하게 될 것이고 국내의 피노체트 지지 세력도 국가 주권의 문제를 들먹이며 정부를 압박하고 있었기 때문이다. 반면 피노체트가 석방되어 칠레로 돌아온다면 정치적 입지가 강화될 가능성을 배제할 수 없었기 때문이다.

그러나 스페인 인도에 대한 법적 정치적 논쟁을 장시간 거듭했던 영국 정부는 84세의 고령인 피노체트의 건강이 악화돼서 정상적으로 재판을 받을 수 없다는 의료 진단이 나오자 가택연금 16개월 만에 칠레로 귀국 조치시키는 결정을 내리게 되었다.

한편, 2000년 1월 취임한 라고스 대통령은 군정 때 정치적 탄압을 받았음에도 불구하고 대선 중 다수의 피노체트 지지 세력을 의식하여 처벌에 대한 입장 표명을 최대한 자제한 바 있으나, 대통령에 당선된 뒤 3권분립 원칙에 의거 사법부 독립을 철저히 보장할 것이라며 우회적으로 피노체트의 사법처리에 의욕을 보였다. 라고스는 국내외적으로 단죄 여론이 확산되자 비밀경찰 등에 의한 양심수 79명 피살, 19명 실종사건 등을 들어, 그에 대한 재판을 국민의 신망이 높은 구스만 판사가 담당토록 하였다.

이후의 상황은 긴급하게 전개되었다. 구스만 판사는 2000년 3월 2일 피노체트가 영국에서 귀국하자 상원의원으로서 누리고 있는 형사상 면책특권을 박탈해 달라고 항소했으며 항소법원은 피노체트의 면책특권을 박탈하는 판결을 내렸다. 이에 대해 피노체트 지지 세력인 군부는 대책회의를 갖는 등 강력히 반발하였고 피노체트의 변호인 측은 항소심 판결이 전직 대통령에 대한 정치적 재판이라며 대법원에 상고했으나 8월 8일 대법원은 원심대로 피노체트의 면책특권을 박탈하되 재판 전에 건강 검진을 실시토록 최종 판결하였다.

구스만 판사는 2000년 12월 1일 대법원의 면책특권 박탈판결에 따라 피노체트를 인권유린 혐의로 전격 기소한 뒤 가택연금 조치를 내렸다. 이에 대해 피노체트의 변호인 측은 구스만 판사가 70세 이상 고령 피의자에 대해 건강 검진을 거친 후 심문을 실시토록 한 형사소송법 규정을 위반했다며 항소하였고 항소법원과 대법원은 이를 수용하여 가택연금 조치를 취소하되 조기에 건강 검진을 실시토록 명령하였다. 당시 군부는 이 문제의 논의를 위해 국가안보위를 개최할 것을 거듭 촉구하여 정치권에 큰 파장을 일으키기도 하였다.

그러나 2001년 7월 산티아고 항소법원은 피노체트의 심신이 심각한 상태에 이르렀다고 판단하여 재판을 중단했으며, 이듬해 7월 피노체트는 치유가 불가능한 치매 증세를 앓고 있다는 법원의 판결로 종신 상원의원직을 사임

했다. 결국 군정 시절 '죽음의 특공대'가 저지른 각종 인권유린 행위와 관련해 살인 등의 혐의로 기소된 피노체트의 재판은 중단되고 그를 상대로 한 250여 건의 고소와 고발 사건은 자동 취하되었다.

피노체트가 정말 치매를 앓고 있는지 아닌지에 대해서는 논란이 많다. 그러나 분명한 사실은 그가 칠레 정치에 과거와 같은 영향력을 행사할 수 없으며, 만약 정상임이 판명된다면 법적인 처벌을 피할 수 없기 때문에 남은 인생을 환자로 지내야 한다는 것이다. '진실규명'에서 '정의구현'에 이르기까지 군부독재 시절의 인권 문제에 대한 청산 작업도 정부와 민간의 지속적인 노력에 힘입어 계속되고 있다.

맺음말

지금까지 고찰한 바와 같이 지난 30여 년간의 칠레 역사는 사회주의 실험, 신자유주의 이식, 군부독재, 인권탄압, 제도적 민주와, 과거청산, 피노체트 사건 등으로 숨 가쁘게 이어져 왔다. 이러한 격동의 역사를 거치면서도 칠레는 경제발전과 민주주의 공고화라는 놀랄 만한 성과를 이룩했다. 특히 민주화 이후 칠레는 어두웠던 기억을 치유하고 인간의 존엄성을 바탕으로 국민의 정치 참여를 통해 자유, 평등, 정의라는 인류 보편의 가치를 실현하는 민주사회의 건설에 노력해 왔다. 그러므로 앞으로 칠레정치의 과제는 지속가능한 경제발전과 분배정의를 통해 사회경제적 성숙을 이룩하여 보다 차원 높은 정치문화를 확립하는 것이다. ■

곽재성 kwakwak@unitel.co.kr | 경희대학교 아태국제대학원 교수. 저서로는 『라틴아메리카를 찾아서』가 있으며, 주요논문으로는 「인권의 시각으로 본 칠레의 민주화와 신자유주의」, 「1990년대 이후 쿠바의 개혁과 대외개방」 등이 있다.