이베로아메리카 제7권 1호(2005)

대외정책의 결정요인을 중심으로 본 칠레의 대외정책: 아옌데 정부와 피노체트 정부의 경험

곽 재 성*

<Abstract>

This paper represents an attempt to survey determinants of Chilean foreign policy during the consecutive regimes of Allende (1970-73) and Pinochet (1973-90), by taking the examples of two major issues: nationalization of copper mines during the Allende regime, and territorial disputes with Bolivia during the Pinochet regime . The study aims to present a systematic analysis of the external behavior of Chile within a framework purpose-built for the study of foreign policy by concentrating on core functions of five internal variables of foreign policy behavior: historical linkage, ideology, domestic politics, the development model and the elite; and three external variables: geopolitics, dependency and others' policies.

Firstly, numerous determinants functioned together in the issue of copper nationalization/ played an initial role along with other variables such as historical linkage(Legalism), domestic politics (situational and objective), the reformist developmental model, dependency: resistive policy, and the moderate US position during the initial stage. A particularly interesting factor was the perception of decision makers which was a mixture of extreme pessimism and optimism.

* 경희대학교 아태국제대학원, E-mail : kwakwak@unitel.co.kr

Secondly, as for the geopolitical territorial issue with Bolivia, an ideological perspective was manifested in the form of the National Security Doctrine in the initial stage of this salida al mar case. The objective role of domestic politics along with Bolivia's growing international status(others' policies) was a major determinant of Pinochet's initial proposal, subsequent Chilean behavior lacked sincerity and the fruitless result of the series of negotiations was effected by several variables: Bolivia's domestic problem as others' policies the presence of Peru as geopolitics, and the application of traditional Chilean nationalism and legalism as historical linkage, that is to say, the impossibility of revising the Treaty of 1904 (the salida al mar issue).

The research critically assesses the dominant view that Latin American foreign policy tends to be a reaction to outside stimuli lacking autonomous initiatives, by arguing that the foreign policies of the two Chilean regimes were not solely determined by external variables, but by the complex functioning of both internal and external determinants vis-a-vis the Issue Areas.

Key Words: Chilean foreign policy / Allende / Pinochet / Resource Nationalism / Bolivia
주제어: 칠레외교정책 / 아옌데 / 피노체트 / 자원민족주의 / 볼리비아

Ⅰ. 머리말

본 연구는 칠레의 현대사에서 가장 큰 반향을 일으켰던 역사적 사건인 아옌데 정부의 동(銅) 산업 국유화 조치와 피노체트정부의 대 볼리비아 영토분쟁을 국제정치학적관점에서 접근하여 대외정책상의 결정요인을 각각 분석한다. 연구의 목적은 이 사건의 대외정책적 의미를 체계적 분석방법으로 재구성해 봄으로써 중남미

대외정책의 연구방법에 대한 하나의 대안을 제시함과 동시에, 성격을 달리하는 두 정부의 각각 다른 차원의 행위를 분석함으로써 칠레의 대외정책이 갖는 현대사적 의의를 짚어보는데 있다.

해외 자본의 지배, 다국적 기업의 막대한 영향력, 미국의 지역 패권주의 등으로 상징되는 20세기의 중남미는 국제정치의 치열한 경쟁 무대에서 언제나 주변부를 맴돌아 왔다. 이 사실을 뒷받침하듯 중남미에서의 국제정치학 또는 국제관계학 연구는 발전경제학을 위시한 기타 사회과학에 밀려 여타 지역의 그것에 비해 양적, 질적 후진성을 면치 못하고 있다. 이런 상황에서, 미약하나마 맥을 유지해 온 중남미 국제정치학은 국가 자율권의 확립과 경제발전, 그리고 민주화라는 지상과제의 달성을 위해 주로 경제적 이슈를 다루고 해석하는 역할 수행에 만족해야만 했다. 이런 맥락에서 보면 종합적이고 학제적인 접근 방식을 취하면서 중남미 국가의 국제정치 또는 대외정책을 다룬 연구는 매우 드물고, 있다고 해도 사실의 나열에 치우친 평이한 해설 정도이다.[1)]

라울 프레비쉬(*Raul Prebisch*) 에 의해 주도된 유엔 중남미 경제위원회(CEPAL) 가 미국에 대한 중남미의 학문적 종속을 지적한 이후 거의 반세기의 시간이 흘렀지만 국제정치학 분야에 있어서 이론적, 방법론적 성숙은 요원한 현실이며 이러한 종속의 탈피는 차지하고라도 변해 가는 학문적 조류의 수용마저도 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 즉, 현실주의, 신 현실주의 또는 신

1) 이 현상에 대해 많은 학자들이 우려를 표시하고 있다. Simpson과 Wrobel(1987)은 중남미에 있어서 진정한 국제관계학은 존재하지 않는다고 했고, Tomassini(1991)는 두 가지 우려를 표명했는데 하나는 양적으로 연구가 부족하다는 것이고, 둘은 대외정책분야나 연구방법론에 대한 관심이 전혀 없다는 점이다(Simpson and Wrobel 1987, 312; Tomassini 1991, 300-301).

고전주의의 바탕에서 다양한 분석수준과 분석단위에 대한 국제정치학계의 활발한 논쟁이 계속되고 있는 시점에서 중남미국가를 대상으로 한 체계적 연구는 요원한 것이 부정할 수 없는 현실이다. 주요 문제점으로 지적되어 온 이러한 질적 후진성은 아래와 같은 두 가지 각도에서 원인을 찾을 수 있다.

1. 시스템이론의 문제점

나폴레옹 시대 이후에 태동된 국제관계 및 국제정치학의 본격적 연구는 소수의 서구 열강이 세계를 지배했듯이 그들에 의해 주도되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 이러한 관행은 20세기말에 와서도 그대로 이어져 내려와 오늘날 학계의 이론적 주류는 미국을 비롯한 얼마 되지 않는 선진국에 의해 철저히 독점되고 있다. 이러한 사실이 내포하고 있는 위험성은 자못 심각하다. 왜냐하면 <이론>의 바탕이 되는 <사실>은 그 나라들의 역사적, 현재적 경험을 바탕으로 추출 되는 바 이러한 <사실>을 바탕으로 정립된 <이론>은 그네들의 관점에서 바라본 <이론>이지 약소국 - 즉, 세계사의 주류를 변화시킬 수 없는 입장에 있는 대다수의 국가들 - 의 케이스를 염두에 두고 만든 것은 아니다.

거의 반세기 동안 학계에 보편화된 시스템 이론을 예로 들어보자.[2] 시스템이론 하에서의 일국의 국제관계는 주로 한 국가와 그가 속한 시스템과의 상호작용으로 인식된다. 냉전시대 많은 나라들의 대외정책에 관한 주 요인과 국제정치의 핵심을 명확하게 설명하는데 결정적 기여를 하긴 했지만 이 이론의 치명적 약점은

2) 1990년대에 출판된 몇 안되는 중남미 국제정치학 저술들도 대부분 이 이론에 바탕을 두고 있다. 열거하자면 Atkins(1995), Muñoz(1996).

한 시스템 내 구성원들의 대외정책을 주로 외부적 환경에 대한 반작용으로 설명하고 있다는 것이다.[3] 따라서 중남미 국가들의 대외정책은 국제정치 시스템과 미국을 비롯한 주변 국가, 특히 강대국들의 정책에서 주로 영향을 받아 결정된다고 본다. 이는 많은 경우에 있어서 국내적 요인의 무시라는 치명적인 실수로 이어져 자칫하면 중남미 국가들은 자발적인 대외정책 이니셔티브를 결여하고 있다는 결정론적 결론으로 귀결될 위험의 소지를 안고 있다.

외부적 요인을 지나치게 중요시할 경우 이는 또 하나의 문제를 낳을 수 있는데 이는 곧 각 중남미 국가의 대외정책 또는 국제관계의 패턴이 기본적으로 동일하다는 판단이다. 실제로 중남미 국제정치의 총론을 다룬 저술을 살펴보면 많은 저자들이 전 중남미 지역을 하나의 단위로 다루는 경우가 유독 많다. 결국 학자들은 개별국가 및 정책간의 상이점을 찾으려는 노력보다 유사한 점을 부각시켜 단순하게 일반화시키는데 안주하고 있다는 뜻이며 이는 약소국 대외정책론이 갖는 일반적 문제점이기도 하다.

2. 이론 없는 서술적 연구방식

그러나 대부분의 중남미 관련 연구 논문들은 위와 같은 불완전한 이론과의 접목조차 시도하지 않고 있다. 이러한 풍토 하에서 행해지는 연구라는 것은 대외정책의 분석보다는 데이터와 사례를 위주로 한 국제관계의 서술에 많은 노력을 쏟아 붓게 마련이다. 많은 중남미 학자들에게 있어 <대외정책 *política exterior*> 이라는 용어는 일국의 대외정책을 순수하게 의미하는 것이 아니라

3) 또한 시스템이론은 국가가 시스템에 영향을 줄 수 있다고는 보지만 시스템을 바꿀 수는 없다고 본다. 이에 관하여 Walts(1979)참조.

<국제관계 *relaciones internacionales*>를 주로 의미하는 것이 되어버렸다. 이러한 현상은 미국내의 중남미 학계에서도 엿볼 수 있는데 그들에게 있어 중남미의 대외정책 또는 국제관계는 곧 <미국의 대중남미 정책 *US policy toward Latin America*> 을 의미하는 경우도 비일비재하다.

이를 뒤집어 해석하면 많은 연구들이 정치과학보다는 역사학이나 경제발전론에 더 많은 기반을 두고 행해진 탓에 대외정책의 어떠한 패턴을 찾기보다는 역사적 경험을 쫓는데 많은 노력을 기울이고 있다는 것이다. 그러므로 이러한 논문들은 <분석적 *analytical*> 접근방법이 아닌 비체계적이며 <서술적 *descriptive*> 연구행태의 범주를 벗어나지 못하고 있다.[4] 이 현상은 네 가지 요인으로 설명될 수 있는데: 첫째, 중남미의 짧은 국제관계사; 둘째, 제한적 결정요인, 예를 들어 일반대중의 여론과 이익집단의 미약함으로 인한 정책결정과정의 단순성; 셋째, 사회과학 연구 방법론의 후진성에 기인한 학자들의 이론에 대한 인식부족; 넷째, 대부분의 나라에서 이루어지는 <힘의 정치원리론 *power politics*>에 입각한 교육이다.[5]

그러나, 이런 서술적 접근방법도 긍정적인 면이 있음을 부인할 수 없다. 왜냐하면 정확한 일차적 자료가 절대적으로 부족한 중남미의 학문세계에서 풍부한 사례와 자료를 제시한 훌륭한 서술적 연구는 본 학문의 발전에 중요한 초석이 되기 때문이다.[6] 또한 한

4) 여기에서 체계적 방법론이라는 용어는 1950년대 이후에 미국의 학계에서 유행하였던 과학적(*scientific*) 또는 계량적(*quantitative*) 방법론을 지칭하는 것이 아니다. 대외정책의 계량화가 가능한 나라는 미국을 비롯한 몇 개국에 한정되어 있기 때문이다.

5) 많은 중남미국가에서는 아직도 리얼리즘 학자들인 한스 모겐소(*Hans Morgenthau*)나 레이몬드 아론(*Raymond Aron*) 등의 저술을 대학교재로 쓰고있다.

나라의 현상을 외국에서 조망하는 지역연구의 관점에서 볼 때 현지 학자들의 기본적 연구가 귀중한 이차적 자료가 됨은 부인할 수 없다. 하지만 이러한 서술적 연구의 효용성이 현 중남미 국제정치학의 후진성을 극복하는데 기여할 연구논문을 생산하는데 과연 결정적인 변수가 될지는 의문이다. 환언하면 명확한 분석방법과 이론의 부재라는 현 상황의 극복이 선행되지 않는 한 이런 후진성은 절대 극복될 수 없다는 뜻이다. 시스템이론을 필두로 한 기존의 분석체계가 중남미적 상황에 부합하지 않는다면 결국 새로운 방법론의 도입이 필요하다는 주장은 설득력을 얻게 된다. 따라서 본 논문은 <새로운 이론을 향한 탈 이론>이라는 명제 하에 중남미 실정에 맞는 이론의 정립을 위한 아래의 다섯 단계 중 첫 번째 단계의 수행과 이를 특정한 두 사례에 적용하는데 목표를 두고 있다.

1단계: 연구 방법론 및 분석방법의 설정
2단계: 대외정책 사례의 체계적인 분석
3단계: 다른 사례와의 비교연구
4단계: 패턴의 일반화
5단계: 이론의 도출 및 개정된 연구방법론 제시

지면의 제약상 분석방법의 자세한 설정과정은 생략하고 핵심적 내용인 <결정요인>과 <대외정책 분야>의 설정에 관해 간략하게 설명한 후 칠레 살바도르 아옌데(*Salvador Allende*) 정부(1970-73)의 동(銅) 산업 국유화 조치와 아우구스토 피노체트(*Augusto Pinochet*) 정부(1973-1990)의 대 볼리비아 영토분쟁에

6) 중남미에 있어서 가장 모범적인 연구로 Fermandois(1985)를 들 수 있다.

대해 집중적으로 논하고자 한다.

Ⅱ. 연구 분석방법의 설정

연구 방법론의 설정에 있어서 가장 핵심적인 요소는 무엇을 대상으로 할 것인가? 라는 것이다. 일일이 열거하기 힘들 정도의 많은 학자들이 제시한 항목이 있지만 일반적으로 정책결정요인, 정책결정상의 구조와 과정, 각각의 대외정책, 정책의 목표와 수단, 정책 수행의 결과 등이 주요 연구대상으로 꼽힌다. 이를 정리하면 <정책의 실체 *what*> <결정요인 *why*> <결정과정 및 방법 *how*>으로 분류할 수 있는데 본고는 중남미적 상황에 비추어 접근 가능한 처음 두 항목 만을 대상으로 삼기로 한다.[7]

1. 정책의 실체: 주제 분야(*Issue Areas*)

중남미의 국제관계 연구방법론을 제시한 많지 않은 문헌들 중에서 한 예를 들어 본다. 무뇨스(*Muñoz*) 는 아래와 같은 세 가지 주제를 제시하였는데, 첫째, "국가적 지역적 자주권 확보를 위한 노력", 둘째, "발전의 필요성", 그리고 마지막으로 "이 지역국가들에 있어서 미국의 절대적 중요성" 이다. 그러나 그의 분류법은 대

7) 이 부분은 어느 정도의 설명이 필요할 것 같다. 중남미적 상황이란 세 차원으로 요약될 수 있는데, 첫째, 최고정책결정자가 소유한 독점성으로 인한 정책결정과정의 단순성이고, 둘째로는 대외정책의 결정과정의 비밀성인데 실제로 이 과정에 참여한 사람들을 직접 만나 이야기한 결과 핵심사항에 대해선 입을 열지 않는 경우가 태반이었다. 셋째, 이 부문 연구의 가장 중요한 자료인 공식외교문서로의 접근 불가성인데 대부분의 중남미 국가에서 외교문서를 30년 동안 공개하지 못하도록 하는 법적 장치를 의미한다. 이는 애석하게도 국제정치학이라는 학문 자체의 결정적 한계이기도 하다.

외정책 또는 국제관계의 실체에 관한 것이 라기 보다는 더 넓은 의미의 연구의 대상 또는 결정요인의 성격이 더 짙다고 볼 수 있다. 또한 '자주권 확보' 나 '발전의 필요성'을 '미국'이라는 변수와 동일시한다는 점에서 그의 분류는 적절하다고 볼 수 없다.

<정책의 실체>라는 요소는 각각의 정책과 이슈들을 어떻게 구분하여 분석할 것인가의 문제인데 이는 비슷한 성격을 가진 각각의 대외정책을 몇 개의 단위로 묶음으로 해서 가능하다. <주제분야 연구법 *Issue Areas Approach*>은 일찍이 로즈노우(*Rosenau*) 가 주창하였고 뒤이어 페리스(*Ferris*) 가 중남미에의 접목이 가능함을 역설하였으나(Ferris 1994 , 269-284 참조) 이 개념을 도입한 사례연구는 극히 드물며, 있다고 해도 본 연구법의 핵심을 파악하지 못하고 그저 비슷한 사건의 나열로만 끝낸 경우가 대부분이다. 로즈노우의 기본 개념과 페리스의 중남미적 변형을 참조하여 필자가 제시하는 대외정책의 <주제분야 Issue Areas>는 아래와 같다.

가) 외교분야(*Status-Diplomatic Area*): 국제기구의 참여, 또는 정치, 문화, 교육 등에 관한 양자간 다자간의 일반적 외교문제에 관련된 정책분야.
나) 군사-전략분야(*Military-Strategic Area*): 영토분쟁, 군사협조체제, 군사원조, 무기이전등 국가안보와 관련된 정책분야.
다) 경제분야(*Economic-Developmental Area*): 무역, 투자, 외자도입, 국유화, 지역경제통합 등에 관한 통상정책과 국제금융 정책분야.

성격이 전혀 다른 분야의 정책을 동시에 연구함으로써 발생하는 일반화의 어려움을 어느정도 극복할 수 있다.

2. 결정요인 Why

지금까지 중남미의 현상을 설명하는데 유용하다고 인식되어 온 두 가지 접근법은 크게 종속이론(*Dependency Approach*) 과 권위주의/조합주의 이론(*Authoritarian and Corporatist Approach*) 이다. 저개발과 외부적 결정 요인을 중요시하는 종속이론과 중남미의 정치문화를 주요 결정요인으로 하는 권위주의/조합주의 이론은 중남미적 현상에 잘 부합한다는 장점이 있는 반면 두 접근법 모두 중남미 국가들 간의 차별화된 대외정책을 설명하지 못한다는 치명적 결점을 안고 있다. 특히, 종속이론과 조합주의이론은 이 지역의 저개발과 정치문화를 설명하는 데는 유용하지만 한 차원 다른 분야인 대외정책상의 행위를 설명하는 데는 적합하지 않다는 비판을 많이 받아왔다.[8)]

그러므로 좀더 종합적인 접근법을 시도하는 본 연구는 그동안 많은 문헌들이 제시한 여러 요인들을 참조하여 다음과 같은 방법으로 결정요인을 선별한다.[9)]

대외정책 결정에 영향을 미치는 <결정요인>은 크게 <국내적 결정요인 *Internal Variables*>과 <외부적 결정요인 *External Variables*>으로 구분할 수 있는데 각 요인은 독립적으로 작용할 수도 있고 다른 요인과 결합하여 복합적으로 작용할 수도 있다. 칠레의 경우 <국내적 결정요인>들은 다음과 같은 속성을 지닌다.

가) 역사적 연계성(*Historical Linkage*)

<법치주의 *Legalism*>, <미주지역주의 *Americanism*>, <민족

8) 이에 관해서는 Ferris, Elizabeth(1994), pp.269-70 참조

9) 대외정책의 분석에 있어 이미 많은 문헌들이 여러 요인들을 제시하고 있다 (Kwak 1996, 25-26).

주의 *Nationalism*>를 표방한 칠레 대외정책의 역사적 발자취와 이것의 현대적 적용이 대외정책에 미치는 영향. 또한 전 정권들이 펼쳤던 정책들과의 연계성도 고려된다.

나) 이념(*Ideology*)

한 체제의 이데올로기 또는 사상적 기반이 대외정책에 미치는 영향. 아옌데 정부의 <이념적 다원주의 *Ideological Pluralism*>와 <반제국주의 *Anti-Imperialism*>를 손꼽을 수 있다. 피노체트 정부의 <반공주의 *Anti-Communism*>와 <경제발전주의 *Economic Developmentalism*>를 들 수 있다.

다) 국내정치(*Domestic Politics*)

국내정치가 대외정책 수립에 미치는 영향. <상황적 요인 *Situational*>과 <목적적 요인 *Objective*>으로 나누어진다.[10]

라) 경제발전 모델(*Development Model*)

경제발전 모델은 <고전적 모델 *Conventional*>, <개혁적 모델 *Reformist*>, <혁명적 모델 *Revolutionary*>로 분류된다. 아옌데 정부는 <개혁적 모델>을 피노체트 정부는 <고전적 모델>을 표방했다.

---

10) 이 요인은 퍼트남(Robert Putnam)교수의 논문 "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" 이 발표된 1988년 이래 학계에 국내정치와 국제정치간의 상호작용에 관한 새로운 논란을 불러일으킨 바 있다. 필자는 이를 상황적 요인과 목적적 요인으로 분류해 새로운 시도를 해보았다. 전자는 국내정치의 상태가 목적성을 띄지 않고 대외정책에 미치는 영향이고 후자는 국내정치를 겨냥한 대외정책을 말한다.

마) 엘리트(*Elite*)

정책결정자 및 정책결정기관의 성향과 위상이 대외정책에 주는 영향. 주요 엘리트의 구성은 <정치적엘리트>, <관료적 엘리트> 그리고 <군부 엘리트>로 나누어진다.

또한 외부적 결정요인들은 다음과 같은 속성을 지닌다.

바) 지정학(*Geopolitics*)

한 나라의 물리적, 지리적 주변 상황이 대외정책에 미치는 영향.

사) 종속(*Dependency*)

중심부-주변부 구도의 국제정치경제 체제 내에서 일 국의 대외정책이 주변 경제여건-즉, 경제강국, 국제금융권, 다국적 기업들에 의한 경제적 종속-에 의해 받는 영향. 종속에 영향받은 대외정책은 <순종적 *Subordinative*> 정책과 <반항적 *Resistive*> 정책의 두 가지 형태로 귀결된다. 후자가 아옌데 정권의 경우이고 피노체트 정권은 순종적 정책을 표방했다.

아) 타국의 정책(*Others' Policy*)

작용-반작용의 구도 하에서 상대국의 정책이 직접적으로 대외정책에 미치는 상황적 요인.

이 분석방법에 의거하여 본 논문은 아옌데 정권의 <경제분야>의 대외정책 중 가장 많은 논란을 불러일으켰던 동(銅) 산업 국유화 조치와 <군사-안보분야>중 피노체트하에서의 대 볼리비아 영

토 분쟁 시 칠레가 취한 정책에 대해 각각 분석해보도록 한다. 전자는 전통적 칠레의 대외정책에서 가장 많은 비중을 차지하는 미국과의 관계에 관한 점에서 그리고 후자는 칠레대외정책의 커다란 축인 국경분쟁이라는 점에서 매우 흥미롭다. 또한 <경제분야>와 <군사-안보분야>라는 다른 성격의 대외정책이 선정되었지만 두 케이스 모두 각 정권이 취했던 대외정책중 독자적 이니셔티브가 가장 강하게 표출된 사례이다. 이는 결정요인의 분석에서 지금까지 중시되어 왔던 대외적 요인뿐만 아니라 국내적 요인의 역할을 어느 정도 예상할 수 있다는 점에서 의미 있는 시도라 하겠다. 왜 특정한 결정이 이루어졌는가에 대해 결정 요인을 중심으로 살펴본 후 이를 중심으로 일반화의 오류를 범하지 않는 한도 내에서 각 정권의 대외정책 기조를 진단해보도록 한다.

Ⅲ. 아옌데 정부의 동(銅) 산업 국유화 조치

동(銅) 산업 국유화 조치는 아옌데 정부의 국내정치를 포함한 여러 정책 중에서 인민연합의 정책노선에 입각하여 가장 결단력 있게 추진했던 정책이었다. "우리는 정당하고 합법적인 경우에 한해 보상금을 지불할 것이다"[11] 라고 1971년 9월 29일자의 포고문에서 주장했듯이 인민연합의 아옌데 대통령은 미국 회사들의 부실한 경영과 과도한 이익금의 반출이라는 이유로 한 푼의 보상금도 없는 국유화 조치를 단행하였다. 이런 주장은 프랑스의 광업협

11) "Decreto N°92, Firmado por el Presidente de la Républica de Chile, Salvador Allende Gossens, relativo a las rentabilidades excesivas de las empresas de la Gran Mineria del cobre afectadas por la nacionalización", Santiago, 29 Septiembre, 1971, in (Castillo ed. 1987, 409)

회가 조사한 결과에 근거를 두고 있다. 즉, 지난 날 미국회사들의 과도한 이익의 반출금과 칠레 정부가 국유화를 단행함으로서 지불해야 할 적절한 보상금을 상계한 결과 가장 큰 규모의 두 회사인 케네코트(*Kennecott*) 와 아나콘다(*Anaconda*) 는 오히려 각각 미화 3억불과 4천만불의 빚을 칠레에 지고 있는 것으로 나타났다. <아옌데 독트린> 또는 <초과이익론 *excess profit thesis*>으로 알려진 이 계산법은 비동맹운동과 반미의 기운이 고조에 달했던 당시의 상황에 편승한 도미노 효과를 우려한 미국정부에게 상당히 심각하게 받아들여졌다. 따라서 국유화 조치는 미국과 칠레 간에 심각한 갈등을 낳았고 미국의 칠레에 대한 <보이지 않는 봉쇄 *Invisible Blockade*>를 본격화한 계기가 되었다. 미국의 경제봉쇄는 직접적으로 칠레경제에 치명타를 안겼으며 간접적으로 정권의 몰락을 초래하는 한 요인이 되었다. 그러면 왜 아옌데 정부가 이런 가시적인 위험에도 불구하고 국유화 조치를 취했는지에 대해 정책 결정요인을 중심으로 자세히 알아보도록 한다.

1. 대외정책 이념의 구현

<반제국주의>는 아옌데가 승리한 1969년의 대통령 선거 프로그램에서 <이념적 다원주의>와 함께 명확히 천명된 인민연합의 기본 대외정책노선이다. "우리는 어떠한 방식이든 중남미의 부존자원에 관한 외세의 개입을 거부한다"[12]라는 부분은 자원민족주

12) "Política internacional del gobierno popular: programa básico de gobierno de la Unidad Popular: Programa básico de gobierno de la Unidad Popular: Candidatura Presidencial de Salvador Allende, Santiago de Chile, 1970", in (Castillo ed. 1987).

의에 관한 구체적 표현으로서 <반제국주의>의 구현을 위해 동(銅) 산업 국유화 조치를 단행한다는 이념적 명분을 제공하였다. 인민연합의 사회주의 노선은 기본적으로 네 가지 하위요소를 담고 있었는데: 첫째, 종속은 곧 저개발을 의미하며; 둘째, 평화로운 방식으로 사회주의로의 이행을 추구하며; 셋째, 다른 사회주의 국가를 절대 비방하지 않으며; 넷째, 반 제국주의적 성향이 그것이다.[13] 이중 마지막 요소는 대외정책의 주요한 기본 이념이 되었고 <종속=저개발>의 등식은 동(銅) 산업 국유화의 주요 사상적 기초가 되었다.

2. 전통적 <법치주의>의 강력한 적용[14]

<법치주의>의 구현은 두 가지 형태로 표현되었는데 국내적 의미로서의 1971년 7월의 헌법개정과 국제적 의미로서의 유엔 결의안 제 1803조 이다. 이 헌법 개정은 사안의 비중을 높이고 국내적 지지를 집결시키는 양대 효과를 불러일으켰고, 또한 직전 정권인 프레이 Frei 대통령 시절에 미국회사들과 체결했던 계약을 파기할 명분도 마련해 주었다. 무엇보다도 최대의 쟁점인 <초과이익>의 문제를 합법적으로 해결하게 하는 국내적 기반을 제공하였다고 볼 수 있겠다. 그러나 대외적 법적 정당성의 문제는 관련 당사자인 미국과 칠레가 각각의 행동에 대한 국제사회에서의 지지

13) Meneses는 인민연합 정책결정자들의 주요한 발언과 성명들을 분석함으로서 이 분류를 도출했다(Meneses 1987, 365).

14) 기독교적 자연법사상에 기초한 이베리아식 법 해석을 근간으로 하고 있는 중남미의 법체계는 독립 당시 적대적 외부세력에 대항하여 대외적 주권을 확립하고자하는 자구책의 한 방법으로 여겨진 것이 오늘날 법치주의의 기원이다. 더 자세한 논의는 Davis(1977)를 참조.

를 끊임없이 추구했던 관계로 상당한 중요성을 내포하고 있다. 우선 칠레의 입장을 살펴보도록 한다.

칠레관점의 시발점은 자원 부존국이 자국의 이익에 부합하도록 자원의 이용과 통제를 할 수 있는 권리를 확인시켜 준 1962년 유엔 결의안 제 1803조의 1항과 4항이다. <자원민족주의>의 표출로 알려진 이 결의안은 당시 비동맹국들이 일치단결하여 다국적 기업에 던진 최초의 도전장이었으며 한동안 막강한 효력을 발휘하였다. 심지어 미 대법원은 <사바띠노 *Sabbatino*> 판결, 즉 1963년 쿠바의 사탕수수산업 무보상 국유화 조치에 대한 판결에서 이 결의안과 <타국의 통치행위>라는 독트린에 의거하여 쿠바 정부의 손을 들어주기도 한 예도 있었다. 결국 당시 제 3세계에 있어 외국회사 자산의 국유화 문제에 대한 국가의 권리는 당연한 것으로 받아들여지는 분위기였다.[15] 이와 같이 칠레정부는 나름대로의 확고한 법률적 기초 하에 국유화를 단행하였고 이는 전통적 칠레 대외정책의 한 요소인 <법치주의>의 구현이라고 볼 수 있다.

그러나 이에 대항한 미국 측의 논리는 주재 당사국이 외국회사의 재산권을 존중해야 한다는 국제법상의 일반적 원칙에 기반을 두고 있었다. 다시 말하면 국제법의 주요 원칙 중의 하나인 "국유

15) <타국의 통치행위>독트린은 한 나라의 법은 다른 주권국가의 영토에서 발생한 사안에 대해 판결할 권리가 없다는 불간섭주의의 천명이다. 여기에서 칠레의 입지를 더욱 강화시켜 준 라틴아메리카의 독트린들을 몇 가지 더 소개한다. "외국회사는 무조건 주재국 법원의 최종 판결에 따라야하며 항소할 권리가 수 없다"는 아르헨티나의 <깔보 *Calvo*> 독트린과 "경제적 권리주장이 타국의 내정에 물리적 간섭하는 명분이 되어서는 안된다"는 아르헨티나의 또 다른 <드라고 *Drago*> 독트린은 제3세계의 많은 호응을 얻었으며, 유명한 멕시코의 <까란사 *Carranza*> 독트린은 해외투자회사의 권리를 효율적으로 제한한 중요한 이념적 도구가 되었다. 이러한 중남미의 민족주의적 독트린들은 당시 다국적 기업들에 대항하는 사상적 기반을 각국 정부에게 제공하였으나 신자유주의 경제정책의 물결에 휩쓸려 오늘날에는 그 의미가 거의 퇴색되었다.

화의 경우 '신속 정확하고 효과적인' 보상이 이루어져야한다"는 것이다. 칠레의 저명한 국제법 학자인 오레고 비꾸냐(Orrego Vicuña) 에 따르면 유엔결의안 제 1803조 역시 이 원칙을 기초로 한 것이라고 한다(Orrego Vicuña 1975, 255-267). 그러므로 이 문제의 쟁점은 국유화 자체가 아니라 무엇이 적절한 보상인가 하는 데 모아진다. 만약 만일의 경우에 대비한 미국과 칠레간의 사전 합의가 있었다면 문제해결은 훨씬 더 용이했겠지만 불행히도 효과적인 사전 중재방안이 없었다.[16] 결국 양측은 물리적 구속력이 전혀 없는 국제법상의 문제에 있어 서로의 주장만을 되풀이하게 되며 이 사안은 법의 차원을 넘어 정치적 문제로 비화된다.

3. 종속의 탈피, 경제발전모델 및 경제적 효과

아옌데 정부의 임기가 시작되기도 전에 백악관과 CIA는 이미 Track I 과 Track II 라는 코드명의 취임저지공작에 착수하였으나 기대했던 목표의 달성에는 실패한다. 그러므로 칠레의 사회주의 정부에 대한 닉슨 행정부의 적대감을 고려해 보면, 인민연합의 정책결정자들은 미국의 보복을 충분히 예상할 수 있는 바였고 칠레 경제의 심각한 대미 종속을 고려할 때 그 보복의 핵은 경제적 제재라는 것도 이미 예측 가능하였다.[17] 그럼에도 불구하고 국유

16) 양국간의 유일한 협약은 1916년의 미-칠레 조약인데 이 조약은 단지 양국간의 분쟁이 있을 경우 서로의 합의하에 구성한 중재위원회의 결정에 따른다라고 막연히 명시하였을 따름이다. 이 조약에 의거 양국합동의 네 차례의 중재위원회가 구성되었지만 서로의 견해차이만 확인한 채 성과 없이 이어오던 중 인민연합정권은 피노체트 장군이 주도한 군사쿠데타로 막을 내리게 된다.

17) Fortín이 제시한 통계에 따르면 당시 칠레의 대미종속은 극도로 심화되었었다. 몇 가지 수치를 제시하자면, 칠레는 총 수입의 40퍼센트, 동 채굴에 필요한 중간재 및 자본재 수입의 90퍼센트, 원유 수입의 60퍼센트, 총 외채의 50퍼센트를

화를 단행한 경제적 배경은 무엇인가? 국유화 조치의 경제적 의의는 종속의 탈피를 위한 개혁적 경제발전 모델의 적용[18]과 실질적 국부의 증진효과라는 이상의 두 가지로 대변된다. 첫째, 칠레 경제의 향방은 동(銅) 산업을 위시한 각종 광물 산업의 성패에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 반제국주의와 자주적 경제건설을 표방한 칠레의 개혁적 경제발전 모델은 동(銅) 산업의 국유화를 통해 가장 중요한 산업의 소유를 강력히 요하게 된다. 또한 개혁적 발전모델의 중요한 요소인 외국인 투자의 억제정책과도 부합한다. 둘째, 만약 칠레가 보상금을 지불하고자 했다면 매년 미화로 7천만 불을 10년간 지불하여야 하는데 이는 70년대 초의 높은 국제시세를 감안한 계산으로 동(銅) 산업의 4년간 총이익금의 1/3에 해당하는 금액이다. 당시의 정책결정에 참여했던 까를로스 포르띤(*Carlos Fortin)* 이 후에 서술한 바와 같이 이 정도의 보상금을 지불한다면 국부의 증진을 목표로 한 국유화의 진정한 의미가 없어진다(Fortín 1979, 201).

그러면 인민연합은 미국의 봉쇄에 대한 어떠한 시각과 대책을 가지고 있었는가? 이 문제의 답을 위해선 <반제국주의>와 더불어 아옌데 정부의 주요 대외정책이념의 하나인 <이념적 다원주의>에 대한 설명이 필요하다. 어떠한 사상과 이념을 가진 국가와도 선린우호관계를 맺겠다는 <이념적 다원주의>는 우선 좁은 의미로는 미주기구(OAS)를 통한 미국의 대 쿠바봉쇄정책에 대항하

미국 또는 미국기업들에 의존하였다(Fortín 1979, 201).

18) 종속은 외부적 결정요인이고 경제발전 모델은 국내적 요인으로 분류한 바 있다. 그러나 이 두 인자들은 사회주의 아옌데 정부에서 경제적 요인이라는 하나의 테두리에서 함께 작용한다. 조금 더 많은 사례연구와 일반화과정을 거쳐 필자가 제시한 분석방법의 발전적 수정이 기대되는 부분이기도 하다.

는 기틀이 되며 동시에 쿠바, 북한, 중국 그리고 동구권과 새로이 외교관계를 맺는데 있어 중요한 사상적 기반이 된다. 또한 넓은 의미로는 미국과의 관계에 치우쳤던 종래 대외정책 패턴에서 벗어나 유럽, 일본, 제3세계, 그리고 소비에트 불록과의 관계를 체제의 이념과 무관하게 증폭시키겠다는 의미를 담고 있다. 결국 아옌데 정부는 대미 종속의 굴레를 탈피함에 있어 무조건적인 종속의 탈피보다는 미국을 제외한 다른 모든 국가와 정치, 경제관계를 대폭적으로 증진시키고자 노력한다는 뜻이다. 이런 맥락에서 까를로스 포르띤은 아래와 같이 당시를 회고한다.

> 우리는 미 행정부가 정치적 출혈을 감수하고 또다시 쿠바식 경제봉쇄를 되풀이할 가능성은 없을 것으로 판단했다. 또한 어느 정도의 경제제재가 있다고 하여도 단기적 어려움을 감내한다면 칠레는 유럽, 일본 등지의 새로운 파트너들과 미국을 대체할 수 있는 경제관계를 맺을 수 있으리라고 보았다(Fortín 1979, 202).

따라서 인민연합은 <종속의 분산>이라는 이차적 해법을 택하였고 이들 국가들-특히 소비에트 블록-이 칠레경제를 지탱하는데 있어 미국을 대체할 수 있으리라 판단함에 따라 미국의 봉쇄를 감수하고서라도 국유화를 단행하였다.

4. 초기단계에 있어서 미국의 미온적 대응

사건의 초기단계에서 보상 문제에 대한 <타국의 정책>변수, 즉 미 국무성의 미온적 대응이 불러일으킨 결과는 주목할 만하다. 이 요인을 주장한 학자에 따르면 미 국무성은 다음과 같은 세 가지

예측을 내놓음으로서 칠레의 계획추진에 뜻하지 않게 일조한다.

첫째, 칠레경제가 어려워짐에 따라 칠레의 미국에 대한 정치, 경제적 의존은 심화될 것이다.
둘째, 칠레가 아나콘다와 케네코트의 두 회사를 국유화한다고 해서 칠레 내의 미국의 모든 자산이 위협받는다는 단정은 과장된 것이다.
셋째, 민족주의를 바탕으로 한 칠레와 기타 라틴아메리카국가에서 이미 일반화된 일련의 국유화 조치에 대해 미국이 취할 수 있는 대응은 극히 제한되어 있다(Cope 1975, 329-330).

더구나 당시 로저스 국무장관은 "무보상 국유화는 국제법 위반"라는 주장만 되풀이하였을 뿐이지 구체적으로 어떤 대응을 하겠다는 강경한 메시지는 전혀 전달하지 않았다. 이상과 같이 초기단계에서 상대방의 미온적 예측과 행동을 접한 칠레는 국유화조치를 단행하는데 있어 또 하나의 판단근거를 접한다. 그리고 칠레정부는 나름대로 희망적인 판단을 내릴 이유가 있었다. 칠레는 미국과의 합작회사인 안데스 광업(*Sociedad Minera Andina)* 이라는 회사의 국유화과정에 있어서 이 회사는 <초과이익>을 내지 않았다고 결정하여 적절한 보상금을 지불하였다. 물론 자신들이 공정한 계산을 하고 있다는 것을 미국에게 통보하기 위한 정치적 계산이 깔려있는 조치였지만 불행히도 미국의 <보이지 않는 봉쇄> 전략의 수행을 막는데 있어 아무런 방패가 되지 못한다.

우리는 여기에서 온건파인 로저스 국무장관으로 상징되는 미국무성의 **영향력**과 강경파인 키신저 안보담당 보좌관이 주도한 백악관의 **최종 결정권** 사이의 큰 차이를 간과해서는 안 된다. 그리고 정책결정 과정에서 칠레에 대하여 가장 적대적이었던 미국

의 기관인 CIA의 영향력도 무시 못 한다. 즉 인민연합의 핵심 정책결정자들은 미국의 대 칠레정책 수립에 있어서 키신저의 영향력과 재산을 몰수당한 미국기업들의 로비력을 과소평가 했다.[19]

5. 소결론: 정책결정자의 신념과 판단

이상에서 본 바와 같이 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 아옌데 정부는 대외정책 경제 분야에 있어서 동(銅) 산업 국유화 조치라는 정책결정에 도달하였는데 이런 기본 배경 속에는 또 하나의 중요한 결정요인이 숨어 있다. 그것은 바로 정책결정자들의 판단이라는 <엘리트>요인인데 포르띤의 주장과 지금까지 살펴본 결정요인들이 국유화를 해야 할 또는 하는 과정에서의 긍정적, 희망적 측면을 대변한다면 이제부터의 단면은 부정적 그리고 절망적 시각이다. 당시 외무장관이었던 끌로도미로 알메이다(*Clodomiro Almeyda)*를 비롯하여 당시 정책결정에 참여했던 많은 칠레 정부요인들은 미국회사에 보상금을 지불하는 형태의 타협에 있어서 지극히 회의적인 그러나 충분히 이유 있는 시각을 가지고 있었다. 우선 알메이다는 칠레가 보상금을 지불했다고 할지라도 쿠바만큼이나 골치 거리인 인민연합정부를 향한 미국의 적대감은 어떠한 경우에도 변하지 않았을 것이고 CIA는 계속 칠레를 목표로 할 것이며, 비공식적인 미국의 경제봉쇄는 결국 단행되었을 것이라고 자신 있게 기술한다(Almeyda 1979, 113). 또한 이 과정에 깊이 관여했던 경제 관료인 파인질베르(*Fajnzylber)* 는 미국의 영향권을 탈피하여 독자적으로 행동하는 정부가 동(銅) 산

19) 당시 실무진으로 정책에 참여했던 전 칠레 외무성 담당자와의 익명 인터뷰. 2005년 4월, 영국 리버풀에서.

업을 소유한다면 장기적으로 자국의 이익을 해칠 것이므로 미국은 절대로 이를 묵과하지 않을 것이라는 점을 강조했다 (Fajnzylber 1979, 162).

따라서 칠레의 정책결정자들의 비관론적 신념은 다음의 두 갈래로 요약될 수 있다. 첫째, 칠레정부가 합법적 국유화를 추진하는 한 어떠한 방식의 대미 유화 제스쳐라도 미국의 적대적 대칠레 정책을 중시시키는데 있어 전혀 도움이 안 된다. 둘째, 실제 국유화 추진 여부에 상관없이 이미 <초과이익론>이 공표된 상태이므로 이 문제는 이미 자신들의 손을 떠났다. 미국은 이 <초과이익론>의 국제적 확산을 우려했고 그 본보기로 이미 공산정권으로 낙인찍은 칠레를 선택할 것이다. 따라서 미국의 강경론자들은 칠레와의 협상에는 처음부터 전혀 관심이 없었고 단지 국유화를 명분으로 인민연합정부를 전복시킬 구실로 삼고자 했다. 한 학자의 표현을 빌려 쓰자면, "인민연합은 국유화를 한 탓에 미국의 재물이 되었다. 또한 국유화를 하지 않았어도 똑같이 재물이 되었을 것이다."

Ⅳ. 피노체트정부의 대 볼리비아 영토분쟁 *salida al mar*

19세기 말의 태평양전쟁에서 패한 이후 볼리비아는 대양으로의 접근로(*salida al mar*) 를 상실한 채 약소 내륙국으로 전락한다. 그 이후 볼리비아는 칠레정부에 대해 빼앗긴 영토의 회복을 요구해 왔는데 놀랍게도 이 요구에 대한 칠레의 호의적인 반응이 표명된 것은 바로 피노체트장군의 집권당시이며 달리 활발한 대외정책을 펼치지 않고 있던 그의 집권기 동안에 독자적 이니셔티브

를 행사한 예외적인 경우로 기록된다. 1975년 반제르(*Banzer*) 볼리비아 대통령과의 회담에서 피노체트는 아리까(*Arica*) 북부의 태평양으로 통하는 회랑(*corridor*) 을 양도할 의사를 전했다. 그러나 그는 양도에 대한 보상으로 아래와 같은 원칙을 제시 했다.

첫째, 칠레는 동등한 면적의 영토를 볼리비아가 양도할 것을 원한다.
둘째, 양도받을 영토를 지정할 권리는 칠레에게 있으며 특히 (광물매장량이 풍부한) Los Lipez 지역을 원한다.
셋째, 양도받을 영토의 면적은 육지의 영토 뿐만 아니라 볼리비아가 태평양에서 얻게되는 200마일 수역도 함께 계산한다.

명백한 불평등 교환임에도 불구하고 해양접근권에 대한 강력한 의지를 불태웠던 볼리비아는 초기의 협상과정에서 상당한 열의를 보이지만 불안한 국내사정으로 인해 곧 협상에서 손을 떼게 되며 이를 틈타 피노체트는 볼리비아 정부를 압박하면서 조속히 협상테이블로 복귀할 것을 요구한다. 그러나 협상은 별다른 진전없이 계속되기만 하고 볼리비아는 급기야 협상에 대한 피노체트정부의 의도를 의심하며 칠레의 실천의지가 부족하다는 구실로 단교를 선언하고 동시에 이 문제를 다자간 이슈로 국제사회에 부각시킨다. 당시 볼리비아는 반 피노체트주의자인 지미 카터 미 대통령의 지지에 힘입어 1979년의 미주기구(OAS) 회의에서 칠레를 제외한 전 회원국의 동의를 이끌어낸다. 이 동의안은 “볼리비아의 대양접근권을 해결하기 위한 공정한 방법이 모색되어야 하며 어떤 류의 보상도 면제되어야한다”고 볼리비아의 주장을 그대로 수용하였다 (Muñoz 1986, 144-145). 이에 대한 칠레 국내의 여론은 급격히 악

화되고 피노체트 정부는 국내적 위기를 맞게 된다.[20] 그러나 볼리비아를 지지하는 국제여론은 점점 약화되어 1983년의 동의안은 칠레에 유리한 방향으로 결정된다. 이는 협상과정이나 칠레의 태도가 진지하게 변했다기 보다는 볼리비아의 국내문제에 그 원인이 있다. 즉, 국제사회는 겔레르(Gueler) 대통령을 몰아내고 쿠데타로 집권한 가르시아 메사(Garcia Meza) 치하의 볼리비아로부터 등을 돌린 것이다. 칠레와 볼리비아는 다시 협상에 임하게 되고 1987년에 볼리비아가 새로운 협상안 - 아무런 보상없는 - 을 제시하자 칠레내의 여론은 더욱 악화된다. 피노체트 정부는 새 협상안의 수용을 거부하고 볼리비아가 비협조적 이라는 이유로 본 사안에 대한 협상을 전면 중지하게 된다. 볼리비아는 다시 한번 OAS 에 제소하지만 이번에는 국제적 지지의 도출에 실패하고 만다.

협상과정에서 특이한 점은 볼리비아가 끊임없이 문제를 다자화·국제화시키려고 노력한 반면, 칠레는 철저히 양자 협상 전략으로 일관했다는 점이다. 볼리비아의 다자화 전략은 결국 실패를 맛보게 되는데 이는 본 사안이 근본적으로 양자적 - 또는 페루를 포함한다면 3자적 - 성격이 짙고 칠레 정부 및 여론의 거센 비난에 봉착했으며 또한 볼리비아 자신도 피노체트하의 칠레 못지않게 국제사회에서 그다지 큰 지지를 받지 못했다는 점에 기인한다. 이 모든 문제점에도 불구하고 볼리비아가 문제의 해결방식을 다자화 시키려했던 주요 이유는 독재와 인권탄압으로 인하여 국제사회에서 철저히 소외되었던 칠레의 군사정부의 약점을 이용하여 자신의 국력 열세를 극복함으로써 협상력을 재고하였던 것이다.

---

20) 심지어 한 전직 외교관은 "이 사안은 현 정권의 문제일 뿐이며 칠레의 국가적 이미지를 훼손시켜서는 곤란하다"고 하였다. El Mercurio, 1979/11/23.

그러면 이 사건에서 칠레가 왜 골치 아픈 사안인 *salida al mar* 의 해결을 제안하였으며 그 협상과정에서 나타난 결정요인들은 무엇이었는지에 대해 알아보도록 한다.

1. 과거와의 연계성: 법치주의

윌엘미(*Wilhelmy*) 가 지적하였듯이 칠레는 *salida al mar* 의 문제에 있어 두가지 방안의 정책 대안이 있다. 첫째, 국내적으로 납득할 만한 보상을 받고 회랑을 열어주는 것이고(S1), 둘째, 영토의 양도는 없다는 전제하에 양국관계를 해치지 않는 범위 내에서 현상유지하는 것이다(S2)(Wilhelmy 1987, 304). 본 사안에 임하는 칠레의 기본적 방침은 두 번째 방식을 채택해오고 있으며 그 법적 근거를 1904년에 볼리비아와 체결한 <평화·친선·무역 조약 *Tratado de Paz, Amistad y Comercio*>의 개정 불가 원칙에 두고 있다. 전통적으로 칠레는 이 조약이 본 사안을 해결한 최종협약이라고 보는데 주된 이유는 이 조약에서 볼리비아가 1884년의 태평양전쟁 종전조약에서 확인된 바와 같이 문제 지역에 대한 칠레의 절대적 점유권을 인정하였기 때문이다.[21] 군사정부는 마치 기본적 방침을 수정하여 초기단계 (1975년)에 S1의 해법을 택하는 듯 했다. 그러나, 칠레의 협상안이 볼리비아가 받아들이기 힘든 것이라는 점과 협상기간동안 오로지 자국측 주장만을 관철시

21) 이런 칠레의 확고한 자세는 볼리비아의 끊임없는 요구에 대해 단순한 무시로 이어지곤 했는데 예를 들어 이바녜스 Ibáñez 대통령이 라 파스 La Paz 를 방문했을 때 군중이 '항구, 항구'라고 외치자 볼리비아의 에스텐소로 Estensoro 대통령에게 정중히 반문하기를 '당신들은 바다도 없으면서 무슨 항구를 원하십니까?' 라고 하였다는 것은 유명한 일화이며 칠레의 확고한 불가 방침을 엿볼 수 있는 대목이다.

키려했다는 점등을 고려할 때 칠레가 S2를 포기하였다고 볼 수는 없다. 다음의 결정요인 분석에선 칠레의 정책이 S1 에서 S2로 이전되어가는 원인을 알아본다.

2. 국내정치의 목적적 요인

대외적으로 표명된 국가의 자주권 확립을 위한 대외정책은 그 자체로서 뿐만 아니라 국내적 지지 기반의 확보와 확산이라는 측면에서 많은 중요성을 내포한다. 즉, 영토와 관련된 사안은 국가의 주권과 가장 밀접하게 관련된 관계로 군부로부터 일반 대중에 이르게까지 국내의 제반 세력을 단결시키는 큰 뒷받침이 된다. 따라서 1975년 피노체트의 S1은 볼리비아가 도저히 수용하기 힘든 안을 제시하여 아무것도 잃을 것이 없는 외교적 발언 *lip service*을 통해 국내적 분위기를 환기시키고 전통적 해법인 S2를 자연스럽게 도출시킴으로써 국내의 제반 세력을 단결시켜 친 정권화시키는데 있었다. 그러나 무엇보다도 칠레의 행위를 가장 잘 설명해 주는 요인은 피노체트 개인으로 상징되는 국내적 요인과 지정학이라는 대외적요인으로 설명될 수 있다.

3. 소결론: 최고 정책결정자의 성향과 지정학

피노체트가 S1을 제안한 가장 큰 이유는 무엇보다도 지역구도에서 볼리비아의 강화된 입지로 설명된다. 반제르 대통령은 1971년에 브라질의 지원에 힘입은 쿠데타로 집권에 성공하며, 그 이후 칠레와 아르헨티나는 볼리비아를 비롯한 안데스 지역으로부터 브라질의 영향력을 감소시키고자 한다. 동부 볼리비아에 철도건설과

철광석의 채굴을 지원하는 브라질의 정책으로 인해, 칠레의 광업 입국으로써의 입지와 볼리비아에 대한 우월권이 위협받게 되었다. 실제로 70년대 초반기 우파정권 집권하의 볼리비아는 대외적 발언권이 강화되었고 칠레의 피노체트 정권은 대 볼리비아 정책의 기본 노선을 수정할 필요성을 느끼게 되어 S1이라는 표면적 대안을 이끌어낸다.

Salida al mar 문제의 협상과정에 있어 또다른 관련국인 페루의 존재는 사안을 더 복잡하게 이끌어 가지만 다른 한편으론 칠레의 입장을 강화시키는 측면도 있다. 전통적 칠레 해법의 한 축은 페루와의 협의 없이 볼리비아에게 일방적인 영토 양도가 어렵다는 주장인데 이 자세는 피노체트 정권하에서도 계속 유지되어왔다. 즉 볼리비아가 문제를 다자화시키려 노력한 반면 칠레는 페루를 포함시켜 삼자화시키는데 주력했고 결국 피노체트 정부는 '칠레 북부의 영토는 페루에게 되돌려져야한다'는 페루 외무장관의 발언을 이끌어내는데 성공한다. 이는 '아리카(*Arica*) 의 법적 소유권이 바뀐다면 그것은 당연히 페루에게 귀속되어야하며 역사적 영유권이 전혀 없는 볼리비아에게 양도되어서는 안된다'라는 페루의 기본 노선과도 일치 한다. 볼리비아와 마찬가지로 태평양전쟁에서 칠레에게 패한 바 있는 페루는 1929년의 조약에 의해 국경분쟁을 끝낸 후 이 지역의 소유권에 대한 주장을 전혀 하지 않고 있는데, 다만 이 지역이 볼리비아에게 양도되는 방안에 대해선 강력한 반대의사를 표명해왔다.[22]

국제사회에서 많은 지탄을 받아오던 피노체트 정부가 이처럼 고도의 외교술책을 사용하여 성공한 데는 피노체트 자신의 지정

22) Latin American Weekly Report, 1975/01/03, pp.2-4.

학관이 결정적인 작용을 한다. 사관학교의 교수를 역임했고 중남미의 대표적 지정학자로 손꼽히던 피노체트는 칠레 북부의 영토분쟁을 전형적인 <공간을 위한 투쟁 *lebensraum*>의 장소로 보면서 이미 투쟁은 끝났다고 결론 내리고 칠레는 내륙국인 볼리비아에 많은 편의를 제공하여 왔다고 역설했다.[23] 그러므로 피노체트의 이론이 확실히 정립된 상태에서 그가 취한 초기의 S1정책의 진의를 의심할 필요가 있다.

결론적으로 대 볼리비아 영토 분쟁에 임하는 칠레 대외정책의 핵심은 S1과 S2를 적절히 배합한 전략임을 알 수 있고 지정학적 제반 요소들이 피노체트 개인의 특수한 배경과 더불어 본 사안의 핵심을 설명하는 가장 중요한 결정요인으로 작용하였음을 알 수 있다.[24]

V. 결 론

칠레 현대사에 있어서 가장 주목받는 사건 중의 하나인 동(銅)산업 국유화 조치와 대 볼리비아 영토분쟁은 한 국가의 대외정책이 여러 결정 요인의 복합체라는 점을 잘 나타내 준다. 전자의 경우 <자원민족주의>로 대표되는 대외정책의 사상적 기반을 필두로 <법치주의>라는 역사적 연계성, <개혁적 경제발전 모델>과

23) Child(1984)참조. 그러나, 무엇보다도 피노체트 자신의 저술을 참조하는 것만큼 명쾌한 해답을 제시하여주는 예는 없다(Pinochet 1974, 165).

24) 칠레의 대외정책 결정요인은 아니지만 본 사안에 있어 양국간의 관계에 관한 주요 변수로 볼리비아의 불안정한 국내정치적 상황을 꼽을 수 있다. 1970년대와 1980년대의 불안했던 볼리비아의 정국은 대외협상력을 현저하게 감소시켰고 대외정책의 폭을 좁히는 결과를 수반했다.

탈 종속을 위한 <반항적 정책>, 그리고 이 모든 배경적 요인을 종합화하여 정책을 이끌어낸 <엘리트>요인 등이 서로 맞물려서 국유화 조치를 이끌어내었다고 볼 수 있다. 본문에선 생략했지만 간과할 수 없는 요인은 바로 <국내정치의 목적적 요인>인데 인민연합정부가 헌법개정과 광범위한 국내적 합의의 도출에 성공함에 따라 국유화를 추진하는데 이것의 효과, 즉 대내적으로 정부에 대한 지지도를 높이고 국론을 하나로 모으는 효과도 무시할 수 없다.

군사정부의 대 볼리비아 정책의 경우 피노체트 개인이라는 <엘리트>요인과 맞물린 <지정학>이 주를 이루어 대외정책을 결정지었으며 부수적으로 <법치주의>와 <국내정치의 목적적 요인>에 의해 뒷받침되었다.

이상에서 보아왔듯이 아옌데 정부의 동(銅) 산업 국유화 정책과 피노체트 정부의 대 볼리비아 정책은 독자적 이니셔티브를 충분히 엿볼 수 있는, 다시 말해서 국내적 요인이 매우 중요하게 작용된 연구 사례이다. 그러므로 중남미의 대외정책을 단순히 외부의 작용에 대한 반작용으로 해석하는 종래의 연구행태는 지양되어야 하며 각 요인이 갖는 속성의 일반화를 위해 <외부적 요인>은 물론 지금까지 도외시되어 왔던 <국내적 요인>에 관한 여러 가지 사례의 연구가 행해져야 한다. 나아가서는 각 <주제 분야>의 중남미적 성향의 도출을 위해 체계적 방법론을 적용한 많은 사례 연구의 생산도 기대해 본다. 이처럼 중남미 국가를 대상으로한 국제관계 및 대외정책에 관한 연구는 어느 학문 분야보다도 많은 발전 가능성이 있는 분야이다.

한편, 오랜 민주적 전통을 가진 칠레가 <사회주의로의 평화로운 이행>을 실현하는데 치루어야 할 대가는 막대한 것이었고 이

는 미주 대륙에서 또다른 좌파정부의 출현과 아옌데 독트린의 국제적 확산을 두려워 한 미국의 <보이지 않는 봉쇄>에 기인한다. 그 이후의 어려운 난국을 헤쳐나가기 위해 아옌데 정부는 대미 유화정책을 추진함과 동시에 유럽 및 사회주의권과의 경제관계를 확대시켜 나가는데 총력을 기울였다. 하지만 미국을 대신할 만한 경제원조의 주체와 무역대상국이 없었고, 국제시세가 급격히 하락함에 따라 국유화된 동(銅) 산업은 별다른 국부의 증진을 안겨주지 못한 탓에 칠레 경제는 곧 파국을 맞이하게 된다. 한편으로 용기 있었고 다른 한편으로는 무모했던 아옌데 대통령의 결단은 장기적으로 보면 곧 인민연합 정부의 종말을 의미했다. (참고적으로 부연하면 뒤이어 등장한 피노체트 정권은 미국회사들에게 적절한 보상금을 지불함으로써 문제를 종결짓는다.)

피노체트정부하의 대분분의 대외정책은 독자적 이니셔티브를 결여한 상대국의 정책에 대한 반작용적 성격이 짙다. 이는 독재와 인권탄압으로 요약되는 국내문제로 인한 전 세계의 반대 여론과 미국을 비롯한 서방의 주요 외교 파트너들로부터 소외받은 대외적 요인의 주도적 역할이 국제사회에서 피노체트 정권의 운신의 폭을 줄였다고 할 수 있다. 그러나 본문에서 분석한 대 볼리비아 정책에서 보았듯이 국제사회에서 소외된 정부라 할지라도 대외정책 수행에 항상 국내적 이니셔티브를 결여한 것이다는 단정을 내릴 수 없다. 또한 피노체트시기는 신자유주의 경제정책의 도입으로 활발한 대외경제정책을 펼쳤던 시기이기도 하다.(경제발전모델) 그러므로 국제사회에서의 정치적 소외와 국제경제체제로의 경제적 재편입이라는 주제분야간 분리현상이 뚜렷하게 보이는 점은 동 시대 대외정책의 큰 특징이라고 하겠다.

주요 참고 문헌

1. 단행본 및 학술논문

Almeyda, Clodomiro(1979), "The foreign policy of the Unidad Popular government", in Sideri, S. (ed.), *Chile: 1970-1973: Economic Development and Its International Setting - Self Criticism of the Unidad Popular Government's Policies*, The Hague : Martinus Nijhoff.

Atkins, Pope(1995), *Latin America in the International Political System*, Boulder : Westview.

Child, Jack(1984), "Inter-state conflict in Latin America in the 1980s", in Lincoln, Jennie and Ferris, Elizabeth (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder : Westview.

Cope, Orville G(1975). "Chile" in Harold Eugene Davis and Larman Wilson, *Latin American Foreign Policies: An Analysis*, Baltimore : Johns Hopkins University.

Davis, Harold E. Fiman, John and Peck, Ta(1997), *Latin American Diplomatic History: An Introduction*, Baton Rouge : Louisiana State Univ. Press.

Fajnzylber, Fernando(1979), "The external sector and the policies of the Unidad Popular government", in Sideri, S. (ed.), *Chile: 1970-1973: Economic Development and Its International Setting - Self Criticism of the Unidad*

Popular Government's Policies, The Hague : Martinus Nijhoff.

Fermandois, Joaquin(1985), *Chile y el mundo 1970-1973: La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*, Santiago : Ediciones Universidad Católica de Chile.

Ferris, Elizabeth(1994), "Toward a theory for the comparative analysis of Latin American foreign policy", in Lincoln, Jennie and Ferris, Elizabeth (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies*, Westview : Boulder

Fortin, Carlos(1979)., "Nationalization of copper in Chile and its international repercussions," in Sideri, S. (ed.), *Chile: 1970-1973: Economic Development and Its International Setting - Self Criticism of the Unidad Popular Goverment's Policies*, The Hague : Martinus Nijhoff.

Kwak, Jae-Sung(1996), *The Determinants of Chilean Foreign Policy: 1970-1980*, Ph.D Thesis, University of Liverpool

Jorge Vera Castillo (ed.)(1987), *La política exterior chilena durante el gobierno del Presidente Salvador Allende, 1970, 1973, Santiago* : IERIC

Meneses, Emilio(1987), *Coping with Decline: Chilean Foreign Policy during the Twentieth Century*, Ph.D. Thesis, Oxford : University of Oxford.

Muñoz, Heraldo and Tulchin, Joseph (eds.)(1996), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder : Westview.

Muñoz, Heraldo(1986), *Las Relaciones Exteriores del Gobierno*

Militar Chileno, Sartiago : Las Ediciones del Ornitorrinco.

Orrego Vicuna, Francisco(1975), "Some international law problems posed by the nationalization of the copper industry in Chile", in Orrego Vicuna, Francisco (ed.), *Chile: the Balanced View*, Santiago : Editorial, Universitaria.

Simpson, Mark and Wrobel, Paulo(1987), "The study of international relations in Hispanic America", *Millenium: Journal of International Studies*, vol.16, pp.309-312.

Tomassini, Luciano(1991), *La política internacional en un mundo postmoderno*, Buenos Aires : GEL.

Walts, Kenneth(1979), *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Mass

Wilhelmy, Manfred(1987), "Chile: Problemas Externos y Proyección del Regimen", in Muñoz, Heraldo (ed.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas*, BS AS, GEL.

2. 신문 및 기타

El Mercurio, 1979/12/23.

Latin American Weekly Report, 1975/01/03

논문투고일자 : 2005년 6월 9일