

전환기 남아공에 대한 세계사적 이해(2)

아프리카민족회의(ANC)

· 번역 / 박 영 삼(한국노동사회연구소 연구위원) ·

1. 남아공은 '아프리카의 호랑이'(Tiger of Africa)가 되려고 해야 하는가?

『Maybuye』, ANC, Vol.7, No.3, April 1996 1)

지난 호에서 우리는 사회민주주의(social democracy)를 우리 사회에 적용할 수 있는 발전모델의 하나로 검토한 바 있다. 이를 통해 우리는 최근의 사회민주주의 역사에서 배울 수 있는 긍정적인 교훈들이 상당히 많다는 점을 지적하면서도, 그것을 단순히 수입해서 곧바로 적용할 수 있는 '모델'은 아니라는 점을 강조했다. 그런데 우리가 따라야 할 모델로 사회민주주의보다 더 자주 제기되고 있는 사례가 있다. 이른바 '아시아의 호랑이들'(Asian Tigers)이 바로 그 예이다.

'아시아의 호랑이들'이란, 우리가 알고 있다시피, 지난 30년 동안 상당한 수준의 실질적인 경제성장을 달성해 온 아시아의 신흥개발도상국들(NICs)을 지칭하는 말이다. 전형적인 아시아의 호랑이라면 한국과 대만, 말레이시아, 그리고 항구도시국가인 싱가포르가 종종 언급되고 있다.2)

1) 출처 : 인터넷 <http://www.anc.org.za/ancdocs/pubs/may9604.html> (역자 주)

이 밖에 인도네시아가 앞으로 '새로운 호랑이'로 주목을 받고 있다.

이 모델이 매력을 끄는 이유는 너무도 분명하다. 제3세계에 속한 나라들 중에서는 몇몇 사회주의 국가들, 예컨대 중화인민공화국이나 쿠바와 같은 국가를 예외로 한다면, 지난 30년 동안 아주 극소수의 국가들만이 저개발의 심각한 악순환에서 탈출할 수 있었는데, 이들이 바로 그런 몇 안되는 국가들로 지칭되었기 때문이다.

대표적인 경우로 한국과 같은 나라는 컴퓨터에서부터 자동차, 조선에 이르기까지 광범위한 산업영역에 걸쳐 국제적인 경쟁력을 튼튼히 다져온 경우이다. 그런데 아시아의 호랑이로 불리는 국가들의 성장패적으로는 다음과 같은 두가지 특징이 뚜렷하게 나타나고 있다.

- ① 국가가 경제에서 적극적이고 중심적인 역할을 수행한다.
- ② 수출지향적인(*export-oriented*) 성장전략을 채택한다.

국가주도형 자본주의(State command capitalism)

국가주도적인 자본주의 발전은 부분적으로 일본에서 과거에 시도된 적이 있지만, 아시아의 호랑이들은 권위주의적인 국가를 경제적인 전환을 이룩하기 위한 주요 수단으로 활용했다. 어떤 연구자들은 이러한 국가들을 '자본주의적 명령경제' 체제로 규정하기도 한다.

이 '근대화' 국가들은 다음과 같은 수단을 광범위하게 활용했다.

- 적극적인 토지개혁 프로그램을 추진함으로써 구래의 토지소유자 엘리트 계층의 기반을 허무는 동시에 폭넓은 국내시장을 창출한다.
- 경제개발 프로그램의 계획과 조정. 한국의 경우 경제기획원이 상명하복(上命下服)식의 5개년 계획을 입안하면 다른 부처들은 이를 기

2) ANC의 집필자는 특수한 정치경제적 상황에 놓인 홍콩 대신에 최근 자동차산업을 필두로 대단한 성장속도를 보이고 있는 말레이시아를 포함시켰다(역자주).

초로 부문별 계획을 작성했다. 이 계획에 관한 공개적인 토론은 거의 이루어지지 않았다.

- 국가는 예산과 다른 재정자원들을 아주 유리한 조건의 보조금을 대부하거나 전략적인 산업분야를 육성하는 데 이용했다. 이들 나라의 중앙은행은 거의 모두 독립적인 기구가 아니라 정부의 정책수단으로 기능했다. 경제침체기에도 국가는 대규모의 재정적자 지출을 감수하면서 이를 조정해 나갔다. 그러나 국가는 대개 생산적인 경제활동을 위해 자금을 투자했으며, 이를 낭비한 것이 아니었다.
- 시장에 대한 적극적인 국가개입. 정부는 보호주의 장벽을 강화하고 다수의 핵심 생필품에 대한 가격규제를 포함한 가격통제 정책을 실시했다. 1986년 한국의 주요 '무역자유화' 조치가 단계적으로 실행되고 있을 때, 서울의 미대사관은 이렇게 불만을 표시했다.

“미국의 요청에 의해 104개 품목에 대한 관세가 ‘자유화’ 되었음에도 불구하고 관세율은 여전히 33%에 달하고 있으며, 20% 이하로 관세가 적용되는 품목은 아직 하나도 없는 상태이다.”

이 밖에도 미대사관은 한국 정부가 자국 상품을 보호하기 위한 각종의 비관세장벽을 유지하고 있다고 주장하면서, 대표적인 것으로 외국 화장품의 수입을 한국의 화장품 제조업체에게만 허용하고 있는 법률을 예로 들었다.

이와 같은 경제에 대한 강력한 국가개입으로 인해 아시아의 호랑이로 불리는 국가들은 종종 ‘개발국가’(developmental states)로 묘사되었다. 당시까지 국가의 경제적인 기능은 국유자원의 소비자, 혹은 전체 인구에 대한 복지서비스의 공급자 정도의 역할을 해왔다고 할 수 있다. 그러나 아시아의 개입주의 국가들은 당근과 채찍을 과감하게 사용하면서 발전과 성장의 수준 자체를 조절해왔던 것이다.

수출지향성(Export orientation)

평균적인 생활수준과 교육수준이 실질적으로 향상되어오긴 했지만, 이들 나라에서 경제의 주요한 동인은 외부, 즉 수출에 있었다. 제3세계의 다른 후발국가들과 마찬가지로, 아시아의 호랑이들은 신기술의 개발보다 기존 기술의 모방과 적용에 중점을 두었다. (기존의 상품들) 보다 싼 값으로 생산하는 것이 주된 접근법이었던 것이다. 그중에서도 특히 생산방법을 재편성하는 데 대단한 노력을 기울였으며, 이를 통해 국제시장에서 전통적인 자본주의 중심국가들과 경쟁했던 것이다.

이러한 경제성장의 핵심적인 요소는 권위적인 국가기구를 통해 임금과 노동자조직을 억제·억압하는 것이었다.

교훈

그렇다면 우리는 아시아의 호랑이들로부터 어떤 교훈을 얻을 수 있는가?

가장 중요한 것은 이들 나라의 사례를 전파하는 데 열심이었던 사람들이 종종 지적했던 사항이기도 한데, 아시아의 호랑이들은 경제에 적극적으로 개입하려는 준비가 되어 있는 국가의 도움없이 제3세계의 저개발상태로부터 벗어나는 전망을 가지기가 극히 어렵다는 사실을 보여주었다.

남아공의 몇몇 거대 기업집단들은 아시아의 호랑이들이 자유시장과 최소국가, 무역자유화, 규제완화, 사유화(민영화), 그리고 낮은 재정적자가 가지는 장점을 한껏 말해주는 빛나는 사례라고 선전하기를 좋아한다. 그러나 우리가 살펴보았듯이 그들이 주요한 도약을 개시하는 시점에서 남아공 제계의 주장은 더 이상 진실이 아니었다.³⁾

3) 이 점에서 아시아국가들에 대한 ANC의 주된 관심은 경제부문에 대한 정부개입의 정당성을 확보하지는 데 있는 것임이 분명해진다. 만델라정권이 정치권력을

아시아의 호랑이들을 선호하는 논자들은 동시에 이들 나라의 정부가 국제경쟁력을 위해서 얼마만큼 노동조합을 '길들이는 데' 열심이었는지를 끈질기게 강조한다. 이것은 분명 사실이다. 그러나 그들은 이들 국가가 재계(財界)에 대해서도 강도 높은 규제를 유지해 왔다는 사실은 철저히 간과하고 있다. 예를 들면, 1960년대에 한국에서는 1백만 달러 이상을 불법적으로 해외로 유출한 사람은 어떤 이유를 막론하고 최하 10년 이하의 징역에서 최고 사형에까지 처할 수 있는 법률이 통과되었다. 1980년대까지 이 법률이 강제집행된 적은 없었지만, 국가가 일반 민중들뿐만 아니라 부유층까지도 통제하려고 했다는 사실의 일단을 명백하게 드러내주고 있다.

남아공은 '아시아의 호랑이'를 모방해야 하는가?

다른 국제적인 사례와 마찬가지로, 남아공이 아시아 국가의 경제발전으로부터 배울 수 있는 것이 있다면 마땅히 그것을 취할 수 있어야 할 것이다. 그러나 우리가 이들 나라를 단순히 모방해서는 안되는 세 가지 이유가 있다.

우리는 경제발전을 위해서 권위주의의 길을 추구하는 것에 반대해 왔다. 경제적으로 활동적이고 발전하는 국가가 반드시 권위주의 국가이어야 할 이유는 없다. 우리 남아공은, 강력하면서도 민주적인 국가와 훌륭하게 조직되어있는 대중적인 권력을 통해 재건개발계획(RDP)을 성공적으로 추진해 나갈 수 있다.

또한 우리는 아시아국가들의 성장과 발전을 가능하게 했던 특수한 역사적 사실을 잊고 있다. 대만과 한국, 그리고 싱가포르가 그들의 수출주도적인 성장을 개시할 시기에, 그 나라들은 미국에게 있어 정치군사적으

주고있는 한, 백인들에게 장악되어 있는 경제권력에 대한 통제권을 확보하는 것이 필수적이기 때문이다. 이에 비해 백인자본가들은 현 정권의 경제개입을 차단하기 위한 이데올로기로 신자유주의의 논리를 적극적으로 동원하고 있다(역자주).

로 대단한 중요성을 가지고 있었다. 그들은 냉전의 최전선에서 핵심적인 위치에 있었다. 대만은 중국 본토에 대해, 한국은 북한에 대해, 그리고 싱가포르를 말레이시아의 공산반군에 대치하고 있었다. 이 나라들은 현지에 대규모로 주둔하고 있는 미군으로부터 금전적인 이익을 얻었을 뿐만 아니라, 특수한 지정학적 위치로 인해 미국 시장에 보다 우선적으로 접근할 수 있는 기회를 보장받을 수 있었다. 그리고 그들은 1960년대와 70년대, 그리고 80년대 초반까지만 하더라도 그러한 혜택의 반대급부로 자국의 시장을 개방하라는 강력한 압력에 직면하지는 않았다. 이것은 다른 나라가 누릴 수 없었던 중요한 이득이었다.

아시아의 호랑이들은 같은 시기에 수출주도적인 성장전략을 채택했다. 이것은 다른 나라들이 걸었던 길과는 정반대의 길이었다. 다른 나라들은 수입대체적이고, 자국시장 보호에 기초한 산업화 전략을 수행하고 있었다. 하지만 오늘날 거의 모든 제3세계 국가들은 수출주도적인 성장전략을 채택하고 있다. 점점 더 많은 개들이 점점 그 수요가 줄어들고 있는 뼈다귀를 차지하기 위해 경쟁을 벌이고 있는 것이다.

아시아의 호랑이들을 면밀히 연구한다면, 많은 유용한 교훈들을 얻을 수 있을 것이다. 하지만 이와 같은 사례를 단순히 모방해야 한다거나, 그렇게 할 수 있다고 상상하는 것은 엄청난 실수를 저지르는 것이다. 단순한 모방은 결코 바람직하지도, 또 가능하지도 않기 때문이다.

2. '현실주의'(Realism)와 국제관계

『Maybuye』, ANC, Vol.7, No.4, May 1996 4)

우리는 종종 남아프리카공화국이 이제야 세계속으로 복귀하게 되었다는, 즉 '민족국가들'의 일원이 되었다는 이야기를 자주 듣는다. 이 말에는 어느 정도 분명한 진실이 담겨 있다. 민주주의로의 이행을 통해, 새로운 남아공은 대단히 광범위한 쌍무적이고 다자적인 국제관계 속으로 문호를 개방하게 되었다. 이것은 비단 국가 영역뿐만 아니라 스포츠 분야를 포함한 다양한 분야에 종사하는 대다수 남아공 국민들에게도 해당되는 이야기이다.

그러나 "우리가 세계 속으로 복귀하였다"고 하는 명백한 사실조차도 몇가지 중요한 진실을 은폐하고 있는 측면이 있다. 첫 번째 문제는 세계속으로 복귀한 '우리'란 과연 누구를 지칭하는 것인가 하는 것이다. 인종차별적인 지배는 우리들의 강력한 투쟁에 의해서 상당한 정도로 고립되었다. 그런데도 왜 우리들은, ANC 내부에서, 지금의 우리들 역시 똑같이 고립되어 있는 것처럼 말해야 하는 것인가?

두 번째 문제는 앞의 문제와 연결되어 있는 것이지만, 우리가 '세계로의 복귀'고 말하면서 너무도 쉽게 1970년대와 80년대에 남아공이 마치 세계의 바깥에 존재했었던 것같은 인상을 주게 된다는 점이다. 사실상 우리나라의 양대 세력을 형성하고 있는 두 진영 -아파트헤이트 블록과 ANC가 이끄는 광범한 민주세력- 은 세계체제에서의 세력충돌과 투쟁에 언제나 깊이 연루되어 있었다.

소수 백인의 지배는 세계의 주요한 세력들로부터 실질적인 지원을 받아왔다. 예를 들면, 1969년 미국의 국가안전보장위원회는 남아공의 상황에 대한 중요한 전략보고서를 발표했다. 그 보고서는 "건설적인 변화는 백인들로부터 나올 수밖에 없다"고 진단했다. 이것이 바로 1970년대의

4) 출처 : 인터넷 <http://www.anc.org.za/ancdocs/pubs/may9605.html> (역자 주)

키신저와 닉슨이 가지고 있었던 전략적인 전망이었다.

이와 마찬가지로 ANC와 그 동맹세력들도 결코 세계의 바깥에 있었던 것이 아니다. 우리는 우리의 동맹세력들을 찾을 수 있었고, 지구적인 연대운동을 구축할 수 있었다.

그런데도 우리는 이처럼 기본적인 사실을 망각하고 있는 것일까? 그것은 아마도 국제관계에 대한 전통적인 사고에 지배당하고 있기 때문일 것이다.

민족적 이익 - '현실주의자들'

바로 지금, 우리나라에서는 국제관계에 관한 거대한 논쟁이 벌어지고 있다. 일단의 아주 노골적인 분파들이 가지고 있는 생각은 우리 남아공이 단순히 '민족적인 이익'에 기반해서 국제정책을 다루어 가야 한다는 것이다.

사실 국제관계에 관한 이러한 접근법은 아주 일반적이고 세계적으로 널리 퍼져있는 생각이기도 하다. 학자들은 이따금 이런 태도를 가진 부류를 국제문제에 관한 '현실주의적인' 집단으로 묘사하기도 한다. 기본적으로 이들은 국제관계를, 그것이 일대일이건 다자간이든간에, 서로 다른 민족국가 정부들 사이의 상호작용에 의해 지배되는 것으로 파악한다.

모든 민족국가들은, 우리가 익히 들어온 대로, '자국의 이익'에 따라 움직이고 또 행동해야 한다. 이러한 자국의 이해관계를 우선시하는 접근 방식은 그 자체가 어떤 형태의 이념적 또는 도덕적 책임과는 무관하다는 인식을 나타낸다. 그것은 본질적으로 실용적인(pragmatic) 태도라고 할 수 있다.

그러나 이러한 현실주의적인 접근법은 많은 점에서 증대한 한계를 안고 있다.

국제관계는 정부간의 관계인가?

먼저 이러한 접근법은 민족국가를 주요한 국제관계의 행위주체로 보려고 한다. 물론 어느 정도까지는 세계체제의 주요한 행위자가 국가라는 점은 정당하다. 하지만 세계정세를 형성하는 적극적인 주체는 국가 이외에도 다양한 세력들이 있다.

먼저 주요 다국적기업들이 있다. 그들은 강력한 경제적 권력을 보유하고 있으며, 비록 일정한 민족적 기반을 가지고 있음에도 불구하고 본질적으로는 훨씬 더 전지구적이다. 그들은 각자가 속한 모국 정부의 민족적인 통제로부터 벗어나 있다. 그리고 오늘날의 세계정세는 많은 부분, 국가에 의해서가 아니라 투자와 생산에 관한 의사결정이 행해지는 곳에서, 그리고 정부 부처가 아닌 다국적기업의 중역실에서 조성되고 있다.

이러한 다국적기업들 중에는 CNN 텔레비전처럼 별도의 언급이 필요한 거대 멀티미디어 왕국도 있다. 그들은 국제적인 사건을 단순히 기록하는 것에 그치는 것이 아니라, 종종 적극적인 판단을 내리며 그것을 세계적인 이슈와 국제회의의 의제로 만들어내는 집단이다.

이 밖에 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank), 세계무역기구(WTO)와 같은 초국적인 기구들이 있다. 이들 역시 주요 국가들의 산술적인 합을 넘어서는 힘과 영향력을 가지고 있다.

그러나 보다 진보적인 관점에서 전지구적인 무대에 진정한 세력으로 등장한 일단의 사회적인 운동체들도 존재한다. 우리들 스스로 그 일원이었던 반아파트헤이트 투쟁을 위한 세계적인 연대는 그것의 훌륭한 예일 것이다. 서유럽의 평화운동은 북대서양조약기구(NATO)의 군사계획을 상당 정도 제약할 정도로 성공적으로 여론을 이끈 결과, 나토의 미사일 배치율 연기시킬 수 있었다. 또한 전세계적인 정보통신혁명은 인권운동과 환경운동을 비롯한 다양한 사회운동 그룹과 로비단체들의 광범위하고도 국제적인 네트워크 형성을 비약적으로 발전시켰다.

그러므로 국제관계를 민족국가들간의 외교관계에만 초점을 두는, 현실주의적이고 자기 민족의 이해를 우선하는 태도들은 바로 앞에서 말한 국제관계의 모든 측면의 영향을 과소평가하는 것이다.

'하나'의 민족적 이해가 있을 수 있는가?

현실주의적인 접근이 가지고 있는 두 번째 문제는 그들이 '단일한 민족적 이해'가 분명히 존재하는 것으로 가정한다는 것이다.

예를 들어 재계(財界) 단체인 남아프리카재단(SAF)이 최근 발표한 문건인 「모두를 위한 성장」(Growth for All)을 전국경제개발노동위원회(NEDLAC)의 노동자대표회의가 제출한 '사회적 형평과 일자리 창출」(Social Equity and Job Creation)과 비교해보자. 남아프리카재단측은 우리의 경제를 세계로 개방해야 하며, 수출주도 성장에 초점을 두고, 경제에 대한 정부의 개입을 시장의 힘에 맡기는 방향으로 전환해야 한다고 주장하고 있다.

반면 노동계의 문건이 말하고 있는 '민족적 이해'는 우리의 정치적인 민주화 논리를 경제와 사회영역으로 확장시켜 수행하는 것에 있다고 말한다. 그리고 이를 위해 적극적인 공공부문의 육성과 기존 시장기능의 증대한 변형이 필요하다고 주장하고 있다.

양쪽 모두가 자신들의 주장이 '민족적 이해'에 부합하는 것이라고 말하고 있다. 그러나 그들이 서있는 자리는 수마일이나 멀리 떨어져 있다. 민족적인 이해에 관한 남아프리카재단의 관점은 같은 민족의 일원이며, NEDLAC의 파트너인 노동계의 입장보다는 국제통화기금(IMF)의 그것과 훨씬 더 유사하다고 할 수 있다.

도덕성(morality)은 유효한 개념인가?

끝으로 '현실주의적'인 접근태도는 외교문제와 관련해서 도덕적인 고

려를 하지 않는다는 문제를 안고 있다. 그들은 주장한다. “다른 나라에서 벌어지는 인권침해에 대해서는 누구도 걱정할 필요가 없다.” “동포애는 자기 나라에서 시작되는 것이다.”

확실히 우리는 우리의 입장과 백퍼센트 일치하는 나라들과만 외교관계를 맺고 통상을 할 수는 없다. 통상관계나 외교관계가 도덕적으로 용인되는 수준으로만 제한될 수는 없기 때문이다.

간단히 말해서 우리는 순수하게 도덕적인 열정만으로 무장된 국제관계를 수립할 수는 없다. 하지만 외교정책에서 도덕적인 고려를 배제해야 한다는 주장은 고려의 가치가 없다. 이것은 진정으로 실용주의적인 주장도 아니며, 사람들이 말하는 ‘탈이데올로기적인’ 외교정책으로 볼 수도 없는 것이다. 우리 남아공이 현재의 세계정세속에서 도덕적인 문제를 제기하지 않는다면 우리는 심각한 오류를 범하는 것이 된다. 그것이 비록 민족적인 이익을 고려한 때문이었다고 하더라도 말이다.

우리는 거대한 불평등이 엄존하는 세계체제 속에서 살고 있다. 그리고 우리가 살고 있는 세계는 제3세계 국가의 일반적인 저발전이 극소수의 부유한 나라들의 이익으로 귀결되면서 더욱 악화되고 있는 곳이다. 우리가 만일 남아공 안에서 우리 자신들이 안고 있는 수많은 저발전의 폐해들을 극복하려는 염원을 가지고 있다면, 세계질서를 변화시키는 문제에도 적극적인 역할을 다해야 할 것이다. 여기에는 물론 현실주의적인 접근이 필요하지만, 동시에 이것은 남아공의 소중한 자산인 정부와 정당, 그리고 사회운동을 광범위하게 모두 끌어안는 것이어야 한다. 이것은 진정 우리들의 도덕적인 전망을 요구하는 것이기도 하다. **KLSI**