남아프리카공화국의 민주주의, 화해와 통합을 향한 여정

글 · **황규득** kyudeug@hanmail.net

남아공은 1948년부터 존속해온 인종차별정책인 아파르트헤이트가 1991년에 사실상 철폐되면서 권위주의적인 인종차별체제에서 민주주의적인 탈인종차별체제로 이행되기 시작하였다. 이로써 남아공 사회 내 인종과 종족 사이 갈등의 해소점이 보이기 시작했고, 민주화 흐름은 아파르트헤이트 시기부터 이미 진행되던 인권운동과 함께 남아공 내에서 뚜렷한 족적을 남기며 발전하게 된다. 정치적으로 평등한 선거를 위한 다인종의 선거 원칙이 실현되어 흑인들은 1994년에 최초로 참정권을 행사하였고, 민주적 선거절차를 통해 의회와 정부가 구성되었으며 아파르트헤이트 체제에서 발생했던 여러 비민주적인 법과 제도들이 개혁되기 시작하였다.

이 글에서는 남아공의 민주화 흐름을 이해할 수 있는 몇 가지 키워드로서 과거 청산과 국민통합에 교두보 역할을 한 진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission)와, 집권 이후 15년 동안 국민적 지지를 받으며 정치 민주화의 중심부에 서 있는 아프리카민족회의(ANC)의 행적을 중심으로 남아공의 민주주의 자취에 접근해 보고자 한다. 아울러 제이콥 주마 대통령 취임과 함께 남아공의 민주주의가 앞으로 나아가야 할 길에 대해서도 살펴보기로 한다.

진실화해위원회와 민주주의 실현

진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission)의 활동은 남아공의 민주주의 실현과 사회통합에 크게 기여했다는 국내외의 평가를 받고 있다. 이 위원회는 1994년에 최초 흑인 민선 대통령으로 취임한 만델라가 정권교체 전부터 이미 아파르트헤이트 시대를 청산하기 위한 위원회가 필요하다고 제안했던 ANC의 권고에 따라, 1995년에 국민통합 및 화해증진법을 제정한 이후 설치되었다.

1996년 진실화해위원회의 청문회 장면

남아공 대표적 흑인밀집지역인 소웨토(Soweto) 빈민촌 전경

진실화해위원회는 과거 청산 작업을 위해 데스몬드 투투 주교를 위원장으로 3년에 걸쳐 1960년 3월 1일에서 1994년 5월 10일 사이에 벌어진 인권침해 사건의 진실을 규명했다. 객관적인 진상 규명을 위해 위원회의 독립성과 무정파성을 법적으로 보장하였고, 흑인정권이나 백인들의 정치적 영향을 배제하면서, 백인뿐만 아니라 흑인 저항운동의 주체들도 조사 대상에 포함되었다. 그 활동 결과는 1998년 만델라 대통령에게 헌정한 5권의 보고서와 2003년에 추가 발간된 6,7권의 보고서에 수록되었다. 활동 기간 중 21,290건에 달하는 피해자 진술서를 받았고, 그중 19,060건 정도가 인정됐으며 사면신청 과정에서 2,950명의 피해자가 추가됐다. 사면위에는 7,112명이 사면을 신청했고 그중 2000년 11월 1일 기준으로 849명이 사면을 부여받았으며 2001년 287건에 대한 사면이 추가되었다. 2003년 3월 최종 보고서 6,7권이 완간될 당시 총 1,200명이 사면을 받은 것으로 집계되었다.

진실화해위원회의 활동은 인종갈등으로 얼룩진 과거사를 청산하면서 사회 공동 구성원들의 알 권리와 국가권력에 대한 국민들의 통제를 실현했다는데 큰 의의를 가지고 있다. 또한 단순히 과거 인권침해사건에 대한 진상과 그 보상대책을 마련하는 데 머무른 것이 아니라, 실질적인 사회통합의 디딤돌을 형성하고 민주주의 사회로 뿌리내리기 위한 교두보 역할을 하였다. 정치영역의 민주화뿐만 아니라 사회적으로 흑인들을 실질적으로 억압하고 착취해온 지배 장치를 변혁시키는데도 기여했다. 즉 아파르트헤이트 체제의 정당성을 옹호하거나 그러한 정책을 구체적으로 집행했던 언론, 자본진영, 감옥, 사법기구 등 지배 장치를 대상으로 기관 청문회를 개최하였고, 지배 장치가 개혁되어야 할 필요성과 정당성을 제시하였다. 이는 과거의 인권침해기구들을 사회개혁의 주체로 변화시키는 동시에 인권문화의식을 강화시키고 인권침해에 대한 자기반성을 유도하는 시도였다.

남아공정부는 진실화해위원회 활동을 통해 진상규명은 철저히 하되 스스로 나서서 사실

흑인이 정권을 잡고 민주화가 이루어졌지만 여전히 경제적으로는 인종차별이 존재하는 남아공.

을 털어놓는 가해자에 대해서는 처벌이 아닌 사면을 제공하여 정치적 안정과 평화로운 공존을 꾀했다. 이런 결정은 과거 정권에서 저질러진 불법행위를 밝히는 동시에 새 정권을 안정되게 유지하기 위한 불가피한 선택이었다. 진상규명과 사면을 동시에 내건 사면위의 활동은 가해자가 자신의 범죄를 시인할 기회를 주었고, 다른 한편으로 피해자의 목소리가 더 잘 들릴 수 있게 했다. 진실화해위원회는 과거에 대해 상충하는 기억을 공론화시킴으로써 화해의 장을 마련한 것이다.

흥미로운 사실은 인권침해 피해자로 신고한 사람의 99%가 흑인이었는데, 백인 우월주의 정권 하에서 인권침해범죄와 연관된 가해자 다수 역시 흑인이었다는 사실이다. 사면 신청자 중에서 가장 직접적인 가해집단은 경찰과 군 관계자로 신청자의 50%를 차지했지만, 인종적인 분포에서는 사면 신청자의 80% 이상이 흑인이었다는 점이다. 이 흑인들은 백인들에게 고용되어 아파르트헤이트 정권의 하수인으로 활동했던 이들로 주로 군인과 경찰의 말단 행동대원들이었다. 때로는 비밀 정보원으로도 종종 동원되었는데 이 흑인들은 흑인 공동체와 해방운동 진영에서 깊은 불신을 받았다. 아파르트헤이트의 인종차별체제는 이처럼 흑인에 대한 백인의 폭력뿐만 아니라 흑인들 사이의 폭력을 조장하면서 남아공의 인종 간 배타적이고 분열적인 사회구조를 낳는 결과를 초래하였다.

ANC와 민주주의 성과

진실화해위원회가 남아공 국민들 사이에 과거의 쓰라린 기억을 되살려 화해와 용서를 학습하고 경험하게 하는 전무후무한 민주주의 사례를 창조했다면, 남아공의 집권당인 ANC는 지난 15년 동안 장기 집권을 유지하면서 강력한 정당 이미지로 남아공 정치를 민주주의에 안착시키는데 공헌하였다고 볼 수 있다. ANC는 특히 국가 주요 선거에서 놀라운 선거결과를 내었는데, 1994년 선거에서 63%를 득표하여 주요 정당이 된 이후, 1999년 66%, 2004년 70%, 그리고 2009년에는 67%의 지지를 얻는 등 공고한 지지기반을 갖추고 있다. 반면 야당의 경우 각 당 지지율에 많은 변화를 보였으며 군소정당의 득표율은 과거에 비해 추락하는 경향을 보이고 있다. ANC는 남아공 노동조합회의(COSATU)와 남아공 공산당(SACP)과의 삼자동맹을 유지하며 다양한 계층과 이념적 갈등이 표현되도록 하였고, 동맹체제를 십분 활용하여 당의 이익을 극대화시키는 한편 정부 사업에 대한 폭넓은 지지를 얻는데 성공하였다. ANC가 연합을 지속시키고 동맹체제를 공고히 할 수 있었던 것은 아프리카의 사회적 보수주의와 논쟁보다는 합의적 일치를 선호하는 풍토로부터 출발했다고 보는 시각도 있다.

ANC는 탈아파르트헤이트가 시작되면서 국내외에서 우려했던 정치적 불안정을 적절하게 극복하고, 권위주의체제에서 민주주의체제로 순탄하게 이행하는데 큰 역할을 했다. 정치적 범죄는 크게 줄어들었고 1994년 선거에서 크게 문제가 되었던 크와줄루 나탈지역의 분리주의에 대한 국가사회 통합의 우려도 거의 사라진 상태다. 더욱이 1994년 이후 총 네 차례의 선거에서 압승을 거둔 ANC는 비합법적이고 비민주적인 선거범죄를 통제하여 지배정당의 자리에 올라, 남아공 참여민주주의 발전에 기여하였다.

후기아파르트헤이트 시기 ANC는 선거 우세를 기반으로 경제 안정 사업을 제1순위로 추진할 수 있었다. ANC가 주도한 보수적 경제정책인 성장 · 고용 · 재분배(Growth, Employment and Redistribution: GEAR) 전략은 국가의 거시경제 측면에서 지속가능한 경제성장 전망을 더욱 증대시켰다. 비록 신자유주의적인 GEAR 정책이 구조조정의 부담을 빈곤층에까지 지워야하는 정치적 부담이 만만치 않았지만 강압적이고 극단적인 재분배 정책을 포기하면서 장기적으로 남아공 사회의 정치 · 경제적 안정과 발전을 추구하였다는 점에서 남아공 민주주의에 어느 정도 기여하였다고 볼 수 있다.

신자유주의적 GEAR 정책에 따른 흑인들의 실업률 증가와 빈곤의 문제를 타결하기 위해 ANC가 도입한 정책은 흑인경제력강화(Black Economic Empowerment: BEE) 정책이었다. BEE 정책은 인종차별로 얼룩진 남아공 기업계의 지평을 새롭게 창조하고 있다는 평가를 받았고, 아파르트헤이트 기간 동안 비즈니스의 악조건 속에서도 굳건히 버티며 투쟁해 온 많은 흑인 사업가들의 땀의 결실, 향후 남아공의 흑인 경제지도자를 양성한다는 의미가 있다.

ANC는 국민들의 바람을 잘 수용하고 정치적 불만에 대응하는 데에도 중요한 역할을 감당했다. 민주주의로의 전환이 시작된 지 10여 년 동안 비록 가난으로부터의 해방을 이루지는 못하였지만 빈곤상태의 가중을 겪어온 극빈층들이 정부에 대한 신뢰감을 갖도록 하는데 중요한 역할을 했다. 이는 2007년 4월 27일 남아공 민주화의 날을 맞아 남아공 스텔렌보쉬 대학이 주관했던 설문조사 결과에서 잘 나타난다. '남아공 시민으로 자부심을 느끼는가' 라는 설문조사에서 남아공 시민 95% 이상이 남아공 국민으로서 자부심을 느끼고 있다고 응답했다. 설문조사는 남아공 시민 무작위 표본 수집을 통해 3천명에게 이루어졌는데, 응답자 중 흑인의 96%, 백인의 92%, 유색인종의 98%, 인도인의 92%가 "매우" 혹은 "꽤 자랑스럽다"고 답했다. 2001년 같은 설문 조사에서 "매우 자랑스럽다"라는 응답자가 72%로 집

계되었으나 이번에는 78%로 증가했다. 응답자 중 전 국민의 79%를 차지하는 흑인들이 가장 긍정적인 대답을 한 것은 아파르트헤이트 이후 남아공의 민주화 성과를 어느 정도 가늠할 수 있게 한다.

ANC의 도전과 주마의 대통령 당선

지난 5월 9일, 주마의 대통령 취임식에서의 선서 장면

ANC의 조직적 특징은 민주주의 도입 첫 10년 동안 안정을 가져왔지만, 사실은 특정 원칙에 대한 당 내부의 기본적인 대치양상을 회피함으로 이루어졌다. ANC는 내부적으로 출세주의, 잠재적 인종 · 종족 사이 분열과 과열경쟁, 보편적 공공 서비스 수행의 무능력이라는 여러 문제를 안고 있었다. 특히 음베키 전 대통령 치하에서 두드러진 ANC와 남아공 정부의 중앙집권화 증대와 함께 시장 경제, 자유입헌주의, 인종 문제에 대한 의견 불일치가 컸으며, ANC의 승계투쟁과 같은 정치 환경이 변화할 때 마다 내부 분열 가능성이 강하게 표출되어 왔다.

신자유주의에 기반한 GEAR정책이 신자유주의 정책을 지지하는 ANC 당내 보수진영과 이에 반대하는 삼자동맹에 불안정한 기류를 조성했던 것이나, 코사족인 음베키의 재임기간 동안 ANC 당내 비코사족에 대한 종족적 균형과 형평성이 잘 이루어지지 못했다는 비판이 제기된 점 등이 그 대표적인 예이다. 음베키 대통령 집권 기간 동안 ANC는 내부 권력투쟁을 통해 시릴 라마포사, 토쿄 섹스웨일 등 잠재적 지도자들의 입지를 약화시켜 왔다. 최근에는 현 대통령으로 당선된 제이콥 주마를 둘러싸고 타보 음베키 전 대통령이 검찰 기소에 관여했다는 이유로 올해 4월에 퇴임예정이었던 음베키 대통령을 지난해 9월 조기 퇴진시키고, 친 음베키 당원들은 인민회의당(COPE)이라는 새로운 당을 창당하기도 했다.

남아공은 지난달 6일, 음베키 전 대통령 사임이후 대통령직을 임시 수행했던 칼레마 모틀란테 대통령의 후임으로 제이콥 주마 ANC 총재를 신임 대통령으로 선출하였다. 의회에서 대통령을 뽑는 간선제를 택하고 있는 남아공은 4월에 실시된 총선에서 ANC의 압도적인 승리로 주마의 대통령 당선이 확실시된 상태였다. 주마 대통령 당선자는 남아공 최대 부족인 줄루족 출신으로 정규교육을 받지 못한 채 불우한 시절을 보내다가 17세인 1959년 ANC에 가입, 무장조직에서 활동하다 1963년 정부 전복 혐의로 체포되어 넬슨 만델라 전 대통령과 함께 로벤섬 교도소에서 10년을 복역하고 모잠비크와 잠비아에서 망명 생활을 하는 등 ANC의 핵심 인물로 활약했다. 1990년 ANC에 대한 규제가 풀리면서 귀국해 1995년 ANC 사무차장, 1997년 부총재, 1999년에 부통령직을 수행하였다.

그러나 2005년에 무기거래와 관련된 부패 혐의로 기소되면서 음베키 대통령에 의해 부통령직에서 해임되었고, 2005년 말에는 강간 혐의로 기소되었다가 이듬해 혐의에서 풀려나 ANC의 부의장으로서의 지위가 복권되는 등 수차례 정치적 위기를 넘겼다. 특히 2007년 12월 ANC 총재경선에서 음베키를 상대로 승리를 거둔 직후 무기거래 관련 부패 혐의 재판에 회부되어 최대의 정치적 위기에 직면했으나 총선 직전 검찰의 기소철회를 이끌어내고 대권을 거머쥐게 되었다. 한편 친 음베키 진영의 COPE는 이번 선거에서 7.4%의 부진한 득표율을 기록하는데 그쳤다.

주마 당선자는 평생을 ANC에 충성하면서, ANC의 정책을 지지해 온 것이 사실이지만, 반면 확고한 정치철학이 없는 'ANC 당원' 의 이미지로 인식되기도 한다. 취임 이후 발표한 조각 명단을 통해서는 일단 보복이 아닌 화해에 기반한 조각이었다는 긍정적 평가를 받았으며, 국제문제에 큰 초점을 두었던 음베키와는 달리 국내문제에 더 큰 초점을 둘 것으로 비춰지고 있다. '빈민의 챔피언' 임을 자임하며 국민 대중과의 격차가 없이 친대중적인 주마는 국민들의 필요에 응답하는 '효율적이고, 보호적이며, 효과적인 정부' 를 표방하고 있다.

그러나 탈아파르트헤이트의 민주주의 이행 이후 오히려 더욱 가중되었다고 볼 수 있는 가난과 범죄, AIDS 문제 등이 숙적해 있으며 공공부문의 사유화, 주택공급의 실패, 빈곤거주지역(타운쉽)에 대한 정책적 차별, 장기 실업율의 증가, 주변 아프리카 국가들로부터의 난민 유입 등 여러 사회경제적 문제들은 신 주마정부의 주요한 정치적 시험대로 작용할 것이다. 게다가 주마정부는 국외적으로 짐바브웨의 새 행정부 강화를 도와야 하는 외교적 부담을 안고 있다. 총체적으로 ANC 역시 내부의 고질적 문제들을 극복하고 이러한 국내 · 외의 도전을 어떻게 주마와 함께 대처하여 15년 민주주의 역사를 쌓은 남아공 사회의 보다 성숙한 인종, 계층 간 화해와 통합의 이상을 실현할 수 있을지 향후 귀추가 주목된다.

글 · 자료사진 **황규득** 한국외국어대학교 학술진흥재단 전임연구원